

도시정비사업 추진과정의 쟁점사항과 사업추진 특성 분석

- 도시환경정비사업 중심으로 -

2009. 1

서울특별시 SH공사
도시연구소

연구진

연구책임	장 옥 연 • 도시연구소 책임연구원
연구참여	이 영 민 • 도시연구소 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
SH공사의 정책과는 다를 수도 있습니다.

연구 요약

1. 연구의 개요

가. 연구의 필요성 및 목적

- 도시정비사업에서의 공공부문의 역할 강화 추세

기존의 도시정비사업 수행과정상 각 사업의 특성별로 다양한 형태의 문제점이 지적되면서 도시정비사업의 공공성을 강화하기 위한 여러 조치들이 최근에 도입되고 있으며, 대표적으로 재정비촉진지구의 경우 계획권한을 공공이 가지며, 공공기관이 수행하도록 규정한 총괄사업관리자 등의 역할을 통해 기반시설 확보 등의 문제를 조절하려 하며 공공이 직접 사업을 시행하는 사례도 생겨나고 있다. 향후에도 공공성 강화를 바탕으로 공공기관의 도시환경정비사업의 참여는 다양한 형태로 요구될 것으로 보인다.

- 공공기관의 사업영역 다변화 추세

현재 SH공사는 주거단지 개발 위주의 주택공급사업에서 도시정비사업으로 사업영역을 확대해가고 있다. 도시정비사업이 기존의 지구 단위로 이루어지던 재개발 사업형태에서 광역적 개발방식으로 전환되고 있고, 기반시설의 우선 설치 등 공공부문의 역할이 강조되면서 SH공사도 총괄사업관리자, 사업 시행자 등 다양한 형태로 도시정비사업에 참여하고 있으며, 향후 이러한 수요는 더욱더 증대될 것으로 보인다.

- 공기업의 역할모델 및 사업추진 상 쟁점사항 파악

본 연구는 기존 도시환경정비사업 추진과정에서의 문제점을 바탕으로 공공기관의 역할 확대 필요성을 살펴보고, 이를 바탕으로 SH공사의 사업영역으로서 도시환경정비사업 참여모델을 검토하고 그 잠재성과 가능성을 모색해 본다. 그리고 실제 SH공사가 참여하고 있는 세운4구역 도시환경정비사업 추진과정을 통해 향후 SH공사의 도시정비사업 관련 역량 강화를 위한 시사점을 도출하려 한다.

나. 연구의 주요내용

• 서울시 도시환경정비사업 추진실태 및 향후 전망

현재 서울시 도시환경정비사업의 추진현황을 살펴보고, ‘서울특별시 도시 및 주거환경 정비 기본계획’을 통해 향후 도시환경정비사업의 추진방향을 검토한다. 또한 그 동안의 도시환경정비사업의 추진에 있어 주요한 이슈가 되었던 쟁점들을 기존 연구 결과들을 통해 정리해본다.

• 도시환경정비사업과 공공기관의 역할

공공의 참여를 필요로 하는 기존 도시환경정비사업의 문제유형으로부터 공공기관의 도시환경정비사업 참여 필요성을 검토한다. 또한 현재의 도시정비사업 관련 제도적 규정을 살펴보고, 제도적으로 규정된 공공기관의 참여 역할을 정리한다. 해외 도시정비관련 공공기관 중 일본의 도시재생공사의 기능변천 및 현재의 역할 수행체계 등을 바탕으로 공공기관의 도시환경정비사업 참여방향과 SH공사의 참여 모델을 설정한다. 마지막으로 공무원, 전문가, 민간 건설사 등 다양한 주체들을 대상으로 심층면접을 통해 공공기관의 도시정비사업에 있어서의 역할과 참여에 관한 인식을 검토한다.

• SH공사 도시환경정비사업 참여 사업 사례연구 : 세운재정비촉진사업

SH공사가 참여하고 있는 세운재정비촉진사업을 중심으로 실제 도시환경정비사업 추진과정을 통해 도출되는 다양한 쟁점들과 사업추진 특성을 사업추진에 관계되는 이해당사자들의 역할과 주체들간 갈등관계를 통해 파악한다.

2. 서울시 도시환경정비사업 추진실태 및 향후 전망

가. 서울시 도시환경정비사업 추진현황 및 추진방향

• 서울시 도시환경정비사업 추진현황

서울시에는 2008년 5월 현재 총 473개 도시환경정비지구가 지정되어 있으며, 이 중 226개 지구가 사업 완료되거나 추진 중이다. 기존에 추진된 사업들은 대부분 민간기업이 토지 매수를 통해 업무시설로 개발한 형태이다. 반면 현재 236개 지구가 미시행된 상태로 있으며, 이 중 159개 지구는 지구지정 이후 20년 이상 된 장기 미시행 지구들이라고 할 수 있다. 또한 기존의 도시환경정비사업의 형태 외에도 이들 정비지구들이 좀 더 광역화된 형태로 볼 수 있는 균형발전촉진지구 및 재정비촉진지구(중심지형)도 10개가 지정되어 있다.

• 도시환경정비사업 추진방향

도시환경정비사업의 향후 추진방향을 ‘서울시 도시 및 주거환경 정비 기본계획’을 통해 살펴본 결과 미시행 사업지구의 개발 촉진과 지역특성을 고려한 정비사업 추진 등을 위해 공공의 역할과 기능이 더욱 강화될 필요가 있다는 것을 확인할 수 있었고, 이러한 역할은 상당부분 행정기관인 공공이 아니라 SH공사와 같은 공공기관의 역할이 될 수 있을 것이다.

나. 도시환경정비사업 추진의 주요 이슈

기존 도시환경정비사업 추진상의 쟁점사항들을 기존 연구를 통해 살펴본 결과 사업추진의 가장 중요한 이슈는 갈등관계의 조정에 있으며 갈등의 주요 이슈는 주로 시행주체 및 사업방식의 결정, 보상기준, 세입자 대책, 개발가능설정 문제 등으로 요약될 수 있었다.

3. 도시환경정비사업과 공공기관의 역할

가. 기존 도시환경정비사업 추진의 문제와 공공 참여의 필요성

기존 연구들에서 제시하고 있는 도시환경정비사업의 문제점들은 먼저 사업방식 측면에서 사업수법이 전면철거재개발의 형태로만 진행된다는 점, 업무기능 위주로만 개발된다는 점, 대지주 매수방식에서 세입자 및 영세지주들이 소외된다는 점 등으로 요약될 수 있다. 도시환경 측면에서 보면 기존 지역이 가졌던 활기가 사라지고 가로의 사유화 등 공공공간의 질이 오히려 떨어진다는 점, 기반시설 등 주변 여건이 광역적으로 고려되지 않는 점, 지구 지정 이후 건축물 갱신 활동이 이루어지지 않아 지구의 슬럼화가 가속화 되는 문제 등이 지적되고 있다.

이러한 문제들의 개선을 위해서는 공공 혹은 공공기관의 선도적 역할이 필요하다. 그 동안의 도시환경정비사업과 관련한 공공의 역할은 매우 단순했으나, 향후에는 재개발을 유도, 촉진하고 관리하는 역할을 포함해 다양한 형태로 기성시가지 정비사업에 참여할 필요가 있다. 기존의 도시환경정비사업의 문제점을 살펴 볼 때, 향후 신속하고 강력한 사업시행, 사업성이 낮은 곳의 도시정비, 민간투자 유도를 위한 지렛대 역할, 블록 단위의 도시정비 시행, 사업의 원활한 추진을 위한 코디네이터 역할 등의 역할을 공공기관이 좀 더 적극적으로 추진할 필요가 있을 것으로 보인다.

나. 공공기관 참여에 관한 제도적 규정

현재 도시환경정비사업 관련 제도 규정은 크게 ‘도시 및 주거환경 정비법(이하 도정법)’에 의한 규정과 ‘도시 재정비 촉진을 위한 특별법(이하 도촉법)’에 의한 규정으로 나눌 수 있다.

도정법에서는 사업시행과 관련하여 몇 가지의 참여 형태를 규정하고 있다. 조합이 공사를 공동시행자로 지정하여 사업을 공동으로 시행하는 방식, 시장이 공사를 사업시행자로 지정하여 직접 사업을 시행하는 방식, 조합 등이 사업을 계속 추진하기 어려워 정비사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정될 때 시장 등이 공사를 사업

대행자로 지정하는 방식 등이 현재 도정법에서 규정된 공공기관의 사업참여 형태이다.

도축법에서는 공공기관의 역할은 사업시행자의 역할과 함께 총괄사업관리자라는 새로운 역할모델을 제시하고 있다. 총괄사업관리자는 재정비촉진지구의 계획 수립 및 사업 추진과정 전반에 관한 관리업무와 함께 사업추진이 지연될 경우 사업시행자로 우선 지정될 수 있는 중요한 역할을 맡고 있으며, 전반적 사업관리에 관한 공공성을 고려하여 이 역할을 주택공사 및 지방 공사 등 공공기관만이 수행할 수 있도록 제도적으로 한정하고 있다. 이에 따라 향후 이들 공공기관 간에 총괄사업관리자 업무에 대한 경쟁구도가 형성될 것으로 보인다.

다. 외국의 도시정비관련 기관의 운영사례

우리와 비슷한 도시적 문제를 겪고 있는 일본의 도시재생공사의 역할 변화와 현재의 업무영역을 살펴본 결과 임대주택의 건립으로 출발한 기관의 역할이 점차 도시재생사업의 추진 및 코디네이터 역할 등으로 대체되고 있으며, 현재는 기존 임대주택의 관리와 도시재생사업이 주된 역할이 되고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 역할 변화는 SH공사에도 시사하는 바가 크다.

라. 공공기관의 참여방향

효과적이고 계획적인, 그리고 공공성을 바탕으로 하는 도시환경정비사업 추진을 위한 공공기관의 참여 방향은 다음 몇 가지로 요약될 수 있다. 신속하고 강력한 사업시행이 정책적으로 필요한 곳의 사업시행, 사업성이 낮은 곳의 사업시행, 민간투자가 이루어지지 않는 지역의 투자 유도를 위한 공공시설의 선투자, 몇 개의 사업지구를 종합적으로 계획하고 정비해가는 블록단위의 도시정비 시행, 전반적 사업과정을 관리하고 사업추진이 원활이 진행될 수 있도록 촉진제 역할을 하는 코디네이터 역할, 행정기관의 도시정비관련 정책 대행, 민관 파트너십 내에서 민관의 균형을 견지하면서 사업추진을 리드해 갈 수 있는 역할 등을 구상해 볼 수 있다.

마. SH공사의 참여모델

공공기관의 역할모델을 기본으로 SH공사가 지닐 수 있는 장단점과 향후 성장전략 등을 고려하여 SH공사가 향후 도시환경정비사업과 관련하여 고려해 볼 수 있는 역할모델들을 설정하였다. 참여모델은 중규모 내지는 슈퍼블럭 단위의 도시환경정비사업의 시행, 도시재정비촉진지구의 총괄사업관리자, 20년 이상 사업시행이 되지 않고 있는 장기 미집행 도시환경정비사업의 시행, 수복재개발 및 보전 재개발 등 새로운 정비수법의 적용이 필요한 지역의 시범적 성격의 사업시행, 민간의 정비사업이 원활히 진행되도록 지원하는 측면에서 도시기반시설 정비 및 선투자, 재정비촉진지구에서의 총괄사업관리자의 역할을 각 지구에서 수행하는 개념으로 볼 수 있는 재개발 컨설턴트 역할을 구체적으로 고려해볼 수 있다.

그러나 SH공사의 경우 현재에는 도시정비사업 수행에 관한 경험이 많이 축적되지 않아 민간을 대상으로 적극적인 컨설턴트의 역할을 수행하기는 어렵겠지만, 다양한 형태의 사업을 시행하여 시행자로서의 역량이 축적된 이후 서울시 자치구와의 업무협약을 통해 해당 자치구내 재개발지역의 사업추진을 통합적으로 관리하는 컨설턴트 혹은 코디네이터의 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

바. 공공기관의 역할에 관한 인식

공공기관의 사업참여 및 역할에 관해 관련 전문가를 대상으로 심층면접을 진행하여 공공기관의 직접 사업시행 및 사업 참여의 장단점, 구체적 역할 등에 관한 의견을 정리하였다.

4. 사례연구 : 세운재정비촉진사업

가. 사업추진 개요 및 이해당사자의 구성

2006년 최초로 중심지형 재정비촉진지구로 지정된 「세운재정비촉진지구」는 서울 도심의 남북녹지축 시작부분 구성과 세운4구역 정비사업이 포함된 1단계 사업이 현재 추진되고 있다.

현재 SH공사가 참여하고 있는 세운4구역 도시환경정비사업 추진과정의 쟁점사항과 사업추진 특성을 사업추진에 관계되는 이해당사자들의 역할과 주체들간 갈등관계를 통해 살펴보았다. 세운4구역 사업추진과 관련한 주요 이해당사자는 토지 및 건물 소유자, 사업시행자, 세입자, 공공(서울시와 종로구)으로 구분해 볼 수 있으며, 이들 상호간에 다양한 형태의 갈등관계가 존재함을 알 수 있었다.

나. 사업추진상 쟁점사항과 추진과정

세운4구역 도시환경정비사업을 추진하는 과정에서 주요 이해당사자들 내부에서 혹은 상호간에 나타나는 이견과 갈등관계를 통해 세운4구역의 사업추진과정과 쟁점사항들을 파악하고 이들 갈등관계가 해소되어가는 과정을 모니터링 하였다. 각 이해당사자 내부에서 혹은 상호간에 다양한 내용의 쟁점들이 발생했으며 특히 토지소유자를 대표하는 주민대표회의와 사업시행자인 SH공사간에 사업시행방식, 사업자금의 집행과 납세주체 관련 문제, 용역사 선정 등의 의사결정방식에 관한 문제, 임차인 보상비의 사업비 포함 여부 등의 문제를 놓고 첨예한 갈등이 빚어지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 문제의 상당 부분은 주민대표회의와의 협의를 통해 사업시행규정 내에 쟁점이 되는 부분들에 대한 명확한 처리방안들을 규정함으로써 해결될 수 있을 것으로 보인다.

세운4구역의 경우 아직 사업의 관리처분계획 인가가 나지 않은 초기단계라 할 수 있으므로 향후 관리처분계획 인가 등의 과정을 거치면서 새로운 쟁점들이 계속해서 나올 수 있는 상황이다. SH공사의 경우 도시환경정비사업의 시행경험이 풍부하지 않은 상황이므로 향후에도 지속적인 사업 모니터링을 통해 쟁점사항들을 파

악하고 이를 해결해가는 사업시행자로서의 SH공사의 대응과정들을 정리하여 향후 다른 도시환경정비사업 참여시 참고자료로 활용할 필요가 있다.

다. 사업추진의 교훈과 과제

아직 추진 중인 사업이긴 하지만 그 동안의 세운4구역 도시환경정비사업을 추진하는 과정에서 얻을 수 있는 교훈 및 과제는 다음과 같다.

첫째, 사업초기 참여주체들의 역할과 추진구도를 명확히 하는 것의 중요성이다. 현재 겪고 있는 사업시행자(SH공사)와 주민대표회의간의 갈등으로 인한 사업추진의 어려움은 대부분 세운4구역 사업시행 초기에 관련주체들의 역할과 권한을 포함한 사업추진구도를 명확히 설정하지 못한 데에 기인하는 바 크다. 이러한 일련의 과정을 볼 때, 사업 초기 사업에 관계하는 각 이해당사자들의 역할과 위상을 명확히 설정하여 명문화하고, 이러한 역할과 위상이 임의적인 것이 아니라 제도에 근거해서 설정하는 것이 향후 사업추진을 위해 가장 우선적으로 추진해야 되는 일임을 알 수 있다.

둘째, 합리적인 사업시행규정 작성의 중요성이다. 공공이나 공기업이 단독으로 도시정비사업을 시행하는 경우 작성하는 시행규정은 사업추진과정에서 제기될 수 있는 여러 문제에 대한 기준을 마련하고 토지 및 소유자, 주민대표회의 등 관련주체들의 역할과 위상, 사업추진과정에서의 참여방식 등을 명확히 규명해야 한다. 시행규정은 사업을 추진해가는 동안 사업시행자 뿐만 아니라 기타 다양한 주체들에게도 행위의 준거가 될 것이므로 논란의 여지가 없도록 명확하게 작성될 필요가 있으며, 토지소유자 등의 동의를 거쳐 확정지를 필요가 있다.

사업 시행 초기 사업시행규정을 사업에 관계되는 주요 주체들의 동의하에 합리적으로 작성한다면 사업을 효율적으로 진행할 수 있는 기반은 형성되었다고 할 수 있다. 사업추진 초기 전체 사업추진과정에서 주요 쟁점이 될 수 있는 사항에 관한 추진원칙을 설정하고 사업시행규정을 작성하는 작업이 많은 시간과 노력이 소요될 수 있으나, 합리적인 시행규정의 작성을 위해 다양한 노력을 기울일 필요가 있다.

SH공사가 세운4구역 사업을 통해 작성한 사업시행규정은 향후 SH공사가 도시정비사업에 참여하는 중요한 준거로 작용할 것이다. 따라서 세운4구역의 사업을 추진하면서 시행규정상의 내용이 적용되는 과정을 면밀히 모니터링하고 평가해볼 필요도 있다.

셋째, 개발이익의 사용방식에 관한 원칙을 확립할 필요가 있다. SH공사는 세운4구역의 사업시행의 조건으로 사업시행자 지분의 개발이익 전액을 인가된 관리처분계획에 의하여 분양대상으로 확정된 토지 등 소유자에게 반환하는 것을 제시하였고, 이러한 조건 하에 사업을 수주하였다. 그러나 공공기관의 도시환경정비사업 참여의 기본적 조건이 공공성 확보에 있다는 측면에서 개발이익의 사용이 토지 등 소유자와 함께 일반 시민에게도 도움이 될 수 있는 방식이 될 필요가 있으며 그런 측면에서 개발이익을 사용해 지역활성화에 기여할 수 있는 다양한 방식을 모색할 필요가 있다.

넷째, 도시정비사업 관련 전문인력을 양성할 필요가 있다. 현재 세운4구역 사업추진 인력은 업무량에 비해 너무나 부족한 수준이며 잦은 인사이동으로 업무의 전문성을 확보하기가 쉽지 않다. 따라서 향후 도시정비사업을 포함한 도시재생사업이 SH공사의 주요한 업무영역으로 자리 잡을 것을 대비하여 도시정비사업 분야를 택지개발, 주택건설, 보상 등과 마찬가지로 하나의 전문영역으로 인식하고 전문인력을 양성해갈 필요가 있다.

다섯째, 영업자 대책에 관한 다양한 해결방식을 제시할 수 있는 가능성을 확인하였다. 그 동안 민간에 의한 도시환경정비사업에서 도외시되어왔던 영업 세입자에 대해 이주상가 조성을 포함한 다양한 보상방식을 제시하고 순환재개발 개념을 실천한다는 점에서 공공기관의 도시환경정비사업 참여의 또 다른 가능성을 확인할 수 있는 계기가 될 것이다.

5. 정책제언

가. 도시정비기능 강화 노력 필요

도시환경정비사업을 포함한 기성시가지 정비사업에 공공기관의 다양한 역할에 대한 사회적 요구는 점차 증가될 것이다. 그러나 이에 비해 SH공사의 전문인력 확보 및 경험 축적은 미비한 수준이며, SH공사가 가질 수 있는 강점과 약점을 인식하고 도시정비기능을 강화하기 위한 다양한 노력이 필요할 것으로 보인다.

• 도시정비관련 전문인력의 확보 및 양성 필요

먼저 기본적으로 도시정비관련 전문인력 부족의 문제에 대한 방안이 필요하다. 향후 도시정비사업을 포함한 도시재생사업이 SH공사의 주요한 업무영역으로 자리잡을 것을 대비하여 전문인력 확보 및 양성이 무엇보다 필요한 시점이며, 이를 위해 도시계획 직렬을 신설하고 토목직과 구분하여 별도의 인력을 확보할 필요가 있다. 또한 기존에 확보된 인력에 대해서 전문성을 높이기 위해 하나의 도시정비사업에 참여한 인력은 적어도 일정기간 동안은 해당 업무를 수행할 수 있도록 잦은 인사이동 등은 지양될 필요가 있다.

• 도시정비사업 관련 업무의 통합, 본부체제 개편

도시재생사업 관련 업무를 총괄하는 조직체계를 정비 할 필요가 있다. 현재 SH공사는 도시정비사업 관련업무가 단일 조직 내에서 이루어지는 것이 아니라 사업기획과 실제 사업 실행체계가 완전히 분리되어 있는 상황이다. 따라서 SH공사내 도시정비사업 관련 업무를 통합하여 도시재생본부(가칭) 등 본부 단위로 조직을 구성하고, 새로운 도시정비사업 참여 기획, 재정비촉진지구 총괄사업관리자 업무, 세운4구역 사업시행, 세운1단계 녹지축 복원 등을 동일 본부 내에서 통합할 필요가 있다.

나. 사업시행규정 표준안 작성

공공이나 공기업이 단독으로 도시정비사업을 시행하는 경우 도정법 제30조8호에 의해 시행규정을 작성하도록 하고 있다. 사업시행규정에서는 사업추진과정에서 제기될 수 있는 여러 문제에 대한 기준을 마련하고 토지 및 소유자, 주민대표회의 등 관련주체들의 역할과 위상, 사업추진과정에서의 참여방식 등을 명확히 규명해야 한다. 시행규정은 사업을 추진해가는 동안 사업시행자 뿐만 아니라 기타 다양한 주체들에게도 행위의 준거가 될 것이므로 논란의 여지가 없도록 명확하게 작성될 필요가 있으며, 토지소유자 등의 동의를 거쳐 확정지를 필요가 있다.

SH공사는 세운4구역 사업추진을 통해 최초로 사업시행규정(안)을 작성하였다. 앞으로 SH공사가 다시 사업시행자로서 도시정비사업에 참여하여 사업시행규정을 작성한다면 세운4구역의 자료가 중요한 준거로 작용할 것이다. 따라서 세운4구역의 사업을 추진하면서 시행규정상의 내용이 적용되는 과정을 면밀히 모니터링하고 평가하여 사업을 효과적으로 추진할 수 있는 SH공사만의 사업시행규정 표준안 제정도 검토해볼 필요가 있다. 이러한 표준안이 마련된다면 이를 바탕으로 각 사업지구의 특성을 고려하여 각 지구에 적합한 형태로 사업시행규정을 작성할 수 있을 것이다.

다. 시범사업의 성공적 시행, 이미지 제고 필요

SH공사는 도시정비사업에 대한 충분한 경험이 쌓여있는 것이 아니기 때문에 현재 수행하고 있는 사업들의 성공적 시행을 통해 좋은 선례를 만들고 이를 통해 우리 공사의 도시정비사업 수행능력에 대한 이미지를 제고할 필요가 있다. 현재 SH공사가 참여하고 있는 사업들은 여러 측면에서 선도적 의미를 지닌다.

• 총괄사업관리자의 역할 수행

총괄사업관리자 역할은 제도에 도입된 지 얼마 되지 않아 실증적으로 그 역할에 대한 검증이 이루어지지 않은 상황이다. 제도에 규정된 후 처음으로 실천되고 있

는 역할모델이므로 실제 사업과정에서 어떻게 그 역할이 수행될 수 있을지에 대한 관심이 높은 상황이다. 또한 현재 SH공사가 총괄사업관리자로 참여하고 있는 세운과 한남 재정비촉진지구는 계획적인 측면에서나 사업방식 측면에서도 여러 가지 주목할 만한 이슈들이 있는 곳으로 이러한 문제들을 어떻게 조정하고 관리해 나갈 수 있는 역량을 보여줄 필요가 있다.

• 세운재정비촉진지구내 세운4구역 사업시행

SH공사가 세운4구역 사업시행을 맡기 이전에 여러 차례의 시행착오가 있었다. 종로구청이 사업시행을 맡아 공공이 직접 사업시행을 맡은 최초의 사례이기도 했고 신탁방식의 적용이라는 새로운 사업방식의 도입으로 주목을 받기도 하였다. 그러나 계획했던 이러한 장치들이 제대로 작동하지 않아 SH공사가 사업시행을 맡은 측면이 있으므로 이후 사업시행을 원활히 진행할 수 있느냐는 것 자체가 이슈일 수 있다.

또한 세운사업은 재정비촉진지구 도입 이후 최초로 지정된 중심지형 재정비촉진사업으로 재정비촉진사업에서 도입한 여러 가지 제도적 규정에 대한 최초의 적용 사례가 될 것이며, 오랫동안 논의만 되어오던 도심재개발에서의 순환재개발 개념을 적용하는 등 향후 진행 추이에 관심이 쏠리고 있다.

계획적인 측면에서도 기존의 각 지구별로 이루어지던 도시환경정비사업을 블록단위로 묶어 통합적으로 개발하여 기존 정비사업들이 내재한 문제점들을 완화하는 한편 도심남북축과 연계되어 서울 도심의 새로운 활력 창출지가 될 수 있는 진정한 의미의 도시재생사업으로써 기대 받고 있다.

• 동남권유통단지의 관리운영

동남권 유통단지는 물론 기성시가지내 도시정비사업으로 보기는 어렵지만 이후 관리운영시스템 측면에서 주목할 필요가 있다. 앞으로 서울의 도심재개발은 기존의 대기업의 업무빌딩 형태에서 벗어나 복합용도시설로 개발될 가능성이 크다. 그러나 기존의 우리나라 상가 재개발의 형태는 사업시행자가 분양과 함께 사업을 종결짓는 형태로 이루어졌고 이후 개발된 시설이 활성화되지 못하는 사례들이 많이 발생하고 있다. 반면 대규모 도심재생 프로젝트가 다수 실행된 일본의 경우 사업

시행자가 이후 시설의 관리운영까지 연속적으로 수행하는 경우가 많고 운영단계까지 고려한 계획수립이 이루어지고 있다. 따라서 SH공사도 이러한 복합용도의 개발 시 관리운영시스템과의 연계, 성공적인 관리운영을 통한 활성화 단계까지 유도할 수 있는 사업수행능력이 필요하며, 이런 면에서 동남권 유통단지의 관리운영은 좋은 선례가 될 것이다.

목 차

제1장 연구개요	1. 연구의 배경 및 목적	3
	1.1 연구의 배경	3
	1.2 연구의 목적	4
	2. 연구의 주요내용	5
	3. 연구의 방법	7
<hr/>		
제2장 서울시 도시환경정비사업 추진실태 및 향후 전망	1. 서울시 도시환경정비사업 추진현황	11
	1.1 도시환경정비사업 추진현황	11
	1.2 균형발전촉진사업 및 재정비촉진사업	13
	2. 도시환경정비사업 추진방향	15
	3. 도시환경정비사업 추진의 주요 이슈	17
<hr/>		
제3장 도시환경정비사업과 공공기관의 역할	1. 도시환경정비사업 추진의 문제와 한계	23
	1.1 도시환경정비사업의 문제와 한계	23
	1.2 공공(기관)의 역할 확대 필요성	24
	2. 공공기관 참여에 관한 제도적 규정	25
	3. 외국의 도시정비관련 기관의 운영사례	28
	4. 공공기관의 참여방향	31
	4.1 공공의 참여방향	31
	4.2 SH공사의 참여모델	34
	5. 공공기관의 역할에 대한 인식	45
	5.1 면담조사의 실시	45
5.2 면담조사의 결과	46	

제4장 사례연구 : 세운재정비촉진사업	1. 사업의 추진개요	53
	1.1. 세운재정비촉진지구 지정 개요	53
	1.2. 1단계 사업 추진경과	54
	2. 이해당사자의 구성 및 역할 분석	56
	2.1. 공공 : 서울시와 종로구	56
	2.2. 토지소유주 : 주민대표회의	58
	2.3. 사업시행자 : SH공사	60
	2.4. 임차인	61
	3. 사업추진상 쟁점사항과 특성	63
	3.1. 갈등관계를 통해 쟁점사항 파악	63
	3.2. 세운4구역 이해당사자간 주요 갈등	63
	4. 사업추진의 교훈과 과제	79
<hr/>		
제5장 결론 및 정책 제언	1. 연구의 요약	87
	2. 정책 제언	90
<hr/>		
참고문헌	연구보고서 / 논문 / 기타	99
<hr/>		
부록	1. 서울시 장기 미시행 도시환경정비사업지구	103
	2. 새로운 정비수법이 필요한 도시환경정비 사업지구	107
	3. 일본 도시재생지구 조직구성 및 역할	109
	4. 관련 전문가 심층면접 내용	111

표 목 차

[표 2-1] 서울시 도시환경정비사업 추진현황	11
[표 2-2] 서울시 도시환경정비사업 시행주체 현황	12
[표 2-3] 서울시 도시환경정비사업 완료(추진중)지구의 주용도 현황	12
[표 2-4] 서울시 도시환경정비사업 미시행 지구 현황	12
[표 2-5] 서울시 균형발전촉진지구 및 재정비촉진지구(중심지형) 지정 현황	14
[표 2-6] 도심재개발 추진과정에서의 주체 간 갈등의 주요 내용	17
[표 2-7] 을지로 2가 지구 도시환경정비사업 추진과정상 갈등내용	18
[표 2-8] 도시환경정비사업 사업시행주체별 특성 비교	20
[표 3-1] '도시 및 주거환경 정비법' 상 공공기관의 참여 가능성	26
[표 3-2] '도시 재정비 촉진을 위한 특별법' 상 공공기관의 참여 가능성	27
[표 3-3] 일본 도시재생기구의 업무영역	30
[표 3-4] SH공사 도시정비사업 참여 강점과 약점	35
[표 3-5] 주요 공공기관 도시재생사업 추진 조직	37
[표 3-6] 공공기관 도시정비사업 참여에 관한 면담조사 대상자	46
[표 4-1] 주민대표회의와 조합의 차이	60
[표 4-2] 세운4구역 이해당사자간 갈등 구도	63
[표 4-3] 재개발과 관련한 임차상인 보상 현실	68
[표 4-4] 상가세입자 이주에 따른 비용부담주체, 부담방법 및 장단점	70
[표 4-5] 세운4구역 도시환경정비사업 추진과정상 갈등 관계	78

그림 목 차

[그림 1-1] 연구의 주요내용 및 흐름	6
[그림 3-1] 일본 도시재생기구의 형성과정 및 역할변화	29
[그림 4-1] 세운재정비촉진지구 범위	53
[그림 4-2] 세운재정비촉진지구	54
[그림 4-3] 세운4구역 지정 및 세운재정비촉진계획	55
[그림 4-4] 서울시 담당 조직 구성	57
[그림 4-5] SH공사내 세운사업관련 조직 구성 현황	61

제1장 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 주요내용
3. 연구의 방법



1. 연구의 배경 및 목적

1.1 연구의 배경

· 도시정비사업에서의 공공부문의 역할 강화 추세

흔히 ‘도시 및 주거환경 정비법’에 의해 추진되는 주택재개발, 재건축, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등을 통칭하여 도시정비사업이라고 한다. 기존의 도시정비사업 수행과정상 각 사업의 특성별로 다양한 형태의 문제점이 지적되고 있다. 본 연구에서 대상으로 삼고 있는 도시환경정비사업 역시 전면철거 위주의 획일적 개발방식, 용도의 획일화, 가로공간의 사유화, 도심공간 활력 저하, 영세상인 및 임대상인 배제, 사업지연으로 지역의 슬럼화 등 다양한 문제점이 드러나고 있다.

이와 같은 문제점들을 해결하고 도시정비사업들의 공공성을 강화하기 위한 여러 조치들이 최근에 도입되고 있으며, 대표적으로 재정비촉진지구의 경우 계획권한을 공공이 가지며, 공공기관이 수행하도록 규정한 총괄사업관리자 등의 역할을 통해 기반시설 확보 등의 문제를 조절하며 공공이 직접 사업을 시행하는 사례도 생겨나고 있다.

또한 장기미집행되고 있는 도시환경정비사업지구의 사업촉진, 기반시설 선투자, 수복재개발과 같은 새로운 도시환경정비사업의 모델 제시 등 향후 공공성 강화를 바탕으로 하여 공공기관의 도시환경정비사업의 참여는 다양한 형태로 요구될 것으로 보인다.

· 공공기관의 사업영역 다변화 추세

현재 SH공사는 주거단지 개발 위주의 주택공급사업에서 도시정비사업으로 사업영역을 확대해가고 있다. 이는 서울시내에 신규 택지개발가능지가 거의 고갈되어 가는 상태에서 불가피한 선택일 수도 있다.

도시정비사업이 기존의 지구 단위로 이루어지던 재개발 사업형태에서 광역적 개발방식으로 전환되고 있고, 기반시설의 우선 설치 등 공공부문의 역할이 강조되면서 SH공사도 총괄사업관리자, 사업 시행자 등 다양한 형태로 도시정비사업에 참여하고 있으며, 향후 이러한 수요는 더욱더 증대될 것으로 보인다.

현재에도 재정비촉진사업의 총괄사업관리자, 도시환경정비사업의 시행 등 도시정비사업에 참여하고 있으나 아직 그 경험이 풍부하지 않고 초기단계에 있다고 할 수 있으므로 현재 수행하고 있는 역할에 대한 모니터링과 경험축적이 필요하다.

따라서 향후 SH공사의 도시정비사업 참여시 효과적인 역할모델 정립을 위해 현재 SH공사가 참여하고 있는 도시정비사업을 대상으로 사업추진과정을 실증적으로 파악하고 기록하여 정비사업 추진과정에서 발생할 수 있는 다양한 이슈들을 정리하고 이의 처리과정을 살펴봄으로써 향후 정비사업 참여시 시사점을 줄 수 있을 것이다.

1.2 연구의 목적

본 연구는 기존 도시환경정비사업 추진과정에서의 문제점을 바탕으로 공공기관의 역할 확대 필요성을 살펴보고, 이를 바탕으로 SH공사의 사업영역으로서 도시환경정비사업 참여모델을 검토하고 그 잠재성과 가능성을 모색해 본다. 그리고 실제 SH공사가 참여하고 있는 세운4구역 도시환경정비사업 추진과정을 통해 실제 사업추진과정에서 발생하는 다양한 쟁점사항들과 사업추진특성을 검토하고 사업추진의 교훈 및 과제를 도출하려 한다.

2. 연구의 주요내용

일반적으로 기성 시가지의 정비를 목적으로 하는 도시정비사업은 ‘도시 및 주거환경 정비법’에서 규정하고 있는 주택재개발, 주택재건축, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업, 시장재개발 사업 등을 포괄하는 개념이다. 그러나 주로 주거지를 대상으로 하는 주택재개발, 재건축, 주거환경개선사업 등과 상업업무지역을 대상으로 하는 도시환경정비사업은 사업의 내용이 상이하다고 할 수 있다. 본 연구에서는 도시환경정비사업을 중심으로, 공기업의 사업영역으로서 도시환경정비사업의 잠재성과 가능성을 모색 하려 한다.

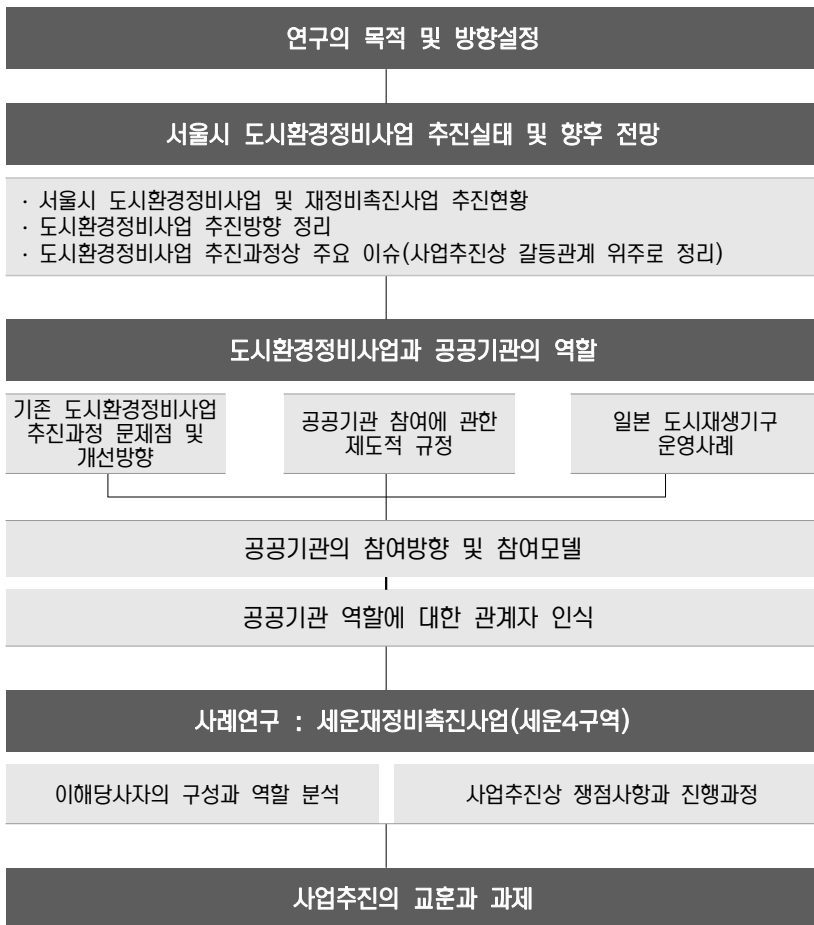
본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

첫째, 서울시 도시환경정비사업 추진실태 및 향후 전망을 살펴본다. 현재 서울시 도시환경정비사업의 추진현황을 살펴보고, 기존에 공공기관이 참여한 사례들을 검토한다. 또한 그 동안의 도시환경정비사업의 추진에 있어 주요한 이슈가 되었던 쟁점들을 기존 연구 결과들을 통해 정리해본다.

둘째, 도시환경정비사업을 중심으로 공공기관의 역할을 살펴본다. 구체적으로 공공의 참여를 필요로 하는 기존 도시환경정비사업의 문제유형으로부터 공공기관의 역할 분야를 모색하고 공공기관의 도시환경정비사업 참여 필요성을 검토한다. 또한 현재의 도시정비사업 관련 제도적 규정을 살펴보고, 제도적으로 규정된 공공기관의 참여 역할을 정리한다. 해외 도시정비관련 공공기관의 운영사례를 통해 도시정비사업에서의 공공기관의 역할과 기능에 대한 시사점을 도출한다. 특히 우리나라와 유사한 도시적 상황을 겪고 있는 일본의 도시재생기구의 기능변천 및 현재의 역할 수행체계를 살펴본다. 마지막으로 공무원, 전문가, 민간 건설사 등 다양한 주체들을 대상으로 심층면접을 통해 공공기관의 도시정비사업에 있어서의 역할과 참여에 관한 인식을 검토한다.

마지막으로 SH공사가 참여하고 있는 세운재정비촉진사업을 중심으로 실제 도시환경정비사업 추진과정을 통해 도출되는 다양한 쟁점들을 검토하고, 이러한 쟁점에 대한 우리공사의 대응과정을 정리해 봄으로써 향후 다른 도시환경정비사업 참여시 참고자료로 하고, 이를 바탕으로 사업추진의 교훈과 과제를 정리한다.

(그림 1-1) 연구의 주요내용 및 흐름



3. 연구의 방법

본 연구는 기존 연구에 대한 문헌 분석과 다양한 전문가들의 면담조사, 그리고 실제 사업사례에 대한 사례연구를 통해 이루어졌다.

· 문헌연구

도심재개발 관련 연구문헌들을 통해 기존 도심재개발 추진과정에서의 문제점을 파악하고, 외국의 도시정비관련 공공기관의 기능 및 역할을 분석한다.

· 면담조사

계획적인 도시환경정비사업의 추진을 위해 공공의 역할 확대 및 공공기관의 참여에 관해 지자체 공무원, 관련 전문가, 부동산 신탁사, 민간 건설회사, 공사 관계자들을 대상으로 심층 면담조사를 진행한다.

· 사업사례 실증분석

현재 SH공사가 총괄사업관리자, 사업시행자로 참여하고 있는 세운재정비촉진지구를 대상으로 실제 도시환경정비사업을 진행하는 과정에서 발생하는 다양한 쟁점사항을 사업과 관계된 이해당사자들간의 관계, 특히 갈등관계를 통해 살펴보고 이의 진행과정을 정리하여 향후 사업 참여를 위한 시사점을 얻으려 한다.



제2장 서울시 도시환경정비사업 추진실태 및 향후 전망

1. 서울시 도시환경정비사업 추진현황
2. 도시환경정비사업 추진방향
3. 도시환경정비사업 추진의 주요 이슈



1. 서울시 도시환경정비사업 추진현황

1.1 도시환경정비사업 추진현황

1971년 도시계획법내 집단적인 정비사업을 시행할 수 있는 도시재개발사업에 관한 조항이 신설되면서 1973년 최초로 소공, 장교, 다동 등 11개 도심재개발구역이 지정되었고, 1976년 도시재개발법이 제정되면서 본격적인 도심재개발이 시작되었다. 현재에는 관련법들을 통합한 ‘도시 및 주거환경 정비법’을 토대로 도시환경정비사업이 추진되고 있다.

서울시에는 2008년 5월 현재 총 473개의 도시환경정비지구가 지정되어있다. 이중 사업이 완료되거나 추진 중인 지구는 226개 지구로 전체 지구의 절반 정도에 해당한다.

지금까지 사업이 완료되거나 현재 추진 중인 사업들의 시행주체를 살펴보면 실제 토지주라고 할 수 있는 개인이나 이들이 구성한 조합에 의해 시행된 것 보다는 제3개발자 의해 시행되는 경우가 72%나 차지한다. 이들 제3개발자는 대부분 민간기업들이다.

서울시 도시환경정비사업 완료(추진중) 지구의 건축물의 주용도를 살펴보면, 업무용도가 192개(84.96%)로 가장 많았고, 판매시설이 5.31%, 공동주택을 포함한 주거시설이 6.19%를 차지하고 있다. 이와 같이 기존의 도시환경정비사업들이 대부분 민간기업들의 토지매수를 통해 이들 기업의 업무공간으로 개발된 것을 알 수 있다.

[표 2-1] 서울시 도시환경정비사업 추진현황

구 분	사업완료	추진 중	미시행	존치	합계
지 구	180	46	236	11	473
구성비	38.1%	9.7%	49.9%	2.3%	100.0%

* 2008년 5월 현재 서울시 내부자료

[표 2-2] 서울시 도시환경정비사업 시행주체 현황

구 분	개인	조합	공공기관	제3개발자	합계
지구수 (구성비:%)	14개 (6.2)	42개 (18.6)	7개 (3.1)	163개 (72.1)	226개 (100.0)

[표 2-3] 서울시 도시환경정비사업 완료(추진중)지구의 주용도 현황

	주거시설	공동주택	판매시설	업무시설	종교시설	숙박시설	합계
지구수 (구성비:%)	6개 (2.65)	8개 (3.54)	12개 (5.31)	192개 (84.96)	3개 (1.33)	5개 (2.21)	226개 (100.00)

지구 지정 이후 현재까지 미시행 상태인 도시환경정비지구는 총 236개이며 전체 지구의 절반 정도에 해당한다. 이 중 67%에 해당하는 159개 지구는 도시환경정비 지구로 지정된 지 20년이 넘는 장기 미집행 지구들이다. 이와 같이 도시환경정비 지구로 지정된 후 오랫동안 개발이 이루어지지 않은 지구들은 지구지정 이후 지역 갱신작업이 거의 이루어지지 않아 더욱더 슬럼화 되는 양상이 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 실제 사업이 이루어지지 않는 것은 사업이 진행되기 어려운 특별한 이슈가 있거나 사업을 추진하기 위해서는 별도의 조치가 필요함을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 바로 이 부분에서 공공기관의 역할을 적극적으로 검토해 볼 수 있다.

또한 기본계획 상 일반적인 전면 재개발이 아니라 지역특성 등을 고려하여 수복재 개발, 구역내 보전 건축물을 포함하고 있는 보전형 재개발, 기존 지구단위가 아니라 종합적 계획을 권고하는 등 특별한 계획적 고려가 필요한 지구들도 공공기관의 참여를 통해 시범모델 등을 개발할 필요가 있다. (부록2 참고)

[표 2-4] 서울시 도시환경정비사업 미시행 지구 현황

구 분	지구지정 후 20년 이상	지구지정 후 20년 이하	합계
지구수	159 (67.4%)	77 (32.6%)	236 (100.0%)
미시행면적	255,811.63m ² (38.1%)	414,798.05m ² (61.9%)	670,609.68m ² (100.0%)

1.2 균형발전촉진사업 및 재정비촉진사업

서울시는 기존 개별 지구단위로 이루어지던 정비사업들의 문제점을 해결하고 생활권 단위로 기반시설 등을 함께 정비하는 형태로 정비사업을 수행하는 형태의 뉴타운 사업을 2002년부터 추진하였다. 뉴타운 사업은 크게 주거지 재개발에 초점을 맞춘 뉴타운 사업과 상업·업무 중심의 균형발전촉진사업으로 구분될 수 있다. 이 균형발전촉진사업이 바로 도시환경정비사업과 맞닿아 있다고 볼 수 있다.

그러나 서울시 뉴타운 사업은 상위법에 근거하지 않는 서울시 조례¹⁾에 의한 사업이었고, 이후 중앙정부에 의해 ‘재정비촉진을 위한 특별법’이 제정되고 이에 근거해 재정비촉진지구의 지정이 이루어졌다. 재정비촉진지구 역시 주거중심형과 중심지형으로 나뉘는데 중심지형의 경우 몇 개의 도시환경정비사업지구들을 묶어 광역적인 지역 여건 등을 고려하여 종합적으로 계획하고 정비해나가는 개념이다.

‘도시재정비촉진을 위한 특별법’ 제정 이후 서울시 자체적으로 추진하던 뉴타운 지구 및 균형발전촉진지구는 재정비촉진지구로 전환될 것으로 보인다. 현재 서울시에는 총 10개의 재정비촉진지구(균촉지구 : 4개, 재정비촉진지구 : 6개)가 지정되어 있다. 재정비촉진지구의 경우 기본적으로 전체 계획 수립 및 사업수행과정을 전반적으로 관리하기 위해 총괄사업관리자라는 역할을 두고 있으며, 주택공사를 포함한 공공기관이 이 역할을 수행하도록 규정하고 있다. 또한 개별적으로 사업이 추진되는 일반 정비사업들에 비해 몇 개의 사업단위들이 광역적으로 계획되고 추진되기 때문에 사업시행에 있어서도 공공기관의 역할이 요구될 것으로 보인다.

1) ‘서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례’, 2003.3.15 제정

[표 2-5] 서울시 균형발전촉진지구 및 재정비촉진지구(중심지형) 지정 현황

구 분	지 구	사업방식	면 적	총괄사업 관리자	사업시행자
균형발전 촉진지구	청량리 균형발전촉진지구	도시환경정비사업 (3개구역) 주택재개발사업 (1개구역) 도시계획시설사업	357,700㎡	-	조합
	미아 균형발전촉진지구	도시환경정비사업 (6개구역) 도시계획시설사업	478,599㎡	-	조합, 토지등소유자
	홍제 균형발전촉진지구	도시환경정비사업, 지구단위계획 도시계획시설사업	200,557㎡	-	-
	합정 균형발전촉진지구	도시환경정비사업, 지구단위계획 도시계획시설사업	298,000㎡	-	-
재정비 촉진지구	가리봉 재정비촉진지구	도시환경정비사업 도시계획시설사업	279,110㎡	대한주택공사	대한주택공사
	구의자양 재정비촉진지구	도시환경정비사업 지구단위계획 도시계획시설사업	385,340㎡	-	-
	상봉 재정비촉진지구	도시환경정비사업 지구단위계획 도시계획시설사업	505,738㎡	한국토지공사	-
	천호성내 재정비촉진지구	도시환경정비사업 지구단위계획 도시계획시설사업	277,100㎡	-	조합 토지등소유자
	세운 재정비촉진지구	도시환경정비사업 도시계획시설사업	438,585㎡	SH공사	4구역:SH공사
	창신-송인 재정비촉진지구	지구단위계획, 주택재개발사업, 주거환경정비사업 도시계획시설사업	846,100㎡	대한주택공사 한국토지공사	-

2. 도시환경정비사업 추진방향

향후 서울시 도시환경정비사업 추진의 기본방향은 ‘도시 및 주거환경 정비법’에 의해 수립되는 ‘서울시 도시 및 주거환경 정비 기본계획’ (이전 도심재개발 기본계획)을 통해 확인할 수 있다. 현재 2004년 수립된 기본계획의 재정비를 하고 있는 단계이므로 2004년 수립된 도심재개발 기본계획을 통해 그 방향을 점검해 볼 수 있다.

도시환경정비사업 지구들이 밀집되어 있는 서울 사대문안 도심부의 관리방향은 2000년 큰 전환기를 맞는다. 역사문화적 특성을 보존하면서 재개발을 추진해야 한다는 서울시 도시계획위원회의 권고에 따라 ‘도심부관리기본계획’ (2000)이 수립되었고, 이를 반영하여 2001년 수립된 도심재개발 기본계획을 통해 서울시 도시환경정비사업 또한 새로운 정책방향을 설정하였다.

기본계획에서는 도시환경정비사업에서 공공의 역할을 강화해 나간다는 기조 하에, 일부 지역에 대해서는 정비구역을 해제하거나 수복재개발방식으로 전환하고, 보존가치가 있는 근대 건축물을 포함하는 사업지구에 대해서는 보존재개발수법을 적용하도록 하는 등 기존의 전면적인 철거재개발을 통하여 정형화된 현대적 개발을 추구해오던 일률적인 사업모델에서 한발 더 나아가 다양한 도심재개발 형태를 제시하고 있다. 이러한 새로운 사업모델의 실천을 위해서도 공공기관의 역할은 더욱 요구되고 있다고 할 수 있다.

이후 청계천 복원과 도시및주거환경정비법 제정 등의 여건변화로 2001년 수립된 도심재개발기본계획을 수정·보완하여 ‘서울시 도시및주거환경정비 기본계획-도시환경정비사업부문-’ (2004)을 수립하였다. 이 계획에서 제시하고 있는 서울시 도시환경정비사업의 주요 정책방향은 다음과 같다.²⁾

2) 서울시 도시 및 주거환경 정비 기본계획-도시환경정비사업 부문-, 서울특별시, 2004, p35-37

· 미시행 사업지구의 개발촉진

서울시 도시환경정비구역 총 43개 구역 473개 지구 중 236개 지구가 아직 시행되지 않은 미시행지구이며 이 중 159개 지구는 정비구역으로 지정된 지 20년 이상이 지나도록 사업이 추진되지 못한 장기 미시행지구로 남아있으므로³⁾, 사업성과 공익성이 적절히 조화될 수 있는 수준에서 건축규제를 합리적으로 조정하고, 미시행 사업 촉진을 위해 구역 내 공공시설 용지를 공공이 선투자하고 추후 사업지구별로 정비사업 추진시 비용을 회수할 수 있도록 제안하고 있다.

· 지역특성을 고려한 정비사업 추진

서울의 도심부는 역사성 보전과 도시개발이 조화를 이루어야 할 지역이므로 도심 특성과 조화되도록 사업을 추진한다.

· 공공의 역할 및 지원 강화

도시환경정비사업기금을 통한 공공재정 지출을 확대하고 지원을 강화하는 한편, 도시환경정비사업에서 서울시의 역할 강화를 제안하고 있다. 서울시가 정비사업을 촉진시킬 수 있도록 선도적인 역할을 담당하며, 사업지원, 인허가, 토지주간 이해관계 조정 등에 적극적인 역할을 수행하는 방향으로 제도, 조직, 사업방식 등을 개선해 나갈 것을 제안하고 있다. 그러나 실질적으로 행정기관인 서울시에서 인허가 이외에 직접적으로 사업지원 및 토지주간 이해관계 조정 등에 적극적으로 개입하기는 쉽지 않을 것이며, 이러한 측면에서 공기업의 역할 증대가 요구될 수 있다.

이와 같이 향후 도시환경정비사업의 추진방향을 제시하고 있는 도시환경정비기본 계획에서도 앞으로 장기 미시행되고 있는 사업지구의 사업촉진 및 새로운 개발모델의 적용, 토지주들의 이해관계 조정 등에 공공의 역할 강화를 제안하고 있다.

3) 2004년 발간된 기본계획에서는 서울시 도시환경정비사업 시행현황을 총 43개 구역 489개 지구 중 288개 지구가 아직 시행되지 않은 미시행지구이며 이 중 167개 지구는 정비구역으로 지정된 지 20년 이상이 지나도록 사업이 추진되지 못한 장기 미시행지구로 남아있다고 기록하고 있지만, 2008년 5월 현재 데이터를 기준으로 분석한 결과 이와 약간의 차이를 보이고 있어 본 연구에서는 2008년 분석 데이터를 기준으로 기술하였다.

3. 도시환경정비사업 추진의 주요 이슈

도시환경정비사업의 추진에 있어 가장 중요한 이슈는 바로 갈등관계의 조정에 있다고 해도 과언이 아니다. 도시환경정비사업과 관련된 주체를 크게 토지소유자(조합, 사업시행자), 임차인, 공공으로 요약한다면, 사업추진과정에서의 갈등은 이들 서로 간에 혹은 동일 주체 내에서 다양한 형태로 발생한다.

기존 연구에서 제시하고 있는 도심재개발사업 추진과정에서 발생하는 갈등 양상은 아래 [표 2-6] 에서와 같이 정리될 수 있다.⁴⁾ 이러한 갈등의 주요내용이 일반적으로 도시환경정비사업 추진시 발생할 수 있는 주요 쟁점이라고 볼 수 있을 것이다. 따라서 이러한 쟁점들에 대해 효과적으로 대처하고 문제를 해결해 나갈 수 있는 경험을 축적하는 것이 바로 효과적인 사업관리가 될 것이다. 또한 4장 사례연구에서 실제 사업추진과정에서 나타나는 갈등양상이 이러한 일반적인 갈등양상과 비교해 어떤 특이점이 있는 지를 살펴보는 것도 사례 사업을 이해하는 데 도움이 될 것이다.

[표 2-6] 도심재개발 추진과정에서의 주체간 갈등의 주요 내용

갈등유형	갈등의 주요내용
토지소유자간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> · 조합결성, 개발주체, 개발방식 등과 관련한 문제 · 토지매입, 토지의 평가 및 보상방식에 관한 문제 · 사업비 부담이나 분양 지분의 배분 문제 · 건물설계나 지분의 층수, 위치 문제 · 이주비, 조합운영비 등과 관련한 조합원들간의 갈등
토지소유자와 임차인간의 갈등	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 임차인의 이주 및 생계 보장 대책 문제 · 신축건물에 대한 분양권 및 임대권 문제 · 권리금 보상 문제
토지소유자와 공공의 갈등	<ul style="list-style-type: none"> · 공공에 의해 일방적으로 이루어지는 재개발구역 지정 · 재개발사업계획 및 사업방식과 관련한 갈등 · 구역별 공공용지 부담률, 용적률 등과 관련한 문제 · 각종 심의과정 등 행정절차상의 문제 · 정책변화에 따른 사업성 악화로 갈등
임차인간의 갈등	<ul style="list-style-type: none"> · 이주보상대책과 관련한 기존 세입자들간 이견으로 인한 갈등 · 기존 세입자와 신규 세입자들간의 갈등
임차인과 공공의 갈등	<ul style="list-style-type: none"> · 토지소유자와 임차인간의 갈등이 전환된 민원 등과 같은 간접적인 형태로 나타나는 갈등
공공간의 갈등	<ul style="list-style-type: none"> · 행정조직간의 갈등 : 도시 전체적인 차원에서 접근하는 시(市)와 개별 지역의 성격과 주민의 이해관계에 민감한 구(區)의 대립 · 상위계획 및 하위계획간 상이한 정책추구로 인한 갈등

4) 도심재개발사업의 갈등요인 분석과 해소방안, 한국토지공사, 1997, p63-81 요약정리

서울시에서 SH공사와 대한주택공사와 같은 공공기관이 직접 도시환경정비사업을 시행한 사례는 7개 지구에 지나지 않는다. 그 중 대한주택공사가 1983년 사업시행 인가를 받은 을지로 2가 지구의 사업시행과정에서의 갈등양상을 정리한 내용을 기존연구를 통해 정리해보면 다음 [표 2-7]의 내용과 같다.

[표 2-7] 을지로 2가 지구 도시환경정비사업 추진과정상 갈등내용

갈등유형	갈등의 주요내용
토지소유자와 시행자간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> · 규정에서 정한 보상가격 적용으로 개발이 완료된 주변지역보다 낮은 토지보상가격 책정 · 토지소유자의 집단행동으로 인한 사업지연 · 재개발사업계획과 관련한 갈등 (사업계획과 다른 백화점 입점)
임차인과 시행자간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> · 이주·보상대책과 관련한 영세세입자와 무단 거주자의 철거이전 거부 · 임차인 요구의 집단화로 결국 16동 건물은 행정대집행으로 강제 철거
임차인간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> · 이주·보상대책과 관련한 기존 세입자들간 이견으로 인한 갈등

* '도심재개발사업의 갈등요인 분석과 해소방안', 한국토지공사, 1997, 76-81p 요약정리

공공기관이 직접 사업주체로 등장했던 재개발 사례의 갈등양상을 살펴본 결과 대부분의 도심재개발사업이 민간기업에 의한 토지매수와 단독개발에 의해 이루어져 토지매입문제만 해결되면 이후에는 별다른 갈등양상이 없는 것과는 달리 을지로 2가 사업의 경우 사업완료 이후에도 유치시설 등의 문제와 결부된 지역의 활성화 문제까지도 중요한 갈등 요인으로 작용하는 것을 알 수 있다. 따라서 공공기관이 사업시행자로 나설 경우 주민들이 가지는 기대치가 다양한 형태로 표출되어 보상 문제와 관련되는 사업초기단계 뿐만 아니라 사업완료 이후의 유지관리문제에 대해서도 세심한 주의가 요구됨을 알 수 있다.

이와 같이 기존 도시환경정비사업 추진과정에서의 갈등양상을 통해 본 도시환경정비사업의 주된 쟁점은 시행주체 및 사업방식의 결정, 보상기준, 공공용지 부담률 및 용적률 등의 계획내용, 세입자 대책, 재개발 이후 기능설정 문제 등으로 요약됨을 알 수 있다.

공공기관 도심재개발 참여현황

서울시 도시환경정비사업에 참여한 공공기관의 사업시행 경험은 다음과 같다.

SH공사

· 사업시행 : 1개구역

구역명	적선(2지구)	비고
위 치	종로구 내자동 219	
면 적	1,279.7㎡	
연면적	13,007.82㎡	
용적률	589.08%	
건폐율	39.98%	
층 수	지상15층, 지하6층	
용 도	업무	

대한주택공사

· 사업시행 : 4개구역



<내수(1지구)전경>

구역명	내수 (1지구)	을지로2가 (16,17지구)	마포로1 (52지구)	마포로2 (3지구)	비고
위 치	종로구 내수동 100일대	중구 장교동 39일대	마포구 신공덕동 33-3	마포구 공덕동 298-24	
면 적	5,334.0㎡	22,072.7㎡	15,539.0㎡	3,383.5㎡	
연면적	41,111.02㎡	222,029.35㎡	117,848.97㎡	25,552.29㎡	
용적률	470.43%	653.80%	487.93%	489.61%	
건폐율	51.85%	34.90%	28.99%	52.48%	
층 수	지상16층 지하4층	지상29층 지하4층	지상21층 지하5층	지상21층 지하4층	
용 도	공동주택 (업무,근린)	업무(판매)	주거(근생)	업무 (공동주택)	

한국토지공사

· 사업시행 : 2개구역



<양동(4-1지구)전경>

구역명	양동(4-1지구)	양동(5지구)	비고
위 치	중구 남대문로 5가 500일대	중구 남대문로 5가 267일대	
면 적	2,456.3㎡	6,107.1㎡	
연면적	22,647.00㎡	57,575.00㎡	
용적률	603.10%	597.45%	
건폐율	45.12%	36.06%	
층 수	지상18층, 지하2층	지상20층, 지하4층	
용 도	업무(근린)	업무(판매)	

[표 2-8] 도시환경정비사업 사업시행주체별 특성 비교

구 분	제도 근거	장 점	단 점
직접 사업 시행	토지등 소유자 직접시행 · 토지등소유자가 직접 시행 (도시및주거환경정비법 제8조3항)	· 사업추진의 적극성 · 효율적 사업추진	· 재벌의 도심지 독점 우려 · 잔여지의 무리한 매입으로 지가상승
	조합시행 · 토지등소유자로 구성된 조합을 설립하여 시행 (도시및주거환경정비법 제8조3항)	· 입법 취지와 일치 · 전체 지주의 참여로 개발효과 증대	· 다수일 경우 일정조정의 어려움 · 사업비 확보곤란 · 개발이익 분배시 분쟁 발생 소지 有
	공동시행 · 조합 또는 토지등소유자와 시장·군수, 대한주택공사 등 한국토지공사, 건설업자, 등록사업자 또는 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 자와 공동으로 시행 (도시및주거환경정비법 제8조3항)	· 사업비 조달 및 기술 문제 해결 · 조합시행의 발전된 형태로 사업추진이 용이	· 소유자의 개발이익 저하 · 개발이익 분배시 소유자와 공동시행자간 분쟁 우려
시장·군수 또는 공사 등의 사업시행	· 다음의 경우 시장·군수가 직접 정비사업을 시행 또는 시장·군수가 토지등소유자로서 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 자(제1호 및 제2호의 경우에 한함) 또는 주택공사 등을 사업시행자로 지정하여 정비사업을 시행 1. 천재·지변 그 밖의 불가피한 사유로 인하여 긴급히 정비사업을 시행할 필요한 때 2. 정비사업시행 예정일부터 2년 이내에 사업시행인가를 신청하지 아니하거나 사업시행인가를 신청한 내용이 위법 또는 부당하다고 인정되는 때(주택재건축사업의 경우 제외) 3. 지방자치단체의 장이 시행하는 도시계획사업과 병행하여 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정되는 때 4. 순환정비방식에 의하여 정비사업을 시행할 때 5. 사업시행인가가 취소된 때 6. 당해 정비구역안의 국·공유지면적이 전체 토지면적의 2분의 1 이상인 때 7. 당해 정비구역안의 토지면적 2분의 1 이상의 토지소유자와 토지등소유자의 3분의 2 이상이 시장·군수 또는 주택공사등을 사업시행자로 지정할 것을 요청하는 때 (도시및주거환경정비법 제8조4항)	· 재개발사업의 활성화 · 공공기관의 공신력과 자금 활용으로 사업의 난제 해결이 가능	· 공공성과 영리성의 조화 유지에 어려움
제3개발자에 의한 사업시행	· 정비구역안의 토지면적 50%이상 소유한 자로 토지등의 소유자의 50%이상 추천을 받은자 · 민관합동법인(민간투자사업의 부대사업으로 시행하는 경우)으로 토지등소유자 50%이상 추천 받은자 · 토지면적 1/3이상 토지를 신탁받은 부동산 신탁회사	· 도시정비가 필요한 지구에 대한 재개발 사업의 활성화 · 답보된 사업의 소속한 추진 가능	· 특정인의 개발로 인한 민원 야기 우려

제3장 도시환경정비사업과 공공기관의 역할

1. 도시환경정비사업 추진의 문제와 한계
2. 공공기관 참여에 관한 제도적 규정
3. 외국의 도시정비관련 기관의 운영사례
4. 공공기관의 참여방향
5. 공공기관의 역할에 대한 인식



1. 도시환경정비사업 추진의 문제와 한계

1.1 기존 도시환경정비사업의 문제와 한계

도심재개발과 관련된 기존 연구들에서는 여러 형태로 도심재개발 사업에 대한 문제를 제기하고 있다. 기존연구들에서 지적되는 문제점들은 다음과 같이 요약될 수 있다.⁵⁾

먼저 사업방식 측면에 관련된 문제들이다. 재개발 사업수법이 전면철거재개발의 형태로만 진행되어 보전 및 수복가치가 있는 전통건조물이 소실되거나 개발된 건물형태가 획일적인 오피스 빌딩의 형태로 도시경관의 획일화를 야기한다는 것이다. 또한 대부분의 도심재개발사업이 대기업 및 대지주에 의한 전면매수방법을 통해 이루어졌다. 그런데 이런 방식으로 토지를 매수하고 건축비용을 부담할 자본과 건설 및 분양할 수 있는 능력을 가지고 있는 주체는 한정적이라 대부분 민간 대기업에 의해 도시환경정비사업들이 진행되어 왔다. 이 과정에서 영세지주들과 세입자들이 배제되고 공공성이 결여되는 문제들이 발생되어 왔다.

도시환경 측면에서 보면 구역 내 개별 지구 위주의 개발로 주변지구들과의 연계성이 부족한 업무시설 위주의 대형고층건물들이 들어섬으로 해서 기존 지역이 가졌던 활기가 사라지고 가로의 사유화 등 공공공간의 질이 오히려 더 떨어진다는 비판도 있다. 이러한 개별지구 위주의 개발은 주변지역과의 관계측면에서도 문제이며 생활권 단위로 봤을 때 기반시설 여건 등도 광역적으로 고려되지 않아 기존 도시계획 체계와 부조화되는 현상이 나타나고 필요로 되는 공공시설도 제대로 확보되지 않는 문제들이 발생하고 있다. 또한 무분별한 지구 지정으로 지역의 환경개선이 더 이상 되지 않은 채 재개발도 이루어지지 않아 지역이 더욱더 슬럼화 되는 현상도 나타나고 있다.

5) 도시정비사업의 실태분석과 공공의 역할에 관한 연구, 대한주택공사 주택연구소, 1998, p15-16, 도심노후지역 활성화 방안과 공공의 역할, 대한주택공사, 2001, p68-72 요약 정리

1.2 공공(기관)의 역할 확대 필요성

기존의 도시환경정비사업들이 가지는 자기구역 중심적, 사공간 중심적 개발, 수익성 없는 지구의 방치, 저소득 계층의 소외문제, 사업추진 과정 상의 갈등문제 등의 개선을 위해서는 공공 혹은 공공기관의 선도적 역할이 필요하다.

일반적으로 노후화된 시가지 재개발은 수익성이 없기 때문에 선진국에서는 정부가 상당한 재정지원을 하고 있는 것과는 달리 우리나라의 경우 민간개발업체들의 자급에 의존하면서 사업단위별로 단기간의 개발이익으로 비용을 충당하는 자금조달 구조를 지니면서 도시환경정비사업 자체가 지나치게 민간영역에서 이루어지는 사업으로 인식되어 왔다.

그에 반해 도시환경정비사업과 관련한 공공의 역할은 매우 단순했다. 서울시와 같은 행정기관들은 규정에 따라 인허가 절차를 진행하는 역할만을 수행하고 있다. 기성 시가지 정비사업은 도시환경정비사업 등 사업유형에 관계없이 이해당사자가 다양하고 이해관계 역시 매우 복잡한 사업구조를 지니고 있다. 선진국에서는 공공 행정 및 재개발수행기관의 기능이 단순한 행정적 관리나 사업시행자 역할에서 벗어나 다양한 이해관계를 조정하면서 각각의 재개발이 일정한 계획목표에 따라 이루어지도록 유도하고 지원하는 역할을 위주로 하고 있다. 미국, 일본, 영국 등 선진외국의 경우 재개발관련 공공기관이 재개발사업에 참여하는 여러 관계자들의 의견을 상호조정하여 사업이 원활히 추진될 수 있도록 하는 조정자(coordinator)로서의 역할을 하는 등 다양한 참여주체들과의 협력체제, 네트워크체제를 통해 재개발을 유도, 촉진하고 관리하는 역할을 포함해 다양한 형태로 기성시가지 정비사업에 참여하고 있다.⁶⁾

기존의 도시환경정비사업의 문제점을 살펴 볼 때, 향후 신속하고 강력한 사업시행, 사업성이 낮은 곳의 도시정비, 민간투자 유도를 위한 지렛대 역할, 블록단위의 도시정비 시행, 사업의 원활한 추진을 위한 코디네이터 역할, 대규모 사업의 원활한 수행 등의 역할을 공공기관이 좀 더 적극적으로 추진할 필요가 있을 것으로 보인다.

6) 공공의 재개발사업 확대방안, 대한주택공사 주택연구소, 2000, p26-28

2. 공공기관 참여에 관한 제도적 규정

현재 도시환경정비사업 관련 제도 규정은 크게 ‘도시 및 주거환경 정비법(이하 도정법)’에 의한 규정과 ‘도시 재정비 촉진을 위한 특별법(이하 도촉법)’에 의한 규정으로 나눌 수 있다. 도시환경정비사업은 도정법에 규정된 사업방식이므로 일반적인 도시환경정비사업의 참여에 관한 사항은 도정법에 규정되어 있다. 도정법에 의한 사업보다는 좀 더 광역적인 계획과 추진을 추구하는 재정비촉진사업은 그 자체가 도정법에 의한 주거환경개선사업, 주택재개발, 재건축, 도시환경정비사업, 도시개발사업, 시장정비사업, 도시계획시설사업 등을 사업수단으로 하고 있어 도정법과 함께 도촉법에 대한 검토가 필요하다.

도정법에서는 사업시행과 관련하여 몇 가지의 참여 형태를 규정하고 있다. 조합이나 토지소유자 과반수 동의를 얻어 공사를 공동시행자로 지정하여 조합과 사업을 공동으로 시행하는 방식, 법에서 규정하고 있는 요건에 해당할 경우 시장이 공사를 사업시행자로 지정하여 직접 사업을 시행하는 방식, 마지막으로 조합 등이 사업을 계속 추진하기 어려워 정비사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정될 때 시장 등이 공사를 사업대행자로 지정하는 방식 등이 현재 도정법에서 규정된 공공기관의 사업참여 형태이다. 이와 같이 도정법 상 공사 등이 참여할 수 있는 형태는 모두 사업시행과 관련된 것으로 볼 수 있다.

[표 3-1] ‘도시 및 주거환경 정비법’ 상 공공기관의 참여 가능성

구분	참여유형/역할	관련제도
도시및주거 환경정비법 (도시환경정 비사업관련)	조합과 공동시행	(도시및주거환경정비법 제8조3항) · 조합 또는 토지등소유자가 과반수 동의를 얻어 시장·군수, 대 한주택공사 등 한국토지공사, 건설업자, 등록사업자 또는 신 탁회사, 한국감정원과 공동으로 시행 할 수 있음
	직접사업시행	(도시및주거환경정비법 제8조4항) · 다음의 경우 시장·군수가 직접 정비사업을 시행 또는 시장·군 수가 토지등소유자로서 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 자 (제1호 및 제2호의 경우에 한함) 또는 대한주택공사 등을 사 업시행자로 지정하여 정비사업을 시행 1. 천재·지변 그 밖의 불가피한 사유로 인하여 긴급히 정비사 업을 시행할 필요한 때 2. 정비사업시행 예정일로부터 2년 이내에 사업시행인가를 신청 하지 아니하거나 사업시행인가를 신청한 내용이 위법 또는 부당하다고 인정되는 때(주택재건축사업의 경우 제외) 3. 지방자치단체의 장이 시행하는 도시계획사업과 병행하여 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정되는 때 4. 순환정비방식에 의하여 정비사업을 시행할 때 5. 사업시행인가가 취소된 때 6. 당해 정비구역안의 국·공유지면적이 전체 토지면적의 2분 의 1 이상인 때 7. 당해 정비구역안의 토지면적 2분의 1 이상의 토지소유자와 토지등소유자의 3분의 2 이상이 시장·군수 또는 대한주택 공사등을 사업시행자로 지정할 것을 요청하는 때
	사업대행 (시장/군수가 공사 등을 사업대행자로 지정)	(도시및주거환경정비법 제9조1항) 다음 1에 해당될 때 시장·군수가 직접 정비사업을 시행하거나 지정개발자 또는 대한주택공사 등으로 하여금 조합 또는 토지 소유자를 대신하여 정비사업을 시행하게 할 수 있음 1. 정비사업을 조합 또는 토지등소유자가 계속 추진하기 어려 워 정비사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 때

도정법에서 규정하고 있는 각각의 도시정비사업들을 좀 더 광역적 측면에서 접근하고 있는 도축법에서는 공공기관의 역할은 사업시행자의 역할과 함께 총괄사업관리자라는 새로운 역할모델을 제시하고 있다. 도정법에서의 사업시행과 마찬가지로 도축법에서도 도시재정비촉진지구내 도정법에 의한 사업들은 소유자 과반수 동意的 있을 경우 공사 등을 사업시행자로 지정할 수 있도록 규정하고 있고, 특히 사업시행의 촉진을 위해 재정비촉진계획 결정고시 후 2년 이내 조합설립인가를 받지 못하거나 3년 이내 사업시행인가를 받지 못한 경우에는 총괄사업관리자를 사업시행자로 우선지정할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 총괄사업관리자는 재정비촉진지구의 계획 수립 및 사업 추진과정 전반에 관한 관리업무와 함께 사업추진이 지연될 경우 사업시행자로 우선 지정될 수 있는 중요한 역할을 맡고 있으며, 전반적 사업관리에 관한 공공성을 고려하여 이 역할을 주택공사 및 지방 공사 등 공공기관만이 수행할 수 있도록 제도적으로 한정하고 있다. 이에 따라 향후 이들 공공기관 간에 총괄사업관리자 업무에 대한 경쟁구도가 형성될 것으로 보인다.

[표 3-2] ‘도시 재정비 촉진을 위한 특별법’ 상 공공기관의 참여 가능성

구 분	참여유형/역할	관련제도
도시재정비 촉진을 위한 특별법	총괄사업관리자	제14조 · 대한주택공사, 지방공사, 한국토지공사를 총괄사업관리자로 지정할 수 있음.
	사업시행	제15조(사업시행자) · 도정법에 의한 사업은 토지 소유자의 과반수 동의가 있는 경우 시장이 직접 시행하거나 대한주택공사, 지방공사, 한국토지공사(도시환경정비사업에 한함)를 사업시행자로 지정할 수 있음. 제18조(사업시행의 촉진) · 사업시행의 촉진을 위해 시장·군수·구청장이 직접 시행하거나 총괄사업관리자를 사업시행자로 우선 지정할 수 있음. - 재정비촉진계획 결정고시 후 2년 이내 조합설립인가를 받지 못한 경우 - 3년 이내 사업시행인가를 받지 못한 경우

3. 외국의 도시정비관련 기관의 운영사례

일본, 영국, 독일 등 선진국가들의 경우 도시정비 관련 업무를 수행하는 공공기관들이 설립되어 있다. 이런 공공기관들 중에는 초기부터 도시정비관련 업무를 목적으로 설립된 곳들도 있으나 SH공사나 대한주택공사처럼 공공주택 건립을 주요 업무영역으로 설립되었다가 도시적 요구의 변화로 점차 그 영역을 기성 시가지 정비 부분으로 확장한 곳도 있다. 대표적으로 일본의 도시재생기구(UR)가 이와 같은 역할변화를 통해 형성된 기관이라 할 수 있다.

일본은 우리나라와 여러 측면에서 유사한 도시적 고민과 해결방향을 지니고 있으므로, 일본 도시재생기구의 형성과정과 현재의 업무영역 및 역할을 살펴보는 것은 우리에게도 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

· 도시재생기구 형성과정

▷ 일본주택공단(1955~1981) : 주택난에 처해있는 노동자를 대상으로 대규모 택지개발사업을 실시하여 내화구조의 집합주택을 대도시를 중심으로 대량건설하여 보다 건전한 시가지를 형성할 목적으로 설립

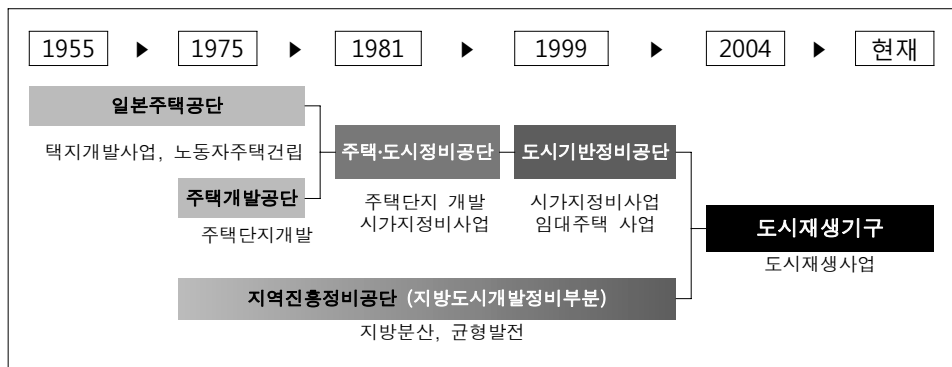
▷ 지역진흥정비공단(1974~2004) : 대도시에 집중된 인구나 산업을 지방으로 분산시키고 지방산업의 자립적 성장을 촉진하기 위한 지원을 실행, 토지의 균형적인 발전과 지역의 진흥을 위해 설립

▷ 주택개발공단(1975~1981) : 인구와 산업의 집중에 의해 눈에 띄게 주택이 부족해진 대도시 주변 지역에 대규모 주택지를 만들고 공공시설, 교통시설을 건설하여 주민의 생활안정과 복리의 증진을 촉진하기 위해 설립

▷ 주택·도시정비공단(1981~1999) : 주택사정의 개선이 특별히 필요한 대도시 지역에 있어서 양호한 거주환경의 집합주택과 주택지를 대규모로 제공함과 동시에 시가지 정비, 도시재개발 추진, 도시공원을 건설하기 위해 설립

- ▷ 도시기반정비공단(1999~2004) : 대도시지역 등의 거주환경의 향상, 도시기능의 증진을 위한 시가지 정비개선, 나아가 임대주택의 공급, 관리와 국민생활의 안정적 향상과 경제발전에 기여하기 위해 설립
- ▷ 독립행정법인 도시재생기구(2004.7.1~현재) : 도시공단이 배양해온 기술과 노하우로 어번 르네상스 프로듀서로서 도시재생의 실현을 위해 설립

[그림 3-1] 일본 도시재생기구의 형성과정 및 역할변화



· 도시재생기구의 주요 업무내용

도시재생기구의 주요 업무는 대도시 및 지방도시의 중심지에 대해 시가지 정비개선사업을 실시하고 임대주택을 공급, 지원하는 업무로 요약될 수 있다. 도시재생기구의 설립목적과 주요한 업무 영역은 도시재생기구법을 통해 확인할 수 있다. 도시재생기구법에서는 사회경제정세의 변화에 대응한 도시기능의 고도화 및 거주환경의 향상을 통해 도시재생을 추진하고, 도시기반정비공단으로부터 계승한 임대주택 등의 관리 등에 관한 업무를 행하고, 양호한 거주환경을 제공하기 위한 임대주택의 안정적 확보를 통해 도시의 건전한 발전과 국민생활의 안정향상에 기여하는 것을 목적으로 한다고 밝히고 있다.⁷⁾

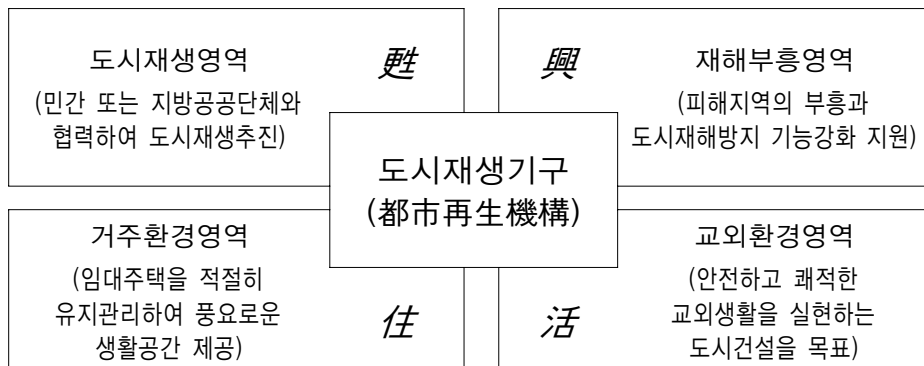
설립목적을 바탕으로 현재 도시재생기구의 업무영역은 크게 도시재생영역, 재해부흥영역, 거주환경영역, 교외환경영역으로 구분될 수 있다. 각 업무영역의 구체적인 업무내용은 다음 [표 3-3] 과 같다.

7) 독립행정법인 도시재생기구법 제3조

이 중 특히 도시재생영역의 활동은 도시재생의 프로듀서로서 코디네이터의 역할을 위탁받아 토지이용계획안의 책정, 토지소유자 및 민간사업자-지방공공단체-UR 도시기구 등으로 구성된 협의회를 설립, 관계기관과 단체의 이해관계를 조정하고 전체 계획 및 일정 조정, 역할 분담 등을 결정한다. 또한 사업참여를 통해 토지의 일부를 획득, 정비하고 토지임대 및 기반시설 정비를 실시하여 민간에 의한 도시재생사업의 추진을 지원하는 역할을 수행하기도 한다.

[표 3-3] 일본 도시재생기구의 업무영역

업무영역	주요역할
도시재생영역	도시재생 프로듀서로서 도시재생의 구상과 기획, 제반조건의 정비 등을 코디네이터하거나 파트너로서 사업에 참여하는 등 민간에 의한 도시재생을 추진하고 지방공공단체 등과 제휴하여 전국도시재생의 추진에 기여 ① 산업구조의 전환에 따른 대규모 토지이용 개편 ② 도시의 생활·교류·경제 거점 형성 ③ 도시의 재해대비를 강화, 밀집 시가지의 개선 ④ 민간임대주택의 공급지원 등을 통한 살기 좋은 주택시가지 형성 ⑤ 기존 임대주택을 활용한 지역 생활거점의 정비
재해부흥영역	재해 피해지의 부흥사업과 도시의 방재기능의 강화를 지원
거주환경영역	구 도시기반정비공단으로부터 계승한 약 77만호의 임대주택을 적절히 관리하여 거주자의 안전을 도모하고, 장애물 제로화, 방배치개선, 사회여건 변화에 따라 설비수준이 향상된 임대주택의 공급, 옥외환경의 정비, 재건축사업 등, 주거단지의 종합적인 재생사업을 수행
교외환경영역	어린이, 노약자에 대한 배려, 환경공생, 안전·안심하고 살 수 있는 마을 만들기를 테마로 지역의 특성을 살리고, 매력있는 교외나 지방거주를 실현



4. 공공기관의 참여방향

4.1 공공의 참여방향

앞에서 살펴본 바와 같이 기존 도시환경정비사업 추진과정상 문제점 및 이의 개선을 위한 방향 및 일본의 도시재생기구와 같은 외국의 재개발 관련 공공기관들의 설립배경을 통해 우리 상황에서의 재개발 관련 공공기관의 역할을 유추해 볼 수 있을 것이다. 이를 종합하여 기존 도시환경정비사업 추진과정에서 발생하는 문제점들을 개선하면서 효과적이고 계획적으로 중심 시가지의 정비를 추진하기 위해 공공기관의 참여 필요성과 참여 방향은 다음과 같이 요약될 수 있다.

· 신속하고 강력한 사업시행

도심내 낙후지역이 입지적으로 매우 중요하여 도시공간에 미치는 영향력이 크거나 도시 정책적 측면에서 정비가 시급할 경우 강력하고 신속한 사업시행을 위해 공공기관의 역할이 필요할 수 있다. 세운재정비촉진사업 등이 이와 유사한 형태라고 볼 수 있다. 청계천 복원 등으로 도심 내에서 차지하는 입지적 중요성이 커졌고 서울 도심 남북축 조성이라는 정책추진을 위해 신속한 사업추진이 필요했다.

· 사업성이 낮은 곳의 도시정비

도시정비의 필요성은 높으나 입지적 여건, 지가 등으로 인하여 사업성이 낮아 민간건설업체들이 기피하는 지역에 재개발을 시행하는 경우를 고려해 볼 수 있다. 서울의 경우 20년 이상 미시행된 상태로 남아있는 도시환경정비사업지구 등을 고려해볼 수 있다. 20년 이상 사업이 시행되지 않으면서 지역환경개선을 위한 다른 갱신작업도 이루어지고 있지 않아 지역의 슬럼화가 우려되는 곳들이다. 이러한 지구들의 사업시행을 직접 맡거나 혹은 재개발이 이루어 질 수 있도록 기반시설 선투자 등의 공공투자를 확대하는 것도 중요한 역할이 될 수 있을 것이다.

· 지구단위(대규모)의 도시정비 시행

넓은 지역에 여러 개의 사업지구가 분포되어 종합적인 정비가 요구되는 경우이다. 최근의 재정비촉진지구 등이 이러한 유형의 사업형태일 수 있다. 여러 개의 정비사업지구들이 광역적으로 정비됨으로 개발에 따른 리스크와 재원조달의 규모가 커지고 이해관계도 더욱더 복잡해지는 개발형태여서 공공기관의 사업 참여가 더욱 필요한 개발형태라고 할 수 있다. 도촉법에 의한 재정비촉진사업이 이에 해당한다고 할 수 있다. 현재 SH공사가 참여하고 있는 세운4구역 도시환경정비사업 역시 이러한 맥락에서 공공기관에 사업시행을 맡겼다고 할 수 있다.

· 민간투자의 유도를 위한 지렛대 역할

민간투자가 이루어지지 않는 지역에 대해 공공이 도시기반시설 등의 정비에 선투자하여 민간투자를 유치하는 경우이다. 우리의 경우 이전 주거환경개선사업 혹은 최근의 재정비촉진사업에서 총괄사업관리자가 기반시설의 선투자를 시행하는 것과 유사한 형태로 볼 수 있다.

국가 및 지자체에 의해 통제 받는 공사(공기업)가 민간투자를 활성화시키는 메커니즘으로 작용할 수 있다. 공사는 특정지역에서 특수한 목적을 가진 단일의사 기구로써 개발사업의 신속한 집행을 촉진하는 행정절차를 채택함으로써 보다 신속하고 효과적인 재생사업을 추진할 수 있게 하고, 민간에게는 정치적 안정성을 제공함으로써 그 자체가 투자를 위한 인센티브로 인식될 수 있다.

· 사업의 원활한 추진을 위한 코디네이터 역할

사업 코디네이터 역할은 복잡한 재개발의 여러 단계에서 사업추진의 원활화를 위한 촉진제 역할의 수행 필요성 때문에 자주 거론되고 있다. 계획수립단계에서부터 주민협의, 사업시행, 기술지원, 자금조달 등에 이르기까지 여러 측면에서 공공기관의 기여가 필요하다. 재정비촉진사업에서 총괄사업관리자의 역할을 도입한 것도 이러한 이유 때문이라 할 수 있다. 계획과정을 통해 사업구역간, 이해관계자들 간의 이해를 조정하는 일은 계획권한이 공공에 있기에 가능한 일일 것이다. 향후

재정비촉진지구 이외에도 이와 같은 역할을 수행하기 위해서는 계획을 총괄하는 권한을 공공이 가지거나, 공공을 대신하는 공기업, 혹은 공기업과 민간이 공동으로 사업을 시행하는 구조에서만 운영이 가능할 것이다. 재정비촉진사업뿐만 아니라 일반 도시환경정비사업 및 주택재개발사업에서도 이와 같은 코디네이터 역할이 향후 더욱더 요구될 것으로 예상된다. 하지만 현재 SH공사를 비롯한 공기업들은 도시정비사업에 있어 사업시행자로서의 경험도 충분히 축적되어 있지 못한 상태이다. 각 공공기관들이 도시정비사업에서의 경험축적과 총괄사업관리자 역할 수행을 통해 코디네이터 역할에 대한 개념 정립이 필요한 단계라고 할 수 있다.

· 행정기관의 재개발 및 도시정비관련 정책 대행

재개발과 도시정비에 관한 서울시 및 서울시 자치구들의 정책과 행정을 대행하는 역할이다. 국가적 정책의 경우 국가설립 공공기관인 대한주택공사와 한국토지공사 존재하나 서울시는 다른 도시들과는 확연히 다른 도시적 특성을 가지고 있고 지역 내에서의 경험 축적이 무엇보다 중요하므로 SH공사의 정책대행이 필요한 상황이다.

· 관민파트너십에서 다원적 파트너십 개발

일본의 도시기반정비공단의 경우 민간기업, 지방자치단체, 은행 등을 공동 파트너로 하여 사업을 시행하는 경우가 많다. 우리의 경우에도 도시환경정비사업을 포함한 다양한 도시재생 프로젝트의 규모도 커지고 파트너십의 형태도 다양해지고 있다. 단순히 관민 파트너십의 형태에서 더욱 확대되어 금융권과 민간 건설회사, 지자체 등이 포함된 포괄적 형태의 파트너십이 구성되고 있어 이 가운데에서 사업시행과 관리 능력을 동시에 갖추고 있는 공공기관이 이러한 파트너십 내에서 민관의 균형을 견지하면서 사업추진에 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

4.2 SH공사의 참여모델

가. SH공사 경영여건 및 향후 성장전략

서울이라는 제한된 사업영역을 가지고 있는 SH공사는 서울이 이미 신규택지를 확보하는 것이 쉽지 않은 상태로 도시재생에 관심을 기울이지 않을 수 없는 내외부적 여건에 부딪치고 있다.

SH공사와 같은 공공기관은 단순한 수익성과 시장성만을 목적으로 사업진출의 당위성을 확보할 수 없으며, 공공성 확보라는 명확한 목표가 있어야지만 사업참여의 당위성을 부여받을 수 있을 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 기존의 도시환경정비사업을 포함한 도시정비사업들이 내포하고 있는 문제점들이 많았고, 특히 공공성 확보가 절실히 요구되는 시점이며, 이런 측면에서 재정비촉진지구의 경우 총괄사업관리자라는 새로운 조정자 역할이 도입되었을 뿐만 아니라 기본적으로 계획권한을 공공이 가짐으로서 사업의 공공성 확보를 추구하고 있다.

공공기관의 도시정비사업 참여의 중요한 기준은 공공성이다. 민간이 담당해낼 수 있는 시장을 공공기관이 경쟁적으로 잠식해가는 것이 아니라, 민간에 의한 사업시행이 어려운 부분의 참여, 민간의 참여를 유도하기 위한 혹은 사업진행이 잘 되도록 도와주는 작업으로의 공공기관의 사업 참여 등이 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

향후 도시재생사업에서 공공기관의 역할은 더욱 중요해질 것이며, 총괄사업관리자의 역할을 두고 대한주택공사, 한국토지공사와 같은 다른 공공기관과의 경쟁이 불가피할 것이다. 그러나 전국을 사업대상으로 하는 대한주택공사나 한국토지공사와는 달리 SH공사는 서울이라는 한정된 공간 내에서 사업을 진행해야 하는 만큼 서울지역내 도시재생사업에 대해서는 적극적으로 참여하고 역량을 키워나갈 필요가 있다.⁸⁾

8) 대한주택공사의 경우 서울시 영등포 신길뉴타운, 동작구 노량진뉴타운, 강북구 미아뉴타운 등 서울시 뉴타운사업 뿐만 아니라, 경기도 및 부산광역시와도 양해각서(MOU)를 체결하여 기성시가지의 주거환경개선과 도시기능 회복을 위한 재정비촉진사업에도 적극 참여하고 있는 것으로 나타났다. 현재 진행 중인 재정비촉진사업은 2008년 4월 14일(국토해양부 자료 참조) 현재 총 51개 지구이며 이중 대한주택공사가 참여하는 지구는 19개이다

SH공사가 도시정비사업 추진과정에서 공공성을 확보하고 다양한 형태로 도시정비사업에 참여하기에는 아직 경험과 역량이 부족한 것이 사실이며, 현재 그러한 역량을 쌓아가고 있는 단계라고 할 수 있다. 그러나 SH공사는 서울이라는 대도시 내에서 복잡한 이해관계를 정리하면서 사업을 추진한 경험이 많고, 특히 보상과 관련해서는 충분한 노하우가 축적되어 있다고 볼 수 있다. 민간업체에 비해 사업의 수익구조를 투명하게 운영할 수 있고 사업추진과정에서도 자금 입출금의 투명성과 신뢰성을 지닐 수 있다. 또한 대규모 프로젝트의 시행시 안정적인 재원조달 계획이 가능하고, 공사가 소유하고 있는 서울시내 임대주택을 활용하여 다양한 형태의 이주대책 수립 및 순환재개발 방식의 도입 가능성도 높으며, 서울시 및 자치구와 협조 시스템도 효과적으로 구축할 수 있다는 점에서 강점을 지닐 수 있을 것이다.

반면 신규택지개발사업 및 주택건설사업에 비해 기성시가지 정비사업 참여의 경험이 상대적으로 부족하고, 시장환경분석 등 사업기획능력이 민간에 비해 미흡한 측면이 있다. 또한 내부적으로 도시재생 관련 전문인력도 부족하고 주택 이외의 복합시설 시행과 관리운영 경험이 부족한 것은 약점으로 지적될 수 있다. 향후 내부적으로 도시정비사업관련 전문인력을 양성하고 현재 참여하는 도시정비사업들을 통해 사업 시행 및 관리 역량을 더욱 향상 시킬 필요가 있다.

[표 3-4] SH공사 도시정비사업 참여 강점과 약점

강 점	약 점
<ul style="list-style-type: none"> · 서울지역에서 복잡한 이해관계를 정리하고 사업을 추진한 경험이 많고, 특히 보상과 관련해서는 충분한 노하우가 축적 · 민간업체 대비 수익구조와 사업추진과정에서 투명성과 신뢰성을 지님 · 민간대비 안정적인 재원조달계획이 가능 · 서울지역내 임대주택을 다량 보유하고 있어 이주대책 수립에 다양성을 부여할 수 있고, 순환재개발 방식의 도입 가능성도 충분 · 서울시 및 자치구와 협조 시스템 구축 용이 	<ul style="list-style-type: none"> · 신규택지개발사업에 비해 기성시가지 재생사업 경험 부족 · 시장환경분석 기능 등 사업기획능력이 민간에 비해 미흡 · 도시재생관련 전문인력 부족(도시계획직 없음) · 유연성 있는 보상업무 추진이 어려워 보상지연시 사업공정 지연으로 이어질 수 있음. · 복합시설 운영관리 경험이 미흡

SH공사의 향후 중장기 성장전략 및 재정운영전략 수립을 위한 조직, 경영진단에 서도 SH공사의 전체적인 전략방향은 현재의 주요 사업영역인 택지개발사업, 주택 건설사업, 도시재생 관련사업, 임대주택 관리사업에서 도시재생사업과 임대주택 관리사업으로 전환되어야 한다고 보고 있다. 이를 위해 임대주택 건설 이외의 사업영역에서 성장전략 시나리오를 준비해야하며, 향후 성공가능 사업영역으로는 도시재생사업이 가장 유망한 것으로 보고 있다.⁹⁾

9) 서울특별시 SH공사 중장기 성장전략 및 재정운영전략 수립을 위한 조직·경영진단, 서울특별시 SH공사, 2008, p166-194

[표 3-5] 주요 공공기관 도시재생사업 추진 조직

기관	SH공사	대한주택공사	한국토지공사
조직 구성	<ul style="list-style-type: none"> · 개발계획실 내 도시정비팀 · 사업2본부 내 세운사업단 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시재생사업본부내 4처로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시사업처내 도시재생기획단
담당 업무	<ul style="list-style-type: none"> · 균형발전촉진지구 사업 확보 · 재개발, 재건축, 주거 및 도시 환경 정비, 재래시장 활성화 사업, 리모델링 사업 확보 · 총괄사업관리자 업무 	<ul style="list-style-type: none"> ① 도시재생계획처 <ul style="list-style-type: none"> · 도시정비사업 법령 및 정책검토 · 주거환경개선사업 재결, 공급현황 등 · 거점확산형 주거환경개선 시범사업 추진 ② 도시재생사업처 <ul style="list-style-type: none"> · 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업에 관한 업무 ③ 광역재정비사업처 <ul style="list-style-type: none"> · 총괄사업관리자 · 전략적 도시재생사업 · 산업단지 및 공업지역 재정비사업 ④ 도시재생기술처 <ul style="list-style-type: none"> · 도시재생사업 설계업무 총괄 · 도시재생사업 계획, 기본, 실시설계 업무 · 도시재생사업 견적, 발주 업무 총괄 · 도시재생사업 건설관리 총괄 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시환경정비사업 참여 검토 · 총괄사업관리자 참여
현재 추진 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 세운상가 일대 도시계획시설 관련 보상업무 · 총괄사업관리자업무 <ul style="list-style-type: none"> - 세운재정비촉진지구 - 한남재정비촉진지구 - 수색증산지구 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택재개발사업 <ul style="list-style-type: none"> - 성남중동3, 단대 등 · 주택재건축사업 <ul style="list-style-type: none"> - 성남 하대원, 서울사당 등 · 도시환경정비사업 <ul style="list-style-type: none"> - 마포로1-52 등 · 도시개발사업 <ul style="list-style-type: none"> - 인천 가정오거리 등 · 리모델링사업 : 마포용강 · 도시재정비촉진사업 <ul style="list-style-type: none"> - 부천시 총괄사업관리자 - 대전, 부산, 아산 등 협약 체결 · 컨설팅 업무 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시개발사업 : 행당지구 (공장, 야적장, 주거 일부, 내대지) · 이적지 개발사업 : 영등포교정시설 · 재정비촉진지구 총괄관리자 : 중랑상봉, 광진 구의자양, 종로창신송인

나. 참여모델

앞에서 살펴본 것과 같이 현재 제도적 테두리 내에서 SH공사의 도시정비사업 참여에 관한 사항은 크게 사업시행과 총괄사업관리자 정도의 역할이라고 할 수 있다. 이를 바탕으로 해외 선진국들의 도시재개발 관련 공공기관의 역할 및 향후 서울시의 도시환경정비사업 추진방향을 바탕으로 앞으로 SH공사가 도시정비사업 특히 도시환경정비사업과 관련해서 고려해 볼 수 있는 역할은 다음과 같다.

* 재개발 컨설턴트

도시정비사업에서의 기반시설 정비자에서 역할을 좀 더 확대하여 도시정비사업을 추진할 때 사업계획의 작성에서부터 사업완료단계까지 필요한 각종 행정사항, 수행방법, 자금확보, 분양, 관리 등 제반사항에 대하여 자문과 상담하는 역할을 수행하는 일종의 정비사업 컨설턴트의 역할을 고려해볼 수 있다.

일본의 도시재생기구(UR)의 경우 지자체, 재개발 준비조합 등으로부터 조사를 수탁받거나 정비사업 추진을 위한 사업계획 작성 등을 대행하고 있다.

SH공사의 경우에도 현재에는 도시정비사업 수행에 관한 경험이 많이 축적되지 않아 민간을 대상으로 적극적인 컨설턴트의 역할을 수행하기는 어렵겠지만, 기본적으로 그 동안의 택지개발사업 및 주택건설사업을 통해 축적된 토지보상, 주택건설 계획수립 및 집행, 분양 등의 경험을 바탕으로, 도시정비사업의 시행과 총괄사업관리자 업무수행 경험이 축적된 이후 정비사업의 컨설턴트 역할을 고려해 볼 수 있을 것으로 보인다.

따라서 어느 정도의 역량이 축적된 이후 서울시 자치구와의 업무협약을 통해 해당 자치구내 재개발지역의 사업추진을 통합적으로 관리하는 컨설턴트 혹은 코디네이터의 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

일본 UR의 사업 코디네이터 역할

구상 및 계획단계	<ul style="list-style-type: none"> · 정비구상의 책정(개발 컨셉) · 토지이용계획안의 작성 · 관계자의 합의형성 · 관계 행정기관과의 조정 · 민간사업자의 요구 파악 · 사업추진체제의 정책제안 · 도시계획안의 책정 · 사업수법·사업계획의 검토
사업실시단계	<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획의 제안 · 행정기관과 개발에 관한 협의 · 민간사업자의 참여유도 · 공사 공정의 조정 · 민간재개발사업의 사무국 지원 · 경관형성 코디네이터 · 권리조정 · 토양오염대책 대응방안 지원 · 환경오염대책 대응방안 지원 · 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 마치쯔구리 사업에 필요한 토지의 선취득 - 토지구획정비사업의 실시 - 공공시설의 직접시행 및 수탁 - 부지정비 - 시가지재개발사업의 추진 참여 - 정비한 부지의 분양, 임대 - 민간공급지원형 임대주택제도의 활용
사업추진사례	<ul style="list-style-type: none"> · 蘇我臨海지구 <ul style="list-style-type: none"> - 광대한 임해부의 토지이용 재편을 코디네이터함과 동시에 3개의 「トリガー」사업 (선도적 사업) 」을 실시하여 민간투자를 조기에 유도 · 川口並木元町지구 <ul style="list-style-type: none"> - 토지소유자로부터 코디네이터 업무를 수탁받아 공장적지의 활용계획을 단기간에 책정, 민간사업자의 조기참여를 실현 · 대기(大崎)역 주변지역 <ul style="list-style-type: none"> - 도시재생긴급정비지역 (약60ha) 의 토탈 코디네이터를 실시하여 민간재개발의 사업화 지원과 도로·교량등 공공시설의 정비를 시행 · 천기(川崎)역 서구지구 <ul style="list-style-type: none"> - 천기역 서구 재개발지구 계획구역 전체를 코디네이터함과 동시에 재개발사업과 건설사업을 제휴하여 보다 쾌적한 역전공간을 실현

일본 도시재생기구 홈페이지(<http://www.ur-net.go.jp>) 참조

*** 도시재정비촉진지구 총괄사업관리자**

도시재정비촉진을위한특별법에 의해 시행되고 있는 도시재정비촉진사업은 산발적으로 지정되어 있는 재개발구역 등을 묶어 광역적으로 계획의 범위를 설정하고 생활권 개념에서 개발계획을 종합적으로 수립 후 각 구역별로 사업을 진행해나가는 구조이다. 이러한 새로운 개념의 정비수법을 도입하면서 광역적 계획 범위 내 기반시설 선투자 및 각 구역별 이해관계의 조정 등의 역할을 담당하기 위해 총괄사업관리자라는 새로운 역할 모델이 제도에 도입되었다.

기존 정비지구들을 광역적으로 묶다 보니 계획의 범위는 상대적으로 넓어질 수밖에 없으나 사업의 시행시기 등은 구역별로 상이하므로 이를 조정하고 전반적으로 관리할 수 있는 역할이 무엇보다 중요하며, 이러한 역할의 공공성을 감안하여 총괄사업관리자는 대한주택공사와 한국토지공사, 그리고 지방공기업법에 의해 설립된 지방공사로 그 범위를 한정하고 있다.

이후 서울을 중심으로 지정된 재정비촉진지구의 총괄사업관리자는 SH공사가 세운과 한남, 대한주택공사가 가리봉, 한국토지공사와 대한주택공사가 공동으로 창신지구 등에서 총괄사업관리자의 역할을 수행하고 있다. 특히 SH공사가 수행하고 있는 세운재정비촉진지구는 서울 도심에 위치하여 다양한 이해관계가 얽혀있어 오랜 세월 사업이 추진되지 않았으며 서울의 남북녹지축 등 도시계획시설 조성과 연관되어 있어 총괄사업관리자의 역할 수행에 대해 여러 측면에서 주목받고 있는 곳이다. 따라서 그 과정에 대한 면밀한 분석과 모니터링이 필요하며, 성공적인 역할 수행을 통해 공사의 역량을 축적해 나갈 필요가 있다.

재정비촉진지구에 대한 촉진계획 수립단계에 총괄사업관리자 역시 참여하고 있다. 촉진계획의 수립단계에서 특히 기반시설 설치 및 사업방식 등과 관련해 적극적인 조율 역할을 할 필요가 있다. 그리고 사업의 시행단계에서는 촉진사업의 전반적인 관리를 포함하여 촉진계획이 고시된 후 일정기간 동안¹⁰⁾ 사업시행이 되지 않는 곳의 우선사업시행자로 지정될 수 있으며, 그 외 기반시설 설치 대행, 기반시설 설치를 위한 재원확보, 운영에 관한 계획의 수립과 집행, 사업협의회 위원으로서의 협의에 임해야 하는 역할을 수행할 필요가 있다.

10) 재정비촉진계획의 결정·고시일로부터 2년 이내에 조합설립인가를 받지 못하거나, 3년 이내에 사업시행인가를 받지 못하는 경우 시장·군수·구청장이 이를 직접 시행하거나 총괄사업관리자를 사업시행자로 우선 지정할 수 있다.(도시재정비 촉진법 제18조)

총괄사업관리자 업무지침

건설교통부 고시 제2006-231호

총괄사업관리자의 정의 : 촉진지구의 기반시설 설치와 촉진사업의 효율적인 관리를 위하여 지정된 자

총괄사업관리자의 자격 : 대한주택공사, 지방공사, 한국토지공사

총괄사업관리자의 업무 **촉진계획수립단계**

: 촉진사업의 총괄관리

: 촉진지구 내 기반시설 설치계획 또는 촉진사업의 효율적 관리 등에 대한 자문 및 의견 제시

촉진사업 총괄관리

: 지역주민의 의견 수렴방안 및 촉진사업의 효율적인 시행 방안 마련

: 촉진사업의 시행 현황에 관한 자료의 작성·분석 및 관리

: 사업 지연 구역에 대한 사유 분석 및 원활한 사업추진을 위한 기술적, 행정적 지원

우선사업시행자로서의 임무

: 사업설명회 개최 (우선사업시행자 지정전)

: 사업 촉진을 위한 방안 및 대책의 수립·시행 (우선사업시행자 지정후)

기반시설 설치

: 지방자치단체 장을 대행하여 기반시설 설치

: 우선설치가 필요한 기반시설의 선설치

: 기반시설의 유지 보수(인계일 이전까지)

재원확보·운영에 관한 계획의 수립과 집행

: 재원확보·운영에 관한 계획 수립

: 기반시설 설치비용의 관리 대행

: 존치지역 정비를 위한 사업, 촉진지구 안에서 매수를 청구한 토지의 매입 업무 수행

사업협의회 위원으로서의 업무

: 사업협의회의 협의 또는 자문 참여

* 중규모 내지는 슈퍼 블럭 단위의 도시환경정비사업의 시행

기존의 도시환경정비사업이 지구단위로 이루어져 주변지역과의 조화에 문제가 많고 오픈 스페이스의 확보와 활용 등에서도 비효율적이라는 비판이 많았다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 도입된 재정비촉진사업은 계획구역 내 여러 개의 사업지구들에 대해 광역적 차원에서 계획을 수립하고 슈퍼블럭 단위의 개발을 지향할 가능성이 크다. 세운재정비촉진지구의 사업도 이러한 형태로 이루어지고 있다.

이와 같이 각각의 개별 지구단위가 아닌 중규모 내지는 슈퍼블럭 단위로 사업을 추진하기 위해서는 안정적인 재정흐름 확보 및 사업 리스크 관리가 무엇보다 중요한 요인으로 등장한다. 특히 도심이라는 공간이 지니는 공공적 성격과 도시계획시설 등 여타 다른 공공시설의 설치와 관계되어 이루어지는 도시환경정비사업들은 사업의 수익성 측면에서도 리스크가 커 민간이 단독으로 사업을 진행하기에 어려움이 있을 수 있다. 이러한 측면에서 공공기관의 직접 사업 시행이 불가피한 측면이 있다. 세운4구역 역시 이러한 이유 때문에 종로구청이 직접 사업시행을 맡게 되었으나, 행정기관이 직접 사업을 진행해가는 것이 여러 측면에서 어려움이 있어 SH공사에 사업시행이 이관된 측면이 있다.

향후에도 도심내 이러한 중규모 내지는 슈퍼블럭 단위의 도시환경정비사업의 시행에는 일정부분 공공기관의 역할이 요구되어 질 것으로 보인다.

* 장기 미집행 도시환경정비사업의 시행

서울시 도시환경정비사업 중 236개 지구가 아직 사업시행이 이루어지지 않았으며, 이 중 159개 지구는 정비구역으로 지정된지 20년 이상이 지나도록 사업이 추진되지 않고 있는 장기 미시행지구들이다. 이들 장기 미시행지구들에 대한 여건 검토가 현재 재정비 중인 ‘서울시 도시및주거환경정비 기본계획-도시환경정비사업부문-’에서 이루어질 것으로 보인다. 이들 장기 미시행 지구들 중에는 사업성이 낮거나 다른 공공투자 등이 필요한 지구들도 있을 것이다. 향후 이 지구들에 대한 면밀한 검토를 통해 민간에 의해 사업시행이 힘들다고 판단되어지는 지구들에 대해서는 공공기관인 SH공사의 적극적인 사업참여가 필요할 것으로 보인다.

* 새로운 정비수법의 적용이 필요한 지역의 사업시행

기존 도시환경정비사업의 일관된 사업방식은 전면적인 철거 재개발이었다. 그러나 이러한 개발방식이 서울 도심의 역사성을 훼손하고 획일적인 경관을 만들어내는 한편 원래 지역이 지닌 특성을 제대로 살리지 못한다는 비판을 받아 왔다. 이에 따라 도시및주거환경정비 기본계획에서는 구역의 특성에 따라 수복재개발 및 보전재개발 방식을 권고하고 있으나 이러한 사업방식들은 한번도 시도되어본 적이 없어 민간이 쉽게 접근할 수 있는 방식이 아니다. 그리고 이러한 사업방식들에 대한 구체적인 실행 방향들도 제시된 것이 없어, 새로운 사업방식의 적용을 위해서는 구체적인 실행방식에 관한 연구를 바탕으로 SH공사가 시범적으로 사업을 시행해 보고 이를 토대로 민간의 사업을 유도할 필요가 있다.

* 정비사업지구에서 도시기반시설 정비자

직접적인 정비사업의 시행 외에도 정비사업의 원활한 시행이 이루어질 수 있도록 선투자를 통해 도시기반시설을 정비해나가는 역할도 적극적으로 모색할 필요가 있다.

현재 도시재정비촉진을위한특별법에 의한 재정비촉진지구에서는 총괄사업관리자라는 별도의 역할모델을 두고 있으며, 총괄사업관리자의 주요 역할 중 하나가 지방자치단체장을 대행하여 재정비촉진지구내 기반시설을 설치하는 것이다. 특히 사업시행 촉진을 위해 우선설치가 필요한 기반시설에 대하여 선투자를 통해 기반시설을 선 설치할 수 있다.

이러한 기반시설의 선투자를 통한 사업촉진은 재정비촉진지구 외에도 일반적인 도시환경정비사업지구에서도 여건에 따라 도입할 필요가 있다. 특히 공공적인 목적이 큰 정비사업이나 민간에 의해서는 도저히 사업시행이 될 수 없는(문화재 보호, 저층경관의 보존, 수복형 재개발 사업과 같은 새로운 계획기법이 요구되는 곳) 정비사업지구의 경우 적극적으로 검토할 필요성이 있으며, 기반시설 선투자의 재원은 도시환경정비기금을 활용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 현재 도시환경정비기금의 경우 별다른 활용처를 찾지 못하고 정비사업 초기 사업자금 용자의 형태로만 활용되고 있는 등 공익적 측면을 고려하여 효과적으로 쓰이지 못하고 있는 문제를 드러내고 있다.

여러 가지 이유로 정비사업이 추진되지 못하고 있는 지구에 대해 공공기관이 선투자를 통해 기반시설을 정비 한 후 민간사업자와 파트너십을 형성하여 사업을 함께 추진하거나 민간개발을 촉진하는 역할을 할 수 있다. 부지와 공공시설 등의 기반시설 정비를 공공기관이 먼저 시행하고 건축물의 정비는 민간사업자에게 위임하며, 기반시설 정비 후 코디네이터로서 역할을 수행하여 민간사업자 등의 투자를 유발하는 역할을 수행하는 형태로 일본의 도시재생기구에서 수행하고 있는 코디네이터 역할을 참고할 필요가 있다.



주거환경정비기금의 활용에 대한 적극적인 건의가 필요하다.

5. 공공기관의 역할에 대한 인식

5.1 면담조사의 실시

도시환경정비사업과 관련해 공공기관이 수행할 수 있는 역할 등에 관해 행정기관 및 민간 신탁사, 관련 전문가를 대상으로 간단한 면담조사를 실시하였다.

면담조사는 경직된 설문대신 진지한 대화를 통해 유연하게 정보를 취득하고 발전적인 결론에 도달할 수 있는 장점을 지니고 있다. 연구자가 면담의 전 과정을 통하여 스스로 학습이 되거나 혹은 영향을 받으면서 깊이 있는 문제인식과 함께 대안을 조정해 나갈 수 있는 장점을 지니고 있다.¹¹⁾ 그러나 면담결과를 객관적인 논거로 제시하는 것이 어렵고 설문조사에 비해 표본이 적을 수밖에 없는 것이 면담조사의 한계라고 할 수 있으나 성의 있는 답변을 유도함으로써 자료의 질적 향상을 위해 노력하였으며, 정보의 질을 높이기 위해 직접면담을 원칙으로 진행하였다.

면담대상 및 주요내용

면담의 주요 대상은 공공기관의 도시환경정비사업의 사업 참여 및 적절한 역할과 현재 SH공사가 참여하고 있는 사업지구에 대한 의견 등을 듣기위해 세운재정비촉진지구 관련 자치구 공무원과 민간의 개발신탁회사, 그리고 도시환경정비사업 관련 전문가를 대상으로 면담조사를 실시하였다.

11) 도심재개발 활성화 방안 연구, 국토개발연구원, 1997, p31

[표 3-6] 공공기관 도시정비사업 참여에 관한 면담조사 대상자

일시	면담대상자 소속	면담내용
2008.9.12	서울시 종로구청 재정비추진단	세운재정비촉진지구 추진관련사항, 도시환경정비시 공공의 역할
2008.9.12	서울시 중구청 도시관리과 도시환경정비2팀	세운재정비촉진지구 추진 관련사항, 도시환경정비시 공공의 역할
2008.9.8	다올부동산신탁 사업1본부 사업2팀	세운재정비촉진지구 추진 관련사항, 도시환경정비시 공공의 역할 및 공기업의 사업참여
2008.9.8	생보부동산신탁	도시환경정비시 공공의 역할 및 공기업의 사업참여
2008.9.19	서울시정개발연구원 도시기반본부	서울시 도시환경정비사업의 추진방향, 도시환경정비시 공공의 역할 및 공기업의 사업참여

5.2 면담조사의 결과

공공기관의 직접 사업시행에 관한 의견

행정기관인 공공 즉 시도지사가 직접 사업을 시행하는 것에 대해서는 대체로 반대 의견이 많았다. 신탁사의 관계자는 행정기관의 경우 명목상의 사업시행자로 등록할 수는 있겠으나 실질적인 도시환경정비사업을 행정기관 내에서 진행하는 것은 어려울 것이라는 의견이었고, 특히 도시환경정비사업의 경우 리스트가 큰 도시개발사업 중 하나인데 행정기관이 이러한 리스크를 관리해가는 것이 쉽지 않을 것이라는 의견이었다.

실제로 세운재정비촉진지구내 세운4구역의 사업을 진행해 본 종로구청의 관계자 및 인접 자치구의 관계자 역시 행정기관이 직접 사업을 시행하기에는 사업시행 경험이 전무하고 내부에 전문인력도 없어 추진이 쉽지 않으며, 특히 재정보호 및 운영문제가 기존 행정기관의 재정운영체계와 연계되기가 쉽지 않다는 점을 강조했다.

행정기관의 성격상 사업추진을 통해 이윤을 추구하는 구조가 아니고 사업리스크에 대한 부담은 모두 떠안아야 하므로 어려움이 있으며, 특히 기존 몇 개의 재개발 지구가 블록 형태로 동시에 개발이 추진되는 재정비촉진사업의 경우 사업비 규모가 자치구 1년 예산보다도 더 큰 상황에서 특별회계 및 채권발행 등을 통해 감당하는데도 한계가 있으며, 1년 단위로 예산규모를 계획하는 자치구 예산계획 상 사업진행과정에서 예기치 않게 발생하는 지출 등을 감당해 낼 수 없는 구조라는 것이다. 이러한 진행상의 문제를 예측하지 못하고 자치구가 직접 사업시행을 맡았던 세운4구역의 도시환경정비사업의 경우 사업진행 도중에 사업시행자가 종로구청에서 SH공사로 변경되면서 이로 인한 혼선으로 이후 사업시행자의 권한 및 역할과 관련하여 주민대표회의와 갈등을 겪게 되고 이것이 사업추진의 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다.

공공기관 사업참여의 장단점

신탁사의 관계자 중에는 SH공사와 같은 공공기관의 사업시행이 민간시행사보다는 주민동의를 확보가 더 용이할 것이라는 의견도 있었다. 왜냐하면 일반적으로 지주들은 민간 시행사가 엄청난 이익을 챙길 것이라는 인식이 팽배해서 더 무리한 요구를 하는 반면 공공 시행시에는 적어도 그러한 인식은 민간에 비해 덜하기 때문에 협의가 잘 진행될 경우 주민들의 동의를 얻어내는 것은 공공기관이 더 용이할 것이라는 것이다. 그러나 그 반대의 의견도 있었다. 공공기관이 시행하는 경우는 대부분 시의 정책적 사업들-세운구역의 경우 서울시 남북 녹지축 조성-과 연계되는 경우가 많을 것이므로 시의 정책 추진을 빌미로 삼아 주민들이 더 비합리적으로 사업을 지연시킬 수도 있다는 것이다.

공공기관 사업시행의 가장 큰 장점으로는 공통적으로 안정적인 사업비의 조달 및 재정운동을 꼽았다. 특히 세운구역과 같이 단일 지구가 아니라 여러 지구를 블록 방식으로 개발하는 형태로 향후에도 재정비촉진사업들이 진행된다면 이러한 필요성은 더욱더 커질 것이라는 의견이 많았다. 사업비 규모 자체가 워낙 광대하고 이해관계도 복잡하여 자칫 사업이 지연될 경우에는 대부분 차입금에 의해 사업을 진행해가는 민간의 경우 재정문제를 안정적으로 해결하기가 쉽지 않기 때문이다. 정비사업의 형태는 아니지만 지금까지 여러 형태의 주택단지 개발사업 등을 통해 쌓

아은 보상에 관한 노하우와 낮은 회사채 금리를 바탕으로 안정적인 자금확보능력과 초기 주민협의과정만 원만히 이끌 수 있다면 이후 재정적 뒷받침을 바탕으로 사업기간을 단축시킬 수 있다는 점이 가장 큰 잠재력이 될 수 있을 것이라는 의견이 있었다.

그러나 실제로 사업추진과정에서 복잡한 이해관계로 인해 사업추진이 잘 되지 않을 때 일부 지주들은 지분을 매도하기를 원하는 경우가 많은데 공공기관의 경우 이러한 보상과정에서 적용할 수 있는 기준이 융통성이 없고 제도적 규정을 따를 수 밖에 없어 더 돌파구를 찾지 못하는 경우도 발생할 수 있다는 단점도 지적되었다. 토지소유자들은 공공기관이 민간에 비해 낮은 보상가를 책정한다는 인식이 있다는 것이다.

정비사업에 있어 공공기관의 역할

실질적인 사업시행 이외에 공공기관이 도시환경정비사업 등과 같은 도시재생사업에서 담당할 필요가 있는 역할로는 조정자, 코디네이터의 역할에 대한 언급이 많았다. 여러 형태의 정비사업은 복잡한 이해관계를 바탕으로 하고 있고 계획에서부터 실행까지 다양한 주체가 관계되는 복잡한 구도를 형성하고 있다. 따라서 이기간의 관계 및 계획 내용, 시행시기, 시행방식 등 다양한 이슈에 대해 코디네이터의 역할이 적극적으로 요구되는 상황이며, 이러한 역할은 공공 행정기관보다는 사업의 실행경험이 많은 공공기관이 담당하는 것이 훨씬 더 용이 할 것이라는 것이다.

이런 면에서 일본의 도시재생기구(UR)가 수행하는 정비사업에서의 코디네이터 역할에 주목할 필요가 있다는 제언이 있었다. 일본의 도시재생기구의 경우 기반시설 선투자를 비롯해 주거복합 개발시 주거부문을 책임지고 시행하는 형태로 도심재개발사업에 참여하고 있고, 이 과정에서 다양한 이해관계자간의 이해관계 조정을 포함해 코디네이터 역할을 적극적으로 수행하고 있다는 것이다.

이러한 역할모델은 현재 우리나라에도 도입되어 재정비촉진지구의 경우 총괄사업 관리자가 계획과정 및 사업시행과정에서 이해관계 조정 및 기반시설 선투자 등의 코디네이터 역할을 하도록 규정하고 있다.

SH공사 역시 현재 서울 도심의 세운재정비촉진지구에서 총괄사업관리자의 역할을 맡고 있으므로 이를 통해 코디네이터 역할에 대한 역량 강화의 기회로 삼을 필요가 있다는 의견이 있었다.

또한 향후 도시환경정비사업이 부도심권역으로 확대될 가능성이 있고, 이러한 부도심권역의 도시환경정비사업지구들은 주거와 상업, 업무 등이 복합되어 개발될 가능성이 크므로 그 동안의 주택사업의 노하우를 살려서 주거부문의 파트너로 참여하는 방안 등도 고려해볼 필요가 있다는 의견도 있었다.

도시환경정비사업 추진의 주요 이슈

사업추진에 있어 가장 중요한 문제는 신탁사나 자치구 공무원 모두 토지소유자와의 협의문제를 들었다. 대지주 단독개발이나 조합에 의한 시행이거나 모두 토지소유자의 동의를 구하는 문제, 사업진행 중에 조합원들과 협의하고 동의를 구하는 문제가 가장 어려운 작업이며, 가장 중요한 작업으로 인식하고 있었다.

현재의 사업진행과정에서는 체계화된 협의구조가 부족한 것이 사실이다. 세운4구역의 경우 도촉법에서 규정하고 있는 사업협의회와 같은 협의체와 사업시행자와 주민대표가 포함된 별도 협의체가 운영될 것으로 보이나, 여전히 사업진행과정에서 가장 큰 어려움은 주민들과의 협의과정인 듯하다. 효과적인 협의와 소통이 이루어질 수 있는 협의 시스템을 구축하는 것이 성공적인 사업시행의 가장 중요한 조건이 될 것이다.

사업시행능력

일반적으로 도시환경정비사업의 효과적 시행을 위해서 요구되는 시행사의 능력은 토지 소유자와의 소통능력, 시공사 관리능력, 계획능력 등을 들 수 있다고 한다. 이 중에서 가장 요구되는 것은 역시 토지소유자들과의 소통능력이며, 주민들의 의견을 하나로 모아 사업을 추진해가는 것이 가장 필요한 역량이라는 의견이 많았다. 민간시행자에 비해 공공기관이 주민들을 대하는 자세가 좀 더 고압적이고 주민을 동등한 파트너로 인정하지 않는 듯한 인상을 주기 쉽다는 의견도 있었다. 주민들과의 협의방식, 소통방식에 대한 다양한 논의가 필요할 것 같다.

시민들에게 SH공사가 정비사업을 효과적으로 이끌어 나갈 수 있는 역량이 있는 기관이라는 점을 인정받을 필요가 있다는 의견도 있었다. 정비사업은 그 동안 SH공사가 활발히 참여해온 분야가 아니므로 지금부터라도 경험을 축적하고 역량을 쌓아갈 필요가 있으며, 그런 면에서 현재 참여하고 있는 재정비촉진사업의 총괄사업 관리자 역할과 세운재정비촉진사업의 사업시행자 역할을 성공적으로 수행하여 성공적인 참여 경력을 만들어 갈 필요가 있다는 의견도 있었다.

제 4장 사례연구 : 세운재정비촉진사업

1. 사업의 추진개요
2. 이해당사자의 구성 및 역할 분석
3. 사업추진상 쟁점사항과 특성
4. 사업추진의 교훈과 과제

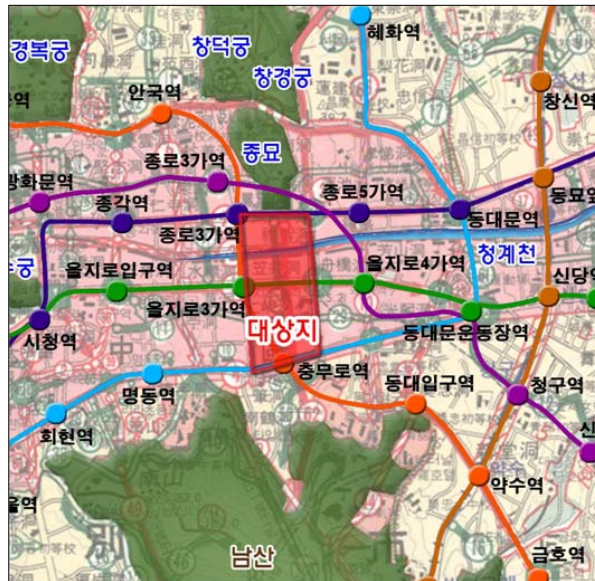


1. 사업의 추진개요

1.1 세운재정비촉진지구 지정 개요

2006년 중심지형 재정비촉진지구로 지정된 「세운재정비촉진지구」(이하 “세운지구”라 한다)는 서울 종로구 종로3가동 일대로서 세운상가에서 진양상가에 이르는 남북 상가들을 중심으로 동서 블록을 포함하는 지역으로 총 면적 438,585.1㎡에 이른다. 재정비촉진지구 지정고시 이후 2006년 12월부터 2007년 11월까지 총 34회의 총괄계획팀 회의를 통해 1단계 재정비촉진계획을 수립하여 도시재정비위원회 심의를 거쳐 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획(1단계)이 결정고시 되었다(서고 제2007-260호). 1단계가 결정고시된 이후에는 전체 세운지구에 대한 촉진계획의 수립과 1단계 사업시행이 동시에 진행되고 있다.

(그림 4-1) 세운재정비촉진지구 범위



※ 자료 : 세운재정비촉진계획 MP회의 자료 발췌

1.2 1단계 사업 추진경과

가. 도시계획시설사업 관련

세운지구의 1단계 사업부분은 남북녹지축의 시작부분 구성과 세운4구역 정비사업이 포함되어 있다. 이 중 서울 도심 남북 녹지축 구성을 위해 녹지축에 대한 도시계획시설 결정고시(2007.1.25)가 이루어졌고 그 중 세운상가의 절반에 해당하는 부분에 대한 도시계획시설사업 실시계획이 인가·고시되고 (2007.5.25) 기반시설 설치비용 부담관련 협약 체결 및 공중 이후 보상계획이 공고되어(2007.8.30) 현재 보상이 진행 중이다.

나. 세운4구역 도시환경정비사업

1단계에 포함되어 있는 도시재정비촉진사업은 세운4구역 도시환경정비사업이다. 세운상가 도시환경정비구역은 1982년 지정되었으나 사업이 추진되지 않은 상태에서 청계천 복원 사업 이후 지구단위가 아니라 블록단위의 종합적 계획의 필요성이 제기되면서 기존 세운상가 1지구~9지구에 이르는 9개 지구를 통합하여 세운상가 4구역으로 변경하여 지정고시 하였다.

서울시 도심남북축 조성사업과의 연계 및 블록형 통합개발 추진을 위해 행정기관인 종로구청장이 사업시행자로 지정되었고, 초기 신탁방식으로 사업추진방식이 결정되었다. 이후 2004년 9월 세운지구 전체에 대한 국제현상공모가 이루어졌고, 전반적인 건축계획이 수립되었다. 그러나 이러한 작업들은 재정비촉진지구 지정 이전에 이루어진 것이어서 이후 재정비촉진지구로 지정되고 촉진계획 수립과정에서 조정이 이루어졌고, 2007년 7월 1단계 사업에 대한 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획이 수립·고시되었다.(서울시고시 제2007-260호)

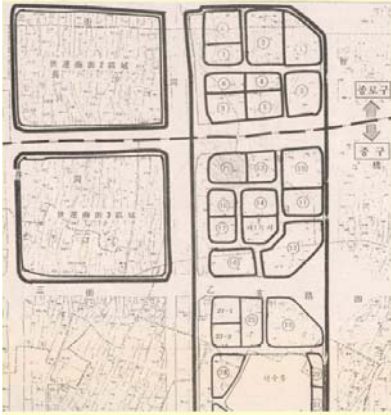

(그림 4-2) 세운재정비촉진지구 단계별 추진계획



그러나 2007년 9월 세운4구역 사업시행자가 종로구청에서 SH공사로 변경고시된 이후 사업추진구도를 재정립하고 현재 사업구역 인근에 마련된 대체영업장 조성 공사를 진행 중이다.

이후 영업장 보상단계를 거쳐 사업시행인가를 신청·고시 및 대체영업장 입점, 분양 공고 및 신청, 관리처분계획 인가, 이주·수용 및 철거과정을 거쳐 2010년 착공해 2013년 준공하는 것을 목표로 사업을 추진하고 있다.

(그림 4-3) 세운4구역 지정 및 세운재정비촉진계획

기존 도시환경정비사업 구역 지정 현황	재정비촉진계획
	
<p>기존 세운상가지구1~9지구를 통합하여 세운4구역으로 변경지정</p>	<p>블록별 계획 수립</p>

2. 이해당사자의 구성 및 역할 분석

세운관련 사업의 진행은 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 첫째는 전체 세운재정비촉진지구의 촉진계획 수립 및 사업시행단계에 관한 것이고 둘째는 이 중 1단계 사업에 해당되는 남북녹지축 조성과 관련된 도시계획시설의 설치와 관련한 사항과 세운4구역 도시환경정비사업의 시행이다. 본 연구에서는 주로 세운4구역 도시환경정비사업의 추진과정을 중심으로 이해당사자와 그 역할을 분석하였다.

2.1 공공 : 서울시와 종로구

가. 서울시

서울시는 2020서울시 도시기본계획에서도 이미 도심의 남북 녹지축 복원을 계획하였으나 본격적인 사업추진의 계기는 청계천 복원사업이라고 할 수 있다. 청계천 복원이 계획되면서 청계천 주변지역에 대한 정비방안이 논의되었고 이 일환으로 세운상가 주변지역을 공공이 참여하는 재개발 대상지로 선정하여 신탁방식에 의한 도심복합타운을 조성할 것을 계획하였다.¹²⁾ 이에 따라 기존의 세운상가구역 중 1-9지구를 통합하여 세운상가4구역으로 변경지정(2003.11.24, 종로구공고 제 2003-436호)하였고, 세운4구역 사업시행을 종로구에 요청하였다.

서울시는 2003년 뉴타운 사업을 추진하면서 강남북 균형발전사업을 전담하는 ‘균형발전본부’ 라는 별도 조직을 구성하였다. 이 중 3축정비팀에서 도심남북 녹지축 조성 and 세운재정비촉진사업을 담당하고 있다.

12) 서울시는 장기간 사업추진이 되지 않던 세운상가 일대의 개발방식을 설정하기 위해 “도심형 재개발사업 모델개발 용역” (2003.6월~11월)을 수행하였고, 이 결과에 따라 신탁방식을 도입한 개발방식을 설정하였다.

(그림 4-4) 서울시 담당 조직 구성



2004년 9월에는 세운4구역에 대한 국제지명현상설계를 주도하는 등 실질적인 사업추진을 서울시에서 주도했다고 볼 수 있다. 그러던 중 통합적 재개발 형태를 추구하는 도시재정비촉진을위한특별법이 제정되었고 세운상가 일대가 세운재정비촉진지구로 지정되었다.(2006.10.26 서울시고시 제2006-365호)

재정비촉진지구 전체에 대한 촉진계획의 수립권한은 실질적으로 공공이 가지고 있어 이후 총괄계획가 및 MP위원을 임명하여 계획팀을 구성하고, 실질적으로 계획의 수립 및 집행을 총괄관리하는 역할을 수행하고 있다.

나. 종로구

청계천복원사업과 연계한 주변지역 정비와 서울 도심 남북 녹지축 조성이라는 정책적 목표를 가지고 있던 서울시의 강력한 정책 추진 의사에 따라 서울시는 종로구에 세운4구역 도시환경정비사업 추진을 요청하면서 사업시행자로 종로구청장이 지정고시되었다.

이후 종로구는 신탁방식으로 세운4구역 도시환경정비사업을 진행하기 위한 신탁사 선정과정 등을 진행하였으나 실질적인 국제현상설계 진행 등은 모두 서울시 균형발전본부에서 진행하였다. 실질적인 사업진행의 경험이 없는 종로구는 재정비추진단과 같은 별도 조직을 구성하고 세운4구역 사업진행을 추진하였으나 신탁방식 추진이 원활하지 않자 시공사가 자금을 투자하고 신탁사가 총괄관리하는 방식으로 사업방식을 변경하였다(2005년 8월). 이와 같은 구도에서는 종로구청이 명목상으로는 사업시행자이지만 실질적으로 사업시행자의 가장 중요한 역할이라 할 수 있는 재원조달 및 자금관리 역할을 수행하지 않아 실질적인 사업시행자 역할을 수행하지 못하는 상황에 처하게 되었다. 이와같이 변경된 사업방식안에 따라 새로이 신탁사 및 시공사를 선정 공고하고(2006년 3월), 종로구청과 주민대표회의, 새로 선정된 시공사와 신탁사사이의 약정체결을 통해 세운4구역 도시환경정비사업을 추진해가고자 했다.

그러나 사업의 추진이 원활하지 않자 강력한 사업추진을 위한 사업시행자 변경이 다시 논의되었고 2007년 8월 제7차 주민대표회의에서 우선협상자로 SH공사가 선정되었다. 이후 2007년 9월11일 종로구청과 SH공사간에 사업시행자 변경 협약이 체결됨으로서 종로구청의 사업시행자 역할은 SH공사로 완전히 이양되었고, 종로구청은 해당사업의 관리 자치구로서만 그 역할이 한정되게 되었다. 현재 관련업무는 재정비추진단 세운정비팀에서 맡고 있다.

그 외에도 종로구는 세운재정비촉진지구 전체에 대한 촉진계획 수립을 위한 총괄계획팀의 일원으로 도시관리국장이 당연직 위원으로 참여하고 있다.

2.2 토지소유주 : 주민대표회의

도정법 제26조에서는 시장·군수 또는 대한주택공사 등이 사업시행자인 경우 주민대표회의의 구성과 역할에 대해 규정하고 있다. 또한 도촉법 제15조제2항에서는 사업시행자는 도정법 제26조의 규정에 의한 주민대표회의가 추천한 시공사와 수의계약 할 수 있도록 규정하고 있다.

도시및주거환경정비법

제26조 (주민대표회의) ①시장·군수 또는 주택공사가 사업시행자인 정비사업의 경우 정비구역안의 다음 각호의 1에 해당하는 자는 정비사업의 시행을 원활하게 하기 위한 주민대표기구를 구성할 수 있다.

1. 토지소유자
2. 건축물소유자
3. 지상권자

②주민대표회의는 5인 이상 25인 이하로 한다.

③주민대표회의는 제1항 각호의 자의 과반수의 동의를 얻어서 구성하며, 이를 구성한 때에는 국토해양부령이 정하는 방법 및 절차에 따라 시장·군수에게 통보하여야 한다.

④주민대표회의는 사업시행자가 다음 각호의 사항에 관하여 제30조제8호의 규정에 의한 시행규정을 정하는 때에 의견을 제시할 수 있다.

1. 건축물의 철거에 관한 사항
2. 주민이주에 관한 사항
3. 토지 및 건축물의 보상에 관한 사항
4. 정비사업비의 부담에 관한 사항

5. 그 밖에 정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

⑤주민대표회의의 운영, 비용부담, 위원 선임방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2003년 11월 24일 기존 세운상가 1-9지구가 세운상가4구역으로 통합지정되고 종로구청이 사업시행자로 지정된 이후 주민들의 대표조직이라 할 수 있는 주민대표회의가 2004년 8월13일 구성되었다.¹³⁾ 2006년 3월에 체결된 세운상가4구역 도시환경정비사업 약정(종로구청, 주민대표회의, 시공사, 신탁사)에 의해 실질적인 의결권을 행사해왔다.

그러나 2007년 9월 종로구청에서 SH공사로 사업시행자가 변경된 후 실질적인 사업시행권 행사를 주장하는 SH공사와 지금까지 진행해왔던 방식으로 추진하길 원하는 주민대표회의간에 자금집행, 납세주체, 각종 용역사 선정 권한 등 실질적 사업시행자의 역할과 권한에 관한 이견이 발생하여 사업 추진에 어려움을 겪고 있다.

조합의 경우는 제도상 명확히 법인으로 규정하고 있으나(도정법 18조), 주민대표회의의 경우에는 이에 대한 규정이 전혀 없으며, 지주 일부가 주축이 된 주민대표회의가 임의로 개인사업자 등록을 하고 부가가치법상 납세의무자 역할을 수행하는 등의 문제가 발생하고 있다.

13) 주민대표회의는 토지 및 건축물 소유자 과반수의 동의를 얻어 구성하도록 도시및주거환경정비법에서는 규정하고 있다. 세운4구역의 주민대표회의 구성에서 과반수의 동의를 이루어졌는지 명확하지 않으며, 현재 주민대표회의 참여자들의 명의로 발행받은 사업자등록증에는 전체 소유자 340명 중 122명이 참여하고 있어 과반수에 미치지 못하고 있다.

[표 4-1] 주민대표회의와 조합의 차이

구 분	주민대표회의	조 합
구성요건	토지소유자 등의 과반수 동의	토지 등 소유자의 4/5 이상 동의
역할	사업시행규정 제정시 사업시행자에게 의견제시	시공사 및 설계자 선정 정비사업 예정구역 및 시행년도 결정 조합임원 및 대의원 선출 등
구성	5인이상 15인 이하 위원장, 부위원장 각 1인, 감사(선택)	정비사업구역내 토지등소유자 전원 대상 조합임원 : 조합장 1인, 이사 3~5인, 감사 1~3인
운영경비	사업시행자가 정비사업비에서 지원	조합원이 납부하는 정비사업비 금융기관 및 시공사 등에서 조달하는 차입금
구성승인	시장, 군수에게 통보	시장, 군수의 인가
형태	규정없음	법인
관련법률	도정법 26조, 시행령 37조, 시행규칙 8조	도정법 16조, 시행령 30조, 시행규칙 7조

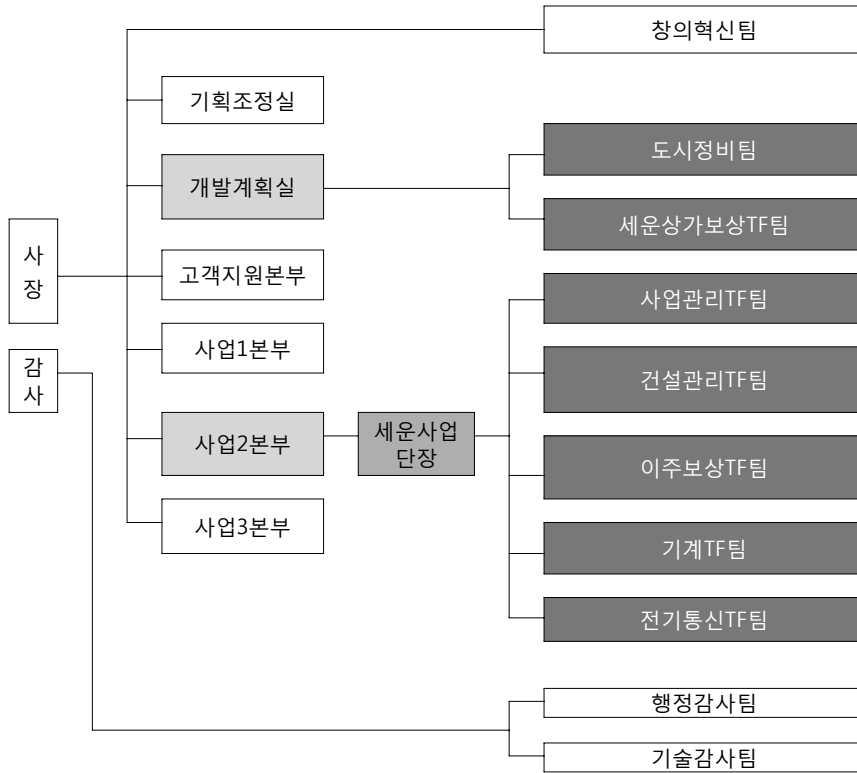
2.3 사업시행자 : SH공사

2003년 11월 세운4구역 변경지정 이후 본격적인 사업추진이 논의되고 진행된지 4년여가 지난 2007년 9월이 되어서야 SH공사가 종로구청으로부터 사업시행권을 넘겨받아 현재의 사업추진구도가 만들어졌다.

종로구청이 사업시행을 한 2004년 5월부터 2007년 9월까지 3년여 동안 구축되어 온 기존의 사업추진구도에서는 시공사에서 자금을 투자하고 신탁사가 사업을 총괄관리하는 등 종로구청이 실질적인 사업시행자의 역할을 수행하지 못하는 상황이었고, 협의기구의 위상을 지닌 주민대표회의가 주민조합과 같은 역할을 수행하는 등 사업추진구도가 상당히 왜곡된 측면이 있었다.

SH공사가 사업시행자가 된 이후 이러한 사업추진구도를 재설정하는 과정에서 주민대표회의와의 갈등이 야기되기도 하였으나, 사업추진과정 중에 사업시행자 변경과 이로 인한 사업구도 재설정 등 사업추진 도중 사업구도 변경에 따른 혼란을 정리하는 과정을 거치고 있다. 현재 관련주체간의 역할관계 및 사업추진에 따른 다양한 문제들을 규정한 사업시행규정(안)을 작성하고 주민대표회의와 논의를 진행 중이다.

〔그림 4-5〕 SH공사내 세운사업관련 조직 구성 현황



2.4 임차인

세운상가 일대의 재개발 추진이 어려웠던 이유 중의 하나는 복잡한 이해관계의 조정에 있었으며 그 중 한 부분이 바로 임차인 보상문제였다.

세운재정비촉진지구내 각 사업단위별 사업추진은 인접지구의 사업추진과정에 영향을 받을 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 세운4구역 역시 이보다 먼저 진행되고 있는 세운상가 철거와 남북녹지축 조성 1단계 사업에서의 임차인 보상 등이 준거로 작용할 수밖에 없는 구조이다. 세운사업의 경우 공공의 주도적 사업시행 등으로 여타 도심재개발 지역에서보다 임차인 보상에 관해서는 다양한 선택권¹⁴⁾을 주고 있다. 남북녹지축 조성을 위한 세운상가 철거 및 보상과정에서 임차인의 협의보상률은 상당히 높을 것으로 예상되고 있다.

14) 세운상가 및 세운4구역의 경우 동남권유통단지 이주, 이주상가 이주, 현금보상(영업 보상) 방식 중 선택할 수 있도록 하고 있다.

세운4구역에서의 임차인들은 직종별로 임차인 연합회를 구성하고 있고, 주요사안 결정시 사업시행자는 이들 연합회의 대표들과 주민대표회의와 함께 논의를 진행하고 있다. 세운4구역 임차인들에게도 세운상가 철거 부분의 임차인과 동일한 선택권한이 주어지고 있으며, 현재 현금보상을 위한 감정평가가 진행되고 있다. 감정평가를 거쳐 현금보상액이 결정된 이후 본격적으로 보상협의를 진행될 예정이며, 아직까지 임차인들의 집단적 의사표시 등은 나타나고 있지 않다.

3. 사업추진상 쟁점사항과 특성

3.1 갈등관계를 통해 쟁점사항 파악

세운4구역 도시환경정비사업을 추진하는 과정에서 제기되는 쟁점들을 파악하기 위한 방법으로 앞에 언급된 주요 주체들 간 갈등관계를 살펴보았다. 세운4구역 사업과 관련한 주요 이해당사자라 할 수 있는 토지 및 건물소유자, 사업시행자, 임차인, 공공 상호간에 나타나는 이견과 갈등관계를 통해 세운4구역의 사업추진과정과 쟁점사항들을 파악하고 이들 갈등관계가 해소되어가는 과정을 모니터링 하려 한다.

[표 4-2] 세운4구역 이해당사자간 갈등 구도

구 분	토지 및 건물소유자 (주민대표회의)	사업시행자	임차인	공공
토지 및 건물소유자	I	II	III	IV
임차인	-	V	VI	VII
사업시행자(SH공사)	-	VIII	-	IX
공공(서울시, 종로구)	-	-	-	X

3.2 세운4구역 이해당사자간 주요 갈등

가. 토지 및 건물소유자간 관계(갈등 I)

일반적으로 토지소유자간 갈등은 조합결성단계와 관리처분계획단계에서 가장 많이 발생한다. 초기 사업추진을 위한 조합결성여부 등을 둘러싼 문제, 조합 운영과정에서의 운영비 등에 관한 문제, 이후 분양 지분의 배분 및 사업비 배분 등을 둘러싸고 많은 갈등들이 야기된다.

세운4구역의 경우 4구역을 구성하고 있는 9개 각 지구도 20년 넘게 사업 추진에 대해서 주민들간 합의가 이루어지지 않아 사업이 추진되지 못했던 곳으로, 이를 통합하여 사업을 추진하는 4구역의 경우 주민조합을 구성하기 위해서는 더 많은 수의 토지주 등 소유자의 동의를 얻어내야 하는 상황이어서 초기부터 주민조합에 의한 사업시행은 힘들었다고 할 수 있다. 따라서 사업시행자로 종로구청장이 지정된 이후 토지 등 소유자 과반수의 동의를 얻어 주민대표회의를 구성하였다.

주민대표회의는 실질적인 주민들의 대표기관 역할을 하고 있다. 서울시 및 사업시행자와의 협의 시에도 실질적인 의사소통채널 역할을 하고 있으나, 일반적인 조합 운영 과정에서 드러나는 문제와 마찬가지로 주민대표회의 운영의 불투명성, 정보 공개의 문제 등에 대해 토지 소유주들 간에 불만이 표출되고 있는 상황이다. 특히 주민대표회의가 실질적인 협의 창구의 역할을 하고 있으나 협의된 내용에 대해 일반 토지주들에게 알리는 노력이 부족하여 이에 대한 논란이 있다. 이러한 문제에 대해 사업시행자는 주요한 현안에 대해 결정된 사항이 있을 때에는 토지주들에게 직접 소식지를 발행하는 등의 노력을 기울이고 있다.

나. 토지소유자와 사업시행자와의 관계(갈등 II)

본격적인 사업추진과정에서 가장 두드러지는 갈등은 바로 토지소유자를 대표하는 주민대표회의와 사업시행자간의 갈등이라고 할 수 있다. 일반적으로 조합이 사업을 시행하는 경우 이는 토지소유자간 갈등의 형태로 표출되고, 제3의 사업자가 매수를 통해 사업을 추진할 경우 갈등양상이 보상단계에 집중되는 것과는 달리, 세운4구역의 경우 토지소유주의 권리가 매수되는 것이 아니라 사업완료단계까지 지속되며 공공기관이 사업시행자로 나서고 있는 상황이므로 토지소유자와 사업시행자간의 갈등은 쟁점을 달리하면서 사업초기부터 사업완료단계까지 지속적으로 나타날 가능성이 크다.

사업초기단계에서 이러한 갈등은 사업시행자가 종로구청에서 SH공사로 변경된 후 사업추진구도를 재정비하는 과정에서 극명하게 드러난다. 이때 문제시 되었던 주요 쟁점은 자금집행 및 납세의 주체, 의사결정과정의 참여방식 등으로 좁혀질 수 있다.

① 주요 갈등내용

사업시행방식

당초 서울시에서 실시한 용역¹⁵⁾에 따라 토지신탁방식(개발신탁)으로 사업을 추진하려 했으나 사업주체간 의견차이로 최초 신탁사로 선정된 업체와의 계약이 해지된 이후, 시공사가 초기자금을 제공하고 신탁사가 신탁재산을 관리하고 사업을 총괄대행하는 업무를 맡는 관리신탁형태로 사업의 추진 구도가 변경되었다. 이때 종로구청, 주민대표회의, 시공사는 3자간 정비사업 운영협의회를 구성하고 운영협의회의 합의를 토대로 사업시행자인 종로구청의 승인 후 집행하는 형태로 운영되었다. 그러나 실제 사업추진기관인 SH공사가 사업시행자로 변경되면서, 제도에서 규정하고 있는 방식대로 사업을 단독시행하고자 하는 사업시행자와 기존 사업추진방식의 변경에 이견을 제시하는 주민대표회의간에 대립이 발생하게 된다.

이는 사업추진 초기 공공이 사업시행을 맡고 있는 상황에서 사업시행권한을 가지는 조합과는 달리 협의기구로 도정법에 명시되어 있는 주민대표회의가 실질적인 의결권을 행사하고, 초기 사업시행자인 종로구청이 사업시행자의 가장 중요한 역할이라고 할 수 있는 사업자금 조달 및 집행권한을 스스로 부정하면서 주민대표회의가 사실상 이러한 권한을 행사하도록 구도를 형성한데서 이후 문제들이 기인된다고 할 수 있다. 즉 사업시행초기 관련주체들의 역할과 기능을 명확히 규정하지 못하고, 법에 제시되어 있는 권한을 제대로 행사하지 못한 결과라고 볼 수 있다.

사업자금 집행 및 납세주체

종로구청이 사업시행자였을 당시에는 사업자금의 집행이 시행자인 종로구청의 승인 후 신탁회사의 명의로 이루어 졌다. 사업시행자 변경 후 주민대표회의는 주민대표회의의 사업자등록증을 사용하여 자금을 집행하고 직접적인 납세주체가 되어야 한다고 주장하였다. 그러나 SH공사가 사업시행자가 된 후 시공단의 차입금을 통해 재원조달하던 구조에서 사업시행자가 직접 재원을 조달하고 집행하는 구조로 변경된 상황에서 자금의 집행 및 과세주체는 당연히 사업시행자여야 한다는 것이 SH공사 측의 입장이었다.

15) 도심형 재개발사업 모델개발 용역, 서울시, 2003.06~11월

기본적으로 주민대표회의의 주장대로 주민대표회의가 자금 집행 및 납세주체가 되기 위해서는 도정법에 의한 공동시행방식으로 추진되어야 하는데 이를 위해서는 토지소유자 등이 사업시행권한을 가질 수 있는 조합을 구성할 필요가 있다. 법인으로 인정되는 주민조합을 구성하지 못한 상태에서 주민대표회의의 주장은 초법적 권리인정을 요구하는 것이어서 사업시행자 측은 주로 법리해석을 근거로 주민대표회의를 설득하고 있다.

정비사업 시행을 위해 구성된 조합 등이 사업을 시행할 경우 도정법 및 관련법(소득세법 등)에 따르면 사업시행으로 인하여 발생하는 개발이익에 대하여 시행자가 법인세를 납부한 후 관리처분계획을 통해 조합원에게 배당하게 되며, 이 때 배당된 개발이익에 대하여는 소득세법 제17조 제2항 제3호¹⁶⁾에서 규정하는 의제배당으로 보고 있다. 이 경우 시행자는 당해 사업을 위하여 설립된 법인이므로 납세주체와 배당의 수혜자가 동일하여 세금 및 개발이익과 관련한 문제발생의 소지가 크지 않았다. 그러나 현재까지의 정비사업은 대부분이 조합시행방식이어서 본 사업과 같이 공공기관이 사업시행자가 되는 경우 개발이익 배당분에 대하여는 배당소득 구분이 명확히 정립되어 있지 않은 상황이다. 이 때문에 상기한 바와 같이 납세주체에 대한 갈등이 빚어지고 있으며, 본 사업을 위한 별도법인이 아닌 공사가 법인세를 납부할 경우에 발생할 수 있는 법인세 과다계상 및 개발이익 분배과정에서의 증여세 부과여부 등의 문제가 발생하고 있다.

이에 대하여 주민대표회의 측에서는 ① SH공사의 세운4구역 사업이익 발생에 따른 엄밀한 법인세액 추정의 난해함과 ② 법인세 납세 후 개발이익 분배시 증여세 발생에 따른 과도한 세금부과를 근거로 하여 납세주체를 시행자(SH공사)로 하는 것에 강력히 반발하고 있는 상황이다. SH공사 측에서는 이에 대한 대책으로 법인세의 명확한 구분을 위해 세운4구역 도시환경정비사업 시행을 위한 별도계정을 만들어 구분경리하고 있어 법인세 과다계상의 문제를 원천 봉쇄하였으며, 시행자인 SH공사가 법인세 납부 후 ‘토지등 소유자’에게 배분하는 잔여개발이익에 대하여 여타의 조합시행방식에서와 같이 소득세법 제17조 제2항 제3호에서 규정하는 의

16) 제17조 (배당소득) ② 제1항제3호의 규정에 따른 의제배당이라 함은 다음 각 호의 금액을 말하며 이를 당해 주주·사원 기타 출자자에게 배당한 것으로 본다. <개정 1998.12.28, 2001.12.31, 2004.12.31, 2006.12.30, 2007.12.31>

3. 해산한 법인(법인으로 보는 단체를 포함한다)의 주주·사원·출자자 또는 구성원이 그 법인의 해산으로 인한 잔여재산의 분배로 취득하는 금전이나 그 밖의 재산의 가액이 해당 주식 및 출자 또는 자본을 취득하기 위하여 사용된 금액을 초과하는 금액

제배당으로 처리하는 방안을 추진중에 있다. 다시 말해서, 본 사업과 같이 권리변환방식으로 추진되는 도시환경정비사업에서는 형식적으로는 법인세 납부의 주체는 시행자(공공기관)이며 개발이익의 향유자는 ‘토지등 소유자’로서 별개이지만, 실질적으로 사업진행은 시행자와 ‘토지등 소유자’가 하나의 사업을 함께 추진하는 것이므로 조합시행방식과 세무처리상 차이가 없어야 한다는 것이다. 따라서 법인세 납부 후 주민에게 돌려주는 개발이익은 ‘증여’의 개념이 아니라 주식회사에서 주주에게 돌려주는 ‘배당’의 개념으로 처리해야 합당하므로 의제배당에 해당한다는 것이다. 현재 SH공사에서는 이 문제에 대해 국세청에 질의하여 회신 기다리는 상황이며 향후 국세청의 유권해석 결과에 따라 구체적인 논의를 진행할 예정이다.

용역사 선정 등의 과정에 주민대표회의 참여

주민대표회의는 이 사업이 실질적으로 사업의 이익과 손실 모두 주민에게 귀속되는 사업이며 SH공사는 사업대행의 역할을 수행하는 것이므로 주민대표회의에 용역사 선정 권한을 부여하는 것이 당연하다는 입장이다. 그러나 사업시행을 맡은 SH공사는 공기업으로 모든 계약관계는 ‘지자체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’에 의거해야 하며 용역사 선정방법 및 절차를 임의로 운영할 수 없다는 입장이다.

기본적으로 본 사업의 사업방식자체가 수용에 의한 공영개발방식이 아니라 소유자들의 토지 등을 현물로 출자받아 사업시행자가 사업자금을 조달하고 토지 등 소유자는 사업시행 결과 발생하는 개발이익을 관리처분계획을 통하여 배분받는 권리변환방식으로 수행되고 있으므로 주민 등 토지소유주가 중요한 사업주체인 것은 분명한 사실이다. 그러나 주민대표회의는 주민조합과 같이 실질적인 의사결정 권한을 가질 수 없고 주민들의 의사를 완전히 대표한다고 볼 수도 없으므로, 사업시행자는 주민대표회의의 동의 하에 작성되는 사업 시행규정을 통해 주민대표회의의 실질적인 권한을 명시하고, 주민참여를 최대한 보장하는 안을 서로간의 합의 하에 작성하자는 것을 절충안으로 제시하고 있다.

임차인 보상비의 사업비 포함 여부

2005년 주민대표회의의 논의를 통해 임차인들의 영업보상 문제는 토지주가 각자 부담하는 것으로 의견을 모은 바 있다. 그러나 사업시행자는 임차인 보상방식이 현금보상만 있는 것이 아니라 동남권 유통단지 이주, 이주상가 이주, 영업보상 등 다양한 방식으로 이루어지고 있고 각 토지주들과 임차인 간 분쟁발생의 소지도 있어 전체 사업비에 포함하고 추후 정산하는 방식을 제시하였다.

사업초기에 명확한 임차인 보상계획이 나오기 이전 토지주들은 임차상인에 대한 영업보상을 거의 고려하지 않았다. 주택재개발지역과는 달리 도시환경정비사업에서는 임차인 보상에 관한 보상 규정이 도정법이나 도축법 상 명확히 제시되어 있지 않은 상태에서 토지주들은 민간에 의해 사업이 이루어졌던 다른 상업지역 등에서 일반적으로 처리하는 방식인 임대계약 만료와 함께 임차인 문제를 해결하는 방향으로 단순히 고려했을 가능성이 크다.¹⁷⁾

[표 4-3] 도시환경정비사업과 관련한 임차상인 보상 현실

구 분	상가 재개발
민간 (조합) 개발	· 법률적으로 민간시행자에 의한 개발도 영업보상(세입자, 자가 모두)을 해야 하지만, 관례상 임차상인에 대한 영업보상 없이 개발이 진행되는 경우가 많음. - 건물주가 계약기간을 단축하거나, 약간의 권리금을 제공하여 보상 - 주로, 소규모 주상복합개발 형식으로 개발을 추진하기 때문에 문제발생이 적음.
공공 개발	· 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등에 의해 세입자에 대한 영업 손실 보상을 실시하고 있음.

17) 도정법에서는 주거환경개선사업 및 주택재개발사업 시행 시 세입자 등을 위한 임시거주 시설 혹은 이에 상응하는 조치로 이들의 이주를 돕도록 하고 이를 사업시행자의 책임임을 명확히 규정하고 있는 반면, 세입상가에 대한 이주대책에 대해서는 구체적으로 규정하고 있지 않다.

그러나 세운4구역에 앞서 임차인 보상이 이루어진 남북녹지축 1단계 사업에서 이루어진 임차인 보상방식은 나머지 세운재정비촉진지구 개발시 준거로 작용할 수밖에 없고, 초기부터 순환재개발 개념이 논의되고 있어 다른 도심재개발 사례와는 달리 다양한 방식의 임차인 보상방식이 적용될 것이기 때문에 토지소유자들의 주장처럼 단순히 각 점포별 세입자와 소유자간의 관계로 정리되기는 어려운 구조이다.

현재 상가세입자 이주에 따른 비용부담의 주체 및 방법은 세 가지 방안으로 검토되고 있다. 쟁점은 크게 이주비용을 사업비에 포함하느냐 토지주가 각자 부담하느냐 여부와 토지주가 각자 부담하는 경우 실제 소요된 경비를 권리가액에서 차감할 것인지 아니면 직접 징구할 것인지로 요약된다. 세 가지 방안은 구체적으로 ① 소요비용을 사업비에 포함시키는 안으로서 사업시행자가 비용을 선집행하고 사업비로 계상하여 처리하는 방식, ② 소요비용을 토지주가 각자 부담하는 방식으로 소요비용을 사업시행자가 선집행하는 것은 동일하며 실제 발생한 비용은 추후에 받게 될 권리가액(분양가, 개발이익 등)에서 차감 후 지급하게 되는 방식, ③ 역시 소요비용을 토지주가 각자 부담하는 방식으로 소요비용을 사업시행자가 선집행하고 실제 발생한 비용은 건물주에게 별도로 징구하는 방식으로 각각의 안에 대한 상세한 설명은 다음의 [표 4-4] 와 같다.

도시정비사업은 토지보상법의 적용을 받는 공익사업이며 공공기관인 SH공사가 사업을 시행하므로 토지보상법 보상원칙(시행자 보상)을 준수하는 것이 바람직하다. 비용부담의 형평성과 건물주의 자진이주 노력 확산측면에서는 개별부담이 유리하나 대체영업장 조성비용을 개별적으로 산정하기 어렵고 건물규모와 영업손실 보상 규모가 대체로 비례하므로 거시적인 측면에서는 사업비에 포함하여 처리하는 1안이 가장 형평에 부합하는 것으로 보이며, 동일한 사업을 추진하는 대한주택공사에서도 상기 문제 등을 감안, 주민대표를 설득하여 사업비로 처리한 선례가 있다.

본 사업에서는 사업시행자와 주민대표회의간 수차례의 논의 끝에 영업자 이주에 소요되는 비용은 사업시행자가 사업비로 집행하되 분양가 적용시 본인 소유 건물의 영업자 이주비용을 포함하여 산정하는 방식으로 추진하는 것으로 의견을 모아 가는 과정에 있다.

[표 4-4] 상가세입자 이주에 따른 비용부담주체, 부담방법 및 장단점

	1안	2안	3안
비용부담 주체	건물주 (종전가액의 비율별 금액)	건물주 (실제발생한 이주비용)	건물주 (실제발생한 이주비용)
비용부담 방법	사업비에 포함	사업비에 불포함 (건물주별 권리가액*에서 차감)	사업비에 불포함 (건물주별 비용 정산 후 징구)
장점	<ul style="list-style-type: none"> -공익사업의 보상원칙에 부합 -자가영업자에게도 영업손실보상 시행 -사업비로 계상되더라도 토지등소유자가 종전가액만큼 비율별로 부담하므로 거시적인 측면에서 형평유지 가능 -마포로1-51지구 사업시행자인 대한주택공사의 경우 분방식 적용 	<ul style="list-style-type: none"> -개별부담 원칙 확립시 자진이주 노력 확산으로 사업비 절감 -실제 발생한 이주비용을 건물주에게 부담시킴으로서 비용부담의 형평 유지 	
단점	<ul style="list-style-type: none"> -종로구청 사업시행 당시 건물주 부담원칙 확정 -세입상가를 자기부담으로 이주시킨 건물주와의 형평문제 발생 -세입상가의 규모가 상이하므로 실제 발생비용과 종전가액 비율별 부담액과의 일치가 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> -공익사업인 도시환경정비사업의 보상원칙에 위배 -대체영업장 조성비용 등 추가 발생비용에 대한 건물주별 부담내역 산출 곤란 -자가영업자 영업손실 보상불가 	<ul style="list-style-type: none"> -건물주에게 이주관련 비용 징구 논란
공사 입장	◎		

*권리가액 : 분양금액, 개발이익 등 사업완료시 토지등소유자가 종전가액의 비율에 따라 향유하게 되는 총액을 말함

임차인 보상관련 규정

	주택재개발 관련 임차인에 대한 보상	상가재개발관련 임차인 보상
임 시 거 주	<ul style="list-style-type: none"> ● 「도시 및 주거환경정비법」 - 제35조(순환정비방식의 정비사업)①…….철거되는 주택의 소유자(정비구역안에서 실제로 주거하는 자에 한한다.)가 임시로 거주하게 하는 등의 방식으로 그 정비구역을 순차적으로 정비할 수 있다. ● 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 - 제30조(세입자들을 위한 임대주택 건설 등)⑥ 사업시행자는 재정비촉진사업을 시행하는 기간 동안 주택 소유자 또는 세입자의 주거안정을 위해…….임시거주시설을 지원하거나 단계적으로 개발하는 순환개발방식을 활용할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 - 제14조(임시시장의 개설) - 제49조(임정상인에 대한 보호대책)① 사업시행자는 시장 정비사업을 함에 있어서 다음 각 호의 사항 등을 포함한 임정상인에 대한 보호대책을 수립·시행하여야 한다. 1. 시장정비사업기간에 임차상인 등을 포함한 임정상인이 영업활동을 계속할 수 있도록 하는 임시시장의 마련에 관한 사항 2. 제1호의 규정에 의한 임시시장의 마련이 곤란한 경우 영업활동의 중단으로 인한 금전적 손실의 보전 등에 관한 사항
세 입 자 보 상	<ul style="list-style-type: none"> ● 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 - 제30조 ① 지방자치단체장 및 사업시행자는 재정비촉진지구 안에 거주하는 세입자 등의 주거안정을 위하여 노력하여야 한다. ● 「도시 및 주거환경정비법」 - 제36조(임시수용시설의 설치 등) - 제37조(손실보상) - 제38조(토지 등의 수용 또는 사용) - 제40조(공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률의 준용) - 제44조(지상권 등의 계약해지)②……. 전세금보증금 그 밖의 계약상의 금전의 반환청구권은 사업시행자에게 이를 행사할 수 있다. ● 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 - 제78조(이주대책의 수립 등)① 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 이주대책 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 「도시 및 주거환경정비법」 - 제37조(손실보상)①제36조 규정에 의하여 공공단체 또는 개인의 시설이나 토지를 일시 사용함으로써 손실을 받은 자가 있는 경우에는 사업시행자는 그 손실을 보상하여야 하며, 손실을 보상함에 있어서 손실을 받은 자와 협의하여야 한다. - 제40조(공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률의 준용) - 제44조(지상권 등의 계약해지) ● 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」 - 제76조(권리의 보상) - 제77조(영업의 손실등에 대한 보상)①영업을 폐지하거나 휴업함에 따른 영업손실에 대하여는 영업이익과 시설의 이전비용 등을 참작하여 보상하여야 한다. - 제78조(이주대책의 수립 등) ※ 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 - 제49조(임정상인에 대한 보호대책) - 동법 시행령 제28조(무주택 임정상인 주택우선공급)
문 제 점	<ul style="list-style-type: none"> ● 도정법 등 대부분의 법률이 주택 세입자에 대한 보호대책은 자세히 규정하고 있으나, 임차상인에 대한 부분은 미흡한 실정임. - 도시환경정비사업의 경우 상가 재개발이 중심이 될 수밖에 없음. 따라서 임차상인에 대한 보상 부분을 도정법 등에 명시할 필요가 있음. ● 재래시장 정비사업이 아닌 경우 임시시장을 개설해야 한다는 법조항은 도정법 등에 없음. ● 도정법에는 임차상인에 대한 영업보상 부분이 구체적으로 명시되어 있지 않음. - 도정법제37조(손실보상)의 경우 제36조의 시행에 따른 손실보상에 관한 사항으로 임차상인에 대한 영업보상의 성격은 아님. ● 도정법에 명시되지 않은 보상과 관련하여서는 ‘공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률’에 준용하도록 하고 있으나, 실제로 민간개발의 경우 이 법에 의해 보상하는 경우가 드문 실정임. 	

② 사업시행규정을 통한 역할관계 명시

공공이나 공기업이 단독으로 도시정비사업을 시행하는 경우 도정법 제30조8호에 의해 시행규정을 작성하도록 하고 있으며, 이 시행규정은 도정법 제2조 11호에서 일종의 정관으로 인정하고 있다.

도시및주거환경정비법

제30조 (사업시행계획서의 작성) 사업시행자는 제4조제3항의 규정에 의하여 고시된 정비계획에 따라 다음 각호의 사항을 포함하여 사업시행계획서를 작성하여야 한다.

8. 시행규정(시장·군수 또는 주택공사등이 단독으로 시행하는 정비사업에 한한다)

제2조 (용어의 정의)

11. "정관등"이라 함은 다음 각목의 것을 말한다.

다. 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "시장·군수"라 한다) 또는 주택공사등이 제30조제8호의 규정에 의하여 작성한 시행규정

도시및주거환경정비법 시행령

제41조 (사업시행계획서의 작성) ①법 제30조제8호의 규정에 의한 시행규정에는 다음 각호의 사항 중 당해 정비사업에 필요한 사항이 포함되어야 한다.

1. 정비사업의 종류 및 명칭
2. 정비사업의 시행연도 및 시행방법
3. 비용부담 및 회계에 관한 사항
4. 토지등소유자의 권리·의무에 관한 사항
5. 정비기반시설 및 공동이용시설의 부담에 관한 사항
6. 공고·공람 및 통지의 방법
7. 토지 및 건축물에 관한 권리의 평가방법에 관한 사항
8. 관리처분계획 및 청산(분할징수 또는 납입에 관한 사항을 포함한다)에 관한 사항(수용의 방법으로 시행하는 경우에는 제외한다)
9. 시행규정의 변경에 관한 사항
10. 사업시행계획서의 변경에 관한 사항
11. 그 밖에 시·도조례가 정하는 사항

서울시 도시및주거환경정비조례

제17조 (시행규정에 정할 사항) 영 제41조제1항제11호에서 "그 밖에 시·도조례가 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항 중 당해 정비사업에 필요한 사항을 말한다.

1. 건축물의 철거에 관한 사항
2. 주민 이주에 관한 사항
3. 토지 및 건축물의 보상에 관한 사항
4. 주택의 공급에 관한 사항

세운4구역에서와 같이 공기업이 단독으로 정비사업을 시행할 경우 특히 수용방식이 아니라 권리변환방식(환지처분, 관리처분방식)으로 사업을 시행할 경우 주민 등 여러 주체와의 관계 및 역할 분담이 이 시행규정에서 규정되어야 하며 그 밖에 사업추진과 관련되는 중요한 사안에 대한 행동지침이 내용으로 담겨져야 한다.

세운4구역 사업추진에 있어서도 SH공사가 시행권을 넘겨받은 이후 일어났던 많은 갈등들은 대부분 주요 추진주체라 할 수 있는 주민대표회의의 역할과 위상이 제대

로 규명되어 있지 않고 사업시행자와의 공식적인 논의구조가 형성되지 않았기 때문이다.

이러한 부분을 명확히 규정할 수 있는 것이 바로 사업시행규정이다. 사업시행규정 내에 주민대표회의의 참여방안을 포함해 사업시행과정에서 생길 수 있는 여러 가지 문제에 대해 규정하고 주민대표회의의 동의하에 시행규정이 작성된다면 향후 사업진행과정에서의 여러 가지 논란은 이 시행규정에서 정한 논의의 틀 내에서 이루어질 수 있을 것이다.

현재 사업시행자와 주민대표회의간에 사업시행규정(안)에 대한 의견조율이 이루어지고 있으며, 사업시행자가 제시한 사업시행규정(안)에서는 주민대표회의의 사업참여 방안에 대해 사업시행자측과 주민대표회의간 2차 운영협의회를 매월 1회 정기적으로 개최하여 주요한 사안을 논의하도록 하고, 별도의 사업비 부담이 생기는 사안에 대해서는 합의를 기본으로 처리하며, 주민대표회의의 운영비 지원방안 및 사업시행의 투명성 확보를 위해 주민대표회의가 선정한 회계법인의 외부회계 감사를 실시하며 분기별 사업진행사항 및 자금집행현황을 설명하도록 하고 있다.

2008년 11월 현재 사업시행자인 SH공사가 작성한 사업시행규정(안)을 바탕으로 주민대표회의와 서울시 균형발전본부가 규정(안)의 각 항목에 관한 상세한 의견을 제시하고 있으며, 이를 바탕으로 시행규정의 내용을 수정하고 있는 단계이다.

다. 토지소유자와 공공의 관계(갈등 IV)

일반적으로 나타나는 토지소유자와 공공의 갈등은 공공에 의해 일방적으로 이루어지는 재개발 구역 지정, 재개발 사업계획의 승인과정에서 나타나는 용적률, 공공용지 부담률 등 계획내용에 관한 것으로 요약될 수 있다.

세운4구역의 경우에도 이와 유사한 범주 내에서 주민들과의 이견이 있다. 세운4구역은 전체 세운재정비촉진지구 중 한 블록이기 때문에 전체 세운재정비촉진지구의 맥락에서 문제들을 볼 필요가 있다. 세운재정비촉진지구 사업자체가 서울 도심 남북녹지축 조성사업과 연계되어 추진되었고, 남북녹지축 조성비용을 세운재정비촉진지구 내 각 사업구역에서 분담하는 체계로 사업추진이 계획되어 있다. 그리고 이러한 내용은 모두 세운재정비촉진지구에 대한 촉진계획 내용에 반영되어 있다.

재정비촉진계획은 일반적인 다른 정비사업들의 사업계획이 각 사업주체에 의해 수립되는 것과는 달리 공공이 구성한 계획팀에 의해 공공의 참여하에 이루어지기 때문에 기본적으로 계획권한이 공공에 있다고 볼 수 있다. 재정비촉진계획의 승인을 통해 촉진지구 내 개별 사업구역의 구역지정 및 개발계획이 승인된 것으로 간주되기 때문에 촉진계획의 수립과정에서 각 구역의 실제 주민들과 사업주체들의 의견수렴과 동의과정이 충실히 이루어져야 함에도 불구하고 현재 재정비촉진계획의 수립과정에서는 주민설명회 및 공람, 공고와 같은 형식적인 주민의견 수렴절차만을 거치고 있어 실제적으로 토지주들이 자신들의 사업구역에서 이루어지는 계획내용에 대해 명확히 인지하고 있지 못한 상태이다.

도시재정비촉진을위한특별법

제9조 (재정비촉진계획의 수립) ②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 재정비촉진계획을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 듣고 공청회를 개최하여야 한다.

세운4구역의 경우에도 세운1구역에 대한 비용부담을 포함한 기반시설의 분담률에 관해 주민들이 정확히 인지하지 못하고 있는 부분이 있으며, 향후 이러한 부분들에 대한 문제가 사업추진과정에서 다시 재기될 가능성도 크다. 또한 일부 주민들은 용적률 상향 등의 차원이 아니라 현재 계획안의 건축적 형태 등에 대해서도 불만을 표현하고 있어, 주민들에게 계획안을 공개하고 의견을 수렴하는 절차가 미흡했음을 알 수 있다.

라. 임차인과 사업시행자와의 관계(갈등 V)

세운4구역의 임차인 보상은 이보다 먼저 보상계획이 공고된 세운1구역(남북녹지축 조성 구간)의 임차인 보상에 영향을 받지 않을 수 없고 세운1구역의 보상방식이 이후 세운사업지구들의 보상준거로 작용할 것으로 보인다. 도시계획시설사업의 성격이 강하고 서울시의 강력한 추진의지가 합쳐져 이주상가 조성, 동남권 유통단지 이전, 영업보상 등 다양한 방식의 보상이 진행되었으며 이에 따라 협의보상률도 상당히 높을 것으로 예상하고 있다.

세운4구역의 보상계획은 2008년 10월 현재 아직 발표되지 않은 상황이지만, 초기 이주상가의 입지 및 상권형성에 대한 우려 때문에 사업시행자와 임차상인 대책위

원회 사이에 이견이 발생하기도 하였으나 현재까지 극심한 갈등양상은 보이지 않고 있다.

마. 임차인간 관계(갈등 VI)

일반적으로 임차인간 갈등은 이주보상대책과 관련한 세입자간의 이견으로 인한 갈등과 기존 세입자 및 신규 세입자간 갈등이 흔히 나타난다.

세운4구역 사업과정에서는 임차인간 갈등은 크게 두드러지지는 않고 있다. 다른 도심재개발 사업에 비해 임차인이 선택할 수 있는 보상방법이 다양하게 제시되었고 사업시행자가 민간이 아니라 공공기관이어서 임차인 관련 문제는 모두 사업시행자를 통해 해결하려는 움직임이 강한 것으로 보인다. 다만 세입자를 포함한 영업시설의 이주를 위해 설치한 이주상가내 점포배치 등을 두고 임차인간 이견이 있긴 하지만, 이는 개별 임차인의 의견을 합의하는 방식보다는 전문가에 의한 MD계획에 준거해 상가배치를 실시함으로써 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 보인다.

바. 임차인과 공공의 관계(갈등 VII)

일반적으로 임차인과 공공의 갈등은 토지소유자와 임차인간의 갈등이 공공기관에 대한 민원의 형태로 전환되어 임차인들의 집단행동으로 나타나는 등의 형태를 보인다.

그러나 세운4구역의 경우 사업시행자가 공공기관이다 보니 임차인 및 토지소유자들이 서울시 및 종로구청과 직접적으로 갈등관계를 빚기보다는 사업을 시행하는 사업시행자와 대부분의 문제를 논의해나가는 구조를 형성하고 있다. 따라서 별도의 임차인과 공공간의 갈등은 드러나고 있지 않다.

사. 사업시행자 내부의 관계(갈등 VIII)

이 형태의 갈등은 일반적인 도심재개발 사업에서는 나타나지 않는 것이지만, 세운 사업이 가지는 특수성 때문에 나타나는 관계이다. 세운 재정비촉진지구의 경우

SH공사가 전체 세운지구의 총괄사업관리자의 역할과 그 중 일부 구역인 세운4구역의 사업시행을 동시에 맡고 있는 구조를 띄고 있다.

만약 사업시행을 다른 곳에서 맡았다면 오히려 총괄사업관리자와 실제 사업시행자간의 관계를 들여다 볼 수 있겠으나, 동일 기관에서 수행하므로 갈등보다는 협력관계 형성의 가능성이 더욱 높을 것이다. SH공사 내에서 총괄사업관리업무는 개발계획실내 도시정비팀에서, 실제 세운4구역 사업시행은 별도의 세운사업단에서 맡고 있다.

세운4구역의 사업시행자 지정은 주민대표회의에서 선정하는 방식으로 이루어져 일종의 경쟁구도 속에서 사업시행자 선정이 이루어졌다. 세운4구역의 사업시행자 수주 역시 총괄사업관리업무를 맡고 있는 팀에서 업무를 담당하였고, 사업시행이 확정된 후 실제 사업추진부서가 조직되어 업무를 추진하고 있으나 서로 부서가 상이하고, 사업수주단계에서의 기획내용 등에 관해 이후 내부적 논란이 일기도 하였다. 특히 사업 시행자 지분의 개발이익 전액을 토지 등 소유자에게 반환한다는 조건을 사업시행의 조건으로 내건 것에 대해 사업의 공공성 측면에서 문제가 될 수 있으며 유사사업에 선례를 남긴다는 점에서 무리한 조건이 될 수 있다는 의견도 있었다.

SH공사 내부적으로 이번 사업추진 경험을 바탕으로 도시정비업무를 총괄적으로 기획하고 추진할 수 있는 실 및 본부 단위의 조직 정비가 필요할 것으로 보인다.

아. 사업시행자와 공공의 관계(갈등 IX)

일반적인 정비사업에서 공공은 지구지정 및 계획안 승인 등 주로 인허가 사항에 대해서만 역할을 하는 것과 달리 세운사업에서의 공공(주로 서울시 균형발전본부)은 사업의 기획 및 계획안의 수립, 토지보상 및 이주민 대책 등 사업진행의 모든 단계를 기획, 관리하는 성격을 띄고 있다.

이는 세운사업 자체가 서울시의 도심 남북축 조성이라는 강력한 정책 목표와 함께 추진되었고, 녹지축의 사업비용을 나머지 세운 구역에서 분담하는 형태로 진행되었기 때문에 서울시(균형발전본부)는 초기부터 세운사업과 밀접한 관계를 형성하

고 있었다. 더욱이 재정비촉진지구의 촉진계획 수립 및 현상설계의 진행은 실질적으로 서울시의 주도하에 진행되었다. 그러나 계획수립 이후 실질적인 사업 시행의 과정에서도 서울시 균형발전본부의 기획, 관리 업무의 지속으로 사업시행자의 입장에서는 실제업무추진에 관련된 업무보다도 회의와 보고준비에 적지 않은 시간을 소비하고 있다. 또한 모든 주요한 의사결정이 서울시에 의해 이루어지는 분위기가 형성되어 사업시행자의 입장에서는 적절한 역할 분담이 이루어지고 있지 않다는 문제제기도 일부 있었다. 이와 같이 서울시 균형발전본부가 실질적인 사업의 추진주체 역할을 함에도 불구하고 실제 주민들에게는 때때로 명확한 서울시의 입장을 밝히지 않아 주민들이 비현실적인 기대감을 가지게 오히려 사업추진을 어렵게 하는 일이 발생하기도 했다.

자. 공공간 관계(갈등 X)

서울시 내부적으로는 도심남북축 조성 사업 및 세운재정비촉진사업의 추진이 모두 ‘균형발전본부’에서 통합적으로 다루어질 수 있도록 전담부서의 성격을 가지고 있기 때문에 사업추진의 효율성을 기대할 수 있는 구조를 형성하였다. 종로구청 역시 ‘재정비촉진단’이라는 별도 사업 추진 부서를 조직하는 등 서울시와 종로구 모두 이 사업이 얼마나 중요한 의미를 가지는 것인지 알 수 있다.

세운재정비촉진지구내 초고층 건물 건축을 희망했던 중구청과는 촉진계획 수립과정에서 서울시와 몇 차례의 이견이 있었으나, 세운1,2단계가 속해있는 종로구청과는 별 다른 이견없이 서울시의 정책의지대로 사업이 추진되었다.

[표 4-5] 세운4구역 도시환경정비사업 추진과정상 갈등 관계

갈등유형	갈등의 주요내용
토지소유자간 갈등 (주민대표회의와 일반 토지주들간, 혹은 주민대표회의 내부의 이견 등)	· 주민대표회의 운영에 대한 반감(주민대표회의 운영의 불투명성, 정보 공개의 문제 등) → 현안에 대한 소식지 발행 등 노력(시행자)
토지소유자와 임차인간의 갈등	· - (임차인에 관한 논의는 사업시행자와 임차인간의 문제로 종합될 수 있음)
토지소유자와 사업시행자와의 갈등	· 주민대표회의의 위상과 역할에 관한 이견(자금집행, 납세주체, 의사결정과정의 참여 등) · 임차상인의 영업보상 비용 사업비 포함 여부 이견
토지소유자와 공공의 갈등	· 녹지축의 조성방식(도시계획시설사업, 재정비촉진사업의 일환으로 각 구역에서 비용분담) · 기반시설 분담률 관련 문제(형평성의 문제, 부담과다 문제) · 건축계획(계획내용)에 대한 이익 제기(촉진계획에 대한 정보공개노력, 의견수렴노력 부족)
임차인간 갈등	· 이주상가내 점포배치 → MD계획에 의거 점포배치
임차인과 사업시행자와의 갈등	· 대체영업장 관련 사항(영업장 내 입지 등)(동남권, 이주상가, 영업보상 등 임차상인에 대한 보상방식 다양화, 임차상인에 대한 보상은 어떤 개발사업보다도 다양한 방식으로 진행, 좋은 선례가 될 수 있음)
임차인과 공공의 갈등	· - (사업시행자 공공기관, 사업시행자가 공공을 대변한다고 판단)
사업시행자 내부 갈등	· 총괄사업관리자 부서와 사업실행부서와의 갈등
사업시행자와 공공의 갈등	· 서울시 균형발전본부 주민들에 대한 태도 애매 · 서울시의 사업단위 레벨까지 지나친 관리, 통제
공공간 갈등	· 서울시 강력한 주도, 서울시 종로구간 이견 여지 없음

4. 사업추진의 교훈과 과제

사업초기 참여주체들의 역할과 추진구도의 명확화 필요

현재 겪고 있는 사업시행자(SH공사)와 주민대표회의간의 갈등으로 인한 사업추진의 어려움은 대부분 세운4구역 사업시행 초기에 관련주체들의 역할과 권한을 포함한 사업추진구도를 명확히 설정하지 못한 데에 기인하는 바가 크다.

사업추진 초기 종로구청이 사업시행을 맡고 있을 때, 사업시행자인 종로구청은 재원조달과 집행 기능을 수행하지 못했고, 시공단의 차입금으로 사업자금을 조달하고 신탁사를 통해 이를 집행하는 구도를 형성하면서 주민대표회의, 시공단, 신탁사, 사업시행자(종로구청)의 역할관계가 제도적으로 규정된 수준을 넘어 임의적으로 역할이 규정되고 수행되는 체계가 되었다. 이러한 구도에서 사업시행자가 SH공사로 변경되면서 SH공사는 제도적으로 규정된 사업시행자의 역할을 수행할 수 있도록 사업시행구도를 정상화 시킬 필요가 있었다. 이러한 과정에서 기존 신탁사와의 계약을 해지하고, 시공단의 차입금을 반환하고 시공단의 역할을 단순한 시공사의 역할로 한정 하는 등 각 주체별 역할관계를 재정립하는 과정을 거치고 있다. 그러나 이 과정에서 주민대표회의를 설득하고 이해시키는 작업이 쉽지 않고, 이로 인한 사업지연과 여러 어려움에 부딪히고 있는 상황이다. 이러한 일련의 과정을 볼 때, 사업 초기 사업에 관계하는 각 이해당사자들의 역할과 위상을 명확히 설정하여 명문화하고, 이러한 역할과 위상이 임의적인 것이 아니라 제도에 근거해서 설정하는 것이 향후 사업추진을 위해 가장 우선적으로 추진해야 되는 일임을 알 수 있다.

합리적인 사업시행규정 작성

공공이나 공기업이 단독으로 도시정비사업을 시행하는 경우 도정법 제30조8호에 의해 시행규정을 작성하도록 하고 있으며, 이는 도정법 제2조 11호에서 일종의 정

관으로 인정하고 있다. 즉 사업추진과정에서 제기될 수 있는 여러 문제에 대한 기준을 마련하고 토지 및 소유자, 주민대표회의 등 관련주체들의 역할과 위상, 사업추진과정에서의 참여방식 등을 명확히 규명해야 한다. 시행규정은 사업을 추진해 가는 동안 사업시행자 뿐만 아니라 기타 다양한 주체들에게도 행위의 준거가 될 것이므로 논란의 여지가 없도록 명확하게 작성될 필요가 있으며, 토지소유자 등의 동의를 거쳐 확정지를 필요가 있다.

세운4구역에서와 같이 공기업이 단독으로 정비사업을 시행할 경우 특히 수용방식이 아니라 권리변환방식(환지처분, 관리처분방식)으로 사업을 시행할 경우 주민 등 여러 주체와의 관계 및 역할 분담이 이 시행규정에서 규정되어야 하며 그 밖에 사업추진과 관련되는 중요한 사안에 대한 행동지침이 내용으로 담겨져야 한다.

세운4구역 사업추진에 있어서도 SH공사가 시행권을 넘겨받은 이후 일어났던 많은 갈등들은 대부분 주요 추진주체라 할 수 있는 주민대표회의의 역할과 위상이 제대로 규명되어 있지 않고 사업시행자와의 공식적인 논의구조가 형성되지 않았기 때문이다.

이러한 부분을 명확히 규정할 수 있는 것이 바로 사업시행규정이다. 사업시행규정 내에 주민대표회의의 참여방안을 포함해 사업시행과정에서 생길 수 있는 여러 가지 문제에 대해 규정하고 주민대표회의의 동의하에 시행규정이 작성된다면 향후 사업진행과정에서의 여러 가지 논란은 이 시행규정에서 정한 논의의 틀 내에서 이루어질 수 있을 것이다.

사업 시행 초기 사업시행규정을 사업에 관계되는 주요 주체들의 동의하에 합리적으로 작성한다면 사업을 효율적으로 진행할 수 있는 기반은 형성되었다고 할 수 있다. 사업추진 초기 전체 사업추진과정에서 주요 쟁점이 될 수 있는 사항-즉 주민대표회의의 운영비용 지원문제, 이주 및 세입자 대책, 공공시설 설치비용 부담 등-에 대해 추진원칙을 명문화 할 필요가 있다. 이러한 원칙을 설정하고 사업시행규정을 작성하는 작업이 예상했던 것보다 많은 시간이 소요될 수도 있다. 그렇다고 해서 이러한 원칙을 설정하고 주민대표회의와의 합의 작업을 통해 사업시행규정으로 명문화하지 않는다면 사업추진과정 전반에 걸쳐 계속해서 문제가 발생할 수 있으며, 일관성 있는 사업시행자의 의견을 제시하기도 어려울 것이다. 따라서 사업시행초기 사업시행규정 작성을 위해 많은 시간과 노력을 기울일 필요가 있다.

SH공사는 세운4구역 사업추진을 통해 최초로 사업시행규정(안)을 작성하였다. 앞으로 SH공사가 다시 사업시행자로서 도시정비사업에 참여하여 사업시행규정을 작성한다면 세운4구역의 자료가 중요한 증거로 작용할 것이다. 따라서 세운4구역의 사업을 추진하면서 시행규정상の内容이 적용되는 과정을 면밀히 모니터링하고 평가해볼 필요도 있다. 이러한 경험을 바탕으로 이후 다른 도시환경정비사업 참여시 각 사업지구의 특성을 고려하여 각 지구에 적합한 형태로 사업시행규정을 작성할 수 있을 것이다.

개발이익의 사용방식에 관한 원칙 확립 필요

SH공사는 세운4구역의 사업시행의 조건으로 사업시행자 지분의 개발이익 전액을 인가된 관리처분계획에 의하여 분양대상으로 확정된 토지 등 소유자에게 반환하는 것을 제시하였고, 이러한 조건 하에 사업을 수주하였다. 세운4구역의 경우 서울 도심의 상징성이 있고 입지여건 등 여러 상황으로 보아 시행자에게 양도되는 지분이 많지는 않을 것으로 예상되나 이러한 개념은 공공기관의 도시환경정비사업 참여의 목적이 기본적으로 사업의 공공성 확보에 있다는 점에서 논란의 여지가 있다. 사업시행으로 발생한 이익이 공공에게 환원되기 보다는 특정 개인들(세운4구역의 지주들)에게 돌아간다는 측면에서 문제가 제기되는 것이다.

세운4구역과 같이 권리변환방식으로 시행되는 도시환경정비사업의 경우 분명히 이들 지주들의 토지를 자산으로 사업을 진행하는 것이므로 개발이익 향유의 제일 주체는 당연히 ‘토지 등 소유자’가 되어야겠지만, 사업시행자인 공공기관의 지분에 의해 발생하는 개발이익은 좀 더 공익적 측면으로 활용될 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 이런 측면에서 사업지역의 지역 활성화를 위한 공공공간에 대한 투자 확대 등은 한 대안이 될 수 있을 것이다.

재정비촉진사업의 경우 몇 개의 도시환경정비사업지구들이 블록형으로 종합적으로 개발될 가능성이 크다. 또한 그 입지가 대부분 도심에 위치하므로 도시공간 내에서 입지적으로 가지는 상징성 및 파급력도 크다고 할 수 있다. 이러한 대규모 정비사업에서 공공공간의 질은 해당 사업지구의 활성화에 가장 중요한 요인으로 작용하고 있으므로 이러한 접근은 소유자들과 일반 시민들에게 모두 이익을 줄 수 있는 접근이 될 수 있다. 토지주들은 개발지가 활성화되면 지역상권 및 부동산 가

치가 높아질 것이고, 시민들은 도심에서 찾아가고 싶은 새로운 명소를 가질 수 있는 것이다.

지역 활성화에 기여할 수 있는 방식은 공공공간의 질 향상 외에도 다양한 측면에서 고려될 수 있을 것이다. 문화시설 등 도심에 필요한 시설을 제공하는 방식, 지역 축제 등 지역 활성화에 기여할 수 있는 프로그램의 기획 및 운영을 위한 기금 적립 등 다양한 형태로 사업 이후 지역 활성화에 기여할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

도시정비사업 관련 전문인력의 양성 필요

도시환경정비사업을 포함한 기성시가지 정비사업에 공공기관의 다양한 역할에 대한 사회적 요구는 점차 증가될 것이다. 그러나 이에 비해 SH공사의 전문인력 확보 및 경험 축적은 미비한 수준이며, SH공사가 가질 수 있는 강점과 약점을 인식하고 도시정비기능을 강화하기 위한 다양한 노력이 필요할 것으로 보인다.

먼저 기본적으로 도시정비관련 전문인력이 부족하다. 현재 세운4구역의 전체적인 사업추진과 관리를 맡고 있는 세운사업단내 사업관리팀은 팀장 포함 3명으로 구성되어 있다. 주민대표회의 및 서울시 등 사업에 관련된 다양한 이해당사자간 의견 조율 및 전반적인 사업 진행을 위한 업무를 처리하기에는 너무나 부족한 인원이다. 또한 잦은 인사이동으로 업무의 전문성을 확보하기가 쉽지 않다.

향후 도시정비사업을 포함한 도시재생사업이 SH공사의 주요한 업무영역으로 자리잡을 것을 대비하여 전문인력 확보 및 양성이 무엇보다 필요한 시점이다. 하나의 도시정비사업에 참여한 인력은 적어도 일정기간 동안은 해당 업무를 수행할 수 있도록 하여 도시정비사업 추진과정에 대한 이해와 전문성을 높일 수 있도록 할 필요가 있다. 결론적으로 도시정비사업 분야를 택지개발, 주택건설, 보상 등과 마찬가지로 하나의 전문영역으로 인식하고 전문인력을 양성해갈 필요가 있다.

영업자 대책에 관한 다양한 해결방식 제시

도정법 및 도촉법 상에서 정비사업 시행시 주거 세입자에 관한 조치들은 비교적 상세히 명시되어 있는 반면 도시환경정비사업에서 임차상인에 대한 임시시설(대체영업장 등) 및 영업보상에 관해서는 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’ 만을 따르게 하고 있다. 이 법률에서도 대체영업장 조성 등의 규정은 되어 있지 않은 상황이다.

그 동안 주로 민간 대기업과 소유자들이 구성한 조합에 의해 시행되어 오던 도시환경정비사업에서는 임차영업자에 대한 보상을 지주가 직접 실시하는 방식으로 사업을 추진하였다. 토지 소유주들에게 세입 영업자 보상이 맡겨지다 보니 실제적으로는 영업보상이 이루어지기보다는 임대계약관계 정리를 통해 세입자 문제를 해결해왔고, 결과적으로 정비사업과정에서 세입자들이 완전히 소외되는 구도를 형성하였다.

따라서 이번 세운4구역 사업시행과정에서 계획된 이주상가 조성, 동남권 유통단지 이전, 영업보상 등 다양한 방식의 보상방식은 그 동안 여러 차례 제기되었던 순환재개발 방식의 도입이기도 하며 선택할 수 있는 다양한 보상방식을 제시했다는 점에서 의미가 있으며, 공공기관이 사업시행자이기에 가능한 부분도 있다.

실질적인 보상이 아직 이루어지고 있지 않지만, 세운4구역의 영업자 보상이 순조롭게 진행된다면 공공기관의 도시환경정비사업 시행의 또 다른 가능성을 확인할 수 있는 계기가 될 것이다.



제5장 결론 및 정책 제언

1. 연구의 요약
2. 정책 제언



1. 연구의 요약

본 연구는 도시환경정비사업을 중심으로 도시정비사업 추진과정의 쟁점사항과 사업추진특성을 실제 추진 사업을 사례로 실증적으로 분석하여 사업추진과정을 이해하는 것과 함께, 도시환경정비사업과 관련한 공공의 역할 및 공공기관으로서 SH공사의 참여 역할 모델을 검토하고 그 필요성과 가능성을 파악하였다.

이를 위해 먼저 연구의 대상으로 보고 있는 서울시 도시환경정비사업의 추진실태를 살펴보았다. 서울시에는 2008년 5월 현재 총 473개 도시환경정비지구가 지정되어 있으며, 이 중 226개 지구가 사업 완료되거나 추진 중이다. 기존에 추진된 사업들은 대부분 민간기업이 토지 매수를 통해 업무시설로 개발한 것이 가장 다수이다. 이에 비해 현재 236개 지구가 미시행된 상태로 있으며, 이 중 159개 지구는 지구지정 이후 20년 이상 된 장기 미시행 지구들이라고 할 수 있다. 또한 기존의 도시환경정비사업의 형태 외에도 이들 정비지구들이 좀 더 광역화된 형태로 볼 수 있는 균형발전촉진지구 및 재정비촉진지구(중심지형)도 10개가 지정되어 있다.

이러한 도시환경정비사업의 향후 추진방향을 '서울시 도시 및 주거환경 정비 기본계획'을 통해 살펴본 결과 미시행 사업지구의 개발 촉진과 지역특성을 고려한 정비사업 추진 등을 위해 공공의 역할과 기능이 더욱 강화될 필요가 있다는 것을 확인할 수 있었고, 이러한 역할은 상당부분 행정기관인 공공이 아니라 SH공사와 같은 공공기관의 역할이 될 수 있을 것이다.

기존 도시환경정비사업 추진상의 쟁점사항들을 기존 연구를 통해 살펴본 결과 사업추진의 가장 중요한 이슈는 갈등관계의 조정에 있으며 갈등의 주요 이슈는 주로 시행주체 및 사업방식의 결정, 보상기준, 세입자 대책, 개발기능설정 문제 등으로 요약될 수 있었다.

둘째, 도시환경정비사업을 중심으로 공공기관의 역할 필요성과 SH공사의 향후 역할모형을 좀 더 구체적으로 살펴보았다. 공공의 참여를 필요로 하는 기존 도시환경정비사업의 문제들을 기존 연구를 통해 정리하였고, 이를 바탕으로 공공기관의 역할 확대 필요성을 살펴보았다. 또한 현재의 도시정비사업 관련 규정인 ‘도시 및 주거환경 정비법’ 과 ‘도시 재정비 촉진을 위한 특별법’ 의 내용 검토를 통해 사업시행자가 될 수 있는 경우의 수와 총괄사업관리자의 역할을 살펴보았다. 우리와 비슷한 도시적 문제를 겪고 있는 일본의 도시재생기구의 역할 변화와 현재의 업무영역을 살펴본 결과 임대주택의 건립으로 출발한 기관의 역할이 점차 도시재생사업의 추진 및 코디네이터 역할 등으로 대체되고 있으며, 현재는 기존 임대주택의 관리와 도시재생사업이 주된 역할이 되고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 역할 변화는 SH공사에도 시사하는 바가 크다.

위의 다양한 측면의 검토를 바탕으로 효과적이고 계획적인, 그리고 공공성을 바탕으로 하는 도시환경정비사업 추진을 위한 공공기관의 참여 방향은 다음 몇 가지로 요약될 수 있다. 신속하고 강력한 사업시행이 정책적으로 필요한 곳의 사업시행, 사업성이 낮은 곳의 사업시행, 민간투자가 이루어지지 않는 지역의 투자 유도를 위한 공공시설의 선투자, 몇 개의 사업지구를 종합적으로 계획하고 정비해가는 블록단위의 도시정비 시행, 전반적 사업과정을 관리하고 사업추진이 원활히 진행될 수 있도록 촉진제 역할을 하는 코디네이터 역할, 행정기관의 도시정비관련 정책대행, 민관 파트너쉽 내에서 민관의 균형을 견지하면서 사업추진을 리드해 갈 수 있는 역할 등을 구상 해 볼 수 있다.

이러한 공공기관의 역할모형을 기본으로 하여 SH공사가 지닐 수 있는 장단점과 향후 성장전략 등을 고려하여 SH공사가 향후 도시환경정비사업과 관련하여 고려해 볼 수 있는 역할모형들을 설정하였다. 참여모형은 중규모 내지는 슈퍼블럭 단위의 도시환경정비사업의 시행, 도시재정비촉진지구의 총괄사업관리자, 20년 이상 사업시행이 되지 않고 있는 장기 미집행 도시환경정비사업의 시행, 수복재개발 및 보전재개발 등 새로운 정비수법의 적용이 필요한 지역의 시범적 성격의 사업시행, 민간의 정비사업이 원활히 진행되도록 지원하는 측면에서 정비사업지구에서의 도시기반시설 정비 및 선투자, 재정비촉진지구에서의 총괄사업관리자의 역할을 각 지구에서 수행하는 개념으로 볼 수 있는 재개발 컨설턴트 역할을 구체적으로 고려해볼 수 있다.

그러나 SH공사의 경우 현재에는 도시정비사업 수행에 관한 경험이 많이 축적되지 않아 민간을 대상으로 적극적인 컨설턴트의 역할을 수행하기는 어렵겠지만, 다양한 형태의 사업을 시행하여 시행자로서의 역량이 축적된 이후 서울시 자치구와의 업무협약을 통해 해당 자치구내 재개발지역의 사업추진을 통합적으로 관리하는 컨설턴트 혹은 코디네이터의 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

이와 같은 공공기관의 사업참여 및 역할에 관해 관련 전문가를 대상으로 심층면접을 진행하여 공공기관의 직접 사업시행 및 사업 참여의 장단점, 구체적 역할 등에 관한 의견을 정리하였다.

마지막으로 현재 SH공사가 실제 참여하고 있는 세운4구역 도시환경정비사업 추진 과정의 쟁점사항과 사업추진 특성을 사업추진에 관계되는 이해당사자들의 역할과 주체들간 갈등관계를 통해 살펴보았다. 세운4구역 사업추진과 관련한 주요 이해당사자는 토지 및 건물 소유자, 사업시행자, 세입자, 공공(서울시와 종로구)으로 구분해 볼 수 있으며, 이들 상호간에 다양한 형태의 갈등관계가 존재함을 알 수 있었다. 특히 토지소유자를 대표하는 주민대표회의와 사업시행자인 SH공사간에 사업시행방식, 사업자금의 집행과 납세주체 관련 문제, 용역사 선정 등의 의사결정 방식에 관한 문제, 임차인 보상비의 사업비 포함 여부 등의 문제를 놓고 첨예한 갈등이 빚어지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 문제의 상당 부분은 주민대표회의와의 협의를 통해 사업시행규정 내에 쟁점이 되는 부분들에 대한 명확한 처리방안들을 규정함으로써 해결될 수 있을 것으로 보인다.

세운4구역의 경우 아직 사업의 관리처분계획 인가가 나지 않은 초기단계라 할 수 있으므로 향후 관리처분계획 인가 등의 과정을 거치면서 새로운 쟁점들이 계속해서 나올 수 있는 상황이다. SH공사의 경우 도시환경정비사업의 시행경험이 풍부하지 않은 상황이므로 향후에도 지속적인 사업 모니터링을 통해 쟁점사항들을 파악하고 이를 해결해가는 사업시행자로서의 SH공사의 대응과정들을 정리하여 향후 다른 도시환경정비사업 참여시 참고자료로 활용할 필요가 있다.

2. 정책 제언

가. 도시정비기능 강화 노력 필요

앞에서 살펴본 바와 같이 도시환경정비사업을 포함한 기성시가지 정비사업에 공공기관의 다양한 역할에 대한 사회적 요구는 점차 증가될 것이다. 그러나 이에 비해 SH공사의 전문인력 확보 및 경험 축적은 미비한 수준이며, SH공사가 가질 수 있는 강점과 약점을 인식하고 도시정비기능을 강화하기 위한 다양한 노력이 필요할 것으로 보인다.

SH공사는 그 동안의 주택건설사업 경험을 통해 다음과 같은 측면에서는 민간업체 및 타 공공기관과 비교할 때 강점을 지닐 수 있다. 서울지역에서 복잡한 이해관계를 정리하고 사업을 추진한 경험이 많아 특히 보상과 관련해서는 충분한 노하우가 축적되어 있다는 점, 민간업체 대비 수익구조가 투명하며 신뢰를 줄 수 있다는 점, 안정적인 재원조달계획이 가능한 점, 서울지역내 임대주택을 다량 보유하고 있어 이주대책 수립 및 순환재개발 방식 도입의 가능성이 충분하며 이를 통해 원주민 재정착률 제고방안을 마련할 수 있다는 점, 서울시 및 자치구와 긴밀한 협조체계를 유지할 수 있다는 점 등이다.

반면 신규택지개발사업에 비해 기성시가지 정비사업 경험이 부족하고, 시장환경 분석 기능도 현재로써는 미흡한 상황이며, 도시정비관련 전문인력이 부족(도시계획직 없음)하다는 점 등이 약점이 될 수 있다. 그 동안 SH공사가 수행한 택지개발사업, 도시개발사업 등은 대부분 전면매수방식으로 진행된 것으로, 일단 보상절차가 끝난 이후에는 이해관계가 단순해지는 반면, 대부분의 정비사업들은 환지처분 및 관리처분과 같은 권리변환방식으로 수행되므로 사업초기의 복잡한 관계구도가 사업이 종료되는 시점까지 지속되므로 이러한 복잡한 이해관계를 조정하고 협의하면서 사업을 효과적으로 이끌어가기 위한 다양한 측면의 역량이 필요할 것이다.

이런 측면에서 현재 SH공사가 참여하고 있는 세운4구역의 사업시행, 동남권유통단지의 관리운영, 세운과 한남 재정비촉진지구의 총괄사업관리자 업무의 성공적 수행이 무엇보다 필요하며, 이러한 사업수행과정에 대한 면밀한 분석과 모니터링을 통해 경험을 축적하고 공사의 역량을 형성해 나갈 필요가 있다.

SH공사의 도시정비 기능을 강화하기 위해 구체적으로 다음과 같은 조치가 필요할 것으로 보인다.

도시정비관련 전문인력의 양성

먼저 기본적으로 도시정비관련 전문인력 부족의 문제에 대한 방안이 필요하다. 기본적으로 SH공사 내에는 도시정비사업을 포함한 도시계획 관련 인력이 부족한 상황이다. 도시계획 직렬도 구분되어 있지 않고 토목직에 포함되어 있다. 향후 도시정비사업을 포함한 도시재생사업이 SH공사의 주요한 업무영역으로 자리잡을 것을 대비하여 전문인력 확보 및 양성이 무엇보다 필요한 시점이다. 이를 위해 우선 도시계획 직렬을 신설하고 토목직과 구분하여 별도의 인력을 확보할 필요가 있다.

또한 기존에 확보된 인력에 대해서 전문성을 높일 수 있는 방안도 필요하다. 도시정비사업은 사업의 추진절차가 복잡하고 추진과정에 관계된 이해관계도 복잡하여 이러한 관계 조정과 협의과정이 사업추진에 큰 부분을 차지한다. 따라서 하나의 도시정비사업에 참여한 인력은 적어도 일정기간 동안은 해당 업무를 수행할 수 있도록 하여 도시정비사업 추진과정에 대한 이해와 전문성을 높일 수 있도록 잦은 인사이동 등은 지양될 필요가 있다. 결론적으로 도시정비사업 분야를 택지개발, 주택건설, 보상 등과 마찬가지로 하나의 전문영역으로 인식하고 전문인력을 양성해갈 필요가 있다.

도시정비사업 관련 업무의 통합, 본부체제 개편

도시재생사업 관련 업무를 총괄하는 조직체계를 정비 할 필요가 있다. 현재 SH공사는 도시정비사업 관련업무가 단일 조직 내에서 이루어지는 것이 아니라 사업기획과 실제 사업 실행체계가 완전히 분리되어 있는 상황이다. 재정비촉진지구의 총괄사업관리자 업무를 맡고 있는 도시정비팀(개발계획실 소속)과 실제 세운4구역

및 세운1단계(남북녹지축 조성사업) 사업추진을 하고 있는 세운사업단(사업2본부)과 별도의 조직 내에서 운영되고 있다.

SH공사의 분산된 업무조직에 비해 대한주택공사의 경우 도시재생사업본부라는 본부차원의 조직을 정비하고 본부내 4개의 처 단위 팀을 운영하고 있다. 이 재생사업본부 내에서 전반적인 사업기획에서부터 실제 정비사업까지 총괄적으로 운영하고 있다는 점에서 SH공사와는 조직운영의 차이를 보여주고 있다.

일례로 세운재정비촉진지구의 경우 전체 촉진지구의 총괄사업관리자의 역할 및 세운4구역 사업수주 역할은 도시정비팀에서, 실제 세운4구역 사업수행은 세운사업단에서 하고 있다. 그러나 광역적 도시환경정비사업 성격을 지니는 재정비촉진사업으로 추진되고 있는 세운4구역에서 발생하는 문제는 세운4구역만의 문제라기보다는 세운재정비촉진지구 전체와의 관계에서 해법이 고려되어야 하며 전체 재정비촉진계획에 반영될 필요가 있다. 이러한 구역간 이해관계 조정 및 전체적 관리를 맡는 것이 총괄사업관리자의 역할인데 현재로서는 총괄사업관리자와 실제 사업추진부서간의 연계가 효과적으로 이루어지고 있다고 보기가 어렵다.

도시정비사업의 경험이 아직 부족한 SH공사의 입장에서는 경험을 축적하고 공유하는 것이 무엇보다 필요한 상황이나 현재와 같은 조직 형태로는 SH공사 내 도시정비사업의 경험 축적이 어려운 상황이다. 따라서 SH공사내 도시정비사업 관련 업무를 통합하여 도시재생본부(가칭) 등 본부 단위로 조직을 구성하여, 새로운 도시정비사업 참여 기획, 재정비촉진지구 총괄사업관리자 업무, 세운4구역 사업시행, 세운1단계 남북녹지축 조성사업 등을 동일 본부 내에 통합할 필요가 있다.

나. 사업시행규정 표준안 작성

향후 공공의 역할 등이 더욱 강조되고 특히 이해당사자의 구성이 주거지보다 더 복잡한 도시환경정비사업의 경우 지자체나 지방공사 등이 시행자로 나서게 될 가능성이 점점 증대하고 있으므로 시행규정 작성에 관한 적절한 지침 등이 마련될 필요가 있다.

공공이나 공기업이 단독으로 도시정비사업을 시행하는 경우 도정법 제30조8호에 의해 시행규정을 작성하도록 하고 있으며, 이는 도정법 제2조 11호에서 일종의 정관으로 인정하고 있다. 즉 사업추진과정에서 제기될 수 있는 여러 문제에 대한 기준을 마련하고 토지 및 소유자, 주민대표회의 등 관련주체들의 역할과 위상, 사업추진과정에서의 참여방식 등을 명확히 규명해야 한다. 시행규정은 사업을 추진해 가는 동안 사업시행자 뿐만 아니라 기타 다양한 주체들에게도 행위의 준거가 될 것이므로 논란의 여지가 없도록 명확하게 작성될 필요가 있으며, 토지소유자 등의 동의를 거쳐 확정지를 필요가 있다.

SH공사는 세운4구역 사업추진을 통해 최초로 사업시행규정(안)을 작성하였다. 앞으로 SH공사가 다시 사업시행자로서 도시정비사업에 참여하여 사업시행규정을 작성한다면 세운4구역의 자료가 중요한 준거로 작용할 것이다. 따라서 세운4구역의 사업을 추진하면서 시행규정상의 내용이 적용되는 과정을 면밀히 모니터링하고 평가하여 사업을 효과적으로 추진할 수 있는 SH공사만의 사업시행규정 표준안 제정도 검토해볼 필요가 있다. 이러한 표준안이 마련된다면 이를 바탕으로 각 사업지구의 특성을 고려하여 각 지구에 적합한 형태로 사업시행규정을 작성할 수 있을 것이다.

이와 더불어 도시정비사업에 공공기관이 사업시행자로 참여할 때에 과세 및 회계 처리지침을 비롯하여 제반여건 등을 정리할 필요가 있다.

다. 시범사업의 성공적 시행, 이미지 제고 필요

SH공사는 도시정비사업에 대한 충분한 경험이 쌓여있는 것이 아니기 때문에 현재 수행하고 있는 사업들의 성공적 시행을 통해 좋은 선례를 만들고 이를 통해 우리 공사의 도시정비사업 수행능력에 대한 이미지를 제고할 필요가 있다. 현재 우리공사가 참여하고 있는 사업들은 여러 측면에서 선도적 의미를 지닌다.

총괄사업관리자의 역할 수행

총괄사업관리자 역할은 제도에 도입된 지 얼마 되지 않아 실증적으로 그 역할에

대한 검증이 이루어지지 않은 상황이다. 도축법이 제정되면서 총괄사업관리자라는 새로운 역할이 도입되었고 대한주택공사를 포함한 공공기관만이 이 역할을 수행하도록 규정지은 후 실제 지정되는 재정비촉진지구에서 대한주택공사와 한국토지공사 그리고 SH공사가 일종의 경쟁관계 속에서 이 역할을 수행하고 있다. 제도에 규정된 후 처음으로 실천되고 있는 역할모델이므로 실제 사업과정에서 어떻게 그 역할이 수행될 수 있을지에 대한 관심이 높은 상황이다. 또한 세 기관이 모두 제각각 그 역할을 수행하고 있어 향후 그 역량에 대한 기관별 평가에 대한 의견도 제기될 것으로 보인다. 또한 현재 우리공사가 총괄사업관리자로 참여하고 있는 세운과 한남 재정비촉진지구는 계획적인 측면에서나 사업방식 측면에서도 여러 가지 주목할 만한 이슈들이 있는 곳으로 이러한 문제들을 어떻게 조정하고 관리해 나갈 수 있는 역량을 보여줄 필요가 있다.

세운재정비촉진지구내 세운4구역 사업시행

SH공사가 세운4구역 사업시행을 맡기 이전에 여러 차례의 시행착오가 있었다. 종로구청이 사업시행을 맡아 공공이 직접 사업시행을 맡은 최초의 사례이기도 했고 신탁방식의 적용이라는 새로운 사업방식의 도입으로 주목을 받기도 하였다. 그러나 계획했던 이러한 장치들이 제대로 작동하지 않아 SH공사가 사업시행을 맡은 측면이 있으므로 이후 사업시행을 원활히 진행할 수 있느냐는 것 자체가 이슈일 수 있다.

또한 세운사업은 재정비촉진지구 도입 이후 최초로 지정된 중심지형 재정비촉진사업으로 재정비촉진사업에서 도입한 여러 가지 제도적 규정에 대한 최초의 적용 사례가 될 것이며, 오랫동안 논의만 되어오던 도심재개발에서의 순환재개발 개념을 적용하는 등 향후 진행 추이에 관심이 쏠리고 있다.

계획적인 측면에서도 기존의 각 지구별로 이루어지던 도시환경정비사업을 블록단위로 묶어 통합적으로 개발하여 기존 정비사업들이 내재한 문제점들을 완화하는 한편 도심남북축과 연계되어 서울 도심의 새로운 활력 창출지가 될 수 있는 진정한 의미의 도시재생사업으로써 기대 받고 있다.

동남권유통단지의 관리운영

동남권 유통단지는 물론 기성시까지내 도시정비사업으로 보기는 어렵지만 이후 관리운영시스템 측면에서 주목할 필요가 있다. 앞으로 서울의 도심 재개발은 기존의 대기업의 업무빌딩 형태에서 벗어나 복합용도시설로 개발될 가능성이 크다. 그러나 기존의 우리나라 상가 재개발의 형태는 사업시행자가 분양과 함께 사업을 종결짓는 형태로 이루어졌고 이후 개발된 시설이 활성화되지 못하는 사례들이 많이 발생하고 있다. 반면 대규모 도심재생 프로젝트가 다수 실행된 일본의 경우 사업시행자가 이후 시설의 관리운영까지 연속적으로 수행하는 경우가 많고 운영단계까지 고려한 계획수립이 이루어지고 있어 이것이 사업의 성공요인으로 평가되기도 한다. 따라서 우리 공사도 이러한 복합용도의 개발 시 관리운영시스템과의 연계, 성공적인 관리운영을 통한 활성화 단계까지 유도할 수 있는 사업수행능력이 필요한 것이다.



참고 문헌



참 고 문 헌

■ 연구보고서

- 대한주택공사, 도시정비사업의 실태분석과 공공의 역할에 관한 연구, 1998
- 대한주택공사, 공공의 재개발사업 확대방안, 2000
- 대한주택공사, 도심노후지역 활성화 방안과 공공의 역할, 2001
- 국토연구원, 도심재개발 활성화 방안 연구, 1997
- 서울특별시, 서울시도시및주거환경정비기본계획, -도시환경정비사업부문-, 2004
- 서울특별시, 청계천복원에 따른 도심부 발전계획, 2004
- SH공사, SH공사 신규사업 개발 및 참여방안연구, 2007
- 한국토지공사, 도심재개발사업의 갈등요인 분석과 해소방안, 1997

■ 논문

- 김영환, 재개발·재건축에 대한 공공규제의 방향 설정에 관한 연구, 『국토계획』, 대한국토도시계획학회지 31(5), 1996
- 김창석·남진·공명렬, “일본 밀집주택시가정비촉진사업에서의 주민참여와 공공의 역할에 관한 연구” 『국토계획』, 대한국토도시계획학회, 2004
- 김호철 외 2인, 재개발사업의 공공성 강화를 위한 재원의 확충방안에 관한 연구, 『국토계획』, 대한국토도시계획학회지 31(2), 1995
- 김호철 외 2인, 재개발사업에서의 관민협력 활성화 방안에 관한 연구, 『국토계획』, 대한국토도시계획학회지 31(3), 1996
- 남진·이삼수, “동경도 도심부에서의 재개발 유도수법 및 공공과 민간의 파트너쉽에 관한 연구” 『국토계획』, 대한국토도시계획학회, 2004
- 류중석, “서울시 뉴타운 사업의 현주소와 문제점” 『서울시 뉴타운 사업 현황과 전망』, 심포지엄 발표문, 2006
- 박승기, “도시재정비 촉진을 위한 특별법의 주요내용과 도시개발의 방향” 『부동산 Research』 통권 제14호, 한국감정원, 2006
- 박천보·오덕성, “해외 도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구” 『국토계획』, 대한국토도시계획학회, 2004
- 배기택 외, 뉴타운사업에서의 갈등해소를 위한 참여주체간 역할 연구-아현지구 사례를 중심으로-, 한국도시설계학회지, 2006

- 배웅규, 기성시가지 도시정비사업에서의 참여주체의 역할과 협력방안, 대한국토도시계획학회지, 2005
- 송영섭·정삼석, 도심재개발사업의 공공용지 부담계획에 관한 연구, 『국토계획』, 대한국토도시계획학회지 29(4), 1994
- 양윤재 외, 서울시 뉴타운사업의 개발방식에 관한 연구, 한국도시설계학회지, 2004
- 이명훈, “도시재정비 촉진을 위한 특별법의 문제와 과제” 『도시정보』 대한국토도시계획학회, 2006
- 이상경 외 2인, 내용분석을 이용한 재건축 사업 관련 주체들간 갈등에 관한 연구, 『국토계획』, 대한국토도시계획학회지 36(6), 2001
- 이승재 외, 전농·답십리지구 뉴타운 개발기본계획 수립과정상에 나타난 쟁점사항과 정책 추진 특성 분석, 대한건축학회지, 2007
- 이성창, “일본의 도시재생 사례” 『토지와 기술』 한국토지공사, 2006
- 이승주, “도시재정비 촉진을 위한 특별법의 개요” 『도시정보』 대한국토도시계획학회, 2006
- 허재환, “도시재정비 특별법의 의미와 발전방향” 『토지와기술』 한국토지공사, 2006

■ 기타

- 도시재개발 이대론 안된다, 한국경제신문, 2008.05.19
- 도시재생과 초고층 건축의 역할, 도시개발신문, 2007.10.24
- 강북 르네상스 시대 오나, 한국일보, 2006.06.05
- 오세훈 서울시장 당선자 공약 점검, 한국일보, 2006.06.07
- 청계천이 뜬다, 동아일보, 2005.05.09

부 록

1. 서울시 장기 미시행 도시환경정비사업지구
2. 새로운 정비수법이 필요한 도시환경정비사업지구
3. 일본 도시재생기구 조직구성 및 역할
4. 관련 전문가 심층면접 내용



■ 부록 1. 서울시 장기 미시행 도시환경정비사업지구

· 구역변경일 기준 20년 이상 미시행 도시환경정비사업지구 현황(2008년 5월 현재)

연번	자치구	구역	지구	대지면적(m ²)	지정일
1	종로구	공평	02	3,094.00	1978-09-26
2	종로구	공평	04	2,380.00	1978-09-26
3	종로구	공평	07	4,284.00	1978-09-26
4	종로구	공평	08	3,481.00	1978-09-26
5	종로구	공평	09	2,449.00	1978-09-26
6	종로구	공평	10	3,025.00	1978-09-26
7	종로구	공평	11	2,668.00	1978-09-26
8	종로구	공평	13	2,215.00	1978-09-26
9	종로구	공평	18	4,950.00	1978-09-26
10	종로구	도림	04,05	4,220.90	1973-09-06
11	종로구	도림	08,09	3,238.00	1973-09-06
12	종로구	도림	10	2,088.00	1973-09-06
13	종로구	도림	16	1,085.00	1973-09-06
14	종로구	도림	17	1,096.00	1973-09-06
15	종로구	도림	24	2,532.60	1973-09-06
16	종로구	서린	04	852.00	1973-09-06
17	종로구	서린	05	977.00	1973-09-06
18	종로구	신문로2	07	1,085.00	1983-09-30
19	중구	남대문	03	4,869.40	1977-06-29
20	중구	남대문	07-2	1,195.00	1977-06-29
21	중구	남대문	09-2	2,501.50	1977-06-29
22	중구	남대문	11	3,681.00	1977-06-29
23	중구	남대문	13	2,507.00	1977-06-29
24	중구	남대문	14	2,680.00	1977-06-29
25	중구	남대문	15	2,349.00	1977-06-29
26	중구	다동	05	2,241.00	1973-09-06
27	중구	다동	06	2,374.00	1973-09-06
28	중구	다동	13	1,057.00	1973-09-06
29	중구	다동	14	1,330.00	1973-09-06
30	중구	다동	15	1,353.00	1973-09-06
31	중구	마포로5	09-1	1,939.00	1979-09-21
32	중구	명동	02	2,732.00	1983-09-30
33	중구	명동	03	2,821.00	1983-09-30
34	중구	명동	04	3,035.00	1983-09-30
35	중구	무교	06	3,366.00	1973-09-06
36	중구	무교	09	1,386.00	1973-09-06
37	중구	무교	11	2,004.00	1973-09-06

연번	자치구	구역	지구	대지면적(m ²)	지정일
38	중구	무교	13	1,370.00	1973-09-06
39	중구	서-서1·2	02-2	3,250.00	1973-09-06
40	중구	서-서1·2	04-1	1,190.00	1973-09-06
41	중구	서-서1·2	05-1	3,190.00	1973-09-06
42	중구	서소문	01-1	2,850.00	1978-09-26
43	중구	서소문	05	1,925.00	1978-09-26
44	중구	서소문	06	2,184.00	1978-09-26
45	중구	서소문	08-1	694.00	1978-09-26
46	중구	서소문	08-2	960.00	1978-09-26
47	중구	서소문	08-3	1,172.00	1978-09-26
48	중구	서소문	09	4,747.00	1978-09-26
49	중구	서소문	10	3,457.00	1978-09-26
50	중구	서소문	11	3,793.00	1978-09-26
51	중구	서소문	12	2,313.00	1978-09-26
52	중구	서소문	15	1,170.00	1978-09-26
53	중구	세운상가	10	3,824.00	1982-04-26
54	중구	세운상가	11	2,067.00	1982-04-26
55	중구	세운상가	12	5,277.00	1982-04-26
56	중구	세운상가	13	2,753.00	1982-04-26
57	중구	세운상가	14	2,135.00	1982-04-26
58	중구	세운상가	15	2,926.00	1982-04-26
59	중구	세운상가	16	1,785.00	1982-04-26
60	중구	세운상가	17	1,579.00	1982-04-26
61	중구	세운상가	18	2,997.00	1982-04-26
62	중구	세운상가	19	5,370.00	1982-04-26
63	중구	세운상가	20	925.00	1982-04-26
64	중구	세운상가	21	1,075.00	1982-04-26
65	중구	세운상가	22	2,484.00	1982-04-26
66	중구	세운상가	25	3,421.40	1982-04-26
67	중구	세운상가	26	3,226.00	1982-04-26
68	중구	세운상가	28	2,274.00	1982-04-26
69	중구	세운상가	30	2,213.00	1982-04-26
70	중구	세운상가	31	2,926.00	1982-04-26
71	중구	세운상가	33	2,729.00	1982-04-26
72	중구	세운상가	34	2,782.00	1982-04-26
73	중구	세운상가	35	1,612.00	1982-04-26
74	중구	세운상가	36	1,712.00	1982-04-26
75	중구	세운상가	37	2,294.00	1982-04-26
76	중구	세운상가	38	3,540.70	1982-04-26
77	중구	소공4	01	1,517.00	1978-09-26
78	중구	소공4	02	1,520.70	1978-09-26
79	중구	소공4	03	861.20	1978-09-26

연번	자치구	구역	지구	대지면적(㎡)	지정일
80	중구	소공4	04	1,524.00	1978-09-26
81	중구	소공4	05	2,453.60	1978-09-26
82	중구	소공4	07	4,213.20	1978-09-26
83	중구	소공4	08	1,295.90	1978-09-26
84	중구	신문로2	09	3,339.90	1983-09-30
85	중구	신문로2	10	2,915.50	1983-09-30
86	중구	양동	08	4,827.00	1978-09-26
87	중구	양동	09	12,888.00	1978-09-26
88	중구	양동	10	2,099.00	1978-09-26
89	중구	을지로1가	01-2	595.00	1973-09-06
90	중구	을지로1가	03	1,415.00	1973-09-06
91	중구	을지로1가	04	2,016.00	1973-09-06
92	중구	장교	04	1,856.00	1973-09-06
93	중구	장교	05	1,763.00	1973-09-06
94	중구	장교	12	816.00	1973-09-06
95	중구	장교	13	823.00	1973-09-06
96	중구	회현	04-2	1,954.40	1979-11-22
97	서대문구	마포로4	04-1	3,350.90	1979-09-21
98	서대문구	마포로4	05	2,805.00	1979-09-21
99	서대문구	마포로4	07	5,455.00	1979-09-21
100	서대문구	마포로5	02	3,549.00	1979-09-21
101	서대문구	마포로5	03	1,971.00	1979-09-21
102	서대문구	마포로5	04	3,748.00	1979-09-21
103	서대문구	마포로5	08	3,775.00	1979-09-21
104	마포구	마포로1	13	1,571.00	1979-09-21
105	마포구	마포로1	20	1,339.00	1979-09-21
106	마포구	마포로1	28	1,498.00	1979-09-21
107	마포구	마포로1	29	1,380.00	1979-09-21
108	마포구	마포로1	36	1,695.00	1979-09-21
109	마포구	마포로1	38	1,121.00	1979-09-21
110	마포구	마포로1	41	825.00	1979-09-21
111	마포구	마포로1	42	881.00	1979-09-21
112	마포구	마포로1	43	1,357.00	1979-09-21
113	마포구	마포로1	44-3	446.00	1979-09-21
114	마포구	마포로1	48	2,315.00	1979-09-21
115	마포구	마포로1	51	1,223.00	1979-09-21

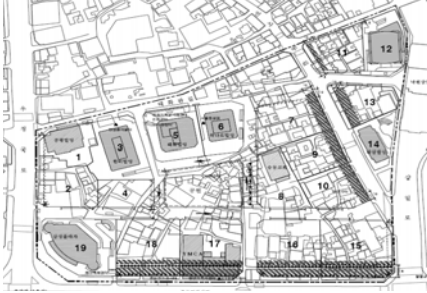
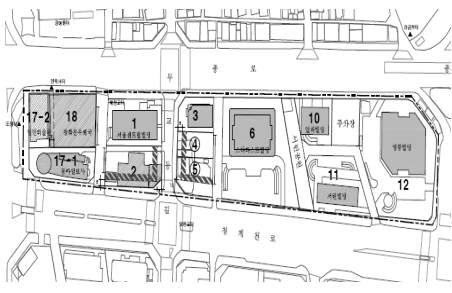



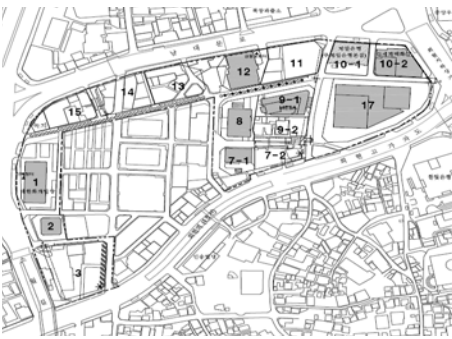
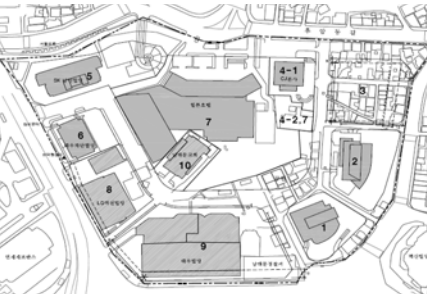
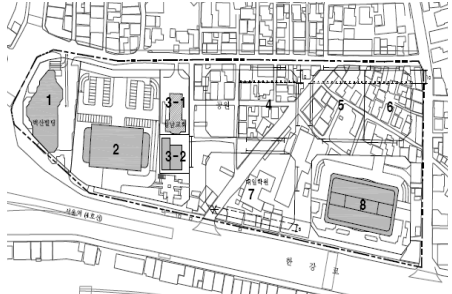
도시정비사업 추진과정의 쟁점사항과 사업추진 특성 분석

연번	자치구	구역	지구	대지면적(m ²)	지정일
116	마포구	마포로2	10	3,841.00	1979-09-21
117	마포구	마포로3	1	5,958.00	1979-09-21
118	마포구	마포로3	8	791.00	1979-09-21

■ 부록 2. 새로운 정비수법이 필요한 도시환경정비사업지구

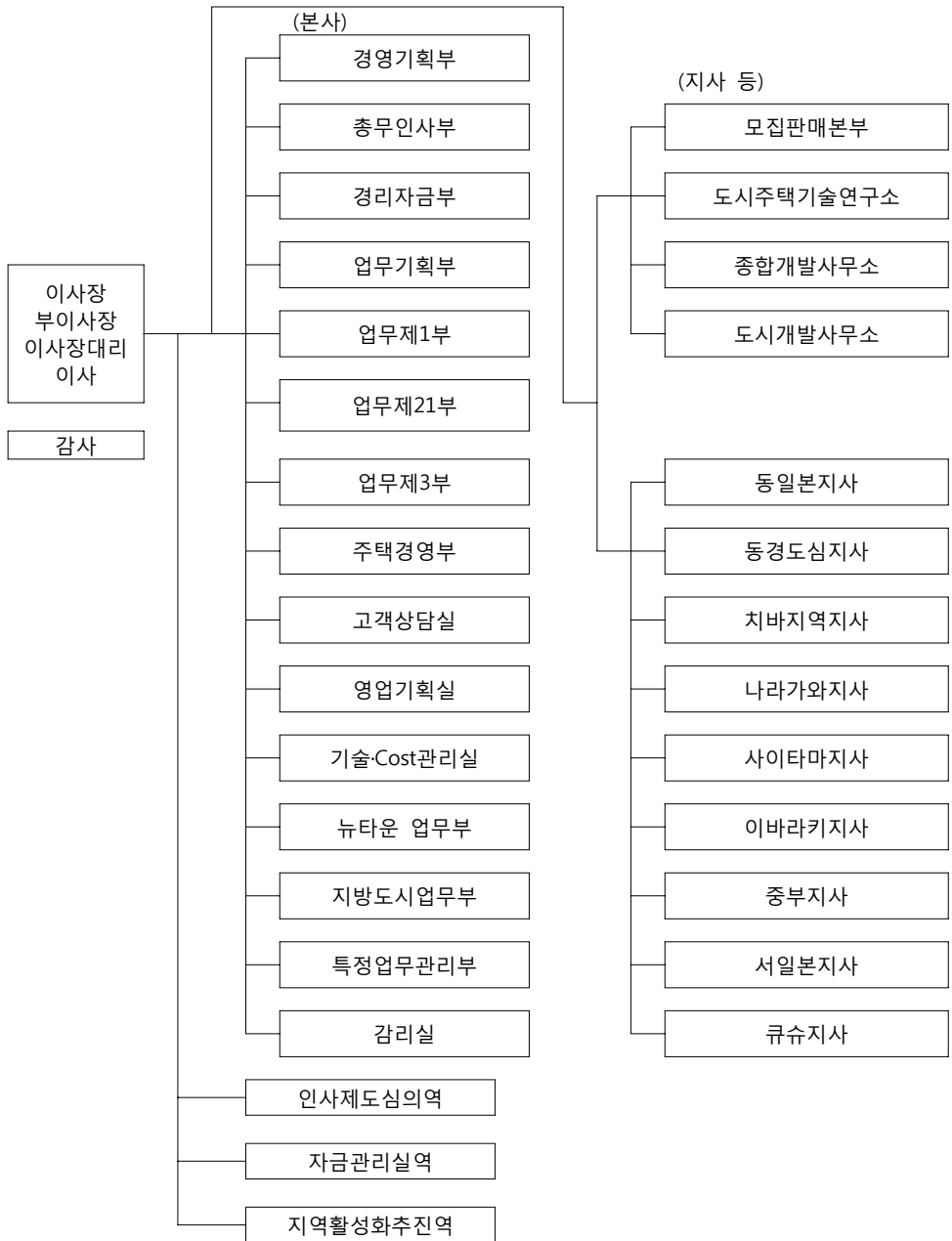
□ '서울시 도시 및 주거환경 정비 기본계획'의 구역별 유도방향에서 기존의 전면적 재개발 방식과는 다른 계획적 접근을 요구하고 있는 도시환경정비구역들

구역		개발유도기준	재개발방식		
			수복	보존	통합
청진구역		피맛골 및 해장국 골목 등의 장소성 보존 고려	○		
공평 구역	8지구	송동교회 보존		○	
	7,9,10, 11,13지구	전통문화거리인 인사동길 분위기 유지	○		
서린 구역	4, 5지구	4와 5지구 통합개발			○
다동구역		통합개발 유도			○
을지로 2가 구역	2지구	광동관 보존		○	
	3,18지구	불리한 대지지형을 극복하기 위해 3와 18지구통합개발			○
	5,8지구	5와 8지구 통합개발			○
장교 구역 (중구)	12,13지구	12와 13지구 통합개발			○
남대문 구역	3지구	남대문시장의 긍정적인 특성 보전		○	
양동 구역	10지구	남대문교회 현상보존		○	
동자동 구역	3-1지구	성남교회 현상보존		○	

<p style="text-align: center;">공평구역</p> 	<p style="text-align: center;">서린구역</p> 
<p style="text-align: center;">다동구역</p> 	<p style="text-align: center;">을지로2가구역</p> 
<p style="text-align: center;">장교구역(중구)</p> 	<p style="text-align: center;">남대문구역</p> 
<p style="text-align: center;">양동구역</p> 	<p style="text-align: center;">동자동구역</p> 

■ 부록 3. 일본 도시재생기구 조직구성 및 역할

1. 일본 도시재생기구의 조직 구성



(1) 본사

조 직	업무내용
경영기획부	조직·업무운영의 기본방침' 중기계획·연간계획' 경영관리총괄 등
총무인사부	문서' 기밀' 인사' 회계' 정보시스템 등
경리자금부	예산' 결산' 재무' 계약감리 등
업무기획부	도시재생사업의 전략' 개별프로젝트의 관리' 사업평가·재평가' 지방공공단체 등의 마을만들기 지원 등
업무제1부	도시재개발사업' 토지유효이용사업' 방재공원가구정비사업' 중심시가지활성화 등
업무제2부	도시의 거주환경 정비' 민간임대주택의 공급지원' UR임대주택의 개축' 맨션의 내진진단·개수' 개축 지원 등
업무제3부	도시시설 (도로' 하천' 공원' 하수도의 정비' 도시공원의 위탁정비등
주택경영부	UR임대주택의 관리 (주택이나 시설의 유지·수선' 리뉴얼' 주택설비의 개선) 등
고객상담실	기업광고' 고객창구' 컴플라이언스(compliance)' 법무·송무' 섭외' 정보공개' 개인정보보호 등
영업기획실	기업을 대상으로한 판매용지의 판매전략' 기업을 대상으로한 판매용지의 상품기획의 입안 등
기술·Cost관리실	공사시공계획' 설계·시공' 감독·검사' 사업Cost관리' 기술기준·기술개발 등
뉴타운업무부	대도시 뉴타운 정비 등
지방도시업무부	지방도시 뉴타운 정비 등
특정업무관리실	특정업무추진원이 수행하는 업무총괄 등
감사실	업무감사 등

(2) 지사

조 직	업무내용
모집판매본부	수도권역의 주택·택지의 모집판매 등
도시주택기술연구소	조사연구' 기술개발·시험 등
종합개발사무소	冲縄県の 지방도시재생업무
도시개발사무소	지방도시의 뉴타운 정비 등
동일본지사 외 8개 지역 지사	동일본지사, 동경도심지사, 치바지역지사, 나라가와지역지사 사이타마지역지사, 이바라키지역지사, 중부지사, 서일본지사, 큐슈지사

■ 부록 4. 관련 전문가 심층면접 내용

□ 면담자 : 서울시정개발연구원 연구위원
일 시 : 2008.09.19 10:00pm

Q. 도심재개발과 관련하여 공공의 역할을 구체적으로 어떤 것이 있을 수 있습니까?

A. 우리나라의 도심재개발 사업은 지나치게 민간개발사업의 형태로 진행되고 있어 공공참여의 타당성과 형평성을 찾기가 쉽지는 않다. 2004년 도시및주거환경정비기본계획에서도 제시했듯이 세 가지 방향으로 생각해 볼 수 있다. 첫째는 행정절차의 간소화 및 편의 제공 측면, 둘째, 도시환경정비기금의 활용 측면, 셋째, 토지의 분할필 조정 및 이해관계조정, 즉 코디네이터의 역할 등으로 구분해서 생각해볼 수 있다.

도시환경정비기금의 경우 현재의 도심재개발 사업의 형태에서는 기금 지원에 대한 타당성을 확보하기 어렵다. 기반시설 등을 민간 사업자가 조성 후 기부채납하는 형식으로 확보하고 있고 도시환경정비기금은 정비사업시 사업비의 일부를 용자해주는 형식으로 밖에 활용되지 않고 있어 다른 기금으로 흡수되고 있는 상황이다. 도시환경정비기금의 지원에 대한 합리적인 타당성을 확보하고 이를 통해 공공이 역할을 할 수 있는 방안 모색이 필요하다.

공공기관의 실질적인 역할은 세 번째 방향에서 찾아야 할 것 같다. 도심재개발 사업은 복잡한 이해관계 속에서 진행되는 사업으로 이해관계의 조정이 사업의 성패를 가늠하는 가장 중요한 요소일 수 있다. 이런 면에서 일본의 도시재생기구가 수행하는 정비사업에서의 코디네이터의 역할에 주목할 필요가 있다. 일본의 도시재생기구의 경우 기반시설 선투자를 비롯해 주거복합 개발시 주거부문을 책임지고 시행하는 형태로 도심재개발사업에 참여하고 있고, 이 과정에서 다양한 이해관계자간의 이해관계 조정을 포함해 코디네이터 역할을 적극적으로 수행하고 있다.

이와 관련하여 재정비촉진사업의 총괄사업관리자의 역할은 주목할 필요가 있다. 특히 주거와 상업, 업무 등이 복합될 수 밖에 없는 부도심권역의 균형발전 촉진지구(재정비촉진지구 포함)와 도시환경정비사업지구들에서 그 동안의 주

택사업의 노하우를 살려서 주거부문의 파트너로 참여하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

그런 측면에서 앞에 언급했던 일본의 도시재생기구의 사업추진과정은 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 도시재생기구가 도심재개발 사업에 참여해 기반시설과 임대주택 조성 부문을 담당한 여러 개의 사례들이 있다.

Q. SH공사가 도심재개발과 관련하여 위에 제시하신 역할들을 담당하기 위해서는 어떤 점이 필요하다고 생각하십니까?

A. 일단 시민들에게 SH공사가 그러한 사업에 참여해서 조정자 역할을 할 수 있는 역량이 있는 기관이라는 점을 인정받을 필요가 있다. 그러기 위해서는 성공적인 참여 케이스를 만드는 것이 무엇보다 중요하다. 도심재개발 사업을 포함한 여러 형태의 정비사업은 사실 SH공사가 활발히 참여해온 분야가 아니므로 지금부터라도 경험을 축적하고 역량을 쌓아갈 필요가 있다. 그런 면에서 현재 참여하고 있는 재정비촉진사업의 총괄사업관리자 역할과 세운재정비촉진사업의 사업시행자 역할을 성공적으로 수행하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

Q. SH공사의 사업참여의 타당성은 공공성 확보를 위해 필요하지만 민간이 하기 어려운 부문에서 찾을 수 있을 것입니다. 도심재개발사업과 관련하여 어떤 부분이 공공기관 참여의 타당성을 가진다고 보십니까?

A. 직접적으로 도심재개발사업과 연관된 것은 아니지만 공공성이 가미된 역세권 개발모델의 개발도 공공기관의 역할로 필요할 것으로 본다. 이를테면 ‘서울형 역세권 개발모델’의 형태이다. 현재의 역세권 개발 모델들은 상업, 업무와 주거를 복합시키는 형태로 진행되고 있지만 역세권은 사람들의 유동량이 많은 공간이므로 도서관, 환승센터, 주민편익시설 등 공공적 성격의 시설들과 업무, 상업 및 주거가 복합될 수 있는 새로운 형태의 개발모델 제시도 서울의 공공기관으로서 SH공사의 한 역할이 될 수 있을 것으로 본다.

Q. 현재 도시환경정비사업부문의 기본계획을 재정비하고 있는 것으로 하는데, 기존 지구 중 장기 미시행되고 있는 구역들은 민간의 힘만으로는 사업이 시행되기 어려운 것 아닙니까? 공공기관의 참여 필요성은 없습니까?

A. 물론 서울시 도시환경정비구역 중 20년 이상 장기 미시행되고 있는 구역들도 상당수 존재한다. 그러나 이들을 똑같은 잣대로 볼 수는 없고 구역마다 나름대로 사업이 이루어지기 힘든 특성이 존재한다. 구역경계의 재조정 등 계획적 조치를 통해 해결할 수 있는 구역들을 제외하고, 일부 구역에 대해서는 전체 구역에 대한 기반시설 정비 등을 공공기관에서 선시행하고 각 지구의 개발을 유도하는 조치를 취할 수 있다면 도움이 될 수도 있을 것이다.

또한 개발의 형태에 있어 기존의 전면재개발 형태에서 벗어나 수복재개발 등 좀 더 지역의 특성을 유지해나갈 수 있는 대안적 개발형태에 대한 논의가 계속되고 있으나 구체적으로 어떤 방식으로 사업이 진행될 수 있을 지에 대해서는 여전히 모호한 상태이다. 따라서 공공기관에서 도시환경정비기금을 일부 활용하여 기반시설을 확보하고 소단위 적응형 혹은 수복형 재개발 사업의 사례를 만들어가는 것을 고려해볼 수는 있을 것이다.

□ 면담자 : 생보부동산신탁 과장

일 시 : 2008.09.08 2:00pm

Q. 귀사의 도시환경정비사업 참여경험은 있으신지?

A. 사업시행자로서 참여한 적은 없으나 조합방식의 사업에 PM, PF Arrangement 등의 역할로 참여하고 있으며, 앞으로도 계속하여 참여할 계획이다.

Q. 향후 도심재개발, 도시환경정비사업에 대한 전망은 어떻게 보시는지?

A. 과거부터 지금까지 우리나라의 토지소유자들의 감성은 “버티면 이긴다”로 함축될 수 있다. 이러한 지주들의 생각이 바뀌지 않는 한 앞으로의 사업에서도 반복되어 사업시행의 걸림돌로 작용할 것으로 생각된다.

Q. 대기업의 사업참여에 대해서 어떻게 보십니까?

A. 대기업이 참여한다고 하며 지주들의 기대치가 높아져서 사업참여가 어렵다. 지금까지는 대기업이 직접 시행을 하는 경우보다 별도의 시행사를 설립하여 참여하는 경우가 있었으나 리스크 대비 사업성이 점점 떨어진다고 볼 수 있다. 이외에도 시행과정의 지주들과의 마찰에 따른 브랜드 이미지 실추 등 사업추진 이외의 리스크가 너무 커서 직접적인 참여가 쉽지 않을 것으로 보인다.

Q. 사업추진과정에 있어서 가장 중요한 요소(Critical Factor)는 무엇이라고 생각하십니까?

A. 결국은 토지소유자와의 협의 즉, 지주작업이 가장 핵심이다. 일반적으로 지주들은 민간이 시행할 경우 엄청난 이익을 시행사가 챙길 것이라는 편견을 가지고 있다.

Q. 그렇다면 공공(시,구)이 직접 사업을 시행하는 것에 대해서는 어떻게 보시는지요?

A. 공공의 경우 지주들과의 관계를 떠나 공공 스스로가 리스크를 부담하지 않으려 한다. 즉, 명의를 공공으로 하되 신탁사등에게 실질적인 사업을 수행케 한다. 그런데 이 경우 신탁사들은 재정부담 등 아주 높은 리스크를 부담하면서도 개발이익은 향유하기가 어려워 개발사업의 기본원칙인 'High risk high return' 이 될 수 없는 구도이다. 그러나 현재 SH공사가 사업을 시행하는 구도에서는 SH공사가 리스크를 부담하는 형식이므로 다른 경우라 할 수 있다. 한편, 공공이 직접 사업을 시행할 경우 앞서 언급했듯이 사업시행의 가장 큰 걸림돌인 '지주작업' 이 한결 용이할 것으로 보여 유리한 측면이 있다.

Q. 그렇다면, 사업시행능력이란 무엇이라고 생각하십니까?

A. 첫 번째는 토지소유자와의 소통능력, 두 번째는 시공사 관리능력, 세 번째는 계획능력이라고 할 수 있는데, 현재까지의 재개발사업 등에서는 큰 비중을 차지하지 않는 것으로 보인다. 한편, 아파트 등의 주거지개발에 있어서는 브랜드 가치가 중요하지만 상업·업무지역의 경우 그 중요도가 떨어진다. 따라서 분양성 등을 고려한 브랜드 위주의 대기업이 꼭 필요한 것은 아니다.

Q. 민관 합동 사업시행에 대한 전망은 어떻게 보시는지요?

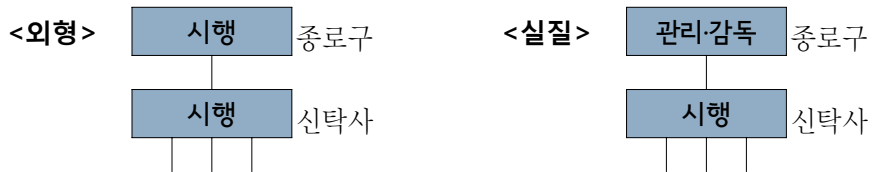
A. 관이 요청할 경우 참여의사는 있다. 그러나 현재 관에서 별로 필요성을 느끼지 않는 것으로 보인다.

Q. 세운재정비촉진사업에 대한 평가를 해주신다면?

A. 현재 진행중인 사업에 대해 평가하기는 이른 것으로 생각된다.

Q. 당초의 사업방식에 대해 설명해 주십시오

A. 완전한 방식의 신탁은 아니었다. 외형적으로는 공공인 종로구가 직접 시행을 하는 것으로 되어 있었으나 실질적으로 종로구는 관리감독의 역할만 하였고 시행관련업무는 신탁사에서 모두 부담하였다.



Q. 지주작업이 어려운 이유에 대해 부연설명을 부탁드립니다.

A. 일반적으로 사업시행시 특정부분 토지소유자의 동의 거부로 인하여 사업이 진행되지 않을 경우 시행자는 보상금을 더 지급하여 협의를 하거나 ‘일명 알박기 금지규정(?)’에 의하여 진행하게 된다. 그러나 규정에 의한 처분이 이루어진다 하더라도 토지소유자가 항소를 할 경우 소송기간이 2~3년이 소요되어 결과적으로는 사업진행차질에 따른 손실이 더 커지므로 어쩔 수 없이 고액의 보상금 또는 협의금을 지급할 수밖에 없는 실정이다. 문제는 이러한 정황을 지주들이 너무나 잘 알고 있어서 대응하기가 쉽지 않은 상황이다. 서두에 말씀드렸듯이 버티면 이기는 것을 잘 알고 있기 때문에 사업진행이 늦어질 수밖에 없는 것이다.

Q. 마지막으로 SH공사 사업시행시 장점은 무엇이라고 생각하십니까?

A. 지금까지의 20여년의 보상 노하우, 안정적인 자금확보능력(낮은 회사채 금리 등), 지주들의 공공에 대한 기대(수익을 적게 남길 것이며, 개발이익을 지주들의 몫으로 가져올 수 있을 것이라는 기대) 등이 있겠다.

□ 면담자 : 다올부동산신탁 팀장

일 시 : 2008.09.08 3:30pm

Q. 현재 세운재정비촉진사업의 진행상황을 말씀해주십시오

A. 현재 관리처분에 대한 지주와의 협의가 안되고 있다. 공사 사업단에서는 신탁사가 수행하던 역할을 전부 수행하는 것으로 하고 다올이 빠지는 것으로 주장 중이다. 당초 다올은 종로구청의 업무대행자 역할을 수행 중 이었다. 공사가 참여한 이후 SH공사와 주민대표회의간의 협약서는 수차례 공사에 의해 제기되었으나 수행규칙상의 내용으로 보면 당초에 비해 주민들의 수익이 70% 선으로 감소되어 있는 상황이다. 법인세 부분에 있어서도 주민측은 법인세 정리를 단위사업별로 해야 한다고 주장하고 있으나 공사측은 연간 총 사업완료 후 결산을 통해 정리하는 것을 주장하여 이견을 보이고 있다.

Q. 공공을 직접 사업시행으로 하는 최초의 사업이었다. 파트너로서 같이 일한것에 대한 의견은 어떠한지?

A. 당시 공공은 ‘허가권자=시행자’ 의 지위에 있었으므로 오해의 소지를 없애기 위해 ‘다올+대림 컨소시엄’ 을 대외적 사업시행자로 하였으며, 사업수행과정에서 크게 문제는 없었다.

Q. 향후 우리공사가 사업을 계속 수행하기 위해서 바람직한 사업방식에 대해서 말씀해 주십시오.

A. 대한토지신탁이 초기에 ‘개발토지신탁’ 방식을 시도하였으나, 지주들의 특성*상 토지소유권을 넘겨서 사업을 진행하는 것에 반대하였다. 이후 당사(다올)가 진행하는 경우에도 마찬가지였다. 향후 SH공사가 시행하더라도 소유권이전을 통한 사업진행은 쉽지않을 것으로 보인다. 설사 소유권이 이전되더라도 ‘환지방식’ 이라면 지주들이 기대한 수익률에 미치지 못할 경우 논란**이 있을 것으로 보인다.

* 도심지 상업지역 토지소유자의 경우 경제적 여유가 있는 경우가 대부분이어서 토지 소유권을 넘기는 것에 반대하는 경우가 많음

** 토지소유자들은 ‘전체사업구역’ 과 ‘해당사업구역’ 의 기대수익률 차이가 분명히 존재하는 것으로 생각하고 있음

Q. 당시의 협의회의 구성과 진행방식은 어떠하였는가?

A. 주민, 종로구청, 다올(업무대행자), 시공사로 구성되었으며, 만장일치로 사안을 결정하였다. 그런데 현재 공사가 시행을 맡은 이후 협의회 구성에 있어서 주민의 지위를 보장하지 않음으로 인해 주민들은 자금관리 및 제반 진행사항에 대한 알권리를 주장하며 종전의 지위를 보장해 줄 것을 요구하고 있는 상황이다.

Q. 귀사의 도시환경정비사업 참여경험은 있으신지?

A. 현재 종로인근에서만 수개의 PFV사업을 진행중이다.

Q. 도시재정비사업에 공공이 필요하지 않은가?

A. 민간만으로도 사업진행을 가능할 것으로 본다.

Q. 현재 사업진행이 더뎠다는 이유가 무엇이라고 보십니까?

A. 가장 큰 원인은 지주들의 의견통합이 안되는 것이다. 그리고 수년간 협의회가 존속되어 왔기 때문에 이제와서 배제하는 것은 현실적으로 주민의 반대가 매우 클 것이다.

현재 상황에서는 주민들의 반대가 심할 것이므로 현재의 중도적인 방식으로는 사업진행이 쉽지않을 것이다. 따라서, 지금까지와는 다른방식 - 전면수행방식을 택하든지 지주(민간)에게 모든 권한을 주든지 등 - 을 택해야 돌파구가 보일 것으로 보인다.

한편, 세운상가 주민대표회의 위원장(배정지)이 전국 연합회의 회장으로 선출되는 등 정치세력화 움직임을 보임에 따라 향후 사업진행에 있어서 주민과의 관계가 무엇보다 중요할 것으로 보인다.

Q. 도시환경정비사업에 있어서 '시행능력'의 가장 중요한 요건은 무엇이라고 생각하십니까?

A. 도심에서의 사업에서는 결국 토지(지주)작업이다. 분양성, 수익률부분은 시행자의 능력에 따라 크게 차이가 나지 않는다. 토지작업을 누가 얼마나 적은 비용으로 신속하게 하느냐가 결국 시행능력을 가늠하는 잣대가 될 것이다.

Q. 공공이 사업을 시행하는 데 있어서의 문제점은 없는지요?

A. 시행과정상의 능력보다는 사업에 접근하는 마인드의 변화가 필요하다. 비유하

자면 공공은 ‘점령군’의 마인드여서는 안된다는 것이다. 사업지의 토지소유자 및 세입자를 존중하면서 다같이 사업을 진행하고자 하는 동업자정신이 필요하다. 흔히들 주민들이 예기하기를 “민간이 시행하면 비위라도 맞춰주는데 공공은 그런것 조차 없다. 우리 땅으로 사업하는데 왜 우리가 무시받고 지시받아야 하는 것인가?” 라고 한다. 공공의 입장에서는 분명 생각해볼 문제이다.

Q. 현재 세운사업단(4구역)의 조직규모에 대해서 말씀해주신다면.

A. 지금으로서는 조직자체가 다소 기형적이긴 하나 규모에 대해서는 말하기가 어렵다.

Q. 마지막으로 덧붙이고자 하시는 말씀을 해주십시오.

A. 현재 기타의 정비사업은 ‘PFV방식’으로 민간참여가 활발하게 이루어지고 있다. 꼭 공공이 참여하여야 하는 당위성은 없다고 생각되며, 공공이 가진 메리트라면 가장 큰 것이 ‘수용방식’에 의한 사업진행이 가능하다는 점이 될 것이며, 지주의 특성상 - 꼭 도시에서 살아야 하는 사람이 아니므로 수용에는 큰 문제가 없음 - 전면매수방식을 생각해보는 것도 방법이 아닌가 생각한다. 덧붙이자면, 현재 토지소유자들은 서울시의 녹지축 조성이 시급함을 매우 잘 알고 이것을 이용하고 있으므로 쉽사리 시행자의 의견에 협조해 주지 않을 것으로 보이므로 원활한 사업진행을 위해서는 주민설득을 최우선과제로 삼고 임해야 할 것으로 보인다.

□ 면담자 : 중구청 도시관리과 도시환경정비2팀 세운재정비촉진지구 업무담당자

일 시 : 2008.09.10 4:00pm

Q. 현(現) 담당업무를 맡게 되신지는 얼마나 됩니까?

A. 작년 8월에 부임하여 왔으니 1년여가 된 것 같습니다.

Q. 세운재정비촉진지구 중 사업추진이 가장 빠른 곳은 어느 구역입니까?

A. 주민이 적극적으로 추진 중인 3구역과 5구역의 사업진행이 가장 빠릅니다.

Q. 세운재정비촉진지구 주민공람시 제출된 주민의견으로는 어떠한 것이 있습니까?

A. 세운재정비촉진지구 주민공람은 업무분장상 우리 과(도시관리과)가 아닌 도시디자인과에서 주관하였습니다. 제가 알기로 높이 상향에 대한 주민의견이 가장 많았으며, 빠른 사업 추진을 위해 공공이 사업을 시행할 수 있도록 해 달라는 의견이 있었던 것으로 압니다.

Q. 세운재정비촉진지구내 세입자 대책은 무엇입니까?

A. 아시다시피 세운재정비촉진지구는 이미 1982년부터 도시환경정비구역으로 지정 고시된 지역으로 현재의 법률을 적용(구역지정 3개월 이전부터 대상지내 거주하고 있는 세입자)하여 세입자를 파악하면 세입자로 인정받을 수 있는 분이 거의 없는 상태입니다. 현재는 건물 소유자가 세입자의 이러한 안타까운 사정을 이해하여 현재의 법률상의 세입자 대책(이주비 지원 등)과 같은 지원을 세입자에게 선처해 주기를 바랄 뿐이지 법적 강제력은 없습니다.

Q. 공사(公社)가 사업을 시행하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

A. 주민들의 경우 공사가 사업을 시행시 민간이 사업을 시행하는 것보다 재정적 안전성 측면 및 사업기간 단축 측면에서 유리하다고 생각하기 때문에 호의적입니다. 구청의 경우 사업시행 경험 및 전문인력 부족, 재정 확보의 어려움 등으로 인해 사업기간이 장기화될 소지가 있어 직접 시행은 어려운 상태입니다. 그러므로 공사가 주민의 호응을 얻어내어 원만한 사업추진만 이루어준다면 공사의 사업시행에 대해 적극 찬성하는 입장입니다. 그러므로 공사는 대상지내 많은 이해관계자들에 의해 얽혀있는 문제를 해결하고 주민의 의견을 하나로 모아 동의율을 확보하여 사업추진이 장기화되는 것을 막는 것이 도시환경정비 사업 시행에 있어 공사의 가지고 있어야 할 가장 큰 핵심역량이라 사료됩니다.

Q. 조합에 의한 도시환경정비사업 추진시 문제점은 무엇이라 생각하십니까?

A. 우리 구청내 도시환경정비사업 구역은 2008년 9월 현재 17개 구역이며 이중 일부 구역의 경우 사업이 완료되어 착공 중에 있습니다. 그러나 이중 조합을 결정하여 도시환경정비사업을 추진하고 있는 곳은 그리 많지 않습니다. 조합에 의한 도시환경정비사업의 경우 다수의 이해관계자들에 의한 의견충돌로 사업이 장기화되고 있어, 조합원들은 자신의 지분을 특정인에게 팔고 나오기를

희망하고 있습니다. 그러나 공공이 지분매입시 법적 매입금액한도로 인해 매입금액이 적게 산출되므로 공공이 지분매입을 하는 것에 대해서는 반대하는 입장입니다. 또한 현재 법률상 토지면적에 상관없이 토지를 소유한 모든 소유자는 1개 토지에 대해 동일한 권리를 가지고 있습니다. 큰 토지를 소유한 사람은 실질상 더 많은 토지를 가지고 있음에도 불구하고 작은 토지를 여러개 소유한 사람보다 권리행사권이 적게 됩니다. 그러다보니 주도권이 작은 토지 소유자들에게 넘어가 분쟁이 발생하고 많은 민원이 나오고 있습니다. 개선이 필요하다 생각합니다.

Q. 재정비촉진사업 등의 추진체계의 문제점은 무엇이라 생각하십니까?

A. 서울시에서는 균형발전추진본부라는 별도의 조직을 두고 있으나, 자치구에는 이러한 별도조직은 없습니다. 다만 사업 추진시 MP제도를 통해-MP위원으로 우리 구청 도시국장님이 참석하고 계심-균형발전추진본부에 자치구의 의견을 제시하고 있지만 실질적인 업무협의를 이루어지지 않고 있습니다. 실질상 서울시에서 주관하여 사업을 추진 중인 것으로 재정비촉진지구 개발에 대한 자치구 의견제시 및 이를 수렴시키기에 큰 어려움이 있습니다. 자치구의 개발 방향 및 의지를 계획 내용에 반영시키기가 어렵습니다.

□ 면담자 : 종로구청 재정비추진단 세운정비팀 세운2, 4구역 업무담당자
일 시 : 2008.09.10 5:00pm

Q. 신탁사 선정 및 협약을 해지하게 된 경위에 대해 말씀하여 주십시오

A. 2004년 6월 신탁사 선정 공고를 신문에 게재하여 4개 신탁사가 참가등록을 하였습니다. 신탁사 선정위원회를 개최 대한토지신탁(주)가 우선협상대상자로 선정되었고 2004년 8월 종로구와 대한토지신탁(주)간 기본협약을 체결하였습니다. 즉 사업주체는 구청장이지만 예산의 운영·관리는 금융감독원의 감독아래 대한토지신탁(주)가 담당한다는 개발신탁개념의 방식이었습니다. 우선협상대상자로 대한토지신탁(주)이 선정되었으나 자기자본금보다도 큰 사업규모에 대한토지신탁(주)은 부담을 느꼈고 사업실패시 대한토지신탁(주)이 전적으로 책임을 져야하기 때문에 대한토지신탁(주)은 종로구에 계약금액 상향을 요구하게

되었습니다. 그러나 종로구는 이를 수용할 수 없었고 결국 협약을 해지하기에 이르렀습니다.

Q. 협상 해지 후 시공사 및 신탁사 재선정에 관한 사항에 대해 설명해 주십시오

A. 2005년 8월 대한토지신탁(주)와 협약을 해지하고 신탁방식을 개발신탁에서 관리신탁으로 전환하여 시공사 및 신탁사를 재선정하는 공고를 2005년 9월 게재하였습니다. 참가신청은 시공사 5개, 신탁사 6개 업체가 등록하였으나, 제안서는 현대&삼성컨소시엄 1개업체만 제출하여 유찰되었습니다. 사실 대한토지신탁(주)와의 협약이 해지되면서 업체사이에 사업성이 없다는 소문이 돌아 그렇지 않아도 국내에 몇 개 없는 신탁사들이 제안서 제출을 포기한 것으로 알고 있습니다. 이후 몇차례 유찰을 거쳐 대림컨소시엄(대림산업(주), 롯데건설(주), 금호산업(주), (주)다올부동산신탁)이 최종선정되었고 2006년 3월 사업약정을 체결하였습니다.

Q. 관리신탁제 추진시 종로구에서 느낀 어려운 점은 무엇입니까?

A. 관리신탁제에 의한 사업추진시 사업 실패에 대한 책임은 자치구가 부담하게 됩니다. 또한 자치구는 사기업이 아니기 때문에 사업추진을 통한 이윤추구 또한 불가능합니다. 그러다보니 사업추진 및 성공에 대한 상당한 부담을 자치구는 갖게 되고 이는 결국 사업추진을 불가능하게 하는 요소로 작용하게 됩니다. 또한 사업추진을 위한 특별회계 및 채권발행 등에서 자치구 예산규모를 벗어나는 특별회계 추진을 어떻게 해야하는지 법률 규정이 자치구 예산은 1년을 기준으로 내년도 예산 규모를 미리 예상하여 산정하게 되어있습니다. 그러나 세운과 같은 사업을 추진하기 위해서는 예상치 않았던 금액을 속히 확보해야 하고 또한 자치구 1년 예산 범위를 초과하는 많은 금전적인 문제들이 발생하기 때문에 그때마다 예산편성을 받지 못한 이런 금전적인 문제를 추가예산편성이라든지 특별회계 등을 통해 어떻게 처리해야 하는지 관련 규정이 없어 해결할 수 없었습니다.

Q. 공공이 사업을 시행하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

A. 주민들은 개인보다 믿음과 신뢰가 가는 공공이 사업을 시행하는 것이 옳다고 생각하고 있습니다. 본인의 경우는 민간의 사업시행이 불가능한 지역, 즉 사업

성이 없는 지역만 공공이 사업을 시행해야 한다고 봅니다. 또한 그러한 지역에 공공이 사업을 시행하게 되면 구청도 이를 함께 도와 사업이 조속히 이루어지도록 지원해야 하구요 자치구의 경우는 위에서 잠깐 말씀드린 바와 같이 예산을 필요시마다 요청하여 쓸 수 있는 법적 규정이 없어 현실적으로 자체 사업시행은 불가능합니다.

Q. 총괄사업관리자의 역할에 대해 어떻게 생각하십니까?

A. 향후 다른 공기업과의 불필요한 경쟁을 피하고 수의계약만으로도 계약이 가능토록 하기 위해 총괄사업관리자를 지정한다고 생각합니다.

Q. SH공사 시행능력에 대해 조언해 주실 말씀이 있으시다면 무엇입니까?

A. SH공사는 제안서 제출시 본 사업에서의 이윤추구는 없다고 밝힌 부분이 크게 어필하여 다른 공사를 제치고 사업시행자로 선정된 것으로 알고 있습니다. 그러나 개발이익 환원에 대해서는 명확한 제시가 없는 것 같습니다. 명확한 환원계획의 수립이 필요하다고 생각합니다. SH공사의 경우 재개발, 재건축에 대한 경험은 많지만 세운과 같은 사업은 해본 경험이 전무하기 때문에 향후 관리처분시 경험미숙으로 인한 문제점들이 발생하지 않을까하는 우려감이 있습니다. 또한 SH공사는 서울시 산하기관으로서 주체적인 계획개념을 갖고 사업을 시행한다기 보다는 서울시 정책방향에 휘둘리지 않을까 하는 걱정이 있습니다.

Q. 사업시행자가 종로구에서 SH공사로 변경된 것에 대해 주민들의 반응은 어떠합니까?

A. SH공사가 사업추진시 이미 철거된 지역과 함께 나머지 부분의 철거도 조속히 이뤄지지 않을까 하는 기대감에 주민들 반응은 긍정적입니다. 그러나 SH공사가 단독시행자로 지정된 만큼 3차 협의체를 구성하여 운영중에 있으며, 향후 관리처분시 동의율 확보 후 공동시행체제로 변경할 예정입니다.

Q. 사업상 나타나고 있는 문제점은 무엇이며 이를 해결하기 위해 종로구가 선택한 방법은 무엇입니까?

A. 조합원들의 다양한 이해관계로 인해 사업이 장기화되어감에 따라 조합원들 중 일부는 지분을 팔고 나가기를 원하고 있습니다. SH공사에서도 팔 의사가 있는 조합원의 지분은 매입한다는 의지이지만 매입금액이 SH공사와 조합원사이에

차이가 커 이도 쉽지만은 않은 것 같습니다. 우리구도 더이상 사업이 장기화되는 것을 막기 위해 법률상 주민의 동의없이 사업을 시행할 수 있는 도시계획시설(녹지축 조성) 사업을 시행하여 사업의 진행을 활성화시키고자 노력하고 있습니다. 녹지축을 조성하면 주민들로 하여금 사업이 시작되었음을 직접적으로 알리는 효과가 있으며, 또한 녹지축 조성을 통해 그 주변지역의 경관을 향상시켜 개발을 촉진시킨다는 파급효과도 고려한 조치입니다. 또한 세입자 대책을 위해 철도청과 협의하여 대상지내 철도청 부지를 대체영업장으로 활용토록 계획하고 있습니다. 감정평가 결과 원가법에 의하여 2년 무상사용이 가능하지만 세입자가 상점을 경영하던 영업점임을 감안하여 감평한 결과 9년 무상사용이 가능하다는 평가 결과가 나왔습니다. 하지만 세입자들이 기존의 상권을 포기하고 상권이 전무하다시피한 대체영업장으로서의 입주를 꺼리고 있어 현재 문제가 되고 있습니다.