

도시재정비사업에서 발생하는 갈등의 법제도적 개선방안

-주민참여를 중심으로-

Improvement Direction of Generated Conflict in Urban Regeneration Project

임 자 영* 정 병 우* 양 창 현** 유 제 승** 김 경 환***
Lim, Ja-Young Jung, Byung-Woo Yang, Chang-Hyun Ryu, Je-Seung Kim, Kyung-Hwan

요 약

도시재정비촉진을위한특별법(이하 도촉법) 발표 이후 우리나라의 도시재정비사업은 규모가 더욱 커졌다. 이러한 도시재정비사업은 과거의 양적 수요충족에 치중한 것과는 달리 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질 향상을 목적으로 하고 있다. 그러나 공공성의 확보를 우선시함으로써 발생하는 개인의 자유권 침해는 사업추진과정에서 많은 갈등의 소지를 내재하고 있다. 또한 하나의 사업에 여러 이해관계자들이 개입함으로써 매우 다양한 갈등이 발생하고 있다. 이러한 갈등의 분석을 위해 도촉법이 발효된 2006년 7월 이후부터 현재까지 발생한 갈등 사례들을 보도자료를 기반으로 조사하였다. 그 결과 총 44건의 갈등사례가 조사되었고, 그 중 사업시행인가단계와 관리처분계획단계가 가장 많은 비중을 차지하였다. 이는 주민의 참여가 사업지구지정까지만 이루어지고, 지정이 승인된 이후에는 의견 반영이 거의 이루어 지지 않는 것에 그 원인이 있다. 본 연구에서는 이러한 갈등을 절차별로 분류하고, 그 해결방안으로 정부의 역할 축소 및 주민과 해당사업자간의 의견 조율 활성화의 필요성을 파악하였다. 이를 위해 도시재정비사업의 기준이 되는 절차의 변화와 시공사 선정 방식의 변화 등을 통하여 주민의 의견을 적극적으로 반영할 수 있는 방안들을 제시하였다.

키워드 : 도시재정비사업, 주민참여, 절차

1. 서 론

1.1 연구 배경 및 목적

1960년대 이후 현재에 이르기까지 우리나라는 급격한 도시화 과정에서 도시기반시설에 대한 충분한 고려 없이 민간개발편의위주로 진행됨에 따라 지역간 격차, 난개발 등의 사회적, 공간적 문제가 발생 하였다(임서환 외, 2006). 이를 해결하고자 정부 주도하에 도시재정비사업을 추진해 왔으며, 이는 재개발·재건축 사업, 뉴타운 사업과 같은 다양한 유형으로 진행되고 있다.

이러한 도시재정비사업은 공공복리의 증진과 국민 삶의 질 향상을 목적으로 하고 있다. 그러나 공공성의 확보를 우선시함으로써 발생하는 개인의 자유권 침해는 사업추진과정에서 갈등의 소지를 내재하고 있다. 또한 도시재

정비사업의 특성상 직·간접적으로 관계되는 이해관계자들은 매우 다양하며 이로 인한 갈등의 유형도 매우 복잡하게 나타나고 있다(배기택 외, 2006).

실제로 최근 진행되고 있는 도시재정비사업 중, 2002년 시범뉴타운으로 지정된 왕십리 뉴타운사업의 경우 조합원, 세입자, 정부 간 이해관계 문제와 소상공인이나 병원·교회 이주·보상 문제, 지역 거주민들의 반발 등으로 인해 사업이 지연되고 있는 실정이다.

본 연구에서는 도시재정비사업에서 발생하는 이러한 갈등을 분석하고 이를 개선하기 위한 법제도적 개선방안을 주민참여를 중심으로 제시하고자 한다.

1.2 연구 범위 및 절차

본 연구에서는 다양한 사업을 포함하는 도시재정비사업에서도 최근 이슈화되고 있는 재건축, 재개발 사업과 뉴타운, 촉진사업을 중심으로 진행하고자 한다. 이를 위해 “도시재정비 촉진을 위한 특별법”(이하 도촉법)이 발효된 2006년 7월 이후부터 현재까지 발생한 갈등 사례들을 보도자료를 기반으로 조사하고, 절차별 분류를 통해 주민 참여 중심의 갈등 해결 방안을 제시하고자 한다.

* 학생회원, 건국대학교 건축공학과 학사과정

** 일반회원, 건국대학교 건축공학과 석사과정

*** 중신회원, 건국대학교 건축공학과 조교수, 공학박사,
khkim6393@hotmail.com

본 연구는 국토해양부가 주관하고 한국건설교통기술평가원이 시행하는 2006년도 첨단도시개발사업(07도시재생B03)에 의해 수행되었습니다.

2. 도시재정비사업

2.1 도시재정비사업의 체계

도시재정비사업은 과거 재건축, 재개발사업이 주를 이루었으나 현재에는 광역적인 범위로 뉴타운사업과 도시 및 환경 재정비 사업에 이르는 도시재생사업에 초점을 맞추고 있다. 도시재정비사업은 도축법에 따라 지구지정과 촉진계획을 수립하고 각 사업 방식에 적합한 개별법에 의하여 사업을 추진하도록 하고 있으며, 이는 표 1과 같다.

표 1. 사업유형별 도시재정비 사업

관련법규	사업유형
도시 및 주거환경정비법	주거환경정비사업, 주택재건축사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업
국토 계획 및 이용에 관한 법률	도시계획시설사업
도시개발법	도시개발사업
거래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	시장정비사업

최근 이슈가 되고 있는 뉴타운 사업은 동일생활권의 도시기능을 종합적으로 증진시키기 위해 시행하는 제반 사업을 의미한다. 주택재개발이 민간개발 편의위주로 개별주택 가치 중심의 소규모 개발이라면 뉴타운 사업은 공공이 지원하는 민간사업으로 적정 규모의 생활권역을 대상으로 충분한 도시기반시설을 확충하는 종합적인 도시계획사업이다.¹⁾

재개발, 재건축사업 및 뉴타운사업은 사업의 목적에는 차이가 있으나, 도시 및 주거환경 정비법과 도시재정비촉진법에 의한 시행절차는 유사하다. 그림 1과 같이 자치구에서 사업지구지정 요청을 한 후 심의를 거쳐 사업지구지정이 승인되면 기본개발계획 수립 후 실시계획인가 및 사업 시행에 들어가게 된다. 이후 관리처분계획 단계를 거쳐 사업 완료단계에 이르게 되면 절차상의 사업은 완료가 된다. 이러한 도시재정비사업의 추진 단계에 개입되는 이해관계자들은 매우 다양하며 그 사이에서 발생하는 문제들 또한 매우 복잡한 형태로 나타나게 된다.

2.2 도시재정비사업에 관계되는 참여주체

도시재정비사업과 직·간접적으로 관계되는 행정기관, 주민, 시공사, MA(Master Architect)설계조직, 시민단체 등의 이해당사자들은 모두 각자의 의견을 내세운다. 이것은 도시재정비사업의 특징이며, 갈등이 발생하는 주요 요인이기도 하다. 이들 참여주체 각각의 역할은 다음과 같다.

행정기관은 사업진행에 따라 정비 사업에 대한 기획역할을 수행하고, 관련주체간의 의견을 조율하는 중재자 또

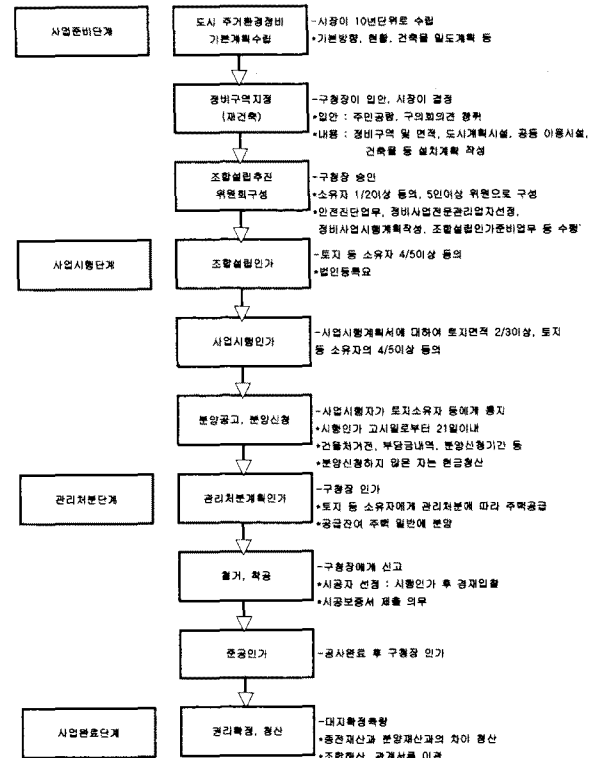


그림 1. 주택재건축, 재개발 절차도

는 적극적인 지원자 역할을 한다. 이와 함께, 공사 등 정부투자기관은 정비사업의 시행자 또는 사업대행자 역할을 수행하며 민간기업의 사업성보다는 공익성을 갖고 있다.

주민은 사업 최대의 이해관계자로서 토지를 제공하거나 토지점유에 대한 법적권한을 갖으며 정비사업의 개발주체이다. 또한 정비사업 추진의 조력자로서 공익을 침해하지 않는 한 개인의 자산에 대한 최대한의 권리행사가 가능하다. 이들은 조합을 설립하여 사업지구지정과 계획수립단계에 개입하여 의견을 제시할 수 있으며, 해당 사업의 실질적인 주체라고 할 수 있다(정동섭 외, 2005). 그러나 현재 주민의 참여는 법제도적으로 확실히 규정된 범위가 작아 사업지구지정이 확정된 후에는 실질적인 주민 참여가 거의 이루어지지 않고 있다.

MA설계조직은 2차 뉴타운 사업이 추진되면서 계획수립의 주체로 떠오르고 있다. 이들은 크게 MA위원 및 실무지원팀으로 구성되어 있는 MA팀과 실무그룹, 자문위원, 그리고 논의사항을 구체화하고 도식화할 용역사로 구분되어 있다(이승제 외, 2007).

시공사는 사업수행 제안과 실질적인 사업을 수행하고 공영개발의 경직성을 극복할 수 있는 주체로서 사업시행인 단계에서 시공사 선정이 이루어지면 사업지구의 철거와 착공에 관한 업무를 수행하게 된다(정동섭 외, 2005).

3. 현행 도시재정비사업에서 발생하는 갈등사례

본 연구에서 제시되는 사례들은 도축법이 발효되는 2006년을 기준으로 현재까지 발생한 갈등사례를 중심으로

1) 서울시 균형발전본부, <http://development.seoul.go.kr/>

로 분석되었다. 또한, 갈등발생 범위는 도시재정비사업의 절차 중 사업시행단계인 조합설립 추진위단계에서부터 관리처분계획 단계까지로 설정하였다.

사례 조사의 근거는 관련 문헌과 신문기사에서 발췌한 것으로 총 44건이 조사되었고, 그 중에서 대표적인 갈등 사례들의 주요내용은 표 2와 같다.

표 2. 절차별 갈등내용

절차	갈등내용
추진위 구성단계	<ul style="list-style-type: none"> • 동합추진위 구성의 어려움 - 각각의 이해관계자 사이에 추진위가 구성되어, 여러 개의 추진위가 존재
조합설립 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 주민공청회 과정에서 과열된 의견대립 • '지분조개기', '알박기'형태로 조합원의 자격을 얻으려 함. - 시공사의 개입
사업시행인가단계	<ul style="list-style-type: none"> • 조합 내부의 갈등으로 인한 소송 • 시공사 선정과정에서 조합원들의 의견이 반영되지 않아 선정 무효소송 제기
관리처분 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 과도한 추가부담금의 요구로 인해 사업이 지연

현재 진행 중인 도시재정비사업 중에서 가장 많은 갈등이 발생하는 단계는 그림 2에서와 같이 사업시행인가 단계와 관리처분계획단계인 것으로 분석되었다.

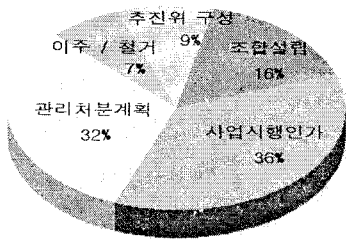


그림 2. 사업시행단계의 절차별 갈등분포

전반적인 사례분석 결과 이 문제들은 각 단계에서 발생된 문제들이 아닌 사업기본계획 단계에서부터 이해관계자들 사이의 의견 조율이 제대로 이루어지지 않아 발생하는 문제들이 많았다. 이는 현행 사업진행 절차가 효과적으로 진행되고 있지 않음으로 파악된다.

사업시행계획 수립과정에서 사업시행계획서 작성 시 구체적인 토지이용계획 및 기반시설수립계획과 주민이주대책, 임대주택 및 세입자의 주거대책과 같은 해당지역주민의 실질적인 주거대책에 대해 명시하게 되어있다. 그러나 이는 사업에 대한 전문적인 지식이 부족한 조합, 토지소유자나 사업의 시행자로서 개입하는 공사와 지정개발자에 의해 작성하도록 되어있기 때문에 참여주체들 간의 갈등을 유발한다.

시공사 선정 과정에서도 조합설립 단계 이전부터 지분조개기와 같은 방식으로 특정 시공사의 개입이 이루어져 조합원들 간의 갈등이 발생하기도 한다.

이러한 문제들은 여기에서 그치는 것이 아니라 관리처

분계획단계에까지 영향을 주게 된다. 이 단계에서는 이해관계자들의 이익과 직접적으로 관계되는 부분이기 때문에 소송들이 끊이지 않고 있다. 한 예로 부산시 양정구에서 추진되고 있는 재개발사업은 조합이 이주비와 청산금을 지급하지 않고 있고, 시공사에서는 대출협약서의 보증을 거부하고 있으며 막대한 추가부담금을 조합에 요구하는 등의 문제로 인해 관리처분인가 후에도 이주 및 철거 작업이 이루어지지 않아 사업이 지연되고 있다(부산CBS, 2008).

이주 및 철거 작업 단계에서도 주민들의 의견을 반영하지 않은 시공사의 강제적인 집행과 구체적인 대책이 결여된 행정기관의 사업진행들이 문제들을 발생시킨다.

4. 분석 및 결과 도출

도시재정비사업은 공공성의 목적이 크기 때문에 계획 단계에서부터 사업시행단계까지 정부의 개입이 크게 작용한다. 대표적인 정부의 개입은 조합설립 이후 시행자 선정단계에서 이루어진다. 시행자로는 「도시재정비법 14조(재정비촉진지구의 사업시행 총괄관리)」규정에 의하여 대한주택공사, 주택사업을 수행하기 위하여 설립된 지방공사, 한국토지공사 등이 선정되고 있다. 즉, 정부로 대변될 수 있는 공기업들이 시행자로 선정되어 사업 전반에 걸쳐 영향을 미치고 있는 것이다.

정부는 공청회, 공람 및 공고 등을 통하여 주민의 의견을 반영하고 있는 듯 하나 실제로는 매우 형식적인 절차에 불과하며, 결과적으로는 주민 의견의 반영 부족으로 인해 많은 갈등을 발생시킨다. 또한 표 2의 갈등 사례에서와 같이 시공사의 선정에서도 현실적인 주민의견이 반영되지 않아 많은 문제들이 일어나고 있는 실정이다.

이러한 갈등을 해소하기 위해 그림 3과 같이 정부의 역할은 도시재정비사업의 전체적인 기본 틀 확립과, 적극적인 민간투자를 유도하는 것으로 축소하는 한편, 사업에 필요한 세부사항은 주민과 시공사간의 조율을 통하여 결정하는 방향으로 진행되어야 한다. 대한주택공사, 지방공사, SH공사 등 정부의 역할을 대신하고 있는 조직들은 MA팀의 성격을 지닌 자문기구로서의 역할과 사업 진행의 감시자 역할을 해야 한다.

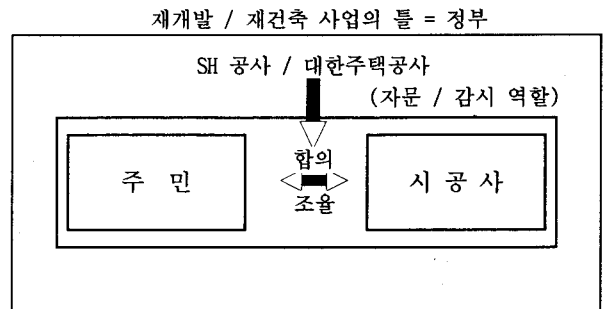


그림 3. 참여주체의 역할

정부의 역할을 현재보다 축소하여 주민을 대표하고 있는 조합이 사업의 주체가 되도록 하기 위해서는 조합설

참고문헌

립 이후 조합에서 작성된 사업시행계획서에 따라 시공사가 이행하는 현행의 방식에서 벗어나 조합설립 직후 시공사가 작성한 사업시행계획서를 참고하여 시공사를 선정하는 형식으로 사업을 진행해야 한다. 이는 조합 및 주민조직에게 시공사 선정의 결정권을 주어 시공사의 경쟁 입찰 시 영향력을 행사할 수 있도록 하는 것이다. 이때 시공사는 사업시행계획서를 구체적으로 제시하고 이를 주민과 충분히 조율하여 결정해야 한다.

이와 같은 대안은 사업에 관한 전문적인 지식이 부족한 주민의 피해, 시공사간의 담합으로 인해 발생하는 문제, 또는 강제적인 시공사의 사업진행 등의 문제를 사전에 방지하고 경쟁 입찰을 통하여 결정권을 가진 조합의 의견이 사업시행계획에 반영될 수 있는 하나의 대안이라 할 수 있다.

5. 결 론

본 연구를 통해 현재 추진되고 있는 도시재정비사업들의 문제점을 지적하고, 그를 해결하기 위한 방안을 제시하였다.

국내의 도시재정비사업은 외국의 사례와는 다르게 점차 공공의 개입이 커져가고 있는 상황이지만, 이것의 옳고 그름을 판단하기에는 아직 이르다. 그러나 현 사업에서 발생하는 문제점들은 주민참여의 결여로 인해 발생하는 것들이 많고, 이는 현 정부의 역할을 줄이고 민간이 사업의 주체가 되어 적극적으로 사업을 이끌어 나가야 함을 보여준다. 사업성과 가시적 손익에 치중하여 주민참여를 생략하기 보다는 서로의 의견을 충분히 조율하여 공공의 이익을 도모하고 인간 중심의 커뮤니티를 조성한다는 목적에 적합한 사업이 되도록 추진해야 할 것이다.

1. 임서환 외 24명, “일본의 도시재생사례와 시사점”, Huri Focus 22호, 주택도시연구원, 2006. 11.
2. 정동섭, 배웅규, 양윤재, “도시노후지역에서 이해관계자의 특성에 따른 정비방식의 효과성 분석과 적용가능성에 관한 연구”, 대한건축학회 논문집, 대한건축학회, 2005. 03.
3. 이승제, 최장순, 조준범, 박철수, “전농·담십리지구 뉴타운 개발기본계획 수립과정상에 나타난 쟁점사항과 정책추진 특성 분석”, 대한건축학회 논문집, 대한건축학회, 2007. 10.
4. 배기택, 양우혁, 신중진, “뉴타운사업에서의 갈등해소를 위한 참여주체 간 역할 연구-아현지구 사례를 중심으로”, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집, 한국도시설계학회, 2006. 11.

Abstract

After announcing a special law for promotion of urban regeneration, urban regeneration project expand a scale. The urban regeneration project is purposing of increasing the public well-being and elavation quality of life citizen. But it is comprehension the making many conflict in phase of project promotion. A project is taken participation many stakeholds. So it is generated a multiplicity of conflict. It is survey placing an example of conflict to basis of paper news. So an example of conflict is studied total 44. Among of them, phase of project operation and management disposial was occupied to many ratios. The participation of the residents made only to specify the project district. What doesn't reflect the opinion of residents cause of after approved to specify. It is classified those conflicts by procedure to study. It will make reduce the government role and between the residents and contractor will enable coordination comment in way to resolve conflicts between the subject's participation. That is to say, reflection the opinions of residents to actively of way is presenting variation of the process and change in the choice way of construction company.

Keywords : urban regeneration project, residente participate, process
