2006년 한국주택학회 춘계학술대회

'도시재정비촉진특별법' 에 대한 전문가 토론

3·30 대책의 일환으로 마련된 '도시재정비촉진특별법' 에 대해 업계와 전문가들의 논쟁이 시작됐다. 지난 5월 12일 개최된 2006년 춘계학술대회에서 전문가와 업계 관계자들이 모여 '도시재정비촉진을 위한 특별법과 주거환경의 증진' 이라는 주제로 열띤 토론을 벌였다. 주택업계의 '뜨거운 감자' 로 떠오른 '도시재정비촉진특별법' 에 대해 전문가들의 주제 발표와 토론 내용을 살펴보았다.

에디터 김소진 사진 고하진

배순석(국토연구원 선임연구위원)

김갑성(연세대학교 교수)

김재익(계명대학교 교수)

지난 5월 12일 대구 수성구에 위치한 대구경북연구소에서 2006년 춘계학술대회가 개최됐다. '도시 재정비 촉진을 위한 특별법과 주거 환경의 증진' 이라는 주제로 진행된 이 학술대회에서는 '도시 재정비 촉진을 위한 특별법의 방향과 과제' '도시 정비에서의 공공과 민간의 역할' '도시 재정비와 지역 주택 시장의 파급 효과' 에 대해 배순석 국토연구원 선임연구원, 김갑성 연세대학교 교수, 김재익 계명대학교 교수가 발표했다.

이날 개회사는 박환용 한국주택학회 회장, 환영사는 홍철 대구경북연구원 원장, 축사는 이종덕 대한주택공사 대구경북지역 본부장과 김길생 대한주택건설협회 대구시 회장이 했다. 토론은 장영희 서울시정개발연구원 선임연구원의 사회로 김경철 동부건설 상무, 송현담 대한주택건설협회 본부장, 이영석 광주대학교 교수, 정명섭 대구광역시 도시주택국장, 조득환 대구경북연구원 책임연구원, 최석민 대한주택공사 도시정비처 차장 등이 참석했다.

주제 발표자

배순석 국토연구원 선임연구위원
김갑성 연세대학교 교수
김재익 계명대학교 교수

토론자

사회 **장영희** 서울시정개발연구원 선임연구위원
김경철 동부건설 상무
송현담 대한주택건설협회 본부장
이영석 광주대학교 교수
정명섭 대구광역시 도시주택국장
조득환 대구경북연구원 책임연구원
최석민 대한주택공사 도시정비처 차장

민간의 역할 확대와 민관 합동 파트너십 필요

이번 춘계학술대회는 4시간에 걸쳐 주제 발표와 토론이 진행됐을 정도로 참석자들의 뜨거운 호응을 받았다. 이번 세미나를 통해 '도시 재정비 촉진을 위한 특별법(이하 도촉법)' 에 대한 건설업계와 전문가들의 관심도가 높다는 사실을 여실히 보여줬다.

첫 번째 주제 발표자로 나선 배순석 국토연구원 선임연구위원은 도촉법의 도입 배경과 세부적인 내용에 대해 이야기했다. 배 선임연구위원은 도촉법의 세부적인 법안 내용에 대해 설명한 뒤 이 법안의 긍정적인 효과에 대해 말했다.

장영희(서울시정개발연구원 선임연구위원)

정명섭(대구광역시 도시주택국장)

조득환(대구경북연구원 책임연구원)

배 선임연구위원은 "도촉법은 계획적인 개발과 기반시설 설치에 따른 재원 확보의 법적 근거를 제시한다는 점에서 환영할 만하다. 하지만 재정비 촉진 사업의 목표가 불명확하고 개발 이익에 의존해 기반시설 설치에 따른 재원을 조달하는 것은 한계가 있다" 고 설명했다. 그 밖에 유관 법령이나 개발 계획과의 상충 관계, 동일 지구 내에 두 가지 이상의 사업 방식이 적용될 때 사업 구역간의 이해 관계 등도 있다면서 여러 가지 문제점을 지적했다.

배순석 선임연구위원은 "영국의 경우 해당 지역의 기업과 은행들이 도시 재생 사업에 적극적으로 참여하는지의 여부가 정부 재정 지원의 평가 기준으로 활용되고 있다" 면서 "국내 도시 재정 비 사업 시행시 자본 예산(Capital Budget)을 사용하는 방법도 생각해볼 수 있다" 고 전했다.

이어서 연세대 도시공학과 김갑성 부교수는 '도시 정비에서의 공공과 민간의 역할' 에 대한 주제를 발표하면서, 공영 개발과 민간 개발을 비교해 어느 것이 더 효율적인지 판단하는 것은 우문우답이라고 운을 띄웠다. 김갑성 부교수는 민간이 개발하면 특혜라고 보고 공공이 하면 효율적으로 잘할 수 있다고 얘기하는 것은 맞지 않다고 말하면서 민간 기업의 참여를 적극 유도해야 한다고 주장했다. 그리고 일본과 싱가포르 등 해외 사례를 들어 국내 도시재정비촉진특별법과 비교 설명하면서 시사점을 제시했다. 일본에서는 재정비 구역의 토지를 전면 매수하는 방식과 토지구획정리사업을 함께 진행하는 경우가 일반적이며, 싱가포르에서는 공영 개발 방식을 적극 채택하고 있지만 최근에는 민간 개발을 부분적으로 실행하고 있다고 김 부교수는 전했다.

김갑성 부교수는 민간이 공공보다 반드시 효율적이라고 할 수는 없지만 그렇다고 공공이 민간보다 효율적인 것은 아니라고 말하면서, 이에 대한 대안으로 민관과 파트너십을 활용하는 방법을 제안했다. 공공을 대표하는 관은 행정 절차와 토지 수용을 맡고 개발 계획의 수립이나 건설 등은 민간이 맡는 식으로 해결해야 한다는 것이다. 다른 대안으로는 공공과 민간이 동시에 설립하는 특수목적회사(SPC)를 구성해 사업을 시행하는 방식을 거론했다. 민간과 공공이 공동 출자해 SPC를 구성하고 사업을 통해 발생하는 개발이익은 민간 참여자와 이익을 배분하면 된다고 김 부교수는 설명했다.

마지막으로 계명대 도시공학과 김재익 교수는 도촉법이 시행된다는 가정 하에 이 법안이 대구 주택 시장에 어떤 영향을 미치는가를 분석한 논문을 발표했다. 김재익 교수는 주거 환경 개선사업, 주택 재개발 사업, 도시 환경 정비 사업, 주택 재건축 사업 등 정비 예정 구역별로 사업 이전의 주택 수와 이후 주거 연면적을 계산해 총 주택 공급 수와 수요를 추정하는 방식으로 논문을 작성했다고 밝혔다.

김 교수는 도시 재정비 사업은 시장에 의한 도시 구조의 자연스러운 변화를 역행해 결국 막대한 비용과 부작용을 초래할 가능성이 높다고 말하면서 도심형 도시 재정비 사업을 심도 있게 분석한 후에 시행돼야 한다고 지적했다. 김재익 교수는 그동안 낙후된 지역을 재정비하기 위해서는 투자가 필요한데, 이러한 투자 재원의 기회 비용은 무엇이며, 도

최석민 (대한주택공사 도시정비처 차장)

김경철 (동부건설 상무)

송현담 (대한주택건설협회 본부장)

이영석 (광주대학교 교수)

심형 재정비의 수혜자와 피해자를 구분하고 사회적 차원에서 공평한지도 확인해야 한다고 말했다.

지방 도시에 적용될 만한 실효성 높은 제도 정비 필요

광주대학교 이영석 교수는 지방 도시에는 도촉법 시행에 따른 효과와 문화 복지 부분을 강화해 지역 주민들의 커뮤니티를 살리는 방향으로 도시 재정비 사업이 실시돼야 한다고 말했다. 조득환 대구경북연구소 책임연구원은 재정비 지구 지정의 규모가 너무 커 지방 도시의 특성상 도시재정비촉진특별법을 적용하는 데 어려움이 따를 것이라고 설명했다. 그리고 과도한 인센티브는 주거 환경의 악화를 초래할 우려가 있으며 국가 지원 여부도 현재 불명확한 상태라고 조득환 책임연구원은 지적했다.

이들 발표자들의 의견에 대해 장영희 선임연구원은 재개발 및 도시정비 사업을 개별 사업자들이 진행하다 보니 기반시설이 부족하고 기반시설 공급 비용의 회수 문제를 해결해야 한다고 의견을 내비쳤다. 사업자가 기반시설을 공급하는 것은 가격 상승의 요인이 되며, 재정비 사업을 신도시 규모로 시행해야 하는지에 대해서는 다시 한 번 생각해 봐야 한다고 장 선임연구원은 말했다.

동부건설 김경철 상무는 도시 재정비 사업 시행 과정에서 공공 부문의 과도한 개입으로 민간 부문이 위축될 가능성이 높으며, 일반적으로 사업 기획과 계획은 공공에서 하지만 시행은 민간이 맡는다고 말했다.

민간업체는 공공 부문의 창의성과 효율성이 배제돼 수동적인 역할밖에 수행하지 못할 것이라고 꼬집었다. 그리고 공공 부문의 시행 과정에서 주민의 참여가 배제돼 있어 이해 관계의 조정이 쉽지 않아 보인다고 김 상무는 우려를 표했다.

대한주택건설협회 송현담 본부장은 재개발과 단독주택 재건축 사업 간의 형평성을 고려해 사업 요건 완화 등의 내용이 시행령에 포함돼야 한다고 주장했다. 또한 민간 사업자의 참여와 역할을 축소하는 것은 토지공사와 주택공사에 특혜를 주는 것과 마찬가지라고 말하면서 지방자치단체의 역할까지 담당할 정도로 총괄 사업자를 토지공사, 주택공사, SH공사 등에 한정하는 것은 검토해봐야 할 부분이라고 송 본부장은 말했다.

대한주택공사 도시정비처 최석민 차장은 기초 광역 계획과의 관계와 기반시설, 소요 재원의 조달과 분담에 대해 언급했으며, 정명섭 대구시 주택국장은 지방 도시에 적용하기에는 도촉법의 기준이 너무 광범위한 것이 아니냐는 질문을 던졌다. 그리고 주민이 사업자를 선정하는 것이 바람직하며 지자체에서 SPC 방식을 적용하는 것은 어려울 것이라고 정명섭 국장은 얘기했다.

토론자 외에 학술대회에 참석한 사람들은 아직 제도적인 미비점이 많은 상태에서 도촉법이 오는 7월에 시행되는 것은 무리가 있다고 판단된다면서, 시행되더라도 여러 가지 난관이 따를 것이라고 우려 섞인 견해를 내비쳤다. 또한 재정비 지구에 거주하는 저소득층에 대한 주거안정 대책이 마련돼 있지 않은 채 이 법을 시행하는 것은 상당한 갈등을 일으킬 것이라고 문제점을 지적했다.