

도시환경정비사업 계획단계 민·관 협의 프로세스 도입 방안

Public-Private Collaboration Process for Planning Phase of Urban Renewal Projects

이 종 권*
Lee, Jong-Kweon

박 현 수**
Park, Hyeon-Soo

구 교 진***
Koo, Kyo-Jin

요 약

사회적·문화적 중심지였던 기존 구도심이 재개발 지역으로 지정된 이후, 다양하고 복잡한 이해관계와 갈등으로 오랫동안 개발이 되지 못하고, 장기간 방치되어 도시가 노후화되는 등 사회적 문제로 대두되고 있다. 특히, 국내 도시환경정비사업의 계획단계에서 주민참여 배제 및 공공기관 내 협의가 미비한 상태로 계획수립이 진행됨에 따라 용역비가 늘어나고 사업비가 증대되어 전반적으로 사업추진이 저해되고 있는 문제점을 지니고 있다. 본 연구에서는 이러한 문제점을 해소하고자 초기 계획단계에서 주민과 공공이 함께 참여하는 민·관 협의체를 도입하는 방안을 제시하였다. 또한 사례조사를 통하여 도출한 주민보상비, 적절한 건축계획수립 및 기반시설 분담금 부담 비율 등의 중점관리항목에 대하여 분석을 실시하였다. 본 연구를 통하여 제시된 도시환경정비사업의 계획단계 민·관 협의체 도입 방안을 적용할 경우, 향후 사업 시행단계에서 발생할 수 있는 갈등 요인을 사전에 제거함으로써 원활한 사업추진에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

키워드 : 도시환경정비사업, 민·관 협의체, 쟁점사항

1. 서론

1.1 연구 배경 및 목적

도심은 중심상업 업무지구로 도시공간구조에 있어서 핵심적인 위치를 차지하며, 최적의 토지이용이 요망되는 곳이다. 이러한 구도심 지역이 도시재생을 위하여 재개발지역 등으로 지정됨에도 불구하고 사업추진 주체, 계획수립 내용, 추진 절차에 따라 공공과 민간 간, 토지소유자 간 등 다양하고 복잡한 이해관계자 간의 갈등으로 20~30년 동안 개발되지 못하고 있는 실정이다.

최근 용산4구역 철거민 참사에서 알 수 있듯이 도시환경정비사업의 경우 다양하고 복잡한 이해관계가 내재되어 있고, 계획단계에서 이행 당사자 간의 갈등이 해소되지 않은 채 사업이 진행됨에 따라 사업이 지연되거나 중단되고 있다. 본 연구는 이러한 문제점을 해소하기 위하여 도시환경정비사업 계획단계에

서의 주민과 공공부문 관련 부서가 함께 참여하여 계획을 수립할 수 있도록 하는 민·관 협의체 도입방안을 제시하여 국내 도시환경정비사업 활성화에 기여하는데 목적이 있다.

1.2 연구 범위 및 방법

본 연구에서는 서울의 도심과 부도심에서 민간조합에 의하여 수행되는 도시환경정비사업 방식으로 추진되고 있는 지역을 연구의 범위로 설정하였다. 국내 도시환경정비사업 활성화를 위하여 계획단계에서 주민과 공공기관간의 함께 참여하는 민·관 협의체를 구성하여 기존 프로세스에 적용하였다. 연구의 진행은 다음과 같은 방법으로 진행하였다.

첫째, 도시환경정비의 필요성, 도시환경정비사업에 대한 관계 법령, 외국의 도시환경정비사업 사례 및 선행연구조사 등 예비적 고찰을 실시한다. 둘째, 도시환경정비사업의 추진현황 및 사례조사 등을 통하여 도시환경정비사업 추진에 따른 문제점 및

* 일반회원, 서울시청 도시기반시설본부,공학석사, ljk1235@seoul.go.kr

** 일반회원, 서울시립대학교 대학원 건축공학과 석사, drug8207@uos.ac.kr

*** 중신회원, 서울시립대학교 건축학부 교수, 공학박사(교신저자), kook@uos.ac.kr

쟁점사항을 분석한다. 셋째, 도시환경정비사업의 계획단계 민·관 협의체 구성방안 및 협의체에서 해소해야 할 중점관리 항목을 설정한다. 넷째, 협의체 도입에 대하여 도시환경정비사업 부문에 다양한 경험과 전문지식이 있는 실무 전문가의 면담을 통하여, 적합성 및 활용의 효용성에 대한 검증은 실시하고 결론을 도출한다.

2. 예비적 고찰

2.1 도시환경정비사업 정의 및 절차

서울에서 도심재정비의 필요성이 인식되어 정책적으로 시행되기 시작한 것은 1960년대 부터이며, 1960년대 후반부터 도시계획법에 집단적인 재개발을 할 수 있는 제도적 장치가 도입되었다.¹⁾ 도심재정비를 위한 사업방식으로 주거환경 개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업으로 구분하고 있다. 도시환경정비사업은 도시 및 주거환경정비법에서 “상업지역/공업지역 등으로서 토지의 효율적인 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화가 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행되는 사업”이라고 정의하고 있다. 사업추진절차로는 시장이 기본계획을 수립하고 기본계획에 따라 시장·군수 등이 정비계획을 수립한다. 수립한 정비계획을 바탕으로 시장의 정비구역 지정·고시 후 사업시행자 등이 정비계획을 수립하여 자치구청장의 사업시행인가 후 사업시행자는 착공 등 사업을 추진하게 된다.

2.2 도시환경정비사업 관련 규정

도심 또는 부도심 지역 등 도시의 중심지역에 적용되는 정비사업을 일컬어 종전 도시개발법에서는 도심재개발사업이라고

표 1. 도시환경정비사업 관련법 변천

종전법령		개정법령	
법령	사업방식	법령	사업방식
도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법	주거환경 개선사업	도시 및 주거환경정비법	주거환경개선사업
			주택재개발사업
			도시환경정비사업 (도심+공정재개발)
			주택재건축사업
도시개발법	주택재개발사업	주택법	민영주택
	도심재개발사업		지역·직장조합
	공정재개발사업		공공주택
주택건설촉진법	재건축사업	도시재정비촉진을 위한 특별법	주거환경개선사업
	민영주택		주택재개발사업
	지역·직장조합		도시환경정비사업 (도심+공정재개발)
			공공주택

1) 서울시, 2001, 서울시 도심재개발 기본계획 7쪽

명칭이었으나, 새로 제정된 도시 및 주거환경정비법에서는 도시환경정비사업으로 변경되었다. 도시환경정비사업과 관련된 법규의 변천은 표 1과 같다.

2.3 외국의 도시환경정비사업 정책 사례

표 2와 같이 영국, 일본 등 해외 사례에 대한 특징들을 살펴보면 쇠퇴지역의 활성화를 위하여 중앙정부 차원의 쇠퇴지역에 대한 다양한 보조금을 지원하고 있으며 지방정부는 해당 지역 도시재생정책을 실질적으로 추진하고 사업추진에 따른 파트너십을 의무화하고 있음을 알 수 있다. 우리나라 경우, 중앙정부의 구체적인 역할정립이 되어 있지 않은 실정이다. 도시재생 정책을 추진함에 있어 중앙정부의 역할을 강화할 필요가 있으며, 이를 위하여 도시정비 관련 기금을 통합 운영하거나 중앙과 지방 자치단체 간 매칭 펀드 방식을 통한 공공투자를 분담하는 방안이 필요하다.

표 2. 각국 도시환경정비사업의 특징

구분	일본	영국	국내
필요성	· 방재와 불연화 · 공적인 공간의 확보 · 지역 상대적 침체극복	· 구산업 도시 쇠퇴예방 · 도시문제에 대한 대책	· 효율적 토지이용 · 도시공간구조 정비
사업 내용	· 상점가의 활성화 · 역전정비 · 공공용지 확대	· 도시재생프로젝트 · 기반시설 조성 · 기업특구와 주거지 개발중심	· 상업업무 공간 확대 · 주거기능 유도
공공 역할	· 다양한 보조금 제도 · 공공시설 등에 대한 투자 · 자문과 지원	· 주도적 사업계획 · 기반시설 투자 · 민자유치 및 지원	· 구역 및 지구지정 · 세금감면 등 지원 · 인센티브 유도책
변화 경향	· 주민참여 · 공공역할 증대 · 주민 동의를 구하는 노력	· 신 중앙 집권화 · 사회적 비판 수용 · 지역사회 고려 · 민간자본 유치	· 권한 이양 · 인센티브제도 다양화 · 지구중심 확대화

2.4 선행연구 고찰

도시환경정비사업과 관련한 선행연구를 살펴보면 도시환경정비사업 추진에 따른 문제점 및 갈등해소 방안, 제도상 문제점 해소방안에 대한 연구가 주를 이룬다. 표 3과 같이 선행연구들에

표 3. 도시환경정비사업과 관련된 선행연구

	연구명	내용
정석희, 1993	공공부문의 도심지 활성화	공공기관 참여확대 및 금융세제 지원 강화
유재운, 1997	도시재개발제도 활성화 방안 연구	주민의 이익과 공공이 조화되는 민관 합동 재개발 방식이 필요함
한국토지공사, 1997	도심재개발 사업의 갈등요인 분석과 해소방안	기발시설 제공에 대한 공공역할 강화 관련제도 개선 및 주민참여 확대
이용규, 1999	도심재개발사업의 갈등에 관한 사례 연구	소유자, 사업시행자, 임차인, 공공이 모두 Win-Win하는 전략을 제시함
조용대, 2006	도시재생활성화를 위한 개발금융 모형 연구	공공에서 공공시설 확보를 위한 재정 지원 체제 전환

서는 주로 도시환경정비사업의 문제점 분석을 통하여 개선방안을 제시하는데 의의가 있으나, 사업추진 활성화를 위한 사업추진 절차개선에 대한 연구문헌이 부족하여 추가로 사업추진 절차개선에 대한 연구가 요구된다.

3. 도시환경정비사업 현황 및 쟁점사항

3.1 도시환경정비사업 추진현황 및 추진절차

3.1.1 도시환경정비사업 추진현황

현재까지 도시환경정비사업의 추진 현황²⁾을 살펴보면, 표 4와 같이 총 47개 구역에 속해있는 473개 지구 가운데 37%에 이르는 180개 지구만이 완료되었고 18%에 이르는 46개 지구가 진행중에 있으며, 45%에 이르는 247개 지구는 아직 미 시행 상태로 남아 있다.

표 4. 서울도시환경정비사업 현황

구분	총계	완료	시행	미시행
지구소(개소)	473	38%	10%	52%
면적(천㎡)	2,394	37%	18%	45%

3.1.2 도시환경정비사업 프로세스

도심재정비사업의 대표적인 사업형태라 할 수 있는 도시환경정비사업의 추진절차는 그림 1과 같이 기본계획수립, 정비구역지정신청, 정비구역 지정, 추진위원회구성 및 승인, 조합설립인가, 시행자 지정, 사업시행인가, 관리처분인가, 토지 등 보상, 착공, 주택공급, 준공 및 입주, 청산·등기, 청산 등의 절차에 따라 진행된다.

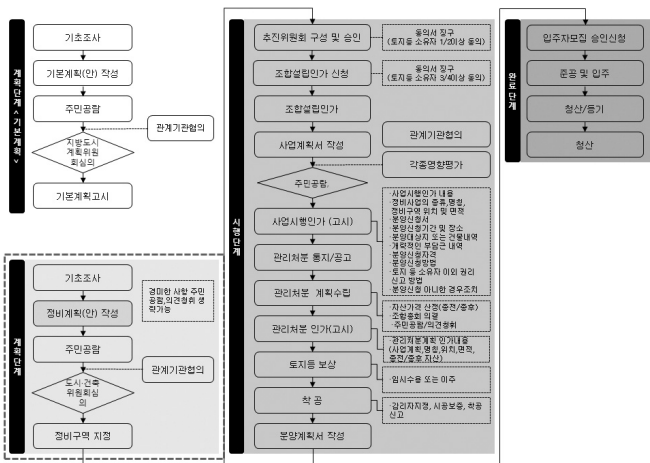


그림 1. 도시환경정비사업 추진절차

계획단계에서 시장·군수는 기본단계에서 고시한 기본계획에

적합한 범위안에서 노후·불량 건축물이 밀집하는 등 대통령령에 정하는 요건에 해당하는 구역에 대하여 정비계획을 수립한다. 수립한 정비계획을 주민에게 서면으로 통보한 후, 주민설명회를 개최하고 30일 이상 주민에게 공람하며 지방의회 의견을 수렴한다. 시·도지사에게 수렴한 의견을 첨부·신청하면, 시·도지사는 관계기관협의 및 도시계획위원회심의를 거쳐 정비구역 지정·고시 하도록 규정되어있다.

3.2 도시환경정비사업 쟁점사항 설문조사

3.2.1. 설문개요 및 내용

현재 도시환경정비사업 프로세스에 대한 문제점 및 프로세스 개선의 필요성을 파악하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 설문대상은 도재정비관련 업무 이해도를 높이기 위하여 표 5와 같은 도시환경정비사업 업무 경험이 많은 자치구 및 서울시 재개발 및 도시환경정비사업 업무담당 및 계획수립 용역업체 직원 등 30명을 대상으로 실시하였다.

표 5. 설문 대상자 특성

구분	소속분야			업무경력			
	서울시	자치구	용역사	3년이하	3~5년	6~10년	11~20년
면담자	8	14	8	9	8	12	1
백분율(%)	27	46	27	30	27	40	3

설문의 주 내용은 도시환경정비사업 프로세스 및 문제점에 대한 항목으로 구성하였으며, 설문조사 항목 및 답변내용은 표 6과 같다.

표 6. 설문조사 항목 및 답변내용

NO	설문내용	응답내용			
		매우 필요	필요	보통	필요 없다
1	도시활성화를 위한 도시재정비사업의 필요성	19(63%)	11(37%)	-	-
2	도시재정비 사업 지연요인	과다 보상금 6(20%)	기반시설부담 6(20%)	이해관계자 갈등 14(47%)	기타 4(13%)
3	기존 도시재정비 절차 개선 필요부분	추진절차개선 14(27%)	관계법령개선 10(40%)	현재절차적합 5(23%)	기타 2(10%)
4	사업기간 단축을 위하여 가장 필요한 사항	주민 선행 5(17%)	사업성계획 5(17%)	절차 간소화 6(20%)	부담금지원 14(46%)

3.2.2 설문조사 결과 분석

도시활성화를 위하여 도시재정비사업의 필요성에 대하여 모두 공감하는 것으로 나타났다. 도시환경정비사업의 지연요인으로 이해관계자의 갈등이 가장 큰 요인이라고 응답하였으며, 주민의 과다한 보상금 요구 및 주민에게 기반시설 부담금을 전가는 것이 두 번째 요인이라고 응답하였다. 또한 기존 도시환경정비사업 추진절차 개선이 필요하다는 의견이 있었으며, 공공지원이 원활하게 수행되어야 사업기간이 단축될 것이라고 응답하였

2) 서울시균형발전부홈페이지<<http://development.seoul.go.kr/index.html>>

다. 설문조사 결과, 주요쟁점이 되는 사항을 표 7과 같이 정리하였다.

설문조사 결과에 따라 도시환경정비사업 추진에 따른 가장 큰 문제점으로 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 주민들의 과도한 보상금 요구가 쟁점사항이 되고 있음을 알 수 있다. 둘째, 사업성을 감안하지 않고 주민을 배제한 공공 주도하에 계획수립에 따른 문제점을 들 수 있다. 셋째, 기반시설 설치에 따른 기반시설 설치 부담금에 대하여 주민들에게 전가에 대한 사항을 들 수 있다.

표 7. 사업단계별 주요쟁점 사항

구분		설문결과 쟁점사항
단계	계획 항목	
계획	토지이용계획	쟁점사항 없음
	기반시설계획	쟁점사항 없음
	건축계획	사업성 있는 계획수립, 계획단계에서 주민조화 필요
	교통계획	쟁점사항 없음
	세입자주거대책	세입자보상 및 이주대책 강구
	기반시설부담	과도한 기반시설 부담금 전가, 기반시설 부담금 공공지원 확대, 공공과 주민 Win-Win 절약
	기타	추진절차 간소화, 과감한 규제완화
시행	사업승인	입주권 대상
	관리처분 등 기타	보상비 과다, 이해관계인 갈등, 관리처분 계획 공공이 주도, 조합설립단계에서 관리처분 수준 감정평가 도입
완료	등기 청산	쟁점사항 없음

표 8. 주민 측면 쟁점사항

지구	구분		쟁점사항	
	단계별	분야별		
D 재정비 촉진지구	계획	사업계획	추진일정	
		토지이용계획	구역포함여부	
		세입자 대책	세입자 이전비 보상, 세입자 입주권	
	시행	사업승인	입주권대상	
완료		관리처분 계획, 보상비		
C 재정비 촉진지구	계획	사업계획	추진일정 공유, 조속한 사업추진으로 비용절감	
		토지이용계획	구역포함여부, 존치구역 개발, 자립형 사립고 도입, 지하철역 주변 공원도입	
		교통계획	교통소통 대책요구	
		건축계획	아파트 대형평형 계획, 용적을 상향요구, 주민협의 후 계획 수립, 사업성 있는 계획 수립	
		세입자 대책	세입자 이전비 보상, 세입자 입주권, 기존주민 재정착 요구	
	시행	사업승인	입주권대상	
		관리처분	추가부담금 과다, 관리처분 계획, 합리적인 보상비 산정(공시지가 산정반대), 이주일정 공지	
		계획	토지이용계획	구역포함여부, 존치구역 개발, 자립형 사립고 도입, 지하철역 주변 공원 도입
			교통계획	교통소통 대책요구
			건축계획	아파트 대형평형 계획, 용적을 상향요구, 주민 협의 후 계획 수립, 사업성 있는 계획수립
G 재정비 촉진지구	계획	세입자주거대책	세입자 이전비 보상, 세입자 입주권, 기존주민 재정착 요구	
		기반시설부담	기반시설금 부담방안	
		기타	추진일정 공유, 조속한 사업추진으로 비용절감	
		사업승인	입주권대상	
	시행	관리처분	추가부담금 과다, 관리처분 계획, 합리적 보상비 산정(공시지가 산정반대), 이주일정 공지	

3.3 도시환경정비사업 사례 분석

3.3.1 주민 민원 사례를 통한 쟁점사항

현재 도시환경정비사업 방식으로 사업 진행 중에 있으나 주민 갈등으로 사업추진에 지장을 받고 있는 D 재정비촉진지구, G 재정비촉진지구, C 재정비촉진지구에 대하여 표 8과 같이 주민 측면에서 주요 쟁점사항 분석을 실시하였다. 주민들의 주요 쟁점사항을 파악하기 위하여 D, G, C 재정비촉진지구와 관련된 홈페이지에 등재된 민원신청 내용을 조사하였으며, 정비계획에 대하여 해당 동사무소 방문 시 제출된 민원 내용을 분석하였다.

D 재정비촉진지구의 경우, 세입자 대책과 관리처분 계획이 주요 쟁점사항으로 분석되었고, C 재정비 촉진지구와 G 재정비 촉진지구의 경우, 기반시설 설치에 따른 추가부담금, 건축계획, 세입자 대책이 주요 쟁점사항인 것으로 분석되었다.

3.3.2 관련 부처별 쟁점사항

도시환경정비사업 추진과 관련된 공공기관 부처별 쟁점사항을 파악하기 위하여 S재정비 촉진지구, G재정비 촉진지구, D재정비 촉진지구, J 8구역 등 현재 도시환경정비사업으로 추진 중인 4개 지역에 대한 연관 부서 및 기관별 협의에 따른 회신내용을 조사 및 분석하였다.

표 9와 같이 도시환경정비사업 방식으로 사업 추진 중에 있는 4개 지역에 대하여 관련부서 협의에 따른 공통적인 쟁점항목의 분석결과, 지구·지정에 대하여 4개 지역 모두 의견이 없는 것으로 분석되었다. S재정비 촉진지구인 경우, 대부분 기반시설 설치 및 부담계획에 대하여 의견을 제시한 것으로 나타났다. D 재정비 촉진지구인 경우도 건축계획, 기반시설계획, 기반시설 부담계획이 주요 쟁점사항으로 파악되었다. 4개 지구 모두 공통적인 쟁점항목으로 제시한 부분은 건축계획, 교통시설계획, 기반시설계획, 기반시설부담금에 대한 항목으로 분석되었다.

3.3.3 정비계획 항목별 쟁점사항

정비계획의 세부항목과 쟁점사항들과 연계성을 분석하기 위하여 앞에서 분석한 재정비 촉진지구들의 주민 민원을 통한 쟁점사항 및 관련 부처별 쟁점사항을 바탕으로, 2회 이상의 민원 제기사항이 있었을 경우, “대”로 분류하고, 1회인 경우 “중”, 1회 미만의 경우 “소”로 표 10과 같이 정리하였다.

정비계획의 대분류인 계획개요와 관련된 항목에서는 사업추진일정에 대하여 주민들의 주요쟁점사항으로 나타났으며, 토지이용계획에서는 용도지역상향과 관련하여 주민과 관련부서 모두 관심을 가지고 있었다. 건축계획과 사업성은 연계되므로 주

민들의 주요쟁점사항인 것으로 파악할 수 있었으며, 노후 지역에 따른 세입자 대책 등에 특히 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 기반시설 설치계획에 관해서는 관련부서에서 주요쟁점사항인 것으로 분석되었으며, 기반시설 비용부담에 대하여 주민과 관련부서 모두 주요쟁점사항인 것으로 파악되었다.

표 9. 관련부처 측면 쟁점사항

구분		쟁점사항
지구	부서	
S 재정비 촉진지구	도시관리과	촉진지구 내 구역 상호간 보행자 및 차량출입 여부
	주차계획담당관	현재 주차장 기능 유지할 수 있는 대책 마련
	SH공사	공공공지 확보 시 고층 부 후퇴 기준을 미적용
	도시계획상임기획단	경관광장은 일체적·통합적인 관리차원에서 공원으로 시설변경 검토
	교통도로시설과	자전거도로는 보행로와 차도가 완전히 분리한 형태, 자전거 전용도로 설치
G 재정비 촉진지구	도시계획과	인구밀도를 급격히 증가시킬 수 있는 용도지역 사항은 신중한 검토 요구
	뉴타운담당관	공원용지 지하에 열공급 설비계획 반영 및 자전거도로계획과 연계 검토 반영
	도시경관담당관	스카이라인과 규모계획, 첨단산업의 이미지와 지역역사성 보전계획 강화 검토
	도로교통시설과	2009년 현황 실행현시 및 현시 시간 반영, 직진차로 폐지에 대한 검토
	시설계획과	도시계획시설 변경부본 기능상 분류 재검토 및 사용형태상 분류 재확인
	도시관리과	지하철 출입구와 구역내 상업물의 지하공간 연계를 위한 관련자침 추가 검토
	도시계획상임기획단	미래수요를 위해 확보된 공공공지의 단기 활용계획에 대한 검토 필요
D 재정비 촉진지구	도시계획과	역사문화 미관지구 높이저축 재검토 및 시각투로확보 방안 검토
	뉴타운담당관	광장 지하통과 하수암거 공공 도로상으로 이설
	도심재정비담당관	연도 형 상가 조성 검토
	도시경관담당관	옥외 광고물 계획을 각 지구단위 구역별 특성 고려하여 반영
	환경행정담당관	지속가능성 평가 사전협의 및 에너지 저감방안 계획 수립
J 재정비 촉진지구	도시관리과	쌈근→공공공지 조성 방안 검토, OO길 관련 건축물 용도계획 조정
	건설관리과	사업구획선내 국·공유지전체를 유·무상 양도대상에 편입
	도시계획상임기획단	OO길 연도형 상가의 배치계획 검토 및 OO길 옛길에 대한 보전방안 강구

표 10. 정비계획 항목별 쟁점사항

대분류	중분류	소분류	주민 쟁점사항			관계부처 쟁점사항		
			대	중	소	대	중	소
계획 개요	기본방향 및 목표	목표연도			●			●
		사업시행자		●				●
		사업시행방식		●				●
		사업추진 경위, 일정	●					●
토지이용에 관한계획	토지이용계획 밀도계획	주거, 업무, 상업용도	●			●		
		건폐율 계획			●			●
		용적률 계획	●			●		
		기본방향 설정 및 높이계획	●			●		
인구·주택 계획	목표인구 및 주택수용 계획	목표인구 계획			●			●
		세대수 계획	●			●		
건축 계획	건축계획	건폐율 계획		●		●		
		용적률 계획	●			●		
		높이계획	●			●		
		건축선계획	●			●		
		장애인 고려 편의시설 계획	●			●		
기반시설 설치계획	도로계획	광로, 대로, 중로, 소로, 노선 수, 연장, 면적, 폭원, 차선 수			●	●		
		공원계획	공원의 종류, 개소, 면적	●			●	
	광장계획	종류, 위치, 면적			●			●
		학교설치계획	학교명, 사립, 공립, 주소, 학급수, 학생수	●			●	
	공공청사계획	시설 명, 시설의 세분, 위치, 면적			●			●
		공원녹지계획	녹지축 계획, 녹지축 설치기준	●			●	
공원녹지 및 환경보전	환경보전계획	옥상녹화, 생태면적			●		●	
교통계획	교통/동선 처리계획	광역교통체계, 주변간선도로, 진출입동선, 대중교통접근체계, 보행 및 자전거동선, 주차시설, 교통약자편의시설, 블록별 교통계획, 종합교통처리계획			●			●
		조망, 축상 경관계획	문화재주변, 야간경관, 색채계획			●	●	
기타	유통공급시설 등 관리계획	광고물, 폐기물처리, 방재, 정보화, 에너지순환, 자족성, 특성화계획			●			●
					●			●
임대주택 건설 등	임대주택 계획 세입자 대책	임대주택 건설비용	●			●		
		세입자 주거대책	●			●		
기반시설 설치비용	비용분담 계획 비용분담 비율	임차상인 처리대책	●			●		
		비용분담 주제	●			●		
		비용분담 비율	●			●		

4. 민·관 협의체 기반 프로세스 운영방안

4.1 계획단계 민·관 협의체 프로세스 도입

4.1.1 민·관 협의체 프로세스 도입 개요

국내 도시환경정비사업에 대한 사례별 현황 분석과 민원 사례 분석을 통하여 도출된 결과를 토대로 도시환경정비사업의 활성화를 위하여 초기 계획단계에 다음 3가지 주요 쟁점사항에 대한 해소가 필요하다. 3가지 쟁점사항의 해소하기 전에 주민과 공공 관련 부서 간 협의체를 구성하고 사전 협의를 통하여 계획수립 절차가 필요하다. 이러한 협의체 구성을 위한 절차를 도식화 하면 그림 2와 같다.

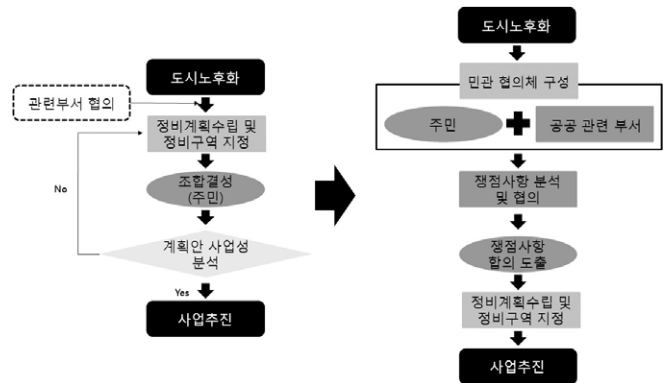


그림 2. 계획단계 협의기반 프로세스 기본방향

4.1.2. 민·관 협의체 도입 프로세스

도시환경정비사업의 계획단계 민·관 협의체 도입의 기본방향은 정비구역지정 전 초기 계획단계에서 주민참여 단계를 도입하여 향후 갈등으로 인하여 발생할 수 있는 사항에 대하여 사전에 협의하고 방지할 수 있는 방안을 강구하였다. 원활한 사업추진에 도움이 될 수 있도록 하는 계획단계 민·관 협의 도입 프로세스를 그림 3과 같이 제시하였다.

기존의 도시환경정비사업의 추진에 따른 주민참여 현황을 살펴보면 계획단계에서 주민참여가 저조한 실정으로 조사되었으며 공공주도하에 계획이 수립됨에 따라 공공기반시설 설치에 따른 부담금을 사업지역 주민들이 부담하는 방식으로 사업이 추진되어 왔다. 공공 주도하에 일방적으로 계획이 수립되고 형식적인 주민공람 절차를 거쳐 계획이 결정되기 때문에 주민들은 자신의 이익금 또는 부담금에 대하여 정확히 파악하지 못하는 실정이다. 이로 인하여 결국 사업 시행단계에서 의견 충돌이 발생하고 결국 사업지역의 요소로 작용하고 있는 실정이었다. 정비계획 수립과 관련하여 사업추진 주체인 공공기관에서도 사업추진 주관 부서와 관련 부서 간 상호 의견이 충돌하여 계획수립에 지장을 초래하고 있다. 이를 해결하기 위하여 계획수립 단계에서 주민과 공공이 함께 하는 협의체를 구성하고 사전 협의를 통하여 계획을 수립함으로써 사업시행 단계에서 발생하는 장애요인을 사전 제거할 수 있다.

4.2 계획단계 민·관 협의체 활동 내용

본 연구에서 제시한 계획단계 민·관 협의체의 단계별 업무내용을 그림으로 요약하자면 그림 4와 같다.

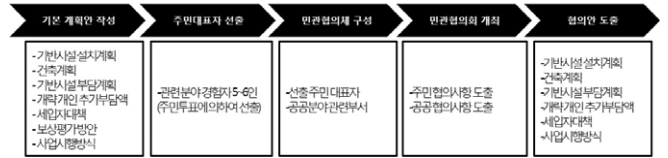


그림 4. 계획단계 민·관 협의체 단계별 업무내용

4.2.1 기초 조사 및 기본계획(안) 작성

시장·군수 등 기초 단체장은 세밀한 기초조사를 통하여 기반시설 설치계획, 지구별 건축계획(용적률, 건폐율 및 높이 등), 기반시설의 비용분담계획, 개략적인 개인추가 부담액 제시, 세입자대책(이주비, 임대주택 건설 등), 보상평가 방안 제시, 사업시행 방식을 제시한 정비계획(안)을 작성한다.

4.2.2 주민대표자 선출

주민대표자는 해당 지역주민의 재산권을 대신 결정하므로 관련 분야에 경험과 학식이 풍부한 자로 하여금 주민투표를 거쳐 약 5명 내외의 대표자를 선출하도록 한다. 지역 주민을 통솔 하여야 할 경우가 있으므로 지역 유지를 포함하여 선출하도록 한다. 선출된 주민대표는 정비계획(안)에 대하여 사전 검토를 실시하고, 민·관

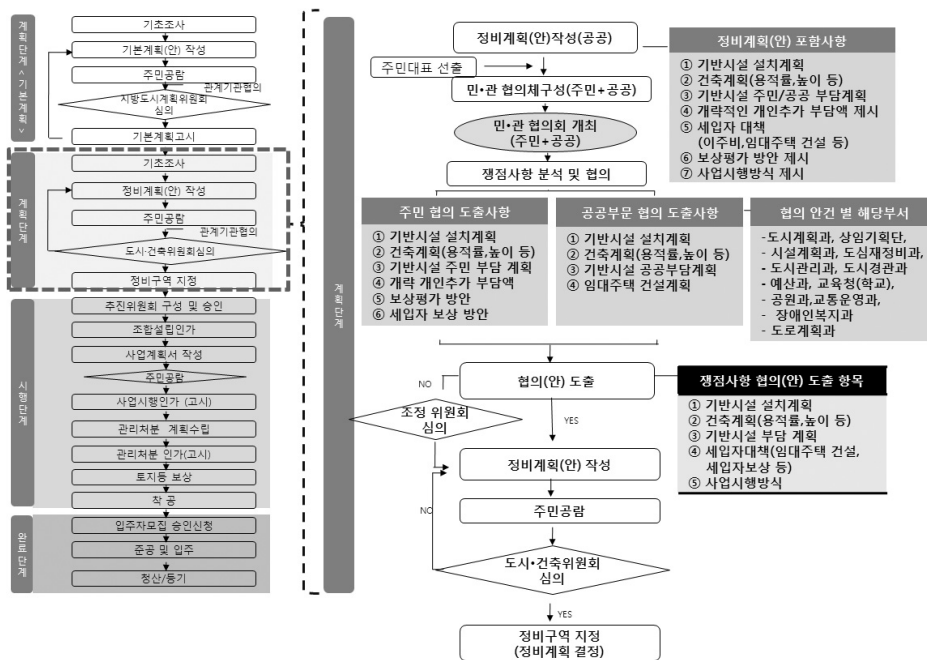


그림 3. 도시환경정비사업 계획단계 민·관 협의의 도입 프로세스

협의회에 참석하여 주민의견을 대변할 수 있도록 준비한다.

4.2.3 공공부문 협의체 참여부서 구성

정비계획 수립과 관련하여 공공기관 내 관련 부서 간에도 의견수렴이 되지 않아 사업 추진의 장애요인으로 작용하는 것을 방지하기 위하여 사전 공공부문 사업 관련부서를 참여할 수 있도록 공공부문 사업 참여부서를 구성한다. 사업 참여부서는 정비계획안에 대하여 사전검토를 실시하고, 민·관 협의회 개최 시 참여하여 협의회가 원활하게 운영될 수 있도록 준비한다.

4.2.4 민·관 협의회 개최

주민에 의하여 선출된 주민 대표단과 공공의 관련분야 해당 부서가 함께 공공에서 제시한 기본계획안에 대한 타당성 분석을 한다. 주민 대표회의에서는 기반시설 설치계획, 건축계획, 기반시설 주민부담계획, 개인 개략 추가부담액, 보상평가방안, 세입자 보상방안에 대한 협의안을 도출해야하며, 공공 분야에서는 기반시설 설치계획, 건축계획, 기반시설 공공부담계획, 임대주택 건설계획에 대하여 협의안을 도출해야한다.

4.2.5 협의(안) 도출

정비계획(안)의 타당성 분석을 위한 주민대표회의와 검증 또는 협의 과정을 거쳐 불합리한 사항에 대하여 수정·보완하여 수정된 정비계획안을 새롭게 도출한다. 새로운 정비계획안에 대하여 주민공람 및 지방의회 의견수렴 절차를 거쳐 정비계획 및 정비구역지정을 신청토록 함으로써 공공의 일방적인 계획수립을 방지하고, 주민에게 과도한 이익이 발생하지 않도록 사전에 예방할 수 있다.

4.3 민관·협의체 구성을 통한 쟁점사항 해결방안

4.3.1 적절한 주민 보상비 산정방안

도시환경정비사업은 도시계획사업과 같이 공공개발의 성격이 강한 민간개발사업으로서 과도한 이익이 발생되어서 안 되고, 반대로 주민들에게 과도한 부담을 주어서도 안 될 것이다. 이와 같은 과도한 이익 및 부담 발생을 감소하기 위하여 기존 건축물과 대지 가치를 산정하여 보상해야하며, 보상비 산정에 있어서 기존 재산권과 주민에게 추가부담이 되지 않는 범위 내 보상비가 산정될 수 있도록 원칙을 수립하여 추진해야 한다. 사업시행에 따른 주민의 추가 부담 또는 과도한 이익 발생을 최소화하기 위하여 기존 주민의 소유 재산 가치와 개발후의 재산 가치를 비교하여 과도한 이익이나 부담이 발생되지 않도록 다음 식 1과 같은 보상비 산정이 이루어 져야 한다.

$$\text{주민보상비} = \text{사업완료 후 재산가치} - \text{기존 소유 재산가치} \quad (\text{식 } 1)$$

(+)일 경우 주민추가 부담, (-)일 경우 주민 보상

4.3.2 사업성을 반영한 개발계획 수립방안

기존 도시환경정비사업 건축계획의 경우, 용적률, 높이 등을 제한하려는 공공의 입장과 용적률을 높여 사업성을 높이려는 주민의 입장이 대립하여 항상 문제가 대두되고 있다. 따라서 이러한 입장 차이를 해소하기 위하여 우선 사업성 분석을 실시하고, 사업성 분석에 따라 용적률, 높이 등 건축계획이 수립된다면 상호간의 입장을 이해하여 분쟁이 발생하지 않고 사업을 원활하게 추진할 수 있을 것이다.

도시재정비사업에서 가장 큰 갈등의 원인은 결국 사업비 문제이다. 사업비는 결국 건축계획과 연관이 있다. 그러나 건축물의 용적률 또는 높이를 추가할 수만은 없는 것이므로 건축계획의 완화 범위를 설정할 필요가 있다. 건축계획의 완화범위는 초기 계획단계에서 분석한 사업성을 바탕으로, 주민이 추가 부담금을 부과하지 않는 범위 내 용적률, 높이 등을 설정해야한다.

4.3.3 기반시설 부담금 분담방안

기반시설 부담금에 관한 문제점을 해소하기 위하여 우선 공공부분의 인식변화가 요구된다. 소극적인 입장을 버리고 공공시설 확보를 위하여 재정을 지원하고, 참여자간 갈등을 최소화하도록 과감한 지원이 요구된다. 또한 기반시설 부담금에 대하여 건축계획과 연계하여 검토가 요구된다. 적정 기반시설 설치에 따른 건축계획을 수립하여 사업비를 검토하고 추가 부담금이 과다할 경우 공공에서 일정 비율을 분담하는 방안을 검토하며, 반대로 과도한 이익이 발생할 경우 기반시설 분담금을 사업시행자가 부담하는 방향으로 기반시설 분담 방안을 검토해야한다. 추가적으로 도시재정비사업 추진에 따른 과도한 이익 또는 과도한 부담금이 추가되지 않도록 적정한 계획을 수립해야 하며, 사업비 분석을 통하여 기반시설 설치에 따른 추가 부담금을 공공이 부담하는 방안으로 추진해야한다.

4.4 민·관 협의 프로세스 도입방안 적합성 검증

4.4.1 검증의 개요 및 결과

본 연구에서 제안하는 도시환경정비사업 계획단계 민·관 협의 프로세스 도입방안에 대한 적합성과 효용성을 검증하기 위하여 전문가 10명을 대상으로 면담을 실시하였다. 면담조사대상은 표 11과 같다.

표 11. 면담 대상자 특성

구분	관련분야				업무경력			
	서울시	자치구	용역사	조합	3년이하	3~5년	6~10년	11~20년
면담자	4	3	2	1	1	2	5	2

주요 면담 내용으로 본 연구에서 제시한 초기 계획단계의 사업 준비계획안 제시항목에 대한 적합성과, 민·관 협의체 도입에 따른 사업추진에 대한 영향성 및 민·관 협의체 구성에 따른 주민과 공공부문간 합의 도출 항목의 적합성 등에 대한 면담을 실시하였다.

면담 결과, 초기 계획단계에서 민관·협의체를 구성함으로써 사업 활성화에 많은 도움이 될 것이라는 의견이 10명중 7명이 답하여 70%가 적합하다는 의견이었고, 주민의 과도한 보상금 요구에 대한 해결방안으로 초기 계획단계 민·관 협의체를 구성하여 사업성 분석을 실시하는 방안에 대하여는 10명중 6명이 적합하다는 의견을 제시하였다. 또한 계획수립단계에서 사업성 분석을 통한 용적률, 높이 등 적정 건축계획수립 방안이 도시환경정비 사업에 도움이 될 것인가에 대한 질문에도 10명중 6명이 적합이라는 의견을 제시하였다. 기반시설 부담률에 대하여 주민들이 추가적으로 부담이 되지 않는 범위 내 공공에서 부담하는 방안에 대하여는 10명중 8명이 적합하다는 의견 이었다. 전문가 면담 결과 본 연구에서 제시한 협의 프로세스 도입방안은 대부분 적정하다는 의견을 제시하여 도시환경정비사업 프로세스에 도입 시 많은 문제점을 해소하여 사업추진에 도움을 줄 수 있을 것으로 검증되었다.

4.4.2. 기대효과

민·관 협의체 도입 방안에 대한 적합성 및 효용성에 대하여 대부분 적합하다는 의견을 보였으며, 사업 활성화에 도움을 줄 수 있을 것이라는 긍정적인 평가가 있어 프로세스 도입은 가능한 것으로 파악되었다.

1) 적극적인 주민참여로 사업추진 활성화

초기 계획수립에 따른 주민참여시 계획에 반영할 사항으로는 지구별 용적률, 건폐율 및 높이계획, 기반시설의 비용분담계획 및 국가보조 계획, 개발이익률 분석, 보상평가 방안, 개발방식, 사업시행자 지정방식, 임대주택 건설 등 세입자 대책 사항을 포함 계획수립에 반영한다. 사업 지구지정 전단계인 초기 계획수립 단계 에서부터 주민들이 참여하여 계획수립에 참여 및 공공과 협의하여 적절한 계획수립에 따른 정비구역 지정이후 방지되어 왔던 기존 사업추진 절차의 문제점을 보완하여 주민이 함께 계획수립에 참여함에 따라 적극적인 주민들의 사업 참여로 원활한 사업추진이 이루어질 수 있을 것이다.

2) 시행단계 발생 문제점 사전 해소

계획단계에서 주민 배제로 인하여 시행단계에서 발생되었던 주민과의 갈등 문제를 사전 해소를 위하여 계획단계에서 주민대표와 공공이 함께 참여하는 민·관 협의체를 구성하여 사업성을

분석한다. 사업성 분석에 따라 과도한 이윤 또는 불균형한 사업비가 부담되는 것을 방지하는 적정 계획을 수립함에 따라 기존에 사업시행 단계에서 발생하였던 문제점을 사전 해소함으로써 사업추진의 활성화가 기대된다.

5. 결론

기존 국내 도시환경정비사업의 경우, 초기 계획수립 단계에서 사업의 이해 당사자인 주민 참여를 배제한 상태로 계획이 수립되고 있다. 이와 같은 주민과 공공 간, 공공기관 간에도 조정 및 합의가 미비한 상태에서 공공 입장에서의 일방적인 계획수립으로 인하여 시행단계에서 문제점이 발생되었다. 이러한 문제점은 사업 지체 요인이 되고 용역비용 등이 증가 되는 등 사업비용 증가로 인하여 도심이 활성화 되지 못하고 침체되는 원인으로 작용되었다.

본 연구에서는 이러한 문제점을 해소하고자 초기 계획단계에 주민과 공공이 함께 참여하는 민·관 협의체를 구성하고, 중점관리 항목에 대하여 협의체 구성을 통하여 적정 계획을 수립할 수 있도록 하는 도시환경정비사업 계획단계 민·관 협의체 도입방안을 제시하였다. 도시환경정비사업 계획단계 민·관 협의체 도입방안에 대한 적합성 및 효용성에 대하여 도시환경정비사업에 대하여 다년간 업무 경험이 있는 전문가들을 대상으로 면담 조사 결과 대다수가 적합하다는 의견을 보여 국내 도시환경정비사업에 적용이 가능한 것으로 검증되었다.

본 연구에서 제시한 국내 도시환경정비사업의 계획단계 민·관 협의체 도입 방안은 도시환경정비사업의 계획수립에 있어 주민과 공공부문간 사전 협의를 통하여 계획을 수립토록 하는 있는 절차를 제시했는데 의의가 있다. 본 연구의 결과를 적용할 경우, 향후 사업 시행단계에서 발생할 수 있는 주민과 주민 간, 주민과 공공 간의 갈등을 사전에 제거함으로써 원활한 사업추진에 기여할 수 있을 것으로 기대가 된다.

도시환경정비사업의 계획단계 민·관 협의체 도입 방안에 대한 효과에 대하여 도시환경정비사업이 장기간에 걸쳐 진행됨에 따라 실제 사업에 적용하여 효과를 검증하는데 연구의 한계가 있으므로, 본 연구 결과를 바탕으로 단계적으로 실제 사업에 적용하여 나타나는 문제점을 분석하고 보완하는 방향으로 계속 연구가 진행되어야 할 것이다. 또한 본 연구는 국내 도심재정비사업 중 도시환경정비사업 추진 방식에 한하여 사례조사 및 연구를 진행하였으나, 재개발사업 또는 재건축사업 등 타 재정비사업 추진 방식에 대하여도 다각적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김덕례, 권인혜 (2007), “재정비축진사업 실태분석 및 활성화 방안”, 주택산업연구원
- 문희정 (2005), “도시환경정비사업에서의 인센티브정책 효과분석”, 석사학위논문, 서울시립대학교
- 서울시 (2006), 2020서울도시기본계획
- 서성찬 (2006), 도심재생을 위한 정책방안에 관한 연구
- 양재섭, 김영환, 김정원 (2007), “영국의 도시재생 추진기구와 지원제도에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회지, 제42권, 제5호, pp. 132
- 이용규 (1999), “도심재개발사업의 갈등에 관한 사례연구” 석사학위논문, 서울시립대학교
- 이승주 (2009), “도심재생사업 시행 Process의 특성에 관한 연구”, 석사학위논문, 건국대학교

논문제출일: 2010.09.06

논문심사일: 2010.09.10

심사완료일: 2011.02.25

Abstract

In the planning phase of domestic urban environment maintenance and improvement projects, a particular problem is the increase in service expenses and project cost with the establishment of plans under circumstances that exclude the residents or have incomplete consent from them and the public organization. This delays the promotion of the project. This study aims to resolve such problems by proposing a measure to introduce a private-public consultative body for residents and the relevant departments of the public sector, to encourage them to participate and establish plans together from the beginning. This is expected to contribute to the smooth promotion of the project, as it would remove the conflicting factors that are expected to be generated in the project implementation phase before they could emerge.

Keywords : *Urban environment maintain and improvement project, Private-public consultation committee, matter of issue*
