

도시 정비 사업 공공 참여, 민간과 마찰

공공 기관, 조력자 역할에 충실해야

공공 기관이 민간 업체가 주도하던 재개발 사업에 뒤늦게 끼어들어 마찰을 빚는 사례가 늘고 있다. 이에 따라 공공 기관에 절대적으로 유리한 현행 관련 규정을 개정해야 한다는 목소리가 점점 높아지고 있다. 공공과 민간의 사업의 마찰을 줄일 수 있는 방안에 대해 알아보자. 글 장성수(주택산업연구원 정책연구실장)





2002년 12월 '도시및주거환경정비법'은 도시·주거 환경의 효율적 관리라는 순기능은 살리되, 재개발·재건축 사업에서 발생하는 비리와 분쟁이라는 부작용은 방지하자는 취지에서 제정됐다. 2003년 7월 1일 도시정비법 시행령이 발효되면서 정비 사업의 시행 체계는 기존에 비해 크게 변화해 민간 영역으로 분류되어 있던 정비 사업을 공공 영역 속에 편입시켜 공공이 선계획-후개발의 개념에 따라 계획적으로 관리하고자 했다.

재개발·재건축 사업 수주 및 사업 추진 과정에서 발생하는 비리와 분쟁을 방지하기 위해 민간 주택 건설 업체의 참여를 단순 시공사 기능으로 제한했고, 특히 재건축 사업의 경우 사업 시행 인가 이후 시공사를 선정하도록 규정했다. 그러나 '도정법' 제정 후 5년이 경과된 오늘에 이르러 공공이 도시 정비 사업에서 당연히 담당해야 할 역할을 다했는가에 대한 의문이 제기되는 한편, 일부 지역에서는 공공의 사업 참여에 따라 주민과 공공의 갈등이 발생하는 문제점이 나타나고 있다.

공공의 역할, 역량에 비해 지나치게 강조

이러한 문제점은 도시 정비 사업의 규모와 사업의 특성을 충분히 고려하지 못하고 민간의 역할을 제한하는 한편, 공공의 역할을 역량에 비해 지나치게 강조했기 때문이다. 이와 같은 상황에서 2005년 광역 기반 시설의 정비를 통해 도시 정비 사업의 광역화를 추진하는 '도시재정비촉진을위한특별법'이 만들어지면서 공공의 역할을 더욱 강조하게 되었다.

또한 참여 정부는 재건축 사업을 주택 시장 불안정의 주된 요인으로 인식해 재건축 사업에 대한 다양한 규제를 양산해냈다. 그러나 이러한 규제는 재개발·재건축 사업의 합리적 운영과 주택 시장의 현실을 감안한 것이기보다는 재건축 단지의 가격 상승을 억제하기 위해 정비 사업의 추진 억제, 수익성 하락 또는 개발 이익 환수 등의 방안으로 마련된 것이었다.

서울 강남을 대상으로 만들어진 규제가 전국적으로 적용되면서 시장 상황이 열악한 수도권과 지방에는 과도한 규제로 작용하는 결과를 가져왔다. 제도적 한계와 과도한 규제의 중첩으로 인해 기성 시가지 내 유일한 신규 주택 공급 기반이며, 2001년 이후 계속되고 있는 고품질 주택의 공급 불균형으로 인한 주택 문제 해결을 위한 효과적 대안인 재개발·재건축 사업이 고사 상태에 놓여 주택 산업의 업역(業域)이 크게 위축되었다.

공공성이 강조되는 도시 정비 및 재정비 사업에서 공공의 기능과 역할을 강조하지 않을 순 없다. 그러나 정부는 현실적으로 공공의 능력이 도시 정비 및 재정비 사업에서 담당해야 할 규모에 비해 매우 제한되어 있다는 점을 간과하고 있는 듯하다. 공공의 제한된 자원 및 전문 인력으로 인해 도시 정비 사업 초기 단계에서 반드시 필요한 지구 지정을 위한 기본 계획의 수립이 대부분 주민들에 의해 이루어지고 있다. 반면, 주민들의 부족한 전문성과 자금 조달을 지원해야 할 지자체의 역할은 거의 이뤄지지 않고 있다.

광역 기반 시설의 정비를 위한 공원 및 녹지축 등의 설치 부담을 공공이 주민들에게 떠넘기는 사태는 여전히 지속되고 있다. 한 사례로, 최근 세운상가 지역에서 시행되고 있는 세운상가 3공구 도시환경정비 사업지역의 경우 서울시의 사업 계획 속에 포함된 공공의 녹지축 설치 부담을 주민들이 만든 조합이 떠안을 것을 요구하고 있는데, 공공 시설 설치를 주민에게 요구하는 것 자체가 문제가 아닐 수 없다. 조합





01 공공 기관에 절대적으로 유리한 현행 관련 규정을 개정하여야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 02 뉴타운 지정 이후 재개발에 가속도가 붙고 있는 흑석동. 03 사업성이 보장되는 지역의 사업을 공공이 잠식한다면 주민의 자발적인 재개발 사업은 점점 힘들어 질 것이다. 04 대한주택공사 등은 도시 정비 사업에서의 분쟁 조정자로서의 역할에 충실해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

의 입장에서 노지축 설비에 따른 공사비 증가로 사업비의 회수가 어려워지는 한편, 노지축의 원래 토지 소유주와 노지축 이의 지역의 토지 소유자 간의 지분 배분을 둘러싼 분쟁이 야기되면서 사업 추진 자체가 어려워지는 결과를 안게 된다.

공공 기관, 시장 질서 흐드는 단초 역할

공공 기관인 대한주택공사가 공공적 차원에서 주민을 지원하기보다는 주민들을 유도해 사업 시행자로 지정받기 위한 행태를 보임으로써 주민과 민간 건설 업체가 추진 중이던 도시 정비 사업의 장애 요인으로 작용하는 등 시장 질서를 흐트러뜨리는 단초를 제공하고 있다. 대한주택공사는 재개발·재건축 사업의 공정성과 투명성 및 신속한 추진으로 사업 지구 주민들의 개발에 따른 경제적 부담을 완화시키고, 도심 내 서민 주택 공급을 촉진하며, 주택 시장 안정화를 통해 국민 주거 안정과 국가 경제에 기여하고자 정비 사업에 참여한다는 원론적인 입장을 고수하고 있다. 그러나 '도정법'은 도시 정비 사업은 조합이 시행하는 것을 원칙으로 하고 '도정법' 제8조 제4항에서 시장·군수가 직접 사업을 시행하거나, 지정 개발자 또는 대한주택공사 등을 사업 시행자로 지정해 정비 사업을 시행할 수 있는 경우를 구체적으로 제시하고 있다.

즉, 긴급하고 불가피한 사유로 인한 경우나 민간에 의한 정비 사업 추진이 어려운 경우 외에, 일정 비율 이상의 '토지등소유자(정비 구역 내 토지 면적 1/2 이상의 토지 소유자와 '토지등소유자' 의 2/3 이상)'가 시장·군수 또는 대한주택공사 등을 사업 시행자로 지정할 것을 요청하는 경우에 대한주택공사 등을 사업 시행자로 지정할 수 있다. 이러한 법률적인 여건에도 불구하고 대한주택공사는 사업 영역의 확대를 위해 도시 정비 사업 참여를 확대하면서 곳곳에서 주민 및 민간 건설 업체와 마찰을 빚고 있다.

1990년대 재건축 사업이 추진되는 과정에서 많은 주민들은 동 사업을 통해 주택의 질적 수준을 개선하고, 자산 가치 증식의 기회로 여기는 경향이 확산되어왔다. 잠재적인 도시 재정비 사업 지구 주민들은 사업을 통해 최대한의 자산 증식을 달성하는 것을 최우선시하고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황에서 2002년 도시정비법과 2005년 '도축법'이 사업의 공공성을 강조하면서 자산 가치 상승에 대한 주민들의 기대 수준을 충족시키지 못하는 경우가 잦아지면서 주민과 공공 간의 마찰이 발생하고 있다. 대부분의 경우 주민들이 사업을 추진하고 있는 도중에 민간에 비해 보다 우월한 법적 지원을 확보하고 있는 대한주택공사의 사업 참여에 따라 주민들이 자발적으로 사업을 추진할 수 있음에도 불구하고 공공이 개입하고, 공공이 개입함에 따라 개발 이익이 감소할 거라는 우려가 확산되어 갈등이 야기되고 있는 것이다. 따라서 대한주택공사의 사업 추진을 반대하고 있는 상태다.





공공 기관은 참여가 필요한 사업에 역량 집중해야

이러한 대표적인 사례가 안양 임곡3지구 주택 재개발 도시 정비 사업일 것이다. 2005년 8월부터 사업 추진에 착수해 2007년 6월 19일 조합설립추진위원회가 승인되었고, 2007년 8월 7일에 정비기본계획이 확정·고시된 상태로 현재 조합 설립을 위해 사업 시행자 지정을 위한 주민 동의를 징구하는 단계에 있다. 이 지구에 2005년 12월부터 대한주택공사가 사업에 참여하고자 사업 시행자 지정을 두고 추진위원회와 경쟁적으로 주민 동의를 징구하고 있다. '토지 등소유자'의 조합 설립 주민 동의율이 80%임에 비해 공영 재개발을 위한 사업 시행자 지정은 주민 동의율 67%만을 만족시키면 가능하며, 주택공사는 주민의 복수 동의가 가능한 점을 근거로 추진위원회 설립 이후에도 경쟁 중이다. 주민들은 추진위원회 승인이 완료된 시점이므로 '도정법' 제13조 제2항에 근거해 주택공사의 사업 중단을 요구하고 있다. 이에 대해 대한주택공사는 일부 주민들이 사회적으로 물의를 일으키는 조합 방식 대신 투명하고 공정하게 사업을 추진하기를 원하는 주민들의 요구에 부응하고자 참여했다는 입장을 고수하고 있다.

조합 방식을 전제로 하는 추진위원회와 주택공사의 사업 방식은 서로 다른 것이므로 조합 설립 인가까지는 중복이나 양립이 가능해 추진위원회 승인 후라도 '토지등소유자'의 67% 동의를 받으면 시행자 지정이 가능하므로 주민 대표회의 구성 활동을 할 수 있다는 입장이다.

대한주택공사 등이 법률적으로는 제한된 경우에 한해 도시 정비 사업에 참여할 수 있으나 구체적으로 사업 대상지를 선정할 때는 나름대로 사업성을 염두에 두고 사업 대상지를 선택하게 된다. 즉 어느 정도 사업성이 보장되는 사업에 대한주택공사가 참여하는 것이다.

이렇게 사업성이 보장되는 지역의 사업을 공공이 잠식한다면 주민의 자발적인 재개발 사업은 사실상 불가능하며, 사업성이 없는 사업을 통해 공익을 제고해야 한다는 공공의 역할에 대한 사회적 합의에 반한다는 의견이 지배적이다. 이러한 맥락에서 2007년 국민고충처리위원회가 도시 정비 사업의 주체는 주민이 우선이라는 의견을 표명한 것은 많은 것을 시사하고 있다.

공공, 특히 지방 정부와 대한주택공사 등은 도시 정비 사업에서의 분쟁 조정자이자 주민에 대한 조력자의 역할에 보다 충실해야 할 것이며, 이를 위해 도시 정비 사업 중 주거 환경 정비 사업처럼 공공의 사업 참여가 반드시 필요한 사업에 역량을 집중하는 것이 요구된다. 