

도시재생 사업의 매몰비용에 관한 이해집단간의 의식조사 연구

A Study on the Perception of Stakeholders on Sunken Costs of an Urban Development Project

신 승 일¹

이 응 균^{2*}

조 훈 희³

강 경 인³

Shin, Seungil¹

Lee, Ung-Kyun^{2*}

Cho, Hunhee³

Kang, Kyung-In³

Program in Urban Regeneration, Korea University, Seoul, 136-701, Korea¹

Division of Architecture, Catholic Kwandong University, Gangneung-Si, Gangwon-Do, 210-701, Korea²

Department of Architectural, Civil, and Environmental Engineering, Korea University, Seoul, 136-701, Korea³

Abstract

This study investigates the perception of the sunken costs of an urban development project, which is currently a social problem through a questionnaire survey. The results indicate that local and federal governments, political authorities, association members, landowners, etc. partially recognize their responsibility in bearing the sunken cost. It is also found that all stakeholders who participated in the maintenance project felt shared responsibility of bearing the sunken costs and exchanging solutions to mitigate the same, rather than making one party deal with the same. This study also suggests that with regard to reducing these sunken costs, the public sector should offer indirect support (by bearing the cost of infrastructure, tax benefits, regulation relaxation, etc.) rather than direct support so that the association members can make a reasonable choice on the project execution.

Keywords : sunken cost, urban development project, stakeholders

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

최근의 도시재생 사업은 사업 환경의 변화로 인해 큰 사회적 갈등을 야기하고 있다. 그 중 가장 큰 갈등은 대책 없는 추진위원회 승인 및 조합인가 취소로 사업 진행이 무산되면서 그 동안 투자비용으로 집행해 왔던 비용이 지금은 회수할 수 없는 매몰비용으로 전환되어 버린 것이다. 충분히 사업 가능성을 검토하지도 않고 정치적 또는 주민여론에 떠밀려 도시재생(뉴타운, 재개발 등) 사업의 지구 및 구역을 지정하고 사업부터 추진하다 보니 결국은 많은 갈등

과 분쟁을 양산하는 결과를 낳고 있다. 그로 인하여 사업이 지연돼 개인의 재산 손실은 물론 국민의 세금이 낭비되고 결국 사업이 무산된 뒤에는 소모적 갈등이 계속 이어지고, 이런 악순환이 끊이지 않고 계속하여 반복되고 있다.

본 연구는 이러한 갈등의 원인 중 큰 영향을 미치고 있는 매몰비용에 대한 각 이해관계자들 간의 의식정도를 파악하여 향후 매몰비용과 관련한 합리적인 방안에 대한 제언을 함에 그 연구 목적이 있다. 본 연구는 도시재생 사업변화에 민감한 매몰비용 사안에 대하여 기존의 연구에서 제시되지 못한 변화를 파악함으로써 매몰비용과 관련한 도시재생 사업의 출구전략 수립에 도움을 줄 것으로 기대된다.

1.2 연구의 방법 및 범위

본 연구는 문헌조사 및 선행연구 검토를 통해 도시재생에 관한 이론적 논의를 검토하고, 도시재생 과정의 갈등과 분쟁 등에 관련된 연구를 분석하여 현재의 쟁점을 확인하

Received : July 17, 2014

Revision received : September 19, 2014

Accepted : September 19, 2014

* Corresponding author: Lee, Ung-Kyun

[Tel: 82-33-649-7548, E-mail: uklee@cku.ac.kr]

©2014 The Korea Institute of Building Construction, All rights reserved.

였다. 구체적 사례조사 분석 연구방법으로는 설문조사 자료를 이용한 내용을 평가하고 분석하였다. 이러한 평가 항목이 도시재생 사업 매몰비용에 얼마나 중요한 요소로 작용하는지를 분석하기 위해 행정관계 공무원¹⁾, 조합원 및 임원²⁾, 정비사업 시행 및 사업자 등 관련전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 그 결과를 분석하여 매몰비용에 대한 각 이해집단들 간의 차이점을 고찰하였다.

본 연구는 매몰비용에 대한 사례 현장으로 경기도 행정구역에서 인구(100만)가 많은 고양시를 사례로 선정하여 평가 및 조사, 분석 하였다. 고양시 재정비촉진사업으로 일명 뉴타운사업 3개(월당, 능곡, 일산) 지구 내에 20개 구역 중, 분쟁 사례를 중심으로 첫 번째는 조합이 설립된 7개 구역을, 두 번째는 추진위원회가 구성된 3 개 구역으로, 세 번째는 재정비 촉진구역 외, 2020 고양시 정비예정구역 13개 구역 중, 조합이 설립되어 시공사 선정으로 사업이 진행 중인 3개 구역으로 모두 13개 대상 사업지로 한정하여 선정하였다.

1.3 선행연구 고찰

매몰비용³⁾은 도시재생사업의 취소 등으로 인한 갈등 발생에 따라 생겨나는 것이다. 매몰비용에 대한 인식 발생은 최근에 이루어진 것으로 관련 연구가 한창 진행 중에 있다. 김정호[1]는 갈등으로 인한 사업지연에 따른 경제적 손실을 추상적인 개념을 이용하여 산출하였다. 갈등의 발생 원인을 조합집행부의 비리, 조합원간의 갈등, 세입자문제, 조합과 지방정부간의 관계 등으로 제시하였는데 이해자간의 관계 분석 및 개선방안이 미흡한 점이 있었다. 김호권 [2]은 재건축·재개발사업의 갈등해소 및 사업투명화 방안에 관한 연구에서 추진과정의 불투명한 업무처리, 사업주체간의 갈등으로 인한 본 사업의 왜곡, 사업의 장기화로 인한 사업비용 증가에 따른 문제를 제기한 후 개선방안을 제시 하였다. 주요 일간지, 판례 등 자료로 갈등 및 부패유형

을 분석하였으나 시간적 범위가 도시정비법 시행기준 이후라는 점과 사례가 부족하여 갈등발생 현황 및 원인이 사업에 미치는 영향을 분석하지 못한 점이 연구의 한계이다.

기존 연구는 도시재생 사업에서 분쟁해소 관련 하여 사업추진과정에서 사업주체의 행위 및 역할에 의해 발생하는 분쟁이 사업전반에 중대한 영향을 미친다는 것을 인식하고 사업에 미치는 영향을 최소화하거나 예방하는 방안을 도출하는 연구가 중심이었다. 그러나 기존 연구는 기존 연구문헌 고찰, 재건축 및 재개발 사업추진과정 전반에 걸쳐 발생하는 주요 문제점을 중심으로 분석하였기 때문에 추진위 및 조합설립 취소, 또는 해제, 정비지구/구역 취소, 또는 해제 등으로 매몰비용 관련 분쟁이 발생하는 주요 단계인 정비사업 중단 및 무산 단계에서 발생하고 있는 분쟁의 원인 및 해소방안에 대한 깊이 있는 분석은 미비하였다.

이에 본 연구에서는 참여주체간의 분쟁과 갈등에 대한 매몰비용 발생과정과 주된 요인을 살펴보고 사업 정상화를 통해 매몰비용을 최소화하기 위한 공공의 역할은 무엇인지, 불가피한 매몰비용 발생 시 그 부담의 주체, 분담방법 등에 대한 합리적인 방안을 모색하고자 한다. 본 연구 결과는 향후 도시재생 사업 참여 주체 간 분쟁과 갈등을 최소화하는데 활용이 가능할 것으로 기대한다.

2. 도시재생 사업의 갈등 현황 조사 분석

2.1 조사 대상 사례 구역

본 연구에서는 도시재생 사업에 따른 “도시재생 사업추진 과정에서 이해집단 간 갈등탐색” 중에 “매몰비용 분쟁 사례가 중심이 되고 있는 사례를 선정하여 분석 및 검토하고자 다음 Table1과 같이 사례 대상을 선정하였다.

2.2 설문조사의 구성

본 연구에서 수행한 설문조사의 개요는 Table 2와 같다. 조사기간은 2013년 11월의 1개월 간이며, 설문지는 4개의 집단으로 분류하여 배포하였다. 설문지는 각 집단별로 50부 씩 모두 200부를 배포하여 187부 회수하였다. 회수된 설문지 모두를 조사 분석에 이용하였다.

설문조사 대상자의 질문항목으로는 4개 영역에 제1영역은 일반사항에 대한 질문, 제2영역에서는 매몰비용의 갈등양상에 대한 의견을 묻는 설문, 제3 영역은 매몰비용 부담

1) 관계공무원은 설문의 전문성을 높이기 위해 실제 도시재정비사업 인허가의 담당공무원인 고양시, 경기도 도시재생 실무 공무원을 대상으로 하였음.

2) 조합 임원은 일반적으로 전문성이 떨어질 수 있으나 실제 도시재생 사업에 참여하였거나 그러한 사업경험이 있는 조합장, 총무, 기술자문위원 등으로 한정하여 설문대상으로 선정.

3) 매몰비용 (sunken cost)이란 이미 지출되었기 때문에 회수가 불가능한 비용을 말한다. 본 연구에서의 매몰비용은 추진위와 조합이 사용한 비용들이며, 정비사업이 중단되어 회수할 수 없는 이 매몰비용은 시공사(건설사), 정비업체, 기타 등등이 대출을 통해서 추진위와 조합에 빌려준 돈이 해당된다.

및 주체를 대상으로 하는 설문이며, 제4 영역은 매몰비용 갈등 개선 방안을 대상으로 하는 설문을 포함하고 있다.

Table 1. Facilitation areas in Goyang city

District	Area (m ²)	Start date (yy/mm/dd)		Num. of contractors
		Committee	Association	
Wondang commercial	116,335	10,12,29	11,12,30	
Wondang 1	123,537	10,12,29	11,08,17	1
Wondang 2	65,190	11,05,31	11,12,29	
Wondang 4	62,008	11,06,03	12,02,04	1
Neunggok 1	40,982	10,12,03	11,07,18	1
Neunggok 2	157,649	11,03,30		
Neunggok 5	130,698	12,05,18		
Neunggok 6	82,663	10,10,08	11,11,09	
Ilisan 1	75,638	10,12,17		
Ilisan 2	116,391	11,10,21	12,02,10	
Goyang 1-2	16,047	07,04,23	09,11,20	1
Goyang 3-1	34,315	07,10,05	-	1
Gwansan 1	6,986	05,12,05	06,01,10	1
Neunggok 2-1	33,359	03,12,29	07,08,31	1
Heangsin2-1	13,087	-	11,08,	
Neunggok 1-6	23,500	-	-	1
Tanhyun Jugong	25,143	-	03,06,30	1

Table 2. Descriptions of questionnaire survey

Items	Descriptions
Survey duration	2013.11. (1 month)
Respondents	Group A: Association members (A-1: agreement, A-2: disagreement), Group B: Experts' groups of urban development project Group C: Government employees
Num. of initial survey	200
Num. of respondents	187
Survey method	Door-to-door interview
Survey objective	Investigation of the perception of the sunken costs of an urban development project

2.3 설문조사 결과 및 분석

2.3.1 조사 일반사항

설문은 13개 구역을 대상으로 조합원 및 시공사임직원, 관련 공무원 등을 대상으로 실시하였다. 설문 응답자는 남성이 73%로 여성(27%)에 비해 많았으며, 연령별로는 20대부터 80대까지 있고 그 중 40대, 50대가 다수를 이루었다. 조합원 그룹은 사업에 대한 찬성집단(A-1)이 48명 응답하였고, 반대집단(A-2)이 41명 응답하였다. B집단은 50명이 응답, C집단은 48명이 응답하였다. 현재의 거주 주택은 아파트 형이 가장 많았으며, 응답자의 직업분포는 회사원(33%)도 많았으나, 정년퇴직자(31%)역시 다수를 차지하고 있었다.

Table 3. General information of the survey

Items		Num. of response	Ratio (%)	
Sex	Man	137	73	
	Woman	50	27	
Age groups	Twenties	3	2	
	Thirties	37	20	
	Forties	57	31	
	Fifties	48	25	
	Sixties	25	13	
	Seventies	13	7	
	Eighties and over	2	1	
	Not reponse	2	1	
Type of possessions	House	17	9	
	Townhouse	32	17	
	Apartment	100	53	
	Multiplex housing	15	8	
Group s	Commercial and others	19	10	
	Land	6	3	
	Committee members of the association	89	24	
	Association members	21	67	
	Others	60	9	
	A	Contractors	8	16
		Experts	24	48
	B	Developers	2	4
		Others	16	32
	C	Local government	39	81
Central government		9	19	

2.3.2 현안갈등 및 매몰비용 인식

본 연구 조사 대상자가 참여하고 있거나 관계하고 있는 정비사업의 가장 큰 갈등과 분쟁의 위협이 되는 문제점은, “정비사업의 사업성 및 추가 분담금”이 46%로 가장 높았고, 두 번째로 “추진위나 조합 해산 및 정비구역 취소, 사업 중단 또는 무산으로 발생하는 매몰비용”이 19%, 정비사업 해제가 24%로 3개의 항목이 무려 89%의 응답을 차지하였으며, 각 집단별 응답은 다음 Figure 1과 같다. 집단별로 가장 높은 비율을 보이는 것 역시 “정비사업의 사업성 및 추가 분담금”임을 알 수 있다.

장기적인 경기침체, 사업성 악화, 실태조사에 의한 종전 자산에 비해 과도한 추가 분담금은 바로 사업 자체가 무산될 수 있는 원인으로 작용할 수 있으며 그 동안 투입되었던 비용이 매몰비용으로 전환되어 사업진행 주체 모두에게 또 다른 갈등과 분쟁을 파생 시키고 있음을 알 수 있다.

매몰비용의 인식(얼마나 알고 있는가)정도는 전체 응답자 중 59%가 잘 알고 있었고, 47%정도가 어느 정도 알고 있는 것으로, 전혀 모르는 응답자는 7%에 불과하였다. Figure 2는 집단별 응답률을 보여주고 있으며, 각 집단 별로도 잘 알고 있음을 확인 할 수 있다.

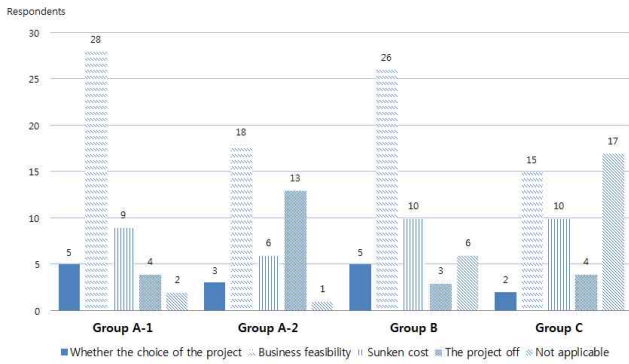


Figure 1. Perception of current situation of an urban development project

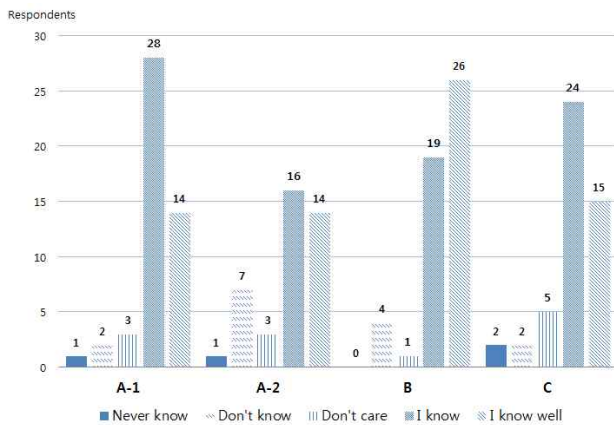


Figure 2. Degree of awareness of sunken costs

2.3.3 부담주체의 비용부담

최근 매몰비용의 경우 지자체 차원에서만 일부 보조해주는 법령이나 조례가 제정 되어 있으나 중앙정부 즉, 국가차원의 지원의 필요성에 대한 문제가 제기되고 있다. 이에 대하여, 지방정부는 물론 “중앙정부 및 정치권의 매몰비용에 대한 책임 및 지원 필요성”에 대하여 설문조사 하였으며, 응답자의 74%가 필요하다고 답변하였으며, 15%는 불필요하다고 응답했다.

정치권의 책임성에 대한 “정치적 지원 및 해결책 제시의 필요성”은 정치적인 해결책의 필요가 76%, 불필요가 9%로 나타났다. “제도적 지원 및 법률근거 마련의 필요성”은 국가 차원의 매몰비용 갈등 조정 및 협의 기구를 법제화하여 주민, 시공사, 정부, 지자체가 매몰비용의 조정·협의 부담을 하도록 지원해야 한다에 75%가 필요하다고 답변하였으며, 11%는 불필요하다고 응답하였다. 민간사업의 실패에 따른 비용을 국민세금으로 보전하는 것은 바람직하지 않으므로 “조합원 및 토지 등 소유자의 부담책임의 필요성”을 설문하였으며, 응답자의 41% 필요, 48% 불필요한

것으로 답변하였다.

매몰비용에 대하여 중앙정부를 포함하여 사업 주체별 어떻게 매몰비용 부담 비율을 결정함이 적합한지에 관하여 조사한 결과 각 부담주체별 10% ~ 20%가 가장 높게 나타나 20% 정도로 5개 주체에서 공히 책임 및 부담하는 것이 합리적인 것으로 평가되었다 (Figure3 참고).

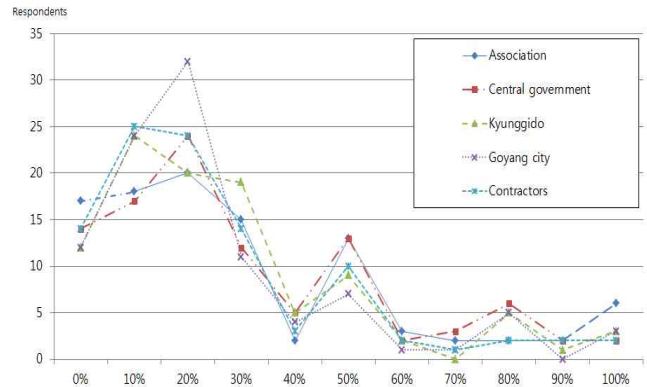


Figure 3. Burden rates of sunken costs by stakeholders

따라서 지방정부, 중앙정부, 정치권, 조합원 및 토지 등 소유자 모두 매몰비용에 관하여 일정부분 책임과 부담 의무의 필요성이 있는 것으로 볼 수 있으며, 이는 조속한 제도적 지원 법률근거를 마련하기 위한 국가 차원의 매몰비용 갈등 조정 및 협의 기구를 법제화할 필요성을 보여주는 것이며, 주민, 시공사, 정부, 지자체가 매몰비용의 조정·협의 부담을 하도록 하는 것이 매몰비용에 기인한 갈등을 최소화 하는 것에 매우 필요한 것으로 사료된다.

2.3.4 매몰비용 관련 제도 개선필요

정부가 뉴타운 사업을 제도화 하였다고 하더라도 현재 민간(추진위 조합)의 주도로 추진된 수익사업 실패로 발생된 매몰비용을 국민의 혈세로 지원하여야 하느냐에 대한 필요성은 60%가 바람직하지 않은 것으로 응답하였으며, 40%는 이러한 접근이 바람직한 것으로 나타나 매몰비용의 책임과 공유가 바람직하지 않다고 생각하였다. 다만 다음 Figure 4에 나타나 있는 바와 같이, A그룹(조합원)측은 정부의 지원을 원하는 반면, C그룹(행정기관)은 정부지원은 곤란한 입장의 차이를 극명하게 보여주고 있음을 알 수 있다. 이러한 집단간의 이해관계 차이가 현재의 매몰비용 관련 문제 해결을 어렵게 하는 원인 중 하나로 판단된다.

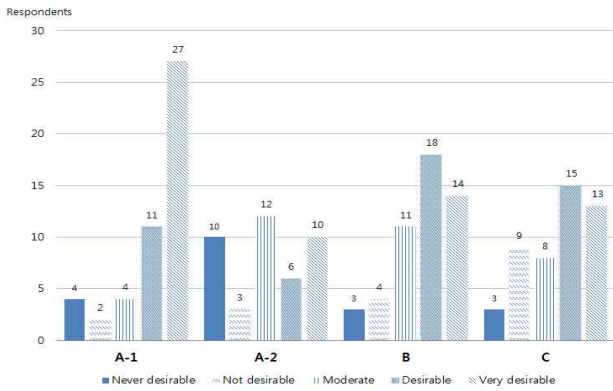


Figure 4. Agreement of tax support for sunken costs

도시재생 사업 문제의 갈등 발생 배경에 대한 설문에서는 시장 상황이 어렵게 된 것과 정치적으로 과다 지정한 점이 있으므로 일방적으로 어느 한쪽의 책임을 묻기보다 책임과 부담을 공유하는 의식이 바람직한 것으로 61%가 응답하였고, 바람직하지 않은 것으로 20% 나타났으며, 재정비 사업이 정부, 지자체, 정치권 주도로 추진된 측면이 있다는 점을 고려한다면 공공이 매몰비용 지원을 통해 보다 합리적인 선택을 유도, 사회적 손실을 줄이려는 노력이 바람직한 것으로 73%, 바람직하지 않은 것으로 12% 나타났다.

갈등의 핵심은 지원의 규모에 맞춰지겠지만 중요한 것은 사회적 합의가 우선되어야 하고 그 다음에 지원규모, 방법 지원주체가 정해져야 하는 것으로 70%가 필요하다고 생각하며, 13%는 지원 주체의 선정이 우선되어야 한다고 응답하였다.

정책 실패라는 책임소재를 따지는 것보다 현재의 사회·경제적 손실을 최소화하는 것이 중요하므로 매몰비용 지원과 관계된 논의는 공공이 나서서 해결방안을 적극적으로 주도해야 하는 것으로 66%가 바람직하다고 응답하였으며, 16%는 바람직하지 않은 것으로 응답하였다.

다자간 갈등, 정도의 차이는 있지만 사업 중단에 책임을 정부와 지자체, 건설사, 주민 등이 모두 공유여 국가차원의 상설 조정, 협의 및 지원기구를 설치 운영하여야 하는 것으로 67%, 바람직하지 않은 것으로 12% 제시되었다.

따라서 매몰비용에 대한 중앙정부의 세금지원은 국민의 정서를 감안하여 신중하게 결정되어야 하겠지만 어느 하나의 주체에게 책임을 전가하기보다 정비 사업에 참여했던 주체 모두가 함께 책임 및 부담, 그리고 해결 방안까지 공유할 필요성이 제기된다. 무엇보다 공공이 앞장서서 매몰비용 지원을 통해 합리적인 선택을 유도하여야 한다. 이로

서 사회적 손실을 줄여야 할뿐 아니라, 가장 중요하다 할 수 있는 사회적 합의가 우선시 되어야 한다는 것이다.

2.3.5 갈등해소를 위한 정부지원 및 제도개선 필요

정부에서 갈등해소를 위해 지원을 결정할 경우, 궁극적으로 국민세금으로 매몰 비용을 지원하는 것인데, 이는 어느 정도의 국민적 저항을 불러올 것인가에 관하여 조사한 결과 10%가 저항이 없거나 관심이 없는 것으로, 13%가 보통으로 77%가 저항이 있을 것으로 분석되었으므로 국민의 정서는 세금으로 매몰비용을 지원하는 것은 옳지 않은 것으로 보고 있는 실정이다 (Figure 5).

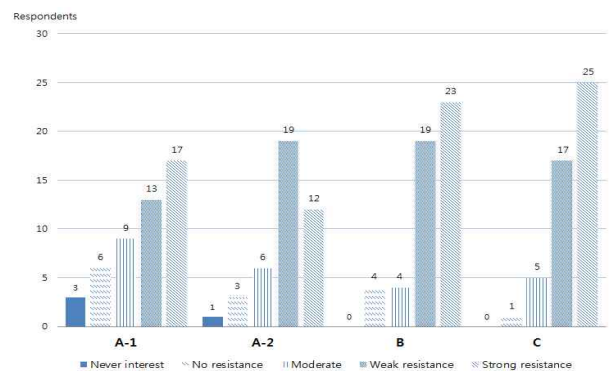


Figure 5. Degree of resistance to the tax support

사업성 개선을 위해 조합원이 부담하는 기반시설 기부채납 비율은 줄이고 기반설치 비용을 국가가 지원하는 방안에 관하여 조사한 결과 85%가 지원이 필요한 것으로, 4%가 지원이 불필요한 것으로 나타났다. 정비사업의 사업성 확보 및 정상화를 위하여 정부차원의 조치가 필요함을 보여준다 할 수 있다.

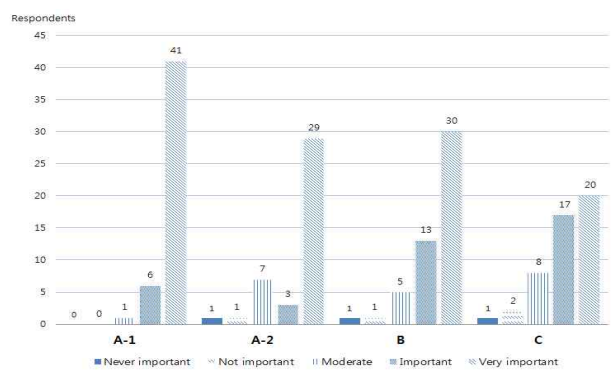


Figure 6. Importance of the support of the government for infrastructure

향후 제도개선 방향에서 조합 매몰비용 까지도 국가와 지방정부, 토지 등 소유자 그리고 비용 대여자인 시공사 또는 정비업체 등의 참여 하에 책임분담 구조가 마련하여야 할 것인가에 대한 조사 결과 88%가 제도적으로 책임 및 부담 구조 마련이 필요 한 것으로, 4%가 불필요 한 것으로 나타났으며, 향후 제도개선이 이루어져야 할 것으로 사료된다.

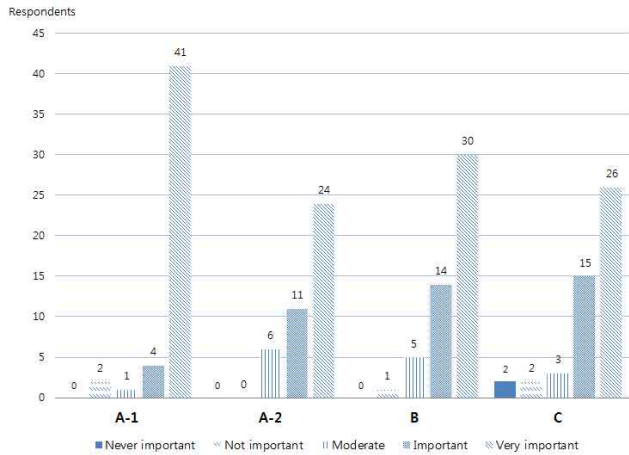


Figure 7. Importance for the system improvement

3. 결론 및 제언

본 연구는 참여주체간의 분쟁과 갈등에 대한 매몰비용 발생과정과 주된 요인을 살펴보고 사업 정상화를 통해 매몰비용을 최소화하기 위한 공공의 역할은 무엇인지, 불가피한 매몰비용 발생 시 그 부담의 주체, 분담방법 등에 대한 합리적인 대안을 제시하기 위해 이해 관계자들에 대한 의식조사를 실시하고 이에 대한 분석을 실시하였다. 조사 결과 지방정부, 중앙정부, 정치권, 조합원 및 토지 등 소유자 모두 매몰비용에 관하여 일정부분 책임과 부담 의무의 필요성이 있는 것으로 볼 수 있으며, 이는 조속한 제도적 지원 법률근거를 마련하기 위한 국가 차원의 매몰비용 갈등 조정 및 협의 기구를 법제화할 필요성을 보여주는 것이며, 주민, 시공사, 정부, 지자체가 매몰비용의 조정협의 부담을 하도록 하는 것이 매몰비용에 기인한 갈등을 최소화 하는 것에 매우 필요한 것으로 나타났다.

매몰비용에 대한 중앙정부의 세금지원은 국민의 정서를 감안하여 신중하게 결정되어야 하겠지만, 어느 하나의 주체에게 책임을 전가하기보다 정비 사업에 참여했던 주체

모두가 함께 책임을 통감하여 문제가 되고 있는 매몰비용의 부담과 해결 방안까지 공유해야하며, 무엇보다 공공이 앞장서서 매몰비용 지원을 직접적인 지원보다는 간접적 지원(기반시설 부담, 세제혜택, 규제기준 완화 등)을 통하여 조합 등이 사업 추진의 지속 여부에 대하여 합리적인 선택을 할 수 있도록 유도하여야 하여야 할 것이다.

요 약

본 연구는 현재 사회적 문제가 되고 있는 도시재생 사업의 매몰비용 관련 인식 조사를 목적으로 실시하였다. 조사 결과 지방정부, 중앙정부, 정치권, 조합원 및 토지 등 소유자 모두 매몰비용에 관하여 일정부분 책임과 부담 의무의 필요성이 있는 것으로 나타났다. 매몰비용에 대한 지원은 어느 하나의 주체에게 책임을 전가하기보다 정비 사업에 참여했던 주체 모두가 함께 책임을 통감하여 문제가 되고 있는 매몰비용의 부담과 해결 방안까지 공유해야하는 것으로 나타났다. 공공은 매몰비용에 대해 직접적인 지원보다는 간접적 지원(기반시설 부담, 세제혜택, 규제기준 완화 등)을 통하여 조합 등이 사업 추진의 지속 여부에 대하여 합리적인 선택을 할 수 있도록 유도하여야 하여야 할 것이다.

키워드 : 매몰비용, 도시재생사업, 이해관계자

References

1. Kim JH, Conflict by Reconstruction Project with the viewpoint of Economic and Law, Proceeding of Korean Association for Housing Policy Studies; 2001 Jun 15; Seoul, Korea, Seoul (Korea): Korean Association for Housing Policy Studies; 2001. p.26-42.
2. Kim HK, A Study on Resolving Conflicts and Heightening Transparency in Reconstruction and Redevelopment Project [master's thesis], [Sungnam (Korea)]: Kyungwon University; 2005. 122 p.