

도시정비사업 활성화를 위한 참여형 PFV 도입방안*

A Study on the Vitalization Approaches for Urban Renewal Project through
Introduction of Participatory PFV in Korea

강 현 철** · 서 순 탁***

Kang, Hyun Chul · Suh, Soon Tak

目 次

- | | |
|---------------------|---------------------------------|
| I. 서 론 | 2. 도시정비사업의 주요 문제점 분석 |
| 1. 연구배경 및 목적 | IV. 도시정비사업 활성화를 위한 참여형 PFV 도입방안 |
| 2. 연구범위 및 방법 | 1. 참여형 PFV 방식의 도입방향 |
| II. 이론적 고찰 | 2. 도시정비사업 활성화방안 |
| 1. 도시정비사업 | V. 결 론 |
| 2. 참여형 PFV | <abstract> |
| 3. 선행연구 동향 | <참고문헌> |
| III. 도시정비사업의 문제점 분석 | |
| 1. 조사개요 및 문제점 도출 | |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

The purposes of this research are to examine the factors of current urban-renewal project's slump, analyze public roles and possibilities of participation and suggest the projects form to promote urban-renewal project smoothly.

(2) RESEARCH METHOD

This study has tried to conclusion by studying the related documents and also

* 본 연구는 주저자(2013)의 박사학위논문의 일부분을 수정·보완한 것입니다.

** 주저자 : 서울시립대학교 도시행정학과 강사, 행정학박사, superstarkhc@daum.net

*** 교신저자 : 서울시립대학교 도시행정학과 교수, 도시계획학박사, stsuh@uos.ac.kr

▷ 접수일(2013년 8월 20일), 수정일(1차: 2013년 10월 27일), 게재확정일(2013년 12월 17일)

focused on in-depth interview.

(3) RESEARCH FINDINGS

By synthesizing precedent researches urban-renewal project and implications of issues, four fundamental directions of 'participatory PFV urban-renewal project' suggested in this research.

2. RESULTS

This research expects following political implications by suggesting 'participatory PFV' as the measure for vitalizing urban-renewal projects. The results of this research are significant as the measure of housing welfare policy for housing the poor and tenants. A new paradigm which maintains people's communal character and region's organic characteristics well through the urban-renewal project and preserve the community is requested.

3. KEY WORDS

- urban renewal project, project finance vehicle(PFV), participatory PFV, the roles of public, the weaker classes of society
- 도시정비사업, 프로젝트 금융투자회사(PFV), 참여형 프로젝트 금융투자회사(참여형 PFV), 공공의 역할, 사회적 약자

I. 서 론

1. 연구배경 및 목적

도시정비사업은 그동안 주택공급에 있어서 적지 않은 성과를 내었다. 특히 노후화된 주거환경을 개선하고 기반시설을 확충하는 등 물리적 측면뿐만 아니라 환경적·문화적·경제적 기능 등 도시의 다양한 측면에서 재활성을 추구하는 긍정적인 측면이 있었다. 그렇지만 사업초기비용의 음성적 지원, 조합의 불투명한 운영방식, 공공기관의 허가권 및 재량권의 남용, 강제철거로 인한 민원발생 및 원주

민의 재정착 어려움과 갈등 등 사업추진과정 상에서 많은 심각한 문제를 야기하고 있다.¹⁾

이와 같은 도시정비사업의 문제점이 제기된 근본적인 원인은 민간주도의 사업방식에서의 경제·사회적 약자에 대한 배제에서 찾을 수가 있다. 또한 수익성 위주의 고밀개발, 이해관계자들에 대한 갈등조정의 어려움, 조합 등과 같은 주민대표기구 설립과 운영과정상의 불투명성 등이 도시정비사업 시행상의 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제점은 그동안 공공의 역할이 소극적이며, 불투명하고, 행정 지원이 부족하다는 것으로 해석할 수 있다. 그동안 도시정비사업에서 공공의 역할은 일반

1) 도시재생사업단, "정공적 복합개발 도시재생 사업을 위한 도시재생기술", 국토해양부, 2011, p.5.

적으로 인허가권 및 재량권을 이용하여 도시 시설에 대한 기부채납을 강요하는 등 도시정비사업의 추진에 있어서 오히려 사업성을 저해하고 있다.

최근 도시정비사업 시행과정의 가장 심각한 문제점으로 등장한 세입자와 영세사업자의 생활권 박탈과 생존권 위기에 대한 제도적인 고려는 없었다. 특히 공공의 참여, 역할제고를 통해 도시정비사업을 활성화하는 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 '현 시점에서의 도시정비사업의 본질과 필요성은 무엇이고, 근본적인 문제점은 무엇이고, 문제점을 해결할 수 있는 대안은 존재하는가?', '도시정비사업의 활성화를 위해 공공의 역할은 어떠한가 하고 추진방안은 어떠한가?' 등에 대하여 연구의 초점을 두고자 한다.

따라서 본 연구에서는 현행 도시정비사업의 부진요인을 밝히고 공공의 역할과 참여가능성을 분석하여 도시정비사업이 원활하게 추진될 수 있는 사업형태를 그 대안으로 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구의 범위는 도시정비사업에 대한 이론적 고찰을 토대로 기존 조합방식을 보완하는 범위 내에서 공공과 민간이 파트너십을 형성하여 공익과 사익을 조화롭게 나눌 수 있는 협의체를 구성하는데 있다. 결국 참여주체의 확대를 통해 우리 사회에 필요한 도시정비사업의 활성화를 위한 공공부문의 역할과 참여방법 또는 체계 등을 제시하는 데에 초점을 맞추었다. 본 연구에서는 도시정비사업을 중심으로 문헌연구를 실시하였으며, 참여주체들을 대상으로 심층인터뷰를 2012년 9월 27일부터 2013년 1월 20일까지 약 두 달 동안 실시하였다.

II. 이론적 고찰

1. 도시정비사업

도시정비사업은 도시기능의 회복을 위해 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후불량건축물을 효율적으로 개량하여 도시환경을 개선하고 주거환경의 질을 높이기 위한 사업이다.²⁾ 도시정비사업의 유형은 크게 주거환경정비사업과 상업·공업지역을 대상으로 하는 도시환경정비사업으로 구분된다. 또한 도시정비사업은 크게 사업준비단계, 사업시행단계, 관리처분 및 사업완료단계로 구분할 수 있다.

도시정비사업은 원칙적으로 공공이 그 시행주체가 되어 추진하던 사업이었으나 현재는 오히려 조합이라는 민간 주도의 방식이 자리를 잡은 상태이다. 그동안 사업성에 의존한 민간주도의 도시정비사업은 조속한 진행, 자금 확보 등에서 이점을 가지나 무리한 사업추진과 철거, 보상을 둘러싸고 지자체와 조합간, 조합과 조합원간, 조합원과 철거반원간의 끊임없이 갈등이 발생하고 있다.

2. 참여형 PFV

1) PFV의 이해

PFV란, 프로젝트 금융투자회사(Project Financing Vehicle)³⁾의 약자로서 프로젝트 금융을 위한 특수목적회사(Special Purpose Company)⁴⁾로서 명목회사이다. PFV의 법적성격은 기본적으로 2년 이상의 존립기간을 갖는 한시적 명목회사인 SPC이다.⁵⁾

PFV의 설립순서는 발기인의 구성, 정관의 작성 및 인증, 주식발생사항의 결정, 주식인수 및 주금납입, 발기인 총회의 개최 및 의

2) 한국토지주택공사 홈페이지 (<http://www.lh.or.kr/>)

3) 본 연구에서는 프로젝트 금융투자회사(Project Financing Vehicle)를 편의상 PFV로 표기하기로 한다.

4) 본 연구에서는 특수목적회사(Special Purpose Company)를 편의상 SPC로 표기하기로 한다.

5) 김진·서정렬, "부동산 개발사업의 위험회피를 위한 PFV(Project Finance Vehicle)의 역할과 개선방안에 관한 연구", 부동산학회, 2008, 제14집 3호, pp.61-62.

사록 작성, 설립경과에 대한 조사 및 발기인에게 보고, 이사회 개최, 설립등기 및 관할세무서장에게 사업자등록 순이다. 이와 같은 설립절차 중에서 중요한 요소는 바로 발기인의 구성요건, 그리고 일정 금액 이상의 자본금 출자금액설정이 있다.⁶⁾

PFV의 기본구조는 재무적 투자자들이 대주단으로 참여하고, 시행사, 건설사, 운영회사 등이 출자자로 참여하여 구성하며, 자금관리업무를 위탁할 자산관리회사를 조직하여 실제 사업관리를 위탁하는 형태이다.⁷⁾

2) 참여형 PFV의 개념과 도시정비사업에의 적용

PFV 방식은 참여주체에 대하여 폐쇄적이지 않다. 공공이 도시정비사업의 감독 및 행정지원역할이 아닌 직접 사업시행자로 참여할 수 있는 구조이다. 공공이 참여주체, 즉 발기인으로 PFV에 참여하여 공공성을 도모할 수 있다는 점에서 기존의 조합 또는 토지등소유자 중심으로 시행되는 사업방식과 차이가 있다. 특히 도시정비사업의 주체로서 세입자와 영세사업자와 같은 주민들도 참여가 가능하고, 공공 또한 중앙정부와 지방정부뿐만 아니라 전문성과 공공성을 보유하고 있는 공공기관의 활용으로 공공과 민간의 범위를 확대한다는 데 큰 차별성이 있다. 따라서 PFV 방식을 활용하여 지자체와 주민, 시공사, 금융기관 등이 파트너십을 형성하여 사업의 계획단계에서부터 상호협의 하에 투명하게 사업을 운영하고 각 주체에 부여된 역할을 수행하여 개발을 완료함으로써 조합방식의 문제점을 해결할 수 있는 대안으로 제시될 수 있다.

참여형 PFV 도시정비사업 방식이란, 그동안 민간이 주도해온 수익성 위주의 도시정비사업에 공공 부문이 적극 참여하여, 궁극적으로 공공과 민간이 공동으로 협력하여 도시정비사업을 추진하는 방식이다. 즉 공공과 민간이 공동으로 출자하여 PFV를 설립하여 발기인으로 출자하는 공공을 포함시키고, 출자하지 않는 민간부문 즉 세입자 또는 영세사업자 등을 참여시키는 참여확대형 PFV를 설립하는 방식이다. 정리하면 참여형 PFV는 도시정비사업의 현행 사업방식에서 재무적 투자자, 조합 또는 토지등소유자와 비투자 민간이 참여하는 형태를 의미한다.

3. 선행연구 동향

본 연구에서의 선행연구 고찰은 도시정비사업에서의 공공의 역할에 관한 연구와 PFV 적용과 관련된 연구로 구분할 수 있다. 우선 도시정비사업에서의 공공의 역할에 관한 연구들을 살펴보면, 배순석은 시장의존적인 합동재개발방식이 저소득층의 주거안정측면과 도시환경개선측면에서 문제를 개선하기 위해서 정부의 적극적인 개입이 필요하다고 주장하였다.⁸⁾ 이승주는 주택재개발사업에 대한 공공의 참여가 원주민의 재정착에 어떠한 영향을 주고 있는가에 대해 분석하였다.⁹⁾ 박희수는 중심지형 재정비촉진사업을 대상으로 사업추진상 주요 쟁점인 갈등요인의 발생과 문제점 해결을 위해 공공이 수행해야 할 역할에 대해 분석하였다.¹⁰⁾ 마지막으로 나인수는 민간주도의 도시정비사업의 문제점에 대해 사례를 통해 검토하였다.¹¹⁾

6) 송민석·송정숙·최준철, 실무자가 직접 쓴 PFV해설 - 프로젝트 금융투자회사의 해설, 부연사, pp.101-113.

7) 노훈희, "특수목적법인의 도시재생사업 시행방안 연구", 한국주택공사·경인발전연구원, 2009, pp.138-139.

8) 배순석, "불량주택 재개발과 정부역할의 방향", 국토정보, 국토연구원, 1993, 제11권 2호, pp.54-59.

9) 이승주·김학열·문상인, "주택재개발사업의 공공참여에 의한 원주민의 재정착가능성 변화분석", 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2010, 제23집 1호, pp.3-25.

10) 박희수, "도시재정비사업의 갈등발생 특성 및 공공역할에 관한 연구, -중심지형 도시재정비사업을 중심으로", 한양대학교 박사학위논문, 2010, pp.1-5.

11) 나인수, "도시환경정비사업에서 공공의 역할변화 및 참여 유형별 사업특성 연구, -서울시 사례를 중심으로", 서울대학교 박사학위논문, 2011, pp.1-10.

PFV 제도의 적용과 관련된 주요 연구로 김진·서정렬은 PFV의 최근 동향을 분석하였다.¹²⁾ 노춘희는 기존도시의 도시재생을 위한 가장 효율적이고 합리적인 방안이라 판단되는 PFV사업에 대해서 파악하고 그 효과를 분석하였다.¹³⁾ 김종하는 현행 조합방식에서 발생하는 문제점들을 고찰하고 공공의 역할을 재정립할 수 있는 대안으로 민관 PFV방식을 제안하였다.¹⁴⁾ 마지막으로 최정희는 PFV방식으로 진행된 용산국제업무지구 도시개발사업을 중심으로 사업부진의 인과관계를 분석하여 공공부문의 역할과 기능의 관점에서 연구하였다.¹⁵⁾

기존의 선행연구들 중에서 공공역할에 대한 분석 및 논의가 지속적으로 이루어져오고 있으나 여전히 실질적인 해결방안에 대한 제시는 하지 못하고 있으며, 단순한 논의 또는 정책제언의 수준에 머물러 있다. 또한 도시정비사업에 있어서 공공성확보를 위한 수단 중에서 PFV와 같이 공공과 민간이 함께 참여가 가능한 시행방식을 적용한 연구는 아직 미흡한 실정이다.

Ⅲ. 도시정비사업의 문제점 분석

본 연구의 목적을 실질적으로 증명하기 위해 과연 현재 도시정비사업의 문제점과 핵심 이슈는 무엇인가?, 도시정비사업에 민관파트너십 적용을 위해 과연 PFV 방식은 어떠한가? 마지막으로 이렇게 도출된 새로운 대안인 '참여형 PFV 도시정비사업'은 과연 실현 가능한 것인가? 이다.

1. 조사개요 및 문제점 도출

본 연구의 질문지는 크게 도시정비사업에 대한 문제점, 대안, 대안의 시행을 위한 참여(적용)가능성으로 구분하였다. 조사대상은 현재 도시정비사업에 참여하여 사업시행에 관여하고 있거나 직·간접적으로 영향을 미치는 주체를 대상으로 실시하였다. 먼저 공공의 경우, 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체이다. 민간의 경우, 건설사, 시행사, 정비업체, 조합(토지등소유자), 세입자 또는 영세사업자 등을 모두 포함한다. 공공에서 중앙정부는 국토교통부, 지방정부는 서울시와 경기도를 대상으로 하였다. 민간의 경우에도 건설사는 현재 PFV방식으로 도시정비사업을 시행하고 있는 개발부서, 정비업체 또한 재건축·재개발 행정구역, 정비사업전문관리를 하는 부서 등을 대상으로 설문대상자를 선정하였다.

본 심층인터뷰 조사의 결과는 현재 도시정비사업 과정상에 나타나는 문제점을 도출하여 참여형 PFV 방식을 제안하는데 큰 연관성을 제공한다. 현재 공공이든 민간이든 도시정비사업의 필요성에 대해서는 깊은 공감을 나누었지만, 참여주체 간의 필요성에 대한 이유에 대해서는 차이점을 보였다. 공공의 경우, 기부채납을 통해 도시기반시설이 새롭게 구축되어 공익에 부합된다는 의견이 있었다. 민간의 경우, 소유권에 따라 의견이 구분되는데 토지등소유자는 재산의 증식을 위한 수단으로서 환영하는 분위기이며, 세입자나 영세사업자와 같이 사회적 약자에 대한 배려나 이에 대한 인식은 아직 많이 부족한 것으로 나타났다.

도시정비사업 절차상 부분에 관하여서는

12) 김진·서정렬, "부동산 개발사업의 위험 회피를 위한 PFV의 역할과 개선방안에 관한 연구", 부동산학연구, 한국부동산분석학회, 2008, 제14집 3호, pp.57-79.

13) 노춘희, "특수목적법인의 도시재생사업 시행방안 연구", (사)경인발전연구원·한국주택공사, 2009, pp.1-62.

14) 김종하, "도시정비사업 활성화를 위한 민관 PFV 참여방안", 토지공법연구, 한국토지공법학회, 2011, 제54집, pp.191-214.

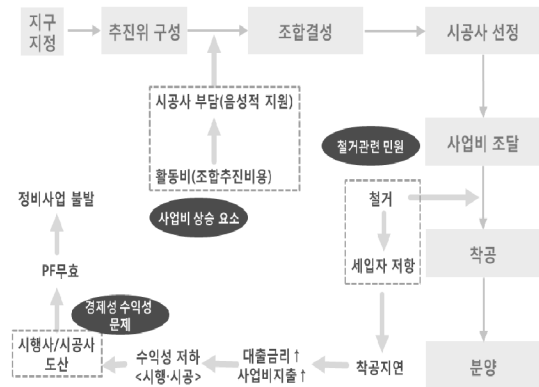
15) 최정희, "대규모 도시개발사업의 추진체제와 공공의 역할, -용산국제업무지구 도시개발사업을 중심으로", 서울대학교 박사학위논문, 2011, pp.15-23.

공공의 경우, 시공사 선정 이후 철거단계에서 나타나는 세입자와의 갈등, 분쟁 등을 도시정비사업의 과정(절차)상의 문제점으로 인식하고 있었다. 시공사의 경우, 경기하락으로 인한 수익성 감소로 인한 분양참여율 저조 등의 문제점을 들었다. 사업추진에 영향을 미치는 정책(제도)에 관한 부분에 대해서는 공공의 경우, 과도한 기부채납, 관련법의 잦은 개정 등과 같은 문제점이 있다고 보았다. 시공사의 경우 기존에는 추진위구성 이후 조합결성 단계에서 나타나는 조합추진비용이 시공사 부담으로 이어져 이와 같은 음성적 비용이 궁극적으로 도시정비사업에서 시행사나 시공사가 도산하는 단초를 제공한다는 사실에 우려를 표명하였다. 이와 다른 의견으로 서울시의 경우 사업초기에 발생하는 음성적인 비용부담이 공공관리제도의 도입으로 완전히 해소되었으며, 사업의 투명성에 큰 기여를 하고 있다고 응답하였다. 그러나 민간 정비업체의 경우, 공공관리제도가 사업의 투명성에는 기여한 바는 인정하지만 실질적으로 자금조달에서 기여한 바는 크지 않고, 현실성이 전혀 없다고 응답하여 이에 대한 시각차가 존재하였다.

도시정비사업에 있어서의 공공의 역할에 대한 결과에서 국토교통부는 도정법과 같은 제도적 틀을 만들어주고 운영보고 받는 형태의 역할을 하고 있었으며, 서울시와 같은 지방정부는 건축심의 등을 수행하고 해당 시·군·구청에서는 인허가절차의 창구역할을 하는 것으로 나타났다. 이는 현재 추진되고 있는 도시정비사업에서 공공의 역할이 상당부분 제한적으로 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

이러한 결과를 종합하여, 도시정비사업 과정상의 문제점은 총 세 가지로 압축된다. 첫째, 추진위 구성이후에 조합결성을 위해 소요되는 음성적인 비용 등의 증가로 인해 전체적인 사업비 상승요소가 발생한다. 둘째, 시공사 선정이후의 철거관련 민원으로 인한 세입자의 저항요소가 발생한다. 마지막으로 이러한 요소들로 인해 사업의 착공이 지연되어

〈그림 1〉 도시정비사업 추진과정 및 문제점도출



대출 금리와 사업비 지출이 지속적으로 늘어나 결국 시행사나 시공사의 수익성에 큰 문제점이 생겨 결국 도산하여 도시정비사업이 불발되는 악순환이 있다.

2. 도시정비사업의 주요 문제점 분석

1) 사업비의 상승요소 발생

우리나라의 도시정비사업은 공공주도로 진행되기보다는 '토지등소유자'로 구성된 조합이 중심이 되어 사업이 진행된다. 공공이 직접 나서서 도시정비사업의 시행을 위해 주도적인 역할을 한다기보다는 실질적으로 민간에게 위임하여 진행된다. 조합중심의 도시정비사업의 경우, 시공사가 사업초기부터 사업에 관여하여 비용을 투자함으로써 수주활동을 개시하여 사업을 진행하게 된다. 조합방식은 추진위와 조합설립을 거치기 때문에 이 과정에서 일어나는 초기의 음성적 비용소요가 사업이 지연되거나 사업비용이 증가하는 요인이 된다.

그동안 도시정비사업은 민간개발 위주의 사업방식으로 인해 공공성이 결여되었다는 지적을 많이 받았다. 재개발·재건축 등 도시정비사업이 투명하고 공정하게 추진될 수 있도록 구청장이 행정·재정적 지원을 하는 공공관리제도를 서울시에서 시행하고 있다. 그러

나 공공관리제도에 대해 사업초기에 발생하는 매몰비용이 전혀 없고 문제가 되지 않는다고 서울시 관계자는 답변한 반면에 민간정비업체는 공공관리제도가 협력업체 선정과정의 투명성 제고에 일정부분 기여한 것을 제외하고 지난 2년간 실익이 없는 실패한 제도라고 답변하여 제도에 대해 상반된 의견을 제시하였다.

2) 철거관련 민원 발생

도시정비사업은 사업추진과정에서 발생하는 갈등과 분쟁으로 인한 사업 중단 또는 지연은 참여 주체에게 막대한 손실을 발생시키는 구조적 한계를 안고 있다. 보편적으로 도시정비사업을 진행하다보면 세입자의 권리금 문제가 가장 크다. 사회적으로 국민들이 권리금에 대한 재인식이 필요하며, 세입자끼리 자연발생적으로 이루어지고 있는 권리금에 대한 정책방안이 필요하다는 의견이 있었다.

현재 민간중심의 도시정비사업은 결국 경제성을 담보로 움직이기 때문에 지역공동체의 일원인 세입자와 영세사업자가 본의 아니게 손해를 볼 수 있는 구조이다. 현재 도시정비사업구조상 야기되는 문제점은 결국 공공의 역할이 문제점을 해결하는 방안을 제시하지 못하고 방관하고 있다고 도시정비업체 사업자는 주장하고 있다.

3) 경제성 · 수익성 문제

앞서 언급된 조합설립 및 사업추진비용으로 인한 시공사의 비용부담가중과 철거관련 민원은 결과적으로 사업비상승을 가져온다. 이러한 문제점은 사업의 착공을 지연시켜 대출금리와 사업지출을 상승시키는 요인이 된다. 이는 결국 시행사나 시공사의 수익성 저하를 초래하여 결국 도산할 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 따라서 적절한 경제성 담보는 도시정비사업의 필수요소이며 이것이 담보되지 않는다면 결국 도시정비사업 지정으로 인해 정비지구에서의 주민들만 혼란이 일게 되고, 지역발전에 악영향을 미치게 된다.

특히 도시정비사업을 시행할 때 시공사나 시행사에서 가장 중요하게 보는 사안은 '얼마나 빠르게 공사를 마칠 수 있는 가'이다. 사업의 속도가 더딜수록 사업에 소요되는 시공비, 이자와 같은 금융비용 등이 발생하게 되어, 이렇게 소요되는 추가적인 재원은 사업이 종료된 이후 조합 구성원들에게 분담금 형식으로 전가되기 때문이다.

공공의 경우, 세입자와의 갈등, 분쟁 등을 도시정비사업의 과정(절차)상의 문제점으로 인식하고 있었으며, 시공사의 경우, 경기하락으로 인한 수익성 감소로 참여율 저조, 사업초기의 음성적인 비용지출 등의 문제점을 들었다. 조합구성 전 단계에서 공사를 수주하기 위해 소요되는 비용과 더불어 세입자 보상비용, 소유자의 이주비 등이 늘어서 비용이 증가한다. 이러한 비용의 증가는 결과적으로 사업비 상승요인으로 이어져 조합원들에게 부담이 고스란히 들어가는 악영향이 있다. 시공사의 입장에서 보면 도시정비사업의 원활한 추진을 위해서는 부동산경기가 빨리 살아나야 하고 더불어 공공이 현재 누리고 있는 특권을 내려놓고 협력하는 자세가 필요하다고 지적한다. 또 민간 시공사는 경제성에 대한 부문에 중점을 두기에 경제성 확보를 담보할 수 있는 공공의 역할을 주장한다.

현재 도시정비사업방식은 보편적으로 조합을 설립하여 운영되는 구조이다. 이러한 과정에서 조합설립을 위해 조합장선거, 시공사 선정 등의 연결고리 속에서 사업초기 음성적인 비용이 소요되어 사업전체에 악영향을 미친다. 비록 조합방식이 주민중심의 민주적인 의사결정을 통해 사업이 진행되고 사유재산권의 보호측면에서 장점이 있다하더라도 결국 자금이 부족한 조합과 시공사의 비리가 발생할 여지가 있고, 세입자와 시행사의 갈등뿐만 아니라 조합과 조합원들 사이의 갈등 또한 간과할 수 없어 총체적으로 개선방안이 나오지 않는 이상 앞서 언급한 세 가지의 이슈는 계속 될 수밖에 없는 구조이다.

〈표 1〉 도시정비사업 문제점별 정리

문제점	인터뷰 내용정리	
철거관련 민원발생	공공	사회적으로 권리금에 대한 재인식 필요 및 엄격한 금지령 내려야 함
		세입자대책은 이미 임대주택, 보금자리주택 등의 제도로써 보완해 나아가고 있음
	민간	사회적 약자에 대한 배려를 제도적으로 만들어주어야 함
		세입자에게 지출되는 것을 단순히 비용으로 보는 것이 잘못된 것임 민간주도의 도시정비사업의 문제점 도출로 인한 공공의 역할증대
사업비의 상승요소 발생	공공	공공관리자제도 시행으로인해 사업의 투명성 및 진행속도 확보
	민간	사업초기부터 진행되는 시공사의 관행적인 개입으로 사업비상승 공공관리자제도는 전신행정의 표본이고 오히려 사업이 지연되고 있으며, 실질적인 자금조달방식에는 의문점이 있음
경제성· 수익성 문제	공공	민간에게 전가하는 부담을 줄여야 함 공공이 먼저 적극적으로 재원을 투입하여 사업의 활성화를 도모해야 함
		정비사업의 추진기간 너무 장기간 소요되고 절차가 복잡함
	민간	현재 전체적인 경기가 너무 좋지 않아 이에 대한 대책이 필요
		지방정부의 과도한 기부채납 등의 요구가 문제임 우리나라만의 도시정비모델을 정립하여 수출할 수 있는 기회를 확보하여 경쟁력제고

앞서 언급한바와 같이 도시정비사업에서 도출된 문제점을 해결하기 위해서는 공공의 역할과 새로운 시행방식 또는 기존의 사업시행방식 중에서 장점을 골라 새로운 도시정비사업모델을 구축하여 활용하는 방법이 강구되어야 할 것이다. 여기에서 제시하는 새로운 도시정비사업모델은 단순히 현재의 도시정비사업방식을 보다 더 활성화되는 것뿐만 아니라 이제는 주거복지차원에서 접근해야 한다는 것을 시사한다.

IV. 도시정비사업 활성화를 위한 참여형 PFV 도입방안

1. 참여형 PFV 방식의 도입방향

앞서 언급한 도시정비사업의 문제점 분석 종합하여 도시정비사업 활성화의 기회로 활용

하는 것이 본 연구에서 제안하는 ‘참여형 PFV 도시정비사업’의 대전제가 된다.

‘참여형 PFV 도시정비사업’의 도입을 위한 네 가지 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 보다 근본적이고 구조적인 접근을 통해 사업비 상승요소 발생에 대한 원인을 찾고 이에 대한 대안을 제시하는 것이다. 둘째, ‘소유’가 아닌 ‘주거’ 중심의 도시정비사업 추진을 통해 도시정비과정에서 야기되는 시행사와 세입자 간의 갈등을 해소하는 것이다. 셋째, 세입자 등 참여주체 확대를 통해 거버넌스를 구축하는 것이다. 마지막으로 공공의 역할 재정립을 통한 도시관리기능을 확대하여 보다 유연하고 지속 가능한 사업이 될 수 있도록 하는 것이다.

1) 사업비 상승요소 발생에 대한 근본적이고 구조적인 접근필요

도시정비사업의 추진과정상에서 야기되는 사업비 상승요소의 원인은 보편적으로 사업초기에 조합설립을 위해 소요되는 비용에서부터 시작된다. 도시정비사업 초기 단계에서의 사업비 조달은 결국 정비사업자, 시공사를 통한 음성적 자금조달방법으로 이어지는 악순환이 되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 조합이 설립되기 전 단계인 추진위에게 부담되어지는 사업초기비용의 분산을 통해 도시정비사업의 투명성 확보 및 활성화를 도모해야 한다. 또한 공공이든 민간이든 사업초기에 발생하는 비용을 지원해주더라도, 일시적인 지원이 임시적인 미봉책이 아니라 근본적이고 구조적인 접근을 필요로 한다.

2) 주거중심의 도시정비사업 추진

도시정비사업을 시행하는 근본적인 목적은 노후화된 주거환경을 개선하여 주민 삶의 질을 높이는 것이다. 따라서 도시정비사업은 도시가 존재하는 한 불가피한 선택이며 주민 삶의 질을 위한 의무이다. 따라서 이제는 도시정비사업의 초점은 합리성과 효율성에 맞추어야 한다.

우리나라에서 시행되고 있는 도시정비사업방식은 조합결성을 토대로 토지등소유자와 관련 공무원 그리고 사업을 진행하고 현실화시키는 시행사 또는 시공자와의 관계 속에서 이루어진다. 즉 같은 공간을 활용하고도 소유권이 없는 세입자 또는 영세사업자의 경우, 법이나 제도에 정해진 보상을 받고 일정기간 내에 다른 곳으로 강제이주를 해야 한다. 그러나 이러한 과정 속에서 이해당사자간 갈등구조에 대한 이해부족과 체계적이면서 종합적인 갈등관리 방안의 미흡은 직·간접적인 참여주체 간 물리적인 충돌을 넘어서 법적 소송까지 이어지는 악순환이 되풀이되고 있다.

현재 도시정비사업의 핵심참여주체인 조합, 시행사 그리고 공공은 이러한 논의를 뒤로 한 채, 오직 경제성을 고려해서 빠른 시일 내에 사업을 완료하려는 의도만을 가지고 있어 이에 대한 현실적인 의식전환과 시행방식상의 대안을 제시할 시점이다. 도시정비사업은 공동체 사업으로 인식되어야 한다.

3) 참여주체 확대를 통한 거버넌스 구축

현재 자본주의적 도시정비사업구조에서는 세입자와 같은 사회적 약자의 경우 참여자체가 불가하다. 그러나 기존의 조합원과 시공사 그리고 인허가기관인 공공과 더불어 세입자나 영세사업자가 참여주체로서 발언권을 가진다면 도시정비사업의 추진이 탄력적으로 이루어질 수 있다. 특히 민·관 주거개선 협의체를 구성해 도시정비사업의 문제점에 대한 '해법'을 논의해 점진적으로 문제점을 해결해 나아간다면 초기의 사업추진이 조금 더딜지는 몰라도 중반이후부터는 사업의 속도가 본궤도에 올라 결과적으로 사업종료가 당겨져 공공과 민간 모두 윈윈(win-win)할 수 있는 여건이 마련될 것이다.

도시정비사업의 추진으로 인해 영향을 주고받는 사업주체들은 보편적으로 토지등소유자, 세입자, 시공사 등과 같은 민간과 중앙정부, 지방정부와 같은 공공으로 구분된다. 그러나 여기에서 간과한 주체가 바로 도시정비사업지구 인근 주민이다. 정비사업지구 인근 주민의 경우, 공사기간 동안 소음, 먼지 등으로 인한 불편을 감수하면서 아울러 도시환경개선으로 인한 긍정적인 영향을 기대한다. 따라서 인근 주민, 그리고 지역 비정부기구(NPO), 전문가 등을 포함하는 전반적인 협의체를 거버넌스를 통해 구축하는 것이 도시정비사업의 추진에 큰 도움이 될 것이다.

4) 공공의 역할 재정립을 통한 도시관리기능 확대

도시관리란, 도시구성주체인 시민, 공동체, 기업 등에게 지속적으로 양질의 삶을 제공하기 위한 일련의 활동이다.¹⁶⁾ 지금까지 민간부문에서 주도적으로 도시정비사업이 수행됨에 따라 주택소유자 및 전세자 강제 퇴거, 저소득층 강제 이주, 보상 문제 등으로 인한 사회문제가 심각해지고 있다. 이에 따라 공공중심의 도시정비사업 추진 논의가 지속적으로 제기되어 오고 있다.¹⁷⁾

2. 도시정비사업 활성화방안

1) 공공 참여주체의 다양화

일반적으로 도시정비사업 추진을 위해서는 다양한 참여자 간의 다양한 법률관계 및 계약을 통해서 전체적인 이해관계가 설정되고 자금의 조달과 상황이 이루어지게 된다. 일단 본 연구에서 제안하는 사업방식인 '참여형 PFV 도시정비사업'이 추진되게 되면 설정된 이해관계에 따라서 각 참여자의 위험분담과

16) 정진오, "Smart City를 위한 Product Line Engineering 기반아키텍처수립", 한국소프트웨어 아키텍트대회 발표자료집, 한국소프트웨어기술진흥협회, 2011, p.4.

17) 김성연, "공공참여를 통한 주택재개발사업 갈등관리 방안", 토지주택연구원, 2010, p.12.

〈표 2〉 참여형 PFV의 예상 참여주체

참여주체		참여여부	
PFV	재무적 투자자	기존참여(필수)	
	세입자 또는 영세사업자	신규참여(필수)	
	공공기관	주택금융공사	신규참여(필수)
		신용보증재단	신규참여(선택)
		지방도시(개발)공사	신규참여(선택)
	조합 또는 토지등소유자	기존참여(필수)	
	시공사	기존참여(선택)	

책임한계가 정해지게 된다.

특히 도시정비사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 우선 사전 준비 단계부터 준공 단계까지의 전 과정에서 발생할 수 있는 위험요소를 사전에 정확히 파악하고, 위험들을 최소화하여 참여주체들에게 적절히 배분하는 것이 궁극적인 도시정비사업의 성공요인이다. '참여형 PFV 도시정비사업'이 다른 도시정비사업방식과 차별화되는 결정적인 요소가 바로 참여주체의 다양성에 있다. 그동안 민간중심의 도시정비사업의 문제점이 제기되었기 때문에 다양한 주체의 참여로 문제점의 대안을 찾아야 한다.

'참여형 PFV 도시정비사업'은 PFV를 설립할 때 구성되는 발기인의 참여주체로서 세입자와 영세사업자를 포함시켜 향후 사업을 진행하는데 있어 의사결정권을 가지게 한다. 다시 말하면 도시정비사업에서의 의사결정과정에 세입자 또는 영세사업자가 공동체의 구성원으로서 참여하는 것이다. 참여형 PFV에서 '민간'이라 함은 토지등소유자를 포함한 세입자, 영세사업자를 함께 아우르는 단어이다.

공공부문에서는 먼저 한국주택금융공사를 들 수 있다. 그동안의 조합방식은 사업초기 자금의 부담주체에서부터 태생적인 문제점을 잉태하고 있다. 정비업체 또한 자금 조달 능력이 없으므로 시공사와 조합과의 음성적인 거래의 연결고리를 만들어주는 역할을 한다. 왜냐하면 시공사가 사업자선정을 담보로 사업초기부터 자금을 음성적으로 지원하고 향후

충 사업비에 부과하여 조합원에게 부담을 전가하기 때문이다.

서울시에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 공공관리제도의 일환으로 사업초기자금에 대해 추진위와 조합에 도시정비사업자금을 융자하고 있는데 사실 융자한도가 5억 원에 불과하고 시중금리에 비해 유리하지 않아 그 실효성이 떨어지고 있는 상태이다. 따라서 전문성을 갖춘 공공기관을 활용하는 방법이 현재로서는 가장 최적화된 방식이다. 그 이유는 제도나 법률을 개정하기 위해서는 시간과 비용이 소요되어 현재의 제도의 틀 안에서 대안을 찾는 것이 무엇보다 중요하다. 이미 특정 목적을 가지고 운영되고 있는 공공기관을 활용하여 도시정비사업 추진 상에 나타난 문제점을 해소한다면 도시정비활성화의 대안이 될 수 있다.

한국주택금융공사는 주택금융 등의 장기, 안정적 공급을 촉진하여 국민의 복지증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 출범한 금융공기업이다. 지구지정부터 사업초기단계인 추진위구성, 조합이 구성되는 단계에서 소요되는 비용을 투명하게 투자하는 역할을 담당한다. 그 다음으로 지방신용보증재단을 들 수 있다. 참여형 PFV방식에서 지방신용보증재단의 역할은 세입자와 영세사업자에게 새롭게 개발된 대상지에 정착하기 위한 실비용의 차액에 관한 경제적 격차를 보전하는 일이다. 정비사업 이전에 부담하던 실주거비용과 정비사업 이후 개선된 주거환경에서의 주거비용 차액에 관한 비용보전을 지역의 신용보증재단이 나누어서 짊어진다. 세입자와 영세사업자의 재정착을 제고와 지역 공동체 활성화에도 큰 효과가 있을 것이다.

마지막으로 지방(도시)개발공사를 들 수 있다. 지방자치단체에서 출자한 지방도시(개발)공사가 시공을 하면 대형건설사보다 경제성과 공공성에서 우위를 점할 수 있다. 민간건설업체에서는 분양과 임대 목적이기 때문에

에 설계부터 시공까지 경제성을 우선하지만 지방정부가 출자한 지방도시(개발)공사는 수익성을 추구할 수 있다.

2) 참여형 PFV 도입

가) 도시정비사업 시행방식 비교

일반적으로 도시정비사업의 시행방식은 토지등소유자와 조합방식으로 구분이 되며, 종전에는 토지등소유자방식보다 조합방식으로 추진되었던 사업장이 많았던 반면에 최근에는 사업 진행 속도가 빠른 토지등소유자방식을 원하는 사업장이 늘고 있는 추세이다.

토지등소유자방식과 조합방식의 경우, 비교적 주민중심의 민주적 의사결정구조를 지녔고 사유재산권에 대한 보호가 장점이지만, 사유재산권이 없는 세입자에 대한 대책이 미비하다. 특히 자금이 부족한 토지등소유자나 조합과의 시공사의 비리가 발생할 여지가 있고 토지등소유자간, 조합내 갈등이 발생할 수 있는 특징이 있다. 보편적으로 조합방식에서 야기되는 문제점의 대안으로서 PFV를 활용한 시행방식이 있다.¹⁸⁾

이러한 기본적인 구조에서 현실적으로 변형된 구조가 바로 민관 PFV방식이다. 민관 PFV방식의 경우, 공공부문이 개발사업을 수행할 민간 사업자를 공모하여 선정하고 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 법인을 설립하여 사업을 시행하는 방법이다. 도시정비사업을 민관 PFV방식으로 진행할 경우 참여주체는 토지등소유자, 지자체 및 지방공사, 건설투자자, 재무적 투자자, 전략적 투자자 등이 될 수 있다. 특히 민관 PFV방식은 도시개발사업만 적용해 왔고, 이론적으로만 소개되다가 현재 창원로봇랜드개발사업이 공모형 민관 PFV방식으로 추진되고 있다. 사실이 사업의 경우, 도시정비사업이 아니고 국가

가 주관하는 국책개발사업이다. 따라서 사회간접시설조성을 위해 민간자본을 유치해야 할 때 공모를 통해서 제안서를 받아 컨소시엄을 선택하는 구조이다. 현재 공공이 참여한 민관 PFV방식은 거의 없다. 그 이유는 PFV를 설립하여 운영하려면 참여하는 공공부문이 신용보증을 서야하기 때문이다.

본 연구에서 제안하는 참여형 PFV 도시정비사업은 민관 PFV방식에서처럼 공모방식을 통해 민간사업자를 모집하는 것이 아니라 공공이 역할조정을 통해 사업초기부터 참여해서 사업을 이끌어 나가는 구조이다. 참여형 PFV 도시정비사업방식에서는 기존의 도시정비사업의 진행과정상에서 참여주체로 인정받지 못하고, 일정금액의 보상만 받고 다른 지역으로 이주해야 했던 세입자와 영세사업자 또한 본 사업방식에서는 PFV설립시 발기인으로 참여가 가능하다. 즉, 도시정비사업에서 지구지정, 추진위를 구성하여 조합을 결성한 이후 PFV를 설립할 때 발기인으로 참여가 가능하다는 의미이다. 제도상으로 발기인은 개인이든 법인이든 PFV 참여를 가로 막고 있지 않다. 따라서 의사결정권을 가지는 발기인으로 사업에 참여한다.

이를 통해 세입자와의 갈등으로 인해 발생하는 강제철거비용 등과 같은 사업외비용을 줄이고 사업의 추진기간을 줄여 효율성을 높일 수 있다. 사실 자본주의 사회에서 지분을 가지지 않은 세입자나 영세사업자는 도시정비사업에 있어서 참여주체가 될 수 없는 것이 상식이다. 그러나 커뮤니티 활성화의 지속적인 추진을 통해 공동체 의식을 증진하고, 올바른 주거문화 정착 및 주거복지 실현하는 등의 사회적으로 변화하는 시점에서 세입 및 영세사업자가 또한 해당 지역, 공간을 공유한 공동체의 요소인 구성원으로서 인정해야 할 시기이다.

18) 윤정득·윤동건, “도시재생사업의 PFV 방식 시행방안”, 감정평가학논집, 한국감정평가학회, 2010, 제9권 제2호 통권 제14호, p.93.

〈표 3〉 도시정비사업 시행방식 비교

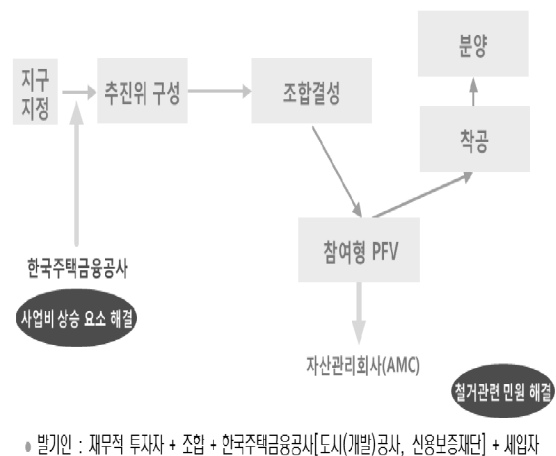
구분	조합	민간 PFV	민관 PFV	참여형 PFV
참여주체	조합→시공사도급 지자체 감독권한	토지등소유자/시공사/지자체 협의	시공사/ 공공	조합/시공사/세입자/공공 협의
계획수립 과정	자체 수립	토지등 소유자 집단이 수립 · 제안 → 지자체 선정	국가가 계획수립 → 지자체 선정	지자체 수립
재원마련	시공사 시공보증 시공사 의존적 형태	재무적 투자자 참여 시공사 시공보증 지자체 신용보증	국비+지방비 시공사 시공보증 지자체 신용보증 재무적 투자자 참여	재무적 투자자 참여 시공사 시공보증 지자체 신용보증(선택)
정비업체	의무적 선정	선정 필요없음	선정 필요없음	의무적 선정
공공관리제 도	의무적 적용 지자체 비용부담	적용 필요없음	적용 필요없음 지자체 지분투자	공공투자
사후관리	분양위주의 사업사후관리 안됨	분양위주 사업 지향 전략적 투자자	운영위주의 사업 MRG(최소이익보상제)	분양위주 사업 지향 지자체의 공공시설 운영계획 조합의 사회공헌, 재정작를 높임
지역특성 반영	법에 의한 형식적 공간 배분 수익성 위주의 고층 건물 위주	지역특성 감안한 보존·개발·입체개발 구분 지역의 역사성 훼손 방지	지역산업특화	지역문화유지
세입자대책	미비함	미비함 / 보상퇴거	필요없음(공공부문 사전조치)	대책있음(신용보증재단, 도시공사)
장점	주민 중심의 민주적 의사결정 사유재산권 보호	의사결정구조가 간단하여 사업속도가 비교적 빠름	사업의 관리를 위한 공공의 직접참여 첫 사례	영세사업자와 세입자의 참여보장 → 공동체구성원으로서 소외감 없음 참여주체간 실질적 협의과정을 통한 투명한 사업과정 → 갈등해소
단점	자금부족한 조합과 시공사의 비리발생 조합과 조합원 갈등발생	시공사중심으로 운영, 공공성 외면 가능성, 주주간 협의점 도출 수익성 없는 경우 시공사 외면 가능성	재정사업→민간사업의 동시집행 어려움 민간에 끌려갈 가능성	참여주체에 대한 교육실행, 공공기관이 참여하는 첫 시도로 인한 불안감, 참여주체의 인식 및 훈련 부족

자료 : 김종하, “도시정비사업 활성화를 위한 민관 PFV 참여방안”, 토지공법연구, 한국토지공법학회 2011, 제54집, p.209 재구성

3) 세입자 또는 영세사업자의 참여확대

참여형 PFV 도시정비사업의 추진과정은 기존의 도시정비사업의 과정과 비슷하다. 즉, 절차는 지구지정, 추진위구성, 조합구성, 그리고 PFV설립, 자산관리회사 선정 등과 같은 일반적인 사업구조가 동일하다. 다만 기존의 도시정비사업에서 야기된 문제점을 해소하기 위해 전문성을 지닌 공공기관이 참여한다는 점이 다르다. 참여형 PFV 도시정비사업은 크게 도시정비계획수립에서 조합결성단계 그리고 PFV의 설립 이후 단계로 크게 구분하여 논의할 수 있다. 구체적인 사업과정은 〈그림2〉와 같다.

〈그림 2〉 참여형 PFV 도시정비사업 추진과정



(1) 계획수립에서 조합결성단계

정비계획수립과 정비구역지정 이후에는 조합설립추진위원회의 구성 및 승인을 거치게 된다. 그러나 조합설립을 위해 소요되는 사업 초기비용으로 인해 사업자체에 대한 어려움을 겪고 있다. 따라서 조합설립 인가 이전의 단계에서는 추진위원회가 조합원의 동의를 구하고 관련된 활동으로 발생하는 비용에 대한 적절한 자금조달이 요구된다. 예전방식에서처럼 대형시공사가 개입하여 초기 사업비용을 제공하여 다시 조합원들에게 사업비부담이 전가되어 사업자체가 어렵게 되는 것보다는 이 단계에서 한국주택금융공사와 같은 공공기관이 참여해서 초기비용을 투자한다면 초기사업비 조달문제에 대한 대안이 될 수 있다.

한국주택금융공사의 정관 제1조(목적)에서는 주택금융신용보증과 주택담보노후연금보증 업무를 수행한다고 언급되어 있으며, 제31조(업무범위)에서는 부수업무로서 금융위원회의 승인을 얻은 업무에서 이와 유사한 업무를 행하는 법인에 대하여 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있다고 명시되어 있다. 또한 인터뷰 결과, 현재 도시정비사업에 참여하기에 정관이나 제도적 문제는 없어 보이며, 더불어 정책적인 결정이 정책실행에 큰 영향을 미친다고 응답하였다. 이러한 사업초기비용 부문이 공공에 의해 해결된다면 조합이 설립되고 승인을 받을 것이다. 조합이 승인을 받으면 PFV를 설립하는 절차를 거친다.

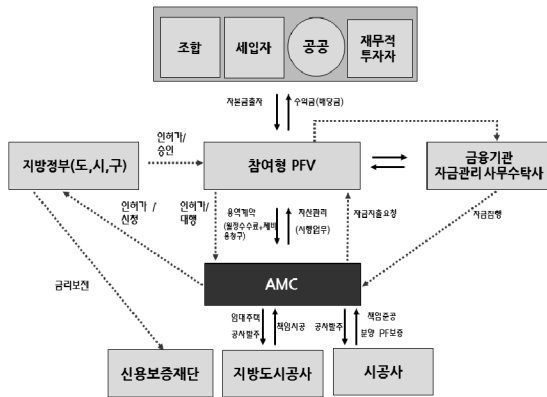
(2) 참여형 PFV 설립에서 정착단계

도시정비사업에서 시행자는 사업을 시행하는 주체를 의미한다. 참여형 PFV 도시정비사업에서 실질적인 사업시행자는 PFV이다. 왜냐하면 PFV는 해당 도시정비사업에 참여주체가 모여 만든 시행사이기 때문이다. PFV의 설립절차는 발기인의 구성, 정관인증, 주식인수, 자본금 출자, 이사선임, 설립등기, 법인설립신고 등으로 이루어진다.

발기인은 실질적으로 회사를 설립하고 그 절차를 담당하는 자를 의미하며 발기인의 자격에는 제한이 없으므로 참여형 PFV 도시정비사업방식에서는 세입자 또는 영세사업자의 참여가 가능하여 토지등소유자로 구성된 조합과 의사결정권을 가진다는 것이 특징이다. 기존의 조합은 토지등소유자의 모임이기 때문에 세입자와 영세사업자가 참여할 여지가 없지만 PFV를 구성할 때는 참여가 가능하기에 협의체를 구성하여 도시정비사업을 이끌어 나아간다면 사업추진과정상에 발생할 수 있는 세입자와 사업자간의 갈등 또는 분쟁을 사전에 방지할 수 있는 장치가 마련되는 것이다.

따라서 참여주체는 PFV 설립요건 등을 고려하여 토지등소유자, 재무적 투자자, 한국주택금융공사, 건설투자자, 지방자치단체 및 지방도시(개발)공사, 지역신용보증재단 등이 될 수 있다. 단 지방도시(개발)공사와 지역신용보증재단, 건설투자자의 경우, 반드시 발기인에 참여하지 않아도 무방하며 PFV의 설립 이후 자산관리회사(AMC)가 시공사를 선정할 때 참여가 가능하며 이들 공공기관의 발기인 참여는 필수요건을 아니다. 자산관리회사가 설립되면 시공사를 선정한다. 시공사의 경우, 대형건설업체와 같은 민간과 지방도시(개발)공사와 같은 공공의 참여 모두가 가능하다. 지방자치단체에서 출자한 지방도시(개발)공사가 맡아 시공을 하면 대형건설사보다 경제성과 공공성에서 우위를 점할 수 있다. 만약 서민형 임대주택을 건설하는 경우 도시정비사업 대상지의 토지비용을 줄이기 위해서 미집행도시계획시설 등을 활용하는 방법을 고려할 수 있다. 지방도시(개발)공사 인터뷰 결과 현재 어떠한 법적, 제도적 제한을 없는 것으로 나타났다. 특히 경기도시공사의 경우, 제도상으로 정비사업 범위가 포괄적인 것으로 보아 지방도시(개발)공사의 참여는 가능한 것으로 판단된다. 이러한 절차가 끝이 나면 착공을 하고 분양을 한다. 분양이 끝나면 참여투자자에게 배당을 한다. 특히, 한국주택금융공사의

〈그림 3〉 참여형 PFV 도시정비사업 구조



경우 기금에 다시 재투자되고, 세입자는 비록 투자하지는 않았지만 의사결정권을 가지고 사업을 진행하는 데 관여하고 지역에 재정착을 할 기회가 생기게 된다.

4) 참여형 PFV 도시정비사업 추진을 위한 법령정비

‘참여형 PFV 도시정비사업’은 현재 제도 또는 법령 하에서 가능지만 ‘참여형 PFV 도시정비사업’의 개념과 기본 방향을 유지, 보완하는 측면에서 가칭 ‘참여형 도시정비사업에 대한 특별법’ 등의 제정을 통해 공공참여와 세입자 등 민간참여를 규정한다면 도시정비사업 진행에 도움이 될 것이다.

V. 결 론

도시정비사업의 문제점의 근본적인 원인은 민간주도의 사업방식에서의 발생되고 있는 사회적 약자에 대한 배제에서 찾을 수가 있다. 즉 민간개발 위주의 사업방식으로 인한 공익성이 결여되었다는 의미이다. 이는 상대적으로 그동안 공공의 역할이 소극적이며 불투명한 것으로 해석할 수 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 공공과 민간이 파트너십을 형성하여 사업을 추진할 수 있는 새로운 방식의 도시정비사업을 제안한다. ‘참여형 PFV 방식’이란, 기존의 토지등 소유자들로 구성된 조합주도형의 도시정비사업에서 민간에 대한 참여주체의 범위를 넓히고, 공공이 보다 적극적으로 개입하여 사업에 참여함으로써 공공성과 경제성을 동시에 담보할 수 있는 새로운 사업추진방식이다. 즉 공공과 민간이 공동으로 출자하여 PFV를 설립하여 발기인으로 출자하는 공공을 포함시키고, 출자하지 않는 민간부문 즉 세입자 또는 영세사업자 등을 참여시키는 PFV를 설립하는 방식이다.

본 연구는 도시정비사업의 활성화에 대한 관심에서 출발하였다. 세입자와 영세사업자와 같은 사회적 약자에 대한 배려에 대한 부문을 공공이 개입하여 대안을 찾는 지금까지는 시도하지 않았던 사업시행방식을 제안했다는 데 의의를 둘 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 같은 연구의 한계를 가지고 있다. 첫째, 본 연구에서 도시정비사업의 이슈도출과 새로운 공공참여에 대한 타당성을 높이기 위해 심층 인터뷰 조사를 통해 경험적인 근거를 확인하였다. 그러나 도시정비사업의 이슈들 간의 정확한 인과관계를 검증하고, 각각의 공공기관 개입에 대한 정도를 알아보기 위한 실증적인 후속연구가 필요하다. 둘째, 새로운 시행방식에 대해 제안을 하였다. 공공기관이 처음으로 참여하여 시행하는 첫 사례가 될 수 있기 때문에 검증된 바가 없어 불확실성이 높을 수밖에 없다. 셋째, 공공의 역할을 명확하게 설정해야 한다. 현재 중앙정부의 경우, 사업전반에 대한 방향제시 부문을 시대적인 흐름에 대응하여 면밀히 고려해야 하고, 지방정부는 사업전반에 대해 경제성을 떨어뜨리는 기반시설에 대한 기부채납에 대해 이제는 재정을 투입해서 공공에서 책임져야 할 것이다. 마지막으로 본 시행방식의 실현을 위해서는 무엇보다도 도시정비사업 참여주체들의 사회적 동의가 필요

하다. 모든 사람들마다 관점이 다르듯이 도시 이 상이하다. 따라서 이에 대한 사회적인 등
정비사업의 참여주체들도 나름의 입장과 관점 의와 교육도 선행되어야 할 것이다.

參考文獻

- 고덕균, “서울시 정비사업 공공관리제도의 문제점과 개선방안 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제46집.
- 김성연, “공공참여를 통한 주택재개발사업 갈등관리 방안”, 토지주택연구원, 2010.
- 김종하, “공모형 PF사업의 자금조달 실태분석: 용산국제업무지구 사례를 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제44집.
- 김종하, “도시정비사업 활성화를 위한 민관 PFV 참여방안”, 토지공법연구, 한국토지공법학회, 2011, 제54집.
- 김진·서정렬, “부동산 개발사업의 위험회피를 위한 PFV(Project Finance Vehicle)의 역할과 개선방안에 관한 연구”, 부동산학연구, 한국부동산분석학회, 2008, 제14집 3호.
- 나인수, “도시환경정비사업에서 공공의 역할변화 및 참여 유형별 사업특성 연구: 서울시 사례를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2011.
- 노춘희, “특수목적법인의 도시재생사업 시행방안 연구”, 경인발전연구원·한국주택공사, 2009.
- 도시재생사업단, “성공적 복합개발 도시재생 사업을 위한 도시재생기술”, 국토해양부, 2011.
- 박관주·이창석, “주택재개발사업특성이 주거재정착에 미치는 영향: 도시재생정책의 조절효과를 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제45집.
- 박희수, “도시재정비사업의 갈등발생 특성 및 공공역할에 관한 연구: 중심지형 도시재정비사업을 중심으로”, 한양대학교 박사학위논문, 2010.
- 배순석, “불량주택 재개발과 정부역할의 방향”, 국토정보, 국토연구원, 1993, 제11권 2호.
- 서울시 중구청, 명동구역 제3구역 도시환경정비구역 변경(안) 주민설명회자료, 2012.
- 송민석·송정숙·최준철, “실무자가 직접 쓴 PFV해설: 프로젝트 금융투자회사의 해설”, 부연사, 2007.
- 윤덕범·전광섭, “도시재정비촉진사업 세입자 보상에 관한 연구: 김포시 사우동·북변동을 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제51집.
- 윤정득·윤동진, “도시재생사업의 PFV 방식 시행방안”, 감정평가학논집, 한국감정평가학회, 2010, 제9권 제2호 통권 제14호.
- 이동훈·이성창, “도시재생사업의 공공성확보를 위한 공적 기관의 역할에 관한 연구”, 서울연구원, 2010.
- 이명훈, “도시정비사업에서 공공의 역할과 책임 강화”, 도시정보, 대한국토도시계획학회, 2009, 제325권.
- 이승주·김학열·문상인, “주택재개발사업의 공공참여에 의한 원주민의 재정착가능성 변화분석”, 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2010, 제23집 1호.
- 장동훈·정승영, “상권별 상가보증금에 영향을 주는 요인에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제45집.
- 장재일, “도시재정비 관련 법제의 재편방향 모색”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제45집.
- 정복환·방경식, “주택재개발사업 정보제공자의 사회관계”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제47집.
- 정진오, “Smart City를 위한 Product Line Engineering 기반아키텍처수립”, 한국소프트웨어 아키텍트 대회 발표자료집, 한국소프트웨어기술진흥협회, 2011.
- 최정희, “대규모 도시개발사업의 추진체계와 공공의 역할: 용산국제업무지구 도시개발사업을 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2011.
- 한국토지주택공사 홈페이지 (<http://www.lh.or.kr/>)
- Lever John, “Urban Regeneration Partnerships : A Figurational Critique of Governmentality Theory”, Sociology, 2011, February 2011; vol. 45(1).