

도시환경정비사업에서의 거버넌스 구축에 관한 연구

- 세운4구역 사업을 중심으로 -

A Study on the Strategies to Build a Governance System for Urban Redevelopment Project

김진아 (Kim, Jinah)*

서순탁 (Suh, Soon-Tak)**

< Abstract >

This study is aimed at examining the factors of conflict in urban redevelopment project. Moreover, this study is suggesting possible strategies for an urban redevelopment governance system among stakeholders. The competitiveness of the city is considered as one of the most crucial and urgent issues in the age of globalization and decentralization. Many cities are interested in urban redevelopment projects that aim to improve urban environment and enhance city's competitiveness. However, there are many conflicts among stakeholders because of misinformed expectations in urban redevelopment projects. Thus, this study provides more detailed sources of conflicts and possible suggestions for constructing urban governance system by examining a case of Sewoon District #4 urban redevelopment.

Specifically, by analyzing key components of governance system of the case (ex. network, partnership, institution), this study suggests 1) the operation of urban redevelopment education program and workshop program for stakeholders, 2) the sustainable operation of project council and the expansion of members, 3) the effective operation of Conciliation Committee of Disputes.

주 제 어 : 도시환경정비사업, 세운4구역, 갈등분석, 거버넌스 체계

Keywords : Urban redevelopment project, Sewoon District #4, conflict assessment, Governance system

* 서울시립대학교 박사수료, kja7911@nate.com (주저자)

** 서울시립대학교 교수, stsuh@uos.ac.kr (교신저자)

I. 서론

세계화, 분권화의 흐름속에 국가뿐만 아니라 도시차원의 경쟁력 확보가 주요 관심사로 떠오르고 있다. 개별 도시들은 경쟁력 확보와 삶의 질 향상을 위해 물리적·환경적·사회적 환경에 대한 정비방안을 모색하고 있으며, 도심지에서는 도시의 경제적 경쟁력을 이끌 수 있는 환경여건을 만들기 위해 노력하고 있다. 이는 도심·부도심등 중심지내의 노후화된 기반시설을 정비하고 업무와 상업기능을 늘려 도심미관개선과 도시경쟁력 확보를 목적으로 하는 도시환경정비사업에 대한 관심이 커지고 있는 것과 무관하지 않다.

도심, 마포 및 부도심 등에만 적용되었던 도시환경정비사업은 최근 ‘2020 도시주거환경정비기본계획’이 새롭게 수립되면서 그 범위가 준공업, 역세권 등의 지역으로 확대되었으며 대부분 민간에 의해 추진되던 도심재개발사업에 공공의 참여가 확대되고 있다.

이는 정비사업에 도시재생의 개념이 도입되고 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 등의 제정으로 인해 도시환경정비사업이 광역적 차원에서 도시전체의 공간구조를 고려한 사회·문화·경제·복지 등의 포괄적인 정비수단으로 인식되고 있기 때문이다. 또한 민간의 자본과 기술력을 통해 도시기능의 고도화, 경제효율성 향상 등의 방향으로 진행됨에 따라 개발이익의 사유화, 지가상승, 원주민 재정착문제, 도시공동체 파괴 등 많은 문제점이 나타났기 때문이라고 볼 수 있다(이명훈 외, 2009).

그러나 현행 「도시및주거환경정비법」에서 규정하고 있는 공공시행방식은 사업의 조속한 시

행이 요구되거나, 다수의 임차상인과 토지등소유자가 존재하여 기존의 방식으로는 사업진행이 어려운 지역 등에서 우선적으로 검토되고 있기 때문에 다양한 이해관계자들을 포용하여 합의를 이끌어내는데 많은 어려움이 따른다. 정비사업과정에서 벌어지는 이해관계의 대립의 대부분은 사업초기의 부정확하고 선정적인 정보와 개발이익에 대한 기대심리에서 비롯된다. 토지소유자 등은 정비사업에 관해서는 비전문가들이기 때문에 사업추진과정이나 사업 방식에 대해 오해를 가질 수 있으며, 공식적인 경로가 아닌 기대심리를 자극하는 선정적인 정보 등을 접함으로써 주체들간에 불신이 쌓트기도 한다.

도시환경정비사업에는 다양한 이해관계를 지닌 주체들이 관련되어 있기 때문에 행위자들간의 갈등과 대립이 발생할 수 밖에 없다. 따라서 원활한 사업시행을 위해서는 다양한 이해관계 및 자원을 지닌 다수의 행위자들이 협력적으로 문제를 해결해가는 과정으로서의 거버넌스 체계구축이 절실히 요구된다.

본 연구에서는 공공시행방식으로 이루어지는 도시환경정비사업의 사례분석을 통해 거버넌스의 형성을 저해하는 요인과 촉진하는 요인을 분석하고, 이를 바탕으로 도시환경정비사업에서 주체들간의 거버넌스 체계를 구축하기 위한 제도개선방안을 제안하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 거버넌스의 이해

1) 거버넌스 등장배경 및 개념

거버넌스에 대한 관심은 경제·사회적 발전에 따른 다양한 행정수요와 더불어 확대되었다고 볼 수 있다. 즉 사회가 복잡하고 다양해짐에 따라 행정수요는 급격하게 증대되었으며, 기존에 정부가 직접적으로 모든 서비스를 제공하던 시대에서 증가하는 수요에 대응하기 위해 다양한 주체들이 정책과정에 참여하고 서비스제공의 역할을 대신하는 방향으로 변화가 진행되어오고 있다. 정부의 역할은 점점 줄어들고 협력이 중요하게 떠오르고 있는 것이다. 즉 파트너십은 언제나 도시정부의 활동의 한 요소였으며, 거버넌스 과정으로 진화하면서 그 중요성이 더욱 확대되고 있다.

거버넌스의 개념은 활용분야와 학자에 따라 그 개념이 다양하게 정의되고 있다. 우선 거버넌스의 사전적인 정의를 살펴보면, Oxford England Dictionary에서는 거버넌스를 ‘통제나 권위를 적용대상에 행사하기 위해 필요한 통치의 행위나 방식 또는 규제체제라고 정의하고 있으며, American Heritage Dictionary는 ‘통치의 행위, 과정 및 권력 또는 정부’로 정의하고 있다. 또한 Rhodes는 1997년에 그간에 논의되었던 거버넌스의 정의에 대해 정리하여 그 용법에 대해 구분하여 설명하고 있는데 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 최소국가로의 거버넌스이다(Governance as the minimal state). 1970년대 이후 경제위기에 따른 복지국가의 쇠퇴로 정부의 많은 서비스 전달기능이 시장기구에

맡겨지게 되면서 정부역할이 축소됨을 의미한다. 둘째, 거버넌스는 신공공관리(new public management)를 뜻하는 것으로 이는 정부기능의 시장이전에 따라 시장의 효율성을 공공부문의 관리에 도입하는 것과 관련된다. 공공부문에 시장지향적 경쟁원리(market oriented solution)를 도입하여 권한위임과 규제완화, 그리고 고객만족을 강조하고 있다. 셋째, 거버넌스는 정부의 역할에 대한 규범적 기준을 제시하는 것인데, 이로 인해 제3세계 국가도 같은 수준의 체계를 갖추도록 요구받고 있으며 바람직한 거버넌스(good governance)가 여기에 속한다. 넷째, 거버넌스는 공유된 목표에 의해 지원을 받는 행동이며 정부조직뿐 아니라 비공식적, 비정부단체를 포함하는 포괄적인 활동이다. 다섯째, 거버넌스는 자기조직적(self-organizing) 네트워크이고 이는 수직적 위계조직이 아닌 수평적 연계조직을 통한 주체간의 상호의존을 의미한다. 마지막으로 거버넌스는 공공과 민간의 다양한 상호협력(public-private partnership)을 의미하며 이를 통해 목표수행에 적합한 역량을 혼합하는 상호과정을 만들 수 있다.

2) 거버넌스의 구성요소

거버넌스의 구성요건은 거버넌스의 특성을 나타내주는 요인들로 거버넌스에 대한 개념이 다양하듯 거버넌스의 요건에 대해서도 연구자에 따라 다양하게 제시되고 있다. 유엔개발계획(UNDP; United Nations Development Programme)이나 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(Asian Development Bank)과 같은 국제기구에서 말하는 거버넌스의 구성요소를 살펴보면 우선, 유엔개발계획은 바람직한 거버넌스의 요

소를 참여, 법에 의한 지배, 투명성, 대응성, 합의지향 형평성, 효과성, 능률성, 책임성, 전략적 비전, 자원의 절약, 환경적 건정성, 권한 위임과 권능부여, 파트너십 등으로 제시하고 있다. 세계은행은 참여성, 투명성, 책임성, 효과성, 형평성을 바람직한 거버넌스의 요건으로 제시하였다. 즉 주민과 단체가 이해를 표명하고 법적 권리를 실행하며 의무를 이행하고 이견을 조정하는 기제(mechanism), 과정(process), 제도(institution)로 구성된다. 아시아개발은행은 바람직한 거버넌스를 위해서는 책임성, 투명성, 예측성, 참여성이라는 4가지 구성요소가 고려되어야 한다고 말하고 있다.

바람직한 거버넌스 형성을 위한 거버넌스의 기본요소를 제시하고 있는 연구자들을 살펴보면 다음과 같다. Rodes(1997)은 상호의존성, 공유된 목적, 자원교환, 행위주체간의 신뢰, 게임의 규칙, 국가로부터의 자율성으로 특징지워지는 조직간의 자발적인 네트워크를 거버넌스의 과정으로 보았다. 주성수(2001)는 민주주의, 정통성, 투명성, 효과성 등을 거버넌스의 기본요소로 제시하였으며, 이병수·김일태(2001)는 자율성(autonomy), 상호의존성(interdependence), 협력(cooperation), 조정(regulation), 네트워크를 거버넌스의 특성요소로 보았다. 또한 박희봉(2002)은 효과적인 거버넌스를 위해 신뢰, 참여, 수평적 시민단체, 개방형 네트워크, 정책결정의 합의를 제시하였고, 조영석(2003)은 책임성(accountability), 참여성(participation), 투명성(transparency)을 바람직한 거버넌스의 필수요건으로 보았다.

〈표 1〉 거버넌스의 구성요소

주요 연구자	구성요소
World Bank	참여성, 투명성, 책임성, 효과성, 형평성
UNDP	참여성, 법에 의한 지배, 투명성, 대응성, 합의지향, 형평성, 효과성, 효율성
Rodes	상호의존성, 공유된 목적, 자원교환, 행위주체간의 신뢰, 게임의 규칙, 국가로부터의 자율성, 자율적 네트워크
주성수	민주주의, 정통성, 책무성, 투명성, 효과성
이병수·김일태	자율성, 상호의존성, 협력, 조정
박희봉	신뢰와 참여, 수평적 시민단체, 개방형 네트워크, 정책결정의 합의
조영석	책임성, 참여성, 투명성

3) 거버넌스의 필요성

앞서 살펴본 거버넌스에 대한 논의를 정리하면 “공동문제에 대해 다양한 이해관계 및 자원을 가진 다수의 행위자들이 네트워크를 통해 협력적으로 문제를 해결해 가는 과정 또는 방식”이라고 할 수 있다(조승현 외, 2007). 도시환경정비사업에는 다양한 이해관계자들이 존재하며 사업결과가 재산권과 밀접하게 관련되어 있어 첨예한 갈등이 발생하고 있다. 이러한 갈등은 주체들간의 상반된 의견을 수렴·조정하여 협의를 이끌어내지 못하는 과정에서 발생되며, 특히 도시환경정비사업으로 인해 영향을 받게 되는 세입자와 임차상인들이 계획과정에서 배제되고 있어 갈등을 심화시키고 있다. 도시환경정비사업이 원활하게 추진되고 물리적인 개선뿐만 아니라 사회적·경제적 개선의 효과도 거둘 수 있기 위해서는 주체들간

의 신뢰가 형성되고 정책결정에 참여할 수 있는 공평한 기회와 다양한 의사표현 창구가 마련되어야 하며, 대화와 토론을 통해 공동의 합의를 형성하는 등 거버넌스 요소가 무엇보다 중요하다.

2. 선행연구 및 분석틀

1) 선행연구 검토

도시환경정비사업과정에서 발생하는 갈등요인을 줄이고 이해관계자들간의 협력적 거버넌스 체계를 구축하기 위한 본 연구의 목적을 위해 도시환경정비사업의 문제점과 개선방안을 제시한 선행연구들에 대해 살펴보고자 한다. 도시환경정비사업(도심재개발사업)과 관련된 기존의 연구는 도심재개발이 이슈로 떠올랐던 90년대와 도시재생이 키워드가 된 2000년대 후반을 중심으로 활발히 이루어지고 있다. 이들 연구에서는 공공위주의 민관협력 필요성을 제시하거나 도시재생의 관점에서 기존 개발방식의 문제점을 지적하고 공공부분의 개입 혹은 코디네이터로서의 역할을 요구하고 있다. 허재완(1992)은 80년대 중반 이전의 전형인 도시개발사업인 신도시개발, 재개발, 교통시설 투자사업을 통해 민관협력방식을 분석하고 민관파트너십을 저해하는 요인으로 민관부분의 활용에 대한 사회적 인식 부족, 민관협력 지원 제도의 부재 등을 지적하였으며, 민관협력 활성화를 위해 민간자본의 적극활용, 토지개발에 대한 개발이익 환원, 공공서비스 부분의 개혁을 제시하고 있다. 서충원(1999) 서울의 도심재개발을 활성화시키기 위한 방안으로 도시정부가 전략적으로 도심재개발에 참여하여 도심

재개발 촉진과 도심재개발의 공공성을 확보할 것을 제안하고 있다. 즉 공공주도의 파트너십을 통해 도심개발사업으로 인한 개발이익을 공정하게 배분하고 권리관계를 조정하기 위한 공정한 심판자의 역할을 담당할 중재자로서 도시정부가 참여할 것을 촉구하고 있다. 배응규 외(2008)는 물리적 환경중심의 정비와 개별주체들에 의해 단위사업으로 진행되고 있는 현재의 사업방식을 비판하고 지역의 고유한 역사와 특성을 활용하여 도시문화를 부흥하고 생활환경을 회복하는 재생사업방식을 제안하고, 공공부분의 개입 필요성과 도시재생 추진을 위한 법적·제도적 정비를 요구하고 있다. 상남규(2009)는 세운재정비촉진사업의 사례분석을 통해 도시재생사업에서 나타날 수 있는 다양한 이해관계인을 사업주체로 포함시킬 수 있고, 사업기간을 단축시켜 사업비용을 절감시킬 수 있는 협력적 사업방식을 도출하고자 하였다. 이를 위해 중앙 및 지방정부차원의 중장기적인 지원과 평가체계 마련, 공공의 코디네이터 역할 강화, 공공투자에 대한 평가를 통한 지원체계 마련 등을 제시하고, 민간과 공공이 함께 참여할 수 있는 민관합동법인(SPC)제도의 필요성을 강조하고 있다.

선행연구들은 재정비사업의 문제점을 해결하기 위해 민관부분 혹은 공공부분의 참여를 촉구하고 있으나 사업과정을 통해 각 주체들간의 거버넌스 형성과정을 다루는 데는 한계가 있었다. 특히 도시환경정비사업에서 공공의 역할이 중요시 되는 시점에서 공공부분이 사업시행자로 참여하는 과정에서 나타나는 갈등요인을 분석하고 거버넌스 측면에서 이해관계자들간의 협력을 이끌어낼 수 있는 방안을 제

시하는 것이 중요하다. 따라서 본 연구에서는 실제 도시환경정비사업 과정을 통해 거버넌스 체계구축을 저해하는 요인과 촉진하는 요인들을 파악하고 주체간의 협력적 거버넌스를 도모하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

2) 분석틀 설정

도시환경정비사업의 특성과 거버넌스의 이론 및 선행연구를 통해 도시환경정비사업을 위한 거버넌스 요소를 네트워크, 파트너십, 제도로 설정하였다.

네트워크는 다양한 이해관계와 영향력을 지닌 행위자들이 다양한 참여방식을 통해 만들어가는 상호작용이라고 설명할 수 있다. 행위자들이 지닌 영향력과 이해관계의 차이에 따라 연합(coalition), 대립(opposition), 중립(neutrality) 등의 관계가 나타날 수 있다(서순탁·민보경, 2005).

파트너십이란 행위자들이 발생한 사회문제의 해결이라는 공동이익을 달성하기 위하여 협력을 의미하며(배응환, 2003), 다양한 행위자들이 그들의 이해관계를 반영하기 위해 정책 결정과정에 참여하여 상호 연결된 통로를 통해 지속적인 상호작용을 거쳐 합의를 이끌어내는 과정을 말한다. 따라서 파트너십을 통한 성공적인 해결책의 탐색을 위해서는 행위자들 간에 의견이 전달될 수 있는 정보흐름이 원활하게 이루어지고, 상호간에 제시되는 의견을 토론과 조정할 수 있는 위원회나 간담회·면담·회의와 같은 공식적·비공식적 통로가 마련되어야 하며, 상호간에 개방적인 마음자세와 투명성 및 신뢰라는 사회자본이 요구된다(배응환, 2003; 이명석, 2002)

제도는 도시환경정비사업을 둘러싼 법제도와 행위자간의 갈등을 조정하고 의사소통을 원활하게 할 수 있는 제도적 장치를 의미하는 것으로, 이해관계자들의 거버넌스 형성에 대한 노력과 필요성에 대한 인식뿐만 아니라 이를 실현시킬 수 있는 제도적인 수단이 갖추어져야 한다.

3) 연구조사설계

본 연구에서는 세운4구역의 도시환경정비사업을 통해 사례연구를 진행하였다. 사례연구는 주어진 문제를 해결하기 위해 어떤 현상이 지니고 있는 특성을 집중적으로 파악하는 방법으로 어떤 현상에 대한 종합적인 이해가 가능하다는 특징이 있다(서순탁·민보경, 2005; 이훈영, 2008). 사례연구를 위해 우선 도시환경정비사업과 관련한 주체들을 선정하였으며, 사업과정에서 나타난 거버넌스 촉진요인과 저해요인을 파악하기 위해 관련 문헌자료와 주요 사안들에 대한 주체들간의 의견이 담긴 내부자료 등을 수집하였다. 또한 문서를 통해 파악하기 어려운 사항들에 대해서는 서울시 담당공무원, 세운4구역 주민대표회의, 세운4구역사업시행자 등과의 인터뷰를 실시하였다.

III. 사례분석

1. 사업개요 및 주요 추진과정

서울특별시 종로구 예지동 85번지 일대에 위치한 세운4구역 도시환경정비사업은 총 333,026.12㎡에 1,335개의 영업장이 있으며 주거-상업 중심

복합기능 건물이 들어설 예정이다. 이 사업은 서울특별시에서 시행하는 도심남북녹지축 1단계 조성사업(광장)과 연계되어 있으며, 주민의 실질적 사업참여 및 권익을 최대한 보장하는 ‘관리처분방식에 의한 주민참여형 원가산정방식’으로 시행된다. 국내 유일의 종합전자제품 상가로서 호황을 누렸던 세운상가는 강남개발과 1987년 용산전자상가 건설로 인해 급격히 쇠퇴하기 시작한다. 세운상가 재개발구역의 최초 구역지정은 1979년 7월에 이루어졌으나 1980년 건설부의 주택철거억제지침에 따라 재개발사업계획 수립이 지연되어 재개발구역지정의 효력을 상실하게 되었다. 이후 1982년 4월 26일 재개발구역으로 재지정 되어 1990년까지 관광·레저 전문상가의 개발 등 개발계획과 관련된 여러 가지 논의가 이루어졌으나 세운상가 일대의 복잡한 권리관계와 기존에 형성된 상권 등으로 인해 사업추진이 되지 못하였다.

세운4구역은 청계천 복원과 도시환경정비기본계획의 수립을 계기로 전환점을 맞이하게 되는데, 도심부의 환경과 개발여건이 변화함에 따라 2004년 2월 5일 세운상가 도시환경정비구역으로 지정·고시되었다. 같은해 5월에는 종로구청장이 사업시행자로 선정되었으며, 8월에는 주민대표회의가 구성된다. 사업시행자인 종로구청은 사업시행 자금과 사업추진 경험이 부족하였기 때문에 시공사가 자금을 투자하고 신탁사가 총괄 관리하는 ‘신탁형공동시행방식’으로 사업을 추진하였다. 그러나 이러한 사업방식으로 인해 주민대표회의, 시공사, 신탁사간의 3자협의체가 결정한 사항을 종로구청장이 최종적으로 결정하는 복잡한 의사결정 구조가

형성되고, 사업리스크를 줄이기 위해 사업구도를 변형하려고 하는 등의 문제가 발생하게 되었다. 결국 2007년 9월14일 사업시행자가 종로구청장에서 SH공사로 변경되었으며, 사업방식도 자금조달 및 집행을 모두 관할하는 형태로 변경되었다. 그러나 여전히 기존의 사업구조에서 발언권이 강화되었던 주민대표회의의 역할 축소에 따른 반발과 주체간의 역할에 대한 혼란이 계속되어 갈등이 발생하고 있다.

2. 네트워크

1) 행위자

세운4구역 도시환경정비사업과 관련된 주요 행위자는 서울시, 종로구청, SH공사, 주민대표회의, 토지등소유자 등이다. 서울시는 「도시 및 주거환경정비법」에 따라 도시환경정비기본계획을 수립하는 계획수립권자로서, 정비사업이 「도시 및 주거환경정비법」 또는 법에 의한 명령·처분이나 사업시행계획서 또는 관리처분계획에 위반되었다고 인정되는 때에는 정비사업의 적정한 시행을 위하여 필요한 범위안에서 그 처분의 취소·변경 또는 정지, 공사의 중지·변경, 임원의 개선 권고 그 밖의 필요한 조치를 취할 수 있다. 세운4구역 도시환경정비사업은 세운재정비촉진사업의 하나로서 서울시의 관심을 받고 있다. 세운재정비촉진사업은 침체된 도심부를 활성화시킬 수 있는 파급효과를 기대할 수 있으며, 서울시 도심재창조 종합계획의 도심3축에 해당하는 종로-세운상가-남산을 연결하는 녹지문화축의 성공여부를 결정하는 중요한 사업이다(상남규, 2010).

도시환경정비사업은 개별 장소를 중심으로

사업이 추진되기 때문에 구청(區廳)이 공공부문의 주요 주체가 된다. 종로구청은 세운4구역의 사업시행초기에는 사업시행자로 사업에 참여하였으나 사업시행자가 SH공사로 변경됨에 따라 현재는 인허가 및 협의기관으로 관계되어 있다.

현재 세운4구역의 사업시행자는 SH공사이다. SH공사가 새로운 사업시행자로 참여함에 따라 세운4구역의 사업방식은 기존의 다수의 사결정구도의 신탁방식에서 사업시행자가 자금의 조달 및 집행은 물론 사업전반에 대한 권한과 책임을 부담하는 단독사업시행자방식으로 전환되었다.

주민대표회의는 공공부문이 직접 사업시행자가 되어 사업을 추진하는 경우 토지등소유자의 과반수의 동의를 거쳐 구성되는 협의기구로서 주민들의 의사를 수렴하여 사업시행자에게 적극 전달하고 토지등소유자의 이익을 확보하는 등의 역할을 담당하고 있다. 주민대표회의는 조합과는 달리 법적지위가 명확하지 못하며 의사결정권이 아닌 의견제시권만을 지니기 때문에 견제와 협력으로 그 역할이 국한되어 있다.

2) 상호작용

주체간의 상호작용을 동태적으로 살펴보기 위해 본 연구사례의 진행과정을 단계별로 나누어 살펴보고자 한다. 1단계는 세운4구역이 정비구역으로 지정되고 종로구청이 사업시행자로서 사업을 추진하였던 갈등의 잠재기(2004.02.~2007.09), 사업시행자가 SH공사로 바뀌고 이전 사업주체들간의 갈등이 극에 달했던 갈등의 표출기(2007.09~2008.12), 사업주체들이

사업의 시행을 위해 합의점을 찾아가고 있는 갈등의 완화기(2008.12~현재)로 나누어 살펴볼도록 한다.

(1) 갈등의 잠재기(2004. 02.~2007.09)

이 시기는 세운상가 4구역이 도시환경정비구역으로 지정되고 종로구청이 사업시행자로 사업을 추진하였던 기간이다. 종로구청은 토지등소유자의 대표기구인 주민대표회의와 시공사, 신탁회사간의 주요 의사결정 절차와 권리·의무 등을 규정할 목적으로 사업약정서를 체결(2006.3.31)하였다. 종로구청은 세운상가 4구역 도시환경정비사업 협정체결 이후 신탁채산을 담보로 사업자금을 조달하는 방식을 취하였다. 그러나 주민대표회의, 시공사, 신탁사간의 3자 협의체가 결정한 사항을 종로구청장이 최종적으로 다시 결정하는 복잡한 의사결정구조의 형태를 가지고 있었으며, 사업리스크를 줄이기 위해 사업구도를 자유롭게 변형하려고 하는 등 구조적인 문제점을 지니고 있었다. 또한 종로구청은 사업의 원활한 시행을 위하여 신탁율을 높일 수 있도록 신탁사를 독려하고 시정요구를 하였으나, 신탁율이 저조하여 사업자금 조달이 사실상 불가능하게 되자 시행자 및 시행방식변경의 불가피성을 주민대표회의에 통보하고 2007년 9월14일 사업자금 조달능력과 대규모 개발사업 경험을 겸비한 SH공사를 사업시행자로 변경·지정하여 시행자가 자금조달과 집행을 책임지는 사업구도로 전환하게 된다.

(2) 갈등의 표출기(2007.09~2008.4)

사업시행자가 종로구청에서 SH공사로 변경

되면서 주체간의 갈등이 표출되기 시작하였다. 세운4구역 사업시행방식이 다수 의사결정구도의 신탁방식에서 사업시행자가 자금의 조달 및 집행은 물론 사업전반에 대한 권한과 책임을 부담하는 방식으로 전환되었다. 이에 따라 기존 신탁방식 사업추진을 위하여 시행주체(시행사, 주민대표, 시공사, 신탁자)간에 체결되었던 사업약정 등이 해지되고 새로운 사업구도에 부합하는 사업시행규정이 체결되는 과정에서 마찰이 빚어지게 된다.

〈표 2〉 사업시행방식의 비교

사업 시행자	사업방식
종로구청	신탁형공동시행(운영)방식 (시공사: 자금투자, 신탁사: 총괄관리)
SH공사	단독사업시행방식 (사업시행자: 자금조달 및 집행)

주민대표회의는 새로운 사업시행자인 SH공사에게 기존의 사업추진방식을 유지하여 주민대표회의와 SH공사간의 ‘공동사업방식’으로 사업을 진행할 것과 제3기구(AMC)에 대한 자금이체 및 집행, 주민대표회의 납세주체 인정, 용역사 선정 참여권한 부여 등을 요구하였다. 즉, 사업시행자의 권한 중 자금의 조달부문을 제외한 자금의 집행권한 및 각종 용역사의 선정 및 수익계약권리를 가지겠다는 입장이다. 그러나 SH공사는 종전의 신탁에 의한 사업자금 조달이 아닌 SH공사 단독으로 자금을 조달하여 사업을 집행하는 ‘단독사업시행자방식’으로 사업을 추진한다는 입장을 밝히고, 사업시행자 고유권한의 이전과 같은 주민대표회의의 무리한 요구로 인해 사업추진에 어려움이 받

생할 수 있음을 지적하였다. 주민대표회의는 사업시행과 관련하여 지속적인 민원을 제기하는 등 SH공사와 갈등의 상황 겪으면서 사업자변경의 적법성에 대해 2008년 4월 법률전문가의 판단을 구하게 되는데 법률전문가는 종로구청장이 대단위 개발사업에 대한 경험이 있고 전문 인력과 조직 및 사업비 조달능력 등을 겸비한 공기업을 시행자로 지정하여 사업의 추진을 촉진하기 위하여 SH공사를 사업시행자로 변경지정한 것은 적법하며 사업추진방식 변경에 따른 후속조치도 정당하다는 의견을 제시하였다.

(3) 갈등의 완화기(2008.4~현재)

이 시기에는 주민대표회의가 일부 토지등소유자와 갈등상황에 놓이게 되는 반면, SH공사와 주민대표회의는 서로의 의견차이를 확인하고 사업추진을 위해 합의를 만들어내려는 노력을 시작하게 된다. 주민들은 주민대표회의가 주민의견수렴에 보다 적극적인 입장을 취하고 사업시행 등과 관련한 정확한 정보를 제공할 것을 요구하였으며, 일부 토지등소유자들은 주민대표회의에 역할과 구성에 대한 의문점을 제기하며 주민대표회의 임원 및 위원들의 직무집행정지가처분을 신청하였지만 기각결정을 받게된다(2008.12.10). SH공사는 주민대표회의의 직무집행정지 가처분신청사건을 통해 주민대표회의를 당사자로 하는 소송에 관한 기준을 마련하였으며, SH공사와 주민대표회의간의 신뢰를 형성하고 주민간의 이해관계 조정에 적극적인 역할을 수행할 것을 제안하고 있다.

3. 파트너십

1) 참여성

세운4구역 사업과 관련된 행위자들의 이해관계 정도에 따라 참여수준과 의사표현 수위가 다르게 나타나고 있으며, 네트워크내 행위자간의 의사소통은 주로 자신의 입장을 관계기관에 통보하는 일방향적인 형태를 취하고 있었다. 그러나 최근에는 이해관계자들간의 소통과 참여를 확대하기 위해 도시환경정비사업에 대한 정보 등을 홈페이지를 통해 제공하고, 사업협의회를 구성·운영하는 등의 노력이 펼쳐지고 있다. 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제17조 2항에 따르면 재정비촉진계획 수립권자는 재정비촉진계획의 수립 및 재정비촉진사업의 시행, 재정비촉진사업별 지역주민의 의견 조정을 위한 사업협의회를 구성 및 운영할 수 있도록 하고 있다. 세운4구역 사업에서는 총괄계획가, 전문가, 서울시 도심재정비반장, 종로구 도시관리국장, SH공사 등이 참여하는 “사업협의회”를 구성(2007.2.20~10.17)하여 운영하였다. 사업협의회는 재정비촉진계획의 수립 및 재정비촉진사업의 시행을 위해 필요한 사항을 협의 및 자문하고, 재정비촉진사업별 지역주민의 의견을 조정하는 등의 역할을 수행하도록 되어있다. 그러나 사업협의회는 한시적으로 운영되는 조직이며, 의결기구가 아닌 자문기구로서 협의회의 논의 내용이 법적 구속력을 갖지는 않기 때문에 사업협의회가 진정한 협력적 거버넌스로 활용되기에는 아직 미흡한 점이 많고, 계획수립의 효율성에는 기여할 수 있을지 모르나 갈등해소에는 큰 역할을 하지 못할 가능성이 크다(나인수 외, 2009)

2) 합의지향성

다양한 이해관계가 형성되어 있는 도시환경정비사업은 사업을 통해 얻게 되는 이익과 추구하는 목표가 주체별로 상이하기 때문에 협의를 이끌어내는데 어려움이 따를 수밖에 없다. 세운4구역에서 발생하는 갈등을 통해 사업시행사와 주민대표회의, 주민대표회의와 이해관계를 달리하는 토지등소유자 등이 쟁점사안에 대해 합의를 도출하기 어려운 상황임을 알 수 있다. 특히 새로운 사업시행자로 지정된 SH공사는 복잡한 이해관계를 조정하고 기존의 사업구도안에서 형성된 기준 등을 변경시켜야 하는 어려움 때문에 합의를 형성하기 어려운 것으로 나타났으며, 주민들 역시 공공시행방식으로 추진되는 사업절차 및 내용에 대한 이해 부족으로 사업시행자가 수용하기 어려운 요구를 하고 있는 상황이었다.

3) 신뢰

과거 재개발사업과 관련한 비리사건 등으로 인해 도시환경정비사업을 비롯한 정비사업에 대한 신뢰가 낮을 뿐만 아니라 공공이 참여하는 사업방식은 민간형태의 사업보다 비효율적이고 토지등소유자의 재산권에 대한 고려가 적다는 인식을 가지고 있다(SH공사, 2010). 사업시행자를 제외한 이해관계자들은 도시환경정비사업에 대한 전문성이 부족하기 때문에 사업에 관한 잘못된 정보를 접하더라도 정보의 신뢰성을 판단하기 어렵고 이로 인해 주체간의 갈등이 발생하게 된다. 사업에 대한 객관적인 정보를 제공해야하는 주체들이 주요사안에 대해 잘못된 정보를 제공하여 주체간의 신뢰형성이 저해되는 결과를 낳기도 하였다. 또

한 사업추진에 대한 기준이 마련되지 않아 갈등이 빚어지기도 하는데, 세운4구역사업에서는 이를 방지하기 위하여 ‘사업시행규정’을 마련하고 주민설명회를 개최하여 사업에 대한 신뢰를 높이기 위한 방안을 마련하고 있었다.

4. 제도

1) 법적측면

세운4구역 도시환경정비사업은 공공시행방식으로 추진되는 정비사업으로 서울시에서 추진하고 있는 ‘도심재창조프로젝트’ 핵심사업인 도심남북축 조성사업과 연계되어 있다. 「도시및주거환경정비법」에 따르면 장기간 정비사업이 지연되거나 권리관계에 대한 분쟁 등으로 인하여 해당 조합 또는 토지등소유자가 시행하는 정비사업을 계속 추진하기 어렵다고 인정되거나, 도시환경정비사업의 조속한 시행이 요구되거나, 다수의 임차상인과 토지등소유자가 존재하여 기존의 방식으로는 사업진행이 어려운 곳 등에서 공공시행방식이 우선적으로 검토되고 있다. 공공기관이 정비 사업을 시행할 경우 사업을 원활하게 시행하기 위한 주민대표기구를 구성하도록 하고 있으나(도정법 제26조), 주민대표회의의 역할에 대한 이해가 부족하며 대표성 확보에 어려움이 따르는 것으로 나타났다. 조합의 경우 도정법 제18조에 의해 명확히 법인으로 규정하고 있으나 주민대표회의는 이러한 규정이 없어 법적지위가 명확하지 않다. 공공시행방식에 익숙하지 않은 토지등소유자는 주민대표회의의 역할을 넘어서, 의사결정권한을 갖는 조합방식의 형태로 사업주도권을 갖으려 하는 반면, 시행사인

공공기관은 사업리스크 절감 등을 위해 주도적으로 사업을 추진하려 하기 때문에 갈등이 발생한다.

또한 소유와 임대관계는 재산권 산정에 매우 중요한 사안으로 상인과 상가세입자에 대한 고려가 이루어져야 하나 도시환경정비사업에는 이들이 이해관계자로서 참여할 수 있는 기회가 주어지지 않고 있다. 상가세입자들은 사업지구의 선정과정이나 계획의 수립, 의견청취, 보상비용의 산정과 관리처분 계획 등 도시재정비사업에 있어 의견을 반영할 수 있는 기회가 제한되며, 사업에 대한 정확한 정보를 제공받지 못하거나 사업시행주체의 일방적인 결정에 따라야 하는 구조로 사업추진과정에 극한 갈등을 표출하며 대항할 수밖에 없는 여건이다(나인수, 2009)

2) 조정 및 중재

「도시및주거환경정비법」에 따르면 정비사업의 시행으로 인하여 발생한 분쟁의 조정을 위하여 정비구역이 지정된 시·군·구에 도시분쟁조정위원회를 두도록 규정하고 있으나(도정법 제77조의2), 사업주체들은 자신들이 주장하는 바를 관철시키기 위하여 종로구나 서울시에 민원을 제기하거나 중점사안에 대해 법률적인 판단을 통해 해결점을 찾으려고 하고 있었다. 또한 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하기 위해 사업협의회를 구성하여 운영하였으나 사업협의회의 한시적인 운용과 사업시행방식의 변경에 따른 혼란 등으로 인해 갈등조정에는 한계가 있는 것으로 나타났다.

IV. 결론

도시환경정비사업에는 다양한 이해관계가 혼재되어 있기 때문에 거버넌스체계를 구축하는데 많은 노력이 뒤따라야 한다. 사업과정에서 발생하는 이해관계의 대립은 구성원들을 단절시키고 분열시켜 사회의 지속적인 발전을 저해한다는 부정적인 측면도 있지만 갈등해결 방안을 모색하는 과정에서 구성원들을 결속시켜 신뢰와 화해, 통합의 장을 마련할 수 있다는 긍정적인 측면이 있다(은재호 외, 2008). 본 연구에서는 도심미관개선과 도심활성화를 위해 추진되고 있는 세운 4구역 도시환경정비사업을 통해, 거버넌스를 구축하기 위한 주체들 간의 노력에 대해 살펴보고 다음과 같은 사실을 도출하였다.

첫째, 도시환경정비사업과 관련된 이해당사자들은 사업의 원활한 추진을 위해 네트워크를 형성하여 참여하고 있으나 복잡한 이해관계와 사업시행방식의 변경, 관·민의 하향식의 사형태와 각 주체간의 고유영역을 침범하는 수준의 과도한 요구 등으로 인해 사업에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 다양한 이해관계가 형성되어 있는 도시환경정비사업은 사업을 통해 얻게 되는 이익과 추구하는 목표가 주체별로 상이하기 때문에 협의를 이끌어내는 데 어려움이 따를 수밖에 없다. 따라서 원활한 사업 추진을 위해서는 공동의 합의를 도출하려는 지속적인 노력이 중요한데, 이러한 노력은 사업초기에서부터 시작되는 것이 바람직하다. 그러나 세운4구역의 새로운 사업자로 참여하게 된 SH공사는 복잡한 이해관계를 조정하고 기존의 사업구도안에서 형성된 기준등을

변경시켜야 하는 상황으로 합의를 형성하는데 많은 어려움이 따르는 것으로 나타났다.

둘째, 주체들간의 사업에 대한 이해가 높아질수록 파트너십이 형성되는 것으로 나타났다. 사업에 대한 선정적이고 비공식적인 정보로 인해 주체간의 불필요한 갈등이 발생하고 있었으나, 세운4구역 사업정보와 관련계획 등에 관한 정보 제공을 통해 사업에 대한 이해를 높이고 참여를 유도함으로써 상호간의 신뢰가 형성되는 것으로 나타났다.

셋째, 제도적인 측면에서 보면 도시환경정비사업에서 발생하는 갈등과 분쟁을 조정하기 위하여 사업협의회와 도시분쟁조정위원회가 존재하지만 실질적인 효과를 기대하기는 어려운 것으로 나타났다. 복잡한 이해관계로 인해 분쟁조정에 대한 필요성이 점차 증대되고 있지만, 사업협의회의 구성 및 운영이 한시적이고 도출된 사항에 대한 이행조치가 미비하여 조정된 협의사안에 대한 이행여부가 불투명하였다.

따라서 도시환경정비사업 과정에서의 갈등을 해소하고 주체간의 거버넌스를 구축하기 위해서는 다음과 같은 제도개선이 이루어져야 하겠다.

첫째, 사업과정에서 나타나는 갈등의 여지를 줄이고 원활하게 사업을 추진하기 위해서는 보다 적극적인 의견수렴 및 조정과정이 요구되며 이 과정에 다양한 이해주체들의 참여가 보장되어야 한다. 이를 위해 교육프로그램 및 워크숍프로그램을 운용할 필요가 있다. 비전문가인 주민들이 복잡한 도시정비 절차 및 과정 전반에 대해 파악하기에는 한계가 있으며, 잘못된 정보가 주민들에게 알려져 사업방식에

대해 혼란을 겪거나 사업에 대한 지나친 기대를 가지게 되어 갈등을 겪게 되는 경우가 많이 나타나고 있다. 주민들에게 도시환경정비사업에 대한 이해를 높이고 정확한 정보를 제공하기 위해서는 공공의 적극적인 참여가 필요하다. 도시환경정비사업에 대한 교육은 사업과 관련된 전반적인 사항과 사업지구의 특성을 반영한 이슈들을 설명하는 형식으로 진행될 수 있으며, 일방적인 정보전달 뿐만 아니라 사업과 관련된 주체들 간의 의견을 교환하고 갈등을 사전에 조정할 수 있도록 활용되어야 할 것이다.

둘째, 사업협의회의 지속적인 운영과 구성범위의 확대가 필요하다. 사업협의회 구성이 지방자치단체의 관계공무원, 사업시행자, 관계전문가로 규정되어 있어 세입자와 주민대표회의 등의 참여가 어려운 실정이다. 소유와 임대관계는 재산권 산정에 매우 중요한 사안으로 상인과 상가세입자에 대한 고려가 이루어져야 하나 도시환경정비사업에는 이들이 이해관계자로서 참여할 수 있는 기회가 제한적이다. 따라서 도시환경정비사업에 많은 이해당사자들과 전문가들을 참여하여 공동의 합의를 도출하고, 사업에 대한 수용성과 책임성을 극대화시키기 위해서는 사업협의회의 구성과 운영에 개선이 요구된다.

셋째, 도시분쟁조정위원회의 운영을 통해 중점사안에 대한 합의와 해결방안 등을 마련하기 위해 각 주체간의 토론을 이끌어내어야 한다. 또한 정비사업과 관련한 분쟁조정사례집을 발간하여 분쟁조정에 대한 경험과 노하우를 축적시켜야 하겠다. 이는 정비사업 업무를 담당하는 공무원과 주민, 전문가 등이 유사한 분

쟁발생시 가이드라인으로 활용할 수 있는 유용한 자료가 될 것이다.

논문접수일 : 2010년 11월 23일

심사완료일 : 2010년 12월 30일

참고문헌

1. SH공사, “도시환경정비 활성화방안 연구”, 2010
2. 박우서, “지역발전과 민간협력형 거버넌스 운영방안”, 국토 통권 252호, pp. 28-39, 국토연구원, 2003
3. 박희봉, 김명환, “지역사회 사회자본과 거버넌스 능력”, 한국행정학보, 제34권 제4호, pp. 175-196, 한국행정학회, 2001
4. 배용규 외, “도시재생사업의 현황과 과제”, 도시정보, 통권 314호, pp.17-20, 대한국토도시계획학회, 2008
5. 상남규, “도시재생사업에서의 협력적 사업 시행방식과 절차개선에 관한 연구”, 서울시립대학교 박사학위논문. 2009
6. 서순탁·민보경, 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로 연결을 중심으로, 지역사회발전연구, 30권, 2호, pp25-44, 한국지역사회개발학회, 2005
7. 서충원, 도심재개발 주체로서의 공공주도 파트너십, 공간과 사회, pp. 62-85, 한국공간환경학회, 1999
8. 은재호 외, 참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구, 한국행정연구원, 2008
9. 이명훈 외, 도시정비사업에서 공공의 역할과 책임강화, 대한국토도시계획학회 정보지 통권 제325호 3-15, 대한국토도시계획학회, 2009
10. 이병수, 지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성 조건에 관한 연구 : 의정부시 공무원과 NGO활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로, 서울시립대학교 석사학위논문, 2002
11. 정순관, “협력적 지역거버넌스 활성화 방안 : 일본사례 분석”, 행정안전부, 2007
12. 조승현, 강윤철, 김경모, “협력적 로컬거버넌스의 형성 요인에 관한 연구: 전주천 자연형 하천 조성사업을 중심으로”, 정치정보연구 제10권제1호, pp. 257-278, 한국정치정보학회, 2007
13. 조영석, “갈등 조정기제로서의 협력적 지역거버넌스에 관한 연구”, 서울행정학회 2003년 춘계학술대회 발표논문집, pp. 355-381, 서울행정학회, 2003
14. 주성수, “시민사회와 NGO논쟁: 주요 개념·모델 및 이론”, 한양대학교 출판부, 2001
15. 허재완, “관-민 파트너십을 통한 도시개발의 한국적 특징”, 국토계획, 제27권 제2호, pp. 199-210, 대한국토도시계획학회, 1992
16. Rhodes, R. A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* Buckingham: Open University Press, 1997