

2010년 10월 26일(火) 15:00
인천종합문화예술회관 국제회의장

인천의 정비사업 추진실태 및 대책마련을 위한 

정 책 토 론 회



인천광역시의회

행 사 일 정

<제1부 행사>

15:00 ~ 15:10	접 수	· 방명록 작성 및 자료 배포
15:10 ~ 15:15	국민의례	· 사회자
	내빈소개	· 김병철 市의회 건설교통위원회 위원장
15:15 ~ 15:25	인 사 말	· 김병철 市의회 건설교통위원회 위원장
15:25 ~ 15:30	정리시간	· 건설교통위원회

<제2부 행사>

토 론 진 행		· 진행자 : 안병배 인천광역시의회 시의원
15:30~15:45 (15분)	주제발표	· 이성만 인천광역시의회 시의원
15:45~16:30 (45분)	소주제발표 및 지정토론 (3명 선정)	· 김덕례 주택산업연구원 연구위원 · 남 진 서울시립대학교 교수 · 조상운 인천발전연구원 실장
16:30~17:00 (30분)	방청객 토론	· 진행자 : 안병배 인천광역시의회 시의원
17:00	마무리 및 폐회	· 사회자

목 차

<input type="checkbox"/> 배 치 도	7
<input type="checkbox"/> 인사말씀	8
<input type="checkbox"/> 주제발표	11
● 인천의 정비사업 추진실태 및 대책마련 방안 (인천광역시의회 이성만 위원)	
<input type="checkbox"/> 소주제발표	33
● 공공관리제도 도입에 따른 문제점 및 대응 방안 (주택산업연구원 김덕래 연구위원)	
● 도시정비사업에 대한 행정·재정적 지원 방안 (서울시립대학교 남 진 교수)	
● 도시정비사업에서 공공시설의 비용부담 방안 (인천발전연구원 조상운 실장)	

배치도

단 상

★토론자

주택산업연구원
김덕혜 연구위원

◎주제발표

인천광역시의회
이성만 시의원

●진행자

인천광역시의회
안병배 시의원

★토론자

서울시립대학교
남진교수

★토론자

인천발전연구원
조상운 실장

방청석

인 사 말 씀



김 병 철 건설교통위원회 위원장

안녕하십니까?

인천광역시의회 건설교통위원장 김병철입니다.

우리 인천은 동북아의 중심도시, 품질도시를 지향하며 다양한 유형의 개발 사업을 추진하여 왔습니다. 경제 자유구역 개발, 각종 도시개발사업, 도시 정비사업, 택지개발사업, 도시재생사업, 도시재정비촉진사업 등을 동시다발적으로 추진하면서 토지가격과 아파트 분양가가 상승하고 부동산 가격의 상승이 도시의 발전과 시민들의 삶의 질 향상으로 연결될 것으로 생각하였습니다. 그러나 대부분의 개발사업이 명칭만 다를 뿐 아파트 건설 용도로 계획되어 현재는 주택의 공급 과잉 우려가 현실화 되고 있습니다.

시에서는 그간 각종 도시재생사업을 양산하면서 과감한 재정 지원을 통한 사업성 확보보다는 아파트 분양과 상업용지 분양을 통한 수익사업 모델로 추진하여 당초의 장밋빛 기대와는 달리 다수의 사업들이 취소되거나 사업성 문제로 어려움에 직면하고 있는 상황입니다.

우리 인천은 수도권정비법에 따라 공공기관과 연구기관의 유치, 대학교의 신축과 증축, 산업단지의 건설, 공장 건설의 총량제한 등의 각종 규제를 받고 있어 외부 인구 유입이 매우 불투명한 상황이고 2009년 현재 주택 보급률이 100%를 넘었음에도 불구하고 검단1, 검단2 택지개발 사업이 추진되고 약 30만호의 주택 공급이 추가로 추진되고 있습니다.

현재 재개발·재건축 등의 도시정비사업에 있어 민간 예정 사업은 183개 구역에 달하나 민간 도시정비 사업이 사업성 악화로 표류하고 있으며 부실경영의 중심에 있는 LH공사와 도시개발공사에서 약 3만호에 달하는 보금자리 주택 공급 사업을 동시에 추진하고 있습니다.

우리시는 주택 보급률에 대한 관리와 전망을 통하여 택지와 주택의 적정한 통제가 필요함에도 불구하고 개발의 양산을 방만하게 관리하고 민간 정비사업이 외부적 내부적인 환경에 의하여 어려운 여건임에도 불구하고 종합적인 대책이 미진합니다. 이러한 모순된 상황이 지속될 경우 우리시와 시민들은 매우 어려운 환경에 직면할 수 있습니다.

우리 건설교통위원회에서는 민간 재개발·재건축을 활성화하기 위해서는 단편적인 대책으로는 한계가 있어 외부적 내부적 요인을 종합적으로 고려하여 문제점을 파악하고 대안을 제시하고자 하며 향후 지속적인 연구와 논의를 통하여 민간 도시정비 사업을 활성화하기 위한 법령의 정비, 정비기금의 확충, 제도개선 등을 의정활동의 중요 과제로 관리하고자 합니다.

감사합니다.

주제발표

인천의 정비사업 추진실태 및 대책

(민간 재개발, 재건축 활성화 방안)

인천광역시의회 시의원
이 성 만

인천의 정비사업 추진실태 및 대책

(민간 재개발, 재건축 활성화 방안)

제1장 정비사업의 추진 현황

1 정비(예정)구역 현황

- 재개발, 재건축을 중심으로 ⇒ 총 212개 구역을 추진(16개 구역 준공)
 - 시행 단계(13%) : 25개 구역이 시행인가를 득하였거나 시공 중
 - 준비 단계(87%) : 171개 구역은 추진 중

〈표 1〉 정비사업 추진 실적

(단위 : 개소)

구 분	기본계획 수립	준 비 단 계					시 행 단 계				
		소계	추진위 미구성	추진위 구 성	정비구역 지 정	조합설립 인 가	소계	사업시행 인 가	관리처분 계획인가	시공중	준공 인가
합 계	212	171	36	39	49	47	41	16	3	6	16
기 정	28	-	-	-	-	-	28	4	3	5	16
신 규	184	171	36	39	49	47	13	12	-	1	-

2 정비사업의 추진유형과 시행자

- 민간 추진 정비 사업 → 총 196구역 중 183구역 (93%)

〈표 2〉 추진유형별 시행자(준공분 제외)

(단위 : 개소)

구 분	계	주거환경개선	주택재개발	주택재건축	도시환경정비	사업유형유보
계	196	13	119	32	24	8
공 공 (LH·도개공)	13	13	-	-	-	-
민 간	183	-	119	32	24	8

3 정비 사업의 구별 분포

□ 남구가 62개 구역으로 최다 → 전체 212개 구역의 29 %

○ 남구→부평구→남동구→동구 →중구 →서구→계양구→연수구 順

〈표 3〉 구별 사업 현황

(단위 : 개소, 천㎡)

구 분	계		주거환경개선		주택재개발		주택재건축		도시환경정비		사업유형유보	
	구역수	면 적	구역수	면 적	구역수	면 적	구역수	면 적	구역수	면 적	구역수	면 적
계	212	15,325	14	1,102	121	8,801	45	1,816	24	815	8	2,791
중 구	18	1,135	-	-	8	345	1	16	8	334	1	440
동 구	21	1,431	7	277	8	745	2	61	3	60	1	288
남 구	62	5,073	1	209	38	2,662	9	426	10	256	4	1,520
연수구	3	45	-	-	2	19	1	26	-	-	-	-
남동구	24	1,801	4	336	12	848	7	553	-	-	1	64
부평구	52	3,609	2	280	38	3,006	9	158	3	165	-	-
계양구	14	539	-	-	6	432	8	107	-	-	-	-
서 구	18	1,692	-	-	9	744	8	469	-	-	1	479

4 정비사업 중점관리 대상(사업시행인가 전)

□ 중점 관리 대상 → 조합설립 인가 기준으로 171개 구역 (81%에 해당)

〈표 4〉 중점관리 대상 현황

(단위 : 개소)

구분	구역수	추진위 미구성	추진위 구성	정비구역 지정	조합설립 인가
계	171	36	39	49	47
중 구	18	6	3	3	6
동 구	14	3	-	5	6
남 구	52	15	11	18	8
연수구	3	1	-	-	2
남동구	15	5	1	6	3
부평구	41	3	11	15	12
계양구	14	2	8	-	4
서 구	14	1	5	2	6

제2장 민간 정비사업의 당면 사항

- 1 부동산 경기의 침체 및 수도권 주택 보급률 증대로 분양성 저하
- 2 수도권 규제(기업·공장·대학교)정책으로 인구 유입이 제한적
- 3 종합적인 주택 공급 및 택지 수급 정책의 표류
- 4 단계적 순환개발 유도, 가이주 아파트 공급 등의 주거안정 대책 미흡
- 5 도시정비기금의 비축규모 열악
- 6 정비사업에 대한 부담 가중
- 7 정비사업 추진 과정에서의 투명성 부족
- 8 민간 정비사업에 대한 공공 부문의 지원 확대
- 9 고밀도·고층 위주의 아파트 양산
- 10 지역 실정에 부합되는 공공관리제도의 조기 정착
- 11 기반시설의 균형적인 배치를 통한 주거여건 개선 미흡

제3장 정비사업의 침체 요인 분석 및 문제점

1 부동산 경기의 침체 및 수도권 주택 보급률 증대로 분양성 저하

□ 도시계획상 주택 보급률을 지속적으로 확충 하는 것으로 계획

- 인천의 주택 보급률은 2009년 100.2% 이며 추가로 약 31만호가 공급될 예정
- 도시기본계획상 2020년도 109.6%, 2025년도 119.1%로 상향 계획
- 주택 보급률 상향을 위하여 시가화 예정용지 확대(강화, 검단 등)
 - 외부 유입률이 낮을 경우 주택의 택지와 주택의 과잉 공급이 우려

<표 5> 주택 수요지표

구 분	2005년	2009년	2025년 인천도시기본계획			
			2010년	2015년	2020년	2025년
인 구 (만인)	263	276	302	307	310	370
가구당 인구(인)	2.79	2.69	2.71	2.65	2.6	2.54
가구수 (천가구)	823	892.4	1,082	1,111	1,118	1,323
주택수 (천호)	815.3	894.4	1,177	1,213	1,225	1,576
주택보급률 (%)	99.1	100.2	108.8	109.2	109.6	119.1

- 주택 보급률 (%) = 주택수 / 가구수 × 100
- 가구수(일반가구) = 보통 가구수 + 비혈연 가구 + 1인 가구
 - ▷ 2005년(인구 주택 총조사). 2009년(통계청 장래가구 추계 결과의 연간 증가율 적용)
- 주택수(다가구 구분 거처 반영) = 2005년기준 + 신규주택수 - 멸실주택수
 - ▷ 주택 멸실률 (2000~2010년 1.5%, 2010~2020 1.28%, 2020~2030년 1.48%)

※ 자료 출처

- 국토해양부 「국토해양통계누리」 시·도별 주택 보급률
- 인천광역시 「2025년 인천도시기본계획」

<표 6> 주택단지 개발사업 현황(2010. 6월 기준)

개발 유형	지 구 명	면적(km ²)	주택수(호)
계		244.19	307,928
경제자유구역사업	송도, 청라, 영종	209.5	86,900
도시재정비촉진사업	주안2,4구역, 동인천역주변	1.58	25,633
도시개발사업	루원시티, 도화구역, 송의운동장(1.94km ²) 민간 18개지구(7.41km ²)	9.35	63,689
택지개발사업	한들, 금곡, 검단1, 검단2, 경서임대	19.50	102,766
보급자리 주택사업	서창2, 가정, 구월	4.26	28,940

※ 송도경제자유구역은 기 준공분은 제외

□ 서울과 경기도에서 대규모 아파트 건축과 택지개발 사업을 추진 중

- 서울, 경기도 → 주택 보급률의 상승과 택지 개발로 자체 사업성도 약화
- 인천 → 외부 유입률이 낮을 경우 주택 사업의 장기적인 침체 상황 우려

<표 7> 서울시 및 경기도 인접도시 주택보급률

구 분	2008년	2020년 도시기본계획		
		2010년	2015년	2020년
서울시	93.6	104.6	113.7	120.0
부천시	96.3	96.0	98.0	100.0
시흥시	84.0	110.0	113.0	115.0
김포시	96.4	108.0	112.0	115.0

※ 자료 : 각 시청 통계 및 2020년 도시기본계획 자료

<표 8> 서울시 및 경기도 택지개발 사업 등 현황

시·도별	사업구분	지구개소	면적(천㎡)	주택수(호)
합 계	-	79	216,546	991,440
소 계	-	17	15,981	99,460
서울시	택지개발	3	2,877	17,532
	임대주택	9	3,473	25,717
	신 도시	1	6,788	46,000
	보금자리	4	2,843	10,211
소 계	-	62	200,565	891,980
경기도	택지개발	23	37,934	196,415
	임대주택	17	23,655	109,222
	신 도시	11	114,903	479,463
	보금자리	11	24,073	106,880

※ 자료 : 국토해양부, 「홈페이지 주요통계」(2009.12.31일 기준)

2 수도권 규제(기업·공장·대학교)정책으로 인구 유입이 제한적

□ 기업과 공장의 입지 규제

- 수도권에 대기업 공장의 신설, 증설, 이전을 법률로서 제한
- 과밀억제권역내에서 공업지역의 추가 지정은 금지(구도심, 내륙지역)
- 성장관리권역내에서는 수도권정비계획에 반영되어야 공업지역 지정 가능(강화, 송도, 영종, 검단 등)
- 연면적 500m²이상의 공장(사무실, 창고 포함)은 정부에서 총량제로 허용 - 공장의 집단화, 특화가 어렵고 영세 무허가 공장의 난립을 초래

□ 대학시설 규제

- 인천은 인구와 고교 재학생에 비하여 대학교 및 입학정원이 절대적으로 부족
- 전문대학이상의 학교수는 수도권에서 7%, 입학 정원은 8%에 불과
- 특단의 대책이 없을 경우 교육 낙후 도시로 전락 → 교육 여건 악화

- 대학수 9개 (4년제 5 / 전문대 4)
- 입학정원 16,294명 (4년제 7,177 / 전문대 9,117)
- 인천 2009년 고교 졸업자 33,596명 중 27,692명 진학(진학률 82%)

<수도권 4년제 대학 현황>

구 분	학교수(개)	비율(%)	입학정원(명)	비율(%)
계	73	100	119,450	100
서울특별시	39	53	68,698	58
인천광역시	5	7	7,177	6
경 기 도	29	40	43,575	36

※ 자료 : 교육과학기술부, 「교육통계서비스」(2009년)

<수도권 전문대학 현황>

구 분	학교수(개)	비율(%)	입학정원(명)	비율(%)
계	47	100	88,510	100
서울특별시	10	21	17,084	19
인천광역시	4	9	9,117	10
경 기 도	33	70	62,309	71

※ 자료 : 교육과학기술부, 「교육통계서비스」(2009년)

□ 인천광역시 소재 고등학교 졸업 후 진학률

구 분	졸업자수(명)	진학자수(명)	비율(%)
계	33,596	27,692	82.42
일반계고	25,113	21,955	87.42
전문계고	8,483	5,737	67.62

※ 자료 : 교육과학기술부, 「교육통계서비스」 (2009년)

□ 공공 기관의 유치 및 입지 제한

○ 공공기관은 신·증축, 용도변경이 규제되고 심의를 거쳐 제한적으로 허용

공공기관
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중앙행정기관 및 그 소속기관의 청사 ▪ 정부투자기관 및 출자(자본금 50/100이상)법인 ▪ 정부출자기업체·정부출연대상법인 ▪ 개별법률에 의하여 설립되는 법인의 사무소(연구소 및 연수시설등 포함) 등

<수도권 정비계획상 권역 현황>

구 분	인 천 시	
	과밀억제권역	성장관리권역
총 : 1,027km ² (100%)	252km ² (25%)	775km ² (75%)
해당 지역	- 인천광역시 전체 행정구역 (성장관리권역 제외)	- 강화군, 옹진군, 서구, 대곡동, 불로동, 마전동, 금곡동, 오류동, 완길동, 당하동, 월당동, 인천경제자유구역, 남동국가산업단지
규제 대상	4년제대학/교육대학	- 신설 : 금지 - 이전 : 권역내 또는 타권역에서의 이전은 가능
	소규모대학	- 신설 : 심의후 가능 (서울은 금지) - 이전 : 권역내 또는 타권역에서의 이전은 가능
	전문대학 산업대학 대학원대학	- 신설 : 총량규제 범위내 가능 - 이전 : 심의후 권역내 가능 - 신설 : 총량규제 범위내 가능 - 이전 : 권역내 또는 타권역에서의 이전은 가능
	(증 원)	- 총량규제(법 제24조) · 대학,교육대학 및 입학정원 50인 이내 소규모대학(첨단학과는 100인 이내)의 증원은 심의후 허용 · 산업대학,전문대학은 전년도 전국증가 10%이내 허용, 10%초과는 심의후 허용 · 대학원대학은 수도권 전체에서 매년 300인 이내 허용(첨단분야 제외), 300인 초과는 심의후 허용
	공장 (연면적 200m ² 이상)	- 총량으로 규제
공공청사 (연면적 1천m ² 이상)	- 신축 : 심의후 허용 - 증축/용도변경 : 심의후 허용 ※ 관할구역이 수도권 및 인근 도 지역에 국한되는 기관 등으로 국해부장관과 협의를 거친 것은 심의 없이 허용	

3 종합적인 주택 공급 및 택지 수급 정책의 표류

- 주택 수급의 정책적인 관리가 미흡 → 난개발, 수급의 불균형 우려
 - 시(경제청), LH공사, 도개공이 주택 건설 위주의 유사 사업을 양산
 - 택지개발사업, 경제자유구역개발, 도시개발사업, 도시재생사업 등
 - 종합적인 수급관리 기능의 부재로 개발 사업 상호간에 사업성 잠식

□ 국가공사 및 지방공사에서 아파트 분양 사업을 추진

- LH 공사와 인천 도시개발공사가 민간 영역인 주택 분양 사업에 동참
- 보금자리 주택의 공급으로 민간 재개발·재건축 시장의 분양성 저해
⇒ 분양 가능성 저하로 정비사업의 사업성 악화

〈표 9〉 LH공사 및 도시개발공사 참여 택지개발 현황

사업시행자	지구명	지구지정	준공일	면적(천㎡)	주택수(호)	사업유형
계	9개지구			19,551	122,735	
LH공사	동양	95.08.29	10.12.31	177	2,342	일반택지
LH공사	논현2	97.02.27	10.12.31	2,545	15,402	일반택지
도시개발공사	경서임대	07.07.04	10.12.31	149	1,500	임대
LH공사	서창2	05.03.25	12.12.31	2,100	14,345	보금자리
LH공사	가정	05.05.30	12.12.31	1,325	8,580	보금자리
LH공사	한들	07.03.28	12.12.31	562	3,766	일반택지
시/LH/도시개발공사	검단	07.06.28	15.12.31	11,181	70,800	신도시
도시개발공사	금곡	08.06.18	-	671	-	일반택지
도시개발공사	구월	10.05.26	-	841	6,000	보금자리

※ 자료 : 국토해양부, 「홈페이지 주요통계」(2009.12.31일 기준)

4 단계적 순환개발 유도, 가이주 아파트 공급 등의 주거안정 대책 미흡

□ 정비사업의 단계별 추진 계획이 유명 무실

- 정비기본계획에서 건축물 노후도를 기준으로 사업 단계를 구분하고 있으나 주민참여 의지와 수요 및 공급에 무관하게 관리되어 구분이 무의미

□ 정비사업의 순환개발과 임시 수용시설 설치 계획 미흡

- 조합이나 행정관청은 실질적인 이주대책인 순환방식 또는 임시수용시설 설치에 필요한 대지확보나 재원마련에 역력이 부족하며 소극적으로 대처
- 도시 및 주거환경정비법이 개발이익을 전제로 추진하여 주민의 주거안정이라는 근본적인 목적달성 의문
- 조합에 의해서 전권을 가지고 추진하고 반대자에 대한 의견개선 장치가 미흡하여 소송으로 진행
- 일몰제도 부재

『난곡지구』

- 사업위치 : 서울 관악구 신림동 산101
 - 사업방식 : 순환재개발방식
 - 사업자 : LH공사
 - 규모 : 5만2000평 3322가구
 - 개발이익 : 약 100억원
- ⇒ 인근 도로 개설이나 문화센터 등 단지 내 편의시설 설치



5 도시정비기금의 비축규모 열악

□ 정비기금의 목적 : 정비사업의 공공성 확보, 사업성 확충

□ 사업성을 감안하지 않은 일괄 균등 지원의 문제

- 2007년과 2010년에 약 70억을 구에 지원하였으나 중구 4개 구역과 동구1개 구역의 경우 시공자가 응찰하지 않아 시공사 선정이 담보 상태임
- 사업 경쟁력과 재정 자립도를 고려하지 않고 일괄 균등 지원함으로써 지원의 효율성이 떨어지고 정비계획 수립을 위한 구비 부담(20%)이 지연됨

〈표 10〉 구별 정비기금 지원 현황

(단위 : 백만원)

년 도	계	중 구	동 구	남 구	연수구	남동구	부평구	서 구
계	7,011	896	152	2,169	60	353	2,322	1,059
2007년	689	-	-	155	-	-	534	-
2010년	6,322	896	152	2,014	60	353	1,788	1,059

〈표 11〉 구 재정자립도(2010년)

(단위 : %)

평 균	중 구	동 구	남 구	연수구	남동구	부평구	계양구	서 구
30.7	50.1	33.4	21.7	29.8	37.0	22.6	21.4	36.0

* 자료 : 인천광역시, 「2010년도 지방 자치단체 재정지표 분석」 10쪽

□ 정비기금의 적립이 미흡

- 정비기금의 재원은 도시계획세 10%, 정비사업 개발부담금, 재건축부담금, 정비구역내 국·공유지 매각대금 등으로 확보하도록 규정(도시 및 주거환경 정비법 제82조)
- 인천시는 1994년부터 2009년까지 15년간 적립액이 총 212억1,200만원이며 구별 정비계획 수립비 70억2천만원 지원 후 잔액이 약 142억원에 불과
- 정비기금은 정비구역내 기반시설비에 50% (공공의 경우 80%)까지 지원할 수 있으나 기금 부족으로 정비사업 기반시설비 지원은 없는 실정임
- 2010. 7. 16 도입된 공공관리제 실시에 따른 필요 예산은 추진위원회가 미구성된 36개 구역에만 982억원이 소요될 것으로 추정
 - 지원 253억8백만원, 용자 729억원

□ 정비기금 조성현황

(단위:백만원)

구 분	총액	이자수입	1994년	1996년	1997년	98~2008년	2009년	2010년
조성액	21,216	9,895	2,578	3,420	4,323	미적립	1,000	-
지출액	7,020	-	-	-	-	689	9	6,322
현액	14,196	-	-	-	-	-	-	-

6 정비사업에 대한 부담 가중

□ 재개발 사업 지역은 임대 주택 의무 건설을 강제 후 후속 대책이 미흡

- 재개발사업시 총 건설 세대수의 17%를 임대주택으로 건설토록 규정하여 민간사업의 자율성 침해 논란과 건설비 부담 및 관리 문제를 초래
- 인천시의 경우 정비사업으로 공급되는 임대주택은 약 2만 2천호이나 시와 구 또는 LH 공사 등의 자금 여력 부족으로 매입 등의 대책이 미흡
 - 인천시 : 재건축 임대 주택의 경우 LH공사에서 인수 (구역별 지정)

□ GB 해제지역 등에 임대, 보금자리 주택을 대량 공급하여 민간 사업을 위축

- GB 해제지역 등에 임대 또는 보금자리 주택을 건립하고 주택금융 지원확대와 입주자 부담을 완화하여 민간 임대주택의 가격 경쟁력과 분양성을 약화시킴
- 인천시의 경우 보금자리주택 건설계획은 2012년 22,925호, 2015년 6,015호이며 최근 분양한 보금자리 주택은 정비사업 일반분양가보다 약 15~20 % 저렴
 - 3.3㎡당 → 민간 950~1200만원, 보금자리주택 700~800만원

〈표 12〉 인천시 보금자리주택사업 현황 [3개지구(28,940호)]

〈2010. 06월 현재〉

구 분	면 적		건설호수 (수용인구)	지 구 지정일	실시계획일	사업기한	시행자	공정률 (%)
	(천㎡)	천평						
계	4,266	1,290	28,940 (78,126)					
서창2 (보금자리)	2,100	635	14,345 (38,874)	'05. 3.25	'07.11. 9	'12.12.31	LH공사	기반 : 31
가정 (보금자리)	1,325	401	8,580 (23,252)	'05. 5.30	'07.11. 6	'12.12.31	LH공사	기반 : 22
구월 (보금자리)	841	254	6,015 (16,000)	'10. 5.26	-	'15.12.31	도개공	지구계획 수립중

7 정비사업 추진 과정에서의 투명성 부족

□ 주민간 갈등과 부조리 등으로 사업 난항, 사업비 증가 요인으로 작용

- 사업 초기자금 조달은 조합원 부담이 원칙이나 사업 기간의 유동성으로 정비사업을 추진하는 추진위원회, 조합의 필요 경비의 조달이 곤란
- 시공사, 정비업자, 철거업체는 추진위원회 설립 이전 단계부터 경쟁적으로 개입하여 음성적 자금 지원이 관행화
- 이권을 둘러싼 조합원 상호간 법정분쟁이 발생하고 조합원간의 불신으로 인하여 사업이 장기간 지연 요인으로 작용
- 정비사업의 운영 전반에 대한 투명한 정보 공개가 미흡하고 각종 부조리한 행위로 인하여 발생된 비용이 분양가격 상승으로 연결되어 조합원에 전가

〈표 13〉 주민분쟁 발생 현황(2010년 6월 현재)

구분 구역수	소 송				지 연 유 형						
	계	행정 소송	행정 심판	민사 소송	계	시공사 미선정	동의를 부 족	추진일정 재검토	임원진 불 신	구역내 제척·편입 대토 요구	
56	27	22	2	3	29	4	3	5	9	8	
사 유	- 동의서 징구 하자 - 조례위임 범위 초과 등				- LH공사, 도시개발공사 자금사정에 따른 추진일정 재검토 (주거환경개선사업)				- 투명성 결여 - 조합 운영의 비공개		- 도로변 상가 등 제척요구 - 종교부지 대토

8 민간 정비사업에 대한 공공 부문의 지원 확대

□ 정비사업은 민간사업이라는 인식으로 행정적·재정적 지원에 소극적

- 조합, 추진위원회 운영과정에 대한 감독이 필요하며, 법령상 조합에 대해 감사1인, 외부 회계감사 3회로는 내·외부 통제에 한계가 있음
- 행정적으로 조합 또는 추진위원회 임원에 대한 관리기능 및 사전교육이 미흡하여 정비사업 운영에 따른 투명성 부족으로 법적 분쟁 야기
- 내부 분쟁발생시 업무담당부서 외에 분쟁을 조정할 분쟁조정회의 결성 등 별도의 기구없이 소극적으로 대처 (도시분쟁조정위원회 도입→2010. 1. 1)
- 지역주민에 대한 정비사업 사전 설명회, 교육 등 홍보가 부족하며 주민들은 정비사업에 대한 이해 부족으로 불신과 갈등 유발
- 법령상 정비예정 정비구역에 대한 부동산 투기 방지 규제사항이 없어 부동산 투기 성행 (투기방지 대책 도입→ 2009. 8. 7)
- 정비기금확보가 미흡하고 정비기반시설에 대한 지원이 되지 않았으며 정비 계획수립 비용에 한정하여 지구별로 균등 지원(2회/70억1천1백만원 지원)
 - 정비기반시설 지원 법정한도 50% (공공사업자의 경우 80%)

〈표 14〉 인천광역시 정비기금 지원 현황

연도별	지 원 금 액	사 용 용 도	비 고
계	70억1천1백만원		
2007년	6억8천9백만원	정비계획수립 지원비	구비 20%, 지원 80%,
2010년	63억2천2백만원	정비계획수립 지원비	"

9 고밀도·고층 위주의 아파트 양산

□ 장기적으로 도시경관과 주거환경에 부정적인 영향이 우려

- 주민부담을 최소화하기 위하여 고밀도의 고층아파트 위주로 건립되어 과도한 에너지가 소비되고 공간기능의 수직적 활용이 수평적 차원의 부수적 기능을 극대화(주차장, 쓰레기처리시설 등)
- 고층아파트 건립으로 일조권, 조망권, 통풍이 저해되고 고층 건축물로 바람길이 차단되면서 하절기 열섬 현상과 겨울철에 빙판길을 형성
- 지역의 전통과 주민간의 유대감을 붕괴시키고 특색없는 획일적인 주거 환경을 조성하여 도시의 경쟁력에 부정적으로 작용

□ 안전에 취약하고 장기적으로는 도시문제로 대두

- 고밀도 고층 아파트는 화재 발생 시 건물 상층부와 하층부의 공기 밀도차이로 연돌효과가 발생하는 등 재난에 취약
- 고층 아파트가 대량으로 공급되는 추세에 대응하여 고가사다리 차량, 굴절사다리 차량 등의 화재 진압 장비의 확충이 뒤따르지 못하는 실정
- 고밀도·고층아파트 건립 후 노후화가 진행될 경우 안전점검, 재건축사업 등의 문제가 장기적인 도시 현안 과제로 부상

인천시 인명구조 장비 보유 현황

- 고가사다리 차량 10대 ⇒ 사용 높이 46m(약 15층)
- 굴절사다리 차량 7대 ⇒ 사용 높이 27m (약 9층)

10 지역실정에 부합되는 공공관리제도의 조기 정착

□ 기금의 지원기준, 연도별 소요자금 판단, 기금 확보계획 등의 공감대 부족

- 정비사업의 투명성을 확보하기 위하여 2009. 7. 6일 도시 및 주거환경정비법령에 공공 관리 제도의 개념을 도입
- 우리시는 정비 기금의 확보가 타 시·도 보다 열악하고 법령의 정비와 제도 개선, 조직개편 등의 대책 수립이 미흡
 - 공공관리제 필요예산 → 982억원 예상(추진위 미구성 36개 구역, 인천시 추정)
- 현행법에 도입된 공공관리제도가 서울시의 경우를 모델로 삼아 우리시의 실정에 맞지 않음
 - 서울시 : 공정한 선거제도 필요
 - 우리시 : 추진측과 반대측과의 객관적 협의 창고 필요

공공관리 소요비용 산출

- 총 소요액 : 982억원 [27.28억원 × 36개소]
- 구역 당 공공관리비 : 27.28억원 (서울시 기준 적용)
- [지원금 : 7.03억원]
 - 추진위원회 정비업체 용역비 지원(보조) : 2억원
 - 추진위원장 선출 선거관리위원회 위탁수수료 지원(보조) : 300만원
 - 공공관리제 위탁관리 수수료 지원(보조) : 5억(대상구역의 1/2 산정)
- [용자금 : 20.25억원]
 - 추진위 운영비 용자 : 2억원
 - 조합운영비 용자 : 10억원
 - 설계 용역비 용자 : 8.25억원

〈표 15〉 기금적립 타시·도 비교 (2009년 기준)

구 분	인천시	서울시	부산시	경기도
적립액	200억원	1조 5,000억원	2,050억원	4,840억원

공공관리제도 도입 주요내용

- 배경 : 정비사업의 투명성 강화와 효율성 제고를 도모하기 위함
- 목적 : 계획 수립 단계부터 완료시까지 사업진행을 공공에서 지원하는 제도
- 공공관리 업무
 - 추진위원회 또는 주민대표회의 구성을 위한 업무지원
 - 정비사업 전문관리업자 선정
 - 설계자 및 시공사 선정 방법 등에 대한 지원
 - 공공관리 비용 → 시장·군수 부담(시·도지사는 일부 지원 가능)
- 시행일 → 2010. 7. 16

공공관리제도 준비사항

- 제도 매뉴얼 작성
- 기금관리 및 추정사업비 산정 프로그램 개발
- 설계자·시공사·정비업체 선정기준 작성
- 정비계획수립업체 선정기준 작성
- 관련업체 용역비 산출기준 개발
- 공공관리자 업무위탁 기준작성 등
- 조직 및 인력확보 방안

11 기반시설의 균형적 배치를 통한 주거여건 개선

□ 소·중·대 생활권별로 필요한 기반시설의 균형적인 배치가 필요

- 소·중·대 생활권을 기준으로 민간 재개발 사업과 연계하여 생활권 별로 필요한 기반 시설을 배치하여 생활권별로 자족 기능을 확충하는 것이 필요

- 소생활권(근린중심) : 초등학교의 보행에 의한 통학권을 가지고 시장, 면사무소, 파출소 등이 배치되는 일상생활권으로 인구는 1만~2만명 규모
- 중생활권(지구중심) : 보통 고등학교(중학교)의 통학권 등을 고려하되 3~5개의 소생활권 규모, 인구는 3~10만명을 기준으로 하며, 중생활권의 중심에는 업무, 상업, 위락시설 등을 배치하여 지구중심(地區中心)의 역할
- 대생활권(지역중심 또는 부도심) : 대도시 규모의 생활권으로서 군청, 경찰서, 쇼핑센터 등을 갖춘, 중생활권 3~5개가 합해진 인구 20~30만명 정도

- 천편일률적인 정비사업으로 향후 균형발전의 저해 요인

□ 도시균형발전 계획에 의한 지역 균형발전 시설의 배정이 필요

- 소생활권 계획이 수립되고 그 바탕위에 도시균형발전 계획을 수립하여 지역별 특성을 살리는 앵커시설을 배정함으로써 구도심권 경쟁력 강화
- 도시균형발전 계획에 지역개발과 주변여건 변화를 반영하여 체계적으로 관리 함으로서 각종 개발사업에 따른 지역별 균형발전의 토대 마련

〈표 16〉 생활권별 주요공공시설 배치기준 설정

구 분	계획기준	기준년도 (2006년)		1단계 (2010년)	2단계 (2015년)	3단계 (2020년)	4단계 (2025년)
		266만명		302만명	307만명	310만명	370만명
		(개소)	(인/개소)	(개소)	(개소)	(개소)	(개소)
읍면동사무소	15,000인/개소	142	18,760	215	218	220	260
경찰서	250,000인/개소	9	295,984	13	13	13	14
파출소	15000인/개소	97	27,462	227	230	232	272
소방서	100,000인/개소	6	443,976	30	31	31	36
소방파출소	20,000인/개소	41	64,972	151	154	155	189
교육청	중생활권이상1개소	6	443,976	8	10	12	14
우체국	15,000인/개소	94	28,339	216	219	221	261
세무서	중생활권이상1개소	4	665,964	7	9	12	14
전화국	200,000인/개소	16	166,491	20	20	21	27
방송사	1,750,000인/개소	2	1,331,927	2	2	2	2

* 자료 : 인천광역시, 「2025도시기본계획」 107쪽

제4장 개선 방안

【 정비사업을 활성화하기 위한 종합적인 대책을 마련하고 추진 】

- 공공 택지의 개발시기 조정 및 공공 아파트 공급 중단, 공급 시기의 조정
 - 민간개발에서 공급되는 주택물량과 시기를 감안하여 공공에서는 공공택지 개발시기를 단계별로 조정하고 추진 중인 공공개발사업은 전면 재검토
 - LH공사와 도시개발공사의 분양,임대,보금자리 주택 공급 계획의 조정
- 정비기금의 확충과 효과적이고 실질적인 지원대책 마련
 - 정비 기금의 지원 기준과 지원 대상을 조속히 제도화하고 지역별 경쟁력을 감안하여 차등 지원을 검토
 - 지방세 기본법 제정에 따라 정비기금 재원마련을 위한 도시 및 주거환경 정비법을 개정 (일반회계 전입 등)
 - 기금조성 재원인 도시계획세가 재산세로 통합 시행 → [2011. 1. 1]
 - ⇒ 중앙정부의 적극적인 의지필요
- 정비사업의 단계별 추진을 통한 예산 확보의 현실화와 기금운용의 효율화
 - 추진위원회 미구성 구역은 주민 의지 등을 감안하여 개발 시기를 단계별로 조정하고 기금지원 등 예산확보 계획과 연계하여 추진위원회 승인
- 공공관리제도의 활성화를 위한 제도개선과 세부 매뉴얼 마련, 조직정비
 - 공공 관리 제도의 조기 정착을 위한 재원 조달 방안과 지역별 기금의 지원 기준, 연도별 소요자금 판단 등의 후속 대책을 조속히 시행
 - 실정에 맞는 공공관리제도 활성화를 위한 체계적 검토 필요
 - 기금의 확충, 공공관리제도의 도입과 연계하여 조직과 인력을 정비
- 생활권별로 주거를 보완하는 기반시설을 확충하여 구도심 활성화 유도
 - 소생활권 계획을 수립하고 필요한 기반 시설을 지역별로 균형적으로 배분 설치하여 생활권별로 자족기능을 높이고 정주 환경을 개선

□ 민간 정비사업의 공공 기반시설의 대폭적인 지원

- 경쟁력이 없는 지역의 정비사업은 공공성이 강한 기반시설을 공공에서 전액 지원하고 소요자금 확보는 법정 재원인 정비기금을 대폭 확대

□ 임시수용시설 등 실질적인 거주자 이주대책 필요

- 정비사업을 간접적으로 지원하는 가이주 아파트를 건립하여 영세민들의 주거 안정을 도모하고 정비 사업의 원활한 추진을 유도
- 민간 미분양아파트 및 임대아파트를 매입하여 거주자 이주대책으로 활용

□ 수도권 규제 개선을 위한 정책 개발과 대응

- 대기업을 유치, 공장의 건설, 공공기관의 입지 규제를 개선하여 인구유입과 지속적으로 주택 수요를 창출하는 장기적인 대응 전략이 필요

□ 고층·고밀화로 획일화된 도시 정비사업의 유형을 개선

- 저밀도 계획시 공공의 지원을 확대하고 인구 유입 감소, 도시경관, 향후 도시문제를 감안하여 아파트 위주의 정비사업의 대안으로 타운 하우스 등의 새로운 주거형태의 모델 제시가 필요
- 공공시설 기부채납시 용적률을 완화하는 인센티브 제도는 주택단지의 고밀화를 유도하고 주거환경을 악화시키는 요인으로 작용하므로 제도개선 필요

□ 정비사업의 공공성 강화

- 정비구역의 주민, 시의회, 시정부, 국회의원, 중앙정부가 함께 협의하는 협의체 구성
- 주민의 주거환경 개선을 위한 다각적인 방안 검토 필요



제5장 추진 의견

【 의회와 시가 협력하여 민간 정비사업 활성화를 위해 공동으로 노력 】

□ 시의회(건설교통위원회)

- 내부 토론회, 연찬회 개최 : 수시(유관부서, 기관, 전문가 등 참여)
- 시민 합동 토론회 개최
 - 제1차 : 2010. 10 .26
 - 제2차 : 2011. 2월 중
 - 제3차 : 2011. 6월 중

□ 市

- 현안사항에 대한 TF 팀 구성: 기관(부서)별 현안 인식 및 대안 마련
- 시 종합대책 수립



소주제발표(1)

공공관리제도 도입에 따른 문제점 및 대응방안

주택산업연구원 연구위원
김 덕 례

공공관리제도 도입에 따른 문제점 및 대응방안

1. 공공관리제도의 도입배경

1) 공공관리제도 도입배경

- 조합의 전문성 부족, 자금조달 능력 미비, 정비업체 등 관련기관과 유착 등 비리 발생, 조합원간 갈등에 따른 사업장기화로 사업비 증가 등의 문제가 발생됨에 따라 재개발, 재건축 사업 제도개선 필요성 대두
- 이에 공공의 적극적 대응방식으로 공공관리제도 도입 → 재개발, 재건축 사업 추진절차의 합리적 개선, 정비업체, 설계자, 시공사 등 공정한 업체 선정 지원

2) 공공관리자 개요

- 정의 : 정비사업의 계획수립단계부터 사업완료시까지 사업진행을 공공에서 지원하는 제도
- 자격 : 구청장(LH공사, SH공사, 한국감정원, 대한주택보증 등이 대행가능)
- 지정시기 : 정비계획 수립 이후 구청장이 직접 수행 또는 대행자를 지정
- 비용부담 : 시공사 선정시까지 구청장(서울시), 시공사 선정 이후 조합이 부담 (선택사항)

3) 서울시의 정비사업 프로세스 개선내용

- 정비사업의 투명한 관리를 위해 추정사업비 산정프로그램 개발
- 클린업시스템 구축(2009년 9월 28일 오픈)
- 정보공개 15개 항목(현재 7개 항목 + 8개 항목 추가)
 - 현재 항목 : 운영규정 및 정관, 참여업체 선정 계약서, 회의록, 사업시행계획서, 관리처분계획서, 공무서, 회계감사보고서
 - 추가 항목 : 월별자금 유출입 내역, 자금운영계획서, 시공단계(공공), 설계 변경내역, 사업비 변경내역, 입찰정보, 총회관련 공고사항



<그림> 공공관리제도 사업 프로세스

2. 공공관리제도 추진현황 : 시범사업

1) 시범사업 취지

- 공공관리제도 시범사업을 실시하여 사업 추진과정에서 나타난 문제점을 분석하여 성공적으로 정착 및 확산시키기 위함
- 1차(4곳), 2차(10곳), 3차(4곳)

2) 시범사업 내용

- 1차(4곳), 2차(한남뉴타운 6곳), 3차 시범사업 내용
 - 지원용역(정비)업체 선정, 주민설명회, 추진위원선정, 조합설립추진위원회 동의서 접수, 추진위원회 구성 및 승인
- 2차(한남뉴타운 외 4곳) 시범사업 내용 : 정비계획 수립 및 안전진단

3) 시범사업 예산지원 : 시 예산 지원 약 43.1조원

- 1차 : 10억, 2차 : 24.6억, 3차 : 8.5억

4) 적용사업장 현황(서울시 6월 물량 기준)

- 서울시내 715곳(재건축 335곳, 재개발314곳, 도시환경 66) 중
 - 457곳 적용(재건축 260, 재개발143, 도시환경 54)
 - 258곳 제외(재건축 75, 재개발 171, 도시환경12)
 - : 시공자, 설계자 선정, 그 이후 단계

3. 공공관리제도 도입효과

- ※ 서울시 공공관리제도 도입으로 3가지 효과 기대
 공사비 절감(세대당 부담금 1억원 이상 절감), 사업기간 단축(8년→6년),
 투명성 확보(정보공개:클린업)

1) 조합원 부담금 감소 효과 예시

- 공사비 : 낙찰율 80%, 설계변경을 5%, 물가연동율 3%
- 대여금 : 이자율 7.5% → 4.3%, 사업기간 : 8년 → 6년
- 예비비 : 공사비 6% → 공사비의2%

<표> 공사비 산정내역(서울시안)

A지구(조합원 660명, 세대수 1,230세대), B지구(조합원 1,250명, 세대수 1,600세대) (단위: 억원)

구분	계	추진위 조합운영비	설계 감리비	기타 용역비	보상비	공사비		기타 경비	대여금 이자	예비비	효과	
						철거	본공사					
A지구	현행	3,717	39	79	43	527	54	2,637	76	140	122	세대당
	개선	3,032	33	87	42	527	42	2,092	107	65	37	1억원
	증감	-19%	-15%	10%	-2%	0%	-22%	-21%	40%	-53%	-70%	감소
B지구	현행	4,206	40	87	38	393	87	3,220	44	130	166	세대당
	개선	3,317	34	105	38	393	62	2,504	79	57	45	7천만원
	증감	-21%	-15%	21%	0%	0%	-28%	-22%	80%	-56%	-73%	감소

● 공사비(약 20%), 대여금 이자(약 50%), 예비비(약 70%) 감소에 따른 사업비 감소
 ● 기타경비(약 40%~80%), 설계감리비(약 10%~21%) 증가

2) 공공관리제도 도입으로 사업기간 단축 : 성수전략정비지구

- 추진위원회 예비임원 주민전자투표 방식 도입
 → 높은 투표율 42.7%(vs. 보통 주민총회 10% 미만 참석)
- 추진위원회 구성을 위한 주민동의서 50%이상 징구 소요 기간 : 20~24일
- 재개발조합설립추진위원회 구성 2개월 소요(vs. 통상적으로 1년 소요)
 → 8개월 정도 기간 단축 효과

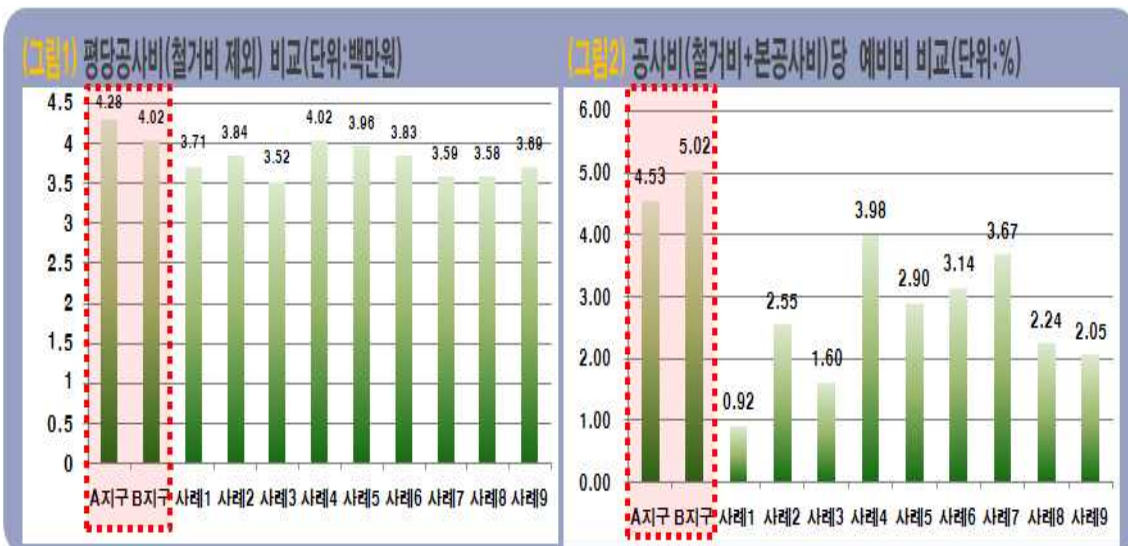
4. 공공관리제도 한계와 문제점

1. 제도도입 효과(사업비 절감) 추정방식이 적절한가?
2. 모든 지자체에 다 적용 가능한가?
3. 도시정비사업의 근본적 문제해결이 가능한가?
4. 새로운 사회문제 발생 소지는 없는가?
5. 도시정비를 위한 세계적 패러다임에 순응적인가?

1) 제도도입 효과(사업비 절감) 추정방식의 적절성

○ 사업비 추정을 위한 사업장 선정의 한계

- 정비사업비는 정비기반시설 설치율(무상귀속, 무상양여), 국공유지 비율, 미동의자 비율 등 사업장 여건에 따라서 달라지기 때문에 동일 기준으로 계량화가 어려움
- 따라서, 서울시의 경우처럼 2개 대표 사업장 추정 결과를 토대로, 타 사업장에 대한 절감효과 예측 한계 존재
- 오히려 공공관리 도입 후 부담금 1억원 감소 효과 없을시, 역 민원 발생 및 조합원들의 갈등 예고
- 대표사업장의 평당공사비 과다(그림1), 예비비 과다(그림2)
→ 2개 사업장을 대표성 있는 일반 사업장으로 보는 것 한계



- 금리인하에 따른 대여금 이자 절감 효과 한계
 - 대여금 이자 금리는 공공관리자 뿐 아니라 종합이 추진하는 일반사업장에서 적용 가능
 - 따라서 공공관리제도 도입하는 사업장만의 효과로 보는 것은 한계
 - 특히, 국토부는 정비사업 실효성 확보를 위해 ‘공공재원 지원 강화 조치’ 실시
 - 기초공사비, 정비기반시설 및 임시수용시설의 사업비, 세입자보상비, 주민 이주비 등 50% 이내 보조, 80%이내 용자 또는 알선(법 63조, 영 60조)
 - 그 외에 시도조례가 정하는 경우는 그 이상의 용자 및 용자 알선 가능 (영 60조제4항제5호)
- 설계자 감축(2개 →1개), 공공관리에도 불구하고 설계감리비, 기타 경비 오히려 증가

2) 모든 지자체에 적용 가능성

※ 공공관리비용의 공공부담 원칙에 따라, 각 지자체의 재정여력이 가장 중요함

- 지자체의 재정보험보가 어려움 : 정비기금의 지역간 편차가 심각
 - 서울시(1조 1,662억), 부산(2,130억), 대구(70억), 인천(207억), 광주(54억), 대전(51억), 울산(50억), 경기(2,246억), 전북(11억), 제주(1.9억), 강원, 충북, 전남, 경북, 경남 정비기금 없음(자료: 국회 국토해양위원회 및 행정안정부)
 - 특히, 현 제도상에서는 지자체가 정비기금 조성 어려움
 - <도시 및 주거환경정비법>에서는 정비기금의 재원을 도시계획세에서 조성하도록 규정하고 있으나, <지방세법> 개정으로 도시계획세가 폐지되고 재산세에서 조성토록 규정
- 재정여력이 있는 서울, 성남, 인천 등 일부 지자체만 적용 가능
 - 시급도시 중 74%는 재정자립도가 전국 평균(53.9%)에도 못미침
 - 도시/주거환경정비기본계획 수립의무 도시 재정자립도(2008년)
 - : 34.6~88.3%
 - 서울(88.3%), 성남(74%), 인천(71%) vs, 전주(34.6%), 청주(43.2%)

3) 도시정비사업의 근본적 문제 해결 가능성

○ 사업추진단계에서 발생하는 부조리 방지 한계

부패 발생 원인 및 구조	부패 발생 유형	부패 방지 한계												
<p>참여주체(정비업체, 조합, 시공사, 행정관청, 기타 관련업체)의 이해관계에 따라 다른 사업주체와 금품으로 해결하려는 과정에서 발생</p> <p>사업실무 (주민동의, 법률지원) → 정비업체 → 자금 지원 정비업체 → 주민동의 시공사 확보대리인 → 시공사 시공사 → 조합 → 운영자금 지원 설계변경 요구 조합 → 행정관청 → 설계변경 승낙 고분양가 유도 행정관청 → 정비업체 → 금품제공 정비업체 → 행정관청 → 사업승인권의 청산절차 승인 권의 행정관청 → 시공사 → 금품제공 시공사 → 행정관청 → 설계변경 분량승인 권의</p>	<ol style="list-style-type: none"> 추진위원회 단계 업체선정을 둘러싼 비리 안전진단 단계 안전진단 심사위원에게 뇌물 제공 조합설립 단계 업체선정 비리, 조합운영비리 시의원/관련 공무원 뇌물지급 사업시행인가 단계 담당공무원 로비 관리처분단계 공사비 증액 관련 뇌물 제공, 계약체결과정의 비리 이주 및 철거 / 착공 후 공무원상대 아파트 특혜분양, 공무원매수, 조합장 개인비리 등 	<p>재개발/재건축비리 23% '공무원 연루'</p> <p><도시정비사업 뇌물 수수자수 사건수> (1993~2006년 사이)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>공무원</th> <th>기업/은행</th> <th>정당/정치</th> <th>조합</th> <th>기타</th> <th>계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2300</td> <td>1900</td> <td>300</td> <td>5000</td> <td>400</td> <td>9900</td> </tr> </tbody> </table> <p>자료: 서울시, 2009.7. 주거환경개선정책 실행계획</p> <p>↓</p> <p>조합, 행정관청, 시공사 사이에서 발생하고 있는 부패는 공공관리자 제도 도입으로 방지되기 어려움. 오히려 증가할 개연성이 높음</p>	공무원	기업/은행	정당/정치	조합	기타	계	2300	1900	300	5000	400	9900
공무원	기업/은행	정당/정치	조합	기타	계									
2300	1900	300	5000	400	9900									

자료: 한국주택학회, 2005, 재개발재건축분야 부조리 방지대책, p.55~63.

○ 사업시행 인가 후 조합원 소송으로 인한 사업지연 문제 해결 한계

- 사업시행인가 후 조합과 비상대책위원회 등의 갈등 발생, 소송 진행으로 인해 사업추진 담보 상태

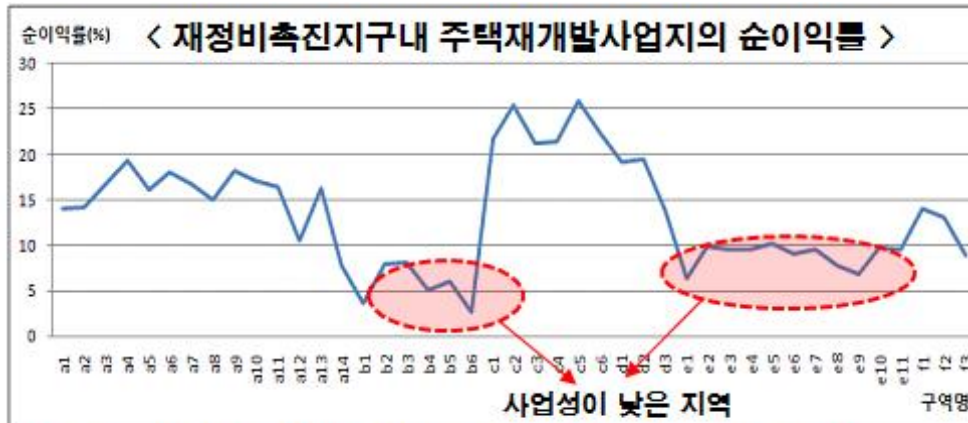
예) 서초구 잠원동 반포한양, 용두 제5구역, 송파구 시영아파트

- 공공관리를 해도 현재 조합설립추진위원회의 갈등 문제는 해결하기 어려움. 특히 성수전락사업지구의 경우 추진위원장 선거율이 42.7%로 낮기 때문에 향후 조합설립 과정이나 그 이후에도 조합원간 갈등 발생 가능성 상존

예) 추진위원장과 부위원장 갈등, 4개 지구 중 2,3지구 총회금지 가처분 신청

- 이주, 철거문제, 세입자 보상 등 공공의 지원이 절대적으로 필요한 부분에 대한 관리 부재, 오히려 이주, 철거문제를 시공사의 업무로 확대 조정함

- 사업성 부족으로 인한 사업지연 문제 해결 한계
 - 공공관리를 통해 초기자금을 투입해도 사업성이 매우 낮은 지역은 사업진행 한계. 따라서 공공예산 투입에 비효율성 초래 가능성 상존
 - 특히, 사업성이 매우 낮아 주민이 100% 공공관리를 원해도 재정여력이 낮은 지자체는 사업추진이 곤란해, 새로운 갈등 유발



자료: 즐고, 재정비촉진사업 활성화를 위한 사전사업성분석 연구, p.120.

- 신설되는 정비기반시설(도로, 공공공지, 공원용지 등)의 비용부담 주체에 대한 논란

4) 새로운 사회문제 발생 가능성

- 중앙정부, 지자체간 이해 상충, 빈번한 제도 개편, 정책에 대한 신뢰성 저하 우려
 - 예) 시공사 선정시기 : 조합설립이후 vs. 사업시행인가후
- 부담금 1억원 인하에 대한 기대감으로 주민들 갈등 증폭
 - 재개발/재건축 사업이 시행되고 있거나, 시행이 예정되어 있는 구역내 주민들 공공관리 도입을 주장하며 새로운 사업 검토 요구 → 신규 법정 소송 발생
 - 예) 가락시영 : (조합)중상향 vs. (비대위) 공공관리
- 사업전면 재검토에 따른 사회적 매몰비용 발생
- 담당 공무원의 전문성 결여 및 관리인력 부족
 - 서울시의 경우 공공과제도 시행을 위해 공공관리과 신설

5) 도시정비를 위한 세계적 패러다임

- 영국, 미국, 일본 등 주요 선진국 : 다양한 지원정책 및 제도 등을 통해서 도시재생 사업 활성화 유도

일본 동경 마루노우치	일본 하루미 트리톤스퀘어	영국 셰필드시
<p>참여주체 재개발추진협회의, 매니지먼트협회, 간담회, 치요다구, 동경도, 재생본부</p> <p>동경도의 역할 -국가와 민간, 민간과 치요다구간의 중간적 입장에서 중재와 의견의 전달자 역할 -민간의 원활한 추진을 위해 제도 개선, 절차의 간소화 등에 신속하게 대응 → 지역의 사업방식 제도화 - 구체적인 정비방안 제시 - 재원확보 및 주변지역 정비 유도</p>	<p>특징 1계획 2시행자(동지구:도시공단, 서지구:재개발조합)에 의하여 단계적 정비</p> <p>민간사업자에 대한 지원 -공적기관 용자제도 : 사업에 대해 주택금융공고(주택), 일본정책투자은행(상업,오피스)의 응자 -세제감면 사업에 대한 세제(조합) 부동산 관한 세제(권리자) -보조금 사업성 확보를 위한 국가와 지자체에 의한 보조</p>	<p>특징 중앙과 지방정부간 다층적 협력, 민관의 파트너쉽, 다양한 자금지원</p> <p>셰필드시의 역할 - 민간부문 투자유치 - 민간업체의 개발 및 계획허가 관련 행정지원 및 상담 - 재생관련 사업에 대한 주민설명 및 광고 - 기반시설 설치 - 공적지원 → 민간개발자의 적극적 참여와 협력 유도</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 공공은 참여주체간의 의견조정 및 전달을 위한 중간자 ● 사업추진 촉진을 위한 제도 / 절차 간소화, 행정지원 및 상담 ● 공적지원(보조금 등)을 통한 민간사업자 적극적 참여 유도 		

5. 향후 인천시의 대응방안

- 서울시의 공공관리는 <도정법> 개정과 <서울시 조례>개정을 통해 전면 시행에 들어가면서, 공공만능주의, 지나친 공공개입으로 인한 사적 재산권 침해 등의 비난을 받고 있음
 - 그동안 재개발·재건축 현장에서 나타났던 고질적 문제들을 해결하고자 하는 근본 취지에서 공공관리제도는 바람직하지만, 그 운용방식<전사업장 적용>과 과정상<정비업체 선정에 따른 추진위와의 갈등, 시공사 선정시기의 변경 (도정법과 다름, 법적 분쟁 소지 내포) 등에 있어서 불협화음을 보이고 있음
- 최근, 경기도가 조례개정을 통해 공공관리 도입 기반을 구축하였으며, 주민이 원하는 지역에 대해서 선택적으로 하는 것으로, 시공사의 선정 시기도 도정법에 근거하도록 하고 있음

- 향후 인천시에서는 서울시에서 나타나고 있는 문제점들을 충분히 검토한 후에 도입여부를 결정해야 하며, 인천시의 지역상황에 맞는 인천시만의 공공관리제도를 구축해야 함
 - 첫째, 공공관리제도를 도입할 수 있는 자금여력이 충분한가에 대한 검토
 - 둘째, 서울시의 공공관리제도에 대한 오해가 없어야 함. 일부는 공영개발로 착각하여 모든 사업을 공공이 하는 것처럼 오해하고 있는 경우가 있음. 공공관리는 시공사선정시까지 지원하는 제도임.
 - 셋째, 서울시에서 공공관리제도 도입에 따른 효과부분에 대해서 재검토를 할 필요가 있음. 특히 세대당 부담금 1억원 감소효과 달성 여부는 담보하기 어렵기 때문에 주민들이 오해하지 않도록 할 필요가 있음
 - 넷째, 한남5구역의 정비업체, 설계자 선정과정에서 보여주었던 추진위원회와 서울시의 갈등사례가 발생하지 않도록, 각 조합의 자율성을 보장할 수 있는 지원체로서의 공공관리 도입 필요
 - 다섯째, 서울시처럼 전사업장 적용하는 것보다는 사업장의 여건에 따라서, 그리고 주민의 참여의사에 따라서 적용함으로써 불필요한 갈등을 사전에 차단할 필요가 있으며, 제한적 재원을 효율적으로 활용할 필요가 있음
 - 여섯째, 상위법인 <도시및주거환경정비법>과의 불일치가 없는 차원에서 제도 도입을 검토해야 함. 서울시의 경우 시공사선정시기를 조합설립이후 단계에서 사업승인이후로 조정함으로써 상위법에서 정하고 있는 사항을 벗어나고 있어 향후 법적 갈등이 예상됨
 - 일곱째, 재개발·재건축 사업진행과정에서 공공의 진정한 역할이 무엇인지에 대한 검토가 필요함. 단순히 정비업체, 설계업자, 시공사를 선정하는 것에 대한 지원이 과연 공공의 진정한 역할인가에 대한 재조명 필요.
 - 오히려 더 많은 침해한 갈등 때문에 조합 자체적으로 해결이 어려운 이주·철거의 문제, 기반시설설치의 문제, 사업성 결여 문제 등에 대해 공공이 사업의 조력자로 지원할 방법 모색
 - 특히, 사업성이 떨어져 장기간 사업이 지연되는 경우가 많음. 이를 위해 사업장별로 사전사업성분석제도(SOC의 예비타당성 개념)를 도입하여 사업성이 확보되는 지역은 민간영역으로 하고, 사업성 부족으로 지연 예상 구역은 공공지원을 하는 진정한 공공관리제도를 실현할 필요가 있음.

<재개발·재건축은 주민의 사적 재산권이 담보이므로, 주민의견이 충분히 반영된 상태에서 주민을 위한 사업이 될 수 있는 지원방안 모색>

소주제발표(2)

도시정비사업에 대한 행정 · 재정적 지원방안

서울시립대학교 교수
남 진

[정책토론회]

도시정비사업의 행·재정적 지원 방안

2010. 10. 26

남 진

(서울시립대학교 도시공학과 교수)

목 차

1. 주거정비사업의 갈등해결을 위한 지원 방안
2. 도시환경정비사업 활성화를 위한 지원 방안
3. 정비사업에서의 재원조달 방법

1. 주거정비사업의 갈등해결을 위한 지원 방안

인천시 건설교통위원회 정책토론회
도시정비사업의 행·재정적 지원방안

■ 도시정비사업의 문제점

전국적으로 수도권에 정비사업이 집중
추진실적 미흡 및 장기간에 걸친 사업추진



주민간 의견 대립 등의 문제 발생
사업진행속도의 예측이 힘들고, 수익성 확보가 어려움

경제적인 여건 및 기반시설 지원에 대한 고려가 필요
갈등 해결을 위한 공공의 행정적 지원 및 비용 보조와 같은 금융적 유인책 필요

■ 토지등 소유자의 갈등 요인

- 강제적인 여건(소득, 자산규모 등)에 따라 갈등요인 존재
 - 임대수입에 생활의 대부분을 의존, 주거부담금에 대한 경제적 어려움
 - 자신의 대부분이 임대보증금으로 이루어져 보증금 반환이 어려운 경우

■ 임대인의 갈등 요인

- 강제적인 여건(소득, 보증금 규모 등) 및 생애주기에 따라 갈등요인 존재
 - 직장이 근처이거나 자녀의 전학을 원치 않을, 보증금 마련 어려움
 - 이주에 따른 이사비용의 부담도 어려움, 임대주택의 관리비조차 감당하기 힘들

1. 주거정비사업의 갈등해결을 위한 지원 방안

인천시 건설교통위원회 정책토론회
도시정비사업의 행·재정적 지원방안

1) 체계적인 주민 참여를 통한 갈등의 근본적 해결

- 도시재생사업의 필요성/정당성/합리성에 대한 충분한 주민의견 수렴과정 필요
- 권리가 약한 토지등소유자, 사회적 약자(세입자/영세임차상인) 소외되지 않도록
→ 도시재생사업에서의 갈등요인 최소화

• 주민대표회의 및 도시재생 정보(전달)센터 마련

- 주민대표회의 상설화 및 실질적인 계획참여/ 의견수렴 절차 강화
- 공공이 운영·관리하는 도시재생 정보(전달)센터 마련

• 코디네이터파견 제도(전문가 파견) 마련

- MP제도와 같이 사업지구별로 코디네이터 파견(도시재생, 사회, 복지, 문화전문가 등)
- 지역의 사회복지사업 연계하여 극빈층 및 사회적 약자 보호
- 충분한 관련 정보전달 및 갈등의 중재 역할 수행

• 경제적 여건을 고려할 수 있는 대안 마련

- 월세소득을 대체할 수 있는 역 모기지론 활용, 주택뿐 아닌 상가공급과 연계
- 공공금융을 통한 저리융자로 보증금 및 부담금 마련

1. 주거정비사업의 갈등해결을 위한 지원 방안

인천시 건설교통위원회 정책토론회
도시정비사업의 행·재정적 지원방안

2) 도시재생사업에 대한 정보제공과 예측가능성 증대

- 정비사업시 추가부담비용에 대한 사전 정보제공
- 도시재생사업으로 서민주택 및 영세상가가 한꺼번에 멸실되는 것을 방지

• 공공에서 추가부담비용 예측 프로그램과 매뉴얼 제공

- 정비사업계획, 조합설립 동인서 청구시 추가부담비용 없다고 하나, 관리처분계획시 추가부담비용 결정 → 과도한 부담금으로 인한 분양포기 등 갈등 유발

- 조합운영의 투명성 강화

- 자치구의 조합에 대한 효율적 관리 감독 도모

• 상가 및 주택수급관리시스템 구축

- 서민주택 및 영세상가 멸실이 한지역에 편중되지 않도록 단계적 관리

- 도시재생사업의 시기와 지역을 고려하여 주택가격, 임대료 양등 방지

- 순환정비방식 활용

5

2. 도시환경정비사업 활성화를 위한 지원방안

인천시 건설교통위원회 정책토론회
도시정비사업의 행·재정적 지원방안

■ 현행 사업방식 및 문제점



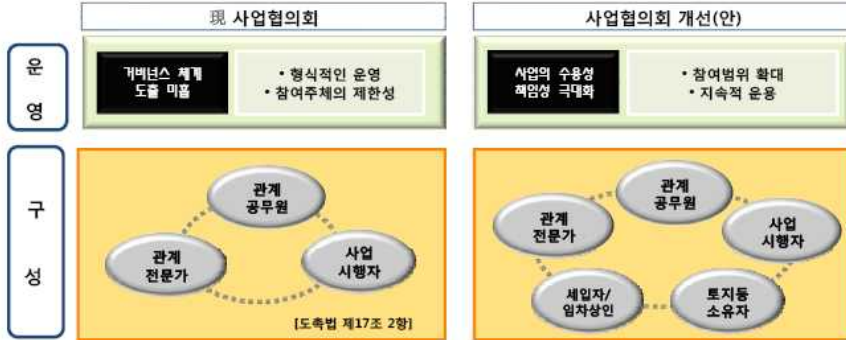
6

2. 도시환경정비사업 활성화를 위한 지원방안

인천시 건설교통위원회 정책토론회
도시정비사업의 행·재정적 지원방안

1) 민관협력모델 개발을 통한 갈등해소

① 사업협의회 구성 및 지속적 운영



② 정보공개 및 관련 DB구축(서울시 사례)



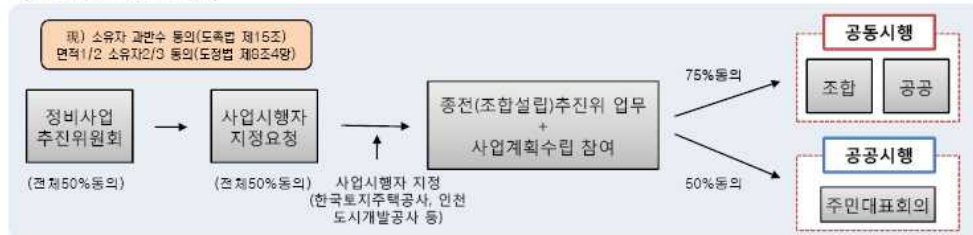
7

2. 도시환경정비사업 활성화를 위한 지원방안

인천시 건설교통위원회 정책토론회
도시정비사업의 행·재정적 지원방안

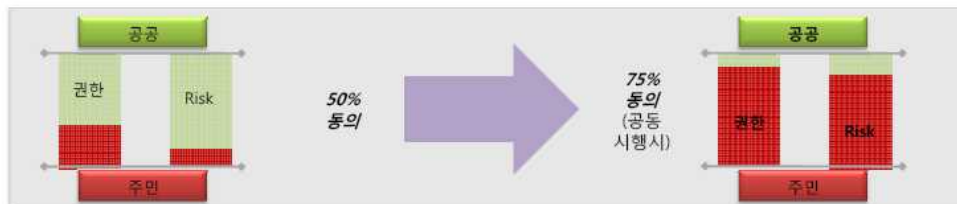
2) 공공의 정책적 참여 방안

① 공사로 시행자 변경



- 공동시행 : 공공의 권한을 축소하는 대신 리스크 경감
- 원활한 사업시행을 위해 공공이 지원 → 조합설립 여부에 따라 사업시행방식 결정

<p>공동 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주로 조합이 권한을 가짐 • 공공은 업무대행 + 공동자금 관리 책임 (영장처리 및 일부 자금관리 문제만 책임) 	<p>공공 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주민대표회의가 사업계획결정과 사업시행에 대한 의견 제시(민관협력) • 공공이 주도적으로 사업진행
--	--



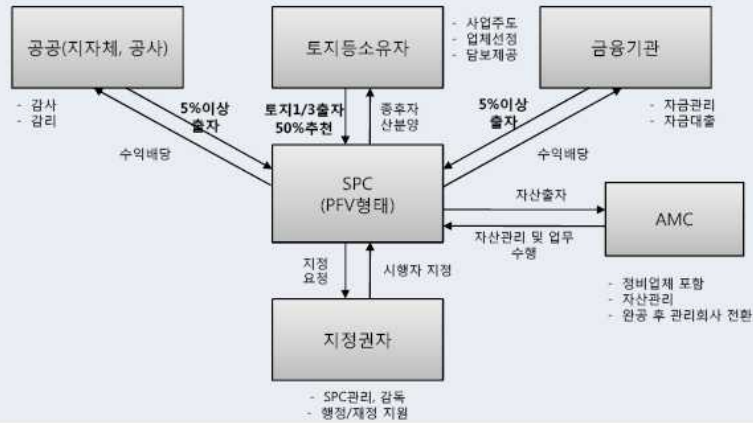
8

2. 도시환경정비사업 활성화를 위한 지원방안

인천시 건설교통위원회 정책토론회
도시정비사업의 행·재정적 지원방안

② 공중사업구도 제안(민관협력형 SPC설립구조안)

• 공공시행사업구도



- 연영 : 공공시행자가 모든 재원을 조달 → 다수의 구역에 참여 불가
- 공공시행방식일 경우 조합의 권한 확대, 공공의 리스크 감소 방안
- 토지면적 1/3이상출자(신탁), 50%이상 추천, 공공부문과 금융기관의 의무적 참여
→ SPC를 사업시행자로 지정

9

3. 정비사업에서의 재원조달 방법

인천시 건설교통위원회 정책토론회
도시정비사업의 행·재정적 지원방안

■ 문제점 접근방법

단기적 접근(기존 문제 개선)

파이낸싱 문제점 극복

장기적 접근(새로운 재원조달 방법)

TIF와 같은 파이낸싱 수법(Financing Tools)이나, Tax Credit Program 등을 통해 장기적인 측면에서의 재원조달 방법 제안

10

3. 정비사업에서의 재원조달 방법

1) 파이낸싱 문제점 극복

① 동의를 확보 및 조기사업비 조달 문제 해결



■ 전략적 투자자 유치

투자목적의 전략적 투자자

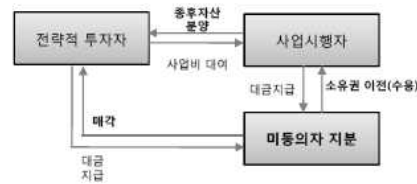
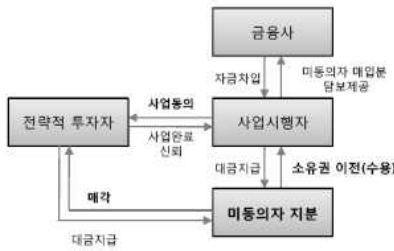
- 미동지의 지분을 매입(동의를 향상)
→ 확보된 토지로 사업시행자가
금융사로 부터 자금차입

- 사업완료후 투자금 + 이윤을 통하여 청산
- 동의를 향상
- 담보를 통한 초기자본 조달 용이

분양목적의 전략적 투자자

- 미동지 지분을 매입
→ 중후자산을 분양

- 중후자산 분양으로 청산
- 동의를 향상
- 토지매입비용 부담이 줄어듦



3. 정비사업에서의 재원조달 방법

1) 파이낸싱 문제점 극복

② 조기자본 조달 문제 해결



■ Gap Fund 활용

도시 및 주거환경정비기금, 도시재정비 추진기금, 중앙 및 지방정부 융자(loan) 및 보조금 등 활용

공공시설 설치 보조금

- 공공 시설(도로, 광장등)을 계획하고
비용을 공공에서 보조받는 제도



- 예) 미국사례
- 저금리 또는 무이자로 사업비용 조달 가능
 - 채권(bond)에 비해 상환기간이 비교적 짧음
 - 도시개발기금, Small Business Revolving Loan (원금의 75%이하)

Gap Fund

- 공공에서 개발이 필요하다고 판단되는지역
→ 예상 수익과 개발비용의 차액을 보조
- 앙후 세제 수익으로 외수



- 도시환경정비기금
도시재정비추진기금
중앙 및 지방정부 융자(loan)
보조금 활용

3. 정비사업에서의 재원조달 방법

2) 새로운 재원조달 방법

•단순히 정부의 조성된 기금을 이용하는 것이 아니라, 도시개발업에서 발생하는 수익을 사업 비용 조달에 적용

파이낸싱 수법(Financing Tools)
- 세입담보금융 (Tax Increment Financing)

펀딩 프로그램 (Funding program)
- 융자(Loans)
- 세제 혜택(Tax Incentives)

① TIF(Tax Increment Financing)에 의한 재원조달

정의	<p>도시개발사업을 위한 자금의 일부가 해당 도시의 재산세 수입으로부터 나오는 것</p> <ul style="list-style-type: none"> •도시재생 또는 재정비 구역 (TIF 구역)을 지정한 후, 그 구역에서 생성되는 향후 재산세 증가분을 미리 재생 또는 재정비를 위한 사업 비용에 사용 •즉, 지방자치단체의 재산세 수입을 시장부의 일반회계로부터 도시 재정비사업이 이루어지는 TIF 구역 (TIF district 또는 Tax allocation district)이라 불리는 소규모 지역에 재할당 (reallocation) •민간개발업자들이 초기 사업비용을 부담하게 한 후, 개발사업으로 인해 증가된 세수입을 매년 민간개발업자에게 일정 부분씩 분배
구역의 지정	<p>노후·쇠퇴한 구역 내 재생 및 재정비사업을 위해서만 사용</p> <ul style="list-style-type: none"> •노후화된 지역은 개발의 침체, 저성장, 저투자로 인한 주변지역의 낙후, 노후화된 건물 또는 개발을 저해하는 요소들로 인해 정상적인 개발이 불가능한 지역 •미국의 경우 노후화된 지역이 아니더라도 고용 창출을 할 수 있거나 군용지 재개발과 같은 다른 특별한 목적이 있는 경우 TIF를 허용

3. 정비사업에서의 재원조달 방법

② Tax Credit Program 개발

•중앙정부차원에서 도시재생지역의 정비사업에 대한 재정 지원

■ New Markets Tax Credit 프로그램 개요

도입	<ul style="list-style-type: none"> •예) 2000년 12월 클린턴 정부 말기 •지역사회 재생 세제 경감법 (Community Renewal Tax Relief Act)의 일환으로 미의회에 의해 승인
목적	<p>•자금조달의 위험성으로 인해 정상적인 투자가 용이하지 않은 저소득 도시 및 외곽지역에 세제 혜택을 통해 투자를 독려하기 위함</p>
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> •2001~2007년까지 약 15백억 달러 (\$15 billion)가 소외지역의 개발사업에 대한 세금 공제로 지원 •이후 2005년과 2006년 각각 \$1백억달러와 \$3.5백억달러 연장됨

■ New Markets Tax Credit 프로그램의 시사점

<p>•연방정부 차원에서 저소득 낙후지역 개발사업에 대한 재정지원</p>
<p>•지원금을 효과적으로 필요한 곳에 사용하기 위해 Community Development Entity (CDE)라는 지역 또는 전국적 차원의 조직들이 정부기관의 세심한 심사를 거쳐 선정된 후 해당지역에 따라 지원금을 관리</p>
<p>•각 조직들이 경쟁적으로 기금을 지원할 수 있게 하여 일정비용에 따라 모든 행정 구역에 일률적으로 지원금을 분배하여 생기는 폐단을 막을 수 있음</p>

소주제발표(3)

도시정비사업에서 공공시설의 비용부담 방안

인천발전연구원 실장
조 상 운

도시정비사업에서 공공시설 비용부담 방안

인천발전연구원 도시계획연구실 실장 **조상운**

도시정비의 기본 목적은 도시의 물리적 시설을 개선하여 도시기능을 활성화시키고 주택난을 해소하여 도시민의 삶의 질적 수준을 제고하는데 있다. 도시정비정책은 주거환경 쾌적성, 주택공급 효율성, 기존 주택의 재활용, 시장소외계층 배려를 위해 다양한 측면에서 추진되어 많은 긍정적인 효과를 가져온 것도 사실이다.

그러나 기존의 재개발사업은 민간위주의 소규모단위로 시행되어 수익성과 사업추진 편의성만을 기초로 추진됨으로서, 도로, 공원, 학교부지 등 도시기반시설의 부족과 주변 지역과의 부조화, 도시경관의 훼손, 부동산 투기발생, 저소득 주거문제 등 부정적 파급영향을 유발하여 도시환경 악화와 도시문제의 주요한 원인이 되기도 하였다.

도시정비사업에서 공공시설 및 기반시설 설치에 행정의 토지이용규제나 용적률 인센티브 제도를 이용하여 민간사업자에게 시설에 대한 설치를 하도록 하고, 이를 기부채납 받는 형태가 일반적이였다. 그러나 개별 구역별로 주변 지역과 연계없이 사업성을 최대한 확보하기 위해 설치된 공공시설 및 기반시설은 인근 주거지와 단절되는 등 기반시설의 체계적 확충이 어려워 오히려 주거환경을 악화시키는 결과를 초래하였다는 비판을 받고 있다.

이러한 고층·고밀개발위주의 도시정비사업으로 인한 공공시설 및 기반시설의 부족 및 과부화 문제는 향후 행정이 책임져야 할 사회적·환경적 비용으로 남게 될 것이다.

정비사업으로 인해 예상되는 공공시설 및 기반시설 설치에 대한 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현재 인천시는 정비사업에 대한 기반시설 확충의 중요성을 인식하여 기반시설 확충에 따른 용적률 인센티브 제도를 실시하는 등의 노력을 하고 있지만, 정비사업의 특성별 기반시설 설치에 따른 총량이나 기반시설의 배치 등에 대해서는 합리적 기준이 마련되지 않은 채 운용되고 있어 제도 도입의 효과가 반감될 우려가 있다는 것이다.

이러한 사례로는 부정형 구역지정 및 협의대상지에 따른 부정형 도로의 형성, 생활권내 전반적 도로체계 개선 미흡, 짜투리 땅이나 법정 최소한도의 기반시설 배치 및 설치에 따른 시설이용의 편이성 및 효율성 저하 등을 들 수 있다.

둘째, 기반시설 확충을 위한 용적률 등 인센티브 타시도와 비교하여 완화된 기준을 적용하고 있다는 점이다.(제2종 일반주거지역 250% 용적률 달성하기 위한 기반시설 부담률 울산 38.5%>서울 24.3%>대전 19.2%>부산 10.0%>인천 8.0%, 2007년 현재)

사실상 공공시설의 확보면적은 사업성에 크게 영향을 준다고 판단되며, 그동안 인천의 재개발 추진실적이 극히 미비했기 때문에 타도시보다 완화된 제도, 즉, 더 많은 용적률을 허용함으로써 재개발사업의 활성화를 유도하였다는 점에서는 긍정적이라 할 수 있을 것이다.

민간의 입장에서 보면 인천은 서울보다 동일한 공공시설을 확보함에도 불구하고 더 많은 용적률을 달성할 수 있으므로 사업성 면에서 유리하다고 할 수 있지만, 공공 및 주민의 입장에서 볼 때는 동일한 공공시설 면적을 확보하면서 더 많은 용적률을 허용해 주기 때문에 주거환경 등 공공성 확보 측면에서는 불리하다는 것이다.

셋째, 우리나라에서 운용되고 있는 정비사업시 기반시설 설치비용에 대한 공공의 비용부담에 대해 수동적이고 소극적으로 대응하고 있다는 것이다.

현행 우리나라에서는 정비사업의 기반시설의 설치비용은 일반적으로 사업시행자가 부담하고 있다. 다만, 특별한 경우에 한하여 공공이 지원 또는 보조 할 수 있다고 명시하고 있는데, 도정법에서는 시장·군수가 아닌 사업시행자가 정비사업을 시행할 경우 도시계획시설 중 도로, 녹지, 공원 등 정비기반시설의 설치에 대한 비용의 전부 또는 일부를 시장·군수가 부담할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 일부 정비기반시설의 경우 시설정비에 따른 공공성 효과가 당해 지역 뿐만 아니라 주변지역까지 미치기 때문에 지자체장의 판단에 따라 비용의 일부를 공공에서 지원하는 것이 바람직하다는 것을 시사한다고 볼 수 있다.

그러나 문제는 이러한 규정이 "할 수 있다"라는 임의조항으로 규정하고 있어 명문에 그칠 뿐 실제로 정비기반시설의 공공지원은 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다.

물론 정비사업의 추진과 관련하여 발생하게 되는 사회적 비용의 문제를 해결하기 위해 이를 제공하는 원인자(사업시행자)에게 이를 부담시키는 것은 당연하지만, 정비사업의 사업성은 지역의 특성 및 여건에 따라 달라지기 때문에 모든 구역에 대해 동일한 규정으로 적용시키는데 한계가 발생한다. 예를 들어, 주거환경이 극히 열악하여 정비사업의 추진이 시급하나, 사업성이 부족한 지역에서 기반시설 설치에 대한 비용을 부담하면서 사업이 추진되기에는 곤란할 수 있다는 것이다.

이에 인천에서 정비사업의 공공시설의 비용부담 방안에 대한 정책을 제언하면 다음과 같다.

첫째, 생활권단위 정비방식으로의 전환

서울시의 뉴타운 사업을 비롯한 도시 재정비촉진을 위한 특별법(2005.12.30)의 제정으로 도시정비사업에 있어 생활권 차원에서의 기반시설의 설치 등을 고려한 생활권 단위 정비방식으로의 전환이 요구되고 있다.

아직 인천에서는 종전 재개발구역이 아닌 주안2.4동 촉진지구만이 추진되고 있으나, 중구, 동구, 남구 등 인천 전역에 200여개의 정비예정구역이 산재되어 추진되고 있는 만큼, 개별구역별로 추진되는 정비사업의 기반시설의 문제를 해결하기 위해 생활권 단위 정비방식에 대한 도입이 시급하다.

둘째, 기반시설 설치에 대한 합리적인 기준 마련

개별 구역별로 정비사업을 추진할 경우에 달성해야 할 최소한의 기반시설의 확보 비율을 명확히 명시할 필요가 있다. 이는 불량한 환경의 주거지를 정비사업을 통해 정비한다 할지라도 달성해야 할 최소한의 기반시설의 유형 및 확보비율을 정하지 않으면, 자칫 주거환경의 질적 환경의 악화문제를 초래할 수 있기 때문이다.

또한, 생활권단위 정비방식을 도입한다 하더라도 생활권단위 정비사업의 성격상 다수의 정비사업으로 구성되어 기반시설 설치에 대한 비용분담 등으로 이해 조정 협의가 어려워질 가능성이 있기 때문에 생활권단위내 개별구역별로 특성을 고려, 형평성을 가질 수 있도록 개발이익의 발생정도, 용도지역의 상향 등의 요소를 고려하여 합리적인 분담 기준을 마련할 필요가 있다.

셋째, 용적률 인센티브 등 제도의 개선

인천의 경우 정비사업시 기반시설 설치에 따른 용적률 인센티브 등이 타도시보다 높게 설정되어 기반시설 설치에 대한 효과가 저감될 우려가 있다. 특히, 계획용적률¹⁾도 높고 기반시설 제공에 따른 용적률도 높아²⁾ 기반시설을 타 구역보다 많이 제공하였다 할지라도 법정 상한인 250%를 초과할 수 없기 때문에 실제 달성가능한 용적률은 극히 제한적이라는 것이다. 예를 들어, 제2종 일반주거지역의 경우 기반시설 부지를 10% 제공할 경우, 243%를 달성할 수 있다. 그러나 주거환경의 질적 개선을 위해 사업시행자가 당해 구역의 기반시설 부지를 15%, 20%를 제공하여 인센티브 산식상 250%를 초과한다 하더라도 상한용적률인 250%는 초과하지 못하기 때문에 최소한의 기반시설만 설치하게 된다는 것이다.

이에 계획용적률을 하향시키거나 기반시설 설치에 따른 용적률 인센티브를 보다 강화하여 기반시설 확보에 따른 인센티브 제도의 효과를 극대화 시킬 필요가 있다.

넷째, 기반시설 설치에 대한 공공의 적극 지원

최근 "도시재창조기금 3조원 마련"의 민선 5기 공약사항에서 보듯이 정비사업시 기반시설 설치에 대한 공공의 지원에 대한 필요성 내지 불가피성이 인식되고 있다. 최근 부동산 경기 침체에 따른 사업성 약화로 인해 정비사업의 추진이 극히 미진한 실정에서 기반시설 설치에 대한 공공의 비용부담은 이러한 상황을 해결할 수 있는 대안으로 작용할 수 있다고 판단된다.

다만, 공공의 재정상황도 어려운 실정으로 이를 설치되는 기반시설의 기능, 유형, 위치 등에 관계없이 규모에 따라 일률적으로 지원하는 것은 오히려 재정압박을 가져올 우려가 있으므로, 설치되는 기반시설의 공공적 기여도 등을 고려한 차등적인 지원이 필요하다.

예를 들어, 정비사업시 일정 규모 이상의 당해 구역 뿐만 아니라 생활권 단위에서 필요한 생활권 시설을 제공한 경우와 그러하지 않은 경우에 대하여 차등적으로 지원하는 방안도 고려할 수 있다.

1) 사업지구내에 입지한 공공시설의 용지를 포함한 범위에 대해 적용되는 개발가능 용적률로 제2종 일반주거지역의 경우 부산·대구 220%, 인천 210%, 대전·울산 200%, 서울 190% 순이다
2) 기반시설 부지 10% 제공시 추가되는 용적률은 부산 40%, 인천 33%, 서울·광주·대전·대구 29%, 울산 14%의 순임

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO



인천광역시의회

[건설교통위원회]

인천의 정비사업 추진실태 및 대책마련을 위한 정책 토론회

■ 건설교통위원회

	김병철 위원장		이도형 제1간사
	정수영 제2간사		류수용 위 원
	안병배 위 원		이성만 위 원
	이재호 위 원		제갈원영 위 원