

홍제지구중심 역세권활성화사업 실현성 향상을 고려한 사업주체에 관한 연구

이상준* · 석재린** · 심경석***

A Study on the project implementation entity to improve the feasibility of the Hong-je District Station Area Activation Project

Sangjoon Lee* · Jaelin Seok** · Kyoungseok Sim***

국문요약 본 연구의 대상지는 홍제지구중심 역세권활성화사업 구역으로 도시환경정비사업, 재정비촉진사업, 공공재개발사업 등 다양한 정비사업 방식을 통해 개선을 시도하였으나, 복잡한 소유관계, 주민 간 갈등, 정책 변화 등으로 모두 무산되거나 지연되는 상황이 반복되었다. 기존의 조합방식의 사업이 무산된 경험과 하천 공공성 회복, 정비사업 내 복잡한 소유관계 문제 등으로 인하여 기존 조합방식으로 재추진하는 것은 사업 리스크가 존재한다. 본 연구에서는 대상지 특수성과 법적·제도적 검토를 통하여 사업 실현성을 제고할 수 있는 사업시행(주체) 적용방식을 도출하는 것을 목적으로 한다.

주제어 도시정비법, 홍제지구중심, 역세권활성화사업, 사업시행주체, 사업 실현성 향상

Abstract: The subject of this study is the reverse revitalization project area centered around the Hong-je District. Various development project methods such as urban environment improvement projects, redevelopment promotion projects, and public redevelopment projects have been attempted for improvement. However, due to complex ownership relationships, conflicts between residents, and policy changes, the projects have frequently been canceled or delayed. There are business risks in re-promoting the existing combination method due to the unproductive experience of the existing combination method project, restoration of the public nature of the river, and complex ownership issues within the development project. The purpose of this study is to derive a business implementation application plan that can increase the feasibility of the project through the special characteristics of the target area and legal and institutional considerations.

Key Words: Station area revitalization project, Improve business feasibility, Business implementation entity

* 서경대학교 일반대학원 도시기반방재안전공학과 박사과정(주저자, Email: sjoonlee@skuniv.ac.kr)

** 서경대학교 일반대학원 도시기반방재안전공학과 석사과정(공동저자)

*** 서경대학교 도시공학과 교수(교신저자)

1. 서론

1) 연구의 배경

홍제지구중심(이하 ‘홍제지구’)은 도시환경정비사업, 재정비촉진사업, 공공재개발사업 등 다양한 정비사업 방식을 통해 개선을 시도하였으나, 복잡한 소유관계, 주민 간 갈등, 정책 변화 등으로 모두 무산되거나 지연되는 상황이 반복되었다. 특히 유진상가·맨손이라는 하천 복개부지 위 주상복합 건축물과 인왕시장(도시계획시설 시장)이 혼재되어 있고, 지구 내 국·공유지가 다수 분포하며 이를 둘러싼 다양한 이해관계자의 요구가 상이하다.

최근 들어 홍제지구는 서울시 역세권활성화사업으로 선정되었다. 그러나 과거 조합방식 사업 추진이 무산된 경험을 토대로 실현성 향상을 위한 새로운 접근이 요구되고 있다. 현재 가장 중요한 쟁점은 홍제천 복원공사비, 복개부지 철거 및 보상, 공공기여 인정 여부, 그리고 인왕시장 및 인근 주거·상가 세입자의 권리 조정 등을 누가 어떻게 조율·추진할 것인가이다.

이에 따라 홍제지구중심 일대 역세권활성화사업의 실현성을 높이기 위해서는, 현행 법률 및 대상지 특성을 종합적으로 고려하여 어떠한 사업주체(시행자) 방식을 적용할지에 대한 구체적인 방향 설정이 필요하다.

2) 연구의 목적

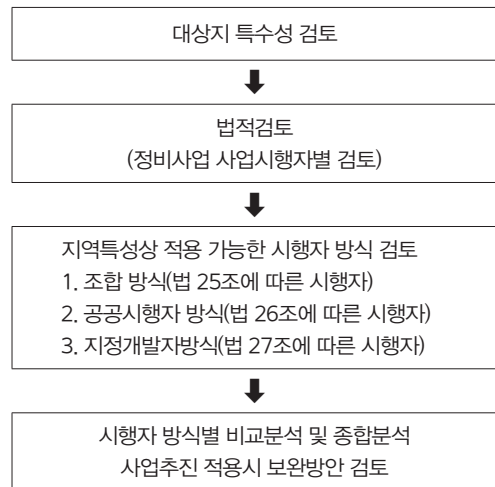
본 연구는 「도시 및 주거환경정비법」(이하 ‘법’)에서 규정하고 있는 재개발사업 시행자의 유형

중에서 홍제지구에 적용 가능한 사업주체 방식을 면밀히 검토하고, 그 실현성 및 사업 효율성을 높이기 위한 적용 방안을 제시하고자 한다. 특히 복잡한 이해관계와 공공기여가 필수적인 홍제천 복원 이슈를 감안할 때, 안정적인 사업추진과 공공성 확보에 유리한 방식이 어떤 것인지를 알아보고자 한다.

3) 연구의 방법

본 연구는 우선 홍제지구중심 일대에 역세권 활성화사업을 적용한다는 전제하에 진행되었다. 현행 법률상 홍제지구에 적용이 가능한 사업주체 방식을 분석하고, 이를 실제 대상지에 적용했을 때의 타당성을 검토한다. 더 나아가 사업주체 방식별 비교를 통해 실현성을 높이는 최적의 방안을 제시하고자 한다.

〈표 1〉 사업주체 방식의 분석 프로세스



2. 이론 및 선행연구 고찰

1) 정비사업 종류 및 절차

「도시 및 주거환경정비법(이하 법)」제2조에서 규정하고 있는 정비사업은 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 사업으로 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업을 말한다.

정비사업은 크게 사업준비, 사업시행, 관리처분계획, 사업완료 단계로 구분하며, 사업준비 단계는 정비계획 수립 및 정비구역을 지정하는 단계이다.

사업시행 단계는 조합방식과 공공시행 방식으로 구분된다. 가장 일반적인 방식인 조합 방식은 추진위원회 승인·창립총회 개최 및 조합설립·사업시행 인가로 진행된다. 한편 법에서 정한 일정 요건을 갖춘 경우에는 시장·군수 등, 공사, 건설업자 또는 등록사업 등이 시행하는 공공시행 방식의 경우 주민대표회의 승인·시행자 지정·사업시행 인가로 진행된다.

관리처분계획은 분양공고 및 분양신청 후 관리처분계획을 수립하고 인가받는 단계이다.

완료 단계는 이주·철거·착공 이후 준공 인가를 획득하고 조합 청산 및 이전고시를 거쳐 조합이 해산한다.

2) 선행연구 고찰

정비사업에 관한 다양한 주제의 연구들이 있다. 그러나 재개발사업에 있어 공공시행 방식으

로 추진함에 있어 영향을 주는 요인은 무엇인지, 실제 사업기간 단축과 사업성에 영향을 미치는 요인과 정도에 관한 연구는 미진한 실정이다. 정비사업 중 재건축사업 추진에 있어 사업시행 주체가 조합 방식이 아닌 신탁 방식으로 추진하는 사례에 관한 연구는 존재하여 이와 관련된 연구를 살펴보았다.

권상우(2021)는 사업시행 주체에 따른 재건축사업과 재건축부담금에 관한 연구를 통해 공공지원 방식과 신탁형 사업시행자 방식의 재건축사업 사례를 통한 비교 분석과 재건축부담금을 산출함으로써 각 사업방식의 실익을 검증 확인하였다. 공공지원 방식과 신탁방식을 비교분석 결과로는 1)절차 간소화로 인하여 신탁방식은 공공지원 방식보다 조속한 사업진행이 가능하다. 2)추진위원회나 조합 존속과 관련된 각종 소송이 빈번하게 발생하는 재건축사업에 있어 신탁방식은 신탁사로부터 운영비 등을 차입함에 따라 공공지원 방식보다 안정적인 자금조달이 가능하다. 3)재건축사업과 인근 뉴타운 조합 방식 진행 속도, 서울시 도시정비사업 평균 사업기간을 비교하면 신탁방식은 공공지원 방식보다 전문성과 사업관리 능력이 뛰어나다고 단언할 수 없다. 4)신탁방식은 공공지원 방식보다 사업비는 감소할 수 있지만 분양 수익과 종전자산 평가액을 고려하면 정부 부동산 정책에 따라 특정 사업방식의 사업성에 대한 절대적 유리함을 단언할 수 없다고 주장하였다.

하상호(2017)는 기존의 조합 방식의 주택재건축사업의 문제점은 1)조합의 정비사업에 대한 전문성 부족 2)과다한 사업비용의 책정 3)조합에 필요한 자금조달의 어려움 4)조합의 관리감

독의 부재 5)사업추진이 지연될 경우 사업성이 악화되므로, 이런 문제점을 해소할 수 있는 방안으로 신탁회사에 의해 주택재건축사업을 단독 시행할 경우에는 1)재건축사업에 대한 전문성을 확보할 수 있고 2)조합의 불필요한 비용지출을 줄일 수 있으며 3)재건축사업에 필요한 사업자금 조달이 용이하며 4)재건축사업에 대한 투명성을 확보할 수 있으며 5)신속한 사업추진을 할 수있으므로 신탁방식에 의한 재건축사업은 앞으로 확대될 것으로 예상된다고 주장하였다.

장대원·양윤재·배용규(2006)는 신탁재개발 방식의 기본적인 작동 원리를 분석하고, 실증적인 사업성 검토를 위해 도심재개발사업의 평균적인 개발패턴을 구체적으로 도출한 후, 이를 바탕으로 신탁재개발 방식의 사업성을 도출하였다. 이를 통해 신탁형 재개발방식이 도심재개발 사업에 어떻게 적용될 수 있는지, 사업성과 여기에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 등 신탁재개발방식의 현실 적용과 관련된 사항을 연구하였다. 재개발이 완료·추진중인 서울시내 사업지구를 대상으로 도심재개발사업의 보편적인 유형을 구체적으로 설정하고, 실증적인 사업성 검토를 통해 신탁재개발 방식의 내부수익과 일반적인 재개발사업의 할인율을 적용한 순현재가치와 비용편익비율을 분석하여 사업성이 미약하다고 주장하였다.

사업시행 주체에 관한 연구의 대상은 대부분 재건축사업을 대상으로 신탁방식 적용에 관한 사업성 또는 재건축부담금에 관한 연구가 대부분이다. 본 연구는 재개발사업의 사업시행 주체에 관한 연구로 지역 특수성을 고려하여 조합 방식과 공공시행 방식을 비교하여 제시한다는 점

에서 기존 연구와 차별성을 두고 있다.

3. 대상지 특성분석

1) 토지등소유자 현황 및 특성

홍제지구는 복잡하고 다양한 이해관계를 지닌 토지등소유자로 구성되어 있다. 총 소유자는 369인으로, 이 중 유진맨손은 90인, 유진상가는 1인(CS 유통), 인왕시장은 18인(토지소유자 5인, 건물소유자 13인), 그리고 일반상가 및 다세대주택 등이 260인이다.

소유 유형별 관심사 또한 다양하게 나타난다. <표 2>와 같이 토지·건축물 소유 형태, 세입자 구성 등이 복합적으로 얽혀 있어, 이해당사자 간 요구사항이 상이하고 이해충돌이 발생하고 있다.

<표 2> 소유 유형별 관심사항

구분	주요 관심사항 및 요구사항
시장점포 소유자	• 적정 감정평가, 영업손실 비용 보상 • 신축 후 대체 시설의 면적 및 위치 • 상가지분, 공동주택 입주권 확보 여부 등
유진상가 ·맨손	• 토지지분 미소유에 따른 적정 보상 방안 • 적정 감정평가 금액 및 영업손실 비용 등 • 통합개발에 따른 장단점 분석, 공동주택 입주권 확보 여부 등
주거용도 소유자	• 유진상가 통합개발에 따른 장단점 • 전매제한 및 분양가 상한제 적용 등 • 동의서 제출 시기, 주민대표 선출 등
비주거용도 소유자	• 공동주택 입주권 확보 여부 • 신축 후 상가위치 및 주차장 등
상가, 주택 세입자	• 임대 주택 및 상가 재임주 가능 여부 • 이주비용, 영업손실 비용 등

2) 사업 중단 사례

홍제지구는 1997년 상세계획구역 지정, 2002년 지구단위계획구역 결정 이후 별도 사업추진이 없는 상태였다. 2003년 홍제 균형발전촉진지구로 지정된 뒤, 2010년에는 홍제 재정비촉진구 및 촉진계획이 결정(의제)되었으나, 2017년 홍제1 재정비촉진구역이 주민 해제 동의를 37%로 정비구역에서 해제되는 상황을 겪었다.

이후 2019년 홍제역 일대 도시재생활성화지역으로 선정되었으나 주민 미동의로 무산되었고, 2022년 홍제1-1구역 공공재개발 신청 역시 후보지 보류 결정이 내려졌다. 최근 들어 2023년에 본 연구에서 적용 검토 중인 홍제지구중심 역세권활성화사업으로 선정되었으나, 과거와 마찬가지로 조합방식 중심의 사업이 주민 갈등과 정책 변화 등 복합적 요인으로 무산된 경향이 누적되어 있어, 향후 추진에도 유사한 리스크가 잠재해 있다.

3) 홍제천 복원과 유진맨손

(1) 도시계획시설 하천: 홍제천

홍제천은 도시계획시설 하천으로, 대상지 내 폭원 약 47.3m, 연장 약 210m 규모이다. 하천 소유 형태는 사유지 및 구유지이며, 1970년대 하천 복개와 함께 상부에 유진상가·맨손이 건설되었다.

(2) 유진상가·맨손 연혁 및 현황

1970년대 홍제천 복개지 위에 주상복합 건축이 진행되었고, 민간 자본 활용을 위해 하천 상

부를 토지지분 없이 분양 허가하였다.

이후 1990년대 후반 내부순환도로 건설로 유진맨손 B동 4·5층이 철거되는 과정에서 거주민이 이주했으며, 1999년 서울시 정책에 따라 하천 복개부지 상가아파트 철거계획이 추진되었으나, 유진상가·맨손은 안전진단 결과에 따라 철거계획이 무산된 바 있다.

현재 유진맨손 A동은 91세대가 입주해 있고, B동은 서울시 소유로 창업보육센터로 활용 중이다. 유진상가는 1인(CS 유통)이 전체를 소유하고 있다.

(3) 유진상가·맨손 철거 및 홍제천 복원비용

홍제천 복원을 위해 서울시 도시계획시설사업을 통한 복원 방안도 검토되었으나, 궁극적으로 역세권활성화사업 내에서 홍제천과 인왕시장 주변을 통합 정비하는 방식으로 추진이 결정되었다.

사업비의 경우, 유진맨손 건축물 평가액이 약 1,000억 원이고, 복개 철거 및 홍제천 복원비용이 약 200억 원으로 총 1,200억 원 규모로 추정된다. 이는 공공재원만으로 확보가 어려워, 역세권활성화사업을 통한 공공기여 방식으로 복원 추진을 시도하고 있다.

4) 대상지 특수성 결과

홍제지구 대상지는 하천 관리정책 변화로 복원이 필요한 홍제천과 그 상부에 자리한 유진상가·맨손, 그리고 도시계획시설로 결정된 시장(인왕시장), 공동주택(원일아파트), 단독·다가구·다세대 주택 등 다채로운 형태의 토지등소

유자들이 공존한다.

이처럼 특수한 지역 조건과 오랜 갈등 이력을 감안하면, 홍제천 복원비용을 공공기여로 인정 받는 등 정책적 결정 과정에서 공공이 적극적으로 역할을 수행할 필요가 있다. 또한 객관적이고 균형적인 관점에서 주민 갈등을 조율할 수 있는 사업시행 방식이 요구된다.

4. 도시정비법 검토

1) 정비사업의 시행자

도시정비법은 재개발사업 및 재건축사업의 시행자를 명시하고 있다. 법 25조는 시행자, 26조는 공공시행자, 27조는 지정개발자의 자격 및 요건에 대하여 규정하고 있다.

(1) 재개발사업의 시행자(법 제25조)

법 제25조 1항은 재개발사업에서 조합이 사업을 시행하거나, 조합이 조합원의 과반수 동의를 받아 공동 시행할 수 있다고 규정하고 있다. 공동시행은 시장·군수, 토지주택공사, 건설업자, 등록사업자, 또는 같은 법 시행령 19조에 따라 신탁업자, 한국부동산원이 가능하다. 조합은 정비구역 내 토지등소유자(토지 또는 건축물의 소유자 또는 그 지상권자)와 같이 일정한 자격을 가진 자를 구성원으로 하여 특정한 행정목적을 위해 결성된 단체에 법인격이 부여된 것으로, 특정 상황이 없을 경우 사업의 시행을 목적으로 권한을 부여받은 가장 일반적인 정비사업의 시행 주체이다.

공동시행을 할 경우, 표면적으로는 조합이 중심이 되지만, 부수적 역할로 시장·군수등, 토지주택공사등, 한국부동산원은 공공의 성격으로 건설업자, 등록사업자, 신탁업자는 민간의 성격으로 구분할 수 있다.

(2) 공공시행자(법 제26조)

법 제26조 1항에 따르면, 시장·군수 등은 천재지변, 긴급사유, 사업시행인가 미신청, 순환정비방식 필요, 사업시행계획인가 취소 등 특정 요건이 발생할 경우 공공시행자를 지정할 수 있다. 또한 정비구역 토지면적의 1/2 이상과 토지등소유자 수의 2/3 이상이 요청하면 공공시행자로 지정할 수 있다.

공공시행자는 시장·군수 등이 직접 시행하거나, 공사(토지주택공사 등)를 사업시행자로 지정하는 방식이다. 이에 따라 구청장(시장·군수)과 공사(토지주택공사 등)가 공공시행자가 될 수 있다.

(3) 지정개발자(법 제27조)

법 제27조 1항에서는 시장·군수 등이 천재지변, 긴급사유, 사업시행인가 미신청 등의 경우, 또는 조합설립 요건 이상의 토지등소유자가 신탁업자를 시행자로 요청하는 경우에는 지정개발자를 사업시행자로 지정할 수 있다고 규정한다.

지정개발자로는 토지등소유자, 민관합동법인, 신탁업자가 해당하며, 토지등소유자는 면적 50% 이상 소유와 토지등소유자 1/2 이상 추천, 민관합동법인은 토지등소유자 1/2 이상 추천, 신탁업자는 토지등소유자 1/2 이상 추천 또는

조합설립 이상 동의를 받는 요건 등을 충족해야 한다.

2) 법적 검토 결과

〈표 3〉과 같이 조합 중심의 시행자는 토지등 소유자가 스스로 재산권을 행사하여 자력에 의한 사업시행으로 주거환경을 개선하는 성격이다. 반면, 공공시행자나 지정개발자는 공공 혹은 제3자의 개입을 통해 주거환경을 개선하는 구조로, 긴급·특수한 단서 조항에 해당하거나 일정 요건이 충족될 때만 개입할 수 있도록 되어 있다.

이에 따라 본 연구는 법상 모든 사업시행자 중 가장 일반적인 조합, 일정 동의율에 의해 직접 혹은 지정이 가능한 공공시행자, 그리고 동의율 충족 시 지정 가능한 지정개발자(특히 사업시행자 신탁업자)을 중심으로 심화 연구를 진행하였다.

5. 시행 방식에 대한 심화연구

1) 조합 방식

(1) 조합방식의 개요

법 제25조 제1항은 재개발사업에서 조합이 단

〈표 3〉 도시정비법 상 사업시행자(요약)

구분 (근거조항)	시행자	지위 획득	동의 요건	비고
사업시행자 (법25조)	조합(단독)	조합 설립	소유자 3/4 면적 1/2	심화 연구
	공동 시 행 구청장(시장·군수 등) 공사(토지주택공사 등) 건설사(건설업자, 등록사업자) 신탁업자 한국부동산원	조합 총회 의결	조합설립 후 과반수 동의	
공공시행자 (법26조)	구청장(시장·군수 등)	구청장 지정	• 26조 1항 1~6호 긴급, 특수 경우 • 국공유지1/20이상 + 소유자과반 동의 • 소유자 2/3, 면적 1/2이상 요청	심화 연구
	공사(토지주택공사 등)			
지정개발자 (법27조)	토지등소유자		• 27조 1항 1,2호 긴급, 지체 경우 면적 1/2 이상 소유한 토지등소유자 + 토지등소유자 1/2 추천	
	민관합동방식		• 27조 1항 1,2호 긴급, 지체 경우 민관합동 법인으로서 토지등소유자 1/2 이상 추천	
	신탁업자		• 27조 1항 1,2호 긴급, 지체 경우 토지등소유자의 1/2 이상의 추천 • 토지등소유자 3/4, 면적 1/2 동의	심화 연구

출처: 도시 및 주거환경정비법

독으로 시행하거나, 조합원의 과반수 동의를 받아 시장·군수 등 또는 토지주택공사 등과 공동 시행할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 조합이 일반적 정비사업 시행자로서 중심적 역할을 수행하면서, 사업비 조달이나 전문성 보완 등이 필요한 경우 추가적인 공동시행자를 참여시킬 수 있도록 한 제도적 장치이다.

조합은 법인격을 부여받아 정관에 따라 운영되고, 주요 의사결정 사항은 총회를 통해 처리하며, 조합원 수가 100명을 넘는 경우에는 대의원을 구성하여 일부 권한을 위임할 수 있다.

(2) 동의방법 및 절차

조합을 설립하기 위해서는 먼저 정비구역이 지정·고시된 이후, 토지등소유자 과반수 이상의 동의로 추진위원회를 구성하고 시장·군수 등으로부터 승인을 받아야 한다. 추진위원회 규모는 토지등소유자 50인 이하인 경우에는 위원장 포함 5인 이상으로 구성하고, 100인 초과하는 경우에는 전체 소유자의 1/10 범위 내에서 조정할 수 있다(법 제46조). 추진위원회가 승인된 뒤에는 조합설립인가를 신청하는데, 이때 전체 토지등소유자의 3/4 이상 및 토지면적 1/2 이상의 동의를 구해야 비로소 사업시행자로 지정된다.

(3) 조합방식 적용 시 고려사항

조합은 정비사업 전 과정을 직접 주도하면서, 기획부터 관리처분계획에 따른 건축 및 공급, 그리고 준공 및 청산까지 전 단계를 스스로 추진해야 한다(법 제23조 제2항). 이러한 주도성은 주민에게 직접적인 사업권을 부여하는 장점이 있

으나, 동시에 전문 인력 확보나 내부 갈등 조정 문제와 같은 추가적 부담을 발생시킨다.

우선 조합이 초기자금을 자체 조달하기 어려운 상황에서는 시공사를 조기 선정해 사업비를 확보하려는 경향이 있는데, 이때 시공사에 대한 의존도가 높아져 사업 주도권을 상실할 위험이 있다. 또한 다수의 이해관계자 간 이해충돌이나 분양대상자 선정, 감정평가 이슈 등에서 지연이 발생할 가능성이 크며, 조합 내부의 뇌물수수·횡령 등 윤리적 문제 또한 사업 전반에 심대한 영향을 미칠 수 있다. 설령 공공지원(법 제118조)을 활용하더라도, 공공이 직접 갈등을 해결하기보다는 자문과 보조 역할에 그치는 경우가 많아, 장기간에 걸친 갈등 조정 부담은 여전히 조합에 남는다.

(4) 사업시행기간 측면

정비구역 지정 이후 추진위원회를 구성하고, 이어서 조합설립인가를 받는 데에만 최소 6개월에서 최대 2년까지 소요될 수 있다. 공공지원 제도에 따라 추진위원회 절차를 생략하고 바로 조합설립인가를 받을 수 있는 특례가 있으나(법 제31조 제4항), 이 경우에도 주민자율성이 훼손될 수 있다는 우려가 제기된다. 또한 조합 총회의결 과정에서 조합원 합의를 이끌어내지 못하면 사업 일정이 추가로 지연될 가능성도 크다.

(5) 사업성 측면

정비사업의 사업성은 종전자산 대비 종후자산에서 공사비, 금융비, 각종 수수료 등을 제외한 비례율로 판단한다. 조합은 타 시행주체에 비해 별도의 관리·수수료가 발생하지 않는다는

이점이 있으나, 전문성 부족으로 인해 시공사와 공사비 분쟁이 발생할 경우 오히려 총사업비가 과도하게 상승할 위험이 존재한다. 더욱이 사업이 장기화될수록 금융비용이 늘어나 조합원 부담이 증가하며, 만약 사업이 중단되면 그로 인한 매몰비용 역시 조합원에게 귀속된다.

한편, 기부채납 방식 중 현금기부채납은 정비구역 지정 단계에서의 용적률 완화와 연계하여 적용될 수 있으나, 일반적으로 조합은 정비구역 지정 이후에 법인격을 갖추므로 당초 계획 시점에서 이를 활용하기가 곤란하다. 현금기부채납을 적용하려면 별도의 정비계획 변경이 필요해 추가 절차 및 시간이 소요되는 구조적 한계가 있다.

(6) 조합방식의 공동시행

법 제25조는 조합과 더불어 시장·군수, 토지주택공사, 건설업자, 신탁업자 등 다양한 주체가 공동시행자로 참여할 수 있다고 명시한다.

공동시행은 주로 조합의 초기비용을 조달하고 개발이익이나 위험을 공동으로 지는 시공사와의 공동시행 사례가 많으며, 서울시에서는 조합과 건설사간 역할분담을 명문화하여 ‘공동사업시행 건설사업자 선정기준’을 정하여 시행자간 역할분담을 명시하고 있다.

공사(예: SH, LH)와 공동시행을 추진하는 경우, 공공의 전문성과 자금력에 기대어 안정적인 사업 진행을 도모할 수 있으나, 사업 전개 과정에서 공사의 태도나 계약 이행 문제에 따라 사업이 중단되거나 해지되는 사례도 존재한다. 따라서 공동시행은 조합이 자체적으로 해결하기 어려운 재원 마련과 전문성 확보를 보완하기 위한

보조적 방안으로 인식할 필요가 있다.

공사(LH, SH 등)와의 공동시행은 조합은 시행자로, 공사는 관리자로 참여하고 관리처분에 따라 청산하나 일정부분 분담금이 보장되는 장점을 가진다. 다만 공사측의 불성실한 계약이행으로 공동시행자 지위가 해지되는 사례도 있어 꼭 전문성의 보완이나 적극적인 사업관리가 전제되는 것으로 인식하긴 어려움이 있다.

2) 공공시행 방식

(1) 공공시행 방식의 개요

법 제26조에 따라 정비구역 내 토지면적 1/2 이상, 토지등소유자 2/3 이상 동의가 있는 경우, 천재지변 및 긴급사유 등 특정 요건에 따라 공공시행자를 지정할 수 있다.

공공시행의 주체로는 시장·구청장 등 공공이 직접 시행하거나 공사 등 공공기관이 시행자로 참여한다. 공공시행에 따라 기존 추진위원회나 조합은 자동으로 해산되며, 주민대표회의가 주민 의견을 수렴·제시하는 기구로 설치된다.

(2) 동의방법 및 절차

LH·SH 등 공공기관이 시행자로 지정되기 위해서는 우선 토지등소유자 과반수 동의로 주민대표회의를 구성하고, 시장·구청장으로부터 승인을 받아야 한다. 조합설립 절차가 필요 없고, 만약 기존 조합이 존재하더라도 지정·고시와 함께 해산되어 공공직접시행이 가능해진다.

사업시행인가 시에는 통합심의를 적용하여 인허가 절차를 간소화함으로써 시간과 비용을 절감할 수 있다. 예컨대, 조합 방식과 달리 따로

정비계획이나 관리처분계획을 변경·인가하는 총회 의결 과정을 거치지 않아도 되므로, 사업이 더욱 신속하게 진행될 수 있다.

(3) 공공시행자 방식 적용 시 고려사항

홍제지구에서는 2010년 도시환경정비구역 지정 이후 조합설립 인가를 받았으나, 주민갈등으로 인해 구역이 해제되고 공공재개발 사업 역시 후보지 선정에서 보류된 경험이 있다. 이는 이해관계자가 다원화되고 권리관계가 복잡하여 객관적이고 균형적인 조율을 수행할 주체가 필요함을 의미한다.

특히 사업구역 내 유진맨손의 경우 도시계획시설 하천 복개지 주상복합 건축물로 토지지분이 없고 사유지·구유지로 구성되어 있으며 역세권활성화사업 계획 수립을 통해 홍제천과 인왕시장 주변을 통합 정비하는 방식으로 추진하고 있다.

따라서 공공성 회복이 큰 홍제천 복원과 연계한 공공기여 인정과 사업시행과 계획수립 시 인허가 협의를 효율적으로 이끌어낼 수 있는 공공시행자 참여가 필수적이라 볼 수 있다.

(4) 사업시행기간 측면

공공직접시행은 조합설립 인가나 추진위원회 승인이 필요 없어, 6개월에서 최대 2년간 소요될 수 있는 초기 절차를 대폭 줄일 수 있다. 또한 공공시행자 사업시행 시 정비구역 지정의 특례로 정비계획 수립 전 정비구역 지정을 할 수 있으며 정비계획과 사업시행계획 통합수립, 통합심의를 통한 사업기간 단축도 장점이다.

(5) 사업성 측면

공공시행자는 사업 주도권을 토대로 공공기여 범위에 대한 신속한 인허가 협의가 가능하며, 사업 기간 단축에 따른 금융비용 절감 이점이 있다. 특히 법 제17조제14항에서 규정한 현금 기부채납을 통해 도로·공원 등 기부채납 범위를 최소화하면 사업부지 면적을 늘려 사업성을 극대화할 수 있다. 따라서 홍제천 복원비나 유진상가 철거비 등 민간 차원에서 소화하기 어려운 문제 해결에 공공의 전문성과 재정을 활용할 수 있다.

3) 지정개발자 방식

(1) 지정개발자(신탁)방식의 개요

법 제27조제1항은 시장·군수가 지정개발자요건을 갖춘 자를 사업시행자로 지정해 정비사업을 시행할 수 있도록 정하고 있다. 천재지변과 같은 긴급한 사업시행이 필요한 경우, 정비사업시행 예정일로부터 2년 이내에 사업시행인가를 신청하지 않는 경우, 재개발·재건축사업의 조합설립의 요건에 해당하는 토지등소유자의 동의로 신탁업자를 사업시행자로 지정하는 것에 동의하는 경우에 가능하다.

시행령 제21조에 따른 지정개발자 자격은 토지면적 50% 이상을 소유한 토지등소유자, 민간투자법인, 정비구역 토지면적의 1/3 이상을 신탁받은 신탁업자이다.

지정개발자 방식 중 민관합동방식은 공공과 민간의 역할 및 책임을 명확히 분리하여 사업을 추진하는 형태를 말한다. 이 경우 공공 부문이 사업시행자로 참여하고, 동시에 주민이 선정한 민간 건설사가 자금조달, 설계 및 시공을 담당한다.

다. 즉 공공이 주도적 관리·감독을 수행하고, 민간은 전문성을 바탕으로 실제 개발 업무를 이행함으로써 상호 보완을 이루는 방식이다.

신탁방식은 일정 요건을 충족하는 신탁업자가 정비사업을 시행하도록 사업시행자로 지정되는 경우를 말한다. 신탁방식은 신탁업자가 직접 사업시행권을 갖는 사업시행 방식과, 조합이 시행자의 지위를 유지한 채 신탁업자가 업무만 대행하는 사업대행 방식으로 구분된다.

(2) 동의 및 절차

“신탁”이란 신탁을 설정하는 자(이하 “위탁자”라 한다)와 신탁을 인수하는 자(이하 “수탁자”라 한다) 간의 신임관계에 기하여 위탁자가 수탁자에게 특정의 재산(영업이나 저작재산권의 일부를 포함한다)을 이전하거나 담보권의 설정 또는 그 밖의 처분을 하고 수탁자로 하여금 일정한 자의 이익 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산의 관리, 처분, 운용, 개발, 그 밖에 신탁 목적의 달성을 위하여 필요한 행위를 하게 하는 법률 관계를 말한다.(이재은, 2016)

정비사업에서 신탁방식의 사업시행자 방식또는 사업대행자 방식으로 추진하기 위해서는 정비구역 토지면적의 1/3이상을 신탁받아야 한다.

(3) 지정개발자(신탁)방식 적용 시 고려사항

사업시행자 신탁방식은 조합설립 절차를 생략하면서 투명한 사업관리, 전문성 확보, 안정적인 자금조달을 통한 갈등 완화 효과를 기대할 수 있다. 신탁업자가 직접 재원을 마련·집행하고, 시행규정 및 토지등소유자 전체회의를 통해 권한을 제한받는다.

대상지와 같이 공공성 회복이 시급한 하천부지와 지상권 문제, 복잡한 소유관계 등이 얽힌 지역에서는 신탁업자는 전문성을 기반으로 토지등소유자의 요구사항과 공공성 측면을 강조하는 공공기관과의 이해관계를 조율해야한다.

(4) 사업시행기간 측면

사업시행자 신탁방식은 조합설립 과정을 생략해 초기 사업 기간을 단축할 수 있다는 장점이 있으나, 토지면적의 1/2 이상과 토지등소유자의 2/3 이상 동의를 필요함에 따라 사업시행자 선정 단계까지의 시간이 소요된다.

신탁사를 시행자로 선정하면 정비계획 수립과 건축설계 등 전반적인 사업시행 기간을 단축하고 자금조달 방안을 사전에 마련하는 등 기간 단축 등의 장점이 있으나, 재개발 분야에서 신탁방식의 성공 사례가 부족한 실정이다.

(5) 사업성 측면

사업시행자인 신탁사가 사업계획을 주도하여 사업·분양계획을 수립하고 객관적인 사업관리 및 원가관리로 사업 전반의 투명성을 강화할 수 있다. 또한 정비사업 사업성을 고려한 전반적인 비용을 사전 예측이 가능하며 사업시행 중 예상치 못한 공사비 분쟁 등 조합 내 갈등과 조합과 시공사 간 갈등을 방지할 수 있다.

신탁방식의 경우 계약된 신탁 수수료(개발이익의 약 2~4% 이내)가 발생하나, 사업 시행에 앞서 신탁업자가 전문성을 바탕으로 사업성을 검토하여 주민대표회의에서 계약을 결정하기 때문에 사업 초기에 사업성을 담보할 수 있다.

다만 복합적 공공기여(하천 복원 등) 요소가

큰 지역에서는 공사비와 소유권 문제가 복잡한 을 수도 있다.
 경우에는 신탁사도 정확한 사업성 예측이 어려

〈표 4〉 시행방식별 특성 분석

추진과정		조합방식	공공시행자 방식 (공공 직접시행)	지정개발자 방식 (신탁방식)
주도권		주민	공공 + 주민	신탁사+주민
사례		多	無	無
시공사 선정		주민	주민	주민
자금		無	공공자금 선투입	민간자본 선투입
전문성		• 조합 중심의 전문가 구성 • 객관성과 합리성에 신뢰 부족	• 공공의 전문가 지원 • 객관적, 합리적	• 신탁사 중심의 전문가 지원 • 객관성과 합리성에 신뢰 부족
조합원 의견수렴		• 조합원간 갈등 발발 가능	• 조합원간 갈등을 공공에서 조 울 가능	• 조합원간 갈등 발발 가능
분양대상자 정리		• 분쟁 발생 가능	• 조합원간 갈등을 공공에서 조 울 가능	• 분쟁 발생 가능
사업 기간	구역지정 ~조합설립	• 6개월~2년	• 주민대표자 구성 • 공공시행자 지정	• 주민대표자 구성 • 공공시행자 지정
	총회 의결	• 다양한 소유권자가 분포로 조 울 어려움	• 공공의 적극적인 사업 추진 가능	• 다양한 소유권자가 분포로 조 울 어려움
사업성	통제 가능성	• 설계비, 시공비 통제 어려움	• 설계비, 시공비 공공관리	• 설계비, 시공비 신탁사 관리
	수수료 등	• 없음	• 공공과 사업이익 분배	• 신탁사 수수료
	조합운영비	• 있음	• 없음	• 없음
	금융비	• 사업기간 장기화로 증가할 수 있음	• 사업기간 감소로 감소할 수 있음	-
	매몰비용	• 조합부담	• 공공부담	• 조합부담
기부채납		• 최초 계획시 현금 기부채납 불가	• 현금 기부채납 가능	• 최초 계획시 현금 기부채납 불가

〈표 5〉 사업 단계별 리스크 분석

추진과정			조합방식	공공시행자 방식 (공공 직접시행)	지정개발자 방식 (신탁방식)
단계별 특성 리스크	계획	입안 요청	• 초기 자금조달능력 부재 • 주민계획과 공공계획의 조 울 필요	• 사례가 없어 주민 이해 부족 → 초기 이해, 설득, 동의 필요	• 초기 자금조달능력 부재 • 주민계획과 공공계획의 조 울 필요
		계획 결정	• 현금공공기여 도입 불가	• 정비계획 단계부터 현금공공 기여 적용 가능	• 현금공공기여 도입 불가

단계별 특성 리스크	시행	시행사 구성	- 추진위 구성 절차 이후 조합설립 가능 - 주민간 의사결정의 장기화	- 시행사 지정 (소유자2/3, 면적 1/2 동의) - 특혜로 보이는 시각 등 형평성 논란 발생 가능	- 시행사 지정 (소유자2/3, 면적1/2 동의) - 지정개발자 지정에 대한 주민 갈등 발생 가능
		주민 역할	- 조합설립 인가를 통해 주민이 직접 시행주체(소유자 3/4, 면적 1/2동의) - 조합의 신뢰성 부족으로 갈등 발발(비대위 발생) - 분쟁 조정, 홍제지역 특수성을 조정할 주체 필요	- 주민대표회의의 구성하여 시행자 협의하여 의견반영 - 사례가 없어 주민 대표 회의에 대한 이해 필요	- 주민대표회의의 구성하여 시행자 협의하여 의견반영 - 사례가 부족으로 주민 대표 회의에 대한 이해 필요
		시행 인가	조합의 전문성 부족으로 의사결정 장기화	-	-
	시공	시공사 선정	시공사 위주의 사업추진으로 공사비 증가 우려	- 주민대표회의가 시공사 선정에 대한 의견제시 (시행자와 협의) - 시공사 선정 외 주민 갈등 발생 시 공공주도의 추진 우려	주민대표회의가 시공사 선정에 대한 의견제시 (시행자와 협의를 통해 의사 반영)
		분양 신청	정관에 따른 분양 대상자 정리(이해관계 조정 어려움)	-	정관에 따른 분양 대상자 정리(이해관계 조정 어려움)
		관리 처분 계획	사업중지시 매몰비용 민간 부담	-	- 사업중지시 매몰비용 민간 부담 - 총 수입에 대한 지정개발자 수수료 발생
		착공 및 준공	- 비례율 = ((총 수입-총 사업비)/중전자산) - 권리가액 = 비례율 × 중전자산	- 비례율 = ((총 수입-총 사업비)/(중전자산+공공자금)) - 권리가액 = 비례율 × 중전자산 - 공공이익 = 비례율 × 공공자금	- 비례율 = ((총 수입-총 사업비-수수료)/중전자산) - 권리가액 = 비례율 × 중전자산

6. 결론

1) 홍제지구 적용

민간이 직접 시행하는 조합 방식은 가장 일반적이고 다양한 사례를 통해 리스크를 예측할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 대상지는 이미 과거 조합 방식으로 추진되었다가 해제된 경험이 존재하며, 복잡한 이해 관계인이 많아 합의 도출이

쉽지 않다. 또한 조합 집행부의 전문성과 신뢰성 확보가 어려워 주민 동의를 얻는 데 한계가 클 것으로 예상된다.

반면, 공공시행사방식의 경우 공공이 계획수립 단계에서 갈등 관리 등을 주도하여 리스크를 완화할 수 있을 것으로 판단된다. 특히 홍제천 복원비와 유진상가 관련 비용을 현금기부채납 등으로 전환하여 역세권활성화사업 안에서 공공기여로 인정받는 방안을 적용하는 데, 민간

(조합 등) 단독 추진보다는 공공 주도의 사업구조가 유리하다.

지정개발자(신탁방식)의 경우, 구역지정 후 신탁사를 선정해야 하고, 구역지정 단계에서 실현성 리스크가 조합방식과 유사하게 나타난다. 또한 신탁방식 재개발사업이 국내에서 성과를 낸 전례가 거의 없어, 인허가와 공공기여 부담 등을 고려하면 사업시행 기간을 단축하기 어렵다.

본 대상지 특성과 사업성 실현성(홍제천 복원비 등)을 종합적으로 검토한 결과, <표 4>와 같이 공공시행 방식이 사업 기간, 주민 합의 가능성, 공공지원, 사업성, 전문성 측면에서 비교우위가 있는 것으로 평가된다. 다만, 공공시행 방식 적용 시에도 실현성 확보를 위해 <표 5>와 같이 주민·공공 간의 지속적 소통과 단계별 리스크 대응이 필수적이다.

2) 공공시행 방식 보완 방안

공공시행 방식은 아직 사례가 많지 않아 선제적으로 구축해야 하는 어려움이 존재한다. 이를 극복하기 위해서는 주민대표회의를 조합과 유사하게 운영하여 조합원의 의견을 적극적으로 수렴하고, 각 주체별 사업 참여에 대한 합의를 유도해야 한다.

또한 사업 초기에 공공자금이 투입될 수 있으므로 특혜 논란을 미연에 대비하고, 공사(SH, LH 등)를 공동시행자로 지정하여 사업 추진의 탄력성을 확보할 필요가 있다.

아울러 공공기여량이나 임대주택 비중을 최소화하기 위해 현금공공기여 방식 도입 방안을 검토해야 하며, 이를 위해 이해관계 기관과 사전

에 조율하고, 원활한 시공을 위해 시공사와협력 체계를 구축하는 것이 요구된다.

3) 연구의 한계

본 연구는 역세권활성화사업 재개발사업의 시행 주체에 관한 연구로 연구대상지의 지역 특성을 고려하여 가장 적합한 사업시행 방식에 대한 검토를 시행하였다. 하지만 현재까지 재개발사업에 공공시행 방식이 적용된 사례가 없어 실증적 분석의 한계가 존재한다. 향후 재개발사업의 공공시행 방식으로 완성된 사례가 다수 발생하면 실증적 검토 범위를 확대하여 다양한 관점에서 좀 더 세부적 분석을 진행할 필요가 있다.

참고문헌

- 권상우, 2021, 사업시행주체에 따른 재건축사업과 재건축부담금에 관한 연구, 건국대학교 석사학위 논문
- 하상호, 2017, 신탁방식에 의한 주택재건축사업 활성화 방안, 명지대학교 석사학위 논문
- 장대원·양윤재·배웅규, 2006, 신탁재개발방식에 의한 도심재개발사업의 사업성 영향요인 연구, 한국도시계획학회지 제7권 제2호, 5-24.
- 이재은, 2016, 신탁과 도산, 한국기업법학회, 기업법연구 제30권 제3호, 97-125.
- 도시 및 주거환경정비법, 법률 제20174호, 2024. 7. 31. 시행
- 도시 및 주거환경정비법 시행령, 대통령령 제35083호, 2025. 3. 18. 시행
- 신탁법, 법률 제15022호, 2018. 11. 1. 시행
- 서울특별시, 2024, 서울특별시 역세권 활성화사업 운영기준

계재신청 2025.04.10

심사일자 2025.04.29

계재확정 2025.05.12

주저자: 이상준, 교신저자: 심경석