공공관리자제도 도입 -'公共 만능주의' 한계 탈피해야

-『도시및주거환경정비법』개정안으로국회계류중, 철거책임은건설업체에맡겨-

국내 주택시장은 2008년 말의 금융위기 등으로급격하게위축되었다가올해상반기부터 경기회복의조짐과 함께다소활기를 보이고있다. 하지만시중의과잉유동성으로인한주택경기의과열을우려한정부의 DTI 규제 등 주택담보대출 억제로 다시금 소강상태에접어든모습이다. 다만, 최근2년간의 공급 위축은 정책 당국으로서도 장기적인 주택시장 안정에 부담 요인으로 작용하고 있고, 도심 개발 위주의 주택 공급 정책이천명되면서재건축이나재개발등의 체계적이고 원활한 진행 여부에 대한 주택시장의관심은어느때보다높은편이다.

그러나 이러한 관심 증가와 달리 정비사업 현장별로 사업 추진은 경제적 이해관계를둘러싼주민혹은조합원들간의갈등이 나분쟁이적지않게발생하고있으며, 세입자보상문제로인한갈등은올해초발생한 용산사고등에서보는바와같이사회문제로 비화되는상황으로 치닫기도했다. 지역별로 차이는 있지만, 서울시는 정비사업에 대한 시민들의 관심이 높고 사업성도 여타 지역보다상대적으로우수한특징을가지고 있다. 하지만 그만큼정비사업 현장마다이해관계자간의 갈등이나 충돌도 적지 않다. 서울시는이러한문제점을개선하기위하여 2009년 하반기에 들어서면서 보완 방안을 내놓았는데, 그 핵심은 바로' 공공관리자제도 '의도입이라고할수있다.

『도정법』개정안으로

공공관리자제도 도입을 포함한서울시의 제도개선안은현재국회에계류중인『도시 및 주거환경정비법』 개정안의모태라고 할 수있다. 주거환경사업과주택정책의 발전적 방향 도출을 위해 서울시의 주거환경개선정책자문단이2008년5월부터검토한결과물이다. 혁신안은 2008년 말까지 70여 차례의논의가진행된끝에1차적인연구활동결과가 발표되었다. 이러한혁신안을바탕으로, 서울시는 2009년 7월 1일에 ① 공사비절감, ②사업기간단축, ③투명성확보 등을 위한 공공관리자제도의 전면 도입을 발표하고, 서울시 소재 성수전략지구에 시범실시한다고밝혔다. 공공관리자제도의 본격적인등장을예고한것이다. 또한, 서울시내 484개 정비 구역 중 68%에 해당하는 329개구역에적용할계획임을밝히고있는 점을 감안하면, 말 그대로' 공공 주도형 도시주거환경개선사업 '정착에대한추진의 지가보다분명한것을알수있다.

법안의 문제점

서울시 혁신안은 후속 조치로서 공공관리자제도의도입이명시된『도정법』안의형태로 2009년 7월 13일 국회에 제출되어 있다. 그러나자세히들여다보면, 다음과같은 문제점을안고있다.

첫째, 가장핵심적인내용이라고할수있는공공관리자제도는혁신안의초기구상에의해마련되고많은논의를거쳐완성된것이 아니라, 2009년에 들어와 용산 사건이 발생하고 이에 따른 사회적 관심과 논의가 집중되면서 검토 결과가 반영된 것이다. 그러다보니 공공 만능주의의 사고 아래 단기간에 급조된 방안으로 정작 공공의 역할이 필요한세입자보상문제의처리나철거, 주민이나 조합원의 실질적 권리 행사 보장을 위한 부분이 충분하게 반영되지 못하는 한계를드러내고있다.

둘째, 시공사 선정에 있어서도 현행『도정법』은선정과정의공정성을확보하기위한원칙으로경쟁입찰을명시하고있다. 그러나개정법안은이를삭제하고, 시공사선정 과정에 시장 · 군수가 선정 과정을 지원할 수 있도록 함과 동시에 선정 방법 및 지원 방식 등을 시 · 도지사가 정하도록 하고 있다. 정치적성향이 강한선출직 지자체장으로 하여금 시공사 선정 과정에 참여하게 하거나선정방법및지원방식을정하게하는것은정비사업에대한사실상의통제기능을부여할수있을뿐만아니라자유롭고 진정한 조합원의 의사 반영을 저해하는 문제점을야기할수있다.

셋째, 개정법안은철거책임을모두시공자인건설업체에맡기고 있는데, 관리처분의 결과에 따라 철거되는 과정에서 조합원이나 세입자들의 반발이나 저항 등으로 어려움을 겪을 가능성이높다. 용산 사고에서도 알 수 있듯이, 세입자보상 등의 처리가 원만히이루어지지않으면물리적충돌까지 야기될 수 있는 난제라고 할 수 있다. 그럼에도불구하고철거를시공자에게만전적으로맡기는것은공공개입의본연의취지와 도부합하지않는다.

넷째, 서울시는 공공관리자제도를 도입

주거환경개선정책자문단 연구 활동 정리(2009. 1. 15 발표)

기존정비사업의특징		자문단의개선제안
- 소형저가주택대량멸실과낮은정착률	⇒	- 소형저가주택모델개발
- 2010~11년정비사업시기와물량집중우려		- 생활권역수급조정시스템가동
- 아파트일변도와자연경관훼손		- 도시형 생활 주택 등 정비 수단 다양화, 지역 보존및결합개발
- 민간정비사업건설부실		- 공공사업시행유도로리스크완화 · 용적률 완화, 재정비촉진지구우선 지정 등 인센티브제공을조건으로공공시행유도 · 정비계획을구청장이직접수립 · 정비사업전문관리제도개선
- 예정위주기본계획폐지		- 주거지종합관리계획으로변환 - 도시정비개발법제도통합

주: 이후에도작업은계속되어 2009년6월 10일적극적인공공개입을기본방향으로한 ‘ 정비사업process 혁신안 이 최종적으로채택되어발표되었음.

정비사업 Process 혁신안 주요 내용(2009. 6. 10 발표)

기존정비사업의특징		자문단의개선제안
- 정비업체와시공사중심의사업진행	⇒	- ‘ 공공관리자제도 ’ 도입으로투명성확보 · 정비업체및시공사의부패행위防 주민비용부담 증가 등으로 이어지던 문제점 제도 도입으로해소 · 공공 관리에 따른 비용은 시공자 선정 단계까지는공공이부담
- 사업동의서일괄징구		- 주민 의사 반영 확대를 위한 의사결정에의 직접참여율상향 - 사업추진에따른정보공개강화
- 분담금추산관련주민갈등		- 정비사업비산정프로그램개발
- 세입자대책강화		- 휴업 보상금 지급 기준 상향 조정(3개월 防 4개월로1개월분상향) - 영업권확보기간고려해가중치부여 - 세입자대책개별통지, 주거이전비차등지급 - 철거 과정 인권 침해 여지 감소(철거를 시공의 일부로간주)
- 정비업체전문성부족과영세성		- 등록기준과등록취소, 등록제한강화
- 기반시설설치비용, 주민부담		- 공공도비용부담, 기반시설확대

하는정비구역의경우추진위원회승인이전까지 소요되는공공관리비용등은공공(서울시와 해당 구청)에서 부담하겠다고 공언했다. 그러나 개정 법안에서는 시장 · 군수가소요비용을지급한후구성된추진위원회로부터 비용 부분을 징구할 수 있다고 규정하고있어당초공공부담원칙과는상이하게 표현되어 있다. 이러한부분이명확하지 못할 경우 주민이나 조합원들의 선택에부정적영향을미칠가능성이크다.

다섯째, 전문성 보강과 지원을 담당하는 정비업체(정비사업전문관리업자)의 선정과 관련하여 개정 법안은 주민이나 조합이 아닌 시장 · 군수의 권한으로 바꾸어 놓고 있다. 또한추진위원회설립이후기존정비업체와의 용역 계약 체결이 추진위원회의 의무인지여부도분명치않다. 조합설립이후에도 승계 여부를 시장 · 군수와 사전 협의토록 해놓고 있어 시장 · 군수의 영향력을 계속유지할수있도록의도하는것처럼보이고있다.

투명성과 경쟁의 원칙을

최근의입법추진과정과그내용을보고 있노라면, 공공관리자제도가 당초 추진 의도와 달리 정비사업에 공공의 관여와 간섭을앞세운공공만능주의의또다른얼굴로 비춰지는측면을쉽게접할수있다. 무엇보다향후정비사업에대한정책적 비중과시장의 관심이 높아질 것을 생각할 때, 전시행정이아닌주민과세입자간또는지역간의조화를위하여공공의역할을 어떻게가져가야할것인가에대한방향성이먼저분명하게 정해져야 한다. 공공관리자제도의 전제조건인‘ 공공의부패방지와투명성확보 ’도 구체적으로 어떻게 보완할 것인지가 마련되어야한다.

개정법안의많은문제점을감안할때, 제도개선의핵심은주민또는조합원의진정한 의사를 반영할 수 있도록 투명성 · 공정성 확보가 우선되어야한다. 공공의 개입은 주민의 자율적 추진을 지원하고 지도하는 측면에서 접근하여야 하며, 조합의 전횡방지나주민또는조합원의의견반영절차가 형식적으로 되지 않도록 관련 정보의 제공과관찰에보다적극적인자세를 보여야할 것이다. 세입자 보상이나 철거, 이해관계자간의 상호 충돌이나 갈등을 해결하고 처리할 수 있는 분쟁 해결 시스템 마련을 위한 공인된기구의신설도검토할필요가있다.

이밖에시공자나설계자, 정비업체의선정 권한은 기본적으로 주민 또는 조합원에 게돌려주어야한다. 선정과선정지원의모호한개념사용을지양하고선정 과정의공정성을 확보할수 있는‘ 경쟁 입찰의 원칙 ’도유지되어야한다. 공공관리에따른비용부담의 주체도 시장 · 군수 등의 재량 행위로 맡겨 놓을 것이 아니라 지원 수준 및 근거등에대해서보다구체적인기준과부담 여부등을명시하는것이 바람직하다.

두성규
한국건설산업연구원연구위원
skdoo@ceri.re.kr