

## 논문

## 도시재생사업의 사유지 취득방식 개선 필요성에 대한 사업참여자 인식분석\*

### An Analysis of the Project Participants' Perception on the Need to Improve the Acquisition Method of Private Land in Urban Regeneration Projects

최재헌\*\* · 이재우\*\*\*

Choi, Jae-Heon · Lee, Jae-Woo

#### Abstract

This study investigated the need to improve the operation of the current system and the perception of project participants related to the purchase of private land under the Special Act on the Revitalization of Urban Regeneration. After analyzing the problems of the current system, the purpose of the paper is to improve the method of acquiring private land that can be felt by actual residents and speed according to individual situations. For this purpose, the current system related to private land purchase, such as consultation purchase system and public expropriation system, was compared and analyzed. Second, problems with the operation of the private land purchase system under the Special Act on the Promotion of Urban Regeneration were analyzed based on the data shown in the media reports. In addition, the government investigated the actual conditions of local governments that forcibly acquired private property through the notice of public announcement. Based on this, problems related to the impossibility of prior consultation, problems related to the guarantee of property rights, and insufficient effects of urban renewal New Deal projects were classified. Next, experts, including public officials and university professors, were surveyed and analyzed whether or not urban regeneration projects were public and efficient under the Special Act on the Promotion of Urban Regeneration. The analysis results are as follows. It was analyzed that urban regeneration projects have a public nature under the Special Act on Urban Regeneration. Efficiency aspects include: The public expropriation system can solve the problems of acquisition in both factual and legal terms compared to the consultation purchase system, and can protect the property rights of owners and tenants more significantly. It was also analyzed that it could increase location adequacy and stabilize the current real estate market, contribute much to urban regeneration projects in the future, and reduce project cost and business period. In sum, there is efficiency and publicness is recognized. Based on the analysis, it is argued that: First, both consensual purchase and public acceptance methods are used.

\* 본 논문은 한국도시재생활회 2020하반기 종합학술대회에서 발표한 “도시재생사업을 위한 사유지 취득방식의 문제점 및 개선 필요성에 대한 인식조사” 연구의 일부 내용을 바탕으로 수정·보완되었음을 밝힙니다.

\*\* 목원대학교 일반대학원 부동산학과 박사과정, (주)미래세한감정평가법인 감정평가사  
(주저자: 802118@naver.com)

\*\*\* 목원대학교 부동산금융보험융합학과 교수(교신저자: jaewoo\_lee@mokwon.ac.kr)

Second, in principle, the agreed purchase method is used, and as an exception, the common acceptance method is used. Third, they argue for the improvement of the system of partial acceptance when using the public acceptance method. To this end, it is deemed necessary to conduct in-depth research on the readjustment of the legal system and the exclusion of development profits.

*주제어:* 도시재생, 도시재생사업, 공용수용, 협의취득

*Keywords:* Urban Regeneration, Urban Regeneration Project, Public Acceptance, Acquisition of Consultation

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

2013년 법 제정 이후 선도지역과 일반지역 공모사업으로 추진되던 중앙정부 지원 도시재생사업은 도시재생 뉴딜 사업이 문제인 정부의 100대 국정과제로 선정되면서, 선정대상 지역 규모와 정책예산 규모가 대폭 확대되어 추진되고 있다. 그러나 2017년 최초 선정 이후 4년이 지나고 있는 가운데 선정된 도시재생 뉴딜 사업의 착수 지연, 단위사업 추진상의 다양한 문제점들이 대두되고 있다. 그중에서도 국비 지원이 확정된 도시재생사업의 앵커시설, 도시재생기반시설 조성 과정에 필요한 사유지 취득 어려움이 지속해서 제기되고 있다. 원활하고 효율적인 사업의 진행을 위해서는 기반시설, 앵커시설 조성 등의 설치를 위한 사업부지 확보가 전제되어야 하나, 재정력이 취약한 기초지자체 현실 여건상 공모사업 선정과 국비 지원 확정이 이루어지기 전 자체 지방비를 사용한 사유지 매입은 곤란하다. 반면, 계획수립과 공모사업 선정절차까지 1년 이상의 기간을 거쳐 국비 지원이 확정되는 시점에서는 과도한 토지가격 요구나 매도 의사 반복으로 사유지를 대상으로 한 사업부지 확보문제가 빈발하고 있다. 이렇다 보니 공유지 활용여건이 마땅치 않은 지자체의 경우 기반시설, 공공이용시설, 앵커시설 등의 설치를 위한 거점시설사업 부지에 대한 확보방안이 도시재생 뉴딜 사업의 성패를 좌우한다는 지적도 제기되고 있다(임성호 외, 2019).

지자체 등 공공의 필요에 의한 사유지 취득은 협의매수 방식과 공용수용에 의한 방식으로 구분된다. 협의매수 방식의 경우, 사인과 사인 또는 사인과 지자체 간 다양한 가격자료를 종합 참작하여 최종 금액을 결정하는 과정에서 감정평가가액 외 시장에 형성되어 있는 호가 등이 반영되어 취득가격이 상승할 수 있고, 협상에 따라 사업일정이 지연되거나 협상 불가로 인해 대체토지 마련, 사업계획 축소 등 예상치 못한 불확실성이 증가할 수 있다. 이 외에도 공공주체가 사유지를 취득하는 경우, 적법한 토지 및 적법한 건축물을 대상으로 재산권 보장을 하기에 사회적 약자인 불법 건축물 내

임차인의 권리가 보호받지 못하는 등 협의매수제도 운용할 때 불확실성과 비효율성, 불공평성의 부작용이 노출된다.

한편 공용수용제도는 공공성을 내재적으로 함유하는 공익사업으로 인정되는 사업에 대해 공익 증진을 목적으로 수용권을 발동시키는 제도이다. 이를 통해 손실보상으로서 보상금이 결정되며 사유재산권은 강제적 취득되나 사업의 확실성과 효율성, 공평성이 담보된다. 현행 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 “도시재생특별법” 이라고 한다)은 원칙상 협의 방식에 의해 사유지를 매입하나, 2019년 법 개정을 통해 도시재생혁신지구의 경우 예외적으로 엄격한 요건 아래 공용수용 가능성이 도입되었다.

사유지 취득에 관하여 협의취득 원칙 하에 극히 예외적 상황에서 공용수용 방식이 도입된 현재의 제도여건 내에서 본 연구는 지자체 주도의 국비 지원 도시재생사업 과정에서의 사유지 취득 실태와 제도여건의 문제점을 파악하고, 도시재생 전담조직 담당자 등이 필요로 하는 사유지 취득 관련 제도개선 인식을 분석하여, 도시재생사업 과정에서의 비효율성, 거점시설 입지 비효율 등에 따른 사업 체감도 저하, 사업시행 지연 문제 등을 완화할 수 있는 제도개선 방향을 모색하고자 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

연구목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 내용적 측면에서 공공의 사업시행을 위한 사유지 취득방식과 관련된 법제를 분석하고, 현행 도시재생사업 과정에서의 사유지 취득상의 실태와 문제 인식을 조사 분석한다. 시간적 측면에서 본 연구의 주된 사례는 2017년 이후 선정된 도시재생 뉴딜 사업을 위주로 하며, 사업참여 관계자에 대한 설문조사는 2020년 7월 22일부터 2020년 8월 4일까지 실시하여 표본을 구축하였다.

조사대상의 공간적 범위는 제한 없이 기존 선정 추진되는 도시재생사업 대상지와 사유지 취득상의 실태를 파악할 수 있는 전국의 지자체 사례를 조사 수집한다. 이에 따라 설문조사 대상의 지역 역시 전국 17개 시도의 담당자를 포함하여 조사분석이 특정한 일부 지역이 아닌 전국적인 사례분석을 통해 가능한 객관적이며 일반화 가능한 조사결과를 도출하고자 한다.

이를 위해 II장에서는 사유지 매입과 관련된 공공사업을 위한 사유지 매입제도인 공용수용제도, 협의매수 제도의 개념과 이에 관련된 선행연구를 고찰하고, III장에서는 언론기사, 지자체 공고 고시를 통해 현행 도시재생사업의 사유지 매입 시 나타나는 실태와 문제를 조사한다. IV장에서는 실증분석을 위한 설문조사설계 후 독립표본 T-test 및 상관분석 등 통계분석을 통해 도시재생사업참여자들의 사유지 취득방식에 대한 문제 인식, 개선 필요사항 등을 분석한다.

## II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

### 1. 공공사업을 위한 사유지매입제도 유형과 세부 방식별 특징 비교

#### 1) 협의매수제도

협의매수제도는 사인 간 협의를 통해 목적물(토지 및 건물)을 취득하는 방식으로 당사자 간의 자발적인 협상에 의한다. 여기서 사인은 “개인과 개인”, “개인과 지자체” 를 포함한다. 개별법령에서는 둘 이상의 감정평가법인 등이 평가한 평가금액의 산술평균가액 및 기타 가격을 종합 참작하여 취득금액을 결정할 수 있도록 규정하나, 일반적으로 국가 및 지자체에서 감정평가 의뢰 시 감정평가 금액을 취득금액으로 한다. 이 경우 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」, 국토교통부령인 「감정평가에 관한 규칙」에 의거 감정평가의 대상이 되는 토지 등의 시장가치<sup>1)</sup>를 기준으로 한다. 이 경우 기준시점의 공법상 제한을 반영하며, 불법적이고 일시적 이용은 제외하는바, 적법한 토지 및 건축물에 대해서만 평가한다.

#### 2) 공용수용제도

공용수용제도는 일반적으로 국가 또는 지방자치단체, 그 밖의 사업시행자가 특정한 공익사업을 시행하기 위해 법령이 정하는 비에 따라 사인의 재산권을 강제로 취득하는 물적인 공용부담을 의미한다(홍정선, 2017). 공익사업은 사업시행지역 주민의 사회적 경제적 활동의 변화 등 공공의 이익을 위하여 시행하는 사업으로 사회공동체의 보편적 이익 증진을 목적으로 한다(정명운, 2017). 이때 공용수용방식은 헌법상 사유재산권 보장에 관한 「헌법」 제23조 1항, 자유와 권리에 관한 헌법 제37조 1항의 예외가 되며 공 사익 간의 조화를 위해 활용된다. 사업시행자는 국가 또는 지방자치단체, 법률상 인정되는 그 밖의 사업시행자로 한정하며, 헌법 제23조 제2항 및 제3항에서 규정하는 공공필요, 재산권의 수용 사용 또는 제한, 법률에 따른 상당한 보상 및 헌법 제37조 제2항의 공공복리를 요건으로 한다. 공공필요 및 공공복리가 인정되기 위해서는 사업시행에 따라 발생하는 공익과 침해되는 사익을 비교 형량하며 공익이 사익보다 우월할 때 강제적인 수용권이 발동된다. 공익은 공공성을 근간으로 하기에 공공성에 대한 우선적 검토가 요구된다.

#### 3) 협의매수와 공용수용 비교

협의매수는 대상물건마다 개별로 감정평가를 원칙으로 한다. 토지, 건물을 개별 물건으로 경제적

1) 통상적인 시장에서 충분한 기간 거래를 위하여 공개된 후 그 대상물건의 내용에 정통한 당사자 사이에 신중하고 자발적인 거래가 있을 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 대상물건의 가액(감정평가에 관한 규칙 제2조 제1호)

가치를 평가하며 토지는 가격조사완료일의 현황을 기준으로, 건물은 원가법에 의거 적법한 건축물만을 대상으로 한다. 반면 공용수용제도에 의할 때 취득 대상물건은 개발이익 배제를 위해 사업인정 및 사업인정의제일 당시의 토지 등에 대하여 「공익사업을 위한 토지 등의 수용 및 보상에 관한 법률」에 의거 적정가격<sup>2)</sup>을 기준가치로 감정평가한다. 토지 등은 토지, 건축물, 입목, 공작물, 권리를 포함하며, 개인의 재산권에 가해진 특별한 희생에 대한 손실보상의 개념으로 정당한 보상을 지급한다. 헌법상 정당보상원칙 및 개별법상 규정을 통해 일부 무허가건축물 및 영업보상, 주거 이전비 등 이해관계인 및 다양한 권리 관계를 고려하며, 재산권 보장의 범위가 협의매수 방식보다 상대적으로 확대된다. 이처럼 사유지 취득 시 취득 대상과 보상의 범위가 달라질 수 있는 기준의 차이는 도시재생사업의 취득 대상 사유지를 둘러싼 다양한 권리 관계 존재 여부에 따라 사유지 확보를 위한 협의, 갈등조정, 재산권 보장을 위한 대안확보 과정의 많은 행정적 부담을 가중시킬 수 있다. 또한, 궁극적으로 취득방식에 따른 가장 큰 차이는 협의매수방식은 협의 불성립 시 취득이 불가능 하나 공용수용방식은 토지보상법에 의거 토지를 수용할 수 있으며, 수용금액에 대해 지방토지수용위원회, 중앙토지수용위원회의 재결절차 및 행정소송 등을 통해 보상금액에 대해서만 다툴 수 있다.

개발이익 배제와 관련 보상은 사유지 소유자의 노력이나 자본의 투자 등에 의한 지가변동이 아닌 공익사업의 시행에 따라 발생하는 사회에 귀속되어야 할 이익이기에 주관적 이익은 배제하며, 당해 공익사업의 계획 또는 시행이 공고고시된 것에 따른 가치의 증감분, 해당 공익사업의 시행에 따른 절차로서 행한 토지이용계획의 설정 변경 해제 등에 따른 가치의 증감분, 그 밖에 해당 공익사업의 착수에서 준공까지 그 시행에 따라 발생한 개발이익의 증감분은 배제하고, 면적 사업에 대해 일정 요건 충족 시 개발이익을 배제할 수 있다.<sup>3)</sup> 양자를 비교한 내용은 <표 1>과 같다.

표 1. 일반협의매수방식과 공용수용방식의 비교

구분	일반협의매수방식	공용수용 방식
1. 적용법률	감정평가에 관한 규칙	공익사업을 위한 토지 등의 수용 및 보상에 관한 법률
2. 기준가치	시장가치	적정가격 (법 제70조)
3. 토지	가격조사완료일(규칙 9조) 취지: 현황 기준	사업인정 및 사업인정의제일 (법 제70조, 취지: 개발이익 배제)
4. 건축물	원가법에 따른 평가(규칙 15조) (일반 건축물대장 등재 기준)	이전비, 취득가격 (법 제75조)

2) 토지, 주택 및 비주거용 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 말한다(부동산 가격공시에 관한 법률 제2조 제5호)

3) 면적이 20만 제곱미터 이상일 경우, 인접 시군구와 평균지가변동률 차이가 3% 이상일 경우, 해당 사업 시행지구 안의 표준지 평균변동률이 소재 시군구 평균변동률보다 30% 높거나 낮을 경우의 요건을 모두 충족할 때 공고고시일 전 시점을 기준으로 하여 개발이익을 배제할 수 있다(한국감정평가사협회, 2014)

5. 영업보상	재산권 보장 대상 제외	재산권 보장 대상 (법 제77조)
6. 주거이전비	재산권 보장 대상 제외	재산권 보장 대상
7. 무허가 건축물 부분	재산권 보장 대상 제외	재산권 보장 대상
8. 임차자 보호 관련	재산권 보장 대상 제외	재산권 보장 대상
9. 취득 가능 여부	매수 협의 불능 시 취득 불가	토지(목적물) 취득. 단, 수용금액에 대해 이의신청 (지방, 중앙토지수용위원회)을 거침 (법 제83조)
10. 취득 절차	목적물확정 -> 감정평가 의뢰 -> 협의 -> 협의 불성립 시 대체토지 마련	사업계획 결정(설계도서 작성) -> 사업승인 공고 고시 -> 토지물건의 조사작성 -> 감정평가의뢰 -> 보상 협의 -> 수용재결 -> 불복 (이의신청, 행정소송)

#### 4) 공용수용의 전제로서 공공성 검토

공공성이란 개인이나 조직, 특정 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질로서 사익과 반대되는 의미로 추론되는 용어이다. 공공성은 정치, 경제, 사회, 문화적 측면에서 다양하게 활용되며 접근방법에 따라 다소 차이가 있어 명확한 정의는 어렵다. 정명운(2017)은 일본 토지수용법 공익사업의 공공성 판단 기준과 관련 사업이 법령에 규정되어 있을 것, 사업시행자가 사업시행의 충분한 능력을 갖추는 자일 것, 사업계획이 토지의 적정 합리적 이용에 이바지할 것, 공익상 필요가 있을 것을 요건으로 한다. 서민승(2018)은 공공성의 개념과 관련하여 bozeman교수의 공공가치 실패모형 PVM(Public Value Failure Model)을 통해 공공복리, 저소득층 등 사회적 약자 보호, 공공재 생산 등이 없을 때 공공성의 개념요소에서 벗어날 수 있다고 주장하는 등 공공성에 관한 개념 정립과 관련 다양한 연구가 진행되고 있다.

또한 공용수용의 요건 중 하나인 공익사업에서의 공익이란 공동체 구성원 전체의 이익을 의미한다. 박균성(2016)에 따르면 공익은 공동체의 이익이지만, 공동체 자체의 이익만으로 공익이 될 수 없고, 오늘날 공익사업의 공공성은 국가안전보장, 질서유지, 공공복리와 함께 국가 또는 지역 경제상 이익도 포함하여야 한다고 하여 유한한 토지의 최유효 이용 및 공익사업에 따른 파생효과를 반영하여 공익을 넓게 인정하고 있다.

한편, 도시에는 모든 구성원을 포함하는 공간과 영역이 필요하며, 이는 특정 분야나 소수에 의해 독점되지 않고 다수의 이익을 위해 분배되어야 하는 점을 고려할 때 도시에서의 공공성이란 공익적 사용을 위한 사회적 합의점이라고 볼 수 있다(차주영 외, 2011). 이 중 도시의 공공공간은 개방성과

접근성이 뛰어난 공간으로 도시환경의 질적 향상 및 시민의 삶의 질을 높이며, 공공성이 표출되고 구성원들을 결속시키는 복지와 사회통합의 기능을 하는 공간으로(윤희진, 2016), 대표적으로 주민 공동 이용시설, 공원 등이 있다. 이처럼 공공성은 불변의 절대적인 개념이 아닌, 시대 상황 및 환경에 따라 변화하는 상대적인 개념으로 사회적 합의를 통해 변화한다.

## 2. 관련 선행연구 고찰

### 1) 도시재생 사업 추진 시 공용수용 관련 연구

아직까지 도시재생사업 추진 과정에서 사유재산 취득에 관련 이슈를 주목하거나 직접 다룬 연구는 흔치 않으며, 도시재생 사업과 관련 제도 연구 과정에서 부분적인 언급 또는 관련 해외사례가 소개되고 있다. 우선 영국의 빈집 정비를 위한 제도적 수단과 체계를 연구한 이재우(2013)는 사유재산임에도 불구하고 방치 빈집으로 인해 안전, 공중보건, 치안 등 공익성이 침해되고 공공의 정비활용 목적이 명확한 경우, 관련법에 마련된 근거에 기준으로 사유재산에 대한 공권력 개입을 통한 방치된 빈집을 강제취득(CPOs)할 수 있는 영국의 제도체계를 소개한 바 있다. Alex Nurse(2017)는 영국의 리버풀 도시재생 사례와 관련하여 공공의 수용권 발동을 통해 사업부지 확보 후 대규모 민간자본 유치에 따른 도시의 혁신적인 변화가 나타난 실증사례분석을 통해 공공개입 및 공용수용 활용의 필요성, 확대를 주장하였다. 이태희(2020)는 민간참여 도시재생사업 활성화 방안에서 공공의 토지 확보를 통한 도시재생사업 진행이 우선시되어야 하나, 민간소유 사유지 취득 시 협의 매수가 어려운 경우 공공개입 및 수용의 필요성을 언급하였다.

### 2) 제도개선 관련 선행연구

이희봉 외(2018)는 도시재생 사업지구 내에서 나타나는 빈집문제와 관련 일본의 대응과 관련한 법령 및 조례, 현황 분석을 통해 빈집대책특별조치법 및 지방자치단체의 역할을 고찰하였다. 법령의 시행 이후 공익이 사익에 비해 클 때 예외적으로 행정대집행제도 및 과태료 부과 등을 활용하여 지자체가 공익성 및 공공성 측면에 의해 빈집을 강제 철거하고 있음을 보여주며, 우리나라에서 법제와 정책 방향 설정 등에서 이를 참조하여 활발한 연구가 필요하다고 하였다. 이재삼(2017)은 도시재생 사업과 관련 높은 지가와 사업비 등으로 인해 사업성 부분에서 문제가 발생할 수 있음을 언급하며, 사업성이 낮은 경우 주민들의 재산적 피해 최소를 위하여 이주대책, 보상 방안 등과 관련한 법제도 정비를 주장하였다. 임성호 외(2019)는 도시재생 뉴딜 사업을 하는 데 있어서 사업대상지선정 문헌 조사와 성남시 주택매입사업 내부자료분석을 하며 사유지 협의매수와 관련 제도개선방안을 제시하였다. 사유지 매입과 관련된 중앙토지수용위원회의 판결에서 보상방식 사용의 모호한 판단을 한다는 것을 언급하며, 공익사업 보상 범위를 확대 포함하도록 보상규정의 적극적인 개정 요구가 필요하다고

하였다.

### 3. 연구의 차별성

도시재생사업은 필연적으로 부지확보 과정을 수반하며, 사유지 취득의 경우 취득방식에 따른 절차와 재산권 보상대상, 감정평가 기준 등 많은 차이로 취득과정의 협의와 갈등 양상의 차이를 보인다. 이로 인한 사업추진의 어려움에도 불구하고 아직까지 국내 도시재생사업 추진 과정의 사유지 취득문제의 실태에 관한 연구는 본격화되지 못한 실정이다.

이에 본 연구는 공공주도 도시재생사업 추진 과정에 있어서 사유지 취득방식에 따른 기준과 절차를 고찰하고, 현재까지 추진되고 있는 도시재생사업에서 사유지 취득과정의 문제 인식을 언론기사, 지자체 사업추진 상황, 전담조직 공무원과 도시재생지원센터 관계자 설문조사 등을 통해 다각적으로 실증분석한다. 이를 통해 향후 도시재생사업의 원활한 사유지 취득을 위한 제도개선 방향을 모색한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다.

## Ⅲ. 국비 지원 도시재생사업의 사유지 매입과 관련된 실태조사

### 1. 사유지 매입 현황 및 문제점

도시재생사업을 본격적으로 추진하면서 사유지 매입을 통한 단위사업 진행은 추가적인 비용 부담과 수익성 및 사업성 악화, 협의매수 난항 과정에서의 시간 비용위험과 사업무산위험에 노출될 수밖에 없다(김은희 외, 2019). 이와 관련 도시재생특별법 제정 이후 2020년 10월까지 도시재생 뉴딜 사업 선정 및 도시재생활성화계획 사업 진행 과정에서 나타난 지역별, 사업유형별 사유지 매입과 관련된 이슈화된 갈등사례를 검토하였다. 이를 위하여 도시재생특별법이 제정된 후 본격적인 사업 진행을 한 2017년부터 2020년 10월까지 보도된 일간신문, 지역신문 등을 통해 사업 진행 과정에서 사유지 매입과 관련된 이슈화된 갈등사례를 살펴보았다. 사례는 구글(Google) 및 네이버(Naver) 검색 등을 통해 조사하였다. 대부분 이슈는 도시재생사업의 유형 중 주거재생형, 일반근린형, 중심시가 지형 등에서 나타나며, 전국에 걸쳐 다양한 사업지역에서 발생하였다. 수집된 사유지 매입절차 진행 과정에서 협의 진행 시 문제점은 <표2>와 같았으며, 이를 ‘기존사업무산 위험’, ‘시간 비용위험’, ‘기타’로 유형화하여 분류하였다. 부산 사하구의 ‘동매마을’의 경우 뉴딜 사업에 선정되었으나 소유자의 1/3이 전면철거 후 재개발을 추진, 인천 동구의 ‘패밀리 컬처노믹스 타운, 송림골’ 사업은 주민들과 보상과정에서 난항을 겪다 2019년 사업계획을 변경하는 등 기존사업 무산의 위험을 겪었다. 원만한 협의가 되지 않으면 강제적인 수용이 불가능하므로 전라북도 익산시 및 제주도, 대구광역시



등 전국 각처에서도 일부 공간의 경우 사유지 확보과정에서 토지주 협의 및 건물의 경우 건물주와 세입자의 이해관계 해결에서 어려움을 겪어 사유지 취득 기간이 길어지고 전체적인 사업 진행 속도가 더디게 되는 문제가 나타나고 있다. 이 밖에 강제수용을 위한 도시계획시설 지정을 계획하였으나 의회승인 난항을 겪거나 기존 뉴딜 사업의 진척 부진으로 인한 신규배정 제외 등 페널티 등을 받는 지자체도 나타나고 있다. 사례분석의 결과 도시재생사업을 위한 사유지 매입과정은 사업참여자에게 기존사업 무산위험, 장기간의 시간 소요 및 매입비용 증액에 대한 부담을 가져오는 한편, 사업구역 내 주민에게는 수용방식과 비교해 세입자 보호 등 재산권 보장 요구를 만족시키지 못하고, 사업지역이나 사업부지 위치변경 등으로 주민의 사업체감도가 낮아지는 것으로 분석되었다.

표 2. 사유지 매입시 문제점 유형 및 사례

No	유형	내용	사업대상지/사업유형	출처
1	기존 사업 무산 위험	소유주 1/3이 도시재생 뉴딜 사업 반대 및 재개발조 감도 제출, 재개발추진	부산광역시 사하구/ 일반근린형	2019.08 부산일보
		사유지 소유주와 협의 난항, 사업계획 변경	인천광역시 동구/ 일반근린형	2020.01. 경인일보
2	시간 비용 위험	경제적 어려움으로 인한 이주 불능으로 도시재생 뉴딜 사업 추진성과 못 냄	전라북도 익산시	2018.12. 연합뉴스
		임차인의 재산권보호와 관련 퇴거 불응에 의한 매수 기간 지연	강원도 태백시/ 주거재생형	2019.02. 이뉴스투데이
		사유지 소유주와 협의 난항, 대체토지 마련	제주도 제주시/ 주거재생형	2019.06. 제민일보
		사유지 소유주와 협의 기간 지연	제주도 서귀포시/ 일반근린형	2019.08 제주일보
		일부 사유지 소유자의 협의 불능	제주도 서귀포시/ 주거재생형	2019.08 제주일보
		인근 토지 매입가격 상승으로 애초 기합의한 금액 대비 과도한 재산권 보장 요구	대구광역시 동구/ 일반근린형	2019.10. 대구신문
		사유지 주인과 금액 차이로 협의 불능	부산광역시 일대	2020.01. 부산일보
		토지보상, 사업설계문제 등으로 사업속도 내지 못함.	인천광역시 옹진군/ 주거재생형	2020.01. 경인일보
3	기타	도시계획시설로 지정계획 의회승인 난항으로 인한 사업 기간 지연	울산광역시 남구/ 주거재생형	2018.12. 울산 매일
		토지보상 협의 지연 등으로 낮은 평가점수 받음 전국에서 유일하게 20억 원에 달하는 페널티를 받음	전라북도 전주시/ 일반근린형, 전라북도 정읍시 일대	2020.07. 전북일보

## 2. 공용수용방식에 의한 지자체 공고 고시

상기에서 언급한 바와 같이 선결되어야 할 사유지 매입 시 기존사업 무산위험, 시간 비용위험 등 각종 위험성으로 인해 하드웨어사업 및 소프트웨어 사업지연이 전국적으로 다양한 사업구역에서 나타나고 있다. 사업시행자인 각 지자체는 협의 방식에 의해 사유지를 매입하여야 하나 지연될 경우 정해진 기간과 한정된 사업비용 내에서 사업을 완료할 수밖에 없는 불가피성 때문에 공용수용 방식에 의해 사인토지를 취득하는 것으로 조사되었다. 이 경우 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제15조의 규정을 활용하여 토지소유자 또는 관계인에게 토지 및 물건 조서의 작성 후 보상 대상물을 확정하고 있다. 이후 공고 고시를 통해 공용수용 절차로서 소유권 이전 및 보상금 지급하고 있으며, 지자체는 전국적으로, 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형 등 다양한 사업유형에서 조사되었고 그 내용은 <표 3>과 같다.

표 3. 공용수용방식에 의한 지자체 공고 고시 사례

	사업명/ 사업유형	공고 고시번호	공고고시일	사업시행자
1	OO 동 도시재생 뉴딜 사업/ 주거지지원형	OO 시 공고 제2020-호	2020.01.00	C도 C 지자체
2	OO 동 도시재생 뉴딜 사업/ 주거지지원형	OO 시 공고 제2018-호	2018.11.00	C도 C 지자체
3	OO 지구 도시재생 뉴딜 사업/ 주거지지원형	OO 시 공고 제2019-호	2019.08.00	K도 T 지자체
4	OO 동 도시재생 뉴딜 사업/ 일반근린형	OO 시 공고 제2019-호	2019.11.00	K도 K 지자체
5	OO 동 도시재생 뉴딜 사업/ 일반근린형	OO 시 공고 제2020-호	2020.02.00	K도 W 지자체
6	OO읍 도시재생 뉴딜 사업/	OO 시 공고 제2019-호	2019.12.00	C도 D 지자체
7	OO 동 도시재생 뉴딜 사업/ 일반근린형	OO 시 공고 제2020-호	2020.02.00	U시 D 지자체
8	OO 동 도시재생 뉴딜 사업/ 주거지지원형	OO 시 공고 제2020-호	2020.04.00	I시 Y 지자체
9	OO 동 도시재생 뉴딜 사업/ 중심시가지형	OO 시 공고 제2020-호	2020.05.00	K도 K 지자체
10	OO 동 도시재생 뉴딜 사업/ 중심시가지형	OO 시 공고 제2020-호	2020.06.00	J도 M 지자체

## IV. 사업참여 관계자 인식조사 및 분석

### 1. 조사설계 및 설문자료 구축

#### 1) 조사분석 설계

앞서 문헌고찰과 지자체 현황조사를 통한 실태 파악의 한계를 보완하기 위해 도시재생사업의 활성화 계획 수립과 시행 과정에 참여하고 있는 사업관계자를 대상으로 추가적인 실태조사를 하였다. 조사대상은 마중물 도시재생사업을 직접 시행하는 지자체 전담조직 공무원을 주된 대상으로 하되, 지자체 도시재생(현장)지원센터, 총괄 코디네이터, 도시재생지원기구 관계자를 포함하였다. 실제 조사응답자는 도시재생사업 지역의 지역적 편중이나 사업유형의 치우침에 의한 영향을 최소화하기 위해 지역별 할당을 고려하였다. 이를 위해 지자체 도시재생 전담조직인력에 대한 교육과정 참여자, 시행 중인 도시재생 뉴딜 사업의 활성화계획변경심사 및 실현 가능성 타당성 평가 참여자를 우선적인 조사대상자로 선정하였으며, 보완적으로 연구자의 지자체 방문 및 이메일 조사가 이루어졌다. 설문조사는 2020년 7월 22일부터 2020년 8월 4일까지 97명을 대상으로 표본을 구축하였다.

조사내용은 사유지 취득기준, 보상대상과 방식 차별화의 기준이 될 수 있는 사업의 공공성 인식, 협의취득 중심의 현행방식 개선 필요성과 관련한 사유지 취득 효율성, 공용수용의 필요성과 도입 시 적용수준 등에 대한 관계자의 인식을 파악할 수 있는 문항으로 구성되었다. 아울러 취득방식에 따른 사업 불능해소<sup>4)</sup> 재산권 보장문제 완화 등에 대한 인식 차이를 정량화하기 위해 일부 문항의 경우 개방형 질문을 통해 취득방식 간 효율성 정도를 객관화된 수치로 기재하도록 문항 설계하였으며, 표본의 설문내용에 대한 주관적 효용을 정확히 반영하기 위하여 점수별 기재 범위를 두지 않았다. 반면, 효율성 분석 중 사업비와 사업 기간은 효용 점수가 아닌 실제 사업지 내에서 대표적으로 인식되는 필지의 평당 금액과 실제 소요되는 개월로 기재하도록 하였다. 추가로 응답자의 기본적인 인적사항과 사업경험수준 문항이 포함되었다.

조사내용은 공공성 인식과 관련하여 비율분석, 빈도수,  $\chi^2$  검정을 활용하여 분석하며, 토지취득방식에 따른 도시재생사업의 효율성에 대해 독립표본 t-test를 통해 인식수준을 분석한다.

#### 2) 응답자 기초특성분석

공공성 인식 및 효율성 인식, 공용수용절차의 필요성인식 분석과 관련하여 표본집단은 복수응답을

4) 사업 불능에는 사실적 불능과 법률적 불능으로 구분할 수 있으며, 이 중 사실적 불능은 금액차이로 인한 협의 불능, 법률적 불능은 소유자의 사망 등으로 권리 관계 정리가 어려운 경우를 의미한다.

포함한 163개의 표본 중 3.3%의 무응답을 제외한 도시재생사업을 추진한 경험이 있는 담당자로 선정하였다. 추진하였던 도시재생사업은 선도지역, 일반지역, 도시재생 뉴딜 사업, 도합 사업, 새뜰마을 사업이었으며 도시재생 뉴딜 사업은 약 50%에 가까운 48.4%였다. 소속 지자체 및 주요활동지역으로는 복수응답을 포함한 106개를 수집하였다. 무응답을 한 2.8%를 제외한 약 93%에 대해 전국 17개 지자체를 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도), 경상(경상남도, 경상북도 대구광역시, 부산광역시), 충청(충청남도, 충청북도, 대전광역시, 세종특별자치시), 전라(전라남도, 전라북도, 광주광역시), 제주, 강원 6개의 권역으로 나누었다. 응답자의 직업은 공무원, 지자체 도시재생(현장)지원센터, 총괄 코디네이터, 도시재생지원기구 관계자이며, 공무원은 97개의 표본 중 약 70%에 가까운 69.1%였다. 업무경력은 2년 미만, 2-5년 미만, 5-10년 이상으로 구분하였으며 무응답을 제외한 94개의 표본 중 42.6%가 2년 미만의 업무경력을 가졌다. 민간사유지 취득 경험 여부를 매입 완료 경험, 매입 진행 중, 매입 필요(계획), 경험 없음으로 나누었으며, 이 중 약 50%인 49.6%가 사유지를 매입한 경험이 있는 것으로 조사되었다. 보상업무 수행 여부 및 일반매수업무 수행 여부는 협의매수와 공용수용의 차이를 구분할 수 있는 바 의미가 있다고 판단, 조사하였으며 보상업무는 97명의 표본집단 중 61%가 경험한 것으로, 일반매수는 67%가 경험한 것으로 조사되었다. 사유지 취득방식과 관련한 인식과 관련 표본집단 중 약 80%에 가까운 78.5%가 일반 협의매수로, 약 20%에 가까운 19.5%가 공용수용으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 이 외에 협의매수의 예외로서 공용수용이 인정되는 혁신지구에 대해 인식하는 비율은 표본집단 97명 중 65.7%가 알고 있는 것으로 분석되었으며 <표4>와 같다.

표 4. 기초특성분석

구분		비율 (%)	구분		비율 (%)
도시재생 사업추진 경험 (복수응답가능) (N=153)*	선도지역	9.8	업무경력(N=94)	2년 미만	42.6
	일반지역	18.3		2~5년 미만	34.0
	도시재생 뉴딜 사업	48.4		5~10년 이상	23.4
	도합사업	6.5	민간소유 사유지 취득 경험 (N=97)	매입 완료 경험	49.5
	새뜰마을사업	13.7		매입 진행 중	13.4
	무응답	3.3		매입 필요 (계획)	9.3
				경험 없음	27.8
소속 지자체, 주요활동지역 (복수응답가능) (N=106)	수도권	17.0	보상업무 수행 여부 (N=97)	있음	61
	경상	17.2		없음	39
	강원	1.9	일반매수 업무수행 여부(N=97)	있음	67
	충청	26.5		없음	33
	전라	34.0	사유지 취득방식 인식(N=97)	일반 협의매수	78.5
	제주도	0.9		일반협의매수, 공용수용 모두	2
	무응답	2.8		공용수용	19.5

직업 (N=97)	공무원	69.1	혁신지구공용수용 절차준용 인식여부 (N=97)	알고 있음	34.3
				알지 못함	65.7
	도시재생현장지원센터 장/ 총괄 코디네이터	12.4			
	기타 (지원기구 직원, 교수 등)	18.5			
설문조사기간	2020.07.22.~2020.08.04		설문조사방법	지자체 방문 및 이메일조사	

\* 표본 응답자는 97명이나 단일 응답항목에 미응답한 경우 해당 문항에서 응답수가 감소하고, 복수응답 가능한 문항도 있어 문항별 응답수가 상이함.

## 2. 도시재생사업의 공공성에 대한 인식

중앙토지수용위원회(2016, 2019)는 시행목적의 공공성, 사업재원의 공공성, 상위목적과의 부합성, 시설의 개방성 및 접근 용이성, 공익의 지속성이 충족될 때 공공성이 있는 것으로 본다. 이와 관련 표본집단이 도시재생사업에 대해 공공성이 있는지, 있다면 얼마나 있다고 인식하는지 분석하였다. 공공성 유무, 정부재정 투입비율이 현재 비율인 40~60%가 적정한지 아닌지, 완공 후 시설의 개방성, 접근성, 공익성 지속 여부, 완공 후 시설이 삶의 질을 향상할 수 있는지로 세분하였다. 전반적으로 공익사업 요건인 공공성에 대한 도시재생사업의 부합과 관련 응답자의 96.9%는 공공성이 있다고 응답을 하였으며, 국비지원과 관련하여 응답자의 100%가 적정 및 확대되어야 한다고 하였으며, 이 중 확대되어야 한다는 점이 75.3%로 분석되었다. 완공 후 시설의 접근성 및 개방성 측면에서 응답자의 84.5%는 개방성 또는 접근성이 있으며, 80.4%가 공익성이 지속하는 것으로 인식하였다. 또한 응답자의 99%는 도시재생사업으로 인하여 삶의 질 향상에 이바지한다고 응답하였다.

구체적으로 살펴보면 <표 5>와 같이 공공성 여부에 대하여 도시재생사업추진 경험 여부 및 특정 지역에 한정되지 않은 전국적인 범위 내에서, 직업 및 업무경력, 민간사유지 취득 경험, 사유지 취득방식을 협의인지 수용인지 인식 여부, 혁신지구 공용수용절차를 인식하는지와 무관하게 보편적으로 공공성이 있다고 인식하는 것으로 분석되었다. 단, 보상업무 수행 및 일반매수업무수행 경험이 없는 응답자 중 일부인 3명은 공공성이 없다고 하였으나 설문조사 당시 추가적인 면담결과 도시재생사업은 일부 특정인에게만 혜택이 제공되는 것으로 인식하여 공공성이 없다는 인식이 있는 것으로 파악되었다. 현행 국비 지원 비율과 관련 응답자는 국비 지원 비율이 적정 및 확대되어야 한다고 하였으며 일반매수업무 수행 여부와 관련 통계적으로 유의수준 5%에서 유의미한 차이를 보였다. 설문조사 당시 추가적인 면담과정에서 대다수가 일반매수 업무수행 시 지방비가 부족하여 일부 사업부지를 매입하다 보면 사업비 부족으로 원활한 사업 진행이 어려운바, 국비 지원 비율이 확대되어야 한다고

인식하여 통계적으로 유의미한 의미있는 결과가 도출되는 것으로 파악되었다. 완공 후 시설의 개방성, 접근성과 관련하여 대부분 개방성 및 접근성이 있다고 응답하였으나 업무경력이 2년 미만이나 5년 이상인 경우, 민간소유 사유지 취득 경험이 없는 응답자의 일부가 완공 후 시설이 개방성 및 접근성이 떨어진다고 인식하는 것으로 조사되었다. 이와 관련 설문조사 당시 추가적인 면담과정에서 2년 미만의 업무경력 및 5년 이상의 실무진일 경우 주로 사업이 아닌 민원발생과 관련 직, 간접적인 대면을 하며 주된 민원인의 주장 중 하나인 완공된 시설이 일부 특정인에게만 혜택이 간다고 주장함을 수용하여 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것으로 파악되었다.

공익성 지속 여부와 관련하여 일반적으로 공익성이 지속되고 있다고 인식하였으나, 세부적으로 볼 때 보상업무 수행 경험이 없는 응답자 및 일반매수업무 수행 경험이 없는 응답자에게 통계적으로 유의수준 5%에서 유의미한 차이를 보였다. 설문조사 당시 추가적인 면담결과 응답자 일부는 도시재생사업은 해당 공익사업 당해 사업으로만 끝나는 사업으로 마중물사업 성격을 정확히 인지하지 못하며 향후 이를 통해 향후 유발되는 지역 내 변화 등을 고려치 않아 공익성이 지속되지 않는다고 인식하고 있는 것으로 파악되었다.

표 5. 공익사업 요건인 공공성에 대한 도시재생사업의 부합 여부 인식결과

구분		차이 분석 (빈도수 및 $\chi^2$ 검정)										
		공공성 여부		현행 국비 지원 비율 적정성			완공 후 시설의 개방성, 접근성		공익성의 지속 여부		삶의 질 향상 이바지	
		있음	없음	적정	확대	축소	있음	없음	지속됨	지속되지 않음	이바지함	이바지하지 않음
도시재생 사업추진 경험(복수 응답 가능) (N=153)	선도지역	15	0	5	10	0	14	1	13	2	15	0
	일반지역	27	1	7	21	0	22	6	22	6	27	1
	도시재생 뉴딜 사업	71	3	19	55	0	64	10	59	15	73	1
	도활사업	10	0	4	6	0	8	2	9	1	10	0
	새뜰마을사업	21	0	6	15	0	17	4	20	1	21	0
	무응답	5	0	2	3	0	4	1	4	1	5	0
소속지자체, 주요활동지역 (복수응답 가능) (N=106)	수도권	17	1	3	15	0	16	2	16	2	19	0
	경상	18	0	5	13	0	15	3	13	5	17	1
	강원	1	1	0	2	0	2	0	2	0	2	0
	충청	27	1	8	20	0	25	3	25	3	29	0
	전라	36	0	6	30	0	28	8	28	8	36	0
	제주도	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0
	무응답	3	0	1	2	0	3	0	3	0	3	0

직업 (N=97)	공무원	64	3	18	49	0	60	7	58	9	67	0
	도시재생현장 지원센터장/ 총괄 코디네이터	12	0	3	9	0	9	3	8	4	11	1
	기타 (지원기구 직원, 교수 등)	18	0	3	15	0	13	5	12	6	18	0
	$\chi^2=$	1.386		0.793			4.212		5.210		7.157*	
업무경력 (N=94)	2년 미만	38	2	11	29	0	33	7	30	10	40	0
	2~5년 미만	31	1	9	23	0	31	1	28	4	32	0
	5 ~10년 이상	22	0	3	19	0	16	6	18	4	21	1
		1.149		1.827			6.371*		1.812		3.308	
민간소유 사유지 취득 경험(N=97)	매입 완료 경험	47	1	12	36	0	44	4	41	7	47	1
	매입 진행 중	12	1	4	9	0	10	3	9	4	13	0
	매입 필요 (계획)	9	0	1	8	0	9	0	7	2	9	0
	경험 없음	26	1	7	20	0	19	8	21	6	27	0
	$\chi^2=$	1.402		1.174			8.234*		1.954		1.031	
보상업무 수행 여부 (N=97)	있음	59	0	12	47	0	53	6	53	6	59	0
	없음	35	3	12	26	0	29	9	25	13	37	1
	$\chi^2=$	4.807*		1.568			3.229		8.481**		1.569	
일반매수 업무수행여부 (N=97)	있음	65	0	12	53	0	57	8	57	8	64	1
	없음	29	3	12	20	0	25	7	21	11	32	0
	$\chi^2=$	6.288*		4.174*			1.501		6.630*		.497	
사유지 취득방식인식 (N=97)	일반 협의매수	74	2	18	58	0	63	13	61	15	75	1
	일반협의매수, 공용수용 모두	2	0	2	0	0	2	0	1	1	2	0
	공용수용	18	1	4	15	0	17	2	16	3	19	0
	$\chi^2=$	.416		6.268*			.877		1.350		.279	
혁신지구공용수 용절차준용 인식여부 (N=97)	알고 있음	34	1	8	27	0	31	4	32	3	35	0
	알지 못함	60	2	16	46	0	51	11	46	16	61	1
	$\chi^2=$	.010		.105			.682		4.219*		.570	

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

### 3. 사유지 취득방식에 따른 사업 효율성 인식

#### 1) 사전협의 불능해소 기여도

사실적 불능해소는 일부 소유자의 협의매수 지연, 법률적 불능해소는 권리 관계 정리 등에서 나타나는 해소로 나타난다. 사실적 불능해소와 관련해 <표 6>과 같이 협의매수 응답 평균은 77.396인데 반해 공용수용은 139.688로 1.8배 높게 나타났다. 응답자들은 공용수용 방식을 적용하는 경우 협의매수방식보다 강제취득에 의한 협의매수의 지연 기간을 단축해 사실적 불능해소에서 기여도가 높다고 인식하는 것으로 파악되었다. 법률적 불능해소에 대한 기여도 인식 역시 <표 6>과 같이 협의매수의 응답 평균은 64.742인데 반해, 공용수용은 2.27배인 147.113으로 응답하였다. 공용수용방식을 적용하는 경우 권리 관계가 복잡하여 매수가 어려운 부분을 공탁을 통하여 법적 조치로서 취득함으로써 법률적 불능해소 측면에서 높은 이바지를 할 수 있는 것으로 파악되었다. 취득방식에 따른 사실적 불능해소, 법률적 불능해소 기여도 인식은 모두 통계적으로 유의수준 0.1%에서 유의한 차이를 보였다.

#### 2) 재산권 보장문제점 해소 기여도

재산권 보장과 관련 소유자의 재산권 보장, 임차인의 경우 적법한 건물 내 임차인 또는 불법 건축물 내 임차인의 기존 영업장 내에서의 생존 측면에서 재산권을 반영으로 나누어 분석하였다. 소유자 측면의 재산권보호에서 <표 6>과 같이 협의매수 방식의 기여도는 81.250<sup>5)</sup>인데 반해 공용수용에 의한 기여도 평균은 116.333으로 일반협의 대비 1.43배 이상 높게 응답하였다. 공용수용 방식을 적용하는 경우 소유자 측면에서 무허가건축물 및 종물, 부합물, 주거 이전비 등 재산권의 보장 범위가 넓어져 소유자 재산권보호 가능성이 커질 수 있다고 인식하는 것으로 판단된다. 임차인 측면에서도 공용수용방식은 <표 6>과 같이 기여도 응답점수가 협의매수보다 1.65배 이상 높아 임차인 측면의 재산권보호 가능성이 커질 수 있다고 인식하는 것으로 파악되었다. 공용수용 방식에 의하면 임차인의 영업보상 및 주거 이전비 등 생존권 측면까지 반영하여 재산권 보장범위가 넓어져 임차인의 재산권 보장에서 협의매수보다 기여도가 높은 것으로 보인다. 또한, 소유자 재산권보호, 임차인 재산권보호 모두 통계적으로 유의수준 0.1%에서 유의한 차이를 보인다. 즉, 공용수용은 협의매수보다 소유자와 임차인의 재산권 보장 측면에서 모두 효용이 있는 것으로 확인할 수 있었다.

5) <표 6>, <표7>에서 기간과 금액을 제외한 최솟값, 최댓값, 평균 수치는 개방형 질문을 통해 취득방식 간 효용성 정도를 객관화된 수치로 기재하도록 문항을 설계하여 나온 수치이며 주관적 효용을 정확히 반영하기 위해 점수별 기재범위는 두지 아니하였음.



### 3) 도시재생 뉴딜 사업효과 기여도

사업비(3.3㎡/만원)는 실제 사업을 완료한 경험이 있거나 진행 중인 사업지역 내 필지 중 가장 대표성이 있는 필지의 금액 기재를 요청하여 평당(3.3㎡/만원) 금액을 조사하였다. 97명의 표본 중 응답자는 77명에 해당하였으며, 설문조사 중 응답률이 낮은 이유를 미 응답자에게 질의한 결과 실제 사유지 매입에 직접적인 참여를 하지 않아 기재하기 어려운 것으로 조사되었다. 사업 기간(개월)은 실제 사업을 완료한 경험이 있거나 진행 중인 사업지역의 기간 기재를 요청하여 개월로 조사하였다. 97명의 표본 중 응답자는 88명에 해당하였다. 사업비와 사업 기간은 불가분의 관계에 있으나, 사업비는 실제 사업비용을 집행한 당사자만 정확히 알 수 있음에 반하여 사업 기간은 간접적으로 참여한 당사자도 기재할 수 있기에 응답 수가 증가한 것으로 보인다.

거점시설 조성 시 활성화 계획 원안 유지에 의한 입지 적정성과 관련 <표 6>과 같이 협의매수는 75.158, 공용수용은 144.842로 확보부지의 입지 적정성 기여측면에서 공용수용이 일반협의 대비 1.93배 이상 높게 나타났다. 사업비(3.3㎡/만원)와 관련해 사유지 취득방식 간 차이 인식을 확인하고자 하였으며, <표 6>과 같이 협의매수에 의한 평당 금액의 평균은 234.532만 원인 데 반해, 동일 부지에 대하여 공용수용에 의한 평당 금액의 평균은 194.305만원으로 낮게 응답하였다. 이는 공용수용 방식 적용 시 대체토지 마련 등의 후속 절차 없이 신속히 진행되어 평균 매수금액이 낮아지며, 효율성 측면에서 높을 수 있다고 인식하는 것으로 파악되었다.

사업 기간(개월)의 경우 <표 6>과 같이 협의매수에 의한 기간의 평균은 9.386개월인데 반해 공용수용에 의한 기간의 평균은 7.670개월로 소요 사업 기간 18% 이상 단축을 기대하는 것으로 나타났다. 이는 공용수용 방식 적용 시 협의매수와 달리 협의 불능시 대체토지 마련이라는 후속 절차 없이 목적물의 취득에 의한 사업 기간의 단축으로 효율성 측면에서 높을 수 있다고 인식하고 있음을 보여준다.

이외에도 도시재생사업의 진행 시 현재 부동산시장의 안정화 기여와 관련해 <표 6>과 같이 협의매수의 응답 평균 71.392 대비 공용수용의 경우 1.56배 이상, 향후 도시재생사업 기여도는 공용수용이 일반협의보다 1.67배 이상 높게 응답하였다. 아울러 입지 적정성, 현재 부동산시장의 안정화, 향후 도시재생사업 기여도 측면에서 통계적으로 유의수준 0.1%에서 유의한 차이를 보이며, 사업비, 사업 기간에서 통계적으로 유의수준 1%에서 유의한 차이를 보인다. 이는 협의매수 과정에서 협의 과정에서 도출되는 초과적인 가격상승 없이 사유지 취득 절차를 거치며, 이를 통한 부지확보 이후 앵커시설 신축 및 신축 후 소프트웨어 프로그램 진행을 통한 향후 도시재생사업에 이바지할 수 있으며 이로 인해 공용수용이 협의매수 방식보다 기여도가 높다고 인식하는 것으로 보인다.

표 6. 협의매수, 공용수용의 항목별 도시재생사업 기대효과 차이 인식수준 (N=97)

구분		최솟값	최댓값	기술 통계량			t	p	
				N	평균(M)	표준편차(SD)			
사전협의 불능 문제점	사실적 불능해소	협의매수	0	200	96	77.396	37.4797	10.115***	0.000
		공용수용	0	300	96	139.688	61.1547		
	법률적 불능해소	협의매수	0	150	97	64.742	38.5706	15.050***	0.000
		공용수용	0	400	97	147.113	62.2990		
재산권 보장 문제점	소유자 재산권보호	협의매수	0	200	96	81.250	40.2165	5.718***	0.000
		공용수용	8	200	96	116.333	54.0617		
	임차인 재산권보호	협의매수	0	200	96	75.313	38.8236	8.855***	0.000
		공용수용	0	200	96	124.479	56.1365		
도시재생 뉴딜 사업 효과	입지 적정성	협의매수	0	200	95	75.158	35.9628	9.851***	0.000
		공용수용	40	500	95	144.842	71.3228		
	사업비 (3.3㎡/만원)	협의매수	3만원	1500만원	77	234.532	246.8029	3.352**	0.001
		공용수용	1.5만원	1000만원	77	194.305	187.3361		
	사업 기간(개월)	협의매수	2개월	36개월	88	9.386	5.8809	3.168**	0.002
		공용수용	2개월	36개월	88	7.670	4.3410		
	부동산시장안정화	협의매수	0	150	97	71.392	33.9173	7.386***	0.000
		공용수용	0	400	97	111.546	56.1312		
	향후 도시재생사업 기여도	협의매수	0	200	96	80.938	58.9907	9.118***	0.000
		공용수용	20	300	96	135.313	41.4749		

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

#### 4. 공용수용절차의 필요성 인식

다음으로 더욱 구체적이고 직접적으로 사업관계자는 사유지 취득 시 공용수용방식의 필요성과 공용수용방식의 적용방식에 대하여 어떻게 인식을 하는지 조사하였다. 도입방식은 두 가지로 나누어 분석하였으며, 첫째 사업의 공공성 종합 검토를 통한 공용수용절차 전면적 적용 필요성, 둘째 혁신지구 공용수용과 같이 토지의 2/3 이상 확보하였으나, 1/3 이하 미확보 시 부분적 공용수용의 필요성으로 구분하여 조사하였다. 조사분석 결과 <표 7>과 같이 전면적 공용수용, 부분적 공용수용 필요성과 효용이 협의매수 대비 1.82배, 1.86배 높게 응답하여 그 필요성을 인식하는 것으로 분석되었다. 전면적 공용수용 필요성, 부분적 공용수용 필요성과 관련하여 통계적으로 유의수준 0.1%에서 유의한 차이를 보인다.

표 7. 공용수용절차의 필요성 인식

(N=97)

구분		최솟값	최댓값	기술 통계량			t	p	
				N	평균(M)	표준편차(SD)			
공용수용의 필요성	전면적 필요성	협의매수	0	150	94	71.330	33.9130	10.338***	0.000
		공용수용	20	300	94	130.106	58.0414		
	혁신지구 공용수용 절차준용 등 부분적 필요성	협의매수	0	150	95	71.684	35.5100	10.539***	0.000
		공용수용	20	500	95	133.368	63.9416		

\* p&lt;.05, \*\* p&lt;.01, \*\*\* p&lt;.001

## V. 결론

본 연구는 도시재생사업 과정에서 수반되는 사유지 매입 시, 사업일정 지연, 사업계획 축소 등 사업 추진상 불확실성 증대에 대한 실태와 제도개선 필요성 인식을 조사 분석하였다. 이를 위해 협의매수와 공용수용 취득방식의 제도 고찰 후, 도시재생사업 현장의 사유지 매입실태 조사 및 공무원 등 사업관계자 대상의 설문조사와 인식분석을 하였다.

분석 결과 현재 협의취득방식에 기준으로 추진되고 있는 도시재생사업의 사유지 취득은 많은 어려움을 일으키고 있어, 전담조직 공무원, 도시재생지원센터 등 사업관계자들은 협의매수 방식의 효율성 개선과 공용수용방식의 필요성 인식이 매우 큰 것으로 나타났다. 구체적으로 사전협의 불능 문제점과 소유자임차인의 다양한 재산권 보장 과정의 문제점을 완화하기 위한 개선, 사유지 취득 소요기간 장기화로 인한 사업비 증가와 토지가격 상승 부작용을 최소화하기 위한 보완책이 필요한 것으로 파악되었다. 아울러 사업효과 측면도 취득해야 할 사유지 입지의 적정성 측면에서 협의매수방식의 불합리함과 상대적으로 공용수용방식의 기대감이 큰 것으로 조사되었다. 이에 따른 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 공익성 충족과 정당보상을 전제로 도시재생사업 사유지 취득방식의 효율성 개선에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 본 연구의 사업참여자 인식조사 결과는 도시재생사업의 공익성 요건에 대한 충분한 공감대를 보여준다. 따라서 동일한 도시재생사업에 대하여 협의취득방식과 공용수용방식 적용시 효율성 측면의 효과에 대한 심도 있는 비교검토, 분석이 필요하다. 본 연구의 인식조사결과는 협의취득방식으로 인해 사업부지 확보 가능성이 제한적인 상황에서 주민 체감이 높지 않은 부적절한 위치에 부지확보가 이루어지는 비효율에서부터 매도 의사 반복과 과도한 매도가격 요구 등에 따른

사업지연, 사업비 증액 등에 대한 공공참여자의 부정적 인식이 매우 강하게 존재하고 있음을 보여준다.

둘째, 도시재생사업의 주민 협력적 사업추진 중요성에도 불구하고, 개발기대감이 남아 있는 대도시와 도시중심지를 대상으로 추진 중인 공공주도형 마중물 사업에서 협의매수 기준의 사유지 취득방식에 대한 보완이 필요하다. 빈집과 빈 점포 증가에도 불구하고 도시재생사업추진 기대감만으로도 토지 등의 매도호가와 거래가격이 상승하는 국내 현실을 고려할 필요가 있다. 애초 동시다발적인 마중물 사업지역 선정보다는 개발기대감만으로 토지가격 상승을 기대하기 어려운 열악 지역을 집중적으로 지원하는 것이 바람직하겠으나, 선정단계를 논외로 단일 사업지에서의 사유지 취득방식에 서술의 초점을 둔다면, 일정 요건 기준 충족에 따른 예외적 상황에서 공용수용방식의 도입이 검토될 필요가 있다. 실무적으로 최근의 국비 지원 공모사업은 제안된 도시재생 활성화 계획상의 시설용지 선매입 또는 계약 여부를 선정기준에 포함하여 사유지 문제를 해소하고자 하고 있으나, 재정자립수준이 열악한 기초지자체가 공모사업 선정 확정 이전에 40-60% 수준의 국비 지원액이 보장되지 않은 쇠퇴지역 내 사유지를 선매입하는 것은 현실적으로 또 다른 많은 어려움을 수반할 수밖에 없기 때문이다.

셋째, 예외적인 공용수용방식의 활용은 주민 체감효과를 높이고 사업추진의 불확실성과 예산 비효율을 최소화하기 위해 공공성과 효용을 모두 고려할 수 있는 부분적 수용방식의 제도개선이 바람직할 것으로 판단된다. 빈집 철거로 인하여 연계되는 공익이 침해되는 사익에 비해 매우 클 경우, 비교 형량을 통한 공권력의 개입으로 한정된 요건 하에서 사유재산권을 취득하는 영국의 빈집강제 취득제도(CPOS) 사례나 빈집이 장기간 방치로 슬럼화 및 범죄현장 우려 등이 있을 경우 예외적인 행정대집행인 강제집행을 시행하는 일본의 사례를 참고하여 사유지 취득에 있어 엄격한 요건 하에 수용제도 도입을 할 수 있을 것이다.

한편, 본 연구에서 이루어진 도시재생사업 사유지 취득방식에 대한 인식조사는 공공영역의 사업참여자를 대상으로 진행되었다는 점에서 한계를 지닌다. 제도개선 방안을 마련하면서 재산권을 보유한 사업지 토지 등 소유자와 당해 지역에서의 도시재생사업 공공성과 사업효과를 기대하는 지역주민 관점의 인식조사도 병행될 필요가 있다.

이상의 연구결과와 본 연구의 시사점을 통해 국내 정책 활용성을 높이기 위해서는 예외적 활용과 관련된 공용수용 적용 대상 선정기준이 법제상으로 마련되어야 할 것이다. 또한, 개발이익 배제와 관련하여, 공모사업 선정 이후 도시재생특별위원회를 통한 결정과 활성화 계획승인 고시 시점에서의 사업인정 또는 사업인정의제일의 인정 여부, 또는 개별법에 따른 사업추진 절차 과정에서 의제해야 하는지와 관련된 후속 심화연구가 필요할 것으로 판단된다.

## 인용문헌 (Reference)

- 김은희·박소영·서수정·윤주선·이영범·이영은·이재우·장민영·장원봉·조준배, 2019. 당연하지 않은 도시재생, 세종 : 건축 도시 공간연구소.
- 박균성, 2016. 행정법 강의, 서울 : 박영사.
- 서민승, 2018. “공익사업법에 의한 산업단지조성사업의 공익성 진단: 공공가치 실패모형을 중심으로”, 「지방정부연구」 22(1): 91-118.
- 윤희진, 2016. “현대적 공공성 구축을 통한 도시재생 모델 연구”, 「예술 인문사회융합멀티미디어논문지」 25: 657-666.
- 이재삼, 2017. “도시재생법상 도시재생 사업에 관련된 문제점 및 효율성 제고 방안”, 「토지공법연구」 79: 31-61.
- 이재우, 2013. “영국의 빈집 정비활용 체계와 수단 고찰” 「국토계획」 48(4): 95-115.
- 이태희, 2020. 민간참여 도시재생사업 활성화 방안 - 마중물 사업으로 끝나는 도시재생을 넘어, 서울 : 한국건설산업연구원.
- 이희봉·백성준, 2018. “일본과 우리나라의 빈집정책체계 비교분석”, 「도시정책연구」 9(2): 23-42.
- 임성호정철모, 2019. “도시재생 뉴딜 사업추진을 위한 사업부지 확보방안에 관한 연구 - 성남시 주택매입사업을 중심으로”, 「주거환경」 17(2): 157-182
- 정명운, 2017. “토지보상법상 공익사업의 공익성 판단 기준”, 「토지보상법연구회」 17: 89-109.
- 중앙토지수용위원회, 2016. 「공익성 검토 업무 매뉴얼」, 세종.
- 중앙토지수용위원회, 2019. 「토지보상법 개정에 따른 공익성 협의 절차 안내」, 세종.
- 차주영·임강륜, 2011. 중소도시재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용방안, 안양 : 건축 도시 공간연구소.
- 한국감정평가협회·한국감정원, 2014. 감정평가 실무기준 해설서 ( I ), ( II ), 서울: (사)한국감정평가협회.
- 홍정선, 2017. 행정법 원론(하), 서울 : 박영사.
- Nurse, A., 2017. “City Center Regeneration to Drive Economic Competitiveness? The Case Study of Liverpool One”, 「LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs」 8(2): 91-102
- <http://m.kyeongin.com/view.php?key=20200115010003880>
- <https://www.idaegu.co.kr/news/articleView.html?idxno=291689>
- <http://www.busan.com/view/newsunicollvill/view.php?code=2019082519163140659>
- <http://www.enewstoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=1271795>
- <http://www.iusm.co.kr/news/articleView.html?idxno=826991>
- [http://www.iksnews.com/default/index\\_view\\_page.PHP?part\\_idx=280&idx=46979](http://www.iksnews.com/default/index_view_page.PHP?part_idx=280&idx=46979)
- <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181213106000052?input=1195m>
- <https://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2144755>
- <https://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=2088304>
- <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=598864>
- [https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&Sid\\_1=101&oid=082&aid=0000973937](https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&Sid_1=101&oid=082&aid=0000973937)