

도시재정비사업에서의 적극적 행정의 역할 제언

- 서울시 세운3구역을 중심으로 -

서울대학교 정치외교학부

이태경, 이종현, 편수진, 황재원



연구 배경 및 목적

- 세운3구역 재정비사업에서 드러나는 다양한 행위자들의 갈등 발생 및 해결과정을 분석하여 도심재개발사업에 대한 새로운 접근법을 제시하고자 함
- 거시적 대안의 제안보다는 행위자 간 갈등 조정을 통한 각 대안들의 구체적 실현 방법 모색에 주목함

연구 설계 및 방법

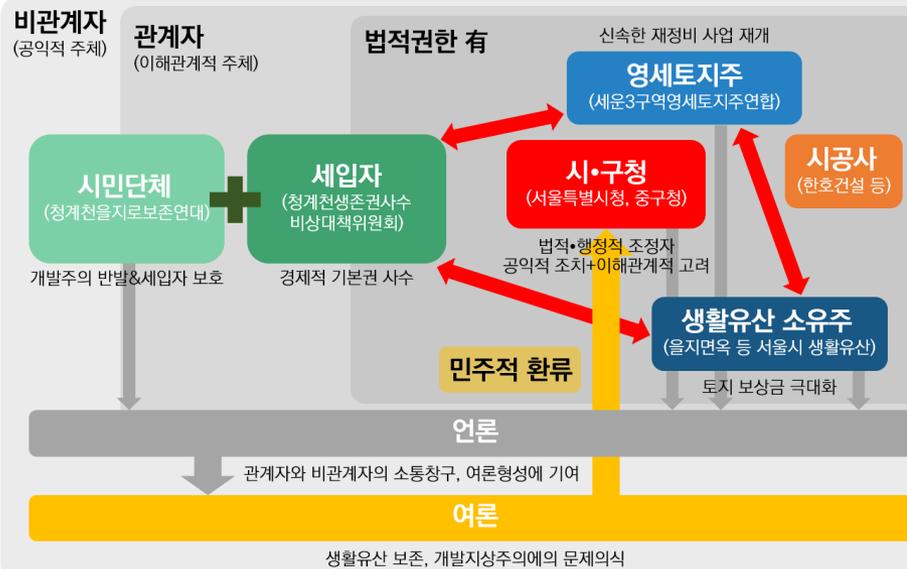
1) 질적연구법

- 개별 행위자 중심적 접근
- 현장답사 및 심층 인터뷰
- 기사, 인용문 등 2차 자료 활용
- 시·구청 발행 공식자료 활용

2) 양적연구법

- 빅데이터 기반 경향성 분석
- 언론보도 분석(기사별 연관어 분석)
- 여론추이 분석(검색어 트렌드)

세운3구역 재개발의 역사와 현주소



세운3구역 재개발의 확장적 해석 및 담론 제시

1) 이해관계적 접근: 본 사안을 바라보는 각 주체들의 현실적인 이해관계들에 최대한 집중함

- 당사자성이 강한 사익추구자인 세입자와 토지주의 이해관계의 충돌을 중심으로 당사자성이 약한 시민단체와 시/구청, 그리고 당사자성이 없는 여론과 언론이 갈등에 어떻게 연관되는지를 알 수 있었음

2) 법적 접근: 재개발 사업과 관련된 정치적 문제들에 있어 법률들이 취하고 있는 입장과 전제를 분석해봄

- 세입자가 시민단체와 연대하여 불균형적이거나 갈등의 주체로서 활동할 수 있었던 이해관계적 접근에서와는 달리, 법적 접근에서 세입자들은 단지 사업절차 내 배려가 필요한 대상으로 전략함
- 현행법은 세입자를 절차적 권리가 분명히 주어지는 법적 주체로서는 보지 않음을 확인할 수 있음.

시사점 및 결론

- 현재는 막대한 사회적 비용이 유발되므로 새로운 대안이 필요함
- 적극적 행정의 역할이 필요함. 이로써 법에는 포괄되지 않지만 행정이 지속적으로 담아내는 부분이 있다면, 민주적 환류 과정을 통해 결과적으로는 법이 그 부분까지 포괄하도록 바뀌게 될 것임.

1) 세입자에 대한 목표: 경제적 기본권 사수

- 장기적 생존권을 위한 변화의 불가피성을 설득해내야 함
- 대안 제시를 넘어서 대안의 구체적 구현 노력이 필요함

2) 영세토지주에 대한 목표: 신속한 재정비 사업 재개

- 재정비가 가능한 지역부터 신속히 재정비 사업을 재개해야 함

3) 생활유산 소유주에 대한 목표: 생활유산 보존 or 토지보상금 ↑

- 생활유산의 보존을 전제로 가되 그에 대한 적절한 별도 지원책 마련도 병행되어야 함.

Agenda

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구 설계 및 방법
3. 세운3구역 재개발의 역사와 현주소
4. 세운3구역 재개발의 확장적 해석 및 담론 제시
5. 시사점 및 결론

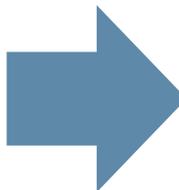
연구 배경 및 목적: 세운3구역 재정비사업 연구의 특수성

토지 공공성 논의

- 토지의 유한한 공급으로 인해 생기는 공공성
- 헌법상의 근거로는 인정되지만 제도수준에서는 고려되지 않는 상황임¹⁾

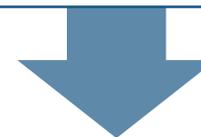
국내외 토지개발사업 사례

- 성남시와 프랑스 파리의 주택재개발사업
- 주택재개발/건축사업에 집중된 기존의 연구



세운3구역 재정비사업

- 을지면옥 · 양미옥 등 노포 및 생활유산 존재함
- 세운-을지로-청계천 일대 도심 제조업의 가치
- 상업지역의 재개발사업으로 인해 세입자에 대한 보상이 곧 생존권의 보장을 의미함
- 노후된 건물로 인한 안전상의 문제
- 기존의 토지주, 세입자, 시/구청 외에 시민단체, 언론, 대중까지 관계자의 범위가 확장됨



- ✓ 세운3구역 재정비사업에서 드러나는 **다양한 행위자들의 갈등 발생 및 해결과정을 분석**하여 기존 연구에서 배제되었던 상업지역까지 포괄하는 **도심재개발사업에 대한 새로운 접근법을 제시**하고자 함.
- ✓ 도심제조업 보존을 위한 대안 모색이 대부분인 세운3구역 재정비사업 관련 선행 연구 현황²⁾을 고려하여 **거시적 대안의 제안보다는 행위자 간 갈등 조정을 통한 각 대안들의 구체적 실현 방법 모색에 주목**함.

연구설계: 행위자 중심적 접근

“주민, 문화, 지원, 활성화,
시민, 경제, 공간”

서울특별시청 도시재생본부 조사
특정 기간 중 ‘도시재생’ 주요 검색 연관어
(15.03.09~16.06.20.)



경향신문, 19.01.01.

도시재생에 대한 기존의 인식을 넘어 행위자 중심적 접근의 필요성

- 외부에서 바라보는 도시재생의 목소리와 현장에서 나오는 도시재생의 목소리 간의 괴리
박원순 시정의 대표적인 브랜드로 자리잡으며 하나의 고유명사가 된 ‘도시재생’. 그러나 굳어가는 이미지와 현장에서의 목소리는 점점 더 멀어져가고 있음.
- 국가 및 사회 중심적 접근에서 탈피하여 구체적인 정책네트워크 구축의 모색이 필요
특정한 정책을 둘러싸고 각기 이해당사자가 존재하고, 이들 간에 일정한 관계가 형성되면서, 상호작용에 초점을 맞추는 정책망.¹⁾
- 도시재생이 초래한 사회구조 속 개별 행위자들에게 중점을 두는 질적 연구
사회구조 속 개별 행위자들을 유효한 분류기준으로 분류해내고, 각각에 적합한 연구방법론을 적용.

연구방법: 주요 행위자 분류 및 구체적 연구방법론

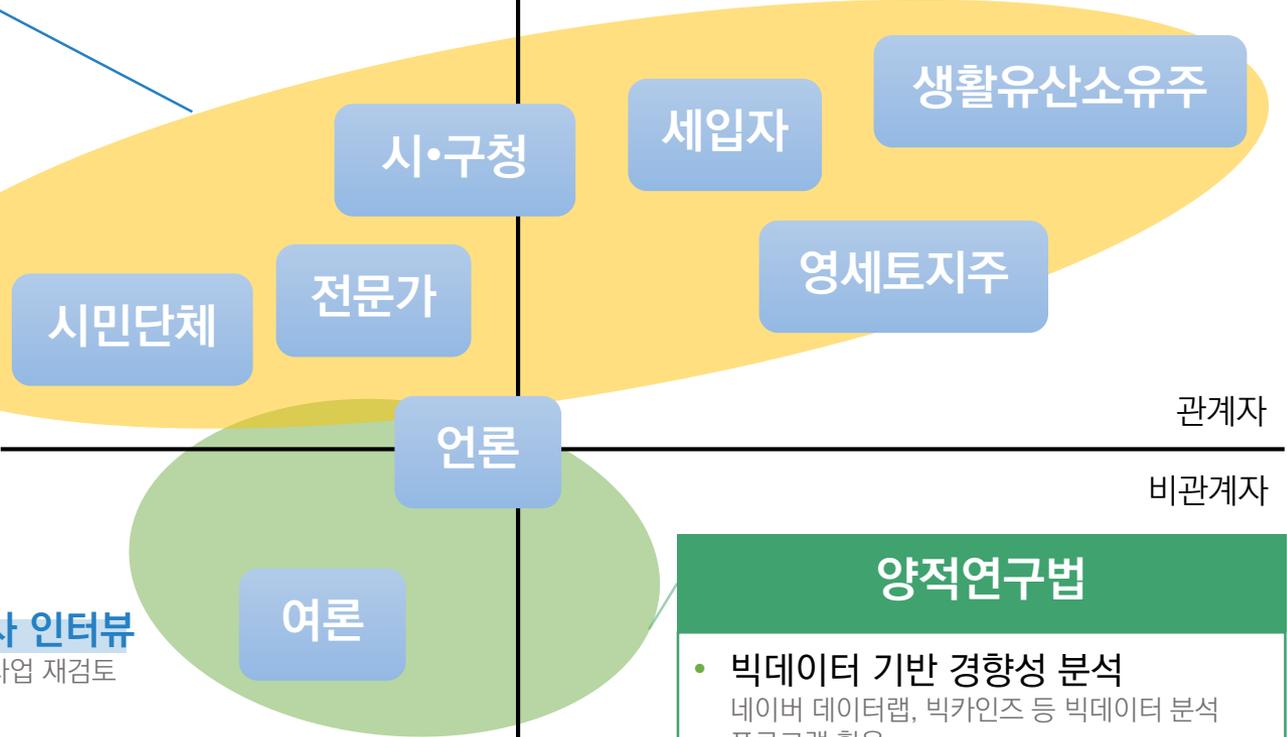
질적연구법

- 개별 행위자 중심적 접근
- 현장답사 및 심층 인터뷰
- 기사, 인용문 등 2차 자료 활용
이해관계적 관계자 중심, 효율적으로 방대하고 정제된 개별 사례 수집
- 시·구청 발행 공식자료 활용
서울특별시 도시주거환경정비기본계획, 서울특별시 역사도심 기본계획, 세운 재정비 촉진계획 변경(안) 등

공익적

이해관계적

※이해관계적 관계자 간에는 분류 기준 상의 유의미한 차이 없음



0322 / 박원순 개인전 관람

서울형 도시재생의 이면, '청계천 을지로 보존연대' 관계자 인터뷰

0405 / 세운지구 일대 공인중개사 인터뷰

'명동공인중개사', '현대부동산' 관계자 인터뷰, 사업 재검토 발표 이후 이해관계자 및 주민 여론 파악

0510 / 세운글로벌포럼 참석

세운3구역 도시재생 대안 모색, 서울대학교 지리학과 김용창 교수님 인터뷰

0524 / 서울시 중구청 도심재생과 인터뷰

0529 / 서울특별시청 역사도심재생과 인터뷰

양적연구법

- 빅데이터 기반 경향성 분석
네이버 데이터랩, 빅카인즈 등 빅데이터 분석 프로그램 활용
- 언론보도 분석(기사별 연관어 분석)
특정기간(19.01~05)에 보도된 세운3구역 관련 기사 속 주요 키워드 노출빈도 워드 클라우드 생성
- 여론추이 분석(검색어 트렌드)
특정기간(19.01~05) 중 네이버 포털에서의 특정 검색어 언급 횟수 추이 분석

세운3구역 재개발의 역사 (1/3)

- 1979 | 세운상가군 일대를 정비구역으로 지정
- 2009 | 세운재정비촉진계획 결정 고시
: 세운상가군 철거 후 녹지화, 주변 8개 구역 통합 개발
- 2014 | 세운재정비촉진계획 변경 결정 고시
: 세운상가군 존치,
주변 8개 구역을 171개 구역으로 분할하여 개발 추진
- 2015 | 역사도심기본계획 수립
: 생활유산 지정
- 2019.1 | 도심전통산업과 노포 보존을 위해
세운재정비촉진지구 정비 사업을 재검토하고
연말까지 새로운 정비계획을 마련하겠다고 발표
- 현재 | 사업 추진 중단 상태



〈세운 재정비촉진지구 위치도〉

세운3구역 재개발의 역사 (2/3)

오세훈 시장의 세운재정비촉진계획(2009)



- 세운상가군 전면 철거 후 녹지축 조성
- 세운상가군 주변 8개 구역 고밀도 통합 개발
- 실제로 현대상가 철거 후 세운초록띠공원 조성
- 글로벌 금융위기로 인한 부동산 경기 침체 및 문화재청의 고층건물 반대로 인한 사업성 악화로 사업 중단

박원순 시장의 세운재정비촉진계획 변경안(2014)



- 세운상가군을 재정비촉진구역에서 분리, **보존, 리모델링**하여 활성화
- 세운상가군 주변 8개 구역은 통합 개발이 아닌 옛 도시 조직을 살려 **분할 개발**

세운3구역 재개발의 역사 (3/3)

역사도심기본계획과 생활유산 지정(2015)



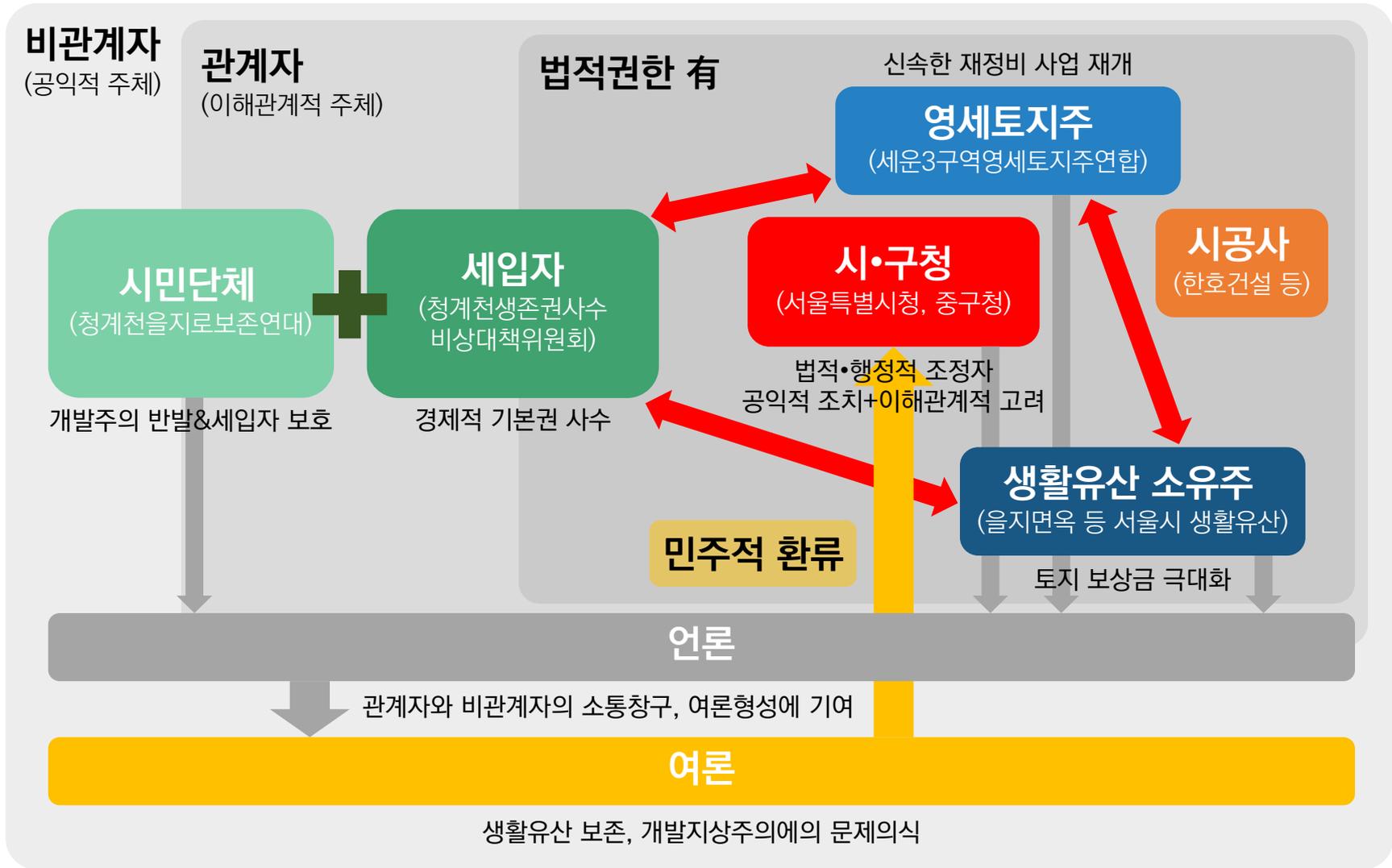
- 역사도심기본계획에서 **생활유산** 개념을 도입
- 을지면옥 등 세운3구역 내 오래된 가게들이 생활유산으로 지정
- 오래된 가게를 보존하려는 취지를 언론과 여론도 지지함

사업 재검토 결정(2019.1)



- 세운재정비촉진사업으로 생활유산으로 지정된 을지면옥 등이 철거될 위기에 처하자 **언론 및 여론**이 반발함
- **세입자들 및 시민단체**도 생계 대책이 충분하지 않다며 철거에 반대함
- 이에 서울시는 세운재정비촉진지구 정비 사업을 이 일대 도심전통산업과 노포 보존 측면에서 **재검토**하고, 관련 종합대책을 마련하겠다고 발표함
- 한편 **영세토지주**들은 사업 지연으로 인한 재산적·정신적 피해를 호소하며 사업 재검토 결정에 반발함

세운3구역 도시재정비사업 행위자 중심 도식화 모형



현주소 (1): 세입자와 시민단체

세입자

“ 생존권을 보장하라 ”

- 일간지 및 다큐멘터리의 인터뷰 등 2차 자료 활용
- 무조건 개발을 반대하는 것이 아니라
최소한의 생계 보장을 요구함
- 75% 이상 동의를 받은 구역에 대해
세입자를 보호할 대책은 전무한 상황임
- 세운3구역 일대 ‘재개발 결사 반대’ 현수막 존재함
- 현실적으로 명도소송을 진행할 수 없는 상황이고
명도소송을 하더라도 패하는 경우가 일반적임 1)
- ‘청계천 생존권사수 비상대책위원회’ 등으로 활동함

시민단체

도시 재정비사업 자체 비판

- 2019년 3월 “박원순 개인전”
박원순 시장의 탈개발주의 정책기조와
서울시의 도시 재정비사업의 모순을 지적함

도심 제조업의 가치 강조

- 2019년 5월 “세운 글로벌포럼”
세운-을지로-청계천 일대 제조업 네트워크의
사회경제적 가치를 강조함

노포 보존의 가치 강조

- 백년가게 수호 국민운동본부의 ‘백년가게 특별법’ 2)

경제적 약자의 권리보호 주장

- 경제정의실천시민연합 ‘세입자 보상비 인상’ 주장함 3)

1) 머니투데이방송, 2019.06.01., “[르포]개발 닷 올린 세운3구역...엎히고 설친 이해관계속 표류 예고,”
2) 동아닷컴, 2019.02.26., “불확실한 세운상가 재개발...3구역 보루에도 4구역 분양 ‘형평성 논란’,”
3) 머니투데이방송, 2019.06.01., “[르포]개발 닷 올린 세운3구역...엎히고 설친 이해관계속 표류 예고,”

현주소 (2): 토지주와 부동산¹⁾

“재정비 사업은 100% 진행될 것임”

- 잔금까지 치른 계약이 존재하기 때문에 금년 말까지의 재검토 이후 재개발 것으로 예상함
- 계획 설계 등 재정비사업에 우호적이던 서울시의 입장이 노포 2곳으로 180도 바뀌는 것은 타당하지 않음

“사업의 장기화로 인한 시행사와 토지주의 금전적 피해가 막심함”

- 대출금으로 사업을 진행하는 시행사는 사업이 재개발 때까지 이자를 부담해야하는 상황임
- 420명의 토지주들은 서울시에 토지담보대출 등 비용 문제를 호소하는 탄원서를 제출함²⁾

“재정비 사업에서 양미옥 · 을지면옥 등 노포를 제외하자는 의견이 제기됨”

- 서울시에서 지정한 구역보다 세분화되어 블록단위로 민간주도의 재개발이 가능함



현주소 (3): 시/구청

서울특별시청

전반적인 재정비사업의 방향성을 설정하는 ‘도시 및 주거환경정비 기본 계획’을 세우고 그에 입각하여 정비구역 지정과 정비계획의 수립을 담당함

인터뷰 내용:

세운재정비 촉진 계획의 내용

- 공식적으로 세운3구역 재정비 촉진지구 사업이 중단된 상태는 아님
- 사업전체 171개 구역 중에 일부 구역만 사업이 진행됨
- 나머지 구역은 올해 연말까지 촉진계획의 재검토 후 집행할 예정임
- 3구역 등에 대한 재개발 사업은 다 민간 주도 사업이기 때문에 시청 입장에서는 강압적으로 철거되는 걸 막는 쪽으로 유도할 것임

서울시의 공식 입장

- 도심 제조업을 존중해야 하는 것도 맞지만 이 지역은 오랫동안 재정비 하려고 했던 지역임
- 관리가 잘 안되고 길에 닿아 있지 않은 건물도 많고 화재도 자주 일어나기 때문에 관리 차원에서 재정비를 유도했던 것임

- ▶ 법적 영역과 정치적 영역의 중첩으로서의 행정의 역할은 역설적임
- ▶ 공공이 재개발사업에 참여하는 이유가 시장의 영역에 맡겨 두면 세입자라든지 권리를 못 보호받는 사람들이 생기기 때문임
- ▶ 법만으로는 보장해줄 수 없는 가치에 대한 보호가 행정을 통한 공공의 영역에서 이루어짐

중구청

실제 해당지역의 관리와 주민 응대, 철거 및 재정비사업 집행 등 실무와 집행을 담당함

인터뷰 내용:

현실적 집행 과정에서 세운구역 관리의 어려움

- 건물에 일정면적을 확보하여 용도를 지정하고 임시 영업장을 만들어서 공사기간 때 제공했다가 신축건물로 돌아오도록 하는 계획이 있다고 함
- 하지만 일정 면적이 확보되었다고 하더라도 용접, 화학제품 제조 등 때문에 실내에서는 제조업을 지속하기가 불가능한데 도로는 공공영역이란 점을 강조함
- 마치 세운 지역 자영업자들의 영업 행위가 정당하다고 보여지는데 공공영역에서 영업하는 게 정당한 것은 아님

재정비 촉진 계획에 대한 주체들의 반응에 대한 관의 피드백

- 시간이 흐르고 지역이 발전하면 그 지역에 맞는 산업이 들어와야 함
- 제조업의 영업형태가 적합하지 않은 것이니까 옮겨야 하는데 이를 일부 사람들이 ‘쫓겨났다’고 표현하고 있다며 재개발이 필요한 곳과 보존 해야 할 곳은 구분해야 한다고 강조함

현주소 (4): 언론 및 여론 (1/3)

- 언론은 여론을 형성한다는 점에서 적지 않은 중요성을 지님
- 세운3구역 정비사업 뉴스는 2019년1월 15일 전후 기타 분야의 뉴스에서 언급되기 시작되었으나, 같은 달 23일 사업 재검토 발표 이후 생활유산 보존, 제조업 생태계 파괴 문제가 언급되면서 문화, 사회, 지역 분야의 이슈로 확장됨¹⁾
 - 2019년 1월15일: 을지면옥, 양미옥, 통일집 등 오래된 식당들의 철거 문제가 부각되면서 재정비 사업에 대한 논란이 확대됨
 - 1월 17일: '백년가게 수호 국민운동본부 (백년가게본부)'가 출범, '청계천·을지로보존연대'는 '재개발반대성명서'를 서울시와 중구청에 전달함
 - 16일: 박원순 시장은 신년기자 간담회에서 청계천, 을지로 일대 재개발 계획에 대한 재검토 의견을 냈고 이 때 계획 재검토에 대해 세운3구역 토지주들은 사업 지연에 따른 피해에 대해 항의함
 - 23일: 서울시는 세운 재정비 촉진지구 정비사업을 재검토하고, 올해 말까지 관련 종합 대책을 마련하기로 발표하기로 했으나 정책 일관성에 대한 비판이 증가함
- 세운3구역 재검토 논란 이슈는 크게 1) 역사문화보존, 2) 토지주재산피해, 3) 서울시정책혼선이라는 키워드를 중심으로 확장됨²⁾
 - 1) 역사문화 보존에 대해서 연결된 키워드: 을지면옥, 노포, 생활유산, 공구상 등임
 - 2) 토지주 재산 피해에 대한 키워드: 벼랑 끝, 금융 비용, 보상 평가액, 담보대출, 편파 행정 등임
 - 3) 서울시 정책 혼선과 관련된 키워드: 종합대책, 중구청, 논의구조, 되풀이 등임
- ► 재검토 발표 이후 언론과 여론은 세운3구역 정비사업의 여러 이슈 중 일부인 **을지면옥 등의 생활유산 문제와 관련되어 특히 높은 반응을 보임.** ⇒ 도심제조업 활성화 등 본 재정비사업의 본질과 여론에서의 이슈 포인트 간 괴리가 발생.

현주소 (4): 언론 및 여론 (2/3)_언론 보도 경향성 분석

<2019년 상반기(1~5월) 세운3구역 도시재정비사업 언론보도 연관어 분석 워드클라우드>

관리처분

老鋪

김희선

노포 정비계획

주민들 을지로

조선옥

도심전통산업

철거 논란

수표도시환경정비구역

상인들

을지면옥

생활유산

중구청

사업시행

재정비촉진계획

강제 철거

재개발

노포 보존
양미옥

청계천

을지다방

주변지역

재검토

공구상가

토지주

감사원

老鋪

정비사업

세입자

영세 토지주

생활유산 소유주

개별 행위자 관련
키워드 분류

강제 철거, 공구상가,
도심전통산업, 철거 논란

토지주

을지면옥, 양미옥, 노포, 老鋪,
생활유산, 노포 보존, 을지다방
조선옥, 상인들

재개발, 재정비촉진계획,
재검토, 정비사업, 청계천,
수표도시환경정비구역, 을지로,
주민들, 관리처분, 사업시행,
중구청, 감사원, 김희선,
정비계획, 주민들, 주변지역

(키워드 빈도수
x가중치)의 총합

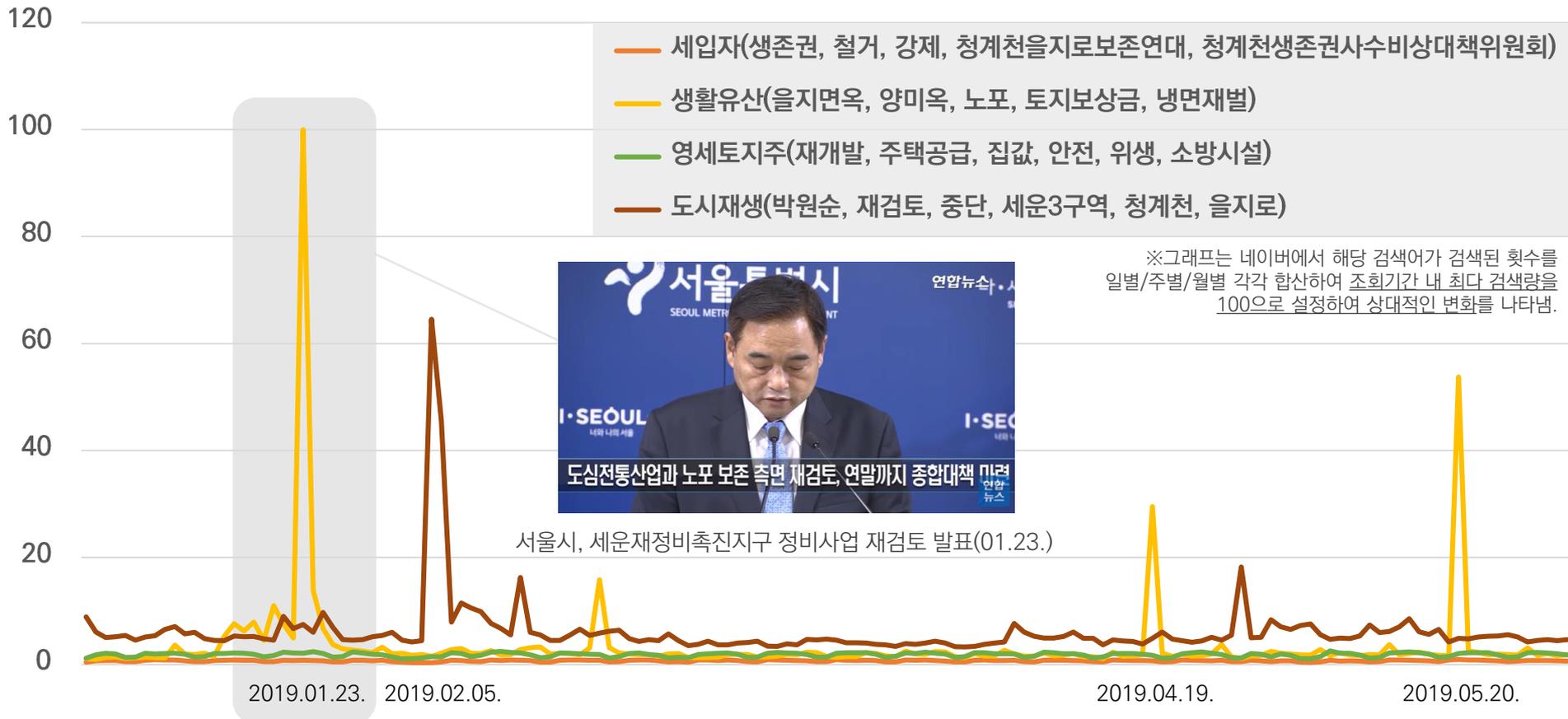
2973.63

< 9298.8

< 62143.97

현주소 (4): 언론 및 여론 (3/3)_여론추이 분석

<2019년 상반기(1~5월) 세운3구역 도시재정비사업 관련 검색어 트렌드 분석>



- ▶ 검색어 빈도는 '생활유산-도시재생-영세토지주-세입자' 순으로 높음. '영세토지주'와 '세입자' 간에는 유의미한 차이 없음.
- ▶ 2019년 1월 23일의 '생활유산' 검색어가 검색어 빈도 1위. 당시 서울시에서 정비사업 재검토 발표가 있었음.

접근법 (1): 이해관계적 접근 (1/3)

토지주

VS

세입자

장기화된 도시 재정비사업의 시행을 요구함

도시재개발구역으로 지정된 이후 건물 증개축 불가

토지담보대출과 이미 비워진 건물로 인한 금전적 손해

실질적인 보상을 통한 생존권 보장을 요구함

일방적 퇴거조치는 세입자의 생존권에 치명적인 위협임

실질적인 보상 등 세입자를 위한 대책 마련을 촉구함

2019년 1월 재정비 사업 중단 및 재검토 결정

생활유산 소유주

VS

영세토지주

VS

세입자

높은 보상평가액을 요구함

“생활유산의 보존가치”

사업의 조속한 시행을 요구함

“을지면옥의 재검토 요구는 월권”¹⁾

실질적인 보상을 통한 생존권 보장을 요구함

1) 머니투데이, 2019.01.21., “세운3구역 토지주 ‘냉면재벌 보호하다 영세지주 죽어,’”

접근법 (1): 이해관계적 접근 (2/3)



법적으로 보장된 권리의 차이

「도시및주거환경정비법」제50조 제4항 ‘재개발사업 전 토지소유자의 동의 필요’
동등한 수준의 정당성에도 불구하고, 세입자의 권리는 법적으로 보장되지 않음

우 세

열 세



세입자는 열세를 극복하기 위해 시민단체와 연대함



설득력과 호소력을 얻기 위해
시민단체와 연대함

공익의 실현을 위해
적극적 행위자로 참여함

접근법 (1): 이해관계적 접근 (3/3)

생활유산 소유주 VS

영세토지주

VS

세입자

시민단체

시
/
구
청

이해관계적 갈등을 조정하는 역할

- 집단 자체의 공공성으로 인해 갈등을 해결할 의무를 가짐
- 사적 이익의 충돌과정에서 공적 이익의 배제를 막음
- 행정업무의 효율적 추진을 위해 원만한 갈등의 해결을 원함

언
론

여론의 실질적 향방을 결정함

- 대중에게 각 주체에 대한 당위적 해석을 제공함
- 공공성을 갖는 동시에 특정 주체의 이해관계를 대변함

여
론

정치적 영향력을 갖는 제3자 갈등의 승리자를 결정하는 관중

- 언론에 공익을 추구하는 것으로
대변되는 행위자를 옹호함

ex. 을지면옥의 철거를 우려하는 여론

접근법 (2): 법적 접근 (1/2)

법적 접근

: 재개발 사업과 관련된 법률들이 취하고 있는 입장과 전제를 분석

도시재정비 촉진을 위한 특별법

▶ 제9조(재정비촉진계획의 수립) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 사항을 포함한 재정비촉진계획을 수립하여 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 결정을 신청하여야 한다.

... 13. 임대주택 건설 등 재정비촉진지구에 거주하는 **세입자** 및 소규모의 주택 또는 토지의 소유자(이하 "세입자등"이라 한다)의 **주거대책** ...

▶ 제30조의2(영세 상인 및 상가 세입자 대책) 사업시행자, 특별자치시장, 특별자치도지사 및 시장·군수·구청장은 재정비촉진지구의 **영세 상인 및 상가 세입자 보호 대책 마련을 위하여 노력**하여야 한다.

도시 및 주거환경정비법

▶ 제24조(주거환경개선사업의 시행자) ③ 제2항에 따라 시행하려는 경우에는 제15조제1항에 따른 공람공고일 현재 해당 정비예정구역의 토지 또는 건축물의 소유자 또는 지상권자의 3분의 2 이상의 동의와 **세입자**(제15조제1항에 따른 공람공고일 3개월 전부터 해당 정비예정구역에 3개월 이상 거주하고 있는 자를 말한다) **세대수의 과반수의 동의를 각각** 받아야 한다. 다만, **세입자의 세대수가 토지등소유자의 2분의 1 이하인 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 세입자의 동의절차를 거치지 아니할 수 있다.**

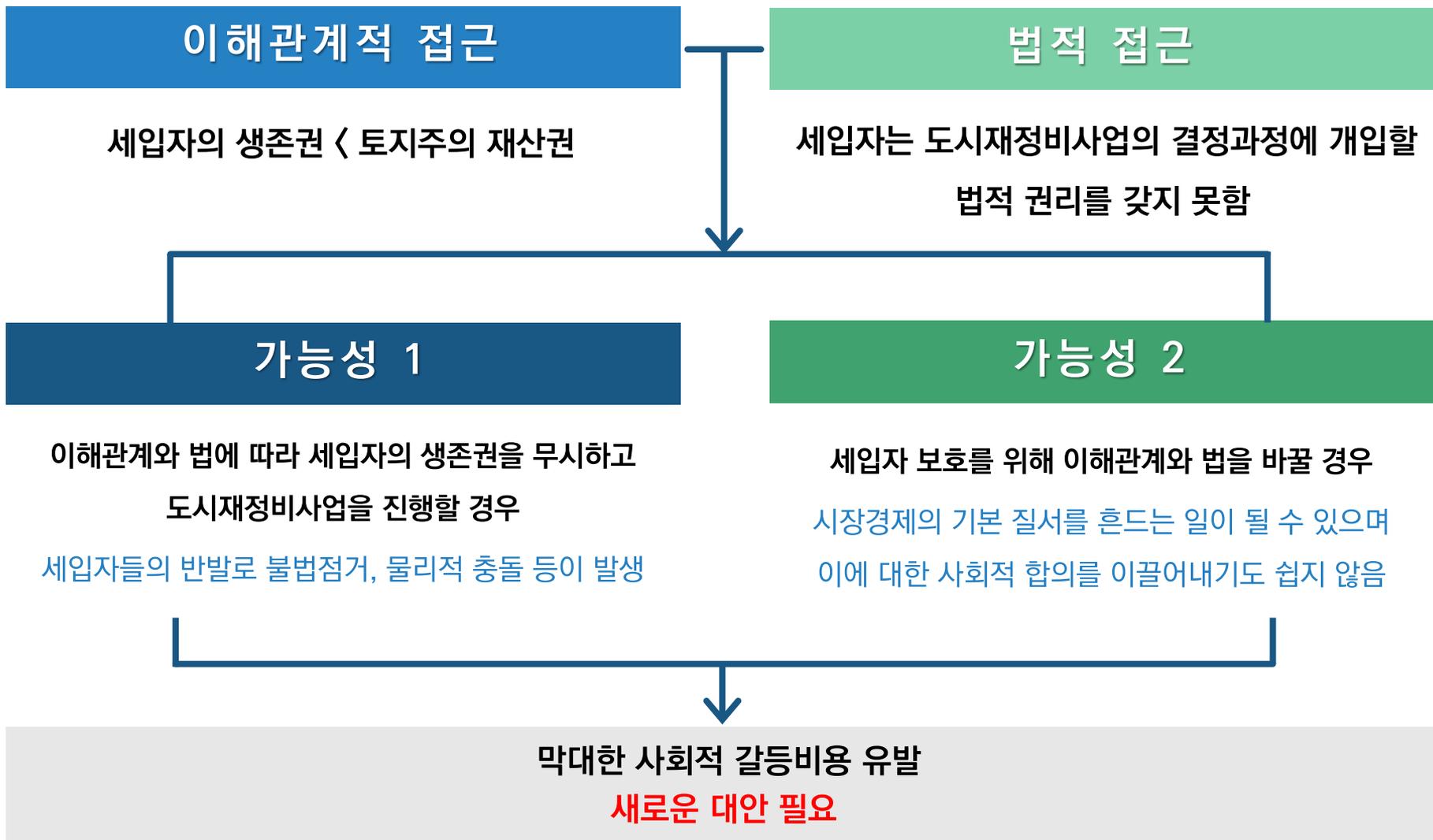


- 세입자가 시민단체와 연대하여 불균형적이거나 불평등의 주체로서 활동할 수 있었던 이해관계적 접근에서와는 달리, 법적 접근에서 세입자들은 단지 사업절차 내 배려가 필요한 대상으로 전락함.
- 현행법은 세입자를 절차적 권리가 분명히 주어지는 법적 주체로서는 보지 않음을 확인할 수 있음.

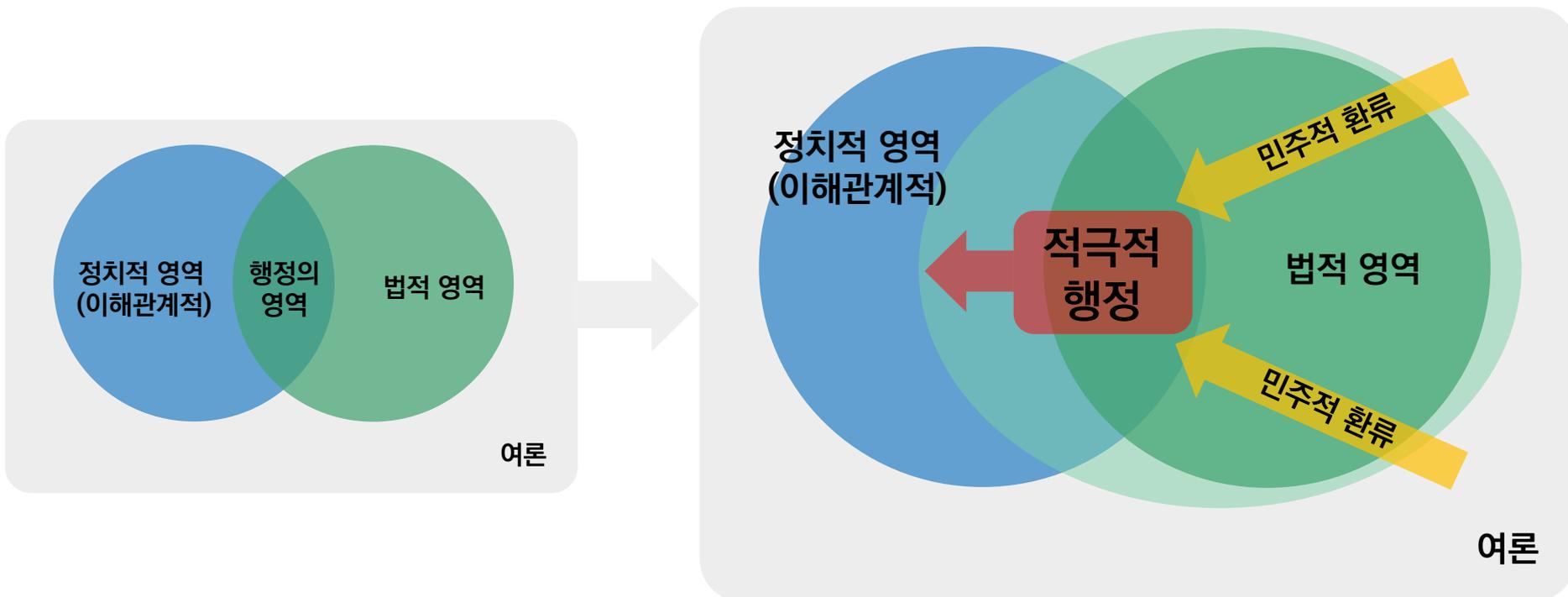
접근법 (2): 법적 접근 (2/2)

- 그러나 현지 조사 등을 통하여 파악해본 바에 따르면, **현행법의 보수적 한계를 행정적 맥락으로 보완하고 있는 사례들도 확인됨**
- 2025년 목표 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획
 - 기존 도시환경정비사업이 가지고 있는 문제점을 해소하는 방안으로 **공공의 역할 및 공공성 강화, 개발유도지침에서 재생관리지침으로 전환, 물리적 환경개선뿐만 아니라 사회적·경제적 측면까지 고려한 통합적 도시 재생 측면으로 접근하는 청사진 제시**
 - 이는 실제 세운3구역의 구체적인 행정절차를 규정하는 세운 재정비촉진계획에도 수정 반영됨
- 실제 사례
 - 시민 대상 심포지엄이나 구역별 주민 면담 등을 통해 법적 맥락만으로 채워질 수 없는 이해 당사자들과의 실질적 소통을 최대한 활성화하려 함
 - 공사 기간 동안 대안업무지구를 순환형으로 운영, 업무공간 이동에 따라 추산된 사업적 피해에 대해서는 금전적으로 보상함
 - 각 재정비구역에 일정 비율로 도심 산업의 유치가 가능한 구역을 의무적으로 마련하도록 하여 재정비사업으로 업무지가 침해 받는 정도를 최소화하도록 함
 - 올해 초 재정비사업의 재검토가 발표된 것도 세입자 보호를 비롯한 여러 맥락들을 행정이 종합적으로 고려했기 때문임
- **법적 맥락의 한계를 보완하는 차원에서의 행정적 맥락의 역할이 비교적 원활히 작용되고 있는 사례로서 현상을 해석할 수 있었음**

시사점: 대안의 필요성



결론: 적극적 행정의 역할 제언 (1/2)



- 행정은 법보다 유연하기에 법과 이해관계가 놓치고 있는 부분까지도 포괄할 수 있음.
- 법에는 포괄되지 않지만 행정이 지속적으로 담아내는 부분이 있다면, 민주적 환류 과정을 통해 입법부가 그 부분을 법의 테두리 안에 포함시키도록 시민의 압력이 들어갈 것이고 결과적으로는 법이 그 부분까지 포괄하도록 바뀌게 될 것임.
- 이런 과정을 거치는 것이 처음부터 법을 바꾸는 것보다 느리지만 더 안정적이고 비용이 적게 들 것임.

결론: 적극적 행정의 역할 제언 (2/2)

적극적 행정

법의 테두리 속 정치적 조화를 위한 노력

법적 영역과 정치적 영역의 중첩, 특히 이해관계적 관점에서는 선악구도에서 벗어나 법적 불균형 상태를 정치적 균형 상태로 바라볼 수 있는 융통성이 필요함.

위법과 불법 간의 유연한 경계 설정

법과 현실의 괴리를 행정의 영역에서 인정. 규제의 기준을 위법이 아닌 불법으로 완화. 따져볼 여지를 두는 것. 실정법 준수보다 상위에 있는 인간적 가치에 주목.

사람 중심의 행정철학 구축, 시민 참여와 민주적 환류

행위자 중심의 정책집행기조 확립. 구호 뿐인 도시재생이 아닌, 모든 사람이 함께 갈 수 있는 철학적 가치의 현실태로의 도시재생. 행정의 영역에서 철학의 중요성.



세입자

- 목표: 경제적 기본권 사수
- 장기적 생존권을 위한 변화의 불가피성을 설득해내는 것이 필요.(맞춤형 소량생산 제조업의 도심 접근성 문제+유기적 협업구조)
- 대안 제시를 넘어서 대안의 구체적 구현 노력이 필요함.

영세토지주

- 목표: 신속한 재정비 사업 재개
- 영세토지주들의 금전적 손실을 최소화해야 하므로 재정비가 가능한 지역부터 신속히 재정비 사업을 재개.

생활유산 소유주

- 목표: 생활유산 보존 or 토지보상금 ↑
- 생활유산의 보존 범위: 건물 등 물리적 공간까지 보존 or 조리법 등 콘텐츠의 보존
- 생활유산의 보존을 전제로 가되 그에 대한 적절한 별도 지원책 마련도 병행되어야 함.

End of document / Q & A

