신뢰받는 의회, 강한 의회

정책 세미나 자료집

옛 대한방직 터 올바른 개발 모색을 위한 세미나

일시 : 2023. 1. 11.(수) 14:00 -16:00

장소 : 전라북도의회 의원총회의실



전라북도의회

목 차

식 순 ····· 1

발 제 자 료

옛 대한방직 전주공장 부지 개발 관련 언론 보도 사례 분석 연구 ····· 5
(**박주현** 전북의소리 대표 · 언론학 박사)

전주 대한방직 부지개발 ㈜자광 및 관계사 재무상황 등 ··· 31
(**이문옥** 전주시민회 사무국장)

옛 대한방직 부지개발 실태와 올바른 개발 모색을 위한 세미나 ····· 39
(**김인순** 공간사회가 · 건축공학 박사)

토 론 자 료

옛 대한방직 터 올바른 개발 모색을 위한 제언

손주화 전북민주언론시민연합 사무처장 ····· 63

김성수 전라북도의회 의원 (행정자치위원회) ····· 69

이성국 전주시의회 의원 (문화경제위원회) ····· 75

이명연 전라북도의회 의원 (문화건설안전위원회) ····· 85

윤정훈 전라북도의회 의원 (더불어민주당 원내대표) ····· 93

식 순

시 간 별		주 요 내 용	비 고
14:00 ~ 14:10	10′	**<오프닝>** -인사말씀 : **이병철** 전라북도의회 환경복지위원장 -축 사 : **국주영은** 전라북도의회 의장	사회: **김평곤** 팀장
14:10 ~ 14:55	45′	**<발제>** ◦ **발제 1 : 옛 대한방직 전주공장 부지 개발 관련 언론 보도 사례 분석 연구** (**박주현** 전북의소리 대표 · 언론학 박사) ◦ **발제 2 : 전주 대한방직 부지개발 ㈜자광 및 관계사 재무상황 등** (**이문옥** 전주시민회 사무국장) ◦ **발제 3 : 옛 대한방직 부지개발 실태와 올바른 개발 모색을 위한 세미나** (**김인순** 공간사회가 · 건축공학 박사)	좌장: **이병철** 위원장
14:55 ~ 15:45	50′	**<지정토론>** - **손주화** 전북민주언론시민연합 사무처장 - **김성수** 전라북도의회 의원 (행정자치위원회) - **이성국** 전주시의회 의원 (문화경제위원회) - **이명연** 전라북도의회 의원 (문화건설안전위원회) - **윤정훈** 전라북도의회 의원 (더불어민주당 원내대표)	
15:45 ~ 16:00	15′	◦ ***플로어 토론 및 질의응답***	
16:00		◦ ***폐회***	

발 제 자 료 1

옛 대한방직 전주공장 부지 개발 관련 언론 보도 사례 분석 연구

박 주 현(전북의소리 대표 · 언론학 박사)

1. 서 론

‘알박기·먹튀의 땅’[1)]
‘전주시 마지막 노른자 땅’[2)]
‘상업용 전환 시 특혜의 땅’[3)]
‘차리리 수용하고 공공개발해야 할 곳’[4)]
…

전주시가 완산구 효자동 일대 서부신시시가지 개발사업에서 제척되었던 옛 대한방직 전주공장 부지를 수식하는 언론 보도의 표현들이다. 20여년 동안 개발과 보전의 기로에 선 채 ‘노른자 땅’이 ‘논란과 특혜의 땅’으로 변모했지만 여전히 ‘알박기’와 ‘먹튀’ 논란에 대한 원인과 책임은 베일에 가려진 상태다. 따라서 지금도 특혜성 논란이 해소되지 않고 오히려 또 다른 특혜성 시비를 불러일으키고 있는 옛 대한방직 전주공장의 개발 문제에 관해 보다 객관적이고 중립적인 관점에서 논의할 필요성이 제기된다.

이에 본 연구는 전주시 서부신시가지 개발사업이 가장 활발하게 추진되었던 시점부터 최근까지 국내 주요 언론과 지역 언론들의 보도를 사례별로 분석·연구하고자 한다. 이를 위해 2000년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 전국 및 지역 언론들의 보도에서 나타난 옛 대한방직 전주공장 부지 관련 내용을 사례 중심으로 고찰·분석함으로써 실태와 문제점, 대안 등을 살펴보았다.

1) 경향신문. “개발 안된다” 버티더니 땅값 치솟자 ‘먹튀’. 2018.6.4.
2) 중앙일보. 전주 '마지막 노른자 땅' 옛 대한방직 부순다…"2조 개발 신호탄". 2022.12.16
3) 경향신문. 전주 대한방직 부지 개발 추진에 ‘특혜 시비’. 2017.11.20
4) 전주MBC. "차라리 수용하고 공공개발"..특혜 논란 여전. 2022.3.27

1) 옛 대한방직 전주공장 부지 개발 개요

옛 대한방직 전주공장 개발은 '전라북도 전주시 완산구 효자동3가 151번지 일원에 위치한 옛 대한방직 전주공장 부지를 복합 개발하는 사업'을 말하며 면적은 230,565㎡에 달한다. 이 개발사업은 전주시가 추진한 서부신시가지 개발 지구의 중심에 위치해 '노른자 땅'이라고 불려왔다. 하지만 주거·상업 등으로 복합 개발하기 위해서는 일반 공업지역인 공장 부지의 용도를 상업지역으로 변경해야 개발이 가능하다.

2) 옛 대한방직 전주공장 부지 개발 배경

1975년 가동이 시작된 대한방직 전주공장은 섬유산업이 쇠퇴하고 여러 국내 섬유 공장들이 해외로 이전함에 따라 전주공장 역시 폐공장으로 남아 오랜 기간 방치되었다. 1993년부터 신전주 개발사업의 일환으로 추진된 서부신시가지가 2010년대 완공됨에 따라 공장 지붕 슬레이트에서 발생하는 석면과 도심 한가운데 폐공장이 위치해 안전문제 등이 지속적으로 야기되었고, 2017년 복합개발 시행사인 ㈜자광이 1,980억원에 해당 부지를 매입하였다.

㈜자광이 대한방직 전주공장 부지를 매입할 때 롯데건설이 연대보증을 해 줌으로써 롯데와 ㈜자광과의 관련성이 끊임없이 제기됐다. 이 부지의 소유주인 ㈜자광은 익스트림 타워, 컨벤션센터, 호텔, 백화점, 문화시설, 초고층 아파트 등을 지을 목적으로 개발 계획안을 전주시에 제출했지만 전주시는 '장기 도시기본계획과 부합하지 않는다'며 반려했다. 그러나 비교적 개발에 신중했던 제38~39대 김승수 전주시장과는 달리 속도감 있는 개발과 규제 완화를 주요 공약으로 제시했던 제40대 우범기 전주시장이 취임함에 따라 상황은 많이 달라지고 있다. 우 시장은 출범 이후 2022년 8월 17일 부지 소유주인 ㈜자광 전은수 회장과 시장실에서 공식 면담을 한 뒤 옛 대한방직 전주공장 철거에 착수했다.

3) 추진 경과

·1972~1974년: 대한방직 전주공장 건설
·2017년 10월: ㈜자광, 대한방직㈜과 대한방직 전주공장 부지(21만 6,463㎡)를 1,980억원에 매입하기로 합의, 계약금 198억원에 토지 매매계약 체결
·2018년 10월: ㈜자광, 잔금 1,782억원 납부
·2018년 11월: 전주시, ㈜자광이 신청한 전주 143층 익스트림타워 복합단지 지구단위계획 구역 지정 및 계획에 관한 주민 제안 신청 건에 대해 '전주시의 2035 도시기본계획과 부합하지 않는다'며 반려

·2020년 5월: 옛 대한방직 전주공장 부지의 개발 방향을 결정할 시민공론화위원회 출범
·2021년 4월: 시민공론화위원회, 상업 기능이 중심인 대한방직 공장부지 개발 권고안 전주시에 제출(전주시는 권고안을 수정 없이 받아들임. 해당 안은 ㈜자광이 제안한 개발 방식에 가장 근접한 권고안)
·2022년 7월: 우범기 전주시장, 김관영 전라북도지사와 대한방직 부지개발에 신속하게 행정절차를 이행하는 등 최대한 힘을 모으자고 함(우 시장은 국제행사 유치가 가능한 컨벤션센터, 5성급 이상 호텔, 대형 쇼핑몰, 전주의 랜드마크가 되는 타워 정도는 반드시 필요한 시설이고, 임기 내에 바람직한 개발 방향을 설정하여 개발의 첫걸음을 떼게 하겠다고 밝힘)
·2022년 8월: 우범기 전주시장과 전은수 ㈜자광 회장이 대한방직 부지개발 사업을 논의하기 위해 면담
·2022년 12월: 옛 대한방직 전주공장 철거 착공식, 공장 철거 현장에서 맹꽁이 서식지 훼손 및 외국인 근로자 1명 추락 사망

4) 대한방직 개요

-공식 회사명 : 대한방직(주)
-업종 : 면사, 화섬사, 혼방사를 취급하는 면직물 제조업체
-사업 종류 : 면 방적업
-취급 품목 : 면사, 화섬사, 혼방사, 메란지사, 면직물, 화섬식물
-설립 시기 : 1953년 8월 10일
-본사 소재지 : 서울특별시 중구 중림로 48
-국내 공장 : 전주공장(매각), 대구공장
-해외 공장 : 중국 청도공장 등

1953년 8월 면직물 제조업체인 대한방직(주)이 설립되었다. 이듬해인 1954년 10월 수원공장(방적) 조업을 개시했다. 주요 생산 제품은 방적사, 합연사, 선염 및 가공사이며, 방직사업 이외에 건설·무역·금융 사업 부문에도 진출했다. 이듬해인 1955년 8월 대구공장(방직) 조업을 개시했다. 1973년 증권거래소에 주식을 상장한 뒤 1975년 8월부터 전주공장(방직) 조업을 시작한 데 이어 1977년 대구 월배공장(염색, 가공)의 조업을 시작했다. 1994년 중국 청도에 대원방직유한공사를 설립했고, 1997년 의류사업부를 신설하고 의류 사업에 진출했다. 2000년 4월 계열사인 한스종합금융(주)을 스위스 취리히에 본사를 둔 5개 은행 컨소시엄에 매각했다. 2001년 7월 대구광역시 소재의 월배공장이 ISO(국제표준화기구) 9002 품질경영시스템 인증을 획득했다. 2005년 12월 중국 청도에 대한인염 유한공사(염색, 가공)를 설립하고 2007년 1월부터 대구공장에서 염색, 가공 조업을 개시했다. 2008년 2월

에는 인도네시아 현지법인을 설립했으며, 2009년 4월 대한방직(상해) 유한회사를 설립했다. 대한방직은 전북지역에서 2017년 전주공장을 매각하고 완주군 이서면 은교리로 이전했다가 2019년 사실상 전북지역에서 철수했다. 가장 최근인 2022년 3월 2일 금융감독원 전자공시 시스템에 따르면 대한방직은 2011년 영업이익이 54억1,600만원으로 전년 동기대비 52.6% 증가했다. 주력사업인 섬유 수요 감소로 타격을 입은 대한방직은 코로나19 반사 이익으로 2020년 영업이익이 흑자로 전환했고 2021년에는 성장폭이 더 커졌다. 이 기간 매출액은 2,003억 7,290만원으로 전년 동기 대비 14.3%늘었다. 매출액이 2,000억원을 넘은 건 2018년 이후 3년 만이다.[5)]

2. 본 론

옛 대한방직 전주공장 매각 전후 과정 및 부지 개발에 관한 언론 보도를 시기별·유형별로 살펴보기 위해 한국언론진흥재단이 운영하는 뉴스 빅데이터 분석 시스템인 '빅카인즈'와 포털 사이트 네이버 및 다음의 '뉴스 검색 서비스'를 통해 서울에 본사를 둔 주요 언론사들과 전북지역 언론사들이 옛 대한방직 전주공장 매각 전후 과정 및 부지 개발에 관해 어떻게 다루어 왔는지 분석해 보았다.

특히 옛 대한방직 전주공장이 전주시 서부신시가지 개발구역의 중심에 위치해 있으면서도 개발 지구에서 제척된 배경과 개발이 끝난 시점에 공장을 ㈜자광에 매각하고 다시 ㈜자광이 이 공장 부지를 개발하려고 하게 된 상황을 전국 및 지역 언론들은 어떻게 보도했는지를 알아보기 위해 개발 논의가 활발하게 시작했던 2000년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 23년 동안 언론에 보도된 내용들을 사례별로 분석해 보았다.

분석 방법은 '옛 대한방직 전주공장' 또는 '대한방직 전주공장'의 뉴스 검색어로 분류한 뒤 연도별 뉴스 검색 건수와 키워드를 중심으로 사례별로 분류·분석하였으며 시기별로 어떤 특징과 차이를 이루었는지도 살펴보았다. 옛 대한방직 전주공장이 신시가지 개발 과정에서 제척되었으나 매각된 이후 다시 부지개발 논의가 본격화되기까지 2000년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 국내 언론에 보도된 관련 기사는 모두 1,160건이 검색됐다. 기사 검색 및 분류 과정에서 동정 기사와 홍보성 기사 등 분석하고자 하는 목적에 별 도움이 되지 않는다고 판단되는 기사들은 모두 제외시켰다.

1,160건의 기사들을 다시 키워드별로 분석한 결과는 <표 1>에서처럼 4단계로 구분하여 각 시기별, 유형별로 특징이 분류됐다. 분석 결과, 제1기는 '매각 탐색(준비)기'로 2000년 1월 1일부터 2005년 12월 31일까지 6년 동안 대한방직 전주공장 관련 뉴스가 모두 39건이 검색됐다. 이 시기의 기사들은 '대한방직 전주공장 서부신시가지 제척', '대한방직 전주공장 매각 움직임 활발', '대한방직 주식 들썩', '대한방직 주식 호재 없이 상한가' 등이 주요 의제로 분류됐다.

---

5) 머니투데이. 미국 '퀄트족'이 살렸다…대한방직 영업이익 50% 껑충. 2022.3.2.

제2기는 ‘매각 실행기’로 2006년 1월 1일부터 2011년 12월 31일까지 언론에 보도된 대한방직 전주공장 관련 기사는 모두 22건이 검색됐다. 이 시기의 주요 내용은 ‘대한방직 전주공장 최대 노른자 땅 부각’, ‘대한방직 전주공장 매각설 솔솔’, ‘대한방직 전주공장 이전 쟁점화’, ‘대한방직 주식 및 부동산 시세 저울질’ 등으로 주로 ‘매각’, ‘투자’ 등이 키워드로 분류됐다.

〈표 1〉 시기·유형별 언론의 주요 의제 분석 결과

구분	기간	유형	기사 건수	주요 의제(제목 중심)
제1기	2000년 1월 1일~ 2005년 12월 31일(6년)	매각 탐색 (준비)기	39건	·대한방직 전주공장 서부신시가지 제척 ·대한방직 전주공장 매각 움직임 활발 ·대한방직 주식 들썩(호재 없이 상한가)
제2기	2006년 1월 1일~ 2011년 12월 31일(6년)	매각 실행기	22건	·대한방직 전주공장 노른자 땅 부각 ·대한방직 전주공장 매각설 솔솔 ·대한방직 전주공장 이전 쟁점화 ·대한방직 주식 및 부동산 시세 저울질
제3기	2012년 1월 1일~ 2017년 12월 31일(6년)	개발 준비기	383건	·대한방직 전주공장 1차 매각 실패 ·대한방직 전주공장 2차 매각 추진 ·(주)자광에 최종 매각 ·대한방직 전주공장 둘러싼 특혜 논란 ·대한방직 전주공장 부지 개발 기대감
제4기	2018년 1월 1일~ 2022년 12월 31일(5년)	개발 실행 및 갈등기	716건	·시민공론화위원회 출범 ·대한방직 전주공장 부지 개발안 제시 ·전주시장(민선 8기) 교체 ·개발 서두르는 전주시 ·시민사회단체 반발 ·옛 대한방직 전주공장 철거

제3기는 ‘개발 준비기’로 2012년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 6년 동안 언론에 보도된 대한방직 전주공장 관련 기사는 모두 383건으로 검색됐다. 이는 앞선 제1, 2기에 검색된 10배 이상 증가한 기사량이다. 이 시기의 주요 기사 내용은 ‘대한방직 전주공장 1차 매각 실패’, 대한방직 2차 매각 추진’, ‘(주)자광에 최종 매각’, ‘대한방직 전주공장 둘러싼 특혜 논란’, ‘대한방직 전주공장 부지 개발 기대감’ 등이었으며 ‘매각’, ‘개발’, ‘특혜’ 등이 주요 키워드로 분류됐다.

제4기는 ‘개발 실행 및 갈등기’로 2018년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 5년 동안 언론에 보도된 관련 기사는 전체 시기 중 가장 많은 716건으로 나타났다. 이 시기에 보도된 주요 기사 내용은 ‘시민공론화위원회 출범 및 개발안 제시’, ‘전주시장 민선 7기에서 8기로 교체’, ‘개발 서두르는 전주시’, ‘시민사회단체 반발’, ‘옛 대한방직 전주공장 공장 철거 착수’

등으로 ‘개발’, ‘특혜’, ‘반발’, ‘공론화‘, ’철거‘ 등이 주요 키워드로 분류됐다. 각 단계(시기)별로 언론에 보도된 내용을 사례 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다.

1) 제1기: 매각 탐색(준비)기

- 대한방직 전주공장 ’매각‘ 부추기는 언론 보도들, 전북도청사 이전 부각, 공장 터 활용 관심

제1기는 <표 2>에서 보듯이 2000년부터 2005년까지 6년 동안 옛 대한방직 전주공장에 관한 언론 보도의 사례들 중에서 매각에 관한 내용과 인근 서부신시가지 개발에 따른 호재 요인 등이 가장 많이 의제로 다뤄졌음을 알 수 있다. 이 시기는 전주시가 서부신시가지 개발을 착수해 본격적인 개발이 이루어지기 시작한 시점이어서 대한방직 전주공장 부지 매각에 관한 관심이 상대적으로 많이 언론에 의해 부각됐다.

특히 이 시기에는 서울에 본사를 둔 경제지 및 일간지들이 대한방직 전주공장 매각과 관련해 주로 많은 기사를 생산해 유통시켰다. 이들 기사 중에는 확정되지 않은 내용을 부풀려 보도하거나 추측성 보도도 포함됐음이 분석 결과 드러났다. 이는 대한방직 본사 차원에서 전주공장 매각을 위한 적극적인 홍보를 실시했음을 간접적으로 알 수 있다. 매일경제의 경우(2000.11.20.) “대한방직 전주공장 매각을 추진하고 있다”며 “거의 확정단계에 와 있다”는 보도를 한 반면, 머니투데이의 경우(2000.11.17) “대한방직 전주공장 매각은 아직까지 확정된 것이 없다”고 일축함으로서 매각설에 관심이 증대되고 있음을 반영했다. 이런 가운데 동아일보(2001.10.25.)는 전북도청 청사 기공식 소식을 비중 있게 다루면서 “전주시 효자동 3가 대한방직 공장 옆”이란 점을 강조해 주목을 끌기도 했다.

〈표 2〉 제1기 언론 보도 사례 분석: 2000년 1월 1일~2005년 12월 31일(6년)

시기 (년.월.일)	보도 매체	기사 제목	주요 내용	기타
2000. 11.17	한국 경제	대한방직 전주공장 서부신시가지 제척...공장 매각 움직임 활발 (주식 호재 없이 상한가)	“대한방직은 현저한 시황변동과 관련한 조회공시를 통해 '재무구조개선을 위해 대구공장부지와 전주공장 일부 부지의 매각을 계속 추진 중이나 아직 확정된 사실은 없다'고 밝혔다.”	매각 추진 움직임
2000. 11.17	머니 투데이	[공시분석] 대한방직 "재무개선위해 부지매각 추진"	“대한방직의 재무구조 개선을 위해 대구공장 부지와 전주공장 일부 부지 매각을 계속 추진 중에 있다고 설명했다. 이 회사 관계자는 ‘그러나 공장 부지 매각은 아직까지 확정된 것이 없으며 추후 구체적인 내용은...”	
2000. 11.20	매일 경제	대한방직, 부동산 매각으로 천억내외 자금유입	“기민호 대한방직 기획과장은 ‘대구공장(장부가 740억원) 터 3만평과 전주공장(장부가 310억원) 터 12만평 중 3만평에 대한 매각을 추진하고 있다’며 ‘구매자가 거의 확정단계에 와 있고 내년 상반기까지...”	구매자 확정설 보도

2001. 01.10	한국 경제	대한방직 "대구 및 전주 공장 일부 부지 매각 추진"	“대한방직은 10일 최근의 시황변동과 관련 ‘현저하게 변동을 초래할 만한 것으로서 현재 확정된 공시사항은 없으나 재무구조 개선을 위해 대구공장 부지와 전주공장 일부부지의 매각을 계속 추진 중’이라고 밝혔다.”	매각 추진
2001. 10.25	동아 일보	전북도청 새청사 29일 기공	“전북도청 새청사 기공식이 29일 전주시 효자동 3가 대한방직 공장옆 부지에서 열린다. 새 전북도청 및 도의회 청사는 부지 3만1275평에 연건평 2만 5779평(지하2층 지상 18층)규모로 2005년 6월까지 국비 502억원 등...”	전북 도청 기공
2003. 06.30	이 데일리	대한방직, 전주공장 매각... 72억 특별익	“대한방직은 전주공장을 108억 6988만원에 매각한다고 30일 공시했다. 이에 따라 71억9354만원의 특별이익이 발생했으며 올 사업연도에 계상한다. 매입자는 전주시다.”	전주 공장 매각 공시
2003. 11.24	머니 투데이	면방직업계, 자산매각 활발	“대한방직은 지난 6월 전주공장 토지와 건물 일부를 매각해 71억여원 규모의 특별이익을 거뒀다고 밝힌 바 있다.”	매각 특별 이익
2004. 12.15	머니 투데이	대한방직, 전주공장 일부 조업중단	“대한방직은 전주공장 일부 생산시설 내 방적생산 설비 일부의 조업을 중단했다고 15일 공시했다. 회사 측은 경기불화 및 설비 노후화 때문이라고 설명했다.”	조업 중단
2005. 06.13	한겨레	전주 대한방직 터 활용 관심 쏠려	“전주시 효자동 서부신시가지에 전북도청이 입주하는 등 시가지 조성이 구체화되면서 서부신시가지안 중심에 있는 대한방직 공장 터의 활용에 관심이 쏠리고 있다.”	공장 부지 활용 관심
2005. 11.07	이 데일리	대한방직, 대구 월배공장 861억원에 매각	“대한방직은 매각대금 가운데 248억원을 우리은행과 하나은행에서 빌린 차입금을 상환하는 데 사용하기로 했다고 밝혔다. 대한방직은 전주공장과 대구공장, 월배공장 등 3곳의 생산시설을 갖고 있다.”	자금 사정 어려움

2) 제2기: 매각 실행기

- 대한방직 전주공장 투자·매각 '촉각'...이전 및 구매자 확정설 언론들 '부각'

제2기인 2006년부터 2011년까지 6년 동안의 언론 보도는 제1기에 이어 주로 서울에서 발행된 경제지 및 일간지 등의 기사 비중이 많은 가운데 매각 및 이전과 관련한 내용과 주가 등에 많은 관심을 보였다. 대한방직 전주공장 부지가 서부신시가지 개발사업 지구에서 제척된데 대한 의구심이 제기된 이 시기에는 '전주공장 이전 문제가 뜨거운 감자로 등장했다'는 언론 보도들이 이어졌다.

서울신문(2006.7.14.)은 "문제는 공장을 이전하고 이곳에 상업시설이나 주택단지를 조성하려면 공업지역인 부지를 주거지역이나 상업지역으로 변경해야 한다는 것"이라며 "이 때문에 전북도와 전주시는 특혜의혹에 휘말릴 수 있어서 이를 기피하고 있다"고 전했다. 그러면서 "김완주 신임 지사는 최근 이 문제와 관련 '특정업체의 배를 불릴 수 없다'며 반대 입장을 분명히 했다"고 강조했다. 그러나 전주시 서부신시가지 개발을 전주시장 재임시절부터 주도했던 김완주 당시 도지사가 특혜 논란을 지나치게 의식한 발언이란 점에서 주목할 만하다. 연합뉴스(2008.11.28.)의 보도에 의하면 "전북도가 대한방직 전주공장 부지 안에 있는 국유지 6,200㎡를 일반 업체에 매각하지 않겠다는 방침을 밝혔다"는 내용도 특혜 논란을 의식한 것으로 풀이된다.

또한 이 시기에는 대한방직 전주공장에 대한 투자 가치와 주식 시세 등에 많은 언론들이 관심을 갖고 보도했다. 머니투데이는(2010.3.4.) "대한방직 최고의 자산주"라고 소개하면서 "전주 서부신시가치 한복판에 위치하고 전북도청과 경찰청 사이의 6만 7000평의 공장 부지가 시가 6,000억원에 이른다"는 기사를 내보내 기업과 투자자들의 관심을 부추겼다. 특히 매경이코노미(2010.7.14.)의 경우도 "전주 서부신도시 대한방직 공장은 전북도청과 경찰청, KBS를 옆에 끼고 있으며, 공장 정문 앞의 아파트가 전주 최고가 아파트"라며 "개발될 수밖에 없는 위치에 있으며 부지 시가는 3,000억원이 넘는다"고 보도해 역시 투자의 매력지임을 알렸다.

따라서 제2기의 언론 보도 사례를 종합하면, 이 시기에 언론들은 대한방직 전주공장의 매각과 상승하는 주변 지가 그리고 높은 주식 시세 등에 관심을 갖고 투자 기업은 물론 개인 투자가들의 시선을 끌어 모으는 데 역점을 둔 의제 설정이 전체적으로 많았다. 이는 대한방직이 전주공장 매각을 위해 다양한 시도를 하고 있음을 직간접적으로 반영한 것으로 풀이됐다.

〈표 3〉 제2기 언론 보도 사례: 2006년 1월 1일~2011년 12월 31일(6년)

시기 (년.월.일)	보도 매체	기사 제목	주요 내용	기타
2006. 07.14	서울 신문	대한방직 전주공장 이전 쟁점화	“전주시의 신도시 중심부에 자리잡고 있는 ‘대한방직 전주공장 이전’이 뜨거운 감자로 등장했다. 문제는 공장을 이전하고 이곳에 상업시설이나 주택단지를 조성하려면 공업지역인 부지를 주거지역이나 상업지역으로 변경해야 한다는 것이다. 이 때문에 도와 전주시는 특혜의혹에 휘말릴 수 있다며 이를 기피하고 있다. 김완주 신임 지사는 최근 이 문제와 관련 ‘특정업체의 배를 불릴 수 없다’며 반대 입장을 분명히 했다.”	이전 및 개발 논의
2007. 02.27	한국 경제	[CEO에게 듣는다] 대한방직 이남석 신임사장 "전주공장 부지개발. M&A 나설것"	“알짜 자산주로 꼽히는 대한방직이 7만평에 달하는 대규모 전주공장 부지 개발 등을 포함한 포괄적인 사업 재구축 방안을 마련 중이다.”	
2008. 11.28	연합 뉴스	전북도 "대한방직 전주공장 국유지 매각않는다"	“전북도가 28일 최근 개발 압력이 높아지고 있는 대한방직 전주공장(21만4천㎡) 내 국유지 6천200㎡를 일반 업체에 매각하지 않겠다는 방침을 밝혔다.”	전라북도 입장
2010. 03.04	머니 투데이	대한방직, 광활한 전주공장 부지 어떻게 되나	“대한방직 국내 최고의 자산주, 주가는 만년 요지부동 광활한 전주 공장 부지... 언제 개발되나 전주 서부신시가지 한복판에 위치, 도청과 경찰청 사이 22 만 1,124제곱미터(6만7000평)...시가 6000억원, 세금 내고 나면 3,000억원?”	매각 대금 관심
2010. 03.12	매일 경제	태광산업·대한화섬 장하성펀드에 압승	“대한방직은 영업가치보다 보유 자산(토지) 가치가 더 크기 때문이다. 전북 전주 소재 대규모 공장용지를 용도 변경하는 인허가 문제는 주총장에서 논의되지 않았고 25분 만에 마감됐다.”	영업보다 부동산 가치 관심
2010. 07.14	매경 이코 노미	구도형 ‘좋은 습관’의 투자비법	“전주 서부신도시 대한방직 공장은 전북도청과 경찰청, KBS를 옆에 끼고 있으며, 공장 정문 앞의 아파트가 전주 최고가 아파트이다. 개발될 수밖에 없는 위치에 있으며 부지 시가는 3000억원이 넘는다고 알려져 있다.”	개발 가능 보도
2011. 01.28	머니 투데이	방직주 턴어라운드, 주가는 언제...	“대한방직은 전주 서부 신시가지 중앙에 22만제곱미터에 이르는 공장부지를 갖고 있다. 하지만 투자자들의 무관심, 가치주펀드의 비중 축소 등으로 주가는 제자리를 맴돌고 있다. 지금의 호황이 오래가지 않을 것이라는...”	

3) 제3기: 개발 준비기

- 석면 유출 논란, 2차례 매각, ㈜자광 최종 매입, 시민공론화위원회 구성 제안, 특혜성 논란

제3기인 2012년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 6년 동안의 언론 보도는 앞선 제1기 및 제 2기와는 달리 언론의 보도 건수가 급격히 늘었다. 3기 동안에만 383건으로 1기(39건)와 2기(22건)을 합친 보도량보다 훨씬 많은 것으로 나타났다. 이 시기의 언론 보도는 앞선 1,2기와 달리 지역 언론들의 보도들이 눈에 띄게 많아졌다는 점도 특징을 이룬다.

보도 내용의 주요 특징을 살펴보면, 이 시기에는 처음으로 지역 언론들에 의해 대한방직 전주공장의 슬레이트 지붕에서 유출되는 유해 물질(석면)과 환경 문제가 거론됐다. 전북도민일보(2014.10.21.)와 전북일보(2014.10.22.)는 당시 전주시의회(이미숙 의원)에서 5분 발언을 통해 제기된 내용 중 ”지난 1974년 건축물이 준공된 대한방직 전주공장의 석면 슬레이트 지붕이 근로자들과 시민건강을 위협하고 있다”면서“ 특단의 대책마련이 필요하다고 촉구했다”는 내용이 공통적으로 보도됐다. 그러면서 환경오염 논란과 공장 이전설을 연계해 보도한 기사가 등장했다.

공장 철거에 대한 예산 지원문제도 거론됐다. 뉴스1(2015.6.11.)의 기사에 따르면 “전북도의회에서 슬레이트는 1급 발암물질로 지정된 석면이 10~15% 함유된 대표적인 석면 건축자재라면서 인근에 공동주택단지와 관공서가 밀집해 있어서 슬레이트로 인한 피해가 더욱 심각할 것으로 우려된다”는 지적에 대해 당시 송하진 지사는 “현행법상 주거용 건축물에 대해서는 국비 보조사업으로 철거를 추진하고 있지만 공장과 같은 건축물은 국비 보조사업을 시행할 수 없다”면서 “전주시의 환경영향조사 결과가 나오면 전주시, 대한방직과 협의해 필요한 대책을 강구하겠다"는 발언을 비중 있게 보도했다.

당시에는 공장 건축물이기 때문에 국비 등 예산을 지원할 수 없다고 한 점이 눈에 띈다. 전북일보(2015.8.3.)는 이 당시 “아파트를 짓도록 할 경우 특혜 시비가 불거질 수 있다”고 보도한 점을 주목할 만하다.

대한방직 전주공장은 환경문제와 이전설 등이 나돌자 매각 방침을 굳힌 것으로 보도된 점도 특징을 이룬다. 연합뉴스(2015.8.26.)는 “대한방직은 경영 정상화를 위해 전라북도 전주시 소재 공장 부지 21만 6천㎡를 경쟁 입찰에 부쳐 매각하는 방안을 추진한다고 26일 공시했다”고 보도했다. 그러자 전북일보(2015.8.31.)는 “낙찰자에게 공업용지를 주거용지로 변경 승인해줄 경우 막대한 차익이 발생하는 것은 당연하고 이는 결국 특혜의혹과 시비로 이어져 행정의 혼란은 물론 주민의 반목과 상실감으로 이어질 것이 불보듯 빤하다. 전주시의 현명한 대처를 촉구한다”는 내용을 보도함으로써 매각 과정 초기에는 특혜성 의혹을 강력하게 주장한 언론으로 분석됐다.

또한 이 시기에 대한방직 전주공장의 매각 움직임이 계속 보도된 가운데 뉴스웨이(2015.9.25.)는 “대한방직은 전주공장 부지 매매 대금으로 2,005억을 제시한 우선협상

대상자인 한양컨소시엄(주식회사 한양제이알디)과 양해각서를 체결했다고 25일 공시했다”고 보도했다. 그러자 다시 전북일보(2015.12.10.)는 ‘대한방직 부지 '아파트 불가''란 제목의 기사를 내보내 특혜성 여부에 민감한 반응을 보이며 주목했다. 이 같은 논란 속에 대한방직은 1차 매각이 좌초되고 ㈜자광에 의해 전격 매입이 이루어졌다.

연합뉴스(2017.10.27.)는 “개발법인인 ㈜자광이 대한방직 전주공장의 부지 21만6천463㎡를 1천980억 원에 매입하기로 했다고 27일 밝혔다. 자광은 이날 계약금 10%를 대한방직에 주고 잔금은 내년 10월 지급하기로 했다고 설명했다”는 보도를 함으로써 대한방직 전주공장이 결국 높은 가격에 매각을 성공적으로 이루어냈음을 알 수 있다. 그러자 공장 부지를 매입한 ㈜자광은 곧바로 개발 계획을 내놓아 언론의 주목을 받았다.

연합뉴스(2017.10.27.)는 “자광은 이 땅에 컨벤션센터를 건립해 기부채납하고 143층의 대형 타워를 건설하는 방안을 검토하고 있다”는 기사를 보도했다.

이 시기에 대한방직 부지 개발의 공론화 필요성도 제기됐다. 전북도민일보(2017.10.30.)는 ㈜자광의 개발 계획과 함께 “전주시와 전북도의 의견이 조율도 안 된 상태에서 오해와 논란만 커질 우려도 있다. 주민의견 정취 등 지역사회의 정서가 반영된 합리적인 개발방안에 대한 논의가 필요하다고 본다. 개발업체와 주민, 전주시와 전북도가 참여하는 공론화 위원회를 만들어 바람직한 개발방향을 찾았으면 한다”고 보도해 공론화 문제를 공식 제기했다.

이 시기에는 또 개발의 공론화 필요성과 함께 특혜 시비도 제기됐다. 경향신문(2017.11.20.)은 “대한방직 주변엔 도청사와 경찰청사, KBS 등 공공기관과 고층 아파트 등이 빼곡히 들어섰다. 하늘에서 쳐다보면 대한방직 부지는 도심 속 ‘비무장지대’처럼 보인다. 대한방직 부지 토지대장을 보면, 2002년 이곳 공시지가는 3.3㎡당 50만 1,600원이었으나 올 1월에는 206만 9,430원으로 4배 이상 폭등했다. 주변 상업지역은 3.3㎡당 800만원대에 거래된다. 공영개발이 오히려 ‘알박기’를 도와준 셈이 됐다“고 보도해 특혜 논란이 가열되었음을 반증해 주었다.

〈표 4〉 제3기 언론 보도 사례: 2012년 1월 1일~2017년 12월 31일(6년)

시기 (년.월.일)	보도 매체	기사 제목	주요 내용	기타
2014. 10.21 / 2014. 10.22	전북 도민 일보 / 전북 일보	대한방직 석면지붕, 시민건강 위협 / 대한방직 석면 지붕 시민 건강 위협"	“전주 서부신시가지 도심 한복판에 자리잡은 대한방직 전주공장의 석면슬레이트 지붕이 시민건강을 크게 위협하고 있다는 지적이 나왔다. 더 큰 문제는 해당 자치단체인 전주시가 실태조사를 벌였다면서 석면슬레이트 지붕면적을 내부 보고했지만, 건축물 대장상 면적보다 크게 축소됐다는 우려감이 제기되고 있다는 점이다. 전주시가 시민건강과 직결된 실태조사를 축소 보고했다는 의문점을 해소하기 위해 정밀검사 등이 요구되고 있다. 전주시의회 이미숙 의원은 21일 제314회 전주시의회 임시회 제1차 본회의 5분 발언을 통해 지난 1974년 건축물이 준공된 대한방직 전주공장의 석면슬레이트 지붕이 근로자들과 시민건강을 위협하고 있다면서 특단의 대책마련이 필요하다고 촉구했다.”	석면 문제 제기
2015. 04.12	전북 도민 일보	도심속 외딴 섬 ‘대한방직’, 이전 가능한가	“2008년 개발사업이 끝난 전주 서부신시가지 개발사업에서 제외된 이후, 신도시의 이미지를 저해함과 동시에 주변 아파트단지의 환경오염과 관련된 민원도 끊이질 않으면서 전주시가 환염오염도 조사와 함께 이전과 관련된 내부검토에 착수하는 등 해법찾기에 고심하고 있는 것으로 알려지고 있다. 12일 전주시에 따르면 서부신시가지내 한복판에 위치한 대한방직 전주공장의 주변에 대한 석면 영향조사 용역비로 180만원을 책정한 뒤, 이르면 다음주내 관련 용역을 실시하기 위해 용역업체를 물색 중에 있다. 당초, 한국환경공단에 맡겨 과업을 추진할 예정이었으나 내부사정 등으로 여의치않게 되면서 전국 8-9곳에 달하는 관련업체 가운데 용역업체를 물색 중에 있다. 가장 큰 이슈는, 전주시의 이번 환경오염도 조사가 대한방직 전주공장의 이전설로 이어지고 있다는 점이다.”	전주 공장 이전설
2015. 06.11	뉴스1	전주 도심 속 '외딴 섬' 대한방직 석면 유해성 논란	“한완수 전북도의회 의원은 11일 도정질의를 통해 송하진 전북도지사에게 "대한방직 전주공장 슬레이트 건축물의 유해성에 대한 도민들의 우려가 커지고 있다"면서 슬레이트 지붕 철거 등 대책 마련을 촉구했다. 송하진 지사는 "현행 법상 주거용 건축물에 대해서는 국비 보조사업으로 철거를 추진하고 있지만 공장과 같은 건축물은 국비보조사업을 시행할 수 없다"면서 "전주시의 환경영향조사 결과가 나오면 전주시, 대한방직과 협의해 필요한 대책을 강구하겠다"고 말했다.”	철거 국비 지원 불가

2015. 08.3	전북 일보	대한방직 자리	“송하진 지사가 전주시장으로 있을 때도 대한방직 이전문제가 논의 됐지만 자칫 아파트를 짓도록 할 경우에는 특혜시비가 불거질 수 있다고 판단해 접었다. 서부신시가지 개발 때 대한방직 외곽 이전문제가 제기됐지만 시에서 이전을 종용하면 전주를 뜰 수 밖에 없다고 회사측이 단호한 입장을 견지해 이전이 무산되고 사업지구에서 빠졌다.”	이전 무산과 특혜 시비
2015. 08.26	연합 뉴스	대한방직, 전주 공장부지 매각 추진	“대한방직은 경영 정상화를 위해 전라북도 전주시 소재 공장 부지 21만 6천㎡를 경쟁 입찰에 부쳐 매각하는 방안을 추진한다고 26일 공시했다.”	
2015. 08.28	전북 일보	대한방직 "금싸라기 땅 '전주공장 부지' 매각"	“전주시가 낙찰자에게 공업용지를 주거용지로 변경 승인해줄 경우 막대한 차익이 발생하기 때문에 특혜시비 논란이 불보듯해 전주공장 부지 매각은 난항이 불가피하다는 지적이다. 이 때문에 일각에서는 이같은 상황을 잘 알고 있는 대한방직의 전주공장 부지매각 공고 배경에 의문을 제기하는 시각도 있다.”	매각 공고 의문
2015. 08.31	전북 일보	대한방직 공장 부지 특혜성 용도변경 안돼	“대한방직의 전주공장 부지 매각공고에 대하여, 매각 가능성이 낮은데도 주가를 끌어올리기 위해 ‘전주공장 매각 카드’를 꺼낸 것 아니냐는 설도 난무한다. 일단의 해프닝으로 끝날 가능성도 점쳐 보지만 만에 하나 낙찰되는 경우에도 전주시는 과거 제기됐던 특혜시비에 또다시 휘말리는 일이 있어서는 결코 안 될 것이다. 낙찰자에게 공업용지를 주거용지로 변경 승인해줄 경우 막대한 차익이 발생하는 것은 당연하고 이는 결국 특혜의혹과 시비로 이어져 행정의 혼란은 물론 주민의 반목과 상실감으로 이어질 것이 불보듯 빤하기 때문이다. 전주시의 현명한 대처를 촉구한다.”	특혜 시비
2015. 09.25	뉴스 웨이	공시)대한방직, 한양컨소시엄과 2005억원에 전주 공장부지 매매 MOU 체결	“대한방직은 전주공장부지 매매대금으로 2005억을 제시한 우선협상대상자인 한양컨소시엄(주식회사 한양제이알디)과 양해각서를 체결했다고 25일 공시했다. 회사측은 “향후 1개월간 한양컨소시엄으로 하여금 본 건 부동산에 대한 상세실사를 수행토록 할 것이며, 본 계약에 대한 체결은 최종 조건 합의 후 다음 이사회에서 결정할 예정”이라고 설명했다.“	1차 양해 각서 체결
2015. 12.10	전북 일보	대한방직 부지 '아파트 불가'	“전주시의 ‘2025 전주도시기본계획’에 따르면 현재 서부신시가지에 위치해 있는 대한방직 전주공장 부지는 공장부지로 아파트 건축이 불가능하다. 도시기본계획은 5년마다 한 번씩 변경돼 오는 2017년에나 변경된다. 이 관계자는 이어 “권역별 인구계획이 변경되더라도 서부 신시가지는 인구가 대거 몰리면서 포화현상이 일어났기 때문에 신규 아파트 건축은 종합적으로 검토해봐야 한다”고 덧붙였다. 권역별 인구계획이란 걸림돌 이외에 김승수 시장과 시의회 일부 의원들도 아파트 신축에 부정적이다.“	아파트 신축 부정적

2016. 04.19	더벨	대한방직, 자산매각 무산... 전주공장 담보로 외부조달 가능성	“대한방직은 올해 2월 전주의 '금싸라기땅'으로 불리는 전주공장 부지 매각을 진행했지만 좌초됐다. 선제적인 자금 조달이 어려워지면서 총차입금 중 97% 비중에 달하는 단기성차입금 상환에도 빨간불이 켜졌다. 높은 담보가치의 전주공장을 활용해 외부차입을 받을 가능성이 높아 보인다.”	1차 매각 좌초
2017. 10.27	연합 뉴스	전주 대한방직 터에 '143층 타워' 추진… 1천980억에 매각	“개발법인인 ㈜자광이 대한방직 전주공장의 부지 21만6천463㎡를 1천980억 원에 매입하기로 했다고 27일 밝혔다. 자광은 이날 계약금 10%를 대한방직에 주고 잔금은 내년 10월 지급하기로 했다고 설명했다. 자광은 이 땅에 컨벤션센터를 건립해 기부채납하고 143층의 대형 타워를 건설하는 방안을 검토하고 있다.”	㈜ 자광에 매각
2017. 10.30	전북 도민 일보	대한방직 부지개발 공론화 필요하다	“매매계약을 체결한 ㈜자광건설은 이곳에 컨벤션센터를 지어 전주시에 기부채납하고, 143층 규모의 국내 최고층 타워와 관광시설, 주거시설 등을 건립하겠다는 계획이다. 중국 스카이 타워와 미국 라스베이거스 타워를 벤치마킹해 전북의 관광명소를 조성한다는 구상이다. 일부 전주시의원들이 개발론을 앞세워 중구난방식 의견을 제시하는 등 부지 매매계약이 체결된 이후 여러 이야기가 나오고 있다. 전주시와 전북도의 의견이 조율도 안 된 상태에서 오해와 논란만 커질 우려도 있다. 주민의견 정취 등 지역사회의 정서가 반영된 합리적인 개발 방안에 대한 논의가 필요하다고 본다. 개발업체와 주민, 전주시와 전북도가 참여하는 공론화위원회를 만들어 바람직한 개발방향을 찾았으면 한다.”	공론화 필요성 제기
2017. 11.20	경향 신문	전주 대한방직 부지 개발 추진에 ‘특혜 시비’	“1999년 전북 전주시는 도시균형발전을 위해 허허벌판이었던 253만56㎡ 땅을 택지로 바꾸는 서부신시가지 조성사업을 추진했다. 대상 부지 30%는 강제수용됐다. 그 안에는 대한방직 전주공장이 자리 잡고 있었다. 대한방직은 “기업을 없애가며 개발할 수는 없다”면서 공장부지를 제외해 달라고 농성을 벌였다. 부지 내에 있던 장애인복지시설까지 강제이주를 시킨 터여서 사양화에 접어든 방직공장도 수용절차를 밟을 것이란 게 대체적인 예측이었다. 하지만 대한방직은 절반만 수용되고 절반은 살아남았다. 방대한 면적의 공장부지가 대상에서 빠지면서 개발이 끝나면 이 부지는 전주시내 최고 금싸라기 땅이 될 것이라는 전망이 나왔다. 이 예측은 어떻게 됐을까. 대한방직 주변엔 도청사와 경찰청사, KBS 등 공공기관과 고층 아파트 등이 빼곡히 들어섰다. 하늘에서 쳐다보면 대한방직 부지는 도심 속 ‘비무장지대’처럼 보인다. 대한방직 부지 토지대장을 보면, 2002년 이곳 공시지가는 3.3㎡당 50만1600원이었으나 올 1월에는 206만9430원으로 4배 이상 폭등했다. 주변 상업지역은 3.3㎡당 800만원대에 거래된다. 공영개발이 오히려 ‘알박기’를 도와준 셈이 됐다.“	특혜성 논란

4) 제4기: 개발 실행 및 갈등기

- 개발론-신중론-반대론 대립, 공공개발론 대두, 시민공론화위원회 운영, 철거 시작, 특혜성 논란·갈등 지속

제4기는 2018년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 5년 동안 716건의 언론 보도가 이뤄져 가장 많은 관심을 보인 시기로 분석됐다. 앞선 제3기의 383건 보다 두 배 가량 많은 보도를 할 정도로 전국은 물론 지역 언론들의 관심이 뜨거웠음을 알 수 있다. 특히 이 시기에는 개발 논의가 본격화됨에 따라 전주시가 시민공론화위원회를 구성해 운영하면서 많은 언론의 관심이 집중됐다. 아울러 ㈜자광에 대한 특혜성 논란도 제기됐다. 이 시기 언론 보도의 사례들을 분석해 보면 크게 찬성과 반대, 신중론으로 구분되었다.

전북도민일보(2018.5.3.)의 경우 ”용도변경에 따른 특혜시비를 잠재울 만큼 획기적인 기부채납과 개발이익 환수 등의 방안이 마련되고 시민들의 공감대가 충분히 마련된 상태에서 개발이 이뤄져한다”면서 “143층 건물 규모의 타워건설과 어마어마한 규모의 주변시설 건설사업이 과연 가능할지에 의문이 모아지고 있다.”고 보도해 신중론을 펼쳤다.

경향신문(2018.7.3.)은 “주변 시세는 이미 3.3㎡당 1000만원을 넘어섰다. ‘공적인 알박기’를 허용해준 전주시는 이제 그 땅을 용도변경해주기 위해 다시 나설 수밖에 없는 처지가 됐다. 대한방직은 이 부지를 지난해 10월 (주)자광에 1980억원에 팔아넘겼다. 자광이 첨단공장을 짓기 위해 거액을 들여 공업지역을 사들였을 리 만무하다. 자광은 이 부지에 143층 타워와 고급 아파트를 짓겠다는 계획을 전주시에 냈다. 현 공업지역을 상업지역으로 용도변경해줘야 가능한 일이다. 세계에 내로라하는 명물 타워가 전주시내에 들어서는 것은 쌍수를 들고 환영할 일이다. 문제는 박수받아야 할 타워가 특혜 시비를 안고 있는 대한방직부지에 들어서려 한다는 점이다”고 특혜론을 강조했다.

또 경향신문(2018.10.11.)은 “(주)자광은 지난 3월 전북일보 주식 45%를 45억원에 사들였고, 장수 방화동계곡에 자리잡은 우석대 학생수련원 1만5000㎡를 30억원에 매입했다고 11일 밝혔다. 전북일보 회장과 우석학원 이사장은 동일인이다”며 “(자광은)경찰과, 지역언론인, 전북도와 전주시 행정공무원 출신들을 영입해 이를 알고 있는 시민들은 깊은 우려의 눈길로 지켜보고 있다”며 “이러한 행태는 지역의 여론을 돈으로 매수하는 행위로 비도덕적이며 법을 위반하는 행위라는 의혹이 짙다”고 주장했다.“는 보도로 지역 언론들과 궤를 달리해 보도했다.

그러나 이 시기에 전북일보(2018.5.3.)는 ”자광이 대한방직 부지 개발계획에는 전주가 안고 있는 문제와 답이 담겨 있다“며 ”대규모 국제회의를 개최할 컨벤션 하나 없는 게 전주의 실상이다. 전주시 재정 형편상 대규모 투자를 통해 관광산업을 일으킬 만한 여력도 없다“는 보도로 눈길을 끌었다.

또한 전북일보(2018.11.20.)는 ”‘2035년 전주도시기본계획(안)’이 현실성과 구체성이 결여

됐다는 지적이 나왔다. 전주시의회 도시건설위원회 이미숙 의원은 20일 생태도시국에 대한 행정사무감사에서 “전주도시기본계획(안)의 주요내용을 보면 인구유입 대책이나 교통정책 수립 문제가 소홀하게 진행됐다”고 지적했다. 이 의원은 “현재 대한방직공장은 이전됐는데 언제까지 석면 지붕으로 쌓인 폐허가 돼 가는 공장으로 방치할 것인지에 대해 진지하게 고민해야 할 때”라며 “전주시는 조례에 따라 시민의 의견을 반영해 도시계획상 대한방직 부지를 상업용지로 변경해야 한다”고 촉구했다“는 내용을 부각시킴으로써 개발론에 적극적인 보도 태도를 보였다.

그러나 전북도민일보(2018.11.26.)는 “전주시가 대한방직 전주공장 소유주인 (주)자광이 제출한 지구단위 계획 신청을 반려하면서 ‘143 익스트림 타워 건설’ 추진에 제동이 걸렸다. 지난 7월 전주시의회가 공론화위원회 구성을 위한 예산을 전액 삭감한 데 이어 타워 건설에 두 번째 제동이 걸린 것으로 업체의 계획대로 2023년 세계잼버리대회 이전 완공도 사실상 힘들 것으로 예상된다”고 보도해 ㈜자광의 계획안에 전주시가 반대하고 있음을 시사했다.

또한 이 시기에 대한방직 전주공장은 문을 닫고 공장 폐쇄 수순을 밟았다는 보도도 눈에 띄었다. 전북중앙신문(2019.4.2.)은 “당초 서부신시가지 대한방직 전주공장 직원은 112명에 달했지만 사실상의 ‘공장 폐쇄’ 수순에 밀려 일자리를 잃고 말았다”고 보도했다. 대한방직은 전주공장 매각 후 완주군 이서면으로 공장을 이전했으나 사실상 공장을 폐쇄하면서 전북에서 철수한 상황을 빗대어 보도한 것으로 것으로 풀이됐다.

한편 시민공론화위원가 제시한 시나리오에 ㈜자광이 시큰둥한 모습도 언론에 부각되었다. KBS전주총국(2020.11.9.)은 “시민과 전문가들이 공론화위원회를 구성했고 다섯 달 만에 세 가지의 청사진이 나왔다”면서 “금융, IT 등 지식기반 첨단산업 중심 개발안과 백화점·호텔·컨벤션센터 등 문화관광·상업 기능 중심 개발안, 생태공원과 문화복합 체육시설 등 공공기능 중심 개발안 등 세 청사진 모두 주거, 상업, 공공시설을 고르게 포함했지만, 각각의 비중에 큰 차이가 있다. 정작 관건은 땅 주인인 자광과 사실상 사업 허가권을 쥐고 있는 전주시의 수용 여부다. 이미 자광이 큰 틀에서 사업 방향이 바뀐다면 받아들이기 어렵다며 선을 그었기 때문”이라고 보도했다.

공공개발로 사업을 추진하라는 주문도 나았다. 연합뉴스(2021.3.8.)는 "정의당 전북도당은 공론화위원회의 권고는 법적 효력이 없는 참고안일 뿐 결정은 오롯이 김승수 시장의 몫"이라며 "김 시장은 전주시가 주도하는 공공개발로 사업을 추진하라"고 촉구했다”고 보도했다.

이런 가운데 결국 민선 7기가 끝나고 민선 8기를 맞아 전주시는 옛 대한방직 전주공장 부지 개발을 서두르는 형국을 보이면서 많은 언론 보도들이 이어졌다. JTV전주방송(2022.8.17.)은 “우범기 전주시장과 자광 측이 처음으로 만나 옛 대한방직 전주공장 개발 방안을 논의했다”며 “김승수 전 시장과 달리 개발에 적극적인 우범기 시장과 자광 측의 만남으로 대한방직 터 개발이 전환점을 맞을 것으로 보인다”고 전했다.

그러다 폐공장의 석면 유출 논의가 다시 나오는가 싶더니 곧바로 옛 대한방직 공장 철거가 시작됐다. 이에 대해 전북일보(2022.9.4.)는 “2018년 공장 가동이 중단된 후 옛 대한방직 폐건물이 도심 속 흉물로 장기간 방치되면서 안전사고 및 석면 등 유해 물질로 인한 환경 오염 우려가 커짐에 따라 ㈜자광에 폐공장 건축물 철거를 요청했다. 시는 늦어도 내년 초부터는 철거공사가 추진될 수 있도록 ㈜자광 측과 협의해나갈 계획이다”고 철거에 대해 긍정적으로 보도했다.

그러나 옛 대한방직 전주공장 철거 공사를 전후로 반대 주장과 많은 문제점들이 발생했다. 대표적으로 옛 대한방직 전주공장 철거식 행사에 도시 개발 인허가권을 쥐고 있는 전북도지사와 전주시장이 참여했다는 점에서 따가운 눈총을 받았다. 또한 ㈜자광의 철거 착공식이 있던 날(2022.12.21.) 행사에 앞서 전주시민회와 전북민주언론시민연합, 진보당 전북도당은 기자회견을 열고 “빚으로 쌓아 올린 모래성이 결국 국민경제 위협할 것”이라며 “자광은 143층 타워라는 미끼를 전주시민들에게 던져주고, 일반 공업지역인 대한방직 부지를 상업용지로 변경하는 특혜를 요구하고 있다”고 주장했다. 또한 이들 단체는 “자기 자본금이 15억원뿐이고 빚이 3,500억원인 회사가 5,000~6,000억원이 들어가는 143층 타워를 건축할 수는 없다”고 덧붙였다. 이어서 전북환경운동연합은 “옛 대한방직 공장 건물 철거 이후 맹꽁이 서식지가 추가 훼손됐다”면서 “옛 대한방직 터 개발 계획은 어떤 형태이든 정밀 생태조사를 통해 원형 보존 방안 및 대체 서식지 조성, 공사 중 보호 대책이 수립되어야 한다”고 주장했다. 단체는 또 “도시계획 측면에서도 부지 내에 어디든 조성해야 하는 녹지를 맹꽁이 서식지와 함께 조성하는 것이 토지 이용계획 측면에서도 바람직하다”고 지적했다.

이런 논란 속에서 옛 대한방직 전주공장 철거 현장에서 2022년 12월 29일 외국인(태국) 노동자가 추락해 사망한 사고가 발생했다. 이와 관련해 지역 노동계와 시민사회단체들은 “명분도 없이 철거공사를 강행하며 한 노동자를 죽음에 이르게 한 자광을 규탄한다”며 “진상규명이 될 때까지 작업을 중지해야 한다”고 촉구했다.

〈표 5〉 제4기 언론 보도 사례: 2018년 1월 1일 ~ 2022년 12월 31일(5년)

시기 (년.월.일)	보도 매체	기사 제목	주요 내용	기타
2018. 03.08	연합 뉴스	전주시, 대한방직 공장 부지 활용 '공론화위' 구성 제안	“전주시가 대한방직 전주공장 부지 활용방안을 모색하기 위한 가칭 '공론화위원회' 구성을 공식 제안했다. 전주시가 대한방직 부지 활용방안에 공식 입장을 밝히기는 이번이 처음이다. 현재 공업용지인 대한방직 부지를 상업용지 등으로 변경하는 과정에서 특혜의혹이 불거질 수 있는 만큼 각계가 참여하는 공론화위원회에서 더욱 투명하고 객관적으로 처리해 나가겠다는 의지를 표현한 것으로 해석된다.”	공론화 위원회 제안
2018. 05.02	전북 일보	㈜자광, 전주시에 대한방직 부지 사전결정 신청	“대한방직 전주공장을 인수한 ㈜자광이 2일 전주시에 해당부지의 사전결정 신청을 접수했다. 사실상 사업추진을 위한 본격 행보를 시작한 것이다. ㈜자광은 2일 전주시에 대한방직 전주공장 터에 추진하는 ‘143익스트림 타워 복합단지 사업계획서(안)’ 사전협의 신청을 접수했다고 밝혔다.”	㈜자광 개발안 신청
2018. 05.03	전북 일보	대한방직 부지, 전주 발전의 전기로 삼아야	“㈜자광이 대한방직 전주공장에 ‘143층 익스트림타워 복합개발계획’을 발표한 데 이어 전주시에 사전협의 신청서를 제출했다. 지난해 부지매입과 기본 구상을 밝힐 때만 해도 긴가민가 했으나 해당 업체가 구체적인 사업계획과 함께 본격적인 사업추진을 예고한 것이다. 자광이 대한방직 부지 개발계획에는 전주가 안고 있는 문제와 답이 담겨 있다고 본다. 전주시가 전통문화도시와 슬로시티를 표방하면서 지역개발의 역동성을 어디서도 찾기 힘든 게 현실이다. 연간 1000만 관광객이 찾는다고 하지만 변변한 고급 호텔 하나 없고, 대규모 국제회의를 개최할 컨벤션 하나 없는 게 전주의 실상이다. 전주시 재정 형편상 대규모 투자를 통해 관광산업을 일으킬 만한 여력도 없다.”	㈜자광 개발안 긍정
2018. 05.03	전북 도민 일보	전주에 143층 규모 타워 건설 가능할까	“용도변경에 따른 특혜시비를 잠재울 만큼 획기적인 기부채납과 개발이익 환수 등의 방안이 마련되고 시민들의 공감대가 충분히 마련된 상태에서 개발이 이루어져한다는 것이다. 개발 사업에 가장 보수적인 단체인 전북 환경운동 연합도 대한방직 부지 개발을 반대하지는 않지만 도시계획측면에서 공익적인 부분을 완결하고 개발사업이 추진돼야 한다는 입장을 밝혔다. 그러나 이에 앞서 모두가 깜짝 놀랄 만큼 획기적이었던 143층 건물 규모의 타워건설과 어마어마한 규모의 주변시설 건설 사업이 과연 가능할지에 의문이 모아지고 있다.”	신중론

2018. 07.03	경향 신문	‘특혜시비’ 대한방직 부지… 공론화위가 중요한 이유	“대한방직 부지를 개발하는 것은 기정사실화됐고, 다만 그 방식은 공론화위원회라는 창구를 통해 구체화될 것이라는 얘기다. 지난 2002년 서부신시가지사업지구에서 대한방직부지만 떼내 제외시킨 당사자는 전주시다. 이 부지를 제척시킬 때 예견된 것은 향후 10년 내에 주변 지가 상승으로 ‘노른자위 공업지역’이 될 것이란 전망이었다. 예견은 현실이 됐다. 주변 시세는 이미 3.3㎡당 1000만원을 넘어섰다. ‘공적인 알박기’를 허용해준 전주시는 이제 그 땅을 용도변경해주기 위해 다시 나설 수밖에 없는 처지가 됐다. 대한방직은 이 부지를 지난해 10월 ㈜자광에 1980억원에 팔아넘겼다. 자광이 첨단공장을 짓기 위해 거액을 들여 공업지역을 사들였을 리 만무하다. 자광은 이 부지에 143층 타워와 고급 아파트를 짓겠다는 계획을 전주시에 냈다. 현 공업지역을 상업지역으로 용도변경해줘야 가능한 일이다. 세계에 내로라하는 명물 타워가 전주시내에 들어서는 것은 쌍수를 들고 환영할 일이다. 문제는 박수받아야 할 타워가 특혜 시비를 안고 있는 대한방직부지에 들어서려 한다는 점이다.”	특혜론
2018. 10.11	경향 신문	특혜논란 대한방직 부지 개발업체는 왜 전북일보 주식 대량 매입했나	“특혜시비가 일고 있는 전북 전주 대한방직 공장부지를 인수해 초고층 타워와 아파트 등 복합개발사업을 추진중인 (주)자광이 지역 유력일간지인 전북일보 주식을 절반 가까이 사들인 것으로 밝혀졌다. 자광은 또 전북일보와 같은 계열인 우석학원 소유의 학생수련원도 매입한 것으로 확인됐다. 자광이 추진중인 복합개발사업은 현재 공업지역인 부지를 상업지역으로 용도변경해야 가능하다. 용도가 변경되는 순간 땅 값은 천정부지로 치솟게 된다. 자광이 순조로운 사업추진을 위해 유력 일간지를 이용하는 것 아니냐는 비판이 나오고 있다. (주)자광은 지난 3월 전북일보 주식 45%를 45억원에 사들였고, 장수 방화동계곡에 자리잡은 우석대 학생수련원 1만5000㎡를 30억원에 매입했다고 11일 밝혔다. 전북일보 회장과 우석학원 이사장은 동일인이다. 전주시민회는 이날 성명을 통해 “지난해 기준 자본금 6억원인 전북일보사 주식을 45억원에 자광이 매입했다면 기존주주에게 양도양수했든, 신주를 발행해 인수했든 주식발행 액면가의 10배 전후로 과도한 금액”이라면서 “자광 법인 명의로 주식을 매입했을 경우 이를 주도한 대표이사는 배임 혐의를 피할 수 없을 것”이라고 밝혔다. 시민회는 “(자광은)경찰과, 지역언론인, 전북도와 전주시 행정공무원 출신들을 영입해 이를 알고 있는 시민들은 깊은 우려의 눈길로 지켜보고 있다”며 “이러한 행태는 지역의 여론을 돈으로 매수하는 행위로 비도덕적이며 법을 위반하는 행위라는 의혹이 짙다”고 주장했다.“	특혜 시비

2018. 10.17	한국 기자 협회	부동산개발사 ㈜자광, 전북일보 주식매입 논란	“전북 전주 지역 대규모 재개발 추진으로 특혜 의혹을 받고 있는 부동산개발회사 ㈜자광이 전북일보의 대주주가 됐다. 논란의 중심에 있는 업체가 지역 최대 일간지를 사실상 인수하면서 자사의 개발 사업에 우호적 여론을 조성하려는 것 아니냐는 우려가 나온다. 이에 대해 전은수 자광 대표는 지난 15일 기자협회보와 서면 인터뷰에서 “전북일보사의 경영, 편집, 취재, 보도 등에 대해 어떠한 개입도 없을 것”이라고 밝혔다.“	한국 기자 협회 특혜 우려
2018. 11.20	전북 일보	"전주 도시기본계획(안)에 대한방직 부지 포함시켜야"	“‘2035년 전주도시기본계획(안)’이 현실성과 구체성이 결여됐다는 지적이 나왔다. 전주시의회 도시건설위원회 이미숙 의원은 20일 생태도시국에 대한 행정사무감사에서 “전주도시기본계획(안)의 주요내용을 보면 인구유입 대책이나 교통정책 수립 문제가 소홀하게 진행됐다”고 지적했다. 이 의원은 “현재 대한방직공장은 이전됐는데 언제까지 석면 지붕으로 쌓인 폐허가 돼 가는 공장으로 방치할 것인지에 대해 진지하게 고민해야 할 때”라며 “전주시는 조례에 따라 시민의 의견을 반영해 도시계획상 대한방직 부지를 상업용지로 변경해야 한다”고 촉구했다.“	부지 변경 촉구
2018. 11.26	전북 도민 일보	전주시, 자광의 지구단위 계획 신청 ‘반려’	“전주시가 대한방직 전주공장 소유주인 ㈜자광이 제출한 지구단위 계획 신청을 반려하면서 ‘143 익스트림 타워 건설’ 추진에 제동이 걸렸다. 지난 7월 전주시의회가 공론화위원회 구성을 위한 예산을 전액 삭감한 데 이어 타워 건설에 두 번째 제동이 걸린 것으로 업체의 계획대로 2023년 세계잼버리대회 이전 완공도 사실상 힘들 것으로 예상된다.”	전주시 반려
2019. 04.02	전북 중앙 신문	문닫은 대한방직 "눈속임 땅장사했나"	“대한방직 전주공장의 모든 직원들은 뿔뿔이 흩어져 대부분 실직자 신세로 전락했고, 이들에 대한 고용 유지 대책이 가동되지 못한 것 아니냐는 지적이 흘러나오고 있다. 당초 서부신시가지 대한방직 전주공장 직원은 112명에 달했다. 이들 직원들 가운데 46명은 서부신시가지 전주공장 부지가 ㈜자광에 매각되면서 1차로 일자리를 잃은 상태였다. 나머지 66명의 직원들은 대한방직과 ㈜신한방과의 임대 계약에 따라 지난해 7월 1일부터 완주 이서면 공장 생활을 계속하며 생계를 유지해 왔다. ㈜신한방 공장으로 옮겨온 직원들은 9개월여 동안 조업을 지속해왔지만 30% 이상 적자상태를 벗어나지 못했고 사실상의 ‘공장 폐쇄’ 수순에 밀려 일자리를 잃고 말았다. 이날 현재 이서 신한방 공장에는 공장장을 비롯한 3명의 직원이 남아 있다.”	대한 방직 전북 철수

2020. 10.18	전북 일보	전주 ‘옛 대한방직 부지’개발, 첫 시나리오 워크숍… 최대 쟁점은 ‘용도 변경’	“옛 대한방직 부지 관련 시민공론화위원회(위원장 이양재, 이하 위원회)는 지난 17일 전주 도시혁신센터에서 대한방직 부지 개발 방안을 모색하는 제1차 시나리오 워크숍을 개최했다고 밝혔다.	용도 변경 쟁점
2020. 11.09	KBS 전주 총국	옛 대한방직 터 청사진 나와… “여전히 첩첩산중”	“지난 5월, 시민과 전문가들이 공론화위원회를 구성했고 다섯 달 만에 세 가지의 청사진이 나왔습니다. 금융, IT 등 지식기반 첨단산업 중심 개발안과 백화점·호텔·컨벤션센터 등 문화관광·상업 기능 중심 개발안, 생태공원과 문화복합 체육시설 등 공공기능 중심 개발안, 세 가지입니다. 세 청사진 모두 주거, 상업, 공공시설을 고르게 포함했지만, 각각의 비중에 큰 차이가 있습니다. 정작 관건은 땅 주인인 자광과 사실상 사업 허가권을 쥐고 있는 전주시의 수용 여붑니다. 이미 자광이 큰 틀에서 사업 방향이 바뀐다면 받아들이기 어렵다며 선을 그었기 때문입니다.”	시민 공론화 위원회 3안 제시
2021. 03.08	연합 뉴스	정의당 전북도당 "전주 옛 대한방직 부지 공공개발해야"	“정의당 전북도당은 전주 시내 최대 노른자위 땅인 '옛 대한방직 전주공장 부지'(23만여㎡)를 공공개발해야 한다고 주장했다. 도당은 8일 성명을 통해 "옛 대한방직 부지 관련 시민공론화위원회는 지난달 25일 최종 권고안을 발표하고 김승수 전주시장에게 전달했다"며 "권고안이 용도변경을 전제로 개발업자가 주도권을 갖는 민간 개발이고 지역 상권과 교통 문제 등 명확한 대안이 없다는 점에서 아쉽다"고 지적했다. 이어 "용도변경으로 대규모 상업시설이 건설되면 지역 상권 붕괴로 이어질 가능성이 매우 크다"며 "옛 대한방직 부지 개발은 결코 서두를 이유도, 필요도 없다"고 속도 조절을 주문했다. 도당은 "공론화위원회의 권고는 법적 효력이 없는 참고안일 뿐 결정은 오롯이 김승수 시장의 몫"이라며 "김 시장은 전주시가 주도하는 공공개발로 사업을 추진하라"고 촉구했다.”	공공 개발론 제기
2022. 08.17	전주 방송	대한방직 터 개발 새 국면 맞나?	“우범기 전주시장과 자광 측이 처음으로 만나 옛 대한방직 전주공장 개발 방안을 논의했습니다. 지난해 전주시가 시민 공론화 과정을 거친 개발 권고안 제시 이후 잠잠하던 개발 논의가 속도를 낼지 주목됩니다. 우 시장은 대한방직 터 개발 문제를 계속 방치할 수 없어, 공식적인 논의를 위해 만난 거라며 전주의 랜드마크로 만들겠다고 말했습니다. 우범기 전주시장은 ”어느 정도 시민의 뜻 그리고 회사가 생각하는 뜻 충분히 저는 접점을 찾아가서 이 접점을 빨리 찾아가야 신속하게 어떤 일이 이루어질 수 있다고 생각합니다.“고 말했습니다. 김승수 전 시장과 달리 개발에 적극적인 우범기 시장과 자광 측의 만남으로 대한방직 터 개발이 전환점을 맞을 것으로 보입니다.”	우범기 시장 개발 속도

2022. 09.04	전북 일보	전주시 ‘옛 대한방직’ 석면 건축물 철거 추진	“전주시가 시민들의 건강을 보호하기 위해 발암물질인 석면이 사용된 옛 대한방직 석면 건축물을 철거하는 방안을 토지 소유주인 ㈜자광과 논의하기로 했다. 4일 전주시에 따르면 최근 시는 지난 2018년 공장 가동이 중단된 후 옛 대한방직 폐건물이 도심 속 흉물로 장기간 방치되면서 안전사고 및 석면 등 유해 물질로 인한 환경 오염 우려가 커짐에 따라 ㈜자광에 폐공장 건축물 철거를 요청했다. 시는 늦어도 내년 초부터는 철거공사가 추진될 수 있도록 ㈜자광 측과 협의해나갈 계획이다.”	석면 철거 논의
2022. 12.22	전북의 소리	옛 대한방직공장 철거식에 도지사·전주시장 등 개발 인허가권자들 참석 '빈축'...“빚으로 143층 타워 건축 안될 말"	21일 열린 ㈜자광의 옛 대한방직공장 철거식 행사에 도시 개발 인허가권자인 김관영 도지사와 우범기 전주시장을 비롯해 거물급 지역 인사들이 대거 참여해 민간 개발 예정지가 행정의 허가 후 착공식을 갖는 게 아닌가 할 정도로 화려하고 요란해 따가운 눈총을 받았다. ㈜자광은 개발 예정지임에도 마치 개발이 시작되는 듯이 ‘철거 착공식과 경제 선포식’이란 구호와 함께 이날 오후 5시부터 전북도지사와 전주시장 등 개발 인·허가권자들은 물론 정치·경제계 인사들과 지역 언론사 대표 등을 대거 초청해 기념행사를 화려하게 치렀다. 그러나 행사에 앞서 전주시민회와 전북민주언론시민연합, 진보당 전북도당은 대한방직 공장 앞에서 기자회견을 열고 ‘빚으로 쌓아 올린 모래성이 결국 국민경제 위협할 것’이라고 지적했다. 또한 “자광은 143층 타워라는 미끼를 전주시민들에게 던져주고, 일반공업지역인 대한방직부지를 상업용지로 변경하는 특혜를 요구하고 있다”면서 “자기 자본금이 15억원뿐이고 빚이 3,500억원인 회사가 5,000~6,000억원이 들어가는 143층 타워를 건축할 수는 없다”고 주장했다.	철거 착공식과 반대
2022. 12.26	경향 신문	석면 철거한다더니… “대한방직 터 ‘맹꽁이 서식지’ 또 훼손”	“전북환경운동연합은 지난 20일 오후 대한방직 공장 건물 철거 기공식으로 문이 열린 부지 내를 둘러본 결과, 맹꽁이 서식지가 추가 훼손됐다”고 밝혔다. 이정현 전북환경운동연합 선임활동가는 “대한방직 터 개발계획은 어떤 형태이든 정밀 생태조사를 통해 원형 보존 방안 및 대체 서식지 조성, 공사 중 보호 대책이 수립되어야 한다”라며 “도시계획 측면에서도 부지 내에 어디든 조성해야 하는 녹지를 맹꽁이 서식지와 함께 조성하는 것이 토지 이용계획 측면에서도 바람직하다”라고 말했다.	맹꽁이 서식지 훼손

2022. 12.30	전북의 소리	"화려한 철거 착공식 열린지 불과 8일 만에 사고... 노동자 죽음 이르게 한 자광 규탄"	“옛 대한방직 전주공장 철거 현장에서 29일 외국인(태국) 노동자가 추락해 사망한 사고와 관련해 지역 노동계와 시민사회단체가 한목소리로 비난하고 나섰다. 전국민주노동조합총연맹 전북지역본부(민노총전북본부)는 30일 성명을 내고 "21일 대한방직 전주공장 터에서는 자광 회장과 도지사, 시장·군수, 연예인 등이 참석한 화려한 철거 착공식이 열렸고 불과 8일 만에 사망 사고가 발생했다"고 개탄했다. 이날 전북평화와인권연대도 성명을 내고 "철거공사를 '전주경제비전선포식'으로 포장했지만 현재 대한방직 부지에 대한 개발계획은 정해진 것이 없다"면서 "명분도 없이 철거공사를 강행하며 한 노동자를 죽음에 이르게 한 자광을 규탄한다. 진상규명이 될때까지 작업을 중지해야한다"고 촉구했다.”	외국인 노동자 추락 사망 사고

3. 결 론

옛 대한방직 전주공장 부지 개발과 관련한 언론 보도를 2000년부터 2022년까지 사례별로 분석한 결과 다음과 같은 제언과 결론을 내릴 수 있겠다.

첫째, 옛 대한방직 전주공장 부지는 전주시의 서부신시가지 개발 당시 제척돼 현재에 이르고 있다. 당시 대한방직이 높은 시세 차익을 남기고 전주공장을 매각 후 철수함으로써 알박기·먹튀 논란과 특혜성 시비에서 여전히 자유롭지 못하다. 이 같은 의문점을 해소하기 위해서는 전주시의회뿐만 아니라 전북도와 전북도의회 차원의 조사와 진상규명을 통해 추후 유사 사례가 발생하지 않도록 해야 할 필요가 있다.

둘째, 옛 대한방직 전주공장의 지붕 등에서 배출되는 석면(1급 발암물질)은 대한방직 전주공장 이전 전부터 제기돼왔다. 그런데 이 문제를 방치한 전주시는 뒤늦게 10년 이상이 지나서야 문제의 심각성을 인정하고 ㈜자광에게 철거하도록 한 것은 앞뒤가 맞지 않는 행정일 뿐 아니라 시민 건강·보건은 뒷전인 채 개발업체 편에 선 행정이란 비난을 피하기 어렵다. 이에 대한 전주시의 납득할 만한 해명과 석면 제거를 이유로 공장 철거 착공식과 경제 비전 선포식이 동시에 개최된 이유, 이 자리에 개발 인허가권자인 전주시장과 전북도지사가 참석한 배경을 명확히 해명해야 할 필요가 있다.

셋째, 전주시가 대한방직 부지 활용 방안에 공식 입장을 밝히지 않은 채 시민공론화 위원회를구성해 개발안을 제시했음에도 ㈜자광은 이에 대한 명확한 입장을 밝히지 않았다. 전주시는 ㈜자광의 명확한 입장을 밝힐 것을 촉구함과 동시에 이에 대한 대책을 밝히고 문제점을 시민들과 함께 풀어나가야 할 것이다.

넷째, ㈜자광은 대한방직 전주공장 부지를 매입한 후 전북일보 주식을 대량 매입해 대주주 자리에 올랐다. 이 시기부터 전북일보의 옛 대한방직 전주공장 개발에 관한 보도 태도가 과거와는 다르게 긍정적으로 달라진 보도 내용들이 다수인 것으로 분석됐다. 언론을 등에 업고 개발사업을 유리하게 추진하려는 게 아니냐는 지적이 그동안 시민사회단체 및 한국기자협회 등에서 꾸준히 제기돼 온 이유이기도 하다. 따라서 ㈜자광은 이에 대한 우려와 의문을 불식시킬 만한 입장을 분명하게 밝히고 태도를 취해야 할 것이다.

다섯째, 과거 송하진 전북도지사는 옛 대한방직 전주공장 철거에 드는 비용 등은 지원할 수 없다고 전북도의회에서 분명하게 피력하며 선을 그은 바 있다. 그런데 최근 전주시와 전북도는이 같은 구분이 모호한 채 민간개발업체에 지나치게 기대어 개발을 서두르고 있는 것은 특혜 논란을 부추길 우려가 높다. 이 때문에 전북도와 전주시 양 기관장들의 신중한 행보와 결정이 필요하다.

여섯째. 옛 대한방직 전주공장은 폐공장 철거식 이후 멸종 위기종인 맹꽁이 서식지 훼손 논란에 이어 철거 착공식 이후 외국인 근로자가 추락해 사망하는 사고가 발생했다. 이에 대한 철저한 보완·안전 조치 등이 이뤄진 이후에 철거작업이 진행되도록 해야 할 것이다.

일곱째, 옛 대한방직 전주공장 부지 개발이 전제되기 위해서는 현 공업용지의 용도 변경이 불가피하다. 이 과정에서의 특혜 논란을 불식시킬 명분과 논리를 분명히 제시할 필요가 있다.

여덟째, 옛 대한방직 전주공장 부지는 전주시가 서부신시가지 개발사업 지구에서 제척한 이후 특혜 논란이 계속 발생해 온 곳이다. 따라서 이제라도 공공개발을 해야 한다는 여론과 제안에 대해 전주시와 전북도는 전향적인 논의와 행정력을 발휘할 필요가 있다. (끝)

발 제 자 료 2

전주 대한방직 부지개발 ㈜자광 및 관계사 재무상황등

전주시민회 이문옥 사무국장
(전주시 상수도민간위탁반대 시민대책위,
전라북도 버스파업해결 시민대책위 집행위원장)

Ⅰ. 대한방직 부지 현황
Ⅱ. (주)자광 재무상태
Ⅲ. 롯데건설지급보증현황
Ⅳ.(주)자광 관계사현황
Ⅴ. ㈜자광 관계사재무상태
Ⅵ. 부동산pf 진행방식
Ⅶ. 대한방직부지 부동산pf 진행상황
Ⅷ. 인천 청라시티타워 부산 롯데타워비교
Ⅸ. 청라시티타워 사업구조 및 롯데타워 현장사진
Ⅹ. 대책 및 대안

Ⅰ. 전주 대한방직 부지 현황


대한방직부지 전경(사진 출처: 포커스전북)

위치 : 전주시 완산구 효자동3가 151번지 일원

면적 : 230,565㎡ (69,745평)

용도지역 : - 도시기본계획 : 주거용지
- 도시관리계획 : 일반공업지역(222,692㎡)
자연녹지(7,873㎡)

소유권자 : (주)자광 -> 하나자산신탁(216,463㎡ 93.9%)
전라북도 (6,228㎡ 2.7%),
전주시 (7,873㎡ 3.4%)

II. (주)자광 재무상태(2022년 12월말 기준)

(주)자광의 전주 대한방직 부지 매입자금 부동산담보신탁 조달현황
(2022.10.11. 기준)

구 분	순위별금액	자금조달회사 조달원금
공동 1순위	1,800억원	한국투자캐피탈(주) 480억원, 메리츠캐피탈(주) 200억원 산은캐피탈(주) 100억원, ㈜오케이저축은행,100억원 ㈜스마트저축은행 60억원, ㈜한국투자저축은행 50억원 ㈜예가람저축은행 50억원, ㈜고려저축은행 50억원 ㈜삼호저축은행 30억원, ㈜국제저축은행 50억원 한강새마을금고 50억원, 골든게이트제일차(주) 580억원
2순위	200억원	제이지제일차(주) 100억원, 오케이캐피탈(주) 100억원
3순위	300억원	디에스전주복합(주) 300억원
부동산담보신탁 총계		2,300억원

자 본 금 : 15억원

부 채 : 약3,500억원

년 도 별	부채 규모
2017년말 :	286억원
2018년말 :	2,387억원
2019년말 :	2,519억원
2020년말 :	2,809억원
2021년말 :	3,006억원
2022년말 :	약3,500억원

부채형태 : ① 부동산담보신탁:2,300억원 ② 롯데건설 지급보증 및 기타(자광 특수관계사)
: 1천여억원 추정 (출처:대한방직부지 부동산담보신탁 신탁원부, 금융감독원 전자공시 시스템)

III. 롯데건설㈜의 ㈜자광 지급보증 현황

평가등급 2021년 10월 14일 유동화기업어음 본

구 분	발행한도(억원)	발행일	만기일	평가등급
제9회	880	2021.10.14	2022.10.13	A2+ (sf)

주1) 본 신용등급은 회사가 발행하는 유동화기업어음에 대한 신용등급이며, 회사의 단기채무 상환능력과는 무관하다.
주2) 위 발행계획표상 예정 발행일 또는 만기일이 영업일이 아닌 경우에는 그 직후 영업일을 실제 발행일 및 만기일로 한다.

유동화개요

유동화구조	부동산 PF 유동화
기초자산	PF대출채권 및 부수담보권 (차주 : ㈜자광)
본건 사업	전라북도 전주시 완산구 효자동3가 일원 복합개발사업 (시공사 : 롯데건설㈜)
업무수탁자	아이비케이투자증권㈜
자산관리자	아이비케이투자증권㈜
주관회사	아이비케이투자증권㈜
법률자문기관	법무법인 퍼스트
주요 위험요소 및 통제방안	
기초자산 신용위험	롯데건설㈜의 자금보충 및 채무인수 의무로 통제

자산유동화증권 11건 정렬순서 : 등급확정일

회차	종류	평정	직전 등급	현재 등급	등급결정일	등급확정일	발행일	만기일	발행액 (억원)
제9회	ABCP	본		A2+ (sf)	2021.10.13	2021.10.14	2021.10.14	2022.10.13	880
제8회	ABCP	본		A2+ (sf)	2020.10.16	2020.10.16	2020.10.16	2021.10.14	880
제7회	ABCP	본		A2+ (sf)	2019.10.18	2019.10.18	2019.10.18	2020.10.16	880
...									
제4회	ABSTB	본		A2 (sf)	2018.07.26	2018.07.26	2018.07.26	2018.10.26	140
제3회차	ABSTB	본		A2 (sf)	2018.04.26	2018.04.26	2018.04.26	2018.07.26	140
제2회차	ABSTB	본		A2 (sf)	2018.01.26	2018.01.26	2018.01.26	2018.04.26	140
제1회차	ABSTB	본		A2 (sf)	2017.10.26	2017.10.26	2017.10.27	2018.01.26	140

출처 : 나이스신용평가

IV. ㈜자광 특수관계사 현황

(1) 당기말 현재 당사의 주요 특수관계자의 내역은 다음과 같습니다.

구분	특수관계자명
지배회사	㈜제이지씨, ㈜자광홀딩스
지분법피투자회사	㈜전북일보사, ㈜제이지씨장수수련원, ㈜스페이스자광(구㈜제이엘 유나이티드1), ㈜화림
기타 특수관계자	㈜제이엘유나이티드, ㈜자광건설, ㈜엠제이파트너스, 대표이사

출처 : 금융감독원 전자공시시스템

V. ㈜자광 관계사 재무상황(2021년말 현재)

1,415억 차입
제이엘유나이티드

㈜제이지씨 : 자산 120억원미만으로 비공개
㈜자광홀딩스 : 세종시 레이캐슬 골프장 운영 (자본금18억원, 부채 2,269억원)

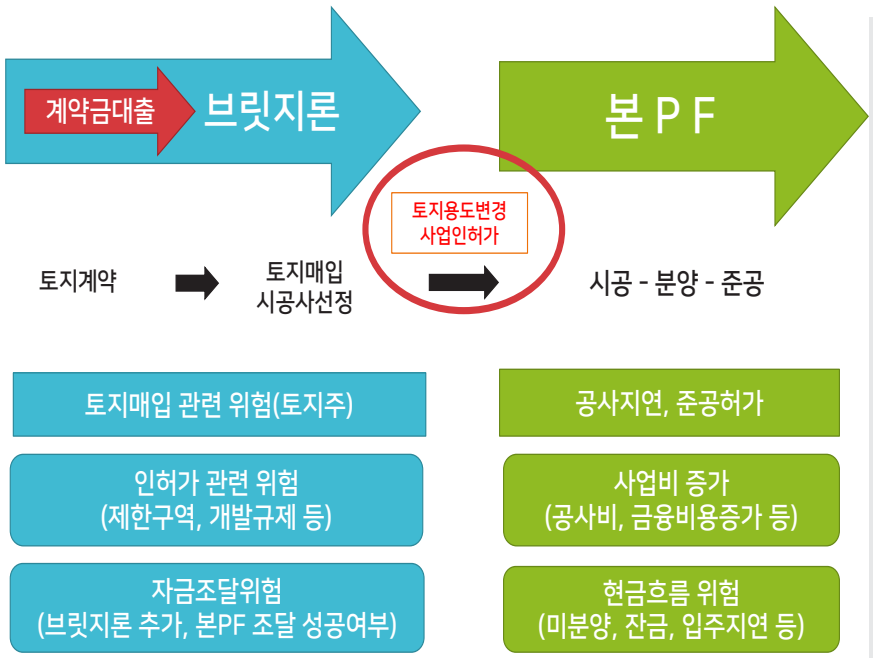
㈜전북일보사 : 자광 액면가 5억원 유상증자 45억원에 인수 (자본금10억원, 부채 101억원)
㈜제이지씨 장수수련원 : 우석대 학생수련원 인수 업체 자산 120억원 미만

㈜스페이스자광 : 서울시 남부터미널근처 역세권청년주택 건축사업 (자본금3억원, 부채 1,989억원)
㈜화림 : 자산 120억원 미만으로 비공개

㈜제이엘유나이티드 :용인시 성복동 롯데몰등 (자본금5억원, 부채 4,010억원, 이익잉여금 1,096억원)
㈜자광건설 : 용인시 기흥역 롯데캐슬주상복합 건축 (자본금 5억원, 부채 85억원, 이익잉여금111억)
㈜엠제이파트너스 : 용인시 기흥구 롯데캐슬레이시티 건축 (자본금3억원, 부채165억,이익잉여69억)



Ⅵ. 부동산 PF 진행방식



Ⅶ. 대한방직 부지 부동산pf 진행상황

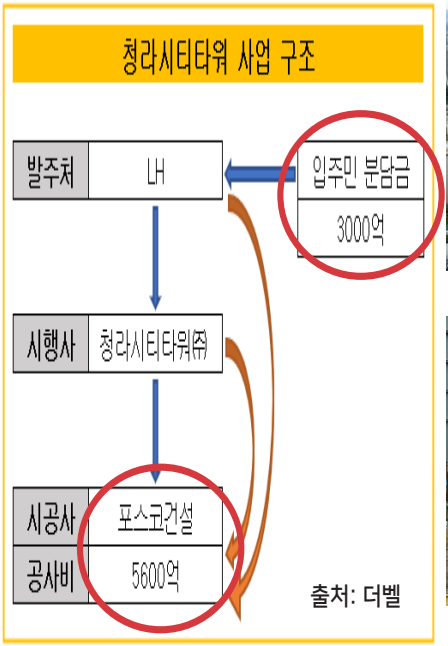


Ⅷ. 인천 청라시티타워, 부산 롯데타워 비교

사업명칭	사업주체	사업계획	건축면적	층 고
전주 143익스트림타워	㈜자광	2018년	103,925㎡	143(430M)
인천 청라시티타워	LH공사	2003년	97,250㎡	110(448M)
부산 롯데타워	롯데쇼핑㈜	1994년	53,299㎡	107 → 67층 (510 →342M)

Ⅸ. 청라시티타워 사업구조(공사비 5,600억원)

부산롯데타워 현장 사진

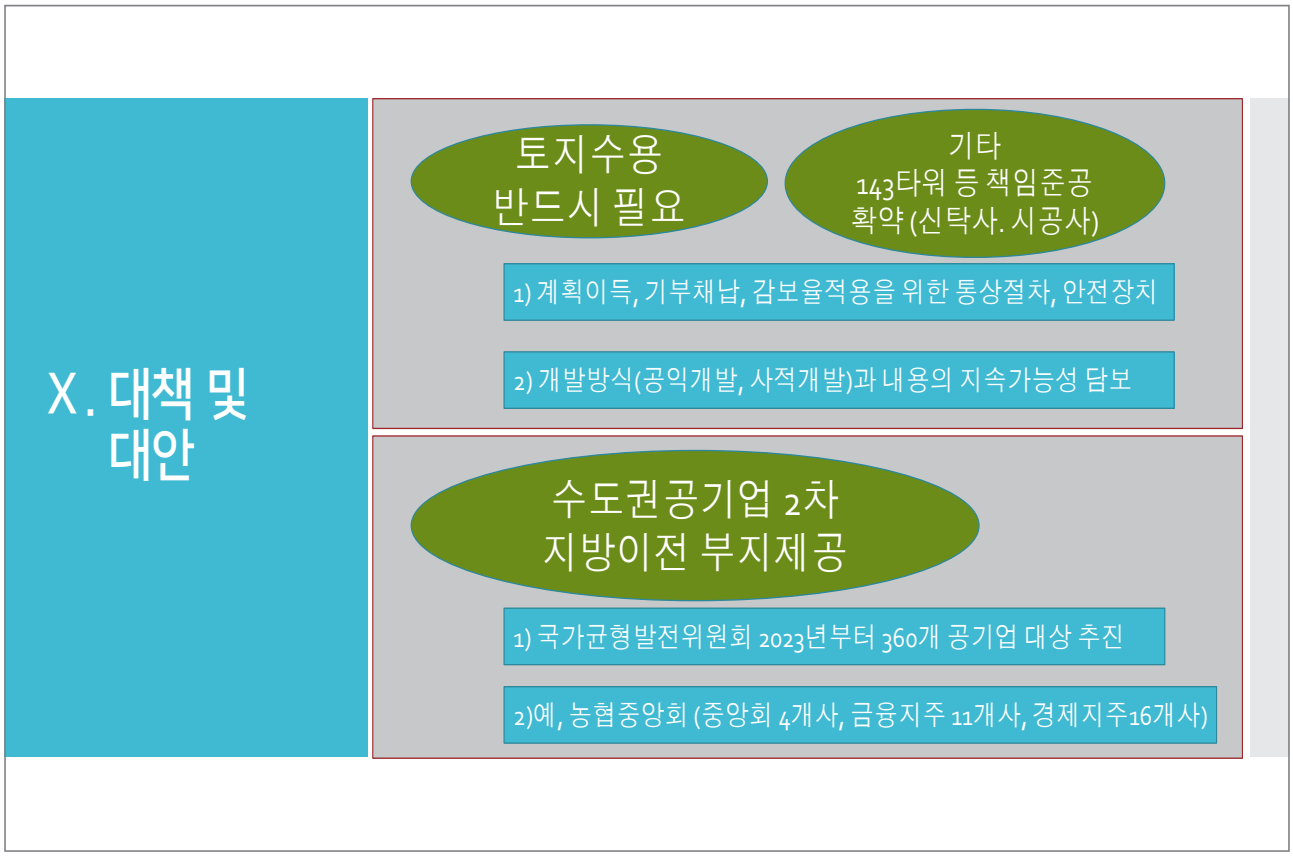




인천 청라시티타워 현장



부산 롯데타워 현장


X. 대책 및 대안
토지수용 반드시 필요
기타
143타워 등 책임준공 확약 (신탁사. 시공사)
1) 계획이득, 기부채납, 감보율적용을 위한 통상절차, 안전장치
2) 개발방식(공익개발, 사적개발)과 내용의 지속가능성 담보
수도권공기업 2차 지방이전 부지제공
1) 국가균형발전위원회 2023년부터 360개 공기업 대상 추진
2)예, 농협중앙회 (중앙회 4개사, 금융지주 11개사, 경제지주16개사)

발 제 자 료 3

옛 대한방직 부지개발 실태와 올바른 개발 모색을 위한 세미나

2023.01.11

공간사회가·건축공학 박사 김인순

1. 옛 대한방직 부지개요
2. 옛 대한방직의 역사
3. 공론화위원회 권고
4. 사업개발 시 절차
5. 사전협상제도 도입 등

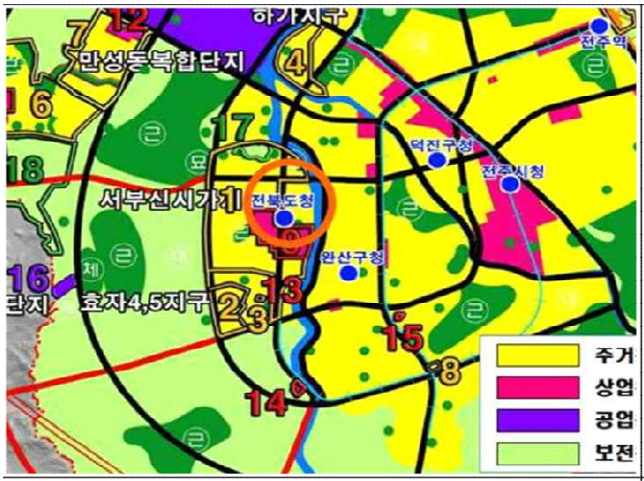
1. 옛 대한방직 부지개요[1)]

○ 주소: 전주시 완산구 효자동3가 151번지 일원
○ 면적: 230,565㎡(69,700평)
○ 옛 대한방직 부지는 현재 도시관리계획상 '일반공업지역'에 해당하며,
㈜자광이 93.9%를 소유하고 있어 대부분이 사유지임
- 공유지 면적은 전체 면적의 약 6.1%이며 전라북도(2.7%), 전주시(3.4%)

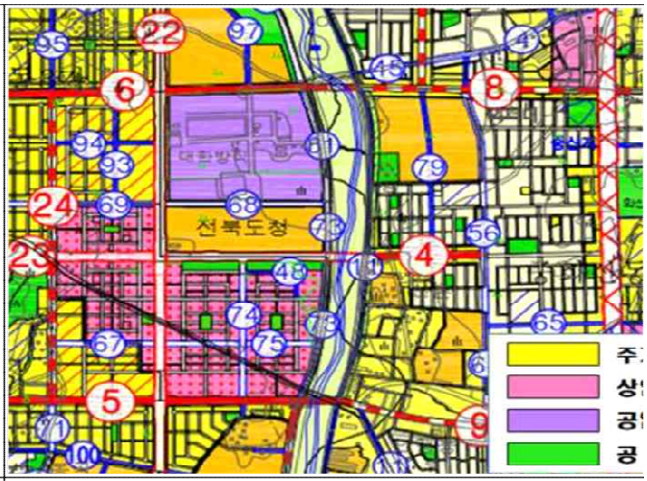
표 1 구 대한방직 용도지역과 소유자별 지분 구분

구분	용도지역		소유자		
	일반공업	자연녹지	(주)자광	전라북도	전주시
면적	222,692	7,873	216,463.6 (93.9%)	6,228.4 (2.7%)	7,873 (3.4%)

○ 옛 대한방직 부지는 전주시 도시관리계획에서 일반공업지역이며 2035년 전주시 도시기본계획에는 주거용지에 해당



2035 전주시도시기본계획 : 주거용지



2020년 도시관리계획 : 일반공업지역

- 서부신시가지 도시개발구역에서 대한방직 전주공장의 부지제척 이유는 2002년 개발 당시 대한방직 근로자의 반대와 막대한 보상비로 제척되었다는 전주시의견

1) 전주시(2021), 전주옛대한방직 부지관련 시민공론화 백서.

2. 옛 대한방직 부지관련 추진현황[2)]

○ 옛 대한방직 부지관련 추진상황

- 2018.05.02_사업계획서 사진협의 신청(자광 -> 전주시)
- 2018.05.10_사업협의에 대한 회신(전주시 -> 자광),
  각계각층의 전문가와 시민의견을 수렴, 전북도 사전협의 필요
- 2018.10.18_토지소유권 이전(대한방직 -> 자광)
- 2018.11.12_주민제안(지구단위계획)신청서 제출(자광->전주시)
- 2019.03.26_정책제안서 제출(자광 -> 전주시)
  전주 타워복합개발 정책제안서 제출(주민제안 신청 내용과 동일)
- 2019.05.27_정책제안서 변경 제출(자광 -> 전주시)
  컨벤션센터를 복합문화센터 혹은 문화예술의 전당으로 변경 제안
- 2019.07.23_2019. 1회 추경 예산결산위원회 권고
  대한방직 관련 공론화위원회 조속히 구성 및 예산확보
- 2019.11.25_옛 대한방직 부지 관련 시민공론화위원회 추진계획 수립
- 2019.12. _2020 (180) 년 본예산 확보 백만 원
  연구용역비 130백만 원, 운영비 50백만 원
- 2020.01~04_시민공론화 사전준비위원회 구성 및 운영
- 2020.05~2021.05_시민공론화위원회 구성 및 운영(20회)

○ 공론화 추진경과

- 2020.02.18_공론화 사전준비위원회 구성(7인)
- 2020.03.10_시민공론화 방식결정
- 2020.04.21_공론화 의제방향확정/운영규정/위원선정
- 2020.05.28_시민공론화위원회 위원 위촉(11명 7개 분야)
- 2020.06.20_전체공론화설계 및 운영안 의결
- 2020.07.01_토지소유자의 사업계획서 위원회 설명
- 2020.08.19_시나리오워크숍 세부안 설계 의제 검토
- 2020.08.31._용역수행기관 선정
- 2020.10.05_시민 공론화 의제 방향 세부 범위 논의
- 2020.10~11_시나리오워크숍 개최 및 의제 시나리오 선정
- 2020.11_공로1차 조시 실시(1500명)
- 2020.11~20201.01_시민참여단(120명) 선정
- 2021.01.23_숙의토론회 개최(1회), 2차 3차 조사 실시
- 2021.02.18_공론화 조사 결과 분석 및 권고안 도출
- 2021.02.25_공론화 권고안 발표
- 2021.06_공론화 백서 발간

2) 전주시(2021), 전주 옛 대한방직 부지 관련 시민공론화 백서

3. 공론화위원회 권고안[3)]

○ **공론화위원회는 상업기능을 중심으로 한 복합 문화관광 공간 조성을 제안한 시나리오 B안 선정**

- 시민들의 가장 높은 지지를 받은 b안은 문화와 상업기능이 핵심
- 주거지역에는 한옥형 아파트 건설, 상업지역에는 백화점과 타워, 컨벤션, 놀이시설, 관광형 복합쇼핑몰을 공공부지에는 박물관과 미술관, 문화공연장, 생태공원, 체육시설 등 조성
- **용도변경으로 막대한 이익금이 발생하는 만큼, 상업지역으로 변경된 토지의 40%를 계획이득으로 환수**
- 계획이득의 환수 방안에 대한 시민참여단 조사결과, 토지 현금 시설 모두를 포함하는 방안(28.3%), 토지(26.7%), 현금(26.7%)으로 나타남.
- 대단위 개발에 따른 기반시설의 용량초과 예상되며 교통 혼잡 문제를 우선으로 고려하여 대책 수립하되 광역적 차원에서 검토
- 대규모 상업시설은 기존 상권에 미치는 영향이 크므로 상생방안 수립

<u>시나리오 a</u>

- 미 래 상: 충분한 미래 성장 동력과 일자리 창출 공간
- 공간구성: 주거시설로 소규모 다양한 주거형태를 취하고, 상업시설로 소규모 컨벤션 호텔 국제금융타운을 공공시설로는 공원 학교 복지복합타운을 포함하며 산업시설로는 IT산업(영화, 게임), 지식기반시설) 포함하며 중심시설은 국제금융타운, IT산업, 지식기반시설

<연관 검토사항>

- 계획이득 환수 : 사전협상 조례를 제정하거나 용도변경 이득금을 전주시와 사업주체가 사전협의하여 부지를 기부채납 하거나 현금 납부
- 도시기반 시설 : 교통 혼잡을 해소하기 위해 주차장을 확보하며 동서축(혁신도시-전주역)과, 남북축(서부신시가지-금암로터리)의 도로를 확충
- 지역상권 등 : 지역 상권과 상생을 위해 주변상인과 의견수렴이 필요하며 관광인구의 머스트해브(must-have)공간이 되어야 하며, 산업 지식기반시설 국제금융시설이 입지할 경우 일자리 및 IT새로운 산업공간 조성

3) 전주시(2021), 전주 옛 대한방직 부지 관련 시민공론화 백서

시나리오 b

- 미 래 상: 전통과 미래가 공존하며 지역 상권과 상생하는 복합 문화관광 공간
- 공간구성: 옛 대한방직 부지는 주거시설로(한옥형 아파트)를 포함하고, 상업시설로는(백화점, 타워, 컨벤션센터, 호텔, 놀이시설, 관광형 복합쇼핑몰)을 포함하며, 공공시설로는 (박물관, 미술관, 문화공연장, 생태공원, 체육시설, 청년문화거리)를 포함하여 공간을 구성한다. 이 중 가장 중요한 중심시설은 (상업시설)이 되어야 한다.

<연관 검토 사항>

- 계획이득 환수:
  - 전주시는 사전협상제도 근거 마련을 위한 조례를 제정
  - 계획이득의 환수 시점은 용도 변경 시 개발시점 및 향후 미래이익까지 검토
  - 환수된 토지 및 이익금은 공적 공간 조성과 공익사업을 위해 사용하여야 하고, 그 활용방법을 구체적으로 제시
- 도시기반 시설
  - 미래지향적인 도시기반시설 구축을 위하여 도로 신설 및 주차난 해소방안
  - 원활한 교통흐름을 위하여 황방산 터널 등 도로시설을 확충
  - 주차난 해소를 위해 지하주차구역 마전숲공원 등 확장
  - 지상의 공개용지에는 수변공간을 비롯한 생태공원 조성
- 지역상권 상생 방안
  - 지역 상권과의 상생을 위해 면세점 명품점 등으로 업종을 제한, 특화된 상권 조성
  - 지역 및 주변상인과 상생할 수 있는 보상절차 및 제도적 장치 마련

시나리오 c

- 미 래 상: 사람과 자연이 공존하며 시민의 삶의 질이 여유롭게 조화되는 생태공간 공간구성
- 공간구성: 주거시설로는 (단독주택과 아파트)를 포함하고, 상업시설로는 (호텔, 컨벤션, 명품샵)을 포함하며, 공공시설로는 (문화복합체육시설) 포함하며 가장 중요한 중심시설은 (대규모 공원) 조성

<연관 검토 사항>

- 계획이득 환수
  - 현재 일반 공업지역을 일부 상업지역으로 변경함에 따라 발생하게 되는 이익과 사업 시행함으로 발생하는 이익을 합하여 총 이득의 일정 부분만큼 대지와 시설 등으로 환수

- 조례를 제정하고 정확한 이익환수를 위해 신뢰성 있는 회계 조직 구성
- 대규모 공원조성 만평 규모를 위해 개발사업 이익금 환수에 더해서 시예산투입 시민펀드조성으로 부지 매입 가능성 검토

▪ 도시기반 시설
- 대한방직이 포함되지 않은 장기전주도로계획 재검토
- 공원접근성을 쉽게 하고 혼잡을 피하기 위해 생태교통 운영
- 혁신도시, 서부신시가지 교통체증완화 위해 황방산터널 검토
- 대한방직 주변도로의 교통 혼잡이 심하므로 주변도로에서 부지 내부에 새로운 도로를 개설하여 진출입도로로 활용

▪ 지역상권 상생 방안
- 상가 분양 시 전주시민에게 우선분양권을 주고 상업시설의 용도도 기존시설과 중복되지 않도록 명품샵 등으로 구성
- 또한 전주시가 관광거점도시 및 국제금융도시로서의 기능을 제대로 수행하기 위해 호텔과 컨벤션센터 등이 필요한데 업무용시티호텔, 비즈니스호텔로 조성하여 기존호텔의 피해 최소화

4. 옛 대항방직 부지개발에 따른 도시계획 변경 절차[4)]

○ 소유자의 제안서는 도시개발계획과 전주시 도시기본계획과 부합되지 않음

- 전주시 도시기본계획 상 주거용지이나 상업용지로 변경 요구
  →도시기본계획 변경을 위해서는 전라북도 도시계획위원회 심의를 거쳐 승인 득하여야 함
- 전라북도 소유부지에 대한 협의(사용 동의)는 별도 선행되어야 함
- 또한 도시기본계획에서 특정 제안자의 요구만 수용하여 상업용지로 변경할 경우 특혜 우려가 있으며 원칙 없이 도시계획을 변경 할 경우 행정과 시민이 혼란에 빠질 수 있음

○ 도시관리계획(용도지역) 변경

- 용도지역 변경(일반공업지역 녹지지역 -> 상업지역)은 도시기본계획 변경이 선행되어야만 절차 이행이 가능하며 별도의 도시관리계획 결정(변경) 절차 이행
- 도시기본계획 및 도시관리계획 부합 여부에 따른 검토

▪ 현 도시기본계획 및 도시관리계획에 부합한 경우(공장 신축 등)
→ 도시계획변경 불필요, 개별법에 따라 인허가를 득한 후 사업 시행

▪ 부합하지 않아 주거+상업 용도변경이 필요한 경우

구분	도시기본계획		도시관리계획	
	변경내용	행정절차 이행	변경내용	행정절차 이행
대안1	주거용지->주거용지	X	일반공업지역->주거용지 -도시관리계획(용도지역)변경 -지구단위계획 수립	○
대안2	주거용지->주거+상업용지	○	일반공업지역->주거+상업용지 -도시관리계획(용도지역)변경 -지구단위계획 수립	○

4) 전주시(2021), 전주 옛 대한방직 부지 관련 시민공론화 백서

○ **부지개발에 따른 도시계획 변경 절차**

- 현 도시기본계획 및 도시관리계획에 부합한 경우(일반공업지역_공장 신축 등)에는 도시계획변경 불필요하나 도시관리계획 변경(주거지역) 요청시 지구단위계획 입안

주민제안에 의한 도시관리계획 입안(제안자->전주시)	국토계획법 제26조 국토계획법 시행령 제19조의2	대상토지면적의 2/3이상 토지 소유자의 동의 징구
제안서 수용 여부 통보 (전주시->제안자)	국토계획법 시행령 제20조	45일 이내 통보 (1회 30일 연장 가능)
도시관리계획 입안 (전주시)	국토계획법 제25조	도시기본계획 부합시 (제안 수용 시)
주민과 의회 의견 청취	국토계획법 제28조	14일 이상 각종 영향평가 등 실시
관계행정기관의 장과 협의	국토계획법 제30조제1항	관계 행정기관의장과 합의 30일 이내 의견 제시
도시계획위원회 도시건축공동위원 심의	국토게획법 제30조제3항	
도시관리계획 변경 결정 고시	국토계획법 제30조 국토계획법 제32조	공업지역->주거지역 제1,2종 전용주거지역 제1,2,3종 일반주거지역

- 현 도시기본계획 및 도시관리계획 변경 요청 시(상업지역)

사업자 제안	법적 사항 아님	
제안서 검토(전주시)	법적 사항 아님	수용여부 결정 불 수용시 회신
제안서 검토에 따른 내부방침 결정(전주시)	법적 사항 아님	
전주시 도시기본계획 변경(안) 수립(전주시)	국토계획법 제14조	도시기본계획 변경 (도지사 승인 사항)
주민공청회 지방의회의견청취 관계행정기관의 장과 협의 시 도시계획위원회 자문 도 도시계획위원회 자문	국토계획법 제14조 국토계획법 제21조 국토계획법 제22조 국토계획법 제22조의 2 도시계획 조례 제49조	
기본계획 변경 승인 (전라북도->전주시)	국토계획법 제22조의2	
도시기본계획 공고 (전주시장)	국토계획법 제22조의2	주거용지->상업용지
도시관리계획 변경 절차 이행 (위족 변경 절차도 참고)	국토계획법 제30조 국토계획법 제32조	공업지역->상업지역 중심, 일반, 근린, 유통 상업지역

5. 사전협상 제도 도입 등[5)]

1) 도시계획 사전협상제의 개념과 법적 근거

○ 도시개발과정에서 공공성 확보 수단

- 우리나라 도시계획 체계에서는 국민에게 도시계획의 계획변경 청구권을 부여하고 있지 않으나[6)], 예외적으로 국토계획법 제26조 제1항[7)]에 따라 지구단위계획구역의 지정과 변경 등에 대해 국민이 제안할 권리를 부여하고 있음
- '도시계획 사전협상제'는 미개발 또는 저개발 부지의 개발을 추진하기 위해 용도지역 변경이나 도시계획시설 폐지 등 도시계획을 변경할 경우, 이로 인한 개발이익을 합리적으로 공공에 기여하기 위해 도입한 제도
- 서울시가 도시계획 사전협상제를 도입하며 본격적으로 사용한 "공공기여"란 국토계획법 시행령 제42조의 3항[8)] 제12호를 근거를 두고 도시계획 변경으로 인해 발생하는 계획이득을 공공에 환원하기 위한 방법이라고 할 수 있음

5) 김상일(2009), 도시계획사전협상제도: 성공적인 정착을 위한 과제, 서울시정개발연구원

6) 일반 국민들은 용도지역 변경이나 도시계획시설 설치 및 폐지 등을 다루는 도시계획 내용에 대한 변 경을 요청할 수 있는 법적 권리가 없음

7) <국토계획법 제26조(도시·군관리계획 입안의 제안)>

① 주민(이해관계자를 포함한다 이하 같다)은 다음 각 호의 사항에 대하여 제24조에 따라 도시· 군관리계획을 입안할 수 있는 자에게 도시·군 관리계획의 입안을 제안할 수 있다. 이 경우 제안서에는 도시·군 관 리계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 한다.

8) 시행령 제42조의3(지구단위계획의 수립)

12. 제45조제2항 후단용도지역 변경에 따라 용적률이 높아지거나 건축 제한이 완화되는 용도지역으로 변경되는 경우 또는 법 제43조에 따른 도시·군 계획시설 결정의 변경 등으로 행위제한이 완화되는 사항이 포함되어 있는 경우에는 해당 지구단위계획구역 내에 다음 각 목의 시설(이하 이 항 및 제46조제1항에서 "공공시설등"이라 한다)의 부지를 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공하는 것을 고려하여 용적률 또 는 건축제한을 완화할 수 있도록 계획할 것. 이 경우 공공시설 등의 부지를 제공하거나 공공시설 등을 설치하는 비용은 용도 지역의 변경으로 인한 용적률의 증가 및 건축제한의 변경에 따른 토지가치 상승분 (「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가업자가 평가한 금액을 말한다)의 범위로 하고, 제공받은 공공시설 등은 국유재산 또는 공유재산으로 관리한다.

13. 12 제 호는 해당 지구단위계획구역 안의 공공시설 등이 충분할 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지구, 역사문화환경보호지구, 방재지구 또는 공공시설 등이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군 계획조례로 정하는 지역에 공공시설 등을 설치하거나 공공시설 등의 설치비용을 부담하는 것으로 갈음할 수 있다.

14. 제13호에 따른 공공시설 등의 설치비용은 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지 구 역사문화환경보호지구, 방재지구 또는 공공시설 등이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군 계획조례로 정하는 지역 내 공공시설 등의 확보에 사용할 것

15. 12 제 호 및 제13호에 따른 공공시설 등의 설치내용 공공시설 등의 설치비용에 대한 산정방법 및 구 체적인 운영기준 등은 시·도 또는 대도시의 도시·군 계획조례로 정할 것

2) 서울시 도시계획 사전협상제 검토[9)]

○ 우발적 개발이익에 대한 환수장치 미흡으로 사전협상제도 도입

- 서울시 2009년 2월 도시관리계획 변경 사전협상제도를 도입하기 전 2008년 12월 신도시계획체계 공청회 개최.
- 지역발전에 대한 파급효과가 큰 대규모 토지에 대하여 도시관리계획 변경을 위한 사전협상제도 적용
- 단일 기능으로 이용되며 독립적 개발이 가능한 1만㎡이상 토지가 대상
- 용도지역이나 도시계획시설이 변경을 일종의 간주취득으로 처리[10)] 도시관리계획 변경 시 증가하는 용적률의 60%에 해당하는 토지의 금전적 가치를 평가하여 사회에 환원해야 할 공공기여량으로 산정
- 토지면적의 약 10%를 공공시설로 기부채납하고 잔여 공공기여량은 다양한 공익시설로 제공하되 위치와 방식은 협상

그림 3 공익기여율 기준(2009년)

구분	용도변경 내용 시설결정 당시 도시계획 변경 내용			공공기여율		
				기준총량	공공시설	공익시설
용도지역 변경	준주거지역	→	일반상업지역	30% 이상	10% 내외	20% 내외
	제3종일반주거지역	→	일반상업지역	40% 이상	10% 내외	30% 내외
	제3종일반주거지역	→	준주거지역	20% 이상	10% 내외	10% 내외
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역)	→	일반상업지역	45% 이상 (48% 이상)	10% 내외	35% 내외 (38% 이상)
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역)	→	준주거지역	30% 이상 (37% 이상)	10% 내외	20% 내외 (27% 이상)
	준공업지역	→	일반상업지역	40% 이상	10% 내외	30% 내외
	준공업지역	→	준주거지역	20% 이상	10% 내외	10% 내외
도시계획 시설 폐지 (복합화)	일반주거지역	→	일반상업지역	35% 이상	10% 내외	25% 내외
	일반주거지역	→	준주거지역	25% 이상	10% 내외	15% 내외
	용도지역 변경 없음			20% 이상	10% 내외	10% 내외

자료 : 서울특별시, 2009.2, 신도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획 변경 사전협상 업무처리지침

9) 김장일(2009), 도시계획사전협상제도: 성공적인 정착을 위한 과제, 서울시정개발연구원

10) 실제로는 취득하지 않았지만 취득한 것으로 간주

그림 4 공익기여율 기준(2015년)

1) 용도지역 변경

구 분	변 경 내 용			공공기여율
용도지역 변 경	준주거지역	⇒	일반상업지역	30% 내외
	제3종일반주거지역	⇒	일반상업지역	40% 내외
	제3종일반주거지역	⇒	준주거지역	20% 내외
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역)	⇒	일반상업지역	45% 내외 (48% 내외)
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역)	⇒	준주거지역	30% 내외 (37% 내외)

2) 도시계획시설 폐지(복합화)

구 분	시설결정 당시 변경내용	공공기여율
도시계획시설 폐지(복합화)	일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	35% 내외
	일반주거지역 ⇒ 준주거지역	25% 내외
	용도지역 변경 없음	20% 내외

※참고로 광주광역시 공공기여비율은 서울에 비해 상대적으로 높은 비율[11)]

그림 5 광주광역시 공익기여율(2019년)

구 분	변 경 내 용			공공기여비율
용도지역 변 경	제1종일반주거지역	⇒	준주거지역	31% 내외
		⇒	일반상업지역	43% 내외
	제2종일반주거지역	⇒	준주거지역	23% 내외
		⇒	일반상업지역	39% 내외
	제3종일반주거지역	⇒	준주거지역	19% 내외
		⇒	일반상업지역	38% 내외
	준주거지역	⇒	일반상업지역	30% 내외

11) 광주광역시(2019), 광주광역시 도시계획변경 사전협상 운영지침, p14

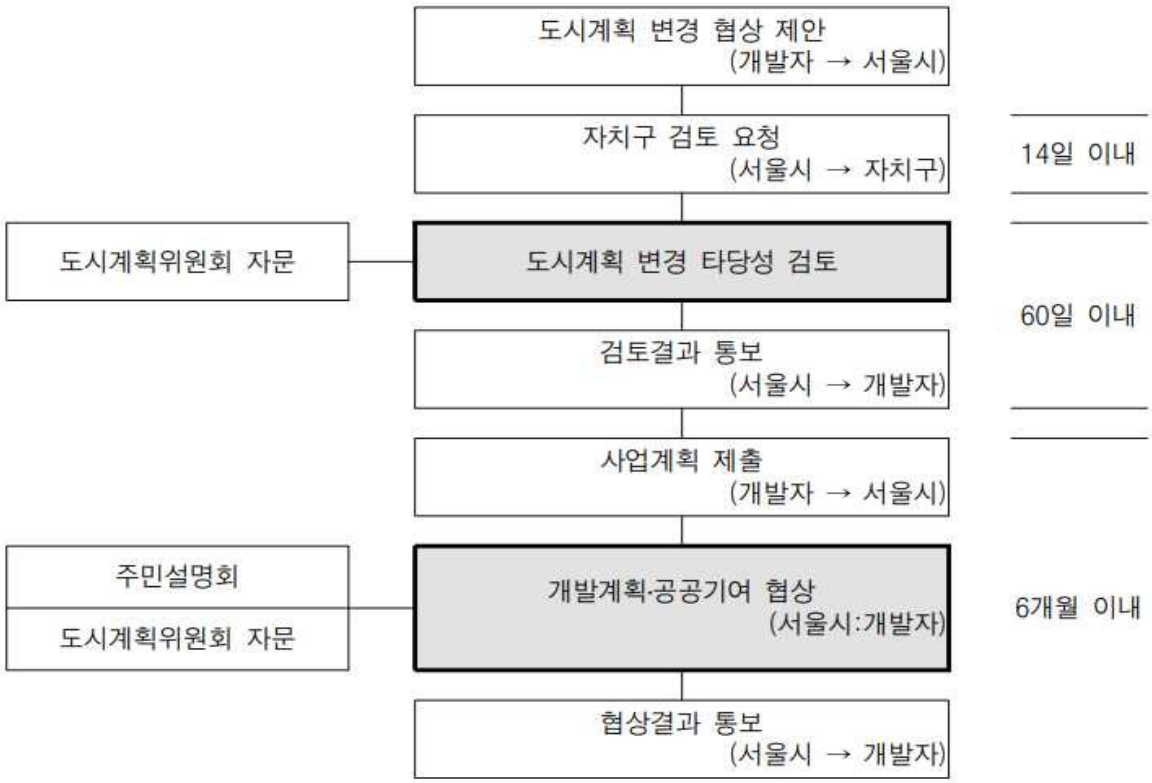
○ 협상절차

- 협상절차는 도시관리계획 변경 타당성 검토단계와 협상단계로 구분되며 도시관리 계획 변경 타당성이 인정되지 않으면 협상불가
- 협상단계에서 민간개발이 공공성과 질적 수준을 향상하기 위한 개발방향, 도입용도, 건축계획 등 개발계획을 조정
- 공익기여량, 공공시설 및 공익시설의 위치, 종류, 규모를 합의 결정

○ 유연한 공익기여 방식

- 필수적인 공공시설부지는 기부채납, 나머지는 토지 이외의 다양한 공익기여방식
- 해당 부지 개발자는 도서관이나 박물관 등 기부채납할 수 있고 일자리 창출이나 기술이전 등을 공익기여로 제공가능

그림 6 도시계획 변경 사전협상 절차



자료 : 서울특별시, 2009.2, 신도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획 변경 사전협상 업무처리지침

그림 7 공공기여시설 범위

구 분		소유	종 류
공공시설		공공	– 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제13호에 의한 공공시설 – 공공보행통로, 지하·지상광장, 지하철·대중교통 연결통로, 기타 이와 유사한 시설
공익시설		공공	– 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호에 의한 기반시설 중 동법 제2조 제13조에 의한 공공시설을 제외한 시설(공용·광역적 시설 제외) – 장기전세주택, 임대주택, 산업지원센터, 복지지원센터 등 공공정책 실현에 필요한 시설 – 상위계획 및 공공에서 제시한 공용·광역적 시설 등
공여 시설	공공성 용도	민간	– 공공성 확보를 위해 종합병원, 컨벤션, 전시관, 터미널시설 등 도시계획시설 지정 가능 용도 및 기타 이와 유사한 시설
	전략용도	민간	– 협상위원회에서 상위계획의 실현 및 지역균형발전을 위한 용도 및 기능 부여가 필요하다고 제안한 시설

자료 : 서울특별시, 2009.2, 신도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획 변경 사전협상 업무처리지침

3) 사전협상제 도입 사례[12)]

○ 사례 1: 서울시 현대자동차부지

- 현대자동차부지(舊한국전력부지)는 서울특별시 강남구 영동대로 512에 위치하고 있으며, 대지면적은 79,341㎡로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제43조제3항에 따른 부지면적 조건(5천㎡ 이상)을 충족한다.1) 2014년에 한국전력공사가 나주 혁신도시로 이전하면서 해당 부지를 10조 5,500억 원에 현대자동차그룹(현대차 55%, 모비스 25%, 기아차 20%)에 매각
- 이 부지는 국제교류복합지구(코엑스~잠실운동장 일대) 지구단위계획구역 안에 지정된 다섯 곳의 특별계획구역3) 중 하나이다. 이곳을 포함하여 코엑스, 舊한국감정원, 서울의료원, 잠실종합운동장 일대는 2014년 4월에 수립된 「코엑스~잠실운동장 일대 종합발전계획」에 따라 국제교류복합지구로 조성

12) 구형수, 김장조, 이형찬, 김동근(2020),도시계획변경에따른공공기여기준정립및기금설치방안 연구, 2, 국토연구원, p67~72



구분	범례	사업명	위치	사업비	
				금액(억원)	구성(%)
국제교류복합지구 대중교통 체계구축 및 복합공간 조성	①	영동대로 지하공간 복합개발	강남구 삼성동	4,000	22.8
국제교류복합지구 주변 교통인프라 개선 및 정비	②	올림픽대로 지하화	송파구 잠실동 4	3,270	18.7
	③	탄천 동로 지하화	송파구 잠실동 4	910	5.2
	④	탄천 서로 지하화	강남구 삼성동 172-25	800	4.6
	⑤	동부간선도로 램프이전 설치	강남구 대치동 1012-24	920	5.3
	⑥	국제교류복합지구 지역교통개선	강남구 삼성동 172-25 일원	1,044	6.0
	⑦	탄천 보행교 신설 및 기존보행교 확장	강남구 삼성동 186-5 일원	790	4.5
	⑧	국제교류복합지구 보행축 정비	선정릉~탄천	100	0.6
국제교류복합지구 체육·문화시설 정비	⑨	주경기장 리모델링	송파구 잠실동 10	2,800	16.0
	⑩	학생체육관 이전사업		700	4.0
국제교류복합지구 워터프론트 인프라조성	⑪	탄천·한강 정비 및 친수공간 조성	탄천, 한강변(삼성교~한강)	801	4.5
	⑫	물재생시설 개선 및 하수/처집 관거 정비	탄천, 한강변(탄천 배수구역)	1,356	7.8

자료: 서울특별시. 2016.9.5. 보도자료. p.7.

○ **사례 2: 부산시 구한진CY부지**[13)]

- 삼미D&C가 제시한 최초 계획안에 따르면 최고 69층(225m) 아파트 4동, 레지던스 3동 등 모두 7동 3,071세대(용적률 899.99%)의 주거시설 개발 예정이었으나 부산 광역시에서는 업무시설을 추가로 설치할 것을 요구했고, 이에 삼미D&C측이 아파트 대신에 생활형 숙박시설(6개동), 판매시설, 업무시설 등을 조성하는 방향으로 사업안 수정
- 이 중 업무시설에는 지역 대학생의 창업공간, 영상·게임·소프트웨어·문화 관련 기업이 들어설 것으로 예상되며, 더 나아가 단지와 수영강변을 잇는 에코브릿지와 다양한 쇼핑 시설과 공연·기획전시 시설이 들어서는 커널 스트리트 조성 계획
- 도시계획 변경을 통해 부지를 개발하는 대가로 계획이익의 52.5%인 1,100억 원(2018년 기준)을 제공하겠다는 입장이었으나 도시계획 변경 단계에서 감정평가를 거칠 경우 이 금액은 최대 1,400억 원으로 늘어날 것으로 추정
- 이와 별도로 삼미D&C는 해운대구와 협의하여 선하지 공원화, 미집행도로 조성, 주민편의시설 확충 등을 위해 290억 원 규모를 추가로 제공하는 방안을 제시하여 최종적으로는 1,690억 원을 납부할 것으로 예상



자료: (좌) 부산일보, 2020.2.3을 수정; (우) 연합뉴스, 2020.2.8.

13) 구형수, 김장조, 이형찬, 김동근(2020),도시계획변경에따른공공기여기준정립및기금설치방안 연구, 2, 국토연구원, p75~76

○ **사례3: 광주 호남대학교 쌍촌캠퍼스 부지**[14)]

- 2015년 4월 호남대학교 재단인 학교법인 성인학원에서 도시·군계획시설(학교) 폐지를 신청했으나 취하되고 2017년 8월 도시·군계획시설 폐지를 전제로 아파트 18~27층 13개동 995세대를 조성하는 개발계획(안)을 다시 제출하였고, 광주광역시에서는 그해 11월에 도시계획위원회를 열어 해당 부지를 사전협상 대상지로 선정
- 광주광역시에서는 협상의 전제조건으로 층수의 하향조정(27층➜18층 내외), 200% 안팎의 용적률 설정, 현상설계 공모방식의 도입을 권고
- 이후 2년간 협상조정협의회, 건축설계공모, 도시계획위원회 자문 등의 과정을 거쳐 2019년 7월 사전협상 마무리



주 : 호남대부지는 지구단위계획구역의 경계로 나타냄.
자료: 네이버지도(https://map.naver.com, 검색일: 2020.10.21.); 광주광역시. 2016. p.76; 에스시아이. 2020. p.10.

- 공공기여방식은 2018년 10월부터 2019년 3월까지 진행된 감정평가가 완료되면서 공공기여의 규모가 당초보다 60% 더 늘어나게 되었으나, 성인학원 측에서 이를 받아들이면서 총 공공기여 금액은 242억 원 규모로 합의

14) 구형수, 김장조, 이형찬, 김동근(2020),도시계획변경에따른공공기여기준정립및기금설치방안 연구, 2, 국토연구원, p79~85

○ 서울, 부산, 광주 3개 지역 대상지의 비교 분석

구분		현대자동차부지	舊한진CY부지	호남대학교 쌍촌캠퍼스 부지
사업 개요	면적	• 79,341.8㎡	• 54,480㎡	• 63,507㎡
	유형	• 유휴토지·대규모 시설 이전부지	• 유휴토지·대규모 시설 이전부지	• 유휴토지·대규모 시설 이전부지
	위치	• 서울 강남구 영동대로 512 	• 부산 해운대구 센텀동로 210 	• 광주 서구 화정로49번길 15 
협상 과정과 내용	협상 주체	• 공공: 서울특별시 • 민간: 현대자동차그룹	• 공공: 부산광역시 • 민간: 삼미D&C	• 공공: 광주광역시 • 민간: 성인학원(호남대학교)
	계획 변경	• 용도지역 변경(제3종일반주거지역➔일반상업지역)	• 용도지역 변경(준공업지역➔일반상업지역) • 도시·군계획시설(유통업무설비) 폐지	• 도시·군계획시설(학교) 폐지
	사업 계획	• 업무시설, 관광숙박시설, 문화·집회시설, 관광휴게시설, 판매시설 등	• 생활형 숙박시설, 판매시설, 업무시설 등	• 공동주택(970세대)
공공 기여 계획	총액	• 1조 9,827억 원	• 1,690억 원	• 242억 원
	내용	• 영동대로 지하공간 복합개발, 잠실주경기장 리모델링, 탄천·한강 정비 및 친수공간 조성 등	• 현금 납부(1,400억 원) • 선하지 공원화, 미집행도로, 주민편의시설 조성 등	• 쌍촌어린이공원, 장기미집행시설(운천·화정근린공원), 도로, 경로당, 주차장 조성 등
주요 이슈와 쟁점 (주체별)	지역 주민	-	• 특혜 논란, 교통 혼잡, 일조권·조망권 침해	• 우량 수목 훼손, 인근 학교의 건강·학습권 침해
	기초 자치 단체	• 광역-기초 간 공공기여 총량(시설설치 포함)의 배분 문제, 지구단위계획구역 경계 확대의 타당성	• 광역-기초 간 공공기여 총량(시설설치 포함)의 배분 문제	-

자료: 위치도면은 네이버지도(https://map.naver.com, 검색일: 2020.10.21.)를 수정.

구분	용도지역 변경 내용		공공기여비율		
	변경 전	변경 후	서울	부산	광주
① 용도지역 변경	자연녹지	제3종일반주거	-	37%	-
		제3종일반주거	-	30%	-
		제2종일반주거	-	28%	-
	준주거	일반상업	30% 내외	30%	30% 내외
	제3종일반주거	일반상업	40% 내외	35%	38% 내외
		준주거	20% 내외	-	19% 내외
	제2종일반주거	일반상업	45% 내외	40%	39% 내외
		준주거	30% 내외	-	23% 내외
	제1종일반주거	일반상업	48% 내외	-	43% 내외
		준주거	7% 내외	-	31% 내외
② 도시계획시설 폐지(복합화)	일반주거	일반상업	35% 내외	35%	-
		준주거	25% 내외		-
	변경 없음		20% 내외		20% 내외
①+②	-		총량의 합산 - 5%	-	총량의 합산 - 5%
허용용도 범위 확대	-		-	30%	-

자료: 서울특별시. 2018. pp.25-26; 부산광역시. 2019. p.14; 광주광역시. 2019. p.14.

- 공공기여의 종류

구분	연도	현물		현금
		공공 소유	민간 소유	
서울	2009	• 공공시설 • 공익시설	• 공여시설	-
	2015	• 공공시설 • 기반시설		• 기반시설 설치비용
	2016		• 전략용도	
	2018	• 공공시설 • 기반시설 • 공공임대주택	-	
	2019	• 공공시설 • 기반시설 • 공공임대주택 • 기숙사 • 공공임대산업시설		
	2020	• 공공시설 • 기반시설 • 공공임대주택 • 기숙사 • 공공임대산업시설 • 공공임대상가		
부산	2016	• 공공시설 • 기반시설	• 공여시설(소유권 명시 X)	• 기반시설 설치비용
	2019	• 공공시설 • 기반시설 • 공공임대주택 • 기숙사		• 공공시설 등 설치비용
광주	2017	• 공공시설 • 기반시설	• 전략용도	• 기반시설 설치비용
	2019		-	

자료: 서울특별시. 2009. pp.37-38; 서울특별시. 2015. pp.22-23; 서울특별시. 2016. pp.22-23; 서울특별시. 2018. pp.22-23; 「서울특별시 도시계획 조례」(서울특별시조례 제7261호, 일부개정 2019.7.18.) 제19조제2항; 「서울특별시 도시계획 조례」(서울특별시조례 제7752호, 일부개정 2020.10.5.) 제19조제2항; 부산광역시. 2016. p.11; 부산광역시. 2019. p.11; 광주광역시. 2017b. pp.13-14; 광주광역시. 2019. p.11.

*전략용도는 협상조정협의회에서 상위계획의 실현 및 지역균형발전을 위해 제안하고 도시계획위원회에서 적정성을 심의하여 타당하다고 인정하는 시설

- 광역자치단체별 공공기여(가액)의 정산기준

구분		서울	부산	광주
기준시점		• 건축허가 시점	• 건축허가 신청일	• 건축허가 신청일
공공시설 등 설치비용	인정 범위	• 노무비, 재료비, 경비 등	• 노무비, 재료비, 경비 등	• 노무비, 재료비, 경비 등
	산정 기준	• (신규 시설) 건축연면적×설치비용 원단위 • (기존 시설) 감정평가 금액	• 원가계산용역기관에서 산정	• 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」의 원가계산에 따른 예정가격 결정 방법에 따라 산출
	검증 방법	• (내역서 검증 의뢰) 기획재정부 또는 행정안전부의 설립 승인을 받은 협회에 내역서 검증 의뢰 • (검증 기관 선정) 협회에서는 등록된 원가계산 전문기관 중에서 적정한 기관 선정 • (내역서 검증 실시 및 검증결과서 제출) 선정된 전문기관은 내역서 검증실시 후 검증결과를 의뢰자에게 제출 • (검증 수수료 지급) 사업자는 전문기관에 수수료 지급	-	-
부지가액 산정가준		• 개별공시지가를 기준으로 인근 지역의 실거래가 등을 참고하여 산정하되, 감정평가를 시행하는 경우 이를 기준으로 활용 • 구체적인 개발(안)을 전제로 하는 경우 시공동위원회 심의를 통해 결정 가능	• 개별공시지가를 기준으로 인근 지역의 실거래가격 등을 참고하여 산정하되, 감정평가를 시행하는 경우 이를 기준으로 활용 • 구체적인 개발(안)을 전제로 하는 경우 공동위원회의 심의를 거쳐 결정 가능	• 원칙적으로 둘 이상의 감정평가사가 평가한 감정평가가액의 평균가를 활용하여 산정 • 구체적인 개발(안)을 전제로 하는 경우 건축위원회와 도시계획위원회의 공동 심의를 거쳐 결정

○ 사전협상 과정에서 나타난 문제

- 협상조정위원회에 지역 주민이나 시민단체를 참여시켜 공공기여계획에 대한 투명성을 확보할 필요가 있다. 구 한진CY부지는 협상 과정에서 특혜 논란이 끊이지 않았으며, 교통 혼잡이나 일조권·조망권 침해 문제 제기
- 호남대학교 쌍촌캠퍼스 부지도 우량 수목 훼손, 인근 학교의 건강·학습권 침해 등의 문제가 제기되었으나, 광주광역시나 사업시행자는 적극적으로 대응하지 않음
- 부산광역시에서 이러한 갈등을 해소하고자 시민토론회를 도입한 것은 고무적이라 할 수 있으나 두 사례 모두 지역 주민의 참여가 배제된 채 지방자치단체와 사업시행자의 참여로만 추진되어 기존 사전협상제도의 한계를 극복 못했다는 평가

4) 전주시 개발이익 환수를 위한 접근

① 개발부담금 산정

- 지구단위계획으로 사업을 추진할 경우 개발이익환수에 관한 법률에 따라 개발부담금 부과 대상임
- 지구단위계획에 따라 단일 필지 내 하나의 사업으로서 국토계획법에 따른 개발행위 허가 건축법에 따른 건축허가 등 개별법에 의하여 인가 등을 받아 사업을 시행하려는 경우 개발이익 환수에 관한 법률 제5조, 같은 법 시행령 제4조 및 [별표 1] 제8호 마목에 따른 개발부담금 부과대상 개발사업으로 볼 수 있으며 이에 대한 부담률은 개발이익의 25%임

* 개발이익: 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖의 사회적 경제적 요인에 따라 정상적인 토지가격의 상승분을 초과하여 개발사업의 시행자나 토지 소유자가 얻게 되는 토지가격의 증가분

- 일반공업지역에서 일반상업지역으로 변경하게 되면 토지상승분의 환원 등 개발이익 환수를 위해 사전에 법적 제도를 마련하고 개발업체와 협상을 통한 환수방안 및 공공기여 비율 확정

② 전주시 사전협상제도 도입

○ 현재 지방자치단체에서 운영하고 있는 공공기여 관련 제도로는 사전협상제도가 대표적이며, 이는 공공과 민간이 협의를 통해 계획 변경에 대한 특혜를 해소하고, 공공에 기여할 수 있는 방안을 모색하는 제도[15)]

- 지구단위계획 수립에 따른 절차 이행 후 고시 이전에 개발이익금 환수를 원칙으로 하고 개발업체가 토지용도별로 분양을 할 때 개별 용도별 비율대로 환수하는 방안 등
- 기부채납의 경우 토지 부분은 지구단위계획 수립에 따른 절차 이행 후 고시 이전에 소유권을 이전하고 시설 부분은 시설비용을 직접 전액 환수 받아 별도 시에서 설치 또는 조성하는 방법 등

○ 기반시설 적정성 및 수용 가능성 검토

- 도시개발에 따른 기반시설의 검토사항으로 간선도로망, 교통, 상하수도, 전기통신, 가스 등의 시설을 들 수 있으며 공공성 측면에서 기반시설의 확충이

15) 구형수, 김장조, 이형찬, 김동근(2020),도시계획변경에따른공공기여기준정립및기금설치방안 연구, 2, 국토연구원, p41

필요하며 이외에도 자연경관 조경 등이 도시환경 측면에서 고려될 수 있음
- 신시가지조성시 주거용지로 계획하여 주변 기반시설(도로 등)이 정비되어 있는 상황에서 아파트 (17층~20층) 높이의 약 2-3배인 공동주택(60층이하,9개동) 신축 시 주변 3000세대(7500명 정도)에 달하는 고밀도 계획

○ 지역 상권에 대한 영향 검토
- 지역상생협력방안(유통산업발전법 제8조 제1항) 제시
- 대규모점포를 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 상권영향분석서, 지역협력 계획서를 첨부하여 등록하여야 함
- 상생협력대상 반경: 3km 이내의 중소상인
- 지역협력계획서는 유통업상생발전협의회*에서 심의(전문가, 소비자, 유통업 관계자, 전통시장 슈퍼조합 등 위원으로 구성)

○ 강력한 협상을 위한 전담 조직 구성
- 도시계획 도시설계 건축 법률 세무 토지 개발사업 금융 등 전문성을 갖춘 공공협상단 구성하고 도시관리계획 변경 과정에 협상을 도입함으로써 개발사업에 대한 도시계획- 시설계-건축 과정의 통합적 운영 가능

○ 협상단의 정책적 권위 확보
- 시장 산하에 협상위원회와 협상지원단 구성
- 도시계획, 도시설계, 건축, 법률, 세무회계 분야의 상임 공무원 인력 충원
- 분야별 전문가 집단을 비상 시 인력으로 확보

③ 전주시 도시계획 조례 개정 후 사전협상 운영에 관한 조례 제정과 운영지침 마련

○ 전주시 도시계획 조례 개정[신설 2021.11.8.]
- *제12조의5(공공시설 등의 설치비용 등) ① 법 제52조의2제1항제3호에서 공공필요성이 인정되어 대도시의 조례로 정하는 시설이란 「공공주택 특별법」 제2조 제1 호가목에 따른 공공임대주택을 말한다.*
- *영 제46조의2제2항영 제46조의2제2항에서 감정평가법인 등이 지구단위계획에 관한 도시관리계획 결정 고시일을 기준으로 용도지역의 변경 또는 도시계획시설 결정의 변경 전·후에 대하여 각각 감정평가한 토지가액 차이의 범위에서 도시계획 조례로 정한 금액이란 제12조의4에 따른 사전협의를 통하여 정한 금액으로 한다.*

- *영 제46조의2제3항에 따라 제2항에 따른 비용은 착공일로부터 사용승인 또는 준공검사 신청일까지 중 시장이 정한 시기에 일시에 납부하는 것을 원칙으로 하되 분할납부가 필요한 부득이한 사유가 있는 경우 제12조의4에 따른 사전협의를 통하여 별도로 정할 수 있다.*

◯ 전국적으로 사전협상제도가 도입된 자치단체는 서울특별시, 인천광역시, 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 부천시, 성남시, 고양시, 화성시, 평택시이며 운영지침 존재

참고문헌

김상일(2009). 도시계획사전협상제도. 서울시정개발연구원.

구형수 외(2020). 도시계획 변경에 따른 공공기여 기준 정립 및 기금 설치방안 연구. 국토연구원.

전주시(2021). 전주 옛 대한방직 부지 관련 시민공론화 백서.

이형찬 외(2014). 새로운패러다임의 개발이익환수 개선방안 마련 연구. 국토교통부.

서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한조례.

서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영지침.

광주광역시 도시계획변경 사전협상 운영지침.

토 론 자 료 1

「옛 대한방직 터 올바른 개발 모색」을 위한 세미나 토론문

손 주 화 (전북민주언론시민연합 사무처장)

옛 대한방직 부지의 자광 개발안은 부산에서 진행된 부산롯데타워의 계획과 유사하다.

1995년 옛 부산시청 부지에 백화점동, 아쿠아몰동, 엔터테인먼동과 107층의 롯데타워를 지어 부산시의 경제적 발전을 이끌겠다고 선언한 해당 사업은 2013년 터파기 공사를 중단했고, 2019년은 사업성이 없다며 107층에서 56층으로 줄이겠다고 발표했다. 그사이 백화점 등 수익이 되는 시설은 2009년부터 문을 열었다. 20년이 넘는 기간 동안 롯데가 시민과의 약속을 수차례 번복하자 지역사회에서는 부산시의회의 역할과 행정의 대처를 강력하게 요구하기도 했다. 그나마 부산시가 취한 임시사용 연장승인 불허는 2022년 단 하루 롯데백화점이 문을 닫고 다음날 협약식을 개최하면서 보여주기식 시정으로 부산시민을 기만했다는 비판에 직면하기도 했다.

2015년 부산에서 시민단체들을 중심으로 <나쁜 롯데 개혁 시민운동본부>가 출범한 사례도 주목해야 한다. 시민운동본부는 출범 기자회견에서 “롯데가 부산지역을 상대로 저지른 행위들은 일일이 열거하기가 힘들 정도”, “롯데는 부산의 향토기업임을 내세워 부산시의 각종 혜택과 특혜를 누리면서도 정작 부산지역을 위해서 무엇을 했던가?”, “롯데는 부산지역의 기여나 공헌은커녕 부산의 중소상공인의 등골을 빼먹거나, 부산시민을 등쳐먹는 파렴치한 대기업으로 전락하고 말았다. 이제 더 이상 부산시민들이 이런 롯데의 행태를 가만히 보고 있지 않을 것”이라며 부산시민들이 함께 부산에서부터 롯데 개혁을 이끌어 나가겠다는 결의를 선포하기에 이르렀다.

시민운동본부가 당시 기자회견에서 열거한 부산과 관련된 롯데의 문제점을 대략 살펴보면 다음과 같다.[1)]

1) [보도자료] 나쁜 롯데 개혁 시민운동본부 출범 기자회견(20150811)

1. 기장 롯데몰 뇌물 사건 : 롯데 복합쇼핑몰 동부산점(이하 롯데몰) 조기 개장을 위해서 부산의 시의원과 경찰, 도시공사 사장 등에게 행한 불법적인 로비활동으로 시의원, 경찰, 도시공사 사장 등은 구속이 되었지만 롯데 관련자는 어떠한 처벌도 받지 않고 있다.
1-1. 롯데몰 동부산점이 조성계획변경과 환경영향평가, 교통영향평가 등을 편법으로 조기 개장
1-2. 롯데몰 동부산점이 부산도시공사 땅을 임시 주차장으로 사용하였지만 도시공사가 사용료 약 20억 원 편법으로 면제

2. 서면 롯데 호텔 특혜 : 1988년 서면 롯데호텔 부지를(5,800평) 사들이면서 자본금의 99.96%가 일본인 소유라는 이유로 외국인투자촉진법을 적용받아 취득세와 등록세 191억 원을 면제받음. 현재 시장가치로 하면 1000억 이상의 세금을 면제받음. 그리고 1991년 종합토지세를 이 땅과 관련해서 2900원을 냄. 재산세는 80원을 냄
2-1. 서면 롯데 증축 문제 : 증축으로 인한 서면 환경, 교통 문제 발생, 주변 상권 위축 등

3. 현지법인화 미 전환 : 롯데 백화점 4개 /롯데쇼핑(마트 9개, 슈퍼) 현지법인화 미 전환

4. 광복동 부산롯데월드 2013년 완공 계획이었으나 건립 지연 및 용도 변경(주거 허용)에 대한 문제
4-1. 롯데 백화점 광복점 건립과 관련해 영도대교가 해체·복원될 수밖에 없으며 원인제공자인 롯데가 제반 비용을 책임져야 함에도 불구하고 국가지정 문화재의 유지 보수는 국가의 책임이라는 왜곡된 법해석까지 내세우며 법적 소송을 감행하면서 지역민의 애환이 서린 문화재의 전시관 건립을 외면

5. 대선주조/시원소주 관련 먹튀 문제 : 2004년 대선주조를 매입하고(600억 원) 3년 뒤 재매각하는(3,600억 원) 과정에서 막대한 차액을 챙김. 부산시는 향토기업인 대선주조의 타 지역 이전을 막기 위해 행정지원, 공장부지로 시 부지 무상 제공 등

6. 롯데리아의 아르바이트 노동자 문제

7. 롯데야구단의 선수인권 침해 등 운영 문제

8. 교통카드 미사용 충전금 미공개와 사회 환원에 미온적 태토

9. 부산지역에서의 이윤을 일본에 유출 : 롯데의 기업 수익 80%는 한국에서 10%는 일본, 나머지 10%는 그 외의 국가에서 들어오는데 수익 중 10%의 배당금이 일본으로 유출, 한국에서 올리는 수익 중 상당 부분이 부산에서의 수익

10. 부산지역사회에 대한 기여도 미흡

11. 지역 경제 영향 및 지역 상권과의 상생 미흡
11-1. 소상공인, 중소기업 영역이라 할 수 있는 문구, 공구, 외식산업, SSM, 빵집 등에까지 무차별 진출하여 중소상공인 적합업종영영 사업 침탈, 전통시장과 골목상권 침탈 문제
11-2. 롯데그룹의 주력사업이 납품업체와의 불공정관계 및 대형유통점 입점상인과의 임대차 분쟁
11-3. 롯데는 백화점, 대형마트, 복합쇼핑몰 등 대형유통점을 진출시킬 때마다 해당 지역 중소유통상인, 전통시장, 최근에는 해당 지역 의류, 식품 등 제반 소매업 전반에 영향을 주고 있음. 롯데 광복점의 경우 광복점 내 중저가 의류를 판매함으로써 광복동 및 지하상사 침체
11-4. 영화산업 등에 있어서는 제작-배포-상영의 수직적 지배구조로 경제력집중과 담합 등의 문제 제기 되고 있음

12. 골프장, 고층빌딩 등 환경, 교통 문제 등 유발하는 대형 개발사업으로 특혜논란

부산은 이후 임시 사용 승인을 반복하고 있다. 부산참여연대 자료에 따르면 “임시사용 승인과 기간연장승인 과정에서 롯데는 부산시의 요구 사항을 받아들이지 않았지만 부산시는 롯데에 계속적으로 임시사용승인과 그 기간을 연장해 주고 있다. 부산시의 담당 공무원에 따르면 임시사용 기간 연장 승인은 임시사용승인 조건이 완료되어야 가능한 것인데 롯데가 조건을 완료하지 않았는데도 불구하고 계속적으로 임시사용 기간 연장 승인을 받고 있다. 이것이 법적으로, 절차적으로 타당한 것인지 만약에 타당한 것이라면 그 근거를 부산시는 명확히 제시해야 할 것이다. 임시사용에 대한 조건이 완료되지 않았는데도 부산시의 지속적인 임시사용 기간 연장은 롯데에 대한 명백한 특혜”이며 “부산롯데타운은 타워동이 중심 건물이고, 세 개 동은 타워동을 찾은 시민들의 편의를 위한 부속건물인데, 지금은 본 건물은 온 데 간데없고 부속건물이 주 건물처럼 서 있다. 결국 롯데는 타워 동은 짓지 않고 돈벌이에만 급급한 모습을 보이고 있는 것이다.”라고 주장하고 있다.

임시사용 승인 내용 / 동별 현황	임시사용승인	1차 기간연장 승인	2차 기간연장 승인	3차 기간연장 승인
백화점동	2009.12.3	2011.11.25	2013.11.29	2015.11.24
아쿠아몰동	2010.7.20	2011.11.25	2013.11.29	2015.11.24
엔터테인먼트동	2014.8.18	2015.11.24		

〈부산참여연대 자료〉

이처럼 지금까지 부산롯데타운 과정을 살펴보면 현재까지도 롯데는 지금 용도로는 롯데타워에 대해 완공의지가 미약하며 그 과정에서 행정과 의회에서의 주도적 역할이 미비했다는 것을 보여주고 있다. 때문에 이러한 전철을 밟지 않으려면 의회에서는 도민의 이익을 대변해 지속적인 질문을 제기해야 한다.

- 상업용지 전환 후 '먹튀' 행위(토지 되팔기, 타워 보류)에 대한 방지대책은 무엇인가?
- 부산처럼 공공시설 지연이 실제화 될 경우 이를 제어할 방법은 무엇인가?

위 질문에 대한 실질적인 해답은 개발이익 환수 비율로 보여줄 수 밖에 없다. 어떤 방법으로 개발이익을 환수할 것인지를 명확하게 행정에 요구하고 답을 받아내야만 위와 같은 문제를 방지할 수 있을 것이라 보며, 때문에 이러한 과정이 진행되기도 전, 행정의 기준점이 마련되기도 전에 자광의 철거식 행사에 가서 민간개발업체에 힘을 실어준 행위는 공직자로서 적절하지 않다. 도의회의 중심 잡기가 필요함을 다시 한번 강조하고 싶다.

토 론 자 료 2

대한방직 부지개발 실태와 올바른 개발 모색을 위한 세미나

김 성 수 전북도의원(행정자치위원회)

대한방직 부지개발의 핵심은 전라북도에서 역사상 가장 큰 개발이익이 예상되는 사업을 진행함에 있어 최대한의 공공성을 확보하는 데 있다고 생각합니다.

현재 시민공론화위원회의 권고안이 나왔고 전주시는 23년 사전협상을 진행하고 24년 도시기본계획 변경안을 도에 제출하겠다는 계획입니다.

<그림 1> 대한방직 부지 용도 및 소유자 현황

구 분	용 도 지 역		소 유 자 별		
	일반공업	자연녹지	㈜자광	전라북도	전주시
면 적	222,692	7,873	216,463.6 (93.9%)	6,228,4 (2.7%)	7,873 (3.4%)

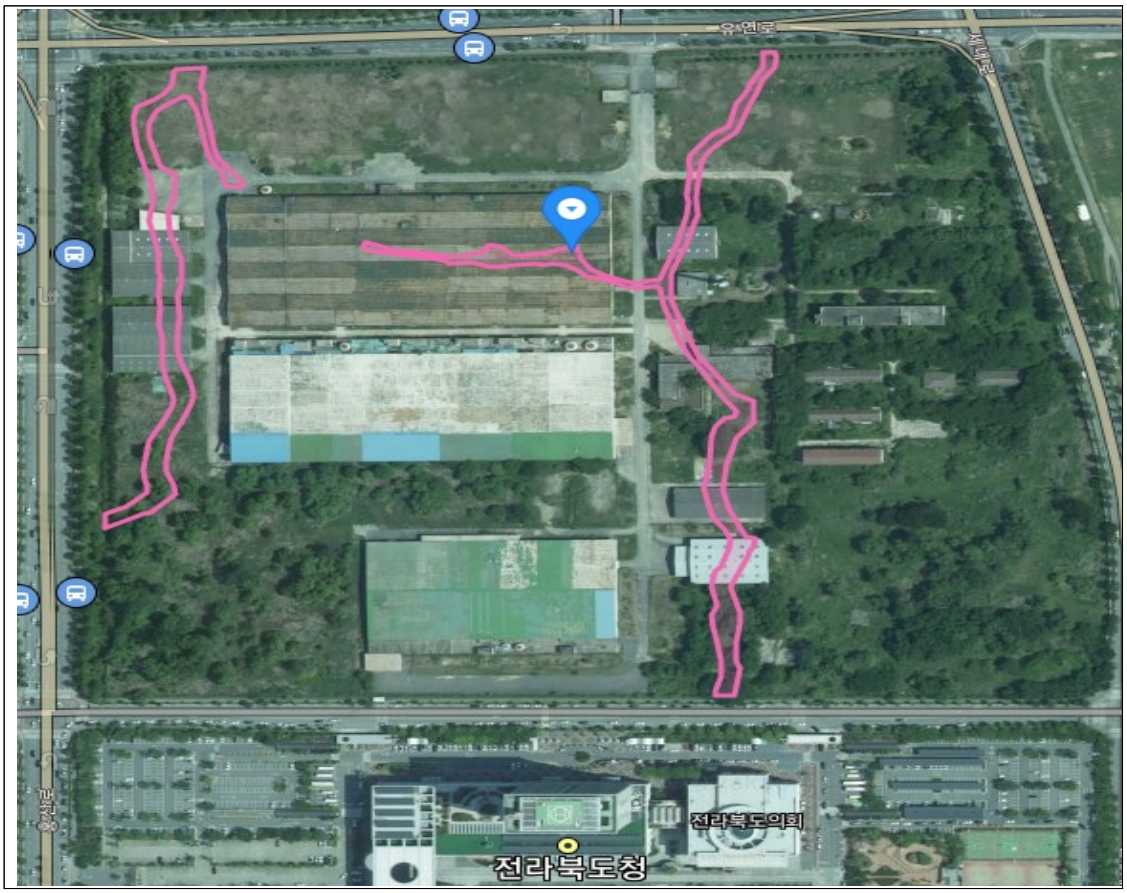
대한방직 부지는 대부분 지역이 일반공업 지역으로 용도 변경 이후 막대한 개발이익이 예상되는 상황이며, 민간사업자인 자광이 93.9%를 소유하고 있으며 전북도와 전주시가 소유는 전체의 6.1%인 것으로 나타났습니다.

한편, 대한방직 부지개발 사업이 침체된 지역 경제를 살리는 역할을 아닌 개발업자들의 이익에 목적이 있으며, 지역주민들은 개발의 혜택이 아닌 도심교통체증 등의 고통만 받게 될 것이란 우려 역시 큽니다.

대한방직 부지개발에 있어 전라북도가 가진 권한은

① 도시기본계획 변경안의 심의, ② 도 공유재산 처분 건 인데
이마저도 제한된 것이 현실입니다.

<표> 1> 대한방직 부지 내 도유지 현황



다만, 도 공유재산 처분과 관련하여 대한방직 내 도유지 처분은 도의회 의결사항으로 이를 적극적으로 활용해야 한다고 생각합니다.

제12조(공유재산 관리계획) ① 법 제10조2 및 영 제7조의 규정에 의한 공유재산 관리계획은 도지사가 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 의결을 얻어 공유재산을 취득 처분하여야 한다. 다만 연도중에 공유재산 관리계획의 변동이 있을시는 변경계획을 작성하여 추가경정예산을 의결하기 전에 의결을 얻어야 한다. 2. 토지의 경우 1건당 토지 면적이 다음 각 목의 구분에 따른 면적 이상인 토지 **나. 처분의 경우 : 5천제곱미터**

전주시 공론화위원회의 백서를 살펴보면 대한방직 부지 개발을 위한 3가지 시나리오를 제시하였으며 공통적으로 ① 대한방직 부지를 단일 용도가 아닌 주거, 상업, 녹지 등 복합구성 할 것과 ② 계획이득환수 등을 위한 사전협상제도의 마련이 필요하다고 밝혔습니다.

이에 따라 전주시는 도시계획 조례 일부개정을 통해 사전협의 절차를 마련하였고 올해부터 본격 사전협상이 진행될 것으로 예상됩니다.

발제자께서 타 시도의 사전협상 과정에서 나타난 문제점과 개선 사항들을 말씀하셨고, 공론화위원회 역시 '사전협상 결과에 대한 공개'와 '사업 이행에 대한 점검'을 권고를 한 만큼 이러한 부분들이 사전협상에 반영될 수 있도록 해야 할 것입니다.

향후 180만 도민의 이익을 위해 전라북도가 가진 권한이 대한방직 부지개발에 '긍정적 영향력'으로 발휘될 수 있도록 진행상황을 심도 있게 살피고 적극적으로 검토하겠습니다.

토 론 자 료 3

「옛 대한방직 터 올바른 개발 모색」을 위한 세미나 토론문

이성국 전주시의원(문화경제위원회)

해당 지역구 의원으로서 옛 대한방직 터의 올바른 개발을 위한 세미나에 토론자로 초대해 주신 것에 전라북도의회 국주영은 의장님과 이병철 위원장님을 비롯한 관계자 여러분들에게 감사드림

지역구의원으로서 직접적이고 합리적인 개발을 바람

발제자나 토론자분들께서는 전주시와 전북도의 도시개발 정책에 관한 문제이지만 지역구의원인 저에게는 도시개발 정책의 문제이자 지역주민의 현안이기도 하기 때문에 직접적이고 그 누구보다 절박한 문제이기도 함

따라서, 이번 세미나를 통해 옛 대한방직 터 개발에 따른 지역주민과 전주시민에게 미칠 수 있는 계획이득환수나 교통정체 등 각종 피해를 예방하고, 적절하고 합리적인 개발방안과 실질적이고 세부적인 방법들이 도출되기 바라면서 토론 시작함

대한방직 부지는 230,565㎡, 소유자별로 자광 216,464㎡, 도 6,228㎡, 시 4,873㎡, 토지이용계획은 도시기본계획 - 주거용지 100%, 도시관리계획 - 공업지역 96.6%, 자연농지 3.4%로 구성됨

개발과 관련하여 민간제안자가 정책제안서를 ‘19년(3월-5월)에 제출했고, 공론화위원회 사전준비위원회와 시민공론화위원회가 2020년부터 출범·운영되어 21년 2월 권고안을 제출하였고, 전주시가 사전협상 운영지침을 마련 중에 있으며, 전주시와 민간 간의 사전협상이 끝나면 전주시가 전라북도에 전주 도시기본계획 변경안 승인 신청을 해야 하는데, 2024년 정도 예상되고 승인이 되면 전주시는 2025년 지구단위계획을 수립이 예정되어 있음

옛 대한방직 부지 개발과 관련하여 전주시와 전주시의회가 논의 끝에 의결하여 예산 배정과 사업을 추진한 사항은 시민공론화위원회임

옛 대한방직 부지 개발과 관련하여 전주시와 전주시의회가 논의 끝에 의결하여 예산배정과 사업을 추진한 사항은 시민공론화위원회임, 2021년 4월, 시민공론화위원회는 상업 기능이 중심인 대한방직 개발 권고안을 전주시에 제출 - 전주시는 권고안을 수정 없이 받아들임, 해당 B안은 ㈜자광이 제안한 개발 방식에 가장 근접한 권고안이었음

그러나 전주시와 전주시의회, 시민사회가 사회적 합의과정을 거쳐 성안된 권고안을 근거로 우범기 전주시장이 사전협상지침을 만들고 협상에 임하겠다고 한다면 좋겠으나, 최근 인터뷰나 토론회 발언을 보면 “생태문제. 교통문제. 개발이익 환수문제 등이 염려스러워 탁상공론으로 시간만 보낸다면 전주는 아무것도 할 수 없습니다.”는 등의 입장을 피력함으로써 사실상 거리가 있음

가장 현실적인 민간측 재정문제 상황을 확인해 보면, 자본금 15억원 부채가 2018년말 2,387억원이던 기업이 4년 후인 2022년말 3,500억원으로 68.2%로 급증함, 매년 8-9%대의 증가율을 보임, 연평균 부채 증가율이 상당한 것으로 보임,

그러나, 상업지역으로 변경하는 경우 현재가치와 변경 후 지가상승분은 이자율 증가나 총 이자금액을 상쇄하고도 남을 만큼 부동산 투자이익이 대단히 크게 발생하는 사안임

따라서 개발자 입장에서는 이익금에 비해 이자금액은 사업에 필요한 투자금액의 한 부분 정도로 생각할 수 있음, 민간측은 투자했을 때 얼마나 이득이 발생할 것인가가 중요한 판단이기도 함

상업용지 변경 시, 개발단계별 수익 추계는?

최근 논의들은 다소 추상적인 측면에 치우쳐 있다는 생각, 따라서 시민사회와 전주시, 시의회 등 관련 개인이나 기관·단체 등에서 옛 대한방직 부지의 상업용지 용도변경에 따른 수익이 어느 정도로 추정되는지, 아파트 건설에 따른 수익은 어느 정도로 추정되는지, 상업용지 용도변경과 개발단계별 대략적인 수익 추계가 필요해 보임, 추정치가 있다면 설명 부탁드림

2019년 전주시와 전주시의회는 2020년 본예산에 연구용역비 180백만원(연구용역 130백만 원, 운영비 50백만 원), 2020년 1월에서 4월까지 시민공론화 사전준비위원회와 2020년 5월 시민공론화위원회 구성 및 운영에 들어갔으며, 시나리오 워크숍과 시민참여단 120명을 선정하여 숙의 끝에 공론화위원회 권고안 발표함

전주시와 전주시의회가 의결하여 구성·운영한 공론화위원회 권고안

전주시와 전주시의회가 의결하여 구성·운영한 공론화위원회의 권고안은 사실상 전주시 사전협상지침의 핵심 기준이 되어야 한다고 보는데, 이에 대해 어떻게 생각하는지 세 분 발제자와 가능하다면 토론자분들도 의견을 들었으면 함

본의원이 이 토론회에서 파악하고 싶은 것 중 또 하나는 2002년 개발 당시 대한방직 근로자의 반대와 막대한 보상비로 제척되었다는 전주시의 의견인데, 이제 ㈜자광에서 이 부지를 매입해 상업용지를 개발한다면, 당시 대략 75.3% 환지율이나 전주시 공론화위원회가 권고한 계획이득 40% 토지환수 및 공공시설 등 기여 조건에 ㈜자광 측이 이를 거부하고 전주시장도 이 부분에 대해 인정한 것으로 보이는데, 이렇게 되면 **공론화위원회는 자광측요구와 전주시·전주시의회가 스스로 의결한 사항을 번복하는 행위로, 시정과 시의정에 대한 신뢰도 하락이 예상되고, 급기야 사실상 일당구조인 민주당의 정책결정 번복과 시민들의 막대한 피해로 불신이 커질 수도 있는 상황임, 마침 이 자리에 참석한 전북도의회 더불어민주당 원내대표께서는 지방의회 차원에서 어떤 입장이나 대안을 모색하실 의향이 있으신지?**

문제는 두 곳에서 접점이 발생함, 하나는 상업용지로 용도변경 후 토지매매 차익을 거두고 우리 도에서 있었던 F1그랑프리 염전부지-준도시지역 변경 후 700억 **대출을 받고 사업이 무산된 사례처럼 '먹튀'가능성,** 또 하나는 초고층 아파트와 백화점 등 이익이 될만한 것들만 건축한 뒤 타워나 공공시설, 도로 확장에 따른 비용 등 기여를 미루는 상황, **부산롯데타워 사례가 재발할 가능성**

F1그랑프리 염전부지-준도시지역 변경 후 '먹튀'

우리 도에서 "지난 96년 3월 F1 그랑프리 사업유치와 이후 대회 준비과정에서 자본금 200억원의 세풍그룹이 2,400억원이 넘는 사업을 추진하는 것에 대해 전북지역에서 사업 타당성, 자본 능력, 염전지역의 용도변경 등에 대해 우려하는 여론이 높았음에도 불구하고 군산시 옥서면 염전부지 106만평을 준도시지역으로 국토이용계획을 변경하고 전북도의 자동차 경주업 사업계획승인[1] 후 평당 몇 백원에도 거래가 되지 않던 염전 부지가 몇 만원대를 호가하게 됐고, 세풍이 이를 담보로 700억원을 대출받았으나, 연기를 거듭하다 결국 무산"[2]되고 소위 먹튀했다는 보도가 있음

당시 보도자료나 관련 자료를 보면 **"1997년 5월 유종근 도지사가 주체가 되어 적극 지원한 사업으로 당시 용도변경 이유로 외자를 유치해 F1그랑프리 자동차경주장과 골프장, 해상 레저시설을 건설해 "국내는 물론 세계적인 레저타운으로 발전시켜 관광객 유치는 물론 이를 바탕으로 다른 산업으로까지 파급을 유발시켜 낙후된 전북발전에 주된 역할을 다한다"**는 것이었음

도민들은 준농림지에서 준도시지역으로 형질변경이 되었을 때 엄청난 농지훼손은 물론 개발에 따른 환경파괴의 우려와 개발주체가 얻게 될 막대한 토지의 시세차익이 발생할 것으로 보여 특정기업의 특혜의혹에 우려를 표하면서 거듭해서 반대표명.

"전북지역에서 준도시지역으로 용도변경 4년만인 지난해(2001년) 12월 준농림지로 환원"됐던 사례가 까마득한 과거가 아닌 불과 20여 년 전의 일임

---

1) 97년 5월 대회 예정지인 군산시 옥서면의 염전부지 106만평을 대회개최가 가능한 준도시지역으로 국토이용계획을 변경하고, 7월에 교통영향평가, 8월 환경영향평가, 9월 농림부 농지전용 협의동의

2) 오마이뉴스, 2002. 03. 14. 황방열, 기사제목 "유종근, F1그랑프리에 치이다"

청라시티타워, 공사비 부담문제로 '갈등'

'화창한 날씨엔 북한의 개성도 조망할 수 있다'며 인천 서구 청라국제도시의 랜드마크가 될 청라시티타워(3만3057㎡, 448m, 전망대, 쇼핑·전시장 등)는 2007년 국제 아이디어 공모로 시작했으나, 사업비 문제 등으로 사업자 선정이 4번이나 무산된 바 있고, 10년이 지난 2016년이 되어서야 민간사업자로 선정된 청라시티타워(주)와 건설 및 관리·운영 협약을 체결

당초 청라시티타워 조성비(언론보도마다 조금씩 차이 있음)는 2,578억 원이었으나, 설계 변경과 원자재값 상승으로 4,158억 원으로, 지금은 2,300억 원이 늘어난 6,400여억 원으로 눈덩이처럼 불어남, 준공도 2022년에서 2023년으로, 지금은 2027년으로 늦어지고 있음

2019년 11월 기공식까지 열었지만 최근 LH(한국토지주택공사)는 청라시티타워 건설사업 관련 민간사업자와 협약 해지를 위한 절차를 추진 중이라는 입장을 밝히며 "협약 해지 예고" 공문을 발송했고, 청라시티타워(주)는 "추가 사업비를 LH가 부담해야 한다"고 맞서고 있어 공사비 분담금 합의도 해야 하는 등 갈등 상황.[3)]

부산롯데타워 사례

부산시와 롯데그룹은 옛 부산시청 부지에 4,500억 원을 들여 높이 380m 연면적 8만 6,054㎡ 규모의 부산롯데타워를 2023년 완공한다는 계획이었으나, 2019년 기존의 계획을 백지화한 후 현재까지도 사업은 중단된 상태. 부산롯데타워가 건축허가를 받은 지 22년이 지났음에도 불구하고 "거제도와 일본 대마도까지 바라볼 수 있다"던 부산롯데타워는 기약이 없고, 백화점동, 아쿠아몰동, 엔터테인먼트동 등의 임시사용승인 기간 연장만 거듭하는 것으로 보임

롯데타워 건설을 통해 9천억 원의 생산유발효과와 2,900억원의 부가가치 유발효과, 4년간 2만명 이상의 고용유발효과를 예측했고 부산관광에도 큰 영향을 끼칠 것으로 기대를 모았던 사업임

3) 출처 : 경향신문(2022.08.17.), 인천투데이(http://www.incheontoday.com)

위 사업들의 공통점은 침체된 지역 경제를 살리는 중추 역할을 담당하겠다는 청사진이었으나, 지역경제는커녕 개발업자들의 이익과 잔치만 있고, 지역주민에게는 기약없는 희망고문과 도심교통체증 등 고통만 남김

위와 같이 F1그랑프리 대회 유치나, 부산롯데타워 사례가 재연된다면 시민이나 도민들이 막대한 피해를 입게 될 것인데, 이를 막을 방법, 복안은 무엇이라고 생각하시는지?

대한방직부지와 유사한 형태의 도시기본계획 변경 및 승인신청 사례가 있는지?

타 시도나 기초단체의 사전협상지침은 옛 대한방직 부지의 역사성이나 특혜성을 전혀 고려하지 않고 있기 때문에 일반적인 의미의 사전협상지침과는 다른 대한방직 부지 개발을 위한 별도의 사전협상 조례나 지침이 마련되어야 한다고 생각할 수도 있는데, **대한방직 부지와 같이 도심 중심 지역에 특혜를 입은 대규모 부지를 상업용지로 변경해주는 특혜가 부여되는 특수한 성질, 이와 같은 유사한 도시기본계획 변경 및 승인신청 사례가 있는지 궁금함?**

대한방직 부지에 특정한 사전협상 운영 조례 제정 가능한가?
제00조(공공기여 산정기준) “용도지역의 변경에 따른 공공기여량은 「옛 대한방직 부지 관련 시민공론화위원회」의 권고안에서 정한 기준에 따른다” 등

대한방직 부지관련 핵심 쟁점 중 하나인 **공공기여 산정기준을 “용도지역의 변경에 따른 공공기여량은 「옛 대한방직 부지 관련 시민공론화위원회」의 권고안에서 정한 기준에 따른다”로 하거나, “용도지역의 변경에 따른 공공기여량은 「옛 대한방직 부지 관련 시민공론화위원회」가 제안한 용도변경 시 계획이득 토지환수 40%와 상업용지 40~60%, 교통체증 등 각종 피해 예방 비용, 그 외의 공공시설 등 기여량을 기준(최저선)으로 산정하는 것을 원칙으로 한다.”와 같이 규정, 합의에 대한 핵심 쟁점을 전주시민의 대표기관인 전주시의회가 의결함으로써, 민간측이나 기관 · 단체 등은 소모적인 논쟁과 시간낭비를 줄이고, 민간측은 위 조건으로 개발에 전념할 수 있도록 하고, 전주시민들은 ‘먹튀’에 따른 위험에 대비한 안전장치를 조례입법을 통해 보장받는 것도 하나의 방안이 될 수 있다고 보는데, 이에 대한 견해는, 세분 발제자 모두 의견을 말씀해 주시기 바람**

권고안과 다른 타 시도 및 시군 사전협상 조례 및 지침으로 개발이익을 결정하는 경우 전북도의 도시기본계획 승인 거부 가능성?

만일 전주시와 전주시의회가 사전협상 조례나 지침으로 타 시도나 기초단체의 사례에 따라 개발이익 50%-60% 수준에서 결정한다면 공론화위원회 권고안보다 상당히 후퇴한 것이 될 것으로 예상되는데, **이때 만일 전라북도가 전주시와 전주시의회가 의결하여 성립한 공론화위원회 권고안을 뒤집은 것을 문제 삼아, ㈜자광측에 특혜를 제공하려는 목적으로 판단한다든가, 또는 단체장이 시민의 이익을 훼손한 배임의 문제로 판단할 가능성이라든가, 어떤 근거를 내세워 도시계획승인을 거부할 수도 있는데, 전북도의 적절한 방침은 무엇이라고 생각하는지? 발제자분들의 솔직한 견해는?**

옛 대한방직 부지 공공인수, 공공개발 가능성은 없나?

낙후지역일수록 개발에 대한 기대감과 개발 거품을 증폭시키는 환상적인 개발 계획과 프로세스 전략을 사용하여 해당 주민들을 현혹시키는 수법을 사용하는 것이 통례이기는 하나 옛 대한방직 터는 수십년째 도심에 방치된 상황을 고려하면 전주시민의 답답함도 존재하는 것이 사실임, 따라서 **이를 공공에서 인수, 공공개발하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다고 보는데, 이에 대한 견해와 가능한 방안은 무엇이라고 생각하시는지?**

토 론 자 료 4

지역사회를 위한 개발사업

이명연 전북도의원(문화건설안전위원회)

개발 ▌ 민간개발의 구조와 방식, 목적 VS 공공성(공익) 확보

1975년 가동을 시작한 대한방직 전주공장이 도심 속 폐공장으로 방치된 지 십수년의 시간이 흘렀다. 전주 서부신시가지에 위치한 이 부지(현 대한방직 부지)의 개발이 필요하다는 데는 반박의 여지가 없다.

그렇다면 어떠한 방식의 개발이어야 하는가. 결론부터 말하자면 **민간자본 없이 대상부지의 개발은 불가능**하다. 사실 이미 ㈜자광이 부지의 93.9%를 매입하였고, 철저하게 토지소유주와 시행사 중심의 도시개발방식인 지구단위계획구역으로 사업을 추진하기로 한 이상 **민간주도의 개발**은 확정적이라고 할 수 있다.

민간개발의 구조와 방식은 단 하나의 목적을 향한다. 재산증식과 이윤창출. 이것만을 위해 ㈜자광은 개발사업에 발을 디딘 것이다. 개발주체는 최대의 이윤을 남기기 위해 최선의 노력을 할 뿐이다. 공공에서 고려하는 토지의 균형적 개발이나 기반시설의 확충, 지역경제 활성화, 주변 생활환경 및 사회서비스의 개선에 대한 것은 온전히 공공의 몫일 뿐이다.

개발주체는 이윤의 정도에 따라 개발사업을 추진할지, 하지 않을지, 개발의 규모를 어느정도로 할지를 경우의 수를 따지며 정할 것이다. 그런데 **그 이윤의 정도를 결정**하는데 공공의 개입이 필수적이다. 즉 공업용지에서 상업용지와 주거용지로의 용도변경(도시관리계획 변경), 지구단위계획구역의 지정 등이다. 여기서 공공은 전라북도도, 시민들도 아닌, 전주시를 말한다.

여기서 우리 모두가 우려하는 바인 개발사업 자체를 하지 않는 경우는,
전주시(혹은 공론화위원회로 대변되는 시민)**가 용도변경, 공공기여, 엄격한 용도 제한 등에 대해 투자사의 (최대)이윤을 가로막는 태도를 취한다면 이는 개발주체로 하여금 이른바 먹튀**(용도변경 후 토지를 고가에 팔고 지역을 떠나는 것, 즉 개발사업을 완성하지 않은 채 이익만 챙겨가는 것)**를 선택할 수밖에 없게 만들 것이다.**

도시의 지속가능성을 확보하는 것은 투자의 지속가능성을 전제로 한다. 공공에서든 민간이든 지속적인 투자없이는 시간이 갈수록 노후화되고 쇠퇴하는 도시를 살려내거나 유지시킬 수 없다. 그러나 민간자본없이 국가나 지방자치단체의 계획과 한정된 자금만으로 대규모 개발사업을 수행하는 것은 현실적으로 불가능하다. 결국 지역에서 얼마만큼의 민간자본을 끌어들이느냐(기업 또는 기업자본 유치), 더 많은 민간자본을 통해 지역을 살기 좋게 개발하느냐는 지역경쟁력 확보에 막대한 중요성과 영향력을 가진다고 볼 수 있다.

따라서 개발주체가 계획된 개발사업을 끝까지 추진할 수 있도록 하기 위해서는, 협상당사자이면서 용도변경 등의 법행정절차상 승인주체인 "전주시가 개발주체의 이익을 보장해 주면서도 공공성 및 사업안정성(건전성)을 최대한 확보할 수 있는 방안을 세밀하고 철저하게 마련하고, 각 단계별로 어떻게 적절하게 대처하느냐가 본 사업의 핵심"이다.

사전협상 ▌ 계약에 준하는 협상으로 가는 첫 단추, 협상주체와 절차, 공공기여 등 핵심사항 결정

그 첫 단추가, 바로 현재 진행 중인 **"사전협상지침 마련"**이라고 할 수 있다.
「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」를 볼 때, 사전협상지침에는,

① 협상**조직** : 공공측, 민간측 협상단 결정, 협상조정협의회 구성(외부전문가 포함), 협상전담조직 운영 등

② 협상**절차** : 계발계획안 및 사업제안서 제출, **협상의제 선정(개발규모, 개발방향, 건축 및 교통계획, 공공기여(시기, 방법)의 적정성 등 고려), 협상, 감정평가 시행, 지구단위계획 도서 제출, 도시관리계획 결정, 협상 결과의 재검토 등**

③ **공공기여** 기준 : 공공기여시설 계획기준 및 설치비용, **공공기여 산정기준** (서울시, 증가되는 용적율의 60%에 상당하는 토지가치 범위 내 산정 원칙, 감정평가 토지가액 차이 범위 내 산정 원칙), 공공기여 이행 시점, **미이행시 조치방안 등 담보방안**

크게 세 가지 부문의 내용과 함께 지침의 특성상 조례보다 더 세부적인 내용(토지용도별 공공기여율, 공공기여시설 범위 등)이 포함될 것으로 예상된다.

사전협상이 중요한 이유는 공공기여 기준 및 범위 등에 대해 **'계약에 준하는 협상'**을 맺기 전 주요사항을 정하는 필수과정이기 때문이다. 사전협상내용이 동시에 협상으로 이어진다고 보아도 무방하다. 전주시가 어떠한 개발방향을 가지고 있느냐, 공공기여에 대한 기준과 범위를 어떻게 제시하고 조율할 것인가 등등에 대한 사항이 사전협상에 반영될 것으로 판단된다. 그런데, 전주시의 입장말고도 사전협상에 반드시 포함되어야 할 것이 있다. 바로 공론화위원회의 권고사항이다.

공론화위원회 ▌시민의 뜻, 반드시 지켜져야 하지만 그 방법은 유연성 있게 조정해야

대한방직부지 개발사업이 타지역의 개발사업 또는 우리지역의 다른 지구단위계획사업과 차별성을 두는 것은 **"공론화위원회"의 운영**이다. **공론화위원회의 권고안은** 사전협상에 있어 법적.행정적 효력은 없지만, **공공측, 즉 전주시의 협상안에는 반드시 그 내용을 그대로 포함해야 한다.** 시민의 뜻이 모인 결과인 만큼 권고안은 법적. 행정적 효력 못지않은 **강제력과 구속력, 효력을 가진다**고 보아야 할 것이다. 민간은 둘째치고 전주시 협상안에 대해서만은..

공론화위원회 권고안의 주요내용은, 아래 10가지로 요약된다.

① 계획이득환수는 토지의 40%
② 상업용지비율은 40 ~ 60%
③ 교통혼잡에 따른 광역차원 검토 필요(교통영향평가시 서부권전역과 주요간선도로망까지 확대)
④ 지역상생방안 마련 : 지역상권활성화기금 조성, 유사업종 제한
⑤ 종합운동장 부지 개발, 금융센터 등 유사개발사업과 기능적 중첩 또는 상충점 고려

⑥ 개발관련법 철저 검토
⑦ 사전협상 운영지침 조속 마련
⑧ 관련 법과 조례에 근거하여 중심시설 비율, 계획이득 환수 비율 등 결정
⑨ 사전협상 결과에 대한 공개, 사업이행에 대한 점검 필수
⑩ 사업 미이행, 토지매매 등에 대한 방지대책 마련

아직까지 공론화위원회 권고안에 대한 ㈜자광의 피드백은 없는 것으로 파악하고 있다. 현재까지는 ㈜자광이 이 권고안을 수용할지 여부도 알 수 없는 상태인 것이다.

특히 민간개발사 입장으로 고려해보면, 몇몇 내용들은 개발이익과 직결된 사항들로, 권고안의 내용을 그대로 수용하기 어려울 것으로 우려되는 부분이 없지 않다.
왜 개발사 입장까지 고려해야 하느냐. 만약 전주시가 의지를 가지고 권고안의 내용을 그대로 협상안으로 반영하여 요구할 경우, 자칫 개발사에서 개발수익이 나지 않는다는 이유로 개발사업 자체를 하지 않을 경우(먹튀할 가능성)도 배제할 수 없기 때문이다. 이는 최악의 시나리오가 아닐 수 없다. **사전협상의 내용은 기업이윤과 직결되는 사안들로 가득 차 있지만 이에 대한 법.행정적 강제사항이 거의 없기 때문에 그야말로 협상자체의 과정이 매우 중요**[1]하다.

본 의원이 검토했을 때 공론화위원회의 권고안은 시민들의 뜻과 함께 사전협상과 협상과정에서 다루어야 할 중요한 내용들을 모두 포함하고 있다. 단지 아쉬운 점은 전주시와 전주시의회가 권고안의 내용을 받아들이지 않을 경우에 대한 대응조치가 없다는 것이다. 즉 전주시와 전주시의회를 견제할 수단이 전무하다. 시민의 뜻을 온전히 반영시키기 위해서 사전협상 지침에는 이 부분에 대한 내용도 반드시 포함되어야 한다.

권고안의 10가지 주요내용은 크게
1) 전주시 등 공공에서 먼저 준비하고 점검하고 제안할 것들과
2) 민간개발사측과 공공 간에 협상을 통해 결정해야 할 것들,
총 2가지로 나눌 수 있다. 전주시는 권고안 중 공공에서 먼저 준비·점검하고 제안

1) 국토의 이용 및 계획에 관한 법률, 도시개발법 등 현행 관련법률들은 개발을 지향하는 목적으로 제정된 것으로 개발을 유도하고 개발에 용이하도록 구성되어 있어 개발행위에 대해서는 구체적인 법제도적 절차가 명확하게 정립되어 있는 반면 개발이익환수, 공공기여에 대한 부분은 개발부담금(일종의 세금) 25%를 제외하고는 법제도적 강제사항 및 구체적인 내용이 거의 없음. 유일하게 사전협상만을 언급하고 있는데 이마저도 법적 강제력이 없어 지자체장과 민간개발사 간 협상을 어떻게 하느냐에 달려있는 것이 현실임

해야 할 내용에 있어서 만큼은 주도면밀하게 점검하고 강한 의지를 가지고 협상에 임해야 할 것이다.

결론 ▌ 사전협상지침에 포함되어야 할 내용 제안(공론회위원회 권고안 중 강조사항)

첫째, 공공측 협상조직 구성에 있어 광역의회가 추천하는 전문가(시민)를 포함시킬 것

- 교통계획, 건축계획, 기반시설 확충 등 광역차원의 검토결과가 협상내용에 반드시 포함되어야 함
- 전주시와 전주시의회가 시민의 뜻에 반하는 경우를 대비하여 공정하고 올바른 개발로 이어질 수 있도록 견제수단으로서 광역의회의 역할이 요구됨

둘째, 이례적인 대규모 개발사업의 특성상 개발이익환수비율은 공론화위원회 권고사항을 상회하는 수준으로 그 범위를 정할 것

- 대한방직 부지는 **대상지규모** 면에서 발제자께서 언급한 서울특별시 및 광역시 사례보다 3~4배 큰 부지가 사업대상이며, 반대로 **지자체의 규모**로 보면 특별시 및 광역시와 비교불가능할 정도로 적은 인구와 낮은 재정자립도를 가지며, 이는 개발수익을 충당하기에 매우 불리한 조건이 아닐 수 없음. 또한 **용도변경 범위** 또한 유사사례를 찾기 어려울 정도로 공업지역에서 상업지역으로 몇 단계를 뛰어넘는 **파격적인 용도변경**으로 인해 그 차익이 상당할 것으로 예상됨(타시도 주거지역에서 상업지역, 녹지지역에서 주거지역으로 용도변경이 최대)
- 결과적으로 **개발규모와 개발이익환수비율(금액)을 결정하는데 있어** 기존 사례 즉 광역시를 기준으로 참고하기보다는 **전라북도와 전주시의 현실, 개발규모와 용도변경규모 등을 반영하여 결정**해야 함. 전주시의 현실을 고려한다면 **개발규모를 발표계획보다 축소하고 개발이익환수비율(금액)은 공론화위원회 권고안보다 높여야 한다고 판단**됨. 민간개발사에는 이익증대보다는 손해감소측면에서 설득해야

셋째, 사전협상 및 모든 협상의 결과를 결정당시시점에 반드시 시민에게 공개하고 재협상 가능 조항을 포함시킬 것

- 개발사업 추진의 투명성 및 공공성 확보 목적
- 시민들이 공공 및 민간개발사의 특혜요소를 견제하고 차단하는 수단

넷째, 서울시 사전협상 조례를 상회하는 수준으로 '계획된 사업 미추진 시(사업미이행, 토지매매 등) 방지대책'을 사전협상지침 및 협상안에 포함시킬 것

참고) 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례

제21조(공공기여 이행 및 담보방안) ① 민간은 사업의 준공(또는 획지별 사업의 준공 중 빠른 시기를 말함) 전까지 공공기여 제공을 완료하여야 하며, 협상결과 사업의 준공 전·후 특정시점에 공공기여를 제공하기로 정한 경우에는 해당 시점에 공공기여 제공을 완료하여야 한다.

② 공공기여 시설을 설치하여 제공하는 경우에는 공사기간 중 시설물 관리청의 감독을 받아야 한다.

③ 제1항에서 정한 시기까지 **공공기여 제공을 완료하지 못한 경우에는 제17조에 따른 도시관리계획의 결정을 취소하거나, 「건축법」 제11조제7항제2호에 따라 건축허가를 취소하는 등의 행정적 조치를 할 수 있다.**

④ 제3항에 따라 **도시관리계획의 결정이 취소된 경우에는 법에 따른 용도지역·용도지구·용도구역, 지구단위계획구역 및 도시·군계획시설 등은 각각 지정 당시로 환원된 것으로 본다.**

제18조(협상결과의 재검토 등) ① 시장은 다음 각 호의 하나에 해당하는 경우 협상중단, 협상결과 무효 등의 조치(이하 "재검토"라 한다)를 할 수 있다.<개정 2021.12.30>

1. 제13조의 **협상이 상당기간 지연되거나 여건 변화 등으로 인해 원활한 협상 진행이 어렵다고 판단한 경우**
2. 제15조에 따른 **협상완료 후 사업계획 및 건축계획의 변경 등으로 협상결과 이행이 어렵다고 판단한 경우**
3. 그 밖의 **협상결과 등이 도시관리계획의 결정 내용에 충분히 반영되지 않았다고 시장이 판단한 경우**

② 제1항 재검토에 따라 협상이 중단되거나 협상결과가 무효로 되는 등의 경우에는 상호간에 일체의 보상 및 배상을 요구할 수 없다.

③ 제1항에 따른 재검토의 방법 및 세부기준은 시장이 별도로 정한다.

토 론 자 료 5

「옛 대한방직 터 올바른 개발 모색」을 위한 세미나 토론문

윤정훈 전북도의원(전북도의회 더불어민주당 원내대표)

대한방직 부지개발관 관련하여 실태파악과 올바른 개발을 모색하기 위해 자리를 마련해주신 국주영은 의장님과 이병철 환경복지위원장님, 그리고 오늘 뜻깊은 토론회에서 발제를 맡아 주신 박주현 전북의 소리 대표님과 이문옥 전주시민회 사무국장님, 김인순 박사님 감사드림, 더불어 손주화 사무처장님, 이성국 의원님, 이명연 의원님, 김성수 의원님 토론자로 함께 하게 되어 감사드림

F1그랑프리 국제 자동차 경주장 건설사업 교훈 기억해야

토론에 앞서 F1그랑프리 국제 자동차 경주장 건설사업에서 나타났던 과거 민주당의 문제에 대해 **그 당시 지방정부를 구성한 민주당이 이후 단 한차례의 사과와 반성을 보이지 않았던 것에 대해 이 자리를 빌어 이를 복기하고 교훈으로 삼기를 바람**

97년 5월 14일 전북도는 “98년10월 국제자동차경주대회인 F1그랑프리대회 개최를 위해 군산시 옥구읍 어은리와 옥서면 옥봉.선연리 일대 1백 5만 8천 평 준농림지역의 염전부지를 준도시·운동·휴양지구로 용도변경하기로 결정했다”고 밝힘

당시 땅소유자인 ㈜세풍종합건설은 6월말까지 환경.교통영향평가를 거쳐 체육시설사업계획승인을 받아 빠르면 9월부터 2002년까지 연차적으로 1천4백30억 원의 사업비를 투입, 자동차경주장 등을 완공할 계획

돌이켜보면 이 사업은 지난 1997년 5월 유종근 도지사가 주체가 되어 적극 지원한 사업으로 당시 용도변경 이유로 외자를 유치해 F1그랑프리 자동차경주장과 골프장, 해상 레저시설을 건설해 “국내는 물론 세계적인 레저타운으로 발전시켜 관광객 유치는 물론 이를 바탕으로 다른 산업으로까지 파급을 유발시켜 **낙후된 전북발전에 주된 역할을 다한다**”는 것이었음

유 지사는 96년 3월 F1그랑프리 순회대회가 열렸던 뉴질랜드로 날아가 유치활동을 시작한 이후 10여차례의 해외방문을 벌여 결국 96년7월 유치를 확정. 매년 15만명의 관광객이 대회를 찾을 것이라는 홍보와 함께 도청에 대회준비조직위원회를 구성

자본금 200억원의 세풍그룹이 2400억원이 넘는 사업을 추진하는 것에 대해 전북지역에서는 사업 타당성, 자본 능력, 염전지역의 용도변경 등에 대해 우려하는 여론이 높았음

또한 도민들은 환경파괴의 우려와 막대한 토지의 시세차익이 발생할 것으로 보여 특정기업의 특혜의혹에 우려, 반대입장

결국 지난 추진과정의 특혜시비와 수뢰의혹이 불거지면서 유종근 전북도지사의 구속사태 초래

당시 도지사는 충분한 조사와 검토없이 무리하게 사업을 추진하여 예산낭비와 함께 농지훼손만 하고 사업업을 중단, 결과적으로 도민들에게 막대한 피해를 입힌 것에 대해 책임 있는 자세 표명이 필요했으나 **당시 도와 민주당 관계자들 누구도 언급을 꺼려했던 뼈아픈 사건을 기억하고 반면교사로 삼아야 할 것임, 이 자리를 빌어 전라북도의회 더불어민주당 원내대표로서 도민여러분께 사과 드림**

대한방직 개발 도민들 피해 철저히 예방해야

핵심 쟁점은 협상 시 개발이익환수 방법과 범위, 공공기여, 교통 및 환경, 지역상권에 미치는 부정적 영향, 즉 시민과 도민의 피해를 어떻게 최소화하고 예방할 것인지가 핵심 관건임

전주시와 전주시의회가 의결하여 추진했던 시민공론화위원회가 권고한 상항을 보면, 주거시설로 한옥형 아파트를 포함하고 상업시설로 백화점, 타워, 컨벤션센터, 호텔, 놀이시설, 관광형 복합쇼핑몰, 공공시설로 박물관, 미술관, 문화공연장, 생태공원, 체육시설, 청년문화거리 등임

연관검토 사항으로 계획이득 환수에 대해 권고하고 있는데, 사전협상제도 근거 마련을 위한 조례 제정, 계획이득 환수시점을 용도변경 시, 개발 시점 및 향후 미래 이익까지 반드시 검토되어야 할 것, 환수된 토지 및 이익금은 공적 공간조성과 공익사업을 위해 사용, 그 활용방법을 구체적으로 제시할 것, 도시기반 시설은 도로 신설 및 주차난 해소방안 등을 요구하고 있으며, 지역상권과 상생을 위해 업종 제한과 특화된 상권 조성 등임

도민의 이익을 도모하고 피해 예방해야(질문)

첫째, 대한방직 부지를 주거용지에서 상업용지로 도시기본계획변경을 승인하는 경우, 염전부지를 준도시지역으로 변경 후 대출을 받고 사업은 좌초된 F1그랑프리 사업유치 사례처럼 **민간측이 대한방직부지를 담보로 대출을 받아 '먹튀'할 가능성이 있는데 이를 예방할 수 있는 방안은 무엇인지?**

둘째, 부산롯데타워 사례처럼 백화점동이나 아쿠아몰동, 엔터네인먼트동 등 수익이 되는 건축물만 짓고, '거제도와 대마도가 보인다'는 타워를 미루고 있는 상황인데, 타워를 비롯해서 **당초 약속했던 토지 환수, 컨벤션센터나 공공시설 기여 약속을 이행할 수단이나 방안이 마련되어야 시민들이나 도민들 입장에서는 불안감을 해소하고 개발에 더 긍정적인 입장을 보일 것이라고 보는데, 그 방안은 무엇인지?**

셋째, 대한방직 부지가 개발되면 전주시민은 물론 도민들께서 주변을 왕래할 때, 교통정체가 극심해 질 것으로 예상되고 이를 완화하기 위해 황방산 터널 개통과 관련 구간 도로를 확장해야 할 것임, 이 비용을 모두 합하면 1조 원대를 훨씬 상회할 것으로 예상되는데, 만일 전주시나 전북도가 이를 부담한다면 피해는 시민과 도민이 입고 민간측은 이익만 취하게 되는데, **이런 경우 통상 또는 법률규정상 비용은 누가 부담하게 되는지, 그 비용산출과 비용 부담 주체, 비율 등에 대한 설명 부탁드림**

또한 피해는 도민이 부담하고, 이익은 민간측이 가져가는 구조는 대단히 부적절함, **기초자치단체장이나 도지사가 의사결정 시에 시민과 도민의 피해나 부담을 최우선적으로 고려하여 신중하게 결정해야 할 것임**

넷째, 국가와 지방자치단체는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 적법절차에 따라 공정하고 합리적인 행정을 수행할 책무가 있고 행정은 공공의 이익을 위하여 적극적으로 추진해야 하며 이를 위한 제반 여건을 조성하고, 이와 관련된 시책 및 조치를 추진하여야 함

행정기본법

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 적법절차에 따라 공정하고 합리적인 행정을 수행할 책무를 진다. ② 생략

제4조(행정의 적극적 추진) ① 행정은 공공의 이익을 위하여 적극적으로 추진되어야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 소속 공무원이 공공의 이익을 위하여 적극적으로 직무를 수행할 수 있도록 제반 여건을 조성하고, 이와 관련된 시책 및 조치를 추진하여야 한다.

다만 사익이나 민간기업의 이익을 보호하되 시민의 피해나 공익과 충돌하는 경우, 공익적 필요성이나 도민과 시민들의 공평성, 형평성을 따져 검토·결정해야 하고, 다른 부지와 달리 대한방직 부지가 갖는 토지 이력이나 그간 특혜가 이 지역의 토지주들과의 형평성 등 다른 도시개발지역과 본질적 차이가 있는 만큼 **타 시도처럼 일반적인 수준의 사전협상 조례나 지침, 도시기본계획변경 승인 요건으로 정해야 하는지에 대해서 의문의 여지가 있음**, **이에 대해 꼼꼼하게 검토한 후 사전협상 운영조례와 지침을 결정하고, 도시기본계획 승인 시에 중요한 검토사항으로 삼아야 한다고 생각하는데, 견해는?**

다섯째, 이런 이유로 신시가지 개발 당시 토지(용도별) 부담률 75.3%보다는 낮지만, **전주시와 전주시 의회가 대한방직 부지를 두고 시민공론화위까지 만들어 숙고 끝에 마련한 권고안이 그나마 시민들로부터 추론되고 현재까지 시민들이나 행정에서 가장 신뢰할만한 도민의 합의 기준이고, 합리적이라고 보이는데, 이에 대한 견해는?**