일감부동산법학 | 제12호
2016년 2월 101-140쪽
건국대학교 법학연구소

Ilkam Real Estate Law Review
Vol.12, Feb., 2016. pp.101-140
The Institute of Legal Studies, Konkuk Univ.

도시정비사업의 주요 문제점과 개선방안 연구

A Study of Main Problem and Improvement Measure of Urban and Housing Redevelopment

김 진 수*
Kim, Jin-Soo

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 배경
Ⅲ. 연구설계
Ⅳ. 정비사업의 주요 문제점 및 개선방안
Ⅴ. 결 론

본 연구의 목적은 현행 도시정비사업 관련 각종 간행물과 문헌 고찰, 선행연구와 법원 판결사례 등을 분석하여 현재의 정비사업 시행 상 문제점이 무엇인지, 효율적인 정비사업 시행을 위한 개선방안이 무엇인지 도출하였고, 2010년～2012년에 관리처분인가를 받은 정비사업 중 재건축이 17곳, 재개발이 18곳 등 모두 35개 사업장을 연구대상으로 선정하여 관리처분총회 책자를 확보하여 관리처분총회 책자에서 인용한 실제 데이터를 사용하여 정비사업의 개발이익과 공공기여 등을 다각도로 분석하였고, 이러한 연구결과를 바탕으로 2015년 11월 10일～2015년 12월 10일 관련 전문가들을 대상으로 2회에 걸쳐 **FGI**(Focus Group Interview,집단심층

투고일 : 2015. 12. 28. / 심사의뢰일 : 2016. 1. 20. / 게재확정일 : 2016. 2. 4.

* 건국대학교 행정대학원 도시및지역계획학과 주임교수
Professor of the department of urban and regional planning in public administration, Konkuk university

면접조사)를 실시하여 현행 도시정비사업의 주요한 문제점과 개선방안을 도출하였다.

연구 결과, 현행 도시정비사업 중 **공공지원제도, 재건축사업의 동별 동의요건 완화, 재건축사업의 매도청구제도, 도시정비사업 개발이익 공공기여 등이** 가장 시급하게 개선되어야 할 주요한 내용으로 도출되었다.

특히 재개발・재건축사업의 과도한 공공기여는 정비사업의 중대한 걸림돌로 작용하고 있어 다음과 같이 공공기여 적정화 방안과 도시정비사업의 패러다임 전환 필요성을 도출하였다.

[주제어] 도시정비사업, FGI, 개발이익, 공공기여, 패러다임 전환

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

삶의 질을 중시하는 현대인들에게 열악한 주거환경을 개선하는 일은 매우 중요한 일 중 하나이다. 도로, 공원, 주차장, 상하수도 등 기반시설이 열악하고 노후불량 한 주택 등을 개량하거나 건설하는 사업들 중 대표적인 사업이 현행 '도시 및 주거환경정비법(약칭 '도시정비법' 이하 '법'이라 함)'에 의한 주택 재건축・재개발 정비사업 등이 있다. 이러한 도시정비사업은 가용택지가 없는 도심에서 직주 근접의 양질의 주택을 공급하고 각종 생활편의시설 등 도시경쟁력을 제고할 수 있는 인프라를 신설하는데 매우 유용한 사업이다.

그런데 이러한 도시정비사업이 최근 서울 강남지역의 재건축사업을 재외하고 서울 강북지역을 포함한 거의 대부분 지역에서 사업이 지연되거나 중단되었고, 심지어 추진위원회나 조합이 해산되거나 정비구역마저 취소되어 사업취소에 따른 대여금 상환 및 청산금 납부 등과 관련하여 주민 간 혹은 주민과 조합, 조합과 건설회사 등 관련업체와 수많은

분쟁들이 발생하여 또 다른 사회문제가 되고 있다.[1)]

종전 개발시대에 있어서 도시정비사업은 개발이익을 통하여 조합원들은 건축비 등 사업비를 충당하였고, 정부는 도로・공원・주차장・임대주택 등 부족하고 열악한 기반시설과 공공시설을 확보할 수 있었다.

하지만 최근 주택보급률이 100%를 넘어섰고[2)] 우리나라가 저성장의 도시관리시대로 접어들어 정비사업에서 개발이익이 크게 줄어들었거나 심지어 자산손실이 발생되는 사례가 다반사인 현재 상황에서 도시정비사업 관련 법,제도는 과거 개발시대에 개발이익이 많이 발생되어 개발이익을 환수하는 방안으로 부과되었던 공공기여, 즉 기반시설 부담, 임대주택 의무건설, 세입자 주거이전비와 각종 개발부담금 등을 강제 부과하고 있을 뿐만 아니라 정비사업의 투명성과 공정성 등을 확보한다는 명분으로 각종 규제를 하고 있어 정비사업이 정상적으로 추진되지 못하고 쇠락하고 있는 형국이다.

따라서 본 연구는 각종 문헌고찰과 선행연구, 건국대학교 도시행정연구소에서 진행한 재개발・재건축사업의 개발이익에 대한 실증분석 등 선행연구들을 토대로 현행 도시정비사업 관련 법, 제도들 중에서 가장 시급하고 주요한 부분에 대한 문제점과 그 개선방안을 도출하고 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 현행 재개발・재건축 정비사업 관련 법률인 도시정비법이 시행된 2003년 7월 1일 이후의 전국의 재개발・재건축 정비사업이고, 본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구방법으로 각종 간행물과 문헌 고찰을 통하여 도시정비사업에 대한 의의 및 주요 추진절차와 내용

1) 중앙일보, 2012.10.4.자, "재개발 취소했다가 300억원대 매몰비용 폭탄 '날벼락'".
2) 국토교통부 발표 2014년 말 현재 전국 주택보급률은 103.5%이다.

등을 개관하고, 선행연구와 법원 판결사례 등을 분석하여 정비사업의 문제점을 도출하였고, 2010년~2012년에 관리처분인가를 받은 정비사업 중 재건축이 17곳, 재개발이 18곳 등 모두 35개 사업장을 연구대상으로 선정하여 관리처분총회 책자를 확보하여 관리처분총회 책자에서 인용한 실제 데이터를 사용하여 정비사업의 개발이익과 공공기여 등을 다각도로 분석하였고, 이러한 연구결과를 바탕으로 2015년 11월 10일~2015년 12월 10일 관련 전문가들을 대상으로 2회에 걸쳐 **FGI**(Focus Group Interview, 집단심층면접조사)를 실시하여 도시정비사업의 주요한 문제점과 개선방안을 도출하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 정비사업의 의의

정비사업이란 현행 '도시 및 주거환경정비법(약칭 '도시정비법')에서 정하고 있는 절차에 따라 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 도시계획을 수립하여 도로, 공원, 주차장 등 정비기반시설[3]을 정비하고 노후・불량한 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업을 말하는데, 정비사업의 종류에는 재건축・재개발 정비사업 외에도 '주거환경개선사업', '도시환경정비사업', '주거환경관리사업', '가로주택정비사업' 등이 있으며, 이를 '정비사업'이라고 통칭한다. 정비사업은 지난 2002년까지 도시 저소득 주민의 주거환경개선을 위하여 제정된 '주거환경개선임시조치법',[4] 주택 재개발사업 등을 규정한 '도시재개발

3) "정비기반시설"이라 함은 도로・상하수도・공원・공용주차장・공동구(국토의계획및이용에관한법률 제2조 제9호의 규정에 의한 공동구를 말한다.) 그밖에 주민의 생활에 필요한 가스 등의 공급시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다.

4) 1989.4.1. 제정・시행된 '주거환경개선 임시조치법'은 당초 1999.12.31.까지 10년간 효

법',[5] 주택 재건축사업 등을 규정한 '주택건설촉진법'[6] 등 각각 개별법에 의해 별개의 사업으로 추진해왔다.

이러한 종전의 정비사업과 관련된 법제들은 당시의 주택부족 문제해결이라는 공급측면을 우선적으로 고려하여 제정된 것들이어서 사업진행과정에서 난개발 문제, 각종 비리와 분쟁발생 등 비효율적인 도시관리 제도라는 비판이 제기되어, "선계획-후개발"이라는 원칙에 따라 '도시·주거환경정비 기본계획과 정비계획'을 사전에 수립하도록 하여 난개발을 방지하고 도시의 계획적, 체계적, 효율적인 관리를 도모하기 위하여 '도시 및 주거환경정비법'이라는 단일 통합법을 2002년 12월 30일 제정하여, 2003년 7월 1일부터 시행하게 되었다. 이후 지난 2009년 발생한 용산사태[7]와 부동산 주택경기 침체 등의 계기로 종전의 전면 철거형 아파트건설 위주의 정비방식에 대한 비판과 반성이 일게 되어, 2012년 2월 1일 정비·보전·관리를 병행할 수 있는 '주거환경관리사업' 및 '가로주택정비사업'을 신설, 도입하는 도시정비법 개정안을 공포·시행하게 되었다.[8]

력을 가지는 한시법으로 제정되었으나, 도시 저소득 주민의 주거환경 개선사업을 지속적으로 추진하기 위하여 5년간 연장하였는데, 주거환경개선사업이 2002.12.30. 제정된 '도정법'에 통합됨으로서 '주거환경개선임시조치법'은 폐지되었다.

5) 재개발사업은 1962.1.20. 제정된 '도시계획법'에 일단의 불량지구개량에 관한 시설사업을 도시계획사업에 포함하여 시행하면서 시작되었는데, '도시재개발사업'이라는 명칭은 1971.1.19. 개정된 '도시계획법'에서 최초로 채택되었으며, 1976.12.31. '도시재개발법'이 제정되었다.

6) '주택건설촉진법'은 1987.12.4. 재건축조합을 설립하여 재건축사업을 추진할 수 있는 법적 근거가 마련된 후, 정부의 재건축 완화와 규제 등의 정책에 따라 수많은 개정이 이루어졌는데, 2003.5.29. '주택법'으로 개정·공포되어 같은 해 11.30.부터 시행하게 되었다.

7) 서울시 용산구 한강로3가 일대 재개발 철거현장에서 보상금에 반발한 세입자와 전국철거민연합('전철연')소속 회원들이 옛 국제빌딩옆 건물 5층 옥상에 망루를 설치하여 점거농성을 하던 중, 2009.1.20. 새벽 경찰진압과정에서 6명(경찰 1명, 세입자와 전철연 회원 등 5명)의 사망자가 발생하는 참사가 발생한 사건 임.

8) 2011.12.30.국회를 통과(제11293호 일부개정)하여 2012.2.1. 공포·시행하게 되었다.

2. 정비사업의 종류와 사업 특징

정비사업의 종류별 사업 특징과 형태를 살펴보면, 주거환경개선사업은 도시 저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후・불량한 단독주택 위주의 건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 사업성이 없어 주택재개발사업으로 추진이 어려워 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로서 공공이 사업시행자가 되어 정비기반시설을 설치하고 토지등소유자가 주택을 개량하거나 정비하는 사업으로 현지개량방식과 전면 철거후 공동주택을 건설하는 방식이 있다.

주택재개발사업은 정비기반시설이 열악하고 노후・불량한 단독주택 위주의 건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로 공공시행 방식과 조합시행방식이 있다.

주택재건축사업은 정비기반시설은 양호하나 노후・불량한 공동주택을 철거하고 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로 주로 민간의 조합방식 사업이다.

도시환경정비사업은 쇠퇴한 상업지역・공업지역・준주거지역 등에서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역으로서 도시환경을 개선하기 위해 시행하는 사업인데 주로 조합방식, 토지등소유자방식 등으로 사업을 추진한다.

주거환경관리사업은 단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전・정비・개량하기 위하여 시행하는 공공시행 방식사업이다.

가로주택정비사업은 노후・불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로 공공 또는 조합방식으로 사업을 추진한다.

3. 정비사업의 추진절차와 내용

재개발・재건축사업의 주요 추진절차와 내용을 살펴보면, 특별시장・광역시장・특별자치시장・특별자치도지사 또는 시장 등이 정비사업의 기본방향과 계획기간, 인구・건축물・토지이용・정비기반시설・지형 및 환경 등의 현황, 주거지 관리계획, 토지이용계획・정비기반시설계획・공동이용시설설치계획 및 교통계획, 녹지・조경・에너지공급・폐기물처리 등에 관한 환경계획, 사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획, 건폐율・용적률 등에 관한 건축물의 밀도계획 등이 포함된 도시・주거환경정비기본계획(이하 '기본계획')을 수립한 후,[9] 시장, 군수 또는 구청장 등이 기본계획에 적합한 범위에서 노후・불량건축물이 밀집하는 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 구역에 대하여 정비사업의 명칭, 정비구역 및 그 면적, 도시・군계획시설 및 공동이용시설 설치계획, 건축물의 주용도・건폐율・용적률・높이에 관한 계획 정비사업시행 예정시기 등이 포함된 정비계획을 수립하여 이를 주민에게 서면으로 통보한 후 주민설명회를 하고 30일 이상 주민에게 공람하며 지방의회의 의견을 들은 후 이를 첨부하여 특별시장・광역시장・도지사에게 정비구역지정을 신청한다.[10]

정비구역이 지정되면, 시장・군수, 지정개발자[11] 또는 주택공사 등이 아닌 자가 정비사업을 시행하고자 하는 경우에는 토지등소유자로 구성된 조합을 설립[12]하여야 하는데 조합을 설립하고자 하는 경우에는 위원장을 포함한 5인 이상의 위원 및 도시정비법 제15조제2항에 따른 운영규

9) 도시정비법 제3조 제1항.

10) 도시정비법 제4조 제1항.

11) 2015.9.1. 도시정비법 제13조 제1항의 개정으로 정비사업 시행자로 종전 시장・군수・주택공사 외에 지정개발자가 추가되어 오는 2016.3.2.부터 시행된다.

12) 도시정비법 제8조 제3항에 따라 도시환경정비사업을 토지등소유자가 시행하고자 하는 경우에는 조합설립하지 않음.

정에 대한 토지등소유자 과반수의 동의를 받아 조합설립을 위한 추진위원회를 구성하여 국토교통부령으로 정하는 방법과 절차에 따라 시장·군수의 승인을 받아야 한다.[13)]

조합설립추진위원회에서는 재개발의 경우 토지등소유자의 3/4(토지면적은 1/2)이상의 동의, 재건축의 경우 단지전체 3/4(토지면적 3/4)이상의 동의와 동별 2/3(토지면적은 1/2)이상 동의를 받아 조합정관, 사업시행계획서 작성 등 국토교통부령이 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 조합설립 인가를 받는다.[14)]

조합설립인가를 받은 후 조합은 조합총회에서 국토교통부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정한 후[15)] 건축심의와 교통영향평가 등을 완료하여 사업시행계획서에 정관 등과 그밖에 국토교통부령이 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수에게 제출하여 사업시행인가를 받아야 한다.[16)]

사업시행인가를 받은 사업시행자는 사업시행인가의 고시가 있은 날(사업시행인가 이후 시공자를 선정한 경우에는 시공자와 계약을 체결한 날)부터 60일 이내에 개략적인 부담금내역 및 30일 이상 60일 이내(20일 범위 이내 연장가능)의 분양신청기간 등을 토지등소유자에게 통지하고 분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역 등을 해당 지역에서 발간되는 일간신문에 공고하고, 분양신청의 현황을 기초로 분양설계, 분양대상자의 주소 및 성명, 분양대상자별 분양예정인 대지 또는 건축물의 추산액, 분양대상자별 종전의 토지 또는 건축물의 명세 및 사업시행인가의 고시가 있은 날을 기준으로 한 가격, 정비사업비의 추산액 및 그에

13) 도시정비법 제13조 제2항, 가로주택정비사업의 경우에는 추진위원회를 구성하지 아니한다.

14) 도시정비법 제16조 제1항, 제2항.

15) 도시정비법 제11조, 서울시의 경우 공공관리제 시행에 따라 사업시행인가 후 시공사를 선정 함.

16) 도시정비법 제28조.

따른 조합원 부담규모 및 부담시기, 분양대상자의 종전의 토지 또는 건축물에 관한 소유권 외의 권리명세, 세입자별 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액 등이 포함된 관리처분계획을 수립하여 시장·군수의 인가를 받아야 한다.[17]

관리처분이 완료되면 이주와 지장물 철거, 공사착공을 하게 된다. 공사착공 후 체비시설에 대한 일반분양을 하고, 공사완료 후 준공 고시가 있은 때에는 지체 없이 대지확정측량을 하고 토지의 분할절차를 거쳐 관리처분계획에서 정한 사항을 수분양자에게 통지하고 대지 또는 건축물의 소유권을 이전하여야 한다.[18] 대지 또는 건축물을 분양받은 자가 종전에 소유하고 있던 토지 또는 건축물의 가격과 분양받은 대지 또는 건축물의 가격사이에 차이가 있는 경우에는 사업시행자는 이전의 고시가 있은 후에 그 차액에 상당하는 '청산금'을 분양받은 자로부터 징수하거나 분양받은 자에게 지급한 후 도시정비사업을 청산하게 된다.

4. 선행연구 검토

공공관리제도 시행 이후, 공공관리제도 개선을 위한 많은 연구들이 진행되었다.

권대중, 장희순(2010)[19]은 서울시 공공관리제도 인식 연구를 통하여 공공관리제도의 한계점을 확인하여 주민의 자율적 사업추진 역량 강화의 중요성을 역설하였다.

두성규(2010)[20]는 합리적인 공공관리제도 수행을 위한 도입취지와

17) 도시정비법 제48조.

18) 도시정비법 제52조, 제54조.

19) 권대중/장희순, "주택재개발사업 공공관리제도에 대한 주민의 의식", 감정평가학논집 제13호, 한국감정평가학회, 2010, 60-80쪽.

20) 두성규, "공공관리제도의 합리적 역할 수행을 위한 제도 개선방향", 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2010, 18-23쪽.

실제 시행 등에 있어서 취지 불일치, 시스템의 미비, 관련 법과 조례의 부조화, 공공관리제도의 획일화된 적용 사례 등의 문제점을 지적하면서 정보제공, 기능 강화, 조합원의 선택권 보장의 필요성을 주장하였다.

이정수, 권대중(2010)[21]는 서울시 공공관리제도에 대한 기본지식, 신뢰성 부족문제를 지적하면서 교육, 홍보의 필요성, 공정한 업무처리를 위한 법・제도적 보완, 감시 강화, 주민참여 확대를 주장하였다.

장성환(2010)[22]은 사업추진과정에서의 이해집단 간 갈등구조를 분석하여 중재자의 역할과 협력적 거버넌스 구축을 통한 주택재개발사업 취지 달성을 주장하였다.

김진수(2011)[23]는 공공관리제의 효과에 대한 과잉홍보, 사전준비부족, 자금 대여제도의 유명무실, 시공사 선정시기문제, 사업기간 장기화와 비용증가, 분담금 추정프로그램 등을 공공관리제도의 주요 문제점으로 도출하여 제도개선 방안을 제시하였다.

김성연, 서원석(2012)[24]은 공공관리제도의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있다는 전문가의 인식과 부정적인 인식을 가지고 있는 이해관계자 간의 정보 비대칭 해소 방안을 강조하였다.

김진수, 이정은(2015)[25] 서울특별시 정비사업 공공관리제도 실증분석을 중심으로 그 효과성을 평가하고 개선점을 연구하였는데, 공공관리제도가 서울시의 기대처럼 정비사업의 투명성, 효율성, 공정성, 특히

21) 이정수/권대중, "공공관리제도에 따른 토지 등 소유자 의식조사 분석", 부동산학회지 제28권 제1호, 대한부동산학회, 2010, 239-261쪽.

22) 장성환, "도시정비사업추진과정에서의 이해집단 간 갈등구조 분석:주택재개발사업을 중심으로", 연세대학교 박사학위논문. 2010, 253-260쪽.

23) 김진수, "도시주거환경정비사업의 공공관리제도 개선방안 연구", 일감법학 제20호, 건국대법학연구소, 2011, 183-229쪽.

24) 김성연/서원석, "도시재생을 위한 주택재개발사업에 있어 공공관리제도의 역할에 관한 연구", 한국지역개발학회지 제24권 제4호, 한국지역개발학회, 2012, 131-148쪽.

25) 김진수/이정은, "도시 및 주거환경정비사업의 공공관리제도 개선방안 연구-서울특별시 정비사업 공공관리제도 실증분석을 중심으로-", 부동산학회지 제62권, 대한부동산학회, 2015, 33-47쪽.

비용절감 효과를 가져오기 보다는 사업지연의 요소가 되고 있어 공공관리제도의 주민선택제로 전환하거나 폐지, 공공개입 모델의 다변화, 업무영역 재검토 등을 도출되었다.

Jenny Muir(2007)[26]은 도시재개발사업의 이익에 대한 공공개입에 있어, 그 지역사회와의 상호작용 효과를 철저히 분석하고, 그 분석을 바탕으로 사업이 진행되어야 한다고 주장하였다.

Andrew E. G. Jonas(2009)[27]는 미국의 신자유주의적 정비사업 수단과 그에 따른 문제점을 분석하고, 공공・민간 협력의 필요성과 요건 등을 제시하였다.

성상준, 조준현(2008)[28]은 '재개발 사업구역의 특성이 조합원과 일반분양자의 아파트 분양가 차이에 미치는 영향에 관한 연구'에서 주택재개발사업의 사업성을 설명하는 개념으로서 조합원분양가와 일반분양가의 차이를 제시하고 이에 대한 이론적 검토와 그 차이에 영향을 끼치는 요인을 찾고 그 영향이 얼마나 되는지를 1994년부터 2003년까지 시행되어 완료된 주택재개발사업구역에 대한 실증분석을 통해 분석하였다. 연구 결과, 분양가격의 차이는 85㎡ 이상의 아파트의 수, 사업구역 면적의 크기가 양(+)의 영향을, 소형평형의 비율과 기부채납의 규모가 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 공공시설 설치에 대한 공공의 투자확대 등 다양한 대안을 모색할 것을 제안하였다. 본 연구에서는 대형주택의 비율과 소형주택의 비율은 반비례 관계에 있고, 대형주택과 소형주택의 분양가 차이는 주택 수급 상황에 따라 변하는 점과 기부채납

26) Jenny Muir, "Public participation in area-based urban regeneration programmes", *Housing Studies*, 2004, 19:6, pp.947~966.

27) Andrew E. G. Jonas & Linda McCarthy, "Urban Management and Regeneration in the United States: State Intervention or Redevelopment at All Costs", *Local Government Studies*, 2009, 35:3, pp.299~314.

28) 성상준/조준현, "재개발 사업구역의 특성이 조합원과 일반분양자의 아파트 분양가 차이에 미치는 영향에 관한 연구", 주택연구 제16권 1호, 한국주택학회, 2008, 27-55쪽.

규모라는 변수는 단순한 독립적 변수가 아닌 공공으로부터 제공받는 국공유지 면적에 영향을 받는 변수라는 점에서 연구의 한계가 있다.

김덕례(2008)[29]는 서울시 내 재정비촉진지구 43개 주택재개발사업 구역을 대상으로 재정비촉진계획(안)에 계획되어 있는 구역면적, 사업용적률, 계획세대수, 계획기반시설 부지면적, 순부담률 등을 활용한 사전 사업성 분석으로 순이익률에 미치는 영향요인을 미실현 용적률, 세대밀도, 토지가격으로 분석하였으며, 이 중에서 미실현 용적률이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 수익항목으로 일반 분양아파트의 분양수입, 임대주택 보상수익, 상가 분양수입으로 구성하고, 비용항목으로 토지비, 공사비, 부대비용, 기타 비용으로 구분하였다. 이 연구는 사업계획인가 시 확정되는 순부담률, 용적률이 아닌 정비계획상의 내용을 변수로 실증분석하여 영향요인을 도출하였고, 개발주체의 수익률에 증가되는 용적률, 세대수, 지가가 큰 영향요인이 된다는 것을 설명해 주고 있다.

서원희(2009)는 '주택재개발사업의 재정착률과 비례율에 영향을 미치는 요인'에서 비례율에 영향을 미치는 요소를 인구 및 가구 특성, 단지밀도 특성, 건물소유형태 특성, 비용 특성, 토지소유 형태 특성으로 구분하여 연구를 진행하였다. 이 연구에서 국공유지의 비율을 나타내는 토지소유 형태 특성을 제외한 나머지 4개의 요인들이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

조민중(2009)은 '주택재개발사업의 비례율에 영향을 미치는 요인에 관한 연구'에서 서울시 성북구 주택재개발사업을 중심으로 비례율 추정모형을 정립하였다. 비례율에 영향을 미치는 요소로 지하철역과의 거리가 멀어질수록 개선되는 것으로 분석되었다. 지하철역과 가까워질수록 상가 등이 밀집되어 종전자산 평가액이 높아져 비례율에 부(-)의 영향을

29) 김덕례, "재정비촉진사업 활성화를 위한 사전사업성분석 연구", 경원대학교 박사학위 논문, 2008.

준다는 것이다. 그리고 일반분양가의 단가가 높을수록, 용적률이 높을수록 개선된다는 결과와 함께 사업 시행기간은 비례율에 영향을 주지 않는다는 연구 결과를 도출하였다. 사업기간이 길어질수록 금융비용 등 사업비용은 증가하지만 아파트의 분양가가 높아져 이를 상쇄한다는 것이다. 이 연구는 주택 가격이 계속 높아지는 시기의 재개발사업에 적용되는 것이나 주택가격이 안정 또는 하락하는 시기에는 분석 결과가 일치하지 않는다는 한계가 있으며, 재개발사업의 특성에 따라 지하철과의 거리가 비례율에 미치는 영향은 크게 다를 수 있다.

김아름, 구자훈, 김현진(2009)[30]은 개발이익의 측정을 회수금액 대비 투자비용을 제하는 회계적 방법으로 산정하고 시간적 가치를 반영하는 경우 평균지가 상승률과 일반물가 상승률을 적용하여 측정하는 것으로 추정하였다. 개발이익의 측정을 뉴타운지구 지정 1년 전부터 지구 지정까지로 사업 준비단계,사업 실행단계, 입주 후 단계로 구분하고 사업준비단계의 개발이익을 공공투자 단계, 관리처분 단계(관리처분 단계도 토지보상 단계와 주택건설 및 분양 단계로 구분)로 구분하여 측정하였다. 측정방법으로는 사업준비 단계는 뉴타운사업의 소문에 의한 아파트 매매가격 상승률을 주변지역의 매매가격 상승률과 비교하여 산정하였고, 공공투자 단계는 이익 없이 기반시설 설치비를 비용처리하고, 관리처분의 토지보상 단계는 종전 토지가격과 보상비의 차, 분양단계는 아파트 분양가와 보상비의 차, 입주 후 단계는 아파트 시세와 분양가의 차이로 산정하였다. 토지가치 상승보다는 직접적인 아파트 가격 상승에 기반하여 주변시세와 비교함으로써 산정하였다. 연구 결과, 주택 일반분양자가 전체 개발이익의 76%, 토지소유자는 12.5%로 나타났고 개발이익이 환수되면 주택 일반분양자가 77% 토지소유자는 0%의 개발이익이 있는 것으로 나타났다. 이 연구는 길음 2,3주택재개발사업구역을 대상으로

30) 김아름/구자훈/김현진, "뉴타운사업내 재개발구역의 주체별 개발이익 비교분석", 한국주거학회지 Vol.20 No.5, 한국주거학회, 2009.

산정하였는데 우선 표본 수가 특정지역에 한정되었을 뿐 아니라 그 수도 적고 실현되지 않은 가치인 주변아파트 시세와 해당 행정구역의 평균 아파트 가격으로 산정한 점, 국내 주택경기에 따라 아파트 가격이 크게 변하고 토지 등 소유자의 종전 가격 평가에 이미 적정량의 개발이익이 포함되어 있다는 사실을 간과하였다.

김성희, 안건혁(2010)[31]은 '주택재개발사업의 조합원분양가 결정요인 분석'에 관한 논문에서 주택재개발사업의 시행주체인 조합원의 입주부담금이 일반분양가와 조합원의 특별 분양가와의 차이에서 결정되는 점에 주목하여 경제적 효용 측면에서 2000년부터 2005년까지 관리처분된 65개 주택재개발사업구역을 통계 분석하여 조합원분양가 결정요인을 추출하였다. 연구 결과, 조합원의 분양가는 일반분양가가 높을수록, 일반분양주택의 연면적의 비율이 높을수록, 지가가 높을수록, 공사비가 낮을수록 일반분양가에 대비한 조합원분양가의 비율이 낮아지는 것으로 분석되었다. 이를 근거로 용적률, 임대주택 건립 비율, 분양가 상한제 등 주택재개발사업에 대한 공공정책을 탄력적으로 운용할 것을 제안하였다.

최열, 장원호(2010)[32]는 '주택재개발사업의 수익성 결정요인 및 예측'에 관한 논문에서 주택재개발사업 조합원의 원만한 합의 도출과 사업시행을 위한 합리적인 예상수익 산출방식 모형을 구축하기 위해 전국 61개 사업구역에 대한 실증분석과 44개 사업구역에 대한 예측을 하였다. 연구 결과, 수익률 결정에 유의한 변수로 PLS회귀분석 결과 분양신청 비율, 일반분양 비율, 최고층수, 용적률, 호수밀도 및 평균지분이 추출되었고 판별분석 결과로 구역면적, 용적률이 유의한 변수로 도출되었다. 회귀분석과 판별분석 결과 공통된 용적률을 사업성을 결정하는 가장 중요한

31) 김성희/안건혁, "주택재개발사업의 조합원 분양가 결정요인 분석", 국토계획 제45권 제1호, 대한국토도시계획학회지, 2010, 65-78쪽.

32) 최열/장원호, "주택재개발사업의 수익성 결정요인 및 예측", 국토계획 제45권 제5호, 대한국토도시계획학회지, 2010, 81-91쪽.

변수로 분석하였으며, 사업조건이 열악한 사업지구에 대해 기반시설 설치비용 지원, 국공유지 무상양여 등 공공의 재정지원을 제안하였다.

한창섭(2011)[33]의 '서울시 주택재개발사업의 개발이익 영향요인 분석'에서는 사업전체, 조합원과 공공의 개발이익에 영향을 주는 특성요소는 조합원분양가, 일반분양가, 국공유지 면적 비율, 순부담률, 국공유지 매입 평가 차액, 공사비, 임대주택 등 모두 6가지 요소인데, 순부담률을 제외하고는 공공의 개발이익에 유리한 요소가 조합원에게는 수익률 저하의 요인이 되는 상반된 관계에 있음을 도출하였다. 공공의 경우 관리처분 시점을 기준으로 분석한 연구 결과와 달리 사업이 완료되면 재산세, 등록세, 소득세, 양도세 등 세수 확대가 지속적으로 발생된다는 점을 감안하면 공공에서는 주택재개발사업의 활성화를 위해 적극적으로 개입할 필요가 있다고 분석하였다.

이승주, 김금현(2011)[34]은 '주택재개발사업에서의 주체별 개발이익 추정'에 관한 논문에서 서울시 21개 주택재개발사업구역에 대한 관리처분계획상의 기존 토지 소유자 등의 자산평가액과 사업 후 발생하는 주택, 상가 등에 대한 분양가를 기반으로 한 평가에 사업에 투자된 비용을 제하는 방식으로 사업에 참여하고 있는 주체인 조합 및 사업 전체, 분양대상 조합원, 청산대상 조합원, 공공, 시공사, 일반분양자에 대한 개발이익을 회계적 방식으로 산정하였다. 산정 결과, 분양대상 조합원 34.8%, 공공 53.7%, 청산대상자 및 세입자 3.2%, 시공사 8.3% 등의 개발이익이 있는 것으로 나타났다. 결론적으로 투자에 대비한 개발이익을 공공이 제일 많이 가져간다는 것으로 공공의 역할을 재정립하여 사업의 효율성을 높이고 사회적 비용 또한 절감하는 방안을 마련할 것을 제안하였다. 그러나 이 논문은 공공에 제공되는 임대주택의 가치를 일반분양주택의 분양가

33) 한창섭, "서울시 주택재개발사업의 개발이익 영향요인 분석", 단국대학교 박사학위 논문, 2011.

34) 이승주/김금현, "주택재개발사업에서의 주체별 개발이익의 추정", 대한국토도시계획학회지 제46권 제3호, 대한국토·도시계획학회, 2011, 103-119쪽.

로 적용하였고 공공의 도로・공원 등의 기반시설을 사업 전의 것은 종전 조합원의 자산과 동일하게 종후가치는 조합원에게 분양되는 토지와 동일한 조건으로 평가하여 산술적으로 계산한 것이다. 세입자가 입주하게 될 임대주택의 평가와 입주하게 되는 조합원이 주로 사용하게 될 기반시설의 평가에 대한 고려가 필요하고, 조합원의 종전 자산평가에 그 동안의 개발이익이 포함된다는 점이 고려되지 않았다. 또한 공공에 제공하는 많은 개발이익에도 불구하고 조합원의 개발이익이 상당하다면 공공의 조치가 공정성이 있다고 볼 수도 있다. 다만, 주택시장이 활성화되어 주택가격이 계속 상승되는 시기에 적용하기에는 곤란한 점이 있으나, 주택시장이 침체 국면에 접어들면서 주택재개발사업이 중단되는 사례가 늘어나는 시점에서 참고가 될 수 있다는 점에서 논문의 의의가 있다.

5. 선행연구와의 차별성

기존의 연구들은 재개발사업의 개발이익을 측정함에 있어 정비사업의 수입 지출 명세가 명확한 관리처분자료 등 정확하고 과학적인 근거자료를 기반으로 개발이익을 분석하여 정책적 함의를 도출한 것이 아니라, 대부분 개발이익의 구성요소, 개발이익의 측정방법, 개발이익에 미치는 영향 요인 등에 대한 연구이거나 극소수 사업장을 대상으로 분석하여 연구의 객관성을 확보하지 못하는 한계가 있었다.

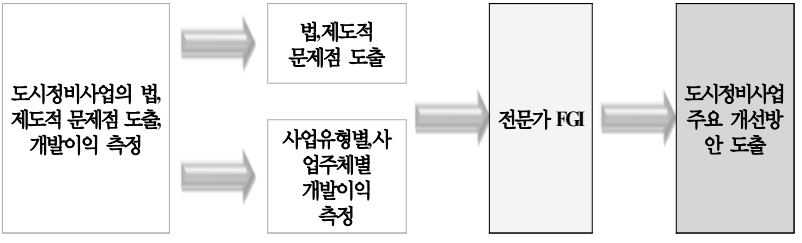
본 연구는 기존 연구들과 달리 전국의 재건축・재개발 정비사업중 2010년~2012년에 관리처분인가를 받은 재건축 17곳, 재개발 18곳 등 모두 35개 사업장의 관리처분총회 책자를 확보하여 관리처분에서 인용한 실제 데이터를 사용하여 개발이익과 개발이익 환수 차원에서 공공에서 부과하고 있는 기반시설 기부채납, 임대주택 의무건설, 각종 개발부담금 등 조합의 이익과 공공의 이익 등을 다각도로 분석하여 정책적 함의점을 도출하여 기존 연구와의 차별성을 보이고 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구분석 틀

본 연구는 도시정비사업의 문제점과 개선방안을 도출하고자 관련 법률인 도시정비법이 시행된 2003년 7월 1일 이후의 전국의 도시정비사업 관련 각종 간행물과 문헌 고찰을 통하여 도시정비사업에 대한 의의 및 주요 추진절차와 내용 등을 개관하고, 선행연구와 법원 판결사례 등을 분석하여 정비사업의 문제점을 도출하고, 관리처분총회 책자를 확보하여 관리처분총회 책자에서 인용한 실제 데이터를 사용하여 정비사업의 개발이익과 공공기여 등을 다각도로 분석하여 도시정비사업에 있어서 주요한 문제점과 그 개선방안을 도출하는 연구 목적을 달성하기 위해 다음의 연구모형을 설정하였다.

〈그림 Ⅲ-1〉 연구모형



Ⅳ. 정비사업의 주요 문제점 및 개선방안

1. 공공지원제도

1.1 의의

공공지원제도란 조합이 정비사업을 보다 투명하고 공정하게 추진하여 사업의 효율성을 제고하도록 공공관리자인 시장・군수 또는 위탁관리자인 주택공사, 신탁업자 등으로 하여금 조합설립추진위원회(또는 주민대표회의)의 구성, 정비사업전문관리업자의 선정, 설계자 및 시공자 선정 방법, 관리처분계획수립 등 행정적・재정적으로 지원하는 제도를 말한다.[35] 지난 2010년 7월 16일 도시정비법 개정으로 정비사업의 '공공관리'제도는 도입 당시의 정비사업 투명성과 효율성 제고라는 취지와 달리 효과성이 거의 없고 오히려 정비사업의 사업지연 요인으로 작용하고 있다는 비판[36]이 일자 금년 9월 1일자로 공공지원제도로 그 명칭을 개정하고, 핵심 쟁점인 시공회사 선정시기를 종전 사업시행인가(서울특별시의 경우)에서 조합원의 과반수 동의를 얻어 건설업자와 협약을 체결하여 사업을 시행할 경우에 도시정비법 제11조 제1항에 따라 조합설립이후에 시공사를 선정할 수 있도록 했다.

35) 제77조의4에서 규정하고 있는 정비사업의 공공지원제도는 종전의 공공관리제도가 2015.9.1.로 법률이 개정되어 오는 2016.3.2.부터 '공공지원'제도로 그 명칭이 변경되고 시・도조례로 시행여부를 정하도록 규정하고 있다.

36) 김진수/이정은, "도시 및 주거환경정비사업의 공공관리제도 개선방안 연구-서울특별시 정비사업 공공관리제도 실증분석을 중심으로-", 부동산학회지 제62권, 대한부동산학회, 2015, 33-47쪽.

1.2 지자체별 적용 현황

도시정비법 제77조의4 제7항의 규정에 따라 공공지원제도 도입여부를 각 시・도조례로 정하도록 하고 있는 바, <표Ⅳ-1 >에서 보는 바와 같이 공공지원제도의 핵심 쟁점인 시공사 선정시기를 사업시행인가 이후로 강제하고 있는 서울특별시의 경우에만 사실상 전국 지방자치단체 중 유일하게 공공지원제도를 전부시행하고 있고[37] 경기도를 포함한 대부분의 지자체는 토지등소유자 과반수의 동의, 주민총회 결의 또는 조합원총회의 의결을 거쳐 공공지원제도 채택여부를 결정하는 이른바, 공공지원제도 주민선택제를 시행하고 있다.[38]

〈표Ⅳ-1〉 지자체별 공공지원제 시행 현황

구 분	서울특별시	부산광역시	경기・광주・제주	그 외
공공관리 시행여부	○ (원칙적 전부시행)	○ (원칙적 전부시행)	○ (주민선택제)	× (미시행)
시공자 선정시기	사업시행인가 이후	조합설립인가 이후	조합설립인가 이후	조합설립인가 이후

1.3 문제점

2014년 10월 1일자 서울특별시에서 발표한 '보도자료'에 의하면, 공공관리를 적용해 시공자를 선정한 8개 구역(강남 3구 제외) 평균공사비는 394만원/3.3㎡으로, 공공관리 시행 전 시공자를 선정 한 후 본 계약을

37) 서울특별시 도시 및 주거환경정비조례 제45조에 의하여 조합이 시행하는 **모든 정비사업**에 대하여 **정비구역 지정고시한 날부터 최초 관리처분계획인가시**까지 **공공관리를 의무적으로 적용하고 있다.** 공공관리 수행에 필요한 비용은 **구청장이 부담**하고, **서울시장**은 비용의 **70% 이내**에서 자치구 재정력에 따라 **차등지원이** 가능하나 그 비용이 미미하여 큰 실익이 없다.

38) 경기도 도시 및 주거환경정비조례 제36조.

체결한 17개 구역의 평균공사비 428만원/3.3㎡과 비교해 7.9% 공사비 절감 효과가 있다고 주장한다.

그러나 서울시의 보도자료를 분석해 보면, 공사비가 비교적 높은 강남3구를 고의로 제외하는 등 비교의 객관성이 결여되고, 공공관리 적용 사업장의 공사비는 금융비용, 물가지수 등을 적용할 경우 공공관리 미적용 사업장과 차이가 발생하지 않는다.

서울시 공공관리제도 적용 제1호 시범사업지구인 성수전략정비구역의 경우 1·2·3·4지구 모두가 아직도 추진위 단계에 머물러 있는 등 오히려 사업비 지원부족, 시공자선정시기 지연 등으로 정비사업 중단이 심화되었으며, 사업지연 또는 중단으로 도심 내 주택공급 감소로 이어져 향후 주택시장 불안이 가중될 수 있다.[39]

당초 정비사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위해 도입하였으나, 현행 법령의 규정에서 정하고 있는 설계자, 시공자 등 용역업체 선정·계약에 관한사항, 각종 총회 등 개최에 관한 사항 등에 대한 각종 자료제출 등 절차가 복잡하고 번거로울 뿐만 아니라 관련 사항에 대하여 공공의 지원을 요청할 경우 현행 법령의 절차만 안내하는 등 형식적인 지원에 그치고 오히려 사업추진 지연요소로 작용하는 등 실제 정비사업 현장에서는 규제로 작용하고 있다. 특히 융자신청 요건(담보제공 및 신용대출 등)이 까다로워 시공자 선정전까지 추진위원회 및 조합의 운영비, 설계비 등 각종 용역비를 조달이 어려워 사업이 지연되거나 중단되고 있다. 따라서 현재의 공공지원제도는 사업기간 단축효과 없고, 오히려 공사비도 증가하는 제도로 평가되고 있다.[40]

---

39) 서울시 주택건설대비 정비사업 비중이 2009년도까지 70%가량 차지했지만, 공공관리 제도가 시행된 2010년 1/3수준인 25.7%로 급감한 후 2013년까지 최근 4년간 20~30% 수준, 실태조사와 병행하여 정비구역 해제를 진행하고 있어 향후 주택공급 감소로 인한 주택시장 불안 더욱 우려됨.

40) 김진수/이정은, 앞의 논문, 33-47쪽.

1.4 개선방안

실효성이 거의 없고 오히려 사업의 걸림돌로 작용하고 있는 현재의 공공지원제도는 원칙적으로 폐지하거나, 그 채택여부를 토지등소유자의 자율적인 의사에 맡겨야 한다. 서울시의 주장대로 효율적이고 좋은 제도라고 한다면 당연히 토지등소유자들이 채택할 것이기 때문이다.[41]

2. 재건축사업의 동별 동의요건 완화

2.1 의의

주택재건축사업 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제47조 제1항 및 제2항에도 불구하고 주택단지 안의 공동주택의 각 동(복리시설의 경우에는 주택단지 안의 복리시설 전체를 하나의 동으로 본다)별 구분소유자의 3분의 2 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의(공동주택의 각 동별 구분소유자가 5 이하인 경우는 제외한다)와 주택단지 안의 전체 구분소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 4분의 3 이상의 토지소유자의 동의를 얻어 조합정관, 사업시행계획서, 조합창립총회 의사록 등을 첨부하여 시장・군수의 인가를 받도록 규정하고 있다.[42]

2.2 문제점

상가와 특정 평형의 아파트 소유자들 중 1/3의 소수가 담합하여 이 동별 동의요건 규정을 악용하여 소위 알박기 조장을 하고 있어 주택단지

41) 2014.8.18.자 한국경제신문, "규제로 변질된 공공관리제-재개발・재건축사업중단'속출"'.
42) 도시정비법 제16조 제2항.

내 공동주택의 각동 동의요건(전체 75% 이상)을 구비하더라도 상가 또는 연립주택 등의 특정 평형 주택의 동의요건 미충족(수차 동의・협의 거절)으로 조합설립이 불가능하여 주민 간 갈등이 심화되고 사업지연에 따른 또 다른 피해가 양산되고 있다.[43] 현재는 일부 상가와 특정 평형의 주택 토지등소유자들이 '알박기'를 할 경우 현행 도시정비법 제41조에 의거 토지분할 소송을 제기하고 미동의 한 특정 건물을 제척한 채 조합설립인가를 받아 사업을 진행하고 있는 실정이다. 이 경우 기형적인 주택단지가 형성되어 도시 계획 및 도시관리, 도시미관 부조화 등 부작용을 초래할 뿐만 아니라 사업지연에 따른 추가부담이 발생하기도 하고 심지어 사업추진 자체가 거의 불가능해 진다.

2.3 개선방안

주택재건축사업 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 경우 각 동별 동의요건을 현행 "---(전단 규정생략) 구분소유자의 3분의 2 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의(후단 규정생략)---"로 되어 있는 것을 "---(전단 규정 생략) 구분소유자의 2분의 1이상 토지소유자의 동의(후단 규정 생략)---"로 개정하는 것이 현재로서 바람직한 대안이다.

---

43) 2013.3.12.자 31면, 한국경제신문, "강남재건축, 상가에 발목 잡혀 '속앓이'" / 2014.8.5.자, 아시아경제신문 16면, "주민 100% 원해도 재건축 못하는 법 바꿔라" 참조. 보도외 <실제사례>로 서울시 용산구 이촌동 렉스아파트 재건축사업의 경우 전체 481세대 [주거동 구분소유자 460세대(10개동)와 상가 21세대(1동)] 중 주거동 구분소유자의 100% 동의가 있었으나, 상가 소유자는 1/2정도 동의(2/3 미충족)하여 조합설립인가 불가하여 상가를 분할 소송으로 조합설립인가를 하였고, 서초구 신반포1차 재건축조합의 경우 소유지분이 큰 기존 21동, 22동 토지등소유자 1/3이상이 연대하여 미동의하여 오랜 사업지연요소가 되었고, 현재 서초구 반포동 1,2,4주구 주공아파트의 경우도 특정동의 미동의로 토지분할청구소송을 제기하여 조합설립인가를 득했다.

3. 재건축사업의 매도청구제도

3.1 의의

주택 재건축사업 또는 가로주택정비사업을 시행할 때, 법 제16조 제2항 및 제3항에 따른 조합 설립의 동의를 하지 아니한 자, 건축물 또는 토지만 소유한 자(주택재건축사업의 경우만 해당한다), 법 제8조 제4항에 따라 시장·군수, 주택공사 등 또는 신탁업자의 사업시행자 지정에 동의를 하지 아니한 자 등의 토지 또는 건축물에 대하여 법 제39조의 규정에 따라 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(약칭 '집합건물법') 제48조의 규정을 준용하여 매도청구를 하여 사업을 진행할 수 있다.

3.2 문제점

그런데 현행 집합건물법 제48조 제1항에 의하면 재건축의 결의가 있으면 집회를 소집한 자는 "지체 없이" 그 결의에 찬성하지 아니한 구분소유자에 대하여 재건축 참가여부의 최고를 서면으로 하도록 규정하고 있다. 집합건물법은 최고 후 2개월 내의 회답기간, 그 후 2개월 내의 매도청구권 행사기간을 규정하고 있으며, 대법원 판례에 의하면 위 매도청구권 행사기간 내에 매도청구권을 행사하지 않으면 매도청구권은 소멸된다. 따라서 위 최고기간은 매도청구권 행사기간과 연동된다.

도시정비법에 의한 주택재건축사업의 경우에도 재건축 미동의자에 대하여 조합설립 후 "지체 없이" 조합설립 동의 여부에 대한 최고를 하여야 하는지, "지체 없이"란 어느 정도의 기간을 의미하는 것인지 명확하지 아니하여 혼선이 발생하고 있다.

3.2.1 판례의 태도

3.2.1.1 대법원 판례

대법원은 매도청구권 행사요건으로서의 최고 시기와 관련하여, "집합건물법 제48조 제1항에서 '재건축결의에 찬성하지 아니한 구분소유자에 대하여 재건축에의 참가여부를 회답할 것을 지체 없이 최고'하도록 규정한 것은 재건축결의가 이루어진 후 즉시 최고를 하여야 한다는 의미가 아니라, 재건축사업의 진행 정도에 비추어 적절한 시점에 최고가 이루어져야 한다는 의미라 할 것"이라고 판시하여 재건축결의가 있을 때로부터 최고를 할 때까지 경과한 기간, 재건축사업의 진행 정도, 최고 상대방 및 이미 재건축결의에 동의한 다수의 조합원들의 이익, 재건축조합의 실정 및 여건 등을 종합적으로 고려하여 사업시행자의 귀책사유 있는 지연이 있는지를 사회통념에 따라 판단하여야 한다고 판시하고 있다.[44)]

따라서 조합설립 후 즉시 매도청구의 최고가 이루어지지 아니하면 부적법하다는 태도는 아니다. 각 사안마다의 구체적 타당성을 검토하여 판단하여야 한다는 의미이다. 하지만, 대법원 판례에 의하더라도 조합설립 후 언제까지 미동의자에 대하여 최고를 해야 하는 것인지는 명확하지 않다.

3.2.1.2 하급심 판례

하급심 판례에 의하더라도, '지체 없이' 최고를 하여야 한다는 요건에 관하여 위 대법원 판례보다 더 구체적인 기준이 명확화 되어 있지는 않다. '지체 없이'의 문언적 의미를 고려한다면, 조합설립인가 후 수 년이 지나서 한 최고를 '지체 없이' 하였다고 볼 수 있는지 의문이 드는 것도 사실이다.

위 대법원 판결 사안은 조합설립(변경)인가 후 5개월 지난 시점에

44) 대법원 2009.1.15. 선고 2008다40991 판결.

한 최고를 적법한 것으로 보았다.[45]

하급심 판례 중에는 조합설립인가를 받은 날로부터 약 2년 4개월 지나서 최고를 한 사안(부산지방법원 2012. 7. 17. 선고 2011가단36523 판결), 조합설립인가일로부터 약 5년 10개월이 지나서 최고를 한 사안(서울고등법원 2009. 6. 11. 선고 2008나30118 판결)이 모두 지체 없이 최고가 된 것으로 판단하기도 하였다.[46]

반면 조합설립등기를 마친 후 약 1년 8개월이 지나서 최고를 한 사안에서 지체 없이 최고한 것으로 볼 수 없다고 판단하기도 하였고(서울중앙지방법원 2011. 6. 2. 선고 2009가합61860 판결), 재건축변경결의 후 약 3년이 지나서 한 최고가 부적법하다고 판단하기도 하였다(서울고등법원 2011. 4. 7. 선고 2010나73378 판결).

모두 위 대법원 판례의 해석 기준에 따라 구체적 사안에 대하여 판단한 것이겠으나, 일반인의 입장에서 적법한 최고 시기가 언제까지인지 명확하게 판단하기 쉽지 않다.

3.2.2 현행 법령의 문제점

가. 집합건물법은 재건축결의 후 '지체 없이' 재건축참가여부의 최고를 하도록 규정하였다. 대법원 판례가 '지체 없이'의 문언적 의미와는 달리 '재건축사업의 진행 정도에 비추어 적절한 시점에 최고가 이루어져야 한다는 의미라 할 것' 이라고 판단하기는 하였으나, 대법원 판례에 의하더라도 최고의 시기를 명확하게 판단하기 어렵다.

나. 특히, 도시정비법에 의한 재건축정비사업의 경우 조합설립인가 후 사업시행인가까지 수 년 간이 걸리는 것이 현실이다. 조합설립인가

45) 대법원 2009. 1. 15. 선고 2008다40991 판결.

46) 이 고등법원 판결은 대법원(2009다54843호)에서 위 쟁점 이외의 다른 사유로 파기환송되었고, 최종적으로 조합의 패소가 확정되었다. 그럼에도 위 고등법원 판결은 '지체 없이' 최고를 하여야 한다는 요건을 갖추었는지에 관해 그 기준이 명확하지 않음을 드러낸다고 볼 수 있다.

후에도 조합은 자금여력이 없어 미동의자의 토지를 즉시 매수하는 것은 자금사정 때문에도 현실성이 없다. 결국 시공사를 선정하여 시공사로부터 자금차입을 받을 수 있게 되었을 때, 그리고 사업시행인가를 받거나, 받을 것이 예상되어 사업부지의 토지 확보가 현안이 되었을 때 매도청구권을 행사하는 것이 현실이다. 이렇게 조합설립인가 및 법인 등기 후 수 년이 지나서 매도청구의 최고 및 매도청구권을 행사하는 경우 위 최고가 집합건물법상의 '지체 없이' 최고를 한 것으로 볼 수 없다는 사유로 매도청구권이 부인되는 경우 정비사업조합의 사업추진에 큰 장애가 발생할 수 있다. 실제 그러한 사례도 발생하고 있는 것으로 보인다.

다. 재건축조합이 위와 같은 점을 우려하여 조합설립등기 후 즉시(수개월 내로) 매도청구의 최고, 매도청구권을 행사 하는 경우에는 또 다른 문제가 발생하고 있다. 조합은 매도청구를 하였으므로 미동의자의 구분소유권을 시가로 매수하게 된다. 그런데, 사업추진은 신속하게 진행되지 않고, 시공자를 선정하지 못하는 등의 사유로 매매대금을 지급하지 못하여, 매도청구 상대방으로부터 계약해지의 통지를 받거나, 지연배상금의 청구를 받기도 한다. 매도청구권 행사의 결과로 매매계약 체결이 의제되는데, 조합이 매매대금을 지급하지 못하여 매매계약이 해제될 수 있는 것이다. 어떤 경우이든지 사업추진에 중대한 장애가 될 수 있다.

라. 재건축미동의자의 입장에서도 사업시행자인 조합이 언제 매도청구권을 행사할지 알 수 없어 장기간 불안정한 법률상 지위에 놓이게 된다. 조합설립인가(및 등기) 이후부터 조합은 매도청구의 최고 및 매도청구권을 행사할 수 있는데, 대법원 판결과 같이 해석할 경우 조합의 사업추진 현황에 따라 최고 및 매도청구권 행사시기가 몇 년씩 지연되는 것도 허용될 수 있다. 이에 따라 재건축 미동의자의 경우에도 조합이 언제 최고, 매도청구권을 행사할지 알 수 없게 되는 문제가 있다. 또한, 경제사정의 변동으로 부동산가격의 변동이 일어날 수 있는데, 수 년에 걸친 시기 중에 언제 조합이 매도청구권을 행사하는지에 따라 매매가격

이 변동되는 재산권의 불합리한 침해가 발생될 수 있다.

3.3 개선방안

재건축사업과 유사한 사업방식에서 미동의자에 대한 매도청구나 수용의 시기를 법령에 구체화하고 있고, 그 시기는 사업시행인가 이후로 정하고 있는데, 이를 참고하여 개선할 필요가 있다. 아래에서 살펴보는 바와 같이 재개발조합 등의 토지수용시기는 사업시행인가 후 사업시행기간 내에 하도록 정하고 있다. 주택법에 의한 지역주택조합 사업의 경우 사업계획승인 후 3개월간의 협의기간을 거쳐 매도청구권을 행사하도록 규정하고 있다. 이러한 점을 고려하여 도시정비법에 의한 재건축정비사업조합의 경우에도 매도청구권을 행사하는 시기를 법령에 명확히 규정하는 것이 바람직하며, 그 시기는 사업시행인가 후로 정함이 타당하다 할 것이다.

3.3.1 재개발조합의 토지수용

재개발조합 등은 '공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률'(이하 '공익사업법'이라 함)을 준용하여 토지수용권을 행사할 수 있는데, 이 경우 사업시행인가 및 인가고시를 공익사업법의 사업인정 및 고시로 본다. 수용신청은 사업시행인가를 할 때 정한 사업시행기간 이내에 하여야 한다(도시정비법 제40조 제1, 2, 3항). 즉, 재개발조합은 사업시행인가 후 수용절차에 의하여 사업시행기간 내에 토지를 수용할 수 있다.

3.3.2 주택법에 의한 주택조합의 매도청구권 행사시기

주택법에 의한 주택조합(지역주택조합, 직장주택조합)은 지구단위계획의 결정이 필요한 주택건설사업의 대지면적의 100분 95 이상의 소유

권을 확보하여 사업계획승인신청을 할 수 있으며, 사업계획승인을 받은 후 사용권원을 확보하지 못한 대지의 소유자에게 매도청구권을 행사할 수 있다. 이 경우 매도청구 대상이 되는 대지의 소유자와 사전에 3개월 이상의 기간 동안 협의하여야 한다(주택법 제18조의 2, 제16조 제4항).

3.3.3 개정(안)

도시정비법 제39조(매도청구)를 다음과 같이 개정한다.

제28조의 규정에 의하여 사업시행인가를 받은 사업시행자(시장·군수가 사업시행자인 경우 제30조의 규정에 의하여 사업시행계획서를 작성한 경우를 말한다)는 주택재건축사업 또는 가로주택정비사업을 시행할 때 다음각호의 어느하나에 해당하는자의 토지 또는 건축물에대하여는 「**집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률**」 **제48조**의 규정을 준용하여 매도청구를 할 수 있다. 이 경우 재건축결의는 조합 설립에 대한 동의(제3호의 경우에는 사업시행자 지정에 대한 동의를 말한다)로 보며, 구분소유권 및 대지사용권은 사업시행구역의 매도청구의 대상이 되는 토지 또는 건축물의 소유권과 그 밖의 권리로 본다. 1. 제16조제2항 및 제3항에 따른 조합 설립의 동의를 하지 아니한 자 2. 건축물 또는 토지만 소유한 자(주택재건축사업의 경우만 해당한다) 3. **제8조제4항에** 따라 시장·군수 또는 주택공사등의 사업시행자 지정에 동의를 하지 아니한 자

4. 도시정비사업 개발이익 공공기여

4.1 도시정비사업 개발이익 산출

건국대학교 도시행정연구소가 2014년 7월~2015년 6월까지 도시정비사업의 개발이익의 면밀한 분석을 위해 전국의 재건축·재개발 정비사업 중 2010년~2012년에 관리처분인가를 받은 재건축 17곳, 재개발 18곳 등 모두 35개 사업장의 관리처분총회 책자를 확보하여 관리처분총회 의결로 확정한 실제 자료를 사용하여 총 개발이익 중에서 조합의 개발이익과 개발이익 환수차원에서 공공에서 강제 부과하고 있는 기반시설 기부채납,[47] 임대주택 의무건설,[48] 각종 개발부담금[49] 등 다각도

47) 정비기반시설 기부채납은 '도시정비법' 제65조(정비기반시설 및 토지 등의 귀속)와

로 분석하여 사업 유형별, 사업주체별 개발이익 등을 산출하였다.

<표Ⅳ-2>에서 보는 바와 같이, 개발이익을 사업유형별로 살펴보면 재개발사업 18개 구역에서 총 개발이익은 평균 약 2,601억으로 나타났으며, 재건축사업 17개 구역에서 총 개발이익은 평균 약 5,275억 원으로 나타났다.

조합 이익의 경우, 재개발사업 구역은 평균 약 15억 원 손해가 발생한 것으로 나타났으며, 재건축사업 구역은 평균 약 279억 원의 이익이 발생된 것으로 산출되었다.

공공의 이익은 기반시설에 의한 기부채납, 임대주택 의무건설, 각종 개발부담금의 형태로 강제 부과하고 있는데. 재개발사업 총 1,141억, 재건축사업 총 916억 원 발생된 것으로 산출되었다. 세부적으로 살펴보면 기부채납의 경우, 재개발사업 구역 평균 약 844억 원, 재건축사업 구역 평균 약 593억 원, 임대주택 의무건설 부과로 인해 재개발사업에서 약 263억 원, 재건축사업에서 약 271억 원, 각종 개발부담금 형태로 재개발사업에서 약 33억 원, 재건축사업에서 약 55억 원 강제부과 하는 것으로 산출되었다.

'도시공원 및 녹지 등에 관한 법'시행령 제12조 등의 규정에 따라 도로, 공원, 공공청사 등을 조성하여 기부채납 하도록 강제하고 있음.

48) 사업시행자는 도시정비법 제4조의2(주택의 규모 및 건설비율) 등 법령에 의거 국토부장관이 전체세대수 또는 연면적의 30% 이하 범위 내에서 시·도 조례에서 정하는 바에 따라 임대주택을 건설 공급하도록 강제하고 있다. 이에 따라 서울특별시의 경우 재개발사업은 총 건립세대수의 20%를 건설 공급해야하고, 재건축사업(재정비촉진지구 제외)의 경우 도시정비법 제30조의3 규정에 따라 정비계획에서 정해진 용적률에도 불구하고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제78조 등의 관계 법률에 따른 용적률의 상한까지 건축할 수 있으며, 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한 용적률 제한 및 정비계획으로 정한 허용세대수 제한을 받지 아니하며, 주거전용면적 60제곱미터 이하의 소형주택을 건설하여 국토교통부장관이 고시하는 공공건설임대주택의 표준건축비로 매각해야하고 부속토지는 인수자에게 기부채납 함.

49) 정비사업에 부과하고 있는 각종 부담금 종류는 광역교통시설부담금, 학교용지부담금, 하수도원인자부담금, 상수도인입부담금, 도시가스시설부담금, 지역난방인입부담금, 전기인입공사부담금 등이다.

〈표 Ⅳ-2〉 개발이익 총괄

(단위: 천원)

사업구역	사업 유형	총 개발이익	조합의 이익		공공의 이익			
			(총개발이익-총감정평가금액)	비례율	기부채납 (기반시설)	임대주택	각종 부담금	부담금 총계
가재울뉴타운3구역	재개발	624,280,552	20,201,028	103	321,718,288	39,600,369	10,239,829	371,558,486
가재울뉴타운4구역	재개발	797,325,650	36,297,405	104	233,729,167	31,667,017	4,801,854	270,198,038
길음2구역	재개발	183,315,997	-2,759,150	99	77,688,382	115,710,478	785,040	194,183,900
답십리16구역	재개발	397,990,473	-12,745,217	96	112,444,800	60,919,552	4,161,608	177,525,960
부평5	재개발	107,081,086	836,909	101	15,940,425	18,111,413	9,166,021	43,217,859
상수1구역	재개발	78,239,514	2,367,216	103	16,782,817	8,222,790	867,390	25,872,997
상수2구역	재개발	97,512,148	1,525,789	102	24,192,120	14,437,034	820,000	39,449,154
신길7재정비	재개발	356,274,565	18,518,670	105	91,681,128	13,657,313	5,500,236	110,838,677
신길11재정비	재개발	154,828,970	36,752	100	43,283,011	23,064,044	2,202,881	68,549,936
아현제3구역	재개발	735,908,254	-21,430,326	97	258,472,411	59,386,957	4,400,000	322,259,368
왕십리뉴타운 1구역	재개발	324,442,812	-35,600,388	90	64,224,770	400,134	3,981,589	68,606,494
왕십리뉴타운 2구역	재개발	212,081,462	-11,021,274	95	37,390,272	-318,258	3,476,800	40,548,814
월계제4	재개발	23,413,663	-1,158,268	95	7,495,800	5,102,225	1,648,179	14,246,204
행당제5	재개발	68,708,890	-6,296,671	92	13,928,784	2,330,919	76,988	16,336,691
휘경2재정비	재개발	83,762,105	8,383	100	37,319,832	16,128,724	1,818,000	55,266,556
흑석7재정비	재개발	256,764,151	-367,625	100	97,433,923	30,514,713	3,332,563	131,281,199
송내1-2구역	재개발	50,392,340	2,406,443	105	20,919,326	12,337,291	1,366,107	34,622,725
금호제19구역	재개발	129,700,881	-18,047,262	88	46,041,984	23,094,661	411,339	69,547,984
소 계		260,112,417	-1,512,644	99	84,482,625	26,353,743	3,280,912	114,117,280
개포주공2	재건축	1,214,192,559	115,175,109	110	112,260,265	68,638,392	8,887,551	189,786,208
과천주공7-2	재건축	246,137,371	32,062,571	102	26,018,484	0	2,328,191	28,346,675
대치청실	재건축	1,655,426,854	47,342,854	103	127,711,782	35,628,432	4,595,225	167,935,439
사당2	재건축	100,841,387	98,307	100	52,173,660	0	3,583,584	55,757,244
산본주공	재건축	683,925,454	-75,138,946	90	76,859,006	116,362,179	5,545,184	198,766,369
응암 3	재건축	59,683,305	4,849	100	13,497,209	4,113,386	1,502,322	19,112,917
잠원대림	재건축	680,065,779	3,169,607	100	35,534,675	0		35,534,675
천천주공	재건축	434,232,759	60,757,274	116	58,448,297	15,285,442	1,472,000	75,205,739
화명주공	재건축	705,452,040	104,502,040	117	56,061,055	0	9,371,000	65,432,055
고덕주공2	재건축	1,547,322,864	133,524,614	109	273,574,443	68,544,927	20,051,418	362,170,788
권선주공2차	재건축	160,911,948	46,960,103	141	9,211,796	12,167,795	5,512,778	26,892,369
사당1구역	재건축	77,826,172	1,719,842	102	23,461,733	16,742,991	2,604,715	42,809,439
매탄주공2	재건축	379,967,178	8,128	100	96,085,942	0	16,084,088	112,170,030
서초우성2차	재건축	336,013,422	4,835,072	101	7,692,995	58,663,802	1,407,923	67,764,720
한신18차	재건축	323,959,608	2,876,253	101	13,218,455	44,012,039	3,181,695	60,412,189
역촌1구역	재건축	53,944,660	-3,450,274	94	12,554,665	12,727,497	2,041,000	27,323,162
도곡진달래	재건축	308,779,641	286,591	100	14,224,626	8,700,260	65,984	22,990,870
소 계		527,569,588	27,925,529	105	59,328,770	27,152,185	5,514,666	91,671,229

4.2 조합이익 현황 분석

도시정비사업을 통해 조합이 어느 정도의 이익이 발생되는지를 사업유형에 따라 구분하여 파악하였다.

분석결과, <표 Ⅳ-2>에서 보는 바와 같이 재개발사업의 경우 비례율[50] 평균은 99%이고, 사업구역 평균 약 15억 손해 보는 것으로 나타났다.

하지만, 재건축사업의 경우 사업장 평균 약 5,275억 원의 이익이 발생하는 것으로 나타났고, 비례율도 평균 105%로 재개발사업보다 사업성이 좋은 것으로 분석되었다.

이러한 차이가 통계적으로 의미 있는지를 파악하기 위해 집단 간 평균비교분석을 실시하였는데 분석 결과, 재개발 사업과 재건축 사업의 조합이익에 통계적으로 의미 있는 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-3〉 사업유형에 따른 조합이익의 차이

구분	N	평균	표준편차	t	유의확률
재개발	18	98.61	5.078	-2.162	0.38
재건축	17	105.06	11.530		

4.3 공공의 이익 현황 분석

4.3.1 기반시설 기부채납

재개발사업의 경우 기반시설 기부채납이 총 개발이익에서 차지하는 비율이 평균 30.59%로 재건축사업의 평균 14.9%의 2배 이상 수준으로 부과되는 것으로 나타났다.

재개발사업과 재건축사업의 기반시설 기부채납 차이가 통계적으로

50) 비례율이란 (총 순이익 ÷ 총 자산의 합)×100을 말하고, 권리가격은 비례율 × 종전자산평가액을 말한다. 따라서 비례율이 100%란 사업으로 인한 권리가격이 종전자산평가액과 같다는 의미이다.

의미 있는지를 파악하기 위해 집단 간 평균비교 분석을 실시하였다. 분석결과, 재개발사업과 재건축사업의 기반시설 기부채납에 의한 공공의 이익에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-4〉 기반시설 기부채납에 의한 공공의 이익 차이

구분	N	평균	표준편차	t	유의확률
재개발	18	30.594	10.2406	4.030	.000
재건축	17	14.865	12.6461		

4.3.2 임대주택 의무건설

임대주택 의무건설에 따른 조합의 공공부담이 재개발사업의 경우, 총 개발이익의 14.24%, 재건축의 경우 10.52%인 것으로 나타났다.

재개발사업과 재건축사업 집단 간 평균비교 분석을 실시한 분석 결과, 통계적으로 의미 있는 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-5〉 임대주택 의무건설에 의한 공공의 이익 현황 차이

구분	N	평균	표준편차	t	유의확률
재개발	18	14.239	14.2601	.922	.365
재건축	12	10.525	10.525		

4.3.3 각종 개발부담금

공공에서 부과하고 있는 각종 개발부담금은 재개발 사업의 경우, 총 개발이익의 1.91%, 재건축사업의 경우 1.65%로 근소한 차이만을 보이고 있었다.

이 차이가 통계적으로 의미 있는 차이인지를 파악하기 위해 집단 간 평균비교를 실시하였다. 분석결과, 각종 개발부담금에 의한 차이는 없는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-6〉 각종 개발부담금에 의한 공공의 이익 현황 차이

구분	N	평균	표준편차	t	유의확률
재개발	18	1.9061	2.25596	.402	.690
재건축	17	1.6482	1.47520		

4.4 공공기여의 문제점

도시정비사업의 개발이익에 대한 실증 분석결과, 재개발・재건축사업 유형별로 개발이익의 차이가 크게 발생하고 있다. 즉, 재개발사업의 경우 18개 구역에서 총 개발이익이 평균 약 2,601억이지만, 재건축사업의 경우 17개 구역에서 평균 약 5,275억 원으로 산출되어 재개발사업의 2배(202%)인 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 공공기여는 재개발사업이 총 1,141억 원을 기반시설 기부채납, 임대주택 의무건설, 각종 개발부담금의 형태로 재건축사업(총 916억 원)의 약 125%를 강제부과하고 있는 것으로 나타나 공공기여의 사업 유형별 불평등하고 과다한 강제부과가 문제점으로 드러났다.

또한 주체별 개발이익의 배분 정도를 살펴보면, 재개발사업의 경우 조합은 평균 -1,512,644원으로 적자인 반면, 공공기여는 114,117,280원이고, 재건축사업의 경우 조합의 이익이 27,925,529원인 반면, 공공은 총 91,671,229원의 실질적인 이익이 발생한 것으로 분석되어 과다한 공공기여가 정비사업의 문제점으로 대두되었다.

4.5 개선방안 – 공공기여 적정화 방안

이러한 실증분석 결과를 바탕으로 2015년 11월 10일~2015년 11월 30일 대학교수 3명, 전문연구기관 박사 2명, 변호사 3명, 감정평가사 2명, 건축사 2명, 건설회사 임원 3명, 공무원 2명 등 모두 17명의 관련

전문가들을 대상으로 2회에 걸쳐 **FGI**(Focus Group Interview,집단심층면접조사)를 실시하여 다음과 같이 공공기여 적정화 방안과 도시정비사업의 패러다임 전환 필요성을 도출하였다.

첫째, 개발시대에 민간의 개발이익을 환수하거나 개발이익에 편승하는 주택・도시관리 정책의 근본적인 패러다임 전환이 필요하다. 저성장, 저출산, 저고용 시대인 작금의 상황에서 현재의 도시정비사업 관련 법, 제도, 정책이 종전 고성장, 고출산, 고고용 개발시대의 시스템으로 운용되고 있다. 즉, 정비기반시설 등 부족하고 열악한 사회 인프라는 공공이 그 투자를 확대해야 정비사업이 정상화, 활성화되어 고용창출과 지역경제, 연관 산업들이 살아나고 경제의 선순환구조가 이루어 질 수 있다.

둘째, 합리적 과학적 기준이 없이 부과하고 있는 현재의 정비사업의 공공기여는 개선되어야 한다. 객관적이고 과학적인 기준을 마련하여 부과하여야 한다. 가령 비례율 100%를 기준으로 비례율에 따라 비례원칙을 적용하여 부과하는 것이 합리적이다. 물론 비례율 100% 이하로 사업성이 없어 사업추진이 어렵지만,[51] 자연재해・도괴・붕괴 등의 위험성이 있거나 정비기반시설이 현저하게 열악하여 정비사업이 필요한 지역인 경우에는 기반시설 기부채납, 임대주택 의무건설, 각종 개발부담금 등을 면제하거나 더 나아가 도로・공원・주차장・주민생활편의시설 등의 시설비용을 지원하는 등 공공의 기반시설 투자가 필요하다.

셋째, 최근 1~2인 가구의 증가 등 인구・가구・사회구조 변화에 따라 주택부족문제, 주택유형의 불균형에 따른 전, 월세가격의 지속적인 상승이 예견되는 등 과다한 주거비용이 서민들의 삶이 더욱 어렵게 하고 있다. 따라서 직주근접의 생활권내 저렴주택의 공급이 매우 중요하다. 하지만 박근혜정부의 행복주택건설을 위한 입지선정과정에서 나타났듯이 주변지역 주민들의 극렬한 반대에 부딪혀 사업이 무산되거나 대폭

51) 서울특별시, 경기도 등에서는 비례율이 80% 이하로 사업성이 없는 구역은 정비구역을 해제하고 있다.

축소하는 등 가용택지가 없는 도심내 임대주택공급이 매우 어려운 것이 현실이다. 그렇다면 재개발・재건축 임대주택제도가 매우 유용하게 활용될 수 있다. 그러나 지금과 같이 국토부장관이 고시하는 공공건설임대주택의 표준건축비로 매각하고 그 부속토지는 인수자에게 거의 헐값(재개발의 경우) 또는 무상 기부채납(재건축의 경우)해서 조합원들에게 과다한 재산상 부담을 지우는 현재의 정책으로는 사업이 지속될 수 없다. 따라서 임대주택 매입가격의 현실화, 즉 토지와 주택건설 조성원가로 매입하는 적극적인(positive) 정책으로 전환해야 한다.

Ⅴ. 결 론

1. 연구결과 및 정책적 시사점

본 연구의 목적은 현행 도시정비사업 관련 각종 간행물과 문헌 고찰, 선행연구와 법원 판결사례 등을 분석하여 현재의 정비사업 시행 상 문제점이 무엇인지, 효율적인 정비사업 시행을 위한 개선방안이 무엇인지 도출하였고, 2010년~2012년에 관리처분인가를 받은 정비사업 중 재건축이 17곳, 재개발이 18곳 등 모두 35개 사업장을 연구대상으로 선정하여 관리처분총회 책자를 확보하여 관리처분총회 책자에서 인용한 실제 데이터를 사용하여 정비사업의 개발이익과 공공기여 등을 다각도로 분석하였고, 이러한 연구결과를 바탕으로 2015년 11월 10일~2015년 12월 10일 관련 전문가들을 대상으로 2회에 걸쳐 **FGI**(Focus Group Interview, 집단심층면접조사)를 실시하여 현행 도시정비사업의 주요한 문제점과 개선방안을 도출하였다.

연구 결과, 현행 도시정비사업 중 **공공지원제도, 재건축사업의 동별 동의요건 완화, 재건축사업의 매도청구제도, 도시정비사업 개발이익 공**

공기여 등이 가장 시급하게 개선되어야 할 주요한 내용으로 도출되었다.

특히 재개발・재건축사업의 과도한 공공기여는 정비사업의 중대한 걸림돌로 작용하고 있어 다음과 같이 공공기여 적정화 방안과 도시정비사업의 패러다임 전환 필요성을 도출하였다.

첫째, 개발시대에 민간의 개발이익을 환수하거나 개발이익에 의지하는 주택・도시관리 정책의 근본적인 패러다임 전환이 필요하다. 종전의 고성장, 고출산, 고고용 개발시대의 시스템으로 운용되고 있는 현재의 정비사업 방식을 저성장, 저출산, 저고용 시대의 도시 상을 담아낼 수 있는 도시정비사업 관련 법, 제도, 정책의 전환이 필요하다. 즉, 정비기반시설 등 부족하고 열악한 사회 인프라는 공공이 그 투자를 확대해야 정비사업이 정상화, 활성화되어 고용창출과 지역경제, 연관산업들이 살아나고 경제의 선순환구조가 만들어 질 수 있다.

둘째, 합리적 과학적 기준이 없이 부과하고 있는 현재의 정비사업의 공공기여는 개선되어야 한다. 객관적이고 과학적인 기준을 마련하여 부과하여야 한다. 가령 비례율 100%를 기준으로 비례원칙에 따라 공공기여를 부과하는 것이 합리적이다. 물론 비례율 100% 이하로 사업성이 없어 사업추진이 어렵지만,[52] 자연재해・도괴・붕괴 등의 위험성이 있거나 정비기반시설이 열악하여 정비사업이 필요한 지역은 공공기여 등을 면제하거나 더 나아가 도로・공원・주차장・주민생활편의시설 등의 시설비용을 공공이 지원하는 정책전환이 필요하다.

셋째, 최근 1~2인 가구의 증가 등 인구・가구・사회구조 변화에 따라 주택부족문제, 주택유형의 불균형문제, 이에 따른 전, 월세가격의 지속적인 상승이 예견되는 등 과다한 주거비용이 서민들의 삶이 더욱 어렵게 하고 있다. 따라서 직주근접의 생활권내 저렴주택의 공급이 매우 중요하다. 하지만 박근혜정부의 행복주택건설을 위한 입지선정과정에

52) 서울특별시, 경기도 등에서는 비례율이 80% 이하로 사업성이 없는 구역은 정비구역을 해제하고 있다.

서 나타났듯이 주변지역 주민들의 극렬한 반대에 부딪혀 사업이 무산되거나 대폭 축소하는 등 가용택지가 없는 도심 내 임대주택공급이 매우 어려운 것이 현실이다. 그렇다면 재개발・재건축 임대주택제도가 매우 유용하게 활용될 수 있다. 그러나 지금과 같이 국토부장관이 고시하는 공공건설 임대주택의 표준건축비로 매각하고 그 부속토지는 인수자에게 거의 헐값(재개발의 경우) 또는 무상 기부채납(재건축의 경우)해서 조합원들에게 과다한 재산상 부담을 지우는 현재의 정책으로는 사업이 지속될 수 없다. 따라서 임대주택 매입가격의 현실화, 즉 토지와 주택건설 조성원가로 매입하는 적극적인(positive) 정책으로 전환해야 한다.

참고문헌

1. 학술지

김성희/안건혁, “주택재개발사업의 조합원 분양가 결정요인 분석”, 대한국토도시계획학회지 제45권 제1호, 대한국토도시계획학회, 2010, 65-78쪽.

김아름/구자훈/김현진, “뉴타운사업내 재개발구역의 주체별 개발이익 비교분석”, 한국주거학회 논문집 Vol.20, No.5, 한국주거학회, 2009, 103-112쪽.

성상준/조준현, “재개발 사업구역의 특성이 조합원과 일반분양자의 아파트 분양가 차이에 미치는 영향에 관한 연구”, 주택연구 제16권 1호, 한국주택학회, 2008, 27-55쪽.

이승주/김금현, “주택재개발사업에서의 주체별 개발이익의 추정”, 대한국토도시계획학회지 제46권 제3호, 대한국토도시계획학회,

2011, 103-119쪽.

Andrew E. G. Jonas & Linda McCarthy, "Urban Management and Regeneration in the United States: State Intervention or Redevelopment at All Costs", *Local Government Studies,* 2009, 35:3, pp.299～314.

Jenny Muir, "Public participation in area-based urban regeneration programmes", *Housing Studies*, 2004, 19:6, pp.947～966.

2. 학위논문

김덕례, "재정비촉진사업 활성화를 위한 사전사업성분석 연구", 경원대학교 박사학위논문, 2008.

한창섭, "서울시 주택재개발사업의 개발이익 영향요인 분석", 단국대학교 박사학위 논문, 2011.

[Abstract]

A Study of Main Problem and Improvement Measure of Urban and Housing Redevelopment

Kim, Jin-Soo*

The object of this study is drawingthe main problem and improvement measure of the current urban and housing redevelopment. First, draw the improvement plan to implement efficient the urban and housing redevelopment by analyzing all sorts of publications, literature review, preceding research, the examples of court ruling related the current urban renewal. Second, name all 35 place of business (17 reconstructions and 18 redevelopments site etc) that was urban renewal project got management and disposal plan in 2010~2012 yrs as the subject of study. After that,secure brochure of general meeting of management and disposal plan to analyze the development profit and public contribution of redevelopment project from various angles by using the actual data quoted general meeting of management and disposal plan. Third,based on result of study (NOV. 10, 2015~DEC. 10, 2015), reason out the main problem and improvement

* Professor of the department of urban and regional planning in public administration, Konkuk university

measure of current urban and housing redevelopment by taking a couple of FGI (Focus Group Interview) targeting expert related this field..

Finally, it draw a conclusion that public assistance programs, relax of consent requirement of reconstruction project by block, system of claim for sale of reconstruction project, development profit and public contribution of the urban and housing redevelopment are the most urgent issues to be improved.

Especially, excessive public contribution of reconstruction and redevelopment projects come into the main obstacles. From these reasons, it is drawn that rationalization method of public contribution and the need for paradigm shift of urban renewal.

[Key Words] Urban and housing redevelopment, Public contribution, Development profit, Paradigm shift, FGI