

도시·주거환경정비사업의 공공관리제도 개선방안 연구

김진수*

목 차

I. 서론	3. 주요 내용
II. 도시·주거환경정비사업 주요 내용	4. 법제화
1. 정비사업 개요	IV. 공공관리제도에 대한 실증조사 및 분석
2. 정비사업 추진현황	1. 조사개요
3. 정비사업 주요 내용 및 절차	2. 공공관리제도에 대한 일반적 인식
III. 정비사업의 공공관리제도	3. 공공관리제도의 문제점
1. 의의	4. 공공관리제도의 개선 방안
2. 도입 배경	V. 결론

I. 서론

도심 내에서 주택수요는 지속적인 증가세를 보이고 있음에 반하여 주택신축을 위한 신규택지의 공급이 극히 제한적이어서 주거환경이 열악한 지역의 주거환경개선, 부족한 주택공급, 도시공간의 합리적·효율적인 재구조화의 한 방편으로 재건축·재개발 등 도시·주거환경정비사업(약칭 ‘정비사업’)의 필요성이 증대되고 있는 상황이다. 정비사업은 일반적으로 계획단계, 시행단계, 준공 및 완료단계로 구분되며, 이러한 사업추진 단계별로 중앙정부, 지방자치단체, 사업시행자, 토지등소유자 및 기타 권리자, 시공업자 등 수 많은 이해관계자들이 밀접하게 관련되어 있어 사업과 관련한 명확한 법제도의 정비 및 운영, 이해관계자들

* 건국대학교 행정대학원 교수

간의 합리적 이해조정이 필수적으로 요구된다.

그러나 정비사업의 필요성과 그 중요성에도 불구하고 사업추진과정에서 사업추진 주체의 비전문성, 불투명한 업무처리와 비민주적인 운영, 사업과 관련한 이해관계자들 간의 갈등, 잦은 법제도의 개정 등으로 본래의 사업의도가 왜곡되고, 사업의 장기화, 사업비용 및 사회적 비용의 증가 등의 많은 문제가 야기되고 있는 것이 현실이다.

정부는 2002년 12월 30일 비리와 분쟁의 온상으로 인식된 주택재건축, 재개발 등 노후·불량 주거단지 정비제도를 대대적으로 손질하여 새로운 주거단지 정비의 틀을 마련하고자 ‘도시및주거환경정비법’(이하 ‘도정법’)을 제정하였고, 2003년 7월 1일 ‘도정법시행령’이 발효되면서 정비사업의 시행체계는 크게 변화하여, 민간 영역의 정비사업을 공공의 영역 속에 편입시켜 공공이 선계획-후개발의 개념에 따라 계획적으로 관리하고자 하였다.

그러나 이러한 제도 개선에도 불구하고 조합(추진위원회)이 전문성과 자금부족 등의 이유로 정비사업전문관리업자(이하 ‘정비업체’), 설계회사, 시공회사, 철거회사 등으로부터 음성적으로 자금조달을 받게 되고, 자금을 지원한 업체들은 조합의 사업 전반에 대해 절대적인 영향력을 행사하게 되고, 또한 조합은 정비사업 관련 정보의 공개 거부 또는 부분공개로 주민갈등을 초래하여 비대위 구성 빌미를 제공하는 등 조합 주도권 장악을 위한 분쟁발생 등이 재연되었다.¹⁾ 이에 따라 정부에서는 2010년 4월 15일 도정법을 개정 공포하여 조합이 투명하고 공정하게 정비사업을 추진하도록 정비사업의 공공관리제도를 도입하였으며, 서울특별시에서는 ‘도시및주거환경정비조례’(이하 ‘정비조례’)를 개정하여 2010년 7월 16일부터 정비사업의 공공관리제도를 전국 최초로 전격 시행하게 되었다.

공공관리제도 시행 전에도 제도 시행상 여러 가지 문제점 등에 대해

1) 서울시, 서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완방안 자료집, 2009.

우려하는 지적들이 있었지만 정비사업의 투명성과 공정성, 효율성 제고라는 당위성과 대의명분 때문에 전격적으로 시행하게 되었는데, 아직도 그 논란은 계속되고 있다. 이에 본 연구에서는 공공관리제도의 도입배경과 목적, 개요, 주요내용 등에 대해 살펴보고, 공공관리제도 시행 1년이 되는 현시점에서 공공관리제도의 시행상 문제점과 개선방안은 무엇인지에 대하여 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 도시·주거환경정비사업 주요 내용

1. 정비사업 개요

도시·주거환경정비사업(약칭 ‘정비사업’)이란 2003년 7월 시행된 ‘도정법’에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위해 기반시설을 정비하고, 주택 등 건축물을 개량·건설하는 주거환경개선사업, 주택재개발, 주택재건축, 도시환경정비사업²⁾ 등을 말한다. 이러한 정비사업은 도시관리계획에 의한 도시계획사업의 하나로 시행되며, ‘도정법’에 따라 정비구역 지정과 사업의 계획·시행이 이루어진다. 정비사업은 준비단계, 사업시행단계, 완료단계로 구분할 수 있으며, ‘도정법’ 제정 전·후 정비사업의 추진절차는 <그림 1>과 같다.

2) 도시환경정비사업은 종래의 도심재개발사업을 말한다.

〈그림 1〉 법제정 전·후 정비사업의 추진절차

도시 및 주거환경정비법 제정 전			현 행
재 개 발	재 건 축	주거환경개선	
기본계획 ↓ 구역지정 ↓ 추진위원회 ↓ 조합설립 ↓ (시공사선정) 사업시행인가 ↓ 관리처분계획 ↓ 착공 및 분양 ↓ 준 공 ↓ 청 산	 추진위원회 ↓ (안전진단) 조합설립 ↓ (시공사선정) 사업계획승인 ↓ 착공 및 분양 ↓ 준 공 ↓ 조합해산	 지구지정 ↓ 개선계획수립 ↓ 사업계획승인 ↓ 착공 및 분양 ↓ 준 공	기본계획 ↓ 구역지정(정비계획수립) ↓ 추진위원회 ↓ (안전진단) 2009. 8. 13. -정비계획 입안제안자가 입안제안 전 조합설립 ↓ (시공사 선정) *서울시의 지역 사업시행인가 ↓시공사선정(서울시) 관리처분계획 ↓ 착공 및 분양 ↓ 준 공 ↓ 청 산

2. 정비사업 추진현황

주택재개발사업은 <표 1>에서 보는 바와 같이 1973년부터 2009년 말까지 전국에 총 965개 구역이 지정되었으며, 이들 구역의 총 시행면적은 55,088,876㎡이며 82만 4,328호의 주택이 건립되었다. 서울 강북지역의 경우 서울 강·남북 균형개발을 위해 재개발 규제가 완화되어, 2000년대 초반부터는 전반적으로 구역지정 건수와 그에 따른 공급가구수 등이 점차 증가하는 추세를 보이다가 2005년 큰 폭으로 상승한 후 2006

년에는 약간 감소하였으나, 2007년엔 다시 3배 이상의 증가세를 보였다.³⁾ 재개발구역의 구역 수 및 총 시행면적은 여전히 상승세에 있음을 알 수 있으며, 주요한 주택공급수단이 되고 있다.

〈표 1〉 연도별 주택재개발사업 현황('73~'09)

연 도	구역수	시행면적(m ²)	건립가구(호)	철거대상(동)
'73-'90	278	14,823,381	203,570	105,782
'91	7	430,624	10,997	4,208
'92	14	535,179	16,129	5,319
'93	10	463,185	11,903	4,106
'94	11	333,813	8,082	2,596
'95	12	658,473	14,278	7,331
'96	9	205,645	4,205	1,711
'97	3	201,906	4,404	1,739
'98	10	227,558	4,777	1,788
'99	16	389,662	7,673	3,930
'00	12	234,881	4,979	3,019
'01	15	471,409	8,108	3,136
'02	5	136,584	2,291	1,322
'03	14	614,696	11,278	3,780
'04	14	669,516	11,163	4,483
'05	44	911,887	45,583	16,467
'06	50	3,410,806	40,527	11,951
'07	137	8,161,157	129,841	49,791
'08	231	17,330,729	253,897	111,448
'09	73	4,877,785	30,643	18,626
총계	965	55,088,876	824,328	362,533

지역별 추진상황은 2009년 12월 말 기준 전국에 지정된 965개 구역 중에서 379개 구역(42.4%)이 사업을 완료하였고, 20.0%에 해당하는 179개 구역은 사업시행 중에 있으며, 37.4%인 334개 구역에서는 사업이

3) 국토해양부, 주택업무편람, 2009~2010 연도별 주택재개발사업 현황 합산.

미시행 상태인 것으로 조사되었는데, 전체 구역 중 553개 구역(62.0%)이 서울에서 추진되고 있다.⁴⁾ 그러나 전국의 재개발 구역 수가 2006년 524개에서 2007년 661개로 137개가 증가하였는데 서울지역은 2006년 389개에서 2007년 448개로 59개가 증가하여 전체 증가 사업장 수에서 차지하는 비중이 43%에 불과하여 2006년 기준 점유율 74.2%에 크게 미치지 못하고 있는 바, 이는 재개발사업이 점차 지방으로 확산되고 있음을 알 수 있다.⁵⁾

주택재건축사업은 <표 2>에서 보는 바와 같이 1995년 이후 활발하게 진행되고 있으며, 1989년부터 2007년 말까지 집계된 공급주택은 총 1,229,202호이다.⁶⁾ 2009년 말까지 전국적으로 3,722개의 조합에서 재건축사업을 진행 중이며, 조합설립 인가단계가 922개 사업장, 사업계획승인단계가 1,269개 사업장, 준공단계가 1,531개 사업장으로 나타나고 있으며, 1995년 이후 지속적으로 증가세를 나타내다가 2003년을 정점으로 하향추세를 보이고 있다.

〈표 2〉 연도별 주택재건축사업 현황('91~'09)

연도	계			조합인가		사업계획승인		준공	
	조합	기존주택	공급주택	조합	공급주택	조합	공급주택	조합	공급주택
'91	6	471	2,179	3	1,625	1	299	2	255
'92	14	2,354	4,786	4	768	2	1,257	8	2,761
'93	34	3,585	8,323	9	2,186	6	1,504	19	4,633
'94	28	4,982	10,214	7	2,426	2	2,641	19	5,147
'95	74	9,648	19,027	27	8,268	5	1,755	42	9,004
'96	89	8,424	19,757	23	7,640	12	3,742	54	8,375
'97	142	15,145	35,578	33	6,905	22	8,518	87	20,155
'98	144	24,620	50,576	26	13,508	13	5,607	105	31,461

4) 국토해양부, 주택업무편람(2009. 10.), 438쪽.

5) 국토해양부, 주택업무편람(2009. 10.), 438쪽.

6) 국토해양부, 주택업무편람(2009. 10.), 연도별 주택재건축사업 현황 합산.

'99	179	31,356	63,507	14	1,753	45	20,600	120	41,154
'00	317	50,793	90,461	89	26,031	149	41,505	79	22,925
'01	251	50,027	76,657	49	33,166	120	28,466	82	15,025
'02	400	80,168	122,783	128	47,802	140	43,375	132	31,606
'03	778	138,162	191,459	269	61,211	340	92,397	169	37,851
'04	294	69,415	93,809	52	11,931	88	55,734	154	26,144
'05	311	63,468	102,090	40	6,733	112	62,684	159	32,673
'06	275	72,994	104,060	33	10,843	115	53,579	127	39,638
'07	178	67,379	92,922	47	30,248	49	21,022	82	41,662
'08	135	80,599	94,285	49	28,528	33	23,950	53	41,807
'09	73	39,598	46,729	20	19,935	15	2,960	38	23,834
합계	3,722	813,188	1,229,202	922	321,507	1,269	471,595	1,531	436,110

또한, 1991년부터 2009년 말까지 각 시도별로 추진되는 재건축사업 실적은 전국적으로 3,722개의 조합 중 922개 조합이 조합설립단계이고, 1,269개 조합이 사업계획승인단계이며, 1,531개 조합이 준공단계에 있는 것으로 나타났다.

3. 정비사업 주요 내용 및 절차

3.1 기본계획의 수립 등

특별시·광역시·인구 50만 이상의 시·도는 정비사업의 기본방향, 계획기간, 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설 설치계획 및 교통계획, 건폐율·용적률 등에 관한 건축물의 밀도계획, 세입자에 대한 주거안정대책 등 ‘도시·주거환경정비기본계획’을 수립하여 주택 재건축, 주택재개발, 도시환경정비사업, 주거환경개선사업에 대한 정비사업 시행의 틀을 계획·수립 하도록 하였다.⁷⁾

7) 도정법 제3조.

3.2 정비계획수립 및 구역지정

시장·군수는 기본계획에 적합한 범위 안에서 노후·불량건축물이 밀집하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 구역에 대하여 정비사업의 명칭, 면적, 도시계획시설·공동이용시설의 설치에 관한 계획, 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이에 관한 계획, 환경보전 및 재난방지에 관한 계획, 정비사업시행 예정시기 등이 포함된 정비계획을 수립하여 이를 주민에게 서면으로 통보한 후 주민설명회를 하고 30일 이상 주민에게 공람하며 지방의회의 의견을 들은 후(이 경우 지방의회는 시장·군수가 정비계획을 통지한 날부터 60일 이내에 의견을 제시하여야 하며, 의견제시 없이 60일이 도과한 경우 이의가 없는 것으로 본다) 이를 첨부하여 시·도지사에게 정비구역지정을 신청하여야 하고, 정비계획의 내용을 변경할 필요가 있을 때에는 같은 절차를 거쳐 변경지정을 신청하여야 한다.⁸⁾

3.3 정비사업 조합설립추진위원회

시장·군수 또는 주택공사 등이 아닌 자가 정비사업을 시행하고자 하는 경우에는 토지등소유자로 구성된 조합을 설립하여야 하고, 조합을 설립하고자 하는 경우에는 도정법 제4조에 따른 정비구역지정 고시후 위원장을 포함한 5인 이상의 위원⁹⁾ 및 법 제15조 제2항에 따른 운영규정에 대한 토지등소유자 과반수의 동의를 얻어 조합설립을 위한 추진위원회를 구성하여 국토해양부령으로 정하는 방법과 절차에 따라 시장·군수의 승인을 얻어야 한다.¹⁰⁾

8) 도정법 제4조.

9) 위원회 숫자는 토지등소유자 1/10 이상, 100인 이하(100인 이상으로 정하여도 무방하나, 1/10 이하는 안됨).

3.4 협력업체선정 등

종래에는 추진위원회에서 각종 컨설팅회사, 설계사, 시공사, 철거업체, 감정평가사 등 협력업체를 사업 초기단계부터 선정하면서 업체와 추진위원회의 결탁 및 비리발생, 이권개입 등 이로 인한 분쟁이 끊이지 않았다. 정부는 공정하고 투명한 정비사업의 시행을 위하여 도정법에서 정하는 일정한 요건의 자격을 갖추어 등록한 자만이 정비사업의 자문 및 위탁을 받을 수 있도록 법을 제정 시행 하였고,¹¹⁾ 시공사 선정 시기를 조합설립인가 이후로 명시했으며,¹²⁾ 사업추진단계별로 선정 가능한 협력업체를 추진위원회 운영규정 및 조합정관에 명시함으로써, 사업초기 무분별한 협력업체 선정과 그 과정에서의 비리발생을 차단하려 하였다.¹³⁾

3.5 정비사업 조합설립

조합설립추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 재개발의 경우 토지등소유자의 3/4(토지면적은 1/2) 이상의 동의를 얻어야 하고, 재건축의 경우 동별 2/3(토지면적은 1/2) 이상 동의와 단지전체 3/4(토지면적 3/4) 이상의 동의를 받아 조합정관, 사업시행계획서 작성 등 국토해양부령이 정하는 서류를 첨부하여 구청장의 인가를 받아야 한다.¹⁴⁾

3.6 사업시행인가

사업시행인가를 위해서는 정비계획에서 정한 범위 안에서 ‘건축물의

10) 도정법 제13조.

11) 도정법 제69조 내지 74조.

12) 도정법 제11조.

13) 국토해양부장관 고시(제2009-549호) ‘정비사업조합설립추진위원회 운영규정’.

14) 도정법 제16조.

배치계획을 포함한 토지이용계획’, ‘정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획’, ‘임시수용시설을 포함한 주민이주대책’, ‘세입자의 주거 및 이주대책’, ‘임대주택의 건설계획’, ‘건축물의 높이 및 용적률 등에 관한 계획’, ‘폐기물처리계획’ 등을 포함한 사업시행계획서를 작성하여 시장·군수에게 제출하여야 한다.¹⁵⁾

3.7 관리처분계획

사업시행자는 사업시행인가의 고시가 있는 날(사업시행인가 이후 시공자를 선정한 경우에는 시공자와 계약을 체결한 날)부터 60일 이내에 개략적인 부담금내역 및 분양신청기간 등을 토지등소유자에게 통지하고 분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역 등을 해당 지역에서 발간되는 일간신문에 공고하여야 한다. 이 경우 분양신청기간은 그 통지한 날부터 30일 이상 60일 이내(20일 범위 이내 연장가능)로 하여야 한다.

사업시행자는 분양신청기간이 종료된 때에는 분양신청의 현황을 기초로 ① 분양설계, ② 분양대상자의 주소 및 성명, ③ 분양대상자별 분양예정인 대지 또는 건축물의 추산액, ④ 분양대상자별 종전의 토지 또는 건축물의 명세 및 사업시행인가의 고시가 있는 날을 기준으로 한 가격, ⑤ 정비사업비의 추산액(주택재건축사업의 경우에는 ‘재건축 초과이익 환수에 관한 법률’에 따른 재건축부담금에 관한 사항을 포함) 및 그에 따른 조합원 부담규모 및 부담시기, ⑥ 분양대상자의 종전의 토지 또는 건축물에 관한 소유권 외의 권리명세, ⑦ 세입자별 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액 등이 포함된 관리처분계획을 수립하여 시장·군수의 인가를 받아야 한다. 이 경우 조합은 관리처분계획을 의결하기 위한 총회 개최일로부터 1개월 전에 위의 제3호부터 제5호까지에 해당하는 사항을 각 조합원에게 문서로 통지하여야 한다.¹⁶⁾

15) 도정법 제28조.

3.8 이주 및 철거

사업시행자는 이주완료 후 ‘재난및안전관리기본법’, ‘주택법’, ‘건축법’ 등 관계 법령에 따라 기존 건축물의 붕괴 등 안전사고의 우려가 있는 경우를 제외하고는 관리처분계획의 인가를 받은 후 기존의 건축물을 철거하여야 한다. 이주와 철거단계에서 세입자와 조합원중 반대자 등의 미이주자 처리, 철거 등과 관련한 많은 분쟁과 법률문제가 발생하고 있다.

3.9 착공, 준공 및 이전고시

지장물 철거가 완료되면 공사를 착공하게 되는데, 조합은 선정된 감리자와 함께 시공사와 체결된 공사계약에 따라 사업시행인가 도면과 시방서대로 공사를 진행한다. 공사가 완료되어 준공 고시가 있을 때에는 사업시행자는 지체 없이 대지 확정측량을 하고 토지의 분할절차를 거쳐 관리처분계획에 정한 사항을 분양을 받을 자에게 통지하고 대지 또는 건축물의 소유권을 이전하여야 한다.¹⁶⁾

3.10 입주 및 청산

대지 또는 건축물을 분양받은 자가 종전에 소유하고 있던 토지 또는 건축물의 가격과 분양받은 대지 또는 건축물의 가격사이에 차이가 있는 경우에는 사업시행자는 이전의 고시가 있을 후에 그 차액에 상당하는 금액(이하 ‘청산금’)을 분양받은 자로부터 징수하거나 분양받은 자에게 지급하여야 한다.¹⁸⁾ 입주시에는 입주부담금을 마련하지 못하는 조합원

16) 도정법 제46조 내지 제50조.

17) 도정법 제52조 내지 제56조.

문제, 사업지연이 발생되었을 경우 추가공사비 문제가 발생되기도 한다.

Ⅲ. 정비사업의 공공관리제도

1. 의의

공공관리제도란 조합이 정비사업을 보다 투명하고 공정하게 추진하여 사업의 효율성을 제고하도록 공공관리자인 시장·군수가 행정적·재정적으로 지원하는 제도를 말한다.¹⁹⁾ 공공관리자란 공공관리제도를 실질적으로 운영하는 구청장을 말하며, SH공사, LH공사, 신탁회사, 대한주택보증, 감정원 등(위탁관리자)에 업무의 위탁이 가능하다.²⁰⁾

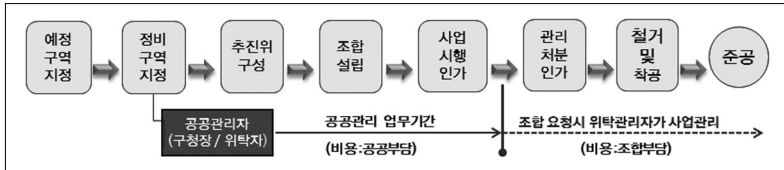
공공관리제도의 적용 시기는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 정비계획 수립단계에서 공공관리자인 구청장이 직접 수행하거나 위탁관리자를 지정하여 수행할 수 있다. 적용범위의 경우, 2010년 7월 16일 공공관리제도 시행 당시 조합총회에서 설계자 또는 시공자를 선정하지 않은 구역부터 적용하며, 적용범위는 사업시행인가 후 시공자 선정 시까지 의무적용 대상이다. 비용부담의 경우, 공공관리비용은 시공자 선정 단계까지는 공공관리자(구청장)가 추진위원회 구성을 위한 정비업체 용역비, 추진위원장·감사 선출을 위한 선거위탁비, 공공관리 위탁수수료 등을 지원하게 된다.

18) 도정법 제57조 내지 제58조.

19) 도정법 제77조의4 제1항, 서울특별시 도시및주거환경정비조례 제43조(정의), 정비사업의 공공관리제도는 시·도조례로 시행여부를 정하도록 규정하고 있다.

20) 도정법 제77조의4 제2항, 서울특별시 도시및주거환경정비조례 제43조(정의)의 규정.

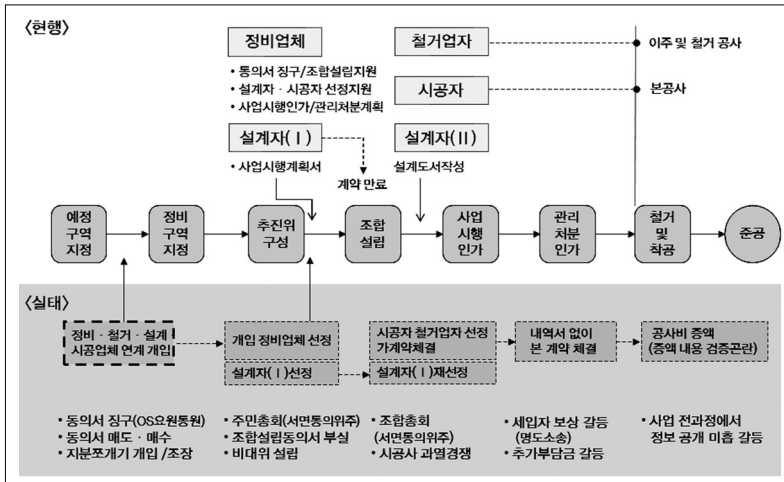
〈그림 2〉 공공관리제도 적용 시점



2. 도입 배경

민간(조합)방식으로 추진하고 있는 정비사업은 조합의 전문성 부족과 자금 조달 능력의 한계로 인하여 정비업체와 시공사 등 업체 위주로 진행이 되어왔다. 그 과정에서 각종 비리와 갈등이 끊임없이 나타났다. 그럼에도 공공(행정청)은 민간사업이라는 이유로 사업절차상의 인허가와 민원처리 등 소극적인 대응만을 해왔다. 하지만 이에 대한 비판 여론이 지속적으로 제기되자 2010년 4월 15일 도정법(제74조의4 신설)을 개정·공포하여 정비사업의 투명성과 공정성, 효율성 제고방안으로 공공관리제도를 도입하였으며, 서울특별시에서는 ‘정비조례’를 개정하여 2010년 7월 16일부로 정비사업의 공공관리제도를 전국 최초로 시행하게 되었다.

정비사업 추진과정에서 발생한 문제점을 정리하면 <그림 3>과 같다. 첫째, 추진위원회·조합의 전문성 부족으로 정비업체 등 관련 업체가 사전에 개입하게 되었다. 둘째, 추진위원회·조합의 자금조달 능력 미비로 정비업체, 철거업자, 시공사 등으로부터 음성적인 자금조달을 받게 되고, 관련 업체들은 사업추진 전반에 영향력 행사하게 되었다. 셋째, 정비사업 관련 정보의 공개 거부 또는 형식적 공개로 주민 간 갈등이 초래되고, 비대위 구성의 빌미를 제공했다. 이상의 3가지 문제가 가장 빈번하게 발생하고 있는 문제점이고, 이 밖의 크고 작은 문제점들이 발생하고 있다.²¹⁾

〈그림 3〉 공공관리제도 도입전 정비사업의 추진절차상 실태²²⁾

3. 주요 내용

3.1 업체 선정시기 및 관리 개선

중전에는 <그림 4>와 같이, 추진위원회에서 정비업체와 가설계를 위한 설계자(I)²³⁾을 선정하였고, 조합설립 후에 본설계를 위한 설계자(II), 시공자, 철거업자 등을 선정하였는데, 2010년 7월 16일 이후 공공관리제도를 시행하면서 정비구역 지정 후 공공관리자인 구청장이 정비업체를 선정하여 추진위원회 구성업무 등 공공관리업무를 대행하게 하고,

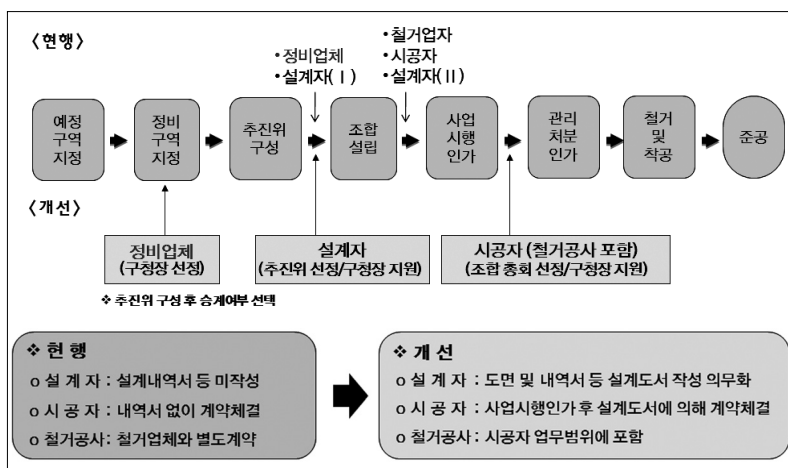
21) 서울시, 서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완방안 자료집, 2009.

22) 공공관리제도 도입 전 사업추진실태를 정리한 것이며, 2010.5.~2010.12.까지 사단법인 주거환경연합이 수행한 ‘공공관리제도 설명회·세미나’ 관련 자료를 정리한 것임.

23) 설계자(1)은 도정법 제16조, 같은 법 시행령 제26조, 같은 법 시행규칙 제7조 등에 규정한 조합설립인가 서류 중 ‘사업계획서’ 등을 작성하기 위한 가설계 등을 준비하기 위하여 선정하였다.

추진위원회 승인 후 주민총회에서 공공관리자가 선정한 정비업체에 대해 승계여부를 결정하고, 설계자(I, II)는 통합 선정하며, 시공자는 사업시행인가 후 선정하도록 하였으며, 철거업자의 경우 시공사의 업무범위에 포함하였다.

〈그림 4〉 공공관리제도에 의한 업체선정시기 및 관리 개선



3.2 도정자금 융자 및 민간자금 융자 알선

공공관리제도 시행 전에 추진위원회는 사업 초기부터 정비업체 등으로부터 음성적인 자금을 조달받고, 정비업체는 향후 업체선정 조건으로 시공사 등에서 불법자금 지원을 받는 사례가 나타난다.²⁴⁾ 시공사 선정 후 조합은 관련업체 용역비 및 기집행 경비를 시공사로부터 대여 받아 정산하고, 시공사는 사업비 지원을 통해 사업전반에 영향력을 행사하고 있다. 이러한 추진위원회와 조합의 음성적인 자금조달로 인한 협력업체 사전 유착 등의 문제점을 해결하고 정비사업의 투명성을 제고하기 위해,

24) 서울시, 서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완방안 자료집, 2009.

추진위원회·조합이 사업운영자금, 설계비, 용역비, 세입자 대책비, 조합원 이주비 등을 도정기금으로 활용할 수 있는 용자지원 제도가 공공관리제도하에서 시행되었다. 도시정비기금은 <표 3>과 같이 매년 확보하여 정비사업 조합, 추진위에게 용자될 예정이다.

〈표 3〉 도정기금지원 가능 금액

(단위 : 억 원)

계	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
8,200	1,000	1,500	1,700	2,100	1,900

출처 : 2010. 7. 서울특별시 공공관리과

3.3 클린업시스템의 도입

조합(추진위원회)의 관련 정보공개 거부 또는 형식적 공개로 주민간 갈등이 초래되고, 비대위 구성의 빌미가 되고 있다. 서울시에서는 사업추진과정에서 정비사업 투명성을 제고하고, 정보공개 및 통지에 관한 사항을 효율적으로 관리하기 위하여 클린업시스템을 개발 운영하게 되었다. 한편 공공관리자는 정보공개 실태를 모니터링하게 된다. 또한 <표 4>와 같이 의무공개 대상이 종전의 7개 항목에서 6개 항목이 추가되어 정비사업의 투명성 제고를 위한 시스템을 보완, 정비하였다.

〈표 4〉 서울시 클린업시스템 의무공개 항목

7개 항목	6개 추가항목
① 추진위원회 운영규정 및 정관 등 ② 설계자·시공자·철거업자 및 정비사업전문관리업자 등 용역업체의 선정계약서 ③ 추진위원회·주민총회·조합총회 및 조합의 이사회·대의원회의 의사록 ④ 사업시행계획서 ⑤ 관리처분계획서 ⑥ 해당 정비사업의 시행에 관한 공문서 ⑦ 회계감사보고서	① 월별 자금 입금·출금 세부내역 ② 연간 자금운용 계획에 관한 사항 ③ 정비사업의 월별 공사 진행에 관한 사항 ④ 설계자·시공자·정비사업전문관리업자 등 용역업체와의 세부 계약 변경에 관한 사항 ⑤ 정비사업비 변경에 관한 사항 ⑥ 법 제46조제1항에 따른 분양공고 및 분양신청에 관한 사항

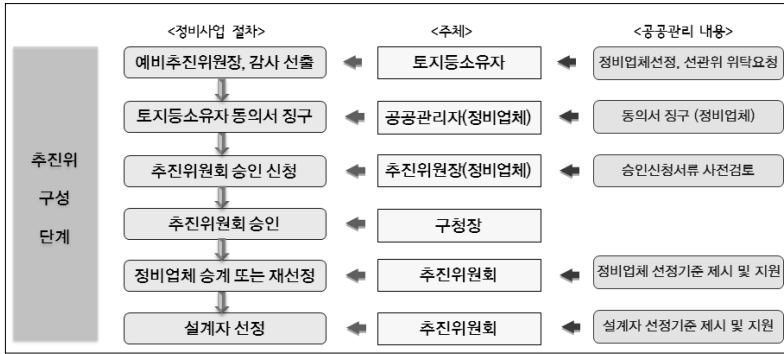
3.4 사업비 및 분담금 추정 프로그램 개발

정비사업 시행에 따른 수입과 지출을 예상하여 수익을 산출하고, 전체 사업수익을 개인별 지분에 따라 안분하는 방식으로 정비구역 내 토지등소유자는 사업 초기단계에서부터 분담금 등을 개별적으로 예측할 수 있고, 사업변경 내역 등의 모니터링이 가능하여 합리적인 정보를 기초하여 토지등소유자 스스로 사업 참여 여부를 결정할 수 있게 되었다. 한편, 조합에서는 조합설립동의서 징구를 위한 추정 사업비 및 개략적인 분담금 산정 시에 활용할 수 있으며, 사업시행인가 신청 전 조합원총회 개최 시 분담금 추정액을 조합원에게 제공할 수 있고, 사업시행인가 후 개략적인 분담금 내역을 토지등소유자에게 통지할 수 있게 된다.

3.5 공공관리 운용 매뉴얼 작성

<그림 5>와 같이 사업 단계별·관련자별 업무내용, 점검사항 및 점검 방법, 위반사항 및 위반시 조치사항 등에 대하여 매뉴얼로 정리하였다. 공공관리자의 역할을 구체적으로 제시하고, 정비사업 관련업체(정비업자, 설계자, 시공자 등) 선정기준에 관한 세부기준을 포함하고 있다.

〈그림 5〉 공공관리 매뉴얼 예시(추진위원회 구성단계)



3.6 공공관리제도에 따른 업체선정 절차

협력업체 선정 문제점을 해결하기 위해 서울시는 공공관리제도 시행에 따라 정비사업전문관리업자 선정기준,²⁵⁾ 설계자 선정기준,²⁶⁾ 시공자 선정기준²⁷⁾을 고시하여 정비사업구역의 업체선정 절차를 운영하고 있다. 업체 선정절차의 객관성과 투명성을 강화하고, 사전유착 및 불법입찰을 방지하기 위해서 업체선정 단계마다 공공관리자의 감리감독에 따라 선정절차가 진행되며, 최종 2개 업체 이상에 대해 비교표를 작성하여 전체 토지등소유자에게 통지하는 등 업체선정 투명성 제고에 중점을 두고 있다.

4. 법제화

2009년 7월 1일 서울특별시가 주거환경개선정책을 발표하여 정비사업

25) 서울특별시 고시 제2010-274호(2010.7.15) 공공관리 정비사업전문관리업자 선정 기준.

26) 서울특별시 고시 제2010-275호(2010.7.15) 공공관리 설계자 선정기준.

27) 서울특별시 고시 제2010-326호(2010.9.16) 공공관리 시공자 선정기준.

의 공공관리제도 도입을 추진하게 되었는데, 같은 해 7월 의원입법 형태로 발의되어 2010년 4월 15일 공공관리제도 도입 등을 담은 도정법 개정안이 개정·공포되었다.²⁸⁾ 이후 2010년 7월 15일 서울특별시 도시정비조례 개정(안)이 공포되어, 2010년 7월 16일 공공관리제도가 시행되었다.

〈표 5〉 공공관리제도 법제화 추진경과

[법제화 추진경과]-서울특별시를 중심으로	
- '09.7.1 : 서울시 주거환경개선정책 발표(공공관리제도 도입)	
- '09.7.13 : 입법발의(국회의원 김성태)	
- '10.2.18 : 국회 상임위원회 상정	
- '10.3.18 : 개정법안 국회 통과	
- '10.4.15 : 법 개정, 공포(7.16일 시행)	
- '10.4.22~5.12 : 개정조례안 입법예고	
- '10.6.21~6.30 : 시의회 의결	
- '10.7.15 : 조례 개정, 공포 (7월 16일 시행. 단, 시공자 선정방법은 2010년 10월 1일 시행)	
- '10.7.16 : 시행령, 시행규칙 개정	

공공관리제도 관련 현행 도정법·시행령·시행규칙 개정의 주요내용을 정리하면 <표 6>, <표 7>과 같다. 먼저 도정법의 경우, 공공관리제도 도입, 시공자 업무범위 조정, 설계자 선정 시기 조정, 주민대표 선출 선거관리, 정비업체 업무범위 확대, 정비업체 관리 강화, 위탁관리자의 책임성 강화 등의 내용을 개정하였다.

〈표 6〉 도정법 개정 주요 내용

연번	내용별 분류	세부내용	시행일
1	공공관리제도 도입	- 구청장이 추진위 구성을 위해 선정한 정비업체와 추진위원회가 수의계약 가능 - 공공관리 시행을 위한 방법, 절차 및 지원 기준 등을 시도조례로 포괄 위임.	'10.7.16
2	시공자 업무범위 조정	- 철거공사 포함	'10.4.15
3	설계자 선정시기 조정	- 조합 → 추진위원회	'10.4.15

28) 도정법 제77조의4(정비사업의 공공관리).

4	주민대표 선출 선거관리	- 추진위원, 조합임원 선출 선관위 위탁	'10.4.15
5	정비업체 업무범위 확대	- 공공관리의 경우 추진위 구성 업무 수행 가능	'10.7.16
6	정비업체 관리 강화	- 등록취소 확대(계약없이 업무수행시)	'10.4.15
		- 정비업체 협회 설립 등	'10.7.16
7	위탁관리자의 책임성 강화	- 벌칙 적용에서 공무원 의제	'10.7.16

시행령 및 규칙의 경우, 정비사업전문관리업 협회, 정보공개 항목 확대, 정보공개 목록 등 통지방법 구체화, 정비업체 정보종합체계 구축, 자료공개방법 구체화 등의 내용을 개정하였다.

〈표 7〉 도정법 시행령 및 시행규칙 주요개정 내용

연번	내용별 분류	세부내용	비고
1	정비사업전문관리업 협회	- 협회의 정관에 포함할 내용 - 협회의 설립인가 조건 - 협회의 설립인가 취소 및 감독에 관한 사항 - 권한 위임(교육실시, 정비업체 정보체계 구축)	영 제66조의3~5
2	정보공개 항목 확대	- 월별자금 입출금 내역 등 6개 항목 신설	영 제70조
3	정보공개 목록 등 통지 방법 구체화	- 매 분기가 끝나는 달의 다음 달 15까지 서면통지 - 통지할 내용 · 공개대상 목록, 공개자료의 개략적내용 · 공개장소, 대상자별 정보공개 범위, · 열람복사방법, 등사 비용	영 제70조
4	정비업체 정보종합체계 구축	- 협회의 자료조사 등 정보종합체계 구축에 필요한 사항	규칙 제21조
5	자료 공개 방법 구체화	- 이름, 주민등록번호, 주소를 제외하고 모두 공개 - 조합원의 과반수 동의시 인터넷에 개략적인 내용만 공개	규칙 제69조

서울특별시시는 공공관리제도 시행관련 법령에서 위임하거나 정하지 않은 필요한 주요 규정을 ‘서울특별시도시및주거환경정비조례’ 개정을 통해 반영하였다. 조례 개정의 주요내용은 조례 시행일, 공공관리적용대상 정비사업, 공공관리의 적용범위, 공공관리자의 업무범위, 구청장의 추진위원회 구성 지원, 업체선정방법, 공공관리의 위탁방법, 클린업시스템을 통한 정보공개 의무화, 사업비 및 분담금 프로그램 제공, 공공관리

비용 지원 등의 내용을 개정하였다.

〈표 8〉 서울시도시및주거환경정비조례 주요개정 내용

연번	내용별 분류	세부내용	비고
1	시행일	- '10.7.16. 시행. 단 시공자 선정방법은 '10.10.1. 시행 (제48조제2항)	
2	공공관리 적용 대상 정비사업	- 조합시행 정비사업 적용 원칙, 아래경우 제외 · 정비구역 지정 대상이 아닌 주택재건축사업 · 도시환경정비사업 중 조합원 수가 100명 미만, 주거비율 50% 미만	
3	공공관리의 적용 범위	- 정비구역 지정~사업시행인가 후 시공자 선정까지 · 정비구역 지정 전 추진위 승인 지역: 조례 시행일부터 적용 · 법 경과조치에 따라 시공자 선정된 추진위: 사업시행인가까지 - 시공자 선정 후라도 조합 요청시 사업관리 가능(위탁관리 원칙)	
4	공공관리자의 업무범위	- 추진위원회 또는 조합의 업무 전반에 대한 지원	
5	구청장의 추진 위원회 구성 지원	- '10.7.15. 까지 추진위원회 구성 승인 신청을 아니한 지역부터 적용	
6	업체 선정방법	- 시공자 : 사업시행인가 내용 반영한 설계도서에 따라 입찰 - 업체 선정방법의 구체적 기준은 시장이 정함	
7	공공관리의 위탁 방법 등	- 구청장이 위탁여부와 범위 등을 판단하여 선정 - 시장은 표준협약서를 작성, 제공	
8	클린업시스템을 통한 정보공개 의무화	- 클린업시스템을 통한 추진위원회 또는 조합의 자료 공개 의무화	
9	사업비 및 분담금 프로그램 제공	- 서울시 : 프로그램 제공 의무 - 추진위원회/조합 : 자료입력 등 관리 의무	
10	공공관리 비용 지원 (시장 → 구청장)	- 지원대상 · 추진위원회 구성을 위한 용역비, 선관위 위탁 시 수수료 · 공공관리를 위탁할 경우 위탁 수수료 - 지원 범위 · 소요비용의 70% 범위에서 자치구 재정력에 따라 차등지원	

Ⅳ. 공공관리제도에 대한 실증조사 및 분석

1. 조사개요

2010년 7월 16일 이후 서울시에서 시행 중인 정비사업 공공관리제도에 대해 2011년 5월 24일부터 30일까지 7일간, 추진위원회·조합 임직원, 관련 전문가, 관련 업체 종사자, 시민단체 종사자, 관련 공무원 등 222명을 대상으로 설문조사와 전화, 면접조사 등의 방법으로 실증조사를 실시하였다. 응답자 직종별로, 관련 전문가가 가장 많았고 조합(추진위) 임원과 시민단체 종사자, 시공사 등 관련 업체 종사자, 관계 공무원 등이 조사에 참여하였다.

〈표 9〉 실증조사 응답자 분석

	빈도	비율
현재 조합·추진위 임원	45	20.3%
과거 임원	18	8.1%
일반시민	18	8.1%
관련 전문가	54	24.3%
정비사업 전문관리업자	0	0%
설계업체	9	4.1%
시공 업체 등	27	12.2%
시민단체	30	13.5%
관계 공무원	15	6.8%
기 타	6	2.7%
총 합	222	100.0%

2. 공공관리제도에 대한 일반적 인식

먼저 응답자들이 공공관리제도에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는지 파악하였다. 공공관리제도에 대한 만족 여부, 효과, 문제점, 개선 필요사

항, 정비사업에서 가장 시급히 개선되어야 할 정책, 정비업체·설계자·시공자 선정기준의 개선점, 클린업 시스템을 알게 된 계기, 클린업 시스템 활용 문제점, 사업비 및 분담금 추정 프로그램의 문제점 등을 조사하였다.

공공관리제도에 대한 만족 여부에 대해서, 현재의 공공관리제도에 대해서 불만족한다는 의견이 전체의 76.1%를 차지하였다. 만족한다는 응답자는 없었다. 업계 종사자뿐만 아니라 시민단체, 공무원까지 포함한 조사에서, 만족의견이 한 사람도 없었다는 사실은 공공관리제의 부작용이 상당하다는 사실을 단적으로 보여주고 있다.

〈표 10〉 공공관리제도 만족도 조사 결과

	빈도	비율
매우 만족	0	0%
만족	0	0%
보통	50	22,5%
불만족	107	48,2%
매우 불만족	62	27,9%
무응답	3	1,4%
총 합	222	100,0%

공공관리제도의 가장 큰 효과로 비리 방지(36.0%)와 주민 권익보호(21.6%) 등을 들었다. 앞의 조사와 관련지어 살펴보면, 전체적으로 공공관리제도에 대해 불만족하지만, 비리방지에는 어느 정도의 효과가 나타난 것으로 이해할 수 있다.

〈표 11〉 공공관리제도의 가장 큰 효과

	빈도	비율
비리 방지	179	36.0%
사업비 절감	34	6.8%
기간 단축	47	9.5%
소송 감소	7	1.4%
주민권리보호	108	21.6%
갈등 감소	20	4.1%
우수협력업체 선정	0	0%
사업비 용자제도	13	2.7%
기타	61	12.2%
무응답	29	5.9%
총 합	499	100.0%

공공관리제도의 문제점으로, 응답자의 35.1%가 사업 주체의 자율성이 침해될 우려가 있는 것에 반해, 공공의 지원 대책이 미흡하고(34.2%), 당초 기대효과와 달리 오히려 사업추진이 지연되는 문제점을 지적(15.3%)하였다.

〈표 12〉 공공관리제도의 문제점

	빈도	비율
사업의 자율성 침해	187	35.1%
업체 선정시 주민의사 미반영	22	4.1%
사업추진 지연	81	15.3%
지원대책 미흡	182	34.2%
공공관리자 비리 및 능력·재원부족	60	11.3%
주민갈등원인 제공	0	0%
기타	0	0%
총 합	532	100.0%

공공관리제도의 개선을 위해 어떠한 사항이 필요한지에 대해서, 조합(추진위원회)의 사업비 용자제도가 최우선적으로 시급히 개선되어야 할

것으로 조사(40.5%)되었다. 또한 추진위와 조합의 자율성 보장(17.6%), 사업비 및 분담금추정프로그램과 클린업시스템의 보완(16.2%)도 필요할 것으로 조사 되었다.

〈표 13〉 공공관리제도 개선 필요사항

	빈도	비율
추진위, 조합 자율성보장	109	17.6%
업체선정 의사반영	17	2.7%
용자제도 개선	252	40.5%
사업비 추정프로그램과 클린업시스템 등 보완	101	16.2%
사업지연방지 및 전담팀, 전문성강화	59	9.5%
비리방지 장치마련	59	9.5%
시민교육 및 홍보강화	0	0%
기타	0	0%
무응답	25	4.1%
총 합	622	100.0%

앞의 공공관리제도 개선 필요사항뿐만 아니라 전반적인 정비사업에서 가장 시급히 개선되어야 할 정책으로도 응답자의 24.8%가 사업 자금 대여 등 문제점 개선을 가장 시급한 것으로 지적하였고, 사업추진 절차 간소화(20.7%)와 공공관리제 시행여부 선택권 부여(19.8%) 등도 개선되어야 할 정책으로 지적하였다.

〈표 14〉 정비사업에서 시급히 개선되어야 할 정책

	빈도	비율
사업자금대여 등 문제점 개선	165	24.8%
공공관리제 시행여부 선택권 부여	132	19.8%
공공관리제도 전면 폐지	90	13.5%
사업추진 간소화	138	20.7%
조합설립 동의요건 완화	63	9.5%
정비구역 지정방식의 전면적 개선	27	4.1%

사업방식 다양화	18	2.7%
다양한 금융프로그램	0	0%
갈등 프로그램운영	27	4.1%
기타	0	0%
무응답	6	0.9%
총 합	668	100.0%

정비업체 · 설계자 · 시공자 선정기준의 개선점에 대해서, 응답자는 업체 선정기준이 현장의 목소리를 충분히 반영하지 못하고 있고 (62.2%)²⁹⁾, 주민의사 반영이 시급히 개선되어야 한다(40.5%)고 지적하였다.

〈표 15〉 정비업체, 설계자, 시공자 선정기준 개선점

	빈도	비율
주민의사 반영	142	40.5%
가격비율상향을 통한 용역비용 절감	24	6.8%
구청보고 및 각종 회의 개최 간소화	62	17.6%
공공관리기간 단축	71	20.3%
보다 세밀한 선정기준 마련	0	0%
표준계약서 제작 및 보급	38	10.8%
참고자료 배포	0	0%
기타	14	4.1%
총 합	350	100.0%

클린업 시스템을 알게 된 계기를 묻는 질문에 대해, 응답자는 서울시 교육홍보(33.78%)와 주거환경연합(31.08%)³⁰⁾을 통해 알았다고 응답하

29) “공공관리제 시행에 따라 고시된 선정기준이 정비사업 현장의 실정을 반영한 기준이라 생각하십니까?”라는 질문에 ④ 그렇지 않다(55.0%), ⑤ 매우 그렇지 않다(7.2%)로 나타났다.

30) 시민단체인 주거환경연합은 국토해양부 사단법인으로 재건축 · 재개발 · 뉴타운사업 등 도시재생사업 관련 전문가와 추진위원회 · 조합, 일반시민 등이 참여하여 각종 비리와 부실시공척결 시민운동, 법 · 제도개선운동 등을 수행하는 시민단체로, 2010.5. ~ 2010.12. 까지 서울특별시 공공관리제도 설명회 · 세미나 위탁용역을 수행했다.

였다. 반면에, 공공관리자인 지자체 교육 홍보(11.26%)와 추진위·조합 교육홍보(14.86%)는 낮게 나타났다.

〈표 16〉 클린업 시스템을 알게 된 계기

	빈도	비율
방송 및 언론보도	24	4.5%
인터넷 등	24	4.5%
서울시 교육·홍보	181	33.78%
지자체 교육·홍보	60	11.26%
주거환경연합	167	31.08%
추진위, 조합 교육·홍보	80	14.86%
부동산 중개업자	0	0%
기타	0	0%
총 합	536	100.0%

클린업 시스템 활용 문제점에 대해서, 응답자는 클린업 시스템을 통한 정보 접근성이 향상되었다(78.9%)³¹⁾ 응답하였지만, 활용 문제점으로 인터넷 미숙련자의 접근 어려움(58%)³²⁾을 꼽았다. 비대위 등 관련 단체와의 갈등 증가(20.7%) 문제도 지적되었다.

〈표 17〉 클린업 시스템 활용 문제점

	빈도	비율
미숙련자의 인터넷 접근 어려움	198	49.5%
정보공개에 따른 민원 증가	36	9.1%
정보공개 범위혼란	0	0%
인터넷 운용기술부족	34	8.5%
관련 단체와의 갈등 증가	83	20.7%
행정업무증가	32	8.1%
기타	16	4.1%
총 합	401	100.0%

31) 보통 43.7%, 그렇다 31.1%, 매우 그렇다 4.1%.

32) ‘미숙련자의 인터넷 접근 어려움’ 49.5%, ‘인터넷 운용기술부족’ 8.5%.

사업비 및 분담금 추정 프로그램의 문제점으로, 입력가격과 시세와의 불일치로 불신이 증가되고 있다(45.0%)고 지적되었으며, 조합원이 고령인 경우가 많은 특성으로 인해 인터넷 접근이 어렵다는 의견(39.2%)도 많았다.

〈표 18〉 사업비 및 분담금 추정 프로그램의 문제점

	빈도	비율
미숙련자의 인터넷 접근 어려움	226	39.2%
입력 가격과 시세와의 불일치로 인한 불신 증가	260	45.0%
공시시가와 감정평가 금액 차에 대한 이해부재로 혼란가중	57	9.9%
지자체 전담부서 및 담당자 전문성 부재	0	0%
기초자료에 대한 책임소재 논란	34	5.9%
기타	0	0%
총 합	577	100.0%

3. 공공관리제도의 문제점

앞선 공공관리제도에 대한 인식조사 결과를 통해 현행 공공관리제도의 문제점을 파악할 수 있었다. 이를 도입과정상의 문제점과 운영상의 문제점으로 정리할 수 있다.

3.1 도입과정상의 문제점

첫째, 사전준비가 부족했다. 공공관리제는 정비사업의 투명성을 제고하고 사업기간, 사업비를 절감하여 분담금을 1억 원 이상 줄이겠다는 담대한 포부와 함께 출범하였다. 그러나 시행 1년이 되어가는 현 시점에서 되돌아보면, 애초의 긍정적 목적과 취지는 퇴색하고 있고, 또 다른 번거로운 규제가 늘어난 것에 불과하다는 비판이 늘어나고 있다. 이는 시행 전에 충분한 사전 준비과정 없이 성급하게 공공관리제를 전면 도입

하였기 때문이다. 서울시가 법률적 문제에 대한 심도 있는 검토도 거치지 않았다는 의심은 도정법 제11조 1항이 조합설립 이후에 시공사를 선정할 수 있다고 명시적으로 규정하고 있음에도 불구하고, 이러한 법률의 규정을 무시하면서까지 서울시 도시정비조례에만 의지하여 시공사 선정 시기를 사업시행인가 이후로 늦추고 있다는 점만 보더라도 드러난다. 뿐만 아니라 운영자금 대여신청 건수가 1년 동안 겨우 7건에 그치고 있으며,³³⁾ 대부분의 추진위원회·조합이 공공의 운영자금 지원을 받지 못하고 있고, 특히 시공사의 지원을 받지 않고 있는 일부 정비업체들은 자금부족으로 인해 흑자 도산하는 상황으로 내몰리고 있다.³⁴⁾ 이 역시 자금대여에 필요한 조건 등에 대한 사전 검토가 부족하였기 때문이다.

둘째, 공공관리제의 효과에 대한 과잉홍보가 문제다. 서울시는 2010년 7월 공공관리제를 도입하면서 사업기간을 2~3년 단축하고, 사업비용을 20% 이상 낮추어 조합원 분담금을 최대 1억 원 낮출 수 있다고 홍보하였다. 이로 인해 시민들에게 공공관리제도만 도입되면 분담금이 1억 원 줄어든다는 인식이 크게 자리 잡았다. 문제는 이러한 서울시의 홍보가 과연 현실성 있는 것인가 하는 점이다. 우선 사업기간의 단축효과에 대해서는 부정적인 시각이 증가하고 있다. 서울시는 성수전략지구가 3개월 만에 추진위가 구성되었음을 근거로 사업기간단축이 가능하다고 주장하였다. 그러나 뒤에서 상세히 살펴보겠지만 성수전략지구는 현재 시점에서 볼 때, 사업진행이 오히려 통상적인 경우보다 늦어지고 있다. 또한 서울시가 사업비를 절감할 수 있다는 근거로 제시한 것은

33) 2011.5.30. 현재 서울시 공공관리과에 확인한 사항임.

34) 서울특별시 자료에 따르면 정비사업전문관리업체수는 도정법 시행에 따라 등록하기 시작한 2003년(61개) 이래 2004년(152개), 2005년(57개), 2006년(43개), 2007년(42개), 2008년(27개), 2009년(21개), 2010년(18개), 2011년(2개) 등 모두 423개였으나, 2011.3.7. 현재 216개 업체로 207개(48.9%) 업체가 등록취소 또는 자진반납 형태로 폐업을 하게 되었는데, 대한도시정비전문관리협회에 따르면 이중 약 50여개 업체는 공공관리제도 시행시기인 2010년 7월 이후에 폐업되었다고 함.

LH공사 등 공공기관이 발주하는 공사의 낙찰가가 72% 수준이므로, 재개발사업에도 공공관리제로 시공사를 선정하면 낙찰가와 유사한 수준으로 떨어뜨릴 수 있다는 것이었다. 그러나 아파트는 최저가에 짓는 것이 반드시 조합원에게 유리하다고 볼 수 없으며, 여건에 따라서는 고급자재로 짓는 것이 유리할 수도 있으므로, 임대주택건설 등 공공기관의 공사 낙찰방식을 재개발·재건축 등 민간 주택사업에 일률적으로 적용하는 것은 무리다.

3.2 공공관리제 운영상의 문제점

첫째, 자금 대여제도의 유명무실화가 문제이다. 공공관리제는 조합이 시공사를 사업시행인가 이후에야 선정할 수 있도록 하였다. 종전까지 조합은 시공사로부터 운영자금을 대여 받아 사업을 추진해왔는데, 공공관리시행 후 추진위원회의 조합설립업무, 조합인가 후 건축심의회와 사업시행인가 시까지의 막대한 자금³⁵⁾을 조달할 길이 막힌 것이다. 그러나 서울시는 추진위에 최대 5억, 조합에 최대 5억까지 운영자금을 대출해주겠다고 발표하였다.

그런데 공공관리제가 시행된 지 10개월이 지난 현재까지 서울시로부터 운영자금을 차입한 곳은 9곳에 불과하고, 평균 대출액은 약 3.5억에 불과하다. 서울시에서 공공관리제의 적용을 받는 정비사업장이 461곳이므로, 불과 2%의 추진위, 조합만이 서울시로부터 자금을 대여 받은 것이다. 나머지 98%의 추진위 등은 자금조달의 길이 사실상 막힌 상태이다. 서울시나 시공사로부터 자금을 대여 받지 못한 사업장은 궁여지책으로 정비업체

35) 사단법인 주거환경연합 분석자료(2010)에 따르면, 정비사업 1,000세대 기준, 정비사업전문관리업 용역비 10억 원 내외, 설계비 15억 원 내외, 교통, 환경 등 각종 영향평가 용역비용, 조합운영비 등 10억 원 등 최소 35억 원 이상이 소요될 것으로 예상.

로부터 운영자금을 빌리고 있다. 그러나 대다수의 정비업체는 영세하여 자금을 대여할 여력이 없는 것이 현실이다. 이로 인해 최소한의 직원마저 내보내고 추진위원장 혼자서 사무실을 지키는 경우가 부지기수이며, 일부 사업장은 사무실 임대료마저 내지 못하여 폐쇄할 처지에 있다.³⁶⁾

이러한 자금대여제도가 실효를 거두지 못하고 있는 이유는 ① 추진위원장, 조합장 개인이 담보를 제공하거나 보증을 서야 하기 때문이다. 정비사업이 무산되는 경우 대여자금에 대한 반환책임은 조합장 개인이 모두 져야 하는 높은 리스크를 요구하는 것이다. 상당수 추진위원장, 조합장은 보증을 서면서까지 운영자금을 대여할 수는 없다고 부정적인 태도를 취하고 있다. 사실 정비사업은 그 구조상 사업의 이익이 조합원에게 배분되는 사업이며, 조합장이 별도의 이익을 얻을 수 없다.³⁷⁾ 그럼에도 사업실패의 책임을 추진위원장·조합장 개인에게 전가시키는 현재의 보증제도는 정비사업의 취지와도 배치된다고 할 수 있다. ② 까다로운 대출조건이다. 추진위원회, 조합 등이 소송에 휘말렸거나, 조합장 등의 신용에 문제가 있는 경우에는 대출이 승인되지 않는다. 대부분의 추진위원회, 조합은 비대위 등으로부터 설립무효확인소송 등을 제기당하고 있으므로, 소송이 없어야 한다는 조건이 있는 한 대부분의 조합은 자금대여를 받는 것이 불가능하다. ③ 대여되는 자금이 부족하다는 점도 지적되고 있다. 현재 추진위는 5억 원 이내, 조합은 5억 원 이내에서 소요자금의 70%까지 대여하고 있다. 그러나 조합원이 1000명 이상 되는 대형사업장의 경우 주민총회를 1회 개최하는 데에만 1억 원 이상의 비용이 들어가며, 사업시행인가까지는 통상 3~5회의 주민총회를 열어야 한다. 또한 사무실 임대료, 직원 및 조합장 급여, 기타 경상비용 등의

36) 사단법인 주거환경연합 실태조사(2011.5.).

37) 일부 조합장이 비리를 통해 이익을 얻는 경우가 있으나, 이는 불법적인 것이며 형사 처벌 대상이고, 공공관리제는 이러한 비리 발생소지를 줄이겠다는 취지에서 도입되었다. 따라서 조합장은 정비사업으로 조합 정관에 따른 급여 외에 다른 이익을 얻을 수 없다는 전제 하에, 공공관리제도는 설계되어야 한다.

최소한의 운영비용도 1년에 1억 원 이상이 소요된다. 그리고 조합설립 이후에 사업시행인가를 받기 위해서는 교통영향평가, 환경영향평가, 사전재해영향성검토, 교육환경보호계획 수립, 정비기반시설 감정평가, 문화재지표조사, 친환경주택성능평가, 소음영향평가, 지질조사, 현황측량 등 매우 많은 용역보고서를 제출해야 하는데, 이러한 용역에 소요되는 자금만 많게는 3~40억 원이 넘는 경우도 있다. 또한 재건축조합의 경우 조합설립 이후 60일 이내에 미동의자를 대상으로 매도청구소송³⁸⁾을 제기하고, 매매대금을 미동의자에게 지급해야 하며 그 비용은 통상 수십억 원 이상이다. 따라서 서울시의 자금대여제도는 거의 유명무실하다는 비판이 있다. ④ 이자율이 높고 대출방식도 불합리하다는 지적이 많다. 서울시의 대출이자율은 담보대출은 4.3%, 신용대출은 5.8%이다. 조합장이 자신의 주택을 담보로 제공하는 것은 매우 꺼리므로, 대부분은 신용대출로 신청한다. 공공관리제 시행 이전에 시공사가 조합에게 운영자금을 대여하는 경우 그 이자율이 통상 4~5% 수준이거나, 무이자로 대여해 왔음을 감안한다면 서울시의 대출이자율은 높은 편이다. 또한 서울시는 대출금액 전부를 일시에 대출해주고 있어, 이로 인한 이자 부담이 크다는 비판이 많다. 기존에 시공사는 운영자금 소요액만 매달 소액으로 대여하였으므로 상대적으로 이자 부담이 적었다.

둘째, 시공사 선정시기의 위법 논란이 일고 있다. 현행 도정법 제11조(시공자의 선정 등) 제1항의 규정에 따르면, “조합은 제16조에 따른 조합설립인가를 받은 후 조합 총회에서 국토해양부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다.”고 명시적으로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고, 서울시는 사업시행인가를 받은 이후에야 시공사를 선정할 수 있다는 조례³⁹⁾를 개정하여 시행하고 있다. 문제는 서울시가 시공사 선정시기를 변경하는 조례를 제정할

38) 도정법 제39조(매도청구), 집합건물의소유및관리에관한법률 제48조.

39) 서울시 도시및주거환경정비조례 제48조 제2항.

수 있는 권한이 없다는 것이다. 도정법 제11조 1항은 조합설립 이후에 시공사를 선정할 수 있다고 정하고 있을 뿐 특별시, 광역시·도 등에 선정 시기를 위임하지는 않고 있다. 다만 도정법 제77조의4 제6항에서 “공공관리의 시행을 위한 방법과 절차, 기준 및 도시·주거환경정비기금의 지원 등 필요한 사항은 시·도 조례로 정하는 바에 따른다”고 정하고 있으며, 같은 조 제2항 제3호는 공공관리의 업무범위에 “설계자 및 시공자 선정방법 등에 대한 지원”을 포함시키고 있으므로 제6항에 의거하여 시도 조례에 시공사 선정 시기를 정할 수 있다는 견해도 일부 존재한다. 그러나 도정법 제77조의4 제2항 제3호와 제6항에 따른 “시공사 선정을 위한 방법과 절차, 기준, 기금의 지원 등에 필요한 사항”은 문리적 해석상 시공사를 선정하는 기준, 입찰방법, 조합원 총회 등을 통한 시공사 선정 절차 등을 의미한다고 봐야 할 것이고, 시공사 선정 시기를 의미한다고 볼 수는 없다. 또한 도정법 제11조 제1항은 강행규정으로 보는 것이 판례의 입장이므로, 시공사 선정 시기는 제11조 제1항에 의해 결정된다고 보는 것이 체계적 해석에 부합할 것이다. 따라서 서울시가 조례를 통해 시공사 선정 시기를 변경할 권한은 없다고 볼 수 있으며, 도정법 제11조 제1항이 강행규정임을 고려할 때, 서울시 조례는 도정법을 위반하는 것으로서 효력이 없다고 볼 가능성이 매우 높다.

셋째, 사업기간 장기화와 소요비용 증가 우려가 현실로 드러나고 있다. 서울시는 공공관리제를 도입하면서 사업기간이 2~3년 단축되는 효과가 있다고 홍보하였다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 공공관리제를 적용받는 사업장은 추진위원회 회의를 한번 하려면 5~10번 정도 구청 담당자를 찾아가서 보고를 하고 승인을 받아야 한다. 우선 회의 안전에 대해 보고를 해야 하고, 회의 소집통지문을 작성한 후 보고해야 하며, 구청담당자가 승인을 안 해주고 수정을 요구하면 수정 후 다시 구청을 찾아야 하는 식이다. 이에 따라 추진위원회나 이사회 회의 한번 하려면 1달 이상이 걸리는 경우도 있다고 한다. 특히 설계업체 등 업체 선정과

관련된 안전이 상정되면 몇 달이 걸리는 경우도 있다. 또한 회의 후에는 회의 결과를 보고서로 작성해서 구청에 제출해야 하며, 구청 보고를 위해서 회의에 속기사까지 참석시키는 경우도 있다.⁴⁰⁾ 속기사를 부르는 경우 2시간에 40~50만 원 정도의 추가적인 비용이 들어간다. 이 역시 모두 조합원의 부담이다.

공공관리제가 시범적으로 시행되고 있는 성수전락지구는 2009년 10월에 추진위원회가 승인 받은 지 2년이 되어가지만, 이제 겨우 조합설립동의서를 징구하기 시작했다. 통상 추진위원회를 승인받은 후 1년 정도면 조합설립동의서를 징구 받아 조합설립인가 신청을 한다는 점을 감안하면 빠르다고 볼 수 없다. 사업기간의 장기화는 필연적으로 사업비용의 증가를 낳는다. 기간단축, 비용절감이라는 애초의 취지가 과연 실현될 수 있을지에 대해서 부정적 우려가 커지고 있다.

넷째, 분담금 추정프로그램으로 인한 주민간 갈등 증가가 우려된다. 서울시는 클린업시스템에 조합원 개인별 분담금 추정프로그램을 개발하여, 조만간 오픈할 예정이다. 그러나 이 추정프로그램은 몇 가지 심각한 오류를 지니고 있다. ① 분담금을 결정하기 위해서는 조합원 개인별로 토지 건축물의 평가액이 있어야 한다. 그런데 서울시의 추정프로그램은 개별공시지가를 일정률(1.3배)로 할증하여 토지가격을 결정하고 있다. 개별공시지가는 시세보다 낮은 것이 일반적이나, 얼마만큼 낮은가 하는 격차율은 지역별, 이용상황별, 지목별로 큰 차이가 있다. 아파트 등 공동주택 부지의 공시지가는 시세에 근접하는 수준인 경우도 많으며, 그에 비해 단독주택 부지는 시세보다 상당히 낮은 경우가 많다. 상가는 위치, 상권에 따라 시세와의 격차율이 크게 다르다. 특히 임야, 전답 등의 공시지가는 시세보다 매우 낮은 경우가 많다. 그런데도 불구하고 서울시의 추정프로그램은 일률적으로 개별공시지가가 1.3을 곱하고 조

40) 공공관리제 시행 이전에는 통상 녹음기로 회의를 녹취만 하였으며, 속기사를 부르지는 않았다.

합원별 토지가격을 산출하고 있다. 이러한 서울시의 추정가격은 시세보다 훨씬 높게 나오는 경우도 있으며, 시세에 크게 못 미치는 경우도 나타난다. 결국 조합원별 분담금 추정액도 실제보다 크게 적거나, 크게 많이 나오는 경우가 많을 수밖에 없다. ② 분담금을 결정하기 위해서는 정비사업으로 인한 이익을 알아야 하고, 이익을 알기 위해서는 전체 매출과 전체 비용을 알아야 한다. 전체 매출을 알기 위해서는 해당사업부지의 용적률과 세대수, 조합원 분양가와 일반 분양가, 상가분양가를 알아야 한다. 전체 비용을 알기 위해서는 시공비, 금융비용, 조합운영경비, 각종 용역비용, 기부채납 하는 기반시설 설치비용 등을 알아야 한다. 이 모든 것은 최소한 사업시행인가가 이루어져야지 개략적이거나 추정될 수 있는 사항이며, 정확한 매출, 비용은 관리처분인가가 이루어져야지 어느 정도 진실에 근접하는 정도로 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 서울시는 사업의 개략적인 윤곽조차도 결정되지 않은 추진위원회 단계에서 수익을 추정하려는 시도를 하고 있는 것이다.

결국 서울시의 추정프로그램에 따라 추정된 분담금은 실제로 조합원 개개인이 부담하게 되는 분담금과는 매우 큰 차이가 나타날 가능성이 매우 높다. 사실 서울시 때문에 주민들이 분담금을 오해하는 것 자체는 별 문제가 아닐 수도 있다. 그러나 더 큰 문제는 서울시에 의해 야기되는 분담금에 대한 오해가, 조합원간 갈등을 증폭시키는 요인이 된다는 점이다. 어느 조합원이 서울시 추정프로그램을 작동시켜 분담금을 5천만원으로 알고 있었는데, 실제 관리처분단계에서 통보받은 분담금이 1억원이 된다면 그 조합원의 혼란과 분노의 상당부분은 조합집행부로 쏟아질 가능성이 높다. 즉 조합이 일을 잘못해서 그렇게 되었다고 생각할 가능성이 큰 것이다. 이로 인해 조합원 간 갈등이 심화되고, 그 후 사업추진에 큰 혼란이 발생할 수 있다. 또한 조합설립 당시에 추정되었던 분담금과 실제 분담금 간의 격차가 큰 경우 조합 설립자체가 무효가 될 가능성도 존재한다.

4. 공공관리제도의 개선 방안

앞에서 기술한 바와 같이, 공공관리제도에 대한 실증조사 분석결과를 토대로 현재 시행되고 있는 공공관리제도의 개선 방안을 정리하면 다음과 같다.

4.1 충분한 시범사업을 통한 공공개입 모델 개발

우리나라의 여건에서 정비사업에 공공이 어떤 방식, 어느 정도의 강도로 개입하여야 최적의 효과를 낼 수 있는지에 대한 실증적 데이터는 없다. 그러다 보니 정책담당자의 경험과 주관적 판단, 정치권의 정치적 입장, 여론 동향 등에 의해 대중처방 형태로 정비사업 제도가 변경되어 왔다. 이러한 방식에 의한 정책변경은 시행착오와 정책실패를 동반할 개연성이 크다. 그리고 정책실패로 인한 피해는 고스란히 주민들이 지게 된다. 특히 정비사업의 경우 그 경제적 규모가 사업장당 수백억 원에서 수천억 원에 이른다는 면에서, 정책실패는 주민들에게 막대한 손실을 안겨줄 위험이 있다.

따라서 새로운 공공개입모델을 수립하고, 그 제도를 곧바로 모든 정비사업현장에 적용하는 것은 매우 위험한 일이라고 할 수 있다. 그러므로 공공관리제를 전면적으로 실시하기 전에, 우선 3~5곳의 공공관리제 시범사업장을 선정하여 복수의 공공개입모델을 적용하여, 그 타당성, 운영실태, 운영효과 등을 면밀히 조사한 후, 공공관리제도를 수정, 보완하는 과정을 거칠 필요가 있었다.⁴¹⁾ 공공관리제의 경우 성수전락지구를 시범

41) 서울시 뉴타운의 경우 최초에는 3개의 시범뉴타운을 먼저 선정하여 운영하였었다. Testbed를 먼저 운영하는 이러한 시범사업 방식은 특히 사업과정이 복잡하고, 많은 이해관계가 충돌하며, 주변의 도시환경에 큰 영향을 미치는 도시개발사업에서는 특히 유용한 제도라고 할 수 있다. 다만 시범뉴타운 지구가 완성되기 전에, 2차 뉴타운으로 확대한 것은 다소 아쉬운 대목이다. 시범뉴타운의 완성 후에, 뉴타운 제도를

사업지구로 지정하고 1년간 운영한 뒤, 1년 만에 서울시 전역으로 확대하여 시행하였다. 그러나 시범사업구역이었던 성수전략지구가 현재 사업진행이 지지부진하는 원인중 하나가 공공관리제라는 다수의 의견이 제기되고 있다는 점을 볼 때, 졸속의 시범사업이었다는 지적이 있다.

현재의 공공관리제도가 그 소기의 목적을 달성하기 위해서는 보완해야 할 사항들이 상당수 존재한다고 할 수 있다. 따라서 추후에라도 충분한 시범사업을 시행하여 검증한 후에 전면적으로 확대하여 시행한다면 정책실패로 인한 불경제 효과를 감소시킬 수 있을 것이다. 그리고 현재의 공공관리제 중 문제가 심각한 제도들은 보완책이 수립되고 보완책의 효과가 검증될 때까지는 그 시행을 일부 보류하는 방안도 검토할 필요가 있다.

4.2 공공개입 모델의 다변화

정비사업에 대한 공공의 개입 모델이 1개일 필요는 없을 것이다. 사업 유형, 사업장별 특성, 주민의 찬반의견, 사업성 등에 따라 최적화된 공공개입 모델은 다를 수 있다. 이를테면 사업성이 뛰어나고 주민의 정비사업에 대한 찬성여론이 매우 높은 경우에는 공공이 강도 높게 개입할 필요성이 낮다. 그에 비해 주거여건이 열악하고 사업성이 떨어지는 경우, 공공의 적극적인 지원과 개입이 필요할 수 있다. 실제로 도정법은 도시 저소득 주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역은 주거환경정비사업구역으로 지정하여, 공공이 직접 사업시행자가 되어 정비사업을 시행하여 왔다. 주거환경정비사업을 공공이 직접 시행하도록 규정한 도정법은, 사업성이 지극히 열악하면 공공이 재정지출을 통해 매우 높은

보완하여 2차 뉴타운으로 확대해나갔다면 뉴타운과 관련된 현재의 논란을 조금은 줄일 수 있었을 것이다.

수준으로 개입하고, 그렇지 않은 경우는 공공의 개입수준을 낮춰야 한다는 취지를 잘 드러내고 있다. 이러한 취지를 재개발, 재건축 등에도 도입하여, 사업성이 열악한 재개발, 재건축 사업장은 공공이 적극적으로 개입하여 직접 사업시행자가 되거나, 기반시설 설치비용을 지원하도록 할 수 있을 것이다.

최근에는 부동산가격의 안정에 따라 정비사업에 대한 찬반여론이 팽팽해지고 있으므로, 정비사업장별 찬반여론에 따라 공공의 개입정도를 차별화하는 방식도 검토할 필요가 있다. 예를 들면, 정비사업에 대한 반대여론 혹은 조합에 대한 비판적 여론이 높은 곳은 공공이 높은 수준으로 개입하여 주민들간의 분쟁과 갈등을 조정하고, 합리적인 해결을 유도하는 역할을 담당하는 것이다. 이에 반해 정비사업에 대한 찬성여론이 높은 곳은 공공의 개입정도를 낮추어도 무방할 것이다. 이를 매트릭스로 나타내면 다음과 같다.

〈표 19〉 정비사업장 상황별 공공개입의 필요성

	사업성이 열악한 사업장	사업성이 양호한 사업장
반대여론이 높은 사업장	★★★	★★
찬성여론이 높은 사업장	★★	★

4.3 공공관리제도에 대한 주민의 선택권 부여

정비사업의 주체는 구역 내의 토지등소유자 즉 조합원이다. 따라서 정비사업은 조합원의 이익을 최우선으로 추진하여야 한다. 다만, 공익과의 조화를 이룰 수 있어야 한다. 따라서 정비사업에 공공이 개입한다면 그 개입의 주된 목적에는 조합원, 즉 주민의 이익을 증대시키는 것이 포함되어야 한다. 서울시 역시 공공관리제를 도입하면서 정비사업의 투명화와 함께 사업기간 단축, 비용절감을 통해 분담금을 1억까지 낮추

겠다고 발표하였다. 서울시 역시 주민의 이익을 최우선으로 고려하여 공공관리제를 도입하였음을 공인한 것이다.

그럼에도 불구하고 공공관리제를 채택할 것인지에 대해 주민의 의사를 묻지 않고, 공공관리제를 따를 것을 강요하고 있다. 여전히 일방향적, 권위주의적 방식에 의존하여 공공관리제를 시행하고 있는 것이다. 그러나 앞에서 보았듯이 공공관리제가 정비사업에 약이 되는지 독약이 되는지에 대해 논란의 여지가 있는 것이 사실이며, 공공관리제의 실제 운영과정에서도 많은 문제점이 노출되고 있다. 따라서 아직까지 효과가 검증되지 않은 상태에서 공공관리제를 주민에게 일방적으로 강요하는 것은 주민들의 의사와 이익에 반하는 결과를 가져올 수도 있다. 따라서 현 상황에서는 공공관리제의 채택여부를 주민이 결정할 수 있도록 선택권을 부여할 필요가 있다. 이를 통해 일방적 지시가 아닌, 협력과 자발적 요청에 의한 민주적 행정을 구현할 수 있을 것이다. 그리고 추후에 공공관리제의 도입효과가 객관적으로 증명된다면, 그 시점에서 의무적으로 시행하는 것이 바람직하다.

4.4 공공관리의 업무영역 재검토

정비사업에서 공공의 개입이 가장 크게 요구되는 분야는 조합원간 갈등의 조정, 세입자의 이주대책 및 건물철거문제 등이다. 정비사업에서 가장 어려운 분야이기도 하다. 서울시가 공적인 개입을 강화하겠다고 나선다면, 바로 이 분야가 최우선적으로 공공관리의 업무대상이 되어야 한다.⁴²⁾

42) 현행 공공관리제가 주로 규율하고 있는 정비업체 선정, 시공사 선정 업무 자체는 “어려운 일”이 아니라, 상대적으로 쉬운 일에 속한다. 따라서 이에 대해 공공이 재정까지 투입하면서 개입할 필요성은 그다지 높지 않다. 다만 선정과정의 비리가능성 때문에 잡음이 있는 분야이기도 한데, 이는 투명한 운영을 위한 감독과 감시를 통해서도 상당부분 달성가능하다. 오히려 공공관리제도가 업체선정에 주로 집중되고

4.5 시공사 선정시점의 개선

서울시가 시공사 선정시기를 사업시행인가 이후로 정하고 있는 도시 및 주거환경정비조례(제48조 제2항)는 도정법 제11조 제1항을 위반하고 있다는 큰 문제점을 안고 있다. 현행 법제하에서는 시공사 선정시기를 사업시행인가로 강요할 법적 근거가 없다고 볼 가능성이 크다. 따라서 서울시는 시공사 선정시기를 조합설립 이후로 인정해야 할 것이다.

다만 사업시행인가 이후에 인가된 사업시행계획서에 따라 시공사 입찰을 진행하면 시공단가를 낮출 수 있다는 서울시의 취지는 타당한 측면이 있다. 그러나 한편 시공사 선정시기가 늦어짐으로써 조합의 자금조달이 어려워지는 문제점이 있는 것도 사실이다. 따라서 이러한 장단점을 주민에게 알리고, 그 선택을 조합원이 할 수 있도록 열어주는 것이 타당할 것이다. 서울시의 주장을 지지하는 조합원이 많다면, 조합이 자발적으로 사업시행인가 이후에 시공사를 선정할 수 있을 것이며, 이는 법적으로 아무런 하자가 없다. 또한 조합원의 자발적인 결정으로 시공사 선정을 연기한 것이므로, 자금 조달에 대해서도 조합원들의 결의로 가능한 방법을 찾아낼 수 있을 것이다.

4.6 자금대여방식의 개선

운영자금 대여시 추진위원장, 조합장의 보증조건을 삭제해야 한다. 다만 대출제도상 보증 등의 담보가 필요하다면, 정비업체가 보증을 서게 하거나, 서울시가 직접 보증을 서는 방식을 검토할 수 있다. 또한 현행 대출상한선은 추진위원회 5억, 조합 5억 총합 10억에 불과하며, 이 역시 소요경비의 70%만 대출이 가능하다. 특히 조합설립 이후에는 사업시행

있어, 가장 이권이 큰 업체선정에 담당공무원 등이 개입할 여지가 커진다는 우려와 오해가 큰 상황이다.

인가 도서 등 서류를 준비하는 과정에서 많게는 수십억 원의 용역비가 소요되고, 재건축 조합은 미동의자에게 수십억 원 이상의 보상금을 지급해야 한다는 현실을 감안할 때, 현행 대출상한선은 매우 부족한 수준이다. 따라서 조합설립 이후의 대출 상한선을 실제 소요경비 100%로 확대할 필요가 있다. 다만 일시불로 대출금이 지급되는 경우, 그에 따른 이자비용 부담이 커지므로, 대출한도를 정하고 필요한 금액만큼 인출해 사용할 수 있는 마이너스 통장 방식을 도입해야 한다. 한편 5.8%의 신용대출 이자율도 좀 더 낮출 필요가 있다.

4.7 사업비 및 분담금 추정프로그램 문제점 개선

현행 분담금 추정프로그램은 조합원에게 분담금에 대한 오해를 불러일으키고 조합원 간 갈등을 증폭시킬 가능성이 크다. 따라서 전면 재검토해야 한다. 조합원에게 예상 분담금을 알릴 필요가 있다면, 가능한 한 오차를 줄일 수 있는 완벽한 프로그램을 갖추어 제공하고, 추정액은 실제 부담금과 큰 차이가 날 수 있음을 클린업사이트의 해당 메뉴에 공지해야 한다. 또한 추정액은 서울시가 제공하며, 그 책임은 서울시가 있다고 명시해야 한다.⁴³⁾

V. 결 론

도시·주거환경정비사업의 공공관리제도는 공공이 정비사업에 적극적으로 개입함으로써 투명성을 제고하고 사업기간을 단축하여 사업비를 절감하여 조합원의 분담금을 낮추겠다는 취지로 도입되었다. 그러나

43) 현재는 추진위, 조합이 추정프로그램의 분담금 오류로 인한 책임을 지도록 하고 있어 조합의 불만이 크다.

제도가 시행된 지 1년여가 지난 현재의 시점에서 공공관리제에 대한 현장의 여론은 긍정적이지 않다. 이번 실증조사에서 응답자의 76.1%가 불만족스럽다는 응답을 하였으며, 만족스럽다는 응답은 거의 없었다. 그 이유는 공공관리제가 사업주체인 조합원들의 자율성을 지나치게 침해하고 있으며(35.1%), 자금대여 등 지원대책의 실효성이 낮고(34.2%) 지나친 공공의 간섭으로 사업추진이 지연(15.1%)되고 있기 때문 등으로 분석되고 있다.

공공관리제가 이러한 평가를 받게 된 원인은 사전에 시범사업을 시행하여 충분한 검증을 하지 않고 성급하게 전면적으로 실시하다 보니, 현장의 다양한 상황 등을 면밀히 반영하지 못하였던 것이다. 또한 공공이 모든 정비사업장에 개입하려다 보니, 정작 개입이 필요한 영역에는 도움이 되지 못하고, 개입이 별로 필요 없는 영역에는 사업지연만 가져오는 부작용도 있었다. 특히 자금대여제도에 대해서는 정비사업 현장에서 느끼는 불만족도가 매우 높았으며, 자금경색으로 인해 파산되는 정비업체와 사업을 중단하는 조합도 상당수 나타나고 있다.⁴⁴⁾

현재 공공관리제도의 시급한 문제, 특히 자금대여제도, 시공사 선정 시기, 분담금 추정프로그램 등의 문제점에 대해서는 개선이 시급하다. 또한 중장기적으로 공공개입이 어떠한 모델로 이루어져야 하는가, 특히 공공이 어떠한 영역에 개입하여야 하는가 하는 문제에 대해 더 많은 연구가 진행되어야 한다. 현재 정비사업 현장에서 가장 큰 문제점으로 대두된 세입자 이주대책과 철거문제, 조합과 비대위 간의 갈등, 기반시설 설치 비용부담 문제, 영세 조합원들의 높은 부담금 문제 등에 대해

44) 서울특별시에 등록된 정비사업전문관리업체 수는 도시및주거환경정비법에 따라 등록하기 시작한 2003년(61개)이래 2004년(152개), 2005년(57개), 2006년(43개), 2007년(42개), 2008년(27개), 2009년(21개), 2010년(18개), 2011년(2개) 등 모두 423개였으나, 2011.3.7. 현재 216개 업체로 207개(48.9%) 업체가 등록취소 또는 자진반납 형태로 폐업을 하게 되었는데, 사단법인 대한도시정비전문관리협회에 따르면 이중 약 50여개 업체는 공공관리제도 시행시기인 2010년 7월 이후에 폐업되었다고 함.

현재의 공공관리제도는 별다른 역할을 하지 못하고 있기 때문이다.⁴⁵⁾

마지막으로 정비사업에 대한 공공의 개입이 성공적인 효과를 거두기 위해서는, 충분한 사전 시범사업을 통하여 발생될 수 있는 오류나 시행 착오 등에 대해 어느 정도 제도가 정비된 상태에서 전면 실시하여 현장에서 혼란과 부작용을 줄일 필요가 있다.

(투고일 2011년 7월 8일, 심사일 2011년 8월 4일, 게재확정일 2011년 8월 23일)

주제어 : 재개발, 재건축, 도시·주거환경정비사업, 정비사업 공공관리제도

45) 주거환경연합, “공공관리제도 설명회·세미나 위탁용역사업 최종보고서”(주거환경연합, 2010), 536-549쪽.

참고문헌

1. 단행본

국토해양부, 주택업무편람, 2010.

김진수, 도시및주거환경정비사업론, 도시와 사람들, 2009.

하성규, 주택정책론, 박영사, 2006.

2. 논문

김진수, “주택정책집행의 효과성에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 박사학위 청구논문, 2007.

김태섭, “주택재개발사업의 평가와 주민중시형 재개발방안 연구”, 중앙대 대학원 박사학위 청구논문, 2001.

대한국토·도시계획학회, “전국 노후불량주거지역의 현황과 효율적 정비방안”, 대한주택공사, 2004.

임서환 외, “주거환경정비사업 주민협의 절차의 합리적 운용방안 연구”, 대한주택공사, 2003.

임중수, “행정서비스 만족도 측정방법의 타당성 분석: 서울시 시민만족도 평가모델을 중심으로”, 경희대 대학원 박사학위 청구논문, 2003.

3. 기타

김덕례, “공공관리제도 도입에 따른 문제점 및 대응방안”, 인천광역시의회 정책토론회 자료집, 2010.

서울시, 2010도시·주거환경정비기본계획, 2006.

- 서울시, 서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완방안 자료집, 2009.
- 서울시, 서울시 주거환경개선정책 보완·발전방안 자료집, 2009.
- 서울시, 정비사업 공공관리제도 발표자료, 2009.
- 서울시, 공공관리자제도의 올바른 이해를 위한 설명자료, 2009.
- 서울시 주택국, 보도자료(03.19), 2010.
- 서울시, 서울시 정비사업 공공관리 운용 매뉴얼, 2010.
- 에스에이치공사, 도시환경정비 활성화방안 연구, 2010.
- 이환범·최준호, 공공관리 관점 신 행정서비스론, 영남사, 2000.
- 주거환경신문, “공공관리제도 도입” 관련기사, 주거환경신문사, 2010.
- 주거환경연합, “공공관리제도 설명회·세미나 위탁용역사업 최종보고서”, 2010.

[Abstract]

A Study on the Improvements of the Public Management System in the Urban and Residential Environment Projects

Jin-Soo Kim*

Although the housing demand increased in downtown, the housing site for housing building were insufficiency. Because of this situation, the necessity of the Urban and Residential Environment Projects is increasing. The Urban and Residential Environment Projects consist of three-stage (Planning stage, Implementation stage, Completion & Finishing stage). For successful projects, cooperation activity among Government, local government, promoter, house owner, construction enterprise is needed. However, the cooperation among stakeholder was not seen in the Urban and Residential Environment Projects. The obstacle in project process appeared. Typically, the obstacle are non-professionalism of project participants, undemocratic project operation, conflict among stakeholder, frequent revise the law, delayed project, increasing of project cost and social cost. To solve the problem, Government revised 'the Urban and Residential Environment Maintenance Law' April, 2010. Seoul enforced this law for the first time July, 2010.

This is a study for apprehending background, purpose, outline, main contents of the Public Management System and trying to find a way to

* Professor of Konkuk Graduate School of public administration.

launch a successful improvement project with an analysis figuring out the negative factors. From the analysis, we have found that the opinion about the Public Management System was negative, that the Public Management System infringed on the right of autonomy for the union member, and that a fund aid was lack, and that a intervention of government caused project delay.

In a field of the projects, the Urban and Residential Environment Projects couldn't seek a solution to the move plan and removal of tenants, conflict between the union member and a committee for emergency countermeasure, cost-sharing for infrastructure, high burn charge of the poor. Measures to financing, a resolution on the construction company, cost-sharing estimating program are especially urgently needed.

These negative assessment of the Urban and Residential Environment Projects in the existent circumstances were caused by a half-baked system test, excessive intervention of government. To solve these problem, government must implement the pilot projects. Through plenty of pilot projects, the probable negative results decreased. A finished system can reduce confusion and side effects in a field of the projects

Key Words : Redevelopment, Reconstruction, The Public Management System of The Urban and Residential Environment Projects

