

19. 住宅改良再開發事業 遲延要因 分析 및 改善方案

資料提供：住宅產業研究院

이 자료는 주택산업연구원이 지난 8월 20일 「주택개량재개발사업 지연요인 분석 및 개선방안(6개지구 사례조사)」이라는 주제로 개최한 토론회 자료로서 발표내용은 발표자의 연구논문 최종단계에서 의견을 교환하는데 목적이 있다고 밝히고 있다.

이날 토론회에는 주택사업연구원의 김우진 수석연구원·송현영 연구원이 발표자로 나섰으며, 본협회에서 2명을 비롯하여 진교부·서울시·주택산업연구원·주택사업공제조합·대한주택건설사업협회 등에서 토론자로 참석했다.

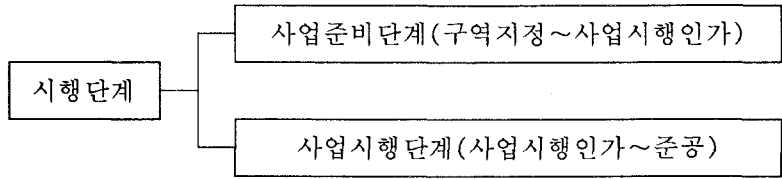
I. 서론

현행 합동재개발사업의 가장 큰 문제점 중의 하나가 사업의 지연이다.

재개발사업이 지연되면 재개발사업에 관계하는 모두에게 부담이 된다. 기간이 지연될수록 사업비가 늘어나 조합원의 부담이 증가한다. 세입자들은 재개발임대주택 입주가 늦어지게 되며, 시공회사는 자금회수가 지연되어 어려움을 겪게 된다. 구청은 민원이 증가해 몸살을 앓게 된다.

본 연구에서는 합동재개발사업이 추진중인 6개 지구의 사례조사를 통하여, 구역지정에서 준공검사까지 시행단계에서 사업이 지연되는 주원인은 어디에 있는 것인지, 어떠한 과정을 거쳐 사업이 지연되는가를 살펴보았다.

시행단계는 구역지정에서 사업시행인가까지의 사업준비단계와 사업시행인가에서 준공검사까지의 사업시행단계로 구분하였다.



II. 사업준비단계

1. 지연현황

구역지정에서 사업시행일까지 사례지구의 경우 최단 1년 7개월에서 최장 21년 3개월까지 현격한 차이를 보이고 있다. 1995년 7월말 현재 합동재개발방식으로 사업이 완료된 65개 지구의 경우 구역지정에서 사업시행일까지 소요된 기간은 평균 8년 11개월이었다. 완료지구의 평균소요기간과 사례지구를 비교하여 보면 대현1, 오류1, 신당4지구의 경우는 완료지구 평균소요기간보다 빠른 사업추진을 보이고 있으나 봉천3, 상계3-1, 도화1지구의 경우는 완료지구 평균소요기간보다 훨씬 더딘 사업추진을 보이고 있다.

2. 지연원인

1) 재개발사업추진위원회 구성의 지연

—재개발구역으로 지정되면 많은 사람들은 재개발사업을 잘알지 못하므로 불안을 느끼고 있다. 그러나 어떤 곳에서도 주민의 의문점에 답을 해줄 수 있는 곳이 없다. 반면 일부 주민들은 재개발사업을 하나의 이권사업으로 인식하고 있기 때문에 주민합의의 추진위원회가 구성되지 않거나 수개의 준비주체가 난립함으로써 사업추진이 지연되고 있다.

2) 각종 조사와 서류작성 미비

—재개발사업을 주도할 추진위원회가 승인되어도 집행부 역시 재개발사업에 대한 이해부족으로 각종 조사나 서류작성에 많은 미비점을 보인다.
 —그러나 현재의 지자체 인력으로는 이에 대해 관리·지원할 수 있는 형편도 아니어서 각종 인가서류 미비로 신청, 재신청의 절차를 거쳐 사업이 지연된다.

- 재개발지구의 복잡한 권리관계를 사업준비단계에서 철저히 조사, 기록하지 않아 후술하는 분쟁의 원인이 될 뿐만 아니라 분쟁이 발생하여도 이를 판단할 근거자료가 되지 못해 분쟁이 조속히 해결되지 못하고 있다.

3) 기부채납을 둘러싼 조합과 구청간 이해관계 조정

Ⅲ. 사업시행단계

1. 지연현황

1995년 7월말 현재 합동재개발사업이 완료된 65개 지구의 경우 사업시행인가시점에서 준공까지 기간은 지역에 따라 많은 차이를 보이고 있으나 평균하여 약 3년 5개월이 소요되었다.

각 사업지구는 여러가지 여건을 감안하여 사업시행계획시 인가에서 준공까지 소요예상기간을 작성하고 있다. 봉천3지구의 경우 인가일로부터 5년, 상계3-1지구의 경우는 인가일로부터 3년, 신당4지구는 인가일로부터 3년 6개월, 오류1지구는 인가일로부터 2년 4개월을 계획하고 있었다.

그러나 사업시행이 인가된 봉천3지구와 상계3-1지구를 제외하고는 사업완료지구 평균 소요기간과 계획기간 마저 초과해 사업이 지연되고 있다.

2. 지연원인

사업시행단계에서 기간이 지체되는 첫째 부분은 이주·철거에서의 지연이며, 두번째로 사업이 지연되는 부분은 공사가 끝나고도 준공검사가 나지 않는 것이다.

1) 이주철거 지연

이주는 강제성이 없기 때문에 99%가 이주하고 1%만 이주·철거를 반대하여도 본격적인 공사를 진행할 수 없을 뿐만 아니라 관리처분계획을 수립할 수 없기 때문이다. 이주·철거 반대자는 크게 조합원과 세입자로 나눌 수 있다.

가) 조합원

- 조합원이 이주·철거를 반대하는 원인은 크게 종전 토지 및 건축물 평가에 대한 불만과 이주비에 대한 불만이다. 이러한 불만중 일부는 조합집행부의 오류나 비합리적인 결정에서 야기되기도 하나, 대부분 재개발사업에 대한 이해부족과 법 혹은 정관에 정한 그 이상의 과도한 요구에서 비롯되고 있다.
- 이주·철거를 반대하는 조합원의 오해를 불식시키고, 이해관계를 조정하고, 잘못된 주장에 대해서 행정대집행이나 강제철거를 행하기 위해서는 먼저 조합업무가 공개되어 모든 사람의 의혹이 없는 상태여야 한다. 그러나 사례조사 결과 조합집행부 자체 역시 재개발사업에 대해 잘 모르고 있는 경우도 많아 조합원을 충분히 설득시키지 못하고 있으며, 조합집행부 업무가 공개되지 않고 있어 조합원을 이해, 설득, 조정시키기 보다는 불신을 증폭시키고 있었다. 결국 불만을 가진 조합원은 철거반대 실행행사나, 각종 소송을 통해 문제를 해결하려하여 이주·철거가 지연되고 있는 것이다.

나) 세입자

- 이주·철거를 반대하는 세입자의 요구는 주거대책비인상, 가수용시설 설치, 보다 많은 재개발임대주택의 건설, 방한칸 분양권 요구 등 다양하다. 이에 대해 조합은 가옥주와 세입자의 관계는 민법상 임대차 관계일 뿐이기 때문에, 가옥주는 전세금이나 보증금만 반환하면 될 뿐이며, 세입자의 요구는 과도하다는 주장이다.
- 그러나 철거문제를 둘러싼 세입자와 조합간 분쟁을 더욱 악화시키는 것은 상호불신에 의한 감정대립이었다.
- 실정법상 역시 가옥주 주장과 같다. 따라서 세입자대책 문제는 가옥주와 세입자간 문제라기 보다는 정부와 저속득층의 문제라 할 것이다. 그러나 지자체로서는 이를 조합에서 해결하도록 종용하고 있다. 조합은 결국 용역회사를 동원해 강제철거를 행하여 조합과 세입자간 상호불신은 증대되고, 분쟁은 가열되며, 민원이 증가하고, 신문지상에 사회문제로 등장하기도 한다.

2.2 준공검사 지연

공사가 끝나고 입주도 되었으나 준공검사가 나지 않아 주민의 재산권 행사가 지연되는

가장 큰 이유는 관리처분을 둘러싼 조합원간 분쟁이 해결되지 않았기 때문이며 이러한 분쟁이 발생된 원인을 살펴보면 다음과 같다.

- 첫째, 사업준비단계에서 추진위원회의 불확실한 약속, 무책임한 보증 등으로 많은 조합원들이 과도한 기대를 하고 있었지만 현실적으로 나타난 결과가 이에 미치지 못하여 불만이 고조되며
- 둘째, 관리처분 전단계(前段階)에서 제기되었던 각종 이의에 대해 명쾌한 해결 없이 분양계획에 이르러 불만이 고조된다.
- 셋째, 일부 조합원은 타인과 견주어 과도한 요구를 하고 있는 경우도 있으며,
- 넷째, 권리변환은 매우 복잡하므로 전문지식이 결여된 조합집행부에서 작성한 분양계획은 오류나 비합리적인 결정이 발생하기도 하여 이의가 신청된다.

그러나 조합집행부는 이러한 불만과 이의에 대해 충분히 이해와 설득을 시키지 못하고 있으며, 더욱 문제는 앞서서도 언급한 바와 같이 조합업무가 조합원에게 투명하게 공개되지 않아 조합업무에 대한 의혹이나 불신으로 분쟁이 해결되기 보다는 악화되어 사업은 더욱 지연되고 있다는 점이다.

IV. 개선방안

재개발사업을 원활히 추진하기 위해서는 재개발사업을 정부가 지원하는 것이다. 국공유지를 시세보다 훨씬 낮은 가격으로 조합원에 불하하거나, 변상금을 지적정리로부터 철거까지로 한정하거나, 공공시설설치를 정부에서 담당하며, 주거대책비와 같은 세입자 대책을 정부예산에서 지급하고, 재개발기금을 통해 무이자로 조합에 대여한다면 조합의 입장에서는 보다 많은 개발이익이 발생되므로 용적률을 낮추고, 녹지비율을 높여도 재개발사업은 활성화 될 수 있고, 난개발도 방지할 수 있을 것이다.

그러나 재개발사업 대상지역은 구역에 따라 소득계층과 권리행태가 다양하고 주택의 불량정도가 다르며, 입지적 기능이 서로 다르다. 또한 대상지역내에서도 주민들은 다양한 소득과 권리관계를 보이고 있다. 지방정부의 재정적 한계를 감안할 때 획일적인 지원은 수혜 주체가 누구인가하는 문제를 유발할 우려가 있다. 따라서 지원의 확대는 공익적 측면이 강한 지역과 부문을 대상으로 하여야 할 것이며, 이에 대해서는 별도의 연구가 진행

되어야 할 것이다.

그러나 앞에서 살펴본바와 같이 조합과 지자체간 이해관계 대립으로 사업이 지연되는 부문은 기부채납을 둘러싼 이해관계의 조정이었다. 타공공사업과는 달리 현행 도시재개발법은 재개발사업시행에 관한 비용은 도시재개발법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 시행자가 부담함을 원칙으로 하고 있으며(법 제57조), 재개발구역 내의 공공시설비용은 사업시행자가 부담함을 원칙으로 하고 있다(서울특별시 업무지침 제49조 제1항). 난개발 방지는 물론 사업의 지연을 최소화하기 위해서도 최소한 업무지침 제49조 제1항은 “재개발구역내의 공공시설비용은 지자체가 부담함을 원칙으로 한다”로 바꾸어야 한다.

재개발사업에서 기간이 지연되면 재개발사업에 관계하는 모두에게 비용이며 부담이 된다. 합동재개발사업에 있어서 사업기간은 지구의 면적이나 철거동수, 무허가건물수 등 지역특성에 좌우되기 보다는 각종 이해관계의 대립과 분쟁의 정도, 그리고 그 해결기간에 달려있다. 이해관계의 조정과 분쟁 해결에 많은 시간이 소요되어 사업이 지연되고, 이러한 기간에 따라 지구별 사업기간의 차이가 나고 있다.

합동재개발의 주된 문제점은 각 집단간 혹은 개인간의 이해관계를 조정하고 분쟁을 중재·판단하는 제도적 장치가 결여되어 분쟁당사자들간 자체 해결토록 하고 있다는 점이다.

이러한 이해관계의 대립과 분쟁은 결국 구청장실 점거, 조합사무실 점거, 용역회사를 동원한 강제철거와 같은 실력행사나 진정, 고발, 소송과 같은 제3의 기관에 해결을 의뢰하고 있다. 이에 따라 사업은 지연되고, 분쟁은 심화되며, 비용은 증가되는 악순환을 겪고 있다.

정부가 전과정(全過程)을 주도하는 공영재개발이 이루어지지 못하고 현행 합동재개발이 유지되는 한에서는 법규나 절차의 개선도 중요하나 우선적으로 재개발사업에 대해 주민의 이해를 도우고, 자문을 할 수 있고, 설득하고, 이견을 조정하며, 재개발사업에 관련된 업무를 명백히 공개하여 불신을 불식시키고, 이견을 심사하고 때로는 적시에 판정할 수 있는 제3의 기관인 가칭 “재개발 심의 및 분쟁조정위원회”가 설치되어야 할 것이다.

재개발 심의 및 분쟁조정위원회가 수행하여야 할 역할은 다음과 같이 제시할 수 있다.

①자문기관으로서의 역할

- 사업준비단계에서부터 재개발사업에 대해 주민이 문의할 수 있고
- 조합원의 권리관계나 재산평가액, 재개발임대주택 대상세입자 조사서류 등 각종 서류를 확보하여 조합원에게 공개하여 의혹을 해소하며
- 조합집행부의 업무추진에 대해 자문을 주어 업무상 범할 수 있는 오류를 최소화한다.

②심의기관으로서의 역할

- 지자체에서 부과하는 기부채납에 대해서 공정하게 심의할 수 있고
- 각종 기초조사, 평가자료 등을 토대로 분양대상 조합원 자격 및 변동에 대해 심의하여 불법분양 등의 문제를 사전에 차단하여야 하며
- 관리처분계획을 수립 혹은 심의하며
- 세입자 자격 검토 및 심의를 행하며
- 조합업무 및 회계운영을 감독 및 심의한다.

③분쟁조정기관으로서의 역할

- 조합집행부의 오류나 불합리한 결정 뿐만 아니라 조합원과 세입자들의 불합리한 요구에 대해서 즉시에 구속력 있는 판정을 해주는 역할을 수행하여야 한다.

분쟁의 원인은 어느 한단계에서만 있는 것이 아니라 전과정(全過程)에 걸쳐 상호 연계되어 있다. 즉, 관리처분시 발생하는 분쟁의 상당부분은 과거 사업시행인가시, 혹은 종전 토지 평가시 발생한 이의나 불만이 해소되지 않았기 때문이다. 따라서 “재개발 심의 및 분쟁조정위원회”는 가격평가위원회나 도시계획위원회와 같이 사안에 따라 소집되는 기구가 아니라 구역지정부터 문의할 수 있고 자문을 해줄 수 있는 “상설기관”이어야 한다.

“재개발 심의 및 분쟁조정위원회”는 이원화하여 전문가, 공무원, 변호사, 토지평가사, 회계사, 종교계 인사로 구성되어 각종 분쟁을 최종 판단하는 중앙위원회와, 재개발·재건축 전문가와 실무 공무원이 주축이 되어 재개발·재건축 추진과정에 작성, 조사한 각종 관계서류를 확보, 심의하고, 일반인에게 공개하며, 주민을 설득하고, 자문을 해주며, 관리처분계획을 수립(혹은 위탁)하는 즉, 실무를 담당하는 자치구 단위의 상설지역위원회로 구성 되어야 할 것이다.

이러한 위원회를 운영하기 위한 경비는 위원회 설립으로 도움을 받는 재개발조합에서 시행면적 기준으로 일정액을 부담하며, 일부는 재개발사업이 공공사업임을 감안하여 도시

재개발법 제63조에 의거 재개발 기금에서 지원하여야 할 것이다.

합동재개발사업과 재건축사업은 여러면에서 차이가 있으나 토지 등의 소유자가 조합을 구성하여 시행주체가 되고, 시공회사가 선투자하여 시행하고 있는 등 관리처분과 시행과정은 차이가 없다. 또한 추진과정에서 나타나는 조합원들간, 조합원과 세입자간 분쟁과 알력은 비록 정도의 차이는 있으나 원인과 형태는 동일하다. 따라서 앞의 “재개발 심의 및 분쟁조정위원회”는 “재개발·재건축 심의 및 분쟁조정위원회”로 범위를 확대할 수 있을 것이다.

주택회보