

# 재건축부담금 배분을 위한 지자체 평가기준 연구

## A Study on the Evaluation Criteria for Reconstruction Charge Allocation

김주진<sup>1</sup> · 송영현<sup>2</sup>

Joojin Kim<sup>1</sup> and Younghyun Song<sup>2</sup>

(Received December 1, 2010 / Revised January 25, 2011 / Accepted January 25, 2011)

### 요 약

재건축초과이익 환수에 관한 법률은 국가로 환수된 재건축부담금을 일정 평가를 거쳐 지방자치단체에 배분하도록 규정하고 있다. 그러나 배분방향의 미설정, 세부 평가기준 미비 등의 문제로 재건축부담금 제도의 원활한 시행이 담보되지 않고 있다. 이에 본 연구는 현행 제도의 미비 규정을 보완하기 위한 근거자료로서 지자체 평가를 위한 세부 지표 선정 및 지표별 가중치를 분석코자 하였다. 아울러 가중치 분석 결과를 토대로 지자체 모의평가를 실시함으로써 평가기준안으로서의 활용 가능성을 검토하고자 하였다.

지표별 가중치를 도출하기 위해 전문가 설문조사를 실시하고, 계층분석법으로 가중치를 분석한 결과, 지자체 상위 평가항목 중 ‘주거복지 증진노력’ 항목의 가중치가 전체의 25.1%로 가장 높게 나타났다. 그 뒤를 이어 ‘주거복지실태 평가결과(22.7%)’, ‘주거기반시설 설치수준(22.5%)’, ‘재건축부담금의 활용실적 및 운용계획(15.8%)’, ‘보금자리주택 등 주택사업실적(13.9%)’ 등의 평가항목 순으로 가중치가 높게 나타났다. 5개 상위 평가항목에 대한 총 16개의 하위 평가지표 중에서는 ‘최저주거기준 미달가구 비율(11.5%)’, ‘장기공공임대주택 공급실적(8.9%)’, ‘재건축부담금 집행실적(8.3%)’, ‘재건축부담금 운용계획 수립-제출여부(7.5%)’, ‘상하수도보급률(6.3%)’ 등의 평가지표 순으로 가중치가 높게 나타났다. 분석결과를 토대로 할 때, 시행령 상 ‘보금자리주택 등 주택사업실적’ 평가항목의 가중치는 현행 30%에서 약 14%로 하향조정하고, 나머지 평가항목에 대해서는 다소 상향조정이 필요함을 알 수 있다.

지자체 모의평가 결과에서는 전북, 경북, 전남, 제주, 경기지역 순으로 종합 평가점수가 높게 나타났으며, 대전, 서울, 인천, 대구, 광주 등 상대적으로 주거여건이 양호한 광역시특별시의 종합 평가점수는 낮게 나타났다. 이러한 분석 결과는 재건축부담금의 배분 방향과 부합한 것으로서, 본 연구에서 적용한 평가기준안의 적정성 및 활용 가능성을 확인할 수 있다.

**주제어** 재건축부담금, 평가지표, 가중치, 평가기준, AHP기법, 재건축 초과이익 환수에 관한 법률

### ABSTRACT

This paper aims at examining the indices and their weights for the evaluation of local government to allocate reconstruction charge and reviewing the availability of them simulating local governments' evaluation. There has been no specific evaluation criteria existed, while central government has to allocate the reconstruction charge to local governments by the provision 3 of Restitution of Housing Reconstruction Gains Act. The results as follows :

According to a survey on evaluation indices weight and AHP analysis, the weight of 'the housing welfare improve effort' is the highest with 25.1% among 5 upper-classification indices. Following this, each weight of 'housing welfare conditions(22.7%)', 'housing SOC establishment(22.5%)', 'the achievement and planning on reconstruction charge use(15.8%)', and 'housing sector achievement such as Bogeumjari(13.9%)' are ranked. Meanwhile, Among 16 lower-classification indices, 'the rate of minimum housing standard households(11.5%)', 'public rental housing supply(8.9%)', 'reconstruction charge use achievement(8.3%)', 'reconstruction charge use planning submit(7.5%)', and 'rate of water and sewage(6.3%)' hold high rank. The analysis results show the weight of 'housing sector achievement such as Bogeumjari' on the existing provisions should be decreased(30%→13.9%) as others' weight has to be slightly increased.

According to the result of the simulation, Jeonbuk, Gyeongbuk, Jeonnam, Jeju, Gyeonggi received higher scores in the comprehensive evaluation, while Daejeon, Seoul, Incheon, Daegu and Gwangju, where the housing conditions are relatively good, received lower scores. These results of the analysis correspond with the direction of reconstruction charges allocation and indicate that the evaluation criteria used in this simulation is acceptable.

**Key words** Reconstruction Charge, Evaluation Indices, Weight, Evaluation Criteria, AHP(Analytical Hierarchy Process), Restitution of Housing Reconstruction Gains Act

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: jini1005@lh.or.kr)

2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구원

# 1. 서론

## 1.1 연구배경 및 목적

정부는 투기적 수요에 의한 재건축시장의 부작용을 완화하기 위해 주택재건축사업의 초과이익을 환수하는 재건축부담금 제도를 도입하였다. 동 제도의 실행 근거로서 2006년 「재건축 초과이익 환수에 관한 법률(이하 초과이익 환수법)」을 제정하였으며, 동 법률은 국가로 환수된 ‘재건축부담금’은 지방자치단체(이하 지자체)에 배분하도록 평가항목과 가중치를 규정하고 있다. 아울러 지자체 평가를 위한 세부적인 평가 기준을 고시하도록 규정하고 있다. 그러나 아직까지 국가에 귀속된 재건축부담금을 어떤 성격의 재원으로 활용할 것인지 부담금 배분 방향에 대해 검토된 바 없으며, 지자체를 실제 평가하기 위한 세부적인 평가지표와 지표별 가중치 등에 대해서도 구체적인 평가기준 방안을 마련하지 못한 실정이다.

동 제도의 도입이후 2010년 10월말까지 재건축부담금의 부과 실적이 한 건도 없었으며 재건축부담금의 배분업무가 본격화되지 않아 지자체의 관심도 또한 낮다. 그러나 가까운 시일 내 서울, 경기도 등 수도권 일부 지역에서 부과실적이 발생할 것으로 예상되면서 국토해양부(이하 국토부) 주택정비과 등 관련 중앙 부처와 지자체들을 중심으로 재건축부담금의 배분을 위한 평가기준 등에 관심이 증가하고 있다.

이러한 배경 하에 본 연구는 재건축부담금 제도가 원활히 시행될 수 있도록 제도적 미비 규정을 보완하기 위하여 평가 지표별 가중치 등을 분석하여 재건축부담금의 지자체 배분을 위한 평가기준안을 제안하고자 한다. 아울러 앞서 제안한 평가기준안을 적용하여 지자체 모의평가를 시뮬레이션함으로써 평가기준안으로서의 활용가능성을 검토하고자 한다.

## 1.2 연구범위 및 방법

연구의 주요 범위는 초과이익 환수법에 의한 재건축부담금 제도를 대상으로 한다. 본 연구 목적은 현행 관련 법률 상의 미비 규정을 보완하여 평가기준안을 제안하는 것으로, 시행령에 제시된 5개 평가항목의 적정성 여부는 논의의 대상에서 제외하였다. 5개 평가항목을 주어진 조건으로 각 평가항목을 평가하기 위한 하위의 세부 평가지표들을 선정하고 지표별 적정 가중치를 도출하는 방식으로 진행하였다. 평가기준안의 도출 및 지자체 모의평가 시뮬레이션의 구체적인 연구방법은 다음과 같다. 먼저, 선행 연구 및 국토부와 행정안전부(이하 행안부)의 주거복지 관련 평가체계 등에 대한 문헌분석을 토대로 초과이익 환수법령에 명시된 지자체 평가항목의 평가에 활용 가능한 세부 평가지표(안)을 선정하고 평가방법 등을 도출한다. 본 연구의 목적이 새로운 평가지표를 개발하는 것이 아니라 실제 평가에 적합한 평가지표와 그에 대한 적정 가중치, 평가방법 등을 제안하는 것이므로, 앞서

개발·검증된 주거복지 관련 평가 지표와 방법 등을 최대한 활용함으로써 연구의 효율성을 제고하고자 한다.

둘째, 문헌분석을 통해 도출한 세부 평가지표(안)을 토대로 전문가 의견수렴을 거쳐 초과이익 환수법령 상 5개 지자체 평가항목에 대한 하위 세부 평가지표들을 최종 선정한다.

셋째, 세부 평가지표들의 가중치를 도출하기 위해 평가항목 및 평가지표별 쌍대비교를 위한 질문지를 작성하고, 사전 전화요청과 전자우편방식으로 전문가 설문조사를 실시한다. 설문조사 결과는 계층분석법(AHP, Analytical Hierarchy Process)에 의한 쌍대비교를 통해 평가항목별, 세부 평가지표별 가중치를 도출한다.

넷째, 앞서 도출한 평가기준안을 적용하여 16개 광역지자체를 대상으로 모의평가 시뮬레이션을 실시하고, 지자체 종합 평가결과를 토대로 재건축부담금 제도의 취지에 부합한 평가기준안으로서의 활용가능성 여부를 검토한다.

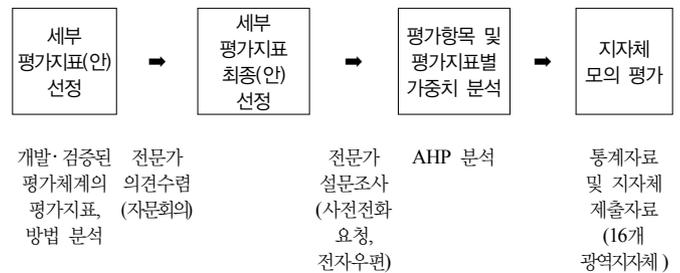


그림 1. 연구단계별 연구방법

## 2. 관련 제도 및 선행연구 검토

### 2.1 재건축부담금제도 운영 현황 및 지자체 배분 방향

#### 2.1.1 재건축부담금제도의 도입 배경 및 성격

2005년 8.31 부동산 대책 발표에도 부동산시장의 불안정 요인과 일부 지역의 집값 오름세가 이어지자 정부는 2006년 3.30 대책을 마련하게 된다. 특히 당시 강남지역 재건축시장의 과열양상이 주택가격 급등요인으로 주목되면서 재건축시장에 의한 교란요인과 투기적 수요를 완화하기 위해 재건축부담금 제도의 도입을 검토하게 된다. 이어 재건축부담금 제도의 시행을 위하여 2006년 5월 초과이익 환수법을 제정하였으며, 2009년 11월말 현재까지 4차례에 걸쳐 지방 및 산업단지에 대한 부담금 감면 또는 면제 등의 내용이 수정·보완되었다.

초과이익 환수법은 주택재건축사업의 초과이익을 환수함으로써 주택가격의 안정과 사회적 형평성을 제고하고, 궁극적으로 국민경제의 건전한 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 규정하고 있으며, 법리적, 경제적, 윤리적, 정책적 측면에서 재건축부담금제도의 의의와 필요성을 살펴볼 수 있

다. 첫째, 법리적 측면에서의 의미는 다음과 같다. 우리나라는 사유재산권을 보장하고 시장경제질서를 기본으로 하지만, 필요한 경우 국가가 시장에 개입하여 일부 경제현상을 규제할 수 있는 사회적 시장경제질서의 특성 또한 포함하고 있다. 이는 헌법에서 규정하는 재산권행사의 공공법리 적합성 의무(헌법 제23조 제2항), 개인과 기업의 경제활동에 대한 국가적 관여(헌법 제119조 제2항), 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발·보전을 위해 필요한 의무의 부과(제122조)등에서 확인할 수 있다(이동수, 2005: 84). 따라서 재건축부담금을 통한 개발이익의 환수는 투기에 의한 자원낭비의 최소화, 경제력의 남용방지, 개발이익 사유화로 인한 부의 불균형을 시정하고 공정한 소득분배를 통해 경제 기본질서와 헌법적 가치를 실현하기 위한 제도로서 그 의미가 있다. 둘째, 경제적 측면에서는 재건축시장에서 발생한 외부효과로 인해 시장실패가 초래될 경우 정부개입으로 이를 적절히 시정할 필요가 있다. 개발이익은 소유자 자신의 노력과 무관하게 외부적 요인에 의하여 발생된 반사이익이므로 자원배분의 왜곡을 시정하고 조세정의를 실현하기 위해 재건축부담금과 같은 정책 등이 필요하다. 셋째, 윤리적 측면에서 재건축부담금은 재건축 개발을 통한 투기 심리를 완화시키고 건전한 근로의식을 고취시켜 국민경제의 건강한 발전이라는 목적을 달성하게 한다. 넷째, 정책적 측면에서 재건축부담금을 통한 개발이익의 환수는 지자체의 공공사업 추진을 위한 재원 마련 및 지자체 간 균형발전 도모 등의 역할을 한다. 즉, 재건축부담금을 통해 공공사업을 위한 투자재원을 마련하여 이를 지역 간에 공평하게 배분함으로써 도시기능 회복과 균형개발이라는 목적을 달성할 수 있게 된다(이보아, 2009).

표 1. 현행 개발이익 환수제도

환수유형		현행 환수제도	
과세적 방법	토지증가세형	처분단계 (실현)	양도소득세, 법인세 특별부가세
		보유단계 (미실현)	간주취득세
	토지보유세형	종합부동산세, 도시계획세, 공동시설세	
비과세적 방법	토지소유자 부담형	감보형	도시개발·재개발사업 감보제
		부담금형	재건축부담금, 개발부담금 등의 수익자 부담금
	개발자 부담형	시설정비 부담형	공공시설부담
		부담금형	개발부담금, 농지조성비
토지취득형		토지수용, 토지선매, 공영개발	

자료 : 류해웅 외(1999), p.33 내용 참고 수정 재구성

현재 우리나라에서는 재건축부담금 이외에도 여러 형태의 환수제도가 시행되고 있는데, 개발이익의 환수제도는 그 특

성 상 과세적 방법과 비과세적 방법으로 분류할 수 있다. 이중 재건축부담금은 수익자인 토지 소유자가 부담하는 비과세적 유형의 환수제도에 해당된다(표 1).

### 2.1.2 재건축부담금제도 개요 및 운영 현황

초과이익 환수법 제4조에 따르면 징수된 재건축부담금은 국가와 부담금이 발생한 광역·기초자치단체에 각각 50%, 20%, 30%씩 배분하게 된다. 이중 국가로 귀속된 부담금은 다시 지자체에 배분하게 되는데, ‘지자체별 주거기반시설 설치수준’(20%), ‘주거복지실태 평가결과’(20%), ‘주거복지 증진노력’(20%), ‘보금자리주택 등 주택사업실적’(30%), ‘재건축부담금의 활용실적 및 운용계획’(10%) 등을 평가하도록 평가항목과 가중치를 규정하고 있다. 그리고 평가에 관한 세부적인 평가기준을 고시하도록 규정하고 있다. 그러나 관련 법률 상 국가 귀속분의 재건축부담금의 지원 또는 배분 방향에 대해서는 구체적으로 명시되어 있지 않다. 또한 지자체를 실질적으로 평가하기 위한 세부 평가지표와 가중치 등 평가기준에 대한 고시안도 마련되지 않은 상태이다.

재건축부담금을 어떠한 성격의 지원금으로 활용할 것인지, 재건축부담금의 활용 방향이나 배분 방향을 어떻게 설정할 것인가에 따라 평가지표의 선정 방향이 달라질 수 있다. 지자체를 평가하기 위한 세부 평가지표안을 도출하기 위해서는 먼저 재건축부담금의 지원 방향을 살펴볼 필요가 있다.

재건축부담금의 지자체 배분은 국가가 국가적 이해관계를 기초로 하는 특정사업이나 공공활동을 극대화시키기 위해 지자체에 재정적 지원을 하는 제도인 국고보조금의 성격을 띠고 있다(김종순, 2006). 국고보조금은 크게 ‘자원배분의 효율성 제고’ 및 ‘소득 재분배를 통한 형평성 제고’의 두 가지 재정적 기능을 가지고 있는데, 국고보조 대상 지자체의 사회경제적 여건 및 이해관계에 따라 특정 기능이 강조되어 나타날 수 있다. 주택재건축사업이 주로 시행되는 서울 및 경기지역 관계자들은 재건축부담금을 재건축사업의 원활한 시행을 지원하기 위한 용도로 활용함으로써 재원 활용의 효율성을 강조한다. 그러나 재건축사업이 활성화되지 않은 대다수의 지자체 관계자들은 주거기반시설과 주거복지 실태 등이 보다 열악한 지역의 주거복지 개선을 목적으로 사용함으로써 지역 간 형평성을 보다 강조한다.2) 각 지역의 입장에 따라 일면 타당성이 있는 의견이다. 그러나 초과이익 환수법 제1조에 의한 재건축부담금 제도의 도입 목적3), 즉 ‘국민경제의 건전한

1) 초과이익 환수법 시행령 제3조 참조

2) 2009년 10월 29일 개최한 전문가 자문회의 내용에 근거하는 것으로, 본 자문회의에는 재건축부담금 관련 업무를 담당하는 중앙(국토부 주택정비과) 및 광역지자체 공무원 총 14명이 참여함.

3) 주택재건축사업에서 발생하는 초과이익을 환수함으로써 주택가격의 안정과 사회적 형평을 기하여 국민경제의 건전한 발전과 사회통합에 이바지하기 위함.

발전'과 '사회통합' 등을 고려하면 국가에 귀속된 재건축부담금의 기본적인 배분 방향은 주거복지 여건이 상대적으로 열악한 지방자치단체에 더 많이 배분 될 수 있도록 설정하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

따라서 시행령 상 명시된 5개 평가항목 중 지자체의 '주거기반시설 설치수준' 및 '주거복지실태' 측면에서는 상대적으로 열악한 지자체를 더 많이 지원하도록 평가방향을 설정할 필요가 있다. 반면 지자체의 '주거복지 증진노력'이나 '보금자리주택 등 주택사업실적', '재건축부담금의 활용실적 및 운용계획' 등 평가항목은 중앙정부의 주요 주거복지사업에 대한 지방정부의 추진 노력에 대한 평가이므로 상대적으로 성과가 많은 지자체를 더 많이 지원하도록 평가방향을 설정할 필요가 있다. 이는 재건축부담금이 전자의 평가항목에서는 보조금 성격으로, 후자의 평가항목에서는 인센티브의 성격으로 배분될 필요가 있음을 시사한다.

표 2. 평가항목별 평가 방향

평가항목	재건축부담금의 지원 및 배분 성격	평가방향
① 지자체별 주거기반 시설 설치 수준	보조금	해당 평가항목의 평가점수가 낮은 지자체에 더 많은 배분금을 지원하도록 평가방법 및 방향 설정
② 지자체별 주거복지실태 평가 결과		
③ 지자체별 주거복지 증진 노력	인센티브	해당 평가항목의 평가점수가 높은 지자체에 더 많은 배분금을 지원하도록 평가방법 및 방향 설정
④ 보금자리주택 등 지자체별 주택사업실적		
⑤ 재건축부담금의 활용실적 및 운용계획		

한편, 재건축부담금은 재건축사업으로 인한 조합원 1인당 평균이익이 3천만 원 이상인 경우에 한하여 초과이익 규모에 따라 초과이익의 10~50%를 환수하는데, 제도 도입 이후 2010년 12월말 현재까지 부과 실적이 없으나 가까운 시일 내 서울과 경기도 등 수도권 일부 지역에서 부과 실적이 발생할 것으로 예상되고 있다.<sup>4)</sup>

## 2.2 지자체 주거복지 평가관련 제도 운영 현황

### 2.2.1 국토해양부 지방자치단체 주거복지 평가제도

2003년 구 건설교통부는 서민과 중산층에 대한 주거안정

4) 서울시의 경우 일부 재건축사업 지구에서 '10년 11월 경 재건축부담금의 환수가 예상되나 정확한 정수액 규모는 공개되지 않음. 경기도의 경우 '09년 12월말을 기준으로 '12년까지 예상되는 재건축부담금은 약 50억 원 정도임(중앙 및 광역·기초지자체 재건축부담금 업무 담당자 자문회의(2009.10.29) 및 경기도청 도시주택실 업무 담당자 전화 인터뷰(2009.12.22) 결과 참고).

지원대책을 마련하고 그 시행조치의 하나로써 2005년 '지방자치단체별 주거복지 평가제도'를 마련한 바 있다.<sup>5)</sup> 동 평가제도에 의한 평가 내용은 크게 지자체의 '주거수준'과 '지자체 노력 및 서비스', '지자체 사업' 등 3개 평가부문을 나뉜다. 3개 각 평가부문의 하위 평가지표로는 평가특성에 따라 현 수준을 나타내는 지표와 향상 정도를 나타내는 지표, 질적 측면의 지표와 양적 측면의 지표를 포함하였다. 최종 하위 평가지표는 지표로서의 적합성, 보편성, 용이성, 신뢰성, 지속성 등의 요건<sup>6)</sup>을 모두 충족시키는 총 39개의 평가지표가 포함되었다.

동 평가제도에 의거하여 2005년부터 2008년까지 매해 지자체 주거복지 평가를 실시하였으며, 일부 통계자료 구득이 어려워 측정 불가능한 평가지표들은 보완·삭제하거나 필요성이 제기된 새 지표들이 일부 추가되기도 하였다. 초기 평가체계의 큰 틀은 2008년까지 일관성 있게 유지되었으며(표 4 참조)<sup>7)</sup>, 2009년 이후에는 행안부가 시행하는 지자체 합동평가 제도로 통합되면서 별도의 지자체 주거복지 평가는 중지되었다. 표 3과 같이, 재건축부담금 배분을 위한 5개 지자체 평가항목 중 ②, ③, ④ 각 평가항목은 '지자체 주거복지평가제도' 상의 '주거수준 부문', '노력 및 서비스부문', '사업부문' 등의 평가내용과 그 성격이 유사하여 관련 평가지표의 활용 가능성을 확인할 수 있다.

표 3. 국토부의 '지자체 주거복지평가' 체계 상의 활용 가능 평가항목

재건축부담금 배분을 위한 지자체 평가항목 (초과이익 환수법 시행령 3조)	국토해양부 '지자체 주거복지평가제도' 상의 관련 평가부문	비고
① 지자체별 주거기반시설 설치수준	-	-재건축부담금 배분을 위한 5개 평가항목 중 ②, ③, ④ 평가항목에 대해서는 국토부 지자체 주거복지평가제도 상 평가지표 활용 가능
② 지자체별 주거복지실태 평가 결과	주거수준부문 (현 주거수준 및 주거수준 향상 정도 반영 지표)	
③ 지자체별 주거복지 증진 노력	노력 및 서비스부문	
④ 보금자리주택 등 지자체별 주택사업실적	사업부문	
⑤ 재건축부담금의 활용실적 및 운용계획	-	

5) 구 건설교통부 당시 지방자치단체별 주거복지 실태를 평가하기 위해 '지방자치단체 주거복지 평가지표 개발 및 평가를 위한 연구(2005)'를 통해 주거복지 평가체계를 마련함.

6) '적합성'은 주거복지와 관련성이 있어야 함을 의미하며, '보편성'은 지자체의 재정, 규모, 환경 등 특수성에 따른 유·불리함이 없도록 지자체의 공통사항을 반영해야 함을 뜻함. '용이성'은 평가를 위한 자료제출·습득에 소요되는 시간과 비용의 최소화를 의미함. '신뢰성'은 제출된 자료가 객관성을 지닐 수 있도록 지역, 시간, 작성자에 따라 평가결과의 차이가 발생하지 않아야 함을, 끝으로 '지속성'은 자료가 시계열적인 일관성을 유지하고 있어 향후 비교·평가가 용이해야 함을 뜻함(건설교통부 2005).

7) 세부지표 및 지표별 가중치는 평가 당해 연도 매 평가마다 지방자치단체의 역량 및 평가지표의 특성 등을 고려하여 일부 조정되었음.

표 4. 구 건교부의 지자체 주거복지 평가항목 및 평가지표(2008년)

구분		평가항목		평가지표	가중치		
					광역	기초	
주거수준 부분 (34.97)	현재의 주거수준을 나타내는 지표 (15.33)	양적 측면 (3.36)		주택보급률	1.58		
				인구 1000명당 주택수	1.78		
		질적 측면 (7.47)	주택시설 (2.87)	주택내 수세식화장실 보급비율	0.73		
				주택내 입식부엌 보급비율	0.63		
				주택내 목욕시설 보급비율	0.65		
			주거여건 (4.60)	주택의 평균면적	0.86		
				1인당 평균 주거면적	0.85		
				최저주거기준 미달가구 비율	1.13		
		주거의 안정성 (4.50)		1인당 주민복지시설면적	0.82		
				1인당 자연친화공간면적	0.70		
	상하수도 보급비율			1.10			
	전년대비 주택매매가격증가율			0.97			
	주거수준의 향상 정도를 나타내는 지표 (19.64)		양적 측면 (3.76)		전년대비 임대료증가율	1.16	
					자거거주율	0.97	
			질적 측면 (10.30)	주택시설 (3.95)	가구당 공공임대주택비율	1.40	
					주택보급률	1.76	
					인구 1000명당 주택수	2.00	
				주거여건 (6.35)	주택내 수세식화장실 보급비율	1.00	
					주택내 입식부엌 보급비율	0.86	
					주택내 목욕시설 보급비율	0.90	
주거의 안정성(5.58)			주택의 평균면적	1.19			
			1인당 평균 주거면적	1.22			
		최저주거기준 미달가구 비율	1.61				
		1인당 주민복지시설면적	1.16				
노력 및 서비스 부문 (35)		공공부문 임대주택 효과 (5)		1인당 자연친화공간면적	0.99		
				상하수도 보급비율	1.37		
		저소득층지원노력 (15)		전년대비 주택매매가격증가율	1.20		
				전년대비 임대료증가율	1.44		
				자거거주율	1.20		
		시민정보 서비스 (3)		가구당 공공임대주택비율	1.74		
공공부문 임대주택 입주가구 중 노인 및 장애인 가구비율				2			
공공부문 임대주택단지 임차인 대표회의 구성 및 실적				3			
사업 부문 (30)		제도 구축 (12)		전세자금 융자 가구수	4		
				저소득가구 주거지원 자체노력 (임대료보조, 집수리 등)	4		
		공공부문 임대주택사업 실적 (20)		주택개량자금 활용실적 (주거환경개선, 농어촌주택개량)	3		
				저소득가구에 대한 사회복지 프로그램 연계	4		
		주거환경정비사업 실적 (10)		주거상담시스템 운영 및 실적 (주거전용상담시스템 유무, 상담서비스 민간전문가 인력)	3		
				주거복지관련 조례제정	2		
사업 부문 (30)		제도 구축 (12)		주택종합계획수립	2		
				2004 주택 및 주거복지 업무계획	3		
		공공부문 임대주택사업 실적 (20)		주택관련 독립조직	2		
				주택관련 통계자료 정비노력	3		
		주거환경정비사업 실적 (10)		국민임대주택 사업승인실적	6.3	11.9	
				국민임대주택 직접건설실적	2.3	-	
		주거환경정비사업 실적 (10)		맞춤형 임대주택 공급실적	3.3	-	
				임대주택사업용 택지 확보실적	4.0	4.4	
				주거환경정비구역내 공공임대 공급실적	3.7	3.7	
				주거환경개선사업 구역지정 실적	3.6	3.6	
주거환경정비사업의 세입자 재정착률	3.2			3.2			
원활한 사업추진 노력	3.2			3.2			

2.2.2 행정안전부의 지방자치단체 합동평가제도

정부는 각 부·처별로 시행되는 지자체 평가업무의 중복과 행정비용의 낭비를 개선하기 위해 2009년부터 행안부를 중심으로 지자체 평가를 통합하여 ‘합동평가제도’를 시행하고

있다.<sup>8)</sup> 동 평가제도는 16개 시·도를 대상으로 평가하는데,

8) ‘정부업무평가 기본법’ 제21조 제1항 참조. 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등(이하 이 조에서 “국가위임사무등”이

2009년에는 20개 부처 9개 분야의 74개 시책(세부지표 455개)을 평가대상으로 하였으나, 이후 2010년에는 8개 분야 38개 시책, 2011년 8개 분야 41개 시책(계획)을 평가대상으로 한다.9)

합동평가제도의 시행으로 국토부의 주거복지평가도 통합되었는데, 2009년 합동평가에 반영된 주거복지 관련 평가 대상은 ‘국민임대주택건설 지원’ 및 ‘지자체 주거복지 개선’ 등 2개 시책으로 축소·반영되었다. 또한 2010년 합동평가에서는 주거복지 관련 평가시책이 2개에서 1개로 축소되었으며, 세부 평가지표도 '09년 4개에서 '10년 및 '11년 각각 3개로 축소되는 등 평가지표가 간소화되고 있다(표 5 참조).

합동평가제도 상의 주거복지 관련 평가시책 및 세부 평가 지표 중에서 재건축부담금 배분을 위한 5개 지자체 평가항목과 관계되는 것은 ‘지자체별 주거복지실태 평가’와 ‘보급자리주택 등 지자체별 주택사업실적’ 등의 평가항목이다.

표 5. 행안부 합동평가제도 상의 주거복지 관련 평가시책 및 평가지표

구 분	‘09년 주거복지 관련 평가시책		‘10년 주거복지 관련 평가시책	‘11년 주거복지 관련 평가시책(계획) 5-2 기초생활환경정비	
평가 시책	국민임대주택 건설지원	지자체 주거복지 개선	지자체 주거복지 개선	5-2-1 지자체 주거복지 개선	5-2-2 국민임대주택 건설지원
세부 평가 지표	1. 국민임대주택 건설 승인율	1. 주거환경 개선사업 사업시행 자별 추진실적	1. 주거환경개선사업 시행자별 추진실적	1. 주거환경개선사업 시행자별 추진실적	1. 보급자리주택 목표 달성률
	2. 국민임대주택 승인 증감률	2. 주거환경 개선자금 활용 실적	2. 인구 1000명당 주택수 증가율	2. 주거수준 향상률 (인구 1000명당 주택수 증가율)	
	3. 국민임대주택 지확보율	3. 인구 1000명당 주택수 증가율 4. 1인당 평균 주거면적 증가율	3. 임대주택 등 실적 및 조례반영 여부		
비고	상기 평가시책 및 세부 평가지표는 재건축부담금 배분을 위한 5개 지자체 평가항목 중 ② 지자체별 주거복지실태 평가 및 ④ 보급자리주택 등 지자체별 주택사업실적 등과 관계				

2.3 선행연구 고찰

재건축부담금제도에 관한 연구로는 이종권 외(2005)와 최수 외(2006) 등이 있다. 이종권 외(2005)는 개발이익환수의

라 함)에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 행정안전부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가를 실시할 수 있음. 합동평가는 ‘정부업무평가 기본법’ 및 동법 시행령에 의해 시행되며, 평가대상 시책은 국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요시책 등이 포함됨.

9) 해마다 지자체 관계자 협의를 거쳐 일부 조정됨.

관점에서 재건축부담금의 당위성을 설명하고 초과이익 환수법의 원활한 시행을 위한 하위 시행령과 실무 지침안 등의 마련을 목적으로 한다. 동 연구는 재건축부담금 배분을 위한 평가기준을 마련할 경우 당시 구 건설교통부가 매해 실시하는 지자체 주거복지 평가결과의 일부를 활용할 것을 제안하고 있으나, 구체적인 활용방안에 대해서는 논의하지 않았다. 최수 외(2006) 연구는 재건축사업의 도시계획적 관리 및 개발이익환수방안을 제시한 것으로, 초과이익 환수법률이 제정되기 이전 단계의 상황을 주요 논의 대상으로 하며 부담금을 징수한 이후 지자체에 어떻게 배분할 것인가에 대한 논의는 이뤄지지 않았다. 이 밖에 이정희·권대중(2007), 이용만(2005) 연구는 사례지구에 대한 재건축부담금 규모의 분석을 통해 부담금이 재건축 시기와 납부대상자 등에게 미치는 효과와 문제점을 도출하고 그에 대한 개선방안을 제시한 바 있다.

한편, 주거복지와 관련된 평가제도 및 평가지표 등에 관한 연구로는 건설교통부(2005), 건설교통부(2006), 건설교통부(2007), 국토해양부(2008), 그리고 최은희 외(2008) 등이 있다. 특히 건설교통부(2005)는 실질적인 지자체 주거복지실태 조사와 평가를 위한 것으로서 적합성, 보편성, 용이성, 신뢰성, 지속성 등 다섯 가지 요건을 충족시키는 평가지표를 개발하고 평가방법을 도출하는 등 주거복지 평가체계를 구축하였다. 또한 이를 토대로 16개 광역지자체 및 시급 기초지자체의 주거복지실태를 실질적으로 평가, 분석하였다.

건설교통부(2006), 건설교통부(2007), 국토해양부(2008) 등은 건설교통부(2005)의 뒤를 이은 연구들이다. 앞서 살펴본 국토부의 2005년부터 2008년까지의 ‘지방자치단체 주거복지실태 평가제도’ 운영 과정에서 매해 전국의 지자체 주거복지실태를 조사하고 평가하기 위한 목적으로 ‘지방자치단체 주거복지평가를 위한 연구’의 형태로 실시되었다. 동 연구들을 통해 국토해양부가 실제 평가에 적용한 주거복지 평가체계는 앞의 표 4와 같이 ‘주거수준’, ‘지방자치단체 노력 및 서비스’, ‘지자체 사업’ 등 3개 평가부문으로 구성되는데, 이는 초과이익 환수법 시행령에 명시된 5개 지자체 평가항목과 내용면에서 유사성이 높아 주거복지평가제도 상의 평가지표와 평가방법 등의 활용 가능성을 확인할 수 있다.

최은희 외(2008) 연구는 주거복지정책의 실현 정도를 정책입안자와 수요자 각 측면에서 객관적으로 측정할 수 있는 19개의 주거복지지표와 22개의 주거복지체감지표를 제안하였다. 이 중 주거수준 향상을 객관적으로 평가하기 위한 16개 지표는 ‘주택’부문<sup>10)</sup>, ‘주거환경’부문<sup>11)</sup>, ‘정책환경’부문<sup>12)</sup> 등

10) 하위 평가지표는 주택 내 수세식 화장실 보급비율, 주택 내 입식부엌 보급 비율, 주택 내 목욕시설 보급 비율, 상수도 보급률, 하수도 보급률, 1인당 평균 주거면적, 방당 거주인 수 등 7개 지표가 포함됨.  
11) 1인당 주거복지시설 면적, 1인당 자연친화공간 면적, 통근통학 소요시간 등 3개의 평가지표가 포함됨.  
12) 인구 1000명당 주택 수, 최저주거기준 미달가구 비율, 비정상적 거

세 개의 영역으로 구분되는데, 각 평가영역의 세부 평가지표들은 대부분 국토부의 지자체 주거복지평가체계에 반영되어 있는 지표들로 구성된다. 다만 일상적인 주거생활의 기반이 되는 기반시설 설치 및 보급 현황에 관한 지표로서 상·하수도 보급률, 1인당 자연친화공간면적 등이 포함되었다.

위에서 살펴본 주거복지평가 관련 선행연구들은 재건축부담금을 배분하기 위해 이미 검증된 평가지표와 그 평가방법 등을 도출하기 위한 근거로서 의의를 지닌다. 특히 건설교통부의 일련의 연구를 통해 수정·보완된 주거복지 평가지표들은 재건축부담금 배분을 위한 지자체 평가지표로서 상당 부분 활용될 수 있음을 확인할 수 있다.

그러나 이상에서 살펴본 선행연구 이외에 재건축부담금의 지원 또는 배분 방향 등을 검토한 연구나 재건축부담금의 지자체 배분을 위한 기준 등을 구체적으로 다룬 연구는 아직까지 없었다.

### 3. 평가지표 선정 및 지표별 가중치 분석

#### 3.1 5개 평가항목의 하위 세부 평가지표 선정

초과이익 환수법 시행령 상의 5개 평가항목에 대한 세부 평가지표를 선정하기 위해 기존 주거복지평가제도와 선행연구 등의 문헌분석을 토대로 세부 평가지표(안)을 도출하였다. 기존 주거복지평가제도와 선행 연구 등에서 충분히 검토되지 않은 ‘주거기반시설 설치수준’ 평가항목에 대해서는 일상적인 주거생활의 건강과 편의를 고려하여 상·하수도의 보급정도, 도로 설치수준, 주차시설 수준, 공원 등 자연친화공간 등이 평가대상에 포함할 수 있도록 평가지표를 선정하였다. 또한 ‘재건축부담금 활용실적 및 운용계획’ 평가항목에 대해서는 부담금의 운용계획이나 집행실적 등을 평가대상에 포함하도록 평가지표를 선정하였다.

표 6. 재건축부담금 배분을 위한 5개 평가항목별 세부 평가지표 선정 기준 및 채택 여부

평가항목	세부 평가지표	선정기준 충족여부					최종선정여부
		작업성	보편성	용이성	신뢰성	연속성	
① 주거기반 시설 설치수준	상하수도 보급률	○	○	○	○	○	○
	도로보급률 지수	○	○	○	○	○	○
	1인당 도시공원면적	○	○	○	○	○	○
② 주거복지 실태	1인당 주차면수	○	○	○	○	○	○
	인구 1000명당 주택수	○	○	○	○	○	○
	1인당 평균주거면적	○	○	○	○	○	○
③ 주거복지 증진 노력	최저주거기준 미달가구비율	○	○	△	○	△	○
	주택노후도	×	×	△	○	△	×
	주거환경개선사업 사업시행자별 추진 실적	○	○	△	○	○	○

처 가구율 등 3개의 지표가 포함됨.

	주거환경개선사업 활용 실적	○	○	△	△	○	○
	인구 1000명당 주택수 증가율	△	○	○	○	○	○
	1인당 평균주거면적 증가율	△	○	○	○	○	○
	임대주택 등 관리비 지원실적 및 조례반영 여부	△	○	△	○	△	○
	장기공공임대주택 입주자의 주거복지 향상을 위한 협력체계 구축 실적	○	△	×	×	×	×
	④ 보급자리 주택 등 주택사업실적	○	△	○	○	○	○
⑤ 재건축부담금 활용실적 및 운용계획	보급자리주택 공급실적	○	△	○	○	○	○
	장기공공임대주택 공급실적	○	△	○	○	○	○
	재건축부담금 운용계획의 수립 여부	○	○	○	○	○	○
	재건축 부담금의 집행 실적	○	○	○	○	○	○

세부 평가지표(안)을 토대로 세 차례의 전문가 의견수렴<sup>13)</sup> 과정을 거쳐 세부 평가지표(안)을 수정·보완하는 등 평가지표의 최종 선정 여부를 결정하였다. 각 평가항목별 평가방향과 지표로서의 기본요건, 평가 효율성 등을 종합적으로 고려하여 평가항목별 2~5개의 평가지표가 선정되었다. 세부 평가지표의 산정기준은 기 개발된 평가체계와 선행 연구에서 제안한 방식을 준용하되, 재건축부담금 활용실적 및 운용계획 등과 같이 별도의 산정기준이 아직 마련되지 않은 평가지표의 경우는 자문회의에서 수렴된 내용을 토대로 산정기준을 마련하였다.

표 7. 평가항목별 세부 평가지표 및 산정기준

평가항목	세부 평가지표	산정기준
① 지자체별 주거기반 시설설각수준	상하수도 보급률	(상수도보급률+지역 하수도보급률) / 2
	도로보급률 지수 (토지계수당 도로밀도)	도로연장(km) / √{면적(km <sup>2</sup> )×인구(천명)}
	1인당 도시공원면적	1인당 도시공원면적 = 도시공원공원 면적(1000m <sup>2</sup> ) / 인구수(명)
② 지자체별 주거복지 실태	1인당 주차면수	1인당 주차장수 = 주차면수(면) / 인구수(명)
	인구 1000명당 주택수	인구 1000명당 주택수 = (주택수(호)/인구수(명)) × 1000
	1인당 평균주거면적	1인당 평균 주거면적 = 총주택 연면적 / 총인구수
③ 지자체별 주거복지 증진 노력	최저주거기준 미달가구비율	최저주거기준 미달가구 비율 = {(시설기준 가구+면적기준 미달가구+침실기준 미달가구 / 총가구)} × 100
	주거환경개선사업 사업시행자별 추진 실적	{(지방자치단체 시행 최근 3년간 지정된 주거환경개선사업 구역 내 건물호수 × 0.8) + (지방자치단체 외 시행 최근 3

13) 평가의 이론적 측면과 실무적 측면에서 평가지표 선정(안)을 수정, 보완코자 전문가 자문회의를 통해 공동의 의견을 수렴함. 전문가 자문회의는 2009년 10월말부터 11월말까지 세 차례 개최하였으며, 1차 회의는 지자체 주거복지 평가체계 개발에 참여하였던 학계 전문가 6인이 참여하였으며, 2차 회의는 국토부 주택정비과 및 16개 광역지자체 공무원 등 14인이 참여함. 3차 회의는 1, 2차 회의에 참석한 학계 및 국토부 관계자 등 7인이 참석하여 1, 2차 자문회의의 결과를 반영하여 수정·보완한 지표(안)를 기준으로 표 9와 같이 최종 세부 평가지표안을 도출함.

		년간 지정된 주거환경개선사업 구역 내 건물호수 × 0.2} / 최근 3년간 지정된 주거환경개선사업 구역 내 건물호수
	주거환경개선자금 활용 실적	(국민주택기금 + 자체 지원금 합계) / 총 일반예산 × 100
	인구 1000명당 주택수 증가율	{(당해년도 인구 1000명당 주택수 - 전년도 인구 1000명당 주택수) / 전년도 인구 1000명당 주택수} × 100
	1인당 평균주거면적 증가율	{(당해년도 1인당 평균주거면적 - 전년도 1인당 평균주거면적) / 전년도 1인당 평균주거면적} × 100
	임대주택 등 관리비 지원실적 및 조례반영 여부	1. 임대주택 등 관리비 지원액 / 총 일반예산관리비 지원기준 2. 지자체 조례 제정 유무
④	보금자리주택 공급실적	최근 3년간 보급자리주택 건설호수 / 최근 3년간 주택건설 건설호수 × 100
	장기공공임대주택 공급실적	최근 3년간 장기공공임대주택 건설호수 / 최근 3년간 주택건설 건설호수 × 100
⑤	재건축부담금 운용계획의 수립 여부	재건축부담금 운용계획 수립 제출 유무
	재건축부담금의 집행 실적	당해 연도 실제 집행 재건축부담금액 / 당해 연도 운영계획 상 재건축부담금액 × 100

### 3.2 평가지표별 가중치 분석

#### 3.2.1 전문가 설문조사 개요

평가지표별 가중치를 분석하기 위해 전문가 설문조사를 실시하였다. 설문지는 5개 평가항목 및 16개 세부 평가지표별 쌍대비교 형식으로 구성하여 각 평가항목과 지표들의 상대적 중요도를 측정할 수 있도록 작성하였다. 본 연구에서 5개 지자체 평가항목은 상위계층인 제 1계층에 해당하며, 16개의 세부 평가지표는 하위계층인 제 2계층에 해당된다. 설문조사는 관계 전문가 114명(14)을 대상으로 사전 전화요청 후 전자우편 발송·수령 방식으로 2009년 12월 중 2주에 걸쳐 실시하였으며, 53명(회수율 : 46.5%)의 응답이 회수되었다.

설문 응답 자료는 엑셀프로그램을 사용하여 AHP 분석기법으로 평가지표별 가중치를 분석하였다. 다만 응답자료 중 일관성비율(CR : Consistency Rate)<sup>15)</sup>이 0.1 이하, 즉 응답결과와 일관성이 높다고 판단되는 34~53개의 응답표본을 선별하여 가중치를 분석하였다.<sup>16)</sup>

14) 주거정책 관련 분야 교수 및 연구원 등 학계 종사자, 주택재건축사업 및 부담금 업무 관련 부처 공무원(중앙 및 광역·기초지자체), 주거복지 관련 사회단체 종사자 등 114명임.

15) 일관성비율(CR)은 일관성지수(Consistency Index)를 난수지수(Random Index)로 나누어 도출하는 설문 응답의 일관성과 신뢰성을 측정하는 지표임. 일관성지수는 응답자가 얼마만큼의 일관성을 가지고 의사결정을 수행하였는가를 보여주는 지표이며, 난수지수는 행렬차수별로 100개씩 상반행렬을 무작위로 발생시켜 차수별로 나온 일관성지수를 평균한 수치임. 일반적으로 일관성비율이 0.1 이하인 경우 일관적인 응답이라 평가함.

16) AHP기법은 다른 설문조사에 비해 표본크기에 대한 의존성이 상대

표 8. 분석 대상 및 표본 수

분석 대상	내용	표본 수	일관성비율 (CR)
제 1계층	5개 평가항목의 가중치 평가	40	CR < 0.1
	제 2계층	평가항목 ①에 대한 세부 평가지표 가중치 평가	
평가항목 ②에 대한 세부 평가지표 가중치 평가		34	
평가항목 ③에 대한 세부 평가지표 가중치 평가		41	
평가항목 ④에 대한 세부 평가지표 가중치 평가		53	
평가항목 ⑤에 대한 세부 평가지표 가중치 평가		53	

#### 3.2.2 평가지표별 가중치 분석 결과

평가지표별 가중치에 대한 AHP 분석 결과, 상위 5개 평가항목 중 지자체별 ‘주거복지 증진노력’의 가중치가 0.251로 가장 높게 나타났다. 그 뒤를 이어 ‘주거복지 실태(0.227)’, ‘주거기반시설 설치수준(0.225)’, ‘재건축부담금 활용실적 및 운용계획(0.158)’, 그리고 ‘보금자리주택 등 주택사업실적(0.139)’ 등의 순으로 가중치가 높게 나타났다.

현행 초과이익 환수법령 제3조에 명시된 평가항목별 가중치는 ‘보금자리주택 등 주택사업 실적’이 0.3으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 분석 결과에서는 가중치가 가장 낮게 평가된 점이 특이하다. 이는 해당 전문가들이 재건축부담금을 지자체 인센티브보다는 지원금으로 평가하는 비중이 더 높음을 시사한다. 또한 보급자리주택 등 주택사업은 주택의 양적 확대가 필요한 수도권지역에서 주로 추진되고 있으므로 수도권에 더 유리하게 편향되지 않도록 다른 평가항목의 평가비중보다 작게 적용되어야 한다는 의견이 반영된 것으로도 해석할 수 있다. 나머지 평가항목들의 가중치는 현행 규정 상 가중치보다 다소 조금씩 높게 나타났다. 재건축부담금의 배분을 위한 지자체 평가시 각각의 평가 비중을 현행 기준보다 다소 상향 조정하여 반영할 필요가 있음을 알 수 있다.

한편, 하위 세부 평가지표 중에서는 ‘최저주거기준 미달가구 비율’의 가중치가 총 16개 지표 중 가장 높은 0.115로 나타났다. 최저주거기준 미달가구 비율은 다른 지표들보다 평가자료 수집이 상대적으로 용이하지 않을 것으로 예상<sup>17)</sup>됨에도 불구하고 가중치가 가장 높게 평가되었다. 이는 동 평가지표가 해당 지자체의 주거복지 실태를 객관적으로 보여줄 수 있는 대표적인 지표로서, 최저주거기준 미달가구 비율이 상대적으로 높은 열악한 지자체를 더 많이 지원할 수 있도록 가중치가 높게 평가된 것으로 해석할 수 있다. 뒤를 이어 ‘장

적으로 낮음. 설문조사에 응답하는 대상 집단이 실무지식과 전문적 경험이 있으며 동질적 특성을 지닌 경우 표본수가 10~15부면 충분하므로(이창효, 2000: 73), AHP 분석을 위한 본 설문조사의 최종 표본수(항목별 34~53부)는 적정 수준이라 할 수 있음.

17) 국토부가 국토연구원을 통해 격년으로 위탁시행 중인 ‘주거실태조사’를 통해 광역지자체에 대한 최저주거기준 미달가구 비율을 파악할 수 있으므로 용이성이나 연속성 측면의 한계를 일부 보완 가능함.

기공공임대주택 공급실적(0.089)', '재건축부담금 집행 실적(0.083)', '재건축부담금 운용계획 수립 여부(0.075)', '상·하수도 보급률(0.063)' 등의 순으로 가중치가 높게 평가되었다.

'인구 1000명당 주택수 증가율' 및 '1인당 평균주거면적 증가율'은 16개 지표 중에서 평가비중이 상대적으로 낮은 순위로 나타났다. 동 평가지표들은 일반적으로 해당 지자체의 주거복지 증진노력을 객관적으로 평가할 수 대표적인 지표이다. 그러나 최근 지방 도시의 자연적인 인구감소와 도심쇠퇴에 따른 인구유출 현상이 지속되면서 지자체의 주거복지 증진노력과 무관하게 '인구 1000명당 주택수'나 '1인당 평균주거면적 증가율'이 높게 평가될 수 있다는 측면에서 평가 비중이 낮게 평가된 것으로 해석된다. 이외 세부 평가지표별 가중치는 표 9와 같이 평가되었다.

표 9. 지자체 평가항목 및 세부 평가지표 가중치 분석 결과

평가항목(상위계층)			세부 평가지표(하위계층)		중요도 순위
항목명	시행평가중치	AHP 분석결과 가중치	지표명	AHP 분석결과 가중치*	
① 지자체별 주거기반 시설설치수준	0.2	0.225	상하수도 보급률	0.063	5
			도로보급률 지수	0.059	6
			1인당 도시공원면적	0.052	11
			1인당 주차면수	0.051	13
			소계	0.225	
② 주거복지 실태	0.2	0.227	인구 1000명당 주택수	0.054	9
			1인당 평균주거면적	0.058	7
			최저주거기준 미달가구 비율	0.115	1
			소계	0.227	
③ 주거복지 증진 노력	0.2	0.251	주거환경개선사업 사업시행자별 추진 실적	0.054	9
			주거환경개선자금 활용 실적	0.058	7
			인구 1000명당 주택수 증가율	0.042	16
			1인당 평균주거면적 증가율	0.045	15
			임대주택 등 관리비 지원 실적 및 조례반영 여부	0.052	11
			소계	0.251	
④ 보급자리 등 주택사업 실적	0.3	0.139	보급자리주택 공급 실적	0.050	14
			장기공공임대주택 공급실적	0.089	2
			소계	0.139	
⑤ 재건축부담금 활용 실적 및 운용계획	0.1	0.158	재건축부담금 운용계획 수립 여부	0.075	4
			재건축부담금 집행 실적	0.083	3
			소계	0.158	
합계	1		합계	1	

\* 현행 초과이익 환수법 시행령 제3조에는 평가항목에 관한 가중치만 명시되어 있음. 별도의 세부 평가지표 및 가중치는 명시되어 있지 않음.

#### 4. 지방자치단체 모의평가 시뮬레이션

##### 4.1 모의평가 개요

앞에서 도출한 세부 평가지표 및 산정기준, 지표별 가중치의 적정성과 평가기준안으로서의 활용 가능성을 검토하기 위해 지자체 모의평가를 실시하였다. 지자체 모의평가에서는 설문조사 분석결과를 통해 도출된 세부 평가지표별 가중치를 적용한 지표별 평가점수와 지자체별 종합 평가점수를 산정하였다. 모의평가 범위는 객관적 평가를 위한 자료구득의 한계를 고려하여 16개 광역자치단체로 한정하였으며, 평가기초 자료는 각종 포털사이트의 통계자료 및 지자체 제출자료 중 가장 최근 년도 자료를 활용하였다. 모의평가 시뮬레이션 개요는 표 10과 같다.

표 10. 지방자치단체 모의평가 시뮬레이션 개요

구분	내용
대상	- 16개 시도 광역지자체
자료 수집	- 각종 통계자료 및 지자체 제출자료 - 내용 확인이 필요한 부분에 대해서는 국토부 및 지자체 관계자 방문 및 전화 인터뷰 실시
자료 기준 년도	- 단일년도 : '08년, 최근 3개년 : '06~'08년 - 상이년도에 관한 자료 구득 어려운 경우 구득 가능 최근 년도
평가 체계	- 세부 평가지표에 대한 raw data 분석 및 평가점수 도출 → 지자체 종합 평가점수 및 순위 산정 - 지자체 종합 평가점수 = ∑ 세부 평가지표별 평가점수 (세부지표 평가점수 = 세부지표 가중치 × 세부지표 평가값)
평가 방법	- 상대평가 방식을 기본으로 하며 지표 성격에 따라 일부지표 절대평가 방식 보완적 사용 - 상대평가시 최소점수(20~30점)부여하여 실적 전무한 지자체의 불이익 완화

\* 시행이전 미적용으로 동일점수 부여

##### 4.2 평가방법 및 지자체 종합 평가점수 산출 체계

세부 평가지표의 구체적인 평가방법은 선행연구에서 제안된 평가방법을 준용하되 전문가 자문회의에서 수립된 의견을 고려하여 일부 조정, 보완하였다. 평가방법은 주로 상대평가 방식을 적용하며, 일부 평가지표에 한하여 절대평가 방식을 적용하였다. 각 지표의 산정기준에 따라 도출된 값은 해당 평가지표의 성격(보조금 또는 인센티브)에 따라 역수 또는 정수 방식으로 평가값을 도출하고, 여기에 지표별 가중치를 곱해 각 지표의 평가점수를 도출하였다. 그리고 각 지자체에 대한 세부 평가지표별 평가점수를 모두 합산하여 지자체 종합 평가점수를 도출하였다.

한편, 평가점수 도출시 실적이 전무한 지자체에도 최하 20~30 점 범위의 최소값을 부여하였다. 이는 특정 지표에 대한 실적이 없어 0점으로 처리할 경우 다른 지자체 평가점수와의 큰 편차로 인해 해당 지표의 가중치가 낮음에도 불구하고 지자체 종합 평가점수에 미치는 영향력이 커지는 효과를 일부 완화하기 위함이다.<sup>18)</sup>

### 4.3 지자체 모의평가 결과

#### 4.3.1 지자체별 종합 평가점수의 기초 통계량

지자체별 종합 평가점수의 전체 평균은 57.38점으로, 최대값 및 최소값은 각각 64.72점과 46.90점으로 나타났다. 최대값과 최소값의 차이는 14.82점으로, 표준편차는 5.1점으로 나타나 각 지표 간 표준화가 적절히 이뤄졌음을 알 수 있다. 이는 기존 평가방식에서 표준화의 문제가 나타난 일부 세부지표의 산정방식을 지표 간 점수 표준화를 위해 일부 조정된 결과이다.<sup>19)</sup>

#### 4.3.2 지자체별 종합 평가점수

지자체별 평가항목별 평가점수 및 종합 평가점수 결과는 표 12와 같다. 전 평가항목에서 전반적으로 수도권보다는 지방의 평가점수가 높게 나타났으며, 특별시·광역시보다는 도의 점수가 높게 나타났다. 종합 평가점수가 가장 높은 지자체는 전북, 경북, 전남, 제주, 경기 순으로 나타났다.

반면, 종합 평가점수가 상대적으로 낮게 나타난 하위 5개 지자체는 대전(46.90점), 서울(50.70점), 인천(52.35점), 대구(53.00점), 광주(54.56점) 등으로 대부분 상대적으로 주거여건이 양호한 특별시·광역시로 나타났다. 이러한 분석결과는 재건축부담금의 국가 귀속분은 주거수준이 열악한 지자체 주민들의 주거안정과 주거수준 향상을 도모하고 지역격차를 완화시키는데 사용되는 것이 보다 바람직하다는 전문가 의견과 부합된다.<sup>20)</sup>

이상의 분석결과를 토대로 본 연구에서 제안한 16개 세부 평가지표 및 평가방법, 가중치 등은 재건축부담금 배분 업무시 지자체 평가기준안으로서의 활용 가능성을 확인할 수 있

표 11. 지자체 평가항목별 평가점수 및 종합 평가점수 분석 결과

순위	1	2	3	4	5
지자체별 주거기반시설 설치수준	충남 (18.24점)	경북 (17.96점)	강원 (16.81점)	경기 (16.80점)	전남 (15.89점)
지자체별 주거복지실태 평가 결과	제주 (16.06점)	서울 (15.00점)	경남 (14.67점)	부산 (14.57점)	경북 (14.55점)
지자체별 주거복지 증진 노력	전북 (19.54점)	경북 (18.07점)	전남 (17.44점)	울산 (17.24점)	제주 (16.61점)
보금자리주택 등 지자체별 주택사업실적	제주 (11.40점)	전북 (11.22점)	전남 (10.15점)	경기 (8.46점)	광주 (7.93점)
재건축부담금 활용실적 및 운용계획*	-				
종합 평가점수	전북 (64.72점)	경북 (64.1점)	전남 (63.4점)	제주 (62.66점)	경기 (59.66점)

\* 시행이전 미적용으로 동일점수 부여

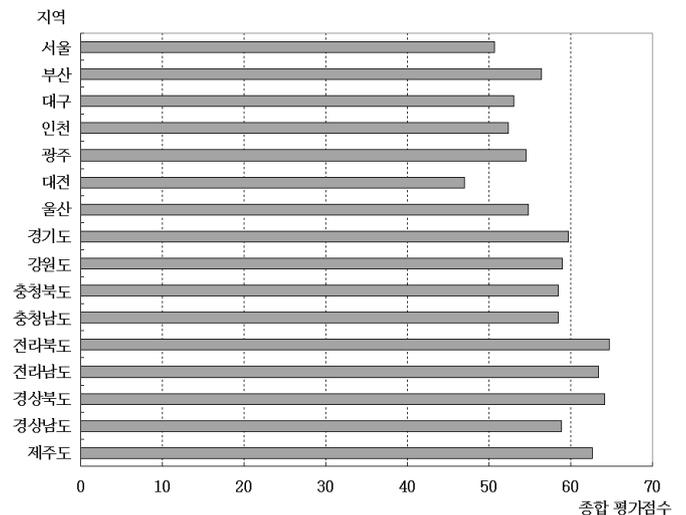


그림 2. 지자체별 종합 평가점수 분포

다. 다만, ‘지자체의 주거복지 증진 노력’, ‘주택사업실적’, ‘부담금 활용실적 및 운용계획’ 등 평가항목의 일부 지표 평가는 재건축부담금 징수의 미시행, 일부 지자체 제출 자료의 신뢰성 부족 등의 문제로 실제 지자체 여건과는 다소 차이가 발생할 수 있다는 점에서 한계가 있다.

## 5. 재건축부담금 배분을 위한 지자체 평가제도 개선 방향

### 5.1 지자체 평가항목별 평가를 위한 세부 평가기준(안)

제 5장에서는 제 3, 4장의 분석 내용을 토대로 재건축부담금 배분을 위한 평가기준 등 지자체 평가에 관한 제도 개선 방안을 살펴보았다.

18) 이러한 지표별 평가점수의 조정 및 보완방안은 지자체 평가점수의 편향을 최소화하기 위해 전문가의 의견수렴 결과 및 국토부의 지자체 주거복지평가에서 기 검토된 바를 최대한 적용한 것임.  
 19) 세부지표간 점수 표준화를 위해 구 건교부 주거복지평가나 행안부 합동평가에서 사용되었거나 사용하고 있는 점수 산정방식의 비율을 조정하거나 상대평가화함.  
 20) 그러나 경기도의 경우 수도권 지역이긴 하나 상하수도 보급률(6위), 도로 보급률(1위), 도시공원 면적(6위), 인구 1000명당 주택수(1위), 1인당 평균주거면적(4위) 등 일부 세부지표의 평가결과가 상위에 위치하여 실제 주거복지 수준은 상당히 열악한 것으로 나타났다.

먼저 표 7의 지자체 ‘평가항목별 세부 평가지표 및 산정기준’과 표 9의 ‘지자체 평가항목 및 세부 평가지표 가중치 분석 결과’를 주요 내용으로 하는 세부 평가기준(안)을 제안할 수 있다. 다만, 평가지표별 산정기준에 의해 도출된 지표별 평가점수는 상대평가 또는 절대평가 할 수 있으며, 상대평가 시 최소점수 설정 등 구체적인 평가방법은 실제 평가시점에서 지자체별 편차를 고려한 보정이 필요하므로 이에 대한 가능성을 열어둘 필요가 있다. 기존 평가제도 상의 평가방법에서도 주로 상대평가를 적용하고 있으며, 특정 지표에 대한 지자체 평가점수의 분포와 편차 등을 고려하여 일정 수준의 최소 점수를 부여함으로써 특정 지표의 평가점수가 종합 평가 결과에 미치는 영향을 최소화하고 있다. 따라서 각 평가지표별 평가방법은 평가자가 실제 평가시점에서 지표별 지자체 평가점수의 편차 등을 고려하여 최소 점수 기준을 조정할 수 있도록 제도운영지침 등에 반영할 필요가 있다.

‘임대주택 등 관리비 지원실적 및 조례반영 여부’지표의 평가점수는 관리비 지원실적과 조례제정 유무 각각에 대해 일정 비율 점수를 합산하는 방식<sup>21)</sup>을 고려할 수 있을 것이다. 또한 ‘재건축부담금 운용계획의 수립 여부’지표의 경우는 아직 재건축부담금의 부과실적 및 지자체 배분 실적이 없으므로 중앙정부의 구체적인 지원 계획이 수립된 이후 평가에 반영하는 것이 바람직하다. 따라서 그 이전에 지자체 평가가 이뤄질 경우 동 평가지표는 평가대상에서 제외하거나 또는 모든 지자체에게 동일 점수를 부여하는 것이 바람직하다 판단된다.

## 5.2 평가기준 이외 고려 사항

앞서 제안한 지자체 평가기준(안)은 평가에 적용하기 위해 필요한 최소한의 기준이라 할 수 있다. 실질적으로 재건축부담금 배분 업무를 수행하기 위해서는 몇 가지 고려할 사항이 있다. 첫째는 재건축부담금의 배분을 위한 지자체 평가 대상의 범위이다. 16개의 광역지자체 및 230개의 기초지자체를 모두 포함한 전체 246개 지자체<sup>22)</sup>를 평가할 것인지, 또는 예산 사용을 신청한 지자체만을 평가할 것인지에 대한 기준 마련이 필요하다. 둘째는 재건축부담금의 배분 대상 범위이다. 평가 대상이 되는 지자체 전체를 대상으로 부담금을 배분할 것인지, 또는 지자체 종합 평가점수가 가장 높은 상위 일부 지자체만을 대상으로 배분할 것인지에 대해서도 기준 마련이 필요하다.

평가과정의 효율성 측면에서는 재건축부담금의 사용계획서를 수립하여 신청서를 제출하는 지자체를 대상으로 평가하

는 것이 보다 바람직하다 판단된다. 또한 예산 활용의 효율성 측면에서는 매해 배분 가능한 총 예산규모의 많고 적음을 고려하여 종합 평가점수가 상위에 오는 일부 지자체를 선정하여 재건축부담금을 배분하는 것이 보다 바람직할 것으로 판단된다.<sup>23)</sup>

끝으로 국가에 귀속된 재건축부담금의 예산배분절차에 대해서도 관련 규정의 마련이 필요하다. 지자체 종합 평가점수를 토대로 배분된 예산은 먼저 광역지자체의 도시 및 주거환경정비기금이나 주택사업특별회계 등으로 배정하고, 기초지자체별로 배분될 예산은 먼저 광역지자체의 기금 또는 특별회계를 거쳐 궁극적으로 기초지자체의 기금이나 특별회계 등으로 배정될 수 있는 예산 절차를 고려할 수 있을 것이다.

## 6. 결론

본 연구는 현행 재건축부담금제도의 미비 규정을 보완하기 위한 근거자료로서 평가에 필요한 지표선정 및 가중치를 분석하고, 평가기준안으로서의 활용 가능성 등을 검토하고자 하였다.

선행 연구와 앞서 개발된 주거복지 평가제도를 분석하여 5개 평가항목에 대한 총 16개의 세부 평가지표들을 선정하고, 전문가 설문조사에 의한 평가항목 및 평가지표별 쌍대비교를 통해 지표별 가중치를 분석하였다. 또한 지자체별 모의평가 시뮬레이션 분석결과를 토대로 평가기준안의 활용 가능성을 검토하였으며, 재건축부담금의 배분을 위한 평가기준안과 제도 운영 상 고려사항 등 향후 평가제도의 개선 방향을 살펴 보았다.

가중치 분석결과에서는 상위 5개 지자체 평가항목 중 지자체별 ‘주거복지 증진노력’에 대한 평가 비중이 가장 높게 평가된 반면, ‘보금자리주택 등 주택사업 실적’에 대한 평가 비중은 가장 작게 평가되었다. 특히 현행 시행령에 명시된 평가항목별 가중치는 보급자리주택 등 주택사업 실적에 대한 평가 비중이 전체의 30%로 가장 높게 반영되어 있어 향후 이에 대한 제도 개선이 필요하다. 나머지 평가항목의 가중치는 현행 기준보다 다소 상향 조정이 필요한 것으로 분석되었다. 16개 세부 평가지표 중에서는 ‘최저주거기준 미달가구 비율’의 가중치가 가장 높게 평가되었다. 현재 동 지표의 평가를 위한 자료수집은 용이성과 연속성 측면에서 다소 제약점이 있지만, 해당 지자체의 주거복지실태를 객관적으로 평가할 수 있는 대표적인 질적 지표라는 점에서 향후 기초자료수집에 대한 대책 마련이 필요하다.

지자체 모의평가 결과, 전북, 경북, 전남, 제주, 경기 순으로 종합 평가점수가 높게 나타나고, 대전, 서울, 인천, 대구,

21) 예를 들어 관리비 지원실적은 상대평가하여 0~50점을 부여하고, 조례제정 유무는 절대평가하여 유, 무에 따라 50점, 0점을 부여하여 100점 만점으로 평가할 수 있을 것임.

22) 광역지자체 16개 및 기초지자체 230개 등

23) 이는 단기적으로 예상되는 재건축부담금 재원이 많지 않을 것이라는 전체 하에서의 의견임.

광주 순으로 종합 평가점수가 낮게 나타나 부담금의 배분 방향에 부합하여 평가되었으며, 이를 토대로 평가기준안의 활용 가능성을 확인할 수 있었다.

본 연구는 주거복지 및 재건축부담금 배분업무 등을 담당하는 중앙 및 지자체 관계자 등의 의견수렴을 토대로 재건축 부담금의 배분 방향을 설정하고, 세부 평가기준안 및 제도 개선 방향을 제안했다는 점에서 의의가 있다. 또한 평가기준안을 적용한 지자체 모의평가를 통해 평가기준안으로서의 활용 가능성을 검토하였다는 점에서도 의의가 있다. 그러나 현행 시행령 상의 5개 평가항목은 주어진 조건으로 분석에 반영하고, 그 적정성 여부는 논의 대상에서 제외하였다는 점에서 일부 한계점을 지적할 수 있다. 또한 행안부의 합동평가제도 시행으로 부처별 별도의 평가 시행이 어려운 현실적 여건을 고려할 때, 합동평가 결과를 활용하여 재건축부담금을 배분할 수 있는 평가기준안을 검토하지 못한 점에서 한계가 있다. 합동평가 결과를 활용하기 위해서는 현행 합동평가에 반영되어 있는 지표의 대표성과 적정성 등에 대한 보완과 개선 방안 검토가 선행되어야 할 것이다. 이외에도 기존 평가체계의 활용 가능성과 통계자료 구득의 용이성 등을 먼저 고려한 결과, 지하·반지하가구나 쪽방·옥탑방 비율 등 주거복지와 관련된 정성적 지표를 충분히 검토하지 못했다는 점에서 향후 이를 보완한 검토가 필요하다.

### 참고문헌

1. 국토해양부(2008), 국토해양 통계연보, 국토해양부.
2. 국토해양부(2009), 국토해양 통계연보, 국토해양부.
3. 건설교통부(2005), 지방자치단체 주거복지 평가지표 개발 및 평가를 위한 연구, 건설교통부.
4. 건설교통부(2006), 지방자치단체 주거복지 평가를 위한 연구, 건설교통부.
5. 건설교통부(2007), 지방자치단체 주거복지 평가를 위한 연구, 건설교통부.
6. 건설교통부(2008), 지방자치단체 주거복지 평가를 위한 연구, 건설교통부.
7. 대한주택공사(2008), 2007 주택도시통계편람, 대한주택공사
8. 16개 광역지자체(2008), 지자체 통계연보, 16개 광역지자체
9. 이동수(2005), 재건축개발이익환수제의 내용과 문제점, 토지공법연구, 25: 81~100.
10. 이보아(2009), 개발부담금 부과취소 청구 및 체납의 원인과 해소방안 연구, 서울시립대학교 일반대학원 도시행정학과 석사학위 논문.
11. 이용만(2005), 재건축 개발이익 환수제도가 재건축 시기와 가격에 미치는 영향, 주택연구, 13(1): 81~101.
12. 이종권 외(2006), 재건축 초과이익 환수방안, 주택도시연구원
13. 이정희 · 권대중(2007), 재건축 개발이익환수제도의 실증분석 연구-재건축부담금을 중심으로-, 대한부동산학회지, 25: 253~285.
14. 이창효(2000), 집단의사결정론, 서울, 세종출판사.
15. 최수 외 (2006), 재건축사업의 도시계획적 관리 및 개발이익 환수방안, 국토연구원.
16. 최은희 외(2008), 주거복지지수의 개발과 관리, 주택도시연구원
17. 환경부(2008), 2007 상수도 통계, 환경부.
18. 환경부(2008), 2007 하수도 통계, 환경부.
19. 국토해양 통계누리 홈페이지 : <http://stat.mltm.go.kr/portal/>
20. 자치법규 정보시스템 홈페이지 : <http://www.elis.go.kr/>
21. 통계청 국가통계포털 홈페이지 : <http://www.kosis.kr/>
22. 법제처 국가법령정보센터 홈페이지 : <http://www.law.go.kr/>