
재개발사업의 추진단계별 갈등 원인과 실증분석에 관한 연구

김진*

A Study on Conflicts Cause and Content Anyalsis by Business Type Reconstruction Project

Jin Kim*

요약

본 논문에서는 재개발사업에서 많이 발생하는 분쟁, 민원, 갈등에서 나타나는 원인과 문제점을 살펴보고, 특히 재개발사업에서 나타나는 추진단계별 갈등현황을 설문지를 통해 실증 분석하였다. 따라서 본 논문에서는 재개발사업에서 나타나는 갈등을 예방 할 수 있는 이론적 대안을 제시하고 재개발 사업이 보다 원활하게 진행될 수 있도록 하는 데에 연구의 목적이 있다.

ABSTRACT

The current reconstruction project has caused many conflicts due to the problems contretely expressed by the following matters. The results of the analytic hierchty process showed that the stage of promotion the project shoud most be taken into consideration to resolve the cinflict, the prior task of the successful reconstruction project. In this sense as the stage of project planning. it was analyzed as the most important item of coarse classification.

키워드

Resolve the cinflict, Reconstruction project, The stage of project planning. Rresults of the analytic, 갈등해소, 재개발사업, 사업계획단계, 분석결과

1. 서론

재개발사업은 자본주의적 시장원리에 의하여 이루어지는 것이므로, 개발이익의 극대화에만 몰두하여 고층·고밀도아파트 건립만을 추구하게 되어 많은 개발이익의 분배와 사업과정에서 형평성과 공평성을 잃게 되었다. 특히 세입자 문제에 대한 사회적 갈등과 분쟁으로 많은 문제점을 나타내게 되었으며, 재개발사업과 함께 우후죽순 격으로 산발적으로 시행되는 고층아파트단지의 여러 문제점(교통·환경·상하수도 등)이

나타났다.

또한 재개발사업이 추진되면서 공공의 사업관리 능력의 한계 및 재원부족 등으로 사업추진이 어려워지자 주민 또는 민간건설업체의 사업 참여를 허용하게 되었다. 민간의 개발이익 극대화 추구에 따른 다양한 외부 문제의 발생, 사업추진 및 진행과정의 투명성 결여와 불법, 탈법적인 사업추진, 주민들 간의 분쟁으로 인한 사업추진의 장기화 및 각종민원이 발생하는 등 사회적으로 많은 문제점을 야기하였다. 이러한 여러 문제를 체계적으로 해결하기 위하여 2002년에는

* 군장대학교 부동산경영학과(jkim@kunjang.ac.kr)

접수일자 : 2012. 02. 29

심사(수정)일자 : 2012. 03. 23

게재확정일자 : 2012. 04. 07

비리와 분쟁, 주민마찰의 온상으로 인식된 주택재건축, 재개발 등 노후불량 주거단지 정비제도를 대대적으로 손질하여 새로운 주거단지정비의 틀을 마련을 목적으로 하기위해 「도시 및 주거환경정비법」을 제정하였다. 이 법의 근본적인 제정취지는 도시주거환경의 효율적인 관리라는 순기능을 살리되 재개발, 재건축사업에서 발생하는 비리와 분쟁이라는 부작용을 방지하고자 하는 것이다.

하지만 우리사회는 공공의 이익을 위하여 합리적인 제도를 확립하려고 하지만 개인과 개인, 개인과 조직간에 이해관계가 있다면 분쟁과 다툼이 있어 왔다. 재개발사업에서도 조합원 간에, 조합원과 조합에 영향을 주어 갈등을 야기 시켰다. 재개발사업은 시장의 원리에 입각하면 노후 불량주택의 주거개선의 일환으로 필요 불가결한 것이다. 더불어 참여하지 못한 버려진 토지, 즉 틈새 토지에는 예전보다 더욱 도시 미관을 해치는 것이기에 일부 대단지에는 뉴타운지역 등으로 개발되지만 대상에 포함되지 못하는 수많은 도심혼재지역에 재개발사업이 진행되고 있다.

본 연구는 이러한 배경과 문제제기를 가지고 도시의 난개발을 막고, 자연과 친화적이고 모두가 공존공영으로 공사기간을 최대한 단축해서 경제적이고 효율적인 운영방법을 제안하고자 한다. 그리고 재개발사업에서 많이 발생하는 분쟁, 민원, 갈등을 예방 할 수 있는 이론이나 대안이 제시된다면 재개발사업이 원활히 진행될 수 있도록 하는 데에 연구의 목적이 있다고 하겠다.

II. 재개발사업에서의 갈등 원인과 문제점

재개발사업에서 사업주체들 간의 사업추진 단계별 갈등요인을 분석해보면 다음과 같다. 먼저 기획단계에서는 행정관청의 기본계획 수립 및 지구·구역의 지정등과 관련하여 행정 편의적 계획수립, 전문성, 미래에 축성이 결여된 중·장기 마스터플랜에 따른 추진계획의 변경이나 주민의견 수렴절차의 형식적 운영 등으로 인한 행정관청과 주민간의 갈등이 나타나고 있으며, 주택경기 및 주거환경의 변화에 따른 잦은 변경으로 현장의 혼선을 초래하고 있다.

사업시행단계에서는 추진위원회 수립, 철거, 착공,

준공 등 사업추진단계별로 다양한 갈등이 표출되고 있다. 조합 추진위원회의 구성, 사업시행계획 수립과 관련하여 초기에는 복수의 추진주체들이 난립하거나 주민들 간의 주도권 다툼이 갈등요인이 되고, 조합 등이 구성된 후에는 조합의 운영 및 사업시행계획의 수립에 따른 이해관계 등으로 갈등이 발생된다. 그리고 한번 갈등이 발생하면 비상대책위원회가 구성되어 조합 측과 대립이 더욱 심화 발전하는 것이 일반적이다.

다음은 사업관리 단계의 측면이다. 시공사 및 협력업체의 선정과정에서는 건설업자, 정비사업 전문관리업체, 법무사, 감정평가기관 등의 업무 수주를 위한 과당 경쟁, 조합운영을 위한 자금의 음성적 제공, 조합집행부의 금품수수 등을 통해 갈등이 표출되고 있고, 관리처분계획의 수립에 있어서도 조합원간의 이해관계에 따른 불만이 종전 자산 평가액에 대한 이의제기, 조합집행부 해임발의 등 다양한 형태로 표출되며, 세력화된 비상대책위원회와 같은 집단이 무리한 요구를 통해 갈등이 유발되는 경우도 있다.

종료단계에서는 기존 건축물의 철거, 공사의 착공, 준공과 관련하여 사업추진을 반대하는 미동일자, 관리처분에 대한 불만 및 소유자 등의 이주대책용 주택의 요구로 인한 이주 거부에 대한 처리과정, 공사의 착공 지연에 따른 시공사의 추가부담금 요구 및 사업지연에 대한 책임공방, 주택경기 침체에 따른 수익성 저하를 이유로 한 시공사의 소극적인 사업추진 및 조합원들의 반발에 의한 계약 해지 요구, 수익성 제고를 위한 조합집행부에 대한 시공사의 금품·향응 등을 통한 설계변경 등 다양한 원인으로 갈등이 나타나고 있다. 그 밖에 개발이익 환수와 관련한 임대주택 건설비용의 조합부담, 입주와 관련한 시공사의 약속 불이행이 갈등의 원인이 되고 있다.

이처럼 사업추진 과정에서 발생하는 갈등은 특정 사업단계에 집중하여 발생되기 보다는 사업추진과정 전반에 걸쳐 다양한 형태로 이해관계자 간에 갈등이 발생하고 있음을 알 수 있다. 그러나 추진위원회 구성, 조합의 설립, 사업시행계획 수립, 시공사 및 협력업체 선정, 관리처분계획 수립 등의 사업시행단계와 완료단계인 철거, 시공, 준공 과정에서 발생하는 갈등이 상대적으로 많이 나타나고 있다.

사업추진단계는 주민 또는 추진위원회에 의해 추진되던 사업에 대하여 행정관청에 의하여 조합의 지위

와 사업내용 등이 공식적으로 인정받고 본격적인 사업을 추진하는 전환점이 되는 중요한 시기이기 때문이며, 철거, 시공, 준 과정은 사업시행에 대한 불만을 가진 소유자 등이 힘을 행사할 수 있는 마지막 단계이기 때문이다.

마지막으로 사업추진단계별 갈등현황을 살펴보면 초기에 발생한 하나의 갈등요인이 다음단계의 갈등으로 연결되어 발생하는 경우가 많고, 한 번 발생된 갈등은 서로간의 불신을 초래하여 더 큰 갈등으로 연결되는 경우가 많고, 치유도 어려운 것이 현실이다. 또한 앞서서도 살펴보았지만 사업추진에 있어 크게 중요하지 않는 갈등이 소송으로 이어지는 사례가 많으며, 소송이 제기될 경우에는 특히 사업지연이 장기화되는 것이 일반적이다. 따라서 기본계획의 수립, 추진위원회 구성 등 사업 추진 초기에 갈등이 발생되지 않도록 공정하고 투명한 사업장 관리가 필요하며, 불가피하게 갈등이 발생한 경우에도 발생초기에 전문가에 의한 갈등관리를 통해 이를 치유할 필요가 있다.

III. 재개발사업의 추진단계별 실증분석

설문조사는 전문가 심층인터뷰 시 검토한 문항을 바탕으로 3개월(2011년 9월~2011년 11월) 간의 기간을 거쳐 설문조사를 완료하였다. 설문지 구성과 답변 현황은 아래의 표 1과 같다.

표 1. 설문지 구성과 현황
Table 1. Questions constitutes and current status
단위 : 명

구분	조사 인원	불성실 답변	미완성 답변	중복 답변	분석 제외 대상	최종 분석 대상
시공업체 종사자	40	1	-	11	8	20
조합원	38	8	2	7	1	20
부동산 중개업자	32	2	4	6	-	20
계	110	11	6	24	9	60

3.1 사업기획단계 측면에서의 상대적 중요도 평가

상대적 중요도 분석 결과 추진위원 구성 및 임원선정 갈등 0.405, 현장참석자 외 서면결의의 적정성 여부 논쟁 0.247, 추진위원회 선정자격요건 갈등 0.215, 원주민과 외지투자자의 갈등 0.133으로 나타났다.

표 2. 사업기획단계 측면에서 상대적 중요도 평가 결과

Table 2. Relative importance evaluation results by bussiness planning stage

구분	추진위원 구성 및 임원선정 갈등	현장참석자 외 서면결의의 적정성 여부 논쟁	추진위원회 선정자격요건 갈등	원주민과 외지투자자의 갈등	합계
중요도	0.405	0.247	0.215	0.133	1

이는 적용의 사업기획단계 정도를 가장 높게 고려해야 하는 것으로 나타났다. 이는 언론 등을 통해 재개발사업이 추진되는 과정에서 가장 큰 문제로 보도되고 있는 문제가 추진위원 구성 및 임원선정의 갈등요인이기 때문에 이에 대한 문제의식이 높은 것에 사유된 것으로 보인다. 위의 표 2는 사업기획단계 측면에서 주택재건축사업 갈등 해소를 위해 고려해야 할 상대적 중요도 평가 결과이다.

3.2 사업시행단계 측면에서 상대적 중요도 평가

다음의 표 3은 사업시행단계 측면에서 주택재건축사업 갈등 해소를 위해 고려해야 할 상대적 중요도 평가 결과이다. 상대적 중요도 분석 결과 추진위원회와 주민 간의 정보투명성 문제 0.330, 집단 간의 주도권 선정 갈등 0.273, 추진위원회와 행정부 간의 제도 관련 갈등 0.230, 추진위원회와 비대위 간의 주도권 갈등 0.167로 나타났는데 추진위원회와 행정부 간의 제도관련 갈등이 0.230으로 분석되었는데 이는 제도에 관한 문제는 원칙론 관점에서 쉽게 해소될 수 있는 갈등이므로 상대적으로 중요도가 낮다고 평가하고 있는 것으로 판단된다.

표 3. 사업시행단계 측면에서 상대적 중요도 평가 결과

Table 3. Relative importance evaluation results by bussiness enforcement stage

구분	추진위원과 주민 간의 정보투명성 문제	집단 간의 주도권 선정 갈등	추진위원과 행정부 간의 제도 관련 갈등	추진위원과 비대위 간의 주도권 갈등	합계
중요도	0.330	0.273	0.230	0.167	1

3.3 사업관리단계 측면에서 상대적 중요도 평가

다음의 표 4는 사업관리단계 측면에서 주택재건축 사업 갈등 해소를 위해 고려해야 할 상대적 중요도 평가 결과이다. 상대적 중요도 분석 결과 추진위원과 주변 주민 간의 갈등 문제의 중요도가 0.246으로 가장 높게 분석되었고, 공사 및 용역비 관련 투명성 갈등 문제의 중요도가 그 다음으로 0.229, 조합집행부와 조합원 간의 신뢰성 갈등의 문제가 0.214로 높게 분석되었다. 그러나 추진위 결의와 총회결의 갈등이 0.188로 낮게 분석되었고 시공사 선정 등에서 금품제공비리 갈등을 0.123으로 가장 낮게 분석되었다.

표 4. 사업관리단계 측면에서 상대적 중요도 평가 결과

Table 4. Relative importance evaluation results by bussiness management stage

구분	추진위원과 주변 주민간의 갈등	공사 및 용역비 관련 투명성 갈등	조합집행부와 조합원 간의 신뢰성 갈등	추진위 결의와 총회결의의 갈등	시공사 선정 등에서 금품제공비리 갈등	합계
중요도	0.246	0.229	0.214	0.188	0.123	1

이와 같은 결과는 사업 추진 속도에 걸림돌로 작용하는 주변 주민 간의 갈등 문제와 조합집행부와 조합원 간의 신뢰성 갈등의 문제를 상대적으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 판단된다. 물론 공사 및 용역비

관련 투명성 갈등의 중요도 또한 높게 나타난 것은 전체적으로 사업 추진에 있어서 경제성도 중요하지만 신뢰성의 문제가 우선 확보되어야 함을 보여주고 있다.

3.4 사업종료단계 측면에서 상대적 중요도 평가

분석결과 각각의 상대적 중요도는 사업지연 책임 소지 갈등의 중요도가 0.407로 가장 높게 분석되었고, 마감제 등 입주 시 갈등이 0.314의 중요도를 보였으며 조합과 이익배분 갈등의 중요도가 0.279로 가장 낮은 중요도를 보였다. 이는 사업종료단계에서는 수익성의 문제보다 실제 입주에 관련된 시간과 관련된 문제가 우선시 되고 있음을 말해주고 있다. 다음의 표 5는 사업종료단계 측면에서 재개발사업 중 갈등 해소를 위해 고려해야 할 상대적 중요도 평가 결과이다.

표 5. 사업종료단계 측면에서 상대적 중요도 평가 결과

Table 5. Relative importance evaluation results by bussiness completion stage

구분	사업지연 책임 소지 갈등	마감제 등 입주 시 갈등	조합과 이익배분 갈등	합계
중요도	0.407	0.314	0.279	1

V. 결론

본 논문에서는 재개발사업에서 비롯되는 각종 갈등의 원인을 추진단계별로 나누어서 설문조사하여 실증 분석하였다. 설문조사에서 사업 추진단계로 구분한 사업기획단계, 사업시행단계, 사업관리단계, 사업종료단계의 4가지 단계로 구분하여 갈등해소를 위한 가장 적절한 대안 3가지를 도출 하였다. 결과를 정리하면 갈등해소 노력이 시급한 단계는 사업기획단계로 나타났다. 또한 성공적인 재건축사업의 선행과제인 갈등해소를 위해서 가장 신경 써야 할 사업추진단계는 사업기획단계라는 의미에서 사업기획단계를 가장 중요한 단계로 분석되었다. 이러한 판단기준으로 향후 재건축 사업에 있어서 갈등해소를 위한 노력이 이뤄져야 한

다는 것이 실증 분석되었다.

첫째, 현행 조합운영에 있어서 사업운영 투명성 확보가 필요하다. 조합이 사업시행자로 결정되는 과정에서 발생하는 조합 임원 등의 각종 계약관계에서의 이권 개입이 비용화되어 이는 사업비로 전가되어 시공사는 이런 비용에 대한 회수를 위해 사업비용 상승을 추진한다. 결국 이는 토지 등 소유자의 손실 증가 및 분양가 상승을 초래하는 동시에 조합에 대한 신뢰를 상실하게 만들고 있다. 따라서 공공기관이 사업절차에 적극적으로 참여하여 공정하고 투명한 사업관리를 추진함으로써 갈등요인의 상당부분을 해결할 수 있는 공공관리제도를 확대 운영하여야 한다. 둘째, 현행 조합운영에 따른 갈등표출은 초기 조합운영자금의 부족에서 기인한다. 따라서 초기 조합운영자금의 합리적 지원 대책이 있어야 할 것이다. 주택재건축사업은 사업추진에 필수적인 경비와 건설비용 외에 불필요한 비용까지도 공사비에 가산되어 조합원의 부담이 과도해지거나 주택가격 상승을 발생시킴으로써 갈등이 증폭되고 있는 것이다. 따라서 초기 조합운영자금이 준비된다면 많은 부분 갈등이 해소될 수 있을 것이다. 이는 현행 「도시·주거환경정비기금」의 보다 적극적 활용이 필요함을 의미한다. 지방자치단체는 사업 초기 비용을 지원하면서 자금의 투명한 관리를 위해 한국감정원이나 금융기관 등의 기관을 선정하여 사업투명성을 높이는 한편 주민들의 자금 부담이 최소화 되도록 함으로써 조합운영의 체계화를 도모해야 할 것이다.

셋째, 위와 같이 두 가지 측면의 사전조치를 선결 조건으로 하여 조합의 회계처리 투명성 확보가 전개되어야 할 것이다. 일정 조합원의 지방자치단체에 대한 외부회계감사제도의 시행 요구가 있는 경우 외부회계 감사인에 의한 회계감사를 의무화하는 법제화를 고려하여야 할 것이다.

기본적으로 주택재건축사업은 조합과 시공사가 공동으로 추진하는 사업이다. 따라서 양자는 자유계약의 원칙에 따라 공사계약서에 의해 사업을 추진하지만 시공사는 재개발사업에 대한 경험과 노하우를 축적하고 있는 반면 재개발조합은 대부분 모든 면에서 재개발에 대한 지식과 경험이 부족하고, 재개발사업의 복잡한 절차와 내용을 제대로 파악하지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라서 시공사가 직간접적으로 사업을

주도하게 되면서 조합원들의 불만이 쌓이게 되고, 조합운영방안 개선 및 체계화를 요구하게 되는 것이다. 조합운영방안 개선 및 체계화는 사업추진 투명성 확보 문제와 조합 회계의 투명성 확보의 방안으로 크게 나눠 살펴볼 수 있으며 이를 세 가지 측면에서 대안을 구체화시킬 수 있다.

참고 문헌

- [1] 문영기(역), '주택과 인권', 법문사, pp. 8, 2005.
- [2] 방경식·장희순, "부동학개론 2판", 부연사, pp. 150-191, 2004.
- [3] 류해용·김승중, "시개발과 정비에 대한 법제 해설", 국토연구원, pp. 85-92, 2003.
- [4] 김종기, "재개발사업상 발생하는 갈등해소방안", 전주대학교 박사학위논문, pp. 31-38, 2007.
- [5] 장해순, "갈등관리전략에 대한상호인식과 커뮤니케이션 능력이 상호관계에 미치는 영향", 경희대학교 박사학위논문, pp. 121-135, 2003.
- [6] 홍순주, "주택재건축 사업의 갈등해소방안", 강원대학교 박사학위논문, pp. 88-92, 2007.
- [7] 김호철, "정비사업전문관리업 제도의 재건축 분쟁해소 효과에 관한 연구", 한국도시행정학회, 도시행정정보 제16집 제1호, pp. 125-138, 2003.
- [8] 조문현, "아파트 재건축사업진행단계별 가격변동에 관한 연구", 건국대학교 박사학위논문, pp. 53-58, 2006.
- [9] 임경숙, "재건축 개발이익환수제", 국회도서관 입법전자정보실, pp. 1-27, 2006.
- [10] 전광섭, "수도권과 지방의 주택정책의 비교 연구", 한국전자통신학회논문지, 6권, 3호, pp. 451-455, 2011.
- [11] 전창진, "한·일 토지보상법 비교연구", 한국전자통신학회, 7권, 1호, pp. 163-170, 2012.
- [12] 고필송·고봉성, "서민주거안정이 주택가격에 미치는 영향에 관한 연구", 한국전자통신학회논문지, 6권, 2호, pp. 280-287, 2011.
- [13] 桑谷保弘·張壹淳·鹽崎賢明, "間マソシヨンの建替における組合の役割に關する研究", 日本建築學會近畿支部 研究報告集, pp. 26-28, 1999.
- [14] Andrew P. Szilagyi and marc J. Wallace, "Organizational Behavior and Performance", Good year Publishers Company Inc, pp. 361-362, 1990.

저자 소개



김 진(Jin Kim)

1999년 8월 전주대학교 대학원
부동산학과 졸업(부동산학석사)

2005년 2월 전주대학교 대학원
부동산학과 졸업(부동산학박사)

현재 군장대학교 부동산경영학과 교수

※ 관심분야 : 부동산정보 및 GIS, 금융, 개발