

전국 도시재정비사업 추진실태 분석을 통한 개선방안 고찰: 주택재개발사업 및 주택재건축사업을 중심으로

Analyzing the Current Situation and Issues of Urban Renewal Projects in Korea: Focused on Housing Redevelopment Projects and Housing Reconstruction Projects

임정민¹ · 이영환² · 김재승³ · 김성연⁴

Jung-Min Lim¹, Young-Hwan Lee², Jae-Sung Kim³ and Sung-Youn Kim⁴

(Received March 12, 2013 / Revised October 10, 2013 / Accepted October 23, 2013)

요 약

최근 정비사업은 부동산 경기침체에 따른 사업성 악화, 정비구역의 과다 지정, 사업추진 과정상 이해관계자 간의 갈등 및 비리 발생 등 여러 가지 원인에 의해 수도권 일부지역을 제외한 전국 대부분의 지역에서 사업 추진이 매우 부진한 실정이다. 이에 따라 전국의 각 지역별 정비사업 추진실태에 대한 면밀한 조사·분석과 함께 사업추진 단계별 문제점 분석을 통하여 정비사업 정상화를 위한 제도적 개선방안의 마련이 필요하다. 본 연구에서는 전국 개별 정비구역에 대한 구체적 현황자료 및 언론보도자료를 바탕으로 전국적 정비사업 추진실태에 대해서 지역별·사업별로 비교·분석하였다. 이러한 분석결과를 토대로 다음과 같이 정비사업에 대한 개선방안을 제시하였다. 첫째, 보다 장기적 관점에서 정지기본계획의 수립 및 정비예정구역의 지정이 필요하다. 둘째, 대규모 정비사업보다는 지역의 다양한 여건에 부합할 수 있는 소규모 단위의 점진적 정비사업으로 전환되어야 한다. 셋째, 지방의 여건을 고려한 중앙정부의 지원이 이루어져야 한다. 또한, 민간 중심의 사업방식에서 벗어나 민간과 공공의 파트너십 형성과 통하여 정비사업의 투명성 제고, 사업여건 개선, 공공의 역할 확대를 통한 새로운 방향의 협력적 정비사업으로의 전환이 필요하다.

주제어 : 도시재정비사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시 및 주거환경정비법

ABSTRACT

The detailed current situation of urban renewal projects which have implemented in all over the country is sorted by regional and divisional groups, researching press reports. Problems in the progress of promoting urban renewal projects made the paper are analyzed in this research. This research examined the actual condition about urban renewal projects synthetically and then, deduced the following improvement plan. First, formulating long-term renewal plan is needed. Secondly, It should be changed into the gradual urban renewal project on a small scale according to various conditions of each local area. Finally, support of the central government in consideration of local conditions should be carried out.

Key words: Urban Renewal Projects, Housing Redevelopment Projects, Housing Reconstruction Projects, the Act on the Maintenance and Improvement of Urban Areas and Dwelling Conditions for Residents

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

2000년대 중반 도시 및 주거환경정비법(이하 도정법) 제정과 함께 부동산 경기과열, 정치권 공약, 지역주민의 기대심리

등으로 주택재개발사업, 주택재건축사업 등 도시재정비사업(이하 정비사업)은 전국적으로 활발하게 추진되었다. 그러나, 최근 정비사업은 부동산 경기침체에 따른 사업성 악화, 정비구역의 과다 지정, 사업추진 과정상 이해관계자 간의 갈등 및 비리 발생 등 여러 가지 원인에 의해 수도권 일부지역을 제

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(주저자: jmlim@lh.or.kr)
2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: takiron@lh.or.kr)
3) 동의대학교 도시공학과 박사과정
4) 감사연구원 연구관

외한 전국 대부분의 지역에서 사업 추진이 매우 부진한 실정이다. 정비구역으로 지정된 이후 사업추진의 부진 및 중단에 따라 정비구역내 주거환경의 슬럼화 및 우범지대화, 사업지연에 따른 주민의 경제적 부담 가중, 사업 찬반 주민간의 갈등, 행위제한에 따른 개별 주거환경 개선의 한계 등 많은 문제점 발생으로 정비구역내 주민 피해가 점점 커지고 있다. 이에 따라 전국의 각 지역별 정비사업 추진실태에 대한 면밀한 조사·분석과 함께 사업추진 단계별 문제점 분석을 통하여 정비사업 정상화를 위한 제도적 개선방안의 마련이 필요하다.

따라서 본 연구에서는 현재 전국에서 진행되고 있는 정비사업에 대한 구체적 현황자료를 사업별, 지역별로 구축하고, 이와 관련된 언론보도자료 조사를 함께 병행하여 정비사업 추진현황 및 사업 과정상 나타나는 문제점을 분석하고, 정비사업 추진에 대한 전반적인 실태에 대해서 종합적으로 검토하여 이에 따른 개선방안을 도출하고자 한다.

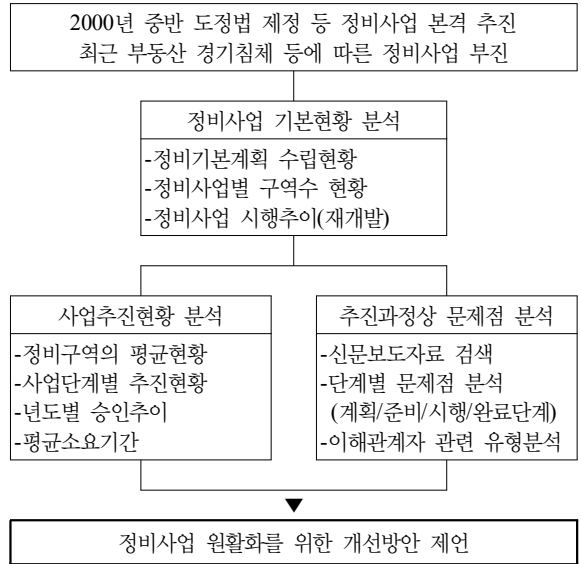


그림 1. 연구흐름 및 방법

1.2 연구범위 및 방법

1.2.1 연구범위

연구의 내용적 범위로는 도정법에 의해 추진되고 있는 주택재개발사업과 주택재건축사업을 대상으로 조사·분석하였으며, 정비사업의 일반적인 구역현황 및 사업추진현황은 광역지자체 단위의 전국을 대상으로 자료를 구축하여 분석하였다(표 1).

시간적 범위로는 도정법 제정 전후 시점인 2000년부터 정비사업의 추진현황을 2010년말 현재를 기준시점으로 하여 중점적으로 분석하고, 관련 언론보도자료는 도정법 제정 후 정비사업이 본격적으로 추진된 최근 7년간 자료를 대상으로 조사하였다.

표 1. 정비사업 구역별 분석자료

구분	자료내용
구역 일반현황	구역명, 위치, 면적, 세대수(기존, 계획(분양/임대)), 계획용적율, 토지등소유자수
사업 추진현황	각 단계별(정비예정구역 고시, 정비구역 지정, 추진위 승인, 조합설립인가, 사업시행인가, 관리처분인가, 착공, 준공) 추진일자

1.2.2 연구방법

먼저 전국 도시·주거환경정비기본계획(이하 정비기본계획) 수립현황, 정비사업별 구역현황, 정비사업 시행추이 분석을 통하여 현재 추진되고 있는 전국 정비사업의 기본적 현황을 검토하였다. 다음으로 사업단계별 추진현황, 년도별 승인추이, 평균소요기간 등 정비사업 추진현황과 각 사업단계별 추진과정에서 나타나는 문제점을 분석하였다. 마지막으로 이

러한 정비사업 추진실태를 종합적으로 분석하여 정비사업 원활화를 위한 개선방안을 제시하였다(그림 1).

1.3 선행연구 고찰

본 연구와 관련하여 정비사업의 추진현황을 분석하고 개선방안을 도출한 최근 연구로는 김미성(2009), 백종철(2009), 정우곤(2008), 송기백(2010) 등 다수의 연구가 수행되었으며, 지자체 단위의 정비사업추진 현황자료 및 구체적인 사례대상지를 선정하여 추진현황을 심도있게 분석하여 제도적 개선방향을 제시하는 연구가 많이 수행되었다. 다음으로 정비사업 추진과정에서 나타나는 이해관계자간의 갈등 및 문제점을 분석하여 개선방안을 도출한 최근 연구로 먼저, 이슬기(2009), 김성연(2010), 조주현(2010), 김동현(2011) 등은 언론보도자료, 대법원 판례 등을 활용하여 전반적인 정비사업 추진단계별 갈등원인 등을 분석하고 유형화 등을 통하여 개선방안을 제시하였으며, 천현숙(2009), 조필규(2010), 나인수(2012) 등은 서울시의 특정사업에 한정된 민원자료, 행정소송자료, 면담조사 등을 구체적 자료를 활용하여 갈등요인을 분석하고 개선방안을 제시하였다.

그러나, 현재까지 관련 연구는 지자체 등 일부 지역을 한정하거나 일부 사례에 대한 분석에 한정하여 정비사업 추진 실태를 조사하여 분석하거나, 정비사업 추진과정에서 나타나는 이해관계자간의 갈등에 초점을 맞춘 연구가 대부분이다. 본 연구는 전국 단위에서 정비사업의 구체적 추진현황 및 문제점을 구체적인 구역별 추진현황 자료와 언론보도자료 조사를 함께 병행하여 조사하여 지역별, 사업별 비교분석을 종합적으로 수행한 연구로서 선행연구와의 차별성이 있다.

표 2. 선행연구 고찰

저자 (년도)	연구내용	연구범위		분석 자료
		대상 사업	대상 지역	
김미성 (2009)	청주시를 대상으로 주택재개발사업의 시행방식과 시행주체에 따른 문제점을 분석하고 개선방안을 도출	재개발	청주시	설문자료
백종철 (2009)	대구광역시를 대상으로 정비사업의 지역현황을 분석하고 사업관계자 면담을 통하여 추진과정상 나타나는 문제점을 분석	전체	대구시	구역별 추진현황
정우곤 (2008)	광주시를 대상으로 정비사업의 현황 및 사례지역 실태분석을 통하여 다양한 문제점을 분석하고 개선방안을 제시	재개발/ 재건축/ 주거 환경	광주시	구역별 추진현황
송기백 (2010)	각 정비사업들의 현황 및 문제점 파악과 종합적 분석을 통해 기존 도시정비에서 도시재생으로의 패러다임 전환을 위한 제도개선방향을 제시	전체	전국	통계자료
이슬기 (2009)	도시재생사업에 발생한 갈등사례에 관한 보도자료를 활용하여 사업단계별 및 주체별 사례를 분석하고 유형화하여 주요 갈등유형을 제시	전체	전국	보도자료
김성연 (2010)	서울시 주택재개발사업에 나타나는 문제점을 바탕으로 공공참여를 통한 갈등관리 방안을 제시	재개발	서울시	보도자료 / 설문조사
조주현 (2010)	주택재개발·재건축사업의 추진과정에서 발생하는 갈등원인을 분석하고 정비사업의 효율적 추진을 위한 제도적 개선방안을 제시	재개발/ 재건축	전국	보도자료 / 대법원 판례/ 설문조사
김동현 (2011)	주거환경정비사업의 전 과정에서 사업지연을 초래하는 요소를 도출하고, 주거환경정비사업의 원활한 진행을 평가할 수 있는 지표를 설정	재개발/ 재건축/ 주거 환경	전국	보도자료 / 대법원 판례
천현숙 (2009)	은평뉴타운사업지구를 대상으로 사업의 전 과정에서 접수된 민원자료를 분석하고, 주민 집단행동의 양상과 원인에 대한 정확한 파악과 갈등관리의 구체적 방안을 제시	뉴타운 사업	서울시 은평구	민원자료
조필규 (2010)	서울시 정비사업 관련 행정소송 212건을 대상으로 갈등요인 등을 분석하여 유형별로 정리하고 이에 대한 처리방안을 제안	재개발/ 재건축	서울시	행정소송 자료
나인수 (2012)	도시환경정비사업에서 토지등소유자 방식에 대해 갈등양상을 살펴 본 후 갈등요인으로 유형화하여 사업시행자의 관점에서 사업주체, 사업수지, 사업보상, 사업결과 측면에서 유형별로 분석	도시 환경	서울시	면담조사
본 연구	전국 정비사업에 대한 구체적 현황자료를 사업별, 지역별로 구축하고, 이와 관련된 언론보도자료 조사를 함께 병행하여 정비사업 추진에 대한 전반적인 실태를 분석하고 개선방안 도출	재개발/ 재건축	전국	구역별 추진현황 / 보도자료

2. 정비사업 절차 및 현황

2.1 정비사업 절차

도정법에 의한 주요 정비사업은 주택재개발사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업이 있으며¹⁾, 사업단계는 크게 사업계획단계, 사업준비단계, 사업시행단계, 사업완료단계로 구분되며 각 단계별 자세한 내용은 그림 2와 같다.

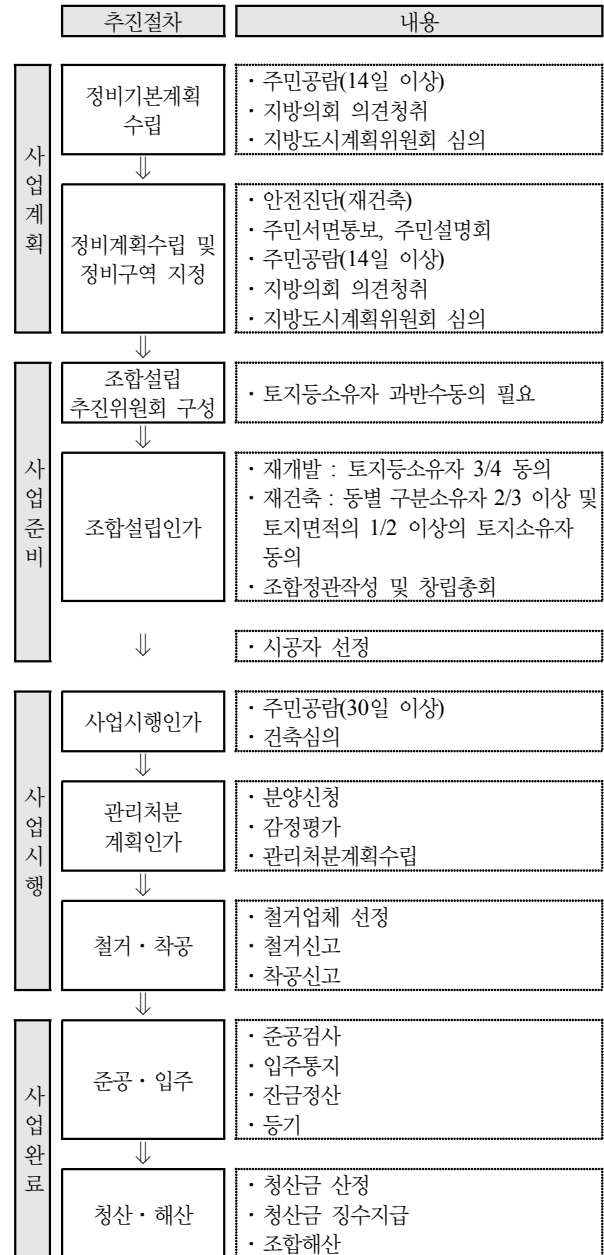


그림 2. 정비사업의 추진절차

1) 도정법 개정(2012.8.2 시행)에 따라 주거환경관리사업과 가로주택 정비사업이 새로이 도입되었다.

계획단계는 정비기본계획 수립, 구역별 정비계획수립 및 정비구역 지정이 이루어지며, 다음으로 시행준비단계에서는 조합설립추진위원회 구성, 조합설립인가가 이루어지며, 시행 단계에서는 사업시행인가, 관리처분계획 인가, 철거·착공이 이루어진다. 마지막으로 완료단계에서는 준공입주 및 청산해산이 이루어진다.

2.2 정비사업의 이해관계자

앞에서 제시한 정비사업 단계별 절차에 따른 이해관계자는 표 3과 같이 분류할 수 있다.

본 연구에서는 표 4와 같이 정비사업의 주요 이해관계자로 크게 해당 정비사업구역의 주민으로 조합, 조합원, 세입자로 구분하고, 시공사 및 정비사업전문관리업체, 행정, 기타 이해관계자로 구분하여 주요 이해관계자 간 정비사업의 문제점을 분석하고 유형화하였다.

표 3. 정비사업 추진단계별 이해관계자

단계	이해관계자
사업계획	행정관청(시청, 구청), 용역회사(도시계획업체), 심의기관, 해당 토지등소유자
사업준비	조합(추진위), 조합원, 도시계획업체, 건축설계업체, 정비사업전문관리업체, 시공사, 행정관청
사업시행	사업준비단계 이해관계자 + 금융업체, 세입자, 철거업자
사업완료	사업준비단계 이해관계자 + 조합원 외 분양인, 법무사(등기축탁), 신탁회사, 해당부지 주변의 주민들

자료: 이슬기(2009: 82)를 참조하여 재정리

표 4. 이해관계자 분류

구분	이해관계자
주민	조합(추진위)
	조합원(해당 토지등소유자)
	세입자
시공사/업체	시공사, 정비사업전문관리업체, 도시계획업체, 건축설계업체, 금융업체, 철거업자
행정	행정관청(시청, 구청), 심의기관
기타	용역회사(도시계획업체), 조합원 외 분양인, 법무사(등기축탁), 신탁회사, 해당부지 주변의 주민들

2.3 정비기본계획 수립현황

도정법 제정에 따라 인구 50만 이상의 시에서 의무적으로 수립토록 한 2010년 정비기본계획의 수립현황은 표 5와 같으며, 서울 및 광역시를 비롯하여 23개 지자체에서 수립하였다.

본격적인 2010년 정비기본계획 수립 당시인 2000년대 중반은 부동산 및 주택경기가 활성화되어 정비예정구역 지정을 희망하는 민원 및 지자체 선거에서 후보들의 공약남발 등에 의해 무분별한 지정요구가 발생하였다. 따라서 충분한 검토

표 5. 지역별 2010년 정비기본계획 수립현황

구분	도시명	수립 고시일	정비예정구역 지정현황		면적비* (%)
			구역수	면적 (천㎡)	
특별시 광역시	서울	06.03.17	615	32,759	9.0
	부산	06.05.10	487	25,825	12.9
	대구	06.06.12	273	12,119	8.4
	인천	06.08.01	212	15,402	10.0
	광주	06.01.16	141	8,768	8.0
	대전	06.06.30	202	11,723	13.0
주요 대도시 (인구 50만 이상)	울산	06.05.18	94	7,055	5.0
	수원	06.09.04	25	2,602	6.0
	부천	06.09.18	55	3,906	12.9
	성남	06.11.30	26	3,100	6.8
	안양	06.08.07	33	2,198	3.8
	안산	06.09.15	32	1,243	3.1
	용인	07.01.23	14	363	1.1
	고양	06.12.15	31	790	2.0
	포항	07.08.27	29	1,027	1.5
	청주	06.12.29	38	2,867	8.4
	전주	06.07.14	61	4,357	10.3
	창원	06.07.01	84	4,705	8.9
	인구 50만 미만 시	하남	08.10.07	6	456
의정부		08.03.03	15	773	4.4
의왕		08.08.24	12	1,059	16.7
파주		09.10.26	25	1,531	9.5
천안		08.05.21	80	2,918	44.2
합계(평균)			2,590	144,630	8.45

자료: 각 지자체 정비기본계획의 최초 수립고시내용이며, 변경고시한 내용은 반영하지 않음

* 정비예정구역/시가화면적×100

나 미래에 대한 예측 없이 정비예정구역을 과다 지정하는 현상이 발생하였으며, 23개 지자체의 2010년 정비기본계획에서 정비예정구역 지정면적을 살펴보면 시가화면적의 평균 8.45%를 지정하였으며, 서울은 시가화면적의 약 9.0%, 부산 및 대전은 약 13% 가까이 지정하였다.

2.4 정비사업별 구역수 현황

2010년 말 현재 정비사업은 전국적으로 주택재개발사업 708개 구역, 주택재건축사업 567개 구역, 주거환경개선사업 527개 구역, 도시환경정비사업 153개 구역으로 총 1,955개 구역에서 추진 중에 있다(표 6). 전체 1,955개의 구역 중 서울 등 수도권 내에서 이루어지는 사업구역이 745개로 37.3%의 비율을 차지하고 있으며, 그 중 주택재개발사업 및 주택재건축사업의 경우는 수도권의 사업장이 절반에 육박하며 도시환경정비사업은 수도권의 비율이 지방에 비해 매우 높은 실정

표 6. 전국 정비사업별 구역현황

구분	계	재개발	재건축	주거환경	도시환경
전국	1,955	708	567	527	153
수도권	745	352	269	29	95
서울	329	135	130	0	64
경기	251	110	113	18	10
인천	165	107	26	11	21
지방	1,210	356	298	498	58
부산	341	149	54	111	27
대구	214	57	108	43	6
광주	52	23	5	17	7
대전	77	29	27	12	9
울산	33	19	7	6	1
강원	41	5	13	23	0
경남	69	21	21	26	1
경북	65	3	26	36	0
전남	81	0	6	74	1
전북	99	17	10	71	1
충북	30	15	10	2	3
충남	77	18	11	46	2
제주	31	0	0	31	0

자료: 각 지자체 내부자료(2010.12.31 기준), 도시재정비촉진지구 내에서 이루어지는 촉진사업은 제외한 수치임

이다. 주거환경개선사업의 경우는 전국 527개 구역 중 수도권은 29개 구역으로 지방의 비중이 매우 높으며, 특히 부산의 경우 111개 구역으로 광역지자체 가장 많은 사업이 추진 중에 있다.

2.5 정비사업 시행현황(주택재개발사업)

주택재개발사업의 최근 20년간 년도별 시행현황은 그림 3 및 표 7과 같으며, 2006년부터 정비구역 수 및 시행면적이 급격히 증가하고 있다. 2006년을 기점으로 최근 5년간('06~'10

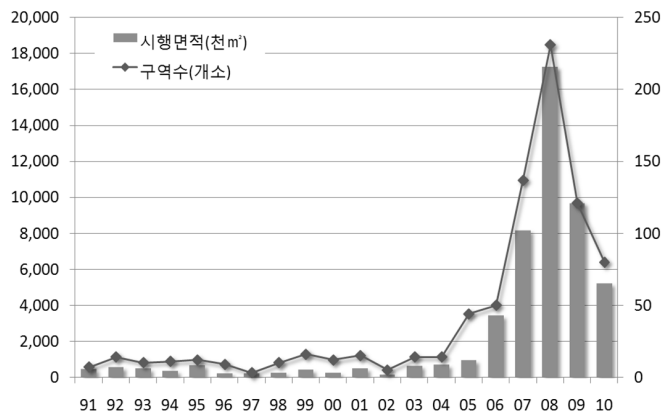


그림 3. 재개발사업 구역수 및 시행면적 년도별 추이

표 7. 주택재개발사업 년도별 추진현황

년도	구역수	시행면적 (천㎡)	건립가구 (호)	철거대상 (동)
1991	7	431	10,997	4,208
1992	14	535	16,129	5,319
1993	10	463	11,903	4,106
1994	11	334	8,082	2,596
1995	12	658	14,278	7,331
1996	9	206	4,205	1,711
1997	3	202	4,404	1,739
1998	10	228	4,777	1,788
1999	16	390	7,673	3,930
2000	12	235	4,979	3,019
2001	15	471	8,108	3,136
2002	5	137	2,291	1,322
2003	14	615	11,278	3,780
2004	14	670	11,163	4,483
2005	44	912	45,583	16,467
2006	50	3,411	40,527	11,951
2007	137	8,161	129,841	49,791
2008	231	17,268	253,897	111,448
2009	121	9,667	131,580	52,179
2010	80	5,205	70,311	40,021
평균 ('06~'10년)	123.8	8,742.4	125,231.2	53,078.0
평균 ('91~'05년)	13.1	432.5	11,056.7	4,329.0

자료: 국토해양통계누리

년)과 과거 15년간('91~'05년)간의 주택재개발사업 시행현황을 비교해보면 구역수는 최근 5년간(평균 123.8개소) 지정된 구역수가 과거 15년간(평균 13.1개소)과 비교하면 약 9.5배 증가하였으며, 시행면적은 최근 5년간은 평균 8,742.4천㎡가 지정되어 과거 15년간의 평균 432.5천㎡와 비교하면 약 20.2배 증가하여 최근 5년간 주택재개발사업이 급격히 증가하였다.

3. 정비사업 추진실태

3.1 정비구역 평균현황

3.1.1 주택재개발사업

전국의 주택재개발사업구역의 평균현황을 보면 구역면적은 63,073㎡이며 기존 세대수는 747세대(118.4세대/ha), 토지등소유자는 500명으로 나타났다(표 8).

평균 구역면적은 서울시가 41,075㎡로 가장 적었으며, 광역시를 제외한 지방이 75,322㎡로 가장 넓었다. 기존 세대수

는 서울시가 163.6세대/ha로 구역 내 인구밀도가 가장 높고, 광역시를 제외한 지방이 75.3세대/ha로 가장 낮았다. 평균 계획세대수는 993세대(157.4세대/ha)로 기존 세대수와 비교하여 32.9%가 증가하였으며, 증가폭은 서울시가 5세대(0.7%)로 가장 적었으며, 광역시를 제외한 지방이 465세대(82.0%)로 가장 많이 증가하였다.

평균 계획용적률은 239.2%로 나타났으며, 계획용적율은 지방 광역시가 251.7%로 가장 높았으며, 서울시 229.3%로 가장 낮았다. 전체 계획세대수 중 임대주택비율은 전국 평균 13.6%이며 서울시가 18.0%로 가장 높으며, 광역시를 제외한 지방이 8.5%로 가장 낮았다.

3.1.2 주택재건축사업

전국의 주택재건축사업구역의 평균현황을 보면 구역면적은 34,488㎡이며 기존 세대수는 489세대(141.8세대/ha), 토지등소유자는 454명으로 나타났다(표 9).

평균 구역면적은 경기·인천이 28,666㎡로 가장 적었으며, 지방 광역시가 37,782㎡로 가장 넓었다. 기존 세대수는 서울시가 163.8세대/ha로 구역 내 인구밀도가 가장 높았으며, 지방 광역시가 121.2세대/ha로 인구밀도가 가장 낮다. 평균 계획세대수는 733세대(212.5세대/ha)로 기존 세대수와 비교하여 49.9%가 증가하였으며 평균 계획용적률은 254.0%로 나타났다.

기존 세대수 대비 계획세대수의 증가폭은 서울시가 167세대(29.3%)로 가장 적었으며, 지방 광역시가 274세대(59.8%)

로 가장 많이 증가하였다. 계획용적률은 지방 광역시가 282.4%로 가장 높았으며, 서울시 239.9%로 가장 낮았다. 전체 계획세대수 중 임대주택비율은 전국 평균 12.8%이며 서울시가 14.5%로 가장 높으며, 지방의 경우는 임대주택 건설계획이 없는 것으로 나타났다.

주택재개발사업과 주택재건축사업을 비교해보면 평균 구역면적은 주택재개발사업(6.3ha)이 주택재건축사업(3.4ha)보다 약 1.8배 넓게 나타났으며, 평균 계획용적률은 주택재건축사업(254.0%)이 주택재개발사업(239.2%)보다 높고, 기존 세대수 대비 계획세대수의 증가폭도 주택재건축사업이 70.7세대/ha로 주택재개발사업(39.0세대/ha)보다 높게 나타났다.

3.2 사업단계별 추진현황

3.2.1 주택재개발사업

2010년 말 현재 전국에서 추진 중인 주택재개발사업 구역은 708개소이며, 조합설립인가단계가 225개 구역(31.8%)으로 가장 많고, 다음으로 추진위승인단계 206개 구역(29.1%), 사업시행인가단계 107개 구역(15.1%) 순으로 추진 중에 있다(표 10).

수도권과 지방을 비교해보면 수도권은 조합설립단계에 있는 구역이 128개소(36.4%)로 가장 많고, 지방은 추진위승인 단계에 있는 구역이 136개소(38.2%)로 가장 많아 전반적으로 지방의 사업추진이 지연되고 있다. 착공단계에 있는 구역은 42개소로 전체 구역 수의 약 5.9% 비율을 차지하고 있으나,

표 8. 전국 주택재개발사업구역 평균현황

구분	대지면적 (㎡)	기존		계획				계획 용적율	토지등 소유자수
		세대수	세대수/ha	분양	임대 (%)	소계	세대수/ha		
서울	41,075	672	163.6	555	122(18.0)	677	164.8	229.3%	421
경기인천	70,978	999	140.7	895	186(17.2)	1,081	152.3	233.3%	620
광역시	63,829	611	95.7	981	103(9.5)	1,084	169.8	251.7%	439
그 외 지역	75,322	567	75.3	943	88(8.5)	1,032	136.9	240.6%	446
전국	63,073	747	118.4	858	135(13.6)	993	157.4	239.2%	500

자료 : 각 지자체 내부자료를 토대로 작성(2010.12.31 기준)

표 9. 전국 주택재건축사업구역 평균현황

구분	대지면적 (㎡)	기존		계획				계획 용적율	토지등 소유자수
		세대수	세대수/ha	분양	임대 (%)	소계	세대수/ha		
서울	34,795	570	163.8	630	107(14.5)	737	211.8	239.9%	479
경기인천	28,666	432	150.7	505	82(14.0)	587	204.8	245.4%	425
광역시	37,782	458	121.2	732	-	732	193.7	282.4%	467
그 외 지역	36,436	508	139.4	776	-	776	213.0	254.2%	420
전국	34,488	489	141.8	639	94(12.8)	733	212.5	254.0%	454

자료 : 각 지자체 내부자료를 토대로 작성(2010.12.31 기준)

표 10. 주택재개발사업 추진현황

구분	계	정비 구역 지정	추진위 승인	조합 설립 인가	사업 시행 인가	관리 처분 인가	착공
전국 (%)	708 (100.0)	100 (14.1)	206 (29.1)	225 (31.8)	107 (15.1)	28 (4.0)	42 (5.9)
수도권 (%)	352 (100.0)	53 (15.1)	70 (19.9)	128 (36.4)	55 (15.6)	12 (3.4)	34 (9.7)
서울	135	3	25	38	30	10	29
경기	110	30	25	39	12	0	4
인천	107	20	20	51	13	2	1
지방 (%)	356 (100.0)	47 (13.2)	136 (38.2)	97 (27.2)	52 (14.6)	16 (4.5)	8 (2.2)
부산	149	12	39	33	42	15	8
대구	57	9	39	9	0	0	0
광주	23	1	9	11	2	0	0
대전	29	10	7	8	3	1	0
울산	19	6	12	1	0	0	0
강원	5	0	2	1	2	0	0
경남	21	2	1	17	1	0	0
경북	3	1	1	1	0	0	0
전남	0	0	0	0	0	0	0
전북	17	4	9	3	1	0	0
충북	15	0	7	8	0	0	0
충남	18	2	10	5	1	0	0
제주	0	0	0	0	0	0	0

자료: 각 지자체 내부자료를 토대로 작성(2010.12.31 기준).

지방의 경우는 총 356개 구역 중 부산의 8개 구역으로 지방 전체의 약 2.2%로 수도권의 34개 구역(9.7%)과 비교하면 사업추진이 매우 지연되고 있다. 지자체 별로 살펴보면 서울시가 모든 단계에서 비교적 원활하게 사업이 추진되고 있으며, 다음으로 지방에서는 부산시가 가장 활발한 사업 움직임을 보이고 있으나, 부동산 경기침체와 맞물려 사업시행인가 이후 사업추진이 지연되고 있다.

3.2.2 주택재건축사업

2010년 말 현재 전국에서 추진 중인 주택재건축사업 구역은 567개소이며, 추진위승인단계가 208개 구역(36.7%)으로 가장 많고, 다음으로 조합설립인가단계 110개 구역(19.4%), 사업시행인가단계 81개 구역(14.3%) 순으로 추진 중에 있다 (표 11).

수도권과 지방을 비교해보면 수도권은 추진위승인단계에 있는 구역이 93개소(34.6%)로 가장 많고 다음으로 조합설립인가단계에 있는 구역이 77개소(28.6%)로 많으나, 지방은 추진위승인단계에 있는 구역이 115개소(38.6%)로 가장 많고 다음으로 사업시행인가단계에 있는 구역이 51개소(17.1%)로

표 11. 주택재건축사업 추진현황

구분	계	정비 구역 지정	추진위 승인	조합 설립 인가	사업 시행 인가	관리 처분 인가	착공
전국 (%)	567 (100.0)	54 (9.5)	208 (36.7)	110 (19.4)	81 (14.3)	44 (7.8)	70 (12.3)
수도권 (%)	269 (100.0)	15 (5.6)	93 (34.6)	77 (28.6)	30 (11.2)	26 (9.7)	28 (10.4)
서울	130	6	30	48	19	16	11
경기	113	7	47	23	10	10	16
인천	26	2	16	6	1	0	1
지방 (%)	298 (100.0)	39 (13.1)	115 (38.6)	33 (11.1)	51 (17.1)	18 (6.0)	42 (14.1)
부산	54	4	30	5	5	2	8
대구	108	18	38	10	22	11	9
광주	5	0	1	3	1	0	0
대전	27	9	15	0	2	0	1
울산	7	0	1	1	1	1	3
강원	13	0	4	3	2	2	2
경남	21	1	3	3	4	1	9
경북	26	0	15	2	5	1	3
전남	6	0	1	0	3	0	2
전북	10	2	2	1	2	0	3
충북	10	5	4	1	0	0	0
충남	11	0	1	4	4	0	2
제주	0	0	0	0	0	0	0

자료 : 각 지자체 내부자료를 토대로 작성(2010.12.31 기준).

많다. 착공단계에 있는 구역은 70개소로 전체 구역 수의 약 12.3% 비율을 차지하고 있으며, 수도권은 착공단계에 있는 구역이 28개 구역으로 수도권 전체의 약 10.4%를 차지하고 있고 지방은 42개 구역(14.1%)이 착공단계에 있어 오히려 수도권과 비교하여 높은 착공율을 보이고 있다. 주택재건축사업의 경우 주택재개발사업과 달리 전반적인 추진현황은 수도권과 지방이 크게 차이 나지 않고 있다.

3.3 년도별 승인추이

3.3.1 주택재개발사업

최근 주택재개발사업 추진현황을 살펴보기 위해서 2000년 이후 매년 사업추진단계별 승인추이를 그림 4와 표 12와 같이 분석하였다.

먼저 정비예정구역 지정은 2004~06년 사이에 대부분 이루어진 것을 알 수 있는데 이는 각 지자체의 정비기본계획이 이 시기에 수립된 것을 알 수 있다. 정비구역지정은 정비기본계획의 수립에 따른 정비예정구역 과다지정과 함께 2000년대 중반이후 급격히 증가하였으며, 2008년을 정점으로 이후

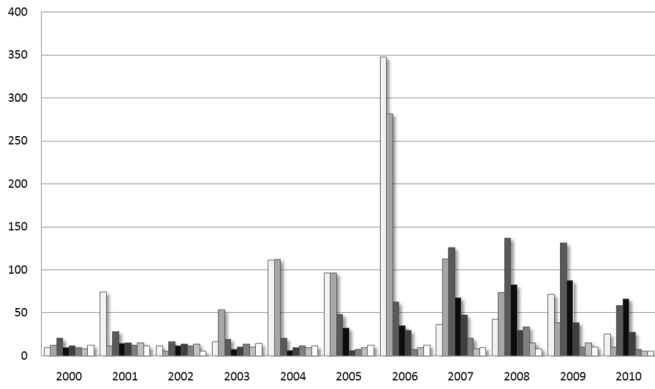


그림 4. 전국 주택재개발사업 단계별 승인추이

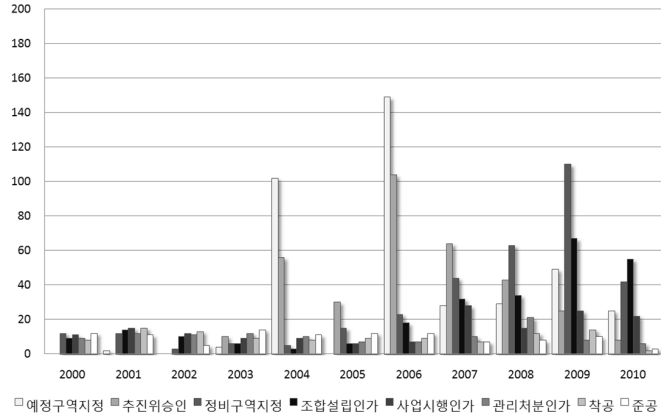


그림 5. 수도권 주택재개발사업 단계별 승인추이

표 12. 전국 주택재개발사업 단계별 승인추이

구분	예정 구역 지정	추진위 승인	정비 구역 지정	조합 설립 인가	사업 시행 인가	관리 처분 인가	착공	준공
2000	9	12	20	9	11	9	8	12
2001	74	11	28	14	15	12	15	11
2002	11	5	16	11	13	11	13	5
2003	16	53	19	7	10	13	10	14
2004	111	112	20	6	9	11	9	11
2005	96	96	48	32	6	7	9	12
2006	348	282	62	35	29	7	9	12
2007	36	113	126	67	47	20	8	9
2008	42	73	137	82	29	33	15	8
2009	71	38	131	87	38	10	15	10
2010	25	10	58	66	27	7	5	5
합계	839	805	665	416	234	140	116	109

자료: 각 지자체 내부자료를 토대로 작성(2010.12.31 기준)

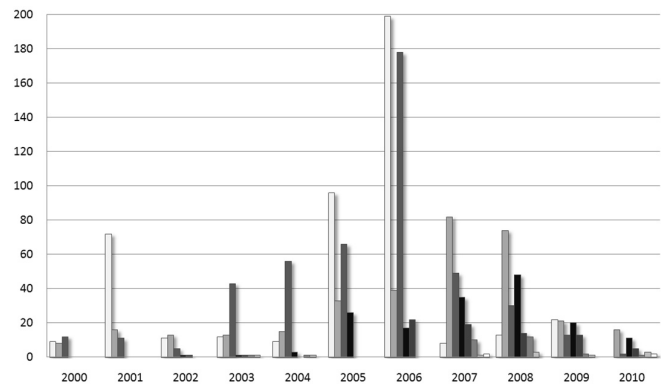


그림 6. 지방 주택재개발사업 단계별 승인추이

부동산 경기침체 등의 영향과 함께 감소 추세 있다. 도정법의 개정(2009.2.6) 이전에는 추진위 구성 시기가 명확하지 않아 대부분 추진위 구성이 정비구역지정 이전에 이루어졌기 때문에 정비예정구역 지정 이후 또는 이전에도 추진위가 승인됨에 따라 2004년에서 2008년 사이에 많은 추진위 승인이 이루어졌다.2) 조합설립인가는 정비구역지정과 함께 2005년 이후 급격히 증가하여 2009년까지 꾸준히 증가하는 추이를 보이고 있으나, 부동산 경기침체 등의 영향으로 2010년은 감소하였다. 단계적으로 사업시행인가는 2006년 이후부터, 관리처분인가는 2007년 이후부터 증가하기 시작하나 최근 감소추세에 있다. 착공과 준공에 이른 구역 수는 현재 사업추진이

되고 있는 구역 수에 비하면 매우 적으며, 2000년대 초반과 후반을 비교해서 큰 차이가 없다.

전체적으로 정비기본계획 수립에 따른 정비예정구역 지정으로 이전과 비교하여 매우 급격히 많은 구역에서 주택재개발사업이 추진되고 있으나, 부동산 경기침체 등의 영향으로 최근 단계별 승인추이는 전체적으로 감소하고 있다.

그림 5와 그림 6은 주택재개발사업의 단계별 승인 추이를 지역별로 살펴보기 위해서 수도권(서울, 경기, 인천)과 지방을 구분하여 표시하였다. 지방은 부동산 경기침체 등의 영향으로 2008년 이후 각 단계별 사업승인 추이가 급격히 감소하고 있으며, 수도권과 비교하여 사업추진 편차가 큼을 알 수 있다.

3.3.2 주택재건축사업

전국의 주택재건축사업 단계별 승인추이를 살펴보면 그림 7과 표 13와 같다.

정비예정구역 지정은 2006년에 대부분 이루어진 것을 알 수 있는데, 이는 각 지자체에서 정비기본계획이 이 시기에 집중적으로 수립된 것을 알 수 있다. 정비구역지정은 도정법 시행에 따른 2000년대 중반이후 급격히 증가하여 매년 꾸준히

2) 현재, 도정법 개정(2009.02.06)에 따라 정비구역지정 이후에 추진위를 설립하도록 되어있으나, 전국 대부분의 정비구역은 법 개정 전에 사업이 추진된 곳이 많아 정비구역지정 이전에 추진위가 설립된 경우가 많다. 따라서 대부분 정비사업의 추진절차는 정비예정구역지정→추진위승인→정비구역지정→조합설립의 순으로 이루어진 경우가 많다.

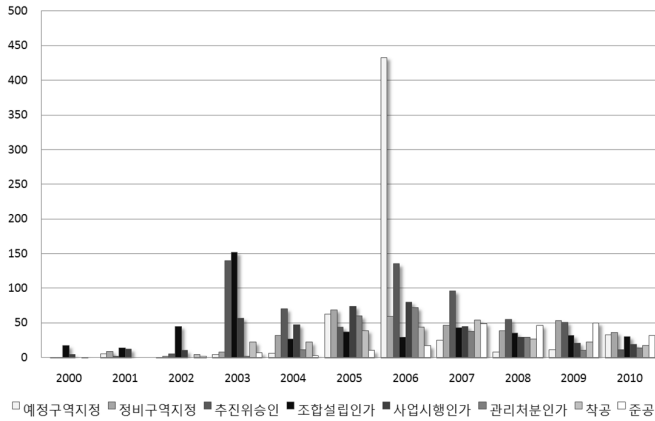


그림 7. 전국 주택재건축사업 단계별 승인추이

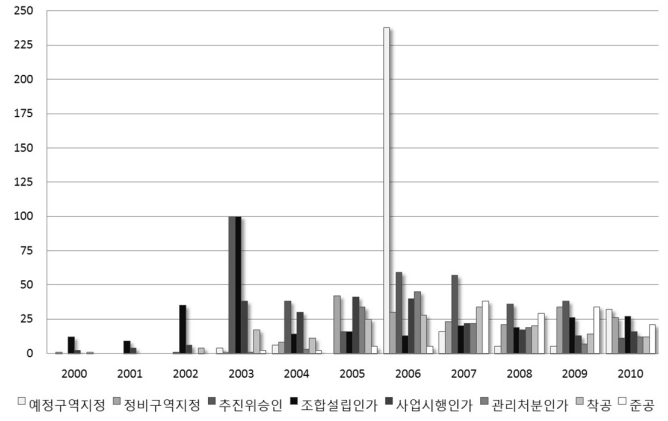


그림 8. 수도권 주택재건축사업 단계별 승인추이

표 13. 전국 주택재건축사업 단계별 승인추이

구분	예정 구역 지정	정비 구역 지정	추진위 승인	조합 설립 인가	사업 시행 인가	관리 처분 인가	착공	준공
2000	0	1	1	17	4	0	1	0
2001	5	9	2	14	12	0	0	0
2002	1	2	5	45	10	0	4	2
2003	4	8	140	152	57	2	22	7
2004	6	32	70	27	47	11	22	3
2005	63	69	44	37	74	60	39	10
2006	433	59	135	29	80	72	44	17
2007	25	46	96	43	45	38	54	49
2008	8	39	55	35	29	29	27	46
2009	11	53	51	32	21	10	22	50
2010	33	36	11	30	19	14	17	32
합계	589	354	610	461	398	236	252	216

자료: 각 지자체 내부자료를 토대로 작성(2010.12.31 기준)

지정되고 있다. 도정법의 개정이전에는 추진위 구성이 정비 구역지정 이전에 이루어졌기 때문에 정비예정구역 지정 이후 또는 이전에도 추진위가 승인됨에 따라 도정법 시행 직후인 2003년도와 본격적인 정비기본계획수립이 이루어진 2006년도에 가장 많은 추진위가 승인이 이루어졌다. 조합설립인가는 도정법 시행 직후인 2003년도에 가장 많이 인가되었으며, 이후 매년 꾸준히 조합설립인가가 이루어지고 있다. 사업시행인가는 2003년 이후 급격히 증가하여 2005년, 2006년도에 가장 많이 이루어졌으나 이후 감소추세에 있으며, 관리처분인가는 2004년 이후 급격히 증가하여 2006년도에 가장 많이 이루어졌으나 이후 감소추세에 있다.³⁾ 착공과 준공에 이른

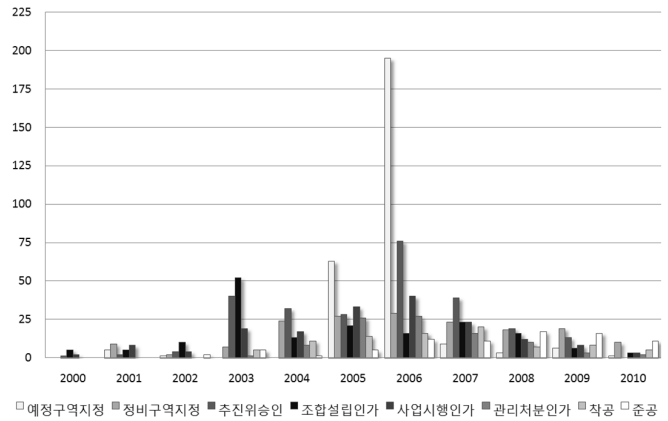


그림 9. 지방 주택재건축사업 단계별 승인추이

구역 수는 주택재개발사업과 비교하여 상대적으로 많으며, 2007년 이후 매년 30개 이상의 구역이 준공되고 있다.

전체적으로 도정법 제정 이후로 이전과 비교하여 많은 구역에서 주택재건축사업이 추진되고 있으며 최근 부동산 경기 침체 등의 영향으로 단계별 승인추이는 조금 감소하는 경향을 보이고 있지만, 주택재개발사업과 비교하여 상대적으로 순조롭게 추진되고 있다.

그림 8과 그림 9는 주택재건축사업의 단계별 승인 추이를 수도권과 지방을 구분하여 표시하였다. 수도권은 2005년 이후 비교적 순조롭게 추진되고 있으나, 지방은 부동산 경기침체 등의 영향으로 2008년 이후 각 단계별 사업승인 추이가 조금 감소하고 있다.

3.4 평균소요기간

3.4.1 주택재개발사업

전국의 주택재개발사업의 단계별 소요기간을 수도권과 지방을 나누어 분석한 결과는 그림 10과 같다.

추진위승인~준공까지 평균적으로 약 8년 6개월(102개월,

3) 도정법 제정이전(2003년 이전) 주택건설촉진법에 의거하여 주택재건축사업이 추진된 구역의 경우 관리처분계획은 사업계획승인 이전에 수립되었으며, 수립일자에 대한 구체적인 데이터가 없어 도정법 제정이전 관리처분인가 추이는 제외하였다.

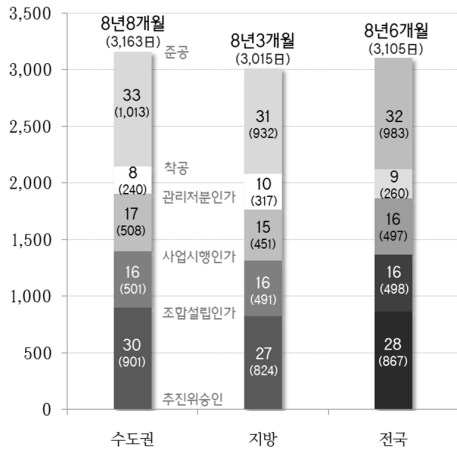


그림 10. 주택재개발사업 단계별 소요기간

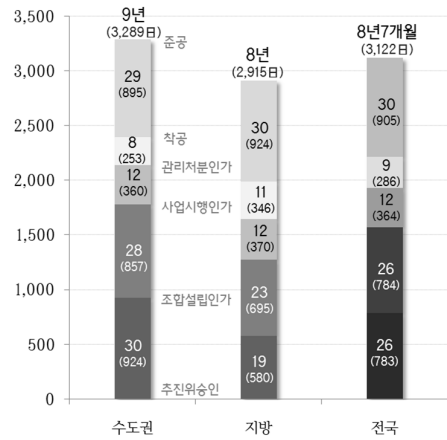


그림 11. 주택재건축사업 단계별 소요기간

3,105일)일이 소요되는 것으로 나타났다.4) 전체 추진기간 중 착공에서 준공까지의 단계가 약 32개월(983일)로 가장 오랜 기간이 소요되었으며, 다음으로는 추진위승인~조합설립인가 단계가 28개월(867일)이 소요되었다.

수도권은 8년 8개월(104개월, 3,163일)이 소요되어 지방의 8년 3개월(99개월, 3,015일)에 비교하여 소요기간이 약 5개월 정도 긴 것으로 나타났다. 각 단계별 소요기간을 비교해보면 관리처분인가에서 착공까지 소요된 기간은 수도권이 지방에 비해 약 2.5개월 정도 빠른 것으로 나타났으나, 그 외 단계에서는 지방의 소요기간이 짧게 나타났다.

3.4.2 주택재건축사업

전국의 주택재건축사업의 단계별 소요기간을 수도권과 지방을 나누어 분석한 결과는 그림 11과 같다.

추진위승인~준공까지 평균적으로 약 8년 7개월(103개월, 3,122일)일이 소요되는 것으로 나타났다. 전체 추진기간 중 착공에서 준공까지의 단계가 약 30개월(905일)로 가장 오랜 기간이 소요되었으며, 주택재개발사업(32개월, 983일)과 비교하여 약 2.5개월 정도 적게 소요되었다. 다음으로는 조합설립인가~사업시행인가 단계가 26개월(784일), 추진위승인~조합설립인가 단계가 26개월(783일)로 오랜 기간이 소요되었다.

수도권은 9년(108개월, 3,289일)이 소요되어 지방의 8년 (96개월, 2,915일)에 비교하여 약 1년 정도 더 소요되는 것으로 나타났다. 각 단계별 소요기간을 비교해보면 사업초기인 추진위승인~조합설립인가 단계의 소요된 기간은 지방이 수도권에 비해 11개월 정도 빠르게 추진되었으며, 조합설립인가~사업시행인가단계의 소요된 기간도 지방이 5개월 정도

빠른 것으로 나타났다. 그러나, 이후 단계에서는 수도권의 소요기간이 짧게 나타났으며, 특히 관리처분인가~착공단계에 이르는 기간은 지방이 3개월 정도 더 소요되는 것으로 나타났다.

4. 정비사업 추진과정상 문제점

4.1 분석방법

전국의 정비사업의 추진과정에서 나타나는 문제점을 전반적으로 파악하기 위해서 신문지면에 보도된 주요 기사를 검색하여 정리·분석하였다. 분석에는 중앙지와 각 지방지 중 구독률이 가장 높은 신문사의 기사를 활용하였으며, 검색에 사용된 주요 키워드는 ‘도시정비사업’, ‘재개발’, ‘재건축’으로 기사내용의 중복이나 포괄적인 내용을 담고 있는 기사는 제외하였다. 신문기사내용의 검색기간은 도정법이 시행에 따른 정비사업이 본격적으로 추진되기 시작한 2004년 이후의 기사(2004.1.1~2010.12.31)을 조사하였으며, 총 564건(재개발 362건, 재건축 202건)의 기사내용을 기초자료로 활용하여 분석하였다.

표 14. 분석 자료(각 신문사별 기사)

구분	재개발	재건축	합계	
중앙지(서울)	186	73	259	
지방지	부산일보(부산·경남)	57	35	92
	대구일보(대구·영남)	27	22	49
	충도일보(대전·충청)	46	22	68
	인천·경기일보(인천·경기)	45	47	92
	광주일보(광주·전라)	1	3	4
	소계	176	129	305
총계	362	202	564	

4) 주택재개발사업의 소요기간 산정시 1990년 이전에 지정된 구역은 제외하고 산정하였으며, 추진위승인~조합설립인가까지의 소요기간에는 중간에 정비구역지정이 이루어진 구역이 대부분이다. 주택재건축사업도 동일하다.

5) 중앙지는 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레를 조사하였으며, 지방지는 부산일보, 매일신문, 충도일보, 경기일보, 경인일보, 광주일보를 조사하였다.

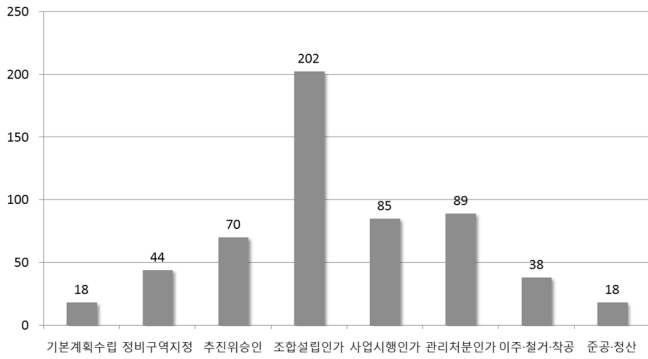


그림 12. 추진단계별 문제점 빈도

4.2 정비사업 단계별 발생하는 문제점

전체 자료를 활용하여 각 추진단계 상의 문제점의 유형을 구분하고 빈도에 따라 구분하였다. 전체 자료를 정비사업의 추진과정으로 분류하였을 때 전체 564건 중 조합설립인가단계에서 문제점이 202건(약 34.8%)으로 가장 빈도가 높았으며, 다음은 관리처분인가단계에서 89건(약 15.3%), 사업시행인가단계에서 85건(약 14.7%) 순으로 나타났다(그림 12).

4.2.1 사업계획단계

정비기본계획수립, 정비계획수립 및 정비구역지정 등 사업계획단계에서는 총 62건(11.0%)의 기사 중 정비구역지정 과정에서 주민의견 수렴 및 합의 부재에 대한 문제점이 19건(3.4%)으로 가장 많이 보도되었으며, 다음으로는 부동산투기 발생 17건(3.0%), 지역 노후도 기준미비 9건(1.4%), 행정청의 관리소홀 및 사업규제 8건(1.4%) 등의 순으로 나타났다.

먼저, 정비기본계획 수립으로 인한 가장 큰 문제점은 부동산 투기발생이며, 정비예정구역 지정에 관련된 정보를 통하

표 15. 사업계획단계의 문제점

사업 단계	세부 단계	문제점	빈도(건)			비율 (%)
			중앙	지방	소계	
사업 계획	기본 계획 수립	부동산 투기발생 (지분조개기, 알박기 등)	7	10	17	3.0
		편법적 사업진행	1	0	1	0.2
		지역 노후도 기준 미비	8	0	8	1.4
	정비 구역 지정	주민 의견수렴 및 합의 부재	6	13	19	3.4
		구청장 재량으로 사업 추진	2	0	2	0.4
		개발목적 비현실성으로 정비구역 지정 철회 요구	2	2	4	0.7
		정비구역 지정 이후 신규 세입자 전입	1	1	2	0.4
		토지 등 소유자 생계곤란 등으로 지정 철회	1	0	1	0.2
		행정청 관리소홀 및 사업 규제	4	4	8	1.4
		소계	32	30	62	11.0

여 행위제한 이전에 지분조개기, 알박기 등의 부동산 투기가 일어나는 경우이다. 다음으로 정비구역 지정과 관련된 문제점으로는 먼저, 주민 의견수렴 및 합의 방안 부재로 인한 문제점으로 관련법에서 주민의견 수렴에 대하여 명기하고 있으나, 의견수렴을 독려할 수 있는 세부적 방법 및 절차 등이 갖춰져 있지 못한 것이 원인이다. 다음으로 구역지정을 위한 지역 노후도 기준에 대한 상이한 해석, 필요비율에 충족하지 못한 채 정비구역 지정 등으로 인한 문제점이 발생하고 있다. 행정청의 관리소홀 및 사업규제에 관한 문제점은 정비예정구역에 대한 면밀한 검토 없이 무분별한 정비구역 지정으로 인하여 사업성이 없는 지역에서 행위제한이 이루어짐에 따라 재산권을 행사할 수 없게 되는 경우와 공공에서 정비사업 관련 정책을 변경하고 규제함으로 인하여 발생하는 문제이다.

4.2.2 사업준비단계

조합설립추진위원회 승인, 조합설립 인가 등 사업준비단계에서는 전체 정비사업 추진과정 중 가장 많은 문제점이 발생하는 단계이며, 이 단계에서 가장 많이 보도된 문제점은 조합비리로 총 272건(48.2%)의 기사 중 115건(20.4%)을 차지하고 있으며, 다음으로는 동의서 징구 유효성 여부가 38건(6.7%), 추진위 비리 22건(3.9%) 등의 순으로 나타났다.

추진위 승인과 관련된 문제점은 조합장 후보의 비리 등 추진위 관련 비리로 인한 문제점이다. 사업추진 주체의 비리는 정비사업을 추진함에 있어 가장 문제가 되는 사안이며, 이로 인한 정비사업 추진에 있어 이해관계자 간 신뢰성 저하로 인한 갈등이 표출되는 결과를 초래한다.

조합설립인가에서 가장 비변하게 발생하는 문제점은 조합장, 조합원임 등에 의한 조합비리이다. 조합과 시공시간 시공

표 16. 사업준비단계의 문제점

사업 단계	세부 단계	문제점	빈도(건)			비율 (%)
			중앙	지방	소계	
사업 준비	추진 위 승인	주민분열로 조합설립 지연	7	4	11	2.0
		주민 간 갈등(사업반대, 비대위 등)	5	9	14	2.5
		추진위 비리	8	14	22	3.9
		정비방식 갈등	4	6	10	1.8
		추진위에서의 시공사 선정	4	9	13	2.3
	조합 설립 인가	조합비리	41	74	115	20.4
		동의서 징구 유효성 여부	22	16	38	6.7
		공무원 비리	5	1	6	1.1
		조합의 정보제공 제한	2	0	2	0.4
		주민 간 갈등(사업반대, 비대위 등)	5	14	19	3.4
		시공사비리	4	7	11	2.0
소계	109	163	272	48.2		

권 관련 금품수수, 조합 공금횡령 등 많은 문제점이 나타나고 있으며, 정비사업이 민간주도(조합주도)의 사업인 만큼 조합장의 영향력이 막대하여 이에 따른 많은 부작용이 발생하고 있었다. 다음으로 동의서 징구 유효성 여부에 대한 문제점이며 동의서 필수항목 누락, 백지동의서 등의 문제로 사업을 반대하는 주민들이 조합인가취소 소송 시 많은 제기되고 있으며, 특히 사업구역 내 고령의 주민이나 정비사업에 대한 지식이 낮은 주민에게서 빈번히 발생하고 있었다.

4.2.3 사업시행단계

사업시행 인가, 관리처분 인가, 이주·철거·착공 등 사업시행단계에서는 가장 다양하게 문제점이 발생하는 단계이며, 이 단계에서 가장 많이 보도된 문제점은 총 212건(37.6%)의 기사 중 보상분쟁으로 26건(4.6%)을 차지하고 있으며, 다음으로 추가분담금 과다 23건(4.1%), 철거과정에서 인근 주민과 마찰 23건(4.1%), 기부채납, 용적률 적용분쟁 18건(3.2%)의 순으로 나타났다.

표 17. 사업시행단계의 문제점

사업 단계	세부 단계	문제점	빈도(건)			비율 (%)	
			중앙	지방	소계		
사업 시행 인가		세입자 대책 부족	10	6	16	2.8	
		주거이전대책 미흡	9	5	14	2.5	
		기부채납, 용적률 적용 분쟁	10	8	18	3.2	
		공공용지 사용분쟁 등 3자와 갈등	3	7	10	1.8	
		사업시행인가 무효분쟁	2	1	3	0.5	
		상가세입자 보상 문제	3	1	4	0.7	
		사회 소외계층에 대한 고려 미흡	2	0	2	0.4	
		일몰적 아파트건설 거부	1	0	1	0.2	
		영세소득자 삶의 질 하락	1	0	1	0.2	
		원주민 재정착 노력 미흡	2	0	2	0.4	
사업 시행		조합의 일방적 사업추진 통보	2	3	5	0.9	
		분양가, 분양시기 등 조합시공공간 갈등	1	8	9	1.6	
	관리 처분 인가		보상분쟁	13	13	26	4.6
			추가분담금 과다	14	9	23	4.1
			감정평가 불신	8	1	9	1.6
			보상기준일(이주대책기준일)분쟁	8	0	8	1.4
			법규분쟁	4	6	10	1.8
			관리처분인가 취소	3	1	4	0.7
		현금청산 갈등	2	7	9	1.6	
	이주 철거 착공		세입자 강제 철거	5	9	14	2.5
		철거과정에서 인근 주민과 마찰	5	18	23	4.1	
		이주로 인한 임대소득 상실	1	0	1	0.2	
	소계	109	103	212	37.6		

사업시행인가와 관련된 문제점은 크게 기부채납, 국공유지 사용관련 행정청과의 문제와 세입자, 영세조합원 등 정비사업에서 약자계층의 문제가 나타나고 있다. 먼저 행정청과의 문제로 기부채납 또는 용적률 적용 여부로 인한 문제점은 사업시행자는 정비사업 추진에 있어 정비구역 내의 정비기반시설을 설치하여 기부채납하고 이에 대하여 용적률 인센티브를 부여받고 있는데 이때 기부채납에 대한 이견, 용적률 인센티브에 대한 이견으로 인한 행정과의 마찰이 발생하고 있다. 공공용지 사용분쟁은 정비사업 추진 전부터 주민들이 무단으로 점유하고 있는 국공유지 처분과 정비사업 지구내 공공용지에 대한 사용료 징수와 관련된 문제점이다. 다음으로 세입자 등 약자계층의 문제점으로는 조합 등 민간이 수행하는 정비사업이 수익성 위주로 추진됨에 따라 토지 등 소유자를 위한 개발이익 증대에 초점을 맞춰 진행되어 왔으며, 세입자 등 약자계층에 대한 대책은 미비함에 따라 많은 문제점이 나타나고 있다.

관리처분인가와 관련하여 보상분쟁은 보상금 부족, 보상금 산정내역 미공개, 세입자 보상 미흡 등에서 나타나는 문제점이며, 추가분담금 과다와 관련된 문제점은 공사비의 상승, 사업성의 하락, 현금청산자의 증가 등으로 인하여 처음에 예상되었던 분담금에 비하여 실제 분담금이 매우 증가하여 갈등이 발생하는 경우이다. 철거과정에서 인근 주민과 마찰은 철거 공사 시 발생하는 소음, 분진, 석면 등으로 인한 인근 지역의 주민과의 갈등이 발생하고 있었다.

4.2.4 사업완료단계

준공, 청산 등 사업완료단계에서 가장 많이 보도된 문제점은 청산단계에서 나타나는 분양신청 철회로 전체 18건(3.2%)의 기사 중 9건(1.6%)을 차지하고 있으며, 다음은 사업완료 후 청산에 따른 분쟁 7건(1.2%), 지자체의 정보공개요청 거부가 2건(0.4%)으로 나타났다.

분양신청 철회는 관리처분 시 분양신청을 했던 일부 조합원이 분양가 상승 등을 이유로 분양신청을 철회하는 문제이며, 청산에 따른 분쟁은 사업완료 후 조합 청산과정에서 발생하는 조합원 간의 갈등을 말한다. 조합의 정보공개 거부는 지자체에서 요구하는 비례율 등의 정보를 조합 측에서 거부하면서 발생하는 문제를 말한다.

표 18. 사업완료단계의 문제점

사업 단계	세부 단계	문제점	빈도(건)			비율 (%)
			중앙	지방	소계	
사업 완료	준공	조합의 정보공개 거부	2	0	2	0.4
	청산	청산에 따른 분쟁	4	3	7	1.2
		분양신청 철회	3	6	9	1.6
	소계	9	9	18	3.2	

표 19. 정비사업의 추진상 문제점 및 이해관계자의 관계

사업단계	세부단계	문제점	이해관계자					문제 유형
			행정	시공사/업체	주민			
					조합	조합원	세입자	
사업 계획	기본계획 수립	부동산 투기발생(지분쪼개기, 알박기 등)				◎		①
		편법적 사업진행		○			○	①
	정비구역 지정	지역 노후도 기준 미비	○			◎		①
		주민 의견수렴 및 합의 부재	○			○		①
		구청장 재량으로 사업 추진	○			○		①
		개발목적 비현실성으로 정비구역 지정 철회 요구	○			◎		①
		정비구역 지정 이후 신규 세입자 전입				○	○	①
토지 등 소유자 생계곤란 등으로 지정 철회	○			○		①		
행정청 관리소홀 및 사업 규제	◎						①, ③	
사업 준비	추진위 승인	주민분열로 조합설립 지연				◎		②
		주민 간 갈등(사업반대, 비대위 등)			○	◎		②, ③
		추진위 비리			○	○		②
		정비방식 갈등	○			◎		②
	조합설립 인가	추진위에서의 시공사 선정		○	○			②
		조합비리			○	○		②
		동시서 징구 유효성 여부			○	○		②
		공무원 비리	○			○		②
		조합의 정보제공 제한			○	○		②
		주민 간 갈등(사업반대, 비대위 등)			○	◎		②, ③
사업 시행	사업시행 인가	시공사비리		○	○			②
		시공사 교체, 사업중단, 선정의 어려움		○	○			⑥
		세입자 대책 부족			○		○	④
		주거이전대책 미흡	○		○		○	④
		기부채납, 용적률 적용 분쟁	○		○			⑥
		공공용지 사용분쟁 등 3자와 갈등	○		○			③, ⑥
		사업시행인가 무효분쟁			○	○		②
		상가세입자 보상 문제			○		○	④
	관리처분 인가	사회 소외계층에 대한 고려 미흡	○				○	④
		일률적 아파트건설 거부			○	○		②
		영세소득자 삶의 질 하락			○	○		⑥
		원주민 재정착 노력 미흡			○	○	○	②, ⑥
		조합의 일방적 사업추진 통보			○	○		②
		분양가, 분양시기 등 조합시공시간 갈등		○	○			②
		보상분쟁	○		○	○	○	②, ④
		추가분담금 과다		○	○	○		②
이주 철거 착공	감정평가 불신			○	○		⑤	
	보상기준일(이주대책기준일)분쟁			○		○	④	
	법규분쟁			○		○	④	
	관리처분인가 취소			○	○		⑤	
	현금청산 갈등			○	○		⑤	
	세입자 강제 철거		○	○		○	④	
사업 완료	준공	철거과정에서 인근 주민과 마찰			○			⑥
		이주로 인한 임대소득 상실			○	○		⑥
	청산	조합의 정보공개 거부	○		○			⑥
		청산에 따른 분쟁		○	○	○		②, ⑥
		분양신청 철회			○	○		②, ⑥

주) ○는 문제의 주체, ◎는 동일 이해관계자 간 문제

4.3 정비사업의 이해관계자와 관련한 문제점의 유형

정비사업의 주요 이해관계자로 크게 해당 정비사업구역 주민으로 사업추진 주체인 조합(추진위), 조합원(토지등소유자), 세입자가 있으며, 주민과 사업추진의 협력적 관계를 가

지는 시공사 및 정비사업전문관리업체, 그리고 시청, 구청등 행정기관, 기타 이해관계자가 있다. 본 연구에서 주요 이해관계자로서 행정, 시공사/업체, 조합, 조합원, 세입자로 구분하여 앞서 정비사업 단계별로 도출하였던 문제점과 관련된 이

사업단계 이해관계	사업계획		사업준비		사업시행			사업완료	
	기본계획 수립	정비구역 지정	추진위 승인	조합 설립인가	사업시행 인가	관리처분 인가	이주/철거 /착공	준공인가	청산
행정	① 정비구역지정		③ 사업절차 간소화						
시공사/업체			② 사업추진의 공정성 및 투명성		⑤ 자산평가 관리처분			⑥ 사업비용 지원 공공의 역할강화	
조합					④ 세입자 문제				
조합원	① 정비구역지정								
세입자									

그림 13. 정비사업 추진단계별 이해관계자간 문제점

해관계자를 정리하고, 정비사업에서 발생하는 문제점을 이해관계자와 연관하여 크게 6가지 유형으로 구분하였다(표 19와 그림 13).

정비사업에서 발생하는 문제점을 이해관계자와의 관계에서 본다면 먼저 해당 정비사업구역 내의 주민 내부 즉, 조합, 조합원, 세입자가 문제의 주체가 되는 내부적 문제와 다음으로 주민 측과 행정 또는 시공사/업체와의 관계하는 문제로 크게 구분할 수 있다. 사업계획단계에서 발생하는 문제점의 이해관계자는 대부분 해당구역의 토지등소유자와 행정이 관계되고 있으며, 사업준비단계에서는 발생하는 문제는 조합(추진위)과 조합원 간 발생하는 내부적 문제가 많은 부분을 차지하고 있다. 사업시행단계 및 사업완료단계에서는 다양한 주체에 의한 문제점이 발생하고 있으며, 사업시행의 주체인 조합이 대부분의 문제와 관련되어 있다. 주민 내부에서는 세입자와 관련된 문제가 본격적으로 나타나고 있다.

정비사업에서 발생하는 문제점을 이해관계자와 연관하여 구분하면 그림 13과 같이 6가지 유형으로 구분할 수 있다. ① 사업계획단계에서 행정과 해당 구역에 거주하는 지역주민이 관련되어 발생하는 정비예정구역 및 정비구역 지정에 따른 문제 유형이 있다. ② 사업준비 및 시행단계에서 조합, 조합원, 시공사/업체가 관련되어 발생하는 조합(추진위)비리, 사업반대, 비대위 활동 등 주민간 갈등, 시공사비리, 조합과 시공사간 갈등, 보상분쟁 등 사업추진의 공정성과 투명성과 관련된 유형이 있다. ③ 사업준비 및 시행단계에서 복잡하고 장기간 소요되는 사업절차 간소화와 관련하여 행정과 관계되는 유형이 있다. ④ 사업시행인가, 관리처분인가 등 사업시행 단계에서 본격적으로 나타나는 세입자 대책, 상가세입자 보상문제 등 조합, 조합원, 세입자 등 주민 내부에서 발생하는 세입자 문제 유형이 있다. ⑤ 관리처분인가와 관련하여 감정평가 불신, 현금청산 갈등 등 조합, 조합원, 시공사/업체가 관련되어 나타나는 자산평가 및 관리처분과 관련된 유형이 있다. ⑥ 사업시행 및 사업완료단계에서 기부채납, 용적률 인센티브, 공공용지 사용 등 행정과 조합 및 시공사/업체가 관련되어 발생하는 문제로 조합에 의한 민간 중심의 정비사업에

대하여 사업비용 지원 등 공공의 역할강화가 요구되는 유형이 있다.

4.4 제도적 개선사항

앞에서 도출한 각 유형별로 제도적 개선이 필요한 사항을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 정비구역지정 및 조정 등과 관련한 제도적 지원방안이 필요하다. 무분별한 정비구역 지정을 제한하기 위한 정비구역 지정요건 강화 등 합리적 조정방안과 기 지정된 정비구역 조정, 조합설립인가 취소 등 사업부진으로 발생하는 피해를 줄이기 위한 제도적 지원방안이 필요하다. 둘째, 갈등관리 및 사업추진 투명성 강화방안이 필요하다. 조합 운영경비 및 사업자금 조달방식 개선, 조합설립 동의요건 강화, 비리 및 부정행위 처벌근거 강화, 사업과정에서 일정부분 공공의 관리 강화 등 각 단계별 이해관계자 간 갈등으로 인한 정비사업 부진 및 사업의 투명성 강화를 위한 제도적 개선방안이 필요하다. 셋째, 사업절차의 간소화가 검토되어야 한다. 정비사업은 사업기간이 8~9년 정도 장기간 소요되는 사업으로 공공관리자 제도 도입을 통한 추진위원회 제도 개선과 같이 조합인가, 사업인가, 관리처분 등 단계별 절차에 대한 간소화가 검토되어야 한다. 넷째, 세입자 보호대책이 검토되어야 한다. 세입자 대책이 강화될수록 정비사업의 사업성은 악화되어 사업추진이 어려워지는 양면성은 있지만, 앞서 언급한 갈등관리의 한 측면에서도 가능한한 세입자 참여권 확대, 세입자 이주대책 책임 전환, 상가세입자 보상개선 및 임시상가 등 대책마련 등 세입자 보호대책이 검토되어야 한다. 다섯째, 자산평가 및 관리처분의 공정성 강화가 필요하다. 관리처분계획 공영제 도입 및 표준화, 조합원 동의기준 강화 등 자산평가 및 관리처분계획 수립에 대한 공정성 강화가 필요하다. 마지막으로 정비사업에서 공공의 역할강화가 필요하다. 지역별(수도권, 비수도권) 사업성에 영향을 미치는 요인(임대주택, 기반시설 설치 등)을 고려한 공공의 지원방안, 기반시설 공공의 선시행 후 기반시설 분담금 추징 등 정비사업 추진을 위한 다양한 수법 제시, 정비기금의 재원 확충방안 등 다양한 공공의 역할 강화 방안이 마련되어야 한다.

5. 결론

정비사업은 노후 불량한 도시주거환경을 정비하여 도시민의 삶의 질 향상 및 도시의 물리적 환경을 개선하는 측면에서 그 중요성은 매우 크다. 하지만 최근 부동산 경기 침체에 따른 사업성 저하, 정비구역의 과다 지정, 이해관계자 간의 갈등 등 다양한 원인에 의해 전국적으로 정비사업 추진이 지연되고 있는 상황이다.

본 연구에서는 이러한 정비사업 추진실태를 일부 지역적 범위에 한정하지 않고 전국적으로 조사하여 지역별·사업별로 비교·분석하고자 하였다. 먼저, 전국 정비사업의 기본현황을 검토하기 위해서 정비기본계획 수립현황, 현재 추진 중인 정비사업별 구역수, 정비사업 시행현황 등을 검토하였다. 도정법 제정에 따라 2010년 정비기본계획 수립은 2006년~2009년 사이에 23개 지자체에서 수립하였으며, 정비예정구역 지정면적은 시가화면적의 평균 약 8.5% 가까이 지정하였다. 이에 따라 목표연도인 2010년까지 짧은 기간 동안 정비구역이 기성시가지내에 과다 지정되는 문제점이 발생하였다. 주택재개발사업의 경우 최근 5년간 시행면적이 과거와 비교하여 약 20배정도 증가하였으며, 2010년말 현재 전국적으로 1,955개 구역에서 도정법에 의한 정비사업이 추진되고 있다.

다음으로 전국적인 정비사업 추진현황을 구체적으로 분석하기 위해 지역별 구역평균현황, 사업단계별 추진현황, 년도별 승인추이, 평균소요기간 등을 검토하였다. 전체적으로 수도권과 비교하여 지방의 추진실적이 수도권과 비교하여 매우 부진함을 알 수 있었으며, 주택재개발사업이 주택재건축사업에 비해서 추진실적의 지역간 편차가 크게 나타났다. 주택재개발사업의 지역별 평균구역현황을 보면 서울시와 비교하여 지방(광역시 제외)의 경우 구역지정면적도 약 1.8배정도 넓게 나타났으며, 또한 기존 세대수 대비 계획세대수의 증가폭(82.0%)도 서울시(0.7%)와 비교하여 매우 높게 나타났다. 이러한 정비구역지정 및 정비계획 수립은 사업성 및 개발수요가 상대적으로 떨어지는 지방의 여건을 면밀하게 고려하지 못한 결과로 볼 수 있다.

마지막으로 정비사업에서 발생하는 문제점을 사업단계별로 파악하기 위해 최근 7년간 언론보도자료를 분석하였다. 정비사업은 한 구역이 8~9년 정도 장기간 소요되는 민간주도의 사업으로 지역내 다양한 이해관계자와 관계 속에서 각 추진단계별로 다양한 갈등 및 많은 문제점이 발생하고 있었다. 사업단계별로 발생하는 문제점은 수도권 및 지방간 큰 차이는 나타나지 않았으며, 조합설립인가 단계에서 조합비리, 동의성 징구 유효성 여부 등 가장 많은 문제가 발생하고 있는 것으로 나타났다.

앞서 살펴본 것과 같이 본 연구에서는 전국 개별 정비구역에 대한 구체적 현황자료 및 언론보도자료를 바탕으로 전국

적 정비사업 추진실태에 대해서 지역별·사업별로 비교·분석하였다. 이러한 분석결과를 토대로 다음과 같이 정비사업에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 보다 장기적 관점에서 정비기본계획의 수립 및 정비예정구역의 지정이 필요하다. 주민의 기대심리, 정치권 공약 등에 편승하여 단기간 내에 지역을 정비하려는 성급함에서 벗어나 지역의 주택공급 및 수요, 지역거주민의 특성 등 지역여건을 보다 면밀히 파악하여 순차적이고 장기적인 지역재생이 이루어질 수 있도록 정비기본계획이 수립되어야 한다.

둘째, 대규모 정비사업보다는 지역의 다양한 여건에 부합할 수 있는 소규모 단위의 점진적 정비사업으로 전환되어야 한다. 현재 재개발사업은 기반시설이 열악한 지역을 대상으로 기반시설 정비와 함께 추진하고자 함에 따라 일정규모 이상의 면적으로 지정하고 있다. 정비사업은 다양한 이해관계자와의 관계 속에서 이루어지기 때문에 구역면적이 넓을수록 그만큼 사업추진이 복잡하고 어려워진다. 지역의 기반시설정비에 공공의 역할을 더욱 확대하고, 지역의 다양한 여건을 고려한 보다 소규모 단위의 점진적 정비가 이루어져야 한다.

셋째, 지방의 여건을 고려한 중앙정부의 지원이 이루어져야 한다. 현재 추진되고 있는 정비사업은 개발이익을 전제로 한 민간주도의 사업방식이다. 따라서 서울 등 사업성 및 개발수요가 높은 곳에서는 일정정도 사업추진이 원활하게 이루어질 수 있으나, 최근 부동산 경기침체에 따른 지방 여건에서는 정상적인 사업추진이 어렵다. 따라서 현실적인 지방여건을 고려한 중앙정부의 지원 및 도정법 등 관련 법제 정비가 이루어져야 한다. 또한, 민간 중심의 사업방식에서 벗어나 민간과 공공의 파트너십 형성과 통하여 정비사업의 투명성 제고, 사업여건 개선, 공공의 역할 확대를 통한 새로운 방향의 협력적 정비사업으로의 전환이 필요하다.

감사의 글

본 논문은 국토해양부에서 수행한 ‘정비사업 추진실태 조사 및 개선방안 연구’ 보고서의 일부를 발췌하여 수정·보완하여 작성하였습니다.

참고문헌

1. 국토해양부(2011), 「정비사업 추진 실태조사 및 개선방안 연구」.
2. 국토해양 통계누리, <http://stat.mltn.go.kr/>
3. 김동현(2011), “주거환경정비사업 추진시 사업지역에 미치는 요소별 영향 분석-서울시 주거환경정비사업을 대상으로-”, 「도시설계」, 47: 163~178.
4. 김미성(2009), 「청주 주택재개발사업 현황분석 및 개선방안」, 충북대학교 대학원 석사학위논문.
5. 김성연, 이영환, 박윤재(2010), 「공공참여를 통한 주택재개발사

- 업 갈등관리방안」, 토지주택연구원.
6. 김호철(2004), 「도시 및 주거환경정비론」, 지샘.
 7. 나인수(2012), “도시환경정비사업에서 토지등소유자방식의 갈등요인에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집」, 28(7): 243~261.
 8. 백종철(2009), 「도시정비사업 개선방안에 관한 연구 -대구광역시를 중심으로-」, 대구대학교 행정대학원 석사학위논문.
 9. 송기백(2010), “도시재생을 위한 도시정비사업의 문제점 분석 및 제도개선 방향 연구”, 「대한건축학회논문집」, 26(1): 307~314.
 10. 이슬기(2009), “도시재생사업에서의 갈등사례 유형 분석”, 「한국건설관리학회 논문집」, 10(6): 78~87.
 11. 정우곤(2008), 「노후불량주거지 정비사업시행의 문제점과 개선방안에 관한 연구 -광주시를 중심으로-」, 전남대학교 대학원 석사학위논문.
 12. 조주현(2010), 「도시·주거환경 정비사업의 효율적 추진을 위한 법제도적 개선방안 연구 -주택 재개발·재건축의 갈등관리를 중심으로-」, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문.
 13. 조필규(2010), “정비사업의 소송유형 및 처리방안에 관한 연구”, 「국토계획」, 181: 67~81.
 14. 천현숙(2009), “뉴타운사업지구 내 주민민원 실태분석과 개선방안”, 「주거환경」, 11: 105~120.