

공공관리제도의 합리적 역할 수행을 위한 제도개선 방향

2010. 12. 6

두성규

■ 논의 배경 및 문제 제기	4
■ 공공관리제도의 주체와 법제화 현황	6
■ 현행 공공관리제도의 문제점	12
■ 합리적 역할 수행을 위한 제도개선 방안	18

요 약

- ▶ 공공관리제도는 정비사업의 추진과정에서 나타났던 조합·시공사·정비업체 간의 유착이나 선정과정의 부패, 추진주체의 전문성 부족과 정비업체의 역량 부족, 각종 이해관계자 간의 충돌이나 갈등을 해소할 수 있는 제도적 장치로 기대를 모으고 있음.
- ▶ 그러나 사회적 공감대의 형성이나 시범사업의 실시·평가와 같은 충분한 검증이 완료되지 않은 상태에서 도정법과 조례 개정 등 입법화가 급속하게 진행되어 입법론적 미비점이 적지 않은 상태임.
- ▶ 문제점으로는 공공관리제도의 도입취지와 기능간 괴리, 이해관계 충돌에 따른 각종 분쟁의 처리시스템 미진, 시공사 선정시기에 대한 법령간 부조화, 주민 및 조합원의 의사와 상관없이 공공관리제도의 획일적 적용 등을 들 수 있음.
 - i) 세입자 보상 문제나 철거 문제 등은 토지소유자나 시공사에게 떠넘겨지고, 공공관리자는 정비업체 선정이나 시공사 선정 지원 등 권한 및 역할만 강화
 - ii) 현재 ‘도시분쟁조정위원회’는 정비사업의 추진과정에서 불거지는 각종 분쟁의 효과적 처리를 위한 법령상의 기능이 상당히 미흡한 실정
 - iii) 「도정법」상 시공사 선정 시기는 조합설립 이후에서 서울시 조례 개정으로 사업시행인가 이후로 늦춰져 법령 적용을 둘러싼 분쟁 발생 여지가 큰 편
 - iv) 시범 실시도 마치지 못한 상태에서 전 현장에 획일적으로 시행하는 것은 주민 혹은 조합원의 재산권행사를 과도하게 제약하는 결과 초래
- ▶ 제도개선 방안으로는 정비업무의 지원 및 정보제공에 공공관리의 주된 역할 부여, 정비사업의 효율적 분쟁처리시스템 구축, 시공사 선정시기에 대한 관련 법령의 명확화, 공공관리제도 적용에 대한 주민 또는 조합원의 선택권 보장
 - i) 공공관리자의 주된 역할과 기능을 정비사업 관련 제반 필요정보의 신속·정확한 제공에 역점을 두는 구조로 변경
 - ii) 분쟁의 경제적·효율적 처리를 위해 도시분쟁조정위원회의 상설기구화, 전문성 보강, 분쟁의 종국적 해결을 위한 조정효력 강화 등 실효성 보강 필요
 - iii) 시공사 선정시기의 해석을 둘러싼 혼선을 해소할 수 있도록 법률을 개정하거나 조례의 위법성 여부를 조기 확정 필요
 - iv) 공공관리제도의 적용 여부에 대한 주민 또는 조합원의 자유로운 선택권을 보장하여 공공의 과도한 책임논란에서 벗어나게 해야 제도 정착에 바람직

I. 논의 배경 및 문제 제기

- 국내 주거형태의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 아파트 등 공동주택이 노후화됨에 따라 주거환경의 개선이나 도시내부의 정비수단으로써 재건축이나 재개발 등 정비사업은 공공이나 민간 모두의 큰 관심을 받아왔음.
- 이른바 ‘황금 알을 낳는 거위’로 세간의 주목을 끈 이유는, 무엇보다 주택이나 토지 소유자들이 경제적 비용을 크게 부담하지 않고도 주거환경의 개선과 동시에 자산가치의 증대로 인한 경제적 이익까지 기대해볼 수 있기 때문이었음.
- 그러나 한편으론 정비사업이 투기수요의 주된 표적이 되거나 부동산시장을 왜곡 혹은 교란시키는 주된 원인으로 지목받을 정도로 역기능을 한 경우도 많았음.
- 이로 인해 참여정부 이후 부동산대책 발표시 핵심사항으로 부각되기도 하였으며, 정책당국의 입장이나 정책의 방향성에 따라 규제의 신설·강화와 완화가 반복되는 우여곡절을 겪은 바 있음.
- 정비사업은 도시의 지속적이고 장기적인 발전을 위하여 필요하고 기여하는 바가 크며, 동시에 개인의 재산권행사와 공공성이 복합된 특성을 갖고 있음.
- 하지만, ‘복마전(伏魔殿)’이라는 함축된 표현에서 보듯 정비사업에 대한 부동산시장의 시각이나 평가는 부정적인 측면이 여전히 존재하고 있는 것도 부정할 수 없음.
- 정비사업에 대한 시각이 양면성을 갖게 된 이면에는 정비구역내 주민이나 조합원이 미래의 자산가치가 반영된 시세차익에만 관심을 쏟고, 정작 사업비용의 부담에 대해서는 대부분 소극적이거나 기피하는 경향을 보이는 것과도 무관하지 않을 것임.
- 이밖에 정비사업의 추진주체인 추진위나 조합의 전문성이 부족하고, 일부에 의한

정보의 독점현상, 의결과정에서 주민이나 조합원의 참여 제한, 정비사업 관련 분쟁의 불완전한 처리시스템이 충분치 않은 점 등도 복합적으로 작용했을 것으로 보임.

- 이러한 와중에 2009년 1월 세입자보상을 둘러싼 ‘용산 4구역 화재참사(이하 용산 화재사고)’는 정비사업의 구조적 모순에 대한 사회적 관심을 더욱 환기시키는 기폭제가 된 것은 물론, ‘공공관리제도’의 등장을 본격화한 계기가 되었다고 할 수 있음.
- 공공관리제도는 정비사업의 추진과정에서 나타났던 조합·시공사·정비업체간의 유착이나 선정과정의 부패, 추진주체의 전문성 부족과 정비업체의 역량 부족, 각종 이해관계자 간의 충돌이나 갈등을 해소할 수 있는 제도적 장치로 기대를 모으고 있음.
- 그러나 사회적 공감대의 형성이나 시범사업의 실시·평가와 같은 충분한 검증이 완료되지 않은 상태에서 「도시및주거환경정비법(이하 도정법)」과 조례 개정 등 입법화가 급하게 진행되다보니 입법론적인 미비점이 적지 않은 상태임.
- 이로 인해 정비사업 현장에서는 공공관리제도에 거는 기대감이 큰 만큼 그에 비례하여 우려도 적지 않은 편임.
- 만일 획일적·의무적으로 시행되는 현재의 공공관리 시스템에서 예상치 못한 각종 문제점들이 불거지고, 그로 인하여 경제적 부담 증가 등 조합원의 손실이 가시화될 경우 공공관리자가 책임 공방에서 결코 자유로울 수 없을 것은 분명하기 때문임.
- 따라서 본 연구는, 정비구역내 주민이나 조합원들의 합리적인 의사를 충분히 반영하고 존중하는 토대 위에서 본격적 시행에 돌입한 공공관리제도가 합리적으로 기능할 수 있도록 정비사업의 현안과 쟁점을 중심으로 개선방안을 도출해보고자 함.

II. 공공관리제도의 주체와 법제화 현황

1. 공공관리제도의 도입과 공공관리의 주체

- 정비사업에 대한 공공 개입의 필요성은 대략적으로 기존의 정비사업이 안고 있는 다음과 같은 문제점을 개선하기 위한 것이라는 데 공통된 인식이 모아지고 있음.
 - i) 기존 정비사업의 추진과정에서 시공자와 조합 등 사업주체간의 과도한 유착으로 부정이나 비리가 만연했던 사례가 적지 않았다는 점
 - ii) 주택소유자 위주의 사업추진 및 진행은 실제 정비구역에 거주하고 있던 세입자들의 보호에 대해서 상대적으로 소홀한 감이 없지 않아 토지소유자 또는 조합원과 세입자간의 갈등을 초래하는 경우가 많았다는 점
 - iii) 정비구역내 주민이나 조합원들을 대표하는 추진위원회 또는 조합의 전문성이 낮아 사업추진과정에서 시공자 주도로 사업이 추진되는데 대한 조합원들의 불만이 적지 않았다는 점
 - iv) 조합의 정비사업 진행에 필요한 비용의 조달능력이 부족하여 시공자의 대여금에 의존하는 바가 커지다보니, 시공자의 이해관계가 조합원의 이익보다 우선적으로 고려되는 환경에 대한 조합원들의 불만이 적지 않았다는 점 등을 들 수 있음.
- 한편 정비사업의 문제점에 대한 개선방안으로 검토되던 공공관리제도에 대해서는 정비구역내 주민이나 조합원의 사유재산권 행사를 제약하는 의미도 포함되고 있기 때문에 도입과정에서 반대도 적지 않았음¹⁾.
- 그 후 다양한 논의과정을 거쳐 공공관리제도는 성수지구와 한남지구 등 일부 지역에서 시범실시가 진행되었으며, 그 와중에 「도정법」의 경우 2010년 7월 16일부터, 서울시 조례는 2010년 10월 1일부터 시행에 들어가게 되는 것과 함께 본격적으로 출범함.
- 공공관리제도는 재건축, 재개발, 주거환경개선사업 등 시·도 조례로 정하는 정비사업에 대하여 계획수립단계에서부터 사업의 완료시점에 이르기까지 사업진행의 주요

1) 2009.10.28일자, 10.29일자 하우징헤럴드신문.

과정을 공공관리자를 통하여 지원하는 제도를 말함.

- 공공관리의 주체는 구청장이나 시장·군수 등에 의한 ‘공공관리자’이며, 정비업체 선정, 추진위원회 구성 지원, 시공자나 설계자 등 주요 용역업체의 선정 지원과 같이 정비사업 전반에 걸쳐 합리적이고 투명한 수행을 지원하고 도와주는 역할을 수행함.

<그림 1> 공공관리의 업무내용 및 절차



* 서울시 정비사업 공공관리 운용매뉴얼 pp.6~7.

- 공공관리제도의 시행에 따라 서울시 등 정책당국은 투명하고 합리적인 정비사업의 추진 및 주민 참여의 강화와 사업성 제고 등 각 현장에서 정비사업이 보다 신속하고 원활하게 진행될 수 있을 것으로 기대감을 표시하고 있음.

2. 공공관리자와 위탁관리자

- 공공관리자인 시장·군수·구청장은 정비사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위하여 시·도 조례로 정하는 정비사업에 대하여 사업시행 과정을 지원하는 등 다음과 같은 업무를 수행함.
 - 추진위원회 또는 주민대표회의 구성을 위한 업무 지원
 - 정비사업전문관리업자의 선정(위탁관리자는 선정을 위한 지원에 한함)
 - 설계자 및 시공자 선정 방법 등에 대한 지원
 - 그 밖에 시·도 조례로 정하는 사항²⁾

<표 1> 서울시 도시환경정비사업 추진현황 (2009년 12월말 기준)

구분	정비구역지정 (ha)	완료지구 (ha)	시행중 (ha)	미시행지구 (ha)	미시행률 (%)
도심	152.7	68.4	22.5	61.8	40.5
마포	42.6	29.0	7.9	13.8	32.4
영등포	22.6	-	-	22.6	32.4
청량리	29.3	2.3	-	27.0	92.2
용산	20.5	5.0	10.9	4.6	22.4
뉴타운지구(영등포제외)	27.3	-	-	27.3	100.0
균형발전촉진지구 (청량리, 세운4구역 제외)	41.7	-	5.5	36.2	86.8
준공업지역	11.2	-	-	11.2	100.0
계	347.9	96.6	46.8	204.5	58.8

자료 : 서울시, 2020년 목표 서울시 도시환경정비기본계획, p14

- 이외 정비현장의 특수성이나 사업의 규모 또는 전문성 등을 고려하여 「도정법」은 공공관리를 타 기관에 위탁할 수 있도록 하고 있으며, 위탁받은 기관을 ‘위탁관리자’라 칭하고 있음.
 - 위탁관리자로 지정될 수 있는 기관으로는 LH공사, 신탁업자, 대한주택보증주식회사,

2) 추진위원회 구성을 위한 위원 선출업무의 선거관리위원회 위탁, 기타 용역업체 선정방법 등에 관한 업무의 지원, 조합설립 준비 업무에 관한 지원, 추진위원회 또는 조합의 운영 및 정보공개 업무의 지원 등이 대부분을 차지함.

주택의 건설감정평가 등 정비사업 관련 업무를 맡아보는 정부투자기관 등을 규정하고 있음.

3. 공공관리제도의 법제화 현황

- 공공관리제도는 구체적인 법제화 작업 이전에 이미 성수지역 등에서 시범사업으로 일부 선보인 바 있으며, 국토해양부(이하 국토부)와의 논의과정에서 이견이 노출되기도 하였으나 2010년 7월 15일 「도정법」 개정을 통하여 법제화되었음.
- 국토부의 경우 「도정법」에 공공관리제도의 근거 규정을 두고, 2009년 8월에 개정된 ‘정비사업의 시공자 선정기준(국토해양부 고시 제2009-550호)’에 더하여 「도정법」 제14조 제2항에 따른 ‘정비사업전문관리업자 선정기준(국토해양부 고시 제2010-632호)’을 정비함으로써 공공관리의 시행에 따른 입법체제를 갖추어 놓았음.
- 다만, 「도정법」에서는 공공관리제도의 대강만을 규정하고, 구체적 시행에 필요한 세부적인 사항들의 상당부분을 정비사업 현장의 특성을 반영할 수 있도록 지자체에서 운용하고 있는 조례에 위임하고 있음(법 제77조의4 제6항).
- 공공관리제도를 제안한 지자체라고 할 수 있는 서울시의 경우 관련 조례의 개정과 함께 시행에 필요한 내용들을 ‘공공관리 정비사업전문관리업자 선정기준(서울특별시 고시 제2010-287호)’, ‘공공관리 시공자 선정기준(서울특별시 고시 제2010-326호)’, ‘공공관리 설계자 선정기준(서울특별시 고시 제2010-275호)’ 등 별도의 하위 법규를 통하여 세부적으로 마련해놓고 있는 상태임.
- 그러나 서울시를 제외한 그 밖의 지자체에서는 지역별 사정과 준비 부족 등으로 아직 입법예고 단계에 머물러 있거나 검토단계인 곳도 많아³⁾ 본격적 시행을 위한 자치법규의 완비는 상당히 늦어질 가능성이 클 것으로 전망됨.

3) 2010. 10. 4일자 아시아경제신문.

- 이처럼 후속 입법이 지자체마다 차이가 나는 것은 지자체마다 정비기금 적립수준이나 사업현장의 수, 지역별 주택시장의 상황이 각각 달라, 지역주민들의 관심이나 현에서의 제도 정착 등을 위한 공감대 형성에 시일이 소요되기 때문인 것으로 보임.
- 개정된 「도정법」 상 공공관리제도에 관한 주요 내용과 서울시의 개정 조례, 그리고 현재 입법 예고되어 개정 절차를 진행하고 있는 경기도 조례(안)을 비교해보면 다음과 같음.

<표 2> 공공관리제도에 관한 주요 법령 내용 비교

항목	개정 「도정법」 상 주요 내용	서울시 개정 조례 주요 내용	경기도 「도정법」 조례 개정(안)
공공관리의 정의	<ul style="list-style-type: none"> - 별도의 독립적 규정을 두지 않고 '정비사업의 공공관리(법 제77조의4)'에서 본문 중에 공공관리를 정의함 · '공공정비사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위하여 정비사업의 시행과정을 지원(이하 공공관리)' 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공관리에 관한 용어 정의 · 공공관리자 : 공공관리업무를 수행하는 자로서의 구청장 · 위탁관리자 : 공공관리를 위탁받은 자 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공관리에 관한 용어 정의 · 공공관리자 : 법 제77조의4제2항 각 호의 업무를 수행하는 자로서의 시장·군수 · 위탁관리자 : 법 제77조의4제2항에 따라 공공관리를 위탁받은 자
공공관리자 업무	<ul style="list-style-type: none"> - 공공관리자의 업무 · 추진위 또는 주민대표회의 구성을 위한 업무 지원 · 정비업체의 선정 · 설계자, 시공사 선정방법 등에 대한 지원 · 기타 시·도 조례로 정하는 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공관리자의 업무범위 · 추진위 위원 선출에 관한 업무 선관위탁 · 용역업체 선정방법 등에 관한 업무지원 · 조합설립 준비업무에 관한 지원 · 추진위 또는 조합의 운영 및 정보공개 업무 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 개정 조례와 내용 동일
위탁관리	<ul style="list-style-type: none"> - 공공관리를 위탁할 수 있는 대상기관 예시 · LH공사, 신탁업체, 대한주택보증 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 위탁관리자의 지정 · 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 준용 · 시장은 표준협약서 작성 보급가능 <ul style="list-style-type: none"> i)위탁의 목적 ii)상호간의 권리와 의무 iii)구역의 위치 및 면적 iv)위탁업무의 범위 v)위탁기간 vi)계약체결 및 수수료 지급 방법 vii)감독에 관한 사항 viii)협약 해지 등 위탁관리에 필요한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 위탁관리자의 지정 · 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 준용 · 시장·군수는 공공관리의 위탁과 관련하여 다음 각 호의 내용이 포함된 표준협약서를 작성하여 보급가능 <ul style="list-style-type: none"> i)위탁의 목적 ii)상호간의 권리와 의무 iii)구역의 위치 및 면적 iv)위탁업무의 범위 v)위탁기간 vi)계약체결 및 수수료 지급 방법 vii)감독에 관한 사항 viii)협약 해지 등 위탁관리에 필요한 사항

비용부담주체	<ul style="list-style-type: none"> - 공공관리에 소요되는 비용은 시장·군수(구청장)가 부담하는 것이 원칙 - 시·도지사는 시·도조례로 정하는 바에 따라 그 비용의 일부 지원 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장은 공공관리 소요비용의 70% 이내에서 자치구 재정력을 감안하여 아래 비용을 구청장에게 지원 가능 · 추진위 구성을 위한 소요비용 · 공공관리의 위탁수수료 	<ul style="list-style-type: none"> - 도지사는 다음 비용의 일부를 시·군 재정력을 감안하여 시장·군수에게 지원가능 · 추진위 구성을 위한 소요비용 · 공공관리의 위탁수수료
선거관리의 위탁	<ul style="list-style-type: none"> - 추진위 또는 조합은 총회 의결을 거쳐 추진위원 또는 조합임원 선출에 관한 선거관리를 선관위 위탁 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장은 추진위 위원 또는 조합임원의 선거에 관하여 다음 각 호의 내용을 포함한 선거관리기준을 정할 수 있음 · 선관위 업무위탁에 관한 사항 · 주민설명회 개최에 관한 사항 · 입후보자 등록공고 및 등록에 관한 사항 · 합동연설회 개최에 관한 사항 · 주민선거 실시에 관한 사항 · 기타 선거관리를 위하여 필요한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장·군수의 선거관리 위탁에 관한 내용은 서울시 조례와 내용 동일
정비업체·설계자·시공자의 선정	<ul style="list-style-type: none"> - 계약내용에 선정된 시공자가 철거공사에 관한 사항까지 말도록 포함 - 정비업체는 시장·군수가 선정 - 설계자·시공자의 선정과 관련하여는 공공관리자가 선정을 위한 지원 역할만 수행 · 위탁관리자는 정비업체의 선정에 있어서도 선정을 위한 지원에 국한 	<ul style="list-style-type: none"> - 시공자·설계자 선정은 조합이 총회에서 경쟁 입찰의 방법으로 선정 · 시공자의 선정시기는 인가된 사업시행계획을 반영한 설계도서를 작성하여 경쟁입찰(시공자 선정시기가 조합설립 이후에서 사업시행인가 이후로 늦추어짐) - 시장은 시공자·설계자·정비업체·용역업체 선정방법 등에 관한 구체적 기준 제정권 · 업체 선정에 관한 세부절차 · 업체 선정 단계별 공공관리자 등의 기능 및 역할 · 기타 업체 선정방법 등 지원을 위하여 필요한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장·군수의 선정관련 기준 제정권 · 업체 선정에 대한 세부절차 · 업체 선정 단계별 공공관리자 등의 기능 및 역할 · 기타 업체 선정방법 등 지원을 위하여 필요한 사항 - 시장·군수는 제38조제2호에 따른 용역업체의 선정기준 등에 대하여 위에서의 기준 준용
시·도조례위임사항	<ul style="list-style-type: none"> - 공공관리 대상이 되는 정비사업 - 공공관리 시행을 위한 방법·절차·기준 - 도시·주거환경정비기금에 의한 공공관리 비용의 지원 범위 - 공공관리자의 업무 범위 추가 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공관리의 대상 사업 · 조합이 시행하는 정비사업 · 적용제외 i)정비구역이 아닌 구역에서의 주택재건축사업 ii)정비구역 지정고시일 토지소유자 100명 미만, 주거용 건축물 건설비율 50% 미만인 도시환경정비사업 - 공공관리 적용범위 · 시장의 정비구역 지정고시일~조합의 시공자 선정시 - 비용부담 · 추진위 구성을 위한 용역 및 선관위 위탁비용 · 위탁관리 수수료 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공관리의 대상 사업 · 조합이 시행하는 정비사업으로서 시장·군수가 공공관리가 필요하다고 인정한 정비사업 - 공공관리 적용범위 및 비용부담 · 시장·군수의 정비구역 지정고시일~조합총회에서의 시공자 선정시 - 비용부담 · 추진위 구성을 위한 용역 및 선관위 위탁 비용

III. 현행 공공관리제도의 문제점

- 올해 7월 이후 각 지자체의 조례 개정 시기에 맞춰 공공관리제도가 시행에 들어가 있지만, 공공의 개입이 정비사업의 현장에서 기대만큼 효과가 있을 것인지에 대한 충분한 검증은 거치지 못한 상태라 정비시장 내의 우려감도 큰 편임⁴⁾.
- 공공관리자의 역할은 정비사업 현장에 공공의 투명성과 공정성, 전문성 등을 바탕으로 한 지원이 핵심인데, 대부분 정치인 출신의 구청장이나 시장·군수가 공공관리자의 지위를 갖는다는 것이 과연 복잡한 경제적 이해관계가 얽혀 있는 정비사업 현장에서 부정과 부패로 얼룩진 오명을 씻어낼 수 있을지 의구심도 여전히 남아 있음.
- 지자체의 의욕만 앞서 정비사업의 주체가 주민 또는 조합원이라는 점이 간과되고 있다는 논란이 불식되지 않은 가운데, 한남5구역 등에서 보듯 공공기관 주도의 공공관리제도는 이미 주민들과 법적 분쟁까지 비화되는 등 우려가 현실화되고 있음⁵⁾.
- 또한 법원(서울서부지방법원 제21민사부)도 현행 「도정법」 제77조의4 제2항 제2호의 해석을 두고 ‘공공관리를 하는 시장·군수 등에게만 정비사업전문관리업자 선정 업무를 수행할 권한을 부여하는 규정이라고 볼 수는 없다’는 결정⁶⁾을 내리고 있어 향후 공공관리제도의 정착과정에서 돌발변수의 출현가능성도 배제할 수 없는 실정임.
- 공공관리제도의 출범에 따른 다양한 문제점을 현행 「도정법」 및 서울시 조례의 내용을 중심으로 정리해보면 다음과 같음.

1. 도입취지와 기능간의 괴리

4) 2010.5.31일자 매일경제신문.

5) 2010.11.10일자 하우징헤럴드신문.

6) 2010.10.12일자 하우징헤럴드신문.

- 공공관리제도의 탄생은 2008년 4월 뉴타운사업 등의 성과 평가 및 보완사항의 검토와 관련하여 서울시장이 기존 주거환경개선사업과 주택정책의 발전적 발향의 도출을 위한 자문위원회의 출범을 시사하면서 시작되었다고 할 수 있음.
- 그 후 재개발현장의 세입자 보상 문제 등과 관련한 용산 화재사고 등이 발생하고 이에 대한 처리가 사회문제화되자, 2009년 6월 자문위원회의 최종 혁신안(정비사업 Process 혁신안)에서 기존 정비사업에서의 부정과 부패를 제거하는 근본적 대책방안의 하나로 ‘공공관리’제도가 제시됨.
- 그러나 공공관리제도의 입법화를 위한 추진과정에서 세입자 보상 문제나 철거문제 등이 핵심 주제에서 상대적으로 멀어지는 한편, 공공관리자의 역할에 대한 논의가 집중되면서 마치 공공관리제도가 공공 지원을 통한 손쉬운 정비사업의 추진방식인 것으로 인식되는 경향도 등장하였음.
- 결국 용산 화재사고 등에서 보듯 철거과정에서의 이해관계 조정이나 세입자에 대한 합리적 보상, 주민이나 조합원간 갈등해소 등 공공의 직·간접적 역할이 필요한 영역은 오히려 시공자나 조합원에게 떠맡겨지는 등 공공관리제도의 역할 및 기능이 당초 도입취지와는 상당히 다른 방향으로 제도화된 측면이 적지 않음.
- 공공관리자가 정비업체 선정과 시공자·설계자의 선정지원을 하게 됨에 따라 정비구역내의 주민이나 조합원이 사업에 참여할 기회는 상대적으로 줄어들었음.

2. 이해관계 충돌에 따른 처리시스템의 미진

- 정비사업의 추진현장은 정비구역 내 주민이나 조합원의 재산권 행사 및 자산가치 변동과 관련되어 있을 뿐만 아니라 세입자 등 이해관계자도 적지 않아 대부분 갈등이 내재되어 있거나 겉으로 표출되는 경우 심각한 사회문제로 비화되기도 함.
- 정비사업과 관련한 이해관계자간의 긴장을 사전 또는 사후에 충분히 풀어내지 못할 경우 용산 화재사고나 각종 소송을 통한 분쟁처럼 사업의 추진 및 진행에 지장을

주는 극한 대치상태로 가는 사례마저 현장에선 드물지 않은 편임.

- 이로 인해 공공관리제도가 도입될 경우에 이러한 이해관계의 충돌을 원만하게 해소시켜줄 수 있는 기능을 가질 것으로 기대되는 바가 컸지만, 현행 공공관리제도는 전혀 이러한 기능을 포함하고 있지 않음.
- 현재 정비사업의 분쟁처리를 위한 제도적 장치로는 2009년 5월 27일자 「도정법」 개정으로 도입되어 2010년 1월 1일부터 시행에 들어간 ‘도시분쟁조정위원회’가 있음(법 제77조의2).
- 그러나 「도정법」상 설치근거가 마련된 도시분쟁조정위원회이지만, 서울 시내를 보더라도 25개 자치구청에 현재 도시분쟁조정위원회가 설치되어 있는 곳은 1~2군데(중랑구 정도)에 불과한 실정임.
- 사회문제로까지 비화되었던 용산 화재사건의 해당 지역인 용산구만 하더라도 관내 80개 주택재개발·주택재건축·도시환경정비사업 중 31개 사업이 추진되고 49개 사업이 계획되어 있는 가운데 개발관련 19건의 장기 미해결 민원과 분쟁이 발생하는 등 정비현장마다 다수의 분쟁이 발생하거나 할 우려가 높아 합리적·효율적 분쟁처리에 대한 사회적 관심과 요구는 큰 편임.
- 하지만, 오히려 법령에 근거한 조정위원회가 아니라 다른 시스템을 적용하고 있는 경우마저 있어 법적 효력을 둘러싼 혼선은 더욱 심화될 것으로 우려되고 있음.
 - 용산 구청은 「도정법」상의 도시분쟁조정위원회가 아닌 자치구 구청장 직속 ‘재개발 담당관’ 신설과 ‘도시개발 분쟁조정위원회’를 두어 해결을 모색하는 것으로 발표하고 있는데, 위원장 자격요건이 상이하고 기구의 법적 위상도 분명치 않아 조정성립에 따른 법적 효력 등에 대해 현행 도시분쟁조정위원회와 어떤 차이가 있는지 불분명함.
- 이처럼 분쟁처리와 관련한 현장의 제도적 정비는 아직 미흡하거나 법제도와 상이한 기구의 성립 등으로 오히려 혼선만 초래하는 경우도 있기 때문에 도시분쟁조정위원

회의 기능에 대한 실효성을 기대하기가 어려운 실정임.

- 그럼에도 불구하고 법제화 과정에서 공공관리자의 기능 중에 세입자 보상이나 철거 등의 예민한 사안과 관련한 분쟁의 조정역할을 전혀 반영시키고 있지 않기 때문에 분쟁과 갈등이 빈번한 정비사업에서 당사자의 주도하에 분쟁을 실질적으로 해소할 수 있는 제도적 환경은 아직 미흡하다고 할 수 있음⁷⁾.

3. 시공사 선정시기에 대한 「도정법」과 시·도 조례 간의 부조화

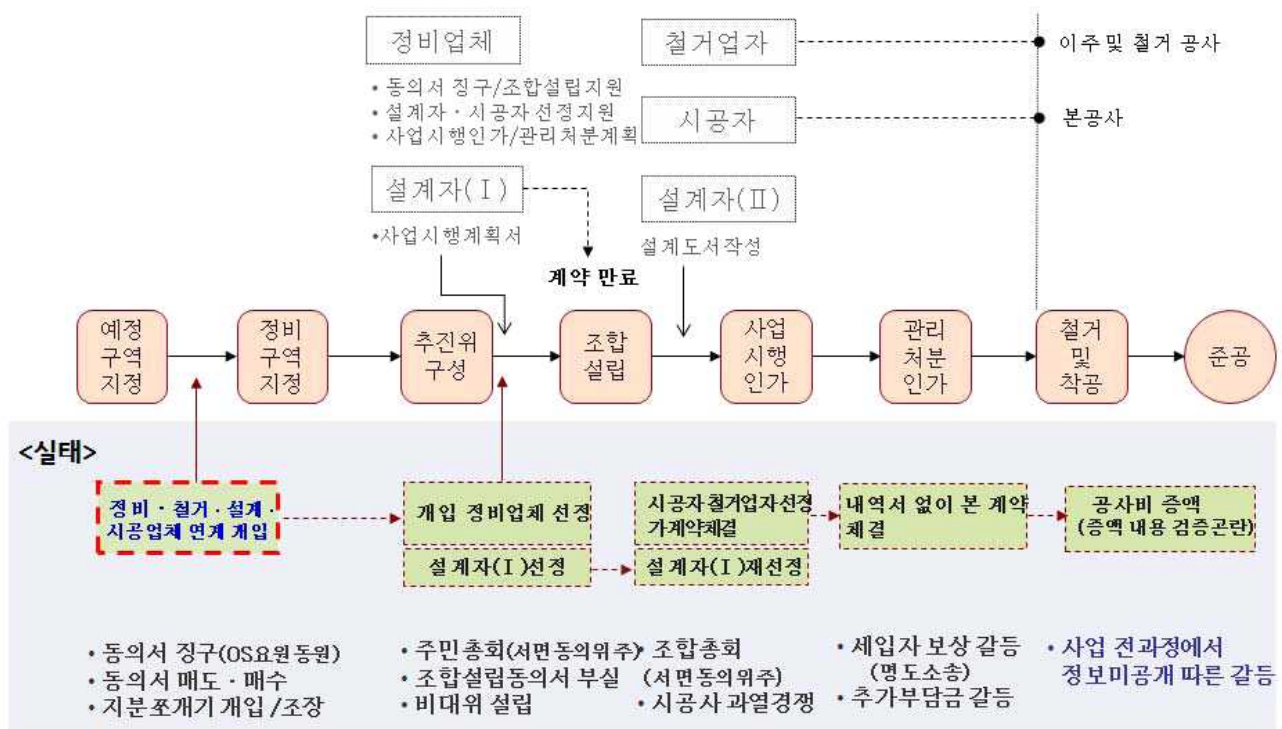
- 「도정법」상 시공사 선정 시기는 조합설립 이후로만 규정되어 있어 기존에는 ‘조합설립→시공사 선정→사업시행 인가’의 순서대로 사업이 추진되어 왔음.
- 시공자의 선정은 정비사업 추진 전반에 조합원들의 경제적 이해관계와 깊은 연관성을 가지므로 「도정법」은 조합설립인가를 받은 후 조합 총회에서 경쟁 입찰의 방법으로 선정하여야 한다고 명확하게 규정하고 있음(법 제11조).
- 그러나 서울시 조례에서는 「도정법」상의 ‘시공사 선정기준’을 규정함과 동시에 ‘조합이 시공자를 선정할 때 인가된 사업시행계획서를 반영한 설계 도서를 작성하여 입찰에 부쳐야 한다’(서울시 도시및주거환경정비조례 제48조)는 내용을 첨가함에 따라 이를 둘러싼 해석이 분분한 실정임.
- 서울시 조례를 규정의 내용대로 해석하면, 공공관리제도의 시행과 함께 조합원의 합리적인 시공사 선택을 돕는다는 취지를 앞세워 ‘조합설립→사업시행 인가→시공사 선정’으로 사업순서가 정해짐.
- 이로 인해 시공사 선정은 지금까지 「도정법」만 적용되던 경우보다 사업시행 인가를 받을 때까지 상당히 늦추어질 수밖에 없음.
- 서울시는 조례개정의 취지를 설명하면서, 기존에 평당 단가와 전체 금액만 제시하

7) 이에 대해 서울시는 ‘공공관리제도의 올바른 이해를 위한 설명자료(6p.)’를 통하여 ‘공공관리제도는 정비사업의 투명성 확보와 주민의 자율적 사업추진 역량 강화를 통한 시민고객 중심의 정비사업으로 전환하기 위한 것으로서 시공사선정까지 적용하는 것으로 하되, 시공사 선정 후 주민 이주 등 첨예한 주민이해관계에 대하여는 자치구에 분쟁조정 기구 설치를 의무화(‘10.3.2. 조례 개정)하여 갈등을 조정하도록 하고, 세입자 대책은 별도의 제도개선 방안을 마련하기 위하여 다각도로 검토하고 있음’이라고 밝히고 있으나, 자치구의 조정기구 설치는 정비사업의 분쟁처리에 효과적 대응을 할 수 있을 정도로 정비되어 있지 못한 실정임.

면 되던 것이 입찰제안서를 낼 때 공사비용 내역과 설계도면·시방서 등 모두를 공개해야만 하게 되어 조합원의 선택 폭 확대, 시공시간 과다한 홍보 경쟁 자제, 사업 조건 변경을 통한 추가 부담금 요구 감소 등의 긍정적 효과를 강조하고 있음.

- 시공자 선정관련 정보공개 범위 확대에 비례하여 선정과정의 투명성이 제고되고 다양한 건설사들이 공정한 경쟁을 할 수 있는 계약환경 조성을 강조하고 있음.

<그림 2> 공공관리의 적용기간과 시공자의 선정시기



* 서울시 공공관리제도의 올바른 이해를 위한 설명자료 1p.

- 하지만, 조합과 건설업계 일각에선 사업시행 인가를 위한 준비 등 기간을 필요로 하기 때문에 사업지연에 대한 우려가 크고, 다양한 특성과 지역적 차이점을 안고 있는 모든 정비사업 현장에 획일적인 방식으로 시공자를 선정토록 하는 것이 조합원들에게 과연 이익이 될 것인가에 대하여 의문을 제기하고 있음.
- 서울시내만 하더라도 지역별로 현장의 상황과 이해관계가 균일하지 않은 상황이고, 정비기금 적립이 충분하지 않은 기타 지자체의 경우 공공관리를 통한 정비사업의 자금지원에 대한 명확한 청사진이 마련되지 않은 상황이라 사업추진에 필요한 자금

조달문제를 오히려 악화시킬 수도 있는 실정임.

- 「도정법」 상의 규정과 조화를 이루지 못하는 시·도조례(서울시 조례)는 정비사업의 불확실성을 증폭시키고 이해관계자간 충돌시 새로운 분쟁의 빌미를 제공하여 사업의 안정성을 저해할 수 있다는 점에서 정비사업 종사자들의 우려가 큰 편임.
- 대부분의 건설사들도 일단 서울시 조례에 따르고 있으나, 다른 지자체 지역에서는 해당 시·도의 조례개정 과정을 지켜보고 있는 실정임.
- 만일 조합이 시공사 선정을 사업계획 인가 이전에 강행할 경우 선정행위의 법적 효력은 어떻게 될 것인지 여부 등이 불확실하기 때문에 자칫 해당 정비사업의 추진과정에서 시공사 선정관련 분쟁의 불씨가 남아 있게 된다는 점을 우려하지 않을 수 없음⁸⁾.

4. 주민 및 조합원의 의사와 무관한 획일적 적용

- 정비사업의 전 과정에서 불거지곤 했던 부정·부패나 분쟁은 정비구역의 주민이나 조합원의 부담을 증가시키고 사업을 지연시키는 주요 원인들이 되었기 때문에 이를 개선하기 위하여 공공관리제도가 도입된 것은 분명함.
- 그러나 정비현장에 따라서는 오히려 추진위 구성이나 조합운영이 자체적으로 원만하게 진행될 수 있는 여건이 구축되어 있는 경우도 상당수에 이르고 있음.
- 이러한 경우조차 정비구역의 주민 혹은 조합원의 의사와 관계없이 공공이 획일적으로 공공관리제도를 적용하여 정비사업에 관여하는 것은 현장에서 도움이 되는 것이

8) 이에 대해 서울시는 ‘공공관리제도의 올바른 이해를 위한 설명자료(10p.)’를 통하여 ‘「도정법」 제11조는 시공자를 선정함에 있어 조합 총회의 결의를 거쳐야 한다는 점을 명시한 것으로 선정 시기를 정한 것은 아님. 개정 「도정법」의 제77조의4제6항에 따라 공공관리의 시행을 위한 방법·절차 및 기준에 대하여 시·도 조례로 포괄위임하고 있어 구청장이 공공관리하는 정비사업에 대하여는 시공사 선정방법 등에 대하여 따로 정할 수 있는 것으로 법률위임의 범위를 벗어나지 않음. 또한, 조합의 시공사 선정 시기 결정의 자유가 종전에 비해 제한됨으로써 발생하는 불이익보다 이로 인하여 달성되는 공익이 크므로 목적론에서도 가능한 것으로 판단됨.’이라고 밝히고 있음. 그러나 도정법 제11조에 ‘시공자의 선정 등’이라는 제목으로 ‘...조합설립인가를 받은 후 조합총회에서 ... 경쟁입찰의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다.’는 규정은 공공관리제도 시행 이전까지 해석되어 왔던 것처럼 시공사선정시기에 대한 별다른 규정이 없는 한 ‘조합설립인가를 받은 후’를 시공사 선정시기에 대한 규정으로 해석하는 것이 타당하다고 할 것임.

아니라 오히려 부담요인으로 작용할 수 있음.

- 또한 재건축사업을 포함하여 재개발사업의 경우에도 공공의 이익을 위한 측면 외에 개인의 재산권 행사와 관련된 부분이 다수 포함되어 있기 때문에 이러한 특징을 도외시하고 획일적으로 공공이 개입하는 것은 재산권행사와 관련하여 정비구역 주민이나 조합원의 자유로운 선택권을 과도하게 제약하는 결과를 초래함⁹⁾.
- 공공관리제도를 통한 공적 개입이 제대로 효과를 발휘할 수 있을지 여부는 단정할 수 없으며, 시범 실시된 지역의 사업이 아직 진행 중이고 완료된 것이 아닌 점을 감안할 때 충분한 검증을 거치지 못한 상태임.
- 오히려 시범 실시된 지역에서 추진위와 공공관리자간의 정비업체 선정을 둘러싼 갈등이 불거지고 있어 향후 전망에 대한 불안감과 우려를 심화시키고 있음¹⁰⁾.
- 따라서, 현행 공공관리제도가 「도정법」이나 지자체의 조례 등에 근거를 두고 있다고는 하나, 획일적으로 전 정비사업 현장에 적용되는 등의 강제화는 정비사업의 경직성을 불러오고 사업결과에 따른 책임문제가 부각될 경우 공공이 이로부터 자유롭지 못하게 되는 등 또 다른 부작용으로 이어질 가능성이 큼.

IV. 합리적 역할 수행을 위한 제도개선 방안

- 정비사업에 적용되는 공공관리제도는 법제화를 거쳐 이제 겨우 걸음마를 떤 상태라고 할 수 있으며, 정비사업 시장에서 관심과 우려의 목소리가 함께 나오고 있기 때문에 충분한 사전 검증이 안된 점을 감안하여 법제도상의 혼선이나 불확실성을 최소화하도록 노력할 필요가 있음.
- 특히 시공자의 선정시기가 늦춰지면서 기존 조합 등의 운영자금을 둘러싼 여러 가

9) 2010.9.1일자 조선일보(조선 Biz).

10) 2010.11.15일자 코리아리포트지.

지 이해관계의 충돌이 예상되고, 후발 현장의 경우 운영자금의 확보 자체가 사실상 제약되어 도시정비기금 등을 통한 공공관리자의 충분한 재정지원이 뒷받침되지 않을 경우 사업이 오히려 난항을 겪게 될 우려도 적지 않은 실정임.

- 이런 가운데 공공관리제도는 이미 시행에 들어가 있어 향후 정비사업의 시장판도에도 많은 변화와 파장을 미칠 것으로 예상되므로 공공관리제도의 지속적 시행과 안정적 정착을 위하여 우선적으로 보완해야 할 개선방향을 제시하면 다음과 같음.

1. 공공관리의 주된 기능은 정비업무의 지원 및 정보제공에 역점을 두어야

- 현재 정비구역내의 주민이나 조합원들은 공공관리제도가 정비사업의 전반적 관리를 담당하는 것으로 확대해석하는 경향이 있어 제도시행에 따른 기대감이 지나치게 높은 편임.
- 그러나 공공관리제도는 정비사업에서의 부조리나 비리 발생 등을 방지하고, 신속하고 원활하게 사업을 추진할 수 있도록 하는데 그 시행목적을 두고 있으므로 설계자 선정이나 시공자 선정지원 등에 관여하는 현행 구조는 바람직하다고 할 수 없음.
- 따라서 공공관리자의 주된 역할과 기능을 정비사업에 대한 감독 및 관리가 아니라 정비사업 관련 제반 필요정보를 신속·정확하게 제공하는 기능에 역점을 두어 정비사업의 투명성·효율성·공정성을 확보 또는 제고하도록 역할 구조를 변경해야 함.

2. 사업 추진과정에서의 효율적 분쟁처리에 관한 기능 보완

- 정비사업은 대체로 사업기간이 길고 주민이나 조합원의 재산권 행사에 세입자 등 이해관계자의 의사를 고려해야 하는 속성으로 인해 분쟁발생의 가능성이 크고 복잡한 편임.
- 특히 용산 화재사고에서도 알 수 있듯이 관리처분계획이 끝나고 철거가 시작될 경우 이해관계의 충돌은 극한 대치상태로 치닫는 수가 많은데, 이러한 갈등을 해소하

고 이해관계를 조정해줄 수 있는 주도적 역할기관에 대한 사회적 요구가 큰 편임.

- 「도정법」상의 공공관리제도에서 세입자문제는 소유자에게, 철거문제는 시공자에게 전가하고 있지만, 이러한 방식은 문제를 가지고 문제를 푸는 것과 다름없어 오히려 잠재되어 있는 갈등을 자극하거나 심화시킬 우려마저 있음.
- 따라서 분쟁의 신속하고 경제적이며 효율적인 처리를 위해서는 공공관리자가 주도하거나 또는 현행 도시분쟁조정위원회가 실효성을 갖도록 그 위상과 기능을 강화할 필요가 있음.
 - 조정위원회를 상시 운영체제화(현재 자치구별 설치가 힘들 경우 시도별 광역단위로 두는 방안 포함) 하여 상존하고 있는 정비사업의 분쟁처리에 적극적인 역할 필요
 - 정비사업은 이해관계의 충돌이 필연적일 정도로 예민하고 관련 법령이 복잡하므로 조정위원들의 전문성 확보와 조정위원회 직원들의 실무능력을 제고할 필요
 - 조정이 성립되는 경우에도 현재는 당사자간에 합의가 성립된 것으로 보고 있으나, 분쟁의 종국적인 해결을 위해서 재판상 화해의 효력(확정판결과 동일) 부여 필요

3. 시공사 선정시기의 해석을 둘러싼 혼선 해소

- 법제관련 연혁적으로 본다면, 시공사 선정 시기에 관한 규정은 이미 「도정법」 개정을 통하여 수차례 변화를 겪은 바 있으며¹¹⁾, 현재와 같은 조합 설립 이후로 한 것은 재건축 등 정비사업에 대한 규제완화 차원에서 규정을 둔 것으로 볼 수 있음.
- 그런데 서울시 조례의 내용은 공공관리제도의 시행을 위하여 「도정법」의 새로운 해석을 제시한 것과 다름없어 정비사업의 불확실성과 현장의 혼선을 초래할 수 있기 때문에 분명한 정리가 필요한 시점임.
 - 서울시 조례에서는 「도정법」상의 ‘시공사 선정기준’을 규정함과 동시에 ‘조합이 시공자를 선정할 때 인가된 사업시행계획서를 반영한 설계 도서를 작성하여 입찰에 부쳐야 한다’(서울시 도시및주거환경정비조례 제48조)는 내용이 포함되어 있기 때문에 시공사 선정 시기는 ‘사업시행 인가 후’로 해석 적용되고 있음.
 - 이러한 해석은 시공사 선정시기가 ‘조합설립 이후’에서 ‘조합설립 후 사업시행 인가 이후’로 상당히 늦춰지는 결과를 초래함.

11) 2002.12.30(법률 제6852호), 2005.3.18(법률 제7392호), 2006.5.24(법률 제7960호), 2009.2.6(법률 제9444호).

- 시공자 선정시기 해석에 대한 적정성은 차치하고라도 사업기간의 장기화는 다양한 이해관계에 복합되어 있는 정비사업의 추진과정에서 항상 갈등과 충돌을 초래할 가능성이 크기 때문에 판단의 기초가 되는 관련 법령의 규정 및 해석은 보다 명확하게 정비되고 규정되어야 함.
- 이런 점에서 「도정법」상의 규정과 조화를 이루지 못하는 시·도 조례(서울시의 경우)는 정비사업의 불확실성을 증폭시키고 이해관계자간 충돌시 새로운 분쟁의 빌미를 제공하여 사업의 안정성을 저해할 수 있기 때문에 「도정법」의 해당 규정(법제11조)을 개정하든지 아니면 조례의 위법성 여부를 분명하게 확정해야 함.

4. 주민(조합원 포함)의 자유로운 선택권 보장

- 공공관리제도에는 정비구역 내 주민 또는 조합원의 재산권 행사에 제약을 가하는 내용이 포함되어 있으므로 중대한 공공의 이익을 위하여 불가피한 경우가 아니라면 최소한에 그치도록 해야 함.
 - 정비사업은 구체적인 사업방식마다 조금씩 다르기는 하지만 기본적으로 정비구역내 주택 또는 토지소유자의 재산상 권리행사가 포함되어 있다는 점은 동일함.
- 이런 측면에서 볼 때, 현행 공공관리제도가 비록 「도정법」에 그 근거를 두고 있기는 하지만, 주민 또는 조합원의 의사와 상관없이 획일적으로 전 정비사업 현장에 적용되어 주민 또는 조합원의 선택권을 배제한다는 문제점을 안고 있음.
 - 현재와 같이 획일적으로 전 정비사업 현장에 공공관리제도를 적용하는 것은 사업추진이 당초 예정보다 늦어지거나 청산과정에서 조합원 부담이 증가하여 이를 둘러싼 책임논란이 불거질 경우 공공관리자도 정치적으로나 경제적으로 상당한 부담을 안게 될 우려가 큼.
- 따라서 공공관리제도의 성공적 정착 여부를 아직 선불리 판단하기 어렵고 대내외 경제 환경 변화나 정비사업 현장의 다양한 변수들이 작용할 수 있다는 점을 감안할 때, 주민 또는 조합원이 자신이 참여하고 있는 정비사업의 현장에 공공관리제도의 적용 여부를 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 할 것임.

<표 3> 공공관리제도의 주요 문제점과 개선방안 요약

항목	문제점	개선방안
제도 취지와 실질적 기능간 괴리	<p>-제도 도입의 당초 취지는 정비사업의 부정·부패 제거와 사업수행 과정에서 민간차원의 처리가 쉽지 않은 사항(세입자 보상, 철거 등)의 공공관여를 통한 원활하고 투명한 사업수행 추구</p> <p>-그러나 실제 공공관리자의 기능은 정비현장에서 요구를 배제하고, 정비업체 선정이나 시공사 선정지원, 공공관리에 따른 비용부담 지원 등에 국한되고 있어 본래 취지와 상당한 괴리</p>	<p>-공공관리자는 정비사업에 구체적으로 관여하기 보다 그 기능을 추진위나 조합원의 업무 지원 및 관련 정보의 충분한 제공을 통하여 사업의 투명성 및 공정성을 제고하는데 주력할 필요</p>
분쟁의 효과적 처리시스템 구축 미진	<p>-정비구역내 주민, 조합원, 상가소유자, 세입자, 시공사 등 다양한 이해관계자가 관여하고 있어 정비사업의 분쟁발생 가능성이 큰 편</p> <p>-이로 인해 상당한 사회경제적 비용지출은 물론 사회문제화 또는 분쟁처리 후 감정적 대립의 지속에 따른 후유증도 심각한 편</p> <p>-그러나 현행 분쟁처리시스템으로는 '도시분쟁조정위' 설치규정만 두고 있어 대부분의 분쟁은 소송에 의존하고 있는 형편임</p>	<p>-정비사업의 이해관계자간 갈등이나 분쟁 가운데 세입자 보상이나 철거 등 사회문제화할 우려가 큰 사항들을 공공관리자가 적극적으로 관여하여 조율하거나 조정하는 역할을 수행할 필요 있음</p> <p>-현재의 도시분쟁조정위원회의 기능도 보다 실효성을 가진 조정기구로 역할을 다할 수 있도록 상설기구화, 전문성 보강, 조정효력의 강화 등 보완이 필요함</p>
시공사 선정시기에 대한 법령간 부조화	<p>-도정법에는 시공사 선정시기를 조합설립 인가 이후로 명시</p> <p>-그러나 서울시 조례는 조합설립 인가 이후라도 시공사 선정을 위해서는 다시 사업시행 인가를 받은 후에 선정하도록 선정시기를 늦추고 있음</p> <p>-만일 도정법의 문언에 따라 시공자를 선정한 경우 그 법적 효력에 대해서는 분명치 않아 시공자의 본격적 선정이 진행될 경우 분쟁 발생의 가능성이 큼</p>	<p>-시공자의 선정은 정비사업의 추진과정에서 단순 시공 외에도 지급보증 등을 통한 사업비 파이낸싱 등에 실질적인 도움을 주는 등 중요한 역할을 함축하고 있음</p> <p>-그 선정시기는 서울시 조례에 의할 경우 과거보다 6개월~1년 정도 늦추어지는 결과를 초래하게 되어 사업추진과정에 미치는 영향이 적지 않음</p> <p>-선정시기를 도정법 등 상위법령에서도 보다 명확하게 규정하는 등의 후속조치를 통하여 정비현장의 불확실성을 제거하는 것이 안정적 사업수행에 도움을 줄 것으로 기대</p>
제도 적용여부에 대한 선택권 박탈	<p>-정비사업은 사업마다, 현장마다, 구성원들에 따라 각각의 특성을 지니고 있어 그것에 맞는 사업방식의 선택과 효율적 추진이 요구됨</p> <p>-공공관리제도는 시범실시가 완료되지 않은 가운데 전면 실시되어 그 효과에 대해서도 충분한 검증을 거치지 못하였음</p> <p>-그럼에도 주민이나 조합원에게 공공관리제도의 적용여부에 대한 선택권을 주지 않고 획일적이고 일괄적으로 적용함으로써 효과가 부진한 경우 사유재산권 침해 논란과 공공의 책임추궁등 부작용이 적지 않을 것으로 우려됨</p>	<p>-정비사업의 추진현장마다 다양한 특성 및 공공관리제도에 대한 충분한 검증이 되지 않은 점 등을 고려하여야 함</p> <p>-부작용 최소화, 정비구역 주민과 조합원의 피해발생을 방지할 수 있도록 공공관리제도의 적용여부에 대한 선택권을 정비구역 주민 또는 조합원에게 줄 필요가 있음</p>

두성규(연구위원 · skdoo@cerik.re.kr)