

# 건설동향브리핑

CERIK

제932호  
2023. 11. 17.

- 제1차 지방시대 종합계획에 대한 기대와 우려
- 조합시행 정비사업 방식의 장·단점 분석
- 고도화 사회에서의 건설분쟁

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 제1차 지방시대 종합계획에 대한 기대와 우려

- 기업에 대한 인센티브 등 혜택은 긍정적, 반면 지역 인프라 불균형 해소 측면에선 미흡 -

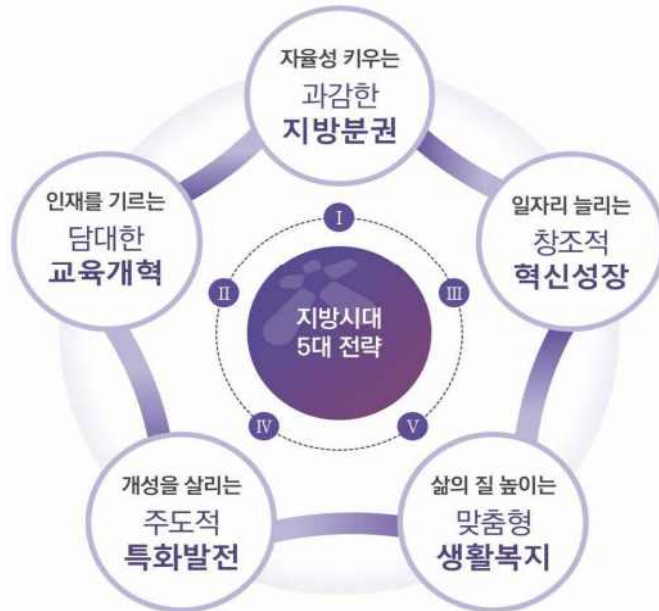
### ■ 제1차 지방시대 종합계획 추진배경과 경과

- 2023. 7월, 기존 「지방분권법」과 「국가균형발전법」을 통합한 특별법인 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법)」이 제정됨에 따라 기존 개별 법률에 따라 운영되었던 ‘자치분권위원회’와 ‘국가균형발전위원회’가 통합된 ‘지방시대위원회’가 설치됨.
  - ‘지방시대위원회’는 지방시대 종합계획을 수립하고, 지방시대 국정과제 및 지역 정책과제 이행의 지원을 총괄함.
- ‘제1차 지방시대 종합계획’은 기존 ‘국가균형발전 5개년 계획’을 정부가 수립하고, ‘국가균형발전위원회’가 심의, 의결하던 것에서 ‘지방시대위원회’가 직접 수립하였음.
  - 이번 11월 1일 발표된 ‘제1차 지방시대 종합계획’은 2004년 이후 개별적으로 수립되어 온 국가균형발전(지역발전) 5개년 계획 및 지방분권(자치분권) 종합계획을 최초로 통합하여 수립한 것임.
  - ‘제1차 지방시대 종합계획’은 관련 법률에 의거, 지방자치분권 및 지역균형발전의 기본방향과 추진목표, 지역균형발전시책, 지방자치분권 과제 추진 등에 관한 사항 그리고, 지역균형발전특별회계의 운용에 관한 사항을 담고 있음.

### ■ 4대 특구 개발과 4x3 초광역권 개발을 통한 인구유입 유도

- 금번 종합계획(2023~2027)의 골자는 5년간 지방분권·교육개혁·혁신성장·특화발전·생활복지라는 5대 전략 아래 22개 핵심과제를 중점 추진한다는 계획임.
- 4대 특구는 ‘기회발전특구’와 ‘교육발전특구’, ‘도심융합특구’, ‘문화특구’ 등으로서 교육발전특구로 지역 학생들에게 향상된 교육을 제공하고 기회발전특구로 양질의 일자리를 창출해 정주하게 하면 도심융합특구와 문화특구로 생활 여건을 개선해 지방에 정착 유도한다는 것임.
  - ‘기회발전특구’는 세제 혜택 등 각종 파격적인 인센티브를 제공해 기업의 지방 이전과 투자를 촉진하고, 양질의 신규 일자리를 창출해 지방인구 유입을 유도하고자 함. 지방특구 이전 기업에 양도소득세 이연, 창업 및 신설사업장에 대한 소득·법인세 감면 그리고, 취득 부동산에 대해 취득세 감면과 특구 기업에는 개발부담금 감면 등의 혜택을 부여한다는 것임.

&lt;그림 1&gt; 제1차 지방시대 종합계획의 5대 전략



자료 : 대통령직속 지방시대위원회(2023.11.1), “제1차 지방시대 종합계획” 보도자료.

- ‘교육발전특구’의 핵심은 지역 학생들이 수도권만큼 좋은 교육을 받아 우수한 인재로 성장하는 것을 돕고, 그들이 자란 터전에서 일자리를 찾아 정주할 수 있도록 유도하는 것임. 선정 시 지방정부와 교육청, 대학, 지역기업 및 공공기관 등이 협력해 지역 여건을 반영한 공교육 발전전략과 특구 내 적용 가능한 특례를 자율적으로 수립, 제안할 수 있게 됨.
- ‘도심융합특구’는 기존 교통과 문화 인프라를 활용할 수 있는 지방 대도시에 일자리와 삶, 여가가 집약된 복합거점으로, ‘지방관 판교테크노밸리’ 조성을 목표로 함. 지방정부가 특구의 기본방향 및 조성방안을 직접 설계토록 하고 관련 건축 규제를 완화한다는 것임.
- ‘문화특구’는 문화예술, 문화산업, 관광, 전통, 역사 등 지역별 특색 있는 문화 자원을 효과적으로 활용해 지역의 문화 창조력을 강화할 수 있도록 「지역문화진흥법」에 따라 문화체육관광부 장관이 지정하는 도시임. 12월에 지정하여 향후 4년간 200억 원을 집중적으로 투입한다는 계획임.
- 4×3 초광역권 개발은 지방 시도가 각 권역의 특성과 잠재력을 기반으로 자체 수립되는 것으로 7개 권역별 초광역권 발전계획임.
- 4×3 초광역권 개발계획에 포함된 사업들은 지역 간 협력을 기반으로 자체 발굴한 신성장동력산업 육성 및 일자리 창출, 문화·관광사업을 통한 생활인구 확대, 교통 사회간접자본(SOC) 확충을 통한 접근성 강화 등 협력사업들로 구성되며, 이 사업들은 향후 부처와의 협의를 통해 구체화하고 시행계획을 통해 이행하게 됨.

&lt;그림 2&gt; 제1차 지방시대 종합계획의 4×3 초광역권 개발



자료 : 대통령직속 지방시대위원회(2023.11.1), “제1차 지방시대 종합계획” 보도자료.

- 교통인프라 확충과 관련해선 메가시티 1시간, 전국 2시간 생활권 구축을 목표로 공항, 철도, 도로 신설 및 확충을 계획함.
  - 가덕도 신공항 등 신공항 건설 및 무안, 서산 등 지역 공항의 활성화를 통한 권역별 거점공항을 계획하고 있음.
  - 철도부문에서는 현재 예비타당성조사가 추진 중이거나 예정인 춘천-속초 간 동서고속화철도, 경전선 수서행 고속열차, 전라선(익산~여수) 고속화 등 철도 고속화사업이 포함되었고, 권역별로는 현재 특별법이 국회 계류 중인 달빛고속철도, 부울경 광역철도(부산~양산~울산), 충청권 광역철도(대전~세종~청주) 등이 포함됨.
  - 도로부문에서는 동서고속도로(영월~삼척), 제천~영월고속도로 조기착공 및 어상천 무인IC 설치 등 강원, 충북 내륙 등 소외지역 고속도로 신설과 호남고속도로지선 확장, 남해~여수 해저터널 등 지역 간 도로망 확충을 포함함.

## ■ 지역 의견의 적극적 수렴 및 인센티브제 등 긍정적, 지방소멸의 궁극적 대안 미흡

- 그동안 추진되어 온 국가균형발전계획(2004년 제1차(2004~2008)에서 2018년 제4차 국가균형발전계획(2018~2022) 수립)들이 각각의 비전과 목표로서 추진되었으나, 실제로 실행단계에서의 시의성 있는 추진이 이루어지지 못하고, 실질적인 성과가 미흡했었던 궁극적인 원인은 실행력 확보를 위한 정책적 기반과 지원 정책의 실효성이 낮았기 때문이다.
- 이러한 차원에서 본 계획에서 핵심과제에 따라 구체적이고 차별화된 인센티브를 부여하겠다는 계획은 매우 바람직함.
  - 4대 특구에 대한 파격적인 인센티브제의 신설 및 실행계획의 구체성 등 전반적으로 실행력 확보를 위한 종합계획은 긍정적이고, 현 정부의 대선 공약의 실천이라는 측면에서도 신뢰를 높이고 있음.
- 또한, 4+3 초광역권 개발계획은 지방정부가 적극적으로 참여, 자율적인 구상이 발전계획에 담겨 향후 구체적인 이행방안을 마련하겠다는 방침으로 지역의 특성을 잘 아는 지방정부의 참여라는 점에서 긍정적인 평가가 가능함.
- 그러나, 이전 계획에서도 담겨 있던 계획들이 다수이며, 많은 계획이 백화점식으로 열거되어 있어, 추진상의 시의성과 의도한 목표의 달성 실현 가능성 측면에서 향후 많은 문제가 발생할 가능성도 있음.
  - 그동안의 발전계획들이 한결같이 지역 특화발전을 유도하는 계획을 수립했었고, 지역 대도시를 중심으로 한 초광역권 개발계획도 이전 정부들에서도 이미 제시되었던 것임. 또한, 그러한 계획들이 열거식으로 제시되어 있어 구체성이 결여된 점도 문제임.

<표 1> 제1차~제4차 국가균형발전계획 요약

구분	제1차 국가균형발전계획	제1차 지역발전 계획	제2차 지역발전 계획	제4차 국가균형발전계획
비전	균형발전을 통한 제2의 국가도약	지역경제의 글로벌 경쟁력 확보/삶의 질이 보장되는 지역공동체 창조	국민에게 행복을, 지역에 희망을	지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국
목표	지역혁신체계에 기반한 역동적 지역발전	-	-	지역 주도 자립적 성장기반 마련
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 혁신주도형 발전기반 구축</li> <li>- 낙후지역 자립기반 조성</li> <li>- 수도권외 질적 발전 추구</li> <li>- 네트워크형 국토구조 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부문별 계획 (4대 발전전략) : 성장잠재력 확충, 쾌적한 생활환경 조성, 개방협력의 촉진, 지역주도·상생발전</li> <li>- 광역권별 계획 : "5+2"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역행복생활권 활성화</li> <li>- 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고</li> <li>- 교육여건 개선 및 창의적 인재양성</li> <li>- 지역문화 융성, 생태복원</li> <li>- 사각 없는 지역복지의료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사람 : 안정되고 품격있는 삶</li> <li>- 공간 : 방방곡곡 생기도는 공간</li> <li>- 산업 : 일자리가 생겨나는 지역혁신</li> </ul>



- 또한, 최근 수도권을 뜨겁게 달구고 있는 김포를 포함한 경기권 주요 도시들의 서울 편입 검토 등 ‘메가 서울’ 구상과의 병립 가능성에 있어 향후 정책 추진상의 혼선과 갈등의 요인이 될 것으로 보임.
- 이와 함께 이전의 종합계획에서 지역 숙원사업들에 대해 예비타당성조사 면제 등 지역사업 추진상의 애로사항을 해결하기 위한 특단의 정책대안이 포함되어 있었으나, 그러한 혁신적인 제안이 포함되어 있지 않다는 점에서도 실행력과 시의성 측면의 문제가 제기될 수 있음.

### ■ 종합계획의 수립보다 ‘실행’, 실행력 확보를 위한 향후 세부계획이 중요

- 빠른 인구 감소로 지방소멸 위험이 점점 속도를 내는 상황에서 지역균형발전은 더는 늦출 수 없는 국가의 정책현안임.
- 지방소멸의 위험이 커짐에 따라서 수도권과 지방 간 경제성장률 격차 확대, 지역 간 경제적 불균형 심화 및 수도권으로의 인구집중, 지방대학의 위기와 성장잠재력 상실 등 많은 사회, 경제적 문제가 노출되고 있음.
- 이러한 측면에서 지역균형발전정책의 속도감 있는 추진이 매우 중요함. 지방정부와 중앙정부 간 긴밀한 정책적 연계와 지방에 대한 획기적이고 시의성 있는 지원책, 그리고 예비타당성제도 등 법·제도적 정비를 통한 지방경제 활성화 관련 규제의 과감한 개혁은 필수적이라 할 수 있음.
- ‘제1차 지방시대 종합계획’에서 명시한 바와 같이 지역의 인프라 구축은 지역발전에 있어 중요한 정책으로서 지역발전에 핵심인 인프라 구축을 중요하게 고려해야 함. 특히, 인프라 공급의 질이 중요하다는 점을 고려할 필요가 있음.
- 지역의 교통 인프라 문제 해소를 위한 광역철도나 광역도로의 확충도 중요하나, 실제로 지방 교통 인프라의 가장 큰 문제는 지역 내에서의 불균형임. 한 지역 내에서 발생하는 도심과 외곽 지역 간 원활한 연계 교통망 부족, 신도시와 구도시 간의 교통인프라의 질적 차이 등을 고려하여, 지방의 정주 여건 개선에 있어 핵심적인 교통인프라의 확충이 필요함.
- 또한, 산업, 문화·관광, 의료·보건 인프라 등 지역 내에서의 불균형 해소도 지방의 실질적인 발전을 유도하는 데 있어 중요함. 더구나 금번 종합계획 중 지방의 대도시를 중심으로 한 초광역권 개발 과정에서 상대적으로 소외되는 지역에 대한 배려를 어떻게 할 것인가의 문제는 더욱 커질 것으로 보이며, 이는 지방 발전계획의 실행에서 지역 내 갈등요인으로 작용할 수 있음.
- 금번 종합계획에서 인공지능(AI) 등 디지털 산업 육성으로 지역발전을 도모하겠다고 하나, 중단기적으로 지역경제에 직접적인 영향을 미치는 현재 풀뿌리 산업과 기업에 대한 육성 방향을 제시하는 것이 더 중요할 수 있다는 점도 고려해야 함.

김영덕(선임연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)

## 조합시행 정비사업 방식의 장·단점 분석

- 장점 상당하나 건설사업 시행 측면에서 단점 多... 개선방안 모색 필요 -

### ■ 민간시행 정비사업 시행자 유형 및 건설사업 측면에서 성공적인 정비사업의 정의<sup>1)</sup>

- 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)에 따른 재개발·재건축사업의 원칙적인 시행자는 조합임. 조합이 시행하는 사업은 2022년 10월 기준 전체 정비사업의 91%<sup>2)</sup>에 이를 정도로 가장 보편적인 방식으로 자리 잡고 있음.
- 조합이 단독으로 시행하는 방식 외에도 조합 또는 토지등소유자가 요청 시 공공(지자체, LH 등), 신탁사가 시행할 수 있으며, 또는 조합과 공공, 혹은 시공사가 공동으로 시행할 수도 있음.
- 이 밖에도 조합이 존속하면서 타 주체가 사업을 대행하는 방식도 있음(대행수수료 존재).

<표 1> 민간시행 정비사업 시행자 유형

	사업시행자	비고
단독	조합	「도정법」에 따른 재개발·재건축사업의 원칙적 시행자. 가장 보편적인 시행자 방식.
	토지등소유자	사업시행계획인가 신청 당시 토지등소유자 20인 이내. 주택정비사업에서 사실상 활용 x
	신탁업자	조합설립을 위한 동의 + 정비구역 내 1/3 이상의 토지신탁(국공유지 제외)
공동	조합+우측 주체 中 1	시장, 군수 등 ; 토지주택공사 등 ; 한국부동산원 ; 건설업자, 등록사업자 ; 신탁업자
대행	조합 (+ 대행자 지원)	시장, 군수 등 ; 토지주택공사 등 ; 신탁업자

- 조합 시행방식 중에서도 조합과 타 주체가 공동으로 시행하는 방식과 신탁사 등이 대행하는 사업장은 상대적으로 매우 소수에 그치고 있으며, 대부분은 조합이 단독으로 시행하는 방식으로 추진되고 있음. 따라서, 본 고에서는 조합이 단독으로 시행하는 방식(이하 조합시행 정비사업) 중심으로 고찰함.
- 정비사업은 대부분이 사유지로 구성된 많게는 만 명 이상이 거주하고 있는 기성시가지에서, 소유자들이 주도하여, 권리변환(공용환권) 방식으로 사업을 추진한다는 점에서 일반적인 부동산개발사업보다 훨씬 복잡한 측면이 있음.
- 다수의 동의를 얻어 사업을 진행하고, 이주·철거를 위한 복잡한 과정을 거쳐야 하며, 관리처분 과정을 통해 종후자산·비용·이익을 분배한다는 점 등에서 일반적인 부동산개발사업과 차이가 있음.

1) 본 고는 2023년 11월 13일에 한국건설산업연구원이 주최했던 ‘정비사업 성공을 위한 PM 적용방안’ 세미나 중 첫 번째 발표 자료인 ‘정비사업 시행방식의 문제점과 대안적 방식 탐색’ 내용을 정리해서 작성한 것이며, 『건설동향브리핑』 932~933호에 걸쳐 연재할 예정임. 금번 호에서는 조합시행 방식의 장·단점을 분석해보고, 다음 호에서 개선방안을 제시할 예정임.

2) 한국부동산원 정비사업관리시스템, 김종보 외(출간예정), “정비사업지원기구의 정비사업 활성화·투명화 지원”, 한국부동산원 재인용.

- 그럼에도 불구하고, **정비사업의 요체는 노후 건축물을 철거하고 새로운 공동주택 단지를 조성하는 건설사업**이라 할 수 있음. 그것도, 작게는 수백억 원에서 크게는 수조 원에 이를 정도로 주택사업 중에서는 규모가 큰 편에 속하는 사업임.
- 우리는 언론을 통해 건설사업 측면에서의 정비사업 문제(공사비 급등, 사업지연 등)를 쉽게 접할 수 있음. 문제 원인과 개선방안을 살펴보기에 앞서, **건설사업 측면에서 성공적인 정비사업을 정의해 볼 필요가 있음.**
  - 일반적으로 건설사업은 사업의 성과목표 달성 여부로 성공과 실패 여부를 가늠하는 경우가 많다고 하며, 핵심 판단기준은 **사업비, 품질, 사업기간**이 꼽히고 있음.<sup>3)4)</sup>
  - 건설사업의 핵심 판단기준을 바탕으로 정비사업의 특성을 함께 고려 시, **건설사업 측면에서 성공적인 정비사업은 ‘① 조합원들의 선호와 니즈에 부합하는 목적물을, ② 조합원들이 부담 가능한 사업비 내에서, ③ 비용 대비 최고의 품질로, ④ 불필요한 지연 없이 신속하게 사업을 완수하는 것’**으로 정의해 볼 수 있을 것임.

## ■ 조합시행 방식의 장점과 단점

- 조합시행 정비사업은 장점과 단점을 함께 가지고 있음. 우선, **조합집행부가 유능하고 도덕적**이라고 가정할 시 **조합시행 방식의 주요 장점**은 아래와 같음. 단, 일부 장점은 경우에 따라서 단점이 되기도 함.<sup>5)</sup>
  - **(토지주 의견수렴)** 사업과정 전반에 타 시행방식 대비 조합원 의견수렴이 가장 잘 될 수 있는 사업방식임. 그 이유는 조합원이 집행부를 선출하며, 불신임 시 (타 방식 대비 수월하게) 해임할 수 있고, 조합장에게 상당한 권한이 위임되어 있으나 주요사안은 대의원회나 총회의 의결을 거치도록 하고 있기 때문임. 또한, 지속적인 제도개편으로 조합원 정보접근성이 상당히 강화되어 조합원들이 손쉽게 사업 진행 과정을 파악하고 필요시 의견을 개진할 수 있는 환경이 조성되었기 때문임.
  - **(사례 및 판례가 많고, 가장 익숙한 사업방식)** 조합시행 정비사업은 1983년 합동재개발 도입 이래로 가장 보편적인 기성시가지 재생 방식임. 따라서, 일반인들에게 가장 익숙한 방식이기에 동의를 받기 유리할 뿐 아니라, 수많은 사례와 판례가 존재하기에 사업을 원활하게 추진하는 데도 유리함.
  - **(수수료 등 부담 최소화)** 조합은 기본적으로 전체 사업과정을 ‘DIY’ 하는 방식임. 비록 조합 운영과 시행 업무를 원활하게 수행하기 위해서는 조합장 및 직원 급여와 협력업체 용역 비용이 수반되나, 시행을 위탁하는 경우 발생하는 수수료 대비 훨씬 저렴함.<sup>6)</sup>

3) 김종훈(2020), “프리콘 : 시작부터 완벽에 다가서는 일”, MID.

4) 이와 유사하게, 미국 건설산업연구원(Construction Industry Institute)에서는 발주자 관점에서 성공적인 건설사업은 “예산을 초과하지 않고 예정된 공사 기간을 준수하여 프로젝트를 완료하는 것”으로 본다고 함(상게서 p. 73).

5) 예 : 토지주 의견수렴이 잘 될 수 있는 장점은 동시에 사업지연의 요인으로 작용하는 경우도 종종 발생함. 또한, 개발이익을 극대화하는 경향은 조합원 입장에서 일견 좋을 수 있으나, 이로 인해 안해가가 늦어지거나 사회적인 비판을 받기도 함.



- (주인의식을 기반으로 품질 향상 및 개발이익 극대화 추구) 조합장 등 조합임원은 조합원들에게 가장 이익이 되도록 사업을 추진할 의무가 있으며,<sup>7)</sup> 만일 이를 충족시키지 못하다면 선거 등을 통해 견제받는 구조임. 또한, 조합임원도 조합원이기에 조합원과의 이해관계가 대체로 일치함. 따라서 그들은 주인의식을 가지고 품질 향상 및 개발이익 극대화를 위해 노력하는 경향이 있음.

<표 2> 현행 조합시행 방식의 장점과 단점

장점	단점
타 방식 대비 사업 과정에 토지주 의견 수렴 용이	사업시행을 위한 자금 부족
축적된 사례 및 판례가 많고, 가장 익숙한 방식	전문성 부족
수수료 등 부담 최소화	집행부 비리, 대리인 문제
주인의식을 기반으로 품질 향상 및 개발이익 극대화 추구 (조합원 입장에서 장점이나, 사업지연 및 사회적 비난 초래 등으로 단점이 되기도 함)	조합 내부 분쟁, 거버넌스 안정성
	사업절차 이행 및 의사결정에 많은 시간 소요

- 조합시행 정비사업은 동시에 여러 단점을 가지고 있음. 특히 건설사업 시행 측면에서 조합방식의 단점을 파악해 보기 위해서는 역량 있고 기업 지배구조가 양호한 부동산개발회사(이하 개발회사)가 시행하는 주택건설사업과 비교해 보면 단점 파악을 넘어 개선방안에 대한 중요한 힌트를 얻을 수 있음. 먼저, **발주자(조합) 관련 문제**는 아래와 같이 정리해 볼 수 있음.

- (사업 시행을 위한 자금 부족) 역량 있는 개발회사의 경우 자체 자금을 활용하여 건축사·건설엔지니어링업 등 협력업체를 운용하고, 필요한 서비스를 받으며, 계약에 따라 상응하는 대가를 지불함. 반면, 정비사업에서 조합도 정비사업전문관리업체(정비업체), 건축설계사 등을 선정하지만 기성은 물론 계약금마저 지불하지 못하는 경우가 대부분이며, 오히려 협력업체로부터 조합 운영비를 대여받는 경우도 많음.<sup>8)</sup> 용역비와 대여금은 시공사 선정 후 지급 및 반환되는 구조임.
- 이러한 구조 속에서, 사업성이 양호하지 못한 사업장의 경우 용역사들이 참여를 꺼리게 되어 사업이 상당 기간 지연되는 경우가 많음. 또한, 외상으로 서비스를 제공하는 구조이기에, 용역비를 지급하기 전까지 용역서비스의 질이 떨어지는 경우도 종종 발생하고 있음. 또한, 조합은 시공사에게 사업비 조달을 의존하는 구조이기에, 많은 조합이 시공사에 끌려다니게 되는 원인이 되고 있음.<sup>9)</sup>
- (전문성) 공동주택 건설사업을 성공적으로 시행하기 위해서는 도시·건축 관련 인·허가 전반과 법률, 세무, 회계 등의 지식 외에도 건설공사의 발주자로서 상품설계와 건설사업관리와 관련해 고도의 전문성이 요구됨. 이는 발주자가 상품설계 분야에 있어 최신 설계 트렌드 등 전문성을 갖추고 있어야 적기 의사결정 및 발주자 요구사항(Owner's Requirement)을 스마트하게 전달하여 설계사

6) 물론, 조합 집행부가 무능하거나 도덕적이지 못하다면 시행착오 과정에서 위탁수수료보다 훨씬 큰 비용이 발생할 수 있음.

7) 대법원 97도 618판결, 서울중앙지방법원 2013고합763 판결 등 참조.

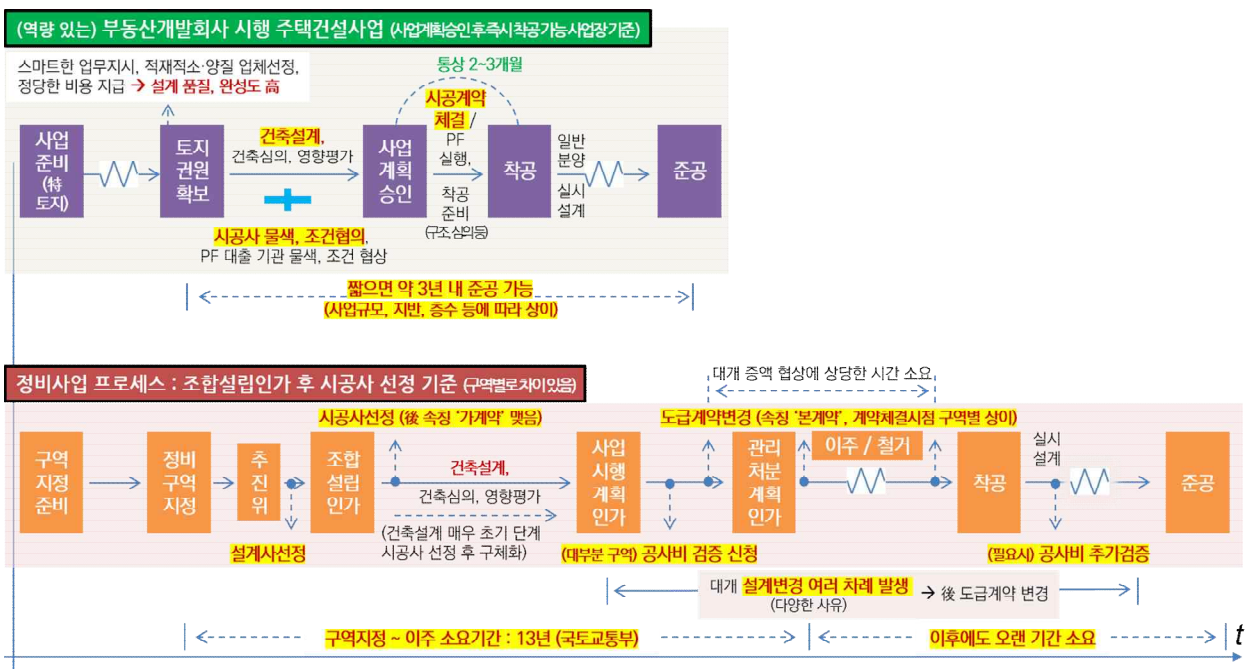
8) 서울시에서는 시공사 선정 전까지 사업비를 융자해 주는 제도를 운영하고 있으나, 관련 예산의 한계로 필요 사업비 대비 턱없이 작은 규모(2021년 기준 신청액 대비 11.1%)만 지원되고 있음(출처 : 서울시의회(2022) '서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 일부개정 조례안 검토보고', 도시계획관리위원회 수석전문위원, 6월 13일).

9) 물론, 사업성이 매우 양호하고 홍보효과 등 시공사에게 시공이익 획득 이상의 의미가 있는 구역의 경우 시공사가 조합에 끌려다니는 경우도 있음.

등 사업참여자에 대한 섬세한 컨트롤이 이루어질 수 있기 때문임. 또한, 건설사업관리 관련 높은 이해와 역량을 갖추고 있어야 시공계약 및 이후 설계변경에 따른 공사비 변경 요청과 높은 품질확보, 공기 관리 등을 위한 적절한 대응이 가능함.

- 반면, 정비사업 조함은 앞에서 언급한 전문성을 충분히 가지고 있지 못한 경우가 많음. 발주자의 전문성 부족은 사업 지연, 사업비 상승, 품질 저하의 중요한 원인이 되고 있음.
- **(집행부 비리, 대리인 문제)** 공동주택단지 조성은 크게는 조 단위의 사업비가 투입되는 큰 규모의 건설사업임. 기업 지배구조(ESG에서 G)가 양호한 개발회사에서는 비리나 대리인 문제 발생이 드물.
- 반면, 조합시행 방식의 경우 비록 처벌이 강화(예 : 형법 제129조-제132조 규정 적용 시 조합임원은 공무원 의제)되고 지속적인 실태점검을 시행하는 등을 통해 비리가 상당폭 감소했음에도 불구하고, 여전히 조합임원 비리 문제가 빈번하게 발생하고 있음.
- **(거버넌스 안정성, 조합 내부 분쟁)** 통상 주식회사 형태로 설립되는 개발회사는 '1주 1표' 시스템 속에서 최대주주가 최종 의사결정 권한을 가지고 직원들을 동원하여 안정적으로 사업을 추진해 나감.
- 반면, 조합시행 방식은 많게는 수천 명에 달하는 조합원들이 동업하는 방식임. 이러한 가운데 조합원 간 생각과 경제적 상황이 상이하기에 분쟁이 매우 빈번하게 발생하고 있음. 또한, '1인 1표' 방식으로 의사결정이 내려지는 구조 속에서 수시로 비대위가 등장하고, 조합장 해임 발의가 발생하는 등 거버넌스 안정성 측면에서 단점이 있음.
- **(기본적으로 사업절차 이행, 의사결정에 상당한 시간 소요)** 개발회사의 경우 사안별 위임된 자에게 의사결정 권한이 명확하게 부여되어 있고, 의사결정 지원을 위한 내부 시스템이 갖춰진 경우가 많음. 따라서, 신속하게 의사결정을 내릴 수 있음.

<그림 1> 조합시행 정비사업 - 전문 부동산개발회사 시행하는 주택건설사업 비교



- 반면, 조합방식의 경우 민주적 조합 운영과 조합집행부 견제 등을 위한 절차가 세세하게 규정되어 있으며, 이를 이행하지 않을 시 취소 또는 무효 사유가 됨. 예를 들면, 협력업체 선정 입찰 시 「정비사업 계약업무처리기준」을 준수하여 공고 및 일반경쟁경쟁 절차를 거쳐야 하는 경우가 많음. 이 밖에도 계약 예산편성, 계획수립 등을 위해서는 총회나 대의원회를 반드시 거치도록 하고 있음. 이러한 절차 이행 의무로 인해 사업을 신속하게 시행하기에 상당한 한계가 있음.
- 다만, 이러한 ‘번거로움’은 조합 운영을 투명하게 하고, 많게는 수천 명에 달하는 조합원들이 민주적으로 ‘동업’하기 위해 만든 절차로 인한 것임. 따라서, 절차 이행으로 인한 사업 지연은 조합 집행부의 귀책으로 인해 발생하는 문제로 바라보는 것은 적절하지 않을 것임. 정비사업의 특수성으로 인해 (물론 일부 개선이 필요하겠으나) 상당 부분 불가피하다고 볼 수 있음.
- 조합 외 주체로 인한 문제도 종종 발생하고 있으며, 이를 정리하면 <표 3>과 같음.
  - 행정관청의 귀책으로 인한 사업지연 및 이로 인한 사업비 상승과 더불어, 설계자와 시공자의 문제로 인해 사업비가 상승, 사업 지연, 품질저하 등의 문제도 종종 발생하고 있음.
  - 설계자와 시공자 관련 문제는 발주자(조합) 전문성 및 사업 자금 부족과 더불어, 공사 발주방식 문제와 매우 밀접하게 연관되어 있음. 여기에 관해서는 다음 호에서 자세히 살펴봄.

**<표 3> 건설사업 측면에서 현 조합시행 정비사업의 문제 주요 원인 : 주요 주체별 정리**

주체	문제	최종 파급효과
발주자 (조합)	사업비 부족	사업 지연, 품질 저하
	전문성 부족	사업지연, 사업비 상승, 품질 저하
	거버넌스 관련 문제	사업지연, 사업비 상승, 품질 저하
	도덕성 관련 문제	
행정관청	(인허가청 귀책사유로 인한) 인허가 지연	사업지연, 사업비 상승
설계자	설계자 역량 부족 (특 사업성, 사업 규모 低)	사업지연, 사업비 상승, 품질 저하
	도덕성 관련 문제 (리베이트, 불필요한 설계변경 유도)	사업지연, 사업비 상승, 품질 저하
시공자	설계자-시공자 원활한 연계협력 부족	사업지연, 사업비 상승, 품질 저하
	도덕성 관련 문제 (근거 없는 공사비 증액 요구, 과잉 or 부실시공 등)	사업지연, 사업비 상승, 품질 저하

- 요약해보면, ‘성공적인 건설사업 추진’ 측면에서 현행 조합시행 방식은 ‘① 조합원들의 선호와 니즈 반영’에는 상대적으로 강점이 있으나, 나머지 세 기준(② 사업비, ③ 품질, ④ 사업기간)을 만족시키기에는 부족한 점이 많음.
- 비록 조합시행 방식이 가지고 있는 여러 단점에도 불구하고, 앞에서 언급한 장점과 더불어 타 시행방식이 가지고 있는 단점<sup>10)</sup>으로 인해 앞으로도 오랜 기간 주된 시행방식 지위를 유지할 것으로 예상됨. 따라서, 조합시행 방식의 단점을 보완하는 방안에 대한 고민이 필요함.<sup>11)</sup>

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

10) 예를 들면, 최근 주목받고 있는 신탁방식 또한 과도한 수수료, 검증되지 않은 시행 및 건설사업관리(CM) 역량, 대형건설사 대비 높은 자금조달 비용, 신탁사-소유자의 이해관계 불일치로 인한 대리인 문제 발생 가능성, 신탁계약 해지 어려움 등의 단점이 존재함. 공공참여 방식의 경우 수수료 및 공공성 확대와 관련한 부담과 더불어, 정권이나 정책 변화에 따른 리스크가 존재함.

11) 구체적 개선 방안에 대해서는 다음 호(2023. 11. 24. 발간)에 자세히 담을 계획임.

## 고도화 사회에서의 건설분쟁

- 건설분쟁 증가에 대비한 ‘컨트롤타워’ 설립 필요 -

### 고도화 사회(高度化社會, Advanced society)로 진입한 한국, 자동화·정보화·지식화 등 다양한 측면에서 성장

- 고도화 사회는 과학 기술의 발전으로 생산성이 향상되고 문화가 다양화되며 국민의 문화적 소양 및 소득 그리고 교육 수준이 고도화된 사회를 말함. 주요 특징은 아래와 같음.
  - 과학 기술의 발전 : 고도화 사회에서는 과학 기술이 발전하여 인공지능, 로봇, 사물인터넷 등 새로운 기술이 등장하여 사회의 생산력과 효율성 향상됨.
  - 정보화의 확산 : 인터넷, 스마트폰, 컴퓨터 등 다양한 정보통신 기술이 보급되어 정보의 생산·가공·유통이 빠르게 이루어짐. 이에 따라, 사회의 모든 영역에서 정보가 중요해지고 정보의 활용이 사회 발전의 핵심 요소가 됨.
  - 사회 구조의 변화 : 산업화 사회에서 지배적인 역할을 하던 제조업은 점차 중요성이 줄어들고 정보통신, 서비스업 등 지식 기반 산업이 부상함. 더불어, 교육과 문화의 중요성이 커지며 사회 구성원들은 삶의 질(質)에 관한 관심이 높아짐.
- 서비스업 중심으로의 산업 구조 변화, 자동화·정보화·지식화 등 다양한 측면에서 한국은 이미 고도화 사회로 진입하였음.
  - IMF(International Monetary Fund)의 2023년 세계 GDP 순위에서 한국은 13위에 자리매김하였고, 산업별 GDP 비중에서도 제조업 27.92%보다 서비스업 62.47%<sup>12)</sup>의 비중이 월등한 것으로 나타남.
  - 더불어, OECD의 2022년 국제 학업성취도 평가(PISA)에서 대한민국은 수학, 과학, 읽기 부문에서 모두 상위권을 기록하고 있으며 유엔(United Nations)의 2022년 인간개발지수(HDI)<sup>13)</sup>에서 19위를 기록하는 등 한국은 이미 고도화 사회로 진입했다고 판단할 수 있음.

### 환경 및 소비자 권리가 강화된 고도화 사회에서 건설 관련 분쟁은 지속적으로 증가 예상

- 고도화 사회는 기술 발전으로 인한 생산성 및 효율성이 향상되고 국민 소득이 높아져 문화

12) [www.istans.or.kr/su/newSuTab.do?scode=S111](http://www.istans.or.kr/su/newSuTab.do?scode=S111).

13) 인간개발지수(人間開發指數, Human Development Index, HDI)는 유엔개발계획(UNDP)가 발표하는 인간개발보고서(HDR) 중의 인간의 삶과 관련된 지표 중 항목으로 각 국가의 실질국민소득, 교육 수준, 문맹률, 평균수명 등의 여러 가지 인간의 삶과 관련된 지표를 조사해 각국의 인간 발전 정도와 선진화 정도를 평가한 지수

적 소양과 교육 수준이 향상되나, 환경 및 소비자 권리에 대한 인식 강화 등의 차이로 인한 건설 관련 분쟁은 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.

- 아파트 등 건설 관련 분쟁조정을 위해 국민이 가장 많이 활용하고 있는 ‘하자심사분쟁조정위원회’가 처리하는 분쟁조정 건은 지난 2015년 4,979건에서 2022년 7,985건으로 7년 동안 약 3천 건(1.6배)이 증가<sup>14)</sup>함.

● 국내에는 건설 공사 중 발생하는 갈등의 조정을 위해 ‘건설분쟁조정위원회’와 ‘건축분쟁전문위원회’ 그리고 ‘하자심사·분쟁조정위원회’ 등의 건설전문 분쟁 조정기관이 활동 중임.

- 이외에, ‘소비자분쟁조정위원회’, ‘환경분쟁조정위원회’ 등 여러 정부 부처 산하에 다수의 건설분쟁조정위원회가 존재함.

※ 조정과 중재는 당사자 간 합의 도출을 위해 중립적인 제3자의 도움을 받는다는 면에서는 같지만, 중재는 조정자의 결정이 당사자에게 구속력을 갖는다는 점에서 차이가 있음.

〈표 1〉 주요 건설 분쟁 해결기구

구분	명칭	주요 업무
조정기구	건설분쟁조정위원회	· 외부(발주자 등)와 시공사 간의 분쟁을 조정(국토교통부 소속)
	건축분쟁전문위원회	· 건축물의 건축 등과 관련되어 건축 과정에서 피해를 본 건축관계자, 관계 전문기술자, 인근 주민 간의 각종 분쟁을 조정·재정(국토교통부 소속)
	하자심사분쟁조정위원회	· 공동주택의 하자 분쟁의 해결 기구(국토교통부 소속)
	소비자분쟁조정위원회	· 「소비자기본법」에 의하여 사업자가 제공한 물품 등의 사용으로 인한 피해에 대한 구제(救濟), 제조 물품의 소비자 피해구제에 집중. 「소비자기본법」 제60조에 의해 한국소비자원에 소비자분쟁조정위원회를 설치하여 운영
	집합건물분쟁조정위원회	· 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」의 의거 공동주택의 하자보수 등과 관련된 분쟁을 제외한 집합건물의 하자와 관련한 분쟁 해결, 실질 구제 기능 미흡(시, 도에 설치)
	환경분쟁조정위원회	· 환경오염의 피해로 인한 민사상의 분쟁을 조정(환경부 소속)
	건설하도급분쟁조정협의회	· 하도급 거래 공정화에 관한 법령에 따라 원도급자와 하도급자 간의 건설 공사 하도급 거래에 관한 분쟁을 처리 ※ 공정거래위원회가 이첩하거나 분쟁 당사자가 신고하는 원사업자와 수급사업자간 하도급 거래상의 불공정행위 분쟁조정
	대한건설기계협회	· 건설기계임대차계약 관련 분쟁
	한국전기공사협회	· 「건설산업기본법」에 따른 공사 이외의 분쟁조정 ※ 「전기공사사업법」 관련 업무 통합(산업통상자원부, 전력산업정책과)
	한국정보통신공사협회	· 「건설산업기본법」에 따른 공사 이외의 분쟁 ※ 정보통신공사사업법 관련 업무 통합(과학기술정보통신부, 네트워크정책과)
	한국소방시설협회	· 「건설산업기본법」에 따른 공사 이외의 분쟁 ※ 소방시설공사사업법(소방청, 소방산업과)
	한국공정거래조정원	· 「건설산업기본법」에 따른 공사 이외의 분쟁 ※ 제조위탁(제작 자재 등) 용역위탁(설계, 감리 등) 수리위탁 관련
중재기구	대한상사중재원	· 대한상사중재원은 「중재법」에 따라 1966. 3. 22. 설립된 상설 법정 중재기관으로 국내외 상거래에서 발생하는 분쟁을 예방 및 발생한 분쟁을 중재, 조정, 알선을 통한 해결
국가기구	법원	

자료 : 임기수 외(2023), “건설분야 분쟁조정위원회 통합 운영방안 마련 연구”, 용역보고서, 국토안전관리원.

14) 자료 : 하자심사·분쟁조정위원회.



- 국내에는 다양한 건설분쟁의 조정을 위해 많은 조정기관이 활동 중이나 건설분쟁 정보에 대한 국가 차원의 관리는 미흡한 것이 현실.
  - 건설기업의 경우 발생한 분쟁의 70% 이상을 협의 방식으로 해결하고 있지만, 분쟁 사유, 대상, 협의 방식 등은 파악조차 어려운 것이 현실임.
  - 더불어, 조정·중재·소송으로 진행된 건설 분쟁의 경우 분쟁조정 기관 간의 정보교류 미흡 등으로 전체 건설분쟁의 현황은 관리되지 못하고 있음.

〈표 2〉 건설기업의 클레임 및 분쟁 해결 방법

구분		협의	조정	중재	소송
클레임	25.9% (82개사)	93.9% (77개사)	3.7% (3~4개사)	1.2% (1개사)	0.0%
분쟁	44.3% (137개사)	70.8% (97건)	8.0% (11건)	10.2% (14건)	36.5% (50건)

자료 : 임기수(2023), "건설기업 분쟁 현황과 대응 비용 경감(輕減) 방안 연구", 연구보고서, 한국건설산업연구원.

## ■ 사회가 고도화(高度化)될수록 건설분쟁의 증가는 필연적, “건설분쟁 조정 컨트롤타워” 설립을 통해 건설 분쟁 감소를 위한 역량 제고 필요

- 고도화 사회에서의 건설 관련 분쟁은 건설 구축물의 대형화와 첨단화 그리고 건설물의 완성도에 대한 소비자의 높아진 기준으로 인해 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
- 건설 관련 분쟁조정 기구가 지금과 같이 일어난 분쟁을 조정하는 역할만 해서는 미래에 늘어나는 분쟁조정의 수요를 감당할 수 없으며 그로 인한 불편은 건설 분쟁에 휘말린 국민의 몫으로 돌아올 것임.
- 국가에 큰 재난이 발생하면 정부가 중심이 되어 컨트롤타워를 설립하고 재난의 신속한 극복을 위해 국민과 함께 합심하여 노력하듯, 예상되는 건설분쟁의 증가에 대한 선제적 대처가 필요함.
- 이에, 건설분쟁 조정 및 중재기구인 ‘컨트롤타워’를 설립하여 예상되는 건설분쟁 증가에 대비한 제도 및 정책을 마련할 것을 제안함. 주요 역할은 다음과 같음.
  - 건설 관련 분쟁조정기구의 정보교류를 위한 통일된 규약 마련
  - 국내에서 발생하는 건설분쟁에 대한 데이터의 포괄 관리
  - 예상되는 건설분쟁 증가에 대비한 제도·정책 마련 등

임기수(연구위원 · kslim@cerik.re.kr)