

제1070호 2026. 8. 14.

건설동향

BRIEF_{ing}

• 2025년 ENR 225대 설계기업 해외 매출 동향 분석

- ENR 225대 설계기업 글로벌 매출 2,411억 달러, 전년 대비 6.8% 증가
- 유럽·교통부문 각각 지역·공종별 1위
- 국내기반 기술·해외시장·디지털·에너지 수요로 고부가 지식서비스로 전환

• 정비사업 ‘묵은 문제’.. 상가 및 종교시설 관련 제도 개선 필요

- 정비사업의 상가·종교시설 갈등, 사업 지연과 비용 증가의 주요 요인으로 작용
- 법·제도상 공백으로 협상과 소송이 반복되며 사업 불확실성 확대
- 갈등 조기 확정·독립정산제·한지 후 별도 추진 등 제도적 해결책 마련 필요

2025년 ENR 225대 설계기업 해외 매출 동향 분석

- 데이터센터·전력·에너지 전환·중동·아시아 인프라 수요 확대로 전년 대비 9.2% 증가한 976억 달러 -

손태홍 (건설기술·관리연구실장 · thsohn@cerik.re.kr)

ENR 225대 설계기업 2025년 글로벌 매출¹⁾은 전년 대비 6.8%(153억 달러) 증가한 2,411억 달러를 기록하며 2015년 이후 상승세 지속

- ENR 225대 설계기업의 글로벌 매출은 2022년에 2,009억 달러로 첫 2,000억 달러를 돌파한 이후 4년째 2,000억 달러대를 유지함.
- ENR 225대 설계기업의 글로벌 매출 성장률은 2022년 12.2%로 정점을 기록한 이후 둔화하여, 2024년에는 2020년(2.4%) 이후 최저치인 2.7%까지 하락했지만, 2025년에는 다시 반등함과 동시에 실질적인 시장 규모(매출액) 역시 지속적으로 역대 최고치를 경신하고 있음.

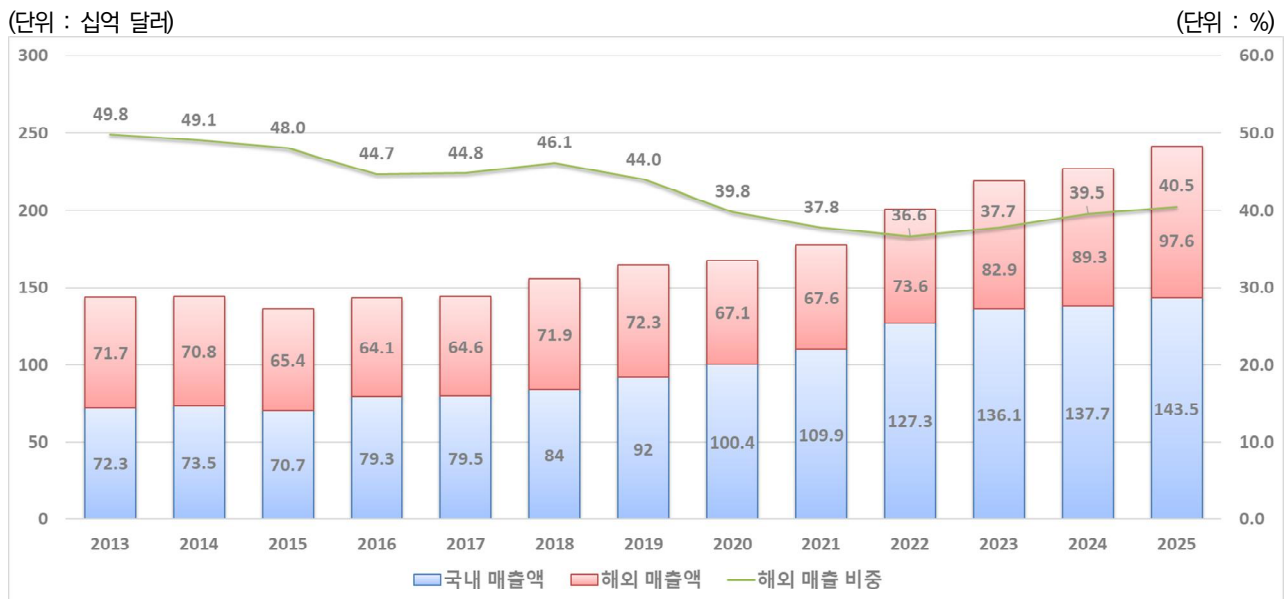
〈그림 1〉 ENR 225대 설계기업의 글로벌 매출 규모 및 성장률 추이



1) ENR 225대 설계기업의 국내(Domestic) 매출과 해외(International) 매출을 합친 총매출.

- ENR 225대 설계기업의 2025년 해외 매출 규모는 976억 달러로 전년 대비 9.2%(83억 달러) 증가했으며, 글로벌 매출에서 차지하는 비중은 40.5%로 2019년 이후 처음으로 다시 40%대를 기록함.
- 2025년 225대 설계기업이 달성한 해외 매출 규모는 처음으로 900억 달러를 돌파한 것으로, 829억 달러를 기록했던 2023년 대비 2년 만에 100억 달러 이상의 매출 증가를 기록함.
- 국내 매출 규모는 전년 대비 4.2% 증가한 1,435억 달러로 역대 최고치를 기록했을 뿐만 아니라 2015년 이후 10년 연속 증가세를 유지하고 있음.

〈그림 2〉 ENR 225대 국내 매출과 해외 매출 추이 및 비중



- 2013년부터 2025년까지 225대 설계기업의 글로벌 매출은 1,439억 달러에서 2,411억 달러로 연평균 4.4%씩 성장함.
- 225대 설계기업의 글로벌 매출 성장은 해외 매출보다 국내 매출이 더 강하게 견인함. 2013년에는 국내 매출과 해외 매출의 비중이 거의 50 대 50 구조였지만, 2020~2024년 사이에는 해외 매출 비중이 40%를 밑돌았음. 즉, 글로벌 대형 설계기업은 해외시장 외에도 자국 내 대형 인프라·에너지·디지털·기후회복력 투자를 매출 성장의 기회로 활용한 것으로 분석됨.
- 2015~2017년 사이의 글로벌 매출 정체는 저유가와 석유·가스 프로젝트 축소의 영향이 컸음. 2015년 저유가와 자원시장 위축이 설계시장에 부정적 영향을 미쳤고, 2016년에도 석유 관련 프로젝트 감소가 해외 설계 매출 둔화의 주요 원인으로 작용함.
- 2018~2021년은 225대 설계기업의 글로벌 매출이 1,558.3억 달러에서 1,790억 달러로 증가한 회복·전환기로 볼 수 있음. 이 시기는 2015~2017년의 저유가·석유 시장 침체에 따른 정체를 벗어나 글로벌 매출이 다시 증가하기 시작했지만, 해외 매출보다는 국내 매출 증가가 성장을 주도했다는 점이 특징임.
- 2022년부터는 기후위기, 에너지 전환, 인프라 재투자, 디지털 설계 수요가 결합되면서 매출이 빠르게 확

대됨. 2025년에는 지속가능성, ESG, AI, 회복 탄력적(Resilient) 인프라가 설계기업의 사업모델과 운영 효율을 재편하고 있음.

〈표 1〉 ENR 225대 설계기업의 2013~2025년 총 매출 동향

구간	총매출 변화	특징
'13~'17년	1,360억~1,440억 달러대 정체	▪ 저유가, 자원시장 위축, 석유·가스 설계 수요 감소
'18~'21년	1,558억~1,790억 달러	▪ 대형화·인수합병, 국내시장 회복, 코로나 이후 디지털 업무 전환
'22~'25년	2,009억~2,411억 달러	▪ 인프라 투자, 에너지 전환, 기후회복력, AI·데이터센터 수요 확대

지역별로는 유럽이 288억 달러, 공중별로는 교통 부문이 236억 달러로 각각 1위 차지

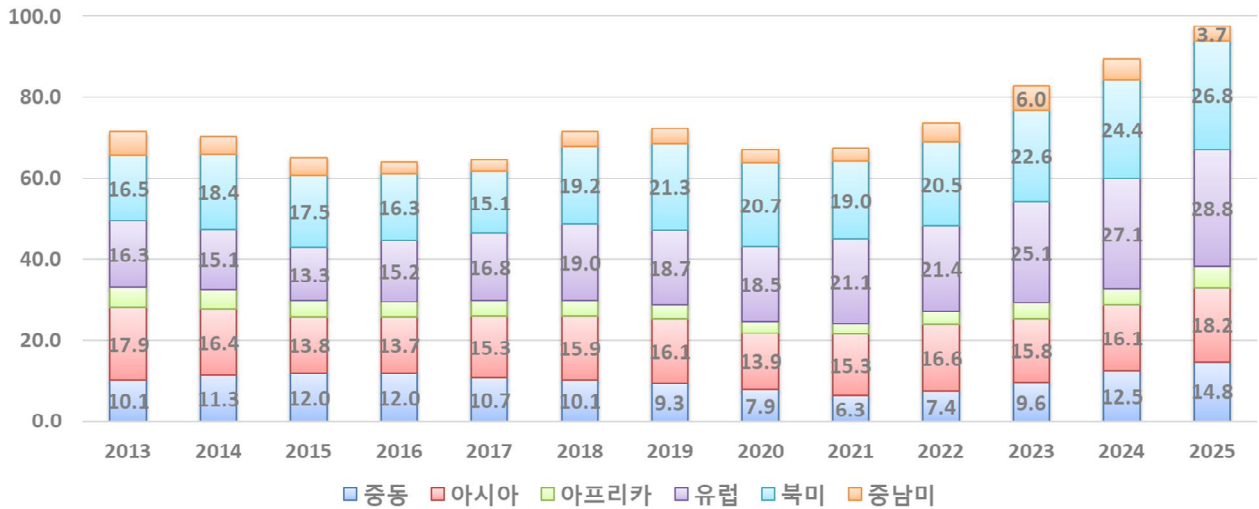
- 225대 설계기업의 전체 해외 매출 중 29.5%를 차지한 유럽에 이어 미국이 268억 달러(27.5%), 아시아²⁾ 182억 달러(18.6%), 중동 148억 달러(15.2%), 아프리카 52.9억 달러, 중남미³⁾가 37억 달러를 기록함.
- 설계기업의 2025년 해외 매출을 전년과 비교해 보면 유럽과 미국의 절대 규모는 여전히 1·2위나 성장률은 평균보다 낮음. 반면, 아시아, 중동, 아프리카 지역은 전체 해외 매출 증가분의 상당 부분을 차지하며 설계 해외 매출 성장을 견인함.
- 2025년 해외 매출 증가분(83억 달러)에 지역별 기여도를 보면, 중동 지역이 23.3억 달러가 늘어나며 전체 증가분의 약 28%를 차지함. 이어 아시아와 유럽이 전년 대비 각각 21.2억 달러와 17.6억 달러가 증가하며, 약 26.7%와 21%를 차지함.
- 2025년 해외 매출의 지역별 변화는 유럽·미국이라는 전통적 대형 시장이 여전히 전체 시장의 절반가량을 차지하며 안정적 기반을 유지하는 가운데, 실제 성장 동력은 중동·아시아·아프리카·캐나다로 이동한 것으로 평가할 수 있음.
- 특히, 중동은 도시개발과 경제 다각화 프로젝트, 아시아는 도시화·공항·산업시설·디지털·전력 인프라 수요 확대가 매출 증가를 견인함. 종합하면 2025년 해외 설계시장은 단순한 규모 확대가 아니라, 데이터 센터·전력·수자원·교통·도시개발 등 복합 인프라 수요가 성장 지역을 중심으로 재편되고 있음을 보여줌.

2) 아시아·호주와 오세아니아 지역을 합산한 지역.

3) 라틴아메리카·카리브해·기타 지역을 합산한 지역.

〈그림 3〉 ENR 225대 설계기업 지역별 해외 매출 추이

(단위 : 십억 달러)

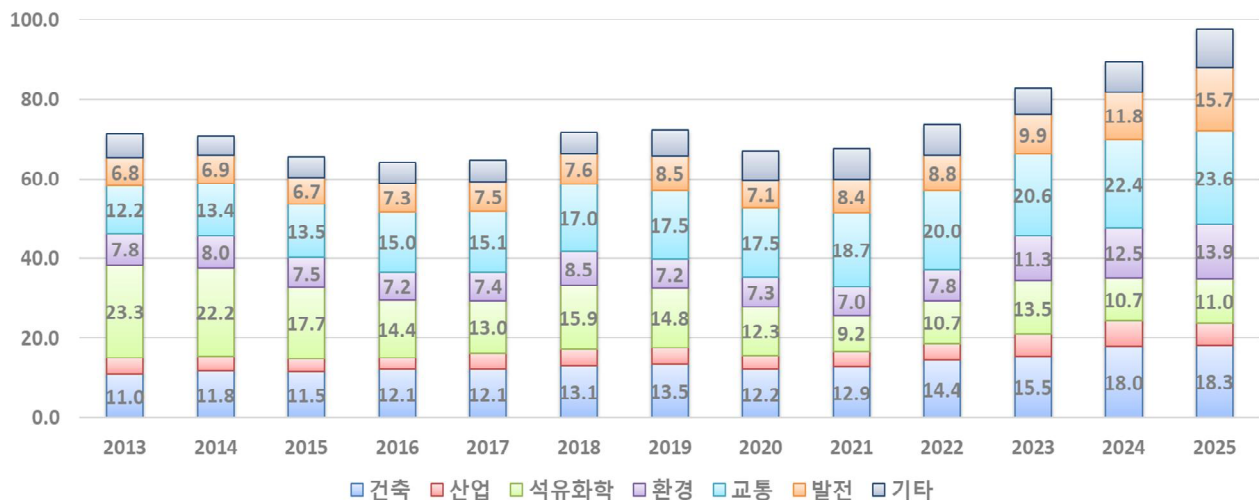


● 전력부문은 전년 대비 33.7%(39.6억 달러) 증가하며 역대 최고치인 157억 달러를 기록함.

- 2025년에도 해외 매출 최대 부문은 교통으로 전년 대비 5.3%(11.8억 달러) 증가한 235.7억 달러를 기록했으며, 전체 해외 매출에서 차지하는 비중도 24.2%에 이룸. 2위는 전체 매출의 18.8%를 차지한 건축으로 전년 대비 2.9억 달러(1.6%)가 증가한 183.2억 달러를 기록함. 석유화학은 전년 대비 3.8억 달러 증가한 110.4억 달러로, 전체 매출의 11.3%를 차지했으며, 산업 부문은 14.1% 감소함.
- 전력(+33.7%)과 통신(+49.8%)의 높은 성장률은 데이터센터 확산, AI 인프라, 전력수요 증가, 냉각·전력 밀도·회복탄력성 설계 수요가 결합된 결과로 해석됨. 225대 설계기업은 데이터센터가 단순 건축물이 아니라 전력·수자원·디지털·프로젝트 조달 역량을 통합해야 하는 인프라 상품으로 평가하고 있음.

〈그림 4〉 ENR 225대 설계기업 공종별 해외 매출 추이

(단위 : 십억 달러)



- 국가별로 보면 캐나다 설계기업(4개사)이 2025년 매출 규모 1위임. WSP, AtkinsRéalis, Stantec 등 대형 글로벌 설계·엔지니어링 기업이 상위권을 형성하면서 캐나다는 212.9억 달러, 점유율 21.8%를 기록함.
- 캐나다에 이어 미국 기업(81개사)은 전년 대비 4.1% 증가한 202.3억 달러를 기록하며 2024년 21.8%에서 소폭 낮아진 20.7%의 점유율을 차지함.
- 가장 주목할 국가는 중국임. 중국 기업(19개사)의 해외 매출은 2024년 59.1억 달러에서 2025년 84.6억 달러로 43.1%나 증가했는데, 이는 전력, 아시아, 아프리카, 중동 시장에서 중국 기업의 영향력이 확대된 결과로 해석할 수 있음. 중국 기업은 아시아 매출의 31.9%, 아프리카 매출의 30.7%를 차지함.
- 우리나라 기업은 총 12개사가 순위에 포함되며 6.5억 달러의 매출을 기록했지만, 이는 2024년과 비교해 0.8억 달러 감소한 것으로, 점유율로는 0.7%에 불과함. 시공 분야에서 확인할 수 있는 국내기업의 존재감에 비해 해외 설계·엔지니어링 시장 내 위상은 매우 낮음.

〈표 2〉 ENR 225대 설계기업 중 해외 매출 상위 10개 기업과 국내기업 순위

	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
상위 10위 기업	WSP GLOBAL	ATKINSREALIS	WORLEY	ARCADIS	AECOM	STANTEC	JACOBS	CHINA ENERGY ENG	SIDARA	POWER CONS. CORP
국내 기업	삼성E&A(52위)	도화(102위)	삼우(119위)	KEPCO(134위)	유신(145위)	건화(146위)	희림(176위)	삼안(189위)	한국종합기술(190위)	다산컨설팅(208위)

국내 기반의 기술 축적, 해외시장 확장, 디지털·에너지·기후회복력 수요가 결합되면서 설계기업의 역할이 고부가 지식서비스 공급자로 재편 중

- 2025년 ENR 225대 설계기업의 매출 변화는 “설계시장의 성장”이라기보다 “인프라 설계수요의 특성 변화”로 해석하는 것이 타당함. 교통과 건축부문은 여전히 시장의 중심축이지만, 실제 성장의 동력은 전력, 통신, 데이터센터, 수자원, 중동·아시아 대형 개발로 이동하고 있음.
- 225대 설계기업의 해외 매출은 전년 대비 9.2% 증가했고, 특히 데이터센터 확산이 설계시장 수요를 크게 바꾸고 있음. 데이터센터는 단순 건축물이 아니라 전력, 냉각, 수자원, 디지털, 프로젝트 조달 역량이 결합된 복합 인프라로, 우리나라 기업도 반도체·배터리·데이터센터·전력망·수자원을 개별 공종이 아니라 하나의 패키지로 설계·관리할 수 있는 역량이 요구됨.
- 우리나라 기업은 12개사가 포함되며 6.5억 달러, 전체의 0.7% 수준으로 해외건설 EPC 분야의 경쟁력과 달리, 글로벌 설계·엔지니어링 시장에서는 존재감이 제한적임. 따라서 단순 시공 경쟁이 아니라 FEED, 기본설계, 디지털트윈, AI 기반 설계검토, 원가·공정·리스크 분석까지 포괄하는 고부가 엔지니어링 역량을 강화할 필요가 있음.
- 2025년 지역별 성장률은 아시아 +21.7%, 중동 +18.7%, 아프리카도 성장세가 두드러짐. 국내기업은 시공 중심의 사업과 더불어, 중동의 도시개발·복합개발, 아시아의 공항·교통·산업 인프라, 아프리카의 기초 인프라에서 현지 설계사와의 파트너십, 글로벌 엔지니어링사와의 컨소시엄 등을 통해 초기 기획·설계·PM/CM 단계부터 진입하는 전략을 활용할 필요가 있음.



정비사업 ‘묵은 문제’.. 상가 및 종교시설 관련 제도개선 필요

- 재건축사업에서의 상가, 재개발사업에서의 종교시설로 인한 사업지연 지속적이고 빈번하게 발생.. 제도적 접근 필요 -

이태희(연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

정비사업 상가·종교시설 관련 갈등 개요

- 신속하고 원활한 정비사업 추진의 필요성에는 이견이 거의 없음. 하지만, 정비사업은 기본적으로 서로 다른 경제적 여건, 이해관계, 가치관을 가진 수백~수천 명의 토지등소유자들이 공동으로 사업을 시행하는 사업임. 여기에 더해 사업시행 과정에서 공공부문 및 수백 개의 협력업체까지 연계되어 있어, 복잡한 이해관계 충돌로 인한 갈등과 사업 지연이 매우 빈번하게 발생하고 있음.
- 그중 매우 빈번하고 반복적으로 발생하는 갈등이 종교시설과 상가 관련 갈등임.
 - 재건축사업에서는 주로 주택 소유자와 상가 소유자 간 갈등이 빈번하게 발생하고 있으며, 이로 인해 20년간 사업이 지연된 곳도 있었음.
 - 재개발사업에서는 비주택 소유자의 주택분양 자격 부여와 관련한 갈등이 일부 발생하고 있기는 하나, 조례 등에 주택분양 가능 기준이 상대적으로 명확하게 명시되어 있을 뿐 아니라, 재건축사업과 같이 동별 동의요건 등이 부재하기에 상대적으로 그 갈등이 크게 부각되지는 않음.
 - 반면, 재개발사업에서는 종교시설과 관련한 갈등이 상대적으로 빈번하게 발생하고 있음. 한 언론이 행정안전부와 국토교통부가 2025년 5월에 국회에 제출한 자료를 바탕으로 보도한 기사에 따르면, 전국 재개발구역 중 30.1%에서 종교시설 이전이 필요하다고 함.⁴⁾
- 재건축사업에서 상가 관련 갈등은 주로 주택분양 자격 부여, 주택분양 조건, 차등비례율 적용과 관련해서 첨예하게 발생하고 있음.⁵⁾
 - 전자상거래 발달과 오프라인 상권 침체로 인해 오프라인 상가 수요가 크게 감소했음. 반면, 직주근접 선호와 아파트 선호 증가 등으로 인해 도심 아파트, 그중에서도 신축 아파트의 수요는 크게 증가했음.

4) 파이낸셜뉴스(2025), “재개발 구역 30%는 ‘종교부지’ 쪼개. 서울은 보상금만 2,000억”, 5월 11일 기사.

5) 재건축사업에서 상가와 주택 소유자 간 갈등에 대한 보다 자세한 내용은 이태희(2023), “재건축 상가 관련 분쟁의 주요 쟁점 분석”, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 제926호. ; 이태희(2024), “상가 쪼개기 해결을 위한 근본 대책 필요” 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 제966호 참조.

- 이는 부동산 가치에도 반영이 되어 신축 아파트의 가치는 크게 상승한 반면, 상가의 가치는 상대적으로 크게 낮아졌음.
- 이러한 상황 속에서, 대다수 상가 소유자는 상가 대신 아파트를 분양받기를 원하나, 현행 도시정비법에 는 아파트는 아파트, 상가는 상가를 분양받는 것을 원칙으로 하고 있을 뿐 아니라, 여기에 대한 세밀한 규율이 법령에 부재하기에 많은 갈등이 발생하고 있음.

● 재개발사업에서 종교시설과 관련한 갈등은 주로 관리처분 과정에서 종전 종교시설의 가치 산정과, 새롭게 지어지는 종교시설의 위치·면적·가치 차액 정산·사업 기간동안 임시로 종교활동을 할 수 있는 공간 제공 및 이에 소요되는 비용 부담과 관련하여 발생하고 있음.

- 현행 도시정비사업 관련 법령에서는 종교시설의 관리처분 방식에 대해 별도로 규율하지 않고 있음.
- 서울시는 2009년 ‘뉴타운지구 등 종교시설 처리방안’을 마련하여 원칙적으로 존치하고, 이전이 불가피할 경우 유사한 입지와 규모의 부지, 건축·이전비, 임시 예배장소를 사업시행자가 마련하도록 권고했으나, 이는 행정 내부의 처리기준에 가까워 사업시행자와 종교시설 사이의 사법상 권리 의무를 직접 확정하는 법규명령으로 보기는 어려움.
- 이러한 상황에서, 대부분의 구역에서 종전자산의 감정평가액과 ‘동일한 종교활동을 계속하기 위해 필요한 실제 비용’ 등 사이의 간극이 분쟁으로 이어지는 경우가 매우 빈번함.

정비사업 상가·종교시설 관련 갈등 주요 사례

● 상가 관련 갈등 사례 : 조합 설립 단계에서 독립정산 적용 및 주택분양 여부와 그 세부 조건과 관련하여 발생한 갈등 중심으로 정리함.⁶⁾

- **서초진흥 재건축사업** : 상가 소유자와의 협상 난항으로 상가 소유주 절반 이상의 동의 요건(동별 동의요건)을 충족하지 못해, 추진위원회 승인(2004.5.18.) 후 약 16년 만인 2020년 3월 12일에야 조합설립인가를 받은 초장기 지연 사례. 정비구역 일몰제에 따른 구역해제 위기가 임박하고서야 가까스로 조합설립에 이르렀으나, 이후에도 양측 갈등이 지속되며 사업이 상당기간 지연되었음.
- **신반포4차 재건축사업** : 단지 내 복리시설인 수영장 부지가 민간에 매각되며 지분 소유자가 125명에 달해, 이들과의 협상(주택분양 자격 부여 여부 등)이 조합설립의 최대 관문으로 작용. 추진위원회 승인(2003.11.24.) 후 16년 만인 2019년 12월 31일에야 조합설립인가를 받았고, 뉴코아 상가는 존치(별도 재건축)로 정리함. 이후에도 수영장 지분 쪼개기 의혹과 일반분양 감소 우려 등 조합원 간 갈등이 지속되며 정비계획 변경에만 4년이 소요됨.

6) 조합설립 단계에서 가장 첨예한 갈등이 나타나는 경우가 많음. 다만, 이 당시 분쟁이 불씨가 되어 후속 단계에서도 계속 갈등이 발생하는 경우가 많고, 이 밖에도 상가배치 등과 관련하여 사업시행계획 단계에서도 갈등이 나타나기도 함.

- **둔촌주공 재건축사업** : 주택분양 조건 등 협상 결렬로 2009년 상가를 제외한 채 조합설립인가를 받고 토지분할 소송(1·2심 승소)을 진행하다가 2011년 독립정산제를 전제로 상가를 재편입하기까지 2년여의 진통을 겪음. 당시 합의 구조의 불완전성이 2022년 공사중단 국면에서 재점화되어, 상가 유치권 행사로 주상복합동 공사와 단지 전체 준공에 차질이 발생하는 등 큰 어려움을 겪었음.
- **청담삼익 재건축사업** : 동별 동의 확보가 어렵자 2003년 상가 소유자를 배제하고 주택 소유자만으로 조합을 설립했으나, 상가 측이 제기한 조합 설립인가 무효소송 1심 패소(2017)로 관리처분인가까지 마친 사업 전체가 원점 회귀 위기에 직면함. 2019년 3월 대법원에서 최종 승소⁷⁾했으나 소송 과정에서 이주가 2년 이상 지연됐고, 조합 설립 22년 만인 2025년 11월에야 입주할 수 있었음.
- **조합설립 이후의 잔존 갈등** : 상가 갈등은 조합 설립인가 단계에서 가장 첨예하게 발생하나, 조합설립 이후에도 갈등이 지속되며 상당한 사업 불확실성을 야기하는 경우가 많음.
 - **방배6구역 재건축사업** : 상가를 공급받지 않는 상가 조합원에게 아파트를 분양하도록 공급 기준(자격)을 변경하는 데 대해 법원이 조합원 전원의 동의가 필요하다고 판시(서울고법 2024.5.23. 선고 2023나2027555)했고, 대법원 심리불속행 기각으로 확정(2024.8.29. 선고 2024다252794). ‘아파트 분양 약속’을 매개로 상가 동의를 확보해 온 관행 전반에 제동.
 - **신반포2차 재건축사업** : 산정 비율을 0.1로 완화한 정관을 둘러싼 총회 결의 무효 소송에서 1심 무효(2024.12., 전원 동의 필요) → 2심 유효(2025.10.) → 대법원 확정(2026.3, 시행령 예외 요건 틀 내 비율 설정은 조합 재량으로 전원 동의 불필요)까지 결론이 두 차례 뒤집히며, 시공사 선정 직후 사업이 급제동되는 등 상당한 혼란을 겪음.
 - **개포주공6·7단지 재건축사업** : 상가 지분의 입주권 전환 과정에서 1층 상가에 3.3㎡당 감정가액의 3.1배, 2층 상가에 1층 상가 산정가액의 55%를 적용하는 차등 우대 합의안이 총회를 통과했으나, 형평성 문제를 제기한 일부 조합원의 소송에서 1심은 ‘전원동의 없는 결의는 무효’로 판단(2026)해 진행 중이던 조합원 분양신청이 일시 중단됨. 이후 조합이 상가 권리가액 산정을 변경(감정평가 기준 재산출)하는 재합의를 거쳐 2026년 7월 관리처분계획안이 총회에서 가결됨.⁸⁾
- 여기에 더해 법원 판결 간에도 충돌이 있는 상황이기에 현장의 불확실성이 증폭되고 있고, 이는 갈등과 사업 지연으로 이어지고 있음.
 - 하급심뿐 아니라 대법원 확정판결 간에도 결론이 엇갈리고 있음. 기존 대법원 2008다45637 판결(2010.2.11. 선고)은 상가 분양을 포기한 상가 조합원에게 주택을 공급하는 정관 개정에 대해 ‘정관 변경 의결정족수로 족하고 전원동의 불필요’라고 판결한 반면, 방배6구역 판결(서울고법 2023나2027555)은 국토부 유권해석 변경(2022)을 전제로 기존 판례가 그대로 적용될 수 없다며 전원동의가 필요하다고

7) 상가 배제의 하자가 인가를 무효로 볼 정도로 명백하지는 않다는 취지.

8) 참고로, 이 배경에는 상가 토지 1,494㎡ 중 747㎡를 45명이 분할 보유한 쪼개기 논란이 있어, 쪼개기 → 협상력 강화 → 차등 우대 → 내부 형평성 분쟁으로 이어지는 연쇄를 보여줌.

판시했고 대법원이 심리불속행 기각으로 이를 확정함.

- 심리불속행 기각은 본안 판단 없이 원심을 확정하는 것이어서 기존 대법원 판례의 변경(전원합의체 필요)으로 보기 어렵다는 비판이 제기되며, 법적 구속력 없는 유권해석의 변경이 대법원 법리를 변경시킬 수 있는지에 대한 의문도 있음. 즉, 상반된 대법원 판단이 정리되지 않은 채 병존하고 있는 상황임.
- 여기에 신반포2차 대법원 확정(2026.3, 산정비율 설정은 과반수로 충분)과 개포주공6·7단지 1심 무효 판결까지 더해져, 동일 유형 분쟁에 어느 법리가 적용될지 예측이 곤란한 상황. 정관·협약 설계만으로는 리스크 통제가 불가능해 현장 불확실성을 키우는 핵심 요인이며, 입법적 정리가 필요한 상황임.

● (상가 미건립 설계의 확산과 한계) 이러한 법적 리스크를 상당 부분 회피하기 위해 최근에는 새 단지에 상가를 아예 건설하지 않도록 건축설계를 하는 사업장이 생겨나고 있음.

- 이 방식은 부대·복리시설 미건립함으로써 시행령 제63조제2항제2호가목의 명문화된 예외를 활용하는 방식으로, 이러한 예로는 대치우성1차·쌍용2차 통합재건축 사례가 있음.
- 다만, 정비계획에서 가로 활성화를 위해 연도형 상가 배치를 사실상 의무화하는 경우나, 상가 분양을 원하는 상가 소유자가 존재하는 경우(상가공급 원칙)에는 이 방식의 적용도 곤란한 상황임.

● 종교시설 관련 갈등 사례는 다음과 같음.

- **장위10구역 재개발사업(사랑제일교회)** : 서울시 지방토지수용위원회 수용재결상 보상액 약 82억 원의 7배 가량인 563억 원을 요구함. 명도소송 1·2·3심 패소 후에도 신도들의 집단 저지로 강제집행이 여섯 차례 무산됨. 500억 원 이주 합의도 이행되지 못하자 조합은 협의를 포기하고 교회를 구역에서 제적(2025.6. 사업시행계획 변경인가), 구역지정 17년 만인 2025년 말 착공신고에 도달.
- **상대원2구역 재개발사업(교회 3곳)** : 관리처분인가(2021) 이후 철거가 80% 이상 진행된 상태에서 교회 3곳과의 보상 갈등이 장기화. 2024년 4월 강제집행과 물리적 충돌이 발생하고 시공사의 철거공사 중단 통보까지 이어짐. 조합이 명도소송 3심까지 승소한 후 공사가 재개됨(2025)⁹).
- **북아현2구역 재개발사업(아현동성당)** : 성당이 일조·환경권 침해를 이유로 제기한 소송 2심에서 조합이 패소(2024.12)해 사업시행계획 재수립 위기에 직면. 성당 신축비 약 187억 원(2024년 기준) 지급 합의로 봉합(2025년 초 총회·대의원회 의결)하였고, 성당은 소를 취하함.
- **홍제3구역 재건축사업(무악재성당)** : 성당 존치 요구와 조합의 이전 요구가 충돌하며 10년 이상 소송전이 지속됨(2012년 매도청구 행사 후 조합 승소 확정 등). 조합의 강제집행 신청(2025.8.21.) 직후인 8월 29일 구청장 중재로 성당 이전·보상에 극적 합의했고, 총회에서 약 80억 원 보상 합의를 승인. 지자체 중재로 강제집행 직전 타결된 사례임.
- **갈현1구역 재개발사업(교회 2곳)** : 이주 99.9%·철거 막바지 단계에서 교회 2곳과의 보상 갈등이 착공 지

9) 다만, 2026년에는 시공사 교체 총회결의의 효력을 둘러싼 소송(법원의 효력정지 가처분 인용 보도)이 별도로 진행되는 등 사업 불확실성이 지속되고 있음.

연의 주요 요인 중 하나로 작용, 조합은 사업비 월 이자만 약 30억 원 발생할 것으로 추산함. 합의와 명도소송·집행 절차를 병행해 2025년 종교시설 문제를 정리하고 같은 해 12월 착공신고에 도달함.

- **흑석11구역 재개발사업(한가람교회·천불선원)** : 조합 설립(2015) 이후 구역 내 교회·사찰 이전 협의가 난항을 겪으며 사업이 지체되고 조합 자금난까지 겹치는 가운데, 2017년 신탁사 대행자 방식으로 전환함. 이후 조합과 신탁사는 한가람교회는 대토 및 신축 건축비 보상, 사찰인 천불선원은 협의취득으로 정리하고 2022년 관리처분인가를 거쳐 2026년 5월에야 일반분양을 할 수 있었음.

두 갈등의 공통점과 차이점, 그리고 제도 개선의 필요성

● 두 갈등의 공통점은 아래와 같음.

- ① 사업 지연 초래 빈번
- ② 궁극적으로 비용과 수익 배분 + 입지선정 관련 갈등으로 귀결되는 경우가 대부분
- ③ 주택소유자와 상가 및 종교시설이 선호하는 입지에 다소 차이가 있는 경우가 많음 (예: 주택은 대로변에 접하는 곳보다는 조망이 좋으면서도 조금 안쪽에 있는 곳을 선호 ; 상가·종교시설은 대로변 입지 선호)
- ④ 상가 및 종교시설 관련 갈등은 그 구체적 쟁점이 주로 사업시행계획 및 관리처분계획에서 확정될 사항이나, 추진위원회의 권한이 제한되어 사업 초기에 적극적이고 책임 있는 협상이 어려움.
- ⑤ 원만하게 해결될 수 있다면 모두가 Win-Win이 가능할 수 있으나, 토지분할이나 구역에서 제척하는 방식으로 해결 시 Lose-Lose로 귀결되는 경우가 많음.

● 두 갈등의 차이점은 아래와 같음.

- ① **갈등 발생 시점** : 재건축사업에서 상가 관련 갈등은 조합설립 전 동별 동의요건 달성 과정에서 가장 첨예하게 발생하는 경우가 많은 반면, 재개발사업에서 종교시설 관련 갈등은 통상 정비계획·사업시행계획에서 잠재됐다가 관리처분계획 수립 및 명도 단계에서 표면화되며 가장 첨예하게 발생하는 경향이 있음.
- ② **공급받기 원하는 종후자산** : 재건축사업의 상가의 경우 상가 대신 주택을 분양받기 원하는 경우가 많고 따라서 그 '구체적 조건'과 관련한 갈등이 핵심인 경우가 많으나, 종교시설은 그대로 종교시설로 분양받기를 원하는 경우가 많고, 마찬가지로 그 '구체적 조건'과 관련한 갈등이 핵심인 경우가 많음.

● 두 갈등은 정비사업 속도를 늦추고 비용을 크게 증가시키는 주요 원인 중 하나이나, 이를 개선하기 위한 제도개선 시도는 충분하지 않았다는 공통점이 있음.

- 물론, 그 근본적인 원인은 두 이슈가 매우 복잡하고, 특히 종교시설의 경우 정치적으로도 민감하기에 해결이 어렵기 때문이었을 것임.

- 현재 두 갈등은 모두 상당한 사회적 비용을 초래하고 있기에 어렵더라도 반드시 개선되어야 할 과제라고 할 수 있음.
- 해당 갈등의 피해는 단순히 해당 구역의 토지등소유자의 경제적 부담이 늘어나는 것에 그치지 않음.
- 먼저, 주택공급이 매우 중요한 사회적 과제로 부각되고 있는 최근, 이러한 갈등으로 인해 주택공급이 지연되고 있음.
- 또한, 해당 갈등을 해결하기 위해 구역 제척이나 토지분할이 주로 시도되고 있는데, 이는 도시계획적 측면에서 보면 바람직하지 않은 경우가 많음. 특히 노후 상가의 경우 경쟁력을 잃고 방치되는 경우가 많음.

제도개선 방향 제안(안)

- 본 브리핑에는 지면 관계상 구체적인 제도개선 방안을 충분히 담을 수 없을 뿐 아니라, 상가와 종교시설 관련 분쟁은 매우 복잡하기에 추가 연구가 반드시 필요함. 본 고에서는 필자가 생각하는 큰 틀에서의 제도개선 원칙과 개략적인 방향 수준에서만 제시하고자 함.
- (기본 방향) 두 갈등 모두 상당 부분 ‘게임의 룰’에 해당하는 제도(특히 법령) 미비에서 비롯되고 있다고 사료됨. 따라서, ▷당사자 간 협상에만 맡겨진 핵심 쟁점의 처리 기준을 법령에 명확히 하고, ▷통합개발이 모두에게 유리하도록 유인을 설계하되, ▷합의가 끝내 어려운 경우를 위한 형평성 있고 도시계획적으로도 바람직한 출구를 함께 정비하는 방향으로 접근할 필요가 있음.
- (공통 구조) 상가 관련 공백은 재건축이 ‘‘조합 자율의 민간사업’’으로 출발한 연혁(舊 주택건설촉진법 체계)에서 핵심 쟁점을 당사자 합의에 맡겨온 전통이 잔존한 결과이며, 종교시설 관련 공백은 일반 토지·지장물 중심의 보상 법제가 종교시설의 특수성(신축비, 임시 예배공간, 신도 기반)을 별도 유형으로 규정하지 않은 결과임. 이로 인해 양쪽 모두 ‘규범 공백 → 사적 협상 → 협상력 게임 → 소송·지연’이라는 유사한 경로를 밟고 있는 상황임.
- (상가① 주택분양 자격 기준의 공백) 상가 조합원의 주택분양 자격을 좌우하는 ‘산정비율’(시행령 제63조 제2항제2호)을 구체적인 기준 없이 정관 재량에 위임했을 뿐, 비율의 수준도 이를 정하는 동의요건도 법령에서 명확하게 규율하지 않음. 그 결과 동일 쟁점에 대법원 확정 판단까지 엇갈리며(반포주공 2단지 vs 방배6구역) 소송이 반복 — 신반포2차는 시공사 선정 직후 1심 무효 판결로 사업이 급제동 걸렸었음.
- (상가② 독립정산제·상가협의회의 규율 부재) 현장에서 광범위하게 활용되는 독립정산제는 이를 직접 규율하는 전용 법정 규정이 없어 판례와 사적 합의(정관·총회)에 의존하고, 상가협의회의 지위·구성·권한·정보공개도 규율되지 않아 조합-상가 간 사적 합의로만 작동하고 있음. 예로, 둔촌주공에서는 상가 대표단체 교체와 PM 계약 분쟁이 유치권 행사로 비화해 단지 전체 준공이 어려워질 수 있는 위기까지 맞았음.
- (상가③ 사업 초기 협약의 효력 한계) 갈등이 가장 첨예한 조합설립 단계의 협약서는 추진위원회의 제한

된 업무범위(법 제32조)와 창립총회 결의의 효력 한계로 구속력이 불확실함 (창립총회에서 71.5% 동의로 승인된 신반포2차 상가합의서도 조합설립 이후 무효소송의 대상이 됨)

- (상가④ 영업손실 보상 및 동별 동의 보완장치의 부재) 재개발과 달리 재건축에는 영업손실 보상 규정이 없어 당사자 합의에만 의존하고, 동별 동의요건(법 제35조)의 대안인 토지분할 특례(법 제67조)는 적용 요건이 제한되어 사각지대가 다수 발생함 (예 : 신반포4차, 과천주공 7-1 등).
- (종교시설① 관리처분 처리 기준 부재) 도시정비법령에 종교시설에 대한 별도의 관리처분 방식(대토, 신축 비, 임시 예배공간) 규정이 부재한 상황 속에서, 감정평가액과 종교시설 측이 주장하는 '동일한 종교활동을 계속하기 위한 실제 비용' 간의 간극이 기준 없는 협상 대상이 되어 분쟁으로 비화되는 경우가 잦음.¹⁰⁾
- (종교시설② 협의 시점 규율의 공백) 종교시설 처리계획의 협의 시점이 법정화되어 있지 않아 관리처분 조건에서 잉태된 갈등이 이주·철거 단계에서야 폭발하는 경우가 빈번하게 발생함(예 : 홍제3구역 13년 소송전).

● [상가① : 관리처분 원칙의 전환 — ‘상가는 상가로’ 원칙 수정과 독립정산제 제도화] 전자상거래 발달과 오프라인 상권 침체로 상가 수요가 크게 감소한 현실에서, 상가 소유자에게 원칙적으로 상가만 공급하도록 하는 현행 구조(시행령 제63조제2항제2호)는 시대적 현실과 괴리가 있음. 따라서, 상가 소유자도 주택을 분양받을 수 있도록 관리처분 기준을 대폭 개편할 필요가 있음.

- (전면 개방의 위험) 다만 상가는 주택과 달리 분할이 쉽고 정상적인 영업 목적의 분할과 투기 목적의 쪼개기를 구분하기가 사실상 불가능해, 쪼개기를 원천 차단하는 데 태생적 한계가 있음. 시세 대비 저렴한 조합원 분양가 구조가 유지되는 현행 관리처분 방식 아래 주택 분양을 무조건 개방하면, 쪼개기한 상가 조합원이 다른 조합원 몫의 개발이익을 흡수해 주택 소유자에게 상당한 피해가 발생할 수 있음.
- (개편안 : 독립정산 + 상가 소유자의 주택분양 자율성 대폭 확대) 상가-주택 간 독립정산제를 기본적(default) 관리처분방식으로 법제화하고, 두 집단의 비용과 수익에 영향을 주지 않는 범위에서 주택·상가를 자유롭게 선택해 분양받을 수 있도록 허용. 다만, 후술하듯 너무 작은 상가 소유자가 주택을 분양받는 것은 조례를 통해 제한할 필요가 있음.
- (분양가 적용 기준 안) 상가 소유자는 상가분 토지지분 내에서 건축 가능한 범위의 종후자산은 조합원 분양가로, 이를 초과하는 범위는 일반분양가로 분양받도록 함(주택 소유자가 상가를 분양받는 경우에도 동일 원리 적용). 집단 간 개발이익 이전이 차단되어 상호 피해 없이 선택권이 보장되고, 쪼개기의 근본 원인인 ‘입주권 프리미엄’도 함께 제거됨.
- (입법 과제) 독립정산제의 법령상 근거와 명확한 기준을 수립함. 또한, 주택분양을 가능토록 하는 계수로 작동하고 있는 산정비율의 정관 위임 구조를 삭제하고 조례로 규율하도록 함. 이를 통해 너무 작은 상가

10) 서울시 2009년 처리 방안은 법규성 없는 행정지침에 그치고, 전국적으로 통일된 법정 기준이 없으며 타 지자체의 기준은 상이하거나 확인이 어려워 ‘대토+신축비+이전비’라는 상한 없는 관행적 요구의 준거로만 작동 중.

를 소유하고 있는 소유자에게는 주택분양 권리를 부여하지 않도록 하여(원하는 경우 상가분양권만 부여) 비정상적인 쪼개기와 주택 분양권을 둘러싼 ‘알바기’에 가까운 요구가 근본적으로 일어나지 않도록 함.

- 상가조합원 주택공급의 동의요건을 두고 대법원 확정 판단 간에도 결론이 상충함(대법원 2008다45637 : 정관 변경 정족수로 족함 vs 2023나2027555 : 전원 동의 필요, 심리불속행 확정). 심리불속행 기각은 판례 변경(전원합의제)에 해당하지 않아 상반된 판단이 병존하는 가운데, 신반포2차 대법원 확정(2026.3. 산정비율 설정은 과반수 충분)과 개포주공6·7단지 1심 무효 판결까지 겹쳐 현장 예측가능성이 극히 낮음 → 사법적 정리를 기다리기보다 입법적 해결을 할 필요가 있음.
- 아울러 법령상 공백 상태인 상가협회의 지위·권한·정보공개를 규율할 필요가 있음.

● **[상가② : 조합설립 단계 갈등구조 개편]** 동별 동의요건이 사실상의 거부권으로 작동하면서 과도한 요구와 장기 지연을 유발하는 구조와, 추진위원회의 업무 범위와 권한이 제한되어 책임 있는 협상이 불가능한 문제 개선 필요.

- **(현행법)** 도시정비법 개정으로 재건축 조합설립 동의요건이 전체 구분소유자·토지면적 70% 이상으로 완 화되고, 정비구역 지정 등 이후 복리시설 구분소유자가 증가한 경우(쪼개기 등)에는 복리시설 동의를 3분의 1 이상으로 낮추는 특례가 도입됨(법 제35조제3항). 다만 특례가 ‘소유자 증가’ 사안에 한정되어, 통 상적인 상가 반대(과반 미달)에 따른 사실상 거부권 구조는 존치함. 또한, 협상 과정에서 상가 소유자들이 단합하는 경향이 있어 동의율을 낮추더라도 큰 도움이 되지 않을 것으로 사료됨.
- **(동별 동의요건 개선 : 1안)** 형평성 있는 몫 배분이 제도와 되고, 특별 다수결의 요건(예 : 전체 토지등소 유자의 80% 동의)을 만족할 경우에는 상가 복리시설을 한 동으로 보는 동별 동의요건을 적용하지 않을 수 있도록 함.
- **(동별 동의요건 개선 : 2안)** 동별 동의요건 존치 시, 현행 토지분할 특례를 폐지·대체하는 (가칭) ‘환지 後 별도추진방식’을 적용 — 상세 설계는 아래 ‘공통 최후 출구’ 항목에서 제시함.
- **(추진위원회 업무범위 확대)** 이와 함께 추진위원회 단계 합의의 효력 한계를 보완하여, 토지등소유자 총 회에서 의결을 받고 이후 일정기간 내 조합원총회의 추인을 받을 시 해당 합의의 구속력을 부여할 수 있 도록 하여 사업 초기의 책임 있는 협상을 유도할 필요가 있음. 다만, 이후 조합원들의 비용 부담에 상당 한 영향을 미칠 수 있는 중요한 결의이기에 총회결의 요건과, 적절한 결정이 될 수 있기 위한 감정평가 및 법률검토 등에 대해서는 추가 검토가 필요함.

● **[상가③ : 쪼개기의 근본 원인 대응]** 2024년 초 도시정비법 개정(권리산정기준일 조기화, 전유부 분할 제한)은 행위 차단 중심의 대증요법으로 한계가 뚜렷함. 쪼개기의 근본 원인인 ‘입주권 프리미엄’(특히 시세 대비 저렴한 조합원 분양가)을 줄이기 위해 중후자산평가 및 조합원 분양가 산정 방식 개선을 중장기 과제로 병행할 필요가 있음.

- 위 상가①의 분양가 적용 기준(자기 토지지분 범위 내 조합원 분양가, 초과분 일반분양가)은 행위 규제 없이 이 근본 유인을 직접 차단하는 수단이라는 점에서 쪼개기 대응책을 겸한다고 할 수 있음.

- **[종교시설 : 정비계획 단계의 조기 확정 — ‘되감기 구조’의 차단]** 종교시설 갈등의 최대 비용은 보상액 자체보다, 관리처분·이주 단계에서 합의가 반복되면 구역 제척을 위해 정비계획 단계까지 되돌아가야 하는 되감기 구조에서 발생(장위10구역 : 합의 불이행 → 사업시행계획 변경으로 제척 → 착공까지 수년 지연). 따라서 종교시설은 상가와 달리, 사업 최초 단계인 정비계획 수립 시점에 처리 방향을 확정하고 그 합의에 구속력을 부여하는 구조가 필요.
- **(조기 확정)** 정비계획 수립 단계에서 종교시설별로 ▷존치, ▷이전(대토 위치·면적, 보상 산정 방식, 임시 시설, 인도 시점 등 조건 확정), ▷환지 후 별도추진(뒤에서 자세히), ▷구역 제척 중 하나로 처리 방향을 확정해 정비계획에 명시하도록 법정화할 필요가 있음.
 - **(구속력 부여)** 정비계획에 반영된 합의는 사업시행계획·관리처분계획에 승계되도록 하고, 합리적 사유 없는 중대한 계약위반을 제한 — 정비계획에 반영된 합의의 중대한 위반이 있고 상당한 시정기간과 조정절차를 거쳐도 해결되지 않는 경우, 인허가권자가 뒤에서 설명할 환지 후 별도추진방식 또는 제척으로 전환할 수 있도록 함.
 - **(합의 불발 시)** 정비계획 단계에서 합의가 성립하지 않는 경우 처음부터 ‘환지 후 별도추진방식’을 적용하거나 구역에서 제척토록 하여, 갈등을 관리처분·명도 단계까지 끌고 가지 않도록 원천 차단할 필요 있음.
 - **(형평성 원칙)** 보상·권리 산정은 다른 토지등소유자와 동일하게 종전자산 감정평가를 기본으로 하고, 협의에 따른 추가 지원은 전체 조합원의 부담 규모를 공개한 총회 의결 범위 내로 한정함. ‘대토+신축비+이전비’를 조합의 법정 의무로 격상하는 방식은 일반 조합원과의 형평에 반해 배제할 필요가 있음.
 - **(추진위원회 업무범위 확대)** 이와 함께 앞서 상가 관련 분쟁과 마찬가지로, 토지등소유자 총회에서 의결을 받을 시 해당 합의의 구속력을 부여할 수 있도록 하여 사업 초기 정비계획 수립 단계에서 책임 있는 협상 또는 구역경계 조정 관련 주민의견 제시를 유도할 필요가 있음. 다만, 이후 조합원들의 비용 부담에 상당한 영향을 미칠 수 있는 중요한 결의이기에 총회 결의 요건에 대해서는 추가 검토가 필요함.
- **[공통 최후 출구 : 환지 後 별도추진방식 — 합의가 끝내 어려운 경우]** 상가·종교시설 모두 마지막까지 합의에 이르지 못하는 경우에 대비해, 현행 토지분할 특례를 대체하는 (가칭) ‘환지 後 별도추진방식’을 공통의 최후 출구 방식으로 도입할 필요가 있음.
- **(전제)** 현행법상 재건축사업의 시행방법에는 재개발과 달리 환지 방식이 포함되어 있지 않을 뿐 아니라, 재개발사업에서도 환지 또는 관리처분 방식 중 하나를 택하고 있으므로(법 제23조)¹¹⁾, 본 방식은 법 개정을 통한 별도 근거조항 신설을 전제로 함.
 - **(현행 출구의 한계① 실효성)** 토지분할 특례(법 제67조)는 ▷토지등소유자 수 10% 초과, ▷주상복합·지하주차장 공유 등으로 분할 자체가 불가능, ▷대상 시설이 사업구역 내부에 위치해 분할 시 사업추진 여건이 심대하게 악화되는 경우 등 적용이 불가능하거나 매우 어려운 구역이 많아 입법 취지인 합의 실패 시

11) 환지와 관리처분방식 병행 방식에 대해서는 2023년 국토교통부는 질의회신에서 불가능하다는 취지로 답변.

사업 추진 경로 확보가 충분히 달성되지 못하고 있음.

- **(현행 출구의 한계② Lose-Lose와 공익 훼손)** 토지분할·구역 제척은 주택과 상가·종교시설 소유자 모두에게 손실일 뿐 아니라 도시계획적으로도 바람직하지 않음. 제척된 노후 상가는 수익성과 추진 동력 부족으로 자체 재건축이 어려워 신축 단지 옆에 노후 상가로 방치될 가능성이 높음.
- **(제도의 착안점 : 입지 선호의 차이 활용)** 주택 소유자는 대로변보다 조망이 좋은 단지 안쪽 입지를, 상가·종교시설은 대로변 입지를 선호하는 경향 → 상가·종교시설이 입지하기에 적합한 위치에 환지하면 갈등 해소와 양측 효용 제고를 동시에 달성할 수 있음.
- **(방식)** 분할이 어려운 상가·종교시설(목욕탕 등 다른 복리시설 포함)을 종전 토지·건축물의 면적·이용 상황·환경 등을 종합 고려하고 소유자 간 충분한 협의를 거쳐 사업구역 내 적합한 위치에 집단환지하고, ▷(1안) 기존과 같은 면적의 토지에 물리적으로 최대한 유사한 건축물을 무상으로 신축해 제공(‘이축’에 준하는 수준)하거나 (종후 가치가 종전가치보다 작을 경우는 차액 정산, 그 반대의 경우는 무상 입체환지), ▷(2안) 그에 상응하는 가치를 현금으로 지급하거나, ▷(3안) 상가나 종교시설 소유자와 협의를 거쳐 종전가치 범위 내에서 현물로 건립. (합의가 되지 않을 시 1안 적용)
- **(적용 요건(안))** 동별 동의요건의 특례로서, 복리시설·종교시설 소유자 과반이 동의하지 않더라도 사업추진을 희망하는 토지등소유자가 80% 이상(토지면적 기준 포함)인 경우에 한해 적용 — 동의를 기준 상향으로 재산권 제약의 정당성을 보완함.
- **(피해 최소화 : 先건립 원칙)** 철거 개시 후 아파트단지 완공 이전에 환지 대상 건축물을 가능한 한 먼저 건립해 사용할 수 있도록 함 → 상가의 영업 공백과 종교시설의 예배 공백을 최소화하고, 임시 예배공간·영업손실 보상 요구의 상당 부분을 구조적으로 흡수하도록 함.
- **(기대 효과)** 협상 결렬 시에도 사업추진 경로가 확보되어 ‘사실상 거부권’에 기반한 과도한 요구의 유인이 축소되고, 제척·토지분할의 도시계획적 부작용(노후 시설 방치, 가로환경 훼손)을 회피 — 상가(조합설립 단계)와 종교시설(관리처분·명도 단계) 갈등 모두에 적용 가능한 방안임.

- 마지막으로 상가와 종교시설 관련 갈등은 정비사업에서 오랫동안 ‘골칫거리’로 남겨져 있는 사안이며, 그 이유는 해결이 그만큼 복잡하고 어렵기 때문임. 그럼에도 불구하고, 조속한 제도적 보완을 통해 문제가 개선될 수 있기를 희망함.

환지 후 별도추진 방식 개념도

재건축사업 단지 내 상가 갈등과 재개발사업 종교시설 갈등을 해소하기 위한 방식



※ 본 이미지는 AI(Chat GPT)로 생성된 이미지입니다.