

## 재개발제도의 합리적 개선에 관한 연구

**2009. 9. 16**

두성규

- 문제의 제기 ..... 4
- 재개발 제도 개선의 추진 배경과 주요 내용 ..... 5
- 제도 개선안들의 문제점과 한계 ..... 17
- 합리적 제도 개선을 위한 보완 및 시사점 ..... 26



요 약

- ▶ 최근 재개발사업의 추진과정에서 여러 가지 문제점이 불거지면서 서울시 주거환경개선 정책자문단의 「주거환경개선정책」을 비롯하여 정부나 국회 등에서 다양한 제도개선 및 「도시 및 주거환경정비법」(이하 「도정법」) 개정이 추진되고 있음. 하지만, 세부적인 방안이나 상가 세입자의 권리금 인정여부, 공공관리자제도 등을 둘러싸고 이견도 적지 않은 편이어서 보다 깊이있는 제도적 분석이 요구되고 있음.

**<각종 제도개선안 비교 요약>**

주요 이슈별	서울시 개선안	개정 「도정법」	김성태의원 /강승규의원 개정안	남은 문제점
세입자 대책 강화	-휴업보상금 기준상향 -주거이전비 차등지급	-세입자에게 정비사업 관련정보공개 의무화		-세입자 권익보호와 조합(원)간 경제적 부담 조화 -상가권리금 허용여부
공공 참여 확대	-공공관리자제도 도입		-시장·군수, 시·도지사 시공시설계자 선정절차 관여 -공공관리자 업무지원 및 사업관리 소요비용 지원 근거	-공공참여와 비리감소 간의 관련성 의문 -참여관련 공공의 책임소재·부담 증가 -사업관리 소요비용 지원의 타당성 여부 -시·군·구청장의 정치성향
정비사업 전문관리업체 전문성영양보완	-등록기준 강화 -협회설립 근거 -SH공사 등 공공기관 참여 확대		-3년 무실적 등록취소 -시장·군수가 선정및 비용 지급 -협회설립 근거	-SH공사 등 공공기관의 참여에 따른 불공정 시비
분쟁의 합리적 처리	-분쟁조정위 설치	-시·군구에 도시분쟁조정위 설치		-인적구성 실효성의문 -조정효력 강화필요

- ▶ 현재 제안된 각종 제도개선안의 문제점으로는, i)정비사업에 대한 부정적 시각 아래 시장자유성 확대가 아닌 공공 개입 강화라는 역방향으로 검토되고 있다는 근본적 한계, ii) 세입자 보호가 강조되면서 사업주체와의 형평성, 재산권행사 보호 등을 감안한 이해관계의 충분한 검토없이 소유자에게 경제적 부담만을 가중시키는 결과 초래, iii)상가권리금과 상가분양 우선권 보장 등은 제도화가 어렵거나 현실성 부재, iv)공공관리자제도 도입은 변칙적 공영개발방식의 확장에 불과, v)도시분쟁조정위원회의 기초단체별 설치는 현실적으로 곤란하며 당사자간 합의라는 조정효력도 실효성 부재 등을 들 수 있음.
- ▶ 향후 보완사항 및 시사점으로는, i)재개발관련 「도정법」의 개정방향을 도시전체의 지속가능한 발전의 틀 속에서 정비사업 체계를 전반적으로 개선하는 데 중점을 두어 추진, ii)세입자보상의 현실화를 위해 조합원과 세입자간 협의채널을 공식화하는 책임기구 마련, iii)권리금 반영여부는 임대인과 임차인간에는 실증가능한 금액을 기준으로 잔존기간 비율 적용, 임차인과 승계임차인간에는 사적 계약으로 보아 원칙적으로 보상평가에서 제외, iv)공공관리자제도는 주민 또는 추진위 등이 적극적으로 원하는 경우 선별적 도입, v)분쟁해소는 조정전치주의 채택, 조정효력을 재판상 화해와 동일한 효력으로 강화, 조정 불성립의 경우 당연제소로 간주 등의 보완 필요

## I. 문제의 제기

- MB정부는 주택시장을 안정시키기 위한 지속적인 주택공급방안으로 기존의 신도시개발에 비중을 두기보다는 도심지 내 주택공급을 활성화하는 방향으로 주택정책의 기조를 전환하고 있음.
- 또한 도심지 내 주택공급도 뉴타운 등 재개발이나 재건축, 주거환경개선사업 등 주로 정비사업을 중심으로 하되, 최근에는 도시형 생활주택이나 오피스텔 규제완화 등 소규모 개발방식의 촉진과 함께 다양화되고 있는 중임.
- 이 가운데 재건축사업은 사적 자치의 전형적인 영역에서 부동산시장의 과열을 야기시킨 원인 제공자로 주목되어 제한적인 규제가 가해지고 있음.
- 상대적으로 공공성도 가미된 재개발사업은 기존의 「도시및주거환경정비법」(이하 「도정법」) 외에도 「도시재정비촉진을위한특별법」(이하 「도촉법」)의 제정 등을 통한 규제완화 및 인센티브 부여 등으로 사업추진에 상당한 탄력을 받아왔음.
- 하지만 재개발사업은 일부 현장에서 조합과 건설사간 유착이나 비리발생, 사업추진과정에서 내재되어 있던 세입자와 조합(원)간의 보상비 적정성을 둘러싼 갈등이 사회문제화되면서 2008년부터 전반적인 사업방식의 개선에 관한 논의가 진행되어 왔음.
- 서울시를 비롯하여 정부나 다수의 의원 입법안 등이 제안되어 있는 상태이며, 특히 서울시는 주거환경개선정책자문단을 두어 「주거환경개선정책」을 발표한 바 있음.
- 많은 논의가 진행되고 있으나 조속하게 마무리되지 않을 경우 정비사업시장의 불확실성이 커져 재개발사업을 통한 도심지 주택공급이 차질을 빚을 수 있고, 나아가 정부가 계획한 주택공급목표의 달성에도 부담을 주거나 부동산시장의 전반적인 불안요인으로 이어지는 등의 부작용도 배제할 수 없음.
- 그러나 제안된 방안을 둘러싸고 이견이 적지 않으며 세부적인 방법론이나 현실적 도입이 쉽지 않은 상가세입자의 권리금 인정여부, 공공관리자제도 등은 현장의 실상을

반영하는 등의 심층적 분석이 요구된다고 할 것임.

- 본 연구는 이상의 상황을 감안하여 그 동안의 논의사항과 법 개정내용 등을 중심으로 향후 재개발사업 등 정비사업이 활성화될 수 있는 실천적 혹은 보완적 방안을 검토해 보고자 함.
- 세입자보상의 합리성과 적정성, 공공관리자제도의 도입적정성, 재개발사업과 관련한 분쟁의 효율적인 관리방안 등을 중심으로 비교 분석함.

## II. 재개발제도 개선의 추진 배경과 주요 내용

### 1. 추진 배경

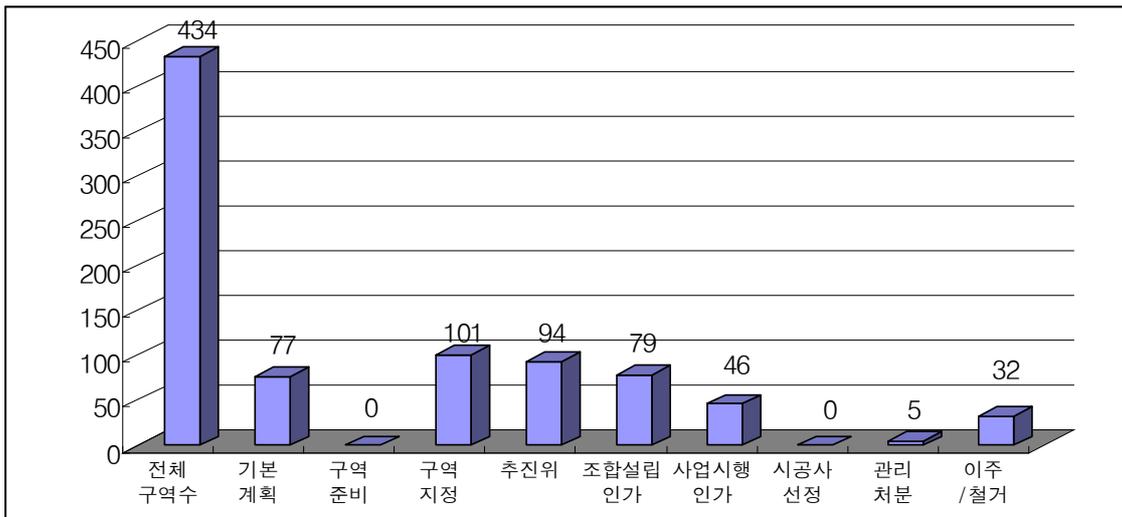
- 도심지 내 주거환경의 노후화가 진행되고 신규 주택공급을 위한 택지 확보가 어려워지면서 재개발이나 재건축 등 정비사업은 기존 시가지 내의 주요 주택공급수단으로서 부동산시장의 주된 관심대상이 되고 있음.
- 이런 까닭에 수요가 급증하고 있음에도 불구하고 공급이 현저하게 부족한 서울시내의 경우 강남권을 중심으로 재개발이나 재건축 등 정비사업 현장의 사업진척 상황은 부동산정책의 향방을 좌우할 정도로 영향력이 크다고 할 수 있음.
- 특히, 현재 서울에서 추진되고 있는 재개발사업은 주택노후화가 급격하게 진행되고 있는 강북지역이 다수를 차지하고 있음.
- 이러한 지역적 특성은 서울의 강남지역에 비해 상대적으로 개발이 늦어진 탓에 기인하는 것으로 보이며, 앞으로의 재개발사업 추진속도나 진행결과에 따라서는 정부가 비중을 두고 있는 도심지개발이나 서울 강남북의 균형개발의 성과를 가늠해볼 수 있는 중요한 지표로도 의미를 가질 수 있을 것임.

<표 1> 사업 추진 단계별 재개발 사업 현황

지역	전체 구역수	기본 계획	구역 준비	구역 지정	추진위	조합설립인가	사업시행인가	시공사 선정	관리 처분	이주/철거
서울 특별시	434	77	0	101	94	79	46	0	5	32
구로구	4	1	0	1	1	1	0	0	0	0
노원구	8	0	0	2	3	3	0	0	0	0
광진구	11	4	0	7	0	0	0	0	0	0
서대문구	28	0	0	8	5	8	4	0	1	2
은평구	38	4	0	11	5	11	2	0	0	5
동작구	20	2	0	4	9	2	1	0	0	2
중랑구	6	3	0	1	0	1	1	0	0	0
마포구	27	1	0	6	4	5	7	0	2	2
중구	13	1	0	3	2	2	3	0	0	2
강동구	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0
용산구	34	20	0	3	4	1	1	0	0	5
동대문구	36	2	0	10	6	9	5	0	0	4
종로구	26	3	0	8	7	5	3	0	0	0
성동구	28	6	0	2	6	1	6	0	0	7
송파구	5	3	0	0	0	2	0	0	0	0
영등포구	51	4	0	23	13	9	2	0	0	0
성북구	53	9	0	6	19	12	6	0	0	1
도봉구	4	0	0	1	0	0	2	0	1	0
양천구	7	1	0	0	0	3	2	0	0	1
금천구	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
관악구	16	5	0	1	4	4	1	0	1	0
강북구	15	5	0	3	6	0	0	0	0	1

자료 : 부동산114자료, 2009.7월 현재

<그림 1> 사업 추진 단계별 재개발 사업 현황



- 앞에서 언급한 바와 같이, 정비사업의 중요성과 도심지 내 주택공급에서 차지하는 비중 등이 지속적으로 증가해 왔음에도 불구하고 상대적으로 제도적 정비측면은 정비사업의 시장변화를 충분히 뒷받침하지 못하고 있다는 비판이 적지 않았음.
- 물론 정비사업의 시장규모가 커지는 것과 비례하여 사업추진의 효율성이나 투명성, 주민이나 조합원들이 아닌 건설사 위주의 사업진행 등 문제점 개선의 필요성이 공론화된 끝에 2003년 「도시및주거환경정비법」이 제정된 바 있음.
- 기존 「주택건설촉진법」의 일부 규정과 「도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법」, 「도시재개발법」 등을 통합하여 새롭게 정비사업의 근거법령으로 탄생
- 그럼에도 불구하고 정비사업을 둘러싼 비리나 부정, 조합내부 또는 조합집행부와 조합원간의 갈등이나 충돌, 조합과 건설업체간 이해관계 대립 등이 크게 줄어들지 않고 있으며, 최근에는 재개발사업의 경우 세입자보상이 사회문제화되기까지 하고 있음.
- 특히 「도정법」 제정 이후 재개발제도의 개선에 관한 구체적 논의는 재개발사업이 가장 활발하게 진행되고 있는 서울시를 중심으로 2008년에 본격화되어 왔음.
- 서울시는 2008년 5월 말부터 ‘주거환경개선정책자문단’을 구성하여 주거환경개선과 관련한 제도개선방안을 검토한 뒤 2009년 1월 기자설명회를 가진 바 있으며, 같은 해 6월에는 추가보완대책(‘주거환경개선정책 실행계획’)까지 제시
- 서울시의 개선안은 지금까지의 정비사업이 정비업체, 시공사 위주로 진행되어 오면서 각종 부정이나 비리가 끊이지 않은 점<sup>1)</sup>과 조합운영의 폐쇄성으로 인한 조합원의 실질적 참여제한, 세입자대책의 미비, 정비사업체의 전문성 부족과 영세성 등 제반 문제점을 전면 개선하려는 취지로 마련됨.
- 2009년 들어 용산 철거현장 화재사건(2009. 1. 20)이 발생하면서 정부나 정치권도 재개발사업 등 정비사업의 전반적인 개선 필요성에 공감하여 법률 개정을 서둘렀으며, 그 결과 4월 29일 국회의결을 거쳐 5월 27일 개정 「도정법」이 공포됨.
- 당초 법률안은 김낙성 의원, 김희철 의원, 차명진 의원, 김성태 의원, 현기환 의원 등

1) 불법탈법 유형에 대해서는 조병인의, ‘주택재개발·재건축사업의 탈법운영 실태 및 대책’, 2008, 한국형사정책연구원, 33~45면 참조

이 대표 발의한 5건이었으나 최종적으로는 통합·조정되어 국토해양위 대안으로 제안됨.

- 이러한 과정을 거치면서도 현행 「도정법」의 미비점을 보완한 개정 법률안이 김성태 의원, 강승규 의원 등에 의해 제출되어 있는 상태이며, 서울시는 「도정법」의 개정 외에 주택관련 법령 전반의 개편을 추진하고 있어 앞으로 법 체계 및 정비사업 관련 논의는 당분간 지속될 전망이다.

·가칭 「주거환경법(「주택법」, 「건축법」, 「도시개발법」 등)」과 「도시재생법(「도정법」, 「도시개발법」, 「도축법」 등)」으로 이원화된 법체계의 구축방안이 검토 중인 것으로 알려지고 있음.

## 2. 제도 개선안의 내용 및 특징

### (1) 서울시 주거환경정책제도 개선안

- 개선안의 주요 내용은 공공관리자제도 도입(공공개입), 인터넷을 통한 재개발관련 정보와 사업진행과정의 공개(정보 공개)<sup>2)</sup>, 광역시설의 설치지원과 인센티브 적용대상 기반시설 확대(공공지원 확대)<sup>3)</sup>, 정비사업 전문관리업체도의 개선(등록기준 및 관리감독 강화, 공공참여, 협회설립 등) 등으로 구성되어 있음.

#### ① 정비업체와 시공사 중심의 사업진행→'공공관리자 제도'로 투명성 확보

- 정비사업 추진 및 시공사 선정 과정에서의 투명성을 확보, 정비업체 및 시공사의 부패행위가 주민들의 비용부담 증가로 이어지지 않도록<sup>4)</sup> 구청장을 중심으로 공공의 역할을 확대하는 '공공관리자제도'를 도입함.

2) 서울시는 모든 재개발 정보를 망라한 '재개발클린업시스템' 홈페이지를 2009년도 말까지 구축할 예정임.

3) 20m 이상 도로, 근린시설, 공공공지 등은 공공이 비용을 부담하고, 시프트(장기전세주택), 사회복지시설, 문화시설 등도 인센티브 적용대상에 포함시킴. 부지를 무상으로 제공하거나 인센티브 적용대상이 아닌 공공시설부지를 조성원가로 제공 또는 건물 일부를 부지와 함께 제공할 경우는 인센티브를 최소 3분의 1에서 3배까지 적용시켜 줄 예정. 연간 4,500억원의 예산을 책정하여 설계비 등 용역비, 세입자 대책비, 조합원 이주비까지로 용자를 확대키로 함.

4) 서울시는 지금까지 정비사업 추진 과정에서 다수의 정비업체가 주민 동의서를 매수·매도하고, 추진위 및 조합은 정비업체 및 시공사를 사전에 선정해 사업추진자금을 조달받아 형식적 절차를 거쳐 선정함으로써 시공사가 이를 공사비에 포함해 해결하는 과정에서 부패행위의 연결고리가 상존했으며, 이는 곧 주민들의 비용부담 증가로 이어지는 등 문제가 있었다고 보고 있음.

- 취지는 정비사업에 공공이 개입하여 기존의 민간위주의 재개발사업 추진과정에서의 비리나 부정을 배제하고 사업을 효율적으로 수행하는 데 두고 있음.
- ‘공공관리자제도’는 정비구역 지정시부터 구청장이 정비업체를 직접 선정하여 정비사업을 추진하고, 추진위 및 조합 설립 이후에는 추진위 및 조합이 설계자 및 시공사를 선정하되 선정과정을 ‘공공관리자’가 관리하도록 하는 구조로 되어 있음.
- 추진위 구성 이후 공공관리 지속 여부의 선택권은 주민에게 주어짐.
- 설계업체나 철거공사를 포함한 시공사의 선정은 추진위와 이후 설립되는 조합이 권한을 갖지만, 시구청장이 지원하는 방식으로 운영
- 제도도입을 통하여 i)공사비 절감, ii)공사기간 단축(1~2년), iii)투명성 확보 등을 목표로 하고 있기 때문에 조합원 부담금이 1억원 이상 낮아질 것으로 기대하고 있음<sup>5)</sup>.
- 서울시내 전체 재개발·재건축 현장 329곳에 도입될 예정이며, 성수지구(성수전략정비구역)가 첫 시범사업지역으로 지정됨<sup>6)</sup>.
- 비용부담과 관련하여 공공관리에 소요되는 비용은 시공사 선정단계까지 공공이 부담하도록 함.

## ② 사업 동의서 일괄 징구→ 주민 직접 참여율 상향하고 정보공개 강화

- 주민들이 사업 추진 관련 내용을 모르는 상태에서 추진위 등이 정비사업에 대한 동의서를 일괄 징구한 후 재산에 대한 관리처분단계에서 비로소 알게 된 비용부담액 등을 둘러싼 갈등이 적지 않았던 점을<sup>7)</sup> 개선하려는 것임.
- 구체적으로는 i)현행 10%로 돼 있는 총회의 주민 직접 참석 의무비율 상향 조정, ii)

5) 서울시 분석결과에 따르면 660명, 1,230가구 기준의 30평형대 아파트의 경우 총사업비의 20% 내외의 절감효과를 기대하고 있음.  
 6) 공동주택 7,000가구가 들어설 예정인 성수동 72번지 일대로서 65만 9,190㎡이며, 이에 소요되는 경비는 서울시가 부담할 예정(왜 성동구가 아닌 서울시가 부담하는지?).  
 7) 현재는 주민들이 사업추진 관련 내용을 모르는 상태에서 동의서를 일괄 징구하고 조합총회 등 주민의견 수렴시 직접 참석보다는 서면 동의를 유도해 조합 또는 정비업체의 의도대로 결정되고 있다고 서울시는 보고 있음. 또한 사업추진과정에 대한 토지 등 소유자의 정보공개 요구가 많았으나 추진위나 조합에서는 정보공개를 거부해 주민들이 사업추진 과정을 알 수 없어 추후 재산에 대한 관리 처분시 비로소 비용부담액 등을 알게 되는 등 갈등 유발 사례가 비일비재한 실정이라고 파악하고 있음.

전자투표제 도입, iii)정비사업 홈페이지 구축 및 정비사업 자료공개 의무화, iv)자료 및 공개 거부시엔 사업시행자 행정조치 강화 등을 방안으로 제시하고 있음.

③ 분담금 추산내용 제시 못해 주민갈등→‘정비사업비 산정프로그램’ 개발

- 사업비 및 분담금 추산과 관련한 주민 갈등을 해소하기 위하여 ‘정비사업비 산정프로그램’을 개발하고, 이를 통해 내역을 산출함으로써 조합설립 동의서 징구시부터 제출토록 의무화함<sup>8)</sup>.
- 아울러 정비사업 단계별·관계자별 업무추진사항, 점검사항 점검방법, 위반사항 및 조치방안 등이 포함된 정비사업 관리 매뉴얼을 개발, 사업시행자가 매뉴얼에 의해 사업을 추진하는 방안도 제시함.

④ 세입자 대책 강화 → 휴업보상금 기준 상향, 철거 과정 인권침해 여지 줄여, ‘철거도 시공의 일부’ 개념으로 시공사의 시행 의무화

- 용산사고 이후 기 반영된 분쟁조정위원회 설치, 세입자 의견수렴절차 마련 등 외에도 i)휴업보상금 지급 기준 상향(3개월→4개월), ii)영업권 확보 기간 고려 가중치 부여, iii)세입자 대책 개별통지, iv)주거 이전비 차등 지급 등을 제시함.
- 정비사업 진행에 따라 주변 지역 전세가격이 상승하고 정비사업 전·후의 주거 부담능력 격차 심화, 세입자 등 거주민 재정착률이 매우 낮음에 따라 제기되어 온 문제임.
- 철거공사도 시공의 일부로 보아 철거공사의 시공사 시행의무화를 법제화 추진함.
- 철거업체와 관련된 비리를 사전에 차단하고 철거과정에서 발생하는 인권침해의 여지를 줄일 수 있도록 하는 측면도 고려

8) 현재 조합설립을 위한 동의서 징구시엔 건축물 철거 및 신축 비용 개산액을 제시하고 분양 대상자별 분담금 추산내용을 기재하도록 규정하고 있으나, 비용 개산액 산정내역 미흡 및 분양수입 예측불가 등을 이유로 분담금 추산내용을 제시하지 못하고 있음.

## ⑤ 정비사업체의 전문성 부족과 영세성→ 등록기준과 등록 취소·제한 강화

- 민간 정비사업체의 경우 경기에 민감하게 반응해 자본금·인력 기준 등 업체의 영세성과 전문성 부족으로 업무대행과정에서 부실이 발생하고 부당한 업무처리에 대한 처벌규정이 미흡한 현 실정을 해소하기 위한 방안으로 마련함.
- 정비사업전문관리업체에 대해서는 자본금 10억원 이상, 5인 이상의 상근 전문인력, 시설기준 마련 등 등록기준과 등록취소·제한을 강화함.
- 정비사업에 대한 전문성강화와 정보관리체계를 구축 운영할 수 있는 협회를 설립하고, 정비사업전문관리업에 SH공사 등 공공기관의 참여를 확대하도록 함.

## ⑥ 기반시설 설치비용, 주민부담→ 공공도 부담, 기반시설 확대

- 20m이상의 도로, 근린공원, 공공용지 등은 공공이 부담하고<sup>9)</sup>, 인센티브 적용대상 기반시설도 확대해 시프트(장기전세주택), 사회복지시설, 문화시설 등을 포함함.

9) 그동안에는 기반시설 설치비용 분담 시 합리적 분담기준이 부재, 수익자 부담원칙으로 하고 있어 광역기반시설까지 주민이 부담하게 되는 등 기반시설 설치비용을 주민부담으로 전가한다는 비판이 있었음.

〈표 2〉 재개발제도 개선 서울시안의 주요 내용

구 분	현 행	개 선	효 과	
사업관리	민간(조합)	공공관리 (구청장, SH공사, 주공 등)	공공관리자 도입으로 투명성확보	
정비 관련 업체 선정	정비 업체	추진위 구성 이후 추진위가 형식적 절차를 거쳐 업체 선정	정비구역 지정시 투명한 절차에 의거 구청장이 직접 선정	정비업체난립과 동의서 매수매도등 부당한 업무처리 방지 및 가중되는 주민부담 감소
	설 계 자(1)	추진위 구성 이후 추진위가 형식적 절차를 거쳐 업체 선정	추진위 구성 이후 추진위가 공공 관리자의 선정지침 및 제공된 분석 자료를 바탕으로 선정	업체에 대한 분석자료 제공으로 부패 고리 차단 및 주민 선택의 폭 확대
	설 계 자(2)	조합 설립 이후 조합에서 형식적 절차를 거쳐 업체 선정	설계자(2) 선정 배제	
	철거 업체	조합설립 이후 조합에서 형식적 절차를 거쳐 업체 선정	시공자가 철거업무 수행토록 하여 조합의 철거업체 선정 배제	시공자의 철거업무 수행으로 인권침해 요인 감소
	시 공 자	조합설립 이후 조합에서 구체적 설계내역 없이 형식적 절차를 거쳐 업체 선정	사업시행 인가후로 선정시기 조정, 구체적 설계내역 분석 자료를 바탕으로 공공관리자 선정지침에 의해 조합이 선정	구체적인 설계내역과 분석자료 제공으로 부패고리 차단 및 주민 선택의 폭 확대
사업기간	평균 8년	평균 6년	기간단축으로 주민부담 감소	
주민분담	조합 설립을 위한 동의서 징구시 사업비 및 분담내역 제시 불가 ※관리처분시 분담내역인지	프로그램 개발로 사업비 추산액 및 분담금 내역 산정하여 조합 설립 동의서 징구시부터 제시	사업초기부터 분담금 내역 인지로 주민 불신 해소 및 사업 선택권 보호	
정보공개	7개 법규항목에 대해 목록과 개략적인 사항만 공개	15개 항목(8개항목 추가)에 대해 세부적인 상세내역 공개	상세한 정보제공으로 주민의 알권리 강화 및 주요결정에 대한 합리적 판단	
표 준 서 (매뉴얼)	없음	정비사업의 단계별·관련자별 점검사항등에 대한 표준서개발	표준서에 의한 점검으로 투명한 사업추진 가능	

\* 서울시 자료 참조

(2) 2009년 5월 27일자 개정 「도정법」 10)

① 개정 취지

- 정비사업의 추진과정에서 이해관계자인 세입자의 권리를 적절하게 보호하고, 사업추진의 지연발생 등과 같은 문제점을 개선하기 위하여 개정함.
- 현재 재개발·재건축사업은 토지등소유자의 주도로 사업이 추진되고 있다보니 이해관계자이면서 사회적 약자인 세입자들에 대한 배려가 부족하여 재개발·재건축사업을 추진할 때 세입자들의 주거 또는 생계가 위협받고 있는 문제점을 개선
- 세입자에 대한 적절한 보호대책의 미수립으로 인하여 각종 사회적 문제가 발생하고 있으며, 이들 분쟁으로 인하여 사업추진이 장기 지연되는 사례가 다수 발생하고 있는

10) 법률 제9729호로 개정 공포되어 6개월이 경과한 11월 28일부터 시행 예정임. 다만, 제35조제2항, 제50조제3항·제7항, 제63조제5항·제6항, 제77조의2 및 제77조의3의 개정규정은 이보다 늦은 2010년 1월 1일부터 시행될 예정임.

## 부작용 해소

- 방안으로는 분쟁에 대한 효율적인 관리시스템을 제도화하고, 세입자보호를 위한 법적 근거를 마련함.
- 이 밖에 정비사업의 시행에 따른 임대주택의 국가 인수의무 등을 규정하여 효과적인 활용이 가능하도록 제도적 환경을 마련함.
- 인수된 임대주택은 토지임대부 분양주택으로 활용하거나 조합이 단독으로 순환정비 방식으로 정비사업 추진할 때 순환용주택으로 활용할 수 있도록 하여 정비구역 안에 본래 거주하는 주민의 주거복지를 제고하는 동시에 정비사업의 원활한 추진 도모

## ② 주요 내용

- 주민 등 이해관계자에게 정비계획 등에 대한 정확한 정보를 투명하게 제공하고, 합리적인 의사결정과정에 반영토록 함.
- 정비계획을 수립할 때 그 내용을 정비구역 안의 주민에게 서면으로 통보하도록 함 (제4조제1항).
- 총회 의결시 조합원 의사를 명확하게 반영하고자 일정 비율의 조합원이 총회에 출석한 경우에 한하여 의결을 할 수 있도록 하고, 조합원 재산에 중대한 영향을 미치는 관리처분계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 총회 의결정족수를 엄격히 함(제24조).
- 관리처분계획의 수립 및 변경시 감정평가를 통하여 추산한 재산의 가치에 대한 내용을 조합원에게 개별적으로 통지하도록 함(제48조제1항 후단 신설).
- 주요 정보에 대하여 세입자에게 정보공개를 의무화함(제81조제1항).
- 세입자 보호를 위한 구체적 방안이 사업시행계획에 반영되도록 제도적 환경을 정비함.
- 세입자의 주거 및 이주대책을 사업시행계획에 반영하도록 함(제30조제4호).
- 순환정비방식의 활성화를 위하여 주택공사등 공공이 보유한 공공임대주택을 순환용 주택으로 활용할 수 있는 근거를 마련함(제35조제2항 및 제3항).
- 일정한 기준 이상의 세입자 보호 대책을 마련한 정비사업의 경우에는 사·도 조례로

- 용적률을 완화하여 정할 수 있도록 함(제40조의2 신설).
  - 국토해양부장관 등이 인수한 재개발 임대주택을 정비구역 안의 세입자와 영세주택 소유자를 위한 토지임대부 분양주택으로 활용할 수 있도록 함(제50조제7항 신설).
  - 국가는 순환용주택의 확보 및 재개발 임대주택 인수를 위한 비용의 전부 또는 일부를 지방자치단체 또는 주택공사등에게 보조 또는 융자할 수 있도록 함(제63조제5항 신설).
  - 토지임대부 분양주택을 공급받는 세입자와 영세주택 소유자에게 국가 또는 지방자치단체로 하여금 공급비용의 전부 또는 일부를 보조 또는 융자할 수 있도록 함(제63조제6항 신설).
- 경제적 이해관계를 합리적으로 조정하는 근거로서 감정평가 및 회계감사의 투명성·공정성을 강화함.
- 감정평가업자를 시장·군수가 선정·계약하도록 하고, 시장·군수가 선정·계약한 감정평가업자의 평가대상에 세입자보상을 명시하도록 함(제48조제5항).
  - 시·군·구에서 직접 회계감사기관을 선정·계약하도록 하고, 감독권을 명시하도록 함(제76조제2항부터 제4항까지 신설).
- 정비사업의 추진과정에서 발생하는 갈등 및 분쟁을 신속하고 합리적으로 처리할 수 있는 기관설치를 통해 관련 분쟁의 조기 종식과 사업추진을 촉진할 수 있도록 제도적 환경을 구축함.
- 관할 행정구역 안에 정비구역이 지정된 시·군·구에 분쟁조정위원회를 설치하여 정비사업과 관련한 분쟁을 조정하도록 함(제77조의2 및 제77조의3 신설).

### (3) 국회계류중인 개정안의 주요 내용

#### ① 김성태 의원 「도정법」 개정안

- 국회 국토교통위에 2009년 7월 13일자 의안 5444호로 발의됨.

〈표 3〉 법안의 주요 내용

항목	내용
시공자 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장·군수는 조합의 선정과정 지원</li> <li>- 조합은 사업시행인가 후에 시공자 선정(현재는 조합설립 후 시공자 선정)</li> <li>- 시공자 선정방법 및 지원방식 등은 시도지사가 정함</li> </ul>
정비사업전문 관리업자 선정/ 관리감독 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장·군수가 선정(추진위 설립을 위한 업무추진 위해)</li> <li>- 시장·군수는 정비사업전문관리업자 추진업무 소요비용 지급 (추후 추진위로부터 징구)</li> <li>- 정비사업전문관리업자는 동의서 징구, 추진위원 선임을 위한 총회 개최 등의 업무 수행</li> <li>- 추진위 구성후 정비사업전문관리업자와 용역계약</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진위 또는 조합과 계약없이 업무수행시, 최근 3년간 수행실적 없는 경우 등록취소 가능</li> <li>- 정비사업전문관리업 정보종합체계 구축·운영</li> <li>- 정비사업전문관리업자단체(협회; 법인) 설립근거 규정                     <ul style="list-style-type: none"> <li>·조사·연구업무 신설</li> <li>·자료제출 및 보고의무 신설</li> <li>·등록신청 접수 및 신청내용 확인 등의 업무 수탁</li> </ul> </li> </ul>
설계자 선정 및 변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장·군수가 설계자의 선정업무 지원가능</li> <li>- 설계자 선정방법 및 지원방식 등은 시도지사가 정함</li> </ul>
총회사항 및 조합임원 선임	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총회 소집절차시기 및 의결방법은 정관에 명시</li> <li>- 총회의결시 조합원의 20/100 이상 직접 출석</li> <li>- 조합원 1/10 이상 발의시 조합임원 선임 선관위에 위탁가능</li> </ul>
공공관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정비계획 수립권자는 계획수립단계에서부터 토지주택공사, 신탁업자, 한국감정원을 공공관리자로 지정하여 업무지원</li> <li>- 대외적인 책임과 권한은 지정권자가 보유</li> <li>- 공공관리자는 지자체장을 대행하여 정비업체 선정, 설계자 및 시공자 선정 지원 등의 업무 수행</li> <li>- 시장·군수는 공공관리자의 사업관리 소요비용 지원 가능</li> </ul>

② 강승규 의원 「도정법」 개정안

- 김승태 의원안에 곧이어 2009년 7월 14일자 국회 국토교통위에 의안 5460호로 발의되었으며, 사업시행인가 후에 시공자 선정, 시장·군수가 정비사업전문관리업자 선정(동의서 징구를 업무범위에 포함), 조합총회 조합원 직접 출석 의무비율 20/100 이상 상향 조정, 주공·신탁회사·한국감정원을 공공관리자로 지정, 정비사업전문관리업자단체 설립 등이 주요 내용으로 김성태 의원안과 유사함.

〈표 4〉 각종 제도개선안 비교

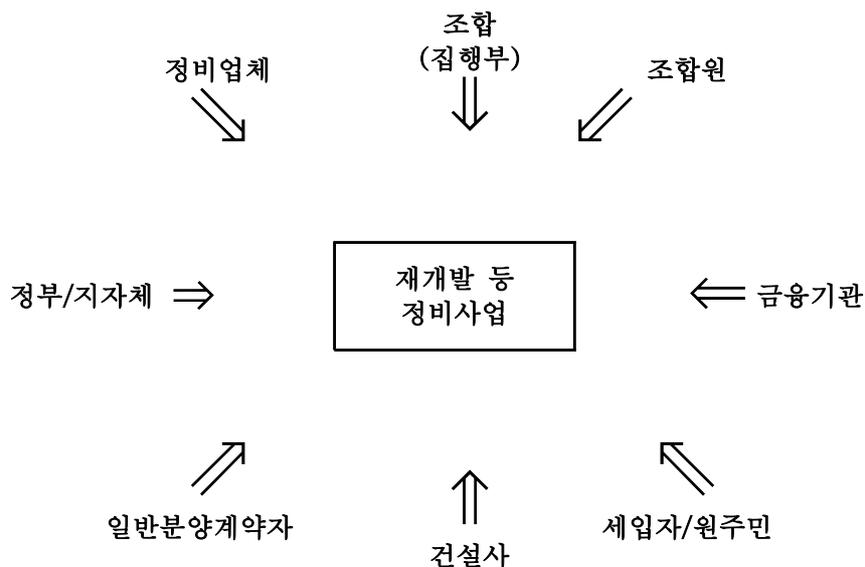
주요 이슈별	서울시 개선안	개정 도정법	김성태의원/ 강승규의원의 개정안	남은 문제점
세입자 대책강화	-휴업보상금 기준상향 -주거이전비 차등지급	-세입자에게 정비 사업 관련 주요 정보의 공개 의무화 -사업시행계획에 반영 제도화(순환정비방식, 용적률 완화 등)		-세입자의 권익보호와 조합(원)의 경제적 부담증가 조화 여부 -상가권리금 허용 여부와 보상지원의 현실성·합리성 결여
공공 참여 확대	-공공관리자제도 도입		-시장·군수 시공사 선정과정 지원 -시공사설계자 선정 방법 및 지원방식 시도지사가 정함 -공공관리자 업무지원 근거(정비업체 선정, 설계자 및 시공사 선정 지원) 및 사업관리 소요비용 지원가능	-공공 참여확대와 부패 및 비리문제의 해소 반비례 의문 -참여확대시 공공 기관 책임·부담 증가 -사업관리 소요비용 지원의 타당성 근거 부족 -시·군·구청장의 정치영향에서 부자유
주민의 실질적 참여 강화	-직접 참석의무 비율 상향 -전자투표제 -홈페이지 구축 및 자료공개 의무화	-총회의결 정족수강화 -관리처분계획 관련 감정평가내용의 개별 통지 -정비계획 등에 대한 정확한 정보의 제공	-총회 소집절차시기 ·의결방법 정관명시 -총회 조합원 20%이상 직접출석 -조합원 10%이상 발의시 임원선임선관위 위탁가능	
주민의 경제적 부담 사전예측 강화	-정비사업비 산정 프로그램 개발 및 보급 추진	-감정평가 및 회계감사의 투명성·공정성 강화 -시·군·구에서 선정계약 및 감독		
정비사업 전문관리업체의 전문성·영세성 보완	-등록기준과 등록 취소제한 강화 -협회설립 -SH공사 등 공공기관의 참여		-3년간무실적등록취소 -시장·군수가 선정 및 비용 지급 -협회설립 근거	-SH공사 등 공공기관의 참여에 따른 불공정 시비
분쟁의 합리적 처리	-분쟁조정위 설치	-시·군·구에 분쟁조정위 설치		-인적 구성실효성 -조정효력

### III. 제도 개선안들의 문제점과 한계

#### 1. 정비사업에 대한 왜곡된 기본 관점을 전제

- 지금까지의 제도개선 방안들은 기본적으로 정비사업에 대한 부정적 시각이 바탕에 깔려 있음. 이로 인해 현 정부가 부동산정책의 기조로 삼고 있는 시장자유성 확대가 아닌 공공의 개입 강화라는 역방향으로 개선안이 검토되어 왔다는 면에서 근본적인 한계점을 지니고 있음.
- 특히 서울시가 내세우고 있는 개선안의 기본입장도 공공의 투명성을 앞세우다보니 상대적으로 조합이나 건설업체 또는 정비업체의 부정이나 비리 사례들이 집중적으로 조명되고 있는 것과 달리 공공의 부패문제에 대한 대처방안은 별다른 언급이 없음.
- 이에 따라 개선안의 기본적인 골격도 이들을 대신할 사업추진의 구심점을 찾는데 중점이 두어지고, 구체적인 내용도 공공 개입의 당연성을 유도해내는 등 왜곡된 방향으로 전개되고 있음.

〈그림2〉 재개발 관련 이해관계자 구성



- 특히 서울시 개선안은 정비조합이 조합원의 의사를 충분히 담아내지 못하고 있는 점에 주목하고 있음. 또한 초기 사업추진에 따른 비용을 주로 조달하고 있는 건설업체도 정비사업의 추진과정에서 각종 비리의 유발원인을 제공하여 결과적으로 조합원들에게 경제적 부담을 안기는 등 문제발생의 주된 원인제공자로 보고 있음.
- 하지만, 현행 「도정법」은 건설사의 비리방지를 위해 이전과 달리 법인격을 부여한 조합이 정비사업의 단독 주체가 되고 건설업체는 시공만을 전담하도록 사업방식의 기본 구조를 변경하였음. 물론 사업현장마다 상황이 다르고 비리발생의 사례도 있지만, 재개발조합이 정비사업에 대한 조합원의 염원을 충실히 담아내는 진정한 주민대표로서 활동하는 경우가 다수라는 점은 분명함. 이런 점이 간과된 채 부정적인 선입견만으로 제도개선안을 모색했다는 것은 출발점에서의 한계를 드러낸다고 하지 않을 수 없음.
- 또한 사업추진과정에서의 비효율성이 문제인지 아니면 비리발생 우려가 현행 제도의 근본적인 문제인지 개선안에서는 분명하지 않아 해법제시의 궁극적인 방향이 모호함.
  - 현행 재개발 등 정비사업방식으로 비리방지가 어렵다면 조합원의 참여와 감시에 대한 인식전환없이 공공관리자제도의 도입이나 정비사업전문관리업체제의 일부 개선 등과 같은 부분적 변화만으로 가시적인 개선효과를 기대하기도 어려울 것임.
  - 비효율적인 사업추진과정이 문제라면 공공역할의 강화보다는 사업방식 자체를 새롭게 바꾸거나 민간 참여의 투명성과 공정성 확대를 모색하는 것이 순리라고 할 것임.

## 2. 세입자의 권익보호와 조합원의 경제적 부담증가의 조화 결여

- 재개발사업은 시장·군수, 주택공사, 건설업자 등과 공동으로 시행할 수도 있지만, 「도정법」 제8조, 제18조 등에서 잘나타나 있는 바와 같이 기본적인 주체가 조합(원)이라는 점에 대해서는 이론이 없을 것임.
- 일반적으로 조합원 자격을 갖는 토지의 소유자는 재개발 후 추가적인 가격상승 등 개발이익에 대한 기대감이 큰 편이라고 할 수 있음. 하지만, 세입자들은 그 지역을 떠나

거나 혹은 재개발 이후에 추가적인 경제적 부담 등으로 재정착이 어려워지는 등 불이익에 대한 불안감이 커서 사업추진에 대해 반대 입장에 서는 경우가 많음.

·여기서 ‘토지 등 소유자’라 함은 정비구역안에 소재한 토지 또는 건축물의 소유자 또는 그 지상권자를 말함(「도정법」 제2조).

- 올 초 용산사고의 경우에도 사업추진과정에서 이러한 소유자와 세입자간 이해관계의 조정이 원만하게 타결되지 못하여 발생한 불행한 사태라고 할 수 있을 것임.
- 이런 점을 고려하여 기존의 개선안들은 세입자보호를 강화한 내용을 다수 포함하고 있음. 그러나, 대부분 조합(원)의 부담을 전제로 하거나 직간접적 연관성을 갖는 경우가 많아 조합(원)의 반발 초래 또는 사업성 저하에 따른 추진 지연·중단·불투명 등의 부작용 초래가 예상되고 있음.
- 물론 세입자 보호는 필요하지만, 여론이 비등하다고 해서 형평성과 사업주체의 진정한 의사, 재산권행사의 보호 등을 감안한 이해관계의 충분한 조정이 없이 조합(원)에게 경제적 부담만을 가중시키는 개선안은 설득력을 확보하기 힘들.
- 과도한 세입자보호는 사업성에 부담을 주어 사업추진 자체를 좌초시킬 우려도 있음.

### 3. 상가세입자 보상지원의 현실성과 합리성 결여

#### (1) 상가권리금의 현실적 인정 곤란

##### 1) 기존 개선안의 문제점

- 상가세입자 보호에 관한 서울시 등 개선안의 주요 내용은 휴업보상금 확대지급(기존 3개월치 → 4개월치), 상가세입자에 대한 상가우선분양권 부여, 세입자 이주단지 사전 확보 등으로 요약할 수 있음.
- 원주민이나 세입자 등 서민층이 배제되지 않도록 하겠다는 제도개선의 기본취지는 공감할 수 있음. 하지만, 가장 침해한 이해관계의 대립을 보이고 있는 상가권리금 보상

에 대해서는 분명하게 언급하고 있지 않음. 이로 인해 조합(원)이나 상가세입자 어느 쪽도 만족하기 어려운 개선안이 되어버려 결과적으로 상가세입자 보상문제 해결은 별 다른 진전이 없는 상태임.

## 2) 상가권리금의 제도권내 수용관련 현실적 애로

- 상가권리금의 경우 상관행으로 인정할 수 있을지 여부는 아직 불명확함. 명시적 규정이 없는 것은 물론 지역에 따라 유형이 다양하고 상가마다 상권 차이가 커 비교도 쉽지 않기 때문임.
- 해당 재개발지역의 개발이익 규모도 천차만별이어서 상가세입자에 대한 적절한 보상 수준을 결정한다는 것은 난제라고 하지 않을 수 없음.
- 권리금 규모가 대부분 자의적으로 형성되어 이를 계량화한다는 것이 사실상 불가능하고, 객관적으로 증명할 수 있는 계약서 등의 자료를 주고받지 않는 경우도 많아 분명한 근거를 확인하기도 어려운 실정

## 3) 상가권리금에 대한 판례의 입장

- 상가권리금을 상관행으로 인정할 수 있을지에 대한 판례를 살펴보면 다음과 같음.
- 영업용 건물의 임대차에 수반하여 임차인이 임차보증금이나 차임 외에 임대인에게 지급하는 권리금이라는 이름의 돈에 관하여는 그의 성격이나 반환의무의 발생 등 효력이 그 임대차 당사자 간의 약정이나 관련 상관습에 따라 정해질 사항임. 따라서, 그 권리금을 반환하기로 한 약정이나 상관습이 있었다면 그 약정 등에 따라 임대인은 그 권리금을 반환할 의무를 짐<sup>11)</sup>.
- 영업용 건물의 임대차에 수반되어 행하여지는 권리금의 지급은 임대차계약의 내용을 이루는 것은 아니고, 권리금 자체는 거기의 영업시설·비품 등 유형물이나 거래처, 신용, 영업상의 노하우 혹은 점포 위치에 따른 영업상의 이점 등 무형의 재산적 가치의 양도 또는 일정 기간 동안의 이용대가라고 볼 것임<sup>12)</sup>.

11) 대법원 2000.9.22 선고 2000다26326판결

12) 대법원 2002.7.26 선고 2002다25013판결

- 상가부동산 소유자인 임대인은 기본적으로 권리금을 임차인에게 돌려주어야 할 법적 의무는 없음.
- 권리금 수수 후 일정한 기간 이상으로 그 임대차를 존속시키기로 하는 임차권 보장의 약정 아래 임차인으로부터 임대인에게 지급된 경우 보장기간 동안의 이용이 유효하게 이루어졌다면 임대인은 권리금의 반환의무를 부담하지 아니함<sup>13)</sup>.
- 만일 임대인이 반환의무를 부담하는 경우에 권리금의 범위는 지급된 권리금을 경과 기간과 잔존기간에 대응하는 것으로 나누어 임대인은 임차인으로부터 수령한 권리금 중 임대차계약이 종료될 때까지의 기간에 대응하는 부분을 공제한 잔존기간에 대응하는 부분만을 반환할 의무를 부담한다고 봄이 공평의 원칙에 합치<sup>14)</sup>.
- 따라서 판례의 입장을 요약하면, 상가권리금을 상관습법화된 것으로 확인하고 있지는 않으며, 무형의 재산적 가치의 양도 또는 일정 기간 동안의 이용대가로 볼 뿐이며 임대차계약의 구성부분에 포함시키지도 않고 있음.
- 다만, 임대인이 반환의무를 부담하는 경우의 권리금 범위를 임대차계약이 종료될 때까지의 기간에 대응하는 부분을 공제하고 잔존기간에 대응하는 부분만을 반환해야 하는 것을 보고 있는 점은 향후 영업손실보상액 산정에 참고할 만함.

#### 4) 외국의 권리금제도

- 영국에서는 권리금이란 차임에 부과된 부담금, 동일한 의미를 가지는 금전, 기타의 대가를 말하며, 임차권의 설정, 갱신, 계속, 양도의 대가로 요구되는 차임 이외의 모든 금전적 대가를 포함함.
- 차임의 제한이 행하여지고 있는 경우에는 탈법행위를 저지하기 위하여 권리금 (premiums, key-money) 취득을 금지
- 다만, 일반법의 차원에서는 특별한 규제가 없기 때문에 영업용건물의 임대차에 있어서 권리금 취득이나 금액의 수준 등과 관련하여 당사자의 자유에 맡겨져 있음
- 상가임대차계약은 대부분 변호사에 의해서 작성되므로 소송으로 비화되는 경우는 적음.

13) 대법원 2002.7.26 선고 2002다25013판결, 대법원 2008.4.10 선고 2007다76986,76993판결

14) 대법원 2000.9.22 선고 2000다26326판결, 대법원 2001.4.10 선고 2000다59050판결, 대법원 2002.7.26 선고 2002다25013판결, 대법원 2001.11.13 선고 2001다20894판결

- 일본에서의 권리금은 2차대전 후 지대가임통제령에 의하여 동결된 임료와 인플레이션에 따라 단기간에 높아진 임료와의 차이를 메우기 위하여 ‘반환되지 않는 부금’의 형태를 취해왔음.
- 권리금의 수수는 계약서상 반드시 명기되지 않아도 임대차관계에서 관행으로 되어 왔음.
- ‘지대가임통제령’에서는 권리금을 부동산소재지를 이용함으로써 향유한 장소적 이익에 대한 대가라고 정의하고 있음.
- 판례상으로는 권리금을 투자로 인정하되, 반환하여야 할 권리금은 객관적인 장소적 이익의 대가만을 인정하고 있으므로 영업권과 영업의 경험, 비결, 명성, 단골손님 등 장소적 이익 이외의 영업상의 이익에 대한 대가는 권리금에 포함되지 않음<sup>15)</sup>.

## (2) 영업보상비의 수용절충점 설정관련 현실적 애로

- 조합(원)과 상가세입자 간에 경제적 이해관계의 간극이 크다보니, i)보상비가 적게 책정된 경우에는 ‘용산사건’ 등에서의 같이 상가세입자의 반발이 크고, ii)보상비가 과다하게 책정된 경우에는 조합(원)의 부담 증가와 보상비를 노리는 위장 세입자 등장도 충분히 예상해볼 수 있기 때문에 절충점을 찾기가 곤란함.
- 권리금 등 영업보상비의 상가세입자 보상규모가 커지면 비례하여 조합(원)의 부담도 커지므로 일반분양분에 전가될 가능성도 높아지는데, 이는 사업성 저하와 부동산시장 전반 가격상승 압박요인으로 작용될 수 있는 부작용이 적지 아니함.

## (3) 상가분양 우선권 보장의 비현실성

- 개선안에서는 조합원에 대해 분양을 한 후 남은 상가에 대해서 우선분양권을 보장한다고 하나, 입지나 향후 상권형성 등의 전망이 좋은 경우 조합원들의 몫을 제외한 잔존 물량이 있을지 의문임. 또한, 인기 지역의 경우 분양가가 만만치 않아 분양에 선택 나선다는 것이 실질적으로 곤란한 경우가 많아 현실적인 대안으로 보기 힘들.

15) 법무부, 각국의 영업용건물 임대차법제, 1996에서 발췌

#### 4. 공공관리자제도 도입은 변칙적 공영개발에 불과

- 서울시 개선안에서 특히 강조하고 있는 부분은 정비사업 관련 비리를 없애고 사업비를 획기적으로 절감할 수 있다고 하는 ‘공공관리자제도의 도입’이라고 할 수 있음.
- 공공관리자제도는 정비구역 지정시부터 구청장이 정비업체를 직접 선정하여 정비사업을 추진하고, 추진위 및 조합설립 이후에는 추진위 및 조합이 설계자 및 시공사를 선정하되 그와 같은 선정과정을 관리하게 되는 주체를 말함.
- 그러나 첫째, 공공의 참여 및 역할 확대가 지금까지의 재개발사업 부패문제를 해소하고 사업의 투명성, 객관성과 공정성을 확보할 수 있을까는 의문이라고 하지 않을 수 없음.
  - 시·군·구청장이 정비업체를 직접 선정하거나 시공사 선정시에 관여할 수 있도록 하는 것은 토지 등 소유자의 재산권행사를 기본으로 하는 재개발사업에 지원이나 보완과 같은 공공의 역할을 넘어 지나치게 개입한다는 측면이 있음.
  - 공무원이나 공사 등이 업무수행과 관련하여 도덕성이나 책임감이 우월하다는 증거는 없으며, 오히려 기존의 사례들을 볼 때 권한이 추가적으로 부여되는 것과 비례하여 비리연관의 개연성이나 우려도 높아질 것임.
  - 공공관리자는 정비사업의 추진과정에서 결과적으로 ‘옥상옥’의 존재가 될 뿐이고, 권한만 부여받고 책임은 지지 않는 구도이다보니 공공관리자가 선정한 정비업체의 불법행위 등으로 인한 손해발생시에 책임을 둘러싼 논란이 확산될 우려
  - 공공이 오히려 비리에 연루되는 경우도 빈번하게 등장하고 있어 공공관리자제도의 도입이 비리발생의 배제효과를 충분히 확보할 수 있을지는 의문<sup>16)</sup>
- 둘째, 다수의 조합원이 참여하는 재개발사업의 경우 의견조율이 쉽지 않은데, i)공공의 개입이나 규제 증가로 기대감만 커질 경우 경제적 이해관계를 둘러싸고 민원성 불만(조합원간 갈등, 조합원과 상가세입자간 갈등) 증가, ii)사업의 추진속도가 오히려 느

16) 공공기관의 정비사업관련 최근 비리사례로는 설계변경을 통해 관급공사 공사비를 부풀려 거액을 챙긴 건설업자 및 이를 묵인하거나 각종 편의제공 대가로 뇌물을 받은 혐의로 공무원, 토공, 주공 등에 구속영장이 청구된 사례 등을 들 수 있음(파이낸셜 뉴스 2009.7.30일자).

려지거나 사업성이 떨어지는 등 역효과 발생 예상, iii)사업의 성패 여부가 고스란히 공공의 책임과 부담으로 귀속, iv)공공관리자의 조정기능 기대곤란 등으로 지자체의 본래 업무수행마저도 지장을 초래할 수 있음.

·공공관리자제도의 도입이 기대효과로 제시한 사업기간 단축 및 조합원분담금 절감으로 이어지지 못할 경우<sup>17)</sup> 책임여부에 대해서는 규정이 없음.

- 셋째, 재개발 등 정비사업은 부분적으로 공공성을 포함하고 있지만, 기본적으로 조합원들의 사유재산권 행사가 바탕이 되고 있는 만큼 공공관리자의 활동 등을 위한 비용을 사·군구의 부담으로 하는 것에 대한 타당성, 지자체의 재정곤란에 따른 현실성 등에 의문이 있음.

·기본계획 수립, 안전진단 및 정비계획 수립, 추진위원회 운영자금 대여 등에 사용토록 되어 있는 도시·주거환경정비기금을 공공관리자 관여를 수락한 재개발 단지에만 집중 지원할 수 있도록 하는 것에 대해서 형평성 논란이 발생할 여지가 많음.

·서울시내의 자치구를 제외한다면, 그 밖의 사·군구는 도시·주거환경정비기금이 충분히 확보되어 있지 못한 상태임.

- 넷째, 공공관리자제도의 핵심인 사·군구청장은 선출직으로서 정치적 영향이나 민원 등으로부터 자유롭지 못한 존재라고 할 수 있음. 이로 인해 지자체장이 지역주민들의 이해관계가 큰 정비사업에 관여하게 되면 다양한 유형의 민원성 압박과 회유, 의혹과 불신제기 등으로 인해 사업본래의 취지가 왜곡될 가능성도 배제할 수 없음.

- 다섯째, 재개발사업의 제도개선안 마련에 주도적 역할을 하고 있는 서울시는 공공관리자로 SH공사 등이 참여할 경우 기반시설 무상제공과 용적률 등 인센티브를 부여하겠다고 언급하고 있음. 이와 같은 지원은 현재 사업이 추진 중인 타 정비구역과의 형평성 논란 및 일반 정비사업관리업체와의 불공정한 경쟁 시비로 인한 반발을 초래할 가능성이 큼.

17) 판교의 공영개발이나 SH공사의 뉴타운개발사례에서 보듯이, 공공부문도 수익성을 추구하기 때문에 공공의 참여가 조합(원)에게 무상의 이익 또는 획기적인 분담금 절감 혜택을 줄 것으로 기대하는 것은 다소 현실성이 떨어질 수 있다는 점도 충분히 고려해야 함.

〈표 5〉 공공관리자 제도 도입을 둘러싼 쟁점

서울시 주장	쟁점	주택건설업계 반론
재개발 문제의 해결사 역할	공공관리자 제도의 실효성	공공관리자는 책임없는 욕상옥에 불과
절차간소화를 통해 사업기간 단축 및 비용 절감	사업지연 우려	사업성줄어 사업 지연 등 부작용 우려
구청장이 직접 사업에 관여로 주민들 호응 증가	갈등이나 이해관계의 조정 및 중재	주민반발 심화
민간보다 부패가 덜할 것	공공관리자의 자질	SH공사의 비리발생사례가 있고, 월권가능성도 우려

## 5. 분쟁조정시스템의 실효성 미비

- 개발이익의 향수를 둘러싼 재개발사업의 추진과정에서 분쟁은 빈번하게 발생하여 왔지만, 이에 대한 처리는 대부분 소송 등을 통하여 처리되다보니 장기간에 걸쳐 많은 비용이 들고 이해관계자간 감정적 대립관계는 해소되지 못하는 경우가 많았음.
- 이러한 문제점을 개선하기 위하여 제도개선안에서 제시되었던 ‘도시분쟁조정위원회’ 설치 건은 2009년 5월 27일의 개정 「도정법」에 반영되어 2010년 1월 1일 시행을 앞두고 있음<sup>18)</sup>.
- 그러나 여타 법률에서 분쟁조정위원회를 두고 있는 바와 마찬가지로 「도정법」상의 분쟁조정위원회 설치 및 운영은 다음과 같은 문제점을 안고 있음.
- 첫째, 정비사업의 시행으로 인하여 발생한 분쟁의 조정을 위하여 정비구역이 지정된 시·군·구(자치구)마다 조정위원회를 두도록 되어 있음. 하지만, 시·도의 광역지자체 단위도 아닌 기초 지자체마다 이해관계가 첨예한 사안을 합리적으로 조정할 수 있는 10인 이내의 전문가 확보를 요건으로 하고 있는 것은 용이하지 않아 현실성이 떨어지기 때문에 화석화된 위원회로 전락될 가능성이 큼<sup>19)</sup>.
- 전문가는 전문적 식견 외에도 합리적 조정으로 이끌 수 있는 능력을 필요로 함.
- 공무원, 학계, 법조계, 전문가 그룹(변호사, 건축사, 감정평가사, 공인회계사) 등으로

18) 제77조의2(도시분쟁조정위원회의 구성 등), 제77조의3(조정위원회의 조정 등) 참조.

19) 「건설산업기본법상」의 건설분쟁조정위원회의 설치도 지자체의 관심부족 등으로 현실화되지 못하고 있음.

구성되어 있으나, 정비사업의 특성상 갈등해소에 실질적 역할을 담당할 수 있는 이해관계자 대표 등의 참여에 대해서는 분명한 규정을 두고 있지 않아 실효성 부재 우려

- 둘째, 조정의 효력과 관련하여 분쟁당사자가 조정안을 수락하면 조정위원회가 즉시 조정서를 작성한 후 위원장 및 각 당사자의 서명·날인하여 당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 간주하는 효력을 부여하고 있음. 그러나 이러한 효력규정은 참여한 대립관계를 빚고 있는 재개발 분쟁의 종국적인 해결로 보기는 어려움이 있음.
- 이해관계가 참여할 수도록 조정의 결과가 최종적 효력을 갖도록 할 필요가 있는데, 만일 조정성립 후 불복하는 일방당사자가 합의를 불이행할 경우 또다시 소송 등의 절차를 거쳐야 하는 등의 한계가 있음.

#### IV. 합리적 제도 개선을 위한 보완 및 시사점

- 서울시를 비롯한 정책당국의 개선방안들은 기존 재개발사업방식에서 나타나고 있는 조합중심의 운영이나 주민들의 참여저조, 이해관계자간 갈등 심화 등의 문제점을 보다 적극적으로 개선하려고 했다는 점에서는 환영할 만함.
- 그러나, 조합(원)의 재산권행사로 인한 이익과 세입자 등 이해관계자의 입장을 고려하는 과정에서 사업의 핵심주체인 조합원이 아니라 세입자나 소비자 시민 등의 입장에 편향되는 측면이 적지 않음. 그러다보니 세입자 등의 기대감만을 높일 뿐 실질적인 해결책은 분명하지 않아 공감대 형성과 공존을 통한 상생을 지향하기 위해서는 또 다시 보완이 필요하다는 과제를 남겨놓고 있음.
- 무엇보다 재개발사업 등 정비사업의 제도개선을 위한 정책추진은 우선 기본 방향성에 대한 검토가 선행된 후에 그 다음으로 다음과 같은 구체적인 방안들이 보완되어야 함.
- 먼저 기본 방향성과 관련하여, i)재개발로 인한 원주민 또는 세입자보호 등 그 동안의

사업추진과정에서 제기되어온 문제점 개선에 초점을 둘 것인지, 아니면 ii)그보다 근본적으로 장기적인 도시전체의 지속가능한 발전의 틀 속에서 정비사업 체계를 전반적으로 개선하는 데 중점을 둘 것인지 등을 선행적으로 확정하는 것이 필요함.

·도시발전차원에서 정비사업의 필요성은 더욱 커지고 있는 점을 감안하면, 장기적인 발전방향의 성격을 지니는 후자를 원칙으로 삼고, 최근 사회 이슈화되고 있는 세입자 보호 등을 보완해나가는 것이 바람직함.

- 두 번째, 세입자 보호가 강조되어야 하지만 그것이 조합(원)의 과도한 부담증가나 회생을 전제로 하는 방안이어서는 조합(원)의 이해와 협조를 이끌어내기가 힘들 것임. 따라서, 세입자보상의 종류와 범위를 둘러싼 조합원과 세입자간의 협의채널 마련을 통하여 합의점을 조기에 찾을 수 있는 책임기구의 마련이 필요함.

·재개발과 관련된 분쟁이나 갈등은 비단 세입자보상 외에 용산국제업무지구내 지역주민들간의 갈등고조에서 보듯 이해관계의 충돌사례가 다반사이므로 이를 해소하고 조정할 수 있는 전담 전문조직의 구축(책임과 권한 부여)이 시급

·별도로 기구를 두는 것은 인력과 예산의 문제가 따를 수 있으므로, 뒤에서 언급하는 도시분쟁조정위원회 내에 상담 및 협의실무를 담당하는 조직을 두어 분쟁조정부서와 이원체제로 운영하는 방안이 분쟁의 사전예방, 최소화차원에서 효과적일 것임.

- 세 번째, 세입자 또는 기존 원주민의 정착률을 증대하는 등의 보호강화를 위하여 서울시 등의 개선안은 공공임대주택의 건립비율 확대, 대체주거 마련을 위한 임시주택 제공 등을 제시하고 있음. 그러나 도덕적 해이 등 부작용이 따를 수 있는 무상지원에 중점을 두기보다는 ‘전세자금 장기저리지원’을 소득수준에 따라 차별화하여 적극 지원하는 등 실효성을 확보할 수 있는 방향으로 제도개선이 추진되어야 함<sup>20)</sup>.

·장기저리로 주거안정자금을 지원하게 되면, 실수요자 보호를 강화하면서도 특혜를 기대하는 투기세력의 진입을 방지할 수 있는 장점이 있음.

·공공임대주택이나 타 지역의 대체주거의 경우 기존에 거주하던 지역을 떠나야 하는

20) 대상자는 재개발지구에 거주하는 만 20세 이상의 무주택세대주로 국한하고(정비구역 지정 이전 전입자에게 우선권), 임차하고 자 하는 주택의 전용면적이 85㎡ 이하이면서 실제 주거용으로만 사용하는 경우로 한정함. 대출금액은 전세보증금의 50%까지로(3자녀 이상인 경우에는 상향 조정) 하되, 대출금리는 정책금리 이내로 국한함. 조성된 임시주거단지, 의무건립 임대주택 등을 우선 대상으로 하되, 부족분에 대해서는 동일 구내 동일 규모 이내의 주택에 임차하는 경우까지 대출대상에 포함함.

한계점이 있지만, 전세자금의 지원은 이러한 문제점도 해소할 수 있을 것임.

- 넷째, 상가세입자들의 권리금 허용여부와 관련하여 임대인과 임차인, 임차인과 승계임차인간의 관계 등 두 가지 경우로 나누고 검토가 되어야 함. 전자의 경우 ‘실증21’)이 어렵지 않으므로 현재의 영업보상비 수준이 아닌 판례를 참고한 잔존기간 비율로 보상에 포함시키도록 해야 함. 후자의 경우는 사적 계약의 범위에 속하는 것으로 보아 원칙적으로 보상평가에서 제외하되, 실증할 수 있는 근거가 있을 경우 손실보상의 차원에서 반영되어야 함.
- 다만, 관습법화 단계는 아니지만 상관행 형성의 외관을 갖고 있는 것은 사실이므로 향후 상거래질서의 선진화차원에서 정부의 입법방향을 제도적 틀 속으로 수용할 것인지 아니면 불허하고 단순히 개인간의 법률관계로만 볼 것인지 분명히 할 필요가 있음22)23).
- 임대인과 임차인간의 권리금 수수는 기본적인 임대차의 법률관계 내용(계약서상 특약조항)으로 흡수하도록 하고, 임차인간의 권리금 관계(임차인↔승계임차인)는 전대차관계에 속하므로 기본적인 임대차계약의 범위를 벗어나지 않도록 유도하되 그 외의 법률관계는 개인간의 무형계약으로 간주하는 것이 적절24)
- 장기적으로는 상가임대차 표준계약서에 담아 활용토록 권장·보급 필요25)

21) 실증한다는 의미는 임대인에게 통지되어야 하고, 권리금 수준이 세무관서에 신고된 영업소득수준에 부합하는 정도를 관련 계약서나 납세영수증 등을 통해 확인가능한 것이어야 한다는 것임. 계약서(전대차계약서 포함)를 작성해놓는 것이 가장 명확한 근거가 될 것이며, 그렇지 못할 경우에는 권리금 등의 존재를 주장하는 측에서 입증책임을 부담하도록 해야 함.

22) 상가권리금에 관한 관행을 법적으로 인정한다는 방향으로 결정할 경우에도 관행의 인정필요성, 현실적 처리의 관행 확인 등이 필요하고, 나아가 보상법령상에 명시적 기준을 두어 재개발 외의 사업에도 동일하게 적용하여 보상체계의 일원화 필요 등 법제도화의 후속작업이 따라야 하므로 쉽지 않은 작업이라고 할 수 있음.

23) 2009년 4월 28일자 김희철의원이 대표발의한 「도정법」 개정안(의안 4701)에서는 ‘도시환경정비사업의 시행으로 인하여 「상가건물 임대차보호법」 제10조제1항 단서에 따라 계약갱신 거절의 통지를 받은 경우 도시환경정비사업의 시행자는 해당 상가건물에 대한 영업권리금을 상가건물임차인에게 보상해야 한다’고 하여 영업손실에 대한 보상 내용에 권리금을 추가하는 내용이 담겨져 있음.

24) 임차인의 당초의 임대차에서 반대되는 약정이 없는 한 임차권의 양도 또는 전대차 기회에 부수하여 자신도 일정기간 이용할 수 있는 권리를 다른 사람에게 양도하거나 또는 다른 사람으로 하여금 일정기간 이용하게 함으로써 권리금 상당액을 회수할 수 있을 것임(대법원 2008.4.10 선고 2007다76986,76993판결). 통상 권리금은 새로운 임차인으로부터만 지급받을 수 있을 뿐이고 임대인에 대하여는 지급을 구할 수 없는 것이므로 임대인이 임대차계약서의 단서 조항에 권리금액의 기재 없이 단지 ‘모든 권리금을 인정함’이라는 기재를 하였다고 하여 임대차 종료시 임차인에게 권리금을 반환하겠다고 약정하였다고 볼 수는 없음(대법원 2000.4.11 선고 2000다4517,4524판결).

25) 상가권리금은 상가임대료 항목으로 포함된 것으로 간주하며, 별도의 인정필요성이 있는 경우에는 임대차계약서의 특약조항으로 명시하도록 함(명시하지 않은 경우 법적 보호를 받을 수 없음). 이와 관련하여 제도화되기 이전 단계에서는 권리금산정시 주변시세 등을 감안하되 지역별 혹은 업종별 가중치를 둘 수 있게 함.

- 다섯째, 공공관리자제도의 도입은 공공의 전시적·형식적 추진 치중과 지나친 관여와 간섭 등 부작용도 충분히 예상해볼 수 있으므로 원칙적으로 사업범위가 넓고 자율적으로 이해관계를 조정하기 어려운 곳에 주민 또는 추진위 등이 원하는 경우에 한하여 선별적으로 적용하는 것이 바람직함<sup>26)</sup>.
  - 재개발사업도 사유재산권행사를 바탕으로 하지만, 민간차원에서 해결이 쉽지 않은 세입자문제나 도시계획차원에서의 조정 등을 필요로 하는 경우에 조합(원)의 요청이 있을 경우 공공부문에서도 적극적인 참여가 필요함.
  - 공공의 참여는 조합원의 진정한 의사를 바탕으로 한 요청이 있는 경우로 국한하도록 할 경우 공공의 과잉개입 시비를 사전에 방지할 수 있음.
  
- 여섯째, 조합(원)의 진정한 의사를 평온한 가운데 실질적으로 반영할 수 있는 시스템을 도입해야 하며, 다수결원칙에 따른 조합민주주의가 실현될 수 있도록 해야 함.
  - 서울시 등 정책당국이 추진 중인 인터넷을 통한 ‘재개발클린업시스템’ 홈페이지 운영은 비리발생을 억제하고 주민들의 합리적인 의사결정과 참여를 활성화시키는 데 긍정적 역할을 할 수 있을 것임. 그렇다면 굳이 공공관리자제도 등 공공이 민간영역에 깊이 관여하지 않더라도 재개발사업의 투명성과 공정성 등을 제도적으로 담보할 제도적 환경이 형성될 수 있음(초기단계에서는 공개사항을 의무적 사항과 임의적 사항으로 구분하여 시행할 필요).
  - 공공은 직접적인 사업추진과정에 개입하는 것보다 지원<sup>27)</sup>과 정보제공, 심화된 갈등의 조정, 의무위반시 강제명령 정도에 머무는 것이 바람직
  
- 일곱째, 사업추진과정에서 조합(원)과 세입자 등 이해관계자들이 참여할 때 사전적 참여는 앞서와 같은 홈페이지 운영 등을 통한 적극적인 고지 외에 사후적으로 갈등이 발생하거나 분쟁으로 비화된 경우의 조정을 능동적으로 할 수 있는 기능을 갖춘 기구가 필요함.
  - 개선방안에서 제시한 도시분쟁조정위원회는 분쟁의 효과적인 처리를 위하여 조정전 치주의를 채택하고(이해관계자의 사전적 협의기능 강화), 조정 불성립의 경우에는 조

26) 머니투데이, 2009.9.3일자

27) 여기서의 지원은 공공적 성격이 가미되어 있는 용적률, 소형주택의무비율, 세입자보상, 관련 인허가의 안내, 구체적 사업관련 전문지식의 상담 및 지도, 초기 투입비용에 대한 저리 융자, 정비사업전문관리업에 대한 행정지도, 조합운영에 대한 외부감사 등 공적 영역에 속하는 대부분의 사항들에 대한 지원을 의미함.

- 속한 분쟁해결을 위하여 당연히 제소한 것으로 간주(소송절차로 연계하여 조정에 대한 심리적 압박과 신속한 분쟁해결 촉진)하는 시스템을 구축할 필요
- 분쟁의 최종적인 해결 또는 처리 효과를 확보할 수 있도록 조정성립시에 기존 개선안에서의 합의성립 간주가 아니라 ‘재판상 화해’와 동일한 효력을 부여할 필요
  - 조정위원의 전문성 확보가 용이하지 않으므로 조정위원회 구성을 광역시나 도단위로 광역화하여 실질적인 구성과 기능을 기대할 수 있도록 개선필요
- 지금까지 살펴본 바와 같이, 재개발사업의 추진과정에서 발생하는 각종 문제점은 사업추진과정에서 수익자와 이해관계자간의 갈등이나 긴장관계가 충분히 해소되지 못한 데서 발생한다고 볼 수 있음. 나아가 관계 법령이 정비사업의 특성을 충분히 담아내지 못하거나 체계적으로 구축되지 못한 탓도 있을 것으로 보임.
- 정부와 서울시는 정비사업 등의 관계 법령이 종류가 많고 난해하여 이해관계자가 쉽게 접근하여 활용하기 어렵다는 점을 감안하여 주택관련 법령의 전반적인 통합을 추진하는 것으로 알려지고 있음.
- 그러나 그 동안 재개발사업 등 정비사업의 추진과정에서 불거진 문제점들은 제도와 법령의 복잡성과 난해한 것에 기인하는 바도 있겠지만, 사업에 따른 미래가치를 부동산시장에서 과대평가하거나 이를 법령이 충분히 담아내지 못한 데도 원인이 있음.
- 따라서, 정부나 서울시의 주택·도시정비 법령 통합추진도 전문가나 담당공무원을 위한 것이 아니라 이용자의 편의성을 극대화하고 장기적인 도시발전이나 주택시장 발전을 위하여 바람직한 방향으로 지혜가 모아져야 할 것임.

두성규(연구위원·skdoo@cerik.re.kr)