

도시재생 법제개편을 위한 공청회

일시 2011년 5월 12일(목) 오전 10:00 ~ 12:00

장소 서울교육문화회관 본관 3층 거문고홀B

주최 대한국토·도시계획학회, 한국도시설계학회, 한국주택학회, 서울시정개발연구원,
한국토지주택공사 토지주택연구원

후원 국토해양부, 서울특별시, 한국토지주택공사

도시재생 법제개편을 위한 공청회

진행순서

10:00 ~ 10:05	개회	
10:05 ~ 10:10	축사	이원재 국토해양부 주택정책관
도시재생 법제개편 방향 -도시정비 관련법의 통합을 중심으로		
10:10 ~ 10:30	제1주제 발표	김호철(단국대학교 교수) 박환용(경원대학교 교수) 배웅규(중앙대학교 교수) 임희지(서울시정개발연구원 연구위원) 윤영호(LH토지주택연구원 선임연구위원)
정비사업 추진현황 및 개선방향		
10:30 ~ 10:50	제2주제 발표	임정민(LH토지주택연구원 책임연구위원)
10:50 ~ 11:00	휴식	
11:00 ~ 11:55	토론	허재완(대한국토·도시계획학회/중앙대학교 교수_좌장) 최막중(서울대학교 교수) 계기석(안양대학교 교수) 차흥권(법무법인 을지 대표변호사) 장용동(헤럴드경제신문 국장) 김진수(주거환경연합 사무총장) 임태모(국토해양부 주택정비과장) 진희선(서울특별시 주거정비과장)
11:55 ~ 12:00	폐회	
사회 : 임희지(서울시정개발연구원 연구위원)		

목차

01	제 1 주제	4
----	--------	---

도시재생 법제개편 방향 -도시정비 관련법의 통합을 중심으로

김호철(단국대학교 교수)

박환용(경원대학교 교수)

배웅규(중앙대학교 교수)

임희지(서울시정개발연구원 연구위원)

윤영호(LH토지주택연구원 선임연구위원)

02	제 2 주제	18
----	--------	----

정비사업 추진현황 및 개선방향

임정민(LH토지주택연구원 책임연구위원)

01 제 1 주제

도시재생 법제개편 방향

- 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

도시재생 법제개편을 위한 공청회(2011. 05. 12)

도시재생 법제개편 방향 : 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

발표자 : 김호철(단국대 교수)

박환용(경원대 교수)

배웅규(중앙대 교수)

임희지(서울시정개발연구원 연구위원)

윤영호(LH토지주택연구원 선임연구위원)

1

목차

I

기존 법제의 문제점 및 법제개편의 필요성

II

법제개편의 방향

III

(가칭) 「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

IV

결론

2

I. 기존 법제의 문제점 및 법제개편의 필요성

3

I. 기존 법제의 문제점 및 법제개편의 필요성

1. 기존 법제의 문제점

1.1 개별적, 단편적인 법제도의 제정 및 운용

1970년대 이후 시대적 여건에 따라 단편적, 개별적으로 제정·통합되어 왔음



「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 등은 상위계획과의 연계성 부족으로 개별 사업단위의 문제해결방식을 취하여 왔음



불필요한 사업 중복, 개별법에 의한 산발적 추진, 관련법간의 일관성 부족 등의 문제가 있어 지역의 종합적 비전아래 도시재생의 추진이 어려운 실정임

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

4

I. 기존 법제의 문제점 및 법제개편의 필요성

1. 기존 법제의 문제점

1.2 도시정비 관련 사업의 연계성 부족

법제	도시정비 관련 사업	
도시개발법	도시개발사업	도시재정비촉진을 위한 특별법 → 재정비촉진사업
도시 및 주거환경정비법	주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업	
전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 (구: 재래시장 육성을 위한 특별법)	시장정비사업	
역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	역세권 개발사업	
산업입지 및 개발에 관한 법률	산업단지 재생사업	

종합적인 관리의 어려움

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

5

I. 기존 법제의 문제점 및 법제개편의 필요성

1. 기존 법제의 문제점

1.3 물리적 환경정비의 치중

기능 위주의 정비를 위한 법

현행 도시재생 관련 법제도는
도시 내 쇠퇴지역의 주거, 상업, 업무 등
기능 위주의 정비를 위한 법임

전면개발에 의한 물리적 정비

현행 정비사업은 전면개발에 의한
물리적 정비와 주택공급이 주를 이루고 있음

- ✓ 지역 커뮤니티 붕괴
- ✓ 도시 내 고용과 경제기반 약화
- ✓ 원주민 재정착 어려움 및 세입자 주거불안 야기
- ✓ 전면철거 → 도시특성 상실, 주변 지역 전세가 상승

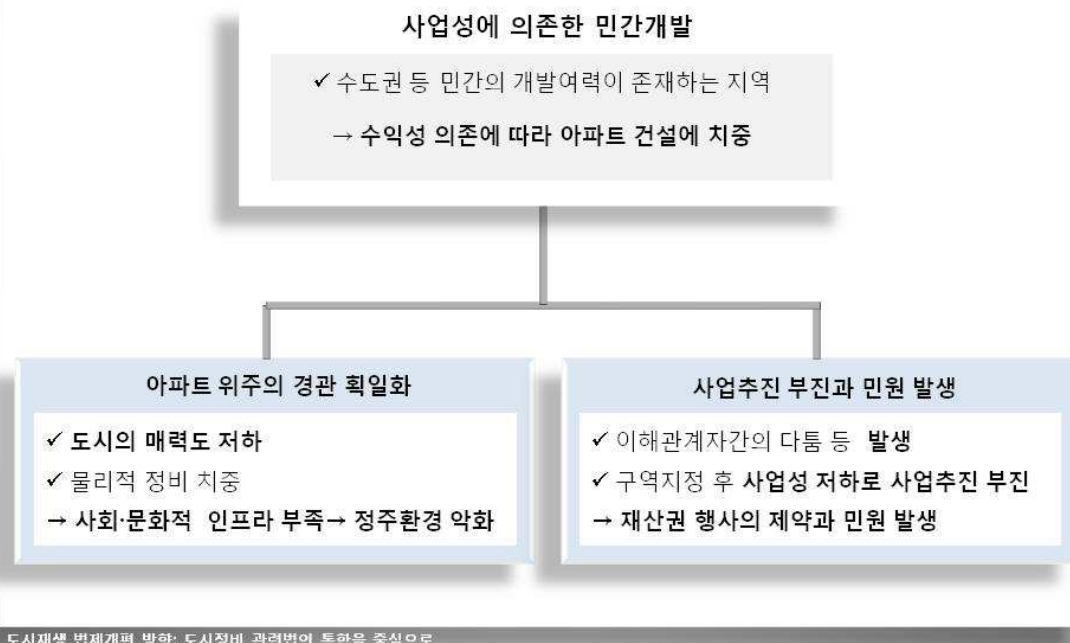
도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

6

I. 기존 법제의 문제점 및 법제개편의 필요성

1. 기존 법제의 문제점

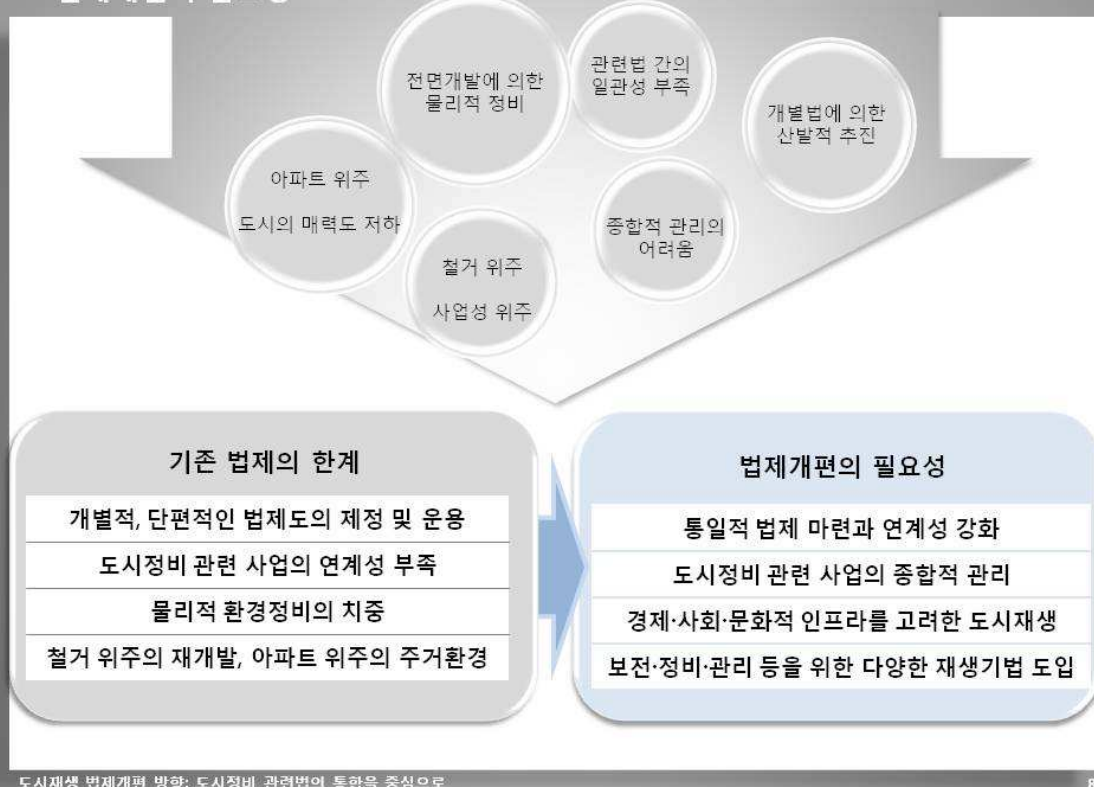
1.4 사업성에 의존한 민간개발



7

I. 기존 법제의 문제점 및 법제개편의 필요성

2. 법제개편의 필요성



8

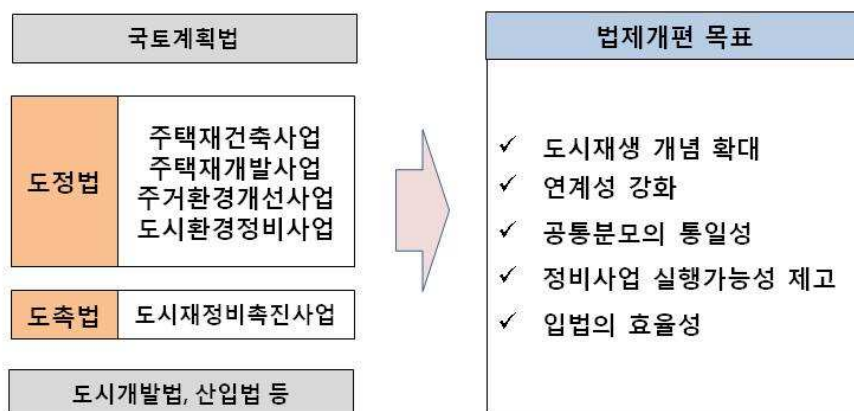
II. 법제개편의 방향

9

II. 법제개편의 방향

1. 법제개편의 기본구상

- 물리적 정비에서 벗어나 포괄적이고 종합적인 도시재생 개념과 관리수법 도입
- 계획과 사업간의 연계성, 개별법에 의한 도시정비 관련 사업 간 연계성 강화
- 개별사업법 중복 규정된 공통분모의 통일성 추구
- 도시정비 관련 사업의 실행가능성 제고와 부진한 사업추진의 부작용 해소
- 법제개편을 통한 입법 과정의 효율성



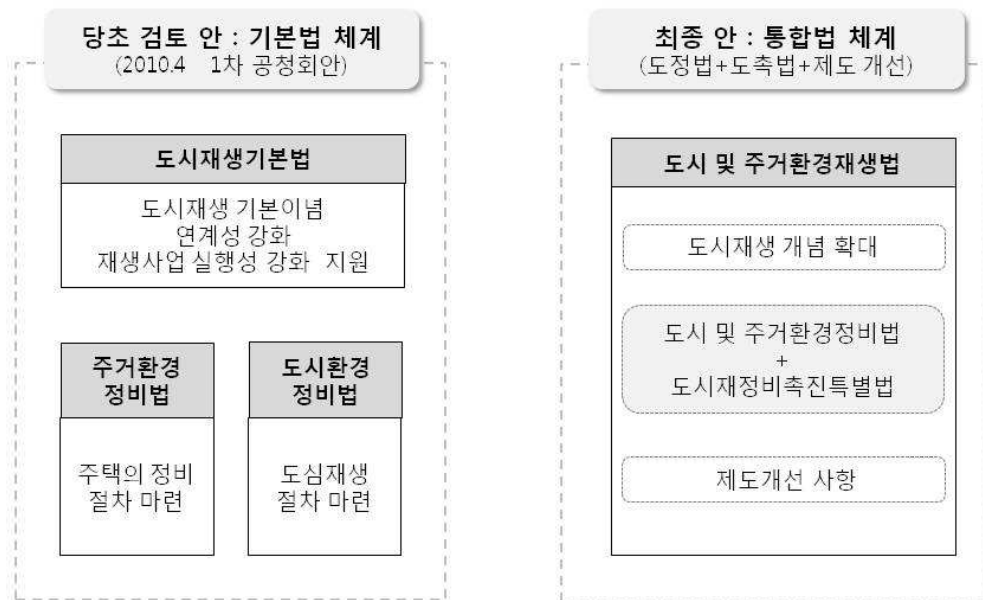
도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

10

II. 법제개편의 방향

2. 법제개편 대안 검토

기본법 제정을 통한 3법 체계와 도정법 도촉법 중심 통합법 체계 등 법제개편 대안마련
개편 법제의 실행가능성과 입법 효율성 등을 감안한 비교 검토

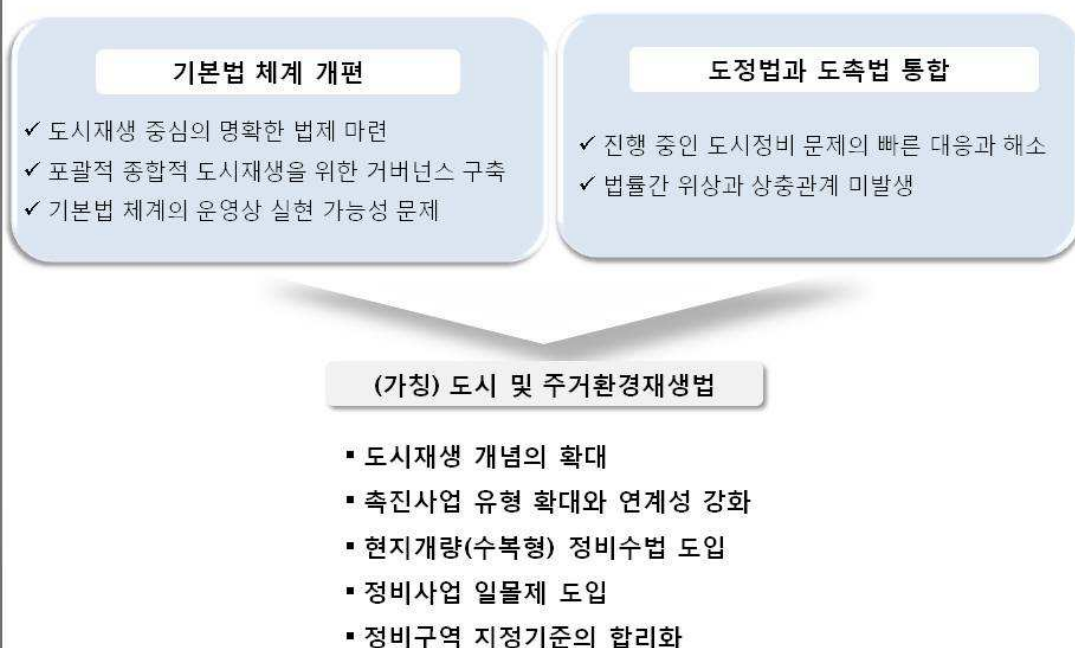


도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

11

II. 법제개편의 방향

3. 법제개편 방향 정립



도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

12

Ⅲ. (가칭) 「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

13

프. (가칭) 「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

1. 도시재생의 개념 확대

1.1 법의 목적에 도시재생 개념 보완

- 이 법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 종합적으로 개선하기 위한 체계적 계획 수립 및 기반시설을 계획적으로 확보·정비하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 **도시경쟁력 강화**와 주거생활의 질적 향상에 기여함을 목적으로 한다.

1.2 현지개량(수복형) 도시정비수법 도입

- 철거 위주의 재개발이 아니라 수복형 정비수법인 주거환경관리사업과 도시환경정비사업 내 현지개량(수복형) 사업방식을 도입하여 다양한 유형의 주거지를 조성하고 도시의 특성을 보전 및 재생
 - 주거환경관리사업 : 단독주택 등 저층주택이 밀집한 지역으로서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통해 주거환경을 보전·관리하기 위하여 시행하는 사업
 - 도시환경정비사업 내 현지개량(수복형) 정비방식 : 도시중심지의 특성과 산업기반을 유지, 강화할 필요성이 있는 지역으로서 기반시설을 새로이 설치하거나 확대하여 역사·문화 등 지역특성을 발전시키기 위하여 시행하는 사업방식

1.3 촉진사업의 유형에 산업·경제적 도시재생 사업 추가

- 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 의한 역세권개발사업
- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지 재생사업

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

14

표. (가칭)「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

2. 종전 기본계획제도의 개선: 도시·주거환경 정비 및 관리 기본계획

2.1 도시·주거환경 정비기본계획의 내용 보완

- 도시 및 주거관리의 개념을 도입하여 '도시·주거환경 정비 및 관리기본계획'으로 명칭 변경
- 생활권별 주거지에 대한 종합적인 정비·보전·관리에 관한 계획 포함
- 지역의 특성을 살릴 수 있는 계획 포함

2.2 현행 기본계획에 주거지 전반에 대한 관리의 틀 마련 및 예정구역제도 개선

- 현행 기본계획에 주거지 전반에 대한 종합적인 정비·보전·관리에 관한 부문계획 수립 근거 마련
- 수립단위는 도시기본계획에서 설정한 생활권에 근간하여 생활권 단위로 계획
- 주거지 전체에 대한 주택수급 및 정비·보전·관리 등 종합적 계획 수립시 정비예정구역 임의화

2.3 신규 정비구역 지정 및 수립에 대한 효율적 관리체계 마련

- 주거지 전반에 대한 종합적인 정비·보전·관리계획을 수립하는 경우 구역지정 및 정비계획 수립시 해당 주거생활권에 대한 세부계획을 같이 수립하도록 정하여 관리

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

15

표. (가칭)「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

3. 주거환경관리사업의 도입

3.1 도입 배경

- 단독주택지의 정비구역 지정 급증: 사라지는 양호한 저층주거지의 관리를 위한 제도적 장치 필요
- 주차장·공원 등 부족한 인프라 개선 및 보안·방범 등 빈약한 관리체계를 보완하는 정비수단 도입
- 양호한 저층주택지를 대상으로 인프라와 관리체계를 개선할 수 있는 새로운 정비사업 도입

3.2 주요 내용

- 개념: 저층주택지의 주거환경보전/관리를 위해 정비기반시설과 공동이용시설을 확충하는 사업
- 지정기준: 전용 및 일반주거지역 등 저층주거지 보전 필요지역, 정비사업 해제지역
- 시행방법: 공공이 정비기반시설 및 공동이용시설 등을 정비하고, 건물은 주민이 자력으로 정비
- 시행자: 토지소유자 또는 지상권자의 과반수의 동의를 얻어 시장·군수가 직접시행
- 정비기반시설 및 공동이용시설의 설치: 사업시행자가 설치비용을 부담하는 것을 원칙

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

16

표. (가칭)「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

4. 도시환경정비사업 내 현지개량(수복형) 사업방식의 도입

4.1 도입 배경

- 기존 철거위주의 사업을 탈피하여 점진적 개량을 통해 실현성을 제고하고 개발방식을 다양화
- 도시별 중심지가 가진 역사·문화적 특성을 기반으로 지역경제 활성화
- 지역이 가지고 있는 도로와 획지형태 등 지역특성을 존중하고 기존 산업 및 특화용도의 수복, 진흥

4.2 주요 내용

- 개념: 도시중심지의 특성보전 및 재생을 위해 공공이 기반시설을 확충하고, 민간이 건축물을 신축 또는 개량하는 사업
- 지정기준: 산업 등 경제기반과 역사·문화적 특성 유지 및 강화가 필요한 도시중심지, 문화재 주변 등 특성을 고려할 필요가 있다고 인정되는 지역 등
- 시행방법: 기반시설 등은 공공이 시행하고, 획지단위의 건축물은 민간이 신축 또는 개량
- 시행자: 토지 등 소유자 과반수의 동의를 얻어 시장군수가 직접시행

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

17

표. (가칭)「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

5. 정비사업의 일몰제 도입

5.1 도입 배경

- 도시 및 주거환경정비법 제정으로 도시·주거정비기본계획수립이 의무화 되었으며, 기본계획의 수립에 따라 정비예정구역이 지정되었음
- 기본계획으로 정비예정구역의 일괄지정은 부동산가격상승, 투기유발, 자율적인 갱신 노력을 포기하도록 하는 등의 부작용이 대두되어 정비예정구역제도의 개선이 필요함
- 또한 정비구역으로 지정된 이후 토지등소유자들간의 분쟁 등으로 장기간 사업이 추진되지 않는 경우에 정비구역지정 해제의 필요성이 제기됨.
- 사업이 장기간 지연되는 경우에는 건축제한 등으로 주민들의 재산권 제한과 급속하게 슬럼화가 진행되는 문제를 방지할 필요가 있음

5.2 도입 방향

- 정비구역등의 일몰제 적용은 사업 각 단계별 소요기간을 정하고 그 기간이 경과되는 경우 정비예정구역 및 정비구역지정을 해제하도록 함
- 정비구역이 해제되는 경우 추진위 또는 조합도 해산

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

18

표. (가칭)「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

5. 정비구역지정 등의 일몰제 도입

5.3 일몰제 적용(안)

- 사업 각 단계별 소요기간은 정비사업 중에서 수도권 재건축사업의 평균 소요기간의 약 2배로 함
- 수도권 재건축사업의 경우 평균 8년 11개월이, 수도권 재개발사업의 경우 평균 8년 6개월이 소요 되는 것으로 분석됨

구 분	사업기간(해제 기준일)
정비예정구역해제	기본계획에서 정한 정비구역지정예정일로부터 2년이 되는 날까지 정비구역지정신청이 없는 경우
정비구역지정해제 (추진위 및 조합 해산)	정비구역지정일로부터 2년이 되는 날까지 추진위원회설립인가 신청이 없는 경우
	추진위원회설립일로부터 4년이 되는 날까지 조합설립인가신청이 없는 경우(추진위 해산 포함)
	조합설립인가일로부터 4년이 되는 날까지 사업시행인가 신청이 없는 경우(조합 인가 취소 포함)

※ 일몰제 시행 후 최초 지정되는 정비예정구역 및 정비구역부터 적용

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

19

표. (가칭)「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

6. 사업추진 중 조합 등의 해산

6.1 도입 배경

- 조합추진위원회설립 동의와 조합설립동의서 제출 시 토지등소유자 또는 조합원들은 사업성에 대하여 충분히 알지 못하는 상태에서 사업을 시작하여 많은 갈등이 유발되고 있음
- 조합원들은 정비사업이 일정 정도 추진되었더라도 개별 부담금에 따라 사업추진 여부를 다시 결정하고자 하나, 조합집행부와 시공사 등의 강권에 밀려 사업중단이 불가능하다는 민원이 다수 제기됨
- 토지등소유자 또는 조합원이 각자의 자산에 맞는 부담금과 주택의 크기 등을 자율적으로 결정하도록 하고, 조합원 다수가 부당하다고 판단하는 경우 사업을 조합원 스스로 중단할 수 있는 제도 도입이 필요함

6.2 도입 방향

- 토지등소유자 또는 조합원은 정비사업 추진 중에도 추진위원회 또는 조합의 해산을 신청할 수 있음
- 해산에 필요한 동의는 추진위원회의 경우 추진위원회 설립에 동의한자의 2/3이상 또는 토지등소유자의 1/2이상의 동의로, 조합의 경우 조합설립에 동의한 자의 2/3이상 또는 토지등소유자의 1/2 이상의 동의로 해산을 신청할 수 있도록 개선
- 추진위 또는 조합이 해산되는 경우 정비구역도 해제

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

20

표. (가칭)「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

7. 조합설립추진위원회의 설립 임의화

7.1 개선 배경

- 조합을 설립하기 위해서는 조합설립추진위원회의 설립승인을 얻어야 함.
- 조합설립추진위원회는 정비구역지정 이후에 구성 할 수 있도록 하고 있으며, 조합설립추진위원회 운영시간이 길지 않고 조합설립이 연달아 발생하는 행정 절차의 중복이 발생함.
- 특히, 서울시 등에서 공공관리를 통해 추진위원회를 설립하는 경우 사업절차의 중복으로 시간과 비용의 불필요하게 소요된다는 민원이 제기되고 있음

7.2 개선 방향

- 조합설립을 위한 창립총회 소집 등의 문제를 공공관리를 통해 해결하는 경우 조합설립추진위원회 설립을 거치지 않고 곧바로 조합설립이 가능하도록 함
- 이 경우 창립총회에서의 의결은 조합설립인가에 필요한 법적요건 이외의 안건 결의를 금하도록 하여 불필요한 갈등을 예방하면서 제도를 개선함.

※ 설계 개요, 개략적 사업비 산정, 동의서 징구 등 필요한 사항은 공공관리자가 지원

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

21

표. (가칭)「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

8. 정비구역 지정요건 합리적 개선

8.1 개선 배경

- 정비계획 수립의 대상에 대하여는, 도시 및 주거환경정비법 시행령에 사업별로 규정하고 있으며, 구체적인 구역지정요건은 시도조례로 위임
- 재개발사업과 주거환경개선사업의 구역지정요건은 무허가건축물의 수, 노후·불량건축물의 수, 호수밀도 등으로 이루어져 있음
- 그 동안 구역지정에 필요한 중요한 기준은 노후·불량건축물의 수 이었으나, 노후·불량건축물의 수가 현실을 제대로 반영하지 못한다는 한계가 지적됨
- 양호한 주거지를 대상으로 하는 단독주택재건축사업의 시행은 저렴한 주택의 급속한 감소와 주거 유형의 획일화를 촉진하는 부작용이 있다는 지적에 대해서도 제도 개선을 검토함

8.2 개선 방향

- 구역지정요건을 시행령에서 구체화하여 무분별한 사업을 방지하고, 특히 양호한 주거지역을 대상으로 하는 단독주택재건축사업을 폐지함.
 - 기 추진중인 단독주택재건축사업은 경과규정을 통해 지속 추진할 수 있도록 조치
- 노후·불량건축물의 수에 대한 요건을 노후·불량건축물의 수와 연면적 비율이 각각 2/3이상 만족하도록 하여 사업구역 내 건축물의 현실을 보다 정확하게 반영토록 개선함
- 노후·불량건축물수와 연면적의 비율에 대해서는 시도조례에서 일부 완화(기반시설 부족시)
- 도시환경정비사업의 구역지정 기준 추가: 현지개량(수복형) 사업방식 적용 고려

도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

22

표. (가칭)「도시및주거환경재생법」의 주요 내용

9. 세입자대책의 보완

9.1 보완 배경

- 비교적 다양한 주거세입자 보상대책에도 불구하고 사업완료 후 정비구역내 입주하는 세입자는 여전히 많지 않은 실정임

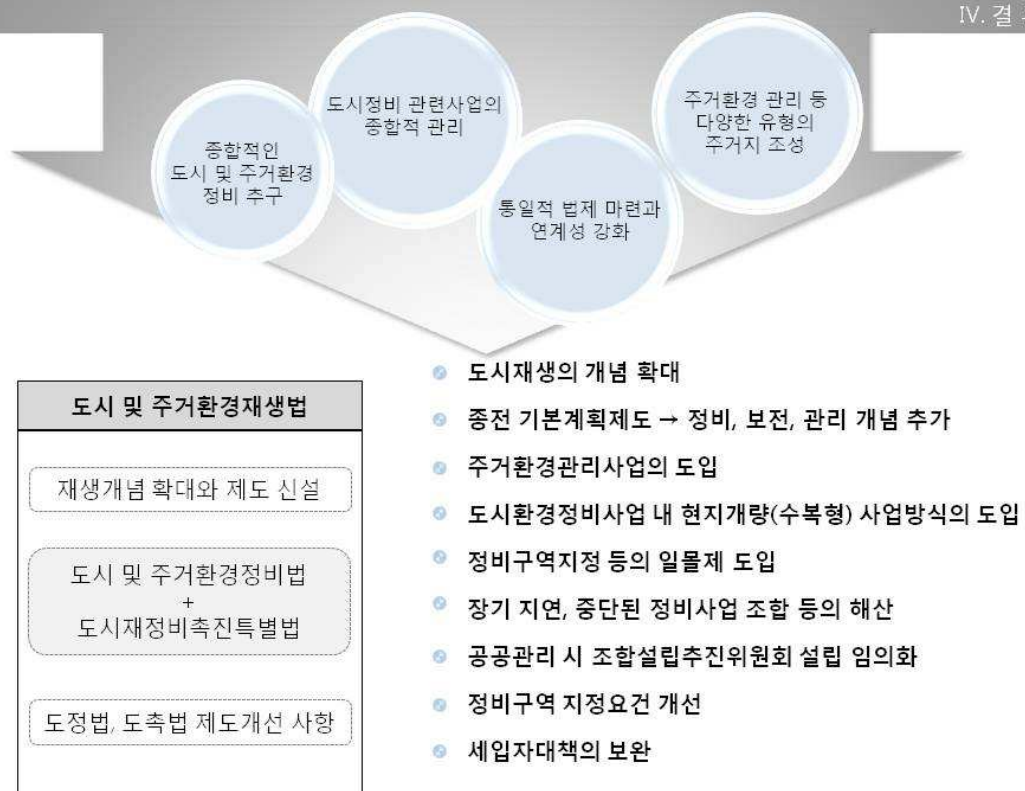
9.2 보완 방향

- 재건축 용적률 인센티브 제공시 증가된 용적률의 일정 비율을 임대주택으로 공급토록 하는 제도를 재개발사업에도 도입하여 임대주택 공급확대
- 전면철거 위주의 정비사업 방식에서 벗어나, 개발과 보전을 병행하는 새로운 정비사업 방식을 도입함으로써 도심내 저렴한 주거공간이 유지될 수 있도록 개선
- 부분임대주택 공급제도 도입

IV. 결 론

24

IV. 결 론



도시재생 법제개편 방향: 도시정비 관련법의 통합을 중심으로

25

02 제 2 주제

정비사업 추진현황 및 개선방향

정비사업 추진현황 및 개선방향

2011.05.12

임 정 민 토지주택연구원 책임연구원

1. 검토범위 및 방법

2. 정비사업 추진현황

- 2-1. 정비예정구역 지정현황
- 2-2. 정비사업 추진현황
- 2-3. 정비사업 추진기간
- 2-4. 조합운영 및 사업여건
- 2-5. 정비사업 지연원인

3. 제도적 개선방향

- 3-1. 기본방향
- 3-2. 임대주택 건설비율 차등화
- 3-3. 무상양도 범위 명확화
- 3-4. 기부채납방식 다양화
- 3-5. 임대상가 등 건설
- 3-6. 공공관리 역할 확대
- 3-7. 공공의 총회소집 허용
- 3-8. 선거·선정시 부정행위자 처벌
- 3-9. 시공사 선정시 대의원 권한 조정
- 3-10. 조합원 자격상실기준 명확화
- 3-11. 관리처분계획 검증 공영제
- 3-12. 회계처리기준 마련

4. 맺음말

1. 검토범위 및 방법

○ 정비사업 추진에 대한 현황 및 문제점을 분석하고 제도적 개선방향 제시

- 내용적 범위 : 도시재정비사업(재개발·재건축·도시환경)을 대상, 재개발사업에 초점
- 공간적 범위 : 광역지자체 단위의 전국을 대상으로 추진현황 조사, 부산 등 주요 지연 사업지역을 대상으로 중점조사 실시
- 시간적 범위 : 도정법 제정 이후 사업추진현황을 중점분석 (2010년말 자료기준)



- 전국 정비사업 현황Data 분석 및 언론(최근 5년간 주요일간지)·문헌발표자료 조사분석
- 전국 지자체 담당공무원·전문가 자문 및 조합·정비업체·사공사 등 관계자 면담조사
- 주요 지연사업구역 현장방문 및 지역주민 의견청취

2. 정비사업 추진현황

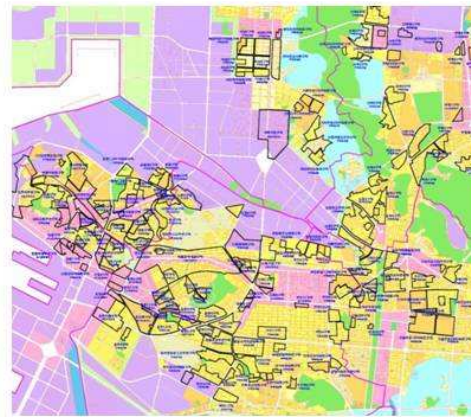
2-1. 정비예정구역 지정현황

- 2000년대 중반 도정법 제정에 따른 정비기본계획 수립 당시 부동산 경기활황과 이에 따른 정치권 공약 및 지역주민의 기대심리로 정비예정구역 과다 지정

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
예정구역/시가화구역 비율	9.1%	12.9%	8.4%	8.9%	9.0%	12.7%	11.1%



[대전광역시 2010년 정비기본계획]



[인천광역시 2010년 정비기본계획]

02

2-2. 정비사업 추진현황

■ 정비사업 구역현황 (2010.12.31 기준)

구분	계	재개발	재건축	도시환경	주거환경
전국	1,955	708	567	153	527
수도권	745	352	269	95	29
지방	1,210	356	298	58	498

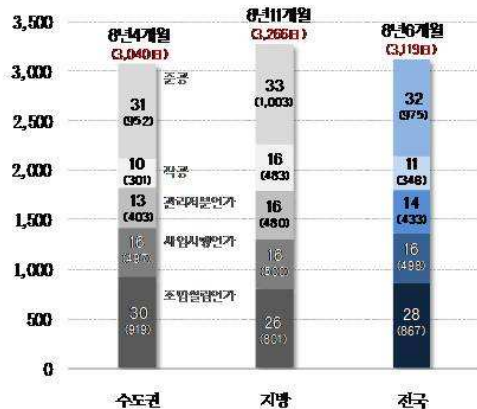
*재정비촉진지구내 정비사업 제외

- 2010년말 추진 중인 정비사업구역은 1,955개구역(수도권 745개구역, 지방 1,210개구역)
- 도시환경정비사업 구역 수는 수도권의 비중이 높으며, 주거환경개선사업의 경우는 수도권에 비해 지방에서 추진되고 있는 비중이 매우 높음
- 착공단계 사업구역 비중은 재개발사업의 경우 수도권 9.7%(34개구역), 지방 2.2%(8 구역)로 수도권이 높음. 특히, 도시환경정비사업은 수도권 23.2%, 지방은 0%임

03

2-3. 정비사업 추진기간

■ 재개발사업 평균 추진기간



- 재개발 평균 추진기간(추진위~준공) 약 8년 6개월
- 지방이 수도권보다 더 많은 시간(7개월) 소요
- 조합설립까지 지방이 빠르나, 이후 추진속도 둔화

[자료 : 수도권 229개 구역, 지방 173개 구역 사업추진기간 분석]

■ 재건축사업 평균 추진기간



- 재건축 평균 추진기간(추진위~준공) 약 8년 7개월
- 수도권이 지방보다 더 많은 시간(13개월) 소요
- 사업시행까지 지방이 빠르나, 이후 추진속도 둔화

[자료 : 수도권 161개 구역, 지방 144개 구역 사업추진기간 분석]

04

2-4. 조합운영 및 사업여건

■ 조합(추진위) 운영현황

- 조합(추진위)집행부의 경험부족 및 비전문성으로 조합운영 등에 대한 조합원의 불신임 및 주민 간 갈등 발생(비대위 활동)
- 동의서 징구(서면결의) 시 외부용역 사용과 일부 사업장의 경우 동의서를 매수하는 부작용 발생
- 사업초기 자금의 구체적 조달방법 부재, 정비업체 규모의 영세성에 따른 자체 자금조달 능력 부족 등 시공사에 사업추진을 의존하는 구조 형성

■ 사업여건

- 부동산 경기침체로 사업성이 비교적 양호한 수도권 지역 외 지방은 사업성 악화에 따라 분양시기조절, 분양성 확보를 위해 소형평형으로 설계변경 추진, 시공사의 사업참여기피
- 지방의 경우 수도권과 비교하여 수요가 한정적이며, 관리처분단계에서 현금청산비율이 높아 금융비용 부담이 가중되고 사업이 지연

05

2-5. 정비사업 지연원인

○ 정비사업관련 주요일간지 기사(2005~2010년) 분석 및
지자체 추진현황 조사 결과로 정비사업 지연원인 분류

대분류	중분류	주요 지연원인
이해관계 갈등	주민간 갈등	조합임원 선출/정비업체 선정문제등 주민내부 갈등
		사업추진 찬성과 반대 주민 갈등, 비대위 활동
		사업추진 찬성주민 내부의 사업 주도권 다툼
	추진조직 불신	조합임원 구성에 대한 주민 간 갈등
		종전자산 평가에 대한 불신
관계기관 및 외적 갈등	도시계획시설 설치/교육청 의견 등의 문제	주변지역과의 갈등
사업 추진력 저하	추진동력 저하	주민관심 저하 및 미 추진
		주민들의 정비사업에 대한 이해부족
	사업성 저하	시공사 선정 불가
		시공사 선정 후 시공사 사업포기
		건설경기 침체로 시공사 사업 지연
		사업 재조정(사업시행계획 변경, 소형평수 확대)
기타		



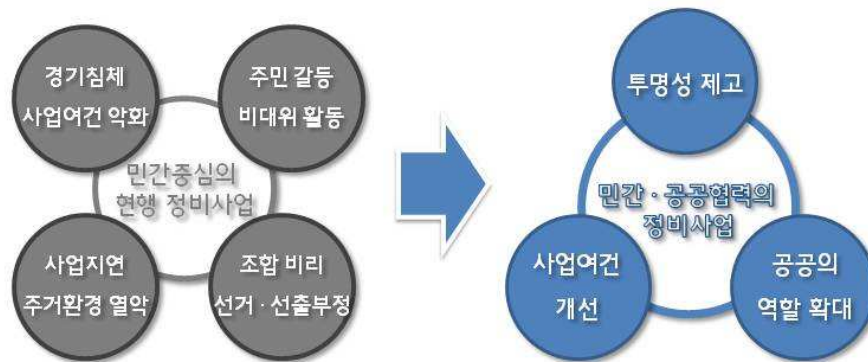
정비사업구역 주요 지연 세부원인
(부산시 A구 31개 구역 사례분석)

- ① 사업추진 찬·반주민간 갈등 29%
 - ② 경기침체로 시공사 사업지연 23%
 - ③ 주민관심 저하 및 미추진 13%
- 순으로 나타남

3. 제도적 개선방향

3-1. 기본방향

- 정비사업 제도적 개선을 위한 기본방향으로 정비사업 ①투명성 제고, ②사업여건 개선, ③공공의 역할 확대의 3가지 방향을 설정하고 개선 방향을 도출
- 정비사업 전반의 추진절차 및 운영체계에 대한 투명성을 높이고 공공의 역할을 확대
- 정비사업이 지연되고 있는 구역에 대해 지연요인 및 사업여건 개선을 도모



[정비사업 개선을 위한 기본방향]

07

3-2. 임대주택 건설비율 차등화

- 주택재개발사업의 경우 수도권 지역은 전체 세대수 17%이상의 임대주택을 일률적으로 건설하도록 규정, 수도권도 지역여건에 따라 임대주택수요 및 사업여건이 매우 상이함
- 지방의 경우 경기침체에 따른 사업성 저하 및 지자체의 인수능력 부족 등으로 임대주택 건설비율 완화에 대한 요구가 높음

개선방향

- 국토부 고시 『정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율』 개정을 통하여 지역 여건에 맞게 임대주택 의무건설비율(17%이상)을 시도지사가 강화(20%이하) 또는 완화할 수 있는 권한 및 범위를 확대
- 수도권 과밀억제권역외지역 및 수도권 외 지방에 대하여 완화범위 확대 적용

지역구분		현행	개선(안)
수도권	과밀억제권역	17.0%	17.0~20.0%
	과밀억제권역 외		8.5~17.0%
지방(수도권 외)		8.5~17.0%	5.5~17.0%

08

3-3. 정비기반시설(도로) 무상양도 범위 명확화

- 정비기반시설 중 도로의 무상양도 대상과 범위가 명확하지 않고, 이에 대한 법원의 해석에 차이가 있어 혼란을 야기하고 있음
 - 문제점 : 미개설된 도시계획시설 도로, 도시계획시설로 결정되어 있지 않은 현황도로의 정비기반시설 인정여부

▶ 개선방향

- 정비기반시설 중 무상양도 대상이 되는 도로에 대해서 명확하게 정의

구분	조건	무상양도 여부
도시계획시설 도로	기 개설된 도로	무상양도
	미 개설된 도로 중 국공유지인 경우	무상대상 불명확 → 무상양도
도시계획시설이 아닌 현황도로	폭 4m이상으로 지목이 '도로'이며 국공유지인 경우	무상대상 불명확 → 무상양도
	폭 4m이하 또는 지목이 '도로'가 아닌 경우의 국공유지인 경우	유상매도

09

3-4. 기부채납방식 다양화(도촉법)

- 현재 도촉법에서는 기반시설의 부지 제공에 따라 용적률 등을 완화 받을 수 있으나, 기부채납방식은 ①부지, ②건축물을 대지지분과 함께 제공하는 방식만 가능
- 국제법 상의 '제1종지구단위계획 안에서의 건폐율 등의 완화적용' 규정에서는 기부채납 가능한 방식으로 ①부지, ②건물, ③부지+건물로 다양하게 가능함
 - 완화 가능한 인센티브 범위도 도촉법과 국제법 상 규정이 일부 상이함

▶ 개선방향

- 도촉법의 '기반시설의 부지 제공에 따른 용적률 등의 완화' 규정에 대해서 국제법의 '제1종지구단위계획구역 안에서의 건폐율 등의 완화적용' 규정을 준용토록 함
 - 이에 따라 용적률 등을 완화 받기 위한 공공시설 등의 제공방법이 ①부지, ②건물, ③부지+건물로 다양화할 수 있고, 관련 법령간의 정합성 유지

10

3-5. 임대상가 등 건설(도축법)

- 촉진지구내 상가, 소규모 공장 등이 밀집된 지역은 영세상인, 상가세입자, 가내수공업자 등의 보상 및 대책 문제로 인하여 정비사업추진이 어려운 구역이 다수 존재
- 도축법(제30조의2)에서는 영세상인 및 상가세입자 대책 등을 마련하도록 규정하고 있으나, 촉진지구 내 이들 위해 실질적인 대책 마련을 위한 수단은 없음
 - 단, 세입자의 주거안정과 개발이익의 조정을 위해 증가되는 용적율의 일정 범위 안에서 임대주택 건설을 규정

▶ 개선방향

- 증가되는 용적률의 일정 범위 안에서 공급하여야 하는 임대주택 비율(50~75%) 중의 일정범위 안에서 임대를 위한 상가, 점포 또는 작업장으로 대신해 건설할 수 있도록 함
- 임대주택을 대신하여 건설할 수 있는 임대상가 등의 건설 범위 및 임대주택을 대신해 공급하였다고 인정하는 비율에 대해서는 지자체가 여건에 맞게 운영토록 함

11

3-6. 공공관리 역할 확대

- 현재 정비사업에서 많은 문제점이 제기되고 있는 관리처분계획 수립, 세입자 대책 등은 공공의 지원 및 감독이 필요한 부분으로 공공의 역할이 지적되고 있음
- 현재 시·도지사가 시장·군수에게 공공관리 소요비용의 일부(서울시 70% 범위 이내)를 지원하나, 예산확보가 어려운 자치구의 경우 추진위 구성업무 지원이 지연됨
- 서울시의 경우 공공관리를 시행하는 정비사업에 대해서는 사업시행인가 내용을 반영한 설계도서에 따라 경쟁입찰 방법으로 시공자를 선정하고 있음

▶ 개선방향

- 정비사업 추진에 있어서 주민갈등의 주요한 요인인 관리처분계획, 세입자의 주거 및 이주대책 등의 수립에 대하여 공공관리의 업무범위로 확대함
 - 단, 임의규정으로 지자체의 여건에 맞게 운영토록 함
- 공공관리 소요비용을 시·도지사가 시장·군수에게 '일부'만 지원하던 것을 지원범위를 확대하여 '전부'도 지원할 수 있도록 개선
- 공공관리하는 정비사업의 시공자 선정시기는 시·도조례로 정할 수 있도록 함

12

3-7. 장기 사업중단구역에 대한 공공의 총회소집 허용

- 조합장이 비리 등으로 구속되거나, 결격사유 등에 따라 해임 또는 퇴임하는 경우, **장기간 조합장의 유고에 의하여 정비사업이 지연되는 문제점 발생**
- 조합장 직무대행자 및 조합임원 등은 빠른 시일 내에 총회 소집을 통하여 조합장을 새롭게 선임하여야 하지만, 조합 내부간 갈등 등의 원인으로 조합장이 장기간 선임되지 못하여 일반조합원들에게 사업지연에 따른 경제적 피해가 발생

▶ 개선방향

- 장기간 총회개최 발의를 회피하는 경우에는 정비사업 정상화를 위하여 **시장·군수·구청장이 직접 총회소집**을 통하여 **조합원이 새로운 조합장을 선출**할 수 있도록 함
- 조합장이 **6개월 이상** 선임되지 않고 있는 경우에 시장·군수가 직접 총회를 소집할 수 있는 권한 부여

13

3-8. 조합임원 선출 및 시공자 선정의 부정행위자 처벌

- 도정법상 선거에 관한 벌칙규정이 없어 조합임원 등 **선거의 부정행위**를 규제할 수 있는 마땅한 장치가 없는 실정, 또한 **시공자등 업체선정과정**에서 금품 또는 향응을 제공한자, 제공을 받은 자에 대한 **특별한 처벌규정이 없음**
- 현재 뇌물수수, 요구 등과 관련하여 조합임원, 정비사업전문관리업자의 대표·직원 등은 공무원 의제처리를 통하여 처벌하고 있으나, 그 외 부정한 자에 대한 처벌근거가 없음

▶ 개선방향

- **선거 부정 및 시공자등 업체 선정과정의 부정**방지를 위하여 금품 또는 향응을 제공한 자 및 제공받은 자에 대한 관련 **벌칙조항 추가**
- 추진위 위원 또는 조합임원 선출은 '선거관리위원회'에 위탁할 수 있기 때문에 벌칙 조항은 '**공직선거법**'에 준용하는 방안도 검토

14

3-9. 시공자 선정 시 대의원 권한 조정

- 도정법 상 시공자는 총회를 통하여 선정하고 있으나, 국토부 고시인 '정비사업의 시공자 선정기준'에 따라 입찰참가업체 중 3인 이상을 대의원회에서 선정하여 총회에 상정
- 입찰참가업체 중 총회 상정을 위한 3인 이상 선정과정에서 대의원회에 대한 입찰참가업체의 불법로비 등 발생우려

▶ 개선방향

- 총회에 상정할 입찰참가업체 수를 **현행 3인 이상**에서 **6인 이상으로 확대**하고, **제한경쟁** 또는 **지명경쟁**의 경우 입찰에 참가한 **모든 업체를 총회에 상정**하도록 함
- 대의원회는 총회에 상정할 업체가 제출한 **입찰제안서에 대해서 비교표를 작성**하여 총회에서 시공자 선정을 위한 투표 전에 모든 **조합원에 통지**하도록 함

15

3-10. 조합원 자격상실 규정 명문화

- 도정법 상 '조합원의 자격 등(제19조)'에서 조합원 자격조건에 대해서 명기하고 있을 뿐 **자격 상실에 대한 명확한 내용이 없음**
- 현금청산대상자에 대한 규정(제47조)으로 조합원 자격 상실을 미루어 판단하고 있으며, 이로 인해 소송 등이 발생하고 있음
 - 또한, 현금청산대상자의 **자격 상실되는 시기**에 대한 명확한 규정이 없어 혼란 발생

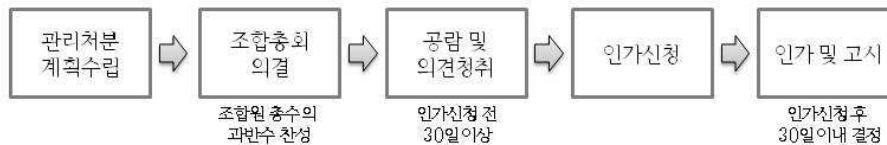
▶ 개선방향

- **현금청산자** 등에 대한 조합원 자격 상실에 대한 내용을 도정법 내에 명문화시켜 조합원간 갈등 방지 및 정비사업의 활성화 도모
 - **'조합원의 자격 등(제19조)'에 자격상실 내용**을 추가
- 현금청산자에 대한 **자격상실 시기**는 토지·건축물 또는 그 밖의 권리에 대하여 현금으로 **청산이 완료된 다음날**로 명확화함

16

3-11. 관리처분계획 검증 공영제

- 현재 사업시행자가 관리처분계획을 수립하여 총회 및 공람을 거쳐 시장·군수의 인가를 받고 있으나, 관리처분단계에서 조합집행부 및 시공자에 대한 불신으로 갈등 발생



▶ 개선방향

- 정비사업의 투명성을 강화하고, 조합집행부 및 시공자의 전횡으로부터 전문성이 낮은 조합원 보호를 위하여 관리처분계획에 대한 검증제도 도입
- 사업시행자의 관리처분계획 인가신청이 있으면 시장·군수는 필요한 경우 한국감정원 등 공공기관에 검증을 의뢰할 수 있도록 함(임의규정)

17

3-12. 회계처리기준 마련

- 정비사업조합의 예산·회계에 대한 명확한 처리기준이 없어 기업회계의 원칙에 따르도록 되어 있어 각 조합마다 자체 정관에 의하여 다양하게 회계처리가 이루어지고 있음
 - 회계감사 시 각 조합별 양식이 상이하여 조합간의 객관적인 비교 어려움
- 기업이 사용하는 회계기준은 전문지식이 없는 일반 조합원이 파악하기 어려우며 조합과 조합원간의 불신이 발생할 수 있음

▶ 개선방향

- 정비사업의 투명성·공정성을 강화하고, 정비사업 목적에 적합한 회계처리기준 마련
 - 정비사업조합이 통일된 회계처리기준을 따르도록 근거규정 신설
- 회계처리기준은 국토해양부 고시로 보급하거나, 한국공인회계사회에서 정하는 '정비사업조합 회계처리기준'을 따르도록 함

18

4. 맺음말

정비사업 실태조사 및 개선방안

4. 맺음말

○ 단기적 도시개발·정비에서 장기적 관점의 도시재생·관리로의 전환 필요

- 2000년대 중반 부동산 경기과열과 맞물려 동시에 많은 정비사업이 추진되고 있고, 도시외곽 택지개발이 함께 진행되는 상황에서 기성시가지의 효율적 정비는 어려움
- 저출산·고령화 시대의 대응 및 고효율 도시구조로 전환하기 위하여 단기적 관점의 도시개발·정비에서 탈피하여 장기적 관점에서 도시재생·관리정책으로 전환이 필요

○ 민간 중심의 정비사업에서 공공·민간 협력의 정비사업 전환이 필요

- 현재 도시재정비사업은 대부분 개발이익을 전제로 한 민간 위주의 사업으로 추진됨에 따라 주민간 갈등, 조합비리, 사업지연 및 주거환경악화 등 많은 문제점 발생
- 이에, 민간과 공공의 파트너십 형성과 함께 정비사업의 투명성 제고, 사업여건 개선, 공공의 역할 확대를 통한 새로운 방향의 협력적 정비사업으로 전환이 필요

19

