

주거환경개선사업의 관리처분방식 적용 가능성 진단과 제도개선 방향에 관한 연구

A Study on Application and Improvement of Management and Disposal
Method in Residential Environment Improvement Projects

김주진	토지주택연구원 수석연구원(제1저자)
Kim Joojin	Research Fellow, Land and Housing Institute(Primary Author) (jini1005@lh.or.kr)
송영현	토지주택연구원 연구원
Song Younghyun	Researcher, Land and Housing Institute (pm1032@hanmail.net)
김옥연	토지주택연구원 책임연구원
Kim Okyeon	Associate Research Fellow, Land and Housing Institute(kimoy73@hanmail.net)

목 차

- I. 서론
 - 1. 연구배경 및 연구목적
 - 2. 연구범위 및 연구방법
 - 3. 선행연구 검토
- II. 수용방식 주거환경개선사업 추진 현황 및 사업방식의 다양화 필요성
 - 1. 정비사업 유형별 사업방식과 특성
 - 2. 수용방식 주거환경개선사업의 추진 현황과 문제점
 - 3. 사업방식 다양화의 필요성
- III. 관리처분방식의 적용 가능성 분석
 - 1. 원주민의 재정착비용 부담능력 분포 분석을 통한 관리처분 적용 가능성 진단
 - 2. 사업방식에 대한 원주민의 태도·인식에 따른 관리처분의 적용 가능성 진단
 - 3. 개발이익의 추정을 통한 관리처분의 적용 가능성 진단
 - 4. 관리처분방식의 적용 가능성 진단 결과 종합
- IV. 관리처분방식의 도입을 위한 제도개선 방향
 - 1. 쟁점사항에 대한 개선 방향 의견조사 개요
 - 2. 주요 쟁점사안에 대한 제도개선 방향
- V. 결론

※ 본 연구는 토지주택연구원에서 2010년 정기과제로 수행한 “주거환경개선사업의 관리처분방식 적용 타당성 분석 연구” 내용의 일부를 수정·보완한 것임.

I. 서론

1. 연구배경 및 연구목적

주거환경개선사업은 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)에 근거한 정비사업의 하나로서 공공부문이 시행하는 대표적인 공익사업의 하나다. 주요 사업방식은 주민 스스로 점진적으로 시행하는 현지개발방식과 공공시행자가 전면철거 후 공동주택을 건설하는 수용방식으로 크게 구분할 수 있다. 그런데 수용방식은 근본적으로 권리관계의 강제청산이 전제되므로 지역활성화를 위한 재생사업 추진 과정에서 권리자의 참여를 배제한다는 측면에서 한계점이 지속적으로 제기되어왔다. 공공재원의 투입·회수 측면에서는 사업초기에 토지매수를 위한 차입조달 부담이 큰 데다가, 개발규모의 확대로 보상비가 증가하면서 전국의 주거환경개선사업은 거의 담보 상태에 놓여 있다.

이러한 문제를 일부 개선하고자 2010년 말 도정법 개정안이 발의¹⁾되었는데, 주요 내용은 시행방법에 관리처분방식을 추가하여 주거환경개선사업의 사업방식을 다양화하고 동시에 주민의 사업방법의 선택권을 확대하려는 것이다. 관리처분방식은 권리자의 종전·후 자산권리의 크기를 조정하는 사업방식으로, 현행 도정법상 민간이 주로 시행하는 주택개발사업과 주택재건축사업, 그리고 도시환경정비사업 등에 적용되고 있다. 주거환경개선사업에 관리처분방식을 도입할 경우 사업방법의 선택권을 확대함으로써 주민의 참여기회를 제고하고, 공공시행자의 차입부담을 완화함으로써 부진했던 주거환경개선사업의 활성화를 도모하는 등 일부 측면에서 긍정적인 효과를 기대하고 있다.

그러나 주거환경개선사업의 관리처분방식 도입과 관련하여 일부 문제점이 제기되고 있다. 주거환경개선사업의 구역 특성상 관리처분방식을 적용할 여지가 없을 것이라는 지적이다. 주로 저소득 영세민이 밀집 거주하는 지역에 지정되므로 권리자 중 자산평가금의 과소규모로 현금청산이 불가피한 경우가 많을 수밖에 없으며, 결과적으로 관리처분방식을 도입하는 의의가 없다는 것이다. 이외에도 관리처분방식을 도입할 경우 시행자의 참여범위나 공공사업에서의 개발이익 사유화 가능성 등에 대한 문제점이 제기되고 있다. 관리처분방식의 도입을 통해 긍정적 효과는 제고하되 문제점을 최소화하기 위해서는 실제 적용 가능 여부 등을 분석하고 예상 문제점에 대한 대응방안 등을 사전 모색할 필요가 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 최근 주거환경개선사업이 완료된 구역이나 추진 중인 구역을 대상으로 관리처분방식의 적용 가능 여부를 진단하고자 한다. 아울러 관리처분방식 도입과 관련하여 제기되는 주요 쟁점사안에 대한 대응방안으로서 제도개선 방향 등을 제안하고자 한다.

2. 연구범위 및 연구방법

본 연구의 주요 목적은 현행 수용방식 주거환경개선사업의 대안으로서 관리처분방식의 적용 가능 여부를 분석하는 것으로, 실증분석을 위한 사례분석 대상 지역은 수용방식 주거환경개선구역으로 한정한다.

특정 구역에 대한 관리처분방식의 적용 가능 여부는 여러 측면에서 분석할 수 있겠으나, 본 연구에서는 주거환경개선구역 원주민의 재정착비용 부담 능력²⁾과 주거환경개선사업의 시행에 대한 원주민의 참여의지와 태도³⁾ 그리고 특별분양으로 얻을 수 있

1) 2010년 12월 28일 신영수 의원 대표로 발의된 개정안으로서, 2011년 5월 말 현재 위원회 심사단계에 있음.

는 시세차익⁴⁾ 등을 분석함으로써 관리처분방식의 적용 가능 여부를 진단하고자 한다.

먼저, 주거환경개선구역 내 원주민의 재정착비용은 원주민의 보상금 규모와 국민주택기금 지원 수준, 특별공급가 등을 통해 사례구역별 재정착비용을 산출하고,⁵⁾ 사례구역을 대상으로 구역별 원주민의 재정착비용 부담능력 분포 비율을 분석한다. 기금지원을 고려할 때 원주민의 실질적인 재정착비용은 특별공급가에서 국민주택기금 지원금을 차감한 금액이며,⁶⁾ 수령 보상금으로 재정착비용의 상당부분을 지불할 수 있을 경우 상대적으로 차입부담이 낮아 분양신청 가능성은 높아진다.⁷⁾ 즉, 사례구역별로 특별분양을 받기 위한 원주민의 재정착비용 부담능력 분포를 분석함으로써 관리처분방식의 적용 가능성을 진단하고자 한다.

실증분석을 위한 사례구역의 선정은 지역별 보상가나 특별공급가 수준에 따라 재정착비용이 달라지므로 구역 입지여건의 차이를 고려하여 수도권 및

비수도권 지역 각각에서 최근 사업이 완료되었거나 보상이 완료된 구역을 대상으로 선정한다. 아울러 사례구역별 원주민 재정착비용의 수평적 비교를 위해 각 구역별 최소 공급 평형과 기금지원금은 각각 59㎡와 호당 5,500만 원의 동일 조건으로 조정하여 분석한다.

둘째, 사업추진에 대한 원주민의 참여의지와 태도 등은 최근 완료구역을 대상으로 원주민의 사업방식에 대한 인식과 재정착비용 부담능력 등을 분석한다. 이를 위해 각 구역별 원주민의 재정착 특성을 기준으로 재정착 가옥주, 미재정착 가옥주, 재정착 세입자 등 세 그룹으로 구분하고, FGI 조사방법을 통해 그룹별 특성을 분석한다.

셋째, 특별분양으로 얻을 수 있는 시세차익, 즉 개발이익은 각 구역이 입지한 주택시장 여건에 따라 차이가 있을 것으로 가정하고, 각 구역별 개발이익을 추정하여 비교분석한다.⁸⁾ ‘인근 아파트 시세’는 해당 구역과 동일 생활권에 포함되는 반경 1km 이

- 2) 관리처분방식의 경우라도 재정착비용 부담능력이 부족한 원주민은 현금청산이 불가피하므로 부담능력이 부족한 원주민이 많을 경우 수용방식과 큰 차별성을 갖기 어려움. 또한 현금청산 대상자가 많아질 경우 사업초기에 많은 현금이 투입되므로 재원의 투입·회수 측면에서도 수용방식과 차별성을 갖기 어려움. 따라서 이에 대한 분석을 통해 수용방식의 대안으로서 관리처분방식의 적용 가능성이나 의의 여부를 일부 진단할 수 있음.
- 3) 시행자인 시장·군수 등이 LH 등을 시행자로 지정하기 위해서는 토지 등 소유자 3분의 2 이상의 동의 및 세입자 세대수 과반수의 동의를 얻어야 함. 이 단계에서 시행자 지정을 받고자 하는 공공시행자는 해당 구역에 대한 사업추진 방법과 사업계획 등에 대한 주민설명회 등을 개최함으로써 주민들의 이해를 도모하고, 이를 바탕으로 주민동의를 얻게 됨. 즉, 시행자 지정에 대한 주민동의를 특정 구역에서의 실질적인 사업추진의 시작을 뜻한다고 할 수 있음. 공공시행자가 제안하는 사업방법과 사업방향에 대한 원주민의 참여의지나 인식태도는 주민동의 여부에 영향을 줄 수 있음.
- 4) 사업시행에 대한 원주민의 참여의지나 태도 등에 영향을 미치는 주요 요인 중 하나는 개발이익의 실현 가능성임. 주거환경개선사업에서의 개발이익은 원주민에 대한 특별공급가와 인근 유사 주택가격과의 차이, 즉 시세차익이라 할 수 있는데 시세차익이 클 것으로 예상되는 경우 참여의지가 높고, 특별분양 기회를 포기하지 않을 가능성이 높음. 역으로 시세차익이 크지 않을 것으로 예상되는 경우에는 참여의지가 약화되고 사업이 시행되더라도 중간에 특별분양 기회를 포기하고 현금청산을 신청할 가능성은 상대적으로 증가됨.
- 5) 수용방식 주거환경개선구역 내 원주민들은 통상 특별분양을 받기 위해 보상금 이외에 저축자금이나 대출 등으로 분양금을 마련함. 이외 국민주택규모 이하 공공주택 건설에 대한 국민주택기금 융자지원을 받을 수 있음. 호당 기금 융자 한도액은 구역여건에 따라 차등 지원되는데, 전용 60㎡ 이하의 경우 호당 4,500~5,500만 원, 전용 60~75㎡ 이하의 경우는 호당 6,000~7,500만 원 수준임. 국토해양부 국민주택기금 운용계획(2003~2010) 자료 참조
- 6) 원주민 재정착비용 = 특별공급가 - 국민주택기금 지원금
- 7) 원주민 개별 세대에 대한 저축자금 등을 객관적으로 파악하기 곤란하므로, 부족한 재정착비용은 모두 외부차입에 의존하는 것으로 가정함. 본 연구에서는 LH 실무관계자의 자문을 토대로 보상금이 원주민 재정착비용의 80% 이상을 차지하는 경우 분양신청이 가능한 것으로 가정하고, 보상금이 원주민 재정착비용의 80% 미만인 경우 분양신청이 어려울 것으로 가정하여 분석함.
- 8) 추정 개발이익 = {(인근 아파트 시세 - 특별공급가) / 특별공급가} × 100%으로 정의하여 산출함.

내 입지한 아파트단지 중에서 단지세대수와 준공연도, 전용면적 등의 주요 조건이 유사한 아파트를 선정⁹⁾하여 해당 아파트의 시세평균¹⁰⁾으로 산정한다.

끝으로 관리처분방식의 도입에 따른 주요 쟁점사안과 제도개선 방향은 전문가 인터뷰조사 방법으로 의견을 수렴하고 이를 토대로 도출한다.

3. 선행연구 검토

주거환경개선사업의 사업방식에 관한 연구는 기존 수용방식이나 현지개량방식 등 각 사업방식의 문제점을 분석하고 개선하기 위한 연구와 기존 사업방식 외에 새로운 사업방식의 활용을 통하여 사업방식의 개선을 도모하기 위한 연구로 나뉠 수 있다.

수용방식의 문제점을 분석한 연구는 대한주택공사(2004a)와 국토연구원(2005) 등으로, 주로 원주민의 재정착과 관련된 문제를 심층 분석했다. 대한주택공사(2004a)는 원주민 설문조사를 통해 주거환경개선사업구역 내 원주민 생활실태와 사회·경제적 특성, 재정착률 저하요인 등을 분석했다. 동 연구는 원주민의 재정착 저하요인을 도출하기 위해 원주민의 소득수준과 보상금 지급수준 등을 고려하여 특별분양가의 부담 가능성을 진단하고, 재정착을 제고하기 위해서는 부담 가능한 주택평형 공급 등 주거비부담을 완화할 수 있는 개선방안이 필요하다고 제안하고 있다. 국토연구원(2005)은 시행 중인 주거환경개선사업 구역을 대상으로 주거환경개선사업에 대한 찬성, 만족도, 문제점, 가구의 사회·경제적 특성 등 주민설문조사를 실시했는데, 완료구역 미재정착 가구

중 60가구에 대한 추적설문조사를 통해 이주패턴을 분석하고, 보상금과 분양가격, 분양받은 주택의 전매, 임대 등 실태분석을 통해 재정착에 영향을 미치는 요인과 원주민 재정착 부담능력 등을 분석했다.

현지개량방식의 문제점을 분석한 최지예(2010)는 현지개량방식 시행지구에 대한 만족도 평가를 위해 물리적·사회적·경제적 측면 등 16개 평가부문을 도출하고, 강북구 미아 3, 4지구 주민을 대상으로 각 평가부문에 대한 중요도와 만족도를 분석했다. 주민들의 물리적, 사회·경제적 만족도는 전반적으로 저조한 수준으로 나타났으며, 특히 주민의 임시거주처 마련, 소득원 개발지원, 세입자 지원대책 등 사회·경제적 부문이 우선적으로 시정되어야 함을 제시했다.

새로운 사업방식의 활용을 통한 개선방안을 모색한 연구로는 주택도시연구원(2007)과 조영하(2009)를 들 수 있다. 주택도시연구원(2007)은 주거환경개선사업구역 내 일부를 지역거점으로 개발하기 위해 입체환지를 적용한 커뮤니티 시설 등을 계획하는 등 입체환지방식의 적용 타당성을 실증분석하고, 입체환지 적용을 위한 제도개선안을 제안했다. 동 연구는 현지개량방식의 활성화를 모색하기 위한 대안으로 입체환지방식의 적용 가능성을 분석했는데, 수용방식의 대안으로서 관리처분방식의 적용 가능성을 진단하기 위한 본 연구와는 다소 차이가 있다. 조영하(2009)는 수용방식에서 원주민 재정착률 저하 문제, 공공시행자(LH)의 사업비 제한에 따른 저급 마감자재 사용과 그에 따른 아파트 브랜드가치 저하 문제 등을 지적했다. 조영하(2009)는 수용방식에서 나타나는 이러한 문제들을 해결하기 위해 입체환지

9) 아파트 가격에 영향을 미치는 주요 변수는 단지세대수와 준공연도, 전용면적, 이외 다양한 주거환경변수 등이 있음. 본 연구에서는 대표적인 주요 변수로서 단지세대수와 준공연도, 전용면적 기준 등을 고려하여 유사 조건에 해당하는 아파트를 선정해 시세를 비교함. 단지전용면적 59㎡ ±7㎡, 사례구역 아파트 공급호수 ±500세대, 사례구역 아파트 준공연도 ±10년의 조건에 부합하는 인근 아파트 시세를 조사했으며, 선정된 인근 아파트가 다수인 경우 각 아파트의 세대수, 시세, 전용면적 등을 평균하여 분석함.

10) 국민은행 KB 아파트시세 자료를 활용함.

방식을 활용하여 주민들이 실질적 권리주체가 되도록 함으로써 재정작률을 제고하고, 주민이 원하는 수준에 맞는 사업의 추진 필요성을 제기했다. 그러나 입체환지 방식의 적용과 원주민의 재정작률 제고 간의 상관관계분석 및 입체환지를 통한 주민의 손익에 대한 실증분석이 미흡하다는 점에서 한계가 있다.

본 연구는 수용방식 이외에 관리처분방식의 도입을 통해 주민의 참여기회와 선택범위를 확대한다는 측면에서 사례구역에 대한 관리처분방식의 적용 가능성을 실증분석하고, 관리처분 도입에 따른 쟁점사항의 개선 방향을 모색한다는 측면에서 선행연구와 차별성이 있다.

II. 수용방식 주거환경개선사업 추진 현황 및 사업방식의 다양화 필요성

1. 정비사업 유형별 사업방식과 특성

현행 도정법은 정비사업 유형별로 적용 가능한 사업방식과 시행자의 범위를 규정하고 있다. <표 1>과 같이 주거환경개선사업의 사업방식은 현지개량, 수용, 환지방식 등이 있으며, 시행자의 범위는 일부 재정지원되는 공익사업의 특성을 고려하여 공공시행자로 제한하고 있다. 주택재개발사업과 주택재건축사업의 사업방식은 환지 및 관리처분방식이 있으며, 민간 및 공공시행자 모두 시행할 수 있으나 주로 조합과 건설사 등 민간부문 주도로 시행되고 있다. 환지방식은 도시개발사업의 주 사업방식으로 도시개발사업의 모범인 도시개발법의 규정을 따르는데, 주로 토지소유자 중심으로 시행하는 사업방식이며 관리처분방식과는 달리 주거환경개선사업에도 적용 가능하다.

표 1_ 정비사업 유형별 사업방식·시행자 현황

유형	사업방식				시행자	비고
	현지개량	수용	환지	관리처분		
주환사업	○	○	○	×	공공	수용방식 ⇒ 공공시행방식, 관리처분 ⇒ 민간시행방식 이분법적 인식 고착화 경향
재개발사업	-	×	○	○	민간, 공공	
재건축사업	-	×	○	○	민간, 공공	

이와 같이 정비사업 유형별로 사업방식과 시행자의 범위가 규정되어 있어 공공시행자는 주로 수용방식을, 민간시행자는 주로 관리처분방식을 적용해왔으며, 그 결과 관리처분방식은 민간시행자 고유의 사업방식으로 인식되어온 경향이 있다. 이는 재개발사업과 재건축사업 많이 등은 민간이 주도하는 정비사업으로서, 공익성보다는 조합원 개인의 개발이익을 극대화하도록 관리처분계획을 수립해온 데서 일부 비롯된 것이다. 즉, 관리처분방식의 특성을 무엇보다 ‘개발이익의 사유화’를 위한 장치로서 인식하게 된 것은 민간 주도의 정비사업에 적용되어온 결과적 특성이라 할 수 있을 것이다.

그러나 <그림 1>과 같이 관리처분방식 고유의 특성은 관리자가 현물을 출자하고, 시행자가 이를 사업 전 과정에 걸쳐 관리하며 사업전후의 권리 크기를 조정하여 처분하는 하나의 사업기법이라는 점이다. 따라서 주거환경개선사업에 관리처분방식을 도입할 경우 시행과정에서 관리관계가 유지되므로 원주민들의 참여기회를 제고할 수 있고, 사업초기 보상비 조달이 불필요하므로 금융비용 감소에 따른 사업비 절감효과 등을 기대할 수 있을 것이다.

그림 1_사업방식별 사업단계 및 사업절차

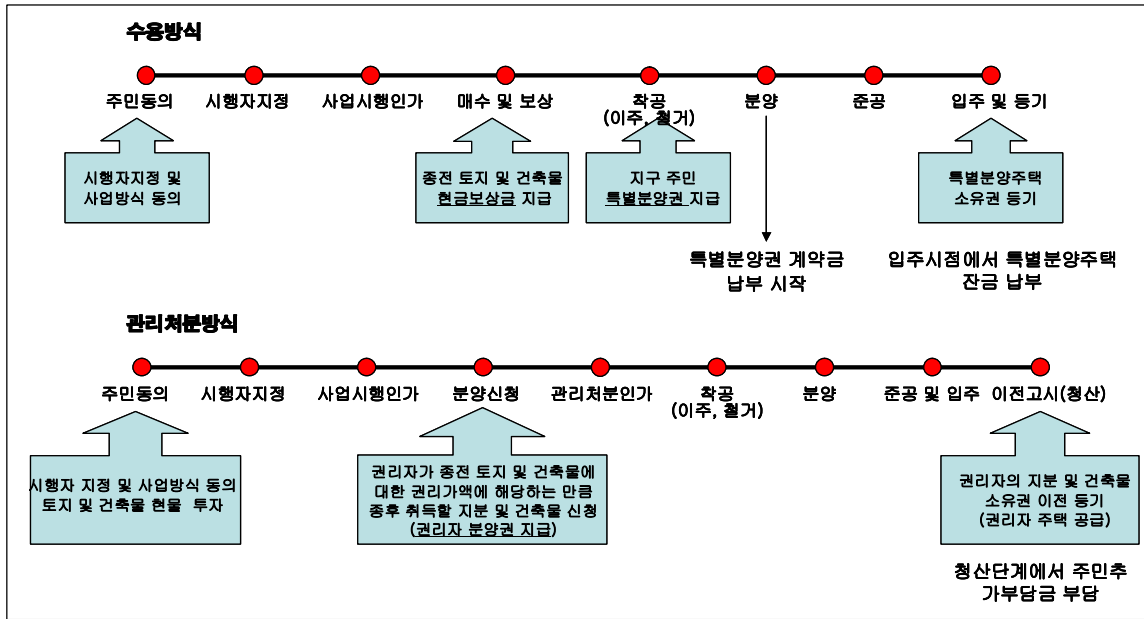


표 2_사업방식별 주거환경개선사업 추진 현황

(단위: 호, % / 2010년 6월 말 현재)

구분	구역지정 계				진행 중				완료			
	계	현지 개량	수용	환지	소계	현지 개량	수용	환지	소계	현지 개량	수용	환지
전국												
구역 수 (개량호수/ 목표호수)	1044 (100%)	864 (82.7%)	169 (16.2%)	11 (1.1%)	648 (62.1%)	583	63	2	396 (37.9%)	281	106	9

자료: 국토해양부 내부자료 참고

2. 수용방식 주거환경개선사업의 추진 현황과 문제점

2010년 6월 말 기준 전국에서 추진 중인 주거환경개선사업은 총 648개 구역으로, 이 중 10%인 63개 구역이 수용방식에 해당된다(<표 2> 참조). 전체 수용방식 사업 중 약 81%인 51개 구역은 LH가 추진 중이며, 51개 구역의 평균 면적은 약 8만㎡, 평균 주

택공급계획은 약 1,200세대 정도다. 그러나 이는 구역 평균 개발규모로서, 개발규모가 큰 경우 구역면적은 약 20만~37만㎡에 이르며 주택공급계획도 3천~5천 세대에 이른다.¹¹⁾

사업단계별로 구역의 개발규모를 살펴보면, [공사 중] 단계의 26개 구역의 평균 면적이나 주택공급계획보다는 [시행인가~공사 전] 단계의 16개 구역과 [시행자 지정] 단계의 9개 구역에 대한 평균 면적

11) 수원고등이나 대전소재, 수원세류, 인천용마루 구역 등이 대표적인 대규모 구역임. 구역지정 당시 뉴타운개발 추진 등 광역적 계획과 정비 필요성이 대두되면서 대규모로 구역지정됨.

표 3_ 구역별 개발규모 및 공급계획 현황(LH 참여 51개 구역 기준)

(2010년 6월 말 현재)

사업단계	평균 및 소계	사업면적 (㎡)	공급세대수 (세대)	거주세대수 (가옥주+세입자)(세대)	가옥주 (세대)	세입자 비율(%)	임대주택 수 (호)	임대주택 수/세입자세대 수(%)
공사 중 (26개 구역)	평균	56,413	910	564	247	56	243	77
	소계	1,466,749	23,653	14,666	6,432	-	6,309	-
시행인가 ~ 공사 전 (16개 구역)	평균	111,466	1,626	1,290	500	61	438	55
	소계	1,783,463	26,018	20,641	8,006	-	7,004	-
시행자 지정 (9개 구역)	평균	133,382	1,627	1,160	401	65	358	47
	소계	1,200,442	14,644	10,441	3,610	-	3,226	-
전체 평균 (51개 구역)		87,268	1,261	897	354	61	324	60
총계		4,450,654	64,315	45,748	18,048	-	16,539	-

자료: LH 내부 자료 참고 제작성.

표 4_ 구역별 보상비 및 지원금 비율 추정 현황(LH 참여 51개 구역 기준)

(2010년 6월 말 현재)

사업단계	평균 및 소계	사업면적 (㎡)	사업비 (억 원)	보상비 (억 원)	보상비/사업비 (%)	토지보상비/사업비 (%)	기금/사업비 (%)	지원금/사업비 (%)	기금/보상비 (%)
공사 중 (26개 구역)	평균	56,413	1,961	626	32	21	14	3	43
	소계	1,466,749	50,978	16,284	-	-	-	-	-
시행인가 ~ 공사 전 (16개 구역)	평균	111,466	4,486	1,727	38	19	12	3	32
	소계	1,783,463	71,769	27,629	-	-	-	-	-
시행자 지정 (9개 구역)	평균	133,382	4,667	1,795	38	24	26	2	68
	소계	1,200,442	42,004	16,159	-	-	-	-	-
전체 평균 (51개 구역)		87,268	3,230	1,178	36	21	16	3	45
총계		4,450,654	164,751	60,072	-	-	-	-	-

자료: LH 내부 자료 참고 제작성.

이나 주택공급계획이 약 2배가량 증가했음을 알 수 있다(<표 3> 참조). 이미 추진 중인 사업에 비해 최근 추진되는 사업의 개발규모가 증가했으며, 이는 보상비를 포함한 전체 사업비가 증가함을 시사한다.

<표 4>와 같이 51개 구역에 대한 평균 사업비는 약 3,230억 원으로 이 중 보상비가 차지하는 비중은 약 36%의 비중을 차지한다. 현행 수용방식에서의 보상은 사업초기에 현금으로 일괄 지급되므로, 관리

처분방식 등과 비교하여 보상비 조달을 위한 공공시행자의 차입부담이 클 수밖에 없다. 수원고등지구 등과 같이 사업규모가 크고 전체 사업비에서 보상비가 차지하는 비중이 큰 구역¹²⁾에서는 수용을 위한 초기 재원투입이 막대하므로, 일정 수준으로 제한된 공적 재원의 총량을 효율적으로 활용한다는 측면에서 한계가 있다.

3. 사업방식 다양화의 필요성

수용방식 특성 중 하나는 착공에 앞서 사업구역 내 모든 권리관계를 강제적으로 청산시킨다는 점이다. 수용방식은 이러한 강력한 공권력을 토대로 도시팽창기에 다양한 도시용지를 효율적이고 효과적으로 개발·공급함으로써 경제성장을 견인하기 위한 도시개발기법으로서 기여해온 측면이 있다.

그러나 정부나 지자체의 재정지원은 제한된 여건에서, 앞서 살펴본 바와 같이 개발규모와 보상비의 증가 등으로 공공시행자의 차입부담은 증가하고 있다. 더욱이 최근에는 부동산시장의 침체로 미분양이 누적되면서 자금회수가 지연되고, 총사업비 증가 등으로 여러 구역의 사업을 효율적으로 시행하는 데 한계가 발생하고 있다.

이외에도 도시계획 패러다임의 변화 측면에서도 수용방식의 적용에 따른 긍정적 기대효과는 점차 기대하기 어려운 여건으로 변화하고 있다. 재생을 통한 지역활성화 등 도시성장관리의 중요성이 증가하면서 개발의 효율성보다는 해당 지역특성에 기반한 개발방향의 설정과 계획수립 내용의 중요성이 커지고 있다. 동시에 민주화와 주민자치권의 신장으로

각종 개발계획의 수립과 시행과정에서 이해관계자의 참여범위는 지속적으로 확대되어왔으며, 그들의 영향력도 크게 증가되고 있다. 해당 지역의 재생 혹은 활성화를 위해서는 무엇보다 계획수립과 집행과정 전반에 걸쳐 권리자들의 공식적인 참여기회를 제공하고 권리자 스스로 합의를 도출할 수 있도록 유도함으로써 계획실행의 실천력을 담보할 필요성이 증가하고 있다.

이러한 관점에서 현행 수용방식은 주민참여의 제약이란 측면에서 근본적인 한계가 있으며, 자연재해 우려지역과 같이 긴급한 정비가 요구되는 지역 등에 한하여 적용하는 것이 바람직하다. 수용을 통해 긴급히 정비가 필요한 지역이 아닌 경우라도 주거환경 개선효과를 높이기 위해 전면철거 후 공동주택을 건설하고자 하는 사업구역에서는 구역여건에 따라 수용방식 이외에 다른 사업방식도 적용할 수 있도록 시행방식에 대한 주민선택권의 범위를 확대할 필요가 있을 것이다.

III. 관리처분방식의 적용 가능성 분석

특정 사업구역에서 사업방식의 결정은 원주민의 재정착비용 부담능력 등 경제적 여건과 사업방식에 대한 원주민의 인식·태도 등이 중요하다. 또한 사업방식에 대한 원주민의 인식·태도는 사업에 참여 가능한 경제적 능력¹³⁾과 더불어 사업시행을 통해 얻을 수 있는 개발이익에 대한 기대에 따라 좌우될 수 있다. 이에 본 장에서는 사례지역을 대상으로 원주민의 재정착비용 부담능력 분포, 사업방식에 대한 원주민의 태도와 인식, 추정 개발이익의 규모를 각각

12) 수원고등지구의 경우 구역면적은 36만㎡, 전체 사업비는 약 1.8조 원에 이룸. 전체 사업비 중 보상비가 차지하는 비중이 45%에 달함.

13) 특별분양 가능 여부로서 자산평가규모와 관련됨.

표 5_ 구역별 특별분양을 위한 재정착비용 부담능력 분포 현황

구분	세대수	보상금 < 최소 분양주택 재정착비용 80%	최소 분양주택 재정착비용 80% ≤ 보상금 < 최소 분양주택 재정착비용 90%	최소 분양주택 재정착비용 90% ≤ 보상금 < 최소 분양주택 재정착비용 100%	최소 분양주택 재정착비용 100% < 보상금	계	비교		
							보상금 산정일	공급가 산정일	최소 공급 평형 재정착 비용(만 원) 전용 면적
인천a	세대수	414	15	26	203	658	2004.12	2006.10	7,840
	비율(%)	62.9	2.3	3.9	30.9	100			
인천b	세대수	462	31	22	51	566	2007.11	2010.1	12,011
	비율(%)	81.6	5.5	3.9	9.0	100			
서울c	세대수	64	7	1	25	97	2006.5	2009.12	20,950
	비율(%)	66.0	7.2	1.0	25.8	100			
경기d	세대수	416	20	19	351	806	2005.11	2009.7	14,343
	비율(%)	51.6	2.5	2.3	43.6	100			
경기e	세대수	347	22	12	282	663	2002.8	2004.11	7,428
	비율(%)	52.4	3.3	1.8	42.5	100			
경기f	세대수	209	8	17	46	280	2006.9	2008.7	12,197
	비율(%)	74.6	2.9	6.1	16.4	100			
대전g	세대수	101	11	15	242	369	2005.3	2006.12	4,095
	비율(%)	27.3	3.0	4.1	65.6	100			
대전h	세대수	77	6	5	242	330	2006.9	2009.6	7,599
	비율(%)	23.4	1.8	1.5	73.3	100			

59m²

주: 재정착비용 = 특별공급가 - 국민주택기금 지원금.
 자료: LH 내부 자료 참고 재작성.

분석함으로써 관리처분방식의 적용 가능성을 실증 분석했다.

1. 원주민의 재정착비용 부담능력 분포 분석을 통한 관리처분 적용 가능성 진단

수도권 6개 구역 및 비수도권 2개 구역 등 총 8개 구역을 대상으로¹⁴⁾ 구역별 원주민의 재정착비용 부담능력 분포를 분석했다. 분석 결과 수도권과 비수

도권에 따라 그리고 동일 지역 내에서도 구역에 따라 원주민의 재정착비용 부담능력 분포에 차이가 나타났다(<표 5> 참조).

서울, 인천, 경기 등 수도권의 경우는 전반적으로 보상금이 최소분양주택 재정착비용의 80% 미만에 해당하는 원주민이 전체 원주민의 50% 이상을 차지하는 반면, 비수도권인 대전의 경우는 보상금이 최소분양주택 재정착비용의 80% 이상에 해당하는 원주민 비율이 70%를 초과한다. 동일한 규모의 주택

14) 수용방식 구역 중 최근 사업이 완료되었거나 현재 보상이 완료된 구역 중에서 사례구역을 선정하되, 수도권과 지방도시의 보상금 차이, 특별분양가 차이 등을 고려하여 수도권 및 지방도시에서 각각 사례지역을 선정함.

에 재정착하기 위한 원주민의 부담이 수도권지역에서 상대적으로 높음을 알 수 있다. 동일 규모의 주택에 대한 국민주택기금 지원규모는 동일하지만, 지가가 높은 수도권에서 특별분양가가 더 높게 책정되기 때문이다.

특히 수도권 내 인천 a, b구역과 서울 c구역, 경기 f구역의 경우는 보상금이 최소분양주택 재정착비용의 80% 미만에 해당하는 원주민이 전체 원주민의 63~82%에 달하는 등 보상금과 재정착비용의 차이가 커서 관리처분방식을 적용할 경우 현금청산 신청 비율이 타 구역에 비해 상대적으로 높을 것으로 예상된다. 설령 원주민이 분양신청을 하는 경우라도 종전자산 평가금 이외에 추가부담에 대한 자금조달 부담이 크기 때문에 실제 재정착하여 거주할 수 있는 비율은 높지 않을 것으로 예상된다.

반면, 대전의 g, h구역은 보상금이 최소분양주택 재정착비용의 80% 이상에 해당하는 원주민이 전체 원주민의 73~77%에 달하는 등 보상금과 재정착비용의 차이가 크지 않아 비교적 재정착비용 부담능력이 양호한 편이라 할 수 있다. 관리처분방식을 적용할 경우 현금청산이 불가피한 원주민의 비율은 상대적으로 낮을 것으로 예상된다.

경기d, e구역은 보상금이 최소분양주택 재정착비용의 80% 이상에 해당하는 원주민이 전체의 약 52% 수준으로, 재정착비용을 부담할 수 있는 원주민과 그렇지 않은 경우가 비슷한 비율로 나타났다. 따라서 관리처분방식을 적용할 경우 현금청산자와 분양신청자의 비율 차가 크지 않을 것으로 예상된다.

앞서 분석한 바와 같이 구역별 원주민의 재정착비용 부담능력 분포의 차이를 고려할 때 관리처분방식의 적용에 따른 현금청산 예상 원주민의 비율에도

차이가 예상되므로 구역별로 관리처분방식을 적용할 수 있는 여건이 상이함을 알 수 있다. 이는 주거환경개선구역 원주민의 대부분이 재정착비용 부담능력이 낮아 현금청산이 불가피할 것이라는 예상과는 차이를 보여주는 결과이며, 비수도권지역을 비롯한 일부 수도권구역에서도 구역별 개별 여건에 따라 관리처분방식의 적용 가능성이 있음을 시사한다.

2. 사업방식에 대한 원주민의 태도·인식에 따른 관리처분의 적용 가능성 진단

원주민의 재정착비용 부담능력 이외에 사업방식의 결정에 영향을 미치는 주요 변수 중 하나는 사업방식에 대한 원주민의 태도와 인식, 사업참여 동기 등이다. 즉, 본 절에서는 사업방식에 대한 원주민의 태도와 실질적인 참여 동기 등을 분석함으로써 관리처분방식의 적용 가능성을 진단하고자 했다. 이를 위해 2010년 8월 말 현재 수용방식 주거환경개선사업의 입주완료 후 1~2년이 경과한 3개 구역 원주민(재정착·미재정착 가옥주, 재정착 세입자 등)을 대상으로 수용방식 및 현지개량방식 등에 대한 인식, 재정착비용 자금조달 등 경제적 여건, 관리처분방식의

표 6_수용방식 주거환경개선사업 완료구역 원주민 FGI 조사 개요

구분	내용
조사대상 ^{주)}	원주민 총 24명 - 재정착 가옥주 13명, 미재정착 가옥주 4명, 재정착 세입자 7명
조사방법	재정착 가옥주, 미재정착 가옥주, 재정착 세입자 등 세 그룹으로 나누어 그룹별 심층 인터뷰 조사
조사기간	2010년 8월 18일~9월 1일(2주)

주: 해당 구역 내 정착하지 않은 가옥주나 세입자의 경우 연락처를 확보하기 어려웠으며, 연락처를 확보한 경우에도 조사참여에 부정적 입장을 보여 많은 인원을 조사하는 데 한계가 있었음.

표 7_ 재정착 특성별 현행 사업방식 및 관리처분방식 적용 관련 주민인식

구분	재정착 가옥주	미재정착 가옥주	재정착 세입자
현행 사업방식 중 선호 사업방식	수용방식	수용방식	수용방식
선호 이유	<ul style="list-style-type: none"> 보상금 수령 및 특별공급주택 분양을 통한 개발이익 실현 주거환경개선효과 양호 	<ul style="list-style-type: none"> 보상금 수령 및 특별공급주택 전매를 통한 개발이익 실현 주거환경개선효과 양호 	<ul style="list-style-type: none"> 주거환경개선효과 양호 상대적으로 저렴한 비용으로 주택(임대주택) 마련
(미)재정착 이유	<ul style="list-style-type: none"> 기존 커뮤니티 거주 희망 	<ul style="list-style-type: none"> 보상금을 생계자금으로 활용함에 따른 재정착비용 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 저렴한 비용으로 (향후 분양전환) 주택 마련
관리처분방식 적용에 관한 의견	<ul style="list-style-type: none"> 개발이익 확보 시 참여 가능 시장여건에 따라 참여 여부 변화 예상 등 중립적 태도 	<ul style="list-style-type: none"> 재정착 부담능력 부족으로 사업방식에 큰 관심 없음. 관리처분방식 적용 시 현금청산 가능성이 높을 것으로 예상되나, 시세차익 실현 목적으로 특별분양 후 매각 여지 높음. 재정착 능력이 부족한 가옥주 그룹의 경우는 수용방식이나 관리처분방식 적용에 따른 큰 차이는 없을 것으로 예상 	<ul style="list-style-type: none"> 당초 해당 지역의 토지 등 소유자가 아니므로 수용방식 및 관리처분방식 적용에 특별한 차이가 없을 것으로 예상
관리처분방식 적용상 주요 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> 주택시장 여건에 따른 개발이익 실현 가능 여부 		<ul style="list-style-type: none"> 세입자를 위한 임대주택 공급 여부

적용에 관한 의견 등 FGI조사를 실시했다.

현행 주거환경개선사업의 사업방식에 대한 인식은 원주민 그룹 특성별로 다음과 같은 차이가 나타났다. 먼저 재정착 가옥주 그룹은 수용방식이 일시에 보상금을 현금으로 수령할 수 있고, 특별공급주택을 저렴하게 분양받아 인근 주택과의 시세차익을 통해 개발이익을 실현할 수 있다는 측면에서 선호했다. 현지개발방식은 커뮤니티 존속과 원주민의 재정착 측면에서 보다 바람직한 사업방식임은 분명하지만, 점진적 개량으로 환경개선 효과가 작고 주택가격 상승을 기대하기 어렵다는 측면에서 수용방식을 보다 선호했다.

미재정착 가옥주도 재정착 가옥주와 유사한 인식태도를 보였는데, 보상금을 일시에 현금으로 수령하고 특별공급주택 분양권을 전매해서 개발이익을 현

금화할 수 있다는 금전적 이익을 이유로 수용방식의 주거환경개선사업을 선호했다. 다만, 미재정착 가옥주 대부분은 경제력의 부족으로 재정착 가옥주 그룹과는 달리 수령한 보상금을 가계대출을 청산하거나 사업자금으로 활용하는 등 생계자금으로 활용했고 그로 인해 실질적인 재정착은 하지 못한 것으로 나타났다. 한편, 재정착 세입자 그룹은 시세보다 저렴한 비용으로 안정적인 주거마련(임대주택 입주권)이 가능하다는 점에서 수용방식 주거환경개선사업을 선호했다.¹⁵⁾

이상의 분석을 고려할 때, 현행 주거환경개선사업에 참여하는 주민들이 사업방식을 선택하는 가장 중요한 동기는 무엇보다 시세차익을 통한 개발이익의 실현, 상대적으로 저렴한 비용으로 양질의 주택마련 등 개별가구에 경제적 이익을 가져다줄 수 있다는

15) 미재정착 가옥주 그룹 및 재정착 세입자 그룹 모두 커뮤니티의 관점에서는 현지개발방식이 보다 바람직한 사업방식이라고 평가하고 있으나, 궁극적으로 개별세대의 경제적 이익 관점에서 수용방식을 보다 선호하는 것으로 나타났다.

표 8_ 재정착 특성별 원주민 경제여건

구분	재정착 가옥주			미재정착 가옥주		재정착 세입자	
	경기A	인천B	대전C	경기A	인천B	경기A	인천B
조사인원(명)	5	4	4	2	2	5	2
주민연령	30~70대	40~50대	50~70대	50대	50~60대	30~50대	40대
가구자산(억 원)	3~10	1~6	2.7~10	1	0.05, 3 ³⁾	-0.4~3	0.4, 0.6
보상금(억 원)	0.7~13	1~6	2.7~4.5	0.7, 1.3	0.05, 1	-	-
재정착비용(만 원)	1.1~3.3	1.4~2.7	0.8~1.2	1.1	0.85	-	-
가구 월평균 소득(만 원)	100~500	250~850	0~500 ¹⁾	200, 300	100, 200	200~700	200, 500
가구 월평균 주거비(만 원)	35~70	20~70	15~50	14, 15	7, 10	35~70	43, 54
월평균주거비/월평균소득(%)	11.7~50	4.2~28	0~100 ²⁾	4.7, 15	5, 7.5	10~26	9, 21.5

주: 1), 2) 자산 및 보상금 규모 상당히 큰 편이나 월평균 소득이 낮은 노년층의 경우 특별한 월평균 소득이 없으며 주거비 역시 보상금에 의존하여 충당하고 있음.

3) 미재정착 가옥주 중 가구자산을 3억 원이라고 답한 경우는 현재의 거주지역이 재개발구역으로 지정됨에 따라 주택가격이 상승한 경우임.

측면이라는 점을 확인할 수 있다.

이러한 맥락에서 재정착 가옥주들은 개발이익의 실현이 가능하다면 기존 수용방식 이외에 관리처분방식을 적용하는 데 큰 이견이 없다는 입장이다. 재정착 가옥주들은 대부분 수령 보상금 규모가 크고, 별도의 자산을 보유하며 월평균 소득수준이 높아 경제여건이 상대적으로 양호한 편으로(<표 8> 참조), 관리처분방식 역시 일반분양보다 저렴하게 분양받을 수 있다는 측면에서 기 적용된 수용방식과 유사하게 받아들이고 있다. 또한 자산증식 등에 관심이 많고 관리처분방식은 시장여건에 따른 리스크가 주민에게 일부 영향을 줄 수 있다는 측면을 이해하고 있다. 따라서 실제 사업구역에서 관리처분방식의 적용을 위한 원주민 동의 여부는 당시 주택시장 여건에 따른 시세차익 등 개발이익의 가능성 여부에 따라 영향을 받을 수 있을 것으로 예상된다.

미재정착 가옥주들은 재정착 가옥주에 비해 자산 규모 및 월평균 소득수준 등 경제적 여건이 상대적으로 열악한 편이다. 관리처분방식을 적용할 경우

재정착 부담능력 부족 등으로 현금청산을 신청하거나 또는 시세차익을 목적으로 특별분양주택을 매각하여 개발이익을 실현하는 등 개발이익을 현금화할 가능성이 상대적으로 높을 것으로 예상된다. 재정착 세입자의 경우는 해당 지역의 토지 등 소유자가 아니므로 수용방식이나 관리처분방식 등에 크게 좌우되는 태도를 보이지 않았으며, 세입자를 위한 임대주택이 공급된다면 관리처분방식의 적용도 무방하다는 입장이다.

사업방식에 대한 원주민의 인식과 태도의 차이 등을 고려할 때, 특정 구역에 대한 관리처분방식의 적용 여부는 가옥주들의 재정착 부담능력 이외에 적용 예상 시점에서 특별분양을 통한 개발이익의 실현 가능 여부 등 시장여건에 따라 좌우될 수 있음을 확인했다.

3. 개발이익의 추정을 통한 관리처분의 적용 가능성 진단

표 9_ 구역별 추정 개발이익

구분	사례구역					인근구역						추정 개발이익 {(B)-(A)} /(A)(%)
	공급가 산정일	세대 수	준공 연도	전용 면적 (㎡)	특별 공급가 (A)	시세 기준일	단지명	세대 수	준공 연도	전용 면적 (㎡)	시세 (B)	
인천 ^a	2008.9	1,011	2009.7	59	13,340	2008.9	풍림아이원	1,355	2009.8	59	17,750	33.1
서울 ^c	2009.12	126	2010.12	59	26,450	2009.12	금호베스트빌	242	2001.6	59	35,000	41.8
						2009.12	현진에버빌	62	2006.3	66	40,000	
경기 ^d	2009.7	1,734	2010.10	59	19,843	2009.11	휴먼시아 5단지	731	2009.12	59	31,500	58.7
경기 ^f	2006.9	313	2010.7	59	17,697	2008.7	경남아너스빌	369	2005.6	59	18,100	2.2
대전 ^h	2009.6	1,025	2011.8	59	13,099	2009.6	효촌마을	818	2003.4	59	11,400	-21.2
						2009.6	석촌마을	1,025	2000.5	59	9,250	

주: 시세기준일 및 시세는 국민은행 KB아파트시세 자료 참고 선정된 인근 아파트가 다수인 경우, 각 아파트의 ㎡당 시세를 평균한 후 사례구역 전용면적인 59㎡의 시세로 환산하여 추정개발이익 산출함.
자료: LH 내부 자료 참고 제작성.

사업방식에 관한 원주민의 인식과 태도에서 보았듯이, 주민들이 사업방식을 선택할 때 가장 우선적으로 고려하는 것은 개발이익의 가능성 여부다. 본 절에서는 원주민의 재정착비용 부담능력을 분석한 사례구역을 대상으로¹⁶⁾ 주거환경개선사업의 시행에 따른 개발이익을 추정함으로써 해당 구역에 대한 원주민들의 관리처분방식 참여 가능성을 간접적으로 진단했다.

주거환경개선사업의 시행을 통한 개발이익은 특별분양가와 주변 시세와의 차이로 간주하여 추정했다.¹⁷⁾ 분석 결과 추정 개발이익은 구역별로 편차가 크게 나타났는데, 인천^a, 서울^c, 경기^d구역 등 수도권에 입지한 사례구역은 주변 시세 대비 특별공급가가 상당히 낮은 편으로 33~59% 등 비교적 높은 개발이익이 예상된다. 그러나 경기^f구역의 경우는

주변 시세와의 차이가 거의 없는 것으로 나타났으며, 대전^h구역의 경우는 인근 시세보다 특별공급가가 더 비싸게 책정되어 시세차익으로 정의하는 개발이익은 기대하기 어려운 것으로 나타났다.¹⁸⁾

즉, 주거환경개선사업의 시행을 통한 개발이익의 실현 가능성은 구역별로 차이가 있으나 기존 주택가격이 상대적으로 높은 수도권지역에서 더 높을 것으로 예상된다(<표 9> 참조). 3장 1절에서 분석한 바와 같이 수도권지역은 재정착비용을 부담할 수 있는 원주민의 비율이 상대적으로 낮지만, 추정 개발이익은 상대적으로 높을 것으로 기대되므로 개발이익의 기대 측면에서는 관리처분방식의 적용 가능성이 있을 것으로 예상된다. 역으로 비수도권지역의 경우는 추정 개발이익이 상당히 낮아 관리처분방식의 적용에 대한 주민 선호가 비교적 낮을 것으로 예상된다.

16) 인천^b, 경기^e, 대전^g구역의 경우 인근 아파트 중 비교 가능한 유사 조건의 아파트가 없어 사례 분석에서 제외함.

17) 추정 개발이익 = {(인근 아파트 시세 - 특별공급가) / 특별공급가} × 100%으로 정의하여 산출함.

18) 대전^h구역은 인근 아파트의 준공연도가 오래되어 주택가격이 저렴해 특별분양가격이 더 높을 수밖에 없는 상황임.

4. 관리처분방식의 적용 가능성 진단 결과 종합

3장에서는 관리처분방식의 적용 가능성을 진단하기 위해 구역별 원주민의 재정착비용 부담능력 분포, 사업방식에 대한 원주민의 인식·태도, 사업시행을 통한 추정 개발이익 등을 각각 구분하여 분석했다. 그리고 각각의 분석 결과를 토대로 관리처분방식의 적용 가능성을 진단했으나, 실제 사업추진 과정에서 특정 구역에 대한 관리처분방식의 적용 가능성은 앞서 각기 구분하여 분석한 세 가지 측면이 모두 종합적으로 반영되어 결정될 것이다. 즉, 관리처분방식의 적용에 대한 원주민의 중립적인 태도하에서 관리처분방식의 적용 가능성은 원주민 재정착비용 부담능력, 주택시장 여건에 따른 추정 개발이익 규모 여부에 따라 각 구역별로 다르게 나타날 것으로 예상된다.

원주민 중 특히 가옥주들이 주거환경개선사업의 시행 여부, 사업방식 등을 결정짓는 주요 배경은 환경개선 효과와 더불어 개별세대 관점의 개발이익에 있으므로 개별세대 관점의 목적을 달성할 수 있다면 공공시행자가 제안하는 사업방식에 크게 영향을 받지 않을 수도 있을 것으로 예상된다. 그러나 사업 리스크의 일부를 원주민이 안게 되는 관리처분방식은 시장여건이 양호하여 상대적으로 높은 개발이익을 기대할 수 있는 경우 선호할 가능성이 높으며, 시장여건이 좋지 않은 경우에는 사업리스크 전체를 공공시행자가 부담하는 수용방식의 적용을 선호할 가능성이 높을 것이다.

19) 제6조 제1항의 각호 규정.

20) 대표적 쟁점사안의 하나는 현금청산자 과다 발생에 따른 대응문제임. 현금청산자 과다발생 문제는 현재 관리처분방식을 적용하는 주택재개발사업에서 나타나는 주요 문제로서, 주거환경개선사업에 관리처분방식을 도입하더라도 현금청산자가 많이 발생할

IV. 관리처분방식의 도입을 위한 제도개선 방향

1. 쟁점사항에 대한 개선 방향 의견조사 개요

주거환경개선사업의 관리처분방식 도입과 관련하여 발의된 도정법 개정안은 현행 도정법상¹⁹⁾ 주거환경개선사업의 시행방법으로서 관리처분방식의 근거 규정 신설안을 제안하고 있을 뿐, 실제 도입에 따른 주요 문제점과 이를 고려한 제도개선안을 함께 반영하고 있지는 못하다. 이에 제4장에서는 주거환경개선사업의 관리처분 도입과 관련하여 예상되는 주요 쟁점사안을 도출하고 이에 대한 제도개선 방향 등을 살펴본다. 전문가 의견조사를 통해 주요 쟁점사안을 도출하고, 각 쟁점사안별 제도개선 방향에 대한 의

표 10_ 전문가 의견조사 개요

구분	내용
조사대상	학계 6인(수도권 및 지방대학 교수, 연구원), 민간부문 1인, 공공부문 4인(국토해양부, LH, SH 공사 등), 시민단체 1인 등 관계 전문가 12인
조사방법	전문가 개별 방문을 통한 인터뷰방식 의견 수렴
조사기간	2010년 7월 1일 ~ 7월 30일

견수렴 결과를 토대로 개선 방향을 제안했다.

2. 주요 쟁점사안에 대한 제도개선 방향

주거환경개선사업에 대한 관리처분방식 도입과 관련하여서는 이해관계와 관점에 따라 다양한 쟁점이 제기될 수 있으나,²⁰⁾ 이번 연구에서는 인터뷰조사를

통해 제기된 주요 쟁점들 중에서 공통적으로 제기된 두 가지 사안을 중심으로 살펴보았다. 첫째는 관리처분방식 주거환경개선사업 시행자의 참여범위 조정 필요 여부이며, 둘째는 주거환경개선사업의 정체성 약화, 즉 주택재개발사업과의 차별성 문제 혹은 개발이익의 사유화 가능성 문제다.

1) 시행자의 참여범위 조정 문제와 제도개선 방향

현행 도정법은 주거환경개선사업의 시행자를 지자체장과 LH 등 공공시행자로 제한하고 있는데, 관리처분방식의 도입과 함께 민간시행자도 참여할 수 있도록 시행자 범위를 확대 개선할 필요성이 있는지가 문제다. 민간시행자의 참여 필요성은 주로 민간부문과 학계 일부 전문가가 제시한 의견으로서, 공공부문의 한계로 전국의 주거환경개선사업이 원활히 추진되지 못하고 있으므로 민간시행자의 참여확대를 통해 원활한 사업 추진을 도모할 필요가 있다는 것이다.

그러나 의견조사 수렴결과, 주거환경개선사업은 공공지원이 투입되는 공공사업이라는 특수성을 고려할 때 민간시행자의 실질적인 시행능력 여부를 떠나 참여 자체가 제한되어야 한다는 의견이 보다 우세했다. 주민조합이나 건설사 등 민간시행자는 근본적으로 개별 권리자의 개발이익 극대화를 도모하므로, 주거환경개선사업 전체의 공공성을 제고하고 공공부문으로의 개발이익 환원 등을 담보하는 데 한계가 있다는 것이 주된 이유다.

다만 공공시행자가 관리처분방식의 주거환경개선사업을 시행할 경우에는 현행 수용방식 주거환경개선사업의 주민참여방식과 추진체계에 대한 추가

적인 제도개선 필요성이 강조되었다. 수용방식 주거환경개선사업에서 ‘주민대표회의’의 역할은 의결기구가 아닌 주민의견 수렴기구로서 의사결정과 집행 등에 미치는 영향력에 한계가 있기 때문이다. 관리처분방식은 권리자가 토지나 주택 등의 자산을 출자하므로 공공시행자가 시행하는 경우라도 주민들이 실질적인 권리자로서 참여할 수 있어야 한다. 이러한 측면을 제도개선에 반영하기 위해서는 현재 공공이 단독시행하는 주택재개발사업의 주민참여방식과 추진체계를 준용할 수 있다. 이 경우 주민은 공공시행자와 ‘사업시행약정’을 체결하는데, 공공시행자는 주민과 합의된 이익배분 기준 등을 약정에 포함시킴으로 주민에 대한 실질적인 권리보호가 가능할 것으로 예상된다. 무엇보다 공공시행자와 주민 간의 시행약정 체결 시에 중요한 점은 자산출자 주민에 대한 개발이익의 분배 기준과 공공성을 제고하기 위한 구체적인 적용방안 등에 대해 충분한 협의와 합의를 거쳐 이를 약정에 반드시 포함하도록 주민대표회의의 역할과 기능에 대해 제도 보완을 해야 한다는 것이다.

아울러 부득이 민간시행자의 참여를 허용하게 될 경우에는 국공유지의 무상양여와 지자체의 예산지원 등 공공지원 내역에 대한 투명한 회계관리가 유지될 수 있도록 관련 제도의 개선이 선행될 필요가 있다. 또한 시행자에 관계없이 공익사업으로서 주거환경개선사업의 공공성을 제고할 수 있도록 계획수립의 내용을 강화하고 공공성의 제고방안 등을 보다 구체화하여 제도적으로 운영할 필요가 있다.

2) 개발이익의 사유화 가능성 문제와 제도개선 방향

경우 수용방식과 큰 차이가 없을 것이란 점에서 도입 의의에 문제가 제기되기도 함. 현행법상 현금청산은 권리자가 행사할 수 있는 권리의 표현방법으로서, 이를 제한하는 방안은 위헌적 요인이 우려되며, 본 연구의 검토범위에는 포함하지 않음.

두 번째 쟁점사안은 관리처분방식을 도입할 경우 개발이익의 사유화 가능성에 대한 우려에서 제기된다. 관리처분방식을 도입할 경우 일부 참여 권리자를 중심으로 개발이익의 사유화가 발생할 가능성이 높다는 것이다. 이는 궁극적으로 공익사업으로서 주거환경개선사업의 정체성을 약화시킬 뿐 아니라 주택재개발사업과의 차별성을 모호하게 함으로써 주거환경개선사업의 존속 필요성에 대한 문제제기로 이어질 수 있다.

이러한 인식은 주택재개발사업이나 주택재건축사업 등에서의 관리처분방식이 권리자가 출자한 권리의 크기에 비례하여 개발이익이 배분되는 구조로 운영되어온 현실적인 측면을 반영한다. 그러므로 주거환경개선사업이 공익사업으로서 본래의 목적에 부합하고 주택재개발사업과 차별화되기 위해서는 민간이 시행하는 관리처분계획의 수립 원칙²¹⁾과 차별화를 위한 제도개선이 필요하다. 즉, 주거환경개선사업의 공공성을 제고할 수 있는 사업계획의 수립과 실행을 담보할 수 있는 제도개선이 병행되어야 한다.

주거환경개선사업의 공공성을 제고하기 위해 선행되어야 할 사안으로는 첫째, 주거환경개선사업이 필요한 지역에 한하여 구역을 지정하고 공공지원할 수 있도록 구역지정 요건이 강화되어야 한다. 관리처분방식을 도입할 경우 주택재개발사업과의 차별성 약화로 국공유지 무상양여 등 재정지원의 지속유지 곤란 문제가 일부 제기될 수 있는데, 이는 궁극적으로 주거환경개선사업의 구역지정 요건 강화를 통해 개선할 필요가 있다. 주거환경개선사업에 대한

재정지원은 사업방식에 따라 지원 여부를 결정하는 것이 아니라, 근본적으로 재정지원이 필요한 지역요건에 부합하게 구역이 지정되었는지의 여부가 보다 본질적인 쟁점이라 할 수 있기 때문이다.²²⁾ 둘째는 사업방식에 관계없이 주거환경개선사업의 공공성을 제고할 수 있도록 사업계획 수립 시 구체적인 공공성 제고방안을 포함하도록 계획수립 기준을 강화할 필요가 있다. 그리고 먼저 구역 전체에 대한 공공성 제고방안을 반영한 후 발생하는 개발이익에 한하여 민간 정비사업과 유사하게 참여 주체별 지분비율을 기준으로 배분하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 중앙 정부 및 지자체 등의 공공지원은 정부의 참여지분으로 간주하고, LH 등 공공시행사 지분 및 주민지분 등과 함께 참여 주체별 지분 비율대로 개발이익을 배분할 경우, 개발이익의 사유화를 최소화할 수 있을 것이다.

다만, 공공성의 제고방안을 포함할 경우 총사업비는 증가되고 개별 권리자의 개발이익은 상대적으로 감소되므로, 실질적인 시행 이전 단계에서 이해관계 주민들에게 충분한 설명과 협의를 토대로 최종 사업계획에 포함하고 이를 인가받을 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

주거환경개선구역의 사회·경제적 특성을 고려할 때 공공성의 제고 방안으로는 첫째, 지구 내 고령자 세대를 고려한 무장애단지 및 주택평면 설계를 반영하거나, 둘째, 거주자 사회통합을 고려한 사회적 혼합 개발을 의무 적용하는 방안, 셋째, 소규모 작업장 등의 주민공동시설 설치 대상 포함, 넷째, 용적률 증 주민공동시설 설치 비율의 강화, 다섯째, 필요시 공

21) 현행 재개발·재건축사업에서의 관리처분방식은 시행자에게 원가정산방식을 주로 적용하는데 원가정산방식하에서 권리자들은 공개된 원가 이외에 모든 이익을 출자자의 개발이익으로 인식하는 것이 현실이며, 개별 출자자의 개발이익을 최대화할 수 있도록 관리처분계획 수립에 영향을 미친다.

22) 환지방식의 경우 주택재개발사업, 도시개발사업, 주거환경개선사업 등에 공히 적용되는 사업방식이나, 환지방식의 주거환경개선사업은 주택재개발사업과의 차별성 문제제기 없이 재정지원이 이뤄짐. 이는 사업방식이 재정지원 여부를 결정짓는 것이 아니며, 재정지원이 필요한 지역에 구역지정되었는가가 보다 중요한 쟁점임을 시사하는 것임.

공임대주택 또는 소형주택 공급 비율의 상향 조정 등을 예로 들 수 있을 것이다.

그러므로 시행방식은 다양화하되 주거환경개선 사업 본연의 목적을 훼손하지 않기 위한 제도개선의 핵심은 공공성 제고방안의 적용 기준과 현물출자 주민에 대한 개발이익의 배분원칙 등에 대한 세부기준 등을 마련하는 것이라 할 수 있을 것이다.

V. 결론

수용방식의 일부 한계점으로 전국의 주거환경개선 사업은 모두 담보상태에 놓여 있다. 사업방식을 확대하고 주민의 선택권을 확대하여 주거환경개선사업을 활성화하고자 일부 의원을 중심으로 관리처분방식의 도입을 위한 도정법 개정이 추진 중이다. 그러나 관리처분 적용 가능성 측면이나 도입에 따른 문제와 관련하여 일부 문제가 제기되고 있다. 이에 본 연구는 실질적인 도입에 앞서 관리처분방식의 적용 가능 여부를 다각적 측면에서 실증분석하고자 했다. 아울러 일부 제기되는 문제점을 보완하기 위한 제도개선 방향을 제안했다.

주거환경개선사업의 완료 혹은 기 추진 중인 사례구역에 대한 실증분석 결과, 구역별로 원주민의 재정착비용 부담능력에 차이가 있어 구역에 따라 관리처분방식의 적용 가능 여건에 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 사업방식에 대한 인식과 태도 면에서는 현지개량방식이 커뮤니티 측면에서 보다 바람직하다고 평가하지만, 개별세대 관점에서는 환경개선 효과가 크고 개발이익을 실현할 수 있는 수용방식(공동주택건설방식)을 선호하는 경향이 우세하다. 특히 재정착 부담능력이 있는 재정착 가옥주들은 관리처분방식에 대해 중립적인 입장을 보여 사업추진 단계에서 개발이익에 대한 예상 기대치가 현금청산 여부에 많은 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상된다.

이러한 분석 결과는 관리처분방식이 도입되더라도 해당 구역에 대한 원주민의 사업방식에 대한 선호도와 태도, 원주민의 자산평가 분포 정도에 따른 현금청산 발생 가능성, 그리고 시세차익 등 개발이익의 가능성과 같은 다양한 측면에 따라 적용 가능성은 달라질 수 있음을 시사한다. 따라서 개별 구역에 대한 관리처분방식의 실질적인 적용 여부는 추진 시점에서 특정 구역의 개발 여건에 따라 차별적으로 접근할 필요가 있다.

한편 관리처분방식의 도입과 관련하여 예상되는 주거환경개선사업의 공익성 저하 및 정체성 약화 등의 문제를 보완하기 위해서는 사업계획 수립 시 주거환경개선구역의 사회경제적 특성을 고려한 공공 기여 방안을 구체화하여 공공성을 강화할 필요가 있다. 공공 기여방안의 적용 후 발생하는 개발이익에 대해서는 참여주체별 출자비용 등을 고려한 개발이익의 배분 기준 마련 등이 필요하다.

본 연구는 구역의 다양한 여건에 따라 관리처분방식의 적용 가능성에 차이가 있을 수 있음을 실증 분석하고, 관리처분방식을 적용할 경우에도 주거환경개선사업의 공익성을 유지하기 위해 필요한 제도개선 방향을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 수용방식 대비 관리처분방식의 구체적인 효과 등은 실증분석하지 못했다는 점에서 일부 한계가 있다. 또한 관리처분방식 성패의 주요 관건이라 할 수 있는 현금청산자 과다 발생에 대응 가능한 구체적인 정책개선방안을 제시하지 못했다는 점에서도 한계가 있다. 이와 관련해서는 추가적인 연구수행이 필요하다.

국토연구원. 2005. 주거환경개선사업의 원주민 재정착 제고방안 연구. 경기 : 국토연구원.

국토해양부. 2008. 주민참여형 도시개발사업방식 연구. 경기 : 국토해양부.

_____. 2009a. 국민주택기금 업무편람. 경기 : 국토해양부.

_____. 2009b. 주택업무편람. 경기 : 국토해양부.

_____. 2010. 도시 및 주거환경 정비사업 여행. 경기 : 국토해양부.

대한국토·도시계획학회. 2010. 도시계획론. 서울 : 보성각.

대한주택공사. 2004a. 주거환경개선사업지구 주민의 주거안정 대책에 관한 연구-공동주택건설방식 주민재정착률 제고 방안을 중심으로-. 경기 : 대한주택공사.

_____. 2004b. 주거환경개선사업 업무편람. 경기 : 대한주택공사.

도정법 개정안 발의자료. 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>). [2011.07.03]

도정법 및 도개법 조항. 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>). [2011.07.03]

부동산 시세표준. 국민은행(<http://www.kbstar.com>). [2011.07.03]

조영하. 2009. “인천시 주거환경개선사업 활성화 방안: 입체환지 방식 도입을 중심으로”. 인하대학교 공학대학원 석사학위 논문.

주택도시연구원. 2006. 한국적 도시계획 패러다임 모색. 경기 : 주택도시연구원.

_____. 2007. 주거환경개선사업에서 입체환지 방식의 타당성 분석. 경기 : 주택도시연구원.

최지예. 2010. “현지개량방식 주거환경개선사업의 중요도와 만족도 분석에 관한 연구: 강북구 미아 3, 4지구를 대상으로”. 경원대학교 일반대학원 석사학위 논문.

토지주택연구원. 2011. 주거환경개선사업 관리처분방식 적용 타당성 분석 연구. 대전 : 토지주택연구원.

- 논문 접수일: 2011. 7.11
- 심사 시작일: 2011. 7.19
- 심사 완료일: 2011. 8. 4

A Study on Application and Improvement of Management and Disposal Method in Residential Environment Improvement Projects

Keywords: Residential Environment Improvement Projects, Projects Method, Management and Disposal Method

Recently, 'the amended Act on the Maintenance and Improvement of Urban Areas and Dwelling Conditions for Residents' was proposed to introduce the Management and Disposal Method(MDM) for the purpose of expanding the application and residents' options of the residential environment improvement projects(REIPs). This study aims to analyze the applicability of the MDM to the project districts empirically, because the development conditions of the districts are different case by case, and to propose the direction toward institutional improvement of major problems which is expected to occur in applying MDM as a countermeasure.

The results are as follows; First, the application of MDM can be different depending on the various local conditions including residents' preference on the project methods, residents' affordability distribution, and a feasibility of development profit. In other words, the MDM system needs to be applied differently considering the district conditions.

Second, it is required to consolidate planning contents of REIPs for publicness and to prepare the allocation standard of development profit considering investment ratio.

주거환경개선사업의 관리처분방식 적용 가능성 진단과 제도개선 방향에 관한 연구

주제어: 주거환경개선사업, 사업방식, 관리처분방식

최근에 주거환경개선사업의 사업방식 확대 및 주민선택권의 확대를 목적으로 관리처분방식의 도입을 위한 도정법 개정안이 발의되었다. 이 연구는 구역별 개발 여건이 상이하므로 사례구역을 대상으로 관리처분방식의 적용 가능성을 실증분석하고, 관리처분방식의 도입 시 예상되는 주요 문제의 대응방안으로서 제도개선 방향을 제안하고자 했다.

관리처분방식의 적용 가능성에 대한 실증분석 결과, 구역별 원주민의 자산평가 분포 정도에 따른 현금청산 발생 가능성의 차이, 원주민의 재정착 특성별 사업방식에 대한 선호도와 태도의 차이, 그리고 향후 시세차익 등 개발이익의 가능성과 같은 다양한 측면에 따라 적용 가능성은 각각 달라질 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 개별 구역에 대한 관리처분방식의 실질적인 적용 여부는 추진 시점에서 특정 구역의 개발여건에 따라 차별적으로 접근할 필요가 있다.

아울러 관리처분방식의 도입과 관련하여 예상되는 주거환경개선사업의 공익성 저하 및 정체성 약화 문제를 보완하기 위해서는 사업계획 수립 시 공공성 강화가 필요하며, 일부 개발이익에 대해서는 참여주체별 출자비율 등을 고려한 개발이익의 배분 기준 마련 등이 필요하다.