

정비사업의 현금청산에 관한 문제 인식과 정책적 함의 : 주택재개발사업을 중심으로

A Study on the Recognition of 'Cash Settlement' Issues for Redevelopment Projects and Politic Implications: Focusing on Housing Redevelopment Projects

김주진
Kim Joojin
토지주택연구원 수석연구원(제1저자)
Research Fellow, Land and Housing Institute
(Primary Author)
(jini1005@lh.or.kr)

김옥연
Kim Okyeon
토지주택연구원 수석연구원
Research Fellow, Land and Housing Institute
(kimoy73@hanmail.net)

정경석
Jeong Gyeongseok
토지주택연구원 연구원
Researcher, Land and Housing Institute
(matzang0@naver.com)

목 차

I. 서론

1. 연구배경 및 연구목적
2. 연구범위 및 연구방법
3. 선행연구 고찰

2. 현금청산 증가에 대한 문제 인식
3. 세부 적용 기준의 문제점과 개선 방향에 대한 인식

II. 현금청산제도 운용 현황 및 현금청산 발생 사례

1. 현금청산제도 운용 현황
2. 현금청산 발생 사례

IV. 현금청산제도의 주요 문제점에 대한 인식의 차이와 정책적 함의

1. 주요 문제점에 대한 인식의 차이
2. 세부 적용 기준의 개선 방향에 대한 정책적 함의

III. 현금청산의 문제와 주요 쟁점에 대한 관계자들의 인식

1. 조사 개요

V. 결론

1. 서론

1. 연구배경 및 연구목적

2008년 글로벌 금융위기 이후 국내 부동산시장의 침체가 지속되면서 주택재개발사업(이하 재개발사업) 등 정비사업의 추진 여건이 크게 변화하고 있다. 그중 하나는 조합원의 현금청산이 증가하고 있다는 점이다. '현금청산'은 조합이 시행하는 정비사업에서 조합원이 아파트 분양 기회를 포기하는 경우를 상정하고 도입된 제도로, 조합원 중 분양권 포기자가 증가하고 있음을 시사한다. 현금청산 조합원의 증가는 조합 존립의 목적을 약화시키므로 계획대로 사업을 추진코자 하는 조합과 현금청산 희망 조합원과의 갈등도 증가할 여지가 크다. 그러나 현행 「도시 및 주거환경정비법」(이하 「도시정비법」)상 현금청산에 관한 규정은 법 제47조와 시행령 제48조에서만 규정하고 있으며, 현금청산으로 인한 갈등과 이견을 조율하기 위한 세부 기준 등이 미흡한 실정이다. 미비 규정을 보완하거나 현재의 여건에 부합한 개선방안을 모색하기 위해서는 현금청산과 관련된 갈등이 어디에서 비롯되는지, 주요 쟁점에 대한 참여자들의 문제인식 등을 파악할 필요가 있다. 하지만 현금청산에 관한 연구는 2000년대 이후 일부가 있을 뿐으로, 현금청산에

관한 문제 인식을 파악하는 데 한계가 있다.

이러한 배경에서 본 논문은 최근 정비사업의 현금청산에 대한 문제점과 주요 쟁점에 대해 관계자들의 인식과 관계자 그룹별 인식의 차이 등을 살펴보고자 한다. 그리고 이를 토대로 현행 현금청산제도의 개선방향을 모색하기 위한 정책적 함의를 살펴보고자 한다.

2. 연구범위 및 연구방법

본 논문에서 검토하는 현금청산제도는 「도시정비법」상 현금청산 관련 규정이 주요 대상이다. 이외에 국토교통부(이하 국토부)의 주택재개발사업조합 표준정관(이하 표준정관)상의 일부 규정도 포함된다. 표준정관은 강행규정이 아니지만 대부분의 재개발조합이 채택하고 있어서¹⁾ 해당 정비사업에 대한 갈등이 발생할 경우 법원 판결의 중요한 준거기준이 되고 있다.

아울러 본 논문에서 검토하는 정비사업의 범위는 「도시정비법」의 전신인 구 「도시재개발법」 당시부터 현금청산 적용 대상이었던 재개발사업을 중심으로 논의를 한정하고자 한다.²⁾

현금청산의 증가문제와 현금청산 적용상 주요 쟁점에 대한 정비사업 참여자들과 관계 실무 전문가들의 인식을 파악하기 위한 방법으로는 개별 방문을 통한 심층면접조사방식을 적용한다.³⁾ 조사대상자는 민

1) 조합 설립을 위한 정관 작성 시 표준정관과 달리 작성할 경우 조합원들로부터 민원이 발생할 수 있어 조합설립 인·허가 관계자들이 표준정관에 준하여 정관 내용의 수정 등을 요구하는 경향이 있다고 함. 결과적으로 거의 모든 조합들이 국토부의 표준정관을 택하는 실정이라는 것이 실무관계자들의 의견임.

2) 최근 현금청산에 대한 조합과 조합원 간의 갈등은 주로 아파트를 신축하여 분양권으로 권리관계를 조정하는 재개발사업과 주택재건축사업(이하 재건축사업)에서 발생하고 있음. 재건축사업은 재개발사업과 달리 조합설립에 동의한 권리자만 조합원이 되는 임의 조합원제도에 해당됨. 조합원이 된 이후에는 사업완료 시까지 조합관계에서 탈퇴할 수 없었음. 하지만 2002년 「도시정비법」으로 통합 이후 재개발사업에만 적용되던 현금청산 규정이 재건축사업에도 동일하게 적용되면서 조합설립 동의 조합원의 경우도 분양권을 포기함으로써 조합관계 이탈이 가능하게 되었음. 조합설립 동의 여부와 무관하게 조합원 자격이 부여되는 강제조합원제도에 해당되는 재개발사업과 임의조합원제도에 해당되는 재건축사업 각각에 대한 현금청산 적용 문제는 조합제도 성격에 기반한 복잡한 법률적 쟁점을 갖고 있는 바, 본 논문에서는 구 「도시재개발법」 당시부터 현금청산 규정의 적용 대상이었던 재개발사업으로 한정하여 논의를 진행하고자 함.

3) 현금청산에 관한 법적 논리구조가 복잡하고, 이를 객관적으로 이해하는 관계자들을 찾는 것이 용이하지 않아 부득이 그룹별 심층면접조사방식을 택하였음.

저 정비사업 참여자 그룹과 관계 전문가 그룹⁴⁾으로 구분한다. 그리고 전자인 참여자 그룹은 사업시행자인 조합의 이해를 대변하는 그룹⁵⁾과 개별 조합원의 권리를 대변하는 그룹⁶⁾으로 각각 구분하여 총 3개 그룹을 대상으로 조사를 진행한다.

심층면접조사의 내용 범위는 다음과 같이 크게 세 범위로 구분된다. 첫째, 최근 2~3년간 대두되기 시작한 현금청산 증가와 정비사업과의 관계를 어떻게 인식하는가다. 둘째, 현행 제도의 주요 쟁점, 즉 「도시정비법」 제47조 및 동법 시행령 제48조 등에 의한 현금청산 적용 기준에 대한 문제인식이다. 끝으로 현행 제도에 대한 개선방향 등에 관한 것이다.

3. 선행연구 고찰

도시계획·개발분야 연구에서 정비사업의 현금청산 문제나 현금청산제도 등을 심층적으로 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 2010년 이후 김태완(2011), 김주진 외(2013) 등의 일부 연구를 꼽을 수 있다. 두 연구 모두 판례자료를 활용하여 현금청산과 관련된 갈등의 쟁점분석에 초점을 두었다는 공통점이 있다. 다만 김주진 외(2013)는 판례자료의 수집 시기가 일부 보완되었다는 점, 그리고 현금청산 세부 규정의 미흡으로 인한 갈등유발을 완화하기 위해 판례의 판결배경과 판시기준 등을 토대로 쟁점별, 정책적 시사점을 도출하였다는 점에 의의를 둘 수 있다. 하지만 판례분석의 주요 결과는 현상적으로 나타난 갈등의 주요 쟁

점을 파악하는 데 유용하지만, 갈등의 근본적 배경을 이해하는 데는 한계가 있다.

한편, 법학분야 연구에서는 현금청산제도 자체에 초점을 두기보다는, 「도시정비법」상 관리처분인가·고시의 법적 효과에 초점을 둔 공법학적 분석이 주를 이룬다. 김종보(2007)는 현금청산을 통한 조합원의 소유권박탈 메커니즘 특성을 분석하고, 「도시정비법」이 현금청산과 조합원의 자격상실관계 등을 명확히 규정하지 못하는 한계점과 이로 인한 문제점을 제기하였다. 특히 김종보(2011)는 공용환권⁷⁾으로서 관리처분인가·고시의 법적 성격을 토대로 현금청산과의 관계를 제기한 바 있다. 정비사업 관행상 관리처분인가·고시 이후 진행되는 조합원에 대한 분양계약절차와 계약미체결자에 대한 현금청산 적용은 공용환권으로서 관리처분인가·고시 효과를 반영하지 못하는 문제가 있다는 것이다. 그리고 이를 현행 「도시정비법」에 근거한 정비제도 운영상 근본적 한계점의 하나로 제기하였다. 한편, 강신은(2012)은 한국의 관리처분방식과 일본의 권리변환방식의 비교분석을 토대로, 관리처분방식에서 분양신청절차와 연계된 현금청산의 문제점을 일부 제기하였다. 아울러 현금청산제도의 도입 목적과 취지, 절차적 특성 등을 제시하였다. 이외에도 김종보(2000)를 통해 현행 「도시정비법」상의 현금청산이 구 「도시재개발법」상 연혁적 기초를 두고 있음을 확인할 수 있다.⁸⁾ 이와 같이 법학분야의 연구들은 주로 「도시정비법」상 조합제도 및 관리처분제도의 특성

4) 현금청산제도의 도입목적이나 제도운용 현황 등에 대한 전문지식이 상대적으로 많고, 나머지 두 그룹과 비교하여 현금청산의 주요 쟁점에 대해 보다 객관적 관점의 의견을 제시할 수 있는 응답자 그룹에 해당됨.
5) 시행자인 조합의 이해관계를 대변할 수 있는 그룹으로, 청산단계까지 안정적인 사업추진과 총사업비 절감 등을 우선시한다고 할 수 있음.
6) 정비사업의 참여에 따른 개별 권리자의 개발이익 극대화 혹은 개발리스크 최소화 등을 우선시 한다고 할 수 있음.
7) 공용환권이란 구 「도시재개발법」상 주택재개발사업에서 관리처분계획과 분양처분을 통해 토지등소유자의 건물 또는 토지소유권을 아파트의 전유부분과 대지사용권으로 전환해주는 사업시행자의 권능을 지칭함. 공법학적으로 협의적인 공용환권은 '소유자의 사와 무관하게 강제적으로 권리를 교환, 분합하는 것'으로 정의함. 김종보(2011) 참조.
8) www.kci.go.kr

과 현금청산 관련 규정의 상충점 등을 공법학적으로 분석하고 있다. 그리고 이로 인해 현금청산의 성격이 불명확해지고 적용 기준이 모호해지는 부차적인 문제점을 제기하고 있다.

이상의 현금청산에 관한 선행연구들은 각각의 목적에 부합하여 의미 있는 시사점을 제시하였다. 다만 정비사업 참여자나 관계 전문가 등이 현금청산 문제와 대응방향에 대해 어떻게 인식하고 있는지, 어떤 차이가 있는지 등을 파악하는 데는 한계가 있다. 본 논문은 현금청산 문제에 대한 관계자들의 인식과 차이를 분석하여 정책적 함의를 도출한다는 측면에서 선행연구들과 차별성이 있다.

II. 현금청산제도 운용 현황 및 현금청산 발생 사례

1. 현금청산제도 운용 현황⁹⁾

1) 현금청산의 의미와 현금청산 규정의 연혁

「도시정비법」 제47조에 의한 현금청산은 ‘사업시행계획의 인가’ 이후 ‘관리처분계획’을 수립하기 위한 ‘분양신청단계’에서 조합원이 분양신청을 하지 않을 때를 상정하고 운영되는 제도다(〈그림 1〉 참조). 권리관계의 정리가 불가피한 일부 권리자에 대한 일종의 정산제도다. 또한 주택재개발 등의 정비사업에서 아파트를 분양받지 않은 조합원이 종전자산가치를 금전으

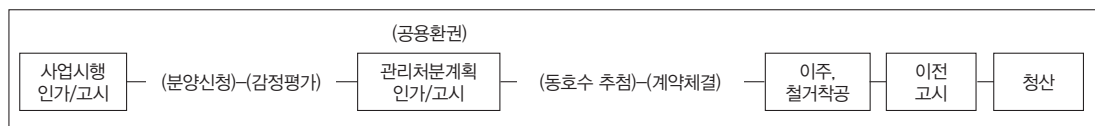
로 청산하여 시행자에게 소유권을 이전하고 조합의 법률관계에서 탈퇴하는 제도라 할 수 있다.

현재의 현금청산제도는 구 「토지구획정리법」상 가청산제도가 구 「도시재개발법」으로 승계되고, 다시 「도시정비법」 제정 시 현금청산으로 승계되었다. 토지구획정리사업은 환지처분을 통해 구 토지에 대한 소유권 전체를 소멸시키고 새로운 토지를 환지로 부여한다. 과소필지 소유자 등 일부 청산대상 토지소유자들을 대상으로 청산금의 책정시점을 앞당기고 조기에 소유권을 정리하기 위한 방안이 바로 가청산 제도다(김중보, 2000: 114). 「토지구획정리법」상 가청산제도가 구 「도시재개발법」에 현금청산(법 제44조) 및 가청산(법 제45조) 제도로 도입되었고, 분양신청을 하지 않은 자, 철회한 자 등을 현금청산 대상으로 정하였다. 이후 「도시재개발법」을 이어받아 제정된 「도시정비법」 제47조는 분양신청을 하지 않은 자 등을 현금청산 대상으로 규정하게 되었다.

2) 정비사업의 주요 절차와 현금청산

정비사업의 추진위원회 구성 및 조합설립 이후 주요 추진 절차는 사업시행계획의 인가·고시단계, 관리처분계획의 인가·고시단계, 이주·철거 및 착공단계, 그리고 이전고시 및 청산단계 등으로 구분할 수 있다(〈그림 1〉 참조). 동 추진 절차 중 현금청산 문제는 사업시행인가·고시 이후 분양신청단계 이후 발

그림 1_ 사업시행인가 이후 정비사업의 주요 추진 절차



8) 김주진 외(2013: 73) 수정 재인용.

9) 김주진 외(2013) 이후 현금청산제도의 변동이 없어 김주진 외(2013: 74-77)를 일부 수정 인용하고, 정비사업의 주요 추진 절차, 조합제도와 현금청산과의 관계 등의 내용을 추가적으로 보완하였음.

생된다. 시행자는 '분양신청' 절차를 거쳐 관리처분 계획을 수립하게 되는데, 사업시행인가·고시일부터 60일 이내에 조합원들로 하여금 분양신청을 하도록 통지·공고해야 한다. 분양신청기간은 통지일로부터 30~60일 이내다. 조합원이 동 기간 중에 분양신청을 하지 않거나 분양신청을 철회할 경우 이를 근거로 관리처분계획에 의한 새로운 권리관계의 배분을 원하지 않는 것으로 간주된다. 그리고 최종 현금청산을 통해 권리관계를 정산하게 되는 것이다.

3) 조합제도와 현금청산

조합제도는 강제가입제와 임의가입제로 구분할 수 있다. 구 「도시재개발법」에 이어 현재의 「도시정비법」에 근거를 두고 있는 재개발사업은 조합설립을 반대한 토지등소유자도 강제적으로 조합원 자격이 부여되는 '강제가입제'의 특성을 갖는다. 조합설립 비동의자가 조합원 자격을 포기하는 수단으로 의의가 있다.

한편, 재건축사업에 대한 현금청산 관련 규정은 2002년 「도시정비법」이 제정되면서 적용되기 시작하

였다. 이전에는 구 「주택건설촉진법」에 근거하여, 조합설립에 동의한 토지등소유자에게만 조합원 자격이 부여되는 '임의가입제' 특성을 가졌다. 조합원은 사업종료까지 탈퇴가 불허되었으며, 현금청산 절차 자체가 존재하지 않았다. 하지만 「도시정비법」으로 통합 이후 현금청산 규정이 재건축사업에도 동일하게 적용되어, 조합설립 동의 조합원도 중도에 현금청산하고 조합에서 탈퇴할 수 있는 기회로 활용되고 있다.

4) 현금청산 적용 세부 기준

현행 현금청산 적용 기준은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 현금청산 대상자의 범위로 「도시정비법」 제47조 제1항에서 규정하고 있다(표 2) 참조). 분양 미신청자, 분양신청 철회자, 그리고 관리처분계획에 의한 분양대상 제외자가 포함된다. 국토부 표준정관 제44조도 현금청산 대상자를 규정하고 있는데, 동 조의 제5항은 관리처분인가 이후 분양계약 미체결자도 현금청산 대상자로 규정하고 있다.¹⁰⁾ 하지만 「도시정비법」과 표준정관상 현금청산 대상자의 범

표 1_ 강제가입제와 임의가입제의 차이

구분	강제가입제(강제조합원)	임의가입제(임의조합원)
「도시정비법」상 해당 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> 주택재개발사업 도시환경정비사업 	<ul style="list-style-type: none"> 주택재건축사업
조합원 지위 부여	<ul style="list-style-type: none"> 조합설립 동의여부와 무관하게 구역 내 토지등소유자 전원에게 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 조합설립 동의자에게만 부여
조합설립 비동의자에 대한 처리	<ul style="list-style-type: none"> 비동의 조합원에 대한 별도의 특별한 불이익이 예정되어 있지 않음 조합원으로서 일반적 권리, 책임 배분 	<ul style="list-style-type: none"> 매도청구절차를 통한 소유권 박탈
분양미신청자에 대한 처리	<ul style="list-style-type: none"> 구법 및 현행 법상, 조합설립 동의 여부와 무관하게 현금청산을 적용하여 소유권 박탈 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 구법 적용 당시, 조합설립 동의자에 대한 분양신청 및 관리처분절차 없음 현행 「도시정비법」상, 조합설립 동의자 중 분양미신청자에 대한 소유권 박탈기준 부재, 현금청산 조합에 근거하여 소유권 박탈 불가피

10) 분양신청 조합원은 관리처분계획으로 권리조정이 확정되므로 별도의 분양계약체결이 필요하지 않음. 「도시정비법」상 조합원에 대한 분양계약 체결 규정이 없는 것도 이러한 이유 때문임. 다만, 실무적으로 관리처분계획의 인가·고시 후 일반분양자에 대한 분양계약 체결업무가 조합원에게 적용되고 있으며, 표준정관 제정 시 분양계약 미체결자의 권리조정을 조속히 하여 사업추진을 원활히 하기 위한 목적으로 동 조항이 마련되었음.

표 2_ 현금청산 대상자 및 현금청산금의 지급시기

현금청산 대상자	현금청산금의 지급시기	비고
분양 미신청자	분양신청기간 종료일 다음날~150일 이내	「도시정비법」 제47조 제1항 (분양신청을 하지 아니한 자 등에 대한 조치)
분양신청 철회자		
관리처분계획에 의한 분양대상 제외자	관리처분계획 인가고시 다음날~150일 이내	

주: 국토부 표준정관은 상기 내용 이외에 '관리처분인가 이후 분양계약 미체결자'에 대해서도 현금청산을 적용하도록 규정하고 있으며(표준정관 제44조 제5항), 해당자에 대한 현금청산금의 지급시기는 관리처분계획에서 정한 분양계약 체결기간의 종료일 다음 날로 보고 있음(판례 기준).

위가 상이하여 현금청산 실무과정에서 혼선이 빚어지는 요인이 되고 있다.

두 번째 기준은 현금청산금의 지급시기에 관한 것이다. 2012년 2월 개정된 「도시정비법」 제47조 규정에 의한 현금청산 시기¹¹⁾는 현금청산 사유에 따라 각기 상이하다. 분양 미신청자, 분양신청 철회자에 대해 사업시행자는 분양신청기간 종료일의 다음날로부터 150일 이내에 현금으로 청산하여야 한다. 표준정관 제44조 제5항 규정에 의한 분양계약 미체결자의 경우 현금청산 시기에 대해 명확한 기준은 없다. 이와 관련된 판례는 관리처분계획에서 정한 분양계약체결기간의 종료일 다음날을 현금청산 사유 발생일로 보고 있으며, 이날로부터 150일 이내에 현금으로 청산하여야 하는 것으로 보고 있다.¹²⁾

세 번째는 현금청산금의 산정방법에 관한 것으로, 「도시정비법」 시행령 제48조에서 규정하고 있다. 사업시행자와 해당권리자의 협의 산정 원칙, 그리고 시장·군수가 추천한 2인 이상 감정평가사의 산술평균

산정금액을 기준으로 한다는 원칙만 제시되어 있다. 평가기준 시점이나 현금청산으로 중도 탈퇴하는 조합원에 대해 조합운영비 등 사업비용 일부의 공제여부 등에 대한 기준은 없는 실정이다. 이와 같이 「도시정비법」 및 국토부 표준정관에는 현금청산 적용에 관한 일부 규정만이 마련되어 있다.

2. 현금청산 발생 사례¹³⁾

서울과 경기도 내 일부 재개발사업지구를 대상으로 현금청산 발생 사례를 살펴보았다. 2007년에 분양신청이 이뤄진 경기 S시 A, B 사례지구의 경우 분양신청 단계에서 발생한 현금청산자 비율(C)이 각각 2%, 4% 수준이다¹⁴⁾. 하지만 2009~2011년 사이 분양신청이 이뤄진 사업지구에서는 30%, 24%, 21% 등으로 높게 나타났다. 이전시기와 비교하여 현금청산자 비율이 크게 증가하였음을 알 수 있다. 이는 아파트 분양기회를 포기한 조합원이 증가하였음을 뜻하는

11) 공법학적 분석에서 현금청산금 지급시기는 현금청산 사유 발생시기, 현금청산금의 지급 의무 발생시기, 현금청산 시기 등으로 기술하기도 함.

12) 대법원 2009.9.10 선고 2009다32850, 32867 판결 판례 참조.

13) 현금청산 발생 사례에 대한 추가 자료수집의 한계로 김주진 외(2013: 79-77)의 분석자료 중 본 연구범위에 해당하는 자료만을 활용하여 분석내용을 기술하였음.

14) 정비사업지구마다 손익구조가 상이하여 일반화하기 곤란하나, 실무자들은 현금청산 대상자 비율이 전체 권리자의 10% 혹은 현금청산 대상 평가액이 전체 평가액의 10% 이상일 경우 사업추진에 많은 부담이 되는 것으로 평가함. 김주진 외(2013: 87) 참조. 한편, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업의 경우는 전체 토지면적의 15% 또는 전체 평가액의 15% 이상을 환지에서 제외하는 등 환지제외 대상 토지가 과다 발생하여 사업시행이 곤란할 것으로 판단할 때 환지제외 규정의 적용범위에서 제외할 수 있음. 「도시개발법」 제30조 제2항 4호 참조.

표 3_ 재개발사업지구의 현금청산 발생 사례

(단위: 명, %)

구분	경기 S시 A	경기 S시 B	서울 D구	서울 E구	경기 A시	서울 Y구	경기 S시 P구
분양신청 시기	2007년 4월	2007년 9월	2009년 1월	2009년 4월	2009년 8월	2010년 10월	2011년 1월
관리처분인가 시기	2008년 2월	2008년 6월	2009년 7월	2010년 6월	2011년 11월	2011년 6월	2011년 10월
분양계약체결 시기	2009년 11월	2009년 11월	-	-	미시행	-	-
분양대상자(A)	331	703	171	174	3,573	168	82
분양신청 단계	현금청산자(B)	8	28	16	36	314	40
	현금청산자 비율(C) [C=B/A×100]	2.42	3.98	9.36	20.69	8.8	23.81
관리처분 인가 후 계약체결단계	현금청산자(D)	9	11	13	25	-	29
	현금청산자 비율(E) [E=D/A×100]	2.72	1.56	7.60	14.38	-	17.26
총현금청산자 누적 비율 (C + E)	5.14	5.54	16.96	35.07	8.8 + α	41.07	30.49

주: 1) '-'는 자료 파악이 안 된 것이다.

2) 관리처분인가 단계의 현금청산자 수와 비율은 국토부 표준정관에 근거한 계약미체결에 의한 현금청산 대상자를 뜻함.

데, 침체된 주택시장에서 신규분양에 따른 개발이익이 감소하므로 분양기회 포기자가 증가한 것으로 판단된다.

특히 <그림 1>의 관리처분인가 후 '계약체결' 과정에서 발생하는, 계약미체결에 따른 현금청산자 발생 비율(E)을 눈여겨볼 필요가 있다. 분양신청 결과를 토대로 수립한 관리처분계획의 인가 후 계약미체결자가 다수 발생할 경우에는 인가된 관리처분계획의 변경, 재인가 절차가 불가피하다. 때문에 사업의 장기화 요인이자 안정적인 사업추진을 저해하는 요인이 될 수 있다. 2007년 당시 현금청산자 비율이 낮았던 경기 S시의 A, B 사례지구의 경우는 관리처분인가 후 현금청산자 비율도 3%, 2% 수준으로 낮았다. 결과적으로 두 사례지구의 현금청산자 누적 비율은 5%를 약간 웃도는 수준이다.

하지만 부동산시장 침체기인 2009년 이후 분양신청업무를 진행한 서울 Y구, E구, D구 사례지구의 경우는 분양신청단계의 현금청산자 비율(C)이 각각 24%, 21%, 9% 등이다. 2007년 당시 분양신청완료

지구와 비교하여 현금청산자 발생 비율이 크게 증가하였음을 알 수 있다. 관리처분인가 후 계약미체결에 의한 현금청산자 비율(E)도 각각 17%, 14%, 8% 수준에 이른다. 결과적으로 서울 Y구, E구, D구 사례지구 각각에 대한 현금청산자 총누적비율(C+E)은 41%, 35%, 17% 수준으로 상당히 높아졌다. 조합원수의 41%, 35%가 현금청산을 요구하는 실상은 실질적인 사업주체의 와해를 뜻하며, 정비사업의 정상적 추진이 곤란한 최근의 정비시장 여건을 잘 보여주고 있다.

III. 현금청산의 문제와 주요 쟁점에 대한 관계자들의 인식

1. 조사 개요

정비사업 참여자 및 실무 전문가를 대상으로 정비사업의 현금청산 문제와 주요 쟁점에 대한 인식을 조사하기 위해 개별 방문에 의한 심층면접조사를 실시하

표 4_ 심층면접조사 개요

조사기간	2012년 7월 초~8월 초(약 40일)			
조사대상	그룹 1	정비사업 참여자 (10명)	조합(시행자) 입장(5명)	정비사업 공공시행자, 정비사업 시공사, 한국주택협회 등
	그룹 2		개별 조합원 입장(5명)	주거권 실현을 위한 국민연합, 서울시 주거지재생센터, 바른재건축·재개발전국연합, 주민대표회의 관계자
	그룹 3	정비사업 실무 전문가(6명)		(법학과) 교수, 변호사, 감정평가사, 중앙·지방 공무원, 정비사업 컨설팅사
조사내용	1) 현금청산의 증가에 대한 문제 인식 2) 현행 현금청산제도의 세부 적용 기준(현금청산 대상자, 현금청산 시기, 청산금 산정 기준 등)에 대한 문제 인식 3) 현금청산 적용 기준에 대한 향후 개선방향 등 4) 기타 추가 의견			
조사방법	주요 질의사항 사전 송부 및 사후 개별 방문을 통한 심층면접조사			

였다. 심층면접조사의 주요 내용은 크게 세 가지로, 첫째, 최근 정비시장 여건하에서 현금청산 증가에 대한 문제 인식, 둘째, 현행 현금청산제도의 세부 적용 기준에 대한 문제 인식, 셋째, 현금청산 적용 기준에 대한 개선방향에 대한 의견 등이다.

조사대상자는 정비사업 참여자 그룹에 해당되는 10명과 관계 전문가 그룹에 해당하는 8명 등 총 18명이 참여하였다. 참여자 그룹에는 사업시행자인 '조합(그룹 1)'과 조합 구성원인 개별 '조합원(그룹 2)'의 입장을 각각 대변할 수 있는 대상자가 포함되었다. '실무 전문가 그룹(그룹 3)'에는 교수, 변호사, 감정평가사, 중앙·지방 공무원, 정비사업 컨설턴트 등이 포함되었다.

심층면접조사는 2012년 7월 초부터 8월 초까지 약 40일에 걸쳐 진행되었다. 방문 이전에 주요 질의사항을 송부하여 개별 응답자의 의견을 충분히 수렴할 수 있도록 진행하였다.

2. 현금청산 증가에 대한 문제 인식

현금청산의 증가에 대해 그룹 1, 2, 3에 해당하는 각 응답자들의 인식이 대동소이하게 나타났다. 부동산시장의 침체가 지속되는 여건에서 조합원의 현금청산 증가는 사업비 증가와 더불어 정비사업의 주요 장애요인으로 인식하고 있다. 조합원의 현금청산 증가는 중도이

탈 조합원의 증가로 이어지므로 당초 계획했던 정비사업의 정상적 추진이 어려울 수밖에 없다는 것이다.

과거와 달리 최근 조합원의 현금청산이 증가하는 주된 원인으로는 아파트분양을 통한 개발이익의 감소로 지적되었다. 즉, 신규아파트 상품의 가치하락과 일반분양 물량의 미분양 증가로 조합원의 추가부담금이 증가하고, 사업장기화로 리스크요인이 증가하므로 조기에 권리관계 정산을 선호하기 때문으로 지적되었다. 그러므로 조합원의 대다수가 현금청산을 희망할 경우 궁극적으로 정비사업의 지연, 중단 등 부정적 결과를 초래할 수 있을 것으로 인식하고 있다. 부동산경기가 활성화되지 않을 경우 현금청산의 증가와 그로 인한 문제가 더욱 악화될 가능성이 높을 것으로 인식함에서도 공통점을 보이고 있다.

3. 세부 적용 기준의 문제점과 개선 방향에 대한 인식¹⁵⁾

1) 현금청산 대상자 적용 범위

그룹 1, 3의 응답자들은 「도시정비법」 제47조 규정에 따른 현금청산 대상자의 범위가 적정한 것으로 평가하고 있다. 즉, 분양신청 단계에서 분양의사가 없는 조합원은 분양신청을 하지 않거나 혹은 분양신청을 하였더라도 분양신청기간 종료 이전까지 신청의

표 5_ 그룹별 현금청산 대상자의 적용 범위와 개선 방향에 대한 인식

구분	현금청산 대상자 적용 범위	개선 방향
그룹 1 (조합 측)	「도시정비법」 제47조 적용 범위 적정	• 표준정관 제44조 규정의 범위를 상위법의 규정 범위에 부합하도록 개선 필요
그룹 2 (조합원 측)	「도시정비법」 제47조 적용 범위 확대 개선 필요	• 「도시정비법」 제47조 규정의 범위에 표준정관 제44조 규정을 반영하여 개선 필요
그룹 3 (실무 전문가)	「도시정비법」 제47조 적용 범위 적정	• 「도시정비법」 및 표준정관상 현금청산 적용 대상자 범위 규정의 차이에 따른 제도·운영 측면의 혼란 최소화 필요 • 개별 조합여건에 따라 상위법의 현금청산 적용 범위와 달리 정관내용 작성은 문제 없음. 다만, 조합설립 단계에서 조합원들에게 이에 대한 충분한 정보 제공 및 주민동의 확보 필요

사를 철회함으로써 현금청산 기회를 제공하는 것이 적절하다는 것이다.

이와 연계하여 국토부 표준정관 제44조 규정에 근거한 분양계약 미체결자에 대한 현금청산 적용은 「도시정비법」 제47조에 부합하도록 수정이 필요하다는 의견이 대부분이다. 일차적으로는 사업추진의 안정성과 신뢰성 확보 차원에서 공용환권에 해당하는 관리처분인가 이후 추가적으로 현금청산을 허용하는 적용 기준의 도입은 부적절하다는 것이 주된 이유다. 또한 관리처분인가·고시를 통해 조합원의 신·구권리관계가 확정되므로 조합원에 대한 ‘분양계약’ 절차 관행의 불필요성이 지적되었다. 아울러 「도시정비법」상 규정되어 있지 않은 ‘분양계약’ 절차상 계약미체결자를 현금청산 대상자로 규정하는 것은 제도적 모순이라는 점도 지적되었다.

두 번째 이유로는 국토부 표준정관이 상위 「도시정비법」의 규정과 일관성을 가짐으로써 제도·운영상 혼란을 줄일 필요가 있다는 측면이다. 표준정관은 강행규정은 아니지만 거의 대부분의 조합이 채택하고 있으므로 조합 내 갈등 조정을 위한 준거 기준으로

서 법과 동일한 수준의 효과를 지니고 있기 때문이다. 추가적으로 일부 응답자들은 각 정비구역마다 사업여건이 상이하므로 원활한 사업추진을 위해 해당 조합이 정관을 통해 현금청산 적용 범위를 상위법보다 넓게 적용하는 것은 정비사업의 취지에 어긋나는 것은 아니라고 지적하였다. 다만, 개별 조합이 해당 조합의 여건을 고려하여 「도시정비법」상의 현금청산 기준과 달리 정관내용을 정하고자 할 경우에는, 조합원들에게 이를 충분히 인식시키고 주민동의를 얻어 조합설립이 이뤄져야 함을 강조하였다.

그룹 2의 응답자들은 국토부 표준정관 제44조에 따른 분양계약 미체결자의 현금청산 적용 규정을 토대로 「도시정비법」 제47조의 개선이 필요하다는 의견을 제시하였다.¹⁶⁾ 「도시정비법」에 의한 분양미신청자, 분양신청철회자, 관리처분계획에 의한 분양대상 제외자 이외에 추가적으로 ‘분양계약 미체결자’도 현금청산 대상자로 포함시킬 필요가 있다는 것이다. 그 이유로 첫째, 분양신청을 하였지만 관리처분인가 후 추가부담금을 납입하기 어려운 조합원이 발생할 수밖에 없다는 점을 주요 논거로 제기하였다. 그리고

15) 세부 적용기준에 대한 문제인식과 개선방향 각각에 대해 의견을 구분하여 정리하고자 하였으나, 대부분의 응답자들이 각 세부 적용기준에 대한 문제점을 지적하면서 동시에 보완·개선방향에 대한 의견을 제시하였음. 이러한 의견수렴 여건을 감안하여 논문제계를 구성하였음. 아울러, 본문에 기술된 주요 내용은 심층면접조사 결과 공통적으로 제시된 의견을 중심으로 기술하고, 공통의견에 대한 보완설명, 그리고 일부 차이가 있는 의견 등을 중심으로 기술하였음.

16) 2002년 「도시정비법」 제정 이후 마련된 국토부 표준정관이 당초 분양계약 미체결자를 현금청산 대상자로 규정한 것은 분양계약 미체결자로 인한 사업추진 지연 문제를 의식하여 마련된 것임.

추가부담금에 대한 충분한 정보 없이 분양신청이 이뤄지는 정비사업의 구조적 한계가 그 원인이라는 것이다. 둘째, 정비사업의 장기화 과정에서 개별 조합원의 경제여건 혹은 시장여건이 변화하므로 현금청산이 불가피한 조합원에게는 최대한 허용해줘야 한다는 입장이다. 즉, 분양신청 단계에서 조합원에게 제공된 가격정보와 관리처분 단계에서 확정된 추가부담금의 차이가 발생하는데, 추가부담금을 납부하기 어려운 조합원에게는 현금청산 권리를 보호해야 한다는 것이다.

이러한 인식은 현금청산을 요구하는 개별 조합원의 권리보호 차원에서는 일면 타당성이 있다. 하지만 행정처분으로서 관리처분인가·고시의 효과를 유지하는 측면에서는 근본적으로 한계가 있다는 점을 그룹 3에서 지적하기도 하였다. 관리처분인가·고시의 법적 효과를 유지하기 위해서는 인가·고시 이후에 조합관계로부터 탈퇴를 허용하는 현금청산은 극히 제한될 필요성이 있기 때문이다. 아울러 관리처분·인가 후 현금청산의 추가 허용은 관리처분 변경에 따른 잔여조합원의 추가부담으로 이어지므로 잔여조합원의 권리보호 문제도 함께 고려되어야 함이 지적되었다.

2) 현금청산금의 지급시기

그룹 1은 정비사업의 시행 절차 특성상 현행 기준보다 <그림 1>의 '관리처분인가·고시' 이후로 이동이 필요하다는 의견이 많았다. 부동산시장이 양호한 여건에서는 현금청산자가 많이 발생하지 않아 조합의 수입이 발생하지 않는 분양신청기간 종료 직후에도 현금청산 이행에 큰 문제가 되지 않았다. 하지만 시장 침체로 현금청산자가 증가하고 있어서 현행 지급시기를 적용하면 초기 차입부담 증가 등 여러 부작용이 발생할 수 있다는 것이다. 특히 정비사업의 추진여건

이 불투명한 상태에서 현금청산금을 지급할 경우 비용잠식에 따른 리스크 증가 우려로 현금청산이 추가 발생할 수 있는 문제점도 제기되었다. 다른 한편으로는 현금청산 조합원의 소유권이전이 실질적으로 필요해지는 시기 관점에서의 논의다. 현금청산 대상자의 소유권이전은 이주·철거 단계에서 실질적으로 필요하므로, 동 단계에서 청산 대상 조합원의 소유권이전과 시행자의 청산금 지급을 동시 이행하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되었다.

한편, 그룹 2는 현행 지급시기가 적정하다는 의견이다. 2012년 2월 개정된 「도시정비법」 제47조에 따르면 분양신청기간의 종료 이후 150일 이내 현금으로 청산하지 않으면 정관 등으로 정한 이자를 지급해야 한다. 동 규정의 도입 이후 조합과 시공사 등이 청산금 지급 지연에 따른 이자부과를 피하기 위해 지급시기를 사업절차상 뒤쪽으로 이동하려 한다고 인식하고 있다. 시장여건이 양호할 때는 감정평가금액을 축소시키려 사업 초기에 권리관계 정리를 서둘렀다가 시장여건이 악화되자 태도가 바뀌었다는 측면에서 지급시기의 이동 의견을 부정적으로 인식하고 있다. 다른 한편으로는 분양신청이 곤란한 영세 조합원이나 재개발사업의 조합설립 동의 여부와 무관하게 강제조합원이 된 조합원에 대해서는 권리관계를 조속히 정리할 수 있도록 초기 현금청산이 필요하다는 의견도 제시되었다.

그룹 3의 응답자들도 그룹 1과 동일하게 청산금의 지급시기를 관리처분인가 이후로 이동하는 것이 관리처분방식의 정비사업 절차상 부합하다는 의견이 보편적이다. 구 「토지구획정리법」상 가청산제도와 마찬가지로 「도시정비법」에서도 사업 초기에 권리관계 정리가 필요한 대상은 과소필지소유자(과소평가자)나 조합설립 미동의자 등 일부로 제한되는 것이 바람직하다는 것이다.

현금청산금 지급시기의 개선방향에 대해 그룹 1,

표 6_ 그룹별 현금청산금의 지급시기 및 개선 방향에 대한 인식

구분	현행 현금청산금 지급시기에 대한 문제 인식	개선 방향에 대한 인식
그룹 1 (조합 측)	<ul style="list-style-type: none"> • 조합의 수입이 전무한 단계에서 현금청산금 차입조달에 따른 문제 개선 필요 • 특히, 사업추진이 불투명한 여건에서 청산금 조기 지급에 따른 사업비용 잠식과 그에 따른 추가적 현금청산자 발생 지양 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 관리처분인가· 고시 이후 이주단계 등 소유권이전 필요시기에 현금청산과 동시 이행 필요 • 분양신청기간 종료일 다음날부터 150일 이내 → 관리처분인가고시일 다음날부터 일정 기간(90~120일 등) 이내
그룹 2 (조합원 측)	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 기준 적정 • 조합 측의 지급시기 이동 의견에 대해 부정적 인식 	-
그룹 3 (실무 전문가)	<ul style="list-style-type: none"> • 구 「토지구획정리법」상 가청산제도처럼 과소필지소유자(과소금액 평가자) 등 일부 현금청산이 불가피한 대상자에 대해 조기 권리관계 조정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업절차상 소유권이전 필요단계에서 청산금 지급과 동시 이행 필요 • 분양신청기간 종료일 다음날부터 150일 이내 → 관리처분인가· 고시일 다음날부터 일정 기간 이내 • 현금청산이 불가피한 과소평가자 등 일부 조합원의 권리보호 고려 필요

3의 응답자들은 관리처분인가· 고시일 다음날부터 일정기간, 예를 들어 90일 또는 120일 이내¹⁷⁾에 시행자의 현금청산과 현금청산 대상자의 소유권이전을 동시 이행하는 방안을 제시하였다. 정비사업의 착공을 위한 이주단계에서 분양신청 조합원이나 현금청산 조합원이 이주토록 하고, 이때 소유권을 이전하면서 현금청산금을 지급하는 방안을 고려할 수 있다는 것이다. 다만, 그룹 3의 일부 응답자는 지급시기를 관리처분인가고시 이후 등으로 이동하는 것은 이론적·논리적 관점에서 부합하지만, 현금청산이 불가피한 일부 조합원의 권리보호 측면을 사전에 충분히 고려하여 신중한 대응이 필요하다는 의견을 추가적으로 제시하였다.

3) 현금청산금의 산정 기준

2장에서 검토한 바와 같이, 현행 「도시정비법」 상 현금청산금 산정에 관한 세부 기준은 마련되어 있지 않

다. 다만, 현금청산금의 평가기준일에 관한 법원의 판례에 따르면 분양미신청자와 분양신청 철회자는 ‘분양신청 기간 종료일의 다음날’, 관리처분계획에 의한 분양 제외자는 ‘관리처분인가· 고시 다음날’을 각각의 현금청산금 산정을 위한 평가기준일로 보고 있다.¹⁸⁾ 아울러 조합정관으로 분양계약 미체결자를 현금청산자로 정한 경우는 ‘분양계약 체결기간 종료일의 다음날’이 평가기준일이 된다.¹⁹⁾ 즉, 판례에서는 현금청산 사유 발생시기를 평가기준일로 보고 있으며, 현금청산 사유 발생일이 각기 상이하므로 현금청산금의 평가기준일도 상이한 여건이다.

이러한 평가기준일에 대해 그룹 1과 3의 일부 응답자들은 현재 적용 기준에 대해 별 문제가 없다고 인식하고 있다. 하지만 일부 응답자들은 분양신청 조합원의 종전자산평가 기준시점인 ‘사업시행인가· 고시일’과 동일하게 일치시키는 것이 바람직하다는 의견이다. 분양신청은 관리처분계획을 수립하기 위한 하나의 절차이고, 관리처분계획 수립 시 평가기준일

17) 관리처분인가 이후 이주과정에서 현금청산과 소유권이전의 동시 이행을 가정할 경우 이주 소요 기간에 대해 약 3, 4개월의 의견이 제시되었음.

18) 대법원 2011.1.27 선고 2008두14340 판결; 수원지방법원 2010.6.18 선고 2009가합8760 판결; 대법원 2009.9.10 선고 2009다32850 판결 등 참조.

19) 수원지방법원 2010.6.18 선고 2009가합8760 판결 참조.

은 ‘사업시행인가·고시일’이므로 현금청산 대상자와 분양신청 조합원의 자산평가 기준시점을 동일하게 일치시키는 것이 보다 합리적이라는 이유에서다.

반면, 그룹 2의 응답자들은 기존의 판례기준과 같이 각각의 현금청산 사유 발생일을 각각의 평가기준일로 적용하는 것이 바람직하다는 의견이다. 정비사업의 시행단계별로 지가변동이 발생하는데 평가기준일을 동일하게 적용할 경우 자산감정가액의 저평가 등을 우려하여 현금청산 대상자들의 반발이 예상된다는 이유에서다. 이는 그룹 1, 3의 일부 응답자들도 동일하게 지적한 사안이다. 평가기준일을 ‘사업시행인가일’로 일원화하더라도 현금청산 시점에서 자산가치에 대한 정당한 평가가 전제되어야 한다는 것이다. 그러므로 평가기준일을 ‘사업시행인가·고시일’로 일원화시키되, 평가기준일로부터 실제 현금청산 사유 발생시점까지의 물가상승 여건을 반영하여 평가시점에 대한 보정이 필요하다는 의견이다.

두 번째 사안은 현금청산금 산정 시 조합운영비 등을 포함하여 기 발생한 사업비의 공제 여부에 관한 것이다. 사업비의 공제 여부는 조합과 현금청산 조합원 간의 이해와 직결되는 매우 민감한 사안이다. 그룹 1에서는 사업비 공제 필요성을, 그룹 2에서는 사업비 공제 반대를 제기할 가능성이 높다. 실제 심층 면접조사 결과, 그룹 2의 응답자들은 예상한 대로 현금청산금 산정 시, 기 발생한 사업비 공제를 반대한다. 재개발조합설립 동의 여부와 무관하게 강제조합원이 된 토지등소유자가 분양신청을 하지 않고 현금청산하는 경우 조합운영비 등을 부과하는 것은 논리에 맞지 않다는 것이 반대의 주된 이유다.

그룹 1과 3의 경우는 기존 판례²⁰⁾를 근거로 현금청

산금 산정 시 앞서 발생한 사업비 일부의 분담 필요성이 있다는 입장이다. 비용분담 측면에서 현금청산 조합원과 잔여 조합원 간의 형평성이 고려되어야 한다는 것이다. 하지만 그룹 2에서 제기한 바와 동일하게 조합설립에 동의하지 않은 현금청산 대상자에게 조합운영비 등을 분담시키는 것은 논리적으로 부합하지 않는다는 의견이다. 때문에 조합설립 ‘동의자’와 ‘미동의자’를 구분하여 차별적인 접근이 필요함을 제기하였다.

사업비 공제 여부에 대한 그룹 간 의견을 종합하면, 비용분담의 형평성 차원에서 중도 이탈 조합원에게 조합원의 지위를 상실하기 이전까지 발생한 조합운영비 일부를 분담하는 원칙에 모두 수긍하는 입장이다. 다만, 조합설립 미동의자와 동의자가 현금청산할 경우를 구분하여 비용분담 원칙을 차별적으로 적용할 필요성을 시사한다. 한편, 기존의 판례²¹⁾를 고려할 때, 조합원의 자격상실 이전까지 발생한 조합운영비를 분담하기 위해서는 그에 관한 내용을 사전에 해당 법률이나 정관, 결의, 약정 등에 반영할 필요가 있다. 이런 관점에서 조합설립 미동의자와 동의자를 구분한 비용분담원칙 혹은 기준이 해당 정관이나, 결의서, 약정 등에 실질적으로 반영될 수 있는가가 주요 관건이 될 수 있을 것으로 보인다.

IV. 현금청산제도의 주요 문제점에 대한 인식의 차이와 정책적 함의

1. 주요 문제점에 대한 인식의 차이

부동산시장이 침체된 여건에서 조합원의 현금청산 증가는 안정적인 사업추진을 저해하는 주된 요인으

20) 현금청산 시 사업비 공제 여부에 관한 일부 판례는 조합원의 자격상실 이전까지 발생한 조합운영비 등 사업비의 분담이 형평성에 부합하다고 판시한 바 있음. 서울중앙지방법원 2011.9.22. 선고 2011가합14706 판결; 서울행정법원 2012.2.22. 선고 2011구합39301; 대법원2010.8.19. 선고 2009다81203 판결 참조.

21) 2009.9.10. 선고 2009다32850, 32867 판결 참조.

로 3개 그룹에서 대동소이하게 지적되었다. 조합원의 분양권 포기물량이 증가하고 일반공급 물량의 미분양도 증가하므로 자금회수 지연, 총사업비 증가 문제가 예상되기 때문이다. 조합원의 현금청산 여부는 무엇보다도 분양을 통한 시세차익에 대한 기대여부, 즉 부동산시장 여건에 따라 크게 좌우될 것이란 점에서도 공통의 의견을 보이고 있다. 개발이익을 기대하기 어려운 시장여건에서 정비사업을 안정적으로 추진하기 위해서는 가급적 조합원의 현금청산 최소화가 필요함을 인식하고 있다고 볼 수 있다.

하지만, 현행 현금청산 적용 기준의 문제점이나 개선 방향 등에 대해서는 그룹별로 인식의 차이가 있다. 심층면접조사 결과, 그룹 1은 정비사업의 시행자인 조합 측에 무게중심을 두고 있는 만큼 정비사업을 안정적으로 추진하기 위해 가급적 현금청산을 지양할 수 있는 개선 방향을 지향하고 있다. 현금청산금의 지급시기는 관리처분인가 이후 등으로 이동하고, 현금청산 대상자의 적용 범위는 분양신청단계로 제한하는 방안 등을 주요 과제로 인식하고 있다.

반면, 개별 조합원 측에 무게중심을 두는 그룹 2에서는 현금청산 증가로 인한 문제점을 공통적으로 인식하고 있지만, 분양권을 포기할 수밖에 없는 조합원의 권리가 우선적으로 보호되어야 한다는 입장이다. 이런 맥락에서 현행 현금청산 대상자의 적용 범위 기준을 주요 문제점으로 인식하고 있다. 특히 객관적인 정보의 부재 등 정비사업의 불투명한 관행이 지속되는 여건에서, '현금청산 과다발생'의 문제를 조합원

에게 책임을 지우는 것은 바람직하지 않다는 입장이다. 이러한 의견 개진 과정에서 현행 조합설립 과정상 충분한 정보 제공 없이 아웃소싱 인력을 동원하여 주민동의가 이뤄지는 구조적 한계점이 지적되기도 하였다. 조합에 대한 불신 등 그간 정비사업에서 제기되는 조합과 조합원 간의 갈등 양상은 현금청산 문제에도 그대로 투영되고 있다. 현금청산을 줄이고자 하는 조합 측과 현금청산을 요구하는 개별 조합원 측의 입장차이로 반영되고 있음을 확인할 수 있다.

한편, 그룹 3은 정비사업의 이해관계로부터 상대적으로 객관적 위치에 있으며, 관리처분제도 운영상 근본적 한계점의 개선을 보다 중요하게 인식하고 있다. 「도시정비법」상 '현금청산'과 '조합원의 지위상실', '소유권 이전' 등의 관계가 명확히 정립되지 않아 갈등이 발생할 수 있는 구조적 한계점이 주로 지적되었다. 이러한 문제인식은 선행연구에서 검토한 공법학적 분석연구의 주요 시사점과 맥락이 동일하다. 향후 예상되는 현금청산 갈등 문제를 유연하게 조정하기 위해서는 관리처분제도의 특성과 연계된 현금청산의 원칙이 「도시정비법」에 명확히 규정되어야 할 필요성이 강조되었다.

이상의 심층면접조사 결과를 통해 현금청산의 주요 문제에 있어서 이해관계가 배치되는 그룹 1과 2의 인식의 차이가 크다는 점을 확인할 수 있다. 특히 그룹 2의 인식을 고려할 때, 현행 현금청산 기준이 유지되는 여건에서 조합관계 탈퇴 수단으로 현금청산 기회가 활용될 가능성이 있음을 시사한다. 또한 현금청

표 7_ 현금청산제도의 주요 문제점에 대한 그룹별 인식의 차이

구분	현행 현금청산제도의 주요 문제점에 대한 인식
그룹 1 (조합 측)	정비사업의 안정적 추진을 위해 조합원의 현금청산 과다발생을 지양할 수 있도록 현금청산 기준의 적용 필요
그룹 2 (조합원 측)	추가부담금의 지불능력 부족으로 분양권을 포기하는 개별 조합원의 권리보호 차원에서 분양신청단계 이후 발생 현금청산 허용 필요
그룹 3 (실무 전문가)	「도시정비법」상 관리처분제도 특성을 고려한 현금청산 및 조합제도 간의 관계 규정의 미흡, 불명확 등으로 현금청산 갈등에 근본적 대응 한계, 근원적 개선 필요

산의 과다 발생은 정비사업의 지연, 중단 등으로 이어질 수 있다는 공통의 인식은 향후 정상적인 정비사업의 추진을 위해서는 현금청산 발생을 지양할 수 있는 합리적 방안 마련의 필요성을 시사한다.

2. 세부 적용 기준의 개선 방향에 대한 정책적 함의

첫째, 현금청산 대상자의 적용 범위에 대해서는 「도시정비법」 및 표준정관상의 관련 기준이 상이함에 따른 제도 운영상의 혼란을 최소화할 필요가 있다. 「도시정비법」에서는 현금청산 대상자의 적용 범위에 대한 대원칙을 기술하는 것이므로 개별 조합의 사업추진 여건에 따라 정관으로서 현금청산 대상자의 적용 범위를 달리 운영하는 것은 조합제도의 운영특성에 부합하다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 법규정과 달리 조합정관을 운영하기 위해서는 조합설립 단계에서 조합원들에게 이를 충분히 공지하고 동의를 얻는 것이 매우 중요하다. 아울러, 안정적인 사업추진을 위해 관리처분인가·고시 이후의 현금청산을 지양하기 위해서는 분양신청 단계에서 조합원들이 표출한 분양신청 행위에 책임을 질 수 있는 환경조성이 필요하다. 이를 위해서는 분양신청 단계와 관리처분 계획수립 단계 등 전 과정에 걸쳐 신뢰할 수 있는 정보의 제공·공유 등 정비사업의 근본적인 체질개선이 선행되어야 할 것이다.

둘째, 현금청산금의 지급시기에 대해서는 ‘현행 기준의 유지’ 의견과 ‘관리처분인가 이후 등으로 이동’ 의견이 비슷한 비중을 보였다. 현금청산제도의 당초 도입 취지를 고려하면 실질적 지급 필요 시점으로 이동하는 것이 논리적으로 타당하다고 판단된다. 특히 조기 투입된 현금청산금의 매물비용 문제의 개선 관점에서도 실질적 지급 필요 시점으로의 이동이 바람직하다고 판단된다. 다만, 당초 재개발 추진을 반대한 ‘조합설립 미동의 강제조합원’이나 현금청산이

불가피한 ‘과소평가자(소액권리자)’ 등은 이전의 가처분제도를 고려하여 별도 기준의 적용이 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 현금청산 평가기준일은 관리처분계획수립 시 평가기준일(사업시행인가·고시일)을 동일하게 적용하되, 실질적인 지급시점에서 평가시점을 보정하여 적용하는 방안을 대안으로 고려할 수 있다. 시점 보정에 의한 정당평가를 통해 개별 권리자의 보호가 가능할 것으로 판단된다. 사업비의 공제 여부에 대해서는 비용분담의 형평성 차원에서 조합원의 지위를 상실하기 이전까지 발생된 조합운영비 일부를 분담하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 사전에 관련 내용을 「도시정비법」이나 해당 정관, 결의, 약정 등에 반영할 필요가 있다. 다만, 아직까지 강제조합원이 현금청산하는 경우 사업비의 공제 논리는 불명확하다. 향후 재개발조합제도의 법리적 특성을 토대로 조합설립 ‘동의자’와 ‘미동의자’에 대한 비용분담 원칙을 보다 면밀히 검토할 필요가 있다. 현재 조합해산에 따른 매물비용의 처리방안을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부, 조합관계자들 간의 이견이 첨예한 여건이다. 현금청산자에 대한 조합운영비 등 사업비의 배분 여부와 원칙을 마련하기 위해서는 실무적으로 다각적인 검토가 필요하며, 적용 시까지 상당한 기간이 경과될 것으로 예상된다.

V. 결론

본 논문은 최근 정비사업 분야에서 대두되고 있는 현금청산 문제와 주요 쟁점에 대해 이해관계자와 전문가들의 문제인식을 분석함으로써 향후 제도 개선 방향에 대한 정책적 함의를 살펴보고자 하였다. 심층면접조사 결과, 그룹 1은 원활한 사업추진을 위해 현금청산을 지양할 수 있는 방향으로의 개선을 주요 과제로 인식하고 있다. 반면 그룹 2는 객관적 정보의 부

재, 사업추진의 불투명성 등과 같은 시행과정상의 구조적 한계 때문에 개별 조합원의 권리보호를 우선 과제로 인식하고 있다. 조합 측과 개별 조합원 측의 의견 중 어느 쪽의 옳고 그름을 떠나 현금청산 적용에 대한 인식의 차이가 크다는 것을 확인할 수 있다. 조합과 개별 조합원 각각의 책임과 권리의 균형성을 고려할 때 현금청산 증가 시 갈등조정의 어려움을 시사하기도 한다. 그룹 3에서 지적인 바대로, 현금청산의 갈등문제 대응은 세부 기준의 보완이 중요하지만 '현금청산'과 '조합원의 지위상실', '소유권의 이전' 관계 등이 「도시정비법」상에 명확히 규정될 필요가 있음을 시사하기도 한다. 조합제도의 특성에 기반하여 조합과 개별 조합원의 권리·책임 범위에 대한 논거가 명확해져야 현금청산을 위한 세부 기준의 논거가 보다 명확히 될 수 있을 것이기 때문이다.

본 논문은 재개발사업으로 연구범위를 한정하여 분석함으로써 조합제도의 차이를 고려한 현금청산 문제를 보다 근원적으로 규정하지 못하였다는 한계점이 있다. 현금청산 문제와 조합·조합원의 권리, 책임 등을 논하기 위해서는 강제가입제에 해당하는 재개발사업과 임의가입제에 해당하는 재건축사업 등 조합제도의 차이를 명확히 하여 접근할 필요가 있다.

또 다른 한계점은 현금청산에 대한 현행 세부 기준만을 쟁점으로 다뤄 살펴봄으로써 현금청산을 포함하여 정비사업의 성패를 좌우하는 주요 요인에 대한 구체적인 분석을 병행하지 못한 점이다. 부동산 시장의 여건에 따라 사업단계별 현금청산 비율 증가 시 현금흐름의 변화와 조합·조합원 측의 사업성 변화 등을 분석한다면 정비사업을 안정적으로 추진하기 위한 객관적인 근거를 보다 구체화할 수 있을 것이다. 향후 이에 대한 보완 연구가 필요하다.

참고문헌

- 강신은. 2012. “관리처분계획방식 정비사업에 관한 법적 연구 - 주택재개발·재건축사업을 중심으로”. 중앙대학교 박사학위 논문.
- 김종보. 2000. “도시재개발과 가청산”. 인권과 정의 12월호, pp105-119.
- _____. 2007. “도시환경정비사업에서 시행자와 사업절차의 특수성”. 법학논문집 제31집 제1호, pp665-694.
- _____. 2011. “공용권리의 개념과 법적 효과”. 행정법연구 제31호, pp23-50.
- 김주진·김옥연·이봉진·정경석. 2012. “정비사업의 현금청산제도 개선 방향 연구”. 경기: 한국토지주택공사.
- 김주진·김옥연·정경석. 2013. “정비사업의 현금청산 판례분석을 통한 법적 주요 쟁점과 정책적 시사점”. 한국지역개발학회지 제25권 제2호, pp71-88.
- 김태완. 2011. “주택재개발·재건축사업의 현금청산제도에 관한 법적 쟁점 연구”. 건국대학교 석사학위 논문.
- 한국토지주택공사. 2010. 도시재생사업업무편람.
- 로앤비 법률정보서비스(<http://www.lawnb.com>).
- 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).
- 하우징헤럴드(<http://www.newstank.com>).

- 논문 접수일: 2013. 10. 9
- 심사 시작일: 2013. 10. 15
- 심사 완료일: 2013. 11. 18

A Study on the Recognition of 'Cash Settlement' Issues for Redevelopment Projects and Politic Implications : Focusing on Housing Redevelopment Projects

Keywords: Redevelopment Projects, Cash Settlement, Act on the Maintenance and Improvement of Urban Areas Dwelling Conditions for Residents

This study analyses the recognition of cash settlement issues for housing redevelopment projects (HRPs) and introduces political implications. Based on the depth interview with 3 groups, the main results are as follows ; First, group 1, who asserts the interest of redevelopment partnership (RP), underlines the restraint programs of cash settlement to facilitate HRPs. Second, group 2, who defends the rights of partnership members (PMs), emphasizes the protection programs for PMs who want cash settlement on account of unexpected additional expenses. It means there is a large gap between the recognitions of the two groups. Apart from the judgment which opinions are right and wrong, we can reason the difficulties of conflicts control related cash settlement increase. And the last, group 3, who are experts like a professor, a lawyer and an official etc, points up provision of the articles ruled the relation between 'cash settlement' and 'deprivation of member's qualification' or 'ownership transfer' on the Act. After the amendment of the articles which range the rights and responsibilities of RP and PMs, the logical grounds for detailed cash settlement standards can be more clear.

정비사업의 현금청산에 관한 문제 인식과 정책적 함의 : 주택재개발사업을 중심으로

주제어: 정비사업, 현금청산, 도시 및 주거환경정비법

본 논문은 주택재개발사업을 중심으로 현금청산 문제와 주요 쟁점에 대해 이해관계자와 전문가들의 문제인식을 분석함으로써 제도 개선 방향에 대한 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 심층면접 조사를 통해 문제인식을 분석한 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 그룹 1(조합 측)은 원활한 사업추진을 위해 조합원의 현금청산을 지양할 수 있는 방안을 주요 과제로 인식하고 있다. 둘째, 그룹 2(조합원 측)는 추가부담금을 납입하기 곤란한 개별 조합원의 현금청산 권리를 보호할 수 있는 방안을 주요 과제로 인식하고 있다. 이는 두 그룹의 현금청산에 대한 인식의 차이가 큼을 시사한다. 어떤 의견이 옳고 그룹의 판단 여부를 떠나, 현금청산 증가 시 갈등조정 어려움을 예상할 수 있다. 셋째, 그룹 3(실무 전문가)은 「도시정비법」상 '현금청산'과 '조합원의 지위상실', '소유권의 이전' 관계 등의 규정을 명확히 함을 우선 과제로 인식하고 있다. 조합과 개별 조합원의 권리, 책임 범위에 대한 논거가 명확해져야 현금청산의 세부 기준에 대한 논거가 보다 명확해질 수 있을 것이다.