

도시 및 주거환경정비사업의 업무분석을 통한 문제점과 개선 사항

-조합설립추진위원회와 조합설립 업무를 중심으로-

Problems and Suggestions for Improvement Derived from an Analysis of the Work of the Urban & Residence Environment Improvement Project -Focused on the Establishment of Preparation Committee and Association Committee -

류 한 국* 손 보 식**
Ryu, Han-Guk Son, Bo-Sik

Abstract

The government has routinely made efforts to improve the living environment and infrastructure of less-developed areas through large area urban remodeling projects, which are in themselves attempts to overcome the disadvantages of piecemeal local area development. Such projects are very complex, and various stakeholders are involved. However, the data on such projects has not been well managed, and has not lent itself to being easily adopted to similar projects. In addition, there are numerous fragmented mega-projects that seem to be performed based on "rules of thumb" To address this issue, the work process of many urban and residence project types should be standardized otherwise the participants will be confused to work properly. In particular, typical residents who lack knowledge about building redevelopment, building remodeling, urban environment improvement projects, and the like think that it is difficult to establish the preparation committees and association committees for the projects.

Therefore, we examined previous researches related to the urban and building renovation to solve the prescribed present problems. This paper presents the three necessary research performances: first, we analyzed the administrative work process in the related laws; second, we examined the practical work process of the preparation committee and association committee stages; and finally we deduced the problem and presented the required improvements.

Keywords : Urban Renovation, Building Renovation, Building Remodeling, Urban&Residence Environment Improvement Business, Association Establishment Preparing Committee, Association Establishment

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

정부는 국지적 입체복합공간 개발사업에서 벗어나 광역적 도시 재생사업을 통하여 낙후된 지역에 대한 도시및주거환경개선과 기반시설을 확충하고 있다. 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하여 도시의 균형발전과 국민 삶의 질 향상에 기여하고자 노력하고 있다. 그러나 국내의 도시재생과 같은 대규모 사업이 단편적으로 있었으나 다양한 사업형태를 하나의 프로그램으로 정형화하여 수행할 수 있는 업

무 프로세스가 정립되지 않아 사업에 참여하는 주체들간의 혼선이 발생한다. 특히 일반 주민들로 구성된 조합설립추진위원회와 조합은 재개발, 재건축, 도시및주거환경정비사업 등을 수행하는데 지식이 부족하므로 추진하는데 상당한 어려움을 느끼고 있다. 따라서 본 연구에서는 국내의 도시및주거환경정비사업의 민간시행자의 역할을 하는 시행단계(조합설립추진위원회 승인, 조합 설립인가)의 행정적 업무 절차와 실무상의 업무 절차를 분석하여 도시및주거환경정비사업의 조합설립추진위원회 및 조합 설립 단계에서의 문제점을 도출하고 개선방안을 제시한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 도시와 주거환경의 개선을 위한 방편의 하나인 도시및주거환경정비사업법에 기반하여 도시및주거환경정비사업의 특

* 창원대학교 건축공학과 교수, 공학박사
** 남서울대학교 건축공학과 교수, 공학박사, 교신저자
(bsson@nsu.ac.kr)

성과 행정상의 업무 절차를 조사한다. 기존 문헌고찰과 관련 법령의 조사 분석을 통하여 전체적인 행정상의 업무 절차를 파악한다.

도시및주거환경정비사업의 행정상의 전체업무 중 일반 주민들이 처음으로 사업에 참여하게 되는 도시및주거환경정비사업의 조합설립추진위원회 구성 단계와 조합승인 단계의 업무 절차와 내용을 법령과 문헌조사, 전문가 상담을 통하여 분석한다. 또한 경험이 부족한 주민들이 추진위원회 구성과 조합승인을 위한 업무를 추진함에 따라 발생할 수 있는 문제점과 개선방안을 전문가 심층 면접과 전문가들과의 토론회와 합의를 통하여 도출한다.

본 연구의 흐름과 그에 따른 연구방법은 그림 1과 같다.

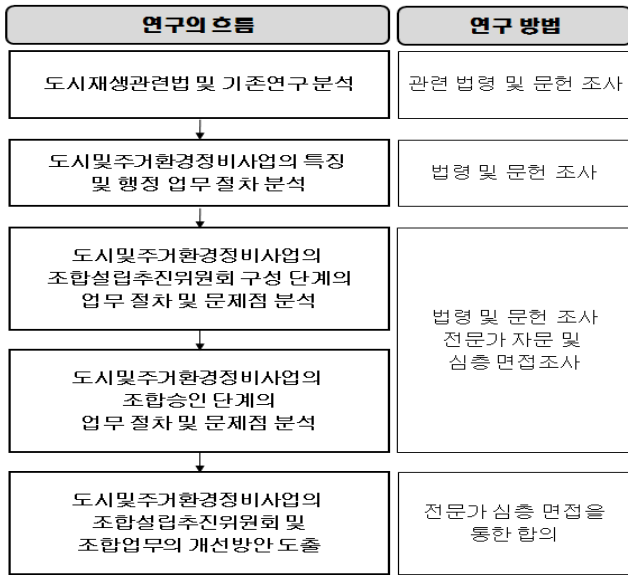


그림 1. 연구의 흐름 및 방법

본 연구를 위한 전문가들과의 개별 심층면담과 그룹조사는 2009년 5월 1일부터 약 4개월간에 걸쳐 진행되었으며 참여 전문가 이력과 주요 심층면담을 실시한 단계의 내용은 표 1과 같다.

표 1. 참여 전문가 이력 및 심층면담 단계 내용

| 전문가 No. | 소속 | 경력 | 주요 담당 사업단계/ 심층면담 단계 내용 |
|---------|----------|-----|------------------------|
| 1 | 00시 | 15년 | 전체 사업단계 |
| 2 | 00시 | 10년 | 전체 사업단계 |
| 3 | 00공사 | 8년 | 기본계획, 정비계획 수립단계 |
| 4 | 00공사 | 5년 | 기본계획, 정비계획 수립단계 |
| 5 | 00 정비사업체 | 12년 | 사업시행자 결정단계 ~ 청산단계 |
| 6 | 00 정비사업체 | 5년 | 사업시행자 결정단계 ~ 청산단계 |
| 7 | 00 엔지니어링 | 11년 | 기본계획단계 |
| 8 | 00 엔지니어링 | 10년 | 정비구역지정단계 |
| 9 | 00 건설사 | 13년 | 사업시행인가 단계~준공단계 |
| 10 | 00건축사 | 15년 | 사업시행인가 단계 |

실제 도시및주거환경정비사업을 수행하고 있는 10명의 전문가와 개별조사 및 그룹조사 형식으로 다수에 걸친 인터뷰를 통하여 주요 행정 업무 절차와 내용을 도출하였다. 각 참여주체들은 사업단계에 참여하는 정도의 차이와 사업을 통한 이해관계가 상이하였다.

따라서 업무 수행중의 문제점을 개별 참여주체의 관점에서 1차적으로 접근하여 분석하고 2차적으로 정리하여 일반화할 수 있는 내용으로 업무절차와 내용을 정리하여 일반주민들이 도시및주거환경정비사업을 시행하는 초기 단계의 업무 절차를 개선할 수 있는 방안을 제시하였다.

2. 도시재생 관련 기존 연구 고찰

2.1 도시재생관련법 고찰

도시재생과 관련한 사업은 ‘도시재정비촉진을위한특별법’을 비롯한 ‘도시및주거환경정비법’, ‘도시개발법’, ‘국토의계획및이용에관한법률’ 등의 적용을 받고 있으며 개별 사업에 적용되는 법의 위계와 개별법의 목적을 정리하면 그림 2와 같다.

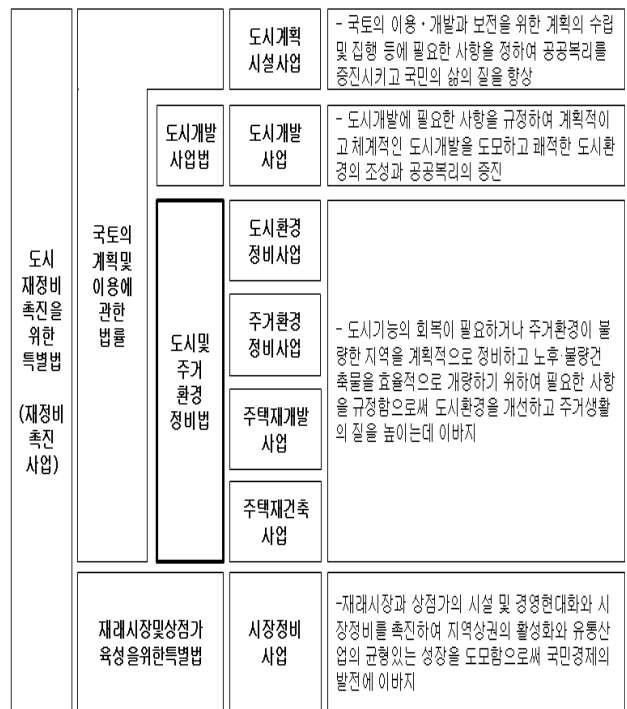


그림 2. 도시재생관련 법의 위계와 개별법의 목적

‘도시재정비촉진을위한특별법’은 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.

재정비촉진사업은 재정비촉진지구¹⁾ 안에서 주거지형²⁾과 중심지형³⁾으로 구분된다. 사업의 종류로는 ‘도시및주거환경정비법’에 의한 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업과 ‘도시개발법’에 의한 도시개발사업, ‘재래시장육성을위한특별법’에 의한 시장정비사업, ‘국토의계획및이용에관한법률’에 의한 도시계획시설사업이 있다.

도시재생 관련법의 위계와 관련하여 ‘도시재정비촉진을위한특별법’이 특별법으로서 재정비촉진지구 안에서는 다른 법률에 우선하여 적용하고 재정비촉진사업을 시행함에 있어서 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여 당해 사업에 관하여 정하고 있는 관계 법률을 준용하도록 되어있다.

도시및주거환경정비사업은 1970년대 이후 산업화 및 도시화 과정에서 대량 공급된 주택들이 노후화됨에 따라 이들을 체계적이고 효율적으로 정비할 필요성이 커지고 있으나, 재개발사업, 재건축사업 및 주거환경개선사업이 각각 개별법으로 규정되어 이에 관한 제도적 뒷받침이 미흡하였다. 이에 소규모 재건축, 재개발사업들이 대량으로 나타나면서 도시관리에 문제점이 발생하게 되었다.

이러한 문제점을 해결하기위하여 2002년 12월에 도시 및 주거환경정비사업법을 제정하여 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시및주거환경정비사업을 통합하여 관리하고 있다.

2.2 기존연구

도시재생과 관련된 기존 연구는 국내의 선진 사례분석을 통한 도시재생의 유형화, 시사점 도출에 대한 연구와 제도적 개선을 통한 현 도시재생의 문제점 해결 방안, 관리상의 효율화 향상을 위한 연구 등으로 진행되어 왔다. 최근에 수행된 연구를 위주로 정리하면 다음과 같다.

박미규와 황희연(2009)는 해외의 도시재생 사례를 재생지역, 쇠퇴원인, 도시재생 전략을 중심으로 도시재생 유형을 분류하고 유형에 따른 도시재생의 특성과 경향을 제시하였다. 이명훈 외 5인(2009)은 도시정비사업에서 조합 및 민간업체가 주체가 되는 경우가 많아 공공의 역할과 책임을 강화하는 것이 필요하다고 역설하였다. 나인수외2인(2009)는 기성시가지의 재생하는 과정에서 발생하는 갈등을 해소하고 협력적 거버넌스를 구축하고 제도개선

을 위한 사업협의회를 구성하고 운영하는 방안을 제안하였다. 김선규와 김한(2009)은 도시재생사업의 대규모 복합개발시에 위험관리기법을 적용하여 개발의 준비단계인 사전기획단계부터 완공 후 관리운영의 단계까지 발생하는 위험을 관리할 수 있는 사업주체별 위험인자를 추출하였다.

도시재생은 복합 용도개발의 입체적 공간재구성에 따른 메가프로젝트의 주거, 상업, 업무, 문화 시설 등의 다양한 도시시설을 개발하게 되었다. 현창택 외4인(2009)는 복합용도개발사업의 기획/계획단계에서 비용분류체계를 구성하는 도구를 개발하였다. 기존의 단일 프로젝트의 공사비 관리방식의 한계를 극복하고 프로그램수준의 비용분류체계를 제안하였다. 강현구의(2009a)는 도시재생사업의 특성을 고려하여 도시재생에 영향을 미치는 요소를 조사하여 상관관계를 규명하고 도시재생의 문제를 유형화하고 원인을 도출하였다. 강현구의 (2009b)는 도시재생사업의 가치를 유지하기 위한 체계를 수립하여 사업간 목적의 충돌을 방지하고 의사결정을 지원하기 위하여 가치간의 상관관계와 가치우선순위를 도출하였다.

최진도(2009)는 도시재생사업을 추진했던 영국, 일본, 미국의 도시재생 주민참여 형태를 비교하고 국내에 적용할 수 있는 모델을 제시하였다. 김주영과 정성훈(2009)는 재정비촉진사업의 목적은 공공시설을 적절하게 설치하고 기반시설 설치비용담은 사업시행자가 비용분담계획에 따라 분담하도록 되어 있으나 기반시설의 비용주체에 대한 문제점이 명확히 정의되지 않음을 지적하고 조세증가재정기법(TIF)⁴⁾의 적용가능성을 제시하였다. 천현숙과 김유리(2009)는 도시재생사업의 하나인 뉴타운사업지구 내의 주민민원의 실태를 분석하고 개선방안을 제시하였다.

이와 같이 도시재생을 위한 사업의 하나인 도시 및 주거환경정비사업의 행정과 실무상의 업무 내용과 절차를 분석하고 주된 참여주체인 주민의 참여가 높은 조합설립추진위원회와 조합설립단계에서의 문제점을 도출하고 그에 따른 개선방안을 제시한 연구는 전무하였다.

3. 도시및주거환경정비사업의 업무 절차와 문제점

3.1 도시및주거환경정비사업법과 행정 업무 절차

도시및주거환경정비사업의 단계별 주요 행정 업무 절차를 살펴보면 그림 3과 같다.

- 1) 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 ‘도시재정비촉진을위한특별법’ 제5조의 규정에 의하여 지정하는 지구
- 2) 노후·불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구
- 3) 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차지등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 지구

- 4) 특정 지역 내에서의 신규개발 결과 실현된 세수 증가분을 지역내의 공공시설 및 서비스 건설 재원으로 사용하는 방식으로 지정된 지역내에서 장래 발생하는 재산세 수입 증가를 담보로 채권을 발행하여 공공시설 설치 재원으로 활용.

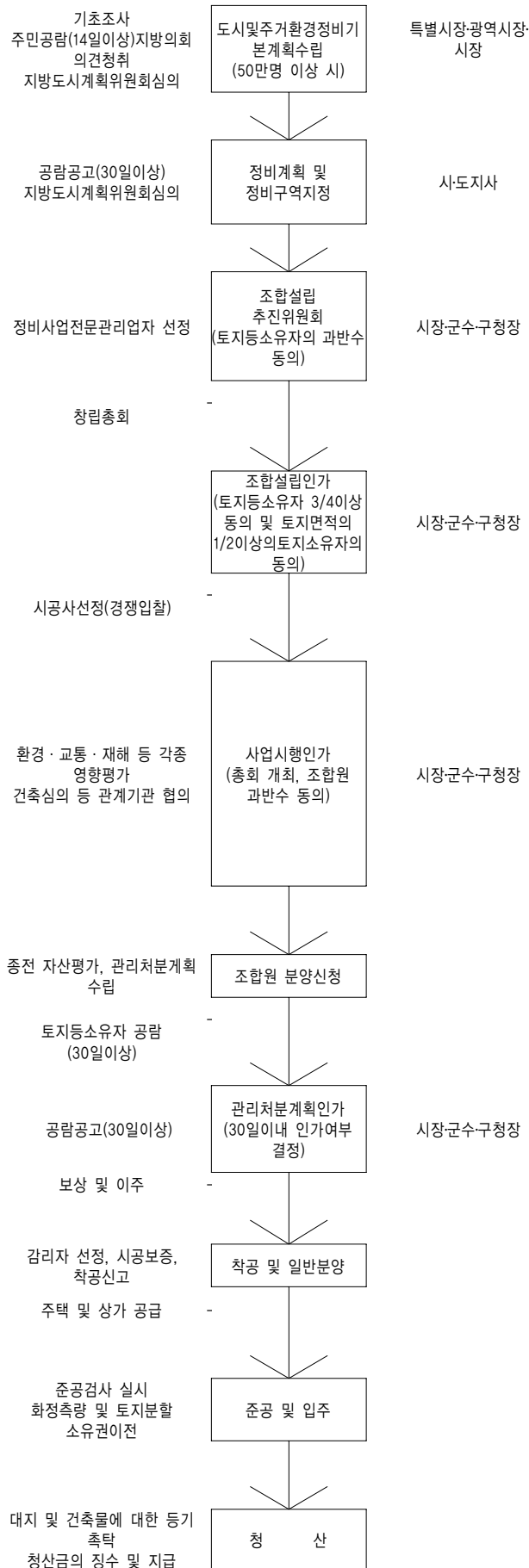


그림 3. 도시및주거환경정비사업의 절차

도시주거환경정비 기본계획수립은 인구 50만명이상 시에서 특별시장광역시시장시장이 도시및주거환경정비사업의 기본계획을 수립한다. 정비구역지정은 지구단위계획수립으로 간주할 수 있는데, 구역지정은 기본계획이 수립되어 적용되는 구체적인 지역적 범위를 정하는 것이다. 구역지정을 하는 이유는 해당 지역의 다양한 요구를 조정하고 합의하는 것이 필요하고 이를 결정하기까지는 장기간이 소요되기 때문이다. 만약 계획을 수립하는 동안에 특정 목적에 맞지 않는 시설이 들어서는 경우 당초 의도했던 바를 수정해야 하고 형평성의 문제를 야기하여 행정 불신과 주민갈등을 유발할 수 있기 때문이다.⁵⁾ 시도지사 등의 지자체 장이 기본계획 수립과 정비계획 및 지정을 실시하므로 이 단계에서 공공의 목적을 달성할 수 있는 계획이 되어야 한다. 이 후 단계에서는 민간의 재정에 크게 의존하여야 하므로 법적·행정적 업무 처리 절차가 토지등소유자들에 따라 사업이 진행된다. 구체적인 업무내용과 절차는 3.2절 조합설립추진위원회 단계와 3.3절 조합설립인가 단계에서 서술한다.

3.2 조합설립추진위원회 단계

기본계획수립과 정비구역 지정이 되면 토지등소유자들 중 적극적인 사람들을 중심으로 조합설립 추진위원회의 승인을 위하여 법적 명칭은 없지만 (가칭) 추진위원회를 구성한다. 필요시 정비사업전문관리업자 등의 도움으로 토지등소유자들에게 도시및주거환경정비사업을 수행하기 위한 설명회 등을 통하여 사업추진방식(조합방식, 토지등소유자 방식, 공공공사 방식 등)과 사업성에 대한 개괄적인 분석과 논의를 하고 토지등소유자들의 동의를 얻어 추진위원회 조직을 구성⁶⁾하며, 추진위원회 운영규정(안)⁷⁾을 작성한다. 추진위 운영규정(안)은 건설교통부(현 국토해양부) 제2006-330호로 고시된 "정비사업조합설립추진위원회 운영규정"의 내용을 토대로 구역현황에 맞게 작성하여 주민동의를 구한다.

구체적인 조합설립추진위원회 단계와 조합설립인가 단계의 업무절차는 그림 4와 같다.

5) 한국도시계획학회(2006), 지구단위계획의 이해, 기문당, pp.34-35.
 6) 법 제13조제2항, 법 제15조제1항
 7) 도정법 제15조제2항 각호, 건설교통부(현 국토해양부) 제2006-330호 "정비사업조합설립추진위원회 운영규정"

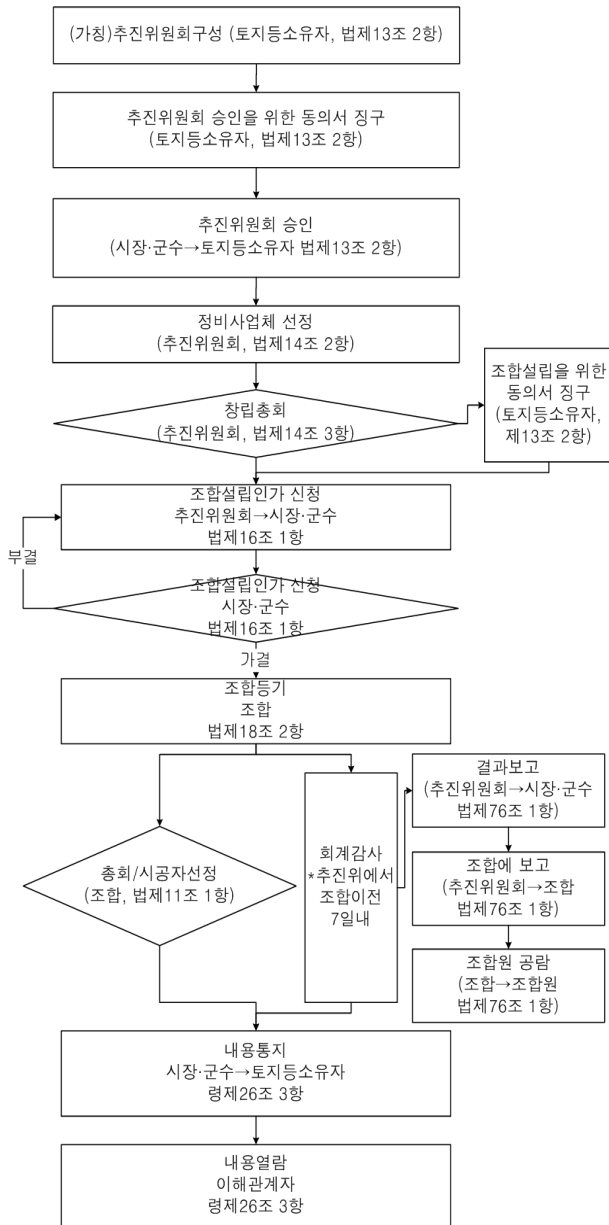


그림 4. 조합설립추진 및 조합설립 단계의 업무 절차

(가칭) 조합추진위원회는 구청으로부터 추진위원회의 승인을 받기 위하여 토지등소유자 과반수의 동의서를 징구한다. 조합설립추진위원회란 조합의 설립 등 사업추진을 준비하기 위하여 구성되는 단체를 일컬으며 조합설립인가일까지 업무를 수행할 수 있으며 조합이 설립되면 모든 업무와 자산을 조합에 인계하고 추진위원회는 해산한다.

2009년 2월 9일 이전에는 기본계획수립 이후에 추진위원회를 승인하도록 하여 추진위원회가 정비계획을 수립하고 구역지정에 주민들이 입안을 할 수 있도록 하였으나, 사업초기에 추진위원회와 건설업체간의 불미스러운 유착관계 등이 발생할 수 있어 자치구 등이 정비계획을 수립하고 입안하여 정비계획이 지정된 이후에 추진위원회 승인이 되도록 개정되었다.

추진위원회 구성 방법은 추진위원회 운영규정에 추진위원 선임

에 대한 사항을 포함하여 운영규정 및 추진위원 구성에 대하여 토지등소유자 1/2이상의 동의를 받아야 한다. 통상 추진위원 모집 공고 등을 통하여 구성하되, 일정 수 이상의 토지등소유자에게 추천을 받도록 하는 방법 등을 통하여 토지등소유자의 동의를 구한다.

추진위원회 단계에서는 효율적인 의사결정 및 집행을 위해 추진위원회의 결의 하에 추진위원으로 구성된 별도 "운영위원회"를 구성하여 운영하기도 한다.

토지등소유자 과반수의 동의서 징구 후 추진위원회 승인신청서를 작성하여 특별시장, 군수 또는 구청장(정비구역 지정계획 수립 부서 담당자)에게 승인신청⁸⁾을 한다. 특별시장, 군수 또는 구청장(정비구역 지정계획 수립부서 담당자)은 추진위원회의 제출서류와 현장 확인 등의 법적 기준을 충족 시에 추진위원회를 승인한다.

추진위원회가 승인을 받으면, 추진위원회는 도시및주거환경정비사업체를 경쟁입찰로 선정하기 위하여 일간신문에 1회 이상 입찰을 공고하여 정비사업체를 선정한다. 입찰지침서의 주요 내용은 구역여건에 따라 일부 가감할 수 있으나 일반적으로 구역의 개요 및 현황, 선정목적 및 업무내용, 입찰참가 자격, 선정절차 및 일정, 입찰제출서류, 선정시 평가기준, 입찰 참여규정 등을 작성한다.

정비사업체의 입찰참가자격은 능력있고 건실한 업체가 선정될 수 있도록 업무실적, 자본규모, 인력현황 등을 기준으로 합리적인 범위내로 제한하되, 특정업체에 특혜를 주거나, 배제하는 내용을 기준에 포함시켜 입찰의 공정성이 훼손되지 않도록 하여야 한다.

입찰 공고 후 도시환경 정비사업 계획, 정비사업체의 역할, 현장 내용, 입찰방법 등에 대하여 현장설명참여 업체에게 현장설명회를 실시한다. 해당 현장에서 개략적인 사업계획, 입찰서 작성방법, 제출서류 및 접수방법, 정비업체의 선정절차, 계약에 관한 사항, 기타 추진위원회가 정하는 사항 등에 대하여 설명한다.

주민총회⁹⁾를 통하여 입찰한 정비사업전문관리업체의 사업제안서를 선정기준에 따라 1개의 업체를 선정하고 계약한다. 총회를 개최할 경우에는 회의개최 14일전부터 회의 목적·안건·일시 및 장소 등을 게시판에 게시하여야 하며, 토지등소유자에게는 회의개최 7일전까지 등기우편으로 이를 발송·통지하여야 한다.¹⁰⁾

입찰참여업체가 다수일 경우 추진위원 회의를 통해서 2~3개 업체를 선정하여 총회에 상정한다. 사업제안서 설명은 입찰서 제출순, 가나다순, 추첨 등의 방법으로 순서를 정하고 설명시간을 사전에 정하여 토지등소유자가 충분히 적격업체를 판단할 수 있

8) 시행규칙제6조, 법 제2조제2호

9) 필요시 추진위원회는 정비사업전문관리업체의 사업제안서 설명회를 개최할 수 있다.

10) 추진위원회 운영규정 제20조제5항

도록 하여야 한다.

주민총회를 통한 정비사업전문관리업체의 선정을 위하여 급급적 무기명비밀투표의 방식으로 하는 것이 바람직하고 일반적으로 계약에 대한 세부사항은 추진위원회로 위임한다. 토지등소유자는 서면을 통하여 의결권을 행사할 수 있고 추진위원회는 결의한 선정 기준에 따라 정비사업체를 선정한다.

3.3 조합설립인가 단계

기존의 재건축조합, 재개발조합 등이 통합법령인 도시및주거환경정비법의 시행으로 정비사업조합으로 통일되어 사용되었다. 정비사업조합이란 정비사업의 시행을 목적으로 토지등소유자들이 설립한 법적인 단체로 공익법인과 사단법인의 성격을 띠므로 민사상의 법적 책임을 갖는다.

도시및주거환경정비사업의 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 토지등소유자의 4분의 3이상 및 토지면적의 1/2이상의 토지소유자의 동의서를 징구¹¹⁾하여야 한다.

시장, 군수 또는 구청장(정비구역 지정계획 수립부서 담당자)은 조합설립인가 제출서류를 검토하여 조합승인인가 여부를 접수 후 60일 이내에 결정하여야 하고 조합은 조합설립인가를 받은 날로부터 30일 이내에 법원등기를 하여야 한다(도시환경정비사업법 제 18조 및 시행령 제29조). 조합은 조합설립의 인가를 받은 때에는 정관이 정하는 바에 따라 토지등소유자에게 그 내용을 통지(등기우편)하고, 이해관계인이 열람할 수 있도록 한다.

또한 도시및주거환경정비사업은 조합 또는 토지등소유자가 조합원 또는 토지등소유자의 과반수의 동의를 얻어 시장·군수, 주택공사 등, 「한국토지공사법」에 의한 한국토지공사(공장이 포함된 구역에서의 도시및주거환경정비사업의 경우는 제외), 건설업자, 등록사업자 또는 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 자와 공동으로 시행할 수 있으므로 필요시 공동사업시행자를 선정한다.

중전의 재건축사업은 사업시행인가이후에 시공사를 선정하도록 하였으나 2009년 2월 9일 이전에는 재개발, 재건축, 도시환경정비사업의 조합은 조합설립인가를 받은 후, 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하도록 하고 있다.(도시및주거환경정비법 제11조 제1항)¹²⁾ 표 2는 도시및주거환경정비법의 시공사 선정시기와 관련된 개정전후를 비교한 것이다. 법 개정의 변화로 사업의 종류에 상관없이 점차적으로 시공사 선정시기가 빨라짐을 알 수 있다.

11) 토지등소유자의 동의절차 법이 개정되어 2009년 8월 7일부터 시행됨에 따라 법 제13조 제3항에서 추진위원회의 구성에 동의한 토지등소유자는 조합의 설립에 동의한 것으로 본다. 다만, 조합설립인가 신청전에 시장·군수 및 추진위원회에 조합설립에 대한 반대의 의사표시를 한 추진위원회 동의자의 경우에는 그러하지 아니하다.
12) 도시환경정비사업을 토지등소유자가 시행하는 경우에는 사업시행인가를 받은 후 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다.(도시및주거환경정비법 제11조제2항)

표 2. 도시및주거환경정비법의 시공사선정시기의 개정 전·후 비교

| 종 전 | 개 정 | 년도 |
|---|--|-----------------|
| 통합법인 도시및주거환경정비사업법이 2003년 7월 1일 시행되면서, 재개발, 재건축, 도시환경정비사업: | 재건축사업: 사업시행인가 후 재개발사업: 규정 없음. | 2005년 3월 18일 개정 |
| 사업시행인가 후 선정 | 재건축사업: 사업시행인가 후 재개발사업: 조합설립인가 후 도시환경정비사업: 조합설립인가 후 | 2006년 5월 24일 개정 |
| | 재개발, 재건축, 도시환경정비사업: 조합설립인가 후 | 2009년 2월 6일 개정 |

조합은 시공사 선정을 위하여 입찰에 부치고자 할 때에는 현장설명회 개최일로부터 7일전에 1회 이상 전국 또는 해당 지방을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 공고하여야 한다.(경실련도시개혁센터, 2008.10) 공고내용은 사업계획의 개요(공사규모, 면적 등), 입찰의 일시 및 장소, 현장설명회의 일시 및 장소, 입찰참가 자격에 관한 사항, 그 밖에 조합이 정하는 사항이다.

조합은 시공자를 경쟁입찰 방법으로 선정하여야 하며, 건설업자 등의 자격을 제한하거나 지명하여 경쟁에 부칠 수 있다. 시공사 선정을 위한 입찰방식의 일반적 특징과 장단점은 표 3과 같다.

표 3. 입찰방식의 비교

| 구분 | 공개경쟁입찰 | 지명경쟁입찰 |
|----|---|--|
| 특징 | -신문공고 등의 방법으로 입찰참가 회사를 공모하는 방법 | -시공능력 등을 고려하여 적격인 3~5개사를 선정하여 입찰에 참여시키는 방법 |
| 장점 | -시공사에 균등한 기회를 제공 -담합 가능성과 정실 개입 여지가 적음 | -부적격사에 낙찰될 가능성이 낮음 |
| 단점 | -과당경쟁으로 부적격사의 낙찰 소지가 있음 | -입찰참가자간에 담합 우려 -정실 개입소지가 많음 |

조합은 시공사 선정을 위한 입찰일 20일 이전에 현장설명회를 개최한다. 현장설명 자료는 설계도서, 입찰서 작성방법, 제출서류, 접수방법 및 입찰유의사항 등., 건설업자들의 공동홍보방법, 시공사 결정방법, 계약에 관한 사항, 기타 입찰에 관하여 필요한 사항이다. 단, 미응찰 등의 사유로 3회 이상 유찰된 경우에는 총회의 의결을 거쳐 수의계약을 할 수 있다.

조합은 밀봉된 상태로 참여제안서를 접수하고 입찰서 개봉은 입찰서를 제출한 건설업자들의 대표 각 1인과 조합임원 기타 이해관계인이 참여한 공개된 장소에서 개봉해야 한다. 조합은 제출된 입찰서를 모두 대의위원회에 상정하고 대의위원회는 총회에 상정할 3인 이상의 건설업자 등을 선정한다. 단, 입찰에 참가한 건설업자들이 2인인 때에는 모두 총회에 상정하여야 한다. 건설업자

등의 선정은 대의원회 재적의원 과반수가 직접 참여한 회의에서 비밀투표의 방법으로 의결해야 한다. 이 경우 서면 또는 대리인을 통한 투표는 인정하지 않는다.

조합총회와 대의원회의 대상, 구성, 선임방법은 표 4와 같다. 조합은 총회에 상정될 시공사 등이 결정된 때에는 조합원에게 이를 즉시 통지하고 시공사 등의 합동 홍보 설명회를 2회 이상 개최하여야 한다. 조합은 합동홍보설명회를 개최할 때에는 미리 일시 및 장소를 정하여 조합원에게 통지한다. 시공사 등은 조합원을 상대로 개별적인 홍보를 할 수 없으며, 홍보를 목적으로 조합원 또는 정비사업전문관리업자 등에게 사은품 등 물품, 금품, 재산상의 이익을 제공하거나 제공을 약속하여서는 안 된다.

시공사 선정 의결을 위한 총회는 조합원 과반수가 직접 참석한 경우에 의사를 진행할 수 있다. 정관이 정한 대리인이 참석한 때에는 직접 참여로 인정하며, 조합원은 정관에 따라 서면으로 의결권을 행사할 수 있으나, 직접 참석자의 수에는 포함되지 않는다.

시공사 등 관련자는 총회의 시공자선정에 관하여 서면결의서를 징구할 수 없고 조합은 총회에서 시공사 선정을 위한 투표 전에 조합원들에게 설명할 수 있는 기회를 부여하여야 한다.

시공사와의 계약방식은 지분제와 도급제가 있는데, 지분제는 조합원의 소유 토지 또는 건축면적에 따라 일정비율의 아파트 면적을 조합원에게 제공하고, 잔여주택과 상가, 복리시설 등은 매각하여 공사비에 충당하는 방식이다. 도급제는 사업에 필요한 공사금액을 계약시점에 시공사와 합의하여 공사계약을 체결하는 방식이다.

4. 문제점 및 개선방안

문헌조사를 바탕으로 표 1에서와 같이 전문가 면담 등을 통하여 도출한 도시및주거환경정비사업의 조합설립추진위원회 및 조합설립 단계의 문제점과 유의 및 개선사항은 다음과 같다.

표 4. 조합총회, 대의원회, 주민대표회의의 비교

| 구분 | 조합 총회 | 대의원회 | 주민대표회의 |
|--------------|--|---|--|
| 대상 | 모든 조합 | 조합원 수가 100인 이상인 조합 | 시장·군수 또는 주택공사등이 사업시행자인 정비사업 |
| 구성 | 조합원 | 조합원의 1/10이상 (1/10 범위 안에서 100인 이상 가능) | -5인 이상 25인 이하로 구성 -위원장과 부위원장 각 1명과, 1명 이상 3명 이하의 감사 |
| 선임 방법 | 토지등소유자 | 정관이 정하는 바에 의거 | 토지등소유자 과반수 |
| 법조항 | 법제24조, 령 제34조 | 법제25조, 법제35조 | 법제26조 |
| 주요의결 및 권한 사항 | <ul style="list-style-type: none"> -정관변경 -자금의 차입과 그 방법·이율 및 상환 방법 -비용의 금액 및 징수방법 -정비사업비의 사용 -예산으로 정한 사항이외의 조합원에게 부담이 될 계약 -철거업자, 시공사, 설계자의 선정 및 변경 -정비사업전문관리업자의 선정 및 변경 -조합임원의 선임 및 해임, 대의원의 선임 및 해임에 관한 사항 -정비사업비의 조합원별 분담내역 -관리처분계획의 수립 및 변경 -청산금의 징수·지급과 조합 해산시의 회계보고 -조합의 합병 또는 해산에 관한 사항 -건설되는 건축물의 설계 개요의 변경 -건축물의 철거 및 신축에 소요되는 비용의 개략적 금액의 변경 등. | <ul style="list-style-type: none"> -총회의 의결사항중 대통령령이 정하는 사항을 제외하고는 총회의 권한을 대행 -대의원회의 소집은 집회 7일전까지 그 회의의 목적·안건·일시 및 장소를 기재한 서면을 대의원에게 통지하는 방법에 의함. 정관이 정하는 바에 따라 대의원회의 소집내용을 공고 -재적대의원 과반수의 출석과 출석대의원 과반수의 찬성으로 의결. 다만, 그 이상의 범위에서 정관이 달리 정하는 경우에는 그에 따름. -사전에 통지한 안건에 관하여만 의결. 다만, 사전에 통지하지 않은 안건으로서 대의원회의 회의에서 정관이 정하는 바에 따라 채택된 안건의 경우에는 제외. -특정한 대의원의 이해와 관련된 사항에 대하여는 그 대의원은 의결권을 행사할 수 없음. | <ul style="list-style-type: none"> -건축물의 철거에 관한 사항 -주민이주에 관한 사항 -토지 및 건축물의 보상에 관한 사항 -관리처분계획 및 청산에 관한 사항(주거환경개선사업의 경우 제외) -시공자의 추천 -정비사업비의 부담에 관한 사항 -그 밖에 정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 -시장·군수 또는 주택공사등은 주민대표회의의 운영에 필요한 경비의 일부를 해당 정비사업비에서 지원할 수 있음. -주민대표회의의 위원의 선출·교체 및 해임, 운영방법, 운영비용의 조달 그 밖에 주민대표회의의 운영에 관하여 필요한 사항 |

첫째, 위원장을 포함한 5인 이상의 위원구성 (위원장 1명, 감사 포함)은 개발구역별로 상이하나 일반적으로 개발구역내 인지도가 있는 토지등소유자를 위원장으로 추대하고 조합설립추진위원회 구성을 위한 위원은 가급적 지역별(통, 반 등)로 안배하여 균형적인 구성이 될 수 있도록 하고 추진위원장을 비롯한 추진위원은 통상 조합설립 이후 임원이 될 가능성이 높으므로 능력과 자질이 충분히 검증할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다.

둘째, 조합설립추진위원회 및 조합설립을 위한 토지등소유자의 동의서 징구와 관련하여 현행 법령상(시행령제28조 등)의 규정에도 불구하고 각 인허가청별로 동의자 산정기준(특히, 공동소유와 관련하여 문제됨)이 상이하므로 이에 대한 통일된 세부지침이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 추진위원회 및 조합 설립동의서 징구시 추진위원회 및 조합의 운영규정 및 위원의 명단이 기재되지 아니한 채로 징구하는 경우, 추진위원회와 조합 설립승인에 동의하는 토지등소유자가 반드시 운영규정의 내용 및 위원의 명단을 확인 후 동의하도록 조치하여야 한다. 추진위원회 및 조합 설립동의서의 철회는 시행령제28조제2항제5호 규정에 의하여 추진위원회 및 조합 설립승인신청 이전에 추진위원회에 인감증명이 첨부된 철회서를 제출하여야 한다. 또한, 인허가청으로 제출된 동의철회는 원칙적으로 추진위원회로 제출하여야 하나 추진위원회에서 수취거부 등을 하는 경우가 있으므로 이에 대한 처리규정이 마련되어야 한다.

넷째, 동의서 징구시 용역사¹³⁾에 동의서 징구를 위임하는 경우가 빈번하고 비용이 상당히 많이 소요되므로 가급적 추진위원이 주체가 되어 동의서를 징구하고 자치구 등의 공공과 용역사는 동의서 징구를 보조하는 역할로 한정한다. 개발구역내에 여러 추진위원회가 발생하여 과다비용발생, 분쟁, 사업 지연을 초래하기도 하므로 이에 대한 대책이 필요하다. 관리처분에 따른 분담금에 대한 내용도 사업동의서 징구시에 고려될 수 있도록 하여 관리처분 계획단계에서 사업이 중단되거나 지연되는 것이 방지될 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

다섯째, 정비업체 선정에 있어서 법규에서 정하고 있지 아니하여 추진위원회가 나름대로의 구체적인 방법 및 절차를 결정할 사항이 많다. 따라서 추진위원회 운영규정상에 구체적인 방법과 절차가 구축되어야 한다.

여섯째, 공동사업시행의 경우 그 사례가 흔하지 않고 도정법 등 관련법규에 구체적인 규정이 미비한 실정으로 이로 인한 많은

갈등과 혼란이 야기될 수 있으므로 합리적인 자체규약 등을 사전에 마련하여 이러한 문제점 등을 사전에 차단할 필요가 있다.

5. 결론 및 향후 연구방향

도시 및 주거환경정비사업은 도시재생의 일환으로 기존 시가지를 재정비하고 낙후된 시설과 건축물을 재건하려는 움직임이 공공의 계획하에 민간이 실행을 주도적으로 하도록 하고 있다. 그러나 시행주체로서 일반 주민들로 구성된 토지등소유자들이 사업을 추진하는 데에는 경험과 지식이 부족한 것이 실정이다.

따라서 본 연구에서는 토지등소유자들이 사업의 초기에 관여하는 조합설립추진위원회와 조합설립단계에 행정상의 업무와 이를 추진하기 위한 부수적으로 필요한 업무를 분석하고 절차를 정리하였다. 도시및주거환경정비사업법에 기반하여 도시 및 주거환경정비사업의 특성과 행정상의 업무 절차를 조사하고 기존 연구와 문헌조사, 사업단계별로 10명의 전문가와 다수의 심층면담과 난상 토론을 통하여 6가지의 개선해야 할 사항을 도출하였다.

- 추진위원장을 비롯한 추진위원의 능력과 자질을 검증할 수 있는 시스템을 구축한다.
- 조합설립추진위원회 및 조합설립을 위한 토지등소유자의 동의자 산정기준의 통일된 세부지침을 수립한다.
- 추진위원회 및 조합 설립동의서 징구시 운영규정 및 위원 명단 확인과 동의철회 절차의 법적 기준을 확립한다.
- 동의서 징구의 주체가 추진위원이 되도록 하고 자치구 등의 공공과 용역사는 동의서 징구를 보조할 수 있도록 한다.
- 정비사업체 선정에 대한 방법과 절차를 체계화한다.
- 공동사업시행에 대한 규정을 명확히 한다.

본 연구는 도시및주거환경정비사업의 업무절차상의 문제점을 개선하기 위한 기초 연구로서 향후에는 도출한 각 항목에 대한 구체적인 조치방안에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

감사의 글

본 연구는 국토해양부가 주관하고 한국건설교통기술평가원에서 시행하는 07첨단 도시개발사업(과제번호:07도시재생B03) 결과의 일부임.

참 고 문 헌

13) OS(outsourcing)요원이라고도 하며 하루일당이 20만원정도이며 대략 10명의 OS요원을 30일정도 사용하면 6000만원이 소요된다. 동의서징구과정이 추진위선정, 조합설립위원회선정, 사업시행인가 등의 등을 위하여 투입될 경우에는 수역원이 동의서 징구에 소요되는 셈이다. 공공관리자제도를 성수전략정비구역에 적용하려는 서울시의 경우에도 이에 대한 방안이 마련되어야 할 것이다.

1. 강현구의 3인, 도시재생사업의 의사결정 지원을 위한 가치체계 관리 방안, 한국건설관리학회 논문집, 제10권 제4호, 2009.7(b)
2. 강현구의 3인, 도시재생사업의 특성을 고려한 주요 관리 요소, 대한건축학회 논문집(계획계), 제25권 제7호, 2009.7(a)

3. 건설교통부(현 국토해양부) 제2006-330호 정비사업조합설립추진위원회 운영규정
4. 경실련도시개혁센터(2008,10). 재개발 재건축 뉴타운 사업 특별시민강좌 주민권리찾기 (제15기 도시대학)
5. 김선규, 김한, [특집] 도시재생사업 위험요인분류체계 및 위험인지 체크리스트 개발, 한국건설관리학회 제10권 제4호, pp.33~42, 2009.8
6. 김주영, 정성훈, 재정비촉진사업에서의 재원조달기법에 관한 소고, 한국주거환경학회 논문집(주거환경), 제7권 제1호 (통권 11호), pp.212~131, 2009.6
7. 김창석, [특집] 도시재생관련 법제 및 지원체계 개발의 필요성, 대한건축학회, pp.18~21, 2008.7
8. 김창석, 우리나라 도시재생정책의 현황과 과제, 대한국토도시계획학회 특별세미나 대한주택공사, pp.1~7, 2008.11
9. 나인수, 박소현, 안건혁, 기성시가지 재생과정의 갈등해소를 위한 협력적 거버넌스의 구축, 한국도시설계학회, pp.73~90, 2009.6
10. 도시및주거환경정비사업법, 시행령, 시행규칙, 2009
11. 도시재생사업단, 3-4세부 메가프로젝트 건설관리시스템 개발, 2차년도 연구보고서, 2008
12. 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 제09539호, 2009.3.25 개정
13. 박미규, 황희연, 지방도시 재생의 유형과 특성분석, 대한국토도시계획학회 춘계학술대회 논문집 제3회, pp.173~181, 2009.5
14. 박재운, 이주형, 지속가능한 도시재생의 정책적 함의, 한국도시설계학회지 제10권 제1호, pp.89~102, 2009.3
15. 이명훈외 4인, [특집] 도시정비사업에서 공공의 역할과 책임 강화, 대한국토도시계획학회, pp.3~14, 2009.4
16. 정철모, 선진국의 도시재생을 위한 파트너쉽제도에 관한 연구, 도시행정학보(한국도시행정학회 논문집) 제22권 제1호, pp.69~91, 2009.4
17. 천현숙, 김유리, 뉴타운사업지구 내 주민민원 실태분석과 개선방안, 한국주거환경학회 논문집(주거환경) 제7권 제1호(통권 11호), pp.105~120, 2009.6
18. 최진도, 김영, 박진호, 주민참여를 통한 도시재생사업의 구체화 방안, 대한국토도시계획학회 춘계학술대회 논문집 제3회, pp.191~199, 2009.5
19. 한국도시설계학회, 지구단위계획의 이해, 기문당, pp.34~35, 2006
20. 현장택 외 4인, 복합용도개발사업의 기획/계획단계 CBS Organization Tool 개발, 대한건축학회 논문집(구조계), 제25권 제8호, pp.185~194, 2009.8

(접수 2009.12.21, 심사 2010.2.1, 게재확정 2010.2.8)

요 약

정부는 국지적 입체복합공간 개발사업에서 벗어나 광역적 도시재생사업을 통하여 낙후된 지역에 대한 도시및주거환경개선과 기반시설을 확충하고 있다. 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하여 도시의 균형발전과 국민 삶의 질 향상에 기여하고자 노력하고 있다. 그러나 국내의 도시재생과 같은 대규모 사업이 단편적으로 있었으나 다양한 사업형태를 하나의 프로그램으로 정형화하여 수행할 수 있는 업무 프로세스가 정립되지 않아 사업에 참여하는 주체들간의 혼선이 발생한다. 특히 일반 주민들로 구성된 조합설립추진위원회와 조합은 재개발, 재건축, 도시및주거환경정비사업 등을 수행하는데 지식이 부족하므로 추진하는데 상당한 어려움을 느끼고 있다.

따라서 본 연구는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 도시재생과 관련된 기존 연구를 분석하였다. 본 연구의 세 가지 연구성과를 도출하였다. 첫째, 국내의 도시및주거환경정비사업의 민간시행자의 역할을 하는 시행단계(조합설립추진위원회 승인, 조합설립인가)의 행정적 업무 절차와 실무상의 업무 절차를 분석하였다. 둘째, 도시및주거환경정비사업의 조합설립추진위원회 및 조합 설립 단계에서의 문제점을 도출하고 마지막으로 개선방안을 제시한다.

키워드 : 도시재생, 재개발, 재건축, 도시및주거환경정비사업, 조합설립추진위원회, 조합설립