

# 가로주택정비사업의 사업시행 지연요인에 관한 연구 - 인천광역시 사례를 중심으로 -

## A Study on Implementation Delay Factors of the Block-unit Housing Renewal Project - Focused on the Incheon Metropolitan City -

한영훈<sup>1)</sup>, 나인수<sup>2)</sup>

Han, Young Hoon<sup>1)</sup> · Na, In Su<sup>2)</sup>

Received July 25, 2022; Received December 06, 2022 / Accepted December 09, 2022

**ABSTRACT:** The block-unit housing renewal project was presented as an alternative method to overcome the side effects of large-scale renewal projects while improving poor residential conditions. However, projects implementation is prolonged and even the pace of projects, which was considered an various incentives, is being delayed for the most part. In this study, delay factors are drawn by eight; conflict among association members, contract delay of joint implementation, participation paucity of constructor, inadequate project guidelines, alteration of project plan, lack of renewal project professionals, stricter loan restriction of HUG, lack of capacity of project operator. We categorized those eight factors to three aspects such as implementation, participants and proposition and suggested improvement alternatives according to three aspects.

**KEYWORDS:** Block-unit Housing Renewal Project, Delay Factors, In Depth Interview, Improvement of Residential Environment

**키 워 드:** 가로주택정비사업, 지연요인, 심층인터뷰, 주거환경개선

### 1. 서론

우리나라는 1960년대 이후 단기간 동안 급격한 도시화와 경제 성장을 이루며 인구가 급증하였고, 이에 따른 주택 공급도 크게 늘어났다. 이후 우리나라의 주거환경은 양적 팽창을 이루었고, 대규모 신도시 개발로 이어졌다. 그 과정에서 주거환경이 열악한 노후·불량주거지들은 사람들의 관심에서 멀어졌고 신도시와의 기반시설 등 생활여건의 격차는 점차 벌어지기 시작하였다.

인천시의 경우에는 1980~90년대 대규모 택지개발사업 등을 통해 주거환경의 급격한 성장을 이루었지만 이 당시 조성된 주택들의 대다수가 정비 및 개선 없이 현 시점까지 이어져 왔고, 상대적으로 생활여건이 좋지 않은 노후·불량주택으로 남아있게 되었다. 실제 인천시의 30년 이상 노후주택은 전체 주택대비

17.26%이고, 20년 이상 노후주택의 비율은 절반이 넘는 51.41%로 주택 노후화가 상당수 진행되었고, 주거환경의 개선이 필요한 시점이 도래하였다.

이에, 정부는 노후·불량주거지의 주거환경을 개선하기 위해 「도시 및 주거환경정비법」과 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」을 통해 다양한 정비사업을 제시하였고, 그 중에서도 가로주택정비사업은 기존의 뉴타운사업과 같은 대규모 정비사업의 저조한 원주민 재정착률, 지역 공동체 및 커뮤니티의 붕괴, 막대한 사업비 등 다양한 부작용을 개선하기 위한 대안으로 제시되었다. 가로주택정비사업은 기존 도시공간을 해치지 않으면서도 간소화된 절차로 빠르게 사업을 진행할 수 있고 다양한 건축제한의 완화 혜택을 받을 수 있어 기대감을 갖게 하였다.

그러나, 실제 가로주택정비사업이 도입된 이후 사업실적은 매

<sup>1)</sup> 학생회원, 인천대학교 공학대학원 건축학과 석사 (skyunhyh@naver.com)

<sup>2)</sup> 정회원, 인천대학교 도시건축학부 부교수 (isna@inu.ac.kr) (교신저자)

우 저조한 상황으로, 특히 가로주택정비사업은 기존의 정비사업과 비교하였을 때 가장 큰 장점 중 하나인 사업절차의 간소화를 통한 신속한 사업 추진을 기대하였으나 실제로 기대 사업기간 내 사업시행을 완료한 사례는 많지 않은 것으로 나타났다.

따라서 본 연구에서는 기존 정비사업 대비 절차의 간소화가 이루어졌음에도 불구하고, 가로주택정비사업의 사업시행이 지연되고 있는 요인에 대하여 의문을 제기하는 데서 출발한다. 가로주택정비사업은 조합원들이 중심이 되어 직접 사업을 추진해나가는 방식으로 조합의 운용, 철거 및 신축공사, 원주민의 단기 거처 마련 등 사업기간이 장기화 될수록 조합원들의 금전적·정신적 피해가 커질 수 밖에 없어 사업의 지연을 최소화하여 목표 기간 내 사업을 마무리하는 것이 필요하다.

본 연구의 목적은 인천시에서 추진 중인 가로주택정비사업 중 사업시행이 지연되고 있는 사업을 대상으로 조합설립인가 단계부터 준공 및 입주 단계까지 소요되는 기간의 검토를 통해 사업 지연구간을 찾아낸 뒤 그에 따른 지연요인을 분석해내고, 지연요인에 따른 개선방안을 제시하여 당초 기대한 정책적 효과를 달성하고 향후 가로주택정비사업이 활성화되는데 기여하고자 한다.

## 2. 가로주택정비사업의 특성 및 현황

### 2.1 가로주택정비사업의 개념 및 특성

가로주택정비사업은 대규모 정비사업에서 발생하는 부작용을 최소화하고, 원주민 내몰림 현상의 방지와 기존 주거공간과 지역 커뮤니티를 유지하면서 아파트 수준의 인프라를 갖춘 신규 주거지를 공급하는 대안적 모델로서 도입되었다. 해당 사업은 2012년 8월 「도시 및 주거환경정비법」이 개정되면서 도입된 정비사업으로 기존 저층 주거지의 도시 조직과 가로망 체계를 유지하면서 주거 환경을 개선하기 위하여 도입되었으나, 「도시 및 주거환경정비법」은 대규모 정비사업 위주의 법령이 구성되어 있었고, 소규모 정비사업과 관련한 지원 규정은 미흡하였다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 제정되면서 관련 법령이 이관되었고, 조합설립인가 조건 완화, 층수제한 완화, 가로구역 범위 확대 등 시행조건의 완화 및 확대를 통해 가로주택정비사업의 활성화를 도모하였다.

가로주택정비사업의 법적 의미는 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위한 사업으로 사업 추진을 위한 조건은 해당 사업시행구역의 면적이 1만 제곱미터 미

만이어야 하고, 노후·불량건축물의 수가 해당 사업시행구역 전체 건축물 수의 3분의 2 이상이어야 하며, 모두 단독주택인 경우는 10호 이상, 공동주택인 경우는 20세대 이상, 단독주택과 공동주택으로 구성된 경우에는 20채 이상<sup>3)</sup>의 요건이 충족해야 한다.

가로주택정비사업 시행을 위한 가로구역은 도로 및 시설로 둘러싸인 일단(一團)의 지역이어야 하는데, 가로구역의 범위는 도시·군계획시설인 도로 및 신설·변경에 관한 고시가 된 도로나 건축법에 따른 도로로서 너비 6미터 이상의 도로이어야 하고, 시설의 범위는 공용주차장, 광장, 공원, 녹지, 공공공지, 하천<sup>4)</sup> 등이 있다.

가로주택정비사업의 사업시행자는 시장·군수 또는 빈집 소유자가 직접 시행하거나 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사, 「지방공기업법」에 따라 주택사업을 시행하기 위하여 설립된 지방공사를, 건설사업자, 건설업자로 보는 등록사업자, 부동산투자회사, 사회적기업, 협동조합, 비영리법인 및 공익법인 등에 해당하는 자와 공동으로 시행할 수 있다.

### 2.2 가로주택정비사업 추진절차 및 소요기간

가로주택정비사업은 기존 정비사업과 비교하였을 때, 정기본 계획 수립과 구역지정, 조합설립추진위원회 등의 단계를 간소화하였고, 사업시행인가 시 관리처분계획을 포함시켜 사업시행기간을 대폭 축소하였다. 가로주택정비사업의 추진절차별 단계를 살펴보면, 먼저 조합설립인가를 득하기 위하여 토지 등 소유자의 8/10 이상 및 토지면적의 2/3 이상이 동의해야하고, 공동주택은 각 동별 구분소유자의 과반수가 동의해야하며, 공동주택 외의 건축물은 해당 건축물이 소재하는 전체 토지면적의 1/2 이상의 토지 등 소유자가 동의해야 한다. 또한, 조합설립을 위해서는 정관, 공사비 등 정비사업비와 관련된 자료, 위치도 및 현황사진, 지적현황도, 매도청구계획서 등을 제출해야 한다.

조합설립인가를 득하게 되면 조합 총회를 통해 경쟁입찰 또는 수의계약의 방법으로 시공자를 선정하여야 한다. 다만, 조합원이 100인 이하인 경우 정관으로 정하는 바에 따라 선정할 수 있다. 이후 건축심의 단계에서는 가로주택정비사업 요건 충족 여부, 건폐율 및 용적률, 정비가반시설 설치계획, 공동이용시설 설치계획 등 건축내용에 대한 심의를 받게 되는데, 앞서 언급한 가로주택정비사업의 장점에 따라 대지의 조경기준, 건폐율 산정기준, 대지안의 공지기준, 높이 제한 등을 완화 적용 받을 수 있다. 건축심의를 통과되면 심의결과를 통지받은 날부터 90일 이내 토지 등 소유자에게 통지하고, 분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역 등을 해당

<sup>3)</sup> 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 시행령」, 제3조(소규모주택정비사업 대상 지역)

<sup>4)</sup> 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 시행규칙」, 제2조(가로구역의 범위)

지역에서 발간되는 일간신문에 광고하여야 한다. 분양신청기간은 토지 등 소유자에게 통지한 날부터 30일 이상 60일 이내로 하여야 한다.

건축심의 후에는 사업시행구역 및 면적, 토지이용계획, 정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획, 임시거주시설을 포함한 주민이주대책, 범죄예방대책, 임대주택 건설계획, 정비사업비, 관리처분계획 등의 내용을 포함한 사업시행계획서를 작성하여 사업시행계획 인가를 받아야 한다. 또한, 관리처분계획 내용에는 분양설계, 분양대상자의 주소 및 성명, 분양예정인 대지 또는 건축물의 추산액, 정비사업비의 추산액, 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액에 대하여 수립해야 한다. 이후, 사업시행인가로 확정된 철거대상에 대한 물건조서를 작성하고, 철거를 진행하게 된다. 철거를 마친 후에는 공사를 착공하기에 앞서 현장의 경계를 명확히 하기 위해 경계복원측량을 진행하고, 공사계획 신고 후 착공에 들어간다. 공사가 완료되면 사업시행자는 사업의 명칭, 사업시행자의 성명 및 주소, 사업의 목적 및 개요, 사업시행구역의 위치 및 면적, 사업시행기간 등이 포함된 준공인가신청서를 시장·군수에게 제출하여 준공인가를 받고, 관리처분계획에서 정한 사항을 분양받을 자에게 통지 후 대지 또는 건축물의 소유권일 이전하면 사업이 마무리되게 된다.

기존 정비사업의 경우 평균 8~10년 정도 걸리는 것으로 나타나 있는데 해당 기간을 가로주택정비사업에 대입해 보면 조합설립인가부터 사업시행인가까지 약 6개월~1년, 이주 및 철거를 포함하여 착공신고까지 약 3개월~6개월, 착공 후 준공과 조합 해산까지 약 1년5개월~2년 정도의 사업기간이 걸릴 것으로 예상되어 총 사업기간은 약 2년3개월에서 최대 3년 6개월 정도를 기대하고 있다.

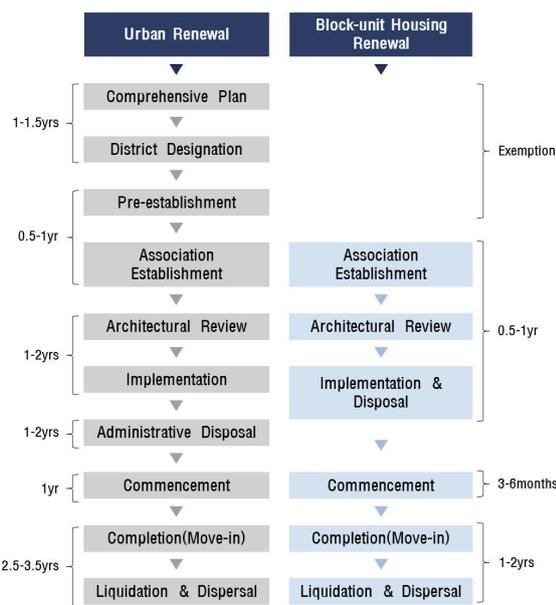


Figure 1. Renewal project procedure

### 2.3 인천시 가로주택정비사업 현황

2021년 3월을 기준으로 인천시에서 추진 중인 가로주택정비사업은 총 19건으로 지역별로는 미추홀구와 서구가 각 7건으로 가장 많은 사업이 추진 중이고, 남동구 3건, 부평구 1건, 계양구 1건의 사업이 진행 중에 있다.

Table 1과 같이 인천시의 가로주택정비사업 추진 현황은 2016년 인천만수1 LH참여형 구역을 시작으로 조합설립인가 11건, 건축심의 2건, 사업시행계획인가 3건, 착공 2건, 준공 1건이 추진되었다. 앞서 살펴본 가로주택정비사업의 예상 사업기간이 최대 3년6개월 정도임을 고려하였을 때, 2016~2017년경에 시작된 사업들은 준공을 기대할 시기에 이르렀지만 실제 준공단계에 이른 사업은 1건에 불과하고, 착공단계에 돌입한 사업도 2건에 불과하여 사업시행이 지연되고 있음을 알 수 있다.

Table 1. Block-unit housing renewal project in incheon

District	Establishment Date	Project Stage (2021.03)
Soongeui2(LH)	2017.11.30	Implementation
Yonghyun1(LH)	2017.12.28	Architectural Review
Jindallae	2017.12.28	Association Establishment
Soongeui 289-1	2019.05.01	Association Establishment
Sangil	2017.03.10	Implementation
Yonghyun3	2021.01.04	Association Establishment
Choongyoung	2017.08.29	Implementation
Seoknamyeok	2020.02.14	Association Establishment
Seoknam APT	2020.05.21	Association Establishment
Seoknamdong 490	2020.07.31	Association Establishment
Eunsung	2020.09.01	Association Establishment
Woozoo	2020.12.08	Association Establishment
Dongjin 3	2020.12.11	Association Establishment
Mansu 1(LH)	2016.09.02	Architectural Review
Woojung APT 3,4	2017.03.08	Completion
Woojung APT 1,2	2017.10.13	Commencement
Kyungin Villa	2021.01.11	Association Establishment
Daebu	2020.12.29	Association Establishment

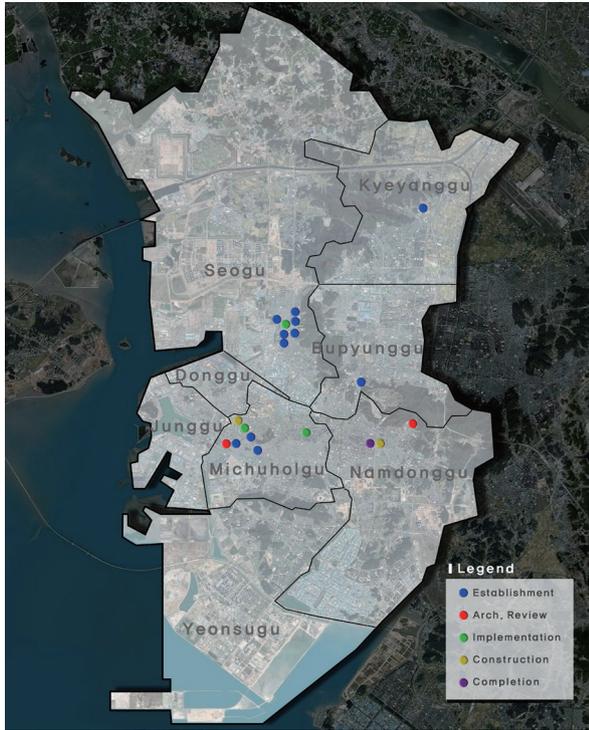


Figure 2. Block-unit housing renewal project in Incheon

### 3. 가로주택정비사업의 사업시행 지연요인 분석

#### 3.1 분석의 틀

##### 1) 분석방법

가로주택정비사업의 사업시행 지연요인 도출을 위한 방법으로는 1:1 심층 인터뷰 방식을 채택하였고, 심층 인터뷰 방식은 세부적으로 구조화, 비구조화, 반구조화 방식으로 구분되는데 구조화 방식은 사전에 치밀한 계획을 세워 질문의 내용 및 순서를 정해놓고 진행하는 방식으로 일관성 및 객관성을 확보할 수 있지만 폭 넓은 내용을 파악하기에 한계가 있다. 비구조화 방식은 면접의 목적만 명시하고 내용이나 방법은 피면담자에게 일임하는 방식으로 융통성 있는 면접이 가능하지만 면담자의 높은 대화능력과 추론력이 요구된다. 본 연구에서는 일정한 중요 질문은 구조화되고 그 외의 질문은 비구조화하는 반구조화 방식으로 인터뷰를 진행하였다. 가로주택정비사업은 해당 구역만의 환경과 처한 상황이 다르기 때문에 사전에 인터뷰 계획은 세워놓되 피면담자의 경험과 지식을 가능한 자유롭게 응답할 수 있는 반구조화 방식이 적합하다고 판단하였다.

##### 2) 분석대상

가로주택정비사업의 사업시행 지연요인을 도출하기 위한 분석대상지로 2021년 3월 기준 인천시에서 추진 중인 총 19건의 가로

주택정비사업 중 준공 후 입주를 마친 정비구역과 현재까지 사업이 진행된 지 2년 이내의 사업들은 지연요인을 도출해내기 어려움이 있다고 판단하여 앞서 파악한 가로주택정비사업의 예상 사업기간 등을 기준으로 사업시행이 다소 지연되고 있다고 판단되어지는 8건의 정비구역을 선정하였다.

Table 2. Project terms and stages

District	Project Terms and Stages (2021.03.)
Mansu 1(LH)	55months(Architectural Review)
Seokjeong(LH)	50months(Commencement)
Sangil	49months(Implementation)
Choongyoung	44months(Implementation)
Woojung APT 1,2	42months(Commencement)
Soongeu2(LH)	41months(Implementation)
Yonghyun1(LH)	40months(Architectural Review)
Jindallae	40months(Association Establishment)

##### 3) 인터뷰대상

심층 인터뷰를 위한 대상은 위에 선정한 8개의 가로주택정비사업 구역의 조합장과 해당 지자체의 담당 공무원을 대상으로 진행하였다. 선택 이유는 해당 가로주택정비사업이 최소 4년 이상의 장기간에 걸쳐 진행되고 있는 사업이라는 점에서 신뢰도가 높은 자료를 얻기 위해서는 사업의 전 단계에 걸쳐 관여하고 있는 대상의 응답이 필요하다고 판단하였고, 특히 조합장의 경우 정비사업의 단계별 과정과 조합총회 등 사업의 시작부터 대부분의 과정을 주도하여 경험하고 있는 대표 성격을 띤 주체로서 사업시행 지연요인 도출을 위한 인터뷰 대상으로 적합하다고 판단하였다.

#### 3.2 가로주택정비사업의 사업시행 지연요인

##### 1) 만수1 LH참여형

만수1 구역은 관내에서 가장 최초로 조합설립인가를 득한 구역이었으나, LH와 공동시행을 체결하기까지 약 1년의 기간이 소요되었고, 건축심의 통과가 지연되었으며, 시공자 선정에 있어 유찰되어 기준을 낮춰 재공지를 하였지만 다시 유찰되는 등 시공자 선정에 어려움을 겪어 사업시행이 지연되었다. 또한, 조합원 내 갈등으로 인해 현재는 사업이 중단된 상태이다.

##### 2) 석정 LH참여형

석정 구역은 사업추진 단계에서 사전에 가로주택정비 시범사업지로 선정되어 제1호 LH참여형 가로주택정비사업으로 추진되었다. 이후 설계공모를 통해 설계안을 확정하고 건축심의까지 통과하였다. 그러나, 당초 2022년 2월을 준공 목표로 삼았으나 약

2년 이상 지연되게 되었는데 그 요인으로 최초의 LH참여형 사업 이다보니 가로주택정비사업 관련 지원기구 및 가이드라인이 제대로 구축되어있지 않은 상태로 사업진행에 대한 어려움을 겪었고, 제1호 사업이라는 과도한 언론의 관심 및 부처 방문 등으로 인해 다소 사업이 지연되는 결과를 낳게 되었다.

### 3) 상일연립

상일연립 구역은 건축심의까지 약 16개월, 사업시행계획인가 까지 약 12개월의 기간이 소요되었는데 이는 정비사업이나 건축 관련 전문성을 갖춘 조합원이 없었고, 사업추진을 위한 사업비 조달에 어려움을 겪고 있는 상황에서 별도의 비용을 투자해 전문 정비업체를 고용하기에도 어려운 상황으로 자체 인력을 통해 행정절차를 거치는데 오랜 기간이 소요되었다. 또한, 정비사업의 규모가 작아 적극적이지 않은 시공사 참여로 인해 어려움을 겪었고, 사업비 조달에 있어 주택도시보증공사의 대출 조건 등으로 인해 차질이 생겼으며, 이에 사업성 증진 및 시행기간 연장을 위해 사업시행계획을 변경하는 과정까지 거치게 되면서 사업 시행이 지연되게 되었다.

### 4) 총영

총영 구역은 조합설립인가를 득한 후 4개월만인 12월 건축심의 통과하였고, 사업시행계획인가도 약 10개월만에 마무리하며 행정절차에 있어 신속한 추진 속도를 나타냈다. 그러나 이후 정비사업 업무대행사의 부족한 역량과 집행부의 투명하지 못한 조합 운영 등의 문제가 발생하면서 사업이 중단되었고 비상대책위원회를 구성하여 조합장 및 집행부를 새로이 선출하는 과정과 사업시행계획 변경 등의 과정이 수반되면서 사업이 지연되게 되었다.

### 5) 우정아파트1동2동

우정1·2동 구역은 조합설립인가 후 빠르게 시공사 선정에 위한 공고를 냈지만 유찰되는 등 시공사 선정에 어려움을 겪으면서 사업 초반 다소 사업이 지연되었다. 그러나 이후로는 건축심의와 사업시행계획인가 과정을 거쳐 약 2년만에 공사를 시작하여 관내 타 구역에 비해 비교적 신속하게 사업을 추진하였고, 2020년 3월 청약 당첨자 발표 후 계약까지 마친 상황으로 2022년 1월 입주를 예정으로 공사를 진행 중에 있다.

### 6) 송의2 LH참여형

송의2 구역은 2017년 11월 조합설립인가를 득한 후 LH와 공동시행을 체결하는데 까지 1년 이상의 기간이 소요되어 2018년 12월이 되어서야 약정체결을 진행하였다. 또한, 당시는 LH 정비사업지원기구가 막 출범한 시기로 자체적인 기준과 절차 등을 마련해나가는 과정에 있어 행정절차와 의견 조율에서 다소 시간이 소모되었다.

이후 시공사 선정에 있어서도 한 차례 유찰되면서 선정 기준을 낮춰 시공자를 최종 선정하였고 현재는 조합과 시공사의 공사비 조율 과정을 통해 2023년 준공을 목표로 착공을 준비하고 있다.

### 7) 용현1 LH참여형

용현1 구역은 사업 초기 인접한 구역과 함께 사업을 추진하려 하였으나, 가로구역 등의 문제로 별도 사업으로 진행하게 되었고 2017년 12월 조합설립인가를 득한 후 1년만인 2018년 12월 LH와 공동시행 약정을 체결하여 LH참여형으로 추진하게 되었다. 건축심의까지는 조합설립인가 후 약 27개월이 소요되었는데 이는 관내 다른 구역에 비해 매우 늦은 편으로 동시에 진행된 인접 구역과의 의견조율 과정이 수반되었고, 초기 건축계획이 건축심의를 통과하지 못하며 몇 차례 수정하는 과정을 거치며 사업이 다소 지연되게 되었다.

### 8) 진달래

진달래 구역은 위에서 언급한 용현1 구역과 인접한 구역으로 용현1 구역과 같이 LH참여형 사업으로 추진하려 하였으나, 약 1년간의 과정 끝에 용현1 구역만 LH참여형으로 진행되게 되면서 사업비 대출과 민간사업 추진으로 인한 사업계획 변동 등 조합설립인가 후 약 30개월 이상 지난 2020년 7월이 되어서야 시공사 선정에 나서게 되어 사업이 크게 지연되었다.

이상의 8가지 사례를 통해서 본 가로주택정비사업의 지연요인을 구역별로 요약하면 다음 Table 3 과 같다.

Table 3. Delay factors summary

District	Delay Factors
Mansu 1(LH)	- Contract Delay of Joint Implementation Participation Paucity of Constructor Conflict among Association members
Seokjeong(LH)	Inadequate Project Guidelines Conflict among Association members
Sangil	Alteration of Project Plan Participation Paucity of Constructor Lack of Renewal Project Professionals Stricter Loan Restriction of HUG
Choongyoung	Lack of Capacity of Project Operator Participation Paucity of Constructor Alteration of Project Plan Lack of Renewal Project Professionals
Woojung APT 1,2	Participation Paucity of Constructor
Soongeu2(LH)	- Contract Delay of Joint Implementation Inadequate Project Guidelines Participation Paucity of Constructor
Yonghyun1(LH)	Alteration of Project Plan - Contract Delay of Joint Implementation
Jindallae	Alteration of Project Plan - Contract Delay of Joint Implementation

가로주택정비사업 분석대상 사례로부터 도출된 가로주택정비사업의 시행을 지연시키는 요인은 총 8가지로 장기간의 공동시행 체결과정, 저조한 시공사 참여율, 조합원간의 갈등, 관련 가이드라인의 미비, 사업계획 변동, 까다로운 대출보증자격요건, 정비사업 관련 전문가의 부재, 시행주체의 역량부족 등으로 나타났으며, 이러한 지연요인들은 다음과 같이 분류가 가능하다. 먼저 시공사의 저조한 참여율, 사업계획의 변동, 까다로운 대출보증자격요건은 사업시행과 관련된 사업적 측면, 조합원 간의 갈등, 정비사업 전문가 부재, 시행주체 역량부족은 참여자 측면, 공동시행 계약과정의 지연, 제도적 가이드라인 미비는 제도적 측면으로 유형화하였으며, 이는 Figure 3과 같다.

#### 4. 가로주택정비사업 지연요인 유형화 및 개선방안

##### 4.1 가로주택정비사업 지연요인 유형화

본 연구에서 서술한 인천광역시의 가로주택정비사업 사례로부터 도출된 사업시행을 지연시키는 요인은 총 8가지로 장기간의 공동시행 체결과정, 저조한 시공사 참여율, 조합원간의 갈등, 관련 가이드라인의 미비, 사업계획 변동, 까다로운 대출보증자격요건, 정비사업 관련 전문가의 부재, 시행주체의 역량부족 등으로 나타났다.

이러한 8가지의 지연요인들의 성격을 살펴보면, 가로주택정비사업의 세부 규정 미비나 정비사업의 체결과정 모호 등 최근에 도입되다 보니 발생하는 제도적 취약점이 있다고 판단되며, 다음

으로는 기본적으로 정비사업의 추진구도 상 발생해 온 관련 이해관계자들 간의 문제로 참여자 측면이 요인들이 있다. 조합원간의 갈등, 소규모 정비사업 전문가와 시행자의 역량 부족을 예로 들 수 있다. 또한 저조한 시공사 참여, 사업계획의 변동, 대출보증자격요건의 까다로움과 같이 사업화 과정에서 나타나는 지연요인들이 있는 것으로 판단되었다. 따라서 본 연구에서는 8가지의 지연요인들을 유사한 범주에 따라 유형화하여 개선방안을 제시하고자, 제도적 측면, 참여자 측면, 사업적 측면으로 구분하였으며, 이는 아래 Figure 3과 같다. 같다.

##### 4.2 가로주택정비사업 지연요인 해소를 위한 개선방안

###### 1) 제도적 측면

제도적 측면에는 장기간의 공동시행 체결과정과 관련 가이드라인이 미비한 요인 등이 있으며, 먼저 가이드라인이 미비의 경우 2016~2017년에 추진된 초창기에 주로 발생하였던 요인들로, 2018년 11월 LH의 정비사업지원기구가 출범함에 따라 이후의 정비구역에서는 상당 부분 개선된 것으로 보여진다.

다음으로 장기간의 공동시행 체결과정의 경우 시행주체의 결정 여부는 사업 전체의 방향을 결정짓는 부분으로 시행주체를 결정하기 전까지는 사업을 본격적으로 추진하기에 어려움이 따른다. 또한, 사례에서 볼 수 있듯이 공동시행을 시도한다고 해서 모두 체결까지 이르는 것은 아니기 때문에 실패했을 경우 지연된 사업기간 만큼의 시간 허비와 새로운 추진방안 마련 등 내외부적인 어려움이 발생하게 된다. 이에, 공공참여 가로주택정비사업이 공모가 활성화 되어야 할 필요가 있을 것으로 판단된다. 현재

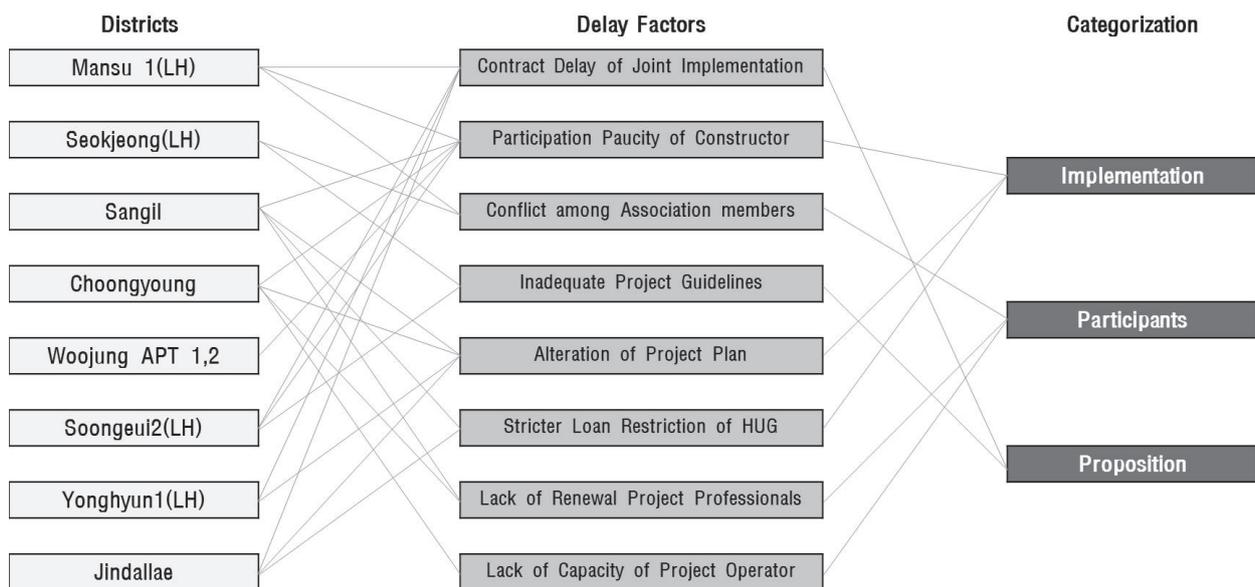


Figure 3. Delay factors categorization

서울시(SH)와 LH가 함께 공공참여 공모신청을 진행하는 중으로 그 일정을 살펴보면 공고부터 평가까지 짧게는 3개월에서 길게는 5개월이 소요되는 것으로 나타나 기존 공동시행 체결 사례와 비교하였을 때 약 7~9개월의 시기를 단축할 수 있게 된다. 더욱이 공공참여형 가로주택정비사업의 경우 사업면적 확대와 분양가상한제 적용 제외 등 인센티브 적용이 가능하고, 시공사 Pool과 LH임대주택 공급을 통한 이주대책 지원 등 안정적인 사업 시행으로 최근 공공참여형의 선호도가 높아지는 추세를 보이고 있어 공공참여 공모사업의 확대가 필요할 것으로 보인다.

## 2) 참여자 측면

참여자 측면에서는 가로주택정비사업이 기존 정비사업 대비 절차가 간소화되었다고는 하지만 건축심의회, 사업시행계획인가 등 기본적인 정비사업의 과정은 모두 거치게 되어 있다. 하지만 조합원 내 정비사업 또는 건축 관련 전문적 지식을 보유한 인력이 드물고, 이러한 과정의 대행 및 지원을 할 수 있는 별도의 정비사업 전문관리업자를 선임하기에도 예산이 여유롭지 않은 상황이다. 또한, 가로주택정비사업은 토지 등 소유자의 80% 이상 동의를 얻어야 하고, 적게는 수십 많게는 수백명의 조합원으로 구성되어 있다 보니 의견 조율과 업무 추진에 있어 어려움을 겪는 상황이 다수 발생하고 있다. 이에 대한 대안으로 고려해볼 수 있는 것이 공공에서 지원하는 중간지원조직이다. 중간지원조직은 건축사·행정사·변호사 등의 분야별 전문인력으로 구성된 정비사업 전문적 지식 제공 기관으로써 사업의 제안부터 마무리하는 단계까지 스텝별로 조합원들에게 필요한 정보를 제공하여 사업이 지연되지 않도록 지원하고, 조합원 내부적 갈등, 시공사 또는 설계사와의 갈등, 조합에 참여하지 않은 소유주와의 갈등 등 사업 진행과정에서 크고 작은 갈등을 중재 및 관리하는 역할을 담당할 수 있다.

## 3) 사업적 측면

사업적 측면에서는 정비사업의 구조상 일반분양분의 매각을 통한 사업비 회수가 필수적인데, 시공사 또는 대출기관 등에서도 이러한 부분을 중점적으로 고려하는 사항으로써 미분양에 대한 리스크가 있다면 사업참여 또는 대출지원 등이 어려워 질 수 밖에 없다. 이러한 리스크를 줄이기 위하여 지자체에서 일정 물량에 대한 선매입을 통해 일정기간 임대방식으로 주택을 공급한 후 분양 전환하는 방식의 도입이 필요하다. 이러한 방식은 주택 수요자 측면에서는 저렴한 비용으로 안정적인 거주를 제공받는 장점이 있고, 공급자 측면에서는 매입 확약을 통한 사업성 담보로 시공사의 적극적 참여와 HUG의 보증상품 가입조건 완화 등 원활한 사업비 공급을 기대해 볼 수 있다.

더불어, 사업성 개선을 위해 가로주택정비사업 내 생활 SOC 확충 시 지자체의 재정지원 또는 용적률 완화 등의 인센티브 적용

이 필요하다. 가로주택정비구역과 그 주변지역은 대부분 기반시설이나 생활편의시설이 열악한 지역으로 생활SOC의 확충이 시급한 지역들이다. 이러한 지역에 공영주차장, 도서관 등 마을주민들이 공동으로 활용할 수 있는 복합공간이 조성된다면 거주 선호도 향상 및 마을 주거환경 개선을 도모할 수 있어 분양률의 향상을 기대해 볼 수 있고, 사업시행자는 정비사업 추진에 소요되는 비용 절감 또는 인센티브 적용을 통한 사업성 증진을 도모할 수 있기 때문에 시공사의 적극적인 참여 확대를 기대할 수 있다.

## 5. 결론

가로주택정비사업은 불량한 주거환경을 개선하면서 기존의 뉴타운사업과 같은 대규모 정비사업의 저조한 원주민 재정착률, 지역 공동체 및 커뮤니티의 붕괴, 막대한 사업비 등 다양한 부작용을 개선하기 위한 대안사업으로 제시되었다. 그러나, 실제 가로주택정비사업이 도입된 이후 사업실적은 매우 저조한 실정이고, 장점으로 주목받았던 신속한 사업추진 속도마저도 대부분의 정비구역에서 사업시행이 지연되고 있는 것으로 나타났다. 정비사업의 사업시행 지연은 곧 조합원들의 금전적·정신적인 피해로 이어지기 때문에 가로주택정비사업의 지연요인 도출과 분석이 필요한 시점이라 할 수 있다.

지연요인 도출 결과, 먼저 사업적 측면으로 저조한 시공사 참여율과 사업계획 변동, 까다로운 대출보증자격요건 등이 나타났다. 이는 가로주택정비사업의 특성상 사업의 규모가 작고 미분양에 대한 불안함이 있기 때문에 시공사나 대출기관 등에서 적극적인 참여 또는 지원이 어려운 상황이고, 이를 개선하기 위해 조합측에서는 사업계획을 변동하는 과정에서 다양한 주체와의 협의와 절차 등을 거치면서 사업이 지연되는 악순환을 초래하였다. 결국 위와 같은 문제를 개선하기 위해서는 가로주택정비사업의 사업성 개선이 필요하다. 이를 위한 방안으로 지자체의 미분양분에 대한 매입확약과 가로주택정비사업 내 생활SOC확충 시 지자체의 재정지원 및 인센티브 적용을 통한 사업성의 보완과 리스크 최소화를 통해 시공사 참여율 증진 및 원활한 사업비 공급을 도모할 수 있도록 제시하였다.

두 번째로는 시행주체적 측면으로 조합원간의 갈등과 정비사업 관련 전문가 부재, 시행주체의 역량부족 등이 나타났다. 일반적으로 조합원 내에 정비사업 또는 건축 관련 전문가가 있는 경우는 많지 않고, 다수의 조합원 개개인의 이해관계가 얽혀있기 때문에 아무런 잡음없이 사업을 추진해 나가는 것이 쉽지 않다. 이러한 지연요인에 대한 개선방안으로 정비사업의 단계별 전문적 지식 제공과 갈등관리를 통해 중재자 역할을 맡을 중간지원조직 구성을 통한 사업 지원과 조합원 내부적 역량강화를 통한 시

행주체의 능력 배양을 통해 조합원 내·외부적으로 결속력을 높여 사업을 신속하게 추진해 나가는 방안을 제시하였다.

세 번째로는 제도적 측면으로 장기간의 공동시행 체결과정과 관련 가이드라인이 미비한 요인이 있는데, 가이드라인의 경우 정비사업지원기구가 공식적으로 출범하면서 근래 진행되는 가로주택정비사업에서는 다소 개선된 것으로 보인다. 공동시행 체결과정의 경우에는 시행주체가 결정되기 전까지 사업을 본격적으로 추진하기가 힘들기 때문에 무엇보다 신속한 결정이 중요하지만 실제 인천시 사례의 경우 약 1년의 기간이 소요되는 것으로 나타났다, 장기간의 시간이 소모되었지만 공동시행 체결에 이르지 못한 사례도 나타났다. 이에, 신속한 공동시행 체결 가능여부를 알 수 있도록 공공참여 가로주택정비사업 공모사업의 활성화를 제시하였다. 공모사업의 경우 약 3~5개월이 소요될 것으로 예상되어 기존의 사례보다 약 7~9개월 정도의 시기를 단축시킬 수 있어 공모사업이 활성화 된다면 사업시행이 지연되는 문제를 개선할 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구는 불량한 주거환경의 정비와 기존 대규모 정비사업의 부작용 개선의 대안사업으로 제시된 가로주택정비사업이 기존 정비사업과 비교하였을 때 절차의 간소화가 이루어졌음에도 불구하고 사업시행이 지연되고 있는 요인을 파악하고 개선방안을 제시함으로써 가로주택정비사업의 신속한 사업추진에 기여하는데 의미와 가치를 두고 있다. 그러나 본 연구에서 진행한 가로주택정비사업의 사업시행 지연요인 연구에는 다음과 같은 한계를 갖고 있다.

첫째, 본 연구는 조합설립인가 이후부터의 내용을 다루고 있기 때문에 조합설립 이전 준비단계에서의 진행과정이나 내용에 대하여는 면밀히 다루지 못하여 사업의 출발점을 명확히 하지 못하였다. 둘째, 정비사업을 주도적으로 진행하고 있는 주체인 정비구역 조합장과 담당 공무원에 대하여 심층면접을 진행하였지만 각 단계별 참여주체인 시공사, 설계사, 정비사업 전문관리업자 등의 의견까지는 반영하지 못한 것이 한계로 느낀다. 셋째, 본 연구는 인천시의 가로주택정비사업을 중심으로 분석을 진행함에 따라, 보다 객관적인 분석을 위해 서울 및 수도권과 지방에서 추진 중인 가로주택정비사업까지 포괄한 분석의 필요성이 있다. 향후 과제로 이러한 변수들을 확장 및 보완하여 사업시행 지연요인에 대해 더욱 세밀히 검토하는 연구가 필요하다.

## 감사의 글

이 논문은 인천대학교 2021년도 자체연구비 지원에 의하여 연구되었음.

## References

- Heo, Y. J. (2019). A Study on the Scheme for Revitalization of the Roadside Housing Redevelopment Project [master's thesis]. Myongji University, Korea.
- Hwang, A. N. (2020). A Study on the Method Vitalization of the Road Side Housing Redevelopment Establishment Association [master's thesis]. Chungwoon University, Korea.
- Im, J. S., Park, H. S., Lew, S. H., Kang, J. M. (2012). Spatial Structure Analysis for a Site Selection of Small-sized Block Maintenance Project. Journal of The Urban Design Institute of Korea, an autumn conference, pp. 192-198.
- Incheon Housing and City Development Corporation. (2020). Block-unit Housing Rearrangement Projects Manual of Incheon.
- Jung, D.T. (2016). A Study in Profitability Analysis of the Street Housing-Led Housing Renewal [master's thesis]. Jeonju University, Korea.
- Jung, S. G., Moon, K. J., Yoo, K. J., (2015). A Survey Study on Resident Participation in the Development of Urban Regeneration Project - Concentrated on the Sanbok-doro Renaissance Urban Regeneration Area in Busan -. Journal of the Regional Association of Architectural Institute of Korea, 17(5), pp. 31-39.
- Jung, S. H., Lee, S. H., Choi, J. S., (2011). The General Plan for Residential Environmental Improvement Project with a Stronghold Diffusion Type of Hongjeogmal District at Gangneung. Journal of the Regional Association of Architectural Institute of Korea, 13(2), pp. 29-39.
- Jung, W. S. (2018). A Study on the Vitalization Plan of Block-Unit Housing Renewal Project as a Strongpoint Project for Urban Regeneration New Deal [master's thesis]. Ajou University, Korea.
- Kim, J. B. (2019). A Study on the activation of small-scale Housing Renewal [master's thesis]. Konkuk University, Korea.
- Kim, J. C. (2020). A Study on the Improvement of Small-scale Housing Renewal System [master's thesis]. Hongik University, Korea.
- Kim, O. Y., Kim, J. J., Kwon, H. S., Ryu, D. J., Oh, S. H., Hwang, I. H. (2018). Revitalization plan of Urban Regeneration-linked Street Housing Maintenance Project. Land & Housing Institute, 18(95).

- Kim, S. J., Lee, S. H., Huh, Y. K. (2019). Improvement of Small-size Multi-housing Area Reconstruction Project Using AHP Analysis. *Korea Journal of Construction Engineering and Management*, 20(2).
- Lee, S. W., Huh, Y. G. (2018). Vitalization Plan of Block-unit Housing Renewal Project. *Construction & Economy Research Institute of Korea*.
- Na, I. S., (2014) An Study on the scheme of the publicness of Urban Renewal Project – Focused on Urban Redevelopment Act(1977–2002) and Urban and Residential Renewal Act(2003–present). *Journal of the Regional Association of Architectural Institute of Korea*, 16(5), pp. 85–92.
- Son, J. H (2018). The Effects of Public Support and System Change on the Feasibility of Street Housing Renewal Projects [master's thesis]. *Pusan National University, Korea*
- Seo, S. J., Lim, K. R. (2012). An Enhanced Institutional Operating System for Street Housing-led Housing Renewal. *AURI*
- Weon, S. Y. (2015). A Study on the Cause of Conflict, type of conflict under Act on the Maintenance and Improvement of Urban Areas and Dwelling Conditions for Residents. *Journal of the Regional Association of Architectural Institute of Korea*, 17(1), pp. 67–74.
- You, J. H. (2016). A Study on the Obstacles to Activating Block-unit Housing Rearrangment Projects [master's thesis]. *Yeungnam University, Korea*