지역개발연구 제50권 제2호, 2018년 12월, pp.1-19

주택재개발사업과정의 갈등 유형과 사업지연에 미치는 영향에 관한 연구*

- 대전광역시 중구 주택재개발사업을 대상으로 -

김 혜 천**·정 경 용***

본 연구는 주택재개발사업 지연의 원인이 되는 갈등의 요인을 추진단계별로 분석하고, 추진단계별 갈등이 사업지연에 미치는 영향의 정도를 회귀분석을 통하여 규명하였다. 관련 이론과 선행연구를 통하여 파악된 갈등의 유형을 대전시 5개 사업지구에 대한 현장연구와 전문가 및 주민설문조사를 통해 갈등에 대한 인식의 정도와 사업지연에 미치는 영향을 분석하였다. 이러한 분석결과를 토대로 주택재개발사업에 주는 시사점을 도출하여 향후 제도개선 정책을 제안하였다. 조사 및 분석대상이 대전시 5개 구역의 조합원을 대상으로 한정함으로써 연구결과를 주택재개발사업 전반에 보편적으로 적용되기에는 한계가 있다. 그러나 기존의 주택재개발사업 갈등에 대한 연구에서는 경험적인 자료를 통해 사업지연에 미치는 영향의 정도를 분석한 사례를 찾아보기 어렵다는 점에서 본 연구의 실천적 의미를 찾아볼 수 있다.

주제어 : 주택재개발사업, 갈등의 유형, 갈등의 영향, 재개발주택조합

Ⅰ. 문제의 제기

1980년대 이후 주택재개발사업은 주택조합과 민간건설업체가 사업의 경제성에 기반을 두고 수행하는 민간주도의 합동재개발사업 방식을 도입함으로써 전국의 주요 불량주거지역들이 빠르게 현대식 고밀의 아파트촌으로 변모되었다. 그러나 합동재개발방식은 수익성을 극대화하기 위해 무리한 사업진행을 함으로써 이해관계자들 간의 갈등이 빈번하고도 지속적으로 나타나고 있음은 잘 알려진 사실이다(최재원, 2014: 1). 특히, 지방도시의 건설경기 악화와 사업성 저하, 사업추진주체인 조합의 비전문성과 업무처리의 불투명성, 주민참여 의식부족,

* 본 연구는 2014년 목원대학교 연구년 지원에 의해 연구되었음

** 주저자, 목원대학교 도시공학과 교수, Tel: 010-3406-7664 E-mail: kimhc@mokwon.ac.kr

*** 공동저자, ㈜세마노코리아 본부장, Tel: 010-5415-5645 E-mail: jky1000@hanmail.net

원주민들의 재정착률 저하, 사업리스크에 대한 부담 등으로 본래의 사업의도가 왜곡되고, 갈등 발생으로 인한 사업의 장기화 등이 사회적 문제로 대두되었다(최형선, 2016: 1).

『도시 및 주거환경정비법』(이하 "도정법"이라 한다)에 의거 추진되고 있는 전국의 주택재개발사업의 추진 현황을 보면, 2015년 현재 전체 1,204개 구역 중 35.6%인 429개 구역이 완료되었으며, 20.8%인 250개 구역이 시행 중이고, 43.6%인 525개 지구가 미시행 상태다. 특히 수도권은 전체 855개 구역 중 45.5%인 389개 구역이 완료된 반면, 수도권을 제외한 지방은 349개 구역 중 11.5%인 40개 구역만이 완료되었다. 미시행률을 보면, 서울은 20.2%인 반면, 대전은 88.9%가 미시행 상태인 바, 이러한 통계결과는 그간 지속적인 제도개선이 이루어졌음에도 불구하고 사업성이 낮은 비수도권의 경우 주택재개발사업이 제대로 추진되지 못함을 보여준다.

사업의 경제성이라는 제약조건 외에도, 주택재개발사업은 다양한 이해관계자들이 존재함으로써 사업추진과정에 지속적인 갈등이 발생되고 있다. 주택재개발사업은 대부분이 구시가지를 대상으로 하고 있으며, 토지소유자 등이 조합을 구성하여 민간주도로 시행되고 있어 사업당사자 간의 이해관계가 복잡하고 첨예하여 갈등의 발생은 불가피할 수밖에 없다. 이러한 이해당사간의 갈등은 사업지연의 주요 원인이 되며, 사업지연은 사업비용을 상승시키고 분양가격을 상승시켜 수익성을 악화시키는 결과를 가져오게 된다. 이러한 수익성 악화는 결과적으로 조합원에게 더 큰 부담을 가중시킴으로써 주택재개발사업이 지체되는 원인이 되고 있다(최재원, 2014: 1).

예컨대 대전광역시 대흥1구역의 사례를 보면, 조합과 비대위의 갈등, 조합설립 및 운영상의 문제점, 현금청산과 수용재결 하자 등으로 총 19건(행정소송 2건, 형사고소 2건, 민사소송 15건)의 각종 소송 및 고소가 발생하였으며, 특히, 입주한지 3년이 경과된 현재까지도 비대위의 압류 등 소송으로 인한 청산과 조합해산이 되지 않고 있는 실정이다.

이처럼 주택재개발사업 추진 과정에서 발생하는 다양한 이해관계자들 간의 갈등은 주택재개발사업의 원활한 시행을 저해하고 사업지연을 일으키는 주요 요인으로 작용하고 있다. 따라서 주택재개발사업의 장애요인이 되는 갈등을 해결하기 위한 보다 체계적인 접근이 필요하다.

이와 같은 문제의식 하에, 본 연구는 주택재개발사업의 지연 원인이 되고 있는 갈등을 추진단계별로 분석하고, 추진단계별 갈등이 사업지연에 미치는 영향

의 정도를 계량적으로 분석하여 주택재개발사업의 원활한 추진을 위한 갈등해소와 정책제안의 기초 자료로 제시하고자 하였다.

그간 주택재개발사업 과정에서 발생하는 갈등의 실태를 인식하고 개선방안을 연구한 사례는 다수 있었다. 예컨대 김선용(2014)은 부산지역의 도시정비사업을 사례로, 문덕배(2013)는 성남시 주택재개발사업을 사례로 갈등의 유형을 인식하고 해결방안을 제시한 바 있으며, 유원석(2014)은 재개발사업과정의 민원사례를 분석하여 공공참여형 도시정비사업의 필요성을 제시하기도 하였다. 그러나 지금까지의 선행연구에서는 이러한 갈등이 사업추진 기간에 미치는 영향을 계량적 모형을 통해 밝힌 사례는 발견되지 않는다. 따라서 본 논문은 사업추진단계별 갈등의 유형이 사업지연에 미치는 영향을 도출하여 정책적 시사점을 제시하였다는 점에서 선행연구와 차별성을 갖는다.

Ⅱ. 대전시 주택재개발사업 추진 실태

주택재개발사업의 추진과정에서 다양한 부문에서의 문제점들이 노출되고 있으나, 본 논문에서는 갈등의 유발에 가장 큰 요인이 되는 사업기간과 미추진 실태에 대한 부문에 초점을 두고 논의하고자 한다.

주택재개발사업의 기간은 주택재개발사업에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 주택재개발사업의 사업기간은 정비구역지정부터 조합해산까지의 기간으로 사업의 원활함을 나타내는 지표이다. 주택재개발사업의 사업기간이 지연되는 경우 사업비용의 상승으로 인해 조합원의 부담을 증가시키며 사업의 수익성을 악화시키는 중요한 원인이 된다. 따라서 주택재개발사업의 성공여부는 주택재개발사업의 사업기간에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

대전시에서 설정한 주택재개발사업의 소요기간 기준(대전광역시, 2015: 142)에 따르면 총 8년으로 예정하고 있다. 그러나 실제 사업시간을 조사한 자료에 따르면, 서울특별시는 8년 5개월, 부산광역시는 9년이 소요된 반면, 대전광역시의 경우에는 기본계획수립부터 준공까지 평균 12년 7개월이 소요되어, 타 자치단체보다 정비사업 추진 소요기간이 매우 긴 것으로 조사되었다.

〈표 Ⅱ-1〉 정비사업 소요기간 배분기준 및 지자체별 추진 소요기간 현황

구분	소요기간	기본계획수립 ↓ 구역지정	구역지정 ↓ 조합설립	조합설립 ↓ 시행인가	시행인가 ↓ 관리처분	관리처분 ↓ 착공	착공 ↓ 준공
배분 기준	8년	1년	1년	1년	1년	1년	3년
평 균	10년	2년	7개월	1년 8개월	1년 3개월	1년 7개월	2년 7개월
대전광역시	12년 7개월	2년 5개월	7개월	2년 5개월	1년 3개월	2년 11개월	3년
서울특별시	8년 5개월	2년 1개월	8개월	1년 6개월	1년 8개월	8개월	1년 11개월
부산광역시	9년	1년 6개월	5개월	1년 6개월	11개월	1년 7개월	3년 1개월

자료: 대전광역시, 2015.「2020대전광역시 도시 및 주거환경정비기본계획(변경)」: 142.

주택재개발사업의 추진 현황을 살펴보면, 전국 1,204개 구역 중 43.6%인 525개 구역이 미시행 중에 있다. 수도권의 미시행률은 35.3%임에 반해 지방의 미시행률은 63.9%에 달하고 있다. 서울의 미시행률은 20.2%에 불과한 반면 대전의 미시행률은 88.9%에 달하고 있다.

〈표 Ⅱ-2〉 전국 주택재개발사업 추진 현황

구분	시도명	전국	수도권	지방	서울	대전
진행 구분	계	1,204	855	349	599	54
	완료	429	389	40	380	2
	시행 중	250	164	86	98	4
	미시행	525	302	223	121	48
	미시행률	43.6%	35.3%	63.9%	20.2%	88.9%

자료: 국토교통부, 2016.「2015년 국토교통통계연보」: 194～195.

대전광역시의 미시행률은 전국평균인 43.6%의 두 배에 달하는 88.9%로 대전광역시 주택재개발사업의 미시행에 따른 경제적 문제점 등은 매우 크다고 할 수 있으며, 대전광역시의 미시행률이 이렇게 높은 데에는 주택재개발사업의 추진과정상에 있어서 갈등 및 부정적인 요인이 타 시도에 비해 높다는 것을 반증한다

할 수 있다.

현재 대전광역시에서 추진 중인 주택재개발사업은 모두 86개 구역이며, 이 중 27개 구역이 해제되었으며, 2개 구역은 준공되었으며, 25개 구역이 향후 추진 예정이다. 따라서 현재 대전광역시에서 추진 중인 주택재개발 사업은 모두 32개 구역이며, 이 중 구역지정이 3개 구역, 추진위원회 구성이 10개 구역, 조합설립이 15개 구역, 시행인가가 3개 구역, 공사 중이 1개 구역이다.

본 연구를 위한 설문조사 대상구역은 대전광역시 중구의 목동1구역, 대흥1구역, 목동3구역, 선화구역, 문화2구역 등 5개 구역이며, 대상구역의 사업추진기간은 <표 Ⅱ-3>과 같다.

〈표 Ⅱ-3〉 대상 사업구역 추진기간 현황

구분	추진기간	추진위구성 ↓ 구역지정	구역지정 ↓ 조합설립	조합설립 ↓ 시행인가	시행인가 ↓ 관리처분	관리처분 ↓ 착공	착공 ↓ 준공	준공 ↓ 해산
단계별 배분기준	8년	1년	1년	1년	1년	1년	3년	-
목동1구역	8년	1년 5개월	5개월	9개월	10개월	5개월	2년 8개월	조합해산완료 (1년 6개월)
대흥1구역	12년 7개월	1년 9개월	5개월	5개월	2년 3개월	3년 1개월	2년 6개월	청산금 소송 중
목동3구역	10년 3개월	2년 9개월	2년 5개월	3년 10개월	1년 1개월	추진 중	-	이주·철거 준비
선화구역	11년 5개월	1년 4개월	11개월	3년	추진 중	-	-	시행인가 준비
문화2구역	11년 7개월	1년 7개월	1년	1년 9개월	추진 중	-	-	시행인가 준비

Ⅲ. 주택재개발사업 추진과정의 갈등 원인과 유형

1. 갈등의 원인과 유형에 관한 선행연구

개인과 집단, 그리고 구성원들 간의 갈등은 보편적으로 발생하는 현상이라 할 수 있다. 특히 대규모 공공개발사업이나 정책형성과 같은 공공부문에서 활동뿐

만 아니라 민간부문의 각종 개발사업에서도 다양한 이해관계자들 간의 갈등이 발생하고 있다. 이러한 갈등을 해결하는 것이 원활한 사업추진이나 공감대 형성의 관건이 되고 있다는 점에서 관련 이론적 연구와 함께 정부 차원의 대책도 추진되고 있다. 각종 공공사업과정에서의 갈등과 분쟁 해결을 위한 지침으로, 『공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정』을 만들어 활용하고 있으며, 최근에는 "공론화위원회"와 같은 시민참여형 숙의과정을 통해 갈등문제를 해결하고자 하는 노력도 시도되고 있다.

갈등의 원인과 유형에 관한 논의는 다양한 연구에서 제시되고 있으나, 본 연구와 관련된 선행연구를 검토하면 다음과 2가지 접근방법으로 요약된다. 먼저, 갈등의 발생 원인에 따라 갈등을 인식하고 유형화 하는 사례다. 국토·지역개발사업 과정에서의 갈등의 원인을 정치적 요인과 경제적 요인, 심리문화적 요인, 행정제도적 요인, 기술적 요인 등으로 유형화 하고 각 요인별 해결방안을 모색한 연구(국토연구, 1997 : 한국교통연구원, 2004 : 조철주 외, 2005 등)가 대표적이며, 갈등의 원인을 가치관 또는 규범의 충돌과 같은 심리적 요인과 희소자원에 대한 권리의 상충 등 사회적 요인으로 구분하여 그 해결방안을 모색한 사례(홍인옥, 2004)도 여기에 포함된다. 또 주택재개발사업 과정의 갈등을 발생 원인에 따라 사실관계 갈등과 이해관계 갈등, 구조적 갈등, 관계적 갈등 등 6개의 갈등 유형으로 분류하여 갈등관리 방안을 제시한 바 있다(김성연 외, 2011).

또 다른 하나의 접근방법은 갈등의 발생 주체에 따른 인식과 유형화다. March & Simon(1958)은 갈등의 유형을 개인간 갈등, 조직적 갈등, 조직간 갈등으로 인식하여 유형화한 바 있으며, 지속가능발전위원회(2005)에서도 갈등의 유형을, 내적 갈등, 개인간 갈등, 조직 갈등, 집단간 갈등 등 6개의 유형으로 분류하고 있다.

주택재개발사업에는 주택조합을 구성하는 가옥주와 토지소유자, 사업시행을 담당하는 시행사와 시공사, 그리고 세입자, 외부 투기자본세력 등 다양한 이해관계자가 있고, 특히 이들 이해관계자들이 사업추진 단계별로 상이한 이해관계와 갈등의 원인이 발생되고 있다. 따라서 본 연구에서는 분석결과의 실천성을 제고하기 위해 재개발사업의 추진 단계와 추진 주체별로 갈등의 원인을 보다 세부적으로 분류하여 분석하고자 하였다.

2. 주택재개발사업 추진단계별 갈등의 유형 검토

도정법 상 주택재개발사업의 추진단계는 사업계획단계, 사업준비단계, 사업시

행단계, 사업완료단계 등 총 4개 단계로 구분할 수 있다. 사업계획단계에는 정비기본계획수립, 정비계획수립, 정비구역지정 등이 포함되며, 사업준비단계에는 추진위원회 승인, 조합설립인가, 시공사 선정 등이 포함된다. 사업시행단계에는 사업시행인가, 토지의 수용 및 사용, 관리처분계획인가, 이주·철거·착공, 분양 등이 포함되며, 사업완료단계에는 사업준공인가, 청산, 조합해산 등이 포함된다.

주택재개발사업은 추진과정에 다양한 이해관계자가 존재하고 또 시행절차가 복잡하기 때문에 많은 갈등이 표출되고 사업시행 기간도 장기화되고 있다. 선행연구자들의 연구결과와[1] 본 연구자의 현장연구 경험을 종합하면 추진단계별 갈등은 39개 항목으로 정리되며, 단계별 주요 갈등 내용을 요약하면 다음과 같이 정리된다.

1) 사업계획단계의 갈등

사업계획단계에는 정비기본계획수립, 정비계획수립, 정비구역지정 등이 포함된다. 정비기본계획 수립단계는 수익성 문제로 인한 사업성의 불확실성, 행정기관의 일방적인 주도로 인한 주민참여의 미흡, 부동산시장 등 환경변화로 인한 위험성 증대 등의 문제점이 도출되고 있다. 구역지정단계에서는 주민 분담금에 대한 불확실성, 지역주민의사가 미반영된 구역지정 등으로 갈등이 발생되는 것으로 요약된다.

2) 사업준비단계의 갈등

사업준비단계에는 추진위원회 승인, 조합설립인가, 시공사 선정 등이 포함된다. 추진위원회와 조합과 관련해서는 집행부의 전문성 부족, 불투명한 사업진행과 사업비 조달, 조합과 비대위의 갈등, 이권개입 등이 문제점으로 제시되고 있으며, 시공사 선정과 관련해서는 시공사들의 담합문제, 조합 임원들의 비리발생, 시공사 및 업체선정에 있어서 정비사업 전문관리업자들의 개입문제 등으로 문제가 제기되고 갈등이 발생되는 것으로 요약된다.

3) 사업시행단계의 갈등

사업시행단계는 사업시행인가, 관리처분계획인가, 토지의 수용 및 사용, 이주·철거 및 착공, 분양 등의 단계가 포함된다. 사업시행인가 절차의 복잡성 및 기

1) 사업추진단계별 갈등의 유형을 인식하기 위한 선행연구는 한성수(2015), 최재원(2014), 문덕배(2013), 신형달(2013), 문천수(2012)의 연구 등이다.

간, 용적률 및 층수완화 등 사업성 관련 갈등, 잦은 설계변경 등으로 인한 추가부담, 시공사의 이익추구로 인한 잦은 설계변경, 감정평가의 불신, 과도한 기반시설부담, 미이주 조합원 명도소송 등이 갈등발생 원인으로 요약된다.

4) 사업완료단계의 갈등

사업완료단계에서는 사업준공인가, 조합청산, 조합해산의 절차를 밟게 된다. 사업완료단계에서는, 잦은 설계변경으로 인한 공사비 증가, 도로·복지시설 등 환경에 대한 불만, 사업청산, 결산 관련 회계 불신, 청산금 배분 갈등, 추가부담금 발생시 조합원 부담금 과다 문제 등이 갈등발생 원인으로 요약된다.

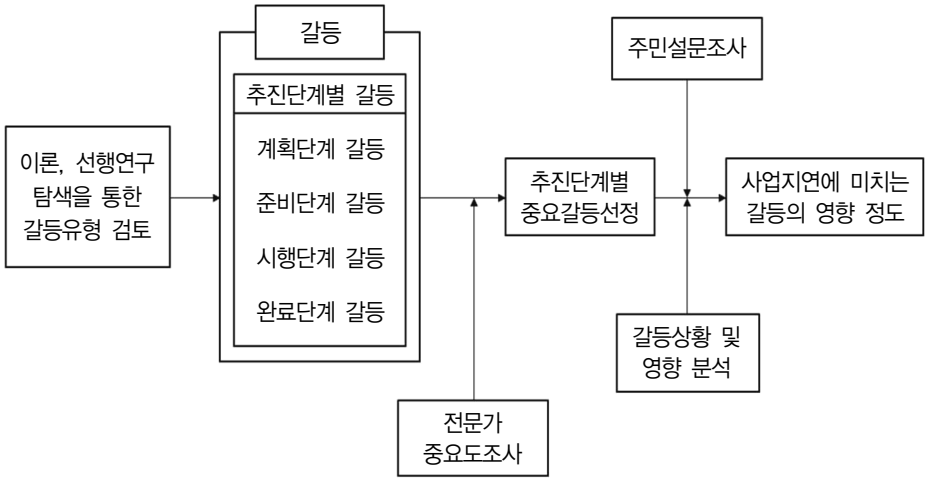
Ⅳ. 사업추진단계별 갈등영향 분석

1. 분석의 틀

본 연구는 주택재개발사업의 원활한 추진을 저해하는 갈등을 사업추진단계별로 분석하고, 추진단계별 갈등이 사업지연에 미치는 영향을 이해관계자들에 대한 설문결과를 회귀분석하여 규명하고자 하였다.

즉, 선행연구와 현장연구를 통해 사업지연의 원인이 되는 갈등을 사업추진단계별로 39개의 갈등으로 인식하고, 현장전문가(주택재개발사업 관련 공무원과 조합임원, 시공사 및 정비사업 전문관리업자 직원 등)를 대상으로 위 39개 갈등에 대한 중요도를 분석하여 본 연구에서 중점적으로 분석할 23개 유형의 “주요 갈등”으로 설정하였다.

그리고 단계별 “주요 갈등”이 사업지연에 미치는 영향을 규명하기 위해 대전광역시 5개 사업지구(대흥1구역, 목동1구역, 목동3구역, 선화구역, 문화2구역 등) 조합원을 대상으로 추진단계별 갈등의 발생정도와 사업지연의 인식도를 조사·분석하여, 추진단계별 갈등이 주택재개발사업의 사업지연에 미치는 영향을 규명하였다. 여기서 사업대상지역을 대전 중구 5개 구역으로 설정한 것은 대전시 전체 사업추진구역 중 중구 5개 구역이 타 지역에 비해 가장 빠른 추진을 보여 갈등에 대한 의견수렴의 의미가 상대적으로 클 것으로 판단되기 때문이다.



〈그림 Ⅳ-1〉 분석 절차

2. 분석방법과 자료

1) 분석방법

사업시행단계별 주요 갈등유형을 도출하기 위해 전문가를 대상으로 중요도 조사를 실시하였으며, 도출된 갈등유형별로 사업추진과정에서 사업지연에 미치는 영향의 정도를 파악하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. 다중회귀방정식은 모형은 다음과 같다.

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \cdots\cdots + \beta n\ Xn + \varepsilon$$

(여기서 X는 사업단계별 갈등의 유형을 나타내는 독립변수, Y는 사업지연의 정도를 나타내는 종속변수이며, β는 회귀계수, ε는 오차항임)

2) 갈등유형 도출을 위한 전문가 표본

중요도 조사의 표본은 주택재개발사업과 관련된 업무를 담당하는 공무원, 조합임원, 시공사 및 도시정비전문관리업자 등 35명을 선정하였다. 자료수집은 2016년 7월 1일부터 7월 20일까지 e-mail 조사방법 통해 실시하였다. 전체 35부 중에서 25부(회수율 71.4%)를 회수하여 이를 대상으로 주택재개발사업의 추진단계별 갈등의 중요도를 분석하였다.

전문가조사의 응답자는 공무원 6명(24%), 조합임원 10명(40%) 정비사업 전문관리업자 직원 4명(16%), 시공사직원 5명(20%)이며. 근무기간을 살펴보면 1～5년이 4명(16%), 6～10년이 6명(24%), 11～15년이 3명(12%), 16～20년이 7명(28%), 21년 이상이 5명(20%)이다.

3) 갈등영향 규명을 위한 조합원 설문조사 표본

전문가 설문을 통해 도출된 주요 갈등유형을 대상으로, 이러한 갈등이 사업지연에 얼마나 큰 영향을 미치는가에 대한 조합원 설문조사를 시행하였다. 본 설문조사를 위한 표본은 대전시 중구 주택재개발사업 구역 중 대흥1구역, 목동1구역, 선화구역, 문화2구역, 목동3구역 등 5개 구역의 조합원 180명을 무작위로 선정하였다.

자료수집은 2016년 5월 15일부터 6월 15일까지의 기간 동안 현장방문을 통한 대면 및 우편설문 조사방법을 통해 실시하였다. 전체 180부 중에서 130부(회수율 72.2%)를 회수하여 이를 대상으로 통계분석을 시행하였다. 응답자 구성을 보면, 목동1구역이 23명(17.7%), 대흥1구역이 22명(16.9%), 선화구역이 26명(20.0%), 문화2구역이 29명(22.3%), 목동3구역이 30명(23.1%)이다.

3. 갈등 분석과 분석결과의 해석

1) 갈등의 중요도 분석과 갈등유형 설정

선행연구를 통해 선정된 39개의 추진단계별 갈등을 현장전문가를 25명을 대상으로 갈등의 중요도를 리커르트의 5점 척도를 사용하여 설문조사를 실시하였다. 현장전문가를 대상으로 중요도를 분석한 결과, 총 23개의 갈등이 중요도가 3.0 이상으로 나타났으며, 본 연구에서는 아래 23개 갈등 유형을 다음 단계의 사업지연 영향도 분석의 독립변수로 설정하였다.

첫째, 사업계획단계의 갈등으로 ①개발의사를 미고려한 정비예정구역 과다지정(3.72), ②사업성·분양성을 미고려한 정비계획 수립(3.64), ③정비구역 지정 및 정비계획 수립절차 장기 소요(3.24), ④도로·공원 등 정비기반시설의 과다부담 계획 수립(3.81)의 4가지 갈등을 선정하였다.

둘째, 사업준비단계의 갈등으로 ⑤조합설립 미동의 조합원과 조합과의 갈등(3.12), ⑥조합설립 인가 관련 무효확인 소송(3.36), ⑦조합과 비대위의 주도권 분쟁 및 소송(3.84), ⑧조합 운영상 조합 집행부의 비리 등과 관련된 분쟁 및 소

송(3.20), ⑨조합 집행부의 일방적 사업추진 및 전문성 결여(3.56), ⑩시공사·정비사업 전문관리업자 선정과 관련된 법령위반·수주 사전담합·이권개입·비리 등(3.14), ⑪시공사의 조합 사업비(운영비)대여 중단에 따른 조합 사무실 폐쇄(3.88) 등의 7가지 갈등을 선정하였다.

셋째, 사업시행단계의 갈등으로 ⑫시공사의 사업비 대여 중단으로 인한 사업중단 또는 사업의 장기화로 인한 갈등(3.56), ⑬사업시행 인가 절차 처리 지연(지방자치단체)(3.24), ⑭사업시행 인가시 과도한 기반시설 부담 조건과 적정용적률 적용 이견으로 인한 분쟁(3.44), ⑮사업시행인가 무효분쟁·소송(지방자치단체)(3.64), ⑯관리처분계획인가 절차 지연(지방자치단체)(3.48), ⑰공사비 과다 인상 관련 시공사 본계약시 분쟁(3.12), ⑱종전자산평가 관련 감정평가 업체 불신 및 보상 관련 분쟁(3.24), ⑲조합 집행부의 일방적인 사업추진 및 전문성 결여 관련 갈등(3.48), ⑳조합·지방자치단체의 정보제공 거부(3.16) 등의 9가지 갈등을 선정하였다.

넷째, 사업완료단계의 갈등으로 ㉑사업청산, 결산 관련 회계 불신(3.60), ㉒청산시 추가 부담금 증가, 연체이자, 부동산 압류 등(3.40), ㉓조합, 지방자치단체 정보 제공 거부(3.12) 등의 3가지 갈등을 선정하였다.

2) 갈등이 사업지연에 미치는 영향 분석

⑴ 사업계획단계 갈등이 사업지연에 미치는 영향 분석

사업계획단계의 갈등이 사업지연에 미치는 영향을 분석하기 위해 사업계획단계의 갈등과 사업지연간의 다중회귀분석(Multi-Regression Analysis)을 실시하였다.

분석결과 ①주택공급과 수요, 개발의사를 미고려한 정비 예정구역 과다지정, ②사업성·분양성을 미고려한 정비계획 수립, ④정비기반시설 과다 부담계획의 3개 갈등유형은 사업지연에 유의한 영향을 주는 것으로 분석되었다. 반면 ③정비구역 지정 및 정비계획 수립 절차 장기 소요가 주는 영향은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

영향의 정도를 나타내는 베타계수 값은 ②사업성·분양성을 미고려한 정비계획 수립이 0.478로 가장 높게 영향을 주는 것으로 분석되었으며, ①주택공급과 수요를 미고려한 정비예정구역 과다지정이 0.340, ④정비기반시설 과다 부담계획이 0.327의 영향을 주는 것으로 분석되었다.

〈표 Ⅳ-1〉 사업계획단계 갈등과 사업지연과의 회귀분석

모형요약				
모형	R	R제곱	수정된 R 제곱	추정값의 표준오차
1	.665a	.442	.355	0.609

계수					
구 분	B	표준오차	베타	t	P
(상 수)	2.455	.463		5.301	.000
①주택 공급과 수요 미고려로 정비 예정구역 과다지정	.385	.170	.340	2.256	.026
②사업성·분양성을 미고려한 정비계획 수립	.585	.176	.478	3.320	.001
③정비구역 지정 및 정비계획 수립절차 장기소요	.172	.215	.132	.800	.425
④도로 등 정비 기반시설의 과다 부담 계획 수립	.393	.193	.327	2.035	.044

(2) 사업준비단계 갈등이 사업지연에 미치는 영향 분석

분석결과 사업지연에 영향을 주는 갈등은 ⑥조합설립 인가 관련 무효확인 소송, ⑦조합과 비대위의 주도권 분쟁 및 소송, ⑨조합 집행부의 일방적 사업추진 및 전문성 결여로 인한 갈등으로 분석되었다. 반면 ⑤조합설립 미동의 조합원과 조합과의 갈등, ⑧조합 운영상 조합 집행부의 비리 등과 관련된 분쟁 및 소송, ⑩시공사·정비사업 전문관리업자 선정과 관련된 법령위반·수주 사전담합·이권개입·비리 등은 사업지연에 주는 영향이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

영향의 정도를 나타내는 베타계수 값은 ⑦조합과 비대위의 주도권 분쟁 및 소송이 0.840으로 가장 높게 영향을 주는 것으로 분석되었으며, ⑪시공사의 조합 사업비(운영비)대여 중단에 따른 조합 사무실 폐쇄 등이 0.656, ⑥조합설립 인가 관련 무효확인 소송이 0.580, ⑨조합 집행부의 일방적 사업추진 및 전문성 결여로 인한 갈등이 0.171의 영향을 주는 것으로 분석되었다.

〈표 Ⅳ-2〉 사업준비단계 갈등과 사업지연과의 회귀분석

모형요약				
모형	R	R제곱	수정된 R 제곱	추정값의 표준오차
1	.801a	.641	.604	.946

계수					
구 분	B	표준오차	베타	t	P
(상수)	5.003	.360		13.890	.000
⑤조합설립 미동의 조합원과 조합과의 갈등	.259	.159	.233	1.626	.107
⑥조합설립 인가 관련 무효확인 소송	.544	.166	.580	3.274	.001
⑦조합과 비대위의 주도권 분쟁 및 소송	.774	.151	.840	5.109	.000
⑧조합 집행부의 비리등과 관련된 분쟁 및 소송	.077	.145	.067	.528	.598
⑨집행부의 일방적 사업추진 및 전문성 결여로 인한 갈등	.251	.111	.171	2.268	.025
⑩시공사·정비사업 전문관리업자 선정과 관련된 법령위반·수주 사전담합·이권개입·비리 등	.032	.162	.024	.198	.843

(3) 사업시행단계 갈등이 사업지연에 미치는 영향 분석

사업시행단계의 갈등과 사업지연간의 다중회귀분석을 실시한 결과는 다음과 같다. 분석결과 사업지연에 영향을 주는 갈등은 ⑫시공사의 사업비 대여 중단으로 인한 사업 중단 또는 사업의 장기화로 인한 갈등, ⑭사업시행 인가시 과도한 기반시설 부담 조건과 적정 용적률 적용 이견으로 인한 분쟁, ⑮사업시행 인가 무효 분쟁·소송(지방자치단체), ⑯관리처분계획 인가 절차 지연(지방자치단체), ⑰공사비 과다 인상 관련 시공사 본계약시 분쟁으로 분석되었다. 반면 ⑬사업시행 인가 절차 처리 지연(지방자치단체), ⑱종전자산평가 관련 감정평가 업체 불신 및 보상 관련 분쟁, ⑲조합 집행부의 일방적인 사업추진 등의 갈등유형은 사업지연에 주는 영향이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

〈표 Ⅳ-3〉 사업계획단계 갈등과 사업지연과의 회귀분석

모형요약				
모형	R	R제곱	수정된 R 제곱	추정값의 표준오차
1	.927a	.860	.816	.655

계수					
구 분	B	표준오차	베타	t	P
(상수)	5.920	.581		10.187	.000
⑫시공사의 사업비 대여 중단으로 인한 사업 중단 또는 사업의 장기화로 인한 갈등	.529	.143	.363	3.714	.001
⑬사업시행 인가 절차 처리 지연(지방자치단체)	-.004	.168	-.003	-.025	.980
⑭사업시행 인가시 과도한 기반시설 부담조건과 적정 용적률 적용 이견으로 인한 분쟁	.383	.174	.269	2.198	.033
⑮사업시행 인가 무효 분쟁·소송(지방자치단체)	.481	.138	.551	3.484	.001
⑯관리처분계획 인가 절차 지연(지방자치단체)	.302	.109	.426	2.763	.008
⑰공사비 과다인상 관련 시공사 본 계약시 분쟁	.533	.159	.471	3.349	.002
⑱종전자산평가 관련 감정평가 업체 불신 및 보상 관련 분쟁	-.260	.166	-.210	-1.560	.125
⑲조합 집행부의 일방적인 사업추진, 전문성 결여 관련 갈등	.021	.146	.012	.143	.887
⑳조합, 지방자치단체의 정보 제공 거부	-.047	.135	-.029	-.347	.730

영향의 정도를 나타내는 베타계수 값은 ⑮사업시행 인가 무효 분쟁·소송(지방자치단체)이 0.551로 가장 높게 영향을 주는 것으로 분석되었으며, ⑰공사비 과다 인상 관련 시공사 본 계약시 분쟁이 0.471, ⑯관리처분계획 인가 절차 지연(지방자치단체)이 0.426, ⑫시공사의 사업비 대여 중단으로 인한 사업 중단 또는 사업의 장기화로 인한 갈등이 0.363, ⑭사업시행 인가시 과도한 기반시설 부담 조건과 적정 용적률 적용 이견으로 인한 분쟁이 0.269의 영향을 주는 것으로 분석되었다.

(4) 사업완료단계 갈등이 사업지연에 미치는 영향 분석

사업시행단계의 갈등과 사업지연 간의 다중회귀분석을 실시한 결과는 다음과 같다. 분석결과 사업지연에 영향을 주는 갈등은 ㉑사업청산, 결산 관련 회계 불신과 ㉒청산시 추가 부담금 증가, 연체이자, 부동산 압류 등으로 분석되었다. 반면, ㉓조합, 지방자치단체 정보 제공 거부는 사업지연에 주는 영향이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

영향의 정도를 나타내는 베타계수 값은 ㉑사업청산, 결산 관련 회계 불신이 0.541의 영향과 ㉒청산시 추가 부담금 증가, 연체이자, 부동산 압류 등이 0.287의 영향을 주는 것으로 분석되었다.

〈표 Ⅳ-4〉 사업계획단계 갈등과 사업지연과의 회귀분석

모형요약					
모형	R	R제곱	수정된 R 제곱	추정값의 표준오차	
1	.914a	.835	.822	.773	
계수					
구 분	B	표준오차	베타	t	P
(상 수)	7.125	.377		18.887	.000
㉑사업청산, 결산 관련 회계 불신	1.029	.168	.541	6.121	.000
㉒추가 부담금 증가, 연체이자, 부동산 압류 등	.383	.174	.287	2.198	.033
㉓조합, 지방자치단체 정보 제공 거부	.021	.147	.018	.146	.885

Ⅴ. 분석결과의 종합과 정책 제언

주택재개발사업 추진과정의 다양한 이해관계로 인한 갈등은 주택재개발사업 추진에 있어 심각한 장애요인이 되고 있으며, 이러한 갈등에 대한 체계적인 접근이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 주택재개발사업 지연의 주된 원인이 되고 있는 갈등을 추진단계별로 분류하고, 추진단계별 갈등이 사업지연에 미치는 영향을 회귀분석을 통하여 갈등의 정도를 분석하였다.

본 연구를 위해서 먼저 선행연구와 본 연구자의 현장경험을 토대로 주택재개발사업에서의 갈등을 39개로 정리하였으며, 이를 다시 주택재개발사업 담당공무원, 조합임원, 시공사 및 정비사업 전문관리업체의 직원 등 전문가를 대상으로 주택재개발사업의 추진단계별 갈등의 중요도를 분석하여 23개의 갈등 유형을 선정하였다. 그리고 대전광역시의 5개 주택재개발 사업장의 조합원을 대상으로 설문조사를 실시하여 추진단계별 갈등의 발생 정도와 사업지연 정도를 조사하여 추진단계별 갈등이 사업지연에 미치는 영향 정도를 회귀분석을 통해 규명하고자 하였다.

본 연구의 분석결과 사업계획단계의 갈등 중 사업지연에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 갈등은 ⅰ) 사업성·분양성을 고려하지 않은 정비계획 수립이 가장 큰 요인으로 분석되었으며, ⅱ) 주택공급과 수요, 개발의사를 고려하지 않은 정비예정구역의 과다지정, 그리고 ⅲ) 정비구역 지정 및 정비계획 수립 절차 장기소요가 갈등발생에 따른 사업지연의 주요 요인으로 분석되었다.

사업준비단계에서는 ⅰ) 조합과 비대위의 주도권 분쟁 및 소송이 가장 높게 영향을 주는 것으로 분석되었으며, ⅱ) 시공사의 조합 사업비(운영비)대여 중단 ⅲ) 조합설립 인가 관련 소송, ⅳ) 조합 집행부의 일방적 사업추진 및 전문성 결여로 인한 갈등의 순으로 영향을 주는 것으로 분석되었다.

사업시행단계의 갈등 중 사업지연에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 갈등은 ⅰ) 사업시행 인가 무효 분쟁·소송이 가장 큰 영향을 주는 것으로 분석되었으며, ⅱ) 공사비 과다 인상 관련 시공사와의 분쟁, ⅲ) 관리처분계획 인가 절차 지연(지방자치단체), ⅳ) 시공사의 사업비 대여 중단으로 인한 사업 장기화, 그리고 ⅴ) 사업시행 인가시 과도한 기반시설 부담 조건 적용으로 인한 분쟁이 주요 영향을 주는 것으로 분석되었다.

마지막으로 사업완료단계의 갈등 중 사업지연에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 갈등은 ⅰ) 사업청산, 결산 관련 회계 불신이 가장 큰 영향을 주었으며, ⅱ) 청산시 추가 부담금 증가에 따른 갈등으로 사업지연에 영향을 주는 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과를 종합하면 재개발사업의 원활한 추진을 위해 사업단계별로 다음과 같은 정책적 제언이 필요할 것으로 사료된다.

첫째, 재개발사업계획의 경제적·재무적 타당성에 대한 지자체 차원의 전문적 검토가 필요하다. 대부분의 정비계획이 전문성이 떨어지는 중소규모 시행사를

통해 사업이 제안되고 있어 주택의 수요 공급과 시장여건, 비용조건 등이 충분히 예측되지 못한 상황에서 사업이 추진된다. 결과적으로 추가비용이나 사업성 저하 등으로 갈등의 발생과 사업추진이 지체되고, 조합원과 시행사 모두 피해를 보는 사례가 발생하게 된다.

둘째, 사업의 타당성 여부와 비용부담 수준 등에 대한 정보를 주민들에게 충분히 알려야 하고, 이러한 인지 하에서 사업참여 여부와 조합원으로서의 의사결정을 할 수 있도록 유도해야 한다. 그래야만 추후 갈등의 소지를 줄일 수 있다.

셋째, 사업추진 과정에 대한 보다 투명하고 공익적인 관리·감독이 필요하다. 주택재개발사업이 민간이 주도하는 사업이라 하더라도, 주로 저소득층 밀집지역에서 추진되는 주거환경개선의 공익적 사업이라는 점에서 공공부문의 보다 적극적인 개입과 관리가 필요하다. 최근 도시재생사업지구에서 활용하고 있는 "중간지원조직"의 지원활동도 도입 여부를 검토할 수 있을 것이다.

넷째, 정비예정구역에 대한 과감한 정리가 필요하다. 한때 지자체 차원에서 정비구역의 축소·재조정이 검토되기도 하였으나, 시행사나 사전 참여업체들의 매몰비용에 대한 처리문제 때문에 적극적으로 추진되지 못했다. 정비예정구역에 대한 도시재생 뉴딜사업의 주거지지원형 재생사업으로의 전환이나, 「빈집 및 소규모 주택정비 특례법」 상의 소규모주택정비사업으로의 전환 등을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

그러나 본 연구에서는 현장조사 대상이 대전시 중구 지역의 사업지구로 한정하였고, 또 중구의 5개 사례구역도 완료단계 2개 구역, 사업시행단계 1개 구역, 사업준비단계 2개 구역으로 구성되어 있어 표본의 한계가 있음을 부인할 수 없다. 또 갈등 유형에 따라 사업지연에 미치는 영향의 통계적 유의성이 전반적으로 낮아 분석결과를 해석하고 일반화 하는 데는 한계가 있다. 따라서 향후 후행연구에서는 사례구역의 확대와 분석모형의 정교화 등을 통해 이러한 한계가 보완되어 보다 보편적인 연구결과를 제시할 수 있길 기대한다.

참 고 문 헌

국토교통부, 「2015년 국토교통통계연보」, 국토교통부, 2016.
국토연구원, 「국토개발관련 분쟁의 실태와 조성방안에 관한 연구」, 1997.
김선용, "도시정비사업 갈등 해결 방안 : 부산지역 도시정비사업지를 중심으로", 경성대학교

일반대학원 석사학위논문, 2014.
김성연·이영환·박윤재, “주택재개발 추진단계별 갈등분류와 갈등관리”, 「주택연구」 제19권 제1호, 2011, pp.117-138.
김형배·김혜천, “주거환경개선사업지구에서의 원주민 재정착 요인에 관한 연구”, 「지역개발연구」, 제41권 제2호(통권 제53집), 전남대학교, 2009. 12., pp.55-67.
김혜천, “주거환경개선지구 주민들의 현지 재정착 특성과 요인에 관한 연구”, 「지역사회개발연구」, 제27집 제2호, 한국지역사회개발학회, 2002. 12., pp.59-78.
대전광역시 동구 건축과, 「정비사업 용어 해설」, 대전시 동구, 2013.
대전광역시, 「2020대전광역시 도시 및 주거환경정비기본계획(변경)」, 대전시, 2015.
문덕배, “주택재개발 사업 추진에 따른 갈등 유형별 해결 방안 연구 : 성남시 주택재개발 사업을 중심으로”, 한양사이버대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2013.
문천수, “도시정비사업 관련 행정소송의 실태분석과 개선방안에 관한 연구”, 동의대학교 행정대학원 석사학위논문, 2012.
박진수, “도시정비사업의 갈등요인을 통해서 본 도시재생의 공공성 증진방안”, 동아대학교 대학원 박사학위논문, 2014.
신형달, “주택재개발사업의 갈등영향요인 분석을 통한 관리방안 연구”, 동아대학교 대학원 석사학위논문, 2013.
유원석, “성남시 민원사례 분석을 통한 공공참여형 도시정비사업의 갈등특성 연구”, 가천대학교 대학원 박사학위논문, 2014.
정도식, “구조방정식 모형에 의한 주택재개발 정비사업 토지등소유자 갈등 관리방안 연구 : 서울시 상계뉴타운 지역을 사례로”, 전주대학교 대학원 박사학위논문, 2015.
조철주·김광남·고영구, 「지역통합을 위한 사회적 갈등 해소방안」, 충북개발연구원, 2005.
지속가능발전위원회, 「공공갈등관리의 이론과 기법」, 2005.
최재원, “주택재개발사업의 갈등요소에 관한 연구”, 연세대학교 공학대학원 석사학위논문, 2014.
최형선, “서울시 주거지 재개발·재건축 사업 지연에 미치는 주민역량 영향 규명 : 추진주체 동력과 반대주민 역량을 매개변수로”, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 2016.
한국교통연구원, 「SOC 사업 추진상의 사회적 갈등 해소방안」, 2004.
한성수, “도시재생사업의 갈등유형분류 및 중요도 산정: 공공사업시행자 입장에서”, 서울시립대학교 국제도시과학대학원 석사학위논문, 2015.
홍인옥, “주택재개발사업의 갈등에 관한 연구”, 「공간과 사회」, 제21권, 2004, pp.195-232.

<Abstract>

The Types and Impacts of Conflict in the Process of Housing Redevelopment Projects

- Focusing on Housing Redevelopment Projects in Joong-Gu, Daijeon -

Hye-Cheon Kim

Professor, Department of Urban Planning, Mokwon University

Kyoung-Yong Jeong

Director, Semano Korea Inc.

The purpose of this study is to analyse the types and impacts of conflict, and to give some policy implications in the process of housing redevelopment project. For this purpose, five housing redevelopment sites were selected to make a field study, including the opinion survey of specialists and redevelopment cooperative members.

Some policy implications were suggested as below. First, it is suggested to make specialized evaluation of the economic and financial feasibility at each housing redevelopment site, and distribute the evaluation results to every cooperative member. Second, to prevent commitment irregularity of housing redevelopment project, it is required more clearly and strong supervision by local government. Lastly, it is necessary to reduce the legally designated housing redevelopment areas to enhance the feasibility of housing redevelopment project.

Key Words : Housing Redevelopment Projects, Type of conflicts, Effect of Conflicts, Housing Redevelopment cooperative

논문접수일 : 2018.11.04.
심사완료일 : 2018.11.28.
게재확정일 : 2018.12.24.