

주택재개발사업에서의 공공조합원 참여 제도의 비용-효과분석*

Cost-effectiveness Analysis of Public Participation as Partners in Housing Redevelopment Project

이 지 현** · 남 진***

Lee, Ji-Hyeon, Nam, Jin

目 次

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| I. 서 론 | 2. 재개발 임대주택 현황 |
| 1. 연구의 배경 및 목적 | IV. 공공조합원 참여 제도의 비용-효과분석 |
| 2. 연구범위와 방법 | 1. 분석을 위한 가정 |
| II. 이론 및 선행연구 고찰 | 2. 조합과 공공의 비용-효과 실증분석 |
| 1. 공공조합원 참여 제도의 개념 | 3. 소결 |
| 2. 선행연구 고찰 | V. 결론 및 시사점 |
| 3. 기존 연구와의 차별성 | 〈abstract〉 |
| III. 서울시 주택재개발사업구역 내 국·공유 | 〈참고문헌〉 |
| 지 및 재개발 임대주택 현황 | |
| 1. 구역 내 국·공유지 현황 | |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

The object for this study is to analyze the cost-effectiveness of Public Participation as Partners by local government and association.

(2) RESEARCH METHOD

Cost-effectiveness analysis is performed with Management and Disposition Plan of 8 redevelopment association in Seoul.

(3) RESEARCH FINDINGS

The results show that it is effective for the districts where its extent of

* 이 논문은 2014년도 서울시립대학교 교내학술연구비에 의하여 지원되었음.

** 주 저 자: 서울시립대학교 도시공학과 박사과정, qwertyas@hanmail.net

*** 교신저자: 서울시립대학교 도시공학과 교수, 공학박사, jnam@uos.ac.kr

▷ 접수일(2015년 7월 15일), 수정일(1차: 2015년 9월 18일, 2차: 2015년 11월 13일), 게재확정일(2015년 12월 18일)

public owned land which is bought by the redevelopment association is under 5%. And all the governments that use this scheme would undergo the decrease of Consolidated Central Government Balance Rate slightly.

2. RESULTS

This result indicates that Public Participation as Partners should be applied selectively because it can be cause financial aggravation of local government. But considering the expansion of public housing and reduction of the public finance expenses, Public Participation as Partners would be a measure to coexist with public and private in housing redevelopment project.

3. KEY WORDS

- Public partners, Housing Redevelopment Project, Cost-effectiveness Analysis, Public Owned Land Purchase Price, Public Rental Housing Supply

국문초록

공공조합원 참여 제도란 공유재산 소유자인 지자체가 그 재산을 조합 등에게 매각하지 않고 그 지분에 해당하는 임대주택을 분양받아 구역 내 저소득층 및 세입자의 주거안정을 위하여 활용하는 제도이다. 그러나 공공조합원이 실제로 주택재개발사업에 참여할 때 사업성에 미치는 영향에 대한 실증적 검증이 동반되지 않은 채, 제도화를 위한 법안이 폐기되었다. 따라서 이 연구는 공공이 공유지를 지분으로 주택재개발사업에 참여할 경우 조합과 공공 각각에게 어떠한 비용과 효과가, 그리고 얼마나 발생할 것인지를 실증 분석하는 것을 목적으로 한다. 서울시 8개 주택재개발사업구역을 대상으로 분석한 결과, 공공조합원 참여 제도는 구역의 특성에 따라 효과발생의 여부가 달라지고 또한 경중에 차이가 있을 뿐 지자체의 재정에 영향을 미치는 것이 불가피한 것으로 나타났다. 따라서 공공조합원의 참여에 따라 어떠한 효과 및 비용의 변동이 발생할 것인가에 대한 예측 시스템을 구축하고, 이를 바탕으로 제도가 선별적으로 적용되어야 한다.

핵심어 : 공공조합원, 주택재개발사업, 비용-효과분석, 공유지 매입비용, 공공임대주택 공급

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)

제1조에서는 국가 도시환경 및 국민 주거생활의 질을 높이는 것을 정비사업의 목적으로 선언하고 있다. 그러나 지금까지의 정비사업 양상에 비추어 보면, 본래 국가의 의무인 도시환경과 주거생활의 질 향상을 '민간 사업시행자의 자금과 노

력을 통해' 이루어 왔다고 조항을 해석해도 무리가 아니다. 국내 주택재개발사업에서 사업시행자(이하 조합)는 막대한 초기자본의 조달, 도로·공원·학교 등의 기부채납, 임대주택의 건설 뿐 아니라 사업기간 증가 및 경기변동으로 인한 재정적 리스크까지 부담하는 반면에 공공은 구역지정, 계획안 작성, 인·허가와 같은 소극적 역할만을 수행하고 있기 때문이다.

이러한 방식은 부동산 가격이 지속적으로 상승하고 합동재개발이 활발히 이루어지던 시기에는 큰 이슈가 되지 않았다. 그러나 2008년 금융위기 이후 저성장 현상이 지속되는 뉴노멀 기조 가운데, 사업 동력을 잃은 많은 구역에서 연이어 사업이 지연 또는 중단되면서 다양한 문제가 불거지고 있다¹⁾. 정주환경의 개선이 시급히 요구되는 지역일 지라도 사업성이 담보되지 않는 구역은 방치되어 슬럼화가 가속화되는 결과가 초래되었고, 설사 사업이 진행되더라도 사업비와 관련된 각종 갈등이 조합 내·외부에서 발생하고 있다²⁾. 특히 한 조합이 여러 사업을 시행하며 전문 지식과 경험을 쌓는 것이 불가능한 구조 속에서, 평균 사업비가 약 2,200억원에 달하는 대규모 사업을 조합이 단독으로 집행하게 되면서 자금관리 및 계약에 관련된 부조리가 발생하고 있어 투명성 확보를 위한 대책마련의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 이 같은 민간 의존적인 시장실패의 상황에서 탈피하고, 정비사업의 공공성과 추진력을 달성하기 위해서 공공의 역할이 강조되고 있다³⁾. 즉, 정비사업의 주체가 다변화될 시점에 와 있는 것이다.

한편, 저성장과 부동산 경기 침체는 저소득층·세입자의 주거복지를 위한 대책 마련에도 영향을 미치고 있다. 2020 서울도시기본계획과 주거환경기본계획에서 공공임대주택의 확대를 강

조하고 있음에도 불구하고, 정비사업을 통한 공공임대주택의 실제 공급량이 계획 물량의 23.4%에 머무르고 있는 것으로 나타났다⁴⁾. 문제는 이 뿐만이 아니다. 그간 서울시는 별도의 국민주택기금 용자 없이 국비 지원을 포함한 예산만으로 한 구역당 평균 340억원을 지급하여 재개발 임대주택을 매입해 왔으나, 2015년에 총 3,346억원 규모의 지방채를 발행하여 재원을 조달하기로 결정하였다. 이는 결국 공공임대주택의 확보에 지출하는 예산이 한계에 다다랐음을 의미한다.

이러한 복합적인 사회·경제적 상황을 배경으로 공공조합원 참여 제도에 대한 요구가 증대되고 있다. 공공조합원 참여 제도란 말 그대로 공공이 조합원의 자격을 얻어 조합의 설립부터 청산까지 모든 절차에 참여하는 것을 말한다. 즉, 공유재산 소유자인 지자체가 그 재산을 조합 등에게 매각하지 않고 지분에 해당하는 임대주택을 분양받아 구역 내 저소득층 및 세입자의 주거안정을 위해 활용하는 제도이다. 이 제도를 통해 공공은 정비사업의 투명성 강화, 공공임대주택의 추가 확보 등의 효과를, 민간은 사업성 개선, 공공의 행·재정적 지원 등의 효과를 얻게 됨에 따라 그동안 정비사업에서 상충되는 것으로만 여겨져 왔던 공공성과 사업성이 상호 공존할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

위와 같은 공공조합원 참여 제도가 가져올 긍정적 파급효과에 착안하여 지난 2011년 도정법 일부 개정 법률안이 발의되었으나, 몇 가지 법리적 문제와 제도의 미비점을 이유로 국회 국토교통위원회에 의해 법안 폐기가 결정되었다. 당시 제도의 주요 문제점으로 지적된 것은 공공조합원에게 복수의 공공임대주택의 분양을 허용

1) 정대택·민규식, “재개발 지역 부동산 투자 기피요인에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집, p.190.

2) 이서연·정복환, “주택재개발사업의 참여자 간 갈등완화 - 갈등관련 언론보도를 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제52집, p.288.

3) 남진 외, “도시재생사업을 위한 공공의 사업비용 조달방법 연구: 미국 TIF의 운용과 분쟁 실태를 중심으로”, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2010, 제45권 제7호, p.48.

4) SH공사, 2014년 업무현황, 2014, p.108.

함에 따라 일반분양분 주택이 감소함으로써 결과적으로 사업성이 저하될 수 있다는 점이다. 그러나 이러한 결정에 공공조합원이 실제로 주택재개발사업에 참여할 때 사업성에 미치는 영향에 대한 실증적 검증이 동반되지 않은 채, 주택재개발사업의 고질적인 문제를 완화할 수 있는 제도가 표류하고 있다.

이에 이 연구에서는 공공이 공유지를 지분으로 주택재개발사업에 참여할 경우 조합과 공공 각각에게 어떠한 비용과 효과가, 그리고 얼마나 발생할 것인지를 실증 분석하는 것을 목적으로 한다. 아울러 공공조합원 참여 제도가 구역의 특성에 따라 효과 발생의 여부가 달라질 수 있기 때문에, 제도의 선별적 적용을 위한 정책적 기준을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구의 범위 및 내용

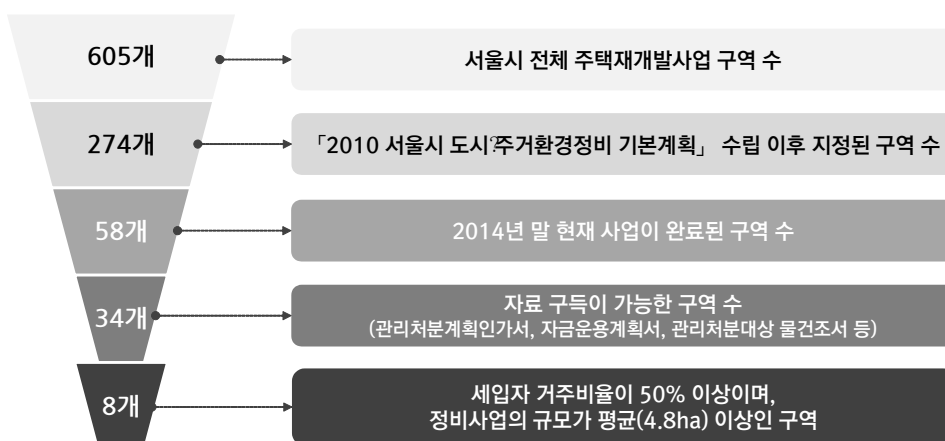
이 연구는 공공조합원 참여 제도와 관련한 국·내외 문헌들을 살피고, 공공조합원이 주택재개발사업에 참여할 경우, 공공과 조합 각각에게 어느 정도의 비용과 효과가 발생할지를 예측하기 위해 사례 대상지를 중심으로

실증분석을 실시한다.

비용-효과분석의 실시에 앞서, 먼저 국·공유지 현황 및 재개발 임대주택의 세대별 공급면적, 임대주택 건설비용 및 매각비용 등의 현황을 파악하여 분석의 기반을 마련한다.

이어 비용-효과분석의 수행을 위해 ①2004년 「2010 서울시 도시·주거환경정비 기본계획」의 수립 이후에 지정되었으며 ②2014년 말 현재 사업이 완료된 58개 구역 중에서, ③관리처분계획인가서, 자금운용계획서, 관리처분대상 물건조서 등의 자료 구득이 가능한 34개 구역을 대상으로 데이터베이스를 구축한다. 그리고 이 중에서 ④세입자 거주 비율(일반조합원 가구 수와 세입자 가구 수의 합계에서 세입자 가구 수가 차지하는 비율)이 50% 이상으로 추가적인 세입자 대책의 마련이 필요하며⁵⁾, ⑤사업시행 면적이 평균(4.8ha) 이상으로 사업이 일정 규모 이상인 구역을 대상으로 공공조합원이 주택재개발사업에 참여할 경우 공공과 조합 각각에게 발생하는 비용과 효과를 예측한다. 이러한 기준을 설정한 이유는 첫째, 세입자의 비율이 높을수록 그동안 경시되어 온 도시 영세민과 원주민의 주거 안정 문제의 해결이 시급하다는 것을 의미하기 때문이고⁶⁾, 둘째,

〈그림 1〉 공공조합원 참여 제도의 비용-효과분석의 범위



5) 임영수·이명훈, “실태분석을 통한 주택재개발 임대주택 공급가격 관련 제도 개선 방안”, 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2010, 제22집 제3호, p.230.

6) 이진경, “도시정비정책 시스템 평가 연구 - 총괄평가를 중심으로-”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제56집, p.69.

사업 규모가 작을 경우 재개발 임대주택 의무 공급 대상에서 제외되거나⁷⁾, 사업 규모가 큰 구역에 비해 임대주택의 비율이 과도하게 증가함에 따라 조합에서 반발할 여지가 많기 때문이다.

다. 도정법 제66조 제4항을 살펴보면, 정비구역 내의 국·공유재산은 조합 또는 점유자 및 사용자에게 다른 사람에 우선하여 수의계약으로 매각할 수 있다. 따라서 공공조합원의 지분이 되는 토지는 수의계약에 의하여 점유자에게 매각되는 토지를 제외한 부분이 된다.

II. 이론 및 선행연구 고찰

1. 공공조합원 참여 제도의 개념

공공조합원 참여 제도란 정비구역에 포함된 토지를 소유한 공공에 토지등소유자의 자격을 부여하고, 정비사업의 절차에 따라 조합원의 지위를 부여함으로써 공공이 조합원으로 정비사업에 직접 참여하는 제도를 말한다.

공공조합원이 정비사업에 참여함에 있어 지분의 대상이 되는 토지는 시 또는 구가 소유한 공유지로서, 다음의 두 가지 경우가 해당된다. 첫째, 용도 폐지되는 정비기반시설 중 조합에 무상양도되지 아니한 토지 및 건축물이 대상이 된다. 정비기반시설을 설치할 필요성이 정비사업의 시행으로 인해 비로소 발생한다는 점에서, 정비사업의 조합에게 정비기반시설의 설치 의무를 부과하고 있다. 이에 따라 도정법 제65조 제2항에서는 정비사업의 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 조합이 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 조합에게 무상으로 양도된다고 규정하고 있다. 즉, 무상양도의 대상이 되어 조합에게 귀속되지 아니한 공공 소유의 토지 및 건축물에 한하여 공공조합원의 지분의 대상이 된다. 둘째, 점유자 및 사용자에게 수의계약에 의하여 매각되지 아니한 토지 및 건축물이 대상이 된

2. 선행연구 고찰

공공조합원 참여 제도는 조합의 입장에서는 구역 내 공유지 매입비용 및 사업의 추진을 통한 금융비용의 절감 효과를, 공공의 입장에서는 임대주택의 추가 확보 등의 효과를 기대할 수 있는 제도이다. 이에 다음과 같이 다섯 부문으로 나누어 선행연구를 살펴볼 수 있다.

1) 공공의 지원에 따른 주택재개발사업의 경제성 변화를 분석한 연구

공공에 의한 주택재개발사업 지원 방안은 주로 용적률 인센티브, 국공유지 무상양도에 관하여 연구가 이루어졌다. 김성희(2008)⁸⁾는 경제성을 결정하는 요인을 규제·계획·지역특성·사업비용요소로 구분하고, 경제성 결정모형을 실증적으로 살펴보았다. 손동필(2014)⁹⁾은 인천시 66개 구역의 유형별로 인센티브 제공여부에 따른 경제성 변화를 분석하였다. 비용은 토지대금·공사비·기부채납으로, 편익은 주변 아파트 시세의 10% 가산액으로 구성하였다. 윤성진 외(2014)¹⁰⁾는 서울시 20개 구역을 대상으로 기반시설 부담방식의 개선이 사업성에 미치는 영향을 검토하였다. 공공의 개발이익은 임대주택·국공유지 매각·기반시설·부담금 부문으로, 조합원의 개발이익은 분양주택·국공유지 매입 부문으로 구성하였다.

7) 전체 공급 주택이 200세대 미만인 경우 임대주택 공급 의무가 면제됨(「서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례」 제8조의 2)

8) 김성희, “서울시 주택재개발사업의 조합원 기대이익 영향요인 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제50집, pp.151~163.

9) 손동필, “주택재개발사업의 유형별 인센티브 효과 분석”, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2014, 제49권 제3호, pp.99~110.

10) 윤성진 외, “정부의 기반시설비용부담을 통한 주택재개발 사업성 제고 효과 분석”, 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2014, 제27집 제1호, pp.95~125.

2) 주택재개발사업의 소요기간에 관한 연구

이도길 외(2010)¹¹⁾는 구역지정~시행인가기간에는 1종일반주거·노후건축물·세입가구 등의 비율이, 시행인가~관리처분기간에는 주거용 건물·녹지 등의 비율이 높을수록 사업이 촉진되는 것으로 분석하였다. 관리처분~준공기간에는 구역면적·용적률이 클수록 사업이 지연되는 것으로 나타났다. 장영현(2008)¹²⁾은 기반시설 확보 용이성·규제완화·사업면적·60㎡ 이하 주택수가 사업기간 단축에 영향을 미치는 것으로 분석하였다.

3) 주택재개발사업 구역 내 국·공유지 처리에 관한 연구

장재일(2012)¹³⁾은 국·공유지 무상양도 제도의 적용실태 및 문제점을 파악하고, 사업성에 따라 무상양도의 규모를 차등적으로 적용하는 방안을 제시하였다. 김진우(2013)¹⁴⁾도 관련 법률을 검토하고, 수원시 사례를 대상으로 국·공유지 처리 현황을 분석하였다. 이를 바탕으로 국·공유지 처리기한 등을 단축할 수 있는 방안을 제안하였다.

4) 주택재개발사업을 통한 공공임대주택 확보에 관한 연구

남진·황인자(2006)¹⁵⁾는 서울시 주택재개

발구역 내 세입자를 대상으로 설문조사 및 임대주택 입주선택 요인분석을 실시하였다. 통근비용이 적게 드는 기성시가지에 재정착할 확률이 높다는 점에서 재개발임대주택 공급의 효과성·정당성이 강조된다고 하였다. 봉인식 외(2008)¹⁶⁾도 공공에 의한 적극적인 재개발임대주택의 매입이 요구된다고 하면서, 경기도와 시·군이 기금·특별회계를 통해 분담하는 방안을 제시하였다. 임영수·이명훈(2009)¹⁷⁾은 조합원 분양가격과 임대주택의 공급가격을 비교분석하고, 임대주택의 규모 및 공급세대의 유연화, 용적률 인센티브, 생산원가보장 등을 제안하였다.

5) 공공조합원 참여 제도에 관한 연구

공공조합원 참여 제도와 관련하여 지금까지 한 편의 연구가 진행되었다. 이혁근(2012)¹⁸⁾은 서울시 33개 주택재개발구역을 대상으로 공공조합원 참여 제도의 적용에 따라 변화하는 비례율, 공공의 개발이익, 공급주택의 세대 수를 산정하였다.

3. 기존 연구와의 차별성

이혁근(2012)의 연구는 공공조합원 참여 제도와 관련하여 진행된 최초의 연구라는 점에서 의의가 있으나, 다음의 이유로 한계를 가진다. 첫째, 공공조합원의 사업 참여 지분이 되는 구역 내 토지를 국·공유지로 설정하였다. 그러나 국유지는 「국유재산법」에 의해 국유재산 총괄

- 11) 이도길 외, “재개발사업기간에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2010, 제23집 제3호, pp.237~252.
- 12) 장영현, “생존분석을 활용한 주택재개발사업 시행기간에 영향을 미치는 요인 분석: 서울시 재개발사업지를 중심으로”, 건국대학교 석사학위논문, 2008, pp.45~48.
- 13) 장재일, “국·공유지 부상양도를 활용한 재개발사업의 공공지원 방안”, 부동산학연구, 한국부동산분석학회, 2012, 제18집 제1호, pp.93~106.
- 14) 김진우, “주택재개발사업지구 내 국·공유지처리방안에 관한 연구: 수원시 주택재개발정비사업 사례를 중심으로”, 집합건물법학, 한국집합건물법학회, 2013, 제12권, pp.233~252.
- 15) 남진·황인자, “주택재개발구역 내의 세입자 가구의 임대주택 입주선택 결정요인에 관한 연구”, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2006, 제41권 제3호, pp.69~82.
- 16) 봉인식 외, “도시재정비사업 임대주택 매입 및 관리방안”, 경기개발연구원, 2008, pp.85~88.
- 17) 임영수·이명훈, “실태분석을 통한 주택재개발 임대주택 공급가격 관련 제도 개선 방안”, 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2009, 제22집 제3호, pp.225~245.
- 18) 이혁근, “주택재개발사업에 있어 공공이 조합원으로 참여함에 따른 효과분석”, 서경대학교 석사학위 논문, 2012, pp.3~55.

청(기획재정부)과 관리청(중앙행정관서장)으로부터 위임받지 않는 한 지자체 차원에서 독자적인 판단에 의해 관리·처분될 수 없으며, 「국유재산 처분기준」에 의해 처분에 관한 위임은 사실상 불가능하다. 둘째, 공공조합원의 참여에 따른 사업기간의 단축 및 사업비용의 절감 등의 행·재정적 효과를 고려하지 않았다. 이 제도는 단순히 조합의 국·공유지 매입비용을 절감하기 위한 수단이 아니라, 공공의 참여로 사업의 자금 관리 및 계약에 관한 투명성이 증진되고 공공이 사업의 이해관계자가 되어 행·재정적인 지원을 통해 사업의 추진 속도를 개선할 수 있다는 점에서 의의를 가진다. 이에 이 연구는 공공조합원의 참여 대상이 되는 토지를 공유지로 설정하였다는 점, 사업기간의 단축에 따른 금융비용·조합 운영비 등의 비용 절감을 함께 고려하였다는 점에서 기존 연구와 차별된다.

Ⅲ. 서울시 주택재개발사업구역 내 국·공유지 및 재개발 임대주택 현황

1. 구역 내 국·공유지 현황

2004년 서울시 도시주거환경정비 기본계획의 수립 이후 구역 지정된 곳 중 자료구득이 가능한 98개 구역을 대상으로 국·공유지 면적 및 소유 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 관리처분 이전의 주택재개발사업 구역 내 토지소유 현황을 살펴보면 평균적으로 사유지가 구역 면적의 약 80.5%를, 국·공유지가 구역 면적의 약 19.4%를 차지하고 있다. 또한 국·공유지 면적을 100%로 볼 때 국유지가 약 32.2%, 공유지가 약 67.8%를 차지하는 것으로 나타났다(표 1).

주택재개발구역 내 국·공유지는 관리처분계획에 따라 권리의 변동이 발생하는데, 분석 결과

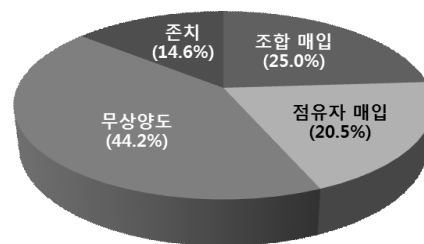
〈표 1〉 서울시 주택재개발사업 구역 내 소유자별 토지면적 및 비율

(단위: m², %)

구분	평균 면적 (사업시행면적에서 차지하는 비율)		
	국유지	사유지	구유지
국유지	3,519 (6.9)	6,160 (12.5)	9,679 (19.4)
사유지	2,307 (4.7)		
구유지	3,853 (7.8)		
사유지	38,234 (80.5)		
계	47,942 (100)		

국·공유지 중 약 44.2%는 무상양도, 약 14.6%는 존치되는 것으로 나타났다. 그리고 약 20.5%는 조합원(점유자)에 의해, 약 25.0%는 조합에 의해 매입되는 것으로 나타났다(그림 2).

〈그림 2〉 서울시 주택재개발사업 구역 내 국·공유지 관리처분 현황



2. 재개발 임대주택 현황

1994년 서울시에 재개발 임대주택이 최초 공급된 이래, 2013년 말까지 총 51,730세대가 공급되었다. 이는 주택재개발사업으로 공급된 신규 주택 수의 약 21.6%를, 공공임대주택 채고의 약 24.0%를 차지하는 물량이다. 그러나 2000년 이후 공급량이 지속적으로 감소하여 2013년의 재개발 임대주택 공급 실적(317세대)은 2000년 대비 2.9%, 2005년 대비 7.8%에 불과한 것으로 나타났다.

보다 세부적인 현황의 파악을 위해 58개 구역의 재개발 임대주택 10,244세대를 대상으로

현황을 살펴보면 다음과 같다. 구역별로 평균 177세대의 재개발 임대주택이 공급되었으며, 평균 전용면적은 약 37.6㎡로 나타났다. 서울시는 재개발 임대주택을 전용면적 1㎡당 평균 388만원에 매입하는 것으로 분석되었으며, 전용면적 37.6㎡의 공급하는 것으로 가정할 때 세대당 약 1억 5천만원이 소요되는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 서울시 재개발 임대주택 평균 세대 전용 면적 및 1㎡당 평균 매입/매각비

구분	내용
평균 세대 전용면적	37.6㎡
전용면적 1㎡당 평균 매입/매각비 (건축비+택지비+대지조성비 등)	3,878,585원

Ⅳ. 공공조합원 참여 제도의 비용-효과분석

1. 분석을 위한 가정

1) 분석 대상지

①2004년 「2010 서울시 도시·주거환경 정비 기본계획」 수립 이후 구역지정 되었을 것, ②2014년 말 현재 준공되었을 것, ③관련 자료

의 구득이 가능할 것, ④세입자 거주 비율이 50% 이상일 것, ⑤구역면적이 4.8ha 이상으로 사업의 규모가 평균 이상일 것 등의 기준을 만족시킨 8개 주택재개발사업 구역을 대상으로 분석을 진행한다. 분석대상지 개요는 〈표 3〉과 같다.

2) 조합 입장에서의 공공조합원 참여에 대한 비용 및 효과

주택재개발사업에 대한 공공조합원의 참여에 따라 조합이 기대할 수 있는 효과는 다음의 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 조합은 공유지 매입에 소요되는 사업비용을 절감할 수 있다. 둘째, 공공조합원의 갈등관리를 통해 행정절차 지연, 조합 내·외부 갈등 문제를 타개함으로써 사업기간 단축 및 금융비용 절감을 기대할 수 있다. 셋째, 사업기간의 단축으로 조합 운영비의 절감이 가능하다. 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 효과1: 공유지 매입비용 및 취득세, 이에 대한 금융비용의 절감

공유지 매입비용은 관리처분계획인가서 내 자금운용계획서의 국·공유지 불하(조합 매수분) 항목을 활용하되, 이 연구는 공유지만을 대상으로 하므로 공유지 면적비(67.8%)를 곱하여 활용한다. 취득세는 취득가액의 4.6%¹⁹⁾이며, 공

〈표 3〉 분석 대상지의 개요 및 공유지 현황

구역	자치구	사업시행 면적 (A, m²)	공유지 면적(m²)			공유지 비율 (B/A)	공급 세대 수	임대주택 세대 수	조합원 가구 수 (C)	세입자 가구 수 (D)	세입자 거주 비율 {D/(C+D)}
			시유지 면적	구유지 면적	계(B)						
미아6	강북구	77,500	7,805	17,995	25,800	33.3%	1,247	212	811	1010	55%
미아12	강북구	69,162	2,662	9,305	11,966	17.3%	1,330	228	861	905	51%
가재울3	서대문구	240,623	32,337	25,685	58,022	24.1%	2,643	629	1,975	2,970	60%
신당6	중구	48,602	8,095	3,444	11,539	23.7%	945	161	495	684	58%
신당7	중구	51,998	1,404	6,963	8,367	16.1%	895	158	516	1,367	73%
도림16	영등포구	53,378	302	2,345	2,647	5.0%	836	147	391	496	56%
길음8	성북구	103,037	579	5,384	5,963	5.8%	1,617	120	1,399	1,448	51%
정릉길음9	성북구	69,900	111	4,355	4,466	6.4%	1,254	242	672	893	57%

19) 취득세 4.0%+농특세 0.2%+지방교육세 0.4%

유지 매입비용 및 취득세에 대한 금융비용은 2014년 서울시 정비사업비 산출기준의 이자율 4.5%를 적용한다.

(2) 효과2: 사업기간 단축에 따른 사업비 및 이주비에 대한 금융비용의 절감

공공조합원이 참여하는 구역의 사업기간을 ‘조합 내·외부에서 중대한 문제 또는 갈등 없이 순조롭게 사업이 진행된 구역의 사업기간’으로 가정하고 연구를 진행한다. 이에 전체 주택재개발구역 사업기간의 중위값보다 적게 소요된 곳을 사업이 문제없이 추진된 구역으로 보고, 문제가 발생하는 구역에서 공공조합원 제도를 활용할 경우 중위값으로 사업기간이 단축되는 것으로 가정한다. 따라서 2004년 이후에 지정되고, 2014년 말 준공된 58개 구역의 데이터를 바탕으로, 공공조합원이 참여할 경우 기존보다 사업기간이 12.2% 단축된다는 시나리오에 따라 분석을 실시한다.

〈표 4〉 사업 추진기간 단축 효과 시나리오

구역	기존 조합설립~준공 소요기간	제도 적용 시 조합설립~준공 소요기간
미아6	4년 6개월	3년 11개월
미아12	4년 5개월	3년 11개월
가재울3	5년 5개월	4년 9개월
신당6	5년 4개월	4년 8개월
신당7	4년 11개월	4년 4개월
도림16	6년 7개월	5년 9개월
길음8	4년 9개월	4년 2개월
정릉길음9	5년 1개월	4년 6개월

조합이 지출하는 금융비용은 자금운용계획서 상의 대여금이자 및 금융이자 항목을 활용한다²⁰⁾. 금융비용은 사업비에 대한 이자와 이주비에 대한 이자로 분류되는데 전자는 조합설립부터

준공까지, 후자는 관리처분계획인가부터 준공까지를 기산한다는 점에서 차이가 있다. 이 연구는 금융비용의 98%는 조합설립인가부터 준공까지, 2%는 관리처분계획인가부터 준공까지 지출되는 것으로 가정한다²¹⁾.

(3) 효과3: 조합 운영비용의 절감

조합은 청산까지 사업의 주체가 되나, 자료의 특성을 고려하여 준공을 조합의 운영종료 시점으로 보았다. 즉, 조합설립부터 준공 사이에 감소되는 사업기간에 조합의 1개월분 운영비를 곱하여 절감액을 도출한다.

(4) 비용: 주택 일반분양 수익

공공조합원의 참여에 따라 조합이 부담하는 비용은 공공조합원분 임대주택을 일반분양하였을 경우 얻을 수 있는 수익이 된다. 먼저, 조합 매수분 공유지의 가격 및 취득세와 공공임대주택 전용면적 1㎡당 건설비용(건축비, 택지비, 대지조성비 등)을 활용하여 공공조합원이 확보할 수 있는 임대주택 전용면적의 합을 도출한다. 여기에 전용면적 1㎡당 일반분양가를 곱하여 조합이 얻을 수 있었던 수익을 계산한다.

3) 공공 입장에서의 공공조합원 참여 효과 및 비용

(1) 효과: 금융비용의 절감

공공조합원의 참여에 따라 공공에게 발생하는 효과는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 지방채 발행에 따르는 금융비용의 부담을 낮출 수 있다는 것이고, 다른 하나는 임대주택 세입자의 주거 안정을 도모할 수 있다는 것이다²²⁾. 다만, 후자는 계량화가 어려워 분석 대상에서 제외

20) 이 때 공공조합원이 사업에 참여하기 이전, 즉 조합 설립 이전 추진위 단계에서 소요된 비용은 제외한다.

21) 2004년 이후 구역 지정된 서울시의 주택재개발사업 구역 중 자금운용계획서의 구득이 가능한 58개 구역의 사업비와 이주비를 분석한 결과 각각 전체 소요 사업비의 98%와 2%를 차지하는 것으로 나타났다.

22) 이는 통상 국민주택기금 용자가 투입돼 지어진 임대주택의 임대료가 사업시행자의 이자 지불에 쓰이기 때문에 세입자 주거 부담에 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다.

〈표 5〉 공공조합원분 임대주택 수 산출

구역명	시행사 매수분 공유지 가격 (취득세 포함, 원)	임대주택 전용면적 1㎡당 건설비 (원)	공공조합원분 임대주택 전용면적 (㎡)	공공조합원분 임대주택 수 (38㎡ 기준, 세대)	임대주택 증가율
미아6	10,572,337,873	3,142,394	3,364	89	142%
미아12	4,779,030,397	3,072,097	1,556	41	118%
가재울3	42,052,983,724	3,815,969	11,020	290	146%
신당6	3,893,414,362	4,204,541	926	24	115%
신당7	3,303,558,359	4,474,048	738	19	112%
도림16	8,426,023,518	4,076,994	2,067	54	137%
길음8	2,284,480,638	4,057,499	563	15	112%
정릉길음9	1,980,194,702	4,065,032	487	13	105%

한다. 절감되는 금융비용을 산출하기 위해서는 먼저 공공조합원이 확보할 수 있는 임대주택의 수를 산출하고, 이를 매입하기 위해 지방채를 발행할 때 발생하는 금융비용을 밝혀야 한다.

공공조합원이 확보할 수 있는 재개발 임대주택의 수를 산출하기 위해서는 다음의 3단계가 필요하다. 첫째, 조합이 공유지를 매입하기 위하여 지출하는 공유지 매입비 및 취득세를 산출한다. 둘째, 임대주택 전용면적 1㎡당 건설비용을 산출한다. 셋째, 공유지 매입비를 공공임대주택 건설에 투입하였을 때 확보할 수 있는 전용면적의 합을 산출하고, 전용면적 38㎡²³⁾를 기준으로 공급 가능한 임대주택 세대 수를 도출한다. 위의 3단계를 산식으로 표현하면 아래의 식과 같으며, 이를 각 구역에 적용하였을 때 산출되는 공공조합원분 임대주택의 수는 〈표 5〉와 같다.

$$H_R = \left((P_T \times \frac{E_L}{E_L + E_N}) + T_{E_L} \right) \times \frac{1}{C_H} \times \frac{1}{38}$$

H_R : 공공조합원분 임대주택 세대 수
 P_T : 국·공유지 매입/매각비용
 E_L : 공유지 면적
 E_N : 국유지 면적
 T_{E_L} : 공유지 취득세
 C_H : 공공임대주택 1㎡당 건설비용

이렇게 도출된 공공조합원분 임대주택 수

를 바탕으로, 해당 물량을 공공이 지방채를 발행을 통해 현금을 마련하여 매입하였을 때 지출되는 금융비용이 바로 공공의 효과가 된다. 금융비용은 2015년 서울시에서 재개발 임대주택의 매입을 위해 지방채 발행 시 적용된 상환 조건인 2.7%의 고정이율과 10년 거치 20년 원리금 균등상환을 활용하여 설정하였다. 이 때 할인율은 2015년 1월 현재 지방채 금리(2.7%)와 소비자물가상승률(1.0%)을 반영한 3.7%를 활용한다.

(2) 비용: 공유지 매각수익 및 취득세, 지자체 재정 부담 증가

공공조합원 참여로 인해 공공이 부담하는 비용은 공유지 매각수익, 조합에 과세되는 취득세, 지자체의 재정 부담 증가 등 세 가지로 볼 수 있다. 공유지 매각수익은 자금운용계획서상의 국공유지 불하 항목을 활용하고, 취득세는 취득가액의 4.6%를 적용하여 산출한다. 가치 환산이 어려운 '지자체의 재정 부담 증가' 항목은 통합재정수지비율의 변화 양상을 살펴봄으로써 지자체의 재정에 미치는 영향을 예측한다. 통합재정수지비율은 행정자치부가 활용하는 지자체 재정운영 건전성 측정지표 중 하나로, 다음의 산식에 따른다²⁴⁾.

23) 이 때 전용면적 38㎡로 가정하는 이유는 앞서 3장에서 제시된 재개발 임대주택의 평균 전용면적인 37.6㎡를 활용하였기 때문이다.

24) 이 때 각 지자체의 세입, 세출, 순융자, 통합재정규모 등은 2014년(2013 회계년도)을 기준으로 지자체의 서울시와 각 자치구의 지방재정공시, 구정백서 및 서울통계정보시스템을 활용한다.

〈표 6〉 조합의 공공조합원 참여 효과 분석 결과

구역	효과1	효과2	효과3	효과 계 (A+B+C, 원)	전체 사업비 대비 절감액 비율
	공유지 매입비용의 절감(A, 원)	금융비용의 절감 (B, 원)	조합 운영비용의 절감(C, 원)		
미아6	12,197,834,821	728,040,000	193,666,667	13,119,541,488	4.6%
미아12	5,477,963,593	1,092,060,000	163,333,333	6,733,356,926	2.4%
가재울3	50,411,014,239	10,586,353,356	514,080,000	61,511,447,595	6.2%
신당6	4,477,426,517	1,468,214,000	467,642,858	6,413,283,375	2.5%
신당7	3,811,480,456	579,688,474	180,200,000	4,571,368,930	1.8%
도림16	10,005,902,928	3,640,200,000	516,646,735	14,162,749,663	5.2%
길음8	2,610,019,128	1,577,420,000	470,166,667	4,657,605,795	1.2%
정릉길음9	2,269,798,177	1,698,760,000	333,333,333	4,301,891,511	1.2%

〈표 7〉 조합의 공공조합원 참여 비용 분석 결과

구역	공공조합원분 임대주택 전용면적 (A, m ²)	공공조합원분 임대주택 수 (38m ² 기준, 세대)	전용면적 1m ² 당 일반분양가 (B, 원)	비용 계 (A×B, 원)	전체 수입추산액 대비 비용 비율
미아6	20,463	89	4,786,498	16,103,795,775	4.0%
미아12	21,780	41	4,754,489	7,396,201,007	1.8%
가재울3	64,023	290	6,309,840	69,536,096,910	4.3%
신당6	22,158	24	5,964,082	5,522,753,263	1.5%
신당7	19,866	19	7,022,384	5,185,205,362	1.2%
도림16	27,535	54	6,855,851	14,169,156,801	3.5%
길음8	19,141	15	5,307,735	2,988,397,204	0.5%
정릉길음9	27,518	13	5,456,560	2,658,048,536	0.5%

$$\text{통합재정수지비율} = \frac{(\text{세입} - \text{세출 및 순융자})}{\text{통합재정규모}} \times 100$$

2. 조합과 공공의 비용-효과 실증분석

1) 조합의 비용-효과 분석

먼저 조합이 얻는 효과를 살펴보면, 공유지의 비매입과 사업기간의 단축으로 구역별로 평균 144억원의 사업비를 절감할 수 있는 것으로 나타났다. 조합이 절감할 수 있는 사업비의 규모에 가장 많은 영향을 미치는 항목은 공유지 매입비용으로, 조합 매수분 공유지 면적이 넓은 가재울제3구역(18,333m²), 도림제16구역(2,608m²), 미아제6구역(5,235m²) 순으로 절감액이 높은 것으로 나타났다(표 6). 그러나 이들 구역은 동시에 일반분양분의 감소로 인한 높은 비용도 함께 부담해야 하기 때문에 사업성이 향상된다고 할 수 없다(표 7).

각 구역의 공공조합원 참여에 따른 효과와 비용을 반영하여 비례율의 변화를 분석한 결과, 정릉길음제9구역(1.0%▲), 신당제6구역(0.8%▲), 길음제8구역(0.7%▲), 도림제16구역(0.0%▼)순으로 비례율이 증가 또는 포함세를 보였다. 반면 비례율이 하락한 구역은 앞서 언급한 바와 같이 조합 매수분 공유지의 면적이 넓은

〈표 8〉 공공조합원 참여에 따른 조합의 사업성 변화

구역	원비례율 (A, %)	예측비례율 (B, %)	증감량 (A-B, %)
미아6	99.2	96.6	-2.6
미아12	99.3	98.8	-0.5
가재울3	103.3	102.0	-1.3
신당6	108.4	109.2	0.8
신당7	109.7	109.3	-0.4
도림16	100.5	100.5	-0.0
길음8	100.0	100.7	0.7
정릉길음9	100.0	101.1	1.0

〈표 9〉 공공의 공공조합원 참여 비용-효과 분석

구역명	효과			비용	효과-비용 (A-B, 원)
	공공조합원 참여시 절감 가능한 지자체 금융비용 (A, 원)	공공조합원분 임대주택 수 (38㎡ 기준, 세대)	임대주택 증가율	공유지 매각수익 및 취득세 (B, 원)	
미아6	8,317,202,773	89	142%	10,572,337,873	-2,255,135,100
미아12	3,759,638,156	41	118%	4,779,030,397	-1,019,392,241
가재울3	33,082,861,807	290	146%	42,052,983,724	-8,970,121,917
신당6	3,062,928,665	24	115%	3,893,414,362	-830,485,697
신당7	2,598,892,040	19	112%	3,303,558,359	-704,666,319
도림16	6,235,257,404	54	137%	8,426,023,518	-2,190,766,114
길음8	1,797,188,940	15	112%	2,284,480,638	-487,291,698
정릉길음9	1,557,808,790	13	105%	1,980,194,702	-422,385,912

미아제6구역(2.6%▼), 가재울제3구역(1.3%▼) 등으로 나타났다<표 8>.

분석 대상 구역 중 정릉길음제9구역, 길음제8구역, 신당제6구역, 도림제16구역에서는 전용면적 38㎡ 기준으로 각각 13세대, 15세대, 24세대, 54세대의 임대주택을 추가 확보하는 동시에 비례율의 상승 또는 유지가 예측된다는 점에서, 공공조합원 참여 제도의 취지인 공공성과 사업성의 향상을 모두 만족시킬 수 있는 구역으로 판단된다. 이들 구역에서는 조합 매수분 공유지 면적이 전체 사업 시행 면적의 5% 미만을 차지한다는 공통점이 나타났다.

2) 공공의 비용-효과 분석

먼저 공공조합원의 참여에 따라 공공이 가지는 효과를 분석한 결과, 지자체가 절감 가능한 금

용비용이 크개는 약 420억(가재울뉴타운제3구역), 적개는 약 20억(정릉길음제9구역)이며, 평균적으로는 약 76억원이 절감될 수 있는 것으로 분석되었다<표 9>.

그러나 모든 구역에서 효과보다 비용이 더 큰 것으로 나타났는데, 이는 지자체의 세외수입으로 귀속되어야 하는 공유지 매각수익이 재개발 임대주택의 확보에 투입되면서 재정 부담이 증가할 수 있음을 의미한다. 또한 그동안 서울시가 전액 부담하던 재개발 임대주택 매입에 소요되는 비용을 서울시와 자치구가 분담하게 되는 것을 의미한다.

먼저 서울시의 경우를 살펴보면, 분석 대상지인 8개 구역의 공공조합원분 사유지 평가액은 2014년 서울시 일반회계 세외수입액의 약 0.10%에 해당하는 것으로 분석되었다. 공공조

〈표 10〉 공공조합원의 참여가 서울시 재정에 미치는 영향

구역명	(단위: %)				
	전체 사유지 면적 대비 공공조합원분 사유지 면적 비율	전체 사유지 평가액 대비 공공조합원분 사유지 평가액 비율	서울시 세외수입 대비 공공조합원분 사유지 평가액 비율	공공조합원 참여 전 서울시 통합재정수지비율	공공조합원 참여 후 서울시 통합재정수지비율
미아6	0.0026	0.0028	0.08	-0.0289	-0.0291
미아12	0.0005	0.0009	0.03	-0.0289	-0.0290
가재울3	0.0169	0.0208	0.60	-0.0289	-0.0302
신당6	0.0020	0.0024	0.07	-0.0289	-0.0291
신당7	0.0003	0.0005	0.01	-0.0289	-0.0290
도림16	0.0005	0.0009	0.02	-0.0289	-0.0290
길음8	0.0001	0.0002	0.01	-0.0289	-0.0290
정릉길음9	0.0000	0.0000	0.00	-0.0289	-0.0289

자료: 서울통계정보시스템(<http://stat.seoul.go.kr>)

〈표 11〉 공공조합원의 참여가 자치구 재정에 미치는 영향

(단위: %)

구역명	자치구	자치구 내 공유지 총면적 대비 공공조합원분 공유지 면적 비율	자치구 내 공유지 총평가액 대비 공공조합원분 공유지 평가액 비율	자치구 세외수입 대비 공공조합원분 공유지 평가액 비율	공공조합원 참여 전 자치구 통합재정수지비율	공공조합원 참여 후 자치구 통합재정수지비율
미아6	강북구	0.34	0.96	10.73	-0.061	-0.079
미아12	강북구	0.11	0.48	5.71	-0.061	-0.070
가재울3	서대문구	0.70	1.71	19.32	-0.109	-0.161
신당6	중구	0.07	0.06	1.13	-0.123	-0.126
신당7	중구	0.13	0.14	2.63	-0.123	-0.131
도림16	영등포구	0.20	0.66	7.77	-0.109	-0.125
길음8	성북구	0.04	0.15	2.76	-0.082	-0.086
정릉길음9	성북구	0.04	0.14	2.59	-0.082	-0.086

자료: 각 자치구 지방재정공시(2014) 및 구정백서(2014), 서울통계정보시스템(<http://stat.seoul.go.kr>)

합원 참여 전과 후의 서울시 통합재정수지비율을 비교하면 0.0003% 하락하는 것으로 나타났다(표 10). 다음으로 각 자치구의 경우를 살펴보면, 분석 대상지인 8개 구역의 공공조합원분 공유지 평가액은 평균적으로 2014년 자치구 일반회계의 세외수입액의 약 6.58%에 해당하는 것으로 분석되었다. 또한 공공조합원 참여 전과 후의 각 자치구 통합재정수지비율 평균이 0.011% 하락하는 것으로 나타나, 공공재산 및 재정의 규모가 큰 서울시에 비해 자치구의 재정에 더 많은 영향을 미치는 것으로 판단된다(표 11).

위와 같은 공공의 재정적 부담에도 불구하고 '임대주택 세입자의 주거 안정'을 고려한다면 공공의 부담이 상당 부분 완화될 것으로 기대할 수 있다. 주택재개발구역에 거주하던 세입자들의 77.5%가 공공임대주택 입주권 대신 주거대책비를 선택하는 것으로 나타났는데, 이는 소득 대비 높은 관리비·임대료에 대한 부담에서 비롯된 것이다²⁵⁾. 이러한 상황에서 공공이 지방채를 발행하여 추가 금융비용을 지출한다면, 국민주택기금 융자가 투입되어 건설된 임대주택의 임대료가 통상 사업시행자의 이자 지불에 쓰이는 구조 속에서 세입자 주거 부담에 영향을 미칠 것이 예상된다. 따라서 공공조합원 참여 제도는 공공임대주택의 양적·질적 향상을 도모할 수 있는 수단으로 활용될 수 있을 것이다.

V. 결론 및 시사점

이 연구는 주택재개발사업구역에 공공조합원 참여 제도가 적용되었을 때 조합 및 공공 각각에게 어떠한 비용과 효과가, 얼마나 발생하는지를 예측하기 위하여 서울시 8개 주택재개발사업구역을 대상으로 실증분석을 실시하였다. 이 연구를 통하여 발견한 주요 내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공조합원의 사업 참여에 따라 조합은 공유지 매입비용 및 취득세의 절감, 사업기간의 단축으로 인한 대여금 및 이주비에 대한 금융비용 절감, 조합 운영비 절감 등의 효과를 가진다. 반면, 공공조합원이 분양받는 임대주택을 일반분양분으로 분양하였을 경우 조합이 얻는 수익이 바로 비용이 된다. 이를 비례율의 변화 양상을 살펴 본 결과, 분석 대상인 8개 주택재개발사업 구역 중 4곳에서 비례율의 상승 또는 보합세를 보였다. 사업성이 개선된 구역에서는 비례율이 평균 0.83% 증가하였는데, 이들 구역은 공통적으로 조합 매수분 공유지 면적이 전체 사업 시행 면적의 5% 미만을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 조합 매수분 공유지 면적이 넓은 구역의 경우, 일반분양분의 감소로 인한 높은 비용도 함께 부담하기 때문인 것으로 분석되었다.

25) 서울시정개발연구원, "뉴타운사업에 따른 원주민 재정작를 제고방안", 서울특별시, 2007, p.15.

둘째, 공공조합원이 주택재개발사업에 참여함에 따라 공공은 공공임대주택의 추가 확보, 재개발 임대주택의 매입을 위해 발행하는 지방채 금융비용의 절감 등의 효과를 가진다. 반면, 공유지 매각수익과 취득세가 공공의 비용이 된다. 분석 결과, 공공조합원의 참여에 따라 구역별로 평균 61세대(기존 대비 123%)의 임대주택을 추가 공급할 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 모든 구역에서 공공이 절감할 수 있는 금융비용(효과)보다 조합에 대하여 공유지를 매각했을 때 얻는 수익(비용)이 더 큰 것으로 분석되었다. 이에 따라 공공조합원 참여 제도가 시행될 경우, 서울시의 통합재정수지가 0.0003% 하락하고 각 자치구의 통합재정수지가 평균 0.011% 하락하는 것으로 분석되었다. 다만, 그 영향의 정도가 크지 않은 것으로 판단된다. 그러나 정비사업에서의 공공의 역할 확대, 투명성 증진, 세입자·저소득층의 주거복지 향상 등 계량화되지 못한 제도의 효과가 정비사업의 고질적인 문제²⁶⁾에 대한 구조적인 변화를 불러올 수 있다는 점에서 공공의 비용은 상당 부분 상쇄될 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 연구 결과를 바탕으로 공공조합원 참여 제도의 도입 및 활성화를 위한 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 공공조합원 참여 제도는 오랜 기간 민간 중심으로 이루어지면서 많은 경제적·사회적 문제가 발생해 온 주택재개발사업에 대한 공공의 역할을 강화함으로써 공공관리제를 보완하고, 동시에 공공지원제로의 도약에 밑거름이 될 수 있다. 한 예로 공공관리제의 적용으로 인해 정비사업의 시공사 선정시기가 늦어져 사업 초기에 공공기금의 용자가 필수적임에도 불구하고, 현실적으로는 조합이 용자를 얻는 것

이 쉽지 않다. 일반적으로 조합에는 담보물건이 없고 조합장의 개인재산을 담보로 제공하기가 어려우며, 조합장을 비롯한 임원의 임기 제한으로(「정비사업 조합 표준정관」 제15조 제3항) 신용대출 또한 높은 벽이다. 이러한 상황에서 공공이 조합원으로 참여하게 되면, 서울특별시 정비사업 용자 신청 시 공공조합원이 소유한 국공유지를 담보로 한 담보대출 또는 공공조합원의 연대보증으로 신용대출이 원활하게 이루어질 수 있다.

둘째, 공공조합원의 참여가 모든 주택재개발사업 구역의 사업성의 개선을 의미하지 않는다. 따라서 공공조합원의 참여에 따라 어떠한 효과 및 비용의 변동이 발생할 것인가에 대한 예측 시스템을 구축하여야 한다. 더불어 공공과 조합 양 당사자에게 동일한 양의 정보가 제공되어야 제도의 공정한 운용이 가능하므로, 예측된 사업성의 변화를 일반조합원에게 제공하고 동의를 얻는 절차가 필요하다.

셋째, 공공이 조합원으로 참여한다는 것은 각종 권리 뿐 아니라 정비사업비 납부, 청산금의 납부 및 지급, 부과금과 이자에 대한 연체료 및 지연손실금 등의 비용 납부 및 사업 지연과 해제에 따르는 리스크²⁷⁾까지 부담하게 된다는 것을 의미한다. 따라서 공공의 재정 리스크 및 법적 리스크의 관리를 위한 안전장치의 마련이 필요하다.

넷째, 공공조합원 참여 제도는 공공의 비용을 유발하고, 그 영향의 경중에 차이가 있을 뿐 지자체의 재정에 영향을 미치는 것이 불가피하므로 명확한 기준에 의해 선별된 구역을 대상으로 제도를 운용하여야 한다. 이 때, 각 지자체의 경제적·물리적·사회적 여건을 반영한 탄력적인 선별 기준이 마련되어야 할 것이다.

26) 강현철·서순탁, “도시정비사업 활성화를 위한 참여형 PFV 도입방안”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제55집, p.91.

27) 김동근, “정비사업 전문관리업제도 개선방안에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제54집, p.214.

參考文獻

- 강현철·서순탁, “도시정비사업 활성화를 위한 참여형 PFV 도입방안”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제55집.
- 김동근, “정비사업 전문관리업제도 개선방안에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제54집.
- 김성희, “서울시 주택재개발사업의 조합원 기대이익 영향요인 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제50집.
- 김진우, “주택재개발사업지구 내 국공유지처리방안에 관한 연구: 수원시 주택재개발정비사업 사례를 중심으로”, 집합건물법학, 한국집합건물법학회, 2013, 제12권.
- 남진 외, “도시재생사업을 위한 공공의 사업비용 조달방법 연구: 미국 TIF의 운용과 분쟁 실태를 중심으로”, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2010, 제45권 제7호.
- 남진·황인자, “주택재개발구역 내의 세입자 가구의 임대주택 입주선택 결정요인에 관한 연구”, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2006, 제41권 제3호.
- 봉인식 외, “도시재정비사업 임대주택 매입 및 관리방안”, 경기개발연구원, 2008..
- 손동필, “주택재개발사업의 유형별 인센티브 효과 분석”, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 2014, 제49권 제3호.
- 윤성진 외, “정부의 기반시설비용부담을 통한 주택재개발 사업성 제고 효과 분석”, 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2014, 제27집 제1호.
- 이도길 외, “재개발사업기간에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2010, 제23집 제3호.
- 이서연·정복환, “주택재개발사업의 참여자 간 갈등완화 - 갈등관련 언론보도를 중심으로-”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제52집.
- 이진경, “도시정비정책 시스템 평가 연구 - 총괄평가를 중심으로-”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제56집.
- 이혁근, “주택재개발사업에 있어 공공이 조합원으로 참여함에 따른 효과분석”, 서경대학교 석사학위 논문, 2012.
- 임영수·이명훈, “실태분석을 통한 주택재개발 임대주택 공급가격 관련 제도 개선 방안”, 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2009, 제22집 제3호.
- 장영현, “생존분석을 활용한 주택재개발사업 시행기간에 영향을 미치는 요인 분석: 서울시 재개발사업지를 중심으로”, 건국대학교 석사학위 논문, 2008.
- 장재일, “국공유지 부상양도를 활용한 재개발사업의 공공지원 방안”, 부동산학연구, 한국부동산분석학회, 2012, 제18집 제1호.
- 정대택·민규식, “재개발 지역 부동산 투자 기피요인에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집.