

도시정비 활성화 및 신속 추진을 위한 공공참여 촉진 방안

25. 11. 19

주택산업연구원



Contents

I. 정비사업 현황 및 문제점	03
II. 주민 거부감 완화를 통한 공공참여 촉진 방안	18
III. 추가 제도 보완사항	32

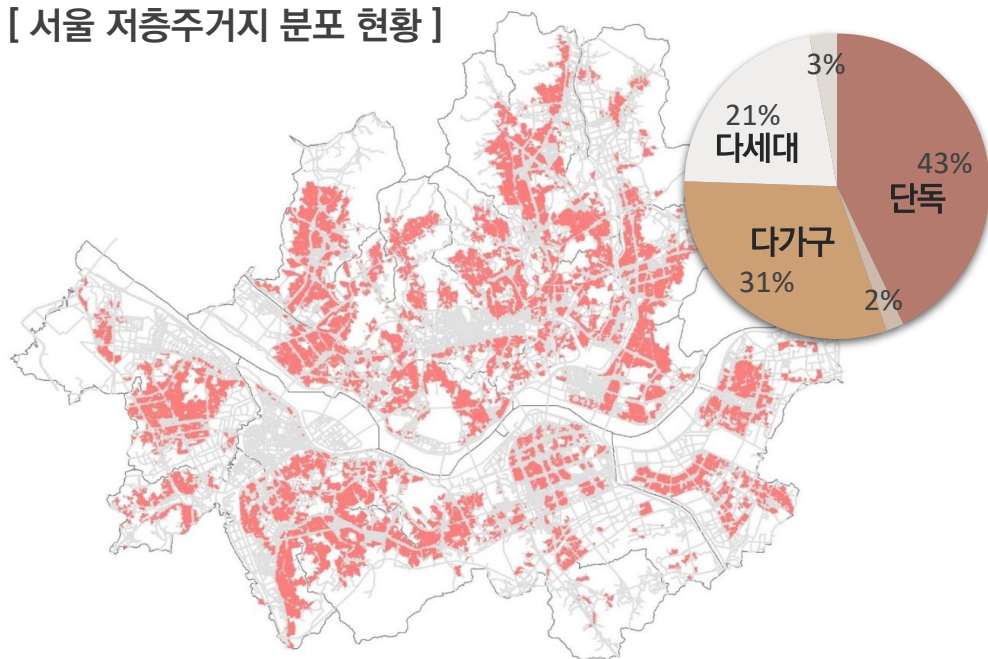
I . 정비사업 현황 및 문제점

노후환경 개선과 주택공급의 실질적 해법으로 주목받는 정비사업

- 주택의 양적 공급이 최우선 과제였던 고도성장기를 지나오며 계획과 관리 없이 확장을 거듭해 온 주거지역, **정비사업을 통한 노후·열악한 주거환경 개선 절실**

- 서울시 저층주택 필지면적 총 75.8 km²
서울시 전체 주거지역 필지면적의 23.6%
- 약 30만 동의 단독·다가구, 다세대 등 저층주택 밀집

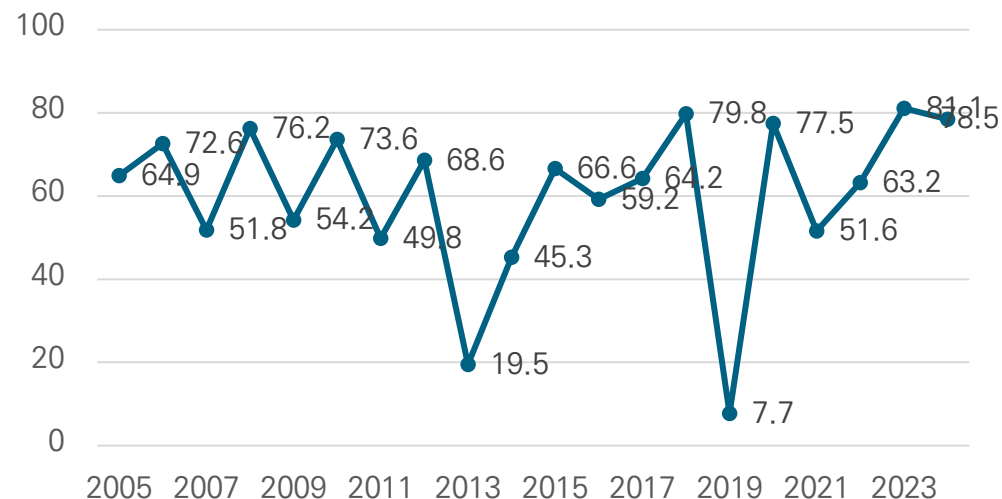
[서울 저층주거지 분포 현황]



- 주택시장 불안정과 공급 갈증이 지속되는 가운데, 실질적으로 시민들이 원하는 주택을 공급할 수 있는 **핵심수단은 재개발·재건축 등 정비사업**

- 택지개발사업을 통한 기성시가지 내 주택공급은 사실상 불가 PF위기, 분양난항 등으로 소규모 아파트 공급도 위축
- 서울 아파트 준공 중 정비사업 비중 80% 이상으로 증가

[서울 아파트 준공물량 중 정비사업 비중]



① 조합방식

40년간 이어져 온 대표적인 정비사업 시행방식

- (도입) '83년 「도시재개발법」 개정으로 도입된 '합동재개발방식'이 현재까지 존속
- (성격) 조합은 단순한 소유자들의 모임이 아니라, 도시정비법에 따른 공행정주체(대법원 2008다60568)
 - 조합은 토지수용, 건축물 철거, 분양처분, 청산금 부과 처분 등 각종 권력적 행정처분권 행사
 - 조합이 작성하는 사업시행계획, 관리처분계획 등은 개별적 행정처분권을 위한 포괄적 기초
- (의사결정) 이사회, 대의원회, 총회 등을 거쳐 예산 및 계약 의사결정
- (자금조달) 일반분양 이전에는 스스로 자본을 조달할 수 없어 외부로부터의 차입이 필수적
 - HUG 사업비 대출 외에는 시공사 직접 대여 또는 시공사 연대보증 사업비 대출 등 활용
 - 특히 10.15 대책 등으로 부족한 이주비는 시공사의 '추가 이주비' 형태로만 조달 가능

근거법령	▪ 도시 및 주거환경정비법
의사결정	▪ 주요 의사결정은 조합 총회 의결을 통해 결정 ▪ 그 외 용역업체 선정 등 중요도 낮은 안건은 대의원회를 통해 결정
시공사 선정 시기	▪ 조합설립인가 후
사업기간	▪ 서울시 재개발·재건축 평균 소요기간 18.5년
자금조달	▪ (추진위 운영비) 정비사업전문관리업자에게 차입 ▪ (조합 운영비) HUG 사업비 대출, 시공사 연대보증 사업비 대출, 시공사 입찰보증금, 시공사 직접 대여, 조합 집단담보대출 등 ▪ (공사비) 시공사 선투입 후 분양대금으로 회수
소유권 이전	▪ 준공 전까지 소유권 이전 없음
이익배분	▪ 종전자산과 종후자산의 감정평가액 비교를 통해 배분 ▪ 지분에 상관없이 1주택 분양 원칙(예외적으로 일부 대지분자 1+1)
국공유지	▪ 조합이 수의계약으로 매입, 제한적으로 무상양도 가능

② 신탁방식

신탁사의 자금력과 전문성으로 신속한 정비사업을 추진하기 위해 도입

- (도입) 원활한 사업 추진 및 조합 운영의 효율성과 투명성을 강화하기 위해 '16년 「도정법」 개정을 통해 신탁사의 정비사업 참여 허용
- (성격) 민간금융회사가 토지등소유자의 토지 및 주택을 신탁 받아 진행하는 방식
 - 수수료를 수취하고 사업을 대행·시행하는 구조로 사업의 손익이 신탁사에게 공유되지 않고 온전히 조합이 책임지는 구조
 - 사업 관련 자금이 신탁 계정으로 관리되어, 조합 운영 과정에서 투명한 회계 처리가 가능
- (의사결정) 실무를 신탁사가 담당하여 의사결정 과정에서 시일 단축 가능, 주요 사항에 대해서만 주민들의 의결을 받아 더 빠른 진행 가능
- (자금조달) 신탁계약을 통해 신탁사가 사업비 조달
- (수수료 부담) 정부 기준이 없어 계약마다 상이, 통상 분양수익의 2~4% 수준이며 총 매출액 기준으로 수수료 책정하는 경우도 있음

근거법령	▪ 도시 및 주거환경정비법 ▪ 신탁법, 자본시장법 등	
의사결정	대행 방식 ▪ 대부분 사항 조합 총회를 통해 의결 ▪ 신탁사가 실무 대행 담당	시행 방식 ▪ 주요 의결은 토지등소유자 의결을 통해 결정 ▪ 그 외 신탁사가 의사결정
시공자 선정시기	▪ 조합설립인가 후	▪ 사업시행자 지정 후
사업기간	▪ 10년 이상 소요 예상 ▪ 전문성 확보로 조합방식보다 단축	▪ 추진위, 조합설립 절차 생략으로 2~3년 단축 기대
자금조달	▪ (사업시행·대행 계약 전) 정비사업전문관리업자에게 차입 ▪ (사업시행·대행 계약 후) 신탁사 자체 자금 대여, 신탁사 지급 보증 PF 대출 ▪ (공사비) HUG 대출 보증 PF를 통한 자금조달	
소유권 이전	▪ 토지등소유자의 토지 및 주택 소유권을 신탁 등기를 통해 신탁사에 이전	
이익배분	▪ 종전자산과 종후자산의 감평액 비교를 통해 배분 ▪ 해당 과정에서 신탁 수수료(통상 분양수익의 2~4% 수준) 차감 후 배분 ▪ 지분에 상관없이 1주택 분양 원칙 (예외적으로 일부 대지분자 2채까지 분양 가능)	
국공유지	▪ 조합 및 신탁사가 수의계약으로 매입, 제한적으로 무상양도 가능	

2. 정비방식별 특징 비교

③ 공공시행방식

공공주도로 지원과 규제 완화를 통해 사업 속도를 획기적으로 높이기 위해 도입

- (도입) '20. 5. 6. 수도권 주택공급 대책의 일환으로 공공지원을 토대로 정채되어 있는 사업장을 활성화하기 위해 도입
- (성격) 공공시행방식은 공공의 지원을 받아 사업성 보완하고 신속하게 진행하여, 수익의 일부로 공공성을 확보하는 방식
 - 용적률 완화, 통합심의 운영 등으로 사업성 확보 및 신속한 절차를 진행하며, 용적률 완화로 인한 수익 중 일부를 기부채납하여 공공성 확보
 - 공공은 총 사업비의 3% 정도 수수료만 수취
- (의사결정) 실무를 공공시행자가 담당하여 의사결정 과정에서 시일 단축 및 주민과 원활한 의사소통 가능, 주요 사항에 대해서만 주민들의 의견을 받아 더 빠른 진행 가능
- (자금조달) 공공시행자가 사업 전반의 자금 조달

근거법령	도시 및 주거환경정비법	
의사결정 과정	공공·조합 공동시행 방식	공공시행자 단독 방식
	▪ 대부분 사항 조합 총회를 통해 의결 ▪ 공공이 실무 대행 담당	▪ 주요 의결은 주민총회 의결 및 주민대표회의와의 협의를 통해 결정 ▪ 그 외 공공시행자가 의사결정
시공자 선정시기	▪ 조합설립인가 후	▪ 사업시행자 지정 후
사업기간	▪ 10년 이상 소요 예상 ▪ 전문성 확보로 조합방식보다 단축	▪ 추진위, 조합설립 절차생략 및 통합심의 등 절차간소화로 5년 이상 단축 기대
자금조달	▪ (사업시행·대행 계약 전) 공공시행자 자금지원 ▪ (사업시행·대행 계약 후) 공공시행자 자체 자금을 통한 자금조달 ▪ 공공시행자 신용을 통한 금융기관 자금 혹은 기금 대여	
소유권 이전	▪ 준공 전까지 소유권 이전 없음	
이익배분	▪ 종전자산과 종후자산의 감평액 비교를 통해 배분 ▪ 해당 과정에서 수수료(총 사업비의 3% 수준) 차감 후 배분 ▪ 지분에 상관없이 1주택 분양 원칙 (예외적으로 일부 대지분자 2채까지 분양 가능)	
국공유지	▪ 조합 및 공공시행자가 수익계약으로 매입, 제한적으로 무상양도 가능	

2. 정비방식별 특징 비교

		조합 방식	신탁 대행 방식	신탁 시행 방식	공공조합공동신탁방식	공공신행자 단독방식
근거법령		도시 및 주거환경정비법	도시 및 주거환경정비법 자본시장법, 신탁법	도시 및 주거환경정비법 자본시장법, 신탁법	도시 및 주거환경정비법	도시 및 주거환경정비법
의사결정 과정		주요 의사결정 총회 의결 그 외 이사회·대의원회를 통해 의결	주요 의사결정 총회 의결 그 외 이사회·대의원회 및 신탁사를 통해 의결	주요 의사결정은 전체회의의결 그 외 운영위원회를 통해 주인과 신탁사 간 협의	주요 의사결정 총회 의결 그 외 이사회·대의원회 및 공공신행자를 통해 의결	주요 의사결정은 전체회의의결 그 외 주민대표회의를 통해 주인과 공공신행자 간 협의
시공사 관련	선정 시기	조합설립인가 이후		사업신행자 지정 이후	조합설립인가 이후	사업신행자 지정 이후
	선정 및 공사비 협상 주체	조합		신탁사	조합	공공신행자
	조합의 역할	선정부터 협상까지 모든 것		시공사 추천 및 의견 제시	선정부터 협상까지 모든 것	시공사 추천 및 의견 제시
자금 조달		HUG 초기사업비용자 및 시공사보증 PF대출	신탁사대여 및 신탁사보증 PF대출		공공 자체 자금 조달 및 기금 활용	
신행자로의 소유권 이전 유무		X	O		X	
이익배분		종전자산과 종후자산의 감평액 비교를 통해 배분 지분에 상관없이 1주택 분양 원칙(예외적으로 일부 대지분자 2채까지 분양 가능)				
수수료		수수료 없음	수수료 있음 (분양수익 2~4% 수준)	수수료 있음 (분양수익 2~4% 수준)	수수료 있음 (총 사업비 3% 수준)	수수료 있음 (총 사업비 3% 수준)
국공유지 (정비기반시설)		감정평가를 통해 기존 시설과 새로 설치하는 시설 차액에 대해 비용 산정				
사업 기간		서울시 평균 18.5년	10년 이상 소요 예상 (전문성 확보로 조합방식보다 단축 기대)	추진위·조합 설립 생략 (2~3년 단축 기대)	10년 이상 소요 예상 (전문성 확보로 조합방식보다 단축 기대)	추진위·조합 설립 생략 통합심의 등 절차 간소화 (5년 이상 단축 기대)

3. 서울·경기(시군별) 정비사업 추진현황

[서울시 정비사업 단계별 · 주체별 현황]

(개소, '25.6)

구분	구역지정	추진위	조합설립 인가	사업시행 인가	관리처분 인가	착공	총합계
총계	46	19	101	54	42	38	300
재개발	32	2	41	16	25	14	130
민간(조합신탁)	31	2	30	15	25	14	117
공공시행	1	0	11	1	0	0	13
재건축	14	17	60	38	17	24	170
민간(조합신탁)	14	17	55	38	17	24	165
공공시행	0	0	5	0	0	0	5

자료: 서울시, 정비몽땅 정비사업 통계(25년 6월 자료)

서울시 추진현황

- 서울에서는 총 300개의 정비사업이 추진 중
이 중 재개발 130개소(43.3%), 재건축 170개소(56.7%)
- 시행주체별로 살펴보면 조합 또는 신탁사가 시행하는
민간방식 282개소(94%), 공공시행방식 18개소(6%)
- 전체 구역 중 55.3%(166개소)가 사업시행인가 이전
 - 가장 많은 101개소(33.7%)가 조합설립인가 이후 용역업체 선정, 사업계획서 작성, 인허가 등의 단계에서 정체된 상황
 - 신속통합기획의 기획·자문을 받은 구역들이 급증하고 있어 구역지정 단계의 초기 구역들은 계속해서 늘어날 예정
 - 현재 착공되어 4년 내 입주 가능한 구역은 38개소에 불과

[경기도 정비사업 단계별 · 주체별 현황]

(개소, '25.9)

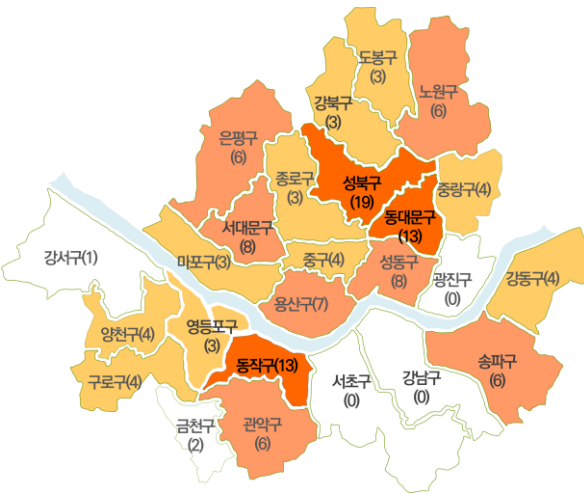
구분	구역지정	추진위	조합설립 인가	사업시행 인가	관리처분 인가	착공	총합계
총계	20	39	41	13	34	30	177
재개발	12	22	25	6	20	18	103
민간(조합신탁)	8	22	25	5	20	18	98
공공시행	4	0	0	1	0	0	5
재건축	8	17	16	7	14	12	74
민간(조합신탁)	8	17	16	7	14	12	74
공공시행	0	0	0	0	0	0	0

자료: 경기도, 정비사업추진현황(25년 9월 자료)

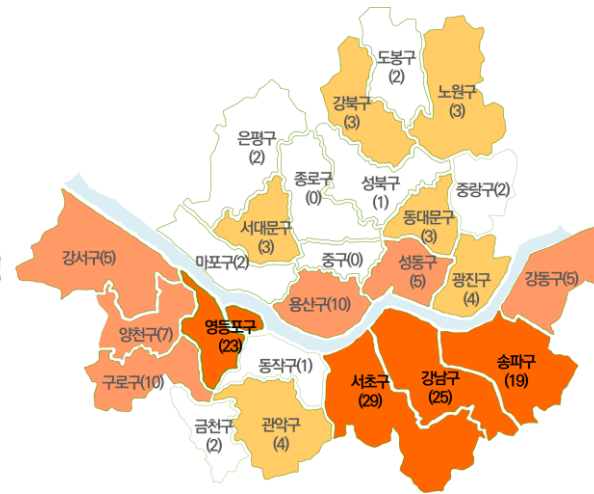
경기도 추진현황

- 경기에서는 총 177개의 정비사업이 추진 중
이 중 재개발 103개소(58.2%), 재건축 74개소(41.8%)
- 시행주체별로 살펴보면 조합 또는 신탁사가 시행하는
민간방식 172개소(97.2%) 공공시행방식 5개소(2.8%)
- 전체 구역 중 56.5%(100개소)가 사업시행인가 이전
 - 서울과 마찬가지로 조합설립 이후 사업시행인가를 준비하는 구역이 23.2%(41개소)로 가장 많은 상황
 - 구역지정 및 추진위 단계의 구역이 전체 사업장의 1/3 이상 차지

3. 서울·경기(시군별) 정비사업 추진현황



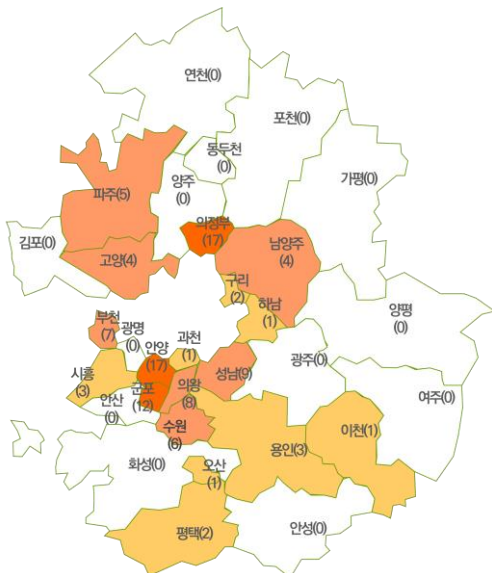
[서울시 구별 재개발사업 추진 현황]



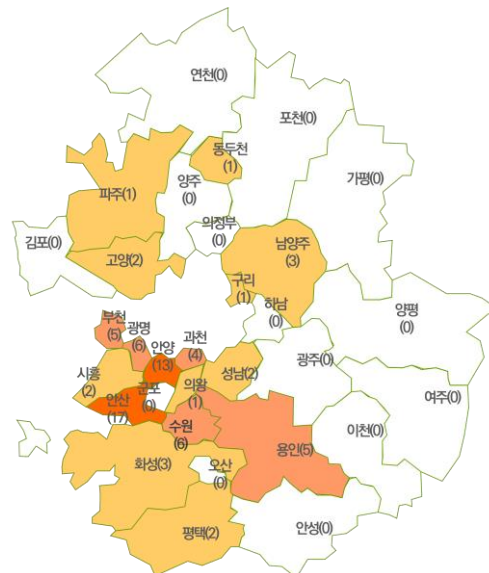
[서울시 구별 재건축사업 추진 현황]

서울시 지역별 추진현황

- 재개발 중 41%(53개소)가 성북, 동작, 동대문, 성동 등 도심 주변 30년 이상 단독주택 밀집지역에서 추진
 - 이들 지역은 과거 대규모 뉴타운 사업을 통해 생활환경과 지역 이미지가 크게 개선되어 선호도와 개발압력이 상승
- 재건축 중 67%(113개소)가 강남 3구, 여의도, 용산 등 고가주택이 밀집한 한강벨트에서 집중되어 추진
 - 70년대에 등장했던 압구정, 여의도, 서초, 서빙고 등 아파트지구의 정비시기가 도래하여 구역지정 시기가 유사



[경기도 시별 재개발사업 추진 현황]



[경기도 시별 재건축사업 추진 현황]

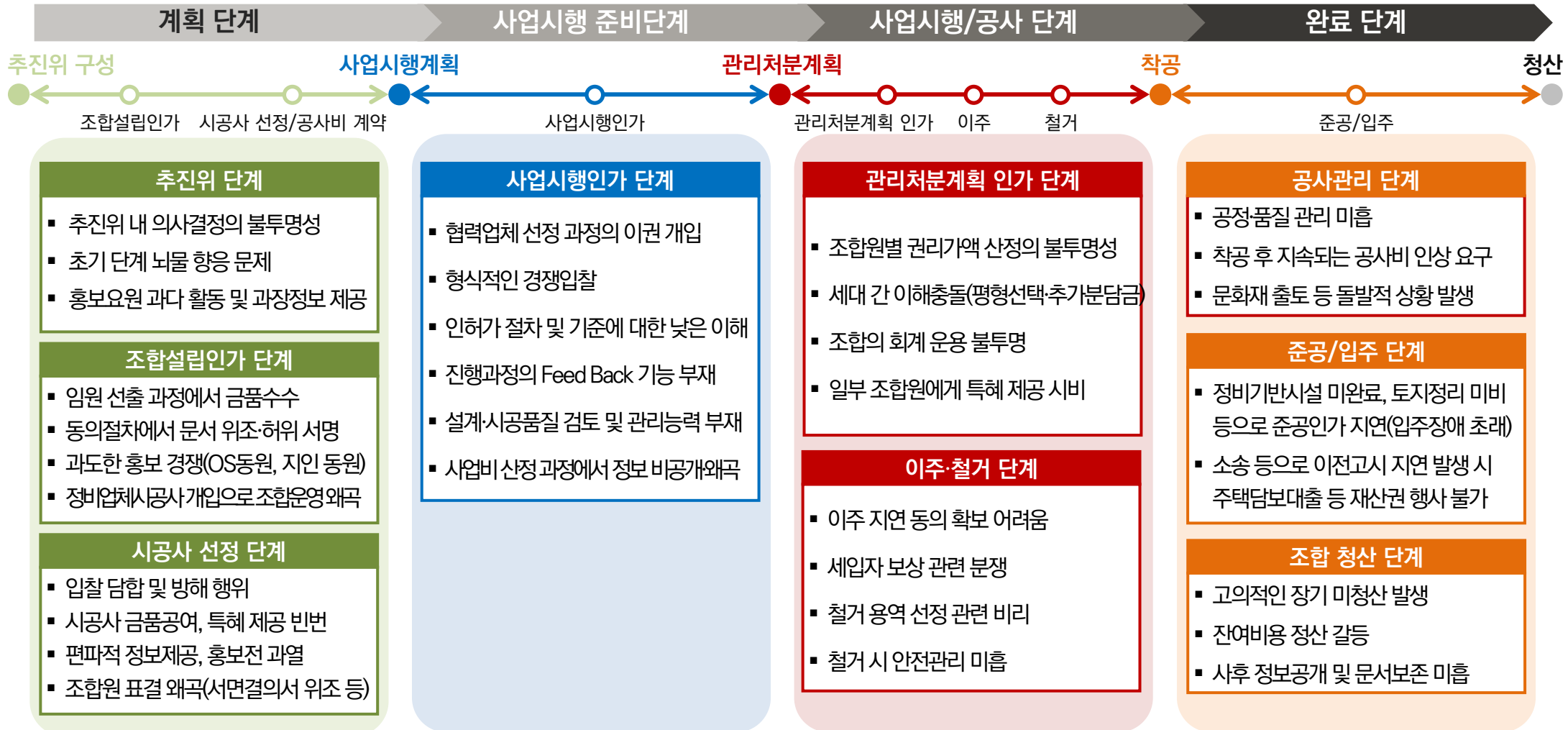
경기도 지역별 추진현황

- 재개발 중 53%(55개소)가 안양, 의정부, 성남 등 광역교통 접근성이 양호한 노후 단독주택 밀집지역에서 추진
 - 이들 지역은 1호선 철도축을 따라 조성된 산업도시 및 배후주거지로 1970~80년대 개발이 집중된 지역
- 재건축 중 51.4%(38개소)가 성남, 안양, 광명 등 준공 30년 초과하여 정비시기가 도래한 공공택지지구에서 추진
 - 향후 1기 신도시를 중심으로 정비구역 지정이 본격화되면 재건축사업이 지속적으로 확대될 것으로 예상

01

조합의 비전문성

서울시 정비구역당 평균 사업비 재개발 8,500억, 재건축 9,300억원의 대규모 사업임에도 조합의 전문성 부족으로 사업성 분석, 인허가, 공사비 산정·협상 등 주요 의사결정에 취약점 노출



정비사업은 조합설립부터 청산까지 약 46개의 세부절차에 따라 진행되므로, 선행 절차에서 흠결 발생시 연쇄적으로 취소

4. 조합방식의 문제점

02

100여개 용역 발주 및 관리 한계

설계, 안전·환경 평가, 경관, 각종 친환경 분야 인증 등 100여개 용역 발주 과정에서
품질 저하, 계약 및 입찰 절차 지연, 과다 수수료 및 특정 업체 유착 등 문제 다수 발생

No.	분야구분	선정대상	세부항목
1	조합행정	정비사업전문관리업	
		법무	소유자권리내역작성
			체비지 등 등기경정
			신탁등기(해지포함)
			멸실등기
			보전등기 및 이전등기
		세무·회계	세무기장
			결산서작성
			회계감사
		변호사	법률자문 및 소송대리
2	평가분야	감정평가	추정분담금산출 가격자료 작성
		감정평가	국·공유지평가
			신설기반시설평가
			종전·종후자산평가
			법인세과세 비용평가
3	설계분야	건축설계	신축 건축물의 설계
			지반조사, 현황측량
			일조·경관분석
			예정공사비산출
		토목설계	흙막이설계(굴토심의)
		소방설계	기계소방, 전기소방
		전기설계	전기
		기반시설	정비기반시설(도로)설계
			정비기반시설(공원)설계
		도시계획	정비계획변경
			도시계획위원회 심의
		교통	교통심의(교통영향분석)
			교통규제심의
			교통개선대책이행보고

No.	분야구분	선정대상	세부항목
4	조사분야	문화재	문화재지표조사
			문화재보존조치
		석면	사전석면조사
			석면 본조사 및 농도측정 (비산측정 포함)
		측량	시설편입지면적측정
			경계복원측량
			지적현황측량
			지적확정측량
			신축건물현황측량
			지적기준점측량 및 매설
5	안전평가 분야	지하철영향성검토 및 안전진단	
		지하안전	소규모지하안전영향평가
			지하안전영향평가
		사전재해영향성검토	
		사전재난영향성검토	
		건축물안전영향평가	
		다중이용건축물안전평가	

No.	분야구분	선정대상	세부항목
6	환경분야	환경평가	환경영향평가
			소규모환경영향평가
			사후환경영향평가
		경관	경관심의
			야간경관심의 및 좋은빛심의 설계 도시디자인심의(공공디자인)
		친환경	교육환경평가
			교육환경보호계획
			공동주택소음방지대책
			범죄예방건축기준보고서(CPTED)
			에너지절약설계기준
			에너지소비총량제
			에너지절약친환경주택건설기준
			건강친화형주택건설기준
			장수명주택인증
			결로방지설계기준
			공동주택성능등급인증
			녹색건축물(예비·본)인증
			건축물에너지효율등급(예비·본)인증
			수질오염총량관리제
			저영향개발사전협의(자문포함)
			지능형건축물인증(IBS)
			장애물 없는 생활환경인증
			연돌현상분석
			외부 바람길분석
			단위세대 자연환기분석
			건축물환기성능분석

03

반복되는 비위행위와 불투명한 재정운영

조합장과 집행부가 사업비를 부적절하게 사용하고 회계 처리를 불투명하게 하여 조합 운영에 심각한 신뢰 훼손을 초래하는 사례 반복적으로 발생

조합장의 횡령과 배임

- 일부 조합장 자금·계약권한 사적남용, 금품수수 등 비위행위 발생
 - 사례1) 가락시영 조합장 특정업체와 계약 알선대가로 금품 수수 → 구속
 - 사례2) 장위15 조합장 총회의결 없이 계약 체결 및 수익원대 불법 자금 차입
- 조합장 비위 등으로 조합운영에 공백 발생 시 전문조합관리인이 파견되나, 주요 결정 권한이 없어 사업 지연 초래

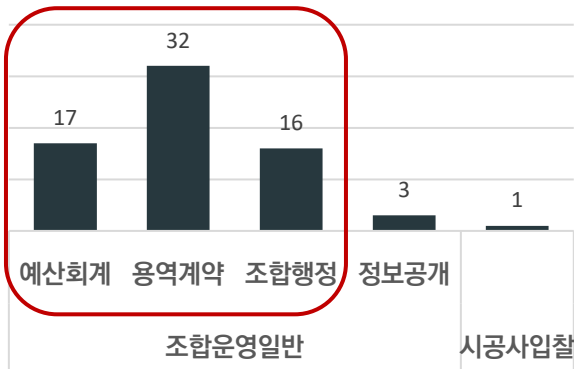
위법한 사업비 집행

- 총회의결 없이 임의 추진되는 등 사업비 부적절 집행 사례 발생
 - 협력업체로부터 자금 차입, 용역내역 임의 추가 등 절차 위반, 검찰 수사의뢰
 - 보수규정 근거없이 수당 지급, 환수조치
- 불법계약 및 부당 비용지출로 인한 사업비 상승으로 조합원 부담 가중

불투명한 회계 및 정보 비공개

- 회계관리 체계 부재로 예산집행 및 주요 의사결정 과정 투명성 저하
 - 국토부·서울시 합동점검(2021) 결과 법인카드 출납대장 미작성, 예비비 사용내역 누락, 업추비 미기재 등 위반
 - 총회 및 대의원회 의사록 등 정보공개 누락 및 지연
- 불리한 정보를 공개하지 않거나, 조합원이 자료요청 하더라도 거부

[국토부·서울시 재개발 재건축 조합 점검(2021) 결과]



조사기관	적발 및 조치내용
국토부, 서울시(2021)	3개 사업장에서 총 69건 법령위반 적발, 수사의뢰, 시정명령, 환수조치, 행정지도 실시
경찰청(2018)	97개 사업장에서 총 151건 비리 적발, 2046명 검거
국토부, 서울시, 한국감정원(2017)	5개 조합에서 총 76건 부적격 사례 적발, 도시정비법상 처벌 규정에 해당하는 위배의 정도에 따라 수사의뢰 및 시정명령, 행정지도 등의 행정처분 실시
국토부, 서울시, 한국감정원(2016)	8개 조합에서 총 124건 부적정사례 적발, 수사의뢰 대상 조합에 대하여는 법 위반사실이 명백한 만큼 조합장에 대한 교체 등 개선권고를 조치, 기타 사례에 대해서는 엄중 경고 및 행정지도 실시
서울 동부지방검찰청(2016)	정비사업전문관리업체 前임원으로부터 1억 2,600만원 뇌물 수수한 가락시영 재건축 조합장 등 재건축 비리사범 7명 적발

04

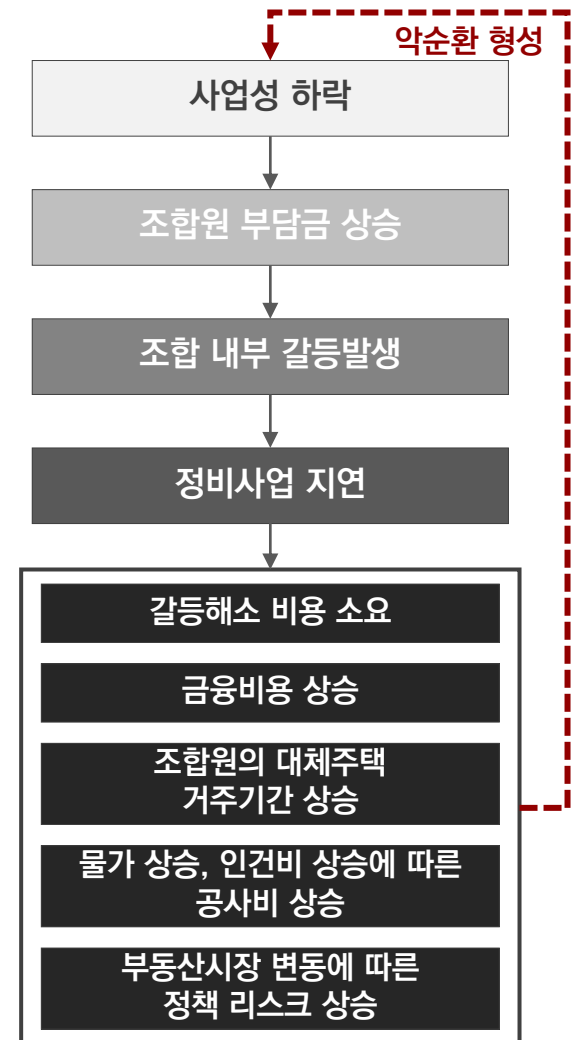
조합 내부 갈등

집행부 불신임, 분담금 증가, 감정평가 등 용역업체 선정과 관리 등을 둘러싸고 갈등 발생
조합 내부의 갈등으로 사업지연 시 추가비용 발생 및 사업성이 저하되는 악순환

[최근 5년간 조합 내부에서 발생한 주요 갈등 사례]

사업구역	갈등원인	당시 단계
경기 성남시 상대원2구역 재개발	조합 내부갈등으로 조합장 해임 시도	사업 시행 인가
서울 중구 신당8구역 재개발	지속적인 조합임원 해임총회	
서울 강남구 대치구마을3지구 재건축	조합 집행부 해임 및 새로운 집행부 선출, 재선정 시공사 설계변경을 위한 인·허가로 인한 지연	
서울 성북구 장위4구역 재개발	지속적 조합임원 해임총회, 비대위의 관리처분계획 변경을 위한 총회 방해, 사업성 악화	
서울 동작구 노량진4구역 재개발	사업시행인가 이후 조합장 해임	
서울 서초구 서초신동아 재건축	조합장 해임 및 가처분 소송, 새로운 조합장 선거로 인해 사업지연	관리 처분 인가
서울 서초구 방배6구역 재건축	지속적인 조합임원 해임총회, 장기간 직무대행체제로 인한 사업중단	
서울 성북구 신월곡1구역 재개발	시공사 브랜드 및 집행부 불신	
서울 은평구 대조1구역 재개발	조합장 및 집행부 전원 해임으로 공사 중단, 대출기관 재선정 등	착공
서울 강동구 둔촌주공 재건축	사업지연과 조합원 분담금 증가에 반발하며 조합집행부 해임 추진	
서울 동작구 흑석3구역 재개발	임원해임 및 선임과 관련한 분쟁	
서울 강남구 개포주공1단지 재건축	이전 조합이 추가 분담금 증가 등의 이유로 해임 추진 비대위 결성	

[조합 갈등의 악순환 구조]



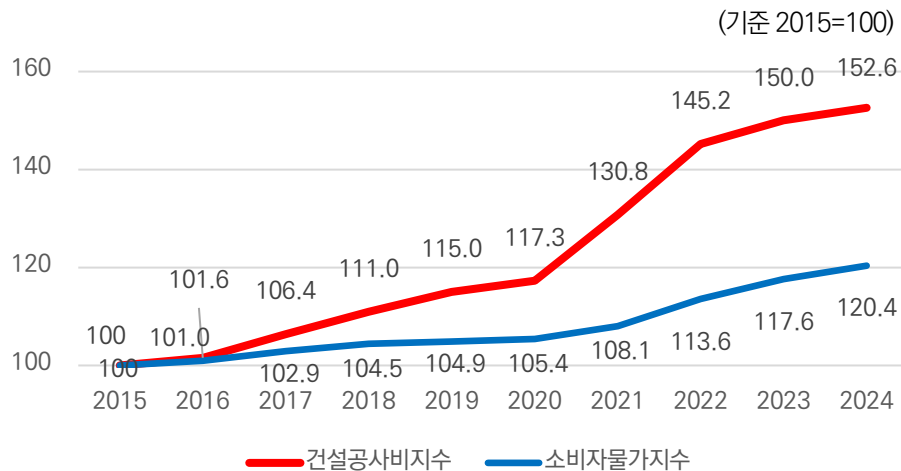
05 조합-시공사 갈등

계약-관리처분-착공 시점간 공사비 차이 발생과 조정 요구로 인한 갈등 심화
관리처분 이후에도 이주·철거 또는 공사를 진행하지 못하는 사업장 다수 존재

공사비 급등

- 건설공사비지수, 코로나와 러우 전쟁('20~'22년) 거치며 약 23.8% 급상승 (동 기간 소비자물가지수 7.7% 상승)
- 최근 착공물량 감소 등의 영향으로 공사비는 다소 안정세를 보이나 여전히 높은 수준 유지
- 공사비, 금융비용 등 늘어난 지출을 일반분양가로 충분히 보전하지 못해 조합원 분담금의 급상승이 불가피한 구조

[최근 10년 건설공사비지수와 소비자물가지수 비교]

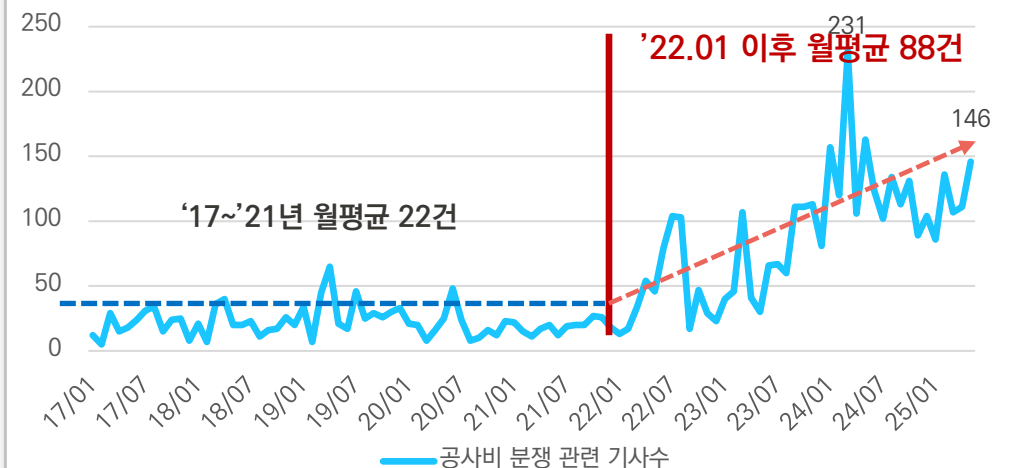


자료: 한국건설기술연구원 건설공사비지수, 한국은행 소비자물가지수

공사비 협상 과정에서 갈등 심화

- 2022년 이후 공사비 분쟁 관련 보도가 월평균 4배 이상 증가, 공사비 갈등이 정비사업의 핵심 리스크로 부상
 - 부동산원 공사비 검증 '20년 12건 → '24년 36건 3배 증가
- 공사비 검증제도의 강제력이 부족하고 착공불가/공사중단 압박에 직면할 경우 시공사 요구안 근접 수준에서 협상 진행
- 분쟁 조정 과정에서도 공기연장 및 금융비용은 계속 증가

[공사비 분쟁 관련 기사 수 추이]

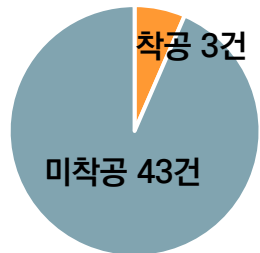


자료: 빅카인드, <https://www.bigkinds.or.kr/>

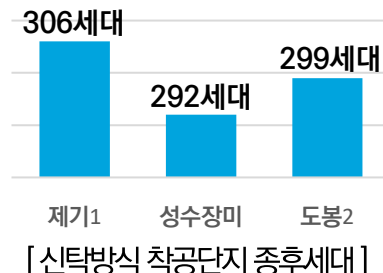
조합의 비전문성, 재원조달의 한계 등을 보완하기 위해 도입되었으나,
선별수주, 대표적 성공사례 부재, 높은 수수료 및 금리, 전문성 저하 등 문제점 발생

수익성과 리스크 관리 위주 선별 수주 및 대표사례 부재

- 민간 금융기관인 신탁사는 수익성과 리스크를 우선 고려해 사업성 양호한 지역이나 소규모 재건축 중심으로 선별 진입
- 서울에서 신탁사가 수주한 재개발·재건축은 총 46개소이나, 이 중 착공한 사업장은 3곳에 불과하며 모두 소규모 재건축
 - 제기1 306세대, 성수장미 292세대, 도봉2 299세대 등



[신탁방식 수주/착공 건수]



[신탁방식 착공단지 종후세대]

높은 수수료 및 금리 부담

- 신탁 수수료가 정부기준 없이 업계 자율로 책정
 - 공공시행자 수수료가 공사비를 기준으로 책정되는 반면, 신탁사는 통상 분양수익을 기준으로 2~4%의 수수료 수취
- 신탁방식의 강점은 건설사 의존적인 재원조달 탈피에 있었으나, 금리상승 여파로 신탁계정대 7~8% 육박

[공공시행사와 신탁사 수수료 비교('24년 정비사업 평균 공사/사업비)]

구분	금액
구역당 평균 공사비	6,300억
구역당 평균 사업비	9,000억
공공시행자 수수료(사업비 X 3% 적용)	1.4배 189억
신탁사 수수료(분양수익 X 3% 적용)	차이 270억

신탁사 경영난·전문성 문제에 따른 사업 표류

- 책임준공형 토지신탁에서 PF 부실 사업장이 증가하면서 신탁사 경영난 지속, 인력이탈로 정비사업 전문성 약화
 - 14개 신탁사 '24년 순손실 총 4055억원으로 1년 만에 2.88배▲
 - (여의도 한양 사례) 시공사 선정과정에서 정비계획 확정 전 입찰 공고, 미동의 상가부지를 정비구역에 포함시키는 등 절차상 하자 발생 → 서울시 시정명령, 총회 연기

신탁사의 부실관리 시 손실 보전 불가능

- 신탁이 조합에 손해를 끼치거나 건설 공사비 협상에 실패해도 신탁사의 책임을 묻기 어려운 구조
 - 신탁사 사업손실에 대한 법·재정적 책임을 지지 않아 공사비 과다 산정 및 사업지연 발생시 조합원 분담금 증가
 - 신탁사 손해배상 규정은 있으나, 배상 받기 위해서는 장기간 소송을 거쳐야 하는 부담 존재

용적률 상향, 통합심의 등 특징점이 있으나 신통기획과 1기 신도시 선도지구에서
해당사항 일률 적용으로 차별성이 사라지고, 공공임대주택 비율이 높아 조합원 선호도가 낮음

임대주택 등 공공기여 증가

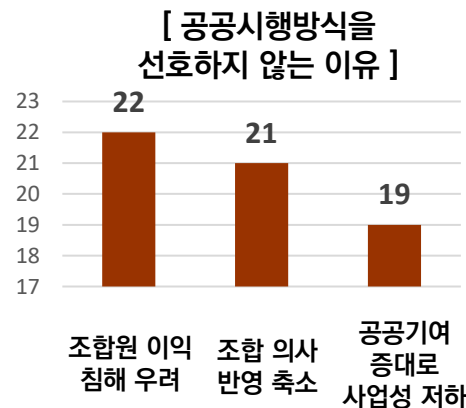
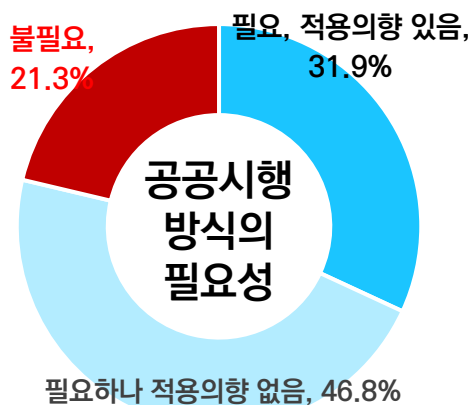
- **늘어난 용적률 상당 부분을 임대주택으로 환수하기 때문에 실질적인 혜택이 적어지고, 단지의 가치하락 우려도 발생**
 - 공공재개발사업의 경우 전체 공급세대 수의 5%p 이상 추가 공급

	민간시행방식	공공시행방식
재개발	- 서울: 세대수 15% 이상 - 경기·인천: 세대수 5% 이상	- 서울: 세대수 20% 이상 - 경기·인천: 세대수 10% 이상
재건축	추가 용적률의 50%	추가용적률의 40~70%

타 시행방식 대비 특징점 약화

- 공공시행에만 주던 **용적률 특례를 민간시행에도 확장**
 - (종전) 공공재건축 법적상한 용적률 100%, 공공재개발 120%
(현행) 신속통합기획 법적상한 용적률 120%,
1기 신도시 선도지구 법적상한 용적률 150%
- 당초 공공시행에만 적용되던 **통합심의가 신통기획으로 확대**
- '21년까지 사업시행자가 지정된 1·2차 공공시행 후보지에는 1.8%의 저리 공공자금을 지원했으나 이후 지원 중단
- 민간정비사업 대비 감리, 소음부문에서 과다한 기준 적용
 - 민간은 주택법, 공공은 건설기술진흥법, 환경기준법 적용

조합 설문조사 결과(25.11.12~13, 48개 조합 대상)



주민 선호도 약화로 실적 감소

- (설문결과) 임대주택 등 공공기여 강화와 조합의 의사결정권 침해에 대한 우려로 공공시행에 대한 주민선호 크게 약화
- 제도 도입 초기에 인기가 많았으나 이후 실적 급감하여 **'23년 이후 서울에서는 1개소 지정, 경기도는 실적 없음**

	2021년	2022년	2023년~	계
서울	32개소	-	1개소	32개소 (1개소 취소)
경기	5개소	2개소	-	7개소

II. 주민 거부감 완화를 통한 공공참여 촉진 방안

1. 개선방향: 조합원이 선호할 수 있는 공공참여 모델 제시

도시정비는 서울 등 주택공급 부족지역에
당장 공급확대가 가능한 주요 수단

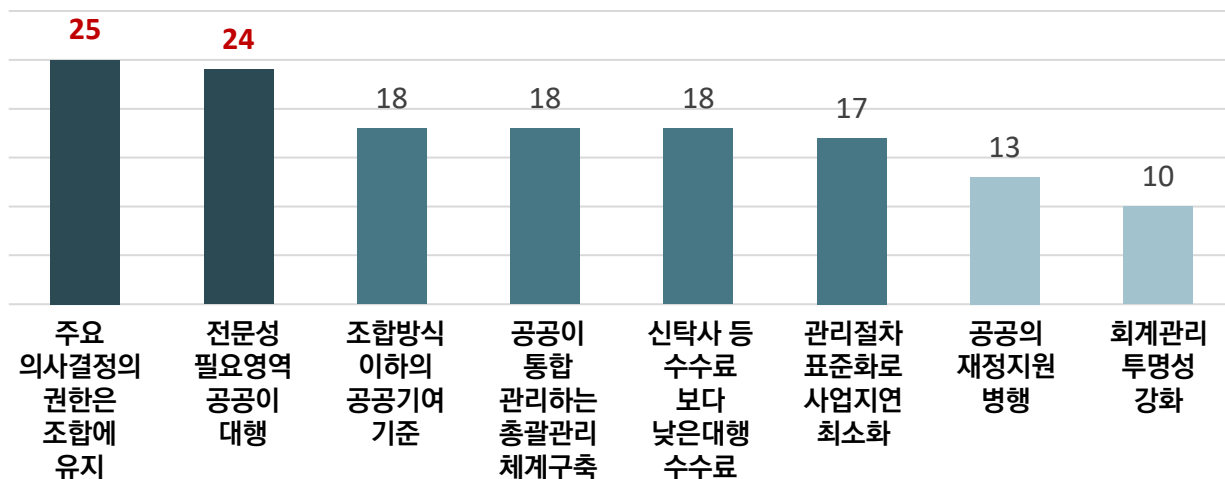
그러나 조합의 비전문성, 내부갈등 등으로
인해 사업 지연 → 공급확대도 지연

민간주도방식은 속도 제고가 어렵고,
공공시행방식은 주민선호도가 낮은 상태

- 대도시 도심지 내 주택공급 확대가 긴요한 현 시점에서 도시정비사업의 속도와 주민수용성을 높일 특단의 방안 마련이 시급
 - 이를 위해 전문성과 집행능력 및 재무지원 역량을 갖춘 공공참여가 필요하나, 조합의 이익침해, 의사결정 배제 등 우려사항에 대한 보완방안 강구 필요
- 공공참여의 장점은 살리고, 조합원 우려사항을 최소화할 수 있는 방안 제시

조합 설문조사 결과(25.11.12~13, 48개 조합 대상)

[공공참여방식 추진 시 가장 필요한 요소]



- 조합 설문조사 결과, 특히 전문성이 필요한 영역에 대한 공공참여의 수요가 높은 것을 확인
- 다만, 주요 의사결정권은 조합이 가지고, 조합원의 이익이 침해되지 않아야 된다는 강력한 전제

2. 새로운 대안으로 공공대행형 정비사업 도입

2.1 목표 및 시행방안

목표

공공시행형 방식에 대한 조합원의 거부감을 해소할 수 있는 최적 대안 필요

주요
거부감 원인

주요사항에 대한
의사결정 배제

공익우선으로 조합원의
이익침해 우려

공공기여 증대로
사업성 저하

주요
시행방안

1 주요사항에 대한 조합의 의사결정권 보장

- ① 시공사 선정 업무는 공공이 대행하되, 시공품질 수준 및 최종 결정은 조합총회 의결
- ② 공사비 증액협상은 공공대행자가 담당하되 최종 결정은 조합총회 의결
- ③ 100여개 용역사 선정 시 전문성이 필요하지 않은 사항에 대해서는 조합의 선정권 보장

2 조합원의 이익 침해 최소화

- ④ 일반분양분 건축비를 조합원 분양 건축비와 동일하게 책정 (분양가 상한제 특례 부여)
- ⑤ 민간방식과 동일한 공공임대 비율 (서울 20%→15%, 경기 10%→5%)
- ⑥ 기부채납 완화
- ⑦ 기반시설 국비지원

3 공공대행방식 선택시 유인 제공

- ⑧ 사업비 조달 지원(융자 및 보증)
- ⑨ 추가 이주비 대출 지원
- ⑩ 미분양매입확약
- ⑪ 재건축초과이익환수제 50% 감면
- ⑫ 국공유지 공공에서 선매입
- ⑬ 보상협의·수용재결 대행
- ⑭ 신속청산 추진
- ⑮ 1기 신도시 이주 지원

2. 새로운 대안으로 공공대행형 정비사업 도입

2.2 공공대행형 정비사업의 정의

공공대행형 정비사업은 조합이 시행주체로서 주요 의사결정 권한은 유지하되, 사업관리, 인허가, 자금조달 등 조합의 업무 전반을 공공이 대행하는 모델

	조합 방식	신탁방식	공공시행방식	공공대행방식
주요 사항에 대한 최종 의사결정	이사회, 대의원회, 총회	신탁사	공공	조합총회, 이사회
시공사 선정 시 역할	조합이 제안내용 검토, 총회로 선정 후 계약	주민이 시공사 추천, 신탁사가 선정 및 계약	주민이 시공사 추천, 공공이 계약	공공이 시공사 추천, 조합총회에서 결정
용역사 선정 시 역할	조합 주도 발주	신탁사 주도 발주	공공 주도 발주	조합발주와 공공발주 사항 분리
공사비 증액 협상	조합 협상, 총회 의결	신탁사 협상, 전체회의 의결없음	공공 협상, 전체회의 의결없음	공공 협상, 총회 의결
사업 일정관리	조합 및 용역업체가 관리	신탁사에서 관리	공공시행자가 관리	공공대행자가 관리
자금 조달 지원	HUG 및 시공사 지원	신탁사 지원	공공시행자 및 HUG 지원	공공대행자 및 HUG 지원
공공임대주택 비율	서울 15%, 경기 5% 등		조합원 분양분 제외한 주택의 40% 이상	민간시행방식과 동일
수수료	없음	분양수익의 2~3%	신탁방식 대비 70%	신탁방식 대비 50%
추가 특례	없음	없음	기부채납 완화, 분상제 제외 기반시설 국비 지원	기부채납 완화, 분상제 제외 기반시설 국비 지원
재건축초과이익환수	적용	적용	적용	50% 감면
국공유지 매수	조합	(대행방식) 조합 (시행방식) 신탁사	공공	공공

01 시공사 선정 지원

사업시행인가 이전에 시공사 선정이 선행되어야 하지만 최근 무응찰 사례 증가
시공사 확보가 어려운 구역에서 LH 발주 공공사업 등 타 사업과 연계하여 참여유인 증대

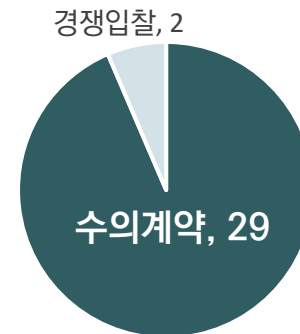
현황 및 문제점

- 정비구역 수는 증가하고 있으나, 중소규모 또는 사업성이 낮은 구역은 시공사들의 선호도가 낮아 무응찰 사례 증가
 - '24년 시공사를 선정한 서울 31개 정비사업 중 29곳 수의계약 체결
- 재공고를 반복하며 사업 지연, 건축계획 등 사업시행인가를 위한 절차 자체가 진척되지 못하는 구역이 다수 발생
- 수의계약 체결 시 공사비 등에 대한 조합의 협상력 대폭 약화

비수익 구역에 대한 시공사 유인방안 제시

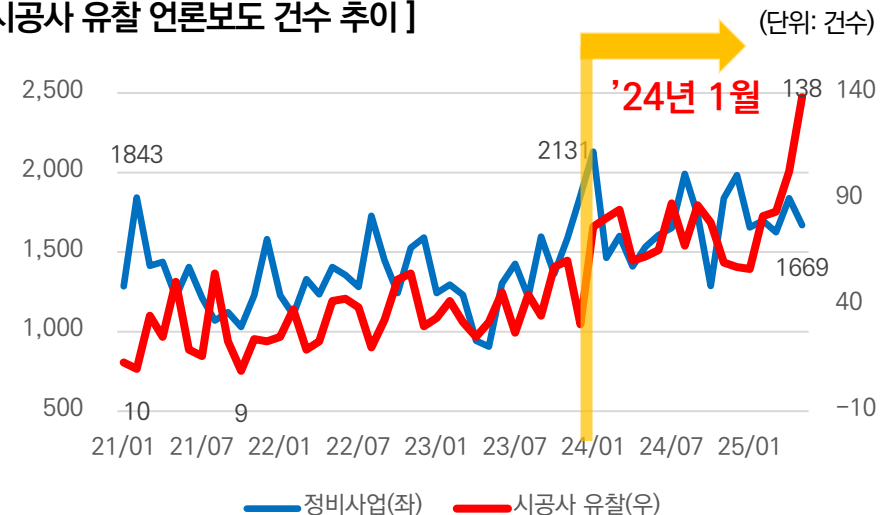
- 계약서는 공공기관 발주 기준에 맞춰 표준화하고, 설계가 산정·입찰관리·공정관리 등 주요 절차를 공공대행자가 직접 수행
- 시공사가 비수익 구역에 참여할 경우, **공공발주사업(민간참여 공공임대주택 사업, 중심제 사업 등)** 입찰 시 가점 부여
- 비수익사업의 시공 리스크 완화를 위한 공공 보증체계 마련**
 - 지자체와 공공대행자가 공동으로 공사비 지급을 보증하며, 보증 비율은 상호 협의로 결정함
 - 미분양 발생 시 공공대행자가 신축/기축 매입임대가격으로 매입 확약

['24년 서울시 정비사업장 시공사 계약 체결 현황]



- 강남(도곡개포한신), 여의도(한양) 등 핵심 재건축 사업장 2곳만 경쟁입찰
- 나머지 구역은 무응찰 → 단독입찰 → 2회 이상 유찰 → 수의계약 또는 시공자 선정 무산 순으로 진행

[시공사 유찰 언론보도 건수 추이]



자료: 빅카인드, <https://www.bigkinds.or.kr/>

02

공사비 협상 및 품질·공정관리 대행

조합은 구조적으로 시공사와의 공사비 협상에서 열위일 수밖에 없는 여건
공공대행자의 공사비 협상 및 품질관리 대행을 통한 비용절감 도모

현황 및 문제점

- 시공사는 치밀한 전략 하에 공사비 협상에 대비하지만, 조합은 시기상 불리한 협상 구조, 정보 비대칭, 대응체계 미비로 증액요구와 공사중단 압박에 취약한 구조
 - 대부분 착공 직전에 협상 개시, 시간압박 상황에서 수용 불가피
 - 조합 내부에 공사비 산정 및 원가 검토 전문 인력 부재
 - 시공사는 자재비·노무비 자료 독점, 조합은 외부 검증에 의존
 - 일부 시공사는 최초 계약 시 의도적으로 낮은 금액을 제시하고, 추후 물가상승·설계변경 등을 이유로 반복 증액 요구

전문기관의 공사비 협상 및 품질·공정관리 대행

- **시공사 입찰 및 계약단계부터 공공대행자가 개입하여** 추후의 공사비 협상력을 실질적으로 보강할 수 있도록 지원
- **표준원가·유사 사업비 비교를 통한 견적의 적정성 검증**
 - 공공대행자가 대규모 건설 원가 데이터와 공공원가 기준을 활용해 과다 계상 여부를 객관적으로 진단
- **주요 공종별 원가 항목 분석과 조정 요구**
 - 구조·마감·기계·전기 등 핵심 공종의 단가, 물량 산정, 설계 반영 여부 등을 점검해 조정 필요 항목을 구체적으로 제시

[서울 내 주요 정비사업 조합-시공사 간 공사비 분쟁 주요 사례]

(단위: 만원/3.3㎡)

사업지	최초 도급계약금액	공사비 증액 횟수	시공사 요청금액	최종 도급계약금액	상승률
대조1구역	430	2	839	745	73.3%
잠실진주	510	3	898	847	66.1%
홍제3구역	512	1	898	784	53.1%
북아현2구역	490	1	859	748	52.7%
반포주공 3주구	541	1	803	786	45.3%
신반포4지구	498	3	797	690	38.6%
방배삼익	546	2	810	754	38.1%
반포주공 1·2·4주구	546	1	829	730	33.7%

03

용역계약 합리화

조합의 용역관리 미흡, 용역비 과다지급, 수의계약 남용, 임의증액 등 문제 발생
조합이 개별 발주했던 100여개의 용역을 패키지와하고 용역관리시스템 구축

현황 및 문제점

- 용역계약의 기간·업무범위·성과기준이 불명확하고, 감독·정산 체계가 부재하여 실제 투입 대비 과다비용 지급되는 사례 발생
- 경쟁입찰이 원칙임에도 수의계약을 남용하거나, 불필요한 업무를 과도하게 포함하는 계약 체결하는 등 사업비 증가 초래
- 장기계약 과정에서 물가상승이나 업무량 증가를 이유로 총회 의결 없이 금액을 임의 증액하는 사례도 빈번

용역 패키지화 및 용역관리 시스템 구축

- **법무, 감정평가 등 자격사를 활용한 업무**는 전문지식이 필요치 않기 때문에 용역사 선정 및 계약 등은 조합에 일임
 - 다만, 신속한 사업 추진을 위해 총회가 아닌 이사회 의결로 추진
- **설계, 측량, 안전, 환경 등 고도의 전문성이 요구되는 분야**에 대해서는 공공대행자가 직접 용역사 선정, 계약 및 관리하여 사업 품질과 절차 안정성 확보

조합 선정·관리 용역 (전문자격사 담당 용역)

행정분야	법무
	세무·회계
	변호사
평가분야	감정평가
	국공유지평가
	신설기반시설평가
	종전·종후자산평가
	법인세과세 비용평가

공공대행자 선정·관리 용역 (전문성 필요 용역)

설계분야	건축설계
	토목설계
	소방설계
	전기설계
	기반시설
조사분야	도시계획
	교통
	문화재
	석면
안전분야	측량
	지하철
	지하안전
	사전 재해재난
	건축물안전
환경분야	다중이용건축물안전
	환경평가
	경관
	친환경

04 사업비 융자 및 보증

조합의 시공사 의존적인 자금조달로 공사비 불투명·비위행위 등 다양한 문제 반복
사업비 융자·보증 지원으로 사업의 독립성을 회복하고, 실질적 주민부담 경감 도모

현황 및 문제점

- 조합은 자체적인 사업비 조달 능력이 없어 시공사 직접 대여금 및 입찰보증금, 시공사 신용보강 등에 의존하여 각종 문제 양산
 - 공사비 부풀리기, 입찰 담합, 용역 밀어주기 등의 문제 반복적 발생
- 이에 '20.5.6 대책에서는 공공재개발사업에 대한 대규모 사업비 지원을 발표하였으나, 이후 사업비·이주비 지원 규모 축소·조정
 - (대책) 총 사업비 50% 지원 → (제도화) 총 사업비 50% 이차보전
 - (대책) 적용금리 최대 1.8% → (제도화) 적용금리 최대 2%
 - (대책) 지원기간 제한 없음 → (제도화) 시행자 지정일부터 7년까지

공공대행자의 사업비 융자 및 보증 지원

- 공공대행자의 사업비 융자·보증을 통해 **시공사 종속적 구조에서 벗어나, 조합이 사업의 주도성을 회복할 수 있는 기반 마련 가능**
- 다만, '20년 5.6 대책 발표시에는 상당히 적극적인 자금지원 사항들이 제시되었으나 실제 제도화 과정에서 크게 축소되어 **최초 발표방안 수준으로 지원확대 필요**
 - 공공참여 시 공사 선정 전까지는 조합원 운영경비 등을 융자지원하고, 시공사 선정 이후 사업비는 보증지원이 바람직

[조합방식 정비사업의 자금조달 구조]

구분	자금조달 방식
추진위 운영비	정비사업전문관리업자 차입
조합 운영비, 이주비, 설계용역비, 세입자 대책 등	HUG 사업비 대출, 시공사 연대보증 사업비 대출, 시공사 입찰보증금, 조합 집단담보대출 등
공사비	시공사 선투입 후 분양대금으로 회수

[공공재개발사업 자금지원의 최초 발표방안 및 제도화 내용 비교]

지원 항목	최초 발표방안 ('20.5.6.)	실제 제도화('23년~, 협의 중)
사업비 지원	주택도시시기금 등에서 총 사업비 50%까지 연 1.8% 수준 저리 융자 지원	총 사업비 50% 범위 내 최대 2%까지 이차보전
이주비 지원	보증금 70%(3억원 한도)까지 연 1.8% 이주비 융자 지원	보증금 70%(3억원 한도)까지 최대 2% 이차보전
지원 기간	제한없음	사업시행자 지정일부터 7년

05 추가 이주비 대출 지원

10.15 대출규제로 인해 기본 이주비가 LTV 40% 및 6억 이하로 대폭 감소
추가 이주비 저리대출로 조합원 부담 절감 및 사업 추진속도 제고

현황 및 문제점

- 10.15 수도권 대출규제는 정비사업 이주비에도 동일하게 적용

구분	LTV 40%	추가	15억 이하	15~25억	25억 초과
한도	일괄 적용	규제	6억원	4억원	2억원

- ‘중전주택 감정평가액’ 기준이기 때문에 기본이주비만으로는 대체 거주주택을 구매 이사 나가기 어려운 경제적 상황
- 이에 조합원들은 ‘추가 이주비’를 시공사 또는 2금융권에서 6~7%를 초과하는 고금리로 조달하고 있는 상황

추가 이주비 저리대출을 통한 금융비용 부담 완화

- 조합원 추가 이주비는 공공대행자가 2~3% 저리로 직접 대여
- 직접대여가 어려운 구역은 공공대행자가 보증을 제공해 금융기관이 저리로 추가 이주비를 대여할 수 있도록 지원
- 추가 이주비의 집행기준을 표준화해 고금리 조달 구조 해소

[10.15 대책에 따른 규제지역 지정 현황]



구분	기존	10.15 이후 변경
조정대상지역	(서울) 4개구	(서울) 25개구 전역
투기과열지구	(강남, 서초, 송파, 용산)	(경기) 12개 지역
토지거래 허가구역	(서울) 4개구 등	(서울) 25개구 전역 (경기) 12개 지역 →(대상) 아파트 및 동일 단지내 아파트가 1개 동(棟)이상 포함된 연립·다세대 주택

06

사업비 집행 투명화

초기 사업비 대출금이 마치 ‘마이너스 통장’처럼 쓰이고 있어 회계 및 정산 불투명
HUG와의 협력형 자금관리 표준모델 수립 및 공동 플랫폼화 필요

현황 및 문제점

- HUG는 조합이 사업 초기(사업시행인가 전)에 필요한 용역비, 조합 운영비 등의 용도로 최대 50억원까지 융자 및 보증 제공
- 서울에서만 HUG의 사업비 보증액이 49조원을 돌파했으나, 초기 사업비의 용처가 다양하고 마이너스 통장처럼 조합명의 계좌에서 임의로 사용되고 있어 회계·정산이 불투명
- HUG는 사업비 관리 매뉴얼을 운영 중이나 내용이 포괄적이고 지사별 규정이 달라 회계·집행 관리의 일관성이 미흡한 상황

HUG와의 협력형 자금관리 모델 구축

- HUG가 융자·보증하는 초기 사업비를 조합의 단독 관리에서 LH 등 공공대행기관과의 공동 플랫폼 기반 관리체계로 전환
- 표준 회계처리 기준과 필수 증빙서류 등 가이드라인 공동 마련
- 공동 플랫폼을 통해 투명하고 신속하게 사업비를 집행한 우수 조합에 대해서는 융자 이자율 우대 등 인센티브 제공

[HUG 정비사업 조합 사업비 대출 및 보증 종류]

구분	정의	한도
주택정비사업 융자	조합설립인가 이후부터 사업시행계획인가 이전까지 사업비	건축연면적 구간별 18~50억원 이내
조합마중물 사업비 대출보증	사업시행계획인가 전 융자대상자가 필요자금 조달할 수 있도록 기금융자 원리금 상환을 책임지는 보증	최대 50억원
조합사업비 대출보증	금융기관에서 대출받은 조합사업비 대출금의 원리금 상환을 책임지는 보증	단위사업 총사업비의 50%

[HUG 서울시 조합 사업비대출 보증 지원 현황]

(단위: 호, 억원)

구분	총계	서울특별시	
		서부권역	동부권역
지원건수	88	48	40
주택공급 총 세대수	273,190	128,746	144,444
총 사업비	1,208,996	594,225	614,772
정비사업 자금대출 보증 총계	490,940	232,451	258,489
사업비 대출보증	300,056	140,958	159,098
이주비 대출보증	141,861	67,244	74,617
부담금 대출보증	49,023	24,249	24,774

자료: HUG

07

국공유지 매입 및 보상협의·수용재결 지원

협의매수·보상·수용은 행정절차가 복잡하고 분쟁 가능성이 가장 큰 구간
절차대행 및 국공유지 선매수를 통해 처리기간의 단축 및 비용절감 도모

현황 및 문제점

- 조합의 국공유지 매입 난항으로 사업비 증가 및 사업기간 연장
 - 서울 재개발구역 내 국공유지가 구역면적에서 평균 약 19.4% 차지
 - 국공유지 특히 현황도로에 대한 무상귀속 여부를 명확히 하지 않아 조합과 지자체 간 해석 차이가 발생하고, 많은 갈등과 분쟁 발생
 - 사업시행인가로부터 3년 이내는 인가 당시 평가액으로 매수 가능하나, 해당 기간 이후에는 감정평가 재실시로 조합원 부담 크게 증가
- 상가, 교회, 현금청산자 등과의 보상협의 난항으로 소송도 빈발
 - '23년 기준 관리처분단계에서 발생한 소송 54건 중 19건(35.2%)

전문 공공기관의 보상·수용·협의 노하우 활용

- 무상귀속, 상가·교회·현금 청산자 등 해석의 차이가 큰 쟁점은 **공공대행자가 감정평가 검증, 국공유지 소유·관리 행정청 협상, 보상기준 확정, 수용재결 신청 등 핵심 절차를 직접 대행**
- **국공유지는 공공대행자가 선매수하여 초기 자금부담 완화**
 - 공공대행자가 정비사업의 국공유지 매수 지분 참여자가 되어 비용과 지연위험을 함께 부담하므로 사업을 신속하게 추진할 유인이 강화

[정비구역 내 국공유지 처분 방식]

정비구역 내 국공유지 구분		처분	종전평가 금액
조합원 점유	점유인정면적 범위 내	조합원 매입	포함
	점유인정면적 외 또는 조합원 매수 포기	조합 매입	미포함 (사업비에 포함)
조합원 비점유	용도폐지되는 기반시설	무상양도	-
	기타	조합 매입	미포함 (사업비에 포함)

[서울시 재개발구역 내 국공유지 현황]

(단위: m², %)

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

08

재초환 50% 감면 적용

현재 재건축을 가로막고 있는 가장 큰 요인인 재건축초과이익환수제
공공시행, 공공대행 모두 공공참여방식은 부담금 50% 감면 적용

현황 및 문제점

- 재초환법 등에는 '조합원별 순이익'의 구체적 정의가 부재하고
구체적 산술식도 미비하여 조합원이 알아서 계산해야 하는 상황
- 설계기준 강화, 공사비 급등 등으로 부담금이 증가한 상황에서
재초환까지 부과되면 사실상 추진 불가능한 곳이 다수 존재
 - 수도권 41개 단지에 가구당 평균 1억 2천만원 부과 예상
- 이에 국토부가 '22년 초과이익 면제기준 상향, 부과 개시시점
조정 등 개선에 나섰지만 여전히 사업을 가로막고 있는 요인

공공 참여방식 재초환 50% 감면

- 공공참여 방식은 보다 신속하게 노후한 도시 및 주거환경을
개선하고, 양질의 주택 및 공공주택을 공급할 수 있는 수단
- 물리적 공공기여 뿐만 아니라 주택공급 촉진을 통한 집값 안정,
갈등비용 절감, 개발이익의 사유화 등 광의의 공공기여도 가능
- 공공시행 및 대행 등 공공이 참여하는 방식의 정비사업에는
신속한 사업 추진을 위해 재초환 50% 감면 적용 필요

[재건축 부담금 부과 예상 단지 현황]

('24년 12월 말 기준)

지역	단지수	가구당 평균 부과 예상액(만원)
전국	58	10,328
수도권	41	12,190
서울	29	14,741
경기	11	6,481
인천	1	1,000
비수도권	17	5,837
대구	10	5,620
부산	2	1,000
광주	2	4,000
대전	1	32,000
경남	1	30
제주	1	1,000

자료: 국토교통부

09

1기 신도시 이주 지원

대규모 이주가 예상되나 부지확보, 재정부담 등의 문제로 이주대책 수립에 한계
공공대행 시 3기 신도시 연계, 유희부지 활용 임대주택 건설 등과 연계 추진

현황 및 문제점

- 1기 신도시 동시 재건축시 수만 세대의 이주수요가 예상되어 안정적 이주를 위한 대책 마련 시급
 - 이주수요에 따른 인근지역 전세가격 급등과 도시기능 일시적 마비 우려
 - 신축 및 임대주택 공급 여력 제한으로 시장 내 이주수요 감당 불가능
- 기존 영구임대 거주자 이주 곤란, 이주단지 부지 확보 난항, 재정부담 증가 등으로 원활한 추진에 한계 존재
 - 순환정비 추진을 위한 부지 매입 및 건설비용, 임시운영비 등 초기비용 과다로 자원조달 방안 및 구체적 방안 마련 필요

전문 공공기관의 역량을 활용한 이주 지원

- 3기 신도시 공공물량 중 일정 비율을 정비사업 이주용으로 사전 확보하고, 공공대행자가 참여한 구역을 중심으로 우선 배정
 - 지자체·공공대행자·조합 협의체 구성을 통해 사업일정 연동
- 1기 신도시 내 유희부지에 이주용 공공임대주택을 건설하고, 건강 및 재정상황이 어려운 고령자 등을 중심으로 이주 지원

최근 재개발사업 임시이주시설 건설 사례

- (사업 내용) 여인숙, 소형상가, 쪽방 등 → 업무·근린생활 시설 + 공공임대주택(182세대), 복지시설
- (용도 변경) 기존 노인정(중구 남대문로5가 경로당) 부지 → 도로 및 공원 계획(1987) → 계획변경(2021) : 쪽방 거주민 이주시설 조성 위해 공공임대주택 및 종합사회복지관 조성 (경로당 이전)
- (예산 및 자원) 민간사업시행자 공공임대주택·복지시설 기부채납
- (소요기간) 약 4년 소요 / 정비계획변경(2021.12) → 실시계획인가(2022.9.) → 착공(2022.12) → 준공(2025.8)
- (사업특징) 강제철거형 정비 대신 기존 거주민 사회복지시설 및 임대주택 이주 → 기존지 철거 및 재개발



- 1 이주주거지(공공임대주택) 선 착공-조성
⇒ 기존 쪽방촌 유지관리
- 2 쪽방촌 거주자 이주 및 전면 철거
- 3 민간 정비사업 시행 완료

[양동11,12지구 순환정비방식 절차]

10

신속 청산 추진

전국 327개, 수도권 219개 조합이 사업완료 후에도 청산되지 않은 채 자금 낭비
공공대행자를 중심으로 신속청산 전담 TF를 구성하여 법무·회계·정산 지원

현황 및 문제점

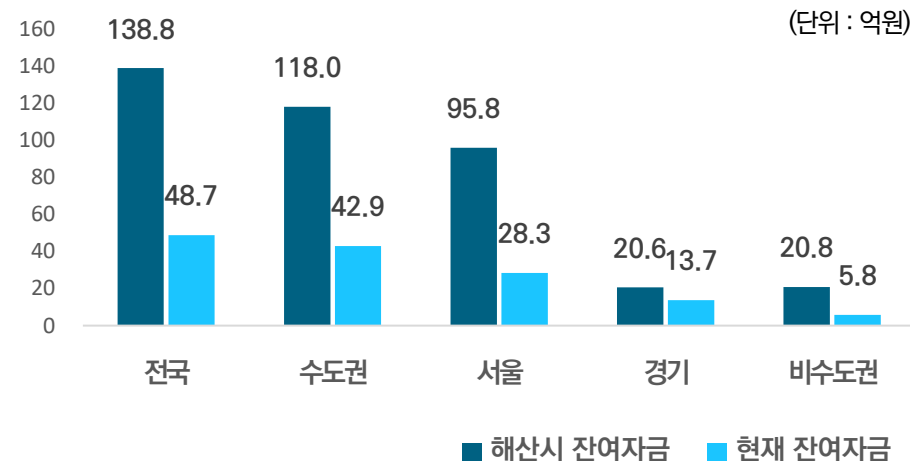
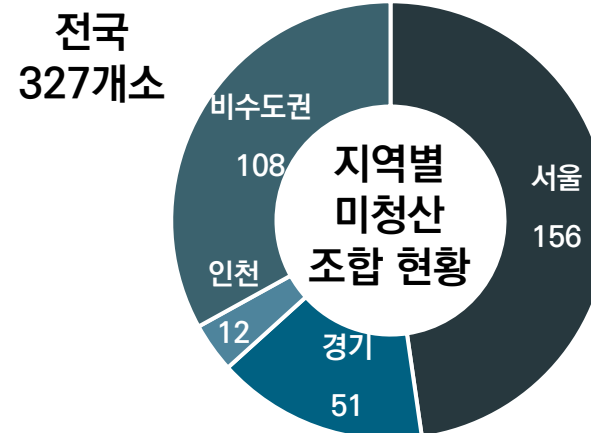
- 아파트 소유권 이전 이후, 조합은 1년 이내 해산 총회 개최, 잔여자금을 조합원에 환급하고 일부 유보금을 남기고 청산
- 그러나, 청산을 미루며 조합원에게 돌아갈 잔여자금을 조합 임원보수 등으로 낭비하고 정산하지 않은 채 유지하는 사례 多
 - '25년 기준 미청산 조합 전국 327개소, 그 중 수도권에 63.3% 소재
 - 서울 156개소, 경기 51개소, 인천 12개소 등
 - 수도권 미청산 조합, 해산시 잔여자금 대비 현재 36.4%만 남은 상황

신속청산을 위한 전담 TF 구성

- 공공대행자 중심으로 신속청산을 위한 전담 TF를 구성하여 청산인 선임부터 청산총회 개최, 해산등기까지 속도 제고
- (법무) 소송·분쟁 대응, 청산절차 적법성 검토, 채권채무 확정 지원, 조합 해산등기 절차 자문 역할 수행
- (회계·정산) 사업비 정산, 미지급금·미수금 확정, 용역대금 검증, 잔여재산 배분 산식 검토 등 청산의 핵심 재무정리 기능 수행

[전국 및 수도권 지역 미청산 조합 현황]

('25년 1월 기준)



자료: 국토교통부, 김영호 의원실

Ⅲ. 추가 제도 보완방안

1. 사업비·분양가 구조 합리화

문제점

- 조합원은 단지 전체 계약건축비에 비해 약 50%에 불과한 일반분양분과 공공임대주택의 건축비 차액까지 부담
 - 일반분양가는 '공급면적'과 '기본형 건축비'를 기준으로 산정되지만, 조합은 '전체 연면적'과 '실제 시공비'를 기준으로 공사비 계약
 - 최근 일반분양 시 20~30억원까지 차익이 예상되는 '로또분양' 속출

개선방안

- 실제 원가를 중심으로 사업비 및 일반분양가 재구조화 필요
- 대지비+공사비+기타 비용으로 구분하고, **일반분양분의 건축비는 조합원 부담 건축비와 동일하게 책정 필요**
- 기타 비용(조합운영비·금융비용 등)은 조합원 부담으로 산정

서울 강남 A재건축단지 사례

전제: 평형선택 25평→34평, 용적률 종전 150%→종후 300%, 대지지분 종전 16평→종후 10.8평 (매각지분 5.2평), 종전주택 감정가액 20억(대지 평당 1.25억), 계약공사비 1,000만/평, 조합원 60%, 일반분양 35%, 공공임대 5%

조합원 자기부담

종전아파트 25평
종전 대지지분 16평
↓
분양아파트 34평(연면적 42평)
대지지분 5.2평 감소 × 평당 1.25억
= **대지 매각수익 6.5억**
사업비 1,330만/평* × 연면적 42평
= **건축비 5.6억**
조합원 1인 환급 9천만원

일반분양분 실제 시공비와
기본형건축비의 차액 부담

사업비 평당 1,330만
-기본형건축비 평당 560만*
× 연면적 42평**
× 일반분양분 비율 35%
= (1,330-560)×42×0.35
= **조합원 1인 추가 부담 1.1억**

*공급면적 기준 700만→연면적 기준 560만
**공급면적 34평→연면적 42평

조합 전체 환수액 2,154억

공공임대주택 실제 시공비와
매각기준건축비의 차액 부담

사업비 평당 1,330만
-매각기준건축비 평당 450만*
× 연면적 29평**
× 공공임대 비율 5%
= (1,330-450)×29×0.05
= **조합원 1인 추가 부담 1,370만**

*공급면적 기준 700만→연면적 기준, 85% 450만
**공급면적 24평→연면적 29평

조합 전체 환수액 268억

조합원 부담액 증가내역

- ① 조합원 1인당 일반분양, 공공임대 차액 부담 없을 경우 **9천만원 환급**
- ② 일반분양 실제 시공비 차액 **1.1억원 추가 부담**
- ③ 공공임대 실제 시공비 차액 **1,370만원 추가 부담**
- ④ 종합하면 **3,400만원 추가 납부**

*이 외 도로 등 기반시설 기부채납

일반분양, 공공임대 건축비 차액
총 2,422억원 환수

기반시설 설치 및 공급에 따른 개발이익 환수

- 기부채납(순부담) 공공기반시설 총 11,167㎡
- 공원 1개소: 면적 4,032㎡, 토지비 152억원, 시설조성비 4억원
 - 폭 12m 연결녹지: 면적 4,950㎡, 토지비 187억원, 시설조성비 2억원
 - 도서관 부지: 면적 286㎡, 토지비 10.8억
 - 가감속차로 설치: 면적 1,899.6㎡, 토지비 72억, 시설조성비 2.9억원

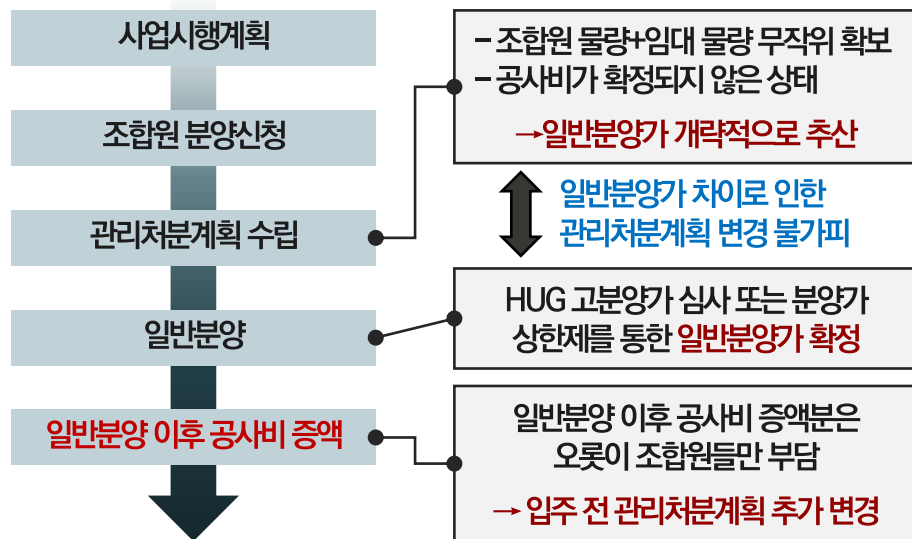
기반시설 조합원 총 부담액

시설조성비 약 9억원
토지비 약 422억원
총 431억원 환수

문제점

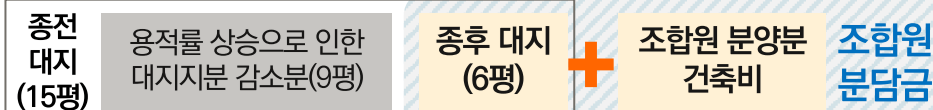
- ‘관리처분’은 어려운 용어와 산식으로 조합원 혼선 초래
 - 관리처분의 기초가 되는 ‘권리가액’의 정의가 법령과 실무에서 각기 달라 혼선을 초래하고 조합원들이 이해하기 어려움
 - ※ 도정법, 서울시 조례, 상속세법, 실제 사례에서 모두 정의가 다름
 - 또한, ‘비례율’의 각 항목(총수입, 총사업비, 종전자산)이 서로 순환구조를 이뤄 불안정하며, 실무에서는 법인세 절감을 위해 대부분 근소하게 100% 내외로 만들어지는 구조

- 관리처분계획의 반복적 변경으로 상당한 기간 소모
 - 당초 일반분양가가 확정되지 않은 상태에서 개략적으로 추산, ‘변경이 전제된 상태’에서 수립하기 때문에 절차 반복



개선방안

- 관리처분을 감정평가형에서 비용정산형으로 전환
 - 종전·종후 감정평가액에 의한 배분이 아닌, 조합원이 보유한 토지가치를 기준으로 공사비용과 제비용들을 가·감산하는 ‘비용정산 방식’으로 전환
 - 종후 감정평가 절차가 불필요해져 시간·비용 부담을 모두 줄이고, 보다 합리적인 원가기반 산정체계 구현 가능



- 잠정-확정-정산 3단계로 반복적 관리처분계획 변경 방지
 - ① 조합원 분양신청 전 잠정치 제공하여 비용의 예측가능성 증대
 - ② 일반분양분 물량 및 분양가 확정 이후 관리처분계획 수립
 - ③ 입주 후 실제 분담금 및 청산금 정산 단계에서 변경절차 진행
- 일반분양가 확정 이후 공사비 증액은 원천 차단하고, 불가피한 경우 일반분양가에 자동 연동되도록 함
 - 일반분양 이후 공사비 증액분을 조합원들만 부담하는 문제 방지

사례1) 철산주공 8·9단지 '23년 일반분양 이후 '25년까지 공사비
총 1,105억 증액 → 조합원 당 5,414만 원 추가 부담
사례2) 행당7구역 '24년 일반분양 이후 '25년 169억 증액 요구
→ 조합원 당 3,182만 원 추가 부담

현황 및 문제점

- 제도적 조정장치가 미비한 상황에서 정산 및 단지별 주택배치 방식에 대한 주민 간 갈등 심화로 선도지구 대부분에서 문제 발생
- (정산 방식 갈등) 현황용적률이 낮은 단지는 독립정산제를, 현황용적률이 높은 단지는 통합정산제를 주장하며 갈등 발생
 - 독립정산제란, 통합재건축 시 용적률에 따른 사업성 차이를 해결하고자 도입되어 단지별로 개발이익과 비용을 따로 정산하는 방식임
- (단지배치 방식 갈등) 현재 아파트 입지를 유지하고 싶어하는 주민과 더 좋은 입지로 추천 받기 원하는 주민 간 갈등 발생
 - 서로 여건이 다른 단지 소유주들의 개별 권리·자산 가치에 대한 보호 및 조정장치가 부재한 상태에서 전적으로 주민합의에 맡겨져 갈등 심화

[주요 독립정산제, 제자리 재건축 갈등 통합재건축 사례]

사업구역	현재 논의중인 방식
신반포3차, 강남 재건축(원베일리)	독립정산제
개포 경우현 재건축	독립정산제(진행 중)
분당 양지마을(금호, 청구, 한양)	독립정산제, 제자리 재건축
분당 시범단지(현대, 우성)	독립정산제, 제자리 재건축
분당 샛별마을(라이프, 동성, 우방, 삼부)	독립정산제, 제자리 재건축
분당 목련마을(대원, 성환, 두원 등)	독립정산제, 제자리 재건축

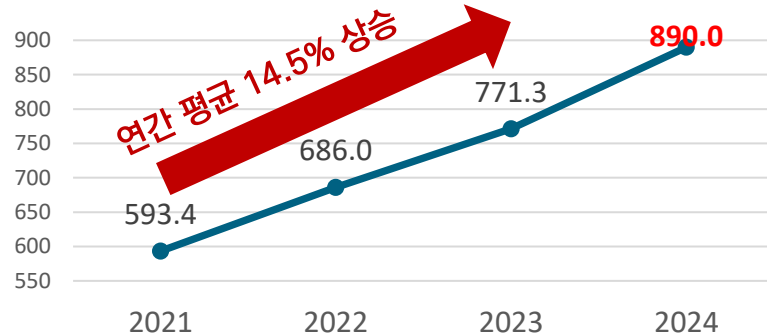
개선방안

- **초기단계에서 정산 및 단지배치 방식에 대한 동의확보 필요**
 - 선도지구 등 공모단계에서부터 주민 동의서 첨부 의무화
- **이미 선정된 사업지에서도 추가 동의율 확보 규정 및 지연되는 경우에 대비한 후속 조정장치 마련**
 - 관련법 개정을 통해 시행일로부터 6개월 내 필요한 동의를 확보하지 못하면 선도지구 지정 등을 취소하는 규정 신설
※ 해당 사항 의결정족수는 정산 및 단지배치 방식을 조합한 안에 대해 단지별 60% 및 전체 동의율 60% 이상 필요
- **단지별 권리·비용·입지 조정에 관한 가이드라인 마련**
 - 독립정산제와 통합정산제 간 선택을 둘러싼 갈등을 최소화 하기 위해, 현황용적률 차이에 따른 개발이익 배분 방식과 부담 조정 원칙을 제도화한 표준안 마련 필요
 - 입지·규모·용적률·사업성 등 단지별 특수성을 반영해 조합이 자율적으로 선택할 수 있도록 하되, 정부가 기준선을 제시하여 분쟁 가능성 최소화 필요

현황 및 문제점

- 리모델링 추진 단지 중 공사비 급등과 정부의 재건축 활성화 정책으로 재건축 선회 희망단지가 증가
 - '21~'24년 3년간 공사비 50% 급등, 연평균 14.5% 상승 ('21년 593만원 → '24년 890만원)
 - '23년 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 제정, 선도지구 공모 등으로 리모델링 수요가 재건축으로 이동

[연도별 리모델링 평당 공사비 추이(2021-2024)]



- 리모델링 조합이 재건축으로 선회하기 위해서는 기존 추진위·조합이 사용한 비용과 대여금을 모두 청산한 뒤 해산하는 것이 선행되어야 하는 문제 발생
 - 대여금 정산은 조합원 분담이나, 집행부의 불투명한 회계관리로 인해 분담을 거부하여 조합원 간 갈등 발생 및 청산 난항

개선방안

- 특정요건 충족 및 조합원 동의 시 **리모델링 조합이 재건축 조합으로 전환될 수 있도록 법규정 필요**
 - 리모델링과 재건축을 상호 보완적인 정책으로 인지하고 사업방식 변경에 따른 조합 해산·재설립 절차를 생략하여 조합의 동일성 유지 원칙을 적용
 - 리모델링조합의 총회 의결을 통해 변경할 수 있도록 하고, 조합 변경 시 기존 동의율을 인정하되, 재건축에서 추가로 요구되는 동의 항목은 보완 동의로 충족
- 리모델링단계에서 발생한 용역비·대여금 등 비용을 재건축조합 사업비로 상계할 수 있는 정산 체계 마련
 - 다만, 리모델링 지출 내역의 적정성은 지자체가 전환 승인 과정에서 검토하도록 관리 장치 마련

현황 및 문제점

- 과도한 학교시설 기부채납 요구로 인한 사업비용 급증
 - 학교용지부담금(증가 세대수*0.4%) 등 법적 공공기여 외에 학교 증축, 대수선 또는 리모델링에 대한 요구로 조합의 재정적 부담 증가
 - 학생배치 협의와 사업승인 조건을 근거로 법정 부담금 초과 사례 빈발
※('19년~'23년 4월) 전국 시도교육청 부담금면제액 5,197억원, 기부채납액 9,884억원
- 행정절차 예측가능성이 낮고, 협의난항 시 기약없는 사업지연 초래
 - 교육청·지자체별 기준이 상이하고, 주변사업 규모·시점에 따라 부담액 변동
 - 기부채납 협약체결과 실제 착공 시점 간 수요변동이 발생해도 조정 불가

- 서울 및 수도권 택지지구에 충분한 녹지 환경이 조성됐으나, 지역여건에 관계 없이 일률적으로 '기부채납용 공원' 조성 요구
 - 1기 신도시 평균 녹지율 15.8%, 평균 녹피율 25.6%
 - 9·7대책으로 공원녹지 확보기준이 완화(면적기준 5만㎡ → 10만㎡) 됐으나, 주택법에 따른 세대 기준(1,000세대)은 바뀌지 않아 실효성 저하

[1기 신도시 공원녹지율·녹피율 현황(2024년)]

(단위: %)

구분	분당	일산	산본	중동	평촌
공원녹지율	19.4	20.5	15.5	10.8	12.7
공원	14.0	16.4	9.2	7.7	9.6
녹지	1.3	4.1	6.3	0.8	2.7
공공공지	4.1	0.0	0.0	2.3	0.4
녹피율	33.8	29.3	24.9	16.7	23.3

개선방안

- 9.7 대책에서 제시된 “학교용지법에 근거하지 않은 불필요한 기부채납 제한” 내용을 신속히 구체화 필요
- 학교시설 증개축 비용분담 주체, 공사비 산정기준, 수요변동 시 조정기준, 비용 납부방식 등에 대한 명확한 기준 제시로 사업지연 및 분쟁예방 필요
 - 협의에 명확한 기한을 적시하고, 협의 난항 시 교육부, 전문가 등이 포함된 조정기구(신설)를 통해서 개입
- 현재 학교시설 기부채납 합리화 연구용역 진행 중
- 주택법 상 공원녹지 의무확보 기준도 함께 완화 필요
 - 서울시 내 63개 구역 사업시행계획서를 분석한 결과, 1세대 당 평균 59.2㎡의 계획면적이 필요함
 - 공원녹지 의무확보 기준인 1,000세대를 기준으로 하면 계획면적은 5.9만㎡로, 9·7대책의 완화된 면적기준인 10만㎡에 한참 못 미쳐 개선안의 효과성에 의문
 - 실질적인 제도개선을 위해서는 세대수 기준도 완화 필요
- 단지 연접 구역에 실사용이 가능한 공원·녹지가 충분한 경우에는 의무 기준을 완화하는 방안도 필요

도시정비 활성화를 위한 공공역할 강화 방안



감 사 합 니 다.