

공동주택 재건축사업의 갈등관리에 관한 연구

A Study on The Conflict Management for Apartment Reconstruction Project

이 로 나*○ 이 학 기**
Lee, Ro-Na Lee, Hak-Ki

요 약

공동주택 재건축사업은 복잡한 추진과정을 거치기 때문에 전문성이 부족한 사업주체간에 이해관계 상충으로 많은 갈등이 발생하고 있는 실정이다. 이러한 갈등이 발생하였을 경우, 신속하게 해결하지 못하면 그 피해는 각 사업주체에게 전가되어 재건축사업의 진행이 원활하게 이루어지지 않는다. 또한 비용이 증가하거나 사업의 지연이 일어나며 나아가 재건축사업 자체를 불투명 하게 만들 수 있다. 그러나 현재 추진 중인 공동주택 재건축사업에서 갈등에 관한 관리가 체계적으로 이루어지지 않아 사업주체들에게 피해가 직·간접적으로 전가되고 있는 실정이다. 그러므로 갈등을 예방하고 지속가능한 갈등 해결을 위해서는 효과적인 갈등영향분석이 선행되어야 하며 체계적으로 갈등을 관리할 수 있는 절차 및 시스템 개발이 이루어져야 한다. 따라서 본 연구는 성공적인 재건축사업 추진을 위해 사업추진단계별로 발생하는 갈등을 사업주체자 중심으로 주요 쟁점사항을 파악하고, 이해관계자 간의 갈등영향분석을 실시하여 갈등관리 시스템 구축을 위한 프로세스를 제시한다.

키워드: 공동주택, 재건축사업, 갈등영향분석, 갈등관리 프로세스

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

그 동안 정부는 주택 공급 수단으로 택지 개발 이외에도 재개발 및 재건축사업을 추진하여 왔다. 그 중 재건축사업은 노후·불량 주택 정비라는 목적으로 1990년대부터 실시되었다. '03.7월부터 「도시및주거환경정비법」이 시행됨에 따라 '03년도 재건축사업의 인가물량이 기형적으로 증가하였다. 또한 '80년도에 대량으로 건설된 아파트 물량이 소진되는 8~10년 정도까지 재건축사업 인가는 계속 증가할 것이다.

공동주택 재건축사업은 복잡한 추진절차와 부동산 관련 법의 잦은 변경으로 전문성이 부족한 사업주체간에 이해관계 상충으로 많은 갈등이 발생하고 있는 실정이다. 이러한 갈등이 발생할 경우, 신속하게 해결하지 못하면 그 피해는 각 사업주체에게 전가되어 재건축사업의 진행이 원활하지 못하게 된다. 그 결과 비용이 증가하거나 사업의 지연이 일어나며 나아가 재건축사업 자체를 불투명 하게 만들 수 있다.

따라서 공동주택 재건축사업의 추진을 원활히 하기 위해서는 사업주체간의 이해관계를 파악하고, 그에 따른 갈등원인 분석이 필요하다. 분쟁을 유발할 수 있는 갈등요인을

사전에 예방하여 갈등으로 인한 사업지연에 따른 사업주체들의 피해를 최소화 할 수 있는 방안이 필요하다.

본 연구는 공동주택 재건축사업에서 사업추진단계를 중심으로 갈등영향분석을 실시하고, 갈등으로 인한 분쟁과 경제적 손실을 최소화할 수 있는 해결 방안을 모색하고자 한다. 궁극적으로는 공동주택 재건축사업에서 갈등관리 시스템을 구축하기 위한 프로세스를 제시하는 것을 목적으로 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 공동주택 재건축사업을 대상으로 갈등영향분석을 실시하고, 갈등을 해소 할 수 있는 갈등관리 시스템 구축을 위한 프로세스 제시를 연구의 범위로 한정한다.

본 연구의 수행절차 및 방법은 다음과 같다.

- (1) 국내 연구 및 참고문헌을 통하여 갈등관리 제도 및 방법에 관한 이론적 고찰을 실시한다.
- (2) 재건축사업의 주체를 중심으로 이해관계자를 파악하고, 설문 및 면담을 통해 갈등발생 및 관리 현황을 조사한다.
- (3) 사업추진 단계별로 발생하는 갈등의 빈도와 주요 쟁점을 파악을 통하여 갈등영향분석을 실시한다.
- (4) 이상의 결과를 바탕으로 갈등관리 시스템을 구축하기 위한 프로세스를 제시한다.

* 일반회원, 동아대학교 건축공학과 대학원, 박사과정
ronapp@hanmail.net

** 중신회원, 동아대학교 건축학부 교수, 공학박사
hglee@dau.ac.kr

2. 갈등관리 일반사항

2.1 갈등관리 제도

미국은 1970년대 초부터 공공갈등을 예방하고 해결하기 위한 공공갈등관리제도를 사용하기 시작하였다.

우리나라의 경우 2005년 5월에 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)」(이하 '갈등관리법안')을 정부가 국회에 제출하여 '공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정'을 2007년 2월12일 제정하였다. 이 법의 제정, 시행으로 인해 갈등예방과 해결에 관한 역할·책임 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다¹⁾.

2.2 갈등영향분석의 정의 및 필요성

'갈등관리법안'에 규정되어 있는 갈등관리시스템은 갈등예방 과정, 갈등해결 과정, 갈등관리지원기구 세 가지 요소로 구성되어 있다.

갈등관리시스템의 첫 번째 핵심요소는 갈등예방 과정이다. 갈등예방 과정에 포함되는 갈등영향분석은 법, 정책, 계획, 사업 등을 시행할 때 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의협성 절차를 마련하는 과정이다²⁾.

즉, "갈등영향분석"이라 함은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다³⁾.

공동주택 재건축사업은 사업의 주체들 사이에서 이해관계 상충으로 잦은 마찰이 생겨나, 공공의 가치와 사적 재산 가치 사이에 충돌이 종종 발생한다. 이와 같이 갈등이 발생하였거나 발생할 것이 예상 될 경우, 그 갈등의 특성과 영향을 예측하고 갈등을 예방하거나 줄이기 위한 방안으로 갈등관리시스템이 필요하다. 갈등관리 시스템의 핵심요소인 갈등예방과정을 수행하기 위해서는 갈등영향분석이 반드시 선행되어야 한다.

2.3 갈등영향분석 방법 및 절차

갈등영향분석을 실시함으로써 공동주택 재건축사업의 이해관계자를 파악할 수 있으며, 갈등 유발 요인의 예측과 효율적인 해소방안을 설계 할 수 있다. 그 결과, 적절한 사회적 합의형성 절차를 마련할 수 있다. 갈등영향분석 방법 및 절차는 그림 1과 같다.

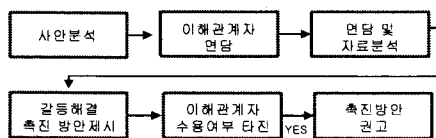


그림 1. 갈등영향분석 방법 및 절차

- 1) 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정, 제1조
- 2) 대통령자문 지속가능발전위원회, 공공갈등관리의 이론과 기법(上), 2005, p130
- 3) 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정, 제2조(정의)

3. 공동주택 재건축사업의 갈등영향분석

3.1 조사개요

공동주택 재건축사업에서 갈등 발생현황 및 빈도를 분석하기 위하여 재건축사업 추진단계별로 구성되어 있는 리스크 요인 분류표⁴⁾를 바탕으로 설문 및 면담조사를 실시하였다. 설문조사는 응답자의 일반사항에 관한 5문항과 재건축사업의 특성 및 갈등에 관련된 8문항으로 구성하였으며, 갈등발생 현황과 빈도에 대하여 Likert 5점 척도로 측정하였다. 부산·경남 일대의 재건축사업을 추진 중인 5곳을 대상으로 사업의 주체가 되는 핵심 이해관계자를 4개 그룹으로 구분하여 조합(추진위원회), 시공사, 도시정비사업자, 행정관청을 조사하였다. 조사개요는 표 1와 같다.

표 1. 조사개요

구분	내용
조사내용	재건축사업에서 갈등 현황 및 빈도
조사대상	재건축 사업주체자 (4개 집단)
조사기간	2008년 4월1일~18일
조사방법	설문 및 면담조사 (e-mail, on-line, 방문조사, 전화면담)
배포/회수	배포 : 120부, 회수 : 79부 (66%)
분석방법	SPSS 14.0를 이용한 통계 처리

3.2 재건축사업의 갈등발생 현황

재건축사업의 갈등발생 현황을 표 2에서 살펴보면, 사업추진이 원활하다고 응답한 수는 21.5%에 불과하고 78.5%는 보통이거나 추진이 어렵다고 응답하였다. 추진이 어려운 이유로 전체의 99.6%가 갈등이 발생한다고 응답하였다. 이러한 갈등 발생 정도는 응답자가 느끼는 주관적인 판단일 가능성이 매우 크다. 그러나 갈등이 발생하였을 경우 해결하려는 노력을 평가하는 항목에서는 전체의 45.6%가 해결방안이 마련되어 있지 않거나 해결할 의사를 보이지 않고 그대로 방치해 두고 있는 실정이다. 해결방안을 모색하고 있다는 응답이 전체의 38.0%를 차지하였고, 해결방안 적용하고 갈등을 해결한다는 응답이 전체의 16.5%를 차지하였다. 이 같은 결과는 사업주체간의 잦은 마찰로 인한 갈등으로 재건축사업의 추진이 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 적극적으로 갈등에 대한 예방과 해결을 위한 대안모색을 하지 않는(45.6%) 실태를 보여주는 것이다.

표 2. 재건축사업 갈등발생 현황

분류	사업추진 정도		갈등발생유무		갈등발생정도		갈등해결노력	
	항목	응답수	항목	응답수	항목	응답수	항목	응답수
전체	어려움	32(40.5)	발생×	3(0.4)	경미	15(19.0)	해결방안×	36(45.6)
	보통	30(38.0)	발생○	76(99.6)	다소심각	38(48.1)	해결방안모색	30(38.0)
	원활함	17(21.5)			심각	26(32.9)	해결방안적용	13(16.5)
합계	79	(100.0)	79	(100.0)	79	(100.0)	79	(100.0)

- 4) 이로나 외 2인, 공동주택재건축사업의 리스크 분석에 관한 연구, 한국건설관리학회 학술발표대회 논문집, 제5회, 2004

3.3 사업추진 단계별 갈등영향분석

재건축사업은 복잡한 사업절차를 거치기 때문에 사업추진과정에서 다양한 사업주체간의 의사결정 및 협의의 과정이 필요하게 된다. 사업주체 상호간의 이해관계 조정 및 역할분담 과정에서 사업의 합리성 도모와 각 사업주체간 이익과 비용의 공정한 배분이 이루어지지 못했을 경우 갈등이 발생된다. 재건축사업에서 사업추진단계별로 주요 쟁점 갈등요인과 주체를 구분한 결과는 표 3과 같다.

표 3. 공동주택 재건축사업의 주요쟁점 갈등 요인 및 주체

단 계	번호	갈등 요인	빈도분석		갈등주체			
			빈도	%	조합	시공사	정비사업자	행정
결 의 단 계	추진위원회 구성 (A1)	A13 토지 등 소유자 동의서 청구 지연	21	10.2	○			
		A15 부적절한 추진위원의 운영	22	10.7	○		○	
		A17 조합원 집단의사 결재	30	14.6	○		○	○
	재건축 결의 (A2)	A21 재건축 결의 및 사업시행동의 지연	22	10.7	○			
		A23 개략적 사업수지 분석 타당성	33	16.1	○		○	○
시 행 단 계	조합설립인가 (B1)	B11 사업계획서의 타당성	23	5.3	○		○	
		B13 조합설립 요건의 결함	20	4.6	○		○	○
		B14 부적절한 임원선출	21	4.8	○	○		
	사업시행인가 (C2)	C22 시공사 선정방법의 공정성	30	6.9	○	○		
		C25 조합내부마찰	26	6.0	○			
관리처분계획 (E)	관리처분 계획수립 및 인가 (E1)	E14 조합내부마찰	29	6.7	○			○
		E15 조합과 시공사간 마찰	31	7.1	○	○	○	
완 료 단 계	분양승인/분양(G1)	G11 분양승인 및 분양 지연	21	23.1	○	○		
		G31 분양처분, 청산금 처분에 대한 소송	30	33.0	○	○	○	
		G32 미분양 잔여세대 분양대책	32	23.1	○	○	○	○

결의단계에서 A23(33%), A17(30%) 순으로 갈등 빈도가 높게 나타났으며, 갈등주체를 살펴보면 조합을 중심으로 정비사업자와 행정관청 간의 갈등으로 분석되었다. 그 결과는 공무원의 잦은 보직변경, 업무처리 한계 등 급변하는 정책 변화에 비해 이를 담당하는 공무원의 전문성 결여, 충분한 유예기간 없는 정책변화 및 사업규제로 인한 것이다. 이미 사업을 추진하고 있던 사업주체들에게 혼란이 가중되어 갈등이 발생되고 있다. 또한 전문성이 부족한 조합을 대신하는 정비사업자의 관리 능력 부족으로 조합원과 행정관청 간의 업무처리가 원활하지 못하여 세 집단에서 갈등이 빈번히 일어나는 것으로 분석된다.

시행단계에서는 E15(7.1%), C22(6.9%), E14(6.7%) 등이 주요 갈등요인이며, 갈등주체를 살펴보면 조합과 시공사로 나타났다. 이는 조합이 사업추진에 있어서 중요한 의사결정을 하는 위치임에도 불구하고 이에 상응하는 조합장 및 조합임원의 전문성 결여, 시공사의 협력업체 선정기준 및 절차의 불투명성으로 인한 업체 간 과다경쟁 또는 특정업체에 대한 특혜시비, 잦은 정책변경 및 과도한 사업규제로 인한 사업성 저하로 사업주체간 갈등이 발생되고 있음을 알 수 있다.

완료단계에서는 G31(33.0%)의 갈등빈도가 가장 높게 나타났으며, 분양처분과정에서 조합을 중심으로 시공사 및 정

비사업자가 갈등의 주체로 나타났다. 분양과정에서 일반분양분을 조합장 및 조합임원이 사적으로 사용하거나 시공사와 담합하여 임의대로 처리하는 과정에서 사업주체간의 갈등이 발생하는 것으로 판단된다.

재건축사업 추진과정에서 발생하는 주요 갈등요인을 중심으로 갈등주체를 분석해 보면, 조합을 중심으로 사업주체간의 갈등이 집중적으로 발생되고 있다는 것을 알 수 있다. 그 중 조합과 시공사의 갈등이 가장 심각하게 나타났으며, 그 결과 조합과 시공사가 재건축사업 추진과정에서 매우 중요한 역할을 차지하고 있음을 알 수 있다. 또한 '도시및주거환경정비법' 시행으로 도입된 정비사업관리업 제도가 바람직하게 정착되지 못하고 있음을 나타내는 결과이다.

4. 갈등관리 프로세스

갈등관리 시스템은 갈등해소를 위해 갈등 당사자들이 호혜적 관계를 유지하거나 회복하면서 실제로 원하는 것을 얻을 수 있도록 하는 방법을 활용한다.

갈등관리 시스템 구축을 위한 선행 단계인 갈등관리 프로세스는 공동주택 재건축사업에서 발생하는 갈등을 사전에 예방하기 위해 관련 사업주체자와 이해당사자들의 참여와 대화에 기반하여 사회적 합의를 추구해 나가는 일련의 절차들을 말한다.

공동주택 재건축사업의 갈등관리 시스템의 개념도는 그림2와 같이 제시할 수 있으며, 갈등예방과 갈등해결 과정을 거친다.

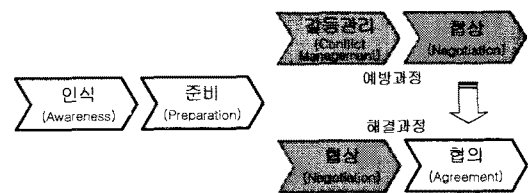


그림 2. 갈등관리 시스템 개념도

따라서 갈등관리 프로세스 개발은 이해관계자 및 정책계층의 관리자들에게 갈등을 예방할 수 있는 방법을 제공해주고, 갈등이 발생하였을 경우 갈등을 해결할 수 있는 방안을 모색할 수 있도록 지침서 역할을 할 수 있다.

(1) 갈등예방 프로세스

갈등예방 프로세스는 공동주택 재건축사업에서 갈등이 발생할 것으로 예상되거나, 갈등이 시작되었을 경우 실시한다. 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀 재건축사업의 시작단계에서 이해당사자들의 참여와 대화에 기반한 사전합의를 도출함으로써 갈등을 예방할 수 있다.

(2) 갈등해결 프로세스

갈등해결 프로세스는 갈등예방 프로세스가 제대로 작동하지 않아 이해당사자들 간의 갈등이 시작되었을 경우 실시한다. 갈등 당사자들이 주장하는 것과 실제로 원하는 것을 구분하여, 원하는 것을 성취하면서 상호 인간관계도 원상회복할 수 있도록 갈등을 해결할 수 있다.

갈등관리 프로세스는 그림 3과 같다.

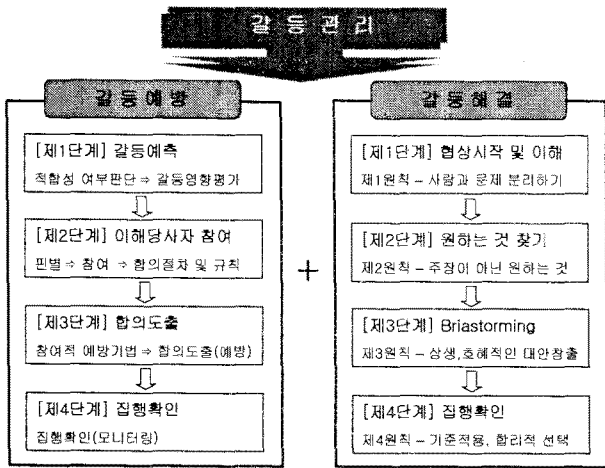


그림 3. 갈등관리 프로세스

5. 결론

본 연구는 공동주택 재건축사업을 대상으로 갈등현황 파악과 갈등빈도 분석을 통해 사업주체자를 중심으로 갈등영향분석을 실시하였다. 그 결과 사업주체간의 주요 갈등쟁점 사항을 도출하였으며, 갈등관리 시스템을 구축하기 위한 프로세스를 제시하였다.

본 연구의 결과는 다음과 같다.

- (1) 갈등현황을 조사한 결과, 재건축사업 추진과정에서 빈번한 갈등 발생으로 인해 사업추진상의 어려움을 겪고 있었다. 그러나 갈등 예방과 해결방안이 구체적으로 마련되어 있지 않은 것으로 나타났다.
- (2) 결의단계에서는 재건축 결의단계 중 '개략적 사업수지 분석 타당성' 요인이 갈등 빈도가 가장 높게 나타났다. 이는 사업성을 확보하려는 조합과 제도 및 정책의 운영자인 행정관청 사이의 갈등으로 사적 이익과 공적 이익의 대립에 의해 나타난 결과로 판단된다.
- (3) 시행단계에서는 관리처분계획 수립 및 인가 단계 중

'조합과 시공사간 마찰' 요인이 갈등 빈도가 가장 높게 나타났다. 이것은 공사비 상승 및 추가 분담금에 대해 비용부담을 명확히 하지 않아서 발생하는 갈등이다. 결국 사업비 정산 시 비용을 최소화 하고 이익을 최대화하려는 과정에서 조합과 시공사간에 발생하는 갈등으로 분석되었다.

(4) 완료단계에서는 이전고시/분양처분 단계 중 '미분양 잔여세대 분양대책' 요인이 갈등 빈도가 가장 높게 나타났다. 이 결과는 조합원 분양분을 제외한 일반 분양세대수를 특별분양 처리하는 과정에서 발생하는 갈등으로 분석되었다. 갈등의 주체는 조합과 시공사, 행정관청으로 파악되었다.

(5) 갈등관리 시스템 중 갈등예방과정의 핵심요소인 갈등영향분석을 실시함으로써 갈등의 주요쟁점과 갈등의 주체를 파악하였다. 그 결과를 바탕으로 공동주택 재건축사업에 적용 가능한 갈등관리 프로세스를 제시하였다.

본 연구에서 제시한 갈등관리 프로세스를 통해, 공동주택 재건축사업에서 사업 주체간의 합의형성 가능성을 진단하여 적절한 합의 절차를 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

향후 갈등관리 프로세스를 기반으로 공동주택 재건축사업에 적용 가능한 갈등관리 시스템 모델 구축에 관한 연구가 필요하다.

참고문헌

1. 이로나 외 2인, 공동주택재건축사업의 리스크 분석에 관한 연구, 한국건설관리학회 학술발표대회 논문집, 제5회, 2004
2. 지속가능발전위원회, 공공갈등관리의 이론과 기법, 2005
3. 지속가능발전위원회, 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서, 2003
4. 신창현, 갈등영향분석 이렇게 한다, 예지출판사, 2005
5. 홍순주, 주택 재건축 사업의 갈등해소방안, 강원대학교 대학원 박사학위논문, 2008
6. 김호권, 재건축·재개발 사업의 갈등해소 및 사업 투명화 방안 연구, 강원대학교 석사학위논문, 2005

Abstract

Apartment Reconstruction project causes lots of conflicts among stakeholders who don't have professional knowledge on a complicated work-flow. In case these conflicts occur, the project might not be well by the damage passed to parties, and so the project cost might be increased, the project might be delayed and hazy as well if the conflicts are not resolved quickly. However, the damage would be indirectly and directly brought to the main parties in apartment reconstruction project because the conflicts aren't managed. Thus, an effective conflict assessment should be preceded, and a process and a system for managing the conflicts should be developed to prevent and settle the conflicts. The purpose of this study classifies the conflicts which are occurred on each phases of the project based on principal facts, and presents the process to develop conflict management system through conflict assessment to each stakeholder.

Keywords : Apartment, Reconstruction Project, Conflict Assessment, Conflict Management Process