

재개발 사업 활성화를 위한 도시·주거환경정비기금 활용성 제고방안 -부산광역시를 중심으로-

김흥관^{1*}, 강기철², 여성준², 황택진³, 이창학⁴, 김경도⁴

¹동의대학교 도시공학과, ²부산발전연구원, ³동의대학교 토목공학과, ⁴동의대학교 도시환경대학원

A study on methods to enhance utilization of the Urban & Residence Environment Improvement Fund for redevelopment project -In Busan Metropolitan City-

Heung-Kwan Kim^{1*}, Gi-Cheol Kang², Sung-Jun Yeo², Taek-Jin Hwang³,
Chang-Hak Lee⁴ and Kyung-Do Kim⁴

¹Department of Urban Engineering, Dong-Eui University

²Researcher, Busan Development Institute

³Department of Civil Engineering, Dong-Eui University

⁴Graduate school of Urban & Environmental Engineering, Dong-Eui University

요 약 부산시의 재개발사업 시행에 있어서 초기 자금조달의 어려움과 비리로 인해 사업이 지연되고 있다. 이러한 자금조달과 비리 근절을 위해서 도시주거환경정비기금을 조성하여 운용하고 있으나, 지원 기준이 포괄적이고 운용체계 미흡으로 실질적인 지원이 이루어지지 못하고 있다. 또한 지방세법 개정으로 정비기금의 주요 재원인 도시계획세의 감소로 인해 추가적인 재원확보에도 어려움이 있다. 이에 정비기금의 제도적 문제점을 파악하여 개선방안을 도출함으로서, 부산시에서 지연되는 재개발사업의 활성화를 도모하고자 한다.

제도적 개선방안으로 정비기금의 추가 확보를 위한 지방세에 속한 도시계획세를 일부 광역시세로 전환하는 방안과 광역시세의 보통세를 일부 정비기금으로 전환하는 방안이 필요하다. 그리고 운영에 있어서 지원확대 및 기금의 실질적 지원 방안과 정비기금의 체계적 운영을 위한 ‘도시·주거환경정비기금 설치 및 운영 조례’의 제정, 정비기금운영계획의 수립이 되어야 한다.

Abstract The redevelopment project implementation difficulties and irregularities of the initial funding has been delayed in Busan. These financing and corruption in order to eradicate the composition of Urban & Residence Environment Improvement Fund.

The province's major tax revisions improvement fund finances of City Planning Tax is due to the reduction is difficult to secure additional finances. This study tried to promote the activation of redevelopment in Busan by using Maintenance fund improvement of the institutional constrain

As the results of this study, firstly, it is need to convert Metropolitan tax to some urban planning tax in local tax, some improvement fund to general rate among the Metropolitan tax.

Secondly, we suggested to support of the practical measures for the operation and maintenance funds systematically, Urban & Residence Environment Improvement Fund the installation and operating ordinance's enactment, to establish a maintenance fund should be operational plan.

Key Words : Redevelopment project, Financing, Urban & Residence environment improvement fund, Financing, Urban & Residence environment improvement fund operating ordinance

본 논문은 2009년 동의대학교 교내연구지원에 의해 작성 된 것임.

*교신저자 : 김흥관(kimhk@deu.ac.kr)

접수일 11년 07월 16일

수정일 11년 08월 05일

게재확정일 11년 08월 11일

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

재개발 사업은 기존 도시 지역 내에서 주거공간의 확보 및 쾌적한 주거공간의 확보를 통한 삶의 질 향상, 도시기능의 활성화라는 순기능을 가지고 있다. 도시가 건강하게 지속적으로 발전하기 위해서는 재개발은 필연적이며, 재개발은 각종 도시문제를 해결하고 도시의 발전을 위한 중요한 정책과정이며 수단이다.

1980년대에 들어서면서 재개발 사업추진시 공공의 사업관리 능력 한계와 재원부족 등으로 원활한 사업추진이 어려워지고, 거주민의 요구에 맞는 재개발이 이루어지지 못하자, 정부는 주민 또는 민간 건설업체의 사업 참여를 허용하게 되었다. 이에 따라 재개발사업은 주민 또는 민간 건설업체가 주도적으로 활발하게 이루어지게 되었다.

그러나 민간의 개발이익의 극대화 추구에 따른 과도한 분양비 상승과 사업추진 및 진행과정의 투명성 결여, 법령과 규정에 어긋난 사업의 추진, 주민간 분쟁으로 인한 사업추진의 장기화 및 각종 민원 발생 등의 문제점이 발생하였다[11].

재개발사업이 가장 지연되고 있는 이유 중에서 추진과 정상의 초기 재원 조달에 관한 문제가 가장 크게 나타나고 있다. 초기 재원 조달 문제를 해결하기 위해서 정부는 ‘도시및주거환경정비법(이하 ‘도정법’)'에서 ‘도시·주거환경정비기금(이하 ‘정비기금’)' 설치를 제도화하여 지자체에서 시행하도록 하였다[14].

그러나 정비기금 제도를 시행함에 있어 집행목적이 포괄적으로 규정돼 있어 적립실적이나 집행실적이 저조하고 정비사업 이외의 목적으로 집행되는 경우까지 발생하고 있어 실효성을 상실하고 있다. 결국 이 같은 사업초기 자금조달방안의 부재는 시공사 등 각종 참여업체 선정기준이나 절차차비라는 제도적 허점과 맞물려 비리와 사업지연의 주요원인으로 작용하고 있는 것이다.

부산시 재개발사업도 2000년대 초반부터 전국적으로 부동산 붐이 확산되면서, 수많은 정비사업구역 지정이 이루어지게 되었다. 이렇게 지정된 정비사업구역 중에서 사업성이 떨어지는 구역들이 부동산 거품이 지면서 조합의 운영자금 능력 부족, 시행사의 외면 등으로 사업진행이 늦어지고 있다.

부산시는 지연되는 사업진행을 촉진하기위해서 2011년에 도시 및 주거환경정비 기본계획을 수정하여 지정된 정비사업구역의 일부 해지와 신규 사업구역에 대한 강화된 규정, 진행되는 사업에 대한 인센티브 등을 제시하였다. 그러나 여전히 지연되고 있는 재개발사업의 활성화를

도모하기에는 부족하며, 특히 재개발사업의 실질적인 재원 지원 방안이 미흡한 편이다.

즉, 부산시의 재개발사업이 지연되는 가장 큰 원인은 초기 자본조달에 대한 어려움이나, 부산시의 정비기금의 부족과 지원체계 미비로 인해 제도적 지원이 미흡한 실정이다.

이에 본 연구는 부산시 재개발사업의 현황 및 변화를 파악하고, 현재 지연되고 있는 재개발사업의 활성화를 위한 정비기금의 확보 및 제도적 문제를 해결할 수 있는 자금지원 방안을 도출하여 원활한 사업 진행을 도모하고자 한다.

1.2 선행연구 검토

재개발사업 활성화를 위해서는 다양한 접근방식이 필요하며, 특히 근본적인 지원제도를 위한 방안이 마련되어야 한다.

신형달 외(2010)는 부산시 재개발사업지의 조합위원장을 대상으로 사업지연에 대한 설문을 실시하였다. 그 결과 재개발 소요기간은 완료단계가 가장 길게 나타나고 있으며, 주민들의 불만으로 사업이 지연된다고 하였다[3]. 그러나 사업지연에 대한 조합장의 입장만을 대변하고 있으며, 지원에 대한 세부적 내용은 부족하다.

두성규(2009)는 재개발제도의 합리적 개선을 위해서 책임기금 설치, 권리금 보상, 공공관리자제도의 선별적 도입 등을 제시하였다[9]. 하지만 보상을 위한 기금의 현황이나 조성의 필요성은 밝혀내지 못하고 있다.

주택산업연구원(2007)은 재개발 활성화를 위해 다양한 방안을 제시하였으며, 이중에서 도시정비사업 활성화 지원기금(가칭) 설치를 제시하였다[12]. 재개발사업 활성화를 위해 공공이 중심이 되어 지원을 하고, 지원기금 등의 제도가 필요하다고 제시하고 있다. 그러나 현재 기금 현황이나 사용에 대한 현실 반영이 미흡하고, 지역의 여건을 고려한 종합적인 기금 마련 방안을 제시하지 못하였다.

2. 부산시 재개발사업의 현황 및 문제점

2.1 부산시 재개발사업 현황

2000년대 들어서면서 부산을 포함한 전국은 1970년대 이후 산업·도시화 과정에서 대량 공급된 주택이 노후화함에 따라 이들에 대한 체계적이고 효율적 관리와 정비가 필요하게 되었다. 이에 따라 정부는 2003년 7월 개별법으로 운영되던 주택재정비사업의 통합 및 종합관리를 위해

[표 1] 지역별 재개발사업 추진현황

[Table 1] Current Status of Regional's Redevelopment

현황 구분	추진 중 (138)					완료	미추진
	정비구역지정	조합설립인가	사업시행인가	관리처분인가	착공		
중구							2
서구	1	4	4	2		1	
동구	6	1	3			1	3
영도구	1		1	1		1	1
부산진구	10	6	7	4	1	1	6
동래구	2	1	5	2		2	1
남구	7	7	4	2			3
북구	1	3	6	3			3
해운대구	6	1	2	1	2	2	
사하구			3		1		3
금정구	1	1	1		1	1	2
강서구							
연제구	1	3	3				
수영구	1	1	1		1		4
사상구	4	5	3				2
기장군							
계	41	33	43	15	6	9	30

자료 : 부산광역시 내부자료

주 : 2011년 3.31. 기준

재개발사업 및 도시환경정비사업 포함, 정비예정구역에서 세분 구획된 사업 포함

[표 2] 사업절차별 소요 비용

[Table 2] Cost of redevelopment project procedures

(단위 : 개월, 백만원, %)

구분	소요기간	사업경비	공사비	총비용	비율(누적)
추진위원회~조합설립인가	12	836	0	836	0.7
조합설립인가~사업계획승인	12	1,895	0	1,895	1.6
사업계획승인~준공	36	18,243	97,339	115,582	100.0
계	60	20,974	97,339	118,313	-

자료 : 건설교통부, 재건축·재개발 초기자금 확보방안 등의 연구 요약보고서, 2007, p.10

도정법을 마련하여 시행하면서 체계적인 관리를 시작하게 되었다.

부산시는 2005년 9월 ‘2010 부산광역시 도시 및 주거환경정비 기본계획’을 발표함으로써, 부산시내 낙후지역에 대해서 재개발을 시행하기 위한 계획을 수립하게 되었다.

그러나 주택경기의 총체적인 불황으로 인한 시행업체들의 사업추진 지연, 재개발·재건축 구역의 과도한 지정으로 인한 수급 불균형, 사회여건의 변화 및 문제점 등이 발생하면서 새로운 정비계획이 필요하게 되었다.

이에 장기 미추진 재개발·재건축 등 정비예정구역의 해제 및 선정기준 강화에 따른 신규지정 억제 등을 주요 내용으로 하는 ‘2020 부산광역시 도시 및 주거환경정비

기본계획’을 수립하게 되었다[11].

현재 새롭게 지정된 재개발 정비예정구역의 사업진행 현황을 보면, 총 177개소에서 완료된 사업은 5.1%인 9개소이며, 미추진 구역은 16.9%인 30개소로 나타났다.

그리고 추진중인 138개소에서 정비구역지정이 41개소, 조합설립인가 33개소, 사업시행인가 43개소, 관리처분인가 15개소, 착공 6개소로 나타났다[15].

정비예정구역의 177개소에서 미추진 및 사업의 시행 초기인 정비구역지정은 총 71개소로 40.1%를 차지하고 있다. 이는 기본계획 수정이후에도 재개발사업은 활성화 되지 못하고 일부 지역을 제외하고는 초기사업진행에 어려움을 겪고 있는 것으로 판단된다.

2.2 재개발사업의 자금 조달 문제

2.2.1 재개발사업 자금 조달

사업절차별로 조합설립인가 이전까지는 추진위원회운영비, 안전진단비, 설계비, 일부 컨설팅비 등이 소요되며, 조합설립인가 이후부터 사업계획승인 이전까지는 본격적 사업경비가 필요하여 조합운영비, 설계비, 컨설팅비, 감정평가비, 신탁등기비용, 각종 영향평가비, 인허가비 등이 소요된다[1].

건설교통부(2007)에 따르면 추진위원회설립에서 조합설립인가 전까지 12개월이 소요되며, 사업경비는 약 8.4억원이 지출된다. 또한 조합설립인가에서 사업계획승인 전까지 12월이 소요되며, 사업경비는 약 19억원이 지출되고 있다[6].

부산시의 재개발사업의 사업단계별 소요기간을 보면 정비구역예정에서 구역지정까지 20.9개월이 소요되고, 조합설립인가에서 관리처분까지 42.5개월이 소요된다. 이는 부산시의 재개발사업이 지연되고 있으며, 사업초기에 더 많은 소요자금이 필요할 것으로 예상할 수 있다[2].

그러나 관련 법 내용의 미흡과 추진위원회의 위상 및 역할의 불안정성, 사업추진에 대한 확신 부족 등으로 인하여, 관련법에서 명시하는 바와 같이 사업초기 단계에 토지 등 소유자로부터 비용을 부과·징수하는 것은 어려운 사항이다. 결국 다수 재개발사업 지역의 경우 컨설팅 및 관련 사업자와 계약을 조건으로 초기자금을 대여하거나 시공업체 선정 후에 조달하게 된다. 재개발사업에서 초기자금을 조달하기 위한 방식으로는 대표적으로, 정비사업자를 통한 조달, 장기수선충당금 차입, 추진위원장의 자비 투입 등이 있으며, 드물지만 토지 등 소유자가 각출하는 경우도 있다[11].

2.2.2 초기자금 및 공사자금 조달 문제

재개발 사업의 초기인 추진위원회 구성 단계에서 추진위원회간 과당경쟁에 따라 비용이 증가하게 되며, 특히 동의자수를 확보하는 과정에서 중도의 많은 추진세력들이 불법을 행하거나 동의서 확보에 따른 부당 이익을 취하여 초기비용이 증가한다.

공신력이 있는 자금 보유 조직이 사업 리스크를 가지고 도시정비사업 초기에 개입하기 어려운 실정으므로, 기하급수적으로 증가한 과당경쟁 비용을 추진세력의 자체 자금으로 해결할 수 없어 시공사 또는 정비사업전문 관리업자 등으로부터 자금을 조달받는 대가로 추후 선정에 대한 결탁이 이루어지게 된다. 결국, 조합설립추진위원회가 구성되는 시기에는 토지 등 소유자의 정당한 추진비용뿐만 아니라 중도의 수많은 추진세력의 과당경쟁비용 및 부당이익까지 주민이 부담하는 형태가 된다[11].

정비기본계획 수립 이전에 주민제안 형식으로 사실상 사업이 시행되어 초기의 자금 부담이 가중된다. 재개발사업의 사업준비 및 사업시행 과정에서 추진위원회 및 조합 설립, 동의서 확보, 기본설계, 안전진단, 영향평가 등으로 소요되는 사업 초기자금의 조달방안이 부재하여 시공사와의 결탁, 정비업체 및 철거업체의 음성적 자금지원이 이루어지는 것이다.

2.2.3 조합의 자금 조달 문제

주택거래신고지역에서 재개발 아파트의 후분양제(공정 80% 이후)가 의무화됨에 따라 재개발사업의 자금조달 경색현상이 심화되고, 조합의 영세성으로 인해 재개발사업의 추진 자체가 중단되는 현상이 발생한다.

조합운영 비용 및 이주비 등의 비용은 재개발 사업구

[표 3] 부산시 주택재개발사업 사업단계별 소요기간
[Table 3] The time of phased Busan housing redevelopment project

단계	세부단계	소요기간
계획단계	정비구역예정	20.9개월
	추진위원회승인	
	구역지정	
시행단계	조합설립인가	42.5개월
	사업시행인가	
	관리처분	
완료단계	착공	53.6개월
	준공	
총 사업소요기간		117개월

자료 : 신형달, 임종완, 이학기, 주택재개발사업 사업지연 원인분석에 관한 연구, 전국 대학생 학술발표대회 논문집, 2010
주 : 2010년 5월말 현재 부산시 주택재개발사업지 중 착공단계까지의 사업지를 대상으로 설문조사

[표 4] 현행 이주비 지급방식

[Table 4] Payment method of the current move cost

구분	내용
시공사로부터 직접 차입	- 조합원이 담보를 제공하고 시공사로부터 자금을 직접 차입
조합원이 시공사 지급보증으로 금융기관에서 차입	- 가장 보편적 방식으로, 조합원은 조합으로의 부동산신탁 설정 전에 부동산담보를 제공하고 금융기관에 대출을 신청 - 시공사는 무이자 이주비의 금융이자에 대해 대리지급을 약정
조합이 시공사의 보증으로 금융기관에서 차입	- 재개발사업에 필요한 경비를 시공사에서 차입하지 않고 금융기관의 사업성 판단에 의해 조합원의 부동산 담보만을 제공하고 자금을 차입

자료 : 주택산업연구원, 재개발·재건축사업 활성화 방안, 2007, p.63

[표 5] 시·도별 정비기금 조성현황(2009년 기준)

[Table 5] City and Region's Improvement Fund Status (2009)

(단위 : 백만원)

시도	기금액수	시도	기금액수
서울	1,166,200	강원	0
부산	213,021	충북	0
대구	7,205	충남	30
인천	20,765	전북	1,166
광주	5,471	전남	0
대전	5,141	경북	0
울산	5,058	경남	0
경기	224,607	제주	191

자료 : 국회 국토해양위원회, 도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안 검토보고서, 2010. p.21

행정안전부, 지방자치단체 기금운용 '09년 결산 및 '10년 운용계획, 2010. p.252

역의 조합원에게 비용을 징수하는 것이 사실상 불가능하다. 이에 따라 자금력이 부족한 조합에서 시공사의 자금을 뿌리치기 어려운 실정이다. 대부분의 재개발사업에서 시공사들이 조합의 운영비를 대규모 재개발사업의 경우 한달에 약 1,000~2,000만원 규모로 지급하고, 세대당 이주비를 4,000~8,000만원에 이르는 무이자 대여금으로 제시하고 있는 것으로 나타났다[11].

2.2.4 시행사의 자금조달 문제

부산지역의 재개발사업구역은 대부분이 기존의 불량 주거지로 영세한 규모의 주거지역이 많이 포함되어 있으며, 이는 주로 저소득층이 많이 거주하고 있어 관리처분 단계에서 현금청산자 비율이 높은 편이다. 현금청산자의 비율이 높게 되는 것은 시행사의 금융비용 부담을 가중하게 되는 것이다.

3. 도시·주거환경정비기금 현황 및 문제점

3.1. 도시·주거환경정비기금[14]

도시·주거환경정비기금의 설치는 도정법 제82조 제1항에 명시하고 있다.

기본계획을 수립하거나 승인하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 시장은 정비사업의 원활한 수행을 위하여 정비기금을 설치해야 한다.

정비기금의 재원은 도정법 제82조 제2항 및 도정법 시행령 제71조를 근거로 지자체에서 조달하고 있다.

‘지방세법’ 제112조(과세표준에 지방세법 제111조의 세율을 적용하여 산출한 세액은 제외함)에 따라 부과 징수되는 재산세(도시계획세) 중 10% 이상의 금액[6]을 조달한다.

그리고 부담금 및 정비사업으로 발생한 개발부담금 중 지방자치단체의 귀속분의 일부, 정비구역(주택재건축구역은 제외함) 안의 국·공유지 매각대금 중 국유지의 경우 20%, 공유지의 경우 30% 이상의 금액, 재건축부담금 중 지방자치단체 귀속분, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 공급된 재건축소형주택의 임대보증금 및 임대료, 그 밖에 특별시·광역시 또는 도의 조례가 정하는 재원으로

조달한다.

정비기금의 사용은 정비기금 용도 제한으로 지정하고 있으며, 지정하고 있는 용도 이외의 목적으로는 사용하지 못하게 하고 있다. 즉 정비기금을 지원하는 사항은 정비사업에 있어서 기본계획의 수립, 안전진단 및 정비계획의 수립, 조합설립추진위원회의 운영자금 대여, 그 밖에 도정법과 시도 조례로 정하는 사항, 임대주택의 건설·관리, 임차인 주거안정 지원, ‘재건축초과이익 환수에 관한 법률’에 따른 재건축부담금의 부과·징수에 한정하고 있다.

정비기금의 관리·운용과 개발부담금의 지방자치단체의 귀속분 중 정비기금으로 적립되는 비율 등에 관한 사항은 시도 조례에 따르도록 하고 있다.

부산시와 대구시, 대전시, 광주시, 울산시, 인천시는 도시및주거환경정비 조례에 도시주거환경정비기금에 대한 규정을 삽입하여 운영하고 있다. 다만 서울시는 도시및주거환경정비 조례에 정비기금에 대한 규정을 두지 않고, ‘서울특별시 주택사업특별회계 조례’의 제5조에 도시주거환경정비사업제정의 세입·세출로 규정하여 운영하고 있다.

부천시와 수원시, 의왕시, 전주시, 하남시, 안산시 등 총 6곳의 지자체에서만 ‘도시주거환경정비기금 설치 및

운용 조례’를 별도로 규정·운영하고 있다.

2009년 기준으로 시도별 정비기금의 조성현황을 보면, 서울시가 가장 많은 1조1,662억원을 조성하고 있고, 경기도가 2,246억원, 부산시 2,130억원, 인천 208억원, 대구 72억원 등이다. 정비기금은 정비사업이 활발히 이루어지고 있는 지역을 중심으로 높게 확보하고 있다. 그러나 부산시는 서울시의 정비사업의 40%수준으로 이루어지고 있으나, 정비기금은 18% 수준에 그치고 있다.

3.2 부산시 도시주거환경정비기금 현황

부산시 정비기금은 도정법 제82조와 부산시 도시및주거환경정비 조례를 근거로 설치하고 있다. 이는 1984년부터 ‘재개발기금’으로 조성되었으나, 2003년부터 도정법에 의해 ‘도시주거환경정비기금’으로 명칭이 변경되어 조성되었다.

부산시의 정비기금은 부산시 재개발, 재건축 및 주거환경개선사업 지원 등 정비사업 활성화를 목적으로 하고 있다. 정비사업활성화 지원은 정비기반시설 사업비 보조 및 이주비 은행융자금 이차차액보전, 정비계획수립 용역비 및 정비사업관련 행정지원비 등으로 정하고 있다.

[표 6] 부산시 도시·주거환경정비기금 조성 현황

[Table 6] Busan Urban & Residence Environment Improvement Fund Status

(단위 : 백만원)

2007년도 말 (A)	2008년 조성계획			2008년도말 현재액 (A + B)	비고
	수입	지출	증감(B)		
166,102	25,907	18,504	7,403	173,505	

자료 : 부산시 내부자료(2009)

[표 7] 연도별 정비기금 조성 및 집행현황

[Table 7] Composition and Execution status by year Improvement Fund

(단위 : 백만원)

구분	조성액				집행액				잔액 (A-B)
	계(A)	출연금	이자 수입	기타	계(B)	고유목적 사업비	인건비 및 물건비	융자금	
2002 까지	133,576	51,962	73,682	7,931	14,223	1731	131	12,360	119,353
2003	6,820		6,793	27	8,349	47	462	7,840	-1,530
2004	16,360	4,300	5,749	6,311	2,017	1,784	233		14,343
2005	13,816	8,874	4,860	82	536	536			13,279
2006	15,163	9,024	5,680	459	764	734	30		14,400
2007	16,827	10,724	6,063	40	10,571	9,340	1,231		6,256
2008	25,907	12,091	7,650	6,166	18,504	17,118	1,386		7,403
계	228,469	96,975	110,478	21,016	54,964	31,290	2,088	20,200	173,505

자료 : 부산시 내부자료(2009)

[표 8] 정비기금 지출내역

[Table 8] Improvement Fund expenditures breakdown

(단위 : 백만원)

지출내역		지출금액		비고
			비율(%)	
정비사업 행정지원	정비사업홍보강화	26	0.02	
	이차보전금 지급	9,102	7.48	15,170세대
	정비사업 주민설명회	28	0.02	
	소계	9,156	7.52	
정비사업 용역비 및 시설비 지원	정비구역 기본계획수립 용역 등	1,370	1.13	
	공공시설비등 보조	7,978	6.56	
	소계	9,348	7.68	
재무활동		103,180	84.79	
총계		121,684	100.00	

자료 : 부산시 내부자료(2009)

[표 9] 정비사업 용역비 및 시설비 지원 내용

[Table 9] redevelopment project service cost and facility costs for support

(단위 : 백만원)

지원내용	지원금액	비고
범일6동(안창마을)정비계획수립 용역지원	730	
자치구 정비계획 수립용역비 보조	2,000	100*20개 지구
양정1구역 주택재개발구역내 공공시설비보조	1,340	도로개설
부암1구역 주택재개발구역내 공공시설비보조	1,362	도로개설
청학3구역 주택재개발구역내 공공시설비보조	872	도로개설
폐 공가 정비사업	1,674	
계	7,978	

자료 : 부산시 내부자료(2009)

부산시는 2007년도에 1,661억원을 조성하였고, 2008년 현재 기준으로 조성계획상 수입 259억원, 지출 185억원으로 74억원 증가된 1,735억원의 정비기금을 조성하고 있다.

재원조성은 출연금(도시계획세 징수총액의 10%), 정비구역내 국공유지 매각대금, 개발부담금 및 기타 정비사업관련 이자수입 등으로 하고 있으며, 지원기준은 주택공사 등 공기업의 경우 50억원 이내, 공기업 이외 사업자의 경우 30억원 이내로 하고 있다.

지원대상은 정비계획수립 용역비, 정비기반시설 설치비 보조(도로, 공원, 녹지), 이차차액보전 및 행정지원비 등으로 규정하고 있다.

부산시의 정비기금은 2002년에 1,194억원에서 2008년 1,735억원으로 2004년을 제외하고는 지속적으로 증가하였다.

3.3 부산시 도시·주거환경정비기금의 문제점

3.3.1 도시·주거환경정비기금 확보 문제

전국 광역단체들은 2005년부터 도시계획세의 10%를 정비기금으로 적립해 재개발구역 주민 지원과 주거환경 개선사업을 펼쳐 왔다. 그러나 정부가 지방세법을 개정하여 2011년부터 도시계획세가 기초자치단체의 세원인 재산세로 통합되면서 정비기금 확보가 불가능해졌다.

도시계획세가 폐지되면 정비기금을 적립할 수 없게 돼 재개발사업이 타격을 받게 된다. 재개발사업을 추진하는 과정에서 조합설립추진위원회 및 조합에게 초기 재원을 정비기금으로 지원되고 있으나, 정비기금의 지원이 없으면 정비업체 및 시공사 등의 음성적인 지원으로 운영되어야 한다.

현재 도정법은 자치단체나 국가가 정비기금을 활용해 재개발 사업장의 임대주택(전체의 8.5%)을 우선 매입하

도록 규정하고 있다. 만약 행정기관이 매입을 하지 못하면 재개발 조합이 직접 관리하다가 5년이 지나면 분양해야 하기 때문에 사업성 하락은 물론 임대주택 재고 유지가 어렵게 된다.

부산의 경우 177개소의 재개발 사업장에서 앞으로 건립될 임대주택은 2만여 가구에 달한다. 임대주택 전체 매입비는 2조 원가량으로 추정되지만 현재 적립된 부산 정비기금은 2,130억 원에 그치고 있다.

3.3.2 도시·주거환경정비기금 지원 운용 문제

부산시의 2009년의 정비기금 지출내역을 살펴보면, 정비사업의 행정지원에 약 92억원, 정비사업 용역비 및 시설비 지원에 약 93억원, 재무활동에 약 1,032억원을 지출하였다. 가장 많은 금액이 지출된 재무활동은 예탁금과 예치금으로 정비사업 행정지원과 정비사업 용역비 및 시설비 지원처럼 실질적인 지원은 아닌 것으로 나타났다 [15].

현재 정비사업 용역비 및 시설비 지원에서 ‘공공시설비 등 보조’는 총 6개 항목으로 약 80억원을 지출하였다. 이는 전체 지출액의 6.56%를 차지하는 것으로 재개발사업에 대한 실질적인 지원이 미비한 것으로 나타났다.

임차인 주거안정 지원을 위해 이주비 은행융자금 이차보전에 약 91억원을 집행하고 있다. 이는 15,170세대의 융자금 4,000만원의 이자를 지원하는 것이다.

이러한 이차보전금 지원에 있어서 일정한 기준이 부족하여 부실하게 운영되는 경우가 발생한다. 특히 이주비 대출 과정에 별도의 관리·감독 절차가 없기 때문에 조합측은 관련 서류를 은행과 부산시에 제출하면 별다른 제재 없이 계좌로 돈을 이체 받는다. 은행 역시 부산시의 형식적인 승인만 얻으면 대출을 승인하고 있다.

이로 인해 조합측이 일부조합원의 의견만으로 전체 조합원의 이주비를 대출 받는 등의 문제가 발생한다. 그러나 이를 억제하거나 감시하는 체계는 미흡한 실정이다.

4. 도시·주거환경정비기금 개선방안

4.1 도시·주거환경정비기금 확보방안

정비기금에서 가장 크게 차지하는 도시계획세가 2011년부터 기초자치단체의 세원인 재산세로 통합되면서 정비기금의 확보가 어렵게 되었다.

이에 정비기금의 재원확보를 위해서 기존의 도시계획세 확보나 새로운 재원조달 방안이 필요하다.

먼저 재산세로 통합된 도시계획세의 일부분을 광역시세로 환원하는 방안이 있다.

재산세로 통일된 도시계획세가 서민주택정비사업에 직접적으로 사용되지 않을 가능성이 높고 효율적 운영체계가 결여되어 있다. 부산시의 정비사업은 기초자치단체의 문제가 아니라 부산시 전체의 문제이기 때문에 도시계획세의 광역시세의 환원은 필요할 것이다. 이에 도시계획세의 20%를 광역시세로 환원하면, 270억원 수준의 재원을 확보할 수 있으며, 이를 도정법에 의한 비율이나 조례를 통한 일정비율을 정비기금으로 조성할 필요가 있다.

또 다른 방안으로 일반회계전입금을 출연하여 도시·주거환경정비기금을 조성하되, 기금의 원활한 조성을 위해 매년 100억 원씩 적립할 수 있도록 규정할 필요가 있다.

조례안 심사시 기금의 재원을 법령체계에 맞게 구체적으로 명시하고 조성 금액의 범위를 명확하게 규정하기 위하여 부산시장은 매년 광역시세 보통세 1,000분의5(년간 약 100억원)를 출연하여 도시·주거환경정비기금을 조성하도록 한다.

4.2 정비기금의 지원 확대

현재 도정법에 의한 정비기금은 정비사업의 초기에 사용되는 부분에 대한 지원인 기본계획 수립, 안전진단 및 정비계획 수립, 추진위원회의 운영자금 대여를 중심으로 지원되고 있다. 그리고 일부 임대주택의 건설·관리와 임차인 주거안정 지원에 사용되고 있다.

부산시의 정비기금은 조례상으로 정비기반시설 설치 부담금, 임시수용시설(구청장 직접시행) 설치시 보조 및 용자, 국고 융자금의 상환, 조합원 주택자금 용자, 정비기본계획 및 정비계획 수립 등의 연구조사설계·용역비, 행정지원비(위원회 운영 경비), 순환용주택임대주택 건립 및 매입비, 임대주택 임대보증금 반환, 이차 보전 부담금 등에 사용하도록 되어 있다. 그러나 정비기반시설 설치와 정비기본계획 및 정비계획 수립 등의 연구조사설계·용역비, 이차 보전 부담금에 한정적으로 지원되고, 대부분의 정비기금이 예탁금과 예치금으로 사용되고 있다. 정비기금의 확대 적립이 중요한 일이라는 하나 부산시의 재개발 활성화를 위해서는 지원의 확대가 필요하다.

특히 정비기금의 융자금액은 세대당 4천만원 이내로 하고 있으며, 도시환경정비사업의 경우 40억원 이내로 사업비를 융자하고 있다. 그러나 이는 임차인의 주거안정에 부족한 실정으로 실질적인 도움이 되도록 융자금액의 조정이 필요하다. 융자금액의 조정으로 가옥주에게는 추가부담금 인하를, 세입자에게는 주거안정지원이 가능할 것이다.

마지막으로 재개발·재건축 조합의 운영비와 총 건축비 40%까지 지원하는 방안과 영세 조합의 우선지원에 관한 방안, 시공사 지원 방안 마련도 필요할 것으로 사료된다.

[표 10] 조례 제정시 변경 및 추가 내용
 [Table 10] Ordinance enacted changes and additions

항목	기존내용	변경 및 추가 내용	비고
추진체에 대한 지원	-	- 소정의 기준에 적합한 추진체에 대해 정비기금 지원 - 복수 추진체일 경우 부산시에서 공모 후 선정 - 기금 손실 방지를 위해 신청 추진체의 재산에 일정한 담보권 설정	신설
지원기금 집행	-	- 계좌관리를 통해 해당 업체로 직불처리	신설
운영자금 지원	- 조합설립추진위원회의 운영자금 대여	- 조합설립추진위원회와 조합의 운영자금 대여	변경
시공사 지원	-	- 현금정산 비율이 전체의 60%이상일 경우 시공사에 총공사비 40%까지 정비기금 대여 - 준공완료 후 6개월내 상환	신설
융자금액	- 세대당 4천만원 이내 지원	- 세대당 6천만원 이내 지원	변경

4.3 체계적 운영 방식 도입

정비기금의 원활하고 체계적인 운영에 있어서 부산시 도시주거환경정비기금 설치 및 운용 조례의 제정이 필요하다. 기존의 도시및주거환경정비조례에서 명시하고 있는 정비기금의 내용은 정비기금 설치, 부산시가 정한 재원, 허용 용도, 관리자 지정, 정비기금운용심의회 내용, 융자금리 등으로 되어 있다. 이러한 제한적 항목과 포괄적 내용으로는 정비기금운용상 원활한 추진이 어렵다. 이에 정비기금의 운영계획, 결산, 감시 등의 내용을 추가한 조례가 제정되어야 한다. 또한 포괄적 의미의 항목에 대해서는 세부적인 내용으로 수정하고, 지원의 확대를 위한 항목을 추가한다.

[표 10]과 같이 정비기금 조례 제정시 추진체에 대한 지원 방안과 지원기금 집행, 시공사 지원의 내용을 신설하고, 운영자금 지원과 융자금액은 대상의 확대 및 금액의 상향하는 방향으로 변경한다.

체계적이고 효율적인 정비기금의 운용을 위해서 정비기금운용계획을 수립한다. 정비기금운용계획은 매년 수립하여 정비기금의 수입 및 지출에 관한 사항, 사업계획 및 자금계획, 정비기금재산에 관한 사항, 이용 절차 등을 명확히 제시한다.

그리고 현재 정비기금의 이주비에 대한 불명확한 지원 기준의 수정 및 감사제도를 도입한다. 조합 측이 반드시 이주 관련 계획서를 갖추고 이주비를 대출받도록 하고, 대출 이후에도 조합원들에게 이주비가 제대로 전달됐는지 철저히 감시하여야 한다.

5. 결론

재개발사업을 추진하고자 하는 토지 등 소유자 및 조합은 도정법에 근거해 각 지자체에서 운용되고 있는 정비기금의 지원을 받을 수 있도록 제도화 돼 있지만 실제로 이 지원을 못 받고 있다.

재개발사업 추진시 비용 부담은 원칙적으로 조합원 스스로 각출토록 법률로 규정하고 있으나 재개발사업 조합원의 대다수는 재정적 부담이 어려운 서민들로 구성되어 있어 사업지연의 요인이 되고 있다.

또한 재개발사업 비리발생의 원인 중 다수는 사업 자금조달과 밀접한 관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 불법행위에 대한 처벌규정은 계속 강화되고 있으나 재개발사업을 추진하는 주민단체에 사업추진에 필요한 경비 등 자금조달을 가능하게 하는 방안 제시가 미흡한 상태에서는 비리 근절을 기대하기란 쉽지 않은 실정이다. 재개발사업에 사용할 목적으로 지방자치단체에 설치하게 돼 있는 정비기금은 적립 및 집행실적이 저조하거나 아예 없어 그 실효성을 상실하고 있다. 이와 같은 재개발사업 자금조달의 문제점은 시공사 등 각종 참여업체 선정 기준이나 절차 미비라는 제도적 허점과 맞물려 비리와 사업지연의 원인이 되고 있다[4].

부산시도 재개발사업 시행에 있어서 초기 자금조달의 어려움과 조합과 시공사의 비리로 인해 사업이 지연되고 있는 경우가 증가하고 있다. 이러한 자금조달과 비리 근절을 위해서 정비기금을 조성하여 운용하고 있으나, 지원 기준이 포괄적이고 운용체계 미흡으로 인해 실질적인 지

원이 이루어지지 못하고 있다. 또한 지방세법 개정으로 인해 정비기금의 주요 재원인 도시계획세의 감소로 인해 추가적인 재원확보에도 어려움이 있다. 이에 정비기금의 추가 확보를 위한 지방세에 속한 도시계획세를 일부 광역시세로 전환하는 방안과 광역시세의 보통세를 일부 정비기금으로 전환하는 방안을 제시하였다. 그리고 운영에 있어서 지원 확대 및 기금의 실질적 지원 방안이 필요하고, 정비기금의 체계적 운영을 위한 ‘도시·주거환경정비기금 설치 및 운영 조례’의 제정과 정비기금운영계획의 수립이 필요하다.

단기간에 부산시 정비기금의 확충이 어렵고 금융기관의 차입금 활용도 한계가 있다. 따라서 한정된 지원금을 효과적으로 활용할 수 있도록 공익성, 설치비용, 파급효과 등을 고려하여 지원대상(지역)의 우선순위 결정을 위한 가이드 마련이 필요할 것이다.

부산시의 정비기금의 추가 적립과 지원확대를 통해 지연되고 있는 재개발사업의 활성화를 촉진하여 사업의 원활한 진행을 도모하게 될 것이다. 또한 재개발사업 과정에 있어서 자금조달과 관련된 각종 민원 및 비리는 점차 감소할 것으로 예상된다.

References

- [1] Han-Guk Ryu, Bo-Sik Son, Problems and Suggestions for Improvement Derived from an Analysis of the Work of the Urban & Residence Environment Improvement Project -Focused on the Establishment of Preparation Committee and Association Committee, Journal of the Korea Institute of Building Construction, Vol.10 No.3, 2010
- [2] Ki-Baek Song, The Study on Analyzing the Problems of Urban Improvement Projects and Improving the System for Urban Regeneration, The Architectural Institute of Korea, Vol.26 No.1, 2010
- [3] Hyung-Dal Shin, Jong-Wan Lim, Hak-Ki Lee, A Study on the Cause of Delay of the Project Period in the Housing Redevelopment Project - Focused on the Housing Redevelopment Projects in Busan, Korea Institute of Construction Engineering and Management, pp.93~97, 2010
- [4] Seok-Keon Oh, A Study on Factors Determining Financing Project for Urban Renewal, Department of Real Estate Graduate School, KangWon National University, 2008
- [5] Gyeong-Seok Jang, Housing Redevelopment & reconstruction Project Public Management System of Problems and Policy Implications, Issues and point, National Assembly Research Service, Vol.95, 2010
- [6] Ju-Il Kang Study on the Theoretical Considerations and Improvement Devices of Urban Redevelopment, Graduate School of Business Administration SuungKyunKwan University, 2003
- [7] Ministry Of Construction & Transportation, The Study on the initial funding of plan reconstruction and redevelopment Summary Report, 2007
- [8] Land Transport & Maritime Affairs Committee, Urban & Residence Environment Improvement Law some revised Law plan Review Report, 2010
- [9] Seong-Gyu Du, The Study on Reasonable improvement of Redevelopment scheme, Construction Issues Focus, Vol.9 No.20, 2009
- [10] Busan Metropolitan City, 2020 Busan Metropolitan City Urban & Residence Environment Improvement Master Plan, 2011
- [11] Korea Housing Institute, Enable plan for the redevelopment and reconstruction projects, 2007
- [12] Ministry of Public Administration and Security, Fund Operation of Local Government, Settlement in 2009 & Operational Planning in 2010
- [13] Korea Ministry of Government Legislation (www.law.go.kr)
- [14] Busan Metropolitan City(www.busan.go.kr)

김 흥 관(Heung-Kwan Kim)

[정회원]



- 1987년 3월 : 일본 國立大阪大學 건축공학과 (공학석사)
- 1990년 3월 : 일본 國立大阪大學 건축공학과 (공학박사)
- 1992년 8월 ~ 1997년 2월 : 부산발전연구원 도시계획실장
- 1997년 3월 ~ 현재 : 동의대학교 도시공학과 교수

<관심분야>

도시계획, 도시재개발, 도시재생

강 기 철(Gi-Cheol Kang)

[정회원]



- 2004년 2월 : 동의대학교 도시환경공학과 (공학석사)
- 2008년 2월 : 동의대학교 도시환경공학과 (공학박사)
- 2005년 5월 ~ 현재 : 부산발전연구원 전문위원

<관심분야>
도시재생, 도시계획

이 창 학(Chang-Hak Lee)

[정회원]



- 2010년 2월 ~ 현재 : 동의대학교 도시환경공학과 박사과정
- 1998년 4월 ~ 현재 : (주)서정대표이사

<관심분야>
주택공사, 도시재개발

여 성 준(Sung-Jun Yeo)

[정회원]



- 2005년 2월 : 동의대학교 도시환경공학과 (공학석사)
- 2010년 2월 : 동의대학교 도시환경공학과 (공학박사 수료)
- 2007년 3월 ~ 2009년 2월 : 동의대학교 도시환경디자인연구소 PM연구원
- 2009년 3월 ~ 현재 : 부산발전연구원 연구원

<관심분야>
도시계획, 도시재생

김 경 도(Kyung-Do Kim)

[정회원]



- 2006년 2월 : 동의대학교 산업대학원 도시공학과 (공학석사)
- 2009년 2월 : 동의대학교 도시환경공학과 (공학박사수료)
- 1998년 8월 ~ 현재 : (주)가온감정평가법인 이사

<관심분야>
도시재개발, 감정평가

황 택 진(Taek-Jin Hwang)

[정회원]



- 1987년 2월 : 충남대학교 토목공학과 (공학석사)
- 2007년 2월 : 부산대학교 토목공학과 (공학박사)
- 1990년 1월 ~ 2010년 7월 : 부산시 공무원(도시개발실장)
- 2010년 8월 ~ 현재 : 동의대학교 토목공학과 교수

<관심분야>
토목시공학, 토목기초설계