

15. 共同住宅 再建築의 制度 및 政策에 關한 討論會(I)

主 催 : 韓國建設技術研究院

지난 5월 10일 한국건설기술연구원이 주최한 공동주택재건축의 제도 및 정책에 관한 토론회 내용을 I. II차에 걸쳐 게재합니다. 〈편집자 주〉

I. 재건축의 정책적 파급효과와 향후 정책방안

襄 舜 錫(국토개발연구원 수석연구원)

목 차

1. 서론
2. 재건축제도의 개관
3. 추진실태
4. 정책적 의의 및 기대효과
5. 부정적 파급효과
6. 향후 정책 방향
7. 결론

1. 서 론

지난 1987년 주택건설촉진법의 개정(주택건설촉진법 9조 3항)을 통해 재건축 조합을 통한 공동주택 재건축을 제도적으로 허용하였음. 이 당시는 재건축 허용대상을 안전사고의 우려가 큰 건물과 건축후 20년이상된 주택에 한정하고 구조진단을 추가조건으로 첨부하여 실질적으로 공동주택의 재건축을 가능한 억제하였음.

그러나 1993년 2월 주택건설촉진법 시행령의 개정을 통해 경과년수 20년 미만의 공동주택도 재건축이 가능하도록 되었다. 이러한 제도적 제약의 완화와 더불어 서울등 대도시의 가용택지의 고갈로 저층아파트 및 연립주택의 재건축이 재개발과 더불어 중요한 택지공급방법으로 점차 부각되고 있음.

아직은 재건축이 완료된 지역이 소수에 지나지 않아 재건축사업의 파급효과가 정책적 현안과제로 부각되지 않고 있으나 제도운용의 방향에 따라서는 그 파급효과가 매우 커질 가능성이 있음. 따라서 본고에서는 재건축 제도 현황을 간략히 검토하고 재건축에 따른 정책적 파급효과를 검토하고 재건축 정책의 향후 추진방향을 토의하고자 함. 사실상 재건축제도의 확고한 방향을 제시하기는 아직 충분한 연구와 자료축적이 이루어지지 못한 실정이나 집중적인 연구와 토론을 위한 기초자료를 제시하기 위하여 개괄적인 정책방향을 제시함.

2. 재건축제도의 개관

1) 법적근거

- 주택건설촉진법 : 제3조 9, 제44조
- 동시행령 : 제4조의 2, 4, 5 제42조, 제44조
- 동 시행규칙 : 제32조

2) 재건축 주택의 범위(시행령 제4조의 2)

○ 공동주택

- 건물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 파괴 기타 안전사고의 우려가 있는 주택
- 건물이 준공된 후 20년이 경과되어 건물의 가격에 비하여 과도한 수선유지비나 관리 비용이 소요되는 주택
- 건물이 준공된 후 20년이 경과되고 부근 토지의 이용상황등에 비추어 주거환경이 불량한 경우로서 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 효용의 증가가 예상되는 주택.
- 재해위험구역내주택(예, 상습침수지역, 경사도가 높은 비탈면에 주택이 지어진 지역).
- 도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조적 결함, 부실시공등으로 인해 재건축이 불가피하다고 관할시장, 군수 또는 구청장이 인정하는 경우

1993년
2월 추가

○ 단독주택

단독주택의 경우도 20호 이상의 공동 재건축 사업을 계획할 경우 조합설립인가 및 사업계획승인등의 절차를 따라야 함. 단, 주민동의율 조건은 공동주택의 경우보다 엄격하여 서울시의 경우 조합설립시는 주민동의율이 90%이상이어야 하며 사업계획승인시는 100%의 주민 동의를 얻어야 함.

3) 노후·불량주택의 진단기관 및 진단사항

○ 진단기관(주축법 시행규칙 제32조의 2)

- 한국건설기술연구원(건설기술 관리법 제7조)
- 대한 건축사협회(건축사업 제31조)

○ 진단사항(주축법 시행규칙 제32조의 2)

- 건물의 구조안전, 설비에 관한 사항
- 건물의 가격, 수선, 유지비 및 관리비용에 관한 사항
- 재건축에 따른 토지이용도 및 경제성 판단에 관한 사항
- 재건축의 종합적 의견

4) 시행주체 및 재건축 결의

○ 시행주체

- 건물의 소유주로 구성된 기존주택의 소유자가 설립한 조합이 재건축사업의 주체가 되며 민간건설회사(등록업자)들은 사업의 파트너(공동사업자)로 참여함.

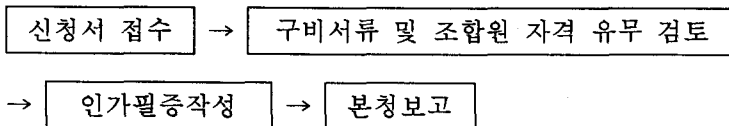
○ 재건축결의(집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제47조)

- 구분소유자의 5분의 4이상의 다수결의로 정함
- 재건축결의 사항
 - 신건물 설계의 개요
 - 건물철거 및 신건물의 건축에 소요되는 비용의 기산액
 - 건물의 철거 및 신축비용의 분담에 관한 사항
 - 신건물의 구분 소유권의 귀속에 관한 사항

○ 주택조합의 설립(인가가 필요함)

- 제출서류
 - 주택조합 설립인가 신청서
 - 대표자 선정동의서
 - 조합규약
 - 사업계획서
 - 조합원 명부(20인 이상)
 - 가옥 등기부등본 또는 가옥대장 등본
 - 주민등록 등본

- 처리절차

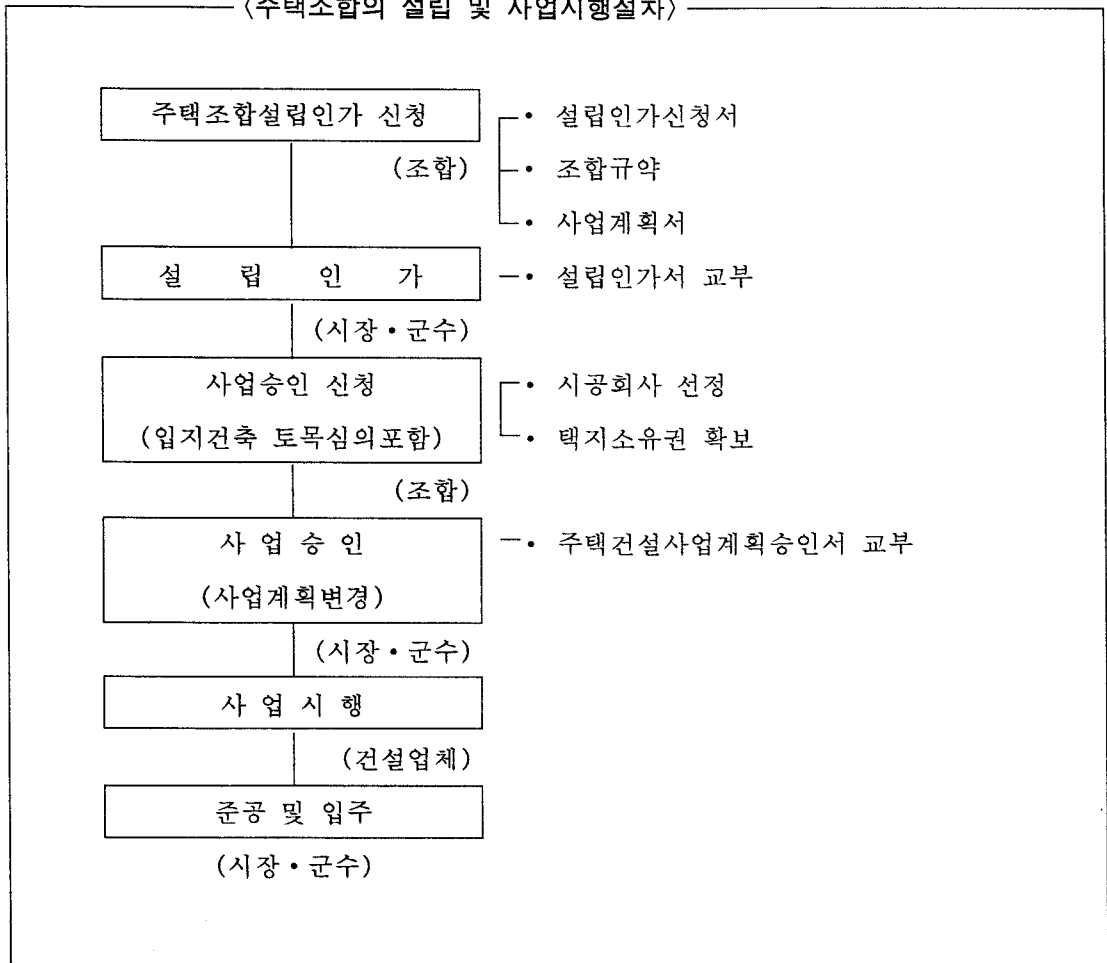


- 신청처리기간 : 10일
- 인가권자 : 주택조합의 주된 사무소, 주소지를 관할하는 구청장

— 조합의 규약내용

- 주택조합의 명칭 및 주소
- 사업시행지역의 위치 및 면적
- 조합대표자의 선정방법
- 조합의 비용부담과 조합회계에 관한 사항
- 사업년도 및 사업시행의 방법
- 조합전원의 합의를 요하는 중요한 사항과 그에 관한 합의방법 및 절차
- 사업종결시의 청산절차 및 방법
- 조합규약의 변경절차

—〈주택조합의 설립 및 사업시행절차〉—



5) 주택조합의 사업계획승인 신청

(건축법 제33조, 동 시행령 제32조 및 동 시행규칙 제19조) 주택조합이 사업시행을 하고자 할때는 다음과 같이 사업계획승인을 받아야 함.

○ 경관심의

- 11층이상 혹은 300세대이상의 경우만 경관심의

○ 입지심의

- 구비서류 및 도면 : 사업개요, 현황도, 배치도, 지적도, 주단면도

○ 건축심의

- 구비서류 및 도면 : 도시계획확인원, 배치도, 위치도, 단면도, 평면도(세대별, 동별, 평형별), 입면도, 조경계획도

○ 사업계획 신청

- 구비서류 및 도면 : 사업계획승인 신청서, 주택과 부대시설의 배치도 건축법 시행규칙 제2조에 의한 도서, 대지조성공사 설계도서, 도시계획법 시행령 제26조 3항 4호 및 5호에 규정된 서류 공공시설의 귀속에 관한 사항을 기재한 서류, 건축대지증명서, 토지등기부 등본

6) 주택건립규모(서울시 경우)

- $85\text{m}^2 - 115\text{m}^2$ (혹은 종전규모 이하) : 25%이하
- $60\text{m}^2 - 85\text{m}^2$ 이하 : 75%이상
- 60m^2 이하 : 40% 이상

7) 여유주택분의 분양

- 조합원 차지의 주택을 제외한 여유분의 주택이 19호 이하인 경우는 특별분양이 가능

하며 20호이상인 경우 주택공급에 관한 규칙에 의해 일반분양을 하며 분양가격은 원가연동제에 의해 결정됨. 채권입찰제 실시지역에서는 일반분양자는 2종 채권구입.

8) 전매제한

직장 주택조합의 2년 전매금지 조항을 준용하여 실시(서울시의 경우)

9) 주택조합에 대한 금융지원

○ 조합주택 건설자금 대출

대출대상자

- 당해 주택건설지역 관할 시장·군수의 설립인가를 받은 조합으로서 다음 각 호의 요건을 갖춘 조합일 때
 - ① 당해 조합원이 입주할 목적으로 20세대 이상 국민주택을 집단으로 건설하고자 하는 주택조합.
 - ② 대출실행시까지 당해 주택 건설대지의 소유권이 각 조합원앞으로 이전되거나, 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관 및 토지구획정리사업 시행자로부터 주택건설대지를 각 조합원 앞으로 공급받기로 계약을 체결한 주택조합.

○ 대출대상주택

세대당 주거전용면적이 60m²이하인 주택

○ 대출조건

구 분	조 합 주 택 건 설 자 금
호 당 대 출 한 도 액	50m ² 이하 : 1400만원 50m ² -60m ² : 1200만원
대 출 과 목	국민주택 분양자금 대출
담 보 비 율	100%
이 율	연10%
대출기간 및 상환방법	1년거치 19년 체증식 할부상환
대 출 형 식	증서대출

3. 추진실태

1) 추진현황(서울시를 중심으로)

가. 승인현황

- 공동주택 재건축사업은 서울지역 뿐 아니라 부산, 대구 및 중소도시에서 산발적으로 이루어지고 있음. 그러나 대부분은 서울지역에서 이루어지고 있어 서울지역을 중심으로 재건축 사업의 추진현황을 살펴보도록 하겠음.

〈재건축 추진현황(서울시)〉

(단위 : 조합수)

구분 주택유형	인 가 된 조 합 수	사 업 시 행 인 가	착 공	준 공
아 파 트	33	14	9	4
연 립 주 택	52	27	12	6
단 독 주 택	30	5	2	0
계	115	46	23	10

주 : 경우에 따라서 사업추진중 조합들이 합병한 경우가 있어 통계정리 방법에 따라 조합의 수에 차이가 있을 수 있음.

자료 : 서울시, 1993년 4월 현재

- 1993년 4월 현재 조합설립인가를 득한 조합수는 총 115개로 이중 연립주택이 52개 조합으로 가장 많고 아파트와 단독주택 재건축조합이 각각 33개와 30개임.
- 사업시행인가 실적은 아파트와 연립주택의 경우 각각 14개와 27개 조합으로 설립된 조합의 약 40-50%가 사업시행인가를 득한 것으로 나타남. 한편 단독주택의 재건축조합의 경우 조합의 사업시행인가율이 17%에 지나지 않아 기존주택의 물리적 특성이 비교적 다양한 단독주택 재건축 조합의 경우 사업추진에 더욱 어려움이 있는 것을 간접적으로 시사함.

나. 재건축 대상주택의 경과년수

- 가장 건설된지 오래된 아파트는 서대문구 충정로에 위치한 개명아파트로 1958년에 건설되었으며 1992년도에 이미 재건축 사업이 완료되어 준공처리된 바 있음.
- 인가된 재건축조합중 아파트 재건축조합의 경우 1970년 이전에 건설된 아파트가 42%로 타 유형보다 많으나 20년이 경과되지 않은 경우도 37%에 달하고 있음.
- 연립주택의 경우는 20년 이상 경과한 주택이 전무한 상태이며 가장 경과년수가 많은 주택은 1976년에 건설된 노원구의 새마을 연립임.
- 이러한 조기 재건축현상은 연립주택이 재해지역(특히 침수지역)에 위치한 경우가 포함되었기 때문이기도 하나 연립주택이 조기 노후화됨을 간접적으로 추측할 수 있으며 이는 다시 부실시공과 유지보수의 소홀에서 그 원인을 찾을 수 있을 것으로 판단됨.
- 단독주택의 경우 1970년 이전에 건설된 주택조합이 90%에 달하고 경과년수가 20년 미만(1973년 이전)인 주택은 단지 7%에 지나지 않음.

다. 재건축 대상주택수

- 조합설립인가된 주택조합을 대상으로 할 때 1993년 4월 현재 서울시내 재건축대상 주택수는 이미 사업완료된 주택을 포함하여 약 1만 6천호로 이중 아파트가 차지하는 비율은 58%에 이르고 있음. 연립주택과 단독주택의 경우 각각 22%와 20%로 아파트 재건축조합에 의한 재건축 대상주택수가 많음.
- 특히 현재 재건축을 위한 안전진단은 받았으나(1992)사업시행인가를 아직 받지 못한 구반포 아파트 재건축조합이 적극 추진될 경우 단지내 주택숫자가 3,590호에 이르러 재건축 대상주택수는 대폭 늘어날 전망이다.

〈재건축 대상주택수(조합인가 기준)〉

(단위 : 호수, %)

구분	재건축 대상 주택수*(호)	호수비율(%)
아파트	9,143	58
연립	3,539	22
단독주택	3,205	20
계	15,887	100

* 재건축이 이미 완료된 지구도 포함

라. 조합별 기존 단지규모

- 현재 추진중인 서초구 구반포 아파트 지구가 3,590호를 포함 단위규모가 가장 크고 다음으로 이미 조합설립인가를 받은 구로구 우풍아파트 재건축조합의 단지규모가 1,210호로 두번째로 큼. 그 외에 용산구 공무원아파트 A, B지구를 합할 경우 1,240호에 이룸. 500호-1000호의 규모의 단지는 마포구 마포아파트(546호), 용산구 이촌동 시영시민아파트(506호), 강동구 성내동 해바라기 아파트(610호)등이고 그 외에는 모두 500호 이하임.
- 연립주택의 경우 가장 큰 규모의 조합은 노원구 공릉동의 한도연립(332호)이 가장 크고 그외에 200여호의 규모 3개 단지가 재건축 추진중이며 대부분이 50호 미만의 소규모단지임.
- 단독주택의 경우는 서울 정릉, 돈암지구가 397호로 가장 크고 100호이상을 포함한 재건축조합이 13개지구에 이룸.(조합인가 총 조합수의 43%)
- 단독주택 재건축조합은 성북구에 17개가 위치하고 있어서 전체 단독주택 재개발조합의 57%가 위치함.

2) 재건축추진에 영향을 미치는 요인

재건축 사업의 경우 재해지역에 위치하여 있거나, 구조적으로 부실하여 안전사고가 우려되어 불가피하게 재건축이 되는 경우도 있으나 일반적인 경우는 조합원의 입장에서의 경제적인 투자타당성과 그 밖의 몇몇요인이 재건축사업의 추진 여부에 직접적인 영향을 주고 있음.

가. 기존주택의 특성

○ 기존택지의 가격

- 재건축에 있어 재건축 사업비용의 대부분은 조합원이 차지하고 난후의 여유분 주택을 분양함으로써 조달하는 실정임.
- 따라서 현재의 원가연동제(택지가격+표준건축비)하에서는 기존택지가격이 높을수록 재건축 추진가능성이 커짐.

○ 기존주택 건물가격

- 기존주택의 가격(건물분)이 낮을수록 가옥주의 순개발이익이 커짐. 반대로 기존 주택의 건물분 가격이 높을수록 순개발이익이 작아지고 재건축사업의 추진가능성도 작아짐.

○ 기존주택의 밀도와 계획 용적율

- 기존 주택의 용적율이 낮을수록, 계획건축용적율이 높을수록 일반분양에 의한 상대적인 개발이익이 커져 조합원들이 추가부담없이 보다 넓은 주택면적을 배정 받게 되므로 사업추진이 용이함.

○ 주택규모 및 유형의 동질성

- 조합내의 다양한 유형과 규모의 주택이 포함될 경우 조합원간의 개발이익 분배문제 등에서 갈등의 소지가 많아 조합결성 및 사업계획수립에 어려움이 큼
- 단독주택 재건축조합의 추진이 이러한 이유로 잘 되고 있지 않으며, 관리처분문제가 복잡할 경우는 주택건설업체도 참여를 기피하는 경향이 있음.

나. 주택시장여건

○ 인근지역의 주택가격

- 조합원은 원가개념으로 산정된 분양가액으로 주택을 배정받으나 실질적인 자산가격은 시장거래 가격이므로 주변의 유사한 주택의 가격이 높을수록 유리하여 사업추진이 잘됨.

○ 일반주택경기

- 재건축 사업지역 뿐 아니라 도시전체의 경기 및 전반적인 수요의 크기에 의해서도 재건축 사업추진 여부가 영향을 받음.

다. 제도적 요인

○ 주택분양가 정책

- 주택분양가가 자율화되어 채권입찰제가 폐지될 경우 재건축사업의 여유분 주택의 분양수입이 대폭 증가하게 되므로 재건축사업 및 재개발사업이 급격히 증가될 것임.

○ 재건축허용기준

- 현재는 주택건설촉진법에 의해 노후·불량주택등 재건축 대상을 제도적으로 제한하

고 있으나 이러한 허용기준과 구조진단기준의 유연성이 재건축 사업의 추진정도에 영향을 미침.

4. 정책적 의의 및 기대효과

최근까지 경과년수 20년 이상의 공동주택의 수가 그리 많지 않았으나 점차로 경과년수 20년이 지난 공동주택수가 많아지고 있음. 또한 금년초의 공동주택 재건축 관련규제를 완화하여 앞으로는 공동주택 재건축은 보다 본격화 될 추세임. 공동주택 재건축사업이 활발해짐에 따라 긍정적인 효과 뿐 아니라 부정적인 효과도 발생시킬 것임. 그러나 현재의 정책적 추세는 선별적이기는 하나 공동주택 재건축을 과거에 비해 촉진하고 있고 시장의 여건도 재건축의 증가요인이 되고 있음.

본 절에서는 공동주택 재건축의 정책적 의의와 기대효과를 간략히 검토하고자 함.

1) 대도시 택지부족난 완화와 주택공급 효과

가. 배경

○ 주택공급확대의 필요성

- 서울을 비롯한 대도시는 주택보급율이 낮은편으로 6대도시의 경우 67.3%에 지나지 않음. 또한 현재 우리나라의 주택가격은 국민 년평균 소득의 9.4배에 이르러 외국에 비해서도 높은 상태임.(일본 : 7.4배, 영국 : 4.4배)
- 따라서 지속적인 주택공급 확대가 필요하여 '93-'97기간중 년평균 55만호의 주택공급이 계획되고 있으며 이중 45%인 25만호가 서울을 비롯한 수도권에 매년 건설되어야 함.

○ 택지부족과 기존 시가지 고도이용의 필요성

- 전국적으로 매년 55만호의 주택을 건설할 경우 '93-'97년 기간중 소요되는 택지량은 8600만평임. 이중 수도권에 필요한 양은 3900만평에 이룸.(이는 분당 신도시의 총 면적이 600만평에도 미치지 못함을 감안할 때 대량의 택지가 필요함을 시사함)

- 그러나 서울시의 경우 나대지 및 개발가능한 미개발택지가 거의 고갈된 상태로, 인근지역에의 신규개발과 더불어 기개발지의 보다 집약적인 고도 이용으로 택지부족난을 완화할 필요성이 있음.
- 따라서 정부는 소요택지의 약 40%는 재건축, 재개발 및 나대지 활용을 위해 공급하고자 하며 이러한 목표가 달성이 된다고 하더라도 수도권에만 약2400만평의 신규택지개발이 필요함.

〈수도권 택지수급 전망('93-'97) (잠정추계치)〉

구 분	소 요 량		공 급 량	
	주택건설계획	총 택 지 수 요	재개발, 재건축, 나대지	신규택지개발(공공)
계	1,250천호	39,375천평	15,749천평	23,626천평
서울	664	20,916	-	12,550
인천	134	4,211	-	2,553
경기	452	14,238	-	8,543

- 물론 도시계획구역 및 비도시계획 구역의 농지전용등을 통해 모든 택지수요량을 충족할 수도 있겠으나 기반시설투자의 비용등이 과다히 소요되는 등 여러 부작용도 있어 신규개발 및 재건축, 재개발을 통한 기존시가지 고도이용방식을 병행하여 이용하고 있음.
- 특히 지방자치단체간의 이해관계(예, 대도시와 인접 지방자치단체)의 첨예한 대립으로 관할지역의 주택문제는 가능한 자체적으로 해결할 수 밖에 없어 재건축제도의 정책적인 필요성이 부각되고 있음.

나. 택지공급 효과

- 서울시의 경우 최근 지침 개정을 통해 공동주택 재건축 사업시 신규건설 세대수를 원래 세대수에 비해 150%에 이상 건설할 것을 지침으로 정하고 있어 대형주택위주의 주택건설을 지양토록하고 세대수의 증가를 통해 주택공급확대 효과를 기하고 있음.
- 서울시에서 현재 설립인가된 조합들의 경우 재건축을 통한 세대수증가비율(계획된 건축세대수/기존 세대수)은 약 226%에 이르고 있음.

〈재건축을 통한 주택호수 증가(서울시 조합)〉

구분 유형	원래호수(A)	신축계획호수(B)	B/A(%)
아파트	9,710	17,818	184
연립주택	3,693	8,538	231
단독주택	3,304	11,371	344
계 (평균)	16,707	37,727	226

- 재건축 대상지역의 입지여건에 따라 편차가 크기는 하나 4-5층의 저층 아파트가 고밀도로 재건축될 경우 용적율은 100-110%에서 300-350%까지 증가되기도 함.
- 따라서 재건축은 주택 재개발과 함께 주택공급상의 택지부족난 완화에 기여하는 효과를 주고 있음.

〈기존 주거지역(용적율 100%이하)의 고밀화에 따른 기대효과〉

(단위 : 만m², 만가구, 만명)

기대효과 도심과 적용용적율의거리	구간별 추가건축면적				구간별 추가수용가구수				구간별 추가수용인구수			
	100%	150%	180%	200%	100%	150%	180%	200%	100%	150%	180%	200%
0-2km	67.6	212.8	299.9	358.0	1.5	3.2	4.2	4.0	5.8	13.7	16.9	16.2
2-4km	187.2	544.7	759.2	902.2	4.1	8.4	10.7	10.2	16.0	35.1	42.9	40.9
4-6km	225.8	703.3	989.9	1180.9	5.0	10.8	14.0	13.3	19.4	45.3	56.0	53.6
6-8km	239.7	838.2	1197.3	1436.7	5.3	12.9	17.0	16.2	20.6	54.0	67.7	65.2
8-10km	219.5	941.3	1374.5	1663.2	4.9	14.5	19.5	18.8	18.8	60.7	77.8	75.4
합 계	939.8	3240.5	4620.8	5541.0	20.9	50.0	65.7	62.7	80.7	209.0	261.6	251.5

〈적용 원단위〉

(단위 : m²)

고밀화수준	가구당주거용 건축면적	1인당 주거용 건축면적
100%	44.91	11.63
150%	64.76	15.50
180%	70.31	17.66
200%	88.28	22.03

2) 낙후된 유형의 주택현대화와 주거수준의 제고의 필요성

1970년대에 이은 1980년대의 지속적인 경제성장으로 전반적인 소득수준이 향상되고 이에 따라 국민들의 주거의 질에 대한 요구가 대폭증가하였음. 그러나 경과년수가 오래된 공동주택의 경우 연탄 아궁이 난방등 설비면에서 도시가구들의 선호를 충족시킬 수 없는 주택들이 많아 이들 공동주택의 현대화의 필요성이 부각되고 있음. 물론 부분적인 개보수를 통한 설비의 현대화도 고려할 수 있겠으나 건물의 가치가 낮을 경우는 개보수투자의 경제성이 없고 우리나라와 같이 일반주택의 개보수 투자에 대한 정책적 배려가 없는 상황에서는 재건축이 상대적으로 유리한 형편임.

설비면에 있어서 뿐 아니라 평면구조상에 있어서도 현대적인 생활양식에 부적합한 경우가 많음. 특히 오래된 단독주택들이 이러한 경우에 많이 포함됨. 물론 우리나라 전통적인 가옥구조는 나름대로의 좋은점이 많이 있는 것이 사실이나 수요자들의 선호에 적합하지 못하고 역사적인 보존 가치가 충분치 못할 경우 재건축이 긍정적으로 검토할 수 있음.

저층 공동주택을 재건축하여 고밀주택 즉, 고층아파트를 건설할 경우 도시의 미관상 바람직 하지 못한 결과를 초래할 수 있는것은 사실임. 그러나 재건축을 통한 주택공급을 통해 시민들이 같은 비용으로 보다 넓은 주거공간을 차지할 수 있다는 이점이 있으며 적어도 미시적인 차원에서는 저층 공동주거단지의 고층 단지로의 전환은 합리화될 수 있음.

3) 주거안전성의 제고

건설당시의 자재의 불량 및 부실시공등의 요인으로 건물이 구조적으로 결함이 있어 붕괴등의 우려가 있는 경우 재건축이 불가피 함.

또한 상습 침수지구나 급한 비탈에 위치하여 거주민의 안전에 우려가 있는 건물은 당연히 철거되어야 할 것임.

4) 도시의 토지 이용구조의 개선

가. 효율적인 도시토지 이용구조

- 현재 서울을 비롯한 우리나라의 대도시의 경우 성장과정에 있어 토지이용구조가 왜곡되어 있음. 즉 이론적으로 가장 효율적인 토지이용구조는 도심의 중심상업업무지역에 근접한 주거지일수록 고밀도로개발이 되어야함. 건축밀도뿐 아니라 순인구밀도도 도심에 근접할수록 높아지는 것이 당연함. 또한 지가 이론상 도심에 근접한 지역일수록 지가가 상대적으로 높은 것이 가장 효율적인 도시토지이용구조의 결과로 나타나야 하는 현상임.
- 여기서 효율적인 토지이용이라함은 도시에 거주하는 다양한 소득계층이 주어진 소득으로 나름대로의 도시내의 입지와 주택의 규모등에 대한 선호를 현실화하는 과정에서 도시공간 구조가 형성되며 개별적가구의 선호가 최대한 반영되는 것이 가장 바람직한 도시이용구조라는 것.

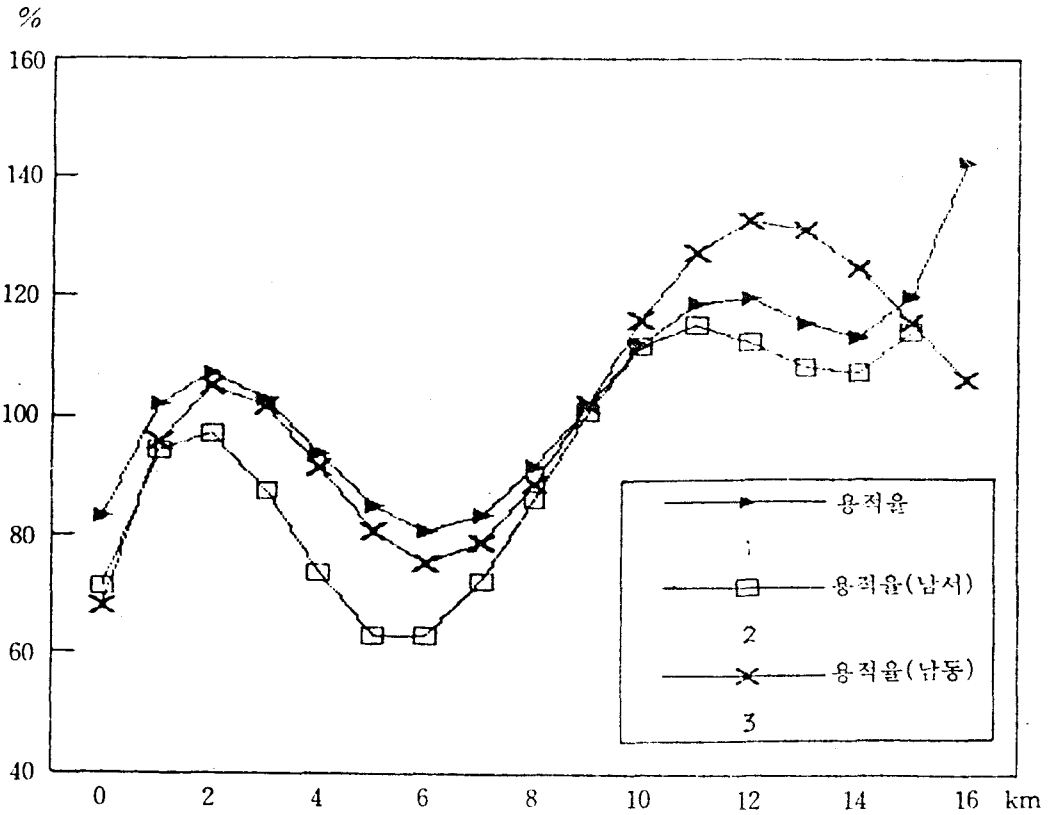
나. 서울시의 기존 도시토지이용 구조(1989년 12월 현재)

○ 거리별, 방향별 주택용적율(도심을 기준)

- 도심인근지역(도심으로부터 0-4km)도 평균 주택용적율이 100%정도에 미치지 못하고 4km-8km지역에서는 용적율이 60-80%로 더욱 낮아지고 10km외곽에서는 용적율이 급격히 높아지는 것을 알 수 있음.
- 이러한 토지이용구조는 효율적인 개발밀도 분포와는 전혀 다른 피리를 보여줌.

〈거리별/방향별 주택용적율 분포〉

(주택용적율)



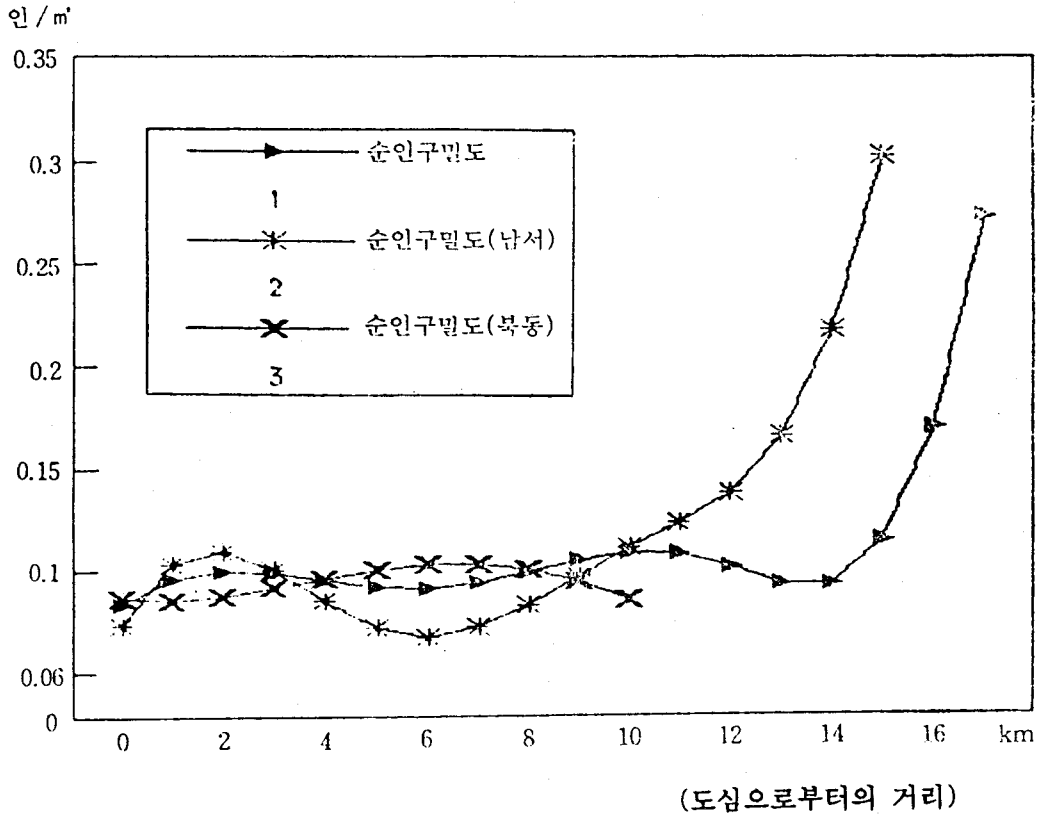
(도심으로부터의 거리)

○ 거리별/방향별 순인구밀도

- 도심으로부터 약 10km까지는 순인구밀도(거주인구/주거용토지)가 큰 변화 없이 낮은 상태가 지속되며, 10km 외곽부터 급격히 커지는 형상을 볼 수 있음. 이는 비효율적인 토지이용구조를 나타내는 현상의 하나임.

〈방향별 순인구밀도〉

(순인구밀도)



○ 거리별/방향별 지가분포

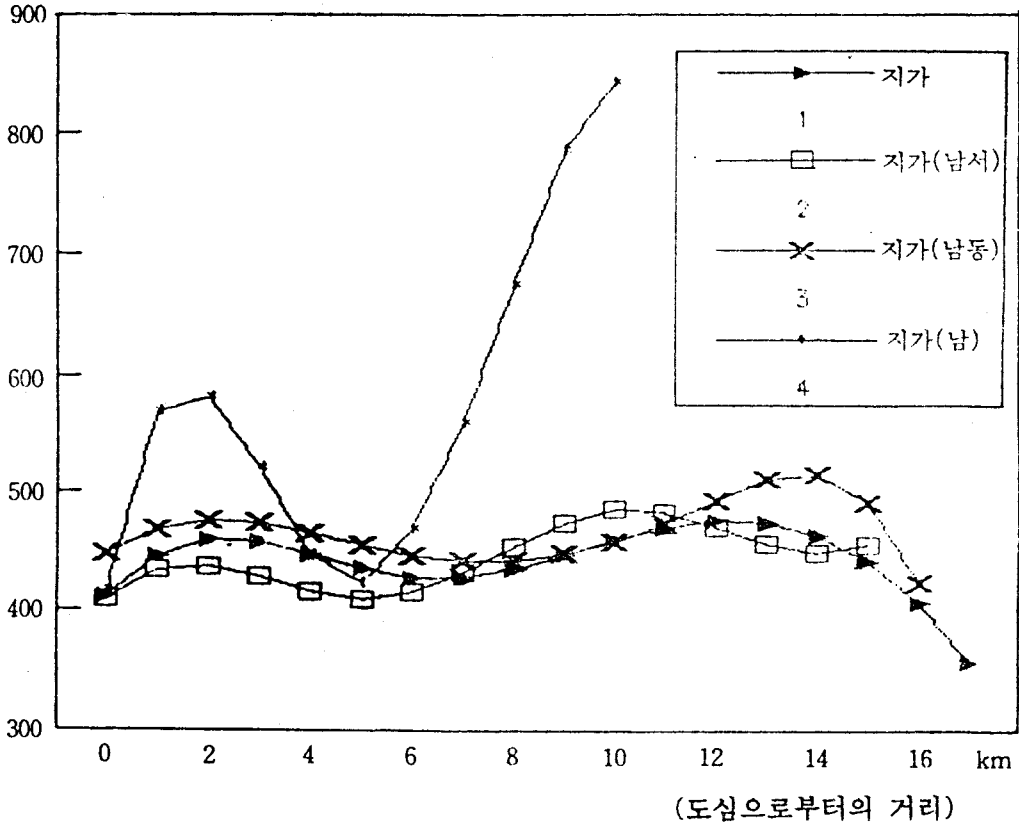
- 서울시의 주거지 지가구조는 도심으로부터 남서, 남동방향인 경우는 거리에 따라 큰 차이를 보이고 있지 않으나 남쪽방향은 도심근처에 지가가 매우 낮고 2km 근방에서 높아졌다. 4-8km 구역에서 다시 낮아지고 10km 외곽인 강남지역에서 지가가 급상승함. 이러한 현상은 강남지역이 신시가지로서 도로 중 전반적인 주거환경이 타 지역에 비해 양호하기 때문이기도 하나 주거지의 이용밀도가 도심근처에서는 매우 낮고 강남지역에서는 높기 때문이기도 함.

- 즉 원론적인 측면에서 볼 때 서울시의 지가 구조는 왜곡되어 있다고 할 수 있겠음.

〈방향별 지가구조〉

(지가)

1천원 / m²



다. 재건축의 도시토지이용구조 개선효과

앞서 설명한 바와 같이 도심인근은 수평적으로 과밀하나 개발 용적율이 낮은 지역은 고층화함으로써 서울시 등 대도시의 왜곡된 토지이용구조를 개선할 수 있는 수단으로 이용될 수 있음.

물론 외국도시들에 비해 도시외곽부분이 이미 너무 고밀도로 개발되어 있는 상태에서 외곽지역의 밀도를 기준으로 하여 도심인근 지역의 밀도를 높여야 한다는 것은 논리적인 문제가 없지 않으나, 현재 서울의 인구규모나 도시집중율을 감안할 때 도심에 비교적 가까운 지역은 수평적으로는 과밀한 반면 토지이용효율성은 낮은 것이 사실이므로 이의 개선이 필요함.

〈서울과 동경의 건축밀도 비교〉

비 교 항 목	전 체	도심부 ¹⁾	전 체	도심부 ²⁾
총용적율(총건물상면적/총대지면적)*100 (%)	124.03	182.90	105.00	362.00
(총건물상면적/시가하구역면적 ²⁾)*100 (%)	54.15	67.64	61.60	138.05
(주거용상면적/주거지역면적)*100 (%)	41.36	27.12	65.13	152.28
도로면적/인구(m ²)	6.67	9.04	11.01	34.83

주 1) 서울의 도심부는 종로구, 중구, 동경의 도심부는 천대전구, 중앙구, 항구포함

2) 서울시 시가화구역면적=서울시 도시계획구역면적-(공원을 포함한 자연녹지+생산녹지)
 동경시 시가화구역면적=동경시 총토지면적-(공원+농용지+수면+삼림)

5. 공동주택 재건축의 부정적 파급효과

1) 주택감실의 증가

- 재건축 사업은 고층화를 통해 주택호수 및 상면적을 증가시키는 것은 사실이나 기존 주택을 철거하기 때문에 주택감실의 요인이 되고 있음. 현재 주택보급율의 제고에 총력을 기울이고 있는 점을 감안한다면 주택감실은 결코 바람직한 효과는 아님.
- 우리나라의 주택감실은 재건축뿐만아니라 재개발, 도시재개발사업 등 다양한 요인에 의해 이루어지고 있으며 감실률이 높은 편으로 '81-'85기간에 비해 '86-'90기간에 감실률을 훨씬 증가하였음.

〈주택감실률〉

지역	구분	신축량에 대한 연평균 감실률		재고량에 대한 연평균 감실률	
		'81 - '85	'86 - '90	'81 - '85	'86 - '90
전	국	21.5	28.6	0.7	1.22
서	울	18.3	28.1	0.8	1.44
부	산	3.6	33.0	0.16	1.64

주 : 감실률은 인구 및 주택센서스 자료 및 건축허가통계등을 통해 추정된 것으로 공식통계는 아님.

- 90년대 후반기에 들면서 경과년수가 20년이상되는 공동주택이 대폭증가하게 되어 재건축에 의한 주택감실이 늘어날 가능성이 큼. 특히 70년대에 많은 수의 연립주택과 저층아파트가 건설되어 재건축정책의 향방에 따라 1990년대 후반에 대대적인 주택의 감실의 가능성도 없지 않음. 더구나 주택분양가격이 자율화된다면 그 파급효과는 훨씬 증폭될 것임.

〈경과년수별 주택재고 분포〉

(단위 : 천호, %)

구 분	총 계	구 분			
		단독주택	아 파 트	연립주택	기 타
5-10년경과 ('81-'85)	785.3 12.9	67.4 1.4	447.9 54.5	188.2 53.8	81.8 38.5
11-20년 경과 ('70-'80)	2,121.7 34.8	1,574.4 33.3	343.7 41.8	136.0 38.9	67.6 31.8
21-30년 경과 ('60-'69)	967.7 15.8	894.9 19.0	29.3 3.6	12.7 3.6	30.8 14.5
30년 경과 (-'59)	2,229.0 36.5	2,182.8 46.3	0.7 0.1	13.1 3.7	32.4 15.2

주 : 1) 건축경과 년도는 1990년 기준으로 함

()내는 건축시기년도

2) 주택유형별 경과년도 비율은 1985년 기준임.

자료 : 국토개발연구원, 제3차 국토종합개발계획 시안(1992-2001), 1991.4

2) 고의적인 관리소홀 초래 가능성

- 재건축사업을 제도적으로 촉진할 경우 저밀도 주택의 경우 재건축을 통한 개발이익을 취하기 위해 관리 및 개보수투자를 고의적으로 소홀히하여 주택의 조기노후화를 초래할 가능성이 있음.
- 이러한 현상은 공동주택관리에 관련된 의무적 관리 및 보수의무가 적은 저층 소규모 단지의 경우 더욱 심각할 것으로 예상되며 이미 연립주택단지에서 많이 일어나고 있

는 현상임.

〈공동주택 관리체계〉

규 모	2 세 대 이 상 20 세 대 미 만	20세대 이상 300세대 미만 (승강기 혹은 중앙집중난방이 설치되지 않은 곳)	300세대이상 또는 승강기, 중 장집중식 난방 시설이 설치된 공동주택
관 련 법	민 법	주택건설촉진법, 공동주택관 리령 임의관리대상으로 의무사항이 적용	주택건설촉진법, 공동주택관 리령 의무관리 대상으로 의무사항 이 많음
개 보 수 의 무	없 음	특별수선충당금 적립 및 장기 수선계획 수립의무 없음	특별수선충당금적립 및 장기 수선계획수립의무 있음

3) 도시기반시설의 체증초래

- 재건축 뿐 아니라 재개발을 통한 기존 저밀지구의 고밀화는 도시전반적인 기반시설의 체증 혹은 부족현상을 야기 시킬 가능성이 있음. 가장 우려되는 사항은 도로 등 교통 시설의 부족임.
- 특히 재건축대상 인근지역의 진입로가 불충분한 경우, 주택단지를 고밀화할 경우 해당 지역의 심한 교통체증을 초래할 수 있음.

4) 지역의 기존특성 파괴

- 단독주택이나 연립주택으로 주로 이루어진 주거지역에 재건축을 통하여 고층 아파트가 건설될 경우 물리적 특성상 비교적 동질적인 성격을 갖고 있던 지역(동네)가 이질화되고 연속적인 재건축을 유도할 가능성이 있음.
- 단독주택 혹은 저밀 공동주택으로 이루어진 지역에 거주하는 주민들이 지역을 선호하여 주거지를 선택하였다고 할 수 있음. 그러나 이러한 지역의 일부단지가 재건축을 통

하여 고층화 할 경우 원래의 주거지 특성을 상실케되고 원주민의 주거만족도를 저하시킬 수 있으며, 경우에 따라서는 타 지역으로의 이주가 불가피해 짐.

5) 저소득층 소규모 주택재고의 감소

- 현 제도상 재건축주택의 규모를 제한하고 있기는 하나 재건축대상이 되는 주택은 주로 소규모의 주택이 대부분을 차지하는 반면, 조합원들은 개발이익의 최대화를 위해 가능한 중·대규모주택으로 재건축하기 때문에 비교적 저소득층을 위한 주택의 재고가 상대적으로 감소하여 중·고소득계층을 위한 주택시장여건은 향상되는 반면 저소득층의 여건은 악화될 수 있음.

6) 도시 물리적환경의 단조성 초래

- 현재의 중저층 주거지역이 점차로 모두 고밀·고층주거지화 할 경우 도시전체적인 물리적 환경에 변화가 없어져 도시미관상 부정적인 효과를 초래할 수 있음.

6. 향후 정책방향

1) 배경

- 현재 공동주택의 재건축대상을 제도적으로 제한하고 있음. 이는 제도적 제한이 없을 경우 많은 저층 공동주택이 재건축될 가능성을 시사하는 것이며, 우리나라의 대도시 특히 서울의 주택 및 택지시장여건에 의한 결과임.
- 이러한 우리나라 대도시의 재건축 잠재력은 도시 내적으로는 과거 변두리 지역에 해당되었던 저층 공동주택지역이 도시확장으로 도심에 상대적으로 근접한 지역으로 변해 잠재력이 과거에 비해 증대되었기 때문이며 보다 거시적인 관점에서 보면 대도시의 택지수요에 비해 공급이 부족하기 때문임.

- 대도시 택지수급 불균형의 근본적인 원인은 급속한 도시화과정에서 일부 대도시의 집중현상이 심화되었고 이에 대응하여 대도시의 외연적 확산억제정책을 채택하여 신규택지개발을 비교적 억제하여 왔기 때문임.
- 이와같은 우리나라의 국토이용정책에 대해 다양한 의견이 제시되고 있지만 여기서는 논외로 하고 기존의 국토이용정책을 주어진 여건으로 받아들일때, 개발가능한 미개발지가 고갈되어가는 서울같은 지역에서는 기존시가지의 개발잠재력은 더욱 증가할 것이며 잠재력의 상한선은 택지수요의 크기와 토지이용 및 건축규제에서 정한 범위에 의해 결정되도록 되어있음.
- 따라서 재건축정책은 재건축행위 및 그결과만으로는 설명될 수 없으며, 우리나라의 국토이용정책의 틀안에서 이해되고 그에 바탕을 둔 대책마련이 필요함.

2) 향후 정책방향

가. 재건축의 제한방식의 타당성 및 허용범위

- 현재의 경과년수 및 노후도 등에 의한 공동주택 재건축의 제한은 원칙적인 면에서 합리적인 조치라고 할 수 없음.
- 대도시의 택지수요에 대응하여 정책적으로 도시외곽에 신규택지를 충분히 공급하고 있지 않는 상황에서 기개발된 택지의 가격은 자연히 상승하고, 저밀도 주택의 재건축 잠재력도 점차적으로 커지는 것임. 이러한 현상은 기존 국토이용정책에 대한 자연스러운 시장반응의 결과라고 할 수 있는바 경과년수(20년)혹은 노후도의 기준을 일률적으로 적용하여 재건축을 억제하는 것은 도시의 주택가격 상승만 초래.
- 현재 주택공급(혹은 주택보급)이 충분치 못한 상황에서 아직도 사용가치가 있는 주택, 그것도 단독주택보다는 토지 단위면적당 감실률이 높은 공동주택의 재건축을 억제하는 것은 이해될 수는 있으나 기존 저층공동주택의 재건축을 억제하는 것은 이해될 수는 있으나 기존 저층공동주택의 보존가치를 판단할 수 있는 절대적 기준은 존재하지 않음. 다만 특정주택의 보존가치는 택지의 수급 및 택지가격, 주택가격 등에 의해 상대적으로 결정되는 것임. 따라서 경과년수 혹은 노후도 평가에 의한 일률적인 규제는 불합리하므로 점차적으로 완화하여 융통성을 부여하는 것이 바람직함. 다만, 구조진단

은 안전상 문제가 있는 주택을 선별하는데 필요하며 구조적으로 문제가 있는 판별된 주택은 의무적으로 재건축 혹은 철거토록 하는것이 타당함.

나. 재건축 허용기준의 점차적인 전환

전술한 바와 같이 기존의 경과년수 등에 의한 일률적 재건축 허용기준의 적용은 불합리하나 재건축에 의한 부정적 과급효과를 최소화하기 위해서는 새로운 형태의 규제 도입이 필요함.

즉 입지심의 등의 강화를 통해 인근지역 및 도시전반적에 미치는 외부효과가 보다 면밀히 검토되어 특정지역에서의 고밀도 재건축이 부정적 과급효과를 초래할 가능성이 큰 경우는 재건축 사업자체를 불허하거나 개발밀도 등을 제한할 수 있도록 하는 것이 가장 바람직함.

그러나 이러한 개별적 심사는 자의적이고 기준이 불명확하여 현실적으로 시행에 어려움이 있음. 따라서 도시전반적인 차원에서 주거지역을 고밀화 대상지역, 고밀화 억제지역 등 계획밀도에 따라 세분, 지정하여 재건축 대상을 간접적으로 규제하는 것이 바람직함.

다. 공동주택 관리의무의 강화

공동주택이 적절히 관리되고, 개보수 투자가 이루어 질 경우, 기존공동주택의 가치가 보존될 수 있어, 무분별한 재건축은 방지될 수 있음. 특히, 기존의 노후도 평가에 의한 재건축 허용기준이 존속할 경우 재건축을 통한 개발이익을 위해, 일부 공동주택 가옥주들이 고의적으로 관리 소홀을 조장하여 조기노후화를 촉진할 수 있음. 이러한 문제점을 개선하기 위해서 공동주택관리의무를 강화할 필요가 있음.

현재로는 20세대 미만의 공동주택의 경우, 공동관리 의무가 전혀없고, 20-30세대미만의 공동주택단지에서도 개별난방식이고 승강기가 설치되지 않은 경우는 체계적인 개보수투자 의무가 주어지지 않고 있음.

조기 노후화 현상이 이러한 공동주택에 주로 이루어지고 있음을 감안할 때 공동주택 관리제도의 강화가 요구됨.

라. 노후 단독주택 공동재건축에 대한 제도적 지원

- 택지부족으로 인해 저밀도 노후지역의 고밀화화가 불가피할 경우 공동주택보다는 단독주택을 공동으로 재건축하는 것이 효율적일 것임.
- 특히 건물이 노후되고 진입도로 등 기존 전반시설이 취약한 단독주택지역의 공동재건축은 택지공급차원에서 뿐만아니라 도시기반시설 정비차원에서도 바람직함.
- 따라서 도시구조적인 차원에서 단독주택의 공동 재건축이 장려될 필요가 있는 지역에 대해서는 세제 및 금융지원을 고려
- 단독주택 공동재건축 사업추진시 개발이익의 분배에 있어 어려움이 많아 사업추진이 어려운 것이 현실이므로, 조합원의 보다 원활한 합의도출을 유도하기 위해 표준적인 관리처분 기준을 제시하고, 조합 및 사업계획 승인시 주민동의율을 각각 80%와 90%로 하향 조정하는 것을 검토.

마. 소규모 주택건설의 촉진

- 재건축 대상이 되고 있는 공동주택의 대부분이 중·저소득층이 거주하는 소규모 주택이며 위치적으로도 비교적 도심에 인접한 단지가 많음.
- 따라서 재건축 사업시 소형주택을 가능한 많이 건설토록 하는 것이, 전반적인 주택공급체계상 바람직함.
- 물론 현재도 지방자치단체지침 등을 통해 대형주택위주의 건설을 억제하고 있는 것은 사실이나 기존규정을 재검토하여 재건축사업에서의 신축주택규모 허용기준을 하향조정하는 것을 검토.
- 이러한 주택규모 규제는 무분별한 재건축을 간접적으로 억제하는 효과도 있음.

바. 도시기반시설의 확충

- 택지공급확대 등 재건축의 기대효과를 최소한의 부작용으로 얻기 위해서는 재건축 관련 규제의 개선에 못지않게 적극적인 도시기반시설의 확충이 중요함.

사. 새로운 개발기법의 도입

- 도시공간의 단순화를 방지하고 도시환경의 질을 높이기 위하여 재건축 사업시 P.U.D. (Planned Unit Development)기법을 도입하는 것을 검토.
- 이러한 개발기법은 분당시범단지에 시험적으로 적용된 바 있으며 장점으로는 주택유

형의 혼합, 토지이용개발밀도 등에 있어 융통성을 발휘하여 보다 창조적인 공간을 창조할 수 있음.

7. 결 론

- 공동주택 재건축 사업은 대도시의 택지부족 등으로 인해 필요성이 증대되고 있음. 이에 따라 과거에 비해 공동주택 재건축의 규제를 완화하고 있는 추세임. 그러나 재건축을 통한 정책적인 기대효과가 큰 반면 여러가지의 부작용도 예상되고 있음.
- 기대효과로서 우선 대도시의 택지부족난 완화를 비롯하여 주택재고의 현대화 및 전반적 주거수준제고, 도시토지이용구조 개선, 재해예방 등을 들 수 있음. 한편 예상되는 부작용으로는 불필요한 주택감실축진, 고의적인 관리소홀, 도시기반시설의 체증, 지역의 기존특성과괴, 저소득층 주택재고감소 등의 문제점이 지적될 수 있음.
- 공동주택 뿐 아니라 단독주택의 공동재건축을 적극 장려하되 외부효과 등을 포괄적으로 감안하여 사업이 추진되도록 해야 하며 제도적으로 여러가지 보완조치가 마련되어야 할 것임.
- 집단적인 재건축사업은 우리사회에 있어 새로운 현상이고 본격화되기 시작한 것은 비교적 최근임. 따라서 재건축에 긍정적, 부정적파급효과가 구체적인 사회현상으로 아직 충분히 부각되지 못하여 구체적인 실증분석을 수행하기에는 현재로서는 한계가 있음. 그러나 재건축의 현황을 지속적으로 주의깊게 관찰할 필요가 있으며 그 결과에 따라 신속한 제도적 보완조치가 마련되어야 함. 그리고 재건축사업이 향후 보다 본격적으로 진행될 경우 재건축정책에 대한 전반적인 재점검이 필요할 것이며 경우에 따라서는 국토이용정책의 전환가능성도 고려되어야 할 것임.