

16. 不良住宅 整備事業의 改善方案

主催：國會都市問題 硏究會

지난 7월 8일(금) 국회의원회관 소회의실에서 국회 도시문제 연구회가 주최한 불량주택 정비사업의 개선방안에 관한 제1차 정책세미나가 개최되었다.

이날의 주제발표내용을 3차에 걸쳐 게재합니다.

〈편집자주〉

I. 都市 不良住宅 再開發의 問題點과 改善方案

曹 周 鉉(건국대 부동산학과 교수)

1. 서론

도시 재개발은 도시의 기능을 회복하고 저소득 주민의 주거안정을 위하여 도심지 재개발과 불량주택 재개발로 나뉘어 시행되어 왔다. 그러나 서울등 대도시의 택지부족이 심화되고, 주택분양가 규제등 주택관련 행정의 왜곡으로 말미암아 불량주택 재개발 사업의 경제적 타당성은 급격히 호전되었고 시공업자의 선정을 둘러싼 비리와 잡음이 끊이지 않고 있으며, 시행과정에서 보호받아야 할 도시 저소득 계층은 오히려 재개발로 인해 그 지역을 떠나야 하는등의 모순이 계속되고 있는 실정이다.

정부에서도 이러한 재개발의 문제점을 인식하여 그동안 순환재개발 방식을 도입한다든

가, 혹은 세입자의 권익을 보호하기 위해 조합에의 참여를 강화하거나 「선대책 후철거」 방식을 천명하는등 관련법제의 개선을 시도하고 있는 실정이다. 그러나 아직도 도시 불량주택 재개발 사업은 주민의 손에 대부분이 맡겨져 있으며, 자본과 기술이 없는 대부분의 재개발지역 주민은 시공회사의 기술과 자본력을 끌어들이는 과정에서 많은 문제점이 발생하고 있는 실정이다. 결국 정부는 재개발을 원활히 하기 위한 금융적 측면의 지원에는 인색한 채, 재개발로 인한 이익의 한 단면을 향유하려 하거나 골치아픈 행정부담을 벗어나려는 안이한 자세로 일관한 점도 부인하기 어렵다. 일례로 현행 도시 재개발법에서 규정하고 있는 도시재개발 기금의 마련도 제대로 이루어지지 못하였으며, 그나마 마련한 재원도 도시재개발과 무관한 사업에 사용하는 등의 문제점이 있었다.

본 논문은 이러한 도시 불량주택 재개발 사업의 현황과 문제점을 제도와 운영실태를 중심으로 분석하고, 종합적이고 체계적인 도시재개발 제도의 정립을 위한 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

2. 도시 불량주택 재개발의 현황

가. 도시불량주택 재개발제도의 도입배경

① 불량촌의 형성과정 및 재개발 정책의 변환

우리나라의 불량촌 형성과정은 대개 4기로 나누어 고찰할 수 있는데(金炯國, 1989), 제1기는 일제 식민지 시대에 형성된 토막민촌 내지는 빈민촌이었고, 제2기는 광복이후 6·25기간에 형성된 판자촌, 제3기는 1960년대 초부터 1980년대에 걸쳐 도시화로 인해 형성된 달동네, 산동네였으며 재개발사업의 실시로 이들 지역의 입지는 도시외곽으로 이전되었다. 마지막으로 1980년대 초 이후에는 별집, 닭장, 비닐하우스 등으로도 불리는 철거민, 공단주변 및 개발제한 구역에 형성된 집단 빈민촌등으로 명칭과 모습을 달리하여 왔다.

이러한 불량주거지에 대한 정부의 정책도 많은 시행착오를 거듭하였는 바, 1960년대 후반부터 1972년까지는 전면철거 이주방식이 사용되어 시민아파트를 건립하거나 도시외곽 및 성남등으로 대규모 이주단지가 마련되었다. 이후 1970년대 초반에 정국타개를 위해 선별양성화 작업이 추진되다가 1982년 까지는 개량 및 철거 재개발이 병행되었다. 이 당시의 주택 개량 재개발 사업은 주로 지방 자치단체가 사업의 주체가 되고 주민과 지자체가

같이 시행하되 주택재량은 주민이 담당하고 공공시설은 지자체가 담당하는 자력개발 방식이었으며 대부분의 재원은 주민이 부담하는 형태였다. 따라서 사업도 부진을 면치 못하였는바, 1973년 이후 5개년간 46개 지구에 15,603호에 불과하였다.(許在完, 1992)

1980년 초반에는 양대 올림픽의 유치로 그 어느때보다 과감한 재개발 사업이 추진되었는 바, 이를 뒷받침하기 위해 시공업자를 적극적으로 유치하고 택지문제를 해결하기 위한 합동재개발 방식이 도입되었으며, 1989년에는 현지개량과 정부의 금융지원을 주축으로 하며 세입자 문제의 보다 적극적인 해결을 위한 주거환경 개선사업이 도입되었다.

한편, 1989년에는 대도시에서의 택지부족과 노후주택의 재건축 촉진을 위해 주택건설 촉진법에 재건축 조합제도를 도입하여 주민의 80%이상 동의로 재건축이 가능하도록 하였다. 그러나 이 제도는 도시 재개발법에 의한 주택개량 재개발 사업과정에서 설립 추진되는 경향이 많았다.

이상과 같이 법상으로는 도시재개발법에 의한 불량주택 재개발 사업과 도시저소득층 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법(1989. 4월에 발표된 10년의 한시법)에 의한 주거환경 개선사업이 도시계획 사업으로 추진되며, 공동주택 재건축 사업은 비도시계획 사업으로 추진되고 있다.

나. 불량주택 재개발의 관련법

도시재개발의 관련법으로는 도시계획법, 토지 구획정리 사업법, 토지수용법, 주택건설 촉진법, 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법(공특별), 임대주택법, 도시교통 촉진법등이 있으며 다음 <표-1>에서와 같이 적용되고 있다.

<표-1> 관련법의 주요내용

도시재개발법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택개량 재개발사업의 근거법 ○ 구역의 지정, 사업계획 및 시행계획의 수립, 시행자규정 관리처분방법, 비용부담등 시행절차 전반에 관한 규정
도시계획법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시계획 결정절차에 따른 구역지정 ○ 국공유지의 처분시 국유재산법 및 지방재정법 배제(구역내 소유자에게 우선양도)

토지구획정리 사업법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각종장부의 열람 및 공람절차 준용(제33조) ○ 관리처분계획에 의한 환지준용(제46조 및 제55조)
토지수용법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재개발을 위한 토지의 수용 및 사용에 준용(도시재개발법 39조, 도시계획법 제30조), 사업시행인가=사업인정, 재결신청시행기간내
주택건설 촉진법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시행인가시 제6조(주택건설업자등록) 및 제33조(사업계획승인 및 건축허가)규정을 준용(도시재개발법 제63조) ○ 국민주택전매에 대한 예외규정(제38조의3)으로 전매 허용 ○ 1가구 1주택만을 분양
공특별법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세입자에 대한 3개월분의 주거대책비 지급
임대주택법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세입자용 임대주택에 대한 건설기준(제8조) 및 전대금지(제11조)적용
도시교통 촉진법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연상면적 10만 평방미터이상인 경우 교통영향 평가 실시(시행령 제9조 1항 마)

다. 도시불량주택 재개발의 현황 및 추진절차

① 현황

현재 대부분의 지역에서 실시되고 있는 합동 재개발 사업의 절차는 구역지정→사업계획 결정·고시→추진위원회구성→조합설립→시행인가(결정·고시후 1년 이내)→국공유 재산불하→공사착공→관리처분인가→분양처분의 절차를 거치며, 서울의 경우 합동재개발의 비중은 총 210개 재개발 지구의 74%, 면적으로는 58%를 차지하며, 전국적으로는 서울과 부산이 87%를 점유하고 있는 실정이다.(河晟奎, 1991 : 575) 특히 1983년 합동재개발 방식이 도입된 후에는 서울시의 2개구역을 제외하고는 자력개발 방식으로 추진되고 있는 곳이 거의 없는 실정이며, 공공에 의한 사업도 거의 없다.

연도별 추세를 보면, 합동재개발 방식이 도입된 1983년 이후 1987년 까지는 지구지정 실적은 연간 10건 이상을 보이다가 주택 200만호 추진기간중인 '88~'91의 기간은 5건 이내로 부진하였으나, 1992년에 14건 1993년에는 10건으로 최근 다시 증가하고 있는 실정이다. 1994년 5월 현재 주택개량 재개발 사업의 현황은 다음 <표-2>에서 볼 수 있는 바와 같이, 총 319개 지구중 55.2%, 면적으로는 42.2%가 완료되었으며, 앞으로도 활발한

사업의 전개가 예상되고 있다.

〈표-2〉 주택개량 재개발 사업의 추진현황(1994.5현재)

	지 정	완 료	시 행	미 착 수
지구(개소, %)	319(100.0)	176(55.2)	66(20.7)	77(24.1)
면적(km ² , %)	14.893(100.0)	6.284(42.2)	4.685(31.5)	3.924(26.3)

자료 : 건설부

② 추진절차 및 규제

주택개량 재개발 사업의 시행자는 우선적으로 토지등의 소유자 또는 그들에 의해 설립된 조합으로 하고 특별한 사유가 있는 경우—사업계획 결정·고시후 2년 이내에 사업시행 인가신청이 없을 경우—에 한하여 지방 자치단체등 공공기관 및 제3개발자에 의해 시행될 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 대부분의 합동재개발의 경우 재개발조합이 시행주체가 되며 주택건설 업체를 참여조합원으로 참여시켜 실질적인 역할을 담당케 하고 있다. 이에 대한 구체적인 절차를 보면, 토지·건물의 소유자와 지상권자의 2/3이상의 동의로써 시행주체인 재개발 조합이 설립되며 사업자의 자금과 토지 그리고 조합원의 부담금이 조합의 주요재원이 된다. 조합이 설립되면 참여 사업자를 선정하고 참여 건설업체는 이주보상금 혹은 무이자 용자로 이주대책을 마련한 후 지장물을 철거하며 철거 가구수의 1.5~2배에 달하는 아파트를 짓는다. 이중 철거주민에게 권리 평가액에 따라 우선분양하고 잔여분은 일반분양으로 경비를 회수한다. 또한 분양아파트의 일정비율(2% 이내)을 보류시설로 하여 민원해소등에 충당하는 구조로 되어 있다.

또한 분양규모에 있어서도 여러가지 규제가 가해지는데 다음 〈표-3〉에서 볼 수 있는 바와 같이, 건설부 지침에는 60%이상을 국민주택규모로 해야 하며 서울시의 경우는 80% 이상으로 강화하고 60평방미터 이하를 50%이상 짓도록 하고 있으며, 최대 45평형(전용면적 기준 115평방미터)까지 지을 수 있다. 그러나 이러한 규정에도 불구하고 세입자용 임대주택이 전체 건립수의 50% 정도 혹은 그 이상을 차지하는 경우가 대부분이며 조합원용 주택은 거의 모두 85평방미터 이상으로 건립되고 있는 실정이다.

〈표-3〉 사업방식별 세대규모 구성기준

규 모	합동재개발		재 건축	주거환경개선
	'89.9 이후	'92.8 이후		
115m ² 이하	100%	100%	25%이하(85~115m ²)	—
85m ² 이하	60%이상	80%이상	75%이상(60~85m ²)	—
60m ² 이하	—	50%이상	40%이상	100%(분양 및 장기임대)
공공임대주택	22~33m ² 이하*		—	20~40m ² 이하(영구임대)

* : 건립세대수에 대한 규정이 없어 기피되고 있는 실정임.

자료 : 건설부 및 서울시 재개발업무지침

라. 각 참여자의 이해관계

① 시공업자의 측면

재개발 사업에 참여하는 시공업자는 현재의 우리나라 주택시장의 여건으로 보아서 여러모로 잇점이 있다. 즉, 사업비 조달면에서 보면 잔여분을 일반분양할 수 있고, 조합측에의 분양은 현재 일반분양에서 적용되는 분양가 연동제와는 상관없이 협의하여 결정할 수 있다. 또한 개발과정에서 나타나는 각종 부담금은 입주자에게 부과할 수 있으므로 사업기간중의 이자만 감당할 수 있으면 참여를 기피할 이유가 없다. 또한 개발택지를 손쉽게 취득함으로써 대도시에서의 택지부족문제와 사업의 계속성을 해결할 수 있다.

② 수요자 및 조합원의 측면

◦가옥주 및 지주의 경우

재개발에 입주하는 조합원은 차후 주택청약에서 아무런 불이익이 없다. 즉, 일반분양 아파트의 경우에는 기당첨자로 취급되어 영원히 2순위가 되는 반면에 재개발 조합원이 분양받는 주택의 경우는 이러한 불이익이 전혀 없다. 또한 그동안 입주시 자격은 조합내부에서 처리되므로 기주택 소유자가 분양받을 수 있으며, 재개발 구역의 지정과 동시에 입주권의 가격이 상승하므로 자금걱정을 할 필요가 없는 장점이 있다. 한 조사에서는 가옥주의 51.6%가 아파트의 소유기회 때문에 재개발에 찬성하며, 반대자의 경우는 관리비

등의 부담으로 아파트의 소유가 불가능하다는 이유를 제시하고 있는 실정(任昌虎, 1989 : 169)으로서 아파트의 소유기회가 큰 잇점으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

◦ 세입자의 경우

세입자의 경우도 재개발로 인한 편익의 상승을 기대하는 바, 한 조사에 의하면 6 : 4 정도로 찬성이 강한 편이며, 찬성자의 24.3%가 현 보상수준을 만족하고, 반대자의 38.1%는 추진과정에서의 세입자 배제를 이유로 하고 있어(任昌虎, 1989 : 169), 세입자의 기대수준도 높은 편이다. 서울시의 경우 사업계획 결정 고시전 3개월 이상 거주한 2인 이상 가족으로 구성된 세입자에게는 본인이 희망할 경우 전용면적 23~33평방미터 범위의 재개발 임대주택을 공급받을 수 있어 재개발을 굳이 반대할 이유는 없다.

◦ 국공유지 점유자의 경우

국공유지를 점유하고 있는 건축물의 소유자에게는 무허가 건물 정비사업 보상금 지급 적용 대상 건축물일 경우 총 165평방미터의 범위내에서 국공유지 점유 연고권을 인정하여 이를 불하할 수 있으며, 비점유토지인 경우는 조합이 매수하도록 되어 있다. 따라서 이들은 토지점유의 합법화와 평가과정에서의 차익을 기대할 수 있다.

◦ 외지인 및 일반분양자의 경우

외지인의 경우는 사업시행 인가 이전에 재개발 구역내의 토지나 건물을 매입하거나 분양권(딱지)를 매입함으로써 조합원이 될 수 있으며, 이에 따른 분양을 보장받을 수 있고 재당첨금지 조항의 적용을 받지 않는다. 실제로 조합측에서는 동의비율을 높이기 위해 전매에 대한 통제를 가할 아무런 이유가 없다. 그리고 일반 분양의 경우는 입지가 양호한 지역에 주택을 마련하게 되는 잇점이 있다.

③ 시정부의 측면

재개발 구역이 지정되면 도시정부는 국공유지의 불하와 개발후 재산가치의 상승으로 세수를 확보할 수 있으며, 재개발 지역내 30~60%에 이르는 국공유지의 무단점유(河晟奎, 1991 : 571)나 무허가 건물등으로 인한 행정부담으로부터 벗어날 수 있다.

마. 최근의 제도개선

건설부(훈령 851호, 1994.1.10)와 서울시(1994.6.10)는 최근 도시재개발 일부지침을 개정하여 그동안 제기되어 온 도시재개발의 문제점을 일부 개선하였는 바, 서울시 지침의 주요 개정내용을 보면 ①재개발 사업 추진위원을 구역내 토지, 건물의 소유자 이외 등기된 전세권자 및 5급공무원, 재개발 전문가를 포함토록 하였으며(제14조 제2항) ②재개발 사업 시공자를 주축법 제6조의 규정에 의한 등록업자로 확대하였고(제19조 제1항) ③사업계획 결정·고시후 1년이내 인가신청토록 기간을 지정고시하였으며(제22조) ④업무상 과실로 벌금형 이상의 형을 선고받은 경우 조합장자격 상실토록 하였고(제23조 제2항) ⑤국공유지 매수절차를 구역지정후 곧바로 관리청에 요청토록 하였으며(제41조 제1항) ⑥건축물이 없는 토지의 경우 조합정관으로 분양규모를 정하도록 하였다(제56조 제1항2의 2호).

특히 이번 개정의 핵심은 재개발에 관한 주요 업무책임을 구청장이 담당하도록 함으로써 서울시나 건설부의 행정부담을 덜어주게 되었으나, 국공유지의 처분이나 기타 주요사항의 협의까지 협의 대상의 격이 맞지 않는 구청장에게 위임함으로써 책임회피의 인상이 짙다.

3. 도시불량주택 재개발사업의 평가

가. 주택공급의 효과

서울시의 경우 합동 재개발 구역에서의 주택공급 실적은 다음 <표-4>에서 볼 수 있는 바와 같이 1993년말 현재 완공된 지역을 기준으로 총 15만호이며, 이중 일반 분양은 약 6만호이다. 그러나 현재 진행중인 사업의 총 주택공급 호수(실적 및 계획)는 약 13만호이며, 중 일반분양 호수는 약 5만호로서 전체적으로 분당 신도시 공급물량 약 9만호의 1.43배(조합원분양 포함)에 달하는 규모이다. 그러나 완공분과 시행분을 비교하면 세대수의 증가가 둔화되고 있음을 알 수 있으며 따라서 주택공급의 순증가 효과는 점차 감소되고 있음을 알 수 있다. 또한 이들 지구의 주택당 세대수가 평균 2세대를 초과하므로(金哲洙, 1990), 주택공급의 순증가 효과는 조심스럽게 해석되어야 할 것이다.

〈표-4〉 서울시 합동재개발의 주택공급실적 및 계획(1993.12.31 기준)

구분	지구수	총 세대수(A)	조합원세대수(B)	일반분양수	(A)/(B)
계	127	153,928	97,783	56,145	1.57
완공분	47	28,378	17,386	10,992	1.63
시행분	80	125,550	80,397	45,153	1.56

주: 본 통계는 지정업체에 의해 건립되는 주택수만 포함됨.

나. 개발밀도

자력개발의 경우를 제외한 합동개발은 사업성과 호당면적의 대형화를 위해 모두 고층 아파트로 지어지고 있다. 따라서 건설부 지침의 경관보전 개발원칙도 잘 지켜지고 있지 않는 실정이다. 또한 건폐율 및 용적율의 기준은 각각 30%, 250%였으나 1991년 3월 부터는 건폐율 60%, 용적률 최소 400%(일반주거지역의 경우)로 대폭 완화되어 적용되고 있다. 한편 단지내의 기반시설은 각종 기준에 의해 공급되지만 진입도로등 외부 간선시설이 도시계획법, 주택건설에 관한 규칙등에서 제시된 기준에는 못미치는 경우가 대부분이다. 따라서 저층 고밀도로부터 고층 고밀도로의 개발이 이루어지고 있는 것이 현재의 도시재개발의 모습이며 이로인한 단지 외부효과는 간선시설에 큰 부담을 주고 있는 실정이다.

다. 주거대책

현재 세입자용 임대주택의 규모는 7평~10평의 범위내에서 정하고 있으며, 임대주택의 공급은 1989년 8월 18일 이후 인가된 구역의 조합이 건립된 임대주택을 서울시가 매입하여 세입자에게 공급하고 있다. 그러나 1994년 5월 현재 서울시의 임대주택 매입실적은 4개구역(상도5, 신림5, 홍제1, 동소문)으로 매입 임대주택 호수는 총 832호에 불과하다. 이를 위해서 과거 주택개량 촉진에 관한 임시조치법('73~'81)의 규정에 의해 서울시가 무상양여받은 국공유지 매각대금을 활용할 계획이나 현 잔여면적을 기준으로 약 7천억원의 매각수입을 기대할 수 있는 정도이다. 또한 세입자를 위한 임대주택의 건설비용은 시유지 매각대금을 활용하는데 재개발 사업구역내에서의 시유지 규모는 점차 줄어드는 추세이므

로 이에도 한계가 있다.

한편, 철거가옥 주민의 가수용을 위해 인접지에 가수용토록 하고 있으나 서울시의 경우 녹지등 가용공간이 희소하여 어려운 실정이며, 따라서 건립시기등을 감안한 지구분할에 의한 순환 재개발을 권장하고 있으나 여건의 불비로 잘 활용되지 못하고 있는 실정이다.

라. 개발자금의 조달 및 운용

개발자금의 구성은 조합원이 제공한 토지, 참여 조합원인 주택건설업자의 자금, 조합원의 부담금, 공공보조 및 용자금으로 구성된다. 조합원들은 아파트를 분양받기 위해 경제적 부담능력이 되지않는 추가비용을 부담해야 한다. 특히 국공유지 점유자의 경우 거의 1억원 혹은 그 이상을 부담하는 경우도 많다. 건설업체는 이주대책비, 국공유지 불하대금, 주거대책비등을 선투입하고 이자비용등을 더하여 공사완료시점에서 회수하고 있다. 지방자치단체는 재개발 임대주택의 매입을 위한(세입자 임대보증금을 제외한)자금을 부담하고 있다. 공공용자로서는 국민주택 기금에서 18평이하의 분양주택에 1,200~1,400만원을 용자해 주고 있으며, 사업의 추진과정에서의 공공용자는 전무한 실정이다.

한편 개발자금의 운용현황을 보면, 서울시 동대문구 모지역의 경우를 통해 살펴 보면 다음 <표-5>와 같다. 이 구역의 대지면적은 13,808평이며 용적률은 263.9%로서 고층 아파트 12동 1,470세대를 수용할 계획으로 추진되고 있다. <표-5>에서 볼 수 있는 바와 같이 국공유지의 매입비와 사업추진 과정에서의 이자비용이 상당 부분을 차지하고 있으며 개발 이익률도 30%에 달하고 있다.

<표-5> 서울 동대문 모지역의 재개발 사업비용 구성

항 목	비 율	비 고
총 비 용	100.0%	
국공유지매입비	13.8%	전체면적의 25%, 평당 400만원
대 여 금 이 자	5.1%	이주비, 주거대책비, 철거용역비, 국공유지불하비
공 사 비	75.4%	이윤 7.5%, 대여금 이자 년 15%
기 타	5.7%	설계감리비, 철거용역비, 감정평가비, 조합운영비, 채권비 광고비 및 제세공과
(개 발 이 익 률)	(30%)	(세대당 6,600만원)=분양가-건축비-선투입자금

한편 재개발로 인한 비용의 부담은 평형별로 다르게 나타나고 있는 바, 한 연구(李英碩, 1994 : 106)에 의하면 소형평수일수록, 높게 나타나고 있다. 즉, 15평인 경우는 부담률이 0.68에 1,280만원, 25평인 경우는 0.65에 1,950만원, 32평은 0.34에 2,940만원, 44평은 0.45에 6,000만원으로 나타나고 있어 이를 입증하고 있으며, 중간평수인 32평형이 가장 낮게 나타나고 있어 이 정도의 규모가 가장 합리적인 규모인 것으로 사료된다.

마. 재개발·재건축 및 조합주택의 사업특성 비교

지정업체가 1993년말 현재 추진중인 사업은 재개발 29개 업체에 80개지구, 대지면적 1,277,643평이며 건축 연면적은 4,324,281평, 기존 주택수는 125,550가구, 조합원 세대수는 80,397가구, 일반분양은 45,153가구이다. 이러한 재개발 사업을 재건축이나 조합주택과 비교하여 보면 다음 <표-6>에서 볼 수 있는 바와 같이, 재개발은 재건축이나 조합주택에 비해서 지구면적이 넓으며, 세대당 건축 연면적이 작고, 가구수 증가율 면에서는 재건축보다 다소 뒤지는 것으로 나타나고 있다.

<표-6> 지정업체의 재개발·재건축·조합주택 추진현황 특성분석

	재 개발	재 건축	조합주택
지구수(지구)	80	171	85
지구당 대지면적(평)	15,970	4,221	4,079
평균 용적률(%)	338	392	323
조합원/기존주택수(%)	206.1	100.5	100.0
세대당 건축연면적(평)	34.4	40.0	35.0
가구수증가 배율(%)	156.2	219.7	110.0

자료 : 한국주택협회

또한 연도별 추이를 살펴 보면, 다음 <표-7>에서 볼 수 있는 바와 같이, 재개발에 있어서 지구당 대지면적은 점차 증가추세를 보이고 있으며, 특히 1995년 이후의 계획분은 기존의 2배에 달하고 있어 대규모의 사업전개가 예상된다. 용적율의 경우는 1994년까지는 600%에 달하나, 1995년 이후분은 141%로 매우 낮아지고 있으며, 가구수의 배율은 증

가되어 소형평수 위주의 재개발이 예상되고 있다.

〈표-7〉 연도별 재개발 추이의 특성(사업승인 및 승인예정 현황)

년		도	1990이전	1991	1992	1993	1994	1995이후	'91~'93 (준공분)
재 개 발	지	구	7	3	8	15	36	11	7
	대	지 (평)	155,612	26,527	113,556	286,609	324,650	370,689	249,542
	건	축 (평)	506,859	94,105	339,258	947,223	1,913,574	523,262	670,841
	총	세	11,870	3,074	10,477	29,264	54,972	15,893	16,178
지구당대지 (평)	재개발	재개발	22,230	8,842	14,195	19,107	9,018	33,699	35,649
		재건축 조합	-	7,108	2,616	4,638	4,214	2,328	2,225
			2,771	6,377	3,857	3,300	4,388	3,260	3,925
용적률(%)	재개발	재개발	326	355	299	330	589	141	269
		재건축 조합	-	338	400	385	393	564	320
			312	305	300	377	308	336	342
세대당 면적 (평)	재개발	재개발	42.7	30.6	32.4	32.4	34.8	32.9	41.5
		재건축 조합	-	36.1	36.2	49.9	36.7	48.6	36.7
			36.1	35.7	37.5	32.7	34.8	34.9	34.4
가구수 배율 (%)	재개발	재개발	140	294	155	135	161	189	140
		재건축 조합	-	146	253	210	226	205	148
			100	105	108	123	102	100	102

자료 : 한국주택협회

바. 재개발 사업의 결정요인

① 사업기간

재개발의 수익을 결정하는 가장 중요한 요인은 사업기간인 바, 이는 사업기간 중의 이자비용등이 상당부분을 차지하기 때문이다. 사업기간은 장기화는 조합원과 건설업체 모두에게 부담으로 작용하게 되어 사업구조를 악화시키게 된다. 실제로 구역지정으로부터 사

업시행 인가까지는 표준 230일로 되어 있으나 8년 3개월(서대문구의 경우)이 걸리는 경우도 있으며, 이때부터 완료까지의 소요기간도 5년 6개월을 예상하는 경우도 있어 문제로 지적된다.(林泰秀, 1991) 이러한 사업기간 장기화의 요인은 주민 동의 과정의 장기화, 관련행정 절차의 복잡성등인 것으로 판단된다.

② 비례율

서울시 재개발 업무지침 제57조에 의하면 비례율은 (완료가액-사업)/종전가액으로 산정토록 되어 있으며 흔히 1보다 작은데, 이는 최근 공시지가를 사용함으로써 비례율이 감소하고 이로 인해 재개발의 유인력이 감소되고 있는 것으로 평가된다. 따라서 비례율을 높이기 위해서는 보다 많은 세대수를 수용해야 하며 이렇게 하다 보면 용적률은 350% 이상 높아지게 되는 것이다.(李英碩, 1994 : 108)

③ 국공유지의 비율

국공유지의 비율은 사업의 수익성에 큰 영향을 미친다. 예로써, 서울 사당 4지구의 경우 국공유지가 99%인 1공구는 분양가가 127만원인데 비해서 22%인 3공구는 207만원에 이르고 있다.(李英碩, 1994 : 44) 또한 사업기간중의 토지의 가치상승과 국공유지의 비중이 높을수록 사업이 더욱 지연될 것으로 예상된다. 왜냐하면 공유지의 경우는 서울시나 해당구청과 협의하는 것이 비교적 용이하나, 국유지의 경우는 재무부와 협의를 거쳐야 하는데 해당기관의 실무자들은 재개발 사업의 공익성에 의문을 제기하는 경향이 있어(都市再開發聯合會, 1993 : 157) 업무협회가 잘 이루어지지 않는 경우가 많기 때문이다.

④ 기타요인

재개발 사업의 성패를 결정하는 기타의 요인으로서 우선 개발가능 토지의 양을 들 수 있다. 주택 200만호 건설계획으로 건설업체의 주택건설 능력은 3배 정도 확장되고 있고 주택의 수요는 대부분 서울과 같은 대도시에 집중되어 있는 반면, 개별 가능지의 부족으로 재개발의 압력은 가중되고 있는 것이다.

둘째로, 주택 분양가에 대한 규제를 들 수 있다. 현재 주택 수요의 적지않은 부분은 시가와 분양가의 차이인 「프리미엄」에 연유하며, 특히 입지조건이 양호한 재개발 구역의 기대이익은 높은 수준이므로 이에 대한 수요는 매우 크다고 할 수 있다. 특히 조합설립 이전에 주택을 구입하여 분양을 받으면 차후 다른 지역에서의 분양상 불이익이 없으므로

투기적 자금이 유입할 가능성이 높다.

셋째로, 아직은 그렇게 중요하다고 볼 수는 없는 부분이지만, 재개발 구역내 상가와 부대 복리시설에서 나타나는 이익도 재개발의 성패를 좌우하는 요인으로 간주된다.

4. 문제점

가. 제도상의 문제점

① 지구지정기준의 모호성

현재 법상 재개발 지구의 지정요건으로서는 최저고도지구 미달, 방화지구내에서 2/3가 방화기준 미달, 내화구조가 아닌 건축물이 전체의 2/3이상, 건축부적합, 노후불량, 인구과도집중 등으로 되어 있고 시행령에서는 아무런 규정이 없다.¹⁾ 결국 우리나라에서 도시재개발의 대상이 되는 불량주택의 기준은 실제로 물리적 수준과 불법성이 주요 판단지표로 사용되고 있는 실정이다.(任昌虎, 1980 : 70) 즉, 우리의 불량주택 지구 개념의 한계는 첫째, 주택에 관한 사항과 지구 및 환경에 관한 사항이 분리되어 있지 않으며 둘째, 불량도 측정의 계량적 기준이 결여되고 있고 셋째, 주민의 특성(소득등)에 대한 규정이 없으며, 마지막으로 개별 철거에 대한 법적 배려가 없이 강제철거만을 유일한 시행수단으로 삼게 된다는 점이다.

② 지침중심의 제도운영

현재 도시재개발 사업은 시행규칙이 없이 건설부의 업무지침과 자치단체의 업무지침으로 운영되고 있어 행정 편의주의가 만연할 우려가 있다. 따라서 모법과 시행령의 규정에 벗어나고 있는 업무지침도 허다한 것으로 나타나고 있다. 예컨대 건설부의 도시재개발 업무지침 제33조 4항에 의하면 “주택개량재개발 사업계획의 건축시설계획이 공동주택인 경우는 법 제64조 및 영 제56조 제3호의 규정에도 불구하고 법 제13조의 규정에 의한 사업시행인가 신청기간을 지정고시해야 한다”고 되어 있다.

이러한 지침도 실제에 있어서는 민원을 기피하는 행정 편의주의로 인하여 더욱 강화되

1) 1981년 시행령개정에서는 이를 보완하기 위해 디지면적의 최소한도에 미달, 토지형상부적합, 구조상/위생상 위해, 도시미관저해등으로 규정하였으나 1994년 12월 31일 전문개정으로 이나마 규정이 전면 삭제되었다.

어 시행되는 것이 보통인데, 법상 시행 인가요건(14조1항)에 의하면 토지소유자의 토지면적 2/3이상의 동의와 토지/건물 소유자의 2/3이상의 동의로 되어 있고 서울시 업무지침 제25조3항의 경우에는 토지면적 2/3이상동의, 토지소유자 2/3이상동의 건물소유자 80% 이상의 동의로 강화되어 있고 실무에 있어서는 세입자의 90%이상 동의 까지도 요구하고 있는 실정이다.²⁾(林泰秀, 1991)

한편, 최근의 지침개정으로 재개발에 대한 시정부의 역할은 대폭 감소된 반면, 구청장의 임무가 대폭 확대되었다. 그러나 재개발의 규모나 기술적 복잡성에 비해 구청의 행정능력이 이를 감당할 수 있을지 의문이다.

③ 시장기능에 의한 사업의 추진

합동재개발 사업은 시장의 기능에 의존하여 사업이 추진되기 때문에 대상지역의 물리적 환경이나 주민의 주거상태와 관계없이 시장성에 의해 사업추진 여부가 결정되고 있다. 이렇게 시장기능에 의해 추진되는 자체를 나쁘다고만은 할 수 없으나 불량주거지의 성격이 다양하게 나타나고 있는 현실을 감안할 때, 모든 재개발이 시장기능에 의해서만 추진되는 것은 바람직하다고 하기 어렵다.

최근의 경우는 6·25이후의 판자촌, 1960년대의 달동네와 산동네, 1980년대의 별집, 닭장, 비닐하우스와 같은 전통적 불량주거지 뿐만 아니라 저소득층이 밀집한 주거지와 노후화된 주택이 밀집된 주거지에 재개발이 집중되고 있어, 재개발 대상구역이라도 모두 달동네를 칭하는 것은 아니다.(河晟奎, 1993)

이와 같이 볼 때, 정부의 도움이 긴요한 최소한의 저소득층 밀집지역에 한정해서만이라도 최저 주거수준을 충족하고 재정착률을 높일 수 있도록 공공기관의 적극적인 개입은 필요하다.

나. 운영상의 문제점

① 시공업자 선정과정상의 비리

그동안 시공업자의 선정과정에서 조합장의 금품수수료 인한 비리가 보도되는 등 많은 부작용이 있어왔다. 정부에서도 이를 의식하여 공개경쟁 입찰제도를 강화하는 등의 지침

2) 1994년 6월 10일자 개정에 의해 이 부분은 모범의 동의율을 따르도록 개정되었으나, 이러한 행정관행이 쉽게 사라질지는 의문이다.

개정을 한 바 있으나 조합장의 전횡과 비리의 가능성은 완전히 배제되기 어려운 실정이다. 특히, 재개발 사업의 원활한 추진을 위하여 가옥주에게는 이주에 필요한 이주 대책비를 조합에서 일정기간 지원하고 있으나, 대부분의 경우 조합의 자금사정이 여의치 않아 참여조합원인 민간 건설업체가 이를 부담하고 있다. 따라서 이주대책비와 조건이 참여 건설업체의 경쟁수단이 되고 있으며 최근에는 조합원 1인당 9,000만원 까지, 또한 그중 절반은 무이자로 지급된 예가 있다.(裴順錫, 1994)

② 입주권(딱지)거래를 통한 부작용

입주권의 거래는 보상비의 부적절성을 시장기능에 의해서 보충하는 제도로 사용됨으로써 사기, 전매, 전대의 원인을 제공하고 있고 재개발 지정지역의 불법건축물을 양산하고 있다. 특히 개발 동의과정에서 정족수를 채우기 위한 편법·사기분양등이 일어나고 있는 현상은 실로 심각한 일이다.

또한, 대도시내 택지부족에 따른 신규주택공급의 부족은 전매차익을 노린 주택투기를 유발하고 있다. 서울 노원구의 경우 철거가 시작될 즈음에는 외지인의 비율이 약 95%에 이르렀으며, 동작구의 경우 재개발 구역이 지정된후 거래건수가 전체 건물동수의 114%에 이르고 있는 실정이다.(裴舜錫, 1994 : 20)

③ 세입자의 문제

세입자는 그동안 조합원 자격이 주어지지 않았으나 최근의 법개정으로 참여조합원으로서의 위치를 부여받을 수 있었다. 따라서 이들에게는 50~100만원의 주거대책비와 7평 아파트의 입주권중 하나가 주어지게 되는데, 이주준비 기간중의 주거문제를 해결하기 위해서는 이주대책비를 선택할 수 밖에 없으며 이는 다른지역에서 방한칸도 얻기 어려운 규모이다. 또한 이들에게 부여되는 영구 임대주택의 입주권은 그 위치가 생업에 적당한 지역이 아닌 경우 전매할 방법이 없어, 실제 이보다 훨씬 열악한 주거대책비를 선택할 수 밖에 없는 실정이다.

④ 원주민의 현지정착을 저하

재개발지역 원주민의 재정착 실패요인은 분양대금의 지불능력 부족이다. 따라서 원주민들은 분양받은 주택의 현금화를 위해 완공전에 처분하는 것이 보통이다. 또한 신축된 주택의 관리비 부담도 재정착률을 낮추는 요인이 된다. 그 결과 10%정도만이 재정착을 할

뿐 외지인에 전매·전대를 하고 본인들은 주거환경이 열악한 지역으로 이주하는 것이 일반적인 경향이다.

또한 주택의 규모가 클수록 전매차익이 커서 많은 지역에서는 조합원들이 경제적 능력과는 무관하게 기득권을 이용해 대형주택부터 분양을 받고 남은 소형주택을 일반 분양하고 있어 현지주민의 재정착률을 낮추는 요인으로 작용하고 있다.

이에 비해, 주거환경 개선사업 방식으로 추진한 인천시 수용소촌 지구 주민의 현재 재정착률은 57.4%(가옥주 74.0%, 세입자 36.3%)로서 비교적 높은 정착률을 보였으며 토지 및 건축물의 보상금 이외에 다른재산을 동원하더라도 큰 평형에 입주한 가구가 많았다.(김철홍, 1993) 또한 기존의 합동재개발 평균 재정착률은 22.0% 정도였으나, 순환재개발 방식을 통한 인천 만수-송현지구의 경우 만수지구 완전 정착을 포함하여 재정착률은 79.5%(가옥주 86.8%, 세입자 70.2%)의 높은 수준을 보였다.(任昌虎, 趙祐賢, 1993)

다. 기타 사업추진상의 문제점

① 국공유지의 처분

도시계획법(제82조)의 도시계획 구역내 도시계획 시설의 매각규정중에서 사업시행자에게 매각하는 경우, 시공단계에 가서야 관리계획에 반영후 매각함으로써 개발이익이 포함된 가격으로 매입하게 되고 이에 따라 사업체의 부담이 증가하고 있다.(金庚烈 1993) 또한 이는 사업착공전에 매입을 완료토록 함으로써 사업지연의 요소로 작용하고 있다.

그리고 국공유지의 불하가격 평가시점은 시장에 의한 감정평가 의뢰시점으로 되어 있으며 기타의 종전토지의 가격평가 시점은 시행인가일을 기준으로 하고 있어 양자의 평가시점은 약 1~2년의 시차가 발생하는 경우가 많다. 왜냐하면 국공유지의 매각은 시행인가 후 용도폐지 절차를 거쳐 관리계획 승인후에나 가능하기 때문이다. 즉, 국공유지 점유자는 두개의 평가시점간의 토지가격 상승분만큼 종전의 토지가격을 낮게 평가받는 모순이 있다.

② 용도폐지된 공공시설용지의 무상귀속문제

사업시행 인가를 받은 조합은 국공유지의 용도폐지 절차를 이행한 후 이를 매입해야 하는데 소관부처간의 협의에 상당한 시일이 걸리며 이러한 협의 과정은 지구지정단계부터 수차례 반복되어 사업의 지연요소로 작용하고 있다.

③ 기타문제

순환재개발의 경우 사업계획에 인근의 공원용지나 공공공지를 포함하여 계획토록 함으로써 효과를 극대화할 필요가 있으며, 도시 재개발 기금의 정상적 운영이 필요하다. 즉, 도시 재개발법 제63조 및 영 제54조에 의거 인구 100만 이상의 도시인 경우 도시계획세의 10%이상을 도시재개발 사업기금으로 적립하며 이의 사용제한을 하고 있으나 잘 지켜지지 않고 있다. 아울러 인허가 서류가 중복되고 복잡하여 사업지연의 요인으로 작용하고 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다.

5. 개선방안

가. 기본방향

① 불량주거지에 대한 인식의 전환

저소득층이 영위하는 불량 주거생활은 저소득층 가구들이 자신들의 전반적 부의 수준에 근거하여 합리적으로 선택한 결과이다.(Rothenberg, 1967; 金正浩 1990) 결국 불량주택 문제는 입지를 둘러싼 갈등의 문제이며, 불량화가 집단화 되는 이유로서 「죄수의 딜레마」(prisoner's dilemma)³⁾이나 외부효과(노동시장정보, 화장실 공유등)을 들 수 있다.

불량주거지에 대한 부정적 측면은 무단 불법사용으로 인한 법위반, 무허가, 질병, 범죄, 도시미관을 들 수 있으나 긍정적인 측면으로는 자구적 주거형태, 일반적으로 너무높은 물리적 기준이 적용된다는 점, 그리고 집단화 함으로서 취업정보를 공유하고 비공식 부문의 기여, 복합요인등을 들 수 있다.(河晟奎, 1993)

따라서 근본적으로 불량주거지의 긍정적인 측면을 재인식하고 이를 활용하며, 부정적인 측면을 극소화하는 정책개선이 이루어져야 할 것이다. 이제까지의 정책은 부정적인 측면에 너무 집착한 것으로 판단된다.

② 재개발 목표의 명확화

3) 불량주거지의 형성과정을 게임이론에 의해서 설명하는 것으로서, 주택의 물리적 상태의 개선에 관한 결정의 결과 얻는 이익은 이웃 주택소유자의 결정에 따라 영향을 받게 되는데, 이로 인하여 양 주택의 소유자는 결국 개선을 하지 않는 쪽이 유리하다는 결론에 도달함을 설명하는 이론임. 金正浩, 1990 참조.

재개발에 있어서 사회의 목표를 명확히 하고 최저주택의 기준을 설정한다. 이렇게 함으로써 재개발을 자조와 복지의 성격으로 획기토록 해야 하겠다. 근본적으로 재개발의 목표는 토지이용에 있어서 부의 외부효과를 차단하고 전체적인 토지이용 효율성을 높이며, 저소득 계층에 쾌적한 주거환경을 제공하고 주거안정을 도모하는데 있다. 특히 자생적 정착지는 빈민의 고정주거지라는 개념이 재인식되어야 할 것이며, 그들의 생존권적 요구를 겸허히 수용하는 자세가 요망된다고 하겠다.

③ 정부의 재정적 개입의 확대

현재의 재개발사업의 추진구조는 대부분 자체적인 재원에 의존하고 있어 재력이 빈약한 조합의 부실운영이 우려된다. 따라서 참여조합원에 대한 지도와 감독을 철저히 하고, 정부의 금융적 지원을 강화하여 재개발을 활성화해야 할 것이다. 아울러 빈곤가구의 능력과 수요에 맞는 주거개선책이 이루어져야 하겠다. 특히 토지문제의 중요성이 강조되어 공유지 임대를 확대하는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

④ 지도감독의 철저 및 공익성의 확보

조합의 정관 인가 및 동의서에 대한 검토를 철저히 하여 재개발 구역이 투기장화 되지 않도록 하고 조합장의 지나친 전횡을 막을 수 있는 제도적 감시장치가 필요하다. 특히 지역단위가 아닌 전체 문제해결의 시각에서 개발계획이 이루어져야 하며 이러한 점에서 총량계획도 필요하다.

주민의 주거문제로 치부되고 있는 도시재개발은 시장기능에 맡겨져 있기 때문에 공익성이 훼손되는 부작용이 초래되고 있다. 근본적으로는 정부의 적극적인 역할이 요구되며 공공보조의 확대도 모색되어야 할 뿐만 아니라 직접개입의 확대도 필요하다. 특히 주택개발 기본계획의 수립과 주민의 의견수렴을 위한 공청회 그리고 이해 관계인의 조정에 있어 공공의 적극적인 역할이 필요하다.

⑤ 관련제도의 연계정비

현재 분양가 상한제나 채권입찰제 그리고 개발허가의 제약등을 과감히 철폐하여 재개발지역이 투기장화 하는 폐단을 극복한다. 아울러 비공식 임대시장에 대한 합리적 개입을 통해 저소득층의 주거문제에 접근토록 한다. 또한 의료부조나 생활보호등의 사회복지정책, 도시계획, 그리고 주택 및 택지개발 정책과의 유기적 연계를 확보함으로써 도시 재개

발 사업을 전체 도시 및 복지정책과 궤를 같이 하도록 한다.

나. 제도적 측면의 개선방안

① 재개발 구역 지정기준의 합리화

현재 우리나라에서 사용하고 있는 재개발 지역의 지정기준은 물리적 수준과 불법성을 중심으로 되어 있으나 이는 종합점수제나 기준제로 변경되어야 하겠다. 즉 영국의 경우는 주택법(1957) 제4조에서 불량주택(unfit for human habitation)의 8가지 평가기준(basic deficiency)중 하나라도 결함이 있으면 불량으로 판정하도록 되어 있다.⁴⁾ 한편 미국의 경우는 채점평가식(appraisal method)을 채택하고 있으며, 부동산조사(The Real Property Survey), 주택센서스, 공중위생협회(The American Health Association) 조사등에 의해 과학적이고 체계적인 조사가 이루어지고 있는 실정이다.(任昌虎, 1993 p72)

따라서 합리적 객관적 기준의 마련이 시급하며 지역실정에 맞도록 현재의 획일적 기준을 정비할 필요가 있다. 결국 물리적, 환경, 공간, 사용자 가치, 주민특성을 고려한 최저주택 기준의 마련과 기본적 결함을 점수화하여 지정기준에 반영토록 해야 할 것이다. 아울러 개별 주택소유자가 수준미달의 주택을 개량하기 위해 철거하는 경우 법적배려가 있어야 할 것이다.

② 재정투자지원의 확대

재개발의 활성화와 주민의 현지정착률의 증대를 위해서 재정투자 지원의 확대는 가장 중요한 요소로 판단된다. 특히 현재 기금형태의 도시 재개발 지원제도를 지역이나 블럭 단위의 지원 형태로 전환해야 하겠다. 즉, 재원의 마련은 다양화 하되 운용에 있어서는 종합적이고 장기적인 안목에서 이루어져야 할 것이다.

미국의 경우는 용자지원, 보조금지급,용자이자 보조등 다양한 방법을 기초로 하고 있으며 영국의 경우도 다양한 보조금 제도를 실시하고 있다.(裴舜錫, 千賢淑, 1993 : 95-106) 즉, 미국은 1974년에 제정된 주택 및 지역사회 개발법(Housin and Community Development Act)에 의해 지역사회개발기금(Community Development Block Grant)를 지급하고

4) 8가지 기준은 수선, 안전성, 방습성, 자연채광, 환기, 급수, 배수설비와 변소, 식품의 보관 조리 및 폐수처리시설이다. 蔣昌虎 外, 「도시빈곤층 대책에 관한 연구」, 서울 : 국토개발연구원, 1989.12, p.70.

있으며 지역 경제기반의 활성화를 위해서 도시개발 활성화 교부금(Urban Development Action Grant)을 교부하며, 재정착 보조금(Rehabilitation Loans)등을 통하여 지역의 주택 개량 자금을 지원하고 있으며 20년의 3% 금리를 적용하여 지원하고 있다. 영국의 경우는 건축설비의 개량과 확충, 그리고 화재대피 시설설치 보조, 그리고 노후주택 개량자금등 다양한 형태의 지원이 이루어지고 있다. 이웃 일본의 경우도 분양형인 경우 사업비의 1/3, 임대형인 경우 2/3범위내에서 국고로 보조하고 있다.(李英碩, 1994 : 30)

그리고, 현재 사유지 뿐만 아니라 모든 국유지도 임대주택 건설재원으로 이용하거나 임대하는 방안을 검토할 수 있으며 그밖에 공공 임대주택 건설재원 및 국민주택기금의 활용, 재개발 기금의 확충, 지방채의 발행등도 검토되어야 할 것이다. 1993년 1월 현재 서울시 합동재개발 사업으로 인한 국공유지의 불하예정 규모는 47만여m²로서 현재의 사업이 계속될 경우 국공유지는 200여만m²가 감소될 것으로 평가된다.

자금의 사용에 있어서도 다양한 기준에 의한 차등지원이 이루어져야 할 것이다. 특히 공공 임대주택은 소득재분배의 성격을 가지고 있으므로 중앙정부가 재원의 일부를 부담해야 하겠으며 중앙정부는 소요재원의 일부(20%)를 매칭 펀드식을 지원 혹은 저리융자하는 방안을 강구할 수 있다. 특히 우리나라의 경우, 장기임대 주택에 대한 보증금의 용자가 필요한 것으로 나타나고 있다.(김철홍, 1993) 또한 임대주택을 일정비율 이상 확보시 보상비를 보조하거나 유효공지를 일정비율 이상 확보할 경우 국고보조를 하는 방법도 고려해 볼 수 있겠다. 토지문제의 해결을 위해서는 국공유지를 장기임대하거나 인근지역의 신탁개발을 통한 임대주택 공급방안도 고려해 볼 만하다.

③ 재개발기법의 다양화 및 체계화

현재 주택개량 재개발에 대해서는 기본계획의 수립을 면제하던 것을 개선하여, 도시계획적 차원에서 체계적인 개발이 이루어지도록 하며, 순환재개발 방식을 활성화 해야 하겠다.

특히 순환재개발의 경우 반복이용 순환개발형이 가옥주에게는 높은 정책효과를 보였으며 세입자에게는 공한지 확대순환형 재개발이 높은 정책효과를 보이는 것으로 나타나고 있어(任昌虎, 趙祐賢, 1993), 지역특성에 알맞게 추진되어야 하겠다. 이와같은 순환재개발을 정착시키기 위해서는 다음과 같은 법제의 정비가 요구된다. 우선 공한지 확대 순환형의 장려를 위해 당해지역 관리처분과 순환개발을 양립시키며 아울러 최대의 이주선택권

을 부여한다. 즉, 반복이용형과 공한지 확대 순환형 그리고 개별이주를 혼합하여 사업을 추진토록 한다.

재개발 아파트의 분양방법에 있어서도 다양한 방법이 필요하다. 즉, 서울시 마포로 재개발 구역의 경우 완전분양시는 기대수익률이 32.17%, 부분임대/부분분양의 경우는 57.94%에 이르는 것으로 평가되고 있어(鄭三石, 1994), 기존의 분양 위주의 재개발 사업을 재고할 필요가 있다.

재개발 사업시에는 고용과 생활 편의를 고려한 복합개발이 요구되는데, 이 경우 일반 주거지역으로 지정이 되어서 저소득층의 노동력을 활용한 공장등의 입지가 어려운 경우도 있을 것이다. 또한 대규모의 아파트의 경우 오피스텔, 아파트형 공장등 주·상·공의 혼합개발 방식도 가능할 것으로 본다. 대구시 주거환경 개선지구에 대한 설문조사에 의하면 주거단지에 희망하는 시설로서는 도로, 구판장, 독서실, 상호신용금고, 취업안내소, 직업훈련소, 약국, 진료소 등을 들고 있다. 이들이 희망하는 주택형태는 단독주택이 61.4%이며, 대부분 도심부나 현거주지를 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다.(金哲洙, 1990) 따라서 기반시설에 대한 주민의 이러한 요구들도 적극 수용되어야 할 것이다. 아울러 재개발과 관련한 물리적 규제의 기준도 지형이나 지가 그리고 기존의 용적률을 감안하여 지역별 특성에 맞게 다양하게 적용할 필요가 있다.

④ 관련 법제의 종합적 조정 및 체계화

현재의 재개발, 재건축, 그리고 주거환경 개선사업의 사업특성은 유사하면서도 많은 차이를 보이고 있다. 따라서, 도시전체로서의 재개발 기본계획을 마련해 두고 지역의 특성에 따라 어떠한 방식을 적용할 것인가에 대해 종합적인 도시계획 차원에서의 조정이 필요하다. 즉, 일반 노후주택 밀집지역의 경우는 관민합동 개발방식을 사용토록 하고, 불량촌은 공공임대 위주로 사업의 기본방향과 역할 구분을 해 두는 것이 필요하다. 아울러 현재 지침중심으로 운영되고 있는 재개발 법제를 규칙으로 격상시키며, 사업의 원활한 추진을 위한 관련법제의 체계화가 필요하다.

또한 일정규모 이상의 아파트를 재개발 지역에서 분양받은 경우는 주택은행에 등록토록 하여 해당침 금지규정을 적용받도록 하는 한편, 시공업자 선정과정이나 청산 및 회계에 대한 공공의 감시기능을 확대해야 할 것이다.

다. 운영적 측면의 개선방안

① 지역실정에 적합한 재개발 형태의 강구

일부시설이 불비한 지역에 대해서는 금융지원을 강화하고 점진적 개발을 활용하며, 지역실정에 맞는 자조주택이나 부지와 서비스 등의 방법을 강구한다. 아울러 전면 철거 위주의개발방향에서 개축 및 보수를 겸한 수복 및 보전 재개발을 활성화 하고 물리적 수준의 향상과 공공시설을 조합한 점진적 개량방법도 시행되어야 할 것이다. 현재 우리나라에서는 빈곤계층의 물질적 궁핍의 지표(결식, 학업포기, 진료포기, 무주택)에서 도시간의 차이가 존재하므로(任昌虎, 1989 : 108), 이를 고려한 재개발방식이 검토되어야 할 것이다.

구체적으로 ①주택의 물리적 기준이 최소한을 넘어서는 경우는 보조금과 부지 및 서비스 방식을 활용한 자력개발 및 점진개량식을 활용하며, ②공유지가 많고 세입자의 비율이 높으며 부담능력이 없을 때는 재원집중 투자방식을 활용하고, ③자력으로 빈곤수준을 벗어날 가능성이 약한 지역은 소득개선 및 주거비 지원방식을 활용하며, ④약간의 보조로 주거해결이 가능한 계층이 밀집한 지역은 금융지원 및 가격통제 방식을 활용하며, ⑤고지대로서 영세필지가 몰려 있는 경우는 최소주거 면적을 확보하고 조립식 건축기법 등을 사용함으로써 주택의 저렴화를 도모하며, 계단형 저층 고밀도 개발을 할 수 있는 건축계획적 해결방식등 다양한 방안을 강구하도록 한다.

② 세입자에 대책의 다양화

대법원 판결(93.2.23 선고, 92누5966)에 의하면 세입자는 도시재개발법 20조 3항에 의거 참여 조합원이 될 수 있으며 사업계획 결정고시일 현재 3개월 이상 거주자이면 주거대책비, 영구 임대주택 입주권중 택일을 할 수 있고, 구청자에게 입주권을 신청하거나 조합으로부터 건립토지의 양수권을 가지는 것으로 되어 있다. 따라서 이러한 규정을 뒷받침하기 위한 규정의 보완이 시급하다. 아울러 다음 <표-8>에서 볼 수 있는 바와 같이, 기왕에 철폐되었던 방한칸 입주권등도 다른 대안이 불가할 경우, 활용될 수 있도록 입주자 보상에 대한 다양한 방안이 활용될 수 있도록 해야 하겠다.

〈표-8〉 세입자 대책의 추이

1985년이전	세입자 배제기 : 가옥주 중심의 보상대책
1985	합동재개발의 세입자에게 아파트 방한칸 입주권 또는 주거대책비 지급
1986.11.29	공특법 시행규칙의 개정으로 공공사업의 시행으로 철거되는 건물의 세입자에게 가족수에 따라 2개월분의 주거대책비 지급규정
1987.6.1	서울시 주택개량재개발사업 업무지침의 개정으로 세입자의 경우 구역내 소형아파트 방1개 분양권 또는 2개월분 주거대책비중 택일
1989.5.1	서울시 주택재개발 사업 업무지침개정으로 세입자용 공공임대주택 입주권 또는 주거대책비중 택일

자료 : 대한주택공사, 「불량주택 재개발 사업의 문제점과 개선방안 연구」, 1993, p.117.

③ 주택 및 도시정책과의 연계확보

도시 불량주택 재개발은 다음과 같은 관련 정책과 연계를 확보하여 수립·집행되어야 할 것이다. 첫째로는 공공 임대주택 건설과의 연계이다. 현재 세입자의 30.5%는 공공 임대주택 건설을 선호하고 있으며(任昌虎, 1989 : 173), 따라서 공공임대주택을 불량촌 인접 지역에서 집중공급하도록 하는 정책적 배려가 요망된다. 이렇게 하면 순환재개발을 자연스럽게 추진할 할 수 있다.

둘째로는 기존 도시계획과의 연계를 확보해야 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 도시기반시설에 대한 장기적 예측이 가능하고 도시의 다른 환경과의 조화도 이루어질 수 있기 때문이다.

셋째로는 일반 복지정책과의 연계를 강화해야 한다는 것이다. 즉 현재, 의료부조 및 생활보호와는 주택정책이 유기적으로 연계되어 있지 않으므로 앞으로 시행될 가능성이 있는 주택수당 및 보조금 고리고 주민 생계수단의 마련등을 일체적으로 할 필요가 있다.

6. 결론

지금까지의 주택개량 재개발에서 기존의 권리자들은 능력에도 맞지 않는 대규모 주택을 요구하였으며, 민간 건설업체는 자신들의 기대 수익률에 미달하는 지역의 사업에는 참

여하지 않았고, 정부는 사업에의 보조보다는 국공유지의 불하 및 재산세등으로 인한 재정상의 혜택을 최우선으로 고려하였다. 결국 재개발의 문제는 이익을 우선한 이해 당사자들 간의 집단 이기주의적 태도에서 비롯된 것이었다고 해도 과언이 아니다.(李英碩, 1994)

이와 같은 문제점을 일시에 개선하는 것은 거의 불가능할지도 모른다. 그러나 적어도 불량주택 지구라는 개념은 다양하게 정의될 수 있으며, 이에 대한 정부의 대책도 다양한 방안이 강구될 수 있었음에도 불구하고 그러하지 못한 것이 사실이다. 불량주택 재개발의 공공성과 활성화의 필요성을 감안할 때, 현재보다는 더욱더 적극적인 공적 개입이 요구된다는 점이 본 연구를 통해 주장되었으며, 이러한 정책의 성패는 관련 이해집단간의 양보와 타협의 정신 그리고 정부의 적극적인 중재와 설득 노력에 달려 있다는 점을 강조하고자 한다.

공기보다 품질생각 이익보다 기술생각