

## 18. 住宅改良 再開發制度改善에 關한 政策討論會

主 催 : 國土開發研究院

지난 6월 20일 국토개발연구원(원장:李建榮)은 주택개량재개발제도개선에 관한 정책토론회를 개최, 이날 토론회의 주제발표내용을 게재합니다. (편집자주)

### 주택개량 재개발제도 개선방안

裴 舜 錫(국토개발연구원 연구위원)

#### I. 문제의 제기

- 우리나라 대도시지역의 집단노후불량주거지 문제는 1950년대이후로 꾸준히 제기되어 왔고 이에 대한 대책도 실로 다양했음. 예를 들면 1960년대의 철거이주사업 및 시민아파트 건설, 1970년대초의 현지개량사업, 1970년대 중반과 후반의 자력재개발, 위탁재개발 등임.
- 현재는 도시재개발에 근거한 합동재개발과 자력재개발, 공공에 의한 개발방식이 있고, 도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법에 의한 주거환경개선사업이 있음.

그러나 집단노후불량주거지 개량 혹은 재개발사업에 가장 널리 시행되면서도 많은 문제점이 제기되고 있는 것은 합동재개발사업임. 자력재개발은 1983년 합동재개발방식이 도입된 후 이러한 방식으로 구역지역이 된 곳이 거의 없음(서울시 경우 2개 구역). 공공에 의한 사업도 거의 없는 실정.

합동재개발사업은 민자유치등을 통해 사업수행을 비교적 원활하게 하고 있다는 장점이 있는 것은 사실. 그러나 그간의 제도개선에도 불구하고 아직 간과할 수 없는 문제점이 남아 있음. 한 두가지의 예를 들면 지역원주민의 현지정착에 실패하는 경우가 많아 주택개량재개발사업의 저소득층 주거안정효과에 많은 의문이 제기되고 있음. 또한 도시환경정비 차원에서든 문제가 있음. 대부분의 경우에 진입도로의 충분한 확충없이 고층아파트가 들어서고 있으며 고지대에 고층아파트가 들어섬에 따라 도시미관에도 바람직하지 못한 결과를 초래하고 있음. 사업의 추진절차상에 있어서 여러가지 모순점이 지적되고 있음.

과거의 정책개선 노력에도 불구하고 끊임없이 문제가 제기되는 것은 정책상의 시행착오에도 기인하고 있지만 보다 근본적으로는 정치, 경제를 포함한 국가적 여건이 지속적으로 변화하였고 이에 따라 집단노후불량주택 문제에 대한 사회적 시각이 변하였기 때문. 여러가지 여건을 감안할 때 주택개량재개발제도를 발전적으로 개편해야 할 시점으로 판단됨.

그러나 세부적인 개선방안을 논의하기 앞서 해결해야 할 가장 중요한 과제는 주택개량재개발사업의 정책목표에 대한 시각의 차이를 극복하는 것임. 현재 전문가는 자신의 관심분야에 따라, 정부부처는 각부처의 이해사항에 따라, 관련 이익단체는 자신들의 이익에 따라 서로 다른 목표를 주장하고 있음. 이러한 상황에서는 어떠한 합리적인 해결책도 도모할 수 없음. 보다 종합적이고 객관적인 관점에서 주택개량재개발사업의 정책목표를 재정의 하고 그것을 기초로 하여 세부적인 개선방안이 제시되어야 할 것임.

## II. 관련법 및 시행절차

### 1. 관련법 체계

주택개량재개발사업의 기본이 되는 법은 도시재개발법 및 동시행령이고 이를 보조하는

규정으로 건설부 도시재개발업무지침, 지방자치단체의 주택개량재개발사업 업무지침 및 조례등이 있음.

-그외에 관련법으로는 도시계획법, 토지구획정리사업법, 토지수용법, 주택건설촉진법, 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법, 임대주택법, 도시교통촉진법등이 있음.

○ 도시재개발법

-주택개량재개발상의 근거법으로서 구역의 지정, 사업계획 및 시행계획의 수립, 사업 시행자에 관한 규정, 관리처분방법, 비용의 부담등 재개발사업의 시행절차에 관해 전반적으로 규정

○ 도시계획법

-재개발사업을 도시계획사업의 일종으로 규정하여 재개발구역지정을 도시계획 결정절차에 따르게 함. 또한 재개발사업구역내의 국공유재산의 처분에 관하여 국유재산법 및 지방재정법의 적용을 받지 않고 구역내의 토지등의 소유자에게 우선 양도할 수 있음.

○ 토지구획정리사업법

-각종 장부열람에 관한 사항은 토지구획정리사업법 제33조를 준용하여 관계사본을 일반에게 공람하며, 관리처분계획에 의한 환지에 관한 사항은 제46조와 제55조를 준용

○ 토지수용법

-재개발사업을 위해 토지의 수용 또는 사용이 필요한 경우 토지수용법을 준용(도시재개발법 제39조, 도시계획법 제30조)

○ 주택건설촉진법

-재개발사업 시행인가시 주택건설촉진법 제6조(주택건설업자등록) 및 제33조(사업계획승인 및 건축허가)규정을 준용(재개발법 제63조). 또한 재개발사업구역의 국민주택 전매행위 제한에 대한 예외규정(제38조의 3)을 두어 전매를 허용. 주택공급에 관한 규칙에 의거 관리처분시 1가구 1주택으로 분양을 제한하여 대규모 필지 소유자라도 1주택만 분양하고 나머지는 청산을 하도록 함.

○ 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법

-공공사업에 의해 이주하는 세입자에게 3개월분의 주거대책비를 지급토록 규정하고 있는데 재개발사업지구의 세입자에게도 적용

○ 임대주택

-세입자 입주용 임대주택에 대해서 건설기준(제8조) 및 전대금지(제11조) 등에 관한 규정이 적용.

○ 도시교통촉진법

-주택개발재개발 구역에서 건축되는 공동주택의 연상면적이 100,000m<sup>2</sup>이상인 경우 교통영향평가를 실시토록한 규정(시행령 제9조 1항 마)이 적용.

## 2. 사업시행절차

○ 구역지정 및 계획단계

-시장 군수는 재개발기본방향, 지정대상범위, 교통·토지이용계획등을 포함하는 재개발기본계획(도심재개발)을 입안하여 건설부장관에게 신청하면 건설부장관은 중앙도시계획위원회 의결을 거쳐 구역지정을 함.

-그후 시장·군수는 다시 기초사항을 조사하여 재개발사업계획을 입안 결정

○ 시행단계

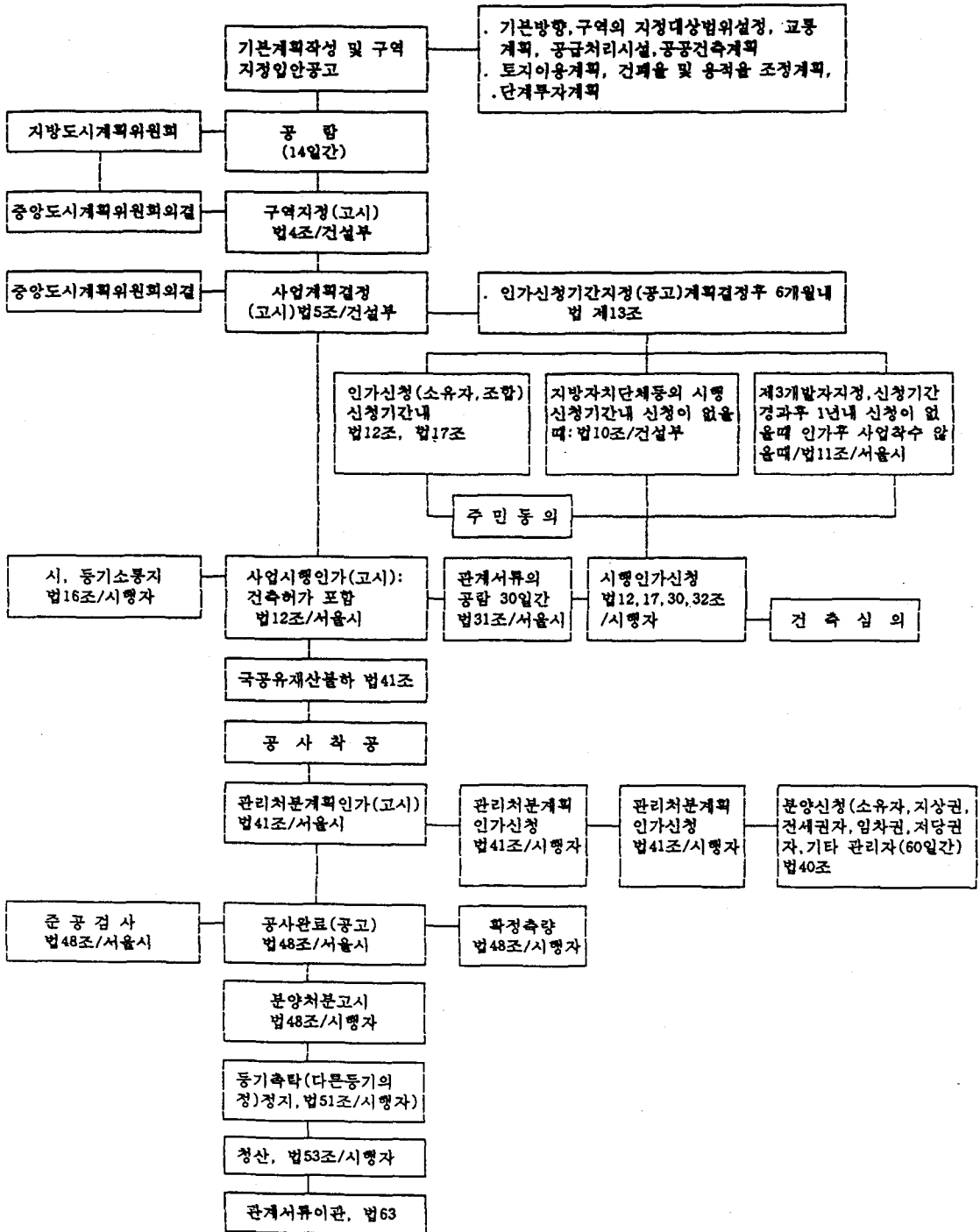
-사업의 시행주체를 결정하고 조합일 경우 조합의 설립과 아울러 주민의 동의를 얻은 후 사업시행계획의 인가를 시장으로부터 얻음.

-그후 국공유지 매입을 마친후 착공을 하며 조합원으로부터 분양신청을 받아 관리처분계획인가를 받고 체비시설에 대해서는 일반분양을 하는 등 재개발사업의 가장 핵심적인 단계가 진행됨.

○ 완료단계

-공사완료후 확정측량을 거쳐 분양처분을 하고 등기를 마친후 청산으로 사업이 완료됨.

## 재개발사업 시행절차



### Ⅲ. 사업의 시행실태(합동재개발 방식을 중심으로)

#### 1. 재개발사업의 추진현황

##### 가) 추진실적

- 1994년 5월현재 전국적으로 주택개량재개발 대상구역은 총319지구로 이중 완료지구는 176개지구이며, 시행중인지구는 66개지구, 미착수지구는 77개지구임.
- 대상지역의 지역적분포는 서울이 250개지구로 전국지구수의 78%를 차지하고 있으며 그외 부산, 대구가 각각 35개지구와 21지구가 분포되어 있음.
- 현시행중인 지구는 부산의 1개지구를 제외하고는 모두 서울에 위치하고 있고 미착수 지구도 대부분 서울지역에 있음.

주택개량 재개발사업구역 현황

(단위 : 천m<sup>2</sup>)

| 구분 | 대상구역 |        | 완료구역 |       | 시행구역 |       | 미착수 구역 |       | 비고 |
|----|------|--------|------|-------|------|-------|--------|-------|----|
|    | 구역수  | 면적     | 구역수  | 면적    | 구역수  | 면적    | 구역수    | 면적    |    |
| 계  | 319  | 14,893 | 176  | 6,284 | 66   | 4,685 | 77     | 3,924 |    |
| 서울 | 250  | 12,131 | 117  | 3,828 | 65   | 4,678 | 68     | 3,625 |    |
| 부산 | 35   | 1,743  | 33   | 1,669 | 1    | 7     | 1      | 68    |    |
| 대구 | 21   | 332    | 17   | 301   | —    | —     | 4      | 31    |    |
| 인천 | 3    | 227    | 1    | 51    | —    | —     | 2      | 176   |    |
| 경기 | 2    | 176    | 2    | 176   | —    | —     | —      | —     |    |
| 강원 | 1    | 16     | —    | —     | —    | —     | 1      | 16    |    |
| 전북 | 4    | 184    | 4    | 184   | —    | —     | —      | —     |    |
| 경남 | 3    | 83     | 2    | 75    | —    | —     | 1      | 8     |    |

자료 : 건설부, 94년 5월현재

- 합동재개발방식이 도입된 1983년 후의 연도별 구역지정추이를 보면 합동재개발방식

도입직후인 '84, '85년에 각각 13건, 17건으로 구역지정실적이 많다가 '86년도에는 1건 밖에 없었음. 그러나 올림픽시점인 '87년에 7건에서 점차 줄어들다 91년이후 다시 많아지는 추세를 보임. 즉 92년에 14건, '93년에 10건등임.

- '83년 이후 지정된 구역중 3~4구역만을 제외하고는 모두 합동재개발사업구역임.

### 연도별 재개발구역 지정건수(서울시)('84~'93)

|    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
|    | 84 | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 |
| 건수 | 13 | 17 | 1  | 11 | 3  | 8  | 2  | 4  | 14 | 10 |

- 서울시의 경우 합동재개발구역의 토지면적은 사업완료된 지역이 약 140만m<sup>2</sup>, 미시행 구역이 420만m<sup>2</sup>임. 이중 국공유지 비율은 약 45%정도이며 대상지의 무허가건물은 사업완료지역의 경우 76.6%, 시행중인 지역은 61.3%, 미시행지역인 경우 56.6%임.

### 서울시 합동재개발구역 토지현황 및 대상주택('93년 1월현재)

|      | 토 지 면 적   |        |       | 대 상 주 택 수 |      |       |
|------|-----------|--------|-------|-----------|------|-------|
|      | 면 적       | 국공유지비율 | 사유지비율 | 총주택수      | 허가비율 | 무허가비율 |
| 사업완료 | 1,396,004 | 43.5   | 56.5  | 12,794    | 23.4 | 76.6  |
| 시행중  | 2,409,736 | 42.0   | 58.0  | 17,586    | 38.7 | 61.3  |
| 미시행  | 4,200,603 | 46.1   | 53.9  | 33,525    | 43.4 | 56.6  |

#### 나) 주택공급

- 서울시의 경우 합동재개발구역에서의 주택공급실적은 완공된 지역의 기준으로 총 153,928호이며 이중 일반분양분은 56,145호임. 그러나 현재 시행중인 사업의 총 주택공급호수(실적 및 계획)는 125,550호이며 이중 일반분양호수는 45,153호임. 이는 일반분양기준으로 할 때 '89~'95간 분당신도시 공급주택 공급물량(87,882호)의 1/2에 해당하며 조합원 분양분까지 포함할 때는 분당신도시 공공주택공급물량의 1.43배임.

서울시 합동재개발 주택공급실적 및 계획('93. 12. 31 기준)

| 구 분 | 지 구 수 | 총세대수    | 조합원세대수 | 일반분양수  |
|-----|-------|---------|--------|--------|
| 계   | 127   | 153,928 | 97,783 | 55,145 |
| 완공분 | 47    | 28,378  | 17,386 | 10,992 |
| 시행분 | 80    | 125,550 | 80,397 | 45,153 |

주 : 본 통계는 지정업체에 의해 건립되는 주택수만 포함됨.

## 2. 사업시행실태

### 가) 사업주체의 선정

- 주택개량재개발사업의 시행자는 우선적으로 토지등의 소유자 또는 그들에 의해 설립된 조합으로 하고 특별한 사유가 있는 경우에 한하여 지자체등 공공기관 및 제3개발자에 의해 시행될 수 있도록 규정되어 있음.
- 그러나 주택개량재개발사업의 대부분을 차지하는 합동재개발의 경우 토지 및 건물소유자등으로 구성되는 재개발조합이 시행주체가 됨. 이 경우 조합은 주택건설업체를 파트너로 참여 사업추진에 있어 실질적인 역할을 담당케 함.
- 공공의 경우 서울에서 주택공사가 1~2구역을 완료 혹은 시행중에 있는 정도로 실적이 거의 없음.
- 토지등의 소유자가 사업주체가 되는 경우는 자력재개발사업의 경우에 해당하나 주민들의 국공유지 구입능력이 없고 공공의 기반시설투자 재원의 확보도 어려워 1983년 합동재개발 도입이후 실적이 거의 없음.

### 나) 주택공급

#### ○ 공급대상

- 재개발사업에 의해 공급되는 주택은 크게 나누어 토지소유자등 재개발 조합원에게 공급되는 주택, 일정한 요건을 갖춘 세입자에게 공급되는 주택, 마지막으로 일반에게 분양되는 주택등 3가지로 대별할 수 있음.



○ 토지등의 소유자

- 우선 조합원에게 분양되는 주택의 경우 토지대장, 재산세 과세대장, 무허가 건물확인서등에 의해 조합원의 종전 토지·건축물 가액을 산정한 후 분양기준가액을 도출함.
- 조합원에게는 산정된 분양기준가액에 상응하는 규모의 주택을 분양하되 최소평형가액 미만인 경우는 최소평형을 분양하고 그 이상인 경우는 분양가에 인접한 평형 중 희망평형을 배정함.

○ 국공유지 점유자

- 국공유지를 점유하고 있는 건축물 소유자에게 무허가건물 정비사업 보상금 지급 적용대상 건축물일 경우 총 165m<sup>2</sup> 범위내에서 국공유지 점유연고권을 인정하여 이를 불하할 수 있으며 비점유토지인 경우는 조합이 매수함.

○ 세입자

- 서울시의 경우 사업계획결정 고시전 3개월이상 거주한 2인이상 가족으로 구성된 세입자에게는 본인이 희망할 경우 전용면적 23~33m<sup>2</sup> 범위의 재개발 임대주택을 공급하도록 되어 있음.

○ 주택공급규모

- 건설부 도시재개발 업무지침에는 85m<sup>2</sup>이하의 주택이 전체 건립호수의 60%이상으로 하도록 되어 있음.
- 한편 서울시는 서울시 지침에서 건립호수를 분양예정 조합원수와 임대주택 입주예정자수를 합한 가구수 이상으로 하되 85m<sup>2</sup>이하의 주택호수를 전체건립 주택호수의 80%이상으로 하였음. 또한 규모의 범위를 세분하여 전용면적 60m<sup>2</sup>이하의 주택이 전체의 50%이상으로 하도록 하고 있음. 또한 주택호당 최대규모는 전용면적 기준으로 115m<sup>2</sup>이하로 제한하였음.

| 주택규모(m <sup>2</sup> ) | 공급비율(%) |
|-----------------------|---------|
| 85~115                | 20이하    |
| 85이하*                 | 80이상    |

\* : 60m<sup>2</sup>이하는 전체 건립호수의 50%이상이어야 함.

서울시 합동재개발 주택공급실적 및 계획('93. 12. 31 기준)

| 구 분 | 지 구 수 | 총세대수    | 조합원세대수 | 일반분양수  |
|-----|-------|---------|--------|--------|
| 계   | 127   | 153,928 | 97,783 | 55,145 |
| 완공분 | 47    | 28,378  | 17,386 | 10,992 |
| 시행분 | 80    | 125,550 | 80,397 | 45,153 |

주 : 본 통계는 지정업체에 의해 건립되는 주택수만 포함됨.

## 2. 사업시행실태

### 가) 사업주체의 선정

- 주택개발재개발사업의 시행자는 우선적으로 토지등의 소유자 또는 그들에 의해 설립된 조합으로 하고 특별한 사유가 있는 경우에 한하여 지자체등 공공기관 및 제3개발자에 의해 시행될 수 있도록 규정되어 있음.
- 그러나 주택개발재개발사업의 대부분을 차지하는 합동재개발의 경우 토지 및 건물소유자등으로 구성되는 재개발조합이 시행주체가 됨. 이 경우 조합은 주택건설업체를 파트너로 참여 사업추진에 있어 실질적인 역할을 담당케 함.
- 공공의 경우 서울에서 주택공사가 1~2구역을 완료 혹은 시행중에 있는 정도로 실적이 거의 없음.
- 토지등의 소유자가 사업주체가 되는 경우는 자력재개발사업의 경우에 해당하나 주민들의 국공유지 구입능력이 없고 공공의 기반시설투자 재원의 확보도 어려워 1983년 합동재개발 도입이후 실적이 거의 없음.

### 나) 주택공급

#### ○ 공급대상

- 재개발사업에 의해 공급되는 주택은 크게 나누어 토지소유자등 재개발 조합원에게 공급되는 주택, 일정한 요건을 갖춘 세입자에게 공급되는 주택, 마지막으로 일반에게 분양되는 주택등 3가지로 대별할 수 있음.

○ 토지등의 소유자

- 우선 조합원에게 분양되는 주택의 경우 토지대장, 재산세 과세대장, 무허가 건물확 인서등에 의해 조합원의 종전 토지·건축물 가액을 산정한 후 분양기준가액을 도 출함.
- 조합원에게는 산정된 분양기준가액에 상응하는 규모의 주택을 분양하되 최소평형 가액 미만인 경우는 최소평형을 분양하고 그 이상인 경우는 분양가에 인접한 평형 중 희망평형을 배정함.

○ 국공유지 점유자

- 국공유지를 점유하고 있는 건축물 소유자에게 무허가건물 정비사업 보상금 지급 적용대상 건축물일 경우 총 165m<sup>2</sup> 범위내에서 국공유지 점유연고권을 인정하여 이 를 불하할 수 있으며 비점유토지인 경우는 조합이 매수함.

○ 세입자

- 서울시의 경우 사업계획결정 고시전 3개월이상 거주한 2인이상 가족으로 구성된 세입자에게는 본인이 희망할 경우 전용면적 23~33m<sup>2</sup> 범위의 재개발 임대주택을 공급하도록 되어 있음.

○ 주택공급규모

- 건설부 도시재개발 업무지침에는 85m<sup>2</sup>이하의 주택이 전체 건립호수의 60%이상으 로 하도록 되어 있음.
- 한편 서울시는 서울시 지침에서 건립호수를 분양예정 조합원수와 임대주택 입주예 정자수를 합한 가구수 이상으로 하되 85m<sup>2</sup>이하의 주택호수를 전체건립 주택호수의 80%이상으로 하였음. 또한 규모의 범위를 세분하여 전용면적 60m<sup>2</sup>이하의 주택이 전체의 50%이상으로 하도록 하고 있음. 또한 주택호당 최대규모는 전용면적 기준 으로 115m<sup>2</sup>이하로 제한하였음.

| 주택규모(m <sup>2</sup> ) | 공급비율(%) |
|-----------------------|---------|
| 85~115                | 20이하    |
| 85이하*                 | 80이상    |

\* : 60m<sup>2</sup>이하는 전체 건립호수의 50%이상이어야 함.

-그러나 이러한 규정에도 불구하고 세입자용 임대주택(재개발임대주택)이 전체 건립수의 50% 정도 혹은 그 이상을 차지하는 경우가 대부분으로 조합원용 주택은 거의 모두 전용면적 기준으로 85m<sup>2</sup>이상(분양평수로 32평 이상)으로 건립되고 있음

다) 개발형태, 밀도 및 기반시설

○ 개발형태

- 자력재개발의 경우를 제외한 합동개발과 주택공사에 의한 주택개량재개발사업을 통해 새로 건립되는 주택은 모두 고층아파트임.
- 건설부 업무지침에서 고지대에 건축해야 할 경우 주변의 산지가 갖고 있는 자연경관이 보전될 수 있도록 규모 및 형태를 계획하도록 하고 있으나 이러한 원칙은 전혀 지키지지 않고 있음.

○ 개발밀도

- 건립되는 건축물의 건폐율 및 용적율은 1991년 3월 이전에는 건축시설별로 규정하여 아파트의 경우 건폐율은 25~30%, 용적률은 150~250%이던 것으로 부터 크게 완화하여 용도지역에 따라 다음과 같이 적용하고 있음.

적용 건폐율 및 용적율

| 용도지역   | 건폐율 (%)     | 용적율 (%) |
|--------|-------------|---------|
| 일반거주지역 | 60          | 400     |
| 준주거지역  | 60          | 700     |
| 일반상업지역 | 60(4대문내 45) | 1,000   |
| 근린상업지역 | 60          | 900     |

-서울시의 이와같은 규정의 변경은 1991년 3월에 이루어져 이후에 건축심의를 받게 되는 재개발사업에 적용되고 있음. 더구나 비교적 최근에 사선제한등 건축규제가 완화됨에 따라 재개발아파트 용적율은 위치에 따라 차이가 있을 것이나 각종 건축규제를 감안하더라도 용적율 250%정도 이상의 고밀개발이 가능함.

○기반시설설치

- 단지내의 기반시설은 각종 기준에 의해 공급되나 진입도로등 외부간선시설이 도시 계획법, 주택건설에 관한 규정등에서 제시된 기준에 못미치는 경우가 거의 대부분.

라) 주거대책

○재개발임대주택(세입자용)

- 서울시의 경우 서울시 합동재개발 업무지침에 의거 주거대책비 지급대상자중에서 3개월이상 주민등록등재 거주 부부 또는 직계존속비속으로 구성된 세대로서 주거 용 건물 또는 무허가 건물일 경우 서울시 무허가건물 정비에 대한 보상금지급조례 적용대상건물의 세입자는 주거대책비 또는 재개발임대주택 입주권중 택일하도록 하여 세입자의 주거안정에 노력하고 있음.
- 세입자임주용 임대주택의 규모는 전용면적기준으로 23m<sup>2</sup>이상 33m<sup>2</sup>이하의 범위내에서 정하고 있음.
- 임대주택의 공급은 '89. 8. 18이후 사업시행인가 받은 구역의 조합이 건립한 임대주택을 서울시가 매입하여 세입자에게 공급
- '94. 5월현재 서울시의 임대주택 매입실적은 4개구역(상도5, 신림5, 홍제1, 동서문)으로 매입 임대주택호수는 총 832호임. '93년말 현재 사업인가 구역을 대상으로 할 경우 임대주택 매입을 위한 소요예산은 약 1조4천억으로 추정됨. 이를 위해서 주택개량촉진에 관한 임시조치법('73~'81)의 규정에 의해 서울시가 무상양여받은 국공유지 매각대금을 활용할 계획이나 현 잔여면적은 1백만 7천m<sup>2</sup>에 지나지 않아 7천억원의 매각수입만이 확보될 것으로 전망되고 있음.

○주거대책비

- 서울시에는 사업계획결정 고시일 현재 당해 사업지구에서 3개월이상 거주한 주거용건물의 세입자에 대해서는 가족수에 따라 3개월분의 도시근로자 평균가계지출비를 기준으로 한 주거대책비를 지급하고 있음.
- 다만 재개발임대주택 입주예정자는 주거대책비 지급대상에서 제외시키고 있음.

○이주대책비

-사업의 원활한 추진을 위해 가옥주에게는 이주에 필요한 이주대책비를 조합에서 일정기간 지원하고 있음. 그러나 대부분의 경우 조합의 자금 사정이 여의치 않아 참여조합원인 민간건설업체가 이것을 부담하고 있음. 이주대책비의 액수와 조건이 참여건설업체의 경쟁수단이 되고 있으며 최근에는 조합원 1인당 9000만원까지 지급되고 이중 약 반은 무이자로 지급된 예가 있음.

○가수용시설

-도시재개발법에서는 재개발사업의 원활한 추진을 위해 철거가옥주민을 당해 재개발구역 또는 인접지의 적당한 시설에 가수용하도록 하고 있음. 그러나 서울시의 경우 녹지등 가용공간이 희소하여 이와같은 가수용시설의 확보가 용이치 않은 실정

○순환재개발

-건설부의 재개발사업 업무지침에 따르면 재개발사업의 수행시 토지등의 소유자, 건축물 건립시기등을 감안하여 구역분할계획을 수립토록 하고 있음.

-이때 순환재개발방식의 적용여부도 아울러 검토하도록 하며, 가능한 별도의가수용시설설치 보다는 동일한 관리계획에 의한 순차적 개발방향으로 유도하고 있음. 하지만 이러한 순환재개발방식도 가용토지의 부족, 구역여건의 한계등으로 인하여 널리 활용되지는 못하고 있는 실정.

마) 개발자금의 조달

○자금의 구성

-합동재개발사업시행을 위한 개발자금의 구성은 첫째, 조합원이 제공한 토지(국·공유지 포함). 둘째, 참여조합원인 주택건설업자가 조달하는 자금, 셋째, 조합원의 부담금. 넷째, 공공보조 및 융자금등으로 구성됨.

-조합원들은 전용면적기준으로 85m<sup>2</sup>이상의 주택을 분양받기 위해서 그들의 경제력으로 부담하기 어려운 추가비용을 지불해야 함. 특히 국공유지 점유자의 경우 거의 1억원 혹은 그 이상을 부담해야 하는 경우가 많음.

○참여건설업체의 자금조달

-조합원 및 세입자의 자금조달 능력의 부족으로 인해 참여건설업체는 조합원에 대

해 이주대책비 및 국공유지 불하대금, 세입자에 대한 주거대책비등 막대한 자금을 선투입하고 이자비용등을 더하여 공사완료시점에서 회수하고 있음.

○ 지자체의 자금부담

-세입자용 임대주택을 공급하기로한 서울시의 경우는 재개발임대주택의 매입을 위한 자금부담을 하고 그 외에 지방자치단체의 자금부담은 없음. 서울시의 경우 세입자 임대보증금을 제외한 비용은 지자체가 부담하는 것을 원칙으로 함.

○ 공공용자

-공공용자제도로서는 국민주택기금으로 부터 전용면적 60m<sup>2</sup>이하의 분양주택에 대해 1,200만원~1,400만원 범위에서 기성급과 준공급으로 구분하여 1년거치 19년 분할 상환 연리 7.5%~9.5%의 조건으로 융자해 주고 있음.

바) 관리처분

○ 조합원분양

-대지 및 건축시설의 분양대상자는 도시재개발법 제40조에 의한 분양신청자중에서 ①토지와 그 지상건축물 소유자 ②건축물이 없는 토지만을 소유한 자로서 그 면적이 20m<sup>2</sup>이상이거나 그 분양기준가액이 건립되는 공동주택 1가구의 분양가액이상인 경우 ③건축물을 소유한 자로서 그 건축물이 건축당시부터 타인소유 토지위에 건축된 건축물일 경우등에 대해서 분양을 하고 있음.

-주택은 조합원의 지분이 아무리 크더라도 1인 1주택이상은 허용되고 있지 않음.

○ 국공유지 점유자

-국공유지 점유자의 경우 분양설계의 기준이 될 종전토지 등의 면적은 사업시행인가일 현재 토지(임야)대장 및 재산세 과세대장 등에 의하여 점유연고권 인정면적을 기준으로 하며 165m<sup>2</sup>를 초과하지 못하도록 하고 있다.

○ 종전 토지 및 건축물의 평가

-종전의 토지 및 건축물의 가격은 서울시 가격평가위원회가 평가결정한 가액에 의하고 있음. 다만 토지등의 소유자 전원의 동의가 있는 경우에는 정관이 따로 정하

는 바에 따라 평가가 가능하도록 하고 있음.

○ 분양예정가격

-서울시의 경우 분양예정 대지 및 건축시설중 공동주택의 가격은 '서울시 재개발아파트 분양가격'에 의해 정해짐. 이 때 택지비용은 시행인가일기준 평가가격으로 하고 건축비는 관리처분시점의 건설부 표준건축비를 적용시키고 있음. 한편 상가등 복리시설은 2개이상의 공인감정기관의 평균감정치를 추산액으로 하여 정하고 있음.

○ 분양기준가액

-대지 및 건축시설 분양의 기준이 되는 분양대상자별 분양기준 가액의 산정은 다음의 산식의 사용을 원칙으로 하고 있음.

분양기준가액 = 종전의 소유토지 및 건축물 가액 × 비례율

$$\text{비례율} = \frac{\text{구역내 사업완료후의 대지 및 건축시설의 총추산액} - \text{총사업비}}{\text{구역내 종전의 토지 및 건축물의 총가액}}$$

-이 비례율은 거의 모든 경우에 있어 1.0보다 작음.

○ 국공유지매수

-국공유지 토지중 점유토지는 점유자가 비점유 토지는 조합이 매수하되 점유토지의 매수범위는 165m<sup>2</sup>이내에서 점유연고권 인정면적에 한정하고 있음.

-다만 사업의 효율성을 높이기 위해 대개의 경우 조합이 구역내의 국공유지를 일괄 매수하여 점유연고권자에게 배분하는 것이 일반적임.

○ 평형배정

-주택규모별 배정은 분양기준가액에 상응하는 규모로 하고 있음. 다만 분양기준 가액이 최소평형가액 미만인 경우는 최소평형을 배정하고 그 이상인 경우에는 분양 기준가액에 인접하는 평형중 신청자의 희망평형을 배정함.

-그리고 국민주택규모이하에 대해서 조합정관으로 평형배정기준을 따로 정하는 때에는 그 기준에 따라 분양기준가액 다액순으로 배정할 수 있도록 하고 있음.

○ 복리시설



- 상가등 복리시설은 종전 건축물의 용도가 상가 또는 유사 복리시설을 소유하고 있었던 분양대상자에게 분양기준 가액에 상응하는 규모를 분양하고 있음.
- 한편 공동주택을 분양받는 조합원중에서 잔여 분양기준가액이 있으며 상가등 복리시설 분양을 희망하고 상가등 복리시설에 대한 잔여건축시설이 있는 경우 잔여 분양기준가액에 상응하는 규모의 상가등 복리시설을 분양할 수 있음.

○ 체비시설

- 조합원에 대한 분양 및 세입자대상 공급분 그리고 보류시설을 제외한 잔여세대 및 건축시설이 있는 경우에는 체비지 및 체비건축시설로 하고 있음.
- 체비시설중 공동주택은 그 가구수가 20가구 이상일 경우 주택공급규칙에 따라 일반분양하고 20가구 미만이면 총회에서 결의된 방법에 따라 처분할 수 있도록 하고 있음.

○ 보유시설

- 관리처분계획의 변경, 민원해소등 예상치 못한 추가비용의 발생에 대비하기 위해 조합의 정관이나 규정이 정한 바에 따라 조합원 분양공동주택가구 총수의 2%이내에 상당하는 대지 및 공동주택을 보유시설로 할 수 있도록 하고 있음.

## IV. 문제점

### 1. 평가기준(문제점 도출의 기준)

- 일반적으로 공공정책 혹은 시책을 평가할 경우 두가지 측면이 고려됨. 한 측면은 정책 혹은 시책이 의도한 목표가 효과적으로 달성되는지 여부이며, 다른 측면은 사업을 얼마나 원활히 추진 될 수 있는가 여부임.
- 2가지의 평가기준은 어느 쪽도 무시될 수 없는 기준이지만 서로 상충되는 경우도 있음.
- 두가지 기준중에 의도한 정책목표의 달성여부가 우선적으로 고려되어야 함. 그 이유는 사업이 아무리 원활하게 수행된다고 하더라도 의도한 정책목표가 충분히 달성되지 못한다면 공공정책의 의미가 없기 때문.

## 가) 정책목표의 달성도

주택개량재개발사업의 목적은 도시재개발법 제1조에 “도시의 건전한 발전과 공공복리 증진에 기여함을 목적으로 한다”라고 표현되어 있고 동법 제2조 제2항에 “토지의 합리적 이용과 효율적인 공동이용과 도시기능 회복...” 등으로 표현되어 있으나 이는 주택재개발보다는 도심재개발사업에 합당한 표현임. 따라서 동법에는 주택개량재개발사업의 구체적인 사업목표는 제시되고 있지 않다고 할 수 있음. 그러나 일반적으로 다음의 사항을 정책 목표로 하고 있다고 하겠음.

### ① 도시의 물리적 환경의 정비

-관리가 제대로 되지 못하고 있는 집단 노후불량주택지는 대체로 미관상 인근지역 혹은 도시전체에 부정적인 영향을 미치는 것이 사실이며 전통적으로 각종 재개발 사업은 도시환경의 정비차원이 가장 중요한 비중을 차지했던 것으로 판단됨.

### ② 토지이용의 효율화와 주택공급의 확대

-개발잠재력이 충분함에도 불구하고 토지가 비효율적으로 이용되는 지역을 입체적으로 개발하고 기반시설을 공급함으로써 효율적인 토지이용을 도모하는 것임.  
-특히 우리나라 대도시의 택지부족난등과 연계되어 주택공급확대는 현실적으로 사업의 중요한 기대효과중의 하나임.

### ③ 영세민의 주거안정

-국민의 주거복지가 국가정책에서 차지하는 비중이 증가함에 따라 재개발사업에 있어서도 영세민 주거안정이 또다른 목표의 하나로서 필요하다 하겠음.

## 나) 사업추진의 효율성

-특정정책 혹은 시책이 의도한 정책목표를 달성하도록 설계되어 있다고 가정할 때 사업이 불필요한 지연없이 원활하게 시행되도록 하는 것은 매우 중요함.

## 2. 사업의 정책효과상의 문제점

### 가) 원주민의 낮은 재정착율

- 재개발지역 원주민의 재정착 실패요인으로서는 첫째, 주택분양대금 지불능력의 부족을 지적할 수 있음. 조합원이 실제 중규모이상의 재개발아파트를 분양받기 위해서는 추가적으로 많은 금액을 납부해야하나 영세민이 부담하기에는 어려운 수준임.
- 둘째는 안정된 수입원을 갖고있지 못한 지역원주민들에게 분양된 주택에서 발생하는 상당한 규모의 프리미엄은 소규모점포의 운영 또는 자녀들의 교육등 가정 경제적 목적을 위해 분양받은 주택을 완공전에 처분케하는 요인으로 작용되기도 함.
- 셋째, 신축된 주택의 유지관리비의 부담 및 생활기반의 상실도 재정착율을 낮추는 요인이 된다. 그 결과 가옥주의 10%정도만이 재정착을 할 뿐이며 대부분의 경우 외지인에게 주택의 전매·전대하고 본인들은 다시 주거환경이 열악한 지역으로 이주하는 것이 일반적인 경향임. 서울시에는 '89년이후 사업시행인가를 받은 구역의 경우 세입자의 75%는 현지의 임대주택에 정착할 것으로 예상됨.

#### 나) 세입자대책을 위한 재개발임대주택건설 재원의 부족

- 세입자들에게 공급되는 임대주택의 건설비용을 어떻게 충당할 것인지 구체적인 재원 확보방안이 아직 수립되어 있지 않은 상태이므로 장차 재개발사업자체가 지자체의 가용재원규모에 의해 크게 제약받을 가능성이 크다 하겠음. 현재로서는 재원확보수단으로서 시유지 매각대금을 활용하는 것이나 재개발 사업구역내의 시유지 규모도 점차 줄어드는 추세이므로 이러한 방법에만 의존할 수도 없는 실정.
- 세입자 입주용 임대주택 건설비용의 부족문제를 해결하기 위해 중앙정부에 대해 재정지원을 요청하는 것도 현실적으로 어려움이 있음. 이는 서울시의 독자적 결정에 의해 마련된 재개발사업 업무지침내용을 이행하기 위해서 다른 지자체를 제외시키고 막대한 재정지원을 받는다는 데는 한계가 있기 때문임.
- 또한 세입자용 임대주택 건설재원을 마련하기 위해 당시 재개발사업에 의해 일반분양되는 주택에서 발생하는 제2종 국민주택채권수입액을 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있겠으나 이것은 법체계상 하위에 있는 서울시의 업무지침의 내용에 의해 상위에 있는 주택건설촉진법 등이 개정되어야 하는 등의 문제를 야기시킴.

#### 다) 가수용시설 설치의 한계

- 도시재개발법 제34조에 의하면 재개발사업으로 인해 주택이 철거되는 주민에 대해 가수용시설에 수요하지 않으면 재개발사업을 시행할 수 없다고 규정하고 있음. 그러나 재개발사업구역 인근에 가수용시설의 설치가능지역이 매우 희소하고 녹지 및 공지가 있더라도 각종 도시계획 및 용도규제에 의해 가수용시설의 설치가 곤란한 경우가 많음.
- 최근들어 일부지역의 주민들에 의해 제기되고 있는 선입주 후철거의 요구가 재개발사업과정에서 중요한 지연요인으로 지적되고 있어 이에 대한 대책이 필요.

#### 라) 전매전대의 유발 및 투기발생

- 대도시내의 택지부족에 따른 신규주택공급의 부족은 재개발사업에 의한 분양주택의 전매차익을 고려하여 이들 주택에 대한 투기를 유발시키고 있음. 서울 노원구 H구역의 경우 입지면에서 시장성이 있어 기존주택의 철거가 시작될 즈음 외지인의 비율이 약 95%에 이르렀음. 그리고 동작구 S지구의 경우 재개발구역이 지정된 후 거래건수가 전체 건물동수의 114%에 이르렀음.
- 이러한 과정에서 재개발구역내의 주택 및 토지의 가격이 급상승함.

#### 마) 대형주택의 선호

- 주택의 규모가 클수록 전매차익이 크고 건설원가는 낮아 주민과 건설업체가 모두 대형주택을 선호하는 경향이 있음. 많은 지역에서는 조합원들의 경제적 부담능력과 관계없이 조합원의 기득권을 이용해 대형주택부터 분양받고 남은 중소형주택을 일반분양하는 경우가 대부분임.
- 이러한 결과 경제적능력이 부족한 현지주민들의 재정착율이 더욱 하락하게 되는 요인으로 작용함.

#### 바) 철저히 시장에 의존한 사업추진으로 공익성 부족

- 합동재개발사업은 기본적으로 시장의 기능에 의존하여 추진되기 때문에 대상지역의 물리적환경이나 주민의 주거상태에 상관없이 시장성 즉, 개발잠재력에 의해 사업추진

여부가 결정됨.

- 서울의 경우 재개발이 추진되는 것은 조건이 열악한 지역부터 되는 것이 아니라 시장성이 있는 지역만 가능하며, 지방의 경우는 재개발주택에 대한 중산층의 주택수요가 크지 않기때문에 사업이 이루어지기 힘들.

#### 사) 재개발인근지역의 기반시설 체증

- 재개발구역이 위치에 상관없이 고밀도 고층아파트로 개발되고 자가용을 보유한 중산층이상의 가구가 대거 유입됨에 따라 진입도로에 있어서 극심한 체증을 야기되는 것이 일반적임.
- 더구나 재개발구역 주변지역은 일반적으로 기반시설이 부족한데다 도로변에 소형주택 및 상가가 밀집되어 있어 진입도로확충도 어려운 실정

#### 아) 고지대에 고층아파트 건설로 인한 도시경관의 훼손

- 재개발구역중 평지에 위치한 정책이주지역에 있어서는 문제가 없으나 구릉지 정상이나 경사면에 위치한 자연발생 노후불량지역의 경우 고지대에 일률적으로 초고층아파트가 건설되고, 국공유지인 녹지등이 훼손됨에 따라 도시경관을 훼손하는 문제를 야기하고 있음.

### 3. 사업추진의 효율성상의 문제점

#### 가) 법체계상의 한계

- 현행 주택개량재개발사업 시행근거와 절차가 도심재개발사업의 한 부분으로 되어 있으므로 사회경제적 측면과 도시저소득층의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 불량주택재개발사업시행의 현실적 여건을 충분히 반영기에 곤란한 점이 많음.
- 또한 주택개량재개발사업과 관련하여 중요한 현실적인 사항들을 법이나 시행령에서 직접 규정되지 않고 건설부나 지자체의 지침에 수록된 문제점이 있음.

## 나) 구역지정 기준의 모호성

- 현행 도시재개발법에서 규정하고 있는 재개발사업의 구역지정기준은 첫째, 도심재개발사업과 주택개량재개발사업의 차이를 무시한 채 포괄적으로 규정돼 있음.
- 둘째, 최저고도 지구내의 저층밀집지역 또는 건축물이 과밀하여 토지의 효율적 이용과 가치증식이 요구되는 지역, 방화 또는 내화구조가 아닌 건축물 밀집지역 등 주택개량재개발사업 보다는 도시재개발사업구역 지정요건에 적합한 기준을 중심으로 되어 있음.
- 셋째, 건축물의 노후·불량 판정기준이 건축하기에 부적합한 토지형상, 건축구조상 또는 위생상 위해를 발생할 우려가 있는 건축물, 도시미관 및 주거환경에 현저한 지장을 가져올 수가 있는 경우 등으로 되어 있어 구체적인 적용에 있어 어려움이 있음.

## 다) 사업추진을 위한 재개발조합의 역량부족

- 재개발사업은 주민에 의해 설립된 조합이 시행자가 되는 경우가 대부분이나 주민전체의 의사를 수렴하고 이것을 사업시행에 반영시켜야 할 조합은 전문성의 결여, 경험의 부족, 조합업무를 전담할 인력의 부족등으로 효율적인 조합운영이 곤란한 경우가 많음. 그외에 행정지도의 미흡, 사업에 대한 인허가 절차의 복잡성, 지연성 등으로 인하여 시행주체로서의 역할이 더욱 위축되는 실정.

## 라) 재개발사업 추진위원회의 위상모호

- 민간주도에 의한 재개발사업을 추진시 구역지정후 시장, 군수가 재개발사업 추진위원회를 구성하여 정관(안) 및 시행계획(안) 등을 작성토록 현행 지침에 규정하고 있으나 위원회의 책임과 권한이 모호하고 법적 효력이 없어 주민 내분발생의 원인이 되고 있음.

## 마) 사업계획기간의 미지정으로 인한 사업의 지연

- 주택개량재개발사업은 도심재개발사업과 주거환경개선사업과는 달리 사업계획기간의 제한이 없어 사업을 조속히 추진해야 할 동기가 부여되지 않음. 따라서 사업이 장기

화되고 증개축등 건축행위에 대한 제한은 재산권의 침해 및 주거환경 악화를 가속시키며 미래의 재개발사업추진의 가능성을 목표로한 외지인의 매입기회를 확대하므로써 현지주민의 재정착을 감소시키는 요인으로 작용.

## 바) 국공유지 매입절차 및 시점

### ○ 용도폐지

-재개발사업시행인가를 얻은 조합은 착공전에 국공유지에 대한 용도폐지절차를 이행한 후 이를 매입해야 함. 용도폐지는 사유지의 경우 시에서, 국유지의 경우는 구에서 이루어지며 이 때 관계부처간의 협의를 거침. 그런데 관계되는 부서가 다양하여 협의에 상당한 기일이 소요되는 것이 일반적인 현상임. 또한 이러한 관계부서간의 협의과정은 동일한 재개발사업에 대해 지구지정 단계부터 수차 반복되어 사업의 지연요인으로 작용

### ○ 매입시점

-현행의 재개발사업절차에 있어 국공유지의 매입은 재개발사업 착공전에 완료되어야 함. 그러나 주축법에 의한 주택건설회사의 일반자체사업 승인의 경우 사업 준공 전까지만 국공유지 매입절차를 완료하면되는 것에 비추어 볼 때 도시저소득층이 밀집해 있는 재개발사업에 대해서는 공사착공전에 매입완료를 강제하는 것은 불합리함.

## 사) 국공유지 불하가격 평가시점

-국공유지를 점유하고 있는 자는 일단 국공유지를 불하받아 그에 대한 종전의 토지가격을 평가받아 관리처분계획수립시 반영되도록 하여야 함. 그런데 동일한 국공유지에 대한 불하가격과 종전의 가격평가시점상에 불일치가 발생함.

-즉 불하가격 평가시점은 시장에 의한 감정평가의뢰 시점으로 되어 있으며 종전 토지가격 평가시점은 시행인가일을 기준으로 하고 있음. 이때 국공유지의 매각은 시행인가 후 용도폐지절차를 거쳐 관리계획 승인후에나 가능하므로 두개의 평가시점사이에는 약 1~2년의 시차가 발생하는 경우가 많음. 따라서 국공유지 점유자는 두개의 평가시점간에 해당한 토지가격상승분 만큼 종전의 토지가격을 낮게 평가받는 모순이

있음.

## V. 제도개선방안

### 1. 기본방향

#### 가) 정책목표의 재정립

- 주택개량재개발 제도상의 여러 문제점들은 정책목표상의 혼동과 의견불일치에서 비롯되는 바가 큼. 즉, 재개발사업의 정책목표는 전술한 바와같이 도시환경의 정비, 토지이용의 효율화를 통한 주택공급 확대, 영세민 주거안정의 세가지를 들 수 있음.
- 이러한 세가지 정책목표간의 조화를 이룬 정책방향을 확고히 설정하는 것이 필요하며, 이에 따라 원칙에 충실한 시책이 마련되어야 함.

#### 나) 장기적 안목에서의 정책수립정책목표의 재정립

- 정책 혹은 시책을 수립하는데 있어 경우에 따라서는 단기적 효과가 증시될 경우가 있음. 그러나 주택재개발사업의 제도개선을 하는데 있어서는 장기적 안목이 중시되어야 함. 그 이유는 재개발사업이 일단 시행되면 물리적으로나 사회적으로 고착되고 그 효과가 장기화되기 때문임.

#### 다) 사업의 공익성 확보를 위한 공공역할의 확대

- 현재의 공동재개발방식은 철저히 시장의존적인 방식임. 시장의 상황 특히 중산층의 재개발 주택수요에 따라 사업의 시행여부, 위치, 개발의 형태, 공급주택규모등 모든 것이 결정됨. 이러한 과정에서 공익성이 훼손되는 부작용을 초래하고 있음.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 공익성을 확보하기 위한 공동재개발방식의 개선도 추진되어야 할 것이나 근본적으로 정부의 적극적인 역할이 요구됨. 공공보조의 확대도 모색되어야 할 뿐아니라 직접개입의 확대도 필요함.



## 라) 일반 공공주택정책과의 연계

- 주택개량재개발사업에 있어 다른 측면도 중요하나 현실적으로 나타나는 가장 가시적인 효과는 주택의 공급 혹은 개량임. 따라서 관련 사업에 있어서 저소득층을 위한 공공주택정책과 적절히 연계시키는 것이 필요.
- 공공주택정책과 연계되지 않고 별도로 재개발 정책이 운용된다면 정부의 투자에 대한 효율성이 매우 낮아질 것이며, 주민들의 주거안정 차원에서도 바람직하지 못할 것임. 특히 세입자문제에 있어 일반공공주택정책과의 연계가 필요하며, 관련사업이 저소득층 주택시장에 미치는 파급효과도 체계적으로 분석하여 정책의 방향을 설정하는 것이 필요. 그러나 재개발구역의 세입자와 타지역의 저소득 세입자의 형평성문제도 고려되어야 함.

## 마) 비합리적인 사업절차의 개선

- 일반적으로 재개발사업은 결국 중산층이 주로 개입되어 있고 사업시행을 통해 막대한 개발이익을 취한다는 인식이 퍼져있음. 이러한 인식등으로 인해 재개발사업절차상에 조합측에 비합리적으로 불리한 사항들이 개선되고 있지 않고있는 형편임.
- 따라서 사업의 공익성을 위한 제도개선과 더불어 조합측에 불리한 조항은 과감히 개선되어야 함.

## 2. 정책효과 개선을 위한 제도개선방안

### 가) 재개발임대주택 공급재원확충방안 모색

- 서울시의 임대주택건설재원 확보방안이 구체적으로 수립된 상태는 아니며 현재로서는 우선 시유지매각대금을 활용하는 방안이 있으나 재개발사업 구역내의 시유지비율이 점차 감소하고 있어 충분한 재원확보가 어려울 것으로 예상됨.
- 따라서 시유지 뿐만 아니라 모든 국유지도 임대주택건설재원으로 이용하거나 임대하는 방안을 검토할 수 있으며 그 밖에 공공임대주택건설재원 및 국민주택기금의 활용, 재개발기금의 확충, 지방채의 발행 등도 검토되어야 함.

-재개발사업은 지방자치단체의 책임에 속함. 따라서 재개발세입자 대책을 위한 재원조달은 기본적으로 지방자치단체가 책임져야 함. 그러나 공공임대주택의 공급은 소득재분배의 성격도 갖고 있으므로 중앙정부가 재원의 일부를 분담하는 것이 원칙적으로 바람직함. 중앙정부는 공공주택정책과 연계하여 일정기준하에 소요재원의 일부(10~20%)를 매칭펀드(matching fund)식으로 지원 혹은 저리융자하는 것을 검토할 필요가 있음.

#### 나) 원주민 현지 정착 촉진을 위한 조치의 강화

##### ○ 건립주택규모 제한의 조정

- 도시재개발법 혹은 동 시행령에 주택규모별 건립비율 제한의 근거를 마련.

- 건설부지침에서 국민주택규모를 주택건설촉진법의 규정에 맞추어 공공재원으로 건립되는 주택의 75% 이상을 국민주택규모(전용면적기준 85m<sup>2</sup>) 이상으로 하고 이 범위 내에서, 지역의 특성에 따라 지방자치단체가 조례로 정하도록 함.

- 지방자치단체는 가능한 원주민의 경제력에 적합한 소규모 주택의 건립을 유도할 필요가 있음.

##### ○ 주민생계수단의 확보

- 재개발지역 주민의 재정착이 저조하게 되는 원인중의 하나는 이들의 생계수단이 차단되기 때문인 것으로 지적됨. 따라서 이러한 문제의 해결을 위해서는 첫째, 불안정한 직업을 갖고 있던 주민을 위한 노동집약적이고 공해가 적은 산업을 아파트형 공장에 유치하는 방안 둘째, 종전에 상가등을 임차하여 생계를 유지하던 세입자에 대해서 일정한 조건으로 상가등을 임대하는 방안 셋째, 부녀자중심으로 이루어지던 봉제·가공등과 같은 작업이 수행될 수 있는 공동작업장설치를 적극 추진해야 함.

#### 다) 순환재개발대책의 수립

- 순환재개발은 가용지의 부족등으로 매우 제한적으로 시행되고 있음. 이러한 문제를 타개하기 위해 우선 지자체(혹은 지방공사), 주택공사 등 공공기관에 의한 사업시행

을 확대하고, 인근사업지구에 건립되는 당해 기관의 주택을 순환재개발에 이용하도록 함.

-민간시행자의 경우는 임시수용시설을 설치할 인근 토지확보에 한계가 있는 경우 가이주비 지급등으로 갈음케하여 주민편의도모

-또 다른 대안으로서는 거점활용형 순환재개발 방식의 채택이 고려되어야 함. 즉 도시지역에 활용가능한 공간이 매우 희소하므로 도시생활권내에 위치한 도시주변지에 일정규모의 택지를 개발하여 각 재개발사업지구에서 철거되는 주민을 임시로 거주시킨 후 당해 재개발사업이 완료된 후 원래의 지역으로 복귀하는 방식임. 건설되는 순환개발용 주택은 계속 이용이 가능하도록 충분한 내구성을 갖추게 하고 기존의 주택지와 적절히 차단된 생산녹지등을 이용해 택지를 개발하여 학교, 시장, 파출소, 교통수단등을 완비하도록 하면 임시거주기간 동안에도 철거민의 불편함과 인근주민과의 마찰을 최소화시킬 수 있을 것임. 그러나 시설을 일관성있게 관리하는 주체가 필요하고 도시계획상의 배려와 여러지역의 철거민이 집단이주했을 때 발생할 수 있는 사회적인 문제의 대처가 요구될 것임.

## 라) 도시계획측면의 보완

### ○ 주택개량재개발 기본계획수립 의무화

-현재는 주택개량재개발은 기존 도시기본계획, 도시재정비계획과 긴밀하게 연계되지 않아 장기적으로 도시구조상의 심각한 문제를 야기시킬 가능성이 큼.

-따라서 도심재개발 사업과 마찬가지로 일정규모(예, 인구 100만)이상의 도시에 있어서는 지역실정에 맞는 주택개발기본계획을 수립하는 것이 바람직함.

-기본계획의 내용은 도심재개발기본계획과 관련하여 도시재개발법 시행령 제3조에 제시된 내용과 더불어 주택공급계획과 재원조달계획, 사업시행 우선순위 및 단계별 시행계획을 내용으로 함.

### 〈기본계획의 내용〉

- 지정대상 범위
- 교통계획
- 토지이용계획

- 공급처리시설계획
- 건폐율, 용적율 범위
- 주택공급계획(주택유형, 규모, 호수등)
- 단계별 시행계획
- 재원조달계획

- 개별사업의 시행시 구역별로 개발계획을 수립토록하고 이러한 계획을 승인하는데 있어 기본계획의 준수여부를 사업승인을 위한 주요 판단기준으로 할 수 있을 것임.

○ 지구분할시 사업계획기준 적용

- 사업계획 수립시 구역을 수개의 지구로 분할하여 사업을 시행할 수 있으나 주민동의 요건의 충족을 위해 부정형한 지구분할로 문제를 초래하는 것을 방지하는 것이 필요.

- 이를 위해서 분할된 각 지구가 도시재개발 제6조에서 규정하는 사업계획기준을 충족시키는 범위내에서 분할을 허용

○ 재개발 사업계획수립기준의 정립

- 적정기반시설 확보 및 주변지역과의 조화를 도모하기 위해 구체적인 사업계획 기준이 마련되어야 함.

마) 공영재개발의 확대

- 구역내 토지등의 소유자 과반수이상인 공영재개발을 요청하는 경우, 도시의 기능상 조속한 사업시행이 필요한 경우 드은 지방자치단체 혹은 주택공사가 사업을 시행.

- 단 공공기관이 사업을 시행할 경우 도시재개발법 및 동시행령, 건설부 및 지자체의 지침에서 규정하는 사항 기본계획에서 제시된 사항등(예, 순환재개발, 직접기반시설의 확충을 철저히 준수토록 하여 공익성을 확보함.)

**3. 사업추진의 원활화를 위한 개선방안**

가) 국공유지 매각방식 및 절차의 개선

○ 용도폐지시점을 사업인허가시점으로 일원화

—국공유지매각과정에서 필요한 용도폐지절차는 사업시행인가후 별도로 이루어지도록 하고 있으나 사업시행인가시 관계부서간의 협의가 이루어진 상태이므로 용도폐지절차는 사업시행인가시 자동적으로 처리되는 방안을 검토

○ 국공유지 가격평가지점

—국공유지는 불하가격 평가지점 및 종전의 토지가격평가등의 시점의 불일치에서 오는 문제점을 해소하기 위해 국공유지의 불하가격 평가지점은 시행계획인가일 기준으로 통일

○ 국공유지 임대제도 도입

—불하대금의 납부부담의 과중이 원주민의 재정착을 저조케하는 원인중의 하나임을 감안할 때 국공유지의 불하 보다는 국공유지를 지자체에 양도하고 지자체는 이 토지를 이용하여 세입자용 임대주택 및 소형분양주택을 건립하거나 입주자들로부터 일정한 양의 임대료를 징수하는 국공유지의 장기임대 또는 영구임대방안 등을 적극 검토할 필요가 있음.

## 나) 사업계획기간의 제정

—주택재개발사업에 대해서도 도심재개발사업이나 주거환경개선사업에서와 같이 구역지정후 일정기간이내에 사업계획이 입안결정되지 못할 경우 재개발구역지정의 효력을 상실하도록 함이 바람직함.

—사업계획기간은 2년이내로 하고, 동기간중 재개발사업계획입안이 이루어지지 않았을 경우 주민의 의사를 물어 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법 제4조 1항 3호를 적용하여 주거환경개선사업지구로 지정될 수 있는 방안을 검토.

—이와같이 사업계획기간을 지정할 경우 재개발사업기간의 단축효과가 예상되며 재개발사업의 지연으로 인한 재산권 행사의 제한과 투기행위등을 방지할 수 있을 것임. 또한 지극히 주거환경이 불량한 지구의 경우 주민 스스로의 힘에 의해 재개발사업의 추진이 어려울 경우에는 공공의 신속한 개입으로 주거환경을 개선시킬 수 있는 장치가 마련될 수 있음.

#### 다) 재개발사업추진위원회에 법적효력 부여

- 합동재개발을 추진하는 과정에서 시장군수가 재개발사업추진위원회를 구성하도록 행정지침으로만 규정하고 있으나 이러한 내용을 도시재개발법과 동시행령에 근거를 마련.

#### 라) 사업시행인가 신청기간 규정근거 마련

- 현재는 행정지침에서만 사업계획 결정고시일 이후 1년을 경과하지 않는 범위내에서 인가신청기간 지정고시일로부터 6개월 이상의 기간을 부여하도록 되어 있음.
- 그러나 이는 국민을 구속하는 사안으로 법에서 근거를 마련하고 시행령에서 구체화할 필요가 있음.

#### 마) 분양신청기간 규정

- 시행자는 분양신청예정자에게 사업시행인가 고시이후 14일이내에 분양신청여부를 통지케하고 분양신청기간은 30일 이상으로 하여 주민의 권익보호

#### 바) 재개발조합에 대한 자문과 지도를 위한 공공역할 강화

- 재개발조합에 의한 사업추진은 전문성의 결여등으로 사업의 시행에 많은 장애가 있으므로 재개발조합에 대한 자문 및 행정적 지원을 제공하는 공공부분의 역할을 제도화시킬 필요가 있음. 이를위해 공공기관내에 상설자문기구를 신설하거나 기존기구를 활용방안이 모색되어야 함.

#### 사) 주택기준(Housing Code)의 제정

- 현행 주택기준으로서는 건축법이 있으나 이는 신개발주택에 관한 규제이며 과거 이미 건축된 주택이나 노후화된 주택에 대한 기준으로는 부적절. 따라서 장기적으로는 재개발사업과 주택개발사업의 시행여부의 기준이 될 수 있는 Housing Code가 별

도로 제정될 필요가 있음.

- 대부분의 선진제국에서도 이미 오래전부터 건축법(Building Code)과는 별개로 Housing Code를 제정하고 노후·불량주택의 판정과 이에 따른 정부지원을 위한 기준으로 활용.
- Housing Code에서는 기술적인 측면에서의 기준 뿐만아니라 국가주택정책상의 목표와 국민들이 누려야 할 최소한의 주택기준등 보다 거시적인 사항이 명시되어야 하며 이에 따라 불량주택의 기준, 재개발/주택개량 사업대상지역 선정기준 및 우선순위등이 명시되어야 함.
- 또한 재개발, 개보수등에 있어서 불량주택의 판정은 국가의 사회·경제적 여건에 따른 상대적인 요소에 좌우되므로 Housing Code의 제정에 앞서 우리나라 주택의 질적 수준, 유지보수 상태등에 대한 범국가적인 조사가 반드시 선행되어야 함. 이를 기초로 주택에 관련된 다양한 분야의 전문가의 공동연구, 공청회를 거쳐 Housing Code의 제정이 필요함.

## 참고자료 : 노후불량주거지역의 일반특성

### 1. 물리적 특성

재개발구역은 생성배경과 그에 따른 물리적 특성에 따라 「정책이주지역」과 「자연발생지역」으로 구분될 수 있음.

#### 가) 생성배경

##### ○ 정책이주지역

- 도심부근의 무허가 불량주택의 철거민을 집단이주정착시킨 지역으로 1960년대 후반부터 생성되기 시작하였음.
- 이들 지역은 대지와 기본적인 하부시설들이 정부에 의해 계획적으로 제공되었다는 점이 자생적으로 발생한 노후불량주택 밀집지역과 구별됨.

##### ○ 자연발생지역

- 1960년대초 국공유지 또는 공원용지를 무단점유한 무허가 불량주택지역과 생성초기에는 일반주택이었으나 노후화되어 불량지구화된 곳으로 주택의 경과년수가 20년이상인 주택이 대부분임.
- 대지와 건축물이 정부의 법적제도나 규정에 위배되어 자주 철거나 재개발의 대상이 되었으며 부분적인 양성화도 병행되어 왔음.

## 나) 입지특성

### ○ 정책이주지역

- 도시외곽의 하천가, 완만한 구릉지등 비교적 평탄한 지역에 위치해 있으며 생성초기에는 비교적 시가지지역으로부터 격리된 지역에 입지하였으나 현재는 시가지의 확장등으로 교통여건도 양호한 지역이 대부분임.

### ○ 자연발생지역

- 대부분 도심인접지역에 위치하고 있으며 도시내 구릉지의 급경사지에 위치하고 있는 것이 일반적.

## 다) 주거지 특성

### ○ 정책이주지역

- 집단지주 당시 최소한의 주거여건만을 고려하여 제공된 결과 단위 대지규모가 작고 도로폭이 매우 협소하여 차량출입이 어렵고 채광과 통풍조건도 매우 열악함.
- 가로망은 격자형으로 구축되었고 가로폭은 지방에 따라 차이는 있으나 서울의 경우 폭이 1~2m인 경우가 대부분임.

### ○ 자연발생지역

- 목조 단독주택이 고밀화된 곳이 일반적이며 지구내의 도로여건은 매우 불규칙하고 미로형이며 협소하여 차량출입이 곤란하며 급경사의 계단이 많음.
- 이에따라 대지의 분할은 부정형적이나 규모는 정책이주지역과 비교하여 상대적으로 넓은 편임.



## 라) 주택의 특성

### □ 정책이주지역

#### ○ 주택규모

- 대부분의 정책이주지역의 경우 주택의 규모는 대략 5~15평 사이가 많으며 방하나 부엌하나를 하나의 단위로 이루고 있는 경우가 대부분임. 도로의 잠식, 건물의 증개축 등을 통해 매우 높은 건폐율을 보이고 있으며, 특히 정책이주지의 경우 건폐율이 90%를 상회하는 지역이 많음.

- 주택단위별로 변소가 없고 마을 공동의 간이변소를 사용하는 경우가 많음.

#### ○ 무허가 주택비율

- 정책이주지역은 소규모의 택지불하에 의해서 계획적으로 집단이주시킨 지역으로 정착후 활발한 증개축으로 인해 대부분이 무허가인 실정

#### ○ 주택의 재료

- 시멘트 블록이 주종을 이루며 가로폭이 좁은 경우에는 출입문이 미단이 문인 경우가 많다.

### □ 자연발생지역

#### ○ 주택규모

- 정책이주지역의 주택보다는 비교적 큰 경우가 많음. 대부분의 경우는 1층짜리 단독주택이며 건폐율과 용적율이 90%에 가까움.

- 화장실은 주택내부에 있는 경우가 대부분이나 건물밖의 옥외 화장실을 공동으로 사용하는 경우가 많음.

#### ○ 무허가 주택비율

- 비교적 양호한 주택도 혼재되어 있어 무허가 주택의 비율은 정책이주지역보다 낮은 것이 일반적임.

#### ○ 주택의 재료

- 목조와 블록조가 대부분

## 2. 주민의 사회경제적 특성(서울지역을 중심으로)

### 가) 가구소득

- 조사지역과 조사시기에 따라 차이는 있으나 평균가구소득은 약 60만원~80만원정도임. 가구당 취업자수는 평균 1.5인 정도로 1가구당 2인이상이 취업하는 경우가 상당히 많아 다가구원 취업을 통해 소득극대화를 꾀하고 있음.
- 소득대비 15~20%의 높은 저축율을 보여주고 있음.
- 가구주의 직업은 전체적으로 자영업과 사무직, 기술직이 가장 많으며 그 다음으로는 일일노동, 판매서비스직이 많음.

### 나) 주거이동

- 조사지역내 거주기간은 9~15년으로 상당히 길게 나타남. 전 거주지도 서울의 경우 현재지역이거나 같은 구의 인근 동인 경우가 55~60%나 되어 이들의 주거이동이 주로 같은 구내에서 이루어지고 있음을 알 수 있음. 이것은 이들의 직업적인 생활권과의 상관관계를 보여주는 것임. 주거지 선택은 친·인척관계, 이웃관계등에 의해 영향을 받는 것으로 나타남.
- 현 주거지의 선택이유로는 집값이 싸서 또는 임대료가 싸서가 거의 80%임.

### 다) 주거점유형태

- 서울의 합동재개발구역을 중심으로 보면 사업완료구역의 경우 세입자수가 가옥주수보다 적게 나타나나 현재 시행중이거나 사업이 착수되지 않는 지역에서는 세입자 가구수가 더 많은 것으로 나타남.

서울시합동재개발구역 주민현황('93년 1월 현재)

| 구 분     | 조합원수   | 가옥주수   | 세입가구수  | 세입자/가옥주(%) |
|---------|--------|--------|--------|------------|
| 사 업 완 료 | 14,538 | 10,870 | 7,969  | 73.3       |
| 시 행 중   | 20,118 | 17,137 | 21,272 | 124.1      |
| 미 시 행   | 50,558 | 28,114 | 32,310 | 114.9      |

라) 현재 임차인의 과거 동일지역에서의 주택소유여부

- 재개발구역의 경우 재개발에 관한 소문이 들게 되고 수차에 걸친 가격상승 움직임이 있게 됨. 따라서 과거에는 주택을 소유하고 있다가 팔고 그 지역에 세입자로 살게 되는 경우도 평균 10%정도되며, 사업의 진전이 많이된 경우는 그 비율이 약간 높음.

마) 현 가옥주의 동일지역에서의 가격여부

- 현재의 가옥주종 동일지역에서 세입자로 있다가 집을 사서 가옥주로 상향 주거이동을 한 경우가 지역에 따라 30%~70%에 이룸.

**엄마처럼 꼼꼼하게 아빠처럼 튼튼하게**