

18. 再建築 制度의 問題點과 改善方案

都市問題硏究會 第2次 政策討論會

資料提供：國會都市問題硏究所

국회도시문제 연구회에서는 지난 11월 10일 국회의원회관 소회의실에서 “재건축 제도의 문제점과 개선방안”이라는 주제로 도시문제연구회 제2차 정책토론회를 가졌다. 본지에서는 고철(국토개발연구원 주택실장)박사의 주제발표문을 전제한다.

I. 서론

국가경제의 성장과 국민소득증대에 따라 점증하는 주택수요에 부응하여 그동안의 주택 정책은 공급에 중점을 두어온 결과 1990년 현재 연립주택, 아파트 등을 포함한 공동주택은 전체주택의 30%이상으로 나타나고 있으며, 현재 공동주택 비중이 신규주택건설의 60%를 상회함에 따라 2000년대에는 전체인구의 절반수준이 공동주택에 거주할 것으로 예상된다.

한편 날로 증가하는 공동주택에 대한 효율적인 유지관리가 이루어지지 않고 기존공동주택이 적기에 재건축이 이루어지지 않는다면 슬럼화, 공동화에 따른 도시미관의 손상과 붕괴의 위험이 있어 경제적으로나 사회적으로 많은 문제점을 야기하게 될 것으로 예상된다. 또한 경제성장에 따른 도시구조의 변화, 높은 지가수준과 택지부족에 따라 공동주택 뿐 아니라 단독주택의 재건축 욕구도 증대할 것으로 예상된다.

공동주택의 재건축은 저층의 경우 소유자에게 개발에 따른 개발이익이 발생하여 재건축의 문제점이 없을 것으로 보이나, '80년대 이후 건립된 고층아파트의 경우에는 오히려 철거비 부담이 과중되어 소유자는 매각을 통하여 이주하는 현상이 나타날 것으로 보여진다. 또한 재건축시기가 아직 도달하지 않은 건물의 의도적인 유지관리소홀 가능성을 방지

하여 사회적인 자원낭비의 초래를 방지하는 제도적인 보완장치의 강구가 필요한 실정이다.

따라서 좁은 국토면적과 단위면적당 높은 인구밀도 등 우리의 국토상황에 비추어 볼 때 공동주택의 비중은 계속 높아질 것으로 전망됨에 따라 지금까지의 재건축에 대한 시각을 전환하여 미래의 재건축에 대비하는 관점에서 재건축제도의 개선이 절실히 요구된다.

이러한 배경을 바탕으로 본 논문에서는 노후화된 주택을 효율적으로 재건축하기 위하여 현행 재건축제도를 개관하고 재건축현황과 문제점을 분석하여 바람직한 재건축제도 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 재건축 관련제도

1. 법제화의 추진배경

80년대들어 노후아파트의 슬럼화 및 국민주거수준의 향상으로 노후아파트에 대한 재건축욕구가 증대하였다. 즉 60년대 후반부터 국내에 건설되기 시작한 아파트들이 20년이 경과되면서 기능과 시설면에서 노후화에 따른 문제점이 발생하였으며, 특히 난방, 상하수도 배관, 방수 등에서 문제가 많이 발생하였다. 또한 1983년 이후 시행된 합동개발사업의 영향을 받아 노후아파트에 대한 재건축지구지정의 욕구가 증대하였으며 최근에는 잠실주공단지, 구반포아파트단지등 저층아파트의 재건축이 활발히 추진되고 있다.

이러한 상황에서 1987년 12월 주택건설촉진법의 개정으로 재건축사업의 법적근거가 마련되고, 주택건설촉진법 시행령이 개정되어 재건축을 시행할 수 있는 공동주택의 판단기준 및 조합설립 절차에 관한 규정이 보완되었다.

2. 재건축의 법적근거

재건축에 대한 법적근거는 주축법과 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률에서 찾아볼 수 있다. 주축법에서는 1987년 11월 재건축규정을 제정하여 재건축을 위한 법적 근거

가 마련되었고, 1988년 6월 16일 시행령 제4조 2항 및 42조가 신설되면서 시행이 가능해지게 되었다. 주축법 제3조에는 재건축을 “기존주택을 철거한후 그 대지위에 새로운 주택을 건설하는 것”으로 정의하고 있으며 도시재개발법에 의한 재개발이나 건축법에 의한 개축과 구분하고 있다.

재건축사업과 합동재개발사업의 비교

구 분	재건축 사업	합동 재개발사업
법적근거	주택건설촉진법	도시재개발법
사업주체	가옥주중심의 민간개발	관주도의 도시계획사업
지구지정	불필요	필요
조합원구성	동질성(아파트소유주)	다양성(가옥주, 국공유지 점유주택, 상가, 무허가주택등)
조합인가	시장, 군수	건설부장관(법인등기)
시행절차	간소	복잡
세입자문제	당사자간의 주택임대차 계약에 의거 처리	시지침에 의거(입주권, 생계대책비, 영구임대아파트등)
주민동의율	80%	80%
심의 및 허가관청	각지역 구청	해당시
국민주택건설비율	75% 이상	60% 이상

주축법 제3조 9항에 의거하여 만들어진 시행령 제4조의 2에서는 재건축 대상이 되는 노후불량주택의 범위를 다음과 같이 정의하고 있다. ①건물이 훼손되거나 일부 멸실되어 도괴, 기타 안전사고의 우려가 있는 주택 ②건물이 준공된 후 20년이 경과하여 건물의 가격에 비하여 과도한 수선유지비나 관리비용이 소요되는 주택 ③건물이 준공된 후 20년이 경과되고 그 부근 토지의 이용상황등에 비추어 주거환경이 불량한 경우로서 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 효용의 증대가 예상되는 주택 ④도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조적 결함, 부실시공 등으로 인해 재건축이 불가피하다고 관할시장, 군수 또는 구청장이 인정하는 경우이다. 이 밖에도 시장등이 재해방지를 위하여 필요

하다고 인정하는 경우 노후·불량주택으로 분류하여 재건축이 가능하도록 하고 있다.

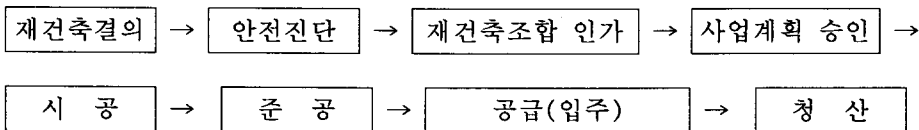
한편 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률에서는 건축후 상당한 기간이 경과되어 건물의 훼손 또는 일부 멸실되거나 그밖의 사정에 의하여 건물의 가격에 비하여 과도한 수선복구비나 관리비용이 소요되는 경우, 또는 부근 토지의 이용상황의 변화나 그 밖의 사정에 의하여 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 효용의 증가가 있게 되는 경우에 한하여 구분소유자의 각 4/5이상의 동의로 재건축을 시행하도록 하고 있다.

현재 재건축에 관한 사항을 다루고 있는 법이나 지침에서는 대상주택, 재건축 방법, 시행절차 등에 대해서만 다루고 있을 뿐 재건축사업의 목표를 언급하고 있는 것은 없다. 그러나 재건축사업의 여러 측면을 고려할 때 (1)노후불량주택의 개선 (2)택지확보방안의 하나로서 토지의 고밀이용 (3)도시의 체계적 개선등이 현실적인 목표로 고려될 수 있을 것이다.

3. 재건축의 추진절차와 세부추진계획

재건축의 추진절차 및 세부추진계획은 주택건설촉진법, 동시행령, 동시행규칙과 집합건물 소유 및 관리에 관한 법률 등을 기초로하여 지자체(서울시 참조)의 노후·불량주택 재건축에 관한 업무처리지침에 구체화되어 있다.

재건축 추진절차를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.



가. 재건축 결의

재건축결의를 위한 의결정족수는 집합건물소유자 4/5(80%)이상의 찬성(집합건물소유 및 관리에 관한 법률 제47조)으로 하며 재건축결의의 내용은 다음과 같다.

- 신축건물의 설계개요
- 건물철거 및 신건물 건축에 소요되는 개산액 및 비용분담사항

- 신축건물구분 소유권 귀속에 관한 사항

나. 안전진단 실시

진단시기는 기존주택이 노후, 불량주택에 해당되는지의 여부를 확인할 필요가 있을 경우 실시하며 그 결과를 재건축조합 설립인가시에 제출토록 한다(주축법 시행령 제42). 단, 구청장은 재건축 대상건물의 입지여건, 주변상태 및 재건축계획 등을 종합검토하여 특히 필요하다고 인정할 경우에는 입지심의회 안전진단을 받게 할 수 있다.

진단기관은 한국건설기술연구원, 대한건축사협회 등을 포함한 6개 기관으로 하며(주축법 시행규칙 제32조의 2), 진단범위는 기존주택이 공동주택인 경우에는 단지내 수개동 중 일부만 진단케 하여 그 결과에 따라 전체의 여타 건축물도 동일하다고 보아 처리할 수 있으며 진단사항은 다음과 같다.

- 건물의 구조안전 및 설비에 관한 사항
- 건물의 가격, 수선유지비 및 관리비용에 관한 사항
- 재건축에 따른 토지이용도 및 경제성 판단에 관한 사항
- 재건축에 관한 종합의견

다. 재건축 조합인가

재건축조합이란 노후, 불량주택을 철거하고 그 철거한 대지위에 주택을 건설하기 위하여 기존주택의 소유자가 설립한 조합을 의미한다(주축법 제3조 제9호). 대상조합원은 노후, 불량주택의 소유자(대지지분 포함)이며, 인가권자는 구청장이 된다. 그리고 조합설립인가시 신청서류는 주축법 시행령 제42조 제1항에 규정되어 있으며 재건축을 할 기존 노후, 불량주택이 연립주택으로서 아파트로 재건축을 하고자 할 때에는 조합인가 신청시에 입지심의 신청서를 동시에 받아 입지심의하여 아파트 건립에 적합한 입지로 판단된 경우에 한하여 조합인가하여야 한다. 재건축 조합의 인가절차는 현행 주택조합 인가절차에 준해서 처리한다.

라. 사업계획 승인

사업계획승인을 위해서는 다음과 같은 입지심의와 건축심의가 검토 선행되어야 하며 입지심의 검토사항은 다음과 같다.

- 재건축 적지여부 판단
- 주택건설 기준의 적합 여부
- 층고조정 및 주위 건물과의 조정-일조권, 시계제한, 프라이버시 침해, 도시미관, 인근주택피해 등

입지심의대상은 기존 노후불량주택(아파트, 연립주택)이며 기존 아파트일 경우에는 입지심의 생략이 가능하며 건축심의회 검토사항은 건축물의 미관, 건축물의 형태, 구조, 양식, 색채 등이며, 신청구비서류, 절차 및 기타사항은 민영주택건설 사업계획 승인에 따른 건축심의 방법에 의하며 사업계획 승인권자는 구청장이며 업무처리절차는 다음과 같다.

신청서 접수→유관부서 협의→협의부서 의견수합→검토→결재(사업승인)→주택채권 매입필증 등 징구→사업계획 승인서 교부→사업계획 승인보고(통보)→사업계획 승인공고 등 필요한 조치를 취한다.

사업계획승인 신청은 조합설립인가일로부터 2년이내에 하여야 하며 신청구비서류, 기준 및 기타 사항은 민영주택 건설사업계획 승인업무에 준하고 사업승인시 유의사항에 대해서는 업무처리지침에서 다음사항을 규정하고 있다. 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제48조에 의거 재건축 부동의자 주택등의 「소유권 확보후」에 「사업승인」하도록 하고 있다. 부동의 자에 대하여는 2개월간의 기간을 정하여 재건축 참가여부를 최고한 후 시가에 따라 매도할 것을 청구할 수 있고 재건축대상 노후불량주택에 설정된 소유권이외의 권리(전세권, 가등기, 근저당 등)는 전부 말소후 사업 승인하도록 하고 있다. 단 서울시는 공동주택의 경우 대지소유권을 90%이상 확보하면 착공시까지 100% 확보 조건부로 사업계획승인이 가능하다.

세입자 이주대책과 관련하여 노후, 불량주택의 재건축에 따른 세입자 문제는 건물소유자(재건축조합)와 세입자간의 협의에 의하여 자율적으로 이주대책 수립후 사업승인 신청토록 행정지도하고, 세입자 문제해소시 사업승인 토록 하고 있다. 또한 재건축 조합은 사업시행으로 철거되는 주택에 거주하는 가옥주에 대하여는 이주에 필요한 비용지원등의 대책을 강구해야 한다.

재건축으로 건설되는 주택은 건설호수의 75%이상을 국민주택 규모 이하의 주택으로 건설하여야 하며 그중 전체 건설호수의 40%이상은 전용면적 60m²이하로 건설하여야 한다. 다만 사업승인권자는 재건축사업이 원활한 시행을 위하여 특히 필요하다고 인정할 때는 다음의 기준중에서 당해 조합이 선택하는 기준에 따라 건설하게 할 수 있다.

- 국민주택규모를 초과하는 기존주택의 수가 규모별 건설비율에 따라 건설되는 국민주택규모를 초과하는 주택의 수보다 많을 때에는 국민주택의 규모를 초과하는 기존 주택의 수만큼 국민주택규모를 초과하는 주택을 건설하되, 잔여주택은 전체건설호수의 50%이상은 전용면적 60m²이하의 주택으로 건설비율에 따라야 한다.
- 재건축사업에 의하여 새로 건설되는 주택의 규모별 비율이 기존 주택의 규모에 비하여 불합리하다고 인정될 때에는 조합원에게 공급하는 주택은 기존 주택규모의 최고 150%까지 건설하도록 하되, 세대당 115m²이하로 건설하여야 하며, 잔여주택은 전체 건설호수의 50%이상은 전용면적 60m²이하의 주택으로 건설비율에 따라야 한다.

재건축사업의 설계자 및 시공자의 선정은 재건축조합 총회의 결정에 의하되, 설계자는 건축사법 제4조 및 동법시행령 제25조에 의한 자격이 있는자 중에서, 시공자는 주택건설촉진법 제6조에 의거 주택건설사업자로 등록한자로서 건설업법 제6조에 의거 일반건설업 면허를 받은자와 주축법 제6조의 3에 의거 시공능력을 인정받은자 중에서 선정해야 한다. 또한 구청장은 주축법 제33조에 의거 재건축 사업계획을 승인한 때와 건축법 제7조에 의한 착공신고서를 받은 때 및 주축법 제33조의 2에 의거 준공검사를 필한 때에는 지체없이 시장에게 보고하도록 하고 있다.

마. 공급

조합원에 대한 재건축주택 공급은 다음 기준에 의한다.

- 조합원 1인에게 공급할 수 있는 주택은 1주택에 한함.
- 재건축조합의 1조합원이 수채의 주택을 소유한 경우에는 1세대 1주택의 기준으로 하고 나머지 권리분은 금전청산을 원칙으로 하되 청산절차 및 방법은 조합규약에서 정하는 바에 의함.
- 1채의 주택을 수인이 공유하고 있을 경우에는 공유자가 자율적으로 결정하는 1세대에 대해서만 재건축조합원으로 인정하여야 함.

- 토지소유자와 건물소유자가 별도로 있는 경우에는 건물소유자 1인에게 조합원자격을 부여함.
- 재건축조합원에게 공급하고 남은 주택이 20가구 이상일 경우에는 주택공급에 관한 규칙에 따라 일반공급하여야 함.

Ⅲ. 재건축실태 분석

1. 재건축 현황

가. 주택재고와 재건축 현황

1970년 총주택재고 중에서 공동주택(아파트와 연립주택)이 차지하는 비중이 불과 4.2%에 불과하였으나 1990년에는 총 주택재고 7,160천호 중 29.5%로 급증하였다. 또한 '85년 이후 신축된 주택만을 보면 공동주택의 비중이 55% 수준으로 매우 높게 나타나고 있다.

이와같이 공동주택이 양적으로는 증가하고 있으나 질적인 면에서는 상당수가 노후화되어 재건축이 추진중이거나 재건축대상이 되고 있다. 공동주택의 재건축사업은 서울지역 뿐만 아니라 부산, 대구 및 중소도시에서도 산발적으로 이루어지고 있다. 그러나 거의 대

서울시 아파트 재건축 조합인가 및 사업승인현황

년 도	조 합 인 가		사 업 승 인		
	조 합 수	조합원수	건 수	조합원수	세 대 수
88	2	606	—	—	—
89	9	1,501	—	—	—
90	14	2,153	9	822	904
91	21	3,040	9	1,925	3,235
92	49	6,643	17	2,052	4,718
계	95	13,943	35	4,799	8,857

부분이 서울지역에서 이루어지고 있어 서울지역을 중심으로 재건축사업의 추진현황을 살펴보고자 한다.

1987년 주축법의 개정으로 공동주택 재건축을 제도적으로 허용하였으나 실제로는 재건축을 가능한 한 억제하였고, 재건축수요 역시 '90년 이전에는 많지 않았다. 공동주택중 아파트의 경우 '88~'92년말까지 조합설립인가를 얻은 조합수는 총 95개로 이 중 37%인 35개가 사업승인이 나 있으며 '90년 이후 재건축 수요가 급증하였고, 특히 '93년 3월이후 주축법의 개정으로 공동주택 재건축이 서울을 중심으로 활발하게 추진되고 있다.

서울시의 경우 1994년 12월 현재 조합설립인가를 얻은 조합수는 총 307개로 이중 연립주택이 178개 조합으로 가장 많고, 아파트와 단독주택 재건축조합이 각각 74개와 55개이다. 사업시행인가 실적을 보면 인가된 조합수의 43.6%인 134개 조합이 사업시행인가 얻은 것으로 나타났다. 한편 단독주택 재건축조합의 경우 사업시행인가율이 17%에 지나지 않아 기존주택의 물리적 특성이 비교적 다양한 단독주택 재건축조합은 사업추진에 많은 어려움을 겪고 있다.

서울시 재건축 추진현황('94. 12. 현재)

(단위 : 조합수)

주택유형 \ 구 분	인가된 조합수	사업시행인가
아 파 트	74	29
연 립 주 택	178	83
단 독 주 택	55	22
계	307	134

자료 : 서울시

나. 재건축 대상주택 현황

조합설립인가된 주택조합을 대상으로 할 때 서울시의 경우 1994년 12월 현재 서울시내 재건축주택수는 이미 사업이 완료된 주택을 포함하여 약 3만5천호이며, 이중 아파트가 차지하는 비율은 54.2%인 18,763호에 이르고 있어, 아파트의 재건축이 주택수의 절반이상을 차지하고 있다.

서울시 재건축 대상 주택수('94. 12. 현재)

주택유형 \ 구 분	주 택 수 (호)	비 율 (%)
아 파 트	18,763	54.2
연 립 주 택	10,769	31.1
단 독 주 택	5,078	14.7
계	34,610	100.0

*재건축이 이미 완료된 지구도 포함

인가된 재건축조합중 아파트 재건축조합의 경우 1970년 이전에 건설된 아파트가 42%로 가장 많으면 20년이 경과되지 않는 경우도 37%에 달하고 있다. 연립주택의 경우는 20년이상 경과한 주택이 전무한 상태이며 가장 경과연수가 장기인 주택은 1976년에 건설된 노원구의 새마을 연립이다. 이와 같은 연립주택의 조기 재건축현상은 대부분의 연립주택이 재해지역(특히 침수지역)에 위치한 경우도 많이 있지만 특히 대부분의 연립주택이 부실하게 지어졌기 때문으로 추측된다. 또 이러한 부실시공과 함께 유지·보수의 소홀에서도 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 단독주택은 1970년 이전에 건설된 주택조합이 90%에 달하고 경과년수가 20년미만(1973년 이전)인 주택은 극소량에 불과하다.

다. 조합별 단지규모

현재 추진중인 강동구 잠실시영아파트지구가 6000세대로 단지 규모가 가장 크고, 다음으로 강동구 잠실주공1단지 재건축조합의 단지규모가 5,390호로 두번째 크다. 그외에 용산구 공무원아파트 A, B지구를 합할 경우 1,240호에 이른다. 특히 500~1,000호 규모의 단지는 마포구 마포아파트 546호, 용산구 이촌동 시영시민아파트 506호, 강동구 성내동 해바라기아파트 610호 등이고 그외에는 모두 500호 이하이다.

연립주택의 경우 가장 큰 규모의 조합은 노원구 공릉동의 한도연립이 332호로 가장 크고, 그외에 200여호의 규모 3개단지가 재건축 추진중이며 대부분이 50호미만의 소규모 단지이다. 단독주택의 경우는 서울 정릉 돈암지구가 397호로 가장 크고 100호 이상을 포함한 재건축조합이 13개지구에 이른다. 단독주택 재건축조합은 성북지구에 17개가 위치하

고 있어서 전체 단독주택 재개발조합의 57%를 차지하고 있다.

2. 재건축실태 : 사례분석

가. 사례단지의 선정

재건축사업의 실태는 사업단지마다 그 성격이 다양하기 때문에 일반적인 분석으로는 그 실태를 정확하게 평가하기 곤란하다. 재건축사업의 심층적 분석을 위해서는 사회과학의 일반적 접근방법인 사례분석이 필요하다.

이 분석방법은 연구목적에 부합하는 사례단지의 올바른 선정만이 합리적 분석결과를 도출케 한다. 따라서 이 연구의 목적을 달성하기 위한 사례연구 대상단지는 다음의 몇가지 요건을 갖춘 단지중에서 선정한다.

첫째, 지역적으로는 재건축사업이 활발하게 진행되고 있는 대도시 지역의 사례단지를 대상으로 하며, 동일 도시내에서도 지역적 안배를 고려하여 사례단지를 선정한다.

둘째, 재건축실태 분석을 위한 대상단지는 아파트단지에서 아파트단지로 재건축하는 사업을 중심으로 한다.

셋째, 자료구득이 용이하며, 사례사업으로 대표성이 있어야 한다. 구체적인 사례단지의 선정은 다음의 절차를 거쳤다. 1차적으로 공동주택 단지와 재건축사업에 관한 일반적인 통계자료를 수집, 분석하여 재건축사업을 활발히 시행하고 있는 서울시와 부산시를 사례지역으로 선정 후 해당지자체로부터 공동주택단지와 재건축사업에 관한 개괄적인 자료를 입수하였다. 2차적으로 각 지자체로부터 수집된 자료를 위 기준에 따라 분석하여 재건축실태분석을 위해 20개 단지를 1차 대상단지로 선정하였다.

마지막으로 선정된 단지의 재건축 시행회사 및 아파트 관리사무소로부터 재건축실태 분석을 위한 자료를 수집하였다. 최종 수집된 자료는 공동주택 재건축 추진현황, 자금조달고하 운용, 재건축 추진상의 문제점 등을 파악하는 데 사용하였다.

나. 재건축 추진 현황

재건축 추진현황은 재건축 시공회사를 통하여 수집된 자료를 중심으로 분석하고 비교 가능한 자료는 기존 연구의 분석결과와 비교해 보기로 한다. 분석항목은 재건축사업 단계

별 소요기간, 평균대지면적과 건물연면적의 구성, 기존대비 계획세대수, 기존대비 계획용적률, 기존대계획 평균 주거면적, 기존대비 계획층수 등이다.

1) 재건축사업 단계별 소요기간

재건축사업 단계별 소요기간은 우선 조합설립인가시 부터 준공까지의 경과년수, 구체적으로 조합설립인가로 부터 준공에 이르는 각 단계별 소요기간으로 나누어 살펴보았다. 또한 이 분석에서는 기존 아파트단지에서 신규아파트단지로의 재건축을 하는 경우 소요기간을 분석하는 것이 중심이나, 비교를 위하여 연립주택 재건축, 단독주택 재건축 소요기간도 서울시 재건축현황 자료를 이용하여 분석하여 보았다.

재건축 당시 대상건물의 평균 경과년수는 아파트 재건축의 경우 20.4년으로 단독주택의 경우 22.5년보다는 다소 짧지만 연립주택의 12.2년보다는 현저히 길다. '93년 국토개발연구원의 연구결과에 의하면 타 주택에 비하여 연립주택의 경과년수가 현저히 짧은 이유는 '70년대 후반과 '80년대 초반에 건립된 연립주택의 대부분은 주요구조부, 난방설비 효율성, 각종 파이프상태, 방수, 전기배선 등이 전반적으로 노후도가 심각하여 이 당시에 건립된 많은 연립주택이 부실시공된 때문으로 판단된다.

재건축사업 단계별 소요기간 중 우선 조합설립인가로 부터 사업계획승인시까지 아파트의 경우 평균 1.2년, 연립주택이 0.8년, 단독주택이 0.6년이 소요된다. 이와 같이 아파트의 사업계획승인까지의 기간이 타 주택에 비하여 길게 나타난 것은 동기간 동안 입지, 건축, 토목, 경관심의 등의 절차가 복잡하고 재건축미동이자 및 세입자처리문제 등이 중요한 지연요인으로 작용한 것으로 판단된다. 특히 11층 이상 또는 300세대 이상인 경우는 경관심

사업단계별 평균소요기간

(단위 : 년)

구 분	대상건물의 경과년수	재건축 사업단계별 소요기간		
	건축년도→ 조합설립인가	조합설립인가→ 사업계획승인	사업계획승인 →착공	착공 →준공
아 파 트	20.4	1.2	0.2	1.8
연립주택	12.2	0.8	0.1	1.6
단독주택	22.5	0.6	0.1	-

의를 반드시 받아야 하며 이 과정에서 소요되는 시간이 많은 것으로 지적되고 있다. 사업 계획승인으로 부터 착공시까지의 모든 사업에서 대체로 1~2개월 정도가 소요되어 전체 적으로 볼때 이 기간에는 사업의 지연요인이 거의 없는 것으로 판단된다.

마지막으로 착공으로 부터 준공시 까지의 소요기간은 아파트의 경우 1.8년이 소요되고, 연립주택은 1.6년이 소요되는 것으로 나타났다.

재건축 대상건물의 경과년수에 대한 비교분석을 위하여 한국건설기술연구원과 대한건축사협회가 현재 재건축 추진중이거나 추진되었던 총 261개 표본을 대상으로 분석한 자료를 보면 다음과 같다.

주택유형별 경과연수 분포

(단위 : %)

구 분	아 파 트	연립주택	단독주택
30년 이상	6.0	2.1	17.3
25년~30년	9.1	—	7.7
20년~25년	45.0	4.3	63.5
15년~20년	24.2	9.3	5.8
15년~10년	13.6	80.0	3.8
5년~10년	1.5	3.6	1.9

재건축대상 건물의 경과년수는 단독주택이 가장 길고, 다음이 아파트, 연립주택 순이다. 아파트의 경우 경과년수가 보통 20~25년된 것이 많은 반면, 연립주택은 10년~15년된 것이 80.0%를 차지하고 있다. 주택건설촉진법에서 재건축대상으로 정하는 경과년수 20년 이상된 것은 아파트가 60.1%를 차지하고 있고 연립주택은 6.4%, 단독주택은 88.5%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

2) 평균대지면적과 건물연면적 구성

분석대상 아파트단지의 대지면적은 평균 6,830평이며, 건물 연면적은 16,230평으로 나타났다. 건물연면적의 구성비를 보면 다음과 같다.

건물 연면적 구성비

(단위 : 평, %)

구 분	건 물 연 면 적	비 율
주 거 용	14,439	88.9
상 가	635	4.0
지 하 주 차 장	1,156	7.1
계	16,230	100.0

건물연면적 중 주거용이 차지하는 비율이 88.9%, 상가 4.0%, 지하 주차장은 7.1%로 나타났다. 비교분석을 위하여 한국건설기술연구원 등에서 주택 유형별로 분석한 재건축 대상건물의 연면적을 살펴보면 다음과 같다.

주택유형별 연면적

(단위 : m²)

구 분	범 위	평 균
아 파 트	2,240~76,098	15,031
연 립 주 택	753~31,782	4,367
단 독 주 택	852~41,974	7,945

자료 : 한국건설기술연구원

3) 재건축의 토지이용도 제고효과

공동주택 재건축사업은 일반적으로 토지 이용도를 제고시킨다. 토지를 고밀·고층으로 이용함에 따라 구체적으로는 세대수와 가구당 주거면적을 증대시킨다.

기존 용적률 대비 계획용적률

(단위 : 배, %)

구 분	기존용적률(A)	계획용적률(B)	B / A
평 균	114	291	2.6

조사대상 단지의 기존용적율은 평균 114%이며, 계획용적률은 291%이다. 따라서 기존 용적률 대비 계획 용적률의 비율은 2.6배에 이른다.

기존세대수 대비 계획세대수

(단위 : 호, 배)

구 분	기존세대수(A)	계획세대수(B)	B / A
평 균 ¹⁾	409	664	1.6

주1) 상가는 제외

조사대상 단지의 평균 기존세대수는 409이며, 계획세대수는 664호로써 기존세대수 대비 계획세대수의 비율은 1.6배이다. 비교분석을 위하여 앞의 한국건설기술연구원 등에서 분석한 자료를 살펴보면 다음과 같다.

주택유형별 기존세대수 대비 계획세대수

(단위 : 호, 배)

구 분	기존세대수		계획세대수		B / A
	범 위	평균(A)	범 위	평균(A)	
아 파 트	24~3,590	402	40~7,000	900	2.2
연 립 주 택	20~912	80	36~783	161	2.0
단 독 주 택	20~507	124	39~1,207	382	3.1

자료 : 한국건설기술연구원

재건축 대상단지의 기존세대수는 20세대에서 6,000세대까지 다양하다. 아파트단지의 경우 24~590세대이며 평균 400세대이다. 연립주택 단지의 경우 기존세대수가 20~912세대 범위로 평균 80세대이며, 단독주택은 기존 세대수가 20~507세대 범위로 평균 124세대인 것으로 나타났다.

재건축 계획세대수를 살펴보면 아파트 단지의 경우 평균 900세대, 연립주택은 161세대, 단독주택은 382세대로 나타났다. 기존세대수 대비 계획세대수의 비율을 보면 단독주택 단지가 3.1배로 가장 높고, 아파트단지는 2.2배이며, 연립주택단지는 2.0배로 가장 낮게 나

타났다. 이는 단독주택의 재건축이 토지이용의 효율성을 가장 높게 한다는 것을 추정해 볼 수 있다.

재건축 사업전후의 주택당 면적비교

(단위 : 평, 배)

구 분	사업전면적(A)	사업후면적(B)	B / A
평 균	19.8	30.6	1.54

재건축사업 전후의 주택당 주거면적을 비교해보면 사업전 면적은 평균 19.8평이며, 사업후에는 30.6평으로 1.54배 가량 증가하였다.

사업 전후의 주택층수 비교

(단위 : 층, 배)

구 분	사업전층수(A)	사업후층수(B)	B / A
평 균	4.1	15.9	3.9

재건축 사업전의 아파트 층수는 평균 4.1층으로 대부분이 저층이었던 데 비해 사업후에는 15.9층으로 사업전 층수 대비 사업후 층수 비율이 3.9배에 이르러 재건축사업으로 인한 고층화 현상을 뚜렷이 보여주고 있다. 참고로 한국 건설기술연구원 등에서 조사한 자료에 의하면 주택유형별 재건축대상건물의 층수분포를 보면 다음과 같다.

주택유형별 재건축 대상건물의 층수 분포

(단위 : %)

구 분	아 파 트	연 립 주 택	단 독 주 택
6층	14.7	-	-
5층	58.8	-	-
4층	17.6	-	-
3층	5.9	26.8	6.9
2층	2.9	73.2	27.6
1층	-	-	65.5

자료 : 한국건설기술연구원

다. 재원조달과 운용

1) 재원조달

수집된 자료를 분석한 결과 재건축사업을 위한 재원은 대부분 조합원부담금과 일반 및 상가 분양수입에 의존하고 있으며, 정책적 지원금융은 거의 없는 것으로 나타났다. 국민주택기금대출 취급지침에 의하면 일정조건을 갖춘 조합에 대해서는 주택건설자금대출(대출과목은 국민주택분양자금대출임)을 할 수 있도록 하고 있다.

구체적으로 보면 주택건설촉진법 제44조에 의거 당해 주택건설지역 관할시장, 군수의 설립인가를 받은 조합으로서 다음 각호의 요건을 갖춘 조합은 조합주택 건설자금을 대출 받을 수 있다.

- ① 당해 조합원이 입주할 목적으로 20세대 이상 국민주택을 집단으로 건설하고자 하는 주택조합
- ② 대출시행시까지 당해 주택 건설대지의 소유권이 각 조합원 앞으로 이전되거나, 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관 및 토지구획정리사업 시행자로부터 주택건설 대지를 조합원 앞으로 공급받기로 계약을 체결한 주택조합

조합주택 건설자금 대출조건

구 분	대 출 조 건
대출대상주택	◦ 세대당 주거전용 면적 60㎡이하인 주택
대출과목	◦ 국민주택 분양자금 대출
호당 대출한도액과 금리	◦ 40㎡이하 : 1,400만원, 연 7.5% ◦ 40초과~50㎡이하 : 1,400만원, 연 8.5% ◦ 50초과~60㎡이하 : 1,200만원, 연 9.5%
대출기간 및 상환방법	◦ 1년 거치 19년 체증식 할부상환
대출형식	◦ 증서대출

이상과 같이 재건축사업에 대해서도 국민주택기금을 통한 정책적 금융지원제도를 두고 있음에도 불구하고 국민주택기금 대출실적을 보면 조합주택에 대한 기금지원은 거의 없는 실정이다. 따라서 기완료되었거나 현재 추진중인 재건축사업을 위해 재원은 대부분 조

합원 및 일반분양수입과 상가분양수입 등 자체수입에 의해서 충당되고 있다.

'93년 국토개발연구원에서 13개 사례주택사업을 중심으로 연구한 결과에 의하더라도 표에서 보듯이 조합주택에 대한 정책적 금융지원은 전혀 없는 것으로 나타나고 있다.

주택사업별 주택사업자의 자금조달 내용

(단위 : %)

구 분	융자금 비율	자기자금(분양수입, 차입금포함)비율
1. 공공분양	26.2	74.8
2. 공공임대	66.8	33.2
3. 근로복지	38.1	61.9
4. 사원임대	65.3	34.7
5. 공영 민간분양 ¹⁾	—	100.0
6. 공영 민간임대 ¹⁾	33.1	69.9
7. 구획정리사업	16.7	83.3
8. 민간분양	7.6	92.4
9. 민간임대	35.0	65.0
10. 조합주택	—	100.0
11. 재개발	4.1	95.9
12. 다세대	—	100.0
13. 주거환경 개선	30.4	69.6

주1) 택지개발은 공공주체가 시행하고 주택건설은 민간사업주체가 시행

2) 자금운용

조사대상 단지의 사업규모가 매우 다양하여 자금운용 실태를 총액을 기준으로 하여 분석하는 것은 무의미하다. 따라서 수집된 자료를 기초로 하여 재건축사업에 소요되는 사업비의 주요 구성 항목별로 건물 평당 소요액을 파악해 보기로 한다.

평당 재건축사업비 구성을 보면 건축비가 차지하는 비중이 전체의 86.4%, 이주대책비이자비용이 8.6%로 사업비의 대부분을 차지한다. 철거비, 조합운영비, 안전진단비, 기타 항목은 각각 1~2% 내외 수준이다.

평당 사업비의 구성

(단위 : 만원, %)

구 분	사 업 비	구 성 비
건축비	1612	86.4
철거비	2.9	1.6
조합운영비	1.8	1.0
안전진단비	1.3	0.7
이주대책비이자비용 ¹⁾	16.1	8.6
기타 ²⁾	3.2	1.7
계	186.5	100.0

주 1) : 재건축후 평당 이주대책비 이자비용 = 가구당 이주대책비 × 2년 만기 정기예금 이자율(10%) / 가구당 평균평수 × 기존연면적 / 계획연면적

2) : 기타비용은 사업 관리비용이 포함되며 건축비의 2%가정.

이주대책비 이자산정을 위한 기초자료로 사용하기 위하여 가구당 이주대책비를 살펴본 결과 가구당 이주대책비는 평균 2,600만원 수준이며, 대체로 2,000만원에서 4,000만원 범위로 나타났다.

3. 공동주택 재건축의 파급효과

최근들어 서울, 부산등의 대도시권을 중심으로 하여 공동주택의 재건축이 활발히 추진되고 있다. '90년 이전만 하더라도 20년 이상이 경과된 공동주택의 수가 별로 많지 않았으나, '90년 이후에는 그 수가 급격히 증가하고 있으며, '93년 공동주택 재건축기관규제를 완화함에 따라 향후 공동주택 재건축활동은 더욱 활발히 추진될 전망이다. 이러한 재건축활동은 일면 노후·불량주택을 개선함으로써 주거수준의 향상과 주거안정성을 제고하고, 도시 토지의 이용도를 제고시킨다는 긍정적인 측면이 있다. 그러나 다른 한편으로는 도시 기반시설의 체증을 포함한 외부불경제를 유발하고 국가자원을 낭비한다는 부정적인 측면에서 문제가 제기되고 있다. 따라서 여기에서는 공동주택 재건축활동이 갖는 이와같은 양면성을 검토해 봄으로써 향후 재건축제도 개선 및 정책방안 제안을 위한 기초로 삼고자

한다.

가. 재건축의 기대효과

재건축사업은 흔히 주거수준을 향상시키고 주거안정성을 확보하며, 도시토지이용의 효율성을 촉진시킨다는 점에서는 긍정적으로 평가되고 있다.

1) 주거수준의 향상과 주거안정성 확보

재건축활동의 본질적 목표는 노후·불량주택을 개선함으로써 국민주거수준을 향상시키고 주거안정성을 확보한다는 차원에 있다고 할 것이다. 재건축활동의 실태를 분석해 보더라도 시간이 지남에 따라 건축기술의 발달과 주거문화수준의 향상, 공간의 효율적 이용등으로 재건축된 주택은 기존주택에 비하여 현저히 주거수준이 향상된 것을 볼 수 있다.

물론 노후·불량주택의 재건축시 주택보급율이 증가되고 입주자의 경제적이익도 증대되는 측면도 있으나 이러한 사항들은 재건축활동의 본질적 기대효과는 아니며 재건축과정에서 발생하는 부수적 효과로 보아야 할 것이다.

2) 도시토지 이용도의 제고

대도시권 특히 서울시의 경우 나대지 및 미개발택지가 거의 고갈된 상태에 있다. 택지난이 심각한 현재의 상황에서 재건축활동은 도시 토지이용도를 제고시키는 중요한 역할을 하고 있다. 실재의 재건축 실태분석에서도 살펴보았듯이 최근의 재건축사업은 기존용적률보다 2.5배이상을 증가시키고 있는 것으로 나타났다.

나. 재건축의 부정적 파급효과

재건축활동은 위와같은 긍정적 측면이 있는 반면 국가자원의 낭비, 외부불경제의 유발과 같은 부정적 측면을 내포하고 있다.

1) 국가자원의 낭비

현재의 재건축사업은 노후·불량주택의 개선이라는 재건축의 본질적인 목표달성을 위해서 수행된다기 보다는 오히려 주택호수 및 상면적을 증가시킴으로써 사업단지내 주택수요자가 개발이익을 얻기 위해서 추진되고 있다는 측면이 강하게 부각되고 있다. 주로

개인적 입장에서 경제성에 기초를 두고 이루어지는 이러한 재건축사업은 경우에 따라서는 사회전체의 입장에서는 자원의 낭비를 초래하는 구성의 모순을 유발시킬 수 있다. 물론 '70년대 이전에 건축된 주택의 경우 기술수준의 낙후와 자재수준의 열악으로 재건축의 필요성이 제기되고 있기는 하지만, 일반적으로 아파트의 경우 구성체 주근의 내구년한이 50년이상이라는 점을 감안하면 20년정도를 간신히 넘긴 상황에서 재건축이 추진되고 있는 것은 국가적 측면에서 심각한 자원의 낭비라고 아니할 수 없다.

또한 재건축사업을 제도적으로 촉진할 경우 저밀도 주택의 경우 재건축으로 인한 개발이익을 얻기위해 관리 및 개보수투자를 고의적으로 소홀히 하여 주택의 조기노후화를 초래할 가능성이 있다. 이러한 현상은 공동주택관리에 관련된 의무적관리 및 개보수의무가 상대적으로 적은 저층 소규모 아파트단지의 경우 더욱 심각할 것으로 예상된다.

2) 외부불경제의 유발

재건축사업을 해당아파트단지의 특성만을 고려하여 시행하는 경우 심각한 외부불경제를 초래할 수 있다. 외부불경제의 구체적 형태는 교통체증과 환경파괴의 형태로 나타날 수 있다.

재건축을 통한 기존저밀지구의 고밀화는 도시기반시설의 체증, 특히 교통체증을 유발할 수 있다. 특히 재건축대상 인근지역의 교통로가 불충분한 경우 고밀화에 의한 재건축사업은 해당지역의 교통체증을 더욱 심각하게 만들 우려가 있다.

또한 현재의 저층 저밀도 주거지역이 고층 고밀화됨에 따라 기존의 지역적 특성이 파괴될 수 있고, 더 나아가 도시전체의 물리적 환경의 단조성을 초래할 소지가 있다.

3) 저소득층용 주택재고의 감소

앞의 재건축실태분석에서도 살펴보았듯이 재건축 전후의 주거면적을 비교해 보면 재건축사업전의 주택당 평균주거면적은 약 20평수준이나 재건축사업후에는 30평이상으로 증대되어 재건축으로 인한 세대당 주거면적은 약 1.5배 가량 증가한 것으로 나타나고 있다.

물론 현 제도상으로도 재건축시 40%이상은 60㎡이하의 주택으로 건축토록하고 있으나 재건축대상이 되는 주택의 거의 대부분이 소규모 주택이라는 점을 감안하면 재건축활동은 명백히 저소득층이 주로 거주하는 소규모주택의 재고를 감소시키고 있는 것이다. 이는 곧 재건축활동이 중·고소득계층을 위한 주택시장여건은 향상시키나 저소득층을 위한 주택시장 여건을 악화시키는 측면이 있다는 것을 의미한다.

IV. 현행 재건축제도의 문제점

노후아파트의 재건축을 통하여 부족한 택지문제를 해결하고, 주거환경을 개선할 수 있는 재건축제도는 주택부족률이 높고 택지가 부족한 대도시 지역에서는 운영방법에 따라서는 효과적인 제도가 될 수 있다. 그러나 재건축제도는 거주자의 입장에서 보면 기능적으로 건전하고 구조적으로 안전한 주택을 철거하고 용적률을 높여 저층아파트를 고층화하여 건축하므로써 재산증식을 도모하려한다는 인식도 적지 않다. 다음에서는 재건축제도의 올바른 정착과 이를 위한 정책방안제시를 위해 우선 현행 재건축제도가 안고 있는 문제점을 검토해 보고자 한다.

1. 재건축 허용기준의 모호성

전술한 바와 같이 재건축허용의 주된 기준은 경과년수와 건물가치의 잔존율이다. 그러나 1970년대 이전에 건축되어 경과년수가 20년이 넘게된 많은 저층공동주택의 경우 실질적인 재건축 억제효과가 없는 반면, 오히려 이들은 재건축에 대한 기대로 투기의 대상이 될 우려가 있다. 또한 건물의 잔존율도 토지의 개발잠재력등 기회비용 및 외부효과가 고려되지 않은 기준으로 불합리하다.

주축법 시행령에는 재건축 허용기준으로 몇가지 사항을 규정하고, 시장, 군수가 재건축을 승인할 수 있도록 하고 있으나 재건축 여부를 판단할 수 있는 보다 세부적이고 객관적인 판단기준이 정립되어 있지 않다. 결과적으로 재건축여부가 집단민원에 의해서 이루어 질 수 있는 소지를 안고 있다. 같은 단지내에 각 건물별로 노후도가 상이한 경우 이를 전면적으로 수행하느냐 부분적으로 수행하느냐에 대한 기준이 미흡하다.

2. 교통 및 환경영향평가의 미흡

대부분의 재건축계획은 기존보다 많은 주택수를 공급하게 되고 이에 따라 기존의 도로로는 재건축단지에 거주하는 가구의 교통량을 소화하기 어렵다. 교통영향평가, 환경영향평가를 강화하도록 하여 그 영향을 최소화할 수 있는 재건축계획이 실시되어야 한다. 현

재건축사업이 주로 초고층화 되므로써 파생되는 일조권문제, 소방관련문제, 과밀화 등과 같은 주거환경 악화등의 문제점에 대한 대책이 필요하다.

3. 재건축시 이주대책 미흡

재건축시 임차가구에 대한 지원 및 보호대책이 없어 임차가구의 반발이 크다. 재건축을 하기 위해서는 일시에 철거 및 건축비용, 이주비용등이 필요하게 된다. 현재는 이들 비용의 조달을 거주자가 조성한 자금과 시공사와 재건축조합의 협의에 의해 시공사가 제공하는 자금에만 의존하고 있어 이들 금융조성원을 다양화(예 : 재건축적립금)할 필요가 있다.

재건축 공사기간중 현 거주자들의 거주를 위한 주거대책이 필요하다. 이러한 문제의 해결, 완화를 위해서는 대규모단지를 재건축하는 경우 일정구역으로 분할하여 개발하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

4. 고층아파트의 재건축 문제

현재 재건축을 수행중이거나 계획하고 있는 단지들은 용적률이 150% 이하로써 경제적 측면에서 사업성이 있는 단지들을 대상으로 하고 있다. '80년대이후 토지이용의 효율성이라는 측면에서 용적률이 높은 고층아파트들이 많이 건설되었고, 따라서 향후 이들 아파트의 재건축은 사업성이 없으므로 재건축 수행이 곤란할 것이다. 특히 고층아파트 재건축시 는 재원조달이 가장 중요한 문제가 될 것이다.

V. 재건축제도의 개선방안

1987년 12월 주택건설촉진법의 개정으로 재건축사업의 법적근거가 마련됨에 따라 '90년대 들어 서울, 부산등의 대도시권을 중심으로 하여 재건축사업이 활발하게 추진되고 있다. 그러나 제도의 도입이 일천하여 재건축제도 자체가 안고 있는 문제점과 추진상의 애로사항으로 인하여 아직은 안정적인 제도의 정착을 이루지 못하고 있는 실정이다.

본 절에서는 앞에서 제시된 재건축제도 및 추진상의 문제점을 바탕으로 하여 재건축제

도의 올바른 정착을 위한 정책방안을 제시하고자 한다. 여기서 제안된 정책방안은 단지 현재상황에서 나타난 문제점의 개선방안뿐 아니라 '80년대 이후에 지어진 고층·고밀화 공동주택의 재건축방안까지를 포함한다.

1. 재건축 관련규정의 정비

가. 재건축허용기준의 재검토

현행의 주택건설촉진법에 의하면 몇가지 예외적인 경우를 제외하고는 건축후 경과년수 20년이 재건축허용의 가장 중요한 기준이 되고 있으며 실제 재건축사례를 보더라도 공동주택의 경우 평균 20년이 경과하면 거의 재건축이 추진되고 있는 실정이다. 그러나 주택 유형, 주택의 층고, 밀도등을 감안하지 않은 이러한 획일적인 규정은 자칫 국가적 자원낭비를 초래할 소지를 안고 있다.

따라서 재건축허용년한은 주택의 유형이나 층고 및 밀도등을 감안하여 재조정되어야 할 것이다. 구체적인 방향으로서는 토지이용의 효율성을 높일 수 있는 연립주택지 및 저층·저밀도의 공동주택은 재건축 허용기준을 현행대로 두되 관리소홀에 대한 대처방안을 강화하고, 고층·고밀도의 공동주택은 재건축시 토지이용의 효율화도 기하기 어려울뿐 아니라 국가적 자원낭비도 특히 클 것이므로 재건축 허용년한(예: 내구년한의 2/3이상)을 연장시키고 유지관리 및 개보수를 강화시키는 방향으로 재조정되어야 할 것이다.

나. 노후·불량주택 판정을 위한 객관적 기준의 제시

현행 주택건설촉진법에서는 노후·불량주택에 해당되는지의 여부를 확인할 필요가 있을 경우 한국건설기술연구원, 대한건축사협회등을 포함한 18개 진단기관에서 안전진단을 실시하여 그 결과를 재건축조합 설립인가시에 제출토록 하고 있다. 진단사항은 건물의 구조안전 및 설비에 관한 사항, 건물의 가격·수선유지비 및 관리비용에 관한 사항, 재건축에 따른 토지이용도 및 경제성 판단에 관한 사항, 재건축에 관한 종합의견등이다.

그러나 현재는 이들 각 진단사항에서는 구체적 진단내용이 어느 수준에 도달해 있을 때 노후·불량주택으로 판정할 것인지에 대한 객관적 판정기준이 없다. 이에 따라 각 진단기관마다 진단기준이 상이하여 동일한 사업에 대해서도 상이한 결과가 도출될 수 있다.

따라서 진단시 진단기관이 어느 기관이든 관계없이 동일사안에 대해서는 동일한 결과가 도출될 수 있는 객관적이고 통일된 진단기준이 마련되어야 할 것이다.

다. 매도청구권 대상주택의 시가기준 객관화

『집합건물 소유 및 관리에 관한 법률』 등을 기초로 한 지자체의 재건축지침에 의하면 재건축 미동의 주택등의 소유자에 대해 시가에 따른 매도청구권으로 보상토록 되어 있다. 그러나 시가에 관한 기준이 불분명하여 당사자간 마찰의 소지가 있으며 이역시 사업지체의 한 요인이 되고 있다.

재건축사업의 본래의 목적이 노후·불량주택의 개선이라는 사회적측면이 강조되고 있음을 감안할 때 시가에 대한 객관적 기준을 사전에 제시하여 분쟁의 소지를 줄일 필요가 있다. 예를들면 동일지역 유사주택의 최근 1년간 평균거래가격 또는 감정평가사에 의한 감정가액등을 객관적기준으로 하여 그 금액의 일정배수(가령 1 ± 0.2 배)의 범위내에서 협상이 이루어지도록 유도할 필요가 있다.

2. 세입자에 대한 대책

현행 재건축관련 법규상으로는 재건축을 하는 경우 임차가구에 대해서는 아무런 지원이 없으며, 다만 세입자문제는 당사자간의 임대차계약 내지는 협의에 의해서 자율적으로 처리하도록 하고 있다. 이에따라 재건축사업추진시 이해당사자간에 분쟁이 빈번히 발생하여 사업지연의 한 요인이 되고 있다.

재건축사업과 유사한 합동재개발사업의 경우도 관련법규에는 세입자에 대한 지원대책이 없으나, 지자체의 지침에 의거 생계비 지원 또는 영구임대아파트를 공급하고 있는 실정을 감안한다면 사업간의 형평성측면에서 보더라도 재건축사업지의 임차가구에 대한 지원책이 강구되어야 할 것이다.

이 문제에 대한 해결대안을 찾기 위해 국토개발연구원에서 노후아파트단지의 자가가구를 대상으로 하여 실시한 설문조사의 결과 2/3 이상이 어떤 형태로든 세입자에 대한 지원책이 있어야 한다고 응답하고 있다. 구체적인 방안으로는 세입자에게 이주대책비를 지원해야 한다는 응답이 약 40% 수준이고, 다음으로 기존소유자 입주후 잔여주택에 대해

세입자에게 우선분양권이 주어져야 한다고 응답한 비율이 약 30% 수준이다.

이러한 설문조사결과를 별론으로 하더라도 재건축사업의 원활한 추진을 위해서나 주택사업간의 형평성을 유지하기 위해서 저소득 입차가구에 대해 어떤 형태로든 지원이 필요하다. 즉 일정수준이하의 저소득층 세입자에 대해서는 선별적으로 공공임대주택의 입주권을 부여하거나 전세자금을 지원해 주는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

3. 노후·불량주택의 관리소홀에 대한 대책

현재까지의 재건축사업은 주로 저층·저밀도의 주택단지를 고층·고밀화함으로써 사업자체수익이 상당하여 입주자의 추가적인 부담이 거의 없이 추진되어 왔다. 이에 따라 재건축사업의 주된 허용기준인 경과년수 20년에 근접한 아파트단지는 재건축에 대한 기대 때문에 입주자의 고의적인 관리소홀로 인하여 노후·불량화가 가속화되는 경향을 보이고 있다.

이는 사회전체적인 측면에서 볼때 중대한 자원의 낭비이며 노후·불량주택을 개선코자 하는 재건축제도가 결국 기존주택재고의 노후·불량화를 촉진시키는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 현상을 방지하기 위해서는 전문관리 및 자문기관을 신설하고 동기관으로부터 수선유지 및 개보수에 대한 자문 및 진단을 정기적으로 받도록 의무화하고, 현재의 특별부선충당금을 대폭 인상토록 의무화할뿐 아니라 강제규정을 두며, 기존용적율대비 계획용적율의 비율을 일정비율이상(가령 200%이상) 제고시키는 재건축사업에 대해서는 개발부담금제를 적용하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

4. 교통 및 환경영향평가의 철저

재건축사업이 추진되는 경우 대부분 용적율을 제고시킴으로써 종전보다 세대수가 증가하게 된다. 이에 따라 기존의 도로로는 신규세대증가로 인한 교통량증가를 소화하기가 곤란하다. 또한 고층화에 따른 일조권문제, 시계제한, 프라이버시 침해등의 문제가 발생하고 이는 재건축사업지 주변지역의 민원발생의 주요요인이 되고 있다.

따라서 재건축사업시 교통 및 환경영향평가에 관한 객관적 기준이 제시되어야 할 것이다. 이를 바탕으로 특히 도시기반시설을 확충코자 할 때 현재는 재건축사업 사례별로

해당지자체와 사업주체간에 협의형식으로 이루어지고 있는 공공용지를 위한 기부채납이 이루어지도록 할 필요가 있다.

5. 노후·불량주택지의 강제철거 및 재건축명령제도 도입

현행법규상 재건축사업은 대상주택단지의 토지 및 건물소유자의 재건축결의와 진단기관의 안전진단을 거친후 재건축조합 설립인가를 받아 동재건축조합이 해당지자체에 사업계획승인을 요청한 후 그 승인을 받아 시행토록 하고 있다.

따라서 비록 심각한 노후·불량주택으로 붕괴의 우려가 있을지라도 당해 주택단지 입주주민의 자발적 결의가 없으면 재건축을 시행할 수 없는 것이다.

이러한 현실을 감안할 때 ①건물이 훼손되거나 일부 멸실되어 도괴, 기타 안전사고의 우려가 있는 주택 ②재해위험구역내 주택(예: 상습침수지역, 경사도가 높은 비탈면에 주택이 지어진 지역) ③도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조적결함, 부실시공등으로 재건축이 불가피하다고 판단되는 주택의 경우 관할시장, 군수 또는 구청장이 해당지역의 입주자에 대해서 재건축을 명령하도록 하고, 이를 따르지 않을 경우 강제철거를 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 제도도입의 필요성은 현저히 노후·불량화된 주택의 입주자가 그 결의에 의해 재건축 승인요청을 하지 않은 경우 종국적으로 주택의 붕괴등으로 인하여 수많은 인명과 재산피해등의 사회적 문제를 유발할 수 있기 때문이다. 서울의 와우아파트붕괴사건이나 청주의 우암아파트붕괴는 우리에게 중요한 교훈과 정책적 시사점을 남겨주고 있다.

6. 공공기관의 참여확대

노후불량주택의 재건축사업 시행은 주민으로 구성된 조합과 등록업자가 공동으로 시행토록 제한되어 있다. 즉 재건축사업은 순수민간사업으로 인식되어 사업의 수익성만을 추구함에 딸 주변지역의 도시기반시설등을 무시한 고층·고밀화로 도시공간구조를 왜곡시킬 뿐 아니라 주거환경을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 소형주택 밀집지역등에는 재건축사업 시행자에 주택공사, 도시재개발공사등 공공기관의 참여기회를 확대하여 공공성이 고려되도록 유도하여야 할 것이다.

7. 재건축 적립금제도의 도입검토

현재의 여건하에서는 재건축을 하는 경우 재원조달은 크게 문제가 되지 않는 실정이다. 서울시에서 시행된 '93년 4월 현재까지의 재건축사업의 추진실태를 보면 기존세대수 대비 계획세대수의 비율이 1.94로 나타나 재건축을 위한 대부분의 자금이 사업자체수익에 의해서 충당되었다. 이는 기존의 저층·저밀도로 지어진 주택을 고층·고밀도로 재건축사업을 시행한 데 기인한다. 그러나 최근의 신도시를 포함하여 '80년대 이후에 건축된 아파트는 대부분 고층·고밀화되어 있어 향후 이들 주택의 수명이 다하여 재건축하는 경우 사업자체 수익은 거의 기대하기 곤란할 것이며 따라서 재건축사업의 시행 역시 곤란할 것이다.

실제로 국토개발연구원이 서울과 부산의 노후 공동주택입주자를 대상으로 실시한 설문조사자료의 분석결과를 보면 재건축사업 시행시 은행융자를 포함하여 자기자금 조달능력이 30평형으로 재건축하는 경우는 총소요자금의 48%, 40평형으로 재건축시는 36%수준에 불과한 실정이다. 따라서 소요자금중 나머지 부분은 평상시에 비축해 나가지 않으면 자금난으로 인하여 재건축사업의 추진은 현실적으로 매우 어려운 난관에 봉착할 것이다.

따라서 일정기준이상(예를들면 용적율 250%이상)의 공동주택을 신축하는 경우는 신축 후 일정기간이 경과한 년도부터 재건축을 위한 적립금을 비축토록 의무화하고, 주택매매 시도 동적립금을 인계, 인수하도록 할 필요가 있다. 주택의 전내구기간 동안 걸쳐 적립할 재건축적립금의 수준은 자기자금 조달능력등을 감안할 때 건축비의 50수준이 적합할 것으로 판단된다.

VI. 재건축관련법제의 개편방향

현행 노후불량주택정비사업은 도시재개발법에 의하여 시행되는 주택개량재개발사업, 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법에 의하여 시행되는 주거환경개선사업, 그리고 주택건설촉진법에 의하여 시행되는 재건축사업의 3가지로 대변할 수 있다.

상기 3가지 사업은 각각의 특성은 있으나 근본적으로 노후·불량주택을 정비하기 위한 사업으로 현재 3원화되어 있는 법체계를 장기적으로는 가칭 노후불량주택정비사업법으로

통폐합하는 것이 바람직하다. 그러나 주거환경개선사업은 1999년까지 유효한 한시법이므로 단기적으로는 도시재개발법에 재건축관련 법규를 흡수하는 것이 바람직하고 1999년 이후에는 하나의 법률로 통합하여야 할 것이다.

단기적으로는 재건축사업이 도시재개발법에 흡수되면 도시재개발법에 포함될 재건축관련 내용은 다음과 같다.

- (1) 사업성격 : 도시계획사업
- (2) 지구지정 : 500세대 이상의 구역은 지구지정 요
- (3) 노후불량주택의 범위 : 도피우려 또는 내구년한이 2/3이상 경과
- (4) 주민동의 : 건물소유자의 2/3이상
- (5) 토지수용권 : 유
- (6) 가수용대책 : 유
- (7) 세입자대책 : 유
- (8) 시행자 : 조합, 지자체 · 주공 등
- (9) 기타 : 재건축명령제도 도입, 공공기관의 참여확대

나의 손은 정밀시공 나의 눈은 품질관리