

22. 第8回 韓・日 住宅協議會 主題發表內容

자료제공 : 건설교통부

이 자료는 지난 8월 18일부터 23일까지 6일간 개최된 “제8회 한·일 주택협의회”의 주제발표내용으로 2회에 걸쳐 게재합니다. <편집자주>

대단위 주거단지의 개별 단지계획 조정사례

박 철 수(대한주택공사 주택연구소 선임연구원)

〈요 약〉

1. 대단위 주택지 개발과정에서의 단지계획 차원의 쟁점

- 지금까지 한국의 대단위 주거지는 주택의 절대량 부족 해소를 위한 방안으로서 기능하여 왔으며, 편의시설제공의 측면에서는 계획단위별(개별단지별)로 자체완결성을 지향하여 왔기 때문에 단지간 격리, 연계성 부족, 전체로서의 조화로운 결여가 문제로 지적되어 왔음.
- 택지개발촉진법의 제정으로 공영택지 개발방식이 일반화된 1980년대 이전까지는 단지개발 주체의 계획력 부족에 그 원인이 있음.
- 그러나 택촉법에 의한 대규모 주거지개발 사례가 증가하는 1980년 이후에는 다수주체에 의한 단지개발이 이루어 지며, 단일주체에 의한 단지계획과 건설이 주종을 이루던 과거의 경우와는 달리 다수 주체의 단지계획과 건설이 하나의 대단위 주택지에서 이루어지며 계획단위별로 단편화된 단지계획의 조정문제가 새로운 쟁점으로 등장하게 됨.

-쟁점의 핵심은 관련계획과의 부정합 및 인접개발과의 불연계 극복방안이 어떠해야 할 것인가로 모아질 수 있으며, 최근에는 계획안 심사방식에 의한 개발택지의 공급과 같은 택지개발방식과 공급제도의 변화를 모색하는 차원에서 그 대안이 제시되고 있는 실정임.

- 그러나 한국 집합주택의 전개과정을 살펴볼 때 택지개발 차원이 아닌 단지계획 차원에서 개별 단지계획의 조정을 통해 주거지 전체의 계획적 개발을 유인했던 사례나 시도가 없었던 것은 아니며,
- 1980년과 1991년에 각각 제도로서 도입되어 운용중인 도시설계나 상세계획 역시 공통의 상위적 계획개념에 개발단위를 수렴시키기 위한 수단이라 할 때 서로 다른 계획주체간의 조정을 통해 지역 전체의 계획적 개발을 유인하는 유형 가운데 하나임.
- 이 논문은 최근 쟁점이 되고 있는 대단위 주택지에서의 관련계획과의 부정합 및 인접개발과의 불연계 등을 극복하기 위해 시도되었던 참조적인 선례들을 발굴, 정리, 평가하고 그것이 가지는 의의와 시사를 도출함으로써 향후 개발방향에 대한 시사를 도출함을 목적으로 함.

2. 한국의 집합주택 전개과정과 개별 단지계획의 조정유형 및 사례

- 1980년대 이전까지의 주거지 개발은 택지개발에서부터 주거단지개발에 이르기까지 단일 주체 혹은 몇 개의 공적 주체가 주도하는 경우가 대부분이어서 이로 인해 빚어지는 획일성 문제의 극복을 위한 다양성 확보방안이 계획적 쟁점의 주된 사항이었음.
- 그러나 1980년대 들어서는 도시차원의 공간구조에 대한 계획을 수립하는 주체와 개별적인 주거단지 계획주체의 분리현상이 두드러지게 나타나며 도시공간과 개별 주거단지 그리고 개별 주거단지들간의 계획조정이 새로운 쟁점으로 부각되기에 이르렀음.
- 한국의 집합주택의 전개과정에서 주거단지의 건설은 단지계획 주체와 사업주체의 결합관계로 볼 때 모두 4가지의 유형으로 구분될 수 있으며 각 유형에서 시도되었던 개별 단지계획의 대표적 조정수단과 사례단지가 정리될 수 있음.

| 단지계획 주체와 사업주체의 결합관계 | 동원된 개별 단지계획의 조정수단 | 대표적 사례단지 |
|----------------------------|---------------------------|-------------|
| 다수 건축가 단지계획+ 공공 단지건설 | 마스터플랜과 모델설계에 의한 설계조정 및 협력 | 목동신시가지 |
| 공공 단지계획+ 공공 단지건설 | 설계지구에 의한 조정 | 상계신시가지 |
| 다수 민간업체 단지계획+ 다수 민간업체 단지건설 | 계획안선정 후 분담설계 | 분당 신도시 시범단지 |
| 공공/다수 민간 단지계획+ 공공/민간 단지건설 | 도시설계 및 상세계획에 의한 유인 | 도시권 5개신도시 등 |

- 개별 단지계획의 조정수단으로 동원되었던 수법들은 다시 제도적인 것과 비제도적인 것으로 구분할 수 있으며, 각각의 해당 수단의 적용경험을 바탕으로 향후 시사점을 도출할 수 있음.

3. 평가 및 의의

- 첫째, 수도권 5개 신도시와 최근의 택지개발사업지구를 대상으로 단지간의 정합과 전체의 계획적 개발을 유도하기 위한 제도적 장치로 현재 활용되고 있으며 향후의 적용 가능성도 매우 높은 도시설계나 상세계획방식은 도시골격 차원에서의 최소한도의 계획간 정합과 상위적 계획개념에 계획이나 개발의 단위를 수렴시킨다는 의도를 가진다고 할 때 중요하고 의미있는 개별 단지계획 조정수단이라고 할 수 있으나,
- 현재의 제도 자체가 허용하고 있는 계획적 개발의 유인범위 내의 제어사항 조차도 적극적으로 활용하지 못하는 한계를 보이고 있으며, 두가지 수단간에 차별성을 보이지 못하고 있을 뿐만아니라 단지간의 정합과 전체의 계획적 개발 장치로서도 한계를 보이고 있다는 점에서 비제도적 조정과 협력방식에 대한 주목의 필요성이 제시됨.
- 둘째, 목동 신시가지 주거지역과 분당신도시 시범주택단지는 집단주거지 조성과 공공주택 건설에 있어 오늘날에도 가장 현실적인 도구로 사용되고 있는 공영택지개발방식(목동)과 민간합동개발방식(분당)을 통한 대단위 주택지의 계획적 개발을 의도했던 실증적이며 선도적인 경우로 꼽히기 때문에 여러 가지 측면에서 단지계획이나 설계의 참조점을 시사하는 선례라 할 수 있음.

- 특히, 주거단지 환경의 수준 향상을 위한 기본구상안이나 마스터 플랜 혹은 모델설계를 가지고 개별설계에 임했다는 점(목동)과 함께 계획안 선정 후 분담설계를 통해 설계협력 체제를 유지하였다는 점(분당), 그리고 일종의 설계지침을 중심으로 단지의 배치와 주거동의 형태 등 물적 양태를 만들어갔다는 점 등을 꼽을 수 있음.
- 이 방식은 다수 주체가 참여하는 방식의 보편화 과정에서 유의깊게 살펴보아야 할 참조적 사례이나 서로 다른 단지설계 및 개발참여자의 이해조정 장치의 부재, 개발참여자가 기본구상이나 마스터 플랜을 작성함으로써 사업성 확보가 우선하는 범위내에서 환경수준 확보의 한계, 건축가의 적극적인 참여 유인방안 미흡 등이 지적될 수 있음.
- 셋째, 비록 단일주체에 의해 시도되었던 사례였지만 상계 신시가지에서 시도된 도시적 시각으로부터의 대단위 주택단지에 대한 계획적인 접근의 시각, 블록단위를 탈피하여 설계지구 개념과 ‘대형상가’를 단위로 하는 설계단위의 설정, 중심기능의 집적배치에 의한 인근주거지역과의 통합적 공간구성 유도방안 등은 설계지구가 계획주체간의 유력한 조정수단으로 기능할 수 있는 도구로서 높이 평가할 수 있음.
- 그러나 표준설계에 의한 전체 개발지구가 구성됨으로써 설계지구에 의한 계획개념을 건축설계가 대응하지 못했다는 한계를 보이고 있음.

| 구분 | 개별 단지계획의 조정수단 | 대표적 적용사례 | 의의, 시사 및 평가 |
|------|----------------------------|--------------|---|
| 제도적 | 도시설계 및 상세계획에 의한 유인 | 수도권 5개 신도시 등 | 현재 적용가능성이 가장 높은 유형이나 두 수단 사이의 차별성이 없으며, 설계간의 정합을 위해 허용된 현재의 규제나 유인장치를 활용하지 못함. |
| 비제도적 | 마스터 플랜과 모델설계에 의한 설계조정 및 협력 | 목동 신시가지 | 개별 단지설계의 설계지침으로서 마스터 플랜과 모델설계를 활용함으로써 계획간의 정합을 유도하고, 개별단지의 자율적 설계협력체제를 활용함으로써 공영개발에서 다수 주체 참여방식에 의한 단지설계에 시사 제공 |
| | 설계지구에 의한 조정 | 상계 신시가지 | 단일주체의 단지개발에서 설계지구 개념을 동원하여 도시적 시각으로부터 단지계획으로 접근한 블록단위계획 방식의 탈피수법으로 주목되며 설계주체간의 유력한 조정수단으로의 가능성 시사 |

| | | | |
|------------------|-----------------|-------------------|--|
| 비 제 도 적 | 계획안 선정후 분담설계 | 분당 신도시 시범단지 | 설계안 선정후 분담설계방식에 의한 다수민간 설계주체의 이해조정이 주목되나 사업성 확보 의 범위내에서 환경수준을 확보해야 하는 한계 를 노출 |
|------------------|-----------------|-------------------|--|

※본 논문의 발제 의의

- 일본에서도 대단위 주거단지의 구성에 있어 한국과 유사한 문제에 봉착하여 다마 신도시의 Belle-Colline 남대택단지의 공단아파트에 총괄 건축가 방식(MA:Master Architect)이 1987년에 활용된 이후,
- 1990년대에 들어서는 강산의 증평단지에서의 코디네이터 방식, 천엽의 막장 신도심 주택지구(Patios)에서 동원된 사업계획조정위원방식, 그리고 태분과 복강의 기획형 집합주택에 동원된 커미셔너방식 등이 계속적으로 등장하며 새로운 주거단지의 설계방식으로 회적되고 있어, 한국의 선례를 소개하고 그 의미를 전해주는 동시에 일본의 최근 동향과 새로운 설계수법에 대해 진지한 의견교환을 할 수 있는 논제로서 의의가 있음.

I. 서론 : 대단위 주택지의 계획적 개발

개별단지별로 자체완결성을 지향하는 한국의 대단위 주거지는 단기간 격리, 연계성 부족, 전체로서의 조화로운 결여 등이 문제로 지적되고 있다. 택지개발촉진법의 제정으로 공영택지 개발방식이 일반화된 1980년대 이전까지 이같은 문제의 원인은 단순히 단지개발 주체의 계획력 부족에서 찾을 수 있었다. 그러나 택촉법에 의한 대규모 주거지개발 사례가 증가하는 1980년 이후에는 다수 주체에 의한 단지개발이 이루어지며, 단일주체에 의한 단지계획과 건설이 하나의 대단위 주택지에서 이루어지며 계획단위별로 단편화된 단지계획의 조정문제가 새로운 쟁점으로 등장하게 된 것이다. 쟁점의 핵심은 '관련계획과의 부정합 및 인접개발과의 불연

계¹⁾를 어떻게 극복 할 것인가로 모아질 수 있으며, 계획안 심사방식에 의한 개발택지의 공급과 같은 택지개발방식과 공급제도의 변화를 모색하는 차원에서 그 대안이 제시되고 있는 실정이다.²⁾

그러나 우리나라 집합주택의 개발과정을 살펴볼 때 주택개발 차원이 아닌 단지계획 차원에서 개별 단지계획의 조정을 통해 주거지 전체의 계획적 개발을 유인했던 사례나 실험적인 시도가 없었던 것은 아니며, 블록위주의 계획단위별로 이루어지는 개별적 건축행위가 야기하는 부조화의 해소를 위해 1980년과 1991년에 각각 도입되어 운용중인 도시설계나 상세계획 역시 공통의 상위적 계획개념에 개발단위를 수렴시키기 위한 수단이라 할 때 서로 다른 계획주체간의 조정을 통해 지구 전체의 계획적 개발을 유인하는 유형 가운데 하나라고 할 수 있다.

따라서 이 논문은 최근 쟁점이 되고 있는 대단위 주택지에서의 관련계획과의 부정합 및 인접개발과의 불연계 등을 극복하기 위해 간헐적으로 시도되었던 참조적인 선례들을 발굴, 정리, 평가하고 그것이 가지는 의의와 시사를 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 한국의 대단위 주거단지개발에 관한 각종 기록 및 연구보고서들에 대한 조사·수집·분석과 연구진간의 토론에 의해 참조대상이 될만한 조정수단 유형이 우선적으로 정리되었으며, 이를 기초로 각각의 해당 유형을 대표하는 사례단지의 계획 및 설계보고서와 사업시행후의 평가보고서에 대한 검토를 통해 각각의 대표적 사례에서 활용되었던 조정수단에 대한 정리, 해석, 평가가 이루어졌으며, 향후의 전개방향에 대한 시사를 도출하였다.

II. 대단위 주거지개발에서의 개별단지 조정수단 유형

한국의 도시지역에서 주택의 대량건설, 공급을 목적으로 대단위 단지개발이 시작된 것은 1960년대이후이다. 특히, 택지개발사업절차를 간편화함으로써 대규모·대단위 개발위주의 주택정책을 추진하기 위한 토지구획정리사업법의 도시계획법으로부터의 독립(1996년), 주택건설

-
- 1) 대단위 주택단지 건설과정에서 관련계획과의 정합성 및 인접개발지와의 연계 등에 관한 실증적 사례와 문제지적 등에 대해서는 강홍빈, '대단위 주택단지 건설 : 그 가능성과 한계(3)', 주공 소식 8712(서울 : 대한주택공사, 1987. 12), 16-18쪽 참조
 - 2) 이같은제도적 개선을 통해 문제극복을 제안하고 있는 최근의 연구로는 배순석, 박종택, '공영주택개발제도의 개선방향에 관한 연구'(서울 : 국토개발연구원, 1995. 10) 등을 들 수 있다.

촉진법의 제정(1972), 아차트용지 확보를 위한 집단체비지의 지정을 목표로했던 토지구획정리사업법의 전면개정(1975), 아파트지구의 법제화(1976) 등은 한강아파트와 여의도 개발, 그리고 반포, 압구정, 잠실 등 대단위 주택지개발의 원동력이 되었다. 또한 1980년대의 공영택지개발 방식과 함께 1986년에 공영개발에 민간업체의 참여를 촉진하는 공공·민간합동개발방식이 도입되고 1980년대 후반들어 민간업체의 공영개발택지 의존도가 심화되는 등 공영개발지구의 개별 주거단지 개발에 민간업체들의 참여가 급증하면서 부터 개별 주거단지의 개발을 다수의 민간 주택업체가 담당하는 현상이 보편화 되었다.

따라서 1980년대 이전까지의 주거지 개발은 택지개발에서부터 주거단지개발에 이르기까지 단일 주체 혹은 몇 개의 공적 주체가 주도하는 경우가 대부분이어서 이로 인해 빚어지는 획일성 문제의 극복을 위한 다양성 확보방안이 쟁점이었다. 그러나 1980년대에 들어서는 도시차원의 공간 구조에 대한 계획을 수립하는 주체와 개별적인 주거단지 계획주체의 분리현상이 두드러지게 나타나며 도시공간과 개별적인 주거단지 그리고 개별 주거단지들간의 계획조정이 새로운 쟁점으로 부각되었다. 표 1.은 한국 집합주택의 전개과정속에서 보이는 개별 단지계획의 대표적 조정수단 유형을 단지 계획 주체와 사업주체의 결합관계 그리고 대표적 사례단지와 함께 묶어 정리한 것이다. 여기에 언급되고 있는 각각의 유형과 구체적 조정사례에 대한 정리와 해석 그리고 수단으로서의 가치 평가 등을 되짚어 살펴보는 일은 지방자치제도의 정착과 사회 전반의 민주화 확대 등에 따른 개발과정에서의 이해상충등이 결과적으로 개발주체

〈표 1〉 단지계획 주체와 사업주체, 개별단지계획의 조정수단 유형

| 단지계획 주체와 사업주체의 결합관계 | 동원된 개별 단지계획의 조정수단 | 대표적 사례단지 |
|----------------------------|---------------------------|-------------|
| 다수 건축가 단지계획+ 공공 단지건설 | 마스터플랜과 모델설계에 의한 설계조정 및 협력 | 목동신시가지 |
| 공공 단지계획+ 공공 단지건설 | 설계지구에 의한 조정 | 상계신시가지 |
| 다수 민간업체 단지계획+ 다수 민간업체 단지건설 | 계획안 선정후 분담설계 | 분당 신도시 시범단지 |
| 공공/다수 민간 단지계획+ 공공/민간 단지건설 | 도시설계 및 상세계획에 의한 유인 | 수도권 5개신도시 등 |

및 계획주체의 다원화를 보다 증대시킬 것이라는 현재적 전망을 감안할 때 중요성을 가진다.

Ⅲ. 개별 단지계획의 조정수단 유형 및 사례분석

1. 마스터 플랜과 모델설계에 의한 설계조정 및 협력

공영개발택지에 대한 다수 계획주체의 참여하에 주거지 전체의 계획적 개발을 시도한 최초의 사례로는 목동 신시가지 개발을 꼽을 수 있다. 목동개발은 서울시가 개발대상지역의 토지를 전면 매수하여 종합개발계획을 세우고 시 스스로가 사업주체가 되어 개발을 시행한 후 여기에서 얻어진 이익으로 임대주택 건설과 주변정비를 하기 위한 것이었다. 서울시는 자족적 도시기능의 확충과 조화된 신시가지의 건설을 위해 신도시개발의 마스터플랜이라 할 수 있는 기본구상안을 현상공모하였다. 그 결과, 13개팀의 작품이 제출되었고 각계를 대표하는 16인의 심사위원에 의해 순위없이 5점의 당선작품이 결정되었으나, 기본구상안 현상공모라기 보다는 기본구상작성을 위한 설계팀 구성으로 보아야 함이 더욱 타당한 것이었다. '당선작 1점을 결정한 뒤 그 안을 시행한 것이 아니라, 다섯 점을 골라 각 공모안에서 제시한 제안과 특징을 집성하여 기본구상을 더욱 가다듬고 정리하는 한편, 기본계획으로 성안하기 위하여 각 당선팀에서 파견해준 몇 명씩의 전문직원과 서울시 직원이 합동으로 작업단을 결성, 계획하였고, 학계의 중진 몇 분을 모시어 계획위원으로 위촉, 지도케하였으며, 관련분야의 권위자들에게 폭넓은 자문을 구하여 가면서 작업을 진행하였음은 여지껏 없던 특출한 작업의 방식이었다...<중략>...그 후 이 골격안에 대한 여러차례의 검토와 자문을 통해 기본계획안으로 발전시켰고, 이 계획안은 건설부의 승인을 얻어 공식 Master Plan으로 확정되었다³⁾는 당시의 기록으로 보아 앞서 언급한 것처럼 현상설계 방식과 현상설계의 내용을 재조정하여 기본계획을 재작성하는 방식이 부분적으로 혼합된 경우이긴 하지만 당시로서는 매우 특출한 작업방식이었음은 분명하다고 할 수 있다.⁴⁾

개별단지계획에서는 당초 서울시가 1단지를 시범적으로 직접설계한 후 이를 모델로 나머지

3) 서울특별시, 목동 신시가지 계획, 1984, 18-19쪽

4) 강병기. "목동신시가지 개발계획에 관하여". 목동 공영개발 평가보고서(서울특별시, 1991). 385-386쪽

단지들을 설계시공 입찰방식(Turn-key)으로 건설하기로 계획하였다. 이에 따라 1단지는 당초 계획대로 직접설계의 형식으로 서울건축에 설계용역을 시행하였으며, 2-6단지 역시 당초계획대로 1단지 설계를 모델로 설계시공 입찰방식으로 개발하였으나 설계시공 입찰방식의 문제점 때문에 3차로 건설된 7-14단지는 설계와 시공을 분리, 1단지와 동일한 방식으로 개발하되 설계자간 협력체를 조직하여 시행하였다. 따라서 본 논문에서 주목하고자 하는 개별단지계획의 조정문제는 결국 전체지구의 마스터 플랜 작성과정과 3차 건설지구에서 활용되었던 설계조정 및 협력의 경우에 해당한다고 할 수 있다.

8개 단지를 건설하는 3차공사에서 14단지 설계에 직접 참여한 건축가의 회고에 따르면, '목동아파트 계획의 주안점은 개성과 특색있는 개별단지를 조성하되 전체적인 목동지구의 조화를 이루어내도록 하는 것이었으며, 각 단지의 설계자가 각각인 상태에서 그것은 쉽지 않은 과제에 속했다'⁵⁾고 기술하고 있다. 즉, '생활권계획과 근린주구 기법에 되도록 충실하도록 14개의 단지를 설계'하는 일은 초기에 마련된 각종 설계지침(마스터 플랜 작성에 따라 이를 구현하기 위한 지침으로서의 보차분리, 층고 및 평형의 혼합, 획일적인 남향배치의 탈피, 통과형 주거동의 도입 등)에 따라 건축계획적 창의를 통해 개성과 특색을 구현하는 것이어서 상대적으로 용이한 일이었던 반면에 개발지구 전체의 조화를 도모하는 것은 서로 다른 계획주체의 사업성과 직결되는 일이어서 서로간의 이해조정이 결코 쉽지 않았으리라 짐작된다. 그러나 8개 단지를 건설하는 3차공사의 경우에는 '각자가 설계지침을 토대로 아이디어를 내고 배치를 한 후 각 단지의 스터디 모델을 들고 한자리에 모여 이들 단지와 단지를 조합해서 전체지구의 형태조화, 스카이 라인 교통 및 녹지체계 등을 검토하는 식이 되었다. 그렇게 해서 조정된 안을 기본설계로 확정하고 한차례 심의를 거친 후 실시설계를 진행 하였다.'⁶⁾ 따라서 목동 신시가지의 주거지역 3차 건설에서 활용된 설계협력 및 조정과정은 '마스터 플랜의 작성→설계지침 도출→해당 단지별 계획안 작성→계획안의 조합을 위한 협의조정→조정안 마련→기본설계 확정→기본설계 심의→실시설계'의 과정에 따라 '계획적 개발'이 유도되었다고 할 수 있다. 여기서 '설계된 단지'가 가지는 의미는 협의조정을 통한 계획안 작성과정이 당시의 다른 아파트단지 건설과정과는 달리 독특하게 이루어졌음을 의미하는 것이라 할 수 있으며, 그 결과 주민들의 만족도가 높아졌다는 뜻으로 이해할 수 있다. 그러므로 이같은 단지설계 및 설계방식

5) 하재안, 목동 아파트 설계회고, 건축사(서울 : 대한건축사협회, 9310). 64쪽

6) 이 때 중재자의 역할은 사업주인 서울 시가 맡아오며, 그들의 역할과 노력에 대한 평가가 매우 긍정적인 것으로 기록되고 있다. 하재안, 앞 책, 64쪽

을 이름붙여 본다면 '마스터 플랜과 모델설계에 의한 설계조정 및 협력 방식'이라고 하겠다.

목동아파트가 건축으로서의 작품성을 인정받거나 건축계의 별다른 비평을 받지 못했다 하더라도 이같은 단지설계방식은 당시는 물론 오늘날에도 매우 진보적인 것이라고 할 수 있을 뿐만 아니라 한국의 아파트단지 개발이 시작된 이후 다수 개발주체에 의한 단지의 계획적 개발에 대한 문제를 인식했다는 점에서 높은 의미를 가질 수 있는 사례이다. 즉, 개별단지들은 설계시공 일괄입찰 방식으로 개발하되, 우선 1개 단지를 대상으로 마스터 플랜의 개념을 구현하는 건축차원의 단지계획 모델을 시범적으로 설계한 후 이를 모델로 나머지 단지들에 대해 설계시공 일괄입찰 방식을 적용함으로써 설계조정의 효과를 기대했던 것이다. 이같은 방식은 개별단지들이 서로 다른 주체들에 의해 설계되도록 함으로써 다양한 설계를 유도하면서도 마스터 플랜과 모델단지 설계를 통해 설계의 일관성도 동시에 확보하려는 시도로서 평가할만한 방법인 것이다.

목동에 사용되었던 계획설계의 협의조정 방식은 비제도적인 것이었다. 따라서 난제로 등장되었던 '설계의 체계화, 통일화 작업은 각 단지의 설계를 담당했던 설계사무소들이 서열과는 무관하게 선임사무소를 편의상 정하고, 연락업무와 장소제공 그리고 목동사업소 측과의 창구역할도 수행하였다. 선임사무소는 조건없이 임무를 맡았으므로 여타의 사무소는 선임사무소의 통제를 기꺼이 수용하였다.'⁷⁾ 즉, 목동아파트 개발에서는 선임사무소가 개발주체와의 창구역할을 수행하며 계획설계의 조정역을 맡아 관련계획의 부정합을 방지하고자 협의체를 운영하였으며, 집단적 협의결과를 단지계획 참여 건축가집단이 이의없이 수용하는 일종의 설계협력계(Design Coordination System 혹은 Cooperative Design System)를 유지하였다고 하겠다. 그러나 불행하게도 이같은 시도와 특성적이었던 협의체 운영방식은 그 후 건축계획의 진전을 위한 시료로 활용되지 못했을 뿐만 아니라 변형된 시도조차 이루어지지 못하고 있다. 논문의 서두에서 언급한 일부 전문가 집단의 택지개발제도 개선방안 제안과 신도시의 개발과정에서 얻어진 교훈에 대한 정리 등이 때늦은 감이 없지는 않으나 이같은 반성과 문제인식의 기초위에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

7) 3차 건설공구의 경우, 8개의 사무소가 참여하였으며 각 사무소는 15차례에 걸친 회합과 토의를 가졌는데, 결과적으로는 각 사무소의 정보교환과 각 사가 지닌 설계에 관한 노하우를 터득하게 하여 궁극적으로는 아파트의 설계수준을 비약적으로 높여주는 계기가 되었다고 술회하고 있다. 하재안, 앞 책.

2. 설계지구에 의한 조정

택지개발에서 주택공급에 이르는 전과정을 하나의 시행주체(대한주택공사)가 담당하며 단기간의 계획적 정합을 유도하기 위해 블록별 단지계획을 타과한 사례로 꼽을 수 있는 것으로는 상계 신시가지 개발을 들 수 있다. 상계 신시가지는 공공 택지개발+공공 단지계획+공공 단지건설의 전형으로서 수도권 5개 신도시 가운데 하나인 산본 신도시의 개발양상과 유사하나 계획단위별 정합을 유도하기 위해 수도권 5개 신도시에 확대, 적용되었던 도시설계와는 달리 '설계지구'라는 계획적 조치가 시도된 경우이다. '설계지구'의 개념은 한국의 대단위 주택지에서 흔히 이루어지는 블록단위의 단지계획이 궁극적으로는 개별단지의 폐쇄성을 야기했다는 반성에 따라 도시골격을 만들어가는 계획의 단계부터 전체 개발지구를 특성별로 묶은 다음 가구구분과는 관계없이 구분된 지역의 장소적 성격에 따라 건축계획 및 단지계획의 단위를 설정하는 것으로서 가로공간과 내부공간 사이의 연계를 강화하는 개념이다. 이에 따라 상계 신시가지는 모두 8가지의 설계지구(강변설계지구, 동일로변 설계지구, 내부공간 설계지구, 철로변 설계지구, 산변설계지구, 순환도로변 설계지구, 동서간선도로변 설계지구, 특수설계지구)가 설정되어 계획이 이루어졌다. 설계지구의 설정은 궁극적으로 가구단위의 생활권 구성으로부터 탈피하여 가로공간 중심형 도시생활공간의 구성을 꾀하는 것이다. 즉, '대단지가 보편적으로 보여주는 획일성, 폐쇄성, 경직성을 극복하기 위한 대안을 모색하는'⁸⁾ 방법으로 설계지구라는 개념이 사용되었다.

가구의 분할과 중첩이라는 설계지구 개념이 목표하고 있는 바는 '(설계단위로 인식되는) 가구위주의 공간구성이 시설과 환경에 대한 선택기회가 빈약하게 되며 도시적 공공공간의 체계와 가구내부의 공간적 접촉이 불투명해서 방향성(Sense of Orientation)이 강화된다'⁹⁾는 문제 인식에 근거한 것으로서 통상적인 가구규모보다 큰 대형가구(600mx900m)를 계획단위로 하고 그 내부에 3개의 영역인식 단위(생활권의 의미가 아닌 계획가의 영역인식 단위)를 상정하는 것이다. 이렇게 만들어진 소가구는 모두 녹지와 보행체계로 묶여져 격자형 도로망과 중첩토록 하는 것이 핵심적인 계획의 개념이었다. 상가 편익시설의 배치 '상권을 단지나 가구에 한정시

8) 강홍빈, '대단위 주택단지 건설 : 그 가능성과 한계(2)' 주공소식 8710, 22쪽에는 이같은 문제의 극복을 위한 대안조작에 대해 상계 신시가지의 계획을 총괄했던 강홍빈 당시 주택연구소 소장 의 5가지 시도가 실려있다. 인구 및 주택규모의 배분, 가구의 분할과 중첩, 도시조직에 따른 설계, 중심기능의 집적배치, 그리고 영역성과 도시성 확보를 위한 주거형 개발이 그것이다.

9) 강홍빈, 앞 논문, 23쪽

킬 때 집적의 경제가 어려우며, 구매대상이 한정되므로 경쟁이 적어져 판매가격이 높아지고 서비스는 저하하는 한편, 선택의 폭이 좁아지는 문제가 있기 때문에¹⁰⁾ 상계동 계획에서는 가구단위와 상권을 분리하는 원칙을 설정하고 상업지구에서는 이를 도시설계로 구체화하였다. 이외에도 표준형 주거동을 통해서도 가로의 도시적 상황에 대응하지 못할 뿐만 아니라 대단위 주택단지의 문제로 지적되어 왔던 단지의 폐쇄성과 반도시성을 약화시킨다는 전제에 따라 주거동 설계의 다양성을 구현한 바 있다.

단일주체의 택지개발과 단지건설에 있어 계획적 개발의 책임은 궁극적으로 계획주체의 설계능력에 따라 좌우될 수밖에 없다. 그러나 상계 신시가지에서 시도된 도시적 시각으로부터의 대단위 주택단지에 대한 계획적인 접근의 시각, 블록단위를 탈피하여 '설계지구' 개념과 대형가구를 단위로 하는 설계단위의 설정, 중심기능의 집적배치에 의한 인접 주거지역과의 통합적 공간구성 유도방안 등은 단일주체의 단지계획 및 건설에 매우 유용한 도구로서의 가치를 가진다. 특히 가구를 계획의 단위로 상징하여 가구별로 동질적인 주거동을 계획함으로써 각 단지의 내향성만을 강조하고 가로공간에 대해서는 배타적이었던 관행을 배제하고 가구구분과는 관계없는 계획단위를 설정함으로써 단지계획을 도시골격과 연계하여 계획간의 조정을 실험한 사례로서 높이 평가할 수 있는 유형이다. 그러나 단일주체의 단지계획 및 건설에 매우 유용한 계획적 도구로서의 가치와 의의를 가짐에도 불구하고 상계 신시가지 이후 이렇다할 재론이나 시도가 배제된채 재평가되지 못하고 있다.

3. 계획안 선정후 분담설계 방식

목동 신시가지 주택지구에 이어 주거단지 전체의 계획적 개발을 유인하기 위해 서로 다른 계획주체간의 단지설계협력이 이루어진 사례로는 분당 신도시 시범단지를 꼽을 수 있다. 분당 신도시는 서울올림픽 직후의 국제수지 흑자로 늘어난 시중의 과잉유통자금이 부동산시장으로 유입되며 엄청난 부동산 폭등현상이 야기되자 정부의 정책부서에서 일산, 평촌, 산본, 중동과 함께 개발키로 결정한 소위 도시권 5개 신도시 가운데 하나이다.¹¹⁾ 분당 신도시는 1989년 4월 27일 정부에 의해 '분당 새주택도시'라는 명칭으로 개발구상이 발표되었다. '신도시'라는 명칭대신에 '새주택 도시'라는 용어를 만들어 쓰게 된 동기는 '신도시'라는 용어가 내포하고 있는

10) 강홍빈, 앞 논문, 25쪽

11) 도시권 5개신도시 건설구상의 정책적 배경이나 입안과정에 대해서는 안건혁, 도시설계과정에서 참여자의 역할이 미치는 영향, 경원대학교 박사학위 논문, 1994, 45-47쪽 참조.

자족성이 강조될 경우 결국은 자족시설에 의한 고용인구 유발로 이어져 1989년 초부터 강력하게 추진한 수도권 인구집중억제정책과의 혼선을 가져올 우려가 있다는 판단에 의한 것이었다.

개발구상의 핵심은 결국 중형 이상의 아파트를 대량 건설하여 강남의 주택수요를 만족시키는 것이라 할 수 있는데, 당시의 여러 가지 정황으로 미루어 강남에 대한 일반인의 상대적인 주택선호 요인 가운데 하나가 교육시설이라는 점에 착안하여 개발지역 전체의 33%를 공공시설 용지로 구상하고 이곳에 초·중·고교를 각각 30개, 16개 14개를 설치하는 것이 부수적인 개발구상의 핵심 가운데 하나였다. 당시 건설부는 주택분양을 약속한 일시에 실시함과 동시에 건설업체의 요구를 충족시킬 수 있도록 최근 분양될 주택단지를 ‘시범단지’라 명명하고, 몇 개의 건설업체가 컨소시엄을 구성하여 이를 개발토록 하는 정책발표를 하기에 이르렀다. 이것이 곧 시범단지의 탄생동기가 되었다.

시범단지의 위치와 규모, 현상설계에 의한 설계안 공모는 여러 가지 논의과정을 거쳐 설계시공 일괄입찰방식(Turn-Key Base)의 현상공모형식으로 이루어졌다. 현상공모 응모자격의 제한때문인지 모두 22개 업체가 공모에 참여하여 18개의 작품이 접수되었다. 토개공은 학계와 관련기관의 전문가 15명을 심사위원으로 구성하여 공개토론을 유도해 1단계로 8개 작품을 고르고, 2단계에서는 이를 다시 4개작품으로 압축한 후 마지막 단계에서 최우수작을 선정하는 심사과정을 밟았다. 최우수작으로 선정되는 건설업체에는 계획안에 따른 단지개발을 확정한다는 의미에서 시범단지의 토목공사 시공권을 부여하며, 당선안을 포함해 2단계 심사를 통과한 4개 건설업체에는 시범단지를 네조각으로 분할한 면적에 대한 택지조성의 시공권과 아파트단지 개발권을 부여했다. 이는 이미 현상설계 공모요강에 특전으로 제시된 것이어서 민간업체에는 막대한 이익과 함께 계속될 수도권 5개 신도시의 개발에 관한 비가시적 선점을 의미하는 것이기도 하다. 이와 아울러 시범단지내 근린상업지역을 최우수작과 입선작 제출업체를 중심으로 제한적 경쟁입찰을 하는 등의 별도 특전도 부여되었다.

현상공모 당선작인 현대산업개발의 계획안을 포함하여 2단계 심사를 통과한 4개 민간건설업체가 대략 1/4씩의 면적을 대상으로 단지계획과 개발을 주도한 분당 신도시 시범주택단지는 중앙의 중심축을 근간으로 녹지간선과 보행자 전용도로가 각각의 계획단위를 서로 이어져 관통하도록 구성 함으로써 계획적 개발의 또다른 전형을 보이며 다른 신도시의 계획에도 적지 않은 영향을 미쳤다.

그러므로 건설업체의 컨소시엄 구성에 의한 설계시공 일괄입찰방식의 현상공모형식에 따라

서로 다른 계획주체와 사업주체가 계획안을 공동작성하고 당선된 계획안에 따라 해당지역을 동등하게 분할하여 건설케한 분당 신도시 시범주택단지는 결국 '설계안 선정후 분담설계'라는 장치가 계획적 개발을 유인한 경우라 할 수 있다. 특히 단지설계의 과정에서 당연할 수밖에 없었던 계획주체간의 설계협력체제는 향후 주거지 개발에 있어 다수주체가 참여하는 양상의 보편화과정에 있어 비제도적 단지계획의 조정수단으로 유의깊게 살펴야 할 선례라 할 수 있다.

4. 도시설계 및 상세계획에 의한 계획적 개발의 유인

지금까지 언급한 3가지의 비제도적 방식과 달리 현행 법규의 테두리내에서 개별단지계획의 조정을 구현할 수 있는 제도적 수단으로는 도시설계와 상세계획을 꼽을 수 있다. 한국에서 제도로서의 도시설계가 대단위 주택지구로 확대, 적용된 최초의 경우는 도시권 5개 신도시의 경우라 할 수 있다.¹²⁾ 그 가운데 산본의 경우, 도시설계가 목표했던 바는 개발의 즉지성확보, 개발간 정합성 확보, 상위계획과 개별 개발행위간의 연계성 보장 그리고 환경수준의 확보 등 4가지이다.¹³⁾ 그렇다면, 본 논문의 주제와 관련하여 계획단위간의 정합성 확보와 상위계획과 개별 개발행위간의 연계성 확보는 어떤 방식으로 이루어졌는지를 검토할 필요가 있다. 산본 신도시 도시설계의 경우, 도시설계 작성의 목표는 주택개발계획을 구체화시키는 동시에 공사와 민간합동개발업체의 설계준거와 정부 승인부서의 승인지침으로 활용토록 하기 위한 것이었다.

이에 따라 정합성 및 연접 개발간의 조화 확보를 위해 대지조성, 동선구성, 그리고 건설배치 등의 제어요소와 20가지에 이르는 제어항목이 설정되었다. 그러나 주택공사의 자체 사업지구나 민간합동개발지구에 적용하기 위한 블록별 도시설계지침은 도로로 구분되는 개별지구의 보행동선 연결, 개별지구 경계지역의 등산로 조성, 3개 민간건설업체가 공동개발하는 블록에서의 보행동선 연결 및 차량동선 조정, 초고층아파트 지역의 위치 지정 등을 꼽을 수 있으며, 다른 사업지구의 여타 블록의 경우도 대개 유사하다. 이같은 제어항목의 설정과 규제에 따라 '비록 고밀도의 아파트 숲이라도 내부 오픈 스페이스와 스카이 라인은 일반 주택단지에 비해

12) 수도권 지역의 대규모 택지개발로 주택용지의 안정적 공급을 도모하고 당시 추진되었던 200만호 주택건설계획과 관련 수도권지역의 주택공급 촉진을 위해 추진된 신도시 건설계획은 1989년 10월 11일 건설부 신건 30324-23380에 의해 도시설계 수립지침이 내려지며 대단위 주거지에 대한 최초의 도시설계 제도 도입이 이루어지게 된다.

13) 대한주택공사, 산본 신도시 도시설계(주거지부문) (서울:대한주택공사, 1991. 12). 6쪽

유용하고 조화있게 만들어졌다'¹⁴⁾는 평가를 받고 있지만, 아쉬웠던 점으로는 '주어진 용적률이 매우 높아 건물의 형태변화를 유도하기가 거의 불가능했고, 건축법에 의한 규제와 건설비의 제약 때문에 선진국 수준의 주거환경을 조성하기에는 부족한 상황이었다.'¹⁵⁾는 한계를 보였다. 특히, 토지 및 건축물에 대한 관리규제계획이라 할 수 있는 도시설계가 작성되기 전에 택지개발계획이 승인되며 이에 따라 토지분양이 먼저 이루어졌기 때문에 도시설계에 의한 계획적 개발의 관리가 어렵게 된 경우가 대부분이었다.¹⁶⁾

이같은 도시설계의 한계를 극복하고 개발지구 전체의 계획적 개발을 유인하기 위한 또다른 제도적 장치로 등장한 것이 상세계획이다. 상세계획은 1991년 5월의 건축법 전문 개정에서 이어 같은 해 12월 14일 거시적인 도시계획의 차원을 미시적인 계획으로 전달하는 의미로서 도시계획방법내에 법적 근거를 가지게 되었다. 상세계획 제도의 도입에 대한 연구와 논의는 이미 1980년대 초반부터 활발하였다는 사실로 미루어볼 때 논의의 초기로부터 10여년이 경과한 이후에 비로소 제도적 틀로 자리하게 된 것이다.

도시계획구역 안에서 토지이용을 합리화하고 도시의 기능, 미관 및 환경을 효율적으로 추진, 관리하기 위하여 필요한 때에 건설교통부장관이 구역의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있는 상세계획구역은 택지개발예정지구와 토지구획정리사업지구 등 대단위 주택지의 계획적 개발에 유용한 수단이 된다. 상세계획구역의 지정이 이루어진 날부터 2년 이내에 시장 또는 군수는 지역·지구의 지정 및 변경, 도시계획시설의 배치와 규모, 가구 및 획지의 규모와 조성계획, 건축물 등의 용도제한, 건축물의 건폐율 및 용적률과 높이의 최고한도와 최저한도, 기타 건설부령이 정하는 사항이 포함된 상세계획을 입안하여 건설교통부장관의 도시계획 결정을 신청해야 하기 때문이다.

본 논문에서 사례분석 대상으로 삼은 운암지구의 상세계획은 택지개발지구 전체를 계획지역으로 하고 있으며, 택지개발계획과 실시계획의 효율적인 시행과 블록위주의 개별건축이 야기하는 부조화의 해소지침 마련 그리고 민간과 공공의 조화있는 개발사업 유도를 목표로하고

14) 김기호, '수도권 5개 신도시 중심지구 분석, 도시개발의 경험과 과제(서울:국토개발연구원, 1996. 7), 154쪽

15) 앞 논문

16) 중동 신도시의 경우는 택지개발 실시계획이 단계적으로 승인되는 과정에서 도시설계의 아이디어를 받아들여 택지개발계획을 변경하는 일도 진행되어 문자 그대로 Feedback이 이루어진 경우도 있다.(중동지구 도시설계, 1992. 339-342쪽, 김기호, 앞 논문, 161쪽 각주 14, 재인용)

있다.¹⁷⁾ 그러나 공공주택단지의 계획간의 정합을 유인한 사례를 부문별로 살펴보면, 계획구역 중앙과 동측의 남북방향 도시계획 도로에 완충녹지를 설치하였다는 점이 드러날 뿐이며, 최저 220%에서 최고 235%까지로 규정한 용적률의 범위설정이나 전지구 30%로의 건폐율 고정, 최저 15층에서 최고 25층의 최저 및 최고한도 규정, 블록별로 세대수에 맞추어 중앙에 획지로 분할한 어린이 공원과 녹지 및 근린공원 등은 상세계획구역으로 지정되지 않은 일반적인 택지개발지구의 공동주택단지 계획내용과 크게 다른 차별성을 찾아 보기 어렵다. 이 계획결정은 1996년 4월에 변경계획안이 작성되었는데 개발구역 북측 모서리의 완충녹지 신설, 블록의 조정(특별설계단지의 폐지에 따른 공동주택단지 개발블록의 신설과 공용의 청사가 들어설 블록의 신설 등), 공용의 청사 블록과 인접 블록 사이의 녹지띠 신설 등만이 달라졌을 뿐 변경 이전의 계획안과 동일한 건폐율, 용적률 규정, 최저, 최고층수의 규정 등은 변경되기 이전의 안을 그대로 따르고 있다.

개발지구 전체의 계획적 개발을 위한 제도적 장치로 운영중인 도시설계나 상세계획은 해당 지구나 지역에 대해 공통의 상위적 계획개념에 계획이나 개발의 단위를 수렴시킨다는 의도를 가진다고 할 때 매우 중요하고 의미있는 개별 단지설계의 조종수단이다. 특히 이들 수단은 앞서 언급한 세가지의 다른 수단과는 달리 현행 관련법에 근거한 것으로서 계획적 개발을 위한 현재적 장치이자 향후 사용가능성이 매우 높은 수단이기도 하다. 그러나 이같은 중요성에 비추어 아직까지 별다른 계획론의 진전을 이루지 못하고 있다.

V. 종합 및 결론 : 대단위 주택지에 있어 계획적 개발의 경험과 과제

지금까지 다수 주체의 단지계획과 다수 주체의 단지건설이 하나의 대단위 주택지에서 이루어지며 개별화·단편화된 단지계획의 조정문제가 새로운 쟁점으로 등장하게 됨에 따라 한국 집합주택의 전개과정에서 보이는 계획적 개발의 참조적 선례들을 살펴보고 의의와 시사를 논

17) 남원건설 엔지니어링, 오산 운암지역 상세계획 요약보고서(서울:대한주택공사, 1995. 9), 6쪽. 이 밖에도 대부분의 택지개발사업지구 상세계획의 수립목적 역시 '개발지구 전체의 총체적 정합성 유지'를 꼽고 있어 대동소이하다.

<표 2> 개별단지계획의 조정수단 특성/사례 및 시사

| 구분 | 개별 단지계획의 조정수단 | 대표적 적용사례 | 의의, 시사 및 평가 |
|------|----------------------------|--------------|---|
| 제도적 | 도시설계 및 상세계획에 의한 유인 | 수도권 5개 신도시 등 | 현재 적용가능성이 가장 높은 유형이나 두 수단 사이의 차별성이 없으며, 설계간의 정합을 위해 허용된 규제항목이나 유인장치를 활용하지 못함. |
| 비제도적 | 마스터 플랜과 모델설계에 의한 설계조정 및 협력 | 목동 신시가지 | 개별 단지설계의 설계지침으로서 마스터 플랜과 모델설계를 활용함으로써 계획간의 정합을 유도하고, 개별단지의 자율적 설계협력체제를 활용함으로써 공영개발에서 다수 주체 참여방식에 의한 단지계획에 시사 제공 |
| | 설계지구에 의한 조정 | 상계 신시가지 | 단일주체의 단지개발에서 설계지구 개념을 동원하여 도시적 시각으로부터 단지계획으로 접근한 블록단위계획 방식의 탈피수법으로 주목되며 계획 주체간의 유력한 조정수단으로의 가능성 시사 |
| | 계획안 선정후 분담설계 | 분당 신도시 시범단지 | 설계안 선정후 분담설계방식에 의한 다수 민간 설계주체의 이해조정이 주목되나 사업성 확보의 범위내에서 환경수준을 확보해야 하는 한계를 노출 |

의 하였다. 이를 통해 이 논문에서는 계획적 개발을 위한 개별단지계획의 조정수단이 제도적인 것과 비제도적인 것으로 대별 될 수 있으며, 각각에 해당하는 개별단지계획의 조정유형을 표 2.와 같이 정리하였으며 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 수도권 5개 신도시와 최근의 택지개발사업지구를 대상으로 단지간의 정합과 전체의 계획적 개발을 유도하기 위한 장치로 현재 활용되고 있으며 향후의 적용가능성도 매우 높은 도시설계나 상세계획방식은 도시골격 차원에서의 최소한도의 계획간 정합과 상위적 계획개념에 계획이나 개발의 단위를 수렴시킨다는 의도를 가진다고 할 때 매우 중요하고 의미있는 개

별 단지 계획의 조정수단이라 할 수 있다. 그러나 현재의 규제사항이나 인수장치가 허용하고 있는 계획적 개발의 유인범위내의 제어사항 조차도 적극적으로 활용하지 못하는 한계를 보이고 있다. 특히, 이들 두가지의 수단은 서로간의 차별성을 보이지 못하고 있을 뿐만 아니라 단기간의 정합과 전체의 계획적 개발의 장치로서도 한계를 보이고 있다는 점에서 비제도적 조정과 협력방식에 대한 주목의 필요성이 제시된다.

둘째, 목동신시가지 주거지역과 분당 신도시 시범주택단지는 여러 가지 측면에서 단지계획이나 설계의 참조점을 시사하는 선례로 꼽힌다. 이들 두가지 선례는 집단주거지 조성과 공동주택 건설에 있어 오늘날에도 가장 현실적인 도구로 사용되고 있는 공영택지개발방식(목동)과 민간합동개발방식(분당)을 통한 대단위 주거지의 계획적 개발을 의도했던 실증적이며 선도적인 경우로 꼽히기 때문이다. 특히 주거단지 환경의 수준향상을 위한 설계의 질 확보를 위한 기본구상안이나 마스터 플랜 혹은 모델설계를 가지고 개별설계에 임했다는 점(목동)과 함께 계획안 선정 후 분담설계를 통해 설계협력 체제를 유지하였다는 점(분당), 그리고 일종의 설계지침을 중심으로 단지의 배치와 주거동의 형태 등 물적 양태를 만들어갔다는 점 등을 꼽을 수 있다.

또한, 단지설계의 과정에서 이루어졌던 계획안작성의 비제도적 설계협력체제는 향후 주거지 개발에 있어 다수 주체가 참여하는 방식의 보편화 과정에서 유의깊게 살펴보아야 할 참조적 선례이다. 그러나 계획 및 개발과정에서의 문제인식이나 한계가 없었던 것도 아니어서 서로 다른 단지설계 및 개발참여자의 이해조정이나 계획적 개발을 유도할 수 있는 현행 장치에 대한 문제점 발생, 사업계획 단위로 개발이 이루어져 사업완료 후의 지속적인 관리방안이 미흡하다는 점, 실질적으로 개발에 참여하는 당사자가 기본구상이나 마스터 플랜을 작성함으로써 사업성 확보의 범위내에서 환경수준을 확보해야 하는 한계, 건축가의 적극적인 참여 유인방안 미흡 등이 지적될 수 있다.

셋째, 비록 단일주체에 의해 시도되었던 사례였지만 상계 신시가지에서 시도된 도시적 시각으로 부터의 대단위 주택단지에 대한 계획적인 접근의 시각, 블록단위를 탈피하여 '설계지구' 개념과 대형가구를 단위로 하는 계획단위의 설정, 중심기능의 집적배치에 의한 인접주거지역과의 통합적 공간구성 유도방안 등은 설계지구가 계획주체간의 유력한 조정수단으로 기능 할 수 있는 도구로서 평가될 만하다. 그러나 표준설계에 의해 전체 개발지구가 구성됨으로써 설계지구에 의한 계획개념을 건축설계가 대응하지 못했다는 한계를 보이고 있다.

재건축제도 현황 및 개선방향

배 순 석(국토개발연구원 주택토지실 연구위원)

〈요 약〉

I. 재건축제도의 개관

1. 재건축사업의 개념

- 주택건설촉진법 등에 의거 민간주택소유자가 지방자치단체의 승인을 얻어 재건축조합을 결성하여 별도의 지구지정 없이 시행하는 사업임.

2. 재건축사업 대상기준

- 건물이 훼손되거나 일부 멸실 되어 도파 기타 안전사고의 우려가 있는 주택
- 건물이 준공된 후 20년이 경과되어 건물의 가격에 비하여 과도한 수선유지비나 관리비용이 소요되는 주택
- 건물이 준공된 후 20년이 경과되고 부근 토지의 이용상황 등에 비추어 주거환경이 불량한 경우로서 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 효용의 가치 증가가 예상되는 주택
- 도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조적 결함 또는 부실시공 등으로 인하여 재건축이 불가피하다고 관할 시장, 군수 또는 자치구의 구청장이 인정하는 주택
- 기타 공동주택이 아닌 경우에는 재해방지를 위하여 재건축이 필요하다고 인정하는 경우

II. 추진실태

- 1987년 재건축제도가 도입되었으나, 비교적 엄격한 기준으로 '90년 이전까지는 사업시행건수가 미미했음. 그러나 1980년대 말부터 '90년대초의 주택수요 급증 및 가격상승 그리고 관련 규제의 완화로 '90년부터 재건축사업이 증가하기 시작하였음.

- 1997년 3월말 현재 서울시에서 사업시행이 승인된 사업을 기준으로 하면 철거대상 주택은 약 3만 8천호이며 이중 아파트가 50.2%, 연립주택이 39%, 나머지 10.8%가 단독주택임. 재건축으로 신축되는 주택은 대부분 고층아파트로 총 94,027세대가 이미 건립되었거나 건립 중에 있음.
- 재건축사업대상이 되는 연립주택이나 아파트의 용적률은 대개 120%이하이나 재건축을 통하여 용적률은 330%이상으로 증대됨.

Ⅲ. 재건축사업의 부정적 파급효과

- 재건축사업은 필요하며 여러 긍정적인 측면이 있으나 한국 대도시 지역의 주택 및 택지시장의 특수성 그리고 도시계획제도의 미비 등으로 몇가지 문제를 야기시키고 있음.

1. 도시기반시설의 체증 초래

- 저밀 지구를 고밀화함에 따라 사업지역 인근의 기반시설 체증현상을 야기함. 그러나 기반시설부족문제를 해결하기 위한 시설확충에 조합이 일부 책임지게 하거나 사업자체를 공적으로 통제할 수 있는 수단이 없음.

2. 저밀지구의 특성 파괴와 도시경관 훼손

- 단독주택이나 연립주택으로 주로 이루어진 저밀·저층 주거지역에 재건축을 통해 고층아파트가 건설되어 저밀 주거지역의 동질성을 파괴하고, 결국 연속적인 재건축을 유도하는 경우가 많음.

3. 주택 감실의 증대

- 재건축 사업은 고층화를 통해 주택호수 및 상면적을 증가시키는 것은 사실이나 사용 가치가 있는 주택을 철거하는 경우가 많아 과도한 주택감실의 요인으로 작용하고 있음.

4. 고의적인 관리소홀로 인한 주택의 조기 노후화

- 재건축사업을 승인 받기 위해서 고의적으로 건물관리를 소홀히 하고 개보수투자를 회피함으로써 주택의 조기노후화를 초래하는 경우가 많음.

IV. 논의 되고 있는 개선방안

- 재건축사업의 문제점에 대해서 정부 관계자 및 관련 전문가들간에 공통인식이 형성되고 있음. 그러나 개선방안에 대해서는 아직 다양한 방안이 토의되고 있는 단계임.

1. 도시계획차원에서 지역특성에 따라 재건축밀도를 제한

- 고밀도, 고층을 재건축사업을 시행할 경우 외부효과가 클 것으로 판단되는 지역에서는 도시계획차원에서 개발밀도 (예 : 용적률)를 낮게 제한.

2. 재건축사업에 대한 시설부담금 부과

- 저밀도지역이 고밀도로 개발됨에 따라 소요되는 추가적인 기반시설 확충을 위한 재원 조달 수단으로 시설부담금을 부과하는 방안.

3. 재건축사업을 재개발사업으로 편입

- 일정규모이상의 재건축대상지역은 도시재개발법에 의한 재개발구역으로 지정하여 도시계획사업으로 실시토록 하는 방안도 제시되고 있음.

4. 건물 안전진단(노후도 평가) 기준강화

- 시·군·구에 관련 전문가 등으로 재건축심사위원회를 구성하여 안전진단의 과정과 결과를 감독하고 심사

5. 재건축 허용기간 요건 강화

- 재건축을 허용하는 주택 경과년수 기준을 연장(예 : 30년 혹은 35년)하는 방안도 제시되고 있음.

6. 주택개량지원 확대 및 공동주택관리의무 강화

- 사용가치가 충분히 있는 주택을 철거, 재건축하는 문제를 최소화하기 위해 주택개량을 위한 정부지원을 확대하고 공동주택관리의무를 강화하는 방안도 제시되고 있음.

V. 결 론

- 장기적인 사회비용을 감안하면 재건축 제도의 과감한 개선이 필요함. 다만 재건축 허

용경과년수를 무차별적으로 연장한다든가, 재건축밀도를 일률적으로 제한하는 방안보다는 재건축으로 인한 부정적 파급효과를 최소화 할 수 있도록 지역특성에 따라 밀도를 적정 수준으로 제한 하거나 시설부담금을 부과 함으로써 부정적 외부효과를 최소화하고, 과도한 재건축을 간접적으로 억제할 수 있도록 하는 것이 바람직함.

I. 재건축제도의 개관

1. 개건축사업의 개념

- 주택건설촉진법에 의거 민간주택소유자가 지방자치단체의 승인을 얻어 재건축조합을 결성하는 사업임.
 - 재건축사업은 도시계획상의 지구지정을 하지 않고 20세대이상의 공동주택을 단위로 주로 시행되며, 조합이 주택건설업체를 선정하여 자신들의 저밀, 저층 공동주택을 철거하고 고밀, 고층아파트를 건립하는 것이 일반적임.
 - 신축된 주택들은 조합원이 1가구 1주택의 원칙 하에 우선 차지하고 나머지 여유분은 조합이 일반 수요자에게 분양함.
- 재건축사업은 도시재개발법에 의한 도심재개발사업 및 주택개량재개발사업과는 구별됨.
 - 도심재개발사업과 주택개량재개발사업은 지방자치단체가 재개발구역을 지정하고, 구역 내에서 민간조합 혹은 공공기관이 시행하는 도시계획사업이며, 인구 100만 이상의 도시의 경우 재개발기본계획을 수립하고, 그 계획에 따라 사업을 시행토록 하고 있음.

2. 재건축사업 대상

- 재건축 대상 주택은 노후불량주택의 범위에 포함되는 것으로서 원칙적으로 공동주택에 한정하고 있으나 예외적으로 단독주택에 대해 허용하기도 함. 주택건설촉진법 시행령에 명기된 재건축 허용대상은 아래와 같음.
 - 건물이 훼손되거나 일부 멸실 되어 도파 기타 안전사고의 우려가 있는 주택
 - 건물이 준공된 후 20년이 경과되어 건물의 가격에 비하여 과도한 수선유지비나 관리비용이 소요되는 주택

- 건물이 준공된 후 20년이 경과되고 부근 토지의 이용상황등에 비추어 주거환경이 불량한 경우로서 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 효용의 가치 증가가 예상되는 주택
- 도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조적 결함 또는 부실시공등으로 인하여 재건축이 불가피하다고 관할 시장, 군수 또는 자치구의 구청장이 인정하는 주택
- 기타 공동주택이 아닌 경우에는 재해방지를 위하여 재건축이 필요하다고 인정하는 경우

3. 재건축사업의 시행 절차

- 재건축사업의 시행절차는 주택건설촉진법, 동법시행령 및 시행규칙, 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 등과 지방자치단체의 업무지침에 규정되어 있음.
 - ① 재건축 결의 : 구분소유자 등 전체 건물 및 토지 소유자의 5분의 4이상의 찬성으로 결의 (집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제47조)
 - 결의 사항은 신건물 설계개요, 소요비용분담 및 신건물 구분 및 소유권의 귀속에 관한 사항 등을 포함
 - ② 안전진단 실시 : 노후불량주택에 해당되는 지 여부를 확인할 필요가 있을 경우에 실시하여 그 결과를 재건축조합 설립인가시 제출
 - 진단기관은 안전진단 전문기관과 시설 안전 기술공단이며, 진단사항은 건물의 구조안전 및 설비에 관한 사항, 건물의 가격, 수선유지비 및 관리비용에 관한 사항, 재건축에 따른 토지이용도 및 경제성 판단에 관한 사항과 이를 종합한 의견 등임.
 - ③ 재건축조합인가
 - ④ 사업계획승인
 - ⑤ 시공, 공급 및 청산

II. 추진실태

- 1987년 주택건설촉진법을 개정하여 공동주택에 대한 재건축을 제도적으로 허용하였으나, 비교적 엄격한 기준으로 '90년 이전까지는 사업시행건수가 미미했음
- 1980년대 말부터 '90년대 초의 주택수요 급증 및 가격상승의 영향으로 '90년부터 재건축사

업이 증가하기 시작하였음. 특히 건축관련 규제의 완화와 '93년 3월의 주택건설촉진법의 개정으로 재건축사업 승인요건이 완화됨에 따라 급격히 활성화되고 있음.

- 공동주택재건축사업은 서울지역 뿐 아니라 부산, 대구 및 중소도시에서도 시행됨. 그러나 대부분은 서울지역에서 이루어지고 있음.
- 서울시의 경우 1996년 12월 현재 조합설립인가를 얻은 조합수는 총598개로서 이중 57%인 341개 조합이 시행인가를 받았음.

〈표 1〉 서울시 재건축사업 추진현황

| 구 분 | 조합설립인가 | | 사업계획승인 | | |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 조합수 | 조합원수 | 조합수 | 조합원수 | 건립세대 |
| '89년 이전 | 11 | 2,107 | - | - | - |
| '90년 | 13 | 2,179 | 10 | 932 | 1,494 |
| '91년 | 21 | 3,421 | 6 | 1,968 | 3,940 |
| '92년 | 49 | 6,580 | 16 | 1,882 | 5,260 |
| '93년 | 91 | 8,888 | 44 | 3,898 | 9,074 |
| '94년 | 122 | 11,287 | 55 | 4,215 | 12,718 |
| '95년 | 155 | 17,221 | 101 | 11,357 | 27,234 |
| '96년 | 135 | 13,784 | 109 | 10,937 | 27,465 |
| 계 | 598 | 67,467 | 341 | 35,099 | 87,185 |

- 1997년 3월말 현재 서울시에서 사업시행이 승인된 사업을 기준으로 하면 철거되는 주택은 약 3만 8천호이며 이중 아파트가 50.2%, 연립주택이 39%, 나머지 10.8%가 단독주택임. 재건축으로 신축되는 주택은 대부분 고층아파트로 총 94,027세대가 이미 건립되었거나 건립중에 있음.
 - 재건축을 통해 해당 지구 내에서 주택호수 증가율은 평균 2.5배에 이르며, 평균 주택규모도 19.8평에서 30.6평으로 증대되고 있음.
- 재건축사업대상이 되는 연립주택이나 아파트의 용적률은 대부분 120%이하이나 재건축을 통하여 용적률은 330%이상으로 높아짐.

〈표 2〉 서울시 재건축 사업시행현황('97년 3월말 현재)

| 구분 주택유형 | 조합수 | 원 세대수(A) | 건설세대수(B) | B/A |
|------------|------------|---------------|---------------|-----|
| 단독주택 | 40(11.0%) | 4,150(10.8%) | 16,264(17.3%) | 3.9 |
| 연립주택 | 246(67.4%) | 14,918(39.0%) | 41,755(44.4%) | 2.8 |
| 아파트 | 79(21.6%) | 19,217(50.2%) | 36,008(38.3%) | 1.9 |
| 계 | 365(100%) | 38,285(100%) | 94,027(100%) | 2.5 |

〈표 3〉 서울시 재건축 평균용적률 : '93~'96

| | 대상지구수 [※] | 용적률(%) |
|-------|--------------------|--------|
| '93년 | 4 | 316 |
| '94년 | 13 | 355 |
| '95년 | 18 | 325 |
| '96년 | 4 | 318 |
| 계(평균) | 39 | 333 |

주 : 공동주택 사업계획승인 대상중 경관심의 대상(11층 이상 혹은 300세대 이상)

Ⅲ. 재건축사업의 부정적 파급효과

- 한국 대도시지역에서는 나대지와 개발가능 미개발지역이 거의 고갈 되어, 재건축사업은 재개발사업과 더불어 도시지역 내에서 주택공급 확대를 위한 중요한 수단이며, 주택시장안정에도 일조를 하고 있음. 또한 과다하게 노후하였거나 안전상 문제가 있거나, 기능적으로 낙후된 유형과 설비의 주택을 현대적 기능을 갖춘 주택으로 대체하는 긍정적인 기능을 갖고 있음.
- 그러나 한국 대도시권역의 주택 및 택지시장의 특수성 그리고 도시 계획제도의 미비 등으로 몇가지 문제를 야기시키고 있음.

1. 도시기반시설의 체증 초래

- 재건축을 통해 기존 저밀 지구를 고밀화함에 따라 사업지역 인근의 기반시설 체증 혹은 부족현상을 야기시키는 경우가 많음.
 - 가장 문제시되는 것은 교통시설로 재건축대상 지역 인근에 진입로가 불충분한 경우 해당 지역 심한 병목현상을 유발함.
- 재건축을 통해 조합원들이 상당한 개발이익을 취함, 그러나 사업으로 인해 발생하는 기반시설부족문제를 해결하기 위한 시설확충에 조합이 일부 책임지게 하거나 사업자체를 공적으로 통제할 수 있는 수단이 없음.

2. 지역 원래의 특성 파괴와 도시경관 훼손

- 단독주택이나 연립주택으로 주로 이루어진 저밀·저층 주거지역에서 재건축을 통해 고층아파트가 건설될 경우 저밀주거지역의 동질성을 파괴하고, 결국 연속적인 재건축을 유도하게 됨.
 - 단독주택 혹은 저밀 공동주택으로 이루어진 지역에 거주하는 주민들은 그러한 주거지 특성을 선호하여 주거지를 선택하였다고 할 수 있음. 그러나 이러한 지역의 일부가 재건축을 통하여 고밀·고층화될 경우 원래의 특성을 상실케 됨으로써 주민들의 주거만족도를 저하시키며, 경우에 따라서는 타 지역으로의 이주가 불가피해 짐.
- 위치적 특성에 관계없이, 강변, 구릉지 등에서도 고층아파트로 재건축사업이 이루어짐에 따라 도시경관을 훼손하는 경우도 발생하고 있음.

3. 주택감실의 증대

- 재건축사업은 고층화를 통해 주택호수 및 상면적을 증가시키는 것은 사실이나 사용가치가 있는 주택을 철거하는 경우가 많아 과도한 주택감실의 요인으로 작용하고 있음.
- 특히 1990년대 말부터 경과년수가 20년이 넘는 주택이 급증하는 바, 현재와 같이 재건축대상 주택의 경과년수를 20년으로 유지할 경우 재건축사업이 확대되면서 감실주택 호수도 급증할 가능성이 있음.
 - 1970년대에 개발밀도가 비교적 낮은 연립주택과 저층 아파트가 많이 건설되어 재건축정책 방향에 따라 1990년대 말부터 대대적인 주택의 감실 가능성이 있음.

〈표 4〉 주택건설 호수와 멸실 호수

| 구분 \ 지역 | 전국 | 수도권 | 서울 |
|------------------|-----------|-----------|---------|
| '91~'95 재고 증가호수 | 2,007,790 | 998,463 | 241,982 |
| '91~'95 건설호수(A) | 3,257,126 | 1,540,291 | 528,185 |
| '91~'95 멸실호수(B) | 1,249,336 | 541,828 | 286,203 |
| '91~'95 연평균 멸실호수 | 249,867 | 108,366 | 57,241 |
| '91~'95 B/A(%) | 38.4 | 35.2 | 54.2 |
| '86~'90 B/A(%) | 32.0 | - | 28.1 |

4. 고의적인 관리 소홀로 인한 주택의 조기 노후화

- 재건축사업을 승인 받기 위해서는 주택이 충분히 노후하였다는 것을 증명하기 위한 안전진단을 받아야 하므로, 재건축잠재력이 있는 공동주택단지의 경우 고의적으로 건물관리를 소홀히 하고 개보수투자를 회피함으로써 주택의 조기노후화를 초래하는 경우가 많음.

〈표 5〉 공동주택단지 규모별 관리의무

| 단지규모 구분 | 2세대 이상, 20세대 미만 | 20세대 이상, 30세대 미만(승강기 혹은 중앙집중난방이 설치 안된 곳) | 30세대이상 또는 승강기, 중앙집중식 난방시설이 설치된 곳 |
|------------|--------------------|--|----------------------------------|
| 관련법 | 민법 | 주택건설촉진법, 공동주택관리요령 | |
| 관리의무 | 관리의무 없음 | 임의관리대상으로 의무사항이 적음 | 의무관리 대상으로 의무사항이 많음. |
| 개보수 의무 | 없음 | 특별수선충당금 적립 및 장기수선계획 수립의무 없음 | 특별수선충당금 및 장기수선계획 수립의무가 있음 |

- 건물안전진단(노후도 평가)도 객관성이 부족하며, 경과년수가 20년이 되면 당연히 재건축이 될 것이라는 기대감을 가지고 있음.

- 관리소홀 현상은 공동주택관리에 관련된 관리 및 보수비용이 적은 저층 소규모 단지에서

더욱 심각함.

IV. 논의되고 있는 개선방안

- 재건축사업의 문제점에 대해서 정부관계자 및 관련 전문가들간에 공통인식이 형성되고 있음. 그러나 개선방안에 대해서는 아직 다양한 방안이 토의되고 있는 단계임.

1. 도시계획 차원에서 지역특성에 따라 재건축 밀도를 제한

- 고밀도, 고층을 재건축사업을 시행할 경우 외부효과가 클 것으로 판단되는 지역에서는 도시계획차원에서 개발밀도(예 : 용적률)를 낮게 제한하고, 일정규모 이상의 대상지역의 경우는 상세계획수립을 하는 방안이 제시되고 있음.
 - 또 다른 대안은 재건축의 경우 용적률 기준을 일률적으로 하향조정하고, 단지설계의 질을 감안하여 보너스용적률을 부여하는 방안도 제시된 바 있음. 그러나 재건축밀도를 일률적으로 250%로 하향 조정할 경우 서울시 주택가격은 약 2.8% 높아질 것으로 추정돼 이를 우려하는 의견도 있음.

2. 재건축사업에 대한 시설부담금 부과

- 저밀도지역이 고밀도로 개발됨에 따라 소요되는 기반시설확충을 위한 재원조달수단으로 시설부담금을 부과하는 방안도 제시되고 있음.
 - 도시계획으로 밀도를 제한하거나, 일률적으로 재건축밀도를 제한 하지 않고, 시설부담금을 부과함에 따라 자연스럽게 초고밀 재건축사업을 억제하는 방안임.
 - 이 방안은 이론적인 측면에서 가장 바람직한 방법이나 시설부담금의 규모를 산정하는데 어려움이 있음.

3. 재건축사업을 재개발사업으로 편입

- 일정규모이상의 재건축대상지역은 도시재개발법에 의한 재개발구역으로 지정하여 도시계획사업으로 실시토록 하는 방안도 제시되고 있음.
 - 재개발사업으로 시행할 경우 기존 재개발구역 지정기준을 개정하고, 사업방식과 정부지

원방식에 있어서도 기존의 재개발사업방식과는 차별화해야 할 것임. 즉 1종 재개발, 2종 재개발로 분류하는 것을 검토할 수 있음.

- 이러한 개선방안이 제안되는 이유는 일정규모이상의 재건축사업은 단순히 노후주택을 철거하고 새로운 주택을 건설한다는 차원을 벗어나 고시계획사업으로 추진되어야 한다는 인식에서 나온 것임.
- 그러나 도시재개발법의 입법목적과 재건축사업의 성격이 상이하야, 재건축사업을 재개발사업으로 편입하는 것에 대한 문제점도 제기되고 있음.

4. 건물안전진단(노후도 평가)기준 강화

- 시·군·구에 관련 전문가 등으로 재건축심사위원회를 구성하여 재건축심사위원회에서 재건축이 필요하다고 판단되는 노후주택에 대하여 시·군의 장이 안전진단을 실시토록 하고, 그 결과를 재검토하여 재건축 여부를 결정하도록 하는 방안
- 안전진단 결과에 대해 엄격한 평가기준을 마련하여 사용가치가 충분히 있는 재건축을 최대한 억제토록 함

5. 재건축 허용기간 요건 강화

- 주택 경과년수 20년을 재건축 허용기준으로 함에 따라, 주택 건설후 20년이 되면 더 이상 사용가치가 없는 노후 주택이라는 인식을 갖게 되고, 이로 인해 20년이 경과하면 재건축이 추진되는 문제를 막기 위해 재건축허용 주택 경과년수를 연장(예 : 30년 혹은 35년)하는 방안도 제시되고 있음.
- 너무 일률적으로 재건축을 억제할 경우에 오히려 노후불량주택의 안전 상의 문제를 야기할 가능성도 없지 않으며, 대도시 주택시장을 불안하게 할 가능성이 커, 이 방안이 수용될 가능성이 크지 않음.

6. 주택개량지원 확대 및 공동주택관리의무 강화

- 사용가치가 충분히 있는 주택을 철거, 재건축하는 문제를 최소화하기 위해 주택 및 설비개량을 위한 정부지원을 확대하는 방안도 제시되고 있음.
- 또한 개발이익을 목적으로 한 고의적인 공동주택관리 소홀의 가능성을 최소화하기 위해 공동주택관리방식을 보다 강화하고 체계화하는 방안도 논의된 바 있음.

V. 결 론

- 대도시의 개발가능지가 거의 고갈된 반면 교외지역에 기반시설이 부족한 한국 실정에 있어 재건축시책의 중요성은 매우 큼. 사실상 재건축을 통한 주택공급확대는 서울 등 대도시의 주택시장안정에 기여를 하고 있음. 또한 노후주택을 주민들이 조합을 구성하여 기능적, 사회적으로 노후하였거나 안전상 문제가 있는 주택을 새로운 주택으로 체계적으로 대체할 수 있도록 하는 순기능이 있음.
- 그러나 한편 도시의 구조와 경관차원에서 재건축사업은 적지 않은 문제를 야기하고 있음. 그것은 재건축 자체의 문제라기 보다는 해당지역의 기반시설 여건 등 특성을 감안치 않고, 개발이익을 추구하기 위한 일률적인 고밀도 개발에 원인이 있음.
 - 고밀개발로 주변지역에 부정적 효과를 파급시키는 경우에도 이를 공적으로 억제할 수단이 없고, 개발에 따라 추가로 소요되는 도시기반시설확충 비용에 대한 경제적 부담도 부과할 수 없는 상황임.
- 이러한 문제에 대한 해결을 위해 정책결정을 쉽게 하지 못하는 것은 재건축을 기대하는 저밀도 공동주택단지 주민들의 민원과 재건축밀도 제한 등으로 재건축사업이 부분적으로나마 억제될 경우 주택시장에 불안정을 초래할지도 모른다는 우려 때문임.
- 그러나 장기적인 사회비용을 감안하면 재건축 제도의 과감한 개선이 필요함. 다만 재건축 허용경과년수를 무차별적으로 연장한다든가, 재건축밀도를 일률적으로 제한하는 방안보다는 재건축으로 인한 부정적 파급효과를 최소화 할 수 있도록 하는 접근 방식을 취하는 것이 바람직 함. 즉 지역특성에 따라 밀도를 적정 수준으로 제한하거나, 시설부담금을 부과함으로써 부정적 외부효과를 최소화하고, 과도한 재건축을 간접적으로 억제할 수 있도록 해야 함.
 - 민원을 최소화하기 위해서는 밀도제한을 개별 단지별로 정하기보다는 도시계획적인 차원에서 결정해야 하며, 무분별한 재건축이 초래하는 사회비용에 대해 일반 국민들에게 교육, 홍보시킬 필요도 있음.
 - 대도시지역에서의 부분적이거나 재건축이 억제될 경우 우려되는 주택시장불안정 문제는 교외지역에서 양질의 택지가 충분히 공급될 수 있도록 함으로써 상당부분 해결할 수 있을 것으로 판단됨.