

도시내 특정지역 재개발의 효과분석

한국건설산업연구원 이승우 책임연구원

연구의 배경 및 목적

우리의 서울과 수도권은 21세기에 접어들면서 공간적으로 새로운 국면을 맞이하고 있다. 거의 모든 시가지가 개발되어 이제 개발의 시대는 사실상 끝났으며, 앞으로의 개발이란 기존의 무언가를 대체하는 실질적인 재개발을 의미하는 시대로 접어들고 있다고 하겠다.

또한 사용가능한 택지가 거의 없는 동시에 최저주거수준에 미달하는 가구도 여전히 많기 때문에, 향후 주택수요를 질적·양적으로 충족시키기 위해서는 기성시가지에서 재개발 및 재건축이 담당해야 하는 몫이 클 수밖에 없다. 이러한 시점에서 재개발 관련법을 통합하여 새로 시행된 「도시주거환경정비법(이하「도정법」)」이 갖는 의미가 크다.

다양한 재개발사업 중에서 본 연구에서 주로 다루고자 하는 것은 주택재개발사업임. 주택재개발사업은 대표적인 재개발사업으로서 그 역할과 건설산업에 미치는 파급효과가 가장 크기 때문이다.

새로운 법체계가 출범하여 재건축과 재개발에 대한 틀을 새롭게 정비하는 이 시점에서, 지금까지의 재개발이 가져온 다양한 효과를 평가하고 향후 방향

을 모색하는 것은 의미있는 작업일 것이다.

이 글은 이러한 작업의 일환으로서, 도정법의 시행에 따른 변화와 그 의미를 정리하고자 함. 다음으로 서울시 주택재개발사업을 대상으로 현황을 파악하고, 주택재개발사업의 가장 대표적인 효과라 할 수 있는 주택증가효과와 도시공공시설 확충효과를 분석하고자 한다. 최종적으로 향후 예측되는 재개발사업의 변화를 검토하고 시사점을 도출하고자 한다.

현행 재개발 제도의 검토

재개발의 법제도적 변화와 정의

「도시재개발법」에 의한 재개발사업, 「도시저소득 주민의주거환경개선을위한임시조치법」에 의한 주거환경개선사업과 「주택건설촉진법」에 의한 재건축사업을 도시 및 주거환경개선사업으로 통합하는 「도시및주거환경정비법」이 제정되어 2003년 7월 1일부터 시행되고 있다.

2003년 7월 이전, 즉 「도시및주거환경정비법」이 시행되기 이전의 재개발제도는 도시재개발법에 근거한 세가지 재개발사업(도시재개발, 주택재개발, 공장재개발)을 의미하며, 이들은 도시계획사업으로

서 공공의 개입과 공공성 증진에 바탕을 두고 있는 도시개발사업이다. 이러한 측면이 민간차원의 건축개발사업이라고 할 수 있는 기존 재건축사업과의 본질적인 차이였다.

이와 별개로 노후불량주거지 재개발이라고 할 때는 각기 다른 법에 근거한 주택재개발사업, 주거환경개선사업, 재건축사업을 모두 포함하는 개념으로 사용되었다. 일상적으로 지칭하는 재개발은 재건축과 대비되는 보다 협의의 의미로 도시재개발법에 근거한 주택재개발사업만을 의미한다.

「도정법」에 따른 새로운 정의를 살펴보면, 기성시가지의 재개발은 크게 주거환경정비와 도시환경정비로 구분된다.

법적 변화의 주요 의의

「도정법」의 가장 중요한 부분은 재건축사업을 도시계획사업의 하나로 전환한 것이다. 재건축사업과 재개발사업의 근거법이 통일되고 그 절차에 있어 본질적인 구분이 없어지면서 향후 이들을 큰 틀의 재개발사업의 하위 사업방식으로 이해할 수 있게 되었다.

즉, 재개발사업이라는 용어가 정비사업이라는 용어로 대체됨으로써, 기존의 각종 재개발사업, 주거환경개선사업, 재건축사업이 모두 「도정법」의 정비사업을 구성하는 하위사업방식으로 정의된다.

법적 정의에서도 주택재개발사업과 주택재건축사업의 차이는 정비기반시설의 양호여부에 따라 그 적용여부가 결정되는 사업방식으로 이해되고 있다.

결론적으로 「도정법」의 가장 큰 의의는 사적자치의 원칙 하에 이루어지던 재건축을 도시계획적인 재개발의 체제로 편입한 것이라고 할 수 있다. 이는 재건축을 기본계획에 따라 구역설정을 통해 수행하며, 관리처분계획을 인가받도록 한 것 등에서 명확히 드러난다. 따라서 재개발사업으로 국한시켜 볼 경우 기존 도시재개발법의 내용이 「도정법」의 근간

을 이루고 있는 바, 큰 틀에서의 변화는 없다고 할 수 있다.

주택재개발사업의 시행 및 사업방식과 문제점

주택재개발사업의 시행방식

주택재개발사업은 도시·주거환경정비기본계획의 범위 안에서 법적 요건에 해당하는 구역에 대하여 정비계획을 수립하고 도시계획결정절차를 통해 정비구역이 지정됨으로써 사업이 시행된다.

도시·주거환경정비기본계획은 과거 재개발기본계획이 「도정법」에 따라 확대개편된 것으로서 인구 50만 이상의 시에서는 10년 단위로 수립하는 의무적 계획이다.

기본계획에서는 정비구역의 개략적 범위를 정성적으로 나타내고, 정비구역을 지정할 때 구체적으로 결정한다. 그리고 기본계획에서 정비구역을 설정할 때에는 당해 정비구역의 목표, 공공의 참여범위, 사업방식 등을 함께 설정한다. 즉, 기본계획의 수립시에 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업 등의 사업방식이 결정된다.

건폐율, 용적률, 높이 등 건축물의 규모는 기본계획에서 기준을 제시하고, 정비계획에서 세부적으로 결정된다.

주택재개발사업의 사업방식

현재 주택재개발사업의 주된 사업방식은 합동재개발방식이다. 이는 이전의 주택재개발사업이 부진하고 주민들의 재원부담 능력이 가장 큰 문제로 부각됨에 따라 1983년에 도입된 사업방식으로, 토지를 제공하는 주민과 사업비 일체를 부담하는 건설업체가 합동으로 재개발을 하는 방식이다.

합동재개발방식이 크게 활성화된 것은 기존 주민

들의 주택건설 사업비에 대한 비용부담을 줄이고, 건설회사에게는 대지구입에 대한 투자비 부담을 낮추어 대규모 주택사업을 추진할 수 있게 되었기 때문이다.

한편 공공은 재정에 대한 부담 없이 도시를 정비하는 효과를 얻게 되고, 무상점유상태에 있던 국공유지를 매각해서 재정수입을 얻으며, 사업이 완료된 후 새로운 세수원(稅收原)을 확보함으로써 재정수입의 증가를 기대할 수 있게 되었다.

따라서 합동재개발방식은 사업시행에 있어 주민, 건설사업자, 공공에게 모두 효율적인 수단이라는 장점에 의해 대부분의 사업이 이 방식에 의해 추진되고 있으며, 향후에도 그러할 것이다.

기존 주택재개발사업의 문제점

먼저, 경관과 자연환경의 훼손로 노후불량주택지는 도심 주변부의 구릉지에 밀집된 경우가 많아 이들 지역에 고층아파트가 들어서면서 도시경관과 자연환경을 훼손시켰다.

또한 도시기반시설의 수용용량을 무시한 과도한 개발허용으로 도시기반시설 및 공공시설의 정비수준이 취약한 곳에서 고층고밀의 아파트로 재개발이 이루어짐에 따라 사업 후 개발용량의 과부하로 인한 문제가 발생하였다. 공공시설의 확보가 사업범위 내에서 확보하는 수준에 그치기 때문에 지구 외부의 기반시설이 문제가 되었다.

그리고 개별사업 단위 위주의 허가로 인해 공공시설 확보의 곤란으로 현행 설치기준은 인허가되는 계획세대수에 따라 확보해야 할 공공시설의 종류와 면적을 달리 규정하고 있다. 사업시행자 입장에서 공공시설의 설치의 사업의 채산성에 막대한 영향을 주기 때문에 가급적 설치기준에 미달되는 범위에서 계획세대수를 설정하려는 경향이 존재한다.

또한 일정한 지역범위 내에서 재개발사업이 집중다발적으로 시행되는 경우에도 사업지구 단위별로

계획세대수를 산정하여 설치규정을 적용하므로, 사업 후 도시 및 지역차원에서 보면 도로·학교·공원 등 필요한 공공시설의 부족상태가 발생하였다.

이상의 문제들은 결국 지나친 고밀개발, 기반시설 부족 등 주거환경적 문제로 대표될 수 있다. 향후 주택수요에 있어 주거환경적 측면이 주택선택의 중요 결정요인으로 작용할 것이라고 볼 때, 이러한 문제들은 결국 주택재개발사업의 수익성을 악화시킬 것이다.

서울시 주택재개발사업의 현황

이 연구에서 주택재개발사업의 현황은 2003년 8월 현재 서울시 주택재개발사업 현황자료를 바탕으로 하였다. 한편, 1998년 주택재개발기본계획에서 주택재개발구역 대상범위에 포함되었으나 현재 구역지정이 이루어지지 않음으로써 현황에서 제외된 곳도 상당히 많으므로 실제 재개발이 추진되고 있는 대상지역은 이 연구의 현황을 훨씬 상회할 것이다.

또한 2003년 하반기 현재 향후 주택재개발사업구역의 대상과 규모를 결정하게 될 주택재개발기본계획이 수립되고 있어 이 계획의 내용 여하에 따라 재개발사업의 향후 전망은 큰 영향을 받게 될 것이다.

2003년 8월 현재 주택재개발사업구역은 총 341개로서 전체 재개발면적은 1,489ha에 이르며 이중 218개, 889ha가 완료되었다. 주택재개발사업을 통한 정비대상 가옥은 총 12만 8,475호로서 이를 정비하여 공급하는 주택수는 28만 1,685호이다.

2001년 3월 현재와 비교할 때 구역수는 324개에서 341개로 17개가 늘어난 반면, 완료구역은 197개에서 218개로 21개가 늘었으며 준공된 구역 또한 14개로서 근래 주택재개발사업이 활성화되었음을 확인할 수 있다. 주택재개발이 차지하는 전체 주택공급시장에서 비중은 1995~2000년까지 연평균 3%

선을 점유하고 있다.

재개발구역수를 자치구별로 보면 강북지역이 241개 구역으로 전체의 70%를 차지하고 있다. 면적기준으로는 성북구, 성동구, 관악구, 서대문구, 동작구의 순으로 가장 많은 면적이 재개발되었으며, 건립가구수는 성북구, 성동구, 관악구, 동대문구, 동작구 등에서 2만가구 이상의 주택을 공급 및 공급예정 중이다.

2001년 3월 현재와 비교할 때 강북지역의 구역수가 225개에서 241개로 16개 구역이 늘어나, 증가한 구역의 대부분이 강북지역이었음이 확인되었다.

서울시 주택재개발사업의 효과분석

효과분석에서 사용된 자료는 2001년 3월 현재의 자료로서 총 324개의 대상지 중 합동재개발방식으로 시행된 대상지를 일차로 선정하고, 분석에 필요한 자료가 누락된 곳을 제외하여 154개의 대상지를 선정하였다.

합동재개발방식만을 선정한 이유는 자력개발방식 등의 다른 방식에 의해 수행된 대상지가 분석에 포함될 경우 그 사업방식의 내재적 차이로 인하여 통계치가 왜곡될 가능성이 크기 때문이다. 또한 현재 모든 주택재개발사업이 합동재개발사업으로 추진되고 있으며 향후에도 그러할 것이라고 볼 때, 합동재개발방식만을 대상으로 하는 것이 결과의 신뢰성과 시사점의 도출에 더 도움이 될 것이다.

분석에 사용된 대상지의 일반현황은 평균 면적 5만 1,138㎡, 평균 용적률 266.9%, 평균 건립가구수 1,224가구로 나타났다.

주택 및 택지 증가효과

주택재개발사업을 통해 평균적으로 701가구가 증가하며, 평균 증가율은 134%에 이르러 주택증가효

과는 기존 가구수 대비 평균 2.3배(조합원수 기준)로 증가한 것으로 나타났다.

사업 후 호수밀도는 평균 247.6호/ha로 나타나 택지개발지구 및 수도권 신도시와 비교하여 높은 수준을 나타냈다. 최고치가 536.6호/ha에 이르고 300호/ha를 넘는 고밀단지가 전체 대상지의 20%를 넘는 등 상당한 고밀개발이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

단위면적당 증가가구수는 약 90호/ha 감소에서 335호/ha 증가까지 분포하고 있으며, 평균 142호/ha 정도가 증가한 것으로 나타났다.

택지면적증가량은 재개발사업 후의 택지면적에서 재개발사업 전의 지적법상 대지면적을 차감한 수치이다. 분석결과 택지면적은 평균적으로 7,168㎡이 증가하고 평균 증가율은 20.7%로서 재개발사업을 통해 택지는 1.2배 정도 증가하는 것으로 나타났다.

증가효과를 각각의 규모별로 살펴보면, 1~500가구가 증가한 곳이 72개 단지, 501~1천가구 증가가 40개 단지로 가장 높은 빈도를 나타냈으며, 가구수가 감소한 단지가 2곳, 2천가구 이상 증가한 단지가 6곳으로 나타났다. 증가율은 101~200%가 80곳으로 전체의 50%를 상회하고 있어 대부분 기존 가구수 대비 2배에서 3배 정도로 주택이 증가하였으며, 1~2배 및 3~4배로 증가한 경우가 비슷한 빈도로 나타났다.

단위면적당 증가가구수는 100호/ha 이상 증가한 단지가 119곳으로 대부분 상당한 주택량이 증가하는 것이 확인되며, 택지면적은 감소하는 단지가 51곳, 2배 이하로 증가하는 단지가 89곳으로 대부분 큰 변화가 없는 것으로 확인되었다.

택지면적이 그다지 크게 증가하지 않거나 감소하는 이유는 기존 재개발 대상지에 기반시설 및 공공시설 등이 부족하여 이미 전체 면적 대비 대지의 비율이 높다는 사실과 주택재개발사업을 통해 추가적으로 기반시설 및 공공시설에 필요한 토지를 공급하

기 때문이다.

단지규모별로 주택증가효과를 살펴 보면 가구수의 증가율 및 단위면적당 증가 가구수는 단지규모가 커짐에 따라 증가하다가 단지면적이 8만㎡가 넘으면 오히려 감소하는 것으로 나타났다.

즉 주택재개발사업을 통한 주택증가효과는 단지면적 4만~8만㎡ 정도의 규모에서 가장 크게 나타나며, 가구수는 대략 2.5배 이상, 단위면적당 증가가구는 150호/ha 이상 증가하는 것으로 나타났다. 이는 단지에 설치해야 할 기반시설과 공공시설의 면적에서 기인하며, 단지규모가 일정 규모 이상으로 커질 경우에는 주택 외 시설의 종류가 많아져 이로 인한 토지소요량이 증가하기 때문이다.

공공시설 확보효과

민간부문에서 주택재개발사업의 주된 효과가 주택공급 확충효과라면 공공부문에서의 주된 효과는 공공시설의 확보효과이다. 공공시설의 확보는 주거지의 적주성을 높이는데 크게 기여하며, 점차 차별화되는 주택시장에서 단지의 질을 높이는 중요한 요인으로 작용하기 때문에 향후 민간부문에 있어서도 중요한 고려사항이 되었다.

이 연구에서는 주택재개발사업을 통해 확보된 공공시설의 현황을 간략히 분석하였으며, 도로·녹지·공원·학교·공공공지·공용의 청사 등을 대상으로 하였다.

154개 대상지의 공공시설 확보현황을 보면 도로율은 평균 8.89%로 나타나며, 녹지는 35개 단지, 공원은 53개 단지, 학교는 19개 단지, 공공공지는 28개 단지, 공용의 청사는 30개 단지에서 설치한 것으로 나타났다.

수치에서 알 수 있듯이 도로를 제외한 공공시설의 설치율과 설치면적은 그다지 높지 않으며, 전체적으로 볼 때 제반 공공시설의 설치면적은 총면적의 18.07% 정도로 택지개발지구나 수도권 신도시와 비

교할 때 상당히 낮아 충분한 공공시설을 확보하지 못하는 것으로 나타났다.

단지규모별로 살펴보면, 전반적으로 단지의 규모가 증가할수록 설치하는 공공시설의 수가 많아짐을 확인할 수 있다.

그 면적에 있어서도 2만㎡ 이하 단지의 의 10.34%에서 10만㎡ 이상 단지의 경우의 23.08%로, 규모가 커짐에 따라 공공시설이 차지하는 면적비율이 크게 증가함을 알 수 있다.

그러나 154개 대상지 중 도로를 제외한 공공시설을 전혀 공급하지 않는 단지가 54개로 전체의 1/3에 이르고 있어 지금까지 주택재개발사업을 통한 공공시설 확보효과는 그다지 크지 않음을 확인할 수 있다.

향후 재개발의 방향 : 강북 뉴타운 개발사업

이상에서 살펴본 바와 같이 현행 주택재개발사업은 주택증가효과는 크지만 밀도가 매우 높고, 기반시설 및 도시공공시설이 매우 부족한 실태를 드러내고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 단지규모의 주택재개발사업이 아니라 지구규모의 도시개발 차원으로 재개발사업이 확대되어야 할 필요가 있다. 현재 이러한 경향은 서울시 강북 뉴타운 개발에서 잘 나타나고 있어 이를 통해 향후 재개발의 방향을 가늠할 수 있다.

강북 뉴타운 개발은 「도정법」에 의거한 주택재개발 또는 도시개발법 등에 의거한 도시개발이 필요하거나 추진되고 있는 구역을 중심으로, 인근의 동일생활권 지역 전체를 포함하여 「종합도시개발계획」을 수립·시행하거나 주거지를 중심으로 도시기반시설 확보 등 「도시기반구조 개선계획」을 수립·시행하는 사업이다.

현재의 재개발사업은 주택증가효과는 크나, 밀도 역시 크게 증가하고 기반시설의 공급이

충분히 포함되지 않고 있는 것으로 나타났다. 이러한 체제로는 제도가 의도하는

도시환경정비를 달성해 내는데 한계가 있으며, 주택으로서의 매력요소 역시 떨어질 것이다.

「종합도시개발」은 공영개발 등을 통하여 새로운 시가지를 조성하는 사업이며 「도시기반구조 개선사업」은 주택재개발구역 등을 중심으로 도로, 학교부지, 공원 등 대상지역의 도시기반시설을 공공부문이 투자하여 고품질의 복지주거환경공간으로 조성하는 사업이다.

따라서 강북 뉴타운 개발사업 방식은 현행 재개발 방식의 문제점을 극복하려는 시도로서 향후 재개발 방식의 전환점이 될 것이다.

강북 뉴타운 개발사업의 두드러진 특징은 기존의 주택재개발사업 방식뿐만 아니라 도시개발사업을 적용하는 것이다. 주택재개발사업은 양호한 기존 건축물이 멸실되지 않도록 호수밀도·불량주택비율 등 사업요건이 엄격하며, 기존 거주자들과의 분쟁 발생을 최소화하기 위하여 주민의 동의요건도 강화되어 있다.

반면 도시개발사업은 원칙적으로 미개발지역의 신규 개발을 위해 도입된 제도로서 기존 건축물의 멸실에 대한 기준이 없고, 주민 동의요건도 주택재개발사업에 비해 완화되어 있다.

강북 뉴타운 개발은 현재 시범사업 대상시 3곳 외에 2차로 추가지정된 12곳이 금년 중 착공될 예정이며, 성공적으로 추진될 경우 향후 재개발 방식의 시범사례로서 그 파급효과가 매우 클 것으로 판단된다.

이에 따라 앞으로의 재개발은 단지규모의 주택재개발사업뿐만 아니라 지구규모의 도시개발사업까지 확대될 것이며, 이는 건설업체에 있어 전반적인 재개발 물량의 확대와 함께 새로운 개발방식에의 적응력이 필요함을 의미한다.

결론 및 시사점

이 연구에서는 주택산업에서 재개발사업의 지속적인 중요성과 「도정법」이라는 새로운 법제의 출범에 따른 새로운 방향설정의 관점에서, 현재의 재개발제도를 개관하고 지금까지 주택재개발사업의 주택증가효과 및 공공시설 공급효과를 검토하였다.

그 결과 현재의 재개발사업은 주택증가효과는 크나, 밀도 역시 크게 증가하고 기반시설의 공급이 충분히 포함되지 않고 있는 것으로 나타났다. 이러한 체제로는 제도가 의도하는 도시환경정비를 달성해 내는데 한계가 있으며, 주택으로서의 매력요소 역시 떨어질 것이다. 이는 앞으로 공공과 민간에게 동시에 큰 부담으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 향후 재개발은 구역설정을 통한 소규모 주택재개발사업의 차원이 아니라 도시 전체의 재구조화에 입각한 광의의 개념으로 전환될 것이다.

즉 앞으로의 재개발사업 방식은 현재의 주택재개발사업이라는 단일지구별 주택건설방식 외에 다양한 형태를 띠게 될 것으로 예상된다.

현재 서울시의 경우 강북재개발을 이러한 방식으로 접근하고 있으며, 주택재개발사업이 아닌 「도시개발법」에 의한 도시개발사업 등 다양한 개발사업의 적용이 도입될 예정이다.

따라서 기존의 주택재개발사업을 수행하던 건설업체들은 이러한 상황변화에 대응하여 다양한 사업 방식에 대한 적응력을 높여야 하며, 더 나아가서는 도시환경정비사업에의 적극적 참여를 통한 새로운 시장의 개척을 시도할 필요가 있다. ☞

도시개발사업/주택재개발사업 비교

구 분	도시개발사업	주택재개발사업
법령	- 「도시개발법」	- 「도시및주거환경정비법」
목적	- 계획적이고 체계적인 도시개발 및 쾌적한 도시환경조성	- 기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역의 주거환경 개선
구역	- 도시개발구역	- 정비구역
지정권자	- 원칙 : 시·도지사 (100만㎡ 이상: 건교부장관 승인) - 예외 : 건교부장관 · 국가가 도시개발사업 실시 · 관계중앙행정기관장의 요청 · 20이상의 시·도 협의 불성립	- 시·도지사
지정요건	- 신규개발지 * 나지 비율 50%이상 지역을 지정대상으로 하되, 시·도지사가 건교부장관과 협의한 지역에서 공공기관이 시행하는 사업은 나지비율과 관계없이 구역지정 가능	- 기존주거지(호수밀도, 노후건축물 비율 등 구역지정기준을 조례로 정함) * 서울시 조례 호수밀도 80호/ha, 불량주택 2/3이상 지역 등
시행자	1. 국가·지자체 2. 정부투자기관 3. 지방공사 4. 토지소유자 또는 조합 (2/3이상의 토지 소유) 5. 수도권 이전 법인 6. 「건설산업기본법」상 토목공사업등 면허자 7. 1호~6호의 자가 공동출자한 법인	1. 조합(토지소유자 4/5이상 동의로 구성) 2. 조합 + 지방자치단체 또는 주택공사등과 공동 시행(조합원 1/2이상 동의)
사업방식	- 수용·환지·혼용방식중 선택 * 수용은 공공시행자의 경우 요건이 없고, 민간시행자의 경우 전체 토지의 2/3이상 매입 및 토지소유자 총수의 2/3이상 동의 필요	- 관리처분(관리처분계획에 따라 조합원에게 분양) 및 수용방식 * 분양신청을 않거나 분양신청에서 제외된 자의 토지등은 「토지수용법」에 의거 수용

자료 : 건설교통부 도시개발업무지침 개정에 대한 보도자료, 2003.11.28