



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박 사 학 위 논 문

주택재개발사업과 주택재건축사업의
물리적 특성과 사업구분에 관한 연구



한성대학교 대학원
경 제 · 부 동 산 학 과
부 동 산 학 전 공
권 순 형

박 사 학 위 논 문

지도교수 백성준

주택재개발사업과 주택재건축사업의 물리적 특성과 사업구분에 관한 연구

A Study on the Physical Properties and Division of the Housing
Redevelopment Project and the Housing Rebuilding Project



HANSUNG
UNIVERSITY

2012년 12월 일

한성대학교 대학원

경 제 · 부 동 산 학 과

부 동 산 학 전 공

권 순 형

박 사 학 위 논 문
지도교수 백성준

주택재개발사업과 주택재건축사업의 물리적 특성과 사업구분에 관한 연구

A Study on the Physical Properties and Division of the Housing
Redevelopment Project and the Housing Rebuilding Project

위 논문을 부동산학 박사학위 논문으로 제출함

2012년 12월 일

한성대학교 대학원
경 제 · 부 동 산 학 과
부 동 산 학 전 공
권 순 형

국 문 초 록

주택재개발사업과 주택재건축사업의 물리적 특성과 사업구분에 관한 연구

한성대학교 대학원

경제부동산학과

부동산학전공

권 순 형

2003년 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”이라 한다.)의 제정으로 주택재건축사업은 정비사업으로 성격이 변화되었으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 도시정비법에 따른 정비사업을 도시계획사업으로 명확히 규정하고 있다. 하지만 도시정비법 시행 이후에도 주택재건축사업의 성격을 어떻게 규정할 것인가에 대해서는 논란이 있다. 현행 도시정비법은 주택재건축사업에 대해서는 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 손실보상 규정의 적용을 배제하고 있어 주택재개발사업과 달리 공익사업으로 인정하고 있지 않다. 결국 주택재개발사업과 주택재건축사업은 노후·불량한 주거지역을 정비하는 사업으로 공통점을 가지고 있으나 정비기반시설의 차이에 따라 공익사업과 민간사업으로 사업이 구분되고 있다. 재개발사업의 경우 공익사업으로 구분되고 있어 세입자에 대한 이주대책과 손실보상 규정이 적용되나 주택재건축사업의 경우 어떠한 손실보상 규정도 두고 있지 않은 실정이다. 주택재개발사업과 주택재건축사업의 사업구분 문제는 단순한 사업방식에 대한 구분에 그치는 것이 아니라 사업의 성격을 다르게 규정하는 매우 중요한 문제로 판단할 수 있다.

본 논문의 연구 결과 현행 정비구역 지정 요건을 구체적으로 정하고 있는 각 시·도의 조례는 노후도, 호수밀도, 점도율, 과소필지 등 주택재개발사업의 물리적 판정기준을 다르게 정하고 있어 동일한 사업조건을 가지고 있는 지역에 다른 사업이 적용되는 사례가 있음을 확인하였다. 특히 2006

년부터 시행된 재정비촉진사업지구에서는 주택재개발사업의 물리적 조건을 각 20% 범위에서 완화할 수 있는 규정을 두고 있어 사업대상지역의 물리적 경계구분을 어렵게 만들고 있다.

2005년 1월부터 2012년 2월까지 정비구역으로 지정된 서울시의 주택재개발구역과 공동주택재건축 및 단독주택재건축구역의 정비계획 내용을 검증한 결과, 종전 용도지역, 정비기반시설의 비율, 순부담비율, 정비계획용적률 등 종전 정비기반시설과 연관된 항목에서는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 물리적 조건이 유의미한 차이가 없다는 사실을 확인하였다. 또한 단독주택재건축사업은 사업의 구분이 주택재건축사업으로 한 유형으로 구분되고 있으나 그 물리적 특성은 공동주택재건축사업과는 다른 조건을 가지고 있는 것으로 나타났다. 단독주택재건축구역의 물리적 특성은 용도지역 비율, 정비기반시설 비율 순부담비율, 건립세대수, 개발밀도, 순증가세대 등의 항목에서 주택재개발사업구역과 유사한 성격을 가지고 있는 것으로 검증되었다. 다만 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 정비건축물의 수와 종전 국공유지 비율에서 유의미한 차이가 있음을 검증하였지만 이들 조건의 차이가 정비기반시설의 불량 여부를 판정할 수는 없는 것으로 판단된다.

이와 같은 연구결과는 주택재개발사업과 주택재건축사업을 정비기반시설의 조건에 따라 구분하는 현재의 구분방식이 유의하지 않다는 것을 시사한다. 특히 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 기존의 노후화된 단독주택지역을 대상으로 하고 있다는 점에서 외형적으로 구분되지 않고 있다. 특히 두 사업은 정비구역의 물리적 특성 또한 큰 차이가 없음에도 불구하고 각각 공익사업과 민간사업으로 구분됨으로써 사업주체에게 부과되는 저소득 세입자에 대한 이주대책마련 의무 및 손실보상 등에 있어 차이가 발생하여 결과적으로 사회적 형평성에 위배되고 있는 것으로 볼 수 있다.

따라서 주택재개발사업의 정비기반시설의 불량 여부를 판정할 수 있는 물리적 판정기준을 엄격하게 적용할 필요가 있다. 또한 단독주택재건축사업은 물리적 특성이 다른 공동주택재건축사업과 분리하여 주택재개발사업과 통합하여 운영하는 것이 필요하다.

【주요어】 주택재개발, 주택재건축, 단독주택재건축, 정비계획, 정비기반시설, 정비구역지정요건

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	3
제 2 절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5
3. 연구의 체계	6
제 2 장 이론적 배경과 선행연구	9
제 1 절 주택재개발사업과 주택재건축사업의 비교	9
1. 도시정비법 시행과 주택재건축사업의 성격 변화	9
2. 주택재개발사업과 주택재건축사업의 비교	16
제 2 절 단독주택재건축사업의 연혁과 현황	25
1. 단독주택재건축사업의 연혁	25
2. 단독주택재건축사업의 현황과 전망	27
제 3 절 선행 연구의 검토	35
1. 정비사업의 성격에 관한 선행연구	35
2. 정비사업의 물리적 특성에 관한 선행연구	37
제 3 장 정비구역지정의 물리적 조건 분석	40

제 1 절 정비계획 및 정비구역지정의 물리적 조건	40
1. 정비계획의 의의와 내용	40
2. 정비계획 수립대상의 구분	43
3. 각 시·도 조례의 정비구역지정 조건 분석	45
제 2 절 경기도 주택재개발구역의 물리적 조건 비교	49
1. 경기도 주택재개발구역의 물리적 조건 비교	49
2. 경기도 주택재개발구역의 물리적 조건 분석	52
제 3 절 재정비촉진지구의 물리적 조건 분석	55
1. 재정비촉진지구와 주택재개발구역의 물리적 조건 완화	55
2. 주택재개발구역의 물리적 조건 완화와 정비사업의 혼용	61
제 4 절 소결	66
1. 정비사업의 혼용과 법적용의 형평성	66
2. 단독주택재건축사업의 유의성	69
제 4 장 정비계획 실증분석과 사업구분 연구	71
제 1 절 실증분석의 연구목적과 방법	71
1. 실증분석의 연구 목적	71
2. 분석대상 및 분석 방법	73
제 2 절 주택재개발사업과 주택재건축구역의 정비계획 분석	75
1. 주택재개발구역과 주택재건축구역의 정비계획 분석	75
2. 연구의 결과 요약	106
제 3 절 정비사업의 구분에 관한 연구	109
1. 도시정비법의 시행과 정비사업의 구분	109
2. 사업의 유사성에 관한 구분	114
제 5 장 결 론	116

제 1 절 연구의 요약	116
제 2 절 시사점 및 연구의 한계	118
【참고문헌】	125
ABSTRACT	130



【 표 목 차 】

[표 1-1] 연구의 체계	8
[표 2-1] 도시정비법의 시행과 주택재건축사업의 성격 변화	1
[표 2-2] 주택재개발사업과 주택재건축사업의 분양자격 비교	12
[표 2-3] 주택재개발사업과 주택재건축사업의 비교	42
[표 2-4] 서울시 주택형태별 주택공급 동향	92
[표 3-2] 공동주택재건축사업과 단독주택재건축사업의 정비계획 수립 대 상지역	44
[표 3-3] 서울시 주택재개발 정비계획 수립 대상지역	54
[표 3-4] 각 시도별 주택재개발 정비구역 지정 요건 비교	71
[표 3-5] 경기도 각 시별 기본계획수립일 및 정비예정구역 수	95
[표 3-6] 서울시와 경기도의 주택재개발 정비구역 지정 요건 비교 ...	25
[표 3-7] 경기도 시별 주택재개발 정비예정구역의 물리적 조건 분석	35
[표 3-8] 경기도 시별 주택재개발 예정구역의 세부조건 분석	55
[표 3-9] 재정비촉진지구 지정 현황	75
[표 3-10] 뉴타운사업과 재정비촉진지구 사업비교	95
[표 3-11] 정비구역과 재정비촉진지구의 정비구역지정요건 비교	106
[표 3-12] 장위 재정비촉진지구 주택재개발사업구역의 물리적 조건 비교	62
[표 3-13] 경기도 재정비촉진지구 내 정비구역 지정 요건 현황	46
[표 3-14] 재정비촉진지구 지구해제현황	66
[표 4-1] 정비사업 별 종전 용도지역의 면적 및 비율	67
[표 4-2] 정비사업 별 1종 주거지역 비율의 평균 값	77
[표 4-3] 정비사업 별 1종 주거지역 비율의 통계검증 결과 표	87
[표 4-4] 정비사업 별 2종 7층 이하 주거지역 비율의 평균 값	87
[표 4-5] 정비사업 별 2종 7층 이하 주거지역 비율의 통계검증 결과 표	78
[표 4-6] 정비사업 별 2종 12층 이하 주거지역 비율의 평균 값	97

[표 4-7] 정비사업 별 2종 12층 이하 주거지역 비율의 통계검증 결과 표	79
[표 4-8] 정비사업 별 3종 주거지역 비율의 평균 값	8
[표 4-9] 정비사업 별 3종 주거지역 비율의 통계검증 결과 표	8
[표 4-10] 정비사업 별 정비계획 수립 이후 용도지역의 면적 및 비율	18
[표 4-11] 정비사업 별 용도지역의 변경 비율	28
[표 4-12] 정비사업 별 정비기반시설의 면적 및 비율	48
[표 4-13] 정비사업 별 도로 및 공원 녹지의 면적과 비율	48
[표 4-14] 정비사업 별 정비기반시설의 비율의 평균 값	68
[표 4-15] 정비사업 별 정비기반시설의 비율의 통계검증 결과 표	68
[표 4-16] 정비사업 별 기존 국·공유지 비율의 통계검증 결과 표	88
[표 4-17] 사업유형에 따른 순부담비율에 대한 기술통계	19
[표 4-18] 정비사업 별 순부담비율의 통계검증 결과 표	29
[표 4-19] 사업유형에 따른 순부담비율에 대한 기술통계(국공유지 미포함)	93
[표 4-20] 정비사업 별 순부담비율의 통계검증 결과 표(국공유지 미포함)	94
[표 4-21] 사업유형에 따른 순부담비율에 대한 기술통계(국공유지 포함)	95
[표 4-22] 정비사업 별 순부담비율의 통계검증 결과 표(국공유지 포함)	69
[표 4-23] 사업유형에 따른 정비계획용적률에 대한 기술통계	89
[표 4-24] 정비사업 별 정비계획용적률의 통계검증 결과 표	99
[표 4-25] 정비사업 별 건립세대 규모 및 비율	10
[표 4-26] 사업유형에 따른 세대밀도에 대한 기술통계	11
[표 4-27] 정비사업 별 세대밀도의 통계검증 결과 표	12
[표 4-28] 정비사업 별 정비건축물의 동수 통계검증 결과 표	13
[표 4-29] 정비사업 별 증가세대수의 통계검증 결과 표	15
[표 4-30] 정비사업 별 증가세대수의 통계검증 결과 표	16
[표 4-31] 정비사업 별 기초 통계	19
[표 4-32] 정비사업 별 유사성 비교 표	15

【그림 목 차】

<그림 2-1> 강동구 암사동 건축물 노후도의 시계열적 변화	8
<그림 2-2> 현행조건에 따른 저층 주거지역 정비사업 현황과 전망	3
<그림 2-3> 서울시 토지구획정리사업지구 및 격자형주택지분포 현황 ...	3
<그림 3-1> 장위뉴타운지구 주택재개발·단독주택재건축 예정구역과 재정 비촉진지구 현황	63
<그림 4-1> 집단별 정비기반시설비율의 평균값 분포	8
<그림 4-2> 정비사업 별 기존 국·공유지 평균값의 분포	8
<그림 4-3> 정비사업 별 순부담비율 분포	9
<그림 4-4> 정비사업별 순부담비율 분포(국공유지 미포함)	49
<그림 4-5> 정비사업별 순부담비율 분포(국공유지 포함)	69
<그림 4-6> 정비사업별 정비계획용적률 분포	9
<그림 4-7> 정비사업별 건립세대 밀도 분포	12
<그림 4-8> 정비사업 별 증가세대수의 통계검증 결과 표	15

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

2003년 제정·시행된 「도시 및 주거환경정비법」(이하에서 “도시정비법”이라 한다.)은 법 시행 이전 개별법에 의해 추진되어 오던 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업(도심재개발사업)을 하나의 단일한 법체계로 통합하였다. 도시정비법 시행 이전에 개별사업은 도시재생사업으로 공통점을 가지고 있음에도 불구하고 각기 다른 법률에 의하여 사업이 규율되고 있어 사업의 일관성 및 상호연계성 결여 등의 문제를 가지고 있었다.

도시정비법의 시행으로 개별법에 의한 사업으로 추진되고 있던 이 사업들은 단일한 법체계로 통합되었으며 사업의 성격도 도시계획사업의 일환인 정비사업으로 동일한 성격을 가지게 되었다. 즉 주택재건축사업은 과거 「주택건설촉진법」(이하 “주축법”이라 한다.)에 근거한 사적인 사업에서 공적인 사업으로 성격이 변화되었으며, 사업절차도 도시·주거환경정비기본계획(이하 “기본계획”이라 한다.)의 수립, 정비계획 수립 및 정비구역지정, 관리처분계획인가 등을 받도록 하는 등 대폭적으로 내용이 변경되어 주택재개발사업과 동일한 절차를 통해 사업이 진행되고 있다.

도시정비법의 시행에 따라 주택재건축사업이 정비사업의 한 유형으로 구분되고 있지만 사업의 기본적인 성격을 어떻게 규정할 것인지에 대해서는 여전히 논란이 남아 있다. 사업의 성격 규정을 둘러싼 논란의 핵심은 주택재건축사업을 주택재개발사업과 동일하게 공익사업으로 규정할 수 있을 것인가의 문제이다.

도시정비법 시행이전에 주택재건축사업이 주택재개발사업과 달리 공익사업으로 규정되지 않은 것은 주택재건축사업은 정비기반시설이 양호한

지역을 대상으로 하고 있기 때문에 새로운 기반시설의 설치와 같은 공공부분의 도시계획적 고려의 필요성이 크지 않은 사업이라는 인식에 기인하고 있다. 이러한 인식에 따라 주택재건축사업은 노후·불량주택의 정비라는 본연의 가치보다는 소유자들의 자산 증식을 위한 사업으로 인식되었다. 또한 주택재건축사업은 기존주택의 소유자가 자발적으로 조합을 구성하여 시행하는 사업으로 강제적으로 사업 참여를 강제하는 주택재개발사업과 달리 조합설립의 임의성을 가지고 있다는 점도 사업 성격을 구분하는 근거로 작용하고 있다.

주택재건축사업에 대한 기본적인 성격 규정은 도시정비법이 시행된 이후에도 변화되지 않고 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다.)에서는 도시정비법에 의한 정비사업을 도시계획사업으로 정의함으로써 주택재개발사업과 주택재건축사업이 공공사업임을 명확히 하고 있다.¹⁾ 하지만 현행 도시정비법은 주택재개발사업의 경우 사업시행자에게 토지·물건 및 권리를 취득하거나 사용할 수 있는 권리를 부여하고 있는 반면 주택재건축사업에서 재건축사업에 동의하지 않는 소유자에게 매도청구권을 규정함에 있어 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “공익사업보상법”이라 한다.)의 적용을 배제하고 있다. 주택재건축사업의 경우 공익사업보상법 적용이 배제되면서 주택재개발사업과 달리 임대주택 건립의무와 세입자에 대한 이주대책 및 영업손실 보상이 적용되지 않고 있다.

주택재개발사업과 주택재건축사업이 노후·불량건축물이 밀집한 지역을 정비하는 사업이라는 공통점을 가지고 있음에도 불구하고 정비기반시설의 양호 여부에 따라 사업의 성격은 공익사업과 민간사업으로 구분되고 있다. 주택재개발사업과 주택재건축사업의 성격 구분에서 가장 많은 논란이 있는 부분은 단독주택재건축사업의 성격과 구분에 관한 문제이다.

2003년 도시정비법의 시행으로 본격적으로 도입된 단독주택재건축사업

1) 국토계획법 제2조(정의)

11. “도시·군계획사업”이란 도시·군관리계획을 시행하기 위한 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 도시·군계획시설사업

나. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업

다. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업

은 외형적으로는 주택재개발사업과 구분되고 있지 않지만 사업의 분류는 주택재건축사업으로 구분되고 있어 세입자에 대한 이주대책 및 손실보상의 적용이 배제되고 있다. 하지만 주택재개발사업과 단독주택재건축사업을 구분하고 있는 정비기반시설의 조건이 사업의 성격을 공익사업으로 구분할 정도로 중대한 차이가 있는지에 대해서는 검증되지 않고 있다.

따라서 주택재건축사업이 주택재개발사업과 비교하여 정비기반시설에서 어떤 차이를 가지고 있는 것인지를 검증하는 것이 필요하다. 특히 단독주택재건축사업의 정비기반시설이 주택재개발사업과 비교하여 공익사업의 적용을 배제할 정도의 심각한 차이가 존재하고 있는지 검증이 필요하다. 정비기반시설의 검증에 따라 단독주택재건축사업을 주택재개발사업과 분리하고 있는 현행의 사업구분이 합리적인 것인지 검토할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

도시정비법에 따른 주택재건축사업은 주택의 종류에 따라 공동주택재건축사업과 단독주택재건축사업으로 구분되고 있다. 도시정비법의 시행에 따라 정비사업은 선계획·후개발의 원칙이 적용되어 인구 50만 명 이상의 대도시의 경우 기본계획수립의 의무가 적용되고 있다.²⁾ 기본계획수립은 도시정비법 시행 이후 3년의 경과규정을 두고 있었으며 이에 따라 2006년 이후 발표된 기본계획에 따라 서울과 수도권지역을 중심으로 주택재개발사업과 주택재건축사업 예정구역이 크게 확대되었다.

서울시의 경우 2004년 5월 발표한 기본계획에서는 299개의 주택재개발 예정구역을 지정하였으며, 2006년 3월 발표된 재건축부문의 기본계획에서는 전체 319개 구역을 주택재건축예정구역을 지정하였다. 주택재건축 319개 구역 중 단독주택재건축 예정구역은 240개 구역이 지정되어 단독주택재건축사업이 주택재개발사업과 함께 기존 노후·불량주거지역으로 개발

2) 도시정비법 제3조(도시·주거환경정비기본계획의 수립) ① 특별시장·광역시장 또는 시장은 다음 각호의 사항이 포함된 도시·주거환경정비기본계획 (이하 "기본계획"이라 한다)을 10년 단위로 수립하여야 한다. 다만, 대도시가 아닌 경우 도지사가 기본계획의 수립이 필요하다고 인정하는 시를 제외하고 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.

하는 중요한 중심축으로 기능을 수행하게 되었다.

2006년 기본계획 발표에 따라 단독주택재건축사업이 노후·불량주거지역을 정비하는 사업방식으로 본격적으로 추진되고 있지만 단독주택재건축사업의 사업방식에 대해서는 다음과 같은 논란이 있다. 첫째, 정비기반시설이 양호한 단독주택지역을 전면철거 방식으로 정비하는 사업방식에 대한 문제제기가 있다. 둘째, 외형적으로 주택재개발사업과 구분되지 않은 단독주택재건축사업을 정비기반시설의 차이에 따라 사업방식을 구분하는 것이 합리적인가에 대한 문제제기가 있다. 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 구분은 단순한 사업방식의 구분에 그치는 것이 아니라 공익사업 인정여부가 다르게 적용되고 있다. 즉 주택재개발사업과는 달리, 단독주택재건축사업의 정비구역에 거주하는 세입자에 대해서는 이주대책과 손실보상규정이 적용되지 않음으로써 사회적 형평성의 문제가 제기되고 있다.

본 연구에서는 도시정비법의 시행에 따라 변화된 주택재건축사업의 성격변화를 분석하고, 주택재개발사업과 공동주택재건축 및 단독주택재건축사업의 물리적 특성을 분석하여 주택재개발사업과 단독주택재건축사업을 현재의 방식대로 구분하는 것이 유효한 방식인가에 대해서 문제를 제기하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 2003년 도시정비법의 시행 이후 새롭게 제정된 각 시·도 조례상의 정비구역 지정 요건을 분석하는 제도의 운용에 대한 연구와 2005년 1월부터 2012년 2월까지 서울시가 정비구역으로 지정한 주택재개발과 공동주택재건축 및 단독주택재건축구역의 물리적 특성에 대한 검증에 포함한다.

우선 제도의 운용에 대한 연구는 현행 각 시·도 조례의 정비계획수립대상요건을 분석하여 각 시·도 조례에 따라 다르게 규정된 주택재개발사

업과 단독주택재건축사업의 정비구역지정 요건의 차이와 이로 인한 사업의 혼용의 문제점을 검토 분석하였다. 또한 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」(이하 “도시재정비법”이라 한다.)의 시행에 따라 주택재개발사업의 정비구역 지정 요건이 완화됨으로써 유사한 물리적 특성을 보이고 있는 구역에 대해 주택재개발사업과 단독주택재건축 사업이 혼용되고 있는 문제(사업방식의 혼용문제)를 함께 분석하였다. 분석 결과 각 시·도별로 다르게 적용되는 정비구역 지정 요건과 도시재정비법의 적용에 의한 주택재개발 정비구역 지정요건 완화에 따라 동일한 사업조건을 가지고 있는 지역에서 단독주택재건축 사업이 진행될 수 있는 가능성을 입증하고자 하였다. 이를 통하여 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 구분이 사업의 법적 성격을 다르게 적용할 정도로 중요한 차이가 있는 것인지에 대해서도 함께 검토하였다.

다음으로 주택재개발구역과 공동주택재건축 및 단독주택재건축구역의 정비계획 내용을 분석하여 정비사업의 유형별로 물리적 특성에 있어 공통점과 차이점을 분석하였다. 2005년 1월부터 2012년 2월까지 서울시가 정비구역으로 지정한 주택재개발구역과 공동주택재건축 및 단독주택재건축구역에 대한 정비계획의 내용을 비교 분석하여 세 가지 유형의 사업이 가지고 있는 물리적 특성 및 사업의 유사성 여부를 검증하였다.

물리적 특성 변수로는 종전 용도지역 구성 비율, 정비기반시설의 설치 비율, 기존 국공유지의 비율, 순부담비율, 정비건축물의 수, 정비계획용적률의 범위, 건축세대, 세대밀도, 증가하는 세대수 등을 분석하였다. 이러한 물리적 특성에 대한 검토를 통하여 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 물리적 조건이 정비사업의 성격을 구분할 정도로 중요한 차이가 있는지를 검증하였다. 또한 정비사업 유형별 유사성에 대한 검증을 통하여 현행 정비사업을 구분하는 법적 요건이 유효한 것인지를 검토하였다.

2. 연구의 방법

본 연구에서 사용한 연구방법은 문헌연구와 통계적 검증(일반선형분석)

분석 방법이다. 우선 정비구역지정 요건에 대한 분석 등의 제도 운영의 문제는 관련 법규, 시·도 조례 및 관련 연구 문헌을 조사하여 분석하였다. 각 시·도 조례별 주택재개발 정비계획수립 요건을 비교 분석하였으며, 서울시와 경기도가 재정비촉진지구로 지정한 구역의 정비구역 지정요건을 비교분석하였다. 다음으로 정비구역의 물리적 특성에 대한 비교는 주택재개발구역, 주택재건축구역(단독주택, 공동주택) 등 각 사업별로 집단을 나눌 경우 각 집단 간 통계적 차이가 있는지를 일반선형분석(general linear models)을 통해 검증하였다.

주택재개발사업과 공동주택재건축 및 단독주택재건축사업의 정비계획에 대한 분석의 시간적 범위는 2005년 1월부터 2012년 2월까지 서울시가 정비구역으로 지정한 주택재개발 155개 구역, 단독주택재건축 103개 구역, 공동주택재건축구역 37개 구역을 대상으로 하였다. 이는 서울시가 같은 기간동안 정비구역으로 지정한 전체구역을 포함한 것이다. 통계분석에 사용한 통계 프로그램은 SAS Institute 사의 SAS 9.2 버전이다.

3. 연구의 체계

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제2장에서는 연구의 이론적 배경과 선행연구를 검토하였다. 제1절에서는 주택재개발사업과 주택재건축사업에 관한 일반적 고찰로 두 사업이 가지고 있는 유사점과 차이점을 검토하였다. 제2절은 단독주택재건축사업의 연혁과 현행 법제도에서 단독주택재건축사업이 차지하고 있는 위상을 정리하였다. 제3절에는 주택재개발사업과 주택재건축사업의 성격과 물리적 특성에 대한 선행연구를 검토하여 본 연구와 선행연구들 간에 어떤 차별성이 있는지 기술하였다.

제3장에서는 현행 법제도하에서 시행되고 있는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 정비구역지정 요건에 있어 혼용의 문제를 정리하였다. 제1절에서는 각 시·도별 정비구역 지정요건을 비교·분석하여 지역별로 어떤 차이가 있는지를 검토하였다. 제2절에서는 경기도가 2006년 이후 주택재개발예정구역으로 지정한 구역의 물리적 조건을 서울시의 정비구역지

정 요건과 비교분석하였다. 특히 정비구역지정 요건에 있어 유사한 물리적 특성을 가진 지역에 대해 서로 다른 유형의 정비사업을 시행할 수 있도록 하는 등 법 적용에 있어 일관성이 없다는 점을 제기하였다. 제3절에서는 도시재정비법에 따른 재정비촉진지구에서 주택재개발사업을 위한 정비구역지정요건을 완화하도록 규정함으로 인해 발생하는 문제를 구체적 사례를 통해 검토함으로써 정비사업 방식의 혼용문제를 구체적으로 제시하였다. 이러한 검토에 따라 재정비촉진지구에서 시행되는 주택재개발사업이 단독주택재건축사업과 물리적 조건이 구분되지 않고 있음을 밝히고자 하였다. 또한 일부 재정비촉진사업이 정비기반시설이 양호한 단독주택지역을 정비사업 대상지역으로 확대한 제도 운영의 문제점을 기술하였다.

제4장에서는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업 및 공동주택재건축사업의 물리적 특성에 관한 연구로 정비계획의 세부항목을 비교하는 것을 통하여 정비사업 유형별로 물리적 특성과 유사성을 검증하였다.

마지막으로 결론에서는 연구결과를 요약하고 본 연구의 시사점과 한계점에 대하여 서술하였다.

[표 1-1] 연구의 체계

구 성	내 용	방 법
제1장 서 론	- 연구배경과 목적 - 연구범위와 방법	
▼		
제2장 이론적 배경과 선행연구	- 도시정비법의 시행과 주택재건축사업의 성격 변화 - 단독주택재건축사업의 연혁과 현황에 관한 연구 - 정비사업의 성격 및 물리적 특성에 관한 선행연구 검토	문헌연구
▼		
제3장 정비구역지정을 위한 물리적 조건에 대한 검토	- 주택재개발 및 단독주택재건축 정비구역지정 요건 비교 - 경기도 주택재개발 정비구역 지정요건 검토 - 재정비촉진구의 주택재개발정비 구역지정 요건 검토	문헌연구
▼		
제4장 정비계획의 실증 분석과 사업구분 연구	- 용도지역의 비교 검토 - 정비기반시설 설치 비율의 검증 - 국공유지의 비율 검증 - 순부담비율 검증 - 건립세대 및 밀도 비교 검증 - 종전 건축물의 수의 검증 - 증가세대수의 검증	통계분석 GLM검증
▼		
제5장 결 론	- 연구의 요약 - 연구의 시사점 및 연구의 한계	

제 2 장 이론적 배경과 선행연구

제 1 절 주택재개발사업과 주택재건축사업의 비교

1. 도시정비법 시행과 주택재건축사업의 성격 변화

1) 주택재건축사업의 법적 성격 규정

2003년 도시정비법 시행 전 주택재건축사업은 주축법과 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」(이하 “집합건물법”이라 한다.)에 의해서 규율되고 있었다. 구 주축법에서는 재건축조합을 노후·불량한 주택을 철거하고 그 철거한 대지위에 주택을 건설하기 위하여 기존주택의 소유자가 설립한 조합³⁾으로 규정하고 있어, 주택재건축사업의 성격을 토지 소유자가 자율적으로 시행하는 민간사업으로 성격을 분명히 하고 있다. 주축법의 규율을 받던 재건축사업은 민간사업으로 규정되었기 때문에 주택재개발사업과 달리 기본계획수립, 정비계획 수립 및 정비구역지정, 사업시행인가의 동의, 관리처분계획 등의 절차가 적용되지 않았다.

2003년 도시정비법의 시행에 따라 주택재건축사업의 정비사업의 한 유형으로 편제되어 도시정비법의 규율을 받는 사업으로 전환되었다. 주택재건축사업이 주택재개발사업과 같이 도시정비법의 적용을 받게 된 것은 원래 공공사업으로서 공법적 법률관계로 규율되던 도시재개발사업의 절차를 개선·보완한다는 측면도 있지만, 사법상의 법률관계로 규율되던 주택재건축사업을 공법적 법률관계의 영역으로 끌어들이는 것으로 의의가 있다.⁴⁾ 주택재건축사업이 도시정비법의 체계로 편입되면서 사업절차도 주택재개발사업과 동일하게 기본계획수립, 정비계획 수립 및 정비구역지정, 추진위

3) 구 「주택건설촉진법」 제3조 (용어의 정의) 9. "주택조합"이라 함은 동일 또는 인접한 시(특별시 및 광역시를 포함한다)·군에 거주하는 주민이 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합(이하 "지역조합"이라 한다), 동일한 직장의 근로자가 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합(이하 "직장조합"이라 한다) 및 대통령령이 정하는 노후·불량한 주택을 철거하고 그 철거한 대지위에 주택을 건설하기 위하여 기존주택의 소유자가 설립한 조합(이하 "재건축조합"이라 한다)을 말한다.

4) 이일세, 「주택재개발·재건축사업에 관한 판례분석」, 『강원법학』, 제33권, 2011, p.144.

승인, 조합설립인가, 사업시행인가, 관리처분계획 수립 등의 절차를 거치게 되었다. 또한 조합의 성격도 비법인 사단에서 공적 법인으로 성격이 변화되었고, 조합의 행정처분권도 인정되었다.

[표 2-1] 도시정비법의 시행과 주택재건축사업의 성격 변화⁵⁾

구 분	주택재건축사업		주택재개발사업
	구법 (「주축법」 「집합 건물법」)	신법 (「도시정비법」)	
사업성격	민간사업	도시계획사업	도시계획사업
기본계획수립	규정 없음	적용	적용
정비계획 수립 및 정비구역지정	규정 없음	적용	적용
시공사 선정 시기	자율적 선정	조합설립인가 이후	조합설립인가 이후
추진위원회 승인	규정 없음	적용	적용
조합의 성격	비법인 사단	법인	법인
행정처분권	규정 없음	인정	인정
사업시행인가의 동의	규정 없음	정관에 의한 동의 필요	정관에 의한 동의 필요
매도청구	「집합건물법」 적 용	「집합건물법」 준 용	미적용
관리처분계획	규정 없음	적용	적용
이전고시	규정 없음	적용	적용
청산금	규정 없음	적용	적용
공무원 의제	규정 없음	조합임원은 공무원 의제	조합임원은 공무원 의제

주택재건축사업이 민간사업에서 공공사업으로 그 성격이 변화된 것은 국토계획법이 정비사업의 성격을 도시계획사업으로 규정하고 있는 것에서도 확인할 수 있다. 국토계획법은 정비사업을 도시개발사업 및 도시계획시설 사업과 함께 도시계획사업으로 정의하고 있어 주택재개발·주택재건축사업이 공공사업임을 명확히 하고 있다.⁶⁾

5) 차흥권, 「주택재건축사업의 매도청구권에 관한 연구」, 건국대학교 석사학위논문, 2005, p.11.

6) 장재일·안건혁, 「단독주택지 재정비를 위한 민간 사업수단의 통합 필요성에 관한 연구」,

2) 정비계획과 정비기반시설 설치

구 주축법의 규율을 받고 있던 주택재건축사업이 민간사업으로 성격을 가지고 있었던 것은 주택재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있어 새로운 기반시설의 설치와 같은 도시계획 차원의 관리가 필요하지 않았기 때문이다. 도시정비법이 도입되기 이전의 재건축사업은 규모가 10,000㎡ 이상이거나 300호 이상일 경우 지구단위계획의 수립대상이 되어 기반시설 확보와 토지이용계획을 수립하도록 정하고 있었다. 하지만 주택재건축사업 인·허가 구역의 80% 이상이 법정지구단위계획의 대상규모보다 작은 구역이었기 때문에 난개발의 문제가 제기되었다.⁷⁾

그러나 1990년대에 들어와 주택재건축이 본격적으로 진행되면서 용적률 증가와 건립세대의 증가에 따라 도로, 상·하수도, 공원·녹지 등 기반시설의 부족으로 인한 ‘난개발’ 문제가 제기되었고, 이에 따라 주택재건축도 도시계획 차원에서 관리해야 할 필요성이 대두되어 도시정비법 제정과 함께 정비사업이 하나로 통합되었다.⁸⁾ 도시정비법의 시행에 따라 주택재건축사업도 정비계획수립 및 정비구역지정 절차가 의무화되어 주택재건축사업을 시행하기 위해서는 정비기반시설의 설치를 포함한 정비계획을 수립해야 하는 법적인 의무가 부여되었다.

주택재건축사업이 도시정비법의 적용을 받기 시작한 2005년 이후 서울시가 정비구역으로 지정한 주택재건축사업의 경우 도로, 공원 등의 새로운 정비기반시설의 설치를 포함한 정비계획이 수립되었다. 특히 단독주택재건축사업의 경우 새롭게 설치되는 기반시설의 비율은 주택재개발사업과 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.⁹⁾ 주택재건축사업에서 정비계획수립의 의무가 적용되어 새롭게 설치하는 정비기반시설이 주택재개발사업과 유사한 수준에서 계획되고 있는 것은 주택재건축사업이 정비기반시설이 양호

『계획제』, 제24권 제12호, 대한건축학회, 2010, p.218.

7) 김재동, 「재건축사업의 매도청구권에 관한 연구」, 2007, 명지대학교 석사학위논문, pp.17~18.

8) 최막중, 「재건축규제의 허와 실」, 『시장경제 issue paper -13』, 2003, pp.19~20.

9) 권순형·백성준(2012)은 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 정비계획에서 정비기반시설의 면적비율을 비교한 결과 두 사업의 정비기반시설의 차이가 통계적으로 존재하지 않는다는 점을 검증한 연구 결과를 제시하였다. 「주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 물리적 특성 비교연구」, 『주택연구』, 제20권 제3호, 2012, pp.103~130.

한 지역을 대상으로 하여 새롭게 설치하는 기반시설을 도시계획적 차원에서 관리할 필요가 없다는 종전의 재건축사업의 규정과 상반된 결과이다.

주택재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하여 새롭게 기반시설을 설치할 필요가 높지 않기 때문에 주택재개발사업과 달리 공공성을 가지고 있지 않다는 주장은 도시정비법 시행에 따른 주택재건축사업의 성격 변화를 이해하지 못한 것으로 볼 수 있다. 문제는 정비사업 유형별로 새롭게 설치하는 기반시설의 차이가 실제로 존재하고 있는지와 그 차이가 존재한다면 그러한 차이가 사업의 성격을 구분할 정도의 차이인지를 검증하는 것이 필요하다.

3) 정비사업 조합의 법적 성격 변화

도시정비법의 시행으로 주택재건축사업은 기존 민간사업에서 도시계획사업으로 사업성격이 크게 변화됨으로써 그 공공성이 강화되었다. 주택재개발사업과 주택재건축사업의 사업시행자는 대부분 정비조합이지만 주택재건축조합의 성격은 2003년 도시정비법 시행 이전과 이후에 크게 달라졌다. 도시정비법 시행 이전의 주택재건축사업은 구 주축법에 의하여 사업이 규율되고 있었으며 조합의 성격도 민법상 비법인사단으로 인정되었다.¹⁰⁾ 이는 「도시재개발법」에 의한 재개발조합이 법인으로 특정한 공공사무를 행하는 범위 내에서 행정주체성이 인정되는 것과는 크게 대비되는 것이다.

하지만 도시정비법의 시행에 따라 주택재건축사업이 도시계획사업의 하나인 정비사업으로 그 성격이 규정되었고, 주택재건축조합의 지위 또한 격상되었다. 현행 국토계획법은 도시정비법에 의한 정비사업을 도시계획사업으로 명확히 규정하고 있어, 주택재건축사업도 도시계획사업으로 그 성격이 규정되고 있다. 이러한 법체계의 변화에 따라 주택재건축사업의 사업시행자의 성격도 변화가 요구되었다. 2009년 대법원은 주택재건축조합을 공행정주체로서 정비사업과 관련한 각종의 행정처분권을 행사하는 공법인으로 성격을 인정하게 되었다.¹¹⁾ 대법원의 판결에 따라 재건축조합을 설립하는 절차도 주택재개발조합과 동일하게 되었고 토지 등 수용을 제외하고는

10) 대법원 1997. 5.30 선고 96다 23887 판결

11) 대법원 2009.9.17 선고 2007다 2428 전원합의체 판결

주택재개발조합에게 인정되던 처분권한들이 주택재건축조합에도 동일하게 적용되었다.

주택재건축조합은 정비구역으로 확정된 정비구역 내 토지등소유자로 구성되며, 사업시행계획을 작성하며 이는 기초자치단체장의 인가를 통해 확정하게 된다. 또한 조합은 조성되는 대지 또는 건축물의 권리귀속에 관한 사항과 조합원의 비용분담에 관한 사항을 정하는 관리처분계획을 수립하고 있다. 조합이 수립하는 관리처분계획은 구속적 행정계획으로 성격을 가지고 있으며, 도시정비법이 조합에게 개별적인 행정처분권을 부여하고 있는 한도에서 정비조합이 누리는 지위는 행정주체(공법인)로서 행정청이며 그 행정처분에 대하여 다툼이 있으면 행정소송을 통하여 이를 해결하여야 한다.¹²⁾ 결국 도시정비법 시행에 따라 주택재건축사업이 정비사업의 한 유형으로 성격을 가지게 됨으로써 정비사업의 시행자인 조합도 공공의 업무를 특정한 범위에서 대행하는 공법인으로 동일한 성격을 가지게 된 것으로 볼 수 있다.

4) 조합설립의 강제성과 임의성의 차이

주택재건축사업이 주택재개발사업에 비하여 공공성이 낮은 것으로 인식되는 중요한 근거로 주택재개발사업의 경우 공익적 필요에 따라 강제적으로 시행되는 사업인 반면, 주택재건축사업의 경우 소유자들이 자발적으로 조합을 구성하여 시행하는 사업으로 임의성을 가지고 있다는 점이 지적되고 있다.¹³⁾ 도시정비법 19조에서 조합원 규정은 재개발사업의 경우 정비구역 내 토지소유자를 모두 조합원으로 규정하고 있지만, 주택재건축사업은 조합설립에 동의한 자를 조합원으로 정하고 있어 조합원 규정에 차이를 두고 있다. 이 규정에 따라 주택재개발사업의 경우 정비구역 내 토지등소유자는 모두 자신의 의사와 무관하게 조합원이 되어 사업의 강제성이 있는 것으로 인식되고 있다. 하지만 주택재건축사업의 경우 조합설립에 동의

12) 박현정, 「재건축 재개발정비사업조합의 설립동의 또는 총회결의에 관한 소송유형의 검토」, 『행정법연구』, 제26호, 2009, p.148.

13) 임규진·정승영은 재건축조합이 조합설립이 재개발사업보다 자율적이라는 점을 근거로 조합의 비영리성보다는 영리성이 강하다고 보고 있다. 「정비사업조합의 법적성격과 과세 문제」, 『조세연구』, 제9—3집, 2008, pp.315~316.

한 자를 조합원으로 규정하고 사업의 강제성이 없고 자발적으로 사업에 참여하는 임의성을 가지고 있는 것으로 해석되고 있다.

하지만 도시정비법의 조합원 규정의 차이가 사업의 강제성과 임의성을 규정하고 있는 것인가의 문제는 사업의 성격 문제보다는 사업시행을 위하여 토지의 권원을 확보하는 방법의 차이에서 기인한 것으로 해석하는 것이 합리적인 것으로 판단된다. 주택재개발사업의 경우 사업시행자가 사업시행에 동의하지 않는 소유자에 대하여 그 권리를 수용 또는 사용할 수 있는 권리를 가지고 있기 때문에 정비구역 내 토지등소유자를 모두 조합원으로 규정하여도 사업시행을 위한 토지의 권리를 확보하는 것에 문제가 발생하지 않는다. 반면 주택재건축사업의 경우 사업시행자가 사업시행에 동의하지 않는 소유자에 대하여 그 권리를 수용 또는 사용할 수 있는 권리를 가지고 있지 않기 때문에 사업시행을 위하여 토지의 권원을 확보하기 위해서는 매도청구소송을 진행하여야 한다. 따라서 주택재건축조합은 재건축사업에 참여하지 않는 토지소유자를 구분하는 절차가 별도로 필요로 하였으며 이를 위하여 조합원의 규정을 달리 적용하는 것으로 이해할 수 있다. 주택재개발사업과 주택재건축사업의 조합원 규정의 차이는 사업의 강제성과 임의성을 구분하여 사업의 성격을 규정하는 근거로 해석하기 보다는 토지의 권원을 확보하는 방법이 다르게 규정되어 있기 때문에 발생하는 문제로 판단할 수 있다.

5) 수용권과 매도청구권의 비교

주택재개발사업에서 적용되는 수용권과 재건축사업의 매도청구권은 사업시행에 동의하지 않는 소유자의 권리를 확보하는 방법으로 공통점을 가지고 있으나 법적인 성격은 엄격히 구분되고 있다. 현행 공익사업보상법은 다른 법률에 의하여 토지를 수용하거나 사용할 수 있는 사업을 공익사업으로 구분하고 있다. 이에 따라 공익사업보상법을 준용하고 있는 주택재개발사업은 공익사업으로 구분하고 있는 반면 매도청구권을 행사하는 주택재건축사업은 공익사업으로 구분하고 있지 않다.

이 규정에 따라 주택재건축사업이 도시계획사업인 정비사업으로 성격이

변화되었음에도 불구하고 주택재개발사업과 달리 공익사업으로 구분되고 있지 않다. 한편 주택재건축사업이 매도청구권을 행사하여 매매계약의 체결을 강제하는 방식으로 토지를 취할 수 있도록 허용하고 있는 것은 주택재개발사업에 비해 그 공공성의 정도가 상대적으로 약하기 때문으로 해석되고 있다. 또한 매도청구권에 있어서의 시가는 노후되어 철거될 상태를 전제로 한 거래가격이 아니라 그 건물에 대하여 재건축결의가 있었다는 것을 전제로 하여 구분소유권과 대지사용권을 일체로 평가한 가격, 즉 재건축으로 인하여 발생할 것으로 예상되는 개발이익이 포함된 가격¹⁴⁾으로 정하고 있어, 개발이익의 배제를 원칙으로 하고 있는 주택재개발사업의 수용권과 큰 차이를 가지고 있다고 인식되고 있다.

하지만 주택재개발사업의 수용권과 주택재건축사업의 매도청구권이 법률적인 개념과 가격 산정에서 명확한 차이를 가지고 있다고 하여도 국민들의 재산권을 제한하는 공권으로 동일성을 가지고 있다는 점에서 본질적으로 다르지 않다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 주장은 매도청구권이 형식상 사권이지만 실질적으로는 사업에 반대하는 토지등소유자의 소유권을 박탈하는 것으로서 헌법 제23조 제3항의 “공공필요에 의한 재산권의 수용”과 동일한 성질의 것으로 보고 있다. 따라서 매도청구권을 사권으로 이해하고 그 행사요건에 공공성이 결여돼 있는 것으로 이해해서는 곤란하며 수용권과 동일한 의미의 공권으로 해석하고 있다.¹⁵⁾

정비사업에서 강제수용권의 집행대상은 주택재개발사업에 비하여 주택재건축사업이 더 넓게 해석되고 있다는 주장도 제기되고 있다. 주택재개발사업의 경우 미동의자라 하더라도 이후에 분양신청을 하기만 하면 분양대상자에 포함 될 수 있기 때문에 수용대상자는 소수에 그칠 가능성이 크지만, 주택재건축사업은 조합설립인가 이후 미동의자에 대하여 곧바로 매도청구를 할 수 있어 공권의 활용범위가 재개발사업에 비해 넓다고 할 수 있다.¹⁶⁾

14) 대법원 1996. 1. 23. 선고 95다38172 판결

15) 강신은, 「주택재건축사업과 매도청구」, 『도시개발신문』, 2008. 1.16자 컬럼

16) 장재일·안건혁, 「단독주택지 재정비를 위한 민간 사업수단의 통합 필요성에 관한 연구」, 『계획경제』, 제24권 제12호, 2010, p219

국토계획법에서는 도시정비법에 의한 정비사업을 도시계획사업으로 명시적으로 규정하고 있으며, 주택재건축사업을 다른 정비사업과 구분하지 않고 있다. 따라서 주택재건축사업이 공공사업이라는 점을 부인할 수 없고 오히려 주택재건축사업을 공공사업으로 이해해야 제대로 된 공법적 통제 장치들을 적용할 수 있다. 이러한 점에서 도시정비법이 주택재건축사업에 대해서 수용권을 인정하지 않고 매도청구권을 행사하도록 하는 입법적 태도는 재검토될 여지가 있다.¹⁷⁾ 특히 주택재건축사업의 매도청구권은 집합건물에 대한 공동소유관계의 특수성과 공동주택 ‘다수 소유자들’의 이익을 보호한다는 점에서 인정하고 있는 제도로써 공동주택과 성격이 다른 단독주택재건축사업에서도 허용하고 있는 것은 법적용에 있어 문제점이 지적될 수 있다.

2. 주택재개발사업과 주택재건축사업의 비교

1) 사업의 정의

주택재개발사업과 주택재건축사업은 도시정비법에서 정비사업의 한 유형으로 구분되고 있다. 도시정비법에서 주택재개발사업은 “정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”으로 정의되어 있으며, 주택재건축사업은 “정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”으로 규정되어 있다. 이 규정에 따라 주택재개발사업과 주택재건축사업은 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로 공통점을 가지고 있으나 정비기반시설이 열악한가 또는 양호한가에 따라 사업이 구분되고 있다. 한편 도시정비법에서 정하고 있는 정비기반시설¹⁸⁾은 도로, 상·하수도, 공원, 공용주차장, 공동구와 동법 시행령¹⁹⁾에서 정하고 있는 녹지, 하천, 공공공지,

17) 강신은, 「주택재건축사업과 매도청구」, 『도시개발신문』, 2008. 1.16자 컬럼

18) 도시정비법 제2조(용어의 정의) 4. "정비기반시설"이라 함은 도로·상하수도·공원·공용주차장·공동구(국토의계획및이용에관한법률 제2조9호의 규정에 의한 공동구를 말한다. 이하 같다) 그 밖에 주민의 생활에 필요한 가스 등의 공급시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다.

광장, 소방용수시설, 비상대피시설, 가스공급시설 등으로 구분되고 있다.

2) 사업의 성격구분

주택재개발사업과 주택재건축사업은 정비사업으로 공통점을 가지고 있지만 그 성격에 있어서는 주택재개발사업은 공익사업으로 구분하고 있는 반면 주택재건축사업은 민간사업으로 그 성격이 구분되고 있다. 두 사업이 정비사업으로 규정되어 있음에도 불구하고 사업의 기본적인 성격이 다르게 구분되고 있는 것은 사업시행에 동의하지 않은 토지 소유자에 대한 대처방법의 차이에서 기인하고 있다. 주택재개발사업의 경우 사업시행에 동의하지 않는 소유자에 대하여 그 권리를 수용 또는 사용할 수 있도록 규정²⁰⁾하고 있는 반면 주택재건축사업은 조합설립에 동의하지 않는 소유자를 대상으로 매도청구소송²¹⁾을 진행하도록 규정하고 있다.²²⁾

현행 공익사업보상법은 제4조²³⁾(공익사업)에서 공익사업의 종류를 열거

19) 도시정비법 시행령 제3조(정비기반시설) 법 제2조제4호에서 "대통령령이 정하는 시설"이라 함은 다음 각호의 시설을 말한다. 1. 녹지 2. 하천 3. 공공공지 4. 광장 5. 소방용수시설 6. 비상대피시설 7. 가스공급시설

20) 도시정비법 제38조(토지 등의 수용 또는 사용) 사업시행자는 정비구역안에서 정비사업을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 공익사업법 제3조의 규정에 의한 토지·물건 또는 그 밖의 권리를 취득하거나 사용할 수 있다.

21) 도시정비법 제39조(매도청구) 사업시행자는 주택재건축사업 또는 가로주택정비사업을 시행할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 토지 또는 건축물에 대하여는 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제48조의 규정을 준용하여 매도청구를 할 수 있다. 이 경우 재건축결의는 조합 설립에 대한 동의(제3호의 경우에는 사업시행자 지정에 대한 동의를 말한다)로 보며, 구분소유권 및 대지사용권은 사업시행구역의 매도청구의 대상이 되는 토지 또는 건축물의 소유권과 그 밖의 권리로 본다.

1. 제16조제2항 및 제3항에 따른 조합 설립의 동의를 하지 아니한 자
2. 건축물 또는 토지만 소유한 자(주택재건축사업의 경우만 해당한다)
3. 제8조제4항에 따라 시장·군수 또는 주택공사등의 사업시행자 지정에 동의를 하지 아니한 자

22) 주택재건축사업에서도 토지의 수용권이 적용되는 경우가 존재하고 있다. 도시정비법 제38조에 주택재건축사업의 경우 도시정비법 제8조제4항제1호의 규정(천재·지변 그 밖의 불가피한 사유로 인하여 긴급히 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정되는 때)에 해당하는 경우 공익사업법 제3조의 규정에 의한 토지·물건 또는 그 밖의 권리를 취득하거나 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 하지만 주택재건축사업의 경우 토지의 수용권은 천재지변 그 밖의 불가피한 경우로 한정되어 있는 상태이며 일반적인 주택재건축사업의 경우 매도청구소송을 통하여 조합설립에 동의하지 않은 소유자의 소유권을 취득하는 것이 일반적인 경우로 볼 수 있다.

23) 공익사업보상법 제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

1. 국방·군사에 관한 사업

하고 있으며 8호에서는 “그 밖에 다른 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업”으로 정의하고 있다. 공익사업보상법의 규정에 따르면 도시정비법에 따라 미동의자의 토지를 수용할 수 있는 주택재개발사업은 공익사업으로 구분되는 반면 매도청구권이 부여된 주택재건축사업은 공익사업으로 분류되고 있지 않다. 주택재개발사업은 공익사업으로 분류되어 공익사업보상법 제78조와 동법 시행규칙 제54조 제2항²⁴⁾의 규정에 따라 주거이전비를 지급하도록 규정하고 있는 반면 주택재건축사업의 경우 공익사업으로 구분되지 않아 이주대책이나 손실보상에 대한 규정이 적용되고 있지 않다.

3) 정비사업 시행자의 차이

주택재개발사업과 주택재건축사업의 사업시행자인 조합은 단독으로 사업을 시행하거나 조합원 과반수의 동의를 얻어 시장·군수 또는 주택공사와 공동으로 이를 시행할 수 있도록 규정하고 있어 사업시행자에 있어

2. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·궤도(軌道)·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방(砂防)·방풍(防風)·방화(防火)·방조(防潮)·방수(防水)·저수지·용수로·배수로·석유비축·송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상 관측에 관한 사업
 3. 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건시설·문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 또는 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업
 4. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관 건립에 관한 사업
 5. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택 건설 또는 택지 조성에 관한 사업
 6. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 도로, 교량, 전선로, 재료 적치장 또는 그 밖의 부속시설에 관한 사업
 7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업
 8. 그 밖에 다른 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업
- 24) 공익사업법 시행규칙 제54조 제2항
- 공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자로서 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 당해 공익사업시행지구 안에서 3월 이상 거주한 자에 대하여는 가구원수에 따라 4개월분의 주거이전비를 보상하여야 한다. 다만, 무허가건축물등에 입주한 세입자로서 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 그 공익사업지구 안에서 1년 이상 거주한 세입자에 대하여는 본문에 따라 주거이전비를 보상하여야 한다.

서 차이점은 없다. 다만 주택재개발사업의 경우 조합이 조합원 과반수의 동의를 얻어 건설업자와 등록사업자 등과 공동으로 사업을 시행할 수 있는 규정을 두고 있다.²⁵⁾

주택재개발사업에서 건설업자와 공동으로 사업을 시행할 수 있는 규정은 구 「도시재개발법」에서 근거규정에서도 근거를 찾을 수 있다.²⁶⁾ 과거 주택재개발사업의 경우 토지등소유자가 재개발사업 초기에 소요되는 비용을 조달하기 위하여 시공사와 공동으로 사업을 시행한 경우가 다수 존재하였으나 도시정비법 시행 이후에는 주택재개발사업의 경우 공동으로 사업을 시행하는 경우가 없기 때문에 사문화된 조항으로 이해할 수 있다. 도시정비법에서 건설업자와 공동으로 사업을 시행할 수 있는 시기를 조합설립 이후 조합이 조합원 과반수의 동의를 얻는 것으로 정하고 있어 구 「도시재개발법」이 토지등소유자가 사업초기부터 건설업자와 공동으로 사업을 시행할 수 있도록 규정한 것과 차이가 있다. 주택재개발사업에서 조합설립 인가 이후 조합원의 동의를 얻어 건설업자등과 공동으로 사업을 시행한 사례는 도시정비법 시행 이후 보고되고 있지 않다.

4) 조합설립 동의 요건의 차이

주택재개발사업과 주택재건축사업의 시행은 정비구역 내 토지등소유자의 동의로 구성된 조합이 시행하는 경우가 대부분이지만 조합설립의 동의 요건은 차이가 있다. 주택재개발사업의 경우 조합을 구성하기 위해서는 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 얻어야 하나, 주택재건축사업의 경우 주택단지 안의 공동주택의 각 동별 3분의 2 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의와

25) 도시정비법 제8조(주택재개발사업 등의 시행자) ① 주택재개발사업은 조합이 이를 시행하거나 조합이 조합원 과반수의 동의를 얻어 시장·군수, 주택공사등, 「건설산업기본법」 제9조의 규정에 의한 건설업자(이하 "건설업자"라 한다), 「주택법」 제12조제1항의 규정에 의하여 건설업자로 보는 등록사업자(이하 "등록사업자"라 한다) 또는 대통령이 정하는 요건을 갖춘 자와 공동으로 이를 시행할 수 있다.

② 주택재건축사업은 조합이 이를 시행하거나 조합이 조합원 과반수의 동의를 얻어 시장·군수 또는 주택공사등과 공동으로 이를 시행할 수 있다.

26) 구 「도시재개발법」 제8조 (토지등의 소유자의 시행) ② 토지등의 소유자 또는 조합은 건설업법에 의하여 면허를 받은 건설업자 또는 주택건설촉진법에 의하여 등록한 주택건설사업자와 규약 또는 정관이 정하는 바에 의하여 공동으로 재개발사업을 시행할 수 있다.

주택단지안의 전체 구분소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 4분의 3 이상의 토지소유자의 동의를 얻도록 규정하고 있어 주택재건축사업의 조합설립 동의 요건이 주택재개발사업 보다 까다롭게 적용되고 있다.

5) 조합구성과 조합원자격의 차이

주택재개발사업과 주택재건축사업은 토지등소유자와 조합원의 규정에서 차이를 가지고 있다. 주택재개발사업의 조합원은 정비구역 내 토지등소유자로 정하고 있는 반면 주택재건축사업의 경우에는 주택재건축사업에 동의한 자에 한정하고 있다.²⁷⁾ 도시정비법의 조합원 규정의 차이에 따라 주택재개발사업의 경우 조합설립에 대한 동의 여부와 관계없이 토지등소유자는 모두 조합원으로 인정되어 조합 구성에 강제성이 부여되고 있는 것으로 해석되고 있으며, 주택재건축사업의 경우 조합설립에 동의한 자만을 조합원으로 인정하고 있어 조합 구성이 임의적인 것으로 인식되고 있다.

한편 주택재개발사업과 주택재건축사업은 조합원의 자격에서도 그 차이가 있다. 주택재개발사업의 경우 정비구역 안에 소재한 토지 또는 건축물의 소유자 또는 그 지상권자를 토지등소유자로 규정하고 있는 반면, 주택재건축사업의 경우 정비구역 안에 소재한 건축물 및 그 부속토지의 소유자로 조합원 자격을 한정하고 있다. 주택재건축사업에서 조합원 자격을 한정하고 있는 것은 주택재건축사업의 매도청구 대상에 건축물 또는 토지만 소유한 자를 포함하고 있는 것에서 나타나고 있다. 주택재건축사업에서 조합원 자격을 정비구역안에 소재한 건축물 및 그 부속토지의 소유자로 한정하고 있는 것은 국내 재건축사업이 공동주택과 같은 집합건물을 대상으로 사업이 시작되어 건축물과 토지의 소유권이 분리되는 것을 제한하고 있는 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.

6) 분양대상의 구분

주택재개발사업과 주택재건축사업에서 조합원 자격을 다르게 정하고 있는 것에 따라 정비사업으로 건립되는 건축물에 대한 분양대상도 다르게

27) 도시정비법 제19조(조합원의 자격 등) ①정비사업의 조합원은 토지등소유자(주택재건축사업의 경우에는 주택재건축사업에 동의한 자에 한한다)로 한다.

적용되고 있다. 주택재개발사업의 경우 조합원의 자격에 대하여 사업시행자가 조합인 정비사업의 경우 정비사업으로 건립되는 공동주택 등 건축물은 조합원에게 우선 공급할 수 있도록 규정²⁸⁾되어 있으므로 주택재건축사업의 경우 정비구역 내 건물 및 부속토지를 소유한 조합원에게만 주택 등을 공급할 수 있다. 이 규정에 따라 주택재건축사업의 경우 주택재개발사업에서 분양대상자로 인정되는 무허가주택의 소유자와 토지만을 소유한 자, 대지권이 없는 건축물을 소유한 자는 모두 분양대상에서 제외하고 있다.

[표 2-2] 주택재개발사업과 주택재건축사업의 분양자격²⁹⁾ 비교

구 분	주택재개발사업	주택재건축사업
건축물 및 부속 토지	토지 및 주택의 면적 상관없이 분양 대상자	토지 및 주택의 면적 상관없이 분양 대상자
대지권 없는 주택만 소유한 자	주택의 면적 상관없이 분양 대상자	분양자격 없음
무허가주택 소유자	기존 무허가 주택소유자는 분양대상자	분양자격 없음
토지만 소유한 자	90㎡ 이상 소유한 경우 주택 소유여부 관계없이 분양대상자	분양자격 없음

자료 : 「서울시 도시정비법 조례」 제27조와 김종하(2010)의 논문을 참조하여 재 정리함.

28) 도시정비법 제46조(분양공고 및 분양신청) ① 사업시행자는 제28조제4항의 규정에 의한 사업시행인가의 고시가 있는 날부터 60일 이내에 개략적인 부담금내역 및 분양신청기간 그 밖에 대통령령이 정하는 사항을 토지등소유자에게 통지하고 분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역 등 대통령령이 정하는 사항을 해당 지역에서 발간되는 일간신문에 공고하여야 한다.

②대지 또는 건축물에 대한 분양을 받고자 하는 토지등소유자는 제1항의 규정에 의한 분양신청기간 이내에 대통령령이 정하는 방법 및 절차에 의하여 사업시행자에게 대지 또는 건축물에 대한 분양신청을 하여야 한다.

29) 김종하, 「주택재개발사업의 현금청산에 대한 감정평가 기준」, 『토지공법연구』, 제51집, 2010, p.99.

주택재건축사업에서 분양자격의 제한은 공동주택재건축사업의 경우 아파트와 연립주택 등의 집합건물을 대상으로 하고 있기 때문에 논란이 여지가 없다. 하지만 단독주택재건축사업의 경우 대지권 없는 협동주택³⁰⁾, 무허가주택, 나대지 소유자 등의 다수 존재하고 있다는 점에서 분양대상 인정 여부에 대한 논란이 있다.

7) 사업절차의 차이

주택재개발사업과 주택재건축사업의 사업절차는 대부분 동일한 사업절차를 거치도록 규정하고 있다. 주택재개발사업과 주택재건축사업의 사업절차는 기본계획의 수립, 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정, 조합설립추진위원회 및 조합의 설립, 시공자 선정, 사업시행인가, 관리처분계획인가, 분양, 공사, 준공 및 이전, 조합의 청산 등의 절차에 따라 사업이 진행된다. 두 사업의 사업절차에서 차이는 공동주택재건축사업의 경우 안전진단 절차를 두고 있다는 점이다. 주택재건축사업의 안전진단은 주택재건축사업의 정비예정구역별 정비계획의 수립시기가 도래한 때에 진행하도록 규정하고 있다.

8) 건축규모 및 임대주택 건립 비율

주택재개발사업과 주택재건축사업으로 건립되는 주택의 규모는 주택수급의 안정과 저소득 주민의 입주기회 확대를 위하여 국토해양부장관이 주택의 규모 및 규모별 비율 등을 정하여 고시할 수 있도록 규정하고 있다. 이 규정에 따라 도시정비법 시행령 제13조의3에서는 주택의 규모 및 건설비율을 정하고 있다. 주택재개발사업의 경우 분양을 목적으로 건설하는 주택은 국민주택규모의 주택이 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 80 이하로 정하고 있다. 또한 주택재건축사업의 경우 국민주택규모의 주택이 건

30) 협동주택은 1974년 제정되었던 「서울특별시 주택개량재개발사업 시행조례」에 도입된 개념이다. 조례 4조제2항 “주택을 건축하는 경우에는 구획 및 건축계획에 적합한 4가구 이상 입체화된 협동주택을 건축함을 원칙으로 한다.”고 규정하고 있다. 이 조례는 1988년 폐지되었으나 이 조례에 따라 건축된 협동주택은 1,400동이 아직 남아 있는 상태이다. 협동주택은 다세대주택과 다가구주택의 개념이 등장하기 이전에 사실상 다세대주택의 형태를 가진 주택으로 이해할 수 있으나 당시 건축법 개념에서 다세대주택의 개념이 도입되지 않아 단독주택으로 구분되고 있는 것으로 이해할 수 있다.

설하는 주택 전체 세대수의 100분의 60 이하로 하되, 전체 연면적에서 차지하는 비율이 100분의 50 이하로 정하고 있다. 다만 주택재건축사업의 경우 조합원 분양주택을 기존 주택면적의 10% 이내에서 확대하여 건설하고, 조합원 이외의 자에게 분양하는 주택을 모두 85㎡ 이하 규모로 건설하는 일대일 재건축사업의 경우에는 건축규모제한 규정의 적용을 받지 않는다.

주택재개발사업의 경우 세입자를 위한 임대주택은 전체 세대수의 100분의 20 이하, 주택의 연면적의 100분의 15 이하로 임대주택을 건립하여야 한다. 건립되는 임대주택의 연면적은 60㎡ 이하로 건립하여야 하며, 주거 전용면적이 40㎡ 이하인 임대주택이 전체 임대주택 40% 이하로 정하고 있다.

주택재개발사업에서 임대주택의 건립의무를 정하고 있는 반면 주택재건축사업의 경우 임대주택의 건립의무가 적용되지 않고 있다. 다만 주택재건축사업에 있어 정비계획용적률에서 법정상한용적률까지 건축할 경우 늘어난 용적률의 100분의 30 이상 100분의 50 이하의 범위에서 전용면적 60㎡ 이하의 소형주택³¹⁾을 건립하여 국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 주택공사 등의 인수자에게 공급하는 규정을 두고 있다. 이때 건립되는 소형주택의 공급가격은 건축비는 공공건설임대주택의 표준건축비로 하며, 부속토지는 인수자에게 기부채납한 것으로 규정하여 공급가격을 표준건축비로 제한하고 있다. 인수된 소형주택은 임대주택 또는 전세주택으로 활용하도록 규정하고 있어 사실상 임대주택의 공급과 같은 역할을 수행할 수 있도록 근거 규정을 두고 있다.

하지만 주택재건축사업을 통하여 공급되는 재건축소형주택이 임대주택이나 전세주택으로 활용된다 하여도 주택재개발사업을 통하여 공급되는 임대주택과 다른 성격을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 우선 주택재개발사업의 임대주택은 정비계획에서 건립예정세대 및 건축연면적의 일정 비

31) 도시정비법 제30조의3(주택재건축사업 등의 용적률 완화 및 소형주택 건설 등)2009년 4월 도시정비법의 개정시 도입되었던 재건축소형주택제도는 2012년 2월 도시정비법의 개정에 따라 수도권 과밀과밀억제권역과 시·도조례로 정하는 지역에서 시행하는 주택재개발사업까지 확대 적용되었다. 과밀억제권역에서 시행하는 주택재개발사업의 경우 정비계획에서 법정상한 용적률의 100분의 50 이상 100분의 75 이하, 과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 주택재개발사업의 경우 100분의 75 이하로서 시·도조례로 정하는 비율을 소형주택으로 공급하도록 규정하고 있다.

을을 임대주택공급에 사용하도록 규정하고 있다. 반면 재건축소형주택은 사업시행자가 정비계획용적률에서 법정상한용적률까지 용적률을 확대하여 건축을 시행할 경우에만 공급을 규정하고 있어 주택의 공급이 의무가 아닌 사업시행자의 선택에 의해 공급이 이루어지도록 규정되어 있다. 다음으로 주택재개발사업의 임대주택은 해당 정비구역에 거주하고 있는 세입자들에게 우선 공급되도록 규정되어 있어 정비구역에 세입자의 주거안정에 기여하고자 하는 목적을 명확히 하고 있다. 반면 재건축소형주택은 인수자가 임대주택이나 전세주택으로 사용하도록 규정하고 있을 뿐 정비사업구역에 거주하는 세입자에게 우선 공급하는 규정을 정하고 있지 않다.

[표 2-3] 주택재개발사업과 주택재건축사업의 비교

구 분	주택재개발사업	주택재건축사업
사업성격	공익사업	민간사업
사업방식	관리처분 방식	-좌동
사업시행자	조합(단독) 조합원 1/2 이상의 동의를 얻어 LH공사, 건설업자 등과 공동으로 시행	조합(단독) 조합원 1/2 이상의 동의를 얻어 LH공사 등과 공동으로 시행
사업절차	기본계획수립→정비계획수립 및 구역지정→추진위원회승인→조합설립→시공사선정→사업시행인가→관리처분계획인가→분양→공사→준공 및 이전	동일 * 공동주택재건축사업의 경우 정비계획수립단계에 안전진단절차 추가
건축규모	국토부고시 ·전용면적 85㎡ 이하: 80% 이상	국토부고시 ·전용면적 85㎡ 이하: 60% 이상 -전용면적 60㎡ 이하: 20% 이상
분양대상	-토지등소유자 -잔여분: 일반분양	-조합원 (건물 및 부속토지 소유자) -잔여분: 일반분양
세입자 보호대책	-세입자용 임대주택 건설·공급 -주거이전비 지급	-없음
조합설립 동의요건	토지등소유자의 3/4 이상 토지면적의 1/2 이상의 토지소유자 동의	동별 구분소유자의 2/3 이상 + 토지면적의 1/2 이상의 토지소유자의 동의와 전체 구분소유자 3/4 및 토지면적 3/4 이상 토지 소유자 동의
미동의자 대책	-수용(시행인가이후)	-매도청구(조합설립이후)
임대주택	건립세대의 20% 이하 ※수도권이외 지역 50% 내 완화	※재건축소형주택(완화용적률의 30~50%를 소형주택으로 건설)

자료 : 국토해양부, 『도시 및 주거환경정비사업 여행』, 2010, pp5~6. 참조 재정리.

제 2 절 단독주택재건축사업의 연혁과 현황

1. 단독주택재건축사업의 연혁

1) 단독주택재건축사업의 도입

국내에서 단독주택재건축사업이 시작된 것은 1984년 「집합건물법」이 제정되어 주택재건축사업이 본격적으로 추진되면서부터이다. 1988년 주축법시행령이 개정되어 노후·불량한 주택의 범위를 신설함으로써 실제 재건축사업이 추진되도록 법령이 정비되어 단독주택지역에서 재건축조합을 구성하여 사업을 시행하기 위한 시도가 이어졌다.³²⁾ 1990년 초반 단독주택 재건축사업을 추진하는 단지가 증가하면서 재건축 단지 내 노후불량주택의 비율과 조합설립 요건 및 미동의자에 대한 조합의 토지 수용권 부여 문제가 제기되었다.³³⁾

1990년 초반 진행되었던 단독주택재건축사업은 1993년 2월 주축법 시행령의 개정으로 노후·불량주택의 범위를 공동주택 중 동당 연면적이 660㎡를 초과하는 주택으로 변경하여 원칙적으로 단독주택을 재건축대상에서 제외하게 되었다.³⁴⁾ 1993년 주축법 시행령의 개정으로 사실상 단독주택재건축사업은 재건축사업에서 제외되었으나 1994년 7월 주축법 시행령을 다시 개정³⁵⁾하여 시장 등이 재해방지를 위하여 공동주택 이외에 재건축이

32) 국내 단독주택재건축사업의 첫 사례로 보고된 것은 서울시 성북구 삼선동4가 213번지 일대 노후불량단독주택 135개동을 철거하고 아파트 407세대를 건립하는 사업이었다. 매일경제신문 1991.4.11자 기사 중

33) 1990년 초반에 진행되었던 단독주택재건축사업은 주택재개발사업과 달리 도시계획적 통제를 받지 않고 구청장의 재량으로 사업이 허가되었다. 또한 초기 단독주택재건축사업의 경우 전체 소유자 100%의 동의를 얻어 조합이 구성될 수 있도록 하고 있어 그비용을 낮추는 문제가 제기되었다. 매일경제신문 1991.8.5자 기사 중

34) 구.주축법 제4조의2(노후·불량주택의 범위) 법 제3조제9호에서 "대통령령이 정하는 노후·불량한 주택"이라 함은 제2조제1호 및 제2호의 주택으로서 다음 각호의 1에 해당하는 주택을 말한다. <개정 1993도·2·20>

제2조(공동주택의 종류와 범위) 법 제3조제3호의 규정에 의한 공동주택의 종류와 범위는 다음 각호와 같다.

1. 아파트:5층이상의 주택

2. 연립주택:동당 건축연면적이 660제곱미터를 초과하는 4층이하의 주택

3. 다세대주택:동당 건축연면적이 660제곱미터 이하인 4층이하의 주택

35) 구.주축법 제4조의2(노후·불량주택의 범위) 법 제3조제9호에서 "대통령령이 정하는 노후·불량한 주택"이라 함은 제2조제1항제1호 및 제2호의 주택으로서 다음 각호의 1에

필요하다고 인정하는 주택을 노후·불량주택에 포함시켜 사실상 단독주택의 재건축이 가능해졌다.

단독주택재건축사업은 주축법 시행령의 노후·불량주택의 범위에 따라 주택재건축사업에 포함되거나 배제되는 과정이 반복되었지만 도시정비법 제정 이전에는 활성화되지 못하였다. 도시정비법 시행 이전에 단독주택재건축사업이 활성화되지 못하였던 이유는 단독주택재건축사업을 추진할 수 있는 법률적 근거가 명확하게 정립되지 않았기 때문으로 판단된다. 단독주택재건축사업의 도입되었던 1990년 초반 조합설립을 위해서는 전체 소유자의 동의를 획득하도록 규정하고 있었기 때문에 사업추진에 어려움이 있었다. 또한 재건축조합은 주택건설사업계획승인을 얻은 후에는 조합원을 교체하거나 신규로 가입하게 할 수 없도록 규정되어 전매제한이 강하게 적용됨으로써 소유자의 재건축사업 추진에 애로사항으로 작용하였다.

1999년 주축법의 개정으로 주택의 전매제한 제한규정이 삭제되고 재건축 조합설립을 위한 요건(재건축 결의요건)이 전체 토지등소유자의 5분의 4이상으로 변경되어 재건축사업 요건이 완화되었으나, IMF 경제위기의 여파로 재건축사업 추진이 어려워졌다. 또한 1998년 구 「도시재개발법」의 개정으로 주택재개발사업에서 재개발기본계획 제도가 도입되어 노후·불량주택지역이 재개발기본계획에 포함되면서 단독주택재건축사업을 별도로 추진하는 지역은 크게 줄어들게 되었다.

2) 도시정비법의 제정과 단독주택재건축사업

1990년 초반 이후 단독주택재건축사업이 주택재건축사업의 한 형태로 사업이 추진되고 있었지만, 초기 단독주택재건축사업은 주택소유주들이 자체적으로 시행하는 개발사업의 성격을 가지고 있었다. 초기 단독주택재건축사업의 경우 노후·불량주택에 대한 명확한 기준이 없는 상태에서 소유자들의 요구와 자치단체장의 재량에 따라 사업이 추진여부가 결정되었

해당하는 주택을 말한다. <개정 1993·2·20, 1994·7·30>

②제2조제1항제1호 및 제2호의 주택외의 주택으로서 시장등이 재해방지를 위하여 재건축이 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 이를 노후·불량한 주택으로 본다.

다.³⁶⁾ 이후 주축법의 개정으로 노후·불량주택의 기준이 명확히 되었고 주택재건축결의 요건도 명확해 지면서 사업추진의 기본적인 조건이 형성되었지만, 단독주택재건축사업은 활성화되지 못하였다. IMF 경제위기 이후 단독주택재건축사업은 주택재개발사업 임대주택건설의무 등을 회피하거나, 기존 공동주택에 인접한 나대지를 확보하기 위한 편법적인 수단으로 사용되는 경우가 있었다. 또한 1998년 이후 인구 100만 이상의 대도시지역에서 주택재개발 기본계획수립이 의무화되면서 주택재개발사업의 요건을 충족하지 못한 지역에서 개발을 시행하기 위한 수단으로 활용되기도 하였다. 단독주택재건축사업이 제도적으로 정착된 것은 2003년 도시정비법 시행에 따라 기본계획의 수립이 의무화되어 정비기반시설이 양호하나 노후·불량 건축물이 밀집한 단독주택지역에서 정비예정구역이 만들어진 이후 정착된 것으로 볼 수 있다.

2006년 3월 고시된 서울시의 단독주택재건축예정구역은 21개 구에서 240개 구역으로 면적은 6,599,000㎡에 이르고 있다. 서울시의 기본계획에서 재건축예정구역이 319개 구역이었으므로 단독주택재건축구역은 전체 재건축 예정구역수의 75.2%이었으며, 면적의 58.4%에 해당된다. 또한 2010년 4월 발표된 서울시 기본계획 변경(안)에서 전체 33개 구역이 새롭게 단독주택재건축예정구역으로 추가되었으며 그 면적은 1,108,000㎡에 달하고 있다. 서울시의 기본계획 변경(안)에서 주택재개발예정구역으로 추가된 구역이 14개소 668,000㎡이었으므로 단독주택재건축예정구역이 주택재개발예정구역에 비하여 구역 수는 2.3배 면적은 1.65배 많은 것으로 나타나고 있다.

2. 단독주택재건축사업의 현황과 전망

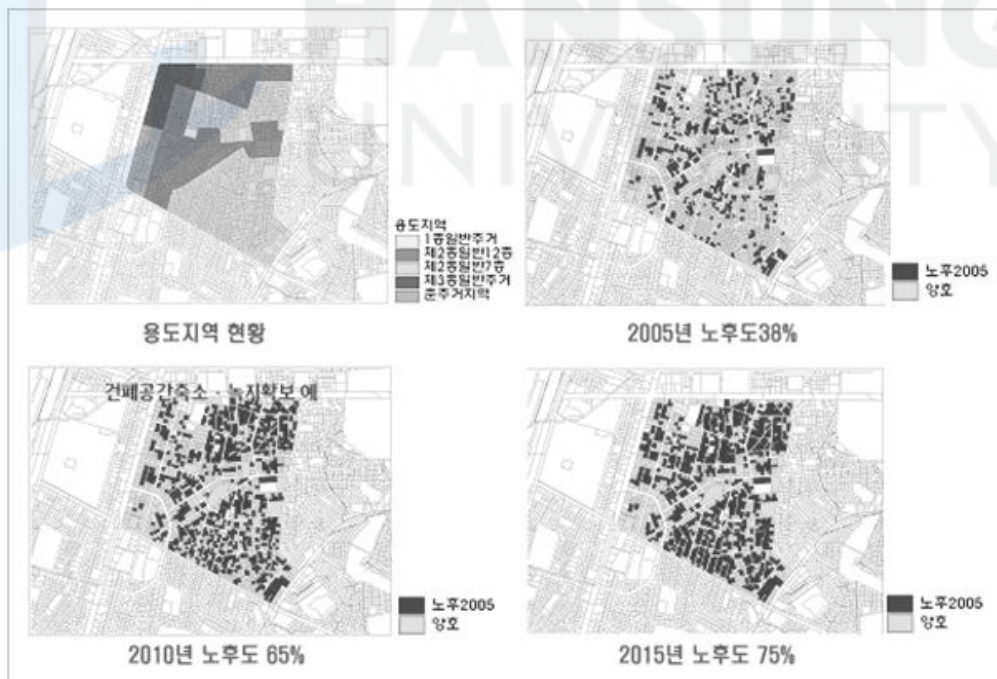
1) 단독주택재건축사업의 현황

2003년 도시정비법 시행 이후 단독주택재건축예정구역이 크게 증가한 것은 단독주택재건축 예정구역 설정에 있어 물리적 판정기준의 영향력이

36) 구 주축법에서 단독주택재건축사업에서 노후·불량주택의 판단 기준은 “재해방지를 위하여 재건축이 필요하다고 인정하는 경우”로 정하고 있기 때문에 자치단체장의 재량에 따라 사업 추진 여부가 결정되었다.

절대적이라는 점에 기인하고 있다. 현행 도시정비법 시행령에서 단독주택 재건축사업의 정비구역지정 요건은 부지면적이 10,000㎡ 이상인 지역으로서 도로 등 정비기반시설이 충분히 갖추어져 추가로 설치할 필요가 없으며, 노후·불량건축물이 당해 지역 안에 있는 건축물수의 3분의 2이상 이거나, 노후·불량 건축물이 당해 지역 안에 있는 건축물의 2분의 1 이상으로서 준공 후 15년 이상이 경과한 다세대 주택 및 다가구 주택이 당해 지역 안에 있는 건축물 수의 10분의 3 이상인 지역을 대상으로 하고 있다. 이러한 시행령 기준은 단독주택재건축사업의 유일한 기준을 건축물의 노후도로 하고 있기 때문에 시간의 경과에 따라 단독주택지역에서 건축물의 노후화가 진행되면 해당 지역은 단독주택재건축사업의 요건을 만족하게 된다. 아래의 <그림 2-1>은 서울시 강동구 암사동 일대의 단독주택지역의 노후도 조건의 시계열적 변화를 보여주고 있다.

<그림 2-1> 강동구 암사동 건축물 노후도의 시계열적 변화



자료 : 강동구청 홈페이지

강동구 암사동 일대의 단독주택지역의 경우 2005년 노후도는 38%로 나타나고 있지만 2010년에는 65%, 2015년에는 75%로 증가할 것으로 예측되고 있다. 암사동 지역의 건축물의 시계열 분석에서 노후도가 급속히 증가할 것으로 예측되는 것은 단독주택지역에서 건축물의 노후화 속도가 신규 건축물의 착공보다 훨씬 빠르게 진행되고 있기 때문으로 추정할 수 있다.

주택재건축사업에서 건축물의 노후도는 전체 건축물 중 노후·불량건축물이 차지하고 있는 비율을 의미한다. 또한 노후·불량건축물의 판정기준은 건축물의 구조를 기준으로 준공 이후 경과연수를 기준으로 판정하고 있기 때문에 건축물의 노후도는 시간의 경과에 따라 자연스럽게 증가하게 된다. 다만 새로운 건축물의 준공이 이루어지면 노후·불량건축물이 차지하는 비율은 감소하게 된다. 이러한 점에서 단독주택지역에서 노후도는 새롭게 준공되는 건축물의 수에 따라 결정된다. 기존 단독주택지역에서 새롭게 신축되는 건축물은 단독주택이나 다세대주택이 대부분이기 때문에 새롭게 신축되는 다세대주택과 단독주택의 추이는 단독주택지역의 노후도를 결정하는 중요한 요인이 된다.

아래의 [표 2-4]은 서울시의 연도별 주택공급물량을 각 주택 형태별로 기록한 것이다.

[표 2-4] 서울시 주택형태별 주택공급 동향

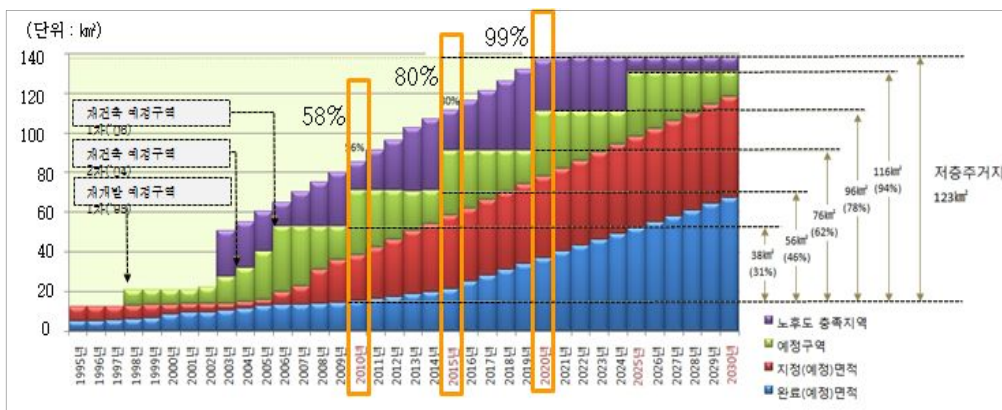
년 도	단 독	아파트	연 립	다세대
2002년	4,707	51,815	2,827	100,418
2003년	2,068	83,611	924	29,152
2004년	983	49,587	294	7,258
2005년	812	44,084	270	6,631
2006년	896	30,351	513	7,934
2007년	774	50,028	455	11,585
2008년	1,044	21,938	705	24,730
2009년	1,226	26,626	328	7,910
2010년	1,839	51,370	298	15,389
2011년	1,358	47,107	1,045	37,845

자료 : 국토해양부, 부동산114 Reps

2002년 서울시의 다세대주택 공급은 100,418호를 기록하여 사상최고 수준을 기록하게 된다. 하지만 2003년 다세대주택 공급량은 29,152호로 감소하였으며 2004년 이후 2007년까지 연평균 10,000호에 미치지 못하는 주택공급이 이루어지고 있었다. 2003년 이후 다세대주택의 공급이 급속히 감소한 것은 「건축법」 개정으로 다세대주택의 신축에서 주차장설치 의무가 강화된 것이 가장 중요한 원인으로 파악된다. 또한 2002년 도입된 서울시의 뉴타운사업의 결과 기존 단독주택지역에서 정비사업과 뉴타운사업의 가능성이 확대되면서 개별주택의 신축보다는 대규모 단위의 정비사업의 시행에 대한 기대감이 높아지면서 다세대주택과 단독주택의 공급이 크게 감소한 것으로 나타나고 있다.

서울시 단독주택지역에서 다세대주택 및 단독주택의 공급의 감소는 단독주택지역의 노후도 증가와 밀접한 관련이 있다. 서울시 전체에서 다세대주택과 단독주택의 공급 감소는 기존 저층주거지역에서 노후도의 증가가 나타나고 이에 따라 정비예정구역이 증가하는 현상을 유발하고 있다. 2011년 서울시가 발표한 자료에 따르면, 서울시의 저층주거지역은 2010년에 80%, 2020년에 99%가 정비구역 지정조건을 만족하는 것으로 예측되고 있다.

<그림 2-2> 현행조건에 따른 저층 주거지역 정비사업 현황과 전망



자료 : 서울시, “정비사업 패러다임의 전환, 2011.

2) 토지구획정리사업과 단독주택재건축사업

토지구획정리사업은 1980년대 초반까지 우리나라에서 택지개발의 전형적인 수단이었다. 1984년까지 전국의 397개지역에 걸쳐 약 436km²의 토지가 토지구획정리사업을 통하여 개발 공급되었으며, 특히 서울시의 경우 총 58개 사업구역에 93km²에 달하는 주거용지와 41km²에 달하는 공공용지가 토지구획정리사업에 의해서 개발되었다. 이는 서울시의 기존 개발면적의 약 35%에 해당되며 토지구획정리사업으로 조성된 주거지역은 서울시 전체 주거지역의 52.8%를 차지하며 가장 넓은 면적을 차지하고 있다.³⁷⁾

토지구획정리사업은 일정한 지역전체를 대상으로 그 지역안의 토지를 합리적으로 구획하고 지형 및 토지형태를 정리하여 각종 공공시설을 설치함으로써 대지로서의 효용 가치를 높이고 주거환경을 전면적으로 개선하는 사업으로 정의된다. 따라서 토지구획정리사업을 통하여 조성된 택지는 도로 등의 기반시설을 갖춘 격자형 주거지 형태로 개발이 이루어졌다. 또한 토지구획정리사업을 통하여 조성된 택지의 경우 필지의 분할이 계획적으로 이루어졌고 가로망과 가구내 진입도로가 계획적으로 설계되어 있었다. 토지구획정리사업을 통하여 조성된 택지의 경우 획지의 구분면적과 도로의 너비는 조성시기에 따라 다르게 구분되지만 1960년대 이후 구획정리사업을 통하여 조성된 지구의 경우 필지의 분할면적은 100m² 이상이 대부분이며, 도로의 너비는 가로망은 6~8미터의 규모가 보편적³⁸⁾이었다. 또한 가구 내 진입도로의 경우 1970년 이후 구획정리사업이 진행되었던 지역은 폭 4m 이상의 도로에 접하고 있는 것으로 나타나고 있다.³⁹⁾

서울시에서 토지구획정리사업을 통하여 조성된 택지지구의 필지분할면적과 도로의 너비는 정비사업 대상지 조건에 큰 영향을 미치고 있다. 서울시의 주택재개발 정비구역지정 조건은 노후도, 호수밀도, 점도율, 과소필지

37) 홍민우, 이석정 「토지구획정리사업으로 조성된 다구가 다세대 주택지역의 주거환경개선 방안」, 『한국도시설계학회지』 제11권 제5호, 2010. p.22

38) 이성호 2007, 「토지개발사업 개선에 관한 연구:제주시 토지구획정리사업·도시개발사업·택지개발사업을 중심으로」, 성균관대학교 박사학위논문, p.22

39) 장미현(2003)은 서울시의 구획정리사업을 통하여 조성된 주거지를 구획정리사업의 시행 시기에 따라 구분하여 도로의 폭과 필지의 규모별 비율을 정리하여 사업시행기별로 변화가 있음을 확인하였다.

<서울시 구획정리사업 시행시기별 도로크기 및 과소필지 면적 비율>

의 4가지 조건 중 노후도를 필수조건으로 나머지 하나 이상의 요건을 충족하여야 주택재개발정비구역으로 지정할 수 있도록 규정되어 있다. 따라서 1970년대 이후 토지구획정리사업을 통하여 조성된 택지의 분할 필지면적이 100㎡이상이고, 가구 내 진입도로의 폭이 최소 4m 이상으로 계획되었으므로 1970년대 이후 구획정리사업이 진행된 주택지는 호수밀도, 과소필지, 접도율 조건이 주택재개발 정비구역지정 요건을 충족하지 못하게 된다. 토지구획정리사업을 통하여 조성된 주택지는 건축물의 노후도의 증가가 나타나면 주택재개발사업보다 단독주택재건축사업의 요건을 충족하게 될 것으로 판단할 수 있다.

토지구획정리사업을 통하여 택지가 조성된 지역에서 단독주택재건축사업이 시행될 가능성이 높은 것은 토지구획정리사업을 통하여 조성된 택지가 물리적인 측면에서 자연발생적인 주거지와 다른 특징을 가지고 있기 때문이다. 서울시의 도시주거지역은 물리적 측면에서 단독주택부지에 부정형 필지구조를 갖고 있는 자연발생형 주거지와 단독주택부지에 정형의 필지구조를 갖고 있는 격자형 주거지, 아파트와 같은 단지형 주거지로 구분할 수 있다.⁴⁰⁾ 자연발생형 주거지를 대표하는 무허가불량주거지는 지난 30년간 주택재개발사업과 주거환경개선사업을 통하여 대부분 정비가 완료되는 추세인 반면 격자형 주거지에 대한 정비사업이 늘어나고 있는 추세이다. 서울시의 격자형 주거지의 경우 1960년대 이후 토지구획정리사업을 통하여 주택지가 조성된 지역이 상당부분을 차지하고 있는 상태로 서울시의 일반주거지역의 48%, 2종 일반주거지역의 54%를 점하고 있다.⁴¹⁾ 또한 단

구 분	중 로	소 로	가구 내 진입로	100㎡ 이하 필지 비율
보문동(1940년대)	8~10m	6m	2~4m	51.1
구의동(1960년대)	8~12m	4~6m	2~4m	2.4
논현동(1970년대)	—	6m	4m	0.6
문정동(1980년대)	8m	6m	6m	0

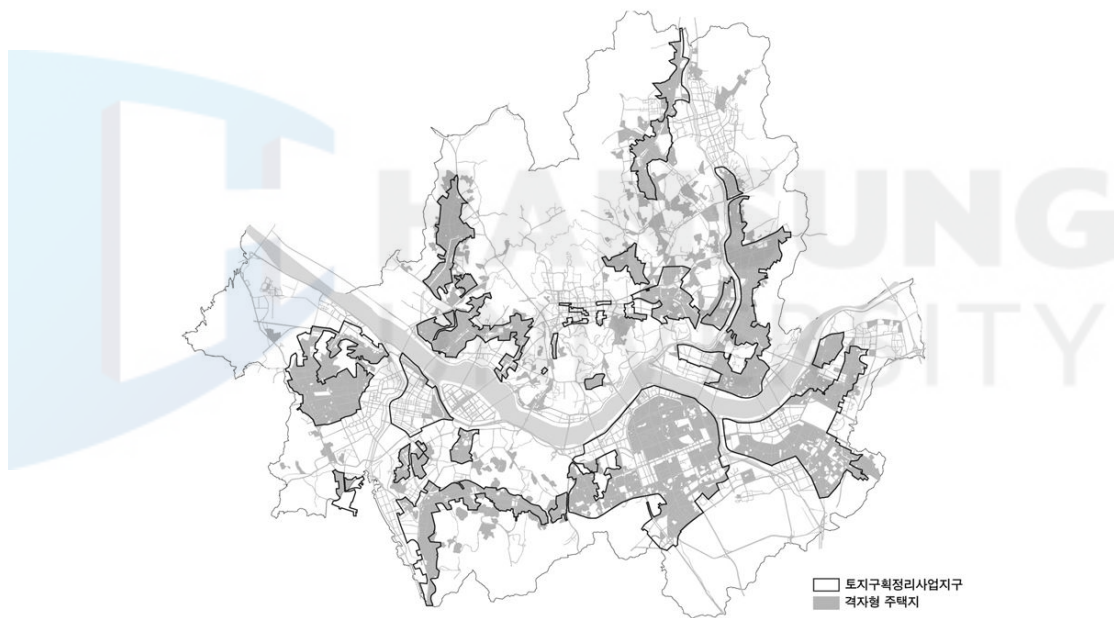
장미현 2003, 「서울 주거지의 조성시기별 도시구조에 관한 연구」, 이화여자대학교 석사학위논문, 2003, pp 70~86에서 재정리함.

40) 홍민우, 이석정 2010, 「토지구획정리사업으로 조성된 다가구 다세대 주택지역의 주거환경개선 방안」, 『한국도시설계학회지』, 제11권 제5호 p.22.

41) 이성창외, 「주택재건축의 또 다른 대안 : 도시형타운하우스」, SDI 정책리포트, 2009, p.4.

독주택재건축사업은 노후화된 단독주택 등이 밀집한 지역으로 집단개량이 필요하나 주변기반시설이 양호하여 주택재개발사업을 시행할 수 없는 지역의 주거환경을 개선하기 위해 도입된 제도이므로 과거 토지구획정리사업을 통하여 택지가 조성된 지역은 건축물의 노후화가 진행되면 단독주택 재건축사업이 시행될 가능성이 높은 것으로 예측된다. 서울의 경우 재개발사업 예정구역의 약 40%, 재건축사업예정구역의 약 50%가 격자형 주거지를 대상으로 있어 서울시의 정비사업은 토지구획정리사업이 이루어진 격자형 주거지에서 진행될 예정으로 알려져 있다.⁴²⁾

<그림 2-3> 서울시 토지구획정리사업지구 및 격자형주택지분포 현황



자료 : 주택재건축의 또 다른 대안: 도시형 타운하우스⁴³⁾

토지구획정리사업을 통하여 조성된 저층 주거지역에서 단독주택재건축사업이 증가하는 2009년 8월 국토해양부가 발표한 「단독주택재건축 업무

42) 임희지, 「서울시 일반주택지내 과다밀집지역의 가구단위 정비모델개발연구」, 서울시 정개발연구원, 2006, p16

43) 이성창 외, 「주택재건축의 또 다른 대안: 도시형 타운하우스」, SDI 정책리포트, 2009, p.5

처리기준」에서 단독주택재건축사업이 가능한 지역으로 과거 토지구획정리사업, 택지개발사업, 일단의 주택지조성사업, 시가지조성사업, 재개발사업 등에 의해 계획적으로 조성된 지역으로 기준을 정한 것도 중요한 원인으로 작용하고 있다.⁴⁴⁾

3) 도시정비법의 개정과 단독주택재건축사업의 방향

서울시의 도시주거지의 물리적 특성을 감안할 때 저층주거지역은 건축물의 노후도가 증가함에 따라 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 물리적 조건을 충족할 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 과거 토지구획정리사업을 통하여 계획적으로 택지로 조성된 주거지역은 과소필지, 호수밀도, 접도율 등의 조건이 주택재개발정비구역지정 요건을 만족하지 못하기 때문에 단독주택재건축사업이 시행될 가능성이 높은 상황이다. 이러한 조건에 따라 서울시의 저층주거지역의 99%가 2020년까지 정비구역지정 요건을 충족할 것이라는 조사결과도 발표되었다.

서울시 저층주거지역의 대부분이 2020년까지 정비사업의 조건을 충족할 것으로 예상되면서 현재와 같은 전면철거를 통한 아파트를 건립하는 정비사업이 효율적인 도시정비 방식인가에 대한 논란이 제기되었다. 특히 2008년 금융위기 이후 국내 주택시장의 침체가 이어지면서 도심지 정비사업의 사업성이 크게 악화되어 기존 정비사업의 체제를 개편하는 논의가 진행되었다.

2010년 4월 서울시는 “주거지종합관리계획”의 도입을 발표하여 기존 노후시가지의 정비방식을 전면철거방식에서 정비, 보존, 관리로 세분화하는 방안을 발표하였다.⁴⁵⁾ 또한 정비기반시설이 양호한 단독주택지역은 전면철거방식을 지양하고 주거지의 특성을 살리는 관리방식으로 사업전환을 예고하였다. 또한 2011년 5월 국토해양부는 “도시재생활성화 및 법제개편

44) 「단독주택재건축 업무처리기준」 2-1-2 단독주택 재건축사업이 가능한 곳은 다음과 같다.

①과거 토지구획정리사업, 택지개발사업, 일단의 주택지 조성사업, 시가지조성사업, 재개발사업 등에 의해 계획적으로 조성된 지역

②그 밖에 사·도지사가 기반시설이 양호하다고 인정한 일단의 지역

45) 서울시 보도자료 2010.4. “서울시 재개발·재건축에서 주거지종합관리계획으로 전환, 추진”

을 위한 공청회”를 개최하여 공동주택재건축사업과 성격이 다른 단독주택재건축사업을 주택재건축사업에서 분리하여 주택재개발사업과 통합하는 방향을 제시하기도 하였다.⁴⁶⁾

기존 주거지역 정비사업의 개편에 대한 여러 논의들이 있지만 논의의 중심은 단독주택재건축사업의 개편이 핵심적인 쟁점이 되고 있다. 2010년 이후 단독주택재건축사업의 존폐 문제는 지속적으로 문제가 제기되었고 이 결과 2012년 2월 개정된 도시정비법에 따라 2012년 8월 3일 도시정비법 시행령이 개정되어 단독주택재건축사업을 정비계획수립대상에서 제외하는 제도개편이 이루어졌다. 이 조치에 따라 단독주택재건축사업은 정비계획수립 대상에서 제외되어 사실상 폐지될 예정이다. 다만 시행령 부칙 제1조⁴⁷⁾와 제6조⁴⁸⁾의 경과조치에 따라 시행령 개정 이전에 정비기본계획이 수립된 지역은 종전 규정에 따라 사업이 진행될 수 있으며, 단독주택재건축사업의 종료는 2014년 8월 3일 이후부터 적용하도록 규정되어 있어 단독주택재건축사업은 여전히 정비사업의 한 유형으로 존재하고 있는 상태이다.

제 3 절 선행 연구의 검토

1. 정비사업의 성격에 관한 선행연구

주택재개발사업과 주택재건축사업에 대한 비교연구는 사업의 성격과 절차에 집중되어 있다. 두 사업의 성격규정에 대한 선행연구는 크게 세 가지 견해로 나누어진다. 우선 주택재개발사업과 주택재건축사업 모두 공익사업으로 규정하기 어렵다는 견해가 있다. 강석구(2009)는 주택재개발·재건축

46) 김호철 외, 「도시재생활성화 및 법제개편을 위한 공청회 자료」, 국토해양부, 2011, p.18

47) 제1조(시행일) 이 영은 2012년 8월 2일부터 시행한다. 다만, 제27조의2의 개정규정은 2013년 2월 2일부터 시행하고, 제52조제2항제1호 및 별표 1 제3호의 개정규정은 2014년 8월 3일부터 시행한다.

48) 도시정비법 시행령 제6조(단독주택재건축사업에 관한 경과조치) ①이 영 시행 당시 정비기본계획이 수립된 경우 정비계획의 수립에 대해서는 제52조제2항제1호 및 별표 1 제3호의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.

사업 모두 ‘주거생활의 제고’나 ‘도시의 재생’과 같은 근본목적이 도
외시된 채 오로지 토지와 건물의 재산적 부가가치 상승에만 주목하고 있
었으며, 이러한 문제는 도시정비법의 시행 이후에도 본질적인 변화가 없
다 고 보고 있다.

다음으로 도시정비법의 시행에 따라 주택재건축사업이 공공성이 강화되
었으나 여전히 주택재개발과 질적으로 다른 성격을 규정하는 견해가 있다.
임규진·정승영(2009)는 주택재건축사업의 경우 조합이 자율적으로 결성되
고, 정비기반시설은 양호한 특징을 가지고 있기 때문에 사업의 성격을 조
합원의 사익이 중심이라고 파악하고 있으며, 조합의 특성도 영리적 법인으
로 성격을 강조하여 공익사업의 성격을 부정하고 있다. 비슷한 견해로 최
진수(2007)는 주택재개발사업과 단독주택지 재건축사업을 구분하는 기준으
로 정비기반시설의 양호여부를 기준으로 하였으며, 정비기반시설은 공공성
이 강한 시설로 공공의 지원 대상이 되기 때문에 주택재개발의 공공성이
주택재건축의 경우보다 더 강하다고 주장하였다. 민태욱(2003)은 주택재건
축사업이 노후·불량한 주택의 정비보다 자산가치 증식이라는 것에 초점
을 두고 있으며, 또한 이러한 이유에서 주택재건축사업의 경우에는 강제
수용권이 인정되지 않는 것이라고 보아 주택재건축사업의 공익성을 부정
하고 있다.

최막중(2006)은 1990년 후반 이후 재건축사업도 도시계획 차원에서 관리
해야 할 필요성을 인정하여 도시계획사업으로 성격 변화를 긍정하였으나,
재건축사업을 새 주택을 얻기 위해 토지지분의 일정부분을 처분하는 대가
를 지불하는 합리적인 경제행위로 규정하고 있어 재건축사업을 공익사업
으로 보는 것에는 동의하지 않고 있다.

정비사업의 성격에 관한 선행연구에서 조합의 법적 성격 변화에 주목하
는 연구들이 있다. 강용택(2009)은 법원의 판례 연구를 통하여 과거 재건
축조합은 민법상의 비법인사단에 불과하였으나 현행 도시정비법하에서는
그 법적 성질이 비영리·공익·사단법인으로서 공행정주체로서의 지위를
지니게 되었다고 재건축조합의 성격 변화에 주목하여 재건축사업의 공공
성 강화를 제시하였다. 또한 이일세(2009)는 도시정비법 시행의 의의를 사

법상의 법률관계로 규율되던 주택재건축사업을 공법적 법률관계의 영역으로 끌어들이는 것으로 보고 있으며, 법원의 판례분석을 통하여 재건축조합의 성격을 민법상의 법인격 없는 사단에서 공공사무를 행하는 범위 내에서 행정주체성이 인정되어 그 성격이 변화되었음을 지적하고 있다.

정비사업의 성격에 관한 선행연구들은 공통적으로 도시정비법의 시행에 따라 주택재건축사업의 공공성이 강화되었다는 점을 인정하면서도 주택재개발사업과 동일한 정도의 공공성은 인정하고 있지 않고 있다. 또한 이들 연구는 현행 도시정비법 정의에 따라 주택재개발사업과 주택재건축사업을 정비기반시설의 차이에 따라 사업을 구분하고 있지만 실제 정비기반시설이 어떤 차이를 가지고 있는지에 대해서는 검증하지 못하고 있다. 본 연구는 주택재개발사업과 공동주택재건축사업 및 단독주택재건축사업의 정비계획 내용을 분석하여 정비기반시설의 차이에 대한 실증적인 연구를 진행하였다는 점에서 다른 선행연구와 차별되는 특징을 가지고 있다.

2. 정비사업의 물리적 특성에 관한 선행연구

주택개발사업과 주택재건축사업이 정비기반시설의 차이에 따라 사업이 구분되고 있지만 주택재개발사업과 주택재건축사업의 물리적 특성을 비교 연구한 선행연구들은 많지 않은 상태이다. 정비사업의 물리적 특성에 대한 선행연구에서는 주택재개발사업의 물리적 특성과 단독주택지의 물리적 특성을 연구한 논문들이 있다.

본 연구와 관련된 선행연구로는 주택재개발사업구역의 물리적 특성을 연구한 선행연구가 있다. 강세진(2006)은 서울시 주택재개발사업구역의 물리적 특성을 접도양호갱신구역, 접도양호구역, 중밀접도불량갱신구역, 중밀접도불량노후구역, 고밀접도불량갱신구역, 고밀접도불량노후구역 등으로 구분하여 그 물리적 특성을 연구하였다. 강세진의 연구는 노후도와 호수밀도를 기준으로 서울시 주택재개발사업의 물리적 조건에 대한 판단 기준을 제시한 연구로 가치가 있다. 장재일·안건혁(2010)은 서울의 단독주택지를 개발하는 사업으로 주택재개발, 주택재건축, 주택건설사업(지역조합)으로

분류하고, 주택재개발예정구역으로 지정되었던 지역이 단독주택재건축구역으로 변경되는 등의 사업의 혼용의 사례로 제시함으로써 단독주택지역의 사업방식에 따른 물리적 차이가 없다는 점을 보여주었다는 점에서 연구의 의의가 있다. 권기홍·백준홍(2007)은 서울시가 2005년과 2006년에 사이에 정비구역으로 지정한 주택재개발구역 총 42개 구역의 정비구역선정 기준 자료를 분석하여 부정형으로 나타난 지역의 원인을 고찰하고 정비구역을 정형화(定型化)하기 위한 방안을 제시하였다.

단독주택재건축사업의 물리적 조건에 대한 선행연구는 단독주택재건축사업의 역사가 길지 않은 관계로 선행연구가 많지 않은 상태이다. 단독주택재건축사업과 관련된 선행연구들은 정비기반시설이 양호한 단독주택지역을 정비하는 방법에 대한 연구들이 있다. 목정훈(2006)은 서울의 저층주거지역에서 시행되는 정비사업의 확실성에 대하여 문제를 제기하고 정비기반시설이 양호한 단독주택지역에서 마을 만들기를 통한 새로운 관리방안의 확대를 제안하였다. 장재일·안건혁(2010) 단독주택지역에서 시행되는 개발사업을 주택재개발사업으로 통합하고 주택재건축사업은 공동주택으로 한정하며, 주택건설사업(지역조합)은 나지로 한정하는 방식을 제안하여 정비기반시설이 양호한 단독주택지역의 관리하는 방향을 제안하였다. 장재일·안건혁(2010)은 정비기반시설이 양호한 단독주택지역에서 수복개발가능성을 판단하기 위해 필지단위의 물리적 지표에 경제성 개념을 도입한 연구를 진행하였다. 김호철(2011)은 정비사업의 법제개편 방향에 관한 연구를 통하여 사업의 성격이 다른 단독주택재건축사업을 공동주택재건축사업과 분리하여 주택재개발사업과 통합하는 방법을 제시하였다. 홍민우·이석정(2010)은 서울시 화곡동지역의 토지구획정리사업을 통하여 조성된 격자형 주거지역의 경우 대규모 단지재개발이 아닌 도시조직을 유지하는 소규모 재개발을 제안하였다. 권순형·백성준(2012)은 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 물리적 특성을 용도지역, 정비기반시설의 설치 범위, 기존 국공유지 비율, 개발가능 용적률, 정비건축물의 수 등으로 비교하여 두 사업이 가지고 있는 물리적 특성을 비교 검증한 연구로 성과를 가지고 있다.

정비사업의 물리적 특성을 연구한 선행연구들은 주택재개발사업의 물리적 특성을 구분하고 있지만 단독주택재건축사업이 주택재개발사업과 비교하여 어떤 물리적 조건의 차이를 가지고 있는지 규명하고 있지 못한 한계를 가지고 있다. 장재일·안건혁(2010)과 김호철(2011)은 단독주택재건축사업을 주택재개발사업과 통합하는 방안을 제시하였지만 단독주택재건축사업이 공동주택재건축사업과 어떤 물리적 차이가 존재하고 있는지, 주택재개발사업과는 어떤 공통점을 가지고 있는지에 대한 세부적인 연구가 없다는 점이 한계로 지적할 수 있다. 본 연구는 권순형·백성준(2012)의 연구를 기초로 서울시의 주택재개발사업과 단독주택재건축사업 및 공동주택재건축사업의 정비계획을 분석하여 3가지 사업이 각기 어떤 물리적 특성을 가지고 있는지를 규명하고, 정비사업 별 사업의 유사성을 물리적 조건을 기반으로 연구하였다는 점에서 다른 선행연구들과 차별되는 특징을 가지고 있다.



제 3 장 정비구역지정의 물리적 조건 분석

제 1 절 정비계획 및 정비구역지정의 물리적 조건

1. 정비계획의 의의와 내용

1) 정비계획의 법률적 성격

정비구역은 정비사업을 계획적으로 시행하기 위하여 도시정비법에 따라 지정, 고시된 구역을 의미한다. 정비구역의 지정은 정비사업의 범위 또는 지역을 지정절차에 따라 확정하는 행위를 말한다. 하지만 정비구역의 지정은 향후에 진행될 사업의 구체적인 사항을 포함하지 않고 단지 대상지역의 범위와 면적만을 확정할 뿐 향후 정비사업의 구체적인 내용을 정하지 않으므로 세부 계획내용은 정비계획으로 정해야 한다. 즉 정비구역의 지정에 부가하여 정비구역 내 사업의 지침이 되는 정비계획이라는 구속적 행정계획을 수반하게 된다. 따라서 정비구역의 지정은 반드시 정비계획수립과 동시에 이루어져야 한다.⁴⁹⁾

도시정비법에서 정비구역은 기본계획에 적합한 범위 안에서 노후·불량 건축물이 밀집하는 등 일정한 요건에 해당하는 구역을 대상으로 시·도지사 또는 대도시 시장⁵⁰⁾이 지정하도록 규정하고 있다. 또한 시·도지사가 정비구역으로 지정하기 위해서는 시장·군수·구청장(이하 “시장·군수”라 한다)이 정비계획을 수립하여 시·도지사에게 정비구역지정을 신청하여야 하며 시장·군수는 계획수립 시 주민설명회·주민공람을 통해 다양한 형태의 주민참여 및 관계기관 협의를 실시도록 규정하고 있다. 정비계획의 수립권한 및 정비구역의 신청권한은 시장·군수에게 정비구역의 지정권한은 시·도지사 및 대도시의 시장에게 부여되어 있다.

정비구역 지정이 정비계획수립과 동시에 이루어지고, 정비계획의 수립의 주체를 시장·군수로 명확히 한 것과 정비구역의 지정권한이 시·도지사

49) 김연정, 「주택 재개발·재건축법제에 관한 연구」, 2011, 부경대학교 박사학위논문 p. 89.

50) 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 시장

및 대도시의 시장에게 부여된 것은 정비사업의 성격이 도시계획사업으로 규정되어 있다는 점을 반영하고 있다. 정비계획 및 정비구역의 지정 또는 변경지정에 대한 고시는 정비사업을 시행하기 위한 도시관리계획으로서의 효력이 발생하며 국토계획법에 따른 지구단위계획⁵¹⁾ 및 지구단위계획구역과 동일한 효력⁵²⁾을 가지게 된다.

정비구역의 지정·고시는 도시관리계획과 같이 국민의 권리·의무에 영향을 미치게 된다. 즉 정비구역으로 지정·고시되면 당해 정비구역 안에는 정비계획의 내용에 적합하지 아니한 건축물 또는 공작물의 설치를 할 수 없게 되어 구역 내의 토지등소유자의 권리·의무에 직접 영향을 미치게 된다.⁵³⁾ 따라서 정비계획 및 정비구역 지정은 정비사업의 시행여부를 결정하는 구속적 행정계획이고 행정처분으로서의 성격을 가지고 있다. 또한 정비계획은 개별 정비사업 시행을 위한 구체적인 시행계획으로서의 성격을 가지고 있으며, 구체적 계획인 사업시행계획을 수립할 수 있는 근거가 된다.

2) 정비계획의 내용

정비계획은 정비구역을 계획적이고 체계적으로 정비하기 위하여 수립하는 계획으로 노후·불량한 지역의 주거환경개선, 기반시설 확충 및 도시기능의 회복을 통해 주민의 삶을 질을 높이고자 하는 목적을 가지고 있다.

51) 지구단위계획은 지구단위계획구역을 관리하는 도시관리계획의 성격을 가지고 있는 반면 정비계획은 해당 지구의 개발을 전제로 수립되는 계획으로 차이점이 존재한다.

52) 도시정비법 제4조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정)

⑤시·도지사 또는 대도시의 시장은 제2항 또는 제4항에 따라 정비구역을 지정 또는 변경지정한 경우에는 당해 정비계획을 포함한 지정 또는 변경지정 내용을 당해 지방자치단체의 공보에 고시하고 국토해양부령이 정하는 방법 및 절차에 따라 국토해양부장관에게 그 지정내용 또는 변경지정내용을 보고하여야 하며, 관계 서류를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

⑥제5항에 따라 정비구역의 지정 또는 변경지정에 대한 고시가 있는 경우 당해 정비구역 및 정비계획중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항 각호의 1에 해당하는 사항은 같은 법 제49조 및 제51조제1항에 따른 지구단위계획 및 지구단위계획구역으로 결정·고시된 것으로 본다.

53) 도시정비법 제5조(행위제한 등) ① 정비구역 안에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 시장·군수의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

또한 정비계획은 도시기능의 회복, 정비 및 보존을 위한 실행계획 지침을 정하는 공공계획으로서 주변지역과 조화되는 개발을 유도하여 합리적인 토지이용과 쾌적한 도시환경의 조성으로 건전한 도시기능의 확충·보완 및 도시관리의 효율성을 제고하기 위한 계획이다.

정비계획은 토지·건축물, 기반시설 등 물리적 현황 및 사회·경제·문화 등 비물리적 현황을 분석하여 장래의 개발수요에 효과적으로 대응하고 정비사업이 합리성과 효율성에 기반하여 구체적으로 집행될 수 있도록 물적으로 표현하는 계획이므로 정비계획은 정비사업의 시행을 위한 구체적이고 세부적인 내용이 포함되어 있다.

정비계획은 정비계획서, 관련도면 및 부속서류 등으로 구성되며 정비계획서는 계획의 개요, 현황분석, 계획의 기본구상, 부문별 정비계획, 공공이 시행하는 경우 소요 사업비의 추정을 포함하여야 한다. 부문별 정비계획은 정비사업의 명칭, 정비구역 위치 및 면적, 토지이용에 관한 계획, 도시계획시설 및 정비기반시설의 설치에 관한 계획, 공동이용시설 설치계획, 기존 건축물의 정비·개량에 관한 계획, 건축물에 관한 계획 (주택의 규모 및 건설비율, 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이에 관한 계획, 건축선에 관한 계획), 세입자 주거대책, 안전 및 범죄예방에 관한 사항 등의 내용을 포함하도록 규정되어 있다.

정비계획은 해당 정비구역의 개발을 전제로 수립되기 때문에 장래 토지이용에 관한 계획을 위주로 수립되어야 한다. 또한 정비계획은 도시계획시설 및 정비기반시설의 설치에 관한 계획을 포함하여 정비기반시설의 확충을 실현하고, 기존 건축물의 정비·개량에 관한 계획 및 건축물에 관한 계획 등을 통하여 주거환경을 개선하는 정비사업의 목적으로 구체적으로 달성하게 된다.

2. 정비계획 수립대상의 구분

1) 정비계획 수립대상 구역 구분

주택재개발사업과 주택재건축사업의 정비계획수립과 정비구역 지정은

특별시장·광역시장 또는 시장이 기본계획을 수립하고 시장·군수는 기본계획에 적합한 범위에서 노후·불량건축물이 밀집하는 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 구역에 대하여 정비계획을 수립하여 시·도지사에게 정비구역 지정을 신청하여야 한다. 시장·군수가 정비계획을 수립하는 대상지역은 기본계획에 적합한 범위에서 노후·불량건축물이 밀집하는 등 시행령 별표1의 요건을 만족하는 경우로 제한하고 있다.

[표 3-1] 주택재개발사업의 정비계획 수립 대상지역

필수조건 ⁵⁴⁾	노후·불량건축물의 수가 전체 건축물의 수의 3분의 2(시·도 조례로 비율의 10퍼센트 범위에서 증감할 수 있다) 이상인 지역
선택조건	정비기반시설의 정비에 따라 토지가 대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역
	노후·불량건축물의 연면적의 합계가 전체 건축물의 연면적의 합계의 3분의 2(시·도 조례로 비율의 10퍼센트 범위에서 증감할 수 있다) 이상이거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역
	철거민이 50세대 이상 규모로 정착한 지역이거나 인구가 과도하게 밀집되어 있고 기반시설의 정비가 불량하여 주거환경이 열악하고 그 개선이 시급한 지역
	정비기반시설이 현저히 부족하여 재해발생시 피난 및 구조 활동이 곤란한 지역

자료 : 도시정비법 시행령 별표1의 내용을 정리함.

우선 주택재개발사업의 정비계획수립 대상구역은 노후·불량건축물의 수가 전체 건축물의 수의 3분의 2이상⁵⁵⁾인 지역을 대상으로 과소토지가 밀집하거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있는 등의 조건을 만족하는 경우 정비계획을 수립하여 정비구역으로 지정할 수 있다. 즉, 주택재개발사업의

54) 주택재개발사업의 정비계획수립 대상구역의 조건에서 노후도를 필수조건으로 개정한 것은 2012년 7월 31일 시행령이 개정되어 변경된 것이다. 종전 주택재개발사업의 정비계획수립 대상의 건축물의 노후도 조건을 정하고 있지 않고 있다. 주택재개발사업에서 노후도를 필수요건으로 정한 것은 주택재개발사업이 건축물이 노후화가 진행되지 않은 구역에서 호수밀도, 접도율, 과소필지의 요건을 만족하는 조건으로 양호한 지역을 재개발사업구역으로 정하는 문제점을 보완하기 위하여 변경된 것으로 판단된다.

55) 시·도 조례로 비율의 10퍼센트 범위에서 증감할 수 있다.

경우 노후도를 필수조건으로 정비기반시설이 불량한 지역과 과소필지의 비율이 높은 지역 및 건축물이 과도하게 밀집된 조건을 충족하면 정비계획 수립 대상지역으로 정비구역을 지정할 수 있다.

[표 3-2] 공동주택재건축사업과 단독주택재건축사업의 정비계획 수립 대상지역

구분대상	대 상
공동주택 재건축	건축물의 일부가 멸실되어 붕괴 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 지역
	재해 등이 발생할 경우 위해의 우려가 있어 신속히 정비사업을 추진할 필요가 있는 지역
	노후·불량건축물로서 기존 세대수 또는 재건축사업후의 예정세대수가 300세대 이상이거나 그 부지면적이 1만제곱미터 이상인 지역
	아파트 또는 연립주택이 밀집되어 있는 지역으로서 안전진단 실시결과 3분의 2 이상의 주택 및 주택단지가 재건축 판정을 받은 지역으로서 시·도조례로 정하는 면적 이상인 지역
단독주택 재건축	기존의 단독주택이 200호 이상 또는 그 부지면적이 10,000㎡ 이상인 지역으로서 다음의 어느 하나에 해당하는 지역. 부지면적이 5,000㎡ 이상인 지역으로서 시·도 조례로 따로 정하는 지역은 다음에 해당하지 아니 하더라도 정비계획 수립 가능하다. - 당해 지역 주변에 도로 등 정비기반시설이 충분히 갖추어져 추가로 설치할 필요가 없을 것. 다만 사업시행자가 비용 부담하여 설치하는 그러하지 아니한다. - 노후·불량건축물이 당해 지역 안에 있는 건축물수의 2/3이상이거나, 노후·불량 건축물이 당해 지역 안에 있는 건축물의 1/2 이상으로서 준공 후 15년 이상이 경과한 다세대 주택 및 다가구 주택이 당해 지역 안에 있는 건축물 수의 3/10 이상일 것

자료 : 도시정비법 시행령 별표1의 내용을 정리함.

주택재건축사업의 정비계획수립 대상구역은 해당 주택단지의 형태에 따라 공동주택과 단독주택으로 구분하여 정비계획 수립 및 정비구역을 지정하도록 규정하고 있다. 공동주택단지의 경우 건축물의 일부가 멸실 붕괴 위험이 있는 경우나 안전진단의 결과 3분의 2 이상의 주택 및 주택단지가 재건축 판정을 받은 지역을 대상으로 정비계획을 수립할 수 있으며 단독주택의 경우 노후·불량건축물이 건축물수의 3분의 2 이상인 경우 등에

정비계획을 수립할 수 있다. 주택재건축사업의 정비계획 수립대상 구역의 세부적인 조건은 다음의 [표 3-2]와 같다.

3. 각 시·도 조례의 정비구역지정 조건 분석

1) 서울시 정비계획 수립 대상 구역 조건

정비사업에서 정비계획수립 대상지역은 시행령 별표1에서 정하고 있지만 세부적인 기준은 각 시·도 조례에서 정하도록 위임되어 있다. 이 규정에 따라 서울시는 도시정비법 조례에서 주택재개발사업의 정비계획수립 대상지역의 요건으로 노후도, 호수밀도, 접도율, 과소필지 등의 4가지 조건을 정하고 있다. 이중 건축물의 노후도 및 면적을 필수적인 조건으로 정하고 있으며, 호수밀도, 접도율, 과소필지 등 4가지 조건 중 하나 이상을 만족하는 경우 주택재개발 정비계획수립 대상구역으로 정하고 있다.

[표 3-3] 서울시 주택재개발 정비계획 수립 대상지역

항 목	조 건	비 고
노후도 및 면적	60% 이상	전체 건축물 중 노후 불량 건축물이 차지하는 비중
	10,000㎡	도시계획위원회가 심의하여 인정하는 경우에는 5,000㎡
호수밀도 ⁵⁶⁾	60호 이상 /1ha	1ha면적에 위치한 건축물의 총수
접도율 ⁵⁷⁾	40% 이하	폭 4m 이상에 도로 접한 건축물의 비율
과소필지 ⁵⁸⁾	40% 이상	전체 필지 중 90㎡ 이하(주거지역)의 필지의 비율

자료 : 서울시 도시 및 주거환경정비조례 제4조를 정리함.

56) 도시정비법 서울시 조례 제2조 "호수밀도"란 건축물이 밀집되어 있는 정도를 나타내는 지표로서 정비구역 면적 1헥타아르 당 건축되어 있는 건축물의 동수를 말한다.

57) 도시정비법 서울시 조례 제2조 "주택접도율"이란 영 제10조제1항 관련 별표 1 제1호마목에 따른 정비기반시설의 부족여부를 판단하기 위한 지표로서 폭 4미터 이상 도로에 길이 4미터 이상 접한 대지의 건축물의 총수를 정비구역 안의 건축물 총수로 나눈 비율을 말한다. 다만, 연장 35미터 이상의 막다른 도로의 경우에는 폭 6미터로 한다.

58) 도시정비법 서울시 조례 제2조 "과소필지"란 토지면적이 90제곱미터 미만인 토지를 말한다.

한편 서울시의 단독주택재건축구역의 정비계획수립 대상구역은 정비사업을 위하여 광역단위로 기본계획 또는 지구단위계획이 수립되어 가구단위(6미터이상 도로로 구획)로 중·저층(7층이하) 규모의 사업을 시행하는 지역으로서 노후·불량 건축물이 해당 지역안에 있는 건축물수의 60퍼센트 이상이거나, 노후·불량 건축물이 해당 지역 안에 있는 건축물수의 50퍼센트 이상인 지역으로서 준공 후 15년 이상 경과한 다세대 주택 및 다가구 주택이 30퍼센트 이상인 구역으로 정하고 있다.

위 규정에 따라 서울시의 단독주택지역의 정비사업은 건축물의 노후도를 필수요건으로 정하고 있으며 정비기반시설의 불량여부를 판단하는 기준으로 접도율, 호수밀도, 과소필지 등의 기준을 적용하고 있다. 따라서 노후도 요건을 만족하고 접도율, 호수밀도, 과소필지 등의 3가지 요건 중 하나 이상을 만족하면 주택재개발구역으로 지정하고, 3가지 요건 중 하나도 만족하지 못하는 경우 단독주택재건축사업구역으로 지정할 수 있다.

서울시의 기준은 주택재개발사업과 단독주택재건축사업이 노후·불량 건축물이 밀집한 지역에서 정비기반시설의 불량여부에 따라 사업을 구분하고 있는 도시정비법의 용어의 정의에 근거규정을 두고 있는 것으로 이해할 수 있다. 또한 정비기반시설의 차이는 접도율, 호수밀도, 과소필지 등의 요건을 기준으로 그 정도의 차이에 따라 사업을 구분하고 있는 방식을 취하고 있다. 이러한 서울시 도시정비법 조례 규정은 단독주택재건축사업의 기본적인 성격을 노후화된 단독주택 등이 밀집한 지역으로 집단개량이 필요하나, 주변 기반시설이 양호하여 주택재개발사업을 시행할 수 없는 지역⁵⁹⁾에서 주택재개발사업의 대안으로 시행되는 사업으로 정하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

2) 시·도별 정비계획 수립 대상 구역 조건

정비계획 수립 및 정비구역지정 요건은 각 시·도의 조례에서 그 세부적인 내용을 정하고 있기 때문에 시·도의 조례에 따라 정비구역지정 요건은 차이를 보이고 있다. 주택재개발사업의 경우 인천과 경기도 부산시,

59) 단독주택 재건축업무 처리기준 2-1-1

대구시 등의 정비구역 지정 요건을 비교하면 대구시를 제외하고는 호수밀도, 노후도, 접도율, 과소필지의 조건을 물리적 조건을 규정하고 있는 것은 동일하다. 또한 노후도, 호수밀도, 접도율, 과소필지의 요건은 각 시·도별로 다른 기준을 적용하고 있는 상태이나 그 비율은 큰 차이를 보이고 있지 않은 상태이다.

[표 3-4] 각 시도별 주택재개발 정비구역 지정 요건 비교

구 분	서울	인천	경기 ⁶⁰⁾	부산	광주	경남	대구	울산
호수밀도	60호	70호	70호	50호	50호	70호	-	50호
노후도	60%	40%	60%	40%	40%	40%	40%	40%
접도율	40%	40%	30%	40%	40%	40%	40%	40%
과소필지	40%	40%	50%	40%	40%	40%	40%	40%

자료 : 각 시도의 도시 및 주거환경정비조례를 정리함.

각 시·도별 주택재개발 정비구역 지정 요건⁶¹⁾에서 가장 큰 차이점은 서울시의 경우 노후도 조건을 필수요건으로 정하고 다른 조건이 하나 이상을 만족하여야 하지만, 다른 시도의 경우 네 가지 요건 중 하나 이상을 만족하면 주택재개발 구역으로 지정할 수 있도록 규정하고 있다는 점이다.

이러한 정비구역 지정요건의 차이에 따라 서울 이외의 다른 시·도의 경우 주택재개발구역은 노후도 요건을 만족하지 않은 상태에서 접도율, 호수밀도, 과소필지의 요건을 만족하게 되면 주택재개발사업구역으로 지정할 수 있게 되었다. 주택재개발사업의 정비구역지정 요건에서 건축물의 노후도를 필수요건으로 정하지 않은 각 시·도의 도시정비법 조례는 노후화가 진행되지 않은 양호한 주택지에서 재개발사업이 가능할 수 있는 조건을

60) 경기도 주택재개발구역 지정요건은 2012년 5월 12일 조례를 개정하여 노후도를 필수조건으로 하여 다른 조건을 하나 이상 만족하는 구역을 주택재개발구역으로 정하고 있다. 본 논문에서 분석한 자료는 2012년 5월 조례개정 이전에 정비구역으로 지정된 지역을 분석대상으로 하고 있어 개정 조례의 적용을 받지 않는다.

61) 2012년 8월 도시정비법 시행령 별표1이 개정되어 주택재개발사업의 경우 노후도를 필수요건으로 정하고 있지만, 시행령 개정 이전에는 노후도 요건을 필수요건으로 정하지 않고 있다. 본 논문에서 조사한 시·도 조례의 정비구역 지정요건은 시행령 개정 이전에 적용된 것이다.

만들고 있는 것으로 해석되고 있다. 또한 건축물의 노후도를 정비구역지정 요건에서 필수요건으로 정하지 않게 되면 정비기반시설이 열악하고 노후·불량 건축물이 밀집한 주거지역에서 주거환경을 개선하기 위한 시행하는 주택재개발사업의 정의에 부합하지 않는 사업이 시행될 수 있는 가능성을 만들고 있다.

한편 각 시·도별 주택재개발정비구역 지정 요건이 다르게 적용되고 있는 것은 동일한 사업조건을 가지고 있는 구역에서 다른 사업이 이루어질 가능성을 발생시키고 있다. 서울시의 경우 노후도만을 만족하고 호수밀도, 접도율, 과소필지 등 다른 요건을 만족하지 못할 경우 단독주택재건축사업만이 가능하지만 다른 시·도의 경우 대상지역에서 주택재개발사업이 가능한 것으로 구분되고 있다. 동일한 조건을 가지고 있는 구역에서 다른 주택재개발사업과 단독주택재건축사업이 혼용될 수 있는 것은 정비사업의 형평성의 문제를 제기하고 있다. 이러한 형평성의 문제는 주택재개발사업과 주택재건축사업이 단순한 사업방식에 구분에 머물지 않고 공익사업 적용 여부에 따라 해당 정비구역에 거주하고 있는 세입자에 대한 이주대책 및 손실보상의 적용여부가 결정되기 때문에 문제의 심각성을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

정비구역 지정요건이 각 지역별 주거지역의 특징을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있지만, 지역적 특징이 동일한 물리적 조건을 가지고 있는 지역이 해당 지역에 따라 공익사업과 민간사업의 경계를 허물고 있는 것은 법제도의 형평성에 부합하지 않는 것으로 문제가 제기된다.

제 2 절 경기도 주택재개발구역의 물리적 조건 비교

1. 경기도 주택재개발구역의 물리적 조건 비교

1) 경기도 주택재개발사업의 현황

경기도에서 주택재개발사업이 본격화된 것은 2003년 도시정비법의 시행에 따라 인구 50만명 이상의 대도시에서 기본계획 수립의 의무가 적용되면서부터이다. 1998년 구 「도시재개발법」에서 인구 100만명 이상의 대도시에서 재개발기본계획의 수립의 의무가 적용되어 수원시와 성남시에서 주택재개발기본계획이 수립되었지만 당시 주택재개발사업은 기본계획에 포함된 구역이 많지 않았고 IMF경제 위기 여파로 사업이 활성화되지 못하였다. 2003년 도시정비법 시행에 따라 인구 50만명 이상의 시는 기본계획의 수립 의무가 부과되어 수원, 성남, 부천, 고양, 안양, 안산, 용인시 등은 2006년 6월⁶²⁾까지 기본계획을 수립하여 고시하였다. 또한 인구 50만명에 미치지 못하는 시 중에서도 과천, 의정부, 의왕, 시흥, 양주, 파주시 등이 기본계획을 수립함으로써 경기도에서 주택재개발사업이 본격적으로 추진되었다. 경기도에서 기본계획을 수립한 시는 크게 2010년을 목표연도로 기본계획을 수립한 시와 2020년을 목표연도로 기본계획을 수립한 시로 구분되고 있다. 2010년을 목표연도로 기본계획을 수립한 시는 인구 50만 이상의 시로 기본계획 수립의 의무가 적용되는 공통점을 가지고 있으며, 2020년을 목표연도로 기본계획을 수립한 시는 인구 50만명 미만의 시로서 필요에 따라 기본계획을 수립한 경우로 구분된다.

62) 2003년 도시정비법의 시행에 따라 기본계획의 수립의무가 적용되었으며, 기본계획의 고시는 법 시행이후 3년의 유예기간을 두고 있어 2006년 6월 30일까지 기본계획을 수립하도록 규정되어 있었다.

[표 3-5] 경기도 각 시별 기본계획수립일 및 정비예정구역 수

구 분	기본계획 수립일	목표년도	주택재개발	단독주택재건축
수원시	2006. 9.14.	2010	20	
성남시	2006.11.24	2010	15	1
고양시	2006.12..21	2010	3	
안양시	2006. 5. 3	2010	23	
안산시	2006. 9.16	2010		12
부천시	2006. 9.15	2010	13	
용인시	2007. 1.23	2010	4	
의왕시	2008. 4.23	2010	9	
의정부시	2008. 3 .3	2010	12	
시흥시	2011. 3. 5	2020	7	
남양주시	2010.12.30	2020	14	
양주시	2011. 5	2020	9	
파주시	2011.10.30(공람)	2020	18	
하남시	2011.11.18(공람)	2020	6	
과천시	2010. 4.30	2020	2	
합 계			155	13

2) 경기도 주택재개발사업의 정비구역지정 요건 검토

2003년 도시정비법의 시행에 따라 경기도는 2004년 5월 17일 「경기도 도시및주거환경정비법 조례」(이하 “경기도 도시정비조례”라 한다.)를 제정하여 주택재개발사업의 정비구역지정 요건을 규정하였다. 2004년 5월 제정된 경기도 도시정비조례에서 정한 주택재개발구역 지정요건⁶³⁾은 노후도 50% 이상, 호수밀도 70호/ha이상, 접도율 30%이하, 과소필지 40% 이

63) 「경기도 도시및주거환경정비 조례」 제4조(정비계획 수립대상 정비구역 지정요건) 영 제10 조제1항 관련 별표1 제5호의 규정에 의한 정비계획 수립대상 구역의 지정요건은 다음 각호와 같다.

2. 주택재개발구역은 면적이 10,000제곱미터이상으로 다음 각목의 1에 해당하는 요건을 말한다.

가. 노후·불량건축물에 해당하는 건축물의 수가 대상구역안의 건축물 총수의 50퍼센트 이상인 지역

나. 호수밀도가 헥타아르당 70호이상인 지역

다. 주택접도율이 30퍼센트 이하인 지역

라. 건축법 제49조의 규정에 의한 분할제한면적 이하인 과소필지, 부정형 또는 세장형(대지폭 3미터 미만)을 말한다. 이하 같다)의 필지수가 40퍼센트 이상인 지역

상의 요건중 하나 이상을 충족하면 가능하도록 규정하고 있었다. 이후 경기도의 주택재개발정비구역 지정요건은 도시정비조례가 9번 개정되면서 내용에 변화가 있었지만 정비구역 지정을 위한 기본요건은 2011년 10월 20일 개정안⁶⁴⁾까지 최초 제정 시점에 정한 기본적인 판정기준이 동일하게 적용되었다.

경기도의 주택재개발 정비구역지정 요건이 크게 변화된 것은 2012년 5월 조례가 개정되면서부터 이다. 2012년 5월 개정된 경기도 도시정비조례에서는 주택재개발사업을 위한 정비계획 수립대상 구역의 요건을 면적이 1만제곱미터 이상으로 노후·불량건축물에 해당하는 건축물의 수가 대상구역의 건축물 총 수의 60퍼센트 이상인 지역 중에서 과소필지 40퍼센트 이상인 경우, 호수밀도가 70호/1ha 이상인 경우, 접도율이 30퍼센트 이하인 경우 중 하나 이상을 만족하는 경우로 그 내용을 변경하였다. 2012년 5월 개정된 도시정비조례의 내용은 주택재개발정비구역 지정요건을 노후도를 필수요건으로 하여 과소필지, 호수밀도, 접도율의 조건 중 하나 이상을 만족하는 경우로 변경하여 주택재개발사업의 대상구역을 노후·불량건축물이 밀집한 지역을 그 대상으로 한정하고 있다. 또한 노후·불량건축물의 비율을 종전 50%에서 60%로 높여 주택재개발사업을 위한 조건에서 노후조건을 강화하였다. 2012년 5월 개정된 경기도의 주택재개발정비구역 지정요건은 서울시의 요건과 비교하면 노후도 조건을 필수조건으로 정하고 접도율, 과소필지 호수밀도 중 하나 이상의 조건을 만족하는 경우로 요건을 정한 것은 동일하다. 다만 호수밀도를 70호/1ha, 접도율을 30% 이하로 정

64) 「경기도 도시및주거환경정비 조례」 제4조(정비계획 수립대상 정비구역 지정요건)주택재개발사업을 위한정비계획 수립대상 구역의 요건은 면적이 1만제곱미터 이상으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우를 말한다. [신설 2010.4.19.]

1. 영 별표 1 제2호 가목에서 말하는 “토지가 대지로서의 효용을 다할 수 없게 된다”는 것은 ‘「건축법」 제57조에 따른 분할제한면적 이하인 과소필지, 부정형 또는 세장형의 필지수가 40퍼센트 이상인 경우’를 말한다.
2. 영 별표 1 제2호 나목에서 말하는 “건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없다”는 것은 ‘노후·불량건축물에 해당하는 건축물의 수가 대상구역의 건축물 총수의 50퍼센트 이상인 경우’를 말하고, “건축물이 과도하게 밀집되었다”는 것은 ‘호수밀도가 헥타아르당 70호 이상인 경우’를 말한다.
3. 영 별표 1 제1호마목에서 말하는 “정비기반시설이 현저히 부족”하다는 것은 ‘주택접도율이 30퍼센트 이하인 경우’를 말한다.

하고 있는 것은 서울시의 주택재개발정비구역 지정요건보다 세부적인 기준이 어려워진 것으로 이해할 있다.

[표 3-6] 서울시와 경기도의 주택재개발 정비구역 지정 요건 비교

항 목	경기도(2010.4)	경기도(2012.5)	서울시
면적	10,000㎡ 이상	10,000㎡ 이상	10,000㎡ 이상
노후도	50% 이상	60% 이상	60% 이상
호수밀도	70호 이상/ha	70호 이상/ha	60호 이상/1ha
접도율	30% 이하	30% 이하	40% 이하
과소필지	40% 이상	40% 이상	40% 이상

경기도는 단독주택재건축사업이 정비구역 지정요건에 대해서는 도시정비조례에서 별도로 정하고 있지 않은 상태이다. 따라서 단독주택재건축사업의 정비구역 지정요건은 시행령에서 정하고 있는 노후·불량건축물이 전체 건축물의 3분의 2이상이거나노후·불량건축물이 비율이 2분이 1이상이면서 15년 이상된 다세대 및 다가구 주택이 전체 건축물의 3분의 1이상의 지역을 기준으로 하고 있다.

2. 경기도 주택재개발구역의 물리적 조건 분석

1) 경기도 주택재개발 정비예정구역 지정 현황

경기도의 주택재개발사업이 본격적으로 추진된 것은 2006년 인구 50만 이상의 대도시를 중심으로 기본계획을 수립하여 정비예정구역을 지정한 이후부터이다. 2006년부터 2011년 2월까지 경기도에서 정비예정구역을 고시한 자치단체는 14개시이며, 정비예정구역으로 지정한 구역은 전체 155개 구역으로 나타나고 있다. 경기도가 정비예정구역으로 고시한 주택재개발예정구역은 경기도 조례의 정비구역지정 요건에 따라 면적이 10,000㎡이상인 지역으로 노후도 50% 이상, 호수밀도 70호이상/1ha, 주택접도율 30%이하,

과소필지 40% 이상의 요건 중 하나 이상을 만족하면 정비예정구역으로 지정할 수 있도록 하였다.

[표 3-7] 경기도 시별 주택재개발 정비예정구역의 물리적 조건 분석

구 분	구역수	노후도	호수밀도	접도율	과소필지
성남시	15	4	14	0	14
고양시	3	3	0	0	0
과천시	2	2	0	0	0
남양주시	14	12	0	0	5
부천시	13	13	0	0	0
수원시	20	20	0	0	6
시흥시	7	7	0	0	0
안양시	23	18	0	0	3
양주시	9	9	0	0	0
용인시	4	4	0	0	0
의왕시	9	9	0	0	0
의정부시	12	11	0	4	0
파주시	18	18	0	2	1
하남시	6	6	0	0	0
합 계	155	136	14	6	29

경기도가 2006년부터 2011년 3월까지 주택재개발예정구역으로 지정한 구역의 물리적 특성을 분석한 결과 전체 155개 구역에서 노후도를 충족한 구역은 136개 구역이었으며, 19개 구역은 노후도 조건을 만족하지 않은 상태에서 주택재개발 예정구역으로 지정된 것으로 조사되었다. 또한 접도율을 만족한 구역은 전체 155개 구역에서 6개 구역으로 비율로 3.8%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 호수밀도를 만족한 구역은 14개 구역으로 비율로는 9.0%였으며, 과소필지 요건을 충족한 구역은 29개 구역으로 비율로는 18.7%에 해당된다.

2) 경기도 주택재개발 정비예정구역의 물리적 특성 분석

경기도가 주택재개발 예정구역으로 지정한 구역의 물리적 조건을 동일 시점의 서울시 주택재개발 예정구역 지정조건⁶⁵⁾과 비교하면 동일한 물리적 조건을 가지고 있는 구역이라도 해당 구역이 서울시에 위치하고 있는지 혹은 경기도에 위치하고 있는지에 따라 주택재개발구역과 단독주택재건축구역으로 다르게 구분될 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 2006년 7월 개정된 서울시 도시정비조례는 주택재개발 정비구역 지정 요건으로 1만제곱미터 이상으로서 노후도 60% 이상, 과소필지 50% 이상, 주택 접도율 30% 이하, 호수밀도 60호/1ha 요건 중 2 이상에 해당하는 지역을 지정할 수 있도록 규정하고 있었다.

2006년 6월 이후 경기도가 주택재개발 정비예정구역으로 지정한 155개 구역 중 당시 서울시의 주택재개발정비구역 지정요건과 동일한 2개 이상의 요건을 만족한 구역은 노후도와 호수밀도를 만족한 구역은 3개 구역, 노후도와 접도율을 만족한 구역은 6개, 노후도와 과소필지를 만족한 구역은 14개 구역으로 조사되었다. 이러한 기준을 서울시 주택재개발정비구역 지정 요건과 비교하면 경기도 전체 155개 구역 중 서울시의 주택재개발사업 조건을 만족하고 있는 곳은 23개 구역으로 전체 주택재개발 예정구역의 14.8%에 불과한 상태이다. 또한 경기도에서 주택재개발 정비예정구역으로 지정한 구역 중 노후도만을 만족한 133개 구역은 서울의 정비구역지정 요건을 적용하면 주택재개발사업을 시행할 수 없는 지역으로 분류된다. 서울시에서 노후도 조건만을 만족하고 다른 요건을 충족하지 못할 경우

65) 구 서울시 도시정비법 조례 제4조 (정비계획 수립대상 정비구역 지정 요건) 영 제10조제1항 관련 별표1 제5호의 규정에 의한 정비계획 수립대상 구역의 지정요건은 다음 각호와 같다.

1. 주거환경개선구역은 호수밀도가 80 이상인 지역으로서 다음 각목의 1에 해당하는 지역
가. 노후·불량건축물의 수가 대상구역안의 건축물 총수의 60퍼센트 이상인 지역(개정 2006.01.01)
나. 주택접도율 20퍼센트 이하인 지역
다. 과소필지, 부정형 또는 세장형 필지 수가 50퍼센트 이상인 지역
라. 상습침수지역·재해위험지역 등 재해발생이 우려되는 지역으로서 신속히 사업시행이 필요한 지역
2. 주택재개발구역은 면적이 1만제곱미터 이상으로서 다음 각목에서 정하고 있는 기준 중 2 이상에 해당하는 지역(개정 2005.9.30, 2006.01.01, 2006.07.19.)
가. 제1호 가목·다목 또는 라목에 해당하는 지역
나. 주택접도율이 30퍼센트 이하인 지역
다. 호수밀도가 60 이상인 지역 (신설 2006.07.19)

이 구역들은 주택재개발사업이 아니라 단독주택재건축구역으로 지정이 가능한 지역으로 구분된다. 또한 전체 155개 구역 중 노후도 요건을 만족하지 못한 19개 구역은 대상구역의 건축물의 노후화 정도가 50%에 미치지 못한 지역으로 노후·불량건축물이 밀집한 지역을 정비하는 주택재개발사업의 성격에 부합하지 않는 지역으로 평가할 수 있다.

[표 3-8] 경기도 시별 주택재개발 예정구역의 세부조건 분석

구 분	노후도	노후도 + 호수밀도	노후도 + 접도율	노후도 + 과소필지	기 타
성남시	4	3	0	3	11
고양시	3	0	0	0	
과천시	2	0	0	0	
남양주시	9	0	0	3	2
부천시	13	0	0	0	
수원시	20	0	0	6	
시흥시	7	0	0	0	
안양시	18	0	0	1	2
양주시	9	0	0	0	
용인시	4	0	0	0	
의왕시	9	0	0	0	
의정부시	11	0	4	0	1
파주시	18	0	2	1	
하남시	6	0	0	0	
합 계	133	3	6	14	16

제 3 절 재정비촉진지구의 물리적 조건 분석

1. 재정비촉진지구와 주택재개발구역의 물리적 조건 완화

1) 재정비촉진지구의 도입

재정비촉진지구는 2006년 시행된 도시재정비법에 따라 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선, 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광

역적으로 계획하고 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 지정하는 지구를 지칭한다. 재정비촉진지구는 2006년 도시재정비법 시행에 따라 도입되었지만 그 기원은 서울시가 2002년부터 도입한 뉴타운사업에서 찾을 수 있다.

서울시가 2002년 도입한 뉴타운사업은 종래 민간에 의해 소규모로 추진되는 재개발 사업이 도시기반시설에 대한 충분한 고려가 없이 이루어짐으로 인해 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 적정규모의 생활권역을 대상으로 종합적인 계획아래 도시기능을 증진하기 위해 추진하는 새로운 형태의 개발사업으로 규정되고 있다. 즉 도로, 학교, 공원 등 도시기반시설에 대한 고려 없이 가능한 소규모개발에서 올 수 있는 문제점을 해결하고 종합적이고 장기적인 계획수립을 위해 대상범위를 적정규모의 생활권역으로 확대하여 도시기반시설의 규모·배치를 포함하는 종합적인 계획수립 후 시행하는 사업이다.⁶⁶⁾

서울시의 뉴타운사업은 2002년 3개의 시범사업지구를 지정으로 시작되어 2003년 12개 지구, 2005년 11개 지구를 지정하는 등 전체 26개 지구를 지정하였다. 또한 뉴타운사업과는 별도로 지역생활권 중심으로서의 성장잠재력이 큰 거점지역에 상업·업무 등의 도시기능을 집중적으로 증진하기 위한 목적으로 균형발전촉진지구⁶⁷⁾를 지정하였다. 서울시의 뉴타운사업이 단기간에 집중된 것은 생활권 단위의 광역적인 개발이 기존 개별 사업단위의 난개발 문제를 해소하였고, 강북지역의 기반시설의 정비뿐만 아니라 낙후된 주거환경을 개선하여 지역의 균형적 발전에 상당한 기여⁶⁸⁾를 할 것으로 기대를 받고 있었기 때문이었다. 하지만 서울시의 뉴타운사업은 사업의 확대에도 불구하고 사업이 법률적 근거를 갖추고 있지 못하고, 서울시의 「서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례」에 근거규정을 두고 있는 한계를 가지고 있었다.

66) 알기쉬운 도시계획용어집, 서울시 도시계획국, 2011. 1, p.83.

67) 알기쉬운 도시계획용어집, 서울시 도시계획국, 2011. 1, p. 63. 균형발전촉진지구는 서울 도시공간구조를 다핵화로 전환하기 위하여 상대적으로 개발이 이루어지지 않아 낙후된 지역중심지의 상업·업무 기능을 강화하여 실질적인 중심지로 육성하기 위한 균형발전촉진지구사업을 수행하기 위해 지정하는 사업지구이다.

68) 배웅규외, 「주거지 재생 : 뉴타운, 휴먼타운」, 『도시정보』, 2009, p.7.

[표 3-9] 재정비촉진지구 지정 현황

시·도	지 구	면적(천㎡)	유 형	지정일
서울시 (23)	은평 은평	3,495	주거지형	'06.10.19
	성북 길음	1,249	"	"
	용산 한남	1,095	"	"
	노원 상계	643	"	"
	은평 수색	897	"	"
	서대문 북아현	899	"	"
	금천 시흥	634	"	"
	영등포 신길	1,469	"	"
	동작 흑석	898	"	"
	관악 신림	527	"	"
	송파 거여	738	"	"
	동대문 이문·휘경	1,013	"	"
	성북 장위	1,851	"	"
	중랑 상봉	505	중심지형	"
	광진 구의·자양	385	"	"
	강동 천호·성내	277	"	"
	종로·중구 세운	438	"	"
	중랑 중화	510	주거지형	'06.12.21
	양천 신정	700	"	"
	강서 방화	511	"	"
	동작 노량진	762	"	"
	종로 창신·송인	846	"	'07. 4.30
인천시 (4)	구로구 가리봉	279	중심지형	'08. 5.22
	서구 가좌	676	주거지형	'07.02.05
	남구 제물포역세권	944	"	'07.03.12
	동구 동인천역	291	중심지형	'07.05.21
	주안 2,4동	1,275	주거지형	'08.05.26
경기도 (17)	부천 소사	2,567	주거지형	'07.03.12
	부천 고강	1,775	"	"
	부천 원미	2,128	중심지형	"
	구리 인창·수택	2,072	주거지형	'07.06.04
	광명 광명	2,248	"	'07.07.30
	고양 원당	1,304	"	'07.09.10
	군포 금정역세권	872	중심지형	'07.09.10
	고양 능곡	805	주거지형	'07.11.05
	남양주 덕소	657	"	'07.11.26
	고양 일산	596	"	'07.12.31
	안양 만안	1,776	"	'08.04.07
	의정부 금의	1,010	"	'08.04.07
	의정부 가능	1,299	"	'08.04.07
	시흥 은행	610	"	'08.05.07

	평택 신장	1,182	"	'08.05.07
	평택 안정	500	"	'08.05.07
	남양주 도농	600	중심지형	'08.06.02
대전시 (7)	동구 대전역세권	887	중심지형	'06.12.29
	대전 상서·평촌	2,680	"	'07.08.03
	도마·변동	2,213	주거지형	'07.08.31
	선화·용두	739	"	'07.11.09
	유성시장	338	중심지형	'07.12.31
	신탄진	470	"	'07.12.31
	동구 신흥	681	주거지형	'08. 3.28
대구시	동구 신암	1,085	주거지형	'07.05.21
충남도	아산온양중심상권	404	중심지형	'07.12.10
부산시 (5)	서구 충무	1,005	주거지형	'07.5.23
	금정구 서·금사	1,508	"	"
	진구 시민공원주변	895	중심지형	"
	영도구 영도제1	1,189	주거지형	"
	사하 괴정	835	주거지형	'08.5.21

자료 : 국토해양부 홈페이지

2002년 도입된 뉴타운사업이 기존 재개발사업의 난개발의 문제를 해결할 수 있는 단초를 제공하면서 뉴타운사업을 법제화하기 위한 노력이 진행되었다. 뉴타운 사업을 법제화하기 위한 노력은 2005년 12월 국회에서 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 제정되면서 입법화과정을 마무리하게 되었다. 2006년 7월부터 시행된 도시재정비법은 뉴타운사업이 제기한 생활권 단위의 광역개발과 도시기반시설의 설치 등을 먼저 계획하고, 지역여건에 따라 개별사업을 시행하는 “선계획·후개발”의 원칙을 제도화한 법률로서 의미를 가지고 있다. 도시재정비법의 도입으로 뉴타운사업은 법률적 근거를 확보하게 되었으며 전국적으로 사업이 확대되었다. 도시재정비법이 시행된 이후 서울시가 뉴타운사업지구로 지정한 지구는 재정비촉진지구로 별도로 지정되었으며 경기도, 인천, 부산 등 전국적으로 재정비촉진사업을 진행하기 위하여 2008년 6월 현재 58개 지구를 재정비촉진지구로 지정하였다.

2) 재정비촉진지구의 특례

[표 3-10] 뉴타운사업과 재정비촉진지구 사업비교

구 분	뉴타운 사업	재정비촉진지구
사업절차	지구지정 -> 뉴타운계획수립-> 정비계획수립 및 정비구역 지정 -> 추진위설립 ->조합설립 -> 사업시행인가->관리처분	지구지정 -> 재정비촉진계획수립 ⁶⁹⁾ -> 추진위설립->조합설립 ->사업시행인가->관리처분
구역지정 요건 ⁷⁰⁾	노후도 60% 이상, 호수밀도 60호/ha이상, 접도율 40% 이하, 과소 필지 40%이상	정비구역지정 요건 각 20% 범위 내에서 시·도 조례를 통해 완화 가능
용도지역	동일 용도지역에서 세분만 가능	용도지역 변경 가능
용적률	170%, 190%, 210% 이하 ⁷¹⁾ 기부채납 시 인센티브 적용	재정비촉진지구내 별도 설정
층수	2종 일반주거 : 7층, 12층 이하 3종 일반주거 : 전면도로사선 제한	2종 일반주거 : 층수제한 없음
건립규모	국민주택규모 이하 80% 이상	국민주택규모 60% 이상
임대주택	건립세대의 17% 이상 임대주택의 30%을 전용면적 40㎡ 이하로 건설	건립세대의 17% 이상 용도지역 변경에 따라 늘어나는 용적률의 75% 범위에서 임대주택 건립의무
토지거래 허가	주거 : 180㎡, 상업 : 200㎡, 녹지 200㎡ 초과	20㎡ 이상 모든 토지(폐지)

재정비촉진지구는 동일 생활권 단위의 광역적인 지역을 개발지구로 지정하고 기반시설의 설치 등을 포함한 개발계획을 수립한 이후 지구 전체에 대하여 개발사업을 시행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 재정비촉진지구

69) 재정비촉진지구는 지구지정 이후 재정비촉진계획이 결정 고시되면 해당지역은 주택재개발사업구역으로 지정된 것과 동일한 효과를 가지게 되어 지구지정과 개발계획 수립 이후 정비계획 수립 및 정비구역을 별도로 지정하여야 하는 뉴타운사업과 비교하여 사업절차가 간소화된다.

70) 재정비촉진지구내 주택재개발사업의 경우 정비구역 지정 요건을 각 시·도조례를 통하여 각 20% 범위에서 완화할 수 있다.

71) 서울시 주택재개발사업의 계획용적률은 2종 190%이하, 3종 210% 이하로 제한되었으나, 2010년 3월 주택재개발 활성화대책에 따라 계획용적률이 각 20% 범위에서 확대되었다.

에서 시행되는 사업은 개별구역의 여건에 따라 도시개발사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업, 택지개발사업, 도시계획시설사업, 주거환경개선사업, 주택재건축사업, 지구단위계획 등 다양하게 구분되고 있다. 다만 재정비촉진지구에서는 도시재생사업을 촉진하기 위하여 주택재개발사업에 대하여는 재개발사업을 촉진하기 위한 여러 가지 인센티브제도를 도입하고 있다. 재정비촉진지구 내 주택재개발사업에 적용되는 인센티브는 사업절차의 간소화, 용적률 상향, 구역지정 요건 완화 등을 포함하고 있다.

3) 재정비촉진지구의 정비구역지정 요건 완화

재정비촉진지구로 지정된 지구의 경우 도시재생사업을 촉진하기 위하여 주택재개발사업의 지구지정에 대한 완화요건을 적용하고 있다. 재정비촉진지구에서 시행되는 주택재개발사업의 경우 정비구역지정 요건인 노후도, 호수밀도, 접도율, 과소토지의 비율을 최대 20% 범위 내에서 완화할 수 있으며, 부지정형화 등을 위해 필요시에는 구역면적을 추가로 10% 확장 가능하도록 하고 있다.⁷²⁾

[표 3-11] 정비구역과 재정비촉진지구의 정비구역지정요건 비교

구 분	서 울		경 기 도	
	정비구역	재정비촉진지구	정비구역	재정비촉진지구
호수밀도	60호 이상	48호 이상	70호 이상	52호 이상
노후도	60% 이상	60% 이상 ⁷³⁾	50% 이상	40% 이상
접도율	40% 이하	48% 이하	30% 이하	36% 이하
과소필지	40% 이상	32% 이상	40% 이상	32% 이상

72) 도시재정비법 시행령 제12조(재정비촉진구역 지정 요건의 완화) 법 제9조제5항에 따라 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주택재개발사업을 시행하는 재정비촉진구역의 경우 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 별표 1 및 그 위임에 따라 조례에서 규정하고 있는 노후·불량 건축물의 수, 호수밀도, 세장형이거나 부정형인 토지 및 과소토지의 비율과 주택접도율(재정비촉진구역의 건축물 중 너비 4미터 이상인 도로에 접한 건축물의 비율을 말한다. 이하 같다)을 20퍼센트 범위에서 완화하여 시·도 또는 대도시의 조례로 정한 범위에서 재정비촉진구역으로 지정할 수 있다.

73) 서울시의 경우 정비구역지정 요건을 각 20% 범위에서 완화하고 있으나 노후도 조건은 완화대상에 포함하고 있지 않다. 다만 SH, LH공사 등이 사업시행을 맡을 경우 노후도

이러한 시행령 규정에 따라 서울시의 경우 재정비촉진지구에서 주택재개발사업을 위한 정비구역지정 요건을 노후도 60%이상, 호수밀도 60호이상/1ha, 접도율 40% 이하, 과소필지 40%이상의 요건에서 노후도를 제외한 나머지 조건을 각 20% 범위에서 완화하여 적용하고 있다. 또한 경기도의 조례는 재정비촉진지구에서 주택재개발사업을 위한 정비구역지정 요건을 노후도, 접도율, 호수밀도, 과소필지 요건을 각 20% 범위에서 완화하여 적용하고 있다. 아래의 <표 3-11>은 재정비촉진지구에서 완화되는 주택재개발정비구역 지정 요건을 정리한 것이다.

2. 주택재개발구역의 물리적 조건 완화와 정비사업의 혼용

1) 장위재정비촉진지구의 사례

재정비촉진지구에서 정비구역지정 요건을 완화하는 제도가 도입되면서 재정비촉진지구에서 주택재개발사업구역이 크게 증가하였다. 2005년 뉴타운사업지구로 지정된 장위뉴타운지구의 사례를 살펴보면 도시정비법의 정비구역지정 요건에 따르면 주택재개발사업을 시행할 수 없는 지역이 재정비촉진지구로 지정되면서 주택재개발사업구역으로 개발계획이 확정된 구역이 다수 만들어지고 있다. 장위뉴타운은 도시재정비법의 시행에 따라 2006년 10월 재정비촉진지구로 별도로 고시되었으며 2007년 재정비촉진계획이 고시되었다. 2007년 고시된 재정비촉진계획에 따르면 장위재정비촉진지구는 전체 15개 구역으로 구분되어 모두 주택재개발사업이 가능한 지역으로 구분되었다. 장위재정비촉진지구에서 주택재개발사업을 예정하고 있는 15개 구역 중 11개 구역은 종전에는 주택재개발사업의 물리적 조건을 만족하지 못한 것으로 나타나고 있었으나 재정비촉진지구 지정에 따라 완화된 정비구역지정 요건이 적용되어 주택재개발사업의 물리적 조건을 만족한 것으로 나타나고 있다.

장위 재정비촉진지구에서 주택재개발구역으로 확정된 지역은 호수밀도 완화구역 8개 구역, 접도율 완화구역 8개 구역, 과소필지 완화구역 1구역

요건도 20% 범위에서 완화할 수 있도록 하고 있다.

으로 나타나고 있다. 재정비촉진지구 지정에 따라 주택재개발구역으로 구분된 신규 편입구역의 경우 2006년 발표된 서울시의 기본계획에 따라 주택재개발 및 단독주택재건축 예정구역으로 일부가 지정되어 있었으며 나머지 지역은 주택재개발사업과 단독주택재건축구역의 물리적 조건을 충족하지 못하고 있었던 구역으로 구분된다. 재정비촉진지구 지정에 따라 주택재개발예정구역은 주변지역으로 그 면적을 확대하였으며, 단독주택재건축 예정구역은 면적을 확대하여 주택재개발구역으로 변경되었다.

[표 3-12] 장위 재정비촉진지구 주택재개발사업구역의 물리적 조건 비교

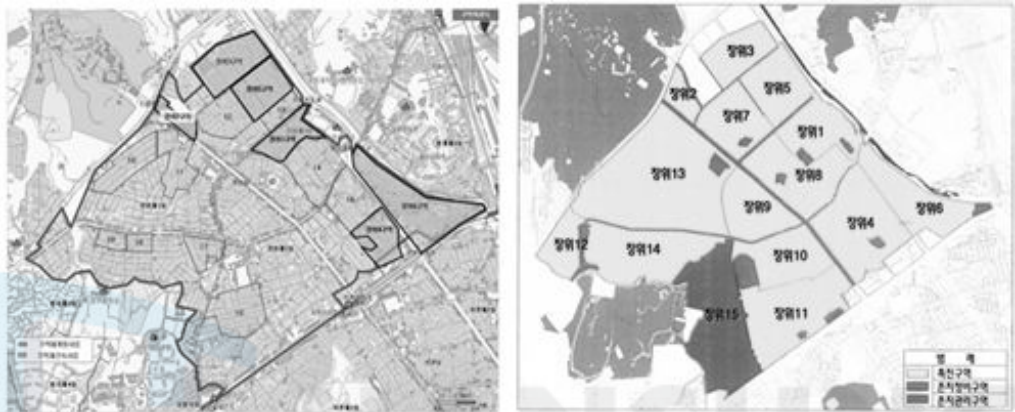
구역명	면적(m ²)	호수밀도(호/1ha)	노후도	접도율	과소필지	비 고
장위2	25,356	38.5	79.52%	33.73%	25.58%	완화구역
장위3	65,770	50.17	75.4%	41.75%	16.75%	완화구역
장위4	153,542	48.6	60.93%	43.26%	25.08%	완화구역
장위5	83,872					기존구역
장위6	104,818					기존구역
장위7	82,372					기존구역
장위8	116,216	58.3	59.67%	34.85%	45.19%	완화구역
장위9	85,787	58.05	54.23%	30.52%	31.5%	완화구역
장위10	93,695	48.56	55.31%	35.84%	26.22%	완화구역
장위11	153,810	50.52	64.58%	48.37%	40.04%	완화구역
장위12	48,514	55.69	62.38%	33.33%	14.75%	완화구역
장위13	304,206	50.29	60.77%	47.66%	15.92%	완화구역
장위14	144,165	61.69	47.87%	34.96%	9.14%	완화구역
장위15	188,367					존치구역

자료 : 장위재정비촉진지구 현황, 성북구청.

장위 재정비촉진지구의 주택재개발구역의 경우 완화된 정비구역지정 요건에 따라 주택재개발구역으로 변경된 지역이 전체 15구역에서 10개 구역을 차지하고 있으며 이들 지역의 면적은 전체 장위재정비촉진지구의 면적에 72% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2007년 재정비촉진계획에 따라 새롭게 주택재개발사업구역으로 편입된 지역은 2005년 뉴타

운 지정 당시에는 대부분 지역이 주택재개발사업이나 단독주택재건축사업을 시행할 수 없었던 지역이었으며, 일부지역은 노후도 조건만을 만족하여 단독주택재건축사업이 시행될 수 있었던 지역으로 분류할 수 있다.

<그림 3-1> 장위뉴타운지구 주택재개발·단독주택재건축 예정구역과 재정비촉진지구 현황



자료 : 서울 도시정비기본계획과 장위재정촉진계획, 성북구청

주 : 기본계획(좌측그림)에서 주택재개발예정구역은 보라색, 단독주택재건축예정구역은 황색

2) 경기도 재정비촉진지구의 사례

2006년 도시재정비법의 시행에 따라 경기도는 2007년 이후 전체 17개 지구를 재정비촉진지구로 지정하였다. 전체 17개 지구 중에서 14개 지구는 주거지형으로 지정되었으며 부천원미, 남양주 도농, 군포 군포지구는 중심지형으로 지정되었다. 2007년부터 2008년까지 경기도가 재정비촉진지구로 지정한 17개 구역 중 15개 구역의 물리적 조건을 조사한 결과 15개 구역의 평균 노후도는 44.38%, 호수밀도는 31.6호/1ha, 점도율은 72.9%로 나타나고 있다. 개별구역에서는 경기도의 주택재개발요건을 만족하고 있는 구역은 전체 15개 구역에서 6개 구역이 노후도 50% 이상의 조건을 만족하고 있는 것으로 나타나고 있으며 다른 요건은 모두 정비구역 지정 요건에 미달되는 것으로 나타나고 있다. 완화된 정비구역지정 요건을 적용한 경우

9개 구역이 노후도 40% 이상의 주택재개발정비구역 지정 요건을 만족하고 있는 것으로 나타나고 있으며 다른 요건은 완화된 요건에도 불구하고 정비구역 지정 요건을 만족하지 못한 것으로 나타나고 있다.

[표 3-13] 경기도 재정비촉진지구 내 정비구역 지정 요건 현황

시군	지구명	지구지정	결정고시	면적(㎡)	노후도	호수밀도 (호/ha)	접도율
고양	원당	2007.9	2010.9	1,306,140	17.6%	25.9	80.5%
	능곡	2007.11	2010.5	843,817	26.9%	33	89.6%
	일산	2007.12	2010.8	612,885	39.5%	16.2	90.8%
부천	소사	2007.3	2009.5	2,497,432	54.6%	39.1	72.7%
	원미	2007.3	2009.5	1,915,133	56.3%	51.2	67.1%
	고강	2007.3	2009.6	1,745,378	34.7%	37.5	78.2%
남양주	덕소	2007.11	2010.8	670,458	49.8%	—	—
	지금도농	2008.2	2011.5	587,313	47.4%	14.5	66.4%
의정부	금의	2008.4	2011.4	1,010,120	59.4%	26	52.6%
	가능	2008.4	2011.4	1,326,817	58.0%	34	65.5%
평택	신장	2008.5	2010.7	1,176,137	66%	36.1	55.3%
시흥	은행	2008.5	2010.12	610,880	23.4%	14.9	79.7%
광명	광명	2007.7	2009.12	2,281,110	34.6%	48	79.7%
군포	군포	2008.7	2010.9	812,088	49.6%	35.6	84.8%
구리	인창수택	2007.6	2010.5	2,072,770	47.9%	30.8	58.7%

자료 : 경기도 내부자료

한편 경기도가 재정비촉진지구로 지정고시한 15개 구역 중 서울의 주택재개발사업 요건을 만족한 구역은 없는 상태이며 완화된 요건을 적용하여도 주택재개발사업의 요건을 만족하고 있는 구역은 없다. 특히 경기도가 재정비촉진지구로 지정한 지구 중 고양시 원당, 능곡, 일산지구, 부천시 고강지구, 시흥시 은행지구, 광명시 광명지구는 전체 지구가 경기도의 주택재개발 정비구역 지정 요건을 하나도 만족하지 못한 구역으로 재정비촉진

지구지정의 필요성이 극히 낮은 상태이다.

경기도가 재정비촉진지구로 지정한 15개 지구의 경우 사업방식은 대부분 주택재개발사업을 예정하고 있으나 이 지역들의 평균 점도율이 72.9%, 호수밀도는 31.6호/1ha로 나타나고 있어 이들 지역의 정비기반시설이 불량한 지역으로 판정하기는 어려운 조건을 가지고 있다. 또한 15개 구역의 평균 노후도는 44.38%를 기록하고 있어 전체 건축물 중 노후·불량건축물이 차지하는 비중이 절반에도 미치지 못하고 있는 상태이다. 경기도의 재정비촉진지구의 경우 주택재개발사업을 위한 최소한의 물리적 조건도 만족하지 못한 상태에서 무리하게 재정비촉진지구로 지정한 것으로 의심되고 있다. 또한 경기도의 재정비촉진지구에서 시행되는 주택재개발사업의 경우 “노후·불량건축물이 밀집하고 정비기반시설이 불량한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 정비사업”이라는 주택재개발사업의 기본적인 원칙에도 부합하기 어려운 것으로 판단된다.

경기도가 2007년 이후 재정비촉진지구로 지정한 23개 지구⁷⁴⁾의 경우 2008년 금융위기 이후 대부분 구역에서 사업추진 여부가 불투명지면서 새로운 사회적 문제를 야기하고 있다. 경기도의 재정비촉진지구사업이 2008년 금융위기 이후 사업추진이 어려워진 것은 부동산 경기 침체에 따른 사업성 악화가 가장 중요한 원인으로 판단되지만 일부지역의 경우 지구지정을 위한 최소한의 물리적 조건을 충족하지 못한 상태에서 무리하게 사업을 확장한 것도 중요한 원인으로 지적된다. 주택재개발사업을 위한 최소한의 물리적 조건을 충족하지 못한 상태에서 추진되었던 재정비촉진사업은 개발계획 수립 이후 재개발사업추진 과정에서 대부분의 사업구역에서 주민들 간에 찬반 대립이 일어나 사업추진이 불가능하게 되었다. 2010년 이후 경기도는 사업추진이 어려워진 재정비촉진지구에서 주민들의 의견조사를 통하여 재정비촉진사업의 진행여부를 결정하게 되었고 안양시 만안지구, 시흥시 은행지구, 군포시 금정지구, 군포지구, 평택시 안정지구, 오산시 오산지구 등이 재정비촉진지구지정이 취소되었다.⁷⁵⁾

74) 경기도는 2007년 금정지구, 오산시 오산지구, 2008년 평택 안정지구, 2009년 남양주 퇴계원지구, 김포시 김포지구 등을 추가로 지정하여 경기도내 재정비촉진지구사업을 추진 하였던 지역은 전체 23개 지구에 해당된다.

[표 3-14] 재정비촉진지구 지구해제현황⁷⁶⁾

지 구 명		지 정 일	해 제 일
경기도	금정 역세권	2007.09.10	2010.09.09
	평택 안정	2008.05.07	2011.01.05
	안양 만안	2008.04.07	2011.04.06
	김포 양곡	2009.04.09	2011.06.10
	오산 오산	2009.01.02	2011.07.29
	시흥 대야	2009.07.14	2011.10.31
인천시	가좌	2007.02.05	2010.02.01
	제물포역세권	2007.03.12	2010.02.01
	인천역 주변	2008.06.30	2010.02.01

제 4 절 소결

1. 정비사업의 혼용과 법적용의 형평성

현행 도시정비법은 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 정비계획수립 대상구역에 대하여 시행령에 그 근거규정을 두고 있으나, 구체적인 물리적 조건은 각 시·도와 대도시 조례에 위임하고 있는 상태이다. 이 규정에 따라 동일한 법률이 적용되는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업이 시·도 조례에 따라 다른 판정기준이 적용되고 있다. 특히 서울시를 제외한 다른 시도의 경우 건축물의 노후도 조건을 필수요건으로 정하고 있지 않은 상태로 양호한 주택지역에서 주택재개발사업을 시행할 수 있는 가능성이 열려 있는 상태이다. 또한 서울시를 제외한 다른 시·도의 경우 노후

75) 경기지역 12개 시, 23개 지구에서 추진된 뉴타운사업은 8개 시, 14개 지구로 줄어들었다. 아직까지 사업이 진행 중인 뉴타운은 고양 원당, 고양 능곡, 고양 일산, 부천 소사, 부천 원미, 부천 고강, 남양주 덕소, 남양주 지금도농, 남양주 퇴계원, 평택 신장, 광명, 김포, 구리 인창수택, 의정부 금의 등이다. 그러나 의정부 금의 뉴타운도 다음 달 안으로 사업이 취소될 전망이다. 2012. 9. 23 조선일보 기사 중

76) 김덕례, 「서울시 뉴타운 출구전략에 대한 논란」, 『건설산업연구원 자료』, 2012, p.12.

도 조건을 50% 이상으로 규정하고 있어 노후·불량건축물의 비율이 낮은 지역에서 주택재개발사업을 시행하도록 허용하고 있는 상태이다.

주택재개발 정비구역지정 요건에서 서울시는 노후도를 필수요건으로 호수밀도, 접도율, 과소필지 요건 중 하나 이상을 만족하는 구역을 주택재개발 정비구역 지정 요건으로 하고 있는 반면, 다른 시·도의 경우 노후도, 호수밀도, 접도율, 과소필지 중 하나 이상의 요건을 만족하는 경우 주택재개발사업을 시행할 수 있도록 규정하고 있어 주택재개발사업의 정비구역 지정 요건에서 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 정비구역 지정 요건의 차이에 따라 2006년 이후 경기도가 주택재개발구역으로 지정한 155개 구역을 조사한 결과 전체 구역 중 불과 14.8%만이 서울시의 주택재개발구역의 요건을 만족하고 있는 것으로 나타나고 있다. 경기도가 주택재개발사업구역으로 지정한 155개 구역의 정비구역 지정 요건을 서울시의 정비구역 지정 요건을 적용하면 136개 구역이 주택재개발사업이 아닌 단독주택재건축사업을 시행하는 구역으로 분류되고 있다.

2006년 도입된 재정비촉진지구의 경우 재정비촉진지구에서 시행되는 주택재개발사업은 시·도 조례에 따라 정비구역지정 요건을 각 20% 범위에서 완화할 수 있으며, 사업부지를 정형화하기 위하여 전체사업부지 면적의 10% 범위에서 정비구역 지정요건과 관계없이 그 면적을 확대할 수 있는 규정을 두고 있다. 재정비촉진지구에서 완화된 정비구역 지정요건을 적용하게 되면 도시정비법의 정비구역 지정 요건을 충족하지 못하는 구역에서조차 주택재개발사업을 시행할 수 있는 경우가 발생하고 있다. 서울시의 경우 주거지형 재정비촉진지구로 지정된 지구의 경우 90% 이상의 구역이 주택재개발사업을 시행되고 있지만 이들 구역의 상당부분은 도시정비법 규정에 따라서는 주택재개발사업의 물리적 조건을 충족하지 못한 구역으로 분류되고 있다. 경기도의 경우 2007년 이후 재정비촉진지구로 지정된 지구의 경우 주택재개발사업을 위한 최소한의 물리적 조건을 만족하지 못한 지구가 상당수 존재하고 있는 것으로 나타나고 있다. 경기도가 재정비촉진지구로 지정한 15개 지구의 물리적 조건을 조사한 결과 노후도, 호수밀도, 접도율 규정에서 2개 이상을 만족한 지구는 단 한 곳도 없었으며 6

개 구역은 완화된 요건도 만족하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

주택재개발사업의 정비구역 지정 요건이 각 시·도의 조례에 따라 다른 기준이 적용되고 있는 것은 지역별 주거지역의 특성에 따라 다른 기준을 적용하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 하지만 현행 도시정비법의 체계에서 주택재개발사업은 공익사업으로 구분되고 있는 반면 단독주택재건축사업은 공익사업이 아닌 민간사업으로 구분되고 있는 현실을 감안하면 주택재개발사업의 물리적 조건을 다르게 정하고 있는 것은 형평성의 문제를 제기하게 된다. 현행 법 규정에 따르면 동일한 물리적 조건을 가지고 있는 구역도 구역이 위치한 지역에 따라 공익사업이 구분되기도 하고 민간사업으로 구분될 수도 있기 때문이다. 정비사업에서 공익사업의 구분 문제는 주택재개발사업의 경우 공익사업으로 분류되어 해당 구역에 거주하고 있는 세입자에 대하여 임대주택 건립의무 및 주거 이전비 지급 등을 규정하고 있는 반면 단독주택재건축사업의 경우 세입자에 대한 어떠한 보상규정도 없는 것을 고려하면 법적용의 형평성이 크게 훼손된 것으로 볼 수 있다.

단독주택지역에서 사업방식의 혼용의 문제는 정비구역 지정 요건이 다르기 때문에 발생하고 있지만 서울시의 세부적인 기준의 혼용에서 발생하는 사례⁷⁷⁾도 있다. 장재일·안건혁(2008)은 서울시 단독주택지역의 개발사업을 비교한 연구에서 사업지역의 혼용사례⁷⁸⁾를 지적하고 있다.

2006년 도입된 재정비촉진지구의 경우 주택재개발사업의 정비구역 지정 요건을 대폭 완화하여 그 사업을 확대할 수 있는 법률적 근거를 두고 있다. 재정비촉진지구의 경우 대부분의 사업이 주택재개발사업이 시행되고

77) 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 혼용의 사례는 용산구 후암동 142-4번지 일대의 단독주택재건축사업에서도 나타나고 있다. 해당지역은 단독주택재건축예정구역으로 지정된 지역으로 예정구역 지정 당시 해방촌 일대의 도시계획시설사업과 관련하여 결합방식으로 해방촌 일대의 토지소유자를 조합원으로 받아 들이는 것을 조건으로 용적률의 인센티브를 부여하는 방식으로 사업이 계획되고 있으며, 이 과정에서 사업방식의 선택을 주민들에게 제안하였다.

78) 장재일·안건혁(2008)이 사례 연구한 역촌동 189번지 일대는 당초 재개발기본계획에 포함되었던 지역이었으나 정비구역 지정요건을 충족하지 못해 재건축사업으로 전환하였고, 신길5동 442번지 일대는 단독주택재건축사업을 추진하다가 사업성이 나쁘다는 판단에서 주택건설사업으로 사업방식을 변경하였으며, 전농3동 55·60번지일대는 재개발사업을 위해 정비기본계획변경을 추진 할 것인지 주택건설사업 방식으로 개발 할 것인지를 놓고 주민들 사이에 갈등이 계속되고 있다.

있는 점을 감안하면 재정비촉진지구의 완화된 정비구역지정 요건은 정비사업의 시행 범위에 대한 혼란을 야기하고 있다. 재정비촉진지구 지정에 따라 도시정비법 규정으로는 정비사업이 시행할 수 없거나 노후도만을 만족하여 단독주택재건축사업을 시행하여야 하는 구역이 주택재개발사업을 시행하는 구역으로 변화되고 있다. 도시재정비법이 특별법의 성격을 가지고 있어 재정비촉진지구에서는 도시정비법과 같은 일반법에 우선하여 적용되는 성격을 가지고 있지만 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 법적 구분과 이에 따른 세입자 보호대책의 차이를 고려하면 재정비촉진지구의 지정으로 정비사업의 유형을 변경하는 것은 법적 형평성의 문제를 제기하고 있다. 동일한 물리적 조건을 가지고 있는 지역이 적용되는 법률에 따라서 민간사업과 공익사업으로 각각 다르게 구분되고 있는 것은 법 적용의 형평성이 크게 훼손된 것으로 볼 수 있다.

2. 단독주택재건축사업의 유의성

단독주택재건축사업은 1990년 초반 처음 도입된 이후부터 주택재건축사업의 형태로 분류되었지만 공동주택과 다른 주택의 특징으로 사업대상을 어떻게 적용할 것인지를 둘러싸고 많은 논란이 있었던 사업방식이었다. 2003년 도시정비법의 시행으로 단독주택재건축사업도 주택재건축사업의 한 형태로 포함되어 정비사업의 한 유형으로 구분되고 있지만 정비기반시설이 양호한 단독주택지역을 전면철거하고 정비하는 사업방식이 사회적으로 필요한 사업방식인가에 대해서는 논란이 줄어들고 있지 않은 상태이다.

2005년 이후 단독주택재건축사업을 본격적으로 추진한 서울시의 경우 단독주택재건축사업 대상지가 과거 토지구획정리사업을 통하여 택지로 조성된 지역을 대상으로 하고 있기 때문에 주택 점도율이나 호수밀도 등의 물리적 조건을 만족하지 못하여 주택재개발사업을 시행할 수 없는 단독주택지역을 전면철거방식으로 정비하기 위한 수단이 되고 있다는 의심을 가지게 한다.

정비기반시설이 양호한 단독주택지역을 건축물의 노후도만을 가지고 전면철거 방식의 정비사업을 도입하는 것이 타당한 것인가에 대한 문제는 2000년 중반부터 지속적으로 문제가 제기되었다. 이러한 문제제기는 2000년 중반 이후 크게 확대된 정비사업구역의 확대가 저소득층이 주로 거주하고 있던 다세대·다가구 주택의 멸실로 이어지면서 도시 저소득층의 주거 불안을 확대하고 있다는 점을 지적하고 있다. 또한 정비기반시설이 양호한 단독주택지역에서 시행되는 정비사업이 기존의 도시기반시설을 오히려 축소시키고 사회의 공동체의식을 파괴하고 있다는 점을 지적하고 있다.

정비기반시설이 양호한 지역에서 전면철거방식의 정비사업의 문제를 논외로 하더라도 현행 도시정비법의 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 구분은 대단히 자의적인 기준을 적용하고 있는 것으로 판단된다. 특히 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 사업의 성격을 다르게 구분하고 이에 따라 해당지역에 거주하는 세입자에 대한 이주대책을 완전히 다르게 적용하고 있는 상태에서 사업의 구분을 객관적인 기준에 따라 집행하지 못하고 있는 것은 사회적 형평성의 중대한 문제라 지적하지 않을 수 없다.

2012년 8월 도시정비법 시행령의 개정으로 단독주택재건축사업이 정비계획수립 대상에서 제외된 것은 단독주택재건축사업을 둘러싼 여러 가지 문제를 반영한 정책적 전환으로 이해할 수 있다. 도시정비법에서 주택재개발사업과 주택재건축사업을 정비기반시설의 정도의 차이에 따라 구분한 것은 정비기반시설이 불량한 지역은 불가피하게 정비사업이 시행되어야 한다는 점에 기초하고 있다. 따라서 단독주택재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하였다는 해당 지역은 양호한 기반시설을 기초로 주택 소유자들이 스스로 주택을 개량하거나 신축하여 사용하는 것이 이상적인 토지이용의 형태로 판단할 수 있다.

정비기반시설이 양호한 단독주택지역을 주택재개발사업과 동일한 방식으로 정비사업을 시행하는 것은 사업의 도시정비법의 사업의 정의에 부합하지 않는 방법이며, 스스로 주택재개발사업과 차별성을 없애 버리는 사업형태로 귀결될 수밖에 없다.

제 4 장 정비계획 실증분석과 사업구분 연구

제 1 절 실증분석의 연구목적과 방법

1. 실증분석의 연구 목적

1) 정비사업과 정비계획의 내용

2003년 도시정비법의 시행으로 주택재개발사업과 주택재건축사업은 정비사업의 한 유형으로 구분되고 있다. 도시정비법의 시행으로 주택재건축사업이 정비사업으로 포함되면서 주택재건축사업도 10,000㎡이상의 면적을 대상으로 할 경우 정비계획수립 및 정비구역지정이 의무화되었다. 주택재건축사업의 시행을 위해서는 주택재개발사업과 동일하게 정비계획 수립 및 정비구역지정 절차를 진행하여야 한다. 정비계획은 시장·군수가 수립하여 시·도지사에게 정비구역지정을 신청하여 정비구역으로 지정하게 된다. 정비계획은 도시기본계획 및 정비기본계획 등 상위계획의 범위 안에서 해당 구역과 주변지역이 상호 유기적이며 효율적으로 정비될 수 있는 체계를 확립하고, 정비구역의 토지이용 및 기반시설의 설치, 개발밀도 설정 등에 관한 사항을 구체화하는 법정계획으로 지위를 가지고 있다.⁷⁹⁾

도시정비법 규정에 따라 시장·군수가 정비계획의 내용에는 정비사업의 명칭, 구역 및 면적, 도시계획시설 설치계획, 공동이용시설 설치계획, 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이에 관한 계획, 환경보전 및 재난방지계획, 정비구역 주변의 교육환경 보호에 관한 계획, 세입자 주거대책, 정비사업 시행 예정시기 등의 내용을 포함하도록 정하고 있다. 정비계획에 포함된 사항들은 해당구역의 토지·건축물, 기반시설 등 물리적 현황 및 사회·경제·문화 등 비물리적 현황을 분석하여 장래의 개발수요에 효과적으로 대응하고 정비사업이 구체적으로 집행될 수 있도록 물적으로 표현하는 계획으로서의 성격을 가지고 있다.

79) 도시·주거환경 정비계획 수립 지침 3-1-3. 국토해양부 훈령

2) 정비구역의 물리적 조건에 대한 분석 목적

정비계획은 해당구역의 토지·건축물, 기반시설 등 물리적 현황 분석에 기초하여 장래의 정비사업이 구체적으로 집행될 수 있도록 물적으로 표현하는 계획으로서의 성격을 가지고 있다. 정비계획이 장래의 정비사업을 위한 물적계획이지만 정비계획의 내용은 현재의 물리적 조건 등에 기초하여 수립되기 때문에 정비계획은 현재 정비구역의 물리적 특성을 반영하게 된다. 세부적으로 정비계획의 내용 중 용도구역의 현황은 해당 정비구역의 도시기반시설 등에 따라 정해진 토지이용의 정도를 반영하고 있다. 또한 새롭게 설치되는 정비기반시설은 현재의 정비기반시설의 현황에 기초하여 그 범위와 용도가 결정되므로 현재의 정비기반시설의 물리적 조건을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 정비계획용적률은 해당 구역의 기준용적률 및 허용용적률과 사업시행자가 설치하는 정비기반시설의 면적 등에 따라 결정되고 있다. 정비구역 내 위치한 기존 국공유지 면적은 정비구역 안에 설치된 도로 등의 기반시설의 면적을 포함하고 있기 때문에 종전 정비기반시설의 정도를 판단할 수 있는 근거가 된다. 순부담비율은 사업시행자가 설치하는 정비기반시설의 면적에서 기존 국공유지를 제외한 면적을 정비사업 면적으로 나눈 값으로 사업시행자가 부담하여야 하는 기반시설의 설치의 비율을 표시하고 있다. 정비건축물의 수는 해당 정비사업으로 철거되는 건축물의 수를 의미하며 해당 구역의 호수밀도와 관련이 있다.

이처럼 정비계획의 내용이 현재 정비구역의 물리적 조건을 반영하여 수립되기 때문에 정비계획의 세부적인 항목을 비교하는 것은 정비사업의 물리적 특성을 검증하는 효과를 가지게 된다. 본 연구에서는 2005년 1월 이후 2012년 2월까지 서울시가 정비구역으로 지정한 구역을 대상으로 정비계획을 비교하여 정비사업의 물리적 특성이 어떤 차이가 존재하는지를 검증하고자 하였다. 정비사업의 물리적 특성은 주택재개발, 공동주택재건축, 단독주택재건축사업을 각각 비교하여 정비사업 유형별로 물리적 조건이 어떤 차이가 존재하고 있는지를 연구하였다. 이러한 연구의 목적은 정비사업 유형에 따른 물리적 조건의 차이가 존재하고 있는지를 검증하는 것을 통하여 주택재개발사업과 주택재건축사업의 구분이 도시정비법의 기준을

반영하고 있는 것인지를 연구하였다. 특히 본 연구에서는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 물리적 조건의 차이가 존재하고 있는지를 정비계획의 내용을 비교하여 연구를 진행하였다. 이러한 연구는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 외형적으로 구분되지 않은 단독주택지역을 대상으로 하고 있다는 점에서 공통점을 가지고 있으나 주택재개발사업은 공익사업으로 구분되고 있으며 단독주택재건축사업은 민간사업으로 구분되고 있는 현행 법제도를 감안하면 중요한 의미를 가지고 있는 것으로 판단할 수 있다.

2. 분석대상 및 분석 방법

1) 분석의 대상

본 논문은 2005년 1월부터 2012년 1월까지 서울시가 정비구역으로 지정한 주택재개발구역과 주택재건축구역의 정비계획을 기초로 개별 구역의 물리적 조건을 검증하였다. 분석에 사용한 자료는 서울시가 서울시보에 고시한 정비구역지정(변경) 고시의 내용을 기초로 구성하였다.⁸⁰⁾ 주택재건축사업은 공동주택재건축사업과 단독주택재건축사업을 구분하여 자료를 구성하여 각 3개의 그룹의 물리적 특성을 검증하였다.

세부적인 분석 대상은 주택재개발사업구역 155개 구역, 단독주택재건축구역 103개 구역, 공동주택재건축구역 37개 구역이었다. 분석에 사용한 자료는 2005년 1월부터 2012년 1월까지 서울시가 정비구역으로 지정한 정비구역 전체를 포함하였다.⁸¹⁾ 자료의 구성시기를 2005년 1월 이후로 정한 것은 서울시의 단독주택재건축사업의 기본계획이 고시된 시점이 2006년 3월이었으므로 본 연구의 주된 분석 목적인 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 물리적 특성을 비교하기 위해서는 단독주택재건축사업이 본격화

80) 시보는 공문서로 효력을 가지고 있으며, 서울시보는 서울시 인터넷 홈페이지를 통하여 열람이 가능하다. <http://www2.seoul.go.kr/web2004/seoul/citynews/sibo2/>

81) 주택재개발사업의 대상에서 재정비촉진지구 및 뉴타운사업지구에 포함된 주택재개발구역은 분석대상에서 제외하였다. 재정비촉진지구로 지정된 주택재개발구역은 재정비촉진지구 전체를 대상으로 재정비촉진계획을 수립하게 되므로 정비기반시설의 설치가 각 구역별로 배분되어 개별 주택재개발구역의 특성을 반영하지 못하는 한계를 가지고 있다.

된 시점을 기준으로 자료를 구성하였기 때문이다.

본 연구에서 분석한 세부적인 항목은 주택재개발, 공동주택재건축, 단독주택재건축 사업별 종전 용도구역의 면적과 비율, 정비계획으로 변경된 용도지역의 면적과 비율, 새로이 설치되는 정비기반시설의 면적 및 비율, 종전 국공유지의 비율, 순부담비율, 정비계획용적률, 건립세대 밀도, 정비건축물의 수, 증가세대수 등의 항목을 비교 검증하였다. 이러한 세부 항목들은 정비구역의 물리적 조건에 기반하여 수립되는 계획들로 해당 정비구역이 어떠한 물리적 특성을 가지고 있는지를 반영하고 있는 항목이다. 본 연구는 이러한 정비계획의 세부항목들의 비교분석을 통하여 주택재개발, 공동주택재건축, 단독주택재건축사업이 유형별로 어떠한 물리적 특성과 차이를 가지고 있는지를 규명하고자 하였다.

2) 분석의 방법

본 논문에서 사용한 분석방법은 주택재개발사업구역, 공동주택재건축사업구역, 단독주택재건축사업구역 등 각 사업별로 집단을 나눌 경우 각 집단 간 통계적 차이가 있는지를 일반선형분석(general linear models)을 통해 검증하였다.⁸²⁾ 분석의 항목 중 종전 국공유지 면적비율과 정비건축물의 동수의 비교는 공동주택재건축사업을 분석대상에서 제외하여 주택재개발사업과 단독주택재건축사업을 비교분석의 대상으로 하였다. 공동주택재건축사업의 경우 전체 자료에서 기존 국공유지를 포함한 데이터가 없었으며, 정비건축물의 동수의 경우 아파트와 같은 집합건물의 동수는 단독주택의 동수와 다른 개념으로 비교의 대상이 되지 않기 때문이다. 본 논문에서 사용한 통계 프로그램은 SAS Institute 사의 SAS 9.2 를 사용하였다.

82) 일반적으로 여러 집단 간 분포의 유사성을 검정하기 위해서는 분산분석(Analysis of Variance; F검정) 또는 일반선형분석(General Linear Model; t검정)을 사용한다. 일반선형분석은 두 집단 간 평균값이 같다는 귀무가설을 검정하는 방법으로, 본 논문에서는 일반선형분석을 바탕으로 쌍별비교한 사업유형별 정비구역의 특성 차이(평균값 차이)에 통계적 유의성이 있는지 검정하였다.

제 2 절 주택재개발사업과 주택재건축구역의 정비계획 분석

1. 주택재개발구역과 주택재건축구역의 정비계획 분석

1) 종전 용도지역의 비교

(1) 정비구역과 용도지역

주택재개발사업과 주택재건축사업은 노후·불량건축물이 밀집한 주거지역에서 시행되는 사업으로 공통점을 가지고 있다. 국토계획법에 의한 용도지역 중 주거지역은 도시지역의 세분류(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역)중 하나로서 거주자의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위해 필요한 지역이다. 또한 주거지역은 양호한 주거환경 유지 및 적정 주거밀도 등을 우선적으로 고려하여 지정되며, 일조권 및 사생활 보호를 위하여 가급적 정형화된 형태로 지정되어야 함은 물론, 일상생활에 필요한 교육시설, 생활용품의 구매시설, 기타 필요한 공공시설에 대한 접근성 및 이용의 편리성을 확보하는 등 주민의 일상생활 영위에 불편이 없도록 계획되어야 한다. 또한 단독주택, 중층주택, 고층주택 등이 적절히 배치를 통한 다양한 경관 형성 및 스카이라인 유지, 주거 단편화 방지를 위해 전용주거지역(제1종전용, 제2종전용), 일반주거지역(제1종일반, 제2종일반, 제3종일반), 준주거지역으로 추가 세분하여 지정되게 된다.

한편 일반주거지역은 주거지역의 무분별한 고층 개발로 인한 도시환경과 자연경관 파괴를 막기 위해 일반주거지역을 1·2·3종으로 나누고 종별로 구분하여 용적률과 층수를 달리 규정하고 있다. 제1종은 저층주택 중심의 주거환경 조성이 필요한 지역, 제2종은 중층주택 중심의 주거환경 조성이 필요한 지역, 제3종은 도시기반시설이 정비되어 토지의 고도 이용이 가능토록 하는 지역으로 구분된다.

(2) 용도지역 구성 면적 및 비율

2005년 1월부터 2012년 2월까지 서울시가 정비구역으로 지정한 주택재

개발구역과 주택재건축구역의 종전의 토지의 용도가 어떤 비율로 구성되어 있는지를 비교분석하였다. 주택재건축구역은 단독주택재건축구역과 공동주택재건축구역으로 다시 구분하여 3가지 사업구역의 용도지역 분포를 분석하였으며 그 내용은 [표 4-1]과 같다.

[표 4-1] 정비사업 별 종전 용도지역의 면적 및 비율

구 분	주택재개발		단독주택재건축		공동주택재건축	
	면적(m ²)	비율(%)	면적(m ²)	비율(%)	면적(m ²)	비율(%)
1종	1,152,261	19.7	476,847	12.6	63,141	1.8
2종 a	2,654,514	45.3	1,940,356	51.2	141,553	4.1
2종 b	1,287,981	22.0	915,426	24.1	2,641,413	76.7
3종	731,860	12.5	431,835	11.4	477,464	13.9
준주거	19,588	0.3	12,358	0.3	—	0.0
준공업	—	0.0	15,165	0.4	118,738	3.4
일반상업	2,671	0.1	527	0.0	2,457	0.1
자연녹지	5,421	0.1	302	0.0	—	0.0
합 계	5,854,295	100.0	3,792,816	100.0	3,444,766	100.0

주 : 2종 a는 2종 7층이하, 2종 b는 2종 12층 이하

정비구역의 용도지역 분포 분석결과, 주택재개발사업과 단독주택재건축 사업은 비슷한 용도지역 구성 비율을 보이고 있다. 가장 큰 비율을 차지하고 있는 용도지역은 7층 이하의 2종 주거지역이며 다음으로 12층 이하의 2종 주거지역, 3종 주거지역, 1종 주거지역 순으로 분포되었다. 1종 주거지역의 비율은 주택재개발구역이 19.7%로 12.6%의 단독주택재건축구역에 비하여 7.1%p 높은 것으로 나타났다. 3종 주거지역의 비율은 주택재개발 구역이 12.5%, 단독주택재건축구역이 11.4%로 나타나고 있다. 이러한 구성 비율은 단독주택재건축구역이 주택재개발구역에 비하여 정비기반시설이 양호하다는 가설과 배치되는 것으로 해석할 수 있다. 공동주택재건축구역의 종전 용도구성은 2종 12층 이하의 면적이 76.7%를 차지하고 있어 다른 사업에 비하여 면적의 분포가 다르게 나타나고 있다. 또한 3종 주거지역의 면적은 13.9%로 나타나고 있어 상대적으로 가장 높은 분포를 기록하

고 있는 것으로 나타나고 있다.

(3) 용도지역 구성 비율 검증

일반주거지역의 용도지역 세분화기준에 따르면 정비기반시설이 양호하여 재건축사업구역으로 지정된 구역이 정비기반시설이 불량하여 주택재개발사업구역으로 지정된 구역에 비하여 상대적으로 토지의 고도이용 비율이 높을 것으로 추정할 수 있다. 정비사업 유형별로 일반주거지역의 면적 비율이 동일한 것인지를 비교하는 검증을 진행하였다. 분석은 정비구역에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 일반주거지역을 1종, 2종 7층 이하, 2종 12층 이하, 3종으로 구분하여 정비사업 유형별 면적 비율을 검증하였다. 분석방법은 주택재개발사업구역, 주택재건축사업구역(단독주택, 공동주택) 등 각 사업별로 집단을 나눌 경우 각 집단 간 통계적 차이가 있는지를 일반선형분석(general linear models)을 통해 검증하였다.

우선 1종 주거지역의 면적 비율은 주택재개발사업평균은 0.1547이고, 단독주택재건축사업의 평균은 0.1274, 공동주택재건축사업은 0.0075 나타났다. 이러한 결과는 정비구역 면적에서 1종 주거지역이 차지하는 비중은 주택재개발사업이 높다는 것을 의미하는 것으로 판단할 수 있다. 사업유형별 1종 주거지역의 면적 비율은 [표 4-2]과 같다.

[표 4-2] 정비사업 별 1종 주거지역 비율의 평균 값

구 분	1종 주거지역 비율의 평균 값	비 고
공동주택 재건축	0.00756385	1
주택재개발	0.15475016	2
단독주택재건축	0.12749625	3

주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업의 1종 주거지역 면적 비율의 평균값들을 집단 간 쌍별 비교한 결과는 [표 4-3]과 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업, 공동주택재건축사업과 단독

주택재건축사업에 통계적으로 유의미한 차이가 있으며, 주택재개발사업과 단독주택재건축사업 사이에는 유의미한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

[표 4-3] 정비사업 별 1종 주거지역 비율의 통계검증 결과 표

Pr > t for H0 : LSMean(i)=LSMean(j) Dependent Variable : 1종 주거지역 비율			
구 분	공동주택 재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택 재건축		0.0165	0.0786
주택재개발	0.0165		0.7464
단독주택재건축	0.0786	0.7464	

일반주거지역 중 2종 7층 이하의 면적 비율은 주택재개발사업평균은 0.4427 단독주택재건축사업의 평균은 0.5124, 공동주택재건축사업은 0.069 나타났다. 사업유형 별 2종 7층 이하의 면적 비율은 [표 4-4]과 같다.

[표 4-4] 정비사업 별 2종 7층 이하 주거지역 비율의 평균 값

구 분	2종 7층 이하 면적비율의 평균값	비 고
공동주택 재건축	0.06956928	1
주택재개발	0.44276789	2
단독재건축	0.51244505	3

[표 4-5] 정비사업 별 2종 7층 이하 주거지역 비율의 통계검증 결과 표

Pr > t for H0: LSMean(i)=LSMean(j) DependentVariable : 2종 7층이하 주거지역 비율			
구 분	공동주택 재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택 재건축		<.0001	<.0001
주택재개발	<.0001		0.3848
단독주택재건축	<.0001	0.3848	

주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업의 2종 7층 이하 주거 지역 면적 비율의 평균값들을 집단 간 쌍별 비교한 결과는 [표 4-5]과 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업, 공동주택재건축사업과 단독주택재건축사업에 통계적으로 유의미한 차이가 있으며, 주택재개발사업과 단독주택재건축사업 사이에는 유의미한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

일반주거지역 중 2종 12층 이하의 면적 비율은 주택재개발사업평균은 0.2695, 단독주택재건축사업의 평균은 0.21434, 공동주택재건축사업은 0.5391 나타났다. 사업유형 별 2종 12층 이하의 면적 비율은 [표 4-6]과 같다.

[표 4-6] 정비사업 별 2종 12층 이하 주거지역 비율의 평균 값

구 분	2종 12층 이하 면적 비율	비 고
공동주택재건축	0.53918	1
주택재개발	0.269539	2
단독주택재건축	0.214374	3

[표 4-7] 정비사업 별 2종 12층 이하 주거지역 비율의 통계검증 결과 표

Pr > t for H0: LSMean(i)=LSMean(j) Dependent Variable: 2종 12층 이하 면적 비율			
구 분	공동주택재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택재건축		0.001	0.0001
주택재개발	0.001		0.5451
단독주택재건축	0.0001	0.5451	

주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업의 2종 12층 이하 주거 지역 면적 비율의 평균값들을 집단 간 쌍별 비교한 결과는 [표 4-7]과 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업, 공동주택재건축

사업과 단독주택재건축사업에 통계적으로 유의미한 차이가 있으며, 주택재개발사업과 단독주택재건축사업 사이에는 유의미한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

3종 주거지역의 면적 비율은 주택재개발사업평균은 0.1329, 단독주택재건축사업의 평균은 0.1456, 공동주택재건축사업은 0.3836 나타났다. 3종 주거지역의 면적 비율은 [표 4-8]과 같다.

[표 4-8] 정비사업 별 3종 주거지역 비율의 평균 값

구 분	3종 주거지역 면적비율	비 고
공동주택재건축	0.383687	1
주택재개발	0.132943	2
단독주택재건축	0.145685	3

주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업의 3종주거지역 면적 비율의 평균값들을 집단 간 쌍별 비교한 결과는 [표 4-9]과 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업, 공동주택재건축사업과 단독주택재건축사업에 통계적으로 유의미한 차이가 있으며, 주택재개발사업과 단독주택재건축사업 사이에는 유의미한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

[표 4-9] 정비사업 별 3종 주거지역 비율의 통계검증 결과 표

Pr > t for H0: LSMean(i)=LSMean(j) Dependent Variable: 3종 주거지역 면적 비율			
구 분	공동주택재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택재건축		0.0001	0.0004
주택재개발	0.0001		0.9502
단독주택재건축	0.0004	0.9502	

2) 정비계획 수립 이후 용도지역의 비교

(1) 정비계획수립과 용도지역

정비계획은 장래 토지이용계획을 고려한 용도지역·용도지구 계획을 포함하여 수립하도록 정하고 있으며, 토지이용의 효율성을 증대하고 도시별·지역별 특성 그리고 현재의 토지이용 상황, 기반시설의 용량과 주변 환경과의 연속성 등을 종합적으로 고려하여 계획하도록 정하고 있다.⁸³⁾ 따라서 정비계획이 수립되는 지역은 장래의 토지이용계획 및 현재의 토지이용 상황과 기반시설의 조건 등을 고려하여 용도지역의 변경을 수반하게 된다. 2005년 이후 서울시가 정비구역으로 지정한 주택재개발과 단독주택재건축 및 공동주택재건축구역은 전체 정비구역이 정비계획 수립을 통하여 종전의 용도지역을 새로운 토지이용 계획에 따라 일반주거지역의 용도를 변경한 것으로 나타나고 있다.

(2) 변경된 용도지역 구성 면적 및 비율

[표 4-10] 정비사업 별 정비계획 수립 이후 용도지역의 면적 및 비율

구 분	주택재개발		단독주택재건축		공동주택재건축	
	면적(m ²)	비율(%)	면적	비율(%)	면적	비율(%)
1종	182,803	3.2	108,457	2.9	150,138	4.4
2종 a	577,661	10.3	637,146	16.8	89,659	2.6
2종 b	3,533,172	62.7	2,359,176	62.3	2,414,377	70.1
3종	1,285,299	22.8	654,507	17.3	669,399	19.4
준주거	43,709	0.8	12,358	0.3	—	0.0
준공업	—	0.0	15,165	0.4	118,738	3.4
일반상업	2,671	0.0	527	0.0	2,457	0.1
자연녹지	5,363	0.1	302	0.0	—	0.0
합계	5,630,679	100.0	3,787,639	100.0	3,444,768	100.0

주 : 2종 a는 2종 7층이하, 2종 b는 2종 12층 이하

83) 국토해양부, 도시·주거환경 정비계획 수립 지침 4-4-1.

정비계획수립에 따른 용도지역의 변경은 주택재개발구역과 단독주택재건축구역 모두 2종 12층 구역으로 용도변경이 이루어고 가장 높은 면적을 기록하고 있는 것으로 나타나고 있으며 세부적인 내용은 [표 4-10]과 같다.

[표 4-11] 정비사업 별 용도지역의 변경 비율

구 분	주택재개발			단독주택재건축			공동주택재건축		
	기존	계획	증감	기존	계획	증감	기존	계획	증감
1종	19.7	3.2	-16.4	12.6	2.9	-9.7	1.8	4.4	2.5
2종 a	45.3	10.3	-35.1	51.2	16.8	-34.3	4.1	2.6	-1.5
2종 b	22.0	62.7	40.7	24.1	62.3	38.2	76.7	70.1	-6.6
3종	12.5	22.8	10.3	11.4	17.3	5.9	13.9	19.4	5.6
준주거	0.3	0.8	0.4	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
준공업	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4	0.0	3.4	3.4	0.0
일반상업	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
자연녹지	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
합계	100	100	0.0	100	100	0.0	100	100	0.0

주 : 단위(%), 2종 a는 2종 7층이하, 2종 b는 2종 12층 이하

정비계획수립에 따른 용도지역의 변경의 내용은 주택재개발사업의 경우 1종 주거 지역이 16.4%, 2종 7층이하 주거지역이 35.1% 감소한 반면 2종 12층 이하는 40.7%, 3종 주거지역은 10.3% 증가한 것으로 나타나고 있다. 단독주택재건축구역의 경우 1종 주거 지역이 9.7%, 2종 7층 이하 주거지역이 34.3% 감소한 반면 2종 12층 이하는 38.27%, 3종 주거지역은 5.9% 증가한 것으로 나타나고 있다. 공동주택재건축사업의 경우 상대적으로 용도지역의 변경이 낮은 것으로 나타나고 있는 상태이다. 정비계획 수립에 따른 용도지역 변경에서 3종 일반주거지역이 차지하고 있는 비중은 주택재개발사업이 22.8%, 단독주택재건축구역이 17.3%로 나타나고 있어 주택재개발구역이 단독주택재건축구역에 비하여 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 3종 주거지역의 비율의 차이는 단독주택재

건축사업이 주택재개발사업에 비하여 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있다는 기존 가설과 부합하지 않는 것으로 해석할 수 있다. 정비사업 유형별 용도지역의 변경 비율의 세부적인 내용은 [표 4-11]과 같다.

3) 정비기반시설의 비교

(1) 정비기반시설 차이와 사업의 성격 구분

주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 가장 중요한 기준은 대상 지역의 정비기반시설이 양호한가의 문제이다. 주택재건축사업은 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있기 때문에 새롭게 기반시설을 설치할 필요성이 낮은 지역으로 주택재개발사업과 달리 계획규제의 필요성이 크지 않다고 가정하고 있다. 이러한 가정에 따라 주택재개발사업과 주택재건축사업이 도시계획사업으로 분류되고 정비사업으로 공통점을 가지고 있음에도 불구하고 정비기반시설의 차이에 따라 사업의 성격은 공익사업과 민간사업으로 구분되고 있다.

주택재개발사업과 주택재건축사업에서 정비사업으로 설치되는 기반시설의 범위와 비율을 검증하는 것은 중요한 의미를 가지고 있다. 현재 주택재건축사업이 민간사업으로 성격을 가지고 있는 것으로 인식되고 있는 것은 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있기 때문에 새롭게 설치되는 기반시설의 범위가 상대적으로 낮아 공공부분의 계획적 규제를 받을 필요가 상대적으로 낮다는 점에 기초하고 있다. 따라서 정비사업으로 설치되는 기반시설의 면적과 비율이 정비사업의 종류에 따라 어떤 차이가 있는지를 검증하는 것은 사업을 구분하고 있는 현재의 기준이 합리적인 기준인지를 검증하는 중요한 기준이 될 수 있다.

(2) 새롭게 설치되는 정비기반시설의 면적

정비계획으로 새롭게 설치되는 기반시설은 도로, 공원 녹지, 학교용지, 공공용지 등으로 구분되고 있다. 서울시가 2005년 이후 정비계획을 수립하

고 정비구역으로 지정한 구역은 도로, 공원 녹지 등의 정비기반시설을 포함하고 있으며 그 면적은 주택재개발사업이 전체 사업부지면적의 평균 19.6%, 단독주택재건축구역이 평균 20.0%, 공동주택재건축구역이 15.2%로 나타나고 있다. 정비기반시설 중 도로가 차지하는 비중은 주택재개발구역이 51.3% 단독주택재건축구역이 54.9%를 기록하여 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 다음으로 공원 녹지의 비율은 전체 정비기반시설 면적에서 주택재개발사업이 36.5%, 단독주택재건축구역이 36.6%를 기록하고 있다. 공동주택재건축사업의 경우 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 공원 녹지로 전체 정비기반시설의 42.9%이며 도로의 비율은 36.7%를 기록하고 있다.

[표 4-12] 정비사업 별 정비기반시설의 면적 및 비율

구 분		주택재개발사업		단독주택재건축		공동주택재건축	
사업부지면적 (A)		6,757,404		3,864,228		3,444,767	
정비기반시설면적 (B)		1,322,157(19.6%)		775,035(20.0%)		522,626.5(15.2%)	
정비기 반시설 유형	도 로	678,876	51.3	425,319	54.9	191,649	36.7
	공원녹지	482,666	36.5	283,931	36.6	224,295	42.9
	학교용지	96,130	7.3		0.0		
	공공용지	50,135	3.8	65,755	8.8		

[표 4-13] 정비사업 별 도로 및 공원 녹지의 면적과 비율

구 분	사업부지면적 (㎡)	공원녹지		도 로	
		면적(㎡)	비율(%)	면적(㎡)	비율(%)
주택재개발	6,757,404	482,666	7.1	678,876	10.0
단독주택재건축	3,864,228	283,931	7.3	425,319	11.0
공동주택재건축	3,444,767	224,296	6.5	191,649	5.6

전체 사업부지 면적에서 도로가 차지하는 비율은 주택재개발사업이

10.0%, 단독주택재건축사업이 11.0%, 공동주택재건축사업이 5.6%로 나타나고 있다. 공원 녹지의 비율은 주택재개발사업이 7.1%, 단독주택재건축사업이 7.3%, 공동주택재건축사업이 6.5%로 나타나고 있다. 개별 정비사업에서 공원녹지의 면적은 전체 사업부지면적의 5% 이상으로 나타나고 있어 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 공원녹지의 비율⁸⁴⁾을 모두 만족하고 있는 것으로 나타나고 있다. 정비사업별 정비기반시설의 면적 및 비율의 세부적인 내용은 [표 4-12] 및 [표 4-13]와 같다.

(3) 정비기반시설의 설치 비율 검증

2003년 도시정비법의 시행으로 주택재건축사업도 도시계획사업인 정비사업으로 성격이 규정되었다. 주택재건축사업이 정비사업으로 성격이 변화되면서 주택재개발사업과 같이 10,000㎡ 이상의 주택재건축사업은 주택재개발사업과 동일하게 정비계획 수립 및 정비구역 지정 절차를 거치도록 규정하고 있다. 따라서 주택재개발사업과 주택재건축사업 모두 정비계획을 수립하도록 규정되어 있으며 정비계획은 사업대상지역에 필요한 도로, 공원, 공공시설 등 정비기반시설의 범위를 정하고 있다.

주택재건축사업은 주택재개발사업과 비교하여 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있다고 가정한다면 새롭게 설치되는 기반시설은 주택재개발구역에 비하여 상대적으로 적을 것으로 가정할 수 있다. 이러한 가설을 검증하기 위해서 2005년 1월부터 2012년 2월까지 서울시가 정비구역으로 지정한 주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축구역의 정비기반시설의 설치비율을 통계적으로 검증하였다. 다만 정비기반시설의 면적은 전체 사업 부지면적에 따라 정비기반시설의 면적도 동일한 비율로 변화되기 때문에 정비구역의 기반시설의 비교는 전체 사업부지 면적에서 새롭게 설치되는 정비기반시설의 비율이 동일한 것인지를 비교하는 검증을 진행하였다. 분석방법은 주택재개발사업구역, 주택재건축사업구역(단독주택, 공동주택) 등 각 사업별로 집단을 나눌 경우 각 집단 간 통계적 차이가 있

84) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 시행령 별표2, 개발계획 규모별 도시공원 또는 녹지의 확보기준 중 5만제곱미터 이상의 정비계획 : 1세대당 2제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 5퍼센트 이상 중 큰 면적

는지를 일반선형분석(general linear models)을 통해 검증하였다.

분석의 결과 주택재개발사업의 정비기반시설 면적비율의 평균은 0.1863 이고, 단독주택재건축사업의 평균은 0.1896, 공동주택재건축사업은 0.1136 으로 나타났다. 이러한 결과는 공동주택재건축사업으로 설치되는 기반시설 이 주택재개발사업과 단독주택재건축사업보다 작은 것을 의미하는 것으로 판단할 수 있다. 사업유형 별 정비기반시설의 비율은 [표 4-14]과 같다.

[표 4-14] 정비사업 별 정비기반시설의 비율의 평균 값

구 분	정비기반시설의 평균 값	비 고
공동주택재건축	0.113659	1
주택재개발	0.186327	2
단독주택재건축	0.189576	3

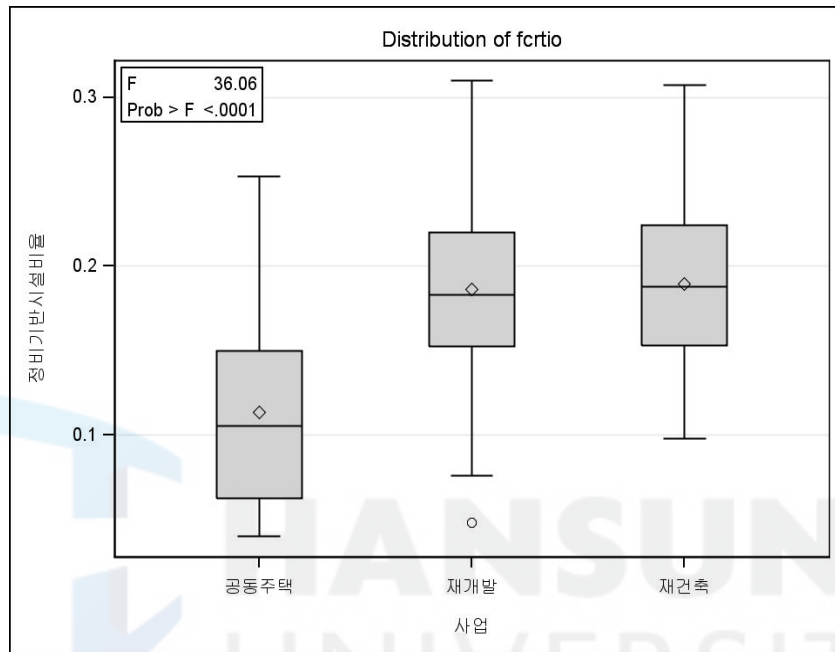
주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업의 정비기반시설 설치 비율의 평균값들을 집단 간 쌍별 비교한 결과는 [표 4-15]과 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업, 공동주택재건축사업과 단독주택재건축사업은 통계적으로 유의미한 차이가 있으며, 주택재개발사업 과 단독주택재건축사업 사이에는 유의미한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

[표 4-15] 정비사업 별 정비기반시설의 비율의 통계검증 결과 표

Pr > t for H0: LSMean(i)=LSMean(j) Dependent Variable: 정비기반시설비율			
	공동주택재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택재건축		<.0001	<.0001
주택재개발	<.0001		0.8638
단독주택재건축	<.0001	0.8638	

주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업의 정비기반시설 설치 비율의 평균값들을 분포를 시각적으로 살펴보면 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 집단별 정비기반시설비율의 평균값 분포



사업유형에 따른 정비기반시설의 비율에 대한 분석의 결과 공동주택재건축사업과 단독주택재건축사업 및 주택재개발사업은 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 해석되고 있다. 반면 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 해석되고 있다. 이러한 결과는 공동주택재건축사업이 주택재개발사업이나 단독주택재건축사업보다 정비기반시설이 양호한 지역에서 시행되고 있어 정비계획으로 새롭게 설치되는 기반시설이 범위가 상대적으로 적은 것으로 해석할 수 있다. 반면 단독주택재건축사업과 주택재개발사업으로 설치되는 정비기반시설의 비율이 유의미한 차이가 없는 것은 단독주택재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역으로 대상으로 하고 있어 새롭게 설치되는 기반시설의 범위가 상대적으로 적을 것이라는 가설과 배치되는 것으로 해석할 수 있다.

4) 국·공유지 비율 검증

(1) 정비구역 내 국·공유지 유형

정비구역 내 국·공유지는 대부분 도로, 공원 등의 도시계획시설 및 공공시설로 구성되어 있으며 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 도로이다. 따라서 정비구역에서 기존 국·공유지 비율은 종전 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있는 주택재건축사업구역이 주택재개발구역에 비하여 더 높을 것으로 가정할 수 있다. 한편 서울시가 정비구역으로 지정한 구역에서는 공동주택재건축사업구역의 경우 정비구역에 기존 국공유지를 포함하고 있는 구역이 없는 것으로 나타나고 있다. 따라서 기존 국·공유지지의 비율은 주택재개발사업과 단독주택재건축사업구역을 대상으로 검증을 진행하였다. 기존 국공유지 비율은 단독주택주택재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역 대상으로 하고 있다면 정비기반시설이 양호한 단독주택재건축구역의 국·공유지 비율이 더 높을 것으로 추정할 수 있다

(2) 정비구역내 국·공유지 비율에 대한 검증

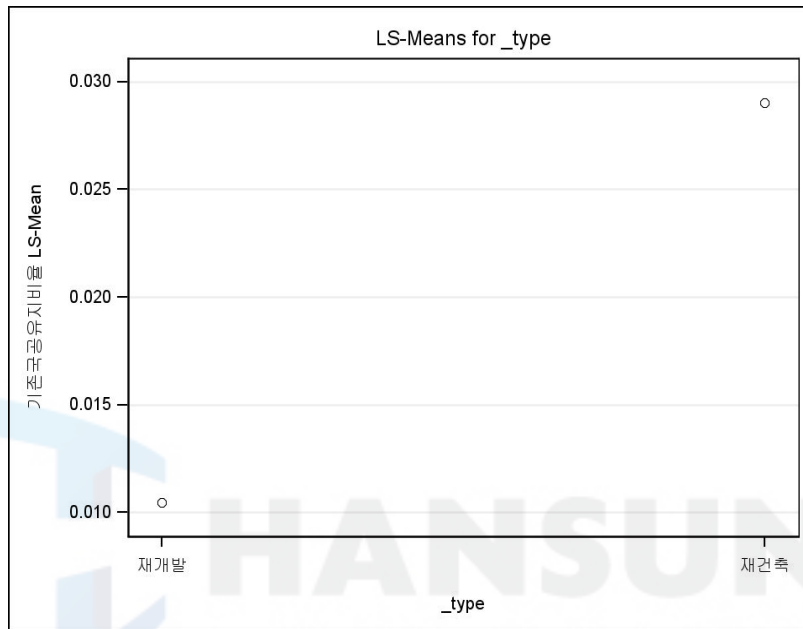
분석의 결과 주택재개발사업의 기존 국·공유지 비율은 1ha당 0.010으로 나타났고 단독주택재건축구역은 0.029로 나타났다. 이러한 분석결과는 단독주택재건축구역의 기존 국·공유지비율이 주택재개발사업구역에 비하여 높은 것을 의미하며, 정비기반시설이 양호한 단독주택재건축구역의 기존 국공유지가 주택재개발사업에 비하여 높을 것이라는 기존 가설과 일치하는 것으로 볼 수 있다.

[표 4-16] 정비사업 별 기존 국·공유지 비율의 통계검증 결과 표

구 분	국공유지 면적의 평균 값	H0 : LSMean1=LSMean2
		Pr > t
주택재개발	0.010449	<.0001
단독주택재건축	0.029037	

한편 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 기존 국공유비율의 평균 값에 대한 검증에서는 사업별로 유의미한 차이가 있는 것으로 검증되었다.

<그림 4-2> 정비사업 별 기존 국·공유지 평균값의 분포



5) 순부담비율

(1) 정비사업과 순부담비율

현행 도시정비법에서 정비기반시설의 설치에 사업시행자가 설치하는 것을 원칙⁸⁵⁾⁸⁶⁾으로 하고 있다. 도시정비법에서 주요 정비기반시설, 공동이용

85) 도시정비법 제60조(비용부담의 원칙)

① 정비사업비는 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 사업시행자가 부담한다.

② 시장·군수는 시장·군수가 아닌 사업시행자가 시행하는 정비사업의 정비계획에 따라 설치되는 도시·군계획시설 중 대통령령으로 정하는 주요 정비기반시설, 공동이용시설 및 제36조의 규정에 의한 임시수용시설(이하 "임시수용시설"이라 한다)에 대하여는 그 건설에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다.

86) 도시재정비법 제11조(기반시설 설치비용의 분담 등)

① 기반시설 설치비용은 제15조 또는 제18조에 따른 재정비촉진사업의 시행자(이하 "사업시행자"라 한다)가 재정비촉진계획의 비용분담계획에 따라 부담하여야 한다.

② 기반시설 설치비용의 부담 규모는 재정비촉진사업별 시행 규모 및 건축계획의 내용 등을

시설 및 임시수용시설에 대하여는 그 건설에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있도록 정하고 있지만 대부분의 정비사업에서 기반시설의 설치에 수익자부담의 원칙에 따라 사업시행자가 설치하도록 규정하고 있다. 사업시행자가 정비기반시설을 설치할 경우 정비사업의 시행으로 새로이 설치한 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되고, 정비사업의 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 그가 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 사업시행자에게 무상으로 양도되도록 정하고 있다. 즉, 사업시행자가 새로이 설치한 정비기반시설은 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되고, 용도가 폐지되는 정비기반시설은 사업시행자에게 무상으로 양도하게 되므로 사업시행자의 부담은 새로이 설치하는 기반시설에서 용도가 폐지되는 정비기반시설의 면적을 제외한 부분이 된다.

순부담비율은 정비사업의 시행자가 새로이 설치한 정비기반시설의 면적에 종전 용도가 폐기되는 기존 기반시설을 뺀 면적을 사업부지 면적으로 나눈 값을 의미하며, 사업시행자가 새로이 정비기반시설을 설치하는데 부담하는 순수한 비율을 의미하게 된다. 정비사업의 시행자가 설치하는 정비기반시설은 기부채납⁸⁷⁾ 형식을 취하게 되지만 사실상 사업시행자로 하여금 해당 사업으로 인하여 발생한 기반시설의 부족문제를 해소하고 사업허가 및 용도변경으로 발생한 개발이익을 간접적으로 환수하는 기능을 수행

고려하여 균형 있게 정하여야 한다.

③ 사업시행자가 기반시설의 설치를 위하여 필요한 부지를 제공하는 경우에는 해당 재정비촉진계획에 대통령령으로 정하는 바에 따라 용적률, 건축물의 높이 등을 조정하는 내용을 포함시킬 수 있다.

④ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 재정비촉진계획에 따라 기반시설을 설치하게 되는 경우에 시·도지사 또는 시장·군수·구청장으로부터 토지 또는 건축물 등에 관한 보상을 받은 자가 그 보상금액에 국토해양부령으로 정하는 이자를 더한 금액을 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 반환하는 경우에는 해당 재정비촉진구역 또는 인접한 재정비촉진구역의 토지등소유자로 보며, 이 경우 해당 재정비촉진구역 사업시행자가 기반시설의 설치에 필요한 부지를 제공한 것으로 본다. 또한 토지 또는 건축물 등에 관한 보상을 받은 자가 보상금액을 반환하지 아니한 경우에는 해당 재정비촉진구역 또는 인접한 재정비촉진구역에서 매각되는 토지 또는 건축물에 대하여 우선 매수를 청구할 수 있다.[전문개정 2011.5.30]

87) 기부채납이란 국가 또는 지방자치단체가 무상으로 재산을 받아들이는 것을 말하는 것으로 기부(寄附)란 민법상의 증여와 같은 것이며, 채납(採納)은 승낙에 해당한다.(김종보·전연규, 「새로운 재건축·재개발 이야기」, 『한국도시개발연구포럼』, 2003, p. 683.

한다고 볼 수 있다.⁸⁸⁾ 정비사업에서 사업시행자가 새로이 정비기반시설을 설치하는 경우 정비기반시설의 설치 범위에 따라 도시계획조례를 통하여 용적률의 인센티브를 부여하고 있다. 정비계획 용적률은 사업시행자가 부담하는 정비기반시설의 부담이 높을 경우 더 높은 용적률을 적용하는 방식으로 구성되어 있다.⁸⁹⁾

정비사업의 유형에 따라 순부담비율의 차이가 존재하는지를 비교하는 것은 종전 기반시설이 양호한 지역은 새롭게 설치하는 정비기반시설은 작고, 기존 국공유지 비율은 높을 것이라는 가설을 검증하는 것이다.

(2) 정비사업 유형별 순부담비율 검증

분석의 결과 주택재개발사업의 순부담비율 평균은 0.217이고 단독주택재건축사업의 평균은 0.188이며, 공동주택재건축사업의 순부담비율은 0.109로 나타났다. 이러한 분석결과는 주택재개발사업의 순부담비율이 공동주택재건축사업과 단독주택재건축사업에 비하여 상대적으로 높은 부담비율을 적용받고 있는 것으로 나타났다.

[표 4-17] 사업유형에 따른 순부담비율에 대한 기술통계

구 분	순부담비율의 평균 값	비 고
공동주택재건축	0.10920998	1
주택재개발	0.21675907	2
단독주택재건축	0.18639366	3

주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업의 순부담비율의 평균값들을 집단 간 쌍별 비교한 결과는 [표 4-18]과 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업, 주택재개발사업, 단독주택재건축사업의 평균값은 99% 신뢰수준 내에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 이

88) 성소미, 「재건축개발이익환수에 관한 고찰」, 국회입법조사처, 2006, p.19.

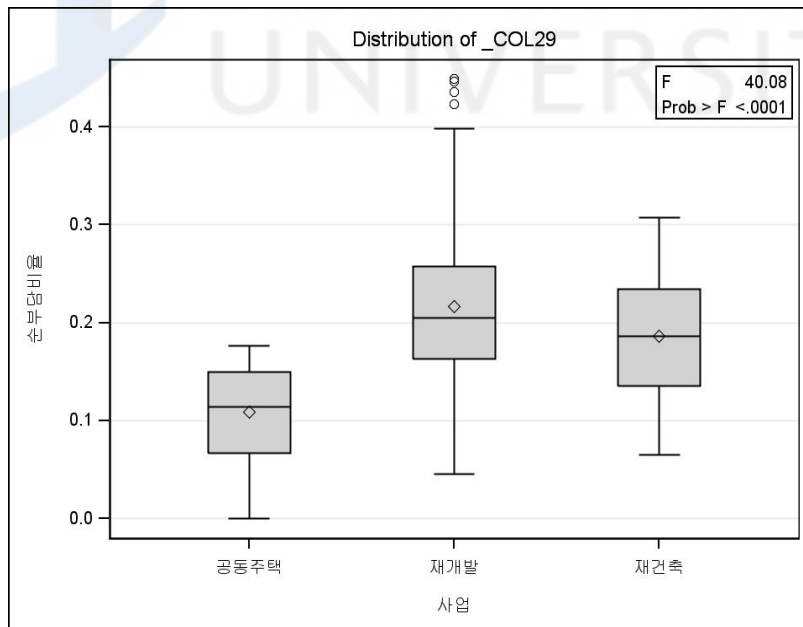
89) 서울시 도시계획조례 제55조 제10항 정비계획용적률의 계산산식 $(1 + 1.3a) \times$ 서울시 조례 용적률. 여기서 a란 공공시설부지로 제공한 후의 대지면적 대 공공시설부지로 제공하는 면적의 비율

러한 분석결과는 공동주택재건축사업, 주택재개발사업, 단독주택재건축사업의 시행자가 부담하는 순부담비율이 모두 다르게 적용되고 있다는 것을 의미하며 종전 정비기반시설이 불량한 주택재개발사업이 주택재건축사업에 비하여 더 많은 기반시설을 설치하게 된다는 가설과 일치하는 것으로 해석할 수 있다.

[표 4-18] 정비사업 별 순부담비율의 통계검증 결과 표

Pr > t for H0: LSMean(i)=LSMean(j)			
Dependent Variable: 순부담비율의 평균 값			
구 분	공동주택재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택재건축		<.0001	<.0001
주택재개발	<.0001		0.0012
단독주택재건축	<.0001	0.0012	

<그림 4-3> 정비사업 별 순부담비율 분포



(3) 국공유지 포함여부에 따른 유형별 순부담비율 검증

정비사업 유형별 순부담비율의 분석에서 공동주택재건축사업과 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업이 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다. 하지만 분석에 사용한 데이터에서는 순부담비율에서 기존 국공유지 면적을 제외한 데이터와 이를 제외하지 않은 데이터가 혼재되어 있었다. 순부담비율은 정비기반시설의 면적에서 기존 정비기반시설의 면적을 제외하는 것이 원칙이지만 서울시가 발표한 정비계획의 내용에서는 기존국공유지를 제외한 데이터와 이를 제외하지 않은 데이터가 혼재⁹⁰⁾되어 있는 상태이다. 이러한 데이터의 문제를 보완하기 위하여 기존 국공유지를 포함한 데이터와 기존 국공유지를 포함하지 않은 데이터를 각각 분리하여 통계적 검증을 하였다.

우선 국공유지를 포함하지 않은 자료를 검증한 결과는 [표 4-19]과 같다. 공동주택재건축사업의 순부담비율은 0.089, 주택재개발사업은 0.2242, 단독주택재건축은 0.1909으로 나타나고 있다. 국공유지를 포함하지 않은 상태의 순부담비율도 주택재개발사업이 주택재건축사업과 비교하여 순부담비율이 높게 나타나고 있다.

[표 4-19] 사업유형에 따른 순부담비율에 대한 기술통계(국공유지 미포함)

구 분	순부담비율 평균 값 (국공유지 미포함)	비 고
공동주택재건축	0.08923421	1
주택재개발	0.22422064	2
단독주택재건축	0.19094954	3

주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업에서 국공유지를 포함하지 않은 구역의 순부담비율의 평균값들을 집단 간 쌍별 비교한 결과는

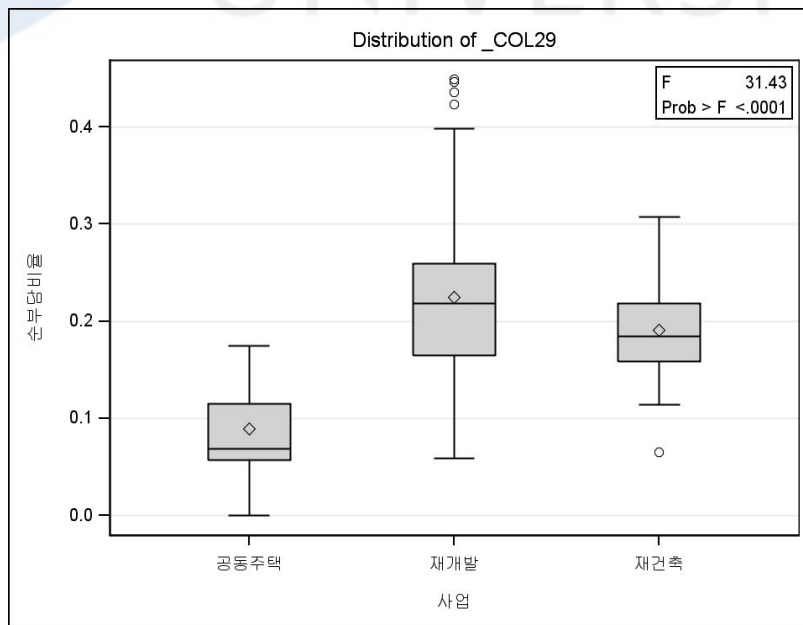
90) 서울시가 발표한 정비계획의 순부담비율에서 국공유지 데이터를 포함한 자료는 서울시가 정비기반시설 설치에 따른 정비계획용적률을 계산할 때 기존 국공유지 면적의 제외를 결정한 2010년 12월 이후부터 정비계획 내용에 기존 국공유지 면적을 기록하고 있다.

[표 4-20]와 같으며, 주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업의 국공유지를 포함하지 않은 순부담비율의 평균값들을 분포를 시각적으로 살펴보면 <그림 4-4>와 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업의 평균값은 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 하지만 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 경우 99% 신뢰수준 내에서 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

[표 4-20] 정비사업 별 순부담비율의 통계검증 결과 표(국공유지 미포함)

Pr > t for H0: LSMean(i)=LSMean(j)			
Dependent Variable: 순부담비율(국공유지 미포함)			
구 분	공동주택재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택재건축		<.0001	<.0001
주택재개발	<.0001		0.1634
단독주택재건축	<.0001	0.1634	

<그림 4-4> 정비사업별 순부담비율 분포(국공유지 미포함)



이러한 분석결과는 기존 국공유지를 포함하지 않은 상태에서 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 순부담비율은 통계적으로 차이가 존재하지 않는 것으로 종전 정비기반시설이 양호한 단독주택재건축사업이 주택재개발사업에 비하여 정비기반시설의 설치 범위가 작기 때문에 순부담비율이 낮을 것이라는 가설과 배치되는 것으로 해석된다.

다음으로 국공유지를 포함한 자료를 검증한 결과 공동주택재건축사업의 순부담비율은 0.1368, 주택재개발사업은 0.1923, 단독주택재건축은 0.1853으로 나타나고 있다. 국공유지를 포함(국공유지 면적제외)한 상태의 순부담비율도 주택재개발사업이 주택재건축사업과 비교하여 순부담비율이 높게 나타나고 있다.

[표 4-21] 사업유형에 따른 순부담비율에 대한 기술통계(국공유지 포함)

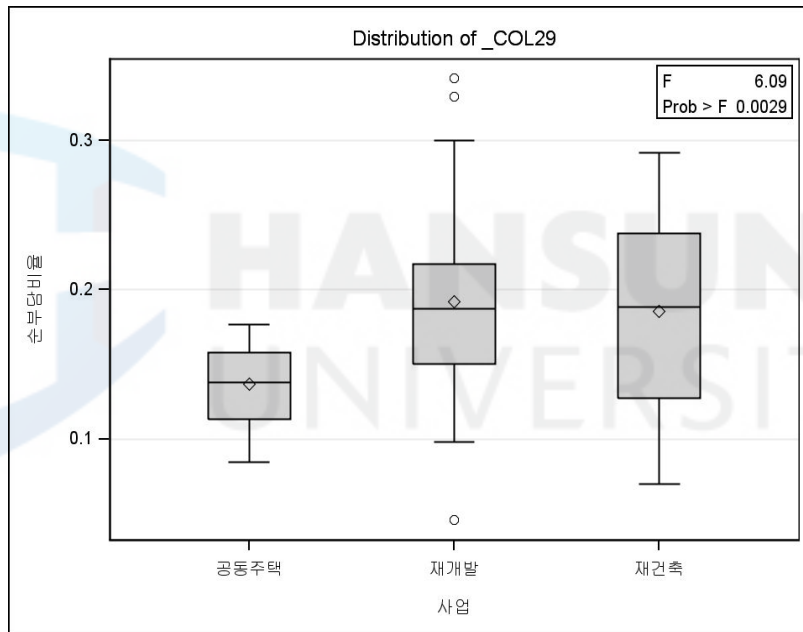
구 분	순부담비율(국공유지 포함)	비 고
공동주택재건축	0.136677	1
주택재개발	0.192302	2
단독주택재건축	0.185363	3

주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업에서 국공유지를 포함한 구역의 순부담비율의 평균값들을 집단 간 쌍별 비교한 결과는 [표 4-22]와 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업의 평균값은 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 하지만 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 경우 99% 신뢰수준 내에서 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

[표 4-22] 정비사업 별 순부담비율의 통계검증 결과 표(국공유지 포함)

Pr > t for H0: LSMean(i)=LSMean(j)			
Dependent Variable: 순부담비율 (국공유지 포함)			
구 분	공동주택재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택재건축		0.0032	0.0047
주택재개발	0.0032		0.8055
단독주택재건축	0.0047	0.8055	

<그림 4-5> 정비사업별 순부담비율 분포(국공유지 포함)



정비사업 유형별 순부담비율의 비교 검증에서는 종전 국공유지를 포함한 모든 정비구역을 비교한 결과에서는 주택재개발사업의 순부담비율이 가장 높게 나타났으며 3개 집단의 쌍별 검증결과 공동주택재건축사업과 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업이 모두 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 하지만 국공유지를 포함여부에 따른 자료의 검증결과 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 99% 신뢰수준 내에서 통계적으로 유

의한 차이가 없는 것으로 분석되었다. 주택재개발사업의 순부담비율이 단독주택재건축사업에 비해 유의미하게 높지는 않다는 분석의 결과는 정비기반시설이 양호한 단독주택재건축구역이 부담비율이 낮을 것이라는 기존의 가설과 배치된다.

6) 정비계획용적률 비교

(1) 정비사업과 정비계획용적률

정비사업에서 적용되는 용적률의 개념은 기준용적률, 허용용적률, 정비계획용적률, 법적상한용적률로 각각 구분된다. 기준용적률은 지구단위계획구역의 지정전 또는 재개발 구역 지정시 도시계획조례 규정에 의한 용적률의 범위 안에서 전면도로의 폭, 경과 기타 기반시설 여건 등 입지적 여건을 고려하여 블록별, 필지별로 별도로 정한 용적률을 의미한다. 허용용적률은 지구단위계획 또는 재개발계획을 통해 정해지는 용적률로서 대지내 공지, 보행공간의 조성, 지하공간의 개발, 환경친화성, 리모델링, 공동체를 위한 시설, 공개 공간 또는 공개공지 등을 확보하는 경우에 인센티브로 제공되는 용적률과 기준용적률을 합산한 용적률의 범위 안에서 별도로 정한 용적률을 의미한다. 정비계획용적률은 정비사업의 시행으로 대지면적의 일부를 공원·광장·도로·하천 등의 공공시설로 제공하거나 또는 설치·조성하여 제공하는 경우에 추가로 부여되는 용적률을 기준 용적률 또는 허용용적률과 합산한 용적률의 범위 안에서 별도로 정한 용적률을 의미한다. 정비계획용적률은 정비계획으로 결정되는 용적률로 기준용적률 및 허용용적률과 정비기반시설의 설치에 따른 순부담비율의 크기에 따라 용적률의 범위가 결정되고 있다. 마지막으로 법적상한용적률은 국토계획법에서 정한 용도지역별 상한용적률을 의미한다. 현행 도시정비법에 의한 정비사업의 시행에서 정비계획용적률에도 불구하고 법정상한용적률까지 용적률을 확대할 수 있도록 정하고 있으며, 이 경우 사업시행자는 늘어나는 용적률의 일부를 소형주택으로 건립하여 표준건축비로 국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 주택공사 등에게 공급하도록 정하고 있다.

정비계획용적률은 정비계획에서 실제 적용되는 용적률로 종전 용도지역 및 정비기반시설의 조건과 순부담비율의 정도에 따라 결정되고 있다. 따라서 기존 정비기반시설이 양호한 단독주택재건축구역의 경우 주택재개발사업구역에 비하여 높은 용적률이 적용될 것으로 추정할 수 있다. 분석방법은 주택재개발사업구역, 주택재건축사업구역(단독주택, 공동주택) 등 각 사업별로 집단을 나눌 경우 각 집단 간 통계적 차이가 있는지를 일반선형분석(general linear models)을 통해 검증하였다.

(2) 정비사업 유형별 정비계획용적률 검증

분석의 결과 공동주택재건축사업의 평균 용적률은 196.4, 주택재개발사업의 용적률의 평균은 201.5, 단독재건축사업의 평균은 191.01로 나타났다. 이러한 분석결과에는 정비기반시설이 양호한 주택재건축사업지역의 용적률이 정비기반시설이 불량한 주택재개발사업의 용적률보다 낮은 용적률이 적용되고 있는 것으로 해석할 수 있어, 정비기반시설이 양호한 주택재건축사업의 용적률이 주택재개발사업의 용적률보다 높을 것이라는 기존 가설과 배치되는 결과이다.

[표 4-23] 사업유형에 따른 정비계획용적률에 대한 기술통계

구 분	정비계획용적률 평균 값	비 고
공동주택재건축	196.4084	1
주택재개발	201.4595	2
단독주택재건축	191.0152	3

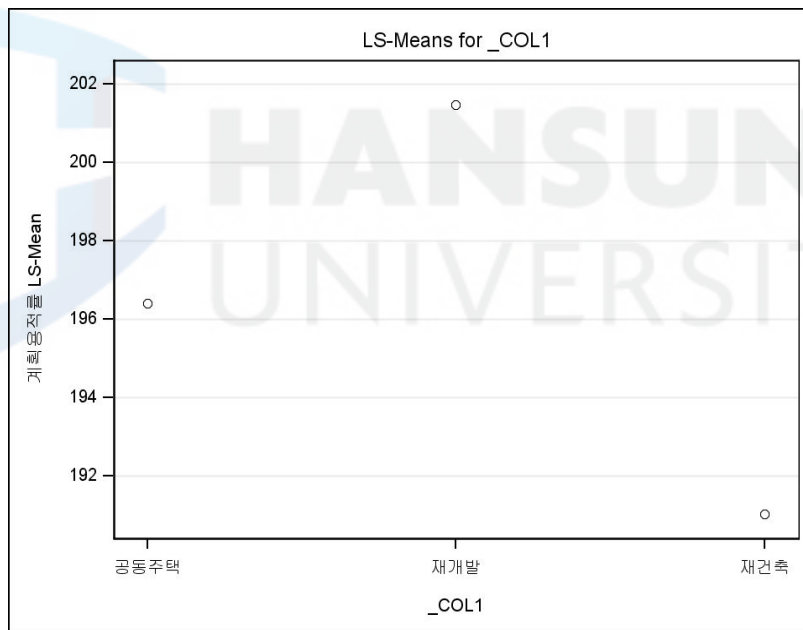
한편 주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업에서 정비계획용적률의 집단 간 쌍별 비교한 결과는 [표 4-24]과 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업의 평균값은 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 분석되었다. 하지만 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 경우 95% 신뢰수준 내에서는 통계적으로

유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다.

[표 4-24] 정비사업 별 정비계획용적률의 통계검증 결과 표

Pr > t for H0: LSMean(i)=LSMean(j) Dependent Variable: 정비계획용적률			
구 분	공동주택재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택재건축		0.6504	0.552
주택재개발	0.6504		0.0291
단독주택재건축	0.552	0.0291	

<그림 4-6> 정비사업별 정비계획용적률 분포



7) 건립세대 규모 및 건립세대 밀도 검증

(1) 건립세대의 비교

정비사업으로 건립되는 공동주택의 규모는 주택재개발사업과 주택재건

축사업이 다르게 적용되고 있다. 우선 재개발사업은 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 전체 건립세대의 80% 이상으로 규정하고 있다. 반면 주택재건축사업의 경우 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 전체 건립세대의 60% 이상으로 정하고 있다. 이 규정에 따르면 전용면적 85㎡를 초과하는 주택의 비율은 주택재개발사업의 경우 20%이하, 주택재건축사업의 경우는 40%로 구성된다.

2005년 이후 서울시가 정비구역으로 지정한 구역의 건립세대를 비교한 결과 주택재개발사업과 주택재건축사업 모두 이 규정에 부합하고 있는 것으로 나타나고 있다. 다만 전용면적 60㎡ 이하의 소형주택이 차지하는 비중은 주택재개발사업이 전체 건립세대의 17.2%로 나타나고 있어 가장 비중이 낮은 것으로 나타나고 있다. 반면 주택재건축사업지역의 경우 전용면적 60㎡ 이하의 소형주택이 차지하는 비중이 공동주택재건축사업의 경우 23.5%, 단독주택재건축사업의 경우 26.8%를 기록하고 있다. 주택재개발사업으로 건축되는 소형주택의 비중이 주택재건축사업과 비교하여 낮은 것은 서울시 도시정비법 조례에서 주택재건축사업의 경우 전용면적 60㎡ 이하의 소형주택의 비율을 20% 이상으로 정하고 있는 반면 주택재개발사업의 경우 그 비율을 정하고 있지 않기 때문으로 판단된다.

[표 4-25] 정비사업 별 건립세대 규모 및 비율

사 업	건립 세대	60㎡이하		85㎡이하		85㎡초과	
		세대수	비율(%)	세대수	비율(%)	세대수	비율(%)
공동주택 재 건축	61,504	14,436	23.5	27,756	45.1	19,311	31.4
주택재개발	56,362	9,722	17.2	38,579	68.4	8,060	14.3
단독주택 재건축	62,875	16,825	26.8	31,182	49.6	14,867	23.6

한편 주택재개발사업의 건립세대 규모에서 소형주택의 비율이 낮은 것은 주택재개발사업의 소형주택 범위에 임대주택을 포함하고 있다는 점에

서 심각성이 있는 것으로 볼 수 있다. 주택재개발사업의 경우 원주민들의 재정착률이 낮은 상태이고 주택재개발사업으로 조성되는 신규주택이 원주민보다는 외지 투자자들에게 더 많이 공급되는 문제를 감안하면 원주민들이 낮은 가격을 구입할 수 있는 소형주택의 공급을 확대하는 것이 필요하다.

(2) 건립세대의 밀도 검증

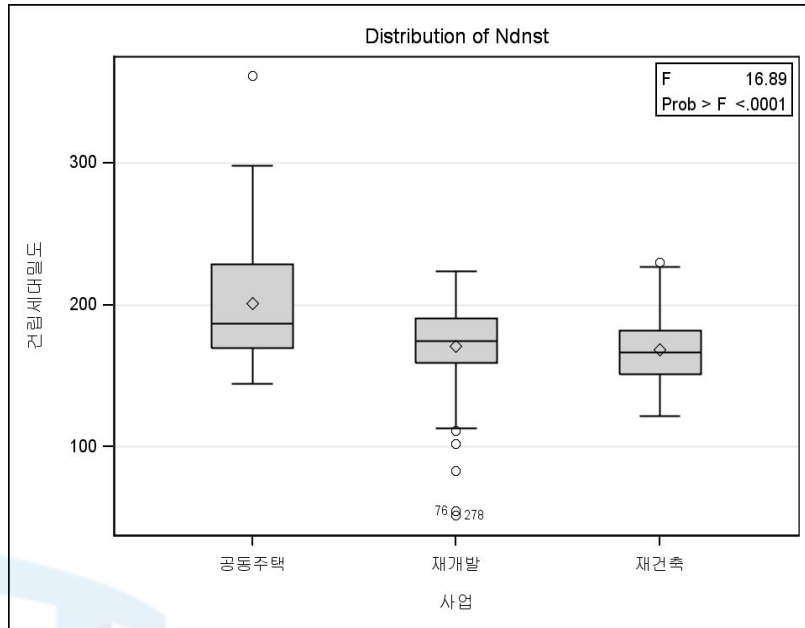
정비사업을 통하여 건립되는 세대의 밀도는 정비계획용적률에 따라서 결정된다. 다만 정비기반시설이 양호한 주택재건축사업이 정비기반시설이 불량한 구역을 대상으로 하는 주택재개발사업에 비하여 정비사업 이후 세대 밀도가 더 높을 것으로 추정할 수 있다. 세대밀도의 검증은 1ha당 정비계획으로 건립예정인 주택수를 비교하였다.

분석의 결과 공동주택재건축사업은 1ha당 200.93세대, 주택재개발사업은 1ha당 171.00세대, 단독주택재건축사업은 1ha당 168.13세대의 세대밀도를 기록하였다. 이러한 분석의 결과는 공동주택재건축사업의 경우 종전정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하였기 때문에 주택재개발사업과 비교하여 상대적으로 높은 세대밀도를 기록한 것으로 해석할 수 있다. 반면 단독주택재건축사업의 경우 세대밀도가 주택재개발사업과 비교하여 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 분석결과는 단독주택재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있어 정비계획용적률이 높고, 정비기반시설이 양호한 지역의 개발밀도가 높을 것이라는 기존 가설과 배치되는 결론이다.

[표 4-26] 사업유형에 따른 세대밀도에 대한 기술통계

구 분	세대밀도 평균 값	비 고
공동주택재건축	200.9284	1
주택재개발	171.0071	2
단독주택재건축	168.1327	3

<그림 4-7> 정비사업별 건립세대 밀도 분포



한편 주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업에서 세대밀도의 집단 간 쌍별 비교한 결과는 [표 4-27]와 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업의 평균값은 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 하지만 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 경우 99% 신뢰수준 내에서 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

[표 4-27] 정비사업 별 세대밀도의 통계검증 결과 표

Pr > t for H0: LSMean(i)=LSMean(j) Dependent Variable: 세대밀도			
구 분	공동주택재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택재건축		<.0001	<.0001
주택재개발	<.0001		0.7735
단독주택재건축	<.0001	0.7735	

8) 정비건축물의 수와 증가 세대수 검증

(1) 정비건축물의 수 비교 검증

정비건축물의 수는 구역 내 위치하고 있는 건축물의 동수를 의미하여 주택재개발사업의 판정기준인 호수밀도와 관련이 있다.⁹¹⁾ 정비건축물의 수가 호수밀도와 관련이 있기 때문에 주택재개발사업의 정비건축물의 수가 단독주택재건축사업과 비교하여 상대적으로 높을 것으로 추정된다. 주택재개발사업의 경우 호수밀도를 구역지정 요건으로 정하고 있는 반면, 단독주택재건축사업의 경우 호수밀도를 구역지정 요건에 포함하고 있지 않기 때문이다. 정비건축물의 수의 비교 검증은 공동주택재건축사업은 포함하지 않았다. 공동주택재건축사업의 경우 아파트 등은 하나의 동이 건축물의 동수로 판정되지만 이는 단독주택지역의 건축물의 동수와 다른 개념이다.

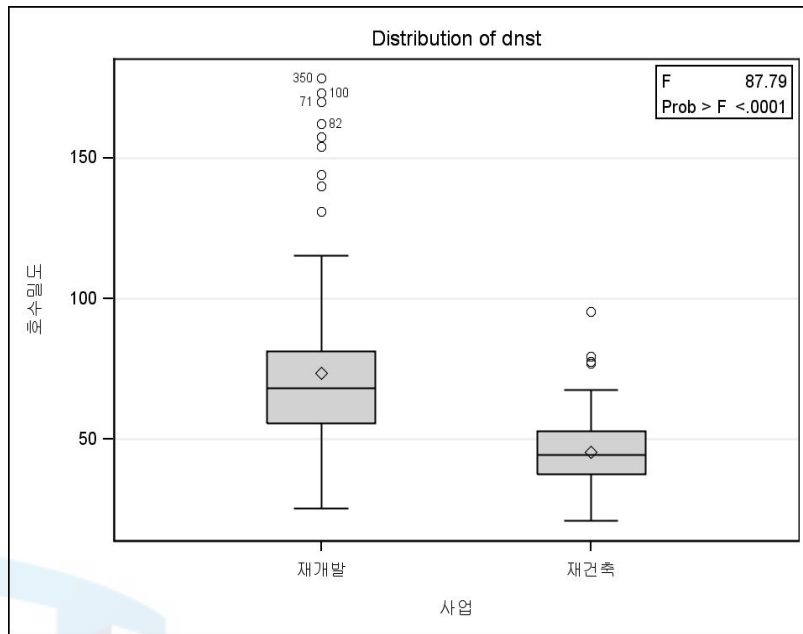
분석의 결과 재개발사업의 1ha당 정비건축물의 수는 73.4동이었으며, 단독주택재건축사업의 경우 1ha당 45.4동으로 나타났다. 또한 두 집단 평균값의 비교에서는 두 집단이 다른 평균값을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 분석결과는 주택재개발사업구역의 정비건축물의 동수가 단독주택재건축구역에 비하여 높은 것으로 해석할 수 있으며, 주택재개발사업의 호수밀도가 단독주택재건축사업에 비하여 높은 것으로 추정할 수 있다.

[표 4-28] 정비사업 별 정비건축물의 동수 통계검증 결과 표

구 분	정비건축물의 수	H0:LSMean1=LSMean2 Pr > t
주택재개발	73.40921	<.0001
단독주택재건축	45.41153	

91) 정비계획의 정비건축물의 수가 호수밀도와 일치하지 않은 것은 호수밀도의 판정기준이 건축물의 동수를 기준으로 하고 있지 않기 때문이다. 다세대주택의 경우 건축물은 하나의 동으로 기록되지만 호수밀도의 판정에서는 기준층의 세대수를 기준으로 호수밀도를 판정한다.

<그림 4-7> 정비사업별 정비건축물 동수 분포



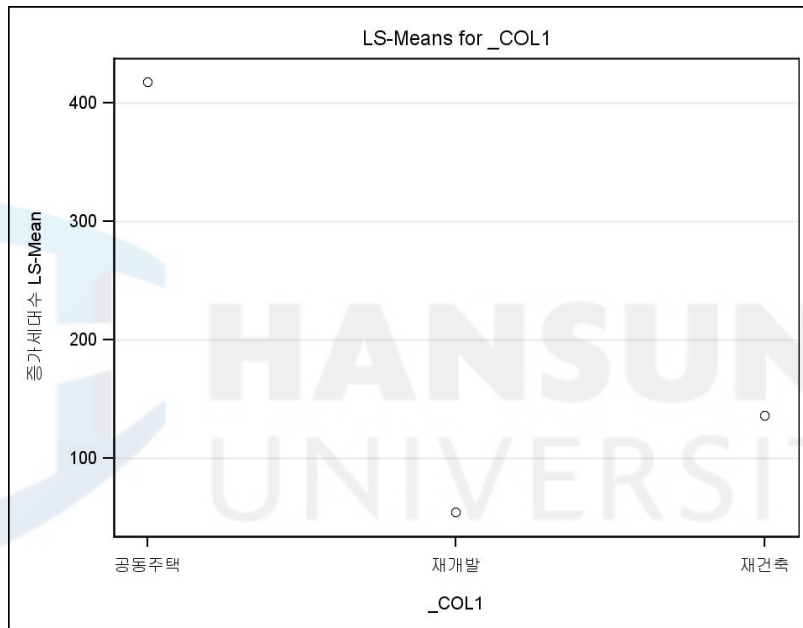
(2) 증가 세대수의 검증

정비사업의 증가하는 세대수는 정비계획으로 건립되는 세대수에서 종전 세대수를 뺀 값을 의미한다. 따라서 증가 세대수는 정비사업을 통하여 공급되는 순수 주택공급수를 의미하게 된다. 정비사업에서 증가세대수는 건립되는 가수에서 종전 가구수를 제외하게 되므로 종전 호수밀도가 높은 주택재개발사업이 주택재건축사업에 비하여 작을 것으로 추정할 수 있다. 분석의 결과 늘어나는 세대수는 공동주택재건축사업의 경우 평균 417.8세대, 주택재개발사업은 54.5세대, 단독주택재건축사업은 136.2세대로 나타나고 있다. 이러한 분석결과는 공동주택재건축사업이 다른 정비사업에 비하여 주택의 순 공급의 비중이 많은 것을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 또한 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 비교에서는 단독주택재건축사업을 통하여 주택의 순공급이 더 많은 것으로 해석할 수 있다.

[표 4-29] 정비사업 별 증가세대수의 통계검증 결과 표

구 분	증가세대수	비 고
공동주택재건축	417.861111	1
주택재개발	54.471014	2
단독주택재건축	136.227723	3

<그림 4-8> 정비사업 별 증가세대수의 통계검증 결과 표



한편 주택재개발, 단독주택재건축, 공동주택재건축사업에서 증가세대수의 집단 간 쌍별 비교한 결과는 [표 4-30]와 같다. 이를 살펴보면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업의 평균값은 99% 신뢰수준 내에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 하지만 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 경우 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

[표 4-30] 정비사업 별 증가세대수의 통계검증 결과 표

Pr > t for H0: LSMean(i)=LSMean(j) Dependent Variable: 증가세대수			
구 분	공동주택재건축	주택재개발	단독주택재건축
공동주택재건축		<.0001	<.0001
주택재개발	<.0001		0.135
단독주택재건축	<.0001	0.135	

2. 연구의 결과 요약

서울시가 2005년 1월부터 2012년 2월까지 정비구역으로 지정한 주택재개발사업과 공동주택재건축, 단독주택재건축사업의 정비계획상 물리적 조건을 검증한 결과 다음의 몇 가지 검증 결과를 도출할 수 있었다.

우선 종전 용도지역의 비교에서는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 유사한 용도를 가지고 있는 것으로 확인되었다. 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 모두 2종 7층 이하 용도지역이 가장 많은 비중을 차지하고 있었으며 3종 일반주거지역의 비슷한 비중을 차지하고 있었다. 반면 공동주택재건축사업의 경우 2종 12층의 용도가 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있었다. 용도지역 별 면적의 비율을 검증한 결과는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업이 각 용도지역별 면적의 평균 값이 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 검증되었다. 이러한 검증결과는 정비기반시설이 양호한 단독주택재건축구역이 주택재개발구역에 비하여 토지의 이용용도가 높을 것이라는 기존의 가설과 배치되는 것으로 해석할 수 있다.

새롭게 설치되는 정비기반시설의 비율은 주택재개발사업과 단독주택재건축사업 및 공동주택재건축사업 순으로 비율이 높은 것으로 나타났다. 공동주택재건축사업의 경우 새롭게 설치되는 기반시설의 비율이 가장 낮은 것으로 나타났지만 분석의 대상이 된 정비구역은 평균 11.3%의 정비기반시설을 설치하고 있는 것으로 나타났다. 또한 정비기반시설의 면적의 검증

에서는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 검증되었고, 공동주택재건축사업은 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업과 유의미한 차이가 있는 것으로 검증되었다. 이러한 검증결과는 주택재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있기 때문에 새롭게 설치하여야 하는 기반시설에 대한 공공부분의 계획적 통제가 필요하지 않다는 기존의 주장과는 배치되는 것으로 해석할 수 있다. 또한 단독주택재건축사업구역이 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있기 때문에 주택재개발사업과 비교하여 새롭게 설치되는 기반시설이 상대적으로 작을 것이라는 기존의 가설과 배치되는 것으로 해석할 수 있다.

기존 국공유지비율의 비교에서는 공동주택재건축사업의 경우 정비구역에 기존 국공유지를 포함하고 있는 정비구역이 존재하지 않은 상태였다. 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 비교에서는 단독주택재건축사업의 국공유지 비율이 높은 것으로 나타났다. 통계적 검증에서도 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 차이가 있는 것으로 검증되었다. 이러한 검증결과는 단독주택재건축구역이 도로 등의 국공유지가 상대적으로 많을 것이라는 기존의 가설과 일치하는 것으로 해석할 수 있다.

정비사업 유형별 순부담비율은 주택재개발사업이 가장 높고 단독주택재건축, 공동주택재건축 순으로 부담비율이 높은 것으로 나타났다. 사업유형별 검증에서도 통계적으로도 차이가 존재하고 있는 것으로 검증되었다. 하지만 기존 국공유지 면적을 포함한 자료만을 대상으로 한 검증결과에서는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 순부담비율은 통계적으로 차이가 없는 것으로 나타났다. 또한 기존국유지 면적을 포함하지 않은 자료만을 검증한 결과 순부담비율의 검증에서 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 순부담비율은 통계적으로 차이가 없는 것으로 나타났다. 반면 공동주택재건축사업은 자료를 구분하여 검증한 결과에서도 순부담비율에서 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업과 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 검증되었다. 이러한 검증결과는 단독주택재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하였기 때문에 기반시설의 순부담비율이 상

대적으로 낮을 것이라는 기존의 가설과 배치되는 것으로 해석할 수 있다.

정비계획용적률의 비교에서는 주택재개발사업의 용적률이 가장 높은 것으로 나타났으며 다음으로 공동주택재건축, 단독주택재건축사업의 순으로 나타났다. 통계 검증에서는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 용적률은 차이가 존재하는 것으로 검증되었다. 반면 공동주택재건축사업과 주택재개발사업은 통계적으로 차이가 없는 것으로 검증되었다. 이러한 검증 결과는 주택재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하였기 때문에 계획용적률이 상대적으로 높을 것이라는 기존의 가설과 배치되는 것으로 해석할 수 있다.

건립세대의 밀도 비교에서는 공동주택재건축사업의 밀도가 가장 높은 것으로 나타났으며 주택재개발, 단독주택재건축사업 순으로 개발밀도를 기록하였다. 통계적 검증에서는 공동주택재건축과 주택재개발 및 단독주택재건축사업은 유의미한 차이가 있는 것으로 검증되었다. 반면 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 검증되었다.

정비건축물의 수의 비교에서는 주택재개발사업이 단독주택재건축사업에 비하여 높게 나타났으며, 통계적 검증에서도 사업별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 검증결과는 주택재개발사업구역의 호수밀도가 단독주택재건축사업의 호수밀도 보다 높을 것이라는 기존의 가설과 일치하는 것으로 해석할 수 있다.

증가세대수의 비교에서는 공동주택재건축사업이 가장 높은 증가세대수를 기록하였으며 단독주택재건축, 주택재개발사업 순으로 증가세대수를 기록하였다. 통계적 검증에서는 공동주택재건축사업과 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업은 유의미한 차이가 있는 것으로 검증된 반면, 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 검증되었다.

[표 4-31] 정비사업 별 기초 통계

구 분		주택재개발	단독주택재건축	공동주택재건축	비 고
종전 용도 지역비율	1a	0.155	0.127	0.008	
	2a	0.443	0.512	0.070	
	2b	0.270	0.214	0.539	
	3a	0.133	0.146	0.384	
종후 용도 지역비율	1a	0.037	0.012	0.016	
	2a	0.094	0.213	0.012	
	2b	0.650	0.568	0.506	
	3a	0.219	0.206	0.466	
정비기반시설비율		0.186	0.190	0.114	
국공유지비율		0.010	0.029	—	공동주택재 건축제외
순부담비율 (전체)		0.217	0.186	0.109	
순부담비율-0		0.224	0.191	0.089	국공유지 미포함
순부담비율-1		0.192	0.185	0.137	국공유지 포함
정비계획용적률		201.460	191.015	196.408	
건립세대밀도		171.007	168.133	200.928	
정비건축물수		73.409	45.412	—	공동주택재 건축제외
증가세대수		54.471	136.228	417.861	

제 3 절 정비사업의 구분에 관한 연구

1. 도시정비법의 시행과 정비사업의 구분

1) 정비기반시설의 설치와 사업의 구분

도시정비법의 정의에 따라 주택재개발사업과 주택재건축사업은 노후·노후불량 건축물이 밀집한 지역이라는 공통점을 가지고 있으나 정비기반시설의 불량 여부에 따라 사업이 구분되고 있다. 주택재개발사업과 주택재

건축사업을 정비기반시설의 불량 여부에 따라 구분하는 것은 주택재개발 구역의 경우 주거환경의 개선이라는 사업의 목적을 달성하기 위해서는 기존 주택의 개량외에 정비기반시설을 함께 확충해야할 필요성이 높은 조건을 가지고 있다는 것을 전제로 하고 있다. 반면 주택재건축사업은 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있기 때문에 사업의 목적인 주거환경을 개선하는 것이 주택 자체의 개량이나 신축을 통해서 그 목적을 달성할 수 있다는 인식에 기초하고 있다. 또한 정비기반시설은 공공성이 강한 시설로 공공의 지원의 대상이 되기 때문에 정비기반시설을 확충하여야 하는 주택재개발사업은 공익사업으로 구분되고 있는 반면 정비기반시설의 설치의 필요성이 낮은 주택재건축사업은 공익사업의 적용이 배제되고 있다.

이러한 점에서 주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 기준인 정비기반시설의 불량여부는 종전의 정비기반시설의 현황을 구분하는 기준일 뿐 아니라 정비사업을 통하여 새롭게 설치되는 정비기반시설의 설치 기준으로도 의의를 가지고 있어야 한다. 또한 정비기반시설의 공공성으로 주택재개발사업과 주택재건축사업을 공익사업과 민간사업으로 구분해야 한다면 정비기반시설은 종전의 차이뿐 아니라 사업 이후에도 그 차이가 유의미하게 존재하고 있어야 합리적인 구분법이 될 수 있다.

본 연구의 분석결과 주택재개발사업과 공동주택재건축 및 단독주택재건축사업은 정비기반시설의 항목과 관련된 항목의 분석결과 몇 가지 시사점을 얻을 수 있었다. 우선 주택재건축사업의 경우도 정비계획으로 일정 비율 이상의 면적을 새로운 기반시설 설치에 사용하고 있는 것으로 나타났다. 정비사업 유형 별 정비기반시설의 설치비율은 공동주택재건축사업이 가장 낮은 것으로 나타났지만 전체 사업부지 면적의 평균 11.3% 정도의 비율을 정비기반시설 면적으로 계획하고 있었다. 또한 단독주택재건축사업도 정비기반시설 설치를 포함하고 있었으며 그 비율의 평균값은 통계적으로 주택재개발사업과 다르지 않은 것으로 검증되었다.

이러한 분석결과를 주택재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하고 있기 때문에 새롭게 설치되는 기반시설의 설치에 공공부분의

계획적 통제의 필요성이 크지 않다는 기존의 주장과는 배치되는 것으로 해석할 수 있다. 또한 정비기반시설이 공공성이 강한 시설로 공공의 지원의 대상이 되기 때문에 주택재건축사업의 공익성이 주택재개발사업에 비하여 낮은 것이라는 기존의 주장은 더 이상 설득력을 가지기 어렵다.

2003년 도시정비법의 시행으로 10,000제곱미터 이상의 주택재건축사업에 정비계획 수립이 의무화되었다. 주택재건축사업에 정비계획 수립의 의무가 도입되면서 주택재건축사업은 새로운 정비기반시설의 설치를 포함한 정비계획을 수립하고 있다. 새롭게 설치되는 기반시설은 종전 정비기반시설의 현황을 반영하여 수립되기 때문에 그 비율의 차이가 존재하지만 도시정비법 시행 이전과는 다른 법적인 통제를 받고 있는 것으로 이해할 수 있다. 정비기반시설의 차이에 따라 주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 구분 방식은 종전의 물리적 조건을 반영하고 있지만 기반시설의 성격에 따른 사업의 구분으로는 적합하지 않은 것으로 판단할 수 있다.

2) 수용권과 매도청구권에 따른 사업의 구분

도시정비법의 시행으로 주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 가장 중요한 기준은 미동일자에 대한 수용권의 부여 문제이다. 정비사업에서 수용권의 부여 문제는 단순한 사업절차의 차이로 한정되지 않고 사업의 성격을 구분하는 가장 중요한 기준이 되고 있다. 현행 공익사업보상법이 다른 법률에 의하여 토지를 수용할 수 있는 모든 사업을 공익사업으로 규정하고 있어 주택재개발사업은 공익사업으로 구분하고 있는 반면 주택재건축사업은 매도청구권을 규정하여 공익사업 적용을 배제하고 있다. 공익사업보상법에서 토지 등을 수용할 수 있는 사업을 모두 공익사업으로 정하고 있는 것은 토지 등의 수용과 같은 국민의 재산권 제약은 공공의 복리를 위한 목적으로 엄격히 제한하고 있기 때문이다.

주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 기준에서 가장 중요한 쟁점은 주택재건축사업의 매도청구권이 주택재개발사업의 수용권과 본질적으로 다른 성격을 가지고 있는가 여부이다. 도시정비법 시행이전에 주축법의 적용을 받던 주택재건축사업은 민간의 자율에 의한 사업으로 그 성격

이 규정되어 있었다. 다만 재건축사업의 대상이 되는 집합건물의 성격상 소수의 반대가 있어도 시급한 재건축사업을 진행할 수 없는 문제를 해결하기 위하여 다수의 동의가 있는 경우 시가로 건축물을 매수할 수 있는 권리인 매도청구권을 인정하고 있었다.⁹²⁾

하지만 주택재건축사업의 매도청구권이 재산권의 제약이라는 점에서 토지 수용권과 본질적으로 다르지 않다는 주장이 있다. 특히 도시정비법 시행 이후 주택재건축사업이 도시계획사업으로 그 성격이 변화되었으므로 주택재건축사업의 매도청구권도 도시계획사업의 원활한 시행을 위한 재산권의 수용이라는 점에서 본질적으로 공공의 복리를 목적으로 재산권을 제약하는 공권으로 파악할 수 있다.

주택재건축사업의 매도청구권이 재산권의 제약이라는 점에서 수용권과 본질적으로 다르지 않은 성격을 가지고 있음에도 불구하고 주택재개발사업과 달리 공익사업 적용을 배제하고 있는 것은 사회적인 형평성의 문제를 제기하고 있다. 특히 주택재건축사업에 인정되었던 매도청구권이 집합건물의 특성을 고려하여 인정된 권리였음에도 불구하고 집합건물과 성격이 다른 단독주택재건축사업에까지 확대하는 것은 법제도의 취지에 부합하지 않는 것으로 판단할 수 있다.

3) 공공의 지원에 따른 사업의 구분

주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 다른 기준은 주택재개발사업이 정비기반시설이 열악한 지역을 대상으로 하고 있기 때문에 정비기반시설의 설치에 공공의 지원이 필요한 사업이라는 인식이 기초하고 있다.

하지만 현행 도시정비법의 정비사업에서 정비기반시설의 설치비용은 사

92) “매도청구권은 재건축을 가능하게 하기 위한 최소한의 필요조건이라 할 것이므로 재건축제도를 인정하는 이상 재건축 불참자의 기본권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이라고 할 수 없을 뿐만 아니라 매도청구권의 행사로 인하여 집합건물 거주자인 구분소유자들이 자신의 의사에 관계없이 거주를 이전하여야 하게 되고, 이는 그들의 행복추구권·거주이전의 자유·주거의 자유에 영향을 미치게 됨은 분명하지만, 재건축에 반대하는 구분소유자들의 구분소유권 및 대지사용권에 대한 법률의 규정에 의한 제한에는 합리적인 이유가 있다고 인정되므로 매도청구권 규정이 구분소유자들의 행복추구권·거주이전의 자유 및 주거의 자유의 본질적인 내용을 침해한다거나 과도하게 제한하고 있어서 위헌이라고 할 수 없다”. 대법원 1999. 12. 10. 선고 98다36344판결, 1999. 10. 22. 선고 97다49398 판결

업시행자가 부담하는 것이 원칙으로 규정되어 있다. 특히 사업시행자가 조합인 경우 정비사업의 시행으로 새로이 설치한 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되고, 정비사업의 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 그가 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위안에서 사업시행자에게 무상으로 양도하도록 규정되어 있다.⁹³⁾ 또한 정비사업으로 사업시행자에게 우선 매각하는 국·공유지의 평가는 사업시행인가의 고시가 있는 날을 기준으로 하여 행하며, 주거환경개선사업의 경우 매각가격은 이 평가금액의 100분의 80으로 하도록 규정하고 있다.⁹⁴⁾

이러한 규정에 따라 주택재개발사업과 주택재건축사업 모두 정비기반시설의 설치에 모두 사업시행자가 그 비용을 부담하는 것이 원칙이 되며, 정비사업으로 사업시행자에게 매각되는 국·공유지도 사업시행인가 이후 감정평가 금액으로 하도록 규정하고 있어 별도의 공공의 지원이 없는 상태이다. 다만 주거환경개선사업의 경우 국·공유지의 매각금액을 감정평가금액의 100분의 80으로 정하고 있어 매각금액을 낮출 수 있는 규정을 두고 있다.

주택재개발사업과 주택재건축사업으로 새롭게 설치되는 정비기반시설 설치에 모두 사업시행자의 책임이며 정비기반시설의 설치에 공공의 지원은 규정되어 있지 않다. 따라서 주택재개발사업이 정비기반시설이 열악한 지역을 대상으로 하고 있으며 새롭게 설치되는 정비기반시설이 공공성이 강한 시설로 공공의 지원이 대상이 되기 때문에 주택재건축사업과 사업이 구분된다는 주장은 현행 도시정비법 규정과 일치하지 않는 것으로 볼 수 있다.

93) 도시정비법 제65조(정비기반시설 및 토지 등의 귀속)

② 시장·군수 또는 주택공사등이 아닌 사업시행자가 정비사업의 시행으로 새로이 설치한 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되고, 정비사업의 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 그가 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위안에서 사업시행자에게 무상으로 양도된다.

94) 도시정비법 제66조(국유·공유 재산의 처분 등) ⑥제4항에 따라 정비사업을 목적으로 우선 매각하는 국유지·공유지의 평가는 사업시행인가의 고시가 있는 날을 기준으로 하여 행하며, 주거환경개선사업의 경우 매각가격은 이 평가금액의 100분의 80으로 한다. 다만, 사업시행인가의 고시가 있는 날부터 3년 이내에 매매계약을 체결하지 아니한 국유지·공유지는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정하는 바에 따른다.

2. 사업의 유사성에 관한 구분

주택재건축사업은 주택의 종류에 따라 공동주택재건축사업과 단독주택재건축사업을 구분되고 있다. 하지만 단독주택재건축사업의 경우 단독주택지역을 대상으로 하고 있기 때문에 외형적으로 주택재개발사업과 구분되고 있지 않고 있다. 외형적으로 주택재개발사업과 구분되지 않는 단독주택재건축사업을 주택재건축사업으로 구분하는 것이 정비구역의 물리적 특성에 부합하는 것인지에 대해서 검증이 필요하다.

정비계획의 세부적인 항목을 검증한 결과 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업은 공동주택재건축사업과 다른 유형의 물리적 특성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 우선 정비구역별 종전 용도지역의 면적비율의 항목에서 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업은 공동주택재건축사업과 다른 용도구성 비율을 가지고 있는 것으로 검증되었다. 또한 정비계획으로 새롭게 설치되는 기반시설의 면적 비율에서도 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업은 공동주택재건축사업과 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 검증되었다. 정비사업의 순부담비율에서도 주택재개발사업 및 단독주택재건축사업은 공동주택재건축사업과 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 검증되었다. 또한 건립세대 밀도 및 증가세대수의 항목에서도 동일한 검증 결과를 얻을 수 있었다.

다만 기존 국공유지 비율과 정비건축물의 수의 검증에서는 주택재개발사업과 단독주택재건축사업이 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 국공유지 비율은 정비구역 내 기존 국공유지가 도로 등으로 존재하고 있기 때문에 단독주택재건축사업이 주택재개발사업에 비하여 도로 조건이 양호한 조건을 반영한 것으로 해석할 수 있다. 또한 정비건축물의 수는 정비사업으로 철거되는 건축물의 수로 호수밀도와 관련된 항목으로 주택재개발구역이 단독주택재건축사업에 비하여 호수밀도가 높은 것으로 추정할 수 있다.

하지만 기존 국공유지 비율과 정비건축물의 수에서 주택재개발사업과 단독주택재건축사업이 통계적으로 유의미한 차이가 있지만 두 조건의 차

이가 종전 정비기반시설의 차이에서 기인하는 것으로 판단하기는 어렵다. 오히려 정비기반시설과 관련된 종전 용도지역의 구성비율과 새롭게 설치되는 기반시설의 면적 비율에서 차이가 존재하지 않는 검증결과는 정비기반시설의 조건에 따라 사업을 구분하는 현재의 구분 기준이 모호함을 보여주고 있는 결과로 해석할 수 있다.

이러한 검증결과는 단독주택재건축사업의 물리적 특성이 공동주택재건축사업보다는 주택재개발사업과 더 유사한 특징을 가지고 있다는 것을 증명하고 있다. 단독주택재건축사업을 물리적 특성이 다른 공동주택재건축사업과 분리하여 주택재개발사업과 통합하여 운영할 필요성이 제기되고 있다.

[표 4-32] 정비사업 별 유사성 비교 표

구 분		주택재개발 vs 단독주택재건축	주택재개발 vs 공동주택재건축	공동주택재건축vs 단독주택재건축	비 고
종전 용도 지역 비율	1a	—	X	X	
	2a	—	X	X	
	2b	—	X	X	
	3a	—	X	X	
정비기반 시설비율		—	X	X	공동 주택제외
국공유지비율		X	X		
순부담비율 (전체)		X	X	X	국공유지 미포함
순부담비율-0		—	X	X	국공유지 포함
순부담비율-1		—	X	X	
정비계획 용적률		X	—	—	
건립세대밀도		—	X	X	
정비건축물수		X	X		공동 주택제외
증가세대수		—	X	X	

주 : — 통계적으로 차이가 없음(유의확률 0.05 수준에서 판단)
X 통계적으로 차이가 있음(유의확률 0.05 수준에서 판단)

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

2003년 도시정비법의 시행에 따라 주택재건축사업은 기존의 민간사업에서 공익사업인 도시정비사업으로 법적 성격이 변화되었다. 또한 국토계획법은 정비사업을 도시계획사업의 하나로 규정하고 있어 주택재건축사업이 공공사업임을 명문화하고 있다.

하지만 현행 도시정비법은 주택재개발사업에 대해서는 사업시행자에게 토지와 다른 권리에 대한 수용권을 부여하여 공익사업으로 규정하고 있는 반면 주택재건축사업은 매도청구권을 규정하여 공익사업 적용을 배제하고 있다. 주택재건축사업이 도시계획사업으로 규정되고 있음에도 불구하고 실제 사업은 공익사업보상법 관련 규정 적용되지 않는 등 세입자에 대한 이주대책과 손실보상이 배제되어 있다. 따라서 주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 것은 단순한 사업방식의 구분이 아니라 공익사업 적용여부를 결정할 정도의 중요한 차이를 가지고 있다. 특히 단독주택재건축사업은 단독주택 밀집지역에서 시행되어, 사업대상지 측면에서 주택재개발사업과 구분되지 않는데도 불구하고, 사실상 공익사업으로 인정되지 않음으로써 세입자 주거대책 및 손실보상 관련 규정이 적용되지 않고 있다. 주택재개발사업과 단독주택재건축 사업이 사업의 여건과 사업의 결과가 크게 다르지 않음에도 불구하고, 사회적 약자를 위한 배려에서 차이가 난다는 점에서 법률의 시행효과에 있어 사회적 비형평성을 유발하게 되는 문제가 있음을 확인할 수 있었다.

특히 주택재개발사업과 공동주택재건축 및 단독주택재건축사업의 정비구역 지정요건과 물리적 조건의 차이를 비교 분석한 결과, 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 정비구역 지정요건은 각 시·도 조례에 근거규정을 두고 있어 동일한 물리적 조건을 가지고 있는 구역에서 각기 다른 사업방식이 혼용되고 있음을 확인하였다. 또한 도시재정비법에 의한 재정

비촉진지구의 경우 주택재개발사업의 정비구역 지정 요건을 완화할 수 있는 특례규정을 두고 있어 사업방식의 전환과 사업대상지의 확대를 가능하게 하고 있음을 확인할 수 있었다.

서울시가 2005년 이후 2012년 2월까지 정비구역으로 지정한 주택재개발구역과 공동주택재건축 및 단독주택재건축구역의 정비계획을 분석한 결과 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 종전 정비기반시설의 양호 여부를 판정할 수 있는 조건에서는 유의미한 차이를 확인할 수 없었다. 종전 용도지역 구성비율, 정비기반시설의 설치비율, 순부담비율, 건립세대의 밀도의 검증에서 두 사업은 통계적으로 유의한 차이를 발견할 수 없었다. 검증항목 중 종전 용도지역 구성비율, 정비기반시설의 설치비율, 순부담비율은 정비구역의 종전 정비기반시설의 정도를 판단할 수 있는 변수이나 이 변수들 간의 비교에서 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 단독주택지역의 정비사업을 정비기반시설의 차이에 따라 주택재개발사업과 단독주택재건축사업으로 구분하고 있는 현행 제도의 운영방식이 정비구역의 물리적 특성을 반영하고 있지 못한 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 주택재개발사업과 단독주택재건축사업은 정비계획 내용 중 호수밀도로 추정할 수 있는 정비건축물의 수의 비율과 기존 국·공유지 면적 비율에 대한 통계적 차이를 검증하였다. 정비건축물의 수의 비율은 단위 면적당 정비건축물의 수가 주택재개발사업이 단독주택재건축사업보다 높은 것으로 나타났다. 이는 호수밀도가 서울시의 주택재개발구역 지정요건이라는 점을 반영하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 또한 종전 국·공유지 면적의 비율은 단독주택재건축사업이 주택재개발사업에 비하여 높은 것으로 검증되었다. 이러한 분석결과는 단독주택재건축사업 구역이 주택재개발사업구역과 비교하여 도로 등의 조건이 양호한 것을 반영하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 하지만 정비건축물의 비율과 호수밀도의 차이로 두 사업의 정비기반시설이 다른 조건을 가지고 있다고 판단하기는 어려운 것으로 나타났다.

마지막으로 단독주택재건축사업을 주택재건축사업으로 구분하는 현행 구분방식은 정비구역의 물리적 특징을 반영하지 못하고 있는 것으로 나타

났다. 현행 도시정비법은 주택재건축사업을 주택의 형태에 따라 공동주택 재건축사업과 단독주택재건축사업으로 구분하고 있어 단독주택재건축사업을 주택재건축사업의 한 형태로 규정하고 있다. 하지만 정비계획의 물리적 조건을 분석한 결과 단독주택재건축사업은 종전 용도지역구성 비율, 정비 기반시설의 설치 비율, 순부담비율, 정비계획용적률, 건립세대 밀도, 증가 세대수 등 모든 검증 항목에서 공동주택재건축사업과 통계적으로 차이가 존재하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 검증항목 중 기존 국공유지 비율은 공동주택재건축사업의 경우 정비구역 내 국공유지를 포함하고 있는 구역이 없는 상태였으며, 호수밀도는 집합건물의 특성상 단독주택지역의 건축물과는 형태가 다르다고 할 수 있다. 반면 단독주택재건축사업은 주택 재개발사업과의 비교 검증에서 기존 국공유지 비율과 정비건축물의 수의 비교를 제외하고는 대부분의 항목에서는 통계적 차이가 없는 것으로 검증되었다. 이러한 연구결과를 기초로 단독주택재건축사업의 물리적 특성은 주택재개발사업과 유사한 성격을 가지고 있는 것으로 판단할 수 있다.

제 2 절 시사점 및 연구의 한계

본 연구는 도시정비법 시행 이후 주택재건축사업이 정비사업으로 성격이 변화된 이후에도 주택재개발사업과 주택재건축사업을 공익사업과 민간사업으로 구분하고 있는 현행 법제도가 합리적인 것인지를 검증하고자 하였다. 특히 2003년 도시정비법의 시행에 따라 본격적으로 추진되고 있는 단독주택재건축사업의 경우 주택재개발사업과 외형적으로 구분되지 않고 있음에도 불구하고 공익사업 적용이 배제되어 세입자에 대한 이주대책과 영업손실 보상이 규정되지 않는 법제도의 문제를 제기하고자 하였다.

각 시·도별 정비구역 지정 요건을 검토한 결과, 동일한 사업조건을 가지고 있는 지역에서도 각기 다른 사업이 시행될 가능성이 존재하고 실제 사업방식의 혼용이 있었다는 점을 규명하였다. 또한 도시재정비법의 시행 이후 지정된 재정비촉진지구에서 주택재개발 정비구역 지정 요건 완화가 적용되어 주택재개발사업이 무분별하게 확대되었던 문제점도 함께 규명하

였다.

다음으로 2005년 1월 이후 2012년 2월까지 서울시가 정비구역으로 지정한 주택재개발사업과 공동주택재건축사업 및 단독주택재건축사업구역의 정비계획 내용을 비교 검토하는 것을 통하여 각 유형의 사업이 어떤 물리적 특성을 가지고 있는지를 검증하였다. 또한 개별 정비사업의 물리적 특성을 비교하여 정비사업 유형별 유사성을 함께 검증하였다. 검증결과, 다음과 같은 몇 가지 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 주택재건축사업이 도시정비법 시행 이전과 동일하게 공익사업으로 인정되지 않음으로써 발생하는 문제점을 확인할 수 있었다. 도시정비법의 시행으로 주택재건축사업은 국토계획법에 따른 도시계획사업으로 분류되고 있어 법률상 공익사업으로 규정되고 있다. 또한 주택재건축사업의 절차에서 정비계획수립 및 정비구역 지정을 의무화하여 사업시행에 필요한 정비기반시설의 설치를 강제하고 있다. 정비사업의 주체인 주택재건축조합의 법적 성격도 주택재개발사업과 동일하게 법인격이 인정되어 각종 행정처분권을 인정하고 있다.

그런데 도시정비법의 시행 이후, 주택재개발사업과 주택재건축사업의 사업의 위상이 동일해지고 대부분의 절차가 동일해졌음에도 불구하고, 실제로는 도시정비법 상 주택재개발사업의 경우, 사업시행자에게 토지의 수용권을 부여하는 반면, 주택재건축사업의 경우 사업시행자에게 토지 수용권이 아닌, 매도청구권만을 부여함으로써 두 사업을 각각 공익사업과 민간사업으로 취급하고 있다. 다만, 주택재건축사업에 적용되는 매도청구권이 법적으로는 사권(私權)으로 규정되어 있지만 사실상 공공의 목적을 위해 개인의 재산권을 박탈하는 점에서 수용권과 결과적으로 다르지 않다는 점을 고려하면 사업시행자에게 부여되는 권리가 매도청구권인지 아니면 수용권인지에 따라 민간사업과 공익사업을 구분하는 현재의 구분방식은 재검토가 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 현행과 같이 정비기반시설의 불량 여부만을 기준으로 주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 것은 개선이 필요하다. 정비기반시설의 불량 여부에 따라 주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하였던 것은

도시정비법 시행이전에 재건축사업이 정비기반시설이 양호한 지역을 대상으로 하였기 때문에 새롭게 기반시설의 설치를 계획적으로 규제할 필요가 없었다는 인식에 기초하고 있다. 하지만 도시정비법의 시행으로 주택재건축사업도 사업시행을 위해서는 필요한 기반시설의 설치가 의무화되고 있다. 본 연구에서 검증한 결과 주택재건축사업도 정비계획수립에 따라 필요한 정비기반시설을 설치하고 있는 것으로 나타났다. 특히 단독주택재건축사업의 경우 주택재개발사업과 비슷한 비율의 정비기반시설을 설치하는 것으로 확인되었다. 따라서 주택재개발사업과 주택재건축사업을 정비기반시설의 불량 여부를 기준으로 사업을 구분하는 것은 실효성이 떨어진다고 할 수 있다.

셋째, 주택재개발사업과 단독주택재건축사업을 구분하는 방식의 변화가 요구된다. 단독주택재건축사업은 사업대상지가 기존 단독주택지역을 대상으로 하고 있다는 점에서 외형적으로 주택재개발사업과 구분되지 않는 특징을 가지고 있음에도 불구하고 주택재건축사업으로 구분되어 주택재건축사업의 절차를 따르도록 규정되어 있다. 하지만 단독주택재건축사업구역의 물리적 특성을 검증한 결과, 공동주택재건축사업구역과는 물리적 특성이 달랐으며, 대부분 주택재개발사업구역의 물리적 특성과 유사한 것으로 검증되었다. 주택재개발사업과 단독주택재건축사업을 구분하는 현행 제도는 두 사업이 가지고 있는 법적 의의를 고려하면 지속하기 어려운 구분 방식으로 판단된다. 현재와 같이 외형적으로 구분되지 않고, 물리적 조건에서도 차이를 검증할 수 없는 사업방식을 공익사업과 민간주도 사업으로 구분하는 것은 사회적 형평성과 공익사업의 법적 안정성에서 의문의 여지가 많다.

넷째, 현행 주택재개발사업의 구역지정요건인 물리적 기준을 개선하여 보다 합리적이고 명확한 기준을 설정할 필요성이 있다. 현행 주택재개발정비구역 지정요건은 각 시·도의 조례에 세부적인 내용이 규정되어 있어 세부 항목에서는 지역별로 다른 요건이 적용되고 있는 것이 현실이다. 특히 주택재개발사업의 물리적 조건에서 서울을 제외한 다른 시·도의 경우 건축물의 노후도를 필수요건으로 지정하지 않아 양호한 주택지를 주택재

개발구역으로 지정함으로써 노후불량한 주거지를 정비하는 사업방식인 주택재개발사업의 본래의 취지를 왜곡하는 현상이 발생하고 있다. 도시정비법의 주택재개발사업이 공익사업의 성격을 가지고 있는 점을 감안한다면 주택재개발사업구역 지정요건은 지역별로 차이가 발생하지 않도록 동일한 기준으로 엄격하게 관리될 필요가 있을 것이다.

2012년 8월 도시정비법 시행령의 개정으로 주택재개발사업의 요건에서 노후도를 필수요건으로 하는 시행령의 개정은 늦었지만 다행스러운 변화로 볼 수 있다. 다음으로 재정비촉진지구에서 주택재개발정비구역 지정요건을 완화하는 규정은 재검토가 필요할 것이다. 재정비촉진 지구는 광역적인 범위의 대상지를 체계적으로 정비하는 도심재생의 새로운 모델로 도입되었지만 양호한 주거지역을 주택재개발구역으로 전환시키는 문제점을 함께 가지고 있었다. 2008년 금융위기 이후 재정비촉진지구 사업이 연기되거나 지구지정이 취소된 이유는 주택경기 침체에 따른 사업성의 악화가 일차적인 원인이지만 완화된 정비구역지정 요건을 적용하여 무리하게 사업구역을 확대한 행정기관의 책임도 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 재정비촉진지구에서 주택재개발사업 구역지정 요건을 완화할 수 있는 규정의 재검토가 요구된다.

다섯째, 단독주택재건축사업과 주택재개발사업을 통합하고 주택재건축사업은 공동주택재건축사업으로 한정하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다. 제3장의 분석을 통하여 주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 경우 정비기반시설 설치 등의 물리적 조건의 차이가 존재하지 않는다는 사실을 확인하였다. 또한 단독주택재건축사업의 물리적 특징은 주택재개발사업과 유사하며 공동주택재건축사업과는 다른 특징을 가지고 있다는 점도 검증하였다. 이러한 점에서 단독주택재건축사업을 주택재개발사업과 통합하고 주택재건축사업은 공동주택으로 한정하는 제도의 개선이 요구된다.

2012년 8월 도시정비법 시행령의 개정으로 단독주택재건축사업을 정비계획수립 대상에서 제외하여 사실상 단독주택재건축사업을 폐지한 것은 단독주택재건축사업의 문제점을 감안한 올바른 법령 개정으로 이해할 수 있다. 다만 단독주택재건축사업을 정비계획 수립대상에서 제외한 시행령의

개정은 이미 정비예정구역으로 지정된 구역에 대해서는 종전과 같은 사업 방식을 적용하고, 개정된 시행령의 적용이 2014년 8월 이후부터 적용된다는 점에서 근본적인 해결책이 되지는 못하고 있다. 또한 단독주택재건축사업이 적용 범위에 대한 과거의 적용에서도 구 주축법 시행령개정에 따라 주택재건축사업의 포함과 배제가 반복되었다는 점을 고려하면 시행령의 개정으로 정비계획 수립대상에서 제외한 것을 문제의 완전한 해결책으로 판단하기는 어려운 상황이다. 정비기반시설이 양호한 단독주택지역의 경우 주택재개발사업과 같이 전면철거 방식의 사업이 적당하지 않기 때문에 별도의 관리의 필요성이 제기되고 있다.

주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 혼용의 문제를 해결하기 위해서는 노후화된 단독주택지역을 개발하는 사업을 주택재개발사업으로 통일시키고 그 요건을 노후도와 주택접도율로 한정하는 방안을 도입할 필요가 있다. 주택재개발구역의 지정요건에 대하여 노후도와 접도율을 기준으로 제안하는 것은 주택접도율이 정비기반시설의 상태를 판단하는 가장 중요한 기준이 될 수 있기 때문이다. 또한 주택접도율은 호수밀도 및 과소필지와 연관된 지표로서 기능을 가지고 있기 때문에 정비기반시설의 상태를 측정할 수 있는 가장 용이한 기준으로 작용할 수 있다는 점도 반영하고 있다.

본 논문의 다음과 같은 연구의 한계를 가지고 있다.

첫째, 주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 기준인 정비기반시설의 차이를 정비계획의 항목만을 통하여 분석한 한계를 가지고 있다. 정비계획은 현재의 토지이용 현황을 기초로 장래의 토지이용을 위하여 수립되는 계획으로서의 특징을 가지고 있다. 따라서 정비계획의 내용은 사업이전의 정비구역의 물리적 특성을 반영하고 있지만, 일부 계획은 장래의 토지이용을 목적에 기초한 물리적 특성을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서 검증한 정비계획의 내용들은 사업이전 정비기반시설의 세부적인 내용을 포함하지 않을 수 있다. 또한 검증에 사용한 일부 변수들은 현재의 물리적 특성과 장래의 토지이용에 따른 물리적 특성을 함께 반영될 수 있는 문제를 가지고 있다. 본 논문이 가지고 있는 이러한 문제는 논문의 분석에서

사용한 가독 가능한 자료의 한계이지만 본 논문의 가장 중요한 한계로 볼 수 있다.

둘째, 정비기반시설의 유무에 따른 사업의 구분을 명확히 하기 위해서 시행령에서 규정한 노후도, 호수밀도, 접도율, 과소필지의 요건에 대한 계량화된 자료를 분석하는 것이 필요하다. 하지만 현행 정비기본계획 및 정비계획은 해당 구역의 구역지정에 필요한 세부적인 물리적 요건을 공개하고 있지 않은 상황이다. 본 논문의 경우도 사용한 자료가 노후도, 호수밀도, 접도율, 과소필지 등의 조건을 만족하고 있는지의 여부만 확인할 수 있는 자료에 국한되었다.

셋째, 주택재개발사업과 주택재건축사업은 정비기반시설의 불량 여부에 따라 구분하고 있지만, 사업의 공공성은 해당 구역에 거주하고 있는 주민들의 소득 수준 등이 복합적으로 고려되고 있다. 주택재개발사업에서 임대주택의 건립의무를 두고 있는 반면 주택재건축사업의 경우 임대주택 건립의무나 이주대책을 규정하고 있지 않고 있는 것은 공익사업보상법의 적용 여부에 따라 규정되고 있다. 하지만 이러한 차이는 해당지역의 거주자들의 소득수준의 차이가 존재할 것이라는 함의가 존재하고 있음을 부정할 수 없다. 따라서 주택재개발사업과 주택재건축사업의 공익성을 판단하기 위해서는 단순한 물리적 조건 이외에 해당 지역에 거주하고 있는 주민들의 소득수준의 다른 차이가 존재하고 있는지를 연구하는 것이 필요하다.

또한 공익사업을 판단하는 기준은 해당 사업이 불특정 다수를 위하여 공공재적 성격의 재화를 공급하는 사업인가와 사업의 외부효과 등이 고려되어야 한다. 따라서 현행 도시정비법은 주택재개발사업과 주택재건축사업의 공공성의 구분을 형식적으로는 공익사업보상법의 적용여부를 기준으로 하고 있지만 사업이 가지고 있는 여러 측면의 문제를 함께 검토하여야 할 필요가 있다. 본 연구에서는 주택재개발사업과 주택재건축사업의 공공성의 문제를 정비기반시설의 현황 및 공익사업보상법의 적용여부만을 기준으로 구분하고 있는 한계를 가지고 있다.

넷째, 현행 도시정비법에서 주택재개발사업과 주택재건축사업이 공익사업과 민간사업으로 규정되고 있는 것은 수용권과 매도청구권의 차이에 기

초하고 있다. 수용권과 매도청구권이 공공사업을 위한 개인의 재산권에 대한 강제적 수용이라는 공통점을 가지고 있음에도 불구하고 금액의 산정에서는 개발이익의 배제 원칙과 시가보상원칙이 구분되고 있다. 매도청구권과 수용권이 재산권에 대한 강제적 수용이라는 공통점에도 불구하고 보상 금액에서 실제적인 차이가 존재하고 있는지에 대해서는 실증적인 연구가 필요하다.

본 연구는 주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 기준인 정비기반시설의 구분에 대하여 정비계획의 내용을 실증적으로 분석했다는 성과가 있지만, 정비기반시설의 조건을 사업의 결과가 아니라, 정비계획서 상에 제시된 내용을 가지고 검증한 한계를 가지고 있다. 또한 주택재개발사업과 주택재건축사업의 성격구분에 있어서는 공공성의 정도를 판단할 수 있는 몇 가지 요인에 대해서는 연구를 진행하지 못한 한계를 가지고 있다. 주택재개발사업과 주택재건축사업을 구분하는 정비기반시설의 계량화된 물리적 조건의 분석과 사업의 법적 성격에 대한 세부적인 연구는 후속 연구 과제로 남겨둔다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

1) 단행본

고 건 외, 『서울도시계획연혁』, 서울시 도시계획과, 2001.

권혁제, 『SAS활용 표준통계학』, 청목출판사, 2000.

대한국토·도시계획학회, 『도시계획론』, 보성각, 2011.

목정훈, 『주거지환경개선을 위한 마을만들기 활성화방안』, 서울시정개발연구원, 2006.

민태욱, 『부동산공법론』 제5판, 부연사, 2011.

서울시도시계획국, 『알기쉬운 도시계획용어집』, 서울시도시계획국, 2012.

안정근, 『부동산 평가실무』 제3판, 법문사, 2007.

임태모 외, 『도시 및 주거환경 정비사업 여행』, 국토해양부, 2010

재개발·재건축발전연구회, 『재개발·재건축 궁금하십니까?』, 서울시주거정비과, 2008.

2) 논 문

강석구, “주택재개발·재건축사업의 제도적 문제점 및 향후 입법과제”, 『성균관법학』, 제21권 제1호, 2009, pp.1~26.

강세진, “서울시 주거지유형별 주택재개발사업의 추진에 미치는 영향요인 연구”, 서울시립대학교 박사학위논문, 2007.

강세진·김창석·남진, “주거환경정비를 위한 노후불량주거지의 유형별 물리적 특성에 대한 연구”, 『국토계획』, 제1권3호, 2006, pp.53~67.

- 권기범·백준홍, “서울시 주택재개발사업 구역지정의 물리적 기준의 합리적 적용방안에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』 제3권제10호, 2007, pp. 131~140
- 권순형 · 백성준, “주택재개발사업과 단독주택재건축사업의 물리적 특성에 관한 연구”, 『주택연구』, 제20권 제3호, 2010, pp.103~130.
- 김민지·이승일, “지속가능 도시정비목표를 기준으로 한 서울시 정비사업고찰”, 『도시정책연구』 제1권 제2호, 2010. pp.49~66
- 김병준, “주택재개발·재건축에 있어서 조합원과 세입자의 법적지위에 관한 연구”, 국민대학교 박사학위논문, 2009
- 김연정, “주택 재개발·재건축법제에 관한 연구”, 부경대학교 박사학위논문, 2011.
- 김재동, “재건축사업의 매도청구권에 관한 연구”, 명지대학교 석사학위논문, 2007.
- 김호철 외, “도시재생활성화를 위한 법제 개편 방향”, 『도시재생활성화 및 법제개편을 공청회 자료』, 국토해양부, 2010, pp.3~38.
- 김청원 · 장희순, “노후주거지 정비체계 개선방향에 관한 연구”, 『주택연구』 제14권 제3호, 2006, pp.183~221.
- 민태욱, “적정가격보상원칙과 시가보상론”, 『부동산학연구』, 제11집 2호, 2005, pp.15~32.
- 민태욱, “주택재개발·재건축조합의 조세법적 성격과 조세문제”, 『토지공법연구』 제20집, 2003, pp.426~442.
- 박현정, “재건축·재개발정비사업조합의 설립동의 또는 총회결의에 관한 소송유형의 검토”, 『행정법연구』 제26호, 2009, pp.148.
- 백명기, “단독주택 재건축사업 갈등해소 방안 연구”, 전주대학교 박사학위논문, 2011.
- 이재선·장경철, “도시재생:도시중심지의 종합관리와 과제”, 『도시정보』,

2010, pp.3~26.

이일세, “주택재개발·재건축사업에 관한 판례분석”, 『강원법학』, 제33권, 2011. pp.143~186.

임규진·정승진, “정비사업조합의 법적성격과 과세문제”, 『조세연구』 제9권 제3집, 2009, pp.310~333.

장미현, “서울 주거지의 조성시기별 도시구조에 관한 연구”, 이화여자대학교 석사학위논문, 2003.

장재일·안건혁, “단독주택지 재정비를 위한 민간사업수단의 통합 필요성에 관한 연구”, 『계획계』 제24권 제12호, 2008, pp.215~224.

장재일·안건혁, “단독주택재건축사업의 수복형 정비방식 도입에 관한 연구”, 『계획계』 제25권 제8호, 2008, pp.225~232.

최막중, “재건축규제의 허와 실”, 『시장경제 Issue Paper-13』, 2006, pp. 13~77.

차흥권, “주택재건축사업의 매도청구권에 관한 연구”, 건국대학교 석사학위 논문, 2005.

홍민우·이석정, “토지구획정리사업으로 조성된 다가구·다세대주택지역의 주거환경개선 방안”, 『한국도시설계학회지』 제11권 5호, 2010. pp. 21~35.

2. 국외문헌

Douglas Farr, *Sustainable Urbanism : Urban Design With Nature*, 2008, Wiley.

Herbert J. Gans, 1996, *People, Plans, and Policies: Essays on Poverty, Racism, and Other National Urban Problems*, Columbia University Press.

Mike Jenks and Nicola Dempsey, *Future Forms and Design for Sustainable Cities*, 2005, Architectural Press.

Ian Cooper and Martin Symes, *Sustainable Urban Developments* Volume 4, 2009, Routledge

Robert Riddell, *Sustainable Urban Planning*, 2003, Blackwell Publishing.

Herbert J. Gans, "The Human Implications of Current Redevelopment and Relocation", 1959, *Planning Journal of the American Institute of Planners*, Volume 25, Issue 1, pp. 15-26.

Jon C. Teaforda, "Urban Renewal and Its Aftermath", 2000, *Housing Policy Debate*, Volume 11, pp.443~465.

3. 웹사이트

국토해양부 홈페이지 (<http://www.mltm.go.kr>)

경기도청 홈페이지(www.gg.go.kr)

경기도시공사 경기 뉴타운홈페이지 (<http://www.giconewtown.co.kr/>)

법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr>)

서울시 도시계획포털 (<http://urban.seoul.go.kr>)

서울시 법무행정서비스 홈페이지(<http://legal.seoul.go.kr>)

서울시보 (<http://www2.seoul.go.kr/web2004/seoul/citynews/sibo2/>)

서울시 주택정책실 (<http://housing.seoul.go.kr/newtown>)

서울시 클린업시스템 홈페이지 (<http://cleanup.seoul.go.kr>)

부동산114 Reps

HANSUNG
UNIVERSITY

ABSTRACT

A Study on the Physical Properties and Division of the Housing Redevelopment Project and the Housing Rebuilding Project

Kwon Sun-hyung

Major in Real Estate

Dept of Economics & Real Estate

Graduate School, Hansung University

The housing rebuilding project was changed by nature into the regeneration project according to the enactment of the 「Urban and Living Environment Maintenance Act」 in 2003, and the 「National Land Planning and Utilization Act」 clearly defines the renewal project based on the Urban Renewal Act as the urban planning project. But there has been a controversy over how to define the nature of the housing rebuilding project since the enforcement of the Urban Renewal Act. The current Urban Renewal Act excludes the housing rebuilding project from the application of the provisions of loss compensation according to the 「Act on the Acquisition and Compensation of Land for Public-interest Projects」 and does not admit it as the public-interest project unlike the housing redevelopment project. Both the housing redevelopment project and the housing rebuilding project have the commonality as the project of improving the blight and dilapidated residential area but are divided into the public-sector project and private-sector project according to a difference in the

renewal infrastructure. The redevelopment project is classified as the public-interest project and the provisions of the migration measure and loss compensation for tenants are applied to the project. But there are no provisions of loss compensation in case of the housing rebuilding project. The problem of the division of the housing redevelopment project and the housing rebuilding project is not only the division based on the simple project method but a very important problem of defining the nature of the project differently.

The ordinances of each city and province concretely defining the requirements for the current designation of the renewal district define the criteria for physical judgement of the housing redevelopment project such as deterioration, dwelling unit density, road-adjacency ratio, minimum land lot and the like. For this reason, it was found that there was the case that a different type of project was applied to the area with the same project condition. Especially, there is a provision that the physical condition of the housing redevelopment project can be mitigated with the range of 20% in the regeneration promotion district enforced since 2006, which make it difficult to make a division of the physical boundary of the prospective project area.

This study attempted to compare and test the contents of the renewal plan of the housing redevelopment district and the apartment housing rebuilding and detached housing rebuilding district of Seoul designated as the renewal district since 2005. It was found that there was not a significant difference in the physical condition between the housing redevelopment project and the detached housing rebuilding project in relation to the items related to the existing renewal infrastructure such as existing use district, the ratio of renewal infrastructure, net burden ratio, floor area ratio of the renewal plan. And the detached housing rebuilding project is classified as a type of the housing rebuilding project but its physical properties had the condition different from those of the apartment housing rebuilding project. It was found that the physical properties of the detached housing rebuilding district had a nature similar to the housing

rebuilding project district in relation to items such as the ratio of use area, the ratio of renewal infrastructure, net burden ratio, number of built households, development density, net increasing households. It was found that there was a significant difference in the number of renewal buildings and the ratio of existing national and public land between the housing rebuilding project and the detached housing rebuilding project. But it is thought that it is impossible to judge the presence or absence of the defect of the renewal infrastructure through a difference in those conditions.

The results of this study show that the current method of dividing the housing redevelopment project and the housing rebuilding project according to the conditions of the renewal infrastructure is not significant. Especially, the housing redevelopment project and the detached housing rebuilding project were not externally divided in that they were intended for the existing blight detached housing area. It is thought that their division into the public-sector project and the private-sector project is contrary to social equity despite no difference in the physical condition of the renewal district.

It is necessary to apply the physical judgement criterion for judging the presence or absence of defects of the renewal infrastructure of the housing redevelopment project. And it is necessary to operate the detached housing rebuilding project in linkage with the housing redevelopment project independently of the apartment housing rebuilding project with different physical properties.

【key words】 renewal district, renewal infrastructure, requirements for designation of the renewal district, regeneration promotion district, housing redevelopment, housing rebuilding, detached housing rebuilding, public service