

碩士學位論文
指導教授 安正根

서울시 주택재개발사업의 문제점과 개선 방안

A Study on Problems involving Housing Redevelopment Projects
of Seoul Metropolitan City and Their Solutions

2002年 12月

漢城大學校 行政大學院

不動產學 專攻

정 승 용

碩士學位論文
指導教授 安正根

서울시 주택재개발사업의 문제점과 개선 방안

A Study on Problems involving Housing Redevelopment Projects
of Seoul Metropolitan City and Their Solutions

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

2002年 12月

漢城大學校 行政大學院
不動產學 專攻
정 승 용

정승용의 不動産學 碩士學位 論文을 認定함

2002年 12月

審査 委員長 印

審査 委員 印

審査 委員 印

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	3
제 2 장 주택 재개발 정책의 변화	5
제 1 절 주택 재개발 사업의 개념 및 현황	5
1. 재개발 사업의 정의와 종류	5
2. 주택재개발사업의 개념과 시행방식	14
3. 재개발 사업의 현황	16
4. 주택 재개발 사업의 절차	18
제 2 절 주택재개발정책의 변화	21
1. 전면철거와 집단이주정착지 조성	21
2. 주택재개발 방식의 도입	22
3. 세입자 대책의 변천	24
제 3 장 도심주거지 재개발사업의 문제점과 외국의 제도	27
제 1 절 사업방식별 문제	27
1. 주택재개발사업	27
2. 주거환경개선사업과 재건축사업	29
제 2 절 사업시행상의 문제	30
1. 도시환경의 악화	30
2. 개발이익 우선에 따른 폐해	33
3. 조합집행부의 비전문성과 공공의 관리 부실	35
4. 자금 회수의 불일치 문제와 손실보상	38
제 3 절 외국의 재개발 제도	41

1. 일본의 재개발제도	41
2. 미국의 재개발제도	44
3. 외국제도의 시사점	45
제 4 장 도시주거지 재개발사업의 개선 방안	51
제 1 절 주택 및 택지개발소요 전망	51
1. 주택소요 전망	51
2. 택지소요 전망	53
제 2 절 주거지 재개발사업의 새로운 전환	55
1. 재개발의 최근 동향	55
2. 주거지 재개발사업의 전환	56
제 3 절 주택 재개발 사업의 개선 방안	59
1. 광역단위개발계획의 활성화	59
2. 경관계획에 의한 개발기준 차등화	60
3. 공공의 적극적인 참여	61
4. 거주민 주거 대책	66
5. 재개발 전문인력의 육성	67
6. 자금조달의 안정성 확보	68
제 5 장 결 론	70
참 고 문 헌	74
ABSTRACT	77

표목차

<표 2-1> 노후불량주거지 재개발사업방식의 비교	12
<표 2-2> 도심재개발사업 현황	17
<표 2-3> 서울시 주택재개발사업 현황	18
<표 2-4> 세입자들에 대한 대책 변천	26
<표 3-1> 불량촌 형성의 시대적 특성	30
<표 3-2> 주택재개발 사업현황(전국)	48
<표 4-1> 세계 주요 대도시권의 인구밀도(1990)	52
<표 4-2> 일반가구 기준 주택소요	53
<표 4-3> 향후 택지소요 추정량	55

그림목차

[그림 2-1] 도시 정비 관련 재개발 사업의 종류	7
[그림 3-1] 서울시 구별 주택 재개발 대상구역	28
[그림 3-2] 주택재개발 사업의 문제점	31
[그림 3-3] 주택재개발의 고려요인과 개발주체	33
[그림 3-4] 재개발의 사업성 위주 사업방식의 문제점	34
[그림 3-5] 연도별 주택정비사업 추이	47
[그림 3-6] 주택재개발 사업 추이	49

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 목적

서울시의 실제 주택보급률은 아직도 저조한 상태이나 주택공급확대를 위한 신규 택지개발 가능지는 이제 한계에 도달한 상태이다. 80년대 후반에 시작된 5개 신도시 건설이 마무리되면서 수도권에서 택지를 확보하기 어렵게 된 대형 건설업체들은 사업 물량의 상당수를 재개발·재건축 사업에서 충당하고 있다. 특히 최근 투기억제책으로 인해 주춤하고 있지만 작년부터 저금리와 통화량 증가, 건설 규제완화에 따른 아파트 가격 급등으로 인해, 인기 아파트 분양 경쟁률이 수백대 일에 이르자 서울과 수도권에서 재개발·재건축 사업 수주를 위한 경쟁이 치열하다.

주거지역 중 도시성장과정에서 고지대에 무질서하게 형성되었거나 6-70년대의 토지구획정리사업으로 개발된 소규모 필지의 저층 주택지에 형성된 노후불량 주거지는 무계획적이고 평면적인 토지이용으로 주거지내의 도로, 주차공간, 학교, 어린이공원 등 공공용지가 매우 부족하여 화재 및 질병 발생, 붕괴 등 도시관리상 위험한 상태를 야기하였다. 이러한 불량주거지역을 개선하기 위해 시작된 주택재개발사업 역시 문제점을 낳았는데, 고지대의 소위, 달동네를 재개발하면서 획일적인 고층 아파트 단지를 건설하고 소형주택을 감소시킴으로써 저소득층 주택문제를 야기했을 뿐만 아니라 우리 나라 도시경관의 특징인 구릉지 경관의 심각한 훼손을 가져왔던 것이다. 또한 재개발조합이 자체적으로 골목길 등 국공유

지를 매입하고 도로를 개설함으로써 기반시설이 취약해지는 등 난개발의 원인을 제공해왔다. 실제로 성동구 금호동, 행당동의 경우처럼 6천세대 규모의 아파트가 몇 군데에 지어지더라도 블록별로 사업을 추진하다보니 학교시설 부담금을 내면서도 정작 학교 부지가 없는 사태가 발생하기도 했다.

여기에 재개발 지역의 상당수가, 계획 도시인 강남에 비해 매우 열악한 도로 교통 여건을 가진 강북의 구릉 지역에 밀집되어 있어¹⁾ 그 심각성을 더하고 있으며 갖가지 요인들로 인해 재개발 추진 자체가 난항을 겪고 있는 지구가 많다.

실제로 건설교통부가 도시재개발법 시행령에 따라 98년 확정된 서울시 주택재개발기본계획에 따르면 서대문구 홍은2동 홍은 8구역의 경우, 재개발 요건을 갖추었으나 재개발지구 지정은 요원해 보이는데, 자연환경 및 도시경관보호지역이라 용적률 제한을 받는 데다 산중턱의 고층아파트라는 경관상의 문제로 구 도시계획위원회 단계에서부터 제동이 걸리고 있기 때문이다. 이에 따라 주민들은 18~20층의 아파트단지계획에서 최근 7~12층 규모로까지 축소하였다. 북한산 안산 백련산 등 작은 산과 구릉지가 많은 서대문구의 경우 27개 구역 73ha(약 21만 9000평)가 재개발 기본계획구역으로 잡혀 있으나 지리적 여건 때문에 실제 가능성은 낮은 편이다. 대상 지역이 산자락 이곳저곳에 산재한 탓에 통합 개발도 불가능한 실정이다. 84년 11월 재개발지구로 지정된 서울 종로구 창신동 창신6구역도 재개발구역 지정 신청을 위한 지역주민 66.7% 이상의 동의가 이루어지지 못하고 있다. 특히 청계 고가도로를 사이에 두고 남북으로 나란히 위치한 삼일아파트의 경우, 부지는 사유지이고 건물은 개인소유, 거주자들은 모두 세입자인데 시

1) 서울시에 따르면 2011년까지 재개발구역 대상으로 정해진 곳은 352군데, 319만평에 달한다. 이중 약 82%가 강북지역에 몰려 있다.

에서는 ‘보상 후 철거’ 원칙을 세워놓고 있지만 건물주들은 보상비가 턱없이 낮다며 반대하고 있다.²⁾

이에 최근 서울시는 과열된 강남 지역의 투기 분위기를 해소하고 기존의 재개발의 문제점을 보완하고자 강북의 재개발지구를 몇 개씩 묶고 시에서 도로와 인프라 등을 지원해 ‘구시가지 내 신시가지’ 형태로 개발하겠다는 강북 뉴타운 계획을 발표한 바 있다.³⁾

따라서 본 연구의 목적은 안전하고 쾌적한 도시관리차원에서 기존 노후불량 주거지내 부족한 공공용지의 확충 및 열악한 주거환경의 정비와 더불어 주택공급을 확대할 수 있는 주거지 재개발정책의 새로운 방향을 제시하는데 있다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

주택 재개발에 관한 기존의 연구로는 주거현황에 관한 연구, 불량주택 재개발 사업과 정책에 관한 연구, 주민들에게 순환주택으로 먼저 이주시켜 사업 기간 동안 주거를 제공하고 사업을 시작하는 순환재개발에 관한 연구가 있다. 본 연구에서는 현행 주택재개발제도의 문제점을 진단하고 개선책을 제

2) 동아일보, 2002. 9. 28 (지역) 기획. 연재 25면

3) 서울시가 편성한 내년도 예산안(12조7780억원)은 강남·북 균형개발을 위한 강북 ‘뉴타운’ 조성 및 청계천 복원 등 공약관련 개발사업 추진에 초점을 맞추고 있다. 세부 예산항목별로 보면 강남·북 균형개발 관련 사업 예산 1조750억원이 새로 배정됐다. 주택재개발, 공공임대주택, 주거환경개선사업 관련 예산으로 4241억원이 편성됐고 도시개발 및 관리비로 1300억원이 배정됐다. 지역균형 개발도모비 명목으로 930억원이 편성됐다. 올해에는 서민주택건설 관련 예산 7396억6600만원이 책정됐었다. 또 청계천 복원사업과 관련, 기존 예산외에 북개도로 및 고가도로 철거비와 복원 설계비 등으로 1071억원이 신규 편성됐다. [문화일보] 2002-11-08

시하는데 중점을 두고자 한다. 따라서 본 연구는 우리 나라 주택재개발 정책의 문제점과 개선 방안을 연구의 범위로 하되, 분석 대상은 주로 서울특별시를 기준으로 하였으며, 총 6장으로 나누어 전개하였다.

제1장 서론에서는 연구의 배경과 목적, 연구의 범위와 방법을 설정하였다.

제2장 주택재개발 정책의 변화에서는 재개발사업의 정의와 종류, 주택재개발사업의 개념 및 현황, 우리 나라 주택 재개발 정책의 개괄적인 변천사를 살펴보면서 주택정책의 흐름을 조사하였다.

제3장에서는 주택재개발사업, 주거환경개선사업과 재건축사업 등, 전반적인 도심 주거지 재개발사업의 문제점을 살펴보고, 외국의 재개발 제도와 우리나라의 주택정책을 비교하여, 우리 실정에 맞는 재개발정책의 방안을 모색하고자 하였다.

제4장 주택재개발 정책의 개선방안에서는 주택 및 택지개발소요를 분석하고 재개발정책의 새로운 전환점을 도출한 다음, 주택재개발 정책의 개선방안을 하나씩 열거하였다.

제5장 결론에서는 본문의 논의를 종합하였고 정책적인 시사점을 바탕으로 연구과제와 함께 제시하였으며 연구의 한계와 향후 연구과제를 언급하였다.

본 논문의 연구 방법으로는 관련 내용에 해당하는 문헌조사를 위주로 하였으며, 구체적인 실태분석 및 문제점 도출은 주택·건설 관련기관 및 연구원의 현황, 통계자료, 정책 분석자료, 관계 법령, 연구 보고서, 세미나 자료, 주택관련 월간·계간지, 각종신문 등의 자료를 참조하였으며, 부족한 부분 및 견해는 인터뷰와 보충자료를 통하여 보완하였다.

제 2 장 주택 재개발 정책의 변화

제 1 절 주택 재개발 사업의 개념 및 현황

1. 재개발 사업의 정의와 종류

도시의 노후불량 주거지를 개선하기 위한 주거지재개발사업은 도시재개발법에 의한 주택재개발사업, 도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법에 의한 주거환경개선사업과 주택건설촉진법에 의한 재건축사업으로 구분되는데, 재건축사업은 토지소유자에 의해서 시행되는 민간사업이다.

재개발사업은 도시계획법 제3조제12호에서 도시재개발법에 의한 재개발사업으로 정의하고 동법 제3조제13호에서는 재개발사업을 도시계획법에 의한 도시계획시설사업과 도시개발법에 의한 도시개발사업과 함께 도시계획사업으로 규정하고 있어 재개발사업은 도시계획사업의 하나이다.

그리고 도시재개발법 제2조에서는 “재개발구역 안에서 토지의 합리적이고 효율적인 고도이용과 도시기능을 회복하기 위하여 도시재개발법이 정하는 바에 의하여 시행하는 건축물 및 그 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설의 정비에 관한 사업과 이에 부대 되는 사업” 이라고 규정하고 있다.

도시재개발사업은 정태적인 기존 시가지의 물리적 환경을 동태적인 사회·

경제적인 여건에 적응시켜 나가는 도시성장 및 발전과정으로, 단위 토지의 생산성 향상·환경불량으로 인한 범죄발생 가능성 경감·지역간 사회계층간 괴리현상 해소·양호한 주거환경과 도시미관을 창출하여 도시의 건전한 발전과 공공복리의 증진에 기여하는 데 그 목적(법 제1조)이 있다.

재개발사업의 종류는 도시재개발법 제2조에서 “도심재개발사업, 주택재개발사업, 공장재개발사업”으로 구분하고 있다.⁴⁾

1) 도심재개발사업

도심지 또는 부도심지와 간선도로변의 기능이 쇠퇴해진 시가지를 대상으로 그 기능을 회복 또는 전환하기 위하여 시행하는 재개발사업이다.

2) 주택재개발사업

노후·불량한 주택이 밀집되어 있거나 공공시설의 정비가 불량한 지역의 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 재개발사업이다.

3) 공장재개발사업

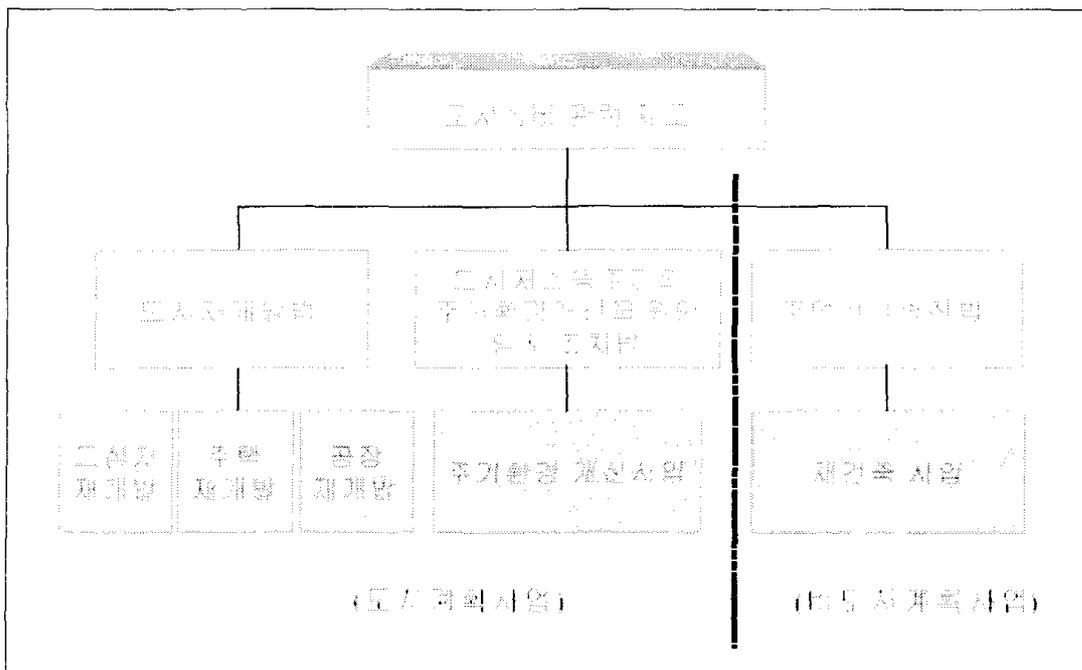
노후·불량한 공장 등이 있는 공업지역의 기능을 회복하기 위하여 시행하는 재개발사업이다.

4) 시장재개발사업은 중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법에 의하여 시행되고 있으며 동법 제2조제4호에서 “시장재개발·재건축이라 함은 중소기업청장이 시장재개발사업시행구역 또는 시장재건축사업 시행구역으로 선정한 시장의 유통현대화를 촉진하고 시장기능의 회복을 위하여 그 사업시행구역의 토지나 건축물의 소유자 또는 시장재개발조합이 시행하는 재개발사업과 토지 등의 소유자 또는 시장재건축조합이 시행하는 재건축사업을 말한다”라고 정의하고 있다.

4) 타법에 의한 재개발사업

도시내 노후·불량주택 등의 재개발은 도시재개발법에 의하지 않고 주택건설촉진법에 의한 재건축사업, 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법에 의한 주거환경개선사업 등 개별법에 의하여 시행되고 있다. 그러나 이들 사업은 재개발의 장기적인 기본방향을 제시하는 재개발기본계획의 수립대상에 포함되지 않고 사업지구별로 사업이 시행되고 있어 기존 시가지와의 부조화로 인한 문제점 등이 제기되고 있다.

[그림 2-1] 도시 정비 관련 재개발 사업의 종류



자료: 김현주, 재개발·재건축 사업의 효율적인 추진방안, 삼성경제연구소, 2001, p.6

① 재건축사업(주택건설촉진법)

노후·불량 공동주택을 재건축하기 위해 주택소유자들이 자율적으로 추진

하는 민간사업으로 60~70년대에 건축된 공동주택의 개량을 촉진하고 도심의 주택공급 확대를 위해 '87년 주택건설촉진법을 개정하여 그 절차를 규정하였다. 대상은 원칙적으로 아파트 및 연립주택 등 공동주택이다. 즉, 안전상 문제가 있거나 준공 후 20년이 경과하여 과도한 주택관리 비용이 소요되어 경제적 불이익을 가져다 줄 수 있는 주택이거나 재해위험지역내의 주택을 대상으로 한다. 사업시행자는 주택을 새로 건설하기 위하여 철거될 기존 노후 불량 주택을 소유한 자가 설립한 조합이다. 재건축은 기존 건물을 철거하고 그 대지에 건물을 다시 축조한다는 점과 건축면적, 연면적, 건물의 높이 등 건물 규모의 증가가 수반된다는 점에서 건축법에 의한 개축과 증축이 결합된 개념을 포함하고 있다. 재개발과 재건축의 차이점은 다음과 같다.

재개발은 비능률적이거나 무질서하고 수준미달인 불량주거지역을 대상으로 불량환경을 정비하고 부족한 공공시설을 확보하여 도시기능을 회복시키기 위해 공공차원에서 추진하는 도시계획차원의 도시개발사업인데 반해 재건축은 기존의 노후한 단위 주택을 대상으로 거주민의 안전을 도모하고 주거수준을 향상시키기 위해 민간차원에서 시행하는 개발사업이다. 구체적인 차이점은 다음과 같다.

첫째, 재개발사업의 주체는 토지나 건물 등의 소유자 또는 조합, 지자체, 공공의 공사, 특수법인 등으로 다양하나, 재건축사업의 주체는 토지나 건물 등의 소유자로 구성되는 재건축 조합이 된다. 이 때 사업 인가권자는 재개발사업의 경우, 시·도지사이며 재건축은 구청장이다.

둘째, 재개발사업은 사업구역지정이 반드시 필요한데 반해 재건축사업은 구역지정이 필요 없는 대신에 재건축 판정을 위한 개별 노후건축물에 대한 구조안전

진단이 필수적으로 요구된다.

셋째, 세입자 문제의 경우, 재개발사업은 영구임대 주택 입주권, 주거대책비 등이 지급되나, 재건축은 당사자간 임대차 계약에 의해 처리된다.

넷째, 재개발사업은 사업시행의 절차가 매우 복잡하지만 재건축사업의 시행절차는 훨씬 간단하여 사업활성화의 요인이 된다.⁵⁾

② 주거환경개선사업(도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법)

도시 영세민의 주거안정과 세입자의 주거권 문제를 해결하고 노후불량 주거지역의 재개발을 원활히 추진하기 위해 89년 도입된 주거환경개선사업은 도시저소득층이 거주하는 노후·불량주택 밀집지역을 대상⁶⁾으로 하며, 주택은 소유자 스스로 개량하고 소방도로 등 공공시설은 시장·군수가 정비하는 도시계획사업이다. 현지개량이 곤란한 경우에는 공동주택을 건설하게 되며, 긴급한 사정이 있거나 공동주택을 건설하는 경우 주택공사도 사업시행이 가능하다.⁷⁾

5) 김현주, 재개발·재건축 사업의 효율적인 추진방안, 삼성경제연구소, 2001 pp.4~7

6) 사업대상은 공동주택, 단독주택 구분이 없으나 불량주택이 50%이상, 철거민 50%이상 수용 또는 인구밀도 300인/1,000㎡, 면적 2,000㎡이상 등 요건이 구체적이고 제한적이다. 재개발사업과 비슷하나 전면매수방식(재개발사업은 공용환권방식, 토지구획정리사업은 공용환지방식)이므로 사업착수전 보상절차가 필요하다.

7) 公用換地라 함은 토지의 대지 또는 농지로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 토지의 구획정리 또는 개량사업을 행하고, 그 결과 지구내의 토지의 소유권 기타의 권리에 관하여, 권리자의 의사 여하에 불구하고 강제적으로 종전의 토지에 관한 권리를 소멸시키고, 이에 대신하여 종전의 토지에 대신하여 교부한 토지(換地)를 종전의 토지로 간주함으로써 종전지에 존재한 권리에 상당하는 권리를 취득시키는 것을 말한다.

현지개발방식은 합동재개발이 적합하지 않거나 주민들이 원하지 않는 경우에 주민 자조적으로 개발할 수 있는 방안으로 저소득층인 주민들의 경제적인 부담을 줄이기 위하여 과거보다 용자혜택을 강화하고 도로, 상하수도 등 공공시설물 설치의 일부를 공공이 부담토록 한다. 또한 사업의 공공성을 높이기 위해 법적인 시행자는 지방자치단체장이 되고 사업계획도 지방자치단체에서 수립하고, 불량주거지의 환경적 특성에 부합될 수 있도록 건축법, 도시계획법, 주차장법 등의 규정을 완화하였다.

공동주택방식은 지자체가 사업시행자가 되고 사업계획을 수립하되 실제사업은 지자체 외에도 도시개발공사나 대한주택공사에서도 담당할 수 있도록 한다. 모든 주택은 반드시 국민주택규모 이하로 건설토록 하고, 주택분양 및 임대는 원칙적으로 현지 거주자만을 대상으로 허용하며, 사업주체의 경제적 부담을 덜어주기 위해 국·공유지를 무상으로 불하함으로써 사업의 공공성을 확보하였다.⁸⁾ 사업대상은 공동주택, 단독주택 구분이 없으나 불량주택이 50% 이상, 철거민 50%이상 수용 또는 인구밀도 300인/1,000㎡, 면적 2,000㎡이상 등 요건이 구체적이고 제한적이다.

8) 전국의 주거환경개선사업 추진은 1998년 말 현재 사업지구로 지정된 지구의 수는 518개 지구로 주택의 수는 131,500호이고, 사업완료지구가 68개 지구이며 사업시행 중인 지구의 수가 421개 지구임. 광역도시별로는 부산이 가장 많은 120개 지구가 지정되었으며 다음으로 서울 87개 지구, 대구 56개 지구 등의 순서를 보이고, 도별로는 경기도가 41개 지구로 가장 많고 다음으로 전라남도가 32개 지구, 경상남도 28개 지구 등의 순서이다.

이것은 재개발사업과 비슷하나 전면매수방식(재개발사업은 공용환권방식, 토지구획정리사업은 공용환지방식)이므로⁹⁾ 사업착수 전 보상절차가 필요하다.

본 연구에서는 이상의 여러 재개발사업 중에서도 주택재개발 사업을 중심으로 내용을 진행해 나가기로 한다.

9) 公用換地는 토지의 구획정리 또는 개량사업을 행하고, 권리자의 의사 여하에 불구하고 강제적으로 종전의 토지에 관한 권리를 소멸시키고, 이에 대신하여 종전의 토지에 대신하여 교부한 토지(換地)를 종전의 토지로 간주함으로써 종전지에 존재한 권리에 상당하는 권리를 취득시키는 것이다.

公用收用·公用制限과 더불어 물적 공용부담의 일종이지만, 토지소유권 기타 토지에 관한 권한 권리에 대하여 강제적으로 교환·분합 기타의 변경을 가한다는 점에 특색이 있다. 우리나라에는 도시개발법에 의한 환지방식의 도시개발사업(구 토지구획정리사업법에 의한 토지구획정리사업)이 있다. 公用換地는 목적물을 변경하여 同價値의 토지와 교환케 할 뿐인 점에서 권리의 제한 또는 收用을 목적으로 하는 公用制限·公用收用과 구별된다.

<표 2-1> 노후불량주거지 재개발사업방식의 비교

구분	주거환경개선사업	주택개량재개발사업	재건축사업
1. 관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> · 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법 제3조, 제4조, 제6조 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시재개발법 제3조, 제4조, 제8조, 제9조, 제12조 · 도시재개발법 시행령 제5조, 제7조 	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제3조, 제9호, 제32조의 4, 제33조, 제33조의 6, 제44조 · 건축법 시행령 제2조, 제4조의 2, 제33조, 제34조의 4, 제42조 · 건축법시행규칙 제32조 · 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률
2. 사업 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 전면매수방식 <ul style="list-style-type: none"> - 토지 등을 전면매수하여 공동주택 등을 건설하고 이를 주민에게 특별공급 · 현지개량방식 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 등에서 공공시설을 설치하고 주택개량은 주민이 시행 	<ul style="list-style-type: none"> · 관리처분방식 <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 토지 등 현물제공시 공동주택 건설 후 배분 정산 	<p>좌동</p>
3. 대상 지역 요건	<ul style="list-style-type: none"> · 노후불량 건축물이 밀집되어 있어 주거지로서의 기능을 다하지 못하거나 도시미관을 현저히 훼손하고 있는 지역 · 개발제한구역으로서 지정 이전에 건축된 노후불량건축물이 밀집되어 있는 지역 · 재개발구역으로서 인구의 과도한 밀집 등의 사유로 시행이 불가능하거나 심히 곤란한 지역으로서 일정 비율이상의 주민이 재개발사업의 시행을 원하지 아니 하는 지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공시설의 정비에 따라 토지가 건축대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나, 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역 · 건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 아파트 및 연립주택으로서 <ul style="list-style-type: none"> - 건물이 훼손되거나 일부 멸실되어 도괴, 기타 안전사고의 우려가 있는 주택 - 준공 후 20년이 경과되어 건물의 가격에 비하여 과도한 수선, 유지비나 관리비용이 소요되는 주택 - 준공 후 20년이 경과되고 부근 토지의 이용상황 등에 비추어 주거환경이 불량한 경우로서 재건축하면 현저한 효용의 증가가 예상되는 주택

자료 : 정석희, 도시주거지 재개발정책의 새로운 전환, 국토연구원, 1999, p.15

구분	주거환경개선사업	주택개량재개발사업	재건축사업
3.대상 지역 요건	· 철거민 수용지역 기타 인구가 과도하게 밀집되어 있고 공공시설의 정비가 불량하여 주거 환경이 열악한 지역으로서 개선이 시급한 지역		- 도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조적 결함 또는 부실시공 등으로 인하여 재건축이 불가피하다고 시장 등이 인정하는 주택 * 지형여건, 주변환경으로 보아 사업시행상 불가피할 경우 단독주택,다세대주택 등을 일부 포함 가능 · 아파트 및 연립주택이외의 주택으로서 시장 등이 재해방지를 위하여 필요하다고 인정하는 주택
4.사업 시행 요건	· 토지 또는 건물소유자의 각 2/3이상 동의로 지구지정(공동주택건설시 세입자 1/2이상 동의)	· 토지소유자, 건물소유의 각2/3이상 동의 시행 *공공기관시행시는 1/2	· 구분소유자(집합 건물자) 4/5이상의 동의로 재건축 결의
5.사업 추진 절차	① 지구지정 ② 시행자지정 ③ 주거환경개선계획 수립 ④ 주택건설사업계획 승인 ⑤ 사업시행 ⑥ 분양 및 입주(특별공급)	①재개발 기본계획 수립 ② 구역지정 ③ 조합설립인가 또는 시행자 지정 ④ 사업시행인가 ⑤ 관리처분계획 인가 ⑥ 사업시행 ⑦ 분양처분	① 재건축 결의 ② 안전진단 ③ 조합설립 인가 ④ 주택건설사업계획 승인 ⑤ 사업시행 ⑥ 공급 및 청산
6.특기 사항	· 도시기반시설 설치비용 지원(지자체) · 세제감면 · 주민들에게 주택, 상가 우선 공급 · 금융지원 · 재정투융자금;세대당 3-5백만원 · 국민주택기금;세대당 12-15백만원		

자료 : 정석희, 도시주거지 재개발정책의 새로운 전환, 국토연구원, 1999, p.16

2. 주택재개발사업의 개념과 시행방식

주택재개발사업은 노후 불량한 주택이 밀집되어 있거나 공공시설의 정비가 불량한 지역의 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 재개발사업이다. 주택재개발사업의 사업방식은 시행주체를 중심으로 크게 주민자력개발방식과 합동개발방식으로 나눌 수 있다.

주민자력개발방식은 노후불량 주거지역내의 상태가 양호한 주택은 손대지 않고 주택의 노후정도에 따라 수선, 개축 등 다양한 방법으로 단독, 연립, 다가구주택 등을 건설하므로 전면철거로 인한 문제점이 없다. 이것은 73년에 제정된 주택개량촉진에 관한 임시조치법에 의해 시작된 사업방식으로 70년대 중반부터 80년대 전반까지 시행된 대표적인 재개발사업방식이다. 그러나 현재는 임시조치법이 폐지되어 신규사업이 없다. 장점은 주민의 자금형편에 맞는 수준의 개량으로 비교적 재정착율이 높고, 재개발사업시행의 문제가 분산되어 집단적 민원과 집단적 투기가 감소되고, 자신의 주거환경개선에 대한 주민의 동기를 유발할 수 있다는 것이다. 그러나 주민자력에 의한 재개발사업이 한계에 이르자, 민간자금을 끌어 들여 건설회사와 토지소유주가 함께 개발하는 합동개발방식이 도입되었다.

83년부터 시작된 합동개발방식은 토지이용의 고도화로 주택공급의 증가 및 일반양주택이 증가시켜 개발이익을 크게 발생시킴으로써 계획적인 구역정비 및 공공시설의 확보가 용이하여 주거환경을 질적으로 향상시킬 뿐만 아니라 개발이익이 커 주민이 적극적으로 사업에 참여하였다.¹⁰⁾

10) 정석희, 도시주거지 재개발정책의 새로운 전환, 국토연구원, 1999, p.10

재개발의 시행방식은 5가지로 구분해 볼 수 있는데, 순환재개발방식, 철거재개발방식, 수복재개발방식, 보전재개발방식, 직주근접방식 등이다. 순환재개발방식에 대하여는 도시재개발법에서 직접 규정하고 있으며, 기타 사업방식은 도시재개발업무지침에서 규정하고 있다.

1) 순환재개발방식

재개발구역의 일부 지역 또는 당해 재개발구역외의 지역에 주택을 건설하거나 건설된 주택을 활용¹¹⁾하여 재개발구역을 순차적으로 개발하거나 재개발구역 또는 재개발사업시행지구를 수 개의 공구로 분할하여 순차적으로 시행하는 방식이다.

2) 철거재개발방식

사업시행자가 재개발구역내의 기존건물을 대부분 철거하고 새로운 환경 및 시설물로 대체시키는 방식이다.

3) 수복(修復)재개발방식

재개발구역내 도로, 공원 등 공공시설을 사업시행자 또는 지자체가 설치하고 건축물은 건축계획에 따라 건물소유자가 신축 또는 개량하는 방식이다.

11) 순환용주택은 재개발구역의 일부 지역 또는 당해 재개발 구역 외의 지역에 주택을 건설하거나 건설된 주택이다.

4) 보전재개발방식

전통건물 등 보전가치가 있는 건물이 있는 지역으로서 아직 환경이 불량, 노후화 되어 있지는 아니하나 앞으로 그런 상태의 진행을 미리 방지하기 위하여 시행하는 방식이다.

5) 직주근접방식

도심공동화현상 방지와 도심내의 교통유발인구 억제를 위하여 주거용도와 기타용도를 같은 건물 또는 같은 구역내에 함께 배치하여 시행하는 재개발사업방식이다.¹²⁾

3. 재개발 사업의 현황

1) 서울시 재개발 기본계획의 수립현황

재개발 기본 계획의 승인일자는 2001. 4. 20(최초 : 78.8.7)이며 계획연도는 2011년이다. 도심재개발의 범위는 4대문안 도심과 마포로 주변 및 부도심인 영등포·청량리·용산지역 41개 구역 484개 지구에 면적 : 8.599km²에 달한다.

12) 정재용, 도시조직특성을 고려한 종로구 익선동 도심 재개발계획, 서울대학교 석사학위논문, 2002, p. 70

<표 2-2> 도심재개발사업 현황

(단위 : 천㎡)

도시	전체지구		완료		시행중		미착수	
	지구	면적	지구	면적	지구	면적	지구	면적
계	552	8,268	143	659	51	281	358	7,328
서울	484	2,083	137	612	48	246	299	1,225
부산	31	4,089	1	7	2	24	28	4,058
대구	9	65	5	40	-	-	4	25
대전	28	2,031	-	-	1	11	27	2,020

자료: 건설교통부 내부자료, 2000. 12. 31. p.24

2) 서울시 주택재개발사업 현황

도시 내에 노후 불량한 주택이 밀집되어 주거생활이 불편하고, 도로·상하수도 시설이 불량한 지역을 재개발구역으로 지정하여 도로, 상하수도, 공원 등 공공시설을 정비하고 낡은 주택도 헐고 새로 건축하는 등 주거환경을 개선하는 도시계획사업이므로 재개발사업은 도시계획사업의 하나이기 때문에 사업대상구역의 지정절차는 도시계획법에 의하고, 대상구역에 대한 사업계획과 시행은 도시재개발법이 정하는 절차에 따른다.

1999년 당시, 서울시내 주택재개발사업 대상 구역은 총 294개 구역으로 이중 완료된 곳이 154개, 시행중인 곳이 101개, 미시행이 39곳이었으나¹³⁾ 2001년 3월 현재 322곳으로 늘어났으며 완료된 곳은 197군데, 시행 중 82곳, 미시행 43곳에 이른다.

13) 서울특별시, 월간 서울, 1999년 4월호, p. 12

<표 2-3> 서울시 주택재개발사업 현황

구 분	구역수	시행면적 (㎡)	철거대상 건물(동)	건설가구 (호수)
계	322	14,347,491	123,012	250,950
완 료	197	7,868,844	43,994	149,651
시행중	82	5,335,355	11,708	101,299
미시행	43	1,143,292	11,798	-

자료: 건설교통부 내부자료, 2001. 3. 31. p.13

아울러 재래시장을 지역의 쇼핑센터로 만드는 재래시장 현대화 작업도 병행하고 있다. 총 146개 재래시장을 대상으로 하고 있는데, 2003년 26개 시장을 시작으로 2006년까지 모든 재래시장의 현대화 작업을 마무리할 예정이다. 서대문구 인왕 시장과 성동구 축산물시장을 모델로 선정, 일반 재래시장과 전문 특화시장의 현대화를 각각 추진할 계획이다.¹⁴⁾

4. 주택 재개발 사업의 절차

1) 재개발기본계획 수립(건설교통부)

2011년까지 시행할 재개발구역을 1~3단계로 나누어 1998년 12월 기본계획을 이미 수립하였으며, 재개발은 이 범위 내에서 시행된다. 단, 서울시에서 2003년에 기본계획의 변경(구역추가)을 할 예정으로 있다.(도시재개발법 제5조제2항)

구역지정을 하기 위해 주민들이 추진위원회를 구성, 주민동의를 받게 되면서

14) 서울특별시, 서울사랑 2002년 11월호, p. 7

재개발에 대한 분위기가 고조되는데, 동의율이 70%를 넘어갈 즈음 거래가 절정을 이루고 지분가격이 상승하기 시작한다. 구역지정 이전이라도 시공사를 선정(가계약)하고 이주비를 책정하는 곳이 대부분이다.

2) 구역지정(시장)

주택재개발구역이란 주택재개발사업을 시행하기 위하여 도시계획으로 지정·고시된 구역이다. 주택재개발구역 안에 계획·결정되는 공공시설 및 건축기준은 당해 구역의 개발방향을 제시하고 사업시행계획의 기준이 된다. 주택재개발구역의 지정은 재개발기본계획에 적합한 범위 안에서 지정 또는 변경될 수 있다. 구역지정대상은 다음과 같다.(도시재개발법¹⁵⁾ 제 4조 1항, 시행령¹⁶⁾ 제 7조)

- 공공시설의 정비에 따라 토지가 건축대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나, 과소 토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역.
- 건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역.
- 인구·산업 등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능을 회복하기 위하여 토지의 합리적인 이용이 요청되는 지역.
- 도시재개발법 제2조제7호의 규정에 의한 순환용 주택을 건설하기 위하여 필요한 지역

15) 일부개정 2002. 2. 4 법률 제6656호

16) 일부개정 2000.7.1 대통령령 제16891호

구역지정을 신청하기 위해서는 토지소유자 총수 및 건축물 소유자 총수의 각 2/3이상의 동의서와 신청구역의 재개발방향을 제시한 도서 등을 첨부하여 신청한다. 지정요건에 적합할 경우 늦어도 통상 6개월 내에 구역지정이 이뤄진다.

조합설립인가신청 준비를 하는데 조합설립 전이라도 구역지정 직후 이주비를 지급하는 곳도 있다. 재개발사업시행이 확정적이므로 지분가격이 급상승하는 경향이 있다.

3) 조합설립인가(구청장)¹⁷⁾

정관작성, 인가신청, 인가, 창립총회, 법인등기과정을 거친다. 시공사와 정식계약을 체결(공사단가 결정)하고 철거회사를 선정하여 사업시행인가(구청장)를 득한다. 지구내 토지 및 건물에 대한 감정·평가(평가액 공개는 관리처분 직전에 함) 후 이주비를 지급하며 철거를 시작, 공사에 착공한다.

4) 관리처분계획인가(구청장)

종전토지 및 건물 평가액을 공개하고 아파트 배정평형을 결정한다. 아파트의 조합원분 및 일반분양분의 분양가격을 결정하고 추가부담금액(조합원분양가 권리가액)이 결정된다. 아파트 입주시까지 투입되는 총비용을 알 수 있다.

5) 일반분양과 공사완료

17) 지금까지 재개발은 시가 용적률·건폐율·층수 등만을 대략 규정하는 사업계획을 결정하고 구청에서 이를 인가해주면 그 뒤 설계-시공-입주 단계를 재개발조합이 떠맡는 방식으로 이뤄져왔다. 이 때문에 재개발에 동의하지 않는 주민들의 반발로 사업이 지지부진하거나 사업성이 떨어져 15년 넘게 재개발이 시행되지 못하는 경우도 있었다.

제 2 절 주택재개발정책의 변화

1. 전면철거와 집단이주정착지 조성

50년대 중반~70년대 초반의 시기가 여기에 해당된다. 1955년부터 서울시는 무허가 정착지를 철거하면서 철거민에 대하여 대안적인 정착지를 마련해주는 시책을 본격적으로 시작하였다. 즉, 1955년 6월 30일 서울의 도심과 간선도로에 위치한 무허가 5,170호를 철거하면서 시외곽 국공유지를 대여하였다. 5.16 이후 도심의 무허가 건물들을 철거하고 아직 시가화되지 않은 시외곽 국공유지로 이주가 활발하게 일어났다. 이러한 정책은 1973년까지 지속되었으나 1969년을 고비로 점차 줄어들었다.

시외곽 정착지 조성 사업이 시외곽의 국공유지가 고갈되자 급증하는 도심지 철거민을 수용하기 위하여 최초의 위성도시인 광주대단지 조성계획에 따라 이주를 추진(1969~1971)하게 되었다. 1960년대를 통해 강력히 추진되어 정부의 수도권 인구집중억제시책에 따라 서울의 철거민 이주단지를 경기도 광주군으로 이주시킴으로써, 인구분산 효과와 도시내 불량주택지의 철거문제를 동시에 해결하고자 한 것이다. 그러나 서울 도심에 고용기반을 갖고 있던 도시빈민을 강제 이주시킨다는 점과 정착지의 기반시설미비로 인해 1971년 광주대단지 폭동사태가 일어남으로써 이 계획은 중단되기에 이르렀다.¹⁸⁾

18) 안내영, 순환재개발방식의 효과분석 및 임대주택과의 연계방안, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2002, pp.9~10

2. 주택재개발 방식의 도입

1) 자력재개발(1973~1975)

이것은 토지구획정리사업의 기법을 사용한 재개발 방식으로서, 서울시가 도로와 대지를 새로 구획하고 도로, 공원, 기반시설을 설치한 다음 민간이 새로 조성된 대지에 자력으로 주택을 건설하는 것이다. 재정 또한 토지구획사업에서 사용하는 것으로, 재개발 지구내의 국·공유지 중 택지부분을 매각하여 자금을 마련하고 사유지에 대해 일정의 감보율을 적용하여 공공시설용지를 확보하는 것이다. 그러나 이 방식은 사업기간 동안, 대상지역을 전면적으로 철거하고 거주민은 자력으로 이주해야 한다. 전면적인 철거도 어렵고 저소득층 주민자력으로 주택을 건립할 능력도 없다는 점이 문제였다.

2) 차관재개발(1976~1982)

AID(國際開發處; Agency for International Development)¹⁹⁾차관도입으로 가장 큰 재정문제가 어느 정도 해소되었다. 점진적인 개량재개발로 유희노동력과 자원의 효율적인 이용가능성이 커졌으나 수복·개량방식은 협소한 대지나 도로확보의 어려움 등으로 만족할 만한 성과를 내기 어려웠다. 더구나

19) 종래의 미국 대외원조기관인 국제협력국과 개발차관기금을 통합하여 국무성에 설치한 비군사적인 원조프로그램 수행기관이다. 1961년 대통령 존 F. 케네디(John F. Kennedy)의 제안으로 대외 경제협력과 기술지원, 개발차관기금의 대출업무, 수출입은행의 지역대출 기능을 일원화하기 위함이었다. 1979년 이래 독립적인 미국국제개발협력처(U.S. International Development Cooperation Agency)의 소속기관으로서 세계 각지에서 활동하고 있다. 1960년대 한국경제는 국제개발처(AID)차관에 힘입은 바 컸다. 1999년 현재 75개국 이상의 개발도상국이 원조를 받고 있는데 상당 부분은 전문활동에 대한 용역과 미국산 생산품들이 차지한다.

1982년 차관이 중단되자 더 이상 진행되지 못하였다.

3) 위탁재개발(1979~1982)

이전 방식에 대한 평가 속에 1978년 새로운 재개발 방식이 나오게 되었는데 대지분할 규모의 대형화를 통한 공동주택의 건립과 민간 건설업체의 참여이다. 서울시는 법적 시행자로서 행정지원을 하고 사업주체는 형식적이지만 주민들로 구성된 재개발추진위가 맡되 시공은 건설업체가 맡아 지역단위 전체 재개발 공정을 담당하는 것이다.

이것은 향후 합동재개발방식의 모태가 되었다. 그러나 적극적인 철거위주의 재개발 사업은 재정지원과 개발이익에 관한 주민들의 강력한 저항에 부딪히게 되었으며 1980년 신군부의 등장으로 이뤄진 국보위지침에 의거 실시 2년만에 전면 중단되었다.²⁰⁾

4) 합동재개발(1982~)

토지를 제공하는 주민과 사업비 일체를 부담하는 건설업체가 합동으로 개발한다는 의미에서 붙여진 용어이다. 거주민들을 수용하는 주택이외에 주택 시장에 매각할 수 있는 주택을 추가적으로 건설하여 그 매각대금으로 사업의 경제적 타당성을 확보하는 방식으로서, 1980년 초반 부진하였던 주택개량 재개발 사업을 활성화하는 계기를 마련하였다. 주민의 입장에서는 토지 제공만으로 새 아파트를 얻을 수 있고, 건설업체는 택지를 확보하고 건설한 주택을

20) 안내영, 전계서, p.12

매각하여 수익을 얻을 수 있었다. 이로써 합동재개발사업이 활성화되었으며 현재 대도시의 경관을 바꾸는데 일조하였다. 그러나 개발이익의 극대화로 변질되면서 중대형 아파트 위주로 건설되어 저소득층 주거의 감소가 심각해졌다. 게다가 재개발지의 세입자들에 대한 대책이 없어 세입자들은 삶의 터전에서 밀려나게 되었으며 개발과정에서의 강제철거는 많은 사회적 문제들을 야기하였다.

5) 순환재개발 방식

1988부터 등장한 순환재개발은 합동재개발 방식에서 나타나는 문제점인 철거에 따른 이주대책의 미비를 해결하고자 1988년 상계 5-2지구에서 처음으로 시행되었으며 신림 2-2지구에서 2001년 2월 사업이 완료되었고 현재 신림 1구역에서 순환재개발로 사업이 진행되어 2001년 10월 현재 사업시행인가 신청을 하고 이주를 하고 있는 상태이다.

3. 세입자 대책의 변천

서울시가 세입자에 대한 정책적 관심을 나타내기 시작한 것은 합동재개발 방식의 도입으로 기존 불량주택지가 활발하게 철거되던 1986년이다. ‘공공용지 취득 및 손실보상에 관한 특별법 시행규칙’에서 사업계획결정 고시일 현재 1개월 이상 거주한 세입자에 대해 2개월분의 주거이주비²¹⁾를 지급하도

21) 재정경제원 장관이 조사·발표하는 도시 근로자 평균가계지출비를 기준으로 산정

록 한 것을 주택개량재개발 사업에 적용한 것이다. 그러나 등기부등본에 있는 주택 거주가구에 한정된 것이라 무허가 주택세입자는 아무런 대책이 없었다.

1987년에는 소형아파트에 대하여 ‘방 한 칸 입주권’ (1987~1989)을 추가하여 주거 이주비, 둘 중 하나를 선택하도록 하였다. 단, 한 집에 2가구가 사는 조건이었으며 일명 ‘딱지’로 불리웠다. 3가구의 세입자 권리를 합하면 아파트 한 채를 분양받을 수 있었다. 세입자들로서는 방 한 칸의 우선 분양권을 행사할 수 있는 재정능력이 없었으므로 부동산 중개인에게 권리를 매각하고 타 지역으로 이주하였다. 이에 따라 1988년 5월에는 주거 이주비, 방 한 칸 분양권에 더하여 7평 규모의 아파트 분양권을 더하였으나 세입자들의 재정적 능력으로는 감당하기 힘들었다.

1989년 주거 이주비에 대한 보완이 이루어져, 이주비의 지급 기준을 1개월 이상 거주자에게는 2개월 분의 이주비를, 3개월 이상 거주자에게는 3개월 분의 지급으로 법을 개정하였다.

1989년 4월, 서울시는 보다 적극적으로 임대아파트를 건립하였다. 재개발 구역내 7~10평 규모의 세입자용 영구임대주택을 건설하여 서울시가 매입하고 세입자에게 임대하는 방식(임대주택 입주권 시기; 1989~)이었다. 또한 재개발 구역내 국·공유지에 임대주택을 직접 건설하기도 하였으며 서울시 도시개발공사와 대한주택공사가 재개발사업과는 별도로 건립하는 공공임대주택에 우선적인 입주권을 주는 방안도 도입되었다.

이에 따라 세입자는 공공임대주택 입주권 또는 주거대책비 중, 하나를 선

택하도록 하였고 1992년에는 입주할 수 있는 대상자를 재개발 구역내의 세입자 이외에도 소년·소녀 가장, 형제자매세대, 존비속과 동거하는 기혼모까지로 확대하였다.²²⁾

<표 2-4> 세입자들에 대한 대책 변천

시기	내용
1986. 11	세입자에 대한 가족수에 따라 2개월 분의 주거대책비 지급 (공공용지 취득 및 손실보상에 관한 특별법 시행규칙)
1987. 6	소형아파트 방 1개 분양권 또는 2개월 분의 주거대책비 중 택일 (서울시 주택개량 재개발 사업 업무지침 개정)
1988. 5	7평 규모 아파트 분양권을 선택사항에 추가
1989. 1	주거대책비 지급을 2개월 분에서 3개월 분으로 증액 (서울시 주택개량 재개발 사업 업무지침 개정)
1989. 5	세입자용 공공임대주택 입주권 및 주거대책비 중 택일 (서울시 주택개량 재개발 사업 업무지침 개정)

자료: 서울시 주택 개량 재개발 연혁 연구, 1996, 서울시정개발연구원

22) 안내영, 전게서, p.15

제 3 장 도심주거지 재개발사업의 문제점과 외국의 제도

기존의 재개발사업은 획일적인 고층·고밀 아파트단지 개발로 인한 과밀·혼잡의 유발, 공공시설의 부족, 주변환경과의 부조화 및 자연경관의 훼손 등을 야기함으로써 도시·주거환경을 총체적으로 악화시키는 부작용을 낳았다. 아래에서는 주택재개발 사업을 포함한 도심주거지 재개발 사업 전반의 문제점과 외국의 제도에 대해 알아보기로 한다.

제 1 절 사업방식별 문제

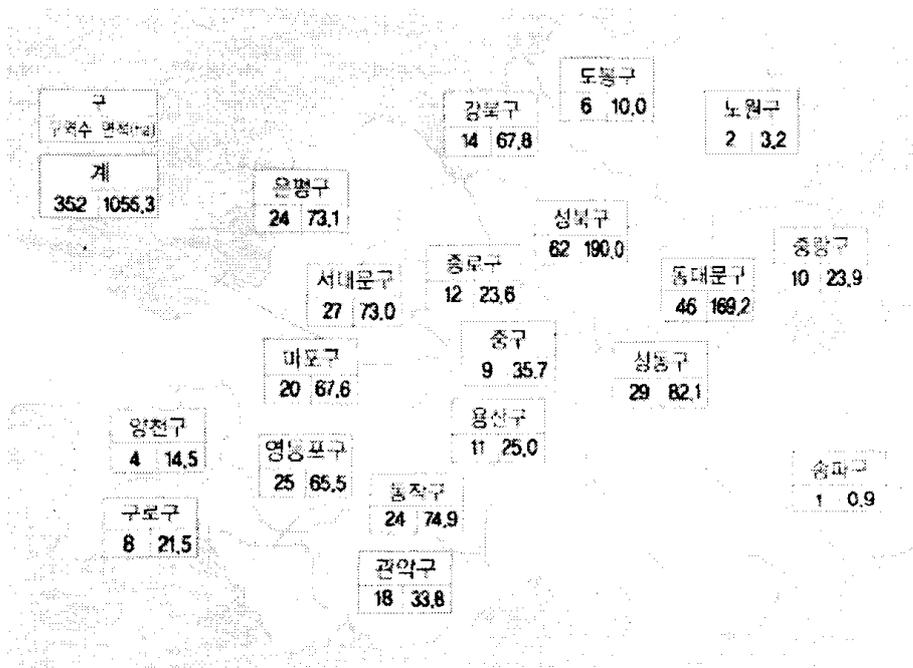
1. 주택재개발사업

자력재개발은 사업시행자가 공공인 지방자치단체장임에도 주택개량을 위한 지원이나 용자조건이 충분치 못하며 사업이 주민의 부담에 의해 시행되므로 영세민인 주민들의 주택개선에 대한 일체의 자금부담으로 부채가 증가한다. 또한 자금조달의 압박에 따른 증축위주의 개량으로 주택공급이 크게 늘어나지 못하는 단점이 있다. 아울러 주택개량 후 영세민인 세입자의 주거임대료 부담도 증가하고 개별시행으로 전체사업의 진척이 부진하며 행정수요가 증가된다.

합동재개발은 수익성 극대화를 위한 고층의 대형아파트건설에 치중하여 주택매입을 위한 추가자금 및 유지관리비 부담으로 전매가 발생하며 저소득층인 원

주민의 재 정착 실패로 도시영세민의 주거지가 감소된다.

따라서 도시영세민의 생활터전 상실로 생계를 위한 고용기반이 파괴되고 재개발 사업지구의 주택매입 및 각종 혜택을 노린 위장 거주자 및 세입자가 발생되어 정상적인 사업추진을 저해하는 경향이 있다. 또한 저밀도 주택지구의 고밀도 재개발로 주변지역의 일조권을 차단하고 혼잡을 초래하며 고지대에 획일적인 고층 아파트를 건설함으로써 도시기반시설의 공급비용이 크게 증가되고 구릉지의 도시경관을 훼손시킨다.



[그림 3-1] 서울시 구별 주택 재개발 대상구역

2. 주거환경개선사업과 재건축사업

주거환경개선사업은 저소득층의 주거환경개선을 위한 공공지원이 미흡하여 사업의 원활한 추진이 곤란하며 국·공유지 매각자금이 단지의 공공기반시설 사업비에서 차지하는 비중은 5-10%에 불과한 실정이다. 주택건설 및 공급에 대한 각종 제약으로 인한 낮은 사업성과 주민부담이 과중하며 소득계층간 주거형평성 결핍과 세입자 임대료 증가에 대한 대책이 미비하다. 또한 주민의 사회경제적 여건을 고려하지 못한 지구지정기준의 합리성 결여와 주민참여가 부족한 편이다.

재건축사업은 민간주도의 비 도시계획사업으로서 단지차원의 건축심의 외에는 규제를 받지 않아 공공성 확보 곤란하며 주택건설촉진법에 주택공급기준만 제시되고 있고 건축법에 의한 최소 건축기준만을 적용하여 공간계획수립 규정이 없어 양질의 주거환경조성이 곤란하다. 아울러 개발이익이 전적으로 토지소유주에게 귀속되어 개발밀도 증가로 인한 피해는 주변으로 전가되어 편익배분이 불공정하다.²³⁾

23) 나권희, 서울시 신림6동 재개발계획, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 2001, pp.27~37

제 2 절 사업시행상의 문제

1. 도시환경의 악화

산지구릉지가 많은 도시지역에서 자가용 보급이 미미하고 대중교통중심이던 과거 시절, 영세민들은 교통접근이 불편하여 살기에 어려운 산지구릉지에서 주거지를 형성하며 그들의 생활터전으로 만들었다.

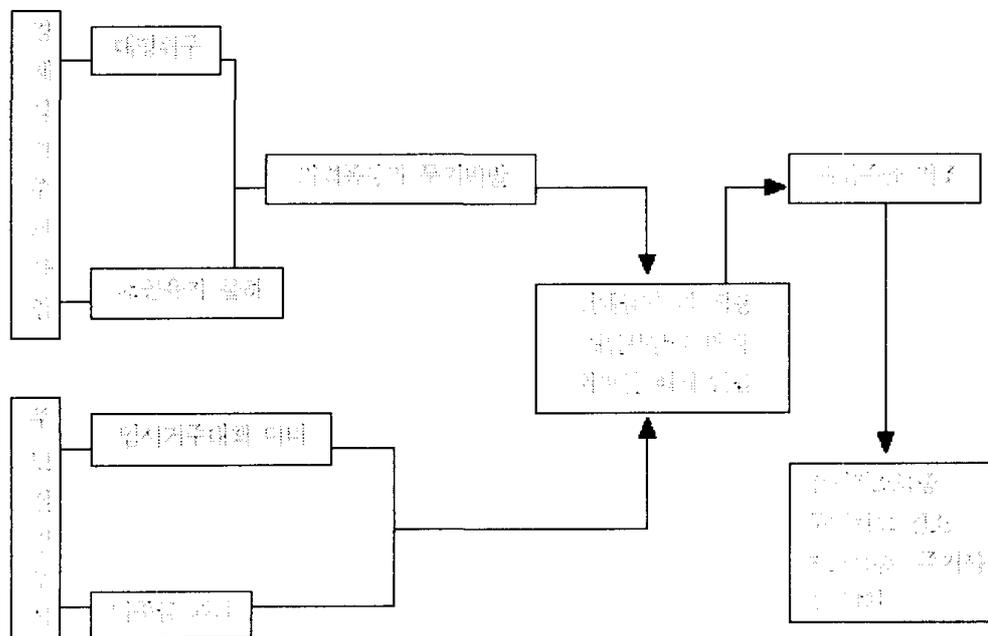
우리 나라의 불량촌 형성배경을 시대적 4단계로 구분하면 아래 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 불량촌 형성의 시대적 특성

시 기	대표적 불량촌	특 성
일제식민지 (제1기)	토막민촌, 빈민굴	- 원시적 주택 : 토굴, 움집 - 농촌에서 쫓겨난 영세농민 - 개천가, 산비탈 등의 부적합 주거지에 정착
8.15해방과 6.25동란 이후 (제2기)	판자촌	- 무허가 판자집 - 피난민, 이농민 등의 영세민, 저소득층 - 도심부나 국유지, 사유지의 무허가 입지 - 철거의 대상으로 도시외곽지로 밀려남
1960~1980년대초 (제3기)	달동네, 산동네	- 불량주택으로서 주로 서울도심부 외곽지에 형성 - 이농민, 도시영세민 - 정착지 사업으로 인한 집단이주지 - 도시화의 영향
1980년대 초반이후 (제4기)	별집·닭장, 비닐하우스	- 셋방, 자취방 등의 별집, 닭장 형태 - 재개발 등의 사업으로 쫓겨남 철거민 - 공단주변, 저소득 주거지역에 닭장과 별집이 밀집, 비닐하우스는 도시주변 공터, 녹지, 개발제한구역에 형성

자료 : 하성규, 주택정책론, 박명사, 1999.

그러나 재개발사업이 이들 영세민거주지역 중심으로 시행되면서, 일반주거지역에서는 높이제한 없이 일률적으로 용적률 400%허용에 따라 해발 70m가 넘는 이들 지역에서 15층 이상의 고층 아파트를 건설하여 우리 나라 도시경관의 특징인 구릉지경관을 크게 훼손시켰을 뿐만 아니라 일조권, 통풍 등의 확보가 곤란하여 주거환경을 총체적으로 악화시켰다.



[그림 3-2] 주택재개발 사업의 문제점²⁴⁾

또한 구릉지에 입지한 대규모 아파트단지의 경우 택지 조성시 높은 절개지에 옹벽 또는 축대를 쌓아 붕괴 위험에 대한 주민의 안전문제가 야기되며, 도시빈민 주거지 대부분이 국·공유지인 공원 또는 녹지를 무단 점거한 지역이기 때문에

24) 박병주, 신림 제 1구역 주택재개발 계획, 서울대 환경대학원 석사학위논문, 2002, p.35

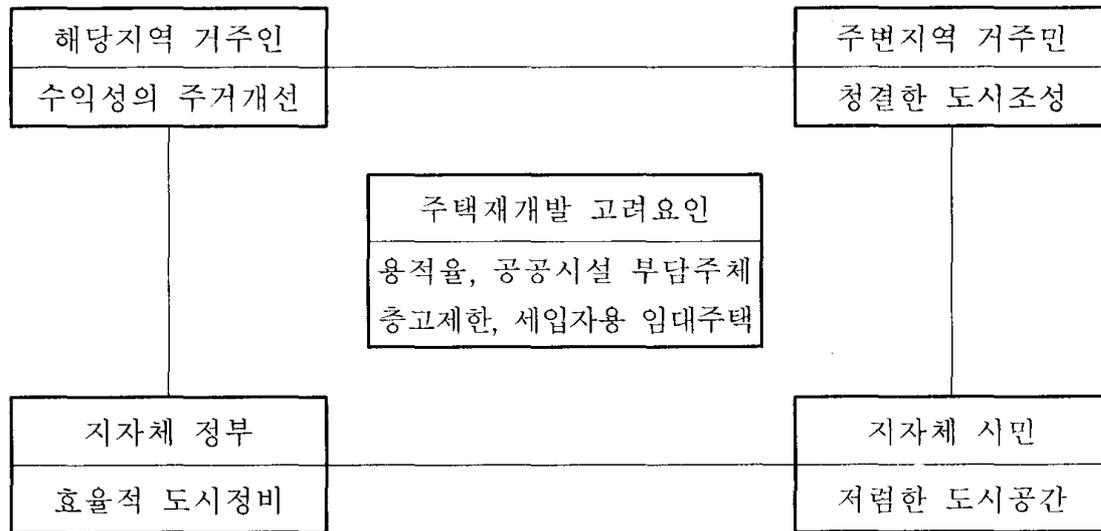
재개발시 도시의 녹지공간이 감소된다. 아울러 고지대의 불량주거지 주변지역은 도로가 발달되어 있지 못하고 학교 등 공공시설들이 질적으로 매우 열악한 상태인데 불량주거지가 고밀도 아파트단지로 재개발되면 공공시설이 더욱 부족하여 주변의 주민까지 생활상 불편을 겪어야 하는 부작용을 낳았다.

불량주택지의 주거환경개선사업으로 재개발 방식은 두 가지로 분류되는데 현지 개량방식과 공동주택방식이 있다. 재개발사업은 도시관리적 관점, 주택정책적 관점 그리고 사회정책적 관점에 동시에 고려되어야 한다. 현시점에서 볼 때 주택건설산업은 국제통화기금관리체제(IMF; International Monetary Fund) 하의 주택수요의 급격한 격감을 경험한 바 있으며, 최근 정부의 투기억제책으로 주춤하고 있지만 1~2년간의 주택경기 활황으로 주택가격의 폭등을 겪은 바 있다.

건설경기의 불황과 호황의 과급 효과로 주거환경개선을 꾀하는 재개발사업에도 과급효과가 있다. 그 이유는 재개발사업이 자력재개발과 합동재개발의 두 가지 형태로 시행되어온 주택재개발에서 합동재개발을 통한 사업시행이 훨씬 높은 比重을 차지하고 있기 때문에 외부 수요자의 주택활용에 의존하여 부동산 경기에 민감할 수 밖에 없는 취약성을 갖고 있다.

주택재개발 해당지역 거주민은 수익성이 보장되는 주거환경의 양적·질적 개선을 시도하는 반면, 지자체 정부는 비용과 형평성 측면에서 효율적인 도시정비관점으로 주택재개발을 유도하고 있는 실정이다. 따라서 지역중심의 공적개발성격이 포함된 도시개발사업으로 인식되고 있다. 따라서 법적·제도적 지원 규제도 뒤따르게 된다. 그러나 개발논리에 휩싸여 정작 필요한 주거 환경적 측

면에서 규제가 이루어지지 못해 오늘날과 같은 도로·교육시설 등의 미비로 인한 난개발을 야기하였다고 할 수 있다.



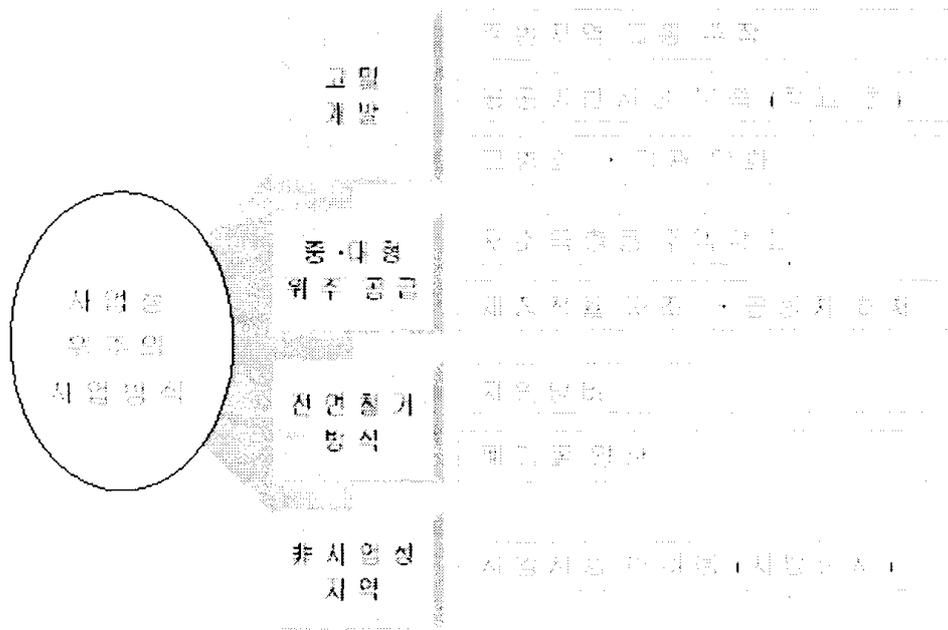
[그림 3-3] 주택재개발의 고려요인과 개발주체²⁵⁾

2. 개발이익 우선에 따른 폐해

재개발지구내의 주민들은 재개발사업에 대한 경험부족으로 사업시행을 건설업자에게 전적으로 의존하고 있어 건설업자는 현 거주민의 주거환경에 대한 질적 수준의 향상보다는 개발이익을 우선으로 하여 과밀도개발과 대형평형의 아파트 건설을 추진하였다. 따라서 건물의 노후·불량정도가 심해져도 사업성이 없으면 사업시행이 곤란하고 반대로 현 상태로 유지관리가 가능해도 사업시행시 발생가능한 경제적 이익을 확보하기 위해 사업이 시행되는 폐단이 따랐다.

25) 김영환, 재개발·재건축 아파트단지의 주거환경 개선방안에 관한 연구, 서울대 대학원 박사학위논문, 1997, pp.17~18

이로 인해 재개발구역의 원주민은 과도한 건축비 추가부담과 아파트 유지관리비 부담에 대한 능력부족으로 재 정착이 안되고 중산층이 입주하여 도시내부에 저소득층의 생활근거지가 상실되는 결과를 낳았다.



[그림 3-4] 재개발의 사업성 위주 사업방식의 문제점²⁶⁾

그리고 고지대에 고밀도의 중산층 주거지가 형성되어 인구 및 차량의 급격한 증가로 인한 주변 접근도로의 확장, 상하수도 시설용량의 확대 등에 따른 공공비용의 지출증대를 초래하였다.

결국 공공사업인 재개발이 도시 영세민의 주거환경을 개선시키기보다는 재개발사업을 통해 오히려 그들의 주거 환경을 파괴하고 타 지역으로 내 몰아버리는 부작용을 초래한 것이다. 실제로 원주민이 재개발 후 다시 정착하는 비율은 20~

26) 김현주, 전계서, p.21

30%에 불과하였다. 이는 과도한 분담금의 책정 및 입주 후 관리비부담 때문에 입주를 기피하고 저소득층은 주거비가 저렴한 지역을 찾아 이동함으로써 불량주거지가 확산되고 도시내 저소득층을 위한 주택재고의 감소로 저소득층의 주거불안이 가중되었다. 또한 재개발, 재건축 지역의 주민들이 한꺼번에 주변지역으로 이주하면서 주변의 주택 가격 및 전세가격 폭등을 야기하였다.

3. 조합집행부의 비전문성과 공공의 관리 부실

조합결성 이후, 조합원·집행부·시공사 간의 갈등과 비리소지가 있다. 즉, 조합원과 조합집행부·사업추진세력·시공사 3자간의 갈등을 들 수 있다.

이들의 관계에는 사업추진과정에서 일반조합원들이 적극적으로 참여하지 못하고 사업내용조차 정확히 파악하지 못하는 등의 문제, 시공사와 사업추진세력간의 유착(가능성)과 이로 인한 불신, 지식과 경험이 부족한 주민들의 이용 문제 등 여러 문제가 있고 이는 다양한 갈등으로 나타날 수 있다.

실제로 재개발 사업의 시행을 위한 시공사 선정과 관련되어 빈번한 갈등을 보이고 있다. 대부분의 재건축 시공사들이 계약에 없는 추가정산금을 요구하기도 하고 조합집행부와 시공사간의 은밀한 관계 등으로 인하여 여러 가지 잡음이 생긴다. 추가정산금이 관행화되어 있기 때문에 현실적으로 재건축조합에 가입 후, 시공사와 조합집행부의 문제를 법적으로 해결하는 것이 쉽지 않은 실정이다.²⁷⁾

그간 주택조합제도는 그동안 무주택자의 내집마련과 주택건설 촉진에 기여

27) 남희용, 재건축·재개발의 문제점과 개선방안, 주택포럼, 2001. 제 2호, p.95

하여 왔으나, 조합운영의 불투명성, 조합아파트 편법분양 및 투기 등으로 인한 사회적 물의가 일어나자 일부 자치단체에서는 폐지를 건의하기도 하였다. 2000년말 고양시 탄현아파트 사고를 계기로 조합운영의 투명성 확보 문제가 부패방지위원회의 추진과제로 선정된 바도 있다. 피해발생 유형을 정리하면 다음과 같다. 28)

1) 개발불가능한 사업부지 선정

개발불가능한 사업부지를 선정하여 사업을 추진하다가 중단될 경우 조합원의 피해가 가장 크다.

실제로 돈암지역 연합주택조합은 재건축대상 토지로 지역주택조합을 추진하려다가 조합설립인가를 받지 못한 사례이고, 안양 관양동 삼성연합주택조합·안양 관양동 현대연합주택조합은 부지의 용도변경이 되지 않아 사업승인을 받지 못하였다. 일산 탄현 삼성연합주택조합은 사업부지 인근 군부대의 동의를 없었기 때문에 사업승인을 받을 수 없었다. 이 경우 주택조합이 토지매입대금을 이미 지출한 상태이기 때문에 조합비를 반환하는 것이 쉽지 않고, 몇 년간 사업추진이 중단되는 상태가 되므로 심각한 민원이 발생하게 된다.

2) 조합업무 대행사의 부도와 사기분양, 횡령 등

조합원들은 조합업무에 대하여 잘 알지 못하므로 대행사들이 조합업무를

28) 김종신, 주택조합제도 개선방안, 국토연구원, 월간 국토, 2002. 9, pp.12~13

추진하게 되는데 대행사는 업무대행비 명목으로 수수료를 받는다. 수수료는 주택조합 사업이 완료될 때까지 업무대행에 대한 비용인데, 대행사가 부도를 당하게 되면 기성률을 초과하는 부분에 대해서 조합원들이 피해를 입을 수밖에 없다. 영세한 업무대행사의 경우 부도위기에 처하면 사기분양을 하는 경우도 종종 발생하고 있다. 상봉동 연합주택조합, 돈암지역 연합주택조합, 관양동 삼성연합주택조합 등은 대행사가 부도처리되면서 조합비 횡령·사기분양과 관련되어 있는 조합들이다.

3) 시공사의 부도와 사기분양, 횡령 등

시공사가 부도날 경우 공사가 장기간 중단되어 입주예정시기에 입주하지 못하게 되며, 이에 따른 금융비용이 추가로 발생하게 된다. 지금까지 주택 조합아파트에 대해서는 시공보증제도가 도입되지 않았기 때문에 피해는 모두 조합원이 부담해야 했다.

상봉동 연합주택조합의 경우 시공사의 부도로 인한 조합원 피해가 있었고, 시공사의 사기분양으로 인한 분양피해자가 발생하였다. 흥은2동 연합주택조합의 경우와 같이 자금압박을 받는 시공업체의 경우에는 사기분양이나 횡령 등의 범죄행위에 이르는 경우가 발생하게 된다.

4) 조합집행부의 비리

대행사나 시공사의 비리가 가능한 것은 주택조합 집행부의 비호가 있거나, 조합집행부의 무관심 또는 무능에 기인한다. 대행사나 시공사의 비리는 조합

집행부의 비리와 서로 연관되고 있는 것이다.

상봉동 연합주택조합, 홍은2동 연합주택조합의 경우 조합의 임원이 시공사와 연루되어 조합비 횡령 및 사기분양에 관련된 유형이고, 가락 우성연합주택조합의 경우 조합장이 사기분양을 한 유형이다.

4. 자금 회수의 불일치 문제와 손실보상

재개발 사업시, 막대한 이주비 및 자금회수 불일치 현상이 발생한다. 재개발 사업은 분양의 안정성이 높아 주택건설업체들이 사업참여를 희망하고 있다. 그러나 막대한 선투입자금에 비해 장기간에 이루어지는 자금회수로 사업참여가 쉽지 않은 실정이다. 즉, 순수이주비만으로도 연간 수 십억 원의 금융비용이 지출되는 대규모사업의 경우, 몇 개의 대형 주택건설업체가 아니고서는 사업추진자체가 불가능할 것이다. 이에 따라 공정한 경쟁체제 유지를 위해 자금조달안정성을 확보해야 한다.

서울시에서 시행 중인 재개발사업지구 5개 지역에 대한 자금투입과 유입사례를 검토한 결과에 의하면, 평균 사업소요기간은 추진위 구성에서 청산까지 약 94개월(7년 10개월)이 소요되고 총사업비는 평균 1,347억 원이며, 총 사업비 중 34.2%인 약 461억 원이 관리처분계획 이전에 선투입 되고 있다.

또한 총 소요기간 약 94개월 중 약 2/3의 기간인 57개월이 관리처분이전에 소요되어 이 기간 동안 선 투입된 자금이 묶이게 되어 시공사의 자금부담은 가중된다.

분양계약 이후 중도금으로 자금유입이 이루어지거나 투입비용이 많아 결국 준공 후 최종잔금과 이주비 등의 대여금이 납부되어야 투입비용을 완전히 회수할 수 있다. 자금투입은 준공시점까지 거의 100% 이루어지나 자금회수는 준공 시까지 약 77.8%만 유입되고 있어 불일치가 심각하다는 것을 알 수 있다.²⁹⁾

자금문제와 관련하여 토지 수용시, 손실보상의 문제가 뒤따른다. 전기, 상·하수도, 가스 등과 같은 편익시설의 공급, 기존도로의 확장, 새로운 도로의 건설, 재개발 등에 소요되는 토지를 계속적으로 확보할 필요성을 있으며 이 같은 공공개발사업에 필요한 토지는 토지소유자와의 개별적인 협상을 통해서 획득할 수도 있으며, 그렇지 않을 경우에는 적법한 절차와 정당한 보상을 통한 수용(eminent domain 또는 condemnation)에 의해 획득할 수도 있다.³⁰⁾ 전자를 협의취득(acquisition through negotiation)이라고 하고, 후자를 收用取得(acquisition through condemnation)이라고 한다.

협의취득이 여의치 않을 경우, 정부는 수용권을 행사하여 대상토지를 획득한다. 수용권은 정부만 행사하는 것은 아니다. 정당한 법적 근거에 의거, 수용권을 위임받은 공익기관도 행사한다. 수용인정기관(approved condemning authority)에는 중앙정부나 지방정부뿐만 아니라, 공공편익시설회사(public utility company), 기타 사적 기관도 포함된다. 수용인정기관이 공공목적에 위해 해당 토지를 사용하고자 할 경우, 토지소유자는 이것을 거절할 수 없다. 물론 토지수용은 적법한 절차와 정당한 보상에 의해 이루어져야한다. 비록 수용이 공공목적에 위해서 행

29) 남희용, 상계서, p.96

30) ‘eminent domain’ 은 정당한 보상을 지불하고 공공목적에 위해서 사유재산을 취득할 수 있는 정부의 권한(right)을 의미하고, ‘condemnation’ 이란 그렇게 하는 행위(action)자체를 의미한다. 안정근, 부동산평가이론 제 3판, 법문사, 2000. p.797

해진다고 하더라도, 수용자(condemnor)는 피수용자(condemnee)에게 ‘정당한 보상’ (just compensation)을 지불하지 않고서는 대상부동산을 수용할 수 없다. 정당한 보상이 무엇을 의미하는가에 대해 한 때 논란이 된 적이 있었으나, 현재 정당한 보상은 ‘시장가치’를 기준으로 한다는 데에 의견이 일치되고 있다.

수용으로 인한 손실이 모두 보상대상이 되는 것은 아니다. 수용으로 인해서 토지소유자가 경제적 손실을 입었다고 하더라도, 그 중에는 법적으로 ‘보상되는 손실’ (compensable loss)과 ‘보상되지 않는 손실’ (noncompensable loss)이 있다. 보상여부는 법에서 구체적으로 어떻게 규정하느냐에 달려 있다. 다음에 열거하는 것은 일반적으로 보상되지 않는 손실 항목들이다. 31)

- 이사비용(법적으로 허용되는 수도 많다.)
- 영업이익윤(business profit)의 감소
- 영업권(goodwill)의 손실
- 소음이나 매연으로 인한 손실
- 교통시 우회해야 함으로 인한 손실(circuitry of travel)
- 수용되기 전과 동일한 건물을 지을 수 없음으로 인한 손실

철거민이나 이향민들은 법률에 의해 정해진 정착비를 지급받는다. 정착비에는 새로운 주거에 대한 취득비용이 포함된다. 이사비용은 이동거리에 따라 달라지는데 우리 나라의 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 시행규칙 제 2조 3항은 적정거리까지라고 표현하고 있는데 좀 더 구체적인 명시 기준이 필요하다.

31) 안정근, 상계서, pp. 801~802

제 3 절 외국의 재개발 제도

1. 일본의 재개발제도

일본의 재개발수단은 법률제도와 예산상 제도인 요강사업으로 구분되며, 법률상 재개발사업은 도시재개발법에 의한 시가지 재개발사업이고 요강사업은 주거환경정비를 목적으로 하는 주택지구개량사업, 주택밀집 시가지정비사업, 가로환경정비사업 등을 들 수 있다. 우리 나라와 차이점은 이들 사업이 국가로부터 많은 재정적 지원을 받고 있다는 것이다.³²⁾

1) 도시재개발법에 의한 사업

도시재개발법은 1969년 심각한 도시문제를 해결하기 위해 시가지개조법과 방재건축가구조성법을 통합해 강제집행과 권리조정 규정을 보완해 제정되었다. 현재는 사유재산권의 권리변환방식에 의한 제1종 시가지재개발사업과 공공이 전면매수 후 분양 임대하는 제2종 시가지 재개발사업으로 구분한다. 우리 나라의 도시재개발기본계획과 유사한 도시재개발방침설정을 통하여 당해 도시계획구역내 재개발의 목표와 더불어 계획적 재개발이 필요한 지구를 선정한다.

① 제1종 시가지재개발사업

도시기능이 저하된 지구이거나 갱신을 도모해야 할 지구에 대하여 건축물전부

32) 정석희, 전계서, pp.21~22

를 제거하여 새로운 빌딩을 건설하고 종전 권리자의 권리를 새롭게 건설된 빌딩에 대한 권리로 이전하는 권리변환방식의 재개발사업이다.

사업시행자는 토지소유자 개인 및 조합, 공공단체, 공단 등 대부분이 포함되며, 시행구역은 1) 시가지재개발 촉진지구이거나 2) 고도이용지구로 지정된 지역, 지상 3층 이상의 내화건물의 건축면적이 모든 건축물의 건축면적의 약 1/3이하인 지구 등의 지정요건이 충족된 지구가 해당된다.

사업에 대한 국고보조는 일반회계에서 조사·설계·계획비, 토지정비비, 공동시설정비비, 방재성능강화비가 지원되고, 도로정비특별회계에서 사업지구내 폭 6m 이상의 계획도로를 용지매수방식에 의해 정비하는 사업비의 2/3까지 보조된다.

② 제2종 시가지재개발사업

도시기능이 저하된 지구이거나 갱신을 도모해야 할 지구 특히 방재, 공공시설정비를 목적으로 시행지구내의 건축물을 전부 제거해서 새로운 건축물을 건설하지만 제1종과 달리 사업시행자가 미리 지구내 건물을 매수해서 빌딩 건설 후 잔류희망자에게 공급하는 전면매수방식의 재개발사업이다.

사업시행자는 지자체, 공단 등 공공단체에 한정되며, 시행구역은 1) 제1종사업의 2)에 해당되는 지구이거나, 2) 해당지구의 면적이 1ha 이상이거나, 3) 불량건축물이 많기 때문에 재해발생의 우려가 현저하거나 중요한 공공시설의 정비와 더불어 건축물 및 부지를 일체적으로 정비하는 것이 합리적인 지구 등의 지정요건이 충족되는 지구가 해당된다.

2) 주환경정비사업

주환경정비 관련 정비수법이 많은데 그 중 법으로 규정된 주택지구개량사업은 전면철거형이고 주환경정비모델사업은 부분철거 또는 수복형으로 구분되며, 대부분 시정촌이나 주택도시정비공단 등 공공이 사업주체가 됨. 공공이 사업주체가 되기 때문에 토지나 건물에 대해서 수용하거나 매수하는 것을 기본으로 한다.

대부분의 주환경정비사업에 대하여 중앙에서 불량주택의 매수, 공공시설의 매수, 공공시설의 설치비용, 개량주택건설비, 일시 수용시설설치비 등에서 일반적으로 1/3 - 2/3까지의 국고보조를 한다. 특히 임대용 개량주택의 경우는 소요사업비의 2/3까지 보조하고, 분양용 개량주택의 경우는 1/3까지 사업비로 보조한다. 개량된 주택의 임대료 상승에 대한 영세소유자와 임차권의 문제가 발생되어 세입자의 정부보조금 지급이 가능하도록 공적자금의 조성이 강력히 제기된다.

① 주택지구개량사업

불량주택지구에 대하여 시정촌의 수용매수, 개량주택건설, 종전 거주자의 공영주택 수용 등 공공개입에 의한 개조형 사업이다. 사업 대상지 면적은 0.15ha 이상으로 불량주택밀도가 80호/ha 이상, 불량주택비율이 80% 이상, 불량주택호수 50호 이상이어야 한다.

② 가로환경정비사업

가로환경정비사업은 지구 주환경총합정비사업과 가로정비촉진사업을 통합하여 새롭게 제정되었다. 지구지정요건은 종전 주택의 호수밀도가 55호/ha 이상에서

30호/ha이상으로 순화되었고 폭 6m이상의 도로율이 1/4 이상에서 1/4 이하로 완
화해 더 높은 수준의 주거환경지구까지 지정토록 한다. 주환경정비사업은 초기에
는 불량주거지를 대상으로 하였으나 점차 양호한 적법 주거지 중에서 수준이 낮
은 주거지를 포함하고 있다.

2. 미국의 재개발제도

미국의 재개발사업은 지방자치단체가 독자의 재개발법을 가지고 연방정부의
원조 하에 재개발지구의 용지를 취득하여 건물의 제거, 공공시설의 정비 등을 시
행하고 정비 후의 토지는 민간 개발업자에 적정가격으로 처분하고 민간 개발업
자가 계획에 따라 개발하는 방식이다. 33)

연방정부 차원의 도시재개발사업은 개발사업자체의 시행보다는 주 및 도시에
서 시행되는 개발사업에 대한 도시재개발기금 및 보조금, 대부금, 재거주자금 대
부 및 지원 등 각종 지원에 중점을 둬. 현재는 1974년 제정된 주택 및 지역사회
개발법에 의해 재개발사업의 수행을 지원한다.

1) 지역사회 갱신 프로그램

개별적인 재개발사업을 도시차원으로 확대하는 것을 목적으로 한 지역사회갱
신 프로그램(Community Renewal Program)이 1959년 주택법에 의해 도입되어
인구 5만명 이상의 시·군에는 이 계획수립이 의무화되었다.

33) 정석희, 전계서, pp.23~24

이 프로그램은 도시전체의 재활을 위하여 각 지구별로 시행해야 할 구체적인 내용, 시기, 재원 등에 대해 상세하게 다루었다. 시가지를 커뮤니티 단위로 주택 및 지구에 대한 물리적 환경을 갱신하는 것에 그치지 않고 지역사회마다 복지, 교육, 고용촉진, 시민생활 등 광범위한 행정과제를 취급하는 종합적인 지역행정 서비스로서의 역할을 다하는 방향으로 발전하였다.

2) 시범도시 프로그램

1965년 주택도시개발성의 발족으로 종래에는 개별적으로 실시된 도시개발 및 주택문제에 관한 연방정책이 통합되었고 처음으로 실시된 정책이 시범도시 및 대도시개발법(Model Cities Program)에 의한 본 프로그램이다.

이 프로그램은 도시 중에서 심각한 도시문제를 내포한 도시를 선별하여 슬럼의 경제적, 물리적, 사회적 문제의 개선을 위하여 민관합동으로 지구환경의 향상과 주생활의 개선을 도모하려고 한 것으로 연방정부가 그 사업비의 80%를 보조한다.

3. 외국제도의 시사점

선진 외국의 경우, 초기에는 재개발이 재해, 환경개선 등을 위해 철거재개발방식 위주였으나 재정난, 주민의 반발, 문화유산의 보존 등의 사회경제적 여건변화에 따라 철거가 아닌 개량을 중심으로 한 점진적인 재개발정책으로 전환되고 있다.

또한 재개발사업방식은 재정지원을 통해 운영방식을 철거재개발, 개량재개발,

보존재개발 등으로 다양화하고 있다. 이런 다양한 재개발 방법을 통해 인근지역의 재생을 유도하기 위한 지역거점사업으로 추진하고 있다.

즉, 사업 구역내 주민이나 토지 권리자의 이익보다는 지역을 재생시킬 목적으로 재개발 사업을 실시하는 것이다. 대규모 재개발 사업의 경우, 민관 협력형 사업으로 추진하는데 민간활력의 도입 및 공공성 실현을 위해 공공과 민간이 공동으로 시행하는 것이다.

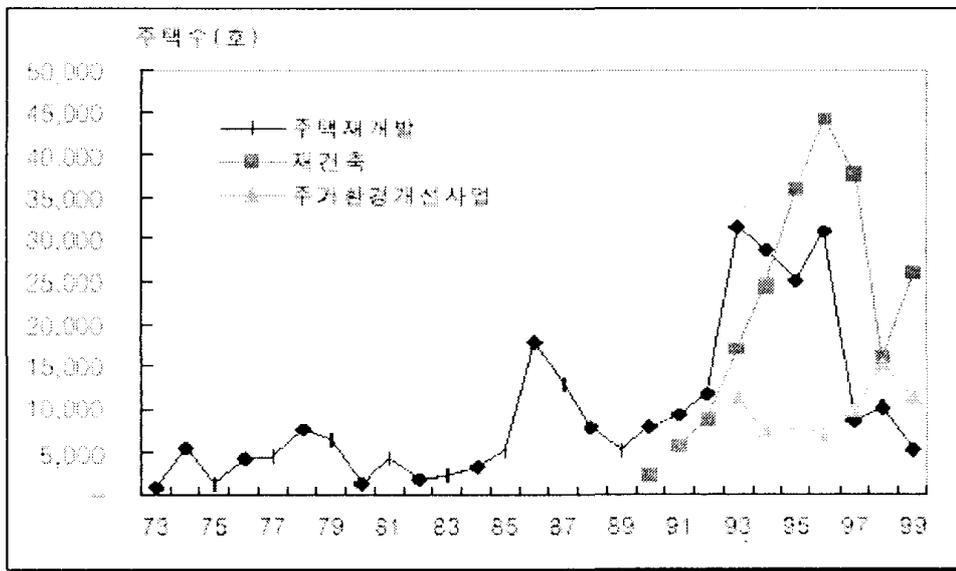
또한 복합개발을 통해 도시기능의 회복 및 사업의 효율성을 제고하고 있다. 즉 주거, 상업, 공업 등 단일기능을 중심으로 개발하기보다는 이들 기능을 복합화하여 도시구조 및 기능개선과 수익성 제고를 도모하고 있다. 복합개발방식은 사업자체의 수익성확보와 토지이용의 효율화에도 크게 기여하고 인근지역의 경제활성화에도 효과가 크다. 전망대, 호텔, 문화시설, 공개 광장 등 접객력이 높은 시설은 지역의 이미지를 제고하며 지역 활성화를 촉진하는 효과가 있다.

우리 나라도 재개발사업관련법들이 제도상으로는 선진국과 같이 철거재개발, 수복재개발, 보존재개발로 다양화되어 있으나 제대로 시행되지 않고 있어 실제로 시행될 수 있는 방안과 노력이 강구되어야 한다.

80년대 중반부터 활성화를 보이던 주택정비사업이 90년대 후반 들어 급격히 감소하였다. 90년대 중반 재개발사업과 재건축사업이 모두 활성화를 보여 각 사업별로 3만호 이상을 공급하기도 하였다.

90년대 초반까지는 재개발사업이 재건축사업에 비해 우위를 보였으나 90년대 중반에는 재건축사업이 우위를 보인다. 외환위기에 따른 부동산가격의 하락 및 주거환경을 고려한 밀도규제의 강화로 90년대 후반 들어 급격한 침체를 겪었다. 주

거환경개선사업은 시기에 따른 큰 변화없이 지속되는 양상이다.



[그림 3-5] 연도별 주택정비사업 추이³⁴⁾

주: 주택재개발과 재건축은 사업인가(승인)기준, 주거환경개선사업은 지구지정기준

99년말 현재 22만 5천호가 건설되었으며, 38만 7천호가 시행 중이어서 총 61만 2천호가 공급되었다. 90년대 건설된 국내 주택 총수 450만호의 14%정도에 해당한다. 이미 사업완료된 사업 중에서는 주택재개발 방식을 통해 11.9만호, 재건축 사업을 통해 9만호가 공급되었으며 재건축의 역사가 재개발에 비해 짧은 것을 감안하면 재건축을 통해 많은 주택이 공급되었음을 알 수 있다. 주거환경개선사업은 1.6만호에 불과하다. 시행 중인 사업은 주택재개발 14.2만호, 재건축 12.1만호, 주거환경개선사업 12.4만호로 비슷한 분포를 보인다. 전체주택재개발사업 건립주택수의 93.7%가 수도권에서 발생하였다. 특히 서울이 전체의 93%에 해당하

34) 김현주, 전계서, p.12

는 24만 2천호를 차지하였다.

주택재개발사업의 경우, 99년 말 현재 378개 지역 507만평이 주택재개발구역으로 지정되어 26만호의 가구가 건립되었는데 지정된 면적의 49%가 사업완료되었으며 41%가 사업진행 중이다. 나머지 10%에 해당되는 48만평이 사업시행전이다. 이미 완료된 사업지구에서는 6만7천여호가 정비되어, 11만 9천호가 건립됨으로써 1.8배의 주택수가 증가하였다. 시행 중인 사업지구에서는 2.5배의 주택수가 증가하여 주택밀도가 증가가 예상된다.

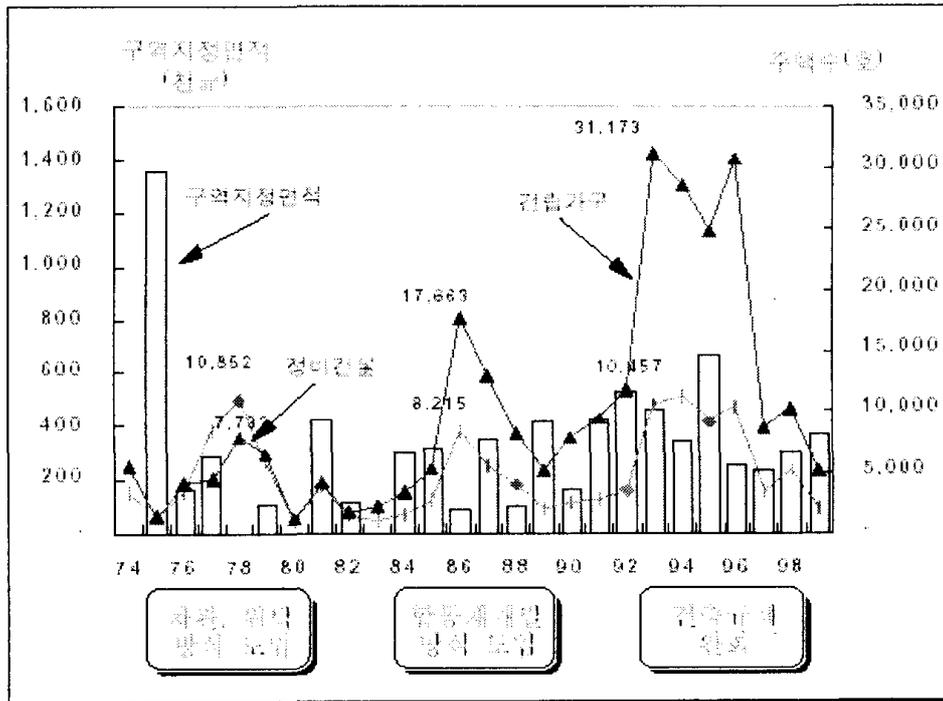
<표 3-2> 주택재개발 사업현황(전국)

	구역수(개)	시행면적(천m ³)	정비건물동수(동)	건립가구(호)
계	378	16,730	137,649	260,144
완료	229	8,195	66,903	119,233
시행중	95	6,934	57,441	140,911
미시행	54	1,601	13,305	-

자료: 건설교통부, 주택업무편람, 2000. 3 (주: 1999년 12월 31일 현재)

구역지정은 주택재개발제도 도입초기에 집중적으로 지정된 이후 시기별로 비교적 균등한 분포를 보이나 사업시행은 제도의 변화에 큰 영향을 받았다. 즉, 재개발구역지정은 제도시행 초기인 73년 및 75년에 전체 면적의 62%에 해당되는 10,341m³(313만평)이 지정된 이후 76년부터 연평균 265천m³(8만평)씩 지정되었으며 90년대에는 연 평균 372천m³(11만평)가 지정되어 80년대보다 증가하였다. 90

년 중반이 가장 절정인 시기로 한 해에 3만여 가구가 시행인가를 얻기도 했다. 83년 합동재개발사업의 도입과 86아시아 게임, 88 올림픽에 대비한 대대적인 도시미관사업의 실시로 사업시행이 크게 증가하였으며 90년대 중반의 절정은 용적률 등 건축규제 완화에 힘입은 바 크다.



[그림 3-6] 주택재개발 사업 추이³⁵⁾

주: 구역지정면적은 구역지정년도 기준, 정비건물 및 건립가구는 시행인가년도 기준

최근에 가까워질수록 정비건물수 대비 건립가구수의 비율이 커지는데 70년대에는 주로 단독, 협동, 연립주택 등이 건립되어 개발사업시행 후 건립가구가 정비건물과 비슷하거나 적다. 83년 합동재개발제도 도입이후 아파트 건립으로 2배 이상, 90년 용적률이 400%로 확대된 이후에는 3배 이상으로 증가하였다. 이로써 전체 주택재개발의 2/3이상이 합동재개발방식으로 시행되었으며 시행 중인 주택

35) 김현주, 전계서, p.15

재개발사업도 80%이상이 합동재개발사업이다.

따라서 재개발사업이 수익성을 근간으로 하는 민간자본에 전적으로 의존하는 것에서 벗어나 정부의 재정지원에 의한 공공성을 갖는 도시 개발 사업으로 발전되어야 할 것이다.

아울러 재개발이 단순히 주택 구조물 개선이라는 한계에서 벗어나 선진국처럼, 복합 개발을 통해 지역 전반을 활성화하여야 한다. 그러나 활성화라는 명분으로 인간의 삶에 필수적인 녹지공간과 경관을 파괴해서는 안되며, 전반적인 삶의 질 향상을 위한 도시 환경의 개선 및 주변 환경을 고려한 환경 친화적인 방향으로 재개발이 추진되는 것이 바람직하다.

제 4 장 도시주거지 재개발사업의 개선 방안

제 1 절 주택 및 택지개발소요 전망

1. 주택소요 전망

1997년을 기준으로 할 때 2020년까지 일반가구는 약 5백만 가구가 늘어날 것으로 전망되며, 2006년 주택보급률 100% 도달을 목표로 하면 1998-1999년간은 연 52.7만호, 2000-2004년까지는 연간 49.5만호를 건설하여야 하고, 1998-2020년까지 연평균 42.4만호를 건설하여야 한다. 문제는 개발 가능한 택지를 찾기가 힘들며 수도권에 신도시를 건설한다고 하더라도 과밀화의 폐해는 막기 힘들다는 것이다. 이것은 국토가 협소한데도 서울 등 수도권에 모든 기능이 집중되고 있기 때문이다. 도시의 성장 과정이나 결과는 나라마다 상이하다. 유럽이나 미국 도시들과 일본 및 우리 나라를 포함한 아시아 도시들 사이에도 도시성장 과정이나 결과에 차이를 보인다. <표 4-1>에서의 도시 인구밀도를 보면 우리 나라 및 아시아 도시들은 유럽·미국의 선진도시들에 비해 매우 고밀화되어 있음을 알 수 있다. 고밀개발이 도시환경적 수용능력을 넘어 과밀혼잡을 초래하고, 도시거주민들도 도시환경을 친화적으로 느낄 수 없는 지경에 이르게 한다면 이는 지속가능한 도시발전과 어긋나는 일이 된다.³⁶⁾

36) 박재길, 도시성장관리를 위한 개발밀도에 관한 연구, 2001. 12, p.32

<표 4-1> 세계 주요 대도시권의 인구밀도(1990)

대도시권	인구밀도 (인/ha)			
	중심부	내부지역	외부지역	대도시 전역
서울	244.8	203.7	298.8	235.7
도쿄	63.2	132.1	61.2	71.0
홍콩	113.8	803.9	258.0	300.5
싱가포르	82.8	124.2	80.5	86.8
방콕	324.6	288.6	89.1	149.3
자카르타	235.1	266.7	138.0	170.8
마닐라	444.8	372.4	138.2	198.0
시드니	20.8	39.2	15.3	16.8
유럽평균	77.5	86.9	39.3	49.9
미국평균	50.2	35.6	11.8	14.2

주: 1) 유럽: 프랑크푸르트, 브뤼셀, 함부르크, 쥐리히, 스톡홀름, 비엔나, 코펜하겐, 파리, 뮌헨, 암스테르담, 런던
 2) 미국: 샌크라멘토, 휴스턴, 샌디에고, 피닉스, 샌프란시스코, 포틀랜드, 덴버, 로수앤젤레스, 디트로이트, 보스턴, 와싱턴, 시카고, 뉴욕
 자료: Newman and Kenworthy, 1999, Sustainability and Cities, Table 3.12, p.94-95(Peter J. Marcotullio, 2001에서 재인용)

이렇게 볼 때 미국이나 유럽의 경우 저밀도 산재형 도시개발에 대응해 압축도시 개발이 지속가능성 차원에서 도시성장관리의 주요 목표가 된다고 한다면, 우리 나라는 오히려 전체적으로 고밀도로 개발되는 상황을 지양함과 동시에 도시공간 구조차원에서 중심지 체계와 연계되고 광역 및 도시 기반시설과 부합되는 형태로 개발밀도를 관리하는 것이 도시성장관리의 주요 목표

가 될 수 있다. 고밀도 개발을 전체적으로 지양하기 위한 밀도규제수단의 검토와 이를 전체 도시성장관리계획과 연계시켜 감이 중요하다. 따라서 서울시의 주택 재개발도 주택의 신규공급이라는 과욕을 포기하고 삶의 환경개선에 중점을 두고 주택공급은 수도권의 기능분산이라는 큰 틀에서 해결해야 할 것으로 본다.

<표 4-2> 일반가구 기준 주택소요

구 분	1997	2000	2004	2010	2020
일반가구수(천가구)	13,602	14,513	15,710	17,263	18,880
목표보급률(%)	91	94	98	104	112
총주택소요(천호)		1,571*	2,473**	2,703***	3,444****
연간주택소요(천호)		523	495	451	344

- 주: 1) 가구는 일반가구 기준, 보급률은 통상적 재고가 아니라 거주단위재고를 적용.
 2) 가구증가율은 98-99년까지 연평균 2.45%, 2000-2004년까지 2.01%, 2005-2010년까지 1.45% 함.
 3) 멸실률은 1999년까지 전년주택재고 대비 1.75%, 2000-2004 1.5%, 2005년 이후는 1.25%로 가정 2011-2020년까지 0.93% 증가하는 것으로 가정함.
 4) 총주택소요 및 연간주택소요는 거주단위재고를 통상적 재고로 환산한 것임.
 * 97-99년간, ** 2000-2004년간, *** 2005-2010년간, **** 2011-2020년간 총 주택소요임.

2. 택지소요 전망

2000년을 기준으로 할 때 2000-2004년간 택지소요량은 364.91km²(1억 1천만평),

2000-2020년간 택지소요량은 1,666.29km²정도임. 주택유형별로 구분해 보면 2004년 단독주택지는 65.8%, 공동주택지는 34.2%정도가 되며, 2020년의 단독주택지는 72.9%, 공동주택지는 27.1%로 단독과 공동주택의 비율이 2004년 2:1에서 2020년에는 3:1이 될 것으로 전망된다. 2000년 인구주택 센서스에 의하면 우리나라의 전체 일반가구는 1400만으로서 이 중 54%인 775만 가구는 자가에서, 43%에 해당하는 615만 가구는 전월세 형태의 임차주택에 거주하고 있다. 전월세 가구 중 91만 가구는 안정적인 제도권 임대주택에 거주하고 있는 반면, 524만 가구는 불안정한 개인주택에서 거주하고 있어 시장에서의 주택가격 변동에 무방비로 노출되어 있는 상태다.

임차인의 주거여건을 살펴보면 1인당 주거면적은 6.1평이고, 개인주택에서 임차형태로 거주하고 있는 가구 중 15.5%에 달하는 97만 가구는 단칸방에 거주하고 있을 정도로 열악한 주거상황에 놓여 있다.³⁷⁾

1990년대 초반 신도시를 건설하면서 오랫동안 안정세를 유지하던 주택가격은 외환위기 극복과 함께 최근의 저금리 기조를 타고 가파르게 상승하고 있다. 2001년 한해 동안 매매가격은 9.9%, 전세가격은 16.4% 증가하였고, 특히 수요가 많은 아파트는 각각 14.5%, 20%의 상승률을 보여 상대적으로 무주택자의 주거비 부담이 심화되었다.

2002년 8월 현재에도 매매가격은 12.9%, 전세가격은 10.6% 상승하였다. 전세가격은 전년도에 비하여 어느 정도 안정세로 돌아선 것으로 보이나 올해가 짝수해로서 2년 전 체결되었던 임대차 계약이 대규모로 갱신된다는 점을 감

37) 유두석, 국토연구원, 월간 국토, 2002. 10. p. 15

안하면 무주택 세입자들의 주거수준이 악화될 수 있다는 우려를 낳고 있다.

<표 4-3> 향후 택지소요 추정량

(단위: km²)

구 분	98-99	2000-2004	2005-2010	2011-2020
단독주택택지(km ²)	68.35	240.37	350.36	571.64
공동주택택지(km ²)	50.63	124.54	167.66	211.72
합계	118.98	364.91	518.02	783.36

주 : 참고로 이러한 추계치를 비교하기 위하여 토지공사의 95년 연구결과에서 96-2011년까지의 추계결과와 비교해보면 본 연구에서는 98-2011년까지 택지소요는 1084.4 km²로 추계되었고 토공에서 추계한 96-2011년까지의 택지소요는 1,189.5km²로 거의 유사함을 알 수 있음.

제 2 절 주거지 재개발사업의 새로운 전환

1. 재개발의 최근 동향

최근 선진국에서 이루어지는 재개발사업의 동향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 건설기술의 급속한 진보와 새로운 교통시스템의 개발은 재개발의 기술적 가능성을 비약적으로 확대시키고 있다.

둘째, 상쇄작용을 하는 용도기능의 순화를 위하여 한편 상승효과를 가져올 수 있는 기능을 동일 블럭 또는 동일 건물 내에 복합시키고 있다.

셋째, 도시전체의 이미지를 바꾸기 위해서는 일정 지역 전체를 대상으로 재개

발하는 것이 바람직하기는 하지만 실현과정에서는 규모가 한정되기 때문에 국부적인 재개발이 되기 쉬워 재개발 대상지구를 대규모화하고 종합적으로 검토하도록 노력한다.

넷째, 도시전체의 에너지에 대한 활동 공간로서의 역할을 하는 사회간접자본의 부족현상에 대처하고 있다.

다섯째, 종래의 재개발이 오피스빌딩이나 상업시설 등 제3차 산업을 중심으로 하는 산업주도형이었으나 오늘날에는 생활 중심형으로 여가시간의 확대에 따른 문화복지시설에 대해 배려를 필요로 하고 있다.

여섯째, 이해관계가 있는 주민들의 참여를 기본 조건으로 한다.

2. 주거지 재개발사업의 전환

1) 불량주거지의 사회적 기능

도시화 과정에서 나타나는 불량주택지구의 발생원인에 관한 시각은 두 가지로 첫째는 균형된 산업사회로 발전해 가는 과도기적 현상으로서 사회발전에 따라 점차 개선될 것이라고 보는 시각과 둘째는 도시 빈곤층의 형성은 일시적인 현상이 아니라 구조적인 이유로 인해 지속될 수밖에 없으며 이로 인해 발생하는 것이 불량주거지 문제라고 보는 견해이다.

한편 불량주택의 사회경제적 역할에 관한 긍정적 견해는 불량주택을 개량, 보전할 것을 주장하는데 첫째, 정상적 주택을 구입할 수 없는 가구에게 최소한의 거처를 제공하고 둘째, 이농민들의 도시화과정의 첫 출발지이며 셋째, 고용, 교육,

문화적 기회에 접근하는 토대이고 넷째, 주택소유자에게는 임대 소득원이며 다섯째, 친족관계나 동류의식이 타 지역보다 늦게 나타남으로써 사회적 연대가 강하여 안정된 지역사회로서 역할 등의 이유 때문이다.

불량주택의 역기능을 강조하여 철거재개발의 당위성을 주장하는 부정적 관점에서는 첫째, 일반적 규범이나 형태에 통합되지 않은 하위빈곤문화를 형성하고 토지이용이 비효율적이며 도로가 좁고 불규칙해 화재 등의 재해위험성이 높은 지역으로 본다. 따라서 불량주거지는 사회질서 위반의 산물이므로 미온적으로 대처하는 것은 불량주거지의 신규발생을 초래하므로 철거재개발이 불가피하다고 주장한다.

2) 재개발정책의 새로운 전환

도시갱신이란 관점에서 표출되는 재개발요구는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 하나는 도시가 발전하는 과정에 있어서 경제활동을 보다 활발히 추진해 나아가기 위하여 효율적인 토지이용과 교통의 편리성을 높여야 한다는 요구이고, 다른 하나는 도시발전의 그늘에 남아 점점 더 과밀해지고 노후해지는 주택과 생활환경의 개선에 대한 요구이다. 전자는 주로 개도국의 경제적 관점에서의 요구이고 후자는 선진국의 사회복지적 관점에서의 요구이다. OECD(경제협력개발기구; Organization for Economic Cooperation and Development)³⁸⁾ 가입국으로서

38) 1948년 4월 16개 서유럽 국가를 회원으로 하는 유럽경제협력기구(OEEC)로 발족하였다가 1961년 9월 20개국을 회원국으로 한 경제협력개발기구로 확대·개편했다. 1990년대 이후 한국, 터키, 그리스, 멕시코 등 비선진국까지 회원국으로 가입하여 2000년 현재 회원국은 29개국이다. 개방된 시장경제와 다원적 민주주의라는 가치관을 공유하는 국가간 경제사회 정책협의체로서, 경제사회 부문별 공통의 문제에 대한 최선의 정책방향을 모색하고 상호의 정책을 조정함으로써 공동의 안정과 번영을 도모하는 것을 목적으로 한다. 정책방향은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. ① 고도의 경제성장과 완전

향후 주거지재개발정책은 상대적으로 혜택을 받지 못하는 도시가구가 보다 인간답고, 안전하고, 위생적인 생활을 가능한 한 현재의 거주지에서 영위할 수 있도록 주거환경을 만들어 주는 사회복지적 차원이어야 할 것이다.

현행의 주거지재개발정책은 공공의 주택공급확대 논리와 민간의 개발사업의 수익성 논리 위주로 추진되어 기존 거주자의 주거환경의 질을 도외시 한 채 노후불량주택의 물리적 환경정비 위주의 주거지 재생에 초점을 맞춤으로써 사회경제적, 지역적 여건 등을 다각적으로 고려한 종합적 사업으로 정착되지 못하고 있는 형편이라고 할 수 있다. 따라서 무엇보다도 무주택 서민층의 주거불안을 근본적으로 해소할 수 있는 공공임대주택의 공급이 꾸준히 확대되어야 하지만, 우리나라의 공공임대주택 재고는 전체주택의 7.7%(2001년 말)로서 이 중 상당수는 5년 임대 후 분양 전환되는 주택이고, 10년 이상 장기간 임대되는 주택은 전체주택의 2.3%에 불과한 실정이다. 외국의 경험으로 볼 때도 장기 공공임대주택재고가 20% 정도는 되어야 임대시장의 안정을 도모할 수 있다고 한다.³⁹⁾

그 동안 불량주거지에 대한 꾸준한 재개발사업의 시행과 합동재개발사업의 시행으로 빠른 정비가 필요했던 불량주택지의 정비가 상당히 이루어졌으나 80년대 이후 승용차보급의 확대로 인해, 6-70년대 토지구획정리사업으로 조성된 주거지는 차량의 통행이 어렵거나 주차공간이 부족해 주민간의 불화, 보행안전의 위협 등이 발생되어 이들 지구에 대한 새로운 정비가 필요하다.

고용을 추진하여 생활수준의 향상을 도모하고, ② 다각적이고 무차별한 무역·경제 체제를 마련하기 위해 노력하며, ③ 저개발 지역에서의 개발원조를 촉진하는 것이다.

39) 유두석, 국토연구원, 월간 국토, 2002. 10. p.17

따라서 선진국 수준의 소득시대에 진입하고 있는 우리 나라도 지금까지의 주택공급 우선 정책에서 벗어나 기존 주민의 재정착을 위한 주거환경개선정책으로 전환이 필요하다.

제 3 절 주택 재개발 사업의 개선 방안

1. 광역단위개발계획의 활성화

현행 주거지재개발의 문제는 단지적 차원의 문제라기 보다는 주변지역을 포함하는 광역적 주거환경의 문제성격을 띄고 있으며 그 가장 큰 이유는 주변을 포함한 공공규제장치가 결여되어 있기 때문이다.

일반적으로 개발사업의 경우에 사업구역 자체가 곧 공공규제의 공간적 범위가 되나 대규모 재개발사업은 주변지역에 상당한 영향을 미치기 때문에 공공규제의 공간적 범위를 사업구역 내부만으로 한정해서는 주변 주민의 민원이 야기되어 사업추진이 곤란하므로 사업의 영향이 미치는 주변지역의 일정범위까지를 설정할 필요가 있다.

실제로 최근 서울시는 도시계획사업이면서도 사실상 민간이 주도해온 재개발 사업이 도로 과부하와 도시기반시설 취약 등의 문제를 낳는 폐해를 해결하기 위해 재개발 블록을 몇 개씩 묶어 시에서 도로와 인프라 등을 지원하는 공공개발 방식을 검토중이라고 밝혔다.

새로운 재개발 방식은 시 도시계획국과 주택국의 협의를 거쳐 내년에 재정

비될 재개발기본계획은 기본적으로 민간 위주의 재건축과는 달리 공공적 성격이 강한 재개발의 원래 취지를 살려 개별 아파트단지보다는 타운 성격의 지역 생활권으로 조성하는 것을 취지로 한다. 물론 이에 따른 예산 확보와 재개발 관련 여러 집단과의 이익 조정 및 협상이 필수적이다.

블록단위의 공공규제는 토지와 건축물에 대한 종합적이고 일체적인 규제를 통해 합리적인 토지이용을 도모하고 도시기반시설을 정비·확충하며 미적이고 기능적인 주거단지를 조성함으로써 주거환경을 개선하는데 기여할 수 있다.

간선도로로 둘러싸인 블록단위 개발계획의 수립으로 직접적인 영향을 받게 되는 단위생활권 차원에서 블록 내 일부 토지의 개별적인 개발사업에 관해 주민의 의견을 수렴케 함으로서 개발사업으로 인한 주변영향을 최소화하고 민원을 없애 사업추진을 원활하게 도모하는 공공계획이다.

재개발사업이 시행되는 구역을 「재개발 사업구역」이라 지칭하고 주변지역이 포함된 구역을 「재개발 계획구역」으로 정의하며, 사업구역이 지정되면 상세 계획, 계획단위개발 등에 의한 지구단위 규제를 선택적으로 적용하여 사업계획의 결정을 위한 지침을 제시토록 한다. 재개발사업에 의해 얻어진 개발이익은 우선적으로 계획구역내의 주거환경개선을 위해 투자토록 한다.

2. 경관계획에 의한 개발기준 차등화

지금까지는 주택공급확대를 위해 민간자금을 도입하는 합동재개발방식에 의한 재개발사업의 활성화를 도모하다 보니 민간의 수익성 극대화과 주택수의 공급확

대를 위해 비교적 큰 주택면적의 고층 아파트건설을 허용하여 주민의 부담도 증대하였으나 분양성이 높다는 이유로 주민도 쉽게 동의하였다.

그러나 최근 구릉지 재개발로 도시경관이 훼손된다는 문제가 제기되면서 구릉지 재개발사업에 제동이 걸리고 있으나 주거입지를 선정할 때 좋은 경관에 대한 선호가 크게 나타나고 있으며 저층개발도 고층과 같은 용적률의 개발이 가능한 것으로 제시되고 있으므로 주민의 입장에서는 같은 용적률로 저층주택을 건설할 경우 자금부담이 적어 오히려 주민에게 도움이 된다. 따라서 토지이용의 효율성이나 도시경관의 보전측면에서 볼 때 구릉지 및 경사지에서 고층, 고밀형태로 이루어지는 현행 재개발방식을 규제하기 위해서는 대지의 평균고도와 대지의 경사율을 주거밀도나 층고규제에 연계시키는 방안을 모색할 필요가 있다.

고밀개발이 도시환경적 수용능력을 넘어 과밀혼잡을 초래하고, 도시거주민들도 도시환경을 친화적으로 느낄 수 없는 지경에 이르게 한다면 이는 지속가능한 도시발전과 어긋나는 일이 된다. 고밀도 개발을 전체적으로 지양하기 위한 밀도규제수단의 검토와 이를 전체 도시성장관리계획과 연계시켜 감이 중요하다. 따라서 서울시의 주택 재개발도 주택의 신규공급이라는 지나친 욕심을 포기하고 삶의 환경개선에 중점을 두고, 지나치게 집중된 수도권 기능을 분산함으로써 주택수요를 축소하여 주택공급문제를 해결하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

3. 공공의 적극적인 참여

1) 공공의 사업참여 확대

주거환경의 질을 개선하기 위해서는 재개발사업의 공공성을 회복시켜 수익성 지향의 주거공간을 시민적 영역으로 되돌릴 수 있도록 하는 공공의 새로운 사회적 책무의 인식과 역할의 재정립이 요구된다.

느슨한 지역 지구제와 전반적인 밀도완화 추세, 개발사업자의 수익성 위주로 구성되어 있는 각종 특별법 등 전반적인 도시행정이 개발촉진 위주로 이루어지는 현실 속에서 주거환경개선을 위해 재개발사업의 공공규제를 강화하는 데에는 근본적인 한계가 있다.

따라서 재개발에 대한 공공개입의 확대는 일률적인 규제강화 보다는 규제, 유도의 필요성 및 효과성이 기대되는 특정 공공규제제도를 집중적으로 관리함으로써 규제강화에 따른 부작용을 최소화하고 그 효과를 극대화 할 필요성이 있다.

주택공사나 지방공사 등 공공기관은 재개발사업에의 적극적 참여를 통해 공공시설의 확충 및 소형주택의 공급확대 등으로 도시개발사업의 공공성 확보에 주력해야 한다.

2) 공공규제지표의 개발

주거환경에 대한 밀도규제, 형태규제 등의 공공규제는 계획내용을 규제함으로써 지역이나 도시기능차원에서 바람직한 주거단지개발을 유도하고 궁극적으로는 일정수준 이상의 주거환경의 질을 확보하기 위한 것이다.

그러나 현행의 재개발은 인동간격의 축소 등의 방법을 통하여 호수밀도의 증가, 평균 주택규모의 확대 등을 실현하고자 함으로써 일조, 통풍, 전망, 외부공간의 부족 등으로 단지내부의 거주성을 저하시키거나 교통혼잡, 공공시설부족 등

부정적인 영향을 단지외부로 전가시키는 부작용을 초래한다.

그런데 건폐율, 용적률, 대지 안의 공지 등 기존의 주거밀도 및 외부공간 관련 지표만으로는 주거환경의 질을 객관적으로 평가, 규제, 유도하는 데에는 한계가 있음. 즉 건폐율, 조경면적비 등 건폐면적이나 대지면적을 기준으로하는 현행의 거주성지표 산정방식은 외부공간의 양이나 주택연면적을 기준으로 하는 옥외공간율, 녹지공간율 등의 지표 산정방식에 비하여 대지이용 및 공간확보의 실태를 객관적으로 반영하는데 미흡하다.

따라서 주거단지 내·외부의 주거환경을 효과적으로 규제하기 위해서는 현행의 건폐율, 용적률, 인동간격 등의 거주성 지표뿐만 아니라 옥외공간율, 공공공간율, 휴계공간율, 녹지공간율, 지하주차율, 대지경사율 등의 지표를 표준화하여 단지계획의 수립 및 평가, 공공규제에 활용하는 등 새로운 계획규제지표가 개발되어야 한다.

3) 주택 조합 제도 개선

주택조합제도는 무주택자의 내집마련을 지원하고, 주택건설을 촉진하기 위하여 1980년도부터 도입하여 운영하다가 1987년도에 지역주택조합, 직장주택조합, 재건축조합으로 세분되었으며, 노후·불량주택의 재건축조합은 도시및 주거환경정비법으로 이관하여 현재 주거환경 개선·도시재개발·재건축의 통합법이 추진되고 있다.⁴⁰⁾

2001년말 현재 전국적으로 363개의 조합이 있으며 대부분은 지역조합형태

40) 김종신, 전계서, pp. 13~14

로서 수도권에서 활동중이다. 유형별로는 지역조합이 308개(85%), 직장조합은 55개이며, 지역별로는 수도권이 352개(97%), 지방이 11개다. 이 중 281개가 건설중이고(77.4%), 대지물색 등 준비단계에 있는 것이 82개 조합(22.6%)이며, 대부분(242개, 66.7%) 연합조합 형태로 사업을 추진하고 있는 것이 특징이다.

주택조합제도는 그동안 무주택자의 내집마련과 주택건설 촉진에 기여하여 왔으나, 조합운영의 불투명성으로 인한 조합비 사용을 놓고 조합집행부와 조합원간에 다툼이 많이 있고, 조합아파트 편법분양 및 투기 등으로 인한 사회적 물의가 일어나자 일부 자치단체에서는 폐지를 건의하기도 하였다.

따라서 이에 대한 대책으로는 첫째, 지역조합 가입요건을 강화하여야 한다. 현행 제도는 지역조합 가입요건이 동일 또는 인접 시(특별시·광역시 포함)·군 거주자로 완화되어 있다. 이처럼 거주지 제한이 없는 것과 같은 상태에서 운영되다 보니 투기적 이익을 기대한 가수요자들이 다수 조합에 참여하고 있다.

둘째, 연합조합 형태의 사업시행을 방지해야 한다. 인가를 받은 조합은 조합원의 신규가입이 금지되어 있는 현행 규정을 피해 동일한 사업부지에 모조합을 설립한 후 시공사 또는 대행사가 제2·제3조합을 다시 결성하고 있다. 이 과정에서 건설사·대행사들의 이권추구로 인한 다수민원 및 단위조합간 분쟁이 발생하고 있으며, 일반분양이 줄어들고 있다.

셋째, 시공사가 조합원 모집, 토지매입 등과 같은 조합업무를 대행할 수 있도록 하되, 시공사의 귀책사유로 조합원에게 피해가 발생하는 경우에는 시공

사가 손해배상 책임을 지도록 하여야 한다.

넷째, 사업예정지에 대한 사업 적합성 검토가 필요하다.

주택조합 설립인가권자인 지방자치단체는 조합주택 건설예정지에 대한 개발 가능성 여부를 검토·예측할 수 있으나, 주택조합은 해당부지에 대한 개발정보가 없어 대행사에 의존하거나 자치단체에 문의하는 수준이다. 때문에 주택조합은 사업을 추진하면서 문제점을 발견하게 되고, 이에 따라 사업추진이 늦어지거나 아예 불가능해지는 경우도 있다. 따라서 해당 자치단체장이 조합설립인가를 하기 전에 사업예정부지에 대해 사업이 적합한지 여부를 검토하도록 권한과 의무를 부여하고, 필요하다고 판단되면 토지사용승락서의 제출요구가 가능하도록 하여야 한다.

다섯째, 조합주택에 대한 시공보증제도 도입이 필요하다. 조합에서의 분양보증은 자기보증의 모순이 발생하므로 시공사의 부도시 조합원의 납입금을 확보하고 준공검사까지 공사를 이행하도록 하는 시공보증제도를 도입하는 것이 타당하다.

여섯째, 조합운영의 투명성 확보이다. 집행부와 시공사의 유착관계로 인해 비용산정 및 지급과 관련하여 조합원과 분쟁이 자주 발생하고 있는 실정이다. 따라서 조합비 사용내역 등 조합운영과 관련하여 주요한 사항은 공개를 의무화하고, 주택조합 표준규약을 마련해야 할 것이다.

4. 거주민 주거 대책

재개발에 있어 실제로 해당 지역 거주민에 대한 배려가 미흡한데, 입주권을 준다고 하더라도 이들의 소득수준이나 재개발 기간 동안의 거주공간의 마련 등이 문제된다. 우선, 세입자용 임대주택의 철저한 관리체계를 통한 재개발 비용을 절감하여야 하며 세입자 임대주택 구매비율의 정부 보조가 필요하다. 200만호 건설 계획 초기에 소형 공공임대주택에 대한 정부 보조폭의 비중이 컸으나 현재는 거의 없는 수준이다. 따라서 세입자 임대주택 건립비용의 일부는 정부가 보조하여 저소득층 주거안정을 확보하고 해당 지자체의 구매비용 부담을 절감할 수 있도록 정책적 배려가 필요하다. 투자환경이 낮은 단독주택지에 대한 주택재개발사업 지원방안 모색을 위하여 도시개발공사 또는 대한주택공사가 낮은 수익성 사업을 대행할 수 있도록 재정적 측면에서 투자 및 주택건설 환경을 조성하여야 한다. 재개발 대상지역에 살고 있는 저소득 원주민들을 위한 임대주택의 공급 확대가 이루어져야 한다. 개발이익의 환수, 예산지원 등의 가능한 방법을 모두 동원해 임대주택의 공급을 확대함으로써 저소득층의 주거기반을 파괴하는 계약을 막아야 한다. 이것은 저소득층의 주거공간확보를 무시한 주택재개발이 오히려 불량주거지의 확산을 조장하고 있기 때문이다.

따라서 어렵더라도 개발기간 중 거주공간을 마련해주는 순환재개발 방식을 확대할 필요가 있다.

5. 재개발 전문인력의 육성

주택재개발사업에 관련된 법령이 30여가지가 넘고 행정적인 업무조차도 난해하고 전문성이 없으므로 행정용역업자에게 의뢰하고 있으나 이들이 제공하는 업무는 겨우 관리처분계획 인가조서 정도이면서 재개발업무를 잘 모르는 조합의 이익을 대변하는 것이 아니라 참여 시공회사의 이익을 옹호하는 역할을 하여 고액의 비용을 받고 있으며 이들이 체결한 계약상 업무내용은 법무사, 변호사 또는 건축사나 기술사도 아니면서 이들의 업무를 수행하고 있는 실정이다.

도급공사비의 적정성과 각종 용역발주에 있어서의 비합법적 방법에 의한 부정, 비리의 근본원인은 조합집행부는 물론 조합원 전체가 사업시행의 전 단계로서 기본계획에 따른 시행 후 채산성분석도 없이 주먹구구식으로 집행하는 것이므로 이를 방지하기 위해서는 전문적인 지식과 기술을 지닌 재개발 전문인력, 즉 컨설턴트의 역할이 절실히 요구된다.

주거지재개발사업의 업무는 기술분야업무와 행정분야업무로 구분되고, 각 분야별 주요업무는 기술분야업무로 토지·건축물 등의 기초조사, 사업계획수립, 실시설계 및 인가, 건물 및 토지분양면적 산정 등의 관리처분계획의 기초자료 작성, 분양처분이 있고 행정분야업무로는 토지·건축물 소유권조사 및 사업 동의서 징구와 조합설립인가 및 운영이 있으며 조합운영과 관련하여 정관작성, 조합원 명부작성, 각종 회의자료작성, 회계, 청산금 및 각종 부과금 징수, 대 관청 보고서 작성, 관리처분계획의 수립 및 인가 등 많은 업무가 있다.

이처럼 다양하고 복잡한 업무를 현재는 기술업무는 건축사사무소가 담당하고

행정업무는 재개발조합이 다루고 있으나 사업과 관련된 행정업무내용의 대부분이 전문적인 지식을 요하기 때문에 조합원이 다루기 어려워 현재는 행정용역이라 칭하는 용역업체가 수행하고 있으나 각종 조합비리가 행정용역과 관련된 것으로 커다란 사회문제를 야기하고 있어 법적인 책임을 질 수 있는 대행자가 필요하다.

일본의 경우 1985년 재개발 코디네이터협회의 설립을 인가하여 재개발 컨설턴트업과 이에 종사하는 전문인으로서 재개발 계획가의 자격심사, 등록, 보수교육을 담당한다. 따라서 행정용역업자들이 제공하는 단순업무만이 아니라 재개발사업을 원활하게 실시하기 위한 기획, 법률, 세무, 계획, 설계, 관리운영 등의 여러 분야의 지식과 경험을 지닌 전문가의 효과적인 기술지원이 가능한 재개발 컨설턴트가 참여함으로써 사업타당성 분석에 의한 추진계획의 수립과 적정 사업비의 결정 등으로 사업의 합리화가 가능할 것이다.⁴¹⁾

6. 자금조달의 안정성 확보

자금조달의 안정성 확보가 필요한데 막대한 이주비 및 자금회수 불일치 현상이 발생하기 때문이다. 재개발 사업은 도시외곽에서의 주택분양이 안고 있는 미분양위험에서 상대적으로 분양의 안정성이 높아 주택건설업체들이 사업참여를 희망하고 있다.

그러나 막대한 선투입자금에 비해 장기간에 이루어지는 자금회수로 자금조달

41) 정석희, 전계서, p. 35

능력이 부족한 업체의 경우, 사업참여가 쉽지 않은 실정이다. 즉, 순수하게 입주민의 이주비만으로도 연간 수 십억 원의 금융비용이 지출되는 대규모사업의 경우, 자금구조가 안정적인 대규모의 몇 개 주택건설업체가 아니고서는 사업추진자체가 불가능할 것이다.

이에 따라 재개발시장은 독과점시장이 될 가능성이 높으므로 공정한 경쟁체제유지를 위해 자금조달안정성을 확보해야 한다.

제 5 장 결 론

현재 서울시 등 대도시를 중심으로 추진되고 있는 재개발사업은 원래의 목적인 도시기능의 회복이나 주거환경의 개선보다는 주택공급의 확대와 사업성 확보에 치중하는 문제점을 안고 있다. 이러한 인식 하에 본 연구는 현행 재개발에 의한 집합주거단지의 주거환경과 정책전반에 대한 실태분석을 통해 문제점을 파악하고 이를 바탕으로 주거환경을 개선하기 위한 공공규제와 개선책의 적절한 방안을 모색하고자 하였다.

조사·분석의 방법으로는 재개발·재건축 아파트단지의 주거환경 특성분석, 재개발의 공공규제에 관한 전문가 의견, 재개발 지역과 주민의 특성 분석 등을 통한 종합적이고 객관적인 방법을 이용하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 블록단위개발계획의 활성화이다.

현행 주거지재개발의 문제는 단지적 차원의 문제라기 보다는 주변지역을 포함하는 광역적 주거환경의 문제성격을 띄고 있으며 그 가장 큰 이유는 주변을 포함한 공공규제장치가 결여되어 있기 때문이다.

일반적으로 개발사업의 경우에 사업구역 자체가 곧 공공규제의 공간적 범위가 되나 대규모 재개발사업은 주변지역에 상당한 영향을 미치기 때문에 공공규제의 공간적 범위를 사업구역 내부만으로 한정해서는 주변 주민의 민원이 야기되어 사업추진이 곤란하므로 사업의 영향이 미치는 주변지역의 일정범위까지를 설정할 필요가 있다.

둘째, 경관계획에 의한 개발기준 차등화이다. 토지이용의 효율성이나 도시경관의 보전측면에서 볼 때 구릉지 및 경사지에서 고층, 고밀형태로 이루어지는 현행 재개발방식을 규제하기 위해서는 대지의 평균고도와 대지의 경사율을 주거밀도나 층고규제에 연계시키는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 공공의 적극적인 참여가 필요하다. 주거환경의 질을 개선하기 위해서는 재개발사업의 공공성을 회복시켜 수익성 지향의 주거공간을 시민적 영역으로 되돌릴 수 있도록 하는 공공의 새로운 사회적 책무의 인식과 역할의 재정립이 요구된다.

넷째, 거주민 주거 대책이다. 재개발에 있어 실제로 해당 지역 거주민에 대한 배려가 미흡한데, 입주권을 준다고 하더라도 이들의 소득수준이나 재개발 기간 동안의 거주공간의 마련 등이 문제된다. 따라서 임대주택의 확대, 순환재개발방식의 확대가 필요하다.

우리 나라의 공공임대주택 재고는 전체주택의 7.7%(2001년 말)로서 이 중 상당수는 5년 임대 후 분양 전환되는 주택이고, 10년 이상 장기간 임대되는 주택은 전체주택의 2.3%에 불과한 실정이다. 외국의 경험으로 볼 때도 장기 공공임대주택재고가 20% 정도는 되어야 임대시장의 안정을 도모할 수 있다고 한다.

다섯째, 재개발 전문인력의 육성이다. 주택재개발사업에 관련된 법령이 30여가지가 넘고 행정적인 업무조차도 난해하므로 행정용역업자에게 의뢰하고 있으나 이들이 제공하는 업무는 관리처분계획 인가조서 정도이면서 재개발업무에 문외한인 조합의 이익이 아니라 참여 시공회사의 이익을 옹호하는 역할을 하며 고액

의 비용 정수, 무자격 법무사, 변호사 또는 건축사, 기술사 업무 수행이라는 문제점을 안고 있다. 아울러 각종 용역발주에 있어서의 비합법적 방법에 의한 부정, 비리의 근본원인은 조합집행부는 물론 조합원 전체가 사업시행의 전 단계로서 기본계획에 따른 시행 후 재산성분석도 없이 주먹구구식으로 집행하기 때문이므로 전문적인 지식과 기술을 지닌 재개발 전문인력, 즉 컨설턴트의 역할이 절실히 요구된다.

여섯째, 자금조달의 안정성 확보이다. 막대한 이주비 및 자금회수 불일치 현상이 발생하기 때문이다. 재개발 사업은 도시외곽에서의 주택분양이 안고 있는 미분양위험에서 상대적으로 분양의 안정성이 높아 주택건설업체들이 사업 참여를 희망하고 있다. 그러나 막대한 선투입자금에 비해 장기간에 이루어지는 자금회수로 자금조달 능력이 부족한 업체의 경우, 사업참여가 쉽지 않은 실정이다. 즉, 순수하게 입주민의 이주비만도 연간 수십억 원의 금융비용이 지출되는 대규모사업의 경우, 자금구조가 안정적인 대규모의 몇 개 주택건설업체가 아니고서는 사업추진자체가 불가능할 것이다. 이에 따라 재개발시장은 독과점시장이 될 가능성이 높으므로 공정한 경쟁체제 유지를 위해 자금조달안정성을 확보해야 한다.

이상과 같은 연구결과는 현재 도시·주거환경을 총체적으로 악화시키는 요인으로 작용하고 있는 재개발에 있어서 주거환경 및 공공규제에 대한 종합적인 실태분석 및 문제점을 도출하고 주거환경 개선을 위한 공공규제의 실천적인 방안을 모색함으로써 향후 도시·주거환경정책의 수립과 시행을 위한 자료를 제공했다는 점과 도시환경의 질에 대한 논의를 진척시켰다는 점에

서 의의를 갖고 있다고 생각되나 현장연구가 미흡하고 재개발 시행단계 세부 단계 별로 보다 구체적인 개선 계획이 제시되지 못한 점은 한계점으로 지적할 수 있다. 향후 이 분야의 보다 세부적인 연구를 기대하며, 재개발의 비용과 수익에 관한 분석 및 거주민들의 주거 만족도를 높이기 위한 계량적 연구도 필요하다고 본다.

참 고 문 헌

- 김태섭, 「우리나라 주거수준의 변화에 대한 고찰」, 주택포럼 2000년 제 1호, 2000. 2
- 김영환, “재개발·재건축 아파트단지의 주거환경개선방안에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1997
- 김용호, 「서울시 불량주택지구 재개발기법에 관한 연구」, 1996
- 김정호, 「住宅市場 需要變化와 展望 그리고 對策」, 토지개발기술 통권 48호, 1999
- 김종신, 「주택조합제도 개선방안」, 국토연구원, 월간 국토, 2002. 9,
- 나권희, “서울시 신림 6동 재개발계획”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 2001,
- 남희용, 「재건축·재개발의 문제점과 개선방안」, 주택포럼, 2001. 제 2호
- 대한주택공사, 「재개발사업에서의 공공과 민간의 공동참여방안 연구」, 1995
- , 「IMF이후 주택시장 동향 및 주거수준 조사연구」, 2001
- , 「공공의 재개발사업 확대방안」, 2000
- , 「재건축사업의 문제점과 개선방안」, 1996
- (사)환경계획연구소, 현행 주택재개발사업의 문제점 및 대안에 관한 연구, 1998
- , 「IMF 관리체제하의 주택재개발사업의 문제점 및 몇 가지 대응 방안」, 1998
- 손경환, 「주거환경개선사업의 개선방안」, 국토개발연구원, 1997

- 손성태, 「21세기를 대비한 國上政策. 日刊建設 칼럼」, 1999.10
- 안내영, “순환재개발방식의 효과분석 및 임대주택과의 연계방안”, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2002
- 安正根, 『現代不動産學』, 法文社, 2001
- , 『부동산평가이론[제3판]』, 법문사, 2000
- 윤주현외, 「住宅補給率算定 改善方案 研究」, 건설교통부, 1998.
- 이문숙, “민간건설 賃貸住宅의 활성화를 위한 政策方向에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 정석희, 「불량주택 재개발의 정책전환」, 국토도시계획학회발행 도시정보, 제13권 제8호, 1994
- , 「불량주거지재개발과 도시정비」, 건축문화, 통권 169호, 1995
- , 「서울의 도시주택재건축 실태와 방향」, 도시문제, 제31권 제331호, 1996
- , 「도시주거지 재개발정책의 새로운 전환」, 국토연구원, 1999
- 정재용, “도시조직특성을 고려한 종로구 익선동 도심 재개발계획”, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2002
- 주택산업연구원, 「아파트단지 외부공간 주거환경평가」, 2001
- , 「중산층의 주택수요에 관한 연구」, 1999
- 주택은행, 「주택금융」, 겨울호, 2000. 12
- 한국도시문제연구소, 「한국도시론」, 1998
- 國上研究院, 「'99 주거실태조사」, 1999.
- 大韓住宅建設事業協會, 「주택사업관련 법령집」, 2000.

每日經濟新聞

주택신문

不動產經濟新聞(1999.1월 ~ 2002.11월)

서울특별시, 「복지주거기준도입을 위한 주거기준 및 정책개발연구」, 1997.

ABSTRACT

A Study on Problems involving Housing Redevelopment Projects of Seoul Metropolitan City and Their Solutions

Jeong Seung-Ryong

Major in Real Estate Studies

Graduate School of Public Administration

Hansung University

The redevelopment projects underway in Seoul and other metropolitan cities aim not to recover the urban functions or improve the living environment but to expand the housing supplies based on the principle of profitability. Under such circumstances, this study was aimed at analyzing the living environment and policies for redevelopment of apartment housing complexes, and thereby, suggesting some policy alternatives to improve the urban living environment.

To this end, characteristics of living environment of redeveloped or reconstructed apartment housing complexes was analyzed, and thereupon, experts were polled on the public control of the redevelopment projects, while people's demographic variables were examined. The results of this study can be summarized as follows;

First, it is necessary to activate the block-wise development plans.

Second, it is essential to differentiate the development criteria depending

on the landscape plans. In order to control the current redevelopment methods in terms of efficient land uses or preservation of the urban landscape, it is deemed necessary to control the redevelopment projects which tend to be high-rising or highly dense, and to this end, it is also necessary to link the average height and slope of the site with living density or height control.

Third, people should be induced to participate in the redevelopment projects positively. In order to improve the quality of living environment, it is required to enhance the public nature of redevelopment projects by shifting from the profit-oriented to public-oriented projects. To this end, it is necessary to reestablish a new concept of social responsibility and roles for the redevelopment projects.

Fourth, it is necessary to arrange some measures for the residents. Although the residents are given the opportunity to reoccupy their apartment houses after redevelopment, it is not easy for them to find some temporary shelters during redevelopment period in consideration of their income level. So, it is required to build more rental apartment houses, while adopting a cyclical redevelopment approach.

Fifth, it is necessary to foster professional redevelopers. The current problems are illegal or irregular practices for various orders, corrupt redevelopment executive committees and rule-of-thumb redevelopment without analysis of profitability. Hence, it is urgently needed to foster the redevelopment professionals equipped with expertise and technology. Namely, more professional consultants well versed in the redevelopment projects should be brought up.

Sixth, it is necessary for redevelopers to secure a stable financing, because they should pay movement costs, while bearing a huge cost for redevelopment.

Lastly, this study may be significant in that it analyzed general conditions of redevelopment projects in terms of living environment and public controls and addressed problems and explored some practical policy alternatives to solve these problems and thus, provided for some basic data useful to designing and implementation of future urban and living environmental plans, and ultimately, facilitated discussions about the quality of the urban environment.