

주거지 재생의 공익성 향상을 위한 공공의 역할

The Role of Public for Improving Public Interest in  
Residential Neighborhood Regeneration

조상규 Cho, Sang-Kyu  
권영상 Kwon, Young-Sang  
김찬호 Kim, Chan-Ho

( a u r i

AURI-기본-2011-3

주거지 재생의 공익성 향상을 위한 공공의 역할

The Role of Public for Improving Public Interest in Residential Neighborhood Regeneration

지은이: 조상규, 권영상, 김찬호

펴낸이: 손세관

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-2008-00005호

인쇄: 2011년 12월 24일, 발행: 2011년 12월 31일

주소: 경기도 안양시 동안구 시민대로 230 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

<http://www.auri.re.kr>

가격: 18,000원, ISBN: 978-89-93216-83-7

\* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

## 연구진

---

- ! 연구책임            조상규 부연구위원
  - ! 연구진              권영상 연구위원  
                         김찬호 초빙연구위원
  - ! 연구보조원        이소민 연구인턴
  - ! 외부연구진        손경주 서울대학교 공학연구소 연구원
- 

- ! 외부연구심의위원   강미선 이화여자대학교 교수  
                          백운수 미래E&D 대표  
                          이진철 국토해양부 도시재생과 사무관  
                          이창무 한양대학교 교수  
                          이창수 경원대학교 교수
- ! 연구자문위원        김영욱 세종대학교 교수  
                          김진욱 A&U 디자인그룹 상무이사  
                          박소영 LH도시재생사업단 선임연구원  
                          임주호 LH토지주택연구원 책임연구원  
                          장윤배 경기개발연구원 연구위원



## 연구요약

### 제1장 서론

지금까지 우리나라의 재건축·재개발 사업은 물리적 환경 측면에서 많은 약점을 가지고 있는 저층 주택 밀집지역을 아파트 단지로 전환하고, 그 과정에서 종전 주택 소유자에게 경제적 이익을 주고, 정부의 재정 부담이 거의 없이 도시 기반시설과 공공 임대주택을 확충할 수 있는 공익사업으로서 각광받아 왔다.

이러한 정비사업 체제의 연장선상에서, 기존 재개발·재건축이 국지적인 주택정비로서 지니는 한계를 극복하고 보다 넓은 공간적 범위에 걸친 종합적인 도시환경의 개선을 위해 지난 2005년 이후로 ‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’에 의한 ‘뉴타운’ 사업이 대규모로 전개되었다. 그러나 2011년 현재 이러한 뉴타운 사업들은 전반적인 부동산 시장의 침체와 맞물려 정체되고 있고, 많은 사업지구에서 주민들의 반발이 일어나고 있다.

현행 주거지 정비사업은 토지가치 상승에 의한 이익을 실현하여 주거환경 개선과 더불어 부족한 도시 기반시설의 확충이라는 공익적 목적을 달성하기 위한 사업이다. 이 때문에 종전 주택 소유자가 결성한 조합이 시행하는 재개발·재건축의 경우에도 관계 법령에 의해 공익사업에서만 인정되는 여러 가지 특혜를 인정받고 있다. 즉, 이들 사업에는 도시계획 변경에 의한 개발밀도 상향조정과 사업 시행에 동의하지 않은 조합원의 주택 및 토지에 대한 매도청구권이 부여되며, 이러한 특혜는 재개발·재건축 사업의 개발이익에 큰 영향을 미치는 요인이다.

즉, 현재의 주거지 정비사업이 공공의 행정지원과 민간에 의한 기반시설 정비라는 행위 사이의 거래관계에 의해 성립된다고 볼 수 있다. 그렇다면 이에 대한 추가적인 규제 완화와 재정지원이 과연 공익성의 관점에서 정당화 될 수 있는 것인가? 전술한 바와 같이 민간 주도의 재건축·재개발 사업이 공익사업으로서의 특혜를 부여받는 것은 주거지 정비

에 있어 공공부문의 책무인 기반시설 정비에 대한 비용을 민간인 사업시행자가 부담하기에 정당화 될 수 있는 것이다. 따라서 현재의 주거지 정비사업의 제도적 틀 안에서 추가적인 재정지원이 이루어진다면, 종전에 재건축·재개발 사업에 적용되는 여러 가지 특례는 논리적 정당성을 인정하기 어렵게 된다.

위와 같은 구조적 모순을 고려했을 때, 현재 뉴타운 및 재건축·재개발 사업이 원활하게 추진되지 못하고 있는 문제에 대한 합리적 해결책은 무엇인가? 이러한 질문에 대한 해답을 모색하는 것이 본 연구의 핵심적인 목적이라고 할 수 있다. 이를 위해서 본 연구에서는 주거지 재생에 대한 이론적 검토, 현장 조사, 개발 전후의 순 토지가치 변화에 대한 균형분석, 해외 정책과의 비교를 수행하였다.

## 제2장 주거지 재생의 이론적·정책적 배경

주거지 재생(residential neighborhood regeneration)은 주거지의 쇠퇴 문제 해결을 도모하는 인위적인 활동, 혹은 그러한 활동에 의한 결과를 의미하는 개념이다. 주거지 재생을 위한 공공의 정책적 개입은 대부분의 경우 물리적 환경에 대한 정비사업(improvement project)을 통해 이루어진다. 정비사업은 주거지 재생을 구현하기 위한 수단적인 개념이기는 하나, 주거지의 물리적 환경 정비와 쇠퇴 주거지를 개선하기 위한 포괄적 개입이라는 의미의 주거지 재생을 구분하는 것에서 큰 실익을 찾기는 어렵다.

많은 국가에서 주거지 재생 문제는 정부 정책에서 중요한 비중을 차지하고 있다. 이는 주거지의 조성 및 유지·관리에 있어서 시장실패요인과 정부실패 요인이 상존하기 때문이다. 일단의 주거지에 다수의 개별 주택 소유자가 존재할 때, 이들의 종전 주택에 대한 유지·보수 및 신축의 편익은 주변 주택들의 노후화에 의한 부정적 외부효과에 의해 감소하게 되며, 이는 주택의 유지·관리를 위한 적절한 투자를 지연시키는 경제적인 유인으로 작용한다. 한편, 지자체의 기반시설 공급 능력 부족은 주거지 쇠퇴를 일으키는 정부실패 요인으로 작용한다.

지방정부의 제한적인 기반시설 공급 능력과 급속도로 진행된 도시 성장은 우리나라에서 개발사업의 시행자가 개발을 위해 필요한 기반시설 공급 비용을 개발 이익을 통해 자체 조달하도록 하는 정비사업 관련 제도의 성립에 결정적인 요인으로 작용했다. 현재 우리나라의 주거지 재생은 대부분 ‘도시 및 주거환경 정비법’에 의한 주택재개발 사업과

주택재건축 사업으로 진행되며, 이는 본질적으로 조합이 시행 주체가 되는 민간주도형 정비사업이다. 민간주도형 주거지 정비사업은 기반시설 공급 비용을 개발 이익을 통해 조달하는 자체 재원조달(self-financing)을 기본으로 하며, 정부는 민간 시행자가 정부가 부담해야 할 기반시설 공급을 대신해주는 대가로 용적률 완화 및 수용권의 부여라는 행정절차상의 특혜를 제공한다. 이러한 정비사업 체계는 주거지에서의 개발사업 시행의 용이성을 높여, 저층 주택 밀집지역을 아파트 단지로 전환하는 기제로 작용했다.

한편, ‘도시재정비 촉진법’은 도정법에 의한 기존 정비사업이 가지는 한계를 극복하기 위해서 등장했다. 도정법에 의한 ‘재정비 촉진사업’은 개별적으로 진행되던 정비사업을 패키지화하여 광역 단위로 기반시설 정비 계획을 수립하고, 그 설치비용을 개별 사업 지구에서 발생하는 개발이익을 통해 조달하는 것을 특징으로 한다. 또한, 광역기반시설 설치비용 설치를 위한 추가 비용을 마련하기 위해 재정비 촉진지구에 포함된 정비사업지구의 경우 기존 정비사업지구에 비해 다양한 규제 완화 특례를 적용받으며, 세제혜택 및 부담금 면제, 재정지원 등의 혜택을 제공할 수 있도록 하고 있다.

그러나 최근 들어 수도권을 중심으로 소위 ‘뉴타운’으로 불리는 도시재정비촉진사업이 난항에 부딪히면서 사회적 문제로 비화되고 있다. 사업이 부진한 재정비 촉진지구에서는 세입자는 물론 주택 소유자들이 재산상의 손해를 보는 경우까지 발생하고 있다. 이러한 문제에 대해서 정부도 짧은 기간 동안 여러 가지 대책을 쏟아내고 있다. 그러나 뉴타운을 포함한 주거지 정비사업의 문제에는 여러 가지 구조적인 요인이 작용하고 있기 때문에 단기적인 처방으로 문제를 해결하기는 쉽지 않아 보인다.

현재까지 논의되고 있는 주거지 정비사업 관련 제도개선방안은 크게 현재 정비사업 지구에 대한 규제완화 및 재정지원책과 주거지 재생정책으로의 방향전환으로 요약된다. 그러나 현재 정비사업이 진행 중인 사업구역들도 물량 면에서 볼 때 단기간에 해소되기는 어려울 것으로 보이며, 이들에 대한 정부지원 및 규제완화가 과연 의도된 효과를 발휘할 것인지에 대해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요할 것이다.

### 제3장 뉴타운 사업의 문제에 대한 현장조사

현재의 주거지 재생 사업의 문제점을 실증적으로 규명하기 위해 ○○재정비 촉진지구를 대상으로 사업 추진 과정상의 절차적 문제점과 참여 주체별 문제의식에 대한 심층면접 및 설문조사를 실시했다. 이러한 조사 결과 ○○재정비 촉진지구의 경우 도시재정비 촉진지구 제도 자체의 문제점, 집행 과정상의 문제점과 아울러 조합원이 될 수 있는 종전 주택 소유자 및 세입자의 소득 기반 붕괴의 문제가 매우 심각한 것으로 나타났다.

사업 추진 과정에서는 지구지정 및 계획 수립 과정에서의 주민 의견 수렴절차가 미흡하다는 것과 지구지정 및 계획수립 과정에서의 현황조사가 형식적으로 이루어진다는 문제가 발견되었다. 이는 현재의 정비사업 관련 법률 자체가 안고 있는 한계이기도 하지만, 실제로 법률에 의한 조사 및 구역지정요건 산정에 있어서도 기술적인 오류가 발견되었고, 이로 인해 행정 기관에 대한 주민 신뢰도가 크게 훼손되고 법률적 분쟁의 근거를 제공하는 문제가 있음을 확인할 수 있었다.

사업 관련 주체별 면접조사에서는 사업 자체의 궁극적 목적에 대한 주체별 인식의 격차가 상당함을 확인할 수 있었다. 관계 공무원들은 뉴타운 사업을 통해 전반적인 지역여건의 향상 및 자산 가치의 증가 효과가 있을 것으로 보고 있으나, 일부 주민들이 재산상의 피해를 볼 수 있음을 어느 정도 인식하고는 있으나 정책 목적을 달성하기 위해 불가피하다는 인식을 보였다. 특히, 관계 공무원들조차 현재 주민들의 재정착 가능성에 대해서는 크게 기대하고 있지 않은 것으로 나타났다. 또한, 지구지정 및 계획수립 과정에서의 주민참여에 대해서는 사업을 지연시키는 부작용이 심대할 것으로 보고 있음을 확인할 수 있었다. 반대하는 주민들의 경우 행정 기관에 의해 일방적인 지구지정 및 계획수립이 이루어지는 것에 대한 거부감이 상당하며, 사업 자체가 성공적으로 시행되더라도 자신들이 경제적 손해를 보게 될 것으로 우려하고 있는 것으로 나타났다.

사업에 반대하게 되는 요인을 실증적으로 규명하기 위해 실시한 설문조사 결과, 응답자들이 평균 29년 이상 뉴타운 지구에 거주한 것으로 나타났고, 평균 응답자 연령도 60세가 넘는 것으로 나타났다. 현재 조사 대상지의 거주자 대부분이 사업에 반대하고 있기 때문에, 반대 의사를 가진 주민들 의견에 편향된 조사 결과가 도출되었을 가능성이 있기 때문에, 찬반 의사를 기준으로 주민 특성과의 순위상관분석을 실시한 결과, 대체로 연령이 높고 임대소득에 대한 의존도가 높을수록 사업에 대한 반대의사가 강함을 확인할 수

있었다. 또한, 흥미로운 점은 사업에 찬성하는 의사가 강할수록 재정착 의사가 오히려 낮은 것으로 나타났다는 것이다. 즉, 뉴타운 사업에 찬성하는 주민들의 경우 대지분비율이 적고, 임대소득에 대한 의존도가 낮기 때문에 사업 이후에 자산가치 상승분을 실현하고 지역을 떠나려는 성향이 더 강하다는 것이다.

## 제4장 주거지 재생의 경제논리와 정부 개입의 효과

### □ 주거지 재생과 개발 밀도

주거지 재생의 경제성 향상을 위한 용적률 완화는 불가피한 것인가? 또, 그러한 밀도 규제 운용은 이론적 타당성을 가지는가? 전통적인 입찰지대이론과 주거지 개발의 최적 균형 조건을 고려한 경제학적 분석은 주거지 재생 사업에서의 용적률 증가를 통한 개발이익 창출이 주거지 재생을 실행하기 위한 유일한 방법은 아니며, 종전 주택 소유자의 현금 출자를 최소화하기 위한 선택이 원주민의 장기적인 경제적 이익 측면은 물론 사회적인 최적 토지이용의 측면에서 문제가 있다는 것을 보여준다.

우선 주거지 재생에 있어서의 기준 용적률은 해당 입지에서 토지의 가치를 극대화하기 위한 최적 용적률을 고려하여 설정될 필요가 있다. 단순히 사업성을 향상시키기 위한 목적으로 입지 가치가 낮은 주거지에 대해 높은 기준용적률을 허용하는 것은 바람직하지 않다. 이와 반대로 입지 가치가 매우 높은 지역에서는 현재의 기준용적률을 상회하는 고밀 개발을 수용할 수 있는 가능성이 있다. 따라서 도시 전체의 토지이용 효율성 측면에서 봤을 때, 현재와 같이 입지 여건과 무관하게 동일한 기준 용적률을 적용하는 용도지역제 운용은 바람직하지 않다고 판단된다.

마지막으로 조합원의 현금 출자를 최소화하는 것을 주거지 재생의 사업 요건으로 인식하는 것은 사적·공익적 이윤극대화의 관점에서 볼 때 문제가 있다. 조합원 현금 출자 최소화 조건에서의 주거지 재생은 최적 균형 조건에서의 주거지 재생에 비해 현저히 높은 수준의 개발 밀도를 갖게 되며, 이는 조합원이 단기적 출자를 절감한 것 이상의 고정자산 가치 감소를 유발하여 장기적으로 볼 때 오히려 손해를 볼 수도 있다. 또한, 단순히 조합원의 현금부담 능력이 문제라면, 새로 조성되는 주택에서 조합원 주택의 면적 비중을 줄이는 것 만으로도 효과를 볼 수 있기 때문에, 사업 추진 시에 시장 여건을 고려하여 유연한 계획을 수립하는 것이 중요할 것이다.

#### □ 기반시설 설치 비용 지원의 문제

주거지의 최적밀도결정모형에 기반시설 제약조건을 적용한 수정 모형을 이용하여 기반시설용지 기부채납 조건이 사업의 경제성에 미치는 영향과 계획변경에 의한 우발이익의 측정 및 상쇄 조건에 대한 분석을 실시한 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

우선 정비기반시설의 경우 그 경제적 편익이 궁극적으로 사업시행자에게 귀속되므로, 이에 대한 기반시설 설치비용을 정부가 지원하거나 부담하는 것은 경제원리에 반하는 결과를 낳을 수 있다.

재정비 촉진사업에 적용되는 정비기반시설이 아닌 공공시설 설치비용의 부담은 불합리한 교차보조를 일으키는 규제로 개선의 여지가 있다.

#### □ 주택정비사업에서 우발이익의 작용

정비사업지구에 대한 계획용적률 상향조정과 그에 따른 우발이익을 포괄적으로 조합원의 권리가액으로 인정하는 정비사업 관행은 장기적으로 볼 때, 종전 주택 가격의 불필요한 상승을 유발할 수 있다. 또한, 종전 주택의 가격을 통해 개발 이익이 사전에 실현되는 현상으로 인해 무리하게 높은 가격에 종전 주택을 매입한 조합원의 경우, 공익에 부합하는 사업 시행 조건을 받아들이기 어렵게 될 수 있다.

이론적으로 봤을 때, 계획 변경에 의한 우발이익은 상향된 연상면적을 공공이 직접 개발하고, 추가적인 개발의 수용에 의한 혼잡비용을 종전 주택 소유자에게 보상하는 방식에 의해서 완전히 상쇄될 수 있다. 이러한 조건 하에서 종전 주택 소유자는 이론적으로 용도지역 상향조정 없는 재건축과 동일한 경제적 손익을 얻게 되지만, 현금 출자 측면에 있어서는 조건에 따라 신규 주택 건설비용의 25% 이상을 정부로부터 보조받는 효과를 볼 수도 있다. 현재의 정비사업 관행으로 미루어볼 때, 이와 같은 이상적인 계획운용이 실현되기는 어려울 것이나, 정책적 판단에 의해 주거지 정비사업의 손익조정점을 찾기 위한 하나의 기준으로서 의미를 가질 수 있을 것이다.

주택정비사업에서 나타나는 우발이익의 문제는 주거지 재생 활성화를 위한 공공 정책이 자칫 종전자산에 대한 투기적 수요를 일으켜 결과적으로 사업의 위험률을 높이는 부작용을 낳을 수 있음을 시사한다. 현재의 정비사업 제도의 틀 안에서 이러한 문제에 대응하기 위해서는 사업지구 지정 시에 대상지의 부동산 거래 정보에 대한 분석을 통해 투기

수요가 유입되었는지 여부를 중요한 판단기준으로 삼는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

#### □ 저층 주택 밀집지역의 재개발 문제

저층 주택 밀집지역에 대해 개별적인 재건축시 추가적인 세대 수용을 가능하도록 하는 규제완화는 현재의 물리적 환경의 문제를 더욱 심화시킬 것이기 때문에 바람직한 정책 대안이라고 할 수 없다. 특히, 도시형 생활주택과 같은 저층 고밀 주택 건설이 증가할 경우, 향후 저층 주택 밀집지역의 재생 사업 추진에 결정적 장애요인으로 작용할 가능성이 있기 때문에 해당 지역의 전반적인 주택지 관리 방향을 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있다.

사업 이후 공급되는 개별 주택 면적의 하향 조정을 통해 조합원의 경제적 부담을 줄이는 것은 가능하다. 그러나 이러한 단기적 대책들은 종전 주택 소유자의 임대소득 기반 붕괴와 세입자 문제 등 재개발이 안고 있는 구조적이고 내생적인 문제에 대한 해결책이 되기는 어렵다.

결국 저층 주택 밀집지역 문제에 대한 단기적 대응은 무리한 규제완화를 지양하고 정비사업이나 뉴타운 사업 등 주거지에 대한 대규모 철거 재개발에 대한 속도조절을 통해 저층 주택 밀집지역의 문제를 악화시키지 않는 것에 초점을 맞출 수 밖에 없을 것으로 판단된다.

## 제5장 국내·외 주거지 재생정책의 비교

5장에서는 영국과 일본 등 해외 정책사례의 운영방식 및 제도적 측면과 관련한 유형별 사례를 살펴보고, 향후 국내 주거지재생 정책의 운영방식 및 추진체계에 대한 시사점을 구하고자 했다.

운영방식 측면에서 보면, 영국은 광역단위(Single Programme)와 마을단위(Neighborhood Renewal Programme)사업에 대한 제도 및 정책방안을 마련하고 있으며, 광역단위에서는 통합재생예산과 통합프로그램 제도를, 마을단위(NRF)에서는 물리적·사회적인 노후척도에 대한 개량 측정방식(NRF)을 운영하고 있다. 일본은 소규모 공동주택 정비에 대한 공공의 체계적인 운영방안 마련을 통해 정비를 활성화 시키고 있으며, 과도한 개발을 지양하고 있다. 또

한 세입자를 위한 커뮤니티주택 건설을 우선적으로 추진하는 동시에 전문가 지원체계인 코디네이터 제도를 운영하고 있다.

제도적 측면을 보면, 영국은 광역단위 복수의 재생사업을 통합적으로 계획하고 지역 개발청(RDA)에서 이를 지원해줌으로써, 실질적으로 커다란 차이를 나타내는 지역에 자원을 집중지원하고 있다. 일본은 마을만들기 교부금제도를 통하여 노후주거지재생 및 공공 기반시설정비와 관련한 자금을 지원해줌으로써, 지속적이고 장기적인 사업운영방식을 유지하고, 사업의 시행·실행·관리의 단계적 체계를 확립하여 점진적인 개발방식의 사업 진행이 이루어지도록 하고 있음을 알 수 있었다.

## 제6장 결론 및 정책제언

### □ 주거지 재생의 사회적 목표 재설정

부동산 시장의 침체와 저출산 고령화라는 인구 사회적 변화는 종전의 분양주택 중심의 주택 공급 시장에 구조적인 변화를 일으키고 있으며, 앞으로도 이러한 추세가 상당기간 지속될 것이라는 점에 있어서는 어느 정도 사회적 공감대가 형성되어 있는 것으로 보인다. 이러한 상황에서 기존의 주택 정비사업은 사회적인 부작용 뿐만 아니라 그 경제적 편익 측면에 있어서도 타당성이 약화되고 있다고 볼 수 있으며, 기존 주택 소유자의 경제적 편익마저도 보장되지 못하는 상황에서는 주택 정비사업의 시행이 사회적으로 정당화되기 어려울 것이다. 특히, 현장 조사 결과 행정 주도의 정비사업에 대한 주민들의 반발이 과거와 달리 점차 체계화·조직화 되는 양상이 발견되고 있는데, 이는 기존 정비사업의 문제점에 대한 모종의 사회적 학습효과가 나타나고 있음을 보여주고 있다.

이와 같은 여건 변화를 고려할 때, 결국 공공에 의한 주거지 재생 정책의 목표를 재정립할 필요가 있다고 판단된다. 저층 주택 밀집지역을 아파트 단지로 전환하기 위한 대규모 전면철거형 주거지 정비사업은 현지 거주자의 경제적 여건을 고려한 맞춤형 재생 사업으로 전환될 필요가 있다. 특히, 사업 후에 종전 주택 보유자의 임대소득 기반을 유지할 수 있도록 하기 위해서는 분양주택, 민간 임대주택, 상업시설 등의 복합적인 기능을 고려한 주거지 재생이 필요할 것으로 판단된다.

#### □ 주거지 재생의 경제논리와 정부 개입의 방향

우리나라의 주거지 재생 정책은 경제논리에 기반한 토지이용 규제 완화와 공익성 논리에 기반한 기반시설 설치 의무 규제라는 두 축을 기반으로 전개되어 왔다. 그러나 이러한 제도적 장치가 입지 여건과 무관한 일반적 규제정책으로서 시행되어 왔기 때문에 오히려 시장불균형을 부추기는 측면이 없지 않았다.

단순히 개발 밀도의 측면으로 봤을 때, 도심부나 역세권과 같이 개발 압력이 높은 지역에 대해서는 현재의 주거지역 기준용적률을 상회하는 개발이 더 바람직할 수 있다. 반면에, 교외지역의 경우 사업성 문제를 용적률 완화로 해소하려는 시도는 자칫 수급 불균형을 더욱 악화시키는 결과를 낳을 수 있다. 기본적으로 주거지역의 개발밀도 규제는 해당 지역의 기반시설 여건이나 주택수요를 종합적으로 고려하여 결정할 문제이지, 정비사업을 촉진하기 위한 수단으로서의 밀도규제 완화는 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없다.

더욱이 주택 정비사업 시장에서의 우발이익 문제는 정부 규제완화의 효과를 크게 상쇄시킬 수 있다. 부동산 개발 시장에서 현재의 토지가치는 미래의 개발이익에 민감하게 반응한다. 주택 정비사업의 경제적 편익은 사업 이전의 자산가치와 사업 이후 자산가치의 차이에 의해 발생한다는 점을 고려하면, 공공의 확정적 규제완화는 결국 종전 자산 가치에 먼저 반영되어 사업의 원활한 추진이라는 당초의 목표의 달성에 큰 도움을 주지 못한다. 이러한 문제에 대응하기 위해서 정부는 정비사업지구 지정에 있어서 지정 대상 지역에 대한 투기적 시장 참여자의 존재 여부를 중요한 판단 기준으로 간주할 필요가 있을 것이다.

기반시설 설치비용에 대한 지원 문제도 시장질서 측면에서 신중하게 접근할 필요가 있다. 특히, 정비기반시설의 경우 설치 편익이 주로 사업시행자에게 귀속된다는 점을 고려했을 때, 사업시행자에게 경제적 부담을 발생시키는 규제라고 보기 힘들기 때문에 현재와 같이 시행자 부담 원칙을 유지하는 것이 바람직하다. 다만, 재정비 촉진지구에서 적용되는 광역기반시설(공공시설) 설치비용 부담은 경제원리에 비추어 볼 때 시행자에게 비용을 전가할 근거가 취약하고, 그 대가로 제공되는 용적률 인센티브의 실효성도 확실하지 않기 때문에 제도개선이 필요한 부분이라고 볼 수 있다.

정비사업의 주된 대상이 되는 저층 주택 밀집지역의 관리 및 재생 방향에 대해서는 향후 보다 신중한 대응이 필요할 것으로 보인다. 기본적으로 저층 주택 밀집지역은 개별적인 건축행위로 인한 과밀개발이 일어날 가능성이 높고, 우리나라의 경우 이러한 과밀개발 경향을 주택 시장의 문제에 대응하기 위해 정책적으로 이용·방조해왔다고 볼 수 있다. 그 결과, 현재 우리나라의 저층 주택 밀집지역은 주택시장에서 민간 저렴주택의 공급이라는 중요한 역할을 담당하게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 저층 주택 밀집지역의 특성을 고려할 때, 단기적인 정책 수단은 매우 제한적이다. 저층 주택 밀집지역의 현지 개량을 촉진시키기 위한 추가적인 건축 규제 완화는 지금의 과밀 개발 상태를 더욱 악화시킬 가능성이 높다. 예를 들어, 도시형 생활주택의 경우 주차장 규제를 완화하고 분할등기가 가능하기 때문에, 향후 해당 지역의 전면적인 재개발이 요구되는 시점에서는 사업 시행의 장애요인으로 작용할 가능성이 높다. 따라서 단기적으로는 현재 논의되고 있는 정비사업의 구조조정 및 저층 주택 밀집지역에 대한 중장기적 관리계획을 수립하는 것이 시급한 과제이며, 도시관리 측면에서 건축규제나 개발밀도 규제의 완화는 가능한한 유보하는 것이 바람직하다고 판단된다.

현재, 정부는 양호한 저층 주택 밀집지역에 대해 기반시설 정비 등을 공공에서 지원하는 보존·관리 방안을 모색하고 있는데, 이는 본질적으로 종전의 현지개량형 주거환경 개선사업과 거의 유사한 정책사업으로 공공재정에 상당한 부담을 초래할 수 밖에 없을 것으로 보인다. 더욱이 주거환경 개선사업에 대한 공공지원도 충분하지 않은 상황에서 양호한 주택지에 대한 공공지원이 우선적으로 추진되어야 하는지에 대해서는 그 정당성이 충분히 검증되지 않았다. 또한, 정비가반시설의 지속적인 정비를 위해서는 결국 어떤 방식으로든 그러한 기반시설 정비의 편익을 얻게 되는 경제주체에게 그 비용이 귀속되도록 하기 위한 제도적인 장치가 필요한데, 그러한 제도적 장치가 미비하게 될 경우 관리·보존 중심의 주거지 정비 사업은 단발성 전시행정애 그칠 우려가 있다.

이러한 문제에 대응하기 위해서는 결국 관리·보존 대상이 되는 주택지에서 개별 주택 소유자들을 대표하는 관리기구의 조직이 필요할 것으로 보인다. 사실상 공동주택의 경우 공동주택 관리규약에 의해 장기수선충당금을 포함한 관리비용을 개별 세대가 부담하고, 관리비용 집행에 대한 의사결정은 주민대표회의에 의해 이루어지는 등 관리체계가 일상화되어 있음에 주목할 필요가 있다. 따라서 저층 주택 밀집지역에서도 (가칭)주택관리조

합을 구성하여 주거지의 일상적 정비 및 관리를 수행하도록 하고 필요한 경우 공공부문과의 파트너십을 형성할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

#### □ 중앙정부와 지방정부의 역할 분담

마지막으로 주거지 재생과 관련된 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 체계를 구축할 필요가 있다. 현재 우리나라의 주택정비사업 체계에서 중앙정부의 역할은 광특회계를 통한 주거환경개선사업 지원으로 제한되어 있다. 그러나 지방정부의 제정기반이 취약한 우리의 조세체계를 고려했을 때, 중앙정부의 역할이 보다 확대되어야 함은 자명하다. 다행히 지난 8·8 대책에 중앙정부 차원의 주거지 재생 방침의 수립이 의무화되는 등 어느 정도 제도 개선의 윤곽이 드러났으나, 실효적인 지원방안은 아직 구체화되지 않고 있다.

중앙정부 차원의 정책방향 수립에 있어서, 우리나라 주택시장의 발전방향이 먼저 명확하게 드러날 필요가 있을 것이다. 주거지 재생 정책의 문제는 결국 주택시장의 방향성과도 밀접하게 관련되어 있다. 결국 주거지 재생의 문제는, 개인에 의해 공급되는 민간 임대 주택의 주요 공급 수단이었던 저층 획지형 주택지와 분양 주택 중심인 아파트 단지 시장의 전반적인 균형을 어떻게 유지할 것인지의 문제라고 볼 수도 있기 때문이다. 만약 정부가 민간 임대 주택의 꾸준한 공급 및 유지를 중요한 정책 과제로 설정한다면, 저층 주택 밀집지역의 정비사업에 임대사업을 목적으로 하는 기업의 참여를 유도하는 방안도 심각하게 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 현재의 정비사업으로는 저층 주택 밀집지역 거주자의 대다수를 차지하는 임대가구 문제에 적절한 대응이 불가능한데, 이는 정비사업의 목적물이 관련 제도에 의해 분양 아파트로 한정되어 있기 때문이다. 만약 정비사업의 결과물로서 종전의 민간 임대 주택 물량에 대응하는 새로운 임대주택의 공급이 이루어질 수 있다면, 임대-분양간의 수급불균형 문제로 인한 정비사업의 사회적 불균형 문제가 어느 정도 해소될 수 있을 것이며, 필요에 따라서는 적절한 정부보조를 통해 저소득층 주거 문제에 대한 정부의 대응 능력을 향상시킬 수 있을 것이다.

**주제어 : 재개발, 재건축, 주거지재생, 정비사업, 공익성**

## 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1) 연구의 배경 .....	1
2) 연구의 목적 .....	2
2. 선행 연구 검토 .....	3
1) 주요 선행연구 .....	3
2) 국토해양부 도시재생 사업단 .....	4
<b>제2장 주거지 재생의 이론적 · 정책적 배경</b> .....	<b>7</b>
1. 주거지 재생의 개념 .....	7
1) 주거지 재생의 개념 .....	7
2) 주거지 재생에 대한 공공개입 .....	8
2. 한국의 주거지 재생 .....	13
1) 우리나라 주거지 재생 관련 제도의 형성 배경 .....	13
2) 한국의 주거지 재생 관련 제도 현황 .....	13
3) 도시재정비 촉진을 위한 특별법과 ‘뉴타운’ .....	15
3. 기존 정비사업의 문제에 대한 정부의 대응 .....	18
1) ‘뉴타운’ 과 관련된 사회적 문제 심화 .....	18
2) 정부의 대응 .....	20

**제3장 OO 뉴타운 사업지구 현장조사 .....23**

- 1. 조사 개요 .....23
  - 1) 조사의 배경 및 목적 .....23
  - 2) 조사의 범위 .....23
- 2. 대상지 현황 및 재정비 촉진계획 개요 .....24
  - 1) 대상지의 일반 현황 .....24
  - 2) 지구 지정 및 계획 수립의 추진과정 .....25
  - 3) 재정비촉진계획의 주요 내용 .....28
- 3. 조사 대상지 사업 추진 현황 .....33
  - 1) 구역별 사업추진 현황 .....33
  - 2) 법적 분쟁 현황 .....33
- 4. 관련 주체별 인식조사 .....37
  - 1) 관련 주체별 면접조사 .....37
  - 2) 주민 설문조사 .....40
- 5. 소결 .....56
  - 1) 조사 결과 요약 .....56
  - 2) 분석 결과의 시사점 .....59

**제4장 주거지 재생의 경제논리와 정부 개입의 효과 .....61**

- 1. 주거지의 개발밀도와 개발이익의 관계 .....61
  - 1) 주거지의 최적 개발 밀도 .....61
  - 2) 재개발·재건축의 이론적 조건 .....68
  - 3) 주거지 재생의 현실적 조건 .....71
- 2. 기반시설 공급의 문제 .....77
  - 1) 지역공공재의 공급 - 누가 부담할 것인가? .....77
  - 2) 정비 기반시설 공급의 효과 .....79
  - 3) 정비기반시설이 아닌 기반시설 설치 부담의 문제 .....82

3. 주거지 정비사업과 우발이익 .....	84
1) 주거지 재생 사업의 경제적 타당성과 종전 자산의 가치 .....	84
2) 조합원간 갈등과 조합원-정부간 갈등의 구조적 원인 .....	86
3) 공정한 주거지 재생의 조건 .....	88
4. 저층 주택 밀집지역의 재개발 문제 .....	95
1) 저층 주택 밀집지역의 개발특성 .....	95
2) 저층 주택 밀집지역 재개발의 장애요인 .....	98
5. 소결 .....	101

## **제5장 국내외 주거지 재생 정책의 비교 .....105**

1. 영국의 주거지 재생 정책 .....	105
1) 영국의 도시재생 정책 .....	105
2) 영국의 도시재생 추진기구 .....	106
3) Tees-Valley single programme 사례 .....	109
4) Middlesbrough Neighborhood Renewal Programme 사례 .....	113
2. 일본의 주거지 재생 정책 .....	118
1) 일본의 도시재생 정책 .....	118
2) 일본의 주택밀집시가지 정비사업: 이쿠노 남부지구 정비사업 사례 .....	123
3. 국내·외 주거지 재생 정책의 비교 .....	137
1) 제도적 측면 .....	137
2) 운영방식 측면 .....	137
3) 종합 .....	138

## **제6장 결론 및 정책제언 .....141**

참고문헌 .....	145
Summary .....	147
부록 1. 뉴타운 사업지구 설문조사지 .....	151

## 표차례

[표 1-1] 국토해양부 도시재생사업단 R&D 현황(2011년 현재) .....	4
[표 2-1] 도시 쇠퇴 문제에 대한 서구 정책의 시대적 구분(Carmon, 1997) .....	11
[표 3-1] 자가 및 세입가구 비율 .....	24
[표 3-2] 세입가구 가구 구성 유형별 비율 .....	24
[표 3-3] 서울시 뉴타운 지정 현황 및 추진현황 .....	25
[표 3-4] 서울시 3차 뉴타운지구 계획지표 및 사업방식 .....	26
[표 3-5] ○○재정비촉진지구 토지이용계획 .....	29
[표 3-6] 조사대상지의 주택규모별 건설계획 .....	29
[표 3-7] 조사 대상지의 주택규모별 건설계획 .....	30
[표 3-8] 대상지의 기반시설 설치계획 .....	31
[표 3-9] 존치지역 지정기준 .....	32
[표 3-10] ○○지구 구역별 지정요건 현황 .....	35
[표 3-11] 응답자의 연령 분포 .....	41
[표 3-12] 응답자의 학력 분포 .....	41
[표 3-13] 가구원수 분포 .....	42
[표 3-14] 월소득 분포 .....	42
[표 3-15] 응답자의 거주년수 .....	43
[표 3-16] 응답자의 소유년수 .....	43
[표 3-17] 소유토지면적 분포 .....	44
[표 3-18] 주택면적 분포 .....	44
[표 3-19] 재개발의 반대이유 .....	48
[표 3-20] 재개발의 찬성이유 .....	48

[표 3-21] 지구지정 정보출처 .....	50
[표 3-22] 추진과정 정보출처 .....	50
[표 3-23] 신뢰하는 정보출처 .....	51
[표 3-24] 정보출처의 신뢰 이유 .....	52
[표 3-25] 의사표현의 경험 .....	52
[표 3-26] 선호하는 참여방법 .....	53
[표 3-27] 상관관계 분석결과 .....	53
[표 4-1] 최적 개발과 현금자산 극대화 개발인 경우의 조합원의 경제적 손익 비교 .....	74
[표 4-2] 우발이익 배제 조건하에서의 주거지 정비사업 대지분할 .....	91
[표 4-3] 계획변경 여부와 우발이익 배분에 의한 조합원 및 공공의 손익 .....	93
[표 4-4] 서울시 주택유형별 개발밀도 특성(2004년 기준) .....	99
[표 5-1] 영국의 도시재생추진기구 및 보조금지원제도 .....	108
[표 5-2] Tees Valley Single programme 세부프로젝트 책임수행기관의 유형 .....	112
[표 5-3] Middlesbrough Partnership 참여기관 유형 .....	114
[표 5-4] 마을재생사업 사업지원 대상지 현황 .....	116
[표 5-5] Tees Valley권역의 마을재생사업 사례 .....	117
[표 5-6] 일본의 노후주거지정비 사업방식 .....	119
[표 5-7] 국내·외 주거지재생사례의 제도 및 운영방식 비교 .....	139

## 그림 차례

[그림 2-1] 기반시설 여건에 따른 주거환경의 악순환-선순환 구조의 형성 .....	9
[그림 2-2] 우리나라의 주거지 정비사업 관련 법제도 .....	14
[그림 2-3] 경기도 뉴타운사업 현황 .....	19
[그림 2-4] 서울시 주거지 정비정책 개선계획(안) .....	20
[그림 3-1] 응답자의 연령 분포 .....	41
[그림 3-2] 응답자의 학력 분포 .....	41
[그림 3-3] 가구원수 분포 .....	42
[그림 3-4] 월소득 분포 .....	42
[그림 3-5] 응답자의 거주년수 .....	43
[그림 3-6] 응답자의 소유년수 .....	43
[그림 3-7] 소유토지면적 분포 .....	44
[그림 3-8] 주택면적 분포 .....	44
[그림 3-9] 총보증금 분포 .....	45
[그림 3-10] 월세금액 분포 .....	45
[그림 3-11] 지역에 대한 인식 .....	46
[그림 3-12] 개선방법별 선호도 .....	46
[그림 3-13] 찬반여부 .....	47
[그림 3-14] 사업 추진 희망시기 .....	47
[그림 3-15] 재정착 희망여부 .....	48
[그림 3-16] 예상 부담금 .....	49
[그림 3-17] 부담가능액 .....	49
[그림 3-18] 지구지정 정보출처 .....	50

[그림 3-19] 추진과정 정보출처 .....	50
[그림 3-20] 신뢰하는 정보출처 .....	51
[그림 3-21] 정보출처의 신뢰 이유 .....	52
[그림 3-22] 의사표현의 경험 .....	52
[그림 3-23] 선호하는 참여방법 .....	53
[그림 4-1] 주거지의 최적용적률 결정모형 .....	63
[그림 4-2] 주택특성가격에 의한 최적용적률의 변화 .....	67
[그림 4-3] 기반시설 순부담에 의한 단위면적당 순 토지가치의 변화 .....	81
[그림 4-4] 재건축 가능성에 의한 주택가격 형성(이상경·신우진, 2001) .....	86
[그림 4-5] 구획된 주거지와 단지형 주거지의 최적 개발 밀도와 개발이익 .....	96
[그림 5-1] North East의 sub-Region들 .....	109
[그림 5-2] Tees Valley 권역의 5개 지자체 .....	109
[그림 5-3] Tees Valley Unlimited 위원회 조직도 .....	111
[그림 5-4] 마을재생기금(NRF)지원 현황 .....	117
[그림 5-5] 일본 도시·지역재생정책의 구조 .....	118
[그림 5-6] 마을 만들기 교부금 활용현황 .....	121
[그림 5-7] 마치즈쿠리의 주요목표 (2009.04) .....	122
[그림 5-8] 시정촌 대상비율 (2010.04) .....	123
[그림 5-9] 오사카시의 밀집시가지 분포와 이쿠노구 남부지구 정비사업지구의 위치 .....	124
[그림 5-10] 이쿠노구 남부지구 1887년 현황 .....	125
[그림 5-11] 이쿠노구 남부지구 1921년 현황 .....	125
[그림 5-12] 이쿠노구 남부지구 1929년 현황 .....	126
[그림 5-13] 이쿠노구 남부지구 2011년 현황 .....	126
[그림 5-14] 이쿠노구 남부지구 건축연도별 현황 .....	127
[그림 5-15] 이쿠노구 남부지구 주택유형별 현황 .....	128
[그림 5-16] 이쿠노구 남부지구 도로폭원 현황 .....	129
[그림 5-17] 이쿠노구 남부지구 신규 주택건설 추이 .....	130
[그림 5-18] 이쿠노구 남부지구 주택지구개량사업 진행 현황(2011.9월 현재) .....	131
[그림 5-19] 이쿠노구 주택지구 개량사업의 사업계획 .....	132

[그림 5-20] 이쿠노구 남부지구 매수대상 용지취득 현황 .....	132
[그림 5-21] 이쿠노구 남부지구 노후목조주택 긴급제거제도 시행 현황 .....	134
[그림 5-22] 이쿠노구 남부지구 협소도로 확폭정비사업 시행 현황 .....	135
[그림 5-23] 이쿠노구 남부지구 도시계획도로 및 주요 생활가로 정비 현황 .....	136



## 제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 선행 연구 검토

### 1. 연구의 배경 및 목적

#### 1) 연구의 배경

민간 주도의 재개발·재건축 사업을 중심으로 진행되던 우리나라의 주거지 정비사업은 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제정 이후 소위 ‘뉴타운’이라는 이름으로 전국에 확산되었다. 그러나 뉴타운 붐에 뒤이은 국제 금융위기와 부동산 경기 침체로 인해 다수의 사업지구에서 사업 추진이 정체되어 여러 가지 사회적인 문제를 야기하고 있다.

이러한 문제에 대응하기 위해 중앙정부 및 지방자치단체들은 다양한 정책 대안을 모색하고 있다. 많은 정책 대안들이 논의되고 있다. 지금까지 민간주도로 진행되던 주거지 정비사업을 공공 주도의 주거지 재생 정책으로 전환하자는 기본적 방향에 대해서는 사회적 공감대가 형성되고 있는 것으로 보인다. 그러나 아직까지 구체적이고 실효성 있는 정책대안이 마련되지는 못하고 있다.

한국의 주거지 정비사업은 토지가치 상승에 의한 이익을 실현하여 주거환경 개선과 더불어 부족한 도시 기반시설의 확충이라는 공익적 목적을 달성하기 위해 시행되어 왔다. 이 때문에 재개발·재건축은 종전 주택 소유자가 결성한 조합이 시행하는 민간사업임에도 불구하고, 관계 법령에 의해 공익사업에서만 인정되는 여러 가지 특혜를 인정받고 있다. 즉, 재개발·재건축 사업에 대해서는 도시계획 변경에 의한 개발밀도 상향조정과 사업 시행

에 동의하지 않은 조합원의 주택 및 토지에 대한 매도청구권이 부여되며, 이러한 특례는 재개발·재건축 사업의 원동력이 되는 개발이익에 직결된다.

현재의 주거지 정비사업이 공공의 행정지원과 민간의 기반시설 정비간의 거래관계에 의해 성립되는 것이라면, 이에 대한 추가적인 규제완화와 재정지원이 과연 공익성의 관점에서 정당화 될 수 있는 것인가? 전술한 바와 같이 민간 주도의 재건축·재개발 사업이 공익사업으로서의 특혜를 부여받는 것은 주거지 정비에 있어 공공부문의 책무인 기반시설 정비에 대한 비용을 민간인 사업시행자가 부담하기에 정당화 될 수 있는 것이다. 따라서 현재의 주거지 정비사업의 제도적 틀 안에서 추가적인 재정지원이 이루어진다면, 종전에 재건축·재개발 사업에 적용되는 여러 가지 특례는 논리적 정당성을 인정하기 어렵게 된다.

## 2) 연구의 목적

위와 같은 구조적 모순을 고려했을 때, 현재 뉴타운 및 재건축·재개발 사업이 원활하게 추진되지 못하고 있는 문제에 대한 합리적 해결책은 무엇인가? 이러한 질문에 대한 해답을 모색하는 것이 본 연구의 핵심적인 목적이라고 할 수 있다. 이를 위해서 본 연구에서는 현재까지 주거지 정비사업에 대한 공공 개입의 작용에 대한 이론적 검토를 바탕으로 몇 가지 핵심 쟁점에 대한 해답을 도출해보고자 한다.

본 연구는 크게 이론적 검토, 경제적 작동구조에 대한 분석, 현장실태 조사, 국내·외 사례조사로 구성되어 있으며, 각각의 내용은 다음과 같다.

### □ 주거지 재생의 현주소와 공익성의 위기

- 주거지 재생에 관한 기본적 개념과 서구의 주거지 재생 개념의 전개 과정 검토
- 우리나라 주거지 재생 관련 제도의 특성
- 주거지 재생과 관련된 현재의 사회적 문제 현황과 정부의 대응 동향

### □ 실제 뉴타운 사업지구에 대한 갈등 실태조사: 사업 시행의 절차적 문제

- ○○ 뉴타운 사업지구의 분쟁 현황 분석
- 관계 공무원 및 주민의 인식 차이 분석

### □ 주거지 재생의 경제논리와 정부 개입의 작용: 정부의 시장 개입 방식 문제

- 주거지의 개발 밀도와 개발 이익의 관계와 이로부터 도출되는 재개발·재건축 사업의 수지균형 조건에 대한 분석

- 기반시설 설치 편익의 귀속에 대한 이론적 분석 및 개발이익 배분의 문제
- 획지형 주거지의 재개발 문제의 원인과 대처방안
- 국내·외 재생 정책의 비교: 정부와 지자체의 역할
  - 영국과 일본의 주거지 재생 정책의 특성

## 2. 선행 연구 검토

국내·외 선행 연구는 크게 보아 현행 법·제도 하에서의 절차적 합리성 또는 효율성을 강화하기 위한 제도 개선 방안에 대한 연구와 새로운 도시재생 수법의 개발을 위한 ‘도시재생 사업단’ 연구로 대별된다.

‘도시재생 사업단’에서 제안하는 새로운 재생의 개념과 현행 제도 및 정책 사이에는 상당한 간극이 존재한다. 또한, 도시재생 사업단 과제의 특성상, 기존 주거지 정비사업에 대한 근본적인 문제점 진단에 대한 분석은 다소 부족한 것으로 판단된다.

본 연구는 이러한 간극을 보완하기 위한 시도로서 선행 연구들과 차별성을 확보할 수 있을 것으로 판단되며, 공익성의 관점에서 현재의 주거지 정비사업에 대한 문제점 진단을 심화하여 보다 바람직한 정책 대안의 도출에 기여하고자 한다.

### 1) 주요 선행연구

- 서구 사회의 주거지 재생의 역사적 변천과정
  - Carmon, N.(1997), “Neighborhood Regeneration: The State of the Art” , *Journal of Planning Education and Research*, 17(2), pp.131-144.
- 도시재생의 정책방향
  - 김창석(2008), “우리나라 도시재생정책의 현황과 과제” , 「서울경제」, pp.3-10.
  - 이창호(2010), “주거환경개선사업의 문제점과 정책과제” , 국회입법조사처 「이슈와 논점」, v.148.
- 도시재정비(뉴타운 사업)의 구체적 실행방안 개선
  - 남진·우명제·Ross, C.L.(2010), “도시재생사업을 위한 공공의 사업비용 조달방법 연구” , 「국토계획」, 45(7), pp.47-65.
  - 박천보(2010), “재정비촉진지구의 유형별 분포특성 및 정비방향: 대전광역시를 중심으로”

로” , 대한건축학회 논문집(계획계), 26(5), pp.315-323.

- 이왕건 외(2009), 「뉴타운사업의 합리적 추진방안 연구」, 국토연구원.
- 장윤배(2010), 「도시재생기법의 적용사례와 도입방안 연구」, 경기개발연구원.

□ 주거지 정비사업의 경제적 분석

- 김성희(2010), “주택재개발사업의 조합원 분양가 결정요인 분석” , 「국토계획」, 45(1), pp.65-78.
- 김아름(2009), “뉴타운사업 내 재개발구역의 주체별 개발이익 비교 분석: 길음뉴타운 2,4구역을 중심으로” , 한국주거학회논문집, 20(5), pp.103-112.
- 최막중, 1997. “재개발·재건축사업의 경제논리와 물리적 개발밀도” . 「국토계획」, 32(2), pp.107-122.

2) 국토해양부 도시재생 사업단

- 도시재생과 관련해서는 현재 국토해양부 R&D 사업으로 ‘도시재생 사업단’ 에서 종합 연구가 진행중
- '도시재생 사업단'은 '사회 통합적 주거공동체 재생', '구도심 복합용도 공간 재생', '도시 시스템 녹색 재생' 등 다양한 도시재생의 모델의 개발에 중점을 두고 연구를 수행 중에 있음

[표 1-1] 국토해양부 도시재생사업단 R&D 현황(2011년 현재)

과제	세부과제	세세부과제	연구기간
총괄과제	도시재생 기반 지식 구축 및 실용화 전략		
제1핵심과제 쇠퇴도시 유형별 재생기법 및 지원체제 개발	도시재생 종합정보시스템구축		'09.6-'14.4
	쇠퇴도시 유형별 재생 전략 기법 개발	지방도시 재생기법 개발 및 적용방안 연구	'08.6-'14.4
		저활용 수변공간 재생모델 개발	'10.5-'11.4
		도시재생사업지구의 탄소배출 평가체계 구축 및 녹색재생 기법 개발	'10.9-'12.4
제2핵심과제 사회통합적 주거공동체 재생기술 개발	주거지 재생기법 개발	저층고밀 단독주거지 재생기법 개발	'07.10-'14.4
	주민참여 커뮤니티 재생 지원 시스템 개발	주민참여 커뮤니티 재생 지원시스템 개발	'07.10-'14.4
	저비용 주택기술 개발	벽식개방형 주택모델 및 구조시스템 개발	'07.12-'11.4

4 주거지 재생의 공익성 향상을 위한 공공의 역할

과제	세부과제	세세부과제	연구기간
제3핵심과제 구도심 복합 용도 공간 재생기술 개 발	도심재생 사업화 모델 개발		'07.10-'12.4
	도심 복합용도 공간 계획 및 설계매뉴얼 개발		'07.10-'11.4
	도심 복합용도 공간 구 조 및 공법 개발	복합용도 공간 구조시스템 및 시공기법 개발	'07.12-'11.4
		복합공간 개발을 위한 지반조사 및 지 하공간 자료의 디지털 정보화 시스템 개발	'08.6-'11.4
	도심재생 사업관리시스 템 개발	생애주기 기반 도시재생사업 관리기술 개발	'07.12-'14.4
		도심 복합용도 공간 재생사업 통합운영 시스템 개발	'07.12-'12.4
제4핵심과제 도시시스템 녹색 재생기 술 개발	녹색도시 건축물 성능 향상 및 재사용 기술 개발	건축물 재사용을 위한 최적 보수보강 기술 개발	'07.12-'14.4
		건축물 재사용을 위한 통합성능평가시 스템 개발	'07.12-'11.4
		재사용 건축물 대응형 방재기술 개발	'07.12-'11.4
	도시환경시스템 녹색재 생 기술 개발	도시 환경 재생 및 자원화 기술 개발	'07.10-'14.4
		도시 지하수 재이용 기술 개발	'07.10-'11.4
		도시 유기성 폐기물 에너지화 기술 개 발	'07.10-'11.4
		도시 환경편익 및 경제성 분석 기술 개 발	'07.10-'11.4
	재생구역 복합에너지 적용 및 관리기술 개발	저탄소 재생구역 복합건물군 에너지 수 요관리 시스템 개발	'07.10-'11.4
		재생구역 신재생에너지 복합적용 기술 개발	'07.10-'11.4



## 제2장 주거지 재생의 이론적·정책적 배경

1. 주거지 재생의 개념
2. 한국의 주거지 재생
3. 기존 정비사업의 문제에 대한 정부의 대응

### 1. 주거지 재생의 개념

#### 1) 주거지 재생의 개념

주거지 재생(residential neighborhood regeneration)은 주거지의 쇠퇴 문제 해결을 도모하는 인위적인 활동, 혹은 그러한 활동에 의한 결과를 의미하는 개념이다. 주거지의 쇠퇴 문제는 보통 물리적 주거환경 및 기반시설의 노후화와 거주자의 사회경제적 상태 악화가 결합되어 나타난다. 또한, 주거지의 물리적 환경에 대한 조작용 필연적으로 거주자의 사회경제적 상태 변화를 수반하게 된다. 따라서 주거지 재생은 물리적 환경의 문제임과 동시에 사회경제적 문제이기도 하다.

주거지 재생을 위한 공공의 정책적 개입은 대부분의 경우 물리적 환경에 대한 정비사업(improvement project)을 통해 이루어진다. 정비사업은 주거지 재생을 구현하기 위한 수단적인 개념이기는 하지만, 사실상 주거지의 물리적 환경 정비와 쇠퇴 주거지를 개선하기 위한 인위적 개입이라는 의미의 주거지 재생을 구분하는 것에 큰 실익은 없다. 다만, ‘주거지 재생’은 학술적이고 보다 포괄적인 뉘앙스를 전달하기 위해 사용되는 경우가 많고, ‘정비사업’은 공식화된 법률 용어로서 사용되는 경우가 많다는 정도의 차이를 주지할 필요는 있을 것이다.<sup>1)</sup>

1) 2011.10월 현재 정부입법이 추진되고 있는 ‘(가칭)도시재정비 및 주거환경 정비법’ 제정안에서는 기존 정비사업의 새로운 유형으로서 종전 획지형 주거지에 대한 관리·보전을 위해 ‘주거지 재생사업’을 도입하는 내용을

한편, 주거지 재생이라는 개념은 종종 도시재생과 동일시되거나 혼용되기도 한다. 이는 아마도 도시 토지의 대부분이 주거지역으로 구성되어 있기 때문일 것이다. 그러나 본 연구에서는 ‘도시재생’을 주거지의 재생뿐만 아니라 도심 재활성화 문제를 포함하는 좀 더 포괄적인 개념으로 보고, ‘주거지 재생’은 동네 규모의 주거지 쇠퇴 문제에 대응하기 위한 사회적 활동 혹은 그 결과를 의미하는 개념으로 한정하고자 한다.

## 2) 주거지 재생에 대한 공공개입

주택은 한번 건설되면 상당히 오랜 기간 동안 이용편익을 발생시킨다. 주택이 건설된 토지 가치에 실질적 변동이 없고, 노후화된 주택을 지속적으로 유지·보수하는 데 드는 비용의 현재가치가 주택을 새로 지어서 얻을 수 있는 총편익과 건설비용의 차를 증가하게 될 경우 기존 주택은 철거되고 새로운 주택의 건설이 이루어지게 된다. 도시의 성장이나 주변 여건의 변화에 따라 토지의 가치가 상승할 경우, 이러한 신규 건설 투자는 더 이른 시점에 발생할 수도 있다.

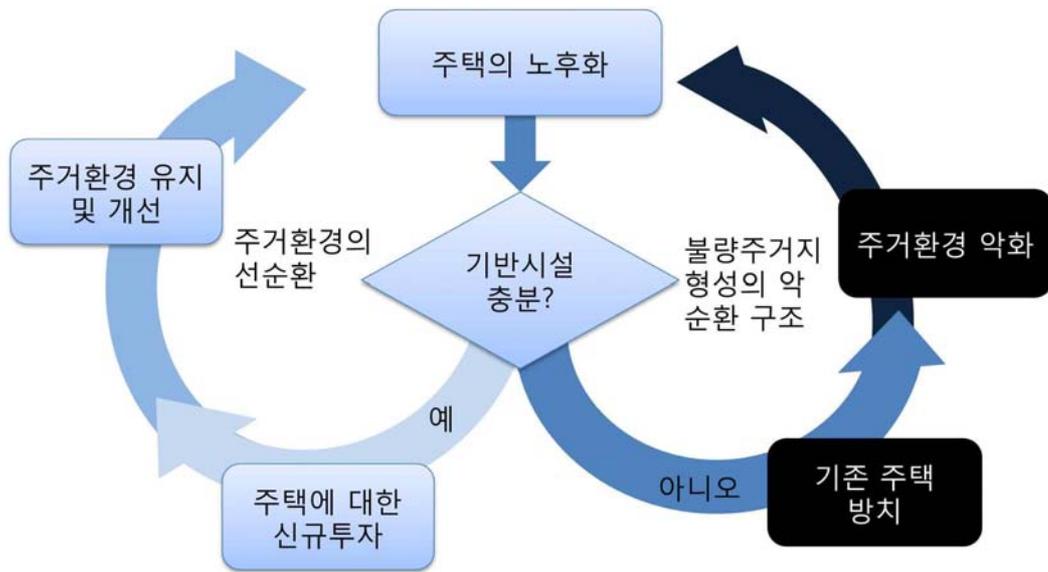
그러나 일단의 주거지에 여러 주택 소유자가 존재할 경우, 이러한 신규 투자는 주변 주택의 유지·관리 수준과 주거지에 대한 공공의 관리 수준에 영향을 받게 된다. 우선, 주변 주택 소유자들이 종전 주택에 대한 유지·보수 혹은 신규 건설 투자를 게을리하여 전반적인 주거환경이 악화되는 경우, 개별 주택 소유자의 신규 건설 투자의 편익은 주변 주택들의 노후화에 의한 부정적 외부효과에 의해 감소하게 된다. 이는 개별 주택 소유자들에게 있어서 주변 주택들이 새로운 주택으로 대체되거나 유지·관리를 위한 적절한 투자가 이루어질 때까지 자기 주택의 관리에 소요되는 투자를 늦추려는 경제적인 유인이 존재함을 의미한다. 이로 인해 주거지 관리에 있어 개별 주택의 노후화에 의해 발생하는 사회적 비용을 내부화시킬 수 있는 특별한 제도적 장치가 없는 경우 시장실패(market failure)가 발생할 수 있는 가능성이 상존한다.

주거지의 쇠퇴 문제에는 정부실패(government failure) 요인도 존재한다. 개별 주택이 경제적 편익은 주택 자체의 품질 뿐만 아니라 도로나 공원과 같은 공공 공간이 충분히 공

---

포함하고 있다. 그러나 본 연구에서 사용된 ‘주거지 재생’이라는 용어는 도시재정비법 제정안에 포함된 새로운 사업유형으로서의 ‘주거지 재생사업’만을 의미하는 것이 아니며, 종전의 재개발·재건축을 포함하는 학술적 용어로서 사용되었음을 밝혀둔다.

급될 필요가 있다. 그러나 도시가 빠르게 성장하거나 재정적 문제로 기반시설 공급이 충분이 이루어지지 못할 경우 개별 주택 소유자들이 적절한 건설 투자를 통해 주거환경의 수준을 유지하지 못하고 노후화를 감수하게 되는 문제가 발생한다. 또한 지방정부가 개발 압력이 높아지는 데 따라 개발행위에 대한 규제를 과도하게 완화하여 기반시설이 과부족 상태에 빠지게 되어도 마찬가지로 문제가 발생할 수 있다.



[그림 2-1] 기반시설 여건에 따른 주거환경의 악순환-선순환 구조의 형성

그러나 주거환경과 관련된 시장실패와 정부실패의 결과는 단순히 전반적인 신규 건설 투자 혹은 유지·보수를 위한 투자 지연에 그치지 않는다. 주거지의 물리적 쇠퇴는 주택 가치의 하락으로 인해 종전 거주자들이 더 낮은 소득 수준의 거주자들로 대체되는 과정을 통해 더욱 심화될 수 있고, 최악의 경우 저소득층의 밀집으로 인해 주거지 자체의 슬럼화로까지 이어져 상당한 사회적 비용을 발생시킬 수도 있다. 도시화·산업화가 진전된 대부분의 국가에서 주거지의 효율적 관리를 위한 다양한 형태의 공공개입이 이루어져 온 근본적인 이유는 사실 물리적 환경의 문제에 대한 대응이라기보다는 물리적 환경의 문제가 경제·사회적인 문제로 심화되는 것에 대한 사회적 부담에 기안하는 것이라고 볼 수 있다.

이와 관련하여 Carmon(1997)<sup>2)</sup>은 20세기 서구 국가들에서 도시재생 정책을 3 세대로 구분하여 그 특성을 분석했다. 그는 1세대 도시재생 정책을 ‘불도저의 시대(the bulldozer

era)', 2세대는 '주거지 복구(the neighborhood rehab.)'의 시대, 3세대는 '도심 재활성화(central city revitalization)'의 시대로 규정하고, 영국, 미국, 이스라엘의 도시재생 정책 사례 분석을 통해 각 시대별로 공통되는 도시재생 정책의 특성과 효과를 분석했다.

'불도저의 시대'는 노후 주거지 문제를 강제 철거 및 이주를 통해 해결하는 방식이 지배적이었던 시대를 의미한다. 영국의 경우 1930년대 그린우드 법(The Greenwood Act)을 통해 대규모 슬럼 철거가 처음 시도되었고, 제2차 세계대전 이후 1954년에 재차 이러한 방식의 공공개입이 이루어졌다. 1930년대의 슬럼 철거 과정에서만 약 125만명의 저소득층이 강제로 이주되었다고 하며, 1950년대의 철거 및 공공주택 재수용 프로그램에서는 연간 약 25,000~60,000호를 철거하고 100,000~150,000호의 공공주택 건설이 이루어졌다고 한다. 이러한 정책이 시작될 당시 불과 수 년이면 모든 저소득층 주택 문제가 해결될 것으로 예상했으나, 사업이 끝난 이후에도 사업 이전과 거의 비슷한 수의 저소득층 주택이 남아 있는 것으로 조사되었다고 한다. 영국이 저소득층 주거지의 철거 및 주택공급을 공공주도로 시행한 반면, 미국은 이러한 정책을 민간 주도로 시행했다. 그러나 미국에서의 이러한 강제 철거 프로그램은 미국 주택 시장에서 저렴주택 재고만 감소시켰다는 비판에 직면하여 더 이상 시행되지 못했다.

제2세대 '주거지 복구'의 시대에는 불량주거지의 물리적 환경의 문제와 거주자의 빈곤 문제를 함께 해결하지 않으면 안 된다는 인식 하에 주로 사회적 문제 해결에 중점을 둔 공공개입이 이루어졌다. 이 시대의 도시재생 정책의 특징 중 하나는 제1세대 강제철거와 반대로 대상 지역에 거주 인구의 변화를 일으키지 않으려고 했다는 점이다. 이러한 정책의 결과, 정부 보조로 인해 대상 지역 거주자의 경제적 형편이나 주거환경은 어느 정도 개선된 것으로 나타났으나, 재정 투자 이상의 지역 활성화 효과가 나타나지는 않았다고 한다.

제3세대 '도심 재활성화'의 시대에는 경제 성장이 둔화된 상황에서 민간 주도의 도시재생이 각광받게 되었다. 이러한 변화는 경제 침체로 인해 공공이 활용할 수 있는 재정적 자원이 줄어든 탓도 있었으나, 지난 1세대와 2세대 도시재생 정책의 효과에 대한 회의론에 기인한 측면도 있다. Carmon(1997)은 이 시기의 도시재생을 공공-개인 파트너십 도시

---

2) Carmon, N.(1997), "Neighborhood Regeneration: The State of the Art", *Journal of Planning Education and Research*, 17(2), pp. 131-144.

재생과, 공공-기업 파트너십으로 구분했다. 공공-개인 파트너십에 의한 도시 재생은 고소득 계층의 도심 회귀로 인한 점진적인 젠트리피케이션(gentrification), 새로운 이민자 집단에 의한 지역 재활성화, 현지 개량 등의 다양한 형태로 나타났다.

[표 2-1] 도시 쇠퇴 문제에 대한 서구 정책의 시대적 구분(Carmon, 1997)

	제1세대 (~1950년대, 1960년대) 불도저의 시대	제2세대 (~1960년대, 1970년대) 사회적·물리적 재활성화	제3세대 (~1970년대, 1980년대, 1990년대) 경제적 재활성화
주된 활동 (정책)	모든 정책 사업이 전면적인 강제 철거로 시작하였고, 그 결과는 상이함	미국의 '빈곤과의 전쟁', 시범도시 사업 영국의 GIA, HAA, Urban Program 캐나다-Neighborhood Social Program 프랑스 - Neighborhood Social Development. 이스라엘 - Project Renewal	젠트리피케이션, 현지 개량 (incumbent upgrading), 이민자에 의한 개량, 도시별 초대형 사업
역사적·이념적 배경	경제적 번영기 환경결정론에 대한 믿음: 물리적 환경의 변화가 사회적 문제를 완화하고 경제적 효과를 가져올 것	경제 성장기 공익을 위한 보조와 장기적·종합적·합리적 계획에 대한 믿음	경제성장의 정체가 민간 사업과 유사한 접근방식: 경쟁, 효율성, 기회요인에 대한 즉각적 이용
핵심 주체	중앙정부 민간 개발업자 지방정부	중앙정부 계획가 지역 주민	민간 투자자(대규모, 소규모) 지방정부 비영리단체
계획가의 역할	건축가들이 주도적 역할을 수행하고 계획가들은 비평적 입장	학계 전문가들이 주도: 사업의 목표, 수단의 개발, 주민참여를 복돋우는 역할	경제 개발 계획의 흥행; 협상; 이해당사자들간의 중재역
주된 교훈	대규모 전면철거와 강제이주에 대한 사회적 반대 저소득층에 거대구조물을 강제로 제공하는 것의 부작용	대상지와 현지 거주자만 대상으로 하는 사업은 거주자에게 혜택이 돌아가지는 하나 총체적인 재생 효과는 미미함	실질적인 재생 효과 있음, 그러나 점진적인 개입은 전반적인 쇠퇴 공간 속에서 재활성화된 공간들의 섬을 만들어내는 것과 유사하며, 사회 구성원간의 격차를 심화시킴

출처: Carmon, N. (1997). "Neighborhood Regeneration: The State of the Art". *Journal of Planning Education and Research*, 17(2), 131-144.

Carmon(1997)이 제시한 시대별 서구 도시재생의 변화 양상이 우리나라에 그대로 대응되기는 어려울 것이나 각 세대별 공공개입의 방식과 그 효과는 우리나라 도시 및 주거지 재생 정책의 방향 설정에 유익한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다. 우선 현지 주민의 사회경제적 참여가 배제된 도시 및 주거지 재생은 물리적 환경의 향상을 이룰 수 있을지는 모르겠으나, 거주자의 사회경제적 문제 해결에 실패하는 결과를 야기한 것으로 보인다. Carmon(1997)은 '물리적 환경만이 나아지는' 재생이라고 표현했다. 이러한 정책의 가장

큰 문제점은 저소득층의 빈곤 문제를 더욱 심화함으로써, 결국 더 큰 사회적 비용이 발생하도록 한다는 것이다. 또한 2세대 주거지 복구 정책에 있어서는 거주자에 대한 일방적 정부보조로 거주자의 사회경제적 문제 해결에는 어느 정도 도움이 되었지만, 투자된 자원이 거주자와 지역의 종합적 발전이라는 선순환을 만들어 내는 데에는 실패했다고 보인다. Carmon(1997)의 표현을 빌면, 이는 ‘거주자만 도움을 받는’ 정책이라고 볼 수 있다.

결국 재생 정책은 현지 거주자와 지역의 물리적 환경의 향상이 조화를 이루어야만 사회적으로 의미 있는 결과를 낳을 수 있다. 이 과정에서 현지 거주자의 참여는 단순히 사회정의의 측면에서만 요구되는 것이 아니다. 결국 주거지와 도시의 재생이 가져오는 궁극적인 사회적인 편익은 국민들의 삶의 질 향상에 있다. 따라서 어떤 지역의 물리적인 환경이 향상되었다고 해도 그 과정에 저소득층의 주거 빈곤 문제가 더 심화되었다거나, 이를 보상하기 위한 포괄적인 공공비용이 지나치게 높아지게 된다면 그러한 정책이나 사업이 사회적으로 정당화되기는 어려울 것이다.

## 2. 한국의 주거지 재생

### 1) 우리나라 주거지 재생 관련 제도의 형성 배경

도시 정부가 기존 주거지의 기반시설 부족 문제에 신속하게 대응하는 것은 쉽지 않은 일이다. 기성 시가지에서 기반시설 확보를 위한 비용은 재정에 상당한 부담이 된다. 대부분의 경우 기반시설의 공급을 위해서는 단순히 시설투자비용만 필요로 하는 것이 아니라, 추가적인 도시 토지의 취득을 필요로 하는데, 기성시가지에서의 기반시설 신규 공급은 막대한 토지보상 비용을 필요로 한다. 이러한 보상비용은 실제로 필요한 기반시설 부지에 대한 토지 가격보다 훨씬 커질 수 있는데, 이는 기존 대지에 대한 재산권 행사를 제약하는 것에 따른 추가적인 보상이 필요한 경우가 많기 때문이다.

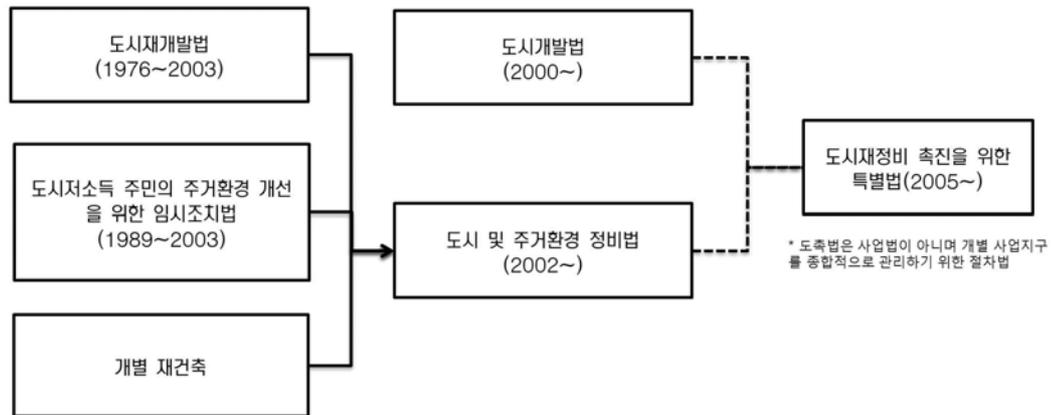
더욱이 빠른 속도로 성장하는 도시에서는 지방정부의 기반시설 공급 능력이 개발 수요의 증가 속도를 따라잡기 어렵다. 실제로 1950년대 이후 우리나라의 대도시들은 서구 국가들에 비견하기 어려울 정도로 폭발적으로 성장해 온 반면, 도시기반시설 공급의 주체인 지방자치단체의 세수 기반은 매우 취약했다.

이 때문에 우리나라는 공공에 의한 도시기반시설 공급이 만성적으로 부진했는데, 이는 미집행 도시계획시설의 누적 현상을 통해 잘 드러난다. 상대적으로 재정 여건이 우량한 서울시의 경우에도 미집행 도시계획시설의 문제는 상당히 심각하다. 2010년 6월말 기준으로 현재 서울시내의 미집행 도시계획시설은 도시계획에 의해 결정된 6만 6441건(368.22km<sup>2</sup>) 중 총 1509건(73.6km<sup>2</sup>)에 달하며, 이 중 1336건은 10년 이상 된 장기미집행 도시계획시설이다. 시설별로는 ‘도시 및 주거환경 정비법’에 의한 정비기반시설에 해당하는 도로와 공원이 1,392건으로 전체 미집행 도시계획시설 면적의 96.6%를 차지하고 있다.

지방정부의 제한적인 기반시설 공급 능력과 급속도로 진행된 도시 성장은 우리나라에서 개발사업의 시행자가 개발을 위해 필요한 기반시설 공급 비용을 개발 이익을 통해 자체 조달하도록 하는 정비사업 관련 제도의 성립에 결정적인 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

### 2) 한국의 주거지 재생 관련 제도 현황

현재 우리나라의 주거지 재생은 ‘도시 및 주거환경 정비법’(이하 도정법)과 ‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’(이하 도촉법)에 그 법률적 기반을 두고 있다.



[그림 2-2] 우리나라의 주거지 정비사업 관련 법제도

‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’의 경우 사업법이라기보다는 ‘도시개발법’ 및 도정법에 의한 정비사업 및 개발사업을 촉진시키고 조율하는 기능을 수행하는 법령이다. 실질적으로 주거지 정비사업을 규율하는 ‘도시 및 주거환경 정비법’은 과거 ‘도시재개발법’, ‘도시저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법’, ‘주택건설촉진법’상의 주택재건축사업으로 산재되어 있던 주거지 정비사업을 하나의 법률로 통합한 것이다. 따라서 도정법은 과거 각각의 근거 법률에 의해 추진되던 ‘주거환경개선사업’, ‘주택재개발사업’, ‘주택재건축사업’을 모두 포함하고 있다.

‘도시 및 주거환경 정비법’에 의한 주거환경개선사업은 정부주도형 주거지 재생사업에 해당한다. 주거환경개선사업은 저소득층 주거지정비를 위한 사업으로, 현행 정비사업 중 국고가 지원되는 유일한 사업이다<sup>3)</sup>. 그 시행방법은 현지개량방식, 공동주택건설방식, 환지방식 및 복합방식으로 구분되며, 이 중에서 현지개량방식이 대부분을 차지하고 있다. 여기서 현지개량방식이란 사업시행자가 도로·상하수도 등 정비기반시설<sup>4)</sup>을 설치하고, 주민이 스스로 주택을 개량하는 방식을 의미한다.

같은 법에 의한 주택재개발 및 재건축 사업은 민간주도형 주거지 정비사업에 해당한다. 주택재개발 사업과 주택재건축 사업은 사업 시행 이전의 정비기반시설 여건에 따라 구분하여 시행한다. 주택재개발 사업의 경우 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이

3) 이창호(2010), “주거환경개선사업의 문제점과 정책과제”, 「이슈와 논점」, v.148., 국회 입법조사처

4) 도시 및 주거환경 정비법 제2조 제4항: “정비기반시설”이라 함은 도로·상하수도·공원·공용주차장·공동구 그 밖에 주민의 생활에 필요한 가스 등의 공급시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다.

밀집한 지역에서, 주택재건축 사업의 경우 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위해 시행한다.

앞서 지적한 바와 같이, 민간주도형 주거지 정비사업은 기반시설 공급 비용을 개발 이익을 통해 조달한다. 이 때 정부는 민간 시행자가 정부의 재정 부담을 덜어주는 대가로 행정절차상의 특혜를 제공한다.

첫 번째 특혜는 용적률 완화이다. 정부는 재건축·재개발 사업지구에 대한 도시관리계획 변경을 통해서 계획용적률을 대폭 상향 조정한다. 이러한 용적률 완화를 통해 기존 주택 소유자들은 조합원 주택 외에 추가로 주택을 건설하여 일반에 분양할 수 있다. 이러한 분양 수입을 통해서 주택건설 및 기반시설 조성을 위한 비용을 충당할 수 있게 된다.

두 번째 특혜는 개발 이익의 공익 목적 활용을 전제로 주거지 정비사업에 대해서 ‘공익사업’<sup>5)</sup>의 지위를 부여하는 것으로, 이로 인해 사업 시행의 세부적인 조건에 동의하지 않는 비동의 조합원의 주택 및 토지를 사업 시행자가 강제로 매입할 수 있는 권한이 부여된다.

이처럼 민간이 공공의 재정투자를 대신해주고, 그 대신에 사업 시행을 위한 행정적 특혜를 부여하는 것은 우리나라의 주거지 정비사업이 갖는 매우 독특한 특징이다. 이러한 주거지 정비사업 체계는 주거지에서의 개발사업 시행을 매우 용이하게 함으로써, 저층 주택 밀집지역을 신속하게 아파트 단지로 전환하는 데에 결정적으로 기여했다고 볼 수 있다.

### 3) 도시재정비 촉진을 위한 특별법과 ‘뉴타운’

주거지 정비사업이 단순히 주거환경 개선을 목적으로 한다면 이러한 사업들을 광역 단위로 조직할 필요는 없을 것이다. 그러나 앞서 살펴보았듯이, 공공의 입장에서 주거지 정비사업의 시행 목적은 기반시설의 확충에 있으며, 현재 수도권을 중심으로 동시다발적으로 추진 중인 뉴타운 사업은 공공의 입장에서 기반시설 공급을 보다 효율화하기 위한 공익적 목적과 상대적으로 낙후되어 있던 지역의 발전이라는 정치적 비전이 결합되어 큰 호응을 얻은 것으로 이해할 수 있다.

기존의 주거지 정비사업은 민간 시행자가 실제 사업 지구 내에 설치되는 기반시설 및 임대주택 등을 현물로 기부채납하는 형태로 공익에 기여하도록 되어 있다. 이러한 조

---

5) 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 공익사업을 말한다.

건에서는 주거지정비 사업의 공익적 결실인 기반시설의 공급이 정비사업지구의 경계를 벗어날 수 없다. 그런데 정비사업지구별로 기존 기반시설의 공급 수준은 상당한 격차가 있을 수밖에 없다. 이로 인해 기존의 기반시설이 양호한 지역에서는 민간 시행자의 개발 이익을 공익적 목적으로 환수하는 데 있어 한계가 있다. 또한, 이러한 제도적 틀 안에서는 기존의 「도시 및 주거환경 정비법」에 의한 정비기반시설 이외의 광역기반시설 등에 대한 공공의 재정 투자 부담을 완화할 방법이 마땅치 않다.

‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’은 도정법에 의한 기존 정비사업이 가지는 위와 같은 한계를 극복하기 위해서 등장했다. 물론, 처음에 서울시에서 큰 호응을 얻었던 은평뉴타운의 경우 도시개발법에 의한 도시개발사업으로서, 사실상 택지개발에 의한 신도시(New town)와 유사한 방식에 의해 개발되었다. 그러나 이러한 뉴타운이 입법화 과정을 겪으면서 주거지 정비사업의 공익성을 극대화하기 위한 공공의 의도가 반영되어 현재의 ‘도촉법’이 만들어진 것이라고 볼 수 있다.

‘재정비 촉진지구’는 개별적으로 진행되던 정비사업을 패키지화하여 광역 단위로 기반시설 정비 계획을 수립하고, 이를 개별 사업 지구에서 발생하는 개발이익에서 마련하는 구조로 전환하는 것을 목적으로 한다. 또한, 이를 위해 추가로 소요되는 기반시설 설치비용을 마련하기 위해 재정비 촉진지구에 포함된 정비사업지구의 경우 기존 정비사업지구에 비해 다양한 규제 완화 특례를 적용받으며, 세제혜택 및 부담금 면제, 재정지원 등의 혜택을 제공할 수 있도록 하고 있다.

□ 지구지정요건의 완화

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제9조 ④ 「도시 및 주거환경정비법」 제4조 제1항에 의한 정비구역의 지정요건에도 불구하고 광역적인 재정비촉진을 위하여 필요한 경우에는 당해 지정요건을 충족하지 아니하는 지역을 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 법령에 의한 정비사업이 시행되는 재정비촉진구역으로 지정할 수 있다.

□ 건축규제의 완화

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제19조(건축규제의 완화 등에 관한 특례) ① 재정비촉진계획 수립권자는 필요한 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조의 규정에 의한 용도지역을 변경하는 내용으로 재정비촉진계획을 수립할 수 있다.

② 재정비촉진계획 수립권자는 필요한 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 규정 또는 동법의 위임에 따라 규정한 조례에 불구하고 다음 각 호의 내용을 포함하는 내용으로 재정비촉진계획을 수립할 수 있다.

1. 동법 제76조의 규정에 의한 용도지역 및 용도지구 안에서의 건축물의 건축제한 등의 예외
2. 동법 제77조의 규정과 관련한 위임규정에 따라 규정한 조례에서 정한 건폐율 상한의 예외
3. 동법 제78조의 규정과 관련한 위임규정에 따라 규정한 조례에서 정한 용적률 상한의 예외. 다만, 동법 제78조의 규정에 따른 용적률의 상한을 초과할 수 없되, 제11조제3항의 규정에 의하여 기반시설에 대한 부지제공의 대가로 증가된 용적률은 포함하지 아니한다.

.....(중략)

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 구체적인 적용범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2009.12.29>

- 주택의 규모 및 건설비율의 특례: 도축법 제20조
- 세제혜택 및 부담금 면제: 도축법 제22조(지방세의 감면), 제23조(과밀부담금의 면제)
- 재정지원: 제24조(특별회계의 설치 등)

위와 같은 규제완화와 공공지원의 대가는 도축법 제6장 각 조문에 잘 나타나 있다. 우선 사업시행자는 재정비촉진계획에 따라 설치되는 기반시설의 설치비용을 부담하며(도축법 제26조), 계획의 내용에 따라서는 재정비촉진지구 밖의 기반시설 설치비용을 부담해야 하는 경우도 있다(도축법 제28조). 즉, 여러 가지 특례를 인정받는 대신에 광역적 기반시설 설치 부담이 부과되는 것이다. 이러한 기반시설 설치비용에 대해서 국가 또는 시·도 지사가 일정 한도 이내의 기반시설 설치비용을 지원할 수도 있다(도축법 제29조). 그러나 실제 재정비촉진지구에 대한 기반시설 설치비용 지원 실적은 매우 낮은 수준에 머물러 있으며, 이러한 지원을 위한 기준 및 원칙 또한 정립되어 있지 못하다.

### 3. 기존 정비사업의 문제에 대한 정부의 대응

최근 들어 수도권을 중심으로 소위 ‘뉴타운’으로 불리는 도시재정비촉진사업이 난항에 부딪히면서 사회적 문제로 비화되고 있다. 사업이 부진한 재정비 촉진지구에서는 세입자는 물론 주택 소유자들이 재산상의 손해를 보는 경우까지 발생하고 있다. 이러한 문제에 대해서 정부도 짧은 기간 동안 여러 가지 대책을 쏟아내고 있다. 그러나 뉴타운을 포함한 주거지 정비사업의 문제에는 여러 가지 구조적인 요인이 작용하고 있기 때문에 단기적인 처방으로 문제를 해결하기는 쉽지 않아 보인다.

#### 1) ‘뉴타운’과 관련된 사회적 문제 심화

사실 ‘도시 및 주거환경 정비법’에 의한 재개발·재건축의 문제는 요즘 들어 새롭게 나타난 문제가 아니다. 정비사업 과정에서 경제적 약자인 세입자의 주거 문제가 심화되고, 무분별한 고밀 개발로 인해 도시환경이 악화되며, 낮은 원주민 재정착률로 동네 커뮤니티가 붕괴되는 등의 문제는 우리나라의 주거지 정비사업에서 나타난 만성적인 문제라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 최근 들어 이러한 주거지 정비사업의 문제가 더욱 두드러지는 이유는 ‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’ 도입 이후에 특별법 적용을 받는 재정비 촉진지구를 중심으로 재건축·재개발 사업이 크게 늘어난 것에 기인하는 것으로 보인다. 즉, 종전의 정비사업이 가지는 문제점이 수도권을 중심으로 동시다발적인 지구지정이 일어나면서 더욱 두드러지게 되었다는 것이다.

서울시 주거환경개선정책 자문위원회(2009)<sup>6)</sup>의 조사 결과에 따르면, 2008년 현재 서울시에는 26개 뉴타운 지구가 지정되었고, 이에 따른 정비구역 지정면적은 152개 구역 12.7km<sup>2</sup>인 것으로 나타났다. 이는 1973년부터 2008년까지 36년동안 지정한 재개발 구역면적 19km<sup>2</sup>의 66%에 달하며, 연평균 재개발구역 지정면적 0.53km<sup>2</sup>의 24배에 해당한다.

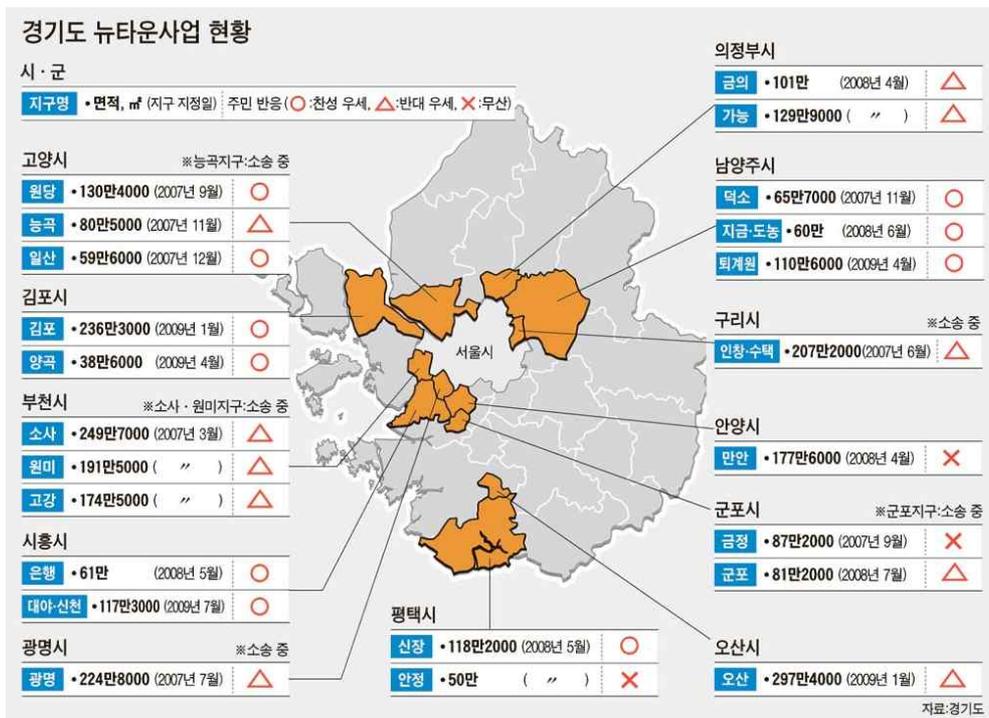
‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’에 의한 재정비 촉진사업(뉴타운)은 본래 주거지 정비사업의 공익성을 더욱 향상시키기 위한 취지로 도입된 개념이다. 즉, 도축법에 의한 재정비촉진지구 개념은 종전에 개별적인 정비사업에 의한 도시 정비의 한계를 극복하기 위해 개별적인 정비사업을 광역단위로 재조직하고, 재정비 촉진지구 내에서의 기반시설 공

---

6) 서울시 주거환경개선정책 자문위원회(2009), 「서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안」

급 및 비용분담을 합리화하여 기성 시가지의 보다 체계적인 정비를 가능하게 하는 것이 본래 취지이며, 이를 위해서 종전 정비사업지구에 적용되는 각종 규제를 다소 완화 적용 하도록 하는 것이다. 그런데 이러한 입법 취지와 무관하게 재정비 촉진지구에 포함될 경우 기존의 주택 소유자들이 더 큰 경제적 이익을 실현할 수 있다는 인식이 확산되었고, 그 결과 각 지자체가 정치적 압력에 의해 앞다투어 재정비 촉진지구를 지정하는 문제가 야기되었다.

일단 정비사업지구로 지정될 경우, 해당 지역에서의 재산권 행사는 상당한 제약을 받게 된다. 이러한 상황에서 구체적인 사업 시행 조건에 대한 조합원간 합의가 원활하게 이루어지지 않을 경우 사업이 장기간 표류하게 되고, 이것이 법률분쟁으로 비화될 경우 해당 지역 주민들은 상당한 경제적 손실을 입을 수밖에 없다. 타 지역에 비해서 주거지 정비사업의 사업성 조건이 양호한 서울에서조차 2011년 현재 163건에 달하는 행정소송이 제기되는 등) 사회적 갈등이 심각하게 나타나고 있다.



[그림 2-3] 경기도 뉴타운사업 현황(출처: 중앙일보, 2011.3)

7) 조선일보 2011년 4월 16일자 기사, “뉴타운·재개발 반대 행정소송 163건 봇물”

서울시에 비해서 사업 시행 조건이 상대적으로 열악한 경기도의 경우 문제가 더욱 심각한 상황이다. 경기도에는 2011년 3월 현재 23개의 재정비촉진지구가 지정되어 있다. 그런데 이 중에 3개 지구는 이미 사업이 무산되었고, 나머지 지구들도 주민 반대에 부딪혀 사업 추진이 난항을 겪고 있으며, 일부 지구에서는 관련 소송이 진행 중에 있다.

## 2) 정부의 대응

현재 불거지고 있는 주거지 정비사업의 문제를 해결하기 위해 중앙정부 및 지자체에서 중장기적인 주거지 재생 정책의 방향전환이 발빠르게 이루어지고 있다.

2011년 4월 서울특별시 주택분부는 지금까지의 뉴타운 사업의 문제점에 대한 대응으로 ‘신주거정비 5대 방향’을 발표했다. 서울시의 새로운 주거지 정비정책은 정비계획 중심의 주거지 관리 정책을 (가칭)‘주거지종합관리계획’ 체제로 전환하는 것을 큰 틀로 제시하고 있으며, 저층 획지형 주거지를 무조건 철거하고 아파트 단지로 전환하기 보다는 공공의 지원 및 관리를 통해 유지해 나간다는 새로운 정책 방향을 제시했다.



[그림 2-4] 서울시 주거지 정비정책 개선계획(안)

서울시에 비해서 사업성 측면에서 더 큰 문제를 안고 있는 경기도의 경우, 장기적인 방향전환에 대한 논의보다는 개별 정비사업지구의 사업성 향상을 위한 규제완화를 추진하고 있다. 2011년 5월, 경기도는 재개발·재건축의 사업성 확보를 위해 기반시설 확보비율을 대폭 낮추고 용적률을 상향 조정하는 내용을 포함하여 “제1종지구단위계획 수립지침”을 개정했다. 개정된 지침에 의하면, 정비사업 시 기준용적률 충족을 위한 기반시설 순부담률을 기존의 12%에서 10%로 2%포인트 하향 조정했다. 또한, 친환경·에너지절감형 주택 건설에 대한 용적률 인센티브 조항도 신설했다. 아울러 전용주거지역의 기준용적률도 10% 상향조정했다.

한편, 국토해양부는 2011년 8월 8일 기존의 뉴타운 및 재개발·재건축과 관련된 제도적 문제점에 대응하기 위해 ‘도시재정비 및 주거환경정비 제도개선(안)’을 발표했다. 이날 발표된 대책에는 원활한 사업추진 지원방안, 뉴타운 등 정비구역 사업조정 방안, 정비사업 다양화 및 관련 계획 체계화 등의 내용이 포함되어 있으며, 이에 따라 정부입법으로 ‘(가칭)도시재정비 및 주거환경정비법’ 제정이 추진중에 있다. 그 세부적인 내용은 다음과 같다.

1. 원활한 사업추진 지원	
(1) 재정지원 등 공공지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 정비사업 지원을 위한 공공관리제 확대·보완</li> <li>● 공공기관의 사업추진 지원강화</li> <li>● 기반시설 등에 대한 재정지원 확대</li> </ul>
(2) 규제완화 등 사업추진 여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 용적률 인센티브제도 확대</li> <li>● 재개발사업 임대주택 의무 건설비율 조정</li> </ul>
(3) 조합운영의 투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 정비사업에 대한 조합원 참여확대</li> <li>● 정비사업 관련 정보제공 강화</li> <li>● 시공사 선정의 투명성 제고</li> </ul>
(4) 세입자 지원대책 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 정비계획 수립시 주거 실태조사 실시</li> <li>● 세입자 보호를 위한 대책 강화</li> </ul>

2. 뉴타운 등 정비구역 사업조정	
(1) 정비사업 해제절차 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 주민요구에 의한 구역해제 요건 명시</li> <li>● 일몰제 도입</li> </ul>
(2) 해제된 정비구역 관리방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 정비구역 해제지역에 대한 도시관리계획 환원 및 조정</li> <li>● 뉴타운 해제지역 개별 정비사업으로 전환 지원</li> </ul>
(3) 신규사업 지정기준 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 뉴타운 지정시 주민설명회 개최 등 의견수렴 절차 강화</li> <li>● 개별 정비구역 지정기준 강화(자치단체의 완화 적용 제한)</li> <li>● 정비사업 초기부터 사업성 분석정보 제공</li> </ul>

3. 정비사업 다양화 및 관련 계획 체계화	
(1) 정비사업방식 다양화	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 양호한 단독주택지의 보전, 관리, 정비를 위한 주거지재생사업방식 및 소규모 블록단위 정비사업방식 도입</li> <li>● 기존 정비사업 추진방식 다양화(주거환경개선사업에 관리처분방식 추가, 도시환경정비사업에 현지개발방식 도입)</li> </ul>
(2) 정비계획 체계 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 도시재정비·주거환경정비에 대한 국가전략 수립</li> <li>● 정비사업 계획간 위계 정립(뉴타운 계획을 정비기본계획 하위로 재편)</li> <li>● 정비사업 관련 계획 수립시 종합적인 도심활성화 요소 반영(공공시설사업 등을 정비계획과 연계)</li> </ul>

현재까지 논의되고 있는 주거지 정비사업 관련 제도개선방안은 크게 현재 정비사업 지구에 대한 규제완화 및 재정지원책과 주거지 재생정책으로의 방향전환으로 요약된다. 그러나 현재 정비사업이 진행 중인 사업구역 자체만도 물량 면에서 볼 때 단기간에 해소되기 어려울 것으로 보이며, 이들에 대한 정부지원 및 규제완화가 과연 의도된 효과를 발휘할 것인지에 대해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

## 제3장 ○○ 뉴타운 사업지구 현장조사

1. 조사 개요
2. 대상지 현황 및 재정비 촉진계획 개요
3. 조사 대상지 사업 추진 현황
4. 관련 주체별 인식조사
5. 소결

### 1. 조사 개요

#### 1) 조사의 배경 및 목적

우리나라의 주거지 재생 사업의 문제는 입지 특성과 상관없이 일반적으로 반복되는 문제이기예, 광역적인 현황조사보다는 비교적 사업 진행 초기단계인 특정 사업지구에 대한 심층 조사의 수행이 근본적인 문제 이해에 보다 바람직한 방법이라고 할 수 있다. 따라서 본 조사에서는 서울시 뉴타운 사업지구 중 ○○뉴타운 지구를 대상으로 관련 계획 및 사업 추진 현황 및 사회적 갈등구조를 조사·분석하여 현재 우리나라의 주거지 재생 관련 제도의 문제점 및 개선방안을 도출하고자 하였으며, 이를 위해 재정비촉진계획, 단위구역별 재정비계획에 대한 조사·분석 및 사업과 관련된 이해집단(사업 반대 주민, 사업 찬성 주민, 관계 공무원)에 대한 심층면접 및 설문조사를 통해 제도와 운영 측면의 문제점을 분석하였다.

#### 2) 조사의 범위

조사의 공간적 범위는 서울시 ○○구 ○○뉴타운(재정비촉진지구) 2단계 구간(계획 내용에 대한 검토는 1단계 구간을 포함)이며, 조사 기간은 2011.9~11월로 약 2.5개월에 걸쳐 수행되었다. 주요 조사 내용은 대상지 재정비계획 및 단위구역별 정비계획의 수립 현

황, 사업 시행 과정에서의 법적 분쟁 사례와 실제 제도의 운영상 문제점 등과 함께 관련 주체별 면접 및 주민 설문을 통해 실거주 소유주를 중심으로 뉴타운 사업에 대한 주민의 인식을 조사하였다.

## 2. 대상지 현황 및 재정비 촉진계획 개요

### 1) 대상지의 일반 현황

대상지의 위치는 서울시 ○○구 ○○동 및 XX동 일대로서, 면적은 약 850,000㎡ 규모이다. 인구 및 가구 현황을 살펴보면 가구수는 약 12,000가구(주민등록기준), 총인구는 약 27,000인이며, 인구밀도는 약 2.2인/가구 수준이고, 총호수는 약 9,000호인 것으로 집계되었다. 세입가구는 전체의 81%인 7,389호로 상당히 높아 충분한 임대주택의 공급이 매우 어려운 상황이다.

[표 3-1] 자가 및 세입가구 비율

총계		자가가구		세입가구	
주택호수	비율(%)	가구수	비율(%)	주택호수	비율(%)
약 9,000호	100	1,694	19	7,389	81

출처 : ○○구청(2010), 「○○구 ○○지구 재정비촉진계획」, p.79

가구의 유형에 따른 세입가구의 특성을 살펴보면 세입가구 중 1인 가구는 47%, 2인 가구는 16%, 3인 가구는 37%를 차지하고 있다.

[표 3-2] 세입가구 가구 구성 유형별 비율

총계		1인 가구		2인 가구		3인 가구	
주택호수	비율(%)	주택호수	비율(%)	주택호수	비율(%)	주택호수	비율(%)
약 7,400호	100	3,498	47	1,115	16	2,737	37

출처 : ○○구청(2010), 「○○구 ○○지구 재정비촉진계획」, p.79

도심 산업적인 측면에서 대상지는 도심 주거지인 동시에 영세 사업체가 집적된 일종의 산업 네트워크를 형성하고 있다.

## 2) 지구 지정 및 계획 수립의 추진과정

### ① 뉴타운 지정의 배경

#### □ 서울시의 3차 뉴타운 사업 추진

서울시는 2003년 2차 뉴타운 및 시범균형발전촉진지구 지정시 2012년까지 25개소 내외의 뉴타운 개발을 추진하는 것으로 향후 추가지정 계획을 발표하였고, 이에 따라 2004년 4월 3차 뉴타운지구 지정 신청을 자치구에 통보하였다. 이후 2005년 1월 뉴타운 10개소 내외 지정을 결정하고 현장실사 및 지구지정을 추진하였으며, 2005년 8월에 3차 뉴타운 후보지를 선정하였다. 이후 2005년 12월 “도시재정비 촉진을 위한 특별법”이 발표된 이후 (2006년 7월 시행), 2007년 3차 뉴타운의 추가 지정이 이루어졌다.

[표 3-3] 서울시 뉴타운 지정 현황 및 추진현황

구분	지구명	위치	면적	지구지정일	지구유형
시범 뉴타운(3)	은평	은평구 진관내동	3,492,421	2002.10.23	신시가지형
	길음	성북구 길음동	950,000	2002.10.23	주거중심형
	길음(확장)	성북구 길음동	299,793	2006.06.29	도심형
	왕십리	성동구 하왕십리동	337,200	2002.10.23	도심형
2차 뉴타운 (12)	돈의문	종로구 평동	200,297	2003.11.18	주거중심형
	한남	용산구 한남동	1,095,800	2003.11.18	주거중심형
	전농· 답십리	동대문구 전농동	905,833	2003.11.18	주거중심형
	중화	중랑구 중화동	510,517	2003.11.18	주거중심형
	미아	강북구 미아동	606,056	2003.11.18	주거중심형
	미아(확장)	강북구 미아동	373,724	2006.06.29	주거중심형
	가재울	서대문구 남가좌동	1,073,000	2003.11.18	주거중심형
	아현	마포구 아현동	1,088,000	2003.11.18	주거중심형
	신정	양천구 신정동	688,985	2003.11.18	주거중심형
	방화	강서구 방화동	508,914	2003.11.18	주거중심형
	노량진	동작구 노량진동	739,766	2003.11.18	주거중심형
	영등포	영등포구 영등포동	226,006	2003.11.18	도심형
3차 뉴타운 (11)	친호	강동구 친호동	412,485	2003.11.18	주거중심형
	수색·증산	은평구 수색·증산동	897,090	2005.12.16	주거중심형
	신길	영등포구 신길동	1,469,910	2005.12.16	주거중심형
	북아현	서대문구 북아현동	899,302	2005.12.16	주거중심형
	거여·마천	송파구 거여동	738,426	2005.12.16	주거중심형
이문·휘경	동대문구 이문·휘경동	1,013,398	2006.01.26	주거중심형	

구분	지구명	위치	면적	지구지정일	지구유형
	상계	노원구 상계동	647,578	2005.12.16	주거중심형
	장위	성북구 장위동	1,867,851	2005.12.16	주거중심형
	신림	관악구 신림동	527,790	2005.12.16	주거중심형
	흑석	동작구 흑석동	894,740	2005.12.29	주거중심형
	시흥	금천구 시흥동	721,416	2005.12.29	주거중심형
	창신·송인	종로구 창신·송인동	846,100	2007.04.30	주거중심형
시범 균축(5)	청량리	동대문구 용두동, 전농동	375,700	2003.11.18	주거중심형
	미아	성북구 하월곡동 및 강북구 미아동	478,599	2003.11.18	주거중심형
	홍제	서대문구 홍제동 330 일대	200,557	2003.11.18	도심형
	합정	마포구 합정동 419 일대	298,000	2003.11.18	도심형
	가리봉	구로구 가리봉동 125 일대	279,110	2003.11.18	도심형
2차 균축(3)	구의·자양	광진구 구의·자양동	385,340	2005.12.16	도심형
	상홍	중랑구 망우동, 상봉동	505,596	2005.12.16	도심형
	천호·성내	강동구 천호동 453	277,100	2005.12.16	도심형

(출처 : 서울시, 「서울시 뉴타운 사업 7년간의 기록」, p.35)

#### □ 서울시 타 뉴타운과 조사대상지의 비교

시범, 2, 3차 뉴타운의 유형은 대부분 주거중심형이며, 평균 면적은 924,323m<sup>2</sup> 규모인 것과 비교하면, ○○뉴타운도 마찬가지로 주거중심형이며, 면적은 약 850,000m<sup>2</sup>로 평균적인 규모를 보이고 있다. 또한 2차의 아현뉴타운, 3차의 수색·증산뉴타운 등 비슷한 규모의 뉴타운과 유사하게 주택재개발과 도시환경정비사업 등이 혼합 추진되고 있다.

[표 3-4] 서울시 3차 뉴타운지구 계획지표 및 사업방식

지구	계획인구 (명)	계획세대 (세대)	기준 년도	목표 년도	사업구역	사업방식
수색·증산	34,744	12,719	2006	2013	촉진구역 5곳, 존 치정비 1곳	주택재개발, 도시환 경정비, 시장정비, 주 택재건축, 지구단위
신길	50,878	18,845	2006	2015	촉진구역 15곳, 존치정비 1곳, 존 치관리 5곳	주택재개발, 주택재 건축, 지구단위계획
북아현	32,997	12,221	2006	2015	촉진구역 5곳, 존 치관리 3곳	주택재개발, 도시환 경정비, 지구단위계획
거여·마천	31,202	10,767	2006	2016	촉진구역 2곳, 존 치정비 2곳, 존치 관리 2곳	주택재개발, 주택재 건축, 시장정비
이문·회경	39,500	17,113	2006	2015	촉진구역 8곳, 존	주택재개발, 지구단

지구	계획인구 (명)	계획세대 (세대)	기준 년도	목표 년도	사업구역	사업방식
					치관리 3곳	위계획
상계	24,160	8,948	2006	2016	촉진구역 6곳, 존 치관리 1곳	주택재개발, 주택재 건축
장위	73,270	23,846	2006	2016	촉진구역 14곳, 존치정비 1곳, 존 치관리 1곳	주택재개발
신림	18,263	6,253	2006	2015	촉진구역 3곳, 존 치관리 2곳	주택재개발, 지구단 위계획
흑석	29,026	10,631	2006	2015	촉진구역 9곳, 존 치정비 1곳	주택재개발
시흥	26,535	9,733	2006	2015	존치정비 3곳, 존 치관리 3곳	주택재개발, 주택재 건축
창신·송인	28,923	8,097	2007	2019	촉진구역 14곳, 존치관리 11곳	주택재개발, 도시환 경정비

(출처 : 서울시, 「서울시 뉴타운 사업 7년간의 기록」, pp.117~119)

## ② ○○재정비촉진지구의 목표 및 지정 과정

○○재정비촉진지구는 대상지의 주거환경개선과 기반시설의 확충, 그리고 도시기능의 회복을 위한 광역적 계획 수립을 통해 체계적이고 효율적으로 도시환경을 정비하기 위해 지정되었다.

지구 지정의 추진 일정 및 주요 과정을 살펴보면, 2005년 당시 ○○구는 서울시의 뉴타운 조례(서울시 지역균형발전을 위한 조례)를 활용한 뉴타운 지구지정을 추진하였다. 조례를 통한 뉴타운 지정을 위해서는 설문을 통해 50% 이상의 주민동의율을 얻는 것이 서울시의 내부적인 가이드라인이었으나 당시 이러한 동의를 얻지 못했고 오히려 강력한 반대민원에 부딪힘에 따라 결국 서울시로부터 뉴타운 지정 유보 조치가 내려졌다. 이후 2006년 도시재정비촉진을 위한 특별법(이하 도촉법)이 제정되면서 구청장의 발의를 통해 별다른 단서 없이 지구 지정 및 계획 수립이 가능하게 됨에 따라, ○○구는 도촉법을 활용하여 지구지정을 추진하여 재정비촉진지구 및 3차 뉴타운으로 지정되었다.

## ③ ○○지구 재정비촉진계획의 수립 과정

재정비촉진계획의 추진 일정 및 주요 과정을 살펴보면, 우선 지구 지정 이후 반대주민의 활동은 더욱 적극적으로 지속되었으며, 지역내 영세사업체의 대책위 등을 활용하여 지정 취소 및 재정비촉진계획 수립의 저지를 시도하였다. 찬성주민도 개발이익 극대화를

위해 계획 수립과정에서 적극적으로 자신들의 입장을 주장함에 따라, ○○구는 찬반주민을 모두 포함한 주민대표를 선발하여 ○○지구 재정비촉진 사업협의회를 구성하였다. 그러나 반대주민은 사업 자체의 중단을 원하는 입장이었기 때문에 사업협회의 운영을 통해서 이들의 의사를 반영할 수 없어 지속적인 마찰이 발생하고 더욱 갈등이 심화되었다.

이러한 과정에서 반대주민 측에서는 자생적 리더와 조직이 형성 및 강화되었으며, 타 지역 조직 및 전국 비대위조직과의 연계활동이 활발해지게 되었다. 특히 2단계 재정비촉진계획의 발표 이후 반대주민이 급증하고, 철거대상에 포함된 지역교회들도 대거 참여하게 되었고, 이후 지속적인 홍보와 가두집회를 통해 반대주민이 더욱 늘어나게 되었다. 이에 따라 재정비촉진계획의 결정고시 이후 구역별로 조직을 정비하고 행정소송비용을 마련하는 등 반대주민이 더욱 조직화되는 양상을 보이게 되었다. 또한, XX 2구역의 경우 비대위(반대주민조직)가 조직적으로 반대주민의 인감을 50% 확보함으로써 실제 사업의 추진 가능성을 차단하였다.

### 3) 재정비촉진계획의 주요 내용

#### ① 사업의 공간적 범위

사업의 공간적 범위는 ○○로를 기준으로 남측의 1단계구간(약 108,000㎡), 북측의 2단계구간(약 740,000㎡)으로 나뉘며, 총 14개의 촉진구역(약 620,000㎡), 11개의 준치관리구역(약 230,000㎡)으로 구성되어 있고, 도시환경정비사업구역이 8개 구역(135,649㎡), 주택재개발사업구역이 6개 구역(483,021㎡)에 지정되어 있다.

#### ② 토지이용계획

토지이용계획을 살펴보면, 지역별 특성, 입지적 여건, 현재의 토지이용현황과 토지이용의 효율성 및 주변 환경과의 연속성 등을 종합적으로 고려하고 있으며, 남북의 녹지체계 구축, 역사문화공원 및 소공원 조성 등을 계획하였고, 블록단위 복합용도 개발 및 역세권 주변 토지이용 효율화를 위한 복합용도 개발을 유도하고 있다. 특히 2단계 구간은 기존 도로망 체계의 수용과 정비 및 구릉지 경사지형을 활용한 도시경관 창출을 목표로 계획되었다.

[표 3-5] ○○재정비촉진지구 토지이용계획

구 분	현 황		계 획		비 고	
	면적(m <sup>2</sup> )	구성비(%)	면적(m <sup>2</sup> )	구성비(%)		
합 계	846,100	100.0	846,100	100.0	-	
택지	소 계	544,068	64.3	471,865	55.8	감) 72,203
	주택용지			308,771	36.6	
	상업용지	509,570	60.2	90,504	10.7	감) 68,417
	복합용지			41,878	4.9	
	기타(종교등)	34,498	4.1	30,712	3.6	감) 3,786
기반 시설 용지	소 계	302,032	35.7	374,235	44.2	증) 72,203
	공 원	88,322	10.4	173,258	20.5	증) 84,936
	녹 지	4,920	0.6	17,820	2.1	증) 12,900
	공공공지	-	-	17,794	2.1	증) 17,794
	공공청사			14,235	1.7	
	문화복지시설	19,203	2.3	4,235	0.5	감) 733
	열공급설비	-	-	6,998	0.8	증) 6,998
	학 교	20,531	2.4	28,168	3.3	증) 7,637
	도 로	169,056	20.0	111,727	13.2	감) 57,329

출처 : ○○구청(2010), 「○○구 ○○지구 재정비촉진계획」, p.23

### ③ 인구·주택 수용계획

#### □ 주택규모별 건설비율

[표 3-6] 조사대상지의 주택규모별 건설계획

구 분	60㎡이하	60~85㎡이하	85㎡초과	
비율(%)	촉진지구	44.3%	33.4%	22.3%
	1단계구간	40.0%	31.3%	28.7%
	2단계구간	45.5%	34.0%	20.5%

주) 부분임대형 주거도입

유 형	계 획 호 수 (호)	인 구 수 (인)	비 고	
60㎡이하	촉진지구	4,416	11,923	-
	1단계구간	846	2,284	-
	2단계구간	3,570	9,639	-
60~85㎡이하	촉진지구	3,335	9,004	-
	1단계구간	663	1,790	-
	2단계구간	2,672	7,214	-
85㎡초과	촉진지구	2,220	5,994	-
	1단계구간	607	1,639	-
	2단계구간	1,613	4,355	-
합 계	9,971	26,291	-	

출처 : ○○구청(2010), 「○○구 ○○지구 재정비촉진계획」, p.26

□ 촉진구역별 주택수용계획

[표 3-7] 조사 대상지의 주택규모별 건설계획

구 분	계획호수(호)	임 대	분 양				
		60㎡이하	소 계	60㎡이하	60~85㎡	85㎡초과	
합 계	9,971	1,930	8,041	2,486	3,335	2,220	
1단계 구간	소 계	2,116	413	1,703	433	663	607
	○○1구역	571	111	460	142	148	170
	○○2구역	424	84	340	72	154	114
	○○3구역	170	31	139	65	38	36
	○○4구역	525	105	420	84	189	147
	○○5구역	426	82	344	70	134	140
	○○6구역	-	-	-	-	-	-
2단계 구간	소 계	7,855	1,517	6,338	2,053	2,672	1,613
	○○7구역	157	60(60)	97	-	65	32
	○○8구역	247	83(66)	164	-	88	76
	○○9구역	2,070	387	1,683	697	630	356
	○○10구역	1,540	280	1,260	465	455	340
	○○11구역	900	164	736	201	383	152
	○○12구역	887	160	727	233	339	155
	XX1구역	964	186	778	208	356	214
	XX2구역	1,090	197	893	249	356	288

주) 괄호 안은 장기전세주택호수임

출처 : ○○구청(2010), 「○○구 ○○지구 재정비촉진계획」, p.27

④ 기반시설 설치계획 및 교통계획

사업지구내 기반시설 및 공공시설로는 도로, 주차장 및 일부 공공편익시설이 설치되어 있으나, 재정비촉진사업을 통해 공원 등 주민여가활동 및 복지를 위한 공간을 추가로 확보하도록 계획되어 있다.

[표 3-8] 대상지의 기반시설 설치계획

구분	시설명	면적(m <sup>2</sup> )		비고	
		기정	변경		
신설	공공공지	-	17,794	유보지확보	
	중학교	-	11,594	-	
	열공급설비	-	6,998	-	
이전	구립어린이집	446	1,184	시설복합화	
	온고회경로당				
	청소년독서실	638	1,543		
	○○2동 치안센터				
	○○2동 주민센터	570	695		인구증가에 따른 확장
	동부문화센터				
○○1동 치안센터	77	195	-		
어린이집 및 노인정	315	195	시설복합화		
정비	초등학교	15,947	16,574	토지정형화	
	구민회관	3,974	3,915	유보지확보	
존치	경찰 지구대	6,517	6,891	-	
	○○3동 주민센터	1,608	1,691	-	
	○○1동 주민센터				
	○○동 우체국				
	○○치안센터				
사회복지관	658	733	-		

출처 : ○○구청(2010), 「○○구 ○○지구 재정비촉진계획」, p.32

### ⑤ 도시및주거환경정비기본계획의 변경사항

「도시 및 주거환경정비기본계획」 상 1단계구간은 도시환경정비사업 예정구역으로 이미 지정되어 있어 계획상의 기준을 준용하는 것을 기본방향으로 하고 있다. 이에 따라 토지이용계획에서는 도심주거를 적극적으로 도입하였으며, 도시환경정비구역의 기준 높이는 도시 및 주거환경정비기본계획에서 제시한 높이(90m)에 20m를 추가하여 설정하고, 단일사업 주체에 의한 구역단위 개발 시 허용된 높이를 평균높이로 하여 건물높이를 다양하게 설계할 수 있도록 하였다.

### ⑥ 임대주택 건설 등 세입자 주거대책

1인 세입자 수용 및 전·월세를 주수입원으로 하는 노령세대 재정착을 위한 가변형 부분임대를 도입하여 주민생활 안정에 기여하고, 다양한 가구원수를 고려한 임대주택 평형계획을 수립함으로써 세입자 및 소규모 주택 소유자의 주거안정을 도모하고자 시도하였다. 건축물 대장상 현황 가구수 7,842호 중 세입가구는 5,882호(75.0%)이며, 도시재정비 추진을 위한 특별법에 의하여 전체 계획가구의 17% 이상을 임대주택으로 공급해야함에 따라 총 9,971호의 계획 호수 중 1,930호(19.4%)를 임대주택으로 건설하는 것으로 계획하였다.

⑦ 존치지역 관리 및 정비계획 현황

존치지역의 지정기준은 신축 건물 등 양호한 건축물이 입지하고 있는 획지 및 기반 시설이 비교적 양호하여 존치하거나 자력 개발이 가능한 지역을 대상으로 하고 있으며, 세부 내용은 다음과 같다.

[표 3-9] 존치지역 지정기준

구 분	내 용	검토기준 및 결과		
		상	중	하
물리적 요소	단독주택	경과년도 5년이하	경과년도 10년이하	경과년도 10년초과
	공동주택 (아파트)	경과년도 10년이하	경과년도 20년이하	경과년도 20년초과
	대형건축물	연면적 1,000㎡이상 and 4층이상	연면적 500㎡이상 or 4층이상	연면적 500㎡미만 and 4층미만
사회적 요소	종교시설	신도수 및 규모, 지역성, 역사성 등		
	공공시설 (학교,청사,도로등)	규모 및 경과년수, 지역적 필요성 등		
	문화재 등	문화재 또는 보존가치가 있는 건물·명소·거리 및 지역		
검토결과		존치필요	존치검토	철거

구 분	내 용	판단기준 및 결과	
		적 합	부 적 합
계획적 요소	효율적이고 바람직한 토지이용계획수립에 미치는 영향	존치가능	존치불가능
결과		존치	철거

출처 : ○○구청(2010), 「○○구 ○○지구 재정비촉진계획」, p.82

### 3. 조사 대상지 사업 추진 현황

#### 1) 구역별 사업추진 현황

##### ① 구역별 추진위원회·조합 구성 현황

구역별 조합구성 현황을 살펴보면, ○○ 9, 10구역은 (가칭) 추진위원회가 사무실을 개소하고 활동하고 있으나 현재 활발한 활동은 없는 상태이며, ○○ 11구역은 뉴타운 지정 이전부터 재개발을 추진하던 주민들이 추진위원회 설립을 위해 주민동의서를 징구 중이나 아직 미인가 상태이고, 기타 대부분의 구역에서는 추진위원회의 활동이 중단되어 사무실도 폐쇄된 상태이다.

##### ② 구역별 비대위 구성 현황

재정비촉진계획 공청회 이전까지는 2단계 구간 전체가 구역별 리더들의 합의와 협력을 통해 공동으로 활동을 수행하였으나, 재정비촉진계획 공청회 이후에는 각 구역별로 조직을 결성하여 움직이고 있으며, 대외적인 활동시에는 함께 활동하는 것을 원칙으로 협력하고 있다.

각 구간별로 반대운동의 양상이 다르게 나타나고 있는데, 상업지역인 1단계 구간(○ ○ 1~6구역)은 주로 대형 건물주들이 협력하여 사업을 반대하고 있으며, 직원 인력 동원 및 2단계 구간과의 연대로 반대운동을 추진하고 있다.

2단계 구간 중 ○○ 8구역은 대로변 점포건물주를 중심으로 반대운동을 진행하고 있으며, ○○ 9, 10, 11구역은 다가구 및 다세대 소유주를 중심으로 반대운동을 진행하고 있다. ○○ 12구역은 다가구 및 점포 소유주를 중심으로, XX 1, 2구역은 단독, 다가구 소유주를 중심으로 반대운동을 진행하고 있고, 특히 XX 2구역은 앞에서 언급한 것처럼 조직적인 활동을 통해 소유자를 대상으로 반대 인감을 50% 확보함으로써 추진위원회의 설립이 불가능한 상태이다.

#### 2) 법적 분쟁 현황

##### ① 구역별 소송 현황

2단계 구간은 대부분의 구역들(○ ○ 8, 9, 10, 11, 12구역 및 XX 1, 2구역)은 구역지

정 무효를 청구하는 행정소송을 진행하고 있으며, 1심 패배로 항소 중이다.

## ② 법적 분쟁의 주요 쟁점

현재 행정소송에서 주요한 쟁점이 되고 있는 것은 서울시 조례상 촉진구역 지정요건의 적법성, 구역지정 요건조사의 정확성, 노후·불량건축물 판정 등으로, 반대주민들은 이에 대한 문제를 제기하고 있다.

### □ 서울시 조례상 촉진구역 지정요건의 적법성 문제

도축법 시행령 제 12조에서는 도정법에 따른 구체적인 지정요건과 이에 대한 완화범위(20%)를 제시하고 시도 조례에서 완화비율을 정하도록 하고 있으며, 지정 요건은 구역면적 10,000㎡ 이상, 호수밀도 48호/ha 이상, 노후도 60% 이상, 접도율 48% 이하, 과소필지 40% 이상 등으로 규정하고 있다.

서울시 도시 및 주거환경정비조례 제4조에서는 노후 불량 건축물 수, 과소필지, 부정형 또는 세장형 필지 수, 주택접도율, 호수밀도 중 2개의 요건만 충족하면 구역 지정이 가능하도록 규정하고 있으나, 도정법 시행령에서는 정비계획 수립대상구역의 세부요건에 대해 제1호 내지 제4호에 규정된 범위 안에서 시도 조례로 정할 수 있도록 위임할 뿐 정비계획 수립구역의 독자적인 지정요건을 조례로 정하도록 위임하고 있지는 않다는 점에서 이는 도정법 시행령 제2조 제2항의 위임의 취지를 벗어난다는 구역지정 취소처분의 판례(경기도 안양시 만안구)가 있다.

### □ 구역지정 요건조사의 정확성 문제

구역지정 요건조사에 있어서 건축물대장의 오류가 여과없이 반영되어 이미 철거된 건축물 등의 멸실 처리가 제대로 되어있지 않아 호수밀도, 노후도 등에 중복 산정되는 경우가 상당히 발견되고 있다. 또한 과소필지 계산 등에서 실제 이용과의 괴리로 서류상 분필되어 있으나 실제로는 합필되어 건축물이 신축된 경우, 지목상 국유지인 도로로서 필지 규모가 작아 과소필지로 산정되는 경우 등이 있으며, 접도율 산정에서도 필지내 사도(私道)로 도로와 연결되는 경우에도 미접도 건축물로 산정되는 등의 오류가 있다. 이는 결국 지역의 현황조사 수행시 실제 현황 조사가 아닌 형식적인 서류 조사만이 수행됨을 보여주는 것으로, 실제 상황과의 오차로 인한 시비의 소지만이 아니라 계획 수립에 있어 기본이 되는 지역에 대한 이해에 있어서도 부정확한 인식을 바탕으로 수립되고 있다고 볼 수 있

다는 문제점이 제기된다.

[표 3-10] ○○지구 구역별 지정요건 현황

구분	구역면적(m <sup>2</sup> )	호수밀도	노후도(%)	접도율(%)	과소필지(%)	
지정요건	10,000 이상	60동/ha 이상	60%이상	40%이하	50%이상	
완화요건		48동/ha 이상	-	48%이하	40%이상	
도시환경정비사업	○○1구역	38,413	51.3	69.0	38.6	70.1
	○○2구역	18,347	47.4	80.5	49.4	65.8
	○○3구역	10,895	63.3	66.7	39.1	74.6
	○○4구역	11,509	69.5	83.1	49.2	55.8
	○○5구역	10,829	53.6	65.5	60.3	50.0
	○○6구역	10,738	42.8	76.1	34.8	42.5
	○○7구역	11,882	58.9	71.4	47.6	52.9
	○○8구역	23,036	41.2	61.1	43.2	42.6
주택재개발	○○9구역	136,474	61.8	62.0	47.4	57.9
	○○10구역	74,969	76.2	47.5	51.9	70.5
	○○11구역	75,856	42.3	64.0	39.6	49.3
	○○12구역	71,824	52.4	53.0	47.8	62.0
	XX1구역	61,511	61.5	59.6	38.5	54.1
	XX2구역	62,387	68.8	60.3	43.2	58.4

출처 : ○○구청(2010), 「○○구 ○○지구 재정비촉진계획」, pp.115~181

□ 노후·불량건축물 판정의 문제 제기

도정법 2조 및 시행령 2조에서 노후·불량건축물에 대해 규정하고 있는데, 노후·불량건축물 판정에 대한 과거 판례에서는 구역 내의 건축물들의 건축물관리대장만을 기초로 서울시 조례가 정한 ‘연수’를 경과한 건축물을 노후·불량건축물로 보고 그 비율을 산정한 경우 위법으로 규정한 판례(대법원 1999.12.10 선고 98다 36344판결)가 있다는 점에서 반대 주민들은 건축연한을 기준으로 노후도를 판정하는 서울시 조례에 대해 문제를 제기하고 있다.

### ③ 사법부의 판단(1심 재판 결과)

#### □ 서울시 조례상 촉진구역 지정요건의 적법성 문제 : 불인정

종합적으로 판단했을 때, 시행령의 위임 범위가 도시정비 및 환경개선을 목표로 하는 모법의 취지에 어긋나지 않으므로 적법한 것으로 판결하였으며, 구역지정의 요건은 모법의 취지를 달성하기 위한 하위법령으로서, 여기에 저촉된다고 해서 구역 및 지구지정을 취소할 수는 없는 것으로 선고하였다.

#### □ 구역지정 요건조사의 문제 : 일부 인정

노후건축물 산정에 대해서는 건축물대장의 오류로 과다 산정된 부분은 주민의 주장을 인정하였으나, 과소필지상 건축물을 노후건축물에 추가로 산정하는 구청의 요구를 받아들여 노후도 미달에 대한 주민의 주장을 기각하였다. 호수밀도 산정에 대해서는 건축물대장 등의 오류로 과다 산정된 부분을 인정하였으며, 접도율 산정에서도 과다 산정된 부분은 인정, 과소필지 산정에 대해서는 도시계획시설 지목의 토지를 과소필지에 포함한 것에 대한 오류는 인정하였으나, 서류상 합필되지 않은 토지는 실제 이용현황에 관계없이 과소필지로 간주하는 것으로 판결하였다.

즉 구역지정 요건조사의 부정확성에 대해서는 인정하나, 결과적으로 모두 서울시 조례상 완화조건의 범위 내에 있어 구역지정 자체는 합법으로 판단하였다.

#### □ 서울시 조례 (노후·불량건축물)규정 문제 : 기각

도정법에서 노후건축물의 구체적인 기준을 대통령령과 시도조례에 위임하였으며, 준공연한의 경과가 노후화의 대표적인 기준이므로, 이는 위임의 한계를 일탈하지 않은 적법한 규정인 것으로 판결하였다.

## 4. 관련 주체별 인식조사

### 1) 관련 주체별 면접조사

#### ① 면접 대상

○○ 재정비촉진지구의 진행과정에 관련된 주요 참여주체들로는 지구 지정 및 계획 수립의 주체인 구청의 담당 공무원과 추진위원회로 대표되는 재정비촉진사업에 찬성하는 주민, 그리고 비상대책위원회로 대표되는 사업에 반대하는 주민으로 구분할 수 있다. 따라서 심층면접 대상은 이를 대표할 수 있는 인사들 중 면접에 응한 반대주민(비대위) 2인, 찬성주민(추진위) 1인, ○○구청 담당직원 1인을 선정하였다.

#### ② 각 주체별 문제인식의 비교

사업의 필요성과 목적에 대해 공무원은 도시의 환경개선이 주목적인 것으로, 반대주민은 환경개선을 구실로 건설사와 일부 주민만 이득인 사업으로, 찬성주민은 도시 환경개선 및 개발이익이 발생하는 사업으로 이해하고 있었다.

사업의 예상 결과 및 향후 주민에 끼칠 영향에 대해 공무원은 재정착은 어렵겠지만, 도시환경은 확실히 개선될 것이며, 지역주민의 소득수준이 낮아 실제 재정착 가능성은 낮을 것으로 예상하였다. 반대주민은 상당수의 주민이 경제적인 피해를 입고 지역에서 밀려나게 될 것으로, 찬성주민은 상당한 개발이익이 발생할 것이나, 모든 주민들이 이익을 보기는 어려울 것이며, 결국 끝까지 남는 사람에게만 이득일 것으로 예상하고 있었다.

개발이익과 수혜자에 대해서는 공무원은 주민들도 입주권을 팔고 나가면 크게 손해는 아닐 것이며, 끝까지 남아있다면 이익을 볼 것으로 인식하고 있었다. 한편, 반대주민은 소형 1주택자이면서 부담금을 낼 수 있는 일부 주민만 개발이익의 수혜자가 될 것이며, 다가구 소유자나 다주택자, 점포주택, 중형 이상의 주택소유자는 손해일 것으로 보는 시각이 지배적이었고, 찬성주민은 사업에 참여해서 끝까지 참여하면 대부분 이익일 것으로 생각하고 있었다.

주민참여의 필요성과 제도에 대한 이해의 측면에서 공무원은 주민참여가 필요하기는 하지만, 결국 주민들도 자신들의 이익에만 관심이 있는 이기적인 집단이므로, 공공의 주도에 적절한 통제가 필요하다고 보았다. 반대주민은 주민들의 재산권과 주거권에 직결되

는 사항이므로, 전적으로 주민의 의사가 중요하며, 지구 지정 단계에서부터 주민투표 등 직접적인 참여절차가 필요하다고 주장하였고, 찬성주민은 주민들의 재산권이 달린 사항이므로, 주민들의 의견을 적극적으로 반영해주어야 하며, 계획과정에 대한 참여가 필요하다고 주장하였다.

추진과정상 실제 주민참여 여부에 대해 공무원은 찬반주민을 모두 포함하여 동별로 30~40인 규모의 주민협의회를 구성, 계획과정에 의견을 반영하는 등 주민참여가 이루어졌다고 보았고, 반대주민은 지구지정과 계획 수립과정에 지속적으로 주민의 반대의견을 제시하였으나 무시되었다는 불만을 가지고 있었으며, 찬성주민은 지구지정 추진과 계획 수립과정에서 사업의 추진을 지지하면서 주민의 이익을 위해 지속적으로 건의하였으나, 각종 규제와 재정비심의로 인해 미반영된 부분이 많다는 불만을 가지고 있었다.

주민에 대한 정보제공 및 홍보방법에 대해 공무원은 공람과 공고, 공청회 등 공식적인 방법을 활용하였으며, 반대주민은 유인물 배포, 지역 순회 홍보, 가두집회, 입소문 등의 방법을, 찬성주민은 현장사무실 개소, 유인물 배포, 입소문 등을 통해 자신들의 주장을 홍보하였다고 진술하였다.

주체별 상호인식과 관계를 살펴보면, 우선 공무원은 주민은 모두 이기적인 이익추구 집단으로서 반대주민들은 소수이면서도 자신들의 이익을 위해 집요하게 반대하고 있고, 찬성주민들도 이익 극대화를 위해 규정 이상의 인센티브를 요구한다고 인식하고 있었다. 이에 대해 반대주민은 구청에서 왜 주민들의 반대를 무릅쓰고 추진하는지 이해되지 않으며, 결국 구청장이 교체되는 등 정치적으로도 실패가 증명되었음에도 주민들의 이야기를 전혀 듣지 않는다고 생각하고 있었고, 찬성주민들은 반대 주민들을 일부의 이익을 위해 대다수 주민을 희생시키려는 이기적인 집단이라고 인식하고 있었다. 또, 찬성주민은 공무원은 공익을 위해 일하는 측면도 있지만, 주민의 이익을 대변하고 있지 못하고, 반대주민들은 사업을 잘 모르면서도 무조건 반대하고 있다는 견해를 보였다.

일반 주민에 대한 주체별 인식과 관계를 살펴보면, 공무원은 대부분 주민들은 사업에 그다지 관심이 없으며, 대다수는 세입자에 불과하다고 인식하고 있었다. 반대주민은 많은 소유자들이 자신에게 손해임에도 잘 모르고 있으며, 적극적인 관심을 보이는 사람은 상대적으로 소수라고 보았다. 찬성주민은 사업에 반대하는 부재지주가 많고 전반적으로 사업에 관심이 낮으며, 잘 모른다는 인식을 가지고 있어, 각 주체들 모두 일반 주민들은 사업에

대한 관심이나 인지도가 낮다는 점에서는 공통적 인식을 가지고 있었다.

### ③ 주민조직의 형성 및 활동과정

#### □ 리더의 참여동기

주민조직의 형성 및 활동 과정에서 리더의 참여 동기를 살펴보면, 반대주민 1의 경우 초기에 이웃주민들과 구청에 항의방문을 하는 과정에서 주민들이 구청직원에서 무시당하는 것에 분노하여, 이후 뉴타운에 대해 공부하고 준비하면서 리더가 되었고, 반대주민 2의 경우도 뉴타운이 추진된다는 이야기를 듣고 개인적으로 뉴타운에 대해 공부하면서 그 실체를 알게 되어 이후 반대운동을 주도적으로 추진하게 되었다고 진술하였다.

찬성주민 1은 지역에 오래 거주해온 주민으로써 지역의 개선 필요성을 느껴 활동을 시작하게 되었다고 진술하였다.

#### □ 타 지역 주민조직과의 교류

반대주민은 전국단위 조직과 연계하여 공동집회 개최 등의 상호 협력, 반대운동의 노하우 전수 등의 지원을 받고 있으며, 특히 반대주민 2의 경우 타지역 주민조직에 뉴타운에 대한 강의를 나가는 등 활발한 교류관계를 형성하고 있었다.

#### □ 주요 활동내역 및 성과

반대주민은 지구지정 추진 당시부터 적극적인 반대운동과 집회를 통해 구청의 일방적인 추진을 견제해왔으며, 현재 각 구역별 주민조직을 결성하고, 주민들의 자발적인 모금으로 행정소송을 진행 중이다. 적극적인 집회와 홍보를 통해 주민들의 반대여론을 주도하고 있으며, 지난 지방선거에서도 지역 내에서 상당한 영향을 끼쳤다.

찬성주민은 지구지정 초기부터 찬성의지를 표명하고 지지하였으며, 현재 조직(가칭 추진위원회)을 결성하고 회비를 걷어 운영하고 있고, 계획 수립과정에서 주민들의 이익을 대변하기 위해 인센티브 상향 등을 요구하는 집회를 개최하기도 하였다.

#### □ 운영방안 및 조직

반대주민은 구역별로 주민조직을 결성, 회칙에 의거하여 민주적으로 운영되며, 주민들의 자발적 모금으로 운영하고 있다고 하였고, 찬성주민은 회원들의 회비로 조직을 운영하고 있으나, 최근 회원들의 관심이 낮아지면서 운영에 어려움이 있다고 진술하였다.

□ 주민과의 커뮤니케이션 방법

반대주민은 유인물 배포 및 가두 홍보집회, 전화, 이웃주민을 통한 홍보 활동 등을 주요한 수단으로 활용하고 있었으며, 찬성주민은 유인물 배포, 전화 등의 활동을 하고 있는 것으로 진술하였다.

## 2) 주민 설문조사

### ① 설문조사 개요

□ 조사 대상

설문조사 대상은 대상지내 실제 거주하는 소유주를 대상으로 한정하여 실질적인 지역주민의 인식을 조사하였다. 대상 선정은 비대위 및 추진위의 회원명부와 지역 주민의 인적 관계망 등을 활용하여 조사를 실시하였으며, 사전 연락 후 방문하여 설문하는 것을 원칙으로 수행하였으며, 응답자의 수는 총 135명이었다.

□ 주요 설문 내용<sup>8)</sup>

사회경제적 배경을 이해하기 위해 가구 구성 및 가구주 연령, 교육수준, 소유자산의 규모 및 주요 소득원, 소득수준, 보증금 및 월세 규모, 보증금 및 월세의 활용처, 직장, 임대건물 등 소득원의 입지 등을 조사하였다.

지역의 개선 필요성과 재개발에 대한 인식을 조사하기 위해 지역에 대한 인식, 대상지내 재정비촉진사업에 대한 찬반 및 사유를 질문하였다.

재개발에 대한 의사를 분석하기 위해 사업 후 재정착 의사, 재정착 희망 사유 또는 이주희망 사유, 현재 주택의 예상 매매가, 재개발 후 희망하는 주택의 규모와 단위면적당 부담가능액에 대해 조사하였다.

재개발 정보의 취득 경로를 이해하기 위해 정보의 주요 취득 경로와 정보 제공자에 대한 신뢰도 등을 조사하였으며, 주민참여에 대한 인식을 분석하기 위해 주민참여의 경험과 방법, 주민참여의 필요성, 선호하는 주민참여의 방법 등을 조사하였다.

---

8) 부록 참조

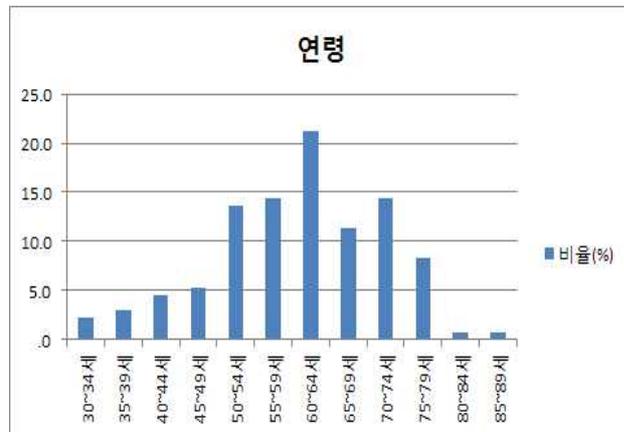
## ② 응답자 특성 분석

### □ 사회경제적 특성

응답자의 평균연령은 60.1세이며 연령 분포는 32 ~ 85세까지 분포하고 있었다. 학력 분포는 응답자 중 중학교 졸업 이하가 55.1%를 차지하며, 평균학력은 중졸 이상이고, 가족 수는 평균적으로 3.5인 규모이나, 4인 이상 가구도 46.5%에 달하는 등 가구의 규모가 적지 않은 편이었다.

[표 3-11] 응답자의 연령 분포

연 령	비 율(%)
30~34세	2.3
35~39세	3.0
40~44세	4.5
45~49세	5.3
50~54세	13.6
55~59세	14.4
60~64세	21.2
65~69세	11.4
70~74세	14.4
75~79세	8.3
80~84세	0.8
85~89세	0.8



[그림 3-1] 응답자의 연령 분포

[표 3-12] 응답자의 학력 분포

학 력	비 율(%)
무학	1.5
초등학교 졸업	15.6
중학교 졸업	30.4
고등학교 졸업	26.7
대학교 졸업	13.3
무응답	12.6



[그림 3-2] 응답자의 학력 분포

[표 3-13] 가구원수 분포

가구원 수	비 율(%)
2인 미만	9.2
2~3인 미만	24.4
3~4인 미만	19.8
4~5인 미만	26.7
5인 이상	19.8



[그림 3-3] 가구원수 분포

소득에 대해 응답한 가구의 평균 소득은 282만 5천원, 중앙값은 200만원이며, 0 ~ 3,000만원까지 분포하고, 200만원 이하 가구가 50%, 300만원 이상 가구는 40%이며, 500만원 이상인 가구도 21.9%를 차지하고 있었다.

[표 3-14] 월소득 분포

소득(만원)	비 율(%)
50 미만	8.6
100 미만	6.7
150 미만	13.3
200 미만	11.4
250 미만	18.1
300 미만	1.9
350 미만	16.2
400 미만	1.9
500 미만	6.7
500 이상	15.2



[그림 3-4] 월소득 분포

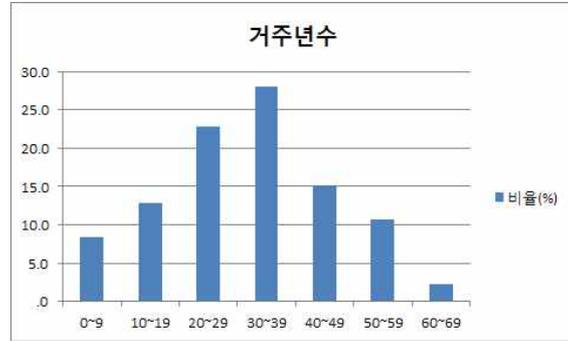
□ 현지 거주 년수 및 주택 보유 년수

현 지역의 거주 년수는 평균 29.7년이며 최소 3년에서 최대 62년까지 분포하고, 10년 미만 거주자는 8.3%에 불과하며, 20년 이상 장기 거주자가 전체의 78.8%에 달하고 있었다. 현재 주택의 소유 년수는 평균 20.1년이며 최소 2년에서 최대 60년까지 분포하였고, 10년 미만 소유자는 15.2%, 20년 이상 장기 소유자는 50.7%를 차지하고 있었다. 따라서 설문응

답자들은 대부분 지역에 장기간 거주하고 생활해온 좁은 의미의 원주민이라고 볼 수 있다.

[표 3-15] 응답자의 거주년수

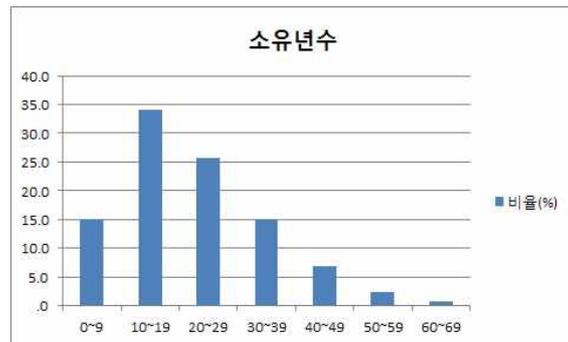
거주년수	비 율(%)
0~9	8.3
10~19	12.9
20~29	22.7
30~39	28.0
40~49	15.2
50~59	10.6
60~69	2.3



[그림 3-5] 응답자의 거주년수

[표 3-16] 응답자의 소유년수

소유년수	비 율(%)
0~9	15.2
10~19	34.1
20~29	25.8
30~39	15.2
40~49	6.8
50~59	2.3
60~69	0.8



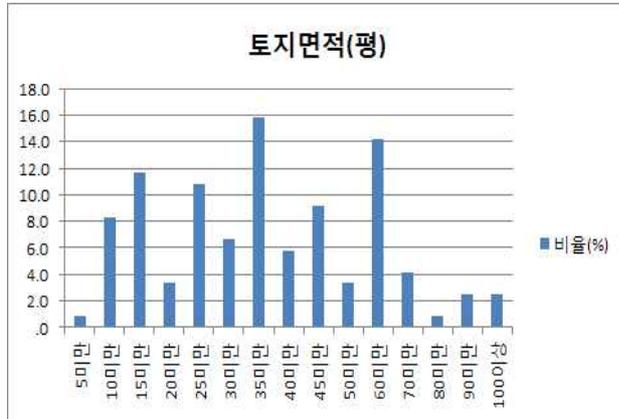
[그림 3-6] 응답자의 소유년수

#### □ 자산 보유 특성

토지면적은 평균 36.4평(120.1m<sup>2</sup>), 중앙값 30평(99m<sup>2</sup>)으로 50%가 30평 미만, 90%가 60평 미만을 소유하고 있었다. 주택면적은 평균 49.7평(164.0m<sup>2</sup>), 중앙값 33평(108.9m<sup>2</sup>)으로 50%가 33평 미만, 25평형 이하의 소형 평형은 32.8%이며, 50평(165m<sup>2</sup>) 이상의 중대평 평형도 38.4%를 차지하는 등 일종의 양극화 양상을 보이고 있었다.

[표 3-17] 소유토지면적 분포

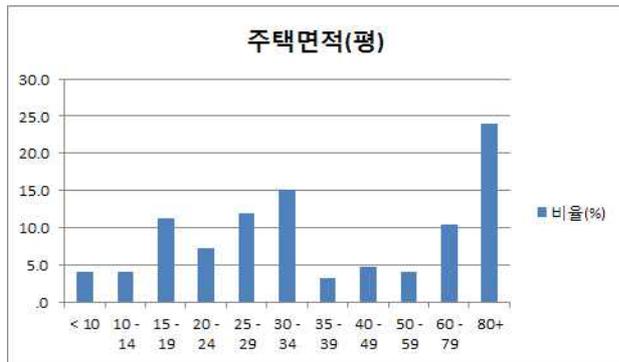
토지면적(평)	비율(%)
5평 미만	0.8
5~10평 미만	8.3
10~15평 미만	11.7
15~20평 미만	3.3
20~25평 미만	10.8
25~30평 미만	6.7
30~35평 미만	15.8
35~40평 미만	5.8
40~45평 미만	9.2
45~50평 미만	3.3
50~60평 미만	14.2
60~70평 미만	4.2
70~80평 미만	0.8
80~90평 미만	2.5
100평 이상	2.5



[그림 3-7] 소유토지면적 분포

[표 3-18] 주택면적 분포

주택면적(평)	비율(%)
< 10	4.0
10 - 14	4.0
15 - 19	11.2
20 - 24	7.2
25 - 29	12.0
30 - 34	15.2
35 - 39	3.2
40 - 49	4.8
50 - 59	4.0
60 - 79	10.4
80+	24.0



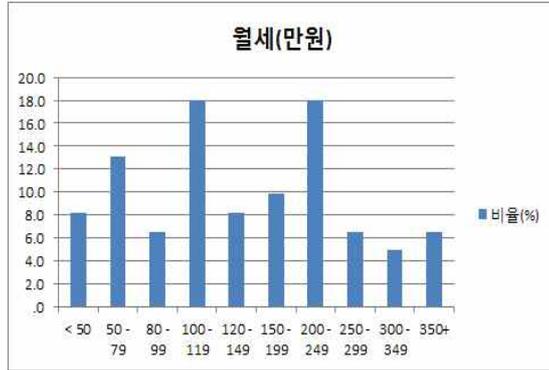
[그림 3-8] 주택면적 분포

응답자 중 다른 주택이나 토지를 보유한 가구는 31.1%이며, 지구 내에 주택이나 토지를 추가로 보유한 가구는 18.5%이다. 이들이 받고 있는 임대 보증금의 평균은 19,866만원, 중앙값은 8,000만원 수준이며, 보증금 5,000만원 미만 가구는 35.2%, 17,000만원 이상인 가구는 31.0%이다.

월세의 평균은 180만원, 중앙값은 100만원 수준이고, 월세를 통한 임대료 소득이 100만원 미만인 가구는 27.9%, 200만원 이상인 가구는 36.1%의 분포를 보이고 있다.



[그림 3-9] 총보증금 분포



[그림 3-10] 월세금액 분포

봉급소득이 있는 가구는 20.0%이며, 이 중 지구 내에 직장이 있는 경우는 51.9%, 반경 4km내의 인접지역에 직장을 가진 경우는 22.2%로서, 대상지 및 인접지에 직장이 있는 경우가 74.1%에 달하고 있다. 자영업을 운영하는 가구는 49.6%이며, 이 중 지구 내에 영업장이 있는 경우는 무려 94.0%에 달하고 있다. 임대소득이 있는 가구는 44.4%, 이 중 지구 내에서 임대소득을 얻는 경우도 무려 96.7%에 달하고 있다.

기타 금융소득이 있는 가구는 3%, 가족의 금전적 지원을 받는 경우는 7.4%, 기타 소득원은 0.7% 수준으로 미미한 수준을 보인다.

□ 지역의 개선 필요성과 재개발에 대한 찬반

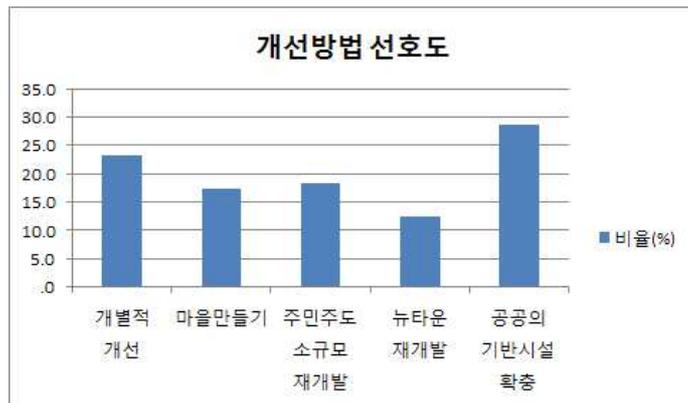
지역에 대한 인식은 ‘매우 개선이 필요하다’를 1점, ‘매우 만족’을 5점으로 했을 때, 평균 3.3점으로 ‘보통이다’보다 약간 긍정적인 인식을 가진 것으로 분석된다. 지역의 장점으로서는 30.9%가 ‘대중교통이 편리함’을 지적하였고, 13.0%가 ‘직장이 가까움’, 10.6%가 ‘생활환경이 편리함’, 9.9%가 ‘이웃 관계가 좋음’등을 꼽았다.

지역의 단점으로는 25.7%가 ‘도로, 주차장이 부족’, 11.3%가 ‘소음공해 발생’, 11.0%가 ‘집값이 낮음’과 ‘주택이 노후화됨’ 등을 꼽았고, 단점이 없다는 응답은 6.4%였다. 지역의 개선점으로는 23.8%가 ‘도로, 주차장 확충’, 13.1%가 ‘노후불량주택 개선’, 10.6%가 ‘재래시장 개선 및 병원 확충’, 10.3%가 ‘지역 이미지 개선’, 10.0%가 ‘소음문제 개선’ 등을 지적하였다.



[그림 3-11] 지역에 대한 인식

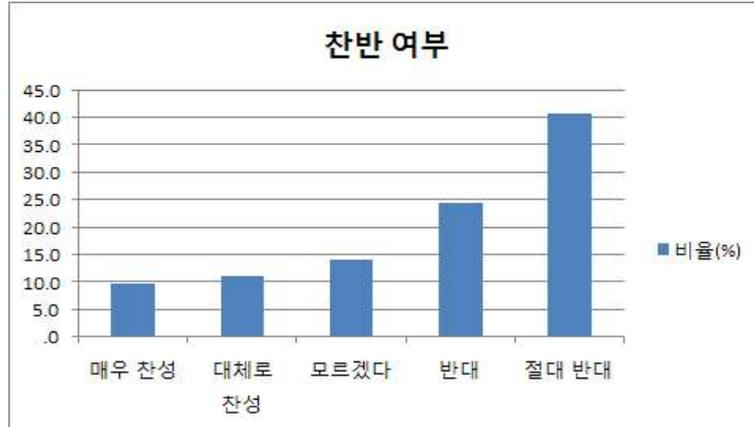
바람직한 환경개선방법으로는 28.6%가 ‘도로 확충 등 공공의 기반시설 개선사업’, 23.2%가 ‘각 주민의 개별적인 개선’, 18.3%가 ‘주민 주도형 소규모 재개발’을 꼽았고 ‘뉴타운 방식의 대규모 재개발’은 12.5%로 가장 낮은 선호도를 보였다.



[그림 3-12] 개선방법별 선호도

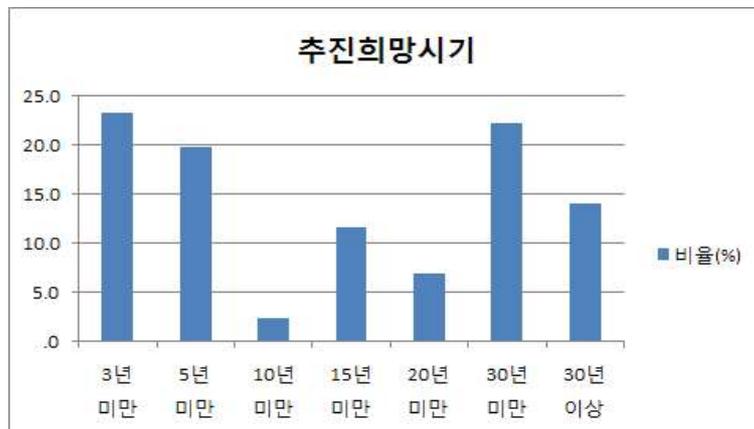
#### □ 재개발에 대한 의사

뉴타운 사업의 추진에 대해서는 ‘매우 찬성한다’가 1점, ‘절대 반대한다’가 5점인 조사에서 평균은 3.8점으로, 찬성이 20.7%, 반대가 65.2%, ‘모르겠다’가 14.1%의 결과를 나타냈다.



[그림 3-13] 찬반여부

뉴타운 사업의 추진시기로는 평균적으로 15.1년 이후가 바람직하다고 응답하였다.



[그림 3-14] 사업 추진 희망시기

□ 재개발 찬성 및 반대의 이유

재개발의 반대 이유로는 26.0%가 ‘재개발 후 재정착이 불가능’, 18.6%가 ‘보상금(현금청산액)이 적음’, 16.7%가 ‘현재의 생활환경에 대해 만족’, 15.2%가 ‘재개발로 임대소득 감소’를 꼽았다.

재개발의 찬성 이유로는 ‘환경개선 필요’가 36.3%, ‘지역 이미지 개선’이 21.8%, ‘아파트 거주 희망’이 16.1%의 비율을 보였다.

[표 3-19] 재개발의 반대이유

반대 이유	비율(%)
재정착이 불가능	26.0
보상금(현금청산액)이 적음	18.6
현재 환경에 만족	16.7
임대소득 감소	15.2
지역의 산업이 붕괴	12.3
이웃간의 공동체 파괴	5.6
보증금 환불이 어려움	4.5
기타	1.1

[표 3-20] 재개발의 찬성이유

찬성 이유	비율(%)
환경개선 필요	36.3%
지역 이미지 개선	21.8%
아파트 거주 희망	16.1%
집값 상승 기대	12.9%
분양권 전매 후 이주	7.3%
임대소득 증가	4.0%
기타	1.6%

□ 재정착에 대한 의사

재개발 사업 후 재정착 의사로는 ‘꼭 하고 싶음’이 1점, ‘절대 하고 싶지 않음’이 5점인 조사에서 평균 2.5점을 기록하였으며, 재정착을 희망하는 응답은 63.0%, ‘모르겠음’은 16.5%, 재정착을 하고 싶지 않다는 응답은 20.5%를 차지하였다.



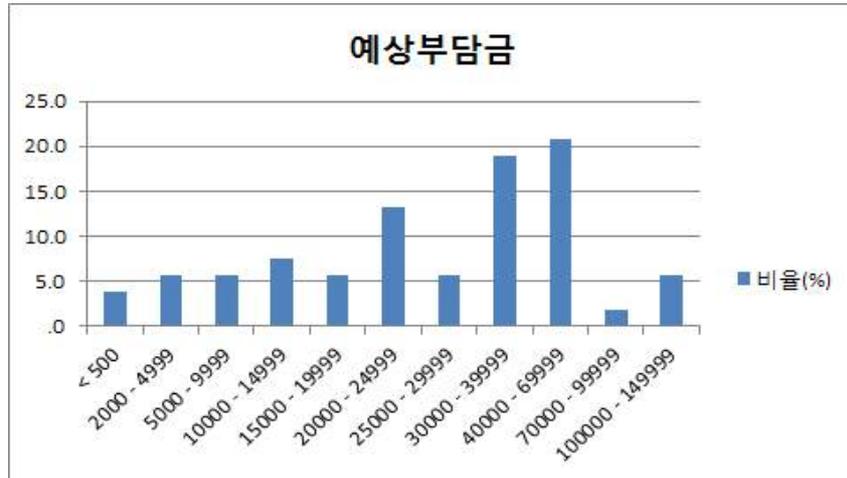
[그림 3-15] 재정착 희망여부

재정착을 하고 싶지 않다는 응답 이유의 42.1%는 재정착에 따른 경제적 부담을 들고 있고, 그 외에도 ‘재개발 반대’를 응답 이유로 든 경우도 있는 것으로 미루어보면, 재정착을 하고 싶지 않다고 응답한 경우 중 실제로는 재정착을 희망하나 부담금 등으로 인한 비관적 기대 탓에 하고 싶지 않다고 응답한 경우가 많은 것으로 보인다.

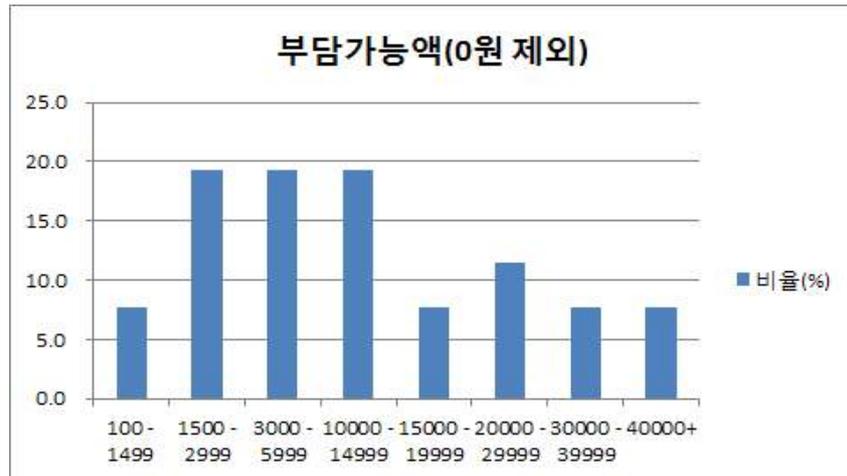
재정착을 희망하는 이유로 47.6%는 지역 및 이웃에 대한 애착을 들고 있고, 28.6%는

지역이 가진 생활의 편의성, 12.7%는 생업의 기반을 이유로 꼽았다.

재개발 후 재정착 예상 부담금은 평균 3억 8,252만원, 부담가능액은 평균 5,984만원 수준이나, 부담가능액이 0원이라는 응답이 응답자의 41.5%에 달하고 있다. 부담가능액이 0원인 경우를 제외한 평균 부담가능액은 1억 8,873만원 수준인 것으로 나타났다.



[그림 3-16] 예상 부담금



[그림 3-17] 부담가능액

□ 추가적인 주거 면적 수요

현재 주택의 평당 시가는 평균 1,874만원, 공시지가는 시가에 비해 평균 38.4% 수준으로 인식하고 있다. 현재 주택의 면적에 대해서는 ‘매우 넓다’가 1점, ‘매우 좁다’가 5점

인 조사에서 2.9점이며, 면적이 넓다는 응답은 26.7%, 보통이라는 응답은 53.3%, 면적이 좁다는 응답은 18.3%를 차지하였다. 면적의 수요가 있다고 응답한 경우 평균은 18.9평이며, 평당 부담의사액수는 684만 6천원 수준이었다.

□ 재개발 정보의 취득 경로와 신뢰도

뉴타운의 지구지정에 대해 처음 알게 된 통로는 주로 ‘이웃 주민’이라는 응답이 36.3% 였다.

[표 3-21] 지구지정 정보출처

지구지정 정보출처	비율(%)
추진위(찬성)	15.5
비대위(반대)	14.0
구청	10.9
이웃	38.0
신문, 잡지	9.3
방송 보도	7.0
기타	5.4

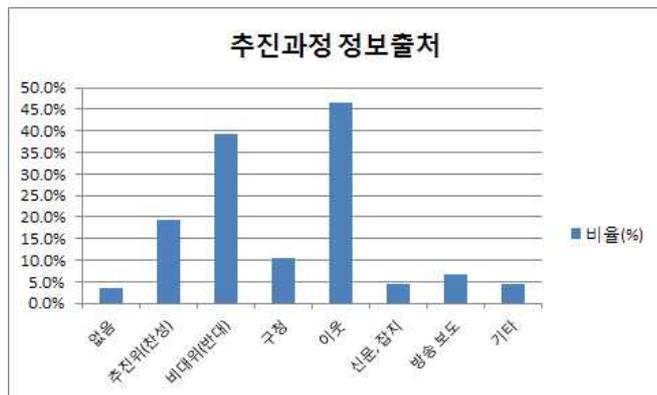


[그림 3-18] 지구지정 정보출처

재개발 추진과정의 정보출처(복수응답)로는 ‘이웃 주민’이 46.7%, ‘(뉴타운 반대)비대위’을 통해서 듣는다는 응답이 39.3%, (뉴타운 찬성) 추진위를 통해 듣는다는 응답은 19.3%였다.

[표 3-22] 추진과정 정보출처

추진과정 정보출처	비율(%)
없음	3.7
추진위(찬성)	19.3
비대위(반대)	39.3
구청	10.4
이웃	46.7
신문, 잡지	4.4
방송 보도	6.7
기타	4.4

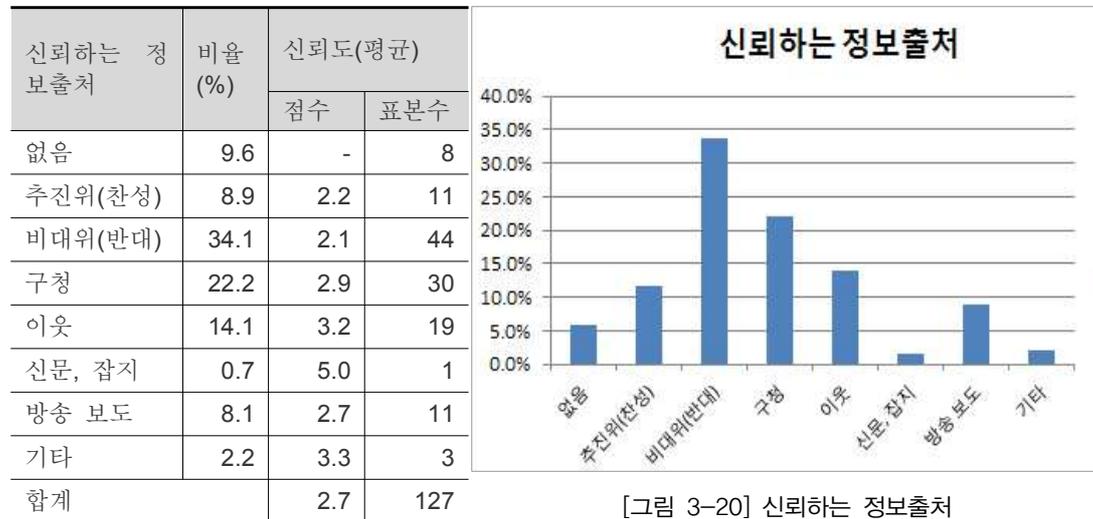


[그림 3-19] 추진과정 정보출처

가장 신뢰하는 정보 출처로는 ‘(뉴타운 반대) 비대위’가 33.8%, ‘종로구청의 공고 및 안내’가 22.1%, ‘이웃 주민’이 14.0%, 아무도 믿지 않는다는 응답이 5.9%였다.

‘매우 믿을 만하다’를 1점, ‘전혀 믿기가 어렵다’를 5점으로 놓았을 때, 정보출처에 대한 전반적인 평균 신뢰도는 2.7점 수준이며, 정보출처별 신뢰도를 보면 비대위는 2.1점, 추진위는 2.2점, 구청은 2.9점을 기록하고 있으며, 이웃주민의 경우 3.2점을 기록하고 있다. 비대위는 ‘매우 믿을 만하다’와 ‘믿을 만하다’가 70.5%, 추진위는 54.5%, 구청은 30.0%로 비대위의 신뢰수준이 가장 높았다. 신문, 잡지의 경우 신뢰도와 응답률이 매우 저조한 결과를 보였다.

[표 3-23] 신뢰하는 정보출처



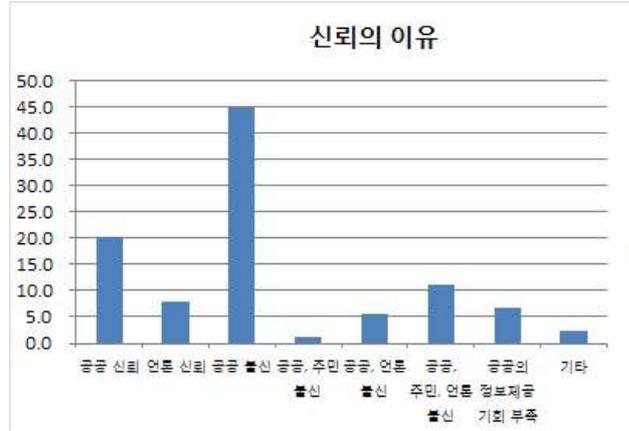
[그림 3-20] 신뢰하는 정보출처

신뢰의 이유에 대한 질문은 공공에 대한 신뢰 여부와 정보제공의 관점에서 다음과 같이 응답을 분류하였다; 공공을 신뢰=1, 언론을 신뢰=2, 공공을 불신=3, 공공과 주민을 불신=4, 공공, 언론을 불신=5, 공공, 언론, 주민을 모두 불신=6, 공공의 정보제공 기회부족=7, 기타=8

분석 결과, 공공에 대한 신뢰는 20.2% 수준이며, 공공에 대한 불신을 표현한 경우는 62.9%에 달하고 있다.

[표 3-24] 정보출처의 신뢰 이유

신뢰의 이유	비율(%)	
공공을 신뢰하므로	20.2	
언론을 신뢰하므로	7.9	
공공에 대한 불신	공공을 불신하므로	44.9
	공공, 주민을 불신하므로	1.1
	공공, 언론을 불신하므로	5.6
	공공, 주민, 언론을 불신하므로	11.2
소계	62.9	
공공의 정보제공 기회 부족	6.7	
기타	2.2	



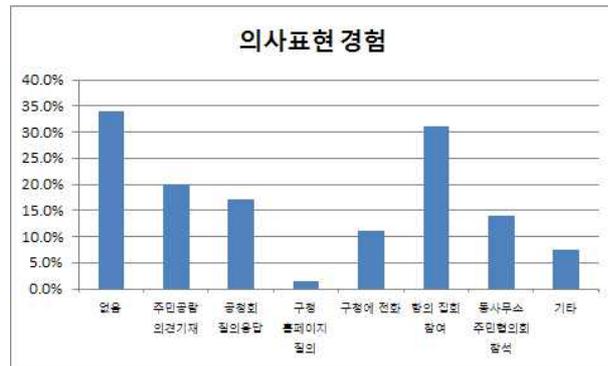
[그림 3-21] 정보출처의 신뢰 이유

#### □ 주민참여에 대한 인식

의사표현은 응답자의 65.9%가 경험이 있는 것으로 조사되었고, 가장 많은 표현 방법은 31.1%가 ‘항의집회 참여’를 꼽았다.

[표 3-25] 의사표현의 경험

의사표현 경험	비율(%)
없음	34.1
주민공람 의견기재	20.0
공청회 질의응답	17.0
구청 홈페이지 질의	1.5
구청에 전화	11.1
항의 집회 참여	31.1
동사무소 주민협의회 참석	14.1
기타	7.4

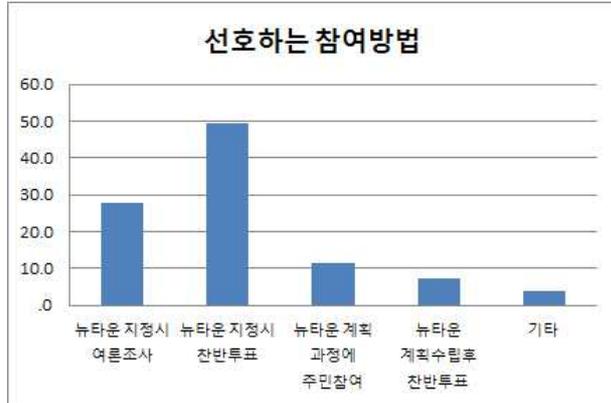


[그림 3-22] 의사표현의 경험

주민의사 표현(주민참여)의 필요성에 대해서는 ‘매우 필요하다’가 1점, ‘전혀 필요없다’가 5점인 조사에서 평균 1.5점, ‘필요하다’이상의 응답이 88.8%로 주민 대부분이 필요성을 강하게 인정하였고, 선호하는 주민참여의 방법은 ‘뉴타운 지정시 찬반투표’로서 51.9%의 선호도를 보였다.

[표 3-26] 선호하는 참여방법

선호하는 참여방법	비율(%)
뉴타운 지정시 여론조사	27.6
뉴타운 지정시 찬반투표	49.6
뉴타운 계획 과정에 주민참여	11.4
뉴타운 계획수립후 찬반투표	7.3
기타	4.1



[그림 3-23] 선호하는 참여방법

### ③ 재개발 찬반여부와 주민 속성의 상관관계

#### □ 상관관계 분석결과

대부분의 변수가 서열척도이고, 표본수가 작아 교차분석에 의한 카이제곱 검정이 어렵기 때문에, 각 변수에 대한 순위상관계수를 구하여 재개발 찬반여부와 관계를 분석하였다.

분석결과 재개발 찬반여부와 각 변수가 상관계수가 0.01 수준(양측)에서 유의한 경우로는 지역에 대한 인식(-0.515), 재정착 여부(-0.320), 면적만족도(0.230), 추진희망시기(-0.803), 주택면적(-0.416), 토지면적(-0.362), 월세 총액(-0.414) 등이 존재하였으며, 재개발 찬반여부와 각 변수가 상관계수가 0.05 수준(양측)에서 유의한 경우로는 소유년수(-0.173), 연령(-0.179) 등이 있다.

[표 3-27] 상관관계 분석결과

구분		찬반여부_반대1=>찬성5
거주년수_5년 단위	상관계수	-0.130
	유의확률(양측)	.138
	N	132
소유년수_5년 단위	상관계수	<b>-0.173*</b>
	유의확률(양측)	.047
	N	132
지역에 대한 인식_개선1=>만족5	상관계수	<b>-0.515**</b>
	유의확률(양측)	.000
	N	132
재정착의사	상관계수	<b>-0.320**</b>

구분		찬반여부_반대1=>찬성5
	유의확률(양측)	.000
	N	127
면적만족도	상관계수	.230**
	유의확률(양측)	.008
	N	131
추진희망시기_5년 단위	상관계수	-.803**
	유의확률(양측)	.000
	N	86
주택면적_10평 단위	상관계수	-.416**
	유의확률(양측)	.000
	N	125
토지면적_10평 단위	상관계수	-.362**
	유의확률(양측)	.000
	N	120
예상부담금_1억 단위	상관계수	-.243
	유의확률(양측)	.079
	N	53
부담가능액_5천 단위	상관계수	.087
	유의확률(양측)	.435
	N	82
가족수_1인	상관계수	.125
	유의확률(양측)	.155
	N	131
면적수요_5평 단위	상관계수	.166
	유의확률(양측)	.260
	N	48
평당 시가_500만	상관계수	-.165
	유의확률(양측)	.143
	N	80
체감공시지가_10%	상관계수	.197
	유의확률(양측)	.090
	N	75
보증금총액_2천 단위	상관계수	-.047
	유의확률(양측)	.695
	N	71
월세총액_50만원 단위	상관계수	-.414**
	유의확률(양측)	.001
	N	61
소득총액_50만 단위	상관계수	.027
	유의확률(양측)	.781
	N	105
연령_5년 단위	상관계수	-.179*
	유의확률(양측)	.040
	N	132

\*\* . 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의

\* . 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의

즉 재개발을 찬성할수록 추진희망시기가 빠르고, 지역에 대한 인식이 부정적이며, 월세 수입과 주택과 토지면적이 작고, 소유년수와 연령이 적은 편이며, 재정착에 부정적인 편이나, 현재 주택의 면적에 대해서는 약간 만족하는 편이라고 볼 수 있다. 이는 다시 말해서 재개발에 찬성하는 주민들의 경우 비교적 젊은 층으로 임대소득 등에 대한 의존도가 낮고, 재개발 이후 자산가치 상승에 대한 실현이 중요한 의사결정 동기를 형성함을 알 수 있다.

반대로 재개발을 반대하는 경우 주로 고령자로, 임대소득을 중요하게 생각하며, 현재 지역에 대해 불만이 적고, 재정착 의사는 오히려 더 높은 것으로 나타난다.

## 5. 소결

### 1) 조사 결과 요약

#### ① 사업 추진 과정에서 나타나는 절차적 문제

##### □ 실태조사의 부정확성

구역지정 요건조사의 부정확성은 건축물대장 등 행정서류 상의 문제에 기인한 것이지만, 기본적으로 토지 및 건축물은 재산권의 중요한 영역이라는 점에서 건축·도시행정업무가 주먹구구식으로 운영되고 있음을 보여준다. 이러한 부정확한 행정정보를 기반으로 지구를 지정하고 계획을 수립한다는 것은 결국 계획의 기본인 대상지역에 대한 이해부족을 야기할 수밖에 없다.

또한 서류상으로는 과소필지이나 실제로는 합필되어 건물이 건축된 상태의 경우 등은 법적 형식만이 아니라 실제 내용(획지 단위)을 고려하도록 하는 것이 바람직하며, 건축물 대장 등의 재정리가 필요하다.

##### □ 물리적 환경에만 치중한 조사

실제 재개발 사업이 이루어지기 위해서는 광범위한 주민의 동의가 필요하고, 이를 위해서는 지역 주민의 소득, 산업구조 등 사회경제적인 요소에 대한 이해가 선행되어야 하는데도, 현재는 이에 대한 조사 및 분석이 거의 이루어지지 않아 실제 주민과 지역에 대한 이해가 매우 부족한 실정이다. 따라서 지구 지정 시 사회경제적인 요소에 대한 사전 조사를 통해 지역의 실태와 필요를 이해하도록 법적으로 명시할 필요가 있다.

##### □ 상위법의 촉진구역 지정요건 규정

상위법에서 위임 범위를 보다 명확히 규정할 필요가 있으며, 특히 재개발에 있어서 노후도 등은 필수적으로 충족되도록 규정되어야 한다.

##### □ 노후·불량건축물 판정기준

지속가능한 개발과 자원절약의 차원에서 준공연한에만 의한 건축물의 노후·불량판정은 지양되어야 하고, 대수선 등의 개보수도 준공연한에 반영함으로써 기존 주택의 재이용을 촉진하는 것이 바람직하다.

## ② 면접조사 결과

### □ 주체별 문제인식 비교

사업의 필요성 및 목적에 대해 공무원과 반대주민, 찬성주민은 서로 입장이 상충된다고 인식하고 있으며, 사업의 예상결과에 대해서는 공무원도 재정착 가능성에 대해 크게 기대하지 않고 있었다.

개발이익의 발생 여부 및 수혜자에 대한 인식에 대해서 공무원은 주민들에게 큰 손해가 나지는 않을 것이며 적어도 일부는 이익을 볼 것이라는 점에서 찬성주민과 유사한 인식을 가지고 있으나, 반대 주민은 주민들에게 상당한 피해가 돌아가고 이익을 볼 사람은 거의 없다고 인식하고 있었다.

주민참여의 필요성 측면에서 공무원은 필요성은 인정하나 주민들의 이기심을 우려하는 반면, 주민은 공무원의 일방적 의사결정에 대해 상당한 불만을 제기하고 있었다. 실제 참여 경험에 대해 주민들은 간접적인 참여의 기회가 있었으나 주민의 의견은 관련 규제 및 공공의 일방적인 진행으로 제대로 반영되지 않았다고 인식하고 있었다.

주체별 상호 인식과 관계 측면에서 각 주체들은 서로를 이기적인 이익집단으로 인식하고 매우 부정적인 인상을 가지고 있었다.

### □ 주민조직의 형성과 활동과정 분석

반대주민은 뉴타운 추진과 함께 자생적으로 주민조직을 형성하고 리더가 세워졌으며, 타 지역 주민조직과의 연대를 통해 상호학습 및 협력, 공동활동을 전개하는 등의 활동을 하고 있었다. 특히 재정비촉진계획 공청회 이후 구역별로 모금 및 행정소송 진행 등 매우 적극적인 움직임을 보이고 있었다.

이에 비해 찬성주민도 활동은 초기부터 이루어졌으나, 최근 여론의 악화 및 회원들의 관심 저조로 활동이 위축되고 있는 대비된 양상을 보이고 있다.

## ③ 설문조사 결과

### □ 사회경제적 배경

대상지는 거주년도 및 소유년수가 상당히 긴 편으로 안정된 지역 커뮤니티를 구성하

고 있으며, 평균연령이 높고, 동거가족수도 많아 거주 안정성을 중시할 것으로 기대된다. 대체로 학력이 낮고 소득도 평균보다 상당히 낮은 편(2011년 월평균 가구소득은 385만 8천원 수준)이며, 다주택 보유자의 비율이 높으나, 임대소득만 있는 가구는 16.7% 수준으로 임대소득 외에도 다른 소득원을 함께 가지고 있는 경우가 대다수이다.

#### □ 지역의 개선 필요성과 재개발에 대한 찬반 의사

응답자 대부분이 지역의 개선 필요성을 크게 느끼지 않는 편으로, 현재의 생활환경에 대해 크게 불만이 없고, 재정착이 어려울 것으로 예상됨에 따라 뉴타운에 대해서는 상당히 부정적인 태도를 가지고 있다. 특히 환경개선에 있어 공공의 개입을 선호하지 않는 경향을 보이고 있다.

#### □ 재정착 의사

재정착 희망의사는 높지 않은 것으로 나왔으나, 이는 재정착 비용에 대한 경제적 우려에 기인하는 경우가 많아 경제적 부담이 해결되면 재정착 의사는 상당히 높아질 것으로 보인다. 또한 주택에 대한 예상 시가와 공시지가의 차이를 매우 크게 느끼고 있어, 현금청산 등에 대해 매우 부정적인 입장을 가질 것으로 예상되며, 주택면적에 대한 추가적 수요는 낮은 수준이었다.

#### □ 재개발 정보의 취득 경로

정보의 주요 경로와 가장 신뢰하는 출처는 비대위와 구청으로 나타났으나, 구청에 대한 신뢰도는 '믿기 어렵다'에 가까운 점수로 비대위와 비교해 상당히 낮아, 공공에 대한 신뢰도는 낮은 것으로 볼 수 있다.

#### □ 주민참여에 대한 인식

주민참여 경험자의 절반이 항의집회를 통해 참여했다는 점에서, 공식적인 주민참여의 경로가 충분히 제공되고 있지 못하다고 볼 수 있다. 주민참여의 필요성에 대한 인식은 높은 편이며, 주민참여의 방법으로는 주민투표를 가장 선호하고 있다.

#### □ 재개발 찬반의사에 영향을 미치는 요인

재개발 찬반의사를 종속변수로 한 순위상관분석결과 재개발을 찬성할수록 추진희망시기가 빠르고, 지역에 대한 인식이 부정적이며, 월세 수입과 주택과 토지면적이 작고, 소

유년수와 연령이 적은 편이며, 재정착에 부정적인 편이나, 현재 주택의 면적에 대해서는 약간 만족하는 편인 것으로 나타났다.

반대로 재개발을 반대하는 경우 주로 고령자로, 임대소득을 중요하게 생각하며, 현재 지역에 대해 불만이 적고, 재정착 의사는 오히려 더 높은 편이다.

종합하면, 현재 뉴타운 사업 대상지가 경제기반으로서 중요한 가구의 경우 아파트로 재개발되는 것에 대해 상당한 부담을 느끼며, 고령자 세대일수록 이러한 경향이 더욱 강함을 알 수 있다. 반대로, 재개발에 찬성하는 주민들의 경우 자산가치 상승을 목적으로 하며 현지 재정착 의사는 오히려 낮은 것으로 나타난다.

## 2) 분석 결과의 시사점

### □ 지구 지정 이전에 종합적인 실태조사가 필요함

지구 지정 및 계획 수립을 위한 사전 조사 및 검토 사항의 보강이 절실하며, 특히 실제 사업을 진행할 주민에 대한 사회경제적인 조사와 이해가 선행되어야 하는데, 이에 대해 법적인 규정을 통해 강제할 필요가 있다.

또한 부정확한 자료로 운영되고 있는 건축·도시행정업무의 재정비가 필요하며, 물리적 환경의 조사도 보다 정확한 실태조사가 이루어지도록 법제화할 필요가 있다.

### □ 주민 입장의 사업성 검토가 필요

재정비촉진사업의 사업성에 대해 실제 주민의 입장에서 충분한 검토가 필요하며, 사업성이 낮은 경우는 지구지정의 취소까지 가능하도록 법적인 절차를 마련할 필요가 있다. 특히 담당 공무원에 대한 업무지원 및 교육을 통해 주민과의 의사소통을 지원하고, 원주민 재정착 등 재정비촉진사업의 근본적인 목적에 대한 이해를 높여야 한다.

### □ 정보의 제공 및 주민참여가 중요함

지구지정 및 계획수립단계에서 공공은 보다 투명하고 적극적인 정보를 제공함으로써 주민의 신뢰도를 제고해야 하며, 찬반투표 등 실질적 주민참여 및 의견수렴의 제도적 보장 및 갈등관리를 위한 중재기구가 필요하다.



## 제4장 주거지 재생의 경제논리와 정부 개입의 효과

1. 주거지의 개발밀도와 개발이익의 관계
2. 기반시설 공급의 문제
3. 주거지 정비사업과 우발이익
4. 저층 주택 밀집지역의 재개발 문제
5. 소결

### 1. 주거지의 개발밀도와 개발이익의 관계

근대적인 도시계획 및 도시설계는 도시의 과밀화를 방지하고 조화로운 도시 및 주거 환경을 유지한다는 공익적 목적을 위해 재산권 행사에 제약을 가하는 공공의 행정작용에 기반을 두고 있다. 개발 밀도의 관리야말로 도시 관리의 출발점이자 목적에 해당한다고 해도 과언이 아닐 것이다.

지금까지 우리나라의 정비사업은 용적률 규제 완화에 의해 실현된 우발이익에 크게 의존해 왔고, 사업이 원활하지 않을 경우에 정부는 정비사업에 대해 추가 용적률을 부여함으로써 우발이익의 규모를 증가시켜 문제를 해결해 왔다. 2011년 8월 8일에 발표된 국토해양부의 ‘도시재정비 및 주거환경정비 제도개선(안)’에서도 용적률 인센티브 제공 범위를 크게 확대하는 내용이 포함되어 있다. 그렇다면 과연 용적률 완화는 사업성 문제를 해결하는 절대적인 해결책인가?

#### 1) 주거지의 최적 개발 밀도

##### ① 개발 밀도에 의한 주택의 가치와 토지 가치의 변화

다른 조건이 동일하다는 전제 하에, 주택의 개발밀도가 증가하면 일반적으로 단위면적당 주택의 가격은 감소한다. 개발밀도의 증가에 따른 단위면적당 주택 가치의 감소는

일반적으로 주거환경 효과에 의해 설명할 수 있다. 즉, 동일한 조건을 가진 대지에서는 개발 밀도가 높을수록 공지나 녹지 면적이 줄어들고, 프라이버시 측면에 있어 불리하기 때문에 단위면적당 주택가격이 낮아진다는 것이다. 또한, 개발밀도의 증가는 단위면적당 주택 건설비용의 증가를 수반한다. 고밀 개발은 토지의 수직적 이용강도를 증가시키기 때문에 건축물의 고층화에 의한 건설비 증가 요인이 발생하기 때문이다.

시장경제체제하에서의 장기이윤소멸조건을 고려하면, 부동산 개발에 의한 이익은 결국 토지의 가치로 귀착된다. 따라서 토지 소유자는 순 토지가치를 극대화하기 위한 의사 결정을 내려야 한다. DiPasquale&Wheaton(1996)<sup>9)</sup>은 주거지 개발에 있어서 순토지가치(net land value) 극대화하기 위한 최적 개발밀도가 어떻게 결정되는지를 다음과 같이 설명하고 있다.

우선, 단위 면적당 주택가격( $P$ )은 다른 모든 속성이 동일할 때, 개발밀도에 반비례한다고 볼 수 있으므로, 주택 가격을 구성하는 밀도 이외의 모든 요인의 특성가격을 단위면적당 주택기초가격  $\alpha$ 로 두고, 용적률( $F$ )의 증가에 따른 단위주택가격 감소분을  $\beta$ 라 하면, 단위주택가격  $P = \alpha - \beta F$ 로 나타낼 수 있다. 단위면적당 주택 건설비용( $C$ )은 기본 건설비용( $\mu$ )에 층수 증가에 의한 할증( $\tau$ )을 고려하면  $C = \mu + \tau F$ 와 같이 표현할 수 있다.

이 때, 토지소유자가 단위 토지 면적에서 주택 건설을 통해 얻을 수 있는 순 토지가치( $\Pi$ )는 주택가격과 건설비용의 차이에 용적률을 곱한 값으로,  $\Pi = F[P - C]$ 와 같이 나타낼 수 있다.

공동주택을 대상으로 한 김창석·김주영(2002)<sup>10)</sup>의 실증 분석에 의하면, 우리나라 공동주택에서도 용적률의 증가에 따른 주택특성가격의 하락이 발견된다<sup>11)</sup>. 따라서 위와 같은 주택 가격 함수 및 비용 함수의 형태는 우리나라 주택 시장에서도 유효하다고 볼 수 있다.

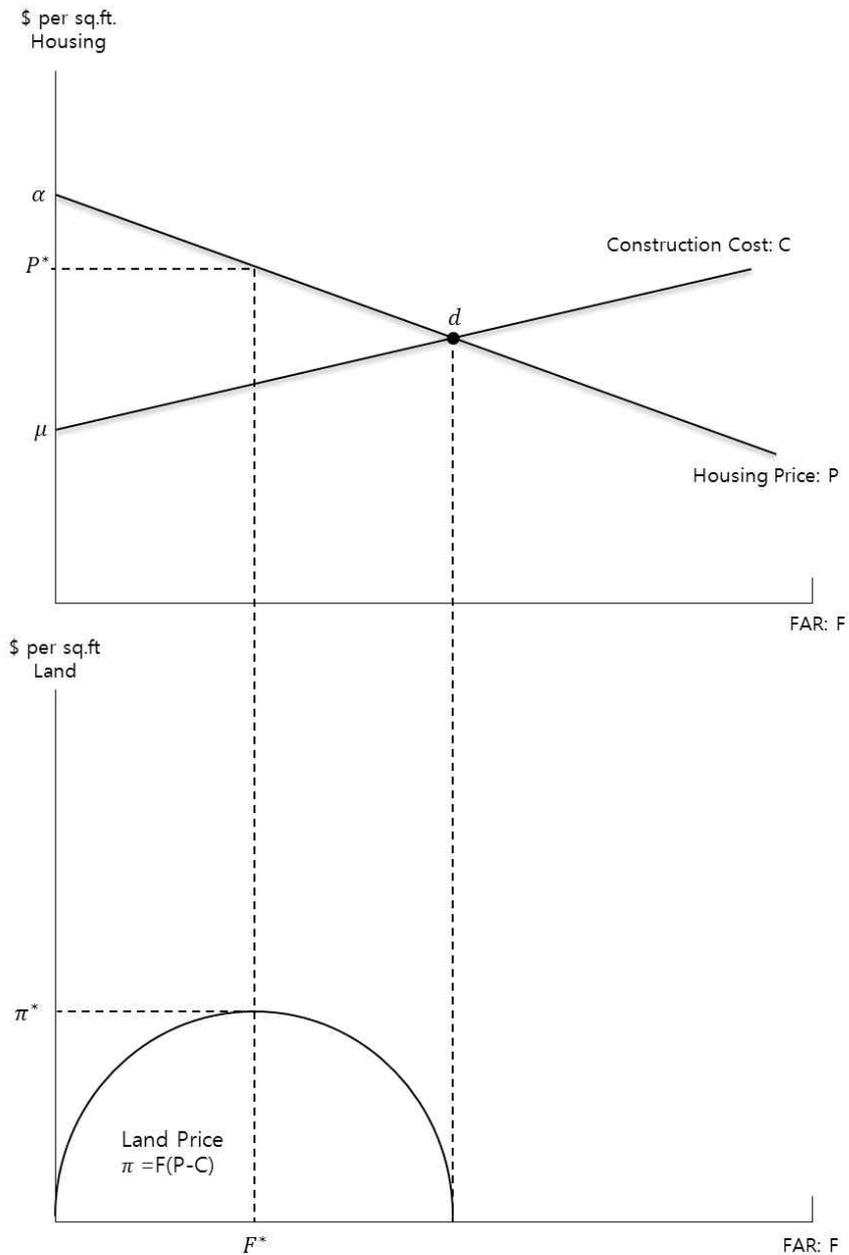
주택단가와 건설비용은 결국 용적률에 대한 일차함수이므로, 순토지가치( $\Pi$ )는 용적률( $F$ ) 변수에 대한 2차 다항식 형태로 전개된다. 따라서 단위면적당 토지이윤은 용적률이

9) DiPasquale&Wheaton(1996), Urban Economics and Real Estate Market, Prentice Hall

10) 김창석·김주영(2002), “아파트 용적률이 주택가격에 미치는 영향에 관한 연구”, 『국토계획』, v.37(4), pp. 123-132.

11) 위 연구에서 용적률이 100% 포인트 증가할 때, 평방미터당 가격 하락은 약 30만원 수준으로 추정된다.

일정 수준에 도달할 때 까지 증가하다가 다시 감소하는 패턴을 보이며, 용적률 증가에 의한 단위면적당 주택가격이 주택 건설비용 수준으로 낮아지게 되면 토지에 귀속되는 잉여가치는 소멸하게 된다.



[그림 4-1] 주거지의 최적용적률 결정모형(DiPasquale and Wheaton(1996), p75.)

이와 같은 최적용적률 결정구조에서 최적해는 다음과 같은 과정을 통해 구할 수 있다. 단위 토지면적당 순토지가치( $\Pi$ )를 극대화하기 위한 조건으로부터 최적용적률( $F^*$ )은

$$\frac{\partial \Pi}{\partial F} = [\alpha - \mu] - 2F[\beta + \tau] = 0$$

$$\therefore F^* = \frac{[\alpha - \mu]}{2[\beta + \tau]}$$

따라서 단위토지당 최대 순토지가치( $\Pi^*$ )은 다음과 같이 결정된다.

$$\Pi^* = \frac{[\alpha - \mu]}{2} F = \frac{[\alpha - \mu]^2}{4[\beta + \tau]}$$

간단한 모의 사례 분석을 통해 최적 개발밀도의 의미를 좀 더 쉽게 이해할 수 있다. 개발밀도에 의한 주거환경 효과를 제외한 주택의 기초가격( $\alpha$ )이 1000만원이고, 용적률이 100% 증가할 때의 주택 평당 가격의 감소분( $\beta$ )을 100만원, 주택의 평당 건설 비용( $C$ )이 500만원으로 고정되어 있으며 밀도 증가에 의한 할증은 없다( $\tau=0$ )고 가정해보자.

이러한 조건 하에서 용적률 100%( $F=1$ )로 주택 개발을 시행할 경우 평당 주택 가격은  $P(F) = \alpha - \beta F = 1000 - 1.0 \times 100 = 900$ (만원/평)이 되며, 개발 이후 단위면적당 순토지가치( $\Pi$ )는,

$$\Pi = F(P - C) = 1.0 \times (900 - 500) = 400(\text{만원/평})$$

같은 조건에서 용적률을 300%로 높이면 주택의 평당가격은  $P(3.0) = 700$ (만원)으로 하락하지만 단위 면적당 순토지가치,

$$\Pi = 3.0 \times (700 - 500) = 600(\text{만원})$$

한편, 같은 토지의 소유자가 용적률 500%의 초고밀 개발을 결심했다면, 평당 주택 가격은  $P(5.0) = 500$ (만원)이 된다. 이 경우 입지의 가치와 주택 구조물의 가치는 건설비용과 열악한 주거환경에 의해 모두 상쇄되어( $P - C = 0$ ) 토지에 귀속되는 개발이익은 0이 된다.

그렇다면, 최적 개발일 경우 평당 주택 가격과 토지 가격은 어떻게 되는가? 최적 개발 밀도는 앞서 유도한 조건으로부터 다음과 같이 결정된다.

$$F^* = \frac{[\alpha - \mu]}{2[\beta + \tau]} = \frac{1000 - 500}{2(100 + 0)} = \frac{500}{200} = 2.5$$

$$P(F^*) = 1000 - 2.5 \times 100 = 750(\text{만원/평})$$

$$\Pi^* = F^*[P(F^*) - C] = 2.5 \times (750 - 500) = 650(\text{만원/평})$$

이상의 논의로부터 우리는 주거지의 개발 밀도와 개발 이익의 관계에 대한 중요한 시사점을 도출할 수 있다. 즉, 개발 밀도 증가에 따른 주택 평당 가격이 감소한다는 조건 하에서는 무조건 개발 밀도를 높인다고 해서 더 높은 개발이익(토지 가격)을 달성할 수 있는 것이 아니라는 것이다. 만약, 최적 개발 밀도보다 높은 밀도로 개발이 이루어졌을 경우 주택의 평당 가격은 최적일 때보다 낮지만, 토지 가격으로 귀착되는 개발 이익은 최적 개발일 때보다 감소하게 된다.<sup>12)</sup>

## ② 입지의 변화에 의한 최적용적률의 변화

위 모형에서 단위면적당 주택의 기초가격( $\alpha$ )의 변화는 최적용적률 및 단위 면적당 순토지가치를 변화시킨다. 이 때, 주택의 단위면적당 기초가격( $\alpha$ )은 건축물 자체의 특성과 입지 특성에 의해 결정된다. 어떤 주거지의 입지가 도심부에 근접하게 될 경우 입지대가 상승하며, 이로 인해 주택의 기초가격( $\alpha$ )은 증가하게 된다.

12) 현실의 주택시장에서는 개발밀도의 상승이 단위주택가격의 하락으로 이어지지 않고, 오히려 초고층 개발에 의해 단위세대에서 탁월한 조망을 얻게 되어 가치가 상승하는 경우도 존재한다. 예를 들어, 인접 개발에 의해 조망권이 훼손될 우려가 없는 특수한 입지 여건이 갖추어진 경우(한강변, 도시 내 지천변)에는 이와 같이 고밀 개발을 통해 상층부의 3차원적 어메니티 향상 효과가 발생할 수도 있다. 그러나 도시 공간에서 이와 같은 개발 전략이 일반화되기는 어렵다고 판단된다.

단위면적당 기초가격( $\alpha$ )의 증가는 최적용적률( $F^*$ )과 단위면적당 최대토지가치( $\Pi^*$ )를 상승시킨다. 따라서 만약 건축물의 품질이 일정하다면, 도심부의 주거지는 도시 외곽에 비해서 더 높은 최적개발밀도를 가지며 토지가격 또한 훨씬 높게 형성될 것이다.

주택의 단위면적당 기초가격이 1000만원( $\alpha = 1000$ ), 용적률 100% 포인트 증가에 의한 평당 주택가격 감소효과를 100만원( $\beta = 100$ ), 평당 건설비용이 500만원( $C = 500$ )인 주거지의 최적 개발 밀도는 앞에서 살펴본 바와 같이 용적률 250% 수준에서 결정되며, 이때의 최적 주택 가격은 평당 750만원, 평당 토지가격은 650만원 수준에서 형성된다.

도심부에 더 가까운 어떤 입지에서 주택의 기초가격( $\alpha$ )이 1500만원 수준에서 형성된다고 하면, 이곳의 최적 개발 밀도와 순 토지가치는 다음과 같이 결정된다.

$$F^* = \frac{[\alpha - \mu]}{2[\beta + \tau]} = \frac{1500 - 500}{2(100 + 0)} = \frac{1000}{200} = 5.0$$

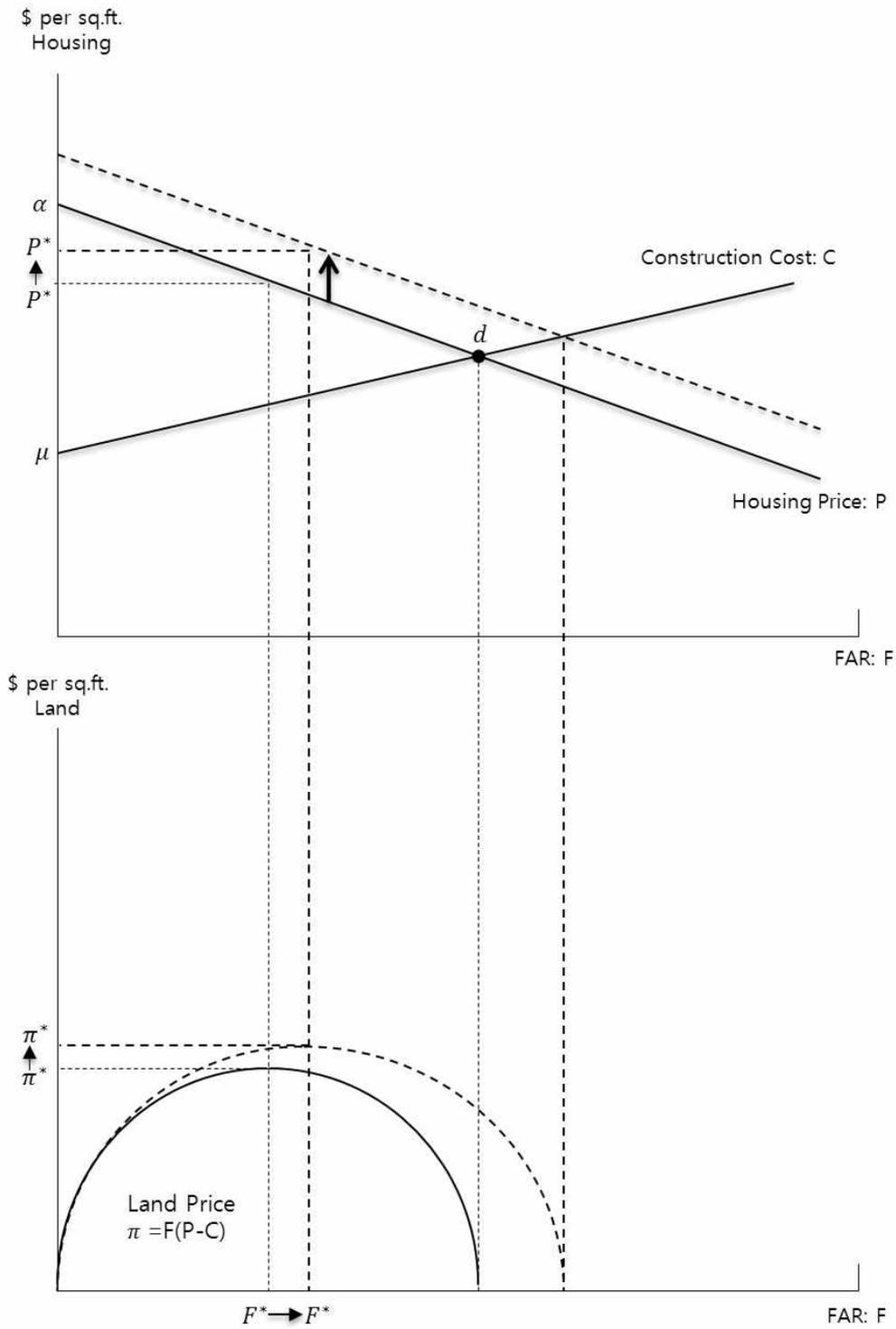
이 때, 단위면적당 주택가격은 1000(만원/평)이 되며<sup>13)</sup>, 개발이익에 의해 형성되는 평당 토지가격은, 2500(만원/평)<sup>14)</sup>에서 형성된다.

입지 변동에 의한 최적 개발 조건의 변동은 다음 페이지의 그래프를 통해서 시각적으로 이해할 수 있다. 즉, 입지 조건이 더 좋은 곳에서의 주택 가격 곡선은 기준이 되는 주택 가격 곡선이 상방 수평 이동하는 효과를 가지게 되며, 이로 인해 최적 용적률과 토지에 귀속되는 가치가 모두 증가하게 되는 것이다.

입지 특성 변화에 따른 최적 개발 밀도와 토지 가치의 변화는 전통적인 입찰지대이론에 의한 도시 토지의 최유효 이용에 관한 원칙에 정확하게 부합한다. 다시 말해서, 도심부는 더 높은 밀도로 개발하고 도시 외곽은 저밀도로 개발하도록 관리하는 것이 토지이용의 효율성 측면에서 더 우월한 대안이 된다.

13)  $P(F^*) = 1500 - 5.0 \times 100 = 1000$

14)  $\Pi^* = F^*[P(F^*) - C] = 5.0 \times [1000 - 500] = 2500$



[그림 4-2] 주택특성가격에 의한 최적용적률의 변화(DiPasquale and Wheaton(1996), p85.)

## 2) 재개발·재건축의 이론적 조건

### ① 재개발·재건축의 경제적 타당성 조건

이론적으로 볼 때, 철거재개발은 재개발 이후의 순 토지가치가 종전자산가치와 철거비용의 합을 초과하는 경우에 경제적 타당성을 가질 수 있다.

DiPasquale&Wheaton(1996)에 따르면, 기존주택의 단위면적당 철거비용을  $\delta$ , 기존 주택의 단위면적당 가격을  $P_0(= \alpha_0 - \beta F_0)$ , 신규 주택의 단위면적당 기본특성가격을  $\alpha$ , 종전 개발밀도를  $F_0$ , 신규 개발 밀도를  $F$ 라 할 때, 재개발의 경제적 타당성 조건은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$F[P(F) - C] \geq F_0[P_0 + \delta]$$

이 때, 재개발 이전 주택가격과 철거비용의 합계를  $K$ 로 치환하면,

$$K = F_0[P_0 + \delta]$$

$$\therefore [\beta + \tau]F^2 - [\alpha - \mu]F + K \geq 0$$

$D = [\alpha - \mu]^2 - 4K[\beta + \tau]$ 라 할 때, 위 부등식의 해는,

$$\frac{[\alpha - \mu] - \sqrt{D}}{2[\beta + \tau]} \leq F \leq \frac{[\alpha - \mu] + \sqrt{D}}{2[\beta + \tau]}$$

따라서 재개발·재건축이 일어날 수 있는 최소 기준용적률( $F^T$ )은 다음과 같이 구할 수 있다.

$$F^T = \frac{[\alpha - \mu] - \sqrt{D}}{2[\beta + \tau]} \quad (\text{단, } D = [\alpha - \mu]^2 - 4K[\beta + \tau])$$

한편, 어떤 입지에서 철거 재개발이 가능하기 위한 최소 조건은,  $D \geq 0$  로부터,

$$\frac{[\alpha - \mu]^2}{4[\beta + \tau]} \geq K$$

이는 결국 최적 개발 밀도 하에서의 최대 단위토지당 순 토지가치가 기존 주택의 실질적 가치와 철거비용의 합을 초과하는 상황을 의미한다.

### ② 지가와 용적률이 주거지 정비사업의 경제적 타당성에 미치는 영향

용적률 증가를 수반하는 재개발은 일반적으로 도시의 성장으로 인한 입지지대의 상승과 그에 따른 해당 입지의 최적용적률 및 최대 토지 잉여의 증가가 종전 주택의 철거 및 신규 건설비용을 능가할 경우 발생한다. 토지 가치의 상승은 구조물의 노후화와 관계 없이 종전자산의 상대적인 경제적 효용성 격차를 발생시켜 재개발을 촉발시킬 수 있다.

$$\text{즉, } \frac{\partial F^T}{\partial R} = \left[ 1 - \frac{(\alpha - \mu)}{\sqrt{(\alpha - \mu)^2 - 4K(\beta + \tau)}} \right] / 2[\beta + \tau] < 0$$

이러한 관계에 의해 지가의 상승은 재개발 임계용적률의 감소<sup>15)</sup> 및 사업성의 증가효과를 가짐을 알 수 있으며, 도시 토지의 가치 상승이 일정 수준을 초과할 경우에는, 구조물의 노후도와 전혀 관계없이 철거재개발을 수행하는 것이 경제적 타당성을 가짐을 알 수 있다.

### ③ 밀도가 고정되거나 감소하는 상태의 재생 조건

주거지의 재개발은 종전 주거지의 구조물 노후화로 인한 종전 주택 가치와 신규 주택 가치의 격차에 의해서도 촉발될 수 있다.

지가 이외의 요인인 고밀 개발에 의한 주택가격 하락률( $\beta$ ) 및 신규 주택의 구조특성 가격( $\alpha$ 의 일부) 및 건설비용 등의 다양한 경제변수가 재개발의 경제적 타당성에 미치는 영향은 현재의 용적률이 유지되거나 감소되는 조건을 검토하는 것에 의해 좀 더 쉽게 파악할 수 있다.

즉, 재개발의 경제적 필요조건을 타나내는 (식 1)에  $\frac{F}{F_0} \leq 1$ 라는 조건을 적용하면,

15) 홍경구(2002), “순환적인 재건축을 위한 개발밀도 추정연구”. 『국토계획』, v.37(2), pp. 65-75.

아래와 같은 조건을 유도할 수 있다.

$$1 \geq \frac{F}{F_0} \geq \frac{P_0 + \delta}{[\alpha - \mu] - [\beta + \tau]F}$$

$$(\alpha - \mu) - (\beta + \tau)F \geq \alpha_0 - \beta F_0 + \delta$$

$$\therefore [\alpha - \alpha_0] + \beta[F_0 - F] \geq \mu + \tau F + \delta$$

$$\therefore [\alpha - \alpha_0] + \beta[F_0 - F] \geq C + \delta \quad (\text{단, } \tau = 0) \dots\dots\dots (\text{식 2})$$

논의를 간결하게 하기 위해 밀도 증가에 의한 건설비용 체증을 무시하면(즉,  $\tau = 0$ ), (식 2)는 감축관리형 주거지 재생의 경제적 성립 조건을 명료하게 보여준다. 즉, 신규 주택과 종전 주택의 구조 특성 가치의 차<sup>16)</sup>와 밀도 감소에 의한 단위면적당 주택가치의 증가를 합한 것이 건설비용 및 철거비용을 능가하면, 종전 개발 밀도를 유지 혹은 줄이는 방식의 주거지 재생이 가능할 수 있다는 것이다.

일반적으로 리모델링이나 감축 재생에서는 철거형 재개발에 비해 시공비용이 적게 소요된다는 점을 고려할 때, 주택의 노후화에 의한 가치 하락이 일정 수준 이상이 되면 지가의 상승 여부와 관계없이 주택에 대한 재투자가 경제적 타당성을 가질 수 있으며, 마찬가지로 주택에 대한 신규 건설투자와 더불어, 종전의 과밀 상태를 해소하는 감축형 재생 또한 경제적 타당성을 가질 수 있다.

한편, 신규 주택의 구조물 특성가격의 증가가 건설단가의 증가를 능가할 경우, 주거지 재생의 경제적 타당성은 높아지며, 종전 주택의 사회적 진부화가 심화될 경우에도 마찬가지로 조건이 성립될 수 있다.

---

16) 동일한 입지이기 때문에  $\alpha - \alpha_0$ 는 입지지대를 제외한 구조물 가치의 차이만을 반영하게 된다.

주택이 타 유형의 건축물에 비해 기술 및 디자인 측면의 혁신이 매우 더디다는 점을 고려할 때, 시공 기술의 혁신에 의한 신규 주택 공급 원가의 절감 이외의 혁신요소가 발굴되기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 친환경 주택 기술이나 정보통신기술의 결합에 의해 종전 주택에 비해 월등한 고부가가치를 가지는 주택 유형이 시장에 보급될 경우, 종전 주택의 상대적 가치 하락에 의해 신·구 주택의 구조특성가치의 격차가 일정 수준 이상으로 벌어질 수 있으며, 이는 관리·감축형 주거지 재생의 경제적 타당성을 향상시키는 요인이 될 수 있다.

또한, 중장기적인 사회경제적 여건의 변화는 밀도에 따른 단위면적당 주택가격 할인율( $\beta$ )을 증가시킬 것으로 전망되며, 이 또한 감축·관리형 재생의 경제적 타당성을 높이는 한 요인으로 작용할 것이라 볼 수 있다. 우선, 전반적인 국민소득수준의 증대와 결합된 공간적 어메니티의 상대적 가치 상승은 밀도할인률( $\beta$ )을 증가시킨다. 또한, 온실가스 감축 정책이나 국제 에너지 가격의 상승 등은 고층·고밀 아파트의 에너지성과 관련하여 개발 밀도에 대한 주택가격의 사회적 할인율을 증가시킬 가능성이 매우 크다고 볼 수 있다.

### 3) 주거지 재생의 현실적 조건

앞에서 주거지 개발에 의한 단위면적당 순 토지가치를 기준으로 재개발·재건축과 관련된 몇 가지 균형 조건을 살펴보았다. 그러나 실제 우리나라의 재개발·재건축에서는 개발 이후 총 자산가치의 극대화 조건이 아니라 종전 주택 소유자의 현금 자산의 변동이 더 중요한 사업성 판단 기준으로 작용하고 있다. 사업성 기준에 따라서 실제 개발 이익과 참여 주체별 최적 의사결정 대안이 어떻게 달라지는지는 우리나라의 주거지 재생 사업에서 나타나는 문제를 이해하는 데 매우 중요한 시사점을 제공한다.

#### ① 조합원과 일반분양세대의 회계적 손익: 현금자산과 고정자산의 변동

우리나라의 주거지 재생 사업의 대부분을 차지하는 주택재개발·재건축사업은 종전 주택 소유자로 구성된 조합이 사업 시행자가 된다. 예외적으로 지방자치단체나 공사가 사업 시행자가 되는 경우도 있으나, 이때에도 사실상 종전 주택소유자가 토지지분에 대한 권리를 행사하기 때문에 조합에 의한 사업 시행인 경우와 거의 유사한 조건으로 사업이 진행된다.

앞서 살펴본 주거지 재생의 이론적 조건은 토지 소유자가 필요한 비용을 모두 지불

하면서 사업 이후의 순 토지가치를 극대화한다는 것을 전제로 한다. 이는 전문적인 개발 사업 시행자가 해당 주거지의 주택 및 토지에 대한 권리를 사전에 취득한 이후에 개발 이익을 극대화 하는 조건과 유사한 상황이라고 볼 수 있다. 그러나 사업 시행자인 조합원은 기업에 비해 자금 조달 능력이 매우 제한되므로, 현금 출자가 곤란한 경우가 많다.

이러한 우리나라 재개발·재건축 사업의 사업 시행 조건은 최막중(1997)<sup>17)</sup>의 연구를 통해 매우 상세하게 규명되어 있다. 우리나라의 재개발·재건축 사업에서 조합원 세대는 노후된 주택을 신규 주택으로 갱신는 개발 이익이 조합원 세대에게 모두 현물 배당되며, 그 대가로 조합원세대는 대지 지분 일부를 일반분양세대에게 양도하게 된다는 것이다.

그렇다면 주거지 재생에 있어서의 최적 균형과 현실적인 균형 조건은 어떻게 다른 것인가? 이 문제는 조합원세대의 사업 전후 총자산가치 변동을 현금자산가치의 변동과 고정자산가치의 변동으로 나누어 보면 좀더 명확하게 이해할 수 있다. 이를 위해 조합원세대의 사업 전후 회계적 손익을 고정자산 가치의 변동과 현금자산 계정의 변동으로 나누어 살펴볼 필요가 있다.

분석을 위한 조건은 앞서의 균형 분석과 마찬가지로 사업 이후의 용적률을  $F$ , 기존 용적률은  $F_0$ 라 하고, 조합원 세대는 사업 이후에 주택 면적의 증가 없이 종전 면적과 동일한 주택을 배당받는 것으로 가정한다. 사업 이후의 단위주택면적당 가격함수( $P(F)$ )는 용적률에 의한 실질가치하락을 반영하여  $P = \alpha - \beta F$ 로 하며, 종전주택의 단위면적당 가격은  $P_0$ , 단위주택면적당 건설비용은  $C$ <sup>18)</sup>, 단위주택면적당 철거비용은  $\delta$ 로 표현하도록 한다.

이 때, 조합원세대의 고정자산 가치의 변동( $\Delta A$ )은,

$$\begin{aligned} \Delta A &= (\text{사업후조합원주택가치}) - (\text{사업전조합원주택가치}) \\ &= F_0 \cdot P(F) - F_0 \cdot P_0 = F_0 [P(F) - P_0] \end{aligned}$$

한편, 조합원세대의 현금자산 변동은 수입과 지출의 차에 의해 결정된다. 지출 항목은 조합원 주택 분양비와 자기 주택의 철거·건설에 소요되는 비용이며, 수입은 일반분양세대의 주택 가격에 포함되어 있는 토지지분의 가치에 의해 결정된다.<sup>19)</sup> 이를 정식화하면

17) 최막중(1997), “재개발·재건축사업의 경제논리와 물리적 개발밀도”, 「국토계획」, v.32(2), pp. 107-122.

18) 개발밀도 증가에 의한 단위면적당 공사비 증가는 무시할 수 있다고 가정한다(즉,  $\tau = 0$ )

19) 물론 실제로 발생하는 현금 수입은 조합원 분양가에 의해 상계한 잔액이 되며, 오히려 추가 부담금을 납부

아래와 같이 표현된다.

$$\begin{aligned}\Delta M &= (\text{수입 : 매각된토지지분가치}) - (\text{지출}) \\ &= (F - F_0)[P(F) - C] - F_0[C + \delta] \\ &= \Pi - F_0[P(F) + \delta] \\ &= (\text{개발이후토지가치}) - (\text{조합원주택분양가}) - (\text{철거비용})\end{aligned}$$

조합원세대의 총자산가치 변동( $\Delta K$ )은,

$$\begin{aligned}\Delta K &= \Delta M + \Delta A \\ &= (F - F_0)[P(F) - C] - F_0[C + \delta] + F_0[P(F) - P_0] \\ &= \Pi - F_0[P(F) - C + C + \delta - P(F) + P_0] \\ &= \Pi - F_0[\delta + P_0] \\ &= (\text{개발이후의순토지가치}) - (\text{철거비용} + \text{종전주택가격})\end{aligned}$$

## ② 이론적 최적 재개발과 현금 자산 극대화 조건의 비교

만약 조합원 세대가 총자산을 극대화하기 위한 의사결정을 내린다면, 주거지 재생 사업은 해당 주거지의 단위면적당 토지가치<sup>20)</sup>를 극대화하기 위한 최적개발을 추구하게 된다. 그러나 조합원 세대가 현금출자를 하지 않거나 혹은 개발 이후에 추가적인 현금 보상을 극대화하기 위한 의사결정을 내린다면, 이 때의 균형 개발 밀도와 총자산가치 변동은 최적 개발인 경우와 달라질 수 있다.

현금 출자를 최소화(현금 자산 증가를 극대화)하기 위한 개발 조건은 현금자산( $M$ )을 최대화하기 위한 용적률 결정 문제로서, 다음과 같은 해를 갖게 된다.<sup>21)</sup>

$$\begin{aligned}\frac{\partial \Delta M}{\partial F} &= P(F) - C + (F - F_0)P'(F) \\ &= \alpha - \beta F - C + (F - F_0)(-\beta) \\ &= -2\beta F + \alpha - C + \beta F_0 = 0 \\ \therefore F^m &= \frac{[\alpha - C + \beta F_0]}{2\beta} = F^* + \frac{1}{2}F_0\end{aligned}$$

해야 하는 상황이 발생하면 수입이 0보다 작은 값을 갖게 된다.

20) 총 개발이익은 시장이윤소멸조건으로부터 결국 단위면적당 토지가격에 반영된다고 볼 수 있다.

21) 이에 대해서는 조합원 현금출자(M)금액을 0으로 하기 위한 용적률 조건의 해가 존재하기 위한 조건을 찾는 방식으로 접근해도 동일한 결론을 얻을 수 있다.

위와 같은 결과는 현금출자 최소화조건에서 형성되는 균형 개발 밀도가 해당 주거지에서 토지 잉여를 극대화하는 최적개발밀도에 비해서 높은 수준에서 형성되며, 보다 정확하게는 최적개발밀도에 종전 개발밀도의 절반을 더한 과밀 개발이 이루어져야만 함을 알 수 있다.

이러한 분석 결과의 의미를 좀 더 정확하게 파악하기 위해서는 최적 개발일 경우와 현금자산 극대화 조건 하의 개발일 경우에 조합원, 일반분양세대, 건설사 각각의 경제적 손익에 대해 비교해 볼 필요가 있다. 최적개발일 경우와 현금출자 최소화를 위한 개발일 때, 각각의 경우에서 개발밀도와 그에 따른 경제적 손익을 항목별로 비교하면 아래와 같이 정리할 수 있다.

[표 4-1] 최적 개발과 현금자산 극대화 개발일 경우의 조합원의 경제적 손익 비교

구분	최적개발	비교	현금출자 최소화 조건의 개발
개발밀도	$F^* = \frac{[\alpha - C]}{2\beta}$	<	$F^m = F^* + \frac{1}{2}F_0$
고정자산 가치증가 ( $\Delta A$ )	$F_0[P(F^*) - P_0]$	>	$F_0[P(F^m) - P_0]$
현금자산 변동 ( $\Delta M$ )	$\Pi^* - F_0[P(F^*) + \delta]$	<	$\Pi^m - F_0[P(F^m) + \delta]$
총자산가치 증가 ( $\Delta K$ )	$\Pi^* - F_0[\delta + P_0]$	>	$\Pi^m - F_0[\delta + P_0]$

\* 단,  $\Pi^m$ 은 용적률이  $F^m$ 일때의 단위토지면적당 순토지가치

현금출자 최소화를 위해 과밀개발 조건에서 주거지 재생 사업이 완료될 경우 총 자산가치 측면에서 볼 때, 조합원세대에게 오히려 장기적으로는 불리한 결과를 가져온다. 현금자산 극대화 조건에서 총 개발이익이 오히려 최적개발일 때보다 감소했음에도 불구하고 현금자산이 더 많이 증가했다는 것은 고정자산 가치 - 즉, 사업 이후의 주택 가치가 최적 개발일 때보다 크게 감소했음을 의미한다.

일반분양세대의 경우는 이러한 재개발·재건축 과정에서 단순히 신규 주택을 구입하는 소비자의 입장이므로, 장기적인 개발 이익과는 큰 관계가 없다. 따라서 일반분양세대의 경우 최적 개발일 경우와 조합원 현금자산 극대화 조건의 개발일 때 경제적 손익 측면에서는 큰 차이가 없다. 오히려 조합원 현금자산 극대화 조건에서 재개발·재건축이 진행될 경우에는 평당 주택 가격이 최적 개발일 경우보다 더 낮은 수준에서 형성되기 때문에, 저

렴한 주택을 필요로 하는 시장참여자에게는 유리한 상황이라고 볼 수도 있다. 그러나 일반 분양가가 과밀 개발을 고려한 가격조정 없이 부풀려지게 된다면, 장기적으로는 일반분양세대도 경제적인 손해를 입을 가능성을 배제할 수 없다.

또한, 현금자산 극대화 조건에서는 필요 이상으로 높은 밀도의 개발이 이루어지기 때문에 사업 전체에서 투입되는 시공비용이 필연적으로 증가하게 된다. 따라서 이러한 조건에서 주거지 재생 사업이 실행될 경우, 시공사의 경제적 이익은 최적 개발일 때보다 증가하게 된다.

현금자산 극대화 조건의 개발은 사적 자산가치의 감소 외에 사회 전체의 편익에도 부정적 영향을 미친다. 현금자산 극대화 조건의 개발에서는 토지에 귀속되는 총 개발이익이 최적 개발일 때보다 낮은 수준에서 형성됨에도 불구하고, 사업이 성립되기 위해서는 이러한 조건에서의 개발이익이 여전히 종전 주택의 사회적 기회비용 및 철거비용을 능가해야 한다. 즉, 최적 개발 조건에서 더 일찍 재개발·재건축이 일어났어야 할 주거지가 현금출자 최소화 조건을 만족시키기 위해서는 사회적 최적 시점보다 더 늦은 시점에서 재개발될 수밖에 없다. 이는 도시 토지의 최유효 이용이라는 공공의 이익에 반하는 결과가 아닐 수 없다.

결과적으로, 최적의 조건에서 주거지 재생 사업이 일어나기 위해서는 일정 부분 조합원의 현금 출자가 불가피하다. 그러나 이때의 개발 밀도는 현금출자 최소화 조건에서 형성되는 개발 밀도에 비해서 현저히 낮은 수준으로 낮출 수 있다.

### ③ 모의 수치 분석

만약 현금 출자 최소화 조건에서 조합원 출자 없이도 사업성이 확보될 수 있다고 하면, 장기적인 개발이익을 극대화하기 위해 종전 주택 소유자들이 현금출자를 결정한다면 이러한 비용 부담은 어느 정도 수준인가? 이는 다음 과정을 통해 간단히 구할 수 있다.

현금 출자 최소화 조건에서 사업 이후의 조합원 현금 자산( $M^m$ )과, 최적 개발 조건에서의 조합원 현금 자산( $M^*$ )은 각각,

$$M^m = (F^m - F_0)[P(F^m) - C] - F_0[C + \delta]$$

$$M^* = (F^* - F_0)[P(F^*) - C] - F_0[C + \delta]$$

$$\therefore M^m - M^* = \frac{1}{4}\beta(F_0)^2$$

이 때,  $M^m = 0$ 이므로, 조합원 가구의 기존 주택에 대한 단위면적당 현금출자금액은  $\frac{M^m - M^*}{F_0} = \frac{1}{4}\beta F_0$ 가 된다.

만약 종전 개발밀도가 150% 수준이고,  $\beta=100$ (만원/평)이라면 조합원의 현금출자가 전혀 없는 재개발을 최적 개발로 전환하기 위한 조합원 부담금은  $\frac{1}{4} \cdot 100 \cdot 1.5 = 37.5$  (만원/평)이다. 이는 종전에 25평짜리 주택을 소유하고 있는 조합원의 경우 약 937.5만원의 현금 출자 부담이 발생하는 것을 의미한다. 현금 출자 최소화를 위한 용적률( $F^m$ )은 최적 용적률( $F^*$ )에 종전 용적률의 절반을 더해야 한다는 점을 고려할 때, 자기 주택 한 평당 37.5만원을 부담할 경우 이 지역의 개발 밀도는 용적률 기준으로 75% 포인트를 낮출 수 있게 된다. 이러한 밀도 감소는 사업 이후 조합원 주택의 평당 가치를 상승시켜, 결국은 장기적인 관점에서 공공과 조합원 모두가 이익을 볼 수 있다.

## 2. 기반시설 공급의 문제

### 1) 지역공공재의 공급 - 누가 부담할 것인가?

기성시가지에서 기반시설 공급이 충분하지 않거나, 현재의 개발 밀도에 최적인 기반시설 공급이 이루어져 있다고 하면, 추가적인 밀도를 수용하는 행위는 필연적으로 기반시설에 대한 과부하를 유발하게 된다.

도시 내부의 개발 행위에 대해 기반시설 설치비용을 부담시키는 것은 두 가지 논리적 근거를 가지고 있다. 첫째, 어떤 토지의 개발밀도 상승은 필연적으로 주변 지역의 기반시설 부담을 상승시키는 부정적 외부효과를 가진다. 둘째, 이러한 과밀 개발이 일반화될 경우, 결국 해당 토지의 경제적 가치마저 하락시킨다.

지역 공공재 공급 비용의 부담은 결국 토지소유자에게 귀착된다. 만약, 모든 개발행위에 대해 정부가 기반시설 비용을 부담한다면, 이는 기반시설에 대한 부담을 해당 도시의 토지주에게 균등 배분한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 방식의 기반시설 부담 원칙은 납세자의 반발을 일으킬 수 있다. 이 때문에, 많은 국가에서 개발 사업의 시행자에게 기반시설을 직접 공급하도록 하거나, 부담금제도를 운영하는 등 원인자 부담 원칙에 의거한 기반시설 공급비용 부담 제도를 가지고 있다(김현아 외, 2004)<sup>22)</sup>.

결국 위와 같은 지역 공공재 부담 원칙은 어떠한 경제 행위의 편익과 비용부담의 주체가 가급적 일치되는 것이 가장 바람직하다는 경제 원리에 기반을 둔 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이는 어디까지나 이론적인 원칙이고, 실제의 도시 기반시설은 시설의 유형 및 종류에 따라 경제적 편익의 공간적 분포가 상이하기 때문에 그에 상응하는 공급 비용 배분 전략을 필요로 하게 된다. 즉, 동네 도로나 근린 공원, 마을 광장 같은 동네기반시설의 경우 기반시설 편익이 귀속되는 공간적 범위를 확정하는 것이 큰 문제가 되지 않는다. 그러나 간선도로나 공공청사, 이용권이 넓은 중·고등학교의 경우 인접 지역에만 영향을 미치는 것이 아니기 때문에 그 편익이 귀속되는 공간적 범위를 확정하기가 곤란하다.

한편, 기반시설 공급비용의 조달 방식은 국가별 부동산 시장의 성격과, 부동산 시장에 적용되는 조세제도 및 조세금융제도에 의해서도 영향을 받게 된다. 잘 알려진 바와 같이 우리나라의 부동산 세제는 중앙정부에 귀속되는 거래세의 비중이 높고, 지방정부에 귀

22) 김현아 외(2004), “지방공공재의 비용부담 원칙에 관한 연구”, 한국조세연구원

속되는 보유세의 비중이 낮다. 특히, 부동산 보유세가 지방세수에서 차지하는 비율은 2005년 현재 13% 수준으로 선진국(35%)이나 개발도상국(40%)의 평균에 크게 미달하는 수준이다.<sup>23)</sup> 이러한 우리나라 부동산 세제의 특성은 지방정부의 도시 기반시설 공급 능력을 크게 제한하는 동시에, 기반시설 설치에 있어 민간 개발사업 시행자에 대한 의존도를 높일 수 밖에 없었던 주요한 요인으로 작용했을 것으로 판단된다.<sup>24)</sup>

위와 같은 점을 고려할 때, 주거지 재생과 관련된 기반시설의 공급 문제는 다소 세분해서 볼 필요가 있다. 현재 우리나라의 정비사업 제도에서 사업 시행자에게 공급비용을 전가하는 공공재는 정비기반시설<sup>25)</sup>, 임대주택, 그리고 정비기반시설이 아닌 공공시설로 구분할 수 있다. 정비기반시설의 공급은 일반적으로 재건축·재개발사업에 모두 적용되며, 임대주택의 공급은 재개발 사업과 아파트 재건축에, 그리고 정비기반시설이 아닌 공공시설의 공급은 재정비촉진지구 내의 재개발·재건축·도시환경정비사업에 부과되는 의무이다.

세 가지 기반시설 유형 중에 정비기반시설의 경우 그 설치 편익이 대체로 사업시행자에게 돌아가기 때문에 사실상 사업시행자가 부담하는 데 있어서 효율성이나 형평성의 문제를 야기하지 않는 것으로 볼 수 있다. 그러나 임대주택의 공급이나 정비기반시설이 아닌 공공시설(특히, 사업구역 외에 설치되는 공공시설 등)은 그 편익이 사업시행자에게 전적으로 귀속되는 것이 아니기 때문에 규제에 의한 교차보조의 일종으로 볼 수 있으며, 이로 인해 자원 배분의 왜곡이나 규제 형평성 측면의 문제를 야기할 가능성이 있다.

---

23) 이진순(2005). 「부동산세제의 근본적 개혁방안」, 한국조세연구원

24) 이러한 부동산 세제상의 특성으로 인해 낙후된 지역의 개발을 위한 투자자원 조달을 위한 조세담보금융제도(TIF)의 활용 가능성도 크게 제한받을 수 밖에 없다.

25) '도시 및 주거환경정비법'에 의해 사업지구내에 설치되는 도로, 공원, 공원, 공동구 등을 의미한다.

## 2) 정비 기반시설 공급의 효과

앞 장에서 분석의 틀로서 활용한 주거지의 최적개발밀도 결정모형은 기반시설에 구애받지 않는 상태를 가정하고 있다. 그러나 우리나라에서는 주거지 정비사업이 시행될 때에는 기준용적률의 상향 조정에 따른 정비기반시설 조성 및 기반시설 부지의 기부채납이 의무화되고 있다.<sup>26)</sup> 기반시설용지의 제공은 개발가능한 연상면적의 감소로 직결되며, 이는 최적개발밀도와 단위면적당 토지가치에 큰 영향을 미친다.

용도지역제 하에서 기반시설 용지의 기부채납은 실제 개발 가능한 연면적을 감소시킨다. 아마도 이러한 조건 하에서 적절한 보상이 없을 경우, 기반시설용지를 제공하려는 시행자는 없을 것이다. 그래서 우리나라에서는 최소한의 손익 조정 장치로서 잔여 대지에 적용되는 용적률은 기반시설용지 제공에 의한 연상면적 감소분을 고려한 ‘허용용적률’을 적용한다. 이러한 허용용적률의 적용을 통해서 기본적으로는 대지면적이 줄어들더라도 종전 대지면적에서 기준용적률을 적용했을 때와 개발되는 연면적에는 차이가 없으며, 경우에 따라서는 약간의 추가적인 연상면적을 확보할 수도 있다.

분석의 편의를 위해 종전 대지의 일정 비율이 기반시설로 제공되더라도, 개발가능한 연상면적은 동일하게 유지된다고 가정하자. 종전 대지 면적을 1, 기부채납되는 기반시설용지의 비율을  $r$ 이라고 하고, 기준 개발밀도를  $F$ 라고 하자. 기부채납 이후의 잔여 대지 면적은  $1-r$ 이 되므로, 기반시설용지의 기부채납 전후의 개발 가능 연상면적을 동등하게 유지하기 위한 허용개발밀도( $F_1$ )는,

$$F_1 = \frac{F}{(\text{기부채납이후대지면적})} = F \cdot \frac{1}{1-r}$$

해당 입지에서 주택의 단위면적당 기초가격을  $\alpha$ , 100% 밀도 증가에 따른 단위면적당 주택가격 할인폭을  $\beta$ , 단위면적당 주택건설비용을  $C$ 라고 하면, 기부채납을 하지 않을 경우에 단위면적당 순토지가치( $\Pi_0$ )는,

$$\Pi_0 = F(P(F) - C) = F(\alpha - \beta F - C)$$

기부채납이 이루어지고 연면적이 동등한 수준으로 유지될 때, 기부채납이후 잔여 대

26) 정비기반시설에 속하는 도로, 공원, 광장 등은 대부분 평면적 시설로서 실질적인 대지면적을 감소시킨다.

지의 주택 가격함수에 적용되는 물리적 개발밀도는  $F_1$ 이 되므로, 개발이익( $\Pi_1$ )은 다음과 같이 구할 수 있다.

$$\begin{aligned}\Pi_1 &= F[P(F_1) - C] = F[\alpha - \beta(\frac{1}{1-r})F - C] \\ &= F[\alpha - \beta F - C] - (\frac{r}{1-r})\beta F^2 \\ &= \Pi_0 - (\frac{r}{1-r})\beta F^2 < \Pi_0\end{aligned}$$

위의 분석 결과는 밀도증가에 따른 기반시설 용지 제공의 비용만을 고려한 것으로, 기반시설 편익을 고려한다면 위 모형에 적절한 수정이 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 주택의 단위면적당 기초가격( $\alpha$ )에 적정 수준의 기반시설 편익이 이미 포함되어 있다고 가정하자. 개발 밀도가 100% 포인트 상승했을 때 이러한 기반시설 편익이 일정 금액( $\gamma$ )만큼 감소한다고 하고, 기반시설 편익을 동등한 수준으로 유지하기 위한 최적 기반시설 용지비율은 용적률 100% 포인트 당  $q$ , 현재의 기준용적률 수준을  $p$ 라고 가정하자.

만약, 개발밀도 증가에 따른 기반시설 설치 부담 없이 기반시설 부족에 의한 불편익을 감수하는 경우에 토지에 귀속되는 개발이익을  $\Pi_A$ 이라고 하면,

$$\Pi_A = F(P - C) = F[\alpha - \gamma(F - p) - \beta F - C] \quad (\text{단, } F \geq p)$$

한편, 개발밀도 증가에 따른 기반시설 기부채납을 통해 주택의 단위면적당 기초가격( $\alpha$ )이 동등한 수준으로 유지될 수 있을 때, 토지에 귀속되는 개발이익을  $\Pi_B$ 라고 하면,

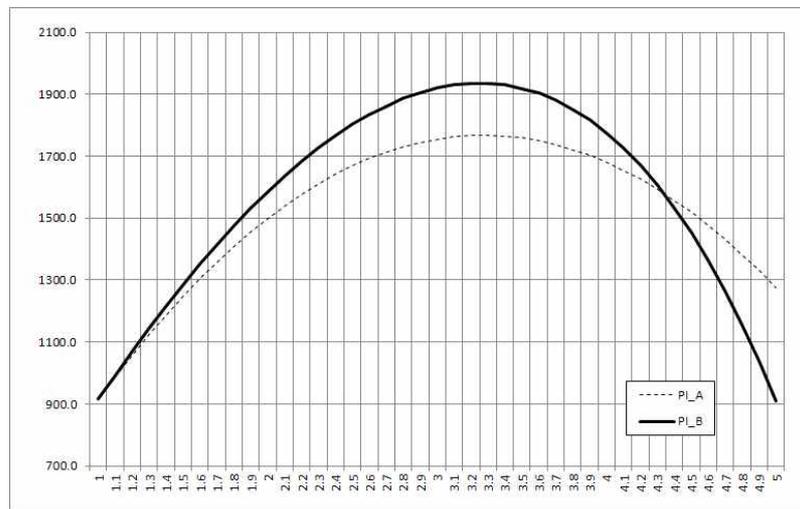
$$\Pi_B = F[\alpha - (\frac{1}{1-q[F-p]})\beta F - C] \quad (\text{단, } F \geq p)$$

이상에서 도출한 토지가격함수를 이용하여 기반시설 용지 부담 조건이 개발이익에 어떤 영향을 미치는지를 파악하기 위해 가상적인 수치분석을 수행해보도록 하겠다. 세부적인 수치분석의 조건은 다음과 같다.

- 단위주택면적당 기초가격  $\alpha=1500$ (만원/평)
- 개발밀도 증가에 의한 단위주택가격 하락계수  $\beta=100$ (만원/평)
- 단위주택면적당 공사비용  $C=500$ (만원/평)

- 기반시설 확충이 이루어지지 않을 경우, 용적률 100% 증가에 의한 기반시설 부족에 의한 단위주택가격 하락계수  $\gamma = 65$ (만원/평)
- 용적률 100% 당 기반시설 순부담률  $q = 0.1$ , 즉, 용적률 100% 증가에 대해 10%의 기반시설용지를 기부채납
- 최소기준용적률  $p = 1.0$ (용적률 100%)

위 조건에서 기반시설용지를 부담하지 않고, 기반시설 부족에 의한 불편익을 감수할 경우( $II_A$ )에는 용적률 330%에서 순 토지가치가 최대가 되며, 이 때의 단위토지가격은 1767(만원/평)이 된다. 한편, 용적률 증가에 따른 기반시설용지 기부채납을 감수하는 경우( $II_B$ )에도 용적률 330%에서 순 토지가치가 최대가 되며, 이 때에는 약 23%의 대지면적이 기반시설용지로 제공됨에도 불구하고, 단위토지면적당 개발이익은 1935(만원/평)으로 9% 상승한다.



[그림 4-3] 기반시설 순부담에 의한 단위면적당 순 토지가치의 변화

위 분석 결과로부터, 기반시설용지 순부담에 의한 대지면적 감소를 고려하더라도 기반시설 공급수준을 일정하게 유지하는 개발이 토지 소유자에게는 더 이익임을 알 수 있으며, 이는 재개발·재건축에 대해 사업시행자가 정비기반시설 용지 및 설치비용을 부담하는 것이 경제적 손해를 끼치는 규제가 아니라는 것을 시사한다.

### 3) 정비기반시설이 아닌 기반시설 설치 부담의 문제

계획 밀도의 상향조정에 의한 개발이익의 일부를 공공기여로 활용하는 우리나라 재개발·재건축 제도에서 진정한 의미의 공공기여는 사실상 늘어난 연면적의 일부분을 임대주택으로 건설하고, 여기에 표준건축비만을 인정하여 공공에 기부채납하는 것이라고 볼 수 있다.

앞서 지적한 바와 같이 이는 일종의 교차보조 규제로서, 사실상 공공의 조세부담을 개발행위자에게 전가하는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 부담이 자기 주택을 마련할 경제적 능력을 갖춘 종전 주택 소유자와 분양주택 구매자에게 돌아가기 때문에 교차보조에서 종종 발생하는 소득 역진성 문제는 심각하지 않을 것으로 판단된다. 그러나 규제에 의해 공급되는 임대주택 물량이 대부분의 재개발 사업에서 종전 세입자의 수에 비해 턱없이 부족하기 때문에 여전히 저소득층의 비자발적 주거이동을 야기하는 문제는 재개발·재건축의 공익성에 심각한 의문을 제기하도록 한다. 이 문제에 대해서는 뒷 부분에서 좀 더 자세히 논의해보도록 하겠다.

재정비 촉진지구(뉴타운)에만 적용되는 광역기반시설 설치비용 부담 문제에 있어서는 경제 논리로만 봤을 때 불합리한 점이 있다고 판단된다. 도축법에 의한 재정비 촉진지구 내에서 시행되는 재개발·재건축의 경우 재정비 촉진사업으로 분류되어 지구지정 요건의 완화와 추가적인 용적률 규제 완화를 적용받는다. 이는 제도가 만들어질 당시에 더 많은 사업지구에서 빠르게 사업이 진행되면 더 큰 개발이익이 발생하고 그에 따라 공공기여의 여지가 더 많이 생길 것이라는 낙관적 시장전망에 근거한 것으로 경제학적 원리에 기반한 제도는 아닌 것으로 판단된다.

우선 재촉지구에 설치되는 정비기반시설이 아닌 공공시설이 지나치게 광범위하게 규정되어 있다는 문제가 있다. 도축법 제27조와 제28조에 의해 재정비촉진지구 내에서는 재정비 촉진계획에 의해 기반시설 설치비용을 사업시행자에게 부담할 수 있도록 하고 있으며, 이때 설치되는 기반시설은 시행령 제27조 및 제30조에 법률에서 규정한 종류 이외의 공공시설은 모두 포함되도록 하고 있다.

물론 대부분의 공공시설이 당해 사업지구의 토지 가치를 향상시키는 경제적 편익을 가지고 있지만, 마찬가지로 그 편익이 당해 사업지구에만 귀속되지 않는 스펠오버 효과(spillover effect)를 가지고 있다. 또한, 광역기반시설의 설치도 임대주택 공급과 마찬가지로

규제에 의한 교차보조가 가지는 약점을 가지면서, 주변 지역 토지 소유자들의 무임승차 문제가 발생할 가능성이 매우 높다. 결국, 재정비 촉진지구 에서의 광역기반시설 설치비용 부담 제도가 가지는 내생적 약점은 재촉지구 내의 종전 주택 소유자들이 자신들이 감당해야 할 추가부담금에 쉽게 동의하지 못하도록 하는 주요 요인이 될 수 있을 것이다.

더 중요한 문제는 광역기반시설 설치비용을 사업시행자에게 전가하면서 제공한 행정적 인센티브가 오히려 사업성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다는 점이다. 제1절에서 살펴본 바와 같이 어떤 주거지의 개발이익을 극대화하는 최적 개발 밀도는 해당 토지의 실질적 가치에 의해서만 좌우된다. 만약, 최적 개발 밀도를 하회하는 강력한 개발 밀도 규제가 시행되고 있는 상황이라면 용적률 인센티브가 개발 이익을 증가시킬 수 있을 것이나, 그렇지 못한 경우 오히려 추가 개발 밀도는 개발 이후의 총 자산가치를 감소시키는 방향으로 작용하게 된다.

재촉지구 내에서의 정비사업지구 지정 기준 완화의 경우 문제가 더욱 심각하다. 결국 재개발·재건축의 궁극적 사업 타당성은 사업 이후의 자산가치와 사업 이전 자산가치의 차이에 의해 결정된다. 그런데 지구지정 기준의 완화는 종전 자산가치가 더 높은 주거지가 정비사업지구로 편입되도록 하여 전체적인 사업수지를 악화시키는 방향으로 작용하게 된다. 다행히 2011년 8월 8일에 발표된 ‘도시재정비 및 주거환경정비 제도개선(안)’에서는 정비사업지구 지정기준을 강화하겠다는 내용이 포함되어 있다. 이에 따라 지구지정 기준 완화에 의해 발생하는 사업성 악화 문제는 다소간 완화될 수 있을 것으로 보인다.

### 3. 주거지 정비사업과 우발이익

계획변경에 의한 우발이익을 사업시행자에게 부여하고, 사후적으로 기반시설 설치비용을 부담시키는 현재의 사업 방식은 정치적으로 상당히 매력적인 선택이다. 성장하는 도시에서는 이러한 사업 방식에 의해서 대다수의 주택 소유자들이 우발이익을 통한 자산증가를 기대할 수 있고, 공공은 주택공급과 기반시설 정비라는 공익적 목적을 재정투자 없이 달성하는 효과를 누릴 수 있다.

그러나 우발이익에 대한 기대가 일반화될 경우에는 재건축·재개발이 기대되는 주거지에서 실제 재생 사업이 시작되기 이전의 부동산 거래 과정에서 개발이익이 상당 부분 실현된다. 이러한 개발 이익의 사전 실현으로 말미암아, 실제로 재생 사업이 시작되면 종전 주택 소유자들이 금전적 손해를 입지 않기 위해서 우발적 개발이익의 추가적 사유화를 요구하게 된다. 결과적으로, 계획변경에 의한 우발이익의 사유화를 전제로 한 주거지 재생 사업의 자금 조달 구조는 공익과 사적 이익의 측면에서 모두 한계를 드러내게 된다.

#### 1) 주거지 재생 사업의 경제적 타당성과 종전 자산의 가치

재개발·재건축 사업에서의 종전자산 가치는 재개발·재건축의 이론적인 경제적 타당성에 상당한 영향을 미친다. 그러나 실제 주거지 정비사업 과정에서 조합원이 보유한 종전 자산의 가치에 대한 평가에는 이중적인 기준(dual standard)이 적용된다. 종전 주택 보유자가 관계 법령에 의해 조합원 자격을 인정받고, 사업 이후에 건설되는 주택의 분양권을 신청한 경우 재개발 사업에서는 종전자산의 감정평가 금액에 비례율을 적용한 값을 권리가액으로 인정받는다. 반면에, 조합원 자격을 인정받지 못하거나 사업에 동의하지 않아 현금청산대상이 되는 경우에는 종전 자산의 감정평가 금액이 권리가액이 되며, 여기에는 원칙적으로 개발이익이 반영되지 않는다.<sup>27)</sup>

조합원의 경우, 사실상 종전자산의 감정평가 금액 자체는 큰 의미가 없다. 이는 다음을 통해 간단히 증명된다.

---

27) 실제로는 사업 시행 이전에 해당 지역의 지가가 상승하여 감정평가금액에도 어느 정도 개발이익이 반영되어 있다고 보는 것이 타당하나, 이에 대해서는 실증적 근거가 다소 부족하다.

$\Pi$ : 재건축·재개발 사업의 총분양수입에서 건설비용을 차감한 단위토지면적당 개발이익

$F_0$ : 종전 개발밀도,  $\delta$ : 종전 주택의 주택단위면적당 철거비용,

$P_0$ : 종전주택 단위면적당 감정평가금액

$$\text{비례율 } R = \frac{\text{사업의순이익}}{\text{종전자산가액}} = \frac{\Pi - F_0\delta}{F_0 \cdot P_0}$$

$$\text{조합원 권리가액 } P_k = R \cdot P_0 = \frac{\Pi - F_0\delta}{F_0}$$

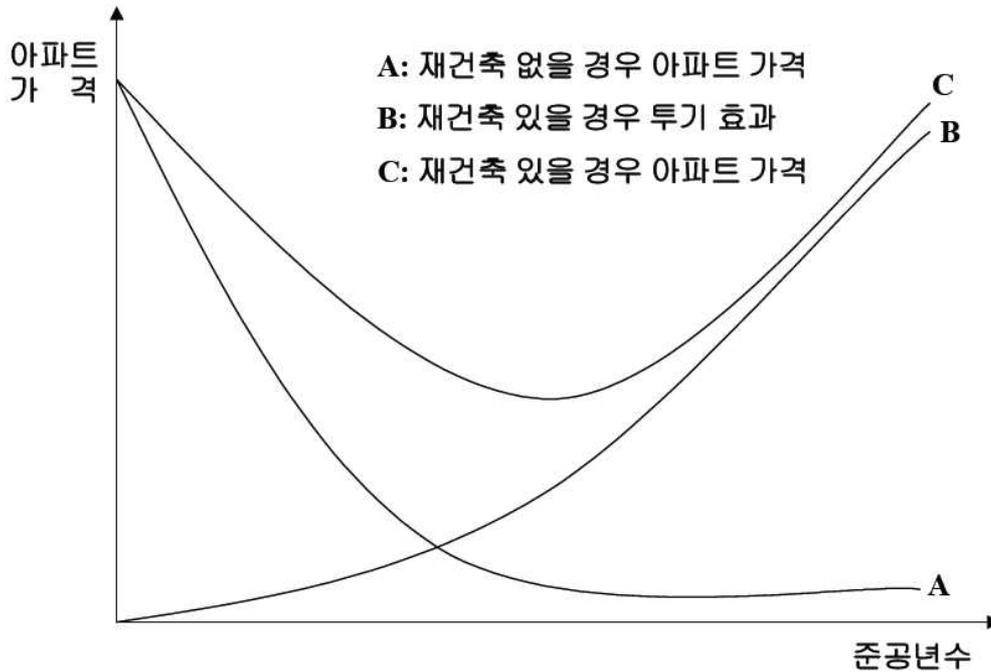
$P_k$ 의 산출에 있어서 종전자산가액( $P_0$ )는 결국 소거되기 때문에, 조합원 권리가액은 사실상 감정평가금액( $P_0$ )의 값과 관계없이 사업 이후의 개발이익에 의해서만 영향을 받는다.<sup>28)</sup>

감정평가금액이 실질적으로 영향을 미치는 것은 현금청산되는 종전 주택 소유자이다. 비례율 적용을 받지 못할 경우, 현금청산되는 종전주택 소유자는 주택 구입 시점에 따라 상당한 금전적 손실을 입을 가능성이 있다.

문제는 재건축·재개발이 예상되는 지역의 경우, 이러한 조합원 권리가액이 종전 주택의 실제 매매가에 상당부분 반영된다는 것이다. 주택의 가치는 주거환경의 가치와 관련된 임대수입의 자본화에 의해서도 형성되지만, 그보다는 주택에 포함된 토지지분의 시장가치가 더 큰 영향을 미치기 때문이다. 이와 관련해서 이상경·신우진(2001)<sup>29)</sup>의 연구에 의하면, 한국의 주택시장에서 경과년수에 따른 아파트 가격의 변화는 준공후 17년이 지날 때까지 하락하다가 상승 반전하는 U자형 패턴을 나타내는 것으로 나타난다.

28) 개발이익부분이 커질 경우, 관련된 세금부담이 발생할 수 있기는 하다.

29) 이상경·신우진(2001), “재건축 가능성이 아파트 가격에 미치는 영향”, 『국토계획』, v.36(5), pp. 101-110.



[그림 4-4] 재건축 가능성에 의한 주택가격 형성(이상경·신우진, 2001)

## 2) 조합원간 갈등과 조합원-정부간 갈등의 구조적 원인

조합원 권리가액 산정시에 비례율<sup>30)</sup>을 적용하여 사업 이후의 순토지가치를 조합원에게 귀속시키는 현재의 정비사업 체제는 재건축·재개발이 필요한 노후 주택의 시장가격을 크게 상승시키는 요인으로 작용한다. 물론, 이와 같은 종전 주택 가격 형성이 그 자체로 주거지 정비사업의 경제적 타당성에 직접적인 영향을 주지는 않는다. 왜냐하면, 현재의 주거지 정비사업의 사업성에 대한 판단은 조합원의 현금 출자 부담에만 초점을 맞추고 있으며, 이는 종전 주택의 시장 가격과는 수리적으로 무관하기 때문이다.

제3장에서 살펴본 바와 같이 조합원의 현금 수익( $M$ )은 다음과 같은 논리에 의해 산정된다.

30) 재건축사업에서는 무상지분율

$$\begin{aligned}
M &= (\text{수입 : 매각된 토지 지분 가치}) - (\text{지출}) \\
&= (F - F_0)[P(F) - C] - F_0[C + \delta] \\
&= \Pi - F_0[P(F) + \delta] \\
&= (\text{개발 이후 토지 가치}) - (\text{조합원 주택 분양가}) - (\text{철거비용})
\end{aligned}$$

따라서 위 산식에 의해 사업 이후 조합원 현금수익( $M$ )이 0보다 크거나 같기만 하다면, 종전 주택을 아무리 비싼 값에 구입한 조합원이라고 하더라도 현금 출자 없이 새 집을 분양받을 권리를 얻게 된다. 그러나 조합원 현금수익이 0보다 작아지는 경우, 즉 추가 부담금을 필요로 하는 사업 조건에서는 종전 주택에 미리 반영된 개발이익이 갈등의 요인으로 작용할 수 있다. 즉, 추가적인 현금출자가 발생하는 상황에서 궁극적인 사업성 조건은 조합원의 총자산가치 증가( $\Delta K$ )가 일정 수준 이상이 되어야만 하는 것이다. 여기서 우리는 총자산가치의 증가는 개발이후의 토지가치로부터 철거비용과 종전주택가격을 차감한 것임을 상기할 필요가 있다. 즉,

$$\begin{aligned}
\Delta K &= \Delta M + \Delta A \\
&= (F - F_0)[P(F) - C] - F_0[C + \delta] + F_0[P(F) - P_0] \\
&= \Pi - F_0[P(F) - C + C + \delta - P(F) + P_0] \\
&= \Pi - F_0[\delta + P_0] \\
&= (\text{총개발이익}) - (\text{철거비용} + \text{종전주택가격})
\end{aligned}$$

위 조건에서 종전주택가격에 상당한 개발이익이 이미 반영되어 있다고 하면, 종전주택보유자는 궁극적으로 경제적 손실을 감수해야 하는 상황이 발생할 수 있다. 재건축·재개발 사업 대상지에서 사업 시행이 결정되기 직전에 투자 목적으로 주택을 구입한 세대의 경우 상당한 개발이익을 이미 지불하고 토지지분을 확보했을 가능성이 매우 높다. 이러한 경우에는 계획변경에 의한 우발이익을 기반시설 설치로 회수하고자 하는 여러 가지 제도적 장치가 사유재산권을 침해하는 공공수탈로 받아들여질 가능성이 높으며, 이러한 사회적 갈등은 전반적인 주거지 재생 사업의 공익성에 중대한 위협요소가 될 수 있다.

### 3) 공정한 주거지 재생의 조건

이상의 논의 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 사업시행자는 기반시설 설치를 부담하는 것에 의해 경제적으로는 이익을 볼 수 있다. 둘째, 용적률 상향조정에 의한 우발이익 사유화는 개발 이익이 사전에 실현되는 문제로 말미암아 사업 시행의 구조적 갈등 요인으로 작용할 가능성이 높다.

만약, 계획변경에 의한 우발이익을 배제하는 조건으로 사업을 시행 했을 경우, 조합원과 공공의 손익은 어떻게 달라지는가? 이 절에서는 용도지역 상향조정에 의한 우발이익이 조합원에게 귀속되지 않도록 하기 위한 주거지 정비사업의 이상적 조건을 설정하고, 이러한 사업 시행 체계 변화에 의한 조합원과 공공의 손익 변동을 분석해 보도록 하겠다.

#### □ 계획변경에 의한 우발이익의 측정

개발밀도와 관련된 도시계획 변경은 필연적으로 우발이익을 수반한다. 이러한 우발이익은 어느 정도 규모로 발생하는가?

어떤 주거지에서 용도지역 변경이 불가능할 경우에 신규주택건설에 의한 단위면적당 순 토지가치는,

$$\Pi_0 = F_0(\alpha - \beta F_0 - C)$$

$F_0$ : 종전 개발밀도(개발 이전의 기준용적률)

$F$ : 해당 주거지의 상향된 기준용적률(단,  $F > F_0$ )

$\alpha$ : 해당 입지에서 형성되는 신규주택단위면적당 기초가격,

$P_0$ : 종전 주택의 가치

$\beta$ : 용적률에 의한 주택가격 하락계수,  $C$ : 주택단위면적당 건설비용

$q$ : 용적률 100% 포인트 증가에 의한 기반시설용지 순부담률

계획변경에 의한 신규용적률( $F$ )이 종전 용적률( $F_0$ )을 상회한다고 하면, 이러한 용도 지역 변경이 있을 시 순 토지가치는,

$$\begin{aligned} \Pi &= F[\alpha - \beta(F) \cdot F - C] \\ (\text{단, } \beta(F) &= \beta \cdot \frac{1}{1 - q(F - F_0)}) \end{aligned}$$

따라서 계획변경에 의한 손익( $\epsilon$ )은 다음과 같이 구할 수 있다.

$$\begin{aligned} \epsilon &= \Pi - \Pi_0 = (\alpha - C)(F - F_0) - [F^2\beta(F) - F_0^2\beta] \\ &= (\text{밀도증가이익}) - (\text{밀도증가손실}) \end{aligned}$$

만약,  $\alpha = 1500$ (만원/평),  $\beta = 100$ (만원/FAR),  $C = 500$ (만원/평)이고  $F_0 = 1.5$ ,  $F = 2.5$ ,  $q = 0.1$ 일 경우의 단위토지면적당 우발이익은 다음과 같이 결정된다.<sup>31)</sup>

$$\begin{aligned} \epsilon &= 1000 \times (2.5 - 1.5) - 2.5 \times \beta(2.5) + 1.5 \times 100 \\ &= 1000 - 469.4 \\ &= 530.6(\text{만원/평}) \end{aligned}$$

이를 종전용적률로 나누면, 단위주택면적당 우발이익은 353.7(만원/평) 수준으로 산출된다.<sup>32)</sup>

한편, 이와 같은 계획변경을 전제로 주거지 정비사업이 시행되었을 경우, 조합원 세대 현금자산 변동( $M$ )은, 철거비용은 무시할 수 있다고 할 때,

$$\begin{aligned} M &= (F - F_0)[P(F) - C] - F_0C \\ &= \Pi - F_0[P(F)] \\ &= 1805.6 - 1.5 \times 1222.2 \\ &= -27.8(\text{만원/평}) \end{aligned}$$

31) 이 조건에서 용적률 상향조정에 의한 기반시설용지 순부담률은 10%이다.

32) 이는 25평형 주택을 기준으로 환산하면 8842.6(만원/세대)에 해당하는 금액이다.

이를 단위 주택면적당 비용으로 환산하면 단위주택면적당 조합원 부담금은 18.2(만원/평)이 되며, 용적률 상향조정이 없을 경우의 조합원 부담금 500(만원/평)과 비교해보면 단위주택면적당 약 481.5만원의 현금자산 증가가 발생했음을 알 수 있다.

한편, 우발이익과 현금자산 증가분의 차액은 밀도 증가로 인한 신축 조합원 주택의 단위면적당 가치 하락에 의해 설명된다. 즉, 개발밀도의 상향조정으로 인해 조합원은 현금 부담이 거의 없이 신규 주택을 배당받았으나, 이 때 배당받은 주택은 조합원이 종전 밀도 규제 하에서 스스로 주택을 신축했을 때보다 평당 가치가 낮아지게 되는 것이다.

#### □ 우발이익 없는 주거지 정비사업

위 분석으로부터, 개발밀도 상향조정에 의한 우발이익은 추가 개발 수용의 이익과 고밀화 및 기반시설 용지 부담에 의한 손실이 결합되어 형성되는 것을 알 수 있다. 위의 수치 분석 사례에서 보듯이, 개발밀도의 상향조정에 의한 우발이익은 경우에 따라서는 상당히 과도한 수준에 이를 수 있다. 이러한 우발이익의 존재는 전반적으로 주택시장의 거품 형성 요인으로 작용할 수 있으며, 더 나아가 건전한 주거 문화 형성에 있어 커다란 장애요인이 될 수 있다.

애초에 「도시 및 주거환경 정비법」에서 계획변경에 의한 우발이익을 인정하는 것은 종전 주택 소유자에게 특혜를 주고자 한 것이 아니라, 노후화된 주거지의 신속한 재생을 유도하기 위함일 것이다. 따라서 공익성의 관점에서 현재의 주거지 정비사업의 문제에 대응하기 위한 기준으로서 우발이익 없는 정비사업 시행시의 민간과 정부의 손익을 정확하게 인식할 필요가 있다.

계획 밀도의 상향 조정에 따른 우발이익은 근본적으로 연면적의 추가에 의한 일반 분양 수입에 의해 발생하는 것이다. 따라서 연면적 증가분이 모두 공공에 귀속된다면, 종전 주택 소유자는 일체의 우발이익을 기대할 수 없게 된다. 다음에서 이러한 조건을 좀 더 엄밀하게 검토해보도록 하겠다.

$F_0$ : 종전 개발밀도(개발 이전의 기준용적률)  
 $F$ : 해당 주거지의 상향된 기준용적률(단,  $F > F_0$ )  
 $\alpha$ : 해당 입지에서 형성되는 신규주택단위면적당 기초가격,  
 $P_0$ : 종전 주택의 가치  
 $\beta$ : 용적률에 의한 주택가격 하락계수,  $C$ : 주택단위면적당 건설비용  
 $q$ : 용적률 100% 포인트 증가에 의한 기반시설용지 순부담률  
 $\Pi$ : 토지에 귀속되는 잉여가치(순 토지가치)

대지의 총 면적이 1이라고 할 때, 대지지분의 분할은 다음과 같이 한다.

[표 4-2] 우발이익 배제 조건하에서의 주거지 정비사업 대지분할

구분	대지 면적	개발연면적	허용용적률
기반시설 순부담 면적(A)	$1 - (F - F_0)q$ (단, $0 < A < 1$ )	0	0
종전 주택 소유자 지분	$\frac{F_0}{F}(1 - A)$	$F_0$	$\frac{F}{1 - A}$
공공 대지지분	$\frac{F - F_0}{F}(1 - A)$	$F - F_0$	$\frac{F}{1 - A}$
합계	1	$F$	

위와 같은 대지 분할 조건에서, 종전 주택 소유자는 정비사업구역의 기준용적률이 상향조정되었음에도 불구하고, 개발 가능한 연면적은 계획 변경 이전과 동일한 수준으로 제한된다. 이러한 상황에서 종전 주택 소유자는 계획변경에 의한 이익은 기대할 수 없고, 오히려 대지 면적 감소에 의한 밀도증가의 피해를 입게 된다. 이러한 고밀화의 피해를 공공이 현금보상한다고 가정할 때, 종전 대지에서 계획용적률 상향조정 없는 재건축의 경우와 비교했을 때 손익을 분석해보면 다음과 같다.

이 때, 공공의 개발이익( $\Pi_p$ )은,

$$\Pi_p = (F - F_0)(\alpha - F\beta(F) - C) \quad (\text{단, } \beta(F) = \beta \cdot \frac{1}{1 - q(F - F_0)})$$

한편, 종전주택 소유자의 단위면적당 순 토지가치( $\Pi_R$ )는,

$$\Pi_R = F_0(\alpha - F\beta(F) - C)$$

용도지역 상향조정이 없을 시 종전주택 소유자의 기준 토지잉여( $\Pi_0$ )는

$$\Pi_0 = F_0(\alpha - F_0\beta - C)$$

따라서 종전주택 소유자의 계획변경에 의한 손실( $U$ )은

$$U = \Pi_0 - \Pi_R = F_0F\beta(F) - F_0^2\beta = F_0(F\beta(F) - F_0\beta)$$

이러한 손실보상을 포함한 공공의 총 개발이익( $T_P$ )은,

$$\begin{aligned} T_P &= \Pi_P - U \\ &= (F - F_0)(\alpha - F\beta(F) - C) - F_0(F\beta(F) - F_0\beta) \\ &= \Pi - F_0(\alpha - F\beta(F) + F\beta(F) - \beta F_0 - C) \\ &= \Pi - F_0(\alpha - \beta F_0 - C) \\ &= \Pi - \Pi_0 \\ &= (\text{총 토지가치}) - (\text{종전주택재건축시 토지가치}) \end{aligned}$$

종전주택보유자의 총 개발이익( $T_R$ )은 손실보상에 의해 기준 토지잉여( $\Pi_0$ )과 같아진다. 즉,

$$T_R = \Pi_0$$

이러한 개발 조건에서는 해당 대지의 용도지역 상향조정, 추가 개발 수용, 기반시설 용지 제공 등의 변화에도 불구하고 종전 주택 소유자에게 계획변경에 의한 경제적인 손익이 전혀 발생하지 않는다. 또한, 개발밀도의 결정에 있어 해당 대지의 사회적 최적 개발 밀도가 곧 공공 시행자의 이익을 극대화하는 개발밀도와 일치하게 되어 최유효 토지이용의 원칙에도 부합하게 된다.

① 모의 수치 분석

위에서 제안한 우발이익 배제 조건에서의 주거지 정비사업 조건을 적용했을 때의 실제적인 효과를 검토하기 위해, 앞서 우발이익의 측정을 위해 분석했던 조건과 동일하게  $\alpha = 1500$ (만원/평),  $\beta=100$ (만원/FAR),  $C = 500$ (만원/평)이고  $F_0=1.5$ ,  $F=2.5$ ,  $q=0.1$ 일 경우의 사업주체별 손익변동을 살펴보도록 하자.

단위주택면적당 종전 주택 소유자와 공공의 손익을 계산해보면, 각 조건에서 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다.

[표 4-3] 계획변경 여부와 우발이익 배분에 의한 조합원 및 공공의 손익

	계획변경 없는 재건축	용도지역 상향조정 (우발이익 포함)	용도지역 상향조정 (우발이익 배제)
현금자산 변동	-500(만원/평)	-18.5(만원/평)	-372.2(만원/평)
사업 이후 주택 평당 가	1350(만원/평)	1222(만원/평)	1222(만원/평)
우발이익	0	353.7(만원/평)	0
조합원 손익 합계	850(만원/평)	1557.2(만원/평)	850(만원/평)
공공의 개발이익 (종전주택 1평당)	0	0	353.7(만원/평)
기반시설 순부담률	0	0.1	0.1

즉, 앞서 제시한 대지지분 분할 조건을 적용할 경우 용도지역 상향조정에 의한 우발이익을 공공이 100% 회수할 수 있으며, 이 경우 종전주택 소유자는 계획변경 없는 순수한 재건축과 동일한 수지균형 조건을 갖게 된다.

이러한 조건에서 과연 주거지 정비사업이 시작되는 것이 현실적으로 가능한가? 이는 표 8의 조합원 손익 합계 항목에 의해 어느 정도 판단해 볼 수 있다. 사업의 궁극적인 타당성은 사업 이후의 조합원 손익 합계가 종전 주택의 기회비용을 능가할 경우에 성립한다. 조합원 주택의 이론적인 기회비용( $P_0$ )은 다음과 같이 추정해 볼 수 있다.

$$P_0 = \alpha_0 - \beta F_0 < \alpha - \beta F_0 = 1500 - 1.5 \times 100 = 1350$$

이 때, 조합원 주택의 기초가격( $\alpha_0$ )은 구조물 가치와 토지의 입지대역에 의해 결정된다. 구조물의 감가상각이 충분히 진행된 경우에  $\alpha_0$ 는 신규 주택의 기초가격에 건설비용을 차감한 금액에 근접하게 될 것이다. 즉,

$$\alpha_0 \approx 1500 - 500 = 1000$$

이 경우,  $P_0 \approx 850$ (만원/평)이 되어 계획변경 없는 재건축 조건이 경제적인 이윤소멸조건을 충족시킴을 알 수 있다.

#### 4. 저층 주택 밀집지역의 재개발 문제

우리나라의 주거지 재생 사업은 재개발·재건축·주거환경정비 등으로 다양하지만, 이미 아파트로 개발된 곳의 재건축을 제외하면 결국 도시의 저층 주택 밀집지역을 아파트 단지로 전환하기 위한 사업이라고 볼 수도 있다.

우리나라 저층 주택 밀집지역의 물리적 환경은 아파트 단지에 비해 열악한 수준이다. 구획정리가 제대로 되지 않은 주택 밀집지역의 경우 접도 조건이 열악하여 소방차나 구급차 등 긴급 차량이 진입하기 어려운 등 최소한의 생활 안전이 위협받는 경우도 있다. 구획정리가 제대로 된 주택지라고 하더라도 다가구·다세대 주택이 밀집하면서 골목길이 주차장화 되고, 일조나 프라이버시가 제대로 확보되지 않는 경우가 많다. 이는 저층 주택 밀집지역의 문제 해결에 있어서 전면철거형 재개발이 각광받아 왔던 중요한 원인이기도 하다.

##### 1) 저층 주택 밀집지역의 개발특성

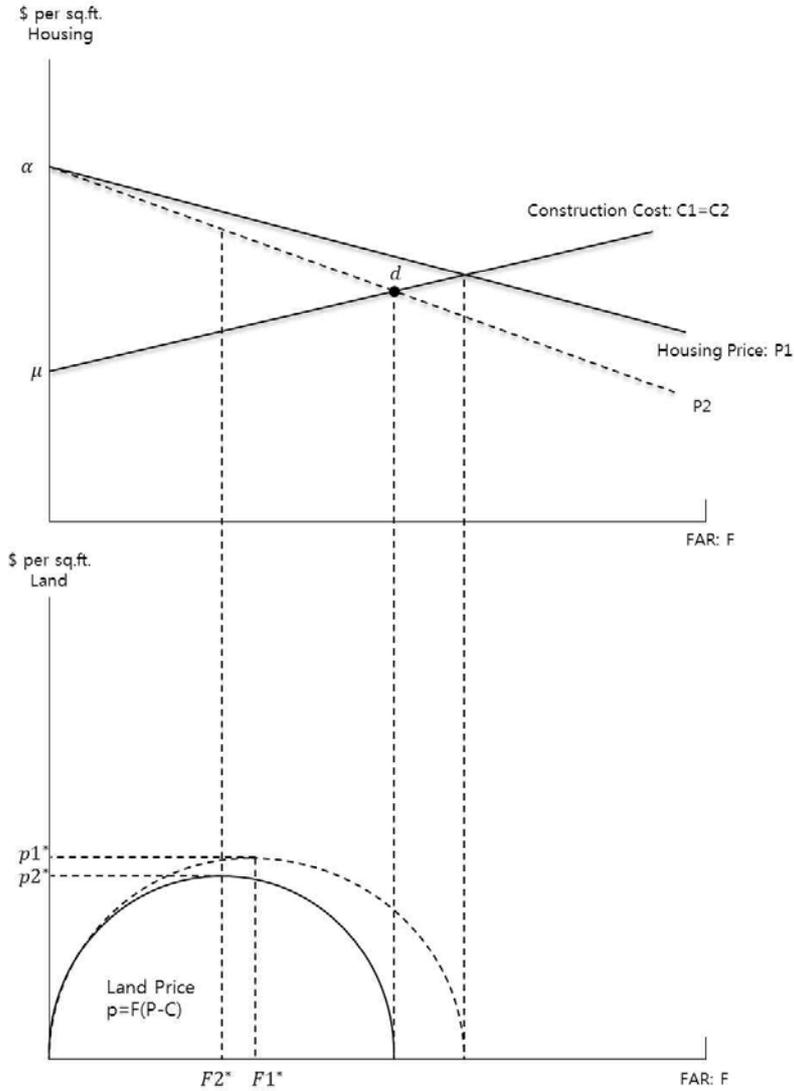
저층 주택 밀집지역은 소유권이 구분된 다수의 대지와 공공공간으로 구성되어 있다. 이 때문에, 넓은 면적의 토지를 일체로서 조성하는 아파트 단지와 비교했을 때, 개발 밀도 관리 측면에서 몇 가지 불리한 특성을 가지고 있다.

첫 번째는 획지계획이라는 제약조건에 의해 발생하는 비효율성 문제이다. 구획된 주거지의 경우 도로 및 획지 구분이 고정되어 있기 때문에, 개발밀도 증가에 따른 쾌적성 감소 효과가 단지형 개발에 비해 더 크다. 단지형 개발인 경우, 개발밀도 증가에 의한 거주환경 악화를 층수와 인동간격 조정을 통해 회피하는 것이 가능하다. 그러나 획지형으로 개발이 이루어질 경우, 이와 같은 토지이용의 융통성을 확보하기란 거의 불가능하다.

Dispaquale&Wheaton(1996)의 최적 개발 밀도 결정 모형을 적용해보면, 두 유형의 주거지에서 최적 개발밀도의 차이를 다음과 같이 설명할 수 있다.

우선, 단지형 주거지와 획지형 주거지의 건설비용 함수를 각각  $C_1 = \mu_1 + \tau_1 F$ ,  $C_2 = \mu_2 + \tau_2 F$ 라 하고, 주택가격함수를  $P_1 = \alpha_1 - \beta_1 F$ ,  $P_2 = \alpha_2 - \beta_2 F$ 라 하자. 이 때, 두 유형의 개발에서 개발밀도 변화에 의한 건설비용함수의 차이는 크지 않을 것이므로  $C_1 \equiv C_2$ 로 볼 수 있고, 밀도 증가에 의한 주택가격 감소효과는 획지형 주거지에서 클 것

으로 볼 수 있으므로  $\beta_1 < \beta_2$ 가 성립한다. 따라서 각각의 최적 개발 밀도를  $F_1^*$ ,  $F_2^*$ 라 하고, 이 때의 단위 토지 면적당 개발 이익을  $p_1^*$ ,  $p_2^*$ 라 하면,  $F_1^* > F_2^*$ ,  $p_1^* > p_2^*$ 가 성립함은 자명하다.



[그림 4-5] 구획된 주거지와 단지형 주거지의 최적 개발 밀도와 개발이익

한편, 구획된 주거지의 개발밀도 관리에는 시장실패 요인이 존재한다. 구획된 주거지의 경우 개발 밀도의 결정이 개별적으로 일어나기 때문에 집단적인 개발밀도 상승으로 인한 부의 외부효과를 고려했을 때의 최적 개발 밀도에 비해서 균형 개발 밀도가 높아지는 문제가 있다. DiPasquale & Wheaton(1996)은 이 문제를 다음과 같이 증명하였다.<sup>33)</sup>

어떤 획지형 주거지에서 집단적 평균 개발 밀도를  $f$ 라고 하고,  $f$ 의 증가에 의한 주택가격 하락 효과를  $\gamma$ 라 할 때,

$$\text{단위토지면적당 순토지가치는 } \Pi = (\alpha - \beta F - C - \gamma f)F$$

이 때, 토지에 귀속되는 개발이익을 극대화하는 최적 개발 밀도는,

$$F = \frac{(\alpha - C - \gamma f)}{2\beta}$$

장기적으로  $f$ 는  $F$ 로 수렴할 것이므로  $f = F$ 를 대입하면 균형 상태에서의 개발밀도와 단위토지면적당 개발이익은,

$$F^m = \frac{\alpha - C}{2\beta + \gamma}, \quad p^m = \beta \left( \frac{\alpha - C}{2\beta + \gamma} \right)^2$$

한편, 모든 토지주들이 마을의 개발이익을 극대화하기 위해 개발밀도를 사전에 협의해서 결정하는 전략을 취하기로 하면, 시작 단계에서  $f = F$ 가 성립하므로

$$\text{단위토지면적당 개발이익은 } p = (\alpha - \beta F - C - \gamma F)F$$

$$p \text{를 극대화하는 최적 개발 밀도 } F^* = \frac{\alpha - C}{2(\beta + \gamma)} < F^m$$

$$\text{이 때, 최대 개발 이익 } p^* = \frac{(\alpha - C)^2}{4(\beta + \gamma)} > p^m$$

즉, 획지형 주거지 개발에서 토지주들간의 특별한 협력 전략이 없을 경우 균형 개발 밀도는 최적 개발 밀도에 비해 높고, 이 때의 순 토지가치는 최적 개발인 경우보다 낮아진다는 것이다.

---

33) DiPasquale & Wheaton(1996), *Urban Economics and Real Estate Market*, pp. 354-357

세 번째, 획지형 주거지의 물리적 환경 관리의 문제에는 시장실패 요인과 결합된 정부실패 요인이 존재한다. 저층 주택 밀집지역의 개발밀도가 시장실패로 인해 경제적 최적 밀도 수준보다 높은 과밀화되는 문제는 개별 필지에 적절한 수준의 개발 부담금을 부과하는 등의 방법을 통해 시정될 수 있다. 그러나 저층 주택 밀집지역의 과밀화가 정부 입장에서 반드시 불리한 결과를 가져오는 것은 아니다.

본 장의 제1절에서 살펴본 바와 같이, 어떤 주택지가 최적의 개발 밀도를 벗어나 과밀 개발되면 같은 토지 면적에서 주택 공급량은 늘어나고 주택 가격은 상대적으로 낮은 수준에서 형성된다. 이와 같은 획지형 주거지의 성질은, 정부가 과밀 개발을 방지하기 위한 시장개입을 하지 않음으로서 부수적으로 저층 주택 밀집지역에서 저렴 주택 공급량을 크게 늘리는 데 이용될 수도 있다. 실제로 우리나라는 주택가격 상승 문제가 사회 문제로 대두되었던 시기에 획지형 주거지에 적용되는 건축규제를 대폭 완화했고, 그로 인해 저층 주택 밀집지역의 과밀화가 더욱 악화되는 문제를 낳기도 했다.

## 2) 저층 주택 밀집지역 재개발의 장애요인

### □ 서울시의 주택 유형별 밀도 특성

우리나라 저층 주택 밀집지역은 어떻게 개발되어 있는가? 사실 저층 주택 밀집지역에 대해 지금까지의 정책은 가능한 한 신속하게 전면 철거하고 아파트로 전환하자는 것이었기 때문에, 신뢰할만한 공공 통계나 자료가 다소 부족한 실정이다. 아파트의 경우에는 지역별, 단지별 조성 현황, 공급량, 거래 가격 등 다양한 정보가 수집·관리되고 있는 반면, 실질적으로 공동주택 구실을 하는 다가구 주택의 경우 과거에는 단독주택으로 취급되었다가 뒤늦게 세대수 등에 대한 통계를 수집하기 시작했으나, 관련 통계별로 집계 기준이 상이하여 신뢰할만한 정보를 구득하기 쉽지 않다.

서울시의 재산세 과세대장(2004)을 바탕으로 과세 물건별 주소, 주택유형, 가구수, 연면적을 바탕으로 개발밀도와 관련된 지표들을 산출해본 결과는 다음 표와 같이 나타난다.

[표 4-4] 서울시 주택유형별 개발밀도 특성(2004년 기준)

구분	합계	단독	다가구	다세대	연립	아파트
물건수 (비율)	536,473 (100%)	223,697 (41.7%)	240,427 (44.8%)	59,598 (11.1%)	8,284 (1.5%)	4,467 (0.8%)
대지면적합계(m <sup>2</sup> ) (비율)	158,811,952 (100%)	63,280,724 (39.8%)	38,837,927 (24.5%)	13,888,393 (8.7%)	5,647,265 (3.6%)	37,157,644 (23.4%)
연면적합계(m <sup>2</sup> ) (비율:%)	173,727,954 (100%)	21,499,254 (12.4%)	44,178,733 (25.4%)	22,820,927 (13.1%)	7,192,877 (4.1%)	78,036,163 (44.9%)
세대수합계	2,817,564 (100%)	313,548 (11.1%)	919,194 (32.6%)	477,761 (17.0%)	116,335 (4.1%)	990,726 (35.2%)
평균용적률(%)	-	33.97	113.75	164.32	127.37	210.01
세대밀도(du/ha)	-	49.55	236.67	344.00	206.00	266.63
호수밀도(bldg./ha)	-	35.35	61.91	42.91	14.67	1.20
평균대지면적(m <sup>2</sup> )	-	282.89	161.54	233.03	681.71	8318.25
평균연면적(m <sup>2</sup> )	-	96.11	183.75	382.91	868.29	17469.48
평균세대수	-	1.40	3.82	8.02	14.04	221.79
세대당주호면적(m <sup>2</sup> )	-	68.57	48.06	47.77	61.83	78.77
세입자비율	-	28.7%	73.8%	-	-	-

□ 실질적인 개발밀도의 문제

아파트를 제외한 나머지 유형의 경우 주택유형별로 개발밀도 특성이 상이하게 나타난다. 우선 과세대장에 순수한 단독주택으로 기록된 주택들의 경우 물건 수는 22만 3천동(전체의 41.7%)으로 높은 비중을 차지하고 있지만, 주호 수를 기준으로 하면 그 비중이 11.1%로 낮아진다. 이러한 단독주택의 경우에는 대지면적도 넓고, 세입자 비율도 낮아 사실상 아파트로의 재개발이 어렵지 않은 경우라고 볼 수 있다. 따라서 자료의 기준시점인 2004년 이후 지금까지 이러한 순수 단독주택의 상당 수는 이미 아파트로 재개발되었을 것으로 짐작된다.

다가구 주택과 다세대 주택의 경우 개발 밀도가 아파트와 비교했을 때 큰 차이가 없는 것으로 나타난다. 단순히 바닥면적을 기준으로 평균용적률을 계산해보면, 다가구 주택의 경우 평균 113.8%, 다세대 주택의 경우 164.3%, 연립주택은 127.4%로 재개발 시 일반분양주택을 확보할 수 있는 여력이 충분해 보이지만, 세대밀도를 기준으로 보면 다가구 주택이 헥타아르당 236.7세대, 다세대주택이 344세대, 연립주택이 206세대로, 아파트(266.6세대/ha)와 비교했을 때 큰 차이가 없거나 오히려 더 높은 것으로 나타난다. 즉, 현재 과밀개발된 저층 주택 밀집지역을 평균적인 아파트로 재개발하면, 주택 공급량은 비슷한 수준에서 유지될 수밖에 없으며, 이는 종전 주택 소유자의 상당한 부담이 없이는 사업이 실현되기 어렵다는 것을 의미한다.

## □ 세입자 비율

높은 세대밀도의 문제는 조합원 세대만을 기준으로 하면 그렇게 심각하지 않을 수도 있다. 저층 주택 유형 중 세대수 기준으로 가장 높은 비중(25.4%)을 차지하는 다가구 주택의 경우 세입자 비율이 73.8%에 달한다. 이러한 저층 주택 밀집지역의 개발 특성은 재개발 사업을 무리하게 추진할 시 세입자의 주거 안정성 측면 뿐만 아니라, 종전 주택 소유자의 소득 기반 측면에서의 문제가 심각할 수 있음을 시사한다.

재개발 사업에서 종전 주택 소유자의 경제적 문제에 대한 논의는 비교적 최근에서야 학계의 주목을 받기 시작했다. 이에 대한 실증적 분석은 최막중·김준형(2006)<sup>34)</sup>의 연구가 거의 유일하다. 이 연구의 분석 결과에 따르면, 재개발 과정에서 경제적 고충을 겪는 소유자 계층은 주로 노후화된 단독·다가구 주택을 장기간 보유하면서 이로부터 발생하는 임대소득에 의존해 온 저소득 노령가구이다. 재개발에 의해 조성되는 아파트는 신규 분양주택에 적용되는 주택공급규칙에 의해 공급이 이루어지게 되는데, 주택공급규칙은 일반적으로 1가구 1주택 소유의 원칙을 일관되게 적용하기 때문에 다가구 주택 보유자의 임대소득기반을 일시에 붕괴시킬 위험성을 안고 있다.

또한, 종전 저층 주택 밀집지역 세입자의 주거안정성 문제 또한 여전히 심각한 문제이다. 물론 재개발을 통해 공공임대주택의 확보가 가능하기는 하나, 이는 종전에 저층 주택 밀집지역에 존재하던 저렴주택의 물량에 비해 턱없이 부족한 수준에 불과하다. 이는 저층 주택 밀집지역의 재개발 문제에 있어서 물리적 환경의 정비 뿐만 아니라 민간의 저렴 임대주택 공급 물량 감소에 대한 대책 마련이 시급함을 시사한다.

---

34) 최막중·김준형. (2006). "재개발로 인한 주택 소유자의 경제적 어려움에 관한 실증연구", 『국토계획』, V.41(7), pp.85-96.

## 5. 소결

### ① 주거지 재생과 개발 밀도

주거지 재생의 경제성 향상을 위한 용적률 완화는 불가피한 것인가? 또, 그러한 밀도 규제 운용은 이론적 타당성을 가지는가? 전통적인 입찰지대이론과 주거지 개발의 최적 균형 조건을 고려한 경제학적 분석은 주거지 재생 사업에서의 용적률 증가를 통한 개발이익 창출이 주거지 재생을 실행하기 위한 유일한 방법은 아니며, 종전 주택 소유자의 현금 출자를 최소화하기 위한 선택이 원주민의 장기적인 경제적 이익 측면은 물론 사회적인 최적 토지이용의 측면에서 문제가 있다는 것을 보여준다.

우선 주거지 재생에 있어서의 기준 용적률은 해당 입지에서 토지의 가치를 극대화하기 위한 최적 용적률을 고려하여 설정될 필요가 있다. 단순히 사업성을 향상시키기 위한 목적으로 입지 가치가 낮은 주거지에 대해 높은 기준용적률을 허용하는 것은 바람직하지 않다. 이와 반대로 입지 가치가 매우 높은 지역에서는 현재의 기준용적률을 상회하는 고밀 개발을 수용할 수 있는 가능성이 있다. 따라서 도시 전체의 토지이용 효율성 측면에서 봤을 때, 현재와 같이 입지 여건과 무관하게 동일한 기준 용적률을 적용하는 용도지역제 운용은 바람직하지 않다고 판단된다.

마지막으로 조합원의 현금 출자를 최소화하는 것을 주거지 재생의 사업 요건으로 인식하는 것은 사적·공익적 이윤극대화의 관점에서 볼 때 문제가 있다. 조합원 현금 출자 최소화 조건에서의 주거지 재생은 최적 균형 조건에서의 주거지 재생에 비해 현저히 높은 수준의 개발 밀도를 갖게 되며, 이는 조합원이 단기적 출자를 절감한 것 이상의 고정자산 가치 감소를 유발하여 장기적으로 볼 때 오히려 손해를 볼 수도 있다. 또한, 단순히 조합원의 현금부담 능력이 문제라면, 새로 조성되는 주택에서 조합원 주택의 면적 비중을 줄이는 것 만으로도 효과를 볼 수 있기 때문에, 사업 추진시에 시장 여건을 고려하여 유연한 계획을 수립하는 것이 중요할 것이다.

### ② 기반시설 설치 비용 지원의 문제

주거지의 최적밀도결정모형에 기반시설 제약조건을 적용한 수정 모형을 이용하여 기반시설용지 기부채납 조건이 사업의 경제성에 미치는 영향과 계획변경에 의한 우발이익의 측정 및 상쇄 조건에 대한 분석을 실시한 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

우선 정비기반시설의 경우 그 경제적 편익이 궁극적으로 사업시행자에게 귀속되므로, 이에 대한 기반시설 설치비용을 정부가 지원하거나 부담하는 것은 경제원리에 반하는 결과를 낳을 수 있다.

재정비 촉진사업에 적용되는 정비기반시설이 아닌 공공시설 설치비용의 부담은 불합리한 교차보조를 일으키는 규제로 개선의 여지가 있다.

### ③ 주택정비사업에서 우발이익의 작용

정비사업지구에 대한 계획용적률 상향조정과 그에 따른 우발이익을 포괄적으로 조합원의 권리가액으로 인정하는 정비사업 관행은 장기적으로 볼 때, 종전 주택 가격의 불필요한 상승을 유발할 수 있다. 또한, 종전 주택의 가격을 통해 개발 이익이 사전에 실현되는 현상으로 인해 무리하게 높은 가격에 종전 주택을 매입한 조합원의 경우, 공익에 부합하는 사업 시행 조건을 받아들이기 어렵게 될 수 있다.

이론적으로 봤을 때, 계획 변경에 의한 우발이익은 상향된 연상면적을 공공이 직접 개발하고, 추가적인 개발의 수용에 의한 혼잡비용을 종전 주택 소유자에게 보상하는 방식에 의해서 완전히 상쇄될 수 있다. 이러한 조건 하에서 종전 주택 소유자는 이론적으로 용도지역 상향조정 없는 재건축과 동일한 경제적 손익을 얻게 되지만, 현금 출자 측면에 있어서는 조건에 따라 신규 주택 건설비용의 25% 이상을 정부로부터 보조받는 효과를 볼 수도 있다. 현재의 정비사업 관행으로 미루어볼 때, 이와 같은 이상적인 계획운용이 실현되기는 어려울 것이나, 정책적 판단에 의해 주거지 정비사업의 손익조정점을 찾기 위한 하나의 기준으로서 의미를 가질 수 있을 것이다.

주택정비사업에서 나타나는 우발이익의 문제는 주거지 재생 활성화를 위한 공공 정책이 자칫 종전자산에 대한 투기적 수요를 일으켜 결과적으로 사업의 위험률을 높이는 부작용을 낳을 수 있음을 시사한다. 현재의 정비사업 제도의 틀 안에서 이러한 문제에 대응하기 위해서는 사업지구 지정 시에 대상지의 부동산 거래 정보에 대한 분석을 통해 투기 수요가 유입되었는지 여부를 중요한 판단기준으로 삼는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

### ④ 저층 주택 밀집지역의 재개발 문제

□ 단기적 대응방안: 개발밀도 규제완화의 지양, 정비사업의 속도조절

저층 주택 밀집지역에 대해 개별적인 재건축시 추가적인 세대 수용을 가능하도록 하는 규제완화는 현재의 물리적 환경의 문제를 더욱 심화시킬 것이기 때문에 바람직한 정책 대안이라고 할 수 없다. 특히, 도시형 생활주택과 같은 저층 고밀 주택 건설이 증가할 경우, 향후 저층 주택 밀집지역의 재생 사업 추진에 결정적 장애요인으로 작용할 가능성이 있기 때문에 해당 지역의 전반적인 주택지 관리 방향을 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있다.

사업 이후 공급되는 개별 주택 면적의 하향 조정을 통해 조합원의 경제적 부담을 줄이는 것은 가능하다. 그러나 이러한 단기적 대책들은 종전 주택 소유자의 임대소득 기반 붕괴와 세입자 문제 등 재개발이 안고 있는 구조적이고 내생적인 문제에 대한 해결책이 되기는 어렵다.

결국, 저층 주택 밀집지역 문제에 대한 단기적 대응은 무리한 규제완화를 지양하고 정비사업이나 뉴타운 사업 등 주거지에 대한 대규모 철거 재개발에 대한 속도조절을 통해 저층 주택 밀집지역의 문제를 악화시키지 않는 것에 초점을 맞출 수 밖에 없을 것으로 판단된다.

#### □ 중기 대응방안: 양호한 저층 주택 밀집지역의 관리체계 마련

현재 정부는 양호한 저층 주택 밀집지역에 대해 기반시설 정비 등을 공공에서 지원 하는 보존·관리 방안을 모색하고 있다. 그런데 이는 본질적으로 종전의 현지개량형 주거환경 개선사업과 거의 유사한 정책사업으로, 공공재정에 상당한 부담을 초래할 수 밖에 없을 것으로 보인다. 더욱이, 주거환경 개선사업에 대한 공공지원도 충분하지 않은 상황에서 양호한 주택지에 대한 공공지원이 우선적으로 추진되어야 하는지에 대해서는 그 정당성이 충분히 검증되지 않았다고 보여진다.

광역기반시설이 아닌 정비기반시설의 지속적인 정비를 위해서는 결국 어떤 방식으로든 그러한 기반시설 정비의 편익을 얻게 되는 경제주체에게 그 비용이 귀속되도록 하기 위한 제도적인 장치가 필요하며, 그러한 제도적 장치가 미비하게 될 경우 관리·보존 중심의 주거지 정비 사업은 단발성 전시행정에 그칠 우려가 있다. 또한, 부동산 보유세 기반이 취약한 우리나라에서 양호한 주택지 정비를 위한 재원조달에 있어 조세담보금융제도의 활용 또한 한계가 있다.

이러한 문제에 대응하기 위해서는 결국 관리·보존 대상이 되는 주택지에서 개별 주택 소유자들을 대표하는 관리기구의 조직이 필요할 것으로 보인다. 사실상 공동주택의 경우 공동주택 관리규약에 의해 장기수선충당금을 포함한 관리비용을 개별 세대가 분담하고, 관리비용 집행에 대한 의사결정은 주민대표회의에 의해 이루어지는 등 관리체계가 일상화되어 있음에 주목할 필요가 있다. 따라서 저층 주택 밀집지역에서도 (가칭)주택관리조합을 구성하여 주거지의 일상적 정비 및 관리를 수행하도록 하고 필요한 경우 공공부문과의 파트너십을 형성할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

## 제5장 국내·외 주거지 재생 정책의 비교

1. 영국의 주거지 재생 정책
2. 일본의 주거지 재생 정책
3. 국내·외 주거지 재생 정책의 비교

### 1. 영국의 주거지 재생 정책

#### 1) 영국의 도시재생 정책

##### ① 개요

영국은 산업혁명으로 인한 주택문제들을 해소하기 위한 방안으로서 주택법을 제정하고, 슬럼클리어런스 방식(전면철거방식)의 주거지 재생사업을 시작하였다. 그러나 거주민에 대한 고려 없이 시행되어진 사업은 기존 세대들을 더욱 열악한 환경으로 내몰음으로써, 슬럼의 이전 재생산이라는 결과를 낳게 되었다. 그 결과, 도시의 지속성에 관한 논의가 활발하게 진행되었고, 기존의 도시구조 및 거주환경을 보존하는 수복형의 개발로 정책방향을 전환하게 되었다. 그리고 1970년대에 도심주변 빈곤지역에 대한 대책으로 시작된 지방정부 주도의 지역사업과 관련한 대한 보조정책과, 1980년대 대처정권에서 시작된 거점형 민간개발 촉진정책이 광역단위 재생정책과 마을단위 재생정책이라는 2개의 큰 흐름으로 현재까지 이어져오고 있다.

##### ② 참여주체

중앙정부의 BEER(Department for business, Enterprise and Regulatory Reform)은 중앙부처들의 지역지원 예산을 전부 통합한 통합재생예산(SRB: Single Regeneration Budget)을 각 지역의 지역개발청(RDA: regional development agency)들에게 배분하며, 지역개발기구(RDA)

들의 경영성과에 대한 모니터링을 통해 예산집행효과를 점검 하고 있다. 또한 마을재생기금(NRF: Neighborhood Renewal Fund)과 커뮤니티 조직의 육성을 위한 커뮤니티육성기금(CEF: Community Empowerment Fund)을 조성하여 지자체에 마을재생기금을 지원 하고 있다.

주정부는 잉글랜드 9개 지역별로 1개씩 광역단위 지역개발 및 재생사업 전담기구인 지역개발기구(RDA)를 설립하여 지역경제전략(RES: regional economic strategy)을 책정할 수 있도록 지원하고 있으며, RDA는 관장지역을 복수의 권역으로 구분하여 각 권역별로 지역협력조직(SRP; Sub-Region Partnership)을 조직하고 single programme을 기획하도록 지원하고 있다.

지방정부는 LSP의 주요한 일원으로 참여하며 마을재생사업계획인 커뮤니티 전략계획(Community Strategy)을 수립하고, 지원받는 마을재생기금(NRF)에 대한 회계 책임을 담당하고 있다.

### ③ 중앙정부의 지역재생 추진정책

중앙정부의 지역재생 추진정책으로는 지방정부 주도의 지역사업에 대한 보조 정책과 거점형 민간개발 촉진정책이 있다. 지방정부 주도의 지역사업에 대한 보조 정책은 1970년대 도심주변 빈곤지역(inner city) 문제에 대한 대책방안으로 시작되었으며, 현재는 <중앙정부-지역개발기구(RDA)-지역조직 및 공공개발기관들>을 주체로 하는 광역재생사업 구도의 지역재생정책을 추진하고 있다. 거점형 민간개발 촉진정책은 1980년대 보수당정권에서 시작되었으며, 현재는 <중앙정부-지방정부-지역조직>을 주체로 하는 마을재생사업 구도로 지역재생정책을 추진하고 있다.

## 2) 영국의 도시재생 추진기구

### ① 도시재생추진 기구

1980년대 도시개발공사(UDC)는 「Local Government Planning and Act 1980」에 의거하여 설립되어진 기구로서, 중앙정부 주도하에 특정취지지구의 기반시설을 정비하여 민간 투자를 유도하였다.

1990년대 초 잉글리쉬파트너쉽(EP)은 1993년 「Leasehold Reform, Housing and Urban

development Act 1980」에 의거하여 설립된 국가 차원의 도시재생추진 및 지원기구이자, 종전의 Citi Grant(1988-1994), Derelict Land Grant(1945-1995), English Estate(1936-1993) 등의 사업과 조직을 통합하여 만든 국가차원의 도시재생기구라고 할 수 있다.

1990년대 말 지역개발기구(RDA)는 「regional development agencies Act 1998」에 의거하여 설립된 광역도시차원의 도시재생추진기구로서, 지역개발에 있어서 전략기능 이외에 집행기능도 수행하고 있으며, 2000년 현재 9개 지역에 설립되어 운영되고 있다. 도시재생회사(URC)는 지방정부 차원의 도시재생사업 추진기구로서, 중앙정부(EP), 지역개발기구(RDA), 지방정부간의 파트너십을 통해 설립 운영되는 독립적 법인 조직이며, 해당 도시의 마스터플랜을 설립하고 각종 사업들을 추진하고 있다. 2004년 현재 총 24개 회사가 설립되어 운영되고 있다.

## ② 도시재생 보조금 지원제도

1980년대 도시개발보조금(UDG)은 미국의 Urban Development action을 참조한 것으로서, 이제도는 특정지역 내 사업성이 취약한 개발프로젝트의 보조 및 민간사업 리스트가 크고 투자비용 회수가 곤란하다고 예상될 경우, 민가부문의 채산에 대해 차액을 보조(gap funding)해주는 지원제도이다. 지방자치가 중앙정부에 사업계획을 제출하면, 중앙정부는 보조사업으로 인정된 지방자치단체에 해당 사업에 투입된 75%를 보조금으로 교부하고, 나머지 25%는 지방자치단체가 부담하는 방식으로 운영되었다.

1990년대 초 시티챌린지(City Challenge)는 보조금에 대한 최초 공개경쟁방식의 지원 프로그램으로서 지자체, 민간부분, NGO와의 파트너십 결성을 의무화하고 있다. 일정한 액수의 지원금을 5년 동안 지원해주고 있으며, 1992부터~1997년까지 총 31개 지역에 11.6억 파운드를 지원해주었다. 통합재생예산(SRB)은 5개 행정부서에서 지원되던 20여개의 보조금을 하나로 통합한 프로그램이며, 지역개발기구(RDA)를 통해서 보조금을 배분하고 있다. 보조금의 후속지원 여부는 정기적인 심사와 평가를 통해 결정하고 있으며, 1994년부터 2000년까지 1027개 프로젝트에 총 20억 파운드 이상의 예산을 지원해주었다.

1990년대 말 커뮤니티 뉴딜기금(NDC)은 빈곤지역에 대한 자금지원 프로그램으로 근린재생국의 주관 하에 빈곤지역의 실업, 범죄, 도시환경의 쇠퇴 등의 문제를 해결하기 위해 장기적으로 기금을 지원하였다. 근린지역재생기금(NRF)은 쇠퇴한 지방자치체를 집중 지원함으로써 빈곤, 범죄, 의료 및 교육문제 등을 개선(인구, 실업률 등 지역쇠퇴 수를 산출하여

배분)하려고한 유연한 보조금제도로서 총29억 파운드를 지원하였다. 통합예산(SB)은 부처별로 지역개발청(RDA)에 지원하던 11개 보조금을 통합한 것으로서 보조금 배분 시에 지역개발기구(RDA)의 재량권을 확대하였으며, 보조금지원 후 Coporate Plan의 목표달성 여부를 평가하고 있다.

[표 5-1] 영국의 도시재생추진기구 및 보조금지원제도

구분	주요특징
도시재생 추진기구	잉글리쉬 파트너쉽 (EP) - 「Leasehold Reform, Housing and Urban development Act 1980」 (법) - 종전의 Citi Grant(1988-1994), Derelict Land Grant(1945-1995), English Estate(1936-1993) 등의 사업과 조직을 통합한 국가 차원의 도시재생 지원기구 - 1999년 지역개발기구에 대부분 권한을 이양 - 국가적 재생사업과 주택관련 사업을 수행
	지역개발기구(RDA) - 「regional development agencies Act 1998」 (법) - 광역도시차원의 도시재생추진기구로서, 지역개발에 있어서 전략기능 이외에 집행기능도 수행함 - 2000년 현재 9개 지역에 설립 운영 중
	도시재생회사(URC) - 지방정부 차원의 도시재생사업 추진기구 - 중앙정부(EP), 지역개발기구(RDA), 지방정부간의 파트너십을 통해 설립 운영되는 독립적 법인 조직 - 해당 도시의 마스터플랜을 설립하고 각종 사업 추진 - 2004년 현재 24개 회사가 설립 운영 중(리버풀, 맨체스터, 셰필드가 선도)
보조금 지원제도	도시개발보조금 (UDG) <sup>35)</sup> - 미국의 Urban Development action과 유사 - 특정지역 내 사업성이 취약한 개발프로젝트를 보조 - 민자유치사업의 채산성 보전을 위한 차액 보조(gap funding)
	시티챌린지 (City Challenge) - 보조금에 대한 최초 공개경쟁방식의 지원 프로그램 - 지자체, 민간부분, NGO와의 파트너십 결성이 의무 - 일정한 액수의 지원금을 5년간 지원 - 1992년~1997년 동안 총 31개 지역에 11.6억 파운드 지원(1994년에 SRB에 흡수)
	통합재생예산(SRB) - 5개 행정부서에서 지원되던 20여개의 보조금을 통합한 프로그램 - 지역개발기구(RDA)를 통해서 보조금을 배분하며, 보조금의 후속지원 여부는 정기적인 심사와 평가를 통해 평가 후 결정 - 2000년 SB에 통합됨(1994년~2000년까지 1027개 프로젝트에 20억 파운드 이상 지원)
	커뮤니티 뉴딜기금 (NDC) - 빈곤지역에 대한 자금지원 프로그램으로 1998년에 처음 도입됨 - 근린재생국의 주관 하에 빈곤지역의 실업, 범죄, 도시환경의 쇠퇴 등의 문제를 해결하기 위해 장기적으로 지원됨 - 지역 파트너십이 소규모의 프로젝트를 독자적으로 수행할 수 있도록 지원하는 성격의 기금
	근린지역재생기금 (NRF) - 쇠퇴한 지방자치체를 집중 지원함으로써 빈곤, 범죄, 의료 및 교육문제 등을 개선함(인구, 실업률 등 지역쇠퇴 수를 산출하여 배분) - 유연한 보조금제도로서, 29억 파운드를 지원함
	통합예산 (SB) <sup>36)</sup> - 부처별로 지역개발기구(RDA)에 지원하던 11개 보조금을 통합함 - 보조금 배분시에 지역개발기구(RDA)의 재량권을 확대함 - 보조금지원 후 Coporate Plan의 목표달성 여부 평가

<자료: 양재섭(2007), 영국의 도시재생 추진기구와 지원제도에 관한 연구 표 2,3 정리>

### 3) Tees-Valley single programme 사례

#### ① Tees-Valley 사업개요



[그림 5-1] North East의 sub-Region들



[그림 5-2] Tees Valley 권역의 5개 지자체

One Northeast는 North East 지역을 4개 권역(sub-region)으로 구분하고 각 권역들 별로 Single Programme을 수립하도록 하여 이를 승인·지원하고 있다. Tees Valley Single Programme 또한 Tees Valley 권역이 수립하여 승인받은 Single Programme중 하나이다.

Tees Valley Partnership은 2002년 One NorthEast로부터 Tees Valley Single Programme을 승인 받은 후, 최초 1년간(2002-2003년)은 여러 참여주체들이 기본전략을 짜고 동의하는 것을 주목적으로 하는 사업추진계획에 의거하여, 29개의 세부 프로젝트를 수행한다. 그리고 2년째에는 이들 프로젝트의 수행 결과를 토대로 본격적인 사업추진계획(2003-2006년)을 수립하고 이 계획에 따라 1년간(2003-2004년)은 프로젝트를 진행한다. 그 후 3년째에는 다시 2004-2005년 사업추진계획을 수립하는 등 매년 추진실적을 평가하고 사업추진계획을 수정·보완하는 방식으로 Single Programme을 추진한다. Tees Valley Single Programme의 2003-2006년 사업추진계획(delivery plan)에 따르면 Single Programme은 6개의 목표에 맞춰진 58개의 프로젝트들로 구성되어 있으며, Tees Valley Regeneration는 Tees Valley Partnership에 참여하여 Tees Valley Single Programme 중 일부 프로젝트에 책임기관, 혹은 협력기관으로 업무를 수행하고 있다.

35) Urban Development Grant  
36) single Budget(2002년 도입)

## ② Single Programme의 목적

물리적 개발·정비뿐만 아니라 산업·복지·교육 등 지역의 생활과 직결된 부문들이 복합된 사업을 정책으로 추진하고 있으며, 지역주체들의 주도적 역할을 강조하면서 제3섹터 자원조직의 역할을 증시하는 지역재생 지원정책이 강조되기 시작하였다.

시행방식에 있어서도 복수의 지자체가 연합하여 광역단위로 복수의 재생사업을 통합적으로 계획하고 지역개발청(RDA)이 이를 통합적으로 지원해줌으로써 지역 간 협력과 자유재량권을 확대하였다.

실질적으로 커다란 차이를 나타내는 지역에 자원을 집중 지원하고 보다 적은 투자로 영향력이 크고 효과적인 계획을 도출해내기 위한 것에 초점을 두었다. 통합재생예산(Single Programme funding)을 지역 내의 주요한 자금 지원과 지역 내 격차를 줄이는 데에 사용하였으며, 개발 및 결과물 평가를 정해진 시간과 예산의 범위 내에서 계획하는 것을 시행목적으로 삼고 있다.

세부프로젝트 유형으로는 RDA가 직접 기획하여 SRP에 수행을 위임한 전략프로젝트, SRP가 직접 기획하는 전략프로젝트, SRP가 지역내 사업주체들로부터 사업제안서를 공모하여 심사·채택한 지역프로젝트 등이 있다.

## ③ 참여주체

중앙정부 BERR<sup>37)</sup>은 single programme업무를 담당하고 있으며, 중앙부처들<sup>38)</sup>의 지역 지원 예산을 통합한 통합재생예산(SRB)을 각 지역(Region)의 지역개발기구(RDA)들에게 배분하고, 경영성과에 대한 모니터링을 통해 예산 집행효과를 점검하고 있다.

지역개발기구(RDA)인 One NorthEast는 Tees Valley 권역에 속하는 5개 지방정부들과 협력하여 Tees Valley 권역의 지역경제전략(RES)을 책정하였으며, 5개 지방정부들로 하여금 지역기구 및 주민조직들과 연대하여 지역협력조직(SRP)을 조직하고 Single Programme을 기획하도록 하였다. Tees Valley Single Programme 기획과정에도 지속적으로 개입하였으며, 세부 프로젝트들의 구체적인 추진 단계에 대한 의사결정과정에도 있어서도 수행주체로 참여하고 있다.

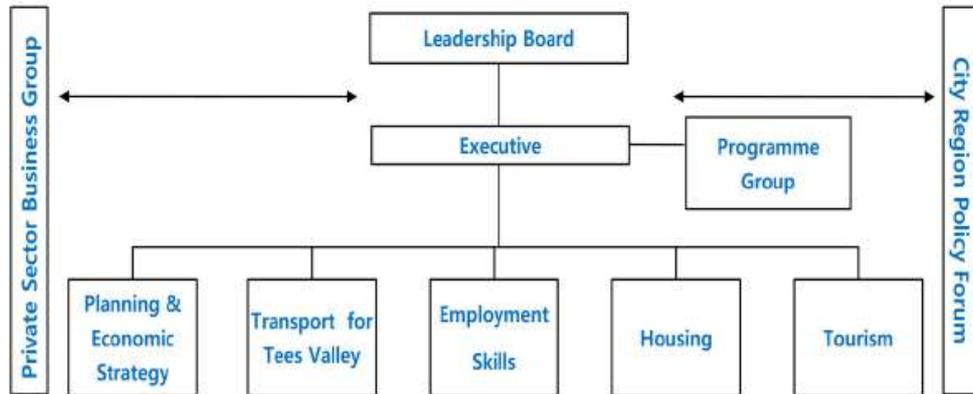
---

37) Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform

38) BERR, CLG, DIUS, DEFRA, DCMS UKTI 등 6개 부처. 최근 DECC도 통합재생예산에 참여하였다.

Tees Valley JSU(Joint Strategy Unit)인 Tees Valley 권역의 5개 지자체<sup>39)</sup>에 속해있는 지방정부들은 Tees Valley Single Programme을 비롯한 지역개발 관련업무의 효과적 수행을 위하여, Tees Valley JSU(Joint Strategy Unit)를 조직(1995)하였다. JSU((Joint Strategy Unit))은 전략계획인 Tees Valley Structure Plan의 수립, Tess Valley 권역의 경제개발전략 수립, 교통 전략계획 수립 및 기술 지원, 정보 제공 서비스, 유럽연합 프로그램들의 관리 등의 주요업무를 담당하였다. 실질적인 수립업무는 JSU((Joint Strategy Unit))를 통해 지방정부들이 담당하고 지역협력조직(SRP)이나 지역개발기구(RDA)는 이에 대한 검토 및 수정요구를 하고 최종적으로 결정·승인하는 역할을 담당하고 있다.

Tees Valley Partnerships(Tees Valley Unlimited)은 Tees Valley Single Programme의 실행을 위해 2000년 조직된 거버넌스 조직으로 Tees Valley 권역의 5개 지자체 지방정부, 지역 공공기관 및 민간기관, 기타 지역조직들이 참여한다. Single Programme과는 별도로 5개 지방정부별로 마을재생예산(NRF)의 지원 아래 수행되고 있으며, 마을재생사업 수행주체인 5개 지역전략협력조직(LSP; Local Strategic Partnership)들 역시 모두 Tees Valley Partnerships에 참여하고 있다.



[그림 5-3] Tees Valley Unlimited 위원회 조직도

39) darlington, hartlepool, middlesbrough, redcar&cleveland, stockton

[표 5-2] Tees Valley Single programme 세부프로젝트 책임수행기관의 유형

유형	참여주체 기관명
지방정부	· Darlington Borough Council · Hartlepool Borough Council · Stockton-on-Tees Borough Council · Middlesbrough Borough Council · Redcar and Cleveland Borough Council · Tees Valley Joint Strategy Unit (5개 지방정부 합동조직)
지역(Region) 정부기구	· North East Regional Aggregation Body · One NorthEast · Learning and Skills Council Tees Valley
지역 공기업	· Tees Valley Urban Regeneration Company · Middlesbrough Town Centre Company · Tees Valley Development Company (5개 지방정부가 설립)
지자체별 partnership (LSPs)	· Darlington Partnership · Hartlepool Partnership
지역 공공기관	· University of Teesside · Stockton Riverside College
제3섹터/자원봉사 조직	· Hartlepool College of Further Education (HCFE) · Tees Valley Jobs & Training Consortium · Enterprise Academy · Workers' Educational Association
지역 민간기관	· Business Link Tees Valley · The Teesside Chemical Initiative

건축도시 전문 지원조직은 Tees Valley Single programme에 직접적인 사업주체로 참여하지는 않지만 사업기획 및 추진에 관해 건축·도시와 관련된 전문적인 지원을 하는 기관이며, 그 대표적 예로는 CABE<sup>40)</sup>와 건축센터가 있다.

CABE는 중앙정부 차원에서의 비정부조직 공공기구로서 영국 전역에서 진행되는 공공건축 조시 프로젝트의 초기 설계기획단계에서 실제검토 및 전문적인 기술지원 자문을 수행하는 기관이다. CABE는 Tees Valley를 대상으로 One NorthEast(RDA)의 Tees Valley green infrastructure strategy의 수립을 지원해주었다.

Northern Architecture(건축센터)는 영국전역에서 활동하고 있는 22개 건축센터 중 하나이며 뉴캐슬에 위치하며 North East지역을 대상으로 자문, 세미나, 전시, 교육 등의 활동을 하고 있다. Tees Valley의 경우 2005년 6월 건축주간(Architecture Week)에 Teesside 대학교에서 Middlesbrough Arts Development Team 및 Teesside University와 합동으로 주민과 전문가 85명이 참여한 세미나 “Cultural Distinctiveness in the Tees Valley?”를 개최하였다.

40) Commission for Architecture and the Built Environment

#### 4) Middlesbrough Neighborhood Renewal Programme 사례

##### ① 사업개요

Middlesbrough는 Tees Valley Single Programme이 진행되고 있는 Tees Valley 권역에 속하는 5개 지자체 중 하나이며, 중앙정부는 Single Programme과는 별도로 빈곤지수<sup>41)</sup>가 높은 구역(district)을 포함하고 있는 기초 지자체들을 대상으로 마을재생기금(NRF)을 지원한다. Middlesbrough 또한 마을재생기금(NRF) 지원에 의한 마을재생사업(Neighborhood Renewal Programme)이 추진되고 있는 곳 중 하나이다. Middlesbrough는 광역 차원에서 Tees Valley Single Programme을 지원하고 있으며, 기초지자체 차원에서는 Neighborhood Renewal Programme의 추진을 동시에 추진하고 있다.

Middlesbrough Partnership이 2002년에 이어 Middlesbrough정부와 협력하여 수립한 두 번째 마을재생전략계획서인 Middlesbrough Community Strategy 2005의 마을재생사업 프로그램 내역을 보면, Middlesbrough전체지역의 재생전략을 6개 주제별로 현황, 전략과제 및 실천방안(Strategic Priorities and Actions), 목표 및 성과지표(Indicators and Targets), 예상성과(Outcomes)로 세분하여 기술하고 있다.

마을재생기금(NRF)를 지원받는 지방정부는 대부분 Community Strategy<sup>42)</sup>에 Neighbourhood Renewal Strategy<sup>43)</sup>를 포함하여 수립하였으며, Middlesbrough도 이와 같은 체계로 되어있다. 마을재생기금(NRF)지구들에만 적용하는 별도의 목표 12개<sup>44)</sup>를 성과지표 형태로 설정하고 있다.

##### ② 참여주체

마을재생국(Neighbourhood Renewal Unit)은 중앙정부 커뮤니티·지자체부(Department for Communities and Local Government)에 소속된 마을재생정책 전담부서이며, 마을재생기

---

41) 6가지 방식으로 빈곤규정: 집중(각 지역에서 제일 빈곤영역이 열악한 정도), 범위(빈곤영역이 얼마나 넓고 심각한지 정도), 고용규모(각 지역에서 빈곤인의 고용 정도), 소득규모, 평균점수(각 지역 모든 구의 빈곤점수 평균), 평균등급(각 지역 모든 구의 평균 등급)

42) 지방정부가 행정권역 전체를 대상으로 수립하는 재생전략

43) 행정권역 중 마을재생기금(NRF) 수령 지구에 대해 수립하는 재생전략

44) 취업연령층의 실업률, 저소득가구비율, 1000명당 범죄건수, 1000가구당 강도건수, 1000명당 차량범죄건수, 3단계5수준 학습목표 성취학생비율, 5+GCSEs를 A+에서C등급까지로 성취한 학생비율, 취업등의 이유가 아닌 이유로 학교를 안 나오는 학생비율, 흡연인구비율, 주당 술 20단위 이상을 마시는 사람 비율, 주당 5회 이상 30분 이상 운동하는 사람 비율, 동네에서 매우 안전하다고 느끼는 사람의 비율 등이다

금(NRF) 지원대상으로 선정된 지역의 지자체와 지역전략협력조직(LSP)들을 마을재생기금을 통해 지원 및 감독하고 있다. 마을재생팀(Neighbourhood Renewal Team)은 마을재생국(NRU)이 지역별 마을재생사업 관리업무를 위해 잉글랜드 9개 지역(Region) 별 정부사무소(Government Office)에 설치한 부서이로서 Middlesbrough Partnership에 자문역으로 참여한다.

Middlesbrough 시당국은 LSP인 Middlesbrough Partnership와 협력하며 시 전체의 재생전략(Community Strategy) 및 마을재생기금(NRF)지원을 받는 지구들의 마을재생전략(Neighbourhood Renewal Strategy)을 수립할 책임을 갖는다. 마을재생사업은 Middlesbrough 시정부의 재생업무 담당부서인 Regeneration국에서 관장하고 있으며, Regeneration국은 본청조직 이외에 2개 지역에 Community Development team을 운영하며 마을재생사업을 수행하고 있다.

Middlesbrough Partnership은 Middlesbrough의 마을재생사업 추진과 관련한 모든 사안들에 대해 최고 결정권한을 갖는 지역전략협력조직(LSP)으로서, Middlesbrough 시정부를 비롯하여 지역의 공공기관, Middlesbrough의 25개 기초 커뮤니티의회 대표들, 주민조직, 민간업체 등이 참여하고 있다. 조직구성은 최고 의사결정기구인 위원회(board) 아래 집행위원회가 있고 그 아래에 다시 부문별 사업 추진협의기구인 Action Group들이 편제되어 있는 구조로 되어 있다. Middlesbrough Partnership 자체가 관련 주체들의 협의와 협력을 위한 조직이므로 원론적으로는 관련주체 연합회의(Stakeholder Conference)가 가장 최상위 기구이지만, 이 기구는 의사결정의 역할을 담당하지는 않는다..

Middlesbrough Partnership에는 다양한 지역조직과 기관들이 참여하고 있으며, 공공 및 민간 부문의 지역기구들과 조직들을 유형별로 정리하면 다음 [표 2]와 같다.

[표 5-3] Middlesbrough Partnership 참여기관 유형

유형	참여주체 기관명
지방정부기구	· Government Office for the North East · Middlesbrough Council
지역 공기업	· Middlesbrough Town Centre Company
지역 파트너십	· Children and Young People's Strategic Partnership · West Middlesbrough Neighbourhood Trust · Middlesbrough Learning Partnership · Middlesbrough Cohesion Partnership · 관련주체 연합회의 (Stakeholder Conference)
지역 공공기관	· Cleveland Fire Brigade · Connexions · JobCentre Plus

유형	참여주체 기관명
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Learning and Skills Council Tees Valley</li> <li>· Middlesbrough College</li> <li>· University of Teesside</li> <li>· Middlesbrough Police</li> <li>· Middlesbrough Primary Care Trust(a free standing, statutory body)</li> <li>· National Probation Service, Teesside</li> </ul>
제3섹터/자원봉사 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Erimus housing</li> <li>· Tees Valley Housing Group</li> <li>· Middlesbrough Football Club</li> </ul>
지역 민간기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· North East Chamber of Commerce</li> </ul>
주민조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Middlesbrough Community Councils &amp; Area Cluster Groups</li> <li>· Middlesbrough Community Network</li> <li>· BME(Black and Minority Ethnic Community) Network</li> <li>· Middlesbrough Council of Faiths</li> <li>· Middlesbrough Cohesion Partnership</li> </ul>

광역재생사업인 Tees Valley Single Programme과는 달리 마을재생사업에는 다양한 주민조직들이 중요한 참여주체로 활동하고 있다. 주민조직으로서 가장 대표적인 것은 Middlesbrough 행정권역별로 구성되어 있는 community council들이며, Middlesbrough의 35개의 지구(districts) 및 교외지역(suburbs)들 중 전체의 2/3가 넘는 25개 지구에 community council이 구성되어있다. 각 지역의 community council은 주민들의 의견을 수렴하는 창구로 이용되고 있으며, 2007년의 경우 한 해 동안 연인원 3,150명 이상이 118 차례 community council 회의에 참여(평균 26.7명)한 것으로 보고되고 있다.

Area Cluster Group은 Middlesbrough의 25개 커뮤니티를 권역별로 묶은 4개 지역클러스터(North, South, East, West)별로 구성된 커뮤니티간 협의체로서, 각 커뮤니티 의회별로 의원 4명을 대표로 선임, 지역클러스터 group을 구성하여 6-8주에 1회씩 협의회를 개최하고 있다. 이곳에서 수렴되어진 의견은 Middlesbrough partnership의 의사결정에 반영하는 방식으로 활동하고 있다. Middlesbrough Community Network는 Middlesbrough 지역에서 영국정부의 커뮤니티육성기금(Community Empowerment Fund)을 지원받는 지역 커뮤니티조직들의 network 기구로서 자원단체, 주민조직, 종교조직, 소수인종 조직 등의 신용협동조합들(credit unions)이 주 구성원이다.

지역커뮤니티 조직들을 대표하여 Middlesbrough partnership 집행위원회와 모든 Action Group들의 구성원으로 참여하고 있다. BME(Black and Minority Ethnic Community) Network는 흑인과 소수인종의 권익보호 및 지역사회활동 참여를 돕기 위한 조직이다. 이들 계층

의 고용 훈련 교육 기회 확대 등 삶의 질 향상 및 기반확보를 위한 활동을 하고 있다.

Middlesbrough Council of Faiths는 Middlesbrough 지역의 생활보호 필요자들을 위한 자원 활동 조직이다. Middlesbrough Community Network를 통하거나 혹은 독자적으로 Middlesbrough partnership의 추진사업에 참여하고 있다.

Middlesbrough Cohesion Partnership은 인종 간 평등 및 유대감 강화를 위한 정보교류, 과제 도출 및 관련 사업에 대한 자문을 활동목적으로 하는 조직이며, 총 41명의 위원으로 구성되어 있고 3개월에 1회씩 회의를 개최하고 있다. Middlesbrough Community Network를 통하거나 혹은 독자적으로 Middlesbrough partnership의 추진사업에 참여한다.

### ③ 마을재생사업

마을재생사업은 88개의 지역을 사업지원 대상으로 선정하고, 마을재생기금(NRF)을 통해 이를 지원해주고 있다.

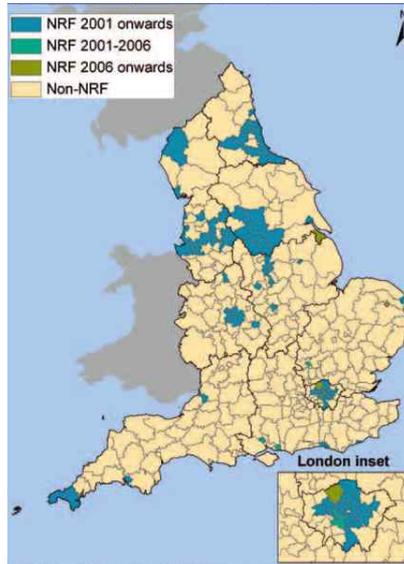
[표 5-4] 마을재생사업 사업지원 대상지 현황

NO	NAME	NO	NAME	NO	NAME	NO	NAME
1	Allerdale	23	Ealing	45	Lewisham	67	Sedgefield
2	Ashfield	24	Easington	46	Lincoln	68	Sefton
3	Barking and Dagenham	25	Enfield	47	Liverpool	69	Sheffield
4	Barnsley	26	Gateshead	48	Luton	70	South Tyneside
5	Barrow-in-Furness	27	Great Yarmouth	49	Manchester	71	Southampton
6	Birmingham	28	Greenwich	50	Mansfield	72	Southwark
7	Blackburn with Darwen	29	Hackney	51	Middlesborough	73	St Helens
8	Blackpool	30	Halton	52	Newcastle upon Tyne	74	Stockton-on-Tees
9	Bolsover	31	Hammersmith and Fulham	53	Newham	75	Stoke-on-Trent
10	Bolton	32	Haringey	54	North Tyneside	76	Sunderland
11	Bradford	33	Hartlepool	55	Nottingham	77	Tameside
12	Brent	34	Hastings	56	Oldham	78	Tower Hamlets
13	Brighton and Hove	35	Hyndburn	57	Pendle	79	Wakefield
14	Bristol	36	Islington	58	Penwith	80	Walsall
15	Burnley	37	Kensington and Chelsea	59	Plymouth	81	Waltham Forest
16	Camden	38	Kerrier	60	Portsmouth	82	Wandsworth
17	Coventry	39	Kingston upon Hull	61	Preston	83	Wansbeck
18	Croydon	40	Kirklees	62	Redcar and Cleveland	84	Wear Valley
19	Derby	41	Knowsley	63	Rochdale	85	Westminster
20	Derwentside	42	Lambeth	64	Rotherham	86	Wigan
21	Doncaster	43	Leeds	65	Salford	87	Wirral
22	Dudley	44	Leicester	66	Sandwell	88	Wolverhampton

<출처: audit commission, 「Neighbourhood renewal」 p.35>

□ 마을재생기금 지원현황(2008)

2008년 현재까지 총 292.5억 파운드의 마을재생기금(NRF)이 각 지자체에 지원되었다. 2001년에서 2006년 사이 88개의 지자체에 188.75억 파운드가 지원되었고, 2006년에서 2008년 사이 86개 지자체에 105억 파운드가 지원되었다.<sup>45)</sup>



[그림 5-4] 마을재생기금(NRF)지원 현황

□ 마을재생사업 사례

North East지역의 Tees Valley권역(Middlesbrough, Hartlepool, Redcar and Cleveland, Stockton-on-Tees, Darlington)중 4곳의 지방자치단체에 총 11.5억 파운드의 마을재생기금(NRF)을 지원하였다.

[표 5-5] Tees Valley권역의 마을재생사업 사례

구분	Middlesbrough	Hartlepool	Redcar and Cleveland	Stockton-on-Tees	
위치	North East지역 Tees Valley 권역				
규모	53.87ha	93.86ha	244.88ha	203.89ha	
인구	134,855명	90,161명	139,132명	82,880명	
자금 지원	NDC*	52,126만 파운드	53,794만 파운드	-	-
	NRF**	44,292만 파운드	25,663만 파운드	21,566만 파운드	23,757만 파운드
총계	96,418만 파운드	79,457만 파운드	21,566만 파운드	23,757만 파운드	

\*NDC: New Deal for Community, \*\*NRF: Neighbourhood Renewal Fund

45) Department for Communities and Local Government(2010), Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal

## 2. 일본의 주거지 재생 정책

### 1) 일본의 도시재생 정책

#### ① 배경

전후 극단적 주택부족으로 설비가 부실한 간이주택을 공급하는 주택량 위주의 공급 정책을 시행하였다. 1960년 고도성장기 이후 공해 등 생활환경의 악화에 대한 문제제기를 시작하며 거주환경정비 운동(주민운동)이 시작되었고, 1960년대 후반부터 주민운동에 기초한 도시개선 움직임이 시작되었다. 1980년 도시계획법에 의한 마찌츠클리 조례제정을 배경으로 주거지정비운동이 확산되기 시작하였으며, 오늘날의 마찌츠클리(주거지정비운동)는 도시계획의 영역을 넘어서 도시계획이 그 하부를 차지하게 되었다.

#### ② 일본의 도시·지역재생사업

일본의 도시 및 지역에 대한 재생정책<sup>46)</sup>은 내각에 설치된 도시재생본부(2001.5 설치), 구조개혁특별구역추진본부(2002.12 설치), 지역재생본부(2003.10 설치), 중심시가지활성화본부(2006.8 설치)를 중심으로 추진되었다.



[그림 5-5] 일본 도시·지역재생정책의 구조

46) 4개 본부의 정책을 보다 유기적으로 조율하고 연계하기 위하여 4개 본부의 회의를 '지역활성화통합본부회합'이라는 이름으로 통합하여 개최하고 있으며 4개 본부 사무국도 통합하여 '지역활성화 통합사무국'을 설치하여 운영

일본에서의 노후주거지정비 사업방식은 1970년대 초반까지만 해도 전면철거방식이 주로 진행되었으나, 양호한 주택의 철거, 커뮤니티 파괴문제가 제기되면서 전면철거방식은 제한적으로 시행하고, ‘밀집주택시가지정비촉진사업’, ‘주택시가지정비종합지원사업’ 등의 제도를 도입하여 다양한 방식의 정비수법을 선택적으로 적용하였다.

[표 5-6] 일본의 노후주거지정비 사업방식

대응사업	사업목적	사업주체	사업내용
주택지구 개량사업	- 불량주택지구의 환경을 정비 개선하여, 건강하고 문화적인 생활을 영위토록 주택의 집단적 건설을 추진	- 지방공공단체	- 불량주택의 매수·철거 - 개량주택의 건설 - 공공시설·지구시설의 정비
밀집주택 시가지정비 사업	- 노후주택이 밀집하고 공공 시설이현저히 부족한 주택 시가지에 있어서, 방재성 향상과 거주환경의 질개선을 추구	- 지방공공단체 - 도시재생기구 - 지방주택공급공사 - 민간사업자 등	- 정비계획 사업계획의 작성 - 노후건축물의 매수 철거 - 재건축 촉진 - 생활환경시설 정비 - 내진개수에 대한 보조
주택시가지정비종합정비사업	- 도심거주와 직주근접형의 양호한 시가지주택의 공급을 추진 - 대도시지역 등 기성시가지의 공장용지에 있어서 주택공급과 시가지의 정비를 종합적으로 추진	- 지방공공단체 - 도시재생기구 - 지방주택공급공사 - 민간사업자 등	- 정비계획 책정 - 시가지주택 정비 - 거주환경형성시설 정비 - 공공시설 정비 - 도시재생주택 정비 - 마을경관 환경정비
마을경관 환경정비 사업	- 생활도로 등 지구시설이 정비되어있지 않고, 주택 등이 양호한 미관을 가지고 있는 지구에 있어서, 지구 시설 등의 정비를 추진	- 지방공공단체	- 양호한 마을 경관형성을 위한 활동에 대한 보조 - 마을 경관환경 정비 방침 및 마을환경 정비사업 계획 책정 - 생활도로, 소공원 등 지구환경 정비시설 정비 - 문, 벽 등의 이설 및 주택 등의 수정
마을만들기 사업	- 고령자, 장애자를 배려한 이동시설물, 건축물의 정비를 추진	- 지방공공단체 - 도시재생기구 - 민간사업자 등	- 시가지에 있어서 도로공간 등과 일체화 된 이동네트워크 형성 - 불특정 다수가 이용하는 건축물
도시재생 추진사업	- 윤택한 도시생활과 경제사회의 변화에 대응하여 도시구조와 환경의 재구축을 추진	- 지방공공단체 - 도시재생기구 - 민간사업자 등	- 도시재생 종합정비사업 - 시가지환경정비사업

출처: 이창호(2007), 현재개량 사업 활성화를 위한 일본 노후주거지의 정비수법 분석 연구

### ③ 사업 실적

2003년부터는 ‘전국 도시재생 모델조사’라는 이름으로 전국 지자체(시정촌) 및 NPO 등을 대상으로 <지역이 스스로 생각하고 스스로 행동하는> 도시 재생활동 사업제안을 모집하여 우수제안을 선정·지원하는 사업을 시작 하였다.

#### □ 연도별 사업선정 현황

- 2003년 : (644건 제안) 171건 선정
- 2004년 : (566건 제안) 162건 선정
- 2005년 : (587건 제안) 156건 선정
- 2006년 : (541건 제안) 159건 선정
- 2007년 : (489건 제안) 157건 선정

### ④ 도시재생정비계획 사업개요

도시 재생특별 조치법 제 46조 제 1항에 근거하여 시읍면이 도시 재생 정비 계획을 작성하고 도시 재생 정비 계획에 근거해 실시되는 사업 등의 비용에 충당하기 위해서 교부금을 교부하기 시작하였다. 이는 2004년도에 「마을 만들기 교부금」 제도로써 창설되었으며, 2010년도부터는 사회자본 정비 종합 교부금에 통합되어 동교부금의 기간 사업인 도시 재생 정비 계획 사업으로서 자리 매김하였다.

시읍면은 지역의 특성을 근거로 해 마을 만들기의 목표와 그 달성 상황을 평가하는 지표를 설정하였으며, 목표 실현을 위해 실시하는 각종 사업 등을 기재한 도시 재생 정비 계획을 작성하였다. 교부금은 매년도 마다 교부 하며, 교부 기간 종료 시점에 맞추어 시읍면은 목표의 달성 상황 등과 관련한 수치화된 지표 달성상황에 대한 사후평가를 실시하여 그 결과를 공표하도록 하였다.

도시 재생 정비 계획에 자리매김 된 마을 만들기에 필요한 폭넓은 시설 등을 교부대상으로 하고 있다(교부금의 교부기간은 3~5년). 도로, 공원, 하수도, 하천, 다목적 광장, 수경시설, 지역 교류 센터, 토지구획 정리 사업, 시가지 재개발 사업 등, 지역 우량 임대 주택, 공영 주택, 주택지구 개량 사업 등, 시읍면의 제안에 근거하는 사업, 각종 조사나 사회실험 등의 소프트 사업 등을 교부대상에 포함하고 있다.

⑤ 「마을 만들기 교부금」

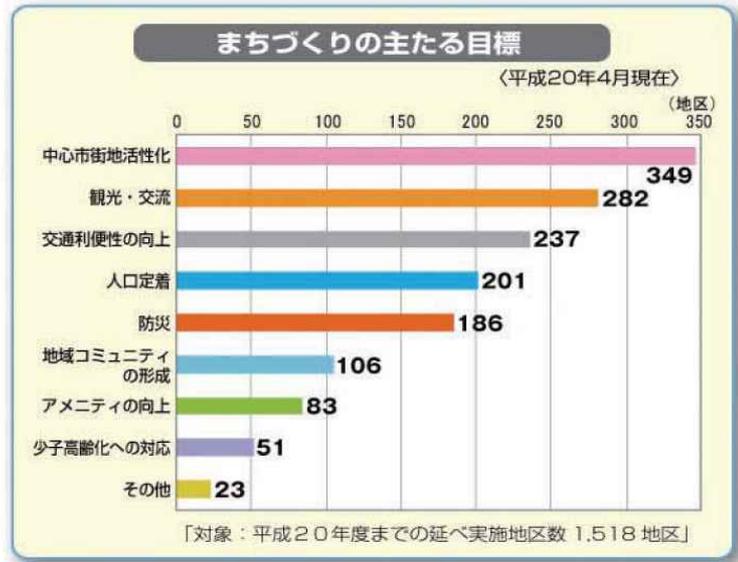
2004년 마을 만들기 교부금이 창설된 시점부터 2009년 현재까지 사업지구 수 및 마을 만들기 교부금의 변동과정을 보면, 2008년을 기점으로 사업지구가 감소되고 있는 것을 알 수 있으며, 2009년 한해 총 187개 지자체, 1276개 지구에서 「마을 만들기 교부금」을 통한 사업이 실행되었고 한 해 총 2,332억 엔의 교부금이 사용되었다. 2004년부터 각 연도 별로 시행되어진 사업 건수와 마을만들기사업에 지원된 교부금 현황은 다음과 같다.



[그림 5-6] 마을 만들기 교부금 활용현황

<출처: 국토교통성(2009),まちづくり교부금 현황 전국도시재생 현황>

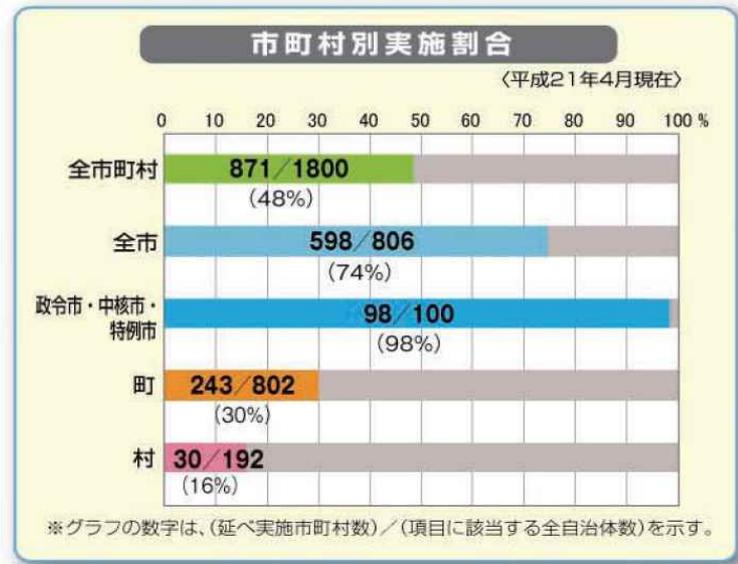
2009년 현재까지의 사업들을 대상으로 마을 만들기 교부금을 실시한 1,518지구를 대상으로 주요목표 별 지구현황을 분석 한 결과 마을 만들기 교부금을 활용하는 사업은 중심시가지활성화, 관광교류, 지역커뮤니티 활성화 등을 포함하여 총 8개의 주요목표로 분류할 수 있었다. 마을만들기 주요 목표별 현황을 보면 중심시가지활성화 349지구(23%), 관광교류 282지구(18.6%), 교통편의성 향상 237지구(15.6%), 인구정착 201지구(13.2%), 방재 186지구(12.3%), 지역커뮤니티 형성 106지구(7.0%), 어메니티 향상 83지구(5.5%), 고령화 대응 51지구(3.3%), 기타 23지구(1.5%) 등으로 나타난다.



[그림 5-7]まち즈쿠리의 주요목표 (2009.04)

<출처: 국토교통성(2009),まち즈쿠리교부금 현황 전국도시재생 현황>

2010년 현재 전체 시정촌 1800곳 중 약 48%에 해당하는 871지역이 교부금 대상 지역이며, 전체 시 806곳 중 74%에 해당하는 598곳, 특별시와 광역시의 경우는 100곳 98%에 해당하는 98곳이 교부금 활용 대상으로 분석되고 있다.



[그림 5-8] 시정촌 대상비율 (2010.04)

<출처: 국토교통성(2009), 마치즈꾸리교부금 현황 전국도시재생 현황>

## 2) 일본의 주택밀집시가지 정비사업: 이쿠노 남부지구 정비사업 사례

### ① 일본 주택밀집시가지 정비사업의 특징

#### □ 공공과 민간의 역할분담

일본의 주택밀집시가지 정비사업은 기본적으로 민간의 자발적인 재건축을 지원하면, 공공은 기반시설 설치(도로, 공원, 광장)를 전담하는 역할을 수행하는 공공과 민간의 역할 분담이라는 특징을 가지고 있다.

#### □ 공공이 직접 시행하는 사업

민간의 자력 재건축을 기대하기 어려운 일단의 토지에 대해서는 공공이 전면매수하여 직접 시영 임대주택을 건설하고, 여기에 종전 거주자를 전부 수용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 단, 이 경우에도 토지 및 주택을 수용하는 것이 아니라 토지 및 건물주의 동의 하에 협의매수하는 것을 원칙으로 하며, 공동주택 1동을 건설할 수 있을 정도의 토지를 확보하게 되면 공공 재건축을 수행하고 있다. 도시계획도로의 설치를 위한 토지 매입의 경우에는 부득이한 경우 강제 수용을 시행하고 있다.

#### □ 마치즈꾸리 협의회의 운영

주민과 행정의 함께 참여하는 정비사업 총회에서 주요한 의사결정이 이루어지도록 하고 상임위원회와 세부 지회를 구성하고 있다.

## ② 이쿠노 남부지구 정비사업 개요

### □ 추진 배경

일본 전체의 시급하게 정비해야 할 노후주택 밀집지역 면적은 약 8,000ha 정도이며, 그 중의 약1/4인 1,300ha가 오사카 시에 위치하고 있다. 오사카시는 일본 전체로 보면 작은 도시이지만, 밀집시가지의 규모로 보면 큰 비중을 차지하고 있으며, 이쿠노구 남부지구는 약 100ha 정도의 규모로, 전체 오사카시 밀집시가지 정비사업의 모델사업으로서 여러 가지 사업 수법을 실험하고 있다. 이 사업은 1995년에 국고보조를 받는 주시총사업(住市總事業)과 개량사업(改良事業)으로서 승인을 받아서 시작하였다.



[그림 5-9] 오사카시의 밀집시가지 분포와 이쿠노구 남부지구 정비사업지구의 위치

### □ 사업지구 설명

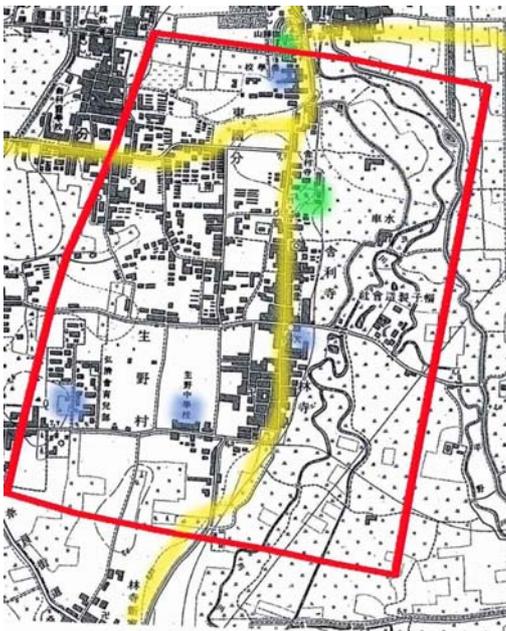
사업지구는 외곽에 4개의 20미터 정도 폭원의 도시계획도로로 둘러싸여 있으며, 구역면적은 98.5 헥타르, 인구는 16,000인, 세대수는 약 7,000세대가 거주하고 있으며, 주택수는 약 8,700호로 집계되고 있다. 구역 안에는 초등학교가 4개소, 고등학교가 2개소 위치하고 있다.

□ 사업지구의 시가화 과정



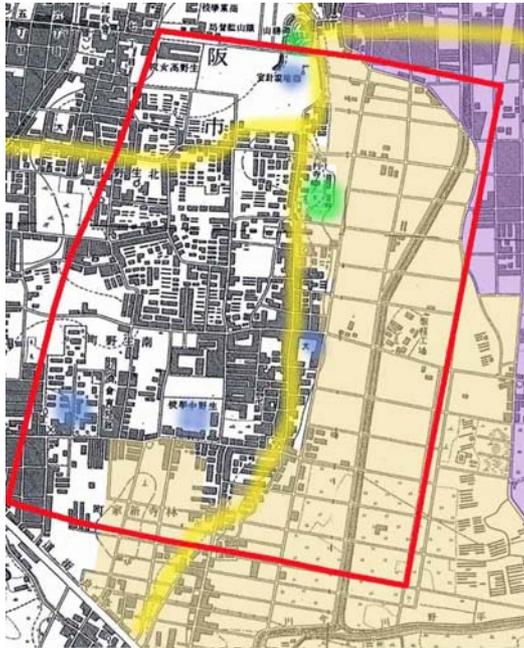
이 지구는 1887년에 샤리지마을과 하야지마을이라고 불리는 2개의 작은 마을로 시작되었음

[그림 5-10] 이쿠노구 남부지구 1887년 현황



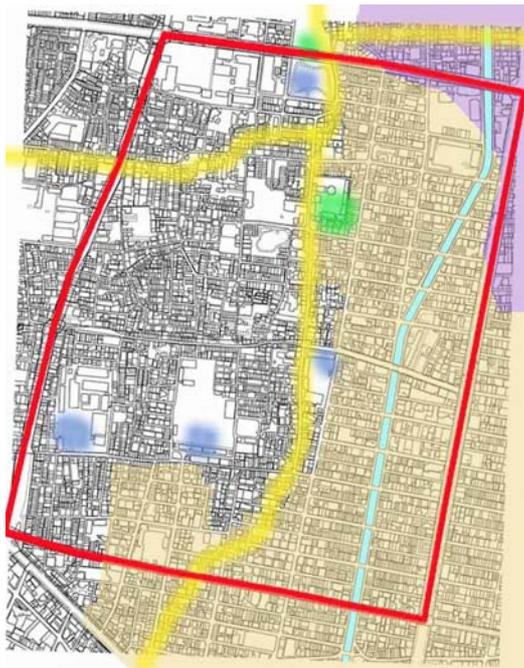
1921년경에는 원래의 두 마을이 합쳐져서 이쿠노 마을이라는 비교적 큰 규모의 마을로 변모했고, 그 무렵 초등학교, 중학교, 농업학교가 설립되었음

[그림 5-11] 이쿠노구 남부지구 1921년 현황



[그림 5-12] 이쿠노구 남부지구 1929년 현황

1929년경에는 점점 시가화가 진행됨에 따라 지구 동측 약 1/3과 남측의 일부에 전후(戰後)의 구획정리와 경지정리가 실시되어 일정폭원(5미터 이상)의 도로가 정비되고, 지구서측 2/3 정도의 영역에 대해서는 구획정리등이 되지 못해 당시 상태 그대로 밀집시가지가 형성됨



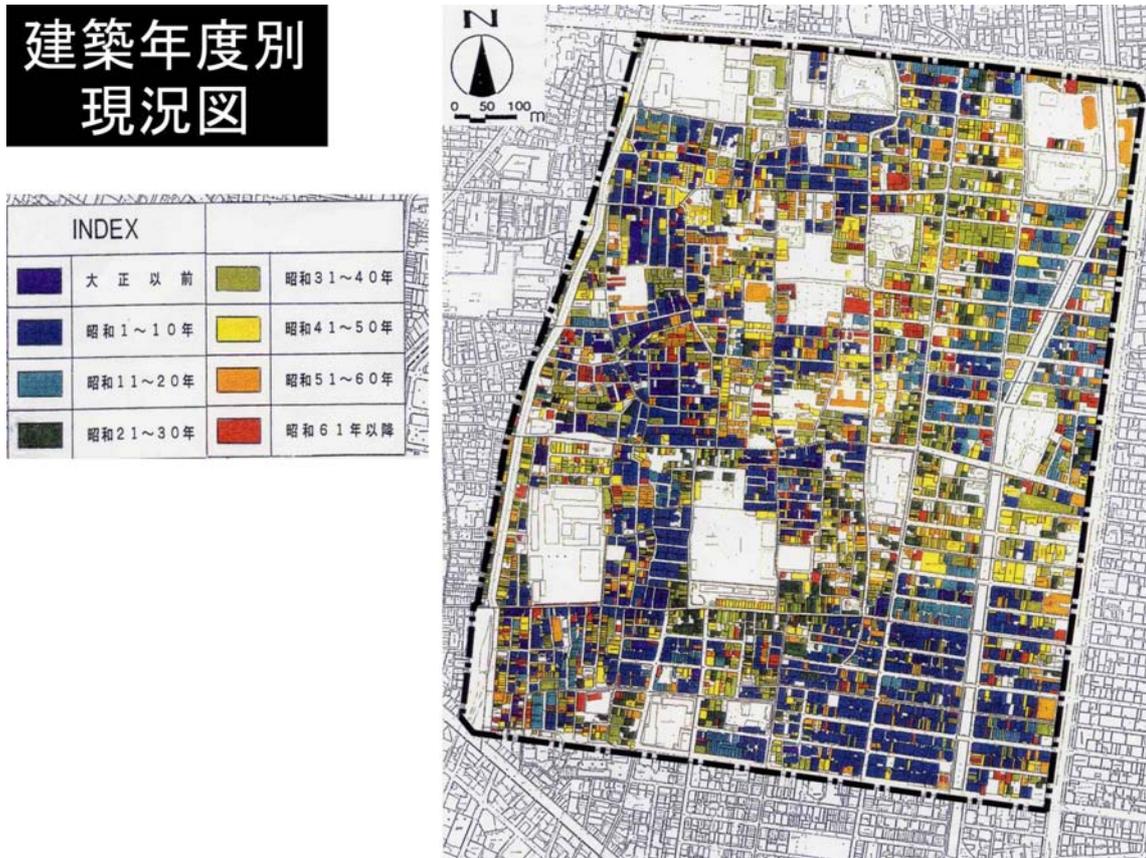
[그림 5-13] 이쿠노구 남부지구 2011년 현황

위의 과정을 거쳐 이쿠노구 남부지구 밀집시가지가 향상되었음  
 특히하게도 이 지역은 별다른 재난이나 전쟁 피해를 입지 않아 과거의 상태 그대로 밀집시가지가 유지되어 왔음

### ③ 사업지구 현황

#### □ 건축연도별 현황

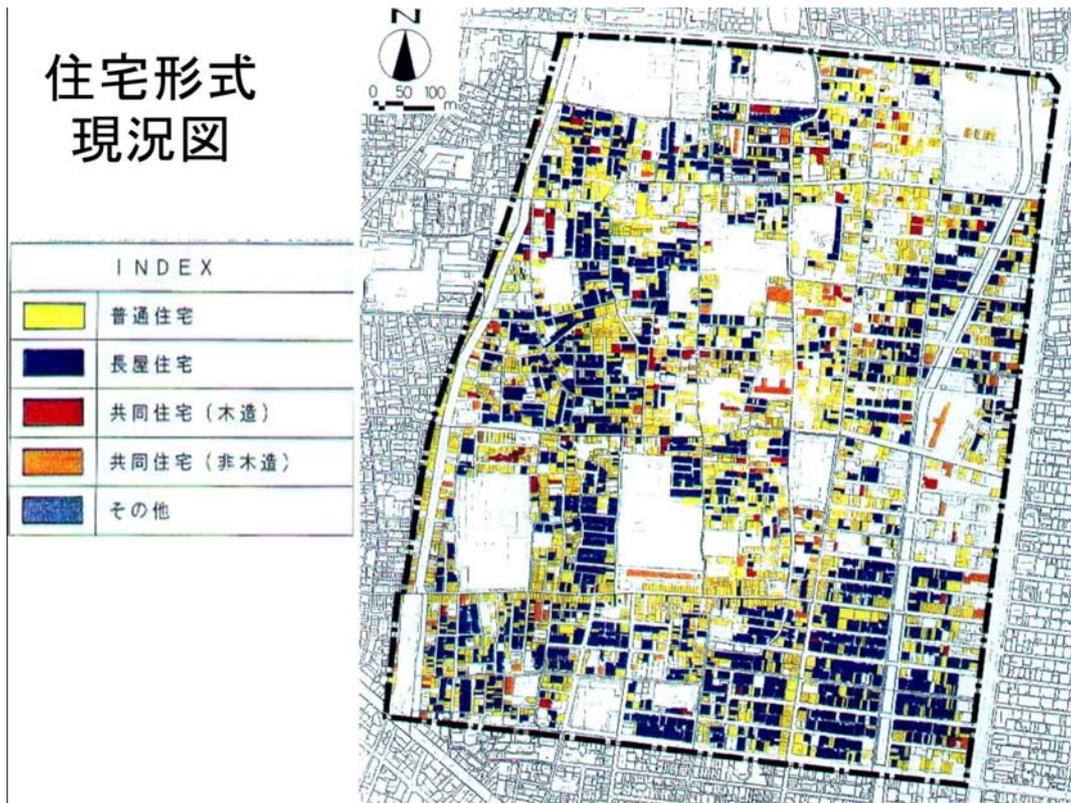
붉은색일수록 비교적 지어진지 오래되지 않은 건축물이며, 푸른색이 진할수록 오래된 건축물이다. 동측지역은 과거에 구획정리가 이루어진 지역의 경우에도 도로는 양호한 상태이지만, 건물 자체의 노후도는 상당히 높은 편이다. 쇼와 20년 이전 건축물이 전체의 약 43%를 차지하고 있으며, 쇼와 10년 이전(건축된지 75년 이상)된 건축물이 전체의 35%를 차지하고 있다.



[그림 5-14] 이쿠노구 남부지구 건축연도별 현황

□ 주택유형별 현황

주택유형별로는 단독주택이(노란색) 50%, 다가야 주택<sup>47)</sup>(남색)이 43%로 높은 비중을 차지하고 있다. 단독주택의 경우에는 소유관계가 단순해서 정비가 용이하나, 다가야 주택의 경우 토지주, 건물주, 거주자가 서로 다른 경우가 많아 정비사업이 잘 진척되지 못하는 원인이 되고 있는 상황이다.

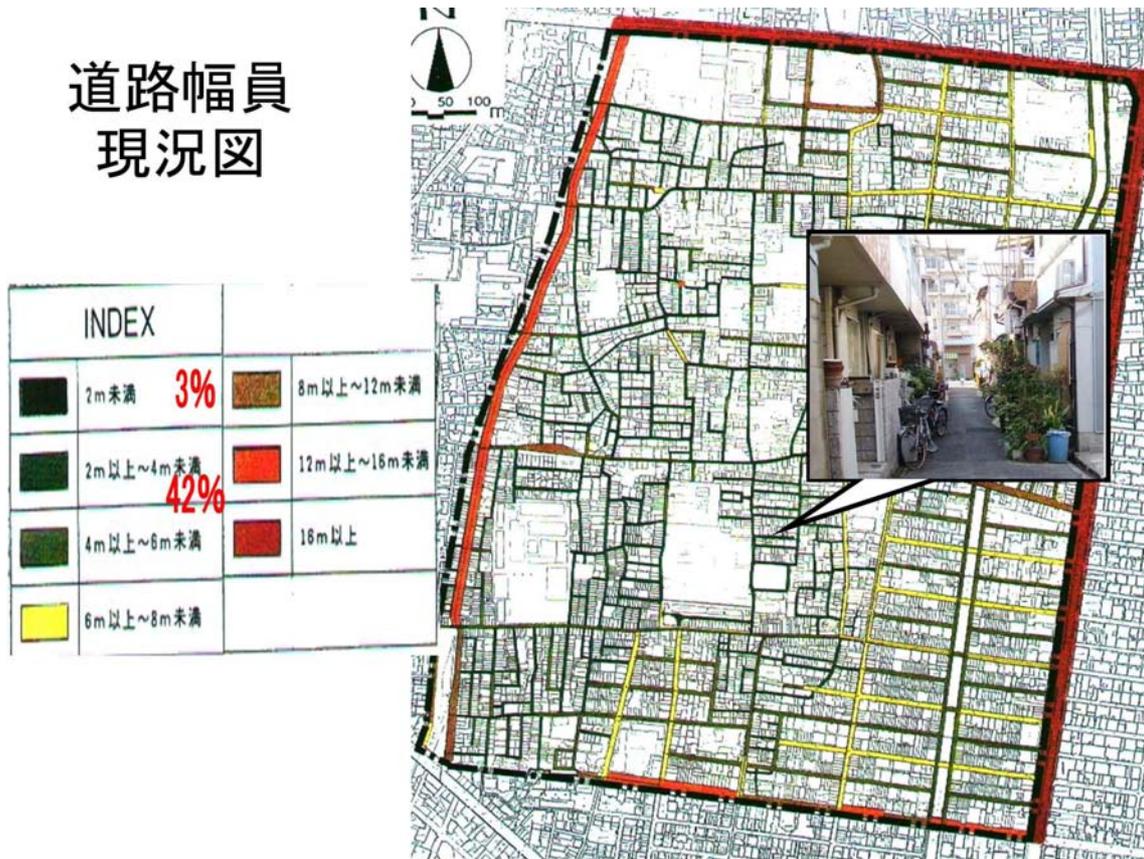


[그림 5-15] 이쿠노구 남부지구 주택유형별 현황

47) 일본의 전통적 공동주택 양식

□ 도로 폭원별 현황

구획정리가 진행된 동쪽지역은 5-6미터 이상의 도로가 설치되어 있는 반면 구획정리가 이루어지지 못한 지역은 4미터 미만의 좁은 도로가 다수 남아 있어 전체적으로 45% 정도가 4미터 미만의 도로로 되어있다. 재해시의 긴급차량 진입 곤란, 화재시의 불길 확산, 지진으로 건축물이 붕괴하는 데 따른 도로 폐쇄 등의 우려가 큰 상황이기 때문에 이와 같이 협소한 도로의 정비가 밀집시까지 정비의 중요 목표 중 하나이다.



[그림 5-16] 이쿠노구 남부지구 도로폭원 현황

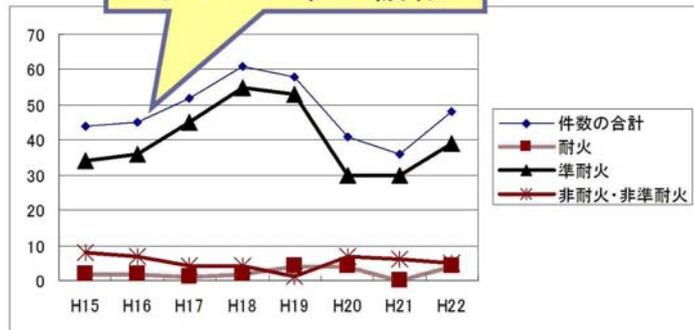
□ 민간건축물의 재건축 현황

민간의 확인신청건수는 연간 약 50건 정도로 재건축이 이루어지고 있으며, 면적으로는 연간 약 5-6천 평방미터에 달한다. 전체 건축물이 8천 호 정도 있기 때문에, 현재의 재건축 속도로 본다면 100년 이상이 걸려야 전체 지구의 건축물이 갱신될 수 있다. 전체 재건축 추이 곡선에서 다소 재건축 건수가 상승하는 시기가 나타나는데, 이는 방화규제의 강화에 따른 건폐율의 완화(일정 수준 이상의 내화구조를 갖추면, 건폐율을 60%에서 80%로 완화해주는 제도를 시행)조치가 효과를 발휘한 것으로 보고 있다. 그러나 그 이후의 시기에는 경기침체 등의 여파로 인해 재건축 속도가 다시 떨어지는 양상을 보이고 있다. 단, 재건축 건수에 나타나지 않는 기존 건축물의 제거 작업도 일정 부분 진행되고 있음을 고려하면, 실제 정비사업 스피드는 도표에 나타나는 것 보다는 약간 높을 수 있다.

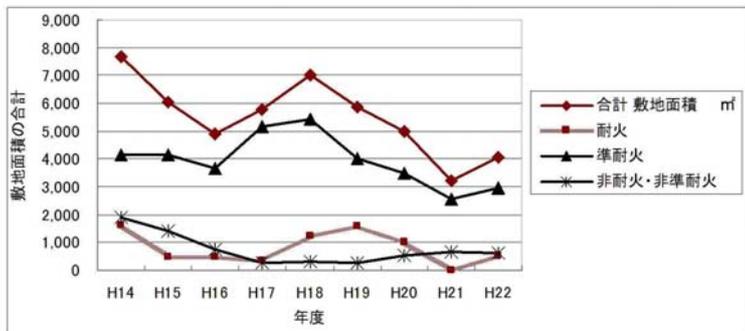
民間建築物の更新

防火規制の強化と  
けんぺい率の緩和

確認申請件数



申請物件の  
敷地面積計



[그림 5-17] 이쿠노구 남부지구 신규 주택건설 추이

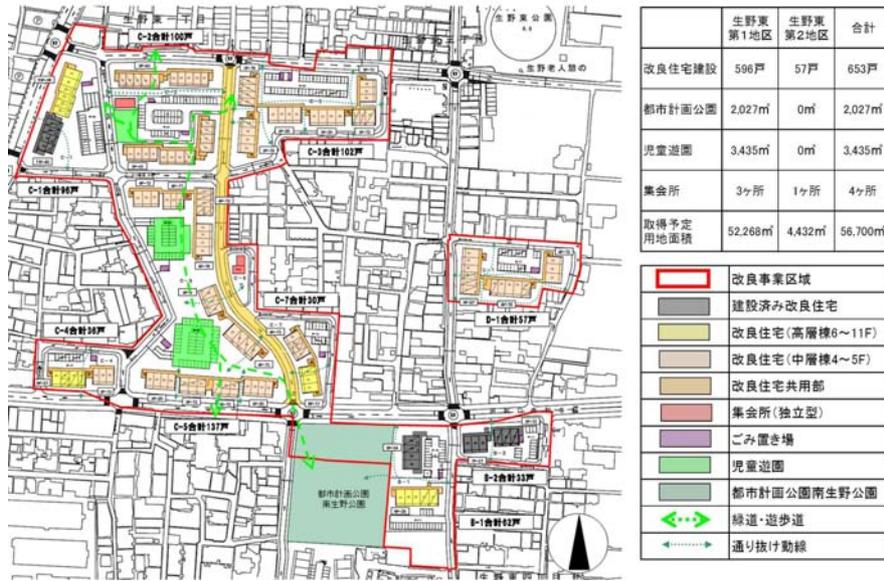
#### ④ 주요 사업 내용

##### □ 주택지구 개량사업

주택지구 개량사업은 사업지구 내에서도 특히 노후주택이 밀집하여, 민간의 자력 재건축을 기대하기 어려운 부분에 한정하여 토지와 건축물을 모두 시에서 매수하여, 종전 거주용 주택인 개량주택과 도로, 공원정비를 일체적으로 진행하는 사업이다. 이쿠노구 남부지구에서는 약 6헥타르 정도의 영역(이쿠노동 제1지구와 제2지구로 구분)을 주택지구 개량사업지구로 지정하여 사업을 수행하고 있으며, 이 지역의 경우 타 지역에 비해 도로조건이나 주택 노후도 조건이 매우 열악한 상태이다. 현재까지 개량주택을 3개동 107세대 완공하였고, 금년(2011년) 2월에 4동째 (2호관, 22호)를 착공하여 내년(2012년) 3월 완공을 목표로 건설을 진행 중에 있다.



[그림 5-18] 이쿠노구 남부지구 주택지구개량사업 진행 현황(2011.9월 현재)

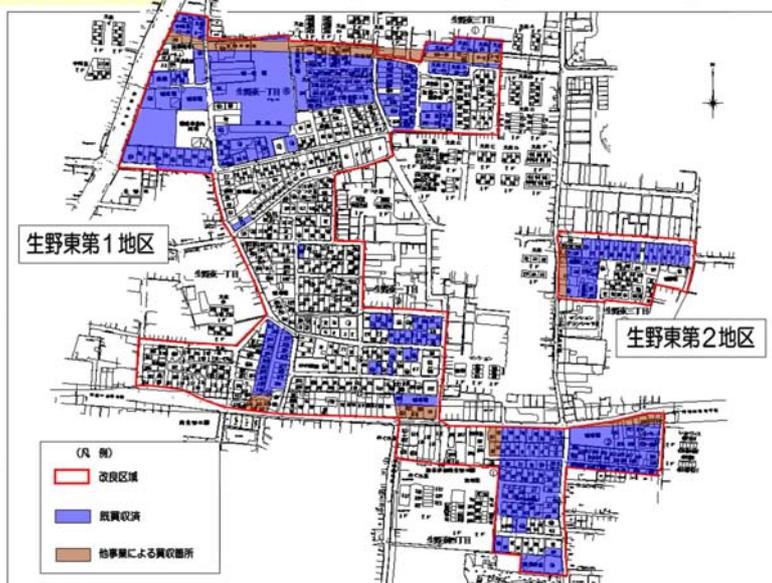


[그림 5-19] 이쿠노구 주택지구 개량사업의 사업계획

1998년에 사업이 시작되어, 당초 2009년에 사업을 완료하고자 했으나, 제1지구는 2019년, 제2지구는 2014년에 완료하는 것으로 사업기간을 연장하였다. 전체 개량주택 공급 호수는 653호로 계획되었고, 그 밖에 도로와 공원의 정비가 예정되어 있다.

**用地取得状況**

(平成23年3月末)



[그림 5-20] 이쿠노구 남부지구 매수대상 용지취득 현황

매수대상 토지 면적은 56,700평방미터이나, 작년까지 용지취득률은 47% 수준에 머물러 있다. 일정 면적 이상의 용지가 취득된 부분부터 개량주택 건설을 시작하게 되며, 주택지구 개량사업지구 이외는 민간의 재건축을 지원하는 형식으로 정비사업을 진행하게 된다.

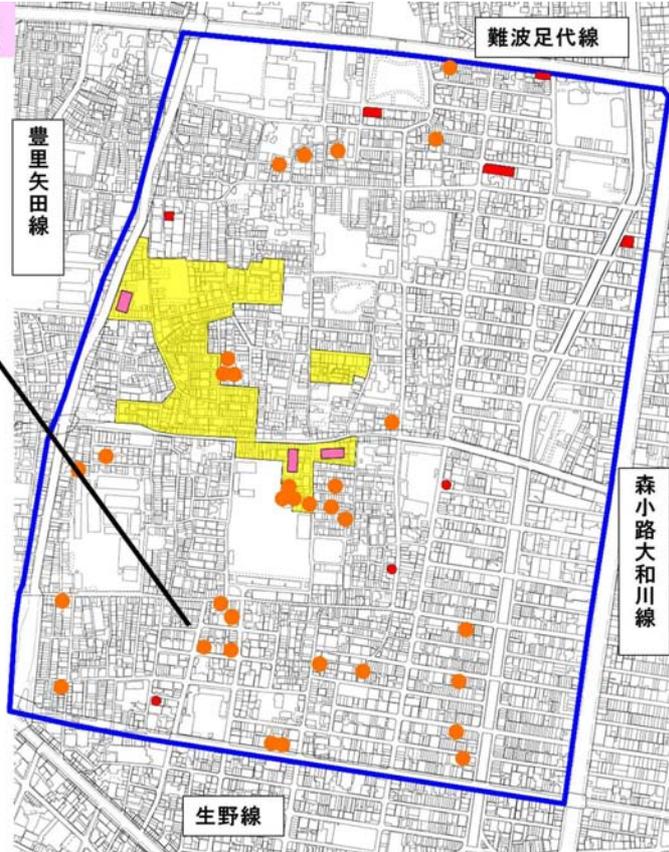
#### □ 민간노후주택 재건축 지원사업

재정적 여유가 있다면, 전체 지구를 모두 시에서 매수하여 통합정비하는 것도 생각해볼 수 있겠으나, 이는 현실적으로 불가능 하다. 따라서 시에서 직접 시행하는 주택지구 개량사업지구에 속하지 않는 주택의 정비는 기본적으로 민간 자체 재건축을 지원하는 형태로 진행하고 있다. 그 중의 하나로, 노후주택이나 공장등을 아파트로 재건축하는 경우, 설계비, 해체비, 건설비의 일부를 보조금으로서 지원하는 사업을 시행하고 있으며, 현재 이 사업의 지원을 받아서 5개 동이 완공되었다. 보조율은 총사업비의 5~15% 정도이며, 집합주택 건설 뿐만 아니라, 단독주택으로 재건축하는 경우나 흔히 있는 2개층 또는 3개층 주택으로 재건축하는 경우 등에도 해체비용을 보조하였다(현재까지 3건의 실적이 있고, 지원제도는 작년에 종료됨).

#### □ 노후목조주택의 긴급제거 제도

지구내의 주택밀집도를 낮추기 위해 2008~2010의 3년 한정으로 쇼와 25년 이전에 건설된 목조주택의 해체비를 일부 보조하는 노후목조주택 긴급제거제도를 실시하였다. 노후 목조주택을 제거하는 것 자체만으로도 화재 확산 및 붕괴 위험을 감소시키는 효과가 있었으며, 제도가 시행된 3년동안 32건 44호의 노후목조주택을 제거하였다.

## 老朽木造住宅緊急除却制度



[그림 5-21] 이쿠노구 남부지구 노후목조주택 긴급제거제도 시행 현황

### □ 점도조건이 불량한 노후주택제거촉진제도

긴급제거제도의 후속조치로서 2011년부터 새롭게 시작된 프로그램으로, 점도조건이 열악하여 자력 재건축이 진행되기 어려운 노후주택을 대상으로 해체연상면적 1평방미터당 약 4,500엔의 해체비용을 보조(실제 해체공사비의 약 1/3에 해당)해주고 있다.

### □ 내진진단·내진개수 사업

재건축이나 해체보조 외에 기존의 건축물을 보강하는 내진진단·보수에 대해서도 보조제도를 시행하고 있다. 내진진단의 경우 자기부담금 5천엔을 납부하면 실시가 가능하며, 내진보수의 경우 보수비용의 1/2을 보조하되, 상한액은 100만엔으로 설정하고 있다. 정비사업지구 내에서는 현재까지 진단 18건, 보수 2건이 이루어졌다.

□ 협소한 도로의 확장정비사업

폭원 4미터 미만의 도로에서 재건축이 이루어질 경우, 건축기준법에 의해 도로의 중심으로부터 2미터 셋백을 의무화하고 있으며, 셋백의 부분은 도로포장등에 소요되는 비용에 대해 2/3를 보조해주고 있다. 민간의 자력 정비를 합쳐서 지구내에서 약 90개소에서 도로 정비가 이루어 졌다.



[그림 5-22] 이쿠노구 남부지구 협소도로 확폭정비사업 시행 현황

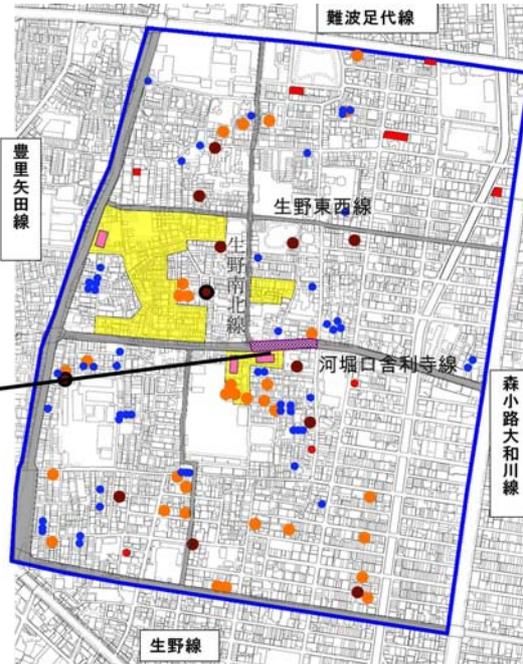
□ 도시계획 도로와 주요 생활도로의 정비사업

지구 내를 남북으로 양분하는 폭 15미터의 동서방향 도로(河堀口舎利寺線)를 위한 부지를 매입하고 도로 건설을 시행하였으며, 주요 생활도로는 폭원 8미터로 이쿠노남북선과 이쿠노동서선의 정비를 실시하였다.

都市計画道路  
主要な生活道路



一部完成した河堀口舍利寺線



[그림 5-23] 이쿠노구 남부지구 도시계획도로 및 주요 생활가로 정비 현황

□ 마을 광장의 조성

도시계획공원인 남이쿠노공원을 정비할 예정이며, 마을광장(마치카도 광장)은 200~300평방미터 면적으로 포켓파크를 6개소 조성하였다. 이는 재난시의 피난장소로서의 기능도 수행하지만, 시민들의 일상적 관리활동이나 이벤트 개최를 통해 지역 커뮤니티의 활성화와 방재의식의 향상을 도모하는 소프트한 측면의 효과 또한 기대 할 수 있다. 실제로 계획단계부터 주민들이 직접 참여하도록 하여, 주민들의 호응도가 높고 애착을 가지는 것으로 나타나고 있으며, 마을 광장 조성을 위한 워크숍 개최 등을 시행하였다.

□ 종전거주자 임대주택의 건설

도로나 공원 건설로 인해 주택이 없어지는 경우와 민간의 재건축 사업 과정에서 살 곳이 없어진 임차인을 수용하기 위한 임대주택을 건설하고, 임대료의 산정은 종전의 거주비 수준에 맞추어 재정착을 지원하고 있다.

### 3. 국내·외 주거지 재생 정책의 비교

#### 1) 제도적 측면

##### □ 국내

도시재정비촉진을 위한 특별법(뉴타운 사업)과 도시 및 주거환경 정비법(주택 재개발 사업 및 마을만들기사업) 그리고 각 지방의 주거지정비사업 관련 조례 등의 제도가 마련되어 있다.

##### □ 영국

광역단위(Single Programme)와 마을단위(Neighborhood Renewal Programme)의 사업에 대하여 제도적으로 명확한 구분 및 정책방안이 마련되어있다. 광역단위에서는 통합재생예산과 통합프로그램 제도를 운영하고 있으며, 마을단위(NRF)에서는 개발의 우선순위를 결정할 수 있는 물리적·사회적인 노후 척도의 개량적인 측정 방식(NRF)을 마련하여 운영하고 있다. 마을단위의 이 같은 제도는 양호한 주택 및 커뮤니티를 파괴하지 않으므로 경제적인 효과를 증대시켜준다.

##### □ 일본

소규모 공동주택 정비에 대한 건축법 완화, 세제완화, 세입자에 대한 자원 등 공공의 체계적인 운영방안 마련을 통해 정비를 활성화 시키며, 과도한 개발을 방지하고 있다. 또한 세입자를 위한 커뮤니티주택 건설을 우선적으로 추진하여 세입자와 기존거주자가 주택 개발 시 임시주택으로 활용할 수 있도록 하는 방안을 마련하고 있다. 전문가 지원체계를 구축하여 정비계획 수립단계부터 주민참여를 독려하고 전문가가 주민협의회를 도출함과 동시에 지역여건에 적합한 사업을 추진 할 수 있도록 유도하는 코디네이터 제도를 도입하였다.

#### 2) 운영방식 측면

##### □ 국내

광역단위(뉴타운)의 사업방식은 정비가 필요한 지역을 전면 지정하고, 사업을 한 번에 진행함으로써 지역주민들의 참여를 배제한 전면철거방식의 사업을 운영하고 있다. 그

러나 이러한 전면철거방식은 양호한 주택의 철거와 지역의 커뮤니티파괴로 인한 많은 사회·경제적인 문제들을 야기하고 있다.

지구(마을)단위의 사업방식은 노후화된 주거지재생을 위한 독자적인 자금운용체계가 없으며, 단기적인 예산 혹은 특별예산을 사용하여 사업을 운영하고 있기 때문에 장기적인 운영방식의 체계가 확립되지 못하고 있다.

#### □ 영국

광역단위 복수의 재생사업을 통합적으로 계획하고 지역개발청(RDA)에서 이를 지원해줌으로써 실질적으로 커다란 차이를 나타내는 지역에 자원을 집중지원 하고 있다.

#### □ 일본

마을만들기 교부금제도를 통하여 노후주거지재생 및 공공 기반시설정비와 관련한 자금을 지원해줌으로써 지속적이고 장기적인 사업운영방식을 유지하고 있다. 또한 사업의 시행/실행/관리의 단계적인 운영방식의 체계를 확립하여, 장기간 주민들의 의견이 수렴되어진 실질적 주민참여형 사업방식으로 운영되기 때문에 점진적인 개발방식의 사업 진행이 이루어지고 있다.

### 3) 종합

#### □ 제도적 측면

점진적 개발방식의 사업도입 필요성과 방안 마련에 대한 제시가 우선시 되어야하며, 장기적이고 점진적인 사업방식에 맞는 주거지정비사업의 방향성 설정과 그에 따른 재원마련에 대한 방안 제시가 필요하다. 이를 위해서는 사업구역을 지정·추진 할 수 있는 객관적인 지표의 설정과 도입이 이루어져야 한다.

#### □ 운영방식 측면

중장기적인 개발방식 단계의 체계화 마련이 필요하며, 지속적인 사업평가를 통한 사업추진계획 수립 및 보완·수정이 필요하다. 이를 위해서는 사회·경제적인 변화 및 지역적 요구사항에 능동적으로 맞추어나갈 수 있는 운영방식의 체계 마련이 이루어져야 한다.

[표 5-7] 국내·외 주거지재생사례의 제도 및 운영방식 비교

구분	제도적 측면			운영방식 측면		
	재생정책 체계	관련제도	참여주체	자금운영	사업방식	사업기간
국내	정비사업과 재정비 촉진사업 + 시범적인 마을 만들기형 정비사업	- 도시 및 주거환경 정비법	- 공공(행정) - 민간사업자 - 주민협의회(지속적인 사업관리의 능력을 갖고 있지 않음) - NGO	- 기본적으로 사업단위 Self-financing - 재정비 촉진지구의 경우 추가적인 기반 시설 부담을 여러 사업구역에 배분 - 주거환경 정비사업의 경우에만 광역발전특별회계 지원	- 정비사업 조합에 의한 사업 추진 - 주거환경정비사업의 경우 공공이 직접 사업 시행	- 대부분의 사업이 단기적인 기간의 사업으로 진행
국외	영국	광역재생사업	- 중앙정부 - 지역개발청 - 권역별 협력조직 - 지방정부 연합사무국 - 도시개발공사 - 도시재생회사 - 지역기관, 자원봉사단체, 사회적기업, 주민조직 - 마을재생사업 협력조직들	- 통합재생예산(SRB) - 통합예산(SB)	- 지방정부 주도의 지역사업에 대한 중앙정부 보조정책방식 - 중앙정부/지역개발청/지역조직 및 공공개발기관 등을 주체로 광역재생사업의 구도로 사업을 진행	- 최소 1년간 참여주체들이 기본전략을 마련 - 2년째에는 사업추진계획 수립 - 3년째에는 1년간 프로젝트 진행 후 다음연도 사업추진계획 수립 *매년 마다 실적평가 후 사업추진계획을 보완수정
		마을만들기 재생사업	- 커뮤니티뉴딜 - 근린재생 국가전략 - 빈곤지수 - 마을재생기금	- 중앙정부: 마을재생국 - 지방정부 - 지역전략협력조직 - 기타마을재생사업 지원조직	- 마을재생기금(NRF) - 커뮤니티 뉴딜기금(NDC)	- 거점형의 민간개발 촉진정책의 방식 - NRF지구들에만 적용하는 별도의 목표 12개를 성과지표 형태로 설정
	일본	주택시가지 종합정비사업	- 소규모 공동주택 정비에 대한 건축법 완화, 세제완화 - 커뮤니티 주택 - 전문가 코디네이터	- 국토 교통성 - 도시정비공사(제3섹터) - 마치즈쿠리협의회(주민조직) - 지방자치단체(행정기관)	- 마을만들기 교부금 제도	- (1단계)마을만들기 검토회 설립 및 주민들의 의견수렴(설문) - (2단계)마치즈쿠리센터 설립 및 계획 검토 - (3단계)주민들의 자발적인 활동(지원·관리)
목조주택밀집 지역정비사업						



## 제6장 결론 및 정책제언

### □ 주거지 재생의 사회적 목표에 대한 재인식

현재 우리나라의 주택정비사업(재개발, 재건축, 주거환경정비사업, 재정비촉진사업)은 그 취지만 보면 공공-개인 파트너십(Public-individual partnership)에 기반을 둔 사업이지만, 광범위한 면적<sup>48)</sup>의 주택지에 대해 비동의 조합원의 주택 및 토지에 대한 강제수용권을 전제로 하고 있기 때문에 과거 전면적인 강제 철거에 의한 주거지 정비 시대의 특성과 부작용을 내포하고 있는 사업이라고 할 수 있다. 시장 여건이 뒷받침해주기만 한다면, 이러한 반 강제적인 사업에 의해서도 결과적으로 지역의 물리적 환경 개선과 거주자(종전 주택 소유자)의 경제적 편익을 모두 증진시킬 수 있기 때문에, 지금까지의 주택 정비사업은 어느 정도 성과를 거두어 왔다고 할 수 있다.

그러나 부동산 시장의 침체와 저출산 고령화라는 인구 사회적 변화는 종전의 분양주택 중심의 주택 공급 시장에 구조적인 변화를 일으키고 있으며, 앞으로도 이러한 추세가 상당기간 지속될 것이라는 점에 있어서는 어느 정도 사회적 공감대가 형성되어 있는 것으로 보인다. 이러한 상황에서 기존의 주택 정비사업은 사회적인 부작용 뿐만 아니라 그 경제적 편익 측면에 있어서도 타당성이 약화되고 있다고 볼 수 있으며, 기존 주택 소유자의 경제적 편익마저도 보장되지 못하는 상황에서는 주택 정비사업의 시행이 사회적으로 정당화되기 어려울 것이다. 특히, 현장 조사 결과 행정 주도의 정비사업에 대한 주민들의 반발

48) 보통 정비사업은 10,000㎡ 이상의 주택지를 대상으로 한다.

이 과거와 달리 점차 체계화·조직화 되는 양상이 발견되고 있는데, 이는 기존 정비사업의 문제점에 대한 모종의 사회적 학습효과가 나타나고 있음을 보여주고 있다.

이와 같은 여건 변화를 고려할 때, 결국 공공에 의한 주거지 재생 정책의 목표를 재정립할 필요가 있다고 판단된다. 저층 주택 밀집지역을 아파트 단지로 전환하기 위한 대규모 전면철거형 주거지 정비사업은 현지 거주자의 경제적 여건을 고려한 맞춤형 재생 사업으로 전환될 필요가 있다. 특히, 사업 후에 종전 주택 보유자의 임대소득 기반을 유지할 수 있도록 하기 위해서는 분양주택, 민간 임대주택, 상업시설 등의 복합적인 기능을 고려한 주거지 재생이 필요할 것으로 판단된다.

#### □ 주거지 재생의 경제논리와 정부 개입의 방향

우리나라의 주거지 재생 정책은 경제논리에 기반한 토지이용 규제 완화와 공익성 논리에 기반한 기반시설 설치 의무 규제라는 두 축을 기반으로 전개되어 왔다. 그러나 이러한 제도적 장치가 입지 여건과 무관한 일반적 규제정책으로서 시행되어 왔기 때문에 오히려 시장불균형을 부추기는 측면이 없지 않았다.

단순히 개발 밀도의 측면으로 봤을 때, 도심부나 역세권과 같이 개발 압력이 높은 지역에 대해서는 현재의 주거지역 기준용적률을 상회하는 개발이 더 바람직할 수 있다. 반면에, 교외지역의 경우 사업성 문제를 용적률 완화로 해소하려는 시도는 자칫 수급 불균형을 더욱 악화시키는 결과를 낳을 수 있다. 기본적으로 주거지역의 개발밀도 규제는 해당 지역의 기반시설 여건이나 주택수요를 종합적으로 고려하여 결정할 문제이지, 정비사업을 촉진하기 위한 수단으로서의 밀도규제 완화는 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없다.

더욱이 주택 정비사업 시장에서의 우발이익 문제는 정부 규제완화의 효과를 크게 상쇄시킬 수 있다. 부동산 개발 시장에서 현재의 토지가치는 미래의 개발이익에 민감하게 반응한다. 주택 정비사업의 경제적 편익은 사업 이전의 자산가치와 사업 이후 자산가치의 차이에 의해 발생한다는 점을 고려하면, 공공의 확정적 규제완화는 결국 종전 자산 가치에 먼저 반영되어 사업의 원활한 추진이라는 당초의 목표의 달성에 큰 도움을 주지 못한다. 이러한 문제에 대응하기 위해서 정부는 정비사업지구 지정에 있어서 지정 대상 지역에 대한 투기적 시장 참여자의 존재 여부를 중요한 판단 기준으로 간주할 필요가 있을 것이다.

기반시설 설치비용에 대한 지원 문제도 시장질서 측면에서 신중하게 접근할 필요가 있다. 특히, 정비기반시설의 경우 설치 편익이 주로 사업시행자에게 귀속된다는 점을 고려했을 때, 사업시행자에게 경제적 부담을 발생시키는 규제라고 보기 힘들기 때문에 현재와 같이 시행자 부담 원칙을 유지하는 것이 바람직하다. 다만, 재정비 촉진지구에서 적용되는 광역기반시설(공공시설) 설치비용 부담은 경제원리에 비추어 볼 때 시행자에게 비용을 전가할 근거가 취약하고, 그 대가로 제공되는 용적률 인센티브의 실효성도 확실하지 않기 때문에 제도개선이 필요한 부분이라고 볼 수 있다.

한편, 정비사업의 주된 대상이 되는 저층 주택 밀집지역의 관리 및 재생 방향에 대해서는 향후 보다 신중한 대응이 필요할 것으로 보인다. 기본적으로 저층 주택 밀집지역은 개별적인 건축행위로 인한 과밀개발이 일어날 가능성이 높고, 우리나라의 경우 이러한 과밀개발 경향을 주택 시장의 문제에 대응하기 위해 정책적으로 이용·방조해왔다고 볼 수 있다. 그 결과, 현재 우리나라의 저층 주택 밀집지역은 주택시장에서 민간 저렴주택의 공급이라는 중요한 역할을 담당하게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 저층 주택 밀집지역의 특성을 고려할 때, 단기적인 정책 수단은 매우 제한적이다. 저층 주택 밀집지역의 현지 개량을 촉진시키기 위한 추가적인 건축 규제 완화는 지금의 과밀 개발 상태를 더욱 악화시킬 가능성이 높다. 예를 들어, 도시형 생활주택의 경우 주차장 규제를 완화하고 분할등기가 가능하기 때문에, 향후 해당 지역의 전면적인 재개발이 요구되는 시점에서는 사업 시행의 장애요인으로 작용할 가능성이 높다. 따라서 단기적으로는 현재 논의되고 있는 정비사업의 구조조정 및 저층 주택 밀집지역에 대한 중장기적 관리계획을 수립하는 것이 시급한 과제이며, 도시관리 측면에서 건축규제나 개발밀도 규제의 완화는 가능한한 유보하는 것이 바람직하다고 판단된다.

#### □ 중앙정부와 지방정부의 역할 분담

마지막으로 주거지 재생과 관련된 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 체계를 구축할 필요가 있다. 현재 우리나라의 주택정비사업 체계에서 중앙정부의 역할은 광특회계를 통한 주거환경개선사업 지원으로 제한되어 있다. 그러나 지방정부의 재정기반이 취약한 우리의 조세체계를 고려했을 때, 중앙정부의 역할이 보다 확대되어야 함은 자명하다. 다행히 지난 8·8 대책에 중앙정부 차원의 주거지 재생 방침의 수립이 의무화되는 등 어느 정도 제도 개선의 윤곽이 드러났으나, 실효적인 지원방안은 아직 구체화되지 않고 있다.

중앙정부 차원의 정책방향 수립에 있어서, 우리나라 주택시장의 발전방향이 먼저 명확하게 드러날 필요가 있을 것이다. 주거지 재생 정책의 문제는 결국 주택시장의 방향성 과도 밀접하게 관련되어 있다. 결국 주거지 재생의 문제는, 개인에 의해 공급되는 민간 임대 주택의 주요 공급 수단이었던 저층 획지형 주택지와 분양 주택 중심인 아파트 단지 시장의 전반적인 균형을 어떻게 유지할 것인지를 문제라고 볼 수도 있기 때문이다. 만약 정부가 민간 임대 주택의 꾸준한 공급 및 유지를 중요한 정책 과제로 설정한다면, 저층 주택 밀집지역의 정비사업에 임대사업을 목적으로 하는 기업의 참여를 유도하는 방안도 심각하게 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 현재의 정비사업으로는 저층 주택 밀집지역 거주자의 대다수를 차지하는 임대가구 문제에 적절한 대응이 불가능한데, 이는 정비사업의 목적물이 관련 제도에 의해 분양 아파트로 한정되어 있기 때문이다. 만약 정비사업의 결과물로서 종전의 민간 임대 주택 물량에 대응하는 새로운 임대주택의 공급이 이루어질 수 있다면, 임대-분양간의 수급불균형 문제로 인한 정비사업의 사회적 불균형 문제가 어느 정도 해소될 수 있을 것이며, 필요에 따라서는 적절한 정부보조를 통해 저소득층 주거 문제에 대한 정부의 대응 능력을 향상시킬 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- Carmon, N.(1997), “Neighborhood Regeneration: The State of the Art”, *Journal of Planning Education and Research*, 17(2)
- DiPasquale, D. and Wheaton, W.(1996), *Urban Economics and Real Estate Market*, Prentice Hall
- 구청(2010), 「○○구 ○○지구 재정비촉진계획」
- 김성희(2010), “주택재개발사업의 조합원 분양가 결정요인 분석”, 「국토계획」, 45(1), pp.65-78.
- 김아름(2009), “뉴타운 사업 내 재개발구역의 주체별 개발이익 비교 분석: 길음뉴타운 2,4구역을 중심으로”, *한국주거학회논문집*, 20(5), pp.103-112.
- 김창석(2008), “우리나라 도시재생정책의 현황과 과제”, 「서울경제」, pp.3-10.
- 김창석·김주영(2002), “아파트 용적률이 주택가격에 미치는 영향에 관한 연구”, 「국토계획」, v.37(4), pp. 123-132.
- 남진·우명제·Ross, C.L.(2010), “도시재생사업을 위한 공공의 사업비용 조달방법 연구”, 「국토계획」, v.45(7), pp.47-65.
- 박인석(2009), “단독주택 재생을 위한 주택 관리 및 정비 지원방안”, *대한건축학회 논문집 계획계* 25(12)
- 박천보(2010), “재정비촉진지구의 유형별 분포특성 및 정비방향: 대전광역시를 중심으로”, *대한건축학회 논문집(계획계)*, 26(5), pp.315-323.
- 서울특별시, 「서울시 뉴타운 사업 7년간의 기록」
- 양재섭(2007), “영국의 도시재생 추진기구와 지원제도에 관한 연구”
- 이상경·신우진(2001), “재건축 가능성이 아파트 가격에 미치는 영향”, 「국토계획」, v.36(5), pp. 101-110.
- 이왕건 외(2009), 「뉴타운 사업의 합리적 추진방안 연구」, 국토연구원.
- 이진순(2005). 「부동산세제의 근본적 개혁방안」, 한국조세연구원

- 이창호(2010), “주거환경개선사업의 문제점과 정책과제”, 국회입법조사처 「이슈와 논점」, v.148.
- 일본 국토교통성(2009), 「마치즈쿠리교부금 현황 전국도시재생 현황」.
- 장윤배(2010), 「도시재생기법의 적용사례와 도입방안 연구」, 경기개발연구원.
- 최막중(1997), “재개발·재건축사업의 경제논리와 물리적 개발밀도”, 「국토계획」, v.32(2), pp.107-122.
- 최막중·김준형. (2006). "재개발로 인한 주택 소유자의 경제적 어려움에 관한 실증연구", 「국토계획」, V.41(7), pp.85-96.
- 홍경구(2002), “순환적인 재건축을 위한 개발밀도 추정연구”. 「국토계획」, v.37(2), pp. 65-75.

## The Role of Public for Improving Public Interest in Residential Neighborhood Regeneration

Cho, Sang-Kyu  
Kwon, Young-Sang

Recently, large-scale urban redevelopment projects around Seoul Metropolitan Area are causing social problems as these projects have become stagnant for the nation-wide real estate market recession. The government and municipalities are engaging the problem with diverse of policy measures, but the effectiveness of the measures taken is unclear because of the structural deficiencies within current redevelopment system. In this context, this research aims to seek for the new policy directions through the analysis of the current status, economic rationale and mechanisms, and foreign policies. The research findings can be summarized as follows:

It seems almost certain that the realestate market recession combined with the low birth-rate in Korea will have continuing effect on the housing market, which means there is significant chance for the housing market to change from asset market into property market. Considering the outlook for the market transition, the pre-existing residential redevelopment system which aims to transform large amount of rental housing units into apartments for sale would become less feasible. Also, the result of the field survey of this research suggests that the major cause of civilian resentment against the new-town project is the existing home owners' fear of losing rent, and this supports the hypothesis of the market transition.

In short, all these findings implies the necessity of redirecting current redevelopment policy. In particular, the large-scale redevelopment projects on existing urban housing subdivision need to be redirected toward gradual incumbent upgrading considering socio-economic status of residents. Also, the physical outcome of neighborhood regeneration needs to be diversified in terms of uses and re-distribution of properties in order to preserve the income basis of

pre-existing residents.

The Korean government have utilized two policy measures on the residential redevelopment market: Density regulation and compulsory infrastructure provision rules. However, in spite of the location-specific nature of these measures, they have been applied almost equally in every redevelopment project disturbing real estate market balances. In terms of the development density, it is obvious that higher development density is desirable when the location rent is high enough. In contrast, density easement in an area with lower location rent would not help improving economic feasibility of a redevelopment project. Considering that the optimal development density is independent from density regulation, the effect of density easement in general is at best limited.

Moreover, the presence of windfall profit in redevelopment market can offset the effectiveness of density easement because the market value of land reflects its future value to the extent that the actual profit from a development project become zero. Considering this market mechanism, the effort of the government for boosting residential redevelopment through unconditional deregulation has clear limitation in terms of effectiveness. Therefore, it is recommended that density easement should be location-specific and the presence of speculative activities in a prospective redevelopment site should be major criteria when planning decision is made.

Also, the feasibility of government subsidy for infrastructure improvement cost of redevelopment projects is questionable. In particular, considering the economic mechanism that the benefit of on-site infrastructure provision is almost exclusively absorbed by land owners, the government should take conservative attitude toward this kind of direct subsidy. However, the current system which imposes the cost of off-site infrastructure provision upon land owners need modification because it is neither justified by economic theory nor theory of justice.

The choice of policy measures for the regeneration of urban housing subdivision is even more complicated issue. Basically, housing subdivision has the risk of overcrowding development through individual economic decision-making process, and the Korean government has taken advantages from this mechanism: As a result, the housing subdivision has become a

major supplier of affordable housing stock in Korea. However, considering the physical condition of average housing subdivision, no more density easement upon housing subdivision seems to be justifiable, and this is the very reason which limits the government choice.

Alternatively, the central government and some municipalities are considering introduction of conservative neighborhood regeneration method. However, in fiscal point of view, this method does not differ from the existing incumbent upgrading projects which pose significant financial burden upon the government. Eventually, the government should figure out financing measure through which the beneficiaries can pay off the public investment in the long run.

**Keywords : Residential redevelopment, Residential neighborhood regeneration, Housing Improvement Projects, Public interest**







10. ○○뉴타운을 찬성하신다면 그 이유를 중요한 순서대로 적어주세요. (3가지 이내)

① 현재의 생활환경 개선을 원함	② 재개발로 임대소득이 증가
③ 재개발 완료 후 집값이 오를 것을 기대	④ 분양권 전매로 이익을 얻어 이주할 예정
⑤ 아파트, 주상복합 등 현대적 주택 거주를 희망	⑥ 지역의 이미지가 개선됨
⑦ 기타 (.....)	

① (                    )                    ② (                    )                    ③ (                    )

11. 재개발 후 현재와 같은 규모의 아파트에 입주한다면 얼마가 들 것으로 예상하십니까?  
(.....) 만원 정도

12. 재개발 후 현재와 같은 규모의 아파트에 입주한다면 얼마까지 내실 수 있으십니까?  
(.....) 만원까지 부담 가능

13. 재개발 후 부담금 없이 새 아파트에 입주가 가능한 대신, 현재 주택보다 면적이 작아진다면, 어느 정도까지 감수하실 수 있습니까?

① 현재 면적의 50%	② 현재 면적의 30%	③ 현재 면적의 20%	④ 현재 면적의 10%	⑤ 현재 면적 그대로
--------------	--------------	--------------	--------------	-------------

14. 만약 재개발이 된다면 재정착하고 싶으십니까?

① 꼭 하고 싶음	② 가능하면 하고 싶음	③ 모르겠음	④ 하고 싶지 않음	⑤ 절대 하고 싶지 않음
-----------	--------------	--------	------------	---------------

15. 재정착에 대해 이렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?

(.....)

16. 현재 거주하고 계신 주택의 토지와 건물의 면적은 얼마나 됩니까?

토지 (                    ) 평 / 주택 (                    ) 평

17. 현재 소유하신 주택의 종류는 무엇입니까?

① 단독주택	② 다가구주택	③ 다세대주택	④ 아파트	⑤ 상가/점포주택
--------	---------	---------	-------	-----------

18. 현재 이 주택에 함께 거주하는 가족은 몇 명입니까? (.....) 명

19. 현재 주택의 면적이 충분하십니까?

① 매우 넓다	② 넓은 편이다	③ 보통이다	④ 좁은 편이다	⑤ 매우 좁다
---------	----------	--------	----------	---------

20. 주택의 면적이 좁다면 현재보다 얼마나 더 필요하십니까? (.....) 평 정도

21. 주택의 면적을 늘릴 수 있다면, 평당 얼마까지 부담하실 수 있습니까?  
평당 (.....) 만원까지 부담 가능

22. 현재 주택의 시가는 어느 정도이며, 공시지가는 시가의 몇 % 정도라고 생각하십니까?  
시가는 (.....) 만원 정도, 공시지가는 시가의 (.....)% 수준

23. 위 주택 외에도 다른 건물이나 토지를 소유하고 계십니까? 예 ( ) / 아니오( )

24. 다른 건물이나 토지가 ○○뉴타운 안에 있습니까? 예 ( ) / 아니오( )

25. 현재 세입자가 있다면, 총 보증금과 월 임대료를 적어주십시오.  
보증금 (.....) 만원 / 월 임대료 (.....) 만원

26. 가족의 주요 수입원(소득)은 무엇입니까? 모두 표시해 주십시오  
( ) 직장에서 받는 봉급 ⇒ 직장의 위치는 어디입니까? (.....)동  
( ) 자영업 또는 상업 ⇒ 사업장의 위치는 어디입니까? (.....)동  
( ) 건물 임대료 ⇒ 건물의 위치는 어디입니까? (.....)동  
( ) 은행 등 금융기관에 적립해 둔 돈과 이자  
( ) 다른 곳에 사는 가족이나 친지 등이 보내주는 생활비  
기타 ( ) : .....

27. 매월 가구의 총소득은 어느 정도입니까? (.....) 만원 정도

28. (집세 등 임대소득이 있는 경우) 보증금과 월세는 각각 어떻게 이용하고 계십니까?

월세	① 대부분을 생활비로 사용하고 있다 ( )
	② 일부분을 생활비로 사용하고 있다 ( )
	③ 대부분 여유자금(저축, 투자 등)으로 활용하고 있다 ( )
보증금	④ 상당 부분은 다른 용도에 사용하였다 ( )
	⑤ 보증금의 일부를 생활비로 사용하고 있다 ( )
	⑥ 보증금은 그대로 두고 이자를 생활비로 사용하고 있다 ( )
	⑦ 보증금과 이자 모두 여유자금(저축, 투자 등)으로 비축하여 활용하고 있다 ( )

29. ○○ 뉴타운이 지정된 것을 알게 된 대체적인 시기는 언제입니까?

(        년        월) (연도는 반드시 적어주세요)

참고 : ○○뉴타운 주요 일정	
2005년 8월 3차 뉴타운 후보지 발표	2010년 2월 재정비촉진계획 공람
2006년 10월 재정비촉진지구 지정을 위한 공람	2010년 3월 재정비촉진계획 주민공청회
2007년 4월 재정비촉진지구 지정고시	2010년 4월 재정비촉진계획 결정고시

30. ○○ 뉴타운이 지정된 사실은 누구를 통해 처음 알게 되셨습니까?

① (뉴타운 찬성) 추진위원회	② (뉴타운 반대) 비대위
③ 구청의 공고 및 안내	④ 이웃 주민
⑤ 신문, 잡지	⑥ 방송 보도
⑦ 기타 (.....)	

31. ○○ 뉴타운의 추진과정에 대해서는 주로 누구를 통해 들으십니까? (여러 개 선택 가능)

① (뉴타운 찬성) 추진위원회	② (뉴타운 반대) 비대위
③ 종로구청의 공고 및 안내	④ 이웃 주민
⑤ 신문, 잡지	⑥ 방송 보도
⑦ 기타 (.....)	

32. ○○ 뉴타운과 관련하여 **누구의 정보가 가장 믿을 만하다고** 생각하십니까?

① (뉴타운 찬성) 추진위원회	② (뉴타운 반대) 비대위
③ 종로구청의 공고 및 안내	④ 이웃 주민
⑤ 신문, 잡지	⑥ 방송 보도
⑦ 기타 (.....)	

33. 이렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?

(.....)

34. 이렇게 얻은 뉴타운에 대한 정보는 얼마나 믿을 만 하다고 생각하십니까?

① 매우 믿을 만하다	② 믿을 만하다	③ 보통이다	④ 믿기 어렵다	⑤ 전혀 믿기 어렵다
-------------	----------	--------	----------	-------------

35. 뉴타운의 지정이나 계획 과정에서 **자신의 의사를 표현한 적이 있으시다면 어떤 방법으로** 하 셴습니까? (여러 개 선택 가능)

① 주민공람시 의견 기재	② 공청회 질의응답	③ 구청 홈페이지 질의	④ 구청에 전화
⑤ 향의집회 참여	⑥ 동사무소에서 선발한 주민협의회 참석	⑦ 기타 (.....)	

36. 뉴타운의 지정이나 계획 과정에서 **주민의 의사 표현이 필요하다고** 생각하십니까?

① 매우 필요하다	② 필요하다	③ 보통이다	④ 필요없다	⑤ 전혀 필요없다
-----------	--------	--------	--------	-----------

37. 뉴타운에 대한 **주민의 의사 표현방법**으로는 어떤 것이 가장 좋다고 생각하십니까?

① 뉴타운 지정에 대한 여론조사	② 뉴타운 지정시 찬반투표	③ 뉴타운 계획과정에 주민대표가 참여
④ 뉴타운 계획수립후 찬반투표	⑤ 기타 (.....)	

38. 소유주의 연령과 최종 학력은 어떻게 되십니까?

( ) 세 / ( )