

도시재정비사업의 평가와 제도개선 방안

장 영 희*

Evaluation of Urban Redevelopment Policy and New Strategies for Resident Resettlement

Yeong-Hee Jang*

I. 서론

그동안 재개발사업은 고성장에 따른 부동산가격 상승을 원동력으로 추진되어 왔다. 재개발사업으로 인한 철거 덕분에 우리나라는 국제적으로 주거권이 대단히 취약한 나라로 지목되었고, 각종 개발사업으로 인한 철거는 여전히 계속되고 있다. 1990년대에는 도심에 가까운 달동네들이 우선 대상이 되었고 이제는 다가구주택 밀집지역이 대상이 되고 있다.

2002년부터 시작된 뉴타운(재정비촉진)사업은 우리나라 재정비사업의 지형을 크게 바꾸어 놓았다.¹⁾ 뉴타운사업지구는 지구당 면적이 50만㎡ 이상으로 대단히 넓고, 26개나 되는 지구에서 사업이 동시에 추진되기 때문이다. 향후 서울시내에서 재정비사업으로 인한 이주수요는 약 24만가구정도 예상되며, 이 중 2010년까지 약 10만~15만가구의 이주가 예정되어 있다.

재정비사업이 시작되면 개발사업지에 거주하는 원주민들은 보상을 받고 인근지역으로 이주할 수 밖에 없다. 그러나 주변지역의 임대료 상승으로

이전과 같은 주택을 구하기가 점차 어려워지고 있어 철거민들의 주거문제는 사회적으로 중요한 과제가 되었다. 기존 보증금과 주거이전비를 합치더라도 이전과 같은 주택을 구하기가 어려워 최근에는 공사기간 중의 임시거처 마련에 대한 요구도 증가하고 있다.

주민들에 대한 보상은 2007년 4월 공공임대주택과 주거이전비 2가지를 다 받을 수 있도록 법 개정이 이루어졌지만 아직까지 제대로 보상이 이루어지지 않고 있다. 세입자에 대한 보상을 사업주체가 모두 책임지도록 하는 현재의 방식은 세입자에 대한 보상을 축소하려는 시도로 이어지고 있다.

본 논문은 재정비사업의 추진과정에서 법적·제도적으로 미흡한 문제들을 검토하고 향후 개선 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 앞으로 지역환경과 주민의 주거환경개선이 병행되도록 재정비사업의 방향전환을 위해 사업전반에 걸쳐 정책 개선방안을 강구하였다.

* 서울시정개발연구원 선임연구위원(Senior Research Fellow, Seoul Development Institute), E-mail: yhj@scdi.re.kr, Tel: 02-2149-1252.

1) 본 논문에서 뉴타운사업은 도시재정비촉진법에 의한 재정비촉진사업을 의미함.

II. 도시재정비사업의 유형과 추진절차

1. 사업유형

우리나라에서 도시재정비사업은 대상지역의 성격에 따라 주거지역을 대상으로 하는 주거환경정비사업과 상업지역을 대상으로 하는 도시환경정비사업으로 구분된다. 주거환경정비사업은 지역여건에 따라 주택재개발사업, 재건축사업, 주거환경개선사업으로 사업방식이 달라진다. 주택재개발사업은 정비기본시설이 열악하고 노후불량건축물이 밀집된 지역에서 기반시설정비와 주거환경 개선을 목적으로 시행된다. 원래 주택재개발사업은 수복재개발, 보존재개발, 개량재개발, 순환재개발 등 다양한 방식으로 추진되었으나, 요즘은 전면철거방식이 주를 이룬다. 주거환경개선사업은 재개발사업보다 주거환경이 더 열악하고 어려운 주민들이 집중된 소규모 노후불량주택 밀집지역이 대상이다. 주로 사업여건이 어려운 지역에서 지방자치단체 또는 공공공사가 주도적으로 사업을 추진한다. 주택재건축사업은 기반시설은 양호하지만 건축물이 노후화된 지역, 주로 노후 아파트단지가 대상이다.

도시환경정비사업은 주로 도심 또는 부도심지역에서 도시기능 회복이 필요한 지역의 도시환경을 개선하기 위하여 시행되는 사업으로 도심재개발 기본계획에 의해 시행된다. 이들 재정비사업들에 관해서는 「도시 및 주거환경정비법」에서 추진요건과 절차를 규정하고 있다.

2002년부터는 광역적인 뉴타운사업이 추진되고 있다. 서울시에서 처음 시작된 뉴타운사업은 기존의 지구별 단위사업에서 생활권 단위로 정비대상지역을 광역화함으로써 그동안 문제가 되었던 도시기본시설을 개선하는 데 역점을 두었다. 공공의 기반시설투자를 전제로 하기 때문에 공공에서 먼

〈표 1〉 도시 및 주거환경정비사업의 유형

정비사업유형	사업 내용
주거환경 개선사업	도시 저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기본시설이 극히 열악하고, 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재개발 사업	정비기본시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재건축 사업	정비기본시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업·공동주택 재건축사업과 단독주택재건축사업으로 구분
도시환경 정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

저 개발기본계획을 수립한 후, 개별 지구별로 사업을 추진하는 것이 기존 재정비사업과 차이점이다. 뉴타운사업을 법적으로 뒷받침하기 위해 2005년에는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 제정되었다. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」은 사업촉진을 위해 구역지정 요건 완화, 소형주택건설 의무비율 축소 등 다양한 인센티브를 제공하고 있다.

또한 상업지·공업지에 대해서는 균형발전촉진지구로 지정하여 도시환경정비사업을 추진하고 있다. 그러나 뉴타운사업 역시 기반시설에 대한 공공의 투자가 거의 이루어지지 않고 사업주체로 하여금 모두 부담하게 함으로써 기존의 문제점들을 되풀이 하고 있다.

현재까지 뉴타운사업은 26개 지구에서 2,406ha에 걸쳐 지정되었는데, 이는 1973년부터 2008년까지 36년간 재개발사업으로 지정된 면적 1,939ha의 1.24배이다. 그동안 완료된 재개발구역 면적 1,007ha과 비교하면 2.4배에 달한다. 2008년 현재 서울시에서 사업이 예정되거나 추진중인 면적은 총

5,055.9ha으로 분당신도시의 2.6배에 달한다.

지금까지 구역지정과 사업이 시행되는 구역수는 뉴타운과 균형발전촉진지구에서 176개소, 주택재개발사업 133개소, 주택재건축사업 88개소 등으로 모두 397개소에서 사업이 추진되거나 예정되어 있다. 한 가지 특기할 만한 사항은 재건축 사업 중 단독주택 재건축사업의 비중이 매우 높다는 점이다. 전체 298개 예정구역 중 단독주택 재건축이 225개소나 된다는 점에서 앞으로 재건축사업으로 인한 단독주택의 대량 멸실이 예상된다.

<표 2> 도시재정비사업구역 현황(2008.7.31기준)

구분	예정구역	구역 지정	사업 시행	사업 완료	계
뉴타운	316(26개 지구)	131	30	6	
균축지구+세운	(9개 지구)	12	2	-	
주택재개발	177	57	76	306	616
주택재건축	298	50	38	13	399
단독주택	225	24	12	-	261

자료: 서울시주거환경개선정책자문위원회(2009)

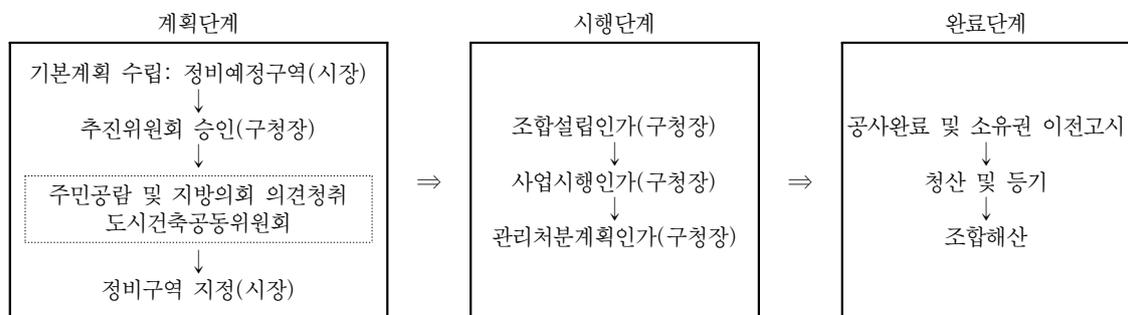
2. 사업 추진절차

도시재정비사업은 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 사업의 경우 기본계획을 통해 정비예정구역이 지정되고, 이후 추진위원회 수립과 구역지정

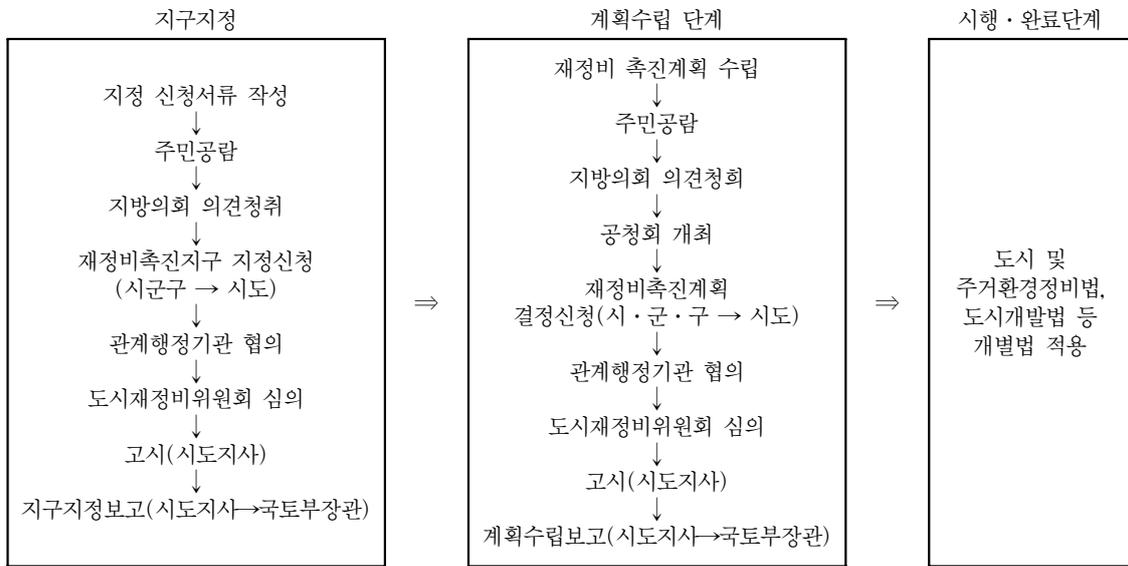
등을 거쳐 사업이 시행된다(<그림 1>). 반면 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 의한 사업의 경우 생활권 단위의 광역계획인 만큼 지구지정이 먼저 이루어지고, 지구별 재정비촉진계획이 수립된다(<그림 2>). 재정비촉진지구에서는 촉진계획의 수립과 함께 구역지정의 효력이 발생하게 되므로 사업기간이 단축된다.

주택재개발사업의 구역지정은 노후·불량건축물 비율, 4m 이상 도로에 대한 주택 접도율, 90㎡ 미만의 과소필지, 호수밀도 등 4가지 요건 중 2개 이상을 충족하면 가능하다(<표 3>). 원래는 호수밀도 외에 2가지 요건을 충족하면 되었으나, 현재는 2개만 충족하도록 완화되었다. 또한 재정비촉진사업에서는 각각의 요건별로 20% 완화된 기준을 적용하고 있어 반드시 노후·불량주택 밀집지역이 아니라도 사업이 가능하다.

실제로 일부 뉴타운지역을 대상으로 지구지정요건을 분석한 결과 47.6%만이 노후도 기준을 충족한 것으로 나타났다(<표 4>). 노후도 기준이 충족되지 않은 지역 중 구역지정이 이루어진 경우는 대부분 과소필지와 호수밀도를 충족한 과밀지역이다. 그러나 주택재정비사업의 목적이 노후불량주택 지역의 환경개선에 있고, 저가주택의 재고가 부족하다는 점을 감안하면 노후지역이 아닌 과밀지역까지 사업을 확대하는 것은 논란의 여지가 있다.



<그림 1> 도시재정비사업의 절차



자료: 서울시주거환경개선정책자문위원회(2008)

〈그림 2〉 도시재정비축진사업의 시행절차

도시환경정비사업은 도심이나 부도심의 상업지역에서 도시기능 회복이 필요한 지역이나 토지의 합리적인 이용이 요청되는 지역으로 모호하게 규정되어 있다. 도시환경정비사업의 경우 오피스나 상가시설 공급이 우선이기 때문에 주택재정비사업과 달리 사업추진이 원활하지 않다. 그러나 앞으로 무분별한 사업추진을 막기 위해서는 도시환경정비사업의 경우에도 분명한 기준을 설정할 필요가 있다.

〈표 3〉 지구지정 요건

구분	주택재개발사업	주거환경개선사업	주택재건축사업	도시환경정비사업
노후도	60%이상	60%이상	2/3이상 (다가구밀집지역은 1/2이상)	도심, 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역
접도율 (4m 이상도로)	30%이하	20%이하	-	
과소필지 (90㎡ 미만)	50%이상	50%이상	-	
호수밀도	60호/ha 이상	-	-	

〈표 4〉 뉴타운(재정비축진)사업지구의 사업구역 지정요건 충족현황

구역수	접도율	과소필지율	노후도	호수밀도
21 (100.0%)	6 (28.6%)	9 (42.9%)	10 (47.6%)	18 (85.7%)

자료: 장영희·박은철(2008)

3. 주민동의

현재 사업추진에 따른 주민동의는 추진위원회 구성시 주민의 1/2 이상, 조합 설립시 3/4 이상, 사업시행계획 승인시 1/2 이상으로 규정되어 있다. 그러나 정작 가장 중요한 구역지정이나 관리처분계획에 대해서는 주민동의 절차가 생략되어 있다. 뿐만 아니라 계획수립과정에서 주민들이 참여하여 의견을 개진하고 참여할 수 있는 기회가 마련되어 있지 않다. 현재 재정비축진계획이나 사업기본계획은 물리적 계획을 중심으로 수립되며, 주민의 주거안정이나 일자리 등에 대한 사회적 계획은 배제되어 있다.

주민들은 정확한 정보가 없는 상태에서 사업추진주체를 선출하고, 그 이후에는 조합과 시공사가 모든 것을 결정한다. 계획수립 후 주민공람과 공청회가 개최되지만 주민의견을 수렴하기보다는 일방적인 설명회에 그치는 경우가 많다. 계획수립 과정에서 도시재정비위원회나 도시건축공동위원회의 심의절차를 거치지만, 심의 역시 도시설계 등 물리적 계획을 중심으로 이루어진다.

〈표 5〉 재개발사업 추진 단계별 주민동의 필요여부

기본 계획 수립	구역지정	추진 위원회 승인	조합 설립	사업 시행	관리 처분
×	도정법: 자치구조례규정 도축법: 재정비 촉진계획 결정고시 후 구역지정 효력	1/2 이상	3/4이상, 토지면적 1/2이상 소유자	1/2 이상	×

따라서 주민들의 의견은 민원의 형태로 표출될 수밖에 없다. 현재 사업추진에 따른 민원은 사업 초기단계에서는 추진위원회나 조합의 적법성, 투명성과 관련된 내용이 많다. 사업시행단계에서는 공공시설 설치비용 부담이 과하다거나, 세입자 대책의 부담, 본인 부담금에 대한 불만, 종전 토지 등의 감정평가가격에 대한 불신임 등 비용부담에 관한 문제가 주를 이룬다.

4. 주택 공급

재정비사업의 주택공급 효과에 대해서는 많은 논란이 있다. 재정비사업지역은 대체로 단독·다가구주택 밀집지역이기 때문에 주택당 거주가구수가 많은데 반해, 개발 이후에는 전부 아파트로 바뀌어 주택수는 증가하지만 거주가구수는 감소하는 특이한 현상이 나타난다. 단독·다가구주택의 경우 1주택당 여러 가구가 거주하는 경우가 많

아 세입가구의 비율이 2/3 이상 되지만 개발 이후에는 1주택당 1가구만 거주하게 되어 임차가구가 대폭 감소하기 때문이다.

현재까지 사업계획이 수립되었거나 수립중인 뉴타운지구를 대상으로 분석한 결과 뉴타운사업 이전에는 194천 세대가 임차가구였는데 반해, 공공임대주택은 44.7천호만이 공급되어 사실상 약 15만호의 임대주택이 감소하는 것으로 나타났다. 반면 자가소유자는 9.7만 세대인데 반해 분양주택은 18.6만호가 공급되어 약 9만호의 자가주택이 증가한다. 결과적으로 9만호의 자가대상 주택이 추가로 공급되는 대신 15만호의 저가 임대주택이 감소한다는 점에서, 뉴타운사업의 주택공급은 저가 임대주택의 채고 감소를 통한 마이너스 섬(Sum)의 결과가 된다고 할 수 있다.

〈표 6〉 뉴타운사업(재정비촉진) 지구의 주택재고 변화

	기존 세대수			계획 세대수		
	전체	소유자	임차자	전체	분양	공공임대
시범 은평, 길음, 왕십리	25,703	10,943	14,760	35,272	24,072	6,989
2차 한남을 제외한 11개 지구	126,389	49,689	76,700	123,054	79,308	20,213
3차 시흥, 창신승인을 제외한 9개 지구	139,680	36,834	102,846	124,684	82,500	17,578
계	291,772	97,466	194,306	283,010	185,880	44,780

주: 계획세대수 중 전체는 분양주택과 공공임대주택 외에 준치주택의 합임.

자료: 장영희·박은철(2008)에서 재구성

또한 개발 이후 용적률이 증가하는데도 불구하고 주택수가 증가하지 않는 것은 중대형 주택의 건립비율이 높기 때문이다. 재정비촉진지구에 적용되는 주택의 평형별 건립비율은 전용 60㎡ 이하 20% 이상, 85㎡ 이하 40% 이상, 85㎡ 초과 40%

미만이다. 전용 60㎡ 이하 소형주택 비중은 외환 위기 이전에는 50%까지 적용되었으나, 외환위기 이후 지속적으로 감소하여 2006년에는 85㎡ 이하 80% 이상으로 통합되었고, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에서는 20%로 축소되었다.

〈표 7〉 주택재개발사업의 주택평형 배분 기준 변화

구분	60㎡ 이하	60~85㎡	85㎡ 초과
외환위기 이전	50%	30%	20% 이하
도정법 (2006. 7.20 이전)	40%	40%	20% 이하
도정법 (2006. 7.20 이후)	80% 이상		-
도촉법	20% 이상	40% 이상	-

3차 뉴타운사업지구를 대상으로 현재까지 기본 계획이 확정된 지구의 주택규모를 점검한 결과 60㎡ 이하 29.8%, 85㎡ 이하 43.4%, 85㎡ 초과 26.9%로 나타났다. 재개발사업 이전에는 60㎡ 이하 주택이 63.1%였으나, 개발 이후에는 29.8%로 절반 이상 축소되었고, 85㎡ 이상 중대형 주택은 36.9%에서 70.2%로 2배 정도 증가 하였다.

〈표 8〉 뉴타운사업 전후 주택규모 비교(단위: %)

구분	60㎡ 이하			60~85㎡	85㎡ 초과	계
	40㎡ 이하	40~50㎡	50~60㎡			
이전	23.0	23.6	16.5	20.8	16.1	100.0
이후	29.8			43.3	26.9	100.0

주: 이전은 왕십리, 아현, 신월신림, 가좌지구에 대한 표본조사, 이후는 3차 뉴타운지구 중 이문취경, 장위, 상계, 수색중산, 북아현, 신길, 흑석, 신림지구 평균.
자료: 서울특별시(2007)

5. 공공임대주택 공급

재정비사업으로 공급되는 공공임대주택이 전체 세대수의 17%에 불과한 것도 주택수 감소의 주요 원인이다. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에서는 17% 외에 용도지역이 상향조정되는 경우 증가된 용적율의 50% 이상을 임대주택으로 건립하도록 하고 있으나, 「도시 및 주거환경정비법」에서는 관련규정이 없다. 또한 면적규정이 없이 전체 공급량의 17%만 규정되어 있어 주로 초소형 임대주택이 공급되고 있다.

재개발사업 이전에 거주하던 세입가구의 주택 규모는 18평 이하가 77.3%, 18평 초과가 22.7%이지만 공공임대주택의 규모는 모두 18평 이하로 적은 규모여서 가구원수가 많은 가구는 원천적으로 입주하기가 어렵다. 그렇지만 임대주택의 규모가 증가하더라도 임대료 상승을 동반하기 때문에 공공임대주택의 규모를 증대시키자는 요구는 적은 편이다. 가장 큰 문제는 공공임대주택의 임대료가 모두 5천만원 이상으로 재개발사업 이전 임대료에 비해 상당히 높다는 점이다. 재개발사업으로 공급되는 공공임대주택의 경우 주변시세의 90%까지 임대료 책정이 가능하기 때문이다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 개정으로 공공임대주택과 주거이전비를 모두 선택할 수 있게 되었지만, 주민의 부담능력을 초과하는 임대료로 인해 앞으로도 임대주택에 대한 수요는 여전히 제한될 전망이다. 실제로 길음4구역에서는 공공임대주택을 선택한 세입가구 중 절반 정도만이 공공임대주택에 입주한 것으로 나타났다(서울특별시, 2007).

<표 9> 도정법과 도촉법상 주택재개발사업의 임대주택 건립비율

구분	기본사항	용도지역 상향조정에 따른 추가건립
도시 및 주거환경정비법	· 전체 건립세대수의 17% 이상 임대주택을 건설하되,	· 규정 없음 · 증가된 용적률의 50% 이상을 임대주택으로 건립 · 전용면적 85㎡ 초과: 40% 이하
도시재정비촉진을 위한 특별법	· 전용면적 40㎡ 이하: 임대주택 건립세대수의 30% 이상 또는 전체 세대수의 5% 이상	

<표 10> 재개발사업 전후 임대주택 비교(단위: %)

구분	주택 규모				주택 가격				계
	40㎡ 이하	40~60㎡	60~85㎡	85㎡ 이상	3천만원 미만	3~4천만원 미만	4~5천만원 미만	5천만원 이상	
이전	32.9	44.4	14.5	8.2	39.8	24.1	19.1	16.9	100.0
이후	40.0	60.0	-	-	-	-	-	100.0	100.0

주: 재개발사업 이후 거주실태는 공공임대주택의 주택규모 및 가격임.
 자료: 서울특별시(2007)

6. 사업비용 조달

도시재정비사업은 대부분 조합 또는 토지 등의 소유자가 사업주체가 되어 사업을 추진한다. 1973년부터 2008년까지 완료되었거나 시행중인 정비사업에서 민간부문이 차지하는 비중은 주택재개발사업 99.3%, 재건축사업 100.0%, 도시환경정비사업 98.9%에 달한다. 정부지원이 없는 상태에서 민간 주도 방식의 사업이 대다수를 차지한다는 사실은 그만큼 사업여건이 양호하다는 것을 의미한다.

재정비사업의 개발이익에 관해서는 구체적으로 밝혀진 바 없으나, 조합원은 일정수준의 추가 부담금만으로 새 주택을 분양받고 시공사는 일반분양을 통해 사업비를 조달하는 구조여서 일반분양 가격이 높을수록 사업여건이 좋아진다. 그동안 재개발·재건축사업의 분양가가 주택가격 상승의 원인으로 지목된 것은 바로 이 때문이다.

<표 11> 사업시행주체

구분	주택재개발사업	주택재건축사업	도시환경정비사업
공공 시행	3 (0.7%)	-	5 (1.1%)
민간 시행	448 (99.3%)	53 (100.0%)	468 (98.9%)

자료: 서울시주거환경개선정책자문위원회(2009)

<표 12> 사업비용 조달

구분	추진위 운영비	조합 운영비	설계 용역비	세입자 대책비 조합원 이주비	공사비
조달 방법	정비업체 차입	시공사 차입 또는 금융기관 차입(시공사 보증)			분양 대금

자료: 서울시주거환경개선정책자문위원회(2009)

정비사업의 시행자는 조합이지만 실제로 조합이나 추진위원회 업무는 정비사업 전문관리업자가 대행하거나 지원하는 경우가 많다. 시공사 등 관련업체는 도급관계일 뿐이지만, 사업비용이 시공사로부터의 차입이나 시공사 보증으로 금융기

관의 차입을 통해 이루어지기 때문에 사업전반에 걸쳐 시공사의 영향력이 클 수밖에 없다.

정비사업 전문관리업자제도는 2003년부터 정비사업의 전문성 제고를 목적으로 도입되었으나, 설립요건이 자본금 5억원 이상, 전문인력 5인 이상으로 되어 있어 영세업체가 대부분이다. 전문관리업체는 대체로 영세성 및 전문성 부족으로 업무대행이 부실하다는 평가를 받고 있다. 이와 같이 시공사에 편중된 채원조달구조와 전문관리업체와 조합의 전문성 부족은 원주민을 배제하는 사업이 추진되는 또 다른 원인으로 지목되고 있다.

III. 주민대책

도시재정비사업의 주민보상은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 이루어진다. 가옥주는 권리변환에 따라 개발이익을 분배받고, 분양주택 입주권과 2개월분의 주거이전비를 받는다. 세입자는 지구지정 공람공고일 3개월 이전부터 거주한 세입자만이 보상대상이 되며, 2007년 4월 이후부터는 공공임대주택 입주

권과 4개월분의 주거대책비를 모두 받을 수 있다.

이밖에 「도시 및 주거환경정비법」에서는 재정비사업으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자에 대하여 당해 정비구역 내·외에 소재한 임대주택 등의 시설에 임시로 거주하게 하거나 주택자금의 용자알선 등 임시수용에 상응하는 조치를 취하도록 규정하고 있다. 그러나 임시수용시설은 부지확보가 어렵고 대다수 조합원들이 원하지 않아 거의 시행되지 않고 있다. 또한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서는 세입자를 아예 이주대책 대상에서 제외하고 있어 공공임대주택을 선택한 세입자의 경우 저렴한 주택을 찾아 다른 지역으로 이주할 수밖에 없다.

세입자대책과 관련하여 또 한 가지 중요한 문제는 보상기준일이다. 현재 세입자에 대한 주거이전비 지급기준일은 지구지정 공람공고일 3개월 전으로 규정되어 있으나, 최근에는 보상비용을 줄이기 위해 가옥주들이 임대차 재계약을 거부하는 사례가 증가하고 있다. 실제로 공람공고 후 사업시행인 가까지 1~3년이 소요되기 때문에 세입자의 임대차계약 존속 여부가 보상여부를 결정하게 된다.

<표 13> 재정비사업 주민보상대책

구분	보상대책	비고
주택소유자	- 토지 및 건축물에 대해서는 감정가액에 의한 보상가로 지장물 보상 - 분양주택 입주권 - 2개월분의 주거이전비 - 이사비	- 도시근로자가구의 가구원수별 가계지출비 기준 - 20평기준 604천원, 30평기준 725천원
철거세입자 지구지정 공람공고일 이전 거주자	- 공공임대주택 입주권 또는 4개월분의 주거이전비 - 이사비	- 2007.4월 이후 관리처분 공람공고가 이루어진 경우는 모두 지급 - 소유자와 동일
자영업자	- 영업손실에 대한 보상금 - 상가분양 추천권	
나대지 등의 소유자	- 나대지, 전, 답, 임야 등에 대해서는 환지·수용 등의 방식으로 처리	

〈표 14〉 자영업자들의 보상 희망사항(%)

이사비용 제공	권리금, 영업손실 보상	개발이후 재입주 권리부여	개발기간 임시상업 시설마련	공공이 근린상가 입차	집단 이주용 부지제공	순환 재개발	사업기간 단축	계
20.2	46.8	14.5	11.3	1.7	3.7	0.7	1.0	100.0

자료: 서울특별시(2007)

자영업자에 대한 보상은 영업손실에 대한 보상과 상가분양 추천권으로 이루어진다. 영업손실에 대한 보상은 최소 3년간의 평균 영업이익을 기준으로 3개월 분의 영업손실만을 보상해주고 있으며, 대부분 상가에서 관행으로 지급되는 권리금은 보상에서 제외된다. 영업보상은 공익사업실시로 휴업기간에 발생하는 영업용자산의 감가상각비, 인건비, 시설비, 이전비 등 다양한 비용을 감정평가에 따라 보상을 받는데, 영세사업자들의 경우 소득신고를 제대로 하지 않기 때문에 재산권이나 영업권 평가시 금액을 제대로 보상받기가 어렵다. 감정평가는 조합에서 선정한 2개 업체가 실시하도록 되어 있고, 조합에서 비용을 지불하기 때문에 평가결과가 개별 조합원이나 상가세입자에게 불리할 수밖에 없다. 실제로 상가세입자들은 영업이익에 대한 평가가 조합에 의해 일방적으로 이루어지고 내용도 공개되지 않은 채 보상금액이 정해지는 것과 권리금이 보상대상에서 제외되는데 대해 불만이 많다.

상가분양 추천권의 경우 당첨 보장이 없을 뿐만 아니라 당첨된다고 하더라도 그곳에서 계속 같은 업종으로 영업을 하기에는 적당하지 않는 경우가 많다. 실제로 자영업자들은 권리금과 영업손실에 대한 보상을 가장 원하며, 그 외에 이사비용이나 개발이후 재입주권리 부여 등을 희망하는 것으로 나타났다(〈표 14〉).

정비사업의 추진과정에는 사업을 추진하는 조합과 시행·시공사 뿐 아니라 다양한 주체들이 같

등관계를 형성한다. 토지 등 소유자로 구성된 조합과, 시공사, 도시정비업체, 행정기관은 도시재정비사업의 신속한 추진을 통해 이익을 극대화하려는 의지를 가지고 있다. 반면 일부 조합원과 세입자, 입차상인 등은 신속한 사업추진보다는 사업계획 수립과 추진과정에서 의견수렴과 충분한 보상을 요구하고 있다. 사업추진에 반대하는 조합원들 중에는 추가 부담금을 마련할 수 없어 집을 내 놓고 세입자로 전락할 수밖에 없는 경우가 많다.

이와 같이 관련 주체간 이해관계가 복잡하지만, 이들 간의 갈등을 해소하기 위한 장치는 없는 실정이다. 따라서 보상에 불만을 가진 일부 세입자들은 저항을 통해 강제철거를 저지하게 되고, 사업주체는 철거반을 통해 강제철거를 하는 악순환이 되풀이 되고 있다. 간혹 사업장별로 개별적인 타협이 이루어지기도 하지만 이는 모두 이익분배를 통해서이다. 그러나 보상제도 자체가 불완전한 상태에서 개별적인 협상은 한계가 있을 수밖에 없다.

IV. 정책개선방향

1. 기본방향

최근 경기침체로 주택미분양이 급증하고 신규 주택 공급이 대폭 감소하면서 정부는 재정비사업의 활성화를 통해 주택공급을 증대시키기 위한 정책을 추진하고 있다. 재정비사업의 절차 간소화를

통한 사업기간 단축, 민간택지에서 분양가 상한제 폐지, 재건축사업의 소형주택 의무비율과 임대주택 공급의무 폐지 등 그동안 민간업계에서 제안된 요구들이 대부분 수용되었다. 그러나 뉴타운사업의 본격화로 대규모 철거가 예정되어 있는 시점에서 더 이상의 사업촉진은 저가주택의 대폭적인 감소를 초래함으로써 서민저소득계층의 주거불안을 가속화시킬 것으로 우려된다.

보상을 받더라도 인근지역에서 이전과 유사한 주택이나 상가를 구하는 것이 어려운 상황이기 때문에 상당수 철거민들은 도시 외곽으로 내몰릴 수밖에 없다. 따라서 재정비사업을 주택공급 확대, 일자리 창출, 도시환경 개선 등 경기활성화의 수단으로 보는 현재의 정부방침은 주민들의 주거안정과는 배치되는 측면이 있다. 정부지원이 이루어진다고 해도 철거가구 수가 절대적으로 많기 때문에 재정비사업의 방식에 근본적인 변화가 이루어지지 않는 한 서민들의 주거불안은 가속화될 전망이다.

주민들의 삶의 질을 개선하는 방향으로 재정비사업의 방향전환을 위해서는, 첫째, 비용과 사업 절차 측면에서 공공부문의 지원이 필수적이다. 지금까지는 사업추진주체가 기반시설을 설치하여 자치단체에 기부채납을 하고, 그 대신 용적률 상향조정이나 주택규모 확대, 가격상승 등을 통해 사업성을 확보하였다. 그러나 앞으로 기반시설 설치비용의 일부분을 공공에서 지원한다면 주택규모나 가격 측면에서 주민수준에 맞는 계획을 요구할 수 있다.

둘째, 계획과정에서 주민참여를 보장하기 위한 장치가 필요하다. 현재 주민동의를 추진위원회와 조합설립, 사업계획 승인시 외에는 분명한 규정이 없는 실정이다. 주민들은 처음 막연한 기대감만으로 동의하는 경우가 많다는 점에서 사업계획이나 관리처분계획을 수립하는 과정에서 주민들이 참

여할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있다.

셋째, 동시다발적인 사업추진으로 인한 주택시장의 혼란을 최소화하기 위해서는 순차적인 개발이 이루어지도록 사업시기 조정이 필요하다. 시기 조정은 자치단체별로 전체 사업지를 대상으로 하는 방법과 동일 사업지 내에서 단계를 나누어 시행하는 방법을 병행할 필요가 있다. 동일 사업지 내에서 단계적인 사업추진이 가능하다면 대규모 이주로 인한 지역주택시장의 혼란을 막고 공사기간 중 주민들의 임시거처를 마련할 수 있다는 점에서 바람직하다.

넷째, 저렴한 주택재고의 확보이다. 2003년 이전에는 다가구 다세대주택의 공급이 활발했기 때문에 저가주택의 멸실보다 공급이 많았지만 주차장 등 건축규제 강화 이후 공급이 대폭 감소하였다. 따라서 재정비사업의 추진과 더불어 저가주택을 확보하기 위한 정책을 병행하여 실시할 필요가 있다. 보스턴이나 샌프란시스코 등 일부 선진도시들은 대규모 개발시 저렴한 주택의 재고 확보를 위해 서민주택을 일정 부분 확보하도록 의무화하고 있다.

2. 재정비사업 제도개선방안

1) 공공부문의 비용부담을 제도화

뉴타운사업의 공공성 확보는 대체로 기반시설의 확보와 저소득주민들의 주거안정 지원이라는 두 가지 방향으로 생각해 볼 수 있다. 당초 뉴타운사업은 공공부문의 선투자를 통해 기반시설을 설치하고 주거환경은 주민들이 단계적으로 개선해 나가는 방식을 지향하였다. 그러나 선투자의 범위와 자금회수의 방법이 불확실하고 회수기간도 장기화되는 등 여러 가지 복잡한 문제로 인해 용적률 증가와 신규 주택가격 인상을 통해 사업비를 충당하는 방식이 일반화되었다. 재정이 열악한 일

부 자치구에서는 공공시설에 대한 부담을 가중시키는 경우도 있다. 따라서 앞으로 뉴타운사업이 주민들을 위한 사업이 되기 위해서는 무엇보다도 재원확보방안에 대해 중지를 모을 필요가 있다.

현재 뉴타운사업 등 도시재정비사업에 투입되는 도시재정비특별회계자금은 도시계획세의 일정 비율과 개발부담금 등으로 충당되는데, 사업규모에 비해 자금이 제한적이어서 개별 사업지구별로 본격적인 투자는 어려운 형편이다. 따라서 향후 예상되는 재산세 수입을 토대로 자치구별로 도시재정비사업채권을 발행하여 필요한 자금을 확보하는 방식을 적극 검토할 필요가 있다. 향후 예상되는 수입을 지역의 환경개선과 이로 인해 피해를 입는 주민들을 위한 임대주택이나 저소득가구 주거안정비용으로 활용한다면, 정책의 효율성과 형평성을 동시에 기대할 수 있다. 이는 외국에서도 적극 활용되는 방법으로 자치단체 역시 지역환경개선의 직접적인 수혜자인 만큼 이번 기회에 일정부분 비용을 부담하도록 원칙을 정할 필요가 있다.

2) 관리처분계획에 주민이주대책 포함

관리처분계획의 승인에 앞서 조합과 자치단체는 철거민들의 주거대책을 수립할 필요가 있다. 철거주민들 상당수가 재정착이 어려운 사정이라는 점을 감안하여 각 가구가 처한 상황에 따라 맞춤형 대책방안이 필요하다. 기존에 임대료 수입만으로 생활을 유지해온 가구나 보상비의 대부분을 세입자에게 돌려주어 추가부담금 마련이 어려운 가구들의 경우에는 주거문제뿐만 아니라 생계문제까지 겹쳐 있다는 점에서, 주변에 비슷한 유형의 주택을 구입하여 임대를 놓을 수 있도록 한다. 저소득 노인가옥주에게는 추가부담금이 필요 없는 소규모 분양주택을 공급하고, 역모기지제도와 연계하여 생활비를 마련할 수 있도록 조치한다. 자가에서 차가로 전환이 불가피한 경우나 보증금 마련이 어려운 저소득 세입자는 영세민 전세자금 융자프로그램이나 서울시 임대보증금 융자프로그램을 연계하여 공공임대주택 임주를 지원한다. 월 소득이 없거나 낮은 저소득 세입자는 월임대료와

<표 15> 재정착 가능여부에 따른 주민유형과 대책방안

구분		주민유형	대책방안
가옥주	재정착 가능	- 세입자가 없거나 반환할 보증금 액수가 적은 경우	
	재정착 불가능	- 추가부담금 마련과 관리비 부담이 어려운 경우 - 기존에 임대료 수입만으로 생활을 유지해온 경우: 보상비의 대부분을 세입자에게 돌려줘야 하는 경우 - 부담능력이 부족한 노인가구의 경우	공공임대주택 입주권 다가구임대주택 알선 국민주택기금 전세자금 융자 소규모 분양주택 역모기지 연계
세입자	재정착 가능	- 부담능력이 있는 경우 - 가구원수가 적어 소형 임대아파트에서 거주 가능한 경우	
	재정착 불가능	- 공공임대주택 보증금을 마련할 수 없는 경우	국민주택기금 전세자금 융자 서울시의 임대보증금 융자
		- 임대료 및 관리비 지불능력이 없는 경우 - 경제적 능력은 있으나 임대아파트 면적이 작기 때문에 포기한 경우	공공임대주택의 소득별 임대료 차등화 공공임대주택 공급평형 확대

참조: 서울특별시(2007)에서 재구성

관리비가 필요 없는 다가구매입 임대주택프로그램을 활용하도록 한다.

아울러 소득수준별로 공공임대주택의 임대료를 차등화하여 공공임대주택 입주를 확대한다. 그리고 이와 같은 내용을 관리처분계획에 포함하여 원주민들이 최대한 재정착할 수 있도록 한다.

3) 주민 부담능력에 맞는 주택공급

주택공급 계획은 되도록 주민들의 부담능력에 맞추어 수립한다. 뉴타운지구에 거주하는 주민들은 소득 4분위이하 계층이 71.8%나 되는 반면, 도시근로자 평균소득 이상인 7분위 이상가구는 14.3%에 불과하다. 따라서 주민 재정착을 유도하기 위해서는 가능한 한 주민의 부담능력에 맞는 소형주택 공급을 장려할 필요가 있다. 실제로 주민들은 본인들의 자산가치 수준에 맞는 규모를 희망하는 것으로 나타났다.

4) 재정비사업의 소형주택 공급 확대

재정비사업지구에서 공급되는 주택수가 거주가구수보다 적은 것은 중대형주택이 많기 때문이다. 주민들의 소득수준을 고려한다면 85㎡ 이하의 주택이 80% 이상 공급되어야 하지만, 대다수 가옥주가 재정착보다는 입주권 양도소득을 목적으로 부담능력에 관계없이 85㎡ 초과 대형주택을 선호하는 경향이 있다. 현재 재정비촉진법에서는 60㎡ 미만, 60~85㎡, 85㎡ 초과 주택의 비율을 2:4:4로 적용하고 있는데, 소형주택 재고증대를 위해서는 최소한 3:4:3으로 개정할 필요가 있다.

아울러 거주가구수 만큼 주택공급을 의무화한다면 10% 정도 공급량 증가가 가능하다. 본래 재정비사업의 목적이 도시내 주거환경 개선과 주택공급 확대에 있다는 점에서 최소한 기존 거주가구수 만큼은 주택이 공급될 필요가 있다. 높은 주택

가격으로 인해 많은 수의 원주민이 정착하지 못하더라도 공급확대를 통해 전체적인 가격안정에는 기여할 수 있기 때문이다.

5) 임대료 차등화

재개발임대주택의 임대료는 주변시세의 90% 수준까지 정할 수 있어 저소득주민의 입주가 어려운 실정이다. 재개발임대주택이 철거민들의 주거대책으로 역할을 하기 위해서는 현재와 같이 일률적으로 임대료를 책정하기보다 입주자의 부담능력에 따라 임대료를 차등할 필요가 있다. 특히 임대료 부담이 과한 소득 1분위계층에 대해서는 영구임대주택 수준으로 임대료 할인정책을 우선 실시할 필요가 있다.

6) 존치관리지역의 다양한 주택재고 확보, 순환개발의 거점으로 이용

뉴타운지구에서는 개별법에 의한 개발방식 등을 기준으로 계획정비구역, 존치정비구역, 존치관리구역 등으로 구분하여 단계적으로 사업을 추진하고 있다. 이 중 존치지역(존치정비구역과 존치관리구역)은 전체면적의 60%로 존치정비구역은 3년내 사업요건이 충족되어 사업이 가능한 지역이지만 존치관리구역은 주민 스스로 주택개량 내지 생활개선을 해야 하는 곳이라고 볼 수 있다.

뉴타운사업이 커뮤니티의 다양한 특성을 유지하고 생활환경의 점진적 개선을 위해서는, 존치관리구역에 대해 지구단위계획을 수립하여 점진적으로 기반시설 투자와 개별 건축행위를 유도한다. 특히 존치관리구역에서는 아파트 이외의 단독/다가구주택 및 연립/다세대주택과 같은 다양한 주택과 저렴한 주택재고를 유지할 필요가 있다. 이 경우 인근지역에서 재정비사업 추진시 순환개발의 기지로 활용될 수 있을 뿐만 아니라 이주주민

들의 주거안정에 기여할 수 있다.

7) 부대복리시설 및 공공시설의 범위에 임대주택 포함
 주거단지개발이나 재정비사업 추진시 개발면적이나 공급되는 주택수에 따라 확보해야 하는 공공시설의 규모가 정해진다. 그런데 필요한 공공시설이 일률적으로 적용됨으로서 각 주거단지의 여건을 반영하지 못하는 문제가 있고, 임대주택을 더 확보할 필요가 있는 경우에도 추가공급이 어려운 실정이다.

따라서 임대주택을 부대복리시설이나 공공시설의 범위에 포함하여 탄력적으로 적용함으로써 지역여건에 따라 임대주택이나 필요한 시설이 확보되도록 한다.

8) 주민상담소 설치 운영: 주민들에 대한 재정비사업 정보서비스 제공

주민들의 의견 수렴과 사업방향을 정할 수 있도록 주민상담소를 설치하여 운영한다. 현재 주민들은 뉴타운사업에 대한 정보를 주로 주민추진위원회와 이웃주민을 통해 얻고 있는데, 가장 바람직한 정보전달방법으로는 주민의 50% 이상이 공공지원센터 등 공공기관의 서비스를 희망하는 것으로 나타났다. 따라서 뉴타운 및 개별 뉴타운지구별로 전문 상담소를 설치하여 뉴타운사업에 대한 보다 정확하고 객관적인 정보를 제공하고, 주민들의 향후 주거계획을 지원할 필요가 있다. 공공부문의 상담소 운영은 주민들에게 구체적인 보상액수와 사업진행상황 등에 대한 정확한 정보를 제공하고 사업에 대한 올바른 판단을 내릴 수 있도록 한다는 점에서 공공성 강화를 위한 가장 첫 번째 단계라고 할 수 있다. 기초지방자치단체 공무원의 경우 잦은 순환보직 등으로 사업에 대한 전문성을 갖추기가 어렵기 때문에 NPO 등 지역

전문가를 활용하여 사업과 관련된 자문활동과 갈등에 대한 중재역할을 수행할 필요가 있다.

9) 관리처분계획에 주민동의절차 포함

당초 뉴타운사업에 대한 주민들의 지지가 높은 이유는 공정하고 객관적인 정보가 제공되지 않아 기대감이 크기 때문이다. 주민들이 알고 싶어 하는 정보는 자가가구는 보상금 액수와 조합원 아파트의 평형 및 추가부담금을, 차가가구는 이주대책비와 공공임대아파트의 평형 및 임대료이다. 그러나 정확한 정보는 관리처분단계에서 제공되고 관리처분계획은 주민동의 절차를 필요로 하지 않기 때문에 주민들의 불만은 당연히 법적 공방 또는 물리적 저항으로 표출될 수 밖에 없다.

따라서 앞으로는 관리처분계획에 대해서도 주민동의절차를 밟도록 사업요건을 강화할 필요가 있다. 이 경우 사업속도가 다소 느려지겠지만 사업추진과정에서 이해관계자들의 적극적인 참여와 의견조율이 가능해질 것이다.

10) 저가주택 확보

도심내 저렴한 주택재고 확보를 위해서는 다가구/다세대주택을 지속적으로 매입할 필요가 있다. 매입임대사업을 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 지역별로 다가구/다세대주택의 가격을 반영하여 호당 매입비를 지역별로 다양하게 적용할 필요가 있다. 서울의 경우 다가구/다세대주택 소유가구에 대한 조사결과 가구당 매도희망가격은 평균 1억 1,528만원으로 시세(호가)를 반영하고 있다. 그러나 매입가격인 감정평가금액이 시세의 80% 수준임을 감안하여 호당 매입가격기준을 9,000만원까지 상향조정할 필요가 있다.

또한 지역별로 최소한의 매입임대주택을 확보하기 위해서는 중개업소 매물에 대한 협의 매수가

가능하도록 제도개선이 필요하다. 현재는 공고를 내고 감정을 거쳐 가격을 산정하고 있어 매입주택이 산재되어 있고 관리가 어려운 실정이다.

V. 결론

지역의 환경은 좋아지는데 주민의 주거환경은 더욱 악화될 수밖에 없는 현재의 사업방식은 재고될 필요가 있다. 향후 재정비사업은 공공의 지원을 통해 지역 또는 생활권차원에서 주민들의 삶의 질을 제고하는 방식으로 방향전환이 필요하다. 이는 재정비사업이 나대지가 아닌 수많은 주민들의 삶의 터전을 대상으로 하기 때문이다.

재정비사업의 공공성부족 문제는 상당부분 비용지원 없이 사업성에 의존하여 사업을 추진한 결과이다. 용적률 상향조정의 대가로 기반시설과 이주거구에 대한 보상을 전부 조합이 책임지는 현재의 사업방식으로는 주민들의 주거안정을 기대할 수 없다.

재정비사업에 대한 근본적인 대책은 공공성 회복에서 찾아야 할 것이다. 우선 기본계획 수립시 물리적 계획과 더불어 주민을 위한 사회적 계획을 포함시키도록 하고, 각 자치단체별로 공공성 확보에 필요한 비용과 주민에 대한 행정서비스 지원을 의무화할 필요가 있다. 재정비사업 추진시 일정부분 행정서비스 지원이 이루어진다면 현재와 같이 동시다발적인 사업 추진으로 인한 문제도 상당부분 해결될 수 있다.

참고문헌

- 김남근, 2009, “주거기본권 보장과 강제철거의 인권침해 근절방안”, 학술단체협의회 외 주최 「용산참사 학술단체 공동토론회 자료집」, 2009년 2월 12일.
- 김수현, 2009, “재개발(뉴타운) 사업의 문제점과 대안”, 학술단체협의회 외 주최 「용산참사 학술단체 공동토론회 자료집」, 2009년 2월 12일.
- 변창흠, 2009, “도시재개발사업의 올바른 정책방향과 제도 개선 과제”, 「용산철거민 참사를 계기로 본 도시재개발 사업의 문제점과 대안」, 시민사회단체연대회의·토지주택공공성네트워크 주최 긴급토론회 세미나 자료집.
- 서울특별시, 2007, 「뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안」, 서울시정개발연구원 연구보고서.
- 서울시주거환경개선정책자문위원회, 2009, 「서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안」.
- 이주원, 2008, “원주민 입장에서 본 강위뉴타운”, 환경정의·참여연대 공동주최 긴급토론회 「뉴타운사업 이대로 좋은가」 세미나 자료집, 2008. 4.
- 이호, 2008, “주거권과 최저주거기준”, 「최저주거기준 미달가구 인권개선을 위한 정책토론회 자료집」, 국가인권위원회.
- 장영희·박은철, 2008, 「뉴타운사업의 단계적 시행방안」, 서울시정개발연구원.
- 조명래, 2008, “서울시 뉴타운사업의 종합평가”, 「뉴타운사업 개선방안 마련을 위한 정책토론회」, 민주당.
- 주거권운동네트워크, 2008, 「그 많던 동네는 어디로 갔을까」.
- 한국도시연구소, 1999, 「주거기본법 제정을 위한 연구」.
- 홍인옥, 2009, “우리나라 도시재개발사업의 성격과 문제점”, 「용산철거민 참사를 계기로 본 도시재개발 사업의 문제점과 대안」, 시민사회단체연대회의·토지주택공공성네트워크 주최 긴급토론회 세미나 자료집.