

# 再建築關聯制度的 整備方案

고 철 \*

I. 序 論	5. 小型住宅 在庫의 減少 및 對策
II. 再建築關聯制度	6. 賣渡請求權 對象住宅의 時價基準 客觀化
1. 法制化의 推進背景	7. 서울시 低層아파트 再建築의 問題點
2. 再建築의 法的根據	V. 法令 整備方案
3. 再建築의 推進節次	1. 基本方向
III. 再建築實態 分析	2. 再建築事業을 住宅再開發事業과 統合 (법률안 제2조 제2호 나목)
1. 再建築 現況	3. 再建築地區의 指定
IV. 再建築制度의 問題點 및 改善方案	4. 公共施設 및 都市計劃施設의 設置
1. 法體系의 問題點 및 改善方案	5. 再開發區域指定의 建議 및 行政處理
2. 再建築 許容基準의 再定立	6. 詳細計劃의 樹立
3. 事業性 爲主의 再建築事業	<부록> 개정법률안 신·구 조문 대비표
4. 交通 및 環境影響評價의  철저	

## I. 序 論

국가경제의 성장과 국민소득증대에 따라 점증하는 住宅需要에 부응하여 그동안의 주택 정책은 供給에 중점을 두어온 결과 1995년 현재 연립주택, 아파트 등을 포함한 공동주택은 전체주택의 48%로 나타나고 있으며, 현재 공동주택의 건설비중이 新規 住宅建設量의 60%를 상회함에 따라 2000년대에는 전체인구의 절반수준이 共同住宅에 거주할 것으로 예상된다.

\* 國土開發研究院 住宅研究室長

한편 날로 증가하는 공동주택에 대한 효율적인 유지관리가 이루어지지 않고 기존공동주택이 適期에 再建築이 이루어지지 않는다면 슬럼화, 공동화에 따른 도시미관의 손상과 붕괴의 위험이 있어 경제적으로나 사회적으로 많은 문제점을 야기하게 될 것으로 예상된다. 또한 경제성장에 따른 도시구조의 변화, 높은 지가수준과 택지부족에 따라 공동주택 뿐 아니라 단독주택의 재건축 욕구도 증대할 것으로 예상된다.

그러나 재건축으로 세대수가 증가함에 따라 교통문제, 기반시설문제, 환경문제 등이 대두되고 있다. 또한 20년만 경과하면 재건축을 추진한다든지 재건축시기가 아직 도달하지 않은 건물을 意圖的인 유지관리를 소홀히 하여 국가적으로 자원낭비를 초래하는 사례도 나타나고 있다.

좁은 국토면적과 단위면적당 높은 인구밀도 등 우리의 국토상황에 비추어 볼 때 공동주택의 비중은 계속 높아질 것으로 전망됨에 따라 지금까지의 재건축에 대한 시각을 전환하여 미래의 재건축에 대비하는 관점에서 再建築制度의 改善이 절실히 요구된다.

이러한 배경을 바탕으로 본 논문에서는 노후화된 주택을 효율적으로 재건축하기 위하여 현행 재건축제도를 개관하고 재건축현황과 문제점을 분석하여 바람직한 再建築制度 整備方案을 제시하고자 한다.

## II. 再建築關聯制度

### 1. 法制化의 推進背景

80년대들어 老朽아파트의 슬럼화 및 국민주거수준의 향상으로 노후아파트에 대한 재건축욕구가 증대하였다. 즉 60년대 후반부터 국내에 건설되기 시작한 아파트들이 20년이 경과되면서 기능과 시설면에서 노후화에 따른 문제점이 발생하였으며, 특히 난방, 상하수도 배관, 방수 등에서 문제가 많이 발생하였다. 또한 1983년 이후 시행된 합동개발사업의 영향을 받아 노후아파트에 대한 再建築地區指定의 욕구가 증대하였으며 최근에는 잠실주공단지, 구반포아파트단지등 저층아파트의 재건축이 활발히 추진되고 있다.

이러한 상황에서 1987년 12월 주택건설촉진법의 개정으로 재건축사업의 法的根據가 마련되고, 주택건설촉진법 시행령이 개정되어 재건축을 시행할 수 있는 공동주택의 판단기준 및 조합설립 절차에 관한 규정이 보완되었다.

## 2. 再建築의 法的根據

재건축에 대한 법적근거는 주택건설촉진법(이하 “주축법”이라 함)과 집합건물의소유및 관리에관한법률에서 찾아 볼 수 있다. 住促法에서는 1987년 11월 재건축규정을 제정하여 재건축을 위한 법적 근거가 마련되었고, 1988년 6월 16일 시행령 제4조제2항 및 제42조가 신설되면서 시행이 가능해지게 되었다. 주축법 제3조에는 재건축을 “既存住宅을 철거한 후 그 地위에 새로운 住宅을 建設하는 것”으로 정의하고 있으며 도시재개발법에 의한 재개발이나 건축법에 의한 개축과 區分하고 있다.

〈표 1〉 재건축사업과 주택재개발사업의 비교

사업명	재건축사업	주택재개발사업
근거법률	• 주택건설촉진법	• 도시재개발법
사업성격	• 민간개발사업	• 도시계획사업
기본계획	• 관련규정없음	• 불량주택재개발 기본계획수립
지구지정	• 지구지정 불필요	• 지구지정 필요
사업시행자	• 재건축조합 및 주택건설업자	• 조합 • 지방자치단체 • 대한주택공사 • 특수법인 및 제3개발자
시행방법	기존주택 소유자 20인이상이 재건축 조합을 설립하여 주민자율적으로 건축하는 민영사업임.	조합이 시행자로 주택건설사업자와 함께 아파트 및 부대복리시설 건설
사업대상지역 지정요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아파트 및 연립주택으로</li> <li>- 건물이 훼손, 일부 멸실되어 안전사고 우려가 있는 지역</li> <li>- 준공후 20년이 경과되어 건물가격에 비하여 과도한 수선·유지비, 관리비용 소요 주택</li> <li>- 기타 도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조결합, 부실시공 등으로 재건축이 필요한 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축물의 노후불량 과밀정도</li> <li>• 건축구조상 위생상 위해여부</li> <li>• 도시미관 및 주거환경 지장여부</li> </ul> <p>※ 주민요구시는 2/3이상 요구시 입안</p>

사업명	재건축사업	주택재개발사업
사업계획의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 아파트지구 기능의 회복 또는 토지의 고도이용을 위한 아파트 및 부대복리시설 건축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일단의 주택지조성에 의한 아파트 건립</li> <li>• 건립계획 가구규모에 부합하는 진입로 결정</li> <li>• 사업지구경계 기존주택지 우회도로 결정</li> <li>• 세입자 입주용 임대주택건설</li> <li>• 주택건설기준등에 관한 규정에 따른 단지내 부대복리시설 설치</li> <li>• 기존 도시계획(용도지역, 지구 및 공원녹지 등의 도시계획시설)의 존치 또는 조정</li> </ul>
사업시행을 위한 동의율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재건축결의 : 80%이상</li> <li>• 사업계획승인 : 90%이상</li> <li>• 착공시 : 소유권 100% 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지면적의 2/3이상</li> <li>• 토지소유자수의 2/3이상</li> <li>• 건축물소유자수의 2/3이상</li> </ul>
건축기준 (일부는 서울시의 지침임)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주용도: 공동주택(아파트)</li> <li>• 건폐율: 60% 이하</li> <li>• 용적율: 400% 이하</li> <li>• 주택의 규모(일반기준)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최대규모 297㎡이하</li> <li>- 국민주택규모 이하 주택은 전체 건설호수의 75% 이상</li> <li>- 전용면적 60㎡이하의 전체 건설호수의 40%이상(단 사업계획승인권자가 판단하여 10%내 완화가능)</li> </ul> </li> </ul> <p>※필요한 경우 다음기준 중 택일할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국민주택규모를 초과하는 기존 주택수가 일반기준보다 많을 때에는 기존주택수만큼 건설하되 잔여주택은 일반기준 적용</li> <li>2. 조합원에게 공급하는 주택은 기존주택규모의 150%까지 건설하되 잔여주택은 일반기준 적용</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주용도: 공동주택(아파트)</li> <li>• 건폐율: 60% 이하</li> <li>• 용적율: 300% 이하</li> <li>• 주택의 규모               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분양주택:전용면적 115㎡</li> <li>- 임대주택:전용면적 23㎡~33㎡</li> </ul> </li> <li>• 주택의 규모별 건립가구수               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민주택규모(전용면적 85㎡이하)는 총건립 가구수의 80%이상</li> </ul> </li> </ul>
세입자 대책	세입자 대책 없음	<p>※사업계획 결정고시일 현재 구역 안에서 3월이상 거주 세입자</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임대주택 입주권리 부여</li> <li>- 주거대책비 지급</li> </ul>

주축법 제3조제9항에 의거하여 만들어진 시행령 제4조의 2에서는 재건축 대상이 되는 老朽不良住宅의 범위를 다음과 같이 정의하고 있다. ① 건물이 훼손되거나 일부 멸실되어 도괴, 기타 안전사고의 우려가 있는 주택, ② 건물이 준공된 후 20년이 경과하여 건물의 가격에 비하여 과다한 수선유지비나 관리비용이 소요되는 주택, ③ 건물이 준공된 후 20년이 경과되고 그 부근 토지의 이용상황등에 비추어 주거환경이 불량한 경우로서 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 效用의 增大가 예상되는 주택, ④ 도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조적 결함, 부실시공 등으로 인해 재건축이 불가피하다고 관할시장, 군수 또는 구청장이 인정하는 경우이다. 이 밖에도 시장등이 재해방지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 노후·불량주택으로 분류하여 재건축이 가능하도록 하고 있다.

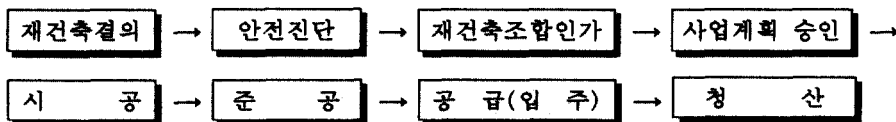
한편 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률에서는 건축후 상당한 기간이 경과되어 건물의 훼손 또는 일부 멸실되거나 그밖의 사정에 의하여 건물의 價格에 비하여 과다한 修繕復舊費나 管理費用이 소요되는 경우, 또는 부근 토지의 이용상황의 변화나 그밖의 사정에 의하여 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 效用의 증가가 있게 되는 경우에 한하여 구분소유자의 각 4/5이상의 同意로 再建築을 시행하도록 하고 있다.

현재 재건축에 관한 사항을 다루고 있는 법이나 指針에서는 대상주택, 재건축 방법, 시행절차 등에 대해서만 다루고 있을 뿐 재건축사업의 목표를 언급하고 있는 것은 없다. 그러나 재건축사업의 여러 측면을 고려할 때 (1) 노후불량주택의 개선, (2) 택지확보방안의 하나로서 토지의 고밀이용, (3) 도시의 체계적 개선등이 현실적인 목표로 고려될 수 있을 것이다.

### 3. 再建築의 推進節次

재건축의 추진절차 및 세부추진계획은 주택건설촉진법, 동시행령, 동시행규칙과 집합건물소유 및 관리에 관한 법률 등을 기초로 하여 지자체(서울시 참조)의 노후·불량주택재건축에 관한 業務處理指針에 구체화되어 있다.

再建築 推進節次를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.



### Ⅲ. 再建築實態 分析

#### 1. 再建築 現況

##### 가. 住宅在庫와 再建築 現況

1970년 총주택재고 중에서 共同住宅(아파트와 연립주택)이 차지하는 비중이 불과 4.2%에 불과하였으나 1995년에는 總住宅在庫 9,579천호 중 48.9%로 급증하였다.

이와 같이 공동주택이 量的으로는 증가하고 있으나 質的인 면에서는 상당수가 노후화되어 재건축이 추진중이거나 재건축대상이 되고 있다. 공동주택의 재건축사업은 서울지역 뿐만 아니라 부산, 대구 및 중소도시에서도 산발적으로 이루어지고 있다. 그러나 거의 대부분이 서울지역에서 이루어지고 있어 서울지역을 중심으로 재건축사업의 추진현황을 살펴보고자 한다.

1987년 주축법의 개정으로 공동주택 재건축을 제도적으로 허용하였으나 실제로는 재건축을 가능한 한 억제하였고, 재건축수요 역시 '90년 이전에는 많지 않았다. 공동주택중 아파트의 경우 '88~'92년말까지 組合設立認可를 얻은 조합수는 총 95개로 이 중 37%인 35개가 사업승인이 나 있으며 '90년 이후 재건축 수요가 급증하였고, 특히 '93년 3월 이후 주축법의 개정으로 공동주택 재건축이 서울을 중심으로 활발하게 추진되고 있다.

〈표 2〉 서울시 아파트 再建築 組合設立認可 및 事業承認現況(1995년 12월 현재)

구 분	조합 설립 인가		사업 계획 승인		
	조합수	조합원수	조합수	조합원수	건립세대
89년 이전	11	2,107	-	-	-
90년	13	2,179	10	932	1,494
91년	21	3,421	6	1,968	3,940
92년	49	6,580	16	1,882	5,260
93년	91	8,888	44	3,898	9,074
94년	122	11,287	55	4,215	12,718
95년	137	18,187	89	10,504	23,708
계	444	52,649	233	23,399	56,114

서울시의 경우 1995년 12월 현재 조합설립인가를 얻은 조합수는 총 444개이다. 사업시행 인가실적을 보면 인가된 조합수의 52.4%인 233개 조합이 사업시행인가를 얻은 것으로 나타났다.

나. 再建築 對象住宅 現況

1996년 3월 현재 서울시에서 사업계획이 승인되어 재건축을 추진하고 있는 주택조합의 경우 재건축 주택수는 이미 사업이 완료된 주택을 포함하여 약 2만 6천호이며, 이중 아파트가 차지하는 비율은 46.1%인 12,043호에 이르고 있어, 아파트의 재건축이 주택수의 절반 가까이를 차지하고 있다.

〈표 3〉 서울시 再建築 사업계획승인 住宅數('96. 3. 現在)

주택유형 \ 구분	기존주택수 (호)	비율 (%)
아파트	12,043	46.1
연립주택	10,217	39.1
단독주택	3,827	14.8
계	26,087	100.0

\* 재건축이 이미 완료된 지구도 포함

다. 재건축의 토지이용 제고효과

재건축사업은 일반적으로 토지이용도를 제고시킨다. 구체적 토지를 고밀·고층으로 이 용함에 따라 용적율과 세대수를 증가시킨다.

국토개발연구원에서 90년~94년까지 4년간 재건축이 시행된 20개 단지를 대상으로 조 사한 연구결과에 의하면 재건축 시행전 용적율은 평균 114%이며 계획용적율은 291%이 다. 따라서 기존 용적율 대비 계획용적율은 2.6배에 이른다. 한편 최근에는 용적율이 330%를 상회하고 있어 점차 용적율이 증가하고 있음을 알 수 있다.

이와같이 용적율이 증가함에 따라 세대수도 크게 증가하였다. 주택유형별로는 용적율 이 상대적으로 낮은 단독주택에서 가장 많아 계획세대수는 기존 세대수에 비해 3.8배에 달하였다. 그 다음으로는 연립주택이 2.5배, 아파트 1.57배의 순으로 나타났으며 평균적으 로 2.44배가 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 서울시 재건축사업 추진현황(1996년 3월 31일 기준)

기준 연도	단독주택			연립주택			아파트			계		
	조합수	기존 세대수	계획 세대수	조합수	기존 세대수	계획 세대수	조합수	기존 세대수	계획 세대수	조합수	기존 세대수	계획 세대수
90년 이전	1	110	583	7	372	412	2	450	499	10	932	1,494
91년	1	60	146	3	183	1,152	5	1,725	2,642	9	1,968	3,940
92년	2	501	2,030	10	703	1,814	4	678	1,416	16	1,882	5,260
93년	7	573	1,660	26	1,718	4,299	11	1,607	3,115	44	3,898	9,074
94년	11	1,069	5,056	37	1,689	4,543	7	1,457	3,119	55	4,215	12,718
95년	10	1,061	4,512	72	4,664	12,048	19	5,632	10,674	101	11,357	27,234
96년 3월	3	453	1,508	14	888	2,334	3	494	1,018	20	1,835	4,860
계	35	3,827	14,693	169	10,217	26,519	51	12,043	22,483	255	26,087	63,695

한편 재건축사업 전후의 평균 주택규모를 비교해 보면 사업전 면적은 19.8평으로 사업 후에는 30.6평으로 1.54배 가량 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 사업전후의 주택당 평균면적 비교

구 분	사업전 면적(A)	사업후 면적(B)	B / A
평 균	19.8평	30.6평	1.54

#### IV. 再建築制度의 問題點 및 改善方案

노후아파트의 재건축을 통하여 부족한 택지문제를 해결하고, 주거환경을 개선할 수 있는 재건축제도는 주택부족률이 높고 택지가 부족한 대도시 지역에서는 운영방법에 따라서는 효과적인 제도가 될 수 있다. 그러나 재건축제도는 거주자의 입장에서 보면 기능적으로 건전하고 구조적으로 안전한 주택을 철거하고 용적률을 높여 저층아파트를 고층화하여 건축함으로써 재산증식을 도모하려 한다는 인식도 적지 않다. 다음에서는 재건축제도의 올바른 정착과 이를 위한 정책방안 제시를 위해 우선 현행 재건축제도가 안고 있는 문제점과 개선방안을 검토해 보고자 한다.

## 1. 法體系의 問題點 및 改善方案

현행 재건축사업은 주택건설촉진법에 의해 추진되고 있으며 사업대상은 주로 공동주택이다. 그러나 사업의 목적은 주택개량 재개발사업과 유사하고 사업방식도 큰 차이가 없다.

주택건설촉진법은 주택건설을 촉진하는 법으로 법 목적상 재건축사업을 주택건설촉진법에 포함하는 것은 적합하지 못하다. 사업의 목적상 재건축사업은 노후·불량주택을 정비하는 불량주택 재개발사업과 통합하는 것이 바람직하다.

## 2. 再建築 許容基準의 再定立

전술한 바와 같이 재건축허용의 주된 기준은 경과년수와 건물가치의 잔존율이다. 그러나 70년초에 건설되어 이제 20년이 겨우 경과한 저층 공동주택의 경우 재건축 억제효과 없는 반면 재건축에 대한 기대로 투기의 대상이 되고 있다. 이는 근본적으로 재건축 허용기준의 문제에 기인한 것이다.

구체적으로 재건축조합을 설립하기 위해서는 구청장 등에게 허가를 받아야 한다. 설립허가를 위해서는 설립인가신청서를 비롯해서 창립총회의 회의록 및 조합장 선출동의서, 조합원 전원이 연명한 조합규약, 사업계획서, 재건축결의를 증명하는 서류를 제출해야 한다. 구청장이 재건축조합 설립인가신청을 받으면 재건축의 적합성을 판단하게 되는데, 이때 기존주택의 노후·불량의 정도에 관한 진단, 즉 안전진단 결과를 검토한다. 그래서 재건축조합은 조합설립인가를 받기 위해서 안전진단을 먼저 실시해야 한다. 단, 자치단체장이 노후·불량주택의 범위에 속한다고 판단하는 경우 진단을 받을 필요가 없다.

건축물의 안전진단을 실시하는 기관과 기준에 대한 내용을 규정하고 있는 법은 '주택건설촉진법'과 '시설물안전관리에 관한특별법' 두 가지가 있다. 1995년까지 재건축에 대한 안전진단은 주택건설촉진법에 의해 규정해 왔고, 시설물의 안전관리에 관한특별법이 만들어지자 1996년 2월부터 동법 제8조 내지 제9조의 규정에 의하여 지정을 받은 안전진단 전문기관 또는 시설안전기술공단이 실시하도록 규정을 바꾸었다. 이렇게 제도가 바뀌게 된 것은 그동안 안전진단에 문제가 많았기 때문이다. 예를 들어 재건축조합이 특정기관에 안전진단을 의뢰해 재건축이 필요치 않다는 통보를 받은 후에 다른 기관에 진단을 의뢰해 재건축이 필요하다는 진단결과를 받아 사업인가를 신청하는 사례가 발생하기도 하였다.

이는 아직 주택의 물리적 노후도를 판단하는 안전진단의 객관적인 판단기준이 미흡하기 때문이다. 따라서 안전진단시 진단기관이 어느 기관이든 관계없이 동일사안에 대해서

는 동일한 결과가 도출될 수 있도록 객관적이고 통일된 진단기준이 마련되어야 할 것이다.

### 3. 事業性 爲主의 再建築事業

현재의 재건축사업은 노후·불량주택의 개선이라는 재건축의 본질적인 목표달성을 위해서 수행된다기 보다는 오히려 주택호수 및 주택면적을 증가시킴으로써 事業團地內 住宅所有者가 개발이익을 얻기 위해서 추진되고 있다는 측면이 강하게 부각되고 있다. 주로 개인적 입장에서 경제성에 기초를 두고 이루어지는 이러한 재건축사업은 경우에 따라서는 사회전체의 입장에서는 자원의 낭비를 초래할 수 있다. 물론 '70년대 이전에 건축된 주택의 경우 기술수준의 낙후와 자재수준의 열악으로 재건축의 필요성이 제기되고 있기는 하지만, 일반적으로 아파트의 경우 주요 構造體의 내구년한이 50년이상이라는 점을 감안하면 20년정도를 간신히 넘긴 상황에서 재건축이 추진되고 있는 것은 국가적 측면에서 심각한 자원의 낭비라고 아니할 수 없다.

또한 재건축사업을 제도적으로 촉진할 경우 저밀도 주택의 경우 재건축으로 인한 개발이익을 얻기위해 관리 및 개보수를 고의적으로 소홀히 하여 주택의 조기노후화를 초래할 가능성이 있다. 이러한 현상은 공동주택관리에 관련된 의무적 관리 및 개보수의무가 상대적으로 적은 저층소규모 아파트단지의 경우 더욱 심각할 것으로 예상된다.

따라서 재건축 허용기준을 강화하고 또한 소형주택 밀집지역등에는 공공성을 제고하기 위하여 주택공사, 도시개발공사등 공공기관의 참여기회를 확대하여야 할 것이다.

### 4. 交通 및 環境影響評價의 철저

도시토지를 적절한 비용을 들여 고밀이용하는 것은 단위 필지만을 놓고 볼때는 토지이용가치를 극대화할 수 있는 효과적인 개발방식이다. 그러나 고이용은 집적효과와 같은 긍정적인 효과도 있지만 부정적인 효과를 파생시키기도 한다.

재건축사업은 토지의 이용도가 증가함에 따라 기존보다 많은 주택수를 공급하게 되고 또한 주택의 규모가 증대됨에 따라 차량수도 증가하게 된다. 이에 따라 기존의 도로로는 재건축단지에 거주하는 가구의 교통량을 소화하기 어렵다. 또한 재건축사업이 주로 고층화되므로써 파생되는 일조권 문제, 소방관련 문제, 과밀화 등과 같은 주거환경이 악화되는 문제가 발생하게 된다. 그러나 재건축사업은 도시계획사업이 아니기 때문에 적절한 통제수단이 없는 실정이다.

특히 가장 큰 문제점으로 부각되고 있는 교통문제를 해결하기 위하여는 현재 교통영향

평가법에 의하여 단위사업이나 건물별로 하게되어 있는 지역교통영향평가를 종합적이고 체계적인 평가를 위하여 광역교통영향평가가 이루어져야 할 것이다.

### 5. 小型住宅 在庫의 減少 및 對策

대부분의 재건축대상 공동주택은 25.7평 미만의 주택이다. 특히 최근 재건축이 추진되고 있는 저층아파트는 대부분이 10~17평 정도의 소형주택이다. 앞에서 언급한 바와 같이 재건축 전후의 주택규모를 비교하면 주택의 평균면적은 20평에서 30평정도로 증가하는 것으로 나타났다.

물론 현 제도상으로도 재건축시 최소 30%는 18평이하의 소형주택을 건축하도록 규정하고 있으나 재건축대상이 소형주택이라는 점을 감안하면 재건축사업의 추진은 소형주택의 재고를 감소시킬 것이다. 따라서 18평이하의 주택을 현재 주택의 수만큼 건설하도록 하는 규정을 신설하여 소형주택공급을 확대하여야 할 것이다.

### 6. 賣渡請求權 對象住宅의 時價基準 客觀化

『집합건물소유및관리에관한법률』등을 기초로 한 지자체의 재건축지침에 의하면 재건축미동의 주택동의 소유자에 대해 시가에 따른 賣渡請求權으로 補償토록 되어 있다. 그러나 시가에 관한 기준이 불분명하여 당사자간 마찰의 소지가 있으며 이 역시 사업지체의 한 요인이 되고 있다.

재건축사업의 본래의 목적이 노후·불량주택의 개선이라는 사회적 측면이 강조되고 있음을 감안할 때 時價에 대한 객관적 기준을 사전에 제시하여 분쟁의 소지를 줄일 필요가 있다. 예를 들면 동일지역 類似住宅의 최근 1년간 평균거래가격 또는 감정평가사에 의한 감정가액등을 객관적 기준으로 하여 그 금액의 일정배수(가령 1.2배)의 범위내에서 협상이 이루어지도록 유도할 필요가 있다.

### 7. 서울시 低層아파트 再建築의 問題點

이상에서 언급된 문제가 실제 재건축이 추진되고 있는 서울에서 나타나고 있으며 제기되고 있는 문제점을 정리하면 다음과 같다. 최근 재건축이 추진되고 있는 잠실·반포·화곡지구등 저층아파트 5개 지구를 살펴보면 잠실지구 약 2만 1천호 등 총 5만 1천호이다.

〈표 6〉 5개 저층아파트지구 현황

지구명	면적(천㎡)	단지수	호 수	준공년도
잠실지구	1,107	6	21,250	75~76
반포지구	1,044	6	9,183	74~82
청담·도곡지구	572	7	11,260	74~80
화곡지구	281	8	5,166	78~81
암사·명일지구	223	2	4,400	79~81
계	3,227	29	51,259	-

최근 서울시와 조합간 합의한 내용을 보면 쟁점사항은 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 용적율, 층고, 세대밀도, 주택규모, 공공시설기부체납이다. 요약하면 개발이익의 최대화 또는 사업성에 영향을 미치는 요소들이다.

구체적으로 용적율에 관하여 주민들의 입장은 건축법에서 허용하는 최대치인 400%를 주장하는 반면 서울시는 주변지역의 교통영향, 경관보호, 기반시설등의 이유로 270%이하를 주장하고 있다.

서울시정개발연구원의 연구결과에 의하면 용적율에 따라 교통량과 주행속도가 관계가 있음을 보여주고 있다. 구체적으로 용적율이 증가할수록 교통량이 급증하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 교통흐름이 급증하는 주요축은 강남, 도심, 영등포방향으로 중심업무·상업기능이 발달한 곳으로 향하고 있다. 강남의 경우 도로망이 발달되어 있음에도 한쪽으로 편중되어 나타난 것은 주변의 각 도로에 분산되어 있는 추가발생 교통량을 한 방향으로 총량개념으로 나타냈기 때문이다. 용적율이 증가함에 따라 나타나는 교통량의 최대치를 보면 150%에서는 15,000, 200%에서는 20,000, 250%에서는 25,000으로 교통량도 증가하고 있다.

또한 가로교통량 변화와 관련한 속도변화를 보면 개발밀도가 증가함에 따라 주행속도의 감소가 현저하다. 특히 주행속도가 급격히 감소하는 곳은 강남구, 송파구, 서초구의 순으로 용적율 250%에 이르면 평균시속 13km이하로 떨어져 강남일대의 교통환경에 지대한 영향이 미치고 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 서울시 저밀도 아파트 재건축시 용적율에 따른 가로교통의 속도변화 예측

(계획년도:2020년/ 단위:km/h)

계 획 용적율	수도권		서 울		서초구		강남구		송파구	
	평균속도	속도변화	평균속도	속도변화	평균속도	속도변화	평균속도	속도변화	평균속도	속도변화
1994년 현황	27.40		18.22		18.35		16.41		17.28	
2002년	24.97		15.75		15.72		14.24		15.14	
150%	23.97	-1.62	15.24	-2.75	14.43	-8.35	12.22	-14.15	13.70	-9.52
200%	23.58	-3.22	14.82	-5.42	13.23	-16.01	10.49	-26.29	12.40	-18.13
250%	23.20	-4.79	14.42	-8.02	12.12	-23.02	9.01	-36.72	11.22	-25.92

▶ 자료 : 주택시가지 주거밀도에 관한 연구, 1995.

두 번째의 쟁점은 공공시설에 대한 부담이다. 세대수가 증가함에 따라 공원, 학교등 공공시설이 증가함에 누가 비용을 분담하느냐의 문제이다. 주민들의 입장은 공원등의 편의시설의 부담은 가능하나 도시계획시설인 학교등의 용지까지 기부채납을 강요하는 것은 타사업지구와 비교하여 형평성의 문제가 있다는 것이다. 한편 서울시의 입장은 수익자 부담원칙에 따라 입주인이 부담하여야 한다는 것이다

이상의 여러 가지 문제가 제기되는 이유는 재건축사업이 사업성위주의 민영주택사업이기 때문이며 한편으로는 서울시의 행정규제가 법에 의한 것이 아니고 행정력에 의하여 이루어지는 것도 문제점으로 지적될 수 있다. 이상의 문제를 해결하기 위하여는 앞에서 언급한 바와 같이 재건축사업을 도시계획사업으로 규정하여 공공성을 제고시킬 필요가 있음을 시사하고 있다.

## V. 法令 整備方案

### 1. 基本方向

앞에서 언급한 바와 같이 재건축사업과 재개발사업은 노후·불량주택을 개량하는 유사한 사업으로 현행과 같이 재건축사업을 주택건설촉진법에서 규정하는 것은 적합하지 않은 것으로 판단된다. 또한 재개발사업은 도시재개발법에 의한 도시계획사업이나 재건축사업은 주택건설촉진법에 의한 민간주택사업으로 사업성만을 추구하게 되어 공공성이 부족한 실정이다. 따라서 유사한 주택사업을 하나의 법으로 통합하고 또한 재건축사업을

도시계획사업으로 규정하여 공공성을 제고하기 위하여 도시재개발에 통합하였다.

## 2. 再建築事業을 住宅再開發事業과 統合(법률안 제2조 제2호 나목)

현행 주택개량 재개발사업은 “노후·불량한 주택이 밀집되어 있거나 공공시설의 정비가 불량한 지역의 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 재개발사업”으로 정의되어 있는데, 여기의 “주택이 밀집된”이라는 표현은 단독주택지역만을 가리키는 것으로 여겨질 수 있는 바, 여기의 주택에 공동주택이 포함됨을 명백히 할 필요가 있다. 따라서 기존의 주택개량 재개발사업의 정의를 “주택이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 공공시설의 정비가 부족한 지역의 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 재개발사업”으로 수정하였다.

## 3. 再建築地區의 指定

현행 주택개량 재개발사업의 지구지정은 첫째 “공공시설의 정비에 따라 토지가 건축대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역”, 둘째 “건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역”으로 규정하고 있으며 이는 주로 단독주택지역에 해당하는 사항이다.

노후·불량한 공동주택의 개괄적인 범위를 제시하고 공동주택단지의 주변지역도 재개발구역으로 포함시킬 수 있도록 제4조제1항2의2호에 “공동주택의 건축구조상 위해의 우려가 있거나 화재발생의 위험이 있는 공동주택 및 그 주변지역”과 2의 3호에 “건설당시에 비하여 그 기능이 현저히 저하되어 도시미관이나 주거환경을 해치는 공동주택단지 및 그 주변지역”을 신설하였다.

또한 제4조제2항에는 공동주택의 무질서한 재개발을 방지하기 위하여 공동주택단지를 재개발구역으로 지정하고자 하는 경우에는 미리 안전진단을 실시하도록 “시장·군수 또는 구청장은 제1항제2호의2 또는 동항 제2호의3에 해당하는 지역에 대한 재개발구역의 지정 또는 변경을 신청하고자 할 때에는 미리 당해 공동주택단지에 대한 안전진단을 실시하여야 한다. 이 경우 안전진단의 기준점 실시기관 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”를 신설할 필요가 있다.

## 4. 公共施設 및 都市計劃施設의 設置

공동주택단지를 재개발할 경우 주택의 세대나 용적을 증가에 상응하는 공공시설 및 도시계획시설을 설치 및 정비계획을 수립하도록 하고 특히 잠실지구와 같이 수개의 아파트 단지가 모여 있는 지구나 재개발구역으로 지정할 경우에는 전체 지구중심의 공공시설 및 도시계획시설은 설치 및 정비계획을 수정하도록 하기 위하여 제4조제5항을 신설하였다.

구체적으로 제4조제5항은 “공동주택단지를 재개발하기 위한 재개발구역의 경우 재개발사업의 시행으로 세대수의 급격한 증가가 예상되는 때에는 제4항제3호의 계획에 세대수의 증가에 따라 당해 재개발구역 및 그 주변지역에 추가로 설치하여야 하며, 공동주택단지중 재건축대상이 수개 지구가 모인지구이거나, 아파트지구중 지구중심으로 제4항제3호의 공공시설의 설치 및 정비에 관한 계획을 지구중심으로 수립하여야 한다.”

## 5. 再開發區域指定의 建議 및 行政處理

공동주택단지내 토지 및 건축물 소유자들에게 재건축결의를 거쳐 재개발구역지정 건의를 할 수 있도록 하고 또한 행정기관의 조속한 처리를 위하여 “공동주택단지의 재개발구역지정 건의”(제4조의2를 신설)제도를 마련해야 한다(자세한 것은 부록 참조).

## 6. 詳細計劃의 樹立

재개발구역중 일정규모 이상은 도시의 기능, 미관 및 환경을 효율적으로 관리하기 위하여 재개발구역은 반드시 상세계획을 수립하도록 제4조의3에 “시장·군수 또는 구청장은 대통령이 정하는 규모 이상의 공동주택단지를 재개발하기 위한 재개발구역에 대하여는 당해 재개발구역을 도시계획법 제20조의 3의 규정에 의한 상세계획구역으로 지정하여 상세계획을 수립하여야 한다”를 신설할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

1. 대한건설협회(1993), “재건축·재개발사업 절차에 관한 연구”
2. 대한주택공사(1993), “고층화에 따른 공동주택관리기법 연구”
3. 대한주택공사(1996.8), “재건축사업의 문제점과 개선방안”
4. 한국건설기술연구원(1989), “노후아파트 개보수를 위한 평가기법개발”
5. 한국건설기술연구원(1990), “공동주택의 노후화 방지대책에 대한 연구”
6. 김기호(1991), “적응적 재사용을 통한 노후아파트의 거주조건 개선”, 국토계획, 제25권 제2호
7. 서울시정개발연구원(1995.7), “주택시가지 주거밀도에 관한 연구”
8. 송진언외(1991), “공동주택의 노후화방지에 관한 연구”, 대한건축학회논문집, 7권1호
9. 신법식(1991.12), “재건축에 의한 노후아파트의 거주환경개선에 관한 연구”, 도시행정학보
10. 임상돈외(1993.10), “공동주택의 재건축에 대한 거주자들의 의식조사”, 대한건축학회 논문집, 제13권 제2호
11. 천현숙(1994.6), “재건축 경제적 요인과 정책개선방안”, 국토연구 제21권
12. 천현숙(1994.6), “재건축제도의 문제점과 개선방안”, 주택금융
13. 윤복자의(1993), “공동주택의 장기수선계획수립 및 시행에 관한 사례조사”, 대한건축학회논문집 9권 12호
14. 이수형(1994), “블랑주택 재건축사업의 개선방안에 관한 연구”, 단국대 경영대학원 석사학위논문
15. 田村恭 外(1983), 新建築學大系 49 維持管理, 彰國社.
16. 日本住宅 總合サタン(1984), 中高層 共同住宅 再建築に 關する 調査研究, 日本高層住宅協會
17. Kromkowsk, A.(1977), *An Evaluation of Housing Rehabilitation Programs in South Bend*, National Technical Information Service.
19. Luther, J.P.(1988), “Site and Situation: The Context of Adaptive Reuse”, compiled by Austin, R.L., *Adaptive Reuse-Issues and Case Studies in Building Preservation*, Van Nostrand Reinhold Company.



현 행	개 정 안	비 고
<p>다. (생략)</p> <p>3. ~ 6. (생략)</p> <p>7. “순환재개발방식”이라 함은 재개발구역의 일부 지역 또는 당해 재개발구역 외의 지역에 주택을 건설하거나 건설된 주택 (이하 양 주택을 합하여 “순환용주택”이라 한다)을 활용하여 재개발구역을 순차적으로 개발하거나 재개발구역 또는 재개발사업시행지구를 수개의 공구로 분할하여 순차적으로 시행하는 재개발방식을 말한다.</p> <p>第4條(再開發區域의 지정) ① 特別市長·廣域市長 또는 道知事(이하 “市·道知事”라 한다)는 관할 地域내의 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長(이하 “市長·郡守 또는 區廳長”이라 한다)의 申請을 받아 다음 各號의 1에 해당하는 地域에 대하여 再開發基本計劃에  적합한 범위안에서 都市計劃으로 再開發區域을 지정 또는 변경할 수 있다.</p> <p>1. 公共施設의 整備에 따라 土地가 建築 垓地로서의 效用을 다할 수 없게 되거나 過小土地로 되어 都市의 環境이 현저히 不良하게 될 우려가 있는 地域</p>	<p>다. (현행과 같음)</p> <p>3. ~ 6. (현행과 같음)</p> <p>7. -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>에 건축물을 건설하거나 건설된 건축물(이하 양 건축물을 합하여 “순환용건축물”이라 한다)-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>第4條(再開發區域의 지정) ① -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>1. ~ 2. (현행과 같음)</p>	<p>○ 주택이외의 건축물도 이주대책용으로 활용할수 있도록 함.</p>

현	개 정 안	비 고
<p>2. 建築物이 老朽·不良하여 그 機能을 다할 수 없거나 建築物이 過度하게 밀집되어 있어 그 區域안의 土地의 합리적인 이용과 價値의 増進을 도모하기 곤란한 地域 (신설)</p> <p>(신설)</p> <p>3. ~ 4. (생략)</p> <p>(신설)</p> <p>② 市長·郡守 또는 區廳長은 第1項第2號의 2 또는 同項第2號의3에 해당하는 地域에 대한 再開發區域의 指定 또는 變更을 申請하고자 할 때에는 미리 당해 共同住宅 團地의 住居環境에 대한 評價를 실시하여야 한다. 이 경우 評價의 기준·실시기관 기타 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.</p>	<p>2의2. 共同住宅의 建築構造上 危害의 우려가 있거나 災害發生의 위험이 있는 共同住宅團地 및 그 周邊地域</p> <p>2의3 建設 당시에 비하여 그 機能이 현저히 저하되어 都市美觀이나 住居環境을 해치는 共同住宅團地 및 그 周邊地域</p> <p>3. ~ 4. (현행과 같음)</p> <p>② 시장·군수 또는 구청장은 제1항 제2호의2 또는 동항 제2호의3에 해당하는 지역에 대한 재개발 구역의 지정 또는 변경을 신청하고자 할 때에는 미리 당해 공동주택단지에 대한 안전진단을 실시하여야 한다. 이 경우 안전진단의 기준점 실시기관 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ (현행 제2항과 같음)</p>	<p>○ 노후·불량한 공동주택의 개괄적인 범위를 제시하고 공동주택단지의 주변지역도 재개발구역 포함시킬 수 있도록 함.</p> <p>○ 공동주택의 무질서한 재개발을 방지하기 위하여 공동주택단지를 재개발구역으로 지정하고자 하는 경우에는 미리 안전진단을 실시하도록 함.</p>

현행	개정안	비고
<p>③ (생략) (신설)</p> <p>④ (생략)</p> <p>⑤ 제4항의 규정에 의한----- ----- -----</p> <p>(신설)</p>	<p>④ (현행 제3항과 같음)</p> <p>⑤ 공동주택 단지를 재개발하기 위한 재개발구역의 경우 재개발사업의 시행으로 세대수의 급격한 증가가 예상되는 때에는 제4항 제3호의 계획에 세대수의 증가에 따라 당해 재개발구역 및 그 주변 지역의 추가로 설치하여야 하는 공공시설의 설치에 관한 사항을 포함하여야 하며, 공동주택 단지중 재건축대상인 수개주구가 모인 지구이거나, 아파트 지구중 재건축 대상의 수개주구이상일 경우 지구중심으로 제4항 제3호의 공공시설의 설치 및 정비에 관한 계획을 지구 중심으로 수립하여야 한다.</p> <p>⑥ (현행 제4항과 같음)</p> <p>⑦ 제6항의 규정에 의한----- ----- -----</p> <p>⑧ 도시계획법 시행령 제16조에 의하여 아파트지구로 지정되고 주택건설촉진법 제20조에 의하여 아파트 재개발기본계획이 수립된 공동주택단지를 제6항의 규정에 의하여 고시하였을 경우 종전의 아파트 지구는 도시계획법 시행령 제16조 규정 에 의하여 해제된 것으로 본다.</p>	<p>○ 공동주택단지를 재개발할 경우 주택의 세대나 용적률 증가에 상응하는 공공시설 및 도시계획 시설을 설치 및 정비계획을 수립하도록 하고 특히 수개의 아파트 단지가 모여 있는 지구나 아파트지구로 지정된 수개의 아파트단지를 재개발 구역으로 지정할 경우에는 전체지구 중심의 공공시설 및 도시계획 시설은 설치 및 정비계획을 수정하도록 함.</p> <p>○ 사업시행절차 간소화 및 시행기간의 장기간화를 방지하기 위하여 아파트지구로 지정된 공동주택단지를 재개발구역으로 지정할 경우 도시계획법에 의하여 아파트지구가 해제된 것으로 봄.</p>

현 행	개 정 안	비 고
<p>⑥ ----- 제3항 제3호 내지 제6호의 사항을 ----- 이 경우 제2항 내지 제5항의 규정을 준용한다. (신설)</p>	<p>⑤ ----- 제4항 제3호 내지 제6호의 사항을 ----- 이 경우 제3항, 제4항, 제6항 및 제7항의 규정을 준용한다. 제4조의 2(공동주택단지의 재개발구역지정 건의) ① 공동주택단지의 토지·건축물 소유자는 집합건물소유및관리에관한법률 제47조 규정에 의거 재건축 결의를 거쳐 시장·군수 또는 구청장에게 재개발구역 지정을 건의할 수 있다. ② 제1항에서 재개발구역지정 건의를 받은 시장·군수 또는 구청장은 1월이내 건의 내용에 대한 의견을 피신하여 주어야 한다. ③ 제1항에서 집합건물소유및관리에관한법률 제47조 제2항은 적용하지 아니한다. 제4조의 3 (공동주택재개발에 관한 특례) 시장·군수 또는 구청장은 대통령령이 정하는 규모이상의 공동주택단지를 재개발하기위한 재개발구역에 대하여는 당해 재개발구역을 도시계획법 제20조의 3의 규정에 의한 상세계획구역으로 지정하여 상세계획을 수립하여야한다.</p>	<p>○ 공동주택단지내 토지 및 건축물 소유자들에게 재건축 결의를 거쳐 재개발 구역 지정 건의를 할 수 있도록 함으로써 민원을 해소하고 지자체의 행정책도 보완 시킴.</p> <p>○ 공동주택재개발을 위한 재개발구역중 일정규모이상의 재개발구역은 반드시 상세계획구역으로 지정하여 상세계획을 수립하도록 함.</p>
<p>(신설)</p>	<p>② 제1항에서 재개발구역지정 건의를 받은 시장·군수 또는 구청장은 1월이내 건의 내용에 대한 의견을 피신하여 주어야 한다.</p>	
<p>(신설)</p>	<p>③ 제1항에서 집합건물소유및관리에관한법률 제47조 제2항은 적용하지 아니한다. 제4조의 3 (공동주택재개발에 관한 특례) 시장·군수 또는 구청장은 대통령령이 정하는 규모이상의 공동주택단지를 재개발하기위한 재개발구역에 대하여는 당해 재개발구역을 도시계획법 제20조의 3의 규정에 의한 상세계획구역으로 지정하여 상세계획을 수립하여야한다.</p>	

현 행	개 정 안	비 고
<p>附則 (신설)</p>	<p>附則 第1條(施行日) 이 법은 公布 후 6月이 경과 한 날부터 施行한다. 第2條(共同住宅再開發의 適用例) 제4조 제5장 및 제8항第4條의3·規定은 이 법 施行 후 최초로 第4條第6項의規定에 의한 再開發區域指定告示가 있는 再開發事業 부터 적용한다.</p>	
<p>附則</p> <p>第1條(施行日) 이 법은 公布 후 6月이 경과한 날부터 施行한다. 第2條(共同住宅再開發의 適用例) 第4條의2·第12條第4項·第22條第4項·第31條第3項의 規定은 이 법 施行 후 최초로 第4條第6項의規定에 의한 再開發區域指定告示가 있는 再開發事業부터 적용한다.</p>		