

재건축의 문제점과 개선방안

I. 서론

1960년대 이후 빠른 사회변화와 경제성장의 결과로 오늘날의 한국은 소득수준의 향상과 더불어 국민주거수준의 향상을 가져왔다. 그러나 이에따른 도시화과정에서 환경적 측면을 염두에 두지 않은 주택의 양

적인 급성장은 도시불량 주택문제를 야기시키는 결정적인 요인으로 자리하였다. 1950년대 이후로 불량주거지 문제의 개선을 위해 여러 가지 개발방식이 꾸준히 제기되어 왔고 그 결과 상당히 많은 분량의 아파트와 주택을 공급할 수 있었다.

그후 80년대 들어 노후 아파트의 슬럼화 및 국민

건축관련 법과 제도의 개선(8)

The Improvement of the Architectural Law & System

재건축의 문제점과 개선방안

최찬환 / 서울시립대학교 건축공학과 교수
 by Choi Chan-Hwan

주거수준의 향상으로 노후주택에 대한 재건축욕구가 증대하였다. 즉 60년대 후반이후 국내에 건설되기 시작한 아파트 등이 20년이 경과 되면서 기능과 시설면에서 노후화에 따른 문제점이 발생하였으며, 특히 난방, 상하수도, 배관, 방수 등에서 문제가 많이 발생하였다. 또한 1983년 이후 시행된 합동재개발사업의 영향을 받아 노후아파트에 대한 재건축지구 지정의 욕구가 증대하였다.

이리하여 꾸준히 제기되어온 불량주거지 문제로, 우리나라에서는 약 30년 동안 재개발 정책이 변화해온 과정에서 우리나라도 이제는 여러 가지 사업방식을 제도화 해 놓은 상태이다. 그러나 다양한 개발방식을 운용해 본 경험이 없었고 사업방식별 효과 및 장단점이 제대로 밝혀지지 않았기 때문에 아직은 체계가 덜 잡혀져 있는 상태이다. 특히 재건축은 관련제도가 미흡한 상황이다. 이러한 상황은 최근에 들어 재건축사업의 법적 근거를 마련하려는 노력과 재건축을 시행할 수 있는 규정에 대한 보완이 꾸준히 이루어지고 있는 실정이다.

II. 재건축사업의 형태

1. 사업개요

노후, 불량주택 소유자들이 자발적인 조합을 결성하고 그 철거한 대지위에 새로이 주택을 건설하는 것으로써 주택건설촉진법에 근거하고 있다. 노후 불량주택의 범위는 아파트 및 연립주택으로서 ① 건물이 훼손, 일부 멸실되어 도괴, 기타 안전사고의 우려가 있는 주택 ② 준공된 지 20년이 경과되어 과다한 관리비용이 소요되는 주택 ③ 주거환경이 불량하여 재건축하면 현저한 효용의 증가가 예상되는 주택 ④ 재해위험지역내 주택으로 재해예방을 위하여 필요한 주택 ⑤ 기타 재건축이 불가피하다고 구청장이 인정하는 주택으로 나눌 수 있다.

2. 재건축사업추진현황

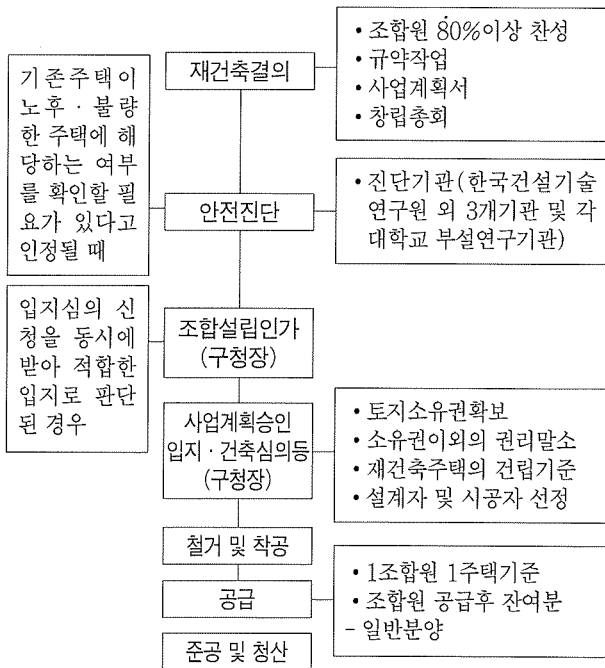
주택의 재건축사업은 서울지역 뿐만 아니라 부산, 대구 및 중소도시에서도 산발적으로 이루어지고 있다. 그러나 거의 대부분이 서울지역에서 이루어지고 있으며 서울지역을 중심으로 재건축사업의 추진현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표1〉 서울시 재건축추진현황 (단위:조합수)

구분	인가된조합수	사업시행일자	착공	준공
아파트	33	14	9	4
연립주택	52	27	12	6
단독주택	30	5	2	0
계	115	46	23	10

* 자료 : 서울시(1994.12)

3. 재건축사업 추진절차(세부현황)



4. 관련제도의 현황

(1) 법제화의 추진배경

80년대들어 노후아파트의 슬럼화 및 국민주거수준의 향상으로 노후주택에 대한 재건축요구가 증대하였다. 즉 60년대 후반이후 국내에 건설되기 시작한 아파트 등이 20년이 경과되면서 기능과 시설면에서 노후화에 따른 문제점이 발생하였으며, 특히 난방, 상수도, 배관, 방수 등에서 문제가 많이 발생하였다. 또한 1983년 이후 시행된 합동재개발사업의 영향을 받아 노후아파트에 대한 재건축지구 지정의 욕구가 증대하였으며 잠실1단지, 동부이촌동의 공무원아파트 등에서 특리 요구가 심

하였다.

이러한 상황에서 1987년 12월 주택건설촉진법의 개정으로 재건축사업의 법적 근거가 마련되고, 주택건설촉진법 시행령이 개정되어 재건축을 시행할 수 있는 주택의 판단기준 및 조합설립 절차에 관한 규정이 보완되었다.

(2) 재건축의 법적근거

주택건설촉진법 제3조에는 재건축을 “기존주택을 철거한 후 그 대지위에 새로운 주택을 건설하는 것”으로 정의하고 있으며 도시재개발업에의한 재개발이나 건축법에 의한 개축과 구분하고 있다.

주택건설촉진법 제 3조 9항 및 동법 시행령 제4조의 2에서는 재건축 대상이 되는 노후 불량주택의 범위를 다음과 같이 정의하고 있다.

①건물이 훼손되거나 일부 멸실되어 도괴, 기타 안전사고의 우려가 있는 주택 ②건물이 준공된 후 20년이 경과하여 건물의 가격에 비하여 과도한 수선유지나 관리비용이 소요되는 주택 ③건물이 준공된 후 20년이 경과되고 그 부근 토지의 이용상황 등에 비추어 주거환경이 불량한 경우로서 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 효용의 증가가 예상되는 주택 ④ 도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조적 결함, 부실시공 등으로 인해 재건축이 불가피하다고 인정하는 경우 노후, 불량주택으로 분류하여 재건축이 가능하도록 하고 있다.

한편, 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률에서 건축 후 상당한 기간이 경과되어 건물의 훼손 또는 일부 멸실되거나 그밖의 사정에 의하여 건물의 가격에 비하여 과도한 수선유지나 관리비용이 소요되는 경우, 또는 부근 토지의 이용상황의 변화나 그밖의 사정에 의하여, 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 효용의 증가가 있게 되는 경우에 한하여 구분소유자의 각 4/5이상의 동의로 재건축을 시행하도록 하고 있다.

재건축에 있어서 가장 논란이 되는 점은 물리적 노후의 기준 즉, 어떤 상태의 건물을 노후한 것으로 볼 것이냐 하는 건물의 상태의 기준에 대한 것이다. 이는 객관적인 기준이 없을 경우 건물의 물리적 상태가 아직 양호한 상태에서도 용적률을 제고하여 개발이익을 극대화시키려는 투기적성향과 연결되어 본래의 취지와는 다른 엉뚱한 재건축을 부추기기 때문이다. 이는 지가상승, 법적 허용 용적률이 크게 높아졌고, 주거양식의 변화, 주거의 질적수준 향상 등으로 새로운 주택의 욕구가 증대되기 때문이다.

현재 재건축에 관한 사항을 다루고 있는 법이나 지침에서는 대상주택, 재건축방법, 시행절차 등에 대해서만 다루고 있을 뿐 재건축사업의 목표를 언급하고 있는 것은 없다. 그러나 재건축사업의 여러 측면을 고려할 때 ① 노후 불량주택의 개선 ② 택지확보방안의 하나로서

토지의 고밀 이용 ③ 도시의 체계적 개선 등이 현실적인 목표로 고려될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 문제점

노후아파트의 재건축을 통하여 부족한 택지문제를 해결하고, 주거환경을 개선할 수 있는 재건축 제도는 주택 부족률이 높고 택지가 부족한 대도시지역에서는 운영방법에 따라서 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 정책방안제시를 위해 우선 현행건축제도가 안고 있는 문제점을 검토해 보고자 한다.

1. 재건축허용기준의 모호성

현행 제도상 재건축용의 주된 기준은 경과년수와 건축가치의 잔존율이다. 그러나 1970년대 이전에 건축되어 경과년수가 20년이 넘게 된 많은 저층 공동주택의 경우 실질적인 재건축억제효과가 없는 반면, 오히려 이들은 재건축에 대한 기대로 투기의 대상이 될 우려가 있다. 또한 건물의 잔존율도 토지의 개발잠재력 등 기회비용 및 외부효과가 고려되지 않은 기준으로 불합리하다.

주택건설촉진법시행령에는 재건축허용기준으로 몇가지 사항을 규정하고, 시장,군수가 재건축을 승인 할 수 있도록 하고 있으나 재건축여부를 판단할 수 있는 보다 세부적이고 객관적인 판단기준이 정립되어 있지 않다. 결과적으로 재건축여부가 집단민원에 의해서 이루어 질 수 있는 소지를 안고 있다. 같은 단지내에 각 건물별로 노후도가 상이한 경우, 이를 전면적으로 수행하느냐 부분적으로 수행하느냐에 대한 기준이 미흡하다.

기존건축물을 수선, 개조, 정비 등에 의하지 않고 항상 전면철거를 전제로 하는 개발방식이 문제이다. 환경과 밀도와의 관계 등 질적인 가치기준보다는 용적률을 앞세운 고층고밀화의 양적 가치기준을 우선하고 있다. 또한 길들여진 옛날건물보다는 항상 새로 짓는 건물이 좋다는 편견 때문에 구조적으로 튼튼한 건축물이 경제적 가치가 평가절하됨으로써 주택의 높은 감실률을 보이는 원인이 된다.

2. 세입자에 대한 대책 미흡

현행 재건축관련 법규상으로는 재건축을 하는 경우 세입자에게는 아무런 지원이 없으며, 세입자 문제는 당사자간의 임대차계약 내지는 재건축조합과 세입자의 협의에 의해서 자율적으로 처리하도록 하고 있다. 이는 재건축조합 또는 가옥주와 세입자간의 분쟁의 소지가 되

고 있으며, 세입자의 이주불응으로 인하여 재건축사업이 지연되는 사례가 빈번하다. 재건축사업과 유사한 합동재개발사업의 경우 지자체의 지침에 의거 입주권 부여, 생계대책비 지원 또는 영구 임대 아파트를 공급하고 있는 실정을 감안하여 재건축사업시도 세입자의 이주대책을 강구하는 새로운 방안이 수립되어야 할 것으로 판단된다.

우선 세입자처리에 대한 근본적인 대책이 마련되어야 하며, 재건축이후에 거주민의 물갈이 현상이 많아지지 않도록하여 사회적 계층분화가 크지 않도록 한다.

3. 재건축시 이주대책 미흡

재건축을 하기 위해서는 일시에 철거 및 건축비용, 이주비용 등이 필요하게 된다. 현재는 이들 비용의 조달을 거주자가 조성한 자금과 시공사와 재건축조합의 협의에 의해 시공사가 제공하는 자금에만 의존하고 있어 금융조성업을 다원화 할 필요가 있다.

더불어 재건축공사기간중 현 거주자들의 거주를 위한 주거대책이 필요하다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 대규모 단지를 재건축하는 경우 일정구역으로 분할하여 단계적으로 시차를 두고 개발하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

4. 교통 및 환경영향평가의 미흡

재건축은 대부분이 평지에 입지하고 있어 평균개발용적률은 300%~350%에 이르며, 요즘에는 400% 가까이 과도한 고층고밀개발이 일어나고 있다. 평균계획세대수는 320.9세대, 아파트는 400~1,100세대로 비교적 재개발사업지구에 비하여 소규모개발이며, 개발대상이 단독주택에서 아파트에 이르기까지 다양하다. 계획세대수의 증가율은 평균 2.34배이며 기존단독주택의 경우는 3.78배로 매우 높다.

건폐·용적률 등이 지나치게 높게 허용되고 있어 재건축이후 다시 재건축에 대한 고려가 필요하며 재건축의 합리적 규제기준이 마련되어야 한다.

여기서 문제가 되는 경우는 재건축사업이 일정한 범위내에서 소규모지만 집중적으로 일어나는 경우, 세대수 증가가 현저하기 때문에 지구내 교통환경의 악화는 물론 공공시설의 부족을 심화시킬 것이다. 문제의 발생이 우려되는 곳은 서울에서는 정릉동, 이촌동, 풍납동, 천호동, 개봉동 등이 해당된다. 재건축사업을 위하여 결성된 재건축조합은 현재 206건에 이른다.

개발밀도증가에 따라 지구내에 추가로 필요한 공공시설의 확보가 거의 이루어지지 않는 가운데 고층고밀개발이 허용되고 있어 새로운 도시문제 발생으로 인한 피해는 다수의 시민이 감수하여야 하고, 일부의 특정인이 막대한 개발이익을 향유하는 사회적인 모순을 제기하고 있다.

이 같은 도시문제의 발생을 최소화하기 위해서는 양적인 주택공급정책에서 탈피하여 저소득층을 위한 주택 마련과 생활근거지 확보에 역점을 둔 재개발정책의 정착이 필요하다. 그리고 과도한 고층고밀개발 허용은 장래 도시가 발전·변모하기 위하여 필요한 개발잠재력을 한꺼번에 소진시켜버리는 결과를 초래하여 결국은 도시의 황폐화를 초래할 뿐이므로 주택의 유형 및 지구의 제반여건을 고려한 적정밀도 개발이 시급히 요구된다.

대부분의 재건축계획은 기존보다 많은 주택자를 공급하게 되고 이에 따라 기존의 도로로는 재건축단지에 거주하는 가구의 교통량을 소화하기 어렵다. 교통영향평가, 환경영향평가를 강화하도록하여 그 영향을 최소화할 수 있는 재건축계획이 실시되어야 한다. 평가기관을 발주자(개발자)로부터 독립·격리시켜 공정하고 객관적인 평가가 될 수 있도록 한다. 허가권자에게 평가금액을 예치하고 허가권자가 평가기관을 공정하게 지정하는 방안도 강구될 수 있다. 현재의 재건축사업이 주로 초고층화됨으로써 파생되는 일조권 문제, 소방관련문제, 과밀화 등과 같은 주거환경악화 등의 문제점에 대한 대책이 필요하다.

Ⅳ. 제도개선방안

1987년 12월 주택건설촉진법의 개정으로 재건축사업의 법적근거가 마련됨에 따라 90년도에 들어 서울, 부산 등의 대도시권 등을 중심으로 하여 재건축사업이 활발하게 추진되고 있다. 그러나 제도의 도입이 일천하여 재건축제도 자체가 안고 있는 문제점과 추진상의 애로사항으로 인하여 아직은 안정적인 제도의 정착을 이루지 못하고 있는 실정이다.

본절에서는 앞에서 제시된 재건축제도의 문제점을 바탕으로 하여 재건축제도의 올바른 정착을 위한 정책방안을 제시하고자 한다. 여기서 제안된 정책방안은 단지 현재 상황에서 나타난 문제점의 개선방안 뿐아니라 80년대 이후에 지어진 고층고밀화 공동주택의 재건축방안까지를 포함한다.

1. 재건축 관련규정의 정비

(1) 노후 불량주택판정을 위한 객관적 기준의 제시

현행 주택 건설촉진법에서는 노후 불량주택에 해당되는지의 여부를 확인할 필요가 있을 경우 한국건설기술연구원, 대한건축사협회 등을 포함한 18개 진단기관에서 안전진단을 실시하여 그 결과를 재건축조합 설립인가시에 제출토록하고 있다. 진단사항은 건물의 구조안전 및 설비에 관한 사항, 건물의 가격, 수선유지비 및 관리비용에 관한 사항, 재건축에 따른 토지이용도 및 경제성 판단에 관한 사항, 재건축에 관한 종합의견 등이다.

그러나 현재는 이들 각 진단사항에서 구체적 진단내

용이 어느 수준에 도달해 있을 때 노후 불량주택으로 판정할 것인지에 대한 객관적 판정기준이 없다. 이에따라 각 진단 기관마다 진단기준이 상이하여 동일한 사업에 대해서도 사고가 도출된다. 따라서 진단시 진단기관이 어느 기관이든 관계없이 동일사안에 대해서는 동일한 결과가 도출될 수 있는 객관적이고 통일된 진단기준이 마련되어야 할 것이다.

(2) 재건축허용기준의 재검토

현행의 주택건설촉진법에 의하면 몇가지 예외적인 경우를 제외하고는 건축후 경과년수 20년이 재건축허용의 가장 중요한 기준이 되고 있으며 실제 재건축사례를 보더라도 공동주택이 평균 20년이 경과하면 거의 재건축이 추진되고 있는 실정이다. 이 기간은 너무 획일화되어 있고 건물의 물리적 수명은 아직 많이 남아 있는데 비해 너무 짧다. 주택유형, 주택의 층고, 밀도 등을 감안하지 않은 이러한 획일적인 규정은 자칫 국가적 자원낭비를 초래하게 된다.

따라서 재건축허용년한은 주택의 유형이나 층고 및 밀도 등을 감안하여 재조정되어야 할 것이다. 전체적으로 기간을 현행보다 연장하도록 하고 몇가지 세분화된 등급을 둔다.(철거, 개·보수, 단지내 특정건물의 고층화 허용 등) 구체적인 방향으로 토지이용의 효율성을 높일 수 있는 연립주택지 및 저층저밀도의 공동주택은 재건축허용기준을 현행대로 두되 관리소홀에 대한 대처방안을 강화하고, 고층고밀도의 공동주택을 재건축시 토지이용의 효율화도 기하기 어려울 뿐 아니라 국가적 자원낭비도 특히 클것이므로 재건축허용년한을 연장시키고 유지관리 및 개보수를 강화시키는 방향으로 재조정되어야 할 것이다.

2. 세입자에 대한 대책

현행 재건축관련 법규상으로는 재건축을 하는 경우, 임차가구에 대해서는 아무런 지원이 없으며, 다만 세입자 문제는 당사자간의 임대차계약내지는 협의에 의해서 자율적으로 처리하도록 하고 있다. 이에 따라 재건축사업시 이해당사자간의 분쟁이 빈번히 발생하여 사업지연의 한 요인이 되고 있다.

재건축사업과 유사한 합동재개발사업의 경우도 관련 법규는 세입자에 대한 지원대책이 없으나, 지자체의 지침에 의거 입주권 부여, 생계대책비 지원 또는 영구 임대아파트를 공급하고 있는 실정을 감안한다면 사업간의 형평성 측면에서 보더라도 재건축사업의 임차가구에 대한 지원책이 강구되어야 할 것이다.

이 문제에대한 해결대안을 찾기 위해 국토개발연구원에서 노후아파트 단지의 자가가구를 대상으로하여 실시한 설문조사의 결과 2/3 이상이 어떤 형태로든 세입자에 대한 지원책이 있어야 한다고 응답하고 있다. 구체적인 방안으로는 세입자에게 이주대책비를 지원해야 한다

는 응답이 약 40% 수준이고, 다음으로 기존 소유자가 입주한 잔여주택에 대해 세입자에게 우선분담금이 주어 져야 한다고 응답한 비율이 약 30% 수준이다.

이러한 설문조사 결과를 별론으로 하더라도 재건축사업의 원활한 추진을 위해서는 주택사업프로그램간의 형평성을 유지하기 위해서 임차가구에 대해 어떤 형태로 든 지원이 필요하다. 그 방안으로는 재건축조합, 시공회사, 가옥주와 세입자간의 협의로 세입자에게 이사비용 등을 포함한 이주 대책비를 지원하고, 일정수준이하의 저소득층세입자에 대해서는 지자체가 우선적으로 전세 자금을 앞선내지는 지원해 주는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

3. 교통 및 환경영향 평가의 철저

재건축사업이 추진되는 경우 대부분 용적률을 재고시킴으로써 종전보다 세대수가 증가하게 된다. 이에 따라 기존의 도로로는 신규세대 증가로 인한 교통량 증가를 소화하기가 곤란하다. 또한 고층화에 따른 일조권 문제, 공간 개방감과 시계제한, 프라이버시 침해 등의 문제가 발생하고, 이는 재건축사업지 주변지역의 민원발생의 주요요인이 되고 있다.

따라서 재건축사업시 교통 및 환경영향평가에 관한 객관적 기준이 제시되어야 할 것이다. 이를 바탕으로 특히 도시기반시설을 확충코자 할 때, 현재는 재건축사업사례별로 해당지자체와 사업주체간의 협의형식으로 이루어지고 있는 공공용지 확보를 위한 기부채납이 이루어지도록 할 필요가 있다.

4. 노후불량주택의 관리소홀에 대한 대책

현재까지의 재건축사업은 주로 저층저밀도의 주택단지를 고층고밀화 함으로써 사업주체수익이 상당하여 입주자의 추가적인 부담이 거의없이 추진되어 왔다. 이에 따라 재건축사업의 주된 허용기준인 경과년수20년에 근접한 아파트단지는 재건축에 대한 기대에 따르는 입주자의 고의적인 관리소홀로 인하여 노후불량화가 가속화되는 경향을 보이고 있다.

이는 사회전체적인 측면에서 볼 때 중대한 자원의 낭비이며 노후 불량화를 촉진시키는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 현상을 방지하기 위해서는 전문관리, 자문기관을 신설하고, 동 기관으로부터 부금을 대폭 인상토록 의무화할 뿐 아니라 강제규정을 두어, 기존용적률대비 계획용적률의 비율을 일정비율이상(가령 200%이상) 제고시키는 재건축사업에 대해서는 개발이익환수제를 적용하는 방안을 재검토해 볼 필요가 있다.

5. 노후불량주택지의 강제철거 및 재건축명령제도 도입

현행법규상 재건축사업은 대상 주택단지의 토지 및

건물소유자의 재건축결의와 진단기관의 안전진단을 거친후 재건축조합 설립인가를 받고 동 재건축조합이 해당지자체에 사업계획승인을 받아 시행토록하고 있다.

따라서 비록 심각한 노후불량 주택으로 붕괴·도괴의 우려가 있을지라도 당해 주택단지 입주민의 자발적 결의가 없으면 재건축을 시행할 수 없는 것이다.

이러한 현실을 감안할 때 ① 건물이 훼손되거나 일부 멸실되어 도괴, 기타 안전사고의 우려가 있는 주택 ② 재해 위험구역 주택(예: 상습침수지역, 경사도가 높은 비탈면에 주택이 지어진 지역) ③ 도시미화, 토지이용도, 난방방식, 구조적결함, 부실시공 등으로 재건축이 불가피하다고 판단되는 주택의 경우, 관할시장, 군수 또는 구청장이 해당지역의 입주자에 대해서 재건축을 명령하도록하고, 이를 따르지 않을 경우, 강제철거를 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

이러한 제도도입의 필요성은 현저히 노후불량화된 주택의 입주자가 그 결의에 의해 재건축 승인 요청을 하지 않은 경우, 종국적으로 주택의 붕괴로 인한 수많은 인명 과 재산피해 등의 사회적문제를 유발할 수 있기 때문이다. 서울의 와우아파트 붕괴사건이나 청주의 우암아파트 붕괴는 우리에게 중요한 교훈과 정책적 시사점을 남겨주고 있다.

6. 재건축적립금제도의 도입검토

현재의 여건하에서는 재건축을 하는 경우 재원조달은 크게 문제가 되지 않는 실정이다. 서울시에서 94년 12월 까지의 재건축사업의 추진실태를 보면 기존세대수 대비 계획세대수의 비율이 약 2배 수준으로 나타나 재건축을 위한 대부분의 자금이 사업자윤수익에 의해서 충당되었다. 이는 기존의 저층저밀도로 지어진 주택을 고층고밀도로 재건축을 시행하는데 기인한다. 그러나 최근의 신도시를 포함하여 80년대 이후에 건축된 아파트는 대부분 고층고밀화되어 있어 향후 이들 주택의 수명이 다하여 재건축을 하는 경우, 사업자의 수익은 거의 기대하기 곤란할 것이며 따라서 재건축사업의 시행역시 곤란 할 것이다. 재건축이 어려우면 재건축기금을 적립해야하지만 이에 대한 대책이 전혀 없다. 실제로 국토개발연구원이 1994년 서울과 부산의 노후공동주택입주자를 보면, 재건축사업시행시 은행융자를 포함하여 자치자금조달능력에 따라 30평형으로 재건축하는 경우는 총소요자금의 48%, 40평형으로 재건축하는 경우는 36%수준에 불과한 실정이다. 따라서 소요자금중 나머지 부분은 평상시에 비축해 나가지 않으면 자금난으로 인하여 재건축사업의 추진은 현실적으로 매우 어려운 난관에 봉착할 것이다.

따라서 일정기준이상(예를 들면 용적률 250%이상)의 공동주택을 신축하는 경우는 신축후 일정기간이 경과 한 연도부터 재건축을 위한 적립금을 비축토록 의무

화하도록 할 필요가 있다. 주택이 전 내구기간 동안에 걸쳐 적립할 재건축적립금의 수준은 자기자금 조달능력 등을 감안할 때 건축비의 50%수준이 적합할 것으로 판단된다.

7. 향후 수도권 5개도시와 신도시 대규모 고층공동주택단지의 재건축방향

80년대 하반기부터 시작된 주택 200만호 건설계획의 일환으로 추진된 수도권 5개 신도시와 기타 대규모의 고층공동주택단지의 경우 몇 십년후 재건축시점이 동시 도래하는 문제점이 발생할 수 있다. 만일 이러한 대규모 도시내지는 단지를 블록별로 입주자의 동의에 의해 재건축하는 경우 도시공간 구조가 왜곡될 가능성이 높고, 각종 전자재 등의 수요급증으로 주택 및 전자재 시장이 크게 불안정해질 소지가 있다.

따라서 이들 대규모 도시내지는 단지를 현행의 재건축사업으로 추진할 것이 아니라 도시재개발법에 의해 사전에 지구지정을하여 시행하는 도시재개발사업으로 추진해가는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

V. 도시문제의 유형별사례

고층고밀개발로 현재 특히 문제가 되고 있는 재개발, 재건축사업을 중심으로 문제유형별로 대표적인 사례지구를 정리하여보면 다음과 같다.

첫째, 대규모 재건축사업을 하면서도 주택건설촉진법에서 규정하고 있는 공공시설의 확보의무를 피하기 위하여 소규모로 분할개발을 한 사례이다. 이같은 사례는 구로구 개봉2동 일대로, 기존 2,479세대에서 계획 6,734세대를 건립할 예정으로 개발밀도는 2.7배, 인구수는 4.0배 이상 증가가 예상된다. 그러나 7개지구로 분할개발되어 지구내에 추가로 필요한 학교·공원·도로 등에 대한 공공시설의 확보가 거의 이루어지고 있지 않다.

둘째, 저층주택지내에 고층아파트가 소규모로 난립하여 인근 주택지의 주거환경에 큰 피해를 주는 경우이다. 이같은 사례는 양천구 제척지구로, 인접한 저층주택지내 주민은 무분별하게 10층이상의 소규모 고층아파트가 난립하게 됨에따라 일조권 및 프라이버시 침해, 지구내 교통환경의 악화, 전파장애 등 새로운 도시문제에 시달림을 당하고 있다. 이와 유사한 개발의 형태는 산자락에 인접한 저층주택지와 한강변에 입지한 저층주택지(성동구, 용산구 일대)에 고층아파트 건설이 활발하여 도시경관의 저해는 물론 주변 저층주택지의 주거환경에 상당한 피해를 주고 있다.

VI. 결론

이상으로 재건축의 내용과 문제점, 개선방안 등에 대해서 알아보았다. 이들 결과를 요약하면 다음과 같다. 주택재건축은 주거환경개선, 부족한 택지공급, 주택부족률을 효과적으로 해소할 수 있는 제도이다. 그러나 운용기간이 짧은 관계로 인해 여러가지 문제점이 있는데, 1)재건축허용기준의 모호성 2)세입자에 대한 대책마련 미흡 3)재건축시 이주대책 미흡 4)교통 및 환경평가의 미흡 등 여러가지 문제가 있다. 이에대한 개선방안이 필요함에 따라 1987년 주택건설촉진법 개정에 따라, 법적근거가 마련되면서 대도시권을 중심으로 1990년도에 들어 재건축사업이 활발하게 추진되고 있다. 재건축관련규정의 정비로는 1)노후불량주택판정을 위한 객관적 제시 2)재건축허용기준의 재검토, 세입자에 대한 대책이 있어야하고, 교통 및 환경영향 평가의 철저, 노후불량주택의 관리소홀에 대한 대책, 노후불량 주택지의 강제철거 및 재건축명령 제도 도입, 재건축적립금제도의 도입검토 등, 향후 고층공동 주택단지의 재건축방향 제시까지도 하고 있다. 또한 재건축으로 인한 도시문제의 유형별 사례를 제시하였다.

주택개량재건축이 주택개량재개발과 다른 점은 지구지정의 요건이 확연히 정해져 있지 않다는 점에서 큰 차이가 있다. 재건축허용기준은 객관적, 전문적인 판단이 필요하며 활용가능한 국가자원이라는 측면에서 분석·검토되어야 한다. 20년이 지난 주택을 전면철거하기보다는 기존 주택을 살리는 융통성을 발휘하는 것이 어떨까? 구조, 평면, 공간을 융통성있게 기존주택을 살릴 수 있는 방안을 고려해보는 것이 좋고, 재건축에도 몇가지 등급을 두어 철거, 재보수, 단지내 특정건물의 고층화 등 세분화된 등급을 주는 방법도 생각해본다.

또한 중요한 점은 재재건축에 관한 문제이다. 이 재재건축 방안의 연구는 미래의 도시환경에 큰 영향을 끼칠 것이다.

재건축은 노후주택, 노후아파트의 개선을 위해서도 꼭 필요한 제도임에 틀림없다. 그러나, 지역의 기존제한 여건에 맞는 적정밀도계획 및 도시경관계획이 결여된 제도로 인한 재건축으로 인해서 주변지역 및 주변환경과 이질적인 도시환경이 조성된다면 재건축의 실패라고 볼 수밖에 없다.

하루빨리 재건축의 시급한 제도마련과 제도의 점진적인 개편이 필요하다고 생각한다.