

# ‘도시및주거환경정비법’ 제정에 따른 주택시장 변화 전망

박 환 용 | 경원대학교 도시계획학과 교수

## 도시정비 관련법률의 통합 배경

‘도시및주거환경정비법’은 상업 및 업무지역의 정비사업과 주거지역의 정비사업을 하나의 법률로 통합하였다. 이러한 통합은 계획적인 도시정비사업을 실현하고 도시공간구조에 부응하는 체계적인 도시 및 주거지역의 개발을 유도하는데 초점을 맞추고 있다.

본 법률의 제정배경은 주거환경개선사업이 2004년 12월에 시효가 만료되는 한시법에 근거를 두고 있다는 점과 재건축사업이 ‘주택건설촉진법’에 근거하여 시행되었기에 도시계획의 규제와 유도 범주를 벗어나 무분별하게 개발되는 사례가 많았다는 문제 의식에서 출발하고 있다.

제정된 통합법이 내재하고 있는 구조적 한계는 각각의 특성이 다른 세가지 주거지역 정비사업인 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 재건축사업이 법적 근거와 시행주체 및 시행방식에서도 크게 다르다는 점이다.

주거환경개선사업은 거주민이 자발적으로 주거환경개선을 하지 못하는 지역을 대상으로 지자체 또는 공사가 사업주체가 되어 수행하는 사업이다. 반면에 주택재개발사업은 거주민이 자발적으로 지구지정을 요청하여 공공사업의 성격으로 진행하되

실제 사업시행은 거주민으로 구성되는 주택재개발조합과 시공사가 진행한다.

재건축사업은 주민결의를 통한 조합결성의 초기 단계부터 관리처분계획의 최종단계까지 민간주도로 진행되는 사업이다. 이러한 사업의 특성으로 인해 주거지역 정비사업에 대한 법적 규제와 사업지원은 차이가 있었다.

그러므로 여기서는 이러한 측면에서 ‘도시및주거환경정비법’에 반영된 주거지역 정비사업의 내용을 살펴보고 세가지 유형의 주거지역 정비사업이 통합됨에 따라 예상되는 시장환경의 변화를 문제점과 함께 분석하고자 한다.

## 도시및주거환경정비법의 내용

기존의 도시정비사업은 여러 법률에 의해 진행되었다. 도심재개발, 주택재개발, 공장재개발은 도시재개발법에 의해서 시행되었으며 주거환경개선사업은 ‘도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법’, 재건축은 ‘주택건설촉진법’, 시장재개발(재건축)은 ‘중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법’에 법적 근거를 두었다.

‘도시및주거환경정비법’은 이러한 복잡다단한 법률과 사업을 통폐합하여 도시환경정비사업과 주

거환경정비사업으로 재정리하였다.

도시환경정비사업의 유형으로는 도심재개발사업, 공장재개발사업, 시장재개발사업의 명칭을 변경한 도심환경정비사업, 공장환경정비사업, 시장환경정비사업이 있다. 주거환경정비사업의 유형은 주거환경개선사업, 주택재개발, 재건축사업을 각각 제1-3종주거환경정비사업으로 개명한 정비사업이다.

이러한 법제 변경으로 '도시재개발법'과 '도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법'은 폐지되고 '주택건설촉진법'은 재건축 관련내용을 삭제하고 최저주거기준 등을 보완하여 '주택법'으로 제정되었다.

본 법률의 통합은 다양한 도시정비사업의 화학적 통폐합은 아니고 물리적 통폐합의 수준이기에 재건축사업에 대한 문제점을 크게 보강한 것 외에는 정비사업 자체에 대한 변화는 거의 없다. 그러나 정비사업시행을 위한 도시계획적 틀이 변경되었다.

가장 중요한 내용은 '도시및주거환경정비기본계획'(이하 "기본계획")을 10년마다 수립하여야 한다.

기본계획의 내용에는 인구 건축물 토지이용 등 도시현황, 정비구역의 지정대상 범위, 토지이용 관련계획, 구역별 용적률 및 세대수 등 밀도계획 뿐만 아니라 사회복지 및 주민문화시설 설치계획, 세입자의 주거안정대책, 단계별 추진계획 등이 포함된다. 이러한 기본계획의 내용은 물리적 계획에 머물렀던 도시정비가 지역사회의 사회경제적 측면을 반영하는 방향으로 전환하고 있음을 보여준다.

둘째, 정비구역은 기본계획의 내용에 적합하게 지정되어야 하며 정비계획을 작성하여야 한다.

정비계획이 작성된 경우에는 지구단위계획이 수립된 것으로 본다. 정비계획의 내용에는 정비구역 및 면적, 도시계획시설 관련계획, 건폐율 용적률 주택규모비율에 관한 계획, 사업시행 예정시기 등을 포함하여야 한다. 구역지정고시가 있는 날로부터 3

년 이내에 사업시행계획의 인가신청이 없는 경우에는 구역지정의 효력이 상실된다. 정비구역에서는 기본계획의 내용에 적합한 건축물에 한해 허가하거나 축조하여야 한다.

셋째, 정비사업의 시행은 주민동의에 의해 지구 지정이 되었던 기존의 법률내용을 그대로 존중하고 있다. 제1종주거환경정비구역의 지정고시가 되면 일반주거지역으로 지정된 것으로 보며 지역의 세분화에 대하여는 구역지정을 하는 때에 결정한 내용에 의한다.

넷째, 주거환경정비사업의 시행자는 공법인, 조합, 조합과 공법인 등이 할 수 있으며 건설업자는 시공자로서 사업에 참여한다. 정비사업에 참여하는 시공사는 시공보증서를 조합에 제출하여야 한다. 정비사업전문관리자 제도가 도입되어 정비사업을 추진위원회 또는 조합으로부터 위탁받거나 컨설팅 용역업을 할 수 있다.

다섯째, 정비사업의 추진절차를 통합하여 추진위원회의 기능과 관리처분계획의 절차가 반영되어 체계적인 사업추진을 도모한다.

여섯째, 제1종 주거환경정비사업인 주거환경개선사업에서 주거환경 악화의 주된 요인이었던 건축특례가 폐지되고 국공유지의 무상양여와 기반시설에 대한 국고지원이 강화된다. 제3종 주거환경정비사업에는 300세대 이상의 재건축사업이 해당되며 이에 따라 기본계획에 포함되어야 재건축사업을 시행할 수 있다.

부실 및 허위안전진단에 대한 처벌규정을 강화하여 무분별한 재건축사업 시행을 규제한다. 또한 재건축사업의 매도청구 제도를 확대하고 토지분할을 도입하였으며 상가소유자에게도 주택을 공급할 수 있도록 하고 있다.

끝으로 새로운 법률의 제정으로 야기되는 혼란을 최소화하고자 현행 진행되고 있는 도시정비사업에

대한 경과조치를 부여하고 있다. 자치단체장은 법 시행(2002년 7월 1일) 이후 3년 안에 ‘도시및주거환경정비기본계획’을 수립하여야 한다. ‘도시재개발법’에 의해 수립된 재개발기본계획은 기본계획으로 보며 기본계획이 수립되지 아니한 기간중이라도 정비구역을 지정할 수 있다.

현재 지구지정된 주거환경개선사업은 통합법 시행 후 2년까지 종전의 법률에 의해 정비사업을 시행할 수 있으며 ‘도시재개발법’에 의해 지정된 재개발구역은 제2종 주거환경정비구역 또는 도시환경정비구역으로 본다.

‘도시계획법’의 아파트지구와 재건축을 위해 지구단위계획구역으로 지정된 구역은 제3종 주거환경정비구역으로 보며 아파트지구개발기본계획과 지구단위계획은 통합법의 정비계획으로 본다. 정비구역의 지정 실효는 통합법에 의해 최초로 지정되는 정비구역부터 적용하며 종전의 법률에 의해 조합설립인가를 얻어 시행중인 사업은 통합법의 사업으로 보도록 경과조치를 강화하였다.

### 주거환경정비사업의 시장환경변화

‘도시및주거환경정비법’은 체계적인 주거환경정비계획을 수립하도록 규정하고 있어서 도시의 공간 구조에 적합한 주거지역의 개발을 유도하고 유형화된 주거지역 정비를 시행할 수 있는 법적 환경을 조성한다. 이에 따라 무분별하게 각각 시행되었던 주거환경정비사업이 체계적으로 정비되는 반면에 새로운 규범의 도입으로 주거환경정비사업의 시장에 적지 않은 변화가 예상된다.

거시적 측면의 시장환경변화는 도시주거지역의 재평가, 기본계획의 내용 및 범위, 지구지정에 따른 지구규모의 설정, 재건축사업의 도시계획적 시행, 리모델링에 대한 고려 등으로 요약된다.

본 법의 시행은 도시전체에 대한 주거환경정비계획을 전제로 하기에 주거지역에 대한 재평가가 이루어져야 하며 이를 바탕으로 제1종, 제2종, 제3종의 주거환경정비사업구역을 설정할 수 있을 것이다. 구역설정시 주택재개발기본계획의 내용을 존중하도록 명시하고 있어서 제2종 정비사업인 주택재개발구역은 유형화된 개발과 시차적 개발이 될 것이며 제1종 및 제3종 또한 유사한 내용으로 작성될 것이다.

참고로 ‘서울시 주택재개발기본계획’은 주택재개발구역을 특별관리필요, 주거환경정비, 주거기능유지, 주택공급촉진 등 4개 유형으로 구분하고 있으며 구역의 시급성과 가능성을 고려하여 개발시차를 부여하는 3단계 추진계획을 수립하였다.

‘도시및주거환경정비기본계획’은 도시기본계획과 도시재정비계획의 하위계획에 해당되며 계획내용은 토지이용계획, 교통계획, 공공시설계획 등으로 구성된다. 그러므로 정비계획 작성시 계획내용, 지정대상의 범위, 도시계획사항과의 조화 등을 세심하게 고려하여야 집행상의 문제점을 최소화할 수 있을 것이다. 이들 계획은 대상구역에 적용되는 세분화된 용도지역의 용적률과 건폐율을 기초로 수립되기에 개발밀도는 사전에 어느 정도 결정될 수 있다.

그러나 그 외의 내용은 개략적인 수준에 머무는 것이 일반적이기에 구역지정시 상세한 수준으로 작성한다는 것은 거주민 뿐만 아니라 지방자치단체의 계획가에게도 많은 시간과 비용이 필요하다.

구역지정 단계에서 예상되는 변화는 구역지정의 주체와 지정되는 구역의 규모이다. 현행 도시정비사업에서 구역지정의 주체는 지방자치단체가 아니고 거주민으로 구성되는 조합인 경우가 대부분이어서 그들의 결정을 감안한 계획구역 수립을 할 수 있도록 시간적 공간적 여유를 제공할 수 있어야 한다.

이를 위해 정비계획 수립의 계획기간 내에 발생



정비사업에서 가장 큰 변화는 거주민중심의 민간개발로 진행되었던 재건축사업을 도시계획 사업인 주택재개발사업과 유사한 방법으로 시행하도록 요구하고 있다는 점이다.

이에 따라 재건축과 주택재개발의 차이점을 제도적으로 반영하고자 제3종 주거환경정비사업 및 도심환경정비사업의 사업시행계획에는 임시수용시설을 포함한 주민이주대책, 세입자 대책, 임대주택건설계획을 포함하지 않도록 관계규정을 완화하고 있다.

가능한 모든 주택정비계획을 추출할 수 있어야 하며 지정되는 구역의 규모와 범위는 단일의 사업구역이 아닌 복수의 사업구역을 포함하는 규모가 되어야 한다.

구역지정시 주변지역을 고려한 지구경계가 설정되어야 하며 제3종 정비구역의 지정대상 범위에 속하지 않는 1ha 미만 또는 300세대 미만의 공동주택단지로서 인하여 난개발이 발생하지 않도록 배려하여야 한다.

정비사업에서 가장 큰 변화는 거주민중심의 민간개발로 진행되었던 재건축사업을 도시계획사업인 주택재개발사업과 유사한 방법으로 시행하도록 요구하고 있다는 점이다.

이에 따라 재건축과 주택재개발의 차이점을 제도적으로 반영하고자 제3종 주거환경정비사업 및 도심환경정비사업의 사업시행계획에는 임시수용시설을 포함한 주민이주대책, 세입자 대책, 임대주택건설계획을 포함하지 않도록 관계규정을 완화하고 있다.

그러나 사업계획의 작성과정에서 주택재개발과 유사한 규제가 적용되어야 한다면 그에 상응하는 보상체계가 수립되도록 배려하여야 한다. 그리고 서울의 강남지역과 같이 단시간 내에 개발된 지역의 사업계획 수립시 시차별 개발계획은 주민의 불편을 최소화하는 차원에서 주변지역의 주민과 해당 지역의 거주민을 동시에 고려하는 방안을 모색하여

야 한다.

리모델링은 주거환경정비사업에서 새로이 구축되는 부문이며 최근 하향조정된 용적률의 영향으로 제안되는 내용이지만 외국에서는 건축물의 보전 뿐만 아니라 개보수에도 적극적으로 활용되고 있는 분야이다. 리모델링은 기존 건축물을 재활용한다는 측면에서는 바람직하지만 기존 건축물의 내용연수에 대한 분석을 필요로 한다는 측면에서 선택의 위험을 내포하고 있다.

리모델링의 선택은 안전진단을 통한 건축물의 현상진단, 열화진단, 생애주기 파악 등을 필요로 하며 이를 바탕으로 현행 법제하에서의 건축물 합법 진단을 요구한다.

최근 개정된 건축법에 의하면 원화대상 건축물 기준은 사용검사를 득한 후 20년 이상된 건축물에 한정하고 있으며 연면적 10% 범위내에서 허용하고 있다. 공동주택의 경우 승강기 및 계단실의 증축, 노대 및 복도와 각 세대의 증축, 주차장 및 운동시설 등 부대복리시설의 증축이 리모델링의 대상이 된다.

이러한 과정을 거치는 리모델링은 제1종 및 제2종 정비사업보다는 제3종 정비사업인 재건축사업에서 발생할 가능성이 높다. 공동주택의 리모델링은 단지 전체 또는 동별 시행이 가능하고 공동주택이기에 단지전체에 대한 동의를 필요로 하는 경우

가 발생할 가능성이 있다.

그러므로 이를 감안한 주민동의율을 구분하여 설정할 필요가 있다. 또한 상가 리모델링 또한 재건축에서 제외되어 시행될 수 있기에 이에 대한 기준도 필요하다.

### 마치는 글

도시의 성장관리를 체계적으로 유도하고자 도시및주거환경정비법은 제정되어 도시의 주거지역 정비에 새로운 방향을 제시하고 있고 도시정비 시장의 환경변화를 요구하고 있다.

현재의 주택시장은 주택보급률 100% 시대에 가까워짐에 따라 도시의 재고주택이 노후화되고 있어서 개량 및 신축이 필요한 시기로 이미 진입하였으

며 서울은 지금 단시간에 개발되었던 강남지역이 제2의 개발시기를 맞고 있다.

이는 재건축 및 주택재개발이 특정단지의 문제가 아니며 도시전체의 개발에 지대한 영향을 미친다는 것을 의미한다. 그러한 측면에서 볼 때 '도시및주거환경정비기본계획'에 입각한 체계적인 개발계획이 수립되고 적정한 경과조치와 계획수립절차의 간소화가 이루어진다면 주민의 불편을 최소화하면서 쾌적한 주거환경을 조성할 수 있을 것이다.

이러한 시스템의 도입은 궁극적으로 도시계획구역내의 도시정비사업을 균형있는 도시개발로 유도하고 사업구역간의 간선도로 설치, 도로망 구축, 공공시설 및 학교 설치를 원활하게 하는 순기능을 제공하여 현행 도시정비에서 발생하는 사업지구간의 부조화를 미연에 방지할 수 있을 것이다. 

