

개발제한구역내 국민임대주택단지의 합리적 개발방안 연구

A Study on the Better Development Plan of Housing Estates for National Rental Housing in Development Restricted Zones

유성용*

Yoo, Seong-Yong

Abstract

Government uses some sections of intended areas of abolition in Development Restricted Zones(DRZ) to construct a million national rental houses. It has been opposed by environmental NGOs, local governments and land owners. Therefore, government carried out a questionnaire survey to make plans for the better development of housing estates for national rental houses in DRZ. The results of the survey are as follows: First, using abolished DRZ has to be kept to a minimum, though the continued construction of this kind of houses is inevitable. Second, it has to be designed using pro-environmental techniques. Third, the discussion between the interested groups was not enough. Fourth, residents were dissatisfied with the compensation package. The policies based on this research, are as follows: First, meetings for projects presentation and public hearings have to be held on a regular basis. In addition, the consultative council with residents, local NGOs, and local governments should be combined. Second, The plan should promote social integration through the mixing of rental and owner-occupied houses. Third, a compensation policy, which offers land or houses, and not only cash, needs to be introduced.

Keywords : Development Restricted Zones, housing estate for national rental houses, survey

주요어 : 개발제한구역, 국민임대주택단지, 설문조사

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

정부는 1998년부터 건설 중인 국민임대주택 건설에 필요한 택지확보 차원에서 개발제한구역 해제 예정지역 일부를 국민임대주택단지로 개발하고 있다. 이 과정에서 환경단체들의 반대와 우려의 목소리가 높고, 개발제한구역 해제를 위한 광역도시계획이 수립되지 않은 상태에서 개발제한구역 해제예정지를 택지로 개발하려는 데 대한 논란, 국민임대주택단지의 관내 입지를 꺼리는 지자체와 그동안 재산권 행사를 제약받아온 주민들의 반대 등 많은 논쟁이 제기되었다¹⁾. 이에 따라 정부는 개발제한구역내 국민임대주택단지(이하, “국민임대주택단지”²⁾라 함) 개발시 단지의 개발내용이나 보상 등의 측면에서 일반적인 택지개발지구와는 차별적인 요소를 적용하고 있다. 그러나 이같은 차별화 시책이 관련 이해 당사자들에게 어떤 모습으로 인식되고 있으며 이들이 바라는 바가 무엇인지에 대해서는 조사된 바가 없다.

정부는 이같은 상황에서 2005년 5월부터 7월 사이에 주민, 지자체, 사업시행자(이하 “시행자”라 함) 등 이해

당사자와 관련 전문가를 대상으로 국민임대주택단지 개발과정 전반에 걸쳐 설문조사를 실시하였다. 여기에서는 위 설문조사 결과 일부를 소개하고 그에 기초하여 국민임대주택단지를 합리적으로 개발하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저, 국민임대주택단지의 개발현황을 살펴본 후 설문조사 결과및 거기서 얻을 수 있는 정책적 함의를 알아본 뒤 마지막으로 합리적인 개발방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 2002년도부터 전국 7개 광역도시권³⁾에서 개발하기 시작한 국민임대주택단지를 주된 연구대상으로 하되 동일 기간내 동일 지역에서 개발된 일반 택지지구도 비교를 위해 함께 검토하였다. 연구방법은 주로 택지개발 관련 문헌과 각종 정부정책 자료를 조사분석하였고,

1) 개발제한구역내 국민임대주택 건설과 관련한 주요 쟁점에 대해서는 손성태·이성근(2004) 참조

2) 국민임대주택단지는 개발제한구역 해제예정지가 아닌 지역에서도 개발하고 있으나 아직까지는 대부분의 국민임대주택단지가 개발제한구역 해제 예정지역에서 개발되고 있음

3) 개발제한구역 일부 해제를 위한 광역도시계획 수립 대상지역인 수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 대전권, 마창진권과 울산권을 말함

* 정회원, 건설교통부 공공주택팀장

설문조사를 통해 국민 임대주택단지의 개발에 관한 이해 당사자와 전문가의 인식을 알아보고자 하였다.

II. 국민임대주택단지 개발현황

1. 국민임대주택 건설계획

국민임대주택의 법적인 정의는 2003년말 제정되어 2004년 7월부터 시행되고 있는 「국민임대주택 건설등에 관한 특별조치법」(이하, “특별조치법”이라 함)에 규정되어 있다. 여기서 “국민임대주택”이라 함은 국가 또는 지자체의 재정 및 국민주택기금을 지원받아 30년 이상 임대할 목적으로 건설 또는 매입되는 주택으로 정의하고 있다⁴⁾. 국민임대주택은 1997년말 대선공약으로 최초 20만호 건설계획이 발표된 이래 10만호 → 5만호 → 20만호 → 50만호 → 100만호로 계획물량이 조정되어 현재에 이르고 있다⁵⁾.

2. 국민임대주택단지의 정의

「특별조치법」 제2조에서 “국민임대주택단지”라 함은 동법에 따라 개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지로서 전체 주택중 국민임대주택이 50% 이상인 주택단지(100만㎡ 미만에 한함)를 말한다고 되어 있다. 그러나 실제로는 100만㎡를 초과하는 단지도 국민임대주택단지로 개발하고 있는 경우가 많이 있으며⁶⁾ 이 경우에는 개발절차 면에서 각종 특례가 인정되는 특별조치법의 적용을 받지 못하고 대신 「택지개발촉진법」에 따라 일반택지로 개발하되 국민임대주택 비율을 50% 이상으로 하고 있다.

3. 국민임대주택단지 개발경위 및 추진상황

개발제한구역 해제예정지역에서 국민임대주택단지 조성 사업은 크게 2차례에 걸쳐 추진되고 있다. 첫 번째는 2001년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 발표된 국민임대주택 20만호 건설을 수행하기 위해 전국 16개 지역 314만평을 국민임대주택용 택지로 개발한 것이다. 이들 1차 지역은 「특별조치법」이 제정되기 이전에 추진되었기 때문에 「택지개발촉진법」에 따라 개발되어 단지개발에 관한 행정절차는 모두 마쳤으며, 현재는 주택건설사업이 진행 중에 있다(건설교통부, 2004.6;pp.98-99).

두 번째는 2003년 9월 국민임대주택 건설계획 물량이 100만호로 확대된 이후 단계이다. 2002년 8·15 대통령 경축사를 계기로 당초 계획물량이 20만호에서 100만호로 대폭 확대됨에 따라 부족 택지중 일부를 개발제한구역

해제예정지에서 확보하고자 하였다. 건설교통부는 국민임대주택 택지수급계획상 약 20만호는 개발제한구역에서 건설한다는 목표하에 1차 사업지구를 포함하여 1,900만평⁷⁾ 내외의 개발제한구역 해제 예정지를 국민임대주택단지로 개발하고자 추진 중에 있다. 이에 따라 2004년 5월 이후 2005년 8월말까지 개발제한구역내 국민임대주택단지로 지정된 지구는 총 23개 지구 964만평이다⁸⁾.

4. 국민임대주택단지 개발의 차별성

1) 개발내용 측면

가. 특별조치법 제정 이전

1차로 추진한 16개 지구에 대해서는 개발제한 구역내 국민임대주택단지라는 특수성을 감안하여 일반 택지지구와는 다른 개발계획 지침(2003년 3월 건설교통부 방침결정)이 적용되었는 바 그 주요 내용은 <표 1>과 같다.

표 1. 국민임대주택단지 개발계획 지침의 주요내용

구 분	내 용
국민임대주택비율	공동주택 총 호수의 60%이상 (5-10%범위에서 조정가능)
용적율	공동주택용지의 평균용적율 150%
인구밀도	200인/ha
층고	최고 15층(단지평균 12층이하)
녹지율	20-30%

나. 특별조치법상 개발계획 수립기준

「특별조치법」에 근거하여 국민임대주택단지에 적용할 개발계획 수립지침을 2004년 11월 제정하였다. 동 지침은 2003년 3월의 방침을 토대로 하되 지역여건에 따라 적용기준을 탄력적으로 운영할 수 있게 하고 자족시설용지 등 몇가지 항목을 추가한 것이 특징이다.

① 단지내 국민임대주택 비율

지구규모가 30만평 이하인 경우에는 60% 수준으로 하되 불가피한 경우에는 5~10% 범위에서 축소 조정할 수 있게 하였다. 지구규모가 30만평을 초과하는 경우에는 50% 수준으로 하였다.

② 용적율

최대 160%까지 적용하되 대상지구의 현황 및 계획내용, 단지 인근의 개발상황, 택지수급여건 등을 감안하여 필요하다고 인정되는 경우에는 주거환경자문위원회⁹⁾의 자문 및 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 용적율을 높여

4) 「특별조치법」이 제정되기 전에도 이와 같은 내용으로 국민임대주택을 정의하고 정책을 추진하였다.

5) 국민임대주택 건설물량의 조정경위에 대해서는 김호철·박신영(2003) 참조

6) 건설교통부, 2002.2.20자 발표자료(개발제한구역내 국민임대주택단지 18개 지역 376만평 개발) 참조

7) 약 95만평에 국민임대주택이 1만호 정도 건설됨. 국민임대주택 단지의 50% 이상이 도로·공원 등 공공시설용지로 사용되며, 나머지 50%의 주택용지도 50%정도는 분양주택 용지로 사용된다.

8) 나머지는 지구지정을 위한 사전단계로서 관계부처 협의, 중앙도시계획위원회의 국책사업 인정심의 절차 등을 이행 중에 있음

9) 주거환경자문위원회는 국민임대주택단지 예정지구의 지정, 국민임대주택건설 사업계획 승인의 적정성에 관해 건설교통부장관에게 자문하는 기관으로서 「특별조치법」 제32조에 따라 설치되었다. 이는 「특별조치법」에 의한 절차 간소화에 따라 우려되는 부실개발을 사전에 방지하고자 하는 취지를 담고 있다.

적용할 수 있도록 하였다.

③ 인구밀도

인구밀도 적용기준이 되는 가구당 사람 수가 세월에 따라 변동되고 지역별로도 적용수치를 달리 적용하기 때문에¹⁰⁾ 비교기준으로서 적합하지 않다고 판단되어 동 지침에서는 규정하지 않았다. 다만, 환경부는 사전환경성 검토협의를 통해 250인/ha이하로 하도록 사실상 강제하고 있다.

④ 층고

공동주택 최고층수를 계속 15층으로 제한하고 있다.

⑤ 공원·녹지율

25% 이상으로 하되 단지의 형상이나 규모 등에 따라 5% 범위에서 가감할 수 있도록 하였다. 공원·녹지율에 대해서도 주거환경자문위원회의 자문이나 중앙도시계획위원회의 심의를 통해 추가적인 조정이 가능하도록 하였다.

⑥ 자족시설용지

자족시설용지 비율을 지구면적의 5% 범위내로 하되 예정지구내 공장 등의 존치 또는 다른 예정지구에서의 이전, 당해 지역의 여건상 지구내 자족기능을 강화할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 5% 이상으로 할 수 있도록 하였다.

⑦ 사회적 통합과 환경성을 고려하는 단지배치

가능한 임대주택은 전철역 인근, 간선도로 진출입 주변 등 접근성이 양호한 곳에 배치하여 임대주택 거주자의 편의를 도모하는 한편, 공공·문화체육시설 등 기반시설은 가급적 임대주택 인근에 배치하여 임대주택 거주자의 생활의 질을 향상시킬 수 있도록 하였다. 또한 친환경적인 단지배치를 위해 환경적으로 민감하거나 보전 가치가 높은 지역은 공원·녹지 등으로 설정하고, 녹지체계·수계·바람통로·통경축 등 환경적 요소를 적극 고려하도록 하였다.

2) 개발절차 측면

가. 주거환경자문위원회 운용

「특별조치법」 적용대상인 100만² 미만의 국민임대주택단지는 동법에 의해 설치된 주거환경자문위원회의 사전자문을 받도록 하고 있다. 동 자문위원회는 도시계획, 주택, 환경, 건축 분야의 전문가나 관련단체 등의 소속원으로 구성되어 국민임대주택단지 지정 및 사업계획 승인전에 건설교통부장관에게 자문을 하는 역할을 수행하고 있다.

나. MA설계방식 운용

개발제한구역내 국민임대주택 단지의 입지적 특성을 살리고 단지설계의 질적향상을 도모하기 위해 새로운 설계방식이 적용되었다. 대한주택공사는 2000년도 자사의 용인신갈지구에 시범적으로 도입한 바 있는 MA(Master Architect)¹¹⁾ 설계방식을 국민임대주택단지에 본격 도입하였고, 뒤이어 SH공사와 한국토지공사도 유사한 제도를

적용하고 있다¹²⁾.

“MA”방식이란 주거단지개발 프로젝트를 수행하면서 실무경험과 이해조정 능력이 뛰어난 전문가를 1명 선정하거나 팀으로 구성하여 단지계획과 설계단계에서 프로젝트 전체의 개념설정 및 지침작성, 설계조정 등 단지개발 전체 과정을 진행하는 설계기법으로 정의된다(서수정·조성학, 2003; p.12). 이는 종전까지 한 사람의 계획가나 건축가에 의한 단지설계상의 한계와 문제점을 상당부분 해소하면서 국민임대주택단지 개발내용을 한단계 발전시킨 것으로 평가된다.

6. 보상 및 이주대책

국민임대주택단지 개발사 토지보상에 대해서는 기본적으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서 정하는 원칙에 따르고 있다. 즉, 광역도시계획상 조정가능지역으로 설정되었다고 해서 자동적으로 개발제한구역에서 해제되는 것이 아니고 공공사업 수요가 있을 경우 단계적으로 해제할 예정이기 때문에¹³⁾, 당해 국민임대주택단지 개발사업과 무관하게 자동적으로 해제될 우선해제 대상 집단취락을 제외하고는 개발제한구역 상태에서 보상평가하고 있다.

다만, 실제 보상평가에 있어서는 우선해제 대상 집단취락 외의 지역도 그간의 재산권 행사제약에 따른 주민의 피해를 최대한 보상하는 차원에서 개발제한구역 해제가능성을 반영하여 평가하도록 운영하고 있다¹⁴⁾. 이주대책 차원에서도 이주자 택지 및 협의양도인¹⁵⁾ 택지 공급 규모를 일반 택지지구에서 보다 확대하는 등 주민에게 유리한 방향으로 추진하고 있다.

III. 설문조사 결과

1. 설문조사 개요

1) 목적 및 조사기간

건설교통부는 개발제한구역 해제 예정지내 국민임대주택단지 개발과 관련하여 지역 주민, 지자체, 전문가, 시

11) MA의 국민번역은 시기적으로 다음과 같은 변화를 거쳤다. 2000년 4월 대한주택공사에서 이 제도를 도입할 당시에는 국문번역없이 MA로 지칭했고, 2002년 9월 개발제한구역내 국민임대주택단지에 확대적용할 당시에는 “총괄관리자”로 했으며, 2003년 7월 동공사가 시행한 “MA설계 운영방식 개선에 관한 연구”에서는 “총괄계획가”로 부르기를 제안했으며, 2005년 8월에는 “단지총괄계획가”라 부르고 있다.

12) MA설계방식을 적용함에 있어 MA라는 용어를 건축에 국한된 의미로 해석하는 경향도 있어 한국토지공사에서는 MP(Master Planner)라는 용어를 사용하고 있으며, 서울시에서는 TP(Town Planner)를 사용하기도 한다.

13) 광역도시계획수립지침(건설교통부, 2003.2) 3-5-4 참조

14) 한국감정평가협회, 토지보상평가지침 제31조의2

15) “이주자 택지”라 함은 일정요건을 갖춘 지구내 가옥소유자에게 특별공급하는 단지내 단독주택용지를 말하며, “협의 양도인 택지”라 함은 토지소유자 중 일정면적의 토지를 시행자에게 협의양도한 사람에게 공급하는 단독주택용지를 말한다.

10) 예를 들어 서울에서는 1호당 가구원수를 2.8인으로 적용한 반면, 창원이나 진해에서는 3.1인을 적용하고 있음.

행자 등 이해 당사자와 전문가의 의견을 수렴하고자 2005년 5월~7월중 설문조사를 실시하였다.

2) 조사 대상자

조사 대상자는 크게 네 가지 집단으로 하였다. 첫째는 지역 주민들로서 개발제한구역 해제예정지내 국민임대주택단지가 개발되고 있는 지자체의 일반 택지와 국민임대주택단지내 토지소유자 및 관계인(부부, 자녀, 친척 등)으로 하였다. 구체적으로 전국의 16개 지구(일반택지 6개, 개발제한구역내 국민임대주택단지 10개)¹⁶⁾ 284명(일반택지 106명, 개발제한구역내 국민임대주택단지 178명)을 대상으로 하였다. 이들은 각 지구별로 임의로 선정된 480명¹⁷⁾을 대상으로 질문지를 송부하여 답변서가 회신된 사람들이다.

두 번째는 국민임대주택단지가 개발 중인 서울·부산·대구·인천·광주·울산시와 경기도 등 7개 광역 지자체의 담당 공무원 175명(이하, “지자체”라 함)이다. 세 번째 집단은 도시 또는 주택관련 전문가이다. 이들은 대한국토도시계획과 한국주택학회 회원중 임의로 선정된 176명¹⁸⁾을 대상으로 설문지를 배포하여 답변서가 회수된 63명이다. 마지막 집단은 일반 택지지구와 국민임대주택단지 개발사업을 담당하고 있는 사업 시행기관의 직원 101명(이하 “시행자”라 함)이다. 세부적으로는 대한주택공사 직원이 49명, 한국토지공사 직원이 28명, 서울 SH공사 직원이 24명이다.

3) 설문조사 방법

사전에 준비된 설문지를 조사 대상자에게 보내 설문지에 직접 답변내용을 기재한 후 회송토록 하여 그 결과를 분석하였다. 설문항목은 설문대상 집단별로 약간 달랐다.

2. 설문조사 결과

1) 국민임대주택 택지관련 사항

① 개발제한구역 조정가능지내 국민임대주택단지 개발에 대한 입장

조정가능지에 국민임대주택단지를 건설하려는 정부의 입장에 대해서는 전체의 44%가 ‘다소 공감’한다고 답하였으며, ‘전적으로 공감한다’는 의견도 13%로서 대체로 긍정적인 의견이 많았다. 한편, ‘어쩔 수 없는 선택’으로 이해하는 의견이 23%로 나타났다.

② 적절한 국민임대주택 건설지역

‘도시정비사업구역(31%)’, ‘도시계획구역내 주거지역(21%)’, ‘일반 택지지구(21%)’순으로 답해 국민임대주택

16) 일반 택지지구는 김포양곡, 대구금호, 양주옥정, 울산방어, 인천삼산, 화성향남2지구이고, 개발제한구역내 국민임대주택단지는 고양행신, 광주진월, 남양주가운, 대구올하2, 대전관저5, 부산내리, 부천여월, 시흥능곡, 인천서창2, 하남풍산지구임

17) 토지소유자 조서에 등재된 사람을 대상으로 일정 간격의 등재순서를 기준으로 선정함으로써 임의성을 확보하고자 하였다.

18) 일정간격의 회원명부 등재순서에 따라 선정하였다.

표 2. 조정가능지내 국민임대주택단지 개발에 대한 입장

구 분	지자체	시행자	전문가	주민	합계
어쩔 수 없는 선택	28 (16%)	52 (51%)	12 (19%)	27 (11%)	119 (23%)
전적으로 공감	27 (15%)	17 (17%)	10 (16%)	12 (7%)	66 (13%)
다소 공감	92 (53%)	31 (31%)	36 (57%)	66 (37%)	225 (44%)
공감하지 않는 편	25 (14%)	1 (1%)	3 (5%)	23 (13%)	52 (10%)
전혀 공감하지 않음	1 (1%)	-	-	9 (5%)	10 (2%)
무응답	2 (1%)	-	2 (3%)	41 (23%)	45 (9%)
합계	175 (100%)	101 (100%)	63 (100%)	178 (100%)	517 (100%)

표 3. 적절한 국민임대주택 건설지역

구 분	지자체	시행자	전문가	합계
일반택지지구	27 (15%)	26 (26%)	18 (29%)	71 (21%)
도시계획구역내 주거지역	29 (17%)	25 (25%)	17 (27%)	71 (21%)
개발제한구역내 국민임대주택단지	30 (17%)	17 (17%)	3 (5%)	50 (15%)
도시개발구역	9 (5%)	7 (7%)	4 (6%)	20 (6%)
주거환경정비사업 등 도시정비사업구역	64 (37%)	24 (24%)	18 (29%)	106 (31%)
무응답	16 (9%)	2 (2%)	3 (5%)	21 (6%)
합 계	175 (100%)	101 (100%)	63 (100%)	339 (100%)

수요층의 생활근거지 인근인 기성 시가지나 종합적인 계획이 가능한 일반 택지지구를 적절하다고 판단하고 있는 사람이 많았다. 반면, ‘개발제한구역내 국민임대주택단지’라고 답한 사람은 15%에 불과해 대부분이 개발제한구역 해제예정지 활용은 최소화하는 것이 바람직한 것으로 보고 있음을 알 수 있다.

2) 국민임대주택 택지개발 절차관련 사항¹⁹⁾

① 지자체와 시행자간 협의의 원활화에 대한 견해
지자체와 시행자간 협의회가 ‘원활하다’고 느끼는 의견(41.3%) 보다는 ‘그렇지 않다’는 의견(54.7%)이 높게 나

표 4. 지자체와 시행자간 협의가 원활한지에 대한 견해

구 분	지자체	시행자	합계
그렇다	17(10%)	1(1%)	18(7%)
비교적 그렇다	67(38%)	29(29%)	96(35%)
비교적 그렇지 않다	59(34%)	53(52%)	112(41%)
전혀 그렇지 않다	21(12%)	18(18%)	39(14%)
모르겠다	7(4%)	-	7(3%)
무응답	4(2%)	-	4(1%)
합 계	175(100%)	101(100%)	276(100%)

19) 지자체와 시행자에게만 질문

타났으며, 전혀 그렇지 않다는 의견도 14.1%로 나타나 지자체와 시행자간의 협의에 문제가 있음을 알 수 있다.

② 주민공람에 대한 견해

일반 택지지구 또는 국민임대주택단지 지정시 주민의견 수렴절차인 주민공람에 대해 적절하다는 의견이 49%, 개선이 필요하다는 의견이 35%로 나타났다²⁰⁾.

표 5. 주민의견수렴 절차로서 주민공람에 대한 견해

구 분	지자체	시행자	합계
적정하다	87(49.7%)	49(49%)	136(49%)
폐지해야 한다	14(8%)	28(28%)	42(15%)
개선 필요	73(41.7%)	24(24%)	97(35%)
무응답	1(0.6%)	-	1(0.4%)
합 계	175(100%)	101(100%)	276(100%)

주민공람 제도에 개선이 필요하다고 답한 사람을 대상으로 개선방안에 대해 물어본 결과 ‘공람기간중 사업설명회’(45%)를 가장 많이 제시하였고, ‘주민공청회’(36%)가 그 뒤를 이었다.

③ 지구지정후 개발내용에 대해 주민이나 시민단체와 협의할 필요성

‘필요는 하나 부작용이 우려되므로 시행에 반대’(55%)하거나, ‘비공식적으로 협의’(8%)하자는 의견이 과반수 이상을 차지하였고, ‘제도화가 필요’ 하다는 의견은 21%, ‘불필요’ 하다는 의견은 15%이었다.

표 6. 개발내용에 대해 주민이나 시민단체와 협의할 필요성에 대한 인식

구 분	지자체	시행자	합계
불필요	20(11%)	20(20%)	40(15%)
필요는 하나 부작용이 크므로 반대	87(50%)	64(63%)	151(55%)
필요는 하나 부작용이 우려되므로 비공식적으로 협의	13(7%)	9(9%)	22(8%)
제도화 필요	49(28%)	8(8%)	57(21%)
무응답	6(3%)	-	6(2%)
합 계	175(100%)	101(100%)	276(100%)

3) 국민임대주택단지의 개발내용²¹⁾

① 일반 택지지구와 차별화 필요성

국민임대주택단지 개발시 일반 택지지구와 차별화가 필요하다는 주장에 대해 대부분 공감(78%)하는 것으로 나

20) 주민에게 비슷한 질문을 한 결과 56%가 주민공람이 주민의견을 수렴하는데 적절하지 않다고 생각하고 있으며, 적절하다는 의견은 11%에 불과하였다. 주민들이 주민공람에 대해 만족하지 않는 이유로는 요식행위라고 생각하는 것(43%)이 제일 많았고, 공람이 있었는지 여부조차 알 수 없기 때문이라는 의견도 31%나 되어 적극적으로 실효성있는 주민의견 수렴이 필요함을 암시하고 있다.

21) 지자체, 시행자, 전문가에게 질문

타났으며, ‘차별화가 불필요하다’는 의견은 21%에 그쳤다. 집단별로는 시행자보다는 전문가와 지자체가 차별화의 필요성에 대해 보다 공감하고 있는 것으로 나타났다.

표 7. 개발제한구역내 국민임대주택단지 개발시 일반 택지지구와 차별화 필요성

구 분	지자체	시행자	전문가	합계
전적으로 공감	83(47%)	28(28%)	27(43%)	138(41%)
비교적 공감	61(35%)	47(47%)	18(29%)	126(37%)
차별성 불필요	30(17%)	25(25%)	17(27%)	72(21%)
무응답	1(1%)	1(1%)	1(2%)	3(1%)
합 계	175(100%)	101(100%)	63(100%)	339(100%)

② 현행 용적을 적용에 대한 의견

‘적정(18%)’, ‘상향조정(17%)’, ‘하향조정(20%)’의견이 팽팽한 가운데, ‘주변 개발상태에 따라 탄력적으로 적용할 필요가 있다’는 의견이 39%로 가장 많았다.

표 8. 국민임대주택단지의 현행 용적율에 대한 견해

구 분	지자체	시행자	전문가	합계
적정	44(25%)	11(11%)	6(10%)	61(18%)
토지의 효율적인 활용을 위해 전반적으로 현재보다 더 높여야 함	19(11%)	34(34%)	5(8%)	58(17%)
개발제한구역 해제(예정)지역임을 감안하여 현재 보다 낮추어야 함	49(28%)	5(5%)	14(22%)	68(20%)
단지주변의 개발상태에 따라 탄력적으로 운용해야 함	56(32%)	46(46%)	31(49%)	133(39%)
기타	-	1(1%)	-	1(0.3%)
무응답	7(4%)	4(4%)	7(11%)	18(5%)
합 계	175(100%)	101(100%)	63(100%)	339(100%)

③ 인구밀도에 대한 환경부 규제에 대한 의견

이에 대해서도 ‘주변개발 상황에 따라 탄력적으로 운용해야 한다’는 의견이 47%로 가장 많았으며, ‘적정하다’는 의견은 14%에 불과했다.

표 9. 인구밀도와 관련한 환경부의 규제에 대한 의견

구 분	지자체	시행자	전문가	합계
적정	32(18%)	10(10%)	7(11%)	49(14%)
토지의 효율적인 활용을 위해 전반적으로 현재보다 더 높여야 함	15(9%)	29(29%)	6(10%)	50(15%)
개발제한구역 해제(예정)지역임을 감안하여 현재보다 낮추어야 함	52(30%)	3(3%)	15(24%)	70(21%)
단지주변의 개발상태에 따라 탄력적으로 운용해야 함	71(41%)	57(56%)	33(52%)	161(47%)
기타	2(1%)	1(1%)	-	3(1%)
무응답	3(2%)	1(1%)	2(3%)	6(2%)
합 계	175(100%)	101(100%)	63(100%)	339(100%)

④ 층고제한에 대한 견해

43%가 ‘탄력적 운용’의견을 피력했으며, ‘적정하다’는 의견은 12%에 불과했다. 지자체와 전문가는 층고제한 강화를, 시행자는 완화를 선호하는 것으로 나타났다.

표 10. 층고제한에 대한 견해

구 분	지자체	시행자	전문가	합계
적정	34 (19%)	3 (3%)	4 (6%)	41 (12%)
토지의 효율적인 활용 또는 경관형성을 위해 층고 제한을 폐지해야 함	11 (6%)	35 (35%)	3 (5%)	49 (14%)
층고제한을 현행보다 완화해야 함	9 (5%)	11 (11%)	2 (3%)	22 (6%)
층고제한을 현행보다 강화해야 함	49 (28%)	3 (3%)	19 (30%)	71 (21%)
단지주변의 개발상태에 따라 탄력적으로 운용해야 함	66 (38%)	47 (47%)	32 (51%)	145 (43%)
기타	2 (1%)	2 (2%)	1 (2%)	5 (1%)
무응답	4 (2%)	-	2 (3%)	6 (2%)
합 계	175 (100%)	101 (100%)	63 (100%)	339 (100%)

⑤ 공원·녹지율에 대한 견해

‘상향조정(37%)’의견과 ‘적정하다(35%)’는 의견이 비슷한 가운데, ‘하향조정(25%)’의견은 상대적으로 낮게 나타났다. 집단별 시각차가 뚜렷한데, 시행자는 ‘하향조정’의견이 많은 반면, 전문가와 지자체는 ‘상향조정’의견이 많았다.

표 11. 공원·녹지율에 대한 견해

구 분	지자체	시행자	전문가	합계
적정	55 (31%)	40 (40%)	23 (37%)	118 (35%)
개발제한구역에서 택지개발을 하므로 더 높여야 함	89 (51%)	10 (10%)	25 (40%)	124 (37%)
인근에 녹지가 많으므로 공원녹지율을 낮추어야 함	29 (17%)	45 (45%)	11 (17%)	85 (25%)
기타	1 (1%)	6 (6%)	2 (3%)	9 (3%)
무응답	1 (1%)	-	2 (3%)	3 (1%)
합 계	175 (100%)	101 (100%)	63 (100%)	339 (100%)

⑥ 적절한 국민임대주택 비율과 단지배치 방안

지자체와 전문가만을 대상으로 원활한 사회통합을 위해 적절한 국민임대주택 비율에 대해 질문한 결과 34%가 21~40%로 답하였고, 10%는 41~60%로 높게 잡았다. 특이한 점은 이 질문에 대한 무응답 비율이 다른 항목에 비해 월등히 높아 이 질문에 답하기가 곤란하였음을 알 수 있다.

한편, 원활한 사회통합을 위해 적절한 단지배치 방안으로는 하나의棟에 국민임대주택과 분양주택을 혼합배

표 12. 적절한 국민임대주택 비율

구 분	지자체	전문가	합계
20% 이내	13(7%)	2(7%)	15(6%)
21~40% 이내	66(38%)	15(23.8%)	81(34%)
41~60% 이내	15(9%)	9(14.3%)	24(10%)
61~80% 이내	16(9%)	5(7.9%)	21(9%)
81% 이상	3(2%)	-	3(1.3%)
무응답	62(35%)	32(50.8%)	94(40%)
합 계	175(100%)	63(100%)	238(100%)

치하자는 의견이 제일 많았고(44%), 한 단지내 국민임대주택棟과 분양주택棟을 분리배치하자는 의견이 27%인 반면, 블록별 단지배치에 대해서는 낮게 평가하고 있다.

표 13 사회통합을 위해 적절한 단지배치 방안

구 분	지자체	전문가	합계
블록별 단지배치	44(25%)	14(22%)	58(24%)
동일단지내, 동별분리	44(25%)	21(33%)	65(27%)
동내 혼합배치	83(47%)	24(38%)	105(44%)
무응답	4(2%)	4(6%)	8(3.4%)
합 계	175(100%)	63(100%)	238(100%)

⑦ 국민임대주택단지를 바람직한 방향으로 개발하기 위해 가장 필요한 사항

전문가만을 대상으로 질문한 결과 ‘개발절차 전체 과정에서 전문가의 참여’가 41%로 제일 높았고, ‘개발절차 전체 과정에서 주민 지자체 등 이해 당사자의 참여 허용’(30%), ‘전문가에 참여 하에 작성한 개발지침을 엄격히 적용’(16%), ‘담당 공무원의 전문성 제고’(8%), ‘무응답’(5%) 순으로 나타났다.

5) 보상관련²²⁾

① 현행 보상방침에 대한 견해

국민임대주택단지에 포함된 우선해제 대상인 집단취락은 개발제한구역이 해제된 상태로 평가·보상하고, 그 외 지역은 개발제한구역 상태로 평가하되 장래 해제가가능성을 반영하여 평가보상하고 있는 현행 보상방침에 대해 대다수(76%)가 ‘공감’한다고 답하였다. 특히, 보상 대상자인 주민도 60%가 공감을 표시하였다.

② 현행 이주대책 내용중 개선할 필요가 있다고 판단

표 14 현행 보상방침에 대한 견해

구 분	지자체	시행자	주민	합계
전적으로 공감	69(39%)	35(35%)	21(10%)	125(26.5%)
다소 공감	80(46%)	60(59%)	107(50%)	247(50%)
전혀 공감하지 않음	15(9%)	6(6%)	66(31%)	87(18%)
무응답	11(6%)	-	20(9%)	31(6.3%)
합 계 ²³⁾	175(100%)	101(100%)	214(100%)	490(100%)

22) 지자체, 시행자, 주민(실제로 보상을 받은 주민)에게 질문
23)

되는 것

‘협의를양도인 택지의 필지수 확대’(26%), ‘이주자택지 및 협의양도인 택지의 면적확대’(22%), ‘상가용지 면적 확대’(18%) 순으로 제시하였다.

표 15. 현행 이주대책 내용중 개선이 필요한 사항

구 분	지자체	시행자	주민	합계
이주자택지 및 협의양도인 택지면적 확대	48 (27%)	18 (18%)	41 (19%)	107 (22%)
이주자용 단독주택용지의 근린생활용지 허용범위 확대	26 (15%)	12 (12%)	35 (16%)	73 (15%)
협의양도인 택지 필지수 확대	49 (28%)	18 (18%)	61 (29%)	128 (26%)
상가용지 면적 확대	22 (13%)	22 (22%)	44 (21%)	88 (18%)
기타	9 (5%)	20 (20%)	3 (1%)	32 (7%)
무응답	21 (12%)	11 (11%)	30 (14%)	62 (13%)
합 계	175 (100%)	101 (100%)	214 (100%)	490 (100%)

3. 정책적 함의

1) 개발제한구역외 택지공급원 개발 필요성

국민임대주택 건설지역으로서 조정가능지에 대한 선호도가 다른 지역에 비해 현저히 낮게 나타난 점에 유의할 필요가 있다. 따라서 도심내 주거지역이나 도시정비사업구역내 국민임대주택 물량을 확대하고 도심에 홀몰로 남아 있는 공장터나 철도차량기지 등을 활용하는 방안도 적극 강구해야 할 것이다²⁴⁾.

2) 개발과정에서 협의강화 필요

설문조사 결과 시행자와 지자체간, 시행자와 주민간, 그리고 시행자, 지자체, 주민 3자간 협의가 불충분하거나 원활하지 못하다는 점을 알 수 있다. 건설교통부 차원의 세심한 중재역할이 필요하다고 생각한다. 또한 주민수렴에 대해 주민들이 불만이 많은 것으로 나타난 점과 무엇보다도 국민임대주택단지를 바람직한 방향으로 개발하기 위해서는 다양한 전문가와 이해 당사자의 참여가 필요하다는 설문조사 결과에 주목해야 할 것이다.

3) 일반 택지지구와의 차별성 유지 필요

조정가능지내 국민임대주택단지 개발에 대해서는 불가피성을 인정하되 개발내용은 일반 택지와 다르게 해야

한다는 것이 일반적인 생각인 것으로 나타났다. 따라서 지역여건상 불가피한 경우를 제외하고는 현행의 개발지표를 유지할 필요가 있다.

4) 주민과의 이익 배분구조 변경 필요성

현행 택지개발사업이나 국민임대주택단지 개발사업은 토지의 전면 매수방식으로서 주민들은 보상이나 이주대책 차원에서 기계적으로 주어지는 편익외에 개발이익을 나눠가질 수 없는 구조이다. 개발이익을 토지소유자와 공평히 배분받을 수 있는 사업방식을 개발할 필요가 있다.

IV. 개발제한구역내 국민임대주택단지의 합리적 개발방안

1. 개발절차 측면

1) 주민의견 수렴절차 강화

현행 법령상 주어진 주민공람에 만족하지 말고 주민의견을 적극 수렴할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 주민공람을 하기 위해 현재 일간지에 공고토록 하고 있는 외에 토지 및 주택 소유자 등 이해 당사자에게는 지구지정 계획과 사업내용을 적극적으로 알리기 위해 등기우편 등을 활용할 필요가 있다. 그리고 법적 규정에 불구하고 가능한 한 주민공람 기간중에 사업설명회를 개최하여 사업내용을 주민이나 시민단체등에게 알린 뒤 주민의견을 제시하도록 해야 한다. 필요한 경우에는 주민공청회를 개최하는 방안도 적극 검토해야 한다.

2) 주민 및 시민단체 참여 협의체 구성, 운영

개발제한구역내 국민임대주택단지 개발로 인해 도시전체의 발전구상이 영향을 받게 된다면(김두현·이주형 2002.10) 지자체를 포함한 모든 시민 또는 시민단체의 참여는 당연하다. 개발제한구역으로 인해 오랜기간 도시발전을 제약당해 왔거나 재산권 행사가 제한되어 온 점을 고려할 때 개발제한구역 해제지역 일부만을 개발하는 사업이라도 하더라도 주민 또는 시민단체의 폭 넓고 적극적인 참여가 필요하다고 본다. 이를 위해 현행 법령상 근거는 없지만 지자체 도시계획조례 등으로 일본과 같은 “도시만들기 협의회”를 설립하여 개발여부에서부터 개발내용, 기반시설 정비 등 전 사업과정에 시민들이 공식적으로 참여토록 하여야 할 것이다. 이를 통해 지자체, 시행자, 주민간 갈등을 완화하고 바람직한 개발방향을 정립할 수 있을 것이다²⁵⁾. 폭 넓은 참여는 현재 도시계획계의 화두가 되고 있는 지속개발을 위해서도 반드시 필요하다(M.M. Conroy & P.R. Berke, 2004, p.1383).

3) MA 설계방식의 충실화

지금까지 MA설계방식의 운영과정을 살펴보면 MA의 권한과 책임소재의 약화에 따른 MA계획안에 대한 구속력과 지속성 결여, 계획주체인 MA조직과 협의주체인 실무조직

24) 산업화가 오래전부터 진행된 서유럽과 미국의 경우 도심에 환경이 오염된 채 버려지거나 방치된 지역(“brownfields”라 칭함)이 산재하여 이를 적절히 재개발하는 것이 오랜 과제로 대두되었다. 최근 이들 지역을 콘도나 대형 아파트 등 고급주거지로 개발하고자 하는 움직임이 활발해지고 있다. 미국의 경우 도시 교외지역의 지가 상승, 연방정부, 주정부, 시정부 등 정부 당국의 재정지원과 환경보호 차원에서 브라운필드 개발에 동조하고 있는 환경단체의 적극적인 지지, 정비기술과 기법의 획기적인 발달 등에 따라 브라운필드 개발이 활성화되고 있다. 미국 시장협회의 조사에 따르면 지난 7년간 121개 도시에서 1,187개소 10,882에이커가 성공적으로 재개발되었고, 624개소 8,929에이커가 재개발 진행 중이다(The wall street journal, 2005.6.1)

25) 일본 요코하마시 港北뉴타운 개발시 계획의 구상단계에서부터 뉴타운 개발대책협의회(후에는 개발추진연락협의회)를 조직하여 토지소유자, 시당국, 시행자(주택도시공단)가 협의한 경험이 있다.

간의 이원화된 의사결정 체계로 인한 합의형성의 지연, 각 참여주체별 역할과 업무분담 미비에 따른 의사결정 지연 등이 문제점으로 지적되었다. 이를 개선하기 위한 방안으로 MA설계방식을 전담할 조직을 정비하고, 계획의 전 과정을 조정하고 합의형성을 유도하며 최종적인 의사결정권을 수행할 수 있는 유능한 리더 MA를 선임하여 원활한 합의형성이 이루어지도록 하여야 한다. 또한 참여 주체별 역할과 업무분담을 명확히 하고 구속력을 부여하기 위해 별도의 지침을 마련할 필요가 있다. 궁극적으로는 MA설계방식을 진행하는 사업지구의 경우 지구단위계획이나 지자체 조례, 건축심의 등에서 범용적으로 규제하고 있는 층고, 용적율, 건물배치, 건축선 이격 등에 있어 예외를 인정하는 방향으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

2. 개발내용 측면

1) 환경친화적인 단지개발

앞서 본 바와 같이 개발제한구역내 국민임대주택단지의 경우 각종 계획지표 측면에서는 일반 택지지구에 비해 환경친화성을 견지하기에 부족함이 없는 것으로 평가 받고 있다. 다만, 공동주택의 높이를 최고 15층으로 제한하고 있는 것에 대해서는 아파트 주동배치의 확일화와 충분한 녹지면적의 확보를 어렵게 할 수도 있다는 점에서 재고의 여지가 높다고 본다.

한편, 주거단지의 환경적인 쾌적성과 지속가능한 개발을 확보하기 위해 도입된 “그린빌딩 시범인증제도”와 “주거환경 우수주택 시범인증제”가 당초 표방한 목적과 달리 건축물 또는 소규모 단지차원의 평가에 머물렀고, 두 제도를 통합하여 운영하고 있는 “환경친화주택 인증제도” 역시 위 문제점을 그대로 가지고 있다. 따라서 택지개발지구 또는 국민임대주택단지 전체를 환경성 측면에서 평가할 수 있도록 보완하거나 새로운 평가제도를 도입할 필요가 있다. 이를 통해 환경친화적인 단지로 인증이나 평가를 받은 단지에 대해서는 개발주체에게 국민주택기금을 지원하는 방안도 검토할 수 있겠다.

2) 사회통합을 고려하는 단지배치

계층간 사회통합을 제고시키기 위해서는 우선 임대주택 비중이 적정해야 하고 다음으로는 적절한 단지배치가 이루어져야 한다. 외국의 사례와 국내의 많은 전문가들의 의견을 종합하면 상이한 소득 계층이 혼합거주함에 따른 문제점을 최소화하기 위해서는 저소득층 임대주택이 분양주택보다 상당부분 적어야 한다. 이 같은 의미에서 현행 국민임대주택단지의 국민임대주택 의무비율 50%는 다소 높다고 생각한다. 둘째, 단지의 배치에 있어서는 현재의 주된 방식인 인접형에서 점진적으로 단지내 혼합형, 주거동내 혼합형으로 이행토록 유도해 나가야 할 것이다.

3. 개발이익 배분 측면

개발제한구역내 국민임대주택단지 개발시 현행 전면 매수방식을 유지할 경우 토지 및 가옥소유자의 반발로 어

려움에 처할 가능성이 높다. 게다가 개발하기 적합한 대규모 조정가능지가 고갈되어 가옥이 밀집한 집단취락지를 개발하여야 하는 상황에서 이주자택지와 협의양도인택지등 단독주택지를 제공하는 현행 방식은 사업성 측면에서도 한계가 있다. 이러한 문제점을 완화하는 방안으로 아래 두 가지를 제시하고자 한다.

1) 현물 보상방식 도입

토지 및 가옥 소유자의 가장 큰 불만인 보상제도를 개선함에 있어 현행 현금 일변도 보상 방식에서 용지 또는 주택 등 현물로 보상하는 방식을 도입할 필요가 있다.

2) 절충형 개발방식 도입

사업추진의 신속성과 공익성을 살릴 수 있는 현행 전면매수방식 체계를 근간으로 하되 토지 소유자 등의 이익을 고려할 수 있는 구획정리 방식을 일부 혼합하는 개발방식을 도입할 필요가 있다. 먼저, 일부 주민이 개발에 극렬히 반대하는 경우 이들의 토지를 제척하는 대신 전체 지구차원에서 수립한 개발내용대로 주민이 자체개발토록 하고 사후에 개발이익과 비용을 정산하는 방식이 있을 수 있다. 또는 사업시행자가 먼저 협의매수한 토지의 소유자로서 협의매수에 응하지 않은 다른 토지소유자와 구획정리사업을 추진하는 방법도 고려할 수 있다.

참 고 문 헌

1. 건설교통부(2004, 2005), 국민임대주택 업무편람.
2. 건설교통부(2005.1), 개발제한구역내 국민임대주택단지 조성사업 추진현황 및 향후계획.
3. 건설교통부, 2002.2.20일자 보도자료(국민임대주택단지 18개 지역 376만평 조성).
4. 건설교통부(2005.9), 개발제한구역내 국민임대주택단지 개발관련 설문조사 분석결과(내부문건).
5. 김두현·이주형(2002.10), “대규모 택지개발사업에 따른 도시공간구조 변화특성에 관한 연구” 대한국토도시계획학회지 「국토계획」 제37권 5호.
6. 김호철·박신영(2003), “국민임대주택 건설의 제약요인과 개선방안”, 「부동산학 연구」 제9집 제1호, pp. 35-45.
7. 대한주택공사·국토연구원(2005), 국민임대주택 100만호 건설실현방안 연구.
8. 대한주택공사 주택도시연구원(2005), 택지개발 사업에서의 주민참여 관련 외국사례 검토(내부자료).
9. 서수정의(2004), 국민임대주택의 사회통합적 계획방안 연구, 대한주택공사 주택도시연구원.
10. 손성태·이성근(2004.4), “국민임대주택건설등에관한 특별조치법의 쟁점과 그 대안에 관한 연구”, 「한국공법학회지」.
11. 복문순(1998), 도시계획 과정상 주민참여 활성화 방안에 관한 연구, 부산대 석사논문.
12. Berke P. R. & Conroy M. M.(2002), “Are we planning for sustainable development”: An evaluation of 30 comprehensive plans”, Journal of the American Planning Association(Winter 2002, vol.66, No.1).
13. Conroy M. M. & Berke P. R.(2004), “what makes a good sustainable development”, Environment and Planning A (2004, vol.36).
14. The Wall street journal(2005.6.1, on line), Developers see green in 'brownfield' sites.

(接受: 2005. 10. 18)