

I. 서론

1950년대 이후 한국은 급격한 경제성장과 사회변혁을 거쳤다. 이런 경제성장과 기술의 발달은 국민들의 생활수준을 향상시켰지만 이와 병행한 도시화현상은 기존도시가 인구를 체계적으로 수용할 능력을 갖추기 전에 양적으로만 급성장하게 됨으로써 도시지역의 인구팽창 및 개발가능지의 부족을 초래하게 되었다. 이는 기성시가지의 고밀도 이용, 새로운 택지개발을 요구하게 되었다. 기성시가지개발중 주거지개발에 있어서도 개발에 따른 많은 부작용을 초래하고 있으며, 주거환경문제와 연계하여

건축관련 법과 제도의 개선(7)

The Improvement of the Architectural Law & System

주택개량재개발의 문제점과 개선방안

최찬환 / 서울시립대학교 건축공학과 교수
 by Choi Chan-Hwan

그 근본적인 해결책을 찾기위해 다각적인 노력이 행해지고 있다. 물론 이러한 불량주거지역이 최근에 갑자기 형성된 것은 아니다.

우리나라의 불량주거지 문제는 1950년대 이후로 꾸준히 제기되어 왔다. 불량무허가주택 밀집지역은 국공유지의 무단점유 및 주택건축의 불법성의 측면과 함께 위생 및 도시미관상의 문제 등, 도시주거 환경을 악화시킨다는 측면에서, 도시의 발전에 부정적인 요소로 인식되어져 오면서 이에 대한 정비대책도 지속적으로 이루어져 왔는데 그동안 1960년대의 철거 이주사업 및 시민아파트건설, 1970년대초의 현지개발사업, 1970년대 중반과 후반의 자력재개발 위탁재개발, 1980년대 이후 합동재개발사업 등을 들 수 있다.

현재는 도시개발법에 근거한 1.합동재개발과 2. 자력재개발 3. 조합재개발방식이 있고 저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시 조치법에 의한 4. 주거환경개선사업이 있다.

주택개량재개발사업을 시행하는데 있어서 제도상, 경관상, 개발상의 여러가지 문제점이 발생하고 있다. 이 글에서는 이에 따르는 문제점과 몇가지 개선방안을 제시하고자 한다..

II. 주택개량재개발사업의 형태

1. 사업추진현황

1995년 2월 전국적으로 주택개량재개발 지구로 지정된 구역은 총 328개소로 이중 완료구역은 182개 구역이며, 시행중인 구역은 81개 구역, 미착수구역은 65개이다. 지구지정의 지역적 분포는 서울이 259개 구역으로 전국 구역수의 79%를 차지하고 있으며 그외 부산, 대구에 각각 35개 구역과 21개 구역이 분포되어 있다.

그러나 현재 시행중인 지구는 부산과 경남의 1개지구를 제외하고는 모두 서울에 위치하고 있고 미착수지구도 대부분 서울지역에 있다.

〈 표1. 주택개량 재개발사업구역현황 〉

(단위 : 천 m²)

구 분	대상구역		완료구역		시행구역		미착수구역	
	구역수	면적	구역수	면적	구역수	면적	구역수	면적
계	328	15,187	182	6,722	81	5,679	65	2,786
서울	259	12,419	122	4,152	79	5,602	85	2,665
부산	35	1,745	34	1,676	1	9	-	-
대구	21	333	17	301	-	-	4	32
인천	3	122	1	51	-	-	2	71
경기	2	283	2	283	-	-	-	-
강원	1	18	-	-	-	-	1	18
전북	4	184	4	184	-	-	-	-
경남	3	83	2	75	1	8	1	8

자료 : 건설교통부, 95년 2월

2. 사업시행 세부내용

(1) 사업 주체의 선정

주택개량 재개발 사업의 시행자는 토지 등의 소유자 또는 그들에 의해 설립된 조합 및 특별한 사유가 있는 경우에 한하여 지방자치단체 등 공공기관 및 제3자에 의해 시행될 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 현재 이루어지고 있는 대부분의 주택개량재개발사업은 토지 및 건물소유자 등으로 구성되는 재개발조합을 시행주체로 한 합동재개발로써 이 경우 조합은 주택건설업체를 조합원으로 참여시켜 사업추진에 있어 실질적인 역할을 담당하고 있다.

(2) 주택공급대상

① 공급대상

재개발사업에 의해 공급되는 주택은 토지소유자 등 재개발 조합원에게 공급되는 주택, 일정한 요건을 갖춘 세입자에서 공급되는 주택, 마지막으로 일반에게 분양되는 주택 등 3가지로 나누어볼 수 있다.

② 토지들의 소유자

우선 조합원에게 분양되는 주택의 경우 토지대장, 재산세과세대장, 무허가건물확인서 등에 의해 조합원의 종전 토지, 건축물 가액을 산정한 후 분양기준가액을 도출한다.

조합원에게는 분양기준가액에 상응하는 규모의 주택을 분양하되 최소평형가액 미만인 경우는 최소 평형을 분양하고 그 이상인 경우는 분양가에 근접한 가액의 평형중 희망 평형을 배정한다.

③ 국공유지 점유자

국공유지를 점유하고 있는 건축물 소유자에게는 무허가건물정비사업 보상금지급적용대상 건축물일 경우 총 165m²범위 내에서 국공유지 점유권을 인정하여 이를 불하할 수 있으며 비점유토지인 경우는 조합이 매수한다.

④ 세입자

서울시의 경우 사업계획결정 고시전 3개월이상 거주한 2인이상 가족으로 구성된 세입자거주에게는 본인이 희망할 경우 전용면적 23~33m²범위의 영구임대주택을 공급하거나 3개월분의 주거대책비를 지급하고 있다.

⑤ 주택공급규모

건설교통부 도시재개발 업무지침에는 85m²이하의 주택을 전체 건립호수의 60%이상 되도록 하고 있다. 서울시 지침에서는 건립호수를 분양예정 조합원수와 임대주택 입주 예정자수를 합한 가구수 이상으로 하되 85m²이하의 주택호수를 전체건립주택호수의 80%이상 되도록 하고 있다. 또한 규모의 범위를 세분하여 전용면적 60m²이하의 주택이 전체의 50%, 주택호당 최대규모는 전용면적 기준으로 115m² 이하로 제한하였다.

그러나 세입자용 임대주택(재개발 임대주택)이 전체 건립호수의 50%정도 혹은 그 이상을 차지하는 경우가 대부분으로 조합원용 주택은 거의 모두 전용면적 기준으로 85m²이상(분양평수로 32평 이상)으로 건립되고 있다.

(3) 주거대책

① 재개발 임대주택(세입자용)

서울시의 경우 서울시 합동재개발 업무지침에 의거 주거대책비 지급대상자중에서 3개월이상 주민등록상 거주하는 부부 또는 직계존속비속으로 구성된 세대로서 주거용건물 또는 무허가건물일 경우 서울시 무허가건물 정비에 대한 보상금 지급 조례적용대상 건물의 세입자는 주거대책비 또는 재개발 임대주택 입주권중 택일하도록 하여 세입자의 주거안정에 노력하고 있다.

세입자 입주용 임대주택의 규모는 전용면적 기준으로 23m²이상 33m² 이하의 범위내에서 정하고 있다. 임대주택의 공급은 89년 8월 18일 이후 사업시행인가를 받은 구역의 조합이 건립한 임대주택을 서울시가 매입하여 세입자에게 공급한다.

② 주거대책비

서울시에서는 사업계획결정 고시일 현재 당해 사업지구에서 3개월 이상 거주한 주거용 건물의 세입자에 대해서는 가족수에 따라 3개월분의 도시근로자 평균가계 지출비를 기준으로한 주거대책비를 지급하고 있다. 다만 재개발 임대주택 입주예정자는 주거대책비 지급대상에서 제외된다.

③ 이주대책비

사업의 원활한 추진을 위해 가옥주에게는 이주에 필요한 이주대책비를 조합에서 일정기간 지원하고 있다. 그러나 대부분의 경우 조합의 자금사정이 여의치않아 참여 민간 건설업체가 이것을 부담하고 있다. 주거대책

비의 액수와 그 지급조건이 참여건설업체의 재개발사업 수주에 있어 중요한 경쟁수단이 되고 있다.

④ 가수용시설

도시재개발법에서는 재개발사업의 원활한 추진을 위해 철거가옥주민을 당해 재개발구역 또는 인접지의 적당한 시설에 가수용하도록 하고 있다. 그러나 서울시의 경우 택지개발지 등 마땅한 가용공간이 거의 없기 때문에 이와같은 가수용시설의 확보가 쉽지 않은 실정이다.

⑤ 순환재개발

재개발지구 주민의 이주 및 가수용대책은 재개발사업 시행의 가장 큰 걸림돌이 된다. 그 중에서도 세입자에 대한 대책이 중요하며 그 하나의 방법으로 순환재개발을 들 수 있다.

건설교통부의 재개발사업 업무지침은 재개발사업을 수행할 때 토지 등의 소유자, 건축물 건립시기 등을 감안하여 지구분할계획을 수립토록하고 있다.

이때 순환재개발방식의 적용여부도 함께 검토하도록 하며, 가능한 별도의 가구수용 시설설치보다는 동일한 관리계획에 의한 순차적 개발방향으로 유도하고 있다. 하지만 이러한 순환재개발방식도 가용토지의 부족, 구역여건의 한계 등으로 인하여 널리 활용되지는 못하고 있는 실정이다.

(4) 개발자금의 조달

① 자금의 구성

합동재개발사업을 시행하기 위한 개발자금의 구성내용을 보면 첫째, 조합원이 제공한 토지(국공유지포함). 둘째, 참여조합원인 주택건설업자가 조달하는 자금. 셋째, 조합원의 부담금. 넷째, 공공보조 및 융자금 등으로 구성된다. 조합원들은 전용면적기준으로 85㎡이상의 주택을 분양받기 위해서 그들의 경제적 능력으로 부담하기 어려운 추가비용을 지불해야 한다. 특히 국공유지 점유자의 경우 거의 1억원 혹은 그 이상의 금액을 부담해야 하는 경우가 많다.

② 참여건설업체의 자금조달

조합원 및 세입자의 자금조달 능력이 부족하여 참여건설업체는 조합원에 대해 이주대책비 및 국공유지 불하대금, 세입자에 대한 주거대책비, 이사비용 등 막대한 자금을 선투입하고 공사완료시점에서 회수하고 있다.

③ 지방자치단체의 자금부담

세입자용임대주택을 공급하기로 한 서울시의 경우는 재개발임대주택의 매입을 위한 자금부담을 하고 그외의 지방자치단체의 자금부담은 없다. 서울시의 경우 세입자 임대보증금을 제외한 비용은 지자체가 부담하는 것을 원칙으로 한다.

④ 공공융자

공공융자제도로서는 국민 주택기금으로부터 전용면적 60㎡이하의 분양주택에 대해 1,200만원~1,400만원 범위에서 기성급과 준공급으로 구분하여 년거치 19년 분할상환 연리 7.5%~9.5%의 조건으로 융자해주고 있다.

(5) 관리처분

① 조합원분양

대지 및 건축시설의 분양대상자는 도시재개발법 제40조에 의한 분양신청자중에서 1.토지와 그 지상건축물 소유자 2. 건축물이 없는 토지만을 소유한 자로서 그 면적이 20㎡이상이거나 그 분양기준가액이 건립되는 공동주택 1기구의 분양가액 이상인 경우 3. 건축물을 소유한 자로서 그 건축물이 건축 당시부터 타인 소유토지 위에 건축된 건축물일 경우 등에 대해서 분양을 하고 있다. 주택은 조합원의 지분이 아무리 크더라도 1인 1주택이상은 허용되지 않는다.

② 국공유지 점유자

국공유지 점유자의 경우 분양설계의 기본이 될 종전 토지들의 면적은 사업시행인가일 현재 토지(임야)대장 및 재산세과세대장 등에 의하여 점유연고권 인정면적을 기준으로하여 165㎡를 초과(裴舜錫, 주택개발재개발사업의 문제점과 개선방안, 국토정보, 1995. 9)하지 못하도록 하고 있다.

③ 종전 토지 및 건축물의 평가

종전의 토지 및 건축물의 가격은 서울시 가격평가위원회가 평가결정한 가액에 따르고 있다. 다만 토지 등의 소유자 전원의 동의가 있는 경우에는 정관이 별도로 정하는 바에 따라 평가할 수 있도록 하고 있다.

④ 분양예정가격

서울시의 경우 분양예정대지 및 건축시설중 공동주택의 가격은 '서울시재개발아파트 분양가격'에 의해 정해진다. 이때 택지비용은 시행인가일 기준 평가가격으로 하고 건축비는 관리처분시점의 건설부 표준건축비를 적용시키고 있다.

한편 상가 등 복리시설은 2개 이상의 공인 감정기관의 평균감정치를 추산액으로 하여 설정하고 있다.

⑤ 국공유지매수

국공유지 토지중 점유토지는 점유자가 비점유토지는 조합이 매수하되 점유토지의 매수범위는 165㎡이내에서 점유연고권 인정면적에 한정하고 있다.

다만 사업의 효율성을 높이기 위해 대개의 경우 조합이 구역내의 국공유지를 일괄매수하여 점유연고권자에게 배분하는 것이 일반적이다.

⑥ 평형배정

주택규모별 배정은 분양기준가액에 상응하는 규모로

하고 있다. 다만 분양기준가액이 최소평형가액 미만인 경우는 최소평형을 배정하고 그 이상인 경우에는 분양기준가액에 근접하는 가액의 평형중 신청자의 희망평형을 배정한다.

그리고 국민주택규모 이하에 대해서 조합정관으로 평형배정기준을 따로 정하는 때에는 그 기준에 따라 분양기준가액이 많은 순으로 배정할 수 있도록 하고 있다.

⑦ 복리시설

상가 등 복리시설은 종전건축물의 용도가 상가 또는 유사복리시설을 소유하고 있었던 분양대상자에게 분양기준가액에 상응하는 규모를 분양하고 있다.

한편 공동주택을 분양받는 조합원중에서 잔여 분양기준가액이 있으며 상가 등 복리시설 분양을 희망하고 상가 등 복리시설에 대한 잔여건축시설이 있는 경우 잔여분양기준가액에 상응하는 규모의 상가 등 복리시설을 분양할 수 있다.

⑧ 체비시설

조합원에 대한 분양 및 세입자 대상공급분 그리고 보류시설을 제외한 잔여세대 및 건축시설이 있는 경우에는 체비지 및 체비건축시설로 하고 있다. 체비시설중 공동주택은 그 가구수가 사업승인대상으로 분양가 통제를 받게되는 20가구 이상일 경우 주택공급규칙에 따라 일반 분양하고 20가구 미만이면 총회에서 결의된 방법에 따라 처분할 수 있도록 한다.

⑨ 보류시설

관리처분계획의 변경, 민원해소 등 예상치 못한 추가비용의 발생에 대비하기 위해 조합의 정관이나 규정이 정한바에 따라 조합원 분양공동주택가구 총수의 2%이내에 상당하는 대지 및 공동주택을 보류시설로 할 수 있도록 하고 있다.

Ⅲ. 문제점

1. 법시행상의 문제점

현행 주택개량재개발사업 시행근거와 절차가 도심재개발사업의 한부분으로 되어 있으므로 사회경제적 측면과 도시저소득층의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 불량주택재개발사업시행의 현실적 여건을 충분히 반영하기에는 곤란한 점이 많다. 또한 주택개량재개발사업과 관련하여 중요하고 현실적인 사항들이 법이나 시행령에 직접 규정되지 않고 건설교통부나 지방자치단체의 지침에 수록되어 있는 것은 문제점이라 할 수 있다.

2. 사업의 공익성 미흡

합동재개발사업은 기본적으로 시장의 원리에 의존하여 추진되고 있기 때문에 대상지역의 물리적환경이나

주민의 주거상태에 관계없이 시장성, 즉 개발잠재력에 의해 사업추진여부가 결정된다.

서울의 경우 재개발이 추진되는 것은 조건이 열악한 지역부터 되는 것이 아니라 시장성이 있는 지역만 가능하며, 지방의 경우는 재개발주택에 대한 중산층의 주택수요가 크지 않기 때문에 사업이 이루어지기 힘들다.

3. 도시계획과의 연계성미비

기본계획을 수립하지 않고 단지별로 개발되고 있어 종합성이 결여되어 있을 뿐 아니라 주변지역과 조화되지 못하는 경우가 많다. 또한 재개발구역은 대부분 고밀도 고층아파트로 개발되어 교통체증 등 각종 도시문제를 유발하고 있으며, 더구나 재개발 주변지역은 일반적으로 기반시설이 부족하고 도로변에 소형주택 및 상가가 밀집되어 있어 진입도로 확충이 어려운 실정이다.

이 밖에도 구릉지 정상이나 경사면에 위치한 자연발생 노후불량지역의 경우 고지대에 일률적으로 고층아파트가 건설되고있어 도시 스카이라인을 해치고 도시경관을 훼손하는 문제를 야기하고 있다. 예를 들면 동소문동 고지대 주택개량재개발의 경우가 이에 속한다.

4. 사업의 정책효과상의 문제점

(1) 투기유발과 원주민의 낮은 재정착율

대도시의 신규주택공급 부족으로 재개발지역내에서 전매차익을노리는 투기가 성행함에 따라서 재개발구역내의 주택 및 토지가격이 급상승하고 있는데, 사당 4구역의 경우 재개발사업이 본격 추진되기 시작한 83년부터 89년까지 가격이 34배나 상승했다. (高鐵, 주택개량재개발제도 개선방안, 국토와 건설, 1995. 6) 또 재개발사업이 완료된 후, 재개발지역원주민의 재정착율도 매우 낮은 실정으로 재개발지역원주민의 재정착율이 낮은 요인은, 재개발지역내 주민의 대부분이 영세민으로 분양대금을 지불할 능력이 없으므로 전매차익을 얻기 위하여 처분하고 있으며, 재개발구역내 주민의 대부분이 안정된 수입원이 없어 신축된 주택의 유지관리비를 부담할 능력이 없을 뿐아니라, 재개발로 인한 생활기반의 상실도 재정착율을 낮추는 요인으로 나타나고 있다. 그 결과 가옥주의 20%정도만이 재정착을 할 뿐이며, 세입자를 비롯한 나머지는 외지인에게 주택을 전매, 전대하고 본인들은 다시 이주하는 현상이 되풀이되고 있다.

(2) 세입자 주거안정대책의 미흡

주택개량재개발제도는 주택 또는 대지소유자 중심으로 운영되고 있어 60%내외에 달하는 세입자의 주거대책이 미흡하다.

또 도시재개발법 제34조에 의하면 재개발사업으로 주

택이 철거될 경우 현지거주주택소유자들이 가수용시설에 수용되지 않으면 재개발사업을 시행할 수 없도록 규정하고 있으나, 재개발사업 인근지역에 가수용시설을 설치할 수 있는 마땅한 지역이 매우 희소하여 시설의 설치에 곤란하며, 현재 시행되고 있는 세입자용임대주택 건립은 법적근거 없이 지자체의 지침으로 운영되고 있는 형편이다.

세입자대책을 위한 재개발임대주택건설 재원도 부족한 형편인데, 서울시의 경우 재개발지구내의 세입자에게는 임대주택공급을 의무화하고 있으나 임대주택건설을 위한 재원확보 방안이 수립되지 않고 있다.

IV. 제도개선방안

1. 기본방향

(1) 정책목표의 재정립

주택개량재개발제도시상의 여러 문제점들은 정책목표상의 여러 문제점들은 정책목표상의 혼동과 이익집단간의 견해불일치에서 발생되고 있다. 재개발사업의 정책목표는 도시환경의 정비, 토지이용의 효율화를 통한 주택공급의 확대, 영세민주거안정 등 세가지로 요약할 수 있으므로 이러한 정책목표간의 조화를 이룬 정책방향을 확고히 설정하는 것이 필요하며, 이에 따라 원칙에 충실한 시책이 마련되어야 한다.

(2) 도시의 체계적개발

도심지재개발은 기본계획을 수립하여 체계적으로 개발하고 있으나, 주택개량재개발 사업은 기본계획수립대상에서 제외되어 기존시가지와 인근재개발구역이 연계성이 없이 단지별로 무분별하게 개발되고 있으며, 또한 재개발과정에서 도로 등 도시기반시설의 설치를 소홀히 함으로써 도시기능을 저해하고 있다. 따라서 기본계획수립을 통하여 도시기반시설을 확충하고 기존시가지와 연계하여 재개발사업을 추진하여야 할 것이다.

(3) 세입자의 주거안정 도모

현행 도시재개발법에서는 재개발사업을 시행할 때 지구내 세입자에 대한 대책이 전혀 없으며 다만 지자체(서울시)의 지침에 의존하고 있어 재개발사업의 원활한 추진과 사회정의 차원에서 세입자의 주거안정을 확보할 수 있는 정책방안이 제시되어야 한다.

(4) 관련업무의 지방이양 및 사업시행절차 간소화

현행제도상 재개발을 시행할 경우 도시계획법등 관련 법령에 의한 절차를 포함하여 4-10년 정도의 장기간이 소요되고 있는데, 이는 재개발지구 입주민의 재산권침해 및 장기간 주거불안정을 초래할 뿐 아니라 인적, 물적 자원낭비의 요인이 되고 있다. 따라서 중앙정부는 기본

계획의 승인 및 조정만을 관장하고 나머지 업무는 지방자치단체에 이양하며, 재개발사업의 지연요인이 되는 각종사업 시행절차를 간소화하여야 한다.

(5) 공공의 역할 증대

주택개량재개발은 공공사업임에도 불구하고 공공개입이 미흡한 실정으로 수익성 위주로 사업의시행여부, 위치, 공급주택규모 등이 결정되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 재개발방식의 개선과 함께 중앙정부 및 지자체 등 공공기관의 적극적인 개입이 요구된다.

(6) 투기억제 대책 마련

주택개량재개발사업은 일반적으로 투기의 대상으로 인식되고 있으나 현행제도상으로는 투기억제를 위한 아무런 대책이 없다. 따라서 재개발사업을 지나치게 위축시키지 않는 범위내에서 재개발 사업 본래의 취지를 살리기 위해서는 투기억제를 위한 대책이 수립되어야 한다.

(7) 지구지정의 일반화 및 확대

주택개량재개발지구는 도시계획법에 의해 대도시에 지정되고 있으나 개발과 재개발은 동전의 양면과 같이 별도로 시행되기보다는 개발이 있는 곳에 재개발이 필수적으로 있어야 한다는 점에서 이를 공간적으로 그리고 지정요건을 확대하고 일반화할 필요가 있다.

2. 부문별 개선방안

(1) 도시공간의 체계적 개발

현재는 주택개량재개발 사업이 기존 도시기본계획, 도시정비계획과 긴밀하게 연계되지 않아 장기적으로 도시구조상의 심각한 문제를 야기시킬 가능성이 큼에 따라서 도심재개발 사업과 마찬가지로 대도시에서 소도읍에 이르기까지 지역실정에 맞는 주택개량재개발 기본계획을 수립토록 의무화하는 것이 바람직하다.

기본계획의 내용은 도심재개발 기본계획과 관련하여 도시재개발법시행령 제3조에 제시된 내용과 더불어 주택공급 계획과 사업시행우선순위 및 단계별 추진계획을 내용으로 한다. 이와 함께 주택개량 재개발시 유발되는 교통문제를 완화하기 위해 현행 건축법상의 규정에도 불구하고 도시재개발법에 새로운 규정을 마련하여 도로 등 기반시설 설치기준을 강화해야 하는데, 이 경우 견베울, 용적률, 층고 등에 대해서도 인센티브제도를 활용할 수 있도록 현재 과도하게 높게 허용된 현행건축법상의 규정을 보다 하향조정토록 하고 특례조항을 마련해야 한다.

(2) 세입자의 주거안정 대책

재개발사업이 시행되는 경우 흔히 재개발로 인한 이

익(주택 또는 금전)을 향유하기 위하여 신규세입자가 급증하는 현상을 초래하고 있다. 이는 재개발사업의 지연요인이 될 뿐만 아니라 정책적 수혜를 받아야 할 기존 세입자의 권익에도 불리하게 작용함에 따라서 재개발로 인한 경제적 편익은 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 기준일(예:사업시행계획인가일)을 정하고 현재 일정 기간 이상 당해 재개발구역내에 거주하고 있는 무주택 주민에 한하여 제공되어야 할 것이다.

재개발사업지구내 세입자를 위하여는 토지가 허용하는 범위내에서 임대주택의 규모와 임대방식은 지역실정에 맞게 지자체가 정하도록 해야하며 재개발임대주택건설을 위한 재원확보를 위해서는 사유지뿐만 아니라 국유지도 임대주택건설재원으로 이용하거나 임대하는 방안과 국민주택기금의 활용, 재개발기금의 확충, 지방채의 발행 등도 검토되어야 한다.

특히 재개발기금의 확충을 위해서는 현행 도시계획세의 10%로 되어 있는 재개발 기금을 20%수준(高鐵, 주택개량재개발제도 개선방안, 국토와 건설, 1995. 6)으로 확대하고, 개발부담금 중 일정비율을 재개발기금으로 전환해야 한다.

(3) 사업시행절차의 간소화

중앙정부는 지자체가 수립한 기본계획을 승인 및 조정토록 하고 나머지 사항은 모두 시, 도 또는 시, 군에 이양해야하고, 현행 국유재산 관련법률에 따라 국공유지의 경우 별도의 용도폐지 절차를 거치도록 되어 있어 용도폐지에 최소한 1~2년이 소요되나 시장, 군수가 관련기관과 협의한 후 사업시행계획을 인가하면 용도폐지를 자동의제토록 하는 것이 바람직하다. 이는 민원유발이 많아 사업시행절차의 간소화와 규제완화를 위하여 곧 시행될 예정이다.

또한 국공유지는 불하가격 평가시점을 사업시행계획인가일 기준으로 통일해야 한다.

(4) 공공의 역할 강화

현재는 재개발사업계획이 결정되면 재개발사업 추진 위원회를 구성하여 시공업체 선정, 정관 및 사업시행계획서 작성과정에서 상당한 비리가 저질러지고 있으므로 법적근거를 마련하여 비리소지가 있는 사항은 시장, 군수가 지도, 감독토록 해야하며, 재개발자문단을 시청이나 구청단위로 설치하여 조합 및 재개발지역주민에 대해 필요한 사항을 자문해주거나 분쟁을 조정할 수 있어야 한다.

재개발이 전적으로 자체 조합이 임의로 시행하고 결정하도록 하는 것 보다는 공공성확보를 위한 감독이 필요하다.

(5) 재개발의 효율적 추진

재개발사업의 조속한 추진과 개인재산권을 보호하기 위하여는 주택개량재개발사업에 대하여도 도심재개발사업이나 주거환경개선사업에서와 같이 구역지정후 일정기간이내에 사업계획이 입안경정되지 못할 경우 재개발구역지정의 효력을 상실하도록하는 방안과, 사업계획수립기간은 구역지정후 2년 이내로하고, 동기간내에 사업계획을 수립하지 못할 경우 시·도지사는 공신력이 있는 제3기관에 사업계획수립을 대행시킬수 있도록 하는 방안이 있으며, 지구지정후 5년이내에 조합이 사업시행인가를 시장, 군수에게 신청하지 못하였을 경우 시·도지사는 주공 등 공공기관이 대신 시행할 수 있도록 해야한다.

이와 같은 사업계획기간을 지정할 경우 재개발사업기간의 단축효과가 예상되며 재개발사업의 지연으로 인한 재산권행사의 제한과 투기행위 등을 방지할 수 있을 것이며, 지극히 주거환경이 불량한 지구의 경우 주민 스스로의 힘으로 재개발사업의 추진이 어려울 경우에는 공공의 신속한 개입으로 주거환경을 개선시킬 수 있는 장치가 마련될 수 있을 것이다.

V. 결론

이제까지 주택개량재개발의 내용을 살표보고 문제점과 개선방안에 대해서 다루어보았다. 재개발사업의 정책목표는 전술한 바와 같이 도시환경의 정비, 토지이용의 효율화와 주택공급의 확대, 영세민의 주거안정의 세 가지로 들 수 있다. 이 목표달성 여부가 사업의 평가기준이 될 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 평가를 해본다면 우선 주택개량재개발은 '무엇 때문에 하는가', '누구를 위하여 하는가'가 명확히 정의되어야 한다. 재개발사업은 공공성이 강조되어야하나 원주민의 삶의 질이 개선되도록 해야한다는 점에서 재개발사업의 많은 문제점 중 원주민의 재정착율이 낮다는 것이 가장 중요한 문제라 할 수 있다. 또한 현행의 재개발사업은 고소득층의 입주에 따라 교통체증이 유발되고 있으며, 기반시설의 부족현상이 나타나고 있다.

한편, 앞으로 고지대의 주택개량재개발사업에 있어서 저소득층을 포함한 입주민의 주거수준 향상이 필요, 사업종류의 다양화, 사업규모의 대형화, 기반시설의 사전준비화가 절실하다. 양적주택공급보다는 기반시설, 직주근접, 주거기능 배치, 주거환경개선, 생활여건조성 등 질적주거수준개선에 중점을 둘 필요가 있다. 또 도시정비사업으로서의 기능강화와 저소득층의 주거수준향상에 중점을 두어 재개발사업을 시행해야 할 것이다. 이를 위해서는 기본계획의 수립이 필수적이며, 순환재개발방식을 이용할 수 있는 방식으로 시행되어짐이 바람직하다.