

# 재개발지역의 원주민 세입자 재정착률 제고방안

## An Analysis of the improving of resettlement for original tenant in redevelopment district

남 영 우\* 성 상 준\*\*  
Nam, Young-Woo Sung, Sang-Jun

### Abstract

Housing Re-Development business is to improve the environment of old residential area and secure insufficient infrastructure facilities for the public, and to provide housing of fine quality for the individuals and it is taken as an opportunity for the individuals to be able to increase their property. However, it is true that the benefits from the redevelopment has not offered to the original dwellers who has lived there for a long time.

This research studies the related systems of the Rental House Redevelopment Supply Service and is to present the schema to raise resettlement rate through the investment on the rate of tenants who chose the rental house and their specific characters.

This study is to present the reform measures about the following 3 problems, on the basis of prior theoretical studies which deals with the common factors having low rate to move in the rental house of the tenants. ① Physical side, the problem of supply structure, which is not appropriate Housing Supply Structure, ② Psychological side, the problem of socially excluded rental house residents ③ Economical side, low re-settlement rate of tenants caused from the unreasonableness of the estimated rental value.

This study presents that the compulsory rental housing supply rate should be changed to the gross area not from the number of households, and the supply of rental houses should correspond to the household size of tenants through prior demand survey. Secondly, it proposes the housing complex layout for intermixing to solve the social problems to allow a housing for sale and rental houses mixing in a building. And it proposes that the rental value should be calculated considering the neighboring value and in the long run, it should be calculated considering the tenants' income instead construction cost estimate.

Also, it should be arranged to provide an opportunity to create income through resident welfare center improvement and provide self-sufficiency functions leading residents to participate in the residential area's repairing and maintenances.

키워드 : 재개발사업, 세입자, 재입주율

Keywords : Redevelopment Project, Tenant, resettlement

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 배경

2002년 뉴타운 사업의 도입과 2006년의 도시정비촉진법의 시행으로 인해 서울시의 재개발사업에 대한 관심이 높아지고 있다. 서울의 강북지역을 중심으로 한 기존 도시의 정비의 효과성 및 사업의 수익성 등에 대한 평가와 함께 사업구역내 거주자의 재정착에 대한 문제도 주요 이슈로 제기되고 있다. 지금까지 실행된 재개발 지역의 원주민 정착률은 현저하게 낮은 실정으로 서울의 경우 강북지역 거주자의 주거환경을 개선하여 강남·북의 균형개발을 한다는 계획에 대한 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다. 즉, 사업구역 내의 기존 거주자들의 재정착률이

낮다는 의미는 이들이 또 다른 지역으로 이주해야 함을 의미하며 결국 개발 후 개선된 주거환경에 대한 혜택은 외부거주자들이 누리게 되는 악순환이 지속됨을 의미한다. 이러한 상황이 지속되면 재개발사업에 대한 사업의 당위성에 대한 사회적 합의에 도달하기 어려워진다.

재개발 사업구역 내 원주민은 자가소유자와 임차인이 있다. 자가 소유자의 재정착에 대한 문제는 지금까지 많은 연구가 진행되고 개선방안을 마련하고 있다. 그러나 원주민 세입자에 대한 재정착 문제는 상대적으로 사회적 관심이 낮고 학문적인 연구 또한 미비한 실정이다.

### 1.2 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 재개발구역의 원주민 정착률에 대한 것이다. 재개발구역의 원주민은 크게 자가소유자와 세입자로 구분할 수 있으며 본 연구에서는 세입자를 중심으로 재정착률의 현황 및 제고방안을 제시한다. 또한 본 연구의 지역적 범위로써는 재개발 사업이 가장 활발하

\* 정회원, 나사렛대학교 부동산학과, 전임강사, 부동산학 박사  
\*\* 정회원, 공주영상대학, 조교수, 부동산학 박사  
본 논문은 2009년도 나사렛대학교 학술연구비 지원에 의해 연구되었음

게 추진되고 있는 서울시 내 재개발지역에 한정한다. 따라서 서울시 내 재개발구역의 현황을 분석하고 구역 내 세입자의 재정착률에 대한 현황 파악 및 문제점 도출, 향후 재정착률 제고방안이 본 연구의 범위이다.

1.3 연구의 목적

현재 서울시 및 수도권 일대에서 의욕적으로 추진되고 있는 재개발사업은 기존에 거주하고 있는 세입자의 이주 대책을 마련하기 위하여 세입자용 임대주택을 건설하고 있으며 세입자는 임대주택 입주와 주거대책비 중 선택을 할 수 있다, 세입자의 재정착을 제고하기 위해서는 해당 구역 또는 인근 지역의 임대주택에 입주하는 세입자가 많아 하지만, 현재 임대주택 입주는 기대에 미치지 못하고 있는 실정이다. 즉, 상당수의 세입자들이 임대주택 입주를 포기하고 주거대책비를 선택한다. 이러한 선택을 단순히 개인의 판단으로 인식할 수 도 있으나 재개발구역 세입자에게 제공되는 임대주택의 물리적, 경제적 한계로 인해 어쩔 수 없이 주거대책비를 선택한 가구의 경우 비자발적 이주가 진행되고, 개발사업에 따라 인근지역의 전세가격 상승으로 오히려 주거환경이 악화되는 경우도 있으므로 재개발 구역 내 세입자의 재정착률을 높이기 위한 방법을 고려할 필요가 있다.

본 연구에서는 재개발임대주택 공급에 관련된 제도를 살펴보고 임대주택을 선택한 세입자의 비율 및 특성을 통해서 재정착률을 높이기 위한 방안을 제시하고자 한다.

1.4 선행연구

재개발구역 세입자재정착의 개념을 주거대책비가 아닌 임대주택을 선택한 것으로 본다면 결국 세입자의 재정착은 주거선택의 과정에서 나타나는 의사결정이라고 할 수 있다. 일반적으로 가주주의 주거에 대한 불만족이 지각되는 시점부터 가주주는 주거이동을 결정하고 주택시장에서 입주가능한 주택을 탐색하며, 그중 어느 하나의 주택을 선택하게 된다. 그러나 주택재개발사업의 세입자는 어쩔 수 없이 타 지역으로의 주거선택을 해야 하는 경우로 일반적인 주거선택이라기 보다는 철거에 의한 강제적인 주거이동 및 선택이 된다. 즉, 가주주의 자발적인 동기에 의한 선택이 아닌 비자발적인 동기에 의한 선택이 된다.

재개발 구역의 주거선택에 대한 선행연구에서 임창호(1996)는 구역지정 후 시간이 경과함에 따라 주거대책비보다 임대주택의 입주가 선택될 가능성이 높다고 분석하였다. 이는 구역지정 초기에는 임대주택의 건설이 불투명하고 장기간의 건설기간에 대한 불확실성이 크나 시간이 지남에 따라 이러한 위험이 감소되기 때문인 것으로 판단된다.

재개발 구역 내 세입자가 임대주택에 입주한 후에 나타난 평가에 대한 연구로 이계순(2000)은 재개발구역의 조합원과 세입자의 주거만족도를 평가한 결과 세입자는 거주하는 임대아파트의 주거상황 및 실내환경에 대해서 가장 크게 불만족하는 것으로 나타났다. 또한, 하성규(2003)의 연구에서는 재개발 구역 내 세입자는 재개발 전

에 비해서 물리적으로 악화된 것으로 인식하고 가계경제도 더욱 불안정해진 것으로 나타났다. 재정착 가구의 사회적, 문화적 특징은 소득이 낮고, 자영업, 노무직의 비중이 높은 것으로 나타났다.

남진(2006)은 재개발 구역 세입자의 임대주택 선택 영향요인에 대한 연구에서 주택평수가 낮고 점유형태가 월세가 아닌 전세인 경우에 임대주택을 선택할 확률이 높고 현 직장까지의 거리가 가까울수록 기존 구역 내 임대주택을 선택할 확률이 높은 것으로 나타났다.

이상의 선행연구를 종합해보면 대부분의 재개발구역 세입자는 서민계층으로 소득근거지를 이탈하기 어려워 기존 구역에 재정착을 원하나 임대주택의 규모, 품질 등 물리적 여건에 만족하지 못하고 저소득층의 주거지라는 사회적 인식 등으로 임대주택의 입주를 회피하는 것으로 판단할 수 있다.

2. 재개발 임대주택의 현황

2.1 재개발 임대주택의 재고현황

2005년 말 현재 서울지역 공공임대주택은 영구임대주택이 47,224호로 가장 많으며, 다음으로 재개발임대주택의 비중이 높은 것으로 나타났다. 재개발사업 임대주택은 재개발사업이 활발하게 추진되었던 성동구(5,328호), 관악구(5,236호), 동대문구(4,300호), 성북구(4,016호), 중구(3,629호)에서 많이 공급되었다. 반면에 광진구, 중랑구, 강서구, 강남구에는 재개발임대주택이 없는 것으로 나타났다.

표 1. 서울시 공공임대 재고현황 (2005년 말 현재)

영구 임대	50년 중공 임대	주거 환경 임대	재개발 임대	국민 임대	계
47,224	18,949	1,810	44,224	1,413	113,620

자료 : 국토해양부, 서울시

표 2. 서울시 연도별 재개발 임대주택 현황

공급연도	공급호수	비율
1993~1996	3242	7.1%
1997	3661	8.1%
1998	4993	11.0%
1999	6587	14.5%
2000	12256	27.0%
2001	6523	14.4%
2002	3186	7.0%
2003	1770	3.9%
2004	1,264	2.8%
2005	739	1.6%
2006	1,129	2.5%
총계	45,353	100.00%

자료 : 국토해양부, 서울시

재개발임대주택의 연도별 입주기준 공급현황을 분석한 결과 1999년부터 2001년 사이에 대규모로 공급된 것으로 나타났다. 이는 임대주택건설이 의무화되었던 '서울시 주택개발사업 업무지침'이 적용되어 사업승인을 받은 1990년~1996년의 사업장의 입주가 이 시기에 집중되었기 때문으로 판단된다. 의무사항이던 임대주택의 건립이 임대주택 입주를 희망하는 철거세입자가 있는 경우에만 임대주택을 건설하도록 완화된 1997년~2003년에 사업승인을 받은 임대주택이 공급되는 2003년 이후에는 임대주택의 공급이 크게 감소한 것으로 나타났다.

2.2 재개발 임대주택 규모현황

현행규정상 재개발 임대주택은 전용면적 9평~18평(30㎡~60㎡)으로 공급할 수 있으나 현재 재고는 모두 7평~12평으로, 이중에서 전용 10평 이하가 약 98%를 차지하고 있다. 따라서 재개발 임대주택에 입주하는 세입자가 최저주거기준을 충족하기 위해서는 3인 이하의 가구만이 거주해야 하는 실정이다.

표 3. 서울시 연도별 재개발 임대주택 현황

전용면적	8평 이하	8평 ~9평	9평 ~10평	10평 ~11평	11평 ~12평	계
재고(호)	1,138	4,464	37,727	864	31	44,224
비율(%)	2.57	10.09	85.31	1.95	0.07	100.00

자료 : SH공사, 내부자료, 2006, 장영희(2006)에서 재인용

재개발 임대주택의 단지 규모별 현황을 분석한 결과 300세대 미만의 소규모 단지가 단지 수 기준으로 약 42%에 달하는 것으로 나타났다. 1000세대 이상의 대규모 단지는 6.7%에 불과하여 재개발임대주택 단지가 일반적으로 소규모 단지로 공급되고 있는 것을 확인할 수 있다. 단지 규모가 작은 경우 법정복리시설의 공급이 의무화되지 않으므로 임차인이 충분한 복리시설을 공급받지 못하게 되는 문제점이 있다.

표 4. 서울시 재개발 임대주택 단지규모별 현황

구분	단지별		세대별	
	단지수	비율	세대수	비율
300세대 미만	44	41.9%	7410	16.3%
500세대 미만	29	27.6%	11491	25.3%
1000세대 미만	25	23.8%	16431	36.2%
1000세대 이상	7	6.7%	10021	22.1%
계	105	100.0%	45353	100.0%

자료 : SH공사

2.3 재개발 임대주택의 단지배치현황

재개발지역에서 임대주택과 일반분양주택의 배치형태는 분류자에 따라 기준에 차이가 있을 수 있다. 본 연구에서는 최윤정(2005)이 연구에서 분류한 기준을 사용하여 독립형, 인접형, 단지 내 혼합형, 동내혼합형으로 분류하였다.

독립형 배치는 계획의 단계에서부터 임대주택과 분양주택을 분리하여 배치한 경우에 해당한다. 단지 내 분리형 배치는 하나의 단지로 승인받고 임대주택과 분양주택이 함께 배치되어 있으나 단지형성 후 임대주택과 분양주택의 경계(옹벽, 담장 등)를 설치하거나 외부에서 아파트의 동번호, 단지배치를 통해 식별이 가능한 경우가 포함된다. 단지 내 혼합형 배치는 하나의 단지로 계획되어 임대주택동과 분양주택동으로 나누어진 형태로서 외부에서의 식별이 불가능한 경우로 한 개동 또는 소규모 임대주택이 입지한 경우이며 단지의 제일 구석에 임대주택이 배치되는 특징이 있다. 동내 혼합형 배치는 하나의 주거동에 임대와 분양이 혼합되어 건설되어진 경우로 라이벌혼합, 층별 혼합, 무작위혼합의 방식이 있다. 라인별 혼합의 경우 출입문과 경비실이 분리되어 있어 건물 내에서 이동은 불가능한 경우이며, 층별 혼합의 경우 분양주택으로 사용되는 층과 임대주택으로 사용되는 층이 분리된 형태이다.

임대주택의 단지 내 배치유형은 임대주택에 거주하는 세입자의 사회적 배제인식 및 분양주택거주자와의 사회적 통합에 영향을 미치므로 세입자의 재정착에 중요한 인자이다. 최윤정(2005)은 임대주택이 분양주택과 함께 건설되는 구역 중 사업이 완료된 구역 78개 중 단지 유형별 현황을 살펴본 결과 전체 78개 구역 중 단지 내 분리형이 45개 구역 57.7%로 가장 많은 비중으로 차지하고 독립형이 18개 구역 23.1%, 단지 내 혼합형이 12개 구역 15.4% 그리고 동내 혼합형이 3개 구역 3.8%의 순으로 나타난 것으로 제시하였다.

3. 재개발구역 세입자 재정착률 현황

3.1 분석대상 재개발구역

표 5. 분석대상 구역현황

지역	구역명	구역 지정	관리처분 연가	건립 가구수	분양	임대
성동구	금호 7	1996	2001	323	323	-
성동구	금호12	1996	1999	598	598	-
성북구	길음4	1997	2001	1,881	1,605	276
성북구	길음6	2001	2004	977	977	-
동대문	답십리13	2003	2004	363	306	57
동대문	답십리15	2001	2003	479	479	-
강북구	미아10	2000	2003	516	516	-
강북구	미아2	2001	2003	114	114	-
은평구	불광1	1996	2001	762	662	100
은평구	불광2	2001	2005	603	603	-
성북구	삼선2	2001	2004	377	377	-
관악구	신림7	1999	2003	499	349	150
성북구	정릉1	2002	2006	527	527	-
전체				8,019	7,436	583

자료 : 각 구청자료

재개발구역 세입자의 재정착률에 대한 개념은 다양하게 고려될 수 있다. 비록 임대주택을 선택하지 않고 이주대책비를 지급받은 경우에도 인근지역에 재정착할 수 있고 임대주택을 선택한 세입자들 중 타 지역의 세입자들도 있기 때문이다. 그러나 진정한 의미의 재정착은 기존 거주지에서 생활을 지속시켜주고자 한다는 점을 고려하여 세입자 중 임대주택을 선택한 경우를 재정착한 경우로 가정하여 분석을 실행하였다.

임대주택 입주를 선택한 재개발구역 세입자들의 현황을 분석하기 위해서 현재 관리처분계획이 완료된 사업장 중 6개구 13개 사업장을 대상으로 세입자의 임대주택선택을 통해 재정착률을 분석하였다.

3.2 분석대상구역의 세입자 재정착률

(1) 구역별 재정착률

13개 구역 총 3498세대의 세입자의 임대주택 선택비율은 36.6%로 나타나, 상당수의 세입자들은 임대주택보다는 이주대책비를 선택하는 것으로 나타나, 재개발 세입자에 대한 임대주택정책에 있어 개선이 필요한 것으로 판단된다. 특히 세입자 수가 많은 길음4구역과 길음 6구역은 전체평균에도 미치지 못하는 것으로 나타났으며, 불광2구역은 15.4%로 가장 낮은 비율을 나타냈다.

표 6. 분석대상 구역의 세입자 재정착률

지역	구역명	이주비	임대주택	합계	재정착률
성동구	금호 7	28	68	96	70.8%
성동구	금호12	129	162	291	55.7%
성북구	길음4	465	135	600	22.5%
성북구	길음6	335	146	481	30.4%
동대문구	답십리13	143	153	296	51.7%
동대문구	답십리15	2	19	21	90.5%
강북구	미아10	173	62	235	26.4%
강북구	미아2	126	60	186	32.3%
은평구	불광1	199	141	340	41.5%
은평구	불광2	241	44	285	15.4%
성북구	삼선2	77	50	127	39.4%
관악구	신림7	74	49	123	39.8%
성북구	정릉1	151	143	294	48.6%
전체		2143	1232	3375	36.6%

자료 : 각 구청자료

(2) 세입자의 연령과 거주기간에 따른 재정착률

분석대상 재개발구역 내 세입자 중 전입일차 파악이 가능한 3248세대의 관리처분시까지의 거주기간을 분석한 결과 세입자들의 평균 거주기간은 6.7년으로 나타났으며 임대주택입주를 선택한 세입자의 거주기간은 6.85년이고 이주비를 선택한 세입자의 거주기간은 6.62년으로 나타났다. 세대주 연령별로 분석한 결과 연령이 높아질수록 거주기간이 긴 것으로 나타났으며, 50대 이하에서는 거주기간이 길수록 임대주택보다는 이주비를 선택하는 것으로

나타났으나 세대주 연령이 50세를 초과하게 되면 임대주택을 선호하는 것으로 나타났다.

표 7. 임차가구의 세대주연령 및 거주기간별 정착률

세대주 연령	전체정착률 년도(인원수)	임차주 선택별 정착률	
		임대주택(인원수)	이주대책비(인원수)
30대이하	4.71(28)	4.17(5)	2(23)
31-40	5.38(427)	5.26(115)	5.43(312)
41-50	6.24(993)	6.23(340)	6.25(653)
51-60	7.12(806)	7.21(310)	7.06(496)
61-70	7.30(536)	7.42(234)	7.22(302)
70세이상	7.78(424)	8.15(149)	7.57(275)
전체	6.70(3,214)	6.85(1,153)	6.62(2,061)

자료 : 각 구청자료

4. 문제점 및 개선방안

앞서 나타난 바와 같이 재개발구역 세입자들이 임대주택을 선택하여 재정착하는 40%에도 미치지 못하는 실정이다. 세입자의 재정착률이 낮은 이유는 주택의 규모 및 품질과 같은 물리적 요인과 임대료 부담과 같은 경제적 요인, 사회적 배제감 등의 심리적 요인 등이 영향을 미치고 있기 때문이다.

(1) 임대주택 공급규모에 대한 문제점 및 개선방안

1) 공급규모의 문제점

앞서 제시한 바와 같이 현재 대부분의 재개발구역 임대주택은 40m<sup>2</sup>이하로 공급되고 있고 전용면적 10평 이하의 비율이 98%에 달하는 실정이다. 따라서 현재의 공급규모로 보았을 때 가구원수가 3인을 초과하는 경우 최소 주거기준에 미달하게 된다. 분석대상인 13개 구역의 가구원수를 분석한 결과 가구원수가 파악된 전체 3,375명 중 가족 수가 4인 이상으로 임대주택에 입주할 경우 최소기준에 미달될 것으로 예상되는 세대수는 1,086세대로 32.5%에 달하는 것으로 나타났다.

표 8. 분석대상 사업장의 가구원 수 및 최저주거기준

가구원 수	빈도(세대)	유효 퍼센트	최저주거기준 중주거전용면적
1인	940	28.1%	12m <sup>2</sup>
2인	608	18.2%	20m <sup>2</sup>
3인	711	21.3%	29m <sup>2</sup>
4인	796	23.8%	37m <sup>2</sup>
5인	217	6.5%	41m <sup>2</sup>
6인 이상	73	2.2%	49m <sup>2</sup>
합계	3375	100	-

실제로 가구원수에 따른 임대주택 선택 비율을 보면 가구원수가 2인인 경우와 3인인 경우 임대주택을 선택한 비율이 평균인 36.7%보다 높았으나 1인가구와 가구원수

가 4인 이상인 경우에는 임대주택선택비율이 35%에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 결국 재개발구역의 세입자가 임대주택의 입주를 희망하더라도 현재와 같은 주택규모 하에서는 어쩔 수 없이 이주비를 선택하여 민간임대시장에서 주택을 구해야하는 실정임을 나타낸다.

표 9. 분석대상 사업장의 가구원 수 및 최저주거기준

가구원수	세입자 선택		전체	임대주택 선택비율
	주거대책비 (세대)	임대주택 (세대)		
1인	669	271	940	28.8%
2인	310	298	608	49.0%
3인	395	316	711	44.4%
4인	550	246	796	30.9%
5인	142	75	217	34.5%
6인 이상	56	17	73	23.3%
전체	2122	1223	3345	36.6%

또한, 1인가구의 경우 조사대상 전체적으로는 28%이나 30세 이하의 세입자의 경우 59%, 71세 이상의 노인이 세대주인 경우 47%로 높게 나타나 단독가구의 구성은 30세 이하의 독신자이거나 71세 이상인 독거노인의 비중이 높은 것으로 나타났다. 특히, 71세 이상의 독거노인들이 임대주택을 선택하지 못하는 것은 임대료를 감당하기 어렵기 때문으로 판단되며 이에 대한 별도의 대책이 마련될 필요가 있다.

표 10. 분석대상 세입자의 연령 및 가구수

세대원수 / 세대주연령		1명					2명		3명		4명		5명 이상		계
		1명	2명	3명	4명	5명	6명	7명	8명	9명	10명				
30세 이하	가구수	16	8	3	0	0							27		
	비율	59%	30%	11%	0%	0%							100%		
31 ~40	가구수	186	90	108	61	18							463		
	비율	40%	19%	23%	13%	4%							100%		
41 ~50	가구수	212	155	238	327	95							1027		
	비율	21%	15%	23%	32%	10%							100%		
51 ~60	가구수	165	116	197	258	93							829		
	비율	20%	14%	24%	31%	12%							100%		
61 ~70	가구수	152	112	101	121	64							550		
	비율	28%	20%	18%	22%	12%							100%		
71세 이상	가구수	209	127	64	29	20							449		
	비율	47%	28%	14%	6%	4%							100%		
총계	가구수	940	608	711	796	290							3345		
	비율	28%	18%	21%	24%	8%							100%		

2) 개선방안

현재 도시 및 주거환경정비법 시행령 및 국토해양부 고시에서는 주택재개발사업으로 건설하는 주택 전체 세대수의 17% 이상을 임대주택으로 건설하도록 하고, 전용면적 40㎡이하의 주택을 임대주택의 30%이상 건설하도록

규정하고 있으나 실제로는 40㎡이하만 공급되고 있는 실정이다.

이는 현재 임대주택 공급의무규정이 세대수를 기준으로 하고 있어 사업시행자인 조합의 입장에서는 가급적 적은 규모의 임대주택을 공급하는 것이 조합원들의 사업성에 유리하기 때문이다. 실제로 재건축의 경우에도 소형 아파트 의무비율을 세대수 기준으로 한 경우 초소형 아파트를 분양하여 실효성에 문제가 제기되자 연면적을 기준으로 변경한 선례가 있다. 따라서 재개발사업으로 인한 임대주택의 공급유형을 다양화하기 위해서는 임대주택 공급규정을 세대수가 아닌 면적기준으로 하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

또한, 독신자 세대 및 독거노인 세대를 위한 작은 규모의 임대주택공급도 필요하므로 다양한 세입자의 욕구를 반영하기 위하여 구역지정 시와 사업계획승인 시 임대주택 입주 희망자에 대하여 사전에 수요조사를 통해 공급하고자 하는 임대주택의 면적을 차등화 하는 방안도 고려할 필요가 있다. 영국의 사회통합을 위한 주택정책인 PPG3정책의 경우 저소득층을 위한 지불가능 주택의 경우에도 가구규모에 의해 1~4실 등으로 다양하며 지방정부차원의 수요조사에 의해서 평형규모를 배분하고 있다.

표 11. PPG3정책에 의한 지불가능주택의 주택규모별 배분기준 및 배분비율

주택규모 (Bedroom)	1	2	3	4	
배분	15%	30%	55%		
수용가구규모	2인	3인	4인	5인	6인
규모	45㎡	60㎡	65㎡	85㎡	95㎡

지방정부 차원의 수요조사에 의해 규모배분

(2) 단지배치로 인한 사회적 배제 및 개선방안

1) 단지배치로 인한 사회적 배제

앞서 제시한 바와 같이 현재 대부분의 단지가 임대아파트와 분양아파트가 단지 내에서 분리되어 있는 형태로 배치되어 있거나 단지를 달리하여 배치하게 됨으로서 세입자 입장에서는 과거 재개발 이전에 인식하지 못하였던 사회적 배제감을 인식하게 된다는 문제가 제기되고 있다. 사회적 배제(social exclusion)는 사회 다수인들이 누리는 재화와 서비스를 적정히 누릴 수 없는 상황을 고려할 때 사용되는 용어로서, 경제적·사회적·정치적·문화적 차원에서의 소외로 사회의 주류적 흐름에 동참하지 못하는 상태를 일컫는 포괄적 개념이다. 즉, '빈곤'이나 '박탈'이 물리적 결핍, 즉 분배의 문제에 초점을 두었다면 사회적 배제는 부적절한 사회참여, 사회적 보호의 부족, 사회적 통합의 결여, 권력의 부족 등 관계문제에 초점을 두고 있다(김주진, 2005).

바람직한 사회구조를 만들기 위해서는 물질적 결핍의 해결 뿐 아니라 사회구성원의 사회적 배제현상을 줄임으로써 계층 간의 불평등과 이로 인한 갈등을 해소하고, 궁극적으로 사회구성원 모두가 하나의 정체사회로 통합될

수 있어야 하며 이는 새롭게 주거지가 형성되는 재개발 구역에서 반드시 고려되어야 할 필요가 있다. 특히 재개발임대주택의 경우 분양단지외 분리된 형태로 배치됨으로서 주민 간 교류가 줄어들고 주거환경이 더욱 더 열악하게 되어 사회적 배제를 가속시키고 이는 임대주택단지의 슬럼화로 이어질 수 있다. 또한 임대주택 거주자를 사회적 낙도자로 인식하게 하여 자신감을 상실하게 하고, 소외감을 느끼게 하며 다양한 계층이 공존함으로써 체득할 수 있는 사회적 교육의 기회를 제한하게 하여 성장기의 어린이 및 청소년들에 대한 사회교육의 효과를 기대하기 어렵게 하는 결과를 초래한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 소득계층이 높은 가구부터 낮은 가구까지 함께 거주하도록 하는 사회적 혼합(Social Mix)의 방식이 필요하다. 즉 저소득층을 중산층과 혼재시킴으로써 시설물관리, 생활양식 등에 있어 중산층 문화의 영향권에 접할 수 있도록 하고 더불어 이러한 혼합방식을 통해 중산층 이상의 아파트 단지 주변에 보다 잘 마련되어 있는 여가시설, 교통, 교육, 의료시설 등 생활편의시설들을 저소득층도 공유할 수 있어 그들에게 보다 나은 주거환경을 제공할 수 있다. 또한 주거지에서의 혼합방식은 계층 간의 단절을 가져올 수 있는 문제에 대비할 수 있게 한다(최윤정, 2005).

하지만 현재 우리나라에서는 대규모 주택개발 시 의무적으로 임대주택의 건설하도록 하고 있으나, 물량위주로만 규정이 정해져 있고 단지 배치 및 운영방안에 대한 제도가 미흡한 실정이다.

2) 단지배치개선방안

재개발구역의 임대주택 거주자의 사회적 배제 문제를 해결할 수 있는 가장 좋은 방법은 구역 내 거주자들의 사회적 통합을 이루는 것이다. 선진국에서는 사회적 통합의 구체적 방안으로 분리된 주거지를 혼합하기 위한 사회주택과 일반주택의 혼합을 전체로 하는 사회통합을 전개해왔다. 이는 인위적으로 분리된 주거지가 만들어 내는 계층 간 갈등은 결국 주거지 혼합에서 비롯되어야 하며 계층 간의 혼합이 곧 거시적 차원에서 사회통합을 실현할 수 있는 바탕이 된다는 것을 뜻하는 것이다.

현재 재개발구역의 임대주택 공급은 사업시행자인 조합이 임대주택건설을 위한 부지를 제공하고 지자체 등에서 임대주택을 건설하여 세입자유치 및 관리를 하는 방식으로 이루어지고 있다. 최근에는 사회적 혼합에 대한 관심이 증가하면서 단지 내 분양동과 임대동을 혼합 배치하는 단지 내 혼합형의 공급이 증가하고 있으나 아직까지 단지 내 혼합형이나 동 내 배치형은 각각 15.4%, 3.8%에 불과한 실정이다.

주택재개발사업 시행 시 임대주택의 배치형태를 강제하는 것도 현실적으로 어려운 실정이므로 단지 내 혼합이나 동내혼합형으로 임대주택을 건설할 경우 사업진행에 있어 인센티브 제공 등을 고려할 필요가 있다. 즉, 혼합배치형식으로 임대주택을 공급할 경우 임대주택 의무비율을 완화해 주는 방식을 통해서 향후 시행되는 재개발사업에 있어 사회적 혼합이 가능한 단지배치를 유도해

나가야 할 것이다. 특히, 향후에는 재개발사업의 활성화로 소규모 단위의 재개발이 증가할 것으로 예상되므로 소수의 임차인들을 위한 별도의 단지구성을 하지 않고 동내에 혼합할 수 있는 방안을 모색해야 할 필요가 있다.

임대주택건설에 대한 인센티브를 부여하는 해외사례로는 미국의 계층혼합형 조닝제도(Inclusionary Zoning)가 있다. 이 제도는 50호 이상의 신규주택을 건설할 경우 각 자치단체별로 6.5%~15% 수준으로 임대주택을 확보하면 최고 20%의 밀도보너스를 제공하는 방안이다. 임대주택 건설이 의무화 되어 있는 유럽과 달리 미국에서는 임대주택 건설에 대한 인센티브를 부여하는 방안을 사용하고 있는데 민간사업인 재개발사업의 임대주택건설 활성화를 위해서 우리나라에서도 참고해야 할 필요가 있을 것으로 보인다. 미국에서 사용되고 있는 주요 인센티브 제도는 다음과 같다.

표 12. 미국의 임대주택건설에 대한 인센티브 부여

혼합기준	혼합비율		비고
	임대주택	분양주택	
계층혼합형 조닝 프로그램	6.5~15%	-	밀도보너스 세제완화 등 인센티브부여
뉴욕시	20% 이상	-	
보스톤	2/3	1/3	

3) 혼합단지 관리운영 개선방안

앞서 제시한 바대로 재개발 임대주택 거주자들의 사회적 배제감을 해소하기 위해서는 혼합단지의 개발이 필요하다. 그러나 단순히 물리적으로 주택을 혼합하기 이전에 적합한 관리방식이 마련되어야 한다.

현행법에 의하면 임대주택은 임대주택법에 의해, 분양주택은 주택법에 의해 관리규정이 이원적으로 적용되고 있으며, 혼합단지 내 임대주택은 분양주택의 관리규정을 따르도록 되어 있다. 이로 인해 단지 시설관리상 주민의 이해관계조정이 어려워지며, 혼합단지 조성을 반대하는 원인이 되기도 한다. 따라서 혼합단지에 적합한 별도의 관리규정의 개발이 필요한 상황이다.

서수정(2006)은 현재의 관리규정을 각각의 관리규정에 적용할 경우 입주민대표기구의 이원화로 인한 갈등발생, 관리비 등 운영방식의 차이로 인한 혼란, 시설물관리의 차이 등을 제시하였다. 따라서 향후 입주민대표기구를 통합하고 단지 관리주체에 대한 선택가능성을 높이며 관리비에 대한 합리적 배분방안을 마련하는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 할 필요가 있을 것으로 사료된다.

(2) 임대료 체계개선 및 자족성 확보방안

1) 재개발임대주택의 임대료 산정방안

재개발 임대주택은 50년 공공임대주택과 임대료 산정방식은 동일하다, 다만 주택건설원가의 경우 50년 동공임대주택은 토지비(조성원가)와 건축비(표준건축비)를 합한 금액인데 비해, 재개발임대주택은 매입계약서 상의 계약가격이다.

표 13. 재개발 임대아파트의 임대료 산정

- 임대보증금 : 당해 주택건설원가 × 20%
- 월임대료 : 당해 주택건설원가의 10%에 상당하는 금액의 금리(연8.5%), 감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 대손충당금, 국민주택기금이자를 합한 금액

위의 산정방식에 나타난 바와 같이 임대료 산정이 건설원가를 기준으로 하고 있어 동일생활권 내에서도 입주 시기 및 건설원가에 따라 임대료 차이가 큰 실정이다. 장영희(2006)가 제시한 입주년도별 재개발 임대주택의 임대료를 산정한 결과에서도 공급연도에 따라서 시장임대료 대비 비율이 지속적으로 상승하고 있음을 알 수 있다.

표 14. 입주년도별 재개발임대주택 임대료

입주개시 년도	평당전세전 한가	평당 시장전세가	시장임대료 대비비율
1993	1158	4260	27%
1994	1152	5350	22%
1995	1335	4650	29%
1996	1370	5402	25%
1997	1568	5279	30%
1998	1785	4978	36%
1999	1927	5137	38%
2000	2042	5135	40%
2001	2199	5054	44%
2002	2308	4823	48%
2003	2229	4590	49%
2004	2252	5108	44%
2005	2995	5928	51%
전체	1993	5101	39%

자료 : 장영희(2006), 재개발 임대주택정책 개선방안

이러한 결과는 지역별 불균형 또한 발생시키고 있다. 1996년과 1997년에 건축된 양천구, 송파구 등 현재 주택가격이 높은 지역의 임대료와 최근에 건축된 강북구와 성북구의 임대료에 비해서 현저히 낮게 나타나고 있다.

표 15. 지역별 기간별 임대료 현황 (2007년 5월 기준)

지역	아파트 명	평수	보증금	임대료	준공년도
양천구	목동현대 B	15	9,090,000	101,500	1996
성동구	옥수하이츠	14	8,520,000	119,700	1997
송파구	오금현대백조	13	8,410,000	87,600	1997
강북구	미아백산	15	12,850,000	165,700	2002
성북구	길음뉴타운4단지	13	13,050,000	124,200	2005

자료 : SH공사

2) 임대료 산정체계개선 방안

재개발임대주택에서 나타난 문제를 해결하기 위해서는 먼저 소득수준을 고려한 임대료 산정방식이 적용되어야 할 것으로 판단된다. 장영희(2006)는 재개발구역 세입자에 대한 조사를 기반으로 소득이 증가할수록 소득대비

임대료 비율이 현저하게 낮아지는 문제점을 제시하고 임대료 소득수준을 기준으로 하는 임대료 차등방안을 제시하였다. 이때 소득수준이 낮아 소득수진 임대료 비율이 현저히 높은 1분위 거주자에 대한 임대료보조의 필요성도 함께 제시하였다.

표 16. 임대료 차등을 위한 개선방안

소득 분위	월평균 소득	현행		임대료차등방안	
		월 임대료	소득대비 임대료비율	월 임대료	소득대비 임대료비율
1분위	41.3	20.1	63.2	12.4-14.5	30-35
2분위	106.5	21	20	21	19.7
3분위	155.6	21.8	14.2	21.8	14
4분위	200	22.5	11.3	22.5	11.3
5분위이상	286.5	22.2	8.1	28.7	10

자료 : 장영희(2006), 재개발 임대주택정책 개선방안

위와 같은 개선방안은 장기적으로 도입할 경우 세입자의 재정착에 효과가 있을 것으로 판단되나, 관리주체인 임대료 차등화 및 보조를 위한 재원마련 등의 문제로 인해 당장 도입하기는 어려운 것이 현실이다. 다만, 앞서 제시한 바대로 1인가구의 경우 상당수가 독거노인으로 구성되어 있으며, 기존 재개발 구역은 노후불량건축물의 밀집지역으로 임대료가 상당히 저렴한 지역이었음을 고려한다면 이들 독거노인들이 새로운 주거지를 찾는 것이 쉽지 않을 것으로 판단됨으로 독거노인에 대해서라도 임대료 지원이 이루어져야 할 것이다. 또한, 임대료 산정에 있어 입주기간에 따라서 지역별 불균형이 나타나고 있으므로 인근 지역의 임대료 수준도 임대주택의 임대료 산정에 반영해야 할 필요가 있다.

3) 세입자의 자족성 확보방안

세입자에 대한 임대료 지원과 함께 병행되어야 할 사항으로 자족성확보방안이 있다. 단지 건설시 의무화 되어 있는 주민복지관의 경우 형식적인 용도배분 및 면적의 협소함, 관리책임기관의 부재 등으로 인하여 유명무실해진 상태이다.

표 17. 기존 주민복지관 시설기준

종류	시설기준
관리 사무소	50세대 이상의 공동주택을 건설하는 주택단지에는 10㎡에 50세대를 넘는 때 세대마다 0.05㎡를 더한 면적 이상의 관리사무소를 설치
경로당	100세대 이상의 주택을 건설하는 주택단지 → 20㎡+(세대수-150)×0.1㎡ 이상
보육시설 (유치원)	500세대 이상의 공동주택단지 → 상시 30인 이상의 영유아를 보육할 수 있는 시설규모
문고	500세대 이상의 공동주택을 건설하는 주택단지 → 시설규모 : 전용면적 33㎡ 이상
주민공동 시설	300세대 이상의 공동주택단지 → 50㎡+(세대수-300)×0.1㎡ 이상 단, 300㎡ 초과 시에는 300㎡로 할 수 있음

자료 : 국토해양부

따라서 기존의 주민복지관을 임차인 상호 간의 정보교환을 위한 커뮤니티 하우스 및 구직정보제공센터 등을 제공하는 장소로 개선하는 것이 필요하다.

다만, 시설공급만으로 그칠 경우 관리상의 문제가 발생할 수 있으므로, 임대인대표 등 공식적인 기관을 통해 자율 관리 할 수 있도록 유도하는 것이 필요할 것으로 사료된다.

표 18. 자족성 및 커뮤니티기능 강화를 위한 주민복지관개선방안

자족기능		커뮤니티 기능			
고용기능	공동사업	공동보육	건강/복지	문화	공동체 활동
- 고용정보 사무소	- 커뮤니티 카페	- 공동육아방	- 소규모 헬스 센터	- 미니 도서관	- 자원봉사실
- 공동작업장, 사무실	- 기타공동사업	- 공동공부(과외, 독서, 음악 지도 등)	- 실외운동 공간	- 공동 PC방	- 소회의실
- 공동창고		- 공동급식			- 커뮤니티 카페
					- 공동체광장 (장터, 단지 축제 등)

출처 : 국민임대주택단지 자족기능 확보방안에 관한 연구, 국토해양부 (2006)

또한 외부용역업체에 위탁되어 있는 일상적인 수선유지업무에 대해 임차인의 참여를 유도함으로써 임차인에 대한 소득창출기회를 제공하는 방안을 고려할 필요가 있다. 즉, 임대료 산정의 합리화와 함께 임대주택 거주자들이 임대료 부담을 감당할 수 있도록 단지 내에서 소득창출 기회를 제공하는 방안도 병행된다면 재개발구역 세입자의 임대주택선택 가능성이 높아질 것이다. 따라서 거주임차인이 단지 내 관리에 참여도를 높이기 위하여 청소, 경비, 소독 등 일반관리업무와 일상적인 수선유지 등에 대해 임차인 참여를 확대하고 장기적으로 자율관리를 유도하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

#### 4. 결론 및 연구의 한계

주택재개발사업은 노후한 주택지역의 환경을 개선하고 부족한 기간시설을 확보하는 공공성을 지니고 개인에게는 양질의 주택을 제공받고 재산을 증식할 수 있는 기회로 받아들여지고 있으나 지역에서 오랜 기간 거주해 온 원주민에게는 재개발의 혜택이 충분히 제공되지 않는 것이 현실이다. 따라서 본 연구에서는 재정착의 현황과 원인분석 및 정책적 대안을 제시하였다.

재개발구역 내 세입자들의 경우 임대주택과 주거대책비 중 선택할 수 있으며 본 연구에서는 임대주택에 입주할 희망하는 세입자들을 재정착 한 것으로 보고 분석을 실행하였다. 1990년대 중반 이후 구역지정 된 13개 사업장을 분석한 결과 재개발구역 내 세입자 중 임대주택을 선택한 세입자는 36.6%에 불과하였다. 본 연구에서는 세입자의 재정착률이 낮은 이유를 크게 물리적 측면인 공

급규모의 문제점과 심리적 측면인 임대주택 거주자의 사회적 배제인식, 경제적 측면으로 임대료 산정의 불합리성으로 보아 각각의 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였다.

먼저, 물리적 측면에서는 현재 재개발구역 내에서 공급되는 임대주택의 규모가 획일적이고 작다는 점이 가장 큰 문제점으로 나타났다. 재개발 구역 내 임차인들의 가구원 수와 소득수준이 다양하다는 점을 고려할 때 공급규모의 다양화가 시도되어야 할 것으로 보인다. 1인 가구의 경우에는 임대주택을 선택하지 않은 경우가 높았는데 특히 70세 이상의 독거노인 비중이 높은 것으로 나타나 독거노인 계층을 위한 별도의 지원방안도 필요한 것으로 나타났다. 결과적으로 이러한 공급규모의 문제는 해당구역에서 임대주택 건설 시 임차인의 개별적 상황을 전혀 고려하지 않고 법에 정해진 최소한의 범위 내에서 임대주택이 공급되었기 때문이다. 따라서 장기적으로 임차인의 재정착률을 높이기 위해서는 제도적인 변화와 함께 임대주택공급 시 임차인의 참여가 필요할 것으로 보인다. 본 연구에서는 구체적인 실행방안으로 기존에 세대수를 기준으로 한 임대주택 공급 의무비율을 연면적으로 변경하는 방안을 제시하였으며, 사전에 수요조사를 통해 세입자들의 가구규모에 부합하는 임대주택 공급을 추진하는 방안을 제시하였다.

심리적 측면인 재개발구역 내 임대주택의 사회적 배제감 해소를 위해서는 단지의 배치개선을 제안하였다. 현재 재개발 임대주택의 단지 배치는 분양단지와 분리된 형태로 공급되고 있는 실정이다. 임대주택의 단지 분리는 저소득층의 집단거주지라는 사회적 낙인을 발생시키고 소규모단지의 공급으로 복리시설의 혜택을 받지 못하게 되는 등 사회적 배제가 증가할 우려가 있으므로 단지 내 혼합형이나 동별 혼합형과 같이 분양주택과 임대주택의 사회적 혼합이 가능한 형태로 단지배치를 유도할 필요가 있다. 하지만 현재와 같이 법정된 방법에 따라서 임대주택을 공급하는 상황에서는 이러한 문제를 해결하기 어렵다. 따라서 혼합형식의 임대주택을 공급하는 단지에 대해서는 용적률 상향과 같은 인센티브를 제공하여 자율적으로 단지 내 배치개선을 유도하는 방안의 도입을 적극적으로 검토해야 한다.

임차인의 재정착을 저해하는 경제적 측면의 요인은 불합리한 임대료 산정의 문제이다. 현재 재개발 임대주택의 임대료 산정은 건설원가를 기준으로 산정되고 있어 입주시기별, 지역별 불균형이 심각한 상황으로 나타났다. 따라서 임대료 산정 시 인근지역의 임대료를 고려하여 이러한 불균형을 해결해야 할 필요가 있다. 장기적으로는 건설원가가 아닌 입주자의 소득을 고려한 임대료 산정이 이루어져야 하며 임대료 산정과 함께 주민복지관 개선 등을 통한 소득창출기회의 제공하고 단지 내 수선, 유지업무에 임차인의 참여를 유도하는 등 자족성을 부여하는 방안을 마련한다면 경제적 측면의 문제를 해결하는 방안의 도입도 고려해야 한다.

본 연구는 서울지역 재개발구역 원주민 재정착률에 대

한 현황 파악 및 개선방안을 제시하였으나 분석대상이 세입자에 한정되어 향후 동일 구역 내에서 원주민과 세입자의 재정착률에 대한 통합적 연구가 필요할 것으로 판단된다. 현재 재개발구역 관련 자료는 재개발백서가 발행된 몇 개 구역을 제외하고는 접근이 쉽지 않은 상황이다. 따라서 자료 확보의 문제로 모든 구역을 분석대상으로 하지 못한 점도 연구의 한계가 된다. 재개발구역의 규모와 비례율 등이 원주민의 재정착에 미치는 영향 등은 추가적으로 연구가 이루어져야 할 주제가 될 것으로 사료된다. 또한 최근 경기도와 부산 등에서도 재개발 사업이 활발하게 진행되고 있으므로 지역적 구분에 대한 연구도 향후 필요할 것으로 사료된다.

### 참고문헌

1. 강명훈, 주택재개발 세입자의 재정착 제고에 대한 연구, 한양대학교 석사학위논문, 2005
2. 고덕균, 주택재개발 단지특성과 관리처분 권리유형이 재입주에 미치는 영향, 연세대학교 박사학위논문, 2004
3. 김주진, 사회통합을 고려한 임대주택정책 및 개발사례의 특성 연구, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제40권 제6호, 2005
4. 남영우, 국민임대주택의 주거만족도와 이주의향에 대한 연구, 건국대학교 박사학위논문, 2007
5. 최윤정, 주택재개발 단지에서 사회적 혼합에 대한 의식조사연구, 경원대학교 석사학위논문, 2006
6. 최막중 외, 재개발로 인한 주택소유자의 경제적 어려움에 관한 실증연구, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제41권 제7호, 2006
7. 남진, 주택재개발구역 내의 세입자 가구의 임대주택 입주선택 결정요인에 대한 연구, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제41권 제3호, 2006
8. 최신애 외, 주택재개발 세입자들의 이주결정 행태분석, 「대한건축학회논문집 계획계」, 제21권 제11호, 2006
9. 장영희 외, 재개발임대주택정책 개선방안, 시정개발연구원, 2006
10. 대한주택공사, 주택도시핸드북, 2005
11. 건설교통부, 주택재개발업무편람, 2000
12. 건설교통부, 주택업무편람, 2006
13. 서울시, 2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획, 2004
14. 서울시, 뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안, 2007
15. 주택도시연구원, 국민임대주택백서, 2006

논문접수일 (2009. 6. 25)

심사완료일 (1차 : 2009. 7. 16, 2차 : 해당없음)

게재확정일 ( 2009. 7. 20)