

## 재개발임대주택 공급제도의 도입상황 및 특징분석

### An Investigation of the Delivery of Public Rental Housing in Redevelopment Site in Korea

박신영\*

Shinyoung Park\*

#### Abstract

There were strong criticisms against the joint development method: the redevelopment corporation and developers would achieve the whole development profit. The existing tenants who lost their housing in the site argued their right to reside in the site after the development was completed. There was also strong political pressure that the Roh Tae-woo governing administration should resolve the social inequality caused by the situation. In such circumstances, it was introduced that a certain proportion of public rental housing should be built in the redevelopment site; then the government took over the dwellings at a price of construction and allocated them to the existing tenants. The aims of this paper are to understand the rationale behind the inclusion of the public rental housing in the redevelopment sites; and to investigate to what extent the legislation was implemented appropriately.

Although the legislation was introduced in Seoul from August 1989, it was not until May 2005 when it was implemented nationwide. At the beginning, there was an ambiguous rule that the number of public housing to be included should be limited to the number of households who would want to remain in the redeveloped site. In 2005 the Seoul metropolitan authority introduced a mandatory proportion; 17% of the total housing delivered in the site should be public rental homes. Since then the proportion. The proportion has been fluctuated by the political agenda of each ruling party: the conservative tended to reduce the proportion, whilst the opposition parties increased the proportion. Currently the proportion is 20% of the total stock to be built. Initially the size of the public housing was exceptionally small- less than 40 m<sup>2</sup> but it has increased up to 60 m<sup>2</sup> since 2010. The rental price was reasonably lower than market rent. The competition toward redevelopment rental housing that are vacant due to move or death of tenants was very high; it was given to one household out of nine eligible households in 2020.

**Keywords :** Housing Redevelopment, Joint Redevelopment Method, Delivery of Public Rental Housing for Existing Tenants, Allocation of Public Housing, Public Take Over

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

1989년 8월 19일 서울시가 「서울특별시 주택개

량재개발사업 업무지침(합동재개발)」을 개정하면서 조합설립위원회의 정관에 자격요건을 갖춘 세입자<sup>1)</sup>에 대한 보상으로 주거대책비나 영구임대주택의 입주권을 택일할 수 있도록 한 이후 서울시에

\*한국사회정책연구원 선임연구위원(syparkmomo@hanmail.net)

서 추진되는 주택재개발사업에는 원주민이었던 세입자를 위한 임대주택(재개발임대주택)이 공급되기 시작했다. 재개발임대주택 공급제도가 전국적으로 시행되기까지는 다소 시간이 걸렸지만 현재는 지방도시에서 재개발사업을 하게 되면 전체주택의 5~12%를 반드시 임대주택으로 공급해야 한다<sup>2)</sup>. 이러한 제도로 2020년까지 6만 7,426호의 재개발 임대주택이 공급되었다(국토교통부, 2021).

재개발임대주택은 조합(민간)이 건설하면 건설 원가로 국토교통부장관, 지방자치단체, 공사 등의 공공이 인수하여 세입자에게 제공하는 방식으로 공급된다. 재개발임대주택은 주거이전 외에는 다른 대안이 없던 세입자에게 재정착할 수 있는 기회를 제공하고, 세입자가 입주하고 남거나 공가가 되면 또 다른 저소득층을 위한 저렴한 임대주택으로 활용될 수 있는 점에서 공급효과가 크다.

하지만 민간이 추진하는 재개발사업 구역내에 세입자용 임대주택을 의무적으로 건설하도록 하고, 이를 공공이 원가로 접수하는 방식은 재산권을 중시하는 국가에서는 도입하기 어려운 제도이다. 도시내 저소득층용 임대주택을 확보할 필요가 있다면 민간 사업자에게 보조금 지급, 보너스 용적률 제공, 세금 감면 등을 감면해줌으로써 임대주택을 공급하도록 하는 것이 일반적이기 때문이다. 예를 들면 미국에서는 연방세 감면제도(Low-Income Housing Tax

Credit: LIHTC)를 통해 민간사업자가 저소득층 임대주택을 건설하면 투자액에 대해 10년간 최대 100%의 연방세를 감면해주고, 도시지역 등 택지확보가 어려운 곳에 임대주택을 건설하면 30%를 더 감면해 줌으로써 1986년 이후 2018년까지 약 300만호의 임대주택을 공급했다<sup>3)</sup>.

최근 주택 및 전월세가격이 폭등하면서 기성시기내에 양질의 주택을 공급하는 주택재개발사업 활성화의 필요성이 높아지고 있다. 본 논문의 목적은 우리나라의 재개발사업 구역내 세입자를 위한 임대주택공급제도가 도입될 수 있었던 상황을 분석해보고, 실제로 제도가 어떻게 작동했는지를 살펴보는 것에 있다.

## 1.2 연구의 범위 및 방법

본 논문의 연구범위는 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하는 재개발사업에 의한 임대주택 공급제도에 한정한다. 주택재개발사업이 아닌 재개발사업이라는 용어를 사용한 것은 2017년 2월 8일 도시 및 주거환경정비법(도시정비법)<sup>4)</sup>이 전문개정되면서 주택재개발사업이라는 용어가 없어졌기 때문이다<sup>5)</sup>.

본 논문의 연구방법으로는 맥락(contextuality) 분석을 시도하고자 하였다. 어떠한 상황들이 결합되었기에, 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 재개발

- 1) 재개발 사업시행을 위한 열람공고일 3개월 이전부터 계속 거주해왔고, 현재 거주하는 건물(서울시 무허가건물정비에 대한 보상금 지급조례 적용대상)의 세입자로서 직계 또는 부부로 이루어진 2인 이상의 무주택가구이어야 한다. 1998년 1월 31일 제정된 「서울특별시 도시재개발사업조례」에 의해 1인 가구이면서 30대 이상이고 저소득가구라면 재개발임대주택에 입주할 수 있게 되었다.
- 2) 단 재개발사업을 통해 200세대 미만의 주택을 공급하거나, 7층 이하 주택을 건설하는 경우는 임대주택을 건설하지 않을 수 있다.
- 3) 임대주택 투자액(토지구입비 제외)에 대한 투자액 1달러당 1달러까지 10년을 기준으로 연방세를 감면해주는 제도로 1986년 조세법(the Tax Reform Act)을 통해 도입되었다. 감면대상이 되는 저렴한주택의 기준은 지역에 따라 다소 차이는 있으나 도시지역이라면 공급되는 주택의 최소 50%가 지역중간소득의 60% 이하인 가구에게 제공되거나 25%가 빈곤선 이하 가구에 제공되어야 한다. 자세한 내용은 (Alex F. Schwartz, 2021:118-139) 참고.
- 4) 도시정비법은 도시재개발법, 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법, 주택건설촉진법중 재건축관련 조문을 흡수하여 2002년 12월 30일 만들어진 법률이다.
- 5) 현재 도시정비법에서 재개발사업은 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업까지 포함한다.

구역 내 세입자를 위해 공공임대주택을 제공하는 제도가 1989년 우리나라에 도입될 수 있었는지를 살펴보고자 했기 때문이다. 당시를 살아보지 않았던 사람들이 본 논문의 기술(narrative)을 통해 재개발 임대주택 공급제도 도입 상황을 이해한다면 다소 미흡하지만 논문으로서의 성격을 갖추었다고 볼 수 있을 것이다.

현황을 파악하고 결과를 분석하기 위한 자료로는 관련법제, 통계, 문헌 등을 활용하였으며, 전문가 인터뷰를 진행하였다.

## 2. 선행연구 검토

재개발임대주택에 대한 연구는 몇 편 되지 않으며 맹다미 외(2016)를 제외하면 2000년대 후반에 발표된 논문이 주를 이룬다. 많지 않은 연구이지만 작성 관점을 살펴보면, 일부연구는 민간이 건축한 재개발임대주택을 인수하여 공공임대주택으로 운영하는 공급자 관점에서 작성한 연구와 재개발임대주택과 관련된 세입자 관점의 연구로 구분되는 것을 알 수 있다.

먼저 전자에 속하는 연구로는 김주진 외(2008), 손동필·김보경(2009), 맹다미 외(2016)의 연구가 있다. 김주진 외(2008), 손동필·김보경(2009)의 연구는 내용에 약간의 차이는 있지만 재개발 임대주택 인수자로서 각각 주택공사와 인천도시공사가 직면하는 재무적 어려움과 해결방안 모색에 초점을 맞추고 인수자의 재무문제 해결을 위한 정부지원을 늘릴 것을 건의하고 있다.

맹다미 외(2016)는 우리나라의 재개발사업과 일본 시가지재개발사업과의 비교를 통해 공공시설 설치비용의 공공지원, 체비지 처분 및 분양 리스크 부담 등의 사업성이 개선되어야 재개발사업의 공공성이 강화됨을 주장하면서 재개발임대주택이 원활하게 공급되려면 인수비용 현실화 및 인수시기 조정

등이 필요함을 제안하였다.

후자에 속하는 연구로는 장영희(2006), 남진·황인자(2006), 임영수 외(2009), 남영우·성상준(2009)이 있다. 장영희(2006)의 「재개발임대주택정책 개선방안」은 서울시의 재개발임대주택 공급제도와 입주자실태분석을 통해 재개발임대주택의 사회적 배제 등의 문제점을 지적하고, 설계 및 단지배치 등의 개선방안을 제시하였다.

남진·황인자(2006)는 로지스틱회귀분석을 통해 주택재개발 구역내 세입자 가구의 임대주택선택 결정요인을 분석하고, 주택평수, 주택유형, 점유형태, 월교통비, 이주대책인식이 임대주택 입주에 영향을 미치는 점을 밝혔다.

도난영·최막중(2006)은 주택공사가 순환재개발 방식으로 추진한 신림 7동 재개발 세입자의 주거만족도를 분석하고, 재개발사업 추진시 순환재개발방식 방식이 만족도가 높으며, 주택평형이 입주자 만족에 영향을 미침을 제시하였다.

임영수 외(2009)는 합동재개발사업이 추진중인 10개 단지 세입자의 재개발임대주택 입주의사와 가구특성에 따른 재개발임대주택 선호도를 조사하고, 재개발임대주택의 건축적 특성을 분석하였다.

남영우·성상준(2009)은 13개 구역 세입자의 재개발임대주택 입주율과 재개발임대주택의 특성을 분석하고, 문제점을 고찰함으로써 더 많은 세입자가 재개발임대주택을 선택하도록 하려면 주택규모, 단지배치, 임대료 체계 등의 개선방안을 제시하였다.

본 논문은 선행연구가 주어진 것으로 전제하고 있는 재개발임대주택의 공급제도가 어떤 상황에서 도입된 것인지를 설명하는 한편, 도입이후 재개발임대주택 공급제도가 어떻게 운영되었는지를 살펴보는 점에서 선행연구와 큰 차이가 있다.

### 3. 재개발임대주택 공급제도 도입 맥락 분석

2021년 4월 13일 공공재개발사업이 도시정비법에 조문화되었고, 사업지연이 상당한 문제를 초래하는 때에 LH 공사나 SH 공사가 재개발사업을 추진할 수 있지만 재개발사업은 토지 등의 소유자나 이들이 설립한 조합이 추진하는 것이 원칙이다. 비록 재개발사업이 선 계획 하에 추진되며, 반대자에 대해 사업시행자가 수용재결권을 행사할 수 있는 점에서 공공사업의 성격을 가지지만 재개발사업은 구역내 재산권을 가진 민간이 추진하는 사업이다.

그럼에도 1989년 8월 조합으로 하여금 재개발사업구역내에 세입자를 위한 임대주택을 의무적으로 건설하도록 한 것은 어떠한 상황 때문일까? 첫째는 조합과 건설업체가 과도한 이익을 누리는 합동재개발 방식에 대한 비판적 인식의 확산, 둘째는 공공 임대주택을 요구하는 세입자의 격렬한 투쟁, 셋째는 군사정권의 연장으로 보는 이미지에서 탈피하려는 노태우 정부의 개발이익환수와 불평등 해소를 위한 정책의 적극적 추진이 상호작용을 했기 때문이다.

#### 3.1 합동재개발에 대한 비판 확산

합동재개발은 조합이 이주대책비, 공사비, 철거재산 보상 등 재개발에 소요되는 자금을 조달하고 건축사업까지 추진할 수 있는 건설회사를 시공사로 선정하여 재개발 사업을 추진하는 사업방식으로, 법에 규정되어 있는 용어가 아니다. 합동재개발이 시작된 것은 대형건설업체가 1980년대 초 중등건설경기의 쇠퇴로 귀국한 건설인력과 장비를 활용하기 위해 대

규모의 건설물량을 확보하려 했기 때문이다.

특히 1988년 서울 올림픽을 앞두고 도시미관을 개선하기 위해 재개발을 적극적으로 추진할 필요성이 있었던 정부가 1982년 12월 31일 공공부문 외에 조합도 재개발 사업에 반대하는 자의 권리를 박탈하는 수단으로 수용재결(수용)권을 행사할 수 있도록 「도시재개발법」을 개정<sup>7)</sup>한 것이 대형건설업체의 재개발 사업 참여의욕을 높였다. 당시 주택개발재개발사업(주택재개발사업)을 추진하려면 토지면적 2/3에 해당되는 토지소유자의 동의와 토지 및 건물 등의 소유자 각각 2/3의 동의가 있어야 했다. 법이 정한 동의율을 충족해도 반대자가 있으면 사업추진이 불가능했다. 하지만 법개정을 통해 조합이 반대자가 소유한 토지 등에 대해 수용권을 행사할 수 있게 되면서 재개발사업 추진이 용이해졌기 때문이다.

1983년 3월 31일에는 「도시재개발법시행령」 개정으로 재개발사업 이후 토지 등의 소유자에게 대지의 소유권이 아닌 건축물(아파트)의 분양권이 제공됨을 분명히 하고, 청산비용에 민간건설사업자가 투입한 자금의 이자, 기타 필요한 경비 등이 반영되면서 합동재개발사업이 본격화되기 시작했다.

1983년 9월 26일 천호 1구역이 합동재개발 방식으로 사업승인을 받은(김광중 외, 1996: 106) 이후 1985년 11월 총 15개 지구에서 합동재개발 방식으로 재개발사업승인인가를 받았다. 이는 1974년부터 당시까지의 재개발 실적의 절반에 달하는 엄청난 규모이다(한국사회연구회, 1988: 162).

합동재개발이 건설회사와 조합 양쪽을 다 만족시킨 이유는 건설회사는 충분한 이윤이 보장되는 일감

6) 수용재결권의 자세한 내용에 대해서는 강신은(2019)에 자세하게 기술되어 있다.

7) 당시 개정내용에는 도시재개발사업을 도심지재개발과 주택개발재개발로 구분하고 제 3차 시행의 범위도 확대하였다(박신영 2018:110)에 더 자세한 내용이 소개되어 있다.

8) 이자에는 국공유지를 불하받아 조합에 출자하는 무허가건축물 소유자가 납부해야 하는 토지불하대금 용자부터 공사기간 동안의 이주비용 용자에 따른 이자가 포함되며, 기타 경비에는 조합운영비 등이 포함된다.

이 확보되며, 조합 역시 건설회사로부터 재개발기간 중 이사비용을 대출받을 수 있으며, 주택완성 전에는 프리미엄을 받으면서 분양권을 양도할 수 있고, 주택이 완성되면 새 아파트를 거의 부담 없이 받을 수 있었기 때문이다. 특히, 무허가건물의 소유자인 가옥주는 시세에 비해 저렴하게 불하받은 국공유지를 조합에 출자함으로써 조합원이 되는 점에서 엄청난 특혜를 받는다고 볼 수 있다. 물론 무허가건물 가옥주 가운데는 토지불하대금이나 신축주택 건설에 따른 분담금을 마련하지 못해 프리미엄을 받고 아파트 분양권을 매각한 경우도 많았다. 매각되는 분양권을 프리미엄을 주고 사들인 사람 가운데는 투기세력도 많았다.

다음 Table 1은 1989년말까지 재개발이 완료된 10,000m<sup>2</sup> 이상인 구역의 가옥주수 대비 신규건설된 주택수, 전체 구역면적 중 국공유지 비율을 보여 준다. 주택건축 호수는 주택규모와도 관련이 있어 단순하게 대비하기는 어렵지만, 사례 중 1곳을 제외하고 가옥주수에 비해 훨씬 많은 주택을 건설했으며, 많게는 4 배 가까운 주택을 공급한 사례도 있었음을 알 수 있다. 가옥주수보다 많은 주택은 매각하여 건

축비로 충당하는 점에서 가옥주는 큰 부담 없이 새로운 주택을 가질 수 있었다. 사례 가운데 국공유지가 없는 곳은 없었으며, 상계 4-1구역처럼 재개발사업 구역 전체가 국공유지인 경우도 있었다.

이처럼 합동재개발 방식이 조합원과 건설업체에게 상당한 이익을 제공하며, 투기세력까지 가세하는 점에서 합동재개발사업을 그대로 두어서는 안 된다는 인식이 정부는 물론 일반국민들 사이에서도 존재했다.

### 3.2 재개발세입자의 공공임대주택 요구

1960년대에도 주택철거에 대한 저항이 있었으나, 당시에는 한 지역이 철거되더라도 인근에 무허가주택을 지을 여지가 있었고, 철거민을 위한 이주정착지도 조성되고 있어 철거를 결사적으로 막을 만한 ‘저항의식’은 짝지 않았다(김수현·전홍규 편, 1998: 104).

1970년대에도 서울시 양평동, 신설동, 답십리 3동, 면목동, 이문동, 돈암동 등에서 강제철거에 대한 보상과 아파트나 연립주택 입주권 등을 둘러싼 철거민들의 시위가 없었던 것은 아니다. 하지만 재개발

**Table 1.** Characteristics of the Complex where the Joint Redevelopment Project was Completed by the End of 1989

Project area name	Total area (m <sup>2</sup> )	Contractor	Number of house owners	New houses	Ratio of public land to total area (%)
Kuro1	24,767	Kukdong Con	583	487	70.7
Kumho 1-1	21,047	Daerinm Industry	257	644	46.2
Daerim	19,582	Shindonga	294	591	87.0
Pukgaza 1	34,325	Hanyang	253	660	79.6
Sanggye 4-1	41,807	Hankukkuneup	1,528	1,590	100.0
Sanggye 4-2	28,377	Daerinm Industry	373	675	60.4
Chungeun1	15,841	Hankukkuneup	113	124	46.2
Honggeun 4-1	15,291	Yuwon	73	299	2.1
Huksuk 1-1	31,616	Hyundae industry	218	660	35.3

Source: Kim, Kwangjung etc. (1996: 122~157)



이 지지부진하면서 철거를 둘러싼 시위나 갈등의 빈도나 강도는 줄어들었다.

그러나 1983년 합동재개발방식으로 재개발이 추진되면서 상황이 달라졌다. 종전까지 함께 재개발에 반대하던 가옥주들도 찬성으로 돌아서고, 세입자들에게 빨리 집을 비우도록 강요하기 시작했다. 가옥주와 세입자간의 갈등이 첨예화되었으며, 세입자에게도 적절한 보상을 요구하는 치열한 시위가 재개발 현장마다 발생했다<sup>9)</sup>. 특히, 1985년 3월 18일 발표된 서울시의 신정-목동 신시가지 공영개발<sup>10)</sup> 세입자에게도 정상가구(부부 또는 직계존비속과 살림하는 가구)에게 목동에 지어지는 임대 아파트(20평형) 방 한 칸 입주권을 제공하고, 이주거구에 대해서는 이주보조금을 지급한다는 등의 세입자 이주지원대책은 재개발 구역 세입자에게 지대한 영향을 미쳤다. 그 이전까지 아무런 보상 없이 내쫓기던 세입자에게도 보상하는 선례를 남겼기 때문이다.

1985년 4월 4일 사당동 산 24번지에 최초로 세입자대책위원회(주민간 갈등으로 해체, 8월 8일 재결성)가 만들어졌다(김수현·전홍규 편, 1998: 153). 이후 세입자 대책위원회는 재개발 구역마다 결성되었다. 세입자들은 일차적으로 목동 공영개발사업에서 세입자들이 보상을 받은 사례를 들어 최소한 그 이상의 대책을 요구했다. 1986년 1월에는 재개발 사업에 의한 세입자에 대해서도 주거대책비를 지원하는 내용이 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 시행규칙」에 반영되었다. 하지만 2개월분의 생계비에 불과한 주거대책비만으로 다른 곳에 집을 찾기 어려웠던 세입자들의 분노는 커졌고, 세입자들의

저항은 더욱 과격해졌다.

1987년 4월에는 상계동, 양평동·신당동·암사동 등 서울시내 10여개 재개발 지역 세입자들이 명동성당에 모여 재개발 철거에 반대하며 대책마련을 요구했다. 특히 명동성당에서 장기농성하던 상계동 재개발 세입자들과 이들을 지원하던 도시빈민사목위원회가 명동에서 시작된 일반시민들의 민주화 시위에 가세하면서 6.10 민주화 운동의 열기를 확산시켰다(오픈 아카이브, 명동성당농성사건).

서울시는 처음에는 재개발 사업은 민간사업이라는 점에서 개입을 거부했으나 1987년 6월에는 「서울특별시 주택개발재개발사업 업무지침」을 개정하여 목동 세입자에게 제공했던 것처럼 소형 아파트 방 1칸 입주권을 세입자 대책에 포함했다. 하지만 1985년과 1986년에 7% 선에 그쳤던 지가상승률이 87년 14.7%, 88년에는 27.5%로 높아지면서 주택 및 전세가격도 덩달아 높아지기 시작했기 때문에 주거대책비 지원이나 약간의 프리미엄을 챙길 수 있는 분양 아파트 방 1칸 입주권으로는 세입자들은 다른 곳에서 거주할 수 있는 공간을 찾을 수 없는 상황이 었다.

1987년 6월 민주항쟁이 성공적으로 마무리<sup>11)</sup>되면서 철거민운동도 종전까지 ‘폭력배’로 매도되던 단계에서 당당하게 공개적인 조직을 구성하기에 이르렀다. 7월 17일에는 각 재개발지역의 철거민들이 참여하는 서울철거민연합회(서철협)가 조직되었으며, 세입자 대책으로 공공임대주택 건립을 요구했다(하성규 외, 1995: 36).

9) 세입자 투쟁이 얼마나 극렬했는지를 당시 현장에 참여했던 사람들의 인터뷰에 의해 소개한 내용은 김영옥 외(2015: 174~185)에 소개되어 있다.

10) 1983년 4월 11일 발표된 서울시의 신정-목동 437만 5천<sup>2</sup>m<sup>2</sup>(123만 3,477평) 공영개발 과정과 원주민들의 저항과 투쟁, 그리고 그 결과에 대해 비교적 객관적 사실을 기술했던 자료로는 손정목(2003: 299-336)을 참고할 수 있다.

11) 1987년 6월 항쟁(6월 10~29일)의 결과로 대통령직선제가 도입되었다. 비록 군사적 독재 정치가 완전히 종식을 고했다고 보기는 어렵지만 정치·사회·문화적으로 민주주의의 이념과 제도가 뿌리내리는 결정적 계기가 되었다(민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소, 2017).

### 3.3 노태우 정부(1988.2~1992.2)의 군사정권 연장 이미지 탈피를 위한 개혁정책 추진

합동재개발이 활성화되면서 도시빈곤층의 삶에서 단순히 거주공간이 아니라 일자리 알선, 급전유통, 병들거나 어려운 상황이 발생했을 때 사회안전망으로서 역할을 했던 공간이 사라진다는 비판부터 재정착률이 낮다는 비판, 재개발사업 수주를 둘러싼 건설업체의 과도한 이윤추구 등이 문제로 제기되었다<sup>12)</sup>. 그러나 그 가운데 가장 심각한 비판은 조합과 건설업자는 상당한 이익을 추구하는 것에 비해, 형편이 훨씬 어려운 세입자들이 얼마 되지 않는 주거대책비를 받고 재개발구역을 떠나는 것에 대한 것이었다. 진보적 지식인과 종교인, 운동권학생들은 조직적으로 세입자들을 지원하고 정부를 비판했다.

1988년 2월 집권한 노태우 정부는 군사정권의 연장이라는 한계를 극복하고, 국민 및 진보적 지식인의 지지를 얻기 위해서는 당면한 주택 및 임대료 급등에 대응하고, 투기억제와 불평등 해소에 전력을 기울여야 했다. 1988년 5월에는 1988년부터 5년간 임대주택 45만호를 포함하는 주택 200만호건설계획을 발표했으며, 8월에는 도시지역내 가구당 택지보유상한제 도입, 부채지주소유 농지의 재산세 증가, 개발이익 환수 등 이후 토지공개념 3법(「토지초과이익세법」, 「택지소유상한에 관한 법률」, 「개발이익환수에 관한 법률」)으로 입법화되는 정책을 발표하였다.

특히, 노태우 정부는 1989년 2월 저소득층일수록 주택마련에 큰 어려움이 따른다는 문제에 대응하여 6대 도시의 영세민(현재의 국민기초생활수급자)이 저렴한 임대료로 거주할 수 있는 영구임대주택 25만호 공급을 200만호 주택건설계획에 포함함으로써 5년 단기로 임대되던 우리나라 공공임대주택의 새로운 방향을 제시하였다. 또한 1989년 3월에는 공공이

시행하는 도시정비사업으로 주택이 철거된 세입자(유자격자)에 대해서는 임대주택을 공급할 수 있도록 「주택공급에 관한 규칙」을 개정하였다.

주택공급에 관한 규칙개정이 서울시의 「주택개량재개발사업 업무지침」 개정의 근거가 된 것이다.

## 4. 재개발임대주택 공급특징 분석

### 4.1 정권에 따른 재개발임대주택 공급기준의 변화

개발이익 환수, 불평등 해소 위한 정책을 추진함으로써 민주정부로서의 정당성을 확보하려고 노력했던 노태우 정부는 조합과 건설업자의 이익만 추구하는 재개발사업에 대한 비판을 없애고 세입자들의 공공임대주택 요구에 대응하는 방안으로 재개발 사업구역내에 조합이 세입자를 위한 임대주택을 짓도록 하고, 이를 서울시가 원가에 인수하여 공공임대주택으로 관리운영하는 방안을 도입했다. 재개발사업이 서울에서만 추진되었기 때문에 재개발임대주택 건립은 서울시에만 적용되었다. 당시 서울시장은 대통령이 임명하며, 서울시 정책은 정부정책과 결을 같이 했던 시기였다.

이를 위해 서울시는 1989년 8월 19일 재개발사업 추진시 참고해야 할 지침인 「서울특별시 주택개량재개발사업 업무지침(합동재개발)」을 개정하면서 조합설립위원회의 정관에 자격요건을 갖춘 세입자에 대한 보상으로 주거대책비나 영구임대주택의 입주권을 택일할 수 있도록 했다. 또한 사업시행계획서에 영구임대주택 입주권을 희망하는 세입자 가구수 이상의 임대주택 건립을 명시하도록 했다.

하지만 1997년 외환위기와 IMF체제의 고금리 자금난으로 합동재개발 사업이 부진해지자 서울시는 1998년 1월 31일 「서울특별시 주택개량재개발사업 업무지침(합동재개발)」을 폐지하고 관련규제를

12) 정동익(1985), 김형국 편저(1989), 서울시정개발연구원·한국도시연구소(2003), 박신영 외(2016), 신현방(2018)에 관련된 내용이 소개되어 있다.

대폭 완화한 「서울특별시 도시재개발사업조례」를 제정하였다. 여전히 재개발임대주택 공급과 관련된 조항은 포함되어 있으나 임대주택을 의무적으로 건설해야 한다는 내용은 사라졌다. 또한 조례와 별도로 1999년 4월 15일에는 재개발세입자와 철거민을 동일한 관점에서 접근하는 「서울특별시 철거민에 대한 국민주택 특별공급규칙」을 제정함으로써 재개발 세입자에게 자신들이 거주했던 재개발 구역내 임대주택 대신 다른 지역의 임대주택을 제공할 수 있게 했다.

그러나 주거복지라는 용어를 처음 사용하고, 이를 중요한 목표로 삼은 노무현 정부(2003.2~2008.2)가 출범한 이후에는 재개발임대주택 공급을 전국적으로 확대하는 방안이 추진되었다. 마침내 2005년 3월 18일 관련 내용이 도시정비법에 반영되었다. 특히, 도시정비법 시행령에 주택재개발임대주택의 건설호수는 전체세대수의 17%이하로 하되, 주거 전용면적이 40m<sup>2</sup>이하인 임대주택이 전체 임대주택 세대수의 30%이하가 되어야 함이 명시되었다.

하지만 이명박 정부(2008.2~2012.2)는 2008년 5월 16일 지방정부의 재정부족과 재개발사업 지연 등을 이유로 공급세대수의 17%<sup>13)</sup>로 정해져있던 재개발임대주택 건립비율을 수도권을 제외한 지방에서는 50%까지 완화할 수 있도록 했다. 그러다가 2012년 7월 31일에는 재개발임대주택 의무건립비율로 정비계획으로 정한 용적률을 초과하여 건축함으로써 증가된 세대수를 제외한 전체세대수의 17% 또는 정비계획으로 정한 용적률을 초과하여 건축함으로써 증가된 연면적을 제외한 주택연면적의 12%를 적용하도록 하였다. 이 규정 역시 전체주택수가 종전에 비해 줄어드는 점에서 의무건립기준을 낮추는 것이었다.

박근혜 정부(2013.2~2017.5) 시절인 2015년 3월 11일에는 적용하기 어려웠던 연면적 기준을 없애는 한편 종전 기준을 대폭 완화하여 15%를 기준으로 했다. 특히, 시도지사가 별도의 기준을 고시할 수 있도록 건립비율을 운영할 수 있도록 했다. 종전까지는 시도지사가 국토부가 제시한 상한선 범위에서 임의로 범위를 설정하는 방식이었는데, 이렇게 되면 시도지사에 따라서는 재개발임대주택 의무건립비율을 0%로 설정하는 것도 가능해진 것이다.

문재인 정부(2017.5~2022.5) 집권 직후인 2017년 9월 29일에는 다시 재개발임대주택 의무건립비율이 높아졌다. 용적률을 초과하여 공급한 주택호수를 제외한 총 공급세대수를 기준으로 서울 10~15%, 경기인천 5%~15%, 비수도권은 5~12%라는 의무건립비율이 고시되었으며, 덧붙여서 저소득 세입자가 많은 경우 총 공급세대수의 5% 범위에서 임대주택을 추가할 수 있도록 했다. 2020년 7월 22일에는 재개발 사업을 통한 임대주택의무건설비율의 기준이 15%에서 20%로 올라갔다. 시도지사가 정할 수 있는 임대주택의 의무건설비율도 서울 10~20%, 인천·경기 5%~20%, 기타지역 5~12%로 상향되었다. 또한 지금까지는 적용되지 않았던 상업지역에 대해서도 임대주택의무건설비율이 적용되었다. 상업지역에 적용되는 임대주택의무건설비율은 서울 5%, 인천·경기 2.5%, 기타지역 0%이다. 또한 시도지사가 임대주택비율을 추가할 수 있는 사유에 주택수급안정을 포함하였으며, 그 비율도 5%에서 10%로 늘어났다. 2021년 7월 14일에는 2.4대책으로 추진하는 공공재개발 시행 시에는 국토교통부 장관은 지역과 용도에 따라 20%라는 의무건립기준 비율 이상으로도 공공임대주택을 건설할 수 있도록 했다. 주거지역에서 서울은 20% 이상, 인천경기는 10%

13) 시행령에 17% 이하로 되어 있으나 2008년 5월 16일 고시된 국토해양부의 「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율」에는 17% 이상으로 되어 있다. 하지만 시행령이 정한 비율을 넘어서는 고시는 잘못된 것인 점에서 이상이라는 단어를 사용하지 않았다.



이상을 건립해야 하며, 비주거지역에서도 지역별 주거지역 공공임대주택의 50% 범위내에서 차감하여 재개발임대주택을 건설하도록 했다.

재개발임대주택 건립의무기준(비율)이 법제화된 이후 변화를 보면(Table 2), 집권당이 보수냐 진

보냐에 따라 보수면 비율이 완화되고 진보면 강화된 것을 알 수 있다. 이를 통해서도 알 수 있는 것은 정책은 합리적이고 이성적인 판단에 의해 이루어지기보다는 정치상황 등의 영향을 받는 것을 알 수 있다.

**Table 2.** The Changes of Construction Standard of Rental Housing for Tenants in Redevelopment Project Area

Period	Construction standard of redevelopment rental housing
1989.8	To specify the construction of rental housing more than the number of tenants who wish to move into rental housing supplied in redeveloped project area (Seoul City Housing Redevelopment Project: Joint Redevelopment Project Work Guidelines)
2005.5	To specify the construction of rental housing less than 17% of the number of houses supplied through redevelopment projects (Enforcement Decree of Act on the Improvement of Urban Areas and Residential Environments)
2008.5	To specify the construction of rental housing less than 17% of the number of houses supplied through redevelopment projects, 50% of the standard in areas other than the Metropolitan area (Ratio of Construction for rental housing and housing size in the Urban Improvement Project: Ministry of Land, Transport and Maritime Notice 2008-152)
2012.7	To specify the construction of rental housing less than 17% of the number of houses excluding the number of houses supplied in the excess of the floor ratio determined by the the Urban Improvement Plan, less than 12% of the total floor area of houses excluding floor area determined by the the Urban Improvement Plan (Ratio of Construction for rental housing and housing size in the Urban Improvement Project: Ministry of Land and Transportation Notice 2012-461)
2015.3	Eased from 17% of the 2012 standard to 15%, abolished the standard of floor area, notified separately by the Provincial leaders (Ratio of Construction for rental housing and housing size in the Urban Improvement Project: Ministry of Land and Transportation Notice 2015-127)
2017.9	To specify lower limit, 5% rental housing by provincial leaders can be added Seoul 10~15%, Incheon·Kyunggi do 5%~15%, areas other than the Metropolitan area 5~12% (Ratio of Construction for rental housing and housing size in the Urban Improvement Project: Ministry of Land and Transportation Notice 2017-665)
2020.7	Enhanced by 20%, reinforcement of the ratio determined by provincial leaders mandatory construction of rental housing in commercial area, 10% rental housing by provincial leaders can be added (Ratio of Construction for rental housing and housing size in the Urban Improvement Project: Ministry of Land and Transportation Notice 2020-528)
2021.7	In case of public redevelopment, possible to construct rental housing more than 20 % of total housing depending on the reason and land use (Ratio of Construction for rental housing and housing size in the Urban Improvement Project: Ministry of Land and Transportation Notice 2021-952)

Source: based on the Act, Decree and Notice

#### 4.2 지역별 재고현황에 큰 격차

1990년대에 재개발임대주택 공급을 의무화한 서울시 사례를 보면 신축 주택의 50%를 초과한 사례도 있지만 10% 대를 공급한 사례도 있다(Table 3). 이렇게 재개발구역마다 임대주택 건설비율에 차이가 있는 것은 서울시 조례가 재개발임대주택을 의무적으로 건설하도록 한 것이지 비율을 정한 것은 아니기 때문이다. 세입자 비율이 높았음에도 재개발 임대주택이 많이 지어지지 않은 것에는 임대주택 세입자가 선택할 수 있는 또 다른 대안인 주거대책비를 많이 제공하는 등 사업시행자의 설득과 회유가 있었던 것으로 짐작된다<sup>14)</sup>.

의무적으로 건립해야 할 재개발임대주택 호수를 전체주택수와 연계한 것은 2005년 3월 18일 도시정비법 시행령이 개정되면서부터이다. 이 때 제시된 기준이 총주택호수의 17% 이하였다. 재개발지역의 세입자 비율을 고려할 때 17%라는 수치는 대단히 적은 것이라고 볼 수 있으나 서울시를 제외하고는 재개발임대주택 의무건립기준이 없던 상황을 감안했을 것으로 짐작된다. 다만 어떠한 자료에도 17%

라는 기준이 어떻게 만들어졌는지는 제시되어 있지 않다.

2020년을 기준으로 재개발이 완료된 구역의 전체 주택 대비 재개발임대주택의 비율이 15.6%로 나타나는 것은 재개발임대주택의 89.9%가 분포되어 있는 서울의 전체주택 대비 재개발임대주택의 비율이 17.3%로 높았기 때문이다(Table 4). 서울 다음으로 경기도가 15.2%, 다음이 광주와 대전 8.7%로 나타났다. 재개발사업 추진실적으로는 서울에 이어 두 번째인 부산의 재개발구역 전체주택중 재개발임대주택의 비율은 6.9%이다. 그러나 현재 재개발사업이 진행중인 구역의 전체주택 대비 재개발임대주택의 비율은 9.0%로 크게 낮아진다. 이는 서울의 재개발사업 비중은 줄어든 반면 서울을 제외한 도시에서 재개발사업이 많이 추진되는데 이들 지역의 재개발주택 의무건립기준이 낮기 때문이다. 그러나 2020년 재개발임대주택 건립비율이 17%에서 20%로 올라가고 지방의 건립비율도 올라간 점점에서 2020년 이후 사업승인을 받는 재개발사업 구역에는 더 많은 임대주택이 공급될 것을 예상할 수 있다.

**Table 3.** Cases of Housing Redevelopment Project Completed in the 1990s

Project area	Contractor	Total area (m <sup>2</sup> )	Execution date	Completion date	Number of households	Ratio of tenants (%)	New houses	Ratio of rental housing (%)
Shindang 3	Sunkyung·Donag·Hyundae	218,246	1993.05.03	1997.05.02	5,581	67.8	5,838	54.0
Bondong2-2	Kunyoun	45,380	1990.06.29	1996.06.30	893	62.6	1,376	40.1
Hongje 3	Hyundae	45,814	1991.09.30	1998.06.29	980	80.0	1,523	33.9
Donam 3-2	Samsung	75,396	1993.08.28	1997.08.27	1,359	64.9	2,014	32.4
Sohung 2-1	Buyksan	291,216	1992.04.15	1997.12.31	1,397	64.7	2,336	24.1
Imun 2	SSangyong	46,878	1995.12.15	1999.12.14	1,142	63.1	1,583	15.7

Source: Kim, Kwangjung etc. (1996: 122~157)

14) 2015년 10월에 진행한 1990년대 재개발 사업을 담당했던 SK 건설 김00 부장(당시 직급), 서울시 김00 주택국장, 1990년대 현저동 재개발 현장에 거주했던 황00씨의 인터뷰에 기인한다.

**Table 4.** The Current Status of Housing Redevelopment Project Completed and Being Implemented as of 2020

Division	Number of project areas	Total areas (m <sup>2</sup> )	Number of houses			Ratio of rental housing to total housing		
			Total	For association member	For sales		For tenant	
Total	619	24,857,514	432,360	72,137	292,797	67,426	15.6%	
Completion	Seoul	512	20,650,884	351,527	45,383	245,499	60,645	17.3%
	Busan	42	1,873,504	38,334	11,949	23,754	2,631	6.9%
	Daugu	24	379,738	4,750	72	4,642	36	0.8%
	Inchon	7	231,656	4,655	1,621	2,703	331	7.1%
	Kwangju	9	447,196	9,023	1,929	6,311	783	8.7%
	Daejeon	3	134,971	2,253	541	1,517	195	8.7%
	Kyunggi	15	777,451	15,274	8,894	4,051	2,329	15.2%
	Others	7	364,114	6,544	1,748	4,320	476	7.3%
	Total	410	28,880,315	517,485	217,518	253,190	46,747	9.0%
	Implementing	Seoul	113	6,584,683	84,541	36,463	31,603	16,475
Busan		67	5,044,135	96,808	30,623	61,226	4,959	5.1%
Daugu		34	2,036,570	43,984	10,321	30,751	2,422	5.6%
Inchon		54	3,743,192	73,587	40,973	26,483	6,131	8.3%
Kwangju		13	1,256,909	22,601	4,826	16,239	1,636	6.8%
Daejeon		11	685,404	11,337	2,356	8,359	622	5.5%
Ulsan		3	738,172	9,296	3,195	5,823	478	5.1%
Kyunggi		15	777,451	15,274	8,894	4,051	2,329	8.5%
Others		33	215,157	42,690	10,966	28,976	2,748	6.4%

Source: Kim, Kwangjung etc. (1996: 122~157)

### 4.3 소형위주 공급에서 중형까지 다양화

재개발임대주택의 규모는 40m<sup>2</sup> 이하가 압도적이다. 주된 이유는 재개발임대주택의 건립을 의무화했던 1989년 8월의 「서울특별시 주택개량재개발사업 업무지침(합동재개발)」에서 재개발임대주택의 규모를 40m<sup>2</sup> 이하로 공급하도록 했기 때문이나, 1997년 1월 지침이 폐지된 이후에도 사업성을 중시하는 조합측이 원가로 LH나 SH 등 공공에게 넘겨야 하는 재개발임대주택의 주택규모를 늘리지 않은 탓도 크다.

하지만 2010년 이후 입주가 이루어진 재개발단지에서는 재개발임대주택의 규모도 소형에서 중형까지 다양화한 것으로 나타난다. 이는 재개발사업을

원활하게 추진하려면 재개발임대주택의 규모가 지나치게 협소하다는 세입자의 비판에 적극 대응할 필요가 있기 때문이다.

### 4.4 일반 저소득층 주거안정에도 기여

재개발임대주택의 임대료 수준은 당연한 것이지만 시세에 비해 저렴하다. 재개발임대주택 재고가 가장 많은 서울시 사례를 보면 입주연수가 오래된 주택일수록 임대료가 대단히 저렴한 것을 알 수 있다 (Table 5).

입주자의 이주나 사망 등으로 공가가 된 재개발임대주택은 공공부문 소유자별로 각각 입주자를 모집

**Table 5.** Rent Level for Rental Housing in Redeveloped Apartment Complexes

Name	First move-in date	Residence area (m <sup>2</sup> )	2021.08.	
			Deposit (won)	Rent (won)
Seodaemoon-gu Bukgaza Samho (Bukgaza 2)	1996.02.16	31.5	8,080,000	98,800
Kangdong-gu Chunho Samsung (Chunho 4)	1997.10.10	32.79	9620,000	93,000
Dongzak-gu Sadang Shindonga (Sadang 3)	1998.11.20	32.76	14,910,000	157,700
Jongro-gu Muak Hyundai (Muak 1)	1999.12.01	32.93	10,600,000	149,200
Seodaemoon-gu Inwangsan Hyundai (Hongje 4)	2000.07.05	32.67	10,820,000	145,200
Yongsan-gu Yongsan Samsung (Dowon)	2001.08.03	32.76	13,510,000	178,000
Jongro-gu Namsan Town (Shindang 3)	2002.05.25	32.76	12,650,000	157,200
Sungbuk-gu Kileum Dongbu (Kileum 3)	2003.03.31	34.88	15,120,000	129,400
Kwanak-gu Kwanak Purugio (Bongchunn 7-2)	2004.08.26	32.73	14,920,000	147,000
Secho-gu Bangbae SH-ville (Bangbae 3)	2005.07.12	39.49	28,540,000	264,000
Kwanak-gu Kwanak Humansia	2006.08.29	39.82	32,454,000	281,700
Kangbuk-gu Mia SH-ville (Mia 2)	2007.08.27	30.13	22,690,000	224,000
Sungbuk-gu Wolkok3SH-ville (Wolkok 3)	2008.06.25	33.44	16,810,000	177,400
Dongdaemoon-gu Yongdu Doosanweeve (Yongdu 3)	2009.02.27	34.02	23,400,000	223,300
Dongdaemoon-gu Raemian Arumsup (Jeonnong 6)	2010.11.30	34.2	22,340,000	227,200
		40.29	26,060,000	265,100
Dongzak-gu Huksuk Hankang Centreville (Huksuk 5)	2011.09.16	38.51	35,460,000	272,100
		47.84	43,900,000	336,000
		59.81	54,820,000	421,300
		38.09	22,590,000	125,400
Dongzak-gu Huksuk Hankang Purugio (Huksuk 4)	2012.07.03	40.06	23,720,000	131,700
		51.68	30,380,000	168,600
Sungdong-gu Raemian Oksu River well (Oksu 12)	2013.04.15	39.98	33,700,000	207,500
		36.43	26,500,000	163,000
Youngdeungpo-gu Youngdeungpo Art Zai (Dorim16)	2014.03.15	40.05	29,080,000	178,900
		51.01	36,930,000	227,100
		36.18	34,200,000	172,500
Mapo-gu Raemian Maporiver (Yonggang 2)	2015.04.13	41.62	39,020,000	196,900
		51.99	47,760,000	246,000
Dongzak-gu Sangdo ParkZai (Sangdo 10)	2016.08.29	38.16	24,240,000	134,700
		39.74	26,420,000	151,000
Kangbuk-gu Dreamsup Lotte Castle (Mia 4)	2017.02.27	43.45	29,020,000	165,800
		39.87	32,250,000	141,000
		42.61	34,560,000	151,720
Dongzak-gu Huksuk Acro Riverheim Acro Riverheim (Huksuk 6)	2018.07.23	59.61	47,870,000	209,400
		36.08	22,970,000	139,300
		40.65	25,720,000	156,000
Eunpyung-gu Bakryunsan Bakryun SK View IPark	2019.08.29	51.24	32,250,000	195,600
		34.24	32,000,000	160,000
		45.96	39,870,000	199,500
Yangchun-gu Mookdong Cental IPark Weeve (Shinjung1-1)	2020.03.27	50.46	43,680,000	218,500

Source: <https://www.myhome.go.kr>

하고 있다. 예를 들면 LH공사는 공가가 발생하면 수시로 마이홈포털<sup>15)</sup>을 통해서, SH공사는 1년 단위로 서울주거포털<sup>16)</sup>을 통해 입주자를 모집하고 있다.

2020년 12월 일반가구를 대상으로 이루어진 SH공사 소유의 재개발임대주택 공가(1,206호, 110개 단지에 위치)의 청약경쟁률을 보면, 9:1에 달할 정도로 대단히 높았으며, 더 어려운 소득계층에게 더 많이 공급된 것을 알 수 있다. 110개 단지중 87개 단지의 재개발임대주택이 입주자격 1순위인 가구원수별 도시근로자가구 월평균 소득 50% 이하인 가구에게 공급되었으며, 23개 단지의 재개발임대주택은 2순위인 가구원수별 도시근로자가구 월평균 소득 50% 초과 70% 이하인 가구에게 공급되었기 때문이다.

재개발임대주택의 규모가 협소하며, 분양주택에 비해 질이 떨어지는 건축자재를 사용하고, 단지내 위치도 안 좋은 곳에 있기 때문에 주택의 외양만으로도 일종의 낙인효과(stigma)가 발생한다는 비판이 있는 것은 분명하다. 그러나 이러한 비판에도 불구하고, 임대료가 저렴한 재개발임대주택이 기성시가지내 여러 곳에 산재해 있기 때문에 교통편의성을 증시하고, 연립이나 다가구 주택이 갖추지 못한 편의시설을 갖춘 아파트를 필요로 하는 저소득층의 수요에 대응할 수 있다. 따라서 재개발임대주택의 공급은 재개발 구역내 원주민인 세입자뿐만 아니라 다른 저소득층에게도 중요하다고 할 수 있다.

## 5. 결론

재개발사업이 주거환경을 개선하고 지역사회의 인프라를 확충개선했음에도 치열한 반대운동이 나타나는 것은 오랫동안 거주했던 원주민이 지역사회를

떠나게 되고 새로운 계층이 들어오는 젠트리피케이션(gentrification)<sup>17)</sup>이 수반되기 때문이다. 1989년 도입된 우리나라의 재개발사업구역내 원주민을 위한 임대주택 공급제도는 젠트리피케이션을 다소라도 방지할 수 있는 긍정적인 정책으로 평가받을 수 있다.

본 논문은 우리나라가 일찍이 재개발구역내 세입자를 위한 임대주택공급제도를 도입할 수 있었던 것은 다음의 3가지 상황이 연결되어서임을 밝히고자 했다. 첫째, 저렴한 비용으로 국공유지를 불하받은 가옥주 조합과 건설업체가 과도한 이익을 누리는 합동재개발 방식이 확산되면서 이에 대한 비판 여론이 증대되고 있었다. 둘째, 재개발사업이 활성화되면서 주거지를 떠날 수밖에 없는 다수의 세입자들이 공공 임대주택을 요구하면서 대대적인 시위를 하고 있었다. 셋째 국민과 진보적 지식인의 지지를 획득하기 위해 노태우 정부가 투기억제 및 사회적 불평등 해소를 위한 정책도입에 적극적이었다. 이러한 상황이 서로 연결되어 작용함으로써 재개발사업에 대한 개발이익환수방안으로 조합이 원주민인 세입자를 위한 임대주택을 짓도록 하는 재개발임대주택 공급제도가 도입된 것이다.

이렇게 도입된 재개발임대주택 공급제도는 초기에는 서울시에 한해 적용되었으나 점차 확산되어 이제는 우리나라 전역의 재개발사업에 적용되고 있다. 재개발사업 세입자용 임대주택의 규모 및 입지, 관리운영에 대한 비판이 없는 것은 아니지만 재개발임대주택은 시간이 경과되면 일반 저소득층에게도 저렴한 임대료로 제공되는 점에서 도시에 꼭 필요한 임대주택으로 기능하고 있다고 볼 수 있다.

본 논문의 한계는 재개발임대주택 공급제도가 앞

15) <https://www.myhome.go.kr/>

16) <https://housing.seoul.go.kr/>

17) 젠트리피케이션이란 50년도 더 지난 예전 영국 런던의 도심에 위치한 노동자계급의 주거지역이 중산층(gentry)들에 의해 개량되면서 노동자계급이 쫓겨나는 도시사회공간의 변화를 설명하기 위한 용어이다(이선영·최병두, 2018: 66).



으로 어떻게 운영되어야 할지, 그리고 현재의 건립 비율이 적절한 것인지에 대한 논의를 다루고 있지 않은 점이다. 특정한 제도의 개선방안과 적절성에 대한 판단은 훨씬 많은 자료를 다각도에서 분석하고 제안해야 할 주제인 점에서 추후의 연구주제로 삼고자 한다.

## 참고문헌

- 강신은(2019), “재개발사업에 따른 수용과 손실보상”, 『건설법연구』, 2019(2): 2~24.
- 국토교통부(2021), 『도시정비사업현황통계(2020년)』.
- 김광중·이인재·정상혁(1996), 『서울시 주택개량 재개발 연혁 연구』, 서울시정개발연구원.
- 김수현·전홍규 편저(1998), 『철거민이 본 철거』, 한국도시연구소.
- 김영욱·박신영·신행우·신명호·정상협·최은영(2015), 『저소득층 주거지 주민 생활사 연구 - 무허가 판자촌을 중심으로』, 서울: 서울특별시.
- 김주진·최은희·장영재(2008), 『정비사업 임대주택 공급제도 개선방안-인수자 재무 관점의 문제를 중심으로』, 주택도시연구원.
- 김형국 편저(1989), 『불량촌과 재개발』, 나남.
- 남영우·성상준(2009), “재개발지역의 원주민 세입자 재정착률 제고방안”, 『한국디지털건축인테리어학회 논문집』, 9(2): 57~65.
- 남진·황인자(2006), 『주택재개발 구역내 세입자 가구의 임대주택 입주선택 결정요인에 관한 연구』.
- 도난영·최막중(2006), “순환재개발 공공임대주택 재정착 및 이주 세입가구의 특성과 주거만족도 비교분석-서울 난곡지역 사례”, 『국토계획』, 41(5): 81~92.
- 맹다미·이동훈·백세나(2016), “주택재개발사업의 공공성과 사업성 증진을 위한 민관역할 재정립: 일본 시가지재개발사업과의 비교를 통해”, 『대한건축학회 논문집 건축계』, 32(2): 181~189.
- 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소(2017), 『6월항쟁』.
- 박신영(2018), “한국도시재생 정책의 흐름과 주요 특성”, 한국도시연구소 엮음, 『도시재생과 젠트리피케이션』, 한울, 103~139.
- 박신영·신명호·정상협(2016), “주민생활사를 통해 본 무허가 정착지(판자촌)의 역할과 기능”, 도시재생학회, 『도시재생』, 2권 1호(2016.6): 123~145.
- 서울시정개발연구원·한국도시연구소(2003), 『서울시 재개발지역 주민연구: 철거가 지역주민들에게 미치는 영향』, 서울시정개발연구원.
- 손동필·김보경(2009), 『인천광역시 주택재개발임대주택 매입방안 연구』, 인천발전연구원.
- 손정목(2003), 『서울 도시계획이야기 4권』, 한울.
- 신현방(2018), 『재개발, 젠트리피케이션, 그리고 축출의 시공간성: 서울 난곡 사례를 중심으로』, 한국도시연구소 엮음, 『도시재생과 젠트리피케이션』, 한울, 307~323.
- 오픈 아카이브 “6.10민주항쟁 중 명동성당농성사건”, 2021.6.30.검색, <https://archives.kdemo.or.kr/collections/view/10000141>
- 이선영·최병두(2018), “한국의 젠트리피케이션과 낚스미스 이론의 함의”, 한국도시연구소 엮음, 『도시재생과 젠트리피케이션』, 한울, 66~98.
- 임영수·이지은·이명훈(2009), “주택재개발 임대주택 실태분석에 관한 연구”, 『국토계획』, 44(7): 109~122.
- 장영희(2006), 『재개발임대주택정책 개선방안』, 서울시정개발연구원.
- 정동익(1985), 『도시빈민연구』, 아침.
- 하성규·김수현·서종균·정소영(1995), 『공공임대주택정책의 재평가와 발전방향』, 한국도시연구소.
- 한국사회연구회(1988), 『현대 한국 자본주의와 계급문제』, 문학과 지성사.
- Schwartz, Alex F. (2021), *Housing Policy in the United States* (fourth ed.), New York: Routledge.
- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>
- 마이홈포털, <https://www.myhome.go.kr/>
- 서울주거포털, <https://housing.seoul.go.kr/>

---

 요약
 

---

본 논문의 목적은 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 재개발사업 구역내 세입자를 위한 임대주택공급제도가 1989년에 도입될 수 있었던 상황을 분석해보고, 실제로 제도가 어떻게 작동했는지를 살펴보는 것에 목적이 있다. 제도 도입 상황으로는 첫째 조합과 건설업체가 과도한 이익을 누리는 합동재개발 방식에 대한 비판이 확산되고 있었다는 점, 둘째는 재개발사업으로 주거지를 상실한 세입자들이 공공임대주택을 요구했다는 점, 셋째는 군사정권의 연장으로 보는 시각을 불식시키기 위한 노태우 정부가 투기억제 및 사회적 불평등 해소를 위한 정책도입에 적극적이었다는 점을 들 수 있다. 이러한 상황이 복합적으로 작용한 결과, 재개발조합으로 하여금 재개발사업구역내에 세입자를 위한 임대주택을 일정비율 건설하도록 하고, 정부가 이를 원가로 인수하여 세입자에게 공급하는 재개발임대주택 공급제도가 도입된 것이다. 서울시에서는 1989년 8월부터 재개발임대주택 의무건설제도가 추진되었으나 전국적으로 확산된 것은 2005년 5월 이후부터이다. 의무건설비율은 서울시가 도입했을 당시는 재개발임대주택을 원하는 세입자수만큼 지어야 한다는 다소 애매한 규정이었다. 2005년에는 재개발사업을 통해 공급되는 주택수의 17%, 이후 몇 차례 비율이 낮아졌으나 2020년 현재는 20%로 규정되어 있다. 건설비율은 정권이 보수냐 진보냐에 따라 보수면 하락하고, 진보정권이면 올라간 것으로 나타난다. 재개발임대주택의 규모는 40m<sup>2</sup> 미만의 소형이 압도적이지만 2010년 이후에는 60m<sup>2</sup>에 가까운 주택도 공급되었다. 임대료는 시세에 비해 대단히 저렴하다. 입주자의 이주나 사망 등으로 공가가 된 재개발임대주택은 일반 저소득층에게 공급되는데 2020년 입주경쟁률은 9:1에 달할 정도로 높았다.

**주제어** : 주택재개발, 합동재개발, 세입자용 임대주택, 임대주택 건설비율, 공공인수

---