

# 요약 및 정책건의

---

## I. 연구 개요

- 현재 서울시에서 추진 중인 뉴타운사업지구는 총 면적이 24km<sup>2</sup>로 서울시 행정구역면적의 4.5%, 시가화면적의 7.6%를 차지함.
- 뉴타운사업의 특징은 첫째, 1개 지구당 50만m<sup>2</sup> 이상의 광범위한 지역이며, 둘째, 서울시 전역에 걸쳐 26개 지구가 지정되어 있다는 점, 셋째, 서울시 전체 주민의 약 10%인 33만가구가 거주하고 이중 약 70%인 22만 가구가 세입자가구라는 점, 넷째 주로 다가구·다세대주택 밀집지역을 대상으로 하는 점 등 크게 네 가지로 요약될 수 있음.
- 광범위한 지역에서 동시적인 사업추진으로 인해 저가주택의 대규모 멸실과 그로 인한 원주민들의 주거불안, 주택가격 상승에 따른 서민주택난 심화 등 주거 양극화를 심화시키는 원인이 되고 있음.
- 이 연구는 2008년부터 뉴타운사업지구에서 본격화될 철거로 인한 전세가격 상승과 전세난 등에 대한 대책을 강구하는 데 목적이 있음. 따라서 2008년~2010년 기간 동안 뉴타운사업을 포함한 재개발사업 등 도시재정비사업의 멸실규모를 추정하고, 사업시기 조정을 위한 정책방안을 모색함.

## II. 멸실규모 추정

### 1. 사업단계별 소요기간

- 뉴타운사업은 대략 정비구역 지정부터 착공까지 평균 28.3개월 정도가 소요되는 것으로 나타남.
  - 사업단계별로는 정비구역 지정에서 조합설립 인가까지 5.0개월, 조합설립 인가에서 사업시행 인가까지 11.2개월, 사업시행 인가에서 관리처분계획 인가까지 7.9개월, 관리처분계획 인가에서 착공까지 4.2개월이 소요될 것으로 예상됨.

- 주택재개발사업은 조합설립 인가에서 착공까지 평균 40.9개월 정도가 걸리는 것으로 나타남.
  - 사업단계별 소요기간은 조합설립 인가에서 사업시행 인가까지 19.9개월, 사업시행 인가에서 관리처분계획 인가까지 17.6개월, 관리처분계획 인가에서 착공까지 3.3개월 정도로 예상됨.

<표 1> 뉴타운사업 단계별 예상소요기간(시범·2차)

(단위 :월)

구 분		정비구역 지정 ~ 조합설립 인가	조합설립 인가 ~ 사업시행 인가	사업시행 인가 ~ 관리처분계획 인가	관리처분계획 인가 ~ 착공	추진위원회 승인 ~ 착공
평 균 소요기간	뉴타운	5.0	11.2	7.9	4.2	28.3
	재개발		19.9	17.6	3.3	40.9
소요기간	뉴타운	2.0~11.2	2.0~35.5	3.0~28.5	1.0~ 9.0	
	재개발		8.6~71.8	5.5~59.8	3.0~4.0	

주 : 추진위원회 승인에 앞서 정비구역 지정이 이루어진 경우는 제외함.  
 자료 : 서울시 균형발전본부, 내부자료, 2008.

## 2. 멸실규모 추정

- 각 자치구와 조합에서 예상하는 착공시기를 토대로 향후 3년간 주택재정비사업의 멸실규모를 추정함. 2008년 이전의 멸실은 기존의 착공시점을 기준으로 하였으며, 2008년 이후는 정비구역별로 단계별 예상소요기간을 적용하여 추정함.
- 멸실규모는 2008년 32.3천호, 2009년 27.4천호, 2010년 23.0천호 등 총 82.7천호의 멸실이 예상됨. 2005년~2007년 동안 이미 멸실된 주택수를 감안하면, 2010년까지 대략 118.7천호가 멸실될 예정이지만, 최근 분양가상한제의 시행과 경기침체 등으로 사업추진이 지연되고 있어 2010년까지의 멸실규모는 다소 감소될 전망이다.
  - 이 중 뉴타운사업에 의한 멸실량은 주민등록 가구수를 기준으로 거주세대수를 집계할 경우 2008년 26.8천호, 2009년 14.6천호, 2010년 15.5천호 등 총 56.9천호로 추정되며, 2005년~2007년의 멸실분까지 합하면 79.6천호가 멸실되는 것으로 나타남.

<표 2> 주택정비사업에 따른 멸실규모 추정 결과

(단위 : 호 거주단위)

구 분	도심권	동북권	서북권	서남권	동남권	계
2007년	227	9,659	6,077	1,081	-	17,043
2008년	3,030	14,848	13,089	1,223	144	32,334
2009년	2,698	7,794	7,296	8,888	690	27,366
2010년	1,235	12,971	3,821	4,930	-	22,957
'08~'10년 합계	6,963	35,613	24,206	15,041	834	82,657

- 동북권의 경우 2005년~2007년에 이미 12.5천호가 멸실되었고, 추가로 2010년까지 35.6천호의 멸실이 예상되어 총 48.1천호가 멸실되는 것으로 추정됨.

뉴타운사업지구에서는 2008년~2010년에 추가 멸실예정량의 65.7%인 23.4천호의 멸실이 예상되며, 2008년 3/4분기·4/4분기, 2010년 4/4분기에 집중될 것으로 나타남.

- 서북권은 2007년 이전까지 18.4천호의 주택이 멸실되었고, 2010년까지 추가로 24.2천호의 멸실이 예상되어 총 42.6천호가 멸실될 예정임.

뉴타운사업지구에서는 2008년~2010년에 추가 멸실예정량의 77.3%인 18.7천호의 멸실이 예상되며, 2008년 2/4분기·4/4분기, 2009년 4/4분기에 집중되는 것으로 나타남.

- 서남권은 2008년~2010년에 15.0천호의 주택멸실이 예상되며, 2009년 4/4분기, 2010년 4/4분기에 집중될 것으로 나타남.

### 3. 주택공급 및 멸실추이

○ 2000년~2007년 동안 서울시의 연평균 준공 및 멸실주택수는 거주단위기준으로 각각 99.0천호, 35.1천호로 준공이 멸실보다 2.5배 많은 것으로 나타남.

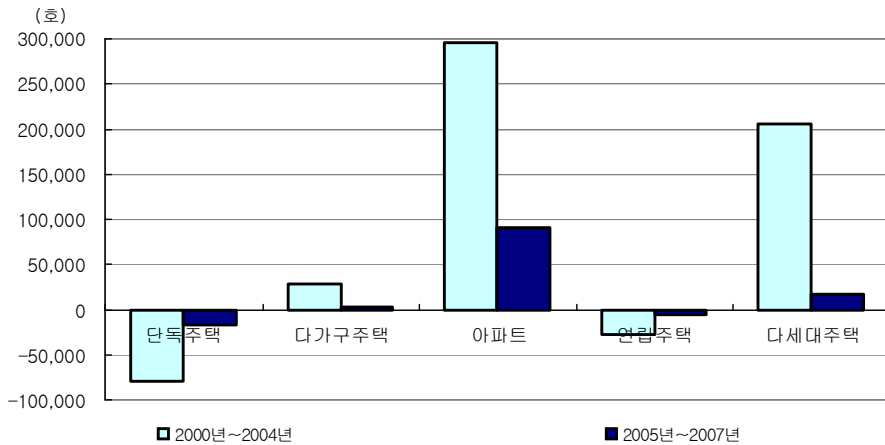
- 그러나 2005년 이후 준공 및 멸실주택수는 거주단위 기준으로 각각 52.5천호, 22.9천호로 대폭 감소함. 특히 2005년 이후 공급의 감소는 다세대주택의 공급이 거의 이루어지고 있지 않기 때문임.

○ 2005년 이후 주택멸실은 아파트(51.2%)와 단독·다가구주택(32.0%)가 가장 많은 반면, 준공주택은 아파트(80.1%)와 다세대주택(14.0%)이 대부분을 차지하고 있음.

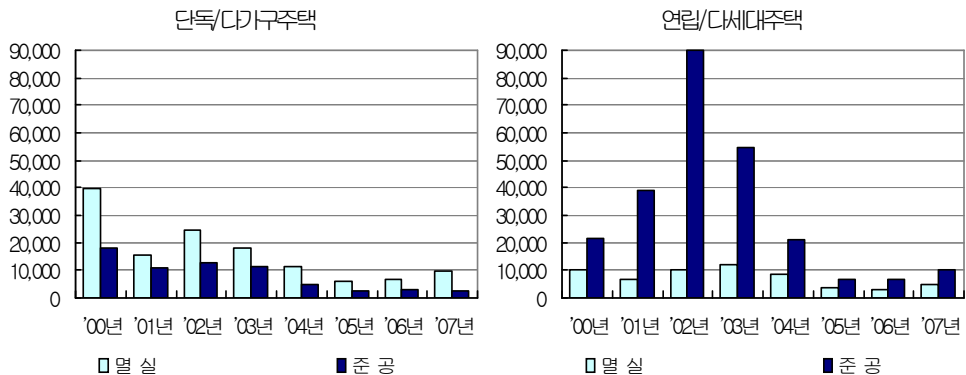
- 다세대주택의 경우 2003년까지는 전체 준공량의 1/3 이상으로 공급이 늘어났으나, 2005년 이후에는 1만호 미만으로 대폭 감소함. 이는 2002년 「서울특별시 주차장 설치 및 관리조례

」의 개정으로 주차장 설치기준이 강화되고, 2003년 종세분화에 따라 용적률이 감소되는 등 사업성이 악화되었기 때문임. 그러나 지분 쪼개기 등의 영향으로 2007년에는 공급이 다소 증가한 것으로 나타남.

- 단독주택은 지난 8년간 107.2천호가 멸실되었으나, 2005년 이후에는 멸실이 감소추세에 있음. 반면 공급은 지난 8년간 11.8천호, 2005년 이후에는 2.1천호에 그쳐, 재고가 꾸준히 감소하고 있음. 다가구주택은 2005년 이후 연평균 0.5천호(거주단위 2.3천호)가 공급되어 거의 중단된 상태임.



<그림 1> 멸실·공급에 따른 순증가주택수



<그림 2> 단독/다가구주택과 연립/다세대주택의 멸실·준공 추이(거주단위기준)

○ 지난 3년간 사용승인기준 주택공급은 거주단위기준으로 2005년 58.9천호, 2006년 50.8천호, 2007년 47.3천호 등 연평균 52.4천호임.

- 전용면적별로는 60㎡ 이하 : 60㎡ 초과~85㎡ : 85㎡ 초과가 26.2% : 45.5% : 28.4%의 비율로 공급된 것으로 나타남.

한편 60㎡ 이하의 소형주택 공급은 2005년 이후부터 꾸준히 증가하고 있으며, 2007년에는 총 공급량의 36.9%까지 증가함.

- 주택유형별로는 아파트가 압도적으로 많이 공급되고 있음. 특이한 점은 2007년에 연립·다세대주택의 공급이 9.7천호(20.5%)로 예년에 비해 3천호 가량 증가한 것으로, 이는 주택재정비사업에 따른 지분 쪼개기 등의 영향과 전세가격 상승에 의한 사업성 호전에 따른 것으로 추정됨.

<표 3> 사용승인기준 주택공급 현황(거주단위기준)

(단위 : 호)

구 분	전용면적			주택유형			계
	60㎡ 이하	60㎡ 초과~85㎡	85㎡ 초과	단독·다가구	아파트	연립·다세대	
2005년	11,622 (19.72)	27,888 (47.31)	19,438 (32.97)	2,276 ( 0.86)	49,974 (84.78)	6,698 (11.36)	58,948 (100.00)
2006년	12,001 (23.61)	22,626 (44.52)	16,196 (31.87)	3,161 ( 6.22)	41,116 (80.90)	6,546 (12.88)	50,823 (100.00)
2007년	17,482 (36.92)	20,919 (44.18)	8,946 (18.89)	2,450 ( 5.17)	35,203 (74.35)	9,694 (20.47)	47,347 (100.00)
전 체	41,105 (26.16)	71,433 (45.46)	44,580 (28.37)	7,887 ( 5.02)	126,293 (80.38)	22,938 (14.60)	157,118 (100.00)

자료 : 서울시 주택국, 내부자료, 2008.

### Ⅲ. 단계적 시행방안

#### 1. 기본방향

○ 재정비촉진사업의 단계별 조정, 특히 철거시점의 조정은 직접적으로 철거규모와 조정방식을 정하는 문제로 사실상 민간사업에 대한 직접적인 규제라는 점에서 주민과 건설사의 반발이 예상된다.

- 서울시에서는 2002년도에 강남구와 송파구에서 재건축사업 시기조정위원회를 운영하였고, 잠실재건축사업의 경우에는 사업구역별로 순서를 정하여 시행한 적이 있음. 그러나 사업의

순위를 정하는 방식이나 시기조정방식은 현재 100개가 넘는 사업구역을 고려할 때 사실상 적용하기가 어려운 실정임.

- 그럼에도 불구하고 2008년부터 2010년까지 예상되는 대규모 철거와 이에 따른 주택시장의 충격을 고려하면, 어느 정도의 단계별 조정은 불가피한 실정임. 그러나 재건축사업과 달리 재정비촉진사업은 통합적으로 수립된 개발기본계획에 따라 사업이 진행되는 것이므로 주민과 건설회사의 반발을 고려하여 단계별 추진방안은 시장개입을 최소화할 필요가 있음.

- 특히 원활한 주택공급은 철거에 대한 최선의 대책이 될 수 있다는 점에서, 공급과 철거를 연계하여 철거규모를 정하는 방안과 저가·소형주택 공급 증대방안, 그리고 보다 근본적으로 개발기본계획 수립시 단계별 조정을 위한 방안을 정책대안으로 검토함.

- 단계적 시행을 위한 기본원칙은 다음과 같음.

- 대규모 철거로 인한 주택시장의 충격 최소화

- 기본계획과 별도로 시기조정방안을 모색하지만 시장개입은 최소화

- 원활한 주택공급은 철거에 대한 최선의 대응책이라는 점에서, 공급과 철거를 연계

- 철거주택 대부분이 다가구·다세대의 저가·소형주택인 점을 감안하여 저가·소형주택 공급 증대

- 철거는 국지적 지역시장에 영향을 미친다는 점에서, 자치구 단위 대책방안 적용

- 전세가격 상승으로 시장 불안이 우려되는 지역에서 선별 적용

- 궁극적으로는 기본계획 수립시 사업구역의 단계별 조정 추진

## 2. 정책방안

### 1) 자치구별 멸실총량 범위 지정

대안 1 : 자치구별 멸실규모는 권역별 최고 한도를 적용

- 단계 1 : 시기조정 대상지역 지정

- 뉴타운사업의 경우 개별적으로 추진되는 재개발사업이나 재건축사업과는 달리 사업단위가 크고 철거가 일부 자치구에 집중된다는 점에서, 시기조정은 서울시 전지역을 대상으로 하

기보다는 전세가격이 불안한 지역만을 대상으로 적용하는 것이 바람직함.

- 즉 철거로 인한 이주 수요가 전세가격 상승을 초래한다는 점에서, 전세가격이 과다하게 상승한 지역에 한정하여 단계적 조정을 시행할 필요가 있음. 그리고 지정지역의 전세가격이 안정되어 지정사유가 해소되는 시점에 해제하도록 함.
- 전세가격은 실수요에 기반을 두고 있다는 점에서 대체로 매매가격보다는 상승폭이 제한적이지만 이 연구에서는 단계별 조정을 위한 요건으로 주택거래신고지역 지정기준을 일부 적용하여 시기조정 대상지역을 지정함.

<표 4> 뉴타운사업의 시기조정 대상지역 지정기준

시기조정 대상지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택 전세가격상승률이 월간 1.5% 이상 상승한 지역 또는</li> <li>- 주택 전세가격상승률이 3개월간 3% 이상 상승한 지역</li> </ul>
-----------	---

○ 단계 2 : 자치구별 멸실규모 산정

- 지난 3년간 공급 대비 멸실 비율이 1 : 0.67임을 고려하여 자치구별 멸실량은 공급량 대비 1 : 0.7과 1 : 1의 비율을 적용하여 산정하는 2가지 대안을 고려할 수 있으나 자체 멸실규모는 우선 1 : 1의 범위까지 멸실을 지정함.

○ 단계 3 : 권역별 멸실규모 산정

- 뉴타운사업은 철거시기와 지역이 몰려있는 점을 감안하여 2차로 권역별로 한도를 정해 운영함.

- 권역별 멸실한도는 자치구의 멸실범위를 초과하는 경우 2단계로 적용하는 멸실허용범위라는 점에서 권역별 총규모는 1 : 0.7로 산정할 필요가 있음.

- <표 5>와 <표 6>에서 자치구별 멸실한도를 초과한 자치구 중 권역별 한도를 적용한 결과 여전히 동북1권과 서북권에서는 멸실한도를 초과하는 것으로 나타남.

1 : 0.7 적용시 : 2008년에 도심권, 동북1권, 서북권에서 한도 초과

1 : 1 적용시 : 2008년에 동북1권, 서북권에서 한도 초과

<표 5> 자치구별 공급량 대비 멸실가능규모

생활권	자치구	1:1 기준시	1:0.7 기준시	향후 재정비밀실		
				종 로	2009년	2010년
도심권	종 로	999	699	2,240	-	1,039
	중	1,435	1,005	-	2,698	-
	용 산	1,650	1,155	790	-	196
동북1권	성 동	1,734	1,214	5,987	3,300	1,614
	광 진	1,652	1,156	-	-	-
	동대문	3,819	2,673	6,100	3,626	10,198
	중 량	2,433	1,703	-	-	-
동북2권	성 북	5,238	3,667	1,123	381	1,159
	강 북	3,956	2,769	1,638	-	-
	도 봉	2,236	1,565	-	487	-
	노 원	1,875	1,313	-	-	-
서북권	은 평	2,703	1,892	475	2,001	416
	서대문	1,328	930	7,351	1,879	690
	마 포	4,887	3,421	5,263	3,416	2,715
서남1권	양 천	3,614	2,530	-	5,314	-
	강 서	5,171	3,620	543	-	-
서남2권	구 로	3,159	2,211	-	266	-
	금 천	1,881	1,317	-	-	-
	영등포	2,163	1,514	-	1,218	4,658
서남3권	동 작	3,905	2,734	680	2,090	272
	관 악	4,627	3,239	-	-	-
동남1권	서 초	4,232	2,962	-	-	-
	강 남	5,858	4,101	-	-	-
동남2권	송 파	6,717	4,702	-	-	-
	강 동	4,335	3,035	144	690	-

<표 6> 생활권별 공급량 대비 멸실가능규모

생활권	1:1 기준시	1:0.7 기준시	향후 재정비밀실		
			2008년	2009년	2010년
도심권	4,084	2,859	3,030	2,698	1,235
동북1권	9,638	6,746	12,087	6,926	11,812
동북2권	13,305	9,314	2,761	868	1,159
서북권	8,918	6,243	13,089	7,296	3,821
서남1권	8,785	6,150	543	5,314	-
서남2권	7,203	5,042	-	1,484	4,658
서남3권	8,532	5,973	680	2,090	272
동남1권	10,090	7,063	-	-	-
동남2권	11,052	7,737	144	690	-



대안 2 : 4,000세대까지 자치구별 멸실총량 범위 지정

- 최근 국토해양부에서는 재정비촉진계획 수립시 단계별 사업추진계획을 포함하도록 재정비촉진계획 수립지침을 개정하여 고시함(2008. 6. 30).
  - 단계별 시행계획은 사업에 대한 예측가능성을 높이고 구청장이 각 단계별로 총량을 정하여 관리하도록 재정비촉진계획에 사업구역별 사업추진시기, 이주시기, 입주시기를 명시함.
  - 총량의 범위는 구청장이 별도 운용기준을 정하되 촉진사업의 규모에 따라 동일 시·군·구나 동일 생활권에서 3,000세대~4,000세대가 넘지 않는 범위로 하고, 주변지역에서 이사철 등 전세수요가 급증할 우려가 있는 경우 해당구역별 사업시행 인가 또는 관리처분 인가시기를 3개월 또는 6개월 단위로 조정하도록 함.
- 그러나 서울시의 경우 3차 재정비촉진지구 일부를 제외하고는 재정비촉진기본계획이 이미 결정되었고 상당수 지역에서 관리처분계획 인가가 진행 중인 점을 감안하면, 개정지침을 적용하기 어려운 실정임.
  - 이미 계획수립이 완료된 경우 동일 생활권 내에 여러 개의 자치구가 인접해 있고, 일부 구를 중심으로 철거가 집중되고 있으므로 각 자치구별 총량의 범위를 4,000세대까지 최대로 적용할 필요가 있음.

## 2) 저가·소형주택 공급

- 저가·소형주택 공급을 위한 다양한 인센티브 제공

- 60㎡ 이하 소형주택이 전체 주택의 80% 이상인 소규모단지(20세대~100세대)에 대해 용적률 및 시설기준 완화

- 다세대주택과 다가구주택의 경우 1985년과 1990년에 각각 도입된 이후 수차례 지하실, 인접대지와외의 경계선 이격거리, 높이제한 등과 같은 건축규제가 완화되면서, 단독주택 재건축과 자투리땅을 이용한 다가구·다세대주택의 건설이 활성화됨.

그러나 2003년부터는 종세분화에 따른 용적률 감소와, 주차장 설치기준 강화 등으로 사업성이 떨어져 공급이 급격하게 위축됨. 따라서 다가구·다세대주택의 공급을 장려하기 위해서는 사업성 확보가 가능하도록 다양한 인센티브를 제공할 필요가 있음.

- 첫째, 건폐율 60% 제한 규정의 경우 저층 고밀도개발을 억제하는 요인으로 작용하고 있으므로 중층주택에 대해서는 건폐율 규정을 완화하여 고밀도개발이 가능하도록 규제를 완화할 필요가 있음.
- 둘째, 현재 주차장 설치기준은 필지별로 1세대당 1면 설치를 의무화하도록 하여 필지마다 주차장 통로가 발생함으로써 토지이용도를 저하시키므로 지역별 공동 주차장을 확보토록 하고, 공동주차장 활용이 가능할 경우 주차장 관련 규제 완화가 필요함.
- 특히 60㎡ 이하 소형주택이 전체주택의 80% 이상을 차지하는 20세대~100세대의 소규모 단지에 대해 사업성 확보 차원에서 용적률 상향조정과 물리적인 시설기준을 완화할 필요가 있음.

○ 중층형 다세대 공공임대주택 시범사업 시행

- 2006년 말 현재 서울시에서 소유하고 있는 다가구·다세대 매입임대주택 중 노후주택을 선택하여 저가임대주택 모델사업을 시범적으로 실시할 필요가 있음.

- 공공부문에선 선도적으로 기존 다가구·다세대주택의 질적 수준을 높일 수 있는 저가주택 모델 개발이 필요함.

특히 매입임대주택을 활용하여 2호 이상 인접한 주택에 대해 합필개발을 통해 중층형 집합주택으로 개발하도록 시범사업을 추진하도록 함.

### 3) 노후도 기준을 지구지정 필수요건으로 지정

- 그동안 재정비촉진계획에서는 사업구역지정요건으로 접도율, 과소필지율, 노후불량주택비율, 호수밀도 등 4가지 요건 중 2가지 요건만 충족하면 정비예정구역으로 지정하고 있음.

- 그러나 재정비사업의 목적이 노후불량주택지역의 환경개선에 있다는 점에서, 노후도 기준에 미달하는 지역까지 다른 요건의 충족을 이유로 사업추진이 가능한 것은 재정비사업의 기본취지에 어긋난다는 지적이 많음.

- 실제로 가재울·노량진·미아·방화·아현·신정뉴타운 등 개발기본계획 승인이 이루어진 지역을 대상으로 지구지정 요건을 분석한 결과, 21개 사업구역 중 47.6%만이 노후도기준을 충족한 것으로 나타남. 반면 호수밀도는 85.7%, 과소필지율은 42.9%, 접도율은 28.6%만이

충족된 것으로 나타남.

-따라서 노후불량주택비율 기준을 필수요건으로 지정할 경우 현재 1단계 사업구역 중 50% 정도를 분산하여 추진이 가능하며, 재정비사업의 본래 취지에도 들어맞는 이점이 있음.

<표 7> 뉴타운(재정비촉진)사업지구의 사업구역 지정기준 충족현황

구역수	접도율 (30% 이하)	과소필지율 (50% 이상)	노후불량주택비율 (60% 이상)	호수밀도 (60호 이상/ha)
21(100.0%)	6 (28.6%)	9 (42.9%)	10 (47.6%)	18 (85.7%)