

서울시 재개발임대주택 사례를 통해 본 정비사업 특성에 관한 연구

성진욱* · 남진**

Publicness of redevelopment projects through the public rental housing in Seoul

Jinuk Sung · Jin Nam

국문요약 : 이 연구는 서울시 정비사업의 공공성 차원에서 확보되는 재개발임대주택의 현안에 대해 살펴보고 정책제언을 하는 것이 주요 목적이다. 현재의 정비 사업은 대부분 조합에 의해 추진 되는 민간사업으로 추진되고 있어 공공성을 담보하기 어려운 실정이다. 서울시의 다양한 임대유형 중 재개발임대주택을 선정한 이유는 공공의 노력만으로도, 민간의 단독추진으로 공급되는 것이 아니라 정비사업의 결과물으로써 협업을 통해 제공되는 공급모델임을 감안할 때 시사 하는 바가 클 것 이라 사료된다. 연구의 내용적 범위로는 정비사업 현황 및 여건에 대해 정책동향 등 문헌검토와 공 급사례, 재개발임대주택 거주자의 실태조사를 통한 전반적 정책효과, 용적률 변화에 따른 사업성 변화 사례를 살펴보았다. 특히, 대상지의 입지여건 및 현 상황을 고려한 용적률의 제공은 조합의 사업성을 담보하면서 도시계획사업인 정비사업의 공공성을 확보할 수 있는 기준이 될 것으로 판단 된다. 용적률의 증가는 적정수준의 용적률을 제공하여 일반분양가 대비 조합원 분양가를 일정수준 으로 유지하는 것은 대상지의 입지조건에 따른 사업성의 격차를 완화할 수 있을 것이라 판단된다. 이 때 기반시설 확충, 임대주택의 추가 확보 등을 통하여 공익성과 조합의 사업성을 균형 있게 추 구할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 통해 얻은 시사점은 다음과 같다. 첫째, 서울의 미래세대를 위한 자원 확보 차원에서 재개발임대주택의 적극적인 공급이 필요하다. 둘째, 공공의 직접적인 시

* 서울주택도시공사 SH도시연구원 책임연구원(주저자)

** 서울시립대학교 도시공학과 교수(교신저자, Email: jnam@uos.ac.kr)

행 등 공익성 확보를 위한 노력이 요구된다. 셋째, 제도적 차원에서 재개발임대주택을 넘어 정비 사업을 통해 확보되는 공공임대주택으로 다양화 할 필요가 있다.

주제어 : 서울시, 정비사업, 재개발, 공공임대주택

Abstract : The main purpose of this study is to examine the current issues of redeveloped rental housing secured from the public aspect of Seoul's redevelopment project and make policy recommendations. Most of the current improvement projects are being promoted as private projects by cooperatives, making it difficult to guarantee publicness. The reason why redevelopment rental housing was selected among the various rental types in Seoul is thought to have significant implications considering that it is a supply model provided through collaboration as a result of a improvement project rather than being supplied through public efforts alone or through the private sector alone. The scope of the study includes review of literature including policy trends on the status and conditions of improvement projects, supply cases, overall policy effects through a survey of residents of redeveloped rental housing, and cases of changes in feasibility analysis due to changes in floor area ratio. In particular, the provision of a floor area ratio that takes into account the location conditions and situation of the target site is judged to be a standard that can ensure the feasibility analysis of the association and secure the publicness of the improvement project. The implications obtained through this are as follows. First, there is a need to actively supply redevelopment rental housing in order to secure resources for future generations in Seoul. Second, efforts are required to ensure public interest, such as direct public implementation. Third, from an institutional perspective, there is a need to diversify beyond redeveloped rental housing into public rental housing secured through improvement projects.

Key Words : Seoul, Improvement project, Redevelopment, Public rental housing

1. 문제제기

최근 기존 시가지의 고밀 및 복합개발 등을

통해 토지의 효율적 활용을 모색하고자 다양한 정책대안들이 제시되고 있다. 그 중 서울시에 국한하여 살펴보면 재개발, 재건축 등 정비사

업이 가장 체감 가능한 사례로 판단된다.

지난 몇 년은 민간규제 중심의 부동산 정책으로 공공이 전향적으로 참여하는 대책들이 시행되었으며 공공재개발, 공공재건축 등이 주요 사업수단으로 볼 수 있다. 그러나 공공참여에 대한 신뢰가 현저히 낮은 탓에 부동산 시장에서 크게 호응 받지 못하는 상황이다. 따라서 전통적으로 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 민간부문에서의 재개발, 재건축 등이 반대급부로 활성화 되었다.

그 가운데에는 서울의 경우 신속통합기획이라는 정책브랜드를 통해 공공의 적극지원과 민간의 협력사업을 유도하는 정책이 유효하게 작용하였다고 볼 수 있다. 정비사업의 주요 추진 주체는 민간으로 전환됨에도 불구하고 공공의 지원을 통해 주택공급 물량을 증대시키고, 보다 효율적인 방법으로 도시를 관리해 나가는 측면에서 그 의의를 가진다.

현행 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업은 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업으로 구분되며, 이들 정비사업은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 도시계획사업으로 규정하고 있다. 그러나 주거환경개선사업을 제외하고는 대부분 조합에 의해 추진되는 민간사업으로 추진되고 있어 공공성을 담보하기 어려운 실정이다(남진·이지현, 2023).

또한 정비사업의 유형별 공공기여 부분에 대한 기준이 서로 다르며, 특히 공공임대주택의 건설과 관련하여서는 정비사업의 유형별 차이가 크게 나타나고 있는 실정이다. 대표적으로 재개발사업의 경우 임대주택의 의무확보가

있는 반면 재건축사업은 해당되지 않는다. 또한, 국민주택규모 주택을 건설하여 공공에게 공급하여야 하는 초과용적률의 일정 비율 또한 재개발사업과 재건축사업 간에는 차이가 발생하고 있다. 사업의 특성에 따라 일부 차이가 있을 수 있으나 그 근거가 합리적으로 제시되지 않고 있어 재개발임대주택을 사례로 문제를 제기하고 논의를 이어가고자 한다.

따라서 본 연구에서는 재개발임대주택을 중심으로 정비사업의 특성을 살펴보고자 한다. 특히 서울시의 다양한 임대유형 중 재개발임대주택은 공공의 노력만으로도, 민간의 단독추진으로 공급되는 것이 아니라 정비사업의 결과물으로써 협업을 통해 제공되는 공급모델임을 감안할 때 시사하는 바가 크다. 이를 바탕으로 「도시 및 주거환경정비법」의 개정 등 향후 정비사업을 통한 공공임대주택 확보 방안에 대해 제언하는 것이 주요 목적이다.

2. 현황 및 여건

1) 정비사업 현황

주택의 라이프 사이클은 택지개발, 주택건설, 주택공급, 주택의 관리 및 개보수, 주택의 재정비, 주택공급으로 이어지는 것이 일반적이다. 이에 따라 주택관련 법령도 다시 택지의 개발 및 주택의 신규공급·관리를 담당하는 법령과 재정비를 담당하는 법령으로 구분된다.

재정비는 주택의 신규공급이 정책의 주요 목표이던 시기에는 주목을 받지 못하였으나, 1980년대 중반부터 관련법들이 제정되었다.

「도시재개발법」*, 「도시 저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」** 및 「주택건설촉진법」*** 등이 법제화되어 도시의 재정비에 큰 역할을 담당하였다. 그러나 상기 법령이 일관성을 갖추지 못하였고, 변화하는 주택정비시장의 여건을 제대로 반영하지 못하고 있다는 지적에 따라 「도시 및 주거환경 정비법」을 제

정하여 통합시행(2003)하고 있다. 이후 2018년 전부개정****으로 인해 주거환경개선사업, 재개발사업****, 재건축사업으로 구분되었으며, <표 1>과 같이 2021년 공공재개발 및 공공재건축이 새로운 방식*으로 도입되었다.

<그림 1>과 같이 서울시 건축물의 노후도를 보면 서울 전역적으로 나타나고 있으며 특히 정비가 필요한 지역**으로는 강북지역이 두드러지게 나타난다(성진욱 외, 2021).

또한 최근 신속통합기획을 통해 정비사업 활성화 여건이 마련되었다. 정비계획

<표 1> 사업방식별 비교

구분	공공참여 정비사업	신속통합기획
사업유형	공공재개발, 공공재건축 등	민간 재개발, 재건축
사업시행	SH, LH, (+주민)	주민
정비계획 수립	SH, LH, (+주민)	주민+자치구
건축계획 수립	SH, LH, (+주민)	주민
시공사 선정	SH, LH, (+주민)	주민
서울시 역할	사업절차관리	계획가이드 제공 및 사업절차관리

출처 : 서울특별시(2021) 재정리

* 1962년 「도시계획법」을 통해 불량지구 개량, 1965년 동법 시행령 개정을 근거로 재개발 사업 근거마련, 1973년 「주택개량촉진에 관한 임시조치법」에 따른 주택개량 재개발사업, 1976년 「도시재개발법」 제정을 통해 도심재개발, 주택개량 재개발 시행함. 여기서 1983년 합동재개발사업방식 도입하였으며 대형건설업체의 재개발 사업 참여의 욕을 높임(박신영, 2021)

** 1989년 합동재개발 사업의 부작용을 최소화하고 도시 저소득주민의 밀집한 노후·불량주거지의 주거환경을 개선하기 위해 「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」 제정

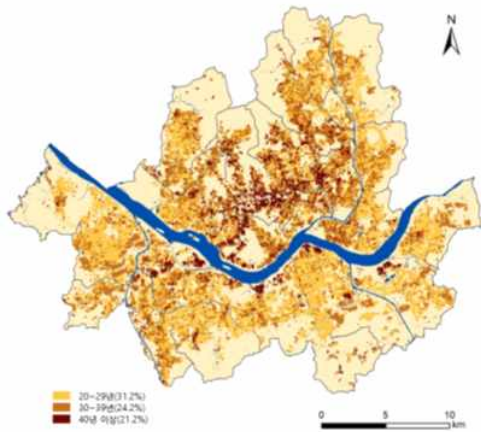
*** 1997년 「주택건설촉진법」 개정을 통해 재건축사업 추진의 법적 근거 마련

**** 법 제정 이후 정비사업에 대한 사회적 수요가 급증하고, 시장상황 변화에 부응하기 위하여 법률 개정이 빈번하게 이루어졌으며, 법조문도 제정 당시 88개조 273개항에서 117개조 423개항으로 크게 증가하였음. 이로 인해 법률 규정이 지나치게 복잡하고 일반 국민이 이해하기가 어려울 뿐만 아니라, 정비사업을 둘러싼 분쟁이 다수 발생하고 있어, 법률을 알기 쉽게 개편하고 불필요한 분쟁을 저감할 수 있도록 법률 규정을 정비

***** 2017.08.09. 법 개정을 통해 ‘주택재개발사업’은 ‘재개발사업으로’, ‘도시환경정비사업’은 재개발사업의 유형으로 포함하였으며, 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제3조(재개발사업의 구분) 법 제2조제2호나목에 따른 재개발사업을 주택정비형과 도시정비형으로 구분

* 2021.4.13. 개정을 통해 공공재개발 및 공공재건축 유형을 신설

** 약 51만 개의 건축물 정보 중 결측값, 오류치, 이상치 등을 제외하고 약 48만 개 건물 대상으로 분석하였으며, 정비가 필요한 지역 576개가 도출되었으며 중랑구 105개, 강북구 98개 순으로 나타났다(출처: 성진욱 외, 2021).



<그림 1> 서울시 건축물 노후도 현황

출처: 성진욱 외(2021)

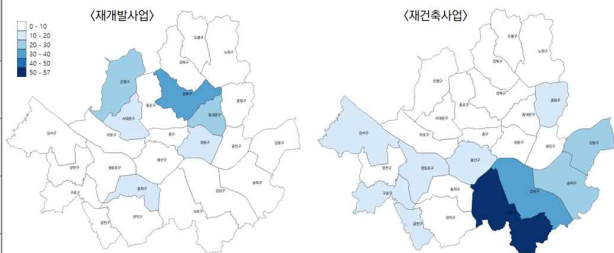
수립단계에서 서울시가 공공성과 사업성의 균형을 이룬 가이드라인을 제시하고, 신속한 사업추진을 지원하는 공공지원계획이다. 추진근거는 「2025 도시·주거환경정비 기본계획」이며 법적명칭은 정비지원계획이다. 주요 특징으로는 유연한 도시계획을 실행할 수 있다는 점이다. 아파트

최고 높이 35층과 한강변 15층 규제를 지역특성에 따라 운영 등 층수규제를 유연하게 적용가능 하다. 또한 사업기간을 대폭적으로 단축할 수 있다. 개별 심의절차를 통합해, 심의기간을 대폭 단축하며 도시계획위원회 특별분과를 적극 운영하고 있다. 마지막으로 디자인 혁신이라는 점에서 감성 디자인, 수변 중심구조, 쉼터, 미래세대를 위한 주거유형, 경계허물기 등의 원칙을 적용하여 새로운 도시로의 변모를 추진하고자 하는 것이 주요 특성이다.

정비사업의 추진현황은 아래 <표 2>와 같이 개략적으로 정리할 수 있다. 서울시에서는 재개발, 재건축 등 정비 사업의 추진 과정을 투명하게 공개하기 위하여 서울시 클린업 시스템을 구축하여 운영하고 있다. 본 원고에서 사용된 정비 사업 추진 현황은 서울시 클린업 시스템에서 제공되는 각 정비 사업지구의 사업개요를 취합하여 서울 열린데이터 광장에서 제공하는 “서울시 재개발 재건축 정비 사업 현황

<표 2> 서울시 정비사업 추진현황 및 자치구별 분포

구분	정비 구역 수 (개소)	정비구역 총면적 (km ²)	정비구역 평균면적 (m ²)
재개발 (도시정비형)	72	1.4	26,661
재개발 (주택정비형)	207	42.8	236,202
재건축	280	12.6	50,607
총합계	559	56.8	117,388



출처: 서울특별시 홈페이지(2023)

(2023)” 자료를 이용하였다. 총 866개의 정비구역 중 운영 중인 정비구역은 744개소이며 이 중 재개발·재건축은 559개소이며 정비구역의 합계 면적은 약 56.8km²로 나타났다.

2) 정비사업과 임대주택

「도시 및 주거환경 정비법」 제10조와 시행령 제9조에 따라 정비계획의 입안권자는 주택 수급의 안정과 저소득 주민의 입주 기회 확대를 위하여 정비 사업으로 건설하는 주택에 대하여 임대주택 및 주택 규모별 건설 비율을 정비계획에 반영하여야 한다. 공공임대주택은 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 30 이하로 하며, 주거전용면적이 40제곱미터 이하인 공공임대주택이 전체 공공임대주택 세대수의 100분의 50 이하로 공급해야 한다.

<표 3>과 같이 재개발사업을 통한 임대주

택 공급 의무화 비율은 시장상황과 정책적 판단에 따라 변화해왔다. 구체적으로 시행령을 기준으로 살펴보면 2011년까지 전체 세대수의 17%의 확보규정이 20%까지 상향되었다. 이후 건설경기 등을 고려하여 2015년 완화되었다가 공공주택의 중요성을 감안하여 2020년 다시 20%이하로 상향되었다(박인숙, 2021). <표 4>에서는 사업방식별 공공임대주택을 확보하는 측면에서 비교하여 살펴보았다.

서울시는 재개발사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율을 고시하고 있다.* 재개발사업의 임대주택 건설 비율은 세대수의 15퍼센트 또는 연면적의 10퍼센트로 하며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 30조제1항 제2호에 따른 상업지역에서는 세대수의 5퍼센트 또는 연면적의 5퍼센트로 한다. 재건축사업의 경우 국민주택규모의 주택은 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 60 이하이며, 임대주택 의무 건설 비율은 없다. 다만 용적률 상향

<표 3> 재개발사업을 통한 임대주택 공급 의무화 비율 변화 및 관련 법규

구분	내용
법 제10조 (기존 제4조의2)	`12.08.02. 임대주택 임대주택이 전체 세대수 또는 전체 연면적의 100분의 30 이하로서 대통령령으로 정하는 범위 `18.02.09. 기존 도시정비법 제4조의2에서 동법 제10조 임대주택 및 주택규모별 건설비율로 변경
시행령 제9조 (기존 제13조의 3항)	`11.06.09. 임대주택은 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 17 이하에서 20%까지 상향 `15.05.29. 20%이하에서 15%이하에서 건설하도록 완화 `20.09.24. 15%이하에서 20%이하로 상향

주: `18.02.09. 「도시 및 주거환경정비법」 및 시행령 전부개정으로 조문 변경

출처 : 「도시 및 주거환경정비법」 및 동법 시행령 재정리

* 서울특별시고시 제2022-493호(2022.12.12.)

<표 4> 공공임대주택 확보에 관한 사업별 특성

구분	민간		공공재정비		공공 직접시행방식*	
	재개발	재건축	공공재개발	공공재건축	재개발	재건축
공공임대주택	세대수 15% 또는 연면적의 10% (서울시 또는 REITs 소유)	-	세대수 15% 또는 연면적의 10% (서울시 또는 REITs 소유)	-	세대수 10~15% (시행자 소유)	세대수 5~10% (시행자 소유)

출처 : 「도시 및 주거환경 정비법」등 참조하여 재정리

등 초과 용적률의 50%는 공공임대주택을 공급해야 할 의무가 있다**. 「도시 및 주거환경 정비법」 제54조 및 동법시행령 제48조에 따라 정비사업 시 법적상한용적률에서 정비계획 용적률을 뺀 용적률의 1/2 이상 국민주택규모 주택을 확보해야한다.

또한 동법 제101조의 5, 제101조의 6에 따라 공공재개발 시행 시 법적상한초과용적률(법적상한용적률의 1.2배)에서 정비계획용적률을 뺀 용적률의 1/2 이상 국민주택규모 주택 확보해야하며, 공공재건축 시행 시 법적상한용적률에서 정비계획용적률을 뺀 용적률의 1/2 이상 국민주택규모 주택 확보(국민주택규모 주택의 50% 이내 공공분양 전환 가능)하여야 한다.

본질적으로 재개발임대주택 등을 확보하는 목적은 정비구역 지정 전 주거환경 및 도시환경 개선을 위한 정비사업 구역에 거주하는 세

입자 등에게 국비·시비 재원으로 임대주택을 공급하여 저소득 시민의 주거안정 도모하기 위함이다. 인수가격은 <표 5>와 같이 사업방식에 따라 토지부분에 대해서는 차이를 보이고 있다. 재건축사업에서는 기부채납으로 간주되는 반면 재개발사업에서는 감정가격으로 산정된다. 매매가격의 구성은 아래 <표 6>과 같이 인 건축비, 부속토지비, 부속토지비 가산항목으로 구성된다.

건축비는 국토교통부 고시에 따라 공공건설 임대주택 분양전환가격 산정 기준의 표준건축비 적용하며, 동별 최고층수 기준으로 공급면적별 표준건축비 적용하여 산출한다. 지상층 건축비는 주택공급면적 전체를 대상으로 하며 지하층 건축비는 주차장, 기계실 등 지하층 면적에서 지상층의 63%를 적용하여 산출한다. 부속 토지비의 근거는 「도시 및 주거환경 정비법」 시행령 제68조제2항에 따라 사업시행계획

* LH 등이 사업 기간 동안 기존 토지등소유자들의 토지 및 건축물의 소유권을 이전 받아 사업을 직접시행하고, 준공 이후에 우선 공급 형태로 보상을 하는 “공공 직접시행 정비사업”을 신설하려고 하였으나 입법발의(‘21.2) 이후 소위 LH 직원의 부동산 투기사태(‘21.3)로 인한 신뢰도 저하 등의 이유로 제도개선 이행되지 않음

** 서울시의 경우 정비사업 등 용적률 완화에 따라 건설되는 공공임대주택 매입업무 처리 기준을 2023년 5월 마련하여 체계적으로 관리하고 있음

<표 5> 공공임대주택 인수제도

구분	재개발사업	재건축사업
초과 용적률 완화 및 국민주택규모 건설비용 (법 제54조)	초과 용적률의 50%~75% 이하 국민주택규모 건설	초과 용적률의 30%~50% 이하 국민주택규모 건설
인수 가격 등 (법 제55조, 제79조)	건물: 표준건축비 토지: 감정가격	건물: 표준건축비 토지: 용적률 완화에 따른 기부채납

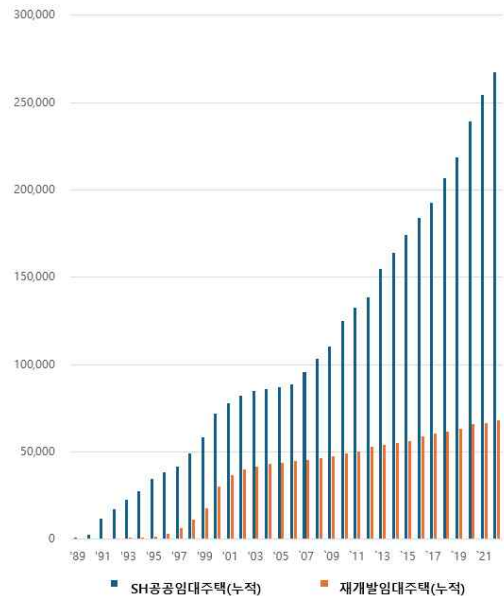
출처 : 「도시 및 주거환경 정비법」 제54조, 제55조, 제79조

인가 고시가 있는 날 기준(최초 사업시행인가일 기준)으로 임대주택부지면적 산정하여 산출한다. 마지막으로 부속토지비 가산항목은 대지조성비, 암반공사비, 흙막이공사비, 간선 시설 설치비, 지장물 철거비, 감정평가수수료 등으로 구성된다.

<그림 2>와 같이 서울시가 매입하여 서울주택도시공사가 위탁관리하고 있는 재개발임대주택의 누적재고현황을 살펴볼 수 있다. 현재 252,245호의 서울주택도시공사 공공임대주택 재고 중 재개발임대주택은 69,067호로 전체 재고 대비 27.4%를 차지하고 있다. 재개발임대주택은 1993년 최초 공급되었으며 2000년 한 해에만 12,256호를 공급하였다. 점차 물량이 감소하여 2023년의 경우 1,086호의 재개발임대주택이 공급되었다. 그러나 서울시의 다양한 공공임대유형 중 가장 많은 비율을 차지하고 있다(서울주택도시공사, 2023).

다음 <표 6>에는 최근 재개발임대주택의 연도별 확보된 물량에 관한 사항이다. 2019년 이후부터 「임대주택 통계」에서는 임대유형별 간소화로 인해 정비사업 주체 등 세부사업별

자료가 확보되지 않음에 따라 부득이 자료구축에 한계가 있으나 전반적 경향을 파악하는데 충분하다고 판단된다. <표 6>에서 비중2를 살펴보면 서울시 기준으로 연도별 공급되는 공공임대 중 정비사업으로 확보되는 공공임대의



<그림 2> 서울시 재개발임대주택 재고 (단위: 호)

출처: 서울주택도시공사 내부자료(2023)

<표 6> 재개발임대주택의 연도별 물량에 관한 사항 (단위: 호, %)

구분 (서울기준)	임대주택 (a=b+c)	민간임대 (b)	공공임대 (c)	정비사업으로 확보되는 공공임대 (d)	비중			비고
					비중1 (c/a)	비중2 (d/c)	비중3 (d/a)	
2011년	27,521	16,617	10,904	2,199	39.6%	20.2%	8.0%	16.6%
2012년	48,316	31,976	16,340	5,192	33.8%	31.8%	10.7%	9.3%
2013년	53,380	37,432	15,948	1,039	29.9%	6.5%	1.9%	6.8%
2014년	53,088	35,495	17,593	2,328	33.1%	13.2%	4.4%	11.9%
2015년	79,294	60,921	18,373	1,587	23.2%	8.6%	2.0%	5.8%
2016년	61,952	44,669	17,283	346	27.9%	2.0%	0.6%	13.9%
2017년	100,881	76,826	24,055	1,713	23.8%	7.1%	1.7%	6.7%
2018년	144,408	117,780	26,628	2,508	18.4%	9.4%	1.7%	4.7%
2019년	95,158	71,578	23,580	348	24.8%	1.5%	0.4%	7.3%

주: 1) 비중1은 전체 임대주택 대비 공공임대, 비중2는 전체 공공임대 대비 정비사업으로 확보되는 공공임대, 비중3은 전체 임대주택 대비 정비사업으로 확보되는 공공임대, 비고란은 전체 공공임대주택 대비 서울주택도시공사가 관리하는 재개발임대주택 비율
 2) d 유형의 경우 ①국민임대-매입-도시재정비(재건축, 재개발), ②공공-건설-정비사업조합, ③공공-매입-재건축,재개발매입을 포함
 3) ②유형인 정비사업조합은 사업시행인가 기준이며 그 외 사업계획승인 기준

출처: 국토교통부, 임대주택 통계(건설공급현황), 각 연도

비중을 나타내는 것이다. 2010년대 초반 뉴타운 등 정비사업이 활성화 되었을 때는 20%(`11) ~30%(`12)까지 많은 비중을 차지 하였으나 `19년의 경우 1.5%까지 급격한 감소를 보이고 있다.

민간부문의 정비사업이 활성화되어야지만 동시에 공공부문에서의 부담가능한 주택이 확보가능하다. <표 6>에서 확인하였듯이 재개발임대주택의 물량감소는 정비사업이 제대로 작동되지 않은 이유에서 찾을 수 있다.

서울시의회(2019)에 따르면 정비사업이 2010년대 초반 해제되지 않고, 계속 추진되었더라면 공급될 수 있었던 물량을 산출한 결과 <표 7>과 같이 나타남을 알 수 있다. 정비사업은 주택시장의 영향을 상당히 받는 사업이다. 특히 최근 서울 주택가격 상승의 주요원인 중 하나로써 과거 정비사업으로 추진되었어야 하는 물량들이 적기에 공급되지 않았다는 지적 제기 되기도 하였다. 뉴타운 및 재개발사업의 실태조사와 갈등조정을 통해 다수의 정비구역

<표 7> 서울시 권역별 미착공물량 (단위: 호)

구분	서울		도심권	동남권	동북권	서남권	서북권
	합계	누적					
2014	4,939	4,939	-	3,222	1,717	-	-
2015	232	5,171	-	232	-	-	-
2016	790	5,961	-	-	790	-	-
2017	3,131	9,092	-	377	2,249	505	-
2018	11,662	20,754	4,389	41	3,460	2,223	1,549
2019	50,261	71,015	9,509	1,951	17,023	18,709	3,069
2020	53,845	124,860	2,144	9,288	23,644	13,818	4,951
2021	42,970	167,830	2,382	2,545	14,791	12,439	10,813
2022	30,999	198,829	1,438	3,293	12,280	10,974	3,014
2023	34,229	233,058	5,146	293	10,668	11,422	6,700
2024	10,944	244,002	-	2,337	8,195	412	-
2025	4,256	248,258	-	391	2,384	221	1,260
2026	631	248,889	-	-	-	-	631
합계	248,889	-	25,008	23,970	97,201	70,723	31,987

주: 2012년 정비사업 구역해제 발표 이후 주택가격이 상승국면으로 진입

출처: 서울특별시의회(2019) 재정리

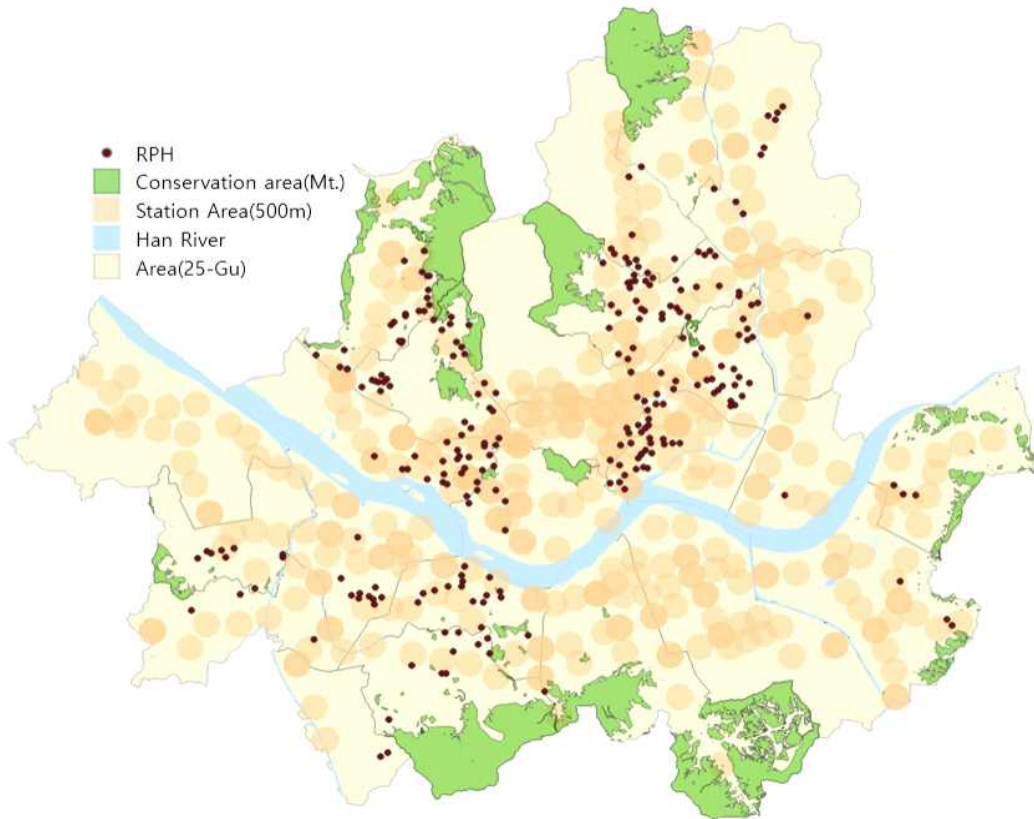
해제에 관한 자료에 따르면 정비(예정)구역 686개소 중 393개소가 해제되었으며 주민 결정에 따라 해제된 일반 해제지역이 279개 구역, 그 외 직권 해제되었다(장남중 외, 2018).

정비사업 해제에 따른 주택공급 감소효과는 아래 <표 7>의 서울특별시의회(2019) 자료로 확인 가능하며 약 25만호에 가까운 물량 미공급되었으며, 미착공물량의 영향이 가격상승의 원인이 되었을 것으로 추정된다.

3. 재개발임대주택의 정책효과

1) 재개발임대주택 특성

재개발임대주택은 기반시설이 열악하고 노후불량 건축물이 밀집한 기성시까지 정비사업을 통해 신축되는 공동주택을 매입하여 공급하는 공공임대주택이다. 대표적인 사업방식은 전술한 바와 같이 「도시 및 주거환경비법」에 의한 주택재개발사업이다. 전액 서울시 재원으로 매입하며 서울주택도시공사가 위탁 관



<그림 3> 서울시 재개발임대주택의 분포

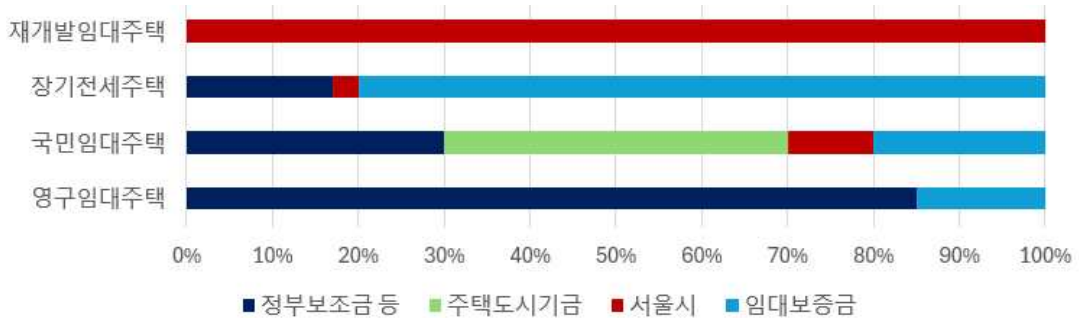
출처: 서울주택도시공사 내부자료(2023)

리하고 있다. 2023년 기준 약 6.9만 가구의 재고량을 보이며 <그림 3>과 같이 서울시 내 분포를 살펴볼 수 있다.

재개발임대주택은 무주택 세대주인 철거민이 주요 임대대상이며, 해당 사업지구 뿐만 아니라 타 지구 세입자 및 인접 도시계획사업 철거민까지 포함한다. 서울시에서는 1989년 이후 「서울특별시 주택개발사업 업무지침」에 근거하여 세입자용 임대주택 건립을 의무화하여 임대주택으로 활용하고 있다. 도입

초기인 1990년대에는 재개발구역 내 국공유지의 저가 불하에 따른 반대급부의 성격도 있었으나, 이후 세입자의 주거 안정을 위한 재고 확보와 개발이익 환수의 성격으로 변모되었다.

이후 1997년 「서울특별시 도시개발사업 조례」에서 재개발사업의 시행으로 이주하게 되는 세입자가 있는 경우, 임대주택 건설계획을 수립해야 하는 법적근거가 마련되었으며 이후 임대주택 확보에 대한 의무비율을 마련하였다. 특히 2005년부터는 <그림 4>와 같이 재



<그림 4> 서울시 공공임대주택 유형별 재원조달 방법

출처: 서울주택도시공사 내부자료(2023)

개발임대주택에 대해서도 재정지원이 이루어짐으로써 이전과는 달리 공가세대에 한하여 수급자, 보호대상 한부모가족, 청약저축 가입자 등에게 공급하고 있어 부담가능한 주택으로서의 기능을 일부 하고 있다(박신영, 2021).

이처럼 재개발임대주택은 최초 공급된 1993년 이후 현재까지 철거세입자 및 저소득 서울시민의 주거안정 정책으로서 상당한 기여를 하고 있다. 서울의 대표적인 공공임대유형으로써 재고량은 국민임대주택의 약 2.4배에 달한다. 특히 재개발임대주택은 공공의 공급의지 뿐만 아니라 민간의 정비사업 물량 및 속도에 따라 좌우되는 공공과 민간의 공통된 결과물이라는 특성을 지닌다. 최근에는 향후 공급의 지속성 측면에서 가용택지가 부족한 서울시에서는 재개발임대주택을 포함하는 매입형 공공임대주택을 확보하는 것이 기존의 택지개발을 통한 건설형 공공임대주택보다 효과적이라는 것에

공감대가 형성되고 있다. 이에 따라 정부 및 서울시의 정책 기조 역시 매입형 임대주택을 확대하는 방향으로 변화하는 중에 있다.

2) 용적률 변화에 따른 사업성 변화 모의실험 사례*

본 연구의 목적은 서론에서 밝혔듯이 정비사업을 통한 공공임대주택 확보이다. 서울시 ○○ 재개발 사업구역을 대상으로 용적률 변화에 따른 사업성 변화에 대해 모의실험을 해보고자 한다.

임대주택의 비율을 총 세대수 대비 20%로 고정하고, 용적률 변화에 따른 사업성 변화를 검토하였다. 예를 들어 <표 8>과 같이 용적률을 260%로 계획하고, 총 세대수 중 임대주택을 20% 확보하면 조합의 이윤은 305억원, 일반분양가 대비 조합원 분양가의 비율은 91%

* 모의실험 사례는 서울주택도시공사(2020)의 연구결과를 재구성하였다.

로 나타난다. 대상지의 경우 2종일반주거지역에서 3종일반주거지역으로 종상향이 이루어진 상태이다. 종상향이 이루어지지 않았다고 가정하고 임대주택 20%를 확보하는 경우에 대하여 사업성 변화를 살펴보면 용적률은 245% 내외에서 계획이 이루어질 것으로 예상할 수 있다. 용적률 240%와 250%의 경우에 대해 사업성을 살펴보면, 용적률 240%일 경우 조합의 이윤은 -138억원으로 나타나고, 용적률 250%의 경우 조합의 이윤은 83억원, 일반분양가 대비 조합원의 분양가는 97.69%로 나타난다.

정비사업이 도시계획사업이기는 하나 민간이 주체가 되어 사업을 진행한다는 측면을 고려할 때에는 사업추진에 따른 위험을 반영할

필요가 있다. 이는 다양한 방법으로 고려될 수 있으나 일반분양가 대비 조합원분양가의 격차로 위험의 고려가 가능할 것이다. 위험 고려의 정도는 이해관계자에 따라 격차가 나타날 수 있으나 여기서는 8%~10%정도를 고려하였으며 일반분양가 대비 조합원분양가는 90%~92%정도 시 사업이 가능하다고 볼 수 있다.

따라서 대상지의 경우 종상향이 이루어지지 않는다면 임대주택 20%의 의무확보기준으로 사업이 어려울 것으로 판단되나, 기 진행된 사업과 같이 종상향이 있을 경우에는 충분한 사업성이 있는 것으로 판단된다. 아울러 용적률 260%에서도 사업성이 있다고 판단할 수 있기 때문에 과도한 용적률 상향은 지양하여도 될

<표 8> ○○재개발 사업구역 용적률 변화에 따른 사업성 변화 모의실험 사례

구분	용적률(%)	발생이윤(만원)				임대세대 (총세대수)	임대주택 비중 (%)	일반분양가 대비 조합원분양가 비율(%)
		합계	조합	공공				
				기반시설	임대주택			
현 관리처분	282.43	19,889,314	8,554,835	4,570,533	6,763,946	305 (1,670)	18.3	76.21
	230	6,930,214	-3,614,854	4,570,533	5,974,535	269 (1,345)	20.0	110.05
용적률 변화 대안별 검토	240	9,430,443	-1,383,144	4,570,533	6,243,054	282 (1,409)	20.0	103.85
	250	11,930,672	830,106	4,570,533	6,530,033	294 (1,472)	20.0	97.69
	260	14,430,900	3,046,712	4,570,533	6,813,655	307 (1,536)	20.0	91.53
	270	16,931,129	5,261,640	4,570,533	7,098,956	320 (1,600)	20.0	85.37
	280	19,431,359	7,486,638	4,570,533	7,374,188	333 (1,664)	20.0	79.18
	290	21,931,587	9,701,566	4,570,533	7,659,488	345 (1,726)	20.0	73.02
	300	24,431,816	11,923,207	4,570,533	7,938,076	358 (1,790)	20.0	66.84

출처: 서울주택도시공사(2020) 재정리

것으로 판단된다(서울주택도시공사, 2020).

임대주택 확보의 측면에서 볼 때 현 관리처 분계획에 따르면 용적률 282.43%, 임대주택수 305호, 조합 총이윤은 855억원이다. 임대주택 비율을 20% 기준으로 분석하면, 용적률 260% 하에서는 임대주택 수 307호, 조합 총이윤 305억원으로 임대 주택 수는 2호 증가, 조합 총이윤은 550억원이 감소한다. 용적률 270% 하에서는 임대주택 수 320호, 조합 총이윤 526억원으로 임대 주택 수는 15호가 증가하고, 조합 총이윤은 329억원 감소하며, 용적률 280% 하에서는 임대주택 수 333호, 조합 총이윤 749억원으로 임대 주택 수는 28호가 증가하고, 조합 총이윤은 106억원이 감소하는 것으로 나타난다.

임대주택 확보기준 20%를 고정하고, 용적률이 10%씩 증가할 때마다의 변화를 보면 조합 총이윤은 220억원 내외의 증가가 발생하고 임대 주택 수는 매 10%마다 13호씩 증가하는 것을 알 수 있다. 이를 조합의 입장에서 판단하면, 사업성이 확보되는 최저 용적률의 기준은 매우 중요하다. 이는 사업추진 여부를 판단하는 기준이 되기 때문이다. 사업성이 확보되는 최저 용적률을 상회하는 용적률을 확보할 수 있다면 용적률이 높으면 높을수록 기준 임대주택을 확보하더라도 더 유리한 것으로 판단할 수 있다. 다만, 다른 사회적 여건은 고려하지 않는 경우이다.

따라서 대상지의 입지여건 및 현 상황을 고

려한 용적률의 제공은 조합의 사업성을 담보하면서 도시계획사업인 정비사업의 공공성을 확보할 수 있는 기준이 될 것으로 판단된다. 용적률의 증가는 적정수준의 용적률을 제공하여 일반분양가 대비 조합원 분양가를 일정수준으로 유지하는 것은 대상지의 입지조건에 따른 사업성의 격차를 완화할 수 있을 것이다. 또한 용적률의 추가적인 증가 시에는 기반시설 확충, 임대주택의 추가 확보 등을 통하여 공익성과 조합의 사업성을 균형 있게 추구할 수 있도록 하여야 할 것이다(서울특별시, 2019; 이승주·김금현, 2011; 이지현, 2019).

3) 거주자 측면의 정책효과*

서울시 재개발임대주택에 거주하고 있는 가구의 조사를 통해 정책효과를 가능해볼 수 있다(성진욱·김기중, 2022; 임영수 외, 2009).

우선 노후주거지 세입자에게 보다 나은 주거환경을 제공한다는 점이다. 재개발임대주택은 오래된 대도시 서울에서 노후 주거지 재개발사업을 통해서 기존 세입자들이 입주함으로써 보다 나은 주거환경 제공 및 주거 안정에 기여하고 있다(남진·황인자, 2006). 거주에 대한 만족도는 85.6%로 대체로 높은 편이며, 매우 만족하는 경우가 21.9%, 전혀 만족하지 않은 경우는 0.9%에 불과하다.

정비사업의 특성상 외곽보다 도심 정비사업 구역에서 공급되어 직주근접에 기여하고 있다

* 입주자 특성은 이영민·성진욱(2017)의 연구결과를 재구성하였다.

는 장점이 있다. 이러한 입지상의 장점으로 인하여 패널 응답자 중 30%는 거주지와 동일한 자치구로 출퇴근하는 것으로 나타나 직주근접에 일정부분 기여한 것으로 평가된다. 한편, 동일한 자치구로 출퇴근하는 직주근접과 소득의 관계를 분석한 결과 적어도 재개발임대주택의 경우 직주근접이 소득과 정(+)의 관계를 보인다. 도시근로자 월평균소득의 30% 이하 가구에서는 타자치구 출퇴근비율 91%, 50~70% 가구의 경우 타 자치구 출퇴근하는 비율 69%로 분석되었다.

자녀세대의 학력 및 상용직근로자 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 교육수준은 부모세대 및 자녀세대 모두 고졸이 각각 39.8%, 40.2%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그러나 부모세대는 중졸이하가 43.8%인 반면, 자녀세대(만 25세 이상)는 전문대졸 이상이 56.6%로 부모세대보다 교육수준이 높아지는 것으로 나타났다. 교육수준이 높은 자녀세대의 경우 상용직 임금근로자의 비율이 부모세대보다 21%p 높아 안정적인 직업에 종사하는 것으로 나타났다.

그러나 재개발임대주택에 대한 선제적 대응이 필요한 사항 또한 도출할 수 있었다. 급속한 가구분화와 고령화에 대한 대비가 필요하다. 단지가 빠르게 고령화되고 있으며, 1-2인 가구 위주로 급속히 전환되고 있다. 가구주 평균연령은 59.7세로 입주당시 평균 50.6세에 비해 약 9.1세 증가하였으며 30대와 40대의 구성 비율은 줄어들고 60대와 70대의 구성 비율이 크게 증가하여 고령화가 확연히 진행 중

이다. 가구원수는 평균 2.07명(실제 동거가구원 2.04명)으로 10년 전 2.44명에 비해 16.2% 감소하였으며, 서울시 전체의 감소폭 10.5% 보다 크게 나타났다.

이와 같은 가구 및 인구구조 변화에 대응하기 위해 가구원수를 고려한 주택규모 배정 필요하다. 재개발임대주택의 경우 임대주택 의무비율 등 세대수 확보 위주의 정책으로 소형 위주로 공급되었으며, 입주자 선정 과정에서 가구원수를 고려하지 않고 주택을 배정하는 한계가 있다. 서울시의 경우 현재 주택 전체 세대수의 15%이하를 공급하도록 규정함에 따라 재개발임대주택의 재고확보에 상당한 성과를 보였으나, 주택규모는 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」상 임대주택의 규모를 2004년 60㎡까지 확대되었으나, 의무사항은 아니어서 소형 위주의 공급이 지속되었다. 초소형 위주의 공급이 계속됨에 따른 부작용으로 최저주거기준에 미치지도 못하는 세대가 24%에 달하여, 가구원수에 따른 주택 배정이 필요하다.

4. 논의 및 정책제언

신규 개발 토지가 부족한 서울시에서 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비사업은 노후지역을 개선하고 신규 주택 공급을 확보하는 수단이 되고 있는 것은 분명한 사실이다. 정비사업을 통해 개발이익을 환수하는 방안은 기반시설의 정비 및 기부채납, 부담금 부과, 임대주택 건설로 구분할 수 있으나 본 연구에서는 재

개발사업에서 발생하는 재개발임대주택에 국한하여 살펴보았다. 이와 관련하여 몇 가지 논의사항과 함께 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 서울의 미래세대를 위한 자원 확보 차원에서 재개발임대주택의 적극적인 공급이 필요하다. 향후 서울시 내에서 주택수급 안정과 공공성 확보를 위해 일정량의 공공임대주택 확보가 요구되며, 이를 위해서는 재건축과 같이 민간에 의한 정비사업에서도 공공주택 확보가 확대되도록 유도할 필요가 있다. 앞서 사례 검토 결과에서도 임대주택 확보가 민간시장의 사업성 저하에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다면, 사업의 유형에 따라 적정량의 임대주택 확보비율을 명시하는 것이 가능할 것으로 판단된다. 아울러 건설된 임대주택에 대하여 공공매입기준을 제시함으로써 정비사업 유형별로 공공임대주택 확보가 가능할 것이다.

둘째, 공공의 직접적인 시행 등 공익성 확보를 위한 노력이 요구된다. 공공주도의 정비사업 추진은 정비사업의 공익성 확보 뿐만 아니라 공공임대주택의 확보에도 기여할 것으로 판단된다. 현행 정비사업은 주로 민간이 추진함으로써 사익의 추구가 과도하게 발생하고 있으며 공공성이 저하되는 한계에 부딪히고 있다. 이에 따라 공공재개발 참여를 통해 적극적으로 정비사업에서 선제적으로 공공임대주택 확보 노력이 필요하다. 현재 서울주택도시공사의 경

우 공공재개발* 14곳**에 참여하고 있으며, 조합과 협력하여 성과로 이어질 필요가 있다. 재개발임대주택의 대안으로 노후 공공임대단지에서의 부담가능한 주택 공급확보 또한 노력이 요구된다. 사업대상은 영구임대 및 50년공공임대 34개 단지 39,802세대로써 재정비 상당한 공급물량 확보가 가능하리라 판단된다.

셋째, 제도적 차원에서 재개발임대주택을 넘어 정비사업을 통해 확보되는 공공임대주택으로 다양화 할 필요가 있다. 예를 들어 현행 재건축사업에서는 공공임대주택 확보가 의무사항은 아니지만 향후 법적으로 공공임대주택을 확보하도록 해야 한다. 그러나 재건축부담금제도와 맞물려 사회적 합의가 가능하도록 적정 수준의 확보기준을 제시할 필요가 있다. 가칭 정비사업부담금으로 부담금 산정의 기준이 되는 종료시점 주택가격은 실제 시장가격이 반영될 수 있도록 하며, 개발비용의 산정 기준도 명확히 할 필요가 있다. 아울러 임대주택 기부채납시 개발비용의 인정 범위 등에 규정의 보완을 통하여, 정비사업 부담금과 임대주택 건설은 상호 유기적으로 적용될 수 있도록 함으로써 조합의 입장에서 이중부담이 되지 않도록 하여야 할 것이다.

* SH 및 LH 등 공공이 사업성 부족, 주민 간 갈등 등으로 장기 정체된 재개발사업에 참여하여 주거환경을 개선하고 주택공급도 촉진하는 사업으로 용적률 상향(법적상한의 120% 허용) 등 도시규제 완화, 분양가상한제 적용 제외 등 사업성 개선, 사업비 용자, 인허가 절차 간소화 등 각종 공적지원 제공

** 기존(흑석2, 용두1-6, 강북5, 양평13, 양평14, 신문로2-12), 신규(본동, 금호23, 홍은1, 충정로1, 연희동, 장위8), 2차후보지(아현동699, 응암동101)

<참 고 문 헌>

1. 남진, 이지현, 2023, 「도시정비론」, 기문당.
2. 남진, 황인자, 2006, 주택재개발구역 내의 세입자 가구의 임대주택 입주선택 결정요인에 관한 연구, 「국토계획」, 41(3), 69~82.
3. 박신영, 2021, 재개발임대주택 공급제도의 도입상황 및 특징분석, 「LHI Journal」, 12(3), 51~65.
4. 박인숙, 2021, 포용도시 관점에서 재개발임대주택의 사회적 혼합에 미치는 영향요인 분석, 서울시립대학교 박사학위논문.
5. 장남중, 김상일, 이현정, 백세나, 2018, 뉴타운·재개발 해제지역 실태분석과 주거재생방향, 서울연구원.
6. 서울주택도시공사, 2020, 정비사업을 통한 공공임대주택 확보 방안 연구.
7. 서울주택도시공사 내부자료, 2023.
8. 서울특별시, 2019, 도시공간정책 차원의 부담가능 임대주택 확충 기반 마련 연구.
9. 서울특별시의회, 2019, 서울시 정비사업 출구전략의 한계 및 개선방안 연구.
10. 성진욱, 김기중, 2022, 서울 공공임대주택 누가 어떻게 살고 있나(4차년도), SH도시연구원.
11. 성진욱, 김기중, 정재훈, 2021, 재정비 대상지역의 공간DB 고도화 및 특성 분석 연구, SH도시연구원.
12. 이승주, 김금현, 2011, 주택재개발 사업에서의 주체별 개발이익의 추정, 「국토계획」, 46(3), 103~119.
13. 이영민, 성진욱, 2017, 공공임대주택 입주자 특성 및 삶의 질에 관한 연구: 재개발임대주택, SH도시연구원.
14. 이지현, 2021, 재개발사업의 새로운 공공성 연구, 서울시립대학교 박사학위논문.
15. 임영수, 이지은, 이명훈, 2009, 주택재개발 임대주택 실태분석에 관한 연구, 「국토계획」, 44(7), 109~122.

게재신청 2024.04.12

심사일자 2024.04.24

게재확정 2024.05.03

주저자: 성진욱, 교신저자: 남진