

A Study on the Stabilization of Housing in Old
Low-rise Residential Areas in Urban Regeneration
district of Goyang

고양시
도시재생활성화지역 내
노후저층주거지 주거안정화
방안 모색 연구

정 광 진
조 해 송

A Study on the Stabilization of Housing in Old Low-rise Residential Areas in Urban Regeneration district of Goyang

고양시 도시재생활성화지역 내 노후저층주거지 주거안정화 방안 모색 연구

연구책임자

정광진(고양시정연구원, 도시정책연구실, 부연구위원)

연구참여자

조해송(고양시정연구원, 도시정책연구실, 위촉연구원)

발행일 2021년 12월 30일

저자 정광진, 조해송

발행인 정원호

발행처 고양시정연구원

주소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전화 031-8073-8372

홈페이지 www.gyri.re.kr

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

I S B N 979-11-91726-40-4

이 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해로서, 고양시정연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.
해당 보고서는 고양시서체를 사용하여 제작되었습니다.

목 차

요약	i
제1장 연구의 개요	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 내용 및 방법	6
제2장 이론적 고찰	9
제1절 선행연구 및 사례 분석	11
제2절 중앙정부 정책 변화	36
제3절 공공성에 대한 고찰	84
제4절 시사점	102
제3장 고양시 현황 분석	105
제1절 고양시 일반현황	107
제2절 관련 사업 및 제도 현황	122
제3절 고양시 도시재생활성화지역 현황	142
제4절 시사점	148
제4장 주거안정화 방안 도출	153
제1절 대상지 선정	153
제2절 세인연립	159
제3절 수정다세대	186
제4절 시사점	202

제5장 결론 및 정책제언	207
제1절 연구의 종합	207
제2절 정책 제언	209
참고문헌	215
Abstract	217

표 목차

[표 1-1] 도시재생활성화 지역도시재생활성화지역 주택 노후도 현황	5
[표 1-2] 연구의 내용	6
[표 1-3] 연구의 방법	7
[표 2-1] 김석준·이상호·허영기(2020)의 가로주택에 적합한 건축특례사항 및 공공지원사항	12
[표 2-2] 장윤배·조하영(2019)의 자율주택정비사업 활성화 저해요인	13
[표 2-3] 당산동 자율주택 개요	14
[표 2-4] 상도4동 서울형 자율주택 개요	16
[표 2-5] 동도연립 개요	17
[표 2-6] 로얄연립 개요	18
[표 2-7] 부천시 역곡동 대림아파트	19
[표 2-8] 도시재생 연계형 소규모 행복주택 사업모델 가이드라인	22
[표 2-9] 도시재생뉴딜사업 연계 가로주택정비사업 활성화 방안 및 제도개선 사항	23
[표 2-10] 사업주체별 역할	32
[표 2-11] 사례별 세대수 및 특징	34
[표 2-12] 도심 내 공급 확대를 위한 도시규제 등 정비 (수도권 주택공급 확대 방안, 2018.09.21.)	37
[표 2-13] 소규모 정비사업 활성화를 통한 도심 내 공급 확대 (수도권 주택공급 확대 방안, 2018.09.21.)	38
[표 2-14] 공공성 요건	39
[표 2-15] 가로주택정비사업 활성화를 위한 제도개선(주택시장 안정화 방안(2019.12.16.))	39
[표 2-16] 공공재개발 활성화(수도권 주택공급 기반 강화 방안, 2020.05.06.)	40
[표 2-17] 소규모 주택정비사업 보완(수도권 주택공급 기반 강화 방안, 2020.05.06.)	41
[표 2-18] 재건축·재개발 등 정비사업 공공성 강화 (서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안, 2020.08.04.)	42
[표 2-19] 규제완화 등을 통한 도심공급 확대 (서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안, 2020.08.04.)	43
[표 2-20] 특수상황 토지등 소유자 지원	46

[표 2-21] 주택공급활성화지구 종합	46
[표 2-22] 주택공급활성화지구 선도사업 후보지 지정	47
[표 2-23] 6차 발표 선도사업 후보지 4개 구역 평균 사업효과	49
[표 2-24] 주거재생 혁신지구 종합	52
[표 2-25] 주거재생 혁신지구 선도사업 후보지 리스트	53
[표 2-26] 주거재생 혁신지구 선도사업 후보지 7개 구역 평균 사업효과	53
[표 2-27] 신청가능한 주거재생 특화형	54
[표 2-28] 주택공급사업의 실행력 확보단계	55
[표 2-29] 기본지원 및 특례사항	56
[표 2-30] 추가 예산 집행 가능 사업	57
[표 2-31] 주거재생 특화형 뉴딜사업 선정지	58
[표 2-32] 소규모 주택정비관리지역 종합	60
[표 2-33] 소규모 주택정비 관리지역 후보지	61
[표 2-34] 소규모 주택정비 관리지역 선도사업 후보지 내 가로주택정비사업 평균 기대효과	62
[표 2-35] 도시정비법_공공재개발	63
[표 2-36] 도시정비법_공공재건축	65
[표 2-37] 도시정비법_공통	66
[표 2-38] 소규모주택정비법_관리지역	68
[표 2-39] 소규모주택정비법_공공소규모재건축사업	70
[표 2-40] 소규모주택정비법_공통	71
[표 2-41] 공공주택특별법(도심공공주택복합사업)	73
[표 2-42] 도시재생특별법_주거재생혁신지구	75
[표 2-43] 표 생활SOC 3개년 계획 주요 연혁	76
[표 2-44] 표 생활SOC 3개년 계획의 차별성	77
[표 2-45] 13종 복합화 대상시설	79
[표 2-46] 복합화 대상시설 국고보조율	81
[표 2-47] 주거지 주차장	83

[표 2-48] 표 공적인 것의 속성	87
[표 2-49] 주체와 내용, 절차 측면에서의 공적인 것과 공공성의 개념	88
[표 2-50] 공공성의 발생 또는 요구되는 경우	91
[표 2-51] 공공재와 사유재의 구분	93
[표 2-52] 주택시장에 대한 정부개입 방식	99
[표 2-53] 정책변화 요약	102
[표 3-1] 고양시-시도간 전입·전출 인구	109
[표 3-2] 고양시-시도간 전입·전출 사유	110
[표 3-3] 연령별 주택점유 형태	111
[표 3-4] 연령별 무주택 가구 현황	112
[표 3-5] 고양시 주택유형별 현황	114
[표 3-6] 고양시 주택노후도 현황	116
[표 3-7] 노후주택 분포현황	117
[표 3-8] 고양시 공공임대주택 현황	119
[표 3-9] 경기도 공공임대주택 유형별 공급현황	120
[표 3-10] 시군구별 임대주택 비율	121
[표 3-11] 고양시 도시사업 총괄	123
[표 3-12] 1기 신도시 개요	126
[표 3-13] 1980~1990년대 고양시 도시사업	128
[표 3-14] 2기 신도시 현황	130
[표 3-15] 2000년대 고양시 도시사업	132
[표 3-16] 2010년대 고양시 도시사업	136
[표 3-17] 고양시 택지개발 사업 종합	137
[표 3-18] 소규모정비사업 추진현황	138
[표 3-19] 자율주택정비사업(미추진)	139
[표 3-20] 세인연립 가로주택정비사업(미추진)	140
[표 3-21] 고양시 주거안정 관련 조례	141

[표 3-22] 고양시 도시재생 활성화지역 지정 현황	143
[표 3-23] 도시재생활성화사업 유형	144
[표 3-24] 도시재생활성화사업 사업비	144
[표 3-25] 도시재생활성화지역 노후주택 현황	146
[표 4-1] 세인연립 일반현황	159
[표 4-2] 세인연립 인근 고양형 임대주택 일반현황	161
[표 4-3] 고양형 임대주택 주민시설 등	162
[표 4-4] 세인연립 인근 행정동 인구현황	163
[표 4-5] 능곡 도시재생활성화 지역도시재생활성화지역 내 건축물 규모	164
[표 4-6] 능곡 도시재생활성화 지역도시재생활성화지역 내 건축물 건축 연도	165
[표 4-7] 표 세인연립 관련사업 검토	170
[표 4-8] 소규모 주택정비 관리지역	170
[표 4-9] 표 주거재생특화형 뉴딜사업	171
[표 4-10] 건축개요(용적률 200%)	176
[표 4-11] 사업성 분석(용적률 200%)	177
[표 4-12] 건축개요(용적률 230%)	178
[표 4-13] 사업성 분석(용적률 230%)	179
[표 4-14] 수정다세대 일반현황	186
[표 4-15] 수정다세대 인근 행정동 인구현황	188
[표 4-16] 고양 도시재생활성화 지역도시재생활성화지역 내 건축물 규모	190
[표 4-17] 고양 도시재생활성화 지역도시재생활성화지역 내 건축물 건축 연도	190
[표 4-18] 표 수정다세대 관련사업 검토	194
[표 4-19] 표 건축개요(용적률 230%)	197
[표 4-20] 사업성 분석(용적률 230%)	198
[표 4-21] 건축개요(용적률 250%)	199
[표 4-22] 사업성 분석(용적률 230%)	200
[표 4-23] 도시재생활성화계획의 효력	203

그림 목차

[그림 1-1] 고양시 주택 현황	3
[그림 1-2] 유형별 노후주택 밀집 분석	4
[그림 2-1] 당산동 자율주택 사업 전후 사진	14
[그림 2-2] 상도4동 서울형 자율주택 조감도	15
[그림 2-3] 동도연립 사업 전후 사진	17
[그림 2-4] 로얄연립 사업 조감도	18
[그림 2-5] 부천시 역곡동 대림아파트 사업 전과 조감도	19
[그림 2-6] 도시재생 연계형 소규모 행복주택 사업모델 개념도	21
[그림 2-7] 신장동 원도심 통합관리 절차	24
[그림 2-8] 하남시 신장동 활성화계획 비전 및 목표	25
[그림 2-9] 하남시 신장동 활성화계획 사업총괄도	26
[그림 2-10] 원도심 통합관리 가이드라인 마련 대상지	26
[그림 2-11] 생활문화어울림센터 부지 현황 및 공간배치(안)	27
[그림 2-12] 노후주택 개보수 수요 파악 및 사업추진 모습	28
[그림 2-13] 동부연립 현황 및 조감도(안)	28
[그림 2-14] 사업방향 및 전략	30
[그림 2-15] 사업구조	31
[그림 2-16] 주거재생혁신지구 개요	51
[그림 2-17] 그림 생활SOC 3개년 계획 비전 및 목표	78
[그림 2-18] 2022년도 생활SOC 복합화사업 추진방향	79
[그림 2-19] 복합화 개념 및 유형	80
[그림 2-20] 노후저층주거지 정비의 패러다임 변화	104
[그림 3-1] 인구구조	107
[그림 3-2] 도시재생전략계획에 따른 인구현황	108
[그림 3-3] 2005년~2020년 세대 당 인구 수	113

[그림 3-4] 연령별 1인 가구 비율(2015~2019년)	113
[그림 3-5] 고양시 주택유형별 분포 현황	115
[그림 3-6] 고양시 주택연령별 분포 현황	116
[그림 3-7] 도시재생전략계획에 따른 주택현황	118
[그림 3-8] 고양시 도시사업 총괄	122
[그림 3-9] 1990년대 도시문제 관련 신문 헤드라인	124
[그림 3-10] 주택가격지수 및 전세가격지수, 주택보급률	125
[그림 3-11] 관련 법령 및 제도 변화(1990년대 이전)	127
[그림 3-12] 관련 법령 및 제도 변화(2000년대)	131
[그림 3-13] 관련 법령 및 제도 변화(2010년대)	135
[그림 3-14] 고양시 도시재생활성화지역 현황	142
[그림 3-15] 도시재생활성화지역 노후주택 현황	145
[그림 3-16] 도시재생활성화지역별 20년 이상 주택 밀집도	147
[그림 4-1] 능곡지역 비전 및 목표	154
[그림 4-2] 주거지 재생	155
[그림 4-3] 주거지 재생(계속)	156
[그림 4-4] 도시재생전략계획 상 고양동 기본구상	158
[그림 4-5] 능곡도시재생활성화지역 및 세인연립 위치	160
[그림 4-6] 세인연립 건축물 및 토지이용 현황	164
[그림 4-7] 세인연립 건축물 규모 및 노후도 현황	165
[그림 4-8] 세인연립 교통 및 도로 현황	166
[그림 4-9] 세인연립 주요 시설 현황	167
[그림 4-10] 그림 관련사업 검토	169
[그림 4-11] 그림 세인연립 사업화 모델 도출	172
[그림 4-12] 그림 개발방식별 비교	174
[그림 4-13] 그림 공동개발 시 이점	174
[그림 4-14] 그림 세인연립 총괄 계획도	175

[그림 4-15] 기본 방향	180
[그림 4-16] 배치계획	181
[그림 4-17] 단면계획	182
[그림 4-18] 그림 조감도-1	183
[그림 4-19] 그림 조감도-2	183
[그림 4-20] 그림 조감도-3	184
[그림 4-21] 그림 조감도-4	184
[그림 4-22] 그림 조감도-5	185
[그림 4-23] 고양도시재생활성화지역 및 수정다세대 위치	187
[그림 4-24] 수정다세대 건축물 및 토지이용 현황	189
[그림 4-25] 수정다세대 건축물 규모 및 노후도 현황	190
[그림 4-26] 수정다세대 교통 및 도로 현황	191
[그림 4-27] 수정다세대 주요 시설 현황	192
[그림 4-28] 그림 개발방식별 비교	196
[그림 4-29] 그림 수정다세대 총괄계획도	196
[그림 5-1] 도시재생사업에 포함된 물리적 정비 관련 사업	209
[그림 5-2] 노후저층주거지 정비 관련 거버넌스 구축	211
[그림 5-3] 정비사업 공공성의 변화	213

요 약

1. 연구의 개요

□ 배경 및 목적

- 고양시는 전체 주택의 50% 이상이 2000년대 이전에 건설되어 주택의 노후화가 심각한 수준임
- 특히 도시재생활성화 지역에 밀집되어 있는 노후저층주거지는 아파트에 비해 30년 이상 노후 비율이 높으며 기반시설 역시 열악
- 구도심 활성화를 위해 도시재생뉴딜사업을 활발히 진행하고 있으나 본 사업은 공동체 활성화에 보다 집중하고 있어 주거정비 성과는 미미함
- 최근 중앙정부에서 도시재생과 주거정비를 결합하려는 정책을 잇달아 발표하고 있으며 법령개정도 함께 수반되고 있음
- 따라서 도시재생활성화지역 내 노후저층주거지를 대상으로 중앙정부의 정책과 연계한 주거정비방안을 모색해 보고자 함

□ 내용 및 방법

- 본 연구의 내용적 범위는 이론 및 사례 분석, 고양시 현황 분석, 주거안정화 방안 도출로 구성되어 있음
- 노후저층주거지 정비를 위한 선행연구 및 사례를 살펴보고 중앙정부의 정책 등을 분석하여 시사점 도출
- 고양시의 전체적인 현황 및 도시재생활성화지역의 현황을 분석하여 구도심 관리의 필요성과 도시재생뉴딜사업 내에서 주거정비의 필요성 도출
- 도시재생활성화지역 내 대상지를 선정하여 사업화 방안 구상

2. 이론적 고찰

□ 선행연구 및 사례 분석

- 소규모 주택정비사업은 여러 가지 이유로 진행이 쉽지 않아 활성화를 위한 다양한 지원 필요
- 특히 사업성 확보가 가장 필요하며 기금 확보, 공기업 참여, 인센티브 제공 등의 요인 도출
- 도시재생뉴딜사업에서 주택을 공급하기 위해 총괄사업관리자와 인정제도 등을 활용하여 공공이 참여하는 사업계획이 본격적으로 등장

□ 중앙정부 정책변화

- 도심 내 주택공급을 위한 다양한 정책이 발표되고 있음
- 그동안 정비 사업은 민간 위주로 진행되었으며 사업성이 없는 노후저층주거지는 정비되지 못하는 문제 발생
- 이러한 문제를 해결하기 위해 공공의 역할 확대에 초점이 맞춰져 있음
- 동시에 법제도도 개정되어 공공이 직접 참여할 수 있는 방안이 확대되었으며 이를 위한 시범지구 등이 동시다발적으로 지정

□ 공공성에 대한 고찰

- 공공성은 매우 다의적인 개념으로 모든 것들에 대해 공공성이 요구되지는 않으며 공공성이 강조되는 특정한 영역이 존재함
- 이는 필수 생활조건, 공동의 관심사 등으로 정리되며 외부성이 높거나 시장 원리로 문제가 해결되지 않고, 국민 생활에 필수적이며 재생산·확장이 불가할 경우 필요함
- 법학, 경제학, 사회학, 행정학 등 다양한 학문에서 공공성의 개념이 정의되고 있으며 도시계획적으로는 도시공간의 이용에 있어 공익을 위해 사적 활동을 제한하는 것에서부터 시작함
- 또한 주택은 준공공재로 볼 수 있으며 민간의 실패 상황을 예방하고 치유하는 것으로 공공성의 개념을 정립할 수 있음

3. 고양시 현황 분석

□ 고양시 일반현황

- 고양시의 인구는 계속적으로 증가해 왔으며 앞으로도 증가할 가능성이 있음
- 하지만 인구구조는 변하고 있으며 원도심 지역과 개발지역간 불균형이 심화되고 있음
- 고령층보다 신혼부부, 중장년층의 주거 안정성이 악화되고 있으며 세대 당 인구가 감소하고 1인 가구 비율이 증가하고 있음
- 주택 유형으로는 공동주택이 절대 다수를 차지하며 특히 연립다세대의 경우 30년 이상 노후 비율이 가장 높게 나타남

□ 관련 사업 및 제도 현황

- 고양시는 일산 제1기 신도시로 대표되는 대규모 택지개발로 확장된 도시이며 1990년대에 택지개발사업이 가장 활발하게 진행
- 이후 2000년대의 도시개발사업, 2010년대의 공공주택사업 및 도시재생사업 등으로 사업이 다변화하고 있음
- 개발시대 공급된 주택들이 노후되고 있으며 구도심을 관리할 필요가 증대되고 있으나 소규모 주택정비사업은 활성화되지 못하고 있음

□ 고양시 도시재생활성화지역 현황

- 고양시에는 혁신지구를 포함하여 총 6개의 도시재생뉴딜사업을 진행중이며 도시재생전략계획 상 12개의 도시재생활성화지역이 지정되어 있음
- 도시재생뉴딜사업 중 주민공동체 관련 사업에 가장 많은 사업비가 투입되고 있으며 주거정비 관련 사업비의 비율은 낮은 것으로 나타남
- 도시재생활성화지역은 고양시 평균과 비교했을 때 30년 이상 주택의 비율이 더 높게 나타났으며 각 지역별, 주택유형별 밀집도가 다르게 나타남

4. 주거안정화 방안 도출

□ 대상지 선정

- 능곡지역은 재정비 촉진지구 해제지역으로 지역의 쇠퇴 및 공동체의 와해 등을 겪었으며 2019년에 도시재생뉴딜사업에 선정되어 활발한 활동을 이어가고 있음
- 고양지역은 아직 도시재생뉴딜사업에 선정되지는 않았으며 도시재생활성화지역으로 지정되어 뉴딜사업을 준비 중에 있음
- 두 지역 모두 주거정비가 활성화계획 또는 전략계획에 포함되어 있으며 지역의 여건 상 주거정비와 지역 전체의 활성화가 필요하여 대상지로 선정하였음

□ 능곡지역 세인연립

- 능곡지역의 세인연립은 가로주택정비사업이 무산된 경험이 있으며 주변 고양형 임대주택 사업 등으로 변화가 필요한 곳임
- 특히 능곡시장 등이 지역에 위치하고 있어 생활SOC 등의 공급 등 다양한 사업 연계 필요
- 중앙정부의 정책과 연계하여 소규모주택정비 관리지역, 주거재생 특화형 뉴딜사업 등을 통해 주거정비와 생활SOC 공급을 함께 진행해야 함

□ 고양지역 수정다세대

- 고양지역은 주변환경이 열악하고 기반시설이 부족하며 수정다세대의 경우 세대수가 적어 사업성이 낮음
- 아직 도시재생활성화계획이 수립되지 않았기 때문에 필요한 지역에 공공이 개입할 수 있는 사업계획의 수립이 필요함
- 타 지자체에서 공공이 직접 참여하는 방식의 사업계획 수립이 본격적으로 등장하고 있기 때문에 고양시에서도 관련 노력 경주 필요

5. 연구의 결론

□ 연구의 종합

- 공공의 역할 확대 등 시대적 패러다임의 변화가 발생하고 있으며 이에 맞춰 지자체 차원에서의 대응 필요
- 고양시는 과거 택지개발사업 등으로 확대된 도시이며 구도심 관리에 보다 초점을 맞춰야 할 시점임
- 이를 위해 도시재생뉴딜사업 등에서 물리적인 주거정비에 힘을 쏟을 필요가 있음
- 도시재생활성화지역 중 민간 스스로 개량하기 어려운 곳에서 공공이 직접 참여할 수 있는 방안 마련 필요

□ 정책 제언

- 도시재생특별법 상 도시재생사업에는 물리적인 정비사업이 다수 포함되어 있으나 여러 가지 이유로 물리적 사업은 진행되지 못함
- 도심 내 주택공급의 중요성이 점점 강조되고 있는 현재의 상황을 볼 때 앞으로 법에 명시되어 있는 다양한 사업을 활용하여 도시재생사업에서 물리적 주거정비 사업 포함 필요
- 노후저층주거지의 갱신은 하나의 부서에서만 할 수 있는 일이 아니며 도시재생과, 재정비관리과, 도시계획정책관, 고양도시관리공사, 고양시정연구원 등 유관부서 및 기관의 거버넌스 구축 필요
- 도시재생사업의 실행력 제고를 위해 도시재생활성화계획에 관련 사업의 실행을 위한 의제처리 등 제도개선이 필요하며, 필요한 경우 도시재생과에 관련 사업의 인허가등 권한 이양 필요
- 성장시대의 정비사업은 민간의 비용과 노력으로 주택과 인프라를 확대하였으며 이 같은 방식은 높은 분양가가 담보되지 않으면 진행이 어려워 공공성은 영리성 속에서만 가능
- 향후에는 주거정비에서 영리성과 공공성이 상호지원하고 높은 공공성이 필요한 지역에 한정하여 공공성을 우선할 필요가 있음

제 1 장

연구의 개요

제1절 연구의 배경 및 목적

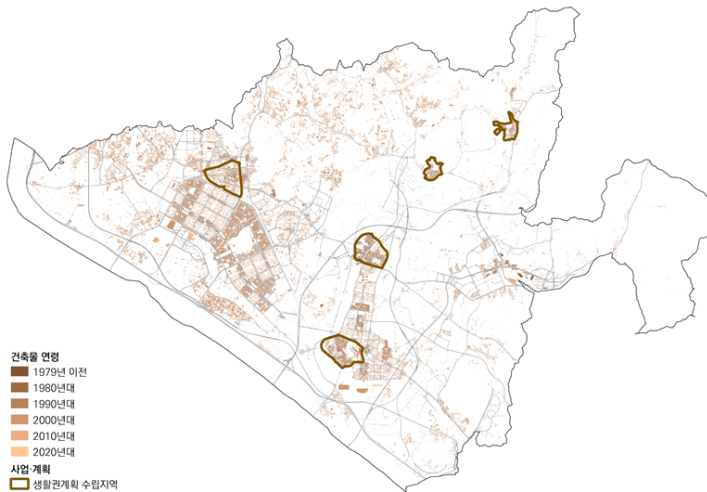
제2절 연구의 내용 및 방법

제절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

고양시는 전체 주택의 50% 이상이 2000년대 이전에 건설되어 주택의 노후화가 심각한 수준이다. 1기 신도시 건설 시점인 1990년대에 건설된 주택세대수가 가장 많으며 공동주택의 비율이 가장 높다.

[그림 1-1] 고양시 주택 현황



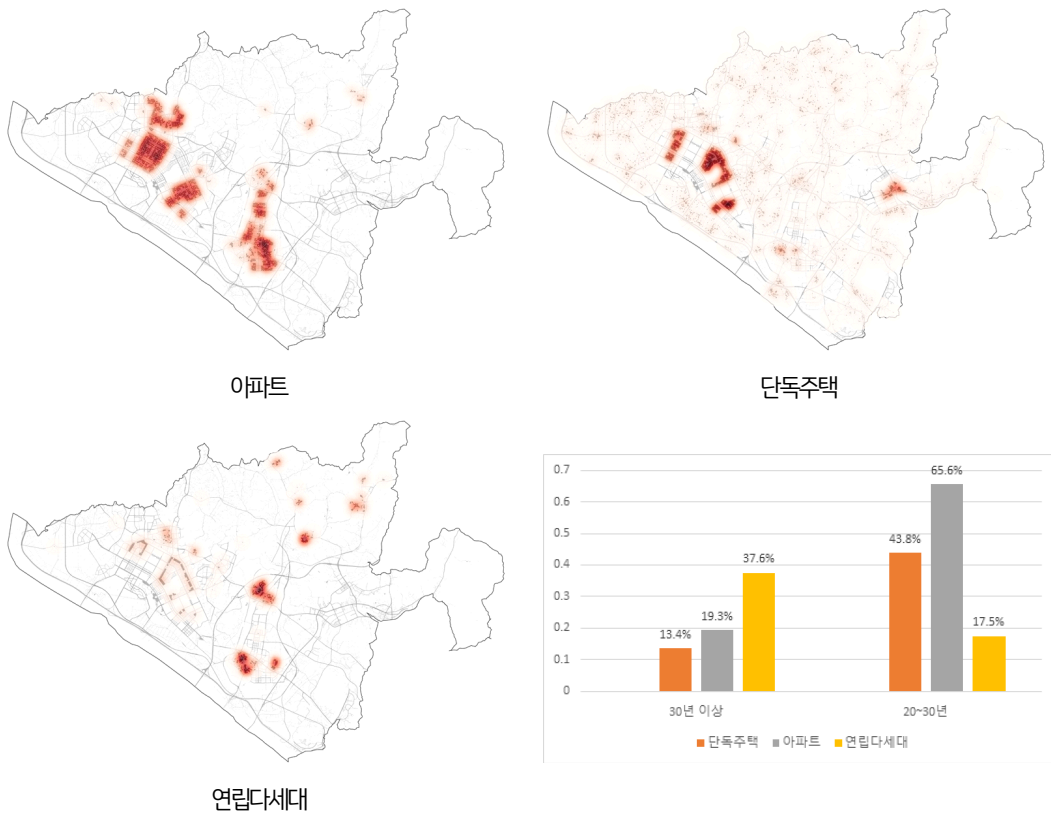
행정구역	합계	1979 이전	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
		세대수	세대수	세대수	세대수	세대수
총 주택수	327,782 (100%)	3,525 (1.1%)	13,888 (4.2%)	149,930 (45.7%)	73,105 (22.3%)	87,324 (26.6%)
단독주택	21,053 (100%)	3,298 (15.7%)	1,787 (8.5%)	7,872 (37.4%)	5,151 (24.5%)	2,945 (14.0%)
공동주택	306,075 (100%)	2,222 (0.7%)	9,155 (3.0%)	132,537 (43.4%)	65,215 (21.4%)	64,073 (21.0%)
아파트	257,821 (100%)	133 (0.1%)	5,300 (2.1%)	128,238 (49.8%)	61,688 (23.9%)	62,427 (24.2%)
연립, 다세대	47,254 (100%)	18 (0%)	6,645 (14.1%)	12,997 (27.5%)	5,938 (12.6%)	21,656 (45.8%)
비가주용 건물내주택	1,654 (100%)	76 (4.6%)	165 (10.0%)	788 (49.4%)	348 (21.0%)	235 (17.9%)

<자료> 주택총조사(통계청, 2019)

주택의 유형에 따라 분포 지역과 노후도가 조금씩 차이를 보이고 있다. 아파트의 경우 아직까지 30년 이상보다 20년 이상이 가장 큰 비율을 차지하고 있으며 1기 신도시 지역인 주엽동, 마두동 및 택지개발사업을 진행한 행신동, 화정동 등에 밀집되어 있다. 단독주택의 경우 20년 이상의 비율이 높으며 30년 이상의 비율이 가장 낮다. 마찬가지로 1기 신도시 지역인 대화동, 정발산동, 백석동 및 삼송동에 밀집되어 있다. 연립다세대의 경우 30년 이상의 비율이 가장 높으며 택지개발사업 등에서 소외된 고양동, 주교동, 성사동, 행주동 등에 밀집되어 있다.

아파트의 경우 주로 택지개발사업 등 대규모 개발사업을 통해 공급됨으로써 도로, 주차장 등 기반시설이 함께 건설되지만 연립다세대는 개발사업에서 소외된 지역에 주로 분포하며 기반시설 등이 미흡하여 주거의 질이 상대적으로 낮다. 또한 아파트에 비해 30년 이상의 비율이 높아 노후도 역시 심각한 수준이다.

[그림 1-2] 유형별 노후주택 밀집 분석



<자료> 국가공간정보포털 건축물연령정보(2021)

또한 도시재생생활성화지역은 인구 감소, 산업 이탈, 노후주택의 증가 등이 발생하는 지역을 대상으로 하기 때문에 타 지역보다 기본적으로 노후주택의 비율이 높다. 도시재생뉴딜사업은 주거정비만을 목적으로 하는 사업이 아니며 주로 지역의 활성화를 위해 공동체 역량강화에 집중하였기 때문에 주택정비차원의 성과는 적다.

[표 1-1] 도시재생활성화지역 주택 노후도 현황

구분	주택 종합	단독주택	공동주택		
			아파트	연립다세대	
고양시 전체	30년 이상	17.6%	13.4%	19.3%	37.6%
	20~30년	42.2%	43.8%	65.6%	17.5%
	10~20년	12.2%	11.4%	13.7%	15.3%
	10년 미만	9.3%	6.7%	0.1%	28.6%
	정보없음	18.6%	24.5%	1.3%	0.9%
도시재생 활성화 지역	30년 이상	42.4%	34.4%	60.2%	69.5%
	20~30년	14.2%	16.3%	13.6%	6.7%
	10~20년	7.1%	5.3%	21.4%	11.8%
	10년 미만	4.4%	2.6%	1.9%	11.5%
	정보없음	31.8%	41.4%	2.9%	0.6%

(자료> 국가공간정보포털 건축물연령정보(2021))

하지만 최근 중앙정부에서는 도시재생과 주거정비를 결합하려는 정책을 연달아 발표하고 있다. 도심 내 주택공급을 위해 수도권 주택공급 확대방안('18.9.21), 주택시장 안정화 방안('19.12.16), 수도권주택공급 기반 강화 방안('20.5.6), 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안('20.8.4)에 이어 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안('21.2.4)을 발표하였다. 주택공급활성화지구, 주거재생혁신지구, 소규모주택정비관리 지역, 주거재생특화형 뉴딜사업 등 신사업을 통해 기존 도심의 주거정비를 원활히 하려는 시도를 보이고 있다.

2. 연구의 목적

고양시의 주택 노후도는 20년 이상이 50%를 넘어섰으며 도시재생활성화지역은 30년 이상의 주택이 40%를 초과한 상태이다. 주거정비의 필요성이 계속해서 증가하고 있지만 재건축·재개발 등 기존의 정비사업은 여러 가지 이유로 도심에서 작동하기가 힘들다. 고양시는 이미 6개의 도시재생뉴딜사업을 진행하고 있으나 도시재생뉴딜사업은 주거정비만이 목적이 아니며 여태까지는 주거정비의 성과도 크지 않다. 이 같은 상황에서 중앙정부에서는 도시재생과 주거정비를 연계하려는 각종 정책을 발표하고 있다. 따라서 본 연구에서는 도시재생활성화지역 내 노후저층주거지를 대상으로 중앙정부의 정책과 연계한 주거정비방안을 모색해보고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용

본 연구의 내용적 범위는 이론 및 사례 분석, 고양시 현황 분석, 주거안정화 방안 도출의 세 가지 분야로 분류할 수 있다. 먼저 그동안의 노후저층주거지를 정비하기 위한 선행연구를 살펴보고 최근 연달아 발표된 중앙정부의 정책변화를 분석하여 시사점을 도출하였다. 기존 연구들은 주로 제도 개선 및 정책 방향제시에 그치고 있어 구체성이 부족하다. 중앙정부 및 기초자치단체의 협력을 통한 노후저층주거지 정비 방안의 제안이 필요하다. 두 번째로 도시재생활성화지역의 현황을 분석하여 현재 도시재생뉴딜사업의 성과 및 한계, 노후저층주거지의 주거정비 필요성을 도출하였다. 도시재생뉴딜사업의 종류와 역할을 분석하고 고양시 전체와 도시재생활성화지역의 주택 현황 등을 비교·분석하였다. 그 결과 도시재생활성화지역의 주택 노후도가 심각한 수준이며 현재 진행하고 있는 도시재생뉴딜사업과 연계하여 주거정비를 진행할 필요가 있음을 밝혔다. 마지막으로 도시재생활성화지역 내 대상지를 선정하고 관련사업 검토 및 사업화 모델 구상을 통해 실제로 사업이 진행될 수 있는 기반을 마련하였다. 도시재생활성화지역 내에서 중앙정부의 정책과 연계하여 계획을 수립했으며 사업성 분석 등을 통해 대안을 제시하였다.

[표 1-2] 연구의 내용

구분	내용
노후저층주거지 이론 고찰	<ul style="list-style-type: none"> 노후저층주거지를 정비하기 위한 선행연구 분석 중앙정부의 정책변화를 분석하여 시사점 도출
도시재생활성화지역 현황 분석	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생뉴딜사업의 성과 및 한계, 노후저층주거지의 주거정비 필요성 도출 도시재생뉴딜사업의 종류와 역할을 분석하고 고양시 전체와 도시재생활성화지역의 주택 현황 등 비교·분석 도시재생활성화지역의 주택 노후도가 심각한 수준이며 현재 진행하고 있는 도시재생뉴딜사업과 연계하여 주거정비 필요
주거안정화 방안 도출	<ul style="list-style-type: none"> 대상지를 선정하고 관련사업 검토 및 사업화 모델 구상을 통해 실제로 사업이 진행될 수 있는 기반 마련 도시재생활성화지역 내에서 중앙정부의 정책과 연계하여 계획을 수립했으며 사업성 분석 등을 통해 대안 제시

이를 위해 다음과 같이 네가지 연구질문을 설정하고 연구를 진행하였다. 첫째, 고양시의 노후저층주거지의 현황은 어떠한가? 둘째, 고양시 도시재생활성화지역의 노후저층주거지 현황은 어떠한가? 셋째, 노후저층주거지의 정비를 위한 중앙정부 및 고양시의 정책방향은 무엇인가? 넷째, 노후저층주거지 정비를 위해 필요한 사항은 무엇인가? 로 설정하였다.

2. 연구의 방법

본 연구의 방법은 다음과 같다. 노후저층주거지 정비에 대한 이론고찰을 통해 지금까지의 연구방향을 고찰하였다. 또한 노후저층주거지에 대한 중앙정부의 정책변화에 대한 이론적 고찰을 진행하였다. 고양시 전체와 고양시 도시재생활성화지역의 GIS 데이터를 분석하여 노후주택의 분포를 분석하였고 특히 저층주거지에 대한 시사점을 도출하였다. 도시재생뉴딜사업의 사업 계획서 분석과 현황조사를 진행하였고 이를 바탕으로 대상지를 선정하여 도면작업과 사업성 분석 등을 통해 사업모델을 구상하였다. 각 과정에서 관련 전문가의 자문을 받아 연구의 신뢰성을 높였다.

[표 1-3] 연구의 방법

구분		내용
이론고찰	노후저층주거지	<ul style="list-style-type: none"> 노후저층주거지의 개념 및 정의 노후저층주거지를 개선하기 위한 제도적 개선
	중앙정부 정책	<ul style="list-style-type: none"> 도심 내 주택공급을 위한 다양한 제도 개선 특히 최근에 발표된 도시재생과 연계한 신사업 고찰
현황조사		<ul style="list-style-type: none"> 고양시 전체 주거 현황 도시재생활성화지역 주거 현황
관련계획 분석		<ul style="list-style-type: none"> 고양시 도시재생전략계획, 고양시 도시재생활성화계획 등 분석
사업화 모델 구상		<ul style="list-style-type: none"> 건축계획, 사업성 분석
전문가 자문		<ul style="list-style-type: none"> 노후저층주거지 정비 사업 관련 전문가 자문

제 2 장

이론적 고찰

제1절 선행연구 및 사례 분석

제2절 중앙정부 정책 변화

제3절 공공성에 대한 고찰

제4절 시사점

제절 선행연구 및 사례 분석

1. 소규모주택정비사업

1) 선행연구

정대택·김행조·최광영 외(2017)는 시뮬레이션을 통해 가로주택 정비사업에 대한 사업성을 분석하였다. 이때 가로주택정비사업 시행인가를 받은 면목동 사업부지를 대상으로 시뮬레이션을 실시하였으며 사업성 분석 모형을 구축하여 비례율을 산정하고 민감도 분석을 진행하였다. 그 결과, 분양가와 공사비, 용적률이 비례율과 사업에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 분양가와 공사비는 시장의 상황이나 부실공사를 방지하기 위한 적정 공사비 등에 따라 산정되는 부분이 있으므로 임의 조정을 할 수 없음을 강조하였다.

임종욱·이춘원(2019)는 가로주택사업을 진행하고 있는 지역의 조합원과 전문가를 대상으로 설문을 진행하고 빈도분석을 실시하여 가로주택정비사업의 활성화 저해요인과 활성화 중요도를 분석하였다. 그 결과 ‘사업시행 요건(도로 및 주택 수)’과 ‘기반시설정비에 따른 비용부담’, ‘조합원의 이해도 부족 및 소극적 참여율’이 저해요인으로 밝혀졌다. 또한 가로주택정비사업 조합원의 요구사항에 있어서, 분담금은 ‘6천만 원 ~ 1억 원 미만’을 부담할 수 있다고 응답한 비율이 가장 높았으며 신규 아파트 건축 시 건설사의 브랜드 아파트가 중요하다고 생각하는 의견이 전체의 58%로 나타났다. 그리고 희망하는 주택규모는 ‘전용60㎡(18평)이상 ~ 전용 83㎡(25평) 미만’이 가장 많았다. 이에 따라 임종욱·이춘원(2019)는 가로주택정비사업의 활성화를 위해 적극적인 건축규제의 완화와 조합원들이 선호하는 유명 브랜드에 대한 유인책을 통해 수익성을 제고하고, 이로써 보다 적극적인 조합원들의 사업참여를 끌어내야 한다고 하였다.

김석준·이상호·허영기(2020)는 AHP기법을 적용하여 일정비율 이상의 임대주택 건설시 법규 특례 및 공공지원 사항에 대한 제도개선 항목에 대하여 도출하고 이를 실증모델사업에 적용해봄으로써 가로주택정비사업의 개선방안을 도출하였다. 먼저, 전문가 간

담회 및 설문조사를 통해 도출한 가로주택 건축특례사항 및 공공지원사항은 [표 2-1]과 같다. 7개의 항목 중 전문가를 대상으로 설문조사한 후 분석한 결과 ‘용적률 상향’과 ‘높이 제한기준 완화’가 가장 높은 중요도를 보였고 ‘세입자 보상비’와 ‘주민 공동시설 지자체 유상매입 및 운영’은 상대적으로 낮은 중요도를 보였다. 나아가, 특례사항 및 공공지원사항을 적용하여 시뮬레이션을 진행하였다. 이때 앞선 연구에서 사업 경쟁력 확보가 가능하였던 ‘용적률 상향’과 사업 지원이나 주민분담이 증가할 수 있는 ‘세입자 보상비’는 제외하고 5가지 사항을 가지고 분석을 진행하였다. 그 결과 ‘높이제한 완화’와 ‘국공유지 무상임대’ 시나리오에서 비레율이 가장 많이 증가하여 사업성 개선효과가 있음을 확인하였다.

[표 2-1] 김석준·이상호·허영기(2020)의 가로주택에 적합한 건축특례사항 및 공공지원사항

특례사항 및 공공지원사항	내용
용적률 상향	임대주택 건설에 따른 추가 용적률 완화로 사업성 확보
건축물 높이제한기준 완화	임대주택 건설비용을 전체 연면적의 20%이상 계획할 경우 높이제한 기준 완화
국공유지 무상임대	임대주택 일정 규모 이상 건설시 국공유지 무상임대 또는 매입가격 감면으로 주민 부담 완화
주민 공동시설 지자체 유상매입 및 운영	뉴딜사업비를 지원받아 주민공동시설을 지자체에서 유상매입 후 주민과 지역주도로 운영
도시재생 기금용자 이자 인하	공익목적을 고려하여 임대주택 건설시 도시재생 기금용자 이자 무상 또는 0.5% 내외로 인하
세입자 보상비	가로주택정비사업 대상지의 세입자는 취약계층이므로 원활한 사업추진을 위한 이주비 지원
미분양 주택 매입 협약	임대주택 일정규모 이상 건설시 미분양 물량에 대해 공공에서 매입협약, 준공공임대주택으로 활용

〈자료〉 김석준·이상호·허영기(2020). AHP분석을 통한 가로주택정비사업의 개선방안. 한국건설관리학회 논문집, 20(2).

장운배·조하영(2019)는 소규모주택정비사업을 활성화하기 위해 공공지원 방안을 연구하였다. 먼저, 경기도 내 자율주택정비사업과 가로주택정비사업에 대한 시민들의 수요는 증가하나 사업실적이 저조한 상황에 대해 진단하였다. 자율주택정비사업의 경우, 주민합의체 전원 합의가 어려운 점과 토지소유자가 주민합의체로 형식적인 주택 양도를 하더라도 양도세 부과가 될 수 있다는 점, 저층밀집지역에서만 가능하여 사업 활성화에 제약이 있다는 점, 사업초기단계에 주민합의체를 결성하고 자금조달을 하기 어려운 점, 사업포기에 대한 리스크가 크고 지역에 따른 사업성의 차이로 추진이 어려운 점, 용적률

과 같은 인센티브의 실효성이 부족하다는 점을 문제점으로 검토하였다. 이에 자율주택정비사업 활성화를 위해 경기도형 주거재생 모델 개발과 공공지원을 제안하였다. 먼저 경기도형 주거재생 모델로 경기도나 경기도시공사가 자율주택정비사업에서 발생한 임대주택을 매입하여 공공임대주택을 공급하는 모델이나, 민간에서 임대주택을 매입하는 공공지원 민간임대주택 공급형 모델을 구체화하였다. 이때 사업 활성화를 위해 주민합의체 신고이후에는 공공임대주택 매입이나 민간임대로 전환하여 초기사업비를 확보하는 방안 등에 대해 검토하였다. 또한 공공지원에 있어서는 사업초기단계의 건축설계와 사업비용 추산, HUG의 사업비용자 조건 등에 대한 사업성 분석이나 주민합의체 구성 등에 대한 컨설팅의 필요성을 강조하였으며, 이를 위해 경기도시공사내 자율주택정비사업의 컨설팅 및 지원을 위한 조직보강을 제안했다.

[표 2-2] 장윤배·조하영(2019)의 자율주택정비사업 활성화 저해요인

요인	내용
전원 합의의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> 자율주택정비사업은 토지 등 소유자 2인 이상의 주민합의체를 구성하여 전원 합의가 이루어져야 추진 가능한 구조이므로 이해관계가 충돌하는 경우 사업추진 불가능
양도세 부과 문제	<ul style="list-style-type: none"> 주민합의체로 토지소유자가 토지를 형식적으로 양도하기 위해 현물 출자할 경우, 소득세법상 양도소득세가 부과될 수 있어 장애요소가 됨 가로주택정비사업, 소규모재건축사업, 재개발사업의 경우 양도소득세 산정을 조합에 의한 관리처분계획 인가일을 기준으로 산정하나, 자율주택정비사업은 이와 같은 절차가 규정되지 않음
대상지역의 한정	<ul style="list-style-type: none"> 저층밀집지역이 아닌 빈집, 도농복합지역 등에서 사업추진이 불가능하여 일부 내대가 포함될 경우 사업추진 어려움
초기 사업방향 설정 어려움	<ul style="list-style-type: none"> 초기에 사업추진주체가 명확하지 않아 초기 방향 설정이 어려움 사업초기단계에 자금을 조달할 수 있는 정비업체가 참여하는 일반 도시정비사업과 달리 주민합의체가 스스로 초기자금을 조달해야하는 어려움이 있음
사업 리스크 및 사업성 차이 발생	<ul style="list-style-type: none"> 세제상의 문제나 추가부담금 발생시 주민합의체가 구성되더라도 사업포기 발생 가능 현재의 토지가치와 일반분양에 의해 부담금이 가감되므로 공공지원이 없을 경우 사업성이 부족한 지역은 추진이 어려움
인센티브 실효성 부족	<ul style="list-style-type: none"> 조례에서 용적률이 법정 상한에 도달한 지지체는 인센티브의 한계가 있어 실효성 부족 활성화를 위해 사업비용 지원이나 컨설팅, 행정지원 등 현실성 있는 대책 필요

<자료> 장윤배·조하영(2019). 소규모주택정비사업 활성화를 위한 공공지원 방안 연구. 경기연구원

2) 사례

(1) 자율주택정비사업

① 서울 영등포구 당산동

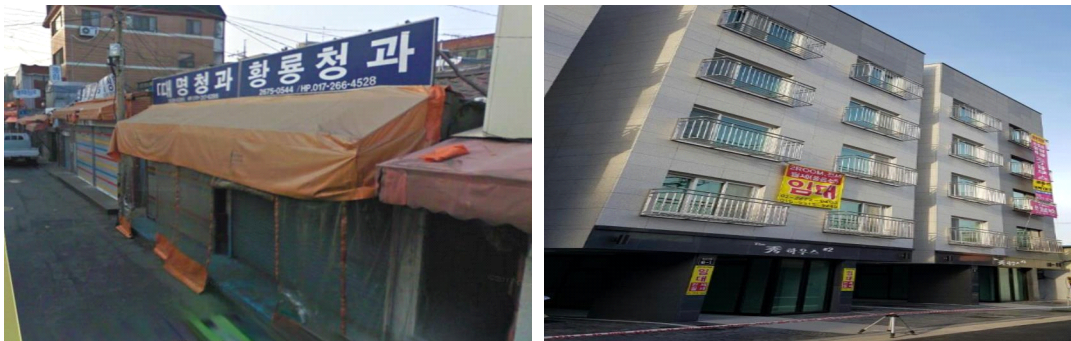
제1호 자율주택정비사업인 당산동 자율주택은 2019년 4월 준공되었다. 준공업지역에 속하는 총 3개 필지의 노후주택 집주인 3명이 주민합의체를 구성하고 자율적으로 주택을 신축하는 자율형 방식으로 추진하였다. 사업 추진에 있어서 한국감정원 통합지원센터에서 사업성분석·사업시행인가·이주 및 입주까지 지원을 받았으며, 주택금융보증공사(HUG)에서 총 사업비 55억 원 중 27억 1천만 원은 연 1.5%의 저리 기금융자를 받았다. 그 결과 주민합의체 구성 후 10개월만에 준공하였으며 총 3개동의 18세대 신축 주택으로 탈바꿈하였다. 또한 신축된 주택 중 일부는 임대기간 8년에 임대료 증액 연 5% 이내 조건의 장기일반민간임대주택으로 공급하여 주거복지에 기여하였다.

[표 2-3] 당산동 자율주택 개요

구분		내용
위치		서울특별시 영등포구 당산동1가 158-10, 11, 12번지 (준공업지역)
사업방식		3개 필지 자율형 방식
사업규모	사업비	55억
	대지면적	428.5㎡
	연면적	1,009.61㎡
세대수		18세대
준공일		2019년 4월 30일

<자료> 국토교통부(2019). 노후주거지 재생 첫 발, 당산동 자율주택 1호 준공. 보도자료.

[그림 2-1] 당산동 자율주택 사업 전후 사진



<출처> 국토교통부(2019). 노후주거지 재생 첫 발, 당산동 자율주택 1호 준공. 보도자료.

② 서울 동작구 상도4동

소규모 주거지 10필지를 재개발하고 작은도서관 등과 같은 생활편의시설 도입으로 ‘10분 생활권’을 목표로 조성하는 ‘서울형 자율주택정비사업’의 1호는 동작구 상도동 자율주택이다. 2014년 12월 서울시는 동작구 상도동을 도시재생 시범사업지로 선정하였고, 동작구와 SH공사 간 협의로 인해 활성화 계획에 자율주택정비사업이 포함되었다. 이에 SH공사가 PM을 맡아 설계, 시공, 분양 등의 자율주택정비사업 전 과정을 관리하였고, 신축되는 42세대 중 31세대는 SH공사에서 선 매입하여 청년과 신혼부부 등을 위한 공공 임대주택으로 공급하는 계획을 세웠다. 기존에는 2018년 2월 착공, 11월 완공을 계획하였으나 거주민과의 의견 수렴과정에서 갈등이 생기고, 2018년 9월 상도동 유치원 붕괴 사건으로 인한 착공 절차 추가 등의 이유로 사업이 지연되었다. 하지만 SH공사가 주민간 의견 충돌에 있어서 다수의 총회 개최 및 중재와 의견 조율 등을 통해 문제를 해결하여 2020년 10월 완공되었다.

[그림 2-2] 상도4동 서울형 자율주택 조감도



<출처> 서울주택도시공사(2017). 서울형 자율주택정비사업 첫선을 보인다. 보도자료

[표 2-4] 상도4동 서울형 자을주택 개요

구분		내용
위치		서울특별시 동작구 상도동 244번지 일대 10필지
사업방식		SH공사가 PM으로 참여
사업규모	사업비	약 51억원
	대지면적	1,351m ²
세대수		3개동 42세대(기존 소유자 11세대 + 공공임대주택 31세대)
준공일		2018년 11월 완공이 목표였으나 2020년 10월 완공

<자료> 한국경제TV(2020). 제1호 서울형 자을주택정비사업, 입주자 모집.
<https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A202010080409>(접속일 2021.08.04.)

(2) 가로주택정비사업

① 서울 강동구 천호동 동도연립(현 다성이즈빌)

서울 강동구 천호동 동도연립은 가로주택정비사업이 최초로 완료된 사례로 2017년 11월에 준공되었다. 기존에 거주하던 66세대가 모두 조합원으로 참여하였고 조합원의 의사가 합치하여 2015년 9월 조합설립 인가 후 2년 만에 완공할 수 있었다고 평가된다(인천도시공사, 2020). 서울특별시 강동구 천호동 320번지에 위치하고 있으며 지하철 8호선 암사역과 5호선·8호선 천호역이 도보 15분 이내에 있는 역세권이다. 이 구역은 제2종일반주거지역에 속하며, 대지면적 3,332.5m²에 건축면적 1,382.96m²이며 연면적 9,167.95m²로 건폐율 41.5%와 용적률 199.97%로 건설되었다. 총 150억원 가량에 해당되는 사업비는 가구당 평균 6천500만원의 분담금과 일반분양 30가구 물량 수익으로 충당하였다. 이때 일반분양은 3.3m²당 2,260만원으로 100% 분양하였다(김옥연·김주진·권혁삼 외, 2018). 그 결과 동도연립은 사업 전 약 2억 3천만~2억 9천만원에서 사업 후 약 5억 원(2018년 7월 기준)으로 시세가 2배 정도 상승했다. 이는 조합원의 빠른 의사결정과 기존 세대 50%에 달하는 일반분양 물량 확보 확충한 사업성으로 인해 추진이 가능했던 사업으로 보인다.

[표 2-5] 동도연립 개요

구분		내용
위치		서울특별시 강동구 천호동 320번지 (제2종일반주거지역)
기존 건축물 현황		총 66세대
사업규모	사업비	약 150억 원
	대지면적	3,332.5㎡
	건축면적	1,382.96㎡ (건폐율: 41.5%)
	연면적	9,167.95㎡ (용적률: 199.97%)
	층수	지하층 ~ 지상 7층
세대수		96세대 (조합원 66세대 + 일반분양 30세대)
준공일		2017년 11월 22일

<자료> 김옥연·김주진·권혁삼 외(2018). 도시재생뉴딜사업 연계형 가로주택정비사업 활성화 방안. 토지주택연구원

[그림 2-3] 동도연립 사업 전후 사진



<출처> 서울시티(2017). 가로주택정비사업 '전국 첫 완공 단지' 나왔다.
<http://www.seoulcity.co.kr/news/articleView.html?idxno=134876> (접속일 2021년 8월 4일)

② 경기도 부천시 소사본동 로얄연립

부천시 소사본동에 위치한 기존의 로얄연립은 15개 동으로 총 70세대로 이루어진 단지이다. 준공년도는 1983년~ 1992년으로 대부분 20년 이상 노후되었고 2015년 7월 7일 사업성분석 주민설명회를 시작으로 가로주택정비사업을 추진해오고 있다. 이때 사업성 분석은 부천시에서 정비사업에 대한 지원을 위해 만들어진 AtoZ지원팀에서 수행하였다. 대지면적은 3,896.2㎡에 건축면적 1,305㎡, 연면적 15,396.3㎡로 건폐율은

33.52%, 용적률은 249.75%이다. 총 2개동에 118세대로 조합원 분양 74세대와 일반분양 44세대로 구성되어 있다. 향후 2021년 10월에 완공될 예정이다.

[표 2-6] 로얄연립 개요

구분		내용
위치		경기도 부천시 소사본동 229-12외 13 (제2종일반주거지역)
기존 건축물 현황		15개동, 총 70세대(준공년도: 1983 ~ 1992년)
도시재생활성화구역		부천 소사근린재생형
사업규모	대지면적	3,896.2㎡
	건축면적	1,305.86㎡ (건폐율: 33.52%)
	연면적	15,396.31㎡ (용적률: 249.75%)
	층수	지하2층 ~ 지상 15층
세대수		2개동 118세대 (조합원 74세대 + 일반분양 44세대)
준공일		2021년 10월 예정(착공: 2019년 11월 7일)

〈자료〉 부천시청 가로주택정비사업

<https://www.bucheon.go.kr/site/program/board/basicboard/view?menuid=148009010009004001&searchenddate=&searchselect=boardtitle&searchstartdate=&searchword=%EB%A1%8C%EC%96%84&pagesize=10&boardtypeid=27454&encid=VdukZiN64q4sqhj3MtEg>(접속일 2021.07.29)

[그림 2-4] 로얄연립 사업 조감도



〈출처〉 인선건축사사무소, 경기도 부천시 소사구 로얄연립 가-구역 가로주택정비사업, www.insum.co.kr/blank-5(접속일 2021년 8월 5일)

③ 경기도 부천시 역곡동 대림아파트

경기도시공사 참여형 가로주택정비사업 시범단지로 선정된 부천시 역곡동 대림아파트는 2023년 완공을 목표로 추진되고 있으며 2021년 4월 사업시행계획 인가를 받았다. 2018년 2월 경기도시공사에서 입주민 대상 주민설명회를 개최하고 부천시의 아토즈(AtoZ)지원팀에서 초기단계의 사업성분석이나 조합설립 등에 필요한 공공지원을 제공하여 토지등소유자의 사업추진 동의를 받았다. 이후 조합 설립단계부터 경기주택도시공사가 공동시행자로 참여하여 추진 중에 있다. 대지면적 2,676㎡에 연면적 8,695㎡이며 지상 14층 규모의 건물이 계획되어 있다. 이에 총 81세대로 조합원 분양 48세대, 일반분양 33세대로 기존 49세대에 비해 32세대가 증가할 예정이다.

【표 2-7】 부천시 역곡동 대림아파트

구분		내용
위치		부천시 역곡동 104번지 외 2필지 (제2종일반주거지역)
기존 건축물 현황		49세대
사업방식		GH 참여형 가로주택정비사업 시범단지
사업규모	사업비	14,317백만원 (건축비 11,262백만원, 기타 3,055백만원)
	대지면적	2,676㎡
	연면적	8,695㎡
	층수	지하 1층 ~ 지상 14층
세대수		81세대 (조합원분양 48세대 + 일반분양 33세대)
준공일		2023년 예정

〈자료〉 경기주택도시공사. 부천 대림아파트정비사업. <http://www.gh.or.kr/business/urban/urban10.do>(접속일 2021년 8월 5일)

【그림 2-5】 부천시 역곡동 대림아파트 사업 전과 조감도



〈출처〉 파이낸셜 뉴스(2021). '공공참여 조합원 아파트 첫 탄생... 입주민 재건축률 100% 새 모델 부각' www.fnnews.com/news/202104230929134168 (접속일 2021년 8월 6일)



〈출처〉 뉴스시스(2021). GH 부천역곡 대림아파트 가로주택정비사업 인가 newsis.com/view/?id=NSX20210421_0001415058X(접속일 2021년 8월 6일)

2. 도시재생 뉴딜사업 연계 주택공급

1) 선행연구

김옥연·권혁삼(2017)은 젊은 층을 위한 공공임대주택인 행복주택을 공급할 경우 행복주택 지구를 중심으로 인근 지역에 기반시설도 함께 정비할 수 있도록 도시재생 연계형 소규모 사업모델을 개발하고 사업지침을 제시하였다. 이에 사업지구에 행복주택을 건설하는 소규모 주택지구와 기반시설을 포함하는 주변지역을 모두 포함하였다. 소규모 주택지구는 8층~10층 이하의 행복주택 30세대 이상 300세대 이하가 건설되는 곳으로, 용지비 부담 감소를 위해 노후 다가구매입임대 재건축이나 민간토지 매입 또는 임차 방식으로 사업을 시행한다. 그리고 주변지역은 주차장이나 근린공원, 도서관 등 공공복지시설이 설치되는 구역으로 소규모 주택지구 경계를 기준으로 250~500m 이내 도보권 범위에 해당하여 주택지구에서 5분~10분 이내에 이동이 가능한 범위이다. 지방자치단체의 공모방식으로, 지방자체가 제안하고 주도하는 방식으로 사업이 진행된다. 사업의 추진체계에 따르면 중앙정부와 지자체, 공공주택사업자, 지역주민이 사업의 주체로 역할을 한다. 소규모 행복주택지구에서 중앙정부는 주택건설을 위한 재정 및 기금 지원과 사업 인허가를, 지자체는 주민편의시설 운영관리를, 공공주택사업자는 주택건설 및 운영관리를 한다. 그리고 주변지역 정비에서 중앙정부는 공모사업 선정 및 국비지원, 지자체는 공모사업 신청과 계획 수립, 지방비 지원 및 사업추진, 건축협정 인허가를 맡는다. 또 공공주택사업자는 계획수립 지원과 주민 주택개량 지원 및 집주인 리모델링 사업을 지원하며 지역주민은 주민 주택개량과 집주인 리모델링 사업 및 주민간 건축협정에 참여하게 된다. 그리고 이 연구에서 적정 사업구상안 수립을 위해 진행한 서울시 양천구 신월5동 일원의 시뮬레이션 결과에 따르면, LH는 노후 다가구매입임대주택 등을 활용하여 행복주택과 주민편의시설을 복합개발하였다. 지자체는 이와 연계하여 주변지역을 정비하기 위해 가로환경이나 편의시설·공용주차장 등 공공시설을 확충하여 지역 활성화를 도모하였으며, 민간은 LH의 행복주택과 지자체의 주변지역 정비와 연계하여 주민들이 스스로 주택 보전 및 정비, 개량하는 방법으로 점진적인 주거환경 개선을 도모하였다. 즉, 이처럼 도심의 여건을 고려하여 소규모 주택지구사업과 주변지역 정비를 함께하는 도시재생

연계형 소규모 행복주택 사업을 진행할 경우, 젊은 층을 위한 도심의 주택을 공급하고 점적 형태의 소규모 분산 개발의 문제점을 개선할 수 있을 것으로 보인다.

[그림 2-6] 도시재생 연계형 소규모 행복주택 사업모델 개념도



<자료> 김옥연·권혁삼(2017). 도시재생 연계형 소규모 행복주택 사업모델 개발 연구. 한국도시설계학회지.

[표 2-8] 도시재생 연계형 소규모 행복주택 사업모델 가이드라인

구분		내용
소규모 주택지구	규모	<ul style="list-style-type: none"> 도심 최소 1,000m(30세대)이상 ~ 1만㎡ 이하 근교 1만㎡ 초과 ~ 최대 10만㎡ 이하
	세대수	<ul style="list-style-type: none"> 30세대 이상 ~ 300세대 이하 지자체장과 협의
	토지이용	<ul style="list-style-type: none"> 주택건설용지
	건폐율	<ul style="list-style-type: none"> 건폐율 완화
	용적률	<ul style="list-style-type: none"> 250% 이하(국토계획법 용적률 상한까지 적용)
	층수	<ul style="list-style-type: none"> 8층 ~ 10층 이하
	주택유형	<ul style="list-style-type: none"> 행복주택, 행복주택+분양주택
	설치시설	<ul style="list-style-type: none"> 복합커뮤니티센터 설치(입주자 및 주변지역 주민 공동 사용) 운영관리자는 지자체 우선권자 및 민간공모에 의해 지정가능
주변지역 정비구역	사업방식	<ul style="list-style-type: none"> 용지비 부담 감소를 위해 노후 다가구매입임대 재건축, 민간토지 매입 또는 임차 방식(지상권 설정) 임차시 임차조건 등 규정 마련 필요
	대상지역	<ul style="list-style-type: none"> 광역대도시, 근교지역, 도시재생사업구역, 도시활력증진사업구역, 주거환경개선사업구역, 주거환경관리사업구역(국비 또는 지방비 사업구역 우선 선정)
	규모	<ul style="list-style-type: none"> 주택지구 경계 기준으로 250~500m 이내 도보권 범위(5분~10분) 주변지역 행복주택지구를 중심으로 기초 인프라가 설치된 지역 중심생활시설이 밀집된 지역 주변지역 규모: 10만㎡~30만㎡
	정비내용	<ul style="list-style-type: none"> 주차장, 근린공원(소공원), 가로정비, 도서관 등 공공복지시설 설치 집주인 리모델링 임대사업(소규모 주택지구내 일부 순환용 임대주택으로 활용)
	개발형태	<ul style="list-style-type: none"> 공공주택지구+주변지역정비
비용 부담 등	사업방식	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 공모방식(주민동의를 50% 반영) 지자체의 적극적인 참여가 필요하므로 지자체가 제안하고 주도하는 사업 진행
	소규모 주택지구	<ul style="list-style-type: none"> 건설비: 공공주택사업자, 중앙정부 지원 용지비: 공공주택사업자 또는 지자체장
주변지역정비사업비 절감방안	주변지역 정비	<ul style="list-style-type: none"> 비용주체: 중앙정부 또는 지자체 부담(국비 또는 지방비 사업구역) 정비계획 및 사업주체: 지자체장이 주도하나 공공주택사업자가 계획지원 및 집주인 리모델링 임대사업 지원
	구역지정 및 사업승인	<ul style="list-style-type: none"> 국토부장관

<자료> 김옥연·권혁삼(2017). 도시재생 연계형 소규모 행복주택 사업모델 개발 연구. 한국도시설계학회지.

김옥연·김주진·권혁삼 외(2018)는 가로주택정비사업을 활성화하되 공공지원 확대 및 규제완화로 인한 영향 및 한계에 대응하기 위해 도시재생뉴딜사업 연계 가로주택정비 사업을 구상하였다. 현재 가로주택정비사업은 구역면적이 작고 물량도 적어 거점효과에 한계가 있다고 보았으며, 사업성이 낮으나 공공지원이 확대되고 있어 공공의 부담이 가중되고 있는 문제가 있었다. 또한 계획적이고 점진적인 개발 유도나 공동이용시설 등에 대한 운영관리에 있어 미흡한 점이 있기 때문에 도시재생뉴딜사업연계 가로주택정비사업 활성화 방안과 추진 방향 설정 및 구상안을 도출하였다. 그 결과, 도시재생뉴딜사업 연계 가로주택정비사업 활성화를 위해 도시재생 촉진제로 작동하기 위한 거점확산형 사업화와 실행력 제고, 난개발 방지 대책 수립이 필요하며 이에 대한 내용이 도시재생 뉴딜사업 가이드라인에 탑재될 필요가 있음을 강조하였다. 또한 추가분담금 발생으로 인한 주민참여 저조 방지를 위한 각종 기준 완화 및 지원 제도 마련과 도시관리를 위한 각종 제도 및 평가기준 마련의 필요성이 있음을 시사하였다.

[표 2-9] 도시재생뉴딜사업 연계 가로주택정비사업 활성화 방안 및 제도개선 사항

구분		내용
활성화 방안	거점확산형 사업화	<ul style="list-style-type: none"> • 특화기능 설치로 특화단지 조성 • 지역주민 이용가능 개방형 단지조성 • 가로주택정비사업(거점사업)과 공공임대주택(연계거점사업)을 타용도와 복합개발하여 순환용임대주택으로 활용, 저층부에 부족한 기반시설 확충
	실행력 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 마중물지원사업 확대 • 총괄사업관리자 제도 도입 • 마을운영관리 도입 • 주민부담 최소화를 위한 토지임차형, 토지신탁형 임대주택 건설 등 사업방식 다각화
	난개발 방지	<ul style="list-style-type: none"> • 소생활권 계획수립 • 기반시설 정비 및 확충, 디자인 특화 • 부동산시장 안정화
제도 개선 방안	사업활성화를 위한 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> • 주차장 설치기준 완화(근린재생형 활성화계획 반영시 100분의 50 미만) • 가로구역 범위 완화(사도 설치계획 포함하여 조합설립인가 신청시 사도 개설로 같음) • NH 지분참여방식 가로주택정비사업 도입 (NH가 조합원으로 참여하여 공공성 향상) • 원주민 분양제한 공공임대주택 부여 가능 방안 도입(분양제한 또는 분양하여 자기소유)
	체계적, 점진적 도시관리를 위한 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> • 총괄사업관리자 제도 도입(도시재생뉴딜사업 전체를 조율 및 추진·관리) • 도시재생지원센터 지원 확대(주민합의체 및 조합설립 구성 등의 업무 공공지원) • 디자인특화 유도를 위한 평가기준마련(도시재생뉴딜사업 가이드라인에 지표 포함)

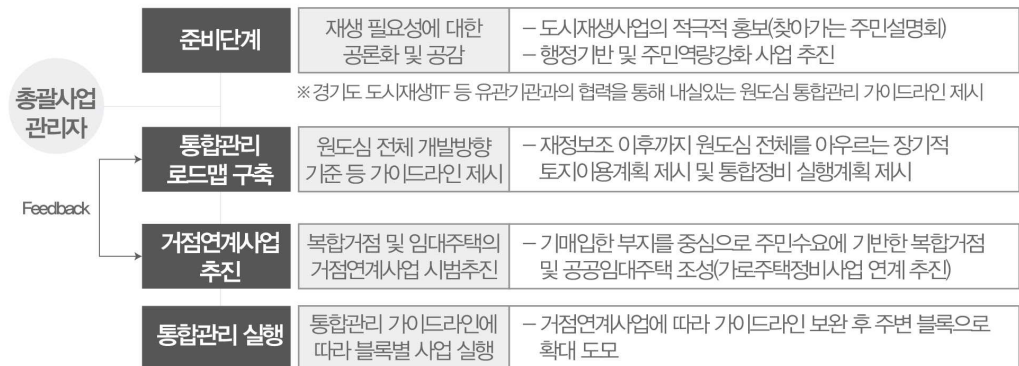
<자료> 김옥연 외(2017). 도시재생뉴딜사업 연계형 가로주택정비사업활성화 방안. 토지주택연구원.

2) 사례

(1) 하남시 신장동

위례 2기 신도시, 미사 공공주택지구, 감일공공주택지구, 교산 3기 신도시 등을 통해 대규모 그린벨트까지 해제하며 수도권의 도시문제를 해결하고 있으나 정작 하남에 오랫동안 거주하며 고향으로서 하남을 지키는 주민들은 경작지와 주거지, 사업장을 내어줘야 하는 심각한 지역 불균형 문제를 양산하고 있다. 따라서 신장동 일대의 재개발 추진에 따른 투기 유입, 재개발 추진 중 행위제한에 따른 건축물의 불법 개량, 재개발 해제 후 사후관리 대책 미비 등 원도심 내 발생된 관리부재 문제를 인정하고, 지역관리 측면의 공기업 통합관리를 통한 점진적, 단계적 사업추진 가이드라인을 구축하여 대상지 내부 노후주택 등 정주환경의 혁신적 개선과 원도심 주변 여건을 아우를 수 있는 청사진을 마련하고자 하였다. 향후 원도심 통합관리 가이드라인의 구축에 따라 추진되는 거점연계사업의 기능을 보완하고 신도시와의 연계가 될 수 있도록 원도심 내 가로환경, 도시공간 개선 및 시설물의 정비 등 기반시설등의 조성이 필요하다. 이를 위해 신도시와의 상생과 더불어 원도심의 주거, 인프라 등 장기적 청사진을 마련하고 공기업 주도의 체계적인 원도심 관리를 위한 통합관리 로드맵을 구축하게 되었다.

[그림 2-7] 신장동 원도심 통합관리 절차

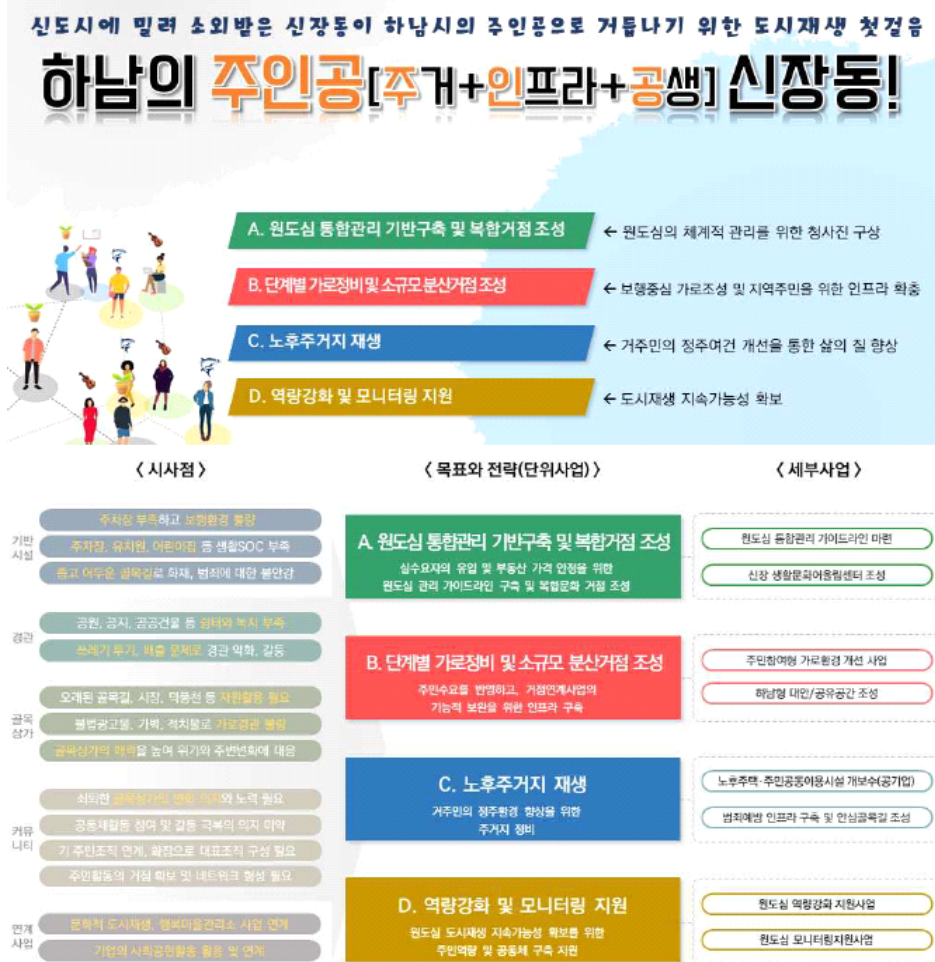


<자료> 하남시(2020). 하남시 신장동 도시재생활성화계획.

이러한 배경 및 목적에 따라 경기도 하남시 신장동 도시재생활성화계획은 2020년

총괄사업관리자형으로 선정되었다. 하남의 주인공(주거+인프라+공생) 신장동이라는 비전하에 4가지 전략을 지향하고 있다. 첫째는 원도심의 체계적 관리를 위한 기반마련 및 복합거점 조성, 둘째는 주변 변화상에 대비하는 가로환경, 공유공간 등 지역맞춤형 인프라 구축, 셋째는 공기업 지원과 정책사업으로 주거환경 개선 지원, 넷째는 마을학교를 통한 주민역량강화와 원활한 사업을 위한 모니터링단 구성이다. 이를 위한 주요 사업으로 원도심 통합관리 기반구축 및 복합거점 조성, 단계별 가로정비 및 소규모 분산거점 조성, 노후주거지 재생, 역량강화 및 모니터링 지원을 포함하고 있다.

[그림 2-8] 하남시 신장동 활성화계획 비전 및 목표



<자료> 하남시(2020). 하남시 신장동 도시재생활성화계획.

[그림 2-9] 하남시 신장동 활성화계획 사업총괄도



<자료> 하남시(2020). 하남시 신장동 도시재생활성화계획.

[그림 2-10] 원도심 통합관리 가이드라인 마련 대상지



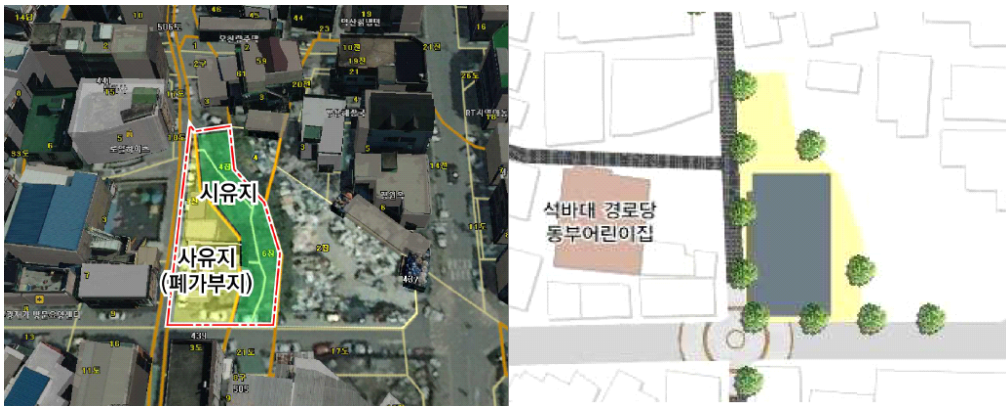
<자료> 하남시(2020). 하남시 신장동 도시재생활성화계획.

하남시 신장동 도시재생활성화계획의 특징은 공기업이 참여하는 총괄사업 관리자형이라는 것이다. 먼저 단위사업 A 원도심 통합관리 기반구축 및 복합거점 조성에 참여한다. 본 사업은 원도심 통합관리 가이드라인 마련과 신장 생활문화어울림센터 조성사업으로 구성되어 있다. 원도심 통합관리 가이드라인 마련은 원도심의 무분별한 투기 및 난개발 방지를 위해 구역 정형화, 용도지역 제안, 시설결정 제안, 소규모정비사업, 상권활성화 등 조건들이 담긴 주거+상권 통합관리 가이드라인을 작성하는 것이다. 하남시 도시계획과에서 발주하고 경기주택도시공사에서

하남시 도시계획과에서 발주하고 경기주택도시공사에서

수행하게 된다. 이를 통해 가로주택 시범사업+상권+기반시설 정비 방안을 도출하고 소규모 주택정비 확대 및 상권활성화 컨설팅 등을 지원할 예정이다. 신장 생활문화어울림센터 조성 사업은 보다 직접적으로 공기업이 예산과 함께 참여한다. 지역의 부족한 주차공간 및 기초생활인프라 확보를 위해 가로주택정비 시범사업과 연계한 복합거점시설을 조성하고 가로주택정비 시범사업 구역 내 사유지와 사용협약이 완료된 하남도시공사 부지를 활용하여 거점공간을 조성할 계획이다. 복합거점시설은 경기주택도시공사가 위탁받아 수행한다. 또한 신장 생활문화어울림센터 고층부(2층일부~6층)를 활용하여 주거취약계층을 위한 소형평수 위주의 공공임대주택 23호를 공급할 예정이다. 앞서 추진하는 원도심 통합관리 가이드라인 마련에 따라 주변으로 확산하여 추가적인 공공임대주택 또한 조성할 계획이다.

[그림 2-11] 생활문화어울림센터 부지 현황 및 공간배치(안)



<자료> 하남시(2020). 하남시 신장동 도시재생활성화계획.

단위사업C 노후주거지 재생에도 공기업이 참여한다. 주거환경이 열악한 원도심 쇠퇴지역 내 노후주택 및 주민공동이용시설 개보수를 지원하고 녹색건축물 조성사업 추진 수요에 기반하여 물량 산출 및 추후 신장동 주민협의체와 연계하여 노후주택 개보수 대상을 선정할 예정이다. 경기주택도시공사가 중심이 되어 사회복지단체, 시공사 등을 선정하고 기관별 역할 배분 및 도배, 바닥, 싱크대, 단열, 창호, 지붕공사 등을 지원할 계획이다. 사업비는 전액 경기주택도시공사에서 지원한다.

[그림 2-12] 노후주택 개보수 수요 파악 및 사업추진 모습



<자료> 하남시(2020), 하남시 신장동 도시재생생활성화계획.

마지막으로 민간투자 사업인 공기업 연계 가로주택정비 시범사업이 있다. 신장 생활 문화센터 복합거점사업과 연계하여 공기업 주도로 안전등급 D등급 연립주택의 소규모 주택정비 사업을 추진한다. 총 147세대 규모의 가로주택정비사업과 주차공간 157대 규모이다. 이와 함께 안정적인 사업추진을 위해 관내 조성 예정인 임대주택을 순환임대주택으로 활용하는 방안과 함께 총괄사업관리자가 가지고 있는 세입자 재정착 지원을 위한 다양한 제도를 활용할 예정이다. 또한 하남시 교통정책과와 연계하여 가로주택정비사업 추진 시 주차장 조성을 지원하여 더욱 많은 주차공간을 확보할 수 있도록 협업을 추진한다. 이미 경기주택도시공사와 하남시, 지역주민이 지속적으로 업무협의를 추진했고 3자 간 업무협약 체결을 완료한 상태이다. 가로주택정비사업 추진을 통한 정주환경 개선 및 공기업을 중심으로 하는 빠른 사업 추진, 실수요자를 중심으로 하는 주거공급을 통해 원도심의 부동산투기 선제적 방지 기반 마련, 가로주택정비사업의 확산을 도모하여 지역 내 부족한 주차공간 지속 확보 등을 기대하고 있다.

[그림 2-13] 동부연립 현황 및 조감도(안)





<자료> 하남시(2020). 하남시 신장동 도시재생활성화계획.

(2) 서울시 중랑구

중랑구 면목본동 일원은 60년대 토지구획정리사업 등으로 조성되어 현대 생활방식에 부적합한 도시공간구조를 가지고 있다. 구릉지형 주택지로 단독주택 및 다세대 주택 밀집지역으로 이루어져 있으며, 도로 선형 및 필지 규모도 불규칙적이며 주거지의 높은 밀도에 비해 협소한 도로, 주차공간 부족 등으로 교통정체와 심각한 주차난을 겪고 있다. 이를 해결하기 위해 중랑구 면목동 마을주차장 조성사업을 인정사업으로 신청하여 선정되었다. 사업 방향은 소규모 주택정비사업 연계 생활SOC(마을주차장) 공급으로 소단위 정비사업을 통한 노후주택지의 환경개선, 기존 세입자 및 청년/신혼부부 공공임대주택 공급, 노후 저층주택지의 맞춤형 생활SOC 공급의 세가지 전략을 가지고 있다.

[그림 2-14] 사업방향 및 전략

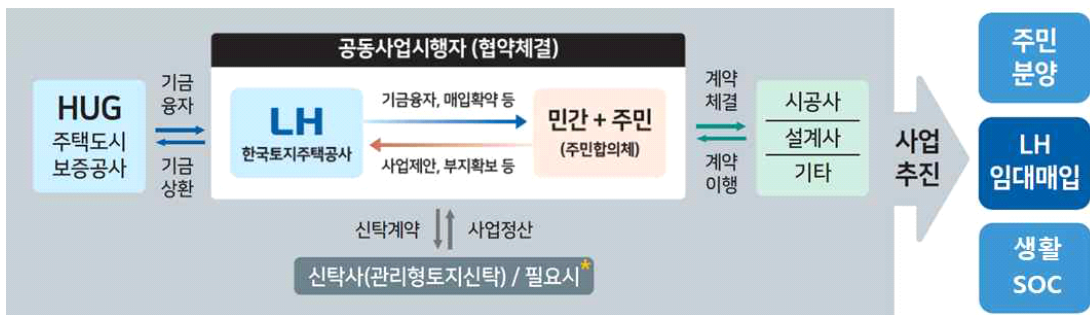


<p>전략 A</p> <p>소단위 정비사업을 통한 노후주택지의 환경개선</p>	<p>자율주택정비사업을 통한 노후주택지 정비</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사용승인 30년이상 노후 위험 건축물의 정비 • 누수, 곰팡이 등 기존 주택의 열악한 거주환경 개선
<p>전략 B</p> <p>기존 세입자 및 청년/신혼부부 공공임대주택 공급</p>	<p>주거취약계층 주거권 보호</p> <ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 임대주택 공급방식 적용을 통해 기존 거주 세입자 및 취약계층 우선 입주
<p>전략 C</p> <p>노후 저층주택지의 맞춤형 생활SOC 공급</p>	<p>마을주차장 조성을 통한 지역주차수요 충족</p> <ul style="list-style-type: none"> • 경사지, 좁은 골목으로 인한 개별주차장이 부족한 지역에 대지지형을 활용한 마을주차장 공급

<자료> 종량구(2020). 도시재생 인정사업 계획서.

주요 사업내용은 노후주택지 정비를 위한 소규모 정비사업(자율주택정비사업)과 생활SOC(마을주차장) 공급 연계형 사업을 추진하는 것이다. 부지의 지형차를 활용하여 지하층(지하 1, 2층)에 인근 지역 주민을 위한 공영주차장을 건설하여 준공 후 지자체(중랑구 주차관리과의 중랑구 시설관리공단)가 매입하여 운영하게 된다. 자율주택정비사업의 경우 건물 상부(1층~7층)는 공공임대주택(신혼부부형, 청년형)을 건설하여 LH가 매입하여 운영할 예정이다(LH참여 자율주택정비사업 공동사업시행 약정 체결: 7월). 민간 전문가가 토지의 일부를 매입(주민 매각요청 시)하여 사업을 제안하면, 타당성을 검증하고 공동사업을 시행하게 된다.

[그림 2-15] 사업구조



<자료> 중랑구(2020). 도시재생 인정사업 계획서.

사업주체별 역할은 다음과 같다. 시행단계에서 주민합의체는 사업의 총괄 시행 및 관리를 맡아 진행한다. LH는 사업비 용자 및 관리, 임대주택 공급유형 결정 및 준공 후 임대주택을 매입한다. 신탁사는 신탁계약을 통한 신탁재산 보전 및 사업 계속성을 확보한다. 운영관리 단계에서 LH는 공공임대주택 운영 및 관리를 맡고 중랑구는 생활SOC 시설의 수요 분석 및 건축계획 결정, 준공 후 공영주차장을 매입하여 시설관리공단에서 위탁운영을 하게 된다.

[표 2-10] 사업주체별 역할

구분	주체명	역할
시행단계	주민합의체	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 총괄 시행 및 관리 • 주민합의체 구성 및 운영, 의결 • 사업시행을 위한 제반 인허가 • 사업시행에 필요한 용역업자의 선정 및 계약 • 이주, 철거, 공사, 준공, 입주 등에 관한 업무
	한국토지주택공사	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비 용자 및 관리, 임대주택 공급유형 결정 • 설계 가이드라인 제시 및 적정 품질관리 업무 • 준공 후 임대주택 매입
	신탁사	<ul style="list-style-type: none"> • 신탁계약을 통한 신탁재산(부동산, 사업비) 보전 및 사업 계속성 확보 • 합의체 파산 등으로 사업추진이 불가한 경우 정산 후 내에서 사업추진 가능
운영관리 단계	한국토지주택공사	<ul style="list-style-type: none"> • 신혼부부 등을 위한 공공임대주택 운영 및 관리
	중랑구	<ul style="list-style-type: none"> • 생활SOC 시설의 수요분석 및 건축계획 결정 • 준공 후 공영주차장 매입 • 중랑구 시설관리공단 위탁, 무인관제시스템 24시간 운영

〈자료〉 중랑구(2020), 도시재생 인정사업 계획서.

이같은 도시재생 인정사업을 통해 부족한 생활SOC(주차장) 공급으로 지역 맞춤형 도시재생 실현 및 안전한 골목길 보행 환경 조성을 기대하고 있다.

3. 소결

자율주택정비사업에 대한 선행연구와 사례 분석결과, 자율주택정비사업의 성공적인 추진을 위하여 사업성이 충분한 만큼 세대수를 확보하고, 사업리스크 감소와 공공성 확보를 위해 SH공사나 GH공사 등 공사와의 협업할 필요가 있음을 확인하였다. 이미 준공된 서울 영등포구 당산동과 동작구 상도4동의 사례를 살펴보면 기존 세대수 대비 사업 후 세대수가 각각 6배, 2.8배 증가하였다. 당산동 자율주택의 경우 일부 세대를 장기일반 민간임대주택으로 공급하고 남은 세대는 일반 분양하였다. 또한 자율주택정비사업의 저해요인 중 하나인 조달이 어려운 사업초기자금은 주택금융보증공사의 저리 기금융자를 통해 약 50%를 충당할 수 있었다. 그리고 상도4동 자율주택의 경우 기존 세대 대비 사업 후 세대 수가 2.8배 증가하였다. 이때 기존 소유자 11세대를 제외하고 남은 31세대는 모두 공공임대주택으로 청년 및 신혼부부 등이 입주하였다. 이에 따라 소규모 공동사업으로 은행대출이 어렵지만 31세대를 공공임대주택으로 전환하고 SH가 참여하면서 초기 사업자금을 지원받을 수 있었다. 따라서 자율주택정비사업이 중도 포기 없이 진행하기 위해 사업성 확보가 가장 우선적으로 필요하므로 충분한 물량 확보와 주택금융보증공사의 기금융자 활용, SH·GH공사 등과의 협업을 통한 사업 리스크 감소가 필요하다.

가로주택정비사업에 대한 선행연구 및 사례 분석결과, 서울 강동구 천호동 동도연립고 경기도 부천시 소사본동 로얄연립, 경기도 부천시 역곡동 대림아파트의 경우 공공임대물량은 없었지만 기존세대 대비 일반 분양의 비율이 모두 45% 이상으로 나타났다. 즉, 사업성 확보를 위해 일반분양 물량 수익을 사업비로 충당한 것이다. 또한 사업초기에 사업성 분석이나 조합설립 등에 대해 공공지원을 받아 추진한 경우도 있었다. 특히 부천시의 경우 부천시에서 소규모주택정비사업을 지원하기 위해 AtoZ(아토즈)라는 지원팀을 신설하였고 사업성 분석이나 조합원 설립 등의 과정에서 공공지원을 하고 있다. 그리고 경기도 부천시 역곡동 대림아파트의 경우 경기도시공사 참여형 가로주택정비사업 시범단지로 진행되고 있어 공동시행자로 경기도시공사가 참여하고 있다. 이에 경기도시공사는 사업 초기단기의 조합 설립이나 행정·재정 지원, 사업 추진시 설계 및 시공관리로 총괄관리자 역할 등을 수행한다. 또한 임대주택을 10% 이상 공급할 경우 기금융자 금리

인하나 이주대책 지원, 용적률 완화 등의 추가적인 지원이 포함된다. 따라서 가로주택정비사업을 성공적으로 추진하기 위해서 사업초기단계의 공공지원이나 충분한 일반 분양 물량으로 사업성 확보, SH·GH공사와의 협업을 통한 공공성 확보와 각종 지원 혜택이 필요할 것이다.

[표 2-11] 사례별 세대수 및 특징

구분	사례	기존 세대수	사업후 세대수	기존세대 대비 일반분양 비율 (공공임대 비율)	특징	사업 단계
자율 주택 정비 사업	서울 영등포구 당산동	3	18	-	• 제1호 자율주택정비사업	준공
	서울 동작구 상도4동	11	31	0% (281.8%)	• 서울형 자율주택정비사업 • SH가 31세대를 선 매입하여 공공임대 주택으로 공급	준공
가로 주택 정비 사업	서울 강동구 천호동 동도연립	66	96	45.5% (0%)	• 가로주택정비사업 최초 완료 • 가구당 평균 6천 500만원의 분담금 • 일반분양은 3.3m당 2,260만원	준공
	경기도 부천시 소사본동 로얄연립	70	118	59.5% (0%)	• 부천시 AtoZ지원팀에서 사업성분석 지원	착공
	경기도 부천시 역곡동 대림아파트	49	81	68.8% (0%)	• 경기도시공사 참여형 가로주택정비 사업 시범단지 • 부천시 AtoZ지원팀에서 공공지원	추진 중

도시재생 뉴딜사업 연계 주택공급 측면에서 몇 가지 주요 사례를 참고해 볼 수 있다. 하남시 신장동의 경우 총괄사업관리자를 활용하여 경기주택도시공사 등 공기업이 적극적으로 참여하는 사업계획을 수립하였다. 원도심 통합관리 가이드라인 마련을 위해 하남시와 경기주택도시공사가 협업하였으며 앞으로 주거재생을 위한 기반이 될 것으로 기대된다. 또한 신장 생활문화어울림센터 조성을 통해 공기업이 직접 예산을 투입하여 참여한다. 지역에 필요한 생활SOC 조성 및 공공임대주택을 함께 공급하여 지역의 활성화를 지원할 예정이다. 노후주거지 재생을 위한 노후주택 개보수도 역시 경기주택도시공사가 중심이 되어 시행하며 민간투자사업인 가로주택정비 시범사업에도 경기주택도시공사가 참여할 예정이다. 가로주택정비사업과 주차공간을 함께 조성하는 사업이며 이미 경기주택도시공사, 하남시, 지역주민이 업무협의를 마친상태이다.

서울시 중랑구의 경우 인정사업으로 선정되었으며 소규모 정비사업과 생활SOC를 연계한 사업을 추진한다. 이를 위해 중랑구와 LH가 협력하였다. 자율주택정비사업의 지하층은 공영주차장을 건설하고 중랑구가 매입하여 운영하게 되며 건물상부는 공공임대주택을 건설하고 LH가 매입하여 운영할 예정이다. 이를 위해 주민협의체, LH, 중랑구가 각각 역할을 맡았으며 지역에 부족한 생활SOC와 공공임대주택 공급으로 지역맞춤형 도시재생 실현을 기대하고 있다.

이처럼 도시재생에서 공공이 직접적으로 참여하는 방식이 나타나고 있다. 여태까지는 신속한 인허가, 인센티브 제공 등 간접적인 지원에만 머물던 공공이 예산 투입, 시행 등 직접적인 지원으로 변하고 있다. 이는 그만큼 공공이 지원하지 않으면 갱신하기 어려운 지역이 있다는 것이며 도시재생에서도 물리적인 정비가 필요하다는 반증이다. 물론 민간이 자력으로 갱신할 수 있는 곳은 민간에 맡기는 것이 옳을 것이다. 하지만 민간에서 자력으로 갱신하기 어려운 지역의 주민 편의시설 제공, 지역 활성화 등을 위해 공공이 적극적으로 개입하는 것이 필요한 상황이다. 지금까지는 총괄사업관리자, 인정제도 등을 활용했다면 앞으로는 더욱 다양한 방식으로 지원을 넘어 공공의 참여가 필요할 것이다.

제2절 중앙정부 정책 변화

1. 도심 내 주택공급 정책 변화

1) 수도권 주택공급 확대 방안(2018.09.21.)

도심 내 주택공급 정책이 본격적으로 시작된 것은 2018년 9월 21일에 발표한 수도권 주택공급 확대 방안부터라고 볼 수 있다. 서울 및 수도권의 주택 인허가, 분양, 준공물량은 큰 폭으로 증가하고 있으나 가구는 1인 가구 위주로 증가하고 있으며 특히 서울의 경우 2인 이상 가구수는 감소하는 추세였다. 또한 지속적인 주택공급으로 주택보급률은 꾸준히 개선되고 있으나 수도권은 전국 대비 낮은 수준이며 국지적 집값 상승으로 내집 마련에 대한 불안감도 일부 작용하고 있었다. 따라서 양질의 주택 공급을 위한 택지 확보, 도심내 주택 공급을 위한 제도 개선 등을 통해 2022년 이후에도 안정적인 주택공급 플랜 제시가 필요한 시점이었다.

이를 위해 수도권 공공택지 확보를 통한 30만호 추가공급, 신혼희망타운 조기 공급, 도심 내 주택공급 확대를 주요 추진방향으로 설정하였다. 이 중 도심 내 주택공급 확대를 위해 도시규제 정비와 소규모 정비사업 활성화를 추진하였다.

(1) 도심 내 공급 확대를 위한 도시규제 등 정비

도시규제 등 정비에 관한 내용으로는 크게 세 가지 내용을 포함하고 있다. 첫 번째는 도시규제 완화로 서울 상업지역 주거용 용도 비율 및 용적률 상향, 서울 준주거지역 용적률 상향 등으로 구성되어 있다. 두 번째는 개발사업의 기부채납 대상에 임대주택 포함으로 현행 기부채납 대상이 기반시설로 한정되어 있는 것에서 공공임대주택도 기부채납이 가능하도록 개선하였다. 세 번째는 역세권 주택 공급 확대로 역세권 용도지역 상향, 역세권 청년임대 부설주차장 설치 기준 등 완화로 구성되어 있다.

[표 2-12] 도심 내 공급 확대를 위한 도시규제 등 정비

구분	내용	
도시규제 완화	상업지역	<ul style="list-style-type: none"> • 주거 외 용도비율: 20~30% 이상 → 20%로 하향 • 주거용 사용부분: 용적률 400% 이하 → 600%로 상향 • 증가된 용적률의 50%는 임대주택으로 공급 의무화
	준주거지역	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 준주거지역에서 임대주택을 용적률 초과부분의 50% 이상 건축할 경우, 용적률 500%로 향상
개발사업의 기부채납 대상에 임대주택 포함	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물 건축시 건폐율 등의 완화 적용을 위한 기부채납 대상에 공공임대주택 포함 • 대규모 민간부지 개발 시 공공주택 등 주택공급 확대 가능 	
역세권 주택 공급 확대	역세권 용도지역 상향	<ul style="list-style-type: none"> • 역세권 용도지역을 상향하여 증가된 용적률의 50%는 임대주택-공공임대상가-문화시설-공용주차장 등으로 공공기여 의무화
	역세권 청년임대 부설주차장 설치 기준 등 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조례로 주차장 설치 기준 등을 완화할 수 있도록 위임범위 확대 검토 • 시범사업지: 공릉역, 방학역, 홍대입구역, 신림선 110역, 보라매역 • 제3종일반주거지역 또는 준주거지역 → 근린상업지역

<자료> 국토교통부(2018). 수도권 주택공급 확대 방안.

(2) 소규모 정비사업 활성화를 통한 도심 내 공급 확대

소규모 정비사업 활성화에 대한 내용은 크게 여섯가지로 구성되어 있다. 첫 번째로 연면적 또는 세대수 20% 이상 공적임대 공급 시 용적률 혜택을 부여하는 공적임대 공급 시 인센티브 개선에 대한 내용이다. 두 번째는 기반시설 부지 제공 또는 설치 시 용적률 혜택을 부여하는 기반시설 인센티브 부여이며, 세 번째는 20세대 미만 연립도 자율주택 정비사업이 가능하게 하는 자율주택 정비사업 대상 확대, 네 번째는 6m 이상의 도로가 설치예정인 경우에도 가로구역 요건을 충족하는 것으로 간주하는 가로구역 요건 완화, 다섯 번째는 가로주택사업에서 일반분양주택을 전량 매입하도록 하는 일반분양분 매입 지원, 여섯 번째는 자율주택정비사업을 통해 연면적 또는 세대수의 20% 이상 공공지원 주택 공급 시 용자기간을 연장하는 자율주택정비사업 기금융자 조건 개선이다.

[표 2-13] 소규모 정비사업 활성화를 통한 도심 내 공급 확대(수도권 주택공급 확대 방안, 2018.09.21.)

구분	내용
공적임대 공급시 인센티브 개선	<ul style="list-style-type: none"> • (현행) 연면적 20% 이상 공적임대 공급 시 인센티브를 부여하여 일반분양물량의 증가가 없어 효과 반감 • (개선) 연면적 또는 세대수 20% 이상 공적임대 공급 시 용적을 혜택 부여
기반시설 인센티브 부여	<ul style="list-style-type: none"> • (현행) 공동이용시설·주민공동시설 설치 시 용적을 인센티브가 부여되나 정비기반시설 설치 시에는 혜택이 없는 상황 • (개선) 소규모정비사업으로 정비기반시설 부지제공 또는 설치 시 용적을 혜택 부여
자율주택 정비사업 대상 확대	<ul style="list-style-type: none"> • (현행) 20세대 미만 소규모 연립은 소규모 정비 어려움(사업성 부족) • (개선) 20세대 미만 연립도 인근 단독주택·다세대 주택과 함께 정비 가능 • (현행) 기존 가로구역이 폭 6m이상의 도로로 둘러싸여 있어야 가능
가로구역 요건 완화	<ul style="list-style-type: none"> • (개선) 폭 6m 이상의 도로가 설치 예정(관련 서류 제출)인 경우 가로구역 요건을 충족 하는 것으로 간주하여 가로주택정비사업 추진 가능
일반분양분 매입 지원	<ul style="list-style-type: none"> • (현행) 소규모 정비사업으로 공동이용시설 설치 시 용적을 인센티브를 부여하나, 기반시설 설치 시 용적을 인센티브는 없는 상황 • (개선) 주거환경 개선을 위해 소규모정비사업으로 기반시설 부지제공 또는 설치 시 용적을 혜택 부여('18. 下, 「빈집법」 개정)
자율주택정비사업 기금유자 조건 개선	<ul style="list-style-type: none"> • (현행) 연립주택은 단독으로 소규모재건축이 가능하나, 20세대 미만 소규모 연립은 사업성이 부족해 소규모 정비가 어려운 상황 • (개선) 20세대 미만 연립도 인근 단독주택 또는 다세대 주택과 함께 정비할 수 있도록 자율주택정비사업* 대상 추가

<자료> 국토교통부(2018). 수도권 주택공급 확대 방안.

2) 주택시장 안정화 방안(2019.12.16.)

주택가격은 전반적인 안정세를 보였으나 강남권 재건축발 상승세의 확산으로 매수세가 확대되며 투기수요가 유입되는 현상을 보였다. 따라서 투기수요 억제 및 공급확대를 통한 주택시장 안정화를 목표로 투기적 대출수요 규제 강화, 주택 보유부담 강화 및 양도소득세 제도 보완, 투명하고 공정한 거래 질서 확립, 실수요자를 위한 공급 확대를 주요 추진방향으로 설정하였다. 이중 실수요자를 위한 공급 확대에 가로주택정비사업 활성화를 위한 내용이 포함되어 있다.

가로주택정비사업 활성화를 위해 공기업 참여 등 공공성을 갖추면 사업확대를 지원하고 일반사업도 부담금 완화, 건축규제 완화를 통해 지원을 강화하였다. 처음으로 공공성 요건에 대한 언급이 나왔다는 점에서 의의가 있으며 공공 참여에 대한 본격적인 정책이 태동한 시점이기도 하다.

[표 2-14] 공공성 요건

<p>※ 공공성 요건(안)</p> <ul style="list-style-type: none"> • (사업주체) LH, SH 등 공기업이 공동시행자로 사업 참여 • (확정지분제) 조합원은 적정 추가분담금을 보장받고 공공이 사업손익 부담 → 공공이 정비사업으로부터 나오는 일 반분양 가격의 결정권 확보 • (저렴주택공급) 공공이 시세보다 저렴한 분양주택 및 공공임대주택(10%) 공급 • (난개발 방지) 지역여건에 부합한 체계적인 사업계획이 수립될 수 있도록 1만㎡ 이상 개발사업의 경우 지구단위계획 등 수립 및 도시계획위원회 심의 의무화
--

[표 2-15] 가로주택정비사업 활성화를 위한 제도개선

구분	내용
가로구역 및 사업시행 면적 확대 등	<ul style="list-style-type: none"> • (현행) 도시계획위원회 심의 시 가로구역을 1만→2만㎡까지 확대가능*하나, 서울시는 투기 과열지구에 해당하여 가로구역 확대 불가 • (개선) 투기과열지구도 가로구역 확대를 허용하고, 공공성 요건 충족시 사업시행 면적도 1만→2만㎡(약 250→500세대)로 확대 적용 • 아울러, 공공성 요건 충족 시 가로주택정비사업을 분양가상한제 적용 제외 대상에 포함 하여 사업 활성화 지원
기타 특례부여 사항 (공공성 요건 미충족 시에도 적용)	<ul style="list-style-type: none"> • (의사결정 간소화) 조합과 공기업 공동시행 시 주민동의를 전제로 설계사·시공사 선정, 건축심의안 확정을 서면동의(조합원 1/2)로 같음 • (건축규제 완화) 인동간격 관련 서울시 조례 규제수준이 법령보다 엄격하여 중정(中庭)형 건축 등 곤란 → 조례를 법령 하한수준으로 완화 • (조합원 부담완화) 광역교통개선부담금 산정 시 재개발·재건축과 같이 종전 건축물 연면적을 제외*하여 부담금 납부부담 완화

<자료> 국토교통부(2019), 주택시장 안정화 방안.

3) 수도권 주택공급 기반 강화 방안(2020.05.06.)

최근의 코로나 19 확산과 글로벌 경기침체 영향으로 인해 발생하는 공급위축 우려 불식 및 경기회복 시 수요증가에 대비하기 위해 공급부지 확보가 어려운 서울 도심의 경우 유희부지 활용, 장기 지연중인 재개발 사업 활성화 방안 등 검토가 필요하였다. 이를 위해 도심 내 공급기반을 강화하여 23년 이후 수도권의 주택공급 안정세를 공고화 하고 수도권 주택 공급량을 유지하고자 하였다. 이 중 공공성을 강화한 정비사업 활성화에 도심 내 주택공급 방향을 설정하였다.

(1) 공공재개발 활성화

서울 내에는 총 531곳의 재개발·재건축 사업이 추진 중이나 주거여건이 열악해 신속한 정비가 필요한 일부 재개발이 사업성 부족 등으로 오랫동안 조합설립을 하지 못하고 정체중이다. 또한 조합설립에 성공하더라도 조합 내 갈등, 복잡한 절차로 착공까지 평균 10년 이상 소요되고 있는 것으로 분석되었다. 따라서 공공참여를 통해 장기간 정체되어 있는 재개발 사업을 재개하고, 기추진중인 사업의 속도를 높여서 도심 내 주택공급을 보완하고자 하였다.

이를 위해 LH, SH 등이 단독·공동시행자로 참여하는 공공참여, 조합원의 재산권 등을 보장하는 조합원 지원 강화, 세입자 재정착 지원 및 영세상인 지원 등의 세입자 지원 강화, 주택공급활성화지구 등이 포함된 사업성 보완 및 신속한 사업 추진 등을 주요 내용으로 하였다. 특히 주택공급활성화지구를 통해 도시규제, 기부채납 완화, 신속한 인허가 등을 지원한다는 점에서 도심내 주택공급에 대한 중앙정부 차원의 의지를 엿볼 수 있다.

[표 2-16] 공공재개발 활성화

구분	내용
공공참여	<ul style="list-style-type: none"> • LH,SH가 단독·공동시행자로 재개발 및 주거환경개선사업 참여 • 공공성 높은 주택(저렴한 분양주택, 공적임대 주택(지분형 주택, 수익공유형 전세주택 포함) 공급
조합원 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 조합원 재산권 보장 • 저소득층 조합원 분담금 대납 • 조합원 중도금 및 이주비 부담 완화
세입자 지원강화	<ul style="list-style-type: none"> • 재개발구역 내 세입자 재정착 지원 강화 • 영세상인 계속 영업 지원
사업성 보완	<ul style="list-style-type: none"> • 「주택공급활성화지구」 신설, 도시·건축규제 완화 • (개요) 도시규제 완화, 기부채납 완화, 신속한 인허가 등을 지원하는 특례지구 신설 • (요건) 조합원 물량을 제외한 50% 이상을 공적임대(공공임대는 전체물량의 최소 20%)로 공급하고 필요시 투기방지 대책 요구 • (효과) 용도지역 상향, 용적률 완화, 기부채납 비율 완화, 신속한 인허가 지원을 위한 통합심 의위원회 운영, 분양가 상한제 적용 제외
신속한 사업추진	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간을 종전 재개발 사업의 절반 이하로 단축

<자료> 국토교통부(2020). 수도권 주택공급 기반 강화 방안.

(2) 소규모 주택정비사업 보완

현재 소규모 정비사업은 재개발 사업에 비해 작은 규모로 신속히 추진되는 반면, 사업비 조달 및 수익성 확보가 문제로 지적되어 왔다. 따라서 사업성 제고를 위한 추가조치와 더불어 소규모 재건축을 신규 지원하는 방안을 발표하였다.

[표 2-17] 소규모 주택정비사업 보완(수도권 주택공급 기반 강화 방안, 2020.05.06.)

구분	내용	
모든 소규모 주택정비사업 추가 지원	용적률 완화 조건 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 완화조건을 최소 공적임대 20% 공급 → 공공임대 10% 공급 • 공공임대 공급량에 비례하여 용적률 상향 허용
	주차장 설치의무 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 정비사업 추진시 공용주차장을 건설하면 의무확보 주차면수의 50%까지 설치 면제 → 조합의 사업비 경감
공공참여 가로주택정비사업 추가 지원	분양가 상한제 제외범위 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 제외 범위를 '공공성 요건을 충족하는 1만㎡ 이상 사업에서' → '공공이 참여하고 공공임대를 10% 이상 공급하는 모든 사업'으로 확대
	기금용자 금리 인하	<ul style="list-style-type: none"> • 공공이 참여하고 공공임대를 10%이상 공급하는 가로주택정비사업에 대해 기금용자 금리 연 1.5% → 연 1.2%로 인하
공공기여 시 소규모 재건축 지원 신설	<ul style="list-style-type: none"> • 증가 용적률의 50%를 소형 공공임대로 기부채납 시 • 층수제한 완화, 중정형 인동거리 완화, 용도지역 상향 등 지원 	

<자료> 국토교통부(2020). 수도권 주택공급 기반 강화 방안.

4) 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안(2020.08.04.)

투기수요가 주택시장으로 유입되는 것을 방지하기 위해 그간 대출규제·세제강화 등을 통해 시장안정 대책을 지속적으로 추진해 왔다. 그러나 단기투자, 깎투자 등으로 수요 관리에는 일부 한계를 보였으며, 시장심리 불안으로 30대 아파트 매수도 급증하였다. 근본적 수요관리 대책에 이은 공급확대 방안으로 실수요자의 불안감을 해소하고, 수급균형을 통한 시장안정을 도모할 필요가 있으므로 선발표 대책의 신속 시행과 더불어 서울권역 중심 추가 주택공급을 추진하였다.

(1) 재건축·재개발 등 정비사업 공공성 강화

먼저 공공 참여 시 도시규제 완화를 통해 주택을 획기적으로 공급하는 공공참여형 고밀재건축을 도입을 발표하였다. LH·SH 등 공공이 참여(소유자 2/3 동의)하여, 도시규

제 완화를 통해 주택을 기존 세대수 보다 2배 이상 공급하며 개발 이익은 기부채납으로 환수 하는 방안이다. 공공참여 유형으로는 공공이 자금 조달, 설계 등을 지원하는 공공관리 방식, 조합과 지분을 공유하는 지분참여 방식으로 구성되어 있다. 공공이 참여할 경우 용적률 및 층수 완화, 증가용적률의 50~70%를 기부채납으로 환수 하는 등의 내용이 포함되었다. 이를 통해 사업 가속화, 투명성 향상, 주민의견 적극 반영 등의 효과를 기대할 수 있다.

【표 2-18】 재건축·재개발 등 정비사업 공공성 강화

구분	내용
개념	<ul style="list-style-type: none"> • LH,SH 등 공공이 참여(소유자 2/3 동의) • 도시규제 완화를 통해 기존 세대수 보다 2배 이상 공급 • 개발 이익은 기부채납으로 환수
공공참여 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 공공관리방식: 공공이 자금 조달, 설계 등을 지원 • 지분참여방식: 조합과 지분을 공유
규제완화	<ul style="list-style-type: none"> • 용적률: 300 ~ 500% 수준으로 완화 • 층수: 최대 50층까지 허용 • 준주거지역의 주거비용: 상한(현행 90%) • 공원설치 의무 완화: 재건축시 세대당 2㎡→임대주택으로 기부채납
공공성 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 증가 용적률의 50 ~ 70%를 기부채납으로 환수 • 기부채납 받은 주택은 장기공공임대(50% 이상) + 공공분양(50% 이하) • 임대분양 방식은 지자체가 여건에 따라 결정
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>기존 재건축</p> <ul style="list-style-type: none"> • 용적률: 250 → 300% (35층 600호) </div> <div style="text-align: center;"> <p>공공참여형 고밀재건축</p> <ul style="list-style-type: none"> • 용적률: 250 → 500% (50층 1000호) </div> </div>	

〈자료〉 국토교통부(2020). 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안.

이와 함께 정비 예정 및 해제구역에서의 공공재개발 활성화에 대한 내용도 포함되어 있다. 주거환경 정비가 필요하지만 아직, 정비구역으로 지정되지 않은 지역(정비예정구역, 정비해제구역)에서 공공재개발이 가능하도록 허용하고 쾌적한 주거공간을 조성하여 지역 주민에게 공급 등의 내용을 발표하였다.

(2) 규제완화 등을 통한 도심공급 확대

또한 각종 규제를 완화하여 도심공급 확대를 꾀하였다. 첫 번째, 노후 공공임대단지

의 재정비를 통해 도심 내 주택공급을 확대하고 기존 거주민의 삶의 질을 개선하기 위한 노후 공공임대 재정비 시범사업 추진, 두 번째, 민간사업자도 공실 오피스상가를 주거용으로 전환하여 공공지원 민간임대주택으로 공급할 수 있도록 지원하는 공실 등 유휴공간을 활용한 주거공급 확대, 세 번째, 역세권 준주거상업지역에서 적용가능한 복합용도 개발 지구단위계획을 역세권 주거지역에도 확대하고 용적률 완화, 도시에 다양한 주거공간을 육성하기 위해 각종 도시규제 등이 최소화되는 입지규제 최소구역 제도를 개선하여 활성화 추진 등 이 포함된 도시계획 수립기준 완화 등 제도 개선 등을 추진하였다.

[표 2-19] 규제완화 등을 통한 도심공급 확대(서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안, 2020.08.04.)

구분	내용	
노후 공공임대 재정비 시범사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> 노후 공공임대단지를 다양한 계층이 거주하는 단지(통합공공임대 + 공공분양)으로 조성 기존 입주민의 내몰림 방지를 위해 인근 공공임대 및 매입임대 공가를 우선 제공해 순환형 정비 사업으로 추진 	
공실 등 유휴공간을 활용하여 주거공급 확대	<ul style="list-style-type: none"> 민간사업자도 공실 오피스·상가를 주거용으로 전환하여 공공지원 민간임대주택으로 공급할 수 있도록 지원 리모델링 비용 용자 지원, 주차장 추가설치 면제 등의 지원 공공성 확보 및 교통혼잡 방지를 위해 임대임무기간, 차량 소유자 입주제한 등 요건 	
도시계획 수립기준 완화 등 제도 개선규제완화	복합용도개발 지구단위계획	<ul style="list-style-type: none"> 역세권 준주거·상업 지역에서 적용가능한 복합용도 개발 지구단위계획을 역세권 주거지역에도 확대적용, 용적률 완화(최대 700%)
	입지규제 최소구역제도	<ul style="list-style-type: none"> 입지규제 최소구역 제도를 개선하여 활성화 추진 입소구역내 주거비를 20 → 40%까지 확대, 민간제한 허용 등
	'준공업지역' 순환정비사업	<ul style="list-style-type: none"> 산재된 공장 등 산업시설을 집중시키고, 이전부지에 주택 신규공급 사업2개소 추가 발굴
	장기 공실 공공임대주택	<ul style="list-style-type: none"> 6개월 이상 공실로 남아있는 공공임대주택의 입주요건(월평균소득의 150% 이하)을 완화하여 무주택자에게 임대(기본 4년 거주)
	지분적립형 분양주택	<ul style="list-style-type: none"> 공공분양물량 중 주택지분을 장기간 분할취득하도록 하여 무주택 실수요자의 내집 마련 지원

<자료> 국토교통부(2020). 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안.

5) 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안 (2021.02.04.)

그동안 중앙정부 차원의 주택공급 정책에도 불구하고 초저금리와 가구 수 급증 등으로 주택시장이 여전히 불안한 상태였다. 또한 산업구조 변화, 에너지 체로 등 신기술 발전, 소득수준 향상 및 주거 트렌드 변화로 도시 공간구조의 개편도 필요한 상황이었다. 따라서 주택시장 조기 안정과 트렌드 변화에 따른 도시기능 재편을 위해서는 도시 공간

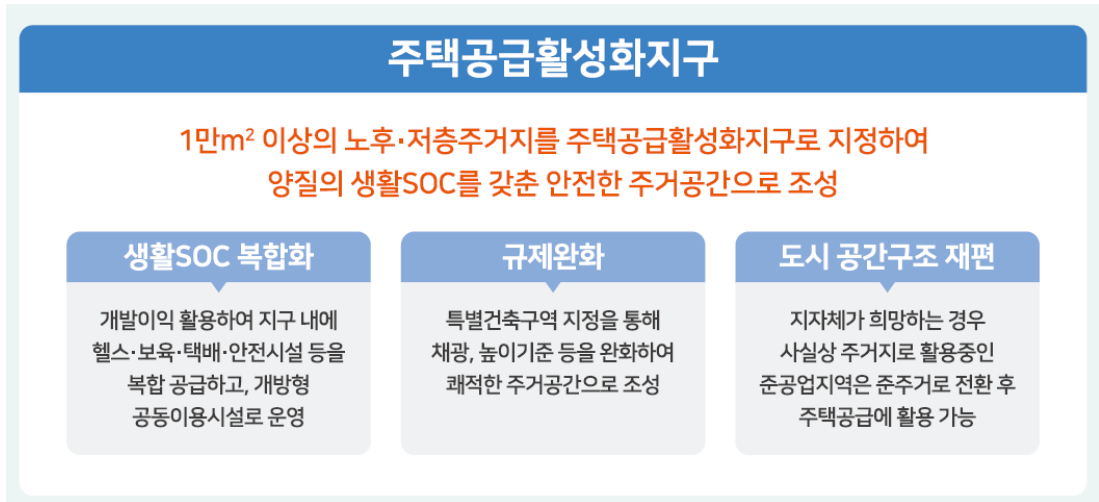
구조 변화와 연계한 도심 내 공급확대 방안이 시급하게 요구되었다. 특히 공공이 전문성을 바탕으로 빠르게 사업을 추진하고, 개발이익 사유화 방지·시장안정도 동시에 추진할 수 있는 신수단을 도입하기로 하였다. 그중 노후저층주거지와 관련된 제도는 도심 공공주택 복합사업(주택공급 활성화지구), 주거재생 혁신지구, 주거재생 특화형 뉴딜사업, 소규모 주택정비 관리지역, 공공재개발·재건축의 다섯 가지로 구분할 수 있다.

(1) 도심 공공주택 복합사업 도입(주택공급활성화지구)

① 연혁

주택공급활성화지구는 “수도권 주택공급 기반 강화 방안(2020년 5월 6일)”에서 처음 언급되었다. 공공 재개발 사업 활성화 방안 중 사업성 보완 및 신속한 사업 추진을 위해 주택공급활성화지구를 신설하여 도시건축규제 완화 내용이 제시되었다. 당시 내용에는 공공 재개발 활성화를 위해 도시규제 완화, 기부채납 완화, 신속한 인허가 등을 지원하는 특례지구를 신설하여 조합원 물량을 제외한 50% 이상을 공적임대(공공임대는 전체물량의 최소 20%)로 공급하고, 필요시 투기방지 대책 요구 등의 내용이 담겼다. 용도지역 상향 또는 용적률 완화, 기부채납 비율 완화, 통합심의위원회 운영, 분양가 상한제 적용 예외 등의 특례 내용 역시 포함되었다.

이후 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안(2021.02.04.)에서는 도심 공공주택 복합사업으로 확장되었다. 역세권, 준공업지역, 저층주거지 등 기존 민간사업으로는 개발이 어려워 저이용·노후화되고 있는 지역에 대한 신개발모델이 필요하며 공공이 지구지정을 통해 부지를 확보하고 양질의 주택과 함께 도시기능 재구조화를 위한 거점조성을 동시에 추진하는 사업이다. 도시재편·주택공급이라는 공익성을 감안하여 공공주택 특별법으로 추진한다. 주거상업고밀지구(역세권), 주거산업융합지구(준공업), 주택공급활성화지구(저층주거지)로 구성되어 있다. 주택공급활성화지구는 소득수준 향상 및 주거트렌드 변화에 맞춰 기반시설이 부족한 저층주거지를 양질의 생활SOC를 갖춘 안전한 주거공간으로 조성하고 여건에 따라 규제완화를 적용, 중층중밀의 쾌적한 주택을 공급, 광역적 정비가 가능한 지역은 창의적 디자인의 주거단지로 조성하려는 목적을 가지고 있다.



〈자료〉 국토교통부(2021). 대도시권 주택공급 획기적 확대를 위한 3080⁺ 노후주거지 사업

② 사업요건

기존정비구역이 아닌 곳 중 노후요건을 충족한 저층주거지역을 대상으로 하며 1만 m² 이상이어야 한다. 예정지구지정 제안은 토지등소유자 10%이상의 동의가 필요하며 사업추진시에는 토지등소유자 2/3이상 및 사업면적 1/2이상의 동의가 있어야 한다. 토지등소유자의 우선공급물량을 포함한 공공분양 70~80%와 공공임대·공공자가주택이 나머지 20~30%를 차지한다.

③ 특례사항

공기업 참여 시 토지소유자들 스스로 사업을 추진할 때 보다 10~30%p 높은 수익률을 보장하고 아파트·상가를 우선 공급한다. 또한 사업성 확보 지원 및 공기업 리스크 관리를 위해 용도지역 1단계 종상향 또는 법적상한 용적률 120% 상향적용 및 층수제한 완화 적용이 가능하다. 특별건축구역으로 지정하여 일조채광기준, 가로구역별 조례로 정한 높이기준, 대지안의 공지기준, 조경설치 의무기준 등을 완화할 수 있다. 기부채납 최소화로 주택법령에 따라 15% 수준에서 결정이 가능하며 각종 특수상황 토지소유자 및 세입자를 위한 지원방안도 마련하였다.

[표 2-20] 특수상황 토지등 소유자 지원

구분	내용
부담능력 없는 실거주자	<ul style="list-style-type: none"> • 추가 비용없이 신축 아파트에 입주하는 이익공유형주택 또는 新수익공유형 모기지 공급 • (이익공유형) 주택 최초 취득 시 분양가격의 일부만 지불하고 온전한 소유권을 확보하되, 처분(나등에게만 처분可) 시 손익을 분담*하는 주택 • (新모기지) 기금융자를 받아 주택을 취득한 후 원리금을 분할상환하되 대출 평균잔액 비중에 따라 처분이익을 기금과 공유(토지등소유자 전용)
전세금 반환 여력이 없는 집주인	<ul style="list-style-type: none"> • 일정한 요건(다가구 1주택자 또는 동일자번 다세대 소유자 등)을 충족하는 경우 전세금 반환 대출이 가능한 전용 대출보증 상품(HUG) 마련 지원
월세수입 의존 고령자	<ul style="list-style-type: none"> • 다가구 임대수입으로 생계를 유지하는 등 특별한 사정이 있는 고령자에게는 정기적으로 일정금액의 배당을 받을 수 있는 리츠 주식 취득기회 부여
실경영 상가주공공장주	<ul style="list-style-type: none"> • 신축 상가산업시설 건설시 실경영 상가주공공장주 수요에 맞춰 공급시설 비율을 결정 • 지구이전이 가능한 공장주의 경우 수도권 신규택지 내 이주도 지원

<자료> 국토교통부(2021). 공공주도 3080⁺ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안.

[표 2-21] 주택공급활성화지구 종합

구분	내용
정의	<ul style="list-style-type: none"> • 소득수준 향상 및 주거트렌드 변화에 맞춰 기반시설이 부족한 저층주거지를 양질의 생활SOC를 갖춘 안전한 주거 공간으로 조성
사업요건	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 정비구역이 아닌 곳 중 노후 요건을 충족한 저층주거지역(1만㎡ 이상)
사업절차 및 시행자	<ul style="list-style-type: none"> • 사업제안(토지구민간기업지자체)→ 토지구10% 동의·지구지정 요청(공기업)→ 예정지구지정(국토부 또는 지자체) 및 토지구30%동의 + 지구지정→ 부지확보→ 사업계획 및 착공 • 공공단독, 민관공동 가능
특례	<ul style="list-style-type: none"> • 자체 추진 시 수익률보다 10~30%p 추가 수익 보장 • 1단계 종상향 또는 법적상향 용적률의 120% 부여, 필요시 층수제한 완화 적용 • 특별건축구역 지정(일조·채광기준 완화(주거지역 일조, 채광사선, 인동간격), 가로구역별 조례로 정한 높이기준 완화, 대지 안의 공지기준(건축선, 인접대지이격거리) 완화, 조경설치의무기준 완화 등) • 기부채납 최소화로 주택법령에 따라 15% 수준에서 결정 • 특수상황 토지소유자 및 세입자를 위한 지원방안 마련

④ 선도사업 후보지 지정

국토교통부는 도심 공공주택 복합사업의 선도사업 후보지를 6차례에 걸쳐 선정하였다(2021년 8월 4일 기준). 후보지는 총 56곳, 약 7.57만호 규모가 된다. 기존 발표 후보지들에서는 주민들의 높은 호응으로 31곳(약 4만호, 발표물량의 56.3%)이 후보지 발표 후 10%를 상회하는 주민동의를 확보하는 등 도심 내 주택공급 사업이 순항하고 있다고

밝혔다. 특히, 본지구 지정 요건인 주민 2/3 동의를 초과하는 구역이 총 11곳(3곳 중)으로 늘었으며, 이들 구역에 대해서는 '22년 사업계획 승인 및 '23년 착공을 목표로 조속한 지구지정(11월 전망)을 위한 준비를 차질 없이 진행하고 있다.

- (10% 초과동의) 3곳(4.14) → 6곳(5.12) → 12곳(5.26) → 21곳(6.23) → 30곳(7.22) → 31곳(8.4)
- (30% 초과동의) 21곳(7.22) → 26곳(8.4) / (50% 초과동의) : 13곳(7.22) → 19곳(8.4)
- (2/3 초과동의) 1곳(5.12) → 2곳(5.26) → 4곳(6.23) → 8곳(7.22) → 11곳(8.4)

지금과 같이 빠른 속도의 주민동의를 이루어지고 있는 것은, 기존 개발사업의 좌초 등으로 저이용·노후화중인 지역 내 주민의 높은 사업의지와 3080+ 사업의 사업성 개선 효과, 획기적 절차 간소화, 시공브랜드 주민선정 등 다양한 강점들이 시너지효과를 낸 것으로 분석된다. 특히, 주요 후보구역들의 대다수가 10여 년간의 사업정체를 겪었고, 정비사업 해제 이후에도 주거환경 개선 없이 7~8여 년간 방치되어왔던 점을 감안하면, 이번 도심복합사업 추진은 지역에 활력을 부여하는 동시에 新지역거점으로 도약하는 계기가 될 수 있을 것으로 기대된다.

이중 노후저층주거지를 대상으로 하는 주택공급활성화지구의 경우 총 26개의 선도사업 후보지가 지정됐으며 약 4.4만호 규모이다. 1차 10곳, 2차 5곳, 3차 4곳, 4차 2곳, 5차 2곳, 6차 3곳이 지정됐다. 지역별로 서울이 20곳, 대구 2곳, 부산 2곳, 경기부천 1곳, 울산중구 1곳으로 압도적으로 서울시의 비율이 높다.

2021년 10월 27일에 도심복합사업의 첫 예정지구가 지정되었다. 총 4곳이 지정되었으며 역세권과 저층주거지가 혼합된 혼합형 1곳(증산4구역), 주거상업고밀지구 3곳(연신내역, 쌍문역 동측, 방학역)으로 역세권에 위치한 주거상업고밀지구가 주로 지정되었다.

[표 2-22] 주택공급활성화지구 선도사업 후보지 지정

연번	지역	위치	면적(㎡)	노후도(%)	현용도지역	공급 규모	비고
1	도봉구	쌍문1동 덕성여대 인근	39,233	76.0%	1종, 2종	1,008	1차 선정 (3.31)
2	도봉구	방학2동 방학초교 인근	34,919	87.0%	1종, 2종	889	
3	영등포구	舊신길2구역	60,710	92.0%	2종	1,366	
4	영등포구	舊신길4구역	51,901	94.9%	2종	1,199	
5	영등포구	舊신길5구역	106,094	89.5%	2종	2,380	
6	은평구	녹번동 근린공원 인근	79,482	77.8%	2종, 3종	2,436	

7	은평구	불광근린공원 인근	67,335	75.2%	1종, 2종	1,651	2차 선정 (4.14)
8	은평구	舊수색4구역	42,188	87.0%	1종, 2종	944	
9	은평구	불광동 329-32 인근	56,284	79.0%	1종, 2종, 3종	1,483	
10	은평구	舊중산4구역	166,022	89.0%	1종, 2종, 3종	4,139	
11	강북구	舊 수유12구역	101,048	72%	2종, 3종	2,696	
12	강북구	송중동 주민센터 인근	36,313	83%	2종	922	
13	강북구	舊 미야16구역	20,520	88%	2종, 3종	544	3차 선정 (5.12)
14	강북구	삼양역 북측	21,019	89%	2종, 3종	588	
15	동대문구	청량리동 주민센터 인근	53,275	86%	2종, 3종	1,390	
16	대구남구	미군부대 캠프조지 인근	102,268	77%	2종	2,605	4차 선정 (5.26)
17	대구달서구	대구 신청사 인근	159,413	83%	2종, 3종, 상업	4,172	
18	부산진구	舊 당감4구역	48,686	92%	2종	1,241	
19	부산진구	舊 전포3구역	95,140	90%	2종, 3종	2,525	5차 선정 (6.23)
20	중랑구	용마터널 인근	18,904	93%	1종, 2종, 3종	455	
21	중랑구	상봉터미널 인근	43,202	72%	2종, 3종	1,132	6차 선정 (8.4)
22	서대문구	고은산 서측	114,770	80%	1종, 2종, 3종	2,975	
23	경기부천	원미사거리 북측	58,767	78%	1종, 2종	1,330	합계
24	성북구	장위12구역	48,423	80%	1종, 2종, 3종	1,188	
25	중구	약수역 인근	55,071	79%	1종, 2종, 3종	1,324	
26	울산중구	울산혁신도시 남측	59,422	97%	2종	1,485	
합계						44,067	

〈자료〉 국토교통부(2021). 도심공공복합사업 후보지 선정

⑤ 선도사업 지정 효과

이번에 선정된 후보지 4곳에 대한 사업효과 분석결과 용도지역 상향 등 도시계획 인센티브를 통해 재개발 등 기존 자력개발 추진 대비 용적률이 평균 61%p 상향되는 것으로 나타났으며, 공급세대도 도시규제완화 및 기반시설 기부채납 완화(15% 이내) 등을 통해 자력개발 대비 구역별 평균 약 256세대(29.7%) 증가하는 것으로 분석되었다. 또한, 토지주 수익은 공급물량 증가에 따른 사업성 개선을 통해 우선분양가액이 시세대비 평균 60% 수준으로 예측되었으며, 이에 따라 토지주 수익률도 평균 20%p 향상되는 것으로 나타나는 등 3080+ 사업을 통해 사업성 개선의 효과가 토지주에게 실질적인 이익으로 돌아갈 수 있을 것으로 분석되었다.

[표 2-23] 6차 발표 선도사업 후보지 4개 구역 평균 사업효과

구 분	현 행	민간재개발	3080+사업	비 고
용적률	124%	298%	359%	현행 比 235%p 기존사업 比 61%p 상향
세대수	526	864	1,120	현행 比 2.1배 기존사업 比 1.3배 증가
우선공급액 / 시세	-	68%	60%	8%p 감소
수익률	-	94%	114%	20%p 증가

<자료> 국토교통부(2021), 도심공공복합사업 후보지 선정.

(2) 공공 직접시행 정비사업 도입

서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안(2020.08.04.)에서 공공이 참여할 수 있는 공공참여형 고밀재건축에 대한 내용이 기 발표되었다. 이를 보다 구체화하여 주민이 희망하는 경우 재개발재건축을 LHSH 등 공기업이 직접 시행하고 공기업 주도로 사업분양계획을 수립하여 신속히 사업을 추진할 수 있도록 하였다.

기존에 민간 조합이 진행하던 재건축사업을 조합과 공기업이 공동시행하거나 공기업이 단독시행할 수 있는 공공재건축 사업을 추진하였다. 공동시행의 경우 조합원 과반수 동의가 필요하며 공공단독시행의 경우 토지등 소유자 2/3이상(토지면적 1/2이상)의 동의가 필요하다. 의사결정은 공동시행의 경우 조합총회, 공공단독시행의 경우 주민대표회의의 협의가 있어야 한다. 용도지역 상향, 층수완화, 특별건축구역 적용, 공원설치 의무 완화, 준주거지역 주거 비율 상향, 통합심으로 사업기간 단축 등을 지원하고 있다.

공공재개발의 경우도 공동시행과 공공단독시행이 가능하며 주민 동의 요건도 동일하다. 임대주택의 경우에는 조합원 분양분을 제외한 주택의 50% 이상을 공공임대 등으로 공급해야 하며 또한 전체 세대 20% 이상을 공공임대로 공급해야 한다. 용도지역 완화, 기부채납 완화, 관리처분시 분담금 확정, 도시계획 수권소위 신설 및 사업계획 통합심의 등을 지원하고 있다.

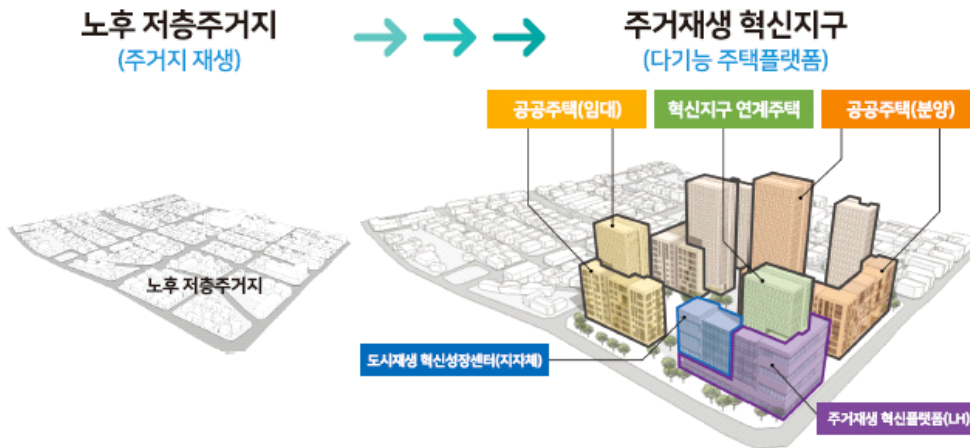
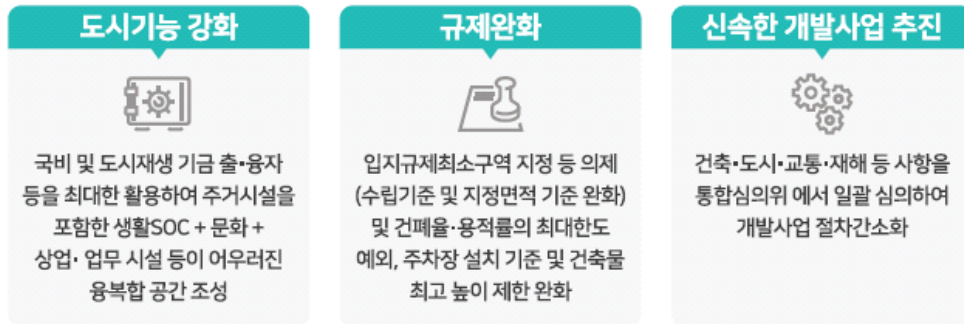
(3) 주거재생혁신지구

① 개요

신속한 도시재생사업을 위해 혁신지구 제도가 도입(2019.11) 되었으나, 국·공유지 내 산업중심 복합거점 조성에만 활용되고 있어 주거재생을 위한 새로운 제도가 필요한 실정이다. 이에 따라 LH 등 공기업이 쇠퇴한 주거 취약지(노후불량건축물이 지구 내 2/3 이상 + 국공유지 제외 2만㎡ 미만)에서 주거·복지·생활편의 거점을 조성할 수 있도록 혁신지구 유형에 주거재생 혁신지구를 신설하였다. 주거재생혁신지구는 공공주도로 노후 불량 건축물 등이 집적된 주거취약지를 중심으로 주거기능 중심의 복합형 거점을 조성하는 사업이다. 쇠퇴지역 내 도심활성화주택공급이라는 공익성을 감안하여 도시재생특별법으로 추진한다. 공공제안을 통해 국토부 또는 지자체가 지정할 수 있으며 원활한 부지 확보를 위해 제한적 수용방식(토지면적%+주민%동의) 적용, 입지규제최소구역 의제 및 거주자를 위한 주거생태계와 삶의 질을 높이는 도시생태계 강화를 위해 각종 기반시설, 생활SOC 등 공공시설 설치비용에 최대 국비 250억원 지원방안 등의 특례를 적용할 예정이다.

[그림 2-16] 주거재생혁신지구 개요

국·공유지 등 제외 2만m² 미만의 노후·저층주거지를 주거재생혁신지구로 지정하여 생활SOC 등 도시기능과 융복합한 혁신적인 공간으로 조성



<자료> 국토교통부(2021). 주거환경 취약지에 도시재생 실행력을 높이기 위한 주거재생 혁신지구 사업.

② 사업요건

인구감소 등 쇠퇴한 도시지역 중 주거취약지역을 대상으로 한다. 구체적으로 쇠퇴지역 요건(인구사업체수 감소, 노후주택 증가) 중 2개 이상 충족된 지역(도시재생활성화지역 등) 중 노후불량 건축물이 2/3 이상인 주거취약지로 국·공유지를 제외하고 2만m² 미만이어야 한다. 토지면적 2/3이상 토지주 및 토지주 총수의 2/3이상의 동의가 필요하다.

③ 특례사항

건축도시·교통·재해 등의 심의사항은 통합심의를 통해 절차를 간소화 하고 이로 인한 신속한 지구지정과 시행계획인가, 국비·기금출·용자 등 재정지원을 통한 사업성 보완이 가능하다. 국토계획법 상 입지규제최소구역 지정으로 용적률, 건폐율, 용도 등을 완화할 수 있으며 기반시설(도로·주차장 등), 생활SOC 등에 최대 250억원의 국비·기금을 지원할 예정이다.

[표 2-24] 주거재생 혁신지구 종합

구분	내용
정의	<ul style="list-style-type: none"> • 공공주도로 쇠퇴도심 내 주거재생을 촉진하기 위해 주거·복지·생활편의 등이 집적된 지역거점을 조성하는 지구단위 사업
사업요건	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신지구 유형에 주거재생혁신지구 신설 • 인구 감소 등으로 쇠퇴한 도시지역(도시재생활성화지역 등) 중 노후 불량 건축물이 ⅓ 이상인 주거취약지(국·공유지 등 제외 2만㎡미만) • 토지면적 2/30이상 토지주 및 토지주 총수의 2/30이상의 동의 필요
사업절차 및 시행자	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체가 계획수립 후 의견청취 등을 거쳐 지구지정 요청 시 도시재생 특위를 거쳐 국토부장관이 지구지정 • 지자체, 공공기관, 지방공사 또는 공공 과반출자법인 등이 단독 또는 공동 시행
특례	<ul style="list-style-type: none"> • 통합심의를 통해 절차 간소화 및 신속한 지구지정, 사업계획인가, 재정지원을 통한 사업성 보완 • 입지규제최소구역을 활용한 용적률 상향 등 건축규제 완화 • 기반시설(도로·주차장 등), 생활SOC 등에 최대 국비 250억원 지원방안 마련

④ 선도사업 후보지 지정

주거재생혁신지구 사업을 통한 주거취약지 재생촉진이 기대되는 선도사업 후보지 발굴을 위해 사전의향조사(2021. 3.2~3.31)를 실시하였다. 그 결과 서울 5곳 등 총 20곳이 접수되었으며 입지요건·사업가능성·지역거점화 여부 검토 등을 거쳐 선도사업 후보지를 선정하였다. 쇠퇴도심 내 주거취약지 등 재생이 시급한 지역, 해당 사업지를 중심으로 주변 활성화에 기여 가능한 거점지역을 선별하고, 지자체의 사업추진 의지가 높고 용도지역 상향 등을 통해 낮은 사업성을 보완 가능한 지역을 선도사업 후보지로 우선 검토하였다. 선도사업 후보지에 대해 용도지역 상향, 생활SOC·복지 등 공공거점 시설 도입 방향 등에 대해 지자체와 사전검토·협의를 실시하였으며 서울 구로구, 경기 수원시·안양시, 인천 미추홀구·서구, 대전 대덕구·동구 등 7곳을 선도사업 후보지로 선정하였다. 신규

주택 3.7천호와 지역거점형 생활SOC(공영주차장, 도서관 등)·공공복지시설(어린이집 등) 등이 공급가능할 것으로 보이며 국토부 및 지자체가 주택공급 활성화를 위해 도시·건축규제 완화 등 인허가를 우선적으로 처리·지원할 예정이다. 뉴딜사업 선정을 통해 생활SOC·기반시설 등 공공시설 설치비용에 대한 국비 지원(최대 250억원) 및 주택도시 기금(도시계정) 출·용자도 지원한다. 12월 17일 제3차 도시재생뉴딜사업 선정을 통해 경기도 안양시는 최초로 주거재생혁신지구로 지정되었다.

[표 2-25] 주거재생 혁신지구 선도사업 후보지 리스트

연번	지역	위치	면적(m ²)	노후도(%)	現 용도지역	공급규모(천호)
1	서울	구로구 가리봉동 가리봉 파출소 북측	13,604	84.7%	2종일반주거	0.37
2	경기	수원시 서둔동 서호초등학교 우측	14,089	84.1%	1종일반주거	0.39
3	경기	안양시 안양3동 안양예고 동측	21,227	84.0%	1층, 2종일반주거	0.54
4	인천	미추홀구 송의2동 용현시장 북측	27,874	95.2%	2종일반주거	0.77
5	인천	서구 석남동 서부여성회관역 인근	19,442	96.9%	1층, 2종일반주거	0.59
6	대전	대덕구 읍내동 읍내네거리 인근	21,752	74.0%	2종일반주거	0.58
7	대전	동구 천동 비학산 남측	19,498	95.4%	1종일반주거	0.46
합 계						3.70

〈자료〉 국토교통부(2021). 위클리 주택공급 브리핑(5주차).

⑤ 선도사업 지정 효과

용도지역 상향 또는 입지규제최소구역 지정을 통해 용적률 상향 등의 규제 완화가 가능하며 특히, 용적률은 현행 대비 175%p 상향, 민간개발(소규모정비사업 등) 대비 평균 76%p 상향이 예상된다. 도시규제 완화 등을 통해 공급 세대수는 현행 대비 3.1배, 민간 개발 대비 1.3배로 증가하였고 공급물량 증가에 따른 사업성개선을 통해 토지주 우선분양가액이 시세대비 평균 69.8% 수준으로 분석되었다. 토지등소유자 수익률은 민간 개발 대비 평균 13.8%p 향상이 예상되었다.

[표 2-26] 주거재생 혁신지구 선도사업 후보지 7개 구역 평균 사업효과

구분	현행	민간개발	주거재생혁신지구	비고
용적률	평균 104%	평균 203%	평균 279%	현행 비 175%p 민간개발 비 76%p 상향
세대수	1.20천호	2.79천호	3.70천호	현행 비 3.1배 민간개발 비 1.3배로 증가
우선분양액/시세	-	81.9%	69.8%	12.1%p 감소
토지주 수익률	-	26.9%	40.7%	13.8%p 증가

〈자료〉 국토교통부(2021). 위클리 주택공급 브리핑(5주차).

(4) 주거재생 특화형 뉴딜사업

① 개요

도시재생사업은 현재 노후주거지 개량을 위한 우리동네살리기 및 주거지지원형 뉴딜사업을 추진중이나, 신규 주택공급 효과는 제한적이므로 도시재생지역 내·외에서 재개발·재건축, 소규모 정비, 도심 공공주택 복합사업 연계 및 국비를 지원하는 특화사업을 추진할 필요가 있다. 이에 따라 노후 주거지를 근본적으로 재생하기 위해 노후불량주택 정비, 필수 기반시설 확충 등을 중점적으로 추진하는 특화형 사업인 주거재생 특화형 뉴딜사업이 태동하게 되었다. 재개발·재건축 사업, 소규모 정비사업, 도심공공주택 복합사업 등과 연계하여 노후주거지의 개선효과를 제고하고 소득수준 향상 및 주거트렌드 변화에 맞춰 기반시설이 부족한 저층주거지를 양질의 생활SOC를 갖춘 안전한 주거공간으로 조성하기 위한 목적을 가지고 있다. 도시재생지역 내·외에서 추진하는 사업으로 도시재생 특별법으로 진행한다.

② 사업요건

뉴딜사업 유형 중 경제기반형 및 우리동네살리기형은 제외되었다. 신규로 수립하는 도시재생활성화계획·인정사업계획 뿐 아니라 활성화계획이 이미 수립·시행 중인 지역도 신청이 가능하다. 기 계획 수립지역은 주거재생 특화형 인정사업 형태로 수립을 권장하고 있다.

[표 2-27] 신청가능한 주거재생 특화형



<자료> 국토교통부(2021). 21년 주거재생 특화형 뉴딜사업 가이드라인.

특히 해당 사업구역 내 100호 이상의 신규 주택공급사업이 필요하다. 단일 또는 복수의 주택공급사업(매입형 임대주택 포함)으로 100호 이상을 신규 공급할 경우 가능하다. 주택공급사업은 도시정비법에 따른 정비사업, 도시개발법에 의한 도시개발사업, 역세권개발법에 따른 역세권개발사업, 산업입지법에 따른 산업단지 개발사업, 산업단지재생사업, 빈집특례법에 의한 빈집정비사업, 소규모주택정비사업, 공공주택특별법에 의한 공공주택사업 등을 포함한다. 또한 공공주도 3080+ 주택공급대책으로 도입된 도심 공공주택 복합사업 등도 포함된다. 주택공급사업의 실행력을 확보하기 위해 사업시행계획인가(신청) 또는 지구지정(공공시행방식) 단계 이후 신청이 가능하다.

[표 2-28] 주택공급사업의 실행력 확보단계

주택공급사업		실행력 확보 단계 인정기준	증빙	비고
주거환경개선사업 재개발사업 재건축사업		사업시행계획인가 신청	사업시행계획인가 신청, 승인, 고시 등 확인문서	* 총괄사업관리자 방식의 경우 주택공급 사업시행자(공기업)와의 사업 추진방안, 자원조달 등 부대 협약 사항을 구체적으로 협의 반영 필요
도시개발사업		실시계획 신청	실시계획 신청, 승인, 고시 등 확인문서	
빈집 정비사업 (빈집밀집구역)		사업시행계획인가 신청	사업시행계획인가 신청, 승인, 고시 등 확인문서	
소규모주택정비사업		사업시행계획인가 신청	사업시행계획인가 신청, 승인, 고시 등 확인문서	
공공주 택사업	공공주택지구 조성사업	지구지정 (시행자 지정)	지구지정 고시문 매매계약서, 등기부등본 등 주택사업계획이 포함된	
	공공주택지구 조성사업외	사업시행 확정	총괄사업관리자 업무협약서, 공공주택사업자 협의 공문 등	
도심 공공주택 복합사업		예정지역 (지구지정 전제조건)	예정지역 지정 고시문	

<자료> 21년 주거재생 특화형 뉴딜사업 가이드라인, 국토교통부

노후·불량주택, 빈집 등을 멸실·정비하고 해당 부지에 신규주택을 공급하는 방안을 적극 권장하며, 기존주택 멸실 등을 통해 조성한 택지가 전체 주택공급사업 면적의 10% 이상이어야 한다.

③ 특례사항

사업기간은 최대 7년으로 탄력적으로 적용가능하며 도시재생기반시설 등의 설치를 위해 기본지원(사업유형별 50~150억원) 외 추가 국비 지원도 가능하며 추가지원 사업비의 경우 보행환경 개선, 도시계획시설 등에 집행이 가능하다.

[표 2-29] 기본지원 및 특례사항

사업 유형	국비지원(상한기준)		비고
	기본지원	추가지원	
중심시가지형	150억원	100억원	① 사업기간 탄력 적용 - 활성화계획·인정사업 : 최대 7년 이내 ※ 기본지원 사업비는 유형별 예산 지원기간 내 집행 필수(단, 인정사업은 예외) ② 국비 추가 지원(최대 상한 기준) 단, 지방비 매칭비율은 동일 ※ 추가지원 사업비는 S/W사업 집행불가. 단, 현장지원센터 인건비는 제외 ③ 추가 지원 사업비에 한해 부지매입비 집행기준 완화 (30%→50%)
주거지원형	100억원	100억원	
일반근린형	100억원	100억원	
인정사업	50억원	50억원	
(기주진사업지) 인정사업	50억원	50억원	

<자료> 21년 주거재생 특화형 뉴딜사업 가이드라인, 국토교통부

추가지원 사업비는 주택공급사업의 시행계획 등이 확정(사업시행계획인가 또는 관리처분계획 수립 등)된 이후 집행이 가능하다. 이주대책 마련 등을 위해 불가피하게 시행계획 확정 전에 집행이 필요한 경우는 국토부 및 지원기구와 사전협의가 필요하며 기반시설사업 등은 부지매입비의 비중이 높다는 점을 감안하여, 추가지원 사업비는 최대 50%까지 부지매입에 활용이 가능하다. 기본사업비는 재정지원액(국비지원액 + 지방비 매칭액)의 30%까지 부지매입에 활용할 수 있으나, 추가사업비는 최대 50%까지 가능하다. 선정 후, 주택공급사업이 취소·무산되거나 주택공급호수가 100호 미만으로 감소하는 등의 경우에는 추가지원 국비 환수 등이 조치예정이다.

[표 2-30] 추가 예산 집행 가능 사업

구분	추가 예산 집행 가능 사업
활성화 계획	① 보행환경 개선(보차분리 등 보행자 안전 확보) ② 도시계획시설 중 다음에 해당하는 경우 - 소방도로 확보, 건축여건 개선 등을 위한 도로 확충 또는 개선 ※ 도시계획시설이 아닌 경우도 가능 - 공용 주차장(마을관리협동조합 등 자생적 운영방안 필수) - 노후주거지의 과밀해소안전방재 등을 목적으로 조성하는 광장공원녹자유수지 등 공간시설 ③ 주민공동이용시설 중 다음에 해당하는 경우 - 이주대책 일환으로 조성(또는 임대)하는 임대주택임시거처 ※ 지자체 자치조례 보완(계획) 필수 : '순환이주용 임시시설' ④ 주택공급사업에서 지역사회와 공유가능한 기반시설을 추가 조성하는 경우 - 공원, 녹지, 생활SOC 등 시설비 (법정시설 외) - 공유기반시설 조성을 위해 필요한 부지정형화 등의 부지매입비 - 지역사회 연계를 위해 필요한 부지조성비 ※ 공유 활용 계획 제시 필수
인정 사업	①, ②, ③(시행령 제3조에서 정의한 주민공동이용시설), ④로서 인정사업 전체가 연속된 부지로 계획된 경우(단, 임대주택임시거처는 예외)

<자료> 21년 주거재생 특화형 뉴딜사업 가이드라인, 국토교통부

④ 사업대상지 선정

국토교통부는 12월 17일 제29차 도시재생특별위원회를 통해 3차 신규 도시재생 뉴딜사업을 선정하였다. 이 가운데 최초로 주거재생 특화형 뉴딜사업이 2건 선정되었다.

대구시 달서구는 인정사업과 주거재생 특화형 뉴딜사업이 함께 포함되어 있다. 인정사업의 경우 코로나 집단 확진으로 국내 최초 집단 자가격리 조치를 받은 사업대상지의 시설 철거 및 대구시 달서구 내 부족한 문화·생활 SOC시설 조성을 통한 사업대상지 이미지 쇄신 및 달서구 지역 거점기능 확보를 목표로 한다. 주거재생 특화형 뉴딜사업은 수요 조사를 기반으로 한 행복주택240세대(대학생 30호, 청년 85호, 신혼부부 75호, 고령자 30호, 주거취약계층 20호)와 이와 연계된 도시계획도로 조성 및 주민필요시설(거점주차장) 확보를 목표로 하고 있다. 경기도 성남시도 마찬가지로 인정사업과 주거재생 특화형 뉴딜사업을 함께 진행한다. 인정사업의 경우 수진1 재개발정비구역 내 기부채납 예정 복

합용지를 활용해 커뮤니티시설, 공유오피스, 세미나실, 미팅룸 등 청년주택과 연계한 생활SOC시설을 복합조성 한다. 주거재생 특화형 뉴딜사업의 경우 청년 주거정책을 위한 일자리 연계형지원주택(120호), 재개발 이후 이전상인 재정착을 위한 공공임대상가, 인근 주민과 시설이용자를 위한 공영주차장(79면)을 조성할 계획이다.

[표 2-31] 주거재생 특화형 뉴딜사업 선정지

광역	기초	사업유형/ 사업비	기간	주요내용
대구	달서	인정사업 103.6억원(50억원)	'22~' 24	코로나 집단 확진으로 국내 최초(일반거주시설 중) 집단 자가 격리 조치를 받은 사업대상지(한미음아파트) 시설 철거 및 대구광역시 달서구 내 부족한 문화생활 SOC시설 조성을 통한 사업대상지 이미지 쇄신 및 달서구 지역 거점기능 확보
		주거재생특화형 457.8억원(47.1억원)	'22~' 25	수요조사를 기반으로 한 행복주택240세대(대학생 30호, 청년 85호, 신혼부부 75호, 고령자 30호, 주거취약계층 20호)와 이와 연계된 도시계획도로 조성 및 주민필요시설(거점주차장) 확보
경기	성남	인정사업 84억원(50억원)	'22~' 28	수진 개발정비구역 내 기부채납 예정 복합용지를 활용해 커뮤니티시설, 공유오피스, 세미나실, 미팅룸 등 청년주택과 연계한 생활SOC시설 복합조성
		주거재생특화형 650.1억원(50억원)	'22~' 28	청년 주거정책을 위한 일자리 연계형지원주택(120호), 재개발 이후 이전상인 재정착을 위한 공공임대상가, 인근 주민과 시설이용자를 위한 공영주차장(79면) 조성

<자료> 국토교통부(2021). 21년 제3차 도시재생뉴딜사업 선정.

(5) 소규모 주택정비 관리지역

① 개요

저층주거지는 아파트 단지에 비해 자가비율이 낮고 저소득비율이 높아 공공의 다각적 지원이 필요하다. 노후 저층주거지에 대한 소규모주택정비 수요가 높으나, 열악한 기반시설, 각종 도시건축 규제로 사업 시행에 한계가 존재한다. 난개발 방지와 계획적 정비 유도를 위해 획기적인 대책이 필요한 시점이다. 이에 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안(2021.02.04.)에서 소규모 주택정비 관리지역이 제시되었으며 저층주거지 난개발 방지 및 계획적 소규모 주택정비 추진을 위해 블록별 정비 계획과 기반시설 계획 등을 포함한 계획 체계이다. 신축노후주택이 혼재되어 광역적 개발이 곤란한 저층 주거지로서 노후주택만 소규모로 정비할 필요가 있는 지역으로 10만㎡ 미만을 대상으로 한다.

② 지정절차

관리지역으로 지정받기 위해서는 먼저 소규모주택정비관리계획을 수립해야 한다. 공기업, 시장·군수구청장 등이 관리계획을 제안하면 시도지사가 도시재생도계위 심의를 통해 승인할 수 있다. 이후 공기업 선도거점 사업 등 블록별 개별 정비를 시행한다.

③ 특례

소규모 주택정비 관리계획이 수립되면 지구단위계획·활성화 계획 수립·변경 등이 의제되며, 이를 통해 신속한 정비가 가능하다. 관리계획에는 선도 거점사업에 대한 구체적 계획 및 인근의 블록별 소규모정비·기반시설 설치 계획이 포함되어 공공 주도의 선제적 정비를 유도할 수 있다. 또한 관리지역 내 가로·자율주택정비의 특례를 부여한다. 가로주택정비가 가능한 가로구역의 범위를 심의를 통해 2만㎡까지 확대하고 공공시행 시 수용권(토지면적 1/2, 주민 2/3동의)을 도입하여 신속한 사업을 지원한다. 가로구역이 연결된 경우 공공시행자가 복수의 가로구역을 한번에 개발하는 결합개발 방식을 허용(교차분양, 통합 주민대표 선임 등 가능)하고 자율주택의 경우 토지등소유자 4/5 이상 동의, 토지 2/3 이상 확보시 매도청구권 부여, 관리지역 내라면 어디서든 사업을 허용한다. 건축규제 역시 완화된다. 관리계획 내 특별건축구역·특별가로구역 지정 승인 시 일조채광

인동간격 등 건축규제가 완화되어 창의적 중층중밀 주택 건설이 가능해진다. 용도지역 상향 및 법적 용적률 상한까지 지원하고 단지 내 공동이용시설 설치 시 바닥면적 산정이 제외된다. 7층 초과 15층 이하 가로주택의 인접 대지경계선까지 거리(채광일조)를 완화하고 동간 최소거리를 건축물 높이의 0.5배로 완화할 수 있다. 소규모주택정비 관리지역 내 도로주차장 등 기반시설 설치 시 최대 150억원의 국비를 지원할 예정이다.

[표 2-32] 소규모 주택정비관리지역 종합

구분	내용
정의	<ul style="list-style-type: none"> 저층주거지난개발 방지 및 계획적 소규모 주택정비추진을 위해 블록별 정비 계획과 기반시설 계획 등을 포함한 계획 체계 수립
사업요건	<ul style="list-style-type: none"> 신축 노후주택이 혼재되어 광역적 개발이 곤란한 저층 주거지로서 노후주택만 소규모로 정비할 필요가 있는 지역 10만㎡ 이내
사업절차 및 시행자	<ul style="list-style-type: none"> 관리계획 제언(공기업, 시장·군수·구청장 등)→ 관리지역 지정 + 관리계획 승인(사도지사, 도시재생·도계위 심의)→ 블록별 개별 정비 시행(공기업 선도거점 사업 시행) 원칙적으로 민간 단독사업으로 추진하나 주민이 희망하는 경우 공공과 공동시행 또는 공공 단독 시행가능
특례	<ul style="list-style-type: none"> (가로주택정비사업) 가로구역 범위 확대(2만㎡), 공공시행시 수용권 도입(토지면적 1/2, 주민 2/3 동의), 가로구역이 연접한 경우 결합개발방식 허용 (자율주택정비사업) 토지등소유자 4/5 이상 동의, 토지 2/3 이상 확보시 매도청구권 부여, 관리지역 내라면 어디서든 사업 허용 (특별건축가로구역 의제) 관리계획 승인 시 일조채광인동간격 등 건축규제 완화→ 창의적 중층중밀 주택 건설 (용적률 특례)용도지역 상향 및 법적 용적률 상한까지 건축을 지원하고, 단지 내 공동이용시설 설치 시 바닥면적 산정 제외 (건축특례)7층 초과 15층 이하 가로주택의 인접 대지경계선까지 거리(채광일조) 완화, 동간 최소거리를 건축물 높이의 0.5배로 완화 민간단독사업은 증가 용적률의 50%는 공공임대주택으로 기부채납 도로, 주차장 등 기반시설 설치에 최대 150억원 국비 지원

④ 선도사업 후보지 지정

정비 필요성이 높고 관리지역 지정효과가 높을 것으로 기대되는 후보지를 발굴하기 위해 사전 의향조사를 실시(2021.2.26~3.31)하였으며 서울 40곳, 경기 4곳, 인천 4곳 등 수도권 48곳, 지방광역시 7곳 등 총 55곳이 접수하여 높은 관심을 보였다. 이 중 공공·민간 소규모주택정비사업이 확정(예정)된 지역, 조합 설립(준비) 지역 등 연내 관리지역

지정 가능성이 큰 곳, 지자체의 정비사업 추진 의지가 높아 용도지역 상향 등을 통해 낮은 사업성을 보완 가능한 지역을 우선 검토하였다. 선도사업 후보지(안)에 대해 용도지역 상향, 건축특례, 적용 가능성 등에 대해 기초·광역 지자체와 사전검토 및 협의를 진행하였고 서울 금천(3)·양천·종로·중구·성동·중랑(3)·강서, 경기 수원·성남(2)·동두천, 인천 부평, 대전 동구(3), 광주 북구 등 총 20곳을 선정하였다. 후보지 20곳, 총 137만㎡이 관리지역으로 지정될 경우 공공·민간의 소규모정비사업 활성화로 약 17천호의 주택 공급이 기대되며 각 지자체에서 관리계획에 반영된 공공주도 주택정비사업과 기반시설 설치를 진행하면서 민간의 소규모주택정비사업 유도·확산할 계획이다. 후보지 20곳이 연내 관리지역으로 지정될 수 있도록 국토부·LH에서 관리계획 수립 및 지자체주민 협의를 적극 지원하며 추후 관리지역으로 지정될 경우, 관리계획에 반영된 기반시설(도로, 주차장 등) 설치사업 추진 시 국비 지원(최대 150억)을 우선 검토할 예정이다.

2021년 11월 18일에 2차 후보지 9곳을 더하여 총 29곳으로 확대되었다. 2차 공모 후보지 평가 결과 소규모주택 정비사업이 既 활성화된 수도권 지역에서는 서울 3곳, 경기 3곳, 인천 1곳 등 총 7곳이 후보지로 선정되었고, 소규모주택 정비사업의 활성화가 필요한 수도권 외 지역에서는 울산 1곳, 전북 1곳 등 총 2곳이 후보지로 선정되었다.

[표 2-33] 소규모 주택정비 관리지역 후보지

연번	지역	위치	면적(㎡)	노후도 (%)	現용도 지역	공급규모 (천호)	비고
1	서울 금천	시흥3동 시흥유통산업단지 동측	79,706	61	1·2종	1.00	1차 후보지 (4.29)
2		시흥4동 주민센터 인근	97,000	86	1·2종	1.21	
3		시흥5동 국립전통예술고 북측	95,959	89	1·2종	1.20	
4	서울 양천	목4동 정목초교 인근	69,104	56	2종	0.86	
5	서울 종로	구기동 상명대 북측	51,150	65	1·2종	0.64	
6	서울 중구	신당5동 신당역 남측	97,000	80	1·2종	1.21	
7	서울 성동	마장동 청계천박물관 남측	65,800	86	2·3종	0.82	
8	서울 중랑	중화동 중흥초교 동측	92,000	68	2종	1.15	
9		면목3·8동 서일대 서측	61,300	80	2·3종	0.77	
10		면목본동 면목역 동측	31,558	63	2·3종	0.39	
11	서울 강서	등촌동 등촌초교 남측	89,869	51	1·2·3종	1.12	
12	경기 수원	세류3동 남수원초교 서측	96,600	82	1·2종	1.21	

13	경기 성남	태평동 성남여중 서측	88,361	95	2중	1.10	2차 후보지 (11.19)		
14		중앙동 단대오거리역 남측	73,800	78	2중	0.92			
15	경기 동두천	생연동 동두천초교 서측	52,000	85	2중 준주거	0.65			
16	인천 부평	십정동 희망공원 서측	84,900	70	준주거	1.06			
17	대전 동구	용운동 대동초교 동측	29,040	87	2중	0.36			
18		성남동 성남네거리 북서측	53,715	77	2중 준주거	0.67			
19		용전동 용전초교 인근	36,031	75	1·2중	0.45			
20	광주 북구	중흥동 광주역 인근	20,300	77	2중 준주거	0.25			
1차 소계								17.04	
1	서울 마포	대흥동 염리초등학교 북측	22,074	52	1·2·3중	0.28		2차 후보지 (11.19)	
2	서울 강서	화곡동 등서초등학교 주변	72,000	69	1·2중	0.9			
3	서울 송파	풍납동 토성초등학교 북측	19,509	75	2중	0.24			
4	인천 서구	가정동 루원시티 북측	36,822	100	2중	1.11			
5	경기 광명	광명7동 광명교회 서측	79,828	73	2중	1.12			
6	경기 성남	태평2동 가천대역두산위브아파트 남측	92,450	95	2중	1.29			
7		태평4동 봉곡사 남측	92,976	96	2중	1.3			
8	울산 북구	염포동 현대제철 동측	75,535	81	2중	1.13			
9	전북 전주	진북동 고속버스터미널 남측	87,064	84	1·2·3중	1.09			
2차 소계								8.46	
합 계								25.5	

〈자료〉 국토교통부 보도자료, 소규모 주택정비 관리지역 2차 후보지 9곳 선정 (2021, 11, 19)

⑤ 선도사업 지정 효과

관리지역 지정 후 임대주택 공급을 통해 용적률 특례를 적용하여 관리지역 지정 전 대비 평균 100%p 상향되었다. 증가된 용적률의 15(공공참여)~50(민간단독)%를 임대주택으로 기부채납하는 경우 1중 및 2중 일반주거지역은 용도지역 상향을 추진한다. 관리지역 지정 후 가로주택정비사업 시행 시 용적률 특례 등으로 관리지역 지정 전 대비 공급 세대 수는 평균 1.6배 증가한 것으로 나타났다. 이로 인해 사업성이 개선되어 사업비례율은 관리지역 지정 전 사업 대비 평균 35%p 향상되었다.

【표 2-34】 소규모 주택정비 관리지역 선도사업 후보지 내 가로주택정비사업 평균 기대효과

구 분	관리지역 前		관리지역 後	관리지역 前→後 사업비교
	① 현재 (사업 前)	② 민간 가로주택 정비사업	③ 민간 가로주택 정비사업 (용적률 특례)	
용적률	평균 125%	평균 199%	평균 299%	② → ③ 100%p 증가
세대수	평균 100호	평균 144호	평균 229호(임대 49호)	② → ③ 1.6배 증가
비례율	-	평균 84%	평균 119%	② → ③ 35%p 증가

〈자료〉 국토교통부(2021), 위클리 주택공급 브리핑(5주차).

2. 주요 법령 개정

앞서 중앙정부에서 발표한 주요 대책들을 정리하였다. 이를 바탕으로 실제 법제도가 어떻게 개정되었는지를 살펴보고자 한다. 주요 개정 법령인 도시 및 주거환경정비법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 공공주택 특별법, 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법을 중심으로 하였다.

1) 도시 및 주거환경정비법

정비사업을 관장하는 가장 상위법인 도시 및 주거환경정비법(이하 도시정비법)이 2021년에 많은 부분이 개정되었다. 특히 새로운 사업인 공공재건축과 공공재개발이 태동되었다.

공공재개발은 시장·군수등 또는 토지주택공사등이 시행자이며 건설·공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분을 제외한 나머지 주택의 세대수 또는 연면적의 1/2 이상을 지분형주택, 공공임대주택, 공공지원민간임대주택으로 건설·공급하는 경우로 정의된다. 토지주택공사등은 한국토지주택공사를 비롯한 지방공사도 포함된다. 정비구역을 지정하기 위해서는 도시·주거환경정비기본계획(이하 기본계획)을 수립하고 기본계획에 적합한 범위에서 정비구역을 지정하여야 한다. 하지만 공공재개발의 경우에는 기본계획을 수립하거나 변경하지 아니하고 공공재개발사업을 위한 정비계획을 결정하여 정비구역을 지정할 수 있다. 또한 공공재개발사업의 시행자는 국토계획법에도 불구하고 지방도시계획위원회 및 도시재정비위원회의 심의를 거쳐 법적상한 용적률의 120% 까지 건축할 수 있다. 이 경우 증가하는 용적률의 20% ~ 50%는 국민주택 규모 주택을 건설하여 인수자에게 공급하여야 한다. 현재 고양시 조례 기준은 50% 이다.

[표 2-35] 도시정비법_공공재개발

조항	내용
정의	<ul style="list-style-type: none"> · 시장·군수등 또는 토지주택공사등이 시행자일 경우 · 건설·공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분을 제외한 나머지 주택의 세대수 또는 연면적의 1/2 이상을 지분형주택, 공공임대주택, 공공지원민간임대주택으로 건설·공급하는 경우 <개정 2021. 4. 13.>

<p>공공재개발사업을 위한 정비구역 지정 등</p>	<ul style="list-style-type: none"> 정비구역의 지정권자는 기본계획을 수립하거나 변경하지 아니하고 공공재개발사업을 위한 정비계획을 결정하여 정비구역을 지정할 수 있다. 정비계획의 입안권자는 공공재개발사업의 추진을 전제로 정비계획을 작성하여 정비구역의 지정권자에게 공공재개발사업을 위한 정비구역의 지정을 신청할 수 있다. 이 경우 공공재개발사업을 시행하려는 공공재개발사업 시행자는 정비계획의 입안권자에게 공공재개발사업을 위한 정비계획의 수립을 제안할 수 있다. 정비계획의 지정권자는 공공재개발사업을 위한 정비구역을 지정·고시한 날부터 1년이 되는 날까지 공공재개발사업 시행자가 지정되지 아니하면 그 1년이 되는 날의 다음 날에 공공재개발사업을 위한 정비구역의 지정을 해제하여야 한다. [본조신설2021. 4. 13.]
<p>공공재개발 사업에서의 용적률 완화 및 주택 건설비율 등</p>	<ul style="list-style-type: none"> 공공재개발사업 시행자는 공공재개발사업을 시행하는 경우 국토계획법에도 불구하고 지방도시계획위원회 및 도시재정비위원회의 심의를 거쳐 법정상한용적률의 100분의 120까지 건축할 수 있다. 공공재개발사업 시행자는 법정상한초과용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 100분의 20 이상 100분의 50 이하로서 시·도조례로 정하는 비율(고양시 1/2)에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 인수자에게 공급하여야 한다. [본조신설2021. 4. 13.]

공공재건축은 시장·군수등 또는 토지주택공사등이 시행자이며 종전의 용적률, 토지면적, 기반시설 현황 등을 고려하여 종전 세대수의 100분의 160 이상을 건설·공급하는 사업으로 정의된다. 건축규제의 완화 등에 관한 특례로 공공재건축사업을 위한 정비구역 또는 재건축구역에서 대지의 조경기준(2분의 1범위), 건폐율의 산정기준(경사지에 위치한 가로구역으로 한정한다, 건축면적에서 주차장 면적 제외), 대지 안의 공지기준(2분의 1범위), 건축물의 높이 제한(2분의 1범위), 부대시설 및 복리시설의 설치기준, 기타 사항 등을 완화 받을 수 있다. 공공재개발과 비슷하게 공공재건축 역시 용적률 완화 기준이 있으나 공공재개발과 내용이 상이하다. 공공재건축의 경우에는 공공재건축사업을 위한 정비구역에 대해서 정비구역의 지정·고시가 있는 날부터 용도지역이 1단계 상향 결정·고시된 것으로 보아 해당 지역에 적용되는 용적률 상한까지 용적률을 정할 수 있다. 이 경우 증가하는 용적률의 40% ~ 70%에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 인수자에게 공급해야 한다. 고양시의 조례 기준은 70% 이다.

[표 2-36] 도시정비법_공공재건축

조항	내용
정의	<ul style="list-style-type: none"> 시장·군수등 또는 토지주택공사가 시행자일 경우 종전의 용적률, 토지면적, 기반시설 현황 등을 고려하여 종전 세대수의100분의 160 이상을 건설·공급할것 <개정 2021. 4. 13.>
건축규제의 완화 등에 관한 특례	<ul style="list-style-type: none"> 사업시행자는 공공재건축사업을 위한 정비구역 또는 재건축구역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여 대통령령으로 정하는 범위에서 지방건축위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 그 기준을 완화받을 수 있다. <개정 2021. 4. 13.> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> 대지의 조정기준 : 2분의 1범위, 건폐율의 산정기준(경사지에 위치한 가로구역으로 한정한다) : 건축면적에서 주차장 면적 제외, 대지 안의 공지기준 : 2분의 1범위, 건축물의 높이 제한 : 2분의 1범위, 부대시설 및 복리시설의 설치기준, 기타 사항 </div>
공공재건축 사업에서의 용적률 완화 및 주택 건설비율 등	<ul style="list-style-type: none"> 공공재건축사업을 위한 정비구역에 대해서는 해당 정비구역의 지정·고시가 있는 날부터 용도지역이 1단계 상향 결정·고시된 것으로 보아 해당 지역에 적용되는 용적률 상한까지 용적률을 정할 수 있다. 공공재건축사업 시행자는 공공재건축사업을 시행하는 경우 완화된 용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 100분의 40 이상 100분의 70 이하로서 주택증가 규모, 공공재건축사업을 위한 정비구역의 재정적 여건 등을 고려하여 시·도조례(고양시 70/100)로 정하는 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 인주자에게 공급하여야 한다. [본조신설2021. 4. 13.]

도시정비법의 제정 당시부터 주택재개발 사업 및 주택재건축 사업은 일정 요건이 갖춰지면 시장·군수 또는 주택공사 등과 공동으로 시행할 수 있었다. 하지만 2017년 도시정비법이 전부개정되면서 여기서 더 나아가 공공시행자라는 용어가 태동하게 되었으며 이 같은 개념이 더 발전한 것이 공공재개발, 공공재건축이라고 볼 수 있다. 공공재개발 및 공공재건축의 공통적인 특례로서 통합심의회가 신설되었다. 사업시행계획인가와 관련된 건축물의 건축 및 특별건축구역의 지정, 경관심의, 교육환경평가, 도시·군 관리계획, 교통영향평가, 재해영향평가, 환경영향평가 등의 사항을 통합심의회 할 수 있다. 또한 공공재개발·공공재건축사업을 위한 정비구역의 지정에 필요한 사항을 심의하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있으며 분과위원회의 심의는 지방도시계획위원회 또는 도시재정비위원회의 심의로 본다. 마찬가지로 정비구역의 지정권자가 공공재개발·공공재건축사업을 위한 정비구역의 지정·변경을 고시한 때에는 기본계획, 재정비촉진지구, 재정비촉진계획 등의 결정·변경 고시된 것으로 본다.

[표 2-37] 도시정비법_공통

조항	내용
공공시행자	<ul style="list-style-type: none"> • 시장·군수등은 재개발사업 및 재건축사업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 직접 정비사업을 시행하거나 토지구획공사등을 사업시행자로 지정하여 정비사업을 시행하게 할 수 있다. <2017. 2. 8., 전부개정> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • 해당 정비구역의 국·공유지 면적 또는 국·공유지와 토지구획공사등이 소유한 토지를 합한 면적이 전체 토지면적의 2분의 1 이상으로서 토지등소유자의 과반수가 시장·군수 등 또는 토지구획공사등을 사업시행자로 지정하는 것에 동의하는 때 • 해당 정비구역의 토지면적 2분의 1 이상의 토지소유자와 토지등소유자의 3분의 2 이상에 해당하는 자가 시장·군수등 또는 토지구획공사등을 사업시행자로 지정할 것을 요청하는 때 </div>
사업시행계획 통합심의	<ul style="list-style-type: none"> • 정비구역의 지정권자는공공재개발사업 또는 공공재건축사업의 사업시행계획인가와 관련된 건축물의 건축 및 특별건축구역의 지정, 경관심의, 교육환경평가, 도시군관리계획, 교통영향평가, 재해영향평가, 환경영향평가 등의 사항을 통합심의 할 수 있다.[본조신설2021. 4. 13.]
정비구역 지정을 위한 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 지방도시계획위원회 또는 도시재정비위원회는 공공재개발사업 예정구역 또는 공공재개발사업·공공재건축사업을 위한 정비구역의 지정에 필요한 사항을 심의하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있다. • 이 경우 분과위원회의 심의는 지방도시계획위원회 또는 도시재정비위원회의 심의로 본다. • 정비구역의 지정권자가 공공재개발사업 또는 공공재건축사업을 위한 정비구역의 지정·변경을 고시한 때에는 기본계획의 수립·변경, 재정비촉진지구 지정·변경 및 재정비촉진계획의 결정·변경이 고시된 것으로 본다. [본조신설 2021. 4. 13.]

2) 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법

빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법(이하 소규모주택정비법)은 2017년 제정되었으며 그 당시 도시정비법에 속해 있던 자율주택정비사업, 가로주택정비사업을 이관해왔고 소규모재건축 사업이 신설되었다. 이후 2021년에 소규모 주택정비 관리지역(이하 관리지역), 공공참여 소규모 재건축 등의 새로운 사업이 신설되면서 또 한번의 변화를 맞이하고 있다.

관리지역은 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안(2021.02.04.)에서 도출되었으며 가장 관심이 큰 사업이다. 노후·불량건축물에 해당하는 단독주택 및 공동주택과 신축 건축물이 혼재하여 광역적 개발이 곤란한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 소규모주택정비사업을 계획적·효율적으로 추진하기 위하

여 소규모주택정비 관리계획이 승인·고시된 지역으로 정의한다. 이를 위해 여러 가지 혜택을 부여하고 있다. 먼저 관리지역에서 시행하는 자율주택정비사업의 경우 기존 전원 합의에서 토지등소유자의 10분의 8이상 및 토지면적의 3분의 2이상의 토지소유자 동의로 완화되었다. 또한 주민합의체 구성에 동의하지 아니한 자에 대하여 주민합의체 구성에 동의할 것이지 여부를 서면으로 촉구할 수 있으며 동의하지 않는 토지등소유자와 건축물 또는 토지만 소유한 자에게 건축물 또는 토지의 소유권과 그 밖의 권리를 매도할 것을 청구할 수 있다. 이러한 매도청구권은 시대에 역행한다는 비판을 받기도 하지만 그만큼 사업을 진행하는데 있어 주민들의 동의를 받는 것이 어려우며 지금까지 이로 인해 사업이 진행되지 못한 것에 대한 교육지책이라고 해석할 수 있다.

소규모 주택정비 관리지역을 지정하기 위해서는 소규모 주택정비 관리계획을 수립해야하는데 이 계획에는 시장군수 등 또는 토지주택공사등이 공동 또는 단독으로 시행하는 소규모 주택정비사업, 거점사업에 대한 내용을 포함해야 한다. 즉 소규모 주택정비 관리지역을 지정하여 사업 진행 시 공공의 선도적인 역할을 요구하는 것이다. 거점사업 시행 시 서로 연접한 사업시행구역은 하나의 사업시행구역으로 통합할 수 있다.

다양한 특례 또한 예정되어 있다. 관리계획의 수립에 대한 승인·고시가 있는 경우 해당 내용 중 지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 지구단위계획구역 및 지구단위계획구역으로 결정·고시된 것으로 보며 관리계획에 용도지역의 지정 및 변경에 관한 계획 사항이 포함된 경우 고시된 날부터 주거지역의 경우 1종 상향되어 결정·고시된 것으로 본다. 또한 관리지역에서 소규모주택정비사업의 시행으로 건축물 또는 대지의 일부에 공동이용시설을 설치하는 경우 공동이용시설의 용적률을 더한 범위에서 용적률을 정할 수 있다. 이 경우 증가하는 용적률의 50%이하에서 사도 조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 임대주택을 건설하여 공급해야 한다. 거점사업에서는 증가하는 용적률의 15% ~ 30% 이하의 범위에서 임대주택을 건설해야 한다.

관리지역 내의 자율주택정비사업과 가로주택정비사업도 혜택을 받는다. 두 가지 사업 모두 요건이 완화되며 가로주택정비사업의 경우 종전 1만㎡에서 2만㎡로 면적이 확대되었다. 공공이 시행하는 거점사업과 가로주택정비사업의 경우에는 서로 연접한 사업시행구역을 하나의 사업시행구역으로 통합하여 시행할 수 있다.

[표 2-38] 소규모주택정비법_관리지역

조항	내용
정의	<ul style="list-style-type: none"> “소규모주택정비 관리지역”이란 노후·불량건축물에 해당하는 단독주택 및 공동주택과 신축 건축물이 혼재하여 광역적 개발이 곤란한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 소규모주택정비사업을 계획적·효율적으로 추진하기 위하여 소규모주택정비 관리계획 이 승인·고시된 지역을 말한다.
주민 합의체의 구성 등	<ul style="list-style-type: none"> 관리지역에서 시행하는 자율주택정비사업의 경우에는 토지등소유자의 10분의 8 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의를 받아 주민합의체를 구성할 수 있다. 이 경우 주민합의체의 구성에 동의하지 아니한 토지등소유자도 주민합의체 구성원으로 포함하여야 한다 (기존 전원 합의).
매도청구	<ul style="list-style-type: none"> 관리지역에서 시행하는 자율주택정비사업의 사업시행자는 주민합의체 구성에 동의하지 아니한 자에 대하여 주민합의체 구성에 동의할 것인지 여부를 회답할 것을 서면으로 촉구하여야 한다. 사업시행자는 주민합의체 구성, 조합설립 또는 사업시행자 지정에 동의하지 아니하겠다는 뜻을 회답한 토지등소유자와 건축물 또는 토지만 소유한 자에게 건축물 또는 토지의 소유권과 그 밖의 권리를 매도할 것을 청구할 수 있다.
소규모주택정비 관리계획의 내용	<ul style="list-style-type: none"> 관리지역의 규모와 정비방향, 토지이용계획, 정비기반시설·공동이용시설 설치계획 및 교통계획, 시장·군수등 또는 토지주택공사등이 공동 또는 단독으로 시행하는 소규모주택정비사업 (거점사업)에 관한 계획, 거점사업 이외의 소규모주택정비사업에 대한 추진계획, 건폐율·용적률 등 건축물의 밀도계획, 임대주택의 공급 및 인수 계획, 용도지구·용도지역의 지정 및 변경에 관한 계획, 특별건축구역 및 특별가로구역에 관한 계획, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
소규모 주택정비 관리지역에 대한 특례	<ul style="list-style-type: none"> 관리계획의 수립에 대한 승인·고시가 있는 경우 해당 관리지역 및 관리계획 중 지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 지구단위계획구역 및 지구단위계획으로 결정·고시된 것으로 본다. 관리계획에용도지구·용도지역의 지정 및 변경에 관한 계획 사항이 포함된 경우 관리지역은 관리계획이 고시된 날부터 제1종일반주거지역의 경우 제2종 일반주거지역으로, 제2종일반주거지역의 경우 제3종일반주거지역으로 결정·고시된 것으로 본다. 관리지역에서 소규모주택정비사업의 시행으로 건축물 또는 대지의 일부에 공동이용시설을 설치하는 경우 국토계획법의 용적률에 공동이용 시설의 용적률을 더한 범위에서 용적률을 정할 수 있다.
관리지역에서의 임대	<ul style="list-style-type: none"> 사업시행자는 관리지역에서 소규모주택정비사업의 시행으로 용도지역이 변경된 경우 변경된 용도지역에서의 용적률에서 종전의 용도지역의 용적률을 뺀

주택의 공급 및 인수	<p>용적률의 100분의 50 이하로서 시·도조례(서울시 50%)로 정하는 비율에 해당하는 면적에 임대주택을 건설하여 공급하여야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 관리지역에서 시행하는 거점사업의 사업시행자는 변경된 용도지역에서의 용적률에서 종전의 용도지역의 용적률을 뺀 용적률의 100분의 15 이상 100분의 30 이하의 범위에서 시·도조례(서울시 30%)로 정하는 비율 이상이 되도록 임대주택을 건설하여야 한다. • 임대주택의 공급가격은 국토교통부장관이 고시하는 공공건설임대주택의 표준건축비로 하며, 부속토지는 시·도지사, 시장·군수등 또는 토지주택공사등에게기부채납한 것으로 본다.
소규모 주택정비사업 대상 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 자율주택정비사업 및 가로주택정비사업 : 노후·불량건축물의 수가 해당 사업시행구역의 전체 건축물 수의 3분의 2 이상일 것. 다만, 소규모주택정비 관리지역의 경우에는 100분의 15 범위에서 시·도조례로 정하는 비율로 증감할 수 있다. • 가로주택정비사업 : 사업시행구역이 소규모 주택정비관리지역인 경우 2만제곱미터 미만으로 할 수 있다.
소규모 주택정비 관리지역에서의 거점사업 통합시행	<ul style="list-style-type: none"> • 시장·군수등 또는 토지주택공사등은 관리지역에서 거점사업을 시행하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 서로 연결한 사업시행구역을 하나의 사업시행구역으로 통합하여 시행할 수 있다 • 시장·군수등 또는 토지주택공사등은 소규모주택정비 관리지역에서 서로 연결한 사업시행구역을 하나의 사업시행구역으로 통합하여 가로주택정비사업을 실시할 수 있다.

소규모주택정비법에 명시된 소규모재건축사업 내 공공참여 소규모재건축활성화사업이 예정되어 있다. 소규모재건축사업은 정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업으로 정의되며 이 경우 도심 내 주택공급을 활성화하기 위하여 토지주택공사등이 공동시행자, 공공시행자 또는 사업대행자이며, 건설·공급되는 주택이 종전 세대수의 대통령령으로 정하는 비율 이상일 때 시행하는 소규모재건축사업을 “공공참여 소규모재건축활성화사업(공공소규모재건축사업)” 이라 한다. 도시정비법에 명시된 공공재개발·재건축을 뒷받침하는 사업으로 볼 수 있으며 아직 대통령령이 정비되지 않아 정확한 비율은 공개되지 않았다. 공공소규모재건축은 건축심의, 도시·군관리계획 및 개발행위에 관한 사항 등에 대한 통합심의를 가능하며 법적 상한 용적률의 120% 까지 건축할 수 있다. 증가하는 용적률의 20% ~ 50%에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 공공에 공급하여야 한다.

[표 2-39] 소규모주택정비법_공공소규모재건축사업

조항	내용
정의	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모재건축사업: 정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업. 이 경우 도심 내 주택공급을 활성화하기 위하여 다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 소규모재건축사업을 “공공참여 소규모재건축활성화사업(공공소규모재건축사업)”이라 한다. <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • 토지주택공사등이 공동시행자, 공공시행자 또는 사업대행자일 것 • 건설·공급되는 주택이 종전 세대수의 대통령령으로 정하는 비율 이상일 것 </div>
임대주택 건설에 따른 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 공공소규모재건축사업을 시행 또는 대행하는 공공시행자등은 법적상한용적률에도 불구하고 건축심의, 도시·군관리계획 및 개발행위에 관한 사항 등에 대한 통합심의를 거쳐 법적상한용적률의 100분의 120까지 건축할 수 있다. • 공공시행자등은 법적상한용적률을 초과하는 용적률에서 법적상한용적률을 뺀 용적률의 100분의 20 이상 100분의 50 이하로서 시·도 조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수등 또는 토지주택공사등에 공급하여야 한다.

소규모주택사업에 공통적으로 적용되는 특례 역시 명시되어 있다. 도시정비법과 유사하게 소규모주택정비법에도 특정 요건을 충족하는 경우 공공이 시행할 수 있는 공공시행자가 명시되어 있다. 또한 소규모주택정비사업과 관련된 건축심의 등 둘 이상의 심의가 필요한 경우에는 사업의 신속성을 위해 통합하여 심의할 수 있으며 가로주택정비사업 또는 소규모재건축 사업의 경우 사업에 동의하지 아니한 자를 대상으로 권리를 매도할 것을 청구하는 매도청구권을 행사할 수 있다. 이에 더하여 소규모재개발 사업 또는 관리지역 내에서 시행하는 가로주택정비사업의 경우 필요한 경우에 토지·물건 및 권리를 수용 또는 사용할 수 있다. 이러한 수용권은 매도청구권 보다 더 강력한 권리로 소규모 주택정비사업을 활성화 시키겠다는 중앙정부의 의지가 엿보이는 항목이다.

임대주택의 경우에는 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업으로 임대주택을 건설하는 경우 20% 이상의 범위에서 공급할 경우에는 국토계획법에 따른 용적률의 상한, 10% ~ 20%를 건설하는 경우에는 임대주택 비율에 비례하여 시도조례로 정하는 방법에 따라 용적률의 상한을 정할 수 있다.

건축규제의 완화 등에 관한 특례 역시 존재한다. 소규모주택정비사업의 경우 대지의 조경기준(2분의 1범위), 건폐율의 산정기준(경사지에 위치한 가로구역으로 한정한다,

건축면적에서 주차장 면적 제외), 대지 안의 공지기준(2분의 1범위), 건축물의 높이 제한(2분의 1범위), 부대시설 및 복리시설의 설치기준, 기타 사항 등을 완화받을 수 있다. 정비기반시설, 공동이용시설 등을 설치하는 경우에는 각 시설에 해당하는 용적률을 더한 범위에서 사·도조례로 정하는 용적률을 적용받을 수 있으며 주차장 사용 권리를 확보하는 경우에는 그만큼 주차장 설치기준을 완화할 수 있다.

[표 2-40] 소규모주택정비법_공통

조항	내용
소규모주택정비사업의 공공시행자 지정	<ul style="list-style-type: none"> • 시장·군수등은 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 또는 소규모재개발사업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 직접 해당 사업을 시행하거나 토지주택공사등을 사업시행자로 지정하여 해당 사업을 시행하게 할 수 있다. <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • 사업시행구역의 국유지·공유지 면적 또는 국유지·공유지와 토지주택공사등이 소유한 토지를 합한 면적이 전체 토지면적의 2분의 1 이상으로서 토지등소유자 과반수가 시장·군수등 또는 토지주택공사등을 사업시행자로 지정하는 것에 동의하는 경우 • 사업시행구역의 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자와 토지등소유자의 3분의 2 이상에 해당하는 자가 시장·군수등 또는 토지주택공사등을 사업 시행자로 지정할 것을 요청한 경우 </div>
통합심의	<ul style="list-style-type: none"> • 시장·군수등은 소규모주택정비사업과 관련된 건축심의, 도시·군관리계획 및 개발행위 관련 사항, 그밖에 필요한 사항 중 둘 이상의 심의가 필요한 경우에는 이를 통합하여 심의하여야 한다.
매도청구	<ul style="list-style-type: none"> • 가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업의 시행자는 조합설립 및 공개발매에 동의하지 아니한 자에게 동의 여부를 서면으로 촉구하여야 한다. 시행자는 주민합의체 구성, 조합설립 또는 사업시행자 지정에 동의하지 아니하겠다는 뜻을 회답한 토지등소유자와 건축물 또는 토지만 소유한 자에게 건축물 또는 토지의 소유권과 그 밖의 권리를 매도할 것을 청구할 수 있다
토지 등의 수용 또는 사용	<ul style="list-style-type: none"> • 사업시행자는 소규모재개발사업 또는 가로주택정비사업(시장·군수등 또는 토지주택공사등이 관리지역에서 시행하는 경우)을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 토지·물건 및 권리를 수용 또는 사용할 수 있다.
임대주택 건설에 따른 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 사업시행자는 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업의 시행으로 다음 각 호와 같이 임대주택을 건설하는 국토계획법에 따라 시·도조례로 정한 용적률에도 불구하고 다음 각 호에 따른 용적률의 상한까지 건축할 수 있다. <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • 공공임대주택을 20퍼센트 이상의 범위에서 시·도조례로 정하는 비율 이상이 되도록 건설하는 경우: 국토계획법에 따른 용적률의 상한 • 공공임대주택을 임대주택 비율이 10퍼센트 이상 20퍼센트 미만인 되도록 건설하는 경우: 임대주택 비율에 비례하여 시·도조례로 정하는 방법에 따라 산정된 용적률의 상한 </div>
건축규제의 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 사업시행자는 소규모주택정비사업 시행으로 건설하는 건축물에 대하여 다음 각 호의 어느 하나

<p>등에 관한 특례</p>	<p>나에 해당하는 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 지방건축위원회의 심의를 거쳐 그 기준을 완화받을 수 있다.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • 대지의 조경기준 : 2분의 1범위, 건폐율의 산정기준(경사지에 위치한 가로구역으로 한정한다) : 건축면적에서 주차장 면적 제외, • 대지 안의 공지기준 : 2분의 1범위, 건축물의 높이 제한 : 2분의 1범위, 부대시설 및 복리시설의 설치기준, 기타 사항 </div> <ul style="list-style-type: none"> • 사업시행자는 소규모주택정비사업 시행구역 내 건축물 또는 대지의 일부에 정비기반시설, 공동이용시설, 공동시설 등을 설치하는 경우에는 국토계획법에 따라 해당 지역에 적용되는 용적률에 그 시설에 해당하는 용적률을 더한 범위에서 시·도조례로 정하는 용적률을 적용받을 수 있다. • 시장·군수등은 사업시행자가 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업의 시행으로 건설하는 건축물에 대하여 노상주차장 및 노외주차장을 사용할 수 있는 권리를 확보하는 경우 그에 상응하는 범위에서 주차장 설치기준을 완화할 수 있다. • 서로 연결한 사업시행구역을 하나의 사업시행구역으로 통합하여 시행하는 경우에는 공공임대주택의 임대주택 비율을 해당 사업시행구역마다 적용하지 아니하고 전체 사업시행구역의 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용할 수 있다.
<p>소규모주택정비사업의 시행방법</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모재건축사업은 주택단지에 위치하지 아니한 토지 또는 건축물이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 사업시행상 불가피한 경우에는 100분의 20미만으로 정하는 편입면적 내에서 해당 토지 또는 건축물을 포함하여 사업을 시행할 수 있다. <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • 진입도로 등 정비기반시설 및 공동이용시설의 설치에 필요한 토지 또는 건축물 • 건축행위가 불가능한 토지 또는 건축물 • 시·도지사가 제27조에 따른 통합심의를 거쳐 부지의 정형화 등을 위하여 필요하다고 인정하는 토지 또는 건축물 </div>

3) 공공주택특별법

공공주택특별법은 종전의 보금자리주택건설 등에 관한 특별법을 계승하고 공공주택에 대한 전반적인 내용을 포함하여 2016년에 제정되었다. 기존 공공주택사업은 공공주택지구조성사업, 공공주택건설사업, 공공주택매입사업, 공공주택관리사업으로 구성되어 있었으나 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안 이후 도심 공공주택 복합사업(이하 복합사업)이 태동되었다.

도심 공공주택 복합사업은 도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에서 공공주택과

업무시설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 건설하는 사업으로 정의된다. 복합지구의 유형은 주거상업고밀지구, 주거산업융합지구, 주택공급활성화지구로 분류된다. 공통적으로 전체 건축물 중 20년 이상 경과한 노후건축물의 비율이 100분의 40 이상이어야 하며 주거상업고밀지구는 역세권, 주거산업융합지구는 준공업지역, 주택공급활성화지구는 노후주거지를 각각 대상으로 한다. 주거상업고밀지구와 주거산업융합지구는 5천㎡ 이상, 주택공급활성화지구는 1만㎡ 이상의 규모이다.

이러한 복합사업의 활성화를 위해 다양한 특례를 제시하고 있다. 먼저 복합사업계획 승인과 관련하여 도시계획·건축·환경·교통·재해 등의 사항을 검토 및 심의하기 위해 공공주택통합심의위원회를 활용할 수 있다. 신속한 의사결정 및 사업진행을 원활히 하기 위한 조치이다. 또한 용도지역 및 용도지구에서의 건축물 건축 제한, 건폐율의 상한, 용적률의 상한(주거지역의 경우 120%까지 완화), 주차장의 설치기준, 도시공원 또는 녹지 확보 의무 면제 등 건축기준 등에 대한 특례 사항이 있다. 특히 복합사업에도 수용권이 등장했다. 필요한 경우에는 토지등을 수용 또는 사용할 수 있도록 규정하여 복합사업의 진행에 강력한 의지를 표명하고 있는 것을 알 수 있다. 주택공급 등에 관한 특례에서는 사업자가 공급기준 및 분양가격 등을 따로 정할 수 있다.

[표 2-41] 공공주택특별법(도심공공주택복합사업)

조항	내용
정의	<ul style="list-style-type: none"> 도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에서 공공주택과 업무시설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 건설하는 사업<개정 2021. 7. 20.>
공공주택통합심의위원회의 설치등	<ul style="list-style-type: none"> 도심 공공주택 복합사업계획의 승인과 관련하여 도시계획·건축·환경·교통·재해 등 다음 각 호의 사항을 검토 및 심의하기 위하여 국토교통부에 공공주택통합심의위원회를 둔다. <개정 2021. 7. 20.> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> 건축물의 건축 및 특별건축구역의 지정, 도시·군관리계획, 광역교통개선대책, 교통영향평가서, 주택지구내 속한 산지의 이용계획, 에너지사용계획, 재해영향평가등, 교육환경에 대한 평가, 철도건설사업 </div>
복합사업의 건축기준 등에 대한 특례	<ul style="list-style-type: none"> 지정권자는 복합사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호에 따른 관계 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 다음 각 호의 사항에 대하여 완화된 기준을 정하여 시행할 수 있다. [본조신설 2021. 7. 20.] <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> 용도지역 및 용도지구에서의 건축물 건축 제한, 건폐율의 상한, 용적률의 상한(주거지역의 경우 100분의 120까지 완화), 주차장의 설치기준 </div>

	<ul style="list-style-type: none"> • 복합지구 5만 제곱미터 미만인 경우 도시공원 또는 녹지 확보 의무 면제
토지등의 수용 등	<ul style="list-style-type: none"> • 공공주택사업자는 복합지구에서 복합사업을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 토지등을 수용 또는 사용할 수 있다. [본조신설 2021. 7. 20.]
주택공급 등에 관한 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 현물보상으로 공급하는 주택 및 주택 이외의 건축물에 대하여는 공공주택사업자가 공급기준 및 분양가격 등을 따로 정할 수 있다.[본조신설2021. 7. 20.]

4) 도시재생특별법

그동안의 주거정비 사업의 한계를 극복하기 위해 2013년 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(도시재생특별법)이 제정되었으며 2014년 선도사업을 시작으로 현재에도 도시재생뉴딜사업이 활발히 진행되고 있다. 도시재생특별법에는 태초부터 도시재생 사업에 정비사업, 재정비촉진사업, 역세권개발사업 등 물리적인 사업이 대부분 포함되어 있음에도 불구하고 공동체 활성화 및 역량강화에 중점을 두고 있었다. 따라서 노후저층 주거지 등이 밀집한 지역에 도시재생활성화지역을 지정하고 사업을 진행함에도 불구하고 물리적인 환경개선에는 미흡한 측면이 있었다. 이를 극복하기 위해 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안 등을 발표하기에 이르렀고 실질적인 법제도도 정비되었다.

도시재생혁신지구의 개념은 2019년에 이미 태동되었다. 도시재생을 촉진하기 위하여 산업·상업·주거·복지·행정 등의 기능이 집적된 지역 거점을 우선적으로 조성할 필요가 있는 지역으로 이 법에 따라 지정·고시되는 지구로 정의하며 2019년에 4개 국가시범지구를 지정하는 등 활발히 진행되고 있다. 혁신지구로 지정되면 여러 가지 특례가 있다. 혁신지구계획이 고시된 때에는 국토계획법에 따른 입지규제최소구역 지정 및 지구단위계획 등이 결정된 것으로 보며 건축물의 건축, 도시·군관리계획, 경관 심의, 복합환승센터, 교통영향평가, 재해영향평가, 교육환경평가 등을 통합하여 심의할 수 있다. 또한 혁신지구재생사업에 관한 국유재산·공유재산 등의 처분, 공동이용시설 사용료의 감면, 조세 및 부담금의 감면, 건축규제의 완화 등을 받을 수 있다.

이와 함께 도시재생활성화지역의 노후저층주거지 문제가 대두되면서 공공 주도로 쇠퇴지역 내 주거재생을 촉진하기 위해 주거재생 혁신지구가 태동되었다. 주거재생 혁신 지구는 빈집, 노후·불량건축물 등이 혁신지구 전체 건축물 수의 2/3 이상인 지역으로

2만m² 이내를 뜻한다. 주거재생 혁신지구의 활성화를 위해 다양한 특례를 적용하고 있다. 먼저 수용권이 도입되었다. 주거재생 혁신지구에서 혁신지구 재생사업을 시행하기 위하여 필요한 경우 토지등을 수용 또는 사용할 수 있다. 또한 공급기준 및 분양가격 등을 따로 정할 수 있는 주택공급등에 관한 특례가 있다.

[표 2-42] 도시재생특별법_주거재생혁신지구

조항	내용
정의	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집, 노후·불량건축물 등이 혁신지구 전체 건축물 수의 2/3 이상인 지역으로 2만m² 이내개정 2021. 7. 20.>
토지등의 수용·사용	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신지구사업시행자는 주거재생혁신지구에서 혁신지구재생사업을 시행하기 위하여 필요한 경우 토지등을 수용 또는 사용할 수 있다. • 전략계획수립권자는 제항에 따라 토지등을 수용 또는 사용하는 방식으로 혁신지구재생사업을 시행하는 주거재생혁신지구를 지정하려는 경우에는 혁신지구계획에 대한 주민 공람 또는 공청회의 개최 공고가 있는 날부터 1년 이내에 토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지 소유자 및 토지 소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다. [본조신설2021. 7. 20.]
주택공급 등에 관한 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 주거재생혁신지구에서 현물보상으로 공급하는 주택 및 주택 이외의 건축물에 대하여는 혁신지구사업시행자가 공급기준 및 분양가격 등을 따로 정할 수 있다. [본조신설2021. 7. 20.]
혁신지구에 대한 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신지구재생사업에 관한 국유재산·공유재산 등의 처분, 공동이용시설 사용료의 감면, 조세 및 부담금의 감면, 건축규제의 완화 [본조신설2019. 8. 27.]
혁신지구 계획의 효력	<ul style="list-style-type: none"> • 국토계획법에 따른 입지규제최소구역 지정 및 입지규제최소구역계획의 결정, 지구단위계획구역 및 지구단위계획의 결정 [본조신설2019. 8. 27.]
통합심의	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물의 건축, 도시·군관리계획, 경관 심의, 복합환승센터, 교통영향평가, 재해영향평가, 교육 환경평가 등을 통합하여 심의할 수 있다. [본조신설2019. 8. 27.]
도시재생활성화 계획의 효력	<ul style="list-style-type: none"> • 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 정비사업에 대한 같은 법 제16조에 따른 정비계획의 결정 및 정비구역의 지정 • 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제4조에 따른 빈집정비계획 및 같은 법 제43조의2에 따른 소규모주택정비 관리계획의수립 <개정 2021. 7. 20.>

3. 생활SOC 복합화 사업

1) 추진배경

그동안 우리나라는 도로, 철도 등 대규모 기간시설 위주의 투자를 통해 선진국 수준의 인프라를 구축하였고 경제성장과 소득향상에도 큰 기여를 하였다. 하지만 보육·복지·문화·체육시설 등 일상생활과 밀접한 인프라는 양적·질적으로 부족하여 국민이 체감하는 삶의 질은 낮은 수준에 머물러 있는 실정이다. 또한 현행 생활SOC 공급방식은 지역간 시설 불균형을 해소하기 어렵고 칸막이식 공급체계는 지역의 복합화 수요에 부응하기 어려운 한계를 갖고 있다. 대부분의 생활SOC 사업이 매칭 공모방식이기 때문에 재정이 열악한 지자체는 참여하기 어렵다. 더욱이 최근 지자체들은 부지문제 해소, 이용의 시너지 효과 제고 등을 위해 1개의 건물에 여러 생활SOC 시설들을 설치하는 복합화를 선호하고 있다.

2) 주요 추진경과

이에 따라 중앙정부에서는 생활SOC에 대한 과감한 투자확대를 추진하였고 범정부 차원의 추진체계 마련을 지시하였다. 생활SOC 사업을 통합하여 추진하기 위해 국무총리 소속으로 생활밀착형 사회기반시설 정책협의회를 설치하여 운영하고 있고 협의회의 업무를 지원하기 위해 생활SOC 추진단을 설치하였다. 대국민 공청회 등을 거쳐 2019년 생활SOC 3개년 계획을 수립하여 생활SOC 정책 추진의 기틀을 마련하였다.

[표 2-43] 생활SOC 3개년 계획 주요 연혁

연혁	주요내용
18.8.6	생활SOC에 대한 과감한 투자확대 지시
18.8.27	19 정부예산에 생활SOC 투자 확대편성(18년 5.8조원 → 19년 8.6조원)
18.9.4	범정부 차원의 추진체계 마련 지시
18.12.26	광역·기초지자체장 영상회의
18.12.17	생활SOC 협의회 개최
19.1.18	생활SOC 추진단-지자체 추진단 영상회의
19.1.28	전문가 자문단 의견 수렴
19.4.1	대국민 공청회 실시
19.4.15	생활SOC 3개년 계획 수립

<자료> 국무조정실 생활SOC 추진단(2019). 생활SOC 3개년 계획(안)

3) 생활SOC 3개년 계획

생활SOC 3개년 계획의 기본원칙은 지역주도 원칙, 신속성과 형평성 확보 차원에서 중앙지원, 부족한 지역에는 시설확충, 노후화된 기존시설은 리모델링 추진 등이다.

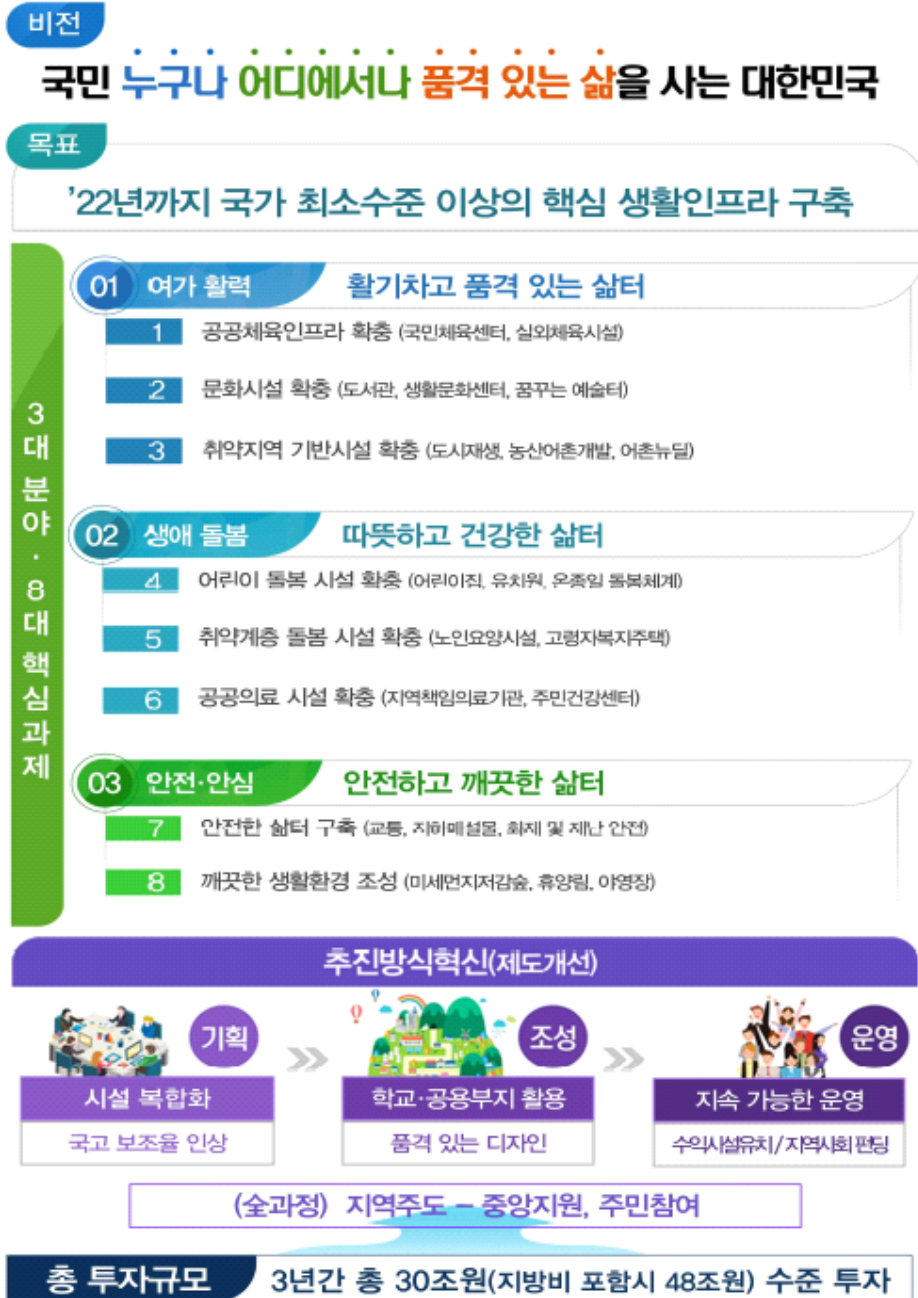
[표 2-44] 생활SOC 3개년 계획의 차별성

구분	기존방식	향후방향
계획주체	중앙이 계획 / 지방이 응모	지역이 계획 / 중앙이 지원
고려요소	효율성 · 이용 수요	삶의 질 · 지역균형
공급지역	중심지역	서비스 소외지역
추진방식	부처별 · 시설별 단절적 추진	법정부적 통합적 추진

<자료> 국무조정실 생활SOC 추진단(2019), 생활SOC 3개년 계획(안)

비전은 국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 사는 대한민국이며 (누구나)영유아 청소년, 중장년, 노인, 장애인 등 모두가 생활인프라를 함께 누리는 나라, (어디에서나) 보육·복지·문화·체육 등 일상생활과 밀접한 생활SOC를 전국적으로 국가최소수준 이상 공급, (품격 있는 삶)사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 국민의 일상생활에 밀접한 생활SOC 투자로 건강하고 사람다운 삶을 영위할 수 있도록 국가책임 강화를 추구하고 있다. 2022년까지 국가 최소수준 이상의 핵심 생활인프라를 구축하기 위한 목표를 가지고 있다. 핵심 생활SOC는 공공도서관, 체육시설(국민체육센터), 어린이집, 유치원, 다함께 돌봄센터, 초등돌봄교실이며 기초생활인프라 국가최저 기준(국토부, 2018.12)으로 도출한 서비스 소외지역(서비스 사각·부족지역)을 우선 공급대상지역으로 검토하였다. 국정과제 및 기 발표된 국가계획(어린이집(공보육 40%), 유치원(국공립 40%), 다함께돌봄(1,817개) 등), 선진국 수준 등 감안하여 설정하였다. 이를 위해 3대 분야, 8대 핵심과제를 선정하여 진행중에 있다. 활기차고 품격 있는 삶터(공공체육인프라 확충, 문화시설 확충, 취약지역 기반시설 확충), 따뜻하고 건강한 삶터(어린이 돌봄 시설 확충, 취약계층 돌봄 시설 확충, 공공의료 시설 확충), 안전한 삶터(안전한 삶터 구축, 깨끗한 생활환경 조성)이다. 총 투자규모는 3년간 (2020~2022년) 총 30조원 투자를 목표로 하고 있다.

[그림 2-17] 생활SOC 3개년 계획 비전 및 목표



<자료> 국무조정실 생활SOC 추진단(2019), 생활SOC 3개년 계획(안)

4) 생활SOC 복합화 사업

생활SOC 3개년계획의 핵심과제는 생활SOC 복합화로 이후 생활SOC 복합화 선정 가이드라인을 수립하여 추진하고 있다. 국조실 중심의 범정부 지원체계를 구축하여 지역 주도-중앙지원 원칙하에 총 438건(2019년 289건, 2020년 149건)의 사업을 선정하였다. 2021년 1월 27일에 2022년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인을 수립하여 복합화사업 3년차를 맞아 추진체계와 성과를 체계화·강화하고 사업의 질적개선과 내실화에 주력하고 있다.

[그림 2-18] 2022년도 생활SOC 복합화사업 추진방향



<자료> 관계부처 합동(2021). 22년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인

복합화 대상은 지자체가 지역여건 및 수요에 맞는 복합화 시설을 공급할 수 있도록 생활SOC 관련 13종의 시설을 선정하였다.

[표 2-45] 13종 복합화 대상시설

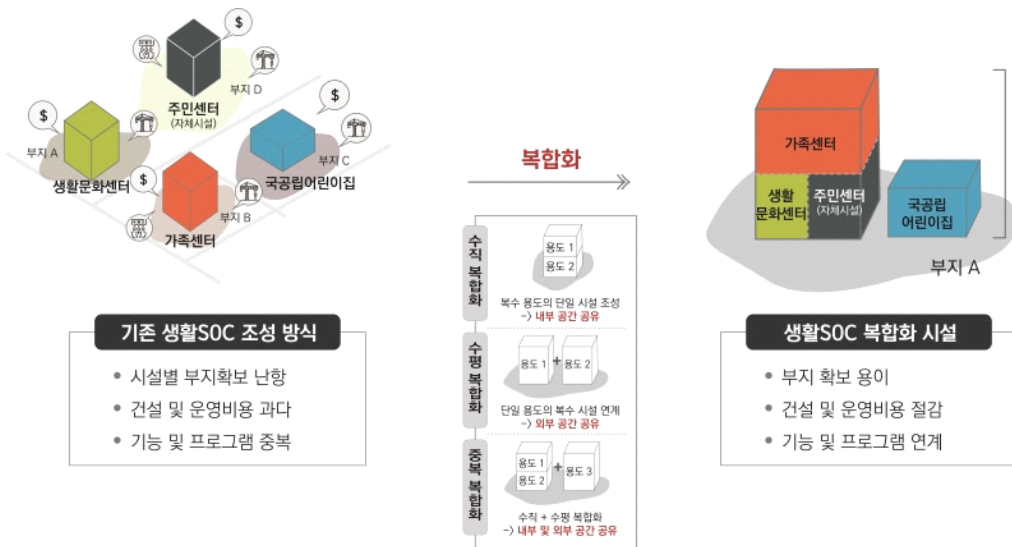
부처	시설명	회계	사업추진 방식
문화체육관광부	공공도서관	균특회계(지역자율)	시도 자율편성
	작은도서관	균특회계(지역자율)	시도 자율편성
	국민체육센터	체육진흥기금	공모 선정
	생활문화센터	균특회계(지역자율)	시도 자율편성
보건복지부	국공립어린이집	일반회계	공모 선정
	주민건강센터	농특회계/건강기금	공모 선정

	다함께돌봄센터	일반회계	공모 선정
	공립노인요양시설	일반회계	공모 선정
여성가족부	공동육아나눔터	양평기금	공모 선정
	가족센터	균특회계(지역자원)	부처 직접편성
국토교통부	주거지주차장	균특회계(지역자율)	시도 자율편성
중소벤처기업부	전통시장주차장	소진기금	공모 선정
농림축산식품부	로컬푸드복합센터	일반회계	공모 선정

〈자료〉 관계부처 합동(2021). 22년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인

복합화의 개념은 복수(2개 이상)의 생활SOC 관련 국고보조사업을 하나의 부지에 단일 혹은 연계 시설물로 건립하는 사업을 말한다. 복합화 유형은 13종 대상시설 간 복합화, 13종 대상시설과 생활SOC 3개년 계획에 따른 타 국고보조사업 또는 지방자치단체 자체 사업 간 복합화로 구분이 가능하다. 복합화사업에 노인·청소년 시설, 작은 영화관 등 지자체 자체 추진사업, 타 국고보조사업과도 추가·연계가 가능하며 리모델링 사업도 연계 가능하다.

[그림 2-19] 복합화 개념 및 유형



〈자료〉 관계부처 합동(2021). 22년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인

이러한 13종 복합화 대상시설 중 2개 이상의 시설을 포함하여 복합화 하는 경우에는 인센티브를 부여한다. 22년도 신청된 복합화 사업계획 중 입지선정, 운영계획의 충실성

등을 평가하고 우수한 사업계획서를 수립한 지자체에 인센티브를 부여할 계획이다. 인센티브의 내용은 단일시설 대비 국고보조율 10%p 인상에 상응하는 정액을 추가 지원한다. 또한 생활SOC 3개년 계획기간(‘20~’22년) 중 착수한 사업에 대하여는 최대 3년간 인센티브를 지원할 예정이다.

[표 2-46] 복합화 대상시설 국고보조율

부처명	회계/기금	세부사업	내역사업	보조율(정액 또는 정률)	
				단일	복합
문체부	균특회계 (지역자율)	문화시설 확충 및 운영	공공도서관 건립지원	①일반 40% ②농어촌 80% (최대 16억원 한도)	①일반 50% (최대 50억원 한도) ②농어촌 90% (최대 18억원 한도)
			작은도서관 조성지원	①일반 70% (최대 98백만원 한도)	①일반 80% (최대 112백만원 한도)
			생활문화센터조성지원	40%	50%(최대 9억원 한도)
	체육기금	국민체육 센터건립 지원	생활권형	30억원	40억원
			장애인형	①체육관·종목특화형 30억원(수중운동실 포함시 10억 추가) ②수영장형 40억원	①체육관·종목특화형 40억원(수중운동실 포함시 10억 추가) ②수영장형 50억원
			근린생활형 소규모 체육관 건립지원	10억원	12억원
복지부	일반회계	어린이집확충	국공립 어린이집 확충	50%(최대 899백만원 한도)	60%(최대 1,079백만원 한도)
	일반회계	다함께 돌봄사업	돌봄센터구축	[리모델링비] ①서울 30%(15백만원) ②지방 50%(25백만원) [기자재비] 100%(20백만원)	[리모델링비] ①서울 40%(20백만원) ②지방 60%(30백만원) [기자재비] 100%(20백만원)
	일반회계	노인요양시설확충	노인요양시설확충	서울 50%, 지방 80%	- (좌동)
	건강기금	건강생활 지원센터확충	건강생활지원센터 확충	66.7%(최대 10억원 한도)	75%(최대 11.5억원 한도)
	농특회계	농어촌보건소 등 이전신축			

여가부	양평기금	건강가정 및 다문화 가족 지원	공동육아나눔터 운영	건축비 없음(단, 복합화로는 인정)	
	균특회계 (지역지원)	가족센터(복합)	가족센터 신축	지원불가	복합시설만 50%(최대 기본형 10억원, 확장형 15억원)
국토부	균특회계 (지역지원)	주차환경개선	주거지주차장	50%	60%
중기부	소진기금	전통시장 주차환경개선	공영주차장 건립 및 공공시설 주차장 이용 보조	60%(한도없음)	- (좌동)
농식품부	일반회계	농업농촌사회적 가치혁신지원	로컬푸드복합센터 (직매장지원)	20%(최대 6억원)	- (좌동)

〈자료〉 관계부처 합동(2021). 22년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인

13종의 시설 중 주거지 주차장의 경우 골목길 불법주차 해소 및 긴급차량 진입로 확보 등 주민안전을 제고하기 위해 주차여건이 열악한 주거지에 공영주차장을 확충하는 사업이다. 주차공간 탐색차량 감축을 통한 인근도로 교통혼잡 완화, 온실가스 배출 및 주민 간 갈등예방 등 불필요한 사회적비용감소에 기여할 목적을 가지고 있다. 사업내용은 노후 저층 주거지 등 주차장 확보가 필요한 곳에 공영주차장 설치를 지원하는 것으로 주거지 인근에 도서관, 체육센터 등 다른 생활SOC와 복합개발 시 부설주차장 외 추가 공영주차장 조성에 대한 비용을 지원할 수 있다. 총 사업비의 50%, 복합개발의 경우 60% 지원이 가능하며 개소당 최대 2,400백만원이 한도이다. 공영주차장의 조성비용, 공사관련 시설비 및 시설 부대비를 지원하고 토지매입비 등은 제외한다. 노후 저층 주거지를 우선 대상으로 지원하며 대상지의 주차장 확보율이 국가 최저기준(70%)에 미달하는 주거지역에 우선공급이 원칙이다. 다만 국가 최저기준 초과 지역이라도 불법주차, 안전사고 등의 우려 등 필요성이 인정되는 경우에는 지원이 가능하다. 복합개발 시에는 주차장 법에 따른 의무 부설주차장 외에 추가로 공영주차장을 조성하는 경우로 한정하며 추가로 조성되는 공영주차장의 규모는 의무 부설주차장 설치 면수의 50% 이상이 되는 경우로 한다.

[표 2-47] 주거지 주차장

구분	내용
추진배경	<ul style="list-style-type: none"> 골목길 불법주차 해소 및 긴급차량(소방차 등) 진입로 확보 등 주민안전을 제고하기 위해 주차여건이 열악한 주거지에 공영주차장 확충
추진목적	<ul style="list-style-type: none"> 주차공간 탐색차량 감축을 통한 인근도로 교통혼잡 완화, 온실가스(CO2) 배출 및 주민 간 갈등예방 등 불필요한 사회적비용 감소에 기여
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> 노후 저층 주거지 등 주차장 확보가 필요한 곳에 공영주차장 설치 지원
지원규모	<ul style="list-style-type: none"> 총 사업비의 50% 지원(복합개발의 경우 60%) 지원한도: 개소당 최대 2,400백만원
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> 설계비, 감리비, 공사비 등 공사 관련 시설비 및 시설 부대비 토지매입비 등 시설공사와 관련 없는 비용 제외
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> 주거지 인근에 공영주차장을 조성하는 경우에 지원 대상지의 주차장 확보율이 국가 최저기준(70%)에 미달하는 주거지역에 우선 공급 다만, 국가 최저기준 초과 지역이라도 불법주차, 안전사고 등의 우려 등 필요성이 인정되는 경우 지원 가능
개발규모	<ul style="list-style-type: none"> 복합개발 시 주차장법에 따른 의무 부설주차장 외에 추가로 공영주차장을 조성하는 경우로 한정 공영주차장 규모는 의무 부설주차장 설치면수의 50% 이상이 되는 경우에 지원

<자료> 관계부처 합동(2021). 22년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인

제3절 공공성에 대한 고찰)

1. 공공성의 개념

1) 공공성의 어원적·사전적 정의

공공성(公共性, Publicness)은 매우 다의적이며 논쟁적인 개념으로, 보다 명확히 이해하기 위해서는 어원을 추적하여 공공성이라는 개념이 어떻게 형성되고 변화해왔는지를 살펴볼 필요가 있다.

한문 ‘公’은 공평하다, 숨김없이 드러내놓다, 함께하다, 공적인 것 등의 의미를, ‘共’은 ‘함께하다, 여럿이 하다’ 등의 의미²⁾를 가진다. 이승환(2002)³⁾은 동양적 전통에서의 공(公)이 정치적 지배권력과 지배영역을 의미하기도 하지만, 더욱 중요하게 규범적 정당성과 공정성을 의미하며, 나아가서는 불특정 다수의 의견이나 이익을 의미한다고 정의하였다.

‘public’의 어원은 라틴어 ‘pubes’로서 개인의 행동이 다른 사람들에게 미치는 영향을 이해할 수 있는 능력 또는 자기 자신의 입장에서 벗어나 전체를 볼 수 있는 능력인 ‘성숙성(maturity)’을 의미한다. 고대 그리스의 전통에서 공은 폴리스, 공동체, 공유, 공동성, 공동선(善), 민주주의 등과 같은 다양한 의미를 가진다. 또한 고대 로마의 전통에서 공은 인민, 국가, 공유재산, 공동 관심사, 공동성, 공동선(善), 공중, 합의, 공유된 이익 등과 같은 다양한 의미를 가진다(임의영, 2019)⁴⁾.

국어사전에는 공공성이 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련된다는 성질이라고 정의되어 있으며⁵⁾, 영어사전에는 공공성이 널리 공개된 것(open), 일반적으로 사람들과 관련된 보편적인 것(universal), 모든 사람 또는 국가 전체 영역에

1) 이지현, 2021, 재개발사업의 새로운 공공성 연구, 서울시립대학교 박사논문 저자 재구성

2) 네이버 한자사전

3) 이승환, 2002, “한국 및 동양의公私觀과 근대적 변용”, 정치사상연구 제6권, 한국정치사상학회, 45-65쪽.

4) 임의영, 2019, “공공성의 이론적 기초”, 박영사.

5) 국립국어원 표준국어대사전

관련되거나 영향을 미치는 것(government, service of the community or nation), 사적인 것과 반대되는 지역사회의 이익과 관련된 것(social), 일반적·국가적 복지에 관한 것(humanitarian) 등으로 정의되고 있다⁶⁾. 정리하면 사전적 의미의 공공성은 어떤 실체가 아니라 사적인 것(the private)과 구분되는 공동의, 보편적인, 국가 또는 정부의, 널리 공개된 성질을 가진다고 할 수 있다.

2) 공적인 것(The public)의 속성

모든 것들에 대해 공공성이 요구되는 것이 아니며, 공공성이 강조되는 특정한 영역이 존재한다. 우리 사회에서 벌어지는 많은 현상 중 어떠한 것을 공적이라고 할 수 있는가? 이 질문에 대한 답을 위해서는 여러 연구자들이 어떤 것을 ‘공적인 것’으로 규정하였는지, 그리고 그것들이 가지는 다양한 속성들이 어떤 것인지 살피는 단계가 필요하다.

백완기(2007)⁷⁾는 공적인 것들의 속성으로 ①정부에 관계된 것들(Governmental), ②정치성(Political), ③공개성(Open), ④공익성(Public Interest), ⑤공유성(Publicly Shared), ⑥공정성(Fairness), ⑦인권(Human Rights) 등을 꼽았다. 위의 속성들은 외연성이 높은 재화나 용역, 국가나 공동체의 존립에 필요한 재화나 용역, 시장의 원리로 문체가 풀어지지 않는 경우, 사적영역에서 감당하기 힘든 업무의 성질이나 규모, 국민 생활에 필수적인 서비스 등의 상황에서 발생한다고 하였다.

신진욱(2007)⁸⁾은 ①다수 사회구성원에 영향을 미치는 것, ②만인의 필수생활조건, ③공동의 관심사, ④만인에게 드러나는 것, ⑤세대를 넘어서는 영속성 등을 공적인 것들의 속성으로 규정하였으며, 신정완(2007)⁹⁾은 ①공중(公衆)의 시선에 대한 개방성, ②의사결정과정의 민주성, ③기본적 재화와 서비스에 대한 모든 사회구성원의 평등한 접근성, ④비시장적 원리에 따른 자원배분의 강화, ⑤국민적 자산과 사회경제적 의제들에 대한 국민적 통제 등을 공적인 것으로 꼽았다.

조대엽(2012)¹⁰⁾은 ①주체와 가치 차원에서 공민성, ②제도와 규범의 차원에서 공

6) Webster's new collegiate dictionary

7) 백완기, 2007, “한국행정과 공공성”, 한국사회와 행정연구 제18권 제2호, 서울행정학회, 1-22쪽.

8) 신진욱, 2007, “공공성과 한국사회”, 시민과 세계 제11권, 참여연대 참여사회연구소, 18-39쪽.

9) 신정완, 2007, “사회공공성 강화를 위한 담론전략”, 시민과세계 제11권, 참여연대 참여사회연구소, 40-53쪽.

10) 조대엽, 2012, “현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성: 사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조”, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 한국사회학회, 893-904쪽.

익성, 그리고 ③행위의 차원에서 공개성을 갖춘 것을 공적인 것으로 보고 있다. 공민성은 공공성의 제1요소로서 이 개념에는 민주주의, 정치적인 것, 인권, 위임된 정치체계로서의 정부적인 것 등의 요소가 포괄된다고 하였다. 공익성은 공동체적 삶을 살아가는 데 필요한 요소를 말하는데, 물·전기·도로·교통 등의 편익설비 뿐만 아니라 이들을 제공하는 공적 관리 체계로서 중앙정부, 지방정부, 공기업 및 공공기관 등도 공익성에 포함된다고 하였다. 또한 공개성은 공정, 평등, 정의 등의 가치를 반영하고 있고, 보편적 접근성, 공유성 등의 내용도 포괄한다고 하였다.

최상욱(2016)은 2000년대 이후 저성장, 저소비, 저물가, 저수익률 등으로 특징지어지는 뉴노멀 시대에는 ①보장성, ②공유된 자율성, ③적극적 중립성, ④종합적 다양성, ⑤포용적 공감성이 바로 공적인 것이라고 하였다. 연구자는 시장행위가 공공가치 실현의 관점에 맞추어지도록 유인과 규제를 하는 것이 강조된다고 하면서, 공유된 책임성을 바탕으로 한 자율적인 참여와 상호 협력을 통해 시장자본주의의 폐해와 모순을 시정하고 정부의 실패를 극복하는 것이 필요하다고 하였다. 또한 뉴노멀 시대의 새로운 환경이 만들어 내는 불평등과 경쟁에서 낙오된 사회적 소외계층에 대한 보호를 강화하여야 하며, 보다 넓은 의미의 공공부문이 적극적으로 개입하여야 한다고 강조하였다.

임의영(2019)¹¹⁾은 공적인 것들의 속성으로 ①행위의 주체(국가, 정부, 공공기관, 공직자, 공무원 등), ②다수의 사람들에게 공통적으로 혹은 보편적으로 관련되는 것, ③공유된 규칙이나 규범에 따라 이루어지는 사회활동 전반에 관련된 것, ④공익을 추구하는 것, 즉 공익을 결정하는 방식이나 그 내용과 관련된 것, ⑤공간·활동·자원·정보 등에 대한 접근 또는 공유 가능한 것으로 공공재 및 공유재의 생산, 유통, 소비, 영향 등과 관련된 일체의 것, ⑥알려지는 것, 즉 공중들이 참여할 수 있는 가능성을 높이는 개방성과 공지성 등을 꼽았다.

11) 임의영, 2019, “공공성의 이론적 기초”, 박영사.

[표 2-48] 표 72 공적인 것의 속성

연구자	속성
신진욱(2007)	다수 사회구성원에 영향을 미치는 것, 만인의 필수생활조건, 공동의 관심사, 만인에게 드러나는 것, 세대를 넘어서는 영속성
백완기(2007)	정부에 관계된 것들, 정치성, 공개성, 공익성, 공유성, 공정성, 인권
신정완(2007)	공중(公衆)의 시선에 대한 개방성, 의사결정 과정의 민주성, 기본적 재화와 서비스에 대한 모든 사회구성원의 평등한 접근성, 비시장적 원리에 따른 자원배분의 강화, 국민적 자산과 사회경제적 의제들에 대한 국민적 통제
조대엽(2012)	주체와 가치 차원에서 공민성, 제도와 규범의 차원에서 공익성, 행위의 차원에서 공개성
최상욱(2016)	보장성, 공유된 자율성, 적극적 중립성, 종합적 다양성, 포용적 공감성
임의영(2019)	행위의 주체(국가, 정부, 공공기관, 공직자, 공무원 등), 공중, 공식성, 공익성, 접근가능성, 공유성, 개방성, 공지성

3) 공공성의 개념

위의 공적인 것의 속성들을 주체, 내용, 절차와 과정 등의 기준에 따라(이승훈, 2008)¹²⁾ 재분류하고, 공공성의 어원적·사전적 의미를 포괄하여 각 부문별 공공성의 개념을 정의하면 다음과 같다.

먼저 주체 측면에서의 공공성은 넓은 의미의 ‘공공기관’이라고 할 수 있다. 여기에는 중앙정부, 지방정부, 공사(公社) 등이 포함된다. 이들의 활동이 공적인 것으로 이해되는 것은 이들이 절차적 공공성에 기반을 두어 공공성의 내용을 실현할 수 있는 주체라고 생각되기 때문이다(이승훈, 2008)

내용 측면에서 공공성은 사회구성원 다수의 삶에 필수적인 것, 또는 영향을 미치는 이익에 관련된 것이라 할 수 있다. 즉 ‘개인’과 ‘다수 사회구성원’의 구분이 내용적 공공성의 중심이 된다. 후자의 이익이 곧 공익을 의미하며 이는 공공성의 핵심 개념 중 하나이다. 주체적 공공성과 절차적 공공성이 모두 충족된다고 할지라도 다수가 아닌 일부, 부분, 개인을 위한 것이라면 그것은 공공성을 갖추었다고 할 수 없다.

마지막으로 절차와 과정 측면에서의 공공성은 모두에게 드러나는, 일정한 절차에 따라 누구든 접근하여 공유할 수 있는 것들을 의미한다. 외부에 공개되지 않은 채 소수의

12) 이승훈, 2008, “근대와 공공성 딜레마 -개념과 사상을 중심으로-”, 민주사회와 정책연구 제3권, 한신대학교 민주사회정책연구원, 13-45쪽.

사람 또는 단체에 의해 독점적으로 추진되는 것에 대해 공공성을 갖췄다고 할 수 없다. 폐쇄적이거나 사적이지 않고, 다수에 대하여 개방적이고 이들에 의해 접근 및 공유를 할 수 있는 것은 공공성을 구성하는 데에 필수적이다.

다만, 주체적 공공성, 내용적 공공성, 절차적 공공성은 독립적으로 공공성을 구성하는 것으로서 세 가지를 모두 충족하여야 공공성이 성립되는 것이 아니다. 즉, 공적 주체가 아닌 사인이 한 어떠한 행위를 하였더라도 그 결과물이 사회구성원 다수의 삶에 필수적인 것, 또는 영향을 미치는 이익에 관련된 것이라면, 또는 그 결과물을 형성하는 절차가 모두에게 드러나는, 일정한 절차에 따라 누구든 접근하여 공유할 수 있는 것이라면 공공성이 있다고 할 수 있는 것이다.

[표 2-49] 주체와 내용, 절차 측면에서의 공적인 것과 공공성의 개념

분류	공적인것의 속성	공공성의 개념
주체 측면에서 공적인 것	정부에 관계된 것들, 행위의 주체(국가, 정부, 공공기관 등), 공식성	중앙정부, 지방정부, 공사(公社) 등을 비롯한 공공기관
내용 측면에서 공적인 것	공익성, 인권, 공중(公衆), 다수 사회구성원에 영향을 미치는 것, 만인의 필수생활조건, 공동의 관심사, 세대를 넘어서는 영속성	사회구성원 다수의 삶에 필수적인 것, 또는 영향을 미치는 이익에 관련된 것
절차와 과정 측면에서 공적인 것	만인에게 드러나는 것, 공개성, 공유성, 접근가능성, 개방성, 공지성, 공정성, 공민성, 정치성	모두에게 드러나는, 일정한 절차에 따라 누구든 접근하여 공유할 수 있는 것

4) 공공성이 발생 또는 요구되는 경우

앞서 정의한 공공성은 모든 재화나 서비스에 대해, 모든 사회현상에 대해 발생하거나 요구되지는 않는다. 아래에서는 어떠한 경우에 공공성이 발생하거나, 요구되는지를 살펴본다.

(1) 외부성이 높은 경우

외부성(externality)이란 어떤 시장 참여자의 경제적 행위가 사람들에게 의도하지 않은 편익이나 손해를 가져다주는 데도 아무런 대가를 받지도, 지불하지도 않는 현상을

말한다. 이는 해당 재화 또는 서비스에 대해 시장가격이 완벽히 작동하지 않는 것을 의미한다. 또한 누군가가 비용을 지불하여 어떤 재화 또는 서비스를 제공한다면 다수의 일반 사람들이 이를 똑같이 소비할 수 있다는 것을 의미하기도 한다.

이때 손해를 가져다주면 부정적 외부성(외부불경제, 음의 외부성)이 발생했다고 하며, 편익을 가져다주면 긍정적 외부성(외부경제, 양의 외부성)이 발생했다고 한다. 전자의 예로는 공장의 폐수로 인한 환경오염, 이웃의 시끄러운 음악소리 등이 있으며 후자의 예로는 깨끗한 환경, 튼튼한 국방, 안정된 치안, 신기술의 개발, 예방접종 등이 있다. 특히 부정적 외부성의 존재는 시장실패를 야기하는데, 이 때 발생하는 손익의 주체가 명확하고 그 손익의 크기를 정확히 측정할 수 있을 때에는 당사자간의 자발적 협상에 의해서도 해소가 가능하나, 일반적인 경우에는 정부의 개입이 필요하게 된다.

(2) 시장의 원리로 문제가 해결되지 않는 경우

시장에서의 자원배분이 언제나 효율적으로 이루어지는 것은 아니다. 시장의 원리에 맡겨둘 때 재화와 서비스가 소비자들이 원하는 것보다 적게 생산되어 공급이 제대로 이루어지지 않거나, 독점 또는 독과점이 형성되거나, 사회적 양극화가 가속되는 등 시장에서 가격에 의한 자원 배분이 효율적이지 못한 상황이 발생하기도 한다. 정보의 비대칭, 규모의 경제, 원재료 독점, 특허권, 정부의 인·허가, 공공재 등에 그 원인이 있다. 이 경우 민간의 자율적인 의사결정을 통해서도 최적의 효율성을 달성할 수 없으므로 정부가 나서서 이를 해결해 주어야 한다.

(3) 사업의 규모가 크거나 많은 자본이 투입되어야 하는 경우

사회구성원과 공동체를 위해 반드시 필요하거나, 사회 전반에 커다란 편익을 가져다주는 사업이라고 할지라도 사업의 규모가 너무 크거나 많은 자본이 투입되어야 하는 경우에는 민간영역에서 참여 의향을 보이지 않을뿐더러 설사 참여한다고 하더라도 추진하기가 매우 어려워 공공의 역할이 필요하다. 예컨대 도로, 철도, 항만, 상·하수도, 관로, 하수·분뇨·폐기물처리시설, 재이용시설 등 경제활동의 기반이 되는 시설과 학교, 도서관, 과학관, 공공보건의료시설 등 사회서비스의 제공을 위하여 필요한 시설 등이 이에 해당

한다. 이들 시설이 제대로 공급되지 않으면 국민의 생활 불편과 함께 사회·경제적 비용의 증가로 이어져 국가 및 기업의 경쟁력을 저하하는 원인이 된다.

(4) 국민 생활에 필수적인 경우

우리 헌법은 모든 국민이 인간다운 삶을 누릴 권리가 있음을 천명하고 있다(헌법 제 34조). 인간다운 삶을 영위하기 위해서는 좁게는 인간의 생존에 필수적인 주거, 식량, 보건·의료부터 넓게는 교육, 교통·생활편의, 문화·여가 등의 재화 및 서비스들이 반드시 필요하다. 그러나 이러한 필수적인 재화 및 서비스의 공급을 시장에 맡겨두기에는 시장이라는 근원적 한계로 인해 사회구성원 모두에게 보편적으로 제공하는 것을 기대하기 어려우므로 공공의 역할이 필요하다.

(5) 재생산이나 확장이 불가능한 경우

일반 재화는 인간의 노력으로 만들어지고 재생산할 수 있다. 그러나 이와 달리 토지와 같은 재화는 재생산이나 확장할 수 없으므로 필연적으로 타인을 배제할 수밖에 없다. 또한, 일반물자는 과거에 투입된 비용에 의해서 그 가격이 결정되는 데 반해 토지는 재생산이나 확장이 불가능하다는 점 때문에 미래가치를 반영하여 지가가 형성된다. 이처럼 재생산성, 확장이 없는 재화의 거래를 시장에 전적으로 맡기게 되면 사회 안정이 저해될 수밖에 없으므로 정부의 개입을 통해 거래에 대한 일정한 규제가 필요하다.

[표 2-50] 공공성의 발생 또는 요구되는 경우

분류	내용	예시
외부성이 높은 경우	부정적 외부성(외부불경제, 음의 외부성)의 문제는 당사자 간 해소 어려워 일반적으로 정부 개입 필요	공장의 폐수 방출, 이웃의 시끄러운 음악소리 등
시장의 원리로 문제가 해결되지 않는 경우	과소공급, 독점/독과점, 사회적 양극화 등 시장에서 가격에 의한 자원 배분이 효율적이지 못할 때 정부 개입 필요	규모의 경제, 원재료 독점, 특허권, 정부의 인·허가 등으로 발생하는 불안전 경쟁 상황
사업의 규모가 크거나 많은 자본이 투입되어야 하는 경우	사회에 필수적이고 큰 편익을 주는 사업임에도 규모와 투입 자본이 너무 큰 경우 민간의 참여가 어려워 정부 개입 필요	도로, 철도, 항만, 폐기물처리시설, 학교, 공공보건의료시설 등
국민 생활에 필수적인 경우	사회 구성원들이 인간다운 삶을 영위하기 위해서 모두에게 보편적으로 제공되어야 할 재화 및 서비스에 대해 정부 역할 필요	주거, 식량, 보건·의료부터 넓게는 교육, 교통·생활편의, 문화여가 등
재생산이나 확장이 불가능한 경우	재생산성, 확장이 없는 재화의 거래를 시장에 전적으로 맡기게 되면 사회 안정이 저해되어 정부 개입 필요	토지 등

2. 각 분야별 공공성의 개념

인문·사회과학의 거의 모든 분야가 공공성의 문제를 다루고 있는데, 각 분야별로 파악하고자 하는 내용이나 접근방법이 다르다. 예컨대 법학에서는 공법의 성립기반과 공권력을 중심으로, 경제학에서는 시장 실패를 중심으로, 행정학에서는 정부의 역할을 중심으로 공공성의 문제를 다루고 있다(백완기, 2007)¹³⁾. 이처럼 다양한 학문 분야에서 공공성에 대한 접근방식이 다르다는 것은 곧 공공성의 주체와 가치, 제도와 규범, 행위와 태도 등에서 학술적 관심 영역의 세분화가 이루어지기 때문이기도 하다(조대엽, 2012)¹⁴⁾. 재개발사업의 상위 개념인 도시계획과 주택의 공공성에 대해서 고찰하기에 앞서, 이 절에서는 여러 분야에서 다루는 각기 다른 공공성의 개념을 살피고자 한다.

13) 백완기, 2007, “한국행정과 공공성”, 한국사회와 행정연구 제18권 제2호, 서울행정학회, 1-22쪽.

14) 조대엽, 2012, “현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성 -사회구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조-”, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 한국사회학회, 893-904쪽.

1) 법학에서의 공공성 개념

법학에서의 공공성의 개념은 시대적 흐름에 따라 변화하였다. 과거에는 형식적인 것으로 이해되었다면, 민주주의의 정착되고 시민사회가 안정적으로 성장함에 따라 공공성의 실질적 의미를 되살려서 이해해야 할 필요성이 높아졌다. 과거 형식적인 것으로 이해되었던 대표적인 예가 바로 공법과 사법의 구별 이론이다. 이 이론에 따르면 공법과 사법의 구별이 법규의 구성요건이나 효과의 차이에서 비롯된 것이 아니라 법규의 귀속주체가 누구냐에 따라 구별되었다(조한상, 2006)¹⁵).

오늘날의 민주적 법질서에서 공공성은 핵심적이고 포괄적인 지위를 차지하는 개념이 되었다. 궁극적으로 실정법(positive law)은 공법과 사법을 불문하고 그 실현을 국가 권력에 의한 강제력에 의존하기 때문에 그 전체가 본질적으로 공적 영역에 속하게 되었다. 즉, 법학의 영역에서 공공성의 문제는 비단 공법(학)에 국한되지 않게 된 것이다(이준형, 2008)¹⁶. 공공성의 수식어적 형태인 ‘공공’ ‘공적’ 등의 개념은 현행법 체에서도 수없이 빈번하게 사용되고 있다. 예를 들어 「공공보건의료에 관한 법률」, 「공공외교법」, 「공공디자인의 진흥에 관한 법률」 등이 그 예시이다.

2) 경제학에서의 공공성 개념

우리 사회에서는 실로 다양한 가치가 추구되고 있지만, 주류경제학에서는 파레토 효율(Pareto Efficiency)이 핵심가치이며 공공성은 존재하지 않는다. 대신 공공재(public goods)라는 용어를 사용하며 공공성 영역을 경제적 관점에서 편향하여 설정하는 정부 역할을 제시한다(염철호 외, 2008)¹⁷. 공공재의 개념은 새뮤얼슨(Samuelson, 1954)¹⁸의 연구에서 처음으로 체계화가 시도되었다. 그의 연구 공공 지출의 이론(The Pure Theory of Public Expenditure)에서는 공공재라는 단어를 직접적으로 언급하지는 않지

15) 조한상, 2006, “헌법에 있어서 공공성의 의미”, 공법학연구 제7권 제3호, 한국비교공법학회, 251-275쪽.

16) 이준형 공저, 2008, “공공성”, 미메시스.

17) 염철호 외 2인, 2008, “건축 도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초 연구”, 건축도시공간연구소.

18) Paul A. Samuelson, 1954, “The Pure Theory of Public Expenditure”, Review of Economics and Statistics 36 The MIT Press, pp. 387-389.

만, 정부 지출에 대한 논리적 정당성을 찾는 것을 핵심 내용으로 한다. 즉, 국민의 세금을 통한 정부 지출에는 논리적 근거가 있어야 하며, 정부지원이 요구되지 않는 민간지출과 구분하기 위해 공공재라는 개념이 사용된 것이다(현진권, 2008)¹⁹⁾.

공공재란 비배제성과 비경합성의 두 가지 특성을 동시에 지니는 재화를 말한다. 즉 어떤 사람이 재화와 서비스에 대가를 치르지 않는 경우에도 그 소비를 막을 수 없는 비배제성과 많은 사람들이 동일한 재화와 서비스를 동시에 소비할 수 있고 한 개인의 소비가 다른 사람들의 소비를 감소시키지 않는 비경합성이 동시에 충족되는 것이다. 이러한 특성 때문에 공공재에는 보통 시장가격은 존재하지 않으며 수익자부담의 원칙도 적용되지 않는다.

[표 2-5] 공공재와 사유재의 구분

구분	경합성 (rivalrousness)	비경합성 (non-rivalrousness)
배제성 (excludability)	사유재 (값을 치른 사람만이 독점적으로 사용할 수 있는 재화와 서비스)	비순수공공재 (한산한 유료 국립공원, 한산한 유료 고속도로 등)
비배제성 (non-excludability)	비순수공공재 (자연자원, 막히는 국도, 불비는 무료 국립공원)	공공재 (국방, 치안, 공중파TV, 무료 국립공원, 한산한 국도 등)

자료: KDI 경제정보센터(<https://eiec.kdi.re.kr/material>)

공공재 이론은 시장경제 속에 정부가 개입해야 한다는 점을 이론적으로 보여주는 대표적인 예이다. 공공재가 가지는 비배제성과 비경합성으로 인해 시장에서 자발적인 수요와 공급이 생성되지 않고 정부가 제공해야 하는 시장실패의 상황이 발생하기 때문이다.

정부 개입의 타당성을 설명하는 또 다른 예가 외부성(externality) 문제이다. 외부성이란 개인이나 기업 등 경제주체의 행위가 수요·공급과 같은 가격 결정과정을 통하지 않고 다른 개인이나 기업 등의 경제주체에 영향을 미치는 것을 말한다. 일반적으로 공장의 폐수 방출을 예로 들어 설명된다. 공장 입장에서는 폐수 방출에 따른 사적 비용(private cost)이 없지만, 하천 오염으로 발생한 비용까지 고려한 사회적 비용(social cost)이 매우 크다. 이와 같은 외부성의 문제는 강제적인 방법이나 매우 효과적인 방안 없이는 해결

19) 현진권 공저, 2008, “공공성”, 미래시스.

되지 않는데, 이에 대해 경제학이 제시하는 답은 피구(Pigou) 해법이다. 아서 세실 피구(Arthur C. Pigou)는 이러한 상황에서 정부가 조세 및 규제 통해 시장에 적극 개입해야 한다고 강조했다. 즉, 정부가 공장에 대해 환경세를 부과하고 환경규제를 가함으로써 외부효과를 내부화하는 효과를 발생시키는 것이다.

3) 사회학에서의 공공성 개념

사회학에서의 공공성은 “사회 혹은 공동체의 존재 자체를 확인할 수 있는 보편적 질서이자 사회적으로 구성된 실재”(조대엽·홍성태, 2013)²⁰⁾라고 할 수 있다. 주로 사회학에서의 공공성에 대한 논의는 ‘공공영역(Public Sphere)’과 주로 연관되는데, 공공영역을 통해 발생하는 특징이면서 동시에 공공영역을 특징짓는 개념이다. 공공영역은 사적 영역과 공공의 영역을 이어주는 매개공간으로써, 각자가 독립된 주체로서 의사소통과정에 참여하면서 사회의 제반 문제 상황들에 대해 성찰적 담론을 형성하는 공간으로 이해된다. 바꿔 말하면 사적인 개인이 점차 공적인 관심을 가지는 공중으로 성장하며 공공적 가치가 구현되는 공간이 되는 것이다. 이에 사회학에서의 공공성은 의사소통력, 비판적 기능에 초점이 맞춰진다(김세훈, 2008)²¹⁾.

4) 행정학에서의 공공성 개념

행정은 넓게는 일반 사기업의 행정, 즉 사행정(private administration)까지 포괄하기도 하지만 일반적으로 행정이라 하면 법의 규제를 받으면서 국가 목적 또는 공익을 실현하기 위해 행하는 능동적이고 적극적인 국가 작용을 말한다(행정학용어 표준화연구회, 2010)²²⁾. 즉 정부의 행정, 공공행정(公共行政; public administration)에 대한 개념이다. 개인 부문의 개인이나 조직은 자신의 사적 이익을 추구하는 것이 당연한 데 반해, 행정은 사회 전체 혹은 구성원 다수와 관련된 공공문제의 해결을 통해 공동체 차원의 공익을 추구해야 할 당위성을 가진다.

20) 조대엽·홍성태, 2013, “공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형”, 아세아연구 제56권 제2호, 고려대학교 아세아문제연구소, 7-41쪽.

21) 김세훈 공저, 2008, “공공성”, 미메시스.

22) 행정학용어 표준화연구회, 2010, “이해하기 쉽게 쓴 행정학 용어사전”, 새정보미디어.

행정학 역시 궁극적으로는 공공성을 다루는 학문이며, 주로 공익이라는 개념을 중심으로 다루어진다. 행정학에서는 어떤 사회 문제에 행정이 관여할 때 그 정당성을 공익 구현이라는 관점에서 따져보게 되는 것이다. 임의영(2006)도 공공성과 행정의 관계에 대하여 공공성의 개념이 없는 행정은 내용 없는 형식에 불과하다고 지적하였다.

3. 도시계획과 주택의 공공성

1) 도시계획적 공공성

(1) 도시계획에서의 공공성

토지의 사회성, 공공성으로 인해 토지재산권에 대하여는 다른 재산권에 비하여 강한 제한과 의무가 부과될 수 있고, 토지의 이용·개발과 보전에 관한 사항에 관해서는 입법자에게 광범위한 입법형성권이 부여되어 있다(헌법재판소 2017. 9. 28. 선고 2016헌마18). 따라서 토지를 바탕으로 둔 도시계획은 태생적으로 도시공간의 개발·이용에 있어서 공익을 위해 사적 활동을 제한하는 것에서부터 출발한다고 볼 수 있어 이미 공공성의 의미가 충분히 포함되어 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제1조에서도 법의 목적을 “공공복리를 증진하고 국민의 삶의 질을 향상하는 것”이라고 선언하고 있는 것에서 공공성을 다시 한번 확인할 수 있다. 그러므로 도시계획의 역할은 도시공간에 대한 공공성을 충분히 도출해내는 것에 있다고 할 수 있다(김상조·왕광익, 2007)²³⁾.

그동안 여러 연구자들이 도시계획적 공공성이 무엇인지를 정의하기 위해 노력해왔다. 김상조·왕광익(2007), 염철호 외(2008), 대한국토도시계획학회(2014), 이승주(2017) 등의 연구가 대표적이다.

김상조·왕광익(2007)은 도시계획적 공공성을 “도시공간에서 일어나는 토지 및 건축물 관련 사회·경제적 활동들이, 도시민의 안전과 건강 및 건전한 도시활동을 위하여, 도시민과 두루 관련되어(도시민과의 상호 의사소통을 통하여), 공익을 공평하게 분배하기 위한 사회적 합의를 도출해내는 것”이라고 정의하였다. 이를 바탕으로 도시계획시설의

23) 김상조·왕광익, 2007, “공공성을 고려한 도시계획시설의 합리적 공급방향 -민간참여형 복합이용시설을 중심으로-”, 국토연구원

공급이 공공성을 가지기 위해서는 토지의 공익적 이용 측면과 공공서비스 측면이 동시에 만족되어야 한다고 강조하였다.

염철호 외(2008)²⁴⁾는 현대에 들어서 공적, 공익, 공정의 개념에 공론의 개념이 더해져 공공성의 개념이 형성되고 있다고 하였다. 건축·도시공간의 현대적 공공성의 개념은 조건적 요소, 주체적 요소, 실천적 요소 등이 합쳐져서 이루어진 것으로, ‘공공공간과 사적 공간의 경계의 다변화’(조건적 요소), ‘행정의 권한 이양과 다양한 주체의 협력’(주체적 요소), ‘가치공유와 합의형성 과정의 중시’, ‘관리운영 중시와 관리운영 주체의 다양화’, ‘난개발 지양과 지역·장소의 맥락 존중’(실천적 요소) 등의 다양한 요소들이 합쳐진 개념이라고 하였다.

대한국토도시계획학회(2014)²⁵⁾는 공공공간을 제공함에 있어 접근성과 개방성을 향상하여 사용자의 활용도가 높은 도시공간을 확보하는 것을 도시·건축분야의 공공성으로 정의하였다. 그리고 이 도시계획적 차원의 공공성을 공공공간의 수요 및 가치를 증대하는 사회적 공공성, 역사·문화·자연 장소의 가치를 확대하는 정책적 공공성, 행정 주도계획에서 공공과 민간의 합의를 바탕으로 한 협력적 공공성 등으로 그 개념을 확대하였다.

이승주(2017)²⁶⁾는 도시계획의 의사결정에 있어 공익 또는 공공의 이익으로 흔히 이야기되는 공공성은 매우 중요한 요소라고 강조하면서, 구체적으로는 “해당 시대와 사회를 살아가는 구성원인 공공, 민간 그리고 주민 모두가 함께 합의하고 달성해야 할 공적(公的)인 가치”를 공공성이라고 정의하였다. 이러한 공공성을 확보하기 위해서는 목적, 절차, 수단의 요소가 요구된다고 하였다.

대법원 판례에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상 기반시설을 정의하면서, 이 기반시설이 가지는 도시계획적 공공성을 “다수 일반 시민들이 행복한 삶을 추구하는데 보탬이 되고, 그 시설에 대한 일반 시민의 자유로운 접근 및 이용이 보장되는 것”이라고 정의하였다(대법원 2018. 7. 24. 선고 2016두48416).

선행연구를 종합하면 이론적·학문적 차원에서의 도시계획적 공공성이란 ①공공과 민간이 협력하여(주체), ②가치의 공유와 합의형성의 과정을 통해(절차), ③다수 일반

24) 염철호 외 2인, 2008, “건축·도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초 연구”, 건축도시공간연구소.

25) 대한국토도시계획학회, 2014, “도시개발이익의 합리적 공유방안 마련을 위한 학술용역”, 서울특별시.

26) 이승주, 2017, “도시계획 의사결정에 있어 공공성 구성 항목별 중요도 분석”, 도시정책연구 제8권 제3호, 도시정책학회, 5-19쪽.

시민의 삶의 질과 지역성·장소성을 위해(목적), ④토지의 공익적 이용을 도모하고 공공 서비스 및 재화를 제공하는 것(실현방법)으로 정의할 수 있다. 이는 도시계획의 주요 결정사항인 지역·지구·구역의 지정 및 변경, 도시계획시설의 설치·관리, 도시개발·재개발사업, 지구단위계획 등을 통해 구현되어 왔다.

(2) 새로운 도시계획적 공공성

현대국가에서 다수 일반 시민의 삶의 질과 지역성·장소성을 위해 토지의 공익적 이용을 도모하고 공공서비스 및 재화를 제공하는 것은 시대와 지역을 막론하고 필요하다. 다만, 시대적 패러다임의 변화와 거대한 사회·경제적 변화 속에서 도시계획적 공공성을 누가, 그리고 어떻게 실현하느냐에 대한 접근은 달라질 수밖에 없다.

과거 국가, 지방자치단체, 공공기관 등 공공부문이 사회간접자본시설, 기반시설 등을 확보해왔으나 그 투자 규모가 공공 재정으로는 감당하기 어려울 만큼 커지자, 그 기능을 민간부문이 나누어 수행하게 되는 모습은 현대에 들어와 행정의 복잡해지고 증대됨에 따라 흔하게 발견된다(이윤정, 2019)²⁷⁾. 이와 같은 공공-민간 파트너십(Public-Private Partnership; PPP)의 개념이 등장하기 이전에는 시장실패와 정부실패에 관한 기존의 논의가 정부와 기업 간의 불신과 대립에 기반하였다. 그러나 이러한 움직임과 궤를 달리하여 정부와 기업 간의 불신과 대립이 아니라 신뢰와 협조에 초점을 맞추고 이를 발전시켜 공공서비스 제공에 활용하고자 하는 움직임이 꾸준히 발생해왔다. 실제로 도시계획의 주요 결정사항 중에서 도시개발·재개발사업과 지구단위계획 등 민간의 개발행위나 토지이용행위에 대해 공공성을 유도하거나 요구하게 되는데, 이는 민간에 의한 기부채납, 각종 부담금, 무상귀속, 기타부담(개발의 부가조건) 등의 수단의 총칭인 공공기여를 통해 이루어져 왔다.

도시계획 부문의 공공-민간 파트너십의 등장 배경은 크게 세 가지로 설명될 수 있다. 첫째, 시장실패 내지 정책실패를 극복하기 위한 새로운 대안이 필요하게 되었다. 만일 시장기구의 비효율을 모두 정부의 역할로 돌릴 경우, 또는 반대로 정부의 비효율을 모두 민간부문의 역할로 돌릴 경우에 어떤 비효율이 또 다른 비효율로 대체될 수 있

27) 이윤정, 2019, “도시및주거환경정비법상 재건축 재개발사업에 관한 판례 분석”, 강원법학 제58권, 강원대학교 비교법학연구소, 539쪽.

때문이다. 따라서 양 부문의 결합을 시정하고 장점을 결합하여 도시계획적 공공성을 효율적으로 달성하는 방안의 필요성이 대두되었다. 둘째, 참여민주주의의 성숙에 따라 시민들의 적극적 참여 욕구가 증대되었다. 이와 같은 욕구는 보다 적극적-직접적 참여의 형태를 지향하게 되었는데, 이는 대의민주제가 과연 얼마만큼 민의를 충실히 반영하고 있는가 하는 의문으로부터 출발하고 있다. 이를 치유하기 위한 수단으로써 도시계획적 의사결정 과정에 대한 시민단체 및 전문가의 참여가 강조되어 오다가 시민사회, 사회자본(social capital)이라는 용어가 국가와 시민사회의 패러다임을 전환시키는 용어로 사용되기에 이른다. 즉, 국가가 시민사회를 건전한 견제 기능으로 또는 공동체의 주체자로 인식하기 시작했으며, 정책과정의 파트너로서 인정하기에 이른 것이다. 셋째, 지역개발 및 관리 등을 위한 공공의 재원에 한계가 발생하였다. 공적 과제의 상업화라는 비판에도 불구하고, 현대국가가 당면하고 있는 재정적 압박을 해소하고 민간부문의 경영능력과 자본의 활용을 통하여 국가 공동체의 생산성과 국민의 삶의 질을 향상시키려는 것으로써 그 범위는 더욱 확대되고 있다(강문수, 2011)²⁸⁾.

종합하면 시대적 변화에도 불구하고 도시계획적 공공성이 가지는 본연의 목적과 내용을 충실히 달성하기 위해서는 이를 실현하는 주체와 과정이 필연적으로 다원화될 수밖에 없다. 이에 공공과 민간, 공공성과 영리성이 서로 배척점에서 있던 낡은 구도에서 벗어나 민간도 새로운 공공성의 한 영역이 되어야 한다.

2) 주택에서의 공공성 개념

(1) 주택과 주택정책의 공공성

주택문제는 어느 국가에나 존재하는 사회적인 문제이다. 자본주의 국가에서의 주택은 사용재로서, 상품으로서의 성격을 가지고 있어 이론적으로는 다른 재화와 마찬가지로 생산, 거래, 소비 등 주택에 관한 모든 문제를 시장에 맡겨야 한다. 그러나 주택시장의 불완전성, 외부성(외부불경제), 소득의 재분배, 대규모 개발사업 등을 이유로 정부가 주택시장에 직·간접적으로 개입하고 있다. 하성규 외(2000)²⁹⁾도 정부개입이 전혀 없는 주

28) 강문수, 2011, "민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제개선연구", 한국법제연구원.

29) 하성규 외 공저, 2000, "주택·도시·공공성", 박영사.

택부문과 주거문제는 약육강식이라는 정글의 법칙이 적용되어 인간의 기본적 욕구 중의 하나인 주(住) 문제가 심각한 사회문제로 비화된다고 하면서 주택시장에 대한 정부의 개입 필요성을 강조하였다.

주택시장에 대한 정부의 개입 방식은 공급측면, 수요측면, 그리고 규제 측면에서 조장(encourage)과 억제(discourage)하는 방식으로 이루어지고 있다. 공급측면에서의 개입은 공공주택 공급, 주택건설보조금 지원 등이, 수요측면에서의 개입은 주택구입 보조금(집세 보조, 소득 보조 등)과 주택 바우처 등이 포함된다. 규제 측면에서는 분양가 규제, 각종 세금인상을 통한 규제 등이 포함된다.

[표 2-52] 주택시장에 대한 정부개입 방식

분류	내용
• 공급측면	• 공공주택 공급, 주택건설보조금 지원 등
• 수요측면	• 주택구입 보조금(집세 보조, 소득 보조), 주택 바우처 등
• 규제측면	• 분양가 규제, 임대료 규제, 부동산 보유 취득양도 관련 세금 인상 등

다만, 여기서 주택이라는 재화가 어떠한 성격을 가지는지에 대해서 짚고 넘어갈 필요가 있다. 정부가 다양한 측면에서 주택시장에 개입해야 할 필요성이 인정되고 실제로 개입하기 때문에 주택을 공공재(公共財, Public goods)라고 할 수 있는가? 결론부터 말하면 그렇지 않다. 공공재는 어떤 사람이 재화와 서비스에 대가를 치르지 않는 경우에도 그 소비를 막을 수 없는 비배제성(non-excludability)과, 많은 사람들이 동일한 재화와 서비스를 동시에 소비할 수 있고 한 개인의 소비가 다른 사람들의 소비를 감소시키지 않는 비경합성(non-rivalrousness)이 동시에 충족되어야 하는데³⁰⁾, 주택은 한 사람의 소비(매매 또는 임대)가 다른 사람의 소비량(매매 또는 임대)에 영향을 미치게 되는 경합적 재화이며, 주택에 대한 비용(매매가격 또는 임대료)를 지불하지 않고는 주택을 소유 또는 임대할 수 없는 배제성 원칙이 적용되는 재화이기 때문이다. 경합성과 배제성을 동시에 충족하는 재화인 주택은 공공재가 아닌 인간의 주거 관련 욕구를 위해 소비되는 소비자재(consumer goods), 사유재(private goods)에 해당하는 것이다(장성수, 2008)³¹⁾.

30) KDI 경제정보센터(<https://eiec.kdi.re.kr/material>)

31) 장성수, 2008, "재화로서의 주택이란 무엇일까?", 건축 제52권 제1호, 대한건축학회.

이에 자본주의 국가에서는 토지와 주택을 사소유의 기초로 하고, 다른 어떤 재화보다 중요한 사소유권의 대상으로 하고 있다. 소유자는 토지와 주택을 사용·수익·처분할 수 있는 직접적, 전면적, 배타적인 사법상의 권리를 가진다(민법 제211조). 다만, 소유권이 절대 불가침의 권리라 하더라도 주택은 토지라는 한정된 자원을 바탕으로 생산·공급되는 재화라는 점을 반드시 고려하여야 한다. 따라서 주택을 가치재(merit goods) 또는 준공공재(quasi-public goods)로 분류하는 학자들도 많다. 즉, 공공재처럼 외부효과, 비경합성, 비배제적 성질을 완전히 가지지는 않지만, 사회정책적 입장에서 정책적으로 고려되어야 할 공공재화의 일종으로 보는 것이다(R.A Musgrave, 1984).

이처럼 준공공재인 주택부문에 대한 공공의 개입은 각종 민간실패의 상황을 완화하여 소득계층 간·지역 간 주거격차 해소, 국민 주거수준 향상, 주택점유형태 간의 형평성 제고, 저소득 임차가구의 주거안정의 보장을 위한 것(하성규, 2006)³²⁾이라는 점에서 정당성과 공공성이 강조된다. 여기에서 민간실패란 시장실패로 대표되는 경제적 차원에서의 민간실패, 정책결정 과정에서 사회 내 다양한 계층 또는 집단의 이해관계가 균형 있게 반영되지 못하는 정치적 차원의 민간실패, 소득분배의 불균형과 같은 사회·문화적 차원의 민간실패 등이 모두 포함된다. 특히 주택문제는 악화성향, 비가역성, 지속성, 복합성 등으로 인하여 문제의 제거대책도 중요하지만, 사전 예방대책의 중요성이 더욱 강조된다. 즉, 주택정책의 공공성이란 준공공재인 주택을 둘러싸고 발생하는 경제적·정치적·사회문화적 차원의 민간실패 상황을 예방·치유하는 것이라고 그 개념을 정립할 수 있다.

(2) 공공임대주택의 공공성

준공공재로서의 주택의 성격은 공공임대주택에서 더욱 강하게 나타난다. 사회·경제적 차원에서 인간다운 생활을 할 권리를 보장한다는 측면에서(헌법 제34조제1항), 주거취약계층의 주거안정을 지원한다는 측면에서, 주택시장의 변화 특히 전월세 시장의 변화에 완충작용을 할 수 있다는 측면에서 공공임대주택은 사회복지 분야의 중요한 한 축을 담당한다. 유럽의 Social housing, 미국의 Public housing, 영국의 Council housing 등도 모두 공공임대주택으로, 협의의 의미로는 “공공의 재원으로 건설·관리되는 공공소유의

32) 하성규, 2006, “주택정책론”, 박영사.

주택”을 의미한다. UN(2006)³³⁾의 정의에 따르면 공공임대주택이란 자력으로 최소한의 주거수준을 향유할 수 없는 사회적·경제적 취약계층을 위해 공공부문(비영리 민간부문 포함)이 영구적으로 임대할 목적으로 건설 및 공급하는 주택을 말한다. 공공임대주택은 시장 임대료보다 저렴한 임대료로 공급되므로 소득재분배의 수단으로도 활용된다(하성규 외, 2000)³⁴⁾. 한국에서는 1972년 제정된 「주택건설촉진법」 과 1984년에 제정된 「임대주택건설 촉진법」 에 의해 주거취약계층을 위한 공공임대주택의 건설이 시작되었으며, 1993년 「임대주택법」 의 전면 개정 이후에 본격적으로 확대되기 시작했다.

공공임대주택은 주거복지 정책의 일환으로, 주변 시세에 비해 낮은 임대료로 임대하고 있어 임대기간동안 운영주체의 재무부담을 감수해야 하는 사업이므로 수익성 중심의 민간부문이 참여하기에는 한계가 있다(최은희 외, 2017)³⁵⁾. 더욱이 최근 공공임대주택을 둘러싼 대내외적 환경이 빠르게 변화하고 있는 상황 속에서, 공공임대주택의 공급체계의 한계가 보다 뚜렷해지고 있어 우려를 낳고 있다. 그 원인으로 중앙정부의 기존 공급체계가 지목되고 있는데, 구체적으로는 재정투자의 취약성 확대, 공공시행자의 재무구조 악화, 고비용화, 공간적·사회적 수급불균형 심화, 지역시장의 저항 등이 꼽힌다(봉인식·최혜진, 2019)³⁶⁾.

33) United Nations, 2006, “Guidelines On Social Housing -Principles And Examples-”.

34) 하성규 외 공저, 2000, “주택 도시·공공성”, 박영사.

35) 최은희 외, 2017, “공공임대주택 미래 모델과 향후 정책 로드맵 구상 연구”, 한국토지주택공사 토지주택연구원.

36) 봉인식·최혜진, 2019, “새로운 길을 찾는 공공임대주택”, 경기연구원.

제4절 시사점

앞서 살펴본 것과 같이 노후저층주거지 정비에 있어 중앙정부의 패러다임이 변하고 있다. 많은 법령이 개정됐으니 이미 변했다고 봐도 무방하다. 정부는 2018년부터 수많은 부동산 관련 대책을 발표했으며 2021년 2월 4일에 발표한 공공주도 3080 대도시권 주택공급 획기적 확대방안에서 그간의 대책들이 정리되었다.

[표 2-53] 정책변화 요약

구분	내용
수도권 주택공급 확대방안 (2018.9.12.)	<ul style="list-style-type: none"> • 상업지역, 역세권 등 주택공급 확대 • 소규모 정비 활성화를 위한 인센티브 부여, 가로구역 인정 요건 완화 등
주택시장 안정화 방안 (2019.12.16.)	<ul style="list-style-type: none"> • 공공참여형 가로주택정비사업 활성화 • 공공성 요건 충족 시 가로구역 사업시행 면적 확대 및 기타 특례 부여
수도권주택공급 기반 강화 방안(2020.5.6.)	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업이 단독공동시행자로 재개발 및 주거환경개선사업 참여 • 용적률 특례기준 완화, 주차장 설치기준 완화 등 소규모 주택정비사업 보완 • 주택공급 활성화지구 도입
서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안(2020.8.4.)	<ul style="list-style-type: none"> • 공공참여형고밀재건축신규도입, 정비예정 및 해제구역의공공재개발 활성화 • 노후 공공임대단지, 공실 오피스상가, 역세권 준주거상업 지역 등 도심공급 확대
공공주도3080 대도시권 주택공급 획기적 확대방안(2021.2.4.)	<ul style="list-style-type: none"> • 역세권, 준공업지역, 저층주거지 등을 위한 도심 공공주택복합사업 도입 • 주민이 원하는 경우 공공이 정비사업을 직접시행하고 도시건축규제 완화 • 주거재생혁신지구, 주거재생특화형 뉴딜사업, 도시재생사업 인정제도 확대 등 도시재생을 통한 주택공급 확대 • 소규모주택정비관리지역, 소규모 재개발사업 신규 도입

이러한 패러다임 변화의 근간은 공공의 역할 확대이다. 그간 정비 사업은 주로 민간, 조합 주도로 실행하였으며 당연히 사업성이 수반되지 않는 사업은 실행되지 못했다. 따라서 사업성이 없는, 민간 주도로 실행되기 어려운 노후저층주거지는 정비 되지 못하고 방치되어 있는 경우가 대부분이었다. 물론 정비 후 재산가치가 일정 부분 상승하는 현재의 구조에서는 민간이 민간의 자본으로 실행하는 것이 당연하다. 하지만 주거라는 것은

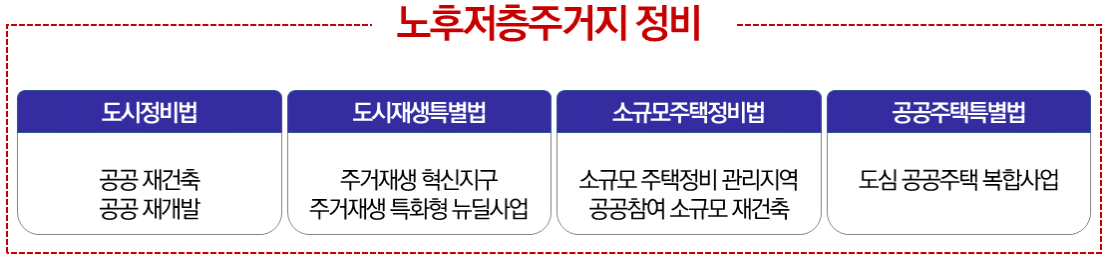
인간이 살아가는데 필수적인 의식주 중의 하나이며 기본적으로 누려야 하는 권리라는 점에서 볼 때 공공의 개입이 당연히 필요한 문제이기도 하다. 따라서 민간이 주도적으로 실행할 수 있는 영역에서는 민간이 주도하되, 그렇지 못한 부분에서는 공공이 어떻게 역할을 할 것인가가 고민해야 할 영역이다. 이런 특성이 있기 때문에 정부는 2019년부터 공공성이라는 개념을 꺼내들었다.

먼저 가로주택정비사업 활성화를 위해 공공성 요건 충족 시 여러 가지 지원책을 내놓았다. 공공성 요건에 LH, SH 등 공기업이 공동시행자로 참여하는 것이 포함되었으며 저렴주택 공급, 확정지분제 등이 같이 포함되었다. 공공성 요건을 충족하면 사업시행구역 확대 등의 인센티브를 부여하였다. 이를 시작으로 수도권 주택공급 기반 강화 방안(2020.05.06.)에서 공공 재개발 사업 활성화, 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안(2020.08.04.) 공공 참여 재건축 등이 태동되었다. 그리고 공공주도 3080+ 대도시권에서 다양한 방안들이 종합되어 발표되었다. 특히 그동안 도시재생 측면에서 물리적인 정비에 소극적이었다. 도시재생법에 물리적인 정비가 모두 포함되어 있음에도 불구하고 여러 가지 이유로 자율주택정비사업 정도에 그치고 있었다. 이같은 현실에서 주거재생 혁신지구 신설 등을 통해 도시재생에서도 주거정비를 하겠다는 의지를 보여줬다고 볼 수 있다.

정책 발표와 법령 개정 등을 정리하면 도시정비법에서 공공 재건축과 공공 재개발, 도시재생특별법에서 주거재생혁신지구 및 주거재생 특화형 뉴딜사업³⁷⁾, 소규모주택정비법에서 소규모 주택정비 관리지역, 공공참여 소규모 재건축, 공공주택특별법에서 도심 공공주택 복합사업으로 구분할 수 있다. 서두에 얘기했듯이 이를 관통하는 키워드는 공공이며 공공의 참여, 공공의 역할 증대를 통한 활성화를 모색하고 있다는 공통점이 있다. 앞으로 중앙정부의 정책에 발맞춰 지방자치단체의 역할 모색이 필요하다.

37) 주거재생 특화형 뉴딜사업의 경우 도시재생 뉴딜사업의 한 종류로 도시재생특별법에 따로 명기하지 않으며 가이드라인을 통해 사업의 종류와 유형 등을 설명하고 있다.

[그림 2-20] 노후저층주거지 정비의 패러다임 변화



공공의 참여, 공공의 역할 증대를 통한 활성화 모색

제 3 장

고양시 현황 분석

제1절 고양시 일반현황

제2절 관련 사업 및 제도 현황

제3절 고양시 도시재생활성화지역 현황

제4절 시사점

제절 고양시 일반현황

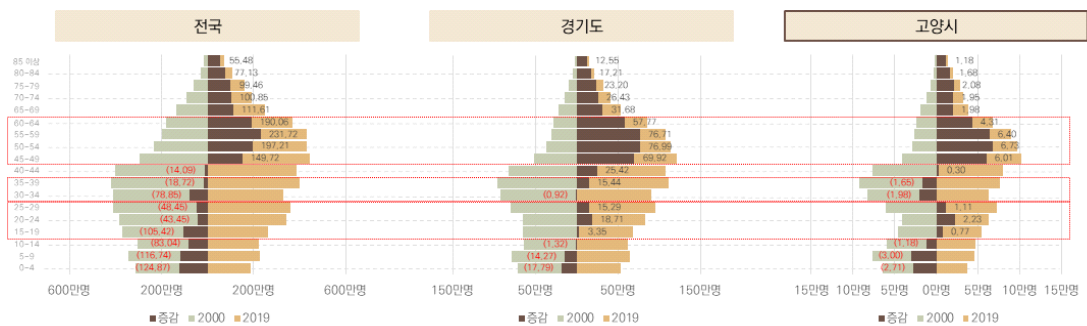
1. 인구 및 가구 현황

1) 인구 현황

(1) 인구구조

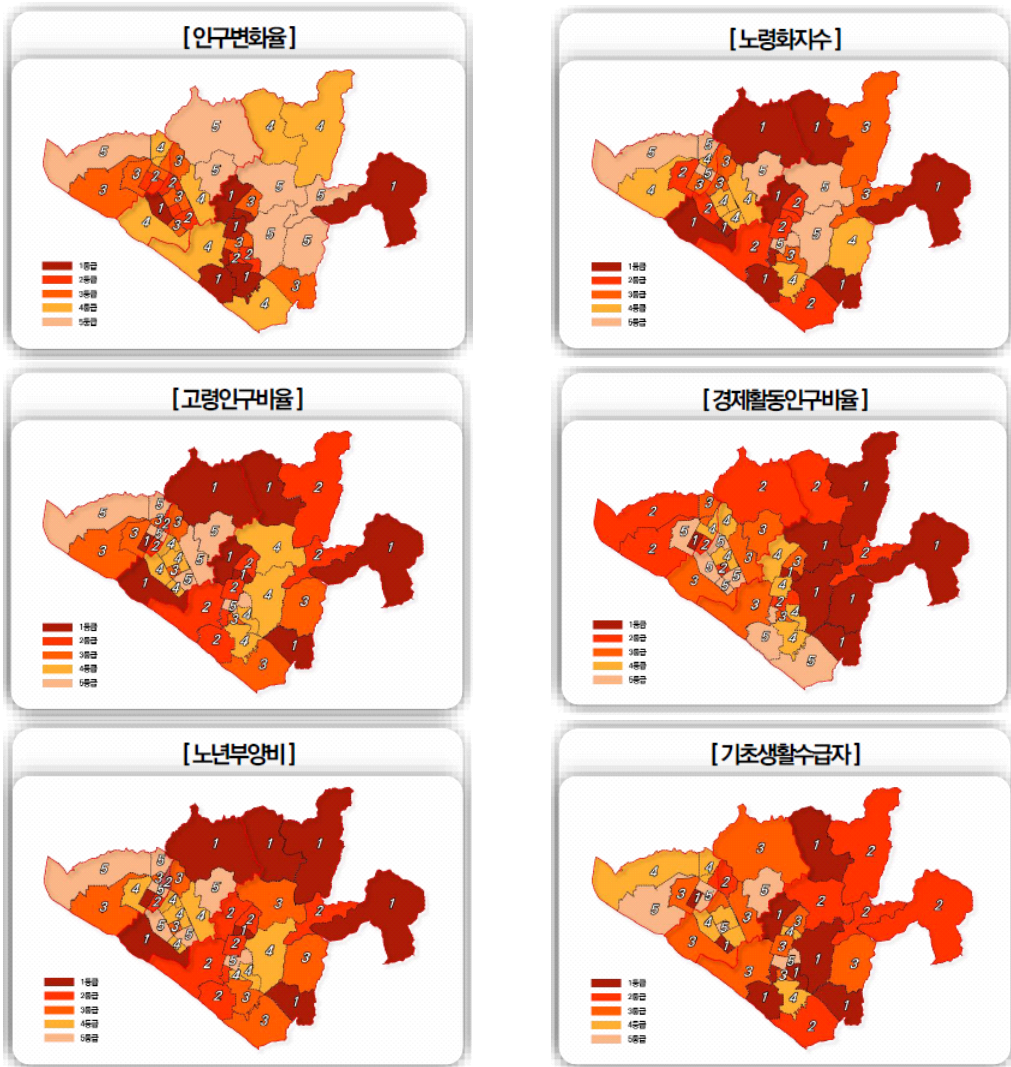
2000년과 2019년의 전국의 연령별 인구구조를 비교한 결과, 45세를 기준으로 45세 이하는 감소하였고 45세 이상은 증가하는 양상을 보였다. 경기도 또한 35세 이상은 증가하였지만, 30~34세는 감소하였고, 15세~29세는 증가하는 것으로 나타났다. 하지만 영유아(0~14세) 인구는 많이 감소한 것으로 나타났다. 고양시의 경우, 경기도와 비슷하게 영유아는 감소하였고 20대 인구는 증가하였다. 30대 인구는 감소하고 40대 후반 및 50대 인구는 증가하는 것으로 나타났다. 특히 영유아 인구의 감소는 부모세대인 30대 인구의 감소와 맞물려 진행되고 있으며 이는 고양시의 낮은 출생률과도 관련이 있는 것으로 보인다(김리영, 2020). 30~44세 인구가 가장 많았던 2000년과 달리, 2019년은 55세~64세 인구가 가장 많은 것으로 나타나 고령화가 진행되고 있다. 하지만, 전국적으로 감소하는 15~29세 인구가 고양시에서는 증가하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 3-1] 인구구조



고양시 도시재생전략계획 요약보고서에 따르면, 고양시는 시가지를 제외한 지역에서 지속적으로 인구가 감소하고 인구구조의 불균형이 심화되고 있다. 특히 원도심 지역과 같이 노후된 지역에는 고령층 및 사회취약계층이 거주하고 있어 인구·사회 문제가 더 심각하다. 이에 젊은 인구가 유입될 수 있도록 지속적으로 유도하고 공동체 강화를 통해 지역을 활성화할 필요성이 대두되고 있다.

[그림 3-2] 도시재생전략계획에 따른 인구현황

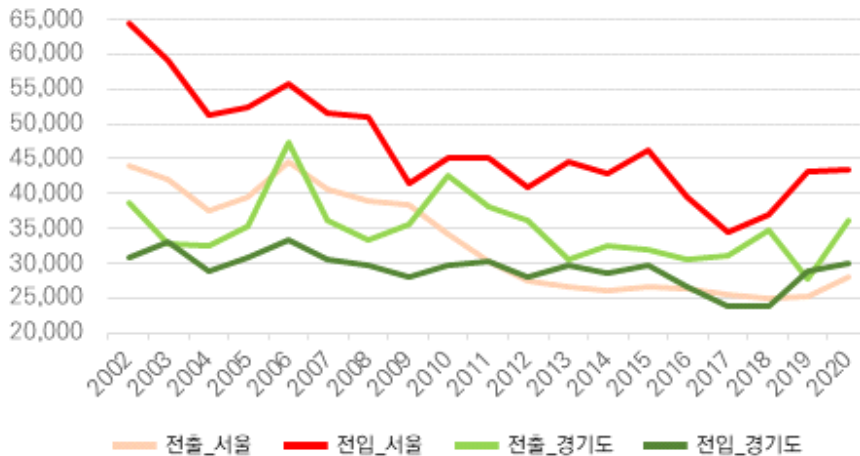


<자료> 고양시(2019), 고양시 도시재생전략계획 요약보고서

(2) 전입 및 전출

2002년부터 2020년까지 시도별 누적 전입·전출 인구를 분석한 결과, 고양시의 경우 전입(1,859,312명)이 전출(1,670,188명)보다 많이 나타났다. 전입인구는 서울시에서 고양시로 이동하는 인구(889,793명)가 가장 많았으며, 전출인구는 고양시에서 경기도의 다른 도시로 이동하는 인구(663,413명)가 가장 많았다. 전출인구가 전입인구보다 많은 도시는 경기도와 세종시, 충청남도, 제주도로 고양시 인구의 순유출이 발생하고 있다.

[표 3-1] 고양시-시도간 전입·전출 인구



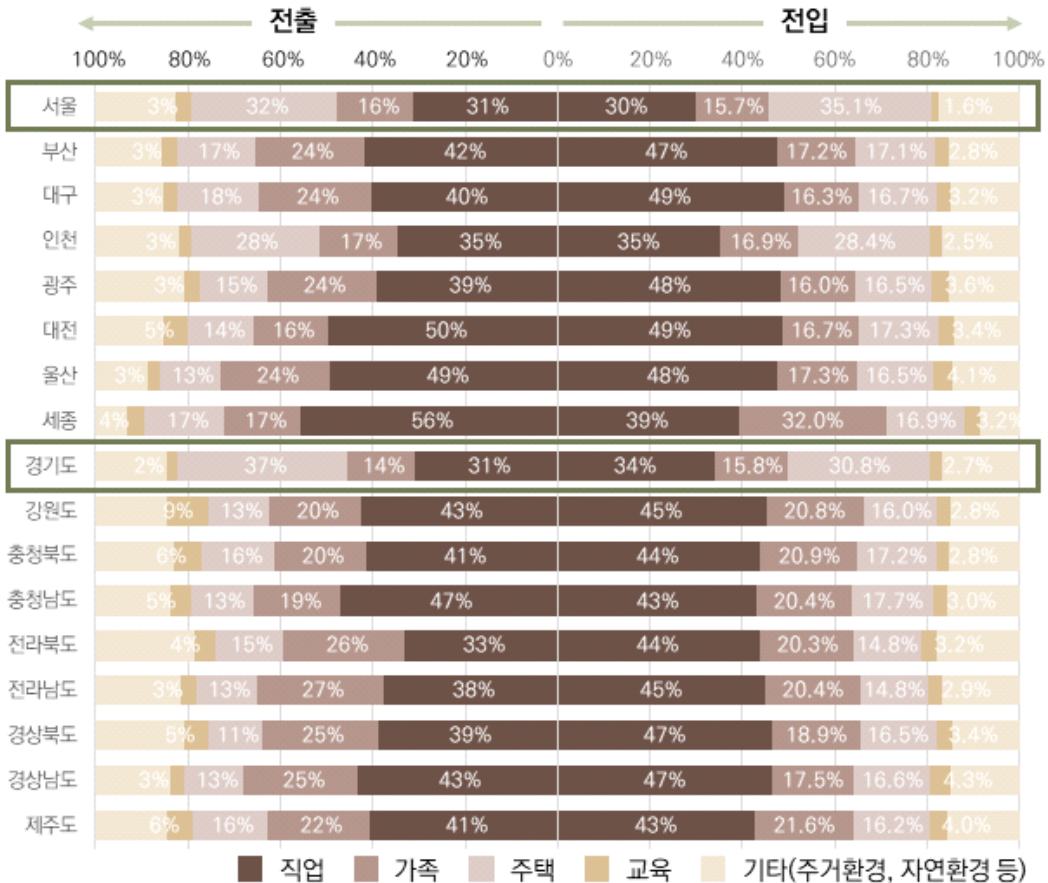
시도명	전출 (명, %)		전입 (명, %)		전입 - 전출 (명)
서울	627,122	37.55%	889,793	47.86%	262,671
부산	24,816	1.49%	32,387	1.74%	7,571
대구	15,253	0.91%	21,543	1.16%	6,290
인천	84,616	5.07%	90,271	4.86%	5,655
광주	14,209	0.85%	18,611	1.00%	4,402
대전	22,679	1.36%	23,852	1.28%	1,173
울산	7,080	0.42%	9,027	0.49%	1,947
세종	5,036	0.30%	1,944	0.10%	-3,092
경기도	663,413	39.72%	554,686	29.83%	-108,727
강원도	37,261	2.23%	38,302	2.06%	1,041
충청북도	22,734	1.36%	21,951	1.18%	-783
충청남도	38,919	2.33%	34,931	1.88%	-3,988
전라북도	24,986	1.50%	30,059	1.62%	5,073
전라남도	23,187	1.39%	26,528	1.43%	3,341
경상북도	22,620	1.35%	28,633	1.54%	6,013
경상남도	22,100	1.32%	25,361	1.36%	3,261
제주도	14,157	0.85%	11,433	0.61%	-2,724
합계	1,670,188	100.00%	1,859,312	100.00%	189,124

<자료> 통계청, 국내인구이동통계(2002~2020년)

다음으로, 2002년~2020년간 고양시의 시도별 전입·전출 사유를 분석하였다. 전입·전출 사유 중 ‘직업(전입 33.2%, 전출 34.2%)’과 ‘주택(전입 30.4%, 전출 30.2%)’이 가장 높은 비율을 차지하였다. 특히 수도권 지역이 다른 시도에 비해 ‘주택’사유의 비율이 높았다. 고양시로의 전입 비율이 가장 높게 나타난 서울시는 ‘주택(35%)’을 사유로 전입하는 경우가 가장 많았으며, 고양시에서의 전출 비율이 가장 높게 나타난 경기도도 ‘주택(37%)’을 사유로 전출하는 경우가 가장 많게 나타났다.

[표 3-2] 고양시-시도간 전입·전출 사유

전체시도	직업	가족	주택	교육	기타
전입	636,400 33.2%	304,071 16.7%	562,379 30.4%	41,911 3.2%	314,551 16.9%
전출	554,921 34.2%	278,458 16.4%	508,037 30.2%	53,690 2.3%	275,082 16.5%



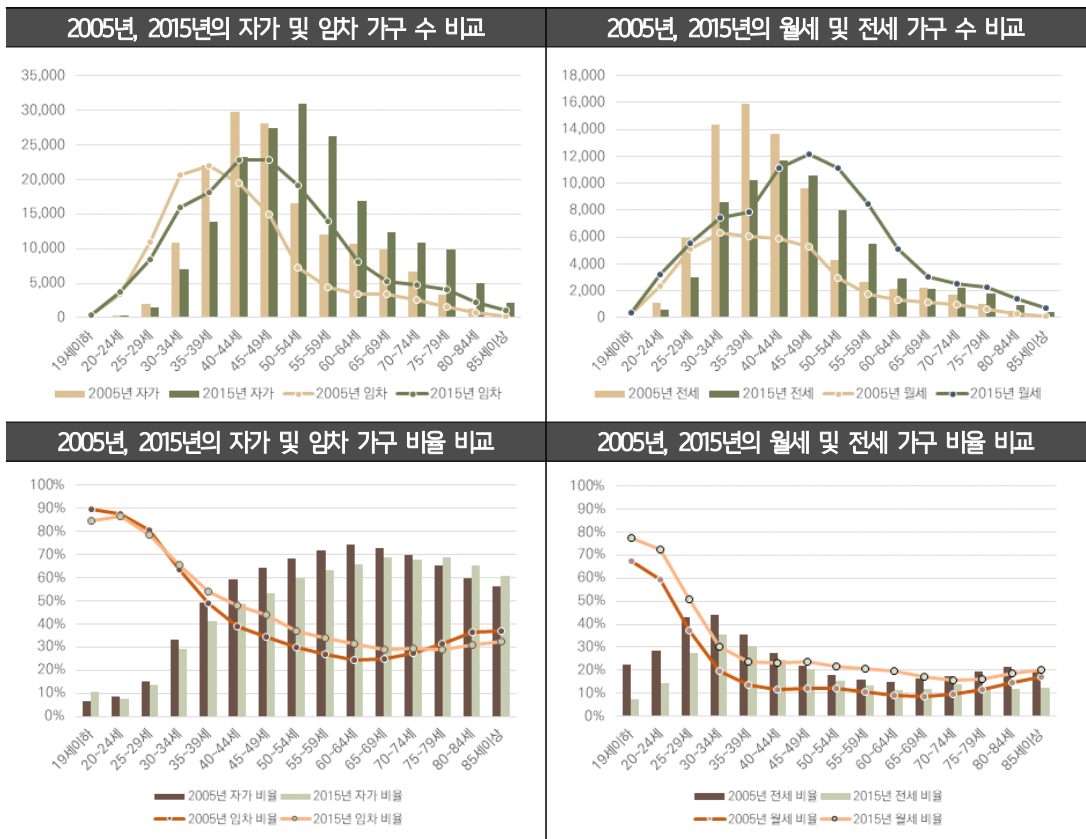
<자료> 통계청, 국내인구이동통계(2002~2020년)

2) 가구 현황

(1) 주택점유 현황

고양시의 연령별 주택점유 형태를 살펴보면, 연령이 어릴수록 임차(월세, 전세 등)로 거주하는 가구 비율이 높다. 2005년과 2015년을 비교해본 결과, 30대의 인구감소로 인해 가구수가 크게 감소했으며 자가와 전세 모두 감소했으나 월세 가구는 증가한 것으로 나타났다. 40대는 인구증가로 인해 가구수가 증가했으며 자가와 전세는 감소하고 월세 비율이 증가했다. 50대 역시 인구증가로 인해 가구수가 크게 증가했으며 자가와 전세, 월세 모두 크게 증가했다. 이러한 변화는 주거안정성의 측면에서 고령층보다 신혼부부, 중장년층의 주거 안정성이 악화되었음을 알 수 있다.

[표 3-3] 연령별 주택점유 형태

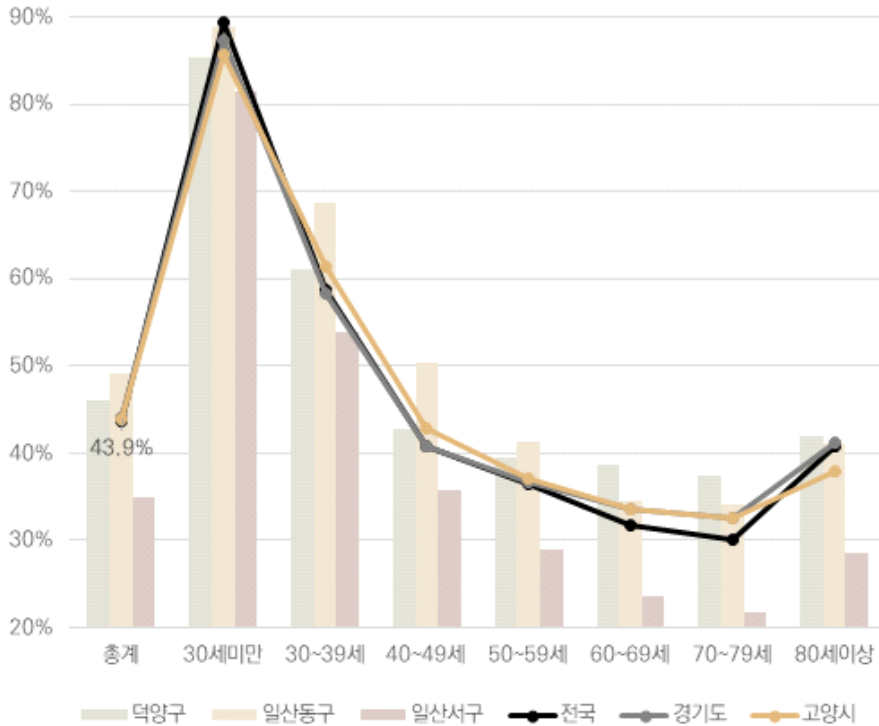


(2) 무주택가구 현황

2019년 기준 전체 가구 대비 무주택가구의 비율을 분석한 결과, 2019년 기준 고양시의 무주택가구는 총 16.9만 가구로 43.9%를 차지하였다. 전국(43.7%)에 비해서 0.2%p 높지만, 경기도(44.1%)에 비해서는 0.2%p 낮은 수치이다. 덕양구(45.97%), 일산동구(49.18%), 일산서구(34.88%) 중 일산동구의 무주택가구 비율이 가장 높으며 일산서구의 무주택가구 비율은 현저히 낮게 나타났다. 연령별로 보면, 30세 미만의 무주택 비율은 85.76%로 높으나, 40세 이상부터는 50%이하로 낮아지는 경향을 보인다. 30대의 무주택가구 비율은 2016년에 비해 2.3%p 증가했으며 40~70대 역시 소폭 증가하였다.

[표 3-4] 연령별 무주택 가구 현황

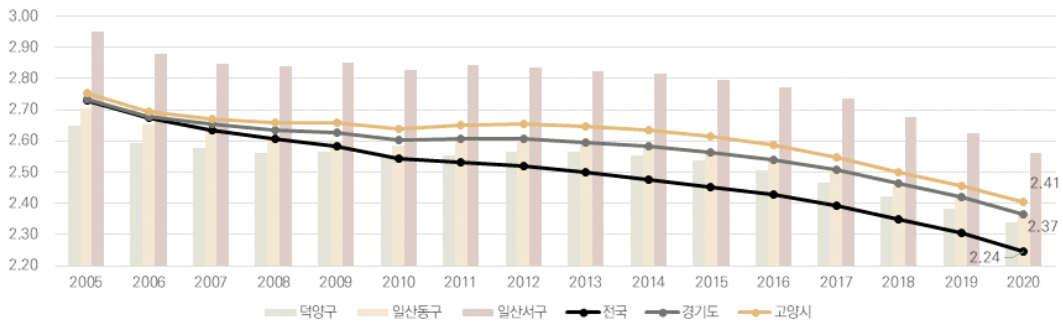
구분	30세미만	30-39세	40-49세	50-59세	60-69세	70-79세	80세	전체
2016년	85.1%	59.1%	42.3%	35.4%	32.6%	32.3%	40.0%	43.1%
2019년	85.5%	61.4%	42.9%	37.0%	33.6%	32.6%	37.8%	43.9%
증감	0.6%p	2.3%p	0.6%p	1.7%p	1.1%p	0.3%p	-2.2%p	0.8%p



(3) 세대당 인구수 추이

2005년~2020년의 세대당 인구수를 분석한 결과, 저출생 및 가구분화로 인해 1·2인 가구가 증가하여 세대당 인구수가 지속적으로 감소하였다. 2020년 기준 평균 세대당 인구수는 전국 2.24명, 경기도 2.37명, 고양시 2.41명으로 다른 지역에 비해서는 높은 편이다. 행정구 단위로 보았을 때 덕양구가 2.34명, 일산동구가 2.37명, 일산서구가 2.56명으로 행정구 간의 차이가 크게 나타남을 확인할 수 있다.

[그림 3-3] 2005년~2020년 세대당 인구 수

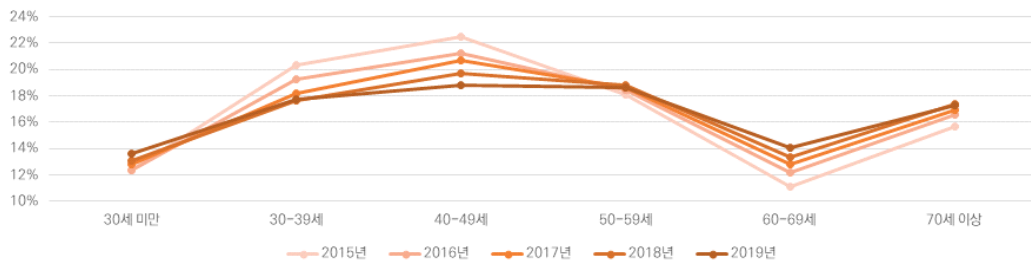


<자료> 통계청, 주민등록인구현황(2005~2020년)

(4) 1인 가구 비율

2005년~2020년의 연령별 1인 가구 비율을 분석하였다. 고양시 연령별 1인 가구 비율을 살펴보면, 2015년은 30~49세, 2019년은 40~59세의 1인 가구가 가장 많은 것으로 나타났다. 최근들어 청년층 1인 가구의 비율은 감소하고 고령층 1인 가구가 지속적으로 증가하고 있는 추세로 나타났다.

[그림 3-4] 연령별 1인 가구 비율(2015~2019년)



<자료> 통계청, 인구총조사자료(2015~2019년)

2. 주택 현황

1) 주택유형

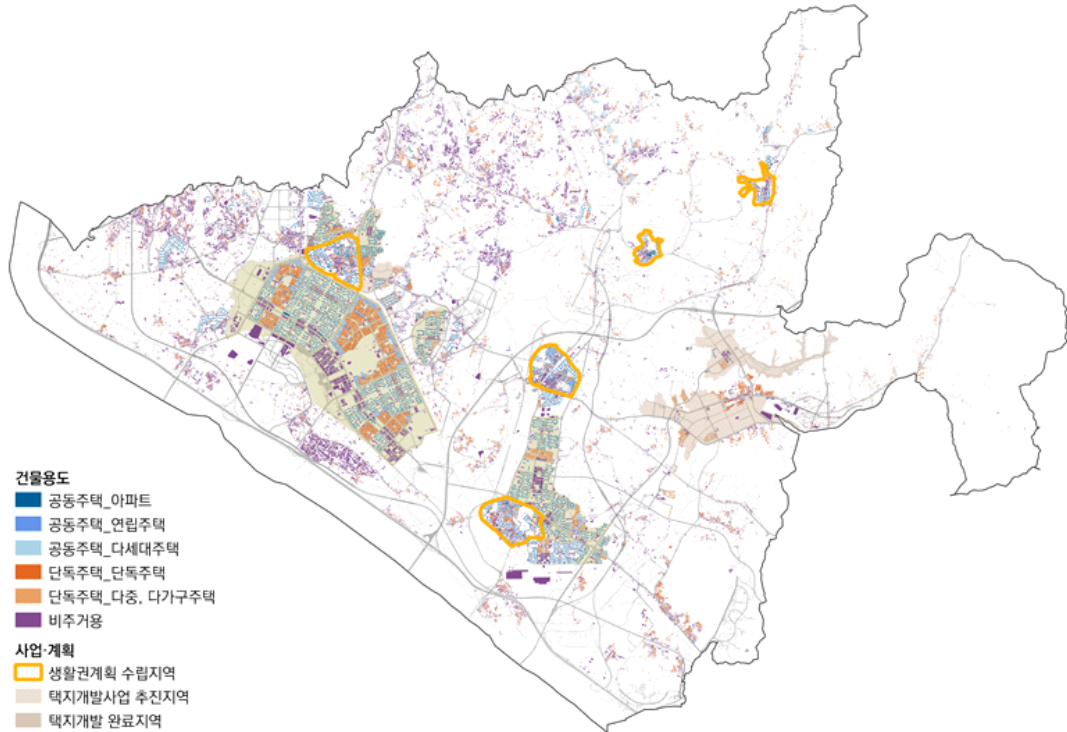
행정구역별·주택유형별 현황을 살펴보면 고양시 총 주택수는 327,782호로, 덕양구(152,055호)의 주택수가 가장 많으며 일산서구(94,151호), 일산동구(81,576호) 순으로 많이 분포하고 있다. 단독주택(6.4%)과 비거주용 건물 내 주택(0.5%)과 비교하여 공동주택(93.1%)이 압도적인 비율을 차지하고 있다. 또한 덕양구에서는 공동주택이 141,427호로 93.0%를 차지하며 가장 많았고 단독주택은 9,729호로 6.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 일산동구는 공동주택 73,484호로 90.1%를 차지하며 단독주택이 7,653호가 있어 다른 행정구에 비해 단독주택 비율(9.4%)이 높게 나타났다. 일산서구는 공동주택이 90,164호로 95.8%를 차지하여 다른 행정구보다 공동주택 비율이 높게 나타났으며, 단독주택은 3,671호로 3.9%를 차지했다. 또한 세부유형별로 살펴보면, 덕양구는 단독주택이 다가구주택에 비해 2배 가까이 많은 것으로 나타났으나, 일산서구는 단독주택보다 다가구주택이 많은 것으로 나타났다. 공동주택에서는 세 행정구 모두 아파트가 연립주택 및 다세대주택보다 많았으며 특히 일산서구는 공동주택 중 아파트의 비율이 92.4%로 비중이 높았다.

[표 3-5] 고양시 주택유형별 현황

행정구역	고양시	덕양구	일산동구	일산서구
		총 주택수	327,782(100%)	152,055(100%)
단독주택	21,053(6.4%)	9,729(6.4%)	7,653(9.4%)	3,671(3.9%)
단독주택	9,452(44.9%)	4,953(50.9%)	3,142 (41.1%)	1,357(37.0%)
다가구주택	6,713(31.9%)	2,601(26.7%)	2,607(34.1%)	1,505(41.0%)
영업겸용	4,888(23.2%)	2,175(22.4%)	1,904(24.9%)	809(22.0%)
공동주택	305,075(93.1%)	141,427(93.0%)	73,484(90.1%)	90,164(95.8%)
아파트	257,821(84.5%)	113,181(80.0%)	61,287(83.4%)	83,353(92.4%)
연립주택	11,267(3.7%)	4,989(3.5%)	4,109(5.6%)	2,169(2.4%)
다세대주택	35,987(11.8%)	23,257(16.4%)	8,088(11.0%)	4,642(5.1%)
비거주용 건물 내 주택	1,654(0.5%)	899(0.6%)	439(0.5%)	316(0.3%)

<자료> 통계청, 주택총조사(2019년)

[그림 3-5] 고양시 주택유형별 분포 현황



2) 주택노후도

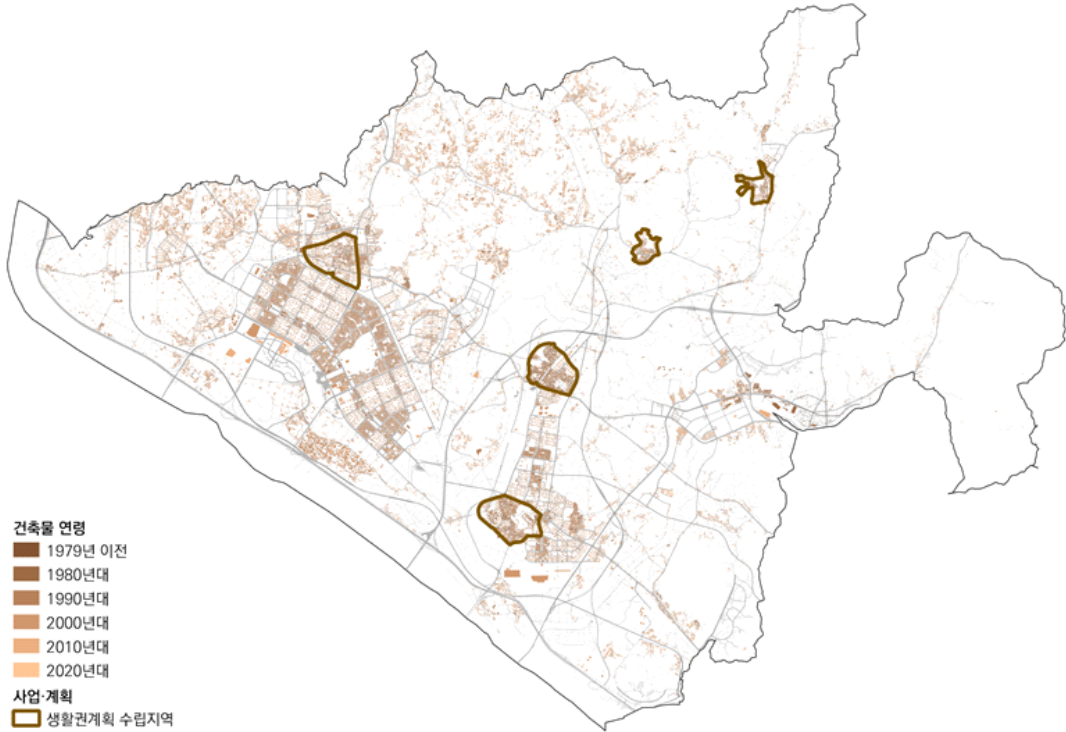
주택의 건축 연도별로 주택현황을 살펴보면, 총 주택의 50% 이상이 2000년대 이전에 건설되었고 1기 신도시 건설 시점인 1990년대에 건설된 주택수(45.7%)가 가장 많은 것으로 나타났다. 세부적으로는 1979년 이전에 지어진 주택이 3,525호로 1.1%를 차지하였으며 1980년대에 지어진 주택이 13,898호로 4.2%, 1990년대에 지어진 주택이 149,930호로 45.7%이다. 2000년대에 지어진 건축물은 73,105호로 22.3%, 비교적 최근인 2010년대에 지어진 건축물은 87,324호로 26.6%를 차지했다. 주택 유형별로 살펴보면 단독주택은 1990년대에 37.4%, 2000년대에 24.5%로 단독주택의 60% 이상이 이 시기에 건설되었다. 공동주택 중 아파트의 50%에 달하는 물량이 1990년대에 건설되었으며 연립 및 다세대 주택은 2010년대에 건설된 주택이 21,656호로 45.8%로 나타났다.

[표 3-6] 고양시 주택노후도 현황

행정구역	합계					
		1979년 이전	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
총 주택수	327,782 (100%)	3,525 (1.1%)	13,898 (4.2%)	149,930 (45.7%)	73,105 (22.3%)	87,324 (26.6%)
단독주택	21,053 (100%)	3,298 (15.7%)	1,787 (8.5%)	7,872 (37.4%)	5,151 (24.5%)	2,945 (14.0%)
공동주택	305,075 (100%)	151 (0.0%)	11,945 (3.9%)	141,290 (46.3%)	67,606 (22.2%)	84,083 (27.6%)
아파트	257,821 (100%)	133 (0.1%)	5,300 (2.1%)	128,293 (49.8%)	61,668 (23.9%)	62,427 (24.2%)
연립, 다세대	47,254 (100%)	18 (0.0%)	6,645 (14.1%)	12,997 (27.5%)	5,938 (12.6%)	21,656 (45.8%)
비거주용 건물 내 주택	1,654 (100%)	76 (4.6%)	166 (10.0%)	768 (46.4%)	348 (21.0%)	296 (17.9%)

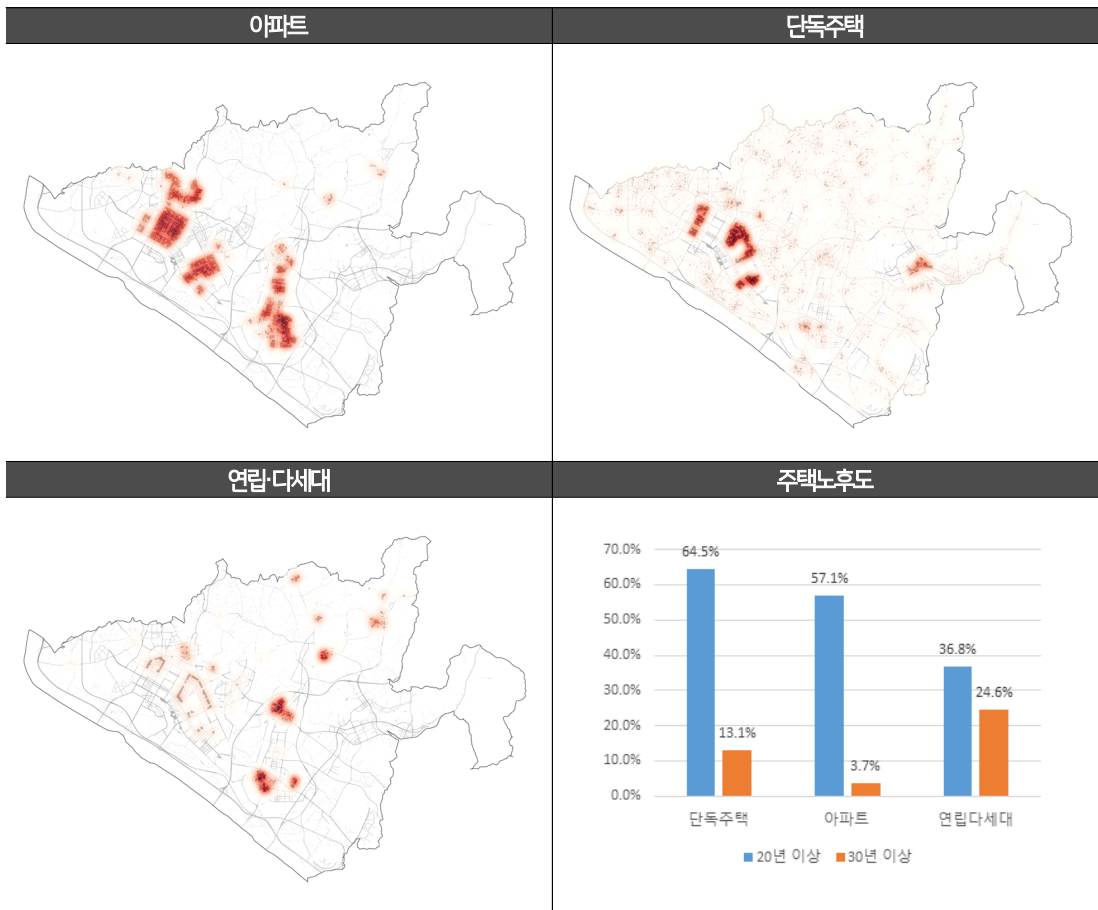
<자료> 통계청, 주택총조사(2019년)

[그림 3-6] 고양시 주택연령별 분포 현황



더하여, 20년 이상 및 30년 이상 경과한 주택의 유형별 현황을 추가적으로 분석하였다. 아파트의 경우 30년 이상보다 20년 이상 된 건축물이 더 큰 비율을 차지하였다. 이때 노후된 아파트는 1기 신도시 지역인 주엽동과 마두동, 택지개발사업 지역인 행신동과 화정동 등에 밀집한 것을 확인할 수 있다. 단독주택의 경우 20년 이상의 비율이 가장 높게 나타났으며 30년 이상의 비율도 아파트 보다 높았다. 노후된 단독주택 또한 1기 신도시 지역인 대화동과 정발산동, 백석동 및 삼송동에 밀집되어 있다. 연립다세대의 경우에는 30년 이상의 비율이 가장 높게 나타났으며 이는 택지개발사업 등에서 소외된 교양동, 주교동, 성사동, 행주동에 밀집되어 있다.

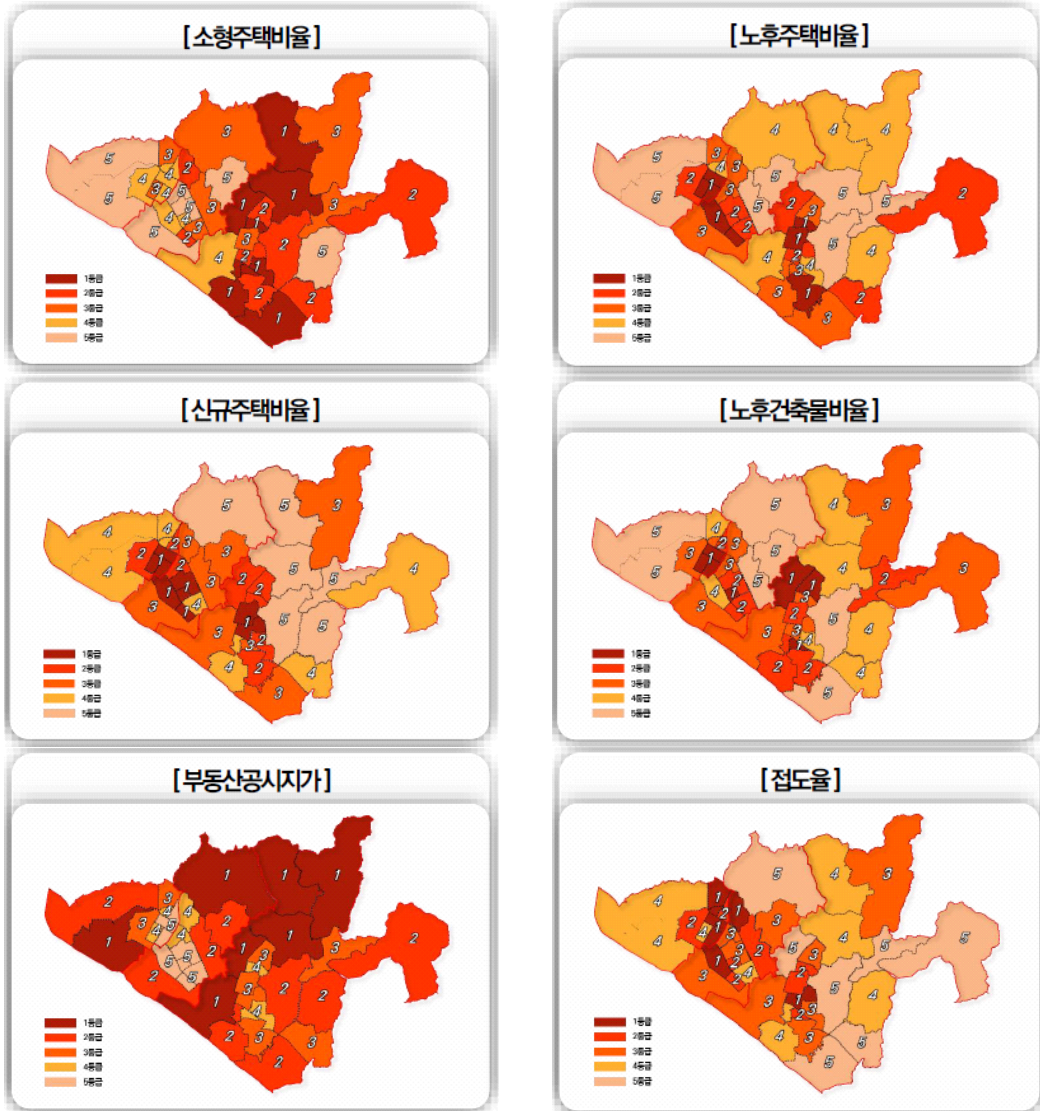
[표 3-7] 노후주택 분포현황



<자료> 건축물생애이력관리시스템(2020년 기준)

고양시 도시재생전략계획 요약보고서에 따르면, 개발사업이나 정비사업 등에서 소외된 지역에 다수의 노후주택과 건축물이 집중되어 있는 것으로 나타났다. 또한 소형주택은 주교동, 원신동, 관산동에 많이 분포되어 있다. 이에 정비 지원체계를 마련하고 기존 건축물과 기반시설을 활용하여 지역환경을 개선할 방법에 대한 논의가 필요하다.

[그림 3-7] 도시재생전략계획에 따른 주택현황



<자료> 고양시(2019), 고양시 도시재생전략계획 요약보고서

3) 고양시 공공임대주택 현황

고양시는 공공임대주택으로 총 30,197호를 공급하였다. 공공임대주택의 유형에는 영구임대와 50년 공공임대, 국민임대, 장기전세, 매입임대, 5년·10년 임대, 행복주택이 있으며, 가장 많이 공급된 것은 국민임대주택으로 18,017호로 약 59.7%를 차지한다. 국민임대의 공급조건은 보증금에 임대료까지 합하여 시세대비 약 60~80% 수준으로 30년 동안 임대가 가능하다. 다음으로 많이 공급된 것은 5년임대·10년임대주택이다. 무주택세대구성원을 대상으로 하는 공공임대주택으로 보증금과 임대료가 시세의 약 90% 수준으로 높은 편이나 고양시에 3,267호가 공급되었다. 비슷한 수준으로 영구임대주택이 공급되었다. 영구임대주택은 임대기간이 영구적인 주택으로 무주택세대구성원 및 사회보호계층을 대상으로 한 주택이다. 고양시에 3,023호가 공급되어 공공임대주택의 10%를 차지하는 주택이다. 다음으로 많이 공급된 공공임대주택 유형은 행복주택으로 대학생, 신혼부부, 한부모 가족, 청년 등을 대상으로 한 주택이다. 고양시에는 총 2,496호가 공급되었으며 공공임대주택의 8.3%를 차지한다.

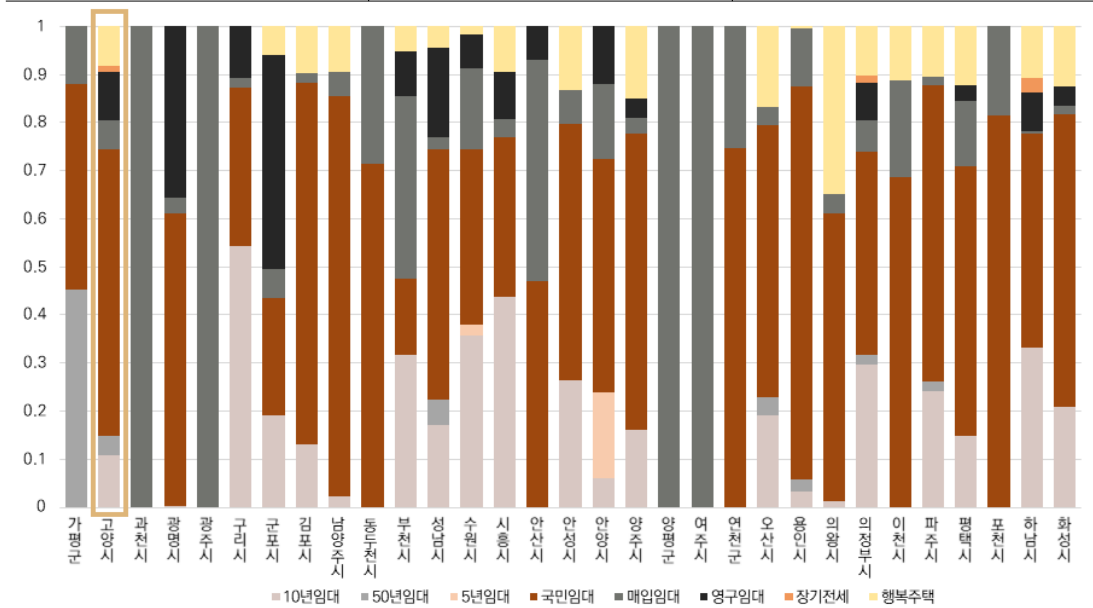
[표 3-8] 고양시 공공임대주택 현황

유형	세대수 (%)	공급조건 (시세대비수준)	임대기간	규모 (전용)
영구임대	3,023 (10.0%)	보증금 + 임대료 (30%)	영구	40㎡ 이하
50년 공공임대	1,224 (4.1%)	보증금 + 임대료 (90%)	50년 (2년 단위로 계약체결)	50㎡ 이하
국민임대	18,017 (59.7%)	보증금 + 임대료 (60~80%)	30년	85㎡ 이하
장기전세	384 (1.3%)	전세금 (80%)	20년	85㎡ 이하
매입임대	1,786 (5.9%)	유형별 상이 (다가구 등은 30%)	10년 / 20년 / 30년	85㎡ 이하
5년·10년 임대	3,267 (10.8%)	보증금 + 임대료 (90%)	5년 / 10년 (2년 단위로 계약체결)	85㎡ 이하
행복주택	2,496 (8.3%)	보증금 + 임대료 (60~80%)	30년 (입주계층에 따라 상이)	60㎡ 이하
합계	30,197 (100%)	〈자료〉 경기데이터드림(2020.12.02.)		

다음으로 경기도 및 경기도 내 도시의 공공임대주택 유형별 공급현황을 살펴보면, 고양시는 경기도에 비해 국민임대와 50년 임대, 영구임대 등의 비율이 높다. 반면 5년·10년 임대와 매입임대, 행복주택의 비율은 낮게 나타났다. 또한 경기도 내 대부분의 도시에서 국민임대의 비중이 매우 높은 것을 확인할 수 있었으며 과천시와 광주시, 양평군과 여주시는 매입임대주택만 있는 것으로 나타났다.

[표 3-9] 경기도 공공임대주택 유형별 공급현황

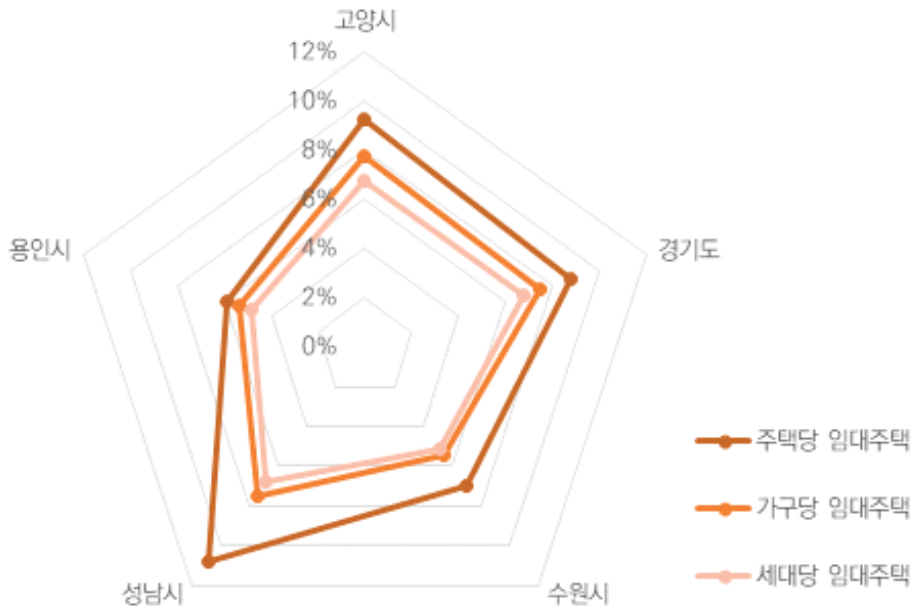
유형	경기도	고양시
행복주택	33,243 (8.7%)	2,496 (8.3%)
장기전세	1,254 (0.3%)	384 (1.3%)
영구임대	26,682 (7.0%)	3,023 (10.0%)
매입임대	28,749 (7.5%)	1,786 (5.9%)
국민임대	214,763 (56.0%)	18,017 (59.7%)
5년·10년 임대	73,601 (19.2%)	3,267 (10.8%)
50년 공공임대	5,091 (1.3%)	1,224 (4.1%)
합계	383,383 (100%)	30,197 (100%)



경기도의 시군구별 주택당·가구당·세대당 임대주택의 비율을 분석해본 결과는 다음과 같다. 주택당 임대주택 수를 기준으로 보았을 때 경기도 및 수원시, 용인시에 비해 고양시는 높은 임대주택 공급 수준을 보이고 있다. 성남시에 비해 하회하는 수준이나, 가구당 임대주택 비율을 기준으로 보았을 때는 고양시가 더 높게 나타났다. 또한 행정구 단위에서 살펴보면 전체 주택 대비 임대주택의 비율은 덕양구, 일산동구, 일산서구 순으로 높았다.

[표 3-10] 시군구별 임대주택 비율

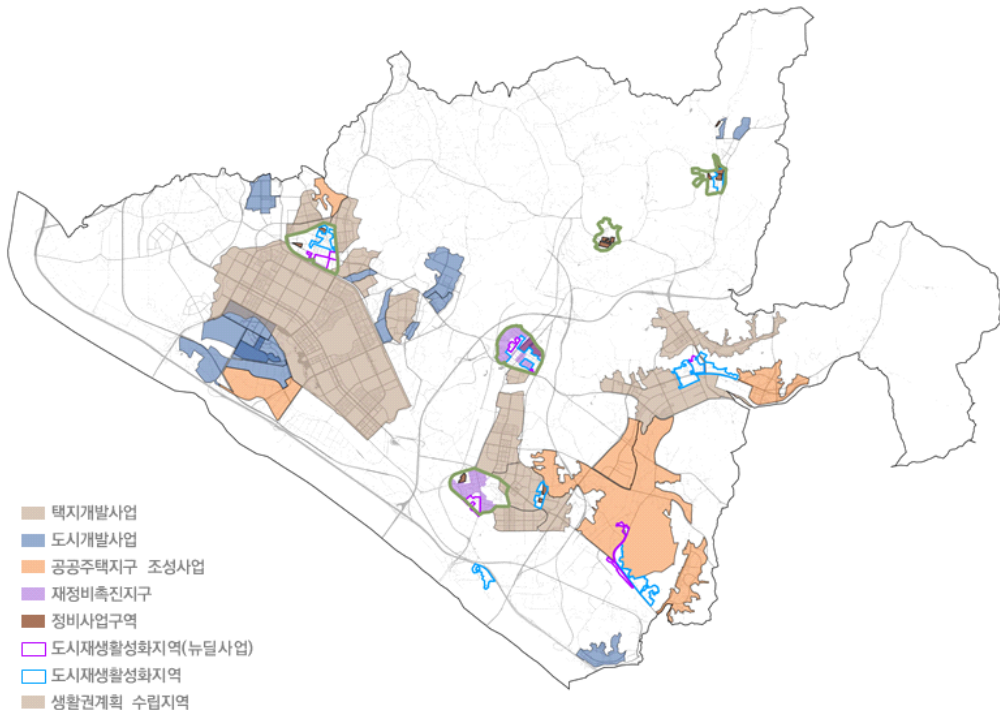
구분	임대주택 수 (세대)	주택 수 (호) (주택당 임대주택)	가구 수 (가구) (가구당 임대주택)	세대수 (세대) (세대당 임대주택)
경기도	383,383	4,354,776 (8.8%)	5,097,857 (7.5%)	5,676,401 (6.8%)
고양시	30,197	327,782 (9.2%)	390,836 (7.7%)	448,574 (6.7%)
수원시	25,953	371,665 (7.0%)	479,379 (5.4%)	506,950 (5.1%)
성남시	27,785	257,377 (10.8%)	371,437 (7.5%)	407,912 (6.8%)
용인시	20,214	344,619 (5.9%)	379,061 (5.3%)	420,519 (4.8%)



제2절 관련 사업 및 제도 현황

고양시는 일산 1기 신도시로 대표되는 대규모 택지개발사업부터 최근의 도시재생사업까지 다양한 사업을 진행하면서 도시를 개발하고 주택을 공급해 왔다. 택지개발사업은 삼송지구·일산2지구·일산 등 12개소에서 진행되었고, 도시개발사업은 덕은·식사2지구·방송영상밸리 등 13개소에서 진행되었거나 진행중이다. 공공주택지구조성사업은 향동·원흥 등 6개소에서 이루어지며 창릉 공공주택지구조성사업이 진행 중에 있다. 재정비촉진구역은 원당 3개소와 능곡 4개소, 정비사업도 일산 I-2·행신 I-1 등 재개발 4개소, 능곡연합·행신II-1 등 재건축 3개소에서 이루어졌다. 도시재생활성화지역은 뉴딜사업을 포함하여 12개소에서 진행되고 있으며 생활권계획은 일산·원당·능곡·행신·관산·고양 5개소에서 수립되었다. 개발제한구역 해제취락은 규모에 따라 대규모 3개소, 중규모 28개소, 소규모 20개소, 신규 10개소가 있다.

[그림 3-8] 고양시 도시사업 총괄



[표 3-11] 고양시 도시사업 총괄

유형		개소	명칭
택지개발사업		12	삼송지구, 일산 2지구, 일산, 탄현, 중산, 능곡, 화정 등
도시개발사업		13	덕은, 식사 2 지구, 방송영상밸리, 벽제목암, 풍동 2 지구 등
공공주택지구 조성사업		6	향동, 원흥, 지축, 장항, 탄현, 창릉
재정비축진구역	원당	3	원당 1, 2, 4 구역
	능곡	4	능곡 1, 2, 5 구역
정비사업구역	재개발	4	일산 1-2, 행신 1-1, 고양 1-1, 고양 1-2
	재건축	3	능곡연합, 행신 11-1, 관산 11-1
도시재생활성화지역		12	원당 (1,2), 화전 (1,2), 삼송 (1, 2), 행주, 행신, 능곡, 고양, 일산 (1,2)
생활권계획 수립지역		5	일산, 원당, 능곡행신, 관산, 고양
개발제한구역 해제 취락	대규모	3	삼송, 동산, 화전
	중규모	28	서재동, 샛말, 발말 등
	소규모	20	응달촌, 빈정동, 사리현, 월현 등
	신규	10	대자 1 골, 대자 2 골, 불당골, 궁말 등

〈자료〉 2030년 고양시 도시·주거환경정비기본계획, 택지정보시스템, 고양시 내부자료

1. 시기별 관련 사업 현황

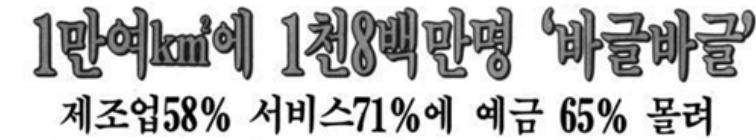
1) 1980~1990년대

1990년대 이전에는 수도권으로의 인구 집중으로 인해 지속적으로 도시문제가 발생했던 시기이다. 급격한 인구증가와 핵가족화 등으로 인해 가구 수가 빠르게 증가하였고 수도권 인구억제정책에도 불구하고 서울인구집중 및 과밀화 현상이 심화되었다. 이에 주택난, 부동산 투기, 교통난 등의 도시문제가 심각하였다. 이를 해결하기 위한 방안은 크게 기성시가지 정비와 대규모 주택공급으로 정리할 수 있다.

[그림 3-9] 1990년대 도시문제 관련 신문 헤드라인



<출처> 박명훈, 핵가족화 도시집중현상 가속 주택난 갈수록 심화, 『경향신문』, 1990.04.03.



<출처> 정석규, 1만여km²에 1천8백만명 '바글바글', 『한겨레신문』, 1992.05.15.

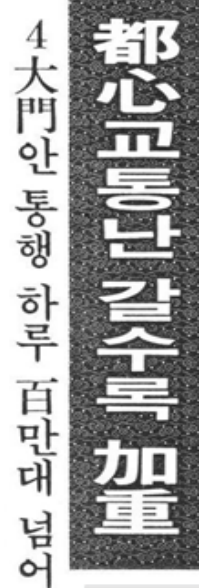
연호기적 / 수도권 폭발

10만여명 인구의 도봉, 경의 피상구 인제면

“끓더라도 대도시에서”
젊은 일손 달려 논밭 황폐화

<출처> 박화강, 수도권 폭발 너도 나도 서울로...탕빈 농·어촌, 『한겨레신문』, 1992.05.15.

너도 나도 서울로...탕빈 농·어촌



<출처> 권문한, 도심 교통난 갈수록 가중, 『조선일보』, 1987.04.03

(1) 기성시가지 정비

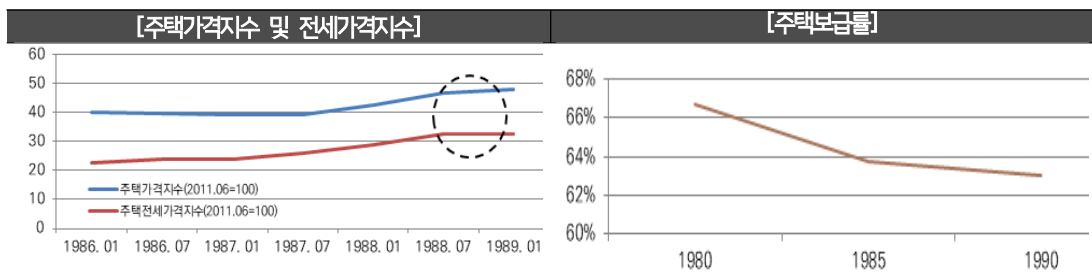
다양한 도시문제가 발생하던 1990년대 전후, 기성시가지에는 불량주택 밀집 등의 문제가 있었다. 해방과 한국전쟁 이후 무허가 건축물이 들어서면서 도시미관 및 안전 등의 문제가 발생하였고, 이에 정부는 1962년 「도시계획법」을 제정하여 불량지구 개량을 도시계획으로 결정하였다. 일단의 불량주거지를 강제철거하고 이주정책을 펼쳤으며 1971년 「도시계획법」의 개정으로 재개발사업의 근거를 마련했다. 하지만 불량주택 밀집지의 개량을 위한 법적 근거가 제대로 마련된 것은 아니었기 때문에 「주택개량촉진에 관한 임시조치법」을 1973년에 제정하여 공공시설 설치 및 주택 개량을 시행하였다. 건축법 기준에 미달한 건축물을 정비하는 등 무허가 주택 밀집지역을 정비하기 위해 재개발지구로 지정하고 주택개량사업을 실시하였으며, 「도시재개발법」을 제정(1976년)하여 도심재개발사업(상업·업무지역)과 주택재개발사업(주거지역)으로 구분하였다. 이후

아시안게임과 올림픽을 앞두고 「도시재개발법」을 개정(1983년)하여 합동 재개발방식을 도입하였다. 재개발을 원치 않는 지역에 대해서는 주택을 건설할 수 있도록 「주택건설촉진법」을 제정(1987년)하여 재건축 사업을 시행하였으며 「도시저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」을 제정(1989년)하여 주거환경개선사업을 시행하는 등 다양한 방식으로 무허가·불량주택 등을 개선하기 위해 노력해왔다. 하지만 합동재개발로 인해 무계획적인 난개발이 초래되자 「도시재개발법」 개정(1995년)을 통해 주택 재개발 기본계획을 의무적으로 수립하도록 하여 기성시가지를 정비하였다.

(2) 대규모 주택공급

급속한 산업화로 인한 경제급성장과 소득수준의 증대, 인구 및 가구 수의 지속적인 증가에 비해 상대적으로 주택공급이 저조하였고, 이와 같은 문제는 기성시가지 정비로는 해결될 수 없었다. 따라서 주택수요 증대와 주택보급률 하락, 주택가격의 폭등의 문제점을 해결하고 환경·복지에 대한 사회적 요구 증대에 부응하고자 주택 200만호 건설계획(1기 신도시)을 세우게 된다.

[그림 3-10] 주택가격지수 및 전세가격지수, 주택보급률



‘주택 200만호 건설’을 목표로 법과 제도를 보완하였으며, 1981년 「택지개발촉진법」을 제정하여 공영개발방식을 도입하였다. 이후 1988년 평촌과 산본, 1989년 분당과 일산, 중동 신도시개발계획을 발표하였으며 1989년 11월에 분당신도시 시범단지를 최초로 분양하게 된다. 이후 1996년 5개 신도시 개발사업이 최종적으로 완료되었다.

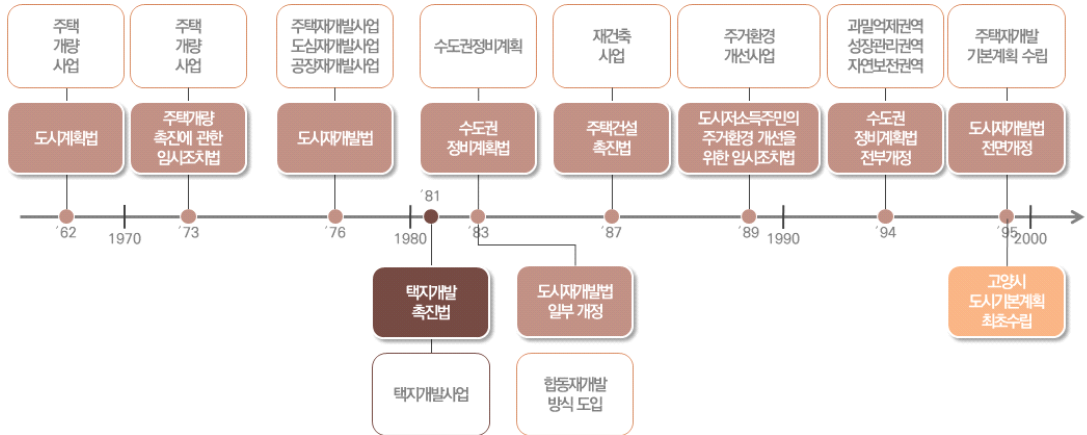
[표 3-12] 1기 신도시 개요

구분	분당 (성남)	일산 (고양)	평촌 (안양)	산본 (군포)	중동 (부천)
사업면적 (천 m)	19,639	15,736	5,106	4,203	5,456
수용인구 (천 명)	390	276	168	168	166
주택건설 (천 호)	97.6	69.0	42.0	42.0	41.4
용적율 (%)	184	169	204	205	226
개발기간	1989~1996	1990~1995	1989~1995	1989~1995	1990~1996
최초입주	1991.09	1992.08	1992.03	1992.04	1993.02
사업비 (천억 원)	41.6	26.6	11.8	6.6	18.4
개발주체	토지공사	토지공사	토지공사	주택공사	부천시, 주택공사, 토지공사

(3) 관련 법령 및 제도 변화

기성시까지 정비 측면에서 1962년 도시계획법의 제정과 함께 주택개발사업이 시작되었으며 1973년 주택개발촉진에 관한 임시조치법으로 이관하게 된다. 이후 1976년 도시재개발법의 제정으로 주택재개발사업 등이 시행되었으며 1987년 주택건설촉진법의 제정으로 재건축사업이 시행되었다. 1989년 도시저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법의 제정으로 주거환경개선사업이 시작되어 재건축, 재개발, 주거환경개선사업의 기틀을 마련하였으며 1995년 도시재개발법 전면개정으로 주택재개발 시 기본계획 수립을 의무화하였다. 대규모 주택공급 측면에서는 1981년 택지개발촉진법의 제정으로 대규모 택지개발사업을 시작하게 되었다. 이 같은 흐름에 대응하기 위해 고양시에서는 1995년에 2011 고양시 도시기본계획을 최초로 수립하였다.

[그림 3-11] 관련 법령 및 제도 변화(1990년대 이전)

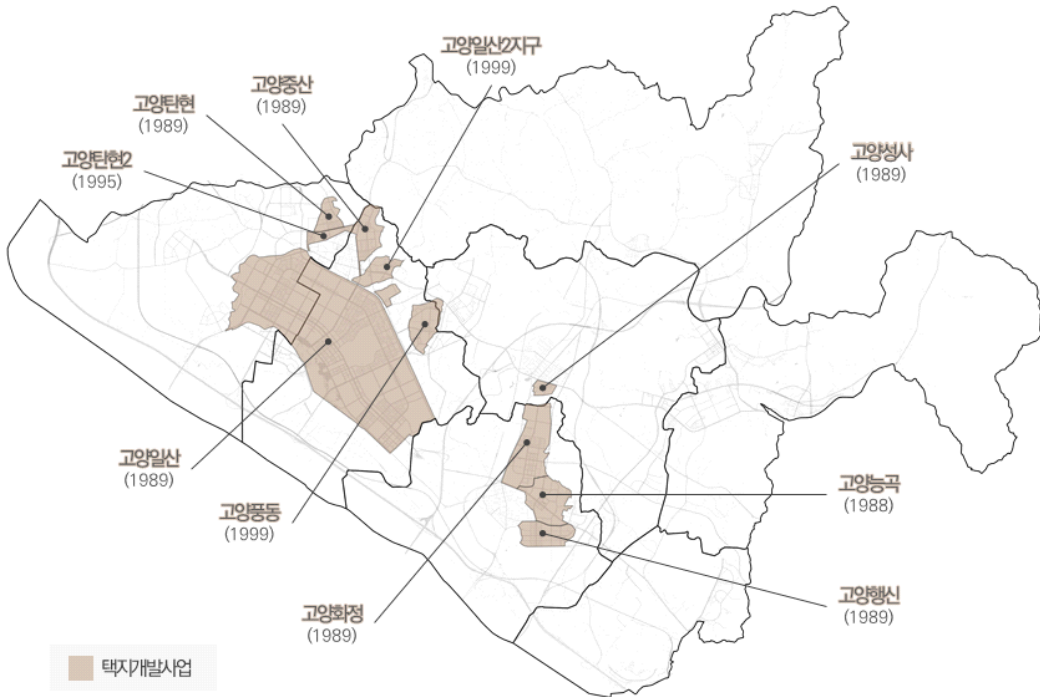


(4) 고양시 개발사업

1980년대에서 1990년대는 택지개발사업을 가장 활발하게 진행했던 시기이다. 1981년 택지개발촉진법이 제정되었고 이후 고양능곡 택지개발지구 지정 후 1989년에 지정된 일산 1기 신도시를 중심으로 총 10개의 택지개발지구가 지정되었다. 일산 1기 신도시 주변으로 고양풍동, 고양일산2지구, 고양중산, 고양탄현, 고양탄현2 지구가 지정되었으며, 고양화정 인근으로 고양성사와 고양능곡, 고양행신이 지정되었다. 이외의 다른 공공주택사업이나 도시개발사업은 진행되지 않았고 택지개발사업만 이루어졌던 시기이다.

[표 3-13] 1980~1990년대 고양시 도시사업

1981	택지개발촉진법 제정	
1988	고양능곡 택지개발지구 지정	
1989	고양일산신도시 지구지정	
	고양화정 택지개발지구 지정	
	고양탄현 택지개발지구 지정	
	고양중산 택지개발지구 지정	
	고양성사 택지개발지구 지정	
고양행신 택지개발지구 지정		
1995	고양탄현 2 택지개발지구 지정	
1999	고양풍동 택지개발지구 지정	
	고양일산 2지구 택지개발지구 지정	



2) 2000년대

(1) 기성시까지 정비

기존의 기성시까지 정비 수법은 노후 주거환경 개선 및 주택공급 등의 성과를 도출할 수 있었으나 여러 한계점 또한 함께 노출시켰다. 특히 거주민들의 지속적인 거주 및 공동체를 유지하기 위한 지원체계가 미흡하였고 주변 경관과의 부조화, 주요 공공편익시설의 부족 등 난개발을 초래하였다. 아파트 중심의 획일적인 주택공급으로 인한 문제가 발생하였으며 일조권, 층고에 대한 기준의 완화로 인해 주거의 질적 수준은 상대적으로 저하되었다. 이에 기존 제도의 미비점을 보완하고 유사한 사업을 통합하여 도시 및 주거환경정비법을 2002년 제정하였다. 또한 기존의 정비사업은 주민의 이해상충 등 사업추진의 어려움을 해소하고, 개별사업의 개발이익을 위해 개별 소규모 단위로 분리 시행하여 생활권 단위의 주요 도시기반시설 조성에 한계가 있었다. 이로 인해 세입자나 원거주민에 대한 거주대책이나 커뮤니티의 발전측면에서 미숙하였으며 지역적 특성을 반영하여 도시정비를 촉진할 수 있는 제도기반으로서 부족한 측면이 있었다. 따라서 도시재정비 촉진을 위한 특별법을 2006년 제정하여 뉴타운 사업으로 잘 알려져 있는 재정비촉진사업을 진행하게 되었다.

(2) 대규모 주택공급

1기 신도시는 여러가지 긍정적인 효과와 함께 부작용에 대한 비판도 초래하였다. 주택가격안정, 산업고용에는 긍정적인 효과를 가져왔으나 기반시설 적기공급, 베드타운화, 투기조장, 수도권 집중 가속 등의 대한 비판과 함께 1990년대 중반 이후 신도시 건설 논의가 중단되었다. 하지만 준농림지 규제완화, 각종 미니신도시 개발 등 난개발 문제가 태동함에 따라 2기 신도시 추진 논의가 재점화 되었다. 판교, 위례, 동탄, 김포 등 수도권을 중심으로 61만호에 이르는 주택공급계획이 발표되었고 2021년 8월 현재 판교와 한강은 준공, 동탄1,2 광교, 양주, 위례, 고덕국제는 부분준공, 운정, 검단은 진행중이다.

[표 3-14] 2기 신도시 현황

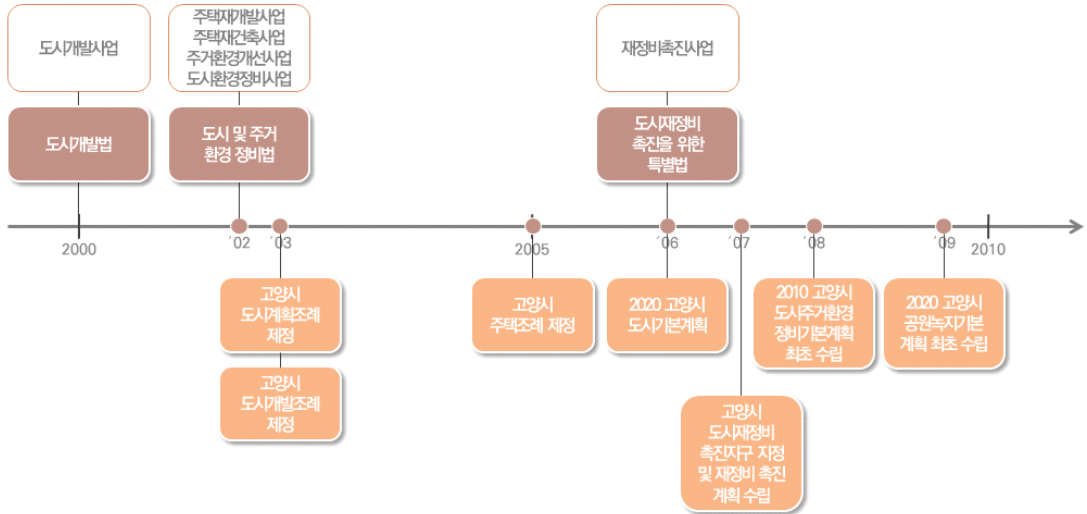
구분	위치지역	부지면적(km ²)	주택건설(천호)	수용인구(천명)	진행상황
판교	성남시	8.9	29.3	88	준공
동탄1	화성시	9.0	41.5	126	부분준공
동탄2	화성시	24.0	116.5	286	부분준공
한강	김포시	11.7	63.3	167	준공
운정	파주시	16.6	88.2	217	진행중
광교	수원시, 용인시	11.3	31.3	78	부분준공
양주	양주시	11.2	63.4	163	부분준공
위례	서울 송파구, 성남시, 하남시	6.8	44.8	110	부분준공
고덕국제	평택시	13.4	57.2	140	부분준공
검단	인천 서구	11.2	74.7	184	진행중
합계	-	124.1	610.2	1,559	-

(3) 관련 법령 및 제도 변화

2000년대에는 주로 기성시가지 관련 법제도가 정비되었다. 2000년 도시개발법 제정으로 인해 도시개발사업, 2002년 도시 및 주거환경정비법 제정으로 인해 산재되어 있던 주택재개발, 주택재건축, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등이 하나의 법제도 안에서 가능하게 되었다. 2006년에는 도시재정비촉진을 위한 특별법 제정으로 재정비촉진사업을 진행하게 되었다.

특히 2000년대에는 중앙정부의 정책변화에 발맞춰 고양시에서도 다양한 조례 및 계획이 수립된 시대이다. 2003년 고양시 도시계획조례 및 도시개발조례를 제정했으며 2005년에 고양시 주택조례를 제정하였다. 2006년에 2020 고양시 도시기본계획을 두 번째로 수립하였으며, 2007년에 고양시 도시재정비 촉진지구 지정 및 재정비 촉진계획, 2008년 고양시 도시주거환경 정비기본계획, 2009년 고양시 공원녹지기본계획을 각각 최초로 수립하였다.

[그림 3-12] 관련 법령 및 제도 변화(2000년대)

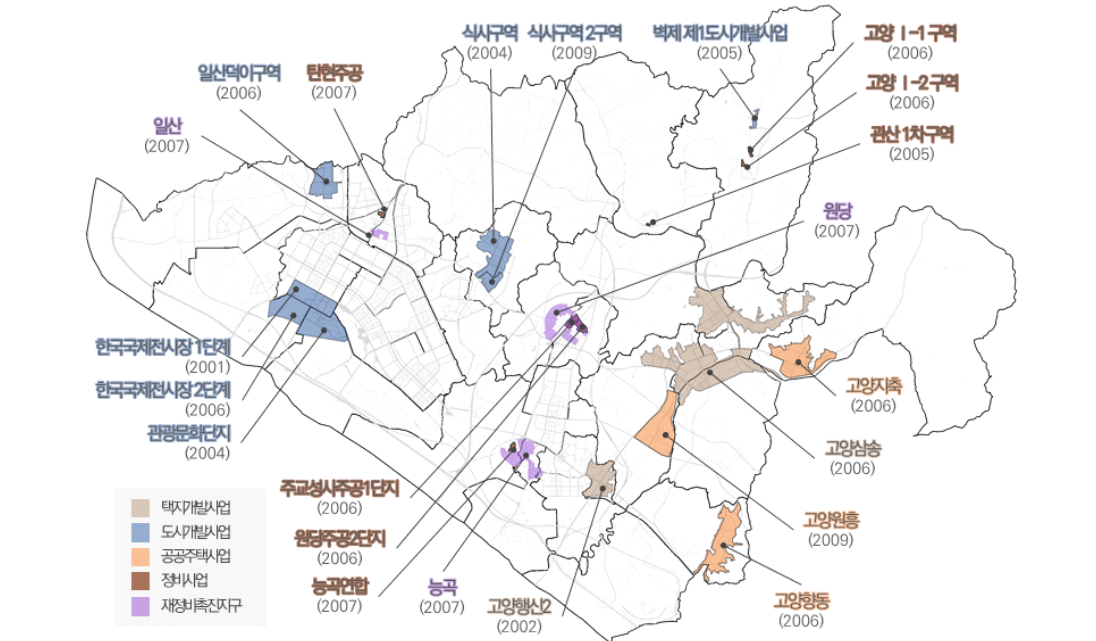
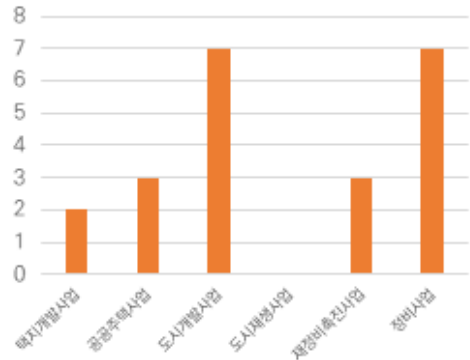


(4) 고양시 개발사업

2000년대 고양시의 개발사업은 주로 택지개발사업이 진행되었던 1990년대와는 다르게 공공주택사업(보금자리주택), 도시개발사업, 정비사업, 재정비촉진사업 등으로 다양화 되었다. 고양삼송, 고양행신2 등 택지개발사업이 여전히 진행되었지만 고양향동, 고양지축, 고양원흥 등 3건의 공공주택사업과 한국국제전시장 1단계, 관광문화단지, 식사구역, 벽제 제1도시개발사업, 한국국제전시장2단계, 일산덕이구역, 식사2구역 등 7건의 도시개발사업이 병행되었다. 특히 한국국제전시장 등의 도시개발사업은 산업, 일자리 등 고양시의 자족기능 향상을 위한 사업으로 시사하는 바가 크다. 이와 함께 다양한 정비사업과 재정비 촉진지구 등이 지정되었다. 하지만 2000년대는 도시재생특별법이 제정되기 전으로 도시재생 관련 사업은 진행되지 않았다.

[표 3-15] 2000년대 고양시 도시사업

2001	• 도시개발사업 -한국국제전시장 1단계
2002	• 택지개발사업 -고양행신 2
2004	• 도시개발사업 -관광문화단지, 식사구역
2005	• 도시개발사업 -벽제 제1 도시개발사업 • 정비사업 -관산 1 차구역
2006	• 도시개발사업 -한국국제전시장 2단계 • 도시개발사업 -일산덕이구역 • 공공주택사업 -고양지축, 고양향동 • 택지개발사업 -고양삼송 • 정비사업 -주교성사주공 1단지, 원당주공 2단지, 고양 1-1구역, 고양 1-2구역
2007	• 정비사업 -탄현주공, 능곡연합 • 재정비촉진 -원당, 능곡, 일산
2009	• 도시개발사업 -식사구역 2구역 • 공공주택사업 -고양원흥



3) 2010년대

(1) 기성시까지 정비

2000년대 도정법, 도촉법 등의 제정 등 기성시까지 정비를 위한 여러 가지 제도와 정책에도 불구하고 물리적 정비위주의 사업에 대한 반성이 점점 확산되었다. 기반시설의 부족, 구도심 쇠퇴 등으로 도시성장 동력 약화 등과 함께 수익성 위주의 대규모 철거방식의 기존 정비사업은 원주민 이탈 등 현행 도심 재정비 관련 사업이 수익성 위주의 물리적 정비에 치중함에 따라 발생해온 전면 철거에 따른 지역 커뮤니티 상실 및 주거 형태의 획일화 등 각종 문제점이 도출되었다. 또한 부처별로 도시기능 개선을 위한 사업이 산발적으로 추진되어 계획적인 연계가 곤란하였고 최근 부동산 경기침체, 사업성 저하 및 주민 갈등 등으로 정비사업이 지연·중단되고, 사업추진과정에서 갈등문제가 지속적으로 나타남에 따라 공공의 역할 증대 및 지원강화에 대한 요구가 증가하였다. 따라서 지역특성을 반영하지 않은 전면철거형 정비방식의 문제를 해결하고 주민들이 원하는 주거지정비를 추진할 수 있는 새로운 사업방식의 요구가 증대하였다. 쇠퇴한 구시가지의 기능 회복, 장소성, 고유성, 주민참여 등을 중시하는 시대적 패러다임의 변화가 요구되었고 이를 위해 도시재생, 소규모 정비사업 등 정비수법의 다양화 등이 태동되었다.

(2) 대규모 주택공급

전국의 주택가격은 안정세가 지속되고 있으나 서울 및 수도권은 주택가격은 2018년 7월부터 상승폭이 확대되었다. 서울의 아파트값이 빠르게 상승하면서 서울 인근지역으로 가격 상승세가 확산되었고 매물 부족 상황에서 투기수요 등이 가세하며 시장불안이가중되었다. 지속적인 주택공급으로 주택보급률은 꾸준히 개선되고 있으나 수도권은 전국대비 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 양질의 주택공급을 위한 택지 확보, 도심 내 주택공급을 위한 제도 개선 등을 통해 2022년 이후에도 안정적인 주택공급 플랜을 제시할 필요가 있다. 이 같은 배경하에 주택시장 정상화에 대한 요구가 계속적으로 증가하였으며 2018년과 2019년에 연달아 수도권 주택공급계획을 발표하였다. 2018년 12월에 2차 수도권 주택공급 계획 발표로 남양주왕숙, 하남교산, 인천계양 등 3곳을 발표했으며

2019년 5월 7일에 제3차 신규택지 추진계획을 발표하면서 고양창릉, 부천대장이 추가되었다.

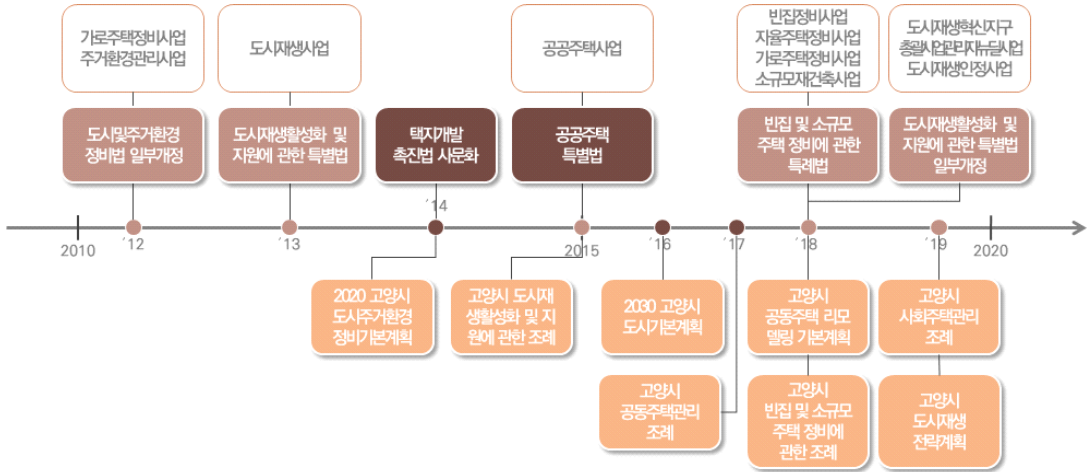
(3) 관련 법령 및 제도 변화

2010년대에도 기성시가지 정비를 위한 많은 법제도가 정비되었다. 먼저 2012년 도정법의 일부개정으로 가로주택정비사업과 주거환경관리사업 등 소규모 정비사업 제도가 추가되었다. 그리고 이러한 제도는 2018년 빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특별법이 제정되면서 확대이관 되었다. 종전의 가로주택정비사업과 함께 빈집정비사업, 자율주택정비사업, 소규모재건축사업 등이 추가되어 소규모 정비사업의 기틀을 마련하였다. 2013년에는 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법이 제정되면서 도시재생사업이 본격적으로 시작되었다. 2014년 도시재생선도지역 13곳을 시작으로 2016년 도시재생 일반지역 33곳, 2017년 문재인 정부 출범과 함께 도시재생 뉴딜사업으로 명칭이 변경되었고 2017년 68곳, 2018년 99곳, 2019년 116곳, 2020년 117곳 등 매년 규모가 확대되고 있다. 기존에 도시경제기반형과 근린재생형이 현재에는 우리동네 살리기, 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형의 5개로 분류되었으며 2018년 도시재생특별법 일부개정으로 도시재생혁신지구, 총괄사업관리자 뉴딜사업, 도시재생인정사업 등의 신사업이 추가되었다.

대규모 주택공급 측면에서도 커다란 변화가 있었다. 정부는 2014년에 그동안 대규모 택지개발을 주도해온 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업을 더 이상 추진하지 않겠다고 발표함으로써 택지개발촉진법은 사문화되었다. 동시에 그동안 정권의 변화에 따라 다양하게 추진되었던 보금자리 주택 등의 사업을 공공주택 특별법의 제정을 통해 공공주택사업으로 일원화 하였다. 지금의 3기 신도시는 모두 공공주택 특별법 상의 공공주택사업으로 진행되고 있다.

고양시도 이러한 변화에 대응하기 위하여 2014년에 2020 고양시 도시주거환경정비 기본계획, 2016년에 2030 고양시 도시기본계획, 2018년에 고양시 공동주택리모델링 기본계획, 2019년에 고양시 도시재생전략계획 등을 수립하였다. 또한 고양시 도시재생활성화 및 지원에 관한 조례, 고양시 빈집 및 소규모 주택정비에 관한 조례 등을 제정하였다.

[그림 3-13] 관련 법령 및 제도 변화(2010년대)

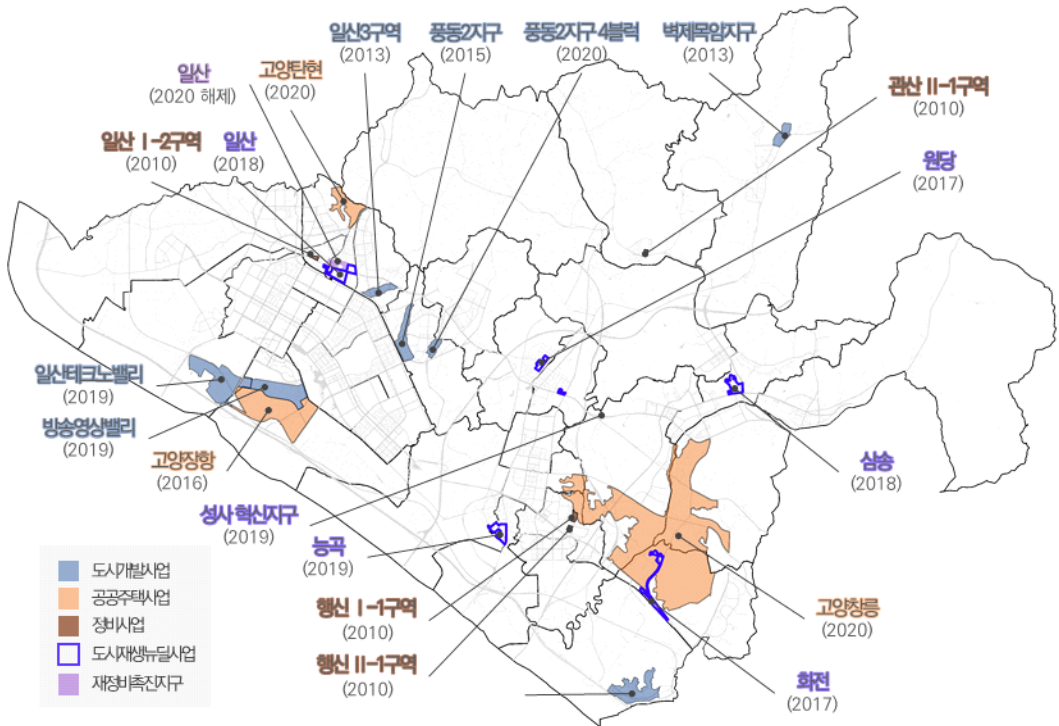


(4) 고양시 개발사업

2010년대 고양시의 개발사업은 기성시까지 정비와 대규모 주택개발이 공존하고 있다. 창릉3기 신도시 등 대규모의 공공주택사업과 함께 도시재생뉴딜사업이 6개가 지정되어 지자체 중 가장 많은 사업을 진행하고 있다. 더불어 자족도시를 위한 일산테크노밸리, 방송영상밸리 등의 도시개발사업이 본격적으로 진행되고 있다.

[표 3-16] 2010년대 고양시 도시사업

2010	<ul style="list-style-type: none"> 정비사업 - 일산 1-2구역, 관산 II-1구역, 행신 1-1구역, 행신 II-1구역 도시개발사업 -고양덕은 	
2013	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발사업 -일산 3구역, 벽제목암지구 	
2015	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발사업 -풍동 2지구 	
2016	<ul style="list-style-type: none"> 공공주택사업 -고양정향 	
2017	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생뉴딜사업 -원당(일반근린형), 화전(우리동네살리기) 	
2018	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생뉴딜사업 -일산(일반근린형), 삼송(주거지원형) 	
2019	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생뉴딜사업 -능곡(일반근린형), 성사(도시재생혁신지구) 도시개발사업 -일산테크노밸리, 방송영상밸리 	
2020	<ul style="list-style-type: none"> 공공주택사업 -고양창릉, 고양탄현 	
	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발사업 -풍동 2지구 4블럭 재정비촉진사업 -일산지구 해제 	



앞서 분석한 것처럼 고양시는 제1기 신도시 등 택지개발사업으로 인해 조성된 도시로 볼 수 있다.

[표 3-17] 고양시 택지개발 사업 종합

지구명	사업구분	지구지정일	준공(예정)일	소재지	면적(천㎡)	세대수(호)	수용인구(인)	사업시행주체
고양 성사	준공	-	1994	경기도 고양시 덕양구 성사동	243	3,949	15,796	고양시
고양 중산	준공	1989.06.10	1995.12.31	경기도 고양시 일산동구 중산동	886	6,731	26,924	내공사(토공)
고양 탄현	준공	1989.06.10	1995.12.29	경기도 고양시 일산서구 탄현동	516	5,847	23,388	고양시
고양 행신	준공	-	1995	경기도 고양시 덕양구 행신동	969	10,724	42,896	고양시
고양 화정	준공	1989.06.10	1995.12.31	경기도 고양시 덕양구 화정동	2,035	18,530	68,700	내공사(토공)
고양 일산	준공	1989.06.20	1995.12.31	경기도 고양시 일산서구 일산동	15,736	69,000	276,000	내공사(토공)
고양 능곡	준공	1988.12.21	1997.12.31	경기도 고양시 덕양구 능곡동	1,262	16,112	64,448	내공사(주공)
고양 탄현2	준공	1995.02.17	2001.06.30	경기도 고양시 일산서구 탄현2동	294	2,731	10,924	고양시
고양 풍동	준공	1999.07.31	2008.03.31	경기도 고양시 일산동구 식사동, 풍동 일원	836	7,104	21,312	내공사(주공)
고양 행신2	준공	2002.09.28	2009.08.26	경기도 고양시 덕양구 행신동 일원	751	5,228	15,684	내공사(주공)
고양 일산지구	준공	1999.12.20	2014.12.31	경기도 고양시 일산동구 중산동 일원	827	5,804	17,412	내공사
고양 원흥 공공주택지구	준공	2009.06.03	2016.12.31	경기도 고양시 원흥동, 도내동 일원	1,291	8,601	22,872	내공사
고양 삼송	준공	2006.08.16	2019.12.31	경기도 고양시 삼송동, 동산동 일원	5,070	23,729	62,215	내공사
고양 향동 공공주택지구	준공	2006.06.26	2019.12.31	경기도 고양시 향동동, 덕은동 일원	1,222	8,933	23,232	내공사
고양 지축 공공주택지구	실시계획 승인	2006.06.26	2021.12.31	경기도 고양시 지축동 일원	1,183	8,955	22,877	내공사
고양 장항 공공주택지구	실시계획 승인	2016.12.28	2021.12.31	경기도 고양시 일산동구 장항동, 일산서구 대현동 일원	1,562	12,069	27,348	내공사
고양 창릉 공공주택지구	지구지정	2020.03.06	-	경기도 고양시 덕양구 원흥동, 동산동, 용두동 등 일원	8,126	38,000	-	내공사
고양 탄현 공공주택지구	지구지정	2020.03.06	-	경기도 고양시 일산서구 탄현동 일원	415	3,300	-	내공사
합계					43,226	255,347	742,028	-

2. 주거안정화 관련 사업 및 제도

1) 소규모정비사업

고양시에서 추진되고 있는 소규모정비사업은 총 8건으로, 7건이 가로주택정비사업이고 소규모재건축사업 1건, 자율주택정비사업 1건이다. 가로주택정비사업에서 경원연립 주변 1건은 착공되었고, 대당연립은 건축심의 단계, 그 외의 사업은 동의서 검인 단계이다. 또한 소규모재건축사업이 진행되는 세인아파트도 동의서 검인 단계이며 자율주택정비사업을 시행한 원당 도시재생 배다리 사업은 착공되었다. 이중 대당연립은 능곡도시재생뉴딜사업, 원당 도시재생배다리는 원당도시재생뉴딜사업의 일환으로 진행되는 소규모정비사업이다.

[표 3-17] 소규모정비사업 추진현황

	사업명	사업 시행자	사업 시행 면적 (㎡)	기존 세대수 (호)	공급세대수 (호수)				건축규제 완화여부		도시 재생 뉴딜 사업	추진 단계
					소계	토지등 소유자	일반	공공 임대	용적률	주차장		
가로주택 정비사업	경원연립 주변	조합	5,949	82	136	77	59	-	x (227%)	x	x	착공 (2020)
	대당연립	조합	2,156	36	72	-	72	-	x	x	0	건축심의 (2020)
	일산 삼남 아파트	조합	4,732	95	139	95	16	28	0	-	x	동의서 검인 (2020)
	행신동 연세빌라 일원	조합	5,811	141	118	100	18	-	-	-	x	동의서 검인 (2021)
	일산동 1978	조합	2,210	54	60	-	-	-	-	-	x	동의서 검인 (2021)
	일산동 1984	조합	5,570	114	126	-	-	-	-	-	x	동의서 검인 (2021)
소규모 재건축 사업	세인 아파트	조합	3,547	70	124	70	29	25	0 (230 →249%)	적용	x	동의서 검인 (2021)
자율주택 정비사업	원당 도시재생 배다리	나, 주민 합의체	718	-	18	2	-	16	-	0	0	착공 (2020)

<자료> 경기도 사전정보공표 자료(2021년 3월말 기준)

다음으로, 자율주택정비사업 중 삼송동 50-61일원과 화전동 560-5, 화전동 183-15, 삼송동 47-12는 사업을 추진하다가 특정 사유로 인해 사업을 취소하였다. 먼저 삼송도시재생뉴딜사업 지역에 포함되는 삼송동 50-61 일원의 경우 249㎡의 면적에 토지등 소유자 2명이 사업을 진행하려고 했으나, 한국감정원 사업성 검토시 개발제한구역 해제지역 지구단위계획지침의 세대수 제한³⁸⁾으로 인해 사업성이 없어 토지주의 추진 의사가 없어짐에 따라 사업이 취소되었다. 삼송동 47-12도 위와 같은 사유로 사업이 취소되었다. 화전도시재생뉴딜사업 지역에 포함되는 화전동 560-5는 소유자 1명이 자율주택정비사업을 통해 10세대를 공급하고자 했으나, 임대주택과 임대료 상승 제한 등 조건 검토 후 사업을 포기하고 일반 건물을 신축하고 있다. 또한 같은 도시재생뉴딜사업 지역에 포함되는 화전동 183-15도 1명의 소유자가 사업을 진행하고자 했으나, 창릉 3기 신도시 개발 발표 이후 토지주가 사업의사를 철회하고 타 용도의 가설 건축물을 축조 하였다.

[표 3-18] 자율주택정비사업(미추진)

주소	사업 시행 면적 (㎡)	총 사업비 (억원)	토지등 소유자 (명)	매입 계약여부 (O,X)	공급 세대수 (호수)	건축규제 완화여부		빈집 포함 여부	도시재생뉴딜사업				
						용적률	주차장		활성화 구역내외	활성화 계획포함 여부	선정연도	유형	가점사업 여부
삼송동 50-61 일원	249	1,750	2	0	6	미정	미정	X	0	0	2018	주거지 자원	0
* 사업취소 사유 : 한국감정원 사업성 검토 시 GB 해제지역 지구단위계획지침의 세대수 (6세대) 제한으로 사업성 없어 토지주 의사 없음													
화전동 560-5	미정	미정	1	X	10	미정	미정	X	0	0	2017	일반근린	X
* 사업취소 사유 : 사업 포기 후 일반 건물 신축 중 (임대주택, 임대료 상승 제한 등 조건 검토 후 포기)													
화전동 183-15	미정	미정	1	X	10	미정	미정	X	0	0	2017	일반근린	X
* 사업취소 사유 : 창릉 3기 신도시 발표 이후 토지주 사업의사 철회, 현재 타용도의 가설 건축물 축조 중													
삼송동 47-12	-	-	-	X	6	-	-	X	0	0	2018	주거지 자원	-
* 사업취소 사유 : 한국감정원 사업성 검토 시 GB 해제지역 지구단위계획지침의 세대수 (6세대) 제한으로 사업성 없어 토지주 의사 없음													

38) GB 해제추락지역 지구단위계획시행지침에 따르면 제1종 일반주거지역에서의 권장용도는 「건축법 시행령」 별표 제1호 가목 단독주택이고 허용용도는 별표 제1호 가목 단독주택, 다목 다가주택, 별표 제2호 나목 다세대주택과 다목 연립주택임. 이때 권장용도와 허용용도 모두 6가구 또는 6세대 이하(연립주택은 동당 6세대 이하)로 명시되어 있음

가로주택정비사업이 추진되지 않은 사례로 세인연립이 있다. 세인연립은 능곡도시 뉴딜사업 지역에 포함되는 주택이지만 사업성의 문제로 추진이 되지 않았다. 고양시와 경기도시공사에서 3가지의 설계안을 가지고 사업추진의 가능성을 검토하였으나 법적상한용적률을 적용할 때 사업이 가능한 것으로 나타났다. 하지만 법적상한용적률을 받기 위한 임대주택을 건립할 경우에는 또 사업성이 악화되는 것으로 나타나, 결국 사업 추진이 취소되었다.

[표 3-19] 세인연립 가로주택정비사업(미추진)

구분	고양시 설계 1안	경기도시공사 설계 안		비고
		설계 2안	설계 3안	
규모	지하 1, 지상 12	지하 1, 지상 7	지하 1, 지상 7	
높이기준	2.75m	2.85m		공사 설계기준
연면적 (㎡)	15,674.61	10,701.4(지상층 9,834.7)	10,552.9(지상층 9,675.4)	
용적률 (%)	229.66	179.63	176.72	
계획 전용면적 (㎡)	44, 59	50, 103	50, 103	
세대수	194세대 29㎡ (35) 44㎡ (79) 59㎡ (80)	120세대 50㎡ (96) 103㎡ (24)	126세대 50㎡ (168) 103㎡ (12)	
주차	132	115	111	

2) 고양시 조례

고양시는 주거안정을 위해 관련 조례를 제정하고 다양한 노력을 병행하고 있다. 「고양시 주거복지 지원 조례(2020.07.10.)」에 따른 주거복지 지원사업과 「고양시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례(2019.06.07.)」에 따른 사회주택 지원사업, 「고양시 빈집 및 소규모주택정비에 관한 조례(2018.09.21.)」에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업 등이 있으며, 각 부서 별로 관련 계획 및 사업을 진행 중이다. 앞으로 노후저층주거지의 개선을 위해 관련 제도를 적극적으로 탐색하고 활용할 필요가 있다.

[표 3-20] 고양시 주거안정 관련 조례

구분	주요 내용	실적
고양시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례 (2018.09.21.)	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집정비계획 수립 • 빈집 실태조사 • 빈집정비사업 시행 • 소규모주택정비사업 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집정비계획 수립 (2021.1.20.) • 빈집정비사업 준비 • 소규모 주택정비사업 시행 중 (9개소)
고양시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 (2019.06.07.)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 경제주체에 대한 지원 • 사회주택 지원 시행계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주택 지원 시행계획 매년 수립 • 고양시 내 사회주택 2개소 운영 (고양시:토당, 나:삼송)
고양시 공동주택 리모델링 활성화 및 지원에 관한 조례 (2019.12.31)	<ul style="list-style-type: none"> • 리모델링 지원센터 설치 및 업무 • 리모델링 기금 설치 및 운용 • 공공지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 리모델링 기금 확보 (5 억원) • 경기도 리모델링 시범사업 1 개소 선정
고양시 주거복지 지원 조례 (2020.07.10.)	<ul style="list-style-type: none"> • 주거복지 기본계획 수립 • 주거실태조사 실시 • 주거복지 지원사업 시행 • 주거복지센터 설치 	<ul style="list-style-type: none"> • 주거실태조사 및 주거복지 기본계획 수립 예정 • 주거복지 센터 개소 예정

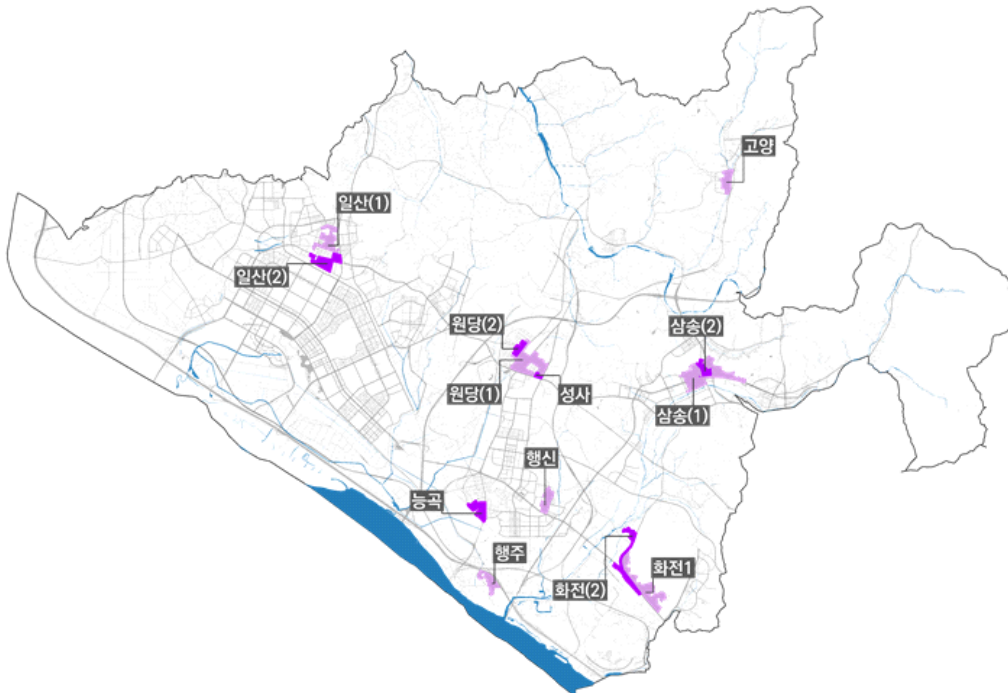
제3절 고양시 도시재생활성화지역 현황

1. 도시재생활성화지역 현황

1) 지정현황

고양시에는 도시재생전략계획 상 12개의 도시재생활성화지역이 있으며 성사 혁신 지구를 포함한 6개의 도시재생활성화지역에서는 뉴딜사업이 진행 중이다. 먼저 도시재생 뉴딜사업부터 살펴보면, 우리동네살리기 유형으로 원당(2)구역이 있고 주거지지원형으로 삼송(2)구역이 있다. 가장 많은 일반근린형은 일산(2)와 능곡, 화전(2)구역이 포함되며 도시재생혁신지구로 성사지구가 있다. 이외에도 재정비촉진지구 해제 및 존치지역, 정비사업 해제 및 미추진 지역, 개발제한구역 해제지역인 원당(1), 일산(1), 고양, 행신, 삼송(1), 행주, 화전(1)지역이 도시재생활성화지역으로 지정되어 있다.

[그림 3-14] 고양시 도시재생활성화지역 현황



[표 3-21] 고양시 도시재생 활성화지역 지정 현황

구분	유형	지역	특성
도시재생 뉴딜사업 선도지역 ()	우리동네살리기	원당 (2)	재정비 촉진지구 해제 및 존치지역
	주거지원형	삼송 (2)	개발제한구역 해제지역
	일반근린형	일산 (2)	재정비 촉진지구 해제 및 존치지역
		능곡	재정비 촉진지구 해제 및 존치지역
		화전 (2)	개발제한구역 해제지역
	도시재생혁신지구	성사	-
도시재생 활성화지역 ()	원당 (1)	재정비 촉진지구 해제 및 존치지역	
	일산 (1)	재정비 촉진지구 해제 및 존치지역	
	고양	정비사업 해제 및 미추진 지역	
	행신	정비사업 해제 및 미추진 지역	
	삼송 (1)	개발제한구역 해제지역	
	행주	개발제한구역 해제지역	
	화전 (1)	개발제한구역 해제지역	

2) 사업유형

도시재생뉴딜사업을 진행하고 있는 5개 지역(성사 혁신지구 제외)의 마중물사업을 분석한 결과, 주민 및 공동체 관련 사업(34.33%)과 생활인프라개선 관련 사업(26.87%)이 가장 많은 것으로 나타났다. 다음으로 경제 및 일자리 관련 사업(14.93%), 문화 및 지역특성화 사업(13.43%) 순으로 많았다. 반면 주거정비 관련 사업은 10.45%로 가장 적게 나타나, 현재 도시재생 관련 사업이 주거정비에 비교적 집중하지 않음을 알 수 있다.

[표 3-22] 도시재생활성화사업 유형

단위: 개

구분	원당 (2)	화전 (2)	삼송 (2)	일산 (2)	능곡	합계
주거정비	3	0	2	0	2	7 (10.45%)
생활인프라 개선	6	4	4	2	2	18 (26.87%)
경제 및 일자리	1	4	2	1	2	10 (14.93%)
문화, 지역특성화	2	4	0	1	2	9 (13.43%)
주민, 공동체	6	9	4	2	2	23 (34.33%)
합계	18	21	12	6	10	67 (100%)

3) 사업비

사업비 측면에서 도시재생뉴딜사업의 마중물사업을 분석한 결과, 주민·공동체 관련 사업에 가장 많은 사업비(31,293백만원, 40.81%)가 투입되는 것으로 나타났다. 또한 사업유형 별 개수와 같이 생활인프라 개선이 두 번째로 많은 사업비가 투입되어 21.47%를 차지하였다. 다음으로 문화·지역특성화사업이 14,575백만원이 투입되어 19.01%, 경제 및 일자리 관련 사업이 11,816백만원이 투입되어 15.41%를 차지하는 것으로 나타났다. 마지막으로 주거정비 관련 사업의 경우 2,530백만원이 투입되어 3.30%를 차지했으며 이는 사업유형 개수에 비해 더 작은 비율로 단위 사업당 사업비가 적게 책정되어 있음을 알 수 있다.

[표 3-23] 도시재생활성화사업 사업비

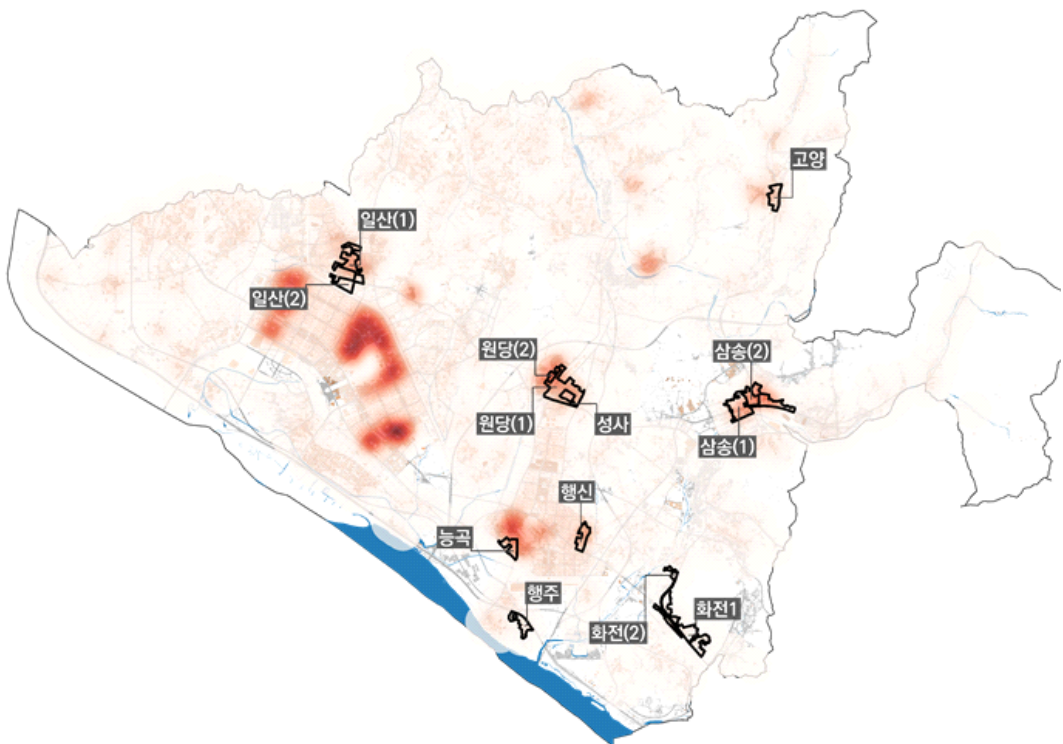
단위: 백만원

구분	원당 (2)	화전 (2)	삼송 (2)	일산 (2)	능곡	합계
주거정비	890	0	280	0	1,360	2,530 (3.30%)
생활인프라 개선	1,380	3,620	7,924	2,512	1,030	16,466 (21.47%)
경제 및 일자리	0	9,255	554	497	1,510	11,816 (15.41%)
문화, 지역특성화	90	6,515	0	40	7,930	14,575 (19.01%)
주민, 공동체	5,980	2,280	6,242	13,621	3,170	31,293 (40.81%)
합계	8,340	21,670	15,000	16,670	15,000	76,680 (100%)

2. 노후주택 현황

고양시 전체 노후주택 현황과 고양시 도시재생활성화지역의 노후주택 현황을 비교한 결과는 다음과 같다. 이때 국가공간정보포털에서 제공하는 국가중점데이터를 활용하였으며 건축연도가 누락된 데이터는 비율 산정시에만 더하였다. 고양시 전체로 보았을 때 30년 미만의 주택은 63.7%고 30년 이상의 주택은 17.6%로 30년 미만의 주택이 훨씬 많은 것으로 나타났다. 반면 활성화지역의 경우 30년 미만의 주택이 25.8%이고 30년 이상의 주택이 42.4%로 훨씬 많게 나타나, 도시재생활성화지역에 30년 이상 노후 주택이 많이 밀집해 있음을 알 수 있다. 이에 따라 아래의 그림에서도 진하게 표현되어 있는 노후주택 밀집 지역에 대부분의 도시재생활성화지역이 지정되어 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-15] 도시재생활성화지역 노후주택 현황



〈자료〉 국가공간정보포털 건축물 연령정보(2021)

또한 도시재생활성화지역별로 살펴보면, 도시재생뉴딜사업선도지역의 경우 30년 미만의 주택 수가 더 많은 지역도 있으나, 도시재생활성화지역 중에서는 행주 지역을 제외한 모든 지역이 30년 이상의 주택의 비율이 더 높게 나타났다.

【표 3-24】 도시재생활성화지역 노후주택 현황

구분	지역	건축경과	전체 주택	단독주택	아파트	연립다세대	
고양시 전체	30년 미만	15,654(63.7%)	11,386(62%)	2,024(79.4%)	2,244(61.5%)		
	30년 이상	4,333(17.6%)	2,469(13.5%)	493(19.3%)	1,371(37.6%)		
활성화지역 전체	30년 미만	876(25.8%)	627(24.2%)	38(36.9%)	211(30.0%)		
	30년 이상	1,442(42.4%)	891(34.4%)	62(60.2%)	489(69.5%)		
도시 재생 뉴딜 사업 선도 지역	원당 (2)	30년 미만	25(25.5%)	13(40.6%)	0(0%)	12(19%)	
		30년 이상	71(72.4%)	18(56.3%)	3(100%)	50(79.4%)	
	삼송 (2)	30년 미만	76(35.3%)	65(31.9%)	0(0%)	11(100%)	
		30년 이상	94(43.7%)	94(46.1%)	0(0%)	0(0%)	
	일산 (2)	30년 미만	25(58.1%)	10(38.5%)	15(100%)	0(0%)	
		30년 이상	8(18.6%)	6(23.1%)	0(0%)	2(100%)	
	능곡	30년 미만	66(62.9%)	45(68.2%)	1(50%)	20(54.1%)	
		30년 이상	30(28.6%)	12(18.2%)	1(50%)	17(45.9%)	
	화전 (2)	30년 미만	12(14%)	11(12.9%)	0(0%)	1(100%)	
		30년 이상	14(16.3%)	14(16.5%)	0(0%)	0(0%)	
	도시 재생 활성화 지역	원당 (1)	30년 미만	133(31.1%)	71(51.8%)	17(30.9%)	45(19.1%)
			30년 이상	275(64.4%)	49(35.8%)	37(67.3%)	189(80.4%)
일산 (1)		30년 미만	94(30.3%)	80(41.7%)	0(0%)	14(14.7%)	
		30년 이상	170(54.8%)	68(35.4%)	21(91.3%)	81(85.3%)	
고양		30년 미만	27(25%)	17(25.8%)	3(100%)	7(17.9%)	
		30년 이상	53(49.1%)	22(33.3%)	0(0%)	31(79.5%)	
행신		30년 미만	132(48.4%)	121(85.2%)	2(100%)	9(7%)	
		30년 이상	135(49.5%)	16(11.3%)	0(0%)	119(92.2%)	
삼송 (1)		30년 미만	142(22.7%)	104(17.7%)	0(0%)	38(100%)	
		30년 이상	426(68.2%)	426(72.6%)	0(0%)	0(0%)	
행주		30년 미만	33(53.2%)	25(46.3%)	0(0%)	8(100%)	
		30년 이상	26(41.9%)	26(48.1%)	0(0%)	0(0%)	
화전 (1)		30년 미만	111(18.4%)	65(11.6%)	0(0%)	46(100%)	
		30년 이상	140(23.2%)	140(25.1%)	0(0%)	0(0%)	

노후주택의 밀도분석 결과, 원당과 삼송 능곡 도시재생활성화지역 등에 노후주택이 많이 밀집해 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 대상지 선정 후 노후주택 현황 및 노후주택의 유형 등에 대해 분석한 것을 바탕으로 사업화 방안을 구상하고 마스터플랜을 수립하며 사업화 모델을 도출할 필요가 있다.

[그림 3-16] 도시재생활성화지역별 20년 이상 주택 밀집도



제4절 시사점

고양시는 일산 제1기 신도시 등 사실상 개발계획으로 인해 확장된 도시이다. 다수의 개발사업과 함께 도시가 확장되었으며 이와 함께 인구도 급격하게 증가하였다. 장항 공공택지지구, 창릉3기 신도시 등 개발사업들이 예정되어 있어 인구는 앞으로도 성장할 가능성이 있으나 인구구조는 변화하고 있다. 전국적인 고령화저출산의 여파로 고양시도 고령화 현상이 진행되고 있으며 영유아 인구는 감소하고 있다. 이와 함께 주택점유에서도 고령층보다 신혼부부, 중장년층의 주거 안정성이 악화되고 있다.

주택 측면에서는 일산 제1기신도시가 건설 된지 30년이 지났으며 이와 함께 주택의 노후도도 증가하였다. 총 주택의 50% 이상이 2000년대 이전에 건설되었고 1990년대에 건설된 주택수가 45.7%를 차지하고 있다. 고양시는 공동주택이 절대 다수를 차지하고 있고 그 중에서도 아파트가 80%를 넘는 비율을 차지하고 있다. 아파트의 경우 주로 택지 개발사업 등 대규모 개발사업을 통해 공급됨으로써 도로나 주차장 등 기반시설이 함께 건설되지만 연립다세대는 개발사업에서 소외된 지역에 주로 분포하다보니 기반시설 등이 미흡하여 주거의 질이 상대적으로 열악한 상황이다. 또한 연립다세대는 아파트에 비해 30년 이상 된 건축물의 비율도 높아 노후도 역시 심각한 수준이다.

이런 상황에서 고양시의 개발사업도 역시 변화하고 있다. 1990년대에는 일산 제1기 신도시로 대표되는 대규모 택지개발사업이 주를 이루었으나 2000년대에는 한국국제전시장 등 도시개발사업과 정비사업, 공공주택사업으로 다양화되었으며 2010년대에는 일산테크노밸리 등의 도시개발사업, 창릉 3기 신도시 등의 공공주택사업과 도시재생사업을 활발히 진행하고 있으며 특히 도시재생사업은 기초자치단체 중 가장 많은 여섯 개(혁신지구 포함)의 사업을 추진하고 있다.

이처럼 인구, 주택, 개발사업 등이 변화하고 있는 것은 시사하는 바가 크다. 인구는 증가하나 구조가 바뀌고 있고 주택은 노후화 되고 있다. 개발사업 역시 창릉3기 신도시 등의 대규모 주택공급 사업도 진행되고 있지만 도시재생사업도 활발히 진행되고 있다. 이는 즉 구도심의 관리가 필요한 시점이 되었다는 뜻이다. 90년대의 개발사업으로 인해 많은 수의 공동주택이 노후화 되었다. 또한 다양한 개발사업에서 소외된 노후저층주거지

의 경우에는 노후 정도가 더 심하며 기반시설 역시 정비가 필요하다. 도시재생뉴딜사업과 함께 공동주택 리모델링, 소규모주택정비사업 활성화 등 구도심에 대한 전반적인 관리가 필요하다.

이 같은 관점에서 태생적으로 도시재생뉴딜사업은 주거정비만을 위한 사업이 아니며 지역에 필요한 여러 공동체 활성화에 보다 집중하고 있다. 도시재생사업은 현재까지 여러 성과를 도출했으나 주거정비 및 주택공급 측면에서는 미흡한 것이 사실이다. 또한 도시재생활성화지역은 고양시 평균보다 연립다세대의 비율이 높으며 노후도 역시 심각하다. 따라서 앞으로는 중앙정부의 최근 정책과 발맞추어 도시재생사업 내에서 주거정비 및 공급을 활성화할 필요성이 증대되고 있다. 기존 도시재생뉴딜사업의 성과와 함께 노후저층주거지를 대상으로 주거정비의 가능성을 탐구할 필요가 있다.

제 4 장

주거안정화 방안 도출

제1절 대상지 선정

제2절 세인연립

제3절 수정다세대

제4절 시사점

제절 대상지 선정

본 연구에서 분석할 대상지는 능곡 도시재생활성화지역의 세인연립과 고양 도시재생활성화지역의 수정다세대이다.

1. 능곡지역 세인연립

능곡지역은 능곡역 일대의 원도심 지역으로 과거 재정비촉진지구로 지정(2007년)되었지만 주민반대 등으로 해제되었다. 이후 준치구역으로 남았으나 뉴타운 지정 및 해제의 기간 동안 재산권은 제한되었으며 공적 지원 없이 정체되어 지역경제 기반의 악화로 이어졌다. 해제 이후 자생적인 정비 및 개발이 이루어지고 있지만 정작 재정비가 필요한 노후지역은 지속적으로 쇠퇴해 왔다. 물리적 환경의 쇠퇴는 청년층의 인구유출로 이어졌으며 이로 인한 인구노령화, 지역생산력 하락이 이어졌으며 뉴타운 지정과 해제 과정에서 촉발된 주민갈등으로 인해 주민공동체도 와해되었다. 이후 지역 주민들의 도시재생사업을 통한 지역경제 활성화 및 지역 환경개선에 대한 의지가 높으며 다양한 주민단체와 도시재생 주민협의체의 협력을 통해 능곡지역의 주민공동체를 복원하기 위해 도시재생뉴딜사업이 시작되었다. 2019년 일반근린형 도시재생뉴딜사업에 선정되어 활발한 활동을 이어가고 있다.

지역의 비전 및 목표는 지역의 다양성을 가꾸고 담아내는 포괄적 재생의 장, 토당토당 살기좋은 능곡마을 재생이야기이며 세 가지 주요 목표를 설정하였다. 첫 번째는 마을 경쟁력 확보로 능곡역 등 방치된 지역자산을 활용하고 능곡역세권 주변 경관을 개선하며 신규동력 유입을 위한 다양한 문화프로그램을 운영하는 것이다. 두 번째는 산업경제 활력을 위해 능곡시장의 악화된 상권을 회복하고 능곡시장의 특화콘텐츠를 개발·운영하며 상인역량강화 및 시장활성화 동력을 마련하는 것이다. 세 번째는 함께하는 삶터가꾸기로 생활SOC 확충 및 생활가로 정비, 노후주거 정비, 노후연립 가로주택정비사업 등이 포함되어 있다.

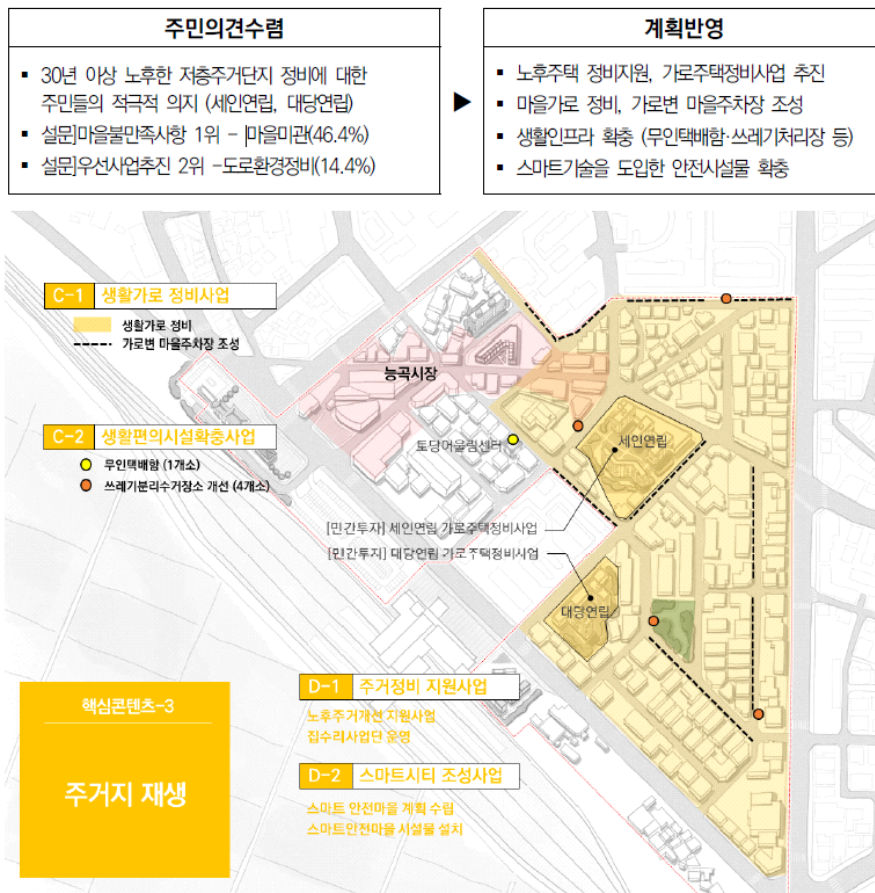
[그림 4-1] 능곡지역 비전 및 목표



〈자료〉 고양시(2019). 고양시 능곡지역 도시재생활성화계획

이 중 주거지 재생 측면에서 주민들의 의견을 수렴하여 계획에 반영하였다. 생활가로 정비사업과 생활편의시설 확충사업, 주거정비 지원사업과 스마트안전마을 조성사업을 활성화계획에 포함하였으며 이를 위한 사업계획을 수립하였다. 세인연립과 대강연립 가로주택정비사업의 경우 민간투자 사업으로 반영하여 직접적인 예산지원은 없다. 특히 세인연립은 고양시와 경기도시공사에서 사업추진의 가능성을 검토하였으나 사업성이 부족하여 사업이 추진되지 못했던 경험이 있다.

[그림 4-2] 주거지 재생



〈자료〉 고양시(2019), 고양시 농곡지역 도시재생활성화계획

[그림 4-3] 주거지 재생(계속)

사업구분		세부내용
C. 생활인프라 개선사업		
1	생활가로 정비사업	저층주거 밀집지역 생활가로 정비 가로변 마을주차장 조성, 마을관리협동조합 관리 연계
2	생활편의시설 확충사업	여성안심 무인택배함 설치, 쓰레기처리장 개선
D. 노후주거지 정비사업		
3	주거정비 지원사업	노후주택 개선공사 지원 체계적인 저층주거지 집수리를 위한 집수리사업단 육성·운영
4	스마트안전마을 조성사업	스마트안전마을 계획수립, 생활밀착형 스마트기술도입 안전·방법시설 확충, 범죄예방 마을 조성
연 계	세인연립 가로주택정비사업	세인연립 가로주택정비사업 추진 (사업성 검토 완료)
	대당연립 가로주택정비사업	대당연립 가로주택정비사업 추진 (조합구성신고 완료)
	빈집실태조사 및 빈집정비계획 수립	빈집실태조사 및 정비계획 수립을 통한 정비 추진
	범죄예방 환경개선사업	범죄예방 기초 환경설계, 범죄예방 계획 수립, 주민역량강화

<자료> 고양시(2019). 고양시 능곡지역 도시재생활성화계획

이 같은 상황에서 세인연립과 맞닿아 있는 서측필지에 고양시의 자체 재정사업인 고양형 임대주택 사업이 진행되는 등 변혁을 겪고 있다. 따라서 능곡지역의 세인연립을 대상으로 포함하여 분석하였다.

2. 고양지역 수정다세대

고양지역은 고양시 도시재생전략계획 상 도시재생활성화지역으로 지정되었으며 도시재생뉴딜사업이 진행 중인 지역은 아니다. 고양동은 고양시 외곽지역에 위치한 소외된 원도심 지역으로 승화원 등 서울시 기피시설이 몰려있어 지역주민들의 박탈감이 심한 지역이나 서울과 일산지역에서 전세난으로 밀려난 인구들이 이곳으로 지속적으로 유입되고 있어 전체적인 인구변동은 크지 않은 지역이다. 10년 전 도시재정비구역으로 지정돼 재개발사업을 추진한 적이 있지만 문화재보호법 등 규제와 건설경기 침체로 사실상 사업이 중단된 상태로 노후된 주택들이 방치되고 있는 상황이다. 주민들은 구역해제와 새로운 방식의 정비사업을 요구하고 있으며, 최근 마을카페 ‘다락’ 등을 통해 주민공동체활동을 활발하게 진행해나가는 등 자체적인 역량을 키워나가고 있다.

인구, 사업체, 노후주택 중 사업체와 노후주택 등 2가지 부문에서 부합되며 일산, 화정 중심의 발전과정에서 소외된 시가지로 벽체천 등 자연환경과 지역상권의 연계를 통한 활성화 가능성이 높은 지역으로 평가되고 있다. 장기간 지역환경 개선에 대한 노력이 이루어지지 않았으며, 정비사업 해제에 의해 이를 보완할 출구대책이 시급한 지역이나, 주민들의 자발적인 재생 노력과 함께 지역에 보유하고 있는 상권을 바탕으로 활성화가 기대됨으로 근린재생형 활성화지역으로 지정하는 것이 타당하다는 검토 내용을 바탕으로 도시재생활성화지역으로 지정되었다.

주요 재생방향으로 상업지역을 중심으로 근린생활경제 활성화 방안을 마련하고 벽체천 정비를 통한 친수공간을 활용하여 지역환경을 개선한다. 소규모 정비사업 등 주거환경을 개선하고 기존 주민단체 지원을 통한 지속적인 재생사업을 진행하고자 하였다.

[그림 4-4] 도시재생전략계획 상 고양동 기본구상



<자료> 고양시(2019). 고양시 도시재생전략계획.

현재 도시재생활성화계획 수립을 진행 중에 있으며 과업내용 중에 대상지역 내 주거 재생 실현방안 마련이 명시되어 있다. 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 건축협정 등 주거재생 관련 제도 및 사례 검토, 소규모 주거재생 대상지 선정, 부지특성 등 전제조건 검토, 소규모 주거재생 선정대상지에 대한 기본 구상 등과 필요시 건축구상안 제시까지 포함되어 있다. 따라서 이와 연계하여 활성화계획 내 노후저층주거지인 수정다세대를 대상으로 가능성을 탐구하였다.

제2절 세인연립

1. 현황 분석

1) 개요

세인연립은 능곡 도시재생활성화지역 내에 위치하며 제1종일반주거지역에 속한다. 대지면적 4,986㎡, 건축면적 1,722.6㎡에 연면적 6,863.4㎡(용적률 산정 연면적은 5,167.8㎡)로 현재 세인연립의 용적률은 103.6%이다. 4개 동으로 이루어져 있으며 총 90세대를 수용할 수 있는 규모로 A·B·C동은 각각 24호, D동은 18호로 구성된다. 1983년에 건축되어 30년 이상 된 노후 건축물에 속한다.

[표 4-1] 세인연립 일반현황

구분		내용
주소		경기도 고양시 덕양구 토당동 385-7
토지정보	대지면적	4,986㎡
	용적률	103.6%
	토지이용	제1종일반주거지역
	도로조건	소로한면
	공시지가	1,951,000원
건축물 정보	건축면적	1,722.6㎡
	연면적	6,863.4㎡ (용적률 산정 연면적 : 5,167.8㎡)
	승인날짜	1983년 12월 13일
	현황	세인연립 A동, B동, C동, D동/ 지하 1층, 지상 3층
	세대	90호
건물별 정보	A 동	24세대 / 연면적 1,830.24㎡
	B 동	24세대 / 연면적 1,830.24㎡
	C 동	24세대 / 연면적 1,830.24㎡
	D 동	18세대 / 연면적 1,372.68㎡

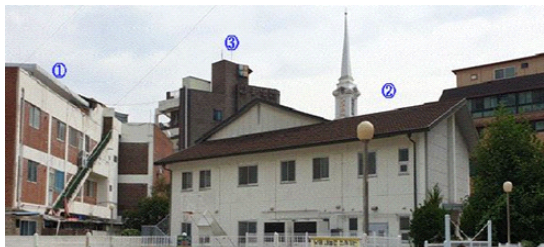
[그림 4-5] 능곡도시재생활성화지역 및 세인연립 위치



세인연립과 서측으로 맞닿아 있는 필지에 고양시 자체 재정사업으로 고양형 임대주택 건립 사업이 예정되어 있다. 약 120세대를 수요예정이며 현재 토지매입을 완료하고 실시설계 및 인허가를 앞두고 있다.

[표 4-2] 고양형 임대주택 일반현황

구분		내용
목적		각종 정비사업 이주민 및 청년을 위한 임대주택, 기반시설, 주민공동이용시설 등 복합 주거공간을 조성하여 주거복지를 실현하고 지역의 정주여건 개선
주소 (면적)		경기도 고양시 덕양구 토당동 858 번지의 6필지 (2,444.9m)
사업기간		2021년 ~ 2024년
토지매입비		102억원 (2021.6. 소유권 이전)/ 자원: 도시주거환경정비기금
건립계획 (안)	규모	지하 1층 ~ 지상 8층
	세대	119세대
	면적	5,424.29m ²
추진경위		<ul style="list-style-type: none"> • 2020.04.07: 지방재정 투자심사 • 2020.04.13: 공유재산 심의회 (원안가결) • 2020.09.21: 공유재산관리계획 심의 (시의회 -원안가결) • 2020.09.29: 건립대상지 매입 및 추진계획 보고 • 2020.10.26: 부동산 매입을 위한 감정평가 실시 (시·소유자 추천 각 2 인) • 2020.12.10: 부동산 매매 계약 체결 • 2021.02.01: 기본구상 및 계획수립 용역 착수 • 2021.06: 임대주택 기본계획 수립 • 2021.06: 지방재정 투자 심사 • 2021.08: 공유재산 관리계획 수립 • 2021.10 ~2022.05: 실시설계 및 인허가 • 2022.06~2023.08: 공사시행



고양형 임대주택과 함께 지하주차장과 복리시설 등의 지원시설을 계획하고 있으며 경로당 등의 주민복리시설과 청년몰, 창업지원센터의 지원시설로 구성될 예정이다. 고양시 주택조례에 따라 세대당 3.125㎡ 이상 설치(345㎡설치)로 인해 관리사무소, 경로당은 의무시설로 설치하고 청년 및 신혼부부를 위한 공동세탁실과 주민운동시설을 조성할 계획이다. 지원시설로 창업지원시설과 청년몰을 설치하고 전통시장에서의 출입이 원활하도록 능곡시장 방향으로 배치를 계획중이며 추후 지역의견을 반영하여 확정할 예정이다.

[표 4-3] 고양형 임대주택 주민시설 등

구분		면적(㎡)
주민 복리시설	경로당(2층)	110
	공동세탁실(2층)	80
	주민운동시설(1층)	165
지원시설	청년몰	330
	창업지원센터	250

2) 인구현황

고양시 덕양구에 위치한 세인연립은 행주동에 포함되어 있다. 행주동은 능곡동과 화정2동, 행신1동, 행신2동과 인접하고 있다. 먼저 세인연립이 위치한 행주동은 고양시 전체 평균에 비해 40세 이상 인구의 비율이 높다. 또한 세인연립과 가장 인접한 능곡동의 경우에도 40세 이상의 인구비율이 높아 세인연립 주변은 중장년층 인구와 고령인구의 비율이 높은 것을 알 수 있다. 반면 인접한 화정2동과 행신2동은 고양시 전체 평균에 비해 40~64세와 65세 이상 인구의 비율이 비교적 낮은 것으로 나타났다. 20~39세 인구로 비교하자면 행주동은 고령인구비율이 높지만 청년층에 포함되는 연령의 인구 비율도 낮

지 않았다. 인근 행정동과 비교하여도 행신2동 외의 행정동은 행주동에 비해 청년인구 비율이 낮게 나타났다.

[표 4-4] 세인연립 인근 행정동 인구현황

	0-19세	20-39세	40-64세	65세 이상
고양시 전체 평균	187,130명	293,706명	452,670명	145,710명
	17.3%	27.2%	41.9%	13.5%
행주동	1,954명	5,150명	8,620명	3,390명
	10.2%	26.9%	45.1%	17.7%
능곡동	2,136명	3,932명	6,859명	2,743명
	13.6%	25.1%	43.8%	17.5%
화정2동	6,457명	8,958명	13,986명	4,056명
	19.3%	26.8%	41.8%	12.1%
행신1동	3,481명	5,878명	9,603명	3,181명
	15.7%	26.5%	43.4%	14.4%
행신2동	5,121명	9,859명	13,197명	4,227명
	15.8%	30.4%	40.7%	13.0%

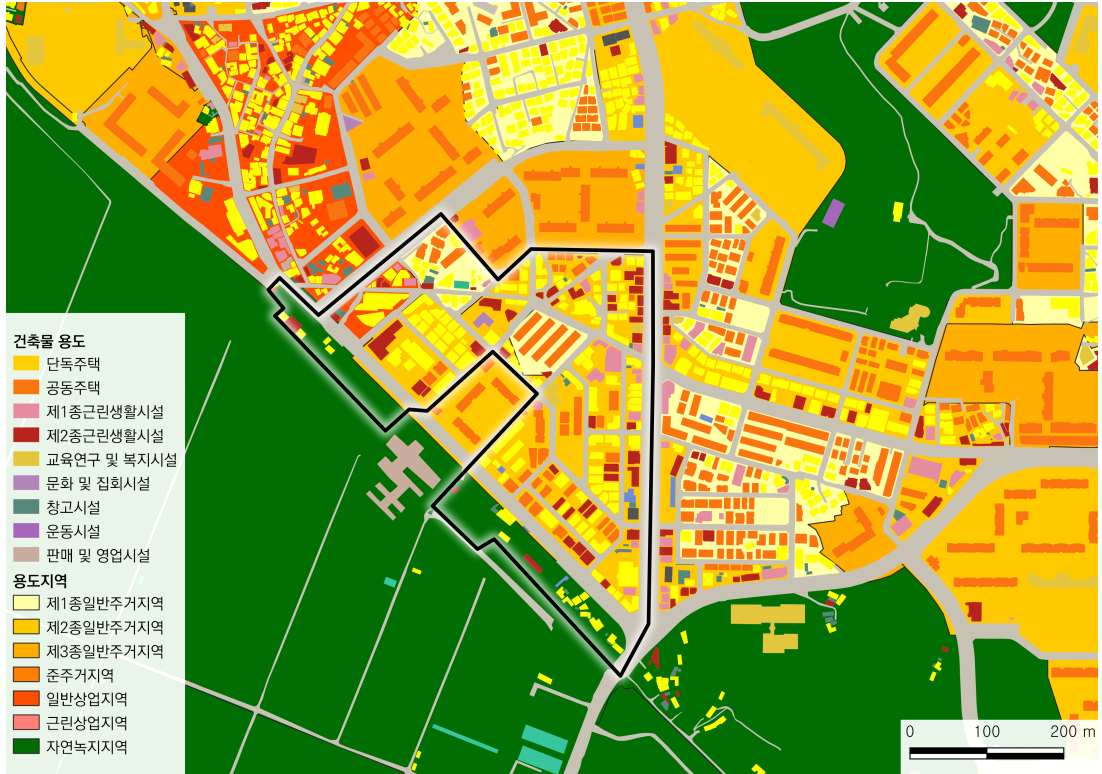
[자료] 행정안전부, 「주민등록인구현황」, 2020년 기준

3) 건축물 및 토지이용

세인연립은 능곡 도시재생활성화지역에 속한다. 능곡 도시재생활성화지역은 대부분 제2종일반주거지역에 속하고 일부 필지만 제1종일반주거지역과 일반상업지역, 자연녹지지역에 해당된다. 세인연립의 경우 제1종일반주거지역이며, 제2종일반주거지역에 둘러싸여있는 형태이다. 따라서 주변 용도지역과 현저한 차이가 있으므로 여건변화에 대응하기 위한 중상향이 필요할 것으로 보인다.

건축물의 경우, 세인연립은 공동주택으로 능곡 도시재생활성화지역 내 연립주택 13개 동 중 4개 동에 해당된다. 세인연립 인근에는 단독주택과 제1종·제2종근린생활시설 등이 분포하고 있다. 도로명주소 데이터를 기반으로 건축물 용도를 분석한 결과, 능곡 도시재생활성화지역에 포함되는 271동의 건축물 중 주거용 건축물은 181동으로 나타나 전체 건축물의 66.8%를 차지하고 있다. 또한 23.6%는 근린생활시설로 나타났다.

[그림 4-6] 세인연립 건축물 및 토지이용 현황



능곡 도시재생활성화지역 내 건축물의 규모 및 노후도 현황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 층수의 경우, 1층 규모의 건물이 157동으로 가장 많은 것으로 나타났다. 2층 규모의 건물 14동, 3층 규모의 건물 31동, 4층 규모의 건물 33동, 5층 규모의 건물 22동, 6층 규모의 건물 11동, 8층과 9층 규모의 건물 각각 1동으로 대부분 5층 이하의 낮은 건물로 이뤄져 있다.

[표 4-5] 능곡 도시재생활성화지역 내 건축물 규모

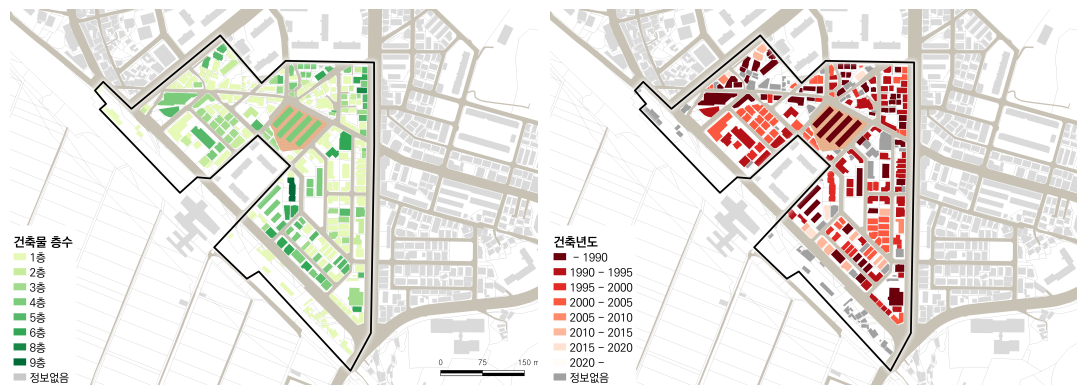
구분	1층	2층	3층	4층	5층	6층	8층	9층	장모없음
건물 수	157	14	31	33	22	11	1	1	1
비율	57.9%	5.2%	11.4%	12.2%	8.1%	4.1%	0.4%	0.4%	0.4%

건축 연도를 기준으로 노후도를 살펴보면, 건축 연도 정보가 없는 78개의 건축물을 제외하고, 1990년 이전에 건설된 건축물은 총 40개, 1990년대 건설된 건축물 81개, 2000년대 건설된 건축물 56개, 2010년대 건설된 건축물 16개이다. 1990년대의 건축물이 가장 많은 것으로 나타나 다수의 건축물이 노후화되어 있음을 알 수 있다.

[표 4-6] 능곡 도시재생활성화지역 내 건축물 건축 연도

구분	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대	정보없음
건물 수	5	35	81	56	16	78
비율	1.8%	12.9%	29.9%	20.7%	5.9%	28.8%

[그림 4-7] 세인연립 건축물 규모 및 노후도 현황



4) 교통 및 도로

능곡 도시재생활성화지역과 세인연립은 능곡역과 매우 인접하다. 세인연립에서 능곡역은 도보 4분으로, 경의중앙선을 이용하기에 편리하다. 또한 토당로와 지도로, 행신로와 접하고 있다. 또한 능곡 도시재생활성화지역 내 총 도로 연장은 약 3,498m이며, 도로 폭 4m 이하 도로는 총 136.3m로 4%를 차지하며 6~8m의 도로는 총 2,449.3m로 70%를 차지하고 있다. 도로접면을 기준으로 분석하자면 차량 통행이 불가능한 도로와 접한 필지(세로한면(불) 또는 맹지)가 총 29개 필지로 6.6%를 차지하고 있었다. 도로접면 특성 중 폭 8m~12m의 도로에 한면이 접하고 있는 소로한면 필지와 자동차 통행이 가능한

세로에 한면이 접하고 있는 세로한면(가) 필지가 각각 23.2%와 22.6%로 가장 많은 것으로 나타났다.

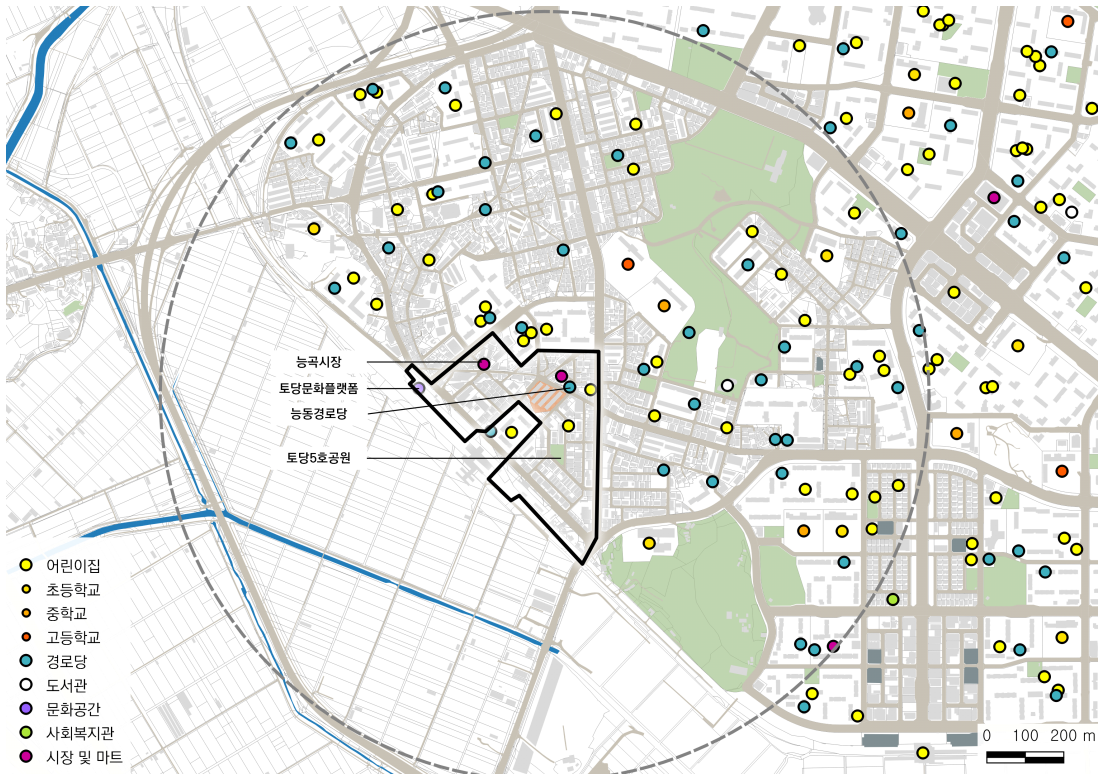
[그림 4-8] 세인연립 교통 및 도로 현황



5) 주요 시설

세인연립 인근에는 전통시장인 능곡시장이 위치하고 있다. 능곡시장은 능곡지역 도시재생활성화계획에 따라 시장공간 개선사업과 시장 특화콘텐츠 운영사업이 진행되고 있어 시장이 활력을 찾을 것으로 기대된다. 또한 문화역세권 조성사업의 일환으로 구 능곡역이 토당문화플랫폼으로 탈바꿈하였다. 토당문화플랫폼에는 전시홀과 카페 및 교육장, 공유 부엌과 쿠킹라이브러리, 체험공방 등 다양한 시설이 포함되어 있어 지역의 문화거점기능을 수행할 것으로 보인다. 세인연립 인근에는 다수의 경로당과 가정·민간 어린이집이 위치하고 있으며, 도보로 11분 소요되는 거리에 고양시립 행신도서관이 있다. 이외에도 토당초등학교, 능곡중학교, 능곡고등학교 등 초등학교와 중학교, 고등학교가 1km반경 이내에 위치하고 있어 교육여건도 양호하다.

[그림 4-9] 세인연립 주요 시설 현황



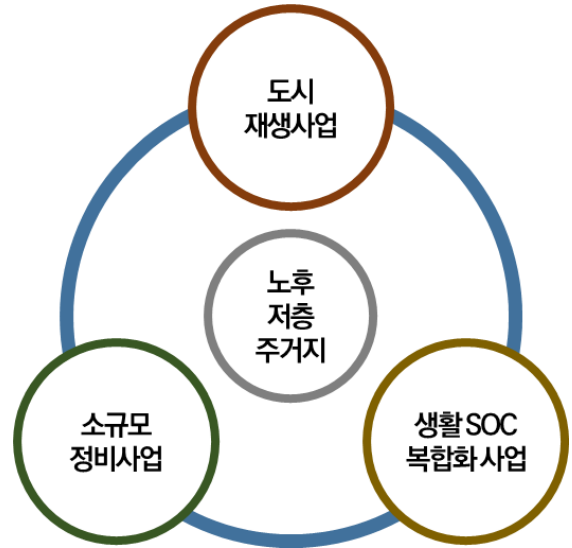
6) 현황종합 및 시사점

세인연립의 주요 현황 종합 및 이에 대한 시사점은 다음과 같다. 첫 번째, 세인연립이 위치한 행주동은 중장년층 인구와 고령인구의 비율이 높고 0~19세 인구 비율이 낮다. 따라서 주 연령층의 수요에 맞는 생활SOC 확보가 필요하며 향후 주거 수요를 고려한 평형 계획 역시 필요하다. 두 번째, 능곡 도시재생활성화지역은 대부분 제2종 일반주거지역이나 세인연립은 제1종 일반주거지역으로 지정되어 있다. 주변 지역과 차이가 있으며 형평성 및 사업성 등 여건에 대응하기 위해 종상향이 필요할 것으로 예상된다. 세 번째, 도시재생뉴딜사업지로 다양한 사업이 진행중에 있다. 능곡시장은 시장공간개선사업이 진행중에 있으며 도시재생 거점시설인 토당문화플랫폼이 2021년 개관하였다. 특히 도시재생뉴딜사업에 포함되지는 않으나 세인연립과 맞닿아 있는 필지에서 고양시가 진행하는 고양형 임대주택 사업이 예정되어 있다. 네 번째, 세인연립과 함께 주변에 노후저층주거지가 산재해 있다. 1990년대 이전에 지어진 건축물이 가장 많은 비율을 차지하며 건축물의 노후화와 함께 주차장 등 기반시설이 부족하다. 세인연립 뿐만 아니라 능곡지역에 산재해 있는 노후저층주거지의 전반적인 주거여건 개선이 필요하다. 따라서 도시재생뉴딜사업, 고양형 임대주택 사업 등과 연계하여 인근 저층주거지의 통합적인 계획을 수립할 필요가 있다.

2. 관련사업 검토

현재 진행하고 있는 도시재생뉴딜사업은 그동안 여러 가지 성과를 거뒀지만 주로 주민참여, 공동체 활성화에 집중하여 주거정비나 도로·주차장 등의 기반시설 확보에는 미흡하였다. 특히 노후 주거지 개선에 미흡하였으며 근본적인 처방을 통해 실행력을 제고하고 주택공급 확대가 필요하다. 이미 중앙정부차원에서 여러 가지 제도개선이 이루어졌다. 도시재생측면에서 주거재생 혁신지구, 주거재생 특화형 뉴딜사업 등이 도입되어 도시재생과 주택정비의 접점을 확대하기 위한 시도가 일어나고 있다. 또한 도시재생 인정사업 확대를 통해 기반시설 조성에 국비지원이 예정되어 있다. 또한 노후저층주거지의 낮은 사업성, 주민동의율, 도시건축규제 등으로 인해 기존의 소규모 정비사업의 실적이

저조했으며 이를 개선하기 위해 소규모주택 정비사업 관련해서 다양한 제도가 태동하였다. 새롭게 진행중인 주택공급활성화 지구, 소규모주택정비 관리지역 등을 검토하여 대상지의 특성에 맞는 정비수법 제안이 필요하다. 마지막으로 생활SOC 복합화 사업이 있다. 일상생활과 밀접한 인프라는 양적·질적으로 부족하며 국민이 체감하는 삶의 질은 낮은 수준에 머물러 있다. 공급된 시설도 대도시, 중심지역 위주로 지역간, 지역내 격차를 유발하고 있다. 특히 노후저층주거지의 경우



[그림 4-10] 관련사업 검토

생활SOC가 부족하며 주차장 등으로 인해 주거정비에 어려움을 겪고 있다. 서비스 소외 지역을 중심으로 생활SOC 복합화 사업과 연계하여 정비할 필요가 있다.

새롭게 정비된 사업중에 세인연립 및 능곡지역에 적용이 가능한 사업은 다음과 같다. 세인연립의 대지규모는 약 5,000㎡로 현재 일반근린형 뉴딜사업이 진행중이며 90세대가 입주하여 있어 정비 시 100호 이상의 주택을 공급가능하다. 이미 국비가 투입된 지역으로 주택공급활성화지구(도심 공공주택복합사업)나 주거재생혁신지구는 지정이 어렵다. 반면에 소규모 주택정비 관리지역은 도시재생활성화지역에도 지정이 가능하며 도시재생뉴딜사업과 대상이 겹치지 않으면 국비 지원이 가능하다. 주거재생 특화형 뉴딜사업도 중복지정이 가능하며 신규 뿐만 아니라 활성화계획이 이미 수립되어 시행중인 지역도 지정이 가능하다. 또한 경제기반형 및 우리동네살리기형은 제외되나 능곡지역은 일반근린형이다. 100호 이상 신규 주택공급사업이 필요하며 세인연립의 경우 요건 충족이 가능하다. 특히 노후 불량주택, 빈집 등을 멸실하고 신규주택을 공급하는 방안을 적극 권장하고 있어 가능성이 있는 사업이다.

[표 4-7] 세인연립 관련사업 검토

구분	규모	사업요건
세인연립	5,000㎡	<ul style="list-style-type: none"> 일반근린형 도시재생활성화지역 내 위치 현재 90세대로 정비 시 100호 이상 공급 가능
주택공급활성화지구	1만㎡ 이상	<ul style="list-style-type: none"> 기존 정비구역이 아닌 곳 중 노후조건 충족한 저층주거지역
주거재생혁신지구	2만㎡ 미만	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생활성화지역 등(기존 사업비가 집행된 지역은 불가)
소규모 주택정비 관리지역	10만㎡ 이내	<ul style="list-style-type: none"> 신축 노후주택이 혼재되어 광역적 개발이 곤란한 저층 주거지로서 노후주택만 소규모로 정비할 필요가 있는 지역 도시재생활성화지역 가능
주거재생특화형뉴딜 사업	-	<ul style="list-style-type: none"> 신규 뿐만 아니라 활성화계획이 이미 수립 시행중인 지역도 가능 경계기반형 및 우리동네살리기형은 제외 (능곡은일반근린형) 100호 이상 신규 주택공급사업 필요 노후 불량주택, 빈집 등을 멸살하고 신규주택을 공급하는 방안 적극 권장

소규모 주택정비 관리지역은 10만㎡ 이내로 광역적인 정비가 가능하며 지정 후 세인연립을 시작으로 다른 노후저층주거지의 정비도 가능하다. 또한 관리지역으로 지정되면 가로주택정비사업과 자율주택정비사업의 특례를 부여받게 된다. 가로주택정비사업의 경우 범위 확대, 공공시행 시 수용권 도입, 결합개발방식 등을 허용받게 되고 자율주택정비사업의 경우 관리지역 내 어디서든 사업 허용, 일정 비율 이상 동의 확보 시 매도청구권을 부여받게 된다. 특히 관리지역의 가장 큰 특징은 공공거점사업의 시행이다. 공공이 공동 또는 단독으로 시행하는 거점사업(소규모주택정비사업)에 관한 계획을 소규모 주택정비 관리계획에 담아야 한다. 이와 함께 생활SOC에 최대 150억원의 국비 지원, 용도지역 상향 및 법적 용적률 상한까지 상향, 공동이용시설 설치 시 바닥면적 산정 제외 등의 건축규제를 완화 받을 수 있다.

[표 4-8] 소규모 주택정비 관리지역

구분	내용
면적·규모	<ul style="list-style-type: none"> 10만㎡ 이내 -> 광역적 정비 가능, 관리지역으로 지정하고 세인연립을 시작으로 다른 사업도 진행 가능
가로·자율주택 특례 부여	<ul style="list-style-type: none"> 가로주택정비사업 : 가로주택정비사업의 범위 확대, 공공시행시수용권 도입, 가로구역이 연접한 경우 결합개발방식 허용 자율주택정비사업 : 관리지역 내 어디서든 사업 허용, 토지등 소유자 4/5이상 및 토지 2/3 이상 동의 확보 시 매도청구권 부여

공공거점사업 시행	• 노후저층주거지 주거환경 개선을 위해 공공참여 소규모 정비사업 시행, 순환이주용 공공임대 건설(사업비의 최대 90% 주택도시기금 융자 지원)
기반시설 생활SOC	• 최대 150억 국비 지원
주민자치사업 유도	• 순환이주용 공공임대 및 공공주차장 활용
건축규제 완화	• 용도지역 상향 및 법적 용적을 상한까지 상향, 공동이용시설 설치 시 바닥면적 산정 제외

주거재생특화형 뉴딜사업은 일반근린형의 경우 추가 지원 국비 100억원이 가능하며 지방비 매칭 비율이 동일하여 총 200억원 투입이 가능하다. 설치 가능한 기반시설 생활SOC로는 보행환경 개선, 소방도로 확보, 공용 주차장, 광장·공원·녹지·유수지 등 공간시설, 이주대책 일환으로 조성(또는 임대)하는 임대주택임시거처, 공원, 녹지, 생활SOC 등 시설비(법정시설 외), 공유기반시설 조성을 위해 필요한 부지정형화 등의 부지매입비, 지역사회 연계를 위해 필요한 부지조성비 등이다. 이를 통해 지역 전체의 활성화, 여건 개선 등을 꾀할 수 있다.

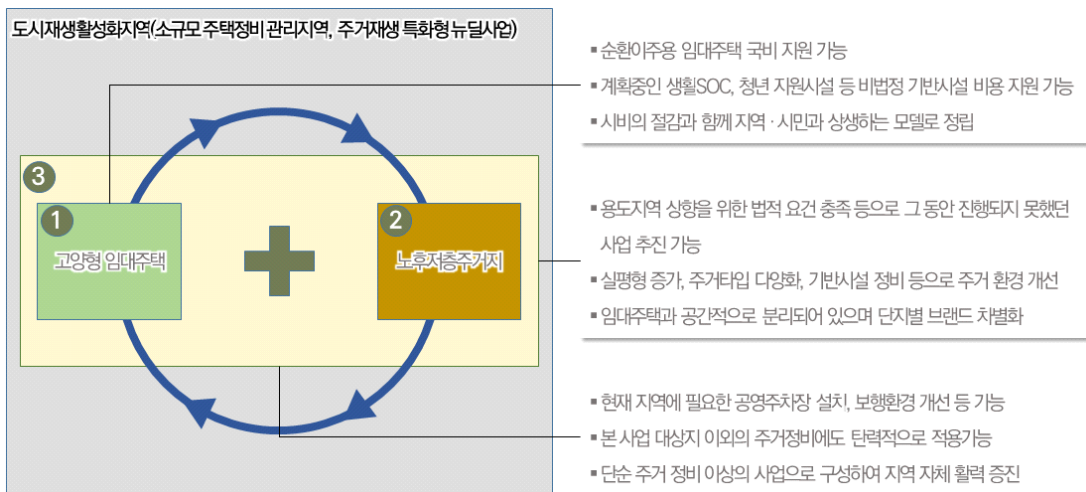
[표 4-9] 주거재생특화형 뉴딜사업

구분	내용
면적규모	<ul style="list-style-type: none"> • 신규로 수립하는 도시재생활성화계획·인정사업계획 뿐 아니라, 활성화계획이 이미 수립·시행 중인 지역도 신청 가능 • 사업기간은 최대 7년으로 탄력적으로 적용 가능
주택공급사업 포함	<ul style="list-style-type: none"> • 단일 또는 복수의 주택공급사업(매입형 임대주택 포함)으로 100호 이상을 신규 공급할 경우 가능 • 도시정비법(재개발, 재건축, 주거환경개선사업), 도시개발법(도시개발사업), 역사권법(역사권개발사업), 산업입지법(산업단지개발사업, 산업단지재생사업), 소규모주택정비법(빈집정비사업, 소규모주택정비사업), 공공주택특별법(공공주택사업)
국비 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 일반근린형의 경우 국비 추가 지원 100억원, 지방비 매칭 비율 동일(국비 100억원 + 사비 100억원 = 총 200억원 투입 가능)
기반시설 생활SOC	<ul style="list-style-type: none"> • 보행환경 개선 • 소방도로 확보, 건축여건 개선 등을 위한 도로 확충 또는 개선 • 공용 주차장(마을관리협동조합 등 자생적 운영방안 필수) • 노후주거지의 과밀해소안전방재 등을 목적으로 조성하는 광장·공원·녹지·유수지 등 공간시설 • 이주대책 일환으로 조성(또는 임대)하는 임대주택임시거처 • 공원, 녹지, 생활SOC 등 시설비(법정시설 외) • 공유기반시설 조성을 위해 필요한 부지정형화 등의 부지매입비 • 지역사회 연계를 위해 필요한 부지조성비

3. 사업화 모델 도출

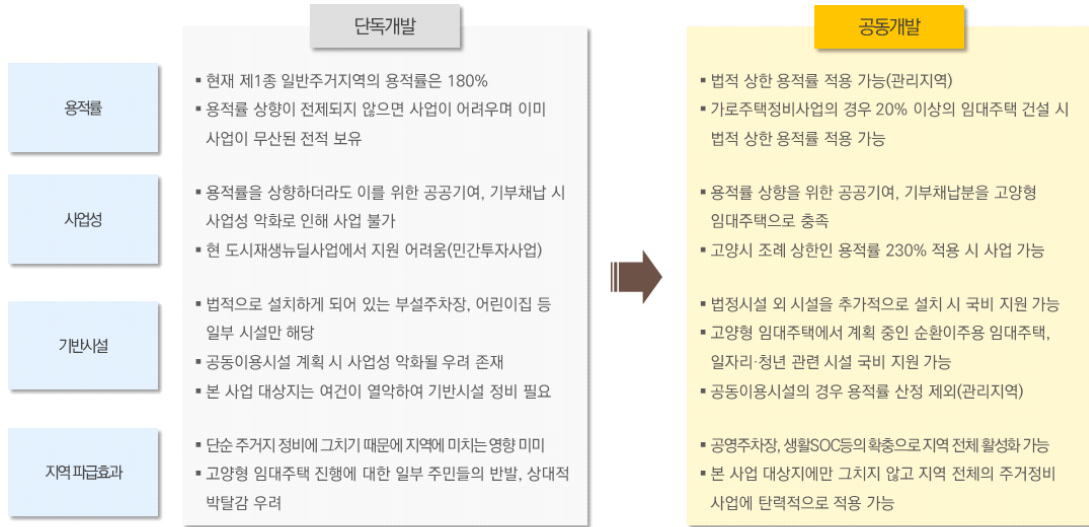
세인연립과 인근 지역의 현황분석 및 관련사업을 검토한 결과 세인연립 뿐만 아니라 인근 주거지 역시 통합적으로 관리할 필요성이 나타났다. 특히 소규모 주택정비 관리지역 및 주거재생 특화형 뉴딜사업의 요건에 부합하는 것으로 나타나 관련 사업 공모 준비가 필요하다. 또한 현재 진행중인 고양형 임대주택과 결합하여 정비사업을 진행할 필요가 있다. 주거재생 특화형 뉴딜사업의 경우 고양형 임대주택에서 계획중인 순환이주용 임대주택 및 생활SOC, 청년 지원시설 등 비법정 기반시설의 비용지원이 가능하다. 시비의 절감과 함께 지역·시민과 상생하는 모델로 정립이 가능하다. 또한 소규모 주택정비 관리지역으로 지정 시 용도지역 상향 및 용적률 완화가 가능하며 그 동안 진행하지 못했던 사업 추진이 가능해질 수 있다. 실평형 증가, 주거타입 다양화, 기반시설 정비 등으로 일대 전체의 주거 환경 개선이 가능할 수 있으며 고양형 임대주택과 공간적으로 분리되어 단지별 브랜드 차별화도 가능하다. 현재 지역에 필요한 공영주차장, 보행환경 개선 등도 활용할 수 있으며 단순 주거 정비 이상의 사업으로 구성하여 지역 자체 활력을 증진할 수 있다.

[그림 4-11] 세인연립 사업화 모델 도출

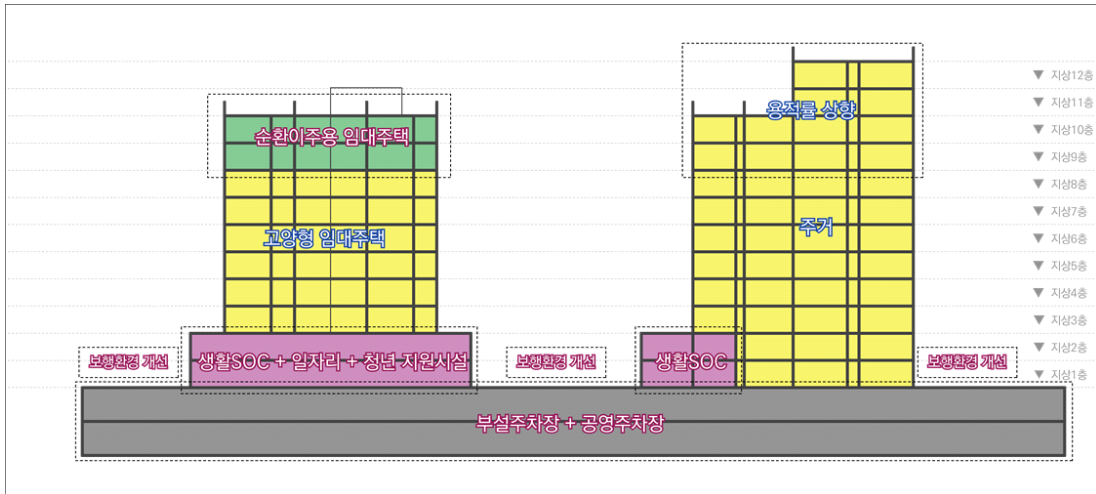


이상의 내용을 세인연립 단독개발과 고양형 임대주택이 결합된 소규모 주택정비 관리지역, 주거재생 특화형 뉴딜사업 등의 공동개발로 나누어서 정리하면 다음과 같다. 단독개발이 어려운 세인연립을 대상으로 공동개발 시 시에서 추진하는 고양형 임대주택과 세인연립, 그리고 세인연립 일대의 주거지 모두에게 이로운 결과 도출이 가능하다. 용적률 측면에서 현재 세인연립은 제1종 일반주거지역이며 용적률은 180% 으로 제한되어 있다. 용도지역 상향이 전제되지 않으면 사업이 어려우며 이미 사업이 무산된 전적을 보유하고 있다. 소규모 주택정비 관리지역으로 지정 시 법적 상한 용적률 적용 또는 용도지역의 상향이 가능하여 사업이 현실적으로 진행될 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 사업성 측면에서 용적률을 상향하더라도 이를 위한 공공기여, 기부채납 시 사업성 악화로 인해 사업이 불가능할 수 있다. 이 경우에도 용적률 상향을 위한 공공기여, 기부채납분을 고양형 임대주택으로 충족하고 제2종 일반주거지역의 고양시 조례 상한인 용적률 230% 적용 시 사업이 가능하다. 기반시설 측면에서 본 사업 대상지는 여건이 열악하여 법적으로 설치하게 되어 있는 부설주차장, 어린이집 등을 제외하고도 추가적인 기반시설의 정비가 필요하나 공동이용시설 계획 시 사업성이 악화될 우려가 존재한다. 소규모 주택정비 관리지역 또는 주거재생 특화형 뉴딜사업 진행 시 법정시설 외 시설을 추가적으로 설치할 경우 국비 지원이 가능하다. 또한 고양형 임대주택에서 계획 중인 순환이주용 임대주택, 일자리·청년 관련 시설 역시 국비 지원이 가능하다. 또한 소규모 주택정비 관리지역에서 공동이용시설의 경우 용적률 산정에서 제외하는 등의 혜택이 있어 사업 진행에 더욱 도움을 받을 수 있다. 지역 파급효과 측면에서도 세인연립 단독개발은 단순 주거지 정비에 그치기 때문에 지역에 미치는 영향이 미미하며 고양형 임대주택 진행에 대한 일부 주민들의 반발, 상대적 박탈감 등이 우려되고 있다. 따라서 공동개발하여 공영주차장, 생활SOC 등의 확충으로 지역 전체를 활성화 하고 세인연립에만 그치지 않고 지역 전체 주거정비 사업에 탄력적으로 적용가능하다는 이점이 있다.

[그림 4-12] 개발방식별 비교



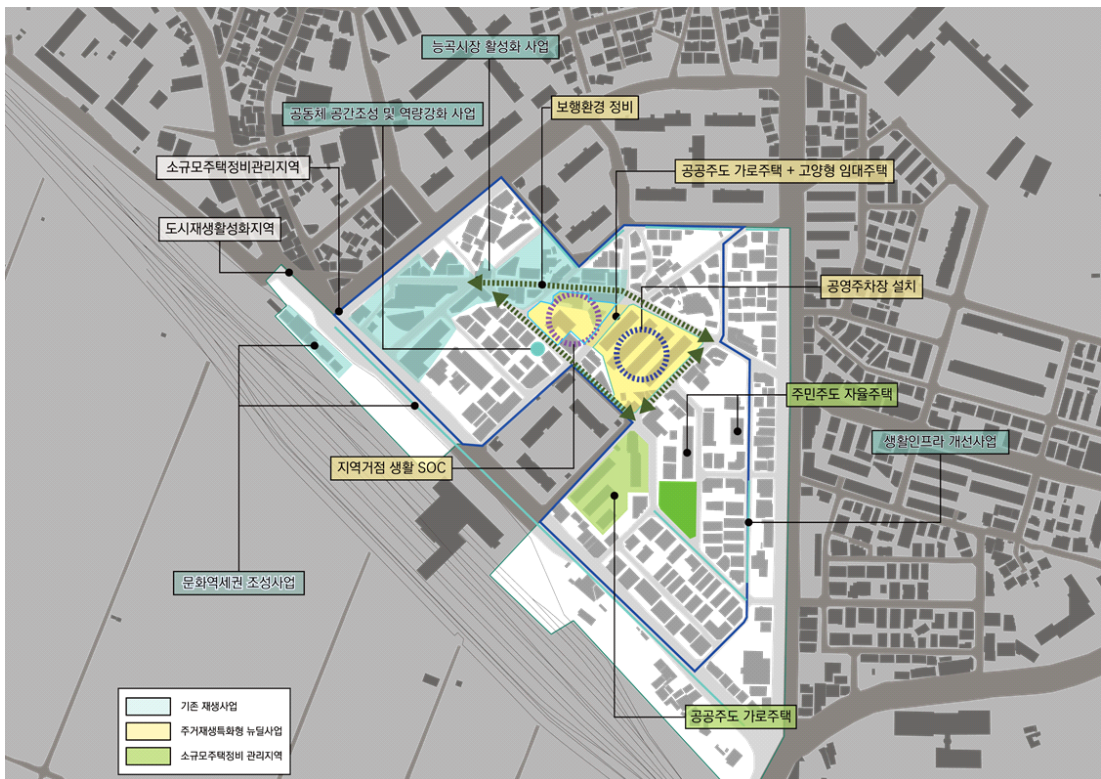
[그림 4-13] 공동개발 시 이점



현재 진행중인 도시재생뉴딜사업과 주거재생특화형 뉴딜사업, 소규모주택정비관리 지역 등의 구역을 정리하면 다음과 같다. 능곡지역은 현재 능곡시장 활성화 사업, 공동체 공간조성 및 역량강화 사업, 문화역세권 조성사업, 생활인프라 개선사업 등을 진행중에 있다. 여기에 더불어 주거재생특화형 뉴딜사업으로 세인연립과 고양형 임대주택사업을

함께 공공주도 소규모주택정비사업을 실시하고 공영주차장, 지역거점 생활SOC 등을 설치하여 지역 전체의 활성화를 도모할 수 있다. 또한 현재 도시재생활성화계획 상 민간투자 사업으로 명시되어 있는 대당연립 등을 소규모주택정비 관리지역의 공공 거점사업으로 실행한다. 공공주도로 소규모주택정비 사업을 진행한 후 민간의 여건에 따라 주민주도 자율주택 정비사업 등이 안착할 수 있도록 지원한다.

[그림 4-14] 세인연립 총괄 계획도



4. 사업성 분석

세인연립을 대상으로 사업성을 분석한 결과는 다음과 같다. 용적률 200%와 230%로 나누어서 진행하였으며 조례 상한 용적률인 230% 적용 시 기부채납 등은 고양형 임대주택에서 부담하는 것으로 하였다. 세인연립의 공부상 면적은 4,986.00㎡이며 세인연립과 인접해 있는 859-2, 859-3번지를 결합하여 총 5,474.90㎡를 대상으로 하였다.

1) 용적률 200%

용적률 200% 적용 시 건폐율은 27.50%, 용적률 산정 연면적은 10,948.50㎡가 도출되었으며 59형 130세대가 가능할 것으로 판단된다. 조경면적과 주차대수는 모두 법정 기준을 충족하도록 계획하였다.

[표 4-10] 건축개요(용적률 200%)

구분		내용			
대지위치	경기도 고양시 덕양구 토당동385-7외 2필지				
지역지구	제1종일반주거지역, 제2종일반주거지역				
대지면적	구분	385-7	859-2	859-3	소계
	공부상면적	4,986.00 ㎡	328.00 ㎡	160.90 ㎡	5,474.90 ㎡
	계	4,986.00 ㎡	328.00 ㎡	160.90 ㎡	5,474.90 ㎡
건축면적		1,505.82 ㎡	(455.51평)		
건 폐 율	계획	27.50%	법정	60.00%	
연 면 적	15,948.50 ㎡	(4,824.42평)	확장бал코니포함	18,548.50 ㎡	(5,610.92평)
용적률산정연면적		10,948.50 ㎡	(3,311.92평)		
용적률	계획	199.98%	법정	230.00%	(2종일반기준)
확장포함용적률		247.47%			
세 대	59A 130세대				
규 모	지하1층, 지상10층				
도로현황	북서측 9m도로, 북동측 8m도로, 남동측 8m도로				
주요마감	외부용수성페인트				
냉 난 방	개별 냉난방				
조경면적	법정	대지면적의 15%			
	계획	대지면적의 15.5%			
주차대수	법정	공동주택	세대당 0.7대	91.00 대	(도시재생 활성화지역)
	계획		세대당 1대	130.00 대	

중전평가액은 공지가가의 210%를 적용하였으며 90세대의 중전평가액은 28,557,452천원으로 산정되었다. 또한 90세대 중 10%는 사업에 참여하지 않는 다고 가

정하여 10%를 제외한 종전 총가액은 25,701,706천원으로 도출되었다. 정비사업 총 수입에서 조합원은 앞서 기술하였듯이 90세대 중 10%를 제외한 81세대로 가정하였고 일반 분양분을 49세대로 산정하였다. 일반분양의 추정 분양단가는 주변 지역의 분양가 조사를 토대로 평당 18,000천원으로 가정하여 세대당 454,385천원으로 산정하였으며 총 22,264,877천원으로 도출되었다. 조합원 분양의 추정 분양단가는 일반 분양분의 90% 수준인 16,200천원으로 가정하여 세대당 408,947천원으로 산정하였으며 총 33,124,685천원으로 도출되었다. 정비사업의 총 지출은 도급공사비, 사업간접비, 금융비용, 현금청산 등을 산정한 결과 34,337,513천원으로 집계되었다. 도출된 금액을 토대로 비례율을 계산하면 총 분양 수입 추정액 55,389,562천원에서 총 사업비 추정액인 34,337,513천원을 제외하고 종전자산 평가 추정액 25,701,706천원으로 나누면 81.91%로 집계된다. 추정분담금은 종전가에 따라 조금씩 달라진다. 종전가 300,000천원으로 산정 시 권리가액은 245,727천원으로 분담금은 163,219천원으로 추정되었다. 종전가액을 400,000천원으로 산정 시 권리가액은 327,637천원으로 상향되며 분담금은 81,310천원으로 추정되었다.

[표 4-11] 사업성 분석(용적률 200%)

1. 종전자산평가액					
종전 평형	세대수	면적	종전평가액	종전 총가액	비 고
26.9평형	90 (2)	1,508 (99,22+48,67)	28,557,452	25,701,706	공시지가의 210%
計				25,701,706	

2. 정비사업 총 수입						
구 분	평형	세대수	추정 분양단가	추정 분양가	추정 분양총액	비 고
공동주택 일반분양	25.2평형	49	18,000	454,385	22,264,877	
	計	49			22,264,877	
공동주택 조합원	25.2평형	81	16,200(일반분양 의 90%)	408,947	33,124,685	
	計	81			33,124,685	
計		130			55,389,562	

3. 정비사업 총 지출					
구 분	도급공사비	사업간접비	금융비용	현금청산 등	計
금 액	21,502,152	8,595,526	1,252,726	2,987,109	34,337,513

4. 비례율 산정		
총분양수입추정액(55,389,562) - 총사업비추정액(34,337,513)	=	81,91%
종전자산 평가 추정액(25,701,706)		

5. 추정 분담금				
구 분	비례율	종전가	관리가액	분담금
분담금	81.91%	300,000	245,727	163,219
추정액		400,000	327,637	81,310

2) 용적률 230%

용적률 230% 적용 시 건폐율은 27.50%, 연면적은 12,617.50㎡가 도출되었으며 59형 150세대가 가능할 것으로 판단된다. 조경면적과 주차대수는 모두 법정 기준을 충족하도록 계획하였다.

[표 4-12] 건축개요(용적률 230%)

구분	내용				
대지위치	경기도 고양시 덕양구 토당동385-7외 2필지				
지역지구	제1종일반주거지역, 제2종일반주거지역				
대지면적	구분	385-7	859-2	859-3	소계
	공부상면적	4,986.00 m ²	328.00 m ²	160.90 m ²	5,474.90 m ²
	계	4,986.00 m ²	328.00 m ²	160.90 m ²	5,474.90 m ²
건축면적		1,505.82 m ²	(455.51평)		
건 폐 율	계획	27.50%	법정	60.00%	
연 면 적	17,617.50 m ²	(5,329.29평)	확장발코니포함	20,617.50 m ²	(6,236.79평)
용적률산정연면적		12,617.50 m ²	(3,816.79평)		
용적률	계획	230.46%	법정	230.00%	(2종일반기준)
확장포함용적률		285.26%			
세 대	59A 150세대				
규 모	지하층, 지상2층				
도로현황	복서측 9m도로, 북동측 8m도로, 남동측 8m도로				
주요마감	외부용수성페인트				
냉 난 방	개별 냉난방				
조경면적	법정	대지면적의 15%			
	계획	대지면적의 15.5%			
주차대수	법정	공동주택	세대당 0.7대	105.00 대	(도시재생 활성화지역)
	계획		세대당 1대	130.00 대	

중전평가액은 공지가의 210%를 적용하였으며 90세대의 중전평가액은 28,557,452천원으로 산정되었다. 또한 90세대 중 10%는 사업에 참여하지 않는 다고 가

정하여 10%를 제외한 종전 총가액은 25,701,706천원으로 도출되었다. 정비사업 총 수입에서 조합원은 앞서 기술하였듯이 90세대 중 10%를 제외한 81세대로 가정하였고 일반 분양분을 69세대로 산정하였다. 일반분양의 추정 분양단가는 주변 지역의 분양가 조사를 토대로 평당 18,000천원으로 가정하여 세대당 454,385천원으로 산정하였으며 총 31,352,582천원으로 도출되었다. 조합원 분양의 추정 분양단가는 일반 분양분의 90% 수준인 16,200천원으로 가정하여 세대당 408,947천원으로 산정하였으며 총 33,124,685천원으로 도출되었다. 정비사업의 총 지출은 도급공사비, 사업간접비, 금융비용, 현금청산 등을 산정한 결과 38,363,663천원으로 집계되었다. 도출된 금액을 토대로 비례율을 계산하면 총 분양 수입 추정액 64,477,267천원에서 총 사업비 추정액인 38,363,663천원을 제외하고 종전자산 평가 추정액 25,701,706천원으로 나누면 101.60%로 집계된다. 추정분담금은 종전가에 따라 조금씩 달라진다. 종전가 300,000천원으로 산정 시 권리가액은 304,808천원으로 분담금은 104,139천원으로 추정되었다. 종전가액을 400,000천원으로 산정 시 권리가액은 406,140천원으로 상향되며 분담금은 2,536천원으로 추정되었다.

[표 4-13] 사업성 분석(용적률 230%)

1. 종전자산평가액					
종전 평형	세대수	면적	종전평가액	종전 총가액	비 고
26.9평형	90 (2)	1,508 (99.22+48.67)	28,557,452	25,701,706	공사지가의 210%
計				25,701,706	

2. 정비사업 총 수입						
구 분	평형	세대수	추정 분양단가	추정 분양가	추정 분양총액	비 고
공동주택 일반분양	25.2평형	69	18,000	454,385	31,352,582	
	計	69			31,352,582	
공동주택 조합원	25.2평형	81	16,200	408,947	33,124,685	
	計	81			33,124,685	
計		150			64,477,267	

3. 정비사업 총 지출					
구 분	도급공사비	사업간접비	금융비용	현금청산 등	計
금 액	23,735,767	9,440,629	1,304,025	3,883,242	38,363,663

4. 비례율 산정			
총분양수입추정액(64,477,267)- 총사업비추정액(38,363,663)	=		101.60%
중전자산 평가 추정액(25,701,706)			

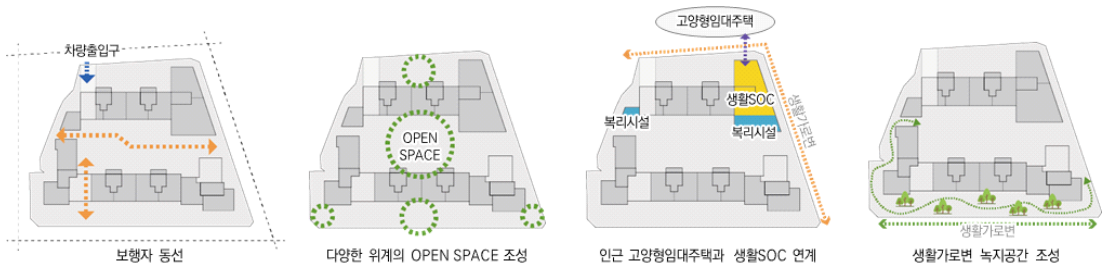
5. 추정 분담금				
구 분	비례율	중전가	관리가액	분담금
분담금	101.60%	300,000	304,808	104,139
추정액		400,000	406,410	2,536

5. 시뮬레이션

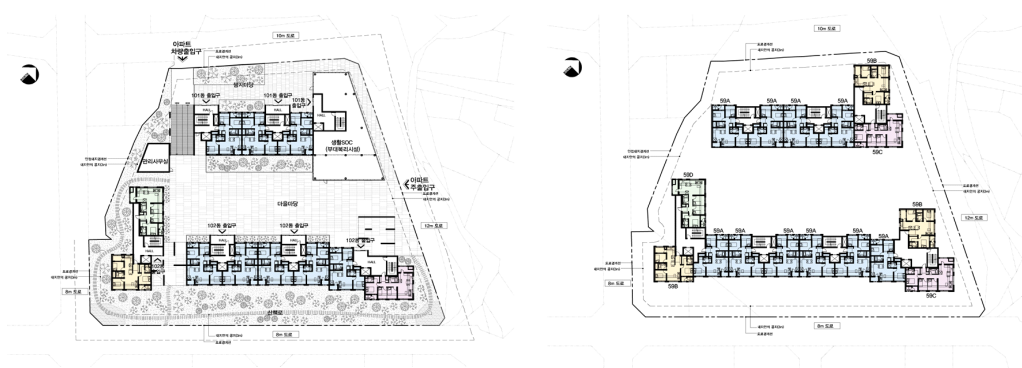
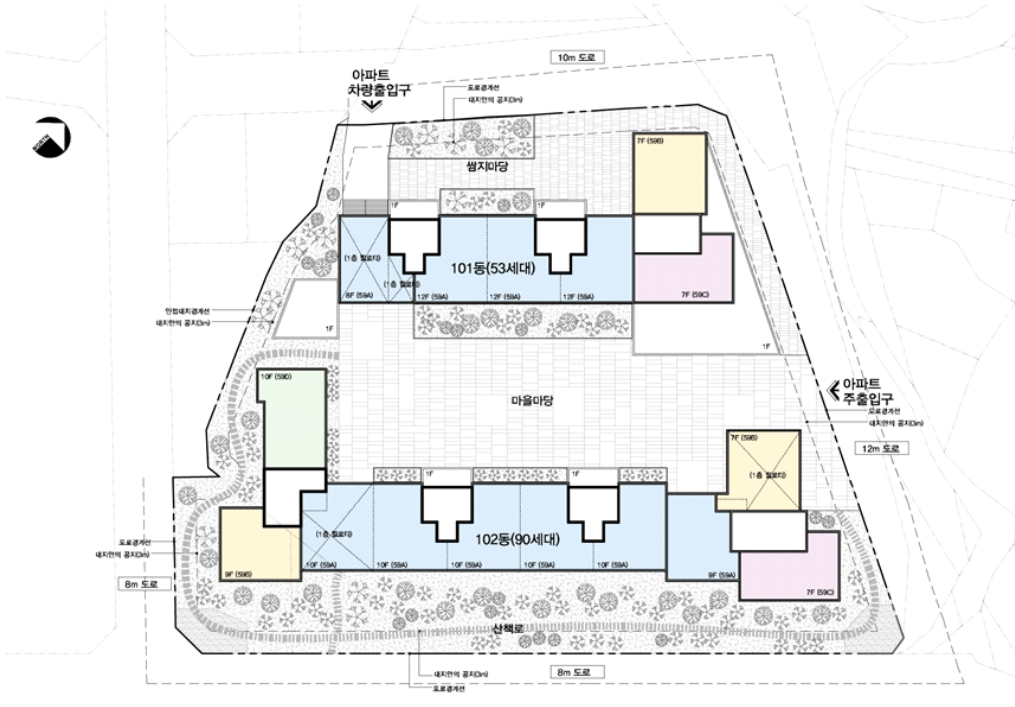
본 연구에서 제시한 사업이 실현성이 있는지를 검토하기 위해 배치, 평면, 단면 등을 계획하였다.

배치는 동남향을 기준으로 밀도를 높이기 위해 중정형 구조를 택했다. 아파트 주출입구와 차량출입구를 분리했으며 두 개의 동으로 계획하였다. 가운데에 마을마당이 들어서며 외곽으로는 산책로와 쌈지마당 등 다양한 위계의 오픈스페이스를 조성했으며 인근 고양형임대주택과 생활SOC를 연계하기 위해 맞닿아 있는 위치에 배치하였다. 생활가로 변에는 녹지공간을 또한 조성하였다.

[그림 4-15] 기본 방향

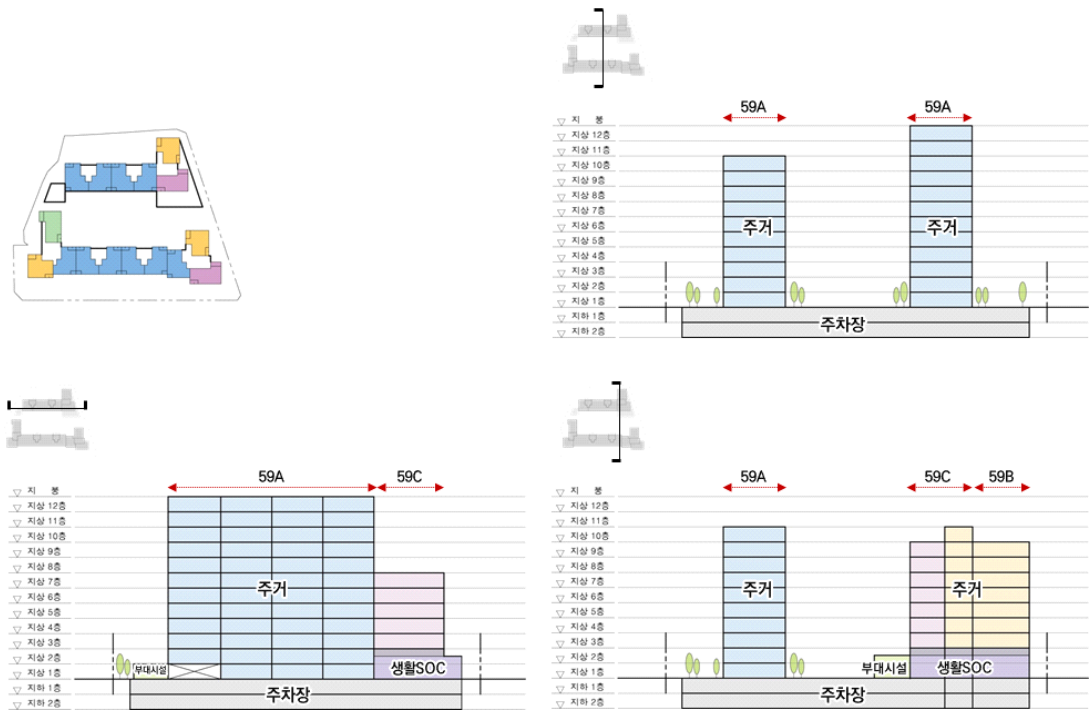


[그림 4-16] 배치계획

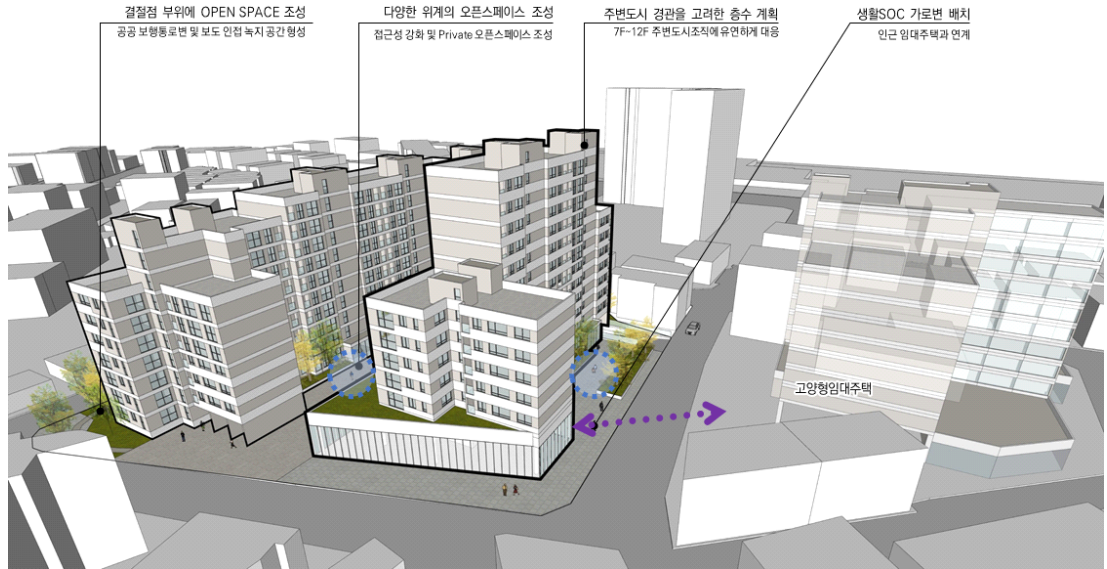


주변 건물과의 조화를 고려하여 건물높이는 10층 내외로 계획하고, 최고층수는 12층 이하로 계획하였다. 남측 102동 주동 높이는 10층 이하로 하여 중정 및 북측 101동의 채광을 고려하였고 생활가로변 1층에 공동주택 부대시설 및 생활SOC 계획하여 접근성, 이용성을 고려하였다. 지하주차장은 2개층으로 계획하여 공동주택 및 공용주차장으로 활용하도록 하였다.

[그림 4-17] 단면계획



[그림 4-18] 조감도-1



[그림 4-19] 조감도-2



[그림 4-20] 조감도-3



[그림 4-21] 조감도-4



[그림 4-22] 조감도-5



제3절 수정다세대

1. 현황 분석

1) 일반현황

수정다세대는 고양 도시재생활성화지역 내에 위치하며 일반상업지역과 제2종일반 주거지역에 속한다. 대지면적은 2,010㎡, 건축면적 99㎡에 연면적 2,893.4㎡(용적률 산정 연면적은 2,479.59㎡)로 현재 수정다세대의 용적률은 123.3%이다. 총 9개 동으로 이루어져 있으며 각 동마다 6세대씩 총 54세대를 수용할 수 있는 규모이다. 1987년에 건축되어 30년 이상 경과한 노후 건축물에 속한다.

[표 4-14] 수정다세대 일반현황

구분		내용
주소		경기도 고양시 덕양구 고양동 194-1 외 8필지
토지 정보	대지면적	2,010㎡
	용적률	123.3%
	토지이용	일반상업지역, 제 2종일반주거지역
	도로조건	세로각지가 (3동, 9동만 세로한면 (불))
	공시지가	1,038,000~1,248,000 원 /㎡ (2021년 01월 기준)
건축물 정보	건축면적	99㎡
	연면적	2893.4㎡ (용적률 산정용 : 2479.59㎡)
	승인날짜	1987년 1월 14일
	현황	수정다세대 1동 ~ 9동 / 지하 1층 ~ 2층, 지하 1층 ~ 3층 (동별로 상이)
	세대	54세대 (각 동별 6세대)

[그림 4-23] 고양도시재생활성화지역 및 수정다세대 위치



2) 인구현황

수정다세대와 고양 도시재생활성화지역은 행정구역 상 고양동에 위치하며, 고양동은 관산동, 원신동, 삼송동, 효자동과 인접하다. 고양동의 경우, 고양시 전체 평균에 비해 0~19세 인구의 비율이 비교적 높은 반면, 20~39세 인구의 비율은 약 4.4%p 낮은 양상을 보인다. 또한 40~64세 인구의 비율은 고양시와 비슷한 반면 65세 이상의 고령인구 비율은 약 4.4%p 높다. 즉 고양시의 인구구조와 달리, 청년인구는 적고 고령인구는 많은 것으로 나타났다. 관산동의 경우 0~39세 인구의 비율이 낮게 나타났고 40세 이상 인구의 비율은 높게 나타나 고령화가 심화되고 있는 인구구조를 보였다. 원신동은 수정다세대 인근 행정동 중 가장 높은 0~19세 인구비율을 보였고, 다른 연령층의 비율은 낮게 나타났다. 삼송동은 0~19세 인구비율은 낮으나 20~39세 인구비율이 높고, 40~64세 인구비율은 낮으나 고령인구의 비율은 높은 양상을 보인다. 마지막으로 효자동의 경우 0~39세 인구의 비율은 고양시 전체 평균에 비해 높게 나타났으나, 40세 이상의 인구비율은 3.4%p 이상 낮게 나타나 고령화가 비교적 진행되지 않은 행정동이다.

전체 인구수로 살펴보면, 고양동이 30,474명으로 인근 행정동 중 관산동(36,711명) 다음으로 인구수가 많다. 다음으로 원신동(23,720명)과 삼송동(23,032명)의 인구수가 비슷하게 나타났으며, 효자동(11,634명)의 인구수가 가장 적은 것으로 나타났다.

[표 4-15] 수정다세대 인근 행정동 인구현황

	0-19세	20-39세	40-64세	65세 이상
고양시 전체 평균	187,130명 17.3%	293,706명 27.2%	452,670명 41.9%	145,710명 13.5%
고양동	5,408명 17.7%	6,949명 22.8%	12,669명 41.6%	5,448명 17.9%
관산동	4,997명 13.6%	8,488명 23.1%	16,168명 44.0%	7,058명 19.2%
원신동	5,090명 21.5%	6,300명 26.6%	9,244명 39.0%	3,086명 13.0%
삼송동	3,800명 16.5%	7,204명 31.3%	8,672명 37.7%	3,356명 14.6%
효자동	2,422명 20.8%	3,940명 33.9%	4,098명 35.2%	1,174명 10.1%

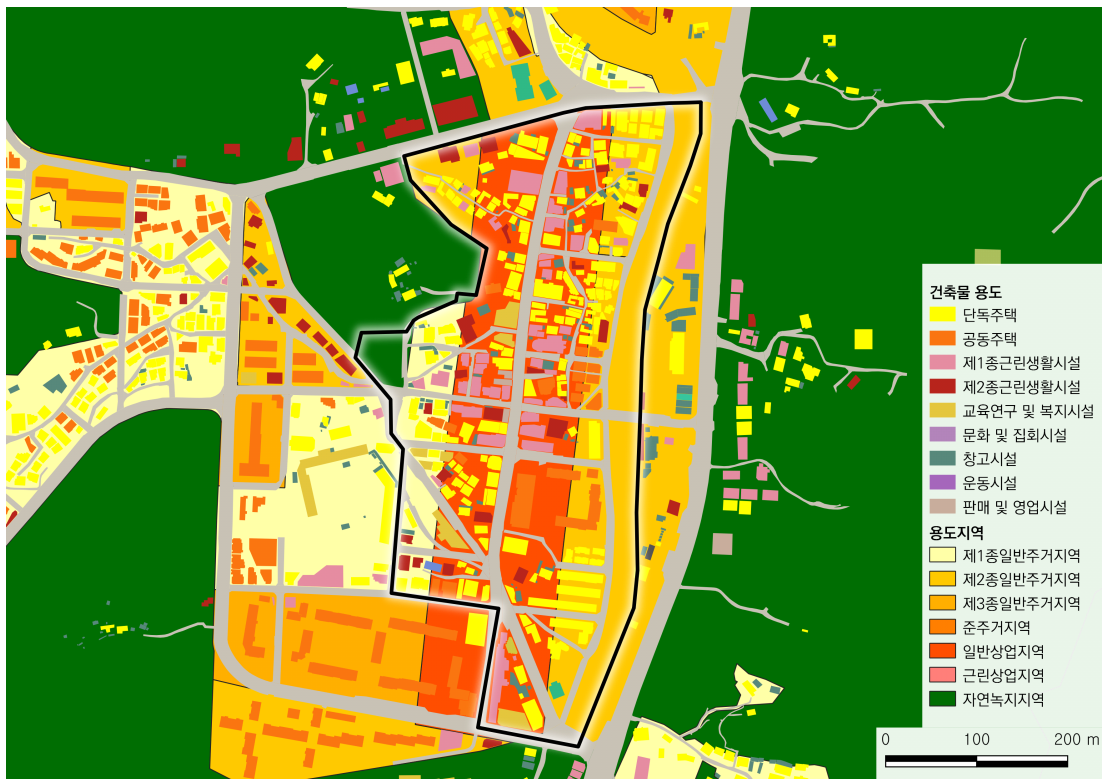
<자료> 행정안전부, 「주민등록인구현황」, 2020년 기준

3) 건축물 및 토지이용

수정다세대가 속하는 고양 도시재생활성화지역은 일반상업지역이 중심에 있고, 일반상업지역 양쪽으로 제1종일반주거지역과 제2종일반주거지역이 지정되어있다. 수정다세대가 위치한 필지의 경우 일반상업지역과 제2종일반주거지역에 포함된다.

건축물의 경우, 수정다세대는 공동주택으로 고양 도시재생활성화지역 내 공동주택 21개 동 중 9개 동을 차지한다. 수정다세대 인근에는 현재 단독주택과 근린생활시설, 창고시설 등이 위치하고 있다. 나아가 고양 도시재생활성화지역의 364개 건축물 중 주거용 건축물은 191개 동으로 전체 건축물의 52.47%를 차지하여 가장 높은 비율로 나타났으며, 다음으로 창고시설이 25.82%로 높았다³⁹⁾.

[그림 4-24] 수정다세대 건축물 및 토지이용 현황



39) 행정안전부 도로명주소 데이터 기준

고양 도시재생활성화지역 내 건축물의 규모 및 노후도 현황은 다음과 같다. 먼저 1층 규모의 건물이 288동으로 전체 건물의 79.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 2층 규모 4.7%, 3층 규모 4.1%로 3층 이하의 건물이 전체 건물의 87.91%를 차지하고 있어 저층주거지 밀집 지역이라는 것을 알 수 있다. 이는 세인연립이 위치한 능곡 도시재생활성화지역(3층 이하의 건물 74.5%)과 비교하여도 저층 건축물의 비율이 높았다. 이때, 수정다세대는 2층과 3층 규모의 건물이다.

[표 4-16] 고양 도시재생활성화지역 내 건축물 규모

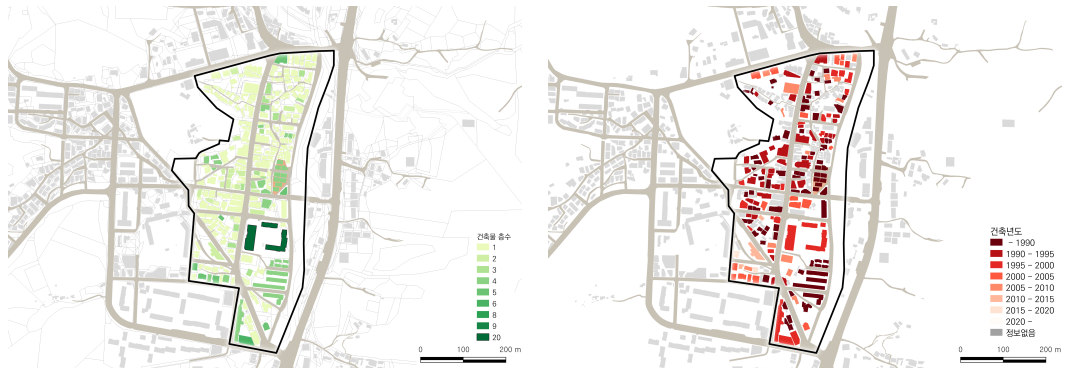
구분	1층	2층	3층	4층	5층	6층	20층	정보없음
건물 수	288	17	15	32	7	1	3	1
비율	79.1%	4.7%	4.1%	8.8%	1.9%	0.3%	0.8%	0.3%

또한 고양 도시재생활성화지역에는 1990년대의 건축물이 다수 위치하고 있다. 건축연도 정보가 없는 건축물을 제외하고 1990년대 이전에 지어진 건축물의 비율이 78.74%로 과반수의 건축물이 노후되어 있는 상황이다. 또한 2010년대에 지어진 건축물은 5개동, 2020년대에 지어진 건축물은 1개동으로 새로운 건축물의 건축이 활발하게 이루어지고 있지 않았다. 수정다세대도 1987년에 건축되어 노후된 건축물에 속한다.

[표 4-17] 고양 도시재생활성화지역 내 건축물 건축 연도

구분	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대	2020년대	정보없음
건물 수	9	58	70	31	5	1	190
비율	2.5%	15.9%	19.2%	8.5%	1.4%	0.3%	52.2%

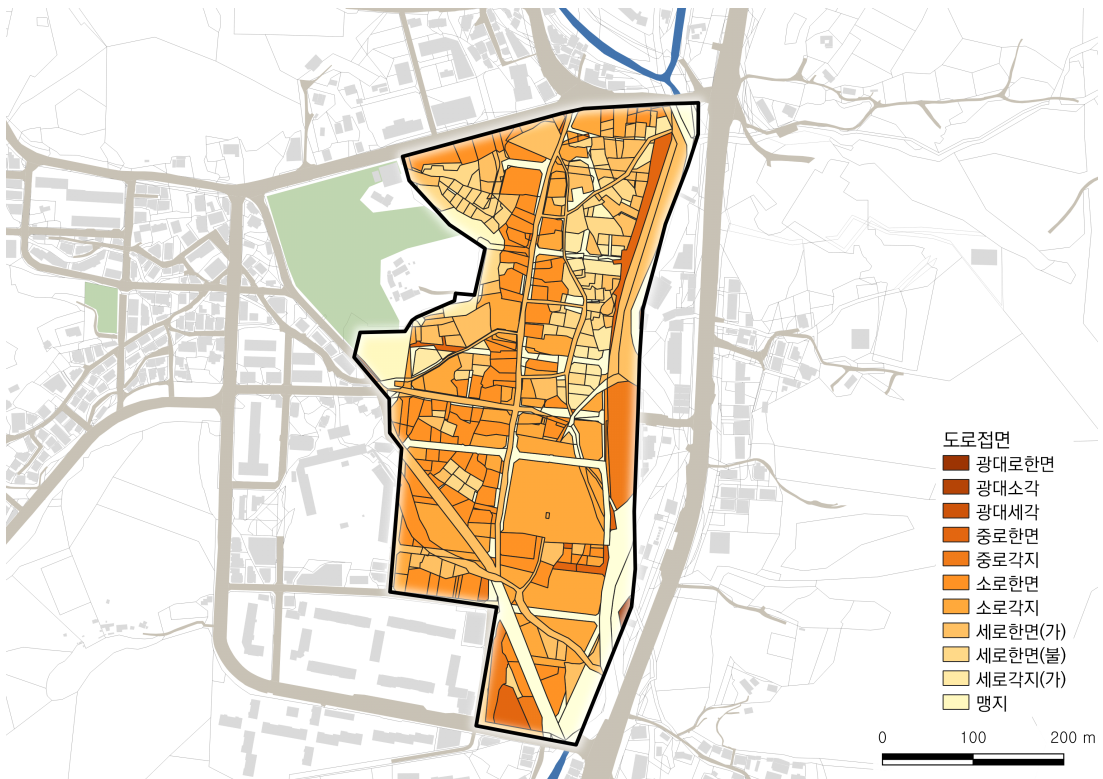
[그림 4-25] 수정다세대 건축물 규모 및 노후도 현황



4) 교통 및 도로

수정다세대는 도로 중 호국로, 동헌로, 혜음로, 벽제관로와 인접하다. 하지만 인근에 지하철역은 없어 다소 대중교통이 불편한 지역이다. 고양 도시재생활성화지역 내 총 도로연장은 약 3,543.7m이고 도로 폭이 4m 이하인 도로는 총 693.37m로 전체 도로연장에서 19.6%를 차지한다. 또한 13m 폭의 도로가 25.3%를 차지하여 가장 길었다. 도로접면 특성을 살펴보면, 소로한면과 세로한면(가) 조건인 필지가 가장 많았다. 이때 소로한면은 폭 8m 이상, 12m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지이며 세로한면(가)는 자동차 통행이 가능한 폭 8m 미만의 도로에 한 면이 접하고 있는 토지를 의미한다. 이에 따라 고양 도시재생활성화지역 내 각 필지의 도로접면조건은 양호한 것으로 나타났다.

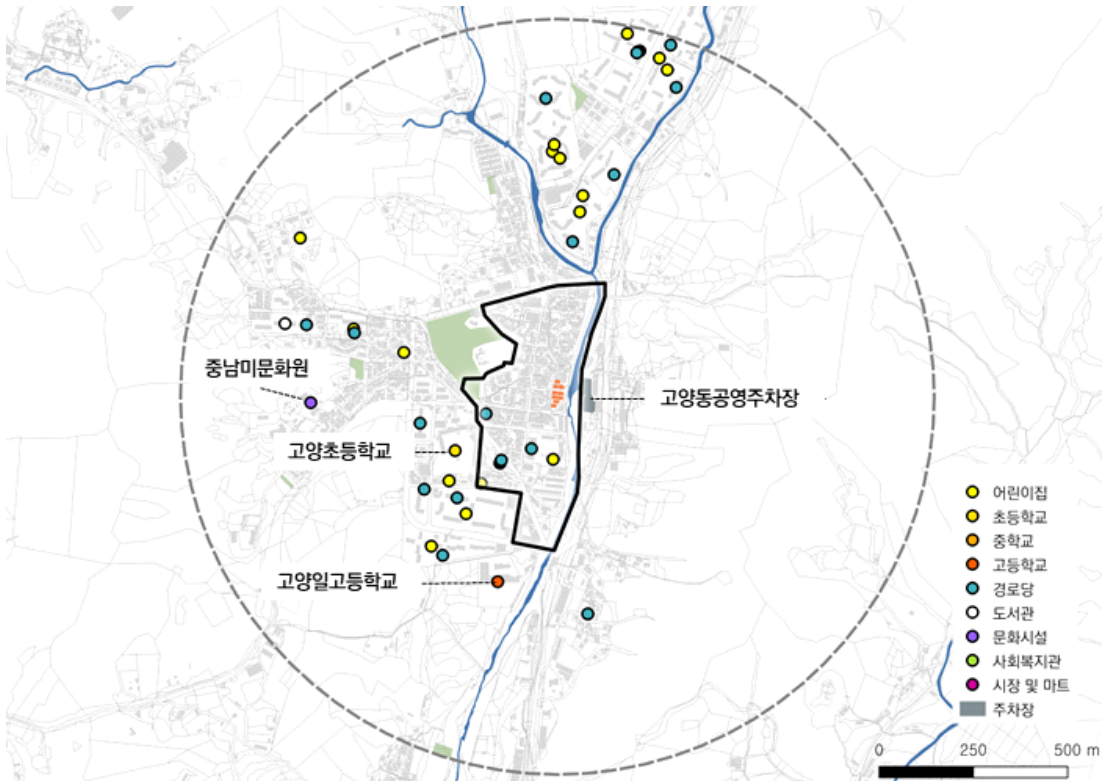
[그림 4-26] 수정다세대 교통 및 도로 현황



5) 주요시설

수정다세대로부터 1km 반경 내의 주요시설을 분석한 결과, 특징적인 시설이나 생활 SOC는 부재한 것으로 나타났다. 보육 및 교육시설에서 어린이집은 다수 있으나 고양 도시재생활성화지역 내에는 2개소 밖에 없는 것으로 나타났다. 또한 1km 반경 내에 초등학교와 고등학교가 각각 1개소씩 있으나 중학교는 부재한 것으로 나타났다. 복지 측면에서 경로당은 1km 반경 및 고양 도시재생활성화지역 모두에 위치하고 있는 것으로 나타났다으나 사회복지관은 없었다. 문화 관련 시설 중에는 고양작은도서관 등 비교적 규모가 작은 도서관 3개소와 중남미 문화원이 위치하고 있다. 주차장은 고양동공영주차장이 수정다세대 인근에 위치하고 있으며 총 94대를 수용할 수 있는 규모이다.

[그림 4-27] 수정다세대 주요 시설 현황



6) 현황종합 및 시사점

수정다세대의 주요 현황 종합 및 이에 대한 시사점은 다음과 같다. 첫 번째, 수정다세대가 위치한 고양동은 고령인구의 비율이 높고 20~39세 청년 인구의 비율이 낮다. 따라서 주 연령층의 수요에 맞는 생활SOC 확보가 필요하며 향후 주거 수요를 고려하여 평형을 계획해야한다. 두 번째, 고양 도시재생활성화지역은 제1종·2종일반주거지역과 일반상업지역이 혼재해있으며 수정다세대는 제2종일반주거지역과 일반상업지역에 위치하고 있기 때문에 토지용도에 적합한 계획을 수립해야한다. 세 번째, 고양 도시재생활성화지역 내 건물의 87.9%가 3층 이하의 저층 건물이며 1990년대 이전에 지어진 건축물이 78.7%로 노후저층주거지에 속한다. 또한 고양 도시재생활성화지역 내에 생활SOC가 부족하다는 문제점이 있다. 따라서 수정다세대 뿐만 아니라 인근 저층주거지의 통합적인 계획 수립을 통해 고양 도시재생활성화지역 전반의 주거여건 개선이 필요하다. 또한 고양 도시재생활성화지역 내 주민 수요에 맞는 생활SOC 공급도 필요할 것으로 보인다. 마지막으로 수정다세대는 공동주택으로 인근에는 단독주택과 창고시설, 제1종·2종 근린생활시설 등이 분포하고 있으며, 수정다세대 건축물은 1987년에 지어져 노후되었다. 따라서 인근 지역 및 인근 노후건축물과의 조화를 고려하여 종합적인 개선방안을 도출해야한다.

2. 관련 사업 검토

수정다세대의 경우에는 대지면적이 약 2,000m²이며 세대수는 54세대로 규모가 작다. 도시재생활성화지역으로 지정은 되었으나 도시재생뉴딜사업은 아직 진행되지 않고 있다. 수정다세대만 정비할 것인지 이외의 지역도 통합적으로 진행 할 것인지에 따라 여러 가지 대안을 고려할 수 있다. 물론 수정다세대의 입주민들이 본인부담금으로 가로주택정비사업이나 소규모 재건축을 진행할 수도 있다. 하지만 이 경우 비례율 등 사업성이 적을 것이고 민간의 영역에서 자력갱신하기 쉽지 않은 대상지이다. 따라서 이를 개선하기 위한 공공의 참여가 필수적이다.

새롭게 태동된 사업들을 기반으로 수정다세대를 포함하여 전체적인 지역의 정비를

위해 적용 가능한 사업들을 도출하면 다음과 같다. 가장 광역적인 계획으로는 소규모 주택정비 관리지역을 논의해 볼 수 있다. 규모는 10만㎡이내이며 신축·노후주택이 혼재되어 광역적 개발이 곤란한 저층 주거지로서 노후주택만 소규모로 정비할 필요가 있는 지역에 지정가능하며 도시재생활성화지역도 가능하다. 다음으로 주거재생 혁신지구는 2만㎡미만으로 도시재생활성화지역 등에 지정이 가능하며 기존 사업비가 집행된 지역을 불가능하므로 수정다세대 지역은 지정이 가능하다. 세 번째로 주택공급활성화지구의 경우 규모는 1만㎡ 이상이며 기존 정비구역이 아닌 곳 중 노후요건을 충족한 저층주거지역에 지정할 수 있다. 마지막으로 공공소규모 재건축은 1만㎡ 미만으로 기존 주택 200세대 미만으로 노후·불량 건축물의 수가 해당 사업시행구역 전체 건축물수의 2/3 이상이어야 한다.

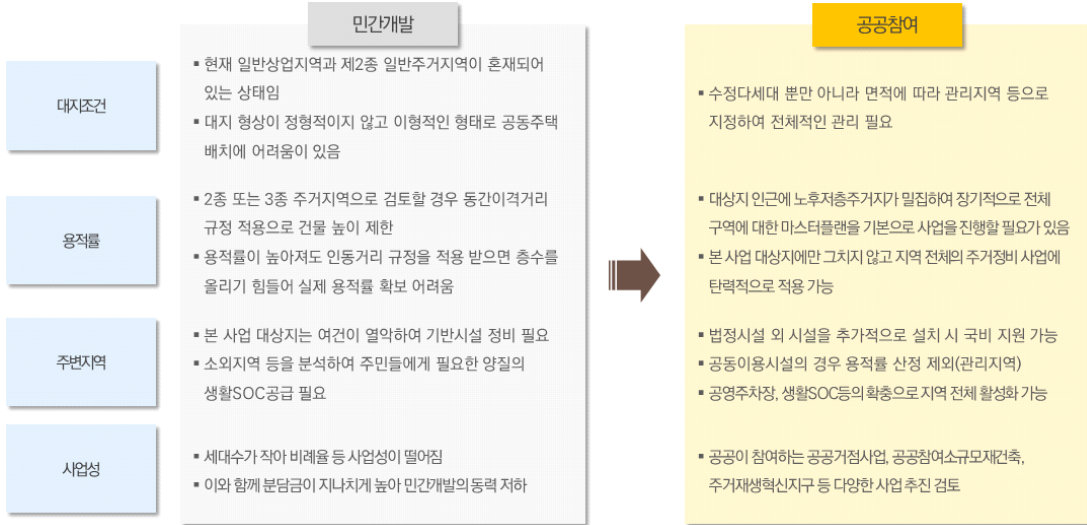
[표 4-18] 수정다세대 관련사업 검토

구분	규모	사업요건
수정다세대	2,000㎡	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생활성화지역 내 위치(도시재생뉴딜사업 미진행)
주택공급활성화지구	1만㎡ 이상	<ul style="list-style-type: none"> 기존 정비구역이 아닌 곳 중 노후요건 충족한 저층주거지역
주거재생혁신지구	2만㎡ 미만	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생활성화지역 등(기존 사업비가 집행된 지역은 불가) 기존주택 200세대 미만
공공소규모재건축	1만㎡ 미만	<ul style="list-style-type: none"> 노후·불량건축물의 수가 해당 사업시행구역 전체 건축물 수의 3분의 2 이상일 것
소규모 주택정비 관리지역	10만㎡ 이내	<ul style="list-style-type: none"> 신축·노후주택이 혼재되어 광역적 개발이 곤란한 저층 주거지로서 노후주택만 소규모로 정비할 필요가 있는 지역 도시재생활성화지역 가능
주거재생특화형 뉴딜사업	-	<ul style="list-style-type: none"> 신규 뿐만 아니라 활성화계획이 이미 수립 시행중인 지역도 가능 경제기반형 및 우리동네살리기형 100호 이상 신규 주택공급사업 필요 노후 불량주택, 빈집 등을 멸실하고 신규주택을 공급하는 방안 적극 권장

3. 사업화 모델 도출

수정다세대는 대지조건 측면에서 현재 일반 상업지역과 제2종 일반주거지역이 혼재되어 있는 상태이다. 또한 대지 형상이 정형적이지 않고 이형적인 형태로 공동주택 배치에 어려움이 있다. 따라서 수정다세대 뿐만 아니라 각 요건에 따라 소규모 주택정비 관리지역 등으로 지정하여 전체적인 관리가 필요하다. 용적률 측면에서 제2종 또는 제3종 주거지역으로 검토할 경우 동간이격거리 규정 적용으로 건물 높이에 제한을 받을 우려가 있다. 용적률이 높아져도 인동거리 규정으로 인해 층수를 상향하기 어려워 실제 용적률 확보가 불가능한 상태이다. 또한 대상지 인근에 노후저층주거지가 밀집하여 장기적으로 전체 구역에 대한 마스터플랜을 기본으로 사업을 진행할 필요가 있다. 수정다세대에만 그치지 않고 지역 전체의 주거정비 사업에 탄력적으로 적용가능하도록 해야한다. 주변지역 측면에서는 본 사업 대상지는 여건이 열악하여 기반시설의 정비가 또한 필요하다. 소외지역 등을 분석하여 주민들에게 필요한 양질의 생활SOC를 공급해야 한다. 소규모 주택정비 관리지역 등은 법정시설 외 시설을 추가적으로 설치 시 국비지원이 가능하며 공동이용시설의 경우 용적률 산정 등에서 제외할 수 있다. 공영주차장, 생활SOC 등을 확충하여 지역 전체를 활성화 시킬 필요가 있다. 사업성 측면에서도 수정다세대만으로는 세대수가 작아 비례율 등 사업성이 떨어질 우려가 있다. 이와 함께 분담금이 지나치게 높아 민간개발의 동력이 저하될 우려가 있다. 따라서 공공이 참여하는 공공거점사업, 공공참여소규모재건축, 주거재생활력신지구 등 다양한 사업 추진을 검토해야 한다.

[그림 4-28] 개발방식별 비교



[그림 4-29] 수정다세대 총괄계획도



4. 사업성 분석

수정다세대를 대상으로 사업성을 분석한 결과는 다음과 같다. 수정다세대는 제2종 일반주거지역과 일반상업지역이 혼합되어 있어 제2종 일반주거지역의 조례 상한인 230%와 제3종 일반주거지역의 조례 상한인 250%를 기준으로 하였다. 수정다세대의 공부상 면적인 2,010.00㎡이며 제척면적을 제외한 2,007.76㎡를 대상으로 하였다.

1) 용적률 230%

용적률 230% 적용 시 건폐율은 36.25%, 용적률 산정 연면적은 4,599.30㎡가 도출되었으며 59형 54세대가 가능할 것으로 판단된다. 조정면적과 주차대수는 모두 법정 기준을 충족하도록 계획하였다.

[표 4-19] 건축개요(용적률 230%)

구분	내용				
대지구	경기도 고양시 덕양구 고양동194-1외 8필지				
지역지구	일반상업지역, 제2종일반주거지역				
대지면적	구분	소계			
	공부상면적	2,010.00 ㎡			
	제척면적	2.24 ㎡			
	계	2,007.76㎡			
건축면적		728.55 ㎡	(220.39평)		
건 폐 율	계획	36.25%	법정	60.00%	
연 면 적	4,799.30 ㎡	(1,451.79평)	확장발코니포함	5,771.30 ㎡	(1,745.82평)
용적률산정연면적		4,599.30 ㎡	(1,391.29평)		
용적률	계획	229.08%	법정	230.00%	(2종일반기준)
확장포함용적률		277.49%			
세 대	59A 54세대				
규 모	지하층, 지상8층				
도로현황	서측, 동측 도로 접합, 단지내 통과도로 있음				
주요마감	차장벽돌, 화강석				
냉 난 방	개별 냉난방				
조경면적	법정	대지면적의 15%			
	계획	대지면적의 15.5%			
주차대수	법정	공동주택	세대당 0.7대	37.80 대	(도시재생활성화지역)
	계획		세대당 1대	50.00 대	

종전평가액은 공시지가의 210%를 적용하였으며 54세대의 종전평가액은 5,347,860천원으로 산정되었다. 또한 54세대 중 10%는 사업에 참여하지 않는다고 가정하여 10%를 제외한 종전 총가액은 4,813,074천원으로 도출되었다. 정비사업 총 수입에서 조합원은 앞서 기술하였듯이 54세대 중 10%를 제외한 49세대로 가정하였고 일반 분양분을 5세대로 산정하였다. 일반분양의 추정 분양단가는 주변 지역의 분양가 조사를 토대로 평당 12,000천원으로 가정하여 세대당 301,109천원으로 산정하였으며 총 1,505,543천원으로 도출되었다. 조합원 분양의 추정 분양단가는 일반 분양분의 90% 수준인 10,800천원으로 가정하여 세대당 270,998천원으로 산정하였으며 총 13,278,885천원으로 도출되었다. 정비사업의 총 지출은 도급공사비, 사업간접비, 금융비용, 현금청산 등을 산정한 결과 12,179,992천원으로 집계되었다. 도출된 금액을 토대로 비례율을 계산하면 총 분양 수입 추정액 14,784,427천원에서 총 사업비 추정액인 12,179,992천원을 제외하고 종전자산 평가 추정액 4,813,074천원으로 나누면 54.11%로 집계된다. 추정분담금은 종전가에 따라 조금씩 달라진다. 종전가 90,000천원으로 산정 시 권리가액은 48,701천원으로 분담금은 222,297천원으로 추정되었다. 종전가액을 110,000천원으로 산정 시 권리가액은 59,523천원으로 상향되며 분담금은 211,475천원으로 추정되었다.

[표 4-20] 사업성 분석(용적률 230%)

1. 종전자산평가액						
종전 평형	세대수	면적	종전평가액	종전 총가액	비 고	
26.9평형	54		5,347,860	4,813,074	공시지가의 210%	
합				4,813,074		

2. 정비사업 총 수입						
구 분	평형	세대수	추정 분양단가	추정 분양가	추정 분양총액	비 고
공동주택 일반분양	25.1평형	5	12,000	301,109	1,505,543	
	합	5			1,505,543	
공동주택 조합원	25.1평형	49	10,800	270,998	13,278,885	
	합	49			13,278,885	
합		54			14,784,427	

3. 정비사업 총 지출					
구 분	도급공사비	사업간접비	금융비용	현금청산 등	합
금 액	6,478,573	4,687,605	286,612	727,202	12,179,992

4. 비례율 산정			
총분양수입추정액(14,784,427) - 총사업비추정액(12,179,992)		=	54.11%
총전자산 평가 추정액(4,813,074)			

5. 추정 분담금				
구 분	비례율	총전가	권리가액	분담금
분담금	54.11%	90,000	48,701	222,297
추정액		110,000	59,523	211,475

2) 용적률 250%

용적률 250% 적용 시 건폐율은 36.25%, 용적률 산정 연면적은 5,010.05㎡가 도출되었으며 59형 59세대가 가능할 것으로 판단된다. 조경면적과 주차대수는 모두 법정 기준을 충족하도록 계획하였다.

[표 4-21] 건축개요(용적률 250%)

구분	내용				
대지위치	경기도 고양시 덕양구 고양동194-1외 8필지				
지역지구	일반상업지역, 제2종일반주거지역				
대지면적	구분	소계			
	공부상면적	2,010.00 ㎡			
	제척면적	2.24 ㎡			
	계	2,007.76㎡			
건축면적		728.55 ㎡	(220.39평)		
건 폐 율	계획:	36.25%	법정:	60.00%	
연 면 적	5,210.05 ㎡	(1,576.04평)	확장발코니포함:	6,272.05 ㎡	(1,897.30평)
용적률산정연면적		5,010.05 ㎡	(1,515.54평)		
용적률	계획:	249.53%	법정:	250.00%	(3종일반기준)
확장포함용적률		302.43%			
세 대	59A 59세대				
규 모	지하층, 지상8층				
도로현황	서측, 동측 도로 접합, 단지내 통과도로 있음				
주요마감	치장벽돌, 화강석				
냉 난 방	개별 냉난방				
조경면적	법정	대지면적의 15%			
	계획	대지면적의 15.5%			

주차대수	법정	공동주택	세대당 0.7대	41.30 대	(도시재생 활성화지역)
	계획		세대당 1대	50.00 대	

종전평가액은 공지가가의 210%를 적용하였으며 59세대의 종전평가액은 5,347,860천원으로 산정되었다. 또한 54세대 중 10%는 사업에 참여하지 않는다고 가정하여 10%를 제외한 종전 총가액은 4,813,074천원으로 도출되었다. 정비사업 총 수입에서 조합원은 앞서 기술하였듯이 54세대 중 10%를 제외한 49세대로 가정하였고 일반 분양분을 10세대로 산정하였다. 일반분양의 추정 분양단가는 주변 지역의 분양가 조사를 토대로 평당 12,000천원으로 가정하여 세대당 300,854천원으로 산정하였으며 총 3,008,544천원으로 도출되었다. 조합원 분양의 추정 분양단가는 일반 분양분의 90% 수준인 10,800천원으로 가정하여 세대당 270,769천원으로 산정하였으며 총 13,267,679천원으로 도출되었다. 정비사업의 총 지출은 도급공사비, 사업간접비, 금융비용, 현금청산 등을 산정한 결과 12,922,921천원으로 집계되었다. 도출된 금액을 토대로 비례율을 계산하면 총 분양 수입 추정액 16,276,223천원에서 총 사업비 추정액인 12,922,921천원을 제외하고 종전자산 평가 추정액 4,813,074천원으로 나누면 69.67%로 집계된다. 추정분담금은 종전가에 따라 조금씩 달라진다. 종전가 90,000천원으로 산정 시 권리가액은 62,704천원으로 분담금은 208,065천원으로 추정되었다. 종전가액을 110,000천원으로 산정 시 권리가액은 76,638천원으로 상향되며 분담금은 194,131천원으로 추정되었다.

[표 4-22] 사업성 분석(용적률 230%)

1. 종전자산평가액						
종전 평형	세대수	면적	종전평가액	종전 총가액	비 고	
26.9평형	54		5,347,860	4,813,074	공지가가의 210%	
합				4,813,074		

2. 정비사업 총 수입						
구 분	평형	세대수	추정 분양단가	추정 분양가	추정 분양총액	비 고
공동주택 일반분양	25.1평형	10	12,000	301,109	3,008,544	
	합	10			3,008,544	
공동주택	25.1평형	49	10,800	270,998	13,267,679	
	합	49			13,267,679	

조합원					
합	59			16,276,223	

3. 정비사업 총 지출

구 분	도급공사비	사업간접비	금융비용	현금청산 등	합
금 액	7,031,448	4,872,347	291,924	727,202	12,922,921

4. 비례율 산정

총분양수입추정액(16,276,223) - 총사업비추정액(12,922,921)	=	69.67%	
총전자산 평가 추정액(4,813,074)			

5. 추정 분담금

구 분	비례율	총전가	권리가액	분담금
분담금	69.67%	90,000	62,704	208,065
추정액		110,000	76,638	194,131

제4절 시사점

노후저층주거지의 정비는 여러 가지 한계점으로 인해 진행이 쉽지 않다. 그 중 가장 어려운 점은 사업성이다. 전통적인 재개발, 재건축 등의 정비사업은 잉여 용적률의 일반 분양으로 얻는 수익으로 사업을 진행하는 경우가 대부분이다. 하지만 노후저층주거지는 대부분 용도지역이 1종 일반주거지역인 경우가 많다. 1종 일반주거지역의 경우 아파트의 건축이 불가능하다. 따라서 현실적으로 종상향이 수반되어야 주거 정비가 가능하다. 하지만 단순히 용적률을 상향하여 일반분양분으로 사업비를 충당하는 구조는 도시계획적인 측면에서 바람직하지 않으며 지속가능하지 않다. 계속해서 주택가격이 상승해야만 가능하기 때문이며 고층 아파트로만 채색되는 경관 역시 옳다고 할 수 없다. 이를 위해 법제도, 금융지원제도, 다양한 주거유형 등의 개선을 통해 노후저층주거지의 정비모델을 구축할 필요가 있다. 또한 현행 법제도 상 종상향 시 상향된 용적률만큼 공공기여를 해야 하며 이 역시 사업성을 저하시키는 원인이 되고 있다.

능곡지역의 경우 재정비촉진지구에서 해제되면서 지역경제 기반 약화, 공동체 와해, 물리적 환경 쇠퇴 등 많은 아픔을 겪은 곳이다. 도시재생뉴딜사업에 선정되면서 이를 극복하기 위한 다양한 사업들을 시작하고 있다. 마을경쟁력 확보, 산업·경제 활력, 함께하는 삶터 가꾸기 등을 진행하고 있으며 물리적인 시설 정비도 포함되어 있다. 다만 세인연립, 대당연립 등은 민간투자 사업으로 분류되어 공공의 직접적인 지원은 없는 상황이다. 특히 세인연립의 경우 사업이 무산된 전적이 있으며 인근에 고양시 재정사업인 고양형 임대주택 사업도 예정되어 있다. 따라서 이와 연계하여 정비하는 것이 바람직하며 세인연립과 고양형 임대주택 모두에게 이로운 결과를 도출할 수 있을 것으로 보인다. 더불어 근처에 능곡시장이 위치해 있어 공영주차장 등의 생활SOC가 절실히 필요한 지역이다. 중앙정부에서 진행하고 있는 소규모 주택정비 관리지역, 주거재생 특화형 뉴딜사업 등을 활용하여 주거정비와 함께 지역에 필요한 생활SOC를 공급해야 할 것이다. 본 연구에서는 고양형 임대주택과의 결합 개발 시 여러 가지 이점을 부각하였지만 현실적으로 여러 가지 이유로 인해 결합 개발이 어려울 수 있다. 단독개발할 경우에도 국비 지원 등을 받을 수 있는 다양한 사업을 검토하고 주거정비 뿐만 아니라 지역에 필요한 시설을 함께

공급하여 지역 전체 활성화를 꾀해야 한다.

고양지역의 경우 아직 도시재생뉴딜사업에 선정되지 않았으며 이를 위한 도시재생 활성화계획 수립 준비를 계속적으로 진행하고 있다. 과거 도시재정비구역으로 지정되었으나 재개발사업이 무산되면서 마찬가지로 지역의 쇠퇴가 가속화되고 있는 지역이다. 아직 뉴딜사업이 진행되지 않은 만큼 세부적인 사업계획은 추후에 논의될 것으로 기대된다. 특히 고양지역은 능곡지역보다 접근성이 열악하고 종전자산가치 등이 많이 낮아 공공의 지원이 더 절실할 것으로 보인다. 더불어 수정다세대 등의 노후저층주거지 개선을 위한 내용이 활성화계획에 포함되었으면 하는 바램이다. 전략계획 상 주거재생 실현방안에 대한 내용이 명시되어 있는 만큼 도시재생활성화계획에도 반영되어야 할 것이다. 이미 타지자체에서 총괄사업관리자, 인정사업 등을 활용하여 공기업이 직접 참여하는 주거재생 사업을 시작하고 있다. 고양시도 필요한 지역에 대해 이러한 노력을 기울여야 할 것이다.

도시재생특별법 상 도시재생활성화계획이 수립되면 다양한 법률의 의제처리가 가능하다. 특히 도시정비법의 정비계획의 결정 및 정비구역의 지정, 소규모주택정비법의 빈집정비계획 및 소규모 주택정비 관리계획의 수립 등을 인가 등을 받은 것으로 볼 수 있다. 이러한 제도를 적극적으로 활용하여 도시재생사업에서 노후저층주거지를 정비해야 한다.

[표 4-23] 도시재생활성화계획의 효력

구분	내용
국토계획법	<ul style="list-style-type: none"> 도시·군관리계획의 결정 또는 변경 도시·군관리계획시설사업의 시행자 지정
건축법	<ul style="list-style-type: none"> 특별건축구역의 지정 건축협정의 인가, 건축협정 집중구역의 지정
경관법	<ul style="list-style-type: none"> 경관협정의 인가
도시정비법	<ul style="list-style-type: none"> 정비계획의 결정 및 정비구역의 지정
교통약자법	<ul style="list-style-type: none"> 보행우선지역의 지정
전통시장법	<ul style="list-style-type: none"> 상권활성화구역 지정 및 변경
공유재산법	<ul style="list-style-type: none"> 사용수익 허가
한옥등건축자산법	<ul style="list-style-type: none"> 건축자산 진흥구역의 지정, 건축자산 진흥구역 관리계획의 수립
소규모주택정비법	<ul style="list-style-type: none"> 빈집정비계획 및 소규모주택정비 관리계획의 수립

노후저층주거지 정비의 최종 목표는 주민들의 자력갱신일 것이다. 이를 위해 공공이 무엇을 지원해야 하는가를 고민해야 하는 시점이다. 특히 현재 중앙정부에서 노후저층주거지 개선을 위한 다양한 정책을 추진하고 있는 상황이다. 이러한 추세에 발맞춰 고양시의 노후저층주거지 사업화 모델을 구축하여 대응할 필요가 있다.

제 5 장

결론 및 정책제언

제1절 연구의 종합

제2절 정책 제언

제절 연구의 종합

1. 이론적 고찰

본 연구는 고양시 도시재생활성화지역 내 노후저층주거지의 주거 안정화 방안을 도출하기 위한 목적으로 시작되었다. 이를 위해 먼저 주요 사례 및 정책변화 등 이론적 고찰을 진행하였다.

소규모주택정비사업의 경우 여러 가지 지원이 필요한 것으로 나타났다. 사업성 확보를 위한 기금확보, 조건 완화, 공기업 참여 등이 도출되었다. 또한 실제로 도시재생뉴딜 사업에서도 총괄사업관리자, 인정제도 등을 활용하여 공기업이 직접 참여하는 사업계획들이 등장하는 것을 볼 수 있다. 중앙정부의 정책도 이와 발맞춰 변화하고 있다. 수도권 주택공급 확대방안(2018), 주택시장 안정화 방안(2019), 수도권 주택공급 기반 강화 방안(2020), 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안(2021) 등을 연달아 발표하면서 공공 역할을 확대할 수 있는 기반을 마련하였다. 공공서 개념의 등장부터 시작하여 이를 시행할 수 있는 법제도의 개정도 함께 수반 되었다. 대표적으로 공공 재건축, 공공 재개발, 주거재생혁신지구, 주거재생 특화형 뉴딜사업, 소규모주택정비 관리지역, 공공참여 소규모 재건축, 도심 공공주택 복합사업 등이 태동되었다. 이는 모두 공공의 참여, 공공의 역할 증대를 통해 활성화를 모색한다는 공통점이 있다. 이같은 중앙정부의 정책에 맞춰 지자체 차원에서의 대응책이 필요한 시점이다.

2. 고양시 현황 분석

고양시는 일산 제1기 신도시 등 개발계획으로 인해 확대된 도시이다. 90년대에는 다수의 택지개발사업으로 인해 많은 수의 주택이 공급되었으며 2000년대에는 도시개발사업과 정비사업, 2010년대에는 공공주택사업과 도시재생사업 등이 진행되고 있다. 이 같은 사업의 변화는 그만큼 구도심의 관리도 필요하다는 것을 반증한다. 인구는 여전히 증가하고 있으나 인구구조는 바뀌고 있으며 주택의 경우에도 개발시대에 공급되었던 몰량

이 노후되고 있다. 또한 개발사업에서 소외된 노후처증주거지의 문제가 심각해지고 있다. 고양시는 현재 지방자치단체에서 가장 많은 수의 도시재생뉴딜사업을 진행하고 있어 앞으로의 전망은 밝다. 하지만 도시재생뉴딜사업은 주거정비만을 위한 사업은 아니며 공동체의 활성화에 보다 집중하고 있다. 따라서 앞서 분석한 것과 같이 중앙정부 정책의 변화, 공공의 역할 증대에 맞춰 도시재생뉴딜사업 내에서 물리적인 주거정비에 보다 힘을 쏟을 필요가 있다.

3. 주거 안정화 방안 도출

고양시 도시재생활성화지역 중 능곡지역과 고양지역을 선정하여 연구를 진행하였다. 능곡지역의 경우 사업이 무산된 전적이 있는 세인연립을 대상으로 하였다. 세인연립 인근에서 진행예정인 고양형 임대주택과 결합하여 사업진행을 검토하였으며 모두에게 이로운 결과를 도출 할 수 있을 것으로 보인다. 고양형 임대주택과 결합하여 사업을 진행하지 못하더라도 주변지역에 필요한 생활SOC등을 함께 공급하여 주택정비 뿐만 아니라 지역을 함께 활성화 할 수 있는 방안이 절대적으로 필요하다. 고양지역의 경우에는 수정다세대를 대상으로 하였으며 고양지역은 상황이 매우 열악하여 보다 적극적인 공공의 참여가 필요할 것으로 보인다. 특히 고양지역은 아직 도시재생뉴딜사업이 진행되지 않았으며 도시재생활성화계획을 수립하고 있는 중이니만큼 이에 대한 내용이 사업계획에 반영되어야 한다. 이미 타지자체에서 총괄사업관리자, 인정사업 등을 활용하여 공공이 직접 참여하는 사업계획이 시작한 만큼 고양시도 이러한 노력을 기울여야 할 것이다.

제2절 정책 제언

1. 도시재생사업 내 물리적 주택정비사업 활성화

도시재생특별법상 도시재생사업에는 물리적인 정비사업이 다수 포함되어 있다. 도시정비법에 따른 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업, 소규모주택정비법에 따른 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모재건축사업, 소규모재개발사업, 공공주택 특별법에 따른 공공주택지구조성사업, 공공주택건설사업, 공공주택매입사업, 공공주택 관리사업, 도심공공주택복합사업 등이 가능하다.

[그림 5-1] 도시재생사업에 포함된 물리적 정비 관련 사업



하지만 여러 가지 이유로 인해 도시재생사업에서 해당 물리적 사업은 진행되지 못했다. 또한 도시재생특별법이 제정될 당시에는 주택공급이라는 개념보다는 정비의 개념이 훨씬 강했다. 따라서 적극적인 주택 공급 측면에서의 사업보다는 집수리 등의 소극적 차원에서의 사업이 주를 이루었다. 하지만 도심 내 주택공급의 중요성이 점점 강조되고 있

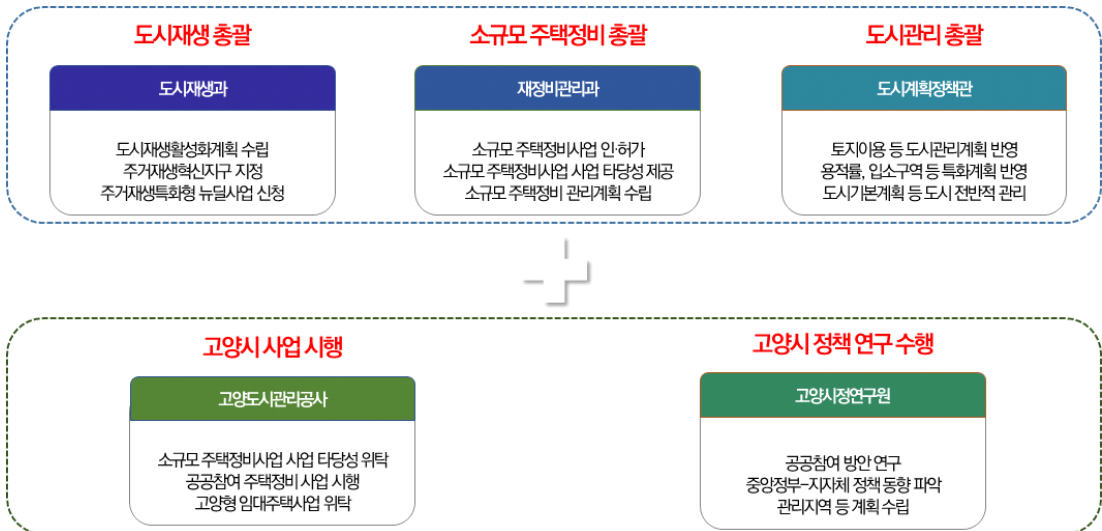
는 현재의 상황을 볼 때 앞으로는 법에 명시되어 있는 다양한 사업을 활용하여 도시재생 사업에서 물리적인 주택정비사업을 포함시켜야 한다. 이러한 개념의 확장은 앞으로 지속 가능한 도시재생사업을 위해서도 필요한 일이다. 비물리적 사업이 주를 이루는 도시재생 사업은 물론 주민공동체 활성화 측면에서 성과가 있지만 이와 동시에 물리적인 사업도 병행해야 한다. 주민들이 사는 곳을 개선하고 개량하지 않는다면 도시재생사업은 지속하기 어려울 것이다. 현재 진행하고 있는 비물리적인 사업에 더하여 물리적인 정비사업으로의 확장을 반드시 고려해야 할 것이다. 특히 고양시는 일산 제1기 신도시, 행신, 화정 택지개발지구 등 90년대 대규모 택지개발사업으로 인해 조성된 주택지가 산재해있어 이에 대한 정비, 리모델링 등이 주요 이슈로 부상하고 있다. 도시재생의 개념을 확장한다면 이러한 노후공동주택의 정비 역시 재생의 개념으로 포괄할 수 있을 것이며 도시재생실, 국 등의 설치로 관련 사업을 통합하여 신속하게 지원할 필요가 있을 것이다.

2. 관련 거버넌스 구축 및 제도개선

물리적인 사업으로의 확장을 위해 선행되어야 하는 것이 있다. 첫 번째는 관련 거버넌스 구축이다. 노후저층주거지의 갱신은 하나의 부서에서만 할 수 있는 일은 아니다. 도시재생을 총괄하고 있는 부서인 도시재생과는 도시재생관련 계획인 전략계획, 활성화계획 등을 수립하고 도시재생뉴딜사업에 공모 신청을 하는 부서이다. 이를 위해 다양한 주민들의 의견을 수립하고 사업을 발굴하여 활성화계획 등에 반영을 하게 된다. 활성화계획에 포함된 각종 사업들을 실행할 수 있으며 특히 비물리적인 사업들, 주민역량 강화, 도시재생 대학 운영 등은 실제로 운영하고 관리하게 된다. 하지만 물리적인 사업들은 한계가 있다. 앞서 기술했듯이 도시재생특별법 상 정비사업과 소규모 주택정비사업, 공공주택사업 등을 원칙적으로 도시재생사업에 포함 되어 있다. 하지만 이 같은 물리적 사업의 인허가 등 실질적으로 진행할 수 있는 권한이 도시재생과에 있지 않다. 따라서 도시재생활성화계획에 관련 내용을 포함하더라도 실행은 다른 부서에서 해야 하는 것이다. 또한 정비사업을 총괄하는 타 과에서 관련 계획을 수립하고 정비사업을 진행 할 때 현재 진행중이거나 진행예정인 도시재생사업과 연계한 계획을 수립하는 것이 중요하다. 이런

내용들이 서로 협의되지 않고 진행된다면 동일한 사업의 중복이나 필요한 지역이 소외되는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 유관 부서들 간의 거버넌스 구축이 가장 중요하다. 도시재생을 총괄하는 도시재생과, 정비사업을 총괄하는 재정비관리과, 도시관리를 총괄하는 도시계획정책관 등 시의 유관부서와 함께 고양시의 공기업으로써 공기업 참여 정비사업을 시행하게 될 고양도시관리공사, 그리고 연구기관인 고양시정연구원이 노후저층주거지 정비를 위한 거버넌스, TF팀을 꾸려 대응해야 할 것이다.

[그림 5-2] 노후저층주거지 정비 관련 거버넌스 구축



두 번째는 도시재생사업의 실행력 제고이다. 도시재생활성화계획은 법정계획이며 다양한 사업 계획을 수립할 수 있지만 실질적인 실행권한이 없다. 활성화계획이 고시된 때부터 효력이 발생하며 여러 가지 법률의 의제처리가 가능한 조항이 있다. 건축협정, 정비계획의 결정 및 지정, 빈집정비계획 및 소규모주택정비 관리계획의 수립 등은 인가 등을 받은 것으로 볼 수 있다. 하지만 사업시행계획 인가 등에 대한 의제처리는 없다. 계획을 수립한 것으로 볼 수는 있지만 사업을 시행할 수는 없는 것이다. 반면 도시재생혁신지구의 경우 의제처리의 범위가 훨씬 넓다. 도시정비법의 사업시행계획인가, 소규모주택정비법의 사업시행계획인가, 공공주택법법에 따른 주택건설사업계획의 승인 등의 의제처리가 가능하다. 물론 도시재생특별법을 제정할 당시에는 도시재생활성화지역을 지정하

고 그 지역의 활성화를 위한 다양한 사업을 통합하려는 목적이 있었고 각 사업을 실행할 수 있는 개별법들이 있었기 때문에 도시재생특별법 내에 실행 수단까지 마련하지는 않았다. 하지만 현재는 도시재생활성화지역 내 주택공급에 대한 요구가 커지고 있고 이를 위한 새로운 사업들이 생겨나고 있기 때문에 활성화계획 내에서 어느 정도의 실행력을 갖추는 것은 필요해 보인다. 또 다른 방법은 관련부서 내의 권한을 이양하는 것이다. 예를 들어 소규모 주택정비사업의 인허가권을 도시재생과로 이양하여 도시재생과의 업무가 된다면 도시재생활성화지역 내 주택공급 및 정비가 보다 원활하게 될 수 있을 것이다.

3. 새로운 공공성

성장시대의 정비사업은 고도압축성장과 생산성, 효율성, 그리고 용적률이라는 키워드로 표현되며 효율성에 집중하여 민간의 비용과 노력으로 주택과 인프라를 확대하였다. 공공은 개발이익의 환수와 공공기여에 대한 보상을 위해 일률적으로 정비기반시설 및 공공임대주택 건설비율을 적용했고 도시계획 변경에 의한 개발밀도 상향 등의 인허가와 인센티브를 제공했다. 이에 조합은 민간의 비용과 노력으로 주택 및 인프라의 양적 확대의 역할을 맡았으며, 노후 및 열악한 주거환경을 정비하고 양호한 입지에 양질의 신규주택을 공급하고자 하였다. 더하여 개발밀도 증가로 인한 부영향을 완화하고 정비기반시설 기부채납 및 공공임대주택 공급으로 도시계획적 공공성을 유지하였다.

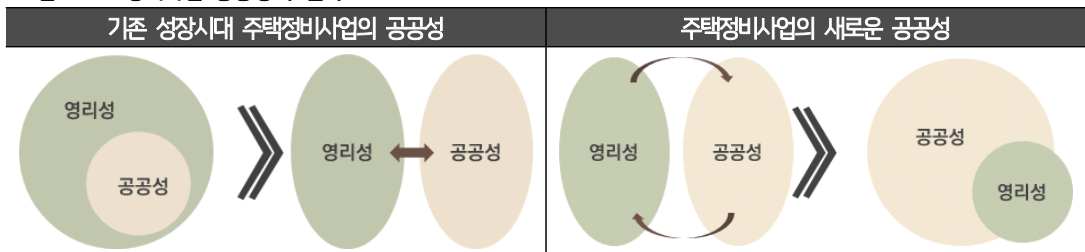
이같이 민간이 주도하는 방식은 높은 분양가가 담보되지 않으면 정비사업이 불가능하다는 문제점이 있다. 공공의 소극적인 역할분담과 공공지원의 부재, 인센티브를 담보로 한 일률적 공공기여, 시행자로서 각종 비용에 대한 부담, 사업 기간의 증가, 주택경기 변동의 리스크 등으로 인해 결국 수익성을 최우선에 둔 ‘용적률 게임’ 또는 ‘연면적 게임’으로 변질되었다. 또한 사업을 진행하고 사업성이 높을 경우 높은 분양가로 각종 비용을 상쇄하였으며, 사업을 진행하고자 하나 사업성이 낮을 경우 사업비와 관련된 각종 분쟁과 사업 지연 및 중단 요인으로 작용하며 이해관계자간의 갈등을 유발한다는 문제점이 있었다. 더하여 사업성이 낮을 경우 사업 추진동력이 없는 지역이나 노후되고 열악한 주거환경이 방치될 가능성이 높았다. 이에 따라 공공의 역할 강화에 대한 필요성이 대두되

었다.

이같이 성장시대 주택정비사업에서의 공공성은 영리성 속에서만 공공성이 담보 가능하였다. 사업성이 없으면 사업 자체가 실행되지 않았으며 재개발사업의 공공성 자체도 부재하였다. 이에 따라 사업성이 낮은 지역의 경우 사업이 표류된다는 문제점이 있다. 또한 영리성과 공공성이 상호 배척되는 구조로, 공공기여로 인한 재개발의 공공성을 향상시키는 것과 민간 입장에서의 사업성이 상충했으며, 인센티브로 민간의 사업성을 향상시킬 경우 도시계획적 공공성이 약화된다는 우려가 존재한다. 이에 고층고밀 주거단지가 양산되고 사업성을 둘러싼 갈등이 발생하였다.

향후 주택정비사업의 공공성은 민간이 공공성을 갖도록 체계를 마련하고 영리성과 공공성의 상호지원하고 높은 공공성이 필요한 지역에 한정하여 공공성을 우선할 필요가 있다. 사업성이 높은 지역은 기존의 방식과 같이 공공성을 형성하기 위해 영리성이 기반을 지원하고, 사업성이 낮은 지역은 다양한 지원방식을 활용하여 공공성이 영리성을 보완하는 방식을 취할 수 있다. 또한 예외적으로 정비의 시급성이 매우 강조되고 높은 공공성이 반드시 필요한 특정지역에 한해서만 공공성이 우선하는 구도를 도입함으로써 공공성과 영리성이 공존할 수 있는 새로운 모델이 필요하다.

[그림 5-3] 정비사업 공공성의 변화



참고문헌

[국내문헌]

- 강문수(2011). 「민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제개선연구」. 한국법제연구원
- 김리영(2020). 「고양형 공공임대주택 정책방향 수립을 위한 연구」. 고양시정연구원
- 김석준·이상호·허영기(2019). “AHP분석을 통한 가로주택정비사업의 개선방안.” 한국건설관리학회, 20(2), 79-85
- 김세훈·현진권(2008). 「공공성」. 미메시스
- 김옥연·권혁삼(2017). “도시재생 연계형 소규모 행복주택 사업모델 개발 연구.” 한국도시설계학회지, 18(4), 5-27
- 김옥연·김주진·권혁삼 외(2018). 「도시재생뉴딜사업 연계형 가로주택정비사업 활성화 방안」. 토지주택연구원
- 대한국토도시계획학회(2014). 「도시개발이익의 합리적 공유방안 마련을 위한 학술용역」. 서울특별시
- 백완기(2007). “한국행정과 공공성.” 한국사회와 행정연구, 18(2), 1-22
- 봉인식·최혜진(2019). 「새로운 기을 찾는 공공임대주택」. 경기연구원
- 신정완(2007). “사회공공성 강화를 위한 담론전략.” 시민과 세계, 11, 40-53
- 신진욱(2007). “공공성과 한국사회.” 시민과 세계, 11, 18-39
- 염철호 외(2008). 「건축·도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초 연구」. 건축도시공간연구소
- 이승주(2017). “도시계획 의사결정에 있어 공공성 구성 항목별 중요도 분석.” 도시정책연구, 8(3), 5-19
- 이승환(2002). “한국 및 동양의公私觀과 근대적 변용.” 정치사상연구, 6, 45-65
- 이승훈(2008). “근대와 공공성 딜레마-개념과 사상을 중심으로” 민주사회와 정책연구, 13, 13-45
- 이지현(2021). “재개발사업의 새로운 공공성 연구”. 박사학위 논문. 서울시립대학교 대학원
- 임의영(2019). 「공공성의 이론적 기초」. 박영사
- 임종욱·이춘원(2019). “가로주택정비사업 저해요인에 관한 연구-서울특별시를 중심으로” 대한부동산학회, 37(3), 259-274
- 장성수(2008). “재하로서의 주택이란 무엇일까?.” 대한건축학회 건축, 52(1).
- 장윤배·조하영(2019). 「소규모주택정비사업 활성화를 위한 공공지원 방안 연구」. 경기연구원
- 정대택·김행조·최광영 외(2016). “가로주택정비사업의 사업성에 관한 연구-시뮬레이션을 통한 실증분석을 중심으로” 대한부동산학회, 34(1), 245-267
- 조대엽(2012). “현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성: 사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조.” 한국사회학회 사회학대회 논문집, 893-904.
- 조대엽·홍성태(2013). “공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형.” 아시아연구, 56(2), 7-41.
- 하성규(2006). 「주택정책론」. 박영사
- 행정학용어 표준화연구회(2010). 「이해하기 쉽게 쓴 행정학 용어사전」. 새정보미디어

[해외문헌]

- Paul A. Samuelson(1954), “The Pure Theory of Public Expenditure”, Review of Economics and Statistics 36 The MIT Press, 387-389

[기타문헌]

- 고양시(2019). 고양시 도시재생전략계획 요약보고서.
- 인천광역시(2020). 인천광역시 가로주택정비사업 길라잡이.
- 하남시(2020). 하남시 신장동 도시재생활성화계획.
- 중랑구(2020). 도시재생 인정사업 계획서 - 중랑구 면목동 마을주차장 조성사업 -.
- 국토교통부(2018). 수도권 주택공급 확대 방안, 국토교통부 보도자료(2018.09.21.)
- _____ (2019). 노후주거지 재생 첫 발, 당산동 자율주택 1호 준공, 국토교통부 보도자료(2019.05.01.)
- _____ (2020). 수도권 주택공급 기반 강화 방안(2020.05.06.), 국토교통부 보도자료(2020.05.06.)
- _____ (2021). 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안(2021.02.04.)
- _____ (2021). 21년 주거재생 특화형 뉴딜사업 신청 가이드라인(2021.07.05.)
- 기획재정부(2019). 주택시장 안정화 방안, 기획재정부 보도자료(2019.12.16.)
- _____ (2020). 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안, 기획재정부 보도자료(2020.08.04.)
- 서울주택도시공사(2017). 서울형 자율주택정비사업 첫선을 보인다, 서울주택도시공사 보도자료(2017.10.13.)
- 경기주택도시공사. 부천 대림아파트정비사업. <http://www.gh.or.kr/business/urban/urban10.do>(접속일 2021.08.05.)
- 뉴시스(2021). GH, 부천역곡 대림아파트 가로주택정비사업 인가.
newsis.com/view/?id=NISX20210421_0001415058(접속일 2021.08.06)
- 부천시청(2020). 로얄연립 가로주택정비사업 현황.
<https://www.bucheon.go.kr/site/program/land/land/land.do?cid=245&menu=4090009000> (접속일 2020.07.29.)
- 서울시(2017). 가로주택정비사업 '전국 첫 완공 단지' 나왔다.
<http://www.seoulcity.co.kr/news/articleView.html?idxno=134876> (접속일 2021.08.05.)
- 인선건축사사무소. 경기도 부천시 소사구 로얄연립 가-구역 가로주택정비사업. <https://www.insunn.co.kr/blank-5>(접속일 2021.08.05.)
- 파이낸셜 뉴스(2021). '공공참여 조합원아파트 첫 탄생'... 원주민 재정착률 100% 새 모델 부각.
www.fnnews.com/news/202104230929134168 (접속일 2021.08.06)
- 한국경제TV(2020). 제1호 서울형 자율주택정비사업, 입주자 모집.
<https://www.kmtv.co.kr/NewsCenter/News/ReadArticle.do?articleId=A202010080409> (접속일 2021.08.04.)

Abstract

A Study on the Stabilization of Housing in Old Low-rise Residential Areas in Urban Regeneration district of Goyang

Kwangjin Jung*, Haesong Jo**

In Goyang City, the aging of the housing is serious, and the low-rise residential areas are relatively poor compared to apartments. To this end, urban regeneration projects are being actively carried out, but the results are low as they are not solely for the purpose of housing maintenance. Under this circumstance, the central government has recently announced policies to combine urban regeneration with residential redevelopment, and laws and regulations have been revised. Therefore, it was attempted to find a housing maintenance plan in connection with the central government's policy for the aging low-rise residential areas in the urban regeneration activation area.

The scope of this study consists of theory and case analysis, analysis of the current state of Goyang, and deduction of housing stabilization measures. Implications were drawn by examining previous studies and cases for the maintenance of old low-rise residential areas, and analyzing the policies of the central government. By analyzing the overall status of Goyang City and the status of the urban regeneration activation area, the necessity of old downtown management and the need for residential maintenance within the urban

* Associate Research Fellow, Goyang Research Institute, Korea

** Assistant Researcher, Goyang Research Institute, Korea

regeneration project were derived. In addition, a commercialization plan was devised by selecting a target site within the urban regeneration activation area.

Neunggok area and Goyang area were selected as target sites, and in the case of Neunggok area, housing and infrastructure should be provided in conjunction with the central government's policy. In Goyang area, since no urban regeneration revitalization plan has been established yet, it is necessary to establish a business plan that allows the public to intervene in necessary areas.

Given the current situation in which the importance of housing supply in the city is increasingly emphasized, it is necessary to implement a physical housing maintenance project in the urban regeneration project. Renewal of old low-rise residential buildings is not something that only one department can do, and it is necessary to establish governance of related departments and institutions. In future housing reorganization, publicity needs to be prioritized by limiting the areas where profit and publicity mutually support each other and high publicity is required.