



「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 쟁점 : ① 통합 정비 시행, 안전진단 면제

박인숙

1990년대 조성된 1기 신도시는 건설 이후 30년이 경과함으로써 주택이 노후화되고, 주거환경이 열악하여 재건축사업에 대한 요구가 크다. 2023년 12월 26일 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 제정을 통해 1기 신도시 등 노후계획도시의 광역적·체계적 정비를 위한 제도적 기반이 마련되었고, 기존의 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재건축사업과 다르게 특별정비구역 지정, 안전진단 면제 등의 특례가 적용됨으로써 열악한 주거환경을 개선할 수 있다는 기대감이 크다. 다만, 특별정비구역 내 통합 정비는 정비방식의 하나이므로 기존의 지구단위계획 변경을 통해서도 정비사업이 가능하다는 점이 고려되어야 한다. 특히, 안전진단의 면제 및 완화는 기존의 재건축사업과 형평성 문제를 유발할 수 있으므로 관련 기준에 대한 세부적인 조건을 법률에서 명시적으로 규정할 필요가 있다.

1 노후계획도시정비법의 입법 배경

1990년대 초반에 공급된 1기 신도시는 건설 이후 30년이 경과함으로써 주택의 노후화, 주차공간 부족, 층간소음 등의 문제로 인해 지역 주민들의 재건축사업에 대한 지속적인 요구가 있다.

노후·불량한 주택을 정비하기 위해서 「도시 및 주거환경정비법」(이하 ‘도시정비법’)에 따라 주택 단지별로 토지등소유자가 조합을 설립하여 재건축사업을 추진하고 있는데, 1기 신도시는 계획 당시 용적률이 높게 적용됨으로써 추가 용적률 확보의 어려움, 사업비 및 조합원 분담금 증가 등으로 사업이 원활하게 추진되지 못하고 있다. 특히 주택 단지별로 재건축사업을 시행할 경우 도시기반시설 부족 등 도시문제를 유발할 수 있어 주택단지의 광역적 정비에 대한 필요성이 대두되었다.

이러한 배경 하에 제21대 국회에서 1기 신도시와 같이 대규모로 계획·조성되어 노후화된 주택단지를 광역적·체계적으로 정비하기 위한 제정 법률

안 12건이 발의되었다. 특정 지역에만 적용되는 특별법이 될 수 있다는 비판, 공사비 급등과 용적률 규제에 따른 사업성 저하, 대규모 이주수요 발생 등의 우려에도 불구하고, 2023년 12월 26일 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」(이하 ‘노후계획도시정비법’)이 제정(2024.4.27. 시행)되었다.

기존의 도시정비법에 따라 시행하는 재건축사업과 노후계획도시정비법에 따라 시행하는 노후계획도시정비사업은 노후·불량한 주택을 재정비하기 위한 사업이라는 유사성이 있으나, 정비구역 지정 및 공공의 지원·특례사항 등의 차별성이 있으므로 관련 법률의 주요 내용을 살펴보고, 정부의 사업추진계획 및 관련 쟁점을 논의해보고자 한다.

이 보고서에서는 노후계획도시정비법에 따른 ① 특별정비구역 내 통합 정비의 유용성, ② 정비구역 지정을 위한 필수 요건인 안전진단 완화 및 면제 관련 쟁점을 살펴보고자 한다. 다음 보고서에서는 ③ 대규모 정비사업의 시행에 따른 이주대책의 고려사항과 방향성을 검토하고자 한다.

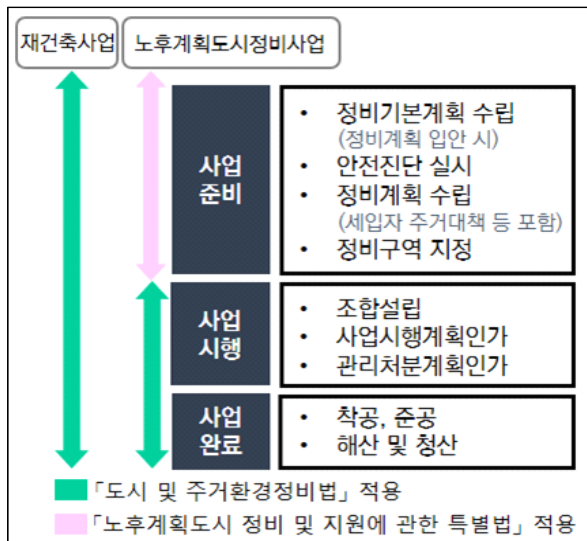


2 법률의 주요 내용과 정부의 추진계획

(1) 노후계획도시정비법의 주요 내용

노후·불량한 공동주택의 재건축사업은 일반적으로 도시정비법에 따라 시행한다. 노후·불량한 공동주택은 준공 이후 20년 이상이 경과하였거나 내진성능이 미확보된 공동주택 등이다. 재건축사업은 기본계획을 수립하고, 안전진단을 실시하여 정비구역을 지정하는 등 사업준비단계를 거쳐, 토지 등소유자의 조합 설립, 사업시행계획 및 관리처분계획에 대한 지자체의 인가를 통해 시행된다. 이후 착공, 준공 등의 단계를 거쳐 사업이 완료된다.

[그림 1] 「도시 및 주거환경정비법」 및 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 적용범위



한편, 노후계획도시정비법은 재건축사업을 시행하기 위한 사업준비단계에 한정해서 적용된다.

노후계획도시정비법에 따른 노후계획도시정비사업은 지정권자¹⁾가 택지개발사업 등으로 조성 후 20년이 경과하고, 면적이 100만 m² 이상인 지역 (이하 ‘노후계획도시’)에서 시행된다. 지정권자는 노후계획도시를 광역적·체계적으로 정비하기 위해 일정 요건²⁾을 만족하는 경우 ‘노후계획도시특

별정비구역’(이하 ‘특별정비구역’)을 지정할 수 있고, 특별정비구역은 통합 정비(연접한 특별정비구역을 하나의 특별정비구역으로 통합하여 정비) 시행, 노후계획도시정비선도지구 지정 및 지원, 용적률 완화, 안전진단 면제·완화 등의 특례가 적용된다. 이상의 사업준비단계를 거치면 기존의 도시정비법에 따라 단계별로 사업이 시행된다.

(2) 정부의 노후계획도시정비사업 추진계획

정부는 노후계획도시정비사업이 속도감 있게 시행되도록 추진계획을 발표하고 있다.

정부는 노후계획도시정비사업을 추진하는 특별정비구역 중에서 우선적으로 사업을 시행할 필요가 있는 ‘1기 신도시 선도지구’를 선정하여 특별정비계획을 수립할 예정이다.³⁾ 정부는 특별정비구역의 통합 정비가 사업규모 확대에 따른 사업비 감소(개별단지 재건축사업 대비 약 11%), 기반시설 재배치에 따른 용적률 상향 등 사업성 확보에 대한 유인이 클 것으로 보고 있다.⁴⁾

특히, 정부는 도시기능 강화를 위한 통합 개발을 유도하고, 주민 생활안전과 삶의 질 개선을 위해서 특별정비예정구역 내에서 자족기능 향상, 대규모 기반시설 확충 등 공공성이 확보되는 경우 재건축 안전진단을 면제 또는 완화하겠다고 발표하였다.⁵⁾ 즉, 지정권자는 특별정비예정구역 내 주택단지의 재건축사업에 대하여 공공기여⁶⁾ 비중을 따라 안전진단을 면제 또는 완화하여 특별정비계획을 수립할 수 있다.

업·업무지구의 복합·고밀개발이 필요한 구역, 광역교통시설 및 기반시설 확충, 도시의 자족기능 향상을 위하여 개발 및 정비가 필요한 구역 등 (「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 제11조제1항)

3) 국토교통부, 「(보도자료)1기 신도시 선도지구, 올해 2.6만호+α (총 정비물량의 10~15% 내외) 선정, 2024.5.22.

4) 국토교통부, 「(보도자료)노후계획도시특별법 27일 본격 시행: 내달 선도지구 규모·기준 등 발표, 2024.4.25.

5) 국토교통부, 「(보도자료)질서 있고 체계적인 광역 정비를 위한 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 주요내용 발표, 2023.2.7.

6) 공공기여는 공공주택의 공급 및 공급 금액, 기반시설의 설치 및 설치비용, 도시기능 향상을 위하여 필요한 부지 확보 또는 시설의 설치·제공, 비용 부담 등임(「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 제30조)

1) 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수
 2) 일정 폭원 이상의 도로 등으로 구획된 일단(一團)의 토지 내의 단독·공동주택단지 등을 통합적으로 정비할 필요가 있는 구역, 주요 역세권 및 상

3 **쟁점: ① 특별정비구역의 통합 정비**

1기 신도시와 같이 대규모로 조성된 지역에서 일시에 정비사업이 시행될 경우 가구 수 및 용적률 증가 등으로 도시기반시설에 부하가 발생할 수 있어 개별단지의 재건축사업보다 광역적 정비가 필요하다. 이에 지정권자는 “양호한 정주환경 확보를 위하여 일정 폭원 이상의 도로 등으로 구획된 일단(一團)의 토지 내의 단독·공동주택단지 등을 통합적으로 정비할 필요가 있는 구역” 등을 특별정비구역으로 지정할 수 있다(노후계획도시정비법 제11조). 특히, 특별정비구역 내 연접한 주택단지를 통합하여 정비할 수 있는데, 통합 정비를 통해 비선호 입지의 주택단지가 정비사업에서 배제되는 현상을 완화하고, 신속한 사업추진과 공공시설 및 광역교통시설 등 기반시설을 확충하는 효과를 기대할 수 있다.

다만, 일정 폭원 이상의 도로로 구획된 주택단지를 함께 정비함으로써 광역적 정비가 달성될 수 있다는 판단으로 통합 정비를 강조하고, 유도하는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요하다는 의견도 있다. 특별정비구역 내 통합 정비가 원활하게 추진되지 않는다면 오히려 광역적 정비의 가능성은 줄어들 수 있는데, 통합 정비는 개별 주택단지 단위의 정비사업에서는 존재하지 않았던 단지 간 이해관계 조정이라는 새로운 과제를 만들어냄으로써 통합 정비에 대한 조합원들의 동의를 확보하는 것은 더 어려워질 수 있기 때문이다.⁷⁾ 개별 주택단지의 용적률, 대지비율 등이 각각 다르므로 종후자산의 배분(평형, 위치 등)과 관련하여 기존 재건축사업보다 주민 간 갈등이 더욱 심화될 수 있다.⁸⁾

7) 김준형, 「노후계획도시정비법 적용에 앞서」, 『건축』 제68권 제7호, 대한건축학회, 2024. 7.

8) 재건축사업을 추진하는 주택단지의 조합원은 조망과 대중교통 접근성 등이 좋은 위치에 주택을 분양받기를 원하지만, 배분가능한 자원은 한정되어 있어 조합원간 경합과 갈등이 발생함. 이러한 갈등은 기존의 개별단지 재건축사업에서도 매우 빈번하게 발생하고 있으며, 통합정비를 통한 정비사업에서는 이해갈등이 심화될 수 있음(이태희, 「노후계획도시

특별정비구역에서의 통합 정비는 정비방식의 하나로서 선택적으로 활용할 수 있는 유력한 대안으로 보아야 할 것이다. 노후계획도시정비법에 따른 통합 정비가 어려운 주택단지의 경우 기존의 지구단위계획⁹⁾을 변경하여 정비사업을 시행하거나 도시정비법에 따른 정비구역 결합방식¹⁰⁾ 등을 통해 정비사업을 시행하는 방안을 검토할 수 있다.

4 **쟁점: ② 안전진단의 면제 또는 완화**

노후계획도시정비법 제26조에 따르면, 지정권자는 특별정비예정구역에 포함되는 주택단지의 재건축사업에 대하여 공공성이 인정되는 경우 안전진단을 실시하지 아니하거나 완화된 기준을 적용하여 특별정비계획을 수립할 수 있다. 안전진단 완화 또는 면제의 대상 및 기준 등에 필요한 사항은 시행령 제27조에 위임하고 있는데, 특별정비예정구역에 위치한 전체 공동주택단지를 하나의 주택단지로 조성하여 특별정비계획을 수립하는 경우 공공기여의 비율에 따라 안전진단이 면제 또는 완화된다. 즉, 안전진단 특례 규정을 적용받기 위해서는 특별정비구역 내에서 통합 정비를 하여야

정비사업: 제도설계 개요와 기대·우려」, 국회입법조사처 전문간담회, 한국건설산업연구원, 2024. 7. 25.)

9) 지구단위계획은 당해 구역을 체계적·계획적으로 개발·관리하기 위하여 건축물 등의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 및 용적률을 완화하여 수립하는 계획으로서, 기반시설의 배치와 규모, 건축물의 건폐율 및 용적률, 교통처리계획 등을 포함함. 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 「도시 및 주거환경정비법」 제8조에 따라 지정된 정비구역 등에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 지구단위계획구역을 지정할 수 있고(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조제1항), 정비구역의 지정·고시가 있는 경우 지구단위계획구역 및 지구단위계획으로 결정·고시된 것으로 봄(「도시 및 주거환경정비법」 제17조제1항)

10) 「도시 및 주거환경정비법」 제18조(정비구역의 분할, 통합 및 결합) ① 정비구역의 지정권자는 정비사업의 효율적인 추진 또는 도시의 경관보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 방법에 따라 정비구역을 지정할 수 있다.

1. 하나의 정비구역을 둘 이상의 정비구역으로 분할
2. 서로 연접한 정비구역을 하나의 정비구역으로 통합
3. 서로 연접하지 아니한 둘 이상의 구역(제8조제1항에 따라 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 구역으로 한정한다) 또는 정비구역을 하나의 정비구역으로 결합

하고, 상향된 용적률의 70% 이상을 공공기여로 제공하여야 한다.

안전진단은 재건축사업의 여부를 판단하기 위해서 정비계획을 수립하기 전에 실시하는데(도시정비법 제12조), 주택의 구조안전성 및 주거환경, 설비노후도 등¹¹⁾을 고려하여 무분별한 재건축사업의 추진을 방지하고, 사회·경제적 손실을 최소화하기 위한 것이다.

건축물의 구조적 불안전 및 열악한 주거환경보다 사회·경제적 요인을 반영하여 안전진단을 완화할 경우 주택가격의 불안정한 변동, 자원의 낭비 및 막대한 건설폐기물¹²⁾로 인한 환경문제 심화 등의 문제를 유발할 수 있어, 이러한 안전진단의 도입 취지를 고려하면 안전진단 결과에 따라 재건축사업 여부를 결정하는 것은 타당성이 있어 보인다. 반면, 사업시행 여부를 결정할 수 있는 안전진단은 노후·불량 공동주택을 개선하기 위한 목적으로 다수의 토지등소유자가 자율적 의사결정을 통해 추진하는 재건축사업에 대해 과도한 사유재산권 침해일 수 있고, 중장기적으로 도심 내 신규주택의 공급을 축소시키는 부작용이 우려된다.

안전진단 제도에 대한 찬반 논란이 있는 가운데, 노후계획도시정비사업의 안전진단이 면제 또는 완화되는 규정이 마련되었다. 이로 인해 기존의 도시정비법에 따라 재건축사업을 시행하는 지역과의 형평성 문제를 유발할 수 있고, 노후계획도시보다 노후도가 심각하거나 주거환경이 열악한 지역의 경우 재건축사업 시행을 위한 안전진단 면제 또는 완화에 대한 요구가 고조될 수 있다.

11) 재건축사업 정비계획 입안을 위한 주거환경중심 평가 안전진단은 건축연한이 도래한 건축물의 ㉠ 주거환경(30%), ㉡ 건축마감 및 설비노후도(30%), ㉢ 구조안전성(30%), ㉣ 비용분석(10%) 점수에 가중치를 곱하여 최종 성능점수를 통해 재건축 여부를 판정함(「주택 재건축 판정을 위한 안전진단 기준」(국토교통부고시 제2023-9호))

12) 2022년도 총 폐기물 발생량은 18,645만 톤/년이며, 폐기물 종류별 구성비는 사업장배출시설계 폐기물 43.5%, 건설폐기물 40.9%, 생활폐기물 9.0% 등임(환경부·한국환경공단, 「2022년 전국 폐기물 발생 및 처리 현황」, 2023.)

기존의 재건축사업과 노후계획도시정비사업의 안전진단 실시 여부로 인한 형평성 문제를 최소화하기 위해서 안전진단 면제 또는 완화 기준을 법률에서 구체적으로 규정할 필요가 있다. 구체적으로 살펴보면, 노후계획도시정비법에서는 안전진단의 면제 또는 완화의 기준을 ‘공공성’이 인정되는 경우라는 막연한 표현으로 규정하고 있고, 공공성의 의미는 하위 법령에서 규정하고 있어, 공공기여 기준을 법률에서 명시적으로 규정할 필요가 있다. 안전진단의 실시 여부를 공공기여의 비율만으로 판단하겠다는 규정은 조건의 설정 및 비례의 관점 등 불합리한 측면이 있다. 건축물의 구조적 안전 및 열악한 주거환경 등도 종합적으로 고려하여 안전진단 기준의 균형있는 개선이 필요하다.

5 특혜법이 아닌 특별법으로서의 역할

노후계획도시정비법 제정을 통해 기존의 도시정비법에 따른 재건축사업과 다르게 특별정비구역 지정 및 특별정비구역 내 연접한 주택단지의 통합 정비, 안전진단 면제 등의 특례가 적용됨으로써 노후하고 열악한 주거환경을 개선할 수 있다는 기대감이 크다. 다만, 고밀개발로 인해 도시기능을 상실할 수 있고, 특례 적용으로 인해 다른 지역과의 형평성을 저해하는 요인이 될 수 있다는 우려도 있다.

노후계획도시정비법은 택지개발사업 등으로 조성 후 20년이 경과하고, 면적이 100만 ㎡ 이상인 지역에 적용될 수 있는 특별법이다. 이 법에 따라 시행하는 노후계획도시정비사업이 특정 지역에 대한 특례가 아니라, 기존의 재건축사업과 차별성을 갖고 새로운 정비사업모델로 자리매김할 수 있도록 여러 가지 우려사항에 대한 면밀한 논의가 이루어져야 한다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

