



「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 쟁점 : ② 이주대책의 고려사항

박인숙

「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 제정으로 1기 신도시와 같은 노후계획도시의 도시기능 향상과 주거환경 개선에 대한 기대가 크다. 다만, 일시에 대규모 정비사업으로 발생하는 이주수요로 인해 인근 지역의 전세가격이 상승할 수 있다. 또한 이주단지 조성을 위한 유희부지를 확보하는데 한계가 있을 수 있고, 순환용 주택 및 공공주택을 공급하는 방안은 순차적인 주택의 건설·공급으로 제한적일 수 있다. 이주민이 이주용 주택의 규모·입지 등을 스스로 선택할 수 있도록 하되, 대규모 이주로 인해 전월세난이 심화되지 않도록 통합적인 이주계획을 마련할 필요가 있다.

1 노후계획도시 정비에 따른 대규모 이주

2023년 12월 26일 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」(이하 ‘노후계획도시정비법’)이 제정됨으로써 1기 신도시와 같이 건설 이후 20년이 경과한 노후계획도시의 정비사업이 활성화될 것이라는 기대가 크다.

정부는 2027년 첫 착공, 2030년 입주가 가능하도록 노후계획도시정비사업을 속도감 있게 추진하겠다는 계획을 발표하고, 정비사업을 우선 시행할 수 있는 노후계획도시정비선도지구(이하 ‘선도지구’) 선정기준을 마련하였다. 특히, 선도지구의 정비사업을 시행하기 위해서 이주수요를 분산할 수 있도록 권역별 3기 신도시 개발사업 및 소규모 신규 개발사업을 추진하고, 정비사업으로 공급되는 주택을 활용하는 방안 등을 제시하였다.¹⁾

1기 신도시의 전체 계획인구는 약 112만 명, 주택수는 29만 호이다. 1기 신도시 선도지구로 선정

되는 지역의 정비대상 주택수는 2.6만 호로서, 1기 신도시 전체 주택의 약 10%에 해당한다.

【표 1】 1기 신도시 현황 및 선도지구 선정계획

(단위: ha, 만 명, 호)

구분	분당	일산	평촌	산본	중동
면적	1,963.9	1,573.6	510.6	420.3	545.6
계획인구	39.0	27.6	16.5	16.8	16.6
주택수	97,580	69,000	42,047	41,974	41,435
선도지구 내 정비대상주택	8,000	6,000	4,000	4,000	4,000

※ 자료: 국토교통부, 「제1기 신도시 건설안내」, 2015., 국토교통부, 「(보도자료)1기 신도시 선도지구, 올해 2.6만호+α (총 정비물량의 10~15% 내외) 선정」, 2024.5.22.

노후계획도시정비사업은 도시기능 향상과 주거환경 개선에 대한 기대와 함께 우려사항도 있다. 일시에 대규모 정비사업이 시행됨으로써 이주민의 주택 수요에 따라 전세가격이 상승할 우려가 있고, 이주용 주택으로 공급하고자 하는 공공임대주택의 재고가 부족할 수 있으며, 이주단지를 조성하기 위해 필요한 지자체의 유희부지를 확보하기 어려운 점 등이다. 이에 이 보고서에서는 노후계획도시정비법의 관련 규정과 정부의 이주대책을 살펴보고, 향후 고려사항을 검토하고자 한다.

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



2 공공의 이주대책 수립 필요성

「도시 및 주거환경정비법」(이하 ‘도시정비법’)에 따라 시행하는 노후·불량한 공동주택단지의 재건축사업은 토지등소유자가 조합을 설립하여 사업자치에 의해 시행된다. 조합은 사업시행자로서 세입자의 주거 및 이주대책을 수립하여야 하고(도시정비법 제52조), 주택소유자인 조합원은 사업을 시행하기 위해 이주기간 내에 자신의 비용부담으로 이주하여야 하며, 조합은 이주비의 지원을 희망하는 조합원에게 금융기관과 약정을 체결하여 지원할 수 있다(「재건축표준정관」 제34조).

반면에, 노후계획도시정비사업은 지자체가 정비사업으로 철거되는 주택의 소유자 및 세입자(이하 ‘이주민’)를 위하여 이주대책을 수립하고, 이주대책을 토대로 이주대책사업시행자(LH 등)가 이주단지를 조성하거나 이주민에게 순환용 주택 및 임대주택을 공급함으로써, 이주대책의 수립과 시행의 주체가 서로 다르다.

재건축사업은 조합(민간)에게 이주대책 수립 의무가 있고, 노후계획도시정비사업은 공공에게 이주대책 수립 및 시행의 역할을 부여하고 있다. 노후계획도시정비사업은 기존의 재건축사업에 비해 사업의 규모가 크고, 광역적인 정비를 위해서 공공의 마스터플랜이 필요하다는 점에서 공공의 이주대책 수립은 타당성이 있다. 이에 공공은 일시에 발생하는 이주수요로 인해 전세가격 상승에 따른 주택시장 불안을 최소화하기 위해서 인근 지역의 주택재고 물량, 확보가능한 이주단지 및 공공주택 물량 등을 고려하여 이주대책을 수립·시행하여야 한다.

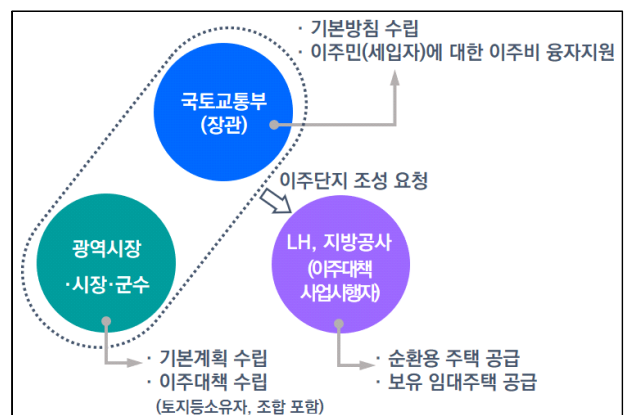
3 노후계획도시정비법의 이주대책 규정

노후계획도시정비사업을 시행하기 위해서 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장·군수 및 사업시행자(이하 ‘수립권자’)

는 ① 이주단지 조성, ② 순환용 주택 및 공공주택 공급, ③ 이주민(세입자)에 대한 정착자금 용자 지원 등의 이주대책을 수립하여야 한다.

① 이주단지 조성의 경우, 국토교통부장관 및 이주대책 수립권자는 이주대책사업시행자에게 이주단지를 조성하여 노후계획도시정비사업이 완료될 때까지 운영하도록 요청할 수 있고, 이주대책사업시행자는 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업을 통하여 이주단지를 조성할 수 있다. ② 이주대책사업시행자는 공공기여를 통해 건설되는 공공주택을 순환용 주택으로 공급할 수 있고, 사업이 시행되는 도시 또는 인근 지역에 소유하고 있는 임대주택을 이주민이 사용하도록 할 수 있으며, 이주단지 또는 순환용 주택을 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택 또는 공공분양주택으로 공급할 수 있다. ③ 국가는 이주민(세입자)에 대하여 장기저리의 정착자금을 용자 지원할 수 있고, 주택 소유자인 이주민은 이주단지 입주, 순환용 주택 입주, 임대주택 사용 중에서 하나를 선택하여 신청할 수 있다.

[그림 1] 노후계획도시정비사업 이주대책 수립·시행체계



4 이주대책 수립 시 고려사항

(1) 이주단지 확보 및 조성

국가와 지자체는 노후계획도시정비사업의 원활한 시행을 위하여 국유재산 또는 공유재산을 사업

시행자에게 50년 이내에서 사용허가를 하거나 수의계약으로 매각 또는 대부할 수 있다(노후계획도시정비법 제28조). 국토교통부는 이주단지를 조성하기 위해서 지자체가 보유 중인 유휴부지를 활용하고, 기존 생활권에서 부지확보가 어려운 경우 2차 생활권²⁾ 내지 관외 연접 생활권까지 이주단지의 범위를 확대할 계획이다.

1기 신도시별 1개소 이상의 이주단지를 조성하기 위해서는 수용세대수를 3,000세대로 가정하였을 때 공동주택, 상업·업무용지 등을 포함하여 약 20만 m² 이상의 택지가 필요할 것으로 예상된다. 신도시별 토지소유현황을 고려할 때 국공유지의 확보는 일정 부분 가능할 것으로 보이며, 이주대책을 수립하는 지자체의 적극적인 협조가 필요하다.

[표 2] 1기 신도시 국·공유지 토지소유현황

(단위: 만 m², 필지, 조 원, 2023년 기준)

구분	국유지			시·도유지		
	면적	지번수	가액	면적	지번수	가액
성남시 분당구	715	2,061	3.2	118	317	3.5
안양시 동안구	514	1,020	2.0	76	195	2.1
부천시	396	3,642	2.1	174	255	4.1
고양시 일산동구	1,120	6,780	2.5	156	1,702	1.3
고양시 일산서구	1,039	2,897	1.7	188	1,503	1.3
군포시	545	4,110	1.1	416	342	1.6

※ 자료: 국토교통 통계누리

다만, 유휴부지 확보는 기존의 토지기능에 따라 소유 및 관리주체 등 다양한 이해관계자의 갈등, 소유 주체에 따른 협의의 어려움이 있을 수 있어, 공익성 확보를 위하여 인접한 유휴부지 간의 통합 개발, 재산교환 등의 검토가 필요해 보인다.³⁾

1기 신도시 내 유휴부지를 활용하여 조성하는 이주단지는 사업완료 후에 저소득층을 위한 공공주택으로 활용함으로써 주거취약계층의 주거안정을 위한 정책적 효과를 기대할 수 있다. 다만, 1·2

2) 1차 생활권은 초등학교 1개가 유지되며 보행권을 고려하여 규모를 결정하며, 2차 생활권은 1차 생활권 3~4개 정도의 규모로 간선도로에 의해 구획됨

3) 도시재생사업과 같은 국가공간정책의 실현방안으로 도심 내 유휴부지를 활용하고자 하였지만, 유휴부지의 현황 파악 및 통합개발·교환, 주변부지 매입의 어려움 등의 제약이 있었음(이승욱·송지은, 「도시 내 유휴부지의 혁신적 활용을 위한 법제도 개선방안」, 국토연구원, 2019.)

기 신도시는 「택지개발촉진법」에 따라 건설됨으로써 3기 신도시에 비해 주택용지의 비중이 높고, 특히 1기 신도시는 도시지원시설용지 및 유보지가 확보되지 않은 상황도 고려할 필요가 있다. 1기 신도시는 단기간에 대규모로 조성되어 일시에 정비사업이 추진될 경우 주택 및 가구수의 증가로 인해 해당 지역뿐만 아니라 광역적으로 기반시설에 부하가 발생할 수 있고, 주변 지역의 지속적인 개발사업으로 인해 계획 당시의 기반시설 용량을 초과할 수 있다는 점도 고려되어야 한다.

[표 3] 신도시 토지이용계획 비중변화(평균치) 비교

(단위: %)

구분	1기	2기	3기	
주택건설용지	41.1	32.36	19.57	
자족시설 용지	상업·업무용지	5.01	3.17	2.45
	복합용지	1.8	1.69	5.78
	도시지원시설용지	0	5.39	9.62
기반시설 용지	공간시설(공원녹지등)	15.26	27.76	28.17
	공공문화체육시설용지	7.22	4.71	4.06
	교통시설용지	22.19	18.58	17.74
기타용지	0.82	1.23	1.52	
유보지	0	0.57	1.65	

※ 자료: 윤정란 외, 「사회·산업환경 변화에 대응한 2기 신도시 보유토지 활용방안 연구」, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2023.

(2) 순환용 주택 및 공공주택의 공급

이주대책사업시행자는 이주민에게 공공기여로 확보한 순환용 주택을 공급할 수 있다. 노후계획도시정비사업의 이주대책이 순조롭게 추진되기 위해서 순환용 주택은 이주 시점에 이미 완성된 주택이어야 하는데, 기존 주택의 상향된 용적률에 대한 공공기여인 순환용 주택이 이주민에게 적기에 공급되기에는 물리적으로 한계가 있다.

정부는 이주용 주택의 공급 확대를 위하여 사업지역 내 영구임대주택을 재건축하여 순환용 주택으로 공급하겠다고 발표하였다.⁴⁾ 1989년부터 기초생활수급자 등 저소득층에게 공급된 영구임대주택은 건설 이후 30년 이상이 경과함으로써 노후

4) 국토교통부, 「(보도자료)노후계획도시정비 본격 추진을 위한 기틀 마련 중동·산본 신도시 정비사업 밀그림 제시」, 2024.8.14.

도가 심각하고, 주거환경이 열악하여 재건축이 시급한 상황이다. 영구임대주택 재건축의 필요성은 2017년 『사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵』에서도 제안된 바 있어, 영구임대주택 거주자의 삶의 질 저하, 단지의 낙인화 등을 개선하기 위한 방안으로서 의미가 크다. 다만, 영구임대주택 거주자의 이주에 어려움이 예상되고, 이주단지 및 주택의 확보가 쉽지 않으며, 재건축사업 시행자의 재정부담이 크다는 점 등으로 영구임대주택 재건축사업이 원활하게 시행되지 못할 수 있다는 점이 고려되어야 한다.

영구임대주택의 재건축사업뿐만 아니라 노후계획도시정비사업은 기존 거주자에 대한 이주대책을 마련할 때 인근에 이주단지 조성부지가 존재하더라도 실제 활용이 어렵거나 사업비용(부지 매입비, 이주주택 조성비 등)이 과다할 경우 사업성이 악화될 우려가 있어 이주대책의 방식이 사업추진 가능 여부 자체를 결정할 수 있다.⁵⁾ 노후계획도시정비사업 시행을 위한 이주용 주택의 확보와 영구임대주택의 주거환경개선이 부합되기 위해서 구체적이고 세부적인 방안⁶⁾이 마련되어야 한다.

(3) 민간임대주택 공급 및 이주비 용자 지원

이주용 주택은 정비사업 기간에 임시로 거주하는 주택으로서 기존 주택과 동일한 상태의 주택을 기대할 수는 없으며, 특히 노후계획도시정비사업이 시행되는 지역의 이주민은 대체로 중대형 규모의 주택에 거주하고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 1기 신도시의 공급유형별 주택규모를 살펴보면, 분당신도시의 경우 총 88,103호의 주택이 공급되었는데, 85~102㎡ 주택은 전체 주택의 7.7%, 102㎡ 초과 주택은 26.6% 등으로 중대형 규모의

주택 비중이 꽤 높다.

【표 4】 분당 신도시의 공급유형별 주택규모

(단위: 호)

구분	40㎡ 미만	40~60㎡	60~85㎡	85~102㎡	102~135㎡	135㎡ 초과	합계
임대	7,096	4,384	-	-	-	-	11,480
분양	-	17,695	28,739	6,769	18,648	4,772	76,623
합계	7,096	22,079	28,739	6,769	18,648	4,772	88,103
(%)	8.1	25.1	32.6	7.7	21.2	5.4	100.0

※ 자료: 김중은, 「계획도시의 특성을 고려한 1기 신도시 관리방안 연구」, 국토연구원, 2016., 한국토지개발공사, 『분당신도시개발사』, 1997.

이주용 주택을 공급하는 경우, 상당수의 이주민은 새로 건설하는 공공주택보다 인근 지역의 기존 주택을 활용할 가능성이 있어 보인다. 노후계획도시정비사업의 이주대책으로서 이주단지를 조성하는 방안은 유휴부지를 확보하기에 한계가 있을 수 있어 실효성이 크지 않고, 순환용 주택 및 공공주택을 공급하는 방안은 순차적인 주택의 건설·공급으로 제한적일 수 있기 때문이다.

이에 이주민이 가구 규모 및 세대 구성 등을 고려하여 이주용 주택의 규모·입지 등을 스스로 선택할 수 있도록 하되, 대규모 이주로 인해 전월세난이 심화되지 않도록 통합적인 이주계획을 마련하고, 모니터링을 실시할 필요가 있다. 또한 주택시장 상황과 이주대책의 실효성 여부에 따라 사업추진 속도를 조절하는 방안도 검토하여야 한다.

이주비 지원의 경우, 국가는 세입자인 이주민에 대하여 장기저금리의 정착자금을 용자 지원할 수 있는데, 주택건설 기간이 통상적으로 3~4년 정도 소요되므로 금융지원의 범위(이주비 및 이자비용 등)를 명확하게 규정할 필요가 있다.⁷⁾

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

5) 이영은 외, 「장기공공임대단지의 재정비 및 지역거점화를 위한 중장기 전략」, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2023.

6) 재건축사업의 실현 가능성을 확보하려면 원주민의 재정착을 현지·현물 재정착으로 국한하지 않고, 바꾸어 확대, 이주를 위한 부분 금융지원, 주변 지역의 다른 임대주택으로의 이전 등 다양한 이주대책을 적극적으로 검토해야 함(이영은 외, 앞의 보고서)

7) 공공의 이주비 금융지원에 조합 및 조합원의 분담금에 큰 영향을 미칠 수 있는데, 공공이 이주비 및 이자비용을 지원하는 경우 금융권에서는 이에 대한 금융적 담보를 요구하게 되며, 이는 공공이 감당해야 하는 부분으로서 정책적 판단이 필요한 사안임(이용각, 「1기 신도시 선도지구선정과 이주대책은?」, 대한경제신문, 2024.7.3.)

