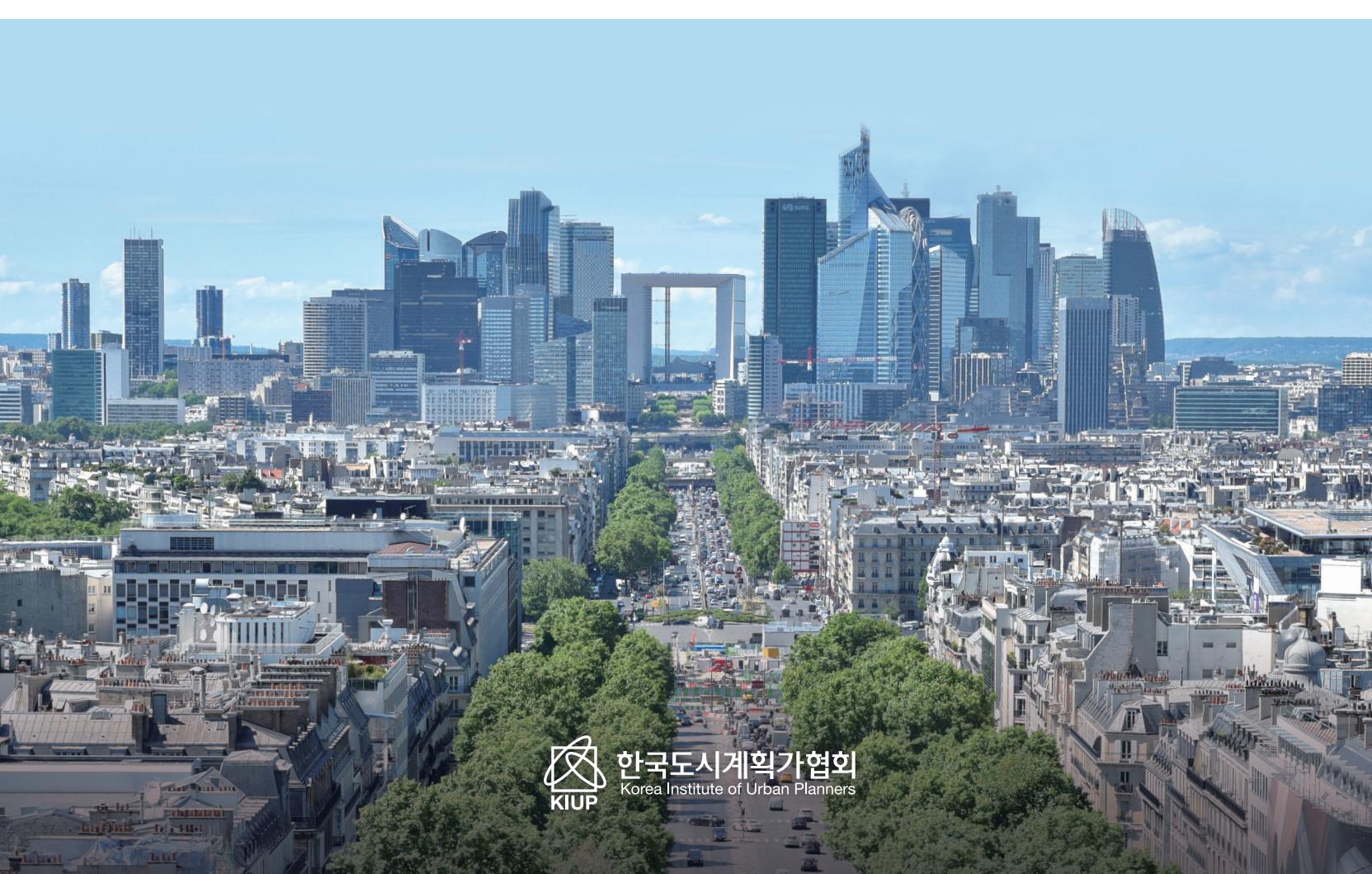


# URBAN PLANNERS

1기 신도시 재정비 사업

2023년 1월호  
제10권 제1호(통권27호)



한국도시계획가협회  
Korea Institute of Urban Planners

# URBAN PLANNERS

2023년 1월호  
제10권 제1호 (통권27호)

## 편집위원회

### 위원장

김홍순 \_ 한양대학교 도시공학과 교수

### 부위원장

정다운 \_ 오씨에스도시건축사사무소 실장

### 편집위원

고준호 \_ 한양대학교 도시대학원 교수

고진수 \_ 광운대학교 도시계획부동산학과 교수

김민수 \_ KG엔지니어링 도시건축본부 부장

윤갑식 \_ 동아대학교 도시공학과 교수

윤은정 \_ 서울특별시의회 입법조사관

이일희 \_ 지오닥트(주) 부대표

장옥련 \_ 한국토지주택공사 차장



## 사단법인 한국도시계획가협회

### Urban Planners 제10권 제1호(통권27호)

인쇄 2023. 1

발행일 2023. 1

발행처 (사)한국도시계획가협회

03131 서울특별시 종로구 율곡로6길36

오피스텔월드 704호

Tel. 02)2291-4333 [www.kiup.org](http://www.kiup.org)

발행인 김홍배

편집인 김홍순

표지디자인 정다운, 김학민

편집·인쇄 디자인나무

앞표지 사진: 파리 개선문에서 La Defense를 본 경관

뒷표지 사진: 스페인 Sevilla의 Metropol Parasol

Copyright(C) 정다운

ISSN 2713-5039

## Contents

### 03 신년사

계묘년 새해가 밝았습니다. 새해에도 복 많이 받으시기 바랍니다.

— 김홍배(한국도시계획가협회장)

### 06 권두언

1기 신도시 재정비 과제와 이슈 그리고 우리의 자세

— 한상훈(한국도시계획가협회 부회장, 중원대학교 교양대학 교수)

### 10 Focus 1기 신도시 재정비 사업

지속 가능한 도시를 위한 제1기 신도시 및 오래된 신시가지 재구조화 방향

— 흥경구(단국대 건축학과)

대한민국 도시재생의 중요한 분기점이 될 1기 신도시 재정비사업

: 주요 쟁점 고찰

— 이태희(한국건설산업연구원)

1기 신도시 현황과 재정비 정책방향

— 이범현(성결대 교수)

분당신도시 재정비 이슈와 정책 방향

— 김기홍(분당신도시 총괄기획가)

1기 신도시 재정비/재개발 – 일산 신도시, 고양시 관련 이슈

— 김리영(고양시정연구원)

1기 신도시 재정비 결자해지(結者解之) 차원에서 봐야 한다

— 손순금(LH 대구경북 도시재생지원센터장)

### 39 기관탐방

고양특례시장 이동환

— 인터뷰어: 김선아 | 도시계획가협회 부회장

### 45 News &

도시분야 관련 법률 개정내용 및 해설

정책제도, 판례 및 유권해석

### 53 KIUP Members

협회 행사 소식 · 동정

31



39



54



## 계묘년 새해가 밝았습니다. 새해에도 복 많이 받으시기 바랍니다.



김홍배

한국도시계획가협회장

안녕하십니까? 한국도시계획가협회장 김홍배입니다. 2023년 새해가 밝았습니다. 먼저 모든 회원님 댁내 건강과 행운 그리고 행복이 가득한 한 해가 되시길 기원합니다.

지난 2022년은 코로나 상황의 지속과 전체적으로 정체된 계획분야의 여건 그리고 개인적으로 제가 토지주택연구원장으로 자리를옮기는 등 협회차원에서도 조금은 어려운 한해였다고 할 수 있습니다.

그럼에도 불구하고 협회의 거시지표에는 작은 변화들이 있었습니다. 2022년 12월 1일 기준으로 말씀드리면, 협회의 개인회원은 974명으로 전년 대비 12.86% 그리고 단체회원은 57개 기관으로 18.75% 증가하였습니다. 회원수입은 회원증가 만큼은 아니지만 그래도 소폭 증가하였으나, 전문가들의 토론회 및 세미나 같은 활동은 소폭 감소하였습니다.

그래도 2022년에 가장 중요한 일이 있다면 그것은 바로 협회 소유의 사무실을 마련했다는 것이라고 생각합니다. 지난 3년간 적립한 금액과 은행 응자를 통해 종로구 운니동에 비록 넓지 않지만 아담한 규모의 사무공간을 마련하였습니다. 생애 최초로 주택을 구입하였을 때와

같이 설레는 마음이었고, 도시계획가들의 공간이 마련되었다는 사실에 저는 무한한 기쁨을 느낍니다.

앞으로 협회 사무실에서 도시계획가들이 모여 시대적 담론 제시와 정책의 논리개발 등에 대한 진지한 고민과 치열한 논의가 이루어지길 기대합니다. 또한 2022년은 협회가 창립된 지 10년이 되는 해였습니다. 이에 지난 11월 2일에 창립 10주년 기념세미나와 기념식을 가졌으며, 많은 분들이 오셔서 함께 축하와 격려를 하는 귀한 시간도 가졌습니다.

협회 소유의 공간이 마련되었고, 다양한 협회의 활동도 지속되고 있음을 보면서 저는 희망을 가져봅니다. 그러나 희망만 보기에는 우리가 직면한 여건은 녹녹하지 않다고 많은 분들이 말씀하십니다. 응복합이라는 명분 아래 우리 분야의 활동은 타 분야로부터 지속적으로 위협받고 있으며, 유능한 인재들의 유입도 저조한 실정입니다. 이러한 현상들이 계속되면 우리 분야의 발전은 그리 밝지 않은 것이 사실입니다.

그러나 저는 조급해하지 않고, 우리가 해야 할 일들을 차근차근

해나가면 반듯이 밝은 날이 올 것이라 믿습니다. 그러면 지금 우리에게 가장 필요한 것은 무엇일까요? 저는 그것이 도시계획가로서의 자긍심과 발전에 대한 소망을 갖는 것이라고 생각합니다. 그러한 소망아래 협회가 반듯하고 탄탄한 위치로 자리매김 할 수 있도록 협회장으로서 최선의 노력을 다 하겠습니다.

다음에서는 작년의 성과를 돌아보고, 올해 중점적으로 추진할 일들을 구분하여 말씀 드리겠습니다.

## 1. 회원 서비스

- 협회는 2년 전부터 뉴스레터를 회원들께 제공하고 있습니다. 뉴스레터는 도시계획뉴스를 비롯하여 다양한 도시와 정책 관련 정보를 포함하고 있습니다. 요사이 증가하는 조회 수를 보면 뉴스레터가 회원님들께 유용한 정보를 제공하고 있다는 생각이 듭니다. 회원 여러분들께서도 홈페이지에 많이 방문하셔서 다양하고도 유익한 정보를 많이 얻어 가시길 바랍니다.
- 회원이 증가하고 협회의 활동이 다양화됨에 따라 사무국이 담당할 업무도 가중되고 있습니다. 사무국의 확대는 제가 회장으로 취임하면서부터 줄기차게 추진하였지만 역시 협회재정이 안정화되기까지는 한계가 있다고 하겠습니다. 앞으로 협회의 재정이 건강해지면, 사무국을 확대하여 보다 높은 수준의 회원 서비스를 제공할 수 있도록 하겠습니다. 그 때까지 회원 여러분의 요구에 즉각적인 대응을 하지 못함을 양해하여 주시기 바랍니다.

## 2. 위원회 활동 실적

- ‘도시계획가 위상강화 특별위원회 (위원장: 이명훈 대외협력부회장, 한양대학교 도시대학원장)’는 국내 주요 엔지니어링 회사와 중견엔지니어링 회사 사장들과의 정례적인 만남을 가졌습니다. 아무쪼록 이러한 만남을 통해 엔지니어링 업계의 현안과 협회의 역할에 대한 구체적인 실행방안이 도출될 수 있길 기대합니다.
- ‘협회창립10주년 기념준비위원회 (위원장: 이명훈 대외협력부회장, 한양대학교 도시대학원장)’가 작년 2월 구성되어 행사를 준비하였고, 기념세미나와 기념식을 치렀습니다. 지난 10년 동안의 협회행사를 영상으로 만들고 창립 유공자들께 공로상과 부상도 드렸습니다. 어려운 여건에도 훌륭하게 행사를 준비하신 이명훈

위원장님과 김선아 부회장님 그리고 김재현 사무국장님께 깊은 감사를 드리는 바입니다.

- ‘연구위원회 (위원장: 윤정중 연구부회장, 토지주택연구원 선임연구위원)’는 작년에도 춘계와 추계 전문가 토론회를 열었습니다. 시의성 있는 주제와 심도 있는 논의가 이루어지도록 노력해 주신 위원장님과 위원님들께 감사드립니다.
- ‘신도시위원회 (위원장: 윤정중 연구부회장, 토지주택연구원 선임연구위원)’는 작년에도 모범적으로 활동했습니다. 회의에 참석한 분들은 모두가 의미 있는 학습의 시간이었다고 이구동성으로 말씀하십니다. 앞으로도 신도시 관련 이슈개발과 개발정책의 방향과 대안을 제시하는 위원회가 되길 바랍니다.
- 도서편찬위원회 (한상훈 행정부회장, 중원대학교 교수)는 개발제도와 법규에 관한 서적 편찬을 준비하였습니다. 사실 개발제도에 대해서는 그동안 많은 변화가 있었기 때문에 이에 대한 정리가 필요한 시점입니다. 이에 협회에서는 위원회를 구성하여 책의 구조와 담아야 할 내용들을 정하여 집필진들을 모집하였습니다. 도서 편찬을 위해 수고를 아끼지 않으신 위원장님과 위원님들께 감사의 마음을 전합니다.
- ‘여성위원회 (위원장: 김선아 여성부회장, (주)스페이싱 엔지니어링 건축사무소 대표)’는 여성 도시계획가들이 모여 다양한 도시계획 이슈에 대해 자유롭게 논의하고 교제하는 위원회입니다. 특히 위원장님께서 진지하고 즐거운 분위기를 만들어 참여하는 위원들의 만족도가 높다고 합니다. 올해도 즐겁고 활발한 위원회의 모임을 이어 가시길 기대합니다.
- ‘협회지 편집위원회(위원장: 김홍순 상임이사, 한양대 교수)’는 우리 협회의 존재감을 한 단계 향상시키는데 기여가 컼다고 할 수 있습니다. 내용이 유익하여 회원들의 열독률이 높다고 합니다. 편집 위원들의 노고에 감사드립니다. 특히 지난 4년간 수고하신 김홍순 위원장님께 감사드립니다. 올해부터는 중앙대 서원석 교수님(협회 상임이사)이 새롭게 위원장을 맡아 수고해 주시겠습니다. 서원석 위원장님 잘 부탁드립니다.

## 3. 2023년도 활동 계획

- 올해의 활동계획에서 핵심은 역시 개인 및 단체회원의 확대에 있다고 하겠습니다. 회원의 규모는 바로 협회의 대표성을 결정하는

기본 요소이기 때문입니다. 2023년 저의 목표는 개인회원 1200명과 단체회원 100 기관입니다. 이러한 목표가 달성되어 우리 협회가 명실 공히 도시계획가들을 대표하는 단체로 자리매김할 수 있도록 회원 여러분들의 각별하신 관심과 참여를 기대합니다.

- 앞서 언급하였듯이 '협회도서 편찬위원회(한상훈 행정부회장, 종원대학교 교수)'는 새로운 도서 '도시계획과 제도' 발간을 위해 많은 노력을 하고 계십니다. 이 책이 발간되면 2년 전에 출간한 '도시계획: 이론과 실제'와 같이 우리나라 도시계획가들에게 매우 유익한 서적이 될 것이라 믿습니다. 올해 안에 책이 출간되도록 위원장님 잘 부탁드립니다.
- ‘도시계획가 위상강화 특별위원회(위원장: 이명훈 대외협력부회장, 한양대학교 도시대학원장)’의 활동도 지속되도록 지원하겠습니다. 그리고 주요 도시계획 엔지니어링 회사 대표 모임과 중견 엔지니어링 회사 대표 모임뿐만 아니라 도시계획전문 엔지니어링 대표 모임의 정례화도 추진하겠습니다. 이러한 모임을 통해 우리 협회가 실질적으로 도시계획관련 산업을 대표하는 그러한 위상을 갖도록 위원장님과 위원님들께서는 수고를 아끼지 마시기를 부탁드립니다.

- 작년에도 ‘찾아가는 세미나’는 계속되는 코로나 사태로 인해 추진이 어려웠습니다. 그러나 코로나사태가 안정되면 찾아가는 세미나는 활발하게 추진하겠으며, 여러 도시와 지역들이 가지고 있는 현안 문제점들을 해결하는데 도움을 주는 세미나가 되도록 하겠습니다. 이를 통해 문제 해결에 적극적으로 참여하는 협회로서의 사회적 위상을 갖도록 노력하겠습니다.

이상이 협회의 작년 활동실적과 올해 중점적으로 추진할 일들에 관한 것입니다. 이 지면을 통해 적극적으로 그리고 헌신적으로 봉사하시고 또한 앞으로 봉사하실 협회 부회장님들과 위원회 위원장님 및 위원님들의 노고에 중심으로 감사드립니다.

이제 우리 협회는 회원 약 1000명 규모의 기관이 되었습니다. 앞으로 회원이 확대되면 협회는 발전의 순항을 할 것으로 믿습니다. 협회장으로서도 도시계획가의 사회적 위상 강화와 협회의 지속적인 발전을 위해 최선의 노력을 다하겠다는 다짐의 말씀을 드립니다. 회원님들도 저와 한마음으로 함께 해 주실 것을 믿고 감사를 드립니다. 마지막으로 올 한해도 회원님 모두의 건승하심을 기원합니다. ☺

## 1기 신도시 재정비 과제와 이슈 그리고 우리의 자세



코로나-19는 우리들의 일상생활은 물론 소비와 산업활동에 이르기까지 많은 변화를 불러왔다. 이 신종 코로나 바이러스 '2019-nCoV'는 2019년 말 처음으로 인체 감염이 확인됐다는 의미에서 '코로나-19'의 이름을 갖게 되었다. WHO가 코로나-19 팬데믹을 선언하자 우리나라를 포함한 세계 대부분의 나라들이 선택한 맨 처음 대책은 이동과 접촉을 금지하는 봉쇄(shut down)정책이었다. 이 정책은 곧 비대면 활동을 뜻하는 '언택트(Untact)' 시대를 열었다.

언택트 시대가 시작된 이후 재택근무와 온라인 쇼핑 그리고 인터넷을 이용한 비대면 교육은 어느새 일상이 되었다. 그런데 이런 언택트 활동 대부분이 집에서 이루어지면서 집에 대한 사람들의 인식이 크게 변하고 있다. 쾌적하고 위생적이면서 안전한 환경은 집이 갖추어야 할 기본적 요소이고 근처 산책할 수 있는 공원과 체육시설 등 생활 편의시설에 대한 접근성이 좋은 집의 기준이 되었다. 실제 코로나 19 이후 집 주변 공원과 체육시설의 이용자 수가 크게 늘어난 것은 전세계적 현상이고 이런 추세는 현재 진행형이다.

그런데 우리나라는 지난 몇 년 사이에 코로나 19 만큼이나 엄청난

경험을 한 것이 하나 더 있다. 지금까지 경험해보지 못한 아주 짧은 기간의 집값 급등이 그것이다. 이 시기 치솟는 집값에 위기를 느낀 젊은 세대들은 영혼까지 끌어모아 집을 샀다. 그들은 집의 자산 가치가 생활 가치보다 훨씬 더 빠르게 그리고 계속해서 오를 것이라는 판단을 했던 것이다. 그런데 최근 금리 인상의 영향으로 서울을 비롯하여 전국적으로 집값이 내리고 있어서 이들 영끌세대들은 벼랑 끝으로 내몰리고 있다.

올해 초반까지의 집값 상승은 금리 인상을 포함한 여러 가지 원인에 따른 결과이다. 하지만 간단히 생각해보면 집을 사려고 하는 수요와 비교하여 살 수 있는 집이 턱없이 부족해서 생긴 결과라는 것은 누구나 알 수 있는 사실이다. 이런 배경에서 올해 집값 급등 원인 중의 하나로 이야기되는 1기 신도시가 새롭게 관심을 끌고 있다. 지난 대통령 선거 기간 중 대선후보들 모두가 1기 신도시 재정비 공약을 발표한 바 있고, 실제로 다수의 1기 신도시 주민들이 신도시 재정비를 강력하게 요구하고 있기 때문이다.

1기 신도시는 1987년부터 상승하기 시작한 주택가격이 1989년 초

서울 강남의 중대형 아파트를 중심으로 폭등하면서 주택시장이 심각한 정도로 불안해지자 이에 대한 대책으로 조성되었다. 당시 정부는 주택 200만호 건설과 영구임대주택 20만호 건설의 공급대책을 발표했다. 이 공급대책은 수도권 외곽지역의 분당 및 일산과 기존 도시에 인접한 평촌, 산본 및 중동 등의 1기 신도시 개발로 실행되었다. 결과적으로 1991년 9월 분당 입주가 시작된 이후부터 1995년 1기 신도시 입주가 마무리될 때까지 수도권 주택시장은 하향 안정세를 유지했고, 1기 신도시 개발은 주택공급을 통해 주택시장과 주택 가격 안정화에 긍정적 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

그러나 1기 신도시들은 기존 도시와의 관계 그리고 수도권 전체 공간구조에 대한 계획적인 검토를 통해서 마련된 것이 아니라 갑작스럽게 발표되었고, 1991년부터 불과 5년 만에 공사가 마무리되면서 많은 문제점을 남겼다. 예를 들면 짧은 공사 기간에 엄청난 물량의 주택을 공급하기 위해서 흑한기 시공과 바닷모래 등 불량자재를 사용함으로써 부실공사 시비가 끊이지 않았다. 1기 신도시 아파트 대부분이 상수도관의 비내식성자재가 의무화된 1994년 4월 이전에 건축되었고, 내식성자재인 강관, 아연도강관을 사용한 공동주택도 전체의 약 63%나 되는데 현재까지 배관을 교체한 단지는 일부 단지에 불과하여 녹물로 인한 피해가 상당하다. 또, 입주 이후 가구당 차량보유대수가 증가하여 단지 내 주차공간이 절대적으로 부족한 실정이지만 단지 내에 주차공간의 추가 확보가 사실상 불가능하여 단지 외부 도로에 불법주차를 하고 있어서 인근 주민들의 불편을 초래하고 있다.

사실 1기 신도시들의 문제는 1기 신도시 아파트 단지들에만 국한되지 않는다. 분당과 일산은 기존 성남시와 고양시 시가지와 기능적 계성을 고려하지 않은 채 별개의 단지로 개발되면서 기존 시가지 주민들과 신도시 주민들 간의 갈등은 물론 이를 신도시 주변으로 소규모 택지개발이 집중되면서 난개발문제도 나타났다. 단기간에 걸친 주택공급과 근시안적인 도시개발이 불러온 난개발이란 지적이 많다.

현재 1기 신도시 내 아파트 중 건축한 지 30년 넘은 아파트는 전체의

4% 정도라고 한다. 그런데 내년이 되면 이 비중이 33.4%까지 늘어나고 2024년이면 이 비중이 약 53%까지 늘어나 1기 신도시 전체 아파트의 절반이 지어진 지 30년이 넘는다고 한다. 1기 신도시가 단기간에 조성된 만큼 재건축 가능 연도에 도달하는 아파트도 같은 시기에 집중적으로 나타나고 있다.

지금까지 우리나라 대도시들에서 추진되어온 재개발·재건축사업은 노후·불량한 주거환경을 개선하는 목적 외에 주택을 공급하는 방편의 하나로 추진되고 있다. 즉, 우리나라 재개발·재건축사업은 주민들의 생활환경을 개선하는 사적이익과 주택공급의 공익적 기능을 모두 포함하여 추진하는 경우가 대부분이다. 이런 배경에서 다수의 재개발·재건축사업에 대하여 공익적 기능 강화를 위해 용적률 완화 등의 혜택을 제공하고 있다. 물론 이러한 용적률 완화의 직접적인 수혜자는 지역주민들과 사업시행자들이고, 간접적인 수혜자는 신규로 공급되는 주택을 분양받는 자들이다.

그런데 이러한 재개발·재건축사업에 대한 용적률 완화가 해당 지역의 주거환경과 더 나아가 도시환경을 개선하는 데에 분명한 역할을 하고 있다고 말하기 어렵다. 왜냐하면 재개발·재건축사업으로 일정 규모 이상의 주택공급이 이루어지면서 단기적으로 주택시장의 안정화에 기여할 수 있지만 장기적으로는 이렇게 공급된 신규 주택 입주자들에 대한 교통 및 생활편의시설 등 기반시설 부족의 문제를 불러오는 경우가 흔하기 때문이다.

대표적인 도시정비사업인 재개발·재건축사업은 공통적으로 노후·불량건축물이 밀집되어 있어서 그대로 방치하는 경우 안전 및 위생 등의 문제가 예상되어 빠른 정비가 필요한 지역을 대상으로 한다. 그러나 1기 신도시의 경우 재개발보다는 재건축이 더 적합한 정비사업이다. 재개발사업은 낙후된 단독주택지역이나 다가구지역을 철거하여 새 아파트를 짓는 것과 비교하여 재건축사업은 기존의 아파트를 철거하고 새로운 아파트를 짓는 사업의 성격이 강하다. 여기서 안전진단과 분양가상한제 그리고 재건축초과이익환수 등은 재건축사업에만 적용된다.

도시 및 주거환경정비법에서 규정하고 있는 노후·불량건축물의 밀집정도의 판단기준 중 하나인 노후화된 건축물의 판단기준은 준공된 후 20년 이상 30년 이하의 범위에서 시·도조례로 정하는 기간이 지난 건축물의 해당 여부인데 1기 신도시의 건축된 지 30년 이상된 공동주택이 이에 해당 한다. 그런데 30년 이상된 공동주택의 경우 모두 재건축사업의 대상이 되는 것은 아니다. 왜냐하면 30년 이상된 공동주택은 노후·불량건축물의 밀집정도를 판단하는 여러 기준의 하나로서 제시된 것이기 때문이다.

재건축 안전진단은 주택단지의 건축물을 대상으로 하는데, 이 안전진단을 통과해야 재건축정비구역이 지정될 수 있다. 즉, 재건축 안전진단은 재건축 규제의 초입을 담당하는 문지기 같은 제도이다. 이처럼 안전진단이 재건축사업에만 적용되는 것은 안전진단을 통하여 재건축의 필요성이 확인되는 건축물에 한하여 사업추진을 허가함으로써 무분별한 재건축을 통제하고 이를 통하여 재건축이 사적이익을 위한 사업이라는 부정적 이미지를 최소화하려는 정책적 의도가 반영된 결과라 할 수 있다.

현재 안전진단 기준 중 가장 핵심적인 기준은 해당 건축물의 구조안전성이다. 건물의 구조안정성에 대한 가중치는 무려 50%로 30~40년에 지어진 건축물이라도 그 구조안정성이 좋은 경우에 재건축사업 대상이 되기 어렵다. 그런데 현재 건축물의 구조안정성 평가항목은 내진설계, 지질 및 지반조건에 관한 평가항목이 포함되어 있지 않고 주거환경 평가에 대한 가중치와 비교하여 구조안정성 평가에 대한 가중치가 너무 과도하다는 지적과 함께 2018년 이후 개정이 이루어지지 않음으로써 현실 여전 반영을 위해서 시급히 개정되어야 한다는 주장도 있다.

하지만 재건축사업의 안전진단 기준을 낮추는 경우 재건축사업 추진이 수월하게 되어 주택 공급 물량확보에는 유리하겠지만 일반 분양자들에게 고가의 주택을 분양함으로써 재건축사업 이익을 토지소유자 등으로 이루어진 조합원들이 독차지하는 문제를 피하기 어려울 수 있다. 물론 이러한 우려에 대하여 분양가상한제와 재건축초과

이익환수제가 어느 정도 역할을 할 수 있을 것이다. 하지만 분양가상한제는 재건축사업의 사업성을 제한하여 주택 공급량을 줄이는 결과를 초래해 결과적으로 부동산 가격이 더 올라가는 부작용이 있음을 이미 보여주었고 재건축초과이익환수제는 미실현된 개발이익에 대한 과세적 성격으로 위헌논란이 있었다. 이러한 문제점 개선을 위해 국토교통부는 2022년 9월 29일 재건축부담금 합리화 방안(9.29 대책)을 발표한 바 있지만, 이 9.29 대책 또한 실소유자 감면제도의 요건이 너무 까다롭고 감면율도 미미하여 제도적 실효성이 낮다는 평가를 받고 있다.

재건축사업은 기본적으로 신축 아파트를 일반분양하여 얻은 수익으로 조합원들의 아파트 건축비를 충당하는 구조이다. 즉, 재건축사업은 신규주택 공급의 공적 기능 수행에 대한 지원 형식으로 제공된 추가비용률에 의해 마련된 신규주택을 일반분양하여 조합원들의 분담금과 사업시행자의 수익을 충당한다. 그래서 아무리 재건축사업이 신규주택 공급의 효과적이 방법일지라도 현재의 재건축 규제를 완화하면서까지 재건축사업을 통해서 신규 주택을 공급하는 것이 최선의 방안인가에 대해 의문을 가지지 않을 수 없다.

앞서 살펴본 바와 같이 1기 신도시의 노후화가 심각하여 주민들의 일상이 불편한 점들은 신속하게 개선되어야 할 과제이다. 하지만 이 문제를 해결하기 위해 신규주택 10만호 공급을 앞세운 1기 신도시 정비사업의 추진은 병증에 대한 약물의 효과도 제대로 알지도 못한 상태에서 이런저런 처방을 남발했던 코로나 19 초기 의료대응의 상황과 참 많이도 닮았다.

이런 상황 속에서 정부는 현재 재건축사업의 안전진단 기준, 분양가상한제 그리고 재건축 초과이익환수제를 완화하거나 철회할 것을 요구하고 있는 일부 1기 신도시 주민들의 요구에 대응하여 2024년까지 '1기 신도시 정비 마스터플랜'을 수립하고 내년 2월에는 신도시 정비의 제도적 근거를 담은 '1기 신도시 특별법'을 발의할 예정이라고 발표했다. 아직 마스터플랜이 수립된 것도 아니고 특별법이 발의된 것도 아니지만 과연 이 마스터플랜에 무엇이 담길 것인지 또

특별법에는 어떤 내용이 담길 것인지 매우 염려스럽다.

2010년 재건축 안전진단을 통과한 서울 은마아파트의 경우 1979년 준공되어 지어진 지 43년이 되는 대표적인 노후건축물이다. 이외에도 서울의 경우 잠실주공5단지, 여의도 공작아파트 등도 안전진단을 통과한 노후건축물이다. 그런데 이런 노후건축물의 재건축에 대한 별도의 지원방안은 없다. 이런 점에서 1기 신도시 재정비에 대한 정부차원의 지원을 담을 것이라는 1기 신도시 정비 마스터플랜과 1기 신도시 특별법은 형평성 문제를 불러올 것이 확실시 된다. 즉, 왜 1기 신도시만 특별히 지원해야 하는가에 대한 반발이 예상된다. 관련하여 1기 신도시 특별법까지 만들어 지원해야 할 정도로 사회적으로나 물리적으로 안전이 우려되는 불량지역은 아니라는 지적에 상당한 지지의견이 있다.

1기 신도시 재정비를 통한 신규주택공급으로 주택 가격과 주택시장을 안정화하는 일을 뭐라 말할 사람이 없지는 않겠지만 이는 염려할 바가 되지 못한다. 그 목적이 정당하고 추구하는 효과가 모두에게 돌아가기 때문이다. 그러나 1기 신도시 재정비를 위하여 1기 신도시만을 위한 마스터플랜과 특별법을 제정하는 일은 기존의 수립되어 실행되고 있는 계획들과 계획법 체계를 흔드는 일일 뿐만 아니라 미래에 수립될 계획과 계획법 체계에 대한 국민적 신뢰를 무너뜨릴 수도 있는 중요한 일인 만큼 신중하게 접근해야 한다. 그러므로 1기 신도시 정비 마스터플랜과 1기 신도시 특별법은 일부 전문가가 아닌 국민 전체가 알 수 있도록 하는 완전히 개방된 계획절차를 통해서 국민적 합의와 지혜를 얻어야 한다. 이렇게 할 때만 한 번도 경험해보지 못한 병증의 피해를 최소화할 수 있음을 코로나 19를 통해서 이미 경험한 바 있다. ☘

## FOCUS

1기 신도시  
재정비 사업

# 지속가능한 도시를 위한 제1기 신도시 및 오래된 신시가지 재구조화 방향

홍경구 | 단국대 건축학과

## 1. 도시화와 제1기 신도시

### 도시화 과정

한국의 도시화는 전 세계에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 빨랐다. 1960년 당시 한국의 인구수는 약 2천500만 명, 도시화 비율은 약 37%, 평균수명은 53세였다. 이는 1960년대까지만 해도 전형적인 농업국가라고 해도 과언이 아니다. 그러나 1960년대부터 시작된 산업화는 경공업을 중심으로 대도시에 일자리가 만들어지면서 급격한 도시화가 시작되었다. 2010년 상황을 다시 보면, 인구는 약 5천만 명, 도시에 사는 인구 비율은 약 91%, 평균수명은 과학기술과 의료기술의 발달로 약 80세가 되었다. 이러한 변화 속에서 도시에 사는 인구수의 증가를 계산해 보면, 1960년대 도시에 사는 인구 비율이 약 1천만 명, 2010년도에는 약 4천500만 명이 도시에 살게 되면서 약 50년 동안 3천500만 명이 도시에 거주하게 되었다. 단순히 통계만 보더라도 그 결과가 얼마나 급속했는지 확인할 수 있다. 이를 산술평균해 보면, 1960년부터 2010년까지 5년마다 부산시 인구에 해당되는 약 350만 명의 인구가 새롭게 도시에 거주하게 된 것이다. 아파트 단지 1개를 설계하고 건설하는 데 최소 5년이 걸리는데, 주택 및 도시 인프라가 부족한 도시학장은 어쩔 수 없는 선택이었을 것이다.

물론 정부는 비약한 재원에도 불구하고 1980년대까지 꾸준히 토지

구획정리사업이라는 방식으로 택지를 공급하였지만, 주택수요를 감당하기에는 어려웠을 것이다. 1980년대부터 본격적으로 택지와 주택을 공급하는 택지개발사업을 도입하여 다양한 신시가지를 만들었다. 목동과 상계를 비롯하여 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동의 제1기 신도시를 만들면서 2000년대까지 신시가지 개발의 전성시대가 되었다고 해도 과언이 아니다. 그런 신도시가 이제는 오래된 신도시가 되어 새로운 도시 및 주거환경을 요구하고 있다.

### 노태우정부와 제1기 신도시건설

제1기 신도시는 지난 대통령 선거와 맞물리면서 정책적 핵심 이슈로 부상하였다. 제1기 신도시에 거주하는 사람들의 인구수가 100만 명을 넘기 때문에 선거에 지대한 영향을 미칠 수 있는 변수 지역이 되었다. 이런 신도시의 생성 과정도 한번 리뷰를 해보면, 지난 2020년과 2021년의 주택가격 상승 현상은 적어도 매우 유사한 행태를 나타내고 있다.

급격한 도시화의 배경 속에서 1980년대 말은 급격한 주택가격 상승 및 주택부족 문제의 정점에 달한 시기였다. 당시 노태우 대통령은 1989년 2월 취임 1주년을 맞아 서민 대상 영구임대주택 25만 가구를 포함해서 임기 내 수도권 90만 호, 지방도시 총 110만 호 등 총 200만 호를 짓겠다는 정책을 공식 발표했다. 당시 대통령은 행사 연설에서

‘보통 사람들에게 내 집 마련 꿈을 당장 실현할 수 있는 주택정책을 올해부터 밀고 나가겠다’라며 강한 의지를 표명했다. 노 전 대통령이 주택 문제에 애착을 보인 이유는 당시 토지와 주택가격이 치솟았기 때문이다. 전두환 정부 동안 강력한 안정화 정책의 영향으로 인해 연평균 10.5%로 비교적 안정적이던 지가 상승률은 노태우 정권이 출범하면서 1988년 27.5%, 1989년 32%까지 상승했다. 주택가격 역시 1988년 13.2%, 1989년 14.6%, 1990년 21%로 높은 상승률을 나타냈다.

이와 같이 주택 문제가 심각한 사회문제로 떠오르자 노 전 대통령은 1989년 2월 청와대 수석비서관회의에서 “최근 부동산 가격의 상승이 국민의 물가 불안 심리를 자극하고 있다. 토지투기현상과 상류층의 아파트 투기에 대해 적절한 대책을 강구, 부동산 투기가 일어나지 않도록 하라”고 지시했다고 한다. 이 당시 발표된 공약은 5년 만에 당시 전국 주택 수(640만 호)의 3분의 1가량을 추가하겠다는 것으로 무리를 넘어 무모하다는 평가를 받기도 했다. 그러나 ‘집 대통령’을 꿈꾼 노 전 대통령은 이 계획을 그대로 밀어붙였고 200만 호 건설 사업의 핵심사업이 바로 제1기 신도시 건설 사업으로 나타났다. 집을 지으려고 보니 서울 시내는 이미 포화상태이고, 그린벨트는 손을 댈 수 없으니 서울 중심에서 20km가량 떨어진 그린벨트 너머에 신도시를 건설하려는 대안을 찾았다. 즉, 분당과 일산, 중동, 평촌, 산본이 탄생한 배경이다. 1기 신도시는 주거를 포함해 상업과 녹지, 생활 편의시설이다 갖춰진 자족도시가 목표였지만, 심각한 주택 문제로 많은 업무 및 상업 용지조차도 주거용지로 바뀌는 불운을 맞았고 전형적인 베드타운의 오명을 벗어나기는 어려웠다.

#### 잘못된 관행이 만들어낸 신시가지 재구조화와 재건축사업

도시 재구조화의 역사는 재개발 및 재건축사업의 역사와 궤를 같이 하고 있다. 특히, 1980년대부터 택지개발사업방식으로 공급된 신시가지들이 30년을 지날 즈음, 2010년대가 되면서 재구조화에 대한 논의가 활발히 진행되기 시작하였다. 그중에서도 2000년대 들어서면서 토지구획정리사업의 집단체비지로 만든 아파트 지구들을 대상으로 재건축사업논의가 본격적으로 시작되었다. 정부입장에서 재건축사업은 미실현 용적률을 활용하여 밀도를 높여 주택을 신축하는 사업이기 때문에, 재정과 행정 지원 없이 손쉽게 주택공급이 가능한 정책 수단이었다.

그럼에도 불구하고 재건축사업도 이를 실현하기 위해서는 많은 제

도적 변화가 필요했다. 1984년 ‘집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(이하 집합건물법)’이 제정되면서부터 건물 전체에 대한 재건축 추진 근거를 1차로 마련하였고 1987년에는 ‘주택건설촉진법(이하 주촉법)’에서 노후·불량주택에 대해 재건축 조합을 결성해 재건축을 추진할 수 있는 법적 근거도 마련했다. 이에 따라 재건축사업이 1990년 대 마포아파트 재건축사업을 시작으로 주거단지를 재구조화하는 대표적 수단이 되었다.

이렇다 보니, 재건축사업은 집단으로 계획된 아파트 지구나 심지어 택지개발사업지 조차도 도시 재구조화의 핵심 수단으로 자리매김하게 되었다. 반포아파트 지구와 잠실아파트 지구의 재구조화가 대표적인 사례가 되면서 이제 재건축사업은 시민들에게 도시 재구조화의 대표적 사업으로 각인되고 있다. 특히, 2004년에는 잠실의 주공 1, 2, 3, 4단지의 5층 아파트단지를 철거하고 20~30층짜리 아파트를 건립하면서 과거 1단지부터 4단지의 넓은 면적은 그렇게 재구조화가 되었고 잠실 5단지도 50층 초고층으로 개발될 예정이다.

이처럼 우리는 1970년대 만들어진 도시공간 구조에서 밀도만 증가시킨 채, 과학기술 변화, 교통시스템 혁신, 도시기능 융복합화 등을 전혀 수용하지도 못한 상황에서 부동산 업자들이 만들어낸 ‘초풀아’라는 상품성만 남겼고 시민이나 주민들도 이런 재구조화의 방식에 문제의식을 갖지 못하게 되었다. 더욱더 안타까운 것은 이러한 변화를 본 많은 국민과 전문가조차도 오래된 신시가지나 신도시의 재구조화를 재건축사업으로 이해하는 관행을 낳게 되었다.

## 2. 제1기 신도시와 관련된 논쟁과 쟁점

1기 신도시는 앞에서 언급한 바와 같이 노태우 정부에서 집값 안정과 주택난 해결을 위해 서울 근교에 건설한 신도시이다. 이 중 분당과 일산은 기존 시가지와는 완전히 분리된 광활한 허허벌판에 조성된 진정한 의미의 신도시이며, 중동, 평촌, 산본은 기존 시가지의 미개발지를 활용하여 신·구도시의 연계를 꾀했다. 분당과 일산은 광활한 대지에 조성된 만큼 낮은 인구밀도와 충분한 녹지를 확보했지만, 중동, 평촌, 산본은 기존 시가지의 미개발지에 조성되어 비교적 높은 밀도의 대규모 아파트들이 밀집한 전형적인 베드타운으로 조성되었다. 이렇게 조성된 신도시는 주거공급 목적은 충실히 달성하였으나, 여러 도시설계 및 건축전문가들은 전형적인 베드타운 도시, 자족성 부족 도시라는 오명을 받게 되었다. 이러한 비난도 이해가 되는 것이

[표1] 제1기 신도시 개발개요

위치	성남시	고양시	안양시	군포시	부천시
면적(천m <sup>2</sup> )	19,639	15,736	5,106	4,203	5,456
수용인구(만 명)	39.0	27.6	16.8	16.8	16.6
인구밀도(인/ha)(총인구/총면적)	199	175	329	399	304
개발밀도(인/ha)(총인구/주거+상업용지)	489	425	795	844	678
주택건설(천호)(공동주택)	97.6 (94.6)	69 (63.1)	42 (41.4)	42 (41.4)	41.4 (40.5)
용적률(%)	184	169	204	205	226
도로건설(km)(노선수)	82.8 (11)	51.4 (7)	69.6 (3)	0 (6)	28.4 (10)
전철(km)	25.4	21.1	15.7	점적연계	점적연계
최초입주	'91.9	'92.8	'92.3	'92.4	'93.2
사업진행자	토지공사	토지공사	토지공사	주택공사	부천시 주택공사 토지공사

[표2] 재건축사업과 리모델링사업의 비교

구분	재건축사업	리모델링사업
연한	준공 30년이후	준공 15년 이후
기준단지 용적률	용적률 180%이하 단지에서 유리	200% 이상 단지는 리모델링이 유리 (고밀도 단지일수록 리모델링 유리)
용적률 제한	법적 상한 용적률 이내(최대300%)	제한 없음 (지구단위구역 제외)
노후도	안전진단 D등급 이하	수직증축리모델링 : 안전진단 B등급 이상 수평증축리모델링 : 안전진단 C등급이상
임대주택 건립	증가 용적률의 50%	없음
초과이익 환수	3,000만원 초과때 10~15%국가 환수	없음
품질개선효과	재건축이 리모델링보다 10%이상 품질 높음	
사업비 · 도급비	리모델링이 재건축보다 3.3m <sup>2</sup> 당 50만원 정도 저렴	

대부분의 신도시 주민들은 아직도 많은 사람이 서울로 출퇴근을 하고 있고 여전히 서울과 경기도를 잇는 광역교통에 대한 수요가 존재하며, 대책을 요구하고 있다.

제1기 신도시는 조성된 지 30년이 다가오면서 앞에서도 언급한 바와 같이 재구조화의 논의가 이루어지기 시작하였고 지난 대통령 선거에서 가장 핵심적인 정책공약으로 자리매김하였다. 약 120만 명의 인구가 선거에서 매우 중요한 표로 인식되면서 주민들이 알고 있는 재구조화의 대표적인 방식인 재건축사업과 리모델링 사업으로만 국한하여 논의가 이루어지고 있다. 잠실단지와 반포단지, 개포단지 등 오래된 신시가지 재구조화 경험이 재건축사업으로 진행되었기 때문에, 재건축사업이 되지 않으면, 대안으로서 리모델링 사업을 제

기하는 어처구니없는 현실을 겪고 있다. 이는 우리 도시계획가 및 도시설계가들이 미래 도시경쟁력을 제고할 수 있는 합리적 방안을 제시하지 못한 책임도 한몫을 하였다고 판단된다.

#### 제1기 신도시 재구조화 연합체와 노후 신도시 특별법

이제 주민들은 제1기 신도시 재구조화의 정치적 실력행사를 위한 연합체를 만들면서 본격적으로 활동하기 시작하고 있다. 2022년 8월 분당, 일산 등 1기 신도시 주민들이 '1기 신도시 범재건축연합회'를 발족하면서 정부의 조속한 정책 추진을 요구하고 있다. 성남 분당 · 고양 일산 · 안양 평촌 · 군포 산본 등 1기 신도시 5곳 중 4개 지역의 재건축연합회 회장단은 지난 22년 8월 29일 범재건축연합회를 공식

발족하면서 용산 대통령실을 시작으로, 여의도 국회 국토교통위원회와 세종시 국토교통부 청사를 방문해 1기 신도시 재건축을 촉구하였다. 이들은 1기 신도시 마스터플랜 수립 시기를 2023년 상반기로 단축하고, 안전진단 전면 폐지, 신속 인허가, 분양가상한제·재건축 초과이익환수제 폐지가 담긴 특별법을 연내에 제정하도록 실력행사를 하고 있다.

이에 따라 정부는 올해 2월 수도권 1기 신도시 재정비를 위한 특별법을 발의하기로 했다. 주요 내용으로는 1기 신도시 재건축 인허가 절차 간소화 등 도시정비사업 활성화를 위한 내용을 골자로 하면서 원활한 신도시 재건축사업을 위한 마스터플랜 실행을 담게 될 가능성 이 높다. 이 과정에서 국토부는 마스터플랜을 수립하는데 지자체들의 참여를 보장하였다.

그럼에도 불구하고 제1기 신도시 범재건축연합회는 재건축사업을 위한 규제 완화만 요구하면서, 국토교통부는 제한적 참여와 전제를 만을 제시하고 지자체가 자체적으로 재건축을 진행할 수 있도록 많은 권한 이양을 요구하고 있다. 이렇게 된다면 결국 잠실단지에서처럼 제1기 신도시 재구조화의 재건축사업으로 인식되어 미래를 선도 할 수 있는 근본적인 도시공간 구조 변화는 불가능하게 될 것이다. 따라서 제1기 신도시 재구조화는 단순히 재건축사업의 실행이 아닌 근본적인 도시공간 구조의 개편을 바탕으로 미래를 선도하고 도시경쟁력을 미래 트렌드에 맞게 재구조화할 필요가 있다고 판단된다.

### 3. 제1기 신도시 및 신시가지 재구조화의 주요방향

단순히 재건축사업방식으로 재구조화가 예상된 제1기 신도시와 오래된 신시가지들은 어떤 재구조화의 방향을 가지면서 마스터플랜을 만들 것인가가 매우 중요하다. 따라서 본 원고에서는 크게 다섯 가지를 제안하고자 한다.

#### 첫째, 재구조화의 원칙제정과 2040년을 바라보는 도시공간 구조이

다. 제1기 신도시를 비롯한 오래된 신시가지의 재구조화를 단순히 밀도를 높이는 도시로 만드는 것은 누가 봐도 미래의 도시경쟁력을 담보할 수 없다. 적어도 쉽게 이해하면, 1980년대 만들어진 도시공간 구조가 미래 2040년에도 경쟁력을 가진다고 말하기가 어렵다. 단순한 밀도 증가만으로 지난 반세기 동안 이루어진 과학기술의 변화와 교통수단의 변화, 문화의 변화 등을 수용하는 것은 어렵다. 근본적인 도시공간 구조의 변화가 필요하다. 120만 명의 신도시 주민

들은 밀도가 증가된 재건축 단지만을 원하지 않을 것이고 이외에도 중소도시급의 인구 규모를 가진 상계와 목동 같은 오래된 신시가지들은 단순히 밀도를 높이는 정도의 부분적 개선을 원하지 않을 것이다. 따라서 이제부터라도 제1기 신도시 및 오래된 신시가지에 대한 재구조화의 원칙을 정할 필요가 있다. 이에 관한 좋은 사례로 이미 UN에서는 지속가능한 개발의 17가지 원칙을 제시하고 있다. 이 중에서 타당하게 적용할 수 있는 원칙도 있고 그렇지 않은 원칙도 있을 것이다. 적어도 제1기 신도시 및 오래된 신시가지의 재구조 방향은 앞으로 20년 뒤를 내다보는 안목으로 합리적인 원칙 속에서 도시의 경쟁력을 높이는 도시공간 구조로의 변화가 필요하다.

둘째, 20년을 내다보는 마스터플랜과 사업계획의 병행이다. 이런 지역들에 대한 재구조화를 위해 미래모습을 상상하고 도시를 계획하는 것이 바로 마스터플랜이다. 여기서 고려해야 할 것은 단계적 마스터플랜과 사업계획의 로드맵 수립이다. 지금까지 과천이나 잠실아파트 지구, 반포아파트 지구의 재구조화 계획은 근본적인 마스터플랜이 아닌 사업계획을 위한 마스터플랜이었다. 일부 공공시설 배분 및 기반시설 확충 개념은 있었지만, 20년을 내다보는 근본적인 마스터플랜 상에서 사업계획을 수립한 것은 아니다. 이미 언론을 통해 수차례 언급되었지만, 미래 도시경쟁력의 제고를 위해서는 신교통수단, 복합용도에 대한 수용, 미래 산업 트렌드를 반영한 재구조화 마스터플랜이 필요하고 이에 따라 사업계획과 기반시설 정비계획의 로드맵이 수반되어야 한다.

셋째, 복합적 토지이용과 컴팩트 도시이다. 2~30년 전부터 도시개발에 있어서 복합화는 대표적인 화두였다. 도심지역의 대규모 개발사업에서 복합화는 당연히 추구해야 할 가치이고 이제는 주거지역까지도 복합화를 기초로 하는 입체적인 토지이용이 보편화되고 있다. 적어도 최근의 라이프스타일은 코로나의 영향도 있지만, WORK-PLAY-LIVE의 트렌드가 도심지역을 넘어서 첨단산업단지 및 주거단지까지 확장되고 있다.

토지이용의 효율성을 높이고 직주근접의 원칙을 반영한 적극적인 용도지역의 변화가 필요하다. 이 중에서도 역세권을 중심으로 한 컴팩트 도시는 가장 먼저 선도적으로 시행할 수 있는 사업이다. 제1기 신도시를 계획할 때, 역을 중심으로 한 대중교통 체계와 일부 중심 기능의 입지는 아직도 컴팩트 도시라는 컨셉에서 부족함이 있다. 저밀로 토지이용이 되거나 산업 및 일자리의 복합화는 다소 부족하다. 따라서 베드타운이라는 오명을 개선하고 도시공간의 융복합화를 통해서

직주근접을 넘어 직주일치 개념을 적극적으로 도입할 필요가 있다.

**넷째, 자율주행과 신교통수단이 함께 하는 탄소중립 도시이다.** 정부는 제1차 자율주행 교통물류 기본계획(안)(2021~2025년)을 수립하면서 자율주행과 신교통 수단 분야를 세계적인 선도산업 분야로 육성하려고 노력 중이다. 2025년을 목표로 자율주행 기반 교통물류 체계 상용화 시대라는 비전 아래 전국 고속도로 및 시도별 주요 거점에서 기술개발 자율주행 서비스(10종 이상) 기술개발 및 서비스, 자율차 상용화 및 서비스 고도화를 추진하고 있다. 한편, 드론 등 도심항공교통(UAM) 역시 2025년 첫선을 보인다는 계획 속에서 드론을 중심으로 한 본격적인 도심항공 교통체계가 도입될 것이다. 이는 지난 반세기 동안 우리가 경험한 교통수단의 변화보다 훨씬 큰 변화의 물결이 될 것이다. 이같은 교통수단의 획기적 변화를 탄소중립 도시로 귀결시켜야 한다. 세계적으로 파리기후변화협약에 따라 2050년까지 탄소제로를 달성해야 하는 상황이다. 유럽은 90년대부터 탄소배출을 줄이는 노력을 해왔으나, 우리나라는 아직 감소세로 돌아서지 못한 상황으로 앞으로 급격한 감축을 하지 않으면 목표치를 달성할 수 없다. 또한 2030년까지 온실가스를 2018년 대비 40% 감축하겠다는 목표를 위해서는 석탄 에너지 회사의 탄소배출을 줄이는 게 핵심이라 할 수 있다. 이러한 배경으로 기후변화협약에서 '탄소배출권'을 발행하여 온실가스 배출을 조절하고 있으며, 우리나라에서도

탄소배출권을 거래하는 KAU(Korean Allowance Unit: 할당배출권) 시장이 설립되었다. 온실가스 배출량 연평균 총량이 125,000톤 이상이거나 25,000톤 이상 사업장을 하나 이상 보유한 업체, 그리고 자발적으로 할당 대상업체로 지정 신청을 한 업체에 탄소배출권을 할당하고 있다.

**마지막으로 디지털시대의 리빙랩 거버넌스이다.** 도시는 다양한 전문가와 시민들이 집단지성을 발휘할 때 도시의 정체성과 미래경쟁력이 확보된다. 이렇게 하기 위해서는 다양한 목소리와 의견에 귀를 기울여야 한다. 특히 제1기 신도시는 현재 주민들의 생각도 중요하지만, 미래세대의 생각이 더욱더 중요하다. 이러한 생각을 담고 문제를 해결하는 것이 리빙랩이다. 거버넌스는 정부의 통치, 즉 정책 수립과 예산편성, 집행까지 의사결정 과정에 민간인(단체)이 함께 참여하는 행위 또는 기구(조직)를 말한다. 쉽게 말해 민간인 활동가, 전문가와 공무원이 함께 위원회를 조직해 정부가 하는 일(행정)을 같이하는 것이다. 그러나 현재까지 신도시의 재구조화를 위한 진정한 거버넌스는 부족하고 나아가 미래의 시민들과 함께하는 리빙랩 거버넌스는 더더욱 부족하다. 따라서 세계 최고의 디지털 행정과 기술을 바탕으로 다양한 시민들의 생각을 듣고 경쟁력 있는 미래를 함께 고민하고 함께 문제를 풀어가는 리빙랩 거버넌스를 통해 제1기 신도시 및 오래된 신시가지의 재구조화 과정이 필요하다. ☞

## FOCUS

1기 신도시  
재정비 사업

# 대한민국 도시재생의 중요한 분기점이 될 1기 신도시 재정비사업 : 주요 쟁점 고찰

이태희 | 한국건설산업연구원

## 1. 들어가며

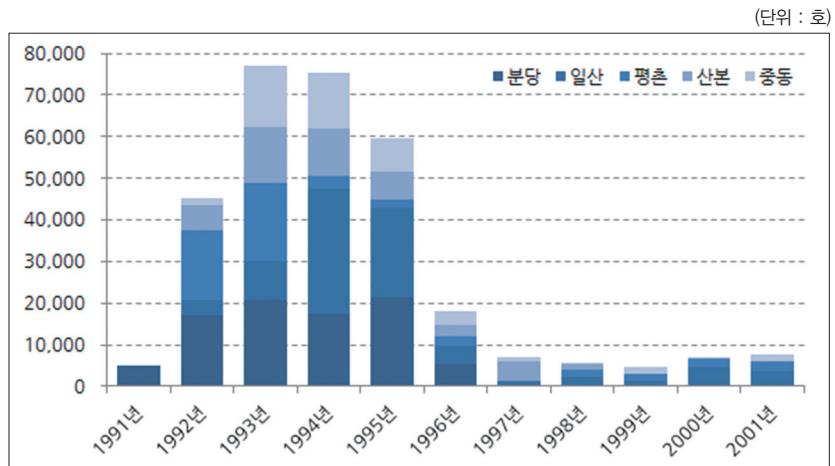
1991년 분당 시범단지를 시작으로 입주를 시작했던 1기 신도시는 2021년 재건축사업 가능 연한인 준공 후 30년을 맞이했다. 조성할 당시는 '신'도시였으나, 30년이 지난 현재는 '노후' 도시가 되어 주거 환경과 기반시설의 노후화로 인한 여러 불편함과 어려움을 호소하는 중이다. 1기 신도시 재정비는 지난 대선을 거치며 국가적인 정책 의제가 되었다. 그전까지는 대부분 단지가 재건축 연한이 도래하지 않았을 뿐 아니라, 각 지자체의 주거환경정비기본계획이나 지구단위계획에 재정비 관련 내용이 전혀 반영되지 않았었기에 대개 단지별 리모델링사업 중심으로만 논의되고 있었다. 하지만 리모델링사업은 규제로 인한 요인<sup>1)</sup>을 제외한다면 자산가치 증대나 주거환경 개선에 있어 재건축사업 대비 열위에 있을 수밖에 없을 뿐 아니라, '재건축 수준'의 리모델링을 할 시 일반적으로 유사한 수준<sup>2)</sup>의 재건축 사업 대비 공사비가 더 든다. 따라서 소유자들에게 있어 리모델링은 대개 재건축이 힘든 경우 선택하는 차선책인 경우가 대부분이다. 안전진단, 용적률 규제, 재건축초과이익환수제(이하 재건축부담금) 등 겹겹의 규제로 인해 어려운 줄로만 알았던 재건축사업이 지난 대선을 거치며 '특별법'을 통해 가능해질 것으로 보이자, 1기 신도시 소유

자들은 높은 관심을 보였다. 하지만, 대선 이후 이어진 논의과정과 후속조치에서 앞으로 있을 여러 현실적인 난관이 예상되자 일각에서는 실망감을 표출하는 등 열기는 한풀 꺾인 듯하다.

1기 신도시는 대한민국 국토·도시계획과 주택정책의 역사에 있어 매우 중요한 분기점이었다. 도시화가 급속하게 진행되고 더 나은 주거환경에 대한 욕구가 높아지고 있던 상황 속에서, 1981년 택지개발 촉진법 제정 이래로 도시 외곽에 아파트 위주의 '주거단지'를 만드는 사업은 여럿 시행되었던 터이다. 하지만, '200만호 건설' 정책의 일환으로 추진된 '신도시' 조성사업은 공급량, 지구 규모(특히 분당, 일산), 추진 속도 측면에서 기존의 주택단지 조성사업과 구분되는 가히 기념비적인 사업이었다. 하지만 그때부터 30년간이 지난 오늘날, 이렇게 단기간에 대량으로 공급되었던 곳이 한꺼번에 재건축 가능 연한을 맞이하고 있다. 예전에는 허허벌판에 새로운 도시를 '빠르게 잘' 조성하는 것이 과제였다면, 30년이 지난 지금은 이해관계가 복잡하게 얹힌 기성시가지를 대상으로 하기에 이보다 훨씬 더 어려운 과제가 될 것으로 예상된다. 전국적으로 80년대와 90년대가 아파트가 급속도로 건설되기 시작한 시기이고 이때 건설된 아파트가 재건축 가능 연한을 맞이하기 시작했다는 것을 생각해 보면, 이번 1기 신도시

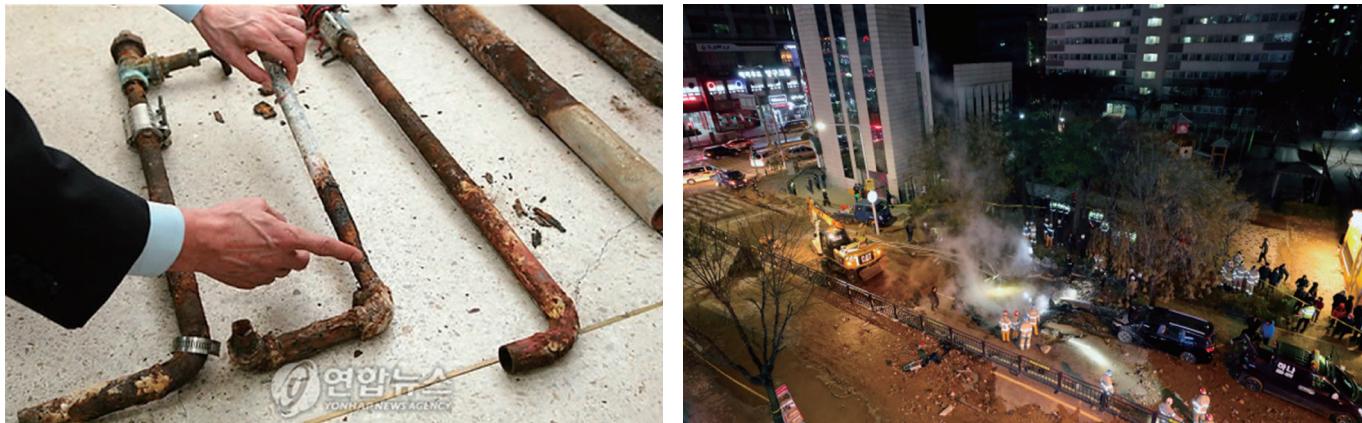
1) 재건축부담금, 재건축사업과 리모델링사업에 부과되는 용적률 체계의 차이 등.

2) 내·외장재 고급화 정도, 지하주차장 및 주민공동이용시설의 규모와 수준 등.



[그림1] 신도시 아파트 준공연도별 세대수 추이

주 : 2020년 12월 10일 자 다운로드한 건축데이터 민간개방 시스템(세움터)의 건축물대상 표제부 자료에 기초함.  
출처 : 허윤경(2021, p.10)



[그림2] 노후화 문제를 겪고 있는 1기 신도시

출처 : 연합뉴스 (좌), 이데일리 (우)

재정비의 방향을 정하는 것은 대한민국 도시재생의 중요한 분기점이 될 것이다. 따라서, 본 고에서는 향후 1기 신도시를 재정비하는 데 있어 제기될 주요 쟁점들을 고찰해 보도록 하겠다.

## 2. 주요 쟁점

### ① 형평성 문제 및 특례에 대한 개발이익 환수

현재 재개발·재건축사업의 절차를 규정하는 법률은 「도시 및 주거환경 정비법」(이하 도정법)이고, 여기서 밀도(용적률, 건폐율)에 관한 사

항은 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국계법) 및 하위법령에서 정하는 틀 내에서 운영되고 있다. 준공 후 30년이 지난 1기 신도시 아파트단지 또한 지금도 도정법에 따라 재건축사업 추진이 가능하다. 하지만, 1기 신도시 내 대다수 아파트단지의 경우 용적률이 이미 200% 내외로 이전에 조성된 복동이나 고덕 등의 택지개발지구에 비해 높아 상대적으로 사업성이 낮을 뿐 아니라, 현재의 지구단위계획은 1기 신도시 조성 당시의 용적률을 그대로 유지하고 있어 지구단위계획을 변경하지 않는 이상 여유 용적률이 부족하여 사업이 추진되기 힘든 상황이다. 이중 전자는 국계법을 개정하지 않는 이상 용적률

[표1] 수도권 1기 신도시 계획·개발 현황

구분	분당	일산	평촌	산본	종동	합계
면적(ha)	1,963.9	1,573.6	510.6	420.3	545.2	5,013.60
계획인구(명)	390,320	276,000	165,188	167,896	165,740	1,165,144
인구밀도(인/ha)	199	175	329	399	304	—
용적률(%)	184	169	204	205	226	188 <sup>3)</sup>
단지 수	136	134	54	41	49	414
주택건설(천호) (공동주택)	97.6 (94.6)	69.0 (63.1)	42.0 (41.4)	42.0 (41.4)	41.4 (40.5)	292 (281)
최초입주	1991년 9월	1992년 9월	1992년 3월	1992년 4월	1993년 2월	—
사업기간	1989.8 ~1996.12	1990.3 ~1995.12	1989.8 ~1995.12	1989.8 ~1995.1	1990.2 ~1996.1	—
사업시행자	토지공사	토지공사	토지공사	주택공사	부천시, 주택·토지공사	—

자료 : 하윤경(2021, p.5), 국토교통부(2015)

[표2] 분당신도시 여유 용적률 현황

비고	용적률
성남시 도시계획조례	280%
도시주거환경정비기본계획	250%(기준용적률), 265% (허용용적률)
분당지구단위계획	131%~212% (단지별 상이)
여유 용적률(지구단위계획 용적률 - 현재 용적률)	단지별 평균 1.6%

상향에 한계가 있다. 후자 또한 해당 신도시가 소재한 지자체장(시장)이 지구단위계획 변경 결정권을 가지고 있기에 도시계획위원회의 심의 등 관련 절차를 거쳐 상향할 수 있으나, 기존의 도시기반시설이 수용 가능한 용량 등 밀도 상향에 따른 여러 영향을 고려해야 하기에 무작정 완화하기는 어려운 측면이 있다. 이렇게 현재의 제도적 환경에서는 재건축사업을 원활하게 추진할 수 있는 단지가 제한적이다 보니 ‘특별법’을 제정하고 ‘특례’를 부여하여 재건축사업 추진이 더욱 원활해지게 하자는 것이 최근 논의의 골자다.

하지만, 이렇게 되면 도정법에 따라 재건축을 추진하고 있는 다른 아파트단지와의 형평성 문제가 불거질 수밖에 없을 것이다. 실제로 90년대 이후 지어진 아파트 중에는 재건축사업을 하기에는 기준 용적률이 지나치게 높아 불가피하게 리모델링사업을 검토하는 단지가 많다. 서울의 경우 용적률 규제가 상대적으로 더 엄격하여 심지어 70년대 지어진 아파트 중에서도 리모델링사업이 더 유리하다고 판단하여 재건축사업 대신 진행하고 있는 사례가 있고(예 : 이촌동 현대맨션), 80~90년대 지어진 중·고층 아파트단지 중에서는 현행 용적률 체계

에서는 재건축사업 추진 자체가 힘들어 리모델링사업을 추진하는 곳이 다수 존재한다. 향후 제정되는 1기 신도시 특별법에서 특정 지역에만 별도의 특례를 적용한다면 도정법에 근거하여 재건축사업을 진행하거나 재건축이 여의치 않아 리모델링사업을 추진하는 곳에서 형평성 문제를 제기할 가능성이 매우 크다. 유사한 맥락으로, 해당 특별법이 ‘1기 신도시’에만 적용된다면 비슷한 시기에 조성된 다른 신도시나 택지개발지구와의 형평성 문제(부산 좌동 해운대신도시), 인근의 연접한 택지개발지구와의 형평성 문제(예 : 부천 상동, 용인 수지 등) 등도 불어질 수밖에 없을 것으로 예상된다.

또한, 1기 신도시 내에서도 사업구역간 형평성 문제는 불거질 수밖에 없을 것으로 보인다. 1기 신도시 재정비는 도시기능이 원활하게 작동하고 있는 곳에서 필수재인 주택을 대상으로 하기에, 모든 구역을 한꺼번에 진행할 수는 없어 단계적이고 순차적으로 추진하는 것이 불가피할 것이다. 또한 이주민을 위한 주거공간도 함께 마련해야 하기에 인근의 3기 신도시 등의 주택공급사업과도 보조를 맞춰야 할 것이다. 이렇게 되면 아파트단지 간에 우선순위를 정할 수밖에 없을 것인데,

3) 구역별 면적을 고려한 기준평균

그 기준과 관련하여 상당한 진통이 발생할 것으로 예상된다. 특히 정비사업은 거버넌스 등의 문제로 사업 지연이 빈번하게 발생하기에 당초 계획대로 추진되는 경우가 매우 드물다. 따라서 만일 특정 구역에 서 상당한 사업 지연이 발생하는 경우 구역간 우선순위 조정을 어떻게 할 것인지에 대한 고민도 필요할 것이다. 또한, 1기 신도시는 주로 아파트로 구성되어 있으나 일부 저층 단독주택이나 다세대주택이 밀집된 구역도 존재한다. 만일 특별법이 아파트단지 재건축사업 중심으로 고려될 경우 저층 단독·다세대 밀집구역에서 형평성 문제를 제기할 것으로 예상된다. 해당 구역은 일정 비율 이상의 토지등소유자가 원하고, 노후도 등의 요건에 부합할 경우 적용 가능한 사업 수단은 '재개발 사업'이다. 만일 해당 구역에 재개발사업을 추진할 수 있도록 구역 지정을 해주고 비슷한 정도의 특례를 부여한다면 신도시 내 구역간 형평성 문제에서는 어느 정도 자유로워질 수 있을 것이다<sup>4)</sup>. 1기 신도시 외 지역의 재개발사업 희망 지역과의 형평성 문제가 불거질 수 있다. 그 이유는 해당 구역보다 훨씬 더 노후도가 심하고 주거환경이 열악한 구역도 상대적인 우선순위 등에서 밀려 재개발사업 구역으로 지정되기 쉽지 않은 상황이기 때문이다<sup>5)</sup>.

이렇게 '특혜 시비'가 발생할 수 있는 상황 속에서, 특례로 인해 도정법을 적용한 정비사업 추진 시 발생하는 개발이익을 초과해서 발생하는 개발이익(이하 '초과 개발이익')에 대한 환수 규모와 환수 방식에 대한 논란이 있을 것으로 예상된다. 국민 전체적인 형평성과 유사 사업<sup>6)</sup> 등을 고려할 때 초과 개발이익을 모두 사유화할 수는 없을 것이다. 하지만, 개발이익 일부를 환수한다는 큰 방향에 있어서는 동의할지라도, 구체적으로 언제, 얼마나, 어떻게 등 구체적인 사안에 대해서는 상당한 이견이 있을 수밖에 없을 것이다. '지나치게'<sup>7)</sup> 적게 부과한다면 국민적인 비판을 받을 것이나, 반대로 '지나치게' 많이 부과할 시 특히 사업성이 상대적으로 열위에 있는 지역이나 구역에서부터 사업주체가 무산 또는 지연되거나, 상대적으로 규제가 덜한 리모델링사업을 선택하게 될 수 있다. 이 경우 뒤의 ③번 쟁점에서 논의하듯 또 다른

차원의 문제가 발생하게 된다. 또한, 초과 개발이익 환수 제도를 합리적이고 지혜롭게 설계하지 못하면 지금의 재건축부담금처럼 '부과는 하되 거치지는 않고 사업속도만 늦추는', 실효성이 낮고 부작용이 큰 부담금이 될 우려도 있다.

## ② 재정비 방식 및 주도권 (지구지정권, 계획결정권, 정비구역 선정권, 사업구역별 인허가 권한 등)

특별법에 대한 구체적인 윤곽이 나오지 않아 1기 신도시가 어떤 절차와 방식으로 정비될지 아직은 미정이나, 지금까지 국토부가 밝힌 바에 따르면 신도시별로 전체 정비 방향에 대한 '마스터플랜'을 수립한 후 개별 아파트단지 중심으로 사업이 진행될 것으로 예상된다. 이렇게 생활권 단위의 사업지구를 설정하고 지구 전체에 대한 '지구계획'을 수립한 후, 여기에 맞게 개별 사업구역에 대한 보다 구체적인 '사업 계획'을 수립하여 추진하는 구조는 일면 '뉴타운법'으로 불리는 「도시 재정비촉진을 위한 특별법」(이하 도촉법)에 따른 '재정비촉진사업'과 유사하다. 물론 새롭게 제정되는 특별법은 재건축사업을 중심으로 제정되고, 과거 '뉴타운사업'의 교훈을 통해 기반시설 설치나 기존 거주민의 주거안정을 위한 정부와 지자체의 지원이 확대될 것으로 예상되는 점 등에서 기존의 재정비촉진사업과 차이가 있을 것으로 예상되나, 본 고에서는 생활권 단위의 지구계획 – 사업 단위의 사업계획이라는 전체적인 사업의 구조는 재정비촉진사업과 유사하다는 가정하에 기술하겠다.

이렇게 '생활권 단위의 지구계획 – 사업 단위의 사업계획'의 구조로 추진된다면, 이 과정에서 주도권과 결정권을 확보하기 위한 공공부문 내에서의 갈등이 발생할 것으로 예상된다. 생활권 단위, 특히 해당 지자체를 넘어서 연접한 지자체의 구역을 포함한 지역을 대상으로 지구 경계를 설정하고 계획을 수립하는 경우, 지구지정과 계획결정 권한은 기초자치단체장(이하 시장)이 아닌, 광역자치단체장(이하 도지사)<sup>8)</sup>이나 국토부 장관에게 돌아갈 가능성이 크다. 하지만, 만일 특별법 없이

4) 이 경우 형평성 논란에서는 어느 정도 자유로워질 수 있을 것이다. 반면 주택 유형의 다양성을 추구했던 기준 계획 취지를 훼손시켰다는 비판을 받을 수 있을 것임.

5) 예 : 성남 구시가지, 서울시 내 신통기획 적용을 원하는 많은 재개발사업 추진 희망지 등.

6) 예 : 도시재생혁신지구사업에서는 개발이익의 전부 또는 일부를 도시재생을 위한 목적으로 재투자하도록 함.

7) 가치와 이해관계에 따라 해당 금액이 과하게 생각될 수도, 모자라게 생각될 수도 있을 것임.

8) 만일, 부산광역시 좌동 해운대신도시나 서울의 목동 택지개발사업지구처럼 '1기 신도시'로 분류되지 않는 지역도 해당 특별법 적용이 가능하다고 한다면 시장과 도지사는 각각 구청장과 특별(광역)시장이 될 것이고 주체별 권한도 차이가 있을 것이다. 하지만, 본 고에서는 경기도에 위치한 5개의 '1기 신도시'에 초점을 맞춰 작성하기에 시장, 도지사라는 용어를 사용하겠다.

현재의 도정법만을 활용하여 재건축사업을 추진한다고 하면 해당 지역 자체의 시장이 거의 모든 권한을 가지고 추진할 수 있다<sup>9)</sup>. 예를 들면, 상대적으로 사업성이 가장 양호한 것으로 평가받는 분당신도시의 경우, 성남시장이 지구단위계획 변경, 도시·주거환경기본계획 변경, 정비구역 입안, 정비계획 수립 및 정비구역 지정 등을 할 수 있는 권한을 모두 가지고 있다. 즉, 시장이 마음먹기에 따라 지구단위계획변경을 통해 상당수 구역이 재건축사업 추진에 충분한 사업성을 갖추도록 할 수 있기에 기술적으로는 지금의 제도에서도 생활권단위의 재정비사업 추진이 가능하다는 것이다. 1기 신도시 재정비사업은 추진 과정에서 언론의 주목이 집중될 것으로 예상될 뿐 아니라 거주민들의 재산가치 상승에도 기여할 수 있기에 '표'를 얻기에도 용이하다는 특성을 고려한다면, 선출직 공무원인 시장과 도지사는 물론이고 정무직공무원인 국토부 장관도 주도권을 원할 것으로 예상된다. 여기에 연접한 도시까지 구역에 포함한다고 할 시 갈등의 양상은 더욱 복잡해질 것으로 보인다. 만일 특별법이 제정되면서 사업 추진과 관련된 주요 결정 권한이 광역이나 중앙정부 등 상급 단체로 지나치게 쓸리게 된다면, 현재의 도정법을 활용해서도 재건축사업 추진이 가능한 한 기초지자체(장)일수록 반발이 클 것으로 예상된다. 현명한 '교통정리'가 필요할 것이다.

### ③ 기반시설 등의 설치비용 분담 및 정비사업 비희망지역 (리모델링 사업 희망구역 포함) 문제 대응

1기 신도시를 재정비에 있어 개별 사업구역 단위로 재건축사업을 하는 것이 아닌, 도시 전체를 조망하면서 광역적인 접근이 필요하다는 당위 중 핵심은 기반시설일 것이다. 과거 재정비촉진사업이 탄생했던 배경에서 알 수 있듯, 만일 생활권 단위의 광역적 접근 없이 사업구역 단위로 미시적으로 접근한다면 지구 전체의 기반시설을 개선하는데 근본적인 한계가 있을 수 밖에 없다<sup>10)</sup>. 예를 들면, 신도시 전체를 대상으로 하는 광역 교통체계 개선, 도시 전체를 서비스하는 노후 인프라(예: 온수 배관 등) 교체나 스마트 인프라 설치 등에 있어 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다. 이렇게 되면 1기 신도시가 새로운 시대

적 변화에 부응할 수 있는 도시로 거듭나기 어려워질 것이다. 반면 재정비촉진사업의 경험에서 알 수 있듯, 전체 사업구역을 하나의 지구로 묶고 필요한 기반시설 등의 설치 비용(현금 또는 현물)을 분담하는 구조 또한 구역별 조율이 상당히 어렵고 오랜 시간이 필요하다. 여기에는 다양한 이유가 있는데, 공공기여 부담 의무 정도에 따른 의견도 존재할 뿐 아니라, 공공기여 항목 간에도 선호도가 다르기 때문이다. 예를 들면, 아파트단지 옆에 학교나 공원, 문화시설 등을 배치하고자 하는 선호는 높으나, 동시에 주차장이나 임대주택, 관공서 등 선호도가 낮은 공공기여 항목도 존재하기 때문이다. 또한, 모든 사업구역에서 지구계획 수립을 주도하는 전문가나 계획의 결정권자가 원하는 정도의 공공기여 – 용적률 인센티브의 교환을 원하지 않을 수 있다. 예를 들면, 사업구역의 특성에 따라 분담금을 다소 줄일 수 있으나 공공기여 부담 의무가 크고 고밀 공동주택을 건설하는 것보다는, 분담금을 다소 많이 내더라도 공공기여를 줄이고 상대적으로 낮은 밀도의 보다 괘작한 공동주택단지를 조성하기를 원하는 곳도 있을 것이다<sup>11)</sup>. 유사한 맥락에서, 총괄계획이나 지구계획결정권자 등은 일부 사업구역에 대해 중심지 위계나 대중교통망 등을 고려하여 고밀 복합용도로 활용되는 준주거 또는 상업지역으로 용도지역을 상향시키는 대신 더 많은 공공기여를 하기를 원하나, 해당구역 소유자들은 공공기여를 적게하면서 상대적으로 조용하고 덜 번잡스러운 주거지역으로 남기를 희망할 수도 있을 것이다. 이렇게 지구계획 수립 과정에서 기반시설 설치와 관련하여 전문가나 계획의 결정권자의 의견과 해당지역 소유자들의 의견의 차이를 조율하는 것은 앞으로 매우 어려운 과제가 될 것으로 예상된다.

더 큰 어려움은 특별법에 바탕을 둔 재건축사업 추진을 거부하고 리모델링사업 추진을 희망하거나, 사업추진을 희망하지 않는 곳에 대한 대응이다. 재건축사업의 경우 용적률 인센티브에 대한 반대급부로 기반시설이나 임대주택 또는 현금 등을 기부채납하도록 하고 있기에, 기반시설 확충 없이 개별 주택만 개선되고, 밀도만 상향시키는 리모델링사업에 비해 기반시설의 확충 또는 개선에 월등히 유리하다. 최근 서울시처럼 리모델링에 대한 기본계획을 수립하여 공공기여와

9) 물론, 전술했듯 기반시설 용량 문제나 기초지자체장의 권한 범위를 벗어나는 인근 주택공급사업을 활용한 이주대책 수립 등의 이유로 기초지자체장 주도로 추진하는 것이 과연 바람직한지에 대해서는 이견이 있을 수 있음.

10) 여기에 관해서는 '이승주 (2006) 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 개요, 도시정보(3) pp.3-13' 참조.

11) 2021년 신속통합기획을 적용한 오금현대아파트 재건축사업과 관련한 논란 참조.

연계하여 용적률 인센티브를 부여하는 경우 일부 기반시설 확충 효과를 거둘 수는 있을 터이나, 공공기여 의무를 부과한다고 할지라도 기존의 건물을 옮길 수는 없는 노릇이기에 단지를 축소하여 도로를 확장하는 등 획지 구조에 변화를 주는 것은 매우 제한적일 수밖에 없다. 향후 특별법과 지구계획이 수립되고난 후, 사업구역별로 재건축사업과 리모델링사업 추진의 유불리를 따져본 후 리모델링사업을 추진하겠다고 하는 사업구역이 나올 경우, 당초 해당 구역에 부과 또는 설치하려고 계획했던 기반시설을 어떻게 할 것인지에 대한 고민이 필요할 것이다. 리모델링사업 만이 아니다. 지구계획이 수립되었다고 할지라도 공동주택의 경우 사업구역별 재건축사업 추진을 위해서는 (현행 도정법 절차를 따른다면) 안전진단을 통과하고 일정 비율 이상의 토지등소유자의 동의절차가 필요한데, 추가분담금에 대한 부담이나 공공기여에 대한 불만 등의 이유로 사업추진을 희망하는 소유자 비율이 해당 비율에 미치지 못할 가능성도 있다. 이렇게 되면 강제로 사업을 추진시키기도 어려울 터여서 당초 계획했던 기반시설을 설치하기 힘들어지게 된다. 이 경우 공원이나 임대주택 등 부분적 공급만으로도 어느 정도 기능을 수행할 수 있는 시설과는 달리, 도로<sup>12)</sup>, 철도, 학교용지, 수도 배관 등 온전한 양이 공급되어야 제대로 된 기능을 수행할 수 있는 시설은 계획했던 기능을 수행하지 못하게 되어 도시 전체적으로 심각한 곤란함을 겪을 수 있을 것이다. 또한, 공공기여를 통해 도시 개선에 기여한 구역과 그렇지 않은 구역 – 특히 공공기여를 피하기 위해 리모델링사업으로 전환한 구역 – 간의 무임승차와 관련된 갈등 또한 발생할 것으로 예상된다.

### 3. 결어 : 성공적인 재정비를 기원하며

1기 신도시를 조성할 때도 당시 부족했던 건설자재, 주택시장 불안 속 시간의 압박, 그리고 지금과 비교할 때 훨씬 부족했을 정부의 가용 재정 여건 등으로 많은 어려움이 있었을 터였다. 하지만, 당시 신도시

개발은 허허벌판에서, ‘공익’을 위한다는 명분으로 소수 이해관계자의 권리 침해 등을 사실상 무시하며 ‘전투적인 속도’로 사업 추진이 가능한 환경에서 진행되었기에 분당신도시의 경우 개발 발표 후 불과 2년 6개월이 지나지 않아 최초입주까지 가능했던 터였다. 반면, 1기 신도시 재정비사업은 복잡한 이해관계가 존재하는 기성시가지에서, 과거보다 재산권과 주거권 보호를 위한 규제가 대폭 강화된 환경 속에서 추진되어야 한다. 신도시 개발 당시에는 통신과 미디어가 발달하지 않아 제한된 매체를 통해서만 정보가 전달되었다면, 지금은 스마트폰과 SNS를 통해 실시간으로 정보가 전달되고 확산된다. 불합리한 측면이 있으면 곧바로 사회 문제로 비화하는 경우도 많다. 공공부문 또한 당시 중앙정부에서 임명한 시장이 해당 지역을 관할하였기에 일사분란한 행정이 가능했던 것과는 달리, 지금은 여러 다른 이해를 가진 선출직 · 임명직 공무원들이 관할하는 조직으로 나뉘져 있다. 사업의 난이도로 보면 신도시를 조성하는 것과 비교해 비교할 수 없을 만큼 어려운 과정이 될 것으로 생각된다.

이렇게 복잡하고 어려운 일일수록 원칙을 정하고 일관성 있게 추진하는 것이 중요할 것이다. 다수의 국민들이 납득할 수 있는 원칙을 정하고, 이 원칙에 맞게 적절한 수준의 특례를 부여하고 동시에 공공기여를 유도할 필요가 있을 것이다. 그래야지만 앞서 언급한 여러 형평성 논란을 최소화할 수 있을 것이다. 다음으로, 이해관계자들 간의 충분한 소통을 위한 노력과 서로의 입장을 이해하고 조정해 나가려는 자세도 필요할 것이다. 아무쪼록 매우 어렵고 오랜 시간이 걸릴 1기 신도시 재정비사업이 성공적으로 진행되어 대한민국의 도시재생 역사에 중요한 이정표를 남길 수 있기를 기원한다. ☺

#### [참고문헌]

- 국토교통부(2015) “제1기 신도시 건설안내”.
- 허윤경(2021) “수도권 1기 신도시 현황과 발전 방향 모색”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.

12) 예를 들어 도로 확폭의 경우, 사업구역 중 일부가 무산되거나 리모델링사업으로 전환하여 도로가 전체적으로 확폭되지 못하고 중간에 폭이 줄어드는 경우 계획했던 기능을 발휘하기 힘들어짐.

## FOCUS

1기 신도시  
재정비 사업

# 1기 신도시 현황과 재정비 정책방향

이 범현 | 성결대 교수

## 1. 들어가며

지금까지 우리나라 도시개발정책은 주택공급 측면에 초점을 맞추어 초 단 기간의 개발을 위주로 이루어져 왔고, 국가 차원의 정책목표를 달성하는데 초점이 맞추어져 왔다. 특히, 새로운 형태의 도시개발방식과 미래지향적인 주거양식의 도입 등 도시개발의 미래지향성에 있어서는 미흡한 측면이 있어왔고, 기존 주민의 삶의 터를 잊어가는 형태의 개발의 효율성에만 초점을 이루어 왔다. 2020년 국토연구원에서 발표된 “수도권 신도시 평가” 보고서에 의하면, 5개 신도시의 입지는 기존의 도시기반시설과 연계가 용이하고, 저렴한 토지가격과 쾌적한 환경을 갖춘 곳과 당시 대규모 개발이 제한되었던 서울 외곽 지역이 선정되었다. 분당과 일산은 자족적인 도시 형성이 가능한 규모이며, 서울 동남부와 서북부 중심도시를 목표로 하였다. 평촌, 중동, 산본은 기존 도시 연계형 신도시로 개발한 것으로 분석 되었다. 즉, 수도권의 주택수요를 충족시키기 위해서 내부 고용보다는 서울과 주변지역간의 상호 통행량을 증대시키고 자족성이 낮은 것으로 나타났다. 이에 최근에 정부에서는 이러한 1기 신도시를 대상으로 재정비 정책을 주도적으로 진행하고 있으며, 재정비에 탄력을 받을 것으로 판단된다. 이러한 상황에

서 신도시 재정비를 위해 가장 필표한 정책방향은 주민 수요에 맞는 맞춤형 정책이라 생각되며, 이를 위해 몇가지 정책제언을 하고자 한다.

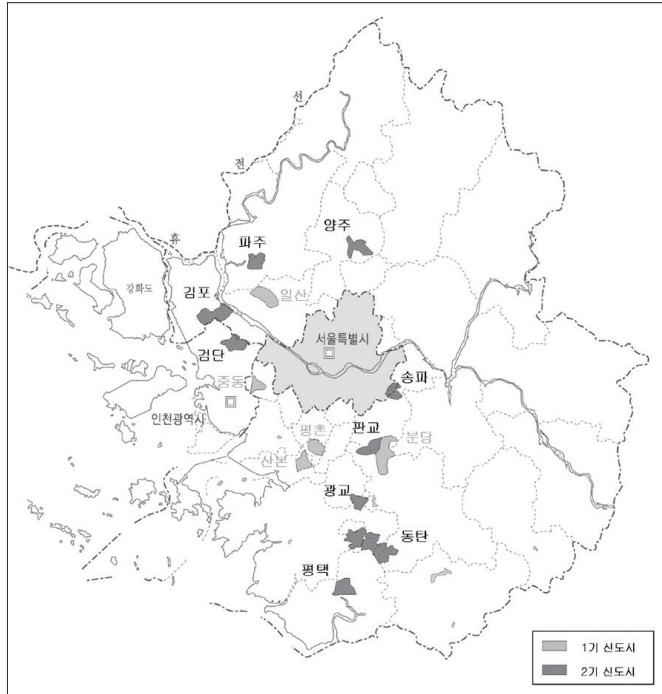
## 2. 1기 신도시 개발현황

우리나라에서 본격적인 신도시<sup>1)</sup>건설이 이루어진 것은 수도권 5개 신도시의 개발이후이다. 1950년대의 토지구획정리사업이나, 1960~1970년대의 울산 등 공업도시 건설은 넓은 의미의 신도시로 볼 수 있으나, 신도시개발의 본격적인 도입 시기는 1980년대 말 수도권 5개 신도시 건설이다.

이러한 대규모의 신도시가 개발되어 진 배경은 주택공급정책과 연관성을 지을 수 있다. 주택공급의 부족으로 부동산 투기가 심화되고 대도시 내부에 더 이상 개발할 대규모의 토지가 없어 개발제한구역을 벗어나 주변 도시로 눈을 확장할 수밖에 없게 되었다. 그러한 사회적인 현실을 해결하는 방안으로서 주택 200만 호 건설목표를 정하고 수도권을 중심으로 신도시건설이 집중적으로 이루어졌다.

수도권 5개 신도시는 택지개발촉진법을 근거로 개발하였다. 택지개발 촉진법은 토지구획정리사업법의 단점을 보완하기 위해 1980년에 만

1) 신도시의 개념을 자족성확보가 이루어지지 않은 채 무질서하게 확산되는 시가지확장으로 해석하지 않을 경우에 해당된다.



[그림1] 수도권 신도시의 위치도

들어진 특별법인데, 개발사업을 장기화시키는 각종 협의나 심의 과정을 생략하고, 공공이 직접 개발을 주도하도록 하여 단기간에 계획적으로 개발사업을 이끌 수 있다는 장점이 있는 반면, 토지소유자들을 개발

과정에서 완전 배제하게 되어 사회적인 문제를 야기할 수 있다. 효율적으로 단기간에 저렴한 주택을 공급한다는 측면에서는 바람직한 제도이나 진행과정에서 여러 문제들이 내재되어 있었다. 주택용지를 조속하게 공급하려는 목적으로 만들어진 까닭에 자족적 신도시로서의 역할을 제대로 수행하기에는 부적합한 측면이 존재하고 있었다. 택지개발촉진법도 여러 단계의 개정과정을 거쳐 최근에는 그러한 문제점을 극복하는 제도적인 발전과정이 이루어진 상태이다.

신도시의 건설을 위해서는 도시계획가는 물론이고 도시설계가, 건축가, 토목엔지니어, 도시와 관련된 전문가가 모두 동원되어 종합적으로 설계대안을 제시하는 과정을 거치게 된다. 새로운 도시모습을 예측하고 건설하는 종합예술인 것이다.

수도권 5개 신도시는 계획 및 개발시기가 거의 같고, 개발주체와 계획기관이 한정되어 있었기 때문에 목표로 하는 환경의 수준, 각종 지표, 도시공간구성에 있어 큰 차이를 보이지는 않는다. 5개 신도시는 과거 어느 신도시나 택지개발사업지구보다 주거용지율이 낮게 책정되었고, 도시환경수준의 제고를 위한 공공시설용지를 많이 확보하고자 노력하였다. 그러나 상업용지가 과다하게 지정되었다는 비판이 제기되기도 하며, 도로용지율도 기존도시에 비해 다소 과다하게 계획되었다는 지적이 있다. 일반도시의 공업지역 비중이 3~5% 정도 차지하고 있는 것에 비해서 수도권 5개 신도시는 개발목적과 수도권정비계획상의 제약으로 인해 일부 아파트형 공장용지를 제외하고는 공업용 토지이용은 전혀 계획되지 않아 일반도시와 토지이용에 있어 차이를 보이고 있다. 자족성

[표1] 수도권 5개 신도시의 개요

구분	분당	일산	평촌	신본	중동
개발목적 및 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권의 중심업무 상업지역</li> <li>자족적인 도시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예술·문화시설이 완비된 전원도시</li> <li>수도권 서부중심도시</li> <li>남북통일 전진기지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안양시의 신중심업무지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>군포시의 신중심업무지역</li> <li>수려한 자연환경을 가진 전원도시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>부천시의 신중심업무지역</li> <li>서울~인천간 공업지역 중심의 균형주거지</li> </ul>
위치	서울 동남쪽 25km 경기도 성남시	서울 북서쪽 20km 경기도 고양시	서울 남쪽 20km 경기도 안양시	서울 남쪽 25km 경기도 군포시	서울 서쪽 20km 경기도 부천시
면적	19.6km <sup>2</sup> 594만 평	15.7km <sup>2</sup> 476만 평	5.1km <sup>2</sup> 154만 평	4.20km <sup>2</sup> 127만 평	5.5km <sup>2</sup> 165만 평
수용인구 (수용세대)	39만 320인 9만 7580세대	27만 6000인 6만 9000세대	16만 8188인 4만 2047세대	16만 5588인 4만 1397세대	17만 인 4만 2500세대
사업시행자	한국토지공사	한국토지공사	한국토지공사	대한주택공사	한국토지공사 대한주택공사 부천시
사업기간	1989.8~1996.12	1990.3~1995.12	1989.8~1995.12	1989.8~1994.12	1990.2~1994.12

출처: 한국토지공사. 1997. 「분당신도시 개발사」

확보를 위한 토지이용은 대부분 업무시설 유치를 위한 상업용지계획으로 이루어졌지만, 실질적인 기능유치가 여의치 않아 많은 미분양토지를 발생시켰으며 수요를 충족하는 과정에서 다양한 계획적인 과정이 있어 왔다. 상업용지의 과다공급을 인한 주상복합 용지의 변경과 학교수요의 변화에 따른 정책변경이 이루어지기도 하였다.

### 3. 1기 신도시 주민들의 인식현황

최근 경기도에서 1기 신도시 주민을 대상으로 조사한 인식조사에서 신도시 주민의 83.8%가 거주 아파트의 재정비가 필요하다고 응답하였다. 신도시별로 중동(88.6%), 산본(86.7%), 일산(84.1%), 평촌(83.8%), 분당(80.4%) 순으로 나타났다.

또한, 최근 국토연구원<sup>2)</sup>에서 조사한 주택 소유자를 대상으로 선호하는 주택 재정비 방식을 설문한 결과, 재건축, 리모델링, 동(棟)별전면 개조 등의 선택지에서 제약 조건이 없을 경우 재건축을 가장 선호하고 다음으로 리모델링방식을 선호한다고 응답한다고 조사되었다. 이러한 인식조사는 최근 추진되고 있는 1기 신도시 재정비 관련 법의 제정 이전의 인식조사로 다소 변화가 있을 수도 있지만 대부분의 신도시의 재정비는 재건축 방식이 우선을 이를 것으로 예상된다.

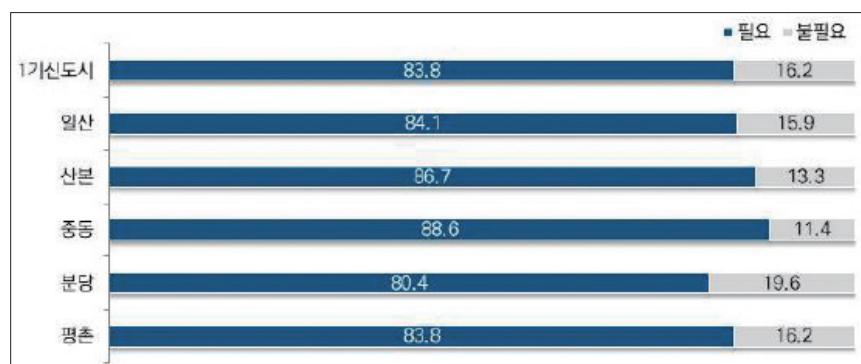
또한, 1기 신도시 주민의 62.8%가 5년 이내 사업시행을 원하고, 72.8%가 사업비를 부담할 의향이 있으며, 평균 1.28억 원의 추가 부담금을 지불 할 용의를 나타내고 있는 것으로 분석되었다. 재건축시 용적률은

300%이하가 가장 많은 응답을 나타내고 있으며, 21층 이상 30층 이하가 가장 높게 응답하였다. 실질적으로 개별단지 차원의 재건축이 이루어질 경우 다양한 의견이 단지별로 재기될 것으로 예상되며, 주민이 주도적으로 방향을 설정하고 추진하는 방식으로 이루어 질 것이다.

### 4. 정책제언

최근 국토부에서는 1기 신도시의 원활한 재정비를 위해 특별법 제정을 모색하고 있다. 여기에서 핵심이 되는 부분은 주민들에게 원활한 재어비가 이루어질 수 있는 다양한 지원정책과 방안을 마련하는 것이다. 신속한 절차와 각종 지원방안이 법안에 마련될 예정이며, 지자체는 행정적 지원을 위해 신도시별로 MP지원단을 마련하고 본격적인 정책 시행이 이루어질 예정이다.

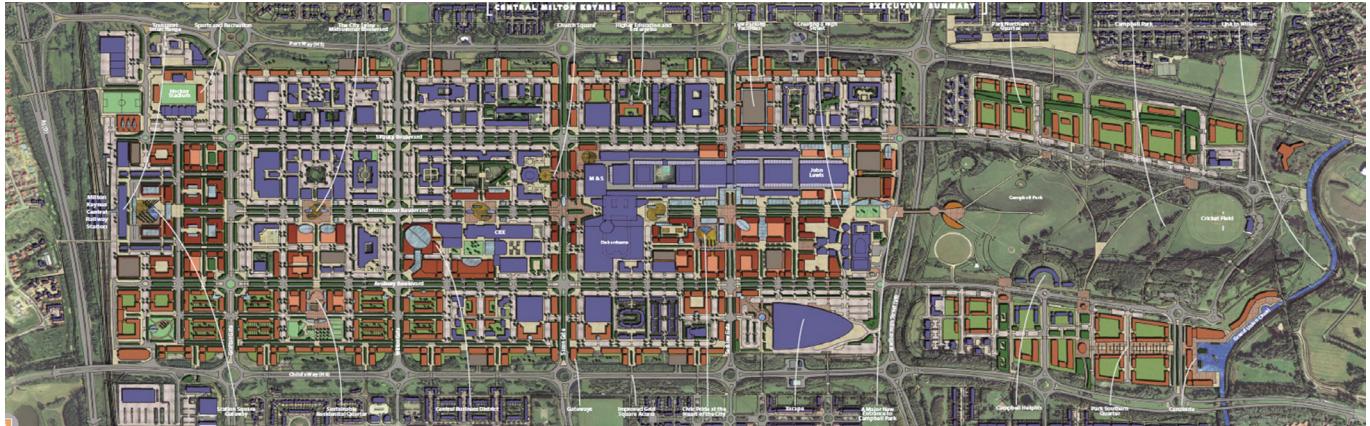
이러한 신도시 재정비에 있어서 다음과 같은 사항을 제언하고자 한다. 첫째, 주민 및 민간중심의 재건축에 있어서 공공부문의 기반시설 정비방안을 마련하는 것이다. 최근 재정비를 하고 있는 영국의 밀턴케인즈의 사례에서는 중심상업지의 정비를 정책의 우선순위로 설정하여 진행하고 있다. 또한, 각종 도시차원의 기반시설의 노후화에 대비해서 밀턴케인즈 공사를 설립하여 대규모 기반시설의 정비를 주도적으로 진행하고 있다. 주민들 중심의 재건축이 이루어질 경우, 도시나 생활권 차원에서 지나치기 쉬운 공공기반시설의 정비가 제외될 가능성이 높거나 주민의 부담으로 가중될 우려가 높다. 이러한 도시 차원



[그림2] 신도시 재정비 필요성에 관한 인식조사

자료 : 장윤배 외 “경기도민은 새로운 1기 신도시를 원한다”. 2022. 5. 경기연구원

2) 손은영 외 “1기 신도시 주택 소유자의 인식조사” 2022. 국토연구원.



[그림3] 밀턴케인즈 도시중심부 개발계획

자료 : Central Milton Keynes(CMK) Development framework(2001), Milton Keynes Partnership

의 공공기반시설은 공공에서 적극 지원정책을 마련하여야 할 것이다. 둘째, 주민 수요를 정확하게 파악하고 이를 반영하는 정비 마스터플랜을 만들어야 할 것이다. 현재 신도시별로 정비계획을 마련하는 등 신도시에 대한 재정비 마스터플랜을 마련하고 있다. 이를 수립하는 과정에서 다양 한 주민의 의견을 수렴하고 이를 계획에 반영하는 절차를 마련하여야 할 것이다. 단순한 의견수렴을 떠나 적극적으로 주민의 수요를 파악하고 이를 반영하는 것이 중요하다. 특히, 최근 국토교통부에서 추진하고 있는 특별법에도 신도시별 특성을 반영하는 다양한 요소를 포함하여 실질적으로 주민에게 도움이 되는 1기 신도시 재정비가 되어야 할 것이다.

셋째, 신도시별 면밀한 분석을 통해 교육·문화·복지시설 등 생활권별 필요 근린공공시설의 확충이 필요하다. 단순한 주거지 재정비에서 생활권 단위의 필요시설을 확충하고 이를 위한 각종 지원 정책을 마련하는 것이 우선시 되어야 할 것이다. 필자가 행정중심복합도시 기본계획을 마련하는 과정에서 인구 2만 명 단위의 기초생활권에 필요한 시설에 관한 조사를 실시한 바가 있다. 이러한 과정에서 필요한 근린상가·복합커뮤니티시설 등에 관한 사항이 1기 신도시에는 부족하다는 것을 파악할 수 있었다. 향후 1기 신도시 재정비 과정에서는 이러한 생활권 단위의 근린공공시설의 현황을 파악하고 이를 확충해주는 방안을 우선적으로 마련하여야 할 것이다. 특히, 영유아 보육시설, 문화복지시설 등을 확충하여 신도시 주변지역 주민에게도 혜택이 갈 수 있도록 정책적인 배려가 있어야 할 것이다.

넷째, 장기적인 계획으로서 단기간의 효과에 초점을 맞추는 정책적인

실수를 범하지 말아야 할 것이다. 특히, 선도지구의 선정과 사업의 착수 등은 신중하게 접근하여 할 것이다. 신속적이고 통합적인 계획은 이루 어져야 할 것이다. 다양한 요소의 신중한 검토가 이루어지지 않고 단기간의 효과만을 목표로 정책이 추진된다면, 진행하는 과정에서 다양한 문제점이 발생될 수 있다. 문제가 발생되어질 수 있는 부분에 대해서는 신중한 검토가 이루어져야 하고, 이를 해결하기 위한 전문적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 장기간의 로드맵을 마련하고 이에 따른 단계적인 재정비 계획이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 1기 신도시 재정비는 시민이 중심이 되는 계획으로 이루어져야 할 것이다. 신도시별 MP와 시민협의체에서 중요한 사항이 결정되는 구조가 되어야 할 것이다. 주민 수요에 맞는 신도시별 계획이 합리적으로 이루어져야 할 것이며, 이를 위해 공공의 지원 정책이 유기적으로 이루어져야 할 것이다. 앞으로 지속 가능한 신도시 재정비를 위해 중앙과 지방정부의 원활한 협력체계를 통해 바람직한 마스터플랜 마련을 기대해 본다. ☺

#### [참고문헌]

- 김성수·이다예·문새하·변세일·김중은·김현중·김진유. 수도권 신도시 정책의 평가 및 향후 발전 방안. 2020, 국토연구원.
- 송하승·조정희·이진희·김승종·김동근·손은영·임화진. 올드 뉴타운 쇠퇴에 대응한 대안적 접근: 1기 신도시 재고주택 관리를 중심으로. 2021. 국토연구원
- 한국토지공사. 1997. 「분당신도시 개발사」

## FOCUS

## 1기 신도시 재정비 사업

## 분당신도시 재정비 이슈와 정책 방향

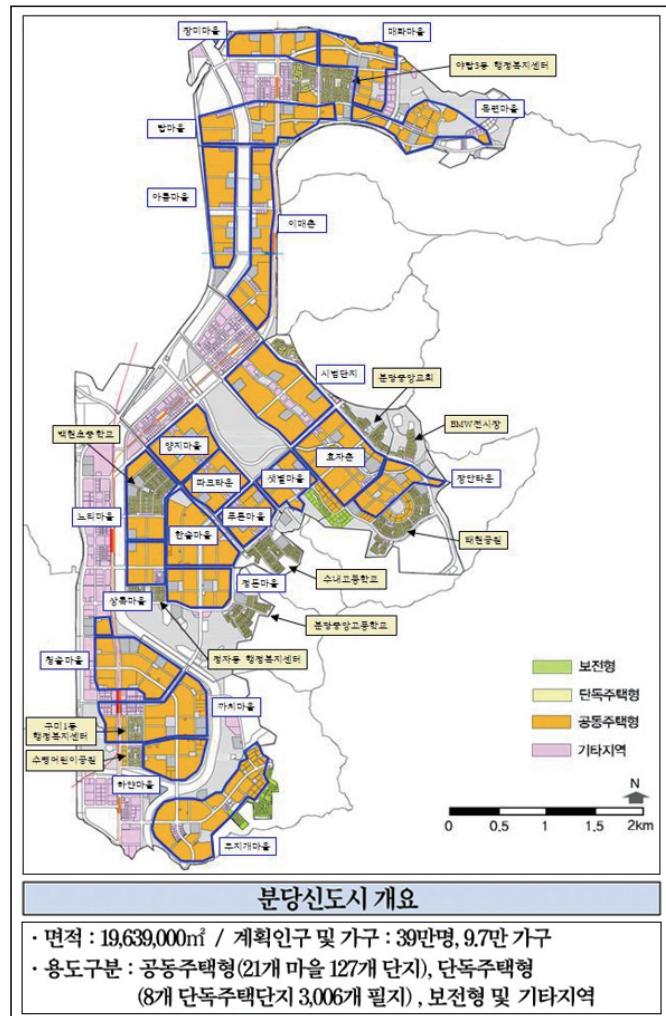
김기홍 | 분당신도시 총괄기획가

## 1. 분당신도시 개요 및 현황

분당신도시는 1기 신도시 중 가장 큰 규모의 신도시로서 1991년 9월에 최초 입주가 시작되었고, 1996년 12월에 신도시 개발사업이 완료되었다.

분당신도시 현황에 대한 자료는 다양하지만 재정비 관점에서 분당신도시 용도를 구분하면 [그림 1]에서 보는 것과 같이 공동주택형, 단독주택형, 보전형 및 기타지역으로 구분된다. 이 중에서 공동주택형과 단독주택형이 분당신도시 재정비 이슈에 해당하는 지역이다.<sup>1)</sup> 공동주택형은 21개 마을에 127개 단지로 구성되어 있고, 단독주택형은 8개 단독주택단지에 3,006개 필지로 구성되어 있다.

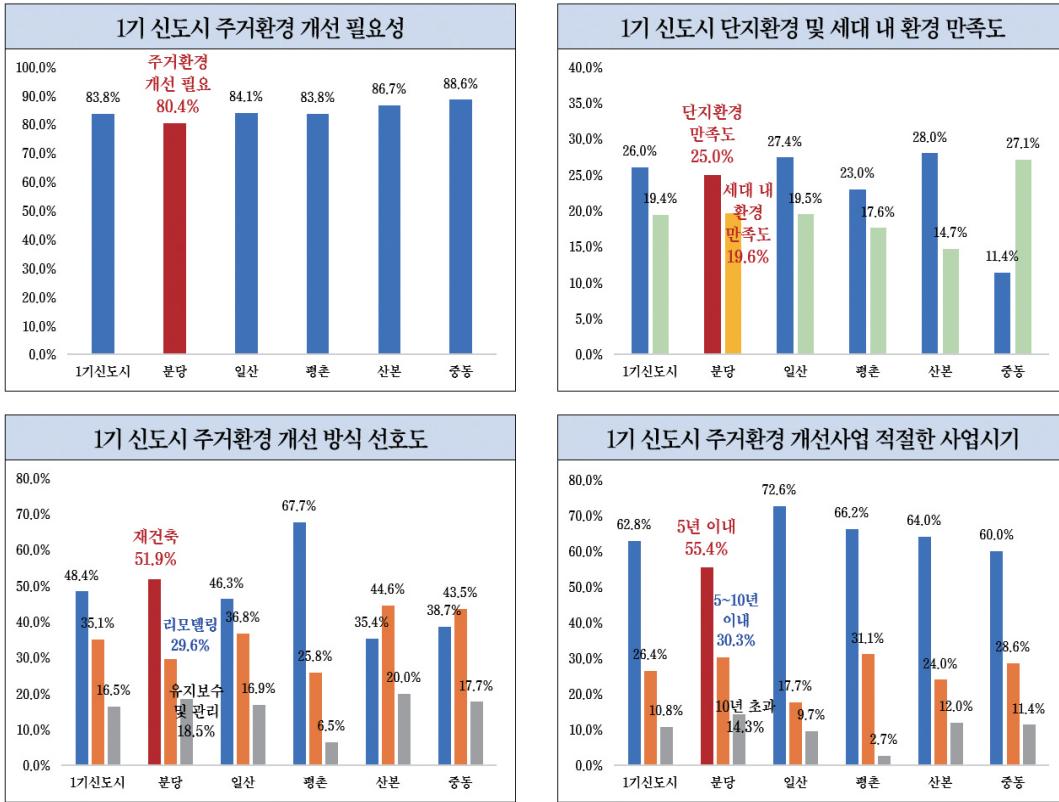
분당신도시 재정비와 관련하여 주민 연합회는 4개 정도가 구성되어 활동하고 있으며, 아파트 관련 연합회가 3곳, 단독주택 관련 연합회 1곳이 활동하고 있다. 이외는 별개로 성남시에서는 주민참여기구 구성을 추진 중에 있다. 주민참여기구가 완료되면 분당 총괄기획가를 중심으로 1기 마스터플랜에 주민 의견을 최대한 반영할 수 있도록 분당신도시 재정비에 대한 주민 의견수렴 활동을 지속적으로 진행 할 계획이다.



[그림1] 재정비 관점의 분당신도시 용도별 현황

자료: 2030 성남시 도시·주거환경 정비기본계획

1) 보전형은 고급 단독주택지역이며, 기타지역은 업무지역 및 주상복합 지역으로서 기준 2030 성남시 도시·주거환경 정비기본계획에서는 재정비와 관련한 내용이 반영되지 않았다. 또한 아직까지 해당지역에서는 재정비에 대한 주민들의 움직임이 없는 상황이다.



자료 : 장윤배 외(2022), 경기도민은 새로운 1기 신도시를 기대한다, 경기연구원, 이슈&진단

[그림2] 분당신도시 재정비에 대한 주민 인식

## 2. 분당신도시 문제점 및 개선 필요성

1기 신도시 주민인식에 대해 조사한 경기연구원의 보고서<sup>2)</sup>에 따르면 1기 신도시 주민의 83.8%가 1기 신도시 주거환경 개선 필요성을 느끼고 있고, 분당신도시도 80.4%가 주거환경 개선 필요성을 느끼고 있어 분당신도시 주민들의 주거환경 개선 욕구가 매우 높은 상황임을 알 수 있다. 또한 단지환경 만족도와 세대 내 환경 만족도가 매우 낮다는 점은 분당신도시 주민들이 주거환경에 대해 매우 불만족스러워 하고 있음을 보여주는 것으로 삶의 질 저하가 지속되고 있다고 할 수 있다. 주거환경 개선을 위한 다양한 방식 중 분당신도시 주민들은 재건축 사업 선호도가 51.9%로 리모델링 29.6%나 유지보수 및 관리 18.5%에 비해 매우 높은 것으로 나타났다. 이는 분당신도시가 다른

1기 신도시에 비해 주민 연합회가 4개나 활동하고 있다는 점으로 미루어볼 때 재건축에 대한 주민들의 열망이 매우 크다는 것을 알 수 있고, 신속한 재정비 사업추진에 대한 욕구도 매우 큰 것으로 판단된다. 1990년 초 수도권 1기 신도시가 민간에 의해서 개발된 것이 아닌 정부의 주택공급 정책에 의해 단기간 내 많은 주택이 일시적으로 공급되었다는 점은 분당신도시를 포함한 1기 신도시의 주거환경 질 악화에 대한 정부의 책임이 분명히 있다고 할 수 있다. 윤석열 대통령은 대통령 선거 당시 핵심 공약으로 1기 신도시 재정비에 대한 신속 추진을 발표하였는데, 이번 정부에서 분당신도시를 포함한 1기 신도시의 주거환경 개선을 위한 재정비 추진의 기틀을 마련할 수 있도록 적극적인 정책 수립 및 제도 개선이 필요하다.

2) 장윤배 외(2022), 경기도민은 새로운 1기 신도시를 기대한다, 경기연구원, 이슈&진단 No.299

안전진단 평가항목별 가중치 변화							
항목	내용	노무현 정부		이명박 정부		박근혜 정부	
		2003년	2006년	2009년	2015년	2018년	2022년
구조 안전성	건물 기울기, 기초 침하, 내하력(하중을 받칠 수 있는 능력), 내구성 등	45%	50%	40%	20%	50%	30%
주거 환경	도시 미관, 소방활동 용이성, 침수피해 가능성, 가구당 주차대수, 일조 환경, 노약자 · 어린이 생활환경 등	10%	10%	15%	40%	15%	30%
비용·편의 (경제성)	개보수 비용과 재건축 비용 비교	15%	10%	15%	10%	10%	10%
건축마감 및 설비 노후도	지붕 · 외벽 마감, 난방 · 급수 · 도시가스 등 설비 노후도, 전기 · 통신 설비 노후도 등	30%	30%	30%	30%	25%	30%

\*윤석열 정부의 안전진단 평가항목별 가중치는 대통령선거 공약 발표 내용을 반영함

[그림3] 역대 정권별 재건축 안전진단 평가항목 가중치 변화

### 3. 분당신도시 재정비 이슈 1 – 안전진단 기준 완화

1기 신도시 재정비 이슈는 크게 3가지로 정리되는데, 가장 중요한 첫 번째 이슈는 '안전진단 기준 완화'이다. 재건축 사업을 위해서는 안전 진단 통과가 필수이지만 문재인 정부에서 2018년에 재건축 안전진단 기준을 강화하면서 현재는 분당신도시를 포함한 1기 신도시 전체가 현행 안전진단 기준을 통과하지 못하는 실정이다.

분당신도시의 경우 안전진단을 통과하려면 구조 안전성과 주거환경에 대한 평가기준이 박근혜 정부에서 시행한 기준으로 변경되어야 한다. 현재 윤석열 정부에서 재건축 안전진단 완화 정책을 2022년 12월에 발표할 것으로 예상되는데 구조 안전성에 대한 평가기준이 어떻게 변경되느냐에 따라 분당신도시 재정비 추진여건이 달라지게 될 것이다.

### 4. 분당신도시 재정비 이슈 2 – 노후신도시 특별법 제정

분당신도시 재정비의 두 번째 이슈는 '노후신도시 특별법 제정'이다. 지난 20대 국회에서 김현아 의원이 '노후신도시 재생지원에 관한 특별법안'을 발의한 이후 21대 국회에서 안철수 의원이 발의한 '노후신도시 재생지원에 관한 특별법안'까지 신도시 이름이 들어간 특별법은

총 6개가 발의되었다. 기 발의된 6개의 노후신도시 특별법에 대한 주요 내용은 [그림 4]와 같은데 6개 법안 모두 비슷한 내용을 담고 있다. 하지만 1기 신도시 주민이 기대하는 재정비 관련 내용들이 제대로 반영되지 못한 실정이다.

윤석열 정부 취임 이후 국토교통부는 2023년 2월에 1기 신도시 관련 특별법을 발의하겠다고 발표한 상황으로서 '노후도시'라는 명칭으로 특별법을 준비하고 있다. 내년 2월에 발표하는 특별법은 1기 신도시 마스터플랜 수립의 토대를 마련하는 중요한 법적 토대가 될 것이다. 따라서 특별법에는 1기 신도시에 대한 안전진단 기준 완화, 용적률 완화, 기반시설 부담 및 설치, 이주대책 등의 내용과 함께 분당신도시 재정비의 신속 추진이 가능할 수 있도록 하는 법적 근거가 담기는 것이 필요하다.

### 5. 분당신도시 재정비 이슈 3 – 1기 신도시 마스터플랜 수립

분당신도시 재정비의 세 번째 이슈는 '1기 신도시 마스터플랜 수립'이다. 국토교통부는 지난 8. 16 대책에서 1기 신도시 재정비를 위한 마스터플랜을 2024년 중에 수립하겠다고 발표하였다. 하지만 마스터플랜 수립에 대한 내용은 1기 신도시 주민들의 정서와는 큰 거리감이

발의 일자	대표 발의자	의안명	소관부처	추진일자	의결현황
2019년 12월 18일	김현아 의원	노후신도시 재생지원에 관한 특별법안	기획재정부	2020년 5월 29일	임기만료 폐기
2022년 2월 28일	송석준 의원	노후신도시 재생지원에 관한 법률안	국토교통부	2022년 3월 2일	위원회 회부
2022년 3월 14일	김병욱 의원	노후신도시 재생 및 공간구조개선을 위한 특별법안	국토교통부	2022년 3월 15일	위원회 회부
2022년 4월 27일	박찬대 의원	노후신도시 재생 및 개선을 위한 특별법안	국토교통부	2022년 4월 28일	위원회 회부
2022년 9월 1일	김도읍 의원	노후신도시 재생지원에 관한 특별법안	국토교통부	2022년 9월 2일	위원회 회부
2022년 9월 8일	안철수 의원	노후신도시 재생지원에 관한 특별법안	국토교통부	2022년 9월 13일	위원회 회부

#### 기 발의 된 6개의 노후신도시 특별법 주요 내용 종합

- 가. 노후신도시의 기업 유치 및 기반 시설 확충을 위하여 국토교통부장관이 직접 또는 시·도지사의 신청을 받아 노후신도시재생지역 진흥지구\*를 지정할 수 있도록 함
- 나. 국토교통부장관이 노후신도시 기업 유치 및 기반 시설 확충을 위해 산업통상자원부장관과 협의하여 직접 또는 시·도지사의 신청을 받아 노후신도시재생지역 진흥지구를 지정할 수 있도록 하고 국토교통부장관 소속으로 노후신도시재생사업 특별위원회를 설치하도록 함
- 다. 국토교통부장관으로 하여금 노후신도시재생사업의 효율적 추진을 위해 기본계획을 수립하도록 하고, 기본계획 수립·변경 시 공청회를 개최해 주민과 관계 전문가 등의 의견을 수렴하도록 함
- 라. 시·도지사가 노후신도시재생사업의 시행자를 지정하고, 시행자는 토지이용계획 등이 포함된 실시계획을 수립하도록 함
- 마. 시·도지사는 노후신도시재생사업을 효율적으로 추진하기 위해 필요한 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 용도지역을 변경하는 내용으로 실시계획을 수립할 수 있도록 하는 등 건축규제 완화 등에 관한 특례를 신설함
- 바. 국토교통부장관으로 하여금 노후신도시재생지역 진흥지구에 대하여 광역교통개선대책을 수립할 수 있도록 함
- 사. 국가 또는 지방자치단체가 기본계획 및 실시계획 수립, 건축물 개·보수 및 정비 비용 등에 대해 비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있도록 함
- 아. 노후신도시재생지역 진흥지구 내 주민, 상가건물의 임대인과 임차인, 해당 지방자치단체의 장 등은 상생협약을 체결할 수 있도록 하고, 이행을 위해 노력하도록 하고자 함
- 자. 이주민에 대한 이주대책을 수립하도록 하고, 제16조에 따른 건축규제 완화로 증가한 일반분양분을 진흥지구 내 임차인에게 우선 분양하도록 함

자료 : 국회입법현황 자료 재구성

\*노후신도시재생지역 진흥지구는 의원별 빌의 법안에 따라 노후신도시 재생 및 공간구조개선 특별지구, 노후신도시 재생 및 개선 특별지구의 용어 사용되었음

[그림4] 노후신도시 관련 법률 개정 국회 입법 현황

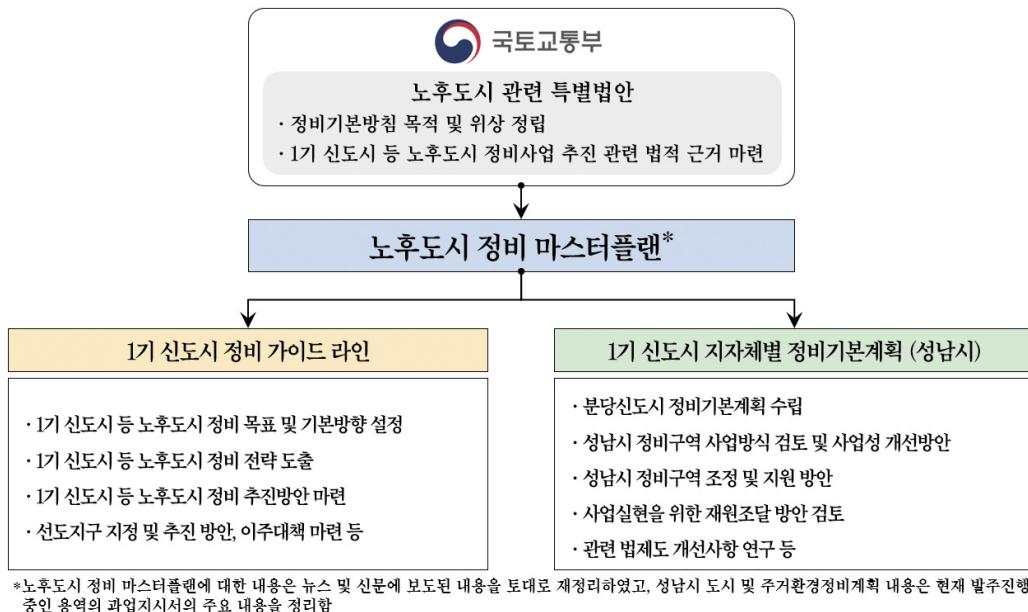
있는 정책으로 받아들여지고 있고, 선도지구 지정 또한 주민들에게 혼란을 가중시키는 모습이다. 그렇지만 도시계획 측면이나 주택시장 안정 측면에서 정부가 1기 신도시를 무분별하게 개발하도록 방지할 수 없는 상황을 이해할 필요가 있다. 정부에서는 1기 신도시 재정비를 도시 재창조 수준으로 생각하고 있어 대규모 개발에 따른 기반시설 확충 및 이주대책 문제에 대한 확실한 대안을 찾기 위해 마스터플랜 수립을 추진하게 된 것이다.

1기 신도시 마스터플랜의 구성 및 추진체계는 [그림 5]와 같다. 재정비 두 번째 이슈인 노후신도시 특별법을 근거로 하여 1기 신도시 마스터플랜이 추진되는 것이며, 국토교통부에서 추진하는 1기 신도시 정비 가이드 라인과 1기 신도시 5개 지자체에서 개별적으로 수립하

는 정비기본계획의 투 트랙으로 추진된다.

국토교통부에서 추진하는 1기 신도시 정비 가이드 라인에는 1기 신도시를 포함한 노후도시에 대한 정비 목표와 기본방향 설정, 노후도시 정비 전략 도출, 노후도시 정비 추진방안 마련, 선도지구 지정 및 추진 방안, 이주대책 마련 등에 대한 내용이 담길 예정이다. 1기 신도시 지자체별로 수립하는 정비기본계획은 도시 및 주거환경 정비기본계획 수립을 의미한다. 성남시에서는 2030 성남시 도시·주거환경기본계획 타당성 용역을 통해 해당업무를 추진할 계획이다.<sup>3)</sup> 2030 성남시 도시·주거환경기본계획 타당성 용역에는 분당신도시 정비기본계획 수립, 성남시 정비구역 사업방식 검토 및 사업성 개선방안, 성남시 정비구역 조정 및 지원 방안, 사업실현을 위한 재원

3) '2030 성남시 도시·주거환경기본계획 타당성 검토 용역'명으로 2022년 12월에 발주 예정이다.



[그림5] 1기 신도시 마스터플랜 구성 및 추진체계

조달 방안 검토, 재정비 관련 법제도 개선사항 연구 등의 과업이 포함되어 있고, 분당 총괄기획가와 성남시 총괄기획가 지원팀에서 관련 업무를 담당하게 된다.

1기 마스터플랜 수립에서 무엇보다도 중요한 것은 주민의견을 수렴하여 계획에 반영하는 것이기 때문에 국토교통부에서는 1기 신도시 5개 지자체별로 총괄기획가를 위촉하였다. 분당 총괄기획가의 경우 분당 신도시 주민들과 소통을 통해 마스터플랜 수립 내용에 주민들의 요구 사항이 반영될 수 있도록 국토교통부와 성남시에 의견을 전달하고, 국토교통부와 성남시에서 수립하는 마스터플랜 내용을 분당신도시 주민들에게 알려주고 이해시키는 코디네이터로서 역할을 수행하게 된다. 2022년 11월부터 1기 신도시 마스터플랜 수립이 본격적으로 시작되었다. 따라서 국토교통부, 성남시, 분당신도시 주민이 모두 상생 할 수 있는 마스터플랜을 만들어 가기 위한 분당 총괄기획가와 이해관계자들의 상생 협력이 요구된다.

## 6. 분당신도시 재정비 정책 방향에 대한 제언

분당신도시 재정비는 지금까지 추진해오던 재건축 사업이 아니며,

도시 재창조 수준의 새로운 신도시를 만들어 가야 한다. 이를 위해서 국토부와 성남시에서는 마스터플랜 내용에 성남시 도시성장 및 관리와 연계하여 분당신도시의 재창조를 위한 내용이 전략적으로 담겨야 한다. 분당 총괄기획가로서 분당신도시 재정비 정책 방향에 대해 크게 재건축 방식과 4차 산업혁명 시대에 대응할 수 있는 도시 기능 확충에 대해 제언을 하고 싶다.

먼저, 재건축 방식에 있어서는 분당신도시 21개 마을 127개 단지가 개별단지 형태로 재건축하는 것이 아닌 마을별 통합 재건축 형태로 사업을 추진하는 정책을 추진하여야 한다. 그리고 4차 산업혁명 시대를 대비하여 고도화 된 스마트도시 기능을 필수적으로 포함하여야 하며, 필요한 경우 분당신도시 디지털 트윈을 구축하고 스마트 재정비 시범사업도 추진할 필요가 있다.

지난 11월 착수보고와 함께 마스터플랜 수립이 시작되었으나, 분당 신도시 재정비를 위해서는 아직 길이 멀다. 주민들과의 소통을 통해 만들어지는 마스터플랜 내용이 주민들의 눈높이에 맞는 결과로 도출되어 국토교통부, 성남시, 분당신도시 주민 모두가 만족할 수 있는 성과가 만들어지기를 기대한다. ☺

## FOCUS

1기 신도시  
재정비 사업

# 1기 신도시 재정비/재개발 – 일산 신도시, 고양시 관련 이슈

김 리 영 | 고양시정연구원

## 일산신도시, 자부심이 높은 도시

고양시의 2022년 기준 인구는 107만 명에 달한다. 일산신도시가 건설되면서 고양시에는 많은 변화가 나타났다. 일산신도시가 건설되기 전인 1985년 고양군의 인구는 18만 명에 불과했고, 일산신도시를 건설하면서 고양시로 승격되었으며, 2022년에는 인구 100만 이상의 특례시로 승격되었다.

일산신도시에 대한 주민들의 애착은 남다르다. 국제업무, 문화·예술기능에 중점을 두고 개발된 일산신도시는 다른 1기 신도시에 비해 개발밀도와 용적률이 가장 낮고, 녹지비율이 가장 높게 조성되었다. 1기 신도시 중 강남 접근성이 좋고, 자족성이 상대적으로 높았던 분당의 인기가 높았지만, 일산주민들은 일산이 분당에 뒤지지 않는다는 자부심이 가득하였다.

고양시는 자족성과 관련해서는 성남 등 다른 도시들에 비해 아쉬움이 많다. 인구수는 100만이 넘는 전국에 몇 안 되는 기초자치단체이자 특례시이지만, 재정자립도는 경기도 내 중간수준이다. 같은 시기에 개발된 분당이 있는 성남시 인구는 92만 명 정도지만, 고양시 경제규모에 비해 2배 이상 높다. 성남의 2019년 GRDP는 44.1조 원, 반면 고양시는 21.9조 원으로 성남의 절반에 불과하다. 총 사업체수만 보면 고양시가 69,687개로 성남시 66,767개에 비해 더 많다. 하지만, 법인종사자는 고양시가 12만 명, 성남은 30만 명에 달한다. 고양시는 자영업, 소상공

인 중심의 일자리가 대부분이지만 성남에는 좋은 일자리가 많아 두 도시의 재정자립도(고양 32.8%, 성남 62.2%) 차이는 매우 크게 나타난다.

## 신규택지 개발이 많은 고양, 대규모 주거지의 정비사업 시점 도래

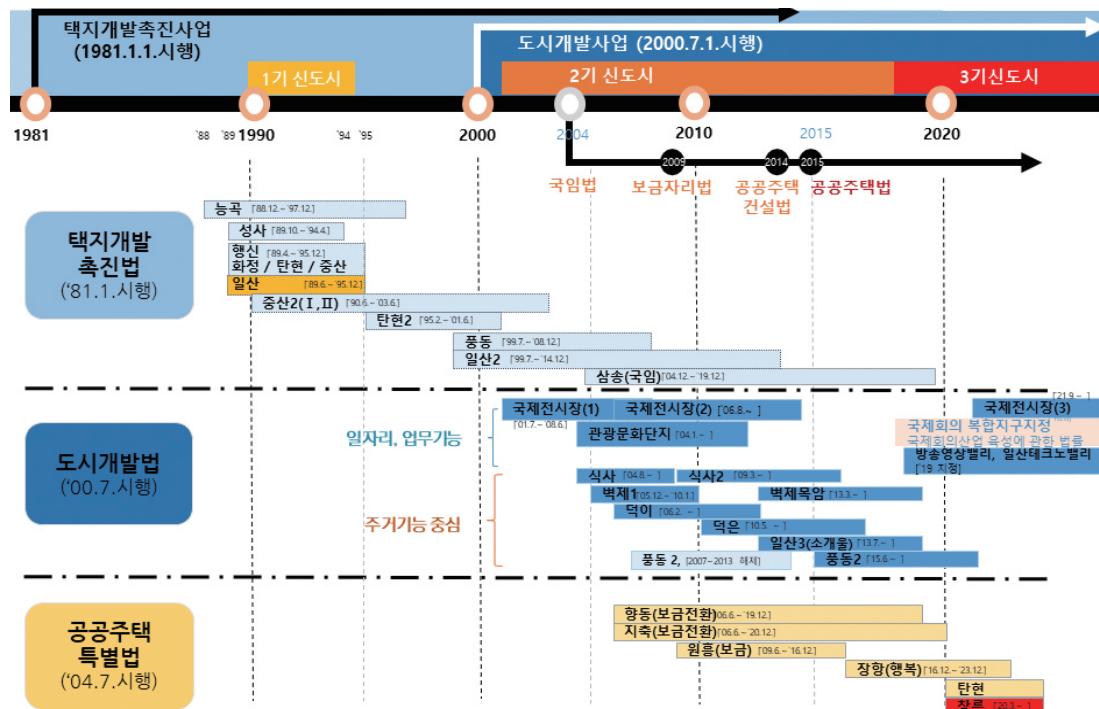
일산신도시가 조성된 지 30년이 지난 현재에도 고양시 내에서는 삼송택지개발사업, 덕은도시개발사업, 장항공공주택사업, 그리고 창릉신도시 까지 대규모 신규택지 조성에 의한 대량의 주택이 공급되고 있다. 이렇게 고양시 내에서 이루어진 잦은 택지개발사업은 수도권 주택시장 안정에 많은 기여를 하였다. 하지만 주택중심의 개발은 고양시 자족성을 더욱 약화시키고 서울 의존성을 강화시키는 등 다양한 문제를 가져왔다. 1980년대 말부터 1990년대 고양시에서는 일산신도시를 포함한 10개 택지개발사업에서 약 15만 호의 주택이 공급되었고, 이제는 리모델링과 재건축과 같은 정비사업을 추진하는 시점이 도래하였다. 2025년 고양시 내에서 15년 이상 경과 공동주택이 460개 단지이고 이중 일산신도시는 전체의 1/3 수준인 136개 단지가 포함된다.

일산신도시 내에서 준공 후 30년이 지난 단지는 2022년에는 3개, 2023년 17개, 2024년 46개, 2025년 23개, 그리고 2026년 이후 47개 단지에 이른다. 일산신도시는 4년 이내로 대부분 단지에서 재건축을 추진할 수 있게 된다.



[그림1] 일산신도시와 호수공원

출처 : 고양시청



[그림2] 고양시 주요 개발사업

[표1] 1기 신도시 주요 지표

구분	분당	일산	평촌	산본	중동
수용인구(만명)	39	27.6	16.8	16.8	16.6
인구밀도(인/㏊)	199	175	329	399	304
순밀도(인/㏊) : 총인구/총면적	615	525	871	927	883
개발밀도(인/㏊) : 총인구/(주거+상업)	489	425	795	844	678
용적률(%)	184	169	204	205	226
공원녹지비율(%)	19.4	23.5	15.7	15.4	10.7

자료 : 국토해양부(2010), 신도시개발 편람 · 매뉴얼

[표2] 주택 연한별 거주가구의 점유형태 및 주택유형 특성

구분	점유형태			주택유형				
	자가	임차	전체	단독	아파트	연립다세대	기타	전체
미대상	53.0%	47.0%	100.0%	6.7%	62.9%	12.1%	18.2%	100.0%
리모델링~24년	39.2%	60.8%	100.0%	44.5%	42.7%	4.9%	8.0%	100.0%
리모델링~29년	61.3%	38.7%	100.0%	10.7%	82.8%	5.7%	0.8%	100.0%
재건축 가능	49.9%	50.1%	100.0%	18.2%	28.9%	51.1%	1.7%	100.0%

자료 : 고양시 주거실태조사(2022)

1기 신도시의 주거지의 용적률은 169~226% 수준으로 계획되었는데 5개의 1기 신도시 중에서 일산의 용적률이 169%로 가장 낮다. 일산은 2기 신도시의 용적률(159~200%)에 비해도 낮은 수준이다. 개별단지별로 조합이 설립되고 정비사업이 추진되고 동일한 상한용적률을 적용하게 되면, 다른 도시들에 비해 더 많은 주택이 추가 공급될 것으로 예상된다.

### 노후주거지 정비에 대한 시민 의견

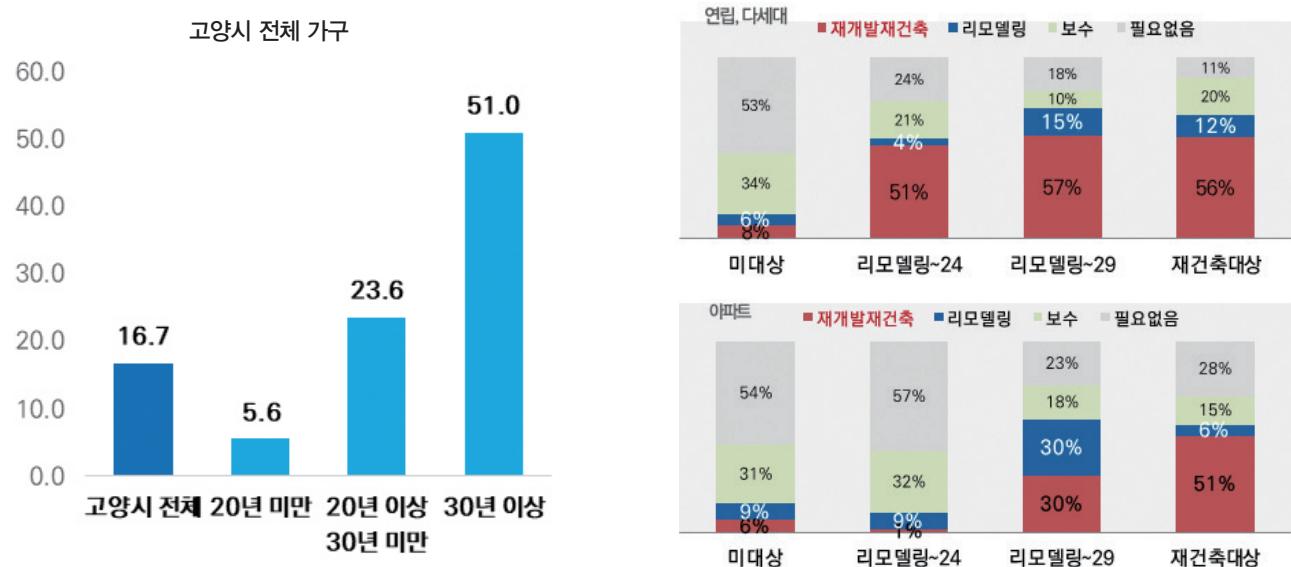
1기 신도시는 정부 주도로 신규택지를 조성하여 개발되었다. 하지만, 지금의 1기 신도시는 주민들이 조합을 설립해 정비사업을 추진하게 된다. 따라서 시민들의 의견과 의사는 중요하다. 일산신도시 주민들의 재건축 기대는 높다. 그동안 재건축에 대한 규제는 강화하고, 리모

델링과 도시재생을 강조하는 정책 기조가 유지되었지만, 현 정부가 들어서면서 재건축 규제 완화에 대한 기대가 높아졌다. 올해 초까지만 해도 주택가격이 크게 상승하고 신축과 구축 주택가격 차이는 더 벌어지면서 정비사업에 대한 관심이 높아지고, 단지 전체를 개선할 수 있는 재건축에 대한 선호가 높아졌다.

준공한 지 30년 경과한 노후주택은 일산신도시보다 덕양구에 많이 분포하고 있다. 덕양구의 노후주택 유형은 주로 연립다세대의 비율이 높고 거주 가구 연령은 65세 이상 고령층 비중이 높다<sup>1)</sup>. 반면, 향후 5년 이내 재건축이 가능한 노후주택은 일산신도시가 위치한 일산동구와 일산서구에 많고, 아파트 비율이 높으며 가구의 점유형태는 임차가구 보다는 자가로 거주하는 가구 비율이 높다.

고양시 주거실태조사는 노후주거지의 개선 방향을 묻는 문항을 포함하여 조사하였다. 우선 주거만족도를 살펴보면, 노후주택(20년 경과)에

1) 가구 특성과 관련한 내용은 고양시에서 실시한 주거실태조사 결과(2022년) 자료를 토대로 정리하였으며, 고양시 주거실태조사는 일반가구 4,000가구를 대상으로 조사가 진행되었다. 정비사업과 관련한 문항 구성이 충분치 않다는 점에서 별도의 세밀한 조사와 꾸준한 모니터링이 이루어질 필요가 있다.



[그림3] 거주주택 경과년수별 정비사업(재건축 또는 재개발) 필요응답 가구 비율

자료 : 고양시 주거실태조사(2022)

거주하는 가구의 주거만족도가 상대적으로 낮고 경과년수가 높을수록 정비사업 필요하다는 응답비율이 높게 나타났다. 신축주택에 비해 만족도 차이가 특히 크게 나타난 항목은 집의 구조, 난방단열, 화재안전, 방범 항목인데, 이는 20~30년 전에 건축된 주택들은 당시의 생활환경, 건축기준이 적용되어 현재 주택들이 가진 구조나 화재 안전 기준에 미치지 못하고 있기 때문으로 예상된다.

거주 주택유형별로 정비사업(재개발, 재건축) 필요성에 차이가 있는 데, 연립·다세대 주택과 아파트 거주자의 정비사업 필요 응답이 높게 나타났다. 특히 연립·다세대 거주가구는 아파트 거주자에 비해 정비사업이 필요하다는 응답 비율이 높게 나타났다.

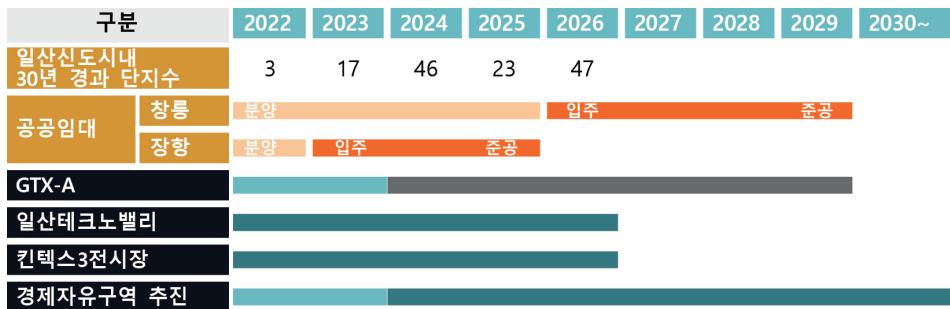
지역별로도 비아파트 비중이 높은 덕양구에서 정비사업이 필요하다는 응답이 일산신도시가 포함된 일산동구와 일산서구에 비해 높게 조사되었다. 30년이 경과한 주택에 거주하는 가구들이 선호한 정비사업 방식은 덕양구에서는 리모델링보다는 재건축 선호 비율이 59%로

높게 조사되었다. 반면, 일산지역에서는 재건축에 비해 사업 기간이 짧은 리모델링을 선호하는 가구 비율이 높게 나타났다. 일산 신도시가 포함된 일산동구는 재건축 23% 리모델링은 20%, 일산서구는 재건축 39%, 리모델링 16%로 덕양구에 비해 일산지역에서는 재건축 방식을 선택한 비율이 낮게 나타났다.

### 일산신도시, 미래 30년을 위한 준비

일산신도시가 조성된 지 30년이 지났다. 일산신도시 주변에서는 괄목할 만한 변화가 나타나고 있다. 일산테크노밸리, 킨텍스 제3전시장 증축, 그리고 경기도 경제자유구역 추가지정 후보지에 선정<sup>2)</sup>되면서 양질의 일자리 확보를 통해 자족성이 높아질 것을 기대하고 있다. 일산신도시는 주변 변화와 잘 연계하면 더할 나위 없는 자족성을 갖춘 명품도시로 재탄생할 것으로 기대된다. 고양시는 30년 전 일산신도시 조성 때 채우지 못한 자족성을 확보하고 도시의 지속가능성을 높일

2) 경기도 경제자유구역 추가지정 후보지로 안산시와 함께 고양특례시가 후보지로 선정되었으며, 2023년 산자부 추가지정 후보지 선정여부가 결정된다.



[그림4] 일산신도시 주변 주요 계획의 추진 일정

기회를 맞이하고 있다.

자족성이 강화되면 고양시 내부에서의 활동이 증가하게 된다. 주거 이외 다양한 상업, 업무공간이 필요하고, 이러한 활동을 적절히 배치하고 연계를 강화하는 계획적인 관리가 필요하다.

신도시로 조성된 일산의 136개 단지가 개별적으로 리모델링, 재건축이 이루어진다면, 도시 전체 정주여건 개선에는 한계가 있다. 도시 전체를 재구조화하는 종합적인 계획을 수립하여 체계적인 개발을 유도할 필요가 있다. 신도시 전체의 관리 방향을 마련하고, 재건축사업의 규제를 차질 없이 완화하여 시민들이 다양한 정비사업 유형을 선택하도록 할 필요가 있다.

최근 주택가격 급락과 주택시장 경착륙에 대한 우려가 커지면서 재건축을 추진하던 단지들이 리모델링으로 전환하려는 경향을 보인다. 재건축사업은 리모델링에 비해 사업 기간이 길다. 사업을 변경하여 추진하는 데에는 시장상황 변화뿐만 아니라 안전진단 기준 완화 등 기대한 정책지원이 지연되고 있다는 것도 중요한 원인이 되었다. 시장상황 변화나 정책환경 변화에 따라 시민들의 선호와 선택은 달라진다. 최근 악화된 시장여건을 고려하면, 정부는 규제를 완화하고 사업의 예측 가능성을 높임으로써, 주민들이 안정적으로 사업을 추진할 수 있는 정책 환경을 조성해줄 필요가 있다.

주택을 소유한 가구뿐만 아니라 임차가구의 주거안정에 대한 검토 역시 중요한 문제이다. 고양시 내에 공공임대주택이 계획대로 공급되면, 주택수 대비 공공임대주택 비율은 10% 수준을 꾸준히 유지하게 된다.

현재 고양시 공공임대주택 재고수준과 계획된 공공임대주택 공급량을 감안하면, 공급 부족을 우려할 수준은 아닌 것으로 판단된다. 하지만, 대규모 멸실과정에서 나타날 수 있는 임차가구의 주거안정에 대한 검토가 필요하다. 일시적으로 거처할 수 있는 임시거처의 마련, 임대료나 대출이자 지원 등 취약계층을 비롯한 주거약자들에 대한 다양한 지원방안을 고민해볼 필요가 있다.

1기 신도시별로 마스터플랜을 마련하고 있다. 대규모 개발이 일시에 진행되는 경우, 주변 주택시장의 혼란은 충분히 예상된다. 또한 기존 보다 높아지는 용적률을 고려한 기반시설 공급과 주변 지역과의 연계 등 추후에 발생할 수 있는 문제를 사전에 계획적으로 준비할 필요가 있다. 물론 정비사업 추진은 개별단지에 거주하는 주민들이 추진하게 된다. 따라서 마스터플랜을 작성하는 과정에서 시민, 주민들의 의견을 정확히 이해하고 반영하는 것은 중요하다. 하지만, 시민들 역시 각 분야별 전문가들의 의견을 청취하고 사업을 진행하는 것도 중요한 부분이라고 여겨진다. 전문가들은 도시의 바람직한 방향을 제시하는 데는 중요한 역할을 한다. 개별단지별로 여건 차이가 있고, 시장 상황변화에 따라 주민들 의견은 수시로 변화할 수 있다. 따라서 중심을 잡아주고 바람직한 방향을 제시해주는 전문가들의 의견이 잘 반영된 종합적인 계획이 필요하다. 이를 토대로 향후 진행되는 정비사업들이 시민들 삶의 질을 한층 더 개선하는 것뿐만 아니라, 일산신도시와 고양시를 한단계 업그레이드하고 지속가능한 도시로 재탄생할 수 있길 기대한다. ☘

## FOCUS

1기 신도시  
재정비 사업

# 1기 신도시 재정비 결자해지(結者解之) 차원에서 봄야한다

손순금 | LH 대구경북 도시재생지원센터장

## 들어가며

요즈음 우리사회에 베이비부머세대, X세대 및 MZ세대라는 용어가 있듯이 우리나라 토지를 개발하고 주택을 건설하는 대표적인 국토교통부(이하 국토부) 산하 공공기관인 한국토지주택공사(이하 LH)에는 1기 신도시 건설이 시작된 1988~1990년에 입사한 '신도시세대'와 2009년 10월 한국토지공사와 대한주택공사가 통합이후 입사한 '통합세대'라는 용어가 있다.

그래서 1990년 11월에 한국토지개발공사(LH의 통합前 한국토지공사 옛 명칭)에 입사한 필자는 신도시세대에 해당은 되지만, 1기 신도시의 시작이 노태우정부의 시작인 1988년에 前 전두환정부의 서울 주택값 상승에 대응한 500만호 주택건설의 현실적인 대안이었던 200만호 주택건설의 일환으로 시작된 점과 1989년 4월 4일부터 정부 검토가 시작<sup>1)</sup> 되었으므로 실질적인 신도시 시작세대는 아니었다. 즉 LH에서의 진정한 신도시세대는 1988~1989년 2년간 LH 통합前 1년에 약 400명씩 2년간 양 기관에 입사한 약 1600여명의 선배님들이다.

## 신도시개발사<sup>2)</sup>

필자가 입사한 1990년 11월엔 이미 1기 신도시건설이 1년반 이상 진행되었고, 필자는 입사 초년의 업무를 익히는 시기의 당시 1기 신도시 외에 수많은 택지개발지구가 계획·개발되고 있는 상황이라 이를 사업의 인허가 업무를 배웠고, 그 후 약 5년간 전국의 신규 사업후보지 선정업무를 담당했었다. 필자가 1기 신도시와 직접적인 인연을 맺게 된 것은 입사 5년차반이 되던 1995년 여름 인사처에서의 "논문 써봤느냐?" 아래한글이라는 워드프로세스 사용할 줄 아느냐"고 하는 한통의 전화에서 시작되었다. 그때 마침 필자는 입사 전에 시작해 1994년 여름에 마무리한 대학원 석사논문과 건설교통부(국토부 전신) 관련 업무를 하면서 아래한글을 익혔던 상황이었다.

그래서 서울 논현동의 건설회관 6층 창문도 없는 소위 골방에서 1995년 6월부터 시작된 한국토지개발공사의 분당, 일산과 평촌 '신도시개발사' 편찬에 투입되었다. 당초 예상보다 6개월이 경과한 1996년 12월까지 총괄과 계획, 용지취득 및 공급 및 개발 분야의 필자를 포함한 총 6명의 현직직원으로 시작하여 이후 토목시공과 조경, 공원과 문화유적

1) 한국토지공사(1997.01), 분당신도시개발사, p.886참조

2) LH가 개발한 모든 신도시와 많은 개발사업지구의 백서가 있지만 본 원고에서는 분당·일산·평촌신도시개발사를 중심으로 봄

[그림1] 신도시개발사 책자 및 개발계획승인시 토지이용계획도<sup>4)</sup>

분야 담당 대리, 과장 및 부장님들이 모든 월고를 직접 작성<sup>3)</sup>했고 신도시 건설사업 시작 후 6년이 경과한 상황에서의 모든 자료들을 집필자들이 직접 취합, 현장 확인 및 사진촬영하였다.

신도시개발사는 사업지구 역사를 기록하는 백서였기에 심혈을 기울여야 했고, 지구별 천여페이지에 달하는 방대한 분량에다 사업관계자들이 모두 현안인 신도시사업 마무리에 몰두하는 상황이라 자료협조가 매우 어려웠다. 여기에다 개발사 편찬중인 1996년은 한국토지개발공사가 한국토지공사로 사명이 바뀌고, 사옥을 이전하는 시기여서 모든 과거자료가 지하주차장의 창고에 뒤죽박죽으로 쌓여있는 상황이었다. 1995년말 즉 팀 가동 후 6개월이 되도록 편집자들 간 여러 의견 차이와 자료수집 한계 등으로 백서의 목차도 확정짓지 못하였고, 화보의 헤드라인에서 사진 설명 문구에 이르기까지 여러 관계자들의 고증을 거쳐야 하는 상황이었으며 연대기표 만들기와 사업일지, 사업 참여자 명부 작성을 위해 새로이 익히게 된 당시엔 획기적이었던 엑셀스프레드시트 학습까지 모두가 쉽지 않은 작업이었다.

## 1기 신도시 키워드의 변화

1기 신도시 건설당시의 키워드는 80년대 말, 서울 주택가격 폭등, 주택 200만호, 인구 및 산업분산 효과, 시청중심 25KM권역, 광역 철도(과천선, 분당선, 일산선), 바다모래, 부실공사등 이었고, 이후 2000년대 2,3기 신도시 건설 필요성이 제기되면서는 자족성 확보 부족(월거리 통근), 교통량과밀, 고밀개발(평균 인구밀도 233인/ha, 평균 용적률 198% 등), 수도권 균형발전 저해 등이 1기 신도시와 관련된 주요 키워드였다. 최근에는 준공 후 30년, 재정비과 리모델링, 저성장과 노령화 대책, 스마트 축소개발, 역세권 복합용도 개발, 코로나이후 주민건강(신체적, 정신적) 증진 공간확대 필요성이 1기 신도시와 관련해 자주 언급되고 있다.

## 1기 신도시와 LH

국가정책 사업으로 추진하는 대규모 모든 신도시건설은 LH가 국토부 산하 국토개발과 주택건설을 담당하는 산하기관으로서 정책

3) 한국토지공사(1997.01), 분당·일산·평촌신도시개발사, 개발사 편찬자, 마지막페이지

4) 한국토지공사(1997.01), 분당신도시개발사, p.114, 일산신도시개발사, p.107, 평촌신도시개발사, p.103

[표1] 신도시관련 키워드 변화 (파랑색이 1기 신도시 해당사항)<sup>5)</sup>

1990 ~1999년(1기)	2000~2009년(1, 2기)	2010~현재(1, 2, 3기)
분당, 일산, 평촌, 산본 건교부, 토지개발공사 서울집값 잡기, 80년대말 주택200만호, 25KM, 자족기능, 인구및산업분산 부실공사, 바다모래	분당, 일산, 평촌, 종동 광교, 판교, 송파, 김포 경기도, 수도권, 후보지 국토부, 한국토지공사 난개발, 자족기능, 고밀개발 균형발전 저해	분당, 일산, 과천, 남양주왕숙, 인천계양, 하남, 판교, 검단, 고양, 인천, 국토교통부, LH 교통망, GTX 분양가, 주민들 스마트, 저성장, 재정비 복합개발, 포스터코로나, 녹지

을 집행하는 과정이지만, 특히 1기 5대 신도시(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동)와 LH는 불가분의 관계이다. 즉 1기 신도시는 1995년 지방 선거 시작되기 전에 이루어진 사업이었기에 1989년 4월 27일 사업 발표 이전인 1988년 4월부터 정부와 LH의 긴밀한 협의를 통해 진행되었다. 즉 사업추진 전략에서부터 계획(현황조사 및 계획수립, 변경 등), 시행(용지취득 및 이주, 이전대책 등), 개발(택지조성, 공급처리 및 도로, 철도 등의 광역교통 등), 공급(택지, 기타용도별 등), 주택건설(시범단지, 주택공급 및 입주 등), 중앙공원과 문화유적 보존, 사업 준공에 이르는 일련의 과정을 LH 주도적으로 이행했다.

그러나 최근 1기 신도시와 관련된 주요 키워드인 재정비와 관련하여 국토부의 1기 신도시와 관련된 특별법 제정 및 기본계획·마스터플랜 수립과 경기도·해당 지자체가 함께하는 논의의 자리에 LH가 함께 머리를 맞대어야 함에도 현재 제대로 못하고 있다.

작금의 LH는 3기 신도시개발사업의 주역이기도 하지만, 지난해 3월 사건 이후 주거복지 전문기관으로 거듭나야 한다는 목소리가 강해지면서, 많은 사업을 타기관에 이관하거나 신규사업의 구조조정을 하고 있는 실정이다. 사실 3기 신도시사업을 LH개발사업의 종지부가 될 것으로 보여지고 있다.

2·3기 신도시 건설은 지방공사를 비롯한 해당지자체와 민간 사업자가 함께한 사업이었다면, 1기 신도시는 LH가 정부의 정책을 실현하고자 단독으로 집행했던 사업이었기에 사업에 관한 일지수준의 모든 역사와 곳곳의 시설 상황을 잘 알고 있다. 여기에 LH는 우리나라 최고 최신의 도시적 시험을 현재 행정중심복합도시에 하

고 있고, 국토개발 및 주택관련 산·연일체형 토지주택연구원이 있기에 1기 신도시의 주민편의 증대와 공급처리의 확대 등 재정비 최적화를 위해 무엇을 어떻게 해야 하는지 가장 잘 알고 있다. 따라서 LH는 결자해지(結者解之) 차원에서 1기 신도시 정비의 최일선에서 30여 년 전 1기 신도시와 맺은 매듭을 푸는 책임있는 역할을 해야 한다.

## 1기 신도시 현안의 교훈

사실 1기 신도시 재정비는 단순한 대선 후보자의 경기도 지역공약인 “재건축·리모델링 포함 1기 신도시 재탄생을 위한 종합 재정비 발전 방안 마련을 제시하고 1기 신도시를 통한 주택공급 확대와 이를 위한 신속한 법적 지원책 마련”과 지난 5월 경기연구원이 발표한 “1기 신도시 주민대상 설문조사<sup>6)</sup>에서의 주민의 83.8%가 거주 아파트의 재정비가 필요하다고 했고, 사업방식으로는 재건축(48.4%)과 리모델링(35.1%)의 선호가 높은 것으로 나타났다”고 한 것에서 비롯되었다. 그러나 이 사실은 1기 신도시와 유사한 시점 또는 그 이전에 정부정책으로 LH가 5대 광역시 약 57개 지구를 비롯한 전국 각지에 조성한 택지개발지가 또한 같은 문제를 안고 있다.

이는 국토부가 지난 8월 16일에 발표한 「국민 주거안정 실현방안」의 5대 전략 중 <도심공급 확대, 주거환경 혁신>과제의 실천방안이 1기 신도시 재정비를 통한 10만호 이상 공급기반 마련이라면, 이는 그 전 4월에 윤석열 정부가 대한민국 전체 국민께 드리는 약속으로 제시한 「국정과제 07 : 주택공급 확대, 시장기능 회복을 통한 주거 안정 실현」<sup>7)</sup>과는 명백한 차이가 있다.

5) 국토정책 브리프(2021.06.28.), 수도권 신도시정책 평가와 발전방향.p.3 그림1 자료참조 재구성

6) 경기연구원 이슈&진단('22.05.01), 1기 신도시 주택 소유자의 인식조사(주택의 구매 및 거주와 재정비 방식의 선호를 중심으로) 참조

7) 정부합동 보도자료('22.04.27), 새정부 국정과제 발표내용 참조

[표2] 2000년이전 준공된 LH가 개발한 5대 광역시의 택지개발지구( )은 준공연도)<sup>8)</sup>

부산광역시	대구광역시	인천광역시	광주광역시	대전광역시
부산안락지구(1985) 부산만덕지구(1985) 부산대대지구(1985) 부산화명지구(1986) 부산주례지구(1987) 부산모라지구(1989) 부산부곡지구(1990) 부산개금지구(1990) 부산망미지구(1992)	대구불로지구(1986) 대구월배지구(1987) 대구송현지구(1987) 대구안심지구(1987) 달성천내, 2지구(1988~1990) 대구월성지구(1992) 대구칠곡, 2, 3지구(1993~1999) 대구성서지구(1997) 대구대곡지구(1997)	인천가좌지구(1984) 김포계양지구(1987) 인천만수, 2, 3지구(1988~1992) 인천부평지구(1988) 인천구월지구(1991) 인천연수지구(1994) 인천일신지구(1996) 인천부개지구(1998) 인천논현지구(1999)	광주염주지구(1984) 광주우산지구(1987) 광주봉선방림지구(1987) 광주쌍촌지구(1990) 광주하남지구(1990) 광주오치, 우산지구(1991) 광주문흥지구(1994) 광주두암, 2지구(1986~1995) 광주일곡지구(1996) 광주운남지구(1997) 광주동림지구(1998) 광주풍암지구(1999)	대전내동지구(1987) 대전용운지구(1982) 대전중리지구(1987) 대전기수원지구(1988) 대전중촌지구(1989) 대전판암지구(1990) 대전둔산, 2지구(1992) 대전문화지구(1994) 대전관저1, 2지구(1998~1999)
9개 지구	12개 지구	11개 지구	14개 지구	11개 지구

위와 같은 관점에서 볼 때, 국토부의 지난 9월 29일 보도자료(1기 신도시 정비 본격 궤도에 올라 1기 신도시 정비 마스터플랜 수립 연구용역 발주)상의 1기 신도시 정비와 관련한 실무업무를 총괄하는 김상석 국토교통부 도시재생사업기획단장의 “이번 연구용역 발주를 통해 1기 신도시 정비가 본격 궤도에 올랐다. 이 정비기본방침은 1기 신도시 뿐 아니라 지방거점 신도시 등에도 최대한 적용 가능하도록 연구용역을 통해 검토·마련할 계획”이라고 언급한 점은 매우 고무적이다.

따라서 새정부가 지역균형발전의 모토로 하는 지방시대를 열고자 하는 차원에서도 현재 국토부가 제정하고 있는 경기도 1기 신도시 재정비를 위한 특별법만이 아닌 그간 정부정책으로 LH가 조성한 전국의 오래된 택지개발지의 재정비를 위한 특별법이 함께 만들어져야 하며, 이들 지역에 대한 주민대상 설문조사와 지역조사가 같이 이루어져 그 지역 특성과 인구사회구조 변화에 걸맞는 재정비 모델과 사업방식이 도입되어야 한다.

특히 정부가 1기 신도시 민원 잠재우기식으로 빠른 시일내 효과를 보기 위해 추진하는 1기 신도시 정비추진 시범모델로 적용하고자 하는 ‘정비 선도지구’ 모델은 수도권 5개 신도시별 특성에 맞는 각각의 모델이 만들어져야 하며, 이와 더불어 LH가 개발한 지방의 오래된 택지지구에도 적용 가능한 시범사업 모델 개발이 절실히 필요하다.

### 끝 맺으며

현재 LH는 거대 양기관 통합 10여년을 넘은 안정기에 있고, 새 정부가 출범한지 6개월이 지나면서 국민 주거안정을 위해 3기 신도시의 본격 추진과 각종 주택공급 계획 실천을 위해 사력을 다하고 있다. LH의 그간 신도시 개발 노하우를 전 세계에 알리는 해외신도시 수출도 중요하지만, 우리가 가진 행정중심복합도시에 적용한 이 시대 최고의 도시개발 노하우와 국토개발 및 주택건설 전문 토지주택연구원의 축적된 기술로 시대변화와 지역특성 그리고 인구사회구조 변화에 맞게 오래된 신도시와 개발사업지구들을 재정비하는데도 주력해야 한다.

즉 이제 신도시세대들이 거의 퇴직하거나 현업을 하지 않는 상황이지만, 1기 신도시의 살아있는 역사가 일기처럼 만들어져 있는 신도시개발사를 빌판으로 1기 신도시와 정부정책으로 LH가 추진했던 지방거점도시 등의 택지개발지에 대한 결자해지 차원에서의 책임을 지고 이들 지역의 재정비에 LH가 적극적으로 앞장서야 한다.

이 책임은 LH 사업구조 변화와도 밀접하지만, LH가 정부의 국토개발과 주택공급 정책의 집행기관으로서 1기 신도시 건설을 필두로 지금까지 그래왔듯 시대와 나라가 요구하는 상황에 적극 대응하고 먼저 발을 내딛는 용기가 필요한 시점이다. ☺

8) 한국토지주택공사 SEE:REAL지도(<https://seereal.lh.or.kr/main.do>) 검색자료 (2022.11월 기준)

# 고양특례시장 이동환<sup>1)</sup>

김 선 아 | 도시계획가협회 부회장

## Q-1 시장님이 바라보는 “고양시의 잠재력과 가능성에 대해 이야기를 듣고 싶습니다.

30년 가까이 고양시에 살며, 그리고 고양시에서 ‘사람의 도시’라는 이름의 연구소를 운영하며 느낀 바는 고양시가 엄청난 잠재력을 가진 도시라는 것입니다. 아직 다듬어지지 않은 부분은 있지만, 600년 역사를 가지고 있으면서도 글로벌 도시로 거듭나기에 손색없는 여건을 갖추고 있습니다.

도시의 성장에서 무엇보다 중요한 요소는 바로 지리적 위치입니다. 고양시는 뛰어난 지리적 이점을 가지고 있습니다. 서울과 한강이 바로 옆에 위치해 서울의 인적자원과 자본이 흘러 들려오기 쉽죠. 교육 환경, 여가시설, 무엇하나 서울에 뒤지는 것이 없고, 깨끗한 거리, 풍부한 녹지는 오히려 서울을 능가합니다. 세계적으로 K-컨텐츠가 대한민국 역사를 통틀어 가장 강세를 보이고 있는 시기에 인천공항과 김포공항이 바로 옆이라는 것은 엄청난 성장 잠재력을 방증합니다. 이에 더해 인천항, 평택항과 파주시, 양주시, 의정부시, 연천군 같은 경기북부 주요 도시들의 중심부에 위치하며 물류이동의 중심지 역할까지 하고 있습니다.



미래를 바꾸는 힘! 고양

취임 100일 기자회견에서 고양시 발전을 위한 비전을 제시하고 있는  
이동환 고양시장

고양시가 서울만큼 성장할 수 없었던 이유는 단지 고양시의 발전을 가로막고 있는 과밀억제권역, 그린벨트, 군사시설보호구역이라는 삼중 규제 때문이라고 생각합니다. 하지만 얼마 전 고양시가 경기북부 최초의 경제자유구역 후보지로 선정되며 고양시의 성장 가능성은 무궁무진해졌습니다. 이제 고양시는 경제자유구역의 혜택으로 삼중규제를 충분히 완화하고 기업이 성장하는 환경을 제공할 수 있게 될 것입니다.

1) 본 인터뷰는 2022년 12월 12일 콘텍스 제2전시장에서 진행되었다.

수도선부(水到船浮)라고 하죠. 물이 차오르면 배는 저절로 뜬다는 뜻의 사자성어입니다. 이렇게 많은 잠재력과 가능성을 가진 고양시가 경제자유구역 후보지로 선정된 것은 어떻게 보면 당연한 결과입니다. 제가 처음 경제자유구역을 주장했을 때 회의적인 시각이 많았습니다만, 시도 없이는 어떠한 변화도 생길 수 없다는 제 신념으로 경제자유구역 지정을 추진시켰습니다. 앞으로 남은 임기동안도 어찌면 많은 반대에 부딪히겠지만 고양시의 가능성을 믿고 고양시민을 위한다는 신념만을 가지고 앞으로 나아가려고 합니다.

**Q-2** 2022년 고양소식 9월호, 인터뷰 내용에서, “차별적 경쟁력으로 잘 사는 좋은 도시”를 고양형 3대 선도 모델링 추진 내용의 첫 번째로 말씀하셨고, “글로벌 경제특례시 지정”으로 “경제자유구역 유치”를 추진하시는 것으로 알고 있습니다. 고양시 경제자유구역 지정의 가능성, 유치산업의 의미 등에 대해 말씀 부탁드립니다.

지난 11월 7일 고양시가 경기북부 최초 경제자유구역 추가지정 후보지로 선정되었습니다. 또 11월 30일에는 고양시와 CJ라이브시티, 그리고 세계1위 엔터 기업인 AEG가 업무협약을 체결하면서 고양시가

경제자유구역에 한 발짝 더 다가섰죠. 고양시에 K-컬처 클러스터를 조성하고, 외자 유치를 활성화하기 위해 협력하기로 한 것입니다. 이번 ‘특례시 1호’ 글로벌 기업 유치는 향후 고양특례시의 경제자유구역 최종지정에도 큰 역할을 할 것으로 기대하고 있습니다. 문화콘텐츠 산업은 경제자유구역 주력 산업 중 하나인데, CJ라이브시티와 K-콘텐츠가 폭발적인 시너지를 내며 전 세계에서 소비되기 위해서는 고양 경제자유구역 지정이 반드시 필요해졌기 때문입니다.

고양시는 경제자유구역에서 문화콘텐츠, MICE, ICT산업을 집중 육성해 미국 실리콘밸리 못지않은 4차 산업의 메카로 거듭나는 것을 목표로 하고 있습니다. 4차 산업의 ‘쌀’이라고 할 수 있는 반도체를 비롯



킨텍스 제3전시장 조감도



일산 테크노밸리 조감도



CJ라이브시티 아레나 조감도

해 바이오 정밀의료, 디지털 영상·ICT융복합, AI·로봇 등 첨단 기술 기업 1,000개를 유치할 계획이죠. 앞으로 완공될 킨텍스, 일산테크노밸리, 고양방송영상밸리 등 주요 개발 사업과 연계한다면 예측할 수 없을 정도로 많은 외국인관광객, 국내외자본이 앞다퉈 몰려들며 고양시는 경기북부 전체의 경제를 견인하는 도시로 발돋움하게 될 것입니다.

**기존 유사 산업을 이미 유치한 도시들과의 경쟁력 확보 방안은 무엇인가요?**

고양시는 풍부한 인프라와 인적자원을 바탕으로 경제자유구역 지정으로 인한 사회적, 경제적 이점을 극대화 시킬 수 있는 최고의 잠재력을 가지고 있습니다. 반도체, AI·로봇 산업, 디지털영상·ICT융복합, 바이오 정밀의료 분야까지, 이 산업들을 전부 뒷받침 할 수 있는 인프라가 고양시에는 이미 존재하거나 건립 중이죠. 동국대병원, 국립암센터, 일산병원, 명지병원, 백병원, 차병원 등 탄탄한 병원 인프라가 바이오 정밀의료 분야를 뒷받침하고 있고, 한강 유역을 따라 들어설 일산테크노밸리, 방송영상밸리, IT융복합 클러스터, CJ라이브시티, 킨텍스 제3전시장과 EBS, JTBC, MBC, SBS 등 메이저 방송사들이



고양시 미래일자리 조감도

만들어낼 시너지는 고양시를 다른 도시들이 넘볼 수 없는 대한민국 제1의 디지털콘텐츠 도시로 거듭나게 할 것입니다.

고양시의 또 다른 잠재력은 바로 우수한 지리적 위치입니다. 서울시를 비롯한 수도권 핵심도시들과 인천공항에 인접해 있어 외자유치라는 경제자유구역 지정의 궁극적인 목적을 달성하기에 매우 유리하죠. 서울 못지않은 인프라를 갖췄지만 부동산 가격은 상대적으로 낮게 형성되어 있는 것도 고양시만의 장점입니다. 경제자유구역으로 지정돼 기업하기 좋은 환경이 갖춰지면 외국인 투자자들은 물론 서울로 몰리던 인재들에게도 좋은 대안으로 다가올 것임이 분명합니다.

### 경기도 내에서의 고양시의 역할 등에 대한 구상도 말씀 부탁드립니다.

현재 경기북부는 접경지역이라는 이유로 남부에 비해 다소 과한 규제를 받고 있습니다. 경기남부에는 카카오, 네이버 같은 대기업을 비롯해 평택, 시흥 두 곳의 경제자유구역까지 있지만, 경기북부에는 전무한 상황이죠.

고양경제자유구역 지정은 앞으로 이러한 경기남부와 북부의 경제 격차를 해소해 줄 첫 번째 단추가 될 것입니다. 우선 새로운 도시계획에 의해 광역교통계획이 적극 반영되고, 기업 지원시설 등 공공인프라가 들어서며 기업하기 좋은 환경이 조성될 것입니다. 특히 수많은 국내외

기업들이 입주해 엄청난 수의 일자리가 생겨나게 됩니다. 이 효과는 비단 고양시민만이 누리는 혜택은 아닐 것입니다. 앞서 말씀드린 것처럼 고양시는 수도권 주요도시와 인접해 있고 경기북부지역 간 물류 이동의 거점이자 중간 경유지가 된 지 오래입니다. 이러한 지리적·경제적 배경은 고양시가 경제자유구역으로 지정되면 인접 도시들에도 긍정적인 경제적 파급효과를 미칠 수밖에 없다는 사실을 보여줍니다. 결국 기업들의 활발한 경제활동은 중장기적으로 고양시와 경기도에 천문학적인 재정증대를 가져다 줄 것입니다. 이 재원들은 우리시의 미래를 위한 더 많은 투자뿐 아니라 경기도민들의 교육, 주거환경, 문화, 체육, 복지 등 시민 삶의 질 향상으로 까지도 이어지게 되겠죠. 이렇듯 고양경제자유구역은 고양시는 물론, 경기북부의 경제 견인차 역할을 하게 될 것입니다.

### Q-3

고양도시공사는 공기업으로서 사회공헌을 위한 활동을 많이 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 그 동안 수행한 사회공헌활동과 앞으로의 계획을 말씀해주십시오.

현재 대출이자 상승과 부동산 거래절벽으로 주택가격이 하락했고, 3기 신도시를 비롯한 대규모 택지개발이 예정되어 있어 주택공급에 따른 추가 하락도 예상되는 상황입니다. 상황이 더 악화되기 전에 가능

한 대책부터 추진해보자는 생각에 신속하게 해제 요청 절차를 진행했고, 요청 5일 만인 지난 11월 9일 국토교통부 주거정책심의위원회의 결을 거쳐 고양시 전 지역이 조정대상지역에서 해제됐습니다.

신도시 재정비 사업도 지역 여건에 맞게 주민의견을 최대한 반영하면서 신속하게 추진하기 위해 노력 중입니다. 지난 10월 24일에는 원희룡 국토부장관과 1기 신도시 지자체장들이 함께 만나 모든 1기 신도시에 각각 선도지구를 지정하기로 했습니다. 그간 국토부에 꾸준히 건의했던 사항들이 반영된 것이죠. 국토부는 각각의 선도지구가 지역별 모범사례가 될 수 있도록 특별법안과 가이드라인 마련 초기 단계부터 각 지자체와 충실히 협의해 나가겠다고 약속했습니다. 1기 신도시 재정비가 늦어지는 것 아닌가라는 논란을 뒤로하고 정부와 해당 지자체들의 강력한 의지 속에서 체계적이면서도 속도 있는 추진으로 방향을 확정하게 된 것입니다.

다들 경기침체와 부동산 시장의 냉각기라 재정비사업추진이 어려운 것으로 예상합니다. 그러나 고양시는 2023년도에 자체적인 공모를 통해 일산 신도시 공동주택 단지 중 2~3단지를 선정하여 단지별 기초조사, 사업타당성 분석, 추정 분담금 산정 등을 위한 '사전 컨설팅 용역' 지원 사업을 시행하여 1기 신도시 재정비를 보다 속도감 있게 추진하려고 합니다.

이는 재건축 사업 추진에 따른 주민 갈등을 최소화하고 합리적인 의사 결정을 가능케 하는 등 주민들이 주도적으로 재건축사업을 준비하여 부동산 시장의 냉각기와 무관하게 재건축 사업이 지속될 수 있도록 할 예정입니다.

**주거지 재정비의 방향은 이전의 신도시 건설시의 계획과는 다른, 현재와 미래시민의 니즈를 고려한 주거공간으로 재정비가 예상됩니다. 시장님이 생각하시는 바람직한 주거지는 어떤 곳인가요?**

바람직한 주거지는 주거기능뿐만 아니라 풍부하고 탄탄한 일자리가 뒷받침되어야 한다고 생각합니다. 고양시는 풍부한 녹지, 좋은 여가·교육 환경을 가지고 있어 살기 좋은 도시라는 평가를 받기는 하지만, 이렇다 할 일자리가 부족해 아직 완벽한 주거지라고 할 수는 없습니다. 자족기능이 여타 도시들보다 많이 부족한 상황이어서 단순한 주택공급이 아닌 자족기능 확보가 절실하죠. 민선8기 고양시는 경제자유구역 지정으로 여러 글로벌 기업과 유치해 수도권 서북권의 대표적인 일자리 거점도시로 거듭나는 것에 초점을 맞추고자 합니다. 일자리 거점도시가 되려면 교통인프라가 먼저 충분히 갖춰져야겠죠. 새로 조성되고 있는 창릉신도시 자족용지는 GTX-A와 고양선을 중심으로 교통이 편리한 역세권에 인접 배치하고 주택과 자족시설이 어우러진 직주근접형 자족도시로 만들 계획입니다. 신설 예정인 고양~은평간 고양선과 GTX-A 창릉역도 서울 접근성을 크게 개선해줄 것으로 보고 있습니다. 일산신도시 역시 방송영상밸리, 일산테크노밸리, CJ라이브시티가 완공되면 점점 완벽한 자족도시의 면모를 갖추게 될 것입니다. 기업 요구에 맞춰 자족용지의 성격을 다양화하고 기업성장·지원 기능을 도입해 자족 인프라를 탄탄히 갖춘다면 우수한 기업과 젊은 인재들이 자연스럽게 고양시로 유입될 것이라고 생각합니다. 물론 개발을 하더라도 녹지비율은 반드시 지켜나가야 합니다. 우리는 장항습지를 랍사로 습지로 등록해 천혜의 자연유산을 오래도록 보전하기 위해 노력 중입니다.

또 창릉지구 전체면적의 약 38%인 305만 평방미터 규모의 공원과 녹지를 조성하려고 합니다. 창릉천을 중심으로 동서로 연결하는 녹지네트워크를 구축하고, 군부대 이전부지와 망월산은 강북에 위치한 서울숲 공원 2배 규모의 도시 숲으로 조성하는 밑그림을 그리고 있죠. 이렇게 시민들이 도보 5분내 녹지에 접근할 수 있도록 촘촘한 녹지체계를 완성해 도심 속 어디서나 휴식을 취하고 힐링할 수 있는 환경도 바람직한 주거지의 기본 조건입니다.



주민맞춤형 1기 신도시재건축 추진의지 밝히는 이동환 고양시장

**Q-4**

**시장님의 구상을 실현하기 위한 중앙정부와 경기도 사이의 협력방안에 대해 말씀 부탁드립니다.**



3,200억 규모 환경부 통합하천사업에 최종 선정된 창릉천 전경

취임1호 결재로 경제자유구역 추진단을 구성한 이후 현재까지 여러 차례 중앙부처와 경기도를 방문하며 경제자유구역 지정을 강력히 건의해 왔습니다. 이렇게 정부, 경기도와 자주 소통하는 것이 가장 중요하다고 생각합니다 특히 미국 최대 전기차 업체인 테슬라가 한국을 기가팩토리 최우선 후보지 중 하나로 고려하고 있다고 밝힌 만큼, 기가팩토리를 고양시에 유치하기 위해서라도 고양시의 지리적 위치, 뛰어난 인적자원 등 여러 장점을 지속적으로 정부에 어필할 계획입니다.

내년 2월부터 경기도와 공동으로 시작하는 개발계획 연구용역도 최대한 긴밀히 협력해 진행하려고 합니다. 이후 내년 12월에는 용역결과를 토대로 경기도가 산자부에 경기경제자유구역 확대지정 신청서를 제출하게 됩니다. 최종적으로 산자부 평가를 통과하는 순간까지 최선을 다해 경기도와 함께 쉬지 않고 달려 나가겠습니다.

### Q-5 마지막으로 우리나라 도시계획가들에 대한 바램에 대해 말씀 부탁드립니다.

‘무엇을 위해 도시를 계획하는가, 누구를 위해 도시를 만드는가’는 도시계획가들의 본질적인 물음입니다. 저 역시 오랫동안 ‘사람이 살고 싶은 도시란 무엇인가’에 대해 고민해왔습니다.



COP27에 참석 기조연설하는 이동환 고양시장

제가 스스로 내린 답은 결국 ‘사람이 살 수 있는 도시’를 만들어야 한다는 것입니다. 사람이 살 수 있다는 건 도시의 기능적인 발전 뿐 아니라 자연이 함께 살아 숨 쉴 수 있다는 것을 의미합니다.

도시를 개발하면서 자연을 지킨다는 건 모순적이고 어려운 일입니다. 하지만 자연 없이는 사람이 살 수 없습니다. 도시계획가들이 끊임없이 지속가능한 도시를 고민해야하는 이유고, 그만큼 도시계획가들의 어깨가 무거워졌습니다. 책임감과 사명감으로 각자의 자리에서 세계무대에서도 뛰쳐지지 않는 아름다운 대한민국의 도시를 만들어 주시기를 부탁드립니다. 저도 고양시의 도시계획가로서 책임지고 우리시를 자연이 공존하는 자족도시로 탈바꿈시키기 위해 최선을 다하겠습니다. ☺

# 도시계획 정책 · 제도

## Policy Report

### 「재건축 안전진단 합리화 방안」 발표

국토교통부 보도자료 2022.12.08.

- 국토교통부(장관 원희룡)는 「국민 주거안정 실현방안(8.16)」의 후속조치로 12월 8일(목) 「재건축 안전진단 합리화 방안」을 발표
- 재건축 안전진단은 재건축의 첫 관문에 해당하는 절차로서, 국민의 주거환경에 관한 눈높이에 맞춰서 재건축이 진행될 수 있도록 이미 지난 '15.5월 "주거환경 중심 평가 안전진단\*"을 도입하면서, 주거환경에 대한 평가를 강화한 바가 있음
  - 하지만, 개편된 제도 취지에도 불구하고 '18.3월 안전진단 평가 시 구조 안전성 비중을 크게 상향(20→50%)하여 여전히 구조안전을 중심으로 평가하고, 안전진단 결과에 대해 공공기관 적정성 검토를 의무화하는 등 안전진단 기준을 재건축 규제수단으로 운영해 오고 있다.
  - 그 결과 안전진단 통과 건수가 급감하여 도심 내 양질의 주택공

급 기반이 크게 위축되고 있고, 국민의 소득수준 향상, 기술발전 등에 따라 증가하는 주거환경 향상 요구에 대응하는 데에도 한계가 있는 상황임

#### 《 안전진단 통과 건수 비교 》

대상 기간	적용 기준치	전국	서울
'15.5~'18.2(34개월)	'15.5월 원화기준	139건(年49건)	59건(年21건)
'18.3~'22.11(56개월)	'18.3월 강화기준	21건(年 5건)	7건(年 2건)

- 이러한 문제점을 해소하기 위해 대선 공약, 8.16 주거안정 실현 방안 등에 안전진단 기준 개선 방향이 제시된 바 있으며, 이후 지자체, 전문가, 관련 단체로부터 광범위하게 의견을 수렴하여 개선 방안을 마련
- 개선방안은 주거수준 향상에 대응하고자 한 "주거환경 중심 평가 안전진단"제도 취지에 맞는 기준을 마련하고, 안전진단 기준이 인위적인 재건축 규제수단으로 활용되지 않도록 하는 데에 중점을 두었음

## 재건축 안전진단 기준 현행 및 개선안 비교

국토교통부

**현행 ('18.3월~)**

**안전진단**

**1. 평가항목 비중**

● 구조안전성	10%
● 주거환경	25%
● 설비노후도	15%
● 비용편의	50%

**2. 조건부재건축 구간**

0~30	재건축
30~55	<u>조건부재건축</u>
55~	유지보수

재건축	조건부재건축	유지보수	
0점	30점	55점	100점

**개선 ('23.1월~)**

**안전진단**

**1. 평가항목 비중**

● 구조안전성	10%
● 주거환경	30%
● 설비노후도	30%
● 비용편의	30%

**2. 조건부재건축 구간**

0~45	재건축
45~55	<u>조건부재건축</u>
55~	유지보수

재건축	조건부재건축	유지보수	
0점	45점	55점	100점

**공공기관 적정성검토**

**1. 대상**

- ▶ 1차 안전진단 30~55점 전부 의무

**2. 절차**

- ▶ 자체 재량 없이 공공기관 수행

**3. 검토범위**

- ▶ 1차 정밀안전진단 전체 항목을 재검토

**공공기관 적정성검토**

**1. 대상**

- ▶ 1차 안전진단 45~55점 중 선택 시행

**2. 절차**

- ▶ 자체가 기본사항 확인
- ▶ 결과에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 판단하는 경우 요청

**3. 검토범위**

- ▶ 자체가 요청한 확인이 필요한 평가항목에 한정하여 검토

46 Journal of Urban Planners

- 금번 개선방안의 핵심인 평가항목 배점 비중, 조건부 재건축 범위, 적정성 검토 등의 개정규정은 현재 안전진단을 수행 중인 단지에도 모두 적용하여, 제도 개선 취지가 폭넓게 인정될 수 있도록 할 예정
  - 이에 따라, 현행 규정의 적용을 받아 조건부재건축에 해당하여 공공 기관 적정성 의무 검토 대상이지만 아직 적정성 검토를 완료하지 못한 단지도 개정된 규정을 적용받게 됨
- 금번 개선방안의 대부분의 내용은 '주택 재건축 판정을 위한 안전진단기준(고시)' 개정사항으로, 12월 중 행정예고를 거쳐 1월 중 조속하게 시행될 수 있도록 관련 절차를 속도감 있게 진행할 예정
  - 또한, 1기 신도시 등에서도 정비사업이 원활하게 추진될 수 있도록 이번 개선방안의 적용효과 등을 연구용역 과정에서 분석하고, 필요 시 '23.2월 발의 예정인 「1기 신도시 특별법」(안)에 추가적인 제도개선 방안 등을 별도로 담을 예정

#### 1기 신도시 정비 선도지구, 5개 신도시별로 지정한다

- 1기 신도시 전체로 정비 확산을 촉진하는 첫 이정표, 국토부는 선도지구 지정 기준 제시, '24년 중 지자체가 지정

국토교통부 보도자료 2022.10.24.

- 국토교통부(장관 원희룡), 고양시(시장 이동환), 성남시(시장 신상진), 부천시(시장 조용익), 안양시(시장 최대호), 군포시(시장 하은호)는 「1기 신도시 정비 선도지구 지정방안 및 지자체별 향후 추진 계획」을 논의하기 위한 「국토교통부장관·1기 신도시 지자체장 간담회」를 10월 24일(월) 정부세종청사 6동 대회의실에서 개최
- 국토부와 각 지자체는 1기 신도시의 「선도지구 지정방안」을 논의
- (의의) 약 30만호에 달하는 1기 신도시가 동시에 정비사업을 추진하는 경우, 대규모 이주수요 발생으로 주택시장 불안 및 주민의 주거불안이 커질 가능성이 있으므로, 단계적·체계적 정비가 필요 하다는 것에 국토부·지자체가 의견을 모음
  - 다른 대규모 개발사업에서도 일부 구역의 사업을 우선적으로 실시하여 전체 사업의 추진력을 확보한 다수의 사례를 참고할 때, 마중물 성격의 선도지구 추진이 필요하다는 인식을 같이함
  - 선도지구는 노후도, 주민불편, 모범사례 확산 가능성 등을 고려하여 우선적으로 정비사업이 실시되는 곳으로,
  - 새로운 도시정비 모델의 모범사례자 신도시 전체로 정비사업이 확산될 수 있도록 하는 첫 이정표의 역할을 함
- (지정내용) 선도지구는 각 신도시별로 지정될 예정이며, 지역 여건을 잘 아는 각 지자체가 주민 의견 등을 수렴하여 직접 지정하기로 함
  - ① 주민 참여도, ② 노후도 및 주민 불편, ③ 모범사례 확산 가능성 등을 주요 기준으로 하고,
  - 연구용역 및 지자체·주민 의견수렴 등을 거쳐 국토부가 마스터 플랜 중 정비기본방침(국토부 수립)을 통해 지정 기준을 제시하고, 지자체는 기준에 따라 세부 지정기준을 마련할 계획
- (지정효과) 선도지구에는 행정절차 기간 단축을 통한 신속한 정비 사업 착수, 미래 기반시설 우선 설치, 안전진단 비용 지원 확대 등이 검토될 계획
  - 우선, 선도지구 지정 시 신속한 후속절차 진행이 이루어질 수 있도록 정비계획 수립 등 행정절차별 기간 단축을 위한 사항을 검토
  - 또한, 도시기능 강화와 미래 모빌리티 인프라(자율주행, UAM, MaaS Station: 미래형 모빌리티 환승센터) 등 미래도시 조성을 위한 기반시설의 우선 설치·적용이 검토되며, 현재 각 지자체가 지원 중인 안전진단·컨설팅 비용 등도 선도지구의 경우, 지자체의 추가 지원이 검토
- 국토교통부 문성요 국토도시실장은 "국토부는 '23.2월 발의 예정인 특별법안, 수립 예정인 정비기본방침 등을 통해 선도지구 지정의 근거, 기준 및 효과를 구체화할 예정"이라며,
- "선도지구가 체계적·순차적인 1기 신도시 정비를 위한 지역별 모범사례가 될 수 있도록 특별법안 및 기준 마련 초기 단계부터 각 지자체와 충실히 협의해 나갈 것"이라고 덧붙임

## 1기 신도시 정비, 주민이 체감할 수 있도록 속도감 있게 추진

국토교통부 보도자료 2022.10.11.

- 국토교통부(장관 원희룡)는 10월 11일(화) 정부세종청사에서 브리핑을 통해, 그간 정부가 실시한 「1기 신도시 정비 추진현황」을 종합 설명하고, 정부의 「주민들의 체감도 향상을 위한 향후 계획」에 대하여 아래와 같이 밝힘

### ① 1기 신도시 정비 추진현황

- 정부는 새 정부 핵심 국정과제인 1기 신도시 정비를 신속 추진하기 위해 정부 출범 직후인 5월 30일 민관합동 전담조직(TF)을 구성
  - 민간 · 공공의 전문가들과 함께 정례적인 전체회의(총 4회 실시), 실무 분과회의(수시)를 통해 체계적인 신도시 정비 방향을 논의
- 또한, 9월 8일 국토교통부장관과 1기 신도시 5개 지자체장 간 간담회를 통해,

(참고, 5개 신도시 총괄기획가)

기초자체	현직	성명		약력
고양시	명지대학교 부동산학과 교수	김준형		(경력) · 현 대한국토 · 도시계획학회 편집위원회 부위원장 · 현 부동산정책연구위원장 · 현 한국주택학회 학술위원장
성남시	홍익대학교 환경개발연구원 수석연구원	김기홍		(경력) · 현 대한국토 · 도시계획학회 편집위원회 부위원장 · 현 부동산정책연구위원장 · 현 한국주택학회 학술위원장
부천시	중앙대학교 건축학부 교수	송하엽		(경력) · 현 대한건축학회 이사 및 위원장 · 현 한국건축설계학회 부회장 · 현 서울건축포럼 이사 및 위원장 · 前 HY SONG ARCHITECT, LLC 대표 · 前 서울시 공공건축가
안양시	성결대학교 도시디자인 정보공학과 교수	이범현		(경력) · 현 성결대학교 학과장 · 현 스마트도시건축학회 이사, 기획위원장 · 前 국토연구원 연구위원
군포시	한국교통대학교 도시교통공학과 겸임교수	김용석		(경력) · 현 군포시 도시계획위원회 위원 · 현 여주시 건축위원회 위원 · 현 (주)디오플래닝 대표이사 · 前 화성시 교통영향평가 위원 · 前 (주)한국철도개발 사업1본부장

- ①신도시 정비기본방침을 수립한 이후 ②지자체별 정비기본계획을 수립하는 통상적인 순차적 방식(①→②)이 아니라,
  - 짧은 기간 내 내실 있는 마스터플랜을 수립하고자, 신도시 정비기본방침과 지자체별 정비기본계획을 Two-Track으로 병행 수립(①+②)하여,
  - 통상적인 순차적 방식보다 2년 가량 단축된 '24년 중 마스터플랜을 수립하는 방식을 정부와 지자체가 함께 결정하여 발표
- 국토교통부는 9월 29일 민관합동 TF 논의 및 위 간담회 후속조치로 신도시 정비기본방침과 특별법(안) 마련을 위한 연구용역을 발주
- 최적의 특별법안을 '23.2월까지 발의하기 위해, 현재 국회에 발의되어 있는 법안에 대한 분석 및 사업추진 절차 및 체계 · 특례 · 선도지구 등 법안에 대해 상세하게 검토하고 있음
  - 아울러, 1기 신도시 모든 지자체는 '22년 10월부터 '23년 1월까지 정비기본계획 수립을 위한 용역을 발주

### ②「1기 신도시 정비 선도지구」 지정계획

- '24년 중 지자체별 정비기본계획 등 마스터플랜 수립 완료 시 「1기 신도시 정비 선도지구」 지정을 추진
- 선도지구란 노후도, 주민불편, 모범사례 확산 가능성 등을 종합적으로 고려하여 정비예정구역 중 우선적으로 정비사업이 추진되는 곳을 말함
- 이를 위해 마스터플랜 중 지자체별 정비기본계획에 포함되는 정비예정구역 중 노후도, 정비 시급성 등을 종합 고려하여 선도지구를 지정할 계획임
- 선도지구 지정원칙 및 대상, 세부적인 지정절차 등 지정계획은 정부와 지자

### ③ 정부 · 지자체 · 주민 소통 강화를 위한 주요 추진계획

- 정부는 1기 신도시 정비가 단순한 계획 수립이 아니라, 실제 사업이 착수되도록 지자체 · 주민 의견을 충분히 수렴하면서 실질적인 조치들을 추진하고 있음
- (국토교통부장관-지자체장 간담회) 선도지구 지정대상, 지정절차 등은 1기 신도시 지자체의 의견과 지역별 특수성을 충분히 고려할

필요가 있음. 이에 10월 말 국토부장관과 1기 신도시 5개 지자체장 간의 간담회를 개최하여 특별법(안)에 포함될 선도지구에 대한 구체화 방안과 각 지자체별 정비기본계획 수립방향 등에 대한 논의를 진행할 계획

- (주민설명회 개최) 국토부 · 지자체 공동으로, 10월 중 고양 · 성남 · 부천 · 안양 · 군포 등 1기 신도시 모든 지자체에서 주민 설명회를 개최하여, 1기 신도시 정비 추진현황과 향후계획을 명확하고 상세하게 설명하는 한편, 의견도 적극 수렴할 계획
- (총괄기획가 위촉) 국토교통부는 민관합동 TF 협력분과 위원으로 참여할 지역별 총괄기획가를 지자체 추천을 거쳐 금일 위촉

### 법령해석

**국토교통부 – 주거지역에서 임대주택과  
임대주택이 아닌 시설을 같은 건축물로 건설하는 경우  
용적률을 완화할 수 있는지 여부  
(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제85조 등 관련)**

법제처 2022.09.14

### 질의요지

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제78조의 위임에 따라 용도지역에서의 용적률 기준을 정하고 있는 같은 법 시행령 제85조제1항에서는 같은 법 제78조제1항 및 제2항에 따른 용적률은 다음 각 호의 범위에서 관할 구역의 면적, 인구규모 및 용도지역의 특성 등을 고려하여 도시 · 군계획조례가 정하는 비율을 초과할 수 없다고 규정하고 있는 한편, 같은 법 시행령 제85조제3항 제1호에서는 같은 조 제1항에도 불구하고 주거지역(각주: 국토계획법 시행령 제85조제1항제1호부터 제6호까지의 지역을 말하며, 이하 같음)에서 임대주택(「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 민간임대주택 또는 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택으로서 각각 임대 의무기간이 8년 이상인 경우에 한정하며, 이하 같음)을 건설하는 경우에는 같은 조 제1항제1호부터 제6호까지에 따른 용적률의 120퍼센트 이하의 범위에서 도시 · 군계획조례로 정하는 비율까지 완화할

수 있도록 규정하고 있는바,

주거지역에서 임대주택을 임대주택이 아닌 시설과 같은 건축물로 건설하려는 경우(각주: 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호에 따라 증가되는 용적률에 해당하는 규모의 임대주택을 건설하는 경우를 전제함) 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호에 따라 용적률을 완화할 수 있는지?

### 답변내용

이 사안의 경우 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호에 따라 용적률을 완화할 수 있습니다.

### 이유

국토계획법 시행령 제85조제1항에서는 같은 법 제78조제1항 및 제2항에 따른 용적률은 다음 각 호의 범위에서 관할 구역의 면적, 인구 규모 및 용도지역의 특성 등을 고려하여 도시·군계획조례가 정하는 비율을 초과할 수 없다고 규정하면서, 같은 법 시행령 제85조제1항 각 호에서는 제1종전용주거지역의 경우 50퍼센트 이상 100퍼센트 이하(제1호) 등으로 용도지역에 따른 용적률의 범위를 규정하고 있는 한편, 같은 조 제3항제1호에서는 같은 조 제1항에도 불구하고 주거지역에서 임대주택을 건설하는 경우에는 같은 항 제1호부터 제6호까지에 따른 용적률의 120퍼센트 이하의 범위에서 도시·군계획조례로 정하는 비율까지 완화할 수 있도록 규정하고 있을 뿐, “임대주택을 건설하는 경우”에 관한 구체적인 사항을 별도로 규정하고 있지 않은바, 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호에 따른 완화된 용적률의 적용 여부를 판단할 때 “임대주택을 건설하는 경우”를 건설하는 건축물 전체가 임대주택인 경우만으로 한정할 것인지, 아니면 건축물에 같은 호에 따라 증가되는 용적률에 해당하는 규모의 임대주택을 임대주택이 아닌 시설과 함께 건축하는 경우까지로 볼 것인지가 문제될 수 있습니다.

그런데 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호에서는 같은 호에 따른 임대주택은 「민간임대주택에 관한 특별법」(이하 “민간임대주택법”이라 함)에 따른 민간임대주택 또는 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택으로서 각각 임대의 무기간이 8년 이상인 경우에 한정한다고 규정하고 있는데, 민간임대주택법 제2조제1호에서는 “민간임대주택”

이란 임대 목적으로 제공하는 주택으로서 임대사업자가 같은 법 제5조에 따라 등록한 주택을 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 제2조제7호에서는 “임대사업자”란 「공공주택 특별법」 제4조제1항에 따른 공공주택사업자가 아닌 자로서 1호(戸) 이상의 민간임대주택을 취득하여 임대하는 사업을 할 목적으로 민간임대주택법 제5조에 따라 등록한 자를 말한다고 규정하여, 민간임대주택법에 따른 민간임대주택은 전체 건축물이 아닌 1호(戸) 이상의 주택을 의미함이 문언상 분명하고, 「공공주택 특별법」 제2조제1호가 목에서는 “공공임대주택”을 임대 또는 임대한 후 분양전환을 할 목적으로 공급하는 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택으로 규정하고 있으며, 「주택법」 제2조제1호에서는 “주택”이란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말한다고 규정하여, 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택도 건축물의 전부로 건축된 경우로 한정하고 있지 않습니다.

그렇다면 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호에 따른 임대주택의 의미는 건축물 전체가 임대주택인 경우로 한정되는 것이 아니라, 1호(戸) 이상 또는 건축물의 일부가 임대주택인 경우까지 포함하는 것으로 보아야 하고, 같은 호에서는 해당 지역의 용적률을 완화할 수 있는 요건으로 주거지역에서 임대주택을 건설하는 경우를 규정하면서 이 경우에 완화할 수 있는 용적률의 최대 범위를 정하여 규정하고 있을 뿐, 건설하는 건축물 전체가 임대주택이어야 한다는 별도의 요건을 두고 있지도 않으므로, 주거지역에서 임대주택을 임대주택이 아닌 시설과 같은 건축물로 건설하는 경우에도 같은 호에 따라 용적률을 완화할 수 있다고 보아야 합니다.

그리고 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호의 입법연혁을 살펴보면, 2018년 7월 17일 대통령령 제29051호로 일부개정되기 전의 국토계획법 시행령(이하 “구 국토계획법 시행령”이라 함)에서는 “도시·군계획조례로 같은 조 제1항에 따른 용적률의 20퍼센트 이하의 범위에서 임대주택의 추가건설을 허용할 수 있다”고 규정하여, 같은 조 제3항 제1호에 따라 증가되는 용적률에 해당하는 규모의 임대주택을 임대주택이 아닌 시설에 추가하여 건설할 수 있도록 하되, 이 경우 완화할 수 있는 용적률의 범위를 같은 조 제1항에 따른 용적률의 20퍼센트 이하로 제한하도록 하던 것을, 2018년 7월 17일 대통령령 제29051호로 일

부개정된 국토계획법 시행령에서 “임대주택을 건설하는 경우”라는 문구를 활용하여 법령의 문언을 변경하였으나, 이는 같은 항에 제3호 및 제4호를 신설하면서 각 호의 규정방식을 일치시키기 위해 표현을 수정한 것에 불과할 뿐, 같은 항 제1호에 따라 용적률을 완화할 수 있는 경우를 임대주택을 건축물 전체로 건설하는 경우로만 한정하려는 취지로는 보이지 않으므로(각주: 2018. 7. 17. 대통령령 제29051호로 일부 개정된 국토계획법 시행령 개정이유 참조), 구 국토계획법 시행령에서 규정한 바와 동일하게 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호에 따른 “임대주택”은 건축물 전체만을 의미하는 것이 아니라, 1호 이상 또는 건축물의 일부가 임대주택인 경우도 포함하는 것으로 보아야 합니다.

또한 2014년 1월 14일 대통령령 제25090호로 일부개정되기 전의 국토계획법 시행령 제85조제3항에서는 도시 · 균계획조례로 같은 조 제1항에 따른 용적률의 20퍼센트 이하의 범위에서 임대주택의 추가 건설을 허용(본문)할 수 있도록 하되, 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”이라 함) 제30조의(각주: 2005. 3. 18. 법률 제7392호로 일부개정되어 2009. 4. 22. 법률 제9632호로 일부개정되기 전의 도시정비법 제30조의2 참조)에 따라 임대주택 건설이 의무화되는 주택재건축사업의 경우는 제외(단서)하도록 규정하여, 임대주택을 임대주택이 아닌 시설과 같은 건축물로 건설하는 경우에도 용적률을 완화할 수 있음을 전제로 그 임대주택 건설이 의무화되는 경우는 용적률 완화 대상에서 제외하도록 하고 있었는바, 비록 2014년 1월 14일 대통령령 제25090호로 일부개정된 국토계획법 시행령에서 제85조제3항 단서를 삭제하였으나, 이는 주택재건축사업에 대한 임대주택 건설의무가 폐지된 사항(각주: 2009. 4. 22. 법률 제9632호로 일부개정된 도시정비법 개정이유 및 주요내용 참조)을 반영한 것(각주: 2014. 1. 14. 대통령령 제25090호로 일부개정된 국토계획법 시행령 개정방침(국토교통부) 참조)일 뿐이므로, 임대주택을 임대주택이 아닌 시설과 같은 건축물로 건설하는 경우에도 용적률을 완화할 수 있다는 전제는 현행 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호의 해석에 있어서도 유지된다고 보는 것이 합리적입니다.

아울러 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호는 임대주택의 공급 확대를 통해 서민의 주거환경을 개선하고 주택가격의 안정을 도모하기 위한 취지의 규정(각주: 2005. 9. 8. 대통령령 제19036호로 일부개정된 국

토계획법 시행령 개정이유 · 주요내용 및 법제처 2021. 4. 21. 회신 20-0715 해석례 참조)인바, 주거지역에서 임대주택의 건설에 따라 증가되는 용적률에 해당하는 규모의 임대주택을 임대주택이 아닌 시설과 같은 건축물로 건설하는 경우에도 같은 호에 따라 용적률을 완화할 수 있도록 용적률 완화 대상 범위를 확대하는 것이 해당 규정의 입법취지에 부합하는 해석이라는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있습니다.

따라서 이 사안의 경우 국토계획법 시행령 제85조제3항제1호에 따라 용적률을 완화할 수 있습니다.

## 질의응답사례

### 국토계획법 제52조의2 관련하여 질의

법제처 2022.04.06

#### 질의요지

가. 국토계획법 제52조의2제1항의 토지가치 상승분의 범위와 시행령 제46조의2제2항의 각각 감정평가한 토지가액 차이의 범위는 같은 의미인지

나. 토지가치 상승분에서 공공시설(도로) 면적은 포함하여 산출하는지 아니면 제외하고 산출하는 것인지

다. 공공시설 등의 부지를 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공하는 데 소요된 비용이라고 하면 순수 공사비만 포함하는지 아니면 부지매입 비용을 포함하는지

#### 답변내용

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제52조의2 제1항 따라 제51조제1항제8호의2 또는 제8호의3에 해당하는 지역의 전부 또는 일부를 지구단위계획구역으로 지정함에 따라 지구단위계획으로 제36조제1항제1호 각 목 간의 용도지역이 변경

되어 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우 토지가치 상승분의 범위에서 지구단위계획구역 안에 공공시설 등의 부지를 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공하여야 합니다.

위 규정에서 토지가치 상승분은 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인 등이 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 전, 후에 대하여 각각 감정평가한 토지 가액의 차이로 규정하고 있습니다.

나. 국토계획법 제52조의2제1항에 따른 '토지가치 상승분'은 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 해제·폐지 등에 따른 행위 완화로 인해 발생하는 토지의 가치상승분이라 할 것이므로, 행위제한이 완화되는 토지 전체를 대상으로 감정평가한 토지가액의 차이를 의미합니다.

다. 국토계획법 시행령 제46조의2제2항에서는 법 제52조의2제2항에 따라 납부해야 하는 비용은 감정평가한 토지가액 차이의 범위에서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 금액에서 공공시설등의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는데 소요된 비용을 공제한 금액으로 하도록 규정하고 있습니다.

따라서, 공공시설등을 설치하여 그 부지를 함께 제공한다면 시설비와 토지비를 포함한 금액을 공제할 수 있을 것이나, 공제 금액의 범위 등 구체적인 사항은 해당 지구단위계획 입안·결정권자가 지구단위계획의 내용, 관련법령(조례 포함) 및 사실관계 등을 종합적으로 검토하여 사실판단할 사항이므로 해당 지자체에 문의하시기 바랍니다.

#### 소규모 주택정비(빈집법)에서 정비사업구역내 동의는

국토교통부 2022.11.14

#### 질의내용

소규모 정비 사업진행구역입니다. 국공유지 면적이 전체 면적의

80%에 해당합니다. 국유지별 관할청의 동의에 따라 사업이 진행되는 것인지요?

#### 답변내용

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제23조에 따라 가로주택정비사업의 토지등소유자는 조합을 설립하는 경우 토지등소유자의 10분의 8 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의를 받은 후 조합설립을 위한 창립총회(이하 “창립총회”라 한다)를 개최하고 다음 각 호의 사항을 첨부하여 시장·군수등의 인가를 받아야 한다. 이 경우 사업시행구역의 공동주택은 각 동(복리시설의 경우에는 주택단지의 복리시설 전체를 하나의 동으로 본다)별 구분소유자의 과반수 동의(공동주택의 각 동별 구분소유자가 5명 이하인 경우는 제외 한다)를, 그 외의 토지 또는 건축물은 해당 토지 또는 건축물이 소재하는 전체 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자 동의를 받아야 한다고 규정하고 있습니다.

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 시행령」 제23조에 따라 법 제25조제1항에 따른 토지등소유자(토지면적에 관한 동의자의 수를 산정하는 경우에는 토지소유자를 말한다)의 동의자 수 산정방법에 관하여는 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 제33조를 준용한다. 이 경우 “주거환경개선사업”은 “자율주택정비사업, 가로주택정비사업 또는 소규모재개발사업”으로, “재건축사업”은 “소규모재건축사업”으로 본다고 규정하고 있습니다.

「도시 및 주거환경정비법 시행령」 제33조제1항제5호에 따라 국·공유지에 대해서는 그 재산관리청 각각을 토지등소유자로 산정할 것이라고 규정하고 있습니다.

따라서, 국·공유지에 대한 재산 관리청의 동의를 받아야 할 것으로 보여지며, 국·공유지에 대한 동의 방법, 절차 등에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않은 바, 인가청인 해당 지자체에서 국·공유지의 재산관리청의 동의여부 등을 확인하여 동의여부를 판단하여야 할 것이므로 이와 관련한 보다 자세한 사항 및 개별 사설 판단이 필요한 사항은 해당 조합 및 인가청인 지자체에 문의하여 주시기 바랍니다. ☎

# 협회 소식 · 동정

## 한국도시계획가협회 2022년 제3회 회장단회의 및 상임이사회 · 이사회 합동회의 개최

— 2022. 07. 01.

우리 협회에서는 지난 7월 1일 오후 4시에 회장단회의를, 오후 7시에 상임이사회 · 이사회 통합회의를 줌을 통한 원격 회의로 개최하였습니다.

이번 회의에서는 2022년도 협회 회원가입 및 회비 납부 현황을 보고받았습니다. 또한 교재편찬위원회 신규도서 편찬 경과보고를 받았으며, 「도심 주거정비를 통한 주거안정 실현의 가능성」 공동토론회 개최와 2022년 춘계토론회 개최에 대해 보고받았습니다. 이외에도 신규위원회 설립에 대한 보고가 있었습니다.

이후 진행된 안건으로는 협회 조선일보 공동 주관 교육프로그램에 대한 논의가 있었으며, 회원확대 및 재정안정화 방안과 협회 내의 위원회 활성화 방안에 대한 토론이 있었고, 마지막으로 신규 도서 집필진에 대한 결정과 제주지회 설립 건에 대한 논의가 있었습니다.



## 한국도시계획가협회 여성위원회 개최

— 2022. 07. 18.

우리 협회 여성위원회(위원장: (주)스페이싱엔지니어링건축사사무소 김선아 대표)가 7월 18일 오후 6시에 협회 사무실에서 개최되었습니다. 위원장 등 6인이 참석한 이날 회의에서는 여성위원회 운영 및 운영방향, 추후 일정에 대한 논의가 있었습니다.



## 주요 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 개최

– 2022. 07. 22.

우리 협회에서는 지난 7월 22일 정오에 선릉역 인근에서 주요 도시 계획 엔지니어링 회사 대표 간담회를 개최하였습니다.

이날 간담회에는 김홍배 회장과 이명훈 대외협력부회장, 이일희 상임이사가 협회 측에서 참석하였으며, 기업 측에서는 (주)건화 이철성 부사장, (주)경호엔지니어링 채종기 부사장, (주)도화엔지니어링 김주현 사장, (주)동명기술공단 구영만 본부장, (주)삼안 이학렬 전무, (주)유신 문천재 사장(이하 기업명 가나다순)이 참석하였습니다. 이날 회의에서는 협회에서 진행해온 "도시계획 업무대가 제도개선" 추진 경과보고가 있었으며, 도시계획가 위상강화특별위원회에 대한 논의가 있었습니다.



## 한국도시계획가협회 신도시위원회 추계세미나 개최

– 2022. 09. 16.

우리 협회 신도시위원회(위원장: 윤정중)에서는 9월 16일 오후 2시에 추계세미나를 LH 토지주택연구원 건축성능연구개발센터 회의실 및 줌을 통해 개최하였습니다.

이번 추계세미나는 “재난 · 재해에 대응한 안전도시 계획”을 주제로 윤정중 위원장이 사회를 맡아 진행되었습니다. 먼저 LH토지주택연구원 이정민 박사의 “재난 · 재해에 대응한 안전도시 계획” 발제가 있었습니다. 이후 진행된 토론에서는 윤상복 동의대 교수, 이상훈 한양대 교수, 전병선 코레일 부장, 최찬용 용인도시공사 사장, 허정문 수원시도시재단 이사장, 황중만 한양대 교수, 황지욱 전북대 교수가 안전도시 계획에 대한 심도 높은 토론을 펼쳤습니다.

이후 건축성능연구센타(HERI) 시설에 대한 견학과 세종 특화단지인 세종 한옥마을, 제로에너지하우스단지 현장답사가 있었습니다.

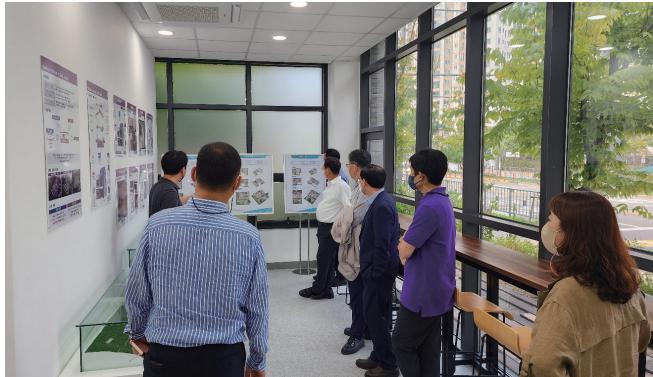
## 한국도시계획가협회 제주지회 창립총회 개최

– 2022. 08. 23.

우리 협회에서는 지난 8월 23일 오후 6시에 제주연구원 새별오름 종회의실에서 제주지회 창립총회를 개최하였습니다. 이날 창립총회는 김기현 간사의 사회로 진행되었으며, 김홍배 한국도시계획가협회장의 개회사 및 개회선언이 있었습니다.

이후 송재호 국회의원과 김경학 제주특별자치도의회 의장의 축전을 낭독하는 시간을 가졌으며 제주지회 창립준비 관련 경과보고가 있었습니다. 이후 임택규 준비위원장이 초대 제주지회장으로 선출되었습니다.





## 증견 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 개최

– 2022. 09. 29.

우리 협회에서는 지난 9월 29일 오후 5시에 협회 사무실 인근에서 증견 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회를 개최하였습니다.

이날 간담회에는 김홍배 회장과 이명훈 대외협력부회장이 협회 측에서 참석하였으며, 각 기업에서는 (주)동일기술공사 박병욱 부사장, (주)서영엔지니어링 임용택 부사장, (주)제일엔지니어링 박종범 상무, (주)천일 박주신 사장 (이하 기업명 가나다순)이 참석하였습니다.

이날 회의에서는 협회에서 진행해온 "도시계획 업무대가 제도개선" 추진 경과보고와 논의가 있었습니다.

도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 개최에 대한 보고가 있었습니다. 보고안건의 마지막으로 신도시위원회 추계세미나 개최와 기타 안전에 대한 보고가 있었습니다.

이후 논의된 안건으로는 회원확대 및 재정안정화 방안과 협회 내 위원회 활성화 방안에 대한 논의가 있었으며, 협회 10주년 기념 특별 위원회 및 협회 창립 10주년 기념세미나에 대한 논의가 있었습니다. 그리고 지방지회 창립 논의와 2022년도 장학사업 및 기타 안건에 대한 내용을 논의하였습니다.

마지막으로 심의안건으로 제주지회 승인 및 부산·울산지회 명칭 변경에 대한 논의가 있었습니다.



## 한국도시계획가협회 2022년 제4회 회장단회의 및 상임이사회 · 이사회 합동회의 개최

– 2022. 09. 30.

우리 협회에서는 지난 9월 30일 오후 4시에 협회 사무실에서 회장단 회의를, 오후 7시에 줌을 통한 원격 회의로 상임이사회 · 이사회 통합회의를 각각 개최하였습니다.

이번 회의에서는 2022년도 협회 회원가입 및 회비 납부현황 보고가 있었습니다. 또한 교재편찬위원회 신규도서 편찬 경과와 여성위원회 회의 개최, 제주지회 창립총회 개최에 대한 보고가 있었습니다.

이외에도 주요 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 개최와 증견



## Urban Planners 편집위원회 2022년 제3차 편집회의 개최

– 2022. 10. 14.

한국도시계획가협회 협회지인 Urban Planners 편집위원회(위원장: 한양대학교 김홍순 교수)에서는 2022년 10월 14일 오후 6시 45분

Zoom을 통해 2023년 1월호 편집회의를 개최하였습니다. 이날 회의에는 편집위원장 외에 고준호 한양대 교수, 고진수 광운대 교수, 윤갑식 동아대 교수, 이일희 제일엔지니어링 이사, 장옥련 LH 차장이 참석했습니다.

이번 회의에서는 2023년 신년호 주제를 “1기 신도시 재건축(재정비)”으로 정하고 필자를 섭외하기로 하였습니다.



## 한국도시계획가협회 창립 10주년 기념식 및 기념세미나 개최

– 2022. 11. 02.

우리 협회에서는 지난 11월 2일 오후 4시에 한국토지주택공사 경기 지역본부 대회의실에서 협회 창립 10주년 기념식 및 공동세미나를 개최하였습니다.

우리 협회와 LH토지주택연구원이 공동주관한 이날 세미나에서는 「시대적 위기와 도시계획의 역할」을 주제로 최상희 토지주택연구원 연구위원이 사회를 맡아 진행되었으며 협회 유튜브를 통하여 생중계되었습니다.

먼저 “인구감소 사회가 가져올 도시변화와 도시계획”을 주제로 이영성 서울대학교 환경대학원 교수가, “빨라지는 지구온난화 시계, 도시계획적 해법은?”을 주제로 김정곤 (주)베타랩 도시환경연구소 소장이, “인구감소와 소멸위기에 따른 지역정책 방향”을 주제로 김항집 광주대학교 도시계획 · 부동산학과 교수의 발제가 있었습니다.

이후 진행된 토론에서는 안정근 경상대학교 교수를 좌장으로 김홍

배 한양대학교 교수(협회장), 선권수 도시전략연구소 대표, 손순금 LH도시재생지원센터 센터장, 최봉문 목원대학교 교수, 허정문 수원도시공사 사장, 홍성덕 (주)동성엔지니어링 사장이 토론을 진행하였습니다.

이후 진행된 창립기념식에는 협회 회장단과 고문, 감사, 임원, 회원 등 50여명이 참석하였습니다. 이날 기념식에서는 이명훈 대외협력부회장의 사회로 창립기념식 개회 및 참석자 소개가 있었으며, 김홍배 회장의 인사말을 시작으로 협회 10주년 기념영상 상영 이후 2022년 협회 활동 경과 보고가 진행되었습니다.

다음으로 협회 창립에 많은 노력을 기울여주신 분들에 대한 공로상 시상이 있었으며, 기념케이크 커팅식을 진행하였고, 협회 발전을 기원하는 건배식을 가졌습니다. 건배 이후에는 고문들과 감사의 격려사가 있었으며, 기념사진 촬영과 기념선물 전달 후 간단한 다과시간을 가졌습니다.





## 한국도시계획가협회 2022년 제5회 회장단회의 및 상임이사회 · 이사회 합동회의 개최

– 2022. 12. 09.

우리 협회에서는 지난 12월 9일 오후 4시에 회장단회의를, 오후 7시에 상임이사회 · 이사회 통합회의를 줌을 통한 원격 회의로 개최하였습니다.

이번 회의에서는 2022년도 협회 회원가입 및 회비 납부 현황을 보고 받았습니다. 또한 협회 창립10주년 기념식 및 기념세미나 개최와 교재편찬위원회 신규도서 편찬 경과에 대한 보고가 있었습니다. 이후 논의된 안건으로는 회원확대 및 재정안정화 방안과 협회 내 위원회 활성화 방안에 대한 논의가 있었으며, 2023년 협회지 광고 수주와 기관탐방 방문기관 및 인터뷰 진행자 선정을 논의하였습니다. 마지막으로 지방지회 창립 논의와 2022년도 장학사업, 2023년 협회 일정을 논의하였습니다. ☺

# 신규 가입회원 명단

2022년 12월 21일 기준

# NEW MEMBERS LIST

## 개인회원

강희진	용인도시공사 팀장
고용수	(주)에스디알제주건축사사무소 대표
김기현	현성도시연구소(주) 이사
김명인	동의대학교 도시공학과 박사과정
김민태	(주)성광종합기술개발 상무이사
김선웅	제일엔지니어링 부사장
김성규	경동엔지니어링 이사
김성아	성균관대학교 건축학과 교수
김수환	(주)타르디 대표
김유선	건축사사무소 팔레트 대표
김준수	(주)정인이엔지 도시계획부 기사
김태균	LH토지주택연구원 연구위원
김하윤	광운대학교 도시계획부동산학과 박사과정
김환배	(주)종합건축사사무소 담 부장
나혜민	LH토지주택연구원 연구원
문종철	변호사 문종철 법률사무소 변호사
박민웅	강원도청 주무관
배진아	전북연구원 전문연구원
양민구	제주특별자치도 도시재생지원센터 사무국장
양영준	제주대학교 교수
오동규	유앤디 건축사사무소 소장
원유석	(주)태신엔지니어링 사장
윤동현	수원대학교 재학생
윤성일	강원대학교 조교수
윤용석	(주)현성도시연구소 선임소장
이미홍	LH 토지주택연구원 연구위원
이범현	성결대학교 도시디자인정보공학과 교수
이주현	용인도시공사
이지은	(주)헤리티지프로젝트 대표이사
이호진	제주대학교 부동산관리학과 교수
인태환	한림건축
임중표	(주)하나종합건축사사무소 소장
정기란	한국토지주택공사 대리
정문석	

정은정	광운대학교 도시계획부동산학과 박사과정
조항웅	(주)인트랜 대표
최민아	LH 토지주택연구원 수석연구원
하 준	청호기술단 도시계획부 사원
하창현	(전)제주특별자치도 도시계획상임기획팀장
현훈철	(주)정이엔지 대표
황성목	경상국립대학교 도시공학과
황용수	

## 단체회원

사단법인 창녕군농촌활성화협의회
(주)흥의기술단
주택도시보증공사
(주)동일기술공사
(주)나우컨설팅
수원도시공사

## 종신회원

강승종	건축사사무소 낯선 소장
고수연	(주)기반이엔씨 대표이사
고여경	한국토지주택공사
김경미	LH 토지주택연구원 연구원
김윤혜	한국토지주택공사 차장
박혜정	(주)더존이앤씨 상무
박호식	한국토지주택공사 차장
부창호	(주)헤안이엔지 대표이사
이근수	과천도시공사 사장
주용준	한국토지주택공사 차장
최대식	LH 토지주택연구원 연구위원
황병동	한국토지주택공사 부장



# Defining the Cities of Tomorrow

다음 세대를 위한 “세계적인” 도시를 설계하고 있습니다

삼호기술공사 | 삼호기술단건축사사무소

서울특별시 송파구 법원로 128  
SK V1 GL 메트로시티 A동 1609, 1610호

samho.kr@outlook.kr | 02.592.8400



융합교육으로  
미래 도시건축 시장을 이끌  
스마트 인력을 양성합니다!

# 한양 도시의 미래를 그리다

No.1 한양사이버대학교

이론과 지식, 경험을 포괄적으로 탐구하는 '미래형 도시공학' 인재양성 커리큘럼

정부 민간출연연구소·도시계획 및 개발회사 등 다방면의 진로선택

스마트시티·GIS 등  
4차산업혁명 맞춤 교육

도시계획·도시재생 등  
실무위주의 교육 솔루션

도시계획기술사 등  
도시계획전문가 양성

디지털 건축

2023학년도 1학기 학부모집기간  
2023.01.20(금)~2023.02.14(화)  
문의전화 02) 2290-0082, 0860

도시건축공학

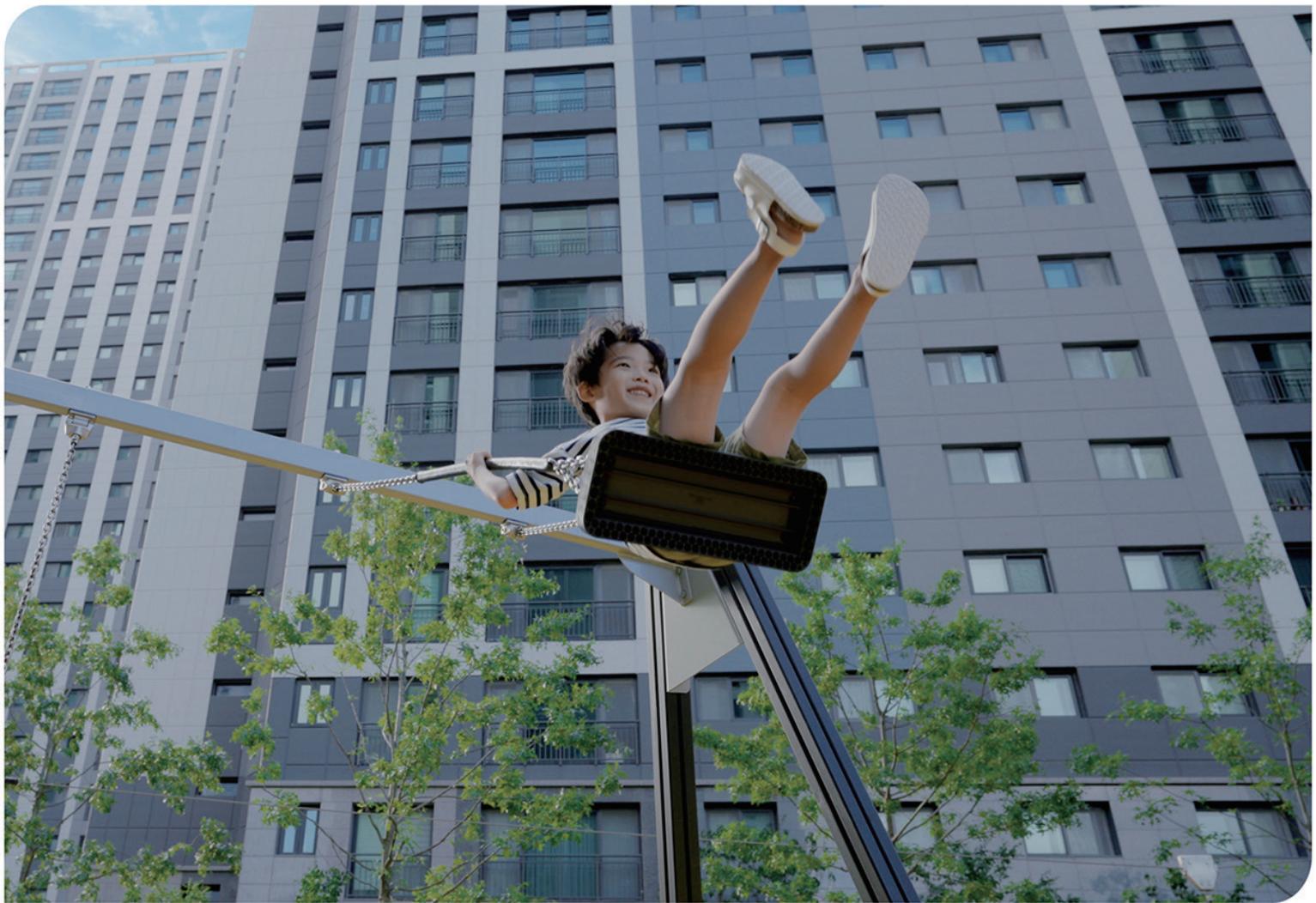
2023-1학기 대학원 모집기간  
2023.01.06(금)~2023.01.27(금)  
문의전화 02) 2290-0082, 0860

# FORENA

## 나의 안심이 넓은 집

아이가 마음껏 뛰노는 공간도,  
곁에서 지켜보는 공간도  
안심할 수 있는 우리 집이니까요

나의 안심이 넓은 집  
**FORENA**



FORENA는 스웨덴어로 '연결'을 뜻하며 '사람과 공간의 연결'을 통해  
새로운 주거문화를 만들겠다는 (주)한화/건설의 의지를 담고 있습니다.

나의 행복이, 안심이, 쾌향이 넓은 집  
**FORENA**



LIVE WORK PLAY  
DESIGN &  
CONSULTING



SITELab

서울특별시 강남구 논현로94길 29-14 | [www.sitelab.ai](http://www.sitelab.ai)

회장 **김홍배** 한양대학교 도시공학과 교수

기획부회장	<b>임영진</b> (주)삼호기술공사 대표이사	공공부회장	<b>이종원</b> (주)경화엔지니어링 부회장
행정부회장	<b>한상훈</b> 중원대학교 교수	산학부회장	<b>여춘동</b> (주)인토엔지니어링 도시건축사사무소 대표이사
재정부회장	<b>최민성</b> 멜코리얼티 그룹 대표이사	여성부회장	<b>김선아</b> (주)스페이싱 엔지니어링 건축사사무소 대표
교육부회장	<b>이승일</b> 서울시립대학교 도시공학과 교수	연구부회장	<b>윤정중</b> NH토지주택연구원 실장
대외협력부회장	<b>이명훈</b> 한양대학교 교수	기술부회장	<b>문천재</b> 주식회사 유신 사장
감사		감사	<b>선권수</b> 도시전략연구소 대표
			<b>허정문</b> 수원도시공사 사장

상임이사	<b>권용일</b> 대구한의대학교 교수	<b>오민경</b> 태평양감정평가법인 이사	
	<b>권혁도</b> 동명기술공단 부사장	<b>윤갑식</b> 동아대학교 교수	
	<b>김기찬</b> 유나이티드그룹 대표이사	<b>윤상복</b> 동의대학교 도시공학과 교수	
	<b>김동근</b> NH 지역균형재생처 처장	<b>윤수용</b> 인천시 도시재생현장지원센터장	
	<b>김성길</b> 공주대학교 교수	<b>이근수</b> 과천도시공사 사장	
	<b>김성률</b> 우리ENG 대표이사	<b>이상근</b> 대우해양조선 건설부문 사장	
	<b>김영준</b> 청해엔지니어링 대표이사	<b>이영성</b> 서울대학교 교수	
	<b>김주영</b> 상지대학교 교수	<b>이일희</b> 지오드クト(주) 부대표	
	<b>김향집</b> 광주대학교 교수	<b>이재용</b> NH 대구경북지역본부 본부장	
	<b>김홍순</b> 한양대학교 교수	<b>임동일</b> 강릉대학교 도시계획부동산학과 교수	
	<b>박태원</b> 광운대학교 도시계획부동산학과 교수	<b>임택규</b> (주)신화이엔씨 대표이사	
	<b>백복수</b> (주)인토엔지니어링 도시건축사사무소 부대표	<b>장호순</b> (주)미래E&D 부대표	
	<b>서원석</b> 중앙대학교 교수	<b>전호근</b> (주)홍익기술단 부사장	
	<b>여옥경</b> 한양사이버대학교 교수	<b>정승현</b> 한국건설기술연구원 박사	

이사	<b>강경훈</b> 이룸 CNS 대표	<b>문태현</b> 경상대학교 교수	<b>이재경</b> 동의대학교 교수
	<b>강동오</b> HDC 아이앤코스 상무	<b>민세식</b> 민종합기술단 대표이사	<b>이재수</b> 강원대학교 교수
	<b>강석형</b> 사람공간연구소 그룹장	<b>박근오</b> 충남연구원 센터장	<b>이재우</b> 목원대학교 교수
	<b>강원준</b> 경호엔지니어링 부사장	<b>박신태</b> (주)증원도시 대표	<b>이재준</b> 국토연구원 책임연구원
	<b>강평희</b> 대한콘설틴트 이사	<b>박영길</b> 이천시 도시재생센터 센터장	<b>이정원</b> 용인시 도시계획상임기획단장
	<b>고준호</b> 한양대학교 교수	<b>박영신</b> YS부동산연구소 소장	<b>이정하</b> 상지엔지니어링 상무
	<b>고진수</b> 광운대학교 교수	<b>박인권</b> 서울대학교 교수	<b>이주일</b> 서울연구원 선임연구위원
	<b>고태호</b> 제주발전연구원 연구위원	<b>박진아</b> 한양대학교 교수	<b>이지영</b> 서울시립대학교 교수
	<b>구용호</b> (주)해동기술개발공사 대표이사	<b>박철광</b> 한화건설 상무	<b>이창연</b> 전북대학교 교수
	<b>구정현</b> 경동엔지니어링 부사장	<b>박홍철</b> (주)건축 전무	<b>이창효</b> 한밭대학교 교수
	<b>권영선</b> 주택산업연구원 책임연구원	<b>배기목</b> 대전대학교 교수	<b>이칠성</b> (주)건축 부사장
	<b>권일</b> 한국교통대학교 교수	<b>배상호</b> 도화엔지니어링 부사장	<b>이현경</b> 동의대학교 교수
	<b>권정훈</b> (주)대한콘설틴트 이사	<b>백재현</b> 새만금개발공사 차장	<b>임병호</b> 대전발전연구원 연구위원
	<b>김건우</b> 한양대학교 교수	<b>백정현</b> (주)신명건설기술공사 이사	<b>임옥근</b> (주)상월 대표이사
	<b>김광남</b> 한국농산어촌네트워크 이사	<b>백한열</b> 한남대학교 교수	<b>임태빈</b> (주)에이치유이앤디 부사장
	<b>김귀식</b> (주)로뎀도시기술연구소 대표	<b>성장환</b> NH 토지주택연구원 실장	<b>임현진</b> 더 도시연구소 대표
	<b>김근영</b> 강남대학교 교수	<b>성현곤</b> 한양대학교 교수	<b>임형빈</b> 충남연구원 연구위원
	<b>김노회</b> 코오롱글로벌 과장	<b>소효근</b> (주)컬리너홀딩스 대표이사	<b>임혜수</b> 인천광역시 도시재생현장지원센터 주무관
	<b>김륜희</b> NATE지주택연구원 수석연구원	<b>송병숙</b> 여성과 공간연구소 소장	<b>장성만</b> 목포대학교 교수
	<b>김병곤</b> (주)영아리환경기술 부사장	<b>송홍수</b> (주)정림이엔씨 대표이사	<b>장영호</b> 미래E&D 본부장
	<b>김선웅</b> 제일대학교 교수	<b>신동윤</b> 단국대학교 교수	<b>전경희</b> 도시경영연구소 소장
	<b>김성주</b> (주)도시건축 미래 대표	<b>신상영</b> 서울연구원 연구위원	<b>전병선</b> LNJ지역균형발전지원센터 지역균형발전자문관
	<b>김성진</b> 성도 E&C 대표	<b>양광식</b> 순천향대학교 교수	<b>전병해</b> 용인시정연구원 연구위원
	<b>김용태</b> 한진개발공사 전무	<b>양성돈</b> 경기연구원 연구위원	<b>전승준</b> (전)삼성전자 상무
	<b>김은희</b> 도시연대 정책센타장	<b>양용택</b> SH공사 본부장	<b>정다운</b> 오씨에스도시건축 실장
	<b>김재구</b> 전북연구원 연구위원	<b>엄수원</b> 전주대학교 교수	<b>정명화</b> (주)유신 전무
	<b>김재윤</b> (주)인토엔지니어링도시건축사사무소 전무	<b>오복환</b> (전)의왕시 경제환경국장	<b>조미정</b> 한양대학교 겸임교수
	<b>김정곤</b> (주)비비타랩 도시환경연구소 소장	<b>우명재</b> 서울시립대학교 교수	<b>조정래</b> 서울시의회 전문위원
	<b>김정섭</b> UNIST 교수	<b>우아영</b> 한양대학교 교수	<b>조정훈</b> 하나로감정평가사무소 김정평가사
	<b>김정훈</b> 한국건설기술연구원 연구위원	<b>유영소</b> (주)동림피엔디 전무이사	<b>조필규</b> NATE지주택연구원 수석연구원
	<b>김진</b> 한남대학교 교수	<b>유천용</b> 엠와이이엔씨 대표	<b>조필제</b> 유선엔지니어링 건축사사무소 본부장
	<b>김진우</b> 경기대학교 교수	<b>윤문상</b> 주식회사 유신 부사장	<b>지구현</b> 한양사이버대학교 교수
	<b>김정형</b> 부천도시공사 본부장	<b>윤방현</b> (주)미래파워 대표이사	<b>진영길</b> 한국종합기술 전무
	<b>김종호</b> 서울시립대학교 교수	<b>윤영담</b> (주)엔에스파트너스 COO	<b>천상현</b> 흥익대학교 교수
	<b>김태경</b> 국토도시연구원(주) 실장	<b>윤정정</b> 서울특별시청 건축주택정보팀장	<b>최동규</b> (주)삼안 부사장
	<b>김태윤</b> (주)동이ENG 대표	<b>윤정란</b> NH 토지주택연구원 연구위원	<b>최상희</b> NATE지주택연구원 연구위원
	<b>김학엽</b> 인천대학교 박사	<b>이남휘</b> 작은도시대장간 실장	<b>최성진</b> 원광대학교 교수
	<b>김현무</b> 사이트랩 대표	<b>이동우</b> 한양대학교 연구교수	<b>최영은</b> 대구경북연구원 실장
	<b>김호용</b> 동아대학교 교수	<b>이명범</b> 피엔디파트너스 대표	<b>최지환</b> (주)인토엔지니어링도시건축사사무소 본부장
	<b>김황배</b> 남서울대학교 교수	<b>이민기</b> NATE지주택연구원 연구위원	<b>최종의</b> 강원대학교 교수
	<b>나강열</b> 광주전남연구원 책임연구위원	<b>이상우</b> NH 스마트시티개발단 처장	<b>탁정호</b> 피엔티 글로벌 대표이사
	<b>나승일</b> 인천광역시 시설관리팀장	<b>이상훈</b> 한양대학교 교수	<b>한재범</b> 법무법인 제이엔 변호사
	<b>남광우</b> 경성대학교 교수	<b>이석주</b> 서울시의회 의원	<b>현동호</b> (주)케이티에스엔지니어링 부사장
	<b>노병채</b> 진양엔지니어링 대표이사	<b>이영은</b> NATE지주택연구원 연구위원	<b>홍국정</b> (주)하우원 대표
	<b>노혜진</b> 케이에스엠기술 상무	<b>이용각</b> (주)대우건설 상무	<b>홍록희</b> 디엘이엔씨 상무
	<b>문계정</b> 법무법인 서평 변호사	<b>이우배</b> 인제대학교 교수	<b>홍재주</b> (주)맵인어스 이사
	<b>문채</b> 성결대학교 교수	<b>이윤홍</b> 한양대학교 겸임교수	<b>황중만</b> 한양대학교 특임교수

<b>오민경</b> 태평양감정평가법인 이사
<b>윤갑식</b> 동아대학교 교수
<b>윤상복</b> 동의대학교 도시공학과 교수
<b>윤수용</b> 인천시 도시재생현장지원센터장
<b>이근수</b> 과천도시공사 사장
<b>이상근</b> 대우해양조선 건설부문 사장
<b>이영성</b> 서울대학교 교수
<b>이일희</b> 지오드クト(주) 부대표
<b>이재용</b> NH 대구경북지역본부 본부장
<b>임동일</b> 강릉대학교 도시계획부동산학과 교수
<b>임택규</b> (주)신화이엔씨 대표이사
<b>장호순</b> (주)미래E&D 부대표
<b>전호근</b> (주)홍익기술단 부사장
<b>정승현</b> 한국건설기술연구원 박사

<b>정현철</b> 삼호기술공사 부사장
<b>정희운</b> 서울연구원 선임연구위원
<b>조우현</b> 경기도시공사 균형발전처장
<b>조종렬</b> 대한컨설틴트 부사장
<b>최봉문</b> 목원대학교 교수
<b>최승희</b> 우석대학교 건축과 교수
<b>최찬용</b> 용인도시공사 사장
<b>최창규</b> 한양대학교 교수
<b>최현우</b> 반석엔지니어링 이사
<b>홍길표</b> (주)서영 부사장
<b>홍성덕</b> (주)동성엔지니어링 사장
<b>황지욱</b> 전북대학교 교수

<b>이재경</b> 동의대학교 교수
<b>이재수</b> 강원대학교 교수
<b>이재우</b> 목원대학교 교수
<b>이재준</b> 국토연구원 책임연구원
<b>이정원</b> 용인시 도시계획상임기획단장
<b>이정하</b> 상지엔지니어링 상무
<b>이주일</b> 서울연구원 선임연구위원
<b>이지영</b> 서울시립대학교 교수
<b>이창연</b> 전북대학교 교수
<b>이창효</b> 한밭대학교 교수
<b>이칠성</b> (주)건축 부사장
<b>이현경</b> 동의대학교 교수
<b>임병호</b> 대전발전연구원 연구위원
<b>임옥근</b> (주)상월 대표이사
<b>임태빈</b> (주)에이치유이엔디 부사장
<b>임현진</b> 더 도시연구소 대표
<b>임형빈</b> 충남연구원 연구위원
<b>임혜수</b> 인천광역시 도시재생현장지원센터 주무관
<b>장성만</b> 목포대학교 교수
<b>장영호</b> 미래E&D 본부장
<b>전경희</b> 도시경영연구소 소장
<b>전병선</b> LNJ지역균형발전지원센터 지역균형발전자문관
<b>전병해</b> 용인시정연구원 연구위원
<b>전승준</b> (전)삼성전자 상무
<b>정다운</b> 오씨에스도시건축 실장
<b>정명화</b> (주)유신 전무
<b>조미정</b> 한양대학교 겸임교수
<b>조정래</b> 서울시의회 전문위원
<b>조정훈</b> 하나로감정평가사무소 김정평가사
<b>조필규</b> NATE지주택연구원 수석연구원
<b>조필제</b> 유선엔지니어링 건축사사무소 본부장
<b>지구현</b> 한양사이버대학교 교수
<b>진영길</b> 한국종합기술 전무
<b>천상현</b> 흥익대학교 교수
<b>최동규</b> (주)삼안 부사장
<b>최상희</b> NATE지주택연구원 연구위원
<b>최성진</b> 원광대학교 교수
<b>최영은</b> 대구경북연구원 실장
<b>최지환</b> (주)인토엔지니어링도시건축사사무소 본부장
<b>최종의</b> 강원대학교 교수
<b>탁정호</b> 피엔티 글로벌 대표이사
<b>한재범</b> 법무법인 제이엔 변호사
<b>현동호</b> (주)케이티에스엔지니어링 부사장
<b>홍국정</b> (주)하우원 대표
<b>홍록희</b> 디엘이엔씨 상무
<b>홍재주</b> (주)맵인어스 이사
<b>황중만</b> 한양대학교 특임교수



- 2023. 01. 1기 신도시 재정비 사업
- 2022. 07. 민선 8기 지방시대의 새로운 도시비전과 전략  
04. 새 정부의 국토도시정책 과제  
01. 국토계획법 전면개정을 생각한다
- 2021. 10. 해외 도시개발  
07. 제4차 수도권정비계획  
04. 주택정책과 도시계획  
01. 다시, 도시재생을 생각한다
- 2020. 10. 광역도시계획, 회고와 전망  
07. 감염병 시대의 도시계획  
04. 스마트 시티와 도시계획  
01. 도시, 기본계획을 말하다
- 2019. 08. 3기 신도시에 바란다  
05. 도시재생과 커뮤니티 비즈니스
- 2018. 08. 중심시가지형 도시재생과 도시계획
- 2017. 12. 스마트시티와 도시계획  
08. 도시재생뉴딜정책과 도시계획
- 2016. 11. 쇠퇴상권의 재활성화  
08. 부산개항 140년, 워터프론트 조명  
04. 융복합화와 도시계획
- 2015. 12. 국공유지 활용과 도시경쟁력  
10. 지방중소도시의 현안과 발전방향  
06. 거버넌스를 통한 도시재생 활성화  
03. 근대 도시건축 문화 유산 특집기획
- 2014. 11. 국토도시분야 해외진출전략  
07. 통일에 대비한 국토 · 도시계획  
03. 창간호

