



제 417회 국회 (임시회)
제 1차 국토교통위원회

도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 한민수의원 대표발의(의안번호 제2200761호)

2024. 8.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I. 한민수의원 대표발의(제2200761호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 기본계획 및 정비계획의 내용으로 주민 재정착 대책 명시 (안 제5조제1항제13호 및 제9조제1항제12호 신설)	3
나. 재정착 대책을 수립하는 사업시행자에 대한 용적률 인센티브 도입(안 제66조제1항제3호 신설)	7

I. 한민수의원 대표발의(제2200761호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 한민수의원 등 30인

나. 발 의 일 : 2024. 6. 20.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 21.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하여 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 목적으로 재개발, 재건축 등 정비사업을 시행할 수 있음.

그런데, 본래 목적과 달리 도시의 정비사업이 시행되면, 원주민은 정착하지 못하고 새로운 사람들로 이루어진 새로운 도시가 생기고 있음. 서울연구원의 자료에 따르면 재개발·재건축 지역의 원주민 재정착률은 27.7%에 그침. 2008년 길음뉴타운의 경우 재정착률이 17%에 불과하다는 국정감사 자료도 있음.

이에 도시정비 기본계획 및 정비계획 단계에서부터 원주민의 재정착률에 대한 대책을 포함함으로써 원주민의 재정착률을 제고하고자 함. 또한, 시행사업자에게 적극적 유인을 주고자, 재정착률에 따른 용적률

특례를 적용하여, 재정착률을 이유로 사업이 지체되지 않게 하려 함(안 제5조제1항, 제9조제1항 및 제66조제1항).

3. 검토의견

가. 기본계획 및 정비계획의 내용으로 주민 재정착 대책 명시
(안 제5조제1항제13호 및 제9조제1항제12호 신설)

현 행	개 정 안
제5조(기본계획의 내용) ① 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 12. (생략) <u><신설></u> 13. (생략) ② · ③ (생략)	제5조(기본계획의 내용) ① ----- ----- -----. 1. ~ 12. (현행과 같음) 13. <u>주민의 재정착을 위한 대책</u> 14. (현행 제13호와 같음) ② · ③ (현행과 같음)
제9조(정비계획의 내용) ① 정비계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 11. (생략) <u><신설></u> 12. (생략) ② ~ ④ (생략)	제9조(정비계획의 내용) ① ----- ----- ----. 1. ~ 11. (현행과 같음) 12. <u>주민 재정착 대책</u> 13. (현행 제12호와 같음) ② ~ ④ (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행	

도시기능의 회복, 주거환경이 불량한 지역의 계획적 정비 또는 노후
· 불량건축물의 효율적인 개량을 위하여 재개발·재건축사업 등 정비
사업은 그 시행 과정에서 기존 거주가구의 이주와 재정착¹⁾이 수반됨.

1) 재정착은 일반적으로 정비사업 추진 전 거주가구가 사업완료 후 해당 구역에 재입주하는 것을 의미함.

그런데, 일부 연구²⁾에 따르면 일부 재개발·재건축 지역의 주민 재정착률³⁾은 27.7%에 불과하여 상당수의 주민은 비자발적으로 기존 지역에 재정착하지 않은 것으로 나타나는데, 비자발적 이주는 주민의 주거 안정성의 저하 및 개발편익의 불균등한 배분과 연관되는 측면이 있음.

현재 국토교통부고시인 「도시·주거환경 정비계획 수립지침」에서 재정착 유도를 위한 주택수요 조사의 실시 등 재정착(임대 및 세입자에 관한 대책 포함) 관련 사항을 규정⁴⁾하고 있지만, 법률에는 도시·주거환경 정비기본계획(이하 ‘기본계획’이라 함)과 정비계획⁵⁾의 내용으로 “세입

2) 「뉴타운사업의 원주민 재정착률 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 서울특별시 주택본부, 2011.8. 참조.

3) 재정착률은 재정착 정도를 계량화한 것으로, 정비사업 추진 전 거주가구(주민) 대비 정비사업 완료 후 해당 지역 거주가구의 비율을 의미함.

재정착률(%) = $\frac{\text{정비사업 완료 후 해당 지역 거주가구}}{\text{정비사업 추진 전 거주가구}} \times 100$

4) 「도시·주거환경 정비계획 수립지침」(국토교통부고시)

제14절 세입자 주거대책

4-14-1. 시장·군수등은 정비구역 내 세입자에 대한 주거실태조사를 실시하여야 하며 세입자의 재정착 유도를 위해 주택수요 조사를 실시하여 정비계획에 반영하여야 한다. 조사항목은 「재정비촉진계획 수립지침」 3-2-3.을 참조한다.

4-14-2. 주거환경개선사업 또는 재개발사업 시행 시 이주하게 되는 세입자를 고려하고, 정비사업 구역 내 세입자를 위한 임대주택건설이 가능한지를 판단한다.

4-14-3. 주거환경개선사업 또는 재개발사업 대상구역에 세입자용 임대주택을 건설하기가 곤란한 경우 인근의 임대주택 활용여부 등을 검토하여 해당 주거환경개선사업이나 재개발사업과 연계하여 추진하는 방안을 고려한다.

4-14-4. 세입자용 임대주택을 건설할 경우에는 세입자의 소득수준을 감안하고, 세입자의 주거안정을 위하여 순환정비방식의 시행을 고려한다.

4-14-5. 대규모 정비사업이 시행될 경우에는 해당 지역 거주 세입자는 물론 인근지역 임대시장에 미치는 영향이 크므로 주변지역 임대시장 동향 등을 파악하여 정비계획에 반영한다.

5) 「도시 및 주거환경정비법」

제4조(도시·주거환경정비기본계획의 수립) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장은 관할 구역에 대하여 도시·주거환경정비기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 10년 단위로 수립하여야 한다. 다만, 도지사가 대도시가 아닌 시로서 기본계획을 수립할 필요가 없다고 인정하는 시에 대하여는 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.

제8조(정비구역의 지정) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시의 군수는 제외하며, 이하 “정비구역의 지정권자”라 한다)는 기본계획에 적합한 범위에서 노후·불량건축물이 밀집하는 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 구역에 대하여 제16조에 따라 정비계획을 결정하여 정비구역을 지정(변경지정을 포함한다)할 수 있다.

자에 대한 주거안정대책”이 포함되어 있을 뿐⁶⁾ 기존 주민의 재정착에 관한 사항은 명시되어 있지 않음.

개정안은 주민 재정착에 관한 대책을 법률로 상향하여 기본계획과 정비계획의 내용에 명시하려는 것으로, 정책 대상을 “세입자”에서 “주민”으로 확대하고 정책 목표를 “주거안정대책”에서 “재정착 대책”까지 확장하면서 기존 주민의 재정착을 촉진⁷⁾하려는 개정 취지와 정비사업 또는 개발사업 등의 계획에 재정착에 관한 사항을 고려하도록 한 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제30조제3항⁸⁾ 등의 입법례를 고려할 때 타당한 조치로 보임.⁹⁾

6) 「도시 및 주거환경정비법」

제5조(기본계획의 내용) ① 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

12. 세입자에 대한 주거안정대책

제9조(정비계획의 내용) ① 정비계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

8. 세입자 주거대책

7) 1기 신도시 정비 선도지구가 2024년 9월 지자체 공모 절차 및 동년 11월 최종 선정 등을 거쳐 2027년 착공 및 2030년 입주를 목표로 진행될 예정인 상황에서, 기존 주민의 재정착 촉진이라는 정책 지향을 명확히 할 수 있다는 점에서도 긍정적인 측면이 있음.

8) 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」

제30조(세입자등을 위한 임대주택 건설 등) ③ 재정비촉진계획 수립권자는 세입자등의 재정착을 유도하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 주택 수요를 조사하여 재정비촉진계획에 반영하여야 한다.

1. 주택 규모, 임대료 수준 등을 포함한 임대주택 희망 수요
2. 주택 규모, 분양가격 수준 등을 포함한 소형 분양주택 희망 수요
3. 인근지역 이주 희망 수요
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

제9조(재정비촉진계획의 수립 등) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 사항을 포함한 재정비촉진계획을 수립하여 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 결정을 신청하여야 한다. 이 경우 재정비촉진지구가 둘 이상의 시·군·구의 관할지역에 걸쳐 있는 경우에는 관할 시장·군수·구청장이 공동으로 이를 수립한다.

13. 임대주택 건설 등 재정비촉진지구에 거주하는 세입자 및 소규모의 주택 또는 토지의 소유자(이하 “세입자등”이라 한다)의 주거대책

9) 국토교통부도 개정에 동의하고 있음.

한편, 개정안에 따른 재정착 대책은 현행법상의 ‘세입자 주거안정대책’을 포괄하는 상위 개념으로 보이므로 기존 규정에 통합하여 규정하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 생각되고,

기본계획과 정비계획의 수립 절차¹⁰⁾를 고려하여 개정규정 시행 이후 계획안을 작성하는 경우부터 적용하는 것으로 적용례를 두어 적용 범위를 명확하게 하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보임.

10) ‘도시·주거환경정비기본계획’은 다음의 절차를 거쳐 수립됨.

① 기본계획안 작성 → ② 주민공람(제6조제1항) 및 지방의회 의견청취(제6조제2항) → ③ 관계 행정기관 협의(제7조제1항) → ④ 지방도시계획위원회 심의(제7조제1항) → ⑤ 기본계획 수립(승인) 및 고시(제7조제3항)

‘정비계획’은 기본계획 수립 후에 ‘기본계획에 적합한 범위에서’(「도시 및 주거환경정비법」 제8조제1항) 다음의 절차를 거쳐 수립됨.

① 정비계획안 작성 → ② 안전진단(「도시 및 주거환경정비법」 제12조) → ③ 정비기반시설 및 국유·공유재산의 관리청의 의견청취(제15조제4항) → ④ 주민공람(제15조제1항) 및 지방의회 의견청취(제15조제2항) → ⑤ 지방도시계획위원회 심의(제16조제1항) → ⑥ 정비계획의 결정 및 정비구역의 지정·고시(제16조제2항)

나. 재정착 대책을 수립하는 사업시행자에 대한 용적률 인센티브 도입(안 제66조제1항제3호 신설)

현행	개정안
제66조(용적률에 관한 특례 등) ① 사업시행자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조제1항에도 불구하고 해당 정비구역에 적용되는 용적률의 100분의 125 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 용적률을 완화하여 정할 수 있다. 1. 2. (생략) <u><신설></u> ② ~ ⑤ (생략)	제66조(용적률에 관한 특례 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. 2. (현행과 같음) 3. <u>주민의 원활한 재정착을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업시행계획을 수립하여 시행하는 경우</u> ② ~ ⑤ (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행	

사업시행자는 현행법 제66조제1항¹¹⁾의 규정에 따라, ①법령의 기준 이상으로 세입자에게 손실보상을 하거나 ②법률에 따른 손실보상에 더

11) 「도시 및 주거환경정비법」

제66조(용적률에 관한 특례 등) ① 사업시행자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조제1항에도 불구하고 해당 정비구역에 적용되는 용적률의 100분의 125 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 용적률을 완화하여 정할 수 있다.

1. 제65조제1항 단서에 따라 대통령령으로 정하는 손실보상의 기준 이상으로 세입자에게 주거이전비를 지급하거나 영업의 폐지 또는 휴업에 따른 손실을 보상하는 경우
2. 제65조제1항 단서에 따른 손실보상에 더하여 임대주택을 추가로 건설하거나 임대상가를 건설하는 등 추가적인 세입자 손실보상 대책을 수립하여 시행하는 경우

하여 임대주택 추가 건설, 임대상가 건설 등 추가적인 세입자 손실보상 대책을 수립하여 시행하는 경우, 해당 정비구역에 적용되는 용적률 대비 25%의 범위에서 용적률 완화 혜택을 받을 수 있음.

개정안은 사업시행자에게 적용되는 용적률 특례 요건에 ‘주민의 원활한 재정착을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업시행계획을 수립하여 시행하는 경우’를 추가하여 재정착 대책의 실효성을 높이려는 것임.

사업시행자의 과도한 사업성 추구로 분양가가 상승하고 중대형 가구 위주의 공급이 이루어짐에 따라 재정착에 장애가 되고 있다는 지적이 있는바, 사업시행자에 대한 인센티브 제공을 통하여 원활한 재정착을 촉진하려는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

다만, 개정안과 관련하여 다음의 점에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨.

첫째, 개정안에 따른 용적률 완화는 손실보상과 무관하게 인정되는데, 현행법상 재건축사업의 용적률 특례는 천재지변 등의 사유로 긴급한 정비사업 시행이 필요하여 수용권이 인정되고¹²⁾ 손실보상을 하는 경우를

12) 「도시 및 주거환경정비법」

제63조(토지 등의 수용 또는 사용) 사업시행자는 정비구역에서 정비사업(재건축사업의 경우에는 제26조제1항제1호 및 제27조제1항제1호에 해당하는 사업으로 한정한다)을 시행하기 위하여

전제로 하고 있어 개정안에 따를 경우 공공성이 상대적으로 낮은 일반 재건축사업에 대해서도 폭넓게 특례가 적용될 수 있음.

둘째, 개정안은 사업시행계획의 수립 및 시행을 용적률 특례의 요건으로 하고 있는데, 사업시행자가 현금보상이나 임대주택건설 등과 같이 자신이 비용을 직접 부담하지 않는 방안을 활용할 경우 용적률 특례를 적용받는 일종의 우회수단이 되어 현행법이 용적률 특례를 완화한 취지에 부합하지 않는다는 지적이 제기될 수 있음.

한편, 국토교통부는 분담금 마련이 어려운 토지등소유자의 재정착을 유도하려는 개정안의 취지에 공감하면서도, 토지등소유자에게 사유화되는 조합원분양주택¹³⁾의 공급과 관련하여 사업시행계획 수립을 조건

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 그 밖의 권리를 취득하거나 사용할 수 있다.

제26조(재개발사업·재건축사업의 공공시행자) ① 시장·군수등은 재개발사업 및 재건축사업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 제25조에도 불구하고 직접 정비사업을 시행하거나 토지구획공사등(토지구획공사등이 건설업자 또는 등록사업자와 공동으로 시행하는 경우를 포함한다)을 사업시행자로 지정하여 정비사업을 시행하게 할 수 있다.

1. 천재지변, 「재난 및 안전관리 기본법」 제27조 또는 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제23조에 따른 사용제한·사용금지, 그 밖의 불가피한 사유로 긴급하게 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정하는 때

제27조(재개발사업·재건축사업의 지정개발자) ① 시장·군수등은 재개발사업 및 재건축사업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 토지등소유자, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제12호에 따른 민관합동법인 또는 신탁업자로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자(이하 “지정개발자”라 한다)를 사업시행자로 지정하여 정비사업을 시행하게 할 수 있다.

1. 천재지변, 「재난 및 안전관리 기본법」 제27조 또는 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제23조에 따른 사용제한·사용금지, 그 밖의 불가피한 사유로 긴급하게 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정하는 때

제65조(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 준용) ① 정비구역에서 정비사업의 시행을 위한 토지 또는 건축물의 소유권과 그 밖의 권리에 대한 수용 또는 사용은 이 법에 규정된 사항을 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다. 다만, 정비사업의 시행에 따른 손실보상의 기준 및 절차는 대통령령으로 정할 수 있다.

13) 정비사업을 통해 건설되는 주택은 크게 토지등소유자에게 공급하는 주택(조합원분양주택)과 일반분양주택으로 구분됨.

으로 공공재의 성격을 가지는 용적률을 완화하는 것은 과도한 측면이 있고, 당초 사업시행계획과 다르게 분양주택이 공급될 수 있어¹⁴⁾ 용적률 완화 조건에 대한 이행 여부를 담보하기 어렵다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

참고로, 개정안은 실질적으로 ‘재정착률’을 정책 관리 대상으로 삼고 재정착률 성과를 기준으로 사업시행자에게 인센티브를 부여하려는 취지인데, 재정착률의 산정결과는 주민의 범위, 주민 명부의 기준시점 및 입주지역 범위 등에 대한 설정 기준에 따라 상당한 편차를 보일 수 있으므로,¹⁵⁾ 재정착률을 객관적인 지표로 활용하기 위한 방안에 대한 검토도 선행될 필요가 있을 것으로 생각됨.

< 재정착률 산정 관련 항목별 기준 예시 >

구분	대상	세부기준
주민의 범위	조합원 한정	전체 조합원 또는 현지거주 조합원으로 제한
	세입자 포함	전체 세입자 또는 보상대상 세입자 등으로 제한
주민 명부의 기준시점	조합원	정비구역 지정·고시일 또는 조합설립일 등
	세입자	정비구역 지정·고시일 또는 조합설립일 등
입주지역 범위	정비구역	동일 정비구역 / 동일 생활권 / 동일 광역권 등

※ 자료: 서울특별시 주택본부 연구용역 자료를 토대로 조사관이 재작성

14) 국토교통부에 따르면, 조합원 분양신청(사업시행인가 후 120일 이내)은 토지주가 분담금 규모 등을 고려하여 신청여부 및 세부평형 등을 결정하는 것으로, 선행 수요조사를 바탕으로 선택을 제한하는 것은 곤란하다는 설명임.

15) 과거, 길음뉴타운 4구역(2005년 입주)에 대한 재정착률 산정방법에 따라 산정결과가 17.4%에서 42.1%까지 다양하게 도출되었다는 연구결과가 있음(「뉴타운사업의 원주민 재정착률 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 서울특별시 주택본부, 2011).

문 의 처
02)6788-5576