

# 개발제한구역 집단취락의 사업방식 비교를 통한 정비방안 연구: 환지방식과 전면매수방식의 경기도 적용을 중심으로

## A Study on the Development Methods of the Clustered Settlement in Green Belt: Focus on Application of Replotting Method and Land Expropriation Method in Gyeonggi Province

장영호 Jang Youngho<sup>1)</sup>, 임영진 Lim Youngjin<sup>2)</sup>

### Abstract

In this study, we analyzed the current situation and problems of the clustered settlement for the efficient housing redevelopment. For this, it was suggested that the alternative ways to promote the clustered settlement redevelopment. First, the result of the development types of the 10 districts, better urban development project than urban renewal project in Uiwang-si, Guri-si. Also the results of the feasibility study identified that a feasible plan of two development types about only 1 site of 10 sites and the rest of 9 sites was a appropriate for replotting method. The clustered settlement redevelopment has a limitation of projects due to the lack of feasibility and development density limit, excessive land compensation. For that reason, the settlement redevelopment are judged to promote replotting method. In particular, land expropriation method was showing the difference of feasibility, depending on the development conditions by settlements. Finally, it is necessary to improve the system for ensuring proper project feasibility, such as the abolition of urban planning facilities, additional release of green belt. And need to support from the government to induce a balance of publicity.

Keywords: Clustered Settlement, Urban Development Project, Replotting Method, Land Expropriation Method, Green Belt

### I. 서론

#### 1. 연구의 배경 및 목적

우리나라에서 개발제한구역은 1971년 도입된 이래로 2000년 6월 30일까지 도시계획법으로 관리되었

다. 1971년부터 1977년까지 총 8차례에 걸쳐 수도권 을 비롯한 전국 14개 도시권에 개발제한구역이 지정 되었으며, 지정 총면적은 5,397km<sup>2</sup>로 전 국토 면적의 5.4%에 해당되는데, 전체 면적의 25%가 수도권에 지정되었다. 개발제한구역은 수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 대전권, 마산권, 울산권 등 7개 대도시 주변 및 제

1) 경기도청 지역정책과 전문위원(제1저자) | Public Official, Regional Development Policy Division, Gyeonggi Province | Primary Author | rocker6507@gg.go.kr

2) 한양대학교 도시공학과 박사과정(교신저자) | Ph. D. Candidate, Dept. of Urban Engineering, Hanyang Univ. | Corresponding Author | samho1533@hanmail.net

주권, 춘천권, 청주권, 전주권, 진주권, 통영권, 여수권 등 7개 중소도시 주변에 지정되었다. 2000년 7월 1일 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」의 제정으로 지금의 개발제한구역 지정·관리의 기틀이 마련되었다.

개발제한구역 지정의 본질적 목적은 도시 외곽에 항구적인 녹지를 확보하여 도시의 무질서한 평면적 확산(urban sprawl)을 방지하고 도시 주변의 개발을 제한함으로써 인접 도시와의 연담화를 방지하고 도시 내의 개발 및 재개발을 촉진하는 도시의 적정한 성장관리정책의 일환으로, 도시 주변의 자연환경 보전과 국가보안상의 필요에 따라 지정되었다. 특히, 국가안보상의 지정 목적은 남북 분단이라는 우리나라의 특수 상황을 반영한 우리나라의 개발제한구역제도에만 있는 고유한 특징이며 도시의 성장관리라는 도시계획적 목적과는 별개의 것으로 궁극적으로 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 데 있었다.

본 논문의 연구대상인 집단취락지구는 과거 개발제한구역 내의 취락으로 주거환경의 개선과 장기적인 구역관리 여건을 마련을 위해 개발제한구역 제도개선(1999년)을 통해 해제가 본격적으로 논의되기 시작하였다. 당시 개발제한구역 제도개선방안에 따라 집단취락은 300호 이상 대규모 취락 35개소 중 34개소, 관통취락 50개소, 20호 이상 중규모 취락 1,764개소 중 1,305개소(74%)가 해제 완료되었으며 나머지 취락들은 규모와 특성에 따라 집단취락지구로 지정하여 취락정비를 유도하고자 하였다. 현재도 일부는 개발제한구역만 해제되면서 자연녹지지역으로 남았지만, 대부분의 취락들은 지구단위계획을 통해 전용주거지역 또는 제1종일반주거지역으로 용도지역이 상향 조정되었다.

건설교통부(2007)에 따르면 개발제한구역 해제로 인해 개발제한구역 지정 면적은 1999년 5,231km<sup>2</sup>에서 2005년 4,035km<sup>2</sup>으로 약 23% 감소한 것으로 나타났다. 또한 거주 인구는 74만 2천 명에서 42만

7천 명으로 약 42.5%가 감소하였다. 이와 같이 해제 면적비율보다 인구가 더 줄어든 것은 대규모 취락 위주로 해제가 진행된 것이 원인이다. 한편, 토지이용 현황은 농지 비중이 감소하고 임야와 다른 용도의 토지이용 비중은 증가한 것으로 나타났다.

이와 같이 많은 취락이 해제되고 지금도 해제를 요구한 이유는 무엇보다도 그동안 개발제한구역으로 규제를 받아온 상태에서 해제를 통해 상대적으로 얻게 되는 기대이익 때문이다. 현재 대부분의 토지소유자들은 토지나 주택이 정상적인 시장가격 수준으로 상승되고 이것이 재산가치 증식으로 실현되기를 기대하고 있기 때문이다. 그러나 실제 해제를 통해 부동산 가치는 높아진 반면, 정비가 이루어지거나 개발제한구역 해제와 함께 지정되는 용도지역의 지속성에는 한계가 있었다. 특히 지구단위계획이 수립된 취락은 재정비가 도래하고 용도지역의 현실적인 운용문제가 더욱 복잡해지고 있다. 또한 초기에 취락의 입지여건이나 정비가능성, 지자체의 재정여력 등을 고려하지 않고 반드시 지구단위계획을 수립하여 해제를 추진하도록 하는 데 여러 가지 문제가 야기되고 있다.

가장 큰 문제는 지자체의 열악한 재정능력과 함께 주민의 자력정비 여건도 미흡한 실정이라 현재의 상태라면 대부분 해제된 집단취락과 많은 도시계획시설이 장기미집행시설로 남을 가능성이 크다는 점이다. 취락별로 계획된 도로, 공원·녹지, 주차장 등 기반시설의 규모가 작지 않을 뿐만 아니라 많은 취락이 소규모의 형태로 지자체가 자력으로 정비하는 것은 매우 어려운 여건이다. 이들 지역에는 개발압력도 비교적 낮은 수준이라 취락정비에 대한 요구도 적지만 지자체의 입장에서 이미 계획된 시설의 장기미집행이 부담스럽지 않을 수 없다. 특히, 기반시설 정비를 위한 정부지원을 기대하기는 어려운 실정이다. 따라서 본 논문에서는 해제취락의 현황 및 문제점을 분석하고 집단취락을 효율적으로 정비하기 위한 다양한 사업방식 등을 검토

하고 제도개선방안을 모색하고자 하였다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구의 범위

연구의 공간적 범위는 경기도 내 입지한 개발제한구역에서 해제된 일정규모 호수밀도 수준을 넘는 중소

규모 집단취락 473개소 중 현재 집단취락 정비를 추진 또는 검토 중인 2개 시를 대상으로 시급하게 정비가 필요한 10개소를 대상으로 하였다(〈표 1〉 참조). 이의 경계선 관통 집단취락은 취락을 정비하는 일정 규모 이상의 취락호수가 미충족된 사례가 많아 본 연구에서 제외하였다.

연구의 시간적 범위는 1997년 개발제한구역 제도 개선 발표 후 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한

표 1 \_ 집단취락 지구단위계획 수립 및 대규모사업(공공주택지구, 택지지구, 도시개발 등) 편입 현황

시군	지구단위계획 수립			지구단위계획 미수립			계
	정비 대상	대규모 사업 편입		수립 대상	대규모 사업 편입		
		개소	취락명		개소	취락명	
수원시	3	-	-	-	3	호매실공공(원호매실, 중촌, 상촌)	6
성남시	16	3	고등공공(고등 일부 편입) 위례공공(매차, 창말, 외국)	-	-	-	19
고양시	50	1	원흥공공(동촌)	3	2	원흥공공(지축, 향동)	56
부천시	9	1	옥길공공(함박이)	-	-	-	10
안산시	18	-	-	-	-	-	18
안양시	-	2	관양국민(동편, 간촌)	-	1	광명역세권(진목)	3
남양주	47	1	진전공공(은골)	35	5	지금공공(지사1, 주막, 조운, 지금, 가재)	88
의정부	15	2	고산공공(잔돌백이, 갯바위)	1	4	민락공공(삼귀, 본민락, 궁촌, 장암국민(하촌들))	22
시흥시	47	6	장현공공(둔대곡, 두일1), 능곡공공(두일2, 삼거리, 셋터말), 은계공공(은행정)	-	-	-	53
화성시	55	1	봉담2공공(봉지뿌리)	-	-	-	56
광명시	21	1	소하국민(신촌)	-	-	-	22
군포시	5	4	당동2공공(신기, 삼성), 송정공공(큰말단지, 송정)	-	1	부곡산업단지(고랑치기)	10
광주시	39	-	-	-	-	-	39
김포시	11	-	-	-	-	-	11
구리시	12	2	갈매공공(도촌, 협동)	-	-	-	14
양주시	28	-	-	1	-	-	29
하남시	45	19	미사공공(진등, 황산1, 상망, 신미지구, 둔지, 구산, 하망, 방행이, 온천1) 감일공공(농안, 정림, 신우실, 널무늬), 감북공공(갈미, 원호, 안촌, 효죽, 배다리, 신촌)	-	-	-	64
의왕시	22	1	장안도시개발(윗장안)	-	-	-	23
양평군	-	-	-	2	-	-	2
과천시	10	-	-	2	-	-	12
계	453	44	-	44	16	-	557

자료: 경기도 (2013b).

특별조치법」이 시행되고 집단취락이 해제되기 시작한 2000년 7월부터 2012년 말까지로 하였다.

## 2) 연구방법

연구방법은 현재 경기도 내 해제취락의 현황조사 및 문제점을 분석하고, 취락유형 분류 및 정비방향, 도시개발사업을 전제로 한 사업방식별 집단취락 정비방안을 검토하고, 마지막으로 집단취락에 대한 전반적인 제도개선방안을 도출하는 순으로 진행하였다.

먼저, 해제취락 현황조사 및 분석을 위해 경기도 내 473개소의 해제취락 현황을 분석하였다. 현황분석은 시군별 전수조사를 실시하였고 기존의 집단취락 해제자료 등을 취합·분석하였다. 주요 조사항목은 해제취락 내 인구, 가구수, 세입자 현황, 입지 특성, 기반시설 현황 등이다. 취합된 자료는 취락유형을 분석하고 사업성 분석을 통한 해제취락의 정비방향 등에 활용하고자 하였다. 둘째, 시·군별 집단취락에 대해 취합된 자료를 분석하여 취락유형을 분류하고 그에 따른 정비방향을 제시하고자 한다. 이때 집단취락 유형을 분류하면서 정비사업 및 기반시설 설치에 소요되는 비용을 추계해보고 그에 따른 지원방안도 제시할 예정이다. 셋째, 특성에 따라 분류된 유형별로 각각의 취락 특성에 부합하는 정비모형을 제시하고 집단취락 정비 사례 검토와 도시개발사업을 통한 전면매수방식과 환지방식을 사례로 집단취락의 정비가능성을 살펴보고자 하였다. 넷째, 일련의 과정을 통해 취락유형별 정비방안을 토대로 집단취락 정비 활성화방안 및 사업방식에 대한 검토를 통해 집단취락 정비를 촉진할 수 있는 대안을 마련하고 이를 위해 필요한 제도개선과제를 도출하였다. 아울러 결론에서는 관련 법령 및 지침개정 등 정비방안을 다각적으로 제시하고자 하였다.

## 3. 선행연구 고찰

문창엽(2002)은 남양주시 집단취락을 대상으로 성장유도 관리형, 유지지원 관리형, 개발조절 관리 및 유지지원 관리형으로 취락을 유형화하여 취락의 특성을 구분하고 유형별 관리방안을 제시하였다. 김성렬(2006)은 경기도 내 개발제한구역에서 우선해제된 집단취락 중 제1종일반주거지역으로 해제된 10개 시 169개소의 지구단위계획 현황을 조사하고 취락의 현황과 입지 특성 등을 고려하여 유형을 분류하고 기반시설 설치 및 지원방안을 제시하며 민간개발에 대비한 합리적인 사업화방안이 마련되어야 한다고 보았다.

이규상(2009)은 개발제한구역에서 해제된 집단취락의 사업추진은 실제 주민합의를 통한 사업이 활성화되어야 하나 불투명할 때에는 공공에서 사업방식을 정하여 공공이 사업계획을 수립해야 하며 사업방식의 물리적 요건을 개발제한구역 해제지역이라는 특수성을 고려하여 다소 완화하여 적용할 필요가 있다고 보았다. 또한 주민 중심의 자발적 정비사업을 실현될 수 있도록 주민 의견과 현지 상황을 고려해 지구단위계획이 수립되어야 함을 제안하였다. 이외희(2010)는 경기도 개발제한구역 해제집단취락 정비방안 연구를 통해 지구단위계획수립 취락의 사업추진 현황과 문제점 해결을 위한 정비사업방향과 제도개선안을 제시하였고 예산지원이나 제도개선 등 중앙정부 차원의 지원방안과 지방정부 차원의 지원방안을 제시하였다. 국토해양부(2010)는 개발제한구역 해제취락 정비방안 연구를 통해 취락 특성 및 여건에 맞는 정비방안의 필요성을 제시하였고 취락의 기능에 따라 현황, 문제점, 적용가능한 사업의 범위를 차등화하는 방식으로 정비모형을 제안하였다. 이외희(2012)는 개발제한구역 대규모 해제집단취락의 개발방향 연구를 통해 적용가능한 다양한 개발방

식을 제안하였고 개발제한구역이라는 특수성을 감안해 친환경적이고 다양한 주택유형이 건설될 수 있도록 개발방향을 제안하였다. 박지선(2012)은 성남시 개발제한구역 우선해제 집단취락에 대상으로 입지 특성을 고려하여 취락의 정비방향을 설정하고, 취락의 여건 및 변화를 고려하여 계획요소를 차별화시킴으로써 실현성 있는 취락의 정비방안을 마련할 것을 제안하였다. 경기도(2013a)는 경기도 개발제한구역 해제 집단취락 정비를 위한 계획 기준을 수립하여 집단취락 활성화를 위한 조치로 집단취락 추가해제, 지침 개정을 통한 재원지원, MP지원 등 다양한 방안을 제시하였다.

마지막으로 윤정중, 최상희(2013)는 424개 취락을 대상으로 군집분석을 실시하여 생활환경정비형, 생산기반조성형, 계획적정비유도형, 생활권거점조성형의 4가지 유형으로 구분하여 각각 취락의 바람직한 정비 및 관리방향을 제안하였다.

하지만 대부분 선행연구는 제도적인 개선방향과 개발방식의 선언적 검토에만 치우친 경향이 많았고 취락의 현황에 대한 조사를 통해 유형별 정비방향을 제안하는 연구가 대부분이었다. 아울러 사업성과 관련해서는 세부적인 검토 없이 지침이나 계획 및 개발을 유도하기 위한 제도개선 연구에 치우친 경향이 많았다.

## II. 경기도 집단취락 현황 및 문제점

### 1. 현황 및 문제점

현재 경기도 내 개발제한구역 해제 집단취락은 <표 1>과 같이 전체 582개소 중 경계선 관통취락 25개소를 제외한 497개소가 지구단위계획이 수립되었고 현재 44개소가 지구단위계획이 수립되지 않았다. 경기도는 전국 개발제한구역 집단취락 1,816개소 중 약

582여 개소가 집중되어 있으나 실제 집단취락의 정비가 이루어진 광명 밤일지구 등 2~3개 취락을 제외하고 대부분 취락들이 지구단위계획에 의한 행위제한 등을 받고 있어 주민들의 집단민원이 빈번히 발생하고 있으며 일선 지자체에서는 집단취락을 관리하는 데 기반시설 설치비용 등 재정 지원의 한계를 보이고 있다. 또한 최근 일부 정비사업을 추진하고자 하는 집단취락의 경우 집단취락 해제율에 여유가 있음에도 불구하고 사업성이 낮아 사업을 포기하거나 해제율이 초과되어 추가해제 등을 요구하고 있어 집단취락 정비 활성화를 위한 지속적인 문제가 제기되고 있다.

그동안 집단취락은 주택 위주의 해제구역 설정으로 지구단위계획구역이 부정형하여 구역지정의 효율성이 저하되었고 구역 내 계획된 기반시설(도로, 공원, 녹지, 주차장 등) 설치 지연에 따른 생활불편 및 주거환경 개선이 저조하여 재산권 피해 민원이 빈발하고 있었다. 또한 100호에서 300호 미만인 중규모 취락의 경우 최대 층고 4층 이하의 저층·저밀도로 용도를 제한(제1종일반주거)하여 취락의 전면적 개발(정비)이 현실적으로 불가능한 상태다. 다만 2011년 개발제한구역 해제지침 개정에 따라 지구단위계획 수립 또는 재정비 시 제2종전용주거지역으로 용도지역 변경이 가능해 공동주택 건설도 가능하게 되었지만 여전히 개발제한구역 해제사업에 대한 위원회 심의 시 보수적인 경향이 크며 사업계획의 불확실성으로 취락의 전면적 정비사업 추진에 걸림돌로 작용하고 있다.

현재 대부분 100호 미만 소규모 집단취락의 경우 주택과 나지를 중심으로 해제를 한 상태로 당초 해제율이 높고 나지 비율이 낮아 사업성 확보에 어려움을 겪고 있다. 반면, 100호 이상 중규모 이상 집단취락의 경우 기본 면적 대비 평균 해제율이 약 81%로 19% 정도 추가해제 가능한 것으로 조사되었으나 실제 추

가해제 시 사업시행을 전제하고 있어 반드시 정비사업이 전제되어야 한다. 마지막으로 임대주택 의무건설에 따른 사업성 저하의 우려로 사업시행자의 부담이 가중되고 있다. 현재 개발제한구역에서 해제된 집단취락 내 전체 인구는 13만 명으로 그중 약 5만 1천 명이 세입자로 거주하고 있으며 전체 거주인구 대비 세입자가 약 39% 정도의 비중을 차지하고 있다. 300호 이상 세입자 비율 41%, 100호 이상~300호 미만 세입자 비율 39%, 100호 이하 세입자 비율 38%로 취락 규모와 관계없이 일률적인 공공임대주택 확보(전체 주택 호수의 35%)에 따른 사업성 저하와 조합, 지자체의 재정상태상 임대주택 관리가 어려워 취락정비가 사실상 불가능한 상태다(〈표 2〉 참조).

## 2. 집단취락 내 기반시설 설치의 한계

개발제한구역에서 해제된 집단취락 내 기반시설 설치 및 취락 정비 지연에 따른 생활불편 해소를 위해 무엇보다도 우선 신속한 기반시설 설치와 취락 정비가 필요한 실정이다. 하지만 막대한 기반시설 소요비용과 추진기간, 자치단체 재정 여건 등을 고려할 때 기반시설의 신속한 설치를 위해서는 집중적인 투자가 필요하고 도시개발(재개발) 등을 통한 전면 개발방식이 바람직하나 사실상 지방자치단체의 재정 여건상 예산의 조기 확보 및 투자가 어려워 재정을 통한 기반시설 설치의 사실상 불가능한 실정이다.

〈표 3〉에 따르면 현재 지구단위계획이 수립된 취락지구의 기반시설 설치계획을 검토한 결과, 473개

표 2\_ 경기도 내 집단취락 해제 현황

시군	개소수	현재 인구(명)	가구수(가구)	세입자(명)	세입가구(가구)	세입자 비율(%)
수원시	3	358	141	113	42	31,56
성남시	16	5,936	2,589	2,064	664	34,77
고양시	53	43,372	14,480	12,991	4,455	29,95
부천시	9	3,240	771	1,734	480	53,52
안산시	18	2,081	610	421	163	20,28
남양주	82	16,393	5,640	11,254	4,265	68,65
의정부	16	3,120	1,167	1,041	208	33,37
시흥시	38	4723	1936	1,528	395	32,35
화성시	55	4,399	1,925	644	195	14,64
광명시	6	2,532	1,052	1,675	478	66,15
군포시	5	597	371	134	46	22,45
광주시	39	2,696	1,193	450	125	16,69
김포시	11	2,329	1,044	215	58	9,23
구리시	12	9,524	4,739	1,599	381	16,79
양주시	29	4,351	1,423	1,396	340	30,71
하남시	45	11,729	5,582	7,203	1,565	61,41
의왕시	22	2410	1082	502	152	20,82
양평군	2	64	20	13	3	20,31
과천시	12	10,955	4,228	6,654	1,446	60,74
계(평균)	473	130,809	49,993	51,631	15,461	(39,47)

자료: 경기도(2013b).

소의 도로·공원·주차장 등 기반시설 계획면적이 약 885만 9천㎡으로 해제취락 면적 대비 기반시설 비율은 28.25%로 나타났다. 이 중 도로가 18.7%, 공원 2.32%, 녹지 1.39%, 주차장이 1.79%로 기반시설 정비에 소요되는 비용이 약 10조 1,809억 원 이상 될 것으로 예상된다. 이는 2013년 지특회계 지역개발계정 시·군 배분액 중 경기도 31개 시·군 장기미집행 도시계획 시설지원금 100억 원으로도 턱없이 부족해 시군 자체 예산으로 기반시설 정비 한계가 있을

것으로 예상된다. 그 결과 일부 집단취락의 경우 대규모 개발사업에 포함을 원하거나 기반시설 규모 축소가 필요한 실정이다.

### III. 집단취락 유형별 정비방향

#### 1. 집단취락 해제 및 정비 기준

현행 집단취락의 해제 기준 및 절차를 살펴보면, 주민

표 3\_ 집단취락 정비 시 예상되는 기반시설 설치비

전체취락 (개소)	집단취락 (㎡)	기반시설 면적비율(%)	기반시설 현황(천㎡)						
			도로	학교	공원	녹지	주차장	기타	계
473	31,363,000	28.25	5,861	703	945	436	560	354	8,859
시군	개소수	기반시설 설치비용 (백만 원)	보상비(백만 원)				해제율(%)		
수원	3	7,121	82,879				74.1		
성남	16	38,476	744,008				63.8		
고양	53	149,157	1,839,497				72.9		
부천	9	47,753	596,921				78.9		
안산	18	26,323	189,433				95.5		
남양주	82	48,724	75,444				84.7		
의정부	16	62,131	360,905				80.7		
시흥	38	83,147	455,306				96.5		
화성	55	87,455	403,157				97.0		
광명	6	36,419	368,475				60.9		
군포	5	10,883	53,499				92.0		
광주	39	76,905	380,191				88.5		
김포	11	30,608	148,891				96.7		
구리	12	51,412	818,182				53.3		
양주	29	71,928	310,794				89.8		
하남	45	149,349	1,468,309				97.4		
의왕	22	34,902	234,312				88.5		
양평	2	-	-				91.3		
과천	12	24,265	613,796				68.8		
계(평균)	473	1,036,959	9,144,000				(81.5)		

주: 1) 지구단위계획 미수립 지역은 제외.

2) 조성비: 기반시설 면적\*단위면적당 조성비.

(도로: 15만 원/㎡, 공원: 8만 8천 원/㎡, 녹지: 7만 5천 원/㎡, 주차장 및 기타: 5만 원/㎡)

3) 보상비는 2013년 시군 표준지공시지가 지목별 10개 필지를 추출하여 평균공시지가로 산정하고 기반시설면적계와 보상비(공시지가 평균\*1.5)를 곱하여 산정함.

4) 선정 기준은 국토교통부의 2013년 '기반시설 표준설치비용 및 기반시설별 단위당 표준 조성비 고시'를 기준으로 하였음[http://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m\_69/DTL.jsp?mode=view&idx=212236.(2014년 5월 12일 검색)].

이 집단적으로 거주하는 취락(이하 '집단취락')으로 주거환경 개선 및 취락 정비가 필요한 지역(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 시행령 제 2조 제3항 제2호)의 경우 해제가 가능하다. 집단취락의 해제를 위한 구체적인 규모와 밀도 기준은 개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침(이하 '해제지침')과 도시군관리계획 3-1-1-8에서 규정하고 있다.

개발제한구역의 해제는 도시관리계획으로 결정하기 때문에 집단취락의 해제 절차 또한 도시관리계획 변경 절차를 거치도록 규정하고 있다. 집단취락 해제나 정비의 경우 개특법상 시·도지사에게 그 권한을 위임하고 있어 이 경우 시도 도시계획위원회의 심의를 거쳐 해제를 결정하게 된다. 해제되는 집단취락의 용도지역 부여는 주거밀도·주변 토지이용 상황·자연환경 등에 따라 적정하게 자연녹지지역 또는 주거지역 등의 용도지역을 부여하되, 주거지역으로 변경하는 경우에는 제1종 전용주거지역 또는 제1종 일반주거지역으로 계획하여 저층·저밀도로 정비토록 하고 있다. 100호 이상 300호 미만 취락의 경우 제 2종 전용주거지역까지 지정이 가능하며, 또한 300호 또는 1천 명 이상의 대규모 집단취락의 경우에는 중밀도 이상으로 계획할 수 있다. 이때 사업지구는 공원·녹지의 비율은 15% 이상으로 계획해야 하며, 공동주택은 전체 주택 호수의 10~25% 이상을 임대주택으로 확보하여야 한다.

## 2. 집단취락 정비유형의 구분

집단취락 정비유형을 구분하기 위해 우선 21개 시군 집단취락 해제 및 정비를 담당하고 있거나 용역을 수행하고 있는 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사는 2013년 4월 18일에서 5월 4일까지 이루어졌으며 경기도 내 21개 시군 집단취락 해제 및

표 4\_ 집단취락 정비유형

시군	정비유형(개소)			
	주거환경 정비형	생산기반 연계형	도시개발 연계형	대규모 개발 연계형
수원시	3	-	-	-
성남시	13	-	3	-
고양시	38	10	3	2
부천시	6	-	2	1
안산시	18	-	-	-
남양주	78	-	3	1
의정부	15	-	1	-
시흥시	38	-	-	-
화성시	55	-	-	-
광명시	2	-	3	1
군포시	2	-	-	3
광주시	39	-	-	-
김포시	7	3	1	-
구리시	3	3	3	3
양주시	29	-	-	-
하남시	41	-	4	-
의왕시	19	-	2	1
양평군	2	-	-	-
과천시	8	-	4	-
계	416	16	29	12

정비 실무담당 공무원, 용역회사 직원 86명을 대상으로 전수 조사를 실시하였다. 조사 결과 집단취락 유형을 <표 4>와 같이 크게 4가지로 분류할 수 있었다.

먼저 현지개량 방식 또는 도시개발사업 등으로 정비가 가능한 취락의 경우 주거환경 정비형으로 약 416개소가 자체정비를 통해 전원형·농촌형(면적 10만m<sup>2</sup> 내외) 취락, 집단취락 간 중심도로 및 연결도로 등 네트워크 개발 유도로 노후 기반시설 정비(현지개량)가 가능할 것으로 분석되었다. 이 경우 주거환경개선사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업이 적합하고 기반시설 정비를 위해 일부 국비 지원이 필요한 것으로 판단된다. 일부 기반시설 정비를 통한 취락정비가 이루어진 사례로는 과천 찬우물, 문원1단지, 광주 뒷말, 부천 선골 외 3개 지구, 의왕 학

현마을 외 6개 지구 등 도로정비사업을 추진하거나 추진 중인 지역으로 파악되었다. 주거환경 정비형의 경우 대부분 100호 미만으로 용도지역은 제1종전용 주거지역, 제1종일반주거지역이 지정된 취락이며 공동주택 중 4층 이하의 연립주택, 다세대주택, 도시형 생활주택(단지형 연립, 다세대)인 경우 5층까지 건축이 가능할 것으로 분석되었다. 현지 개량이 불가능하고 주민 주도의 자력개발이 가능하거나 대규모 사업과 연계개발이 가능한 취락은 전체 473개소 중 57개소로 분류되었다. 첫 번째, 생산기반 연계형(16개소)의 경우 면적 20만m<sup>2</sup> 이상인 취락이 대부분이며 주변에 개별입지하고 있는 농업용 창고·근린생활시설 등 노후불량 생산시설들을 주거지역과 연계하여 개발할 수 있는 방안이 요구된다. 특히 사업방식으로는 도시환경정비사업, 도시첨단산업단지 등을 통한 정비가 가능할 것으로 판단된다. 도시개발 연계형(29개소)의 경우 100호 이상·인구 1천 명 이상 해체 취락이면서 개발 여건이 있고 주민 자력 또는 공공에 의해 추진되는 계획적 통합-결합개발이 가능한 취락으로 분석되었다. 이 경우 사업방식은 주민제한형도

시개발사업, 도시정비사업, 취락 간 연계형 통합개발 및 결합개발이 가능할 것으로 분석되었고, 실제 과천 문원 1·2단지, 구리 딸기원지구(도시정비), 광명 밤일지구, 가리대·설월리·40동 마을(도시개발) 등이 현재 추진 중이거나 사업이 완료되었다. 특히, 생산기반 연계형과 도시개발 연계형의 경우 제2종전용주거지역(최고 5층 이하 공동주택), 제2종일반주거지역까지 가능해 사업추진에 큰 무리가 없을 것으로 파악되었다. 대규모 개발 연계형(12개소)의 경우 기성지가지, 대규모 취락, 지역현안사업, 대규모 개발사업 등과 연계한 계획적 정비가 가능한 취락들로 지자체가 추진하는 지역현안사업, 대규모 공공주택 등과 연계하여 정비가 가능할 것으로 분석되었다. 현재 의왕 장안지구 도시개발사업(윗장안마을), 광명 소하지구(신촌 주거환경개선사업) 등이 현재 추진 중이거나 사업이 완료되었다. 집단취락지구 정비사업방식의 경우 <표 5>와 같이 도시개발사업, 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업 등 여러 가지 방식으로 추진되고 있다.

표 5\_ 집단취락 정비 사업방식

구분	도시 및 주거환경정비법			도시개발법
	주거환경개선사업	주택재개발사업	주택재건축사업	도시개발사업
사업 시행방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현지개량방식</li> <li>· 공동주택방식</li> <li>· 환지공급방식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관리처분방식</li> <li>· 환지공급방식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관리처분방식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수용 및 사용방식</li> <li>· 환지방식</li> <li>· 혼용(수용+환지)방식</li> </ul>
사업 시행자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장</li> <li>· LH, 지방공사 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조합</li> <li>· 조합+지자체 및 주택공사 등</li> <li>· 지자체 또는 LH, 지방공사 등 단독시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조합</li> <li>· 조합+지자체 및 LH, 지방공사 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가 또는 지자체</li> <li>· 정부투자기관</li> <li>· 지방공사</li> <li>· 토지소유자 또는 조합</li> <li>· 건설업체</li> </ul>
구역지정 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노후·불량건축물 50% 이상</li> <li>· 무허가 건축물 20% 이상</li> <li>· 호수밀도 80호/ha 이상</li> <li>· 주택접도율 20% 이하</li> <li>· 부정형필지수 40% 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 면적 1만m<sup>2</sup> 이상</li> <li>· 노후·불량건축물 50% 이상</li> <li>· 호수밀도 70호/ha 이상</li> <li>· 주택접도율 30% 이하</li> <li>· 부정형필지수 40% 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단독주택 200호 이상 또는 부지면적 1만m<sup>2</sup> 이상</li> <li>· 노후·불량건축물 2/3 이상</li> <li>· 15년 이상 주택 3/10 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 면적 1만m<sup>2</sup> 이상이고 토지 소유자의 동의를 얻은 지역</li> <li>· 나지비율 폐지</li> </ul>
지정권자	시장·군수			시장·군수 (100만m <sup>2</sup> 이상: 국토교통부)

주: 그 외 기타 현지개발방식, 공공주택사업, 도시계획시설사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업 등.

## IV. 사업방식별 사업성 검토

### 1. 사례지역 선정

#### 1) 사례지역 선정 배경

집단취락 유형을 검토한 결과, 집단취락 정비에 따른 사업 시행방식은 대규모 개발사업을 제외하고 크게 현 지개발방식, 도시정비사업, 도시개발사업으로 구분할 수 있었다. 특히, 본 논문에서는 집단취락의 효율적인 사업 추진을 위한 다양한 정비방식을 검토하기 위해 도시정비사업과 도시개발사업을 비교해 향후 집단취락 정비의 방향성을 제시해보고자 한다. 사례 대상지는 21개 시·군 473개소 중 현재 집단취락 정비를 추진 또는 검토 중인 구리시와 의왕시를 대상으로 하였으며 자료 구득상의 한계로 인해 이 중 시급하게 정비가 필요한 10개소를 대상으로 자료를 취득하여 집단취락 사업방식을 검토하고 정비방식 간 사업성을 비교해 보기로 한다. 다만, 본 논문에서 제시한 의왕시, 구리시의 연구대상 10개소는 21개 시·군 전체 473개소의 대표성을 갖는 데 한계가 있으며 지역 여건에 따라 사업성이 다르게 나타날 수 있어 실제 사업추진 시 이에 대한 지역적 보정이 필요할 것으로 보인다.

### 2) 기초현황 분석

10개 취락에 대한 현황분석 결과, 대부분 해제율이 90% 정도 되는 취락이 5개소이며 70% 이상이 3개소, 나머지가 2개소로 SM마을의 경우 해제율이 40%로 다른 취락에 비해 해제율이 현저히 낮은 것으로 나타났다. 해제율이 낮은 이유로는 대지 규모가 협소하고 다른 취락에 비해 추가적인 기반시설 확보가 불필요한 것으로 짐작할 수 있었다. 주택호수는 10개 지구 모두 100호 미만으로 현재 1종일반주거지역 또는 1종전용주거지역으로 관리되고 있다(〈표 6〉 참조).

지목의 경우 주택호수가 많을수록 대지비율이 높게 나타나고 있으며 일부 취락의 경우 임야비율이 높아 향후 취락정비 시 토지이용계획상 개발 여건이 불리할 것으로 파악되었다. 또한 토지소유 현황을 분석한 결과 국·공유지와 사유지 비율이 전반적으로 높게 나타났으며 개발제한구역 해제 기준 자체 거주 주택을 위주로 하고 있으므로 사유지 비율이 높아 사업추진 시 동의율, 보상 등 정비사업에 걸림돌로 작용할 수 있음을 짐작할 수 있었다. 건축물 현황을 분석한 결과 정비사업의 기준이 되는 노후·불량건축물 비율 60% 이상 되는 취락을 파악한 결과 한 곳도 없어 사실상 정비사업 기준에 미충족되는 취락이 대부분인 것으로나

표 6\_ 10개 취락지구 기초 현황

취락명	해제 면적 (m <sup>2</sup> )	주택 호수 (호)	인구수 (명)	해제율 (%)	해제 가능 면적(m <sup>2</sup> )	도시계획시설 면적(m <sup>2</sup> )						
						도로	학교	공원 녹지	주차장	문화 시설	기타	계
YJ마을	45,802	43	194	75.3%	60,859	14,869	-	1,500	890	600	-	17,859
EJ마을	103,278	73	426	70.6%	98,508	19,908	-	4,010	1,000	590	-	25,508
DR마을	76,234	44	335	60.7%	71,428	16,668	-	3,660	1,730	655	4,715	27,428
AM마을	124,979	95	602	89.7%	139,372	16,630	19,600	4,150	1,500	500	1,992	44,372
SM마을	34,922	77	260	41.5%	84,064	5,504	-	-	656	324	580	7,064
JC마을	72,483	56	198	96.8%	74,849	13,509	-	2,730	2,610	-	-	18,849
YZ마을	68,948	65	350	84.0%	82,050	14,224	-	2,058	720	-	-	17,002
JM마을	53,843	40	105	95.1%	56,624	13,944	-	1,710	970	-	-	16,624
YS마을	69,517	56	153	91.2%	76,185	16,665	-	2,010	1,510	-	-	20,185
YL마을	72,269	59	206	92.6%	78,083	14,976	-	2,650	1,240	-	-	18,866

표 7\_지목 및 소유 구분, 건축물 현황

(단위: m<sup>2</sup>, 개소)

취락명	지목 현황					토지소유 현황		건축물 현황			
	대지	전·답	임야	기타	합계	국공유지	사유지	10년 미만	10년 이상~20년 미만	20년 이상	합계
YJ마을	24,619	13,578	1,110	6,943	46,250	12,350	33,900	31	19	13	63
EJ마을	42,005	39,191	10,614	11,468	103,278	3,719	99,559	60	32	20	112
DR마을	29,017	30,414	3,432	13,371	76,234	10,683	65,551	33	41	10	84
AM마을	53,742	40,004	13,291	17,942	124,979	10,913	114,066	58	47	36	141
SM마을	3,967	4,826	6,021	2,499	17,313	969	16,344	3	16	6	25
JC마을	25,459	35,459	2,699	8,866	72,483	5,921	66,562	12	18	14	47
YZ마을	28,015	26,915	7,449	6,569	68,948	5,100	63,848	15	8	30	53
JM마을	14,105	31,563	8,930	2,245	56,843	7,129	49,714	7	9	20	36
YS마을	21,547	34,812	9,643	3,515	69,517	4,191	65,326	10	7	24	41
YL마을	26,082	27,446	16,450	2,291	72,269	5,811	66,459	10	15	20	45

타났다. 이는 향후 정비방식을 결정하는 데 중요한 요인으로 작용할 것으로 예상할 수 있다(표 7) 참조).

## 2. 사업추진방식별 사업성 검토

### 1) 적용가능 사업방식 검토

전체 각 사업지구 면적이 1만m<sup>2</sup> 이상임에 따라 정비사업과 도시개발사업이 동시에 적용가능한 사업으로 구역지정 요건에 충족하고 있다. 하지만 <표 8>과 같이 사업대상지 각 지구의 규모가 20호 이상이고 대부분 공동주택(아파트) 정비사업을 위하여 시행하는 주택재건축 사업은 현재 사업지구 지정 요건과 개발제한구역 해제지역의 개발 취지와 부합하지 않아 사업방식 설정에서 제외하고 검토하였다. 우선 적용가능 사업방식 중 도시개발사업을 검토하기 위해 환지방식과 전면매수방식 간 비교를 하였다.

### 2) 사업성 검토 전제조건

환지방식이란 대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 토지의 교환·분합 기타의 구획변경, 지목 또는 형질의 변경이나 공공시설의 설치·변경이 필요한 경우 또는 도시개발사업을 시행하는 지역의 지가가 인근의 다른 지역에 비하여 현저히 높아서 용 또는 사용방식으로 시행하는 것이 어려운 경우도 도시개발구역 내의 주민이 소유하고 있는 토지를 개발 후 토지부담률을 제외한 면적으로 감보율을 최소화하여 토지로 돌려주는 방식을 말한다.

환지방식의 경우 이주비, 용지부담금, 조성비, 기반시설설치비 등을 고려하여 사업비를 가정하고 주변지역 분양가 및 실거래가를 전제로 취락 내 체비지 매가를 가정하여 토지부담률을 산정하여 사업성을 평가하게 된다(표 9) 참조. 환지방식 사업에 대한 분석방법으로 주변지의 분양가 현황을 토대로 체비지 분양가를 설정한 다음 이를 통해 부담률(감보율)을 산정하고 부담률의 고저로 사업성을 판단하게 된다. 이때 환지

3) 체비지는 취락 내의 주거용지 분양가정하여 취락 내 일정 규모(500m<sup>2</sup>) 이상의 지목상 '대'를 대상으로 주요 위치별 5개 필지를 추출하고 각 필지의 공시지가를 조사하여 산술평균을 낸 다음, 분양 시점의 지가상승분(공시지가의 1.5배)과 실거래가(지가상승분의 1.5배)를 감안하여 m<sup>2</sup>당 단가를 산출함.

표 8\_ 개별법상 사업요건

취락명	정비사업(둘 이상 충족)			
	사업 시행자	접도율 30% 미만	호수밀도 70명/ha	노후·불량 건축물비율 60% 이상
YJ마을	조합/공공	18%	43.1	21%
EJ마을	조합/공공	26%	34.6	18%
DR마을	조합/공공	25%	44.1	12%
AM마을	조합/공공	19%	48.2	26%
SM마을	조합/공공	8%	74.3	24%
JC마을	조합/공공	25%	27.5	30%
YZ마을	조합/공공	19%	50.7	57%
JM마을	조합/공공	23%	19.4	56%
YS마을	조합/공공	18%	22.2	59%
YL마을	조합/공공	14%	28.6	44%

  

취락명	도시개발사업			
	사업 시행자	해제율	면적 1만㎡ 이상	나지비율 50% 이상(가구 기준)
YJ마을	조합/공공	66.5%	45,802	51%
EJ마을	조합/공공	99.8%	103,278	51%
DR마을	조합/공공	98.5%	76,234	62%
AM마을	조합/공공	82.0%	124,979	56%
SM마을	조합/공공	63.9%	34,922	57%
JC마을	조합/공공	96.8%	72,483	52%
YZ마을	조합/공공	84.0%	68,948	50%
JM마을	조합/공공	95.1%	53,843	56%
YS마을	조합/공공	91.2%	69,517	52%
YL마을	조합/공공	92.6%	72,269	52%

표 9\_ 사업비 세부항목 및 산정 기준

구분	항목	세부항목	산정 기준
총 사업비 세부항목 및 산정기준	용지비	용지매입비, 지장물 등 보상비, 용지계세, 보상관련 용역비, 조사비, 등기비 등	• 용지매입비: 개별공시지가 × 1.5 - 토지매입 없음(환지방식의 경우) • 지장물 보상비: 실거래가를 반영하여 주택을 기준으로 평(3.3㎡)당 180만 원, 주택창고 혼합형 100만 원, 창고 공장 등 기타는 평(3.3㎡)당 50만 원 적용
	용지 부담금	농지부담금, 산림부담금, 상하수도부담금 등	• 농지보전부담금: 5만 원/㎡ • 대체산림자원조성비: 1,697 원/㎡
	조성비	부지조성공사비, 설계비, 측량비, 조성관련 용역비	• 부지조성 공사비: 5만 원/㎡ - 사업지구는 기존 주거지입에 따라 지형변화가 적어 토목공사비가 적음을 감안
	기반시설 설치비	도로, 공원 등 기반시설 설치비 (2013년 국토교통부 고시)	• 도로: 15만 원/㎡ • 공원: 8만 8천 원/㎡ • 녹지: 7만 5천 원/㎡ • 주차장 및 상하수도: 9만 원/㎡, 19만 4천 원/㎡
	이주대책비 (전면매수 시)	이주대책 비용	• 세대당 2천만 원
	기타비용	광고비, 인건비, 보험료 등 기타비용	• 총사업비의 5%

주: 선정 기준은 국토교통부의 2013년 '기반시설 표준설치비용 및 기반시설별 단위당 표준 조성비 고시'를 기준으로 하였음[http://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m\_69/DTL.jsp?mode=view&idx=212236.(2014년 5월 12일 검색)].

www.kci.go.kr

방식 사업에 따라 취락별 평균 부담률을 산정하여 「도시개발법」(시행규칙 제29조제2항)상의 허용 기준인 50% 이하(지정권자가 인정하는 경우에는 60%까지 가능)를 기준으로 사업가능성을 판단할 수 있다.

전면매수방식은 당해 구역 내 주택건설 등에 필요한 택지 등의 집단적인 조성 또는 공급이 필요한 경우 토지 전체를 수용 또는 사용하여 공급하는 방식으로 공공이 시행하는 경우 대부분 이러한 방식으로 사업을 시행하고 있다.

전면매수방식 사업에 대한 분석방법은 <표 10>과 같이 지출 부문과 수입 부문으로 나누어 내부수익률, 순현재가치법(NPV법), 비용편익분석(B/C)기법을 활용하여 투자가치 여부를 통하여 사업성을 판단할 수 있다. 총사업비 산정 기준은 우선 인근 경기도 지역 내 대규모 개발사례 및 현황 여건, 실거래가 등을 감안하여 사업비 산정 용지비, 용지부담금, 조성비, 기반시설 설치비, 이주대책비, 기타 비용을 각각 산정하여 합산한 금액을 총 사업비로 산정하였다(<표 11, 12> 참조).

표 10\_ 사업성 분석방법

구분	환지방식	전면매수방식
사업성 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평균토지부담률 = (기반시설면적+체비지면적-국공유지면적)/(전체면적-국공유지면적)×100</li> <li>• 체비지면적 = 총사업비/체비지분양가</li> <li>• 토지부담율이 낮을수록 사업성 양호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 편익-비용 비율(B/C) : 총편익의 현재가치와 총비용의 현재가치의 비율을 의미하며 편익/비용비율 ≥ 1이면 경제성이 있다고 판단</li> <math display="block">B/C = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} / \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}</math> <li>B<sub>t</sub>: t년도의 편익, C<sub>t</sub>: t년도의 비용, r: 할인율, n: 평가기간</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국공유지 비율: 국공유지비율이 높을수록 사업성 양호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 순현재가치(NPV) : 순편익의 현재가치를 의미하며, 순현재가치 ≥ 0이면 경제성 있다고 판단</li> <math display="block">NPV = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}</math> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 호수밀도: 사업성 측면을 고려하여 호수밀도가 낮을수록 양호한 것으로 판단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내부수익률(IRR) : 사업의 시행으로 인한 순현재가치를 '0'으로 만드는 할인율을 의미하며, 내부수익률 ≥ R이 경제성이 있다고 판단</li> <math display="block">\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+IRR)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+IRR)^t} \Rightarrow IRR</math> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평균공시지가: 사업비 등을 고려하여 지가가 낮을수록 사업성 양호</li> </ul>	

표 11\_ 주요 투입비용 산정 기준(전면매수방식)

(단위: 백만 원)

취락명	용지비		각종 부담금	조성비	기반시설 설치비	기타 비용	총사업비
	용지매입비	지장물 보상비					
YZ마을	36,288	6,921	712	1,268	1,706	2,345	49,240
EJ마을	112,253	9,181	1,991	3,222	4,552	6,561	137,760
DR마을	66,478	6,073	1,690	2,349	3,332	3,997	83,919
AM마을	119,504	10,977	2,156	3,662	4,936	7,063	148,298
SM마을	11,353	1,467	279	558	711	719	15,087
JC마을	55,692	5,574	1,099	1,781	2,453	3,331	69,931
YZ마을	46,371	4,641	915	1,483	2,043	2,773	58,227
JM마을	36,959	3,699	730	1,182	1,628	2,210	46,408
YS마을	38,804	3,884	766	1,241	1,709	2,321	48,725
YL마을	47,077	4,712	929	1,505	2,074	2,815	59,113

표 12\_ 주요 투입비용 산정 기준(환지방식)

(단위: 백만 원)

취락명	지장물 보상비	각종 부담금	조성비	기반시설 설치비	이주대책비	기타 비용	총사업비
YZ마을	6,921	712	1,268	1,706	1,080	584	12,271
EJ마을	9,181	1,991	3,222	4,552	1,641	1,029	21,616
DR마을	6,073	1,690	2,349	3,332	1,141	729	15,314
AM마을	10,977	2,156	3,662	4,936	2,381	1,206	25,318
SM마을	1,467	279	558	711	1,140	208	4,363
JC마을	8,510	1,678	2,719	3,746	1,815	923	19,391
YZ마을	7,984	1,575	2,550	3,514	1,703	866	18,192
JM마을	4,958	978	1,584	2,182	1,057	538	11,298
YS마을	5,747	1,133	1,836	2,529	1,226	623	13,094
YL마을	5,795	1,143	1,851	2,551	1,236	629	13,204

우선 환지방식은 주변 개발사업 분양가를 기준으로 취락별 체비지 매각단가를 설정하여 토지부담률을 산정하고 부담률의 고저에 따라 사업성을 판단할 수 있다. 전면매수방식(수용방식)은 지출 부문과 수입 부문으로 구분하여 내부수익률(IRR), 순현재가치(NPV), 비용편익분석(B/C) 등의 분석기법을 활용한 재무적 분석을 통한 경제적 타당성을 검토하였다.

### 3) 투입비용과 수익내역

각 사업별 지출 및 수입 부문은 취락별 개발여건에 따라 사업성에 차이를 보이게 되며, 총사업비의 경우도 취락의 입지여건, 실거래가 등에 따른 사업지구별 기반시설 설치비용과 사업방식 등에 따라 사업비가 다르게 산출될 수 있다. 또한 직접적인 요인으로 국·공유지비용, 호수밀도, 평균공시지가, 나대지 확보비용에 따라 사업성에서 차이를 보이게 된다.

특히, 도시개발사업은 다수의 토지주가 존재하기 때문에 토지의 수용 및 동의 시점이 분산된다. 또한 비교적 장기간 소요되는 인허가기간 때문에 토지 등의

매각 시점과 분양수익 등의 수익발생 시점과 기간의 차이가 발생할 수 있다. 따라서 사업성 관점에서 일반적인 도시개발사업 추진소요기간 가운데 인허가기간 중 실제 보상시점인 구역지정부터 분양시점(환지방식의 경우 환지처분)까지를 전체 사업기간으로 전제하였다. 전면매수방식의 경우 지출 및 수입 부문으로 나누어 볼 수 있는데 수입 부문은 기반시설을 제외한 유상공급 면적(단독주택, 공동주택, 준주거용지 등)으로 나누어 부지조성에 따른 토지분양수익으로 설정할 수 있다. 단계별 투자 및 회수계획에 대한 전제는 보상기간 1년, 공사기간 3년, 분양기간 1년을 전제로 총사업기간을 5년으로 설정하였으며, 연차별 할인율은 한국개발연구원(2012)의 공공투자분석 할인율인 실질 사회적 할인율 5.5%를 적용하고 지출과 수입의 현재 가치를 산정하였다. 지출은 사업착공 시 용지비에 대한 우선 자금조달을 가정하였고 분양수입은 공사착공 다음해인 2년차를 시작으로 금융비용에 대한 원금상환을 가정하였다. 토지분양가는 인근 지역 남양주시 별내지구와 안양시 관양지구의 분양가를 고려하여 용지별 분양가<sup>4)</sup>를 적용하였다. 전면매수방식의 분양수익

4) 용지별 토지분양가는 남양주 별내지구와 안양 관양지구가 유사한 수준으로 나타났으며, 산술평균한 결과 단독주택용지가 209만 2,000(원/m<sup>2</sup>), 공동주택용지가 161만 3,500(원/m<sup>2</sup>), 준주거용지가 221만 3,000(원/m<sup>2</sup>), 학교, 공공청사는 조성원가 이하로 공급함.

표 13\_분양수의 산정(전면매수방식)

(단위: 백만 원)

취락명	단독주택용지 분양수익	공동주택용지 분양수익	준주거용지 분양수익	조성원가 토지 분양수익	총분양수익
YZ마을	27,913	16,687	0	974	45,575
EJ마을	54,224	42,775	18,234	1,271	116,504
DR마을	34,391	33,575	13,651	8,087	89,704
AM마을	65,730	52,651	10,384	31,972	160,737
SM마을	4,721	10,581	3,946	559	19,807
JC마을	22,715	22,117	8,967	5,978	59,777
YZ마을	29,626	9,713	8,256	971	48,567
JM마을	18,465	15,029	8,159	1,288	42,941
YS마을	13,575	11,681	3,788	2,526	31,569
YL마을	15,914	12,809	8,151	1,941	38,814

경우 <표 13>과 같이 집단취락의 경우 단독(연립)주택 비중이 높아 가처분용지별 분양수익 대비 투입비용이 높게 나타났으며 이로 인해 사업성도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 용지매입 비용이 최소 70%에서 최대 81% 수준으로 토지매입 비용이 사업성에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

4) 사업 타당성 분석 결과

전면매수(수용)방식 분석 결과, 비용편익비율(B/C), 내부수익률(IRR), 순현재가치(NPV) 방법으로 사업성 검토 시 SM지구에 대해서만 사업성이 있는 것으로

로 분석되었다. 특히, 수용방식은 취락별 개발여건에 따라 사업성에 차이를 보이고 있으나, 전반적으로 토지보상비 과다 및 개발밀도 제한 등에 따른 사업성 결여로 사업추진의 한계가 있었다. 또한 사업성 확보를 위해 취락별 여건에 따라 사업성 확보를 위한 개발밀도의 조정이 필요하며, 개발제한구역 우선해제지역의 개발밀도 상향은 우선 난개발 등의 문제점을 감안하여 취락별 입지 여건·취락 규모 등을 고려한 용도지역(변경), 층수 및 용적률 상향 등 다양한 개발밀도 완화의 제도개선을 통한 정비 여건 마련으로 활성화도모가 필요하다(<표 14> 참조).

환지방식으로 추진 시 분석 결과 전체 지구의 부

표 14\_사업성 분석 결과(전면매수방식)

취락명	총예상사업비 (백만 원)	총예상분양수입 (백만 원)	B/C > 1	NPV > 0	IRR > 1
YJ마을	49,240	45,575	0.930	-11,594	-2.70%
EJ마을	137,760	116,504	0.850	-41,028	-5.70%
DR마을	83,919	89,704	1.070	-10,327	2.40%
AM마을	148,298	160,737	1.080	-16,710	2.90%
SM마을	15,087	19,807	1.310	1,020	10.10%
JC마을	69,931	59,777	0.855	-34,982	-2.75%
YZ마을	58,227	48,567	0.834	-38,383	-3.14%
JM마을	46,408	42,941	0.925	-9,514	-1.51%
YS마을	48,725	31,569	0.648	-40,593	-6.57%
YL마을	59,113	38,814	0.657	-40,222	-6.48%

표 15\_사업성 분석 결과(환지방식)

취락명	총사업비 (백만 원)	환자대상 토지(m <sup>2</sup> )	기준 면적 (m <sup>2</sup> )	공통부담 (기반시설)	체비지 면적(m <sup>2</sup> )	도시개발법 제33조의 국공유지(공공시설의 용지 등에 관한 조지)	토지 부담률(%)
YJ마을	12,271	46,250	33,900	20,880	6,974	12,350	46.00
EJ마을	21,616	103,278	99,559	38,830	10,406	3,719	46.00
DR마을	15,314	76,234	65,551	29,253	8,787	10,683	42.00
AM마을	25,318	124,979	114,066	51,729	13,803	10,913	48.00
SM마을	4,363	17,313	16,344	6,134	2,531	969	47.00
JC마을	19,391	72,483	66,655	18,030	10,152	5,828	33.54
YZ마을	18,192	68,948	65,040	17,926	9,525	3,908	36.20
JM마을	11,298	53,843	52,457	18,241	6,765	1,386	45.03
YS마을	13,094	69,517	36,431	24,374	8,712	1,798	46.20
YL마을	13,204	72,269	37,701	25,783	8,785	1,380	46.82

담률이 50% 이하로 도시개발법에 따른 부담률 기준을 만족하여 전체 지구사업에 타당성이 있는 것으로 나타났다. 환지방식 추진 시 경제적 타당성 분석 결과 AM마을이 48%로 평균감보율이 가장 높게 나타났으나, 대부분 집단취락의 평균감보율이 약 32~47%로 법에서 정하고 있는 기준인 50% 이내를 충족하고 있어 전체 10개 집단취락의 경우 도시개발법상 환지방식 추진은 가능할 것으로 판단된다. 하지만 밤일지구 사례를 봤을 때 50% 이하라 하더라도 사업성이 그리 높은 수준은 아니다(표 15) 참조).

결과적으로 전면매수방식과 환지방식에 대한 경제적 타당성 분석 결과 10개 지구 모두 환지방식을 우선적으로 적용하여 사업을 시행하는 것이 바람직하고 SM지구의 경우 사업 규모가 소규모이고 사업비 등 경제적 부담이 크지 않은 경우 공공에 의한 전면매수방식의 사업도 가능할 것으로 판단된다. 특히, <표 16>과 같이 대부분 집단취락 내 토지가 대지(垵地)여서 지가가 높고 토지매입비용 등 초기 사업비가 과다하게 예상되어 기반시설 설치에 대한 지자체의 예산 지원이 함께 검토될 필요가 있다.

표 16\_사업성 검토 결과

취락명	환지방식	전면매수방식			사업방식 검토	비고
		비용편익분석 (B/C)	내부수익률 (IRR)	순현재가치 (NPV)		
YJ마을	○	×	×	×	환지방식 가능	대부분 토지가 대지로 지가가 높고 토지매입비용 등 초기 사업비 과다
EJ마을	○	×	×	×	환지방식 가능	
DR마을	○	○	○	×	환지방식 가능	사업성은 있으나 순편익을 높고 보았을 때 투자 가치가 낮음
AM마을	○	○	○	×	환지방식 가능	
SM마을	○	○	○	○	환지방식/전면매수	사업추진 가능
JC마을	○	×	×	×	환지방식 가능	대부분 토지가 대지로 지가가 높고 토지매입비용 등 초기 사업비 과다
YZ마을	○	×	×	×	환지방식 가능	
JM마을	○	×	×	×	환지방식 가능	
YS마을	○	×	×	×	환지방식 가능	
YL마을	○	×	×	×	환지방식 가능	

## V. 결론

지금까지 경기도 내 개발제한구역에서 해제된 집단취락의 현황 및 문제점을 알아보고 의왕시, 구리시를 대상으로 집단취락 10개소에 대한 정비방식과 사업추진방식별 사업성 등에 대해 비교분석을 하였다. 그 결과 본 논문을 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 우선 집단취락 정비의 경우 도시개발사업(환지방식) 추진 시 공공의 지원 등 정비 활성화 유도체계 구축이 필요하다. 앞서 살펴본 10개소의 우선해제 집단취락은 지역 성격에 따라 사업시행 전제로 지구단위계획을 수립하고 도시계획시설 설치를 일부 지원하는 공공 주도의 관리방식과 조합이 사업을 주도하는 추진방식을 통해 기반시설을 자체적으로 공급하도록 하는 민관합동의 사업방식을 병행하도록 하는 것이 바람직하다. 분석 결과 사례지역 전체가 환지방식이 가능한 것으로 나타났는데, 민간(조합)사업의 추진의사가 있을 경우 개발밀도 등이 적절하다고 판단되면 이미 수립된 지구단위계획의 일부 변경이 가능하게 하는 등 사업의 활성화방안을 검토해야 할 필요가 있다. 또한 본 논문에서 검토하지 못한 혼용방식, 결합개발방식, 단계별 개발 등 개발기법에 대한 다각적인 검토를 통해 사업방식의 다양화를 꾀할 필요가 있다.

아울러 현재 지구단위계획 재정비를 추진하고 있는 지자체의 경우 지구단위계획 결정 권한이 지자체에 2014년 1월 17일부로 이양되었으므로 지구단위계획 재정비 시 인센티브 요소를 적극 활용해야 하는데, 이를 위하여 지구단위계획 수립 시 조례상 기준용적률을 하향 조정한 후 계획 요소별 용적률 인센티브를 도입하여 계획의 실현가능성을 높이는 방안이 필요할 것이다. 특히, 건축선, 접도율, 도로의 폭과 용적률을 연동시켜 토지소유자가 건축선을 지키고 건축물 신증축, 재개축 시 접도를 우선적으로 고려하면서

전면가로의 폭을 확보하면 용적률 인센티브를 부여하고 추가적으로 공공시설 설치비용을 부담하는 등 인센티브 제도를 적극 활용하여 사업성을 확보하는 방안을 검토해야 할 것이다.

반면, 개발제한구역에서 해제된 우선해제 집단취락지구 대부분은 본래의 소규모 노후 불량화된 주택과 좁은 세가로, 물건 적취 등으로 곳곳에 도시미관을 저해하고 있어 구시가와 신시가지 등 규모화된 주거지에 비해 상대적인 지역불균형은 더욱 심각해지고 있는 실정이다. 특히, 현재 지구단위계획상 기반시설 설치 추이는 주거환경이 더욱 열악해질 가능성이 높고 대부분의 시설이 장기미집행시설로 전락할 가능성이 높아 우선 시급시설에 대한 우선적인 기반시설 설치와 주거환경관리사업, 가로주택정비사업 등을 병행하는 점진적 개발을 검토하는 것이 필요하다.

좋은 사례로 경기도 광명시가 유일하게 시책사업으로 추진하였던 광명 밤일지구 도시개발사업의 사례처럼 도시개발법상 환지방식으로 사업을 추진하되, 공공지원(기반시설 설치 등)을 병행하여 적정 평균 토지부담률을 30~40% 수준으로 낮춰 주민의 부담을 줄여가며 사업에 적극적으로 동참할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

둘째, 환지방식 추진 시 일부 기반시설이 정비된 지역의 경우 토지의 이용도가 높은 지역과 낮은 지역에 대하여는 토지부담률을 차등하여 산정하되, 사업시행 전부터 도로·상하수도 등 기반시설이 갖추어져 있는 주택지에 대해서는 토지부담률을 최소화해야 할 것이며, 대규모 사업지구 주변에 입지한 지구들에 대하여 사업 우선순위 산정 시 상위 등급을 부여하고 각각의 주변 택지개발사업과 연계하여 사업추진을 진행하는 것이 옳을 것으로 판단된다. 평균적으로 지구단위계획을 수립하면 개발가능한 연면적이 약 20~40% 정도 증가될 것으로 나타나고 있지만 사실 개발가능한 가치분 면적은 그리 많지가 않으므로, 기

존 과다하게 확보된 기반시설 면적을 조정하고 적정한 양의 기반시설을 확보하도록 유도하고 가처분 면적을 추가적으로 확보해 개발제한구역 내 취락정비를 위해 저밀주거지로 유도하는 등 지역의 여건에 따라 관리방향의 전환이 필요하다.

마지막으로, 해제 취락의 기반시설 설치 지연에 따른 주민 불편이 지속되고, 개발밀도 제한으로 취락의 전면적 정비가 현실적으로 어려운 실정이므로 해제 취락의 주거환경을 신속하고 원활하게 정비(개발)할 수 있도록 관련 다음과 같이 추가적인 제도의 개선이 필요할 것으로 보인다.

먼저, 현재 해제 취락의 지구단위계획은 도로·공원 등 기반시설을 최소로 계획하였음에도 설치비용으로 약 10조 1,809억 원 이상 소요되리라 예상된다. 일선 지자체의 예산만으로는 사업집행의 한계로 장기미집행시설이 양산될 우려가 크고 단기간 내 주거환경의 개선 및 취락정비가 이루어지기 어려우므로 주민의 복지증진을 위한 각종 지원사업이 필요한 경우 개발제한구역 주민지원사업비를 지원할 수 있도록 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」의 개정 및 도시계획조례의 조속한 개정<sup>5)</sup>이 필요하다.

둘째, 취락정비 시 추가해제가 필요할 경우 시·군에 배분된 해제물량을 활용할 수 있도록 해야 한다. 몇몇 지자체는 도시개발사업을 통한 취락정비를 계획하고 있으나 나지 비율이 낮고 토지부담률 50% 초과로 사업성이 낮아 주민 참여가 저조하여 사업을 추진하지 못하는 경우가 나타나고 있다. 그러므로 해제율의 범위 내에서 또는 해제율을 일정 부분 초과하는 범위 내에서 추가해제를 허용해줄 필요가 있다.

마지막으로 집단취락 정비지원을 통한 주민주도의 자력개발 활성화로 계획적인 취락정비 및 지자체 재정적 부담 해소와 주거환경 개선이 필요하고 시범사업 대상으로 자력정비 추진이 가능한 지역을 우선적으로 선별하여 국비, 주민지원사업비, 도시정비기금, 도시개발특별회계, 도시활력증진사업 지특회계 등을 지원해 사업화할 수 있는 기반을 마련해줄 필요가 있다. 또한 집단취락 정비를 위한 합리적인 계획 및 지원 기준을 마련하고 조속한 법 개정을 통해 적절한 사업성과 공공성의 조화를 유도할 수 있도록 정부와 지자체 차원의 적극적인 지원도 필요하다.

#### 참고문헌 •••••

경기도, 2013a. 경기도 개발제한구역 해제 집단취락 정비를 위한 계획기준. 수원: 경기도.  
 \_\_\_\_\_, 2013b. 21개 시·군 개발제한구역 집단취락 해제현황. 수원: 경기도.  
 국토해양부, 2010. 개발제한구역 해제취락 정비방안. 과천: 국토해양부.  
 김성렬, 2006. 개발제한구역내 집단취락 우선해제지역 지구단위계획의 실태에 관한 연구. 석사학위논문, 서울시립대학교.  
 문창엽, 2002. 개발제한구역내 집단취락 관리를 위한 취락특성별 유형분류 연구. 국토계획 37권, 7호: 45-63.  
 박지선, 2012. 성남시 개발제한구역내 우선해제 집단취락 변화 특성 연구. 석사학위논문, 서울시립대학교.  
 이규상, 2009. 개발제한구역 해제지역의 지구단위계획 수립 개선방안에 관한 연구: 서울시 집단취락 지역을 중심으로. 석사학위논문, 명지대학교.  
 이희희, 2010. 경기도 개발제한구역 해제집단취락 정비방안. 경기개발연구원. 수원: 경기개발연구원.

5) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제42조2(2012년 4월 12일 개정). 해당 지구단위계획구역 안의 기반시설이 충분할 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시군구에 지정된 고도지구, 역사문화환경 보전지구, 방재지구 또는 기반시설이 취약한 지역으로서 시도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역에 기반시설을 설치하거나 기반시설의 설치비용을 부담하는 것으로 갈음할 수 있음-용도지역 변경에 따른 구역 외 가치상승분에 대한 기반시설의 설치비용 지원.

※ 경기도 도시계획조례 제6조3(2013년 8월 5일) 개정: '기반시설 취약지역'에 개발제한구역에서 해제된 취락이 반영되어 개정되었음.

\_\_\_\_\_. 2012. 개발제한구역 대규모 해제집단취락의 개발방향. GRI 정책제안. 수원: 경기개발연구원

윤정중, 최상희. 2013. 개발제한구역 해제취락 유형분석을 통한 취락정비방안 연구. *LHI journal of land, housing, and urban affairs* 4, no.1: 77-87.

한국개발연구원. 2012. 임대형(BTL)민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령 연구. 세종: 한국개발연구원.

- 논문 접수일: 2014. 10. 8
- 심사 시작일: 2014. 10. 24
- 심사 완료일: 2015. 2. 26

---

## 요약

주제어: 집단취락, 도시개발사업, 환지방식, 전면매수방식, 개발제한구역

본 논문에서는 집단취락의 현황 및 문제점을 살펴보고 효율적 정비를 위한 다양한 사업방식 등을 검토하였다. 이를 통해 집단취락 정비를 촉진할 수 있는 방안을 마련하고 제도개선방안을 제시하고자 하였다. 우선, 의왕시와 구리시 10개 취락을 대상으로 사업추진방식을 검토한 결과 도시정비사업보다 도시개발사업이 적합한 것으로 나타났다. 환지방식과 전면매수방식에 의한 사업성 검토 결과, 10곳 중 1곳만이 두 가지 사업방식이 가능한 것으로 나타났으며, 나머지 9개 취락은 환지방식으로 사업을 추진하는 것이

적합한 것으로 나타났다. 집단취락은 전반적으로 토지보상비 과다 및 개발밀도 제한 등에 따른 사업성 결여로 사업추진의 한계가 있어 환지방식을 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 특히, 전면매수방식은 취락별 개발 여건에 따라 사업성에 차이를 보이고 있었다. 마지막으로 집단취락 내 미집행 도시계획시설 폐지, 개발제한구역 추가해제 등 적정 사업성 확보를 위한 제도개선이 필요하며 공공성의 조화를 유도할 수 있도록 정부차원의 적극적인 지원이 필요하다.