



이주자택지의 원주민 재정착 효용성에 관한 연구*

An Analysis on the Effectiveness of Migrant Housing Sites Based on the Resettlement Cases of Existing Residents

박장순** · 김지엽***

Park, Jang-Soon · Kim, Jeeyeop

Abstract

This study investigates cases of lots for multi-family housing with retail stores, assigned in three new towns (Namyangju Byeolnae, Gimpo Hangang, and Wirye) and apartment housing sites allocated in Sejong City. The investigation is achieved via an analysis of the relationship between exiting residents and the settlements via three aspects: exiting residents' resettlement rate, the resale characteristics, and resale influence factors. Through this analysis, it was found that the exiting residents' resettlement in lots allocated for multi-family housing (with a retail store) was at a rate of 20-30%, while the resettlement rate of the apartment housing site was 58.3%. In addition, the resale characteristics analysis showed that the resale period for migrant housing sites commonly occurs within a year (in the case of lots for multi-family housing with a retail store), while the migrants apartment association in Sejong City, which has received an apartment housing unit, has a resale period of at least three years from the time of moving to the apartment. The age group of the resettled residents showed that more than 75% of the residents was aged 60 or older (in the case of lots for multi-family housing with a retail store), while 79% of those resettling in apartments were in their 40s and 60s. Finally, the factors selected in terms of physical, planning, and economic aspects that are expected to affect the decision on whether to resettle were found to be largely non-correlated. The low resettlement rate of lots for multi-family housing with retail store found in this study suggests that it is necessary to reconsider its role as a migrant housing sites and their effectiveness in order to promote housing stability for existing residents. In addition, the resettlement rate of migrant apartments in Sejong City, which were supplied for the first time in Korea, is far higher than that of single-store complex housing sites, and the resale period is three years after the actual residence. It is estimated that using apartment housing sites has been identified as the possibility of an option for migration programs in the future. However, it is difficult to generalize the utility of apartment housing sites. Nonetheless, this study is significant in discovery that migrant housing sites, which have been used in migration programs for existing residents over the past decades, do not achieve the purpose of resettling existing residents ahead of the establishment of the third new town's relocation plan. Based on the results of this paper, it is hoped that various follow-up studies will be conducted so as to discovery various types of migrant housing, supplementary aspects of policy and institutional means, and factors that can affect the existing residents' future resettlement.

주제어 이주자택지, 원주민 재정착, 이주대책, 점포겸용단독주택용지, 이주민조합아파트

Keywords Migrant Housing Site, Existing Residents' Resettlement, Migration Program, Lot for Multi-family Housing with Retail Store, Migrants Association Apartment

* 이 논문은 국토교통부의 스마트시티 혁신인재육성사업으로 지원되었음.

** Doctoral Candidate, Department of Convergence Engineering for Future City, Sungkyunkwan University (First Author: js4726@naver.com)

*** Associate Professor, Department of Architecture / Convergence Engineering for Future City, Sungkyunkwan University (Corresponding Author: gb2850@skku.edu)

I. 서론

2018년 12월 19일 국토교통부는 「제2차 수도권 주택공급계획 및 수도권 광역교통망 개선방안」에서 15.5만 호의 주택공급계획과 함께 3기 신도시 3곳(남양주왕숙, 하남교산, 인천계양)을 발표하였고, 2019년 5월에는 추가로 신도시 2곳(고양창릉, 부천대장)을 발표하였다. 이로써 본격적인 3기 신도시 시대가 열리게 되었다.

3기 신도시는 「택지개발촉진법」에 따라 개발된 1기와 2기 신도시와는 달리 「공공주택특별법」에 따라 공공주택지구로 조성된다. 2020년 12월 현재 3기 신도시(공공주택지구) 중 3곳(남양주왕숙, 하남교산, 인천계양)은 지구계획 승인신청이 접수되어 관계 기관 협의가 진행 중이며, 다른 한편에서는 지구 내 원주민들의 보상절차가 진행 중이다. 보상절차가 마무리되면, 사업시행자는 원주민에게 이주자택지, 이주자주택, 이주정착금 중 하나를 선택하게 하고 이주대책을 수립·시행하게 된다.

그동안 신도시를 포함한 수많은 택지개발사업의 원주민 이주대책은 대부분 이주자택지로서 점포겸용단독주택용지를 공급해왔다. 점포겸용단독주택용지는 이주자택지 중에서도 비교적 투자 가치가 높기 때문에, 원주민들의 주거 및 생활안정을 도모하여 재정착을 제고에 기여할 수 있을 것으로 기대되었다. 이에 따라, 사업시행자나 원주민 모두 “이주대책 = 이주자택지 = 점포겸용단독주택용지”라는 무언의 인식이 자리 잡아 온 것도 사실이다. 그러나 최근 들어 위례, 세종 등 몇몇 신도시에서 상업용도의 과잉 공급으로 인하여 점포겸용주택 상가의 공실이 급증하고 임대료는 급락하는 등 원주민의 생계가 위협받고 있으며 고덕, 동탄2 등 일부 2기 신도시에서는 이주자택지 분양권 불법전매에 따른 집단 소송문제가 심각한 상황이다. 또한, 점포겸용단독주택용지 내 법정 부설주차장 설치대수보다 거주자와 점포방문객 차량의 주차 수요가 많기 때문에 주차장 부족 문제와 이에 따른 보행환경과 주거환경의 질적 하락 등 점포겸용단독주택용지의 물리적인 한계도 끊임없이 제기되고 있다. 반면, 비교적 좋은 평가를 받고 있는 이주자택지 사례로써 국내 최초로 공동주택용지가 제공된 세종 행정중심복합도시의 이주민조합아파트는 시행 및 입주 후부터 현재까지 주민의 만족도와 정착률이 높은 것으로 알려져 있다. 이러한 공동주택용지의 경우 점포겸용단독주택용지의 가장 큰 난제인 주차장 부족문제를 지하 공동개발로 해결할 수 있으며, 주거전용단지로서 보다 쾌적한 정주환경을 누릴 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 지금까지 추진된 택지개발사업에서 원주민에게 공급한 이주자택지가 그 본래의 취지에 맞게 원주민 재정착에 기여하고 있는지에 대해서는 명확하지 않다. 물론, 설문조사를 바탕으로 원주민이 이주대책에 대해 불만족한다거나 이주자택지가 원주민에게 도움이 되지 않는다는 선행연구들은 있었으나 원주민 재정착 관점에서 이주자택지의 효용성에 대한 실증분석과 연구는 없었다. 따라서, 3기 신도시 이주대책 수립을 앞둔 현시점에

서 원주민의 재정착을 제고하기 위해 그동안 공급해 온 이주자택지의 효용성을 점검해 볼 필요가 있다.

이에 본 연구는 앞서 조성된 2기 신도시 내 점포겸용단독주택용지와 공동주택용지 사례를 바탕으로 원주민의 재정착이라는 관점에서 이주자택지의 효용성을 분석하고 3기 신도시의 원주민 이주대책을 위한 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 원주민 이주대책 관련 법제도

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(2020.10.8. 시행)(이하 “토지보상법”)에서는 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실보상에 관한 사항을 규정하고 있다. 동법 제78조에 따르면 사업시행자는 공익사업 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 위해 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다. 이에 따라 사업시행자는 별도의 이주 및 생활대책 수립지침을 마련하고 있다.

한국토지주택공사(2019)의 「이주 및 생활대책 수립지침」(2019. 10.30. 시행)에 따르면 이주대책 대상자는 가옥소유자와 세입자로 나뉘는데, 가옥소유자는 기준일(공람공고일) 이전부터 보상계약체결일 또는 수용재결일까지 당해 사업지구 내 허가가 옥을 소유하면서 계속 거주하는 자(수도권지역은 기준일 1년 전부터 가옥을 소유하고 거주한 자)로서, 손실보상을 받고 해당 사업시행으로 이주하는 자로 정하고 있다. 일반적으로 가옥소유자에 대한 이주대책 시행방법으로는 이주자택지 공급, 이주자주택 공급, 이주정착금 지급 방법이 있으며 대상자는 이 중 한 가지만 선택할 수 있다. 이주자주택은 일반분양가에서 이주자주택의 대지면적에 해당하는 생활기반시설 설치비를 차감한 금액을 기준으로 공급된다. 이주정착금은 사업지구 밖으로 이주하고 주민등록이전 확인이 된 경우에 한해 주거용 건축물에 대한 평가액의 30%에 해당하는 금액을 최소 6백만 원에서 최대 1천 2백만 원까지 지급받을 수 있다. 원주민이 지구 내에 재정착할 수 있는 방법은 이주자택지나 이주자주택을 공급받는 경우인데 이주자택지의 공급시기가 이주자주택의 공급시기보다 빠르다. 이 외에도 가옥 소유주는 주거이전비와 이사비를 지급받을 수 있으며 세입자는 별도의 이주대책 없이 주거이전비와 이사비만 지급받을 수 있다. 현 제도상 사업시행자가 가옥소유자에게 공급하는 이주자택지의 유형은 주거전용단독주택용지(블록형 단독주택용지 포함), 점포겸용단독주택용지, 공동주택용지가 있으며, 1세대 1필지 공급을 원칙으로 하되, 블록형 단독주택용지와 공동주택용지는 이주자택지 공급대상자가 결성한 조합에 한하여 공급하고 있다. 토지 공급가격은 택지조성원가에서 토지보상법 제41조의2에 따른 생

활기본시설 설치비를 제외한 금액을 기준으로 하며, 용지별 공급 기준면적을 초과하는 면적에 대해서는 감정평가한 금액으로 공급한다. 가옥소유자가 이주대책 중 점포겸용단독주택용지가 아닌 다른 대책을 선택할 경우 생활대책의 일환으로 상가용지 27m²를 공급받을 수 있다. 다만, 점포겸용단독주택용지는 주택과 상가가 복합된 주택 건축이 가능하므로 이주대책과 생활대책 마련이 된 것으로 보고 생활대책 수립대상자에서 제외하고 있다(Figure 1).

이러한 이주대책에 대한 여러 방안들 중에서 그동안 원주민은 이주주택지의 점포겸용단독주택용지를 중점적으로 선택해 왔고, 사업시행자도 수요에 따라 점포겸용단독주택용지 위주로 집중 공급해 왔다.

2. 선행연구 검토

1) 이주대책 연구

이주대책에 관한 연구는 이주대책 자체에 대한 문제점과 개선 방안을 제시한 연구가 많은데, 손실보상 측면의 법이론적 접근연구가 대부분이다. 김원보(2005)와 박필·성주환(2016)은 공익사업에 따른 이주대책의 문제점을 법령, 헌법재판소 결정례, 판례를 중심으로 이주대책의 법리 해석 및 이주대책 실태를 분석하고 문제점과 개선방안을 제시하였다.

이주대책으로서 이주주택지와 관련된 연구는 이승용(2007), 여옥경·김은유(2012)가 있다. 이승용(2007)은 화성향남1,2지구 원주민을 대상으로 설문조사를 통해 원주민들 대부분이 개발보상에 대해 불만족하고 원주민이 토지보상, 이주대책, 생활대책 선정과정에서 경제적 가치를 우선으로 선택하며, 이주주택지의 경우에도 이주대상지로서보다 일반인 투자대상으로 이용하는 성향이 높은 것을 밝혀냈다. 여옥경·김은유(2012)는 이주대책으로서 국내 최초 공급된 행정복합도시 아파트건설용지 사례분석을

통해 이주대책으로서 이주자아파트 건설 시행의 문제점과 해결 방안을 제시하였다.

2) 원주민 재정착 연구

원주민 재정착에 관한 연구는 주거환경개선사업 및 주택재개발사업 등 도시정비사업지구 내 원주민을 대상으로 한 연구는 많으나, 이러한 사업지구 내 원주민이 불량한 주거환경개선의 필요성과 주민의 의지가 반영된 경우로서 3기 신도시와 같이 원주민의 의지와 상관없이 공익사업에 따라 전면수용방식으로 추진되는 사업지구 내 원주민과는 차이가 있다는 점에서 관련 연구는 제외하였다.

대규모 공익사업에서의 원주민 재정착에 관한 연구는 임미화·이상엽(2007), 김우철(2008), 윤정란 외(2010), 윤정란·정대운(2011)이 있지만, 대부분 설문조사 등을 통해 원주민의 재정착 의지 및 재정착 영향요인 등을 분석하고 원주민 재정착 제고를 위한 방안을 제시하였다. 임미화·이상엽(2007)은 판교택지개발지구의 면담조사와 설문조사를 통해 이주대책의 문제점을 제기하고 원주민의 재정착여건을 높이는 방안을 제시하였으며, 김우철(2008)은 판교신도시 주민을 대상으로 설문조사를 통해 재정착에 영향을 주는 요소를 분석하고 택지공급실태분석을 바탕으로 이주대책의 문제점을 파악하고 개선점을 제시하였다. 윤정란 외(2010), 윤정란·정대운(2011)은 물리적·경제적·사회문화적 측면에서 접근한 주거안정성 평가척도와 측정지표를 정립한 후 관계자 및 전문가 인터뷰를 통해 세종시의 보상 및 이주대책 관련 주요 이슈를 파악하고, 세종시 건설사업지구 내외에 거주하는 원주민을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 원주민 재정착에 영향을 미치는 요인을 규명하였다. 해당 연구에서는 인문·사회·경제·주거·기타 요인들과 원주민의 재정착계획 유무 관계를 파악하여 주거안정성 결정에 영향을 미치는 요인 5가지를 도출하고 이를 근거로 원주민 지원대책의 방향을 제시하였다.

원주민의 재정착률을 분석한 연구는 김유미(2005)가 유일하다. 김유미(2005)는 1993년부터 2004년까지 한국토지공사에서 시행한 67개 사례지구를 대상으로 택지계획요소 중 재정착률과 관련 있을 것으로 추정되는 통계자료로 상관분석을 실시하였다. 재정착률은 지구별 이주단지 공급 필지수에서 당해 지역에서 명의변경한 필지수를 제외한 필지수를 백분율로 산정하였는데, 지역별 특성에서 수도권의 평균 재정착률이 43.9%, 비수도권지역은 평균 54.2%로 나타났고, 시기별 특성에서는 1990년 이전 평균 78%, 1991~1995년 평균 43.6%, 1996년 이후 35.1%로 파악하여 최근으로 올수록 원주민의 재정착 여건이 어려워지고 있음을 발견하였다. 또한, 토지공사 보상사업소를 통해 원주민 설문조사를 실시하여 재정착에 영향을 미치는 요인을 분석하고 정책적 시사점을 제시하였다. 김유미(2005)의 연구 이후 대규모 택지개발사업지구 내 이주주택지에 대한 원주민의 재정착률 분석이나 그 효용

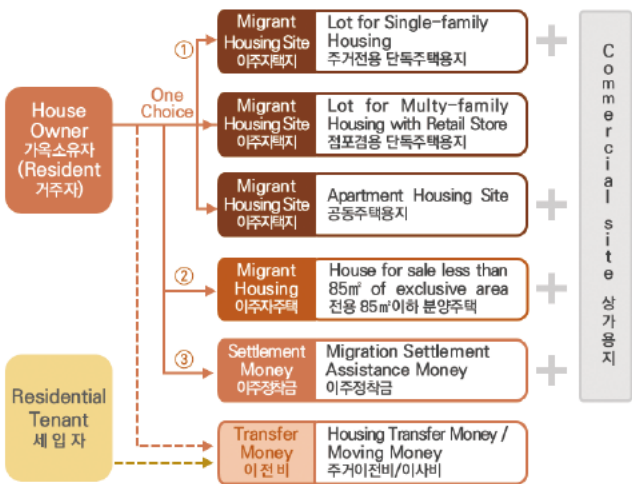


Figure 1. Migration Programs for House-owners and Residential-tenants (Korea Land & Housing Corporation)

성에 대한 연구는 없었다. 김유미(2005)의 연구에서도 해당 연구의 대상은 1993년에서 2004년까지 시행된 지구로서 2기 신도시는 포함되어 있지 않다. 여옥경·김은유(2012)는 이주자택지로서 국내 최초로 행정중심복합도시에 공급된 아파트건설용지에 대해 연구하였으나, 이는 해당 용지의 효용성 측면이 아닌 이주자아파트 건설 시행 측면에서의 문제점과 개선방안을 제시하였다.

본 연구는 3기 신도시와 인접한 곳에 위치한 2기 신도시에서 원주민에게 공급한 이주자택지를 대상으로 하며 이주자택지 중 점포겸용단독주택용지 외에도 공동주택용지의 재정착률을 분석한다는 점에서 김유미(2005) 연구와 차별성이 있다. 또한, 이주자택지의 공동주택용지를 연구대상으로 한 여옥경·김은유(2012)가 시행의 관점으로 접근했다면 본 연구는 실증을 통한 재정착률 관점으로 접근하였다.

III. 연구 대상지와 분석방법

1. 연구 대상지 선정 및 분석자료

3기 신도시 중 1차로 발표되어 지구지정된 남양주왕숙, 인천계양, 하남교산이 위치하는 행정구역 또는 인접지역에 위치한 2기 신도시 사례 3곳(남양주별내, 김포한강, 위례)을 선정하고, 한국토지주택공사가 지구 내 원주민에게 공급한 이주자택지의 공급토지내역을 자료로 활용하여 원주민의 재정착 실태를 분석하였다. 여기서 2기 신도시의 이주자택지는 모두 점포겸용단독주택용지로 공급되었다. 반면 세종시 행정중심복합도시는 이주자택지로 점포겸용단독주택용지를 공급하지 않고, 주거전용단독주택용지와 국내 최초로 공동주택용지를 공급하였으며 현재까지 2개 블록에서 이주민조합아파트 개발이 시행되었다. 본 연구에서는 2014년 입주 후 어느 정도 주거의 안정화가 되었다고 판단되는 1차 이주민조합아파트¹⁾인 '가재마을 9단지 한신희플러스 리버파크'를 공동주택용지의 연구대상으로 선정하였다(Table 1).

본 연구의 대상인 이주자택지는 이주대책 수립대상자 중 가옥소유자에게 공급하는 것이므로 본 연구에서 사용된 원주민의 범주는 가옥소유자로 한정하였다.

2. 분석방법

지구별 이주자택지의 재정착률 분석은 최초로 공급받은 계약자의 변동유무 확인을 통해 재정착 여부를 파악하고, 전체 소유자 대비 전매가 없는 소유자수의 비율을 재정착률로 보았다. 점포겸용단독주택용지의 경우 공급내역 상 계약체결일로부터 소유권 이전일까지 매매 및 증여 등 명의변경이 일어나지 않은 필지의 소유자를 재정착한 원주민으로 보았다. 토지소유권이 이전된 이후에도 주택 건축 및 실입주를 해야 완전한 재정착으로 볼 수 있

Table 1. Cases and analysis data

Case	Supply contract 공급계약 ~ Final agreement 최종약정 (Ownership transfer 소유권이전)	Analysis data	
		Lot for multi-family housing with retail store 점포겸용주택용지	Apartment housing site 공동주택용지
Namyangju Byeolnae	2007~2011 (2013)	509 lots	-
Gimpo Hangang	2008~2012 (2013~2015)	354 lots	-
Wirye	2012~2015 (2018)	156 lots	-
Sejong Administrative City	2009 (Completion 2014)	-	1-3 Living zone M8 (Hanshin-hue plus Riverpark in Gajae village 9) The total of 955 households - Association member 636 - General 319

으나, 해당 사항을 확인할 수 있는 자료가 없어 본 연구에서는 토지소유권 이전일까지를 기준으로 재정착 여부를 분석하였다.

공동주택용지의 경우, 최초 이주민아파트조합원과 현재 시점의 등기부등본 상 주택소유자를 대조하여 변동유무를 확인하고 변동이 없는 경우를 원주민이 재정착한 것으로 보았다.

한편 원주민이 점포겸용단독주택용지를 공급받은 후 전매하거나 조합원으로서 공동주택용지의 아파트 시행 후 공급받은 주택을 전매한 경우 그 전매특징에 대해 분석해 보고자 한다. 이를 위해, 계약체결일 또는 입주시점으로부터 매매시점까지의 소요기간을 분석하여 원주민이 점포겸용단독주택용지를 공급받거나 이주민조합아파트를 분양받은 후 정착여부를 결정하고 전매하는 시점을 파악하였다. 또한 전매특징 분석을 위해 전매한 원주민의 연령대를 분석하고자 하였으나, 자료의 한계가 있어, 전매하지 않고 정착한 원주민의 연령대를 비교·분석하여 그 특징을 도출하였다.

또한, 본 연구에서는 점포겸용단독주택용지 또는 공동주택에서 원주민이 정착 또는 미정착을 결정하는 데 영향을 미칠 것으로 추정되는 물리적, 계획적, 경제적 측면의 요소를 선정하고 그 상관관계를 분석하였다. 분석을 위해 선정한 지표는 <Table 2>와 같으며, 다음과 같은 가설을 설정하였다. 첫째, 물리적 측면에서 점포겸용단독주택용지의 위치 또는 아파트 주동이나 호실의 위치가 좋은 곳일수록 정착률이 높을 것이다. 둘째, 계획적 측면에서 해당 용지에 허용된 밀도 및 허용가구수 등 지구단위계획 조건이 좋은 곳일수록 정착률이 높을 것이다. 셋째, 경제적 측면에서

Table 2. Analytical indicators by migrant housing site

Classification		Lot for multi-family housing with retail store 점포겸용단독주택용지	Apartment housing site (Apartment) 공동주택용지(아파트)
Existing residents' resettlement rate 원주민재정착률		The number of parcels with no name change, such as trading and gifts, compared to the total number of parcels from the date of signing the contract to the day before the transfer of ownership	The number of existing residents who have not changed compared to the total number of members by comparing the original existing residents' members with the homeowners in the current register
Resale feature 전매특징	Time of change of owner 명의변경시점	Period from the date of contract to the time of sale	Period from the time of move-in to the time of sale
	Age group 연령대	Age group of existing residents who settled without reselling (No information on resold existing residents)	Resold existing residents Age Group Age group of existing residents who settled without reselling
Factors influencing resale 전매영향 요소분석	Physical aspects 물리적 측면	The location of lot -	The location of apartment dong/ho Housing size (supply area)
	Planning aspects 계획적 측면	District unit plan (number of allowed households, etc.)	-
	Economic aspects 경제적 측면	Land supply price	-

토지공급가가 낮은 곳일수록 정착률이 높을 것이다.

IV. 분석결과

1. 점포겸용단독주택용지

1) 원주민 재정착률 분석

지구별 원주민에게 공급한 점포겸용단독주택용지의 계약체결 시점부터 소유권 이전일까지의 소유자 변동사항을 분석한 결과, 전매하지 않은 소유자의 비율(이하 재정착률)은 남양주별내 19.6%, 김포한강 24.6%, 위례 33.3%로 3개 지구 모두 35% 이하의 매우 낮은 수준으로 나타났다. 그 이후 건축 및 실 입주까지의 정착을 고려하면 실제 원주민의 재정착률은 훨씬 낮아질 것으로 예상된다. 한편, 원주민 중 고령비율이 높은 점을 감안하여 증여 및 상속까지 재정착의 범주에 포함할 경우 지구별 재정착률은 남양주별내 31.6%, 김포한강 29.1%, 위례 56.4%로 높아지나, 남양주별내와 김포한강은 여전히 30% 수준이며, 위례는 50% 이상으로 2개 지구에 비해 월등히 높게 나타난다(Table 3, 4).

이는 몇 가지 측면에서 개연성을 유추해 볼 수 있는데, 첫째 입지 특성상 서울 근접성에 따른 투자가치가 높아 원주민 상당수가 전매하지 않고 소유한 것으로 판단된다. 둘째 점포겸용단독주택용지의 공급시기 및 공급 당시의 사회적 분위기 차이에 따른 결과로 판단된다. 남양주별내와 김포한강의 경우 지구 내 점포겸용단독주택용지의 계약부터 최종 약정시기가 각각 2007~2011과 2008~2012로 비슷한 시기에 이루어졌다면, 위례는 2012~2015년으로 시기상 나중에 이루어졌다. 당시 원주민뿐만 아니라 일반인

들 사이에서도 점포겸용단독주택용지를 “청약로또”로 부르며 전국적으로 과열양상이 나타났던 것을 고려하면 위례의 원주민 재정착률이 다른 2개 지구에 비해 높게 나타난 이유를 어느 정도 이해할 수 있다. 그 외 부수적인 관계성을 파악하기 위해서는 원주민의 재정착에 영향을 미치는 요소에 대한 분석이 필요하다.

2) 전매특징 분석

점포겸용단독주택용지를 최초 공급받은 후 전매한 원주민을 대상으로 전매시기를 분석한 결과, 계약 후 1년 미만에 집중 발생하는 것으로 나타났다. 지구별 1년 미만에 발생한 전매를 살펴보면, 남양주별내 33.9%, 김포한강 54.6%이며 두 지구에 비해 상대적으로 전매율이 낮았던 위례는 75.0%로 월등히 높게 나타났다. 1년 미만 시점에 전매율이 집중적으로 높게 나타나는 것은 원주민이 토지 공급 계약 후 토지비 납부, 건축비 및 건설리스크 등에 대한 부담이 내재함과 동시에 현장에서 형성되는 프리미엄 영향이 크게 작용한 결과라고 추정되나, 본 연구의 결과만으로는 그 관계를 직접적으로 분석하기에는 한계가 있다.

또한 점포겸용단독주택용지를 수분양 후 전매하지 않고 지구 내 재정착한 원주민의 연령대를 분석한 결과, 3개 지구 모두 정착 원주민의 75% 이상이 60세 이상의 고령층이며 이 중 남양주별내의 정착원주민의 70%가 60대와 70대에 집중하는 것으로 나타났다. 특이사항으로 위례는 40대의 비중이 13.5%로 남양주별내와 김포한강에 비해 다소 높게 나타났다(Table 3, 4).

3) 전매 영향요소 분석

이주주택지로서 점포겸용단독주택용지는 공급신청을 한 원주

Table 3. Analysis result of lots for multi-family housing with retail store by case

Classification		Namyangju Byeolnae	Gimpo Hangang	Wirye		
Existing residents' resettlement rate 원주민 재정착률	Total	509 (100.0%)	354 (100.0%)	156 (100.0%)		
	Number of lots 필지수	No resale 전매 없음	100 (19.6%)	87 (24.6%)	52 (33.3%)	
		Resale 전매	348 (68.4%)	251 (70.9%)	68 (43.6%)	
		Gift / Inheritance 증여/상속	61 (12.0%)	16 (4.5%)	36 (23.1%)	
Time of change of owner 명의변경 시점	Less than a year	118 (33.9%)	137 (54.6%)	51 (75.0%)		
	1~3 years	77 (22.1%)	48 (19.1%)	12 (17.6%)		
	3~5 years	124 (35.6%)	42 (16.7%)	5 (7.4%)		
	More than 5 years	29 (8.3%)	24 (9.6%)	-		
	Total	348 (100.0%)	251 (100.0%)	68 (100.0%)		
Resale feature 전매 특징	Age group 연령대 (재정착)	Under 30 years old	-	-	-	
		30~40 years old	-	-	-	
	40~50 years old	3 (3.0%)	1 (1.2%)	7 (13.5%)		
	50~60 years old	13 (13.0%)	14 (16.1%)	5 (9.6%)		
	60~70 years old	40 (40.0%)	27 (31.0%)	14 (26.9%)		
	70~80 years old	30 (30.0%)	25 (28.7%)	15 (28.8%)		
	80 years old or older	14 (14.0%)	20 (23.0%)	11 (21.2%)		
	Total	100 (100.0%)	87 (100.0%)	52 (100.0%)		
Physical aspects	The location of lot 필지위치	See Table 5.				
		Building coverage ratio 건폐율	60%	60%	60%	
Factors influencing resale 전매 영향 요소	Planning aspects	District unit plan 지구 단위 계획	Highest floor number 최고층수	4 stories	4 stories	4 stories (pilotti parking included)
			Number of household allowed per lot 필지당 가구수	7 households or less	5 households or less	5 households or less
			Allowance ratio of neighborhood living facilities 근생허용비율	40% or less of total gross floor area	40% or less of total gross floor area	40% or less of total gross floor area
		Economic aspects	Average land supply price (won/m ²) 평균 토지공급가	1,476,000	1,439,420	2,918,196

Data source: Korea Land & Housing Corporation. Internal data(Land supply details of migrant housing site by district)

민에 대해 추천방식으로 개별필지를 공급한다. 이 경우 원주민은 추천받은 필지에 대해 전매 또는 정착 여부를 결정할 때 필지의 위치, 토지 개발가능조건, 토지가 등 물리적, 계획적, 경제적 측면에서의 조건을 가장 많이 고려할 것으로 보고, 각 요소와 전매와의 상관관계를 분석하였다.

먼저 물리적 측면에서의 필지 위치가 전매에 영향을 미치는지

를 살펴보기 위해 각 지구별 전매가 일어난 필지의 위치를 조사하였다(Table 5). 일명 원주민 사이에서 몹이 좋은 곳으로 여겨지는 간선변, 코너부 필지는 1층 점포의 접근성과 시인성이 좋아 장사가 잘 되고 이는 원주민의 주생계수단인 임대료와도 직결되어 재정착의 고려요소가 되기도 하며 동시에 부동산 투자자들에 의해 프리미엄의 가치가 높아 전매의 고려요소가 되기도 하는 곳이다.

Table 4. Comprehensive analysis result of lots for multi-family housing with retail store

Classification		Analysis result
Existing residents' resettlement rate	-	19.6~33.3% very low level, 29.1~56.4% including inheritance/gift
Resale feature	Time of change of owner	A large portion of the resale lot has been concentrated in less than a year, and 56.0~92.6% of the total resale within three years.
	Age group	76.9-84.0% of existing residents are elderly people in their 60s or older
Factors influencing resale	Physical aspects	No specific resale pattern according to location → No impact
	Planning aspects	Byeolnae districts with good district unit planning conditions such as floor area ratio and allowable number of households also have a high resale rate → No impact
	Economic aspects	The land supply cost of Namyangju Byeolnae and Gimpo Hangang is half of that of Wirye, but the resale rate is high → No impact

각 지구별 전매필지의 위치를 분석한 결과, 특정 전매 패턴이 나타나지 않는 것으로 보아 물리적 측면의 필지위치는 원주민이 전매여부 결정에 큰 영향을 주지 않는 것으로 해석된다(Table 4).

둘째, 계획적 측면에서 지구별 필지가 지닌 허용가구수, 건폐율, 용적률 등 지구단위계획이 전매에 영향을 미치는지를 살펴왔다. 3개 지구의 지구단위계획 조건을 보면 건폐율, 최고층수, 근생허용비율은 모두 동일하며, 용적률과 호당 가구수에서 차이가 있는 것을 알 수 있다. 남양주별내의 경우 타 지구에 비해 용적률이 200%로 가장 높고, 호당 가구수도 7가구까지 허용하는 등 원주민 입장에서 임대료 수익확보가 상대적으로 유리한 편이나 전매율은 68.4%로 높게 나타났다. 반면 위례의 경우 타 지구에 비해 용적률이 행정구역에 따라 150~180%로 더 낮음에도 전매율은 43.6%로 가장 낮게 나타났다. 따라서 필지가 지닌 계획적 요소가 원주민의 필지 전매여부 결정에 영향을 미치지 않는 것으로 해석된다(Table 3, 4).

셋째, 경제적 측면에서 필지의 토지공급가가 전매에 영향을 미치는지 살펴보았다(Table 3). 남양주별내와 김포한강의 평균 토지공급단가는 m²당 각각 148만 원과 144만 원으로 292만 원인 위례의 절반 수준이나 전매율은 68.4~70.9%로 높게 나타났다. 따라서 필지가 지닌 경제적 요소 역시 원주민의 필지 전매여부 결정에 영향을 주지 않는 것으로 해석된다(Table 3, 4).

2. 공동주택용지

1) 원주민 재정착률 분석

세종 행정중심복합도시(이하 세종)의 1차 이주민조합아파트인 가재마을 9단지 한신휴플러스 리버파크의 경우 이주민아파트조합이 공동주택용지를 계약한 시점의 조합원수는 636명이며, 주택 건설 후 2014년 4월 입주시점의 조합원수는 626명으로 10명이 감소하였다. 이 중 최초 조합원은 505명으로 입주시점의 원주민 정착률은 79.4%로 나타났다. 이후 2020년 4월 현재시점까지 최초 조합원의 거주여부를 파악하기 위해 해당 주택의 각 동·호수별

등기부등본 상의 소유자를 확인한 결과, 계약시점의 최초 조합원 중 현재까지 거주하고 있는 조합원은 총 371명으로 58.3%의 재정착률을 나타냈다. 이는 점포점용단독주택용지의 재정착률에 비해 월등히 높은 수치이다(Table 6, 7).

2) 전매특징 분석

원주민아파트조합이 공동주택용지를 공급받아 시행 후 조합원에게 주택분양 및 입주까지 조합원은 조합원수가 10명 감소하였고 일부 조합원은 지위 양도 등으로 조합원의 변동이 있었던 것으로 확인되었다. 아파트 준공 및 입주시점인 2014년 4월부터 2020년 4월까지 등기부등본 상의 소유자 변동내역을 살펴본 결과, 매매 및 조합원 양도 등으로 명의변경한 최초 조합원은 총 170명이며 이들의 명의변경한 시점을 살펴보면, 3~5년이 40.0%, 5년 이상이 31.8%로 전체의 71.8%가 3년 이후에 변경한 것으로 나타났다. 이 시기에 매매가 집중된 것은 양도세 감면혜택 조건인 거주기간 3년을 충족하기 위해 나타난 결과라고 추정할 수 있으나, 본 연구에서 그 개연성을 논하기에는 한계가 있다. 하지만, 조합원의 거주기간이 최소 3년 이상이라는 분석결과는 토지 수분양 후 1년 내 즉각적인 전매를 하는 점포점용단독주택용지와 비교할 때, 원주민이 공동주택용지를 공급받아 시행 및 공사한 기간이 고려되지 않은 기간이라는 점에서 단순하게 명의 변경하지 않고 현재까지 거주하는 조합원의 재정착률 58.3% 그 이상의 효과가 있는 것으로 이주자택지의 효용성 측면에서 상당히 의미 있는 결과라고 볼 수 있다.

한편, 전매조합원 170명과 최초 조합 가입 후 현재까지 거주하고 있는 정착조합원 371명의 연령대별 구성비를 살펴보면 전매조합원과 정착조합원 모두 40~60대에 각각 75.9%와 79%로 유사하게 집중되어 있으나 이 중 전매조합원의 경우 40~50대의 비율이 더 높은 반면, 정착조합원은 연령대가 높을수록 정착비율도 높은 것으로 나타났다. 특이사항으로 전매조합원의 경우 정착조합원에 비해 30대와 80대의 비율이 높은 것으로 나타났는데, 이는 경제력 부족과 고령에 따른 상속 및 증여 등의 형태로 지속 소유가 불가능해 전매하는 것으로 해석된다(Table 6, 7).

Table 5. Location map of the resale lots for multi-family housing with retail store by district

Case	Location map of resale lot for multi-family housing with retail store 점포겸용단독주택용지 전매필지 위치도	
<p>Namyangju Byeolnae</p> 		
Re-selling 348 lots out of a total of 509 houses for migrant housing site (68.4%)		
<p>Gimpo Hangang</p> 		
Re-selling 251 lots out of a total of 354 land for migrant housing site (70.9%)		
<p>Wirye</p> 		
Re-selling 68 lots out of a total of 156 land for migrant housing site (46.6%)		

Data source: Korea Land & Housing Corporation. Internal data (Land supply details of migrant housing site by district)

Table 6. Analysis result of Sejong 1st migrant association apartment (Hanshin-Hue Plus River Park in Gajae Village 9)

Classification		Analysis result					
Apartment housing site contract 계약시점 (2009.11)		Moving into house 입주시점 (2014. 4)		Current 현재시점 (2020. 4)			
				Resale 전매	No resale 전매없음		
Selling in association member 조합원분양	636	Total	626		626	456	
		The change member 변경조합원	121		36	85	
		The origin member 최초조합원	505 (Settlement 정착 79.4%)		134	371 (Settlement 정착 58.3%)	
Selling in general people 일반분양		329		106	223		
Total	-	955		276	679		
Time of change of owner 명의변경시점	-	1년 미만	1-3년	3-5년	5년 이상	계	
		5 (2.9%)	43 (25.3%)	68 (40.0%)	54 (31.8%)	170 (100.0%)	
Resale feature 전매 특성	Age group 연령대	Resale association member 전매 조합원		Settlement association member 정착 조합원			
		Under 30 years old	-	-			
		30~40 years old	16 (9.4%)	15 (4.0%)			
		40~50 years old	44 (25.9%)	86 (23.2%)			
		50~60 years old	47 (27.6%)	95 (25.6%)			
		60~70 years old	38 (22.4%)	112 (30.2%)			
		70~80 years old	9 (5.3%)	47 (12.7%)			
		80 years old or older	16 (9.4%)	16 (4.3%)			
		Total	170 (100.0%)	371 (100.0%)			
The location of apartment dong/ho		See Table 8.					
Factors influencing resale 전매 영향 요소	Physical aspects 주택규모	Supply area 공급면적	94m ²	112m ²	124m ²	149m ²	Total
		Supply quantity for association member 조합원 공급물량	13 (2.1%)	282 (45.0%)	206 (32.9%)	125 (20.0%)	626 (100.0%)
		Owner changed member 명의변경조합원	3 (1.8%) (23.1%)	79 (46.4%) (28.0%)	63 (37.1%) (30.6%)	25 (14.7%) (20.0%)	170 (100.0%) (27.2%)
		Planning aspects	The apartment land supplied from the standpoint of the existing residents is the same, so it is excluded from the analysis				
Economic aspects	The apartment land supplied from the standpoint of the existing residents is the same, so it is excluded from the analysis						

Data source: Korea Land & Housing Corporation. Internal data (Land supply details of migrant housing site in Sejong) Issuance of registered copies by each household (2020.4)

3) 전매 영향요소 분석

1차 이주민조합아파트는 조합원주택(626호)과 일반분양주택(329호)이 물리적으로 구분되지 않고 다양한 평형대, 호실 위치

등이 혼합되어 있다. 이주민아파트조합이 토지를 공급받아 시행 후 조합원에게 분양한 주택을 조합원이 정착하지 않고 전매한 경우, 물리적 측면에서 공급받은 동/호실의 위치가 전매에 영향을

Table 7. Comprehensive analysis result of migrant association apartment in apartment housing site

Division	Detail item	Analysis result
Existing residents' resettlement rate	-	58.3% of those who own and live a house from the time of the initial contract to the present without transferring members
Resale feature	Time of change of owner	When the name of the house is changed, 71.8% of the total for more than three years after moving in → Has the effect of settling down
	Age group	79.0% of existing residents' settlers are middle-aged in their 40s to 60s
Factors influencing resale	Location	No specific resale pattern according to the location of the apartment dong/ho → No impact (Compared to other dong, J-dong is much higher with a resale rate of 40.3%, but it has no other correlation)
	Physical aspects	
	Housing size	The housing size type supplied to members is the largest with type 112 at 45%, while type 124 has the highest resale ratio of 30.6%, and all other types are 20% or more. → No impact
	Planning aspects	Excluding analysis
	Economic aspects	Excluding analysis

미치는지 살펴보기 위해 각 주동 내 조합원 분양 물량과 조합원의 변동이 있는 전매호실 위치를 조사하였다(Table 8). 총 11개의 동 중 J동을 제외한 10개 동의 조합원 전매율은 20~30%대이나, J동은 40.3%로 전매율이 가장 높게 나타났다. 전매영향요소를 살펴보고자 J동의 위치, 향, 세대수, 최고층수 등을 타 동과 비교분석하였으나 특이사항은 발견되지 않았다. 따라서 주택의 위치 등 물리적 요소가 조합원의 주택 전매여부 결정에 영향을 주지 않는 것으로 해석된다(Table 7). 다음으로 주택의 규모를 살펴보았다. 조합원에게 공급된 주택의 평형대는 112형이 45.0%로 가장 많고 124형 32.9%, 149형 20%, 94형 2.1%로 비교적 다양한 평형대에 분포하는 것으로 조사되었다. 각 평형대별로 조합원의 전매비율을 살펴보면, 124형이 30.6%로 가장 많고, 다른 평형들은 모두 20%대로 현저한 차이 없이 유사한 수준에서 전매가 일어난 것으로 나타났다. 따라서 주택규모 역시 조합원의 주택 전매여부 결정에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 해석된다(Table 6, 7).

V. 결론

본 연구는 2기 신도시 3곳(남양주별내, 김포한강, 위례)의 점포점용단독주택용지와 세종시 이주자 공동주택용지 사례를 바탕으로 원주민의 재정착이라는 관점에서 원주민 재정착률, 전매특징, 전매영향요소 등 3가지 측면에서 원주민 정착여부와외의 관계분석을 통해 그 효용성을 밝히고자 하였다. 본 연구의 결론과 시사점을 요약하면 다음과 같다.

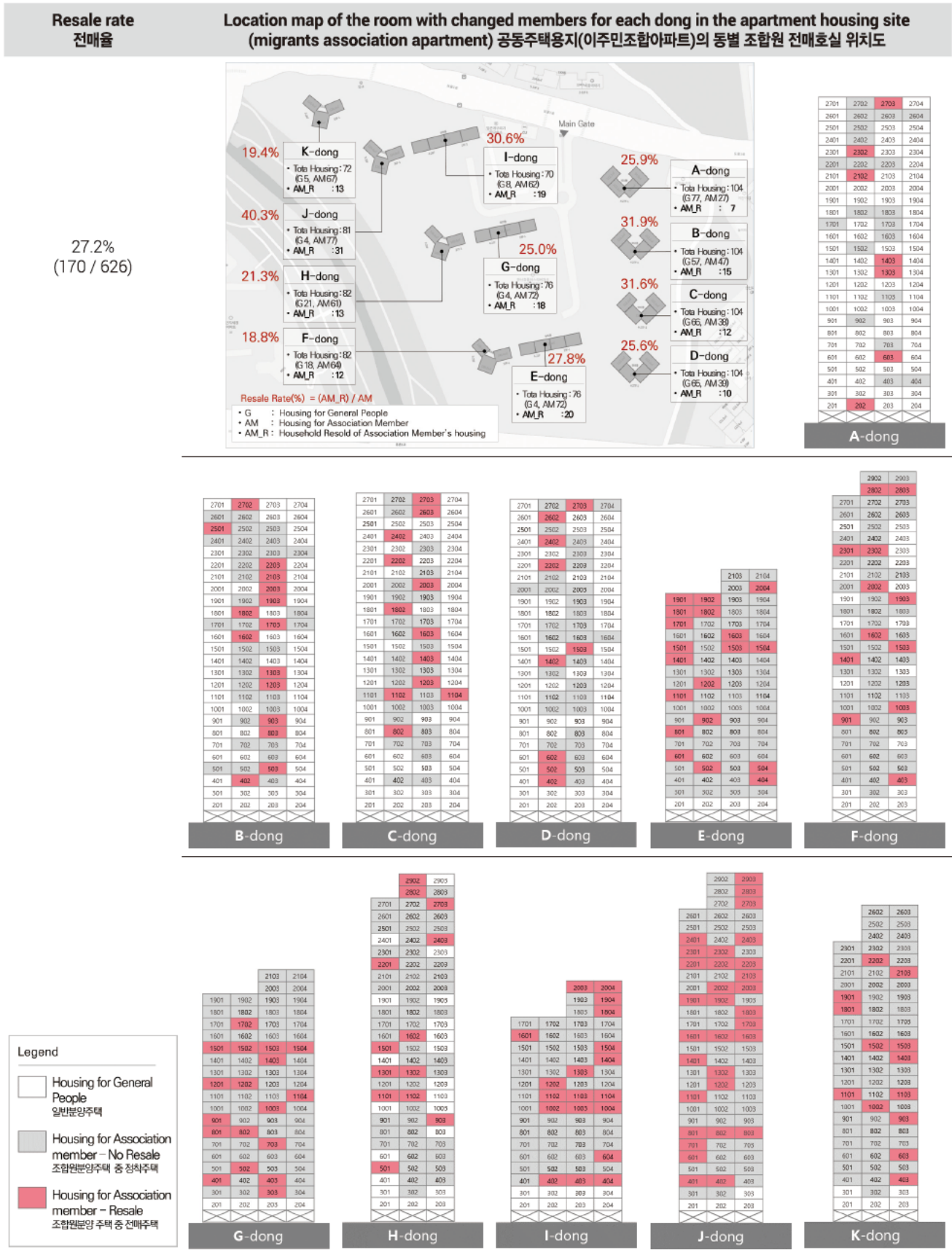
첫째, 용지별 원주민 재정착률을 분석한 결과 점포점용단독주택용지의 원주민 재정착률이 20~30%인 반면, 공동주택용지의 재정착률은 58.3%로 상당히 차이가 있음을 밝혀냈다. 이를 통해 이주대책으로서 공동주택용지의 가능성을 발견했다. 다만, 공동주택용지 공급사례가 비수도권지역인 세종시가 유일해 3기 신도시에 적용 시 유사한 효과가 있을지 예측하기 어렵다는 점과 세종

시처럼 원주민수가 많지 않은 타 지역에서는 공동주택용지 수분양을 위한 조합원수 충족요건 미달로 실현성이 낮다는 한계가 있다. 그럼에도 본 연구결과는 그동안 이주대책으로서 점포점용단독주택용지 위주로 공급해 온 현실에 비추어 보면 원주민의 재정착이라는 관점에서 점포점용단독주택용지의 기능적 효용성을 재고하고 보다 다양한 유형의 용지를 발굴하여 공급할 필요가 있음을 제기한다.

둘째, 이주자택지의 전매시점 분석에서 점포점용단독주택용지의 전매가 토지 수분양 후 1년 내 집중되는 반면, 공동주택용지의 공동주택은 전체 전매자의 71.8%가 입주 후 3년 이후에 전매하는 것으로 나타났다. 이주민아파트조합이 공동주택용지를 수분양 후 토지비 납부, 사업시행 및 공사기간 등 재정착을 위해 소요되는 대기기간을 감수하고도 원주민 다수가 최소 3년 이상 실거주했다는 점은 재정착률 58.3% 이상의 의미 있는 결과로 볼 수 있다. 추가적인 연구가 필요하지만, 결과 이면에는 실거주 기간 3년 이상 시 양도세 감면혜택 등 부동산정책의 영향이 작용했을 가능성도 배제할 수 없다. 이는 원주민 재정착 유도를 위해 이주자택지 공급이라는 물리적 수단뿐 아니라 정책적·제도적 규제수단도 함께 고려되어야 함을 시사한다.

셋째, 원주민의 재정착 여부 결정에 영향을 줄 것으로 예상하고 선정한 물리적, 계획적, 경제적 측면에서의 전매영향요소들은 전반적으로 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 먼저 물리적 측면의 접근으로 전매 필지 또는 주택의 위치를 분석한 결과, 위치와 관련된 전매패턴은 나타나지 않았으며, 공동주택의 평형도 크기에 상관없이 유사한 전매율을 나타냈다. 또한, 계획적 측면에서 지구단위계획의 제한요소들과 경제적 측면에서 토지공급가 역시 사례에서 뚜렷한 특징이 나타나지 않았다. 그러나 본 연구에서 설정한 원주민 재정착 영향 지표가 다소 한정적이고 그 외 부동산 경기, 원주민 가구특성 등과 같은 기타 영향 가능 요소들을 반영하지 못한 한계점이 있다.

Table 8. Location map of residential rooms in Sejong 1st migrant association apartment by Dong (Hanshin-Hue Plus River Park in Gajae Village 9)



The resale rate of members of the remaining 10 dong excluding J-dong is 18.8-31.9%, and J-dong 40.3%

Data source: Issuance of registered copies by each household(2020.4)

그럼에도 본 연구는 3기 신도시 이주대책 수립을 앞둔 현 시점에서 지난 수십 년간 원주민을 위한 이주대책으로 활용되어온 점포겸용단독주택용지가 원주민 재정착이라는 목적을 제대로 달성하지 못하고 있음을 밝혀냈다는 점에서 연구의 의의가 있다. 본 연구의 결과를 토대로 다양한 유형의 이주자택지 발굴 및 정책적·제도적 수단의 보완, 원주민 재정착 영향 가능요소 등에 대한 다양한 후속 연구가 지속적으로 이루어지길 기대한다.

주1. 2차 이주민조합아파트는 3-2생활권 M1블록에 시행(호려울3단지 신동아파트리예 4차), 총 713세대 공급(조합원분양 326세대, 일반분양 387세대)하여 2019년 준공, 입주완료.

인용문헌
References

1. 김우철, 2008. “공영택지개발에 따른 원주민 재정착 제고방안에 관한 연구-수도권을 중심으로”, 경기대학교 행정대학원 석사학위논문.
Kim, W.C., 2008. “A Study on the Increase of Original Residents Re-settlement from Public Land Development—Focus on the Metropolitan Area”, Master Dissertation, Kyonggi University.
2. 김원보, 2005. “이주대책의 문제점과 해결방안”, 「토지보상법연구」, 5: 39-73.
Kim, W.B., 2005. “The Problems of Solution of Migration Measures”, *Journal of Korean Association of Land Expropriation Compensation Law*, 5: 39-73.
3. 김유미, 2005. “택지개발지구의 원주민 재정착을 제고방안에 관한 연구-한국토지공사 1993년-2004년에 완공된 사례지를 중심으로”, 경원대학교 석사학위논문.
Kim, Y.M., 2005. “A Study on Increasing the Re-settlement Rate of Original Residents by the Land Residential Construction—Focused on the Land Residential Construction Cases of Being Completed of Korea Land Development (1993~2004)”, Master Dissertation, Kyungwon University.
4. 박필·성주환, 2016. “공익사업에 따른 이주대책제도의 문제점 및 개선방안”, 「부동산경영」, 13: 25-58.
Park, P. and Sung, J.H., 2016. “Issues & Improvements in the Migration Measure System of Public Works in Korea”, *Journal of Korean Real Estate Management Review*, 13: 25-58.
5. 여옥경·김은유, 2012. “이주대책으로 시행된 아파트건설용지 공급의 개선방안에 관한 연구”, 「토지공법연구」, 56: 191-206.
Yuh, O.K. and Kim, E.Y., 2012. “A Study on Improvement in the Provision of Construction Site for Apartment Buildings Enforced as a Measure for Migrating Inhabitants”, *Public Land Law Review*, 56: 191-206.
6. 윤정란·이상준·정대운, 2010. 「개발사업지구내 원주민 주거안정성 확보방안 연구」. 한국토지주택공사 토지주택연구원.
Yun, J.R., Lee, S.J., and Jung, D.W., 2010. *A Study to ensure Residential Stabilization of Original Residence in Development Project Area*, Land and Housing Institute.
7. 윤정란·정대운, 2011. “토지개발사업지구 원주민 특성과 재정착 결정요인 규명을 위한 기초연구-세종시를 대상으로”, 「국토계획」, 46(2): 43-55.
Yun, J.R. and Jung, D.W., 2011. “Study on the Determinants of Original Residents’ Resettlement in Combination with Their Characteristics in a Land Development Project”, *Journal of Korea Planning Association*, 46(2): 43-55.
8. 이승용, 2007. “수도권 신도시 개발에 따른 원주민 생활변화에 관한 연구-화성, 향남 거주민을 중심으로”, 단국대학교 경영대학원 석사학위논문.
Lee, S.Y., 2007. “A Study on the Changes in Native Citizens’ Life-style Resulting from New Town Development”, Master Dissertation, Dankook University.
9. 임미화·이상엽, 2007. “판교택지개발지구 원주민 재정착 제고방안에 관한 연구”, 「주택연구」, 15(2): 53-72.
Lim, M.H. and Lee, S.Y., 2007. “A Study on the Resettlement Promotion of Original Inhabitant in Pan-Gyo New Town Development Project”, *Housing Study Review*, 15(2): 53-72.
10. 한국토지주택공사, 2019. “이주 및 생활대책 수립지침”. Korea Land and Housing Corporation, 2019. “Guidelines for Establishing Migration and Living Measures”.

Date Received 2020-12-26
Date Reviewed 2021-02-15
Date Accepted 2021-02-15
Date Revised 2021-03-08
Final Received 2021-03-11