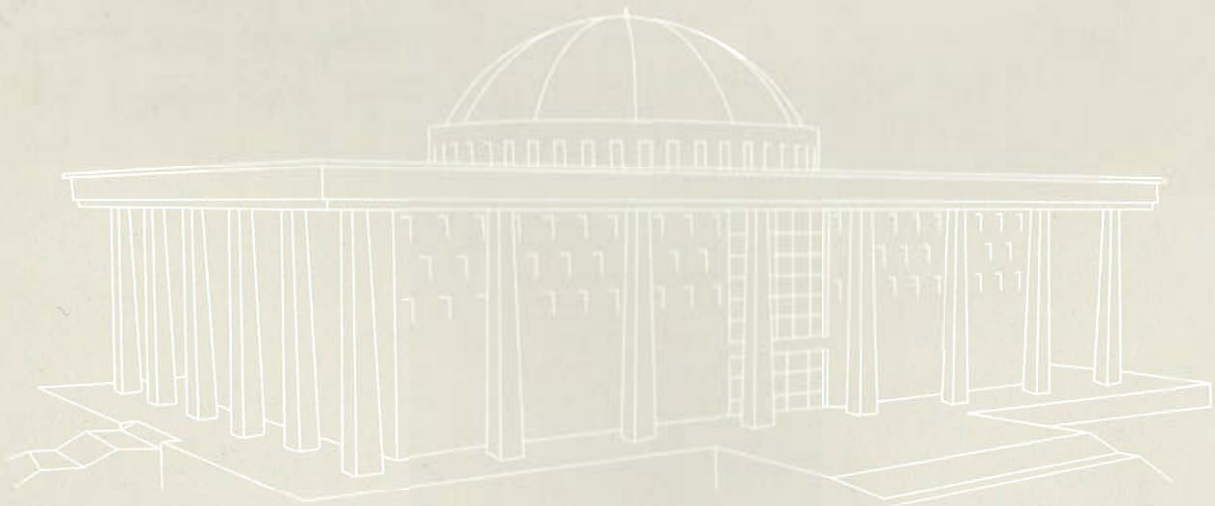


도시재개발지역 서민주거복지 확보대책 마련을 위한 세미나

- ▶ 일시 : 2009. 3. 19(목) 14:30 ~ 17:00
- ▶ 장소 : 국회의정관 105호

2009. 3



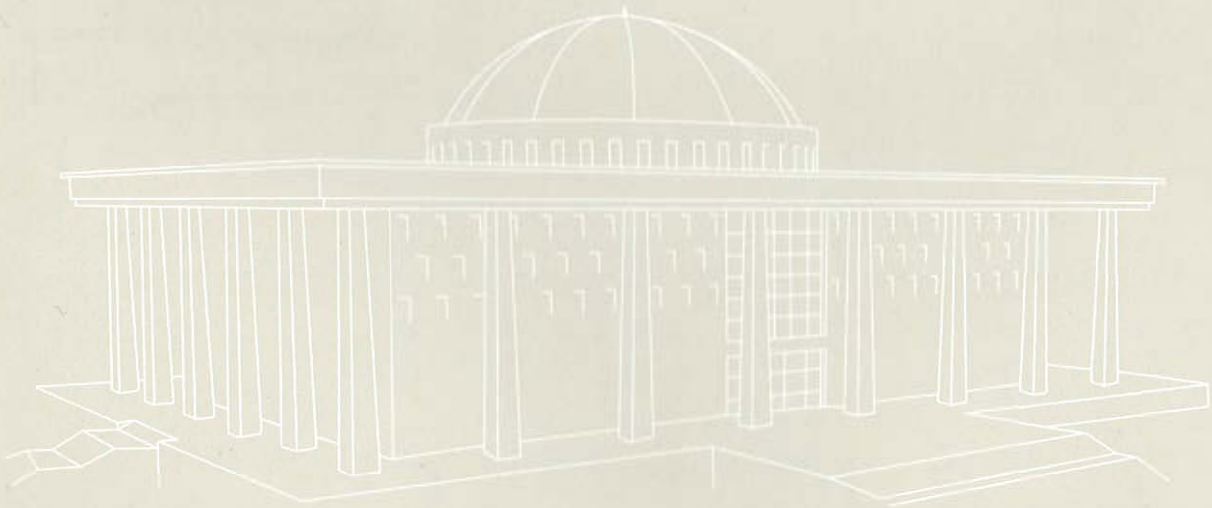
국회에산정책처
National Assembly Budget Office



도시재개발지역 서민주거복지 확보대책 마련을 위한 세미나

- ▶ 일시 : 2009. 3. 19(목) 14:30 ~ 17:00
- ▶ 장소 : 국회의정관 105호

2009. 3



국회의산정책처
National Assembly Budget Office



도시재개발지역 서민주거복지 확보대책 마련을 위한 세미나

- 일 시 : 2009년 3월 19일(목) 14:30~17:00
- 장 소 : 국회의정관 105호
- 주 최 : 국회예산정책처

토론회 진행순서

14 : 30 ~ 14 : 40

개회

개회사 신해룡 국회예산정책처장

축사 김형오 국회의장

14 : 40 ~ 15 : 40

주제발표

사 회 최병선 경원대학교 교수

정창무 서울대학교 교수

- 도시재개발사업의 저소득층 원거주민 재정착 확보방안

박신영 대한주택공사 주택도시연구원 박사

- 대한주택공사 추진 사업을 사례로 본

도시재개발사업의 저소득층 원거주민 재정착 과제

장영희 서울시정개발연구원 박사

- 서울특별시 도시재개발사업의 저소득층 원거주민 재정착 과제

15 : 40 ~ 16 : 40

토론

도태호 국토해양부 주택정책관

이석준 기획재정부 경제예산심의관

조승호 부산광역시 건축정책관

박상욱 경기도시공사 뉴타운사업처장

홍인옥 한국도시연구소 박사

황봉현 매일경제 부동산담당부장

16 : 40 ~ 17 : 00

방청석 질의·답변

17 : 00

폐회



목 차

주제발표

1. 도시재개발사업의 저소득층 원거주민 재정착 확보 방안3
정창무 / 서울대학교 교수
2. 대한주택공사 추진 사업을 사례로 본 도시재개발사업의
저소득층 원거주민 재정착 과제 43
박신영 / 대한주택공사 주택도시연구원 박사
3. 서울특별시 도시재개발사업의 저소득층 원거주민 재정착 과제 71
장영희 / 서울시정개발연구원 박사

토 론

- 도태호 / 국토해양부 주택정책관
- 이석준 / 기획재정부 경제예산심의관
- 조승호 / 부산광역시 건축정책관
- 박상욱 / 경기도시공사 뉴타운사업처장
- 홍인옥 / 한국도시연구소 박사
- 황봉현 / 매일경제 부동산담당부장

주 제 발 표

1. 도시재개발사업의 저소득층 원거주민 재정착 확보 방안

▣ 정창무 / 서울대학교 교수

2. 대한주택공사 추진 사업을 사례로 본 도시재개발사업의 저소득층 원거주민 재정착 과제

▣ 박신영 / 대한주택공사 주택도시연구원 박사

3. 서울특별시 도시재개발사업의 저소득층 원거주민 재정착 과제

▣ 장영희 / 서울시정개발연구원 박사

도시재개발지역 시민주기복지 확보대책 마련을 위한 세미나

도시재개발사업의 저소득층 원거주민 재정착 확보 방안

정 창 무
서울대학교 교수

목 차

I. 문제제기	7
II. 우리 사회의 대응	10
III. 순환재개발 방식의 장점	11
IV. 외국의 재개발정책	16
V. 도산의 이상촌과 주거복지	26
VI. TIF를 통한 기반시설설치비용 재원조달	36
VII. 공업화주택을 활용한 순환재개발방식의 도입	38
VIII. 가난한 사람들의 권리	41

1. 문제제기

가. 장면들



▲ 경향신문. 2009.03.11, “[포토뉴스]
용산재개발 4구역 철거작업 재개.”



▲ 물을 뿌리며 철거작업 진행 중



▲ 철거작업을 보호하고 서있는 ‘불법’ 용역업체 직원들



▲ 주민들이 철거현장으로 접근하지 못하도록 막아선
경찰들

(출처: http://mbout.jinbo.net/webbs/view.php?board=mbout_6&id=145)

나. 사건의 발단이 된 용산 4구역 재개발 현황과 문제점이 무엇인가요?¹⁾

용산 화재참사는 막가파식 개발 사업이 불러온 참사입니다. 용산 4구역(한강로 3가 국제빌딩주변 제4구역 도시환경정비사업 구역)의 개발 사업은 전형적인 밀어붙이기 식으로 통상 4년 정도가 걸린다는 사업시행인가 기간이 조합 설립 이후 고작 8개월밖에 걸리지 않았습니다. 세입자들에게 최소한의 정보도 제공되지 않았으며, 협의할 기회도 완전히 차단되어 있었습니다. 조합과 건설사가 밀어붙이는 개발과정에서 용산 구청은 생떼거리를 쓰지 말라며 세입자의 권리를 완전히 무시하고 주민을 내쫓기 위해 혈안이 되어 있었습니다.

1) 용산철거민 살인진압 대책위, 2009, 「용산철거민 살인진압의 진실」, pp. 7-8.

용산 구청은 세입자에 대한 충분한 보상이 이루어졌다고 주장합니다. 그러나 주거세입자의 경우 4인 가족 기준 주거이전비 4개월분이 고작 1천 4백만 원에 불과하고 상가 세입자 평균 보상비가 2천5백만 원에 불과합니다. 구역지정고시는 2006년 4월에 났지만 용산 4구역의 상가세입자들은 철거가 시작된 2008년 7월에서야 보상금 액수를 통지 받았습니다. 세입자들이 이의를 제기하거나 협의를 요청할 수 있는 공식적인 절차는 아예 없었습니다.

상가세입자들은 공식적으로 인정되지 않는 권리금의 문제, 단골을 형성하면서 이루어온 관계가 해체되는 문제, 지역의 성격이 바뀌면서 재입주가 이루어진다고 해도 업종을 유지하기 어려운 문제 등 매우 복합적인 문제를 겪게 됩니다. 즉, 개발 사업으로 인해 생계를 아예 박탈당하게 되는 것입니다. 하지만 이런 기막힌 상황을 해결할 수 있는 법적, 제도적 절차도 모두 차단되어 있고 구청은 가난한 세입자는 주민으로 대하지도 않습니다. 그리고 이러한 개발은 이명박 정부가 추진하는 개발규제완화, 부동산 경기 활성화 정책에 힘입어 더욱 활개를 치고 있습니다. 정부가 뒤바꾸는 건설사들의 비상식적인 행태들이 지속되고 있는 것입니다. 새로운 생계를 새로운 공간에서 새롭게 꾸려나갈 제대로 된 보상이 이루어지는 것도 아니고 하루하루 장사하며 이어온 생계를 어떻게 다시 이어갈지 막막한 상황에서 세입자들의 선택은 이런 일방적인 개발에 저항하는 길밖에 없습니다. 용산 참사의 배후에는 바로 조합-시공사-용역업체-구청-청와대가 함께 밀어붙이는 막가파 개발 정책이 있었던 것입니다.

다. 재개발과 사회적 정의²⁾

지난 8월 5일자 부산일보에는 「입주 포기 '현금청산' 원주민 어디로 가나? - 삶의 터전 한순간에 잃고 변두리·타지로」란 제목의 기사가 실렸다.

주민들이 떠나야 하는 도시정비 방식은 '항도 부산'의 정체성과 커뮤니티 형성에 큰 타격을 주고 있다. 앞으로 도시정비가 현실화할수록 그 파장은 더욱 확산될 전망이다. 현재 미분양아파트가 넘쳐나는 부산의 재개발, 재건축 현장에서 입주를 포기한 현금청산자가 보통 70%, 많게는 90%까지 발생하는 게 현실. 105㎡ 주택의 경우 대략 1억2천만원 안팎인 부담금을 떠안을 여력이 없고, 노년층이 많아 현금청산을 선호하는 경향이 강하기 때문이다. 서울 강북에서 분양신청자가 97%에 달하는 것과 극히 대조적인 현상이다. 특히 구역의 60% 안팎에 달하는 세입자들은 더 저렴한 주택을 찾아 도시 주변부로 옮겨가고, 최악의 경우 부산을 벗어나 김해시나 양산시 등지의 경남으로 주거지를 옮기는 경우도 많아 인구유출의 원인이 될 가능성이 크다. 재개발의 경우 7~8% 수준의 임대주택 건설을 의무화하고 있지만 그 수가 턱없이 부족한 데다 역차별 가능성을 우려해 입주를 꺼리고 있고, 대한주택공사 등이 건설 중인 임대주택마저도 대부분 도심 외곽에 집중돼 있다. 결국 유구한 세월을 이어오던 삶의 터전이 한순간에 공중 분해되고 마는 것이다.

2) 정창무·이현자·김민주, 2009, 「도시 재개발 사업의 문제점 및 개선 방안」, 서울: 국회예산정책처, pp. 1-3.

부산재개발재건축 시민대책위원회 관계자는 "원주민들은 대부분 고향을 떠나지만 현재로선 사업성이 없어 새로운 주민들이 아파트를 채울 수 있을지도 미지수"라며 "그 과정에서 부산의 경관, 사회적 유산이 파괴되는 악순환이 계속될 것"이라고 주장했다. 부산 A재개발구역 조합장은 "용기종기 모여 살며 정을 나누던 주민들이 현금청산을 한 뒤에는 소식을 알 길도 없다. 대개는 주변에 정착하길 바라지만 대부분 재개발구역이 많아 집구하기도 하늘의 별 따기다"고 말했다.

대규모 도시정비 사업은 부동산 시장도 왜곡시키고 있다. 재개발 1개 구역 당 대략 400~1천 세대 안팎의 수많은 인구가 동시에 쏟아져 나오면서 전셋값을 폭등시켜 전세대란을 부추기고, 비정상적인 주택가격 상승을 불러오는 것이다. 부동산114 부산지사 김성우 팀장은 "실제 북구 화명동과 해운대신 시가지 등지에서선 재건축 이주 인구로 인해 부동산 시장이 왜곡되는 현상이 일어났다"며 "부산시 계획대로 대규모 재개발이 도시 곳곳에서 진행된다면 부동산 시장에 미칠 피해는 상상하기 힘들 정도"라고 밝혔다. (박세익 기자)

가난한 서민들의 삶을 찢어놓은 재개발사업의 폐해는 서울이나 부산 등의 대도시에만 국한되어 나타나는 것이 아니다. 전남 광주에서도 경남 창원에서도, 인천에서도 재개발사업으로 서민들의 삶이 갈가리 찢어지고 있다. 2008년 10월 1일자 전남일보의 "서민 쫓겨나는 도심 재개발"이란 제하의 기사를 살펴보면, 재개발 아파트 입주에 필요한 목돈을 마련하지 못해 다른 곳으로 내쫓길 수밖에 없는 서민들의 고단한 삶이 적나라하게 드러난다.

김이숙(48·여·가명)씨는 1997년 가을 무렵 10여 년간 행상을 하며 모은 돈으로 광주 북구 운암 1단지의 13평짜리 아파트를 구입했다. 김씨는 이사 온 지 4년째 되던 해 아파트가 재건축된다는 이야기를 간간히 들었다. 설마 하던 재건축은 김씨의 반대에도 불구하고 조합 승인이 나면서 2003년 공사에 들어가 3년만인 2006년 완공됐다. 그러나 김씨는 재건축으로 한층 살기 좋게 단장된 아파트의 주인이 될 순 없었다. 당시 13평짜리 아파트 보상금으로 현금 3200만원을 받았지만 재개발 이후 최소 평형(25평)분양을 위한 목돈을 마련하지 못했기 때문이다. 조합원 분양가는 380만원으로 일반 분양가 590만~650만원보다 저렴했지만 12평의 추가 분양대금은 4000만원이 넘었다. 결국 김씨는 삶의 터전을 잃고 또다시 전세와 월세를 전전하게 됐다.

도시재개발사업을 하는 과정에서 원주민들이 재개발 아파트 입주에 필요한 목돈을 마련하지 못해 '억지 이사'를 해야 하는 아픔을 겪고 있다. 9일 광주시에 따르면 2000년 이후 재개발·재건축·주거환경정비사업이 완료된 지구는 동구 계림동 5-2, 북구 운암동 운암1, 2단지, 북구 임동, 동구 학1동 등 모두 5곳이다. 그러나 이들 사업지구의 대부분 원주민들은 도시재개발 후 정착하지 못하고 다른 곳으로 떠나 도시서민들의 주거안정이라는 재개발의 본래 취지를 살리지 못하고 있다. 원주민 정착률은 계림지구를 제외하고는 10%대에 머물고 있다.

원주민 정착률이 가장 낮은 곳은 2005년 주거환경개선이 완료된 북구 임동지구로 7%다. 주공은 당시 548세대를 분양했지만 원주민 304명 가운데 실제로 분양 받아 살고 있는 주민은 22명에 불과했다. 나머지 원주민들은 분양가를 마련하지 못해 다른 곳으로 이사를 갔다. 광주 대

규모 재건축 단지로 관심을 모은 운암 1,2단지도 사정은 마찬가지다. 2003년 사업이 완료된 1단지의 경우 1540세대의 분양 아파트를 건설했지만 조합원 1050명 가운데 실제 입주한 주민은 120명(13%)뿐이다. 13평, 15평, 17평, 20평, 23평형으로 소형 아파트 원주민들은 재개발 후 분양하기 위해 추가로 부담하는 4000만~7000만 원 정도의 목돈을 마련하지 못해 정착을 포기한 것으로 분석되고 있다. 다만 지난해 2월 준공된 계림 5-2재개발 지구는 토지 소유자 230명 가운데 170명이 분양을 받아 80%의 높은 정착률을 보였다. 이처럼 원주민의 정착률이 낮은 것은 자산평가를 통해 받는 보상금으로 비슷한 평수의 아파트를 분양 받기 위해서는 수천만 원씩 추가 부담금을 지불해야 하기 때문이다. 원주민 정착률을 높이기 위해서는 주택공급가격을 건설단가 이하로 낮추거나 대금 납부조건 완화, 국민주택기금 저리 융자 등 다양한 지원방안이 필요하다고 전문가들은 분석하고 있다.

광주 운봉동의 김이숙씨의 비극은 쾌적하고 아늑한 재개발 아파트가 김이숙씨의 경제적 부담능력을 벗어난 아파트였다는 점이고 그런 김이숙씨의 선택이 자발적이지 아니라 강제되었다는 점이다. 롤즈의 사회정의론 시각에서 보면, 재개발사업은 가난한 사람들의 복리수준을 향상시킨 것이 아니라 악화시켰다는 점에서 정당화될 수 없는 공공개입이자 사회정책이라고 볼 수 있다.

2. 우리 사회의 대응

□ 재정비촉진사업 기반시설 설치비 지원

- 도시재정비촉진법 제29조에 따라 재정자립도가 평균 이하인 시, 군, 구를 대상으로 기반시설 설치비에 대한 지원 가능
- 3월 18일부터 서울시 자치구청장은 재정비촉진지구에서 재정비사업을 할 때 건축공사비를 최고 80%까지 융자

□ 재개발 세입자 지원(용산사태 관련 2.10 대책발표)

- 상가세입자에 대한 우선분양권 제공 및 휴업보상비 상향 조정
- 주거세입자의 이주대책을 위한 순환개발 방식 추진
- 분쟁조정위원회 신설
- 지방자치단체장이 회계감사 및 감정평가사 선정
- 세입자 보상에 대한 건물주의 책임강화

□ 순환용 임대주택 지원

- 경기도, 뉴타운 주민 임대주택 지원 추진(3월 10일)

3. 순환재개발 방식³⁾의 장점

가. 순환재개발방식

□ 철거에 앞서 주민들에게 주거대책을 먼저 세워주고 난 후 철거하는 방식

나. 순환재개발방식의 구분

□ 임시이주: 주민이 순환형 주택에 잠시 거주하다 다시 사업지역으로 돌아오는 경우

- (하나의) 순환용지 반복이용형
- (여러 곳의 순환용지) 분산이주 순환형

□ 완전이주: 순환용 주택에 완전히 정착해서 다시 사업지역으로 돌아가지 않는 경우

- 구역 간 공한지 확대순환형(일명 밀어내기)
- 일회 순환형
- 구역 내 공한지 이용순환형(구역 내에서 밀어내기)

□ 혼합형이주: 일부는 임시이주, 일부는 완전이주

다. 순환재개발방식의 기대효과

□ 세입자 저항 저감

□ 주민만족 증대(이웃관계 유지, 임대주택 가옥주 임주 가능, 공사기간 중 주거대책)

3) 순환재개발방식에 대한 내용의 출처는 송영섭·조우현, 1999, “분양주택재개발사업에 있어서 순환재개발 방식의 재정착 효과 - 서울시 상계 - 창동 구역 사례연구,” 국토계획 34(2), pp. 93-107.

□ 이주비용 절감

□ 재정착율의 증대(가옥주의 분양과 임대 선택권 확대, 주거지역 선택권 다양)

라. 사례연구

(1) 용어의 정의

□ 정착: 사업구역과 순환용지를 포함하는 지역에 정착한 경우(상계지역과 창동지역)

□ 재정착전 시점: 재개발사업 전으로 이주가 이루어지지 전 기간(1991년 12월)

□ 재정착후 시점: 사례조사를 수행한 현시점(1998년 8월)

□ 사업용지인 상계동과 순환용지인 창동은 직선거리로 3km

□ 사업시행주체: 대한주택공사

(2) 주거소유형태별·시기별 순환재개발방식의 재정착율

[표 2] 주거소유형태별·시기별 순환재개발방식의 재정착률

시기	재정착내용	가옥주 (상계동+창동)	세입자 (창동)	합계 (가옥주+세입자)	비고
사업전	총가구수	259	263	522	
1991.11	임시수용율	89.6%	75.3%	82.4%	창동에 가옥주 수용
1995.01	사업지역입주시 점에서의 재정 착율	60.2%	자료미확보		
		85.3%	자료미확보		가옥주 65가구 창동 임대아파트에 정착한 것을 포함할 경우
1998.08	조사시점에서 의 재정착율	41.3%	52.1%	55.7%	
		59.5%	56.1%		임대아파트를 선택한 가옥주 65가구 중 47가구가 창동임대 아파트에 정착

* 상계동 지역 가옥주중 65가구가 부담금을 내고 입주하지 않고 창동임대아파트에 정착함.

(3) 정착을 지속하고 있는 이유

[표 3] 정착을 지속하고 있는 이유(중복응답)

(단위: %, 명)

연번	구분	전체	가옥주	세입자
1	경제적 형편과 주택규모	57.1	55.7	58.9
2	달리 갈 곳이 없어	38.5	35.2	42.5
3	친지, 친구, 이웃	36.0	43.2	27.4
4	지역에 정들어서	31.7	43.2	17.8
5	주택마련	23.6	18.2	30.1
6	자녀교육	19.3	15.9	23.3
7	교통편리	18.0	25.	9.6
8	생활비 저렴	16.8	8.0	27.4
9	직장 가까워	13.7	18.2	8.2
10	발전 가능성	10.6	14.8	5.5
응답자수		161명	88명	73명

(4) 이사를 하려는 이유

- 주택 유지가 경제적으로 부담스러운 경우: J씨(45세, 가옥주)는 주택규모는 좋으나 생활비가 너무 많이 들어 이 집을 팔고, 집을 줄여서 의정부 쪽으로 이사할 계획
- 주택구조에 대한 불만: A씨(45세, 세입자) 가정의 경우, 중학생인 아들과 고등학생인 딸이 있는데, 방이 2개라서 마루에 칸막이를 쳐 주거공간을 분리
- 재정착율이 낮은 이유: 입주부담금과 관리비 부담, 주택구조에 대한 불만

(5) (추첨으로 흩어놓지 말고) 집단이주를 통한 이웃연결망의 온존

[표 4] 이웃을 통한 직업구득유무

(단위: %)

구분	전체		가옥주		세입자	
	재정착전	재정착후	재정착전	재정착후	재정착전	재정착후
있다	38.9	36.0	32.6	26.1	46.6	47.9
없다	61.1	64.0	67.4	73.9	53.4	52.1

세입자가 추첨이 아니라 집단 이주한 창동 4단지 407동에서만 직업연결망 확인
공동체를 존속시킬 수 있는 집단이주의 경우 이웃간 교류를 통해, 직업소개 활발

(6) 순환재개발방식의 만족도

[표 5] 순환재개발방식이 좋은 이유(찬성율)

(단위: %)

구분	전체	가옥주	세입자
주거환경개선	24.4	23.5	25.5
이웃과 다시 거주	26.8	39.7	10.9
주거안정	17.9	14.7	21.8
주택마련	22.0	10.3	36.4
이주대책/경제적부담감소	48.8	57.4	38.2
교통시설편리/생활환경개선	8.9	7.4	10.9
선택의 다양성	2.4	2.9	1.8
사업의 용이함	6.5	4.4	9.1
응답자수	123명	68명	55명

[표 6] 주거소유형태별 순환재개발방식의 만족도

구분	전체	가옥주	세입자
매우좋다	23.9	18.9	30.1
좋다	58.9	62.2	54.8
싫다	15.3	16.7	13.7
매우싫다	1.8	2.2	1.4
응답자수	163	90	73

4. 외국의 재개발정책⁴⁾

가. 미국 San Francisco Redevelopment Agency⁵⁾

1) San Francisco Redevelopment Agency 의 역사

1948년 8월 10일 조직된 San Francisco Redevelopment Agency (이하 SFRA)는 도시 환경 개선과 질병의 예방을 통한 더 나은 도시민의 삶을 창조하기 위한 목적으로 설립되었다.

캘리포니아 커뮤니티 재개발법 조항에 의해 권한을 부여받은 SFRA는 샌프란시스코 시와 주로부터 법적으로 분리된 기관이지만 샌프란시스코 시와 주에 의한 특정한 기능을 수행하기 위하여 존재한다. SFRA는 슈퍼바이저 위원회가 지정한 재개발 프로젝트 지역에서 기능하며, 도시 전체에 필요한 재개발을 위한 주거 마련 지역 기금을 제공한다.

2) SFRA의 재개발 사업 절차

미국 법 제도 하에서는 재개발이 어떤 지역에서 시작되기 전에 슈퍼바이저 위원회가 해당 지역을 “조사지역(survey area)”이라고 지정하는 결의안을 채택해야만 한다. 이것은 재개발국이 해당 도시 지역의 경제적, 물리적 문제점의 특징에 대해서 결정하고 기록할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 하고, 지역 커뮤니티와 함께 이러한 문제점들을 제거해 나가는 데 도움을 줄 법률적 체제를 제공한다. 또한 재개발이 이러한 문제들을 해결해 줄 수 있는 하나의 방법이 될 수 있는지를 결정한다. 많은 경우에 구상계획은 재개발국의 참여로 준비되는데, 해당 지역의 재생과 관련된 계획부서와 다른 도시의 부서들이 참여한다. 구상계획은 지역 재생과 관련한 폭넓은 이슈를 다루며 그것들 중 몇몇이 재개발의 대상이 되게 된다.

재개발이 적절한 것인지 결정하려면 조사지역 단계에서 집행단계로의 이동을 요구하는 몇 개의 기본적인 단계가 있다. 슈퍼바이저 위원회가 조사지역을 선정하고 지역 범위를 결정하고 난 뒤에 재개발국은 예비 계획 수립을 위해서 반드시 필요한 조사와 분석을 수행해야 한다. 이 계획은 계획 위원회의 승인을 받아야만 한다. 이 사전 계획의 수립은 지역 커뮤니티와 그의 도시민들로 구성된 자문 위원회의 협동적인 노력으로 이루어진다.

사전 계획이 승인되면 이 계획과 그 대안들은 환경적 평가의 과정을 거쳐야만 한다. 동시에 사전 계획은 다듬어지고 최종 계획을 위해 구체화된다. 계획 위원회는 최종계획과 시의 일반적

4) 정창무·이현지·김민주, 2009, 「도시 재개발 사업의 문제점 및 개선 방안」, 서울: 국회예산정책처, pp. 91-115.

5) 샌프란시스코의 도시재생정책사례는 샌프란시스코 재개발청 홈페이지의 개요를 요약, 정리한 것임.
(http://www.sfgov.org/site/sfra_index.asp)

계획의 적합성에 대해서 승인해야 하므로 최종계획이 수립되고 환경영향평가(Environmental Impact Report)가 수행되는 동안 일반계획의 개정이 이루어지기도 한다.

최종계획의 수립, 일반계획과의 적합성 판단, 환경영향평가 종료 후의 계획에 대한 고려는 슈퍼바이저 위원회가 담당한다. 제안된 내용은 채택, 수정, 또는 거부될 수 있다. 최종계획은 원래의 조사지역 보다 작지만 크지는 않은 범위 내에서 수행된다. 조사지역의 수립에서 최종 계획의 채택까지 전체적인 과정에 소요되는 시간은 20개월에서 36개월이며 사업 지역이 요구하는 노력의 복잡성, 여론 일치의 정도에 따라 달라진다.

3) Economic Development Program

SFRA의 경제 개발 프로그램은 재개발 프로젝트와 조사 지역(survey area)에 초점을 맞추어 진행되며 크게 3개의 카테고리로 분류된다.

(1) 경제개발 분석과 프로그램 (Economic Development Analysis and Programming)

경제계획과 승인된 재개발 프로젝트의 계획을 수행하는데 필요한 정보와 전략들을 만들어 나가기 위한 프로그램이다. 또한 재개발 조사 지역으로 지정된 근린지구에서 경제적으로 실행 가능한 재개발 계획들을 모색한다.

(2) 근린지구 경제 개발(Neighborhood Economic Development)

재개발 사업지와 조사 지역, 그리고 다른 근린지구에서 경제개발 목표 달성을 돕기 위한 프로그램이다. 이러한 활동들은 커뮤니티와 비즈니스 보조를 제공하는 기관들과의 계약 관리, 사업지에서의 고용 촉진, 기업가 양성 훈련 서비스 등을 포함한다.

또한 프로젝트 대상지에서의 고용기회를 조성하고 근린단위에서의 세금을 통한 기금마련을 확대하기 위해서 실행되는 프로그램이다. 대상지에서의 비즈니스 지원 및 기업 유치뿐만 아니라 주요 고용자들이 샌프란시스코 운영을 유지하고 확장하는 것을 돕기 위한 기업적 참여를 포함한다.

(3) 고용창출(Business Development)

조사지역의 고용창출과 세수확대를 위한 기업육성 및 유치프로그램이다. 각종 지원제도를 활용하여 샌프란시스코지역에서의 대기업들의 경영활동의 유지 또는 확대유도를 통하여 조사대상지역의 고용을 보존하거나 확대한다.

4) 현재 실행중인 계획들

(1) Economic Development Analysis and Programming

- ① 재개발 조사지역의 경제개발실행계획을 만들고 지역을 위한 계획을 업데이트한다.
- ② 근린지구의 경제 상황을 분석하며 근린지구의 경제 개발을 가이드하기 위한 정보와 자료를 개발하며, 또한 근린지구의 경제개발 프로그램의 실행을 분석한다.
- ③ 지역의 경제적 토대를 강화하고 재개발이 대상 지역에서 끝났을 때에 가시성을 유지할 수 있는 메커니즘을 제공할 수 있도록 재개발 지역에 관심이 있는 기업과 함께 일한다.
- ④ 프로젝트 개발을 위한 기회들을 확인하기 위해서 성장을 목표로 하는 산업을 분석한다.

(2) Neighborhood Economic Development

① Redevelopment Project Area Small Business Development Programs

SFRA는 재개발 프로젝트 지역에서 기술적 도움과 대출금 포장 서비스 등을 제공하기 위해 South of Market Foundation, Urban Solutions and San Francisco Renaissance 와 같은 커뮤니티를 기반으로 한 두 기관들(CBOs ; community based organizaion)과 계약을 맺는다. 이는 지역에 존재하는 기업들이 수익성을 개선시키고 기업 운영을 확장하며, 저소득층, 중산층 거주자들을 고용하도록 돕고 기업에서 관심 있는 지역 주민들에게 기업가 정신 훈련을 제공할 수 있도록 한다.

② Redevelopment Project Area Employment Development Programs

SFRA는 대상지의 저소득층/중산층 거주자들이 영구적인 풀타임 직업을 찾도록 돕기 위한 고용개발 서비스를 제공하기 위해서 Ella Hill Hutch Community Center, Mission Hiring Hall's South of Market Employment Center, Young Community Developers 와 같은 세 CBO 와 계약을 체결하였다. 또한 샌프란시스코 르네상스(SF Renaissance)와 함께 자영업 운영을 원하는 사람들을 위한 기업가 정신 훈련 프로그램을 제공한다.

③ Lower Filmore Commercial Revitalization Project

Western Addition Area A-2의 재개발 프로그램의 일환으로 시행된 필모어 거리의 상업 부양 및 촉진책은 근린지구의 거주자들로 하여금 풀타임 노동 고용의 기회를 만들고 근린주구를 상대로 한 사업의 시장을 확장시켰으며 도시의 세금 수입을 증대시켰다.

(3) Business Development

① Promote the Growth of the City's Target Industries

재개발 지역에서 도시의 목표 산업의 성장과 발달촉진을 위해서 다른 산업기관들과 파트너쉽을 체결하고 해당 산업과 연관된 관계자들과 제휴한다.

② Implement Business Attraction & Retention Activities

비즈니스 커뮤니티, 경제개발 부서, 상업적인 부동산 회사, 그리고 샌프란시스코 파트너쉽 등의 협조를 통하여 특정 회사들이 사업을 유지·확장 할 수 있도록 하거나 샌프란시스코 재개발 구역 안에 입지할 수 있도록 돕는다.

4) Housing Programs

RFRA는 두 종류의 하우징 프로그램을 관리한다. 하나는 도시 세금 증대 주택 프로그램(the Citywide Tax Increment Housing Program)이고 또 다른 하나는 에이즈 감염자를 위한 주택마련 기회 프로그램(the Housing Opportunities for People with Aids program) 이다.

(1) Tax Increment Housing Program

도시재개발을 통해 증세된 세수는 서민주민 공급을 위한 재원으로 활용된다. 1990년에 이 프로그램이 실행된 이후 7년 반의 시기 동안에 2억 2500만 달러가 샌프란시스코 전역의 저소득층/중산층 가정을 위한 주택을 마련하는데 사용되었다. 기금은 재개발지역에서 조성되지만 재개발 지역 안과 밖 모두를 포함하는 도시 전체에서 서민주택 건설을 위해 투자된다.

(2) Housing Opportunities for People with Aids program

샌프란시스코는 일찍이 San Francisco AIDS Foundation을 통해 에이즈 감염자의 권리를 보호하고 전염에 대한 올바른 반응을 촉구했다. 에이즈 감염자를 위한 주택 마련 기회 프로그램 역시 이러한 맥락에서 실행되고 있는 프로그램이다. 이 프로그램을 위해 매년 거의 3억 달러의 자금이 제공된다.

나. 영국의 URCs(Urban regeneration Companies) 사례⁶⁾

1) 개관

영국의 도시 재생 회사들은 개인의 마구잡이식 결정으로는 달성될 수 없는 사업을 수행함

6) <http://www.urcs-online.co.uk/>에 소개된 내용을 참고함.

으로써 도시를 변화시킨다. URCs는 지역적 차원에서의 지역 개발국 (Regional Development Agencies)과 국가적 차원의 영국 조합(English Partnerships)과 더불어 중요한 역할을 담당하는 지역 내 기관, 고용자들, 거주자 그룹과 커뮤니티 대표의 전문가들이다. URCs는 공공과 민간 섹터 모두에서 투자를 계획하며, 목적성이 강하고 창조적인 추진을 통해 새로운 투자를 유치하고 지역의 재생을 도모한다.

현재 영국에는 19개의 URCs 가 설립되어 있고 다른 하나는 웨일즈에, 또 다른 하나는 북아일랜드에 있다. 그리고 스코틀랜드 서부에 URCs가 만들어지고 있다. 여기에 추가적으로 URCs 이전의 경제개발회사들 (Economic Development Companies (EDCs))이 아직 세 군데 남아 있다. 영국 조합들은 또한 Ilex (Northern Ireland), Newport Unlimited (Wales)에도 최상의 조언을 제공한다.

아래와 같은 사이트에서는 각 도시재생회사들을 소개하고 있으며 프로젝트의 내용과 프로그램에 대한 상세한 보고서를 찾아볼 수 있도록 하고 있다.

[그림 1] 도시재생회사 인터넷 사이트



출처: <http://www.urcs-online.co.uk/companies/index.asp>

[표 7] 영국 URC 목록

1st East
Bradford Centre Regeneration
Central Salford
CPR Regeneration
Derby Cityscape
Gloucester Heritage
Leicester Regeneration Company
North Northants Development Company
Opportunity Peterborough
ReBlackpool
Regenco (Sandwell)
Renaissance Southend
Sunderland arc
Tees Valley Regeneration
The New Swindon Company
Walsall Regeneration Company
West Lakes Renaissance
Wolverhampton Development Company
Creative Sheffield (前 Sheffield One)
Hull Forward (前 Hull Citybuild)
Liverpool Vision
Ilex (Northern Ireland)
Newport Unlimited (Wales)

출처: <http://www.urcs-online.co.uk/companies/index.asp>

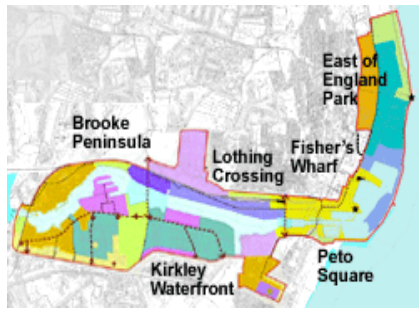
2) URC 의 경제개발 프로그램

(1) 1st East⁷⁾

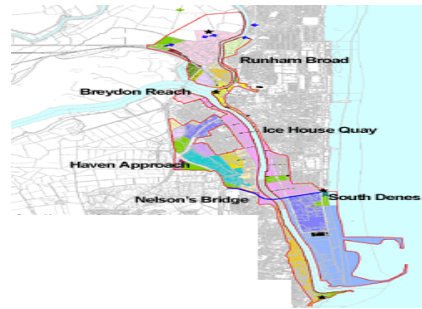
1st East는 영국의 19개 URCs 중의 하나이다. (최근 3개는 경제 개발 회사(Economic Development Companies 로 전환되었다) 1st East는 Lowestoft 와 Great Yarmouth 지역에서 상공업 지역과 워터프론트 환경을 변화시키는 일을 추진해 왔다. 이 URC의 사업은 4개의 의회와 EEDA와 같은 기관들이 모두 협력하여 이들 두 타운을 한 번 더 번영시키려는 노력의 일환이라고 할 수 있다.

7) <http://www.1steast.co.uk>

[그림 2] Great Yarmouth 지역



[그림 3] Lowestoft 지역



Lowestoft에서는 상업과 주거지 개발 계획과 교량 건설 등과 같은 기간산업 계획이 수립된다. Lowestoft는 이 계획으로 인해 적어도 1700호의 새로운 주택과 추가적인 1000여개의 일자리, 여기에 91,000 m^2 의 상업·여가 복합 공간이 창출될 것으로 예상된다. 또한 Great Yarmouth에서도 역시 2200호의 주택, 2000여개의 일자리, 127,000 m^2 상업·놀이 공간이 창출될 것으로 예상된다.

(2) Bradford Centre Regeneration⁸⁾

Bradford Centre Regeneration는 Bradford Centre의 지속가능한 재생을 목표로 2003년 2월에 설립되었다. 이 회사는 Bradford 도심을 북부 종착지의 중심지로 변모시키고 투자자의 신뢰를 증진시켜 도심 경제를 발달시키는 것을 목표로 하고 있다. Bradford 도심 재생을 위한 마스터플랜은 2003년 9월에 완성되었는데 그 계획은 도시의 자산을 변화시킬 수 있는 공공부문의 투자에 관한 것들이 중심이 되고 있다.

(3) Central Salford⁹⁾

Central Salford는 민간부문 투자를 이용하여 도시 외관을 변화시킬 뿐 아니라 도시에 살고 있는 사람들이 새로운 기회를 포착할 수 있도록 하는 것을 목표로 삼는다. 4억 파운드의 민간 투자를 유치하여 Salford를 사회적으로, 환경적으로, 경제적으로 개선시키려고 하고 있다. 따라서 투자자들을 유치함으로써 지식과 혁신에 기반 하는 기업들을 유치할 수 있는 환경을 조성하고, 이를 통해 Central Salford는 Salford의 주민들을 최우선으로 하는 도시의 미래 계획을 수립한다.

(4) CPR Regeneration¹⁰⁾

CPR Regeneration은 향후 5개년 동안 초점을 맞출 세부적인 실행계획을 완성하였다. 이 작

8) <http://www.bradfordnewcity.com/>

9) <http://www.centralsalford.com>

10) <http://www.cprregeneration.co.uk>

업은 해당지역에서 실제 변화를 보여 줄 물적 계획들에 관한 것이다. 또한 이 계획들은 업무와 산업 고용 공간, 하우징, 소매업 발달, 국가적 중요성이 있는 아트센터와 새로운 여가 시설 등을 포함한다.

CPR Regeneration은, 도시의 모든 개발은 조직 내 도시 설계적 자원들을 최상으로 이용해야 한다고 강조한다. 이 URC는 토지와 부동산 자산을 개발하는 데 특별히 중점을 두고 있지만, 실제 지역의 발전은 연결 기술, 물적 재생과 교통 투자를 동반한 상업과 커뮤니티 개발로부터 이루어진다고 확신한다. 이러한 공동의 노력은 URC에 의해 개발되고 있는 토지와 재산에 관한 지역 노동과 훈련 기술들을 포함한다.

① Business Growth Initiative

이 프로젝트는 2007년 10월 사업 책임자를 고용함으로써 시작되었다. 이 프로젝트는 중소기업을 직접적으로 지원하고 그들이 시장 내에서 경쟁할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 특정 행사를 지원하고 버려진 상업용 토지에 대한 정보를 제공하며, 소비자와 기업가 모두를 만족시키는 마케팅 전략을 통해 기업들을 지역에 유치시킨다.

② CPR Skills

CPR Regeneration은 지역 기업들과 협력하고 있는데, 기업의 직업훈련 수요를 확인하고 Cornwall Workforce Development 프로젝트의 일환으로 훈련기금을 마련하는 것을 돕는다. 훈련 대상자들은 주로 몰(mall)이나 중소기업체를 운영하는 사람들로 이루어지며, 이 훈련 프로그램에 참여하는 사람들은 다른 곳에서는 절대로 얻지 못하는 훈련을 받게 된다.

3) 영국 사례의 시사점

영국의 재개발 사례들은 주민의 재정착률에 초점을 맞추고 있지 않다. 재정착률의 수치가 낮은 것은, 그것은 그들의 재개발 사업에 있어 관심사항이 아니다. 이는 결국 영국 도시 재개발의 목표가 당연히 지역 주민을 위한 것이지 다른 누구를 위한 것이 아니라는 것을 의미한다. 영국 재개발의 초점은 도시 재생으로서, 지역 경제를 활성화 시키고 지역 커뮤니티를 재건하며 지역의 교통과 주거 환경을 개선시키고 환경적이고 지속가능한 환경을 만드는 것이지, 지가를 상승시켜 지역 주민을 이탈하게 만드는데 있는 것이 아니다.

또한 재개발로 인한 지가상승의 효과가 발생하더라도 주민의 이탈을 막을 수 있는 경제 프로그램들을 마련하고 있다는 점은 주목해야 할 부분이다. 대부분의 재개발 계획에서 지역 경제를 활성화시키고 일자리를 창출할 수 있는 방안을 고려하고 있었다. 특히 재개발 사업 시에 지가 상승으로 인한 타격을 가장 크게 입는 사람들은 저소득층 주민들이라고 할 수 있는데 영국에서

는 이들을 위한 노동자 고용 훈련 등을 실행하고 있다. 저소득층 주민들은 지역 내에서 그다지 고도의 기술을 필요로 하지 않는 청소, 단순노동 등의 업무에 대한 고용 훈련을 받을 수 있고 관계 기관을 통해 기업과 연관되어 일자리를 얻을 수 있다. 저소득층 주민들이 지역 내에서 이탈하지 않도록 재개발 사업 시행시에 건설 현장, 업무 지구 등에서 주민의 고용을 돕는 기관을 운영하거나 고용교육 프로그램을 운영하는 것은 이주에 가장 큰 영향을 받는 저소득층 주민의 생활환경을 유지시켜 준다는 점에서 시사점이 크다.

다. 일본사례

1) 일본 마치쯔꾸리¹¹⁾

일본에서는 1970년대 중반 이후, 인구의 U-턴, J-턴 현상이 현저하게 나타나고 지역의 자립성이 강조되었고 자신들의 고장을 자신들의 손으로 만드는 지역 진흥의 주요성이 요구되었다. 이에 따라 자신들이 살고 있는 지역의 활성화를 위한 방안이 강구되었다. 지역 활성화는 단기적인 시책이 아닌 장기적인 시책에 의해 그 지역 주민의 경제 수준의 향상과 양호한 생활환경을 도모하여 궁극적으로 그 지역에 살고 싶도록 매력 있는 장소로 만드는 것이었다.¹²⁾

마치쯔꾸리는 물적 조건들 뿐 아니라 인간의 활동을 도시의 주체로 여기고 인간을 대상으로 삼는다. 마치쯔꾸리의 대상 요소에는 종합적 물적 썩꾸리, 조직썩꾸리, 일·생활썩꾸리, 사람썩꾸리, 이벤트썩꾸리 등이 있다. 이 중에서 일 썩꾸리는 사람들에게 일하는 장소인 직장을 확보하게 하는 것을 말하며, 생활썩꾸리는 주민에게 쾌적한 주거환경을 조성해 주는 것을 말한다. 일 썩꾸리는 경제적 기반을 강화함으로써 지역 주민의 경제 수준을 높이는 것으로 특히 지방 중소도시의 마치쯔꾸리에 있어 가장 중요한 과제로 고려되고 있다.¹³⁾

2) 일본 국토교통성의 중심시가지활성화사업¹⁴⁾

일본 국토교통성은 중심 시가지의 거주 인구의 감소, 공공 공익 시설의 이전이나 교외 대형점의 입지 원인에 의해 중심 시가지의 쇠퇴가 진행되는 현상에 주목하고, 중심 시가지의 기능향상, 환경 개선, 방재 기능의 향상 등을 위하여 구획정리, 재개발등의 활용을 추진하고 있다. 따라서 재개발이나 마을 만들기 교부금을 활용하거나 상업기반시설의 정비나 이벤트의 개최를 통해서 상업의 활성화를 도모하고 있다.

11) <http://www.mlit.go.jp/crd/index/government/index.html>

12) 윤병구, 1995, “도시활성화 방책으로서 일본의 마치쯔꾸리에 관한 연구”, 「국토계획」통권80호, p.4.

13) 윤병구, 위의 글, p.8

14) <http://www.mlit.go.jp/crd/index/government/index.html>

(1) 마을만들기 3법¹⁵⁾

대규모 소매점포의 출점에 있어 현지 중소 소매업자와의 상업 조정을 실시해 온 「대규모 소매점포에 있어서의 소매업의 사업 활동의 조정에 관한 법률」을 규제완화의 일환으로서 폐지하고 이른바 「마을 만들기3법」을 제정해 종래의 상업 조정을 새로운 골조로 전환하였다. 이는 대규모 점포의 출점시 주변의 생활 환경 유지, 공동화가 진행되는 중심시가지의 활성화, 대규모 점포 입지 규제 등의 내용을 담고 있다.

(2) 지원사업

경제산업성에서 마을만들기 교부금을 조성하여 지원한다. 전략적으로 시가지 상업 활성화를 지원하기 위하여 사업비를 보조하고 있다. 또한 중소 소매상업 고도화 사업용으로 제공하는 토지를 양도했을 때는 양도소득의 특별 공제 혜택을 준다. 지역경제 활성화를 위한 여러 가지 사업도 이루어진다. 중심 시가지 상업 활성화 어드바이저 파견 사업, 농림 수산성에서 주관하는 식품 소매업 비용 감축기능 강화 구조 개선 사업, 식품 소매업 비용 감축 모델 검토·실증 사업 등이 그것이다.

(3) 상업 활성화 지원 업무

기업 활력 강화를 위해 중심 시가지·상가에 출점·사업을 실시하는 중소 소매상 업자의 설비 투자 자금 등에 저금리로 융자 서비스를 제공하며 자금의 대출을 통해 상업 활성화를 도모하고 있다.

3) 일자리 개발 프로그램¹⁶⁾

(1) 다마뉴타운 나가야마 단지

동화지구주거환경정비사업에서 주거환경정비 후의 주민의 자족성을 확보하기 위하여 주거환경정비 뿐 아니라 지역산업을 위한 기반정비(농업시설 정비, 공동 작업장과 폐기물 처리장 정비)가 동시에 수행되었다. 농산촌의 부락에서는 지구주민에게 취업기회를 확보하게 하기 위해 봉제 공장과 통신·전자·계측과 관련된 공장을 지구 내에 유치시켰다. 인보관, 아동회관, 생활협동조합 점포 등 지구의 다양한 생활과 활동의 거점이 환경정비의 일환으로 정비되는 경우가 많다.

(2) 밀집주택시가지정비촉진사업 작업장 설치

밀집주택시가지정비촉진사업에서는 원 거주자의 생활재건을 위해 임대점포, 임대작업소 등

15) <http://www.mlit.go.jp/crd/index/government/index.html>

16) 일본의 일자리 개발프로그램에 관한 내용은 ‘건설교통부·대한주택공사, 「국민임대주택단지 자족기능 확보방안에 대한 연구」, 2006」를 요약정리한 것임.

중전 영업자용 임대시설, 재건축시의 ‘가설주택’ 및 ‘가설점포’ 등의 공급도 이루어지고 있다. 예를 들어 밀집주택시가지정비촉진사업에 수반하는 생활재건 지원책으로써 도쿄도 스미다구 교지마지구에서는 임대점포를, 아타치구 세키하라 1초메지구에서는 임대작업소를 정비하였다.

4) 일본사례의 시사점

일본의 도시 재생 사례들에서는 사업 후 지역의 경제적 자족성을 증대시키기 위하여 경제적 면에서 산업기반시설이나 기업을 우선적으로 입지시키고 있음을 확인할 수 있다.

일본의 동화지구 사례에서는 지구 내 약전공장 등을 입지시켜 주민의 고용 기회를 제공하고 있다. 밀집주택시가지정비촉진사업에서 재개발사업기간 동안 자영업을 하는 주민들의 생계문제를 위해 이주단지 내에 작업장이나 점포 등을 제공한다. 이것은 주거지내에서 생계를 위한 공간의 제공과 고용기회를 제공한다는 점에서 의의가 있다.

또한 지구주민을 우선적으로 고용하여 주민들이 일자리를 잃지 않도록 하고 경제적 기반을 갖추 수 있도록 지원하는 점도 인상적이다. 카와고에시 카와쓰루 단지는 자치관리를 채택한 분양단지로서 관리업무인력을 지구주민으로 고용하고 있다. 우리나라 국민임대주택단지에서도 관리 관련 인력(청소, 경비 등 단순업무)에는 단지 주민 우선고용을 검토할 수 있을 것이다.

5. 도산(島山)의 이상촌(理想村)과 주거복지¹⁷⁾

가. 도산 안창호선생의 이상촌 구상

실천을 존중하고 규범의 위력을 믿는 도산이 흥사단의 정신을 구현할 理想村 건설을 준비하기 시작한 시기는 1925년, 도산이 임시정부의 직임을 사퇴하고 남경에 와서 동명학원을 창설할 무렵이었다. 기미 만세운동 이후로 수백 수천의 청년 남녀가, 속속 본국을 탈출하여 해외로 나왔고, 도산은 이들 한국의 젊은 남녀들이 國魂을 상실하지 않고 모국의 문화를 잃어버리지 않게 하기 위해서는, 재외 한족의 정신적, 문화적 중심지가 필요하다고 생각했다.

“물건 있는 곳에 마음이 있다.”고 도산이 매양 말하였거니와 특수한 성현, 지사층은 몰라도 일반 대중은 다 재물 있는 곳에 항상 마음이 끌리는 것이니, 가령 무슨 회를 조직할 경우에도 거기 거액의 입회금을 내고, 정기적으로 의무금도 내어서 그 회에 제 재물이 들었을 때에 비로써 그 단체를 사랑하는 마음이 깊어지고 그 단체가 망하여서는 안 된다 하는 생각이 간절하여져서, 이것이 망하지 아니하고 잘 되도록 힘 쓸 생각이 나는 것이라고 도산은 생각했다. 이 심리는 재외한족의 중심 도시 건설에도 당연히 고려되었다. 가령 진장에 한족의 중심 도시를 건설한다

17) 정창무·이현지·김민주, 2009, 「도시 재개발 사업의 문제점 및 개선 방안」, 서울: 국회예산정책처, pp. 148-61.

하면 될 수 있는 대로 다수 동포의 출자로 토지를 사고, 가옥을 건축하고 생산기관, 금융기관까지도 만들어야만 비로소 그 도시가 재외 동포의 정신적 중심이 될 수 있을 것으로 보았다. 이런 구상을 추진했던 도산이 해외에서 뜻을 이루지 못하고 국내에 들어와 다시 시작한 도산의 모범촌 계획은 대강 이러한 것이었다.

산과 강이 있고 地味가 비옥한 지점을 택하여서 2백 호 정도의 집단부락을 세우는 것이다. 그 부락은 재래의 한국 농촌과는 달라서, 도로망과 하수도 시설을 현대 도시의 규모로 하고, 가옥 건축양식도 위생과 경제와 미관의 여러 각도로 합리화하여 반드시 서양식을 본받을 것이 아니라 한국 건축의 특징과 미관을 살리자는 것이었다. 도산은 사람의 개성을 존중하였다. 그러므로 모든 사람은 다 제가 좋아하는 대로 독특한 설계의 주택을 지을 자유가 있을 뿐더러 그렇게 천태 만양의 가옥의 집단이야말로 부락 또는 도시의 미를 말할 수 있다 하였다.

도산이 설계한 이상촌에는 공회당·여관·학교·육장·운동장·우체국·금융과 협동조합의 업무를 하는 기관이 계획되어 있었다. 단체생활과 사교생활의 훈련은 도산이 생각하는 민족 훈련에 있어서도 심히 중요한 과목이었다. 도산은, ‘우리 민족은 “제 집구석”의 생활을 중시하여, 가족적 이기주의가 발전하였으며, 그 결과 단체생활, 사회생활을 방해하고 있다’고 주장했다. 이웃이 한 곳에 모여서 같이 이야기하고 같이 먹고 마시고 즐기고 같이 의논할 처소와 기회를 만드는 것이 민족의 사회적인 습관과 예의와 욕망을 발달시키는 것이라고 생각했다. 이를 위해서는 집단적인 회식과 오락이 강조되어야 하며, 이를 위한 공간으로서 공회당과 그 안에 하는 모든 설비가 필요하다고 생각했다. 부락을 한 가족으로 화하는 힘을 가진 공회당에서 이곳을 서로 서로 아름답고 재미있는 곳이 되도록 힘쓰는 것이, 애향 애린의 공동생활의 정신을 함양하는 것이며, 이것이 곧 애국정신의 기초라고 보았다. 요즘 우리 사회가 많은 노력을 경주하고 있는 “살고 싶은 도시 만들기”를 위한 “복합커뮤니티센터” 계획인 셈이다.

도산이 구상한 여관이라 함은 부락 공동의 객실을 의미하였다. 부락을 방문하는 공동한 손님을 편하게 숙식케 함이 부락의 예의요, 자랑일뿐더러 집을 찾아온 손님도 제 집에서 불편하게 재울 것이 아니라, 이 여관에서 접대하자는 것이었다. 이리 되면 집집이 객실이나 손님을 위한 이부자리를 설비할 필요가 없을 것이요, 묵는 손님도 남의 가정에서 폐를 끼치는 것보다는 여관에서 자는 것이 자유롭고 유쾌할 것이라고 생각했다.

도산에 이상촌에는 금융기관과 협동조합도 포함되어 있었다. 금융기관은 자금과 융자의 일을 하고, 협동조합은 생산품의 공동판매와 일상생활용품의 공동구매 배급기관의 역할을 담당하도록 하였다. 운동장에는 아동 유희장을 부설되어 있어, 부락 전원인 남녀노소가 다 체육의 이과 낙을 받도록 계획하였다. 여기서 부락민들은 체조와 각종 기계 운동, 무거운 것 들기, 재주넘기, 날과람, 태권 주먹싸움, 검술, 그네, 널뛰기, 달음박질 등 무릇 체위를 향상하고 활발하고 모험적인 정신을 기르며 몸을 보호하며, 군인이 되기에 필요한 재주도 배울 수 있게 하였다. 과로하는 농민이나 노동자에게 무슨 체육이 필요가 있느냐 하는 흔히 있는 질문에 대하여 도산은

우리 농민과 노동자는 결코 좋은 체력의 소유자가 아니니 과학적인 체육은 그들의 체력을 증진하고 한편으로 치우치는 과로의 해를 제거한다하여 덴마크의 농부가 일하다가 피곤할 때에 체조를 한다는 예를 들곤 했다.

이상촌에 일반 교육의 학교 이외에 직업학교를 세우자는 것은 도산이 특별히 역점을 두어서 계획한 것이었다. 직업학교는 농·잠·임·원예·목축·공 등의 여러 과목을 두었다. 공은 농가 건축, 농촌 토목, 요업, 식료품 가공, 농구 제조의 목공, 철공, 농촌 상업을 포함하는 것이었다. 학과를 교수하되 실습을 주로 하여 농촌에서는 전, 답, 채소원, 과수원, 상원, 조림을 실지로 행하고 토목에서는 도록, 치산, 치수, 배수, 관개를 직접 경영하고 공업부문에 있어서도 마찬가지로 그리한다면, 이 학교를 졸업한 뒤 소자본과 약간의 연장으로 자영업을 시작할 수 있게 하자는 것이다. 또 이들 졸업생이 재학 중에 이상촌 생활을 견습하고 그 생활의 습관을 길러서 자기의 고향에 돌아간다면, 삼천리 방방곡곡에 수 백 개의 이상촌을 세워 부국강병의 꿈을 이룰 수 있다고 생각했다.

문제는 이상촌 첫 마을 사업을 어떤 방식으로 시작할 수 있는가 였다. 도산은 이 문제를 동지 조직을 결성하여 추진하는 것 외에는 방법이 없다고 생각했다. 우선 이상촌의 이념에 동조하는 동지를 찾아 출자를 받고, 돈이 없는 동지들은 이상촌으로 이주하게 하자는 것이 도산의 사업추진구상이었다. 그러다가 살기 좋은 도시가 실현되지만 하면 많은 사람이 이 도시를 찾아서 이주하여 올 것이고, 또 다른 지방에서도 유사한 도시가 건설될 것이라고 보았다.

도산의 이상촌 계획 중 가장 중요한 대목은 도산의 국가경제발전에 대한 이론이었다. 도산은 한국의 경제력을 높이기 위해서는 ‘각 사람이 교육받고 훈련받은 직업기능을 가질 것, 그리하여 농·어·임·공 기타 모든 생산 방법을 과학화하고 합리화 할 것, 부락사업의 계획과 경영과 노력을 집단화할 것(도산은 이것을 분공합작이라 하였다), 부락의 금융과 공동 매매의 협동기관을 세울 것, 각 사람의 덕, 즉 신용을 향상하고 부락의 일상생활을 도덕적, 위생적, 심미적으로 개선하여서 생활이 안전하고 유쾌하게 할 것 등을 주장했다.

이 중 각 사람이 교육받고 훈련받은 직업기능을 가진다 하는 것은 가장 근본적이지요, 중심적인 도산의 생각이었다. 도산은 견습과 눈썰미만으로 직업훈련을 받는 기존 방식으로는 도저히 국제 경쟁력을 확보할 수 없다고 판단했다. 부국강병을 이루기 위해서는 고등 전문 교육을 받은 자를 제외한 민족 전원이 모두 직업전문교육을 받아야 하며, 그 결과 우리 민족 모두가 각자 일기일능(一技一能)을 지니며, 만민개업(萬民開業)을 이룰 수 있다고 판단했다.

나. 일자리창출이 수반되는 재개발 정책

1) 도산 이상촌의 시사점

도산(島山)의 이상촌(理想村)은 단순한 주거단지가 아니었다. 이상촌(理想村)은 우리나라의

미래를 열어갈 젊은이를 훈련시키는 도량이었으며, 조국의 운명을 짊어질 젊은이들에게 경제적 능력을 구비하게 하는 인재양성기관이기도 하였다. 국가가 부강해지기 위해서는 모든 사람들이 교육받고 훈련받는 직업기능을 가져야 한다는 것이 이상촌(理想村)의 가장 근본적이고 중심적인 계획이념이었다. 이는 도산(島山)의 이상인 만민개업(萬民開業)으로, 우리 민족 모두가 각자 일기 일능(一技一能)을 지녀야 국제경쟁시장에서 민족의 자존을 확보할 수 있게 된다고 도산(島山)은 확신했다. 이상촌(理想村)의 직업훈련과정은 만민개업(萬民開業) - 모든 사람이 교육받고 훈련받은 직업기능을 가질 것, 모든 생산방법의 과학화와 합리화, 분공합작(分工合作) - 부락사업의 계획과 경영과 노력을 집단화함, 협동조합화, 시민정신의 고양이라는 원칙에 입각한 것이었다.

도산의 이상촌에서 볼 수 있듯이 서민들의 주거복지는 단순히 비바람을 피하는 구조물을 제공하는 것이 되어서는 안 되며, 최소주거면적으로 규정된 법규상의 수치를 의미해서도 안된다. 주민의 소득을 안정적으로 유지시키고 향상시킬 수 있는 실질적인 방안이 주거복지 정책으로 제안되어야 한다.

2) 기존자활사업의 문제점

기존 자활사업은 여러 문제점을 가지고 있다. 첫째, 공공에 의존적이라는 것이다. 기존의 자활사업은 공공의 수혜에 의존하는 것들이 대부분이었다. 자활사업 자체를 통해 부가가치가 형성되지 않는 일(현금화되지 못하는 사업)들이 주로 사업 아이টে으로 활용되었기 때문에 결과적으로 인건비나 사업경비 등 사업을 유지하는데 드는 거의 모든 비용을 공공기금이나 성금에 의존할 수밖에 없었다. 둘째, 창출보다는 분배에 초점이 맞춰져있다. 자활사업의 아이টে이 현실과 동떨어져 있기 때문에, 기존의 자활사업은 새로운 부가가치를 창출하기보다는 이미 조성된 부가가치를 자활사업에 참여하는 사람들끼리 분배하는 형태로 굳어졌다. 그에 따라 기존에 조성된 부가가치는 날로 고갈되고 다시 공공에 의존할 수밖에 없는 악순환이 이어지는 것이다. 셋째, 공식부분과 연계가 부족하다. 앞서 밝힌 바와 같이 지금까지의 자활사업은 비공식부분이 주를 이루며 비공식부분끼리 모여 한정된 부가가치를 분배하는 것이 일반적이었다. 그러나 현실성 있는 사업아이টে을 선정하여 제대로 된 계획으로 추진한다면 공식부분으로 승화할 수 있는 가능성이 있다. 이 과정에서 공공기관은 마케팅 업무를 담당하여, 기존과 같이 일방적으로 도움을 주어야만 하는 집단이 아닌 협력하는 집단으로 발전할 수 있다.

이러한 문제인식에 기초하여 기존 자활사업과는 차별화된 사업이 제안될 필요가 있다. 특히 새롭게 제안되는 자활사업은 ‘높은 부가가치’ 및 ‘자선사업이 아닌 상부상조 관계’라는 특성이 매우 중요하다.

기존의 자활사업은 대부분 청소나 빨래, 독거노인 수발 등 단순노동에 속하는 것들이었다. 이들 사업들 역시도 가치가 없는 것은 아니나 정량적으로 측정될 수 있는 성질의 것이 아니었

고 구체적으로 현금이라는 수단으로 보상되지 않는 일들이 대부분이었다. 새롭게 제시하는 사업 아이템은 가장 각광받고 있는 컴퓨터관련사업 또는 심미적 욕구를 충족시키는 사업들로 높은 부가가치를 낼 수 있는 사업이다.

또한 기존의 자활사업의 경우 공공이 주도하는 빈곤층을 위한 사업들이 대부분이었다. 이에 비해 새롭게 제시하는 사업아이템은, 높은 교육 수준을 가지고 있으나 사회적 상황에 의해 직업을 갖지 못하는 주민들을 대상으로 하며 그들이 주도적으로 이끌어 간다는 점에서 차이가 있다. 공공과 주민들의 관계가 일방적인 수혜관계가 아닌 비즈니스 관계로 재편되는 것이다. 공공의 입장에서는 주민들의 소득을 보조해 줌으로 임대료 채납률을 낮출 수 있고 주민들 입장에서는 자투리 시간을 활용하여 소득 부족분을 보충하고 자기계발의 기회로 삼을 수 있다.

3) 재개발·재건축, 공공임대단지의 장점(일자리 + 주거 결합모형)

재개발 시 건설되는 공공임대단지는 일자리 창출에 있어 여러 장점을 가지고 있는데, 유희 인력의 활용, 직주 근접으로 인한 교통비 절감, 자유로운 근무 시간, 규모의 경제 실현, 업무 공간 확보의 용이성 등을 장점으로 들 수 있다.

기존 연구결과에 따르면, 임대주택거주민의 75%가 외벌이 가정으로 나타났고 66%가 한달 평균 소득이 100~200만 원선으로 조사되었으며 이들 가정 중 가장이 무직인 경우도 12%에 달했다. 외벌이 가정이 되는 가장 근본적인 이유는 육아 때문인 것으로 생각된다. 따라서 아파트 단지 내에 일자리가 창출된다면 육아 때문에 긴 시간 집을 비울 수 없는 유희인력을 활용할 수 있다. 더욱이 임대주택단지에서의 여성 유희 인력들은 고학력인 경우가 많다. [표 7]을 보면 임대주택 여성 거주구의 88.9%가 고졸이상이며 대학원을 졸업한 경우도 있다. 이들은 대부분 육아와 가사로 인한 고학력 경력 단절형 여성일 가능성이 높다.

[표 8] 부부/가구주 학력-빈도(%)

	중졸이하	고졸	대졸	대학원졸
남성 (남성 가구주)	23(5.1)	26(58.3)	150(33.5)	14(3.1)
여성 (여성 가구주)	46(10.6)	311(68.8)	91(20.1)	4(0.9)

출처: 임미숙(2005), p.167.

임대 주택 내 유휴 인력 활용으로 직장과 주거가 결합될 수 있으며 그 결과 시간비용을 줄일 수 있다. 아침, 저녁으로 출퇴근할 때 많은 시간은 길거리에 버리고 있다는 것은 주지의 사실이다. 출퇴근 시간을 절약함으로써 교통비와 교통운행에 따른 환경오염도 더불어 줄일 수 있다. 또한 직주 근접은 자투리 시간 활용을 높여 근무시간이 보다 자유롭다는 특성이 있다. 가사 일을 하다가 잠시 틈을 내어 일을 하고 수입을 얻을 수 있는 것이다.

규모의 경제 실현도 가능한데, 일례로 한국토지공사가 추진 중에 있는 고양삼송임대주택단지의 총 세대수는 6,500세대이다. 임대주택단지로서도 상당히 규모가 있는 경우인데, 여기에 사회적 기업을 시범사업으로 조성한다면 생산성의 효율을 최대도 도모할 수 있는 규모의 경제를 실현할 수 있다.

임대주택단지는 공동주택 조성 초기에 업무 공간을 계획할 수 있으므로, 사업 아이템에 따라 필요한 공간의 규모와 형태를 미리 결정하여 건설 시 반영할 수 있다. 이러한 업무 공간의 용이성은 임대료 문제 해결과도 직결된다. 저소득층 창업이 어려운 대표적 이유는 임대료에 대한 부담이다. 한 달 평균 150-200만 원의 소득을 얻는 저소득층의 입장에서 별도의 사무실 임대료를 부담하기에는 많은 어려움이 따른다.

이러한 장점을 가진 임대주택단지 내 고용은 초기에는 노동집약적인 산업으로 시작될 수 있으며, 차후 교육과 실습을 통해 고부가 가치 산업으로 이동할 수 있을 것이다. 또한 국내 시장 뿐 아니라 해외 시장으로 수출하는 것도 충분히 가능성 있다.

4) 사업 아이템¹⁸⁾

재개발 사업이 단순히 도시 경관의 물리적 개선을 넘어서 도시 재생으로 발전하기 위해서는 저소득층 주민들의 위한 일자리 창출이 필수적이다. 주거복지연대는 이러한 사회적 활동에 적극적으로 가담하여 이미 전국의 몇몇 공공임대아파트를 기반으로 거주민의 소득 창출을 위한 사업을 시행하고 있다. 부품조립사업, 밀반찬이나 도시락 사업 등의 자활공동체사업, 생활용품 수선 사업, 핸드메이드 사업, 보육 사업 등의 고용 확보 사업과 공부방 운영 등이 시행 또는 추진되고 있는 사업이다. 공공임대아파트 단지를 기반하여 지역 주민 사회 서비스 사업을 추진 및 시행하고 있는 주거복지연대의 사회적일자리 창출 사업 제안서(2008) 내용을 중심으로 재개발 사업시 우리나라에 적용 가능한 일자리 아이템에 대해 살펴보자.

(1) 사업 대상지 및 수혜 내용

주거복지연대의 사업 제안서를 중심으로 광주 북구의 공공임대주택단지 일자리 창출 사업 현황을 파악한다. 광주 북구 광역생활복지센터 등 모두 10곳 중 8곳은 이미 사업수행공간이 확

18) 주거복지연대의 '2009 지역별 예비 사회적 기업 발굴을 위한 사회적 일자리 창출 사업 제안서' 내용을 토대로 사업 아이템을 정리함.

보되었는데, 이 곳에서 사업이 수행된다면 임대단지 내 저소득 여성, 고령 인구, 장애인 121명(기초생활수급자, 도시근로자 평균가구소득의 50% 이하)와 임대단지 내 저 소득층가정 어린이 및 청소년 230명, 지역 내 저소득 가정 유아 및 돌봄이 필요한 세대 36명이 수혜를 받게 된다.

이러한 사업 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 공부방의 경우 전통무예, 독서지도, 생활체육, 아동미술, 집단상담, 영어교육 등 어학 학습지도 등이 이루어진다. 교육문화워커즈에서는 강사교육, 아동미술, 아동감성훈련, 역사답사, 이야기미술사 등의 내용이 제공되어 주민들의 고용을 제고한다. 자활공동체사업단의 경우는 구두, 가방, 가구 등 생활용품수선 사업과 천연비누, 켈트, 가죽공예 등의 핸드메이드 사업, 그리고 밀반찬 도시락 사업 등을 추진할 계획이다. 또한 부품조립사업단의 경우는 임대 단지 내 주부 등이 생활부업에 참여하여 소득 활동을 할 수 있도록 도와준다.

(2) 주거복지연대의 지역 주민 사회 서비스 추진 노력

지역 주민 사회 서비스는 지역에 기반을 두고 지역 주민과 기관이 필요로 하는 서비스를 제공하기 위해 영구 임대 및 국민임대아파트 주민들을 고용하여 만드는 주민 서비스 조직이다. 노동 시장에서 배제된 저소득층을 훈련하고 고용 경력을 쌓게 하여 지역 사회에 필요한 서비스를 제공하고, 단지 내 유흥인력의 취업 장려로 실업난 해소와 가게 소득 증대에 기여하며, 지역 내 주민서비스에 대한 자부심과 커뮤니티 활성화로 이웃간 공동체성 회복하는 것이 커뮤니티를 기반한 사회적 기업의 목적이다.

주거복지연대 산하 전국 생활복지센터 10곳에서 2007년 12월 부터 현재까지 노동부 부처공모형 사회적 일자리 사업을 계획, 수행해 왔는데, 총 사업비 6억 1백만원, 전국 10개 센터에 60명이 고용된 규모이다. 각 센터에서는 부품조립사업단, 자활공동체사업단(밀반찬 도시락 사업단, 생활용품수선사업단, 핸드메이드사업단, 보육사업단) 및 공부방 운영을 성공적으로 수행하여 취업 취약 계층의 고용 확보 및 요보호 세대 어린이와 청소년에게 학습 환경을 조성하고 궁극적으로 사업 진행 동안 사회적 기업 인증을 얻고자 하고 있다. [표 8]은 각 센터별 사업 내용을 정리한 것이다.

기운영센터 8곳은 계속 사회 서비스 사업을 수행하며, 신규로 광주 소재 영구임대단지인 두임2, 각화 단지 2 곳은 2008년 23월에 책임자 선정 등이 확정될 예정이다. 몇 몇 센터의 사업 내용을 살펴봄으로써 사회적 일자리 창출에 대한 구체적 내용을 알아보자.

광주북구광역생활복지센터에 추진될 사업 계획을 좀 더 살펴보면, 사업 참여자 전체를 대상으로 월 1회 집중 교육을 3회 실시할 예정인데 공동체 교육, 영업교육, 홍보전략 교육 등이 교육 내용에 포함된다. 부품조립사업단과 자활공동체사업단은 개별 센터별로 교육을 진행한다.

광주북구광역생활복지센터가 제공하게될 사회 서비스 업으로 수혜를 받는 대상자는 임대단지내 저소득 여성, 고령자, 장애인 121명이며, 기초생활수급자 및 도시근로자월평균가구소득의 50%이하 또는 70% 이하, 임대단지내 저소득가정 어린이와 청소년 230명, 지역내 저소득 가정

유아 및 돌봄이 필요한 세대 36명 등으로 총 351명이다. 이들은 공부방을 통해 교사 교육, 전통 무예, 독서지도, 생활체육, 아동미술 등의 서비스를 받으며, 자활공동체사업단과 부품조립사업단을 통해서도 임대아파트내 주부 등이 생활부업에 참여할 수 있다.

[표 9] 각 센터의 사업 내용

센터명	센터장/채용	핵심사업	서비스	수혜자 (명/월)	수익(천원) (월/1인당)	차별성
광주북구광역 생활복지센터	송승준/20명	부품조립사업	고용 창출	여성·고령· 장애인(40)	8,500/214	영구
		밑반찬도시락	고용 창출	여성·고령· 장애인(20)	2,629/131	영구
광주각화 생활센터		부품조립사업	고용 창출	여성·고령· 장애인(20)	4,000/200	영구
광주주암2 생활센터		부품조립사업	고용 창출	여성·고령· 장애인(20)	5,000/250	영구
평택이충 생활센터	신미정/4명	부품조립사업	고용 창출	여성·고령· 장애인(15)	3,000/250	국민
		공부방	보호· 교육	임대어린이 청소년(30)	900/225	국민
수원메탄 생활센터	김복희/4명	공부방	보호· 교육	임대어린이 청소년(50)	1,500/375	국민
의정부광역생 활복지센터 (산하3곳)	구창숙/10명	핸드메이드사업	고용 창출	여성·고령·장 애인(15)	200/13	국민
		생활수선사업	고용 창출	여성·고령· 장애인(15)	800/53	국민
		공부방	보호· 교육	임대어린이 청소년(60)	1,800/180	국민
의왕내손 생활센터	박서란/5명	부품조립사업	고용 창출	여성·고령· 장애인(15)	3,000/200	국민
		공부방	보호· 교육	임대어린이 청소년(60)	900/225	국민
용인동백 생활센터	김배곤/5명	보육사업	케어· 교육	저소득가정 유아 및 돌봄이 필요한 세대(36)	10,000/2,000	국민
화성능동 생활센터	이상임/4명	공부방	보호· 교육	임대어린이 청소년(30)	900/225	국민
광주용복 생활센터	송형숙/4명	공부방	보호· 교육	임대어린이 청소년(30)	200/225	국민
총계(10곳)	56	부품 등 8곳 공부방 7곳			월:44,029	-

광주북구광역생활복지 센터 전체 사업에서 각 사업의 수익이 차지하는 비중은 부품조립사업 53.4%, 밀반찬도시락사업 5.97%, 핸드메이드사업 0.45%, 생활수선사업 1.82%, 보육사업 22.7% , 공부방 15.66% 정도 될 것으로 예상된다. 10개 생활복지센터별로 부품조립사업 등을 통해 월44,029천 원, 연 528,348천원의 매출이 예상된다. 각 사업의 구체적인 예상 매출은 [표 9]와 같다.

[표 10] 사업별 예상 매출

사업	예상 매출
부품조립사업	1인*213천원(월)*12=2,563천원
밀반찬도시락사업	1인*131천원*12=1,577천원
핸드메이드사업	1인*13천원*12=159천원
생활수선사업	1인*53천원*12=639천원
보육사업	1인*27천원*12=333천원
공부방	1인*30천원*12=360천원

각 사업의 수익 지속 가능성에 대해, 부품조립사업은 시장경쟁과의 우위에 있어 고용 참여인에 대한 통상적인 고용관리 만전시 수익발생의 지속은 크게 무리가 없다고 판단된다. 밀반찬도시락사업은 광주 도시락배달업체가 68곳, 평균 2,800원이어서 금액을 2,500원으로 평균단가를 낮게 하여 시장경쟁력을 확보하고 교육훈련을 통한 생산비절감, 무료배달대상자확대 및 홍보극대 추진을 통해 경쟁력을 갖출 수 있을 것이다. 핸드메이드사업은 초기 교육을 통해 인적자원확보 후 질 높은 기술교육을 진행하여 의정부(동두천) 피혁산지특성에 맞게 추진 시 수익 지속이 가능하다고 본다. 생활수선사업은 기술자 확보와 교육, 홍보를 통해 매출을 증대시켜야 하며, 보육사업은 교육훈련 및 서비스 보완이 지속적으로 요구된다. 공부방의 경우 주거복지연대가 만3년 넘게 해온 경험 등 가장 성공할 수 있는 아이টে으로 대상 어린이 및 대기자관리 철저히 하고 질 높은 교육 유지한다면 수익을 창출을 지속할 수 있을 것이다.

이러한 사업들로 인해 발생하는 수익금은 인건비와 사업 운영비, 적립금 등으로 사용된다. 예상 매출액의 배분은 월 수익 44,029천 원 중 참여자 인건비 30% 13,208천원, 사업운영비 30% 13,208천원, 적립금 40% 17,611천 원 정도 될 것으로 판단된다.

지속적인 수익 창출을 위해서는 참여자의 교육 훈련이 뒷받침 되어야 할 것이다. 각 사업별로 참여자의 교육 프로그램을 만들고 자격증 취득과 연계하여 보다 양질의 서비스와 노동력을 만들 수 있을 것이다. 교육 훈련 프로그램이 제대로 작동한다면 참여자의 기술 능력 향상 뿐 아니라 고정 납품처를 확보할 수도 있고, 사업단의 독립 운영 자본금도 마련할 수 있다. 또한 공

동체 교육 실시를 통해 참여자의 공동체 의식을 함양하고 참여자 정기 상담을 통해 사례를 관리할 수 있을 것이다.

수원생활복지센터의 경우, 방과 후 공부방, 교육문화워커즈, 수리셈강사 양성교육, 핸드메이드사업단, 유기농 식품 사업단 운영을 계획하고 있다. 각 사업의 내용과 마케팅 및 홍보 방안, 수익발생규모는 [표 10]과 같다.

[표 11] 사업별 특징

사업	사업 내용	마케팅 및 홍보방안	수익발생규모
방과 후 공부방	국민임대아파트 단지내 맞벌이 혹은 일과 시간내 아동의 보호가 이루어지지않는 가정 아동의 방화후 보호, 감성 교육, 학과 공부	- 임대아파트 단지내 방과후 공부방 2차년도 진행 - 단지내·외 아동들을 위한 교육프로그램 진행	아동1인당 월이용료 :30,000*50명 월총이용료: 1,500,000원
교육 문화 워커즈	역사탐사프로그램과 청소년 감성훈련 프로그램 제공	- 시민단체, 학교 등과의 연계를 통한 프로그램 홍보 및 진행 - 지역내 단체에 메일링 서비스 및 프로그램 안내 책자 배포를 통해 홍보	월2회*10,000*20명 월총이용료: 400,000원
수리셈 강사 양성 교육	EBS 수리셈과 협력하여 지도자 양성과정 개설, 단지내 주민생활지원 및 중장년층 여성을 위한 신규 일자리 창출	- 지역단체, 유관단체 등에 홍보 - 인터넷 쇼핑몰 창업	교육생1인당20,000*월2명 월평균수익:40,000원
핸드메이드 사업단	천연비누, 천연화장품 등의 강좌를 통해 신규 일자리 창출 및 공동창업	- 지역단체, 유관단체 등에 홍보 - 주문 제작 맞춤 상품 개발·판매 - 인터넷 쇼핑몰 창업	수강료:1회10,000*1인당 판매수익 천연비누:5000~ 천연화장품:5000~ 월평균수익 100,000원
유기농 식품 사업단	유기농콩나물, 유기농숙주나물, 유기농청국장제품 등과 같은 사업을 통해 일자리 창출	- 지역단체, 유관단체 등에 홍보 - 주문 제작 맞춤 상품 개발·판매 - 인터넷 쇼핑몰 창업	유기농콩나물 & 숙주나물: 1,500~ 유기농청국장 제품: 10,000~ 월평균수익 :200,000원

각 사업으로 인해 발생한 수익은 사업·운영비로 30%, 인건비로 30%, 적립금 40% 등으로 사용된다. 향후 방과후 공부방과 교육문화워커즈는 다양한 교육 프로그램을 개발하고 교사와 강

사의 양성을 통해 교육의 질을 향상시켜 지속적인 시장 확보를 할 계획이다. 또한 교육특새시장 공략 및 다양한 교육 프로그램 개발 및 역량 있는 주민의 교육을 통한 강사 육성을 기대하고 있다. 수리샘강사교육 경우에는, 능력은 있으나 취업할 곳이 없는 사람에게 수리샘 강사교육을 통하여 방과 후 교실이나 방문지도교사로 양성하여 경제활동에 참여시킬 수 있다. 핸드메이드사업이나 유기농식품사업의 경우는 교육 이후 생산물 확보와 온라인 판매 등을 통해 주민들의 공동 창업을 추진할 계획이다. 이를 통해 일반적인 근무시간 내 근무가 어려운 주민들에게 경제활동의 기회를 제공하고 지속적인 수익을 창출할 수 있을 것이다.

광주시와 수원시의 사회적 일자리 창출 프로그램 사례를 통해 재개발 시 저소득층을 위한 일자리 창출이 절대 어려운 일이 아님을 알 수 있다. 재개발 사업 계획 시 공공임대주택 단지에 일자리 공간을 마련할 수 있도록 건물을 설계하고 일자리 창출 프로그램을 패키지처럼 넣는다면, 현재와 같이 저소득층 주민들이 입주금 부담으로 어쩔 수 없이 재개발 지역에서 쫓겨나는 문제를 해결하는데 일조할 것이다.

6. TIF를 통한 기반시설설치비용 재원조달¹⁹⁾

- 도시기반시설 설치를 위한 재원조달은 원칙적으로 재정비사업 구역 내 사업시행자가 부담하는 것으로 되어 있지만, 그 부담금액과 분담비율을 둘러싼 다양한 민원들이 제기되고 있고, 그에 따라 사업추진에 차질을 빚고 있음.
- 조세담보금융제도는 재정비사업의 비용부담과 관련된 문제점을 일거에 해소할 수 있는 제도적 방안을 제공: 조세담보금융이란, 정비구역의 재정비로 인해 미래에 발생하게 될 세수의 증가분을 담보로 채권을 발행하여 도시정비구역의 환경개선에 필요한 공공재원을 선조달한 후, 당해 지역의 공공환경개선이나 기반시설 확충 등을 위한 비용으로 선투자하는 방법
- 조세담보금융제도를 통한 도시기반시설 설치비용의 조달은 수익자 부담원칙에 근거해 있으므로 공간적·세대적 형평성 시비를 대폭 완화할 수 있음.
- 총괄관리사업자의 경우 재정비구역 내 증세규모만 추정하면, 이를 담보로 재원조달이 가능하므로 도시 기반시설을 선투자할 수 있으며 사업 시행기간도 대폭 단축될 것임.
- 조세담보금융제도의 국내 적용 가능성을 과거 성동구 재개발사업을 중심으로 타진해보면,

19) 정창무·이현자·김민주, 2009, 「도시 재개발 사업의 문제점 및 개선 방안」, 서울: 국회예산정책처, pp. ii-iv.

재개발 전후의 세금증가분을 건물분 재산세로만 한정하고, 조세담보금융 채권 금리를 서울시 지방채 유통수익률 5%로, 재산세 증가율은 연간 1.5% 가정할 경우 677억 원 규모의 조세담보금융 채권발행이 가능한 것으로 나타남. 만약 재산세를 증가율이 연간 5%라면, 채권발행을 통해 조달 가능한 금액은 1,061억 원 수준으로 증가함.²⁰⁾

- 성동구 예를 통해 추정된 조달 가능 금액을 부천시의 재개발 지역에서 추정되는 기반시설정비 비용과 비교해 보면, 조세담보금융제도를 통해 기반 시설비용의 상당 부분을 부담할 수 있음을 알 수 있음

[표 12] 부천시 재개발 지역 기반시설정비 예상 비용

구분	전체면적 (㎡)	주거면적 (㎡)	공공면적 (㎡)	구역지정시 기반시설예상 비용 (만원, A)	공람공고시 기반시설정비 비용 (만원, B)	B/A	부지면적 (㎡)당 기반시설 공사비 (만원)
부천고강	1,745,378	1,032,457	545,927	10,777,996	41,050,000	3.81	23.52
부천소사	2,504,511	1,494,118	910,179	11,702,618	71,210,000	6.08	28.43
부천원미	1,653,242	904,305	675,537	29,114,276	38,240,000	1.31	23.13
합계 (평균)	5,903,131				150,500,000	(3.74)	25.49

- 현실적으로 비싼 조달 금리라는 문제가 있지만 이는 국민주택기금 활용을 통해 충분히 해결할 수 있음. 국민주택기금에서 3%의 낮은 금리로 조세담보대출을 해주고 부족한 돈은 국고보조를 통해 지원해준다면 우리나라에서도 조세담보금융을 통한 기반시설 설치의 사업성이 확보될 수 있음. 재정비 자원 조달 방안 항목에 조세담보금융제도에 관한 내용을 추가함으로써 현재의 높은 선투자비용 문제를 해결할 수 있음.

20) 오용협·윤향호, 2003, 「공공프로젝트의 대한 금융기법 연구」, 서울: 서울시정개발연구원, pp. 92-3.

7. 공업화주택을 활용한 순환재개발방식의 도입²¹⁾

- 순환 개발 방식은 재개발 시 원주민의 재정착에 기여함. 만약 저렴한 임대료의 순환용 주택을 건설할 수 있다면 저소득층의 주거 안정을 확보하면서도 이들의 재정착을 도모할 수 있을 것임
- 용적률 100% 가정 하에서 기존의 방식과 컨테이너 하우스를 활용했을 때의 순환재개발방식 아파트 건설을 위해 재정 소요액을 비교(66㎡ 순환용 주택수요는 거주세대의 50% 가정)
- 임대지를 임차(3.3㎡당 연간 사용료는 택지비의 7%, 3년간)해 건립한다고 가정

[표 13] 기존방식

구분	재개발사업 건설호수	거주세대 수추정	순환용주택 수요추정	3.3㎡당 택지비	3.3㎡당 건설비	용적률	호당건설 원가 (만원/호)	순환용주택건 설비용(억원)
수도권	82,144	147,859	73,930	950	420	250%	16,000	118,288
광역시	50,271	60,325	30,163	300	420	250%	10,800	32,576
기타 지역	9,146	10,975	5,488	100	420	250%	9,200	5,094
전국	141,561	219,159	109,581			250%		155,913

[표 14] 컨테이너 하우스 활용

구분	재개발사업 건설호수	거주세대 수추정	순환용주택 수요추정	3.3㎡당 택지비	3.3㎡당 건설비	용적률	호당건설 원가 (만원/호)	순환용주택 건설비용 (억원)
수도권	82,144	147,859	73,930	142.5	137	100%	5,590	41,327
광역시	50,271	60,325	30,163	45	137	100%	3,640	10,979
기타 지역	9,146	10,975	5,488	15	137	100%	3,040	1,668
전국	141,561	219,159	109,581			100%		53,975

- 기존 방식으로 순환용주택 건설시 15조 6천억의 비용 필요

21) 정창무·이현지·김민주, 2009, 「도시 재개발 사업의 문제점 및 개선 방안」, 서울: 국회예산정책처, pp. iv-v.

- 컨테이너 하우스를 활용해 순환용 주택을 건설하면 5조 4천억원의 비용이 필요. 이는 원안 추정비용의 34.62%에 불과. 따라서 컨테이너 하우스를 활용해 순환용 주택을 건설하면 비교적 저렴한 비용으로 임대 가능하므로 저소득층의 재개발 사업 후 재정착 가능성을 높일 수 있음.

[표 15] 단독 컨테이너 하우스 예 1

<기본사양> - 가로 : 3 m - 세로 : 8.4 m - 높이 : 3.5 m - 넓이 : 20.4m² - 가격 : 9,460,000원 - 구성 : 거실, 창고, 옥상 - 용도 : 주말주택, 농막	
<재질 > - 기초 : 단독기초 - 골조 : 하부가로기초대 4.5X50X160, 멤버 3.2X70X120, 코너포스트 4.0X112X43 - 벽체 : SIDE PANEL(1.6T)+osb합판+보온단열재(R-11)+합판+석고보드+벽지마감 - 지붕 : 인조잔디+방수시트(또는 몰탈)+ROOF PANEL(2T) +단열방습지+보온단열재(R-19)+합판+석고보드+벽지마감 - 바닥 : 바닥보호용아연강판+단열재+합판+모노륨마감 - 난방방식 : 전기난방필름 (옵션) - 창호 : 캡스톤 현관문, 스틸방화문(외부), 래핑도어(내부), 국내산하이샤시(단창), 패어유리, 방충망 - 사다리 : 철제 사다리	
<제품설명> - 이동이 가능한 원룸형의 주말주택 및 농막임. - 지붕과 벽체, 바닥에도 보온단열재를 설치하여 보온단열성능이 뛰어남. - 내부는 석고보드(또는 합판)에 벽지로 마감하여 실내 환경이 한결 쾌적하며 만약의 화재에도 비교적 안전함. - 창고 또는 화장실, 그리고 바닥 난방은 선택할 수 있음. - 외부 작업장으로 설치된 옥상의 인조잔디는 뜨거운 여름의 복사열을 차단해 줌. - 전면에 설치된 덧창문은 차양의 기능도 함께 가지고 있으며 외관에 변화를 유도함. - 경사지나 계곡 같은 곳에도 기초 공사 없이 간단히 설치할 수 있음. - 설치후 사용하다 간단히 분리하여 재이동 설치도 가능한 구조임.	

(출처: http://www.esteelbox.com/house_container/house_container.php)

[표 16] 단독 컨테이너 하우스 예 2

<기본사양> - 가로 : 3 m - 세로 : 7.1 m - 높이 : 4.18 m - 넓이 : 30.3㎡ - 가격 : 12,550,000원 - 구성 : 거실, 다락방, 현관, 창고, 주방, 옥상 - 용도 : 투룸형 주말주택 및 농막용	이스틸박스 (www.esteelbox.com) 
<재질> - 기초 : 단독기초 - 골조 : 하부가로기초대 4.5X50X160, 멤버 3.2X70X120, 코너포스트 4.0X112X43 - 벽체 : SIDE PANEL(1.6T)+osb합판+보온단열재(R-11)+합판+석고보드+벽지마감 - 지붕 : 인조잔디+방수시트(또는 몰탈)+ROOF PANEL(2T) +단열방습지+보온단열재(R-19)+합판+석고보드+벽지마감 - 바닥 : 바닥보호용아연강판+단열재+합판+모노륨마감 - 난방방식 : 전기난방필름 (옵션) - 창호 : 캡스톤 현관문, 스틸방화문(외부), 래핑도어(내부), 국내산하이샤시(단창), 패어유리, 방충망 - 주방 : 싱크대(5자), 상부수납장, 수전 - 사다리 : 철제 사다리	
<제품설명> - 이동이 가능한 투룸형의 주말주택 및 농막용임. - 지붕과 벽체, 바닥에도 보온단열재를 설치하여 보온단열성능이 뛰어남. - 내부는 석고보드(또는 합판)에 벽지로 마감하여 실내 환경이 한결 쾌적하며 만약의 화재에도 비교적 안전함. - 전면에 넓은 마루(DECK)를 설치하여 협소한 내부공간을 보다 넓게 사용할 수 있음. - 다락방은 내부로 올라갈 수 있으며 옥상으로 출입할 수도 있음. - 옥상의 인조잔디는 복사열을 차단해 주며, 창고를 샤워실로 선택 가능함. - 경사지나 계곡 같은 곳에도 기초 공사없이 간단히 설치할 수 있음. - 설치 후 사용하다 간단히 분리하여 재이동 설치도 가능한 구조임	

(출처: http://www.esteelbox.com/house_container/house_container.php)

8. 가난한 사람들의 권리²²⁾

미국 용커시는 사회 소외 계층의 주거권을 보장을 해주고 있는 대표적인 사례로, 가난한 사람들이 살 수 있는 주거 공간 마련을 위해 20년이 넘도록 공공이 강력한 개입을 하고 있다. 용커시의 인종 차별 철폐 역사는 1980년 시작되었다. 당시 미 법무부와 NAACP는 용커시가 공공 보조 주택 프로그램과 교육에서 의도적으로 인종차별을 하고 있다고 소송을 제기했다. 그 후 1985년 연방 법원은 용커시가 40년이 넘도록 공공 주택과 공공 보조 주택을 특정 지역, 특히 용커시의 남서부에 위치시킴으로써 공립학교와 주택에서 흑인과 히스패닉 계 미국인을 의도적으로 차별 했다는 판결(United States v. Yonkers Board of Education)을 내렸다.

1986년 법정은 용커시에 Housing Remedy Order(HRO)를 이행해야 한다는 결정을 내렸고, 1988년 용커시로 하여금 HRO를 시행하는 보다 구체적인 요건이 담긴 장기 계획(Long Term Plan Order, LTPO)을 만들 것을 명령 했다. 법령에는 용커시로 하여금 시 전역에 200개의 공공 주택을 만들고 이전에 차별 받았던 지역에 거주하는 저소득층을 위한 국민 보조 주택 건설 계획을 수립해야 한다는 내용이 담겨 있었다. 하지만 용커시가 이러한 법원의 명령을 받아들이지 않았고, 이에 법원은 \$819,000의 반환 불가능한 벌금을 시에 부과했다. 그러자 용커시는 마지못해 법원의 명령을 승인했는데, 소송이 제기 된지 8년, 법원이 명령이 처음 내려진지 2년만이였다.

1988년 Affordable Housing Ordinance(AHO)가 용커시에 적용된 후, 용커시가 HRO를 제대로 시행하고 있는지 법원의 감시가 지속되었고, 1993년, 1996년, 1999년, 2003년에 HRO를 이행하는 데 필요한 구체적인 요건이 기존의 장기 계획에 계속적으로 추가되었다. 1997년 용커시는 장기 계획에 따라 자격이 부여되는 저소득층 주민들을 위해 최소한 100개의 저렴한 주택을 만들겠다는 내용을 승인했고, 1999년 3차 장기 계획, 2003년 4차 장기 계획을 통해 저소득층 위한 주택 공급을 확대했다. 계속되는 법원의 명령에 따라 용커시는 AHO를 이행하기 위해 동부에 200개의 공공 주택 부지를 완성했는데, 이때 새롭게 건설되는 주택은 여러 소득 계층이 섞일 수 있도록 고안되어야만 했다. 또한 입주 자격을 갖춘 사람이 인종 차별이 없는 저렴한 주택 단지에 정착하는 것을 돕기 위해 600개의 신용 대출을 제공해야 했다.

22) New York Times, 2007.4.20, "Healing 27-Year Rift, Yonkers Settles a Fight Over Housing Segregation."

도시재개발지역 시민주기복지 확보대책 마련을 위한 세미나

대한주택공사 추진 사업을 사례로 본
도시재개발사업의 저소득층 원거주민
재정착 과제

박 신 영

대한주택공사 주택도시연구원 박사

목 차

I. 문제의 제기	47
-----------	----

II. 도시재개발 사업의 추진배경과 관련제도	48
--------------------------	----

III. 도시재개발 사업 추진현황 및 원주민 재정착	52
------------------------------	----

IV. 주택공사의 도시재개발 사업 추진현황과 재정착의 시사점	56
--------------------------------------	----

V. 원주민 재정착의 과제	61
----------------	----

VI. 결어	67
--------	----

1. 문제의 제기

전 세계에 유례가 없는 급격한 도시화를 경험한 우리나라는 부족한 주택지를 대규모 택지 개발이나, 신도시개발로 대체해왔으나, 한편으로는 기성시가지를 활용한 주택의 공급에도 노력해 왔다. 지난 1989년부터 2007년까지 재건축과 1973년 이후 2007년까지 재개발을 통해 전국적으로 공급된 주택수는 64만 7,079호로, 200만호 공급당시 개발된 1기 5개 신도시(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동)를 통해 공급된 주택수가 29만 2,000호였음을 감안할 때 많은 주택이 공급된 것을 알 수 있기 때문이다. 더욱이 재개발·재건축으로 1989년부터 2007년까지 서울에 공급된 주택의 23%에 해당¹⁾되는 46만 3,634호가 공급되었다는 것은 재개발·재건축이 서울에 주택을 공급하는 것에는 매우 중요한 역할을 해왔음을 알 수 있다.²⁾

게다가 재개발·재건축은 앞으로 더욱 중요한 주택공급원으로서의 역할이 예상된다. 이는 저탄소녹색성장 등의 친환경 이슈가 강조되는 한편, 멀리 외곽에 있는 신도시 주택보다는 교통이나 기반시설을 갖춘 기성시가지내 주택에 대한 수요가 훨씬 크기 때문이다. 정부 역시 2008년 9월 19일 보금자리 주택공급계획을 발표하면서 향후 10년간 전국에 500만호, 수도권에 300만호를 공급하기로 하고, 수도권에서는 재개발·재건축, 역세권 개발 등 기성시가지를 활용하는 방식으로 연평균 18만호, 총 180만호를 공급하겠다는 목표를 발표한 바 있다(<그림 1> 참고).

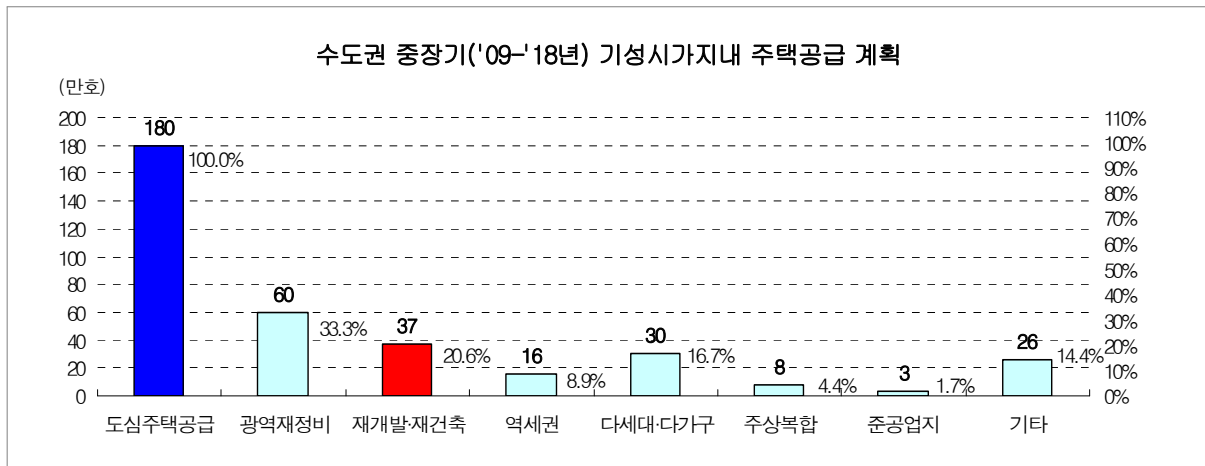
따라서 재개발 재건축을 포함하는 도시재개발사업의 중요성은 과거 어느 때보다 중요하다. 그런데 문제는 재개발, 재건축 등 도시재개발 사업이 추진되면, 해당지역 원주민중 상당수가 해당 지역을 떠나는 결과가 초래된다는 것이다.

그렇다면 과연 원주민을 재정착 시키는 방안은 없을까? 다음에서는 먼저 도시재개발 사업의 특성의 문제점을 살펴보고, 주공의 재개발 사업추진 현황을 분석하며, 끝으로 주공의 경험과 선진적인 사례를 감안할 때, 재정착을 지원할 수 있는 방안은 없는 것인지를 제안해보고자 한다.

1) 서울에 재개발·재건축으로 공급된 주택수와 동기간에 서울에 공급된 주택수를 정확하게 따지려면 1973년부터 2007년으로 기간을 확대해야 하나, 재개발은 1973년에 제도가 도입되었으나 서울 올림픽 개최가 확정되기 전에는 거의 사업이 추진되지 않은 점을 감안하고, 재건축은 1987년에 제도가 도입된 점에서 재개발·재건축으로 주택이 공급된 기간을 1989년부터 2007년까지로 간주하고 계산하였음을 밝힌다.

2) 물론 재개발·재건축은 철거되는 주택이 있어 이를 제외하면 순수하게 늘어난 주택은 24만 6,768호로 줄어든다.

[그림 1] 수도권 중장기 기성시가지내 주택공급 계획



* 자료: 2008. 9.19 도심공급 활성화 및 보금자리 주택 건설방안 (국토해양부)

2. 도시재개발 사업의 추진배경과 관련제도

우리나라에 법률적으로 재개발이라는 용어가 사용된 것은 1973년 「도시계획법」에 주택개량 사업을 별개의 도시계획사업으로 규정하고, "재개발구역"으로 지정하면서 동시에 주택재개발지구지정의 요건, 국·공유지의 무상양여에 관한 특례규정을 포함한 「주택개량에 관한 임시조치법」이 제정된 것이 계기가 된다. 하지만 당시는 재개발구역을 지정하는 수준이었으며, 재개발사업이 시행되기 시작한 것은 도심재개발과 주택개량재개발의 2가지 사업을 규정한 「도시재개발법」이 제정된 1976년 이후부터라고 할 수 있다. 법이 제정되었다고 해도 지권자로 구성되는 조합이 사업을 추진하는 방식으로는 재개발 사업이 잘 추진되지 않았으나, 1982년 서울 올림픽 개최가 결정된 이후, 특히 합동재개발 방식이 확산되면서 주택재개발이 본격적으로 추진되기 시작하였다.

1980년대 후반이 되면, 노후불량주택지뿐만 아니라 1960년대에 건축된 노후공동주택도 합동재개발 방식을 원용하면 주택소유자의 별도의 부담 없이 새로운 주택을 건설할 수 있는 점에서 공동주택단지 재건축이 추진되기에 이른다. 1987년 주택건설촉진법 개정³⁾은 이를 기존의 주택재개발과 달리 주택재건축이라는 이름으로 추진할 수 있는 근거를 마련하는 것이었다.

3) 공동주택은 단독주택과 달리 다른 구분소유자의 동의 없이 건물을 관리하거나 건물이 노후화되었다고 해서 재건축하거나 복구할 수 없었다. 1984년 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(이하 “집합건물법”이라 한다)」을 제정한 바 있으나, 집합건물법은 구분 소유권의 유지를 위한 민사법으로 부족한 주택건설을 촉진하는 의미의 20호 이상의 재건축사업을 다루기에는 적절하지 못하다는 비판이 제기됨에 따라, 1987년 12월 행정법규인 「주택건설촉진법(이하 “주촉법”이라 한다)」과 1988년 6월 주촉법 시행령을 개정하여 재건축을 시행할 수 있는 판단기준 및 조합설립 절차 등을 규정하였다.

하지만 한편에서는 철거위주로 진행되는 주택재개발이 초래하는 생활터전의 상실, 세입자의 주거불안 야기, 지나친 고밀도 개발로 인한 도시구조정비 차원의 문제가 지적되면서, 지역의 가옥주들이 저리 자금을 융자받아 주택을 개량하거나 신축하는 현지개량방식과 공공의 사업시행자가 해당지역의 주택, 토지를 전면 매수하여 철거 후 85㎡ 이하의 공동주택을 건설하여 분양하는 공동주택방식의 주거환경개선사업이 1989년 4월 1일 「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」 제정을 통해 시행되게 되었다.

1995년 12월 29일 「도시재개발법」을 전면 개정하여 주택개량재개발사업을 주택재개발사업으로, 도심재개발사업 외에 공장재개발사업이 추가되었다.

이상 언급한 주택재개발, 도심재개발, 공장재개발, 주택재건축, 주거환경개선사업은 2002년 12월 31일 「도시 및 주거환경정비법(이하 도정법)」이 제정되면서 통합법 하에서 개별사업으로 추진되게 되었다. 도정법하에서 시행되는 4개의 사업(주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업)은 각각 사업대상지는 다르지만 일관된 절차와 방식으로 추진되고 있다.

[표 1] 도정법상 정비사업의 종류

정비사업유형	내용
주거환경개선사업	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재개발사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재건축사업	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업 - 공동주택재건축사업, 단독주택재건축사업
도시환경정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

도정법상 4개 사업중 3개 사업인 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업은 열악한 주택이 밀집된 주거지역에서 이루어지는 사업이며, 도시환경개선사업은 상업·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심기능의 회복이 필요한 지역에서 진행되는 사업임을 알 수 있다. 4개 사업을 시행자와 주요사업 내용으로 살펴보면, 주거환경개선사업이 가장 공공적인 사업임을 알 수 있다. 이는 주거환경개선 사업이 추진되는 지역이 가장 소득계층이 낮은 사람들이 거주하기 때문일 것이다.

[표 2] 4개 정비사업의 사업시행자·주요사업내용·임대주택의무 비교

구분	주거환경개선사업	주택재건축사업	주택재개발사업	도시환경정비사업
사업시행자	시장, 주택공사	조합	조합	조합/소유자
주요사업내용	기반시설 및 주택개량	주택개량	기반시설 및 주택개량	상업시설 (주상복합, 오피스, 상가)
임대주택의무	전 체 주 택 수 의 20% 이상 건설	늘어나는 용적률의 25% 건설 ⁴⁾	전체주택수의 17% 이상 건설 ⁵⁾	-

그런데 이명박 대통령이 서울시장으로 있던 2003년 강남·북의 불균형을 시정하는 방안으로 블록별 개발방식으로 진행되던 재개발 사업을 광역단위로 묶어서 추진한 뉴타운 방식⁶⁾이 긍정적인 평가⁷⁾를 받으면서 2005년 12월 30일에는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(이하 “도촉법”이라 한다)」이 제정됨에 따라 도정법에 의해 추진되던 사업의 추진방식에 큰 변화가 있었다. 도촉법의 특징은 재정비촉진지구를 지정하여 광역단위의 사업을 할 수 있도록 하고, 사업을 실시하는 경우 지방세 감면, 과밀부담금 면제, 특별회계의 설치, 교육환경의 개선을 위한 특례가 적용되도록 한 것이다.

도촉법에 의한 재정비촉진지구로 지정될 수 있는 곳은 노후·불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로 주거환경의 개선과 기반시설 정비가 필요한 경우(주거지형), 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역, 간선도로의 교차지 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 경우(중심지형), 도정법에 의한 주거환경개선사업·주택재개발사업·도시환경정비사업, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업⁸⁾, 「재래시장의 육성을 위한 특별법」에 의한 시장

4) 2005년 3월 18일 도정법 개정에 의해 재건축 사업의 개발이익 환수의 일환으로 임대주택 의무건설이 법제화되었다.

5) 세입자용 재개발 임대주택 건설은 1989년 주택공급에관한규칙 개정을 통해 처음 도입되었으며, 이후 서울시는 주택재개발사업 업무지침 개정을 통해 유지해왔다. 특히, 2003년 9월 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례의 제정으로 전체세대수의 17%라는 재개발임대주택 건립기준이 마련되었으며, 2005년 5월 「도정법시행령」 및 건설교통부고시 제2005-528호 및 제2006-273호에 의해 전체 세대수의 17% 이상으로 재개발임대주택을 건립(‘05.5)하게 되어 있으며, 임대주택의 30%를 전용 40㎡이하로 건설토록 하고 있다. 하지만 학교용지 확보시 8.5% 이하로 줄일 수 있으며, 5층 이하일 때는 임대주택 의무비율이 없어 일부 조합에서는 이를 활용해서 가능한 한 임대주택 건설을 줄이려고 한다.

6) 서울특별시는 강북뉴타운 사업을 추진하기 위해 2003년 4월23일에 조례(서울특별시 조례 제 4065호)를 제정하였고, 2005년 1월 5일에는 이를 개정(서울특별시 조례 4250호)하였으나, 조례의 근거법이 필요하여 가칭 “뉴타운 특별법”의 제정을 도모하였다. 이어 한나라당과 열린 우리당에서 유사한 목적의 법안들이 제시되었으나, 건교부가 당시 제시된 법안들을 종합하여 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」으로 제정하였다.

7) 재개발 사업이 추진되던 구역에서 주민들이 자신들의 거주지역도 뉴타운 사업방식으로 지정해줄 것을 요구하는 움직임이 나타났으며, 당시 여당인 열린 우리당까지 나서서 입법안을 낸 것이 뉴타운 사업의 인기를 보여주는 증거라고 할 수 있다.

정비사업, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획시설사업을 체계적으로 개발할 필요가 있는 경우이다.

[표 3] 도정법과 도촉법 비교

구분	도시 및 주거환경정비법 (재개발, 재건축)	도시재정비 촉진을 위한 특별법
근거법	■ 도시 및 주거환경정비법(일반법)	■ 도시 재정비 촉진 특별법(특별법)
시행일	■ 2003년 7월 1일	■ 2006년 7월 1일
개발방식	■ 소규모 블록별 개발 ■ 지역개발(중형)	■ 광역단위(생활권)별 선계획 후개발 ■ 광역개발(대형) ■ 주거 상업지 혼용지역
대 상	■ 1만㎡ 이상	■ 20~50만 ㎡ 이상 - 20만 ㎡ 이상 : 역세권 상업지 - 50만 ㎡ 이상 : 주거지
사업주체	■ 민간(조합)이 정비계획 수립 후 개발	■ (원칙은 공공기관이나) 사실상 민간(조합) ■ 단체장(시장)이 계획수립 및 도시기반시설 ■ 민간(조합)은 촉진계획 고시 후 아파트 등 건설
개발형태	■ 주택개발 위주(기반시설 부족 초래)	■ 다양한 사업방식 혼용(주거, 사업, 업무 등 복합자족도시)
규제완화	■ 관련법의 절차를 거쳐 도시계획 변경 ■ 요건에 적합해야 정비구역 지정(노후도 등) ■ 조례 기준에 의해 용적률 등 건축제한 ■ 중소형아파트 80% 이상 건설의무	■ 도시계획 수립 및 변경의 의제처리 ■ 용도지역 변경 및 제2종 주거지역 층수완화 ■ 용적률 등 건축제한 완화 ■ 중소형 의무비율 완화(60% 이상)
적 용	■ 일반노후지역 ■ 아파트단지 제외함	■ 고도 노후지역 및 상업지
임대주택	■ 전체 세대수의 17% 이상(재개발) ■ 증가하는 용적률의 25% 이상(재건축)	■ 정비사업 임대주택 의무비율 ■ 건축규제 완화로 증가하는 용적률의 50% 이상(기반시설 인센티브는 제외)
비용지원		■ 지방세 감면(문화시설, 종합병원, 학원시설 등) ■ 기반시설 설치비용의 국비·시비 지원
행정규제	■ 정비구역 지정·고시일로부터 개발 행위 제한	■ 촉진지구 지정·고시일로부터 개발행위 제한, 토지거래 허가, 분양권리 제한 등 ■ 촉진계획 결정·고시일로부터 건축행위 제한

자료: 서울시 주택국 주거정비과 보도자료(2008.6)의 자료를 이주원(2009) 주거복지연구회 발표자료 2쪽에서 재인용.

8) 「도시개발법」 제 2조에 의한 도시개발사업이라 함은 도시개발 구역안에서 주거·상업·유통·정보통신·생태·문화·화보·복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.

도축법이 다른 법률보다 규제가 완화되었음을 보여주는 자료로는 재개발, 재건축, 주거환경 개선사업에 적용되는 임대주택 의무건설비율이 완화된 것으로 통해서도 알 수 있다.

[표 4] 재개발사업별 임대주택 의무 비율

(%: 건설세대수 비율, 용적률 비율)

사업유형	지역	임대주택 의무건설 내용
재개발조합 (기준 3-1,2)	수도권	전체세대수의 17% 이상 임대주택건설 * 임대주택 30% 또는 전체세대수 5% 이상을 40㎡이하 규모로 건설
	그 외 지역	위의 50% 까지 완화가능
재건축조합 (도정법 제30조의2)	수도권과밀억제권역내 기존세대수 50세대 이상	증가 용적률 25% 이상 임대주택 건설
	그 외 지역	해당 없음
주거환경개선사업 (기준 2-1,2,3)	수도권	전체세대수의 20% 이상 * 임대주택 40% 또는 전체세대수 8% 이상을 40㎡ 이하 규모로 건설
	그 외 지역	위의 50%까지 완화가능
재정비촉진사업	재개발조합	17%의무건설 외에 증가용적률의 25~75% 범위 내에서 시·도 조례로 추가 건설
	재건축조합	도정법 재건축조합과 같음
	주거환경개선사업	도정법 주거환경개선사업과 같음

자료: 정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율 ; 국토해양부 고시 제2008-152

3. 도시재개발 사업 추진현황 및 원주민 재정착

주택재개발사업 추진현황을 완료/시행중/미시행으로 구분하여 살펴보면, 2007년 말 기준 전국에 지정된 661개 구역 중에서 55.0%에 해당하는 364개 구역에서 사업이 완료되었고, 19.9%에 해당하는 132개 구역은 사업시행 중에 있으며, 24.9%에 해당되는 165개 구역에서는 아직은 사업시행 단계에 이르지 않는 것으로 나타났다. 2007년 말까지 재개발을 통해 27만 7,250호의 주택이 공급되었으나, 반면에 12만 8,422동의 주택이 철거된 것을 알 수 있다.

[표 5] 주택재개발사업 추진단계 현황(구역지정기준)

(2007.12.31 기준)

구 분		구역수	(구성비)	시행면적(㎡)	철거대상(동)	건립가구(호)
전국	계	661	100.0%	32,880,362	232,459	539,788
	완료	364	55.1%	15,435,067	128,422	277,250
	시행중	132	20.0%	8,185,646	56,861	128,891
	미시행	165	25.0%	9,259,649	47,176	133,647

자료 : 국토해양부, 주택업무편람(2008)

주택재개발사업의 추진추이를 보면, 강북지역 균형개발을 위해 재개발사업의 규제가 완화되기 시작한 2003년부터 구역지정 건수와 그에 따른 공급예정 주택 등이 증가하기 시작하여 2007년에는 2006년에 비해 2.7배나 증가한 구역지정이 이루어진 것을 알 수 있다. 이렇게 구역지정을 포함하여 재개발 사업이 활성화되면서 해당 지역의 집값이나 임대료가 같이 상승함으로써 저소득층의 주거불안이 오히려 심화된다는 비판이 제기되고 있다.

[표 6] 재개발사업 추진추이(1973~2007)

계	구역수	시행면적(㎡)	건립가구(호)	철거대상(동)
총계	524	24,719,205	409,947	182,668
'73-90	278	14,823,381	203,570	105,782
'91	7	430,624	10,997	4,208
'92	14	535,179	16,129	5,319
'93	10	463,185	11,903	4,106
'94	11	333,813	8,082	2,596
'95	12	658,473	14,278	7,331
'96	9	205,645	4,205	1,711
'97	3	201,906	4,404	1,739
'98	10	227,558	4,777	1,788
'99	16	389,662	7,673	3,930
'00	12	234,881	4,979	3,019
'01	15	471,409	8,108	3,136
'02	5	136,584	2,291	1,322
'03	14	614,696	11,278	3,780
'04	14	669,516	11,163	4,483
'05	44	911,887	45,583	16,467
'06	50	3,410,806	40,527	11,951
'07	137	8,161,157	129,841	49,791

자료: 국토해양부, 주택업무편람(2008)

주택재개발과 달리 재건축의 추이를 보면, 조합인가, 사업계획 승인 등에서 꾸준한 증가세를 보이다가 2004년 이후 조합설립인가수, 사업계획승인 호수, 준공주택수가 전년에 비해 크게 감소한 것으로 나타난다. 이는 참여정부시절 재건축에 대한 여러 가지 강력한 규제가 도입되었기 때문이다. 1989년부터 2007년까지 재건축을 통해 370,459호의 주택이 공급되었으며, 19만 8,460호의 주택이 철거되었다.

[표 7] 재건축 사업추진 추이 (1989~2007)

	계			조합인가			사업계획승인			준공		
	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택
계	3,516	693,267	1,088,629	855	190,475	273,485	1,221	304,332	444,688	1,440	198,460	370,459
'89	1	101	146	1	101	146						
'90	1	175	295	1	175	295						
'91	6	471	2,179	3	249	1,625	1	94	299	2	128	255
'92	14	2,354	4,786	4	374	768	2	575	1,257	8	1,405	2,761
'93	34	3,585	8,323	9	644	2,186	6	771	1,504	19	2,170	4,633
'94	28	4,982	10,214	7	770	2,426	2	1,221	2,641	19	2,991	5,147
'95	74	9,648	19,027	27	4,816	8,268	5	908	1,755	42	3,924	9,004
'96	89	8,424	19,757	23	3,167	7,640	12	1,596	3,742	54	3,661	8,375
'97	142	15,145	35,578	33	3,331	6,905	22	3,738	8,518	87	8,076	20,155
'98	144	24,620	50,576	26	8,987	13,508	13	2,511	5,607	105	13,122	31,461
'99	179	31,356	63,507	14	1,067	1,753	45	11,499	20,600	120	18,790	41,154
'00	317	50,793	90,461	89	15,379	26,031	149	24,213	41,505	79	11,202	22,925
'01	251	50,027	76,657	49	23,933	33,166	120	18,685	28,466	82	7,409	15,025
'02	400	80,168	122,783	128	33,631	47,802	140	30,265	43,375	132	16,272	31,606
'03	904	171,163	257,188	347	77,668	114,194	389	73,981	108,260	168	19,514	34,734
'04	294	69,415	93,809	52	8,699	11,931	88	45,154	55,734	154	15,562	26,144
'05	311	63,468	102,290	40	3,578	6,733	112	44,087	62,684	159	15,803	32,673
'06	275	72,994	104,460	33	6,229	10,843	115	38,520	53,579	127	28,245	39,638
'07	178	67,379	92,922	47	24,393	30,248	49	14,945	21,022	82	28,041	41,652

자료: 국토해양부, 주택업무편람(2008)

1989년부터 시작된 주거환경개선사업으로는 2007년까지 1,041개 지구가 지정되어 있으며, 28만 9,500호의 주택이 사업대상이다.

[표 8] 주거환경개선사업추진 추이 (1989~2007)

(단위: 주택수 1000호)

연도별	'89~'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	계
지구지정	287	33	41	45	55	51	60	13	49	131	42	3	4	144	83	1,041
주 택 수	92.8	7.5	8.9	7.0	9.1	14.7	12.8	2.1	7.5	34.2	8.7	0.5	0.8	58.8	24.1	289.5

자료: 국토해양부, 주택업무편람(2008)

주거환경개선사업은 현지개량방식과 공동주택방식의 2가지 사업이 추진되고 있으나, 현지개량실적 자료는 입수하기 어려워 공동주택방식으로 사업이 완료된 실적을 보면⁹⁾, 2008년 말 기준으로 52개 구역 197만 9,481㎡에서 사업이 완료되었으며, 3만 9,311호의 주택이 건설된 것으로 나타난다. 재개발이나 재건축에 비해서는 공급실적이 적으며, 사업도 천천히 진행되는 것을 알 수 있다.

그런데 이렇게 재개발사업이 추진되면 될수록 어려움을 겪는 계층이 있다. 이는 재개발이나 주거환경개선사업으로 헐리는 주택은 질적 수준이 낮은 대신 소득이 낮은 사람들에게 저렴한 임대료나 주거비로 거주할 수 있는 주택(affordable housing)으로서의 역할을 담당해 왔기 때문이다. 이런 시각에서 바라보면 재개발로 철거된 주택은 저소득층이 거주할 수 있는 저렴주택 재고를 줄인 것이었다.¹⁰⁾ 재개발로 철거된 주택은 한 동에 3~4세대가 거주하던 단독주택이었던 점에서 단순히 12만 8,422호의 주택이 감소한 것이 아니라 50만호 정도의 저렴주택 재고가 줄어든 것으로 볼 수 있다.¹¹⁾ 저렴주택 재고가 줄어들면, 그만큼 주택가격이 상승하고, 임대료 역시 상승하는 점에서 저렴주택 재고의 감소는 필연적으로 부담능력이 없는 가구에게는 나쁜 영향을 미칠 수밖에 없는 것이 현실이다.

9) 사실상 공동주택방식을 전담하고 있는 주택공사의 2008년말 주거환경개선사업 완료실적 통계이다.

10) 주거환경개선사업을 통해 철거되는 주택수를 파악하기 어려워 재개발사업에 한정하여 철거주택수를 산정하였다.

11) 서울에서 뉴타운 사업이 추진되는 지역중 계획이 수립된 23개 지역(은평, 길음, 왕십리, 돈의문, 전농·답십리, 중화, 미아, 가재울, 아현, 신정, 방화, 노량진, 영등포, 천호, 수색·중산, 신길, 북아현, 거여·마천, 이문·회경, 상계, 장위, 신림, 흑석, 시흥)의 1호의 주택에 거주하는 평균가구수는 3.27가구로 조사되었다. 서울특별시 뉴타운 사업1담당관 “뉴타운 및 군축지역 사업추진현황(2008.11)에서 계산.

게다가 재개발 사업이 실시되면 가옥주도 그렇지만 세입자의 경우는 재정착이 쉽지 않다. 현재 도시정비사업에 의한 주민보상은 수용의 경우 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 준용하여 이루어지고 있다. 구체적인 내용을 보면, 가옥주에 대해서는 분양주택 입주권과 2개월분의 주거이전비를 지급하도록 되어 있으며, 세입자에 대해서는 지구지정 공람공고일 3개월 이전부터 거주한 세입자에 대해 공공임대주택 입주권과 4개월분의 주거이전비¹²⁾가 지급되고 있다. 관리처분 방식인 경우에는 조합정관에 따라 분양주택 입주권과 주거이전비를 지급하며, 세입자에 대해서는 지구지정 공람공고일 3개월 이전부터 거주한 세입자에 대해 희망시 재개발 임대주택을 우선공급하며 4개월분의 주거이전비는 공익사업법을 준용해서 지급된다. 따라서 주거대책이 전혀 마련되지 않은 것은 아니나, 가옥주조차 새롭게 건설되는 주택의 추가비용 마련이 용이하지 않아 도중에 주택을 매각하는 경우가 발생하며, 세입자의 경우 공공임대주택의 임대료 및 관리비 등을 고려할 때, 공공임대주택 입주가 쉽지 않기 때문이다.

특히, 2008년 서울 34개, 경기 13개, 대전7개 등 전국 51개 지역 5,542만㎡가 재정비촉진지구로 지정되어 있어, 저렴주택 재고부족 문제와 원주민 재정착 문제는 더욱 심각해질 것으로 예상된다.

4. 주택공사의 도시재개발 사업 추진현황과 재정착의 시사점

현재의 도시재개발 사업에서 공공의 참여가 가장 활발한 것이 주거환경개선사업으로, 공동주택방식은 앞에서도 언급하였듯이 주택공사가 사실상 전담하고 있다. 2008년말까지 사업이 완료된 지역을 제외하고 52개 구역에서 사업승인이 완료되어 5만 6,953호의 공동주택을 이 공급할 예정이며, 시행자 지정이 이루어진 곳은 9개 구역이다.

[표 9] 주택공사의 주거환경개선사업 실적(2008년말 기준)

계	지구명	사업면적(㎡)	건설호수
준공	52개	1,979,481	39,311
사업승인 완료	52개	3,791,108	56,953
시행자 지정	9개구역	1,260,109	14,734
후보지 선정	10개구역	597,038	8,965

12) 2007년 이전에는 세입자에 대해 재개발 임대주택 입주권과 3개월분의 이주대책비중 한 가지를 선택하는 것으로 되어 있었으나, 2007년 4월 12일 공익사업을 위한 토지의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 개정을 통해 재개발 임대주택입주권 선택여부와 상관없이 일정한 자격을 가진 세입자에게 4개월분의 주거이전비를 지급하게 되었다.

주거환경개선사업과 달리 주택재개발 참여 실적은 매우 저조해서 2008년말 기준으로 5개 지구에서 사업이 완료된 정도이다. 그나마 1985년부터 누계가 5건인 것이다. 다만 2007년 이후 2건의 사업승인이 완료된 이래 2008년 사업승인 1건, 4건의 시행자 지정을 받음으로써 재개발 사업이 종전에 비해 크게 늘어난 것을 알 수 있다.

[표 10] 주택공사의 주택 재개발 사업 실적(2008년 말 기준)

구 분	지구명	사업면적(㎡)	건설호수	비 고
준 공	대구동산	4,516	152	1985(준공'86)
	대구신천	34,536	917	1987(준공'89)
	서울상계	30,469	763	1991(준공'94)
	서울신림2-1	84,183	2,300	1995(준공'01)
	서울신림1(난곡)	171,770	3,322	2001(준공'08)
소계	5개구역	325,474	7,454	
사업승인완료	성남중동3	40,239	622	2007
	성남단대	75,352	1,140	2007
	안양덕천	257,590	4,250	2008
소계	3개구역	373,181	6,012	
시행자지정	성남금광1	233,607	3,868	시행자지정('08.11)
	성남중동1	108,196	1,882	시행자지정('08.11)
	성남 신흥2	203,593	3,337	시행자지정('08.11)
	성남 수진2	122,451	2,003	시행자지정('08.11)
소계	4개구역	667,847	11,090	
후보지선정 완료	서울중계1-1	190,317	2,770	2005
	의정부 금오	75,860	1,551	2006
	남양주도농	51,646	829	2008
	하남E	111,600	1,620	2008
	부천괴안12B	91,121	1,386	2008
소계	5개구역	520,544	8,156	

주택공사의 재건축사업참여 역시 아직까지는 미미한 실적이다. 5개의 사업을 준공했으며, 1개 구역 사업승인 완료, 2개 구역의 후보지가 선정된 수준이기 때문이다. 다만 재건축 역시 2007년 이후 참여가 늘어나고 있다. 또한 도시환경정비사업 역시 3개 구역 준공, 2개 구역 사업 승인 완료, 1개 구역 시행자 지정을 나타내고 있다. 본 자료에서는 재건축이나 도시환경정비사업의 경우는 재정착을 논할 상황은 아닌 점에서 제외한다.

과연 주공이 추진한 재개발 사업의 재정착률은 어떠한가? 사실 사업시행이전 거주하던 원주민이 재개발이 종료된 지역에 계속 거주하는 진정한 의미에서의 재정착률¹³⁾을 파악하기는 쉽

지 않다. 자료입수가 곤란하기 때문이다. 국토연구원의 배순석외(2005: p68-69)는 주택공사가 추진하는 주거환경개선 사업사례지의 재정착률을 계약기준 재정착율, 미전매기준 재정착률, 거주기준 재정착률로 구분하여 재정착률을 분석한 바 있다.

[표 11] 재정착률의 다양한 기준

구분	내 용
재정착률	정비사업이 추진되기 이전에 거주하던 주민들이 정비사업이 완료된 후 원거주지에 돌아와 다시 정착하는 비율
계약기준 재정착률	보상대상 가구 중 분양계약 한 가구의 비율
미전매기준 재정착률	보상대상 가구중 분양계약 후 전매한 가구를 제외한 미전매가구의 비율
거주기준 재정착률	전체보상대상 가구 중 사업완료 이후 새로 건립된 공동주택에 입주한 가구의 비율

자료: 배순석외(2005) 자료에서 정리

대한주택공사에서는 재정착률을 보상대상 원주민 가구의 재입주 비율로 보고 있다. 앞에서 언급한 “거주기준 재정착률”과 유사한 개념이라고 할 수 있다. 여기서 원주민이란 지구 내에 주택을 소유하고 있는 권리자로서 이주단지 입주자격이 있는 가옥주와 공익사업을 위한 토지의 취득 및 보상에 관한 법률에 의한 적격 세입자¹⁴⁾이며 재정착률은 원주민중 지구내로 다시 입주한 세대를 원주민으로 나눈 비율로 계산된다.

이 기준으로 주택공사가 완료한 주거환경개선사업의 재정착률을 살펴보면, 51개 구역 평균이 58%로 조사되었다. 시기적으로 편차가 있어 1990년부터 2003년 이전에는 62%로 재정착률이 높았으나, 2004년부터 2008년까지는 54%로 재정착률이 하락하였다. 특이한 것은 2004년 3개 구역의 재정착률이 88%를 나타낸 이래, 점차 하락하여 2008년에는 37%까지 떨어진 것이다. 지역적으로도 편차가 커서 2004년의 안양구시장 주거환경개선사업의 경우는 93%, 2005년 서울 천연사업의 경우는 전체 보상대상 가구 1,005세대중 1,002가구가 입주함으로써 100% 수준, 2007년 안양임곡 사업도 95%의 재정착률을 나타냈으나, 반면에 2005년 광주임동 7%, 군산 삼학 5%, 2006년 군산동 흥남 1%, 2007년 영천 문내 4%, 군산창성 3%의 재정착률을 기록한 곳도 있다.

13) 진정한 의미의 재정착률이란 정비사업이 추진되기 이전에 거주하던 주민들이 정비사업이 완료된 후 원거주지에 돌아와 다시 정착하는 것을 말한다. 따라서 재정착률은 원주민 가구 중 재정착하는 원주민 가구의 비율로 정의해야 할 것이다.

14) 공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자로서 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 당해 공익사업시행지구안에서 3월 이상 거주한 자에 대하여 세입자용 임대주택을 제공하도록 되어 있다.

현재 주공에서는 이렇게 차이가 나는 원인을 분석하고, 재정착률을 제고하기 위한 방안을 강구할 예정이다.

그러나 일반적으로 주거환경개선사업의 재정착률은 매우 높은 것으로 인정된다. 이는 재개발의 재정착률이 20% 수준으로 조사되기 때문이다¹⁵⁾. 주거환경개선사업지구의 재정착률이 높은 것은 신축되는 주택의 90%가 85㎡ 이하이며, 주택의 임대료 수준도 저렴한 점이 영향을 미쳤을 것이다.

[표 12] 주거환경개선사업의 재정착률

준공연도	구역수	건설호수	원주민	입주세대	재정착률
계	51개	39,311	19,488	11,248	58%
'90~03	25개	19,723	9,328	5,747	62%
'03~08	26개	19,588	10,160	5,501	54%

자료: 국토해양부

재개발의 경우는 1991년 이전에 추진된 대구 동산, 대구 신천, 서울 상계를 제외하고 2001년도에 입주가 이루어진 서울 신림 2-1지구와 2006년 말 입주가 이루어진 서울 신림 1지구를 통해 재정착률을 판단하면, 재정착률이 매우 높은 것을 알 수 있다. 특히, 신림 2-1지구의 경우 재정착률 67.8%, 특히 세입자의 재정착률이 75.6%로 매우 높았다. 관악구 신림 1 지구는 신림 2-1지구에 비해서는 낮지만 가옥주의 경우 56.5%, 세입자의 경우 44%로, 재개발사업의 일반적인 재정착률에 비하면 높다.

[표 13] 주택공사의 순환재개발 사업을 통한 재개발 사업지구의 정착률

	구 분	원주민 (A)	재입주자(B)			재정착률 (B/A)
			계	이주단지	개별이주	
신림2-1	계	1,333	904	802	102	67.8%
	거주권리자	555	316	215	101	56.9%
	적격세입자	778	588	587	1	75.6%
신림1	계	1,936	912	886	26	47.1%
	거주권리자	435	246	220	26	56.5%
	적격세입자	1,501	666	666	-	44.3%

주: 세입자는 이주단지(50년공공 임대주택 공급) 정착세대 포함

15) 서울특별시 뉴타운 사업의 재정착률을 조사한 서울특별시(2007: 129)에 의하면 길음 4구역의 조합설립인가 당시 조합원이었던 가옥주조차 재정착률은 22.4%로 조사되었으며, 공공임대주택 입주권을 선택한 세입자는 전체 세입자의 22.5%로 조사되었다. 이를 토대로 유추하면 재정착률은 20% 수준에 그칠 것으로 예상된다.

입주완료시 재정착률추정식: 재정착률 = 재입주자 ÷ 원주민

* 재입주자 = 재입주 가옥주 + 재입주 세입자

* 재입주 가옥주 = 원주민 가옥주중 재입주자

* 재입주 세입자 = 원주민 세입자중 재입주자 + 이주단지 정착 세입자

이처럼 주택공사의 재개발 재정착률이 높은 이유는 이주단지 조성 후, 즉 순환재개발을 실시한 점과 소형평형 위주로 주택건설과 임차인을 위한 공공임대주택을 건설한 점 때문이라고 할 수 있다. 신림 2-1지구 재개발 사업의 경우 주공은 1994년 사업 추진에 앞서 주민들이 사업 기간 동안 거쳐할 이주단지 아파트 960가구를 건설하였다. 덕분에 가옥 주와 세입자를 포함하여 원주민 1,333가구의 60.2%인 802가구가 1996년에 이주단지로 옮겨갈 수 있었다. 2000년 8월 재개발 사업이 완료됨과 동시에 이주단지에 있던 원주민들이 새 아파트로 이사하였던 것이 재정착률을 높였던 것이다. 신림 1지구의 경우 주공은 이미 확보한 이주단지가 있기 때문에 사업시행자가 될 수 있었다. 2002년 신림1지구 원주민 1,936가구의 66%인 1,278가구가 신림이주단지 및 신림2의1지구 임대아파트로 이주하였으며, 신림 1지구 사업이 종료된 이후 886세대가 새 아파트에 입주하였다. 이주단지를 통해 개발기간뿐만 아니라 개발이 끝난 뒤에도 주민들의 생활공동체가 유지되고 있으며, 2개 지구 3,269 가구에 이르는 대규모 재개발 사업이 진행됐지만 순차적 시행으로 대규모 이주에 따른 주변 전셋값 파동도 넘길 수 있었던 것으로 평가된다.

또한 신림 2-1지구나 신림 1지구 모두 소형주택을 많이 건설하였으며, 공공임대주택 재고를 충분히 건설하였다¹⁶⁾. 신림 2-1지구는 분양주택 1,428호, 임대주택 818호 모두 2,300호를 건설하였다. 전체호수에서 임대주택이 차지하는 비율이 35.6%에 달한다. 임대주택의 경우 규모가 39㎡의 한 가지 유형이라 단조롭기는 하지만, 작은 규모이기 때문에 저소득 세입자가 부담 가능한 수준이었다. 결과적으로 많은 세입자가 임대주택 거주를 선택하였다. 게다가 임대주택호수도 원세입자수보다 더 많이 건설함으로써 나중에 남는 주택을 신림 1지구 재개발사업 추진 시 이주용 주택으로 이용하였다.

16) 또한 신림 2-1구역 순환재개발사업의 경우도 '95년 10월 주민이주를 시작하여 '96년 10월에 착공에 들어가는 등 주민이주기간이 1년 정도 밖에 소요되지 않은 것도 원주민의 재정착에 기여했을 것으로 보인다. 일반적으로 민간기업의 재개발사업이 약 3년 정도의 이주기간이 소요된다고 볼 때 이주기간이 짧은 것은 사업성 제고에 큰 도움이 된다.

[표 14] 신림 2-1지구 재개발이후 공급주택의 유형 및 규모

주택규모(전용)	분 양	임 대	합 계
39m ²		818	818
58m ²	384		384
83m ²	670		670
113m ²	428		428
합 계	1,482	818	2,300

신림 1지구는 분양주택 2,830호, 임대주택 512호 총, 3,322호를 건설하였다. 주택규모는 임대주택은 39m² 이하이며, 분양주택은 84m² 이하가 전체 공급되는 주택의 80%를 상회한다.

이렇게 작은 평형의 주택을 많이 공급한 것은 원주민의 부담능력을 고려하였기 때문이다.

[표 15] 신림 1지구 재개발이후 공급주택의 유형 및 규모

주택규모(전용)	분 양	임 대	합 계
39m ²		512	512
59m ² /62m ²	880		880
82m ²	169		169
84m ²	1,167		1,167
107~114m ²	594		594
합 계	2,810		3,322

5. 원주민 재정착의 과제

주공의 경험과 선진국의 사례를 통해 제안할 수 있는 원주민 재정착 방안은 첫째, 순환재개발의 추진, 둘째, 소형평형 주택과 임대주택의 공급확대, 셋째, 원거주민 맞춤형 주택 및 시설의 공급을 들 수 있다.

우선 순환재개발은 재정착률을 높일 뿐만 아니라, 주민들이 개별적으로 이주하게 됨에 따라 발생하는 주변 전세 값 폭등을 억제하는 효과도 있는 점에서도 도입이 반드시 이루어져야 할 것이다. 순환재개발 방안으로는 재개발 사업지 바로 인근에 이주용 주택이 마련되는 것이 가장 바람직하지만 그렇지 못한 경우는 인근지역의 공공임대주택을 활용하는 방안도 강구될 수 있을 것이다. 예를 들면, 성남시의 경우 6개의 주거환경개선사업, 15개의 재개발사업, 3개의 재건축사업, 2개의 도시환경정비사업, 총 303.9ha(92만평)의 사업을 추진하면서 주택공사와 순환재개발사

업 계약을 체결하여 성남 도촌지구의 공공임대주택을 이주주택으로 활용하고, 단계적으로 재개발사업을 추진할 예정으로 있다.



둘째, 원거주민의 부담능력을 상회하는 중대형 평형보다는 소형평형의 주택건설과 세입자를 위한 임대주택의 건설이 필요하다. 원래 재개발 지역 거주민들의 경제적인 능력이 재개발을 통해 건설되는 주택의 분양가격이나 임대료를 부담할 만큼 넉넉지 못하다. 재개발 사업 지구로 지정된 곳에서 이루어진 가옥주와 세입자 대상 설문조사 결과를 보면, 재정착이 어려운 이유로 가옥주가 드는 이유는 입주할 아파트가 비싸서, 또한 거주비용이 비싼 반면, 종전처럼 임대료 수입이 없어지는 등 생활의 어려움을 드는 경우가 많다. 세입자 역시 임대료가 비싸며, 임대주택 평수가 획일적이라는 이유를 들고 있다.¹⁷⁾

가옥주의 재개발 주택 입주부담을 줄여주는 대신 소형주택이나 공공임대주택을 많이 건설할 수 있는 방안이 없을까. 이에 대한 대안으로 사업성 확보차원에서 현재보다는 용적률을 올려주되, 늘어나는 용적률에 해당되는 부분에 소형주택 또는 임대주택을 건설토록 하는 방안을 제안하고자 한다. 제안의 실효성을 실제사례 분석을 통해 제시하고자 한다.¹⁸⁾

□ 시뮬레이션을 활용한 소형주택 및 임대주택 추가공급 방안

사업성 분석을 위해서는 기존용적률, 종전자산평가, 소유권 등의 권리관계, 정비기반시설의 기부채납 등의 일반적인 사항을 알아야 하는 점에서 관리처분이 이루어진 4개 단지를 대상으로 현재 규제 하에서 사업성을 분석해보았다. 수익성 분석의 방법론으로는 사업시점의 주택가격과 종료예상시점의 주택가격을 전부 현재화하고, 공사비 등 기간 중 소요된 금융비용을 공제한 금

17) 서울시정개발연구원(2007), 강우원(2007), 강맹훈(2005), 김혜천(2002), 배순석외(2005)의 연구결과를 참고하였다.

18) 시뮬레이션 분석사례와 분석방법론, 결과의 해석은 국토해양부(2009.1)에서 발췌정리하였음을 밝힌다.

액이 얼마나 되는 지를 추정하는 방식을 사용하였다. 이 때 사업시점의 가격은 사례지역별로 관리처분 인가서의 ‘중전평가액 또는 추산 액’의 가격을 활용하였고, 종료시점의 가격은 국민은행 시세에 한국은행이 발표하는 1999년부터 2008년까지의 10년간의 평균 정기예금 금리를 활용하여 추정하였으며, 사업시점의 가격과 종료시점의 가격을 2008년 12월말 기준의 현재가로 환산하였으며, 주택건설호수 및 규모에 대해서는 개략설계를 토대로 하였다.

결과를 보면, 현재 재개발 추진방식으로는 서울의 구로구는 조합원 1인당 평균 1억 9,200만원의 수익이 있는 반면, 서울의 용산구와 경기 성남시는 손실이 발생하는 것으로 분석되었다. 손실이 발생하는 이유는 용산구 A 구역의 경우는 총 대지면적 58,599㎡중 23%인 13,237㎡를 공원으로 조성하는 등 기반시설 설치비용이 높았기 때문이며, 성남시의 경우는 기존세대당 토지 지분면적이 좁아서일 것으로 유추된다.

[표 16] 사례지의 일반적 특성

용도	지 구			개시시점	준공예상 연도	조합원당 수익(억원)	기존 세대수	대지 면적	면적/ 세대수
	시.도	구	구역						
3종	서울	구로구	A구역	‘05/07/03	‘12/12/01	1.92	131	17832	136.1
3종	서울	용산구	A구역	‘04/08/11	‘12/11/24	-0.61	411	58599	142.5
3종	서울	동대문구	A구역	‘05/08/26	‘12/11/01	0.33	133	15683	117.9
3종	경기 성남시	수정구	A구역	‘06/04/17	‘13/04/17	-0.54	675	74350	110.1

그런데 이들 지역의 용적율을 올려주는 대신 국토계획 및 이용에 관한 법률(국계법)상 상한 용적률까지 부여하고 증가용적률의 50%를 60㎡ 이하의 소형주택으로 건설토록 하고 공공부문이 인수하는 방식¹⁹⁾을 적용해본 결과 대상지별 사업성은 오히려 좋아지는 것으로 계산된다. 특히, 이 방식이 적용되는 경우 손실이 많이 발생한 용산구 A구역이나 성남시 수정구 A구역까지 수익이 발생하는 것으로 나타났다.

19) 현재 재개발 임대주택은 용적률 증가분과 관계없이 전체물량의 17% 수준으로 건설하고, 이를 지자체에서 대지비는 감정가, 건축비는 표준건축비로 매수하여 기존 세입자에게 임대하고 있다.

[표 17] 사업방식별 재개발 사례지역의 조합원 평균수익

(단위: 억)

	기존방식의 사업성	용적률 인상 및 인상된 용적률의 50% 소형주택 건설시의 사업성
구로구 3A1	1.92 억원	1.93
용산구 3A1	-0.61	1.13
동대문구 3A	0.33	0.51
성남수정 3A	-0.54	0.36

이처럼 사업성이 좋아진 것은 결과적으로 용적률이 늘어남에 따라, 분양할 수 있는 주택수가 늘어난 것에 기인한다. 이렇게 되면 개발이익이 과도하다는 비판이 있을 수도 있으나, 재정착이 어려운 조합원의 재정착률을 올릴 수 있으며, 새로운 규제를 달가워하지 않는 조합원을 설득할 수 있는 근거가 된다.

[표 18] 사업방식의 변화에 따른 용적률, 건립주택 수

	원세대수	기존방식에 의한 주택수 (A)	기존방식 용적률 (B)	변경방식에 의한 주택수(C)	변경방식에 의한 용적률(D)	C-A 주택수	D-A
구로구 3A1	131 세대	337	157.25%	377	187.79%	40	30.54%
용산구 3A1	411 세대	867	110.95%	957	132.85%	90	21.90%
동대문구 3A	133 세대	297	123.31%	377	183.46%	80	60.15%
성남수정 3A	675 세대	1,140	68.89%	1,490	120.74%	350	51.85%

분양주택수가 늘어난 만큼 소형주택수도 늘어난다. 이는 증가한 용적률의 50%에 해당되는 부분만큼을 소형주택으로 건설토록 했기 때문이다. 늘어난 소형주택은 공공부문이 인수하는 만큼 이를 활용하여 원주민에게 지분형(분납형) 차가를 제공할 수도 있으며, 세입자용 임대주택으로 활용할 수도 있다.

[표 19] 사업방식의 변화에 따른 소형주택 수

	기존방식에 의한 소형주택수(A)	변경방식에 의한 주택수(B)	B-A
구로구 3A1	79	122	43
용산구 3A1	252	259	7
동대문구 3A	51	137	86
성남수정 3A	489	548	59

그리고 당연한 것이지만 새로 건설되는 주택수가 늘어나기 때문에 세입자용 임대주택 의무 건설비율을 더 늘리지 않고도, 임대주택이 늘어나게 된다.

[표 20] 사업방식의 변화에 따른 임대주택 수

	기존방식에 의한 소형주택수(A)	변경방식에 의한 주택수(B)	B-A
구로구 3A1	59	77	18
용산구 3A1	168	175	7
동대문구 3A	51	67	16
성남수정 3A	213	272	59

이러한 점을 근거로 최근 재건축 규제완화 방안에서 제시된 용적률 완화 방안을 재개발에 적용시키는 방안도 원주민 재정착을 늘리는 것에 기여할 것으로 사료된다.

셋째로 재개발 사업을 통해 건설되는 주택이나 공용시설은 설계나 임대료 기준에서 다양성이 추구될 필요가 있다. 재개발 사업지구 특성을 보면 한 주택에 3~4 세대가 세를 들어 사는 경우가 많으며, 고령자인 가옥주의 경우는 임대료로 생활하는 경우도 많다. 재개발 사업이 추진 되면 새로운 주택에 거주할 수는 있어도 종전처럼 임대료를 받을 수 없어, 생활이 곤란한 경우가 초래된다. 강우원(2007: 75)의 송파구 거여·마천동 일대 주민의 설문조사결과에 의하면 가옥주의 18.6%가 임대료 수입이 없어 생계가 막막하기 때문에 재개발보다는 현 상태를 유지하고 싶어 하는 것으로 조사되었다. 이러한 문제에 대응하려면 지금처럼 한 가구만 거주하는 방식으로 설계된 아파트보다는 일부를 남에게 세를 줄 수 있도록 설계한 부분임대형 아파트²⁰⁾도 건설하는 것이 필요하다. 즉, 원주민의 다양한 특성과 의견을 감안하여 설계나 주택규모도 맞춤형으로 공급해야 할 것이다.

20) 주택공사의 경우 상계동에서 부분임대형 아파트를 건설한 경험이 있다.

또한 재개발로 공급되는 임대주택의 임대료는 입주자의 부담능력을 감안하여 결정되는 것이 필요하다. 재개발 지역에 세입자가 많은 이유는 임대료가 저렴하기 때문이다. 일본의 경우 원주민이 도시재개발로 건설된 임대주택에 입주하는 경우 임대료는 건설주체가 공공이나 민간이냐를 구분하지 않고 공영주택 임대료 결정방식인 應能應益方式²¹⁾으로 산정되나, 최장 20년을 기준으로 시장임대료 수준으로 올리는 방식이 운용되고 있다. 보조기간은 입주자 부담기준이 계약(실제)임대료에 도달할 때까지이며 상한은 20년이다. 임대료격변완화조치는 사업완료 후 체결된 임대료와 기존에 임대했던 임대주택의 임대료와의 차이가 발생한 경우 5년이라는 유예기간을 두어 원거주민의 주거비 부담을 완화하는 조치이다. 즉, 원주민이 새로 공급된 재개발 임대주택에 입주하는 경우 5년간 매년 계약임대료와 기존 임대료 차액의 1/6씩을 인상하여 5년 후에 계약임대료를 지불하게 하는 것이다. 우리나라도 재개발 임차가구에 대해서는 임대료가 지나치게 급등하지 않도록 처음 몇 년간은 유예하는 조치를 도입하는 것도 강구될 수 있다.

그리고 재개발 사업으로 인해 영업공간을 상실한 영업세업자에 대해서는 단지 내 상가건물의 일부를 원거주민이 운영할 수 있는 임대점포, 임대공장을 공급하는 것도 필요하다.

일본의 경우 지방자치단체가 임대점포나 임대공장을 설치하는 경우 국가로부터 소요비용의 1/2을 보조받을 수 있으며, 정비사업기간 중에 일시적으로 사용하는 가설주택, 가설점포, 작업소를 설치할 경우는 국가로부터 건설공사비, 보수공사비 등의 소요비용의 1/3을 보조받을 수 있다.

나아가 도시재개발 사업은 일시적으로 시행되는 것보다 서서히 추진되는 것이 필요하다. 이미 서울시 뉴타운 사업이 추진되는 과정에서 나타났듯이 한꺼번에 추진되면 여러 가지 문제가 발생하기 때문이다. 따라서 순환재개발을 전제로 순서대로 재개발이 추진될 수 있도록 하는 방안이 강구될 필요가 있다. 강우원(2007: 77)의 조사에 근거하여 재정비촉진지구에서 원주민이 바라는 개발방식을 보면, 조합에 의한 전면철거 방식은 지지도가 가옥주 조차 13.1%만을 선택했을 정도로 인기가 없었다. 즉, 주민들도 급하게 서두르는 개발에 문제가 있다고 느끼고 있으며, 특히 세입자의 경우는 61.3%가 공공기관 주도의 순환재개발을 선호하고 있다. 이러한 점에서 재개발에서의 공공참여 확대가 필요하며, 공공이 참여하는 이상 어려운 사람에게 더 많은 혜택이 돌아가는 재개발이 추진되어야 할 것이다.

21) 주택의 임대료는 입지조건이나 규모에 따라 정해지지만 입주자의 수입에 따라 차등화 하는 방식이다.

[표 21] 재정비촉진지구에서 원주민이 원하는 바람직한 개발방식

	주택 소유 가구	임차가구
도시기반시설에 점진적 정비	155(32.3)	110(23.4)
공공시설 확보후 소유자별 개별개발	27(5.6)	27(5.7)
조합주도의 전면철거	63(13.1)	11(2.3)
공공기관주도의 전면철거 재개발	90(18.8)	34(7.2)
공공기관 주도의 순환재개발	145(30.2)	288(61.3)
계	480(100.0)	470(100.0)

자료: 강우원(2007: 71의 표 8 발췌인용)

6. 결어

일반적으로 가구의 주거이동은 소득 또는 생애주기의 변화나 고용 장소의 변화 때문에 이루어지며, 자의적인 의사결정에 근거해서 행해진다. 그런데 재개발에 의한 주거이동은 자발적이라기보다는 강제적이며, 특히, 재개발 사업이 이루어진 이후 원래의 거주지에 살고 싶은데도 살지 못하는 가구가 발생하기 때문에 재정착을 유도할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다. 이러한 점에서 원주민을 원래 거주하던 지역에 재정착시킬 필요는 없다는 일부 학자들의 입장²²⁾을 반박하고 싶다.

특히, 원주민을 그들이 원래 살던 지역에 거주할 수 있도록 하는 것은 원주민 공동체를 유지하도록 하는 것임을 강조하고 싶다. 일반적으로 재개발이 이루어지는 지역에 거주하는 주민의 경우 일반가구의 평균 거주기간 6.3년(통계청, 2002: 130)에 비해 4.39년²³⁾더 오랫동안 거주함으로써 더 단단한 인간관계를 맺고 있으며, 이런 결과가 ‘골목문화²⁴⁾’로 나타나 부업에 대한 정보

22) 서울과 같은 대도시에서는 사회적 이동율이 연 20% 내외에 달할 정도로 높기 때문에 재개발 사업지역 내 원주민들이 반드시 동일구역 내에 재정착할 필요성이 없다는 주장도 만만치 않다(강우원, 2007: 66)

23) 대한주택공사가 2000년에 발간한 「주거빈곤가구의 실태와 최저주거기준 달성방안 연구」에서 행한 설문조사 결과이다. 보고서에서 정의한 주거빈곤가구는 재개발사업이나 주거환경개선사업이 예정되었거나 계획 중인 지역, 신문 등 언론을 통해서 확인된 지역, 관련 문헌에서 언급된 지역, 기타 전문가의 조언으로 확인한 지역에 거주하는 가구를 의미한다. 조사방법은 앞에서 언급한 총 600개 지역의 리스트를 작성하고, 그 목록 중에서 무작위로 조사지역을 선정하여 주거빈곤지역 중에서 대표성을 갖도록 했다. 예비 조사에서는 2000년 9월 20일부터 9월 25일까지 수도권 10개 지역에서 한 지역 당 8부씩 80부를 조사했고, 그 결과를 토대로 설문 내용을 수정하고 본 설문을 작성했다. 본 조사는 2000년 10월 2일부터 10월 21일까지 이루어졌다. 조사 지역은 수도권, 부산, 대구, 광주에서 각각 49개, 24개, 18개, 9개 지역이 선정되어 모두 110개 지역에 걸쳐 조사가 이루어졌다. 본 조사에서는 한 지역 당 30부를 기준으로 조사를 했으며, 모두 3,007부의 설문을 회수했다. 이렇게 조사된 설문 중에서 유효설문 2,712부를 분석했다.

를 공유하거나 함께 부업을 하는 사람들도 많아 부업으로 모은 돈을 어려운 살림에 보태는 경우가 많이 있다²⁵⁾. 이러한 점에서 개발 사업 이후에도 원주민들이 모여 살 수 있도록 해주는 것이 현대의 많은 도시가 상실한 커뮤니티를 회복해주는 방안인 것이다.

재정착을 지원하기 위해서는 무엇보다 이주용 주택을 제공하는 순환재개발이 이루어질 필요가 있다. 또한 저렴한 주거비로 생활해 온 원주민이 주택을 쉽게 취득할 수 있도록 하고 거주를 감내할 수 있도록 하는 경제적인 지원이 필요하다. 주택의 규모를 소형화하되, 방 배치나 설계 등에 있어서 입주자의 의견에 귀를 기울여야 할 것이다. 한편, 분양주택의 경우는 저리 또는 무이자 대출, 임대주택이라면 가구소득에 따른 임대료 납부방식이나 일본식 임대료격변완화 조치가 필요하다. 또한 주택의 공급유형도 분양주택과 임대주택의 2가지 방식만이 아닌 지분형 주택을 공급하는 방식도 활용되어야 할 것이다. 나아가 재개발 지역에서 소형주택과 임대주택의 건설을 늘리려면 재개발 사업구역 내 용적률을 인상하되, 늘어나는 용적률의 50%를 60㎡ 이하 소형주택으로 건설토록 하고, 이를 공공부문이 인수하는 방식의 사업추진도 고려해 볼 수 있을 것이다.

24) 골목 한쪽에 돛자리나 평상에 둘러 앉아 이런저런 이야기를 나누거나 음식을 나누어 먹는 과정에서 형성된 문화로 주민들의 일상에 깊숙이 자리 잡고 있다(서울시정개발연구원, 2003: 134).

25) 도시빈곤가구가 밀집한 지역에서는 부업거리를 받아 와서 나누어 주는 사람이 있어 핸드폰줄, 귀고리, 목걸이용 구슬 꿴기, 실밥 뜯기 등의 부업을 통해 한 달에 10-15만원 정도 부업을 하는 것이 가능하다.

참고문헌

- 강맹훈, 2005. “주택재개발세입자 재정착 제고에 관한 연구”한양대학교 석사학위논문.
- 강우원, 2007. “재정비촉진사업에 있어 원주민 재정착을 위한 계획적 정비방안 연구” 「부동산학연구」 제 13집 제3호, 2007.12. .65~87쪽.
- 국토해양부, 2009. 「재개발·재건축 사업의 개발이익환수방안 연구 - 재개발·재건축 사업의 활성화를 위한 규제완화 방안 -」
- 국토해양부, 2008. 「주택업무편람」
- 김혜천, 2002 “주거환경개선지구(공동주택건설) 주민들의 현지재정착 특성과 재정착 요인에 관한 연구” 「지역사회발전연구」제27권 제2호.
- 대한주택공사, 2000년. 「주거빈곤가구의 실태와 최저주거기준 달성방안 연구」
- 배순석외, 2005. 「주거환경개선사업의 원주민 재정착 제고방안 연구」. 국토연구원.
- 서울특별시, 2007. 「뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안」.
- 이주원, 2009. “뉴타운 재개발사업의 정책 및 제도개선 과제” 주거복지연구회 발표자료.
- 장영희, 박은철, 2006 「재개발 임대주택정책 개선방안 연구」서울시정개발연구원.
- 주택연구소, 1998. 「주택개량 재개발사업의 사후평가에 관한 연구」.
- 研究概要書 市街地の再生技術に関する研究

도시재개발지역 시민주기복지 확보대책 마련을 위한 세미나

서울특별시 도시재개발사업의 저소득층 원거주민 재정착 과제

장 영 희
서울시정개발연구원 박사

목 차

I. 문제의 제기	75
-----------	----

II. 주민특성	76
----------	----

III. 주민보상	78
-----------	----

IV. 주택공급	80
----------	----

V. 정책개선방향	83
-----------	----

1. 문제의 제기

□ 저렴주택 감소로 인한 이주 주택 확보의 어려움

우리나라의 재개발 사업은 고성장에 따른 부동산가격 상승을 원동력으로 추진되어 왔다. 1990년대에는 도심에 가까운 달동네들이 우선 대상이 되었고 이제는 다가구주택 밀집지역이 대상이 되고 있다. 재정비사업이 시작되면 개발사업지의 거주민들은 보상을 받고 인근지역으로 이주할 수밖에 없다. 저렴한 주택이 많던 시기에는 이주가 그다지 문제 되지 않았지만 저렴주택 재고가 상당수 감소한 지금은 이주문제가 새로운 과제가 되었다.

□ 동시다발적인 사업추진으로 대규모 철거 예상

2002년 이후 시작된 뉴타운사업은 우리나라 재정비사업의 지형을 크게 바꾸어 놓았다. 뉴타운사업지구는 지구당 면적이 50만㎡이상으로 대단히 넓고, 26개나 되는 지구에서 사업이 동시적으로 추진되기 때문이다. 뉴타운사업의 본격적인 추진으로 향후 서울에서는 약 24만가구의 이주가 예정되어 있다. 이중 2010년 까지 약 15만호가 철거될 예정이어서 철거민들의 주거안정은 중요한 사회적 과제로 대두되었다.

□ 뉴타운지구 주민 중 소득 4분위 이하 계층이 71.8 %(소유주 62.8%, 세입자 77.7 %)

뉴타운지구에 거주하는 주민 중 소득 4분위 이하 계층이 71.8 %(소유주 62.8%, 세입자 77.7 %)라는 사실은 뉴타운사업에서 공공성이 강조되어야 하는 중요한 이유이다. 그동안 뉴타운사업은 최소한의 비용투입으로 최대한의 이익을 확보하는 방향으로 추진되었고, 그 과정에서 추가부담금 부담이 어려운 가옥주나 보증금 또는 월임대료 부담이 어려운 세입자는 타지역으로 이주할 수밖에 없었다. 사실상 가장 도움이 필요한 저소득가구들은 제도 밖에서 스스로 해결책을 찾을 수밖에 없는 실정이다.

□ 공공성 회복이 저소득 주민의 주거불안문제 해결의 실마리

재정비사업의 공공성이 부족한 원인은 공공부문에서 필요한 비용지원을 하지 않고, 사업성에 의존하여 사업을 추진한데 있다. 따라서 앞으로 주민중심의 재정비사업으로 전환을 위해서는 비용지원이나 주민의견수렴 등 공공성을 확보하기 위한 조치들이 필요하다.

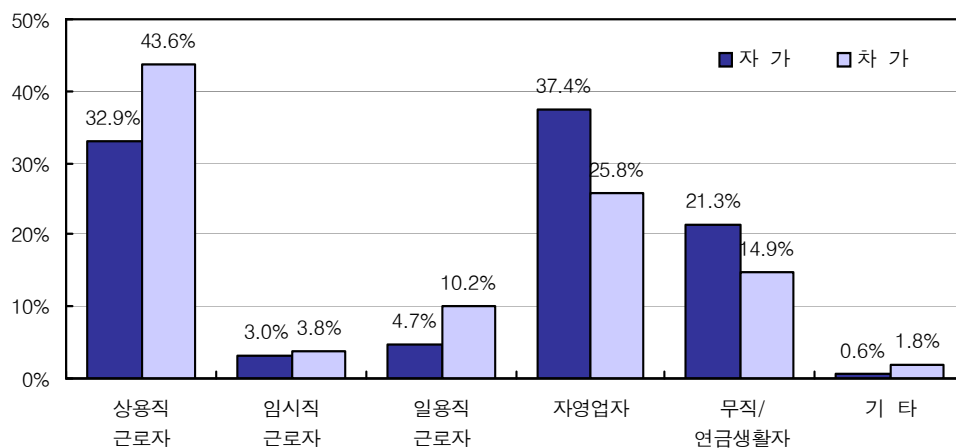
2. 주민특성²⁶⁾

재정비지역 거주민들의 주민특성은 2006년도에 서울시에서 1, 2차 뉴타운지역 중 아현, 가좌, 왕십리, 신월신정뉴타운 등 4개 지역의 주민을 대상으로 실시한 조사 결과이다.

□ 가구주 특성

자가가구 가구주의 직업은 자영업자가 37.4%로 가장 많고, 상용직 35.9%, 임시·일용직 및 무직이 29.0%를 차지하고 있다. 임차가구는 상용직 근로자의 비율이 43.6%로 높고, 임시·일용직 및 무직의 비율이 28.9%, 자영업자 25.8%로 소유주 보다 상용직의 비율이 높다.

[그림 1] 가구주 직업



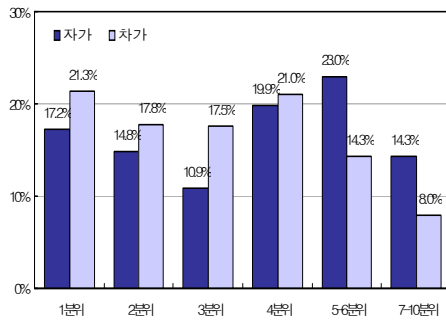
□ 소득수준

자가가구의 월평균 가구소득은 평균 210.5만원이고, 소득 1-2분위 32.0%, 소득 3-4분위 30.8% 등 소득 4분위 이하의 저소득층이 62.8%를 차지하고 있다. 임차가구는 평균 171.7만원의 소득이 있으며, 4분위 이하 저소득층이 77.7%로 소유주 보다 많다.

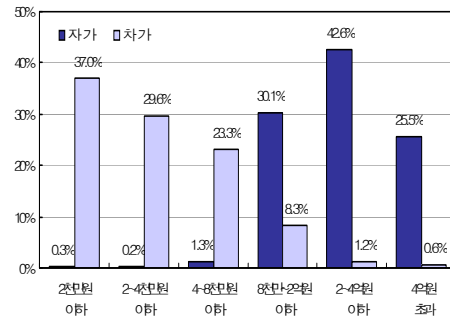
자가가구의 가구순자산은 평균 3억 4,213만원으로, 2억원 이상인 경우가 68.1%이다. 이에 반해 임차가구는 평균 3,996만원으로 「주택임대차보호법」 상의 소액보증금에 상당하는 4천만원 이하 가구가 66.6%나 된다.

26) 서울특별시, 「뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안」, 2007.

[그림 2] 가구별 소득분위 분포



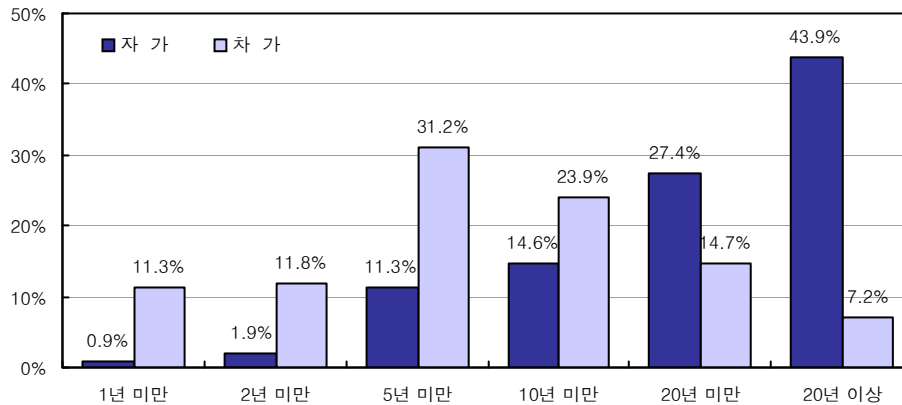
[그림 3] 가구순자산 분포



□ 거주기간

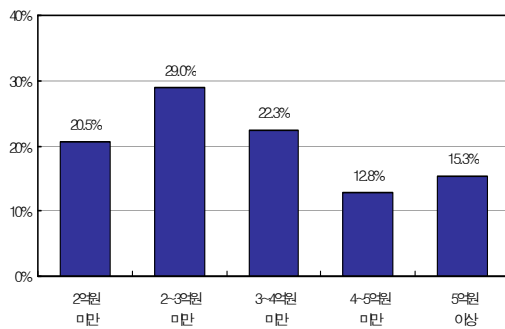
주민들 중 41.7%가 현재주택에서 10년 이상 거주한 장기 거주가구이다. 자가가구의 현재주택 거주기간은 평균 17.5년으로, 10년 이상 거주한 경우가 71.3%인데 반해 임차가구는 평균 6.4년으로, 5년~10년 미만이 23.9%, 10년 이상이 21.9%로 비교적 짧다.

[그림 4] 뉴타운사업지구 내 거주기간

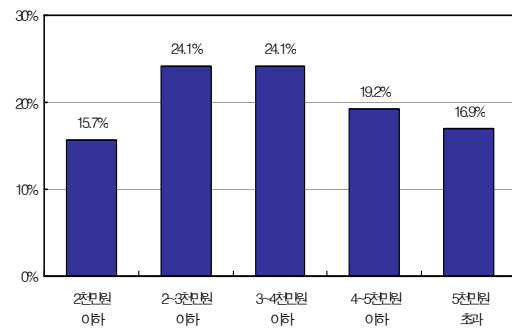


자가가격은 2억원~3억원 미만 29.0%, 3억원~4억원 미만 22.3%, 2억원 미만 20.5% 으로 3억원 미만 주택이 절반정도를 차지하고 있다. 전세가격은 평균 3,911만원으로 「주택임대차보호법상」의 소액보증금에 해당하는 4천만원 이하가 63.9%에 달한다.

[그림 5] 자가 주택가격 분포



[그림 6] 전세가격 분포



3. 주민보상

□ 일률적인 주민보상규정

도시재정비사업의 주민보상은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 이루어진다. 가옥주는 권리변환에 따라 개발이익을 분배받고, 분양주택 입주권과 2개월분의 주거이전비를 받는다. 세입자는 지구지정공람공고일 3개월 이전부터 거주한 세입자만이 보상 대상이 되며, 2007년 4월에 이후부터는 공공임대주택 입주권과 4개월분의 주거대책비를 모두 받을 수 있다.

□ 거의 시행되지 않는 임시거처 마련

이밖에 「도시 및 주거환경정비법」에서는 재정비 사업으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자에 대하여 당해 정비구역내·외에 소재한 임대주택 등의 시설에 임시로 거주하게 하거나 주택자금의 융자알선 등 임시수용에 상응하는 조치를 취하도록 규정하고 있다. 그러나 임시수용시설은 부지확보가 어렵고 대다수 조합원들이 원하지 않아 거의 시행되지 않고 있다. 또한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서는 세입자를 아예 이주대책 대상에서 제외하고 있어 공공임대주택을 선택한 세입자의 경우에도 저렴한 주택을 찾아 타 지역으로 이주할 수밖에 없다.

□ 세입자는 공람공고일 3개월 이전 거주자만 보상대상

세입자 대책과 관련하여 또 한 가지 중요한 문제는 보상기준일이다. 현재 세입자에 대한 주거이전비 지급기준일은 지구지정 공람공고일 3개월 전으로 규정되어 있으나, 최근에는 보상비용을 줄이기 위해 가옥주들이 임대차계약을 거부하는 사례가 증가하고 있다. 실제로 공람공고 후 사업시행인가까지 1~3년이 소요되기 때문에 세입자의 임대차계약 존속 여부가 보상여부를 결정하게 된다.

[표 1] 재정비 사업 주민보상 대책

구 분	보상대책	비고
주택소유자	◦토지 및 건축물에 대해서는 감정가액에 의한 보상가로 지장물 보상	
	◦분양주택 입주권	
	◦2개월분의 주거이전비	도시근로자가구의 가구원수별 가계 지출비 기준
	◦이사비	20평 기준 604천원 30평 기준 725천원
철거세입자 지구지정 공람공고일 이전 거주자	◦공공임대주택 입주권 또는 4 개월분의 주거이전비 ◦이사비	2007. 4월 이후 관리처분 공람공 고가 이루어진 경우는 모두지급 소유자와 동일
자영업자	◦영업손실에 대한 보상금 ◦상가분양 추천권	

□ 자영업자에 대해서는 영업손실만 보상, 권리금은 제외

자영업자에 대한 보상은 영업손실에 대한 보상과 상가분양 추천권으로 이루어진다. 영업손실에 대한 보상은 최소 3년간의 평균 영업이익을 기준으로 3개월분의 영업손실만을 보상해주고 있으며, 대부분 상가에서 관행으로 지급되는 권리금은 보상에서 제외된다. 영업보상은 공익사업 실시로 휴업기간에 발생하는 영업용자산의 감가상각비, 인건비, 시설비, 이전비 등 다양한 비용을 감정평가에 따라 보상을 받는데, 영세사업자들의 경우 소득신고를 제대로 하지 않기 때문에 재산권이나 영업권 평가시 금액을 제대로 보상받기가 어렵다. 감정평가는 조합에서 선정한 2개 업체가 실시하도록 되어 있고 조합에서 비용을 지불하기 때문에 평가결과가 개별 조합원이나 상가세입자에게 불리할 수밖에 없다. 실제로 상가 세입자들은 영업이익에 대한 평가가 조합에 의해 일방적으로 이루어질 뿐만 아니라 내용도 공개되지 않은 채 보상금액이 정해지고 권리금이 보상대상에서 제외되는데 대해 불만이 많다.

□ 자영업자들은 영업보상과 권리금보상을 가장 희망

상가분양 추천권의 경우 당첨 보장이 없을 뿐만 아니라 당첨된다고 하더라도 그곳에서 계속 같은 업종으로 영업을 하기에는 적당하지 않는 경우가 많다. 실제로 자영업자들은 권리금과 영업손실에 대한 보상을 가장 원하며, 그 외에 이사비용이나 개발이후 재입주권리 부여 등을 희망하는 것으로 나타났다.

[표 2] 자영업자들의 희망사항

이사비용 제공	권리금, 영업손실 보상	개발이후 재입주 권리부여	개발기간 임시상업 시설마련	공공이 근린상가 임차	집단 이주용 부지제공	순환 재개발	사업기간 단축	계
20.2	46.8	14.5	11.3	1.7	3.7	0.7	1.0	100.0

자료: 서울시(2007)

4. 주택공급

□ 개발사업이후 거주가구 수 감소

재정비사업의 주택공급 효과에 대해서는 많은 논란이 있다. 재정비사업지역은 대체로 단독·다가구 밀집지역이기 때문에 주택 당 거주가구수가 많은데 반해, 개발이후에는 전부 아파트로 바뀌어 주택 수는 증가하지만 거주가구 수는 감소하는 특이한 현상이 나타난다. 단독다가구주택의 경우 1주택 당 여러 가구가 거주하는 경우가 많아 세입가구의 비율이 2/3이상 되지만 개발이후에는 1주택 당 1가구만 거주하게 되어 임차가구가 대폭 감소하기 때문이다.

□ 자가주택 10만호 증가, 임대주택 15만호 감소

재정비사업으로 공급되는 임대주택이 전체주택수의 17%에 불과한 것도 주택 수 감소의 주요 원인이다. 현재까지 사업계획이 수립되었거나 수립중인 지구를 대상으로 분석한 결과 뉴타운사업 이전에는 194천세대가 임차가구였는데 반해 공공임대주택은 44.7천호만이 공급되어 사실상 약15만호의 임대주택이 감소하는 것으로 나타났다. 결과적으로 10만호의 자가 대상 주택이 추가로 공급되는 반면 15만호의 저가 임대주택이 감소한다는 점에서 뉴타운사업의 주택공급은 저가 임대주택의 채고 감소를 통한 마이너스섬의 결과라고 할 수 있다.

[표 3] 뉴타운 사업지구의 주택재고 변화 비

	기존 세대수			계획 세대수		
	전체	소유자	임차자	전체	분양	공공임대
시범 은평,길음,왕십리	25,703	10,943	14,760	35,272	24,072	6,989
2차 한남을 제외한 11 개 지구	126,389	49,689	76,700	123,054	79,308	20,213
3차 시흥, 창신송인을 제외한 9개지구	139,680	36,834	102,846	124,684	82,500	17,578
계	291,772	97,466	194,306	283,010	185,880	44,780

주: 계획세대수 중 전체는 분양주택과 공공임대주택 외에 존치주택의 합임.

자료: 장영희, 박은철(2008)

□ 소형주택 의무비율 지속적 감소

재정비촉진지구에 적용되는 주택평형별 건립비율은 전용60㎡이하 20%이상, 85㎡이하 40% 이상, 85㎡초과 40%이하이다. 전용60㎡이하 소형주택 비중은 외환위기 이전에는 50%까지 적용되었으나 외환위기 이후 지속적으로 감소하여 2006년에는 85㎡이하 80%이상으로 통합되었고, 도시재정비촉진법에서는 20%만 건설하도록 축소되었다.

[표 4] 주택재개발사업의 주택 평형배분 기준 변화

구 분	60㎡ 이하	60~85㎡	85㎡ 초과
외환위기 이전	50%	30%	20% 이하
도정법 (2006.7.20이전)	40%	40%	20% 이하
도정법 (2006.7.20이후)	80% 이상		40% 미만
도촉법	20% 이상	40% 이상	40% 미만

□ 전용60㎡이하 소형주택 대폭 감소, 중대형 주택 대폭 증가

중대형주택이 주로 공급되는 것도 주택수를 감소시키는 주요 원인이다. 3차뉴타운 사업지구를 대상으로 현재까지 기본계획이 확정된 지구의 주택규모별 공급계획을 점검한 결과 60㎡이하 29.8%, 85㎡ 이하 43.4%, 85㎡ 초과 26.9%로 나타났다. 재개발사업 이전에는 60㎡이하 주택이 63.1%였으나 개발이후에는 29.8%로 절반이상 축소되는 반면, 85㎡이상 중대형 주택은 36.9%에서 70.2%로 2배가량 증가하는 것으로 나타났다.

[표 5] 뉴타운사업 전 후 주택규모 비교

(단위: %)

	60㎡이하			60-85㎡	85㎡ 초과	계
	40㎡이하	40~50㎡	50~60㎡			
이전	23.0	23.6	16.5	20.8	16.1	100.0
이후	29.8			43.3	26.9	100.0

주: 이전은 왕십리, 아현, 신월신림, 가라 지구에 대한 표본조사

이후는 3차뉴타운지구중 이문휘경, 장위, 상계,수색증산, 북아현, 신길, 흑석, 신림지구 평균

자료: 서울시(2007)

□ 사업이전 주택 임대료보다 비싼 공공임대주택 임대료

재개발사업에서 공공임대주택은 전체세대수의 17%를 공급하도록 규정되어 있다. 재개발사업 이전에 거주하던 세입가구의 주택 규모는 18평 이하가 77.3%, 18평 초과가 22.7%이지만 공공임대주택의 규모는 모두 18평 이하로 적은 규모여서 가구원수가 많은 가구는 원천적으로 입주하기가 어렵다. 그렇지만 임대주택의 규모가 증가하더라도 임대료 상승을 동반하기 때문에 공공임대주택의 규모를 증대시키자는 요구는 적은 편이다. 가장 큰 문제는 공공임대주택의 임대료가 모두 5천만원 이상 되는 점이다. 재개발사업에서 공급되는 공공임대주택의 임대료는 주변시세의 90%까지 임대료 책정이 가능하여 공공임대주택의 임대료는 재개발사업 이전 임대료에 비해 상당히 높을 수밖에 없다. 실제로 길음4구역에서는 공공임대주택을 선택한 세입가구의 절반 정도만이 공공임대주택에 입주한 것으로 나타났다.

[표 6] 도정법과 도촉법상 주택재개발사업의 임대주택 건립비율

구 분	기본사항	용도지역 상향조정에 따른 추가건립
도시 및 주거 환경정비법	■ 전체 건립세대수의 17%이상 임대주택을 건설하되, - 전용면적 40㎡이하: 임대주택건립세대수의 30%이상 또는 전체세대수의 5%이상	■ 규정 없음
도시재정비 촉진을 위한 특별법		■ 증가된 용적률의 50% 이상을 임대주택으로 건립 - 전용면적 85㎡초과 : 40% 이하

[표 7] 재개발사업 전후 임대주택 비교

(단위: %)

구 분	주택 규모				주택 가격				계
	40㎡이하	40~60㎡	60~85㎡	85㎡이상	3천만원 미만	3~4천만원 미만	4~5천만원 미만	5천만원 이상	
이 전	32.9	44.4	14.5	8.2	39.8	24.1	19.1	16.9	100.0
이 후	40.0	60.0	-	-	-	-	-	100.0	100.0

주 : 재개발사업 이후 거주실태는 공공임대주택의 주택규모 및 가격임

자료 : 서울시(2007)

5. 정책개선방향

1) 기본방향

최근 경기침체로 주택미분양이 급증하고 신규주택 공급이 대폭 감소하면서 정부는 재정비사업의 활성화를 통해 주택공급을 증대시키기 위한 정책을 추진하고 있다. 그러나 뉴타운사업의 본격화로 대규모 철거가 예정되어 있는 시점에서 더 이상의 사업촉진은 저가주택의 대폭적인 감소를 초래함으로써 서민저소득계층의 주거불안을 가속화시킬 것으로 우려된다.

보상을 받더라도 인근지역에서 이전과 유사한 주택이나 상가를 구하는 것이 어려운 상황이기 때문에 상당수 철거민들은 도시 외곽으로 내몰릴 수밖에 없다. 따라서 재정비사업을 주택공급확대, 일자리 창출, 도시환경개선 등 경기활성화의 수단으로 보는 현재의 정부방침은 주민들의 주거복지요구와는 배치되는 측면이 있다. 정부지원이 이루어진다고 해도 철거가구 수가 절대적으로 많기 때문에 재정비사업의 방식에 근본적인 변화가 이루어지지 않는 한 서민들의 주거불안은 가속화될 전망이다.

□ 공공부문의 비용지원

우선 주민들의 삶의 질을 개선하는 방향으로 재정비사업의 방향전환을 위해서는 비용과 사업절차 측면에서 공공부문의 지원이 필수적이다. 지금까지는 사업추진주체가 기반시설을 설치하여 자치단체에 기부채납을 하고, 그 대신 용적을 상향조정이나 주택규모 확대, 가격인상 등을 통해 사업성을 확보하였다. 그러나 앞으로는 기반시설 설치비용의 일정부분을 공공부문에서 지원을 하는 대신 주민수준에 맞는 계획을 수립할 필요가 있다. 일부에서는 기반시설비 지원이 조합과 시공사에게 추가로 이익을 줄 것이라고 우려하는데 공공의 비용지원을 통해 사업비의 투명화와 주민의 부담을 낮추는 방향으로 제도개선이 수반될 필요가 있다.

□ 관리처분계획에 주민동의 필요, 계획과정에 주민참여를 보장하기 위한 장치 마련

주민들은 막연한 기대감만으로 부담능력을 고려하지 않고 재정비사업에 동의하는 경우가 많다. 현재 주민동의는 추진위원회와 조합설립, 사업계획승인과 관련하여 이루어지고 있으나 관리처분계획에 대해서는 분명한 규정이 없다. 특히 주민들이 부담해야할 비용규모가 관리처분계획의 단계에서 확정된다는 점에서 관리처분계획의 승인신청에 앞서 주민동의를 의무화할 필요가 있다. 아울러 사업계획이나 관리처분계획 수립단계에서 주민들의 의견이 반영되도록 계획과정에 주민이 참여할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다.

□ 순차적인 개발이 이루어지도록 사업시기조정

자치단체별로 전체 사업지를 대상으로 순차적인 개발이 이루어지도록 시기 조정이 필요하다. 동일사업지 내에서도 되도록 순환개발을 통해 공사기간 중에 주민들의 임시거처를 제공하도록 사업기간 조절이 필요하다.

□ 저렴한 주택재고의 확보

2003년 이전에는 다가구 다세대주택의 공급이 활발했기 때문에 저가주택의 멸실 보다 공급이 많았지만 주차장 등 건축규제 강화 이후 공급이 대폭 감소하였다. 따라서 재정비사업의 추진과 더불어 저가주택의 재고를 확보하기 위한 정책을 병행하여 실시할 필요가 있다. 보스턴이나 샌프란시스코 등 일부 선진도시들에서도 대규모 개발 시 저렴한 주택의 재고확보를 위해 서민주택을 일정부분 확보하도록 의무화하고 있다.

2) 재정비사업 제도개선방안

□ 공공부문의 비용부담을 제도화

뉴타운사업의 공공성 확보는 대체로 기반시설의 확보와 저소득주민들의 주거안정 지원이라는 두 가지 방향으로 생각해 볼 수 있다. 당초 뉴타운사업은 공공부문의 선투자를 통해 기반시

설을 설치하고 주거환경은 주민들이 단계적으로 개선해 나가는 방식을 지향하였다. 그러나 선투자의 범위와 자금회수의 방법이 불확실하고 회수기간도 장기화되는 등 여러 가지 복잡한 문제로 인해 용적을 증가와 신규 주택가격 인상을 통해 사업비를 충당하는 방식이 일반화 되었다. 재정이 열악한 일부 자치구에서는 공공시설에 대한 부담을 가중시키는 경우도 있다. 따라서 앞으로 뉴타운사업이 주민들을 위한 사업이 되기 위해서는 무엇보다도 재원확보방안에 대해 중지를 모을 필요가 있다. 특히 민간의 자금을 공공부문에서 활용하는 방안이 중요하다.

현재 뉴타운사업 등 도시재정비사업에 투입되는 도시재정비특별회계자금은 도시계획세의 일정비율과 개발 부담금 등으로 충당되는데, 사업규모에 비해 자금이 제한적이어서 개별 사업지구별로 본격적인 투자는 어려운 형편이다. 따라서 향후 예상되는 재산세 수입을 토대로 자치구별로 도시재생사업채권을 발행하여 필요한 자금을 확보하는 방식을 적극 검토할 필요가 있다. 향후 예상되는 수입을 지역의 환경개선과 이로 인해 피해를 입는 주민들을 위한 임대주택이나 저소득가구 주거안정비용으로 활용한다면 정책의 효율성과 형평성 측면에서 상당한 설득력을 가질 것으로 기대된다. 이는 외국에서도 적극 활용되는 방법으로 자치단체 역시 지역환경개선의 직접적인 수혜자인 만큼 이번기회에 일정부분 비용을 부담하도록 원칙을 정할 필요가 있다.

□ 주거복지 행정 강화 - 관리처분계획에 주민이주대책 포함

관리처분계획의 승인에 앞서 조합과 자치단체는 철거민들의 주거확보를 위한 서비스를 제공한다. 철거주민들 상당수가 재정착이 어려운 사정이라는 점을 감안하여 각 가구가 처한 상황에 따라 맞춤형 대책방안을 마련할 필요가 있다. 기존에 임대료 수입만으로 생활을 유지해온 가구나 보상비의 대부분을 세입자에게 돌려주어 추가부담금 마련이 어려운 가구들의 경우에는 주거문제 뿐만 아니라 생계문제까지 겹쳐 있다는 점에서 주변에 비슷한 유형의 주택을 구입하여 임대를 놓을 수 있도록 지원을 한다. 저소득 노인가옥주에게는 추가부담금이 필요 없는 소규모 분양주택을 공급하고, 역모기지제도와 연계하여 생활비를 마련할 수 있도록 조치한다. 자가에서 차가로 전환이 불가피한 경우나 보증금 마련이 어려운 저소득 세입자는 영세민 전세자금융자프로그램 또는 서울시 임대보증금융자프로그램을 연계하여 공공임대주택 입주를 지원하고, 월소득이 없거나 낮은 저소득 세입자는 월임대료와 관리비가 필요 없는 다가구매입 임대주택프로그램을 활용하도록 한다. 장기적으로는 공공임대주택의 임대료를 소득별로 차등화 하여 공공임대주택 입주를 확대한다. 그리고 이와 같은 내용을 관리처분계획에 포함하여 원주민들이 최대한 재정착할 수 있도록 유도한다.

[표 8] 재정착 여부에 따른 주민유형과 대책방안

구 분		사례유형	대 책
가 옥 주	재정착 가능	◦세입자가 없거나 반환할 보증금 액수가 적은 경우	
	재정착불가능	◦추가부담금 마련과 관리비 부담이 어려운 경우 ◦기존에 임대료 수입만으로 생활을 유지해온 경우; 보상비의 대부분을 세입자에게 돌려줘야 하는 경우	공공임대주택 입주권 다가구임대주택 알선 국민주택기금 전세자금 융자
		◦부담능력이 부족한 노인가구의 경우	소규모 분양주택 역 모기지 연계
세 입 자	재정착 가능	◦부담능력이 있는 경우 ◦가구원수가 적어 소형 임대아파트에서 거주 가능한 경우	
	재정착불가능	◦공공임대주택 보증금을 마련할 수 없는 경우	국민주택기금 전세자금 융자 서울시의 임대보증금 융자
		◦임대료 및 관리비 지불능력이 없는 경우	공공임대주택의 소득별 임대료 차등화
		◦경제적 능력은 있으나 임대아파트 면적이 작기 때문에 포기한 경우	공공임대주택 공급평형 확대

□ 주민 부담능력에 맞는 주택공급

주택공급 계획은 되도록 주민들의 부담능력에 맞추어 수립한다. 뉴타운지구에 거주하는 주민들은 소득 4분위이하 계층이 71.8%나 되는 반면, 도시근로자 평균소득 이상인 7분위 이상가구는 14.3%에 불과하다. 따라서 주민 재정착을 유도하기 위해서는 가능한 한 주민의 부담능력에 맞는 소형주택 공급을 장려할 필요가 있다. 실제로 주민들은 본인들의 자산가치 수준에 맞는 규모를 희망하는 것으로 나타났다.

□ 재정비사업의 소형주택 공급 확대

재정비사업지구에서 공급되는 주택수가 거주가구수보다 적은 것은 중대형주택이 많기 때문이다. 주민들의 소득수준을 고려한다면 85㎡ 이하의 주택이 80% 이상 공급되어야 하지만, 대다수가옥주가 재정착보다는 입주권 양도소득을 목적으로 부담능력에 관계없이 85㎡ 초과 대형주택을 선호하는 경향이 있다. 현재 재정비촉진법에서는 60㎡미만, 60- 85㎡, 85㎡초과 주택의 비율을 2:4:4로 적용하고 있는데, 소형주택 재고증대를 위해서는 최소한 3:4:3으로 개정할 필요가 있다.

아울러 거주가구수 만큼 주택공급을 의무화한다면 전체 공급량도 10%이상 증가가 가능하다. 본래 재정비사업의 목적이 도심 내 주거환경개선과 주택공급 확대에 있다는 점에서 최소한 기존 거주가구수 만큼은 주택이 공급될 필요가 있다. 높은 주택가격으로 인해 많은 수의 원주민이 정착하지 못하더라도 공급확대를 통해 전체적인 가격안정에는 기여할 수 있기 때문이다.

□ 임대료 차등화

재개발임대주택의 임대료는 주변시세의 90% 수준까지 정할 수 있어 저소득주민의 입주가 어려운 실정이다. 재개발임대주택이 철거민들의 주거대책으로 역할을 하기 위해서는 현재와 같이 일률적으로 임대료를 책정하기보다 입주자의 부담능력에 따라 임대료를 차등할 필요가 있다. 특히 임대료 부담이 과한 소득 1분위계층에 대해서는 영구임대주택 수준으로 임대료 할인정책을 우선적으로 실시한다.

□ 존치관리지역의 다양한 주택 재고 확보, 순환개발의 거점으로 이용

뉴타운지구에서는 개별법에 의한 개발방식 등을 기준으로 계획정비구역, 존치정비구역, 존치관리구역 등으로 구분하여 단계적으로 사업을 추진하고 관리하고 있다. 이 중 존치지역(존치정비구역과 존치관리구역)은 전체면적의 60%로 존치정비구역은 3년 내 사업요건이 충족되어 사업이 가능한 지역이지만 존치관리구역은 주민 스스로 주택개량 내지 생활개선을 시행해야 하는 곳이라고 볼 수 있다.

뉴타운사업이 커뮤니티의 다양한 특성을 유지하고 생활환경의 점진적 개선을 위해서는, 존치관리구역에 대해 지구단위계획을 통해 기반시설 투자와 개별 건축행위를 점진적으로 유도하는 방식의 사업추진이 필요하다. 특히 존치관리구역에서는 아파트 이외의 단독/다가구 및 연립/다세대주택과 같은 다양한 주택과 저렴한 주택재고를 유지할 필요가 있다. 이 경우 인근지역에서 재정비사업 추진 시 순환개발의 기지로 활용될 수 있을 뿐만 아니라 이주주민들의 주거안정에 기여할 수 있다.

□ 부대복리시설 및 공공시설의 범위에 임대주택 포함

주거단지개발이나 재정비사업 추진 시 개발면적이나 공급되는 주택 수에 따라 확보해야 하는 공공시설의 규모가 정해진다. 그런데 필요한 공공시설이 일률적으로 적용됨으로서 각 주거단지의 여건을 반영하지 못하는 문제가 있고, 임대주택을 더 확보할 필요가 있는 경우에도 임대주택이 공공시설로 지정될 수 없어 녹지 공간 등이 더욱 확대되는 문제가 있다. 따라서 임대주택을 부대복리시설이나 공공시설의 범위에 포함하여 탄력적으로 적용함으로써 지역여건에 따라 임대주택이나 필요한 시설이 확보되도록 한다.

□ 저가주택 확보·매입가격기준을 지역에 따라 상향조정

도심 내 저렴한 주택재고 확보를 위해서는 다가구/다세대주택을 지속적으로 매입할 필요가 있다. 매입임대사업을 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 지역별로 다가구/다세대주택의 가격을 반영하여 호당 매입비를 지역별로 다양하게 적용할 필요가 있다. 서울의 경우 다가구/다세대주택 소유가구에 대한 조사결과 가구당 매도희망가격은 평균 1억 1,528만원으로 시세(호가)를 반영하고 있다. 그러나 매입가격인 감정평가금액이 시세의 80% 수준임을 감안하여 호당 매입가격기준을 9,000만원까지 상향조정할 필요가 있다.

또한 지역별로 최소한의 매입임대주택을 확보하기 위해서는 중개업소 매물에 대한 협의 매수도 가능하도록 제도개선이 필요하다. 현재는 공고를 내고 감정을 거쳐 가격을 산정하고 있어 매입주택이 산재되어 있어 관리가 어려운 문제가 있다.

□ 저가주택 확보·다세대·다가구주택 건설용 국민주택기금융자금 상환기간 연장

현재 국민주택기금에서 지원하는 다세대·다가구주택 건설자금 융자제도 역시 상환기간이 1년 ~ 2년으로 매우 짧아 장기간 임대·운영을 목적으로 다가구/다세대주택을 건축하는 사업목적에 적합하지 않다. 다세대·다가구주택이 사업성을 확보하기 위해서는 대출한도액 상향조정보다는 상환기간 조정이 더 효과적이므로 다세대·다가구주택의 공급확대를 위해서는 국민주택기금의 상환기간을 연장하는 방향으로 대출조건 완화가 필요하다.

참고문헌

- 김수현, 2009, "재개발(뉴타운) 사업의 문제점과 대안", 학술단체협의회 외 주최 「용산참사 학술단체 공동토론회」 자료집. 2009년 2월 12일.
- 변창흠, 2009, "도시재개발사업의 올바른 정책방향과 제도개선 과제", 「용산철거민 참사를 계기로 본 도시재개발 사업의 문제점과 대안」, 시민사회단체연대회의·토지주택공공성네트워크 주최 긴급토론회 세미나 자료집
- 서울특별시, 2007, “뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안”. 서울시정개발연구원 연구보고서.
- 서울시 주거환경개선정책자문위원회, 2009, 「서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안」
- 이주원, 2008, “원주민 입장에서 본 장위뉴타운”, 환경정의·참여연대 공동주최 긴급토론회 [뉴타운사업 이대로 좋은가] 세미나 자료집. 2008.4.
- 장영희, 박은철, 「뉴타운사업의 단계적 시행방안」, 2008, 서울시정개발연구원 정책연구보고서.
- 주거권운동네트워크, 2008, 「그 많던 동네는 어디로 갔을까」.
- 홍인옥, 2009, "우리나라 도시재개발사업의 성격과 문제점", 「용산 철거민 참사를 계기로 본 도시재개발 사업의 문제점과 대안」, 시민사회단체연대회의·토지주택공공성네트워크 주최 긴급토론회 세미나 자료집.

도시재생개발지역 시민주기복지 확보대책 마련을 위한 세미나

원주민 재정착을 위한 국가 지원방안 모색

도 태 호
국토해양부 주택정책관

1. 재개발 사업의 필요성

- 지난 2007년 말까지 재개발·재건축 사업을 통해 약 130만 호 주택공급
지구 지정된 곳까지 포함 시 약 170만 호 주택공급이 기대됨
- 그러나 여전히 도심 내 주택 공급은 부족하며, 재개발 등 활성화를 통해 필요한 곳에 공급
을 늘려 나가야 함
 - '07년 말 기준, 전국 주택보급률은 108.1%이나 다가구 주택 및 1인 가구 미포함
새로운 주택보급률 기준에 따르면, 전국 주택보급률은 99.6%에 불과
특히 서울은 93.2%, 수도권은 95.5%로 여전히 주택공급이 부족
- 더욱이 도심 재개발 사업은 높은 산업연과효과¹⁾ 및 노동연과효과, 전후방효과를 가지고 있
어 내수경기 활성화 및 고용촉진을 통해 경제난국 극복을 위한 주요한 수단이 될 수 있음
 - 향후 10년간 재개발 예정 물량인 83만호의 건설시
:생산유발효과 약 348조원, 부가가치창출 약 140조원 등 총 692조원 수준이며, 취업유발
약 286만 명, 고용창출 약 255만 명으로 추산

2. 원거주민 재정착을 위한 지원 필요성

- 재개발 사업 활성화는 필요하나 그 과정에서 원거주민이 쉽게 재정착할 수 있도록 하여 지
역 커뮤니티가 지속적으로 유지 발전되어야 할 것임
- 현재까지 기반시설 설치비 및 세입자 보상 등 모든 재정 부담을 사업시행자인 조합에 일임
하고 있어 조합원의 부담금 과다로 사업 추진 지연
 - 조합원 중 영세가옥주의 경우 추가 부담금을 부담하지 못하고 현금청산
 - 사업 시행 시 임대주택을 확보하도록 하고 있으나 세입자나 영세 가옥주에게 충분한 혜
택이 돌아가기에는 부족한 실정

1) 2005년도 韓銀 생산유발계수 건설부문 2.020으로 산업분야별 서열2위, 고용유발계수 14.8(명/10억원)로
산업분야별 서열1위에 해당

- 특히 사업기간 동안 임시 거주할 수 있는 저렴한 주택이 부족하여 생활권을 이탈하게 되고, 그로인해 사업 완료 후 재정착은 더 어려워지는 실정
 - 기반시설 설치비 등을 국가·지자체에서 일정부분 부담하여 주민 부담을 경감하고 순환용 주택의 확보나 도심 내 저렴주택의 확보를 통해 서민 주거불안을 해소하여 지속적으로 재개발 사업 활성화 필요

3. 원거주민 재정착을 위한 국가 지원방안 모색

1) 기반시설 설치비 일부를 국가에서 지원

- '08.12. 도시재정비촉진법 개정으로 낙후지역 또는 재정여건이 열악한 경우 기반시설 설치비의 10~50% 범위에서 국가 지원 의무화
 - 현재 세부기준 마련을 위한 시행령 개정 작업 중이며 4월 1일부터 시행예정
 - '09년 예산 120억원, 추경으로 일부 증액 예정, 향후 연간 2천억 원 규모 예상

2) 재개발 임대주택을 매입하여 영세 세입자를 위해 운용

- (제도 현황) 주택 재개발사업 시 전체 세대수의 17%(지방 8.5%까지 완화가능)를 임대주택으로 건설토록 의무화하고 있으나 건설이후 인수·관리에 대하여는 별도의 규정이 미비
 - 개별 조합이 운영하기 어렵고, 5년 정도 임대 후 분양전환 하게 되면 도심 내 임대주택이 지속적으로 감소할 우려가 있음
- (재정지원) 이를 공공에서 인수하여 영세 세입자를 위한 장기임대주택으로 운영할 필요가 있으나 이를 위해 지자체 및 공공의 재정 소요, → 국가의 재정지원이 필요한 것으로 판단
 - 향후 10년간 뉴타운 및 재개발 사업 약 83만호 시행 예상
 - 임대주택 수 12만호(서울시 제외 시 8만4천호) 인수 시
 - 인수비용 : 22.4조원(서울시 제외 시 13조원) 예상
 - 지자체·주공 등의 재정여건을 감안하여 일정부분 국가 재정지원 필요

- 서울시는 법 시행('05.5.) 이전부터 조례로 건설 의무를 두고 자체 재원을 통해 SH공사에서 인수하여 장기임대주택으로 운영 중임

3). 순환용 주택 확보를 통한 순환재개발 활성화

□ (제도개선) 종전은 주공 등이 사업시행자인 경우 직접 건설하는 임대주택 활용하여 순환용 주택 제공 → 앞으로는 조합이 사업시행자인 경우에도 공공의 임대주택 활용 가능토록 개선되어야 함

□ (재정지원) 대신 공공의 임대주택을 순환용 주택으로 활용하기 위해 별도 물량 확보 및 유지관리를 위해 재정지원* 필요

- 향후 10년간 뉴타운 및 재개발 사업 약 83만호 시행 예상

- 재정착률 40% 수준으로 하되, 3년 정도 임시 거주하는 시설임을 감안

→ 약 8.9만 세대에 대한 순환용 주택이 필요할 것으로 예상

총 건설비용은 약 9.3조원, 재정지원 규모는 약 6.3조원 소요될 것으로 예상

☞ 앞으로 순환재개발 활성화 및 도심 내 저렴한 소형·임대주택 확보를 위해 필요한 제도개선과 재원지원 등을 적극적으로 검토

도시재개발지역 서민주거복지 확보대책 마련을 위한 세미나

도시재정비구역 서민 주거복지 확보대책

조 승 호
부산광역시 건축정책관

1. 부산의 재정비촉진지구, 도시정비구역현황

가. 재정비촉진지구 현황

지구명	면적(㎡)	주거지 현황	세입자 현황	비 고
충무	1,006,397	피난민정착지 및 고지대 노후지역	세대수 : 13,307 (세입자 : 10,172 비율 : 76.4%)	계획완료
서·금사	1,523,827	정책이주지구 및 택지개발지	세대수 : 20,704 (세입자 : 15,367 비율 : 74.2%)	계획수립중
영도제1	1,345,985	피난민정착지	세대수 : 14,776 (세입자 : 6,396 비율 : 43.3%)	계획수립중
괴정	835,612	택지개발지 및 노후지역	세대수 : 10,071 (세입자 : 6,507 비율 : 64.6%)	계획수립중
시민공원	895,970	옛군사시설보호지역, 및 노후지역	세대수 : 4,932 (세입자 : 1,721 비율 : 34.9%)	계획완료

- 피난민정착지 : 1950년 전란으로 피난민의 부산 정착으로 무질서한 건축물 난립
- 정책이주지역 : 1967 ~ 71년 부산시 고지대 재개발로 인한 철거민 강제이주지역
 - － 정책이주지역은 가구당 49.6㎡(15평)의 좁은 대지로 대부분 주거환경개선구역으로 지정
- 택지개발지구 : 1960년대 말 인구의 폭발적인 증가와 용지난에 따른 택지개발 지구
 - ※ 재정비촉진지구내 세입자 분포가 높게 나타남.

나. 도시정비구역 현황

□ 정비사업 현황(재개발, 재건축) : 324 구역

(‘08.12.31 기준)

구 분		계	재개발 사업	재건축	비 고
합 계		324	239	85	
완 료		11	5	6	
조합 설립	소 계	119	101	18	착공비율 7.5%
	착 공	9	5	4	
	미착공	110	96	14	
조합설립 전단계		110	87	23	추진위승인, 구역지정
미 추진		84	46	38	

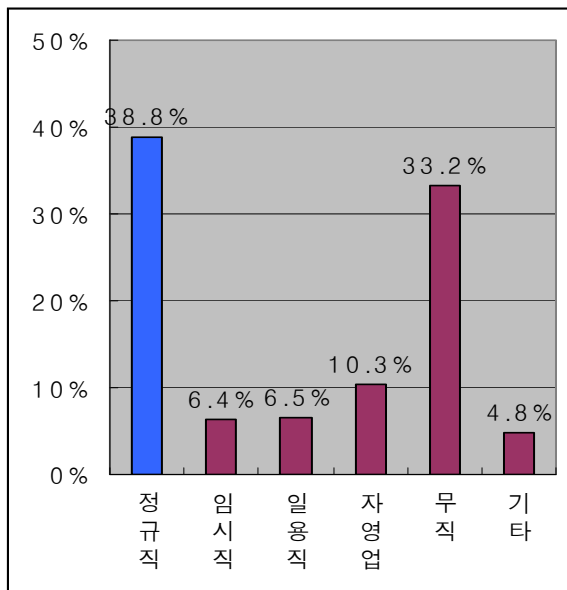
다. 시대적 배경 및 주택정책 현황

- 1950년대 : 전란 피난민 정착으로 도시인구의 과잉화 현상 초래
- 1960년대 : 행정구역 확장과 주거환경개선 등 무질서한 도시개발 진행
- 1970년대 : 인구의 폭발적인 증가로 용지난과 도시문제 심화
- 1980년대 : 도시 성장기로 200만호 건립 등 대규모 도시개발 사업 진행
- 1990년대 : 도시 과도기로서 인구정체 및 감소
- 2000년대 : 도시 재창조기로 , 도시재정비사업을 위한 기본계획수립
 - 기존 구시가지에 대한 생활환경개선을 위한 「도시재정비촉진을 위한특별법」 제정으로 광역적이고 효율적인 정비사업추진과 도시기반시설의 개선 기대

2. 재정비촉진지구의 거주자 현황(영도제1지구)

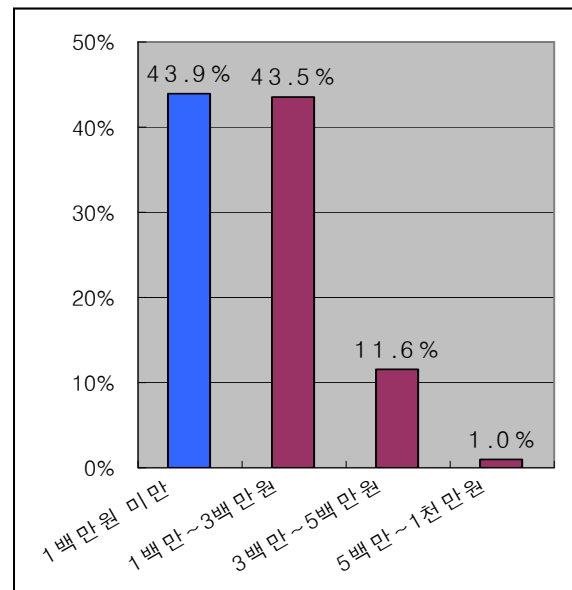
■ 가구의 직업 분포

가구주(세입자포함) 직업은 정규직이 38.8%로 가장 높게 나타났으며 무직 33.2%, 임시와 일용직이 12.9%로 저소득층이 많이 분포하고 있음



■ 가구별 소득분포

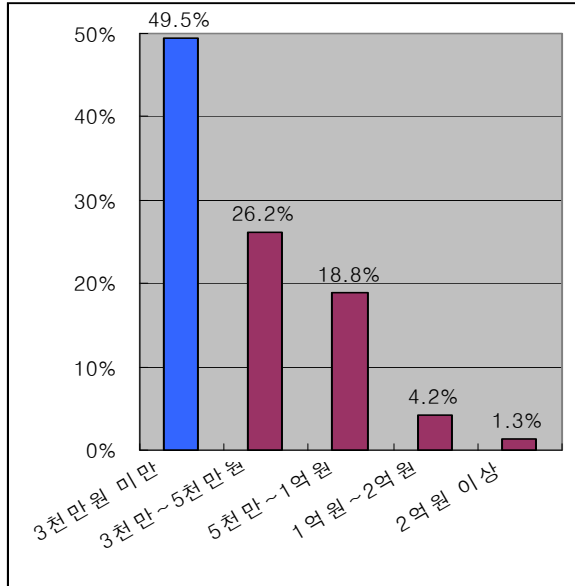
월 소득 1백만원 이하 43.9%, 1~3백만원 43.5%로 저소득 가구가 대부분의 분포를 보여주고 있음



※ 영도제1지구를 예로 들었으나 부산지역의 대부분 촉진지구(시민공원 주변지구는 제외)는 이와 유사한 지역의 특성을 갖고 있음

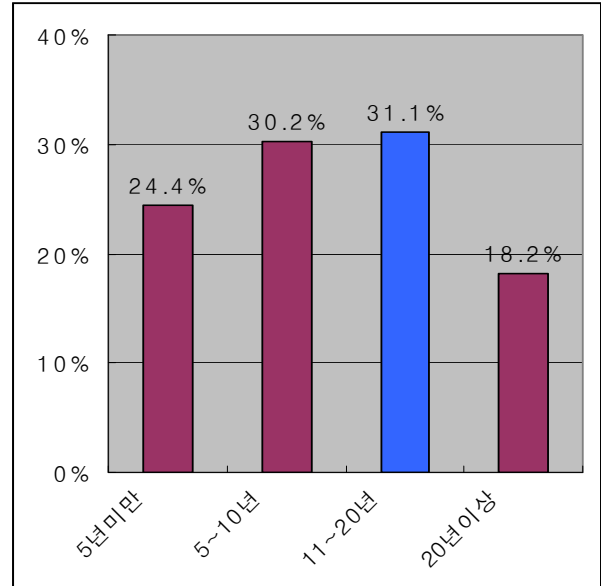
■ 가구 순자산 분포

가구(세입자포함)순자산 5천만원 이하가 75.7%로 대부분 저소득층으로 형성되어 있음



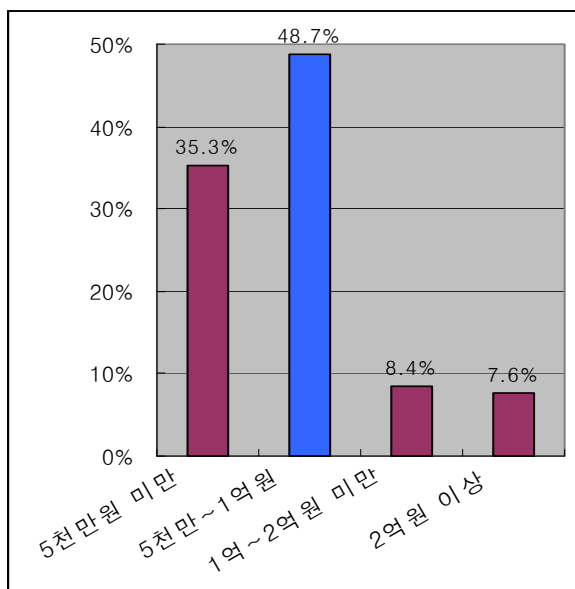
■ 뉴타운 지구내 거주기간

거주기간은 10년이상 장기 거주자가 49.3%를 차지해 원주민 분포가 큼



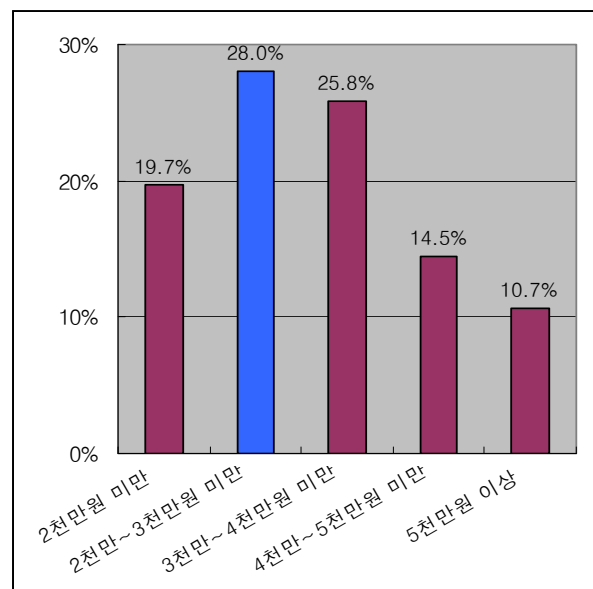
■ 자가 주택 가격 분포

자가 가격은 1억원 미만이 84%나 차지해 소형주택 보유 등으로 자산 가치가 상당히 낮게 형성되어 있음



■ 전세가격 분포

전세가격은 5천만원 이하가 89.3%를 차지해 영세서민들이 밀집되어 있음



□ 재정비촉진사업에 설문 분석 결과

- 영도제1 지구는 거주민중 개발 완료후 재입주를 희망하는 가구는 61.8%로 높이 나타났으나 위 설문내용과 같은 생활수준으로 분양금액이 저가로 책정되지 않거나 공공임대주택 등 세입자 대책이 세워지지 않을 경우 실제 재입주 비율은 높지 않을 것으로 판단되며, 부산지역의 다른 재정비촉진지구도 거의 비슷한 실정임..

3. 문제제기

가. 재정착률

- 원주민 재정착률은 거주민의 소득 또는 보유자산의 규모에 따라 좌우 되므로 저소득층은 신축주택의 가격에 매우 큰 영향을 받음
 - 종전자산에 대한 평가와 분양가와의 차이로 추가비용에 따른 부담
예) 1억 미만의 자산 소유자는 공급가격이 700만원/3.3㎡인 국민주택 규모에도 사실상 입주 어려움
 - 주택소유자도 전세보증금 등 반환시 주택 분양을 위해 별도 자금 확보 필요
 - 소형주택 및 임대주택 건설 부족으로 인근 또는 타지로 이주
 - 보상비 부족 및 추가부담으로 현금청산 선호

나. 저소득층

- 80년대부터 지속적인 주택공급으로 부산시의 전반적인 주택 보급 확대와 질적 주거수준이 개선되었으나 계층간 주거수준의 격차, 주택가격 상승, 주택재개발 등 각종 대규모 개발사업으로 인한 저소득층 주거지의 소멸 등 주거불안정 심화
- 아파트 건설이 많은 시세차익을 남기는 중대형 위주로 이루어지는 데다 특히 부산지역의 정책이주지 및 피난민 정착지는 대부분 소규모 토지 및 건물로 국민주택 규모에 입주 하려 해도 1억원 이상의 추가부담 여력이 없어 영세 가옥주 들은 세입자로, 또는 소형빌라, 도시 외곽의 저가 주택지로 이주해야 하는 실정
- 「도촉법」에서 재정자립도가 낮은 지자체에 기반시설비 지원을 하고 있으나 촉진지구당 소요되는 4 ~ 6천억원에 비해 수백억원의 지원으로는 소기의 성과 달성 어려움

다. 세입자

- 세입자들은 부산의 경우 국민임대주택 비율이 낮고 인근 주변 전세가 상승 등으로 외곽 변두리 지역으로 이주해야 함에 따른 생활권 이탈로 이중고를 겪음
- 불충분하고 비현실적인 이주 및 보상대책
 - 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 공공임대주택 입주권과 4개월간의 주거대책비를 받도록 되어 있으나 공공 임대주택의 부족과 세입자에 대한 주거이전비 외 추가보상 없음 으로 인한 반발

라. 영업권 등 지상권

- 뉴타운지구 및 정비구역내의 상가 세입자들은 개발사업으로 인해 생활 터전 및 주 수입원을 잃는 막대한 손실에 비해 보상액의 적정수준 미달로 인한 반발
 - 「도시및주거환경정비법」과 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」(토지보상)에 의거하여 최소한 3개월분의 휴업보상비 또는 2년간의 폐업보상비, 그리고 주거가 함께 있는 경우에는 주거이전비와, 동산이전비(가재도구 이사비, 특별한 동산에 대한 이사비 포함)지급

마. 수도권과 지방과의 차이

- 서울 등 수도권에서 개발 사업시 수익성이 있는 사업으로 인식되어 추진 활발하나 수익성이 낮은 지방은 기반시설 설치 등에 드는 비용의 부담으로 촉진사업 추진 저조
- 개발사업 시 토지거래허가 제한 등은 서울 및 수도권에서는 투기목적의 방지를 위한 것이지만 부산 등 지방에서는 주택시장의 침체 등 여건상 오히려 지역주민의 재산권 행사 제한으로 경기침체의 악순환 요인으로 작용

4. 서민주거복지 확보대책

- 원주민의 재정착과 촉진사업 활성화를 위해서는 기반시설 설치비용의 국비지원 확대(「도시재정비촉진을 특별법 시행령」 개정 - '09. 4. 1 시행)

- 순환임대주택도 기반시설에 포함 국비가 지원 되도록 법령 개정 필요
- 원주민의 가용재원이 부족하므로 일정 자금의 지원을 해 줄 수 있는 제도적 장치 마련
- 재정착 및 저소득층을 위한 임대주택 확대, 소형 및 저가주택 공급
- 영세 가옥주와 세입자의 주거권을 보호하기 위한 제도적 장치 마련
 - 서민들의 주거복지를 실질적으로 향상시키기 위한 주거지원법 제정 등 대책 마련
- 수익성 위주의 마구잡이식 구역·지구 지정의 폐해를 방지하고, 공공에서 직접 순환 재개발방식을 유도하여 주택 멸실이 겹치지 않게 단계적 개발 및 시기 조정
- 저소득층(세입자 포함) 이주 계획
 - 보금자리주택중 ‘10년 공공임대주택’을 순환이주용으로 활용방안 강구 (공공기관)
 - 기존 다가구, 다세대를 매입 활용방안 강구(국토해양부)
- 촉진계획수립시 사업단계별 설명회와 공청회 등 주민의 직접참여 확대 유도
- 토지거래 허가 제한 등 수도권 위주 법령을 지방에는 과감히 해제 필요
- 주거복지 실현을 위한 방안으로 주거불평등, 주거빈곤 심화, 양극화 등 주거복지 관련 기초조사 및 통계를 체계화하는 등 주거복지 인프라의 구축 필요

도시재개발지역 시민주기복지 확보대책 마련을 위한 세미나

도시재개발 세미나 토의자료

박 상 욱
경기도시공사 뉴타운사업처장

1. 경기도 뉴타운사업의 지역적 특징 고려

□ 경기도 뉴타운사업(도시재정비사업)은 서울 뉴타운과 지역적 특성이 크게 다름

- 서울의 경우 거대 광역도시(메타-폴리스) 형태로 서울전역이 주거밀집지역이며, 뉴타운개발시 바로 인접지역으로 이전이 가능하고 주변지역의 기반시설 인프라 지속 이용이 용이한 반면,
- 경기도 뉴타운지구의 경우 국지적, 지역적으로 지구 지정된 사례가 많고, 뉴타운 개발로 인해 기존 거주자들이 지역을 벗어날 경우, 주거·직장·교육 등의 문제로 안정적 생활을 영위하는데 부정적 영향이 큼.

※ 경기뉴타운 : 12개시 21지구 (면적 28,396천㎡)

· 세대수 : 312천호 (자가 : 109천호 35%, 차가 203천호 65%)

2. 원주민 제정착 제고를 위한 이주대책 수립방안 관련

□ 단계별 사업계획의 순환주기 조정 : 2년 → 3년

- 현재 수립중인 촉진계획의 단계별 개발을 대부분 2년 주기 및 3단계 개발을 기준으로 촉진계획 수립중에 있음
- 개발계획 : 1단계 42%, 2단계 34%, 3단계 24% → 35% : 35% 30% 조정
- 사업시행단계를 2년에서 3년 주기로 조정할 경우, 1단계 개발완료 후 1단계 건설된 임대주택을 2단계 이주용으로 순환 활용 가능함.
- 철거 이후 주택건설기간 : 평균 3년

⇒ 이주수요 16% 감소, 이주용 임대주택공급 56% 증가 효과

□ 단계별 주택공급 승인총량제 도입 또는 행정지도 필요

- 사업초기 일시에 주택철거로 인한 경제적·사회적 문제가 발생되지 않도록 승인계획 사전 공표 및 유도 등의 행정지도 필요

□ 임시영업시설 확보 및 다양한 임대주택 지원

- 임시영업시설 확보를 통한 세입영업자 생계대책 수립

- 지자체에서 주변 국·공유지를 활용한 임시영업시설 부지확보
- 서울사례 : 청계천 개발시 동대문 운동장을 상가세입자들을 위한 품물시장으로 활용한 사례 등이 있음
- 임시영업시설의 설치비용 부담주체 : 조합+지자체
 - 매입임대, 전세임대를 통한 이주자 순환임대주택 활용
 - 주공, 도시공사에서 매입·전세임대 중인 다가구·다세대주택 활용
 - 전세임대 등 입주자 선정기준 완화 필요 ⇒ 뉴타운지구내 철거세입자 등 차상위계층 우선 입주지원

□ 순환이주용 임대주택의 현실적 지원방안 수립

- 국민임대주택의 순환이주용 임대주택 활용방안 확대
 - 뉴타운지구 인근에 건설·공급되는 국민임대주택의 적극 활용
(경기도 정책건의 3/9 - 국민임대주택 활용 확대 건의)
 - 현행 국민임대주택은 건설주체인 주공, 도시공사에서 건설, 임시거주시설로 활용 가능하나, 사업주체가 조합인 경우에도 임시거주시설로 활용할 수 있도록 관련법령 개정 필요

□ 전세자금 융자를 통한 저소득층의 이주편의 제공

- 세입자의 경우 임대주택입주권 보다 주거이전비를 선호하고 있으며, 장기저리의 전세자금융자를 통해 저소득층의 이주편의 제공

3. 종합의견

- 기성시가지의 도시재개발에 따른 재정착을 확대 및 세입자 이주대책의 실현을 위해서는 세입자의 수준을 고려한 다양한 임대주택 공급, 저렴한 임대료 책정과, 이를 위한 국민주택기금 활용 뿐만 아니라, 국가 또는 지자체에서 일정부분 재정지원이 필수적임
- 또한, 뉴타운사업을 정책적 관점에서 추진하기보다 지역주민의 주거생활안정과 보다 나은 삶의 질 향상을 위한 도시재개발이라는 관점에서 추진하는 것이 바람직함.

도시재개발지역 주민주거복지 확보대책 마련을 위한 세미나

정비사업과 주거복지정책의 연계를 통한 도시재개발지역 주민의 주거복지 확보방안

홍 인 옥
한국도시연구소 박사

1. 정비사업과 주거복지정책의 연계

- 본 토론회는 재개발사업의 원주민 재정착 지원방안을 마련하는 것뿐만 아니라 재개발사업과 주거복지정책을 연계한다는 점에서 도시정비사업에서 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.
- 그 동안 도시재개발지역 주민의 주거문제는 정비사업 차원에서 다루어져왔다. 물론 정비사업은 그 자체가 주거환경개선과 서민주거안정을 목표로 하고 있다. 그러나 주거환경개선에 비해 서민주거안정은 상대적으로 덜 고려되어왔고, 정비사업이 오히려 원주민의 주거불안을 가중시키기도 하였다. 그런데 재개발지역은 주거복지정책의 주요 대상이 되는 저소득 주거빈곤 계층이 집중된 지역으로, 주거복지적 접근이 절실히 요구되는 곳임에도 제대로 추진되지 못하였다. 재개발지역 주민대책은 정비사업 차원에서 뿐만 아니라 주거복지정책 차원에서도 지원방안들이 마련되어야 한다.
- 원주민 주거복지 지원확대방안으로, 무엇보다 임대주택 및 소형 저렴주택 공급확대가 필요한데 그 방안으로 기존 재개발 임대주택 공급과 함께 현재 정부가 추진 중인 영구임대주택 10만호 공급계획과 연계하는 방안, 정비지구 내 도시형 생활주택의 적극적인 도입 등을 고려할 수 있다.
- 또한 저소득 가구 주거지원 강화방안으로, 세입자를 위한 임대료 격변완화조치를 비롯하여 임대보증금 융자지원제도를, 그리고 영세가옥주를 위한 소형주택 공급 및 융자지원제도 등을 고려할 수 있다.
- 한편 원주민의 주거안정을 위해서는 무엇보다 정비사업방식의 개선이 필요하다. 여기에는 공사기간 동안의 안정적인 거주가 가능하도록 순환개발방식으로 추진하는 방안을 비롯하여, 사업이 특정시기에 집중되어 대규모 이주가 발생하는 것을 방지하기 위해 지구별로 사업시기를 조정하여 추진하는 지자체 단위의 순차개발 실시 등이 해당된다. 그리고 사업에 대한 정확한 정보제공과 주민교육 실시 등 적극적인 갈등관리방안이 마련되어야 한다.
- 보다 근본적으로 현재 도시및주거환경정비법과 도시재정비촉진을위한특별법에 근거하여 추진되고 있는 정비사업 체계 전반에 대한 점검이 필요하다고 하겠다.

2. 주민의 생활여건을 개선하는 재개발사업

- 재개발사업이 단순히 물리적 환경을 개선하는 사업이 아니라 주민의 사회·경제적 환경을 개선할 수 있는 사업이 되기 위해서는 재정착한 주민들이 생계를 꾸려갈 수 있는 방안들이 도입되어야 한다. 따라서 재개발사업에서의 진정한 주거복지는 원주민 재정착지원방안은 물론이고 정비사업 후 정착한 주민들이 안정적인 생활을 유지할 수 있는 다양한 방안들이 함께 마련되어야 한다. 발제문에서 언급하고 있는 전국 10개 공공임대아파트 단지 내 생활복지센터에서 시행하고 있는 사회적 일자리 창출사업도 그 방안의 하나라 하겠다.

- 그런데 재개발사업 지구에서 주민생활을 지원하는 프로그램이나 사업을 추진하기 위해서는 사업추진 주체형성 및 활용가능한 공간이 마련되어야 한다. 여기서 지적하고자 하는 것은 바로 공간확보 문제이다. 이미 조성된 공동주택단지에서는, 각종 프로그램이나 사업을 추진하기 위한 일정규모의 공간을 마련하기 힘든데, 특히 세대수가 많지 않은 공동주택 단지의 경우 특히 그러하다. 왜냐하면 현재 공동주택 단지 내 부대복리시설은 ‘주택건설기준 등에 관한 규정’에 근거하여 세대수를 기준으로 단지조성 과정에서 설치하고 있다. 따라서 입주 후 주민들이 필요에 따라 자유롭게 사용할 수 있는 공간은 사실상 제한되어 있다. 그나마 세대수가 적은 단지는 설치해야 하는 복리시설 자체가 많지 않기 때문에 더욱 그러하다. 예를 들어 300세대 미만 단지의 경우 설치토록 규정된 복리시설이 어린이놀이터와 경로당에 불과한 실정이다.

- 따라서 주민의 사회경제적 여건을 개선하는 재개발사업을 추진하기 위해서는 정비사업 후 조성된 공동주택 단지에 주민들이 필요에 따라 다양한 용도로 사용할 수 있는 공간이 마련되어야 한다. 그 방안으로 우선 상대적으로 다양한 용도로 사용할 수 있는 주민공동시설의 설치규모를 늘이도록 한다. 그래서 주민들이 필요에 따라 적극 활용할 수 있도록 한다. 그리고 장기적으로는 세대수에 따라 설치해야 하는 시설 종류와 규모가 정해져 있는 현행 부대복리시설 기준을 부대복리시설 용지 총량제로 전환하고 단지 주변여건과 주민들의 요구 등을 반영하여 필요한 시설을 설치할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 주거환경개선사업의 시사점

- 한편 발제문에서 지적한 바와 같이 주거환경개선사업은 재개발사업에 비해 상대적으로 원주민 재정착률이 높은 편이다. 주거환경개선사업과 재개발사업에 대한 구체적인 비교 분석이 필요한데, 여기서는 주거환경개선사업의 원주민 재정착과 관련하여 두 가지 사항, 국고지원과 수도권/비수도권지역 간의 재정착률 차이점에 대해 지적하고자 한다.
- 먼저 주거환경개선사업에 대한 국고지원은, 정부는 2000년 초까지 지지부진 하던 주거환경개선사업을 활성화하기 위해서 2001년부터 주거환경개선사업계획을 수립하고, 국고를 지원하고 있다. 중앙정부와 지방정부의 매칭펀드 방식으로 재원을 마련하고 있는데, 1단계(2001-2005)에는 1조6천억원을 그리고 2단계(2006-2011)에는 2조원을 설정하고 있다. 지원대상은 정비기반시설과 공동이용시설 설치 비용으로, 해당 기반시설로는 도로, 상하수도, 공원, 공용주차장, 공동구, 가스공급시설, 녹지, 하천, 공공용지 등이며, 공동이용시설은 놀이터, 마을회관, 공동작업장, 공동구관장, 공동세탁장, 어린이집, 경로당 등이 해당된다. 또한 정비사업에 관한 기초조사 비용도 보조하도록 하고 있다. 공공지원의 문제점에 대한 지적이 있기는 하나, 한 가지 분명한 것은 공공사업으로서 정비사업이 공공성을 확보하고 또한 당초 목표를 달성하기 위해서는 공공시설에 대한 지원이 필요하다고 하겠다. 그런데 재개발사업은 주거환경개선사업과 차이가 있는 게 사실이다. 그러나 재개발사업 역시 주거환경개선사업과 마찬가지로 공공정비사업이다. 이런 점에서 재개발사업과 같은 정비사업에서도 기반시설에 해당하는 부분에 대한 공공지원은 필요하다고 하겠다. 이것은 현재와 같은 민간주도의 사업방식이 아니라 계획단계에서부터 공공의 역할이 강화된 재개발사업을 전제로 한다.
- 다른 하나는 주거환경개선사업 재정착률의 지역 간 차이로, 최근 들어 그 격차가 줄어들고 있기는 하나, 수도권과 비수도권 지역 간에 상당한 차이를 보이고 있다. 여기에는 여러 가지 요인들이 작용하고 있는데, 비수도권지역의 경우 수도권지역보다 상대적으로 저렴주택을 확보하기 용이하고, 주거비 측면에서도 사업지구 내 재정착하는 것보다 인근지역에 정착하는 것이 장기적으로 유리하기 때문이다. 이는 기존 원주민 재정착 대책과 함께 지역여건을 고려한 주거지원 대책이 필요함을 의미한다고 하겠다.

