

주제

도시 및 주거환경정비법 개정에 따른 새로운 정비사업 등의 도입과 과제

들어가며 : 공급을 넘어 맞춤형 주거지재생으로

오늘날 우리 도시는 전환기에 직면하고 있다. 1960년대 이래 산업화·도시화과정을 거치면서 압축적 성장을 달성하였다. 2012년 현재 우리 사회는 세계적 경제위기와 연동됨과 동시에 압축성장의 한계에 직면하여 안팎의 도전에 직면해 있다. 동시에 인구의 정체와 고령화·1-2인 가구 급증 등 인구사회구조의 변화는 물론 선진화사회 진입에 따른 삶의 질에 대한 강한 요구 등으로 새로운 성장 패러다임을 요구받고 있다.

양적 성장시대의 개발방식은 필요한 양을 적시에 빠르게 공급하는 것이었다. 이에 따라 교외 미개발지에 대한 대규모 신도시개발 방식이나 노후불량주거지에 대한 전면철거 방식에 의한 주택공급과 주거지 정비방식이 효과적이었다. 이 과정에 여러 가지 부작용이 있었지만, 단시간에 도시로 몰려든 사람들의 주택문제를 해결하여 오늘날 도시 성장과 선진화 사회의 밑거름이 되었던 것은 분명한 사실이다.

도시화 초기 급증하는 수요에 대응하여 주택공급은 미개발지나 기성시가지를 구분하지 않고 적용되었다. 이를 효과적으로 추진하기 위해 도시계획법(1962), 주택건설촉진법(1972), 불량주택개량촉진에관한임시조치법(1973), 도시재개발법(1976), 택지개발촉진법(1980), 합동재개발방식(1983), 도시저소득층의주거환경개선을위한임시조치법(1989), 도시개발법(2000), 도시및주거환경정비법(2002)(이하 ‘도정법’이라 칭함), 도시재정비촉진을위한특별법(2005) 등 관련 법제도를 마련하여 대응하면서 오늘에 이르고 있다.

이런 법제도에 따른 개발방식은 제정 당시의 요구에 부응하여 역할을 했으며, 상당수는 통폐합 과정을 거쳐 지금도 운용되고 있다. 이 방식들은 도시화 과정에서 대량의 주택과 토지를 효과적으로 공급했으며, 당시 공공의 역력이 미치지 못한 기성시가지 정비에 민간 건설회사를 끌어 들여 빠르게 불량주택지를 정비했다. 이 같은 공급의 과정에서 당시 사회적 요구를 수용한 긍정적 효과가 있었지만, 지금은 자연환경 훼손과 주거불안 초래, 주민갈등 확산 등 부작용이 누적되어 사회문제로 전이되면서 많은 국민들의

- 배용규 _ 중앙대학교 도시공학과 교수
- 구자훈 _ 한양대학교 도시대학원 교수
- 박승기 _ 국토부 주택정비과 과장
- 서수정 _ 건축도시공간연구소 연구위원
- 최성태 _ 서울특별시 주거환경과 과장
- 홍미영 _ 도시건축집단 아름 소장
- 이영은 _ LH공사 도시재생사업단 팀장
- 김덕례 _ 주택금융연구소 연구위원
- 이창호 _ 국회 입법조사처 조사관
- 박순신 _ 이너시티 대표
- 장남중 _ 서울연구원 연구위원
- 전영상 _ 한가람 법무법인 변호사

< 목 차 >

- 들어가며 : 공급을 넘어 맞춤형 주거지재생으로
- 주거지재생 패러다임과 도정법 개정의 주요 내용*
 1. 주거지정비의 흐름과 주거지재생의 패러다임
 2. 도정법 개정의 배경 및 주요 제도개선 내용
- 새로운 주거지 정비사업의 내용과 검토사항**
 1. 소규모 정비를 위한 가로주택정비사업
 2. 주거지 유지·관리를 위한 주거환경관리사업
 3. 생활권의 정비·보전·관리에 관한 계획(주거지 종합관리계획)
- 새로운 정비사업 도입에 따른 과제와 방향***
 1. 주택정비를 넘어 풍요로운 주민의 삶을 설계하자
 2. 기존 체계의 정합성 확보와 다각적 재원 마련 필요
 3. 저층주거지 개선을 위한 세부 제도개선도 추진해야
 4. 새로운 정비사업에서 세입자 보호 등 사회적 배려 추가
 5. 현장 제도시행의 한계 극복과 공공지원 강화 필요
 6. 새로운 정비방식 도입에 따른 법적 과제와 방향
- 맺음말 : 사람과 장소의 생활가치에 주목하자

*구자훈,박승기 **서수정,최성태,홍미영 ***이영은,김덕례,이창호,박순신,장남중,전영상

관심사가 되었다.

이러한 시점에서 2012년 2월 공포되고 8월에 시행된 도정법의 개정은 변화된 사회적 여건에 부응하여 주택공급을 위한 단순 정비차원에서 거주자와 기성시가지 현실 등을

고려한 주거지 재생의 노력이 포함되어 있다는 점에서 상당한 의미가 있다. 다시 말해, 아파트단지 조성 목적의 전면철거방식의 정비사업에서 수복과 관리가 가능한 새로운 유형의 정비사업을 도입하였으며, 대규모 정비사업의 한계를 극복할 수 있도록 가로단위의 소규모 정비사업도 가능하다는 점에서 주목할 만하다. 특히, 지금까지 근거가 없었던 정비구역 해제를 위한 근거를 마련한 점은 주거지 정비의 전환적인 접근을 의미하는 것으로 보여진다. 또한, 그동안 문제의 주요 원인 중의 하나로 지목된 정비예정구역 지정중심의 도시및주거환경정비기본계획의 한계에 따라 필요한 경우에 주거지 종합관리의 측면에서 접근할 수 있도록 생활권계획을 수립할 수 있도록 도입한 규정을 마련한 점은 새로운 시대적 변화에 부응하는 적극적인 개정내용이다.

본 특집호에서는 먼저, 도시주거지 정비의 흐름을 점검하고, 여건변화에 따른 주거지 재생의 패러다임을 정리해 보고, 이의 연장선에서 최근 개정된 도정법 개정내용과 의의를 정리하고자 한다. 다음으로 이번 개정내용으로 도입된 수복형 주거지 정비·관리방식으로서 가로주택정비사업과 주거환경관리사업에 대해 살펴봄과 함께, 그동안 정비예정구역중심 기본계획을 벗어날 수 있는 주거지 종합관리의 방안에 대해 그 내용을 확인하고자 한다. 마지막으로 이번 도정법 개정에 따른 과제와 방향을 각 주요한 과제별로 정리하고자 한다.

주거지재생 패러다임과 도정법 개정 주요 내용

1. 주거지정비의 흐름과 주거지재생의 패러다임

피터 홀(Peter Hall)과 울리히 파이퍼(Ulrich Pfeiffer)가 쓴 「미래의 도시(Urban Future)」에 보면, 아시아 국가 중에서 개발도상국 단계에서 선진국 대열로 발전한 두 나라로 한국과 싱가포르를 지목하는데, 이 두 나라의 공통점은 정부 주도로 양질의 인프라를 갖춘 새로운 주거지를 대량으로 공급하여 도시화 및 탈도시화 과정의 주택문제를 해결하였다는 점을 들고 있다. 도시화 과정에서 한국 정부가 취한 대규모 주택공급 정책에 대한 해외에서의 평가는 이와 같이 긍정적인 편이다. 그러나 이에 비하여 기성 시가지의 정비에 있어서 한국 정부의 역할은 크지 않았던 것 사실이지만 여러 가지 흔적을 발견할 수 있다.

전쟁을 겪고 가난을 극복하던 초기 인구 집중에 의한 도시화 단계에서 산업화의 한계를 봉착하여 도시재생이 필요한 재도시화단계에 이르는 과정에서 기성시가지의 주거지는 무단점유와 이주, 철거, 정비의 대상으로 등장했다. 이 같은 주거지의 형성과 정비에 적용된 정책과 제도를 서울시를 중심으로 간략히 살펴보면 다음과 같다.¹⁾

한국전쟁(1950-1953)이후 1960년대와 1970년대에 서울은 도시화 초기단계로 인구집중 현상을 겪게 된다. 급격히 늘어나는 서울의 인구를 수용하기 위한 주택과 택지의 대량공급이 시급했고, 이를 위해 1962년 <도시계획법>을 제정하여 토지구획정리사업, 일단의 주택지 조성사업 등 대단위 주거지를 마련할 수 있는 근거를 마련하였다. 토지구획정리사업은 새로운 주택지를 공공의 투자없이 토지주의 기부채납에 의해서 만드는 수단으로서 서울의 사대문 외곽 지역 등 많은 주거지가 이 사업으로 조성되었다. 그리고 소위 집장사들이라 불리는 영세 건설업자에 의해서 단독주택들이 공급되었다. 또 일단의 주택지조성사업으로 대규모의 집단주거지가 도시계획사업으로 서울의 외곽지역에 시행되었다.

하지만, 서울로 몰려드는 많은 사람들은 도심 인근의 하천과 구릉지 등 국공유지에 들어서, 소위 무허가 판자촌을 형성했다. 이곳의 주거수준은 매우 열악했다. 벽은 나무판자로 만들어졌고, 지붕은 두꺼운 검은 기름칠을 한 두꺼운 비닐재질 또는 얇은 슬레이트가 얹혀졌다. 길은 포장도 안되고 상하수도 시설이 갖추어지지 않아 평소엔 악취가 나고 비가 오면 진창을 이루었다. 난방은 연탄이어서 하루 몇 명씩 연탄가스로 인한 인면사고에 대한 뉴스가 거의 매일 보도되기도 했다.

당시 무허가 불량주택에 대한 서울시의 정책 기조는 국공유지를 불법 점유한 건축물이므로 공권력에 의해서 철거해야 할 대상이라는 것이었다. 서울시의 초기 정책은 도심 지역 인근에 있었던 무허가 불량주택지역을 공권력으로 철거하고, 이들 주민을 서울 변두리 지역의 국공유지에 10평에서 20평씩 소형 필지를 주어 강제 이주시키는 방식으로 추진되었다. 이 정책은 결과적으로 무허가 주거지를 서울의 도심인근에서 서울이 변두리 지역으로 이전시키는 결과를 낳았다. 1960년 대 말에 이르러 교외지역에 이들을 이주시킬 국공유지가 고갈됨에 따라 외곽지역으로의 재정착 정책은 어렵게 되었다.

새로운 해결책이 필요했던 서울시는 무허가 불량주택지에 저소득층 공공아파트를 건립하여 시가지 모습을 일신하고자 하 하였다. 소위 “시민아파트”라 불리던 공공아파트가 도심 주변 구릉지를 중심으로 의욕적으로 건립되어 나갔다. 그러나 이 정책도 서대문 인근에 건축되어 막 입주 시작되었던 5층짜리 와우(臥牛)아파트가 부실공사로 붕괴되어 많은 인명 사고가 발생하면서 큰 사회적 비판을 받았고 중단되었다.

1973년 서울시는 불량주택 재개발을 추진할 수 있는 새로운 법적 장치를 정부에 요청했다. 이 요청에 따라 1973년<불량주택 개량 촉진에 관한 임시조치법>이 제정되었다. 1981년까지 한시법으로 제정된 이 법은 도시계획법에 따라 “재개발구역”으로 지정되면 용도지역이 녹지지역에서 주거지역으로 자동 변경되었고, 국공유지 무상양여 등 특례규정의 적용이 가능하게 되었다. 서울시는 이 법에 따라 약 446만평에 이르는 196개 주택재개발 사업지구를 지정했다. 그러나 소위 “양성화”라고 불리는 “자력재개발”방식의 이 사업은 50여개 지구에 실시되는데 그쳤다. 그 이유는 중앙정부로부터의 파격적인 국공유지 양여에도 불구하고 지방자치단체의 기반시설 정비의 자원 부족과 주민들의 경제적 능력이 자력에 의한 건물 개량에는 한계가 있었기 때문이다²⁾.

1976년에는 도시재개발 사업을 효율적으로 추진하기 위해서<도시재개발법>이 제정되었으나, 주택재개발사업의 추진은 지자체의 재정부족으로 효율적으로 추진되지 못했다. 1983년에 이런 재정 문제를 해결하는 사업방식인 “합동재개발” 방식이라는 새로운 사업방식이 제안되었다. 이 방식은 지자체나 토지소유자가 비용을 전혀 부담하지 않으면서 불량주거지를 철거하고 새로운 고층아파트를 건설하는 방식을 말한다. 토지소유자 조합은 토지를 제공하고 건설회사는 철거에서부터 건물의 완공에 이르는 전 과정의 비용을 부담한다. 토지소유자는 토지의 대가로 새로 지어진 아파트를 분양받고, 건설회사는 배분하고 남은 아파트를 매각하여 사업비용과 이윤을 남기는 방식이다. 이 방식이 도입되면서 1984년 이후는 거의 모든 주택재개발이 합동재개발 방식으로 바뀌었고, 사업성이 있는 모든 지구는 이 방식으로 추진되어 이른바 전면철거형 주택재개발 시대가 시작되었다. 그러나 사업은 토지소유자 조합과 건설회사 간의 자발적인 계약에 근거를 두고 있어, 지방정부의 역할

은 지구를 지정하고 건축허가 과정을 관리하는 것으로 축소되는 결과를 낳았다.

한편 지구 내 무상양여 국공유지 부지의 비율이 낮거나 아파트에 대한 수요가 높지 않은 중소도시 같은 곳은 이 사업의 사업성이 확보되지 않아 이를 적용할 수 없었다. 이 문제에 주목하여 1989년<도시저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법>이 10년 한시법으로 제정되어 제도화되었고, 1999년에 임시조치법의 시한을 2004년까지 연장되었다³⁾.

주거지정비 관련 제도가 이런 과정을 거치다보니 주거지 정비와 관련한 정비사업은 <도시재개발법>에 의한 “주택재개발사업과 도시환경정비사업”, <주택건설촉진법>에 의한 “주택재건축사업”, <도시저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법>에 의한 “주거환경개선사업”등 각기 목적이 다른 사업들이 근거 법률에 따라 운용되었다. 이에 따라 주거지를 체계적이고 계획적으로 관리할 수 있도록 통합요구가 제기되면서 2002년 <도시 및 주거환경정비법>에 통합되어 오늘에 이르고 있다. 한편 2005년에는 도시지역 내 낙후 지역에 대한 주거환경의 개선 및 기반시설의 확충을 생활권 단위로 해결하고자 하는 소위 ‘뉴타운법’이라 불리는 <도시재정비촉진을 위한 특별법>이 제정되었다. 이 법은 기존의 주택재개발사업과 도시환경정비사업 등의 사업절차 및 기준을 간소화하여 아파트단지 조성을 목적으로 하는 전면철거형 재개발 형식의 사업을 촉진하는 법의 성격을 갖고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현지개량형 주거환경개선사업을 제외하면 우리나라의 재개발방식의 특징은 자산주도의 부동산 시장 메커니즘을 활용한 전면철거형 재개발방식이라는 특징을 갖고 있다. 이런 사업방식은 중앙정부나 지방자치단체가 많은 재원을 안들이고 효율적으로 주거지를 정비하는 사업방식이라는 특징과 그동안 많은 성과를 거두는 공적을 거두기 했다. 그러나 이 방식은 전면 철거로 인한 지역커뮤니티의 붕괴, 원주민 재정착의 어려움, 원주민과 세입자간의 이해 차이로 인한 갈등, 대규모 사업부지 내의 도로, 공원 등의 사유화 문제, 기존 도시조직의 파괴와 장소성의 상실 등 많은 문제점을 야기했다. 또 최근 전반적인 부동산 경기 침체 등으로 인한 사업의 부진, 과도한 분담금으로 인한 주민의 부담 상승 등으로 사업방식의 한계에 도달하고 있다.

이런 한계의 극복을 위해 이제는 주거지 재생의 패러다임으로 전환이 필요하다. 시대의 변화에 따른 새로운 주거지 정비방식은 지역사회의 기존 커뮤니티와 생활환경을 존중하고, 또 지역 내의 사회경제적 네트워크를 활용하면서, 주민 스스로 주거지 재생의 주체로서 참여하도록 하는 주거지 정비방식을 말한다. 최근 주거지 재생 패러다임의 전환의 필요성에 따라서 중앙정부 뿐 아니라 서울시 등 지방자치단체에서는 시민단체, 주민단체 등과 함께 새로운 다양한 프로그램을 추진하고 있다. 이에 정부와 국회는 2012년 <도시 및 주거환경정비법>을 개정하여 기존의 전면철거형 재개발사업 방식 이외에 기존 주거지의 수복하고 관리가 가능한 새로운 유형의 정비사업 제도를 도입한 것이다.

2. 도정법 개정의 배경 및 주요 제도개선 내용

1) 추진배경

재개발·재건축 등 정비사업은 지난 30년간 노후·불량 주거지 개선 및 도시 내 주택 공급에 많은 기여를 하였으나, 최근 부동산 경기 침체 등으로 인한 사업성 저하 등으로 인해 사업추진이 부진한 실정이다. 도시 내 가용택지가 점차 고갈되고 있는 상황임을 감안할 때 향후 정비사업을 통한 양질의 주택공급은 향후에도 지속적으로 필요할 것으로 예상된다. 또한, 전면 철거형 재개발이 어려운 지역은 수복형 정비를 통해 주거지 정비를 추진할 필요가 있다. 이에 정부는 정비사업의 안정적인 추진을 위해 지난해 지자체 및 관련 전문가 등의 논의를 거쳐 도정법을 2011년 입법과정을 거쳐 2012년2월에 공포하고 8월에 시행하는 제도개선을 추진하였다.

2) 주요내용

① 새로운 정비방식의 도입

기존 재개발·재건축 등 정비사업은 주로 대규모 전면철거를 통한 아파트 공급방식으로 이루어지고 있다. 전면철거형 방식은 노후·불량 주거지를 효과적으로 정비하고 양호한 주택공급의 효과가 높다는 장점이 있는 반면, 대규모 사업에 따른 사업기간의 장기화, 전면 철거에 따른 토지등 소유자 및 세입자간 갈등 등으로 사업이 지연·중단되는 단점도 존재한다. 또한, 대규모 단지 중심의 공급으로 인한 지역단절, 지역 특성의 상실 등 지역 커뮤니티가 붕괴되는

문제점도 야기된다. 특히, 정비사업을 통한 기대 수익이 낮아지는 상황에서 대규모 전면 철거형 사업의 추진은 한계가 있을 것으로 예상되며, 이를 극복하기 위해서는 재개발 등의 단점을 보완할 수 있는 새로운 정비방식의 도입이 필요한 상황이다.

먼저, 대규모 사업의 단점을 보완할 수 있도록 소규모 블록 단위의 정비를 할 수 있는 가로주택정비사업을 도입하였다. 가로주택정비사업은 1만㎡ 이하의 도시계획도로로 둘러싸인 가로구역에서 시행하는 정비사업으로 층수는 7층 이하로 규제하되, 건폐율·대지안의 공지 등 특례를 주어 중저층의 고밀주택을 공급할 수 있는 방식이다.

또한, 전면 철거형 사업의 대안으로 보전·관리·개량을 병행할 수 있는 주거환경관리사업을 도입하였다. 기존 전용 1종2종 단독다세대 밀집지역 중 노후 주거지에 대해 공공이 도로 등 정비기반시설을 개선하고, 주민 스스로 주택을 개량하는 현지개량형 정비사업이다. 해제된 정비구역 및 정비예정구역, 재정비촉진지구에서도 추진할 수 있도록 함으로써 주거환경의 개선이 필요하나, 전면 철거형 사업이 어려운 곳에서 추진할 수 있는 대안사업의 성격을 가지고 있다.

정비방식의 다양화로 사업성, 지역여건 등을 감안하여 재건축·재개발 등 기존 대규모 전면 철거형 정비방식 추진이 가능한 지역은 동 방식으로 추진하되, 보전·개량 및 소규모 정비가 필요한 지역은 새로이 도입된 주거환경관리사업과 가로주택정비사업을 선택적으로 추진하여 주민의 다양한 정비수요에 대응할 수 있을 것으로 기대된다.

<표 1> 가로주택정비사업 및 주거환경관리사업 대상구역

구분	대상구역	특례
가로주택 정비사업	· 1만㎡ 미만의 4m 초과 도로가 통과하지 않는 구역 · 기존 세대수 20세대 이상	· 건폐율, 대지안의공지, 부대복리시설 기준 완화
주거환경 관리사업	· 전용1종2종 주거지역 중 단독· 다세대 주택 밀집지역 · 해제된 정비(예정)구역, 재정비 촉진지구	· 정비기반시설 및 공 동이용시설 공공에서 설치

* 도정법 시행령 개정안(12.4.20 입법예고안)

② 공공지원 및 규제완화

전반적인 부동산의 경기 침체에 따라 정비사업의 사업성이 저하되면서 주민의 자기 부담이 증가하고, 시공사는 미분양 우려로 사업참여에 소극적인 상황으로 정비사업의 원활한 추진을 위해서는 공공지원 및 규제완화를 통한 사업

여건 개선이 필요한 상황이다.

기반시설은 원칙적으로 사업시행자가 부담하는 것이 원칙이나, 뉴타운과 같이 광역적인 정비가 필요한 지역은 공공에서 기반시설비 등의 일부를 지원할 필요성이 있다. 이에 뉴타운 기반시설비를 '09년부터 지원하고 있으며, 그 지원비율도 지속 확대하고 있다. 이와 함께 시장여건 변화에 따라 재개발 임대주택 개선, 용적률 인센티브 확대 등 규제완화도 지속 추진하고 있다.

③ 사업조정절차 마련

사업성이 없거나 여러 사유로 정비사업 추진이 어려운 지역은 조합해산 및 구역해제가 가능하도록 절차를 마련하고, 주민이 원할 경우 주거환경관리사업 등 다른 정비사업으로 전환될 수 있도록 하였다. 또한, 신규로 추진되는 정비구역이 일정 기간 동안 사업이 진행되지 않을 경우 정비구역이 해제될 수 있도록 하였다.

〈표 2〉 사업 단계별 정비구역 일몰제

단계	정비구역 해제 요건
정비구역	정비구역 지정 후 2년 이내 추진위 승인 신청이 없을 경우
조합설립	추진위 승인 후 2년 이내 조합인가 신청이 없을 때
사업인가	조합설립 후 3년 이내 사업인가 신청이 없을 경우

④ 생활권별 주거지 관리 계획 수립근거 마련

체계적인 정비사업의 추진을 위해 정비기본계획을 통해 정비예정구역을 지정하도록 하고 있으나, 정비예정구역의 지가 상승 등 일부 부작용 우려가 있고, 정비기본계획은 물리적인 노후도만 고려하여 정비예정구역을 지정하는 등 경제·사회·문화적 요인을 감안하여 정비사업을 추진하는 데 한계가 있어 기본계획 수립 시 주거 생활권별 정비·보전·관리에 관한 계획을 포함할 경우 정비예정구역 지정을 생략할 수 있도록 개선하였다.

3) 향후 추진계획

다양한 정비방식 도입, 사업조정 절차 마련 등 금번 도정법 개정으로 국내 노후 주거지 정비정책은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 향후 지속적이고 다양하게 발생할 것으로 예상되는 정비수요에 대응하기 위해서는 금번 제도 개선을 기반으로 향후 정비정책이 지향할 목표를 명확히 제시하고, 그에 따른 제도개선, 자원조달, 공공의 참여 등

다양한 방안이 강구될 필요가 있다. 현재 국토부에서는 다양한 주택정비 수요에 부응하는 중앙정부 차원의 정비정책 방향을 제시하기 위한 “도시 및 주거환경정비 기본방침”을 국가가 수립하고 있다.

기본 방침에서는 그동안 정비정책의 성과와 한계 분석, 향후 주택수요 및 시장 변화 등을 예측 및 선진사례 분석 등을 통해 주택 정비정책의 비전과 목표, 추진전략 등을 도출할 계획이다. 세부 추진과제로는 정비사업의 절차합리화 및 비용조달, 공공기관의 역할 강화, 뉴타운재개발 사업조정 후속방안, 수요 대응형 정비방식 활성화 방안 등을 제시할 계획이다.

새로운 주거지 정비사업의 내용과 검토사항

1. 소규모 정비를 위한 가로주택정비사업

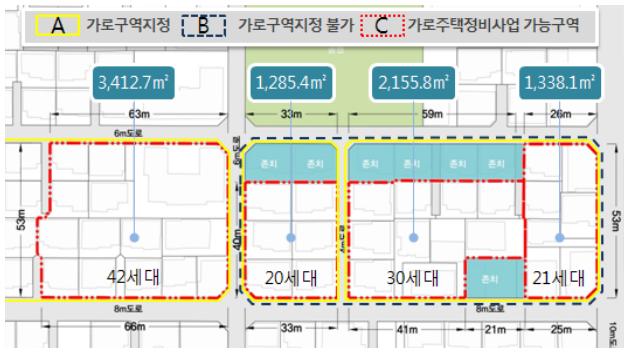
1) 도입배경 및 개념

최근 장기적인 부동산 경기침체로 대규모 정비사업이 한계에 이르렀고, 재개발·재건축사업의 퇴조와 함께 뉴타운사업에 대한 반대여론도 확산되었다. 이에 2011년 12월에 ‘도시 및 주거환경정비법’을 개정하면서 단독주택재건축을 폐지하는 대신에 점진적이고 지속가능한 주거지재생을 유도할 수 있는 정비수단으로 가로주택정비사업을 도입하였다.

가로주택정비사업은 기존 도시조직과 저층주거지의 가로경관을 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하는 것으로 도로조건이 비교적 양호한 지역에 적용할 수 있는 정비방식이다. 이는 자연발생적인 주거지보다는 토지구획정리사업 등으로 비교적 정형화된 가구단위와 가로구조를 갖추고 있는 주거지에 보다 적용성이 높은 정비수단이다.

2) 주요내용

가로를 중심으로 소규모 공동주택을 건설하는 가로주택정비사업은 사업기간의 단축과 주민주도의 자율적 정비를 유도하기 위해 정비예정구역으로 지정되지 않더라도 사업을 추진할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 추진위원회를 구성하지 않고 바로 조합을 설립하여 정비계획 수립절차 없이 사업승인 절차만으로 사업을 진행할 수 있다(도정법 제2조의 2, 제13조). 사업추진은 토지 등 소유자의 90% 이상과 토지면적의 3분의 2이상 토지소유자의 동의를 얻어야 한다(도정법 제16조). 기존의 정비사업과 달리 이 사업



(그림 1) 가로주택정비사업의 범위 및 구역설정

은 기존의 주택임대수익으로 생활을 했던 다가구 소유자에게는 관리처분계획에 의해 3주택까지 공급할 수 있도록 하였다(도정법 제48조).

이러한 가로주택정비사업은 2012년 4월 시행령 입법예고안에 주요 내용이 담겨 있다. 입법 예고안에 따르면 용적률 인센티브로 기반시설을 설치하였던 기존 정비방식과 달리 정비대상은 추가로 기반시설을 부담하지 않고 사업이 가능하도록 도시계획도로로 둘러싸인 구역으로 한정하고 있다. 원칙적으로 폐도를 허용하지 않고, 가구단위 전부 또는 일부에 대해 양호한 건축물을 제척하고 부분적, 점진적으로 사업을 추진할 수 있다는 점에서 기존 정비방식과 차이가 있다.

적용대상은 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’상 1, 2종 일반주거지역이며, 국계법상 2종 일반주거지역이 층수제한이 없음에도 불구하고 7층 이하로 규정하고 있다. 이는 단독주택밀집지역에서 고층개발을 억제함으로써 기존 도시경관을 유지하려는 정책의도로 이해할 수 있다.

또한 건축법상 대지경계선에서 2~6m이내에서 조례로 정하도록 규정하고 있는 대지의안 공지기준을 1/2범위에서 완화할 수 있도록 하였다. 이는 완화된 면적만큼 보육시설이나 주민 커뮤니티 시설 등을 설치하여 가로주택정비사업을 통해 활력있는 가로경관을 형성하고 가구단위로 공지를 효율적으로 활용하도록 유도하기 위한 조치이다. 이와 함께 토지의 효율적 사용을 통해 공사비를 절감할 수 있도록 데크형태나 경사면을 활용하여 주차장을 설치할 경우 건폐율 산정에서 제외할 수 있도록 건축법 특례조항을 두고 있다.

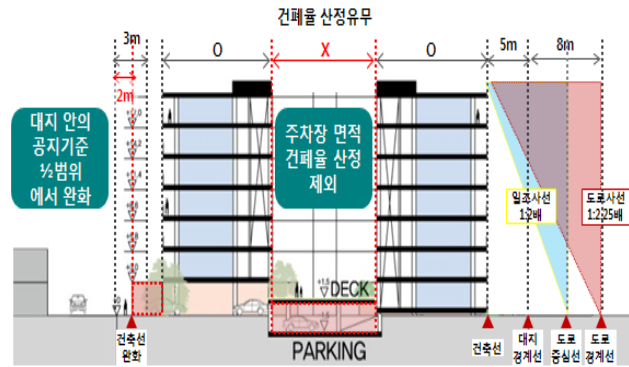
가로주택정비사업은 1만 제곱미터 미만의 소규모 단위 사업⁴⁾이므로 주택법을 준수할 경우 인동간격이나 부대복리시설 설치기준 등에 따라 불합리한 계획이 이루어 질 수 있다. 이에 주택건설기준 등에 관한 규정에서 어린이 놀이

<표 3> 도시 및 주거환경정비법의 가로주택정비사업

구분	시행령(입법예고안)
가로구역의 범위	도로로 둘러싸인 일단의 지역의 전부 또는 일부
정비대상	· 해당지역 면적 1만 제곱미터 미만 · 통과도로 설치되어 있지 않을 것 · 노후불량건축물의 수 전체 건축물의 2/3 · 해당 구역에 있는 기존 단독주택 호수와 공동주택 세대수를 합한 수가 20호 이상
규모	· 2층 7층이하, 1층 4층 이하
건축법 특례조항	· 제55조 주차장 설치시 건폐율 산정제외 · 제58조 대지의안 공지 1/2범위에서 완화 · 제60조, 61조 도로사선제한 1/2 범위에서 완화
주택건설 기준등에 관한 규정 특례 조항	· 어린이 놀이터 : 150세대 미만 설치제외, 설치시 놀이터 폭 및 건축물 이격거리 규정 예외 · 복리시설설치 : 세대수 기준에 따르지 않고 설치대상 복리시설의 면적 합계범위에서 필요시설 설치

터 설치 시 이격거리 기준을 완화해주고 있으며, 보육시설, 문고, 노인정 등 복리시설은 세대수 기준에 의해 산정하던 방식에서 벗어나 총량기준에 따라 필요시설을 선택적으로 설치하도록 유연성을 부여하고 있다<표 3>.

가로주택정비사업을 적용할 때 6m미만 도로에 접한 가로구역에 대해서는 도로사선제한 완화조치가 없으면 2종 일반주거지역에서 기준 용적률을 확보하기 어렵다는 한계가 있다. 이에 주거환경을 저해하지 않는 범위에서 건축법 제60조에 의한 도로사선제한을 최대 1:2.25배 인 1/2 한도에서 조례로 완화해 줄 수 있도록 제안하고 있다.



(그림 2) 가로주택정비사업의 특례조항 적용(안)

3) 소규모 정비수단으로 정착하기 위한 검토사항

이러한 가로주택정비사업이 소규모 정비수단으로 정착하기 위해서는 몇 가지 해결해야 할 과제가 남아 있다.

우선 가로주택정비사업을 통한 도시관리수단을 어떻게 확보할 것인가에 대한 문제이다. 이 사업은 정비계획을 수립하지 않기 때문에 사업추진에 따른 주변 도시조직과의 관계, 기반시설용량 검토 등 도시적 차원에서 종합적

으로 검토하는데 한계가 있다. 따라서 기반시설부담이 예상되는 단독주택밀집지역에 대해서는 지자체 차원의 종합적인 관리계획을 수립한 이후에 가로주택정비사업이 추진될 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 이를 위해 도정법상 주거환경관리사업과 가로주택정비사업을 병행하거나, 도로를 비롯한 도시계획시설확보가 필요한 구역에 대해서는 먼저 지구단위계획을 수립하고 가로주택정비사업을 추진하는 방안이 마련되어야 한다. 기존 도시관리수단과 결합하는 것을 전제로 4m미만 도로와 진입도로에 대해서는 효율적인 토지이용계획을 위해 폐도를 선택적으로 허용하는 것도 가능하다.

둘째로 사업성을 어떻게 담보할 것인가이다. 부동산 경기가 침체된 상황에서 가로주택정비사업이 규모의 경제성을 극복하기란 쉽지 않다. 따라서 용적률을 담보로 사업성을 확보하는 방식이 한계에 다다른 상황에서는 건설단가를 낮출 수 있는 기술개발이 필요하다.

셋째로 주차장 건설비용에 대한 주차장 특별회계를 활용한 저금리지원방안, 복지시설에 대한 건설비와 운영관리비용 지원 등 다양한 공공지원방안도 요구되고 있다.

넷째로 일반 재개발사업과 달리 영세가옥주나 세입자 대책이 마련되기 어렵다는 점에서 추진과정에서 이해관계자들간 갈등이 예상된다. 이에 지자체 차원에서 임대주택 재고를 확보하는 임대주택정책이 병행되어야 한다.

다섯째로 가로주택정비사업은 추진위원회 설립절차가 없고 공공관리자 제도가 적용되지 않는 사업인 만큼 공공성을 담보하기 쉽지 않을 뿐 아니라 사업시행자와 조합이 직접 이해관계에 직면하는 과정에서 갈등이 예상된다. 따라서 공공성 측면에서 다양한 이해관계자들간의 갈등을 조정할 수 있는 전문역량을 갖춘 코디네이터 주체와 조직이 필요하다.

2. 주거지 유지·관리를 위한 주거환경관리사업

1) 도입배경 및 추진경과

주거환경관리사업은 2009년 1월 발표한 “서울시 주거환경 개선정책 종합점검 및 보완·발전방안”에서 ‘주거지 변화 관리에 대응할 수 있는 제도개편의 추진’ 주거지종합관리 계획 및 소규모 정비방안(개정법 명칭 ‘가로주택정비사업’)과 함께 제안된 후, 국토부와 함께 도정법 및 도축법의 통합 등의 법제개편과 연계하는 등 입법과정을 거쳐 제도

화 되었다.

주요한 내용을 살펴보면 단독다세대가 밀집한지역이나, 정비구역이 해제된 곳 등을 대상으로 하며, 공공이 정비기반시설 및 공동이용시설을 설치하거나 확대하며, 토지등소유자는 스스로 주택을 보전·정비하거나 개량하는 방법으로 공동시설인경우에 공공이 일부 또는 전부를 비용을 부담할 수 있으며, 정비구역에서 해제된 구역에는 우선 보조하거나 용자할 수 있다. 이같은 내용은 입법과정에서 구체적인 검토를 거쳐 반영되었다.

이러한 제도화 노력과 병행하여, 2009년 1월부터 표1과 같이 단독주택지역(3개소), 정비예정구역 해제지역(2개소), 재정비촉진지구내 존치지역(3개소), 다가구다세대 밀집지역(2개소)등 총10개지역에서 “살기 좋은 마을만들기”, “휴먼타운”이라는 각기 다른 명칭으로(현재는 ‘주민참여형 재생사업’이라는 명칭으로 칭함), 지구단위계획 수법을 활용하여, 지역특성별 시범사업을 추진하였다.

〈표 4〉 서울시 관련 시범사업 추진현황

구분	구분	구역명	면적(㎡)	추진현황
1	단독주택 밀집지역	성북구 선유골	46,519	사업완료
2		강북구 능안골	45,102	
3		강동구 서원마을	32,882	
4	예정구역 해제지역	마포구 연남동	82,900	공공시설 공사중
5		서대문 북가좌동	43,560	
6	촉진지구내 존치지역	동작구 흑석지구	27,125	실시설계
7		성북구 길음지구	29,394	
8		금천구 시흥지구	49,217	
9	다가구 · 다세대 밀집지역	도봉구 방아골	20795	지구단위 계획수립
10		구로구 온수골	66,954	

2) 서울시 2012년도 추진계획 및 현황

종전 시범사업 추진과정은 공공시설 등 물리적 환경 개선 위주의 사업을 추진하여 왔으나, 올해부터는 주민, 전문가, 비영리 민간단체 등과 네트워크를 형성하여, 주민역량 및 지역특성 강화를 통한 사회적 환경개선, 지역경제력 증대를 통한 경제적 환경 개선을 동시에 추진하기로 하였다. 이에 따라, 사업완료된 구역을 제외한 7개지구에 대해서는, 2012년 8월 이후 주거환경관리사업으로 전환하여 사업추진 단계와 관계없이 전문가의 지속적인 파견과 지역공동체 활성화를 지원할 계획이다.

서울시는 2012년에 총 15개 신규대상지를 선정하여 추진할 계획으로 먼저 5월에 성북구 장수마을을 특성화 마을

로 지정하여 추진 중에 있다. 또한, 영등포구 대림동 다문화마을, 도봉구 새동네 등 11개 지역을 후보지로 선정하여 지속 추진할 예정이다. 세입자를 포함하여 주민 50%이상의 동의와 자치구의 추진의지 등을 확인한 후, 순차적으로 추진할 계획이다. 이외에도 서울시가 지속 추진하고 있는 학생공모전의 우수작품 중 2~3개 구역을 선정하여 사업을 추진하는 것도 적극 검토하고 있다.

이 밖에, 주거환경관리사업에서 기반시설과 공동이용시설의 확충도 중요하지만, 주민들에게는 개인의 주거환경개선이 더 시급하고, 중요할 수 있으므로, 다음과 같은 주거환경개선을 위한 지원방안을 마련하였다.

첫째, 주택개량 상담창구의 개설이다. 7월1일부터 연남동과 북가좌동을 시범사업으로, 서울시 공공건축가를 구역별로 배치하여 주택개량에 관해 타 기관이나 단체의 지원 사항등까지 포함한 맞춤형 상담을 하고 있으며, 9월부터는 전체 구역으로 확대하여 추진할 예정이다.

둘째, 주택개량자금의 저리융자의 시행이다. 금리는 담보대출과 신용대출 모두 1.5%로 하되, 세입자 보호를 위해 2년간 임대료 상승을 제한하고 있으며, 7월16일부터 시행하고 있다. 또한 신축에 대해서도 2%대 융자도 지원하고 있어 실질적 주민 자력 건축을 지원한다.

세 번째는, 집수리 매뉴얼의 작성이다. 집수리에 대한 특별한 기준과 가격이 없어 이에 대한 표준 매뉴얼을 작성하여, 지역의 집수리 업체의 교육과 기술 개발을 지원하고, 향후 두꺼비하우징이나 동네목수와 같은 사회적 기업의 양성에 활용할 계획으로 8월중 완료할 예정이다.

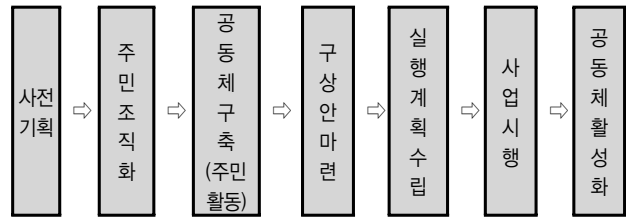
3) 주거환경관리사업의 지향점

서울시가 추진해 온 휴먼타운 조성사업은 전면철거방식의 정비사업의 한계에 대한 대안으로 그동안 단순 공람이나 설명회 등 형식적 수준의 주민참여를 벗어나 주민대표를 조직하여 협의회를 운영하는 등 진전된 주민참여의 단계를 지향하여 일정한 전환점을 형성하였다. 하지만, 주민의 조직화나 공동체 구축을 위한 주민활동을 적극적으로 고려하는데 한계가 있었다. 이러한 점에서 새롭게 시작하는 주거환경관리사업도 도정법에 의한 절차만 규정되어 있을 뿐, 주민활동과 활동의 전문가의 지원에 관한 사항은 정하지 않고 있어 세부적인 보완 및 관련 사업과의 연계도 검토할 필요가 있다. 또한, 사업시행 후 공동체 활성화와

일정기간 이후 마을 계획의 재점검에 관한 규정도 없다는 것을 한계로 지적할 수 있다.

따라서, 향후 추진될 주거환경관리사업에서는 최소한 다음 표와 같은 절차를 거쳐 추진하면서, 주민, 전문가, 비영리 민간단체와 행정이 단계별로 역할을 분담하여 협력체계 구축과 지원방안을 마련하고, 사업완료 후에도 일정기간 이후에는 마을 계획의 재검토를 통해 공동체가 지속될 수 있도록 하는 제도의 보완이 필요하다.

〈표 5〉 주거환경관리사업의 실행절차(안)



4) 향후 검토사항

수복형 주거지 재생사업인 주거환경관리사업은 장소의 번영, 주민(공동체)의 역량 강화, 지역 경제 활성화에 가치를 둔다. 이에 따라 관련 사업간 연계를 통해 이들 핵심 가치를 지역의 재생을 통해 통합적인 복합 가치로 만들어 내는 것을 목표로 설정한다. 주거환경관리사업이 지속 가능한 사업이 되기 위한 지원시스템의 구축방안을 다음과 같이 제안한다.

우선, 수복형 정비사업에 대한 공감대 형성이다. 시민과 관련 공무원들에게는 주거지 재생사업은 철거형 사업 위주로 인식되고 있기 때문에 인식의 전환이 필요하며, 이를 위한 정보의 수집, 교육 및 홍보가 필요하다.

둘째, 지역 인재와 전문가 육성에 관한 사항이다. 최근에 마을만들기가 많은 지역에서 벌어지고 있으나, 물리적·사회적·경제적 통합형으로 추진되는 사례는 많지 않다. 따라서, 분야별 전문가들의 네트워크를 형성하고, 마을 일꾼과 마을기업의 발굴과 육성을 우선적으로 추진하여야 한다.

셋째, 행정·재정적 지원시스템의 구축에 관한 사항으로서, 사전기획에서 사업시행 및 마을 공동체의 활성화 단계까지 단계별 주민 활동에 대한 지원과 물리적인 장소의 제공, 전문가 파견, 기금확보 및 지원 등 시스템을 구축하여야 하며, 다양한 프로그램을 지속적으로 개발하여 적용하여야 한다.

넷째, 관련제도의 정비와 협력시스템 구축이 필요하다.

사업의 원활한 추진에 장애가 되는 제도적 요인에 대한 지속적인 개선과 관련된 공공기관과 관련 행정부서의 협력시스템을 구축하여야 한다.

다섯째, 단계적인 사업추진에 관한 사항이다. 수복형 재생사업은 점진적으로 이루어지는 사업이기 때문에 종전의 철거형 재생사업과 달리 단기에 효과를 나타내기 어렵고 초기의 사업의 성패가 향후, 지속적인 사업추진 여부를 판가름 할 수 있는 잣대가 되므로, 시범사업 등을 통해 문제점을 파악하고 개선해나가면서 점진적으로 확대하는 전략이 필요하다.

3. 생활권의 정비·보전·관리에 관한 계획(주거지 종합관리계획)

1) 주거지 관리 정책의 전환

주택정비 50년을 뒤돌아보면 노후불량주거지의 주거환경 개선 및 주택공급, 민간재원을 통한 기반시설의 확보와 같은 효과를 얻을 수 있었다. 반면, 아파트가 재산증식의 대상이 되면서 주거지 정비에 있어 획일적인 주거유형을 만들고, 이에 따라 사업성을 극대화하는 대규모 전면철거 재개발이 수반하게 되는 결과를 낳았다.

대규모 철거재개발의 부작용으로 인해 기존 공동체의 갈등과 파괴가 나타났고, 철거와 이주에 따른 전세가의 폭등으로 서민주거 불안이 지속되는 등 오래된 주거지가 고유한 정체성과 가치 있는 공동체를 잃어갔다. 또한 사회적으로 1인가구의 성장과 최근 부동산시장의 침체로 새로운 시장환경이 조성되고 있으며, 부담가능한 주거에 대한 사회적 요구가 급증하고, 마을활동을 중심으로 마을가꾸기, 생활협동조합과 같은 공동체 회복에 대한 움직임이 활발히 나타나고 있어 주거지 정비와 주택공급의 정책전환이 요구되고 있다.

이 같은 사회적 변화와 요구를 뒷받침할 수 있도록 2012년 2월 공포된 『도시 및 주거환경정비법』은 정비에정구역 지정을 근간으로 전면철거의 정비사업만을 규정하는 것이 아니라, 정비·보전·관리에 이르는 종합적인 주거지 관리기능을 강화하고 점진적 수복형의 정비사업을 도입하는 법제개편이 있었다. 그 주요내용 중 하나는 정비사업을 중심으로 하는 정비에정구역을 생략할 수 있는 『생활권계획』의 근거를 마련한 것이다.

이를 통해 그간 사업성과 주택공급중심의 정책에서 진화

하여 사회적 변화에 대응하고 서민 주거안정에 기여할 수 있도록 정비·보전·관리의 조화와 주거의 다양성을 구현할 수 있다. 아울러 거주민과 약자를 배려하며 점진적 주거지 관리를 시행하여 『사람과 장소』가 중심이 되는 주거지 관리정책으로 전환하는 핵심수단이 될 것이다.

2) 도시·주거환경정비기본계획의 전환

정비기본계획은 인구 50만 이상 도시의 경우, 10년단위 5년 재정비를 통해 주택재개발 및 재건축 등 정비사업을 통해 도시정비의 목표와 실천적 전략을 제시하는 법정계획이다. 그간의 정비기본계획은 주거지 정비를 위한 정비사업의 방향 및 관리를 위한 계획으로, 토지등소유자를 중심으로 전면철거형 단지개발의 정비방향을 계획하는 기능을 수행하고 있었다.

그러나 사회적·경제적·문화적 변화에서 나타나는 다양한 주거지의 요구를 수용하고 사업단위가 아닌 지역이 함께 성장할 수 있는 사람과 장소 중심으로 주거지의 관리정책이 전환됨에 따라 정비사업 중심의 정비기본계획은 주거지 생활권을 중심으로 종합적인 주거지 관리를 위한 계획적 역할로서 법정계획의 전환이 요구되고 있다.

따라서 주거지 관리의 정책 전환과 발맞추어 정비기본계획은

첫째, 정비·보전·관리가 조화되는 주거지를 위해 생활권 단위의 주거지를 관리하여, 지역과 조화로운 주거지 관리 둘째, 단지형 전면철거에 대응하는 소규모·점진적 정비가 가능한 대안정비도 지원하여 정체성을 살릴 수 있게 점진적 추진

셋째, 거주자와 사회적 약자를 배려함에 있어 공동체 지속성 유지 도모

넷째, 다양화 되는 가족, 주거문화, 사회변화에 대응할 수 있는 프로그램의 연계

를 통한 주거지의 관리와 정비방향이 종합적으로 계획되

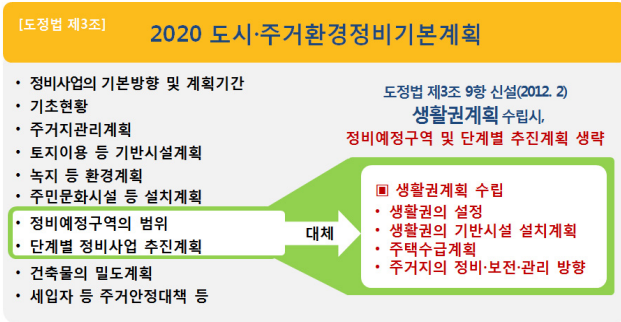


(그림 3) 새로운 패러다임에 따른 정비기본계획의 전환

어야 할 필요성이 요구되고 있다.

3) 생활권계획의 정비·보전·관리의 방향

2012년 2월 개정된 『도시 및 주거환경정비법』 중 신설된 법 제3조 9항은 정비기본계획을 수립함에 있어 『생활권계획』을 수립할 경우, 정비예정구역과 단계별 추진계획을 생략할 수 있도록 규정하고 있다.



(그림 4) 생활권계획 수립에 따른 정비기본계획 예시

이때 『생활권계획』은 생활권의 설정과 생활권별 기반시설의 설치, 주택수급계획과 함께 주거지의 정비·보전·관리 방향을 수립하도록 규정하고 있어 생활권 단위의 주거지 관리의 근거를 마련하고 있다.

따라서 생활권계획은 기존의 정비사업 중심의 정비기본계획을 주거지 정비·보전·관리의 방향으로 정립하고, 생활권단위의 쾌적한 주거환경을 조성하기 위한 기반시설의 설치계획과 주거안정을 도모하기 위한 주택수급계획을 수립함으로써 지역특성에 맞는 생활권 단위의 주거지관리를 지양하는 계획으로 정의할 수 있다.

① 생활권계획

생활권계획은 정비·보전·관리의 조화로운 주거지 관리정책 전환에 맞춰 생활권을 설정하고, 정비사업 중심의 주거지 관리에서 주거지가 주택수요와 수급조절, 사회적 변화에 대응할 수 있도록 주거지관리에 있어 정비 및 관리, 보전 방향을 계획한다. 따라서 생활권계획은 정비 및 관리, 보전대상을 규정하기보다 지역특성에 맞게 주거지가 관리될 수 있도록 하나의 생활권 내에서 다양한 관리대상을 계획할 수 있도록 한다.

② 정비

주거지의 정비는 기존의 정비예정구역과 정책적 지역개발이 수립되는 경우, 그리고 그와 인접한 지역의 정비가

시급히 요구되는 경우 주거지의 정비대상으로 구분할 수 있다. 이는 체계적인 기반시설의 연계 및 지역의 필요시설 설치, 접도조건 및 노후·열악한 주거환경을 극복하기 위해 기존의 도시골격을 유지·보완하면서 체계적인 정비계획을 도모하는 대상으로 정의할 수 있다.

따라서 사업중심의 기존 정비예정구역은 기반시설의 설치와 밀도만을 계획하여 정비기본계획을 수립했으나, 생활권계획의 정비대상은 입지특성을 고려하여 주변지역과의 연계할 수 있도록 보행통로의 위치, 기반시설 또는 공동체시설 등의 배치계획, 주변지역의 맥락을 고려한 경관계획 등을 수립하여 지역과 조화로운 정비사업이 유도되도록 정비방향의 지침화가 필요하다. 특히 생활권계획의 수립으로 별도의 정비예정구역 지정절차가 생략됨으로써, 주거지가 생활권계획에 의해 정비구역으로 결정될 수 있는 근거를 마련하고 있어 정비사업을 위한 별도의 거름장치로서 구역지정과 정비사업지침에 대한 요건을 강화할 필요성이 있다.

서울시에서는 이에 대하여 새로운 정비구역을 지정할 경우, <지수제>를 통해 <지역입지요건>을 검토하고, <거주자의향조사>를 통해 보다 거주민이 만족하는 정비계획이 결정될 수 있도록 방향을 정립하고 있다.⁵⁾

③ 보전

주거지의 보전은 오래된 주거지의 역사와 유무형의 생활유산으로서 보전해야하는 지역특성에 대해 보전과 개량을 포함한 특성관리계획을 수립하고, 필요한 경우, <주거환경관리사업>을 통해 공동체가 함께 계획할 수 있는 방안 마련하는 것을 보전대상으로 정립할 수 있다. 보전에 있어 면적 주거지만을 대상으로 하기보다 지역이 갖고 있는 문화적·인문적·사회적 자산이 함께 유지되어 지역의 정체성을 나타낼 수 있도록 생활가로, 보호수, 역사인물의 생가 등이 보전·개량되는 계획방향을 정립해야 한다.

특히 이 같은 보전계획은 생활권계획에서 전과정을 수립하는 것이 아니라 지역특성은 별도의 보전계획을 수립할 수 있도록 대상만을 선정하고, “주거환경관리사업” 또는 “디자인거리사업”, “경관관리계획” 등을 통해 별도로 진행될 수 있도록 한다.

④ 관리

주거지의 관리는 주거생활의 편리성과 쾌적성을 도모하

고 사회적 변화에 대응할 수 있는 지속가능한 주거지를 조성하기 위해 지역의 특성에 따라 주거지 관리방안을 수립하는 계획으로 정의할 수 있다. 따라서 주거지 공동체 활동과 근린서비스를 증대시킬 수 있도록 생활기반시설계획, 도시골격을 유지할 수 있도록 폐도가 불가한 도로에 대한 골격계획, 높이에 있어 역세권과 구릉지를 구분하여 높이 관리계획과 공동체의 활동 등을 고려하여 “생활가로”를 지정하는 등 지속가능한 주거지의 유지·보완을 위한 계획으로 간주할 수 있다.

또한 단지형 전면철거로 인한 도시의 변화를 완화하고 지역의 특성이 유지·보완될 수 있도록 소규모와 점진적인 주거지 정비방식을 포함하는 “가로주택정비사업”과 “주거환경관리사업”에 대한 가이드라인을 수립하고 주거지의 경관 및 가로체계의 유지, 그리고 지속적으로 공동체를 유지하는 방안 등이 계획되도록 해야 할 것이다.

3) 향후 검토사항

주거지는 도시의 시작과 동시에 오랜 시간동안 형성된 장소로서 시간의 켄가 누적된 삶터로서 발생한 역사와 생긴 모습, 담고 있는 가치는 매우 다양할 수밖에 없다. 이곳을 바라보는 관점에 따라 역사적 보전가치가 있는 곳, 형태적 보전가치가 있는 곳, 자연요소와 연계하여 관리되어야 하는 곳, 경관요소와 연계하여 관리되거나 정비되어야 하는 곳, 점진적 도시정비를 위해 관리되어야 하는 곳, 또 기반시설을 체계적으로 연계하기 위해 전략적으로 정비해야 하는 곳과 노후열악한 환경을 개선하기 위해 필수불가결한 정비대상 등으로 구분해 볼 수 있다. 이와 같이 다양한 주거지에 대응하기 위해서는 생활권계획의 정비 및 보전, 관리방향이 실행대상을 면적으로 규정하기보다 조건을 제시하여 정비·보전·관리방향이 지역의 특성에 맞도록 관리되어야 한다.

따라서 바람직한 주거지관리를 위해 생활권계획을 수립하되 주거지의 골격계획(기반시설 구상, 커뮤니티 구상, 가로 및 녹지체계 구상, 유형 및 형태구상 등)에 부합하고 정비요건을 만족하는 경우, 정비계획을 수립할 수 있도록 하고, 특히 지금까지의 정비사업 중심의 인센티브제도에 주거지 보전 및 관리를 위한 인센티브제도도 적극 도입할 필요가 있다. 또한 주거지 관리와 보전에 있어 공공지원의 예측가능성을 명확히 하여 공공지원과 민간역할의 관계를

분명히 하여 주거지의 특성을 강화하고 정체성을 살리는 주거생활권 계획이 되도록 검토해야 할 것이다.

새로운 정비사업 도입에 따른 과제와 방향

1. 주택정비를 넘어 풍요로운 주민의 삶을 설계하자

도정법 개정으로 전면철거방식 위주의 정비사업에 수복 및 관리에 중점을 둔 가로주택정비사업 및 주거환경관리사업과 같은 새로운 유형의 정비 수단이 도입되었다. 이러한 새로운 수단이 도입되어 활성화 될 경우 가장 먼저 기대되는 것은 원주민재정착률 제고 효과이다. 기존의 철거 방식으로 사업 추진시 조사방법과 사례에 따라 다르지만 상당히 낮게 추정되던 원주민 재정착률을 현저히 높일 수 있을 것으로 기대된다. 왜냐하면 일시에 대규모 구역에 철거하는 것이 아니라 소규모로 정비되거나 기반시설에 대한 개선과 주민자율에 따라 점진적으로 주택개량이 이루어지기 때문이다.

두 번째 기대 효과는 재개발 사업이 부진한 지역의 주거환경 개선 효과이다. 새롭게 도입되는 정비수단은 거대 자본이 일시에 투입되는 대규모 수익형 부동산 개발 사업이 아니므로 서울 서원마을이나 부산 초량과 같이 각종 고도 제한이나 사업성 부족으로 재개발 사업이 어려운 지역들에서도 점진적으로 주거지가 개선될 것으로 기대할 수 있다. 물론 주거환경관리사업은 공공이 기반시설을 정비하고 주민 스스로 주거를 개량하는 기존의 현지개량형 주거환경개선사업과 매우 유사한 사업방식으로서 주민의 자조적 주거개선 활동이 얼마나 실현될 수 있을 것인지 그 실효성에 대한 검증이 숙제로 남아있다. 그리고 가로주택정비사업은 노후불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하는 사업으로서 소규모 도시정비를 실현하는 강력한 수단으로 기대된다.

세 번째 기대효과는 오래된 저층 주택의 보전에 따른 주택유형의 다양화이다. 우리나라의 아파트 건설비율은 60년대 1.70%에서 2000년대에 74.6%로 40년만에 약 70배에 달하는 급격한 증가세를 보이고 있다⁶⁾. 즉, 주거 유형의 지나친 획일화로 장소는 정체성을 잃고 성냥갑과 같은 아파트 군상들이 도시를 점령하게 된 것이다. 하지만 아직 우리에게 아직도 상당히 많은 저층 단독 다세대 주거지가 존재한다. 2010년 말 현재 전국에는 주택 1,468만 동 중

36.8%인 540만 동이 단독 및 다세대 유형으로 남아있으며 현존하는 전국 단독주택의 약 48.9%에 해당하는 211만 동의 단독주택이 1985년 이전에 건축된 오래된 주택들이다⁷⁾. 이번에 새롭게 도입되는 정비수단이 활성화 되면 이러한 저층 단독 다세대 주거지의 보전과 유지 관리를 가능케 함으로써 우리의 주거 형태 및 도시 공간의 다양화를 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

새롭게 도입된 정비 수단이 여러 측면에서 기존 방식과 차별화되는 효과가 기대되지만, 새로운 수단 역시 유지 보수를 전제로 하는 물리적 정비 수단임에 따라 계획적 관리와 주민 삶에 관련된 다양한 프로그램의 접목 등 지속가능한 주거지 재생을 위해 반드시 전제되어야 할 몇 가지 방안들에 대한 지속적인 고민이 필요할 것이다.

새롭게 도입된 정비수단에 대해 가장 큰 우려로 제기되고 있는 것이 새로운 형태의 난개발에 대한 우려이다. 개정 전 기존 정비 방식이 예정구역이나 기본계획 등 경직적 요소로 사업 추진 자체가 어려웠다는 문제점을 갖고 있었기에 이를 극복하고자 개정시 사업의 유연성을 강조하다보니 구조적으로 계획적 고려없이 점적 개발이 양산 될 가능성을 부인하기는 어렵다. 그리고 도정법상 기본계획이 여전히 물리적 정비사업 방식을 전제로 예정구역을 지정하는 방식이므로 다양한 재생 관련 프로그램이나 콘텐츠를 함께 추진할 수 있는 종합적 계획으로 그 성격이 전환되어야 한다. 물론 선택적이긴 하지만 생활권계획을 도입을 전제로 주거지 종합관리를 위한 길을 열어 두었지만, 사회경제적 고려를 포함하는 종합적 주거지 재생을 위해서는 추가적인 연구가 필요하다.

또한 정비사업은 조합이 개발이익과 사업의 리스크를 모두 갖는 사업임을 인식할 수 있도록 제도개선이 필요하다. 부동산 시장의 침체로 추진력을 잃고 있는 상황에 더하여 몇몇 조합원들이 분양신청 후 계약을 하지 않고 현금청산을 신청하여 사업을 이탈하여 대다수 선의의 조합원이 그 리스크를 모두 부담하거나 사업 시행 자체를 어렵게 하는 사례가 발생하고 있다. 따라서 사업의 안정적 추진을 위해 현금청산에 대한 제도 개선도 현실적으로 정비할 필요가 있다.

마지막으로 주거환경의 물리적 정비를 넘어서 주민의 삶을 윤택하게 하는 다양한 경제, 사회, 문화적 프로그램들을 접목할 구체적인 방안이나 절차, 지원수단이 마련되

어 있지 못하다. 예를 들어 정비구역 지정기준 역시 여전히 물리적 접근에만 국한되어 있으므로, 구역의 실제적인 여건이 포함될 수 있도록 주민동의를 포함하여 사회, 경제, 복지, 문화적 복합적 요인을 고려한 지수방식의 도입도 검토할 만하다. 아울러, 개념적 차원에서 수차례 논의된 바 있는 ‘종합적 재생’의 실현을 위해서는 이제 개념적 구상에서 진일보 하여 구체적인 운영 방안이 필요하다. 이 같은 문제는 이 법의 하위령칙에서 해소할 수 있는 지혜를 발휘하는 것도 방안이 될 수 있다. 이러한 구체적 방안이 전제될 때에 비로서 우리는 물리적 주택 정비를 넘어 체계적인 풍요로운 주민 삶을 설계하는 주거지 재생을 실현 할 수 있을 것이다.

2. 기존 체계의 정합성 확보와 다각적 자원 마련 필요

개정 도정법에서는 제2조의3을 신설하여 도시 및 주거환경 개선을 위해 10년마다 기본방침을 수립하고, 5년마다 타당성을 검토하여 반영하도록 정하고 있다. 이미 10년마다 도시·주거환경정비기본계획을 수립하도록 정하고 있음에도 불구하고 새로이 조항을 신설하면서까지 기본방침을 수립하도록 한 것은 최근 부동산 경기침체, 사업성 저하 및 주민갈등으로 주택재개발사업 등 정비사업의 지연·중단 사태가 빈번해지면서 정비사업 자체에 대한 근본적인 문제들이 제기되자, 정부차원에서 이에 대응할 수 있는 전략이 필요했기 때문으로 해석된다.

향후 「기본계획-정비계획」체제에서 「기본방침-기본계획-정비계획」체제로 전환되는 것이 불가피하기 때문에 국토해양부 장관이 수립하는 기본방침과 특별시장·광역시장 및 시장이 수립하는 기본계획간의 계획체계를 명확히 정할 필요가 있다. 기본방침에서 다루도록 되어 있는 내용 일부가 기본계획에서 다루는 내용과 겹쳐 혼란을 줄 수 있기 때문이다. 게다가 서울, 부산 등 인구 50만 이상의 대도시는 이미 도시·주거환경정비기본계획이 수립된 상태로 기본방침이 수립되면 수정이 불가피하기 때문이다.

우선 기본방침에서 다루는 내용 중 ‘노후·불량주거지 조사 및 개선계획’에 포함된 노후·불량주거지의 개념 정의가 필요하다. 현행법에서 노후·불량건축물에 대한 정의는 다루고 있지만, 노후·불량주거지의 개념을 정하지 않고 있다. 따라서 노후·불량건축물이 밀집된 지역을 노후·불량주거지로 정의할 것인지, 어떠한 특성이 해당하

고, 그 규모와 구성에 제한을 둘 것인지 등 사전적 논의가 선결될 필요가 있다.

노후·불량주거지 조사를 어느 범주까지 어떤 주체가 할 것인가에 대한 논의도 필요하다. 기본계획처럼 인구 50만 이상의 대도시만을 의무대상으로 할 것인지, 아니면 그 이하 모든 지역까지 포괄할 것인가에 대한 구체적인 논의가 있어야 한다. 또 개선계획에서 무엇을 다룰 것인가에 대한 논의와 개선계획을 수립함에 있어 계획수준을 기본계획이 주거지 관리계획 수준까지 할 것인지, 아니면 계획방침 제 수준으로 할 것인가에 대한 구체적인 논의도 필요하다.

또한, 기본방침에서 도시 및 주거환경 개선에 필요한 재정지원계획을 수립하도록 되어 있다. 최근 주민의 추가부담금 논란이 거세지면서 공공지원 확대 요구가 커지고 있기 때문에 정부입장에서 보면, 지원확대를 위한 재원확보가 무엇보다 중요한 사안이다. 이에 대한 구체적인 대안이 요구된다.

개정법에 새로이 도입한 주거환경관리사업은 시행주체가 시장·군수로 정비기반시설을 지방정부가 설치해야 하는 만큼, 공공지원 확대 및 지방 정비재원 확충이 절실한 상황이다. 정비사업을 위해 재정지원계획을 수립할 때, 일차적으로는 기획재정부로부터 기반시설 설치 지원을 위한 재정 규모 자체를 확대하는 것이 중요하다. 시장상황이 악화되면서 사업시행자(조합)가 부담하던 기반시설 설치비용을 더 이상 조합이 부담하기 어려워졌기 때문이다.

한정된 재원을 효율적으로 활용할 수 있도록 기반시설의 지원범위와 기준을 명확히 하고, 가용재원의 제약을 감안해서 지원 우선순위를 설정하는 등 지출의 효율성을 극대화해야 한다. 현재 뉴타운사업은 도로, 공원, 주차장에 대해서는 지자체의 재정자주도와 재정자립도에 따라서 10~50%로 차등 지원하고 있지만, 지원규모가 사업수지 개선에 큰 역할을 하고 있지 못하기 때문에 실효성에 한계가 나타나고 있다.

특히, 국고지원만으로는 앞으로 늘어날 정비수요를 감당할 수 없기 때문에 사업을 추진하는 지자체가 정비기금 확대, 새로운 재원조달 모델 개발 등을 통해 적극적으로 재원을 마련할 필요가 있다. 현행법상 정비기금 재원인 재산세, 개발부담금, 국공유지 매각대금, 소형주택 임대보증금 및 임대료 등의 실효성을 검토해보고 적립비율의 상향 조정이나 추가 편입할 수 있는 재원을 개발해야 한다. 중앙

기적으로는 정비사업과 같은 지방정부의 사업을 위한 재원 조달 수단으로 지방채의 적극적인 활용방안을 검토할 필요가 있다.

3. 저층주거지 개선을 위한 세부 제도개선도 추진해야

그동안 부동산 경기침체, 주민 간 갈등으로 정비사업 등이 장기간 표류하는 사례가 빈번히 발생하였다. 이에 따라 정비사업 등에 대한 제도개선 방안을 근본적으로 마련할 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 그 결과 제18대 국회는 2011년 12월 30일 제304회 국회(임시회) 제3차 본회의에서 <도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안>⁸⁾을 심사·의결하여 <도시 및 주거환경정비법>을 대폭 개정하였다.

본 개정으로 “주거환경관리사업” 및 “가로(街路)주택정비사업” 방식이 새로이 도입되어 정비사업 방식이 다양화되었다. 이를 통해 저층주거지를 보전·개선하려는 기존의 ‘휴먼타운’⁹⁾, ‘두꺼비하우징사업’¹⁰⁾ 등과 같은 관리 위주의 정비방식이 ‘도시·주거환경정비기금’을 활용할 수 있게 됨으로써 지속적인 사업으로 자리매김하게 되었다. 또 아파트 일변도 개발에 따른 경관의 획일화와 역사·문화·장소성의 상실 등 정체성 없는 도시공간의 확산을 막을 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 상기한 기대 효과가 실현되기 위해서는 다음과 같은 과제들이 해결 되어야 한다.

첫째, 새로 도입한 주거환경관리사업 및 가로주택정비사업 방식이 안정화·활성화되기 위해서는 먼저 저층주거단지에서 ‘관리규약’의 법적 지위가 확보될 필요가 있다. 현행 <주택법> 제44조에서는 시·도지사가 공동주택의 입주자 등을 보호하고 주거생활의 질서를 유지하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 ‘공동주택 관리규약’을 정하도록 하고 있다. 그러나 저층주거단지에서의 관리규약에 대한 내용은 없어, 이에 대한 법적 근거 마련이 필요할 것으로 보인다.

현재 공동주택의 경우 입주와 동시에 ‘공동주택 관리규약’이 자동으로 적용되고 있다. 따라서 저층주거단지에서도 가칭 ‘저층주택단지 관리규약’이 제정되어 입주와 동시에 자동으로 규약이 적용되는 법체계가 마련되어야 할 것이다. 이를 통해 「주택법」 제51조에 의한 공동주택의 ‘장기수선충당금’ 과 같은 기금을 저층주거단지에서도 소유자로

부터 징수·적립하여 장기적인 유지·관리 등에 활용이 가능하다.

둘째, 저층주거지의 안전을 위해 설치하는 CCTV·보안 등·차량통제기 등을 <주택건설기준 등에 관한 규정> 제4조에 의한 ‘부대시설’이나, 도정법 제2조제4호에 의한 ‘정비기반시설’로 인정하여 설치의무를 부여하거나 설치비용을 보조 받을 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 이때, 부대시설로 인정되어 설치가 의무화되는 시설은 공사비 증가 등 민간의 부담을 고려하여 최소화하고, 정비기반시설로 인정하여 가능한 한 국고지원 가능하도록 할 필요가 있다.

그동안 우리나라 정비사업은 대규모 전면 철거형 정비사업으로 인한 과도한 분담금, 임대수입자 등을 위한 생활안정대책의 부재, 원주민 재정착의 어려움 등으로 난항을 겪었다. 이번 「도시 및 주거환경정비법」 개정은 지금까지의 전면 철거형 정비사업에서 벗어나, 사업지의 특성에 따라 관리방식 위주의 점진적 재개발방식을 확산시켜 공공과 주민의 갈등을 최소화해 나가기 위한 새로운 방향제시가 될 것이라고 할 수 있다. 향후 이러한 패러다임을 계속 유지시켜 아파트 일변도의 개발로 인한 경관의 획일화를 방지하고, 주택이 투기의 수단이 아닌 삶의 보금자리라고 하는 인식을 확산시켜 나가야 할 것이다.

4. 새로운 정비사업에서 세입자 보호 등 사회적 배려 추가

철거 위주의 정비사업이 물리적인 정비만을 치중하여 도시 차원에서 고층의 공동주택만을 공급한다는 문제가 지속적으로 지적되어 왔다. 더불어 재개발사업과 같은 정비사업이 저렴주택을 멸실시켜 세입자와 저소득계층의 주거불안을 야기한다는 사회적 논의도 적지 않았다. 이런 여러 문제를 해결하고자 이번 개정을 통해 가로주택정비사업, 주거환경관리사업 등 새로운 정비사업 유형을 신설하였던 것으로 보여진다.

새롭게 도입한 정비사업의 특징을 살펴보면 도시와 지역이 가지고 있는 다양한 여건과 상황에 대응할 수 있도록 정비사업 규모를 작게 할 수 있으며, 보전과 개량, 정비 등 다양한 사업이 가능하도록 하였다. 이같은 정비사업을 통해 그동안 전면철거방식으로 일률적인 공동주택공급만 가능하였던 정비사업의 편중성을 보완하고, 더불어 새로운 정비사업유형이 기성 도시가 안고 있는 다양하고 복잡한

문제를 해결할 수 다양한 해법을 마련할 수 있다는 측면에서 기대가 크다고 할 수 있다.

그러나 계획적인 측면에서 다양한 수법으로 도시를 유지, 보전, 관리 및 정비할 수 있다는 기대와는 다르게 새로운 정비사업은 영세 세입자 등에 대한 보호장치 등 사회적 배려가 다른 사업방식에 비해 명확하지 않다. 기존의 철거 위주의 정비사업인 주거환경개선사업의 공동주택 건설방식, 주택재개발사업은 임대주택건설과 주거이전비 지급 등의 방법으로 세입자 보호대책을 수립·시행하였다. 주택재건축사업에서도 재건축소형주택을 건립하는 방법으로 임대주택을 확보하고 있으며, 도시환경정비사업에서도 정비계획 수립 시 세입자를 위한 주거대책을 수립하는 등 대책이 포함되어 있다.

〈표 6〉 정비사업 유형별 세입자 보호대책

구분	세입자 보호대책
주거환경개선사업 (공동주택방식)	· 임대주택건립 · 주거이전비
주택재개발사업	· 임대주택건립&소형주택건립 · 주거이전비
주택재건축사업	· 소형주택건립
도시환경정비사업	· 임대주택건립(정비 계획수립시 결정) · 주거이전비
(신설)가로주택정비사업	-
(신설)주거환경관리사업	-

이 제도가 새로운 패러다임에 따른 정비사업으로 제역할하기 위해서는 이같은 사회적 배려에 대한 명확한 해법이 필요하다. 이는 새로운 정비사업이 전면철거를 통해서 고층 아파트단지화 되는 물리적 변화에 대한 문제 뿐만 아니라 공동체 파괴와 사회 갈등유발 등 사회적인 요구에 부응한 것이기 때문에 더욱 필요하다. 정비사업의 규모를 줄이고 필지별 개별 사업으로 전환하는 것은 영세 세입자 등의 보호문제가 개별화되어 관심의 대상이 되지 않게 될 수 있다는 점에서 이 문제를 주목해야 하는 것이다.

새로운 정비사업이 효과적으로 적용되기 위해서는 앞서 언급한 내용과 함께 도시공동체로서 주거지를 개선할 수 있는 사회적 대책마련도 함께 필요하다. 특히, 주거지가 토지등 소유자 뿐만 아니라 그곳에서 생활하고 있는 생활자의 관점에서 중요한 삶의 터전이기 때문이다. 물론 새롭게 도입한 정비사업이 수복, 관리형으로서 영세 세입자의 문제가 전면철거형에 비해 약할지라도 사회적 배려의 차원에서 주민의 생활가치에 대한 검토가 필요하다. 또한 이외

에 다각도의 제도 진화의 노력도 지속되어야 할 것이다.

5. 현장 제도시행의 한계 극복과 공공지원 강화 필요

이번 도정법의 개정은 기성주택지를 정비하고 관리하기 위한 몇 가지 의미 있는 새로운 제도가 도입되었는데 대체로 긍정적인 평가가 많다. 다만 실제로 현장에서 제도를 시행함에 있어 예상되는 한계도 함께 지적되고 있다.

먼저, 이번에 개정내용 중에 눈에 띄는 것이 대안적인 정비방식으로서 주거환경관리사업과 가로주택정비사업의 도입이다. 기존에 전면철거형 정비방식에서 벗어나 기성주택지의 정비·보전·관리를 병행할 수 있는 대안적 정비방식을 도입하여 도시재정비 기능을 강화하였다는 점에서 긍정적이다. 다만, 새로운 대안적 정비방식들을 어디에 어떻게 적용할 지에 대한 구체적인 세부사항들이 아직 제시되지 않아 이에 대한 보완이 필요하다.

둘째로, 이번 개정내용 중에 “생활권별 주거지의 정비·보전·관리에 관한 계획”의 도입을 들 수 있다. 이는 종전에 도시·주거환경정비기본계획에서 정비예정구역과 단계별 시행계획을 수립하지 않을 경우에 이를 대신하여 주거지를 종합적으로 관리할 수 있는 법적 토대가 마련되었다는 점에서 긍정적이다. 다만, 도시계획체계와의 정합성을 어떻게 유지할 수 있느냐가 중요한 과제이다.

셋째, 정비구역 등의 해제 및 조합설립인가의 취소규정을 신설함으로써 부진한 정비사업장에 대한 일몰제를 도입한 것이다. 이것은 부동산 침체의 여파로 사업여건이 악화되어 추진이 곤란한 정비구역에 일종의 출구전략을 짤 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다. 하지만, 정비사업의 필요성과 추진의지에 상관없이 일몰제의 획일적인 적용으로 자칫 사업절차나 내용이 부실하게 추진될 우려가 있다. 따라서 시장이나 구청장이 사업추진이 필요하다고 판단되는 경우에는 일몰기한을 연장할 수 있도록 융통성을 부여하도록 하는 방안도 검토될 필요가 있다.

또한 새로운 제도의 효과적 시행을 위해서는 적절한 실행수단이 필요하다. 이같은 점에서 향후 지속적인 제도개선을 위한 과제를 언급하면 다음과 같다.

먼저, 대안적 정비방식으로 도입된 주거환경관리사업과 가로주택정비사업의 경우, 재개발, 재건축 등 기존의 정비사업과의 역할과 기능을 명확하게 구분하여 일선 현장에서 제도 운영에 혼란을 초래하지 않도록 해야 있다. 특히 주

거환경관리사업은 구체적인 구역지정요건 마련, 실질적인 관리수단의 강구, 공공의 지원시스템 구축 등 제도의 실효성을 담보할 수 있는 후속대책이 뒤따라야 할 것이다. 이를 위해 기성주택지의 면밀한 실태조사를 통해 정비·관리·보전에 대한 과제 도출과 이에 대응한 구체적인 정비방안과 공공지원방안 마련이 필요하다. 이 과정에서 주거지 재생을 이끌어갈 중간지원조직과 지역주민의 적극적 참여수단과 방법이 절실하다.

둘째, 기성주택지의 정비·보전·관리 등 종합적인 관리를 목적으로 도입하는 새로운 형태의 정비기본계획의 운영과 관련하여 도시계획과의 상호보완적인 관계를 정립할 필요가 있다. 이는 규제적 성격을 지닌 도시계획과 달리 주거지 종합관리계획은 유도지침적인 역할과 성격을 지닐 수 있다는 점에서 주목할 만하다. 또한 세밀한 주거지관리를 위한 커뮤니티 지원시설에 대한 투자와 공공지원 확대가 필수적이므로 이에 대한 국고지원과 재원확충 방안도 검토되어야 한다.

셋째, 사회경제적 커뮤니티 재생을 위한 다양한 프로그램 개발과 함께 이를 장소중심으로 통합할 수 있는 새로운 제도적 기반 마련이 필요하다. 이번 도정법 개정은 기존 물리적 정비 중심에서 사회경제적 재생을 함께 고민하는 통합적 도시재생을 향한 새로운 전환점이라고 볼 수 있다. 그러나 상당한 개선이 이루어졌으나, 여전히 물리적 정비 성격이 강한 현행 체제로 인해 거주하는 장소와 사람중심의 주거지 재생으로 발전하기에는 지속적인 제도개선의 노력이 요구된다.

6. 새로운 정비방식 도입에 따른 법적 과제와 방향

2012.8.2. 시행예정인 개정 도시 및 주거환경정비법은 기존의 전면철거방식의 정비사업을 지양하고 다양한 정비사업방식을 통해 도정법의 목적(제1조)을 달성하려는 것이며, 도시재생이라는 패러다임의 변화를 반영한 것으로 볼 수 있어 환영할 일이다. 다만, 새로이 도입된 이러한 정비사업방식에 관하여 법적 관점에서 몇 가지의 과제와 방향을 짚어 보면 다음과 같다.

먼저 주거환경관리사업을 보면, 이 사업은 단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위하여 시행하는 사업으로서(법 제2조 제2호 마목), 원칙적

으로 시장·군수가 사업시행자가 되어(법 제8조 제6항) 정비구역에서 정비기반시설 및 공동이용시설을 새로 설치하거나 확대하고 토지등소유자가 스스로 주택을 보전·정비하거나 개량하는 방법으로 시행되는 사업(법 제6조 제5항)임을 알 수 있다. 한편, 주거환경관리사업은 주거환경관리사업구역이라는 정비구역에서 시행되는 것이 원칙적인 모습으로 이해되는데, 주택재건축사업 등을 위한 정비구역등이 해제된 경우 사도지사 또는 대도시의 시장이 해제된 정비구역을 주거환경관리사업구역으로 지정하여 시행될 수도 있다(법 제4조 제6항).

주거환경관리사업을 기존의 정비사업방식과 비교해 보면, 사업시행자의 측면에서는 주거환경개선사업과 유사하고, 그 방식이나 토지등소유자 개념에 있어서는 주택재개발사업과 비슷하며, 주택의 소유자가 스스로 주택을 보전·정비·개량하게 한다는 점에서 일응 정비기반시설이 양호한 지역을 전제로 한 것으로 보여 주택재건축사업과 비슷하기도 하다. 이러한 주거환경관리사업은 정비사업 중 기왕의 전면철거방식을 전적으로 지양하는 사실상 유일한 방식으로 보이고, 도시재생적 패러다임에 가장 부합하는 사업방식을 이해된다.

그런데 주거환경관리사업은 기본적으로 시장·군수가 시행할 뿐만 아니라, 아래에서 볼 가로주택정비사업과 비교하여 특별한 혜택이 많지 않다는 점에서 이 방식에 의한 사업이 활성화될지는 의문이 든다. 앞서 본 것처럼 주거환경관리사업은 법상 유일하게 다른 정비사업을 위한 정비구역지정이 해제된 경우 주거환경관리사업구역으로 다시 지정되어 시행될 수 있다. 이 사업의 정의에서 기본으로 주택을 염두에 두면서 정비기반시설의 확충을 추구한다는 점에서 사실상 단독주택재건축구역이나 주택재개발구역이 해제되는 경우에만 그 의미가 있을 것으로 예상되는 상황에서, 해제지역의 사업이 적지 않은 정비사업비, 즉 분담금 때문에 분쟁과 사업정체가 야기되고 결국 구역지정해제에 이르기도 한다는 점을 고려해 보면, 이 사업에 대하여 토지등소유자가 스스로 주택을 보전·정비·개량하는 데 대한 법적 차원에서 행정청의 금전적, 절차적 지원방안이 보완되어야 할 것으로 보인다.

다음으로 노후·불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위해 시행하는 가로주택정비사업(법 제2조 제2호 바목)을 보면,

여러 면에서 특례를 정한 주택재건축사업의 축소판으로 이해된다. 사업시행방법에 있어 종래의 관리처분방식과 더불어 보전·개량의 방법을 추가하였다는 점에서(법 제6조 제6항) 이 사업에도 도시재생의 이념이 어느 정도 반영되어 있음을 엿볼 수도 있다. 가로주택정비사업은 비록 강화된 동의율을 요구하고 있기는 하지만(법 제16조 제1항), 소규모 구역을 대상으로 한다는 점, 다른 정비사업과 달리 가로구역에 있는 기존 단독주택이 호수와 공동주택의 세대수를 합한 수 이상의 주택을 공급하여야 한다는 점(법 제4조의2 제3항), 추진위원회를 구성하지 않아도 된다는 점(법 제13조 제2항 단서), 건축법에 따른 건폐율 산정기준이나 공지 기준 등에서 완화 받을 수 있다는 점(법 제42조 제4항) 등의 특례가 있어 그 활용이 기대되는 사업방식이다. 그러나 이를 제도적인 측면에서 검토해보면 다음과 같은 고려도 함께 이루어져야 한다.

첫째, 가로주택정비사업은 소규모인 점을 염두에 두었기 때문인지 법상 기본계획과 정비계획에 관한 규정의 적용을 받지 않는다(법 제2조의2). 이 점은, 가로주택정비사업에 있어서 추진위원회를 구성하지 않아도 된다는 점을 보태어 보면, 토지등소유자가 바로 조합을 설립하여 적은 노력과 비용으로 신속하게 주거환경을 개선할 수 있는 이점이 될 수 있다. 하지만 기본계획이나 정비계획의 적용을 받지 않는다는 것은 달리 말하면 기본계획이나 정비계획이 수립되지 않는다는 것을 의미하기도 해, 법이 추구하는 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지(법 제1조)할 수 있을지에 대해 의문이 들 수 있다. 종래 연립주택의 난립이나 최근의 도시형생활주택의 난립에 따른 폐해를 경험해 보았기 때문이다. 물론 사업시행인가단계에서 그러한 위험이 걸러질 수도 있지만, 대통령령으로 위임한 가로구역의 지정방향을 설정한다는 의미에서도 기본계획에서 그 내용을 담는 것이 바람직해 보인다. 그리고 같은 이유로 가로주택정비사업에 있어서 권리산정기준일을 정할 수 없는 문제점이 있다. 소규모라는 점 때문에 투기위험이 높지 않다고 예상하였기 때문인지는 알 수 없으나, 법 제50조의2의 입법목적이 가로주택정비사업에서 달성 가능한지 검토가 필요하다.

둘째, 추진위원회를 구성하지 않아도 된다는 점은 종래 추진위원회의 존재에 따른 갈등과 분쟁에 따른 병폐를 법적 개념으로 도입함으로써 줄여보려는 법의 취지가 물각질

수 있는 위험이 있다. 법 제13조 제6항은 이러한 점을 염두에 두고 조합설립에 필요한 방법과 절차를 대통령령으로 위임하고 있기는 하나, 구역자체가 소규모라는 점에서 공동체를 분열시키지 않는 보다 해안적인 입법을 기대해 본다.

셋째, 도정법은 토지등소유자, 조합원 또는 분양대상자를 통일적으로 규정하지 않는 문제점이 있는데, 가로주택 정비사업에 있어서 주택공급의 기준이 모호하다. 가로주택 정비사업에 관한 법 제48조 제2항 제7호 라목이 바로 그러한데, 같은 호 다목과 같이 보면 이해하지 못할 바는 아니지만, 법 제4조의2 제3항과 함께 보다 세부적으로 고려된 규정으로의 개정을 바래본다. 아울러 정비기반시설이나 임시수용시설의 건설과 관련하여 지원 등에 있어 주체에 따라 차이가 있는데 입법 목적으로 감안하여 세부적인 검토가 요구되는 부분이다.

맺음말 : 사람과 장소의 생활가치에 주목하자

우리는 새로운 성장의 패러다임을 수용하고 사람과 장소의 관점에서 주거지를 바라 봐야하는 시점에 직면하고 있다. 이러한 현실에서 치열했던 경제성장기 동안의 부작용과 한계를 극복하고, 새롭게 전개되는 지식사회에 높은 삶의 질 요구를 구현하는 것은 중요한 과제이다. 이를 통해 본격적 선진화 사회를 구현할 수 있는 지속가능한 성장의 패러다임을 구체적으로 실천하는 것이 필요한 시점인 것은 분명한 사실이다. 이와 동시에 과거의 패러다임이 새로운 패러다임으로 선순환의 관계로 전환할 수 있는 지혜를 모으는 것 또한 중요한 과제가 될 것이다.

급속한 산업화도시화로 양적 성장이 중요했던 시대는 필요한 양을 적시에 빠르게 공급하는 것이 최고의 가치였기에 비교적 손쉽게 목표 달성이 가능한 비시가화지역에 신개발방식과 전면철거에 의한 재개발방식을 활용하여 당시 시급한 정책 목표를 달성하였지만, 그 부작용은 피할 수 없었던 것이다. 특히, 전면철거방식에 의한 기성주거지 정비방식은 도시내 노후불량주거지역을 효과적으로 정비하고 단기간에 도시로 몰려든 사람들의 주택문제를 해결하였다는 긍정적인 측면에도 있었음에도 불구하고, 그 곳에 사는 다양한 여건의 사람들의 커뮤니티를 파괴하고 고유한 장소적 가치를 크게 훼손하였다는 점은 오늘날 강하게 비

판받고 있는 부분이다.

이런 상황에서 최근의 세계적 금융위기의 확산과 국내 부동산시장 침체, 변화된 정치환경 등의 영향으로 전국적으로 뉴타운사업과 재개발·재건축사업이 부진해지고, 2009년 용산사태로 촉발된 정비사업장의 분쟁문제가 사회적인 이슈로 부상하면서 정비사업에 대한 근본적인 제도개선 의 필요성이 사회적으로 공감대를 형성하면서 범정부적 제도 개선 논의로 이어진 것이다. 이러한 사회적 여건에서 이번 2012년 도정법 개정은 전환기에 부응하는 의미가 있다고 하겠다.

가로주택정비사업은 대규모 정비사업에 대한 부작용을 해소하고, 단독주택재건축사업 폐지에 따라 대안으로 점진적인 주거지 정비를 추진할 수 있는 현실적인 대안으로 제시되었지만 앞선 과제에서 살펴본 바와 같이 여전히 해결해야 할 문제는 있다. 주거환경관리사업 역시 지금까지의 전면철거후 정비방식의 한계를 극복할 수 있는 주거지 보전·관리와 주민의 스스로 주택개량을 통한 점진적인 주거지 재생을 실천할 수 있는 대안으로 주목할 만하지만 지속가능한 재원과 주민의 자발적인 의지에 따른 주거지 관리 등을 위한 노력이 필요하다. 주거지 종합관리를 위한 생활권 계획의 도입은 정비예정구역 중심의 정비기본 계획체계가 가진 한계를 넘을 수 있는 가능성 높은 대안으로 받아 들일 수 있다. 생활권에 대한 정비·보전·관리에 관한 계획을 통해 종합적 주거지 관리를 구현할 수 있으나, 과거 기본계획에 비해 다루어야 할 대상이 확대되고 계획의 내용도 정교화되어야 하기에 서울시를 제외하고 전국적으로 확산되기에는 절대적인 시간이 필요할 것으로 예측된다.

이번 특집호에서 주요하게 다루지는 않았지만 주거환경 정비방침 도입과 정비구역 해제 위한 일몰제 등의 도입을 상당한 파급력이 있는 개정 내용이다. 이처럼 개정 도정법이 현실적 요구에 따른 여러 가지 개선내용을 담고 있으며, 그 해석과 적용상의 미비점이 없는 것은 아니지만 그것이 개악이 아닌 진일보한 개정이라는 점을 부인할 수 없다. 종전의 정비사업방식이 커버하지 못한 부분을 새롭게 도입된 방식이 담당하여 주거지 전체의 맞춤형 재생을 이룰 수 있는 제도적 여건을 마련한 것으로 볼 수 있다. 여전히 개선의 여지가 없진 않지만, 향후 여건 성숙에 대응하여 지속 발전할 것이다.

지난 8월부터 개정된 도정법이 시행되었다. 서울시, 수원시 등 전국의 많은 지자체에서 이번 개정에 즈음하여 정비사업의 전개방향과 후속조치를 마련하고 있다. 예를 들어 서울시는 박원순 시장이 취임한 이후에 이른바 뉴타운 출구전략을 준비하여 2012년 1월에 ‘사람과 장소 중심의 신주거재생’이라는 새로운 정책방향을 발표하였다. 이에 따라 정비(예정)구역과 뉴타운에 대한 실태조사와 주민의 견조사가 이루어지고, 주거환경관리사업(종전 ‘휴먼타운’)을 포함한 다양한 대안적 정비방식을 검토하고 있다. 또한 생활계획을 도입한 주거지 종합관리 방식으로 정기본계획을 전환하는 등 다른 지자체에 앞서 이번 개정안의 규정을 적극 활용하고 있다. 이외에도 수원시는 마을르네상스라는 정책목표 하에 새로운 패러다임의 접목과 동시에 정비사업 해제 시 후속조치 및 새로운 정비사업 적용위한 준비를 하고 있는 등 여러 지자체의 활발한 움직임이 관찰되고 있어 지속적인 의견수렴과 제도 발전을 위한 세심한 관심이 있어야 할 것이다.

2011년에 이어 2012년에도 <도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법> 등 3개 법안이 국회에서 발의가 되면서 도시재생에 관한 입법가능성이 높아졌다. 추진 중인 도시재생법 관련 법제들은 국가차원의 도시재생방침과 함께 경제기반재생, 근린재생 등을 위한 구체적 제도와 지원방안 등을 담고 있어 각계의 관심이 높다. 이번 도정법 개정이 도시재생 법제화 논의에 앞서 주거지 재생이라는 사회적 요구 부응하여 해법을 제시한 것으로 이해할 수 있으며, 향후 종합적인 도시재생을 위해서는 현재 추진하고 있는 도시재생관련 법제를 비롯하여 관련 부처의 여러 정책과 연계·융합하는 등 발전적인 진화노력이 요구된다.

주거지 재생은 한순간에 이루어지는 것이 아니다. 주민들이 중심이 되어 자발적 참여를 통해 점진적으로 이루어지는 지속가능한 선순환 과정 그 자체이다. 이 과정이 정립되어야 비로소 우리는 물리적 주택 정비를 넘어 풍요로운 삶을 누리는 주거지의 재생을 구현할 수 있는 것이다. 지금껏 주거지 정비사업에서 인허가권자로서 역할에 그쳤던 공공이 과정의 단계별로 역할을 부여받아 주거지 재생의 지원자로 주민의 파트너로 자리매김 될 필요가 있다. 모두 함께 사람과 장소라는 주거지의 생활가치에 주목해야 주민중심의 건강한 주거지 재생을 현실화 될 수 있다.

끝으로 이 원고를 쓰는 동안 주거지의 주인이 누구인가

라는 의문이 떠나질 않는다. 여전히 도정법은 토지등소유자가 중심이 되어 있다. 주거지에서 거주하고 영업하고 있는 생활자의 가치는 무엇이고, 어떠한 의미가 있으며, 어떻게 이들을 지속시킬 수 있을까? 향후 여건이 성숙하여 획기적인 개정이 필요하다면, 바로 거주자의 생활가치를 담을 수 있는 부분이 가장 우선 고려해야 할 것이다.

주

- 주 1) 서울을 중심으로 정책과 제도를 살펴보는 이유는 주거지 정비와 관련한 대부분의 정책과 제도가 수도권 주택문제 특히 서울의 주택문제를 해결하기 위한 대책으로 수립되었기 때문이다.
- 주 2) 서울시는 주민 소유의 협소한 부지 2-4개씩 합병하여 2층 정도의 다세대주택을 짓도록 계획했다. 진입로는 토지주의 부담으로 4-6미터 용지를 제공받았고, 도로포장과 하수도시설은 서울시가 부담하였다.
- 주 3) 2004년까지 한시 연장되어 추진하던 주거환경개선사업은 2002년에 도시및주거환경정비법에 통합되면서 지속적인 주거지 정비방식의 한 사업방식으로 도입되어, 현재 2단계까지의 국고지원사업이 진행되었다.
- 주 4) 도정법상 주택재개발사업 대상구역 면적이 1만 제곱미터 이상이므로 가로주택정비사업은 재개발사업으로 추진되지 않는 1만 제곱미터 미만을 대상으로 규정하고 있다.
- 주 5) <저수제>는 물리적 환경 위주의 정비사업 추진에 따른 주거지의 긍정적 가치의 상실에 대응한 반성으로 주거지의 장소적 특성과 거주자의 여건에 부응하기위해 정량·정성적 평가를 적용한 개선된 정비구역 지정기준이다. (배용규(2012), 정비구역지정방식의 전환 모색, 주거지재생공청회:사람과장소중심의주거지 종합관리 방안, 서울특별시)
- 주 6) 이영은외(2012), 새로운 도시재생의 구상, 도시재생사업단
- 주 7) 이러한 수단의 도입은 공공재로서 개별필지의 가치를 중시하는 것으로 개별 건축행위를 통한 점진적인 주거지 재생, 필지를 둘러싼 이해관계자들간의 합의에 의한 주민주도형 재생정책으로의 전환을 의미한다고 밝히고 있다. (서수정의(2011), 필지단위 주택정비 활성화 방안 연구, 건축도시공간연구소)
- 주 8) 이 법안은 의원이 발의한 ‘도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안’ 20건과 정부가 제출한 ‘도시 재정비 및 주거환경 정비법안’ 등을 통합·조정한 대안이다.
- 주 9) ‘휴먼타운’이란 안전을 위해 CCTV·보안등·경비소 등의 설치 및 자체방범조직의 지원을 통한 보안 및 방법의 강화, 경로당, 관리사무실, 어린이집 등 주민복지시설과 생활편의시설의 설치, 주차장·공원·산책로·진입로 확장 등을 통한 도시 인프라를 구축해 쾌적한 삶의 터전을 조성하려는 것이다.
- 주 10) ‘두꺼비하우징사업’이란 저소득층이나 장애인, 노인 등에게는 무상으로 주택의 개·보수를 해주고, 일반 주민들은 현재 살고 있는 집을 고쳐서 사는 방식이다.

참고문헌

- 국토해양부(2011.6), 도시재생 법제개편 및 활성화방안 연구.
- 김남근. (2012), “도시재정비 제도개선 및 출구전략 지원행정강화 방안.” 「신주거재생 정책방향 정립 워크샵 자료집」, 서울특별시·서울시정개발연구원.
- 대한국토도시계획학회 (2011), 도시재생법제 개편 및 활성화방안, 국

토해양부.

- 도시재생사업단. (2012). 「새로운 도시재생의 구상」.
- 박철수의(2002), 중저층 고밀형 노후주거지 정비수법에 관한 사례조사 및 모델연구, 대한주택공사 주택도시연구원
- 배용규의 10인, 2011. 9. “주거지 재생: 뉴타운, 그리고 휴먼타운”, 대한국토도시계획학회 도시정보지
- 배용규의 6인, 2008. 5. “도시재생사업의 현황과 과제”, 대한국토도시계획학회 도시정보지
- 배용규 의 3인(2011,6), 저층주거지 특성에 따른 관리방향 및 검토과제 도출 연구, 도시설계, 한국도시설계학회.
- 배용규 (2012.6), 우리동네,정겨운 사람과 장소가 있는 도시마을, 건축, 대한건축학회.
- 변창흠.(2012). 성공적인 실태조사를 위한 보완방안 및 후속과제, 「신주거재생 정책방향 정립 워크샵 자료집」, 서울특별시·서울시정개발연구원.
- 서수정,임강륜(2010), 단독주택지 재생을 위한 주택관리 및 정비지원 방안, 건축도시공간연구소
- 서수정,임유경(2009). 기성주거지 공간관리수요변화에 대응하는 정비방식 다양화 방안, 건축도시공간연구소
- 서수정, 정우영(2011), 서민저층주거지 근린재생방안, 국가건축정책위원회
- 서수정의 (2011), 필지단위 주택정비 활성화 방안 연구, 건축도시공간연구소
- 서울시정개발연구원, 2001, 「서울 20세기 공간변천사」
- 서울특별시.(2009).서울시 주거환경정책 종합점검 및 보완발전방안.
- 서울특별시(2012). 「주거지 재생 공청회 자료집 : 사람과 장소 중심의 주거지 재생 방안」. 서울특별시·한국도시설계학회.
- 서울특별시.(2012). 마을만들기 실행계획.
- 이성창의(2008), 도시형 타운하우스를 도입한 블록단위 정비모델 개발 및 실현방안 연구, 서울시
- 이영은의 (2012). 새로운 도시재생의 구상, 도시재생사업단
- 이창호. (2011). 휴먼타운’ 정책의 장애요인과 향후 과제, 「이슈와 논점」제206호, 국회 입법조사처.
- 이창호. (2012). “「도시 및 주거환경정비법」 개정에 따른 향후 과제.” 「이슈와 논점」제367호.
- 임희지, 신중진(2003), 지역적응형 가구단위 주거지 정비방안연구, 시정개발연구원
- 장남중·이성창. (2012). 거주자중심의 뉴타운·재개발을 위한 제도개선 및 대안마련, 「서울의 미래 주거재생 정책방향 모색을 위한 뉴타운·재개발시민토론회자료」. 서울특별시·서울시정개발연구원.
- 장영희. (2012). 수요자중심의 주택정책및상가보상제도 개선방안, 「신주거재생 정책방향 정립워크샵 자료집」,서울특별시·서울시정개발연구원.
- 조명래. (2012). “서울시 신주거재생정책의 방향과 과제.” 「서울의 미래 주거재생 정책방향 모색을 위한 뉴타운·재개발시민토론회자료」, 서울특별시·서울시정개발연구원.
- 한국도시설계학회. (2012). 「우리동네 주민참여 재생사업 배움과정:주민참여형 재생사업 설명회 자료집」, 서울특별시.
- Peter Hall · Ulrich Pfeiffer(임창호·구자훈 역), 2005, Urban Future(「미래의 도시」), 한울아카데미.

