

## 연구논문

## 주거환경개선사업의 문제점 및 정책적 대안\*

윤일성

부산대학교 사회학과 교수

## 1. 들어가는 말

주거환경개선사업은 1989년 2월 제정된 「도시 저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법」에 따라 시작되었다. 현재 전국에 걸쳐 580개 지구가 주거환경개선사업지구로 지정되어 있다. 「임시조치법」은 1999년말까지 적용되는 한시법이었으나 5년이 연장되어 2004년말까지 효력을 가진다. 1989년 이후로 불량주거지는 기존의 주택개량재개발사업과 새로 도입된 주거환경개선사업이 서로 다른 지역에 적용되면서 정비되어왔다. ‘도시 저소득주민의 복리증진’과 ‘도시환경개선’을 위해서 노후불량주거지를 정비한다는 취지를 표방한 주거환경개선사업은 지자체나 도시개발공사, 대한주택공사 등 공공부문이 사업시행자가 된다는 점에서 기존의 주택개량재개발사업과는 차이가 있다. 기존의 주택개량재개발사업이, 특히 1980년대 초반 이후 민간부문(재개발조합과 민간건설업체)이 주도하는 합동재개발 방식의 적용으로 인하여, 많은 사회적 갈등을 일으키고 있을 때, 공공부문이 사업시행자가 되는 주거환경개선사업의 도입은 과거와는 다른 내용

\* 이 글은 부산대학교 학술연구조성비를 지원받아 수행되었다.

을 지닌 그리고 지역주민에게 도움을 주는 불량주거지 정비방식이 될 수 있을 것이라는 기대를 낳게 했다.

이제 주거환경개선사업이 시도된 지 10년이 넘었다. 하지만 처음의 기대와는 달리 주거환경개선사업 역시 합동재개발에 못지 않을 정도로 많은 문제점을 지니고 있는 것으로 나타났다. 지난 10년여 동안 적용된 주거환경개선사업의 성과와 한계를 객관적으로 검토하는 것은 아주 중요한 의미를 지닌다. 사업의 문제와 한계를 성찰하는 것은 보다 나은 새로운 대안을 모색하는 데 도움이 되기 때문이다.

이 글은 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 주거환경개선사업의 내용과 현황을 고찰한다. 사업의 내용을 시행절차와 사업방식으로 나누어서 정리한다. 지구지정단계에서부터 사업시행단계까지의 절차를 소개하고, 주거환경개선사업의 두 방식인 현지개량방식과 공동주택건설방식의 내용을 서로 비교하면서 상술한다. 그런 후에 주거환경개선사업의 현황을 정리한다. 둘째, 주거환경개선사업의 문제점을 지적한다. 사업의 두 가지 목적인 '도시 저소득주민의 복리증진'과 '도시환경의 개선'이 실현되지 못하고 있을 뿐만 아니라 오히려 도시 저소득주민은 불이익을 당하며 도시환경이 총체적으로 악화되고 있음을 강조한다. 셋째, 주거환경개선사업에 대한 정책적 대안을 제시한다.

## 2. 주거환경개선사업의 내용과 현황

### 1) 주거환경개선사업의 시행절차

주거환경개선사업은 「도시 저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법」과 동법 시행령 그리고 지자체의 조례에 의하여 시행되고 있다. 사업시행 절차는 지구지정, 개선계획수립, 사업시행의 3단계로 되어 있다. 먼저 지구지정에 대하여 살펴보면, 지구지정요건은 다음의 4가지이다. ① 노후

불량건축물이 밀집되어 주거지기능이 미흡하거나 도시미관을 현저히 훼손하고 있는 지역, ② 개발제한구역으로서 지구지정 이전에 건축된 노후 불량건축물이 밀집되어 있는 지역, ③ 재개발지역으로서 인구의 과도한 밀집 등의 사유로 주택개량재개발사업의 시행이 불가능하거나 심히 곤란한 지역으로 주민이 재개발사업을 원치 않는 지역, ④ 철거민 수용지역, 기타 인구가 과밀하고 공공시설이 불량하여 환경이 열악한 지역으로 개선이 시급한 지역(임시조치법 제4조). 지정요건의 구체적인 기준은 시행령 4조에서 다음과 같이 규정되고 있다. ① 노후불량건축물이 총건축물의 1/2 이상인 지역, ② 재개발구역으로서 토지면적의 1/2 이상 소유자와 토지·건축물 소유자 총수의 1/2 이상이 도시재개발을 원하지 않는 지역, ③ 철거민 50세대 이상 수용지역이거나 인구밀도가 300명/1,000m<sup>2</sup>인 지역.

시나 구에서 지구지정을 입안하여 공람과정을 거치는데, 공람과정에서 해당 지역 내의 토지 및 건축물 소유자의 2/3 이상과 세입자의 1/2 이상이 동의하면 시에서 이 지역을 주거환경개선사업지구로 지정한다. 지구지정을 하게 되면 지정고시가 있는 날부터 도시계획용도지역은 일반주거지역으로 변경된다(개발제한구역 제외). 개선계획 고시일까지 건축허가가 제한되며, 지구 내 국공유지는 주거환경개선사업 이외의 목적으로 양도, 매각할 수 없게 된다.

지구지정이 되면 지구지정고시가 있는 날로부터 1년 이내에 시나 구는 주거환경개선계획을 수립해야 한다. 개선계획 수립시기는 2년 범위 내 1회 연장 가능하다. 그 기간 내에 개선계획을 수립하지 않으면 지구지정은 효력을 상실한다. 개선계획에는 토지이용계획, 도로·상하수도 및 기타 공공시설의 정비에 관한 사항, 주택의 건설 및 부대복리시설에 관한 사항, 기존 건축물의 존치·수선·증축·개축·철거 등 개량방법 및 대상에 관한 사항, 산사태, 침수 등 재해의 방지에 관한 사항, 그리고 사업비 등의 추정과 조달방법에 관한 사항 등이 포함되어야 한다.

시나 구는 지구지정과정과 개선계획수립과정을 거치면서 각 지구에 적합한 사업방식을 결정한다. 사업방식에는 현지개량방식과 공동주택건설방

식 그리고 이 두 방식을 모두 활용하는 혼합방식 등이 있다. 적용되는 방식에 따라 사업시행자가 달라진다. 현지개량방식에의 사업시행자는 지자체이지만 토지 및 건축물 소유자가 주택의 개량을 맡고 지자체는 공공기반시설을 설치해준다. 공동주택건설방식에서는 지자체, 도시개발공사, 대한주택공사 등이 사업주체가 된다.

주거환경개선사업이 원활히 진행되도록 하기 위해서 정부에서는 다음의 3가지 방법을 사용하고 있다. 첫째, 지자체에서 주거환경개선사업지구 내의 도로 등 기반시설을 정비해준다. 주거환경개선사업을 위한 재원은 중앙정부의 재정투융자특별회계와 지방정부의 주거환경개선사업특별회계로 구성되어 있다. 하지만 주거환경개선사업지구의 기반시설을 정비하는데는 이 재원으로 부족하다. 그래서 많은 경우, 여기에 드는 비용은 지구 내의 국공유지를 점유자에게 불하해서 생기는 재원으로 충당한다. 주거환경개선사업지구로 지정되면 지구 내 국공유지는 사업시행자에게 무상으로 양여되고, 양여된 토지는 무단점유자에게 그동안 무단점유에 대한 변상금과 함께 연리 5%, 20년 분할상환으로 불하된다. 지구 내 국공유지를 불하해서 마련되는 재원으로 도로 등 기반시설을 지자체가 정비함으로써 주거환경개선을 추진하는 것이다.

둘째, 건축특례조항을 활용하여 각종 건축규제를 대폭 완화해주고 있다. 주요 내용을 살펴보면, 건축법상에 의한 건폐율, 용적률, 대지면적의 최소한도, 대지의 접도의무, 건축물의 층고제한 등 지역지구 내에서의 건축물의 행위제한과 건축물의 환경 및 품질 기준 등 광범위한 건축기준의 적용을 완화 또는 제외하고 있으며, 주차장법에 의한 부설주차장의 설치의무도 완화하고 있다. 그리고 공동주택을 건축할 경우에는 조경, 주차 및 부대복리 시설 설치의무 등 각종 공동주택 건설기준을 적용받지 않도록 하고 있다(김우진, 1997: 162).

셋째, 토지 및 건축물 소유자들로 하여금 주택개량을 적극적으로 하도록 하기 위해서 지구 내 토지 및 건축물 소유자들에게 일정분의 금액을 융자해주고 있다.<sup>1)</sup>

## 2) 주거환경개선사업의 사업방식

주거환경개선의 방식은 현지개량방식과 공동주택건설방식으로 구분되며, 때로는 한 지구에서 양자의 방식이 동시에 적용되기도 한다. <표 1>은 이 두 방식의 특징들을 요약하고 있다. 지구지정 이후 수립되는 개선계획에서 사업방식이 제시되는데 사업방식의 적용에 대한 구체적인 지침은 없다. 지금까지의 경우를 보면, 주민의 의사와 지역의 지리적 여건, 지구내 도로여건, 그리고 국공유지 비율 등을 고려하여 정해지는 듯이 보인다. 박종택(1995)에 의하면,

지자체별로 약간의 차이는 있으나 지구 내 도로사정이 양호하고 건물의 일부개량, 재건축으로 충분한 주거환경효과가 있을 것이라고 판단되는 지구는 현지개량방식을 채택하는 경우가 많다. 반면 지구 내 도로망이 불규칙하고 협소하여 기존 도로망으로는 주거개선효과가 나타나기 어려운 지역, 국공유지 비율이 높은 지역, 그리고 주민들이 공동주택건설방식을 선호하는 지역에서는 공동주택건설방식을 적용하는 경향이 높게 나타난다(박종택, 1995: 24).

<표 1>에서 알 수 있는 바와 같이 현지개량방식에서는 지자체가 각 지구의 도로 등 공공시설의 설치를 담당하고, 토지 및 건축물 소유자는 자기 주택의 개량을 맡는다. 토지 및 건축물 소유자는 점유하고 있는 국공유지를 불하받고, 주택개량을 위해 일정한 금액을 융자받으며, 여러 건축관련 기준의 규제완화의 혜택을 받는다.

현지개량방식으로 사업이 진행되고 있는 주거환경개선지구의 개발내용은 크게 두 가지로 나누어진다. 첫째, 거의 대부분의 경우에 해당하는 것

- 
- 1) 사업이 시작된 후부터 얼마 전까지만 해도 재정투융자 특별회계에서 세대당 700만 원을 연리 6%, 1년 거치 19년 분할상환으로, 그리고 국민주택자금에서 세대당 1,600만 원을 연리 8%, 1년 거치 19년 분할상환으로 융자해주었다. 최근 정부는 주거환경사업을 활성화하기 위하여 가구당 융자금액을 상향조정하고, 이자율을 하향조정하였다.

<표 1> 주거환경개선사업의 방식: 현지개량과 공동주택건설

	현지개량방식	공동주택건설방식
시행자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택개량: 주민</li> <li>• 공공시설 설치: 지자체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체, 주공 등 공공기관</li> </ul>
사업방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부분 개축 및 증축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전면철거 후 신축</li> </ul>
지원사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행자인 지자체에 국공유지 무상양여</li> <li>• 건축법 등의 완화적용으로 무허가건물의 양성화</li> <li>• 개량자금 융자</li> <li>• 국공유지 불하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행자에게 국공유지 무상양여</li> <li>• 건축법 등의 완화적용</li> </ul>
시행조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반주거환경개선지구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개선계획수립시 시장 및 도지사가 공동주택 및 그 부대시설의 건설이 필요하다고 신청하여 건교부장관이 인정한 때</li> </ul>

출처: 박종택. 1995, 23쪽.

으로, 지구 내 필요한 도로의 정비를 위해서 몇몇 건물을 철거하고, 나머지 주택은 단독주택으로 개량하거나 일부 필지를 합하여 다세대·다가구주택을 신축하는 것이다. 둘째, 아주 소수의 사례에 해당되는 것으로, 지구 내의 가로망의 골격은 그대로 두고 단독주택을 단독주택으로 증·개축하는 것이다. 이 방식은 도로의 확폭이나 필지의 합필이 없기 때문에 건물철거가 없다는 것을 특징으로 한다. 현재 시행되고 있는 대부분의 현지개량방식은 지구 내의 기존 가로망을 확폭하거나 차량중심으로 전면개편하면서, 기존의 단독 노후불량주택을 단독주택으로 개량하거나, 몇 개의 필지를 합필하여 다세대·다가구주택으로 개량하는 것을 그 내용으로 하고 있다.

현지개량방식의 경우 세입자에 대한 보상이 제도적으로 갖추어져 있지 않다. 세입자 이주대책과 사업 후 세입자 주거대책은 전무한 실정이다. 토지소유자에 대한 이주대책도 없다. 공사기간 동안의 이주문제를 개별적으로 해결해야 한다.

공동주택건설방식은 지자체, 지자체 산하의 도시개발공사, 주공 등이 사업시행자가 되어 지구 내 건축물을 전면철거하고 난 다음 공동주택과 부대복리시설을 건설하는 방식을 말한다. 지구 내 무단점유 국공유지는 사업시행자에게 무상양여된다. 이 방식으로 이어지는 주택은 분양주택, 장기임

대주택, 영구임대주택 등 3가지 유형이 있다. 공동주택건설방식에서는 가옥주뿐만 아니라 세입자에게도 주택이 공급되도록 되어 있다. 즉, 지구 내 가옥주는 분양주택과 장기임대주택에 입주할 수 있고, 지구 내 세입자는 장기임대주택이나 영구임대주택에 입주할 수 있다. 분양주택 중 지구 내 가옥주들에게 분양되고 남은 잔여주택은 일반분양이 가능하게 되어 있다.

### 3) 주거환경개선사업의 현황

2000년 6월 현재 전국적으로 580개 지구가 주거환경개선사업지구로 지정되어 있고, 그중에서 448개 지구에서 사업이 시행되고 있다. <표 2>를 보면, 부산이 주거환경개선사업지구를 전국에서 가장 많이 지정하고 있음을 알 수 있다. 서울이 95개 지구에 있는 주택 17,093호를 사업대상주택으로 지정하고 있는 반면, 부산은 130개 지구의 44,254호를 사업대상주택으로 지정해놓고 있다. 사업이 진행되고 있는 지구 역시 부산에 가장

<표 2> 전국 주거환경개선사업지구 현황

	지정지구		사업시행지구	
	지구수	주택수	지구수	주택수
서울	95	17,093	71	13,247
부산	130	44,254	126	43,627
대구	57	18,702	43	15,987
인천	50	14,880	42	12,106
광주	18	4,373	5	1,291
대전	19	7,039	13	5,232
울산	2	686	-	-
경기	44	9,293	40	9,124
강원	15	2,410	4	1,079
충북	24	3,387	9	1,265
충남	2	431	1	319
전북	39	7,229	19	2,978
전남	36	11,393	35	11,348
경북	18	1,916	12	1,504
경남	30	9,843	28	9,320
제주	1	54	-	-
합계	580	152,958	448	128,427

출처: 건설교통부(2001), 2001년 도시계획현황.

많음을 알 수 있다. 서울에 비해서 부산이 주거환경개선사업지구를 많이 지정하고 있는 것은, 서울에서는 그동안 주택개량재개발사업으로 불량주택을 많이 정비해온 반면, 부산에서는 주택개량재개발이 적용된 지역이 몇 군데 되지 않는 것과 관계가 있을 것이다.

주거환경개선사업은 많은 경우 현지개량방식으로 이루어진다.<sup>2)</sup> 공동주택건설방식의 비중이 높지 않은 것은 다음의 두 가지 사항과 관계가 있어 보인다. 첫째, 토지 및 건축물 소유자들의 이해관계 때문이다. 공동주택건설방식을 택하게 되면 토지 및 건축물 소유자는 큰 규모의 필지를 가지고 있거나 혹은 여러 필지를 가지고 있거나에 상관없이 공급되는 분양주택 한 채만을 분양받게 되는데, 이 때문에 이들은 공동주택건설방식을 기피하는 것이다(김우진, 1995: 165). 둘째, 세입자대책에 대한 고려 때문이다. 공동주택건설방식을 취하면 세입자에게 임대주택을 제공해야 하는데 이는 사업시행자에게 부담으로 작용한다. 그래서 세입자가 많은 지구는 현지개량방식으로 사업이 추진되는 경향이 있다. 세입자가 많은 지구에서 공동주택건설방식을 도입하면 세입자용 임대주택의 건설로 인해 분양주택의 수와 규모가 작아지기 때문이다(김철홍, 1996: 97-98). 지자체나 공공역시 임대주택건설 부담으로 인해 세입자가 많은 지구에 공동주택건설방식을 도입하는 것을 꺼리는 형편이다(김우진, 1995: 168).

### 3. 주거환경개선사업의 문제점

『도시 저소득주민의주거환경을위한임시조치법』에서는 주거환경개선사업의 목적을 ‘도시 저소득주민의 복리증진’과 ‘도시환경개선’의 2가지로

2) 부산시의 130개 주거환경개선지구를 사업방식별로 나누어서 살펴보면, 110개 지구가 현지개량방식을, 13개 지구가 공동주택건설방식을, 그리고 7개 지구가 혼합방식을 적용하고 있다(2000년 10월 31일 현재, 부산시 건축주택과 자료). 현지개량방식이 압도적으로 많음을 알 수 있다. 서울 역시 현지개량방식의 비중이 아주 높다(서울시정개발연구원, 1999).

명시하고 있다. 그러나 사업이 시행된 지 10년이 지났지만 과연 주거환경 개선사업이 끝났거나 진행되고 있는 지역에서 지역의 도시환경이 개선되었고, 지역주민들의 삶의 수준이 높아졌는가? 그렇다고 할 수 없다. 많은 지역주민들이 그 지구를 떠나고 지역의 주거환경은 총체적으로 악화되고 있다. 왜 처음에 의도했던 바와 정반대의 결과가 나타나는가? 그 이유는 무엇인가?

## 1) 도시 저소득주민의 피해

### (1) 영세한 토지 및 건축물 소유주 배제

현지개량방식이 적용되는 주거환경개선사업지구의 경우 토지 및 건축물 소유자는 위에서 언급되었듯이 일정분의 금액을 정부로부터 융자받는다. 하지만 이 융자금으로 점유한 국공유지의 불하비용, 주택개량에 드는 비용, 그리고 공사기간 동안의 이주에 드는 비용을 충당하기에 한계가 있다. 이런 상황 속에서 토지 및 건축물 소유자 앞에는 4가지의 선택지가 놓여진다. 첫째, 주택을 개량하지 않고 그냥 그대로 남아 있는 것이 한 방법이 될 수 있다. 둘째, 정부의 융자를 받고, 자비와 다른 금융기관의 융자를 보태서 주택개량을 시도하는 것이 한 방법이다. 셋째, 주택을 팔고 그 지역을 떠나는 것이 한 방법이 된다. 그러면 그 주택을 구입한 사람이 정부의 융자를 받으면서 주택개량을 하는 것이다. 넷째, 주택을 팔지만 그곳에 지어지는 다세대·다가구주택을 분양받아 다시 그 지역에 남는 것도 한 방법이 될 수 있다.

상당수의 토지 및 건축물 소유주가 주택개량을 하지 못하고 있다. 하지만 그들 중 대부분은 주택개량을 희망하고 있다. 한 연구에 의하면 서울시 주거환경개선지구 내의 미개량주택을 가지고 있는 소유자 중 81.3%가 주택개량을 희망하고 있는 것으로 나타났다(서울시정개발연구원, 1999: 137). 주택개량을 희망하지만 주택개량을 하지 못하고 있는 것은 주택개량자금의 부족 때문이다. 그들의 경제적 능력으로는 주택개량에 드는 비

용을 감당할 수 없기 때문에 현재의 열악한 주택에 남아 있는 것이다.

경제적 능력이 있는 토지 및 건축물 소유자들은 정부의 용자를 받아 주택개량을 하지만 비용이 워낙 많이 들어 경제적 어려움을 겪기도 한다. 서울의 경우 주거환경개선사업지구 가운데 현지개량방식을 적용한 지구에서 주택개량을 할 때 드는 평균 주택개량비용은 9천만 원을 상회하는 것으로 나타났다(서울시정개발연구원, 1999: 130). 게다가 공사기간 동안 드는 임시이주비용을 자비로 충당해야 하기 때문에 이들의 경제적 부담은 더욱 커진다고 할 수 있다. 하지만 이런 경제적 부담 속에서도 주택개량이 끝나면 분양소득과 임대료소득으로 인하여 수익을 올릴 수 있다.

주택개량을 하기에는 경제적 능력이 취약한 토지 및 건축물 소유자들은 많은 경우 그들의 토지 및 주택을 소위 집장사라고 불리는 부동산업자와 건축업자들에게 팔고 그 지역을 떠난다. 이런 부동산업자와 건축업자들은 인근의 몇몇 필지를 사들여 합필개발을 통한 다세대·다가구주택을 건설한다. 결국, 주거환경개선사업의 경험이 없는 영세한 토지 및 건축물 소유자에게 맡겨서 현지개량을 추진한 결과, 많은 사람들은 그 지역을 떠나고 부동산업자와 건축업자들이 현지개량사업을 주도하게 된다. 이들은 채산성에 입각한 개발이익을 추구한다. 그 결과 다세대·다가구주택 위주로 된 과밀개발이 이루어진다.

## (2) 세입자대책의 미비

공동주택건설방식을 적용하는 지구에서는 세입자에게 세입자용 임대주택이 공급되도록 되어 있으나 현지개량방식의 경우 세입자에 대한 대책은 전무하다. 현지개량의 경우 세입자에 대한 대책은 전적으로 가옥주에게 맡겨져 있다. 가옥주와 세입자와의 임대차계약이나 상호협약에 의해서 세입자의 이주조건이 정해지지만, 대부분의 세입자는 본인의 의사와 상관없이 이사를 가야 하는 것이 현실이다. 주택개량을 시도하는 주택에 거주했던 세입자들은 지구 내 미개량주택이나 혹은 인근 지역의 비슷한 조건의 주택으로 옮겨가는 것으로 파악되고 있다.

주택개량재개발지구나 공동주택건설방식이 적용되는 주거환경개선사업 지구의 세입자들은 원할 경우 그 지역에 지어지는 세입자용 임대주택에 입주할 수 있다. 하지만 현지개량방식이 적용되는 주거환경개선사업지구의 세입자들은 그런 혜택을 받는 데서 배제되어 있다. 비슷한 조건을 가진 지구에서 비슷한 생활수준으로 살아가고 있는 세입자들인데 단지 살고 있는 지구가 어느 지역으로 고시되어 있고, 개발방식이 무엇인가에 따라 차별적인 보상을 받는다면 문제가 되지 않을 수 없다.

현지개량이 끝난 주택에 다시 들어와 세를 사는 원세입자는 거의 없는 것으로 보인다. 왜냐하면 개량주택의 임대료가 개량 전에 비해 큰 폭으로 상승하고, 원세입자는 이를 부담할 경제적 능력이 없기 때문이다. 서울의 경우, 개량이 끝난 주택의 임대료는 개량 전에 비해 두 배 이상 상승한 것으로 알려져 있다(서울시정개발연구원, 1999). 주거환경개선지구에서 개량주택에 입주해 살고 있는 세입자들은 그 집이나 해당 지구에 살고 있었던 사람들이 아니라 대부분 해당 지구 밖에서 이주해온 사람들인 것이다.

세입자대책이 부재한 현지개량방식은 주거환경개선사업지구의 세입자들에게 이중의 부담을 준다. 대책 없는 이주와 주변지역 임대료의 상승이다. 박종택에 의하면, “세입자대책이 없는 현지개량방식은 궁극적으로 저렴한 임대료의 임대주택 재고를 감소시키는 결과를 초래하여 저소득주민을 위한 주거환경개선사업이 오히려 세입자의 주거불안정을 심화시킬 여지가 있는 것으로 보여진다”(박종택, 1995: 25).

### (3) 지역공동체의 와해와 재구성

토지 및 건축물 소유자 중 상당수와 현지개량되고 있는 주택에 살던 세입자 대부분이 그 지역을 떠나면서 기존의 지역공동체가 와해되는 추세에 있다.<sup>3)</sup> 가난하지만 정들었던 기존의 공동체는 개량된 다세대·다가구

3) 한 연구에 의하면, 사업이 진행되면서 지역주민들 사이의 이웃관계가 악화된 것으로 나타났다. 김철홍은 그 이유로 사업시행과정에서 생기는 공사소음, 진동, 그리고 사업이 끝난 뒤에 발생하는 일조권과 프라이버시 침해 및 주차분쟁 등을

주택들이 늘어선 새로운 공동체로 재구성되고 있는 것이다. 현지개량이 끝난 주택에는 누가 들어와 사는가? 현지개량이 끝난 서울의 몇몇 지구들 사례 분석한 한 연구에 의하면, 소득계층, 가구주 연령, 직업 등의 여러 측면에 있어서 기존의 주민들과 다른 특성을 지닌 사람들이 새로 들어와 사는 것으로 나타났다(서울시정개발연구원, 1999: 114-137). 요약해서 정리하면 다음과 같다. 첫째, 주택가격과 임대료가 개량 전에 비해 많이 상승했기 때문에 기존 주민들의 재정착률이 상당히 낮다. 기존의 지역주민 보다 높은 경제수준을 지닌 소득계층들이 외부로부터 유입된다. 둘째, 지구 내 미개량주택에 비해서 개량주택에 입주한 가구의 가구주 연령이 낮다. 이는 미개량주택에 경제적 여력이 없는 장년이나 노년층이 많이 거주하는 것과 대비된다. 셋째, 미개량주택에 거주하는 사람들에 비해서 개량주택에 거주하는 사람들의 직업분포를 보면 사무직 비중이 높고, 임시노무자의 비중은 낮다. 이상의 결과에서 알 수 있는 바와 같이, 주거환경개선 지구에 예전부터 거주하던 사람들은 그 지역을 떠나고, 새로운 사람들이 들어오면서 지역공동체가 해체와 재구성의 과정을 겪고 있는 것이다. 이런 현상은 도시 저소득주민의 복리증진을 목적으로 시행되었던 주거환경개선사업이 초래한 역설적인 결과라고 할 수 있을 것이다.

## 2) 도시환경의 총체적 악화

### (1) 다세대·다가구주택의 난립

주거환경개선사업지구로 지정되면 지정고시일로부터 1년 이내에 개선계획을 수립해야 한다. 공동주택건설방식의 경우 구체적인 합필계획과 건축물계획이 제시되고 있지만, 현지개량방식으로 주택개량을 하는 지구에서 제시한 개선계획을 보면 많은 경우, 지구 내 주택개량의 전체적인 방향이나 윤곽만을 제시하는 데서 그치고, 계획밀도나 합필계획 등 구체적인 건축계획은 빠져 있다. 사업승인을 받고 난 다음 사업을 시행하는 과

---

들고 있다(김철홍, 1996: 104).

&lt;표 3&gt; 주거환경개선지구의 거주자 거주유형

사업방식	개량 여부	거주자의 거주유형 분포(%)				계
		단독주택	다세대·다가구	아파트	근생시설	
현지개량	개량	4.7	91.7	3.6	-	100.0
	미개량	84.7	13.4	-	1.9	100.0

출처: 서울시정개발연구원, 1999, 127쪽.

정에서 주민들의 요구로 개선계획의 내용이 변경되는 경우가 많다. 심지어 처음에 제시한 토지이용계획조차도 제대로 지켜지지 못하고 있는 실정이다. 처음에는 단독주택용지로 계획되어 있던 지역이 사업이 진행됨에 따라 다세대·다가구주택용지로 변경되는 경우가 허다하다. 즉, 처음 계획 내용과는 달리 소규모 필지의 합필에 의한 다세대·다가구주택들이 건설되는 것이다.

서울의 경우 6개 현지개량방식을 적용한 주거환경개선사업지구(창신, 미아1, 미아2, 수유2, 용산1, 후암1)에 거주하는 사람들의 거주유형을 살펴보면 미개량주택에 있는 사람들은 대부분 단독주택에 살고 있는 반면, 현지개량한 주택에 있는 사람들은 절대다수가 다세대·다가구주택에 거주하는 것으로 나타났다(<표 3> 참조). 현지개량된 주택 가운데 91.7%가 다세대·다가구주택이고, 단독주택으로 현지개량된 주택은 4.7%에 불과한 실정이다. 개량된 주택의 절대다수가 다세대·다가구주택인 것은 현지개량된 주택에 살고 있는 가구의 평균과 미개량주택에 살고 있는 가구의 평균을 비교해보아도 알 수 있다. 즉, 미개량주택의 주택 동(棟)당 평균가구수는 2.5가구인 데 반하여, 개량주택의 주택 동(棟)당 평균가구수는 7.1가구이다. 그만큼 현지개량사업지구에서는 1층의 불량단독주택을 헐고 몇 개의 필지를 합필하여 3~4층의 다세대·다가구주택을 건설했던 것이다(서울시정개발연구원, 1999: 116).

## (2) 과밀개발로 인한 주거환경 악화

주거환경개선사업에서는 건축법 특례조항의 적용으로 인하여 건폐율, 용적률, 층고규제 등이 완화된다. 건폐율의 경우 일반주거지역에서는 상

한 60%이지만 주거환경개선사업지구에서는 신축시 상한 70%, 증개축시 상한 80%까지 완화된다. 서울의 경우 현지개량방식을 도입한 지구에서는 건폐율이 거의 상한에 육박하여 지구 내 공지확보가 어려운 것으로 나타났다(서울시정개발연구원, 1999: 54). 서울의 일반주거지에 지어지는 다세대·다가구주택의 경우 용적률이 130~170% 정도인 데 비하여 현지개량지역에 지어지는 다세대·다가구주택의 용적률은 200~250%인 경우가 많다. 공동주택건설방식으로 지어지는 아파트의 용적률은 259% 정도인 것으로 나타났다(서울시정개발연구원, 1999: 55-56). 부산에서 공동주택건설방식으로 지어지는 아파트의 경우 용적률이 거의 대부분 300%를 넘는다. 심지어 400%에 육박하는 경우도 있는 것으로 나타났다(부산시 건축주택과 자료).

주거환경개선지구는 일반주택지에 비해 훨씬 인구밀도와 주택밀도가 높은 지역이다. 주거환경개선사업은 이미 과밀한 상태인 지역을 건축법 특례조항에 의해 더욱 과밀하게 만든다. 건폐율과 용적률을 완화시키는 것은 주거환경의 개선이 아니라 주거환경의 악화를 초래한다고 해도 과언이 아니다.

건폐율과 용적률을 높게 책정하는 것은 사업시행자의 수익성과 밀접한 관련을 갖는다(윤일성, 1997). 건폐율과 용적률을 높게 책정할수록 사업시행자의 채산성은 높아지겠지만, 그 지역은 과밀로 개발되어 일조권 침해와 사생활 침해 등 주거환경의 악화를 초래한다. 서울에서 현지개량이 적용된 세 지역(대림3-1, 금호1-2, 공덕) 사례를 분석한 김철홍에 따르면, 세 지역 모두 지역주민들이 일조조건에 대한 불만을 가지고 있으며, 건축물 개량이 많이 이루어진 지역일수록 주민들이 일조조건에 대한 불만을 더 많이 가지고 있는 것으로 나타났다(김철홍, 1996: 102-3).

주거환경개선사업지구에 대한 주차장법 적용 완화로 인하여 건축 연면적 300m<sup>2</sup>(90평 정도) 이하의 건물에는 주차장을 설치하지 않아도 된다. 이 규정을 악용하여 주차장을 설치하지 않기 위하여 건축업자들이 개선계획상의 합필계획과는 달리 소규모의 다세대·다가구주택을 건설하는 경우가 종종 있다. 그 결과 지구 내에 주차공간이 부족하게 되고, 지구 내 도로

의 폭이 넓어지거나 신규도로가 생기더라도 지역주민들이 도로변에 차를 주차하게 되어 도로의 효과가 상실되는 경우가 많다. 지구 내에 도로가 생겨 차량통행이 가능하게 된 상태에서 원래의 지역주민보다 소득수준이 높은 사람들이 개량된 주택에 입주하여 차를 운행하지만 주차장이 부족하여 노상주차에 의존하게 된 것이다.

### 3. 사업진행과정에서의 문제점

먼저 지구지정과 개선계획 수립과정에 있어서 주민들이 참여할 수 있는 기회가 부족하다. 지자체에서 지구지정을 입안하고 개선계획을 수립하여 공람공고를 내면 공람기간에 주민들이 의견을 제시하는 정도이다. 지구지정단계에서부터 주민들의 의견을 적극 반영하는 제도개선이 필요할 것이다. 게다가 공동주택건설방식을 적용할 경우에는 토지 및 건축물 소유자들이나 세입자들은 각각 자신들의 이해를 반영할 수 있는 조직을 갖추는 것이 상례이지만, 현지개량방식이 적용되는 경우에는 양자 모두 주민조직을 구성하는 경우는 별로 없다. 재산권을 지닌 주민들로 구성된 추진위원회와 세입자대책위원회를 구성하여 지구지정단계에서부터 지역주민들이 적극적으로 주거환경개선사업에 참여할 필요가 있다.

지구지정 후 1년 이내에 개선계획을 수립해야 하는데 대부분의 경우 시간부족으로 지구에 대한 사전조사가 충실히 이루어지지 않고 개선계획도 치밀하지 못한 채 제시되고 있다. 지역의 특성상 개선계획수립에 필요한 자료를 확보하는 데 시간이 많이 걸리고 계획수립과정에서 주민들의 이해가 복잡하게 얽혀 있는 경우가 많기 때문에 1년 이내에 개선계획을 수립하기는 무척 어렵다. 충분한 사전조사와 치밀한 개선계획의 미비 때문에 잦은 민원과 갈등이 일어나고 사업계획이 자주 변경된다. 이는 사업을 장기화시키는 결과를 초래한다.

지자체가 지구지정을 할 때 국공유지가 많은 지구를 우선적으로 주거

환경개선지구로 지정하는 경향이 있다. 이는 사업시행의 가능성을 염두에 두고 지자체가 지구지정을 하기 때문이다. 즉, 지자체는 국공유지를 무상양여받아 이를 무단점유자에게 매각하고 이 재원으로 지구 내의 도로 등 기반시설을 정비하는데 지구 내 국공유지가 작으면 사업을 수행하는 데 있어 지자체의 부담이 커지기 때문이다. 실제로 사업이 진행되고 있는 지구와 지구지정만 되고 사업이 진행되지 않고 있는 지구를 비교해보면 많은 경우 국공유지의 비율이 차이가 남을 알 수 있다(부산발전연구원, 1999: 26). 국공유지의 비율이 낮은 지역일수록 사업비의 조달이 쉽지 않아 사업이 쉽게 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

한편, 주거환경개선사업의 시행자(현지개발의 경우 지자체, 공동주택건설의 경우 도시개발공사 혹은 주공)는 국공유지를 무상양여받도록 되어 있는데 중앙정부로부터 지구 내 국공유지를 양여받는 데 시간이 많이 걸리는 것이 현실이다. 국공유지 소유권 이전에 걸리는 기간이 길어지는 것은 전체 사업이 지연되는 결과를 초래한다.

현지개발의 경우 사업이 끝날 때까지 얼마나 걸릴지 예측하기가 무척 어렵다. 지자체에서 기반시설을 정비하지만 주택개발은 토지 및 건축물 소유자가 직접 담당하기 때문이다. 지자체에서는 기간을 설정하고 기반시설 정비할 수 있지만, 지자체가 주민들에게 주택개발의 기간을 설정하지는 않고 있다. 그래서 장기간에 걸쳐 개별가구에 의한 지구 내 주택개발이 분산적으로 일어나는 것이다. 그 때문에 공사소음이나 진동 등 공사와 관련된 민원들이 계속적으로 제기되고 있다.

#### 4. 정책적 대안

##### 1) 공공부문의 역할 강화

주거환경개선사업은 지자체, 도시개발공사 및 주공 등 공공부문이 사업

시행자가 된다는 점에서 민간건설업체와 토지소유주들로 구성된 재개발 조합이 합동으로 주택개량사업을 추진하는 합동재개발과는 다르다. 주거환경개선사업은 ‘도시 저소득주민의 복리증진’과 ‘도시환경개선’을 위해서 공공부문이 일정한 역할을 수행하는 데 그 취지가 있다. 하지만 주거환경개선사업에서 공공부문이 실제로 수행하는 역할은 아주 제한되어 있다. 장기적인 계획을 가지고 충분한 예산을 확보하여 사업을 꾸준히 추진하는 것이 공공부문이 해야 할 진정한 역할이라는 관점에서 볼 때 현행 주거환경개선사업에서의 공공부문은 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 것이다. 지역의 주거환경개선을 위해 중앙정부의 재정투융자 특별회계와 지방정부의 주거환경개선사업 특별회계를 운영하고 국민주택기금을 활용하고 있기는 하지만 그 재원으로만 가지고는 제대로 된 주거환경을 만들어가기엔 턱없이 부족한 상황이다. 그래서 지구 내의 국공유지를 팔아서 도로 등 기반시설정비의 재원으로 충당하고, 건축특례조항을 두어 경제력이 있는 토지 및 건축물 소유자들의 수익성을 보장해줌으로써 주택개량을 하려는 방식을 도입한 것이다. 즉, 공공자금 투여의 한계 속에서 한시적으로 건축규제를 완화하여 주택개량을 이루고자 하는 것이다. 주거환경개선사업을 위한 진정한 의미의 공공의 역할을 회복하기 위해서는 물리적 주거환경이 열악한 지역에 지금보다 훨씬 더 많은 공공재원을 투자하여야 할 것이다. 공공재원을 충분히 확보하면, 주거환경개선지구에 있는 국공유지의 불하를 가급적 줄이더라도 사업이 가능해질 것이고, 그렇게 되면 국공유지 위에 그 지역에서 필요한 공공시설 등을 공급해줄 수 있을 것이다.

## 2) 과밀개발의 억제

현지개량방식을 적용한 주거환경개선사업지구의 경우 건축특례적용으로 인하여 일부 경제력이 있는 토지 및 건축물 소유자들과 부동산업자 및 건축업자들은 혜택을 보고 있다. 하지만 건폐율, 용적률 및 층고제한의

완화, 주차장 의무설치 규정 등의 완화 등으로 이미 과밀한 상태의 지역이 더욱더 과밀한 형태로 변하고 있다. 과밀개발은 일조권과 프라이버시의 침해, 주차난 등 주민생활의 불편을 초래할 뿐만 아니라 지구의 주거환경을 총체적으로 악화시키고 있다.

과밀개발을 억제해야 한다. 건폐율과 용적률을 낮추고, 층고제한을 강화해야 한다. 서울시정개발연구원은 주거환경개선사업지구의 과밀개발을 적정밀도의 개발로 유도하기 위해서 용적률과 층고제한 등의 대안을 사업방식별로 제시하고 있다. 이 대안을 적극적으로 받아들일 필요가 있다.<sup>4)</sup> 주차난을 완화시키기 위해서는 공동주차장 확보방안이 모색되어야 한다. 공공부문이 사업지구 내의 국공유지를 활용하든가 아니면 사유지를 구입하여 공동주차장을 건설하는 것이 한 방법이 될 수 있다.

### 3) 세입자의 참여와 주거안정

현행 주거환경개선사업에서는 세입자의 권익이 배제되고 있다. 물론 지자체에서 지구지정을 할 때 지구 내 세입자의 1/2 이상이 동의해야만 지구지정이 되도록 되어 있어 세입자의 의견을 수렴하는 절차는 갖추어져

---

4) 서울시정개발연구원에서 제시한 적정밀도 개발에 대한 원칙은 다음과 같다. ‘사업지구단위의 계획밀도’의 설정에 있어 개선지구에 대한 평균밀도는 주택재개발기본계획에서 제시한 범위를 초과하지 않도록 하되, ‘개별건축에 대한 밀도’는 서울시 도시기본계획의 주거지역의 세분(1, 2, 3종)에서 제시한 계획밀도의 범위를 초과하지 않도록 한다(서울시정개발연구원, 1999: 168-169). 서울시정개발연구원이 제안한 바에 의하면, 구릉지 등에 있는 주거환경개선사업지구에서 현지개발방식을 적용할 경우 지구의 평균용적률은 180% 이하이고, 개별건물의 최대용적률은 200%이며 4층 이하로 층고제한이 가해진다. 또한, 구릉지 등에 있는 주거환경개선사업지구에서 공동주택건설방식을 적용할 경우, 지구의 평균용적률은 180% 이하이고, 공동주택의 최대용적률은 200% 이하이며 4층까지만 허용된다. 게다가 공동주택일 경우 세대밀도 300호/ha 이하를 도입한다. 서울시정개발연구원의 이 제안을 부산시 도시재개발기본계획 그리고 주거지역세분(1, 2, 3종)계획과 비교해서 검토하는 것은 의미가 있을 것이다. 부산시 도시재개발조례에 의하면 부산의 재개발지역의 허용용적률은 서울보다 높다. 부산의 주거지역세분(1, 2, 3종)계획 역시 서울에 비해 전반적으로 용적률이 완화되어 있다.

있는 듯이 보이지만 이는 형식적인 요건에 불과하다. 지구지정 당시에는 사업계획에 대한 논의가 구체화되지 않기 때문에 대부분의 세입자들은 집주인의 요구에 응하여 사업에 대한 정확한 이해 없이 지구지정에 동의하고 있는 것이 현실이다.

불량주택주거지의 경우 세입자의 비율이 아주 높음에도 불구하고 세입자의 이해는 주거환경개선사업에 잘 반영되지 않는다. 개선계획을 수립할 때도 세입자들은 자신들의 의견을 개선계획에 전혀 반영시키지 못한다. 현지개량의 경우 주택개량은 개별 토지 및 건축물 소유자에 의해 분산적으로 시행되기 때문에 세입자들의 이주는 가옥주와의 일대일 관계 속에서 처리된다. 세입자들의 이해를 사업에 반영하기 위해서는 세입자대책위원회를 구성하여 지구지정단계에서부터 개선계획수립단계 그리고 사업시행단계까지 지자체나 도시개발공사, 주공 등과 계속적으로 협의할 필요가 있다.

공동주택건설방식을 적용할 때는 세입자들에게 그 지역에 지어지는 임대주택이 공급되기 때문에 그나마 세입자에 대한 보상이 이루어지는 편이다. 하지만 공사기간중의 세입자 임시이주대책은 아직 갖추어져 있지 못하다. 공동주택건설방식의 경우 세입자의 임시이주대책은 반드시 강구되어야 한다.

현지개량의 경우에는 공동주택건설과 달리 세입자에 대한 보상이 전혀 없다. 세입자에 대한 보상이나 이주에 대한 문제는 전적으로 가옥주에게 맡겨져 있다. 합동재개발방식으로 수행되는 주택개량재개발사업지구나 공동주택건설방식이 적용되는 주거환경개선사업지구의 세입자들에 비해 현지개량지역의 세입자들은 차별적인 대우를 받고 있다. 이들에 대한 주거대책이 앞의 두 개발방식이 적용되는 세입자들이 받는 보상수준으로까지 마련되어야 한다. 현지개량지역에 소규모 임대주택을 지어 그들을 기존 임대료 수준으로 재입주시키든지 아니면 그들로 하여금 다른 지역에 있는 영구임대주택에 입주할 수 있도록 해주어야 할 것이다. “현지개량방식에 의해 사업이 시행되는 지구에서는 세입자에 대한 대책이 마련되지 않

고서는 지구주민 전체, 나아가 지역사회의 진정한 주거안정에는 기여할 수 없다”(김철홍, 1996: 98). 주거환경개선사업의 목적 가운데 하나인 ‘도시 저소득주민의 복리증진’을 제대로 추구하기 위해서는 지구 내 세입자의 주거안정을 위한 대책이 반드시 마련되어야 한다.

## 5. 결론

주거환경개선사업은 지금까지와 같은 방식으로 계속 시행되어서는 안 된다. 영세한 토지 및 건축물 소유주가 배제되고, 세입자들은 정당한 보상을 받지 못한 채 살던 지역을 떠나게 되면서 지역공동체가 해체되고 있다. 경제력이 있는 토지 및 건축물 소유주와 부동산업자, 건축업자들이 건축특례조항을 활용하여 사업성 위주로 주택개량을 한 결과 이미 과밀한 상태인 주거환경개선지구는 다세대·다가구주택의 난립으로 인하여 더욱더 과밀한 상태로 변하고 있다. 과밀개발로 인하여 지역환경이 총체적으로 악화되고 있는 것이다.

도시 저소득주민에게 피해를 주고, 주거환경을 악화시키는 현재의 주거환경개선사업을 전면적으로 재검토해야 한다. ‘도시 저소득주민의 복리증진’과 ‘도시환경개선’이라는 주거환경개선사업의 목적을 이루기 위해서는 사업의 구체적인 내용들을 새롭게 바꾸어야 한다. 사업시행자인 공공부문은 원래의 취지에 맞게 공공자금을 주거환경개선지구에 훨씬 더 많이 투자해야 한다. 국공유지 불하자금만 가지고는 지역의 기반시설 및 공공시설들을 충분히 제공할 수 없다. 중앙정부와 지방정부의 전폭적인 예산지원이 필요하다. 또한 건폐율, 용적률, 층고제한 등 건축규제를 강화하여 과밀개발을 억제해야 한다. 이는 곧 사업성 위주의 개발이 아니라 공공성 위주의 개발이 되어야 한다는 것을 의미한다. 마지막으로, 주거환경개선사업의 과정에 세입자가 참여할 수 있는 통로를 만들어주어야 하며, 세입자에 대한 정당한 보상이 제공되어야 한다.

이 글에서 필자는 도시 불량주거지 정비방안의 하나로 지난 10여 년 동안 시행된 주거환경개선사업의 내용과 문제점을 기존의 연구성과들을 중심으로 정리하고, 바람직한 정책적 대안을 모색하고자 했다. 하지만 이 글은 두 가지 중요한 한계를 가지고 있다. 먼저 사례연구가 빠져 있다는 점이다. 각 지역의 사례들을 구체적으로 연구하면서 도시마다 달리 나타날 수 있는 사업의 문제점들을 비교분석하는 것이 중요한데 이 글에서는 그렇게 하지 못했다. 또한 정책적 대안에 대한 모색이 구체적인 정책수단에까지 나아가지 못하고 원론적인 방향제시에만 머물러 있다는 점도 이 글의 한계로 지적되어야 한다. 이 두 가지 한계를 넘어서기 위해서는 차후에 경험적이면서 실천적인 연구가 반드시 수반되어야 할 것이다.

윤일성 yoonis@hyowon.pusan.ac.kr

## 참고문헌

- 국토개발연구원. 1997, 『주거환경개선사업의 개선방안』.
- 김우진. 1997, 『주거환경개선사업의 문제점과 개선방향』, 한국도시연구소, 《도시연구》 3호, 159-174쪽.
- 김철홍. 1993, 『주거환경개선사업 대상지의 특성 및 주거안정에 관한 연구』, 대한국토·도시계획학회, 《국토계획》 28(2), 95-105쪽.
- \_\_\_\_\_. 1996, 『현지개량사업의 환경개선효과에 관한 연구: 거주민 면담조사 결과를 중심으로』, 대한국토·도시계획학회, 《국토계획》 31(1), 95-107쪽.
- 박종택. 1995, 『주거환경개선사업제도의 발전방향』, 국토개발연구원, 《국토정보》 3월호, 21-28쪽.
- 부산발전연구원. 1999, 『부산시 주거환경개선사업 효율적 추진방안: 공공 부문 사업을 중심으로』.
- 서울시정개발연구원. 1999, 『주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안』.
- 서울특별시. 1998, 『서울특별시 주택재개발기본계획』.
- 양윤재. 1991, 『도시빈민의 주거환경개선을 위한 새로운 방안과 모색: 주거환경개선사업의 실시를 계기로』, 서울대학교 환경대학원, 《환경

논총》 29호, 123-131쪽.

윤일성. 1997, 『순환재개발을 위하여: 주택개량재개발의 문제점과 대안』, 부산대학교 사회조사연구소, 《사회조사연구》 12(1), 107-120쪽.

윤혜정. 1996, 『주거환경개선을 위한 주거지역 유형화에 관한 연구: 서울시를 사례로』, 서울대학원 박사학위논문.

이 호. 1996, 『재개발 관련 제도개선운동의 의미』, 한국도시연구소(편), 『도시서민의 삶과 주민운동』, 발인.

주택산업연구원. 1996, 『주택개량재개발사업 지연요인 분석 및 개선방안』.

최주영·양동양. 1993, 『주거환경개선사업지구 개발방향에 관한 연구: 세입자 수용을 중심으로』, 고려대학교 공과대학, 《공학논집》 34호, 81-86쪽.

