

## 순환정비사업에 대한 사업단계별 효과 분석\*

A Study on the Effectiveness of the Circular Redevelopment

강우원\*\*

순환정비사업을 사업단계별로 효과를 분석한 결과 전반적으로 긍정적인 역할을 수행하고 있는 것으로 평가되었다.

사업구상단계에서는 지자체, 공공기관, 주민대표회의와의 협의체제가 구축되었고 이는 높아지는 공공부문의 참여와 균형 있는 조정자로서 역할 요구에 부합하는 것으로서 그 의의가 크다고 할 수 있다.

또 사업계획단계에서는 순환용 주택 확보로 선대책·후개발의 실현이 가능해졌으며 주민들과 많은 면접접촉을 필요로 하는 특성상 사업내용에 대한 다양하고 객관적인 정보가 제공되고 있었다.

사업시행단계에서는, 이주수요 분산으로 인해 주변지역의 부동산시장이 안정화되어 정비사업 인근 지역에 임대수요 수용이 용이하게 되었다. 또 낮은 주거비 부담으로도 입주할 수 있는 순환용 주택 공급으로 인해 정비사업기간 동안 안정적으로 임시 거주하거나 새로운 주거지로 선택할 수 있는 기회가 확대되었다.

마지막으로 사업완료단계에서는 순환정비사업이 원주민 재정착률 제고 측면에서 효과가 있는 것으로 확인되었고 순환용 주택의 입주주민들은 전반적으로 순환정비사업에 대한 만족도가 높은 것으로 분석되었다.

이에 따른 정책적 함의를 찾아보면, 순환용 주택의 공급을 위한 공공부문의 역할 제고가 필요하며 민간부문의 적극적인 참여를 위해서는 각종 정책적 인센티브를 부여하는 제도를 정착시켜야 할 것이다.

주요어: 순환정비사업, 주택재개발사업, 순환용 주택, 재정착

\* 본 논문은 저자가 연구책임자로 참여한 「순환정비사업 성과분석 및 확대방안 수립 연구(대한주택공사, 2009)」의 연구결과를 수정보완하여 논문으로 재정리한 것임.

\*\* 세종사이버대학교 부동산경영학부 부교수(kangww@sjcu.ac.kr)

## 1. 머리말

그동안 관련 법제의 개편과 다양한 개발방식의 도입에 따라 주택재개발사업이 활성화되면서 도시의 물리적 환경과 미관은 많은 향상을 가져왔다. 특히 최근 들어 우리 사회에서 도시재생(Gentrification)이 새롭게 각광받고 있는 도시계획의 화두로 등장하면서 주택재개발사업은 도시재생에 있어 중요한 사업수법으로서 인정받고 있다.

하지만 주택재개발사업의 주체가 되지 못하는 영세 가옥주와 세입자들은 사업의 관심대상에서도 배제된 채 여전히 정규주택시장에 편입되지 못하고 있다. 기준을 어떻게 설정하느냐에 따라 다르기는 하지만 평균 30 내지 40%대에 머물고 있는 원주민 재정착률이 이를 대변하고 있다. 서울특별시의 2002년 이후 사업 완료된 50개 주택재개발구역 기준으로 할 때 원주민 재정착률은 44% 수준으로 파악되고 있기도 하다. 또 1990년 이후 2003년까지 추진한 주택재개발구역 310곳 중 13곳을 표본조사한 결과, 원주민 재정착률은 평균 36.9%였던 것으로 보고되고 있어 원주민 재정착을 위한 획기적인 대책이 미흡한 것으로 나타났다.<sup>1)</sup>

이런 문제점을 개선하고자 이들 영세 가옥주와 세입자들에 대한 보상과 주거안정을 지원하려는 정책적 노력이 없었던 것은 아니다. 그러나 여전히 사업지구 내 물리적 주거환경개선에 초점이 맞추어진 주택재개발사업으로 인해 이들의 재정착은 정책적 관심대상 밖이 되고 있다.

주택재개발사업의 추진과정에서는 세입자와 가옥주간의 갈등, 세입자 보상에 대한 문제, 상가세입자 보상 문제 등 많은 문제들이 발생할 수 있다. 특히 2003년 이후 수도권 내 뉴타운사업을 위한 과도한 재정비축지구 지정으로 인해 심각한 원주민 재정착 문제가 노정되면서 도시빈민층 주거공간 해체 등으로 심화될 것이라는 우려의 목소리가 높다. 과연 누구를 위한 주택재개발사업이나 라는 근본적인 문제 제기까지에 이

1) 서울시 국감자료, 김희철 의원(보도자료, 경향뉴스 2008.9.30); 강창일 의원(보도자료, 뉴시스 2008.10.13).

르고 있다. 이와 같은 주택재개발사업에서 발생 가능한 다양한 문제들을 해결하기 위한 방안으로 순환정비방식에 의한 주택재개발사업(이하 ‘순환정비사업’) 확대의 필요성이 높아지고 있다.

순환정비사업은 주거안정, 사업기간단축, 사업비 절감 등의 효과가 있는 것으로 알려져 있다. 사업기간동안 임시거주 공간을 확보함으로써 재정착률을 높일 수 있어 주거안정에 기여할 수 있다는 것이다. 또 임시거주를 위한 이주단지가 확보됨에 따라 가옥주와 세입자 간 갈등을 최소화할 수 있게 되고, 이는 사업기간 단축과 사업비 절감으로 연결되어 사업성 측면에서 유리하게 작용할 것이라는 것이다. 하지만 순환정비사업은 실제 있어서는 순환용 주택의 확보가 어렵고, 순차적인 단계적 개발이 이루어짐으로 인해 오히려 사업기간이 장기화될 수 있다는 우려의 목소리도 높다. 하지만 아직 원론적 수준에서의 주장에 그치고 있을 뿐 사례 조사를 기반으로 한 순환정비사업에 대한 전체적인 효과 분석이 미흡한 실정이다.

따라서 순환정비사업의 다양한 선행연구를 고찰하고 사례연구를 통해 사업의 효과를 분석함으로써 순환정비사업에 대한 구체적인 성과를 확인하고자 한다. 이를 통해 원주민 재정착률을 높이고 원주민의 주거안정을 획기적으로 도모할 수 있는 사업수법으로 제도화할 수 있는 정책적 함의를 찾아보고자 한다.

## 2. 순환정비사업의 이해

### 1) 순환정비사업의 개념

원래 순환정비사업은 합동재개발방식의 문제를 해결하기 위한 상대적 개념으로, 미흡한 이주대책을 보완하고 철거민들의 주거보장을 위해 1995년 12월 「도시재개발법」을 개정할 때 도입하게 되었다. 순환정비사

업은 정비사업 기간 동안 사업지구 내 거주 주민의 생활안정을 위하여 사업지구 내외에 주택을 건설하거나 이미 건설된 주택을 활용하여 정비사업으로 주택이 철거되는 주민을 임시로 이주시키고 개발이 완료되면 원래의 거주지로 재정착할 수 있도록 하는 사업이다. 「도시 및 주거환경정비법」 제35조에서는 “정비사업을 원활히 시행하기 위하여 정비구역의 내·외에 새로 건설한 주택 또는 이미 건설되어 있는 주택에 그 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자가 임시로 거주하게 하는 등의 방식으로 그 정비구역을 순차적으로 정비할 수 있다”라고 순환정비방식의 정비사업 개념을 정의하고 있다.

과거에는 순환정비사업의 개념을 일부 사업구역 내에 순환용지를 포함하여 개발한 후 공구를 나누어 개발하는 이른바 ‘구역 내 공한지 이용 순환형’만을 의미하는 것으로 쓰여 왔다. 하지만 법적 개념에서 보는 바와 같이 현재에는 철거지역 주민들에게 순환용 주택이 주어지는 모든 유형을 포함하는 광의의 개념으로 사용되고 있다. 따라서 순환정비사업은 사업시행자가 이미 가지고 있는 주택을 활용하거나 재개발구역 인근에 주택을 건립하여 재개발구역의 철거주민을 부분적으로 이주시키고 그 주민들이 살던 불량주택지 만큼을 재개발한 후 입주시키는 방법이라고 할 수 있다.

이렇게 순환정비사업은 정비구역 내 순차적인 재개발사업을 통해 원주민 재정착을 유도하기 위해서 도입되었지만, 순차적인 사업시행보다는 현실적인 임시주거시설 마련의 의미가 강하다. 또한 순환정비사업은 주택재개발사업의 초기에 사업시행자가 마련한 순환용 이주단지로서 주민을 이주시킴으로써 이주비 절감 및 세입자 이주문제 완화에 기여하고 있다. 특히 세입자 또한 순환용 이주단지 입주가 가능하여 합동재개발사업의 가장 큰 문제점이었던 세입자의 주거생활안정 문제를 완화할 수 있다는 장점이 있다.

## 2) 순환정비사업의 연혁 및 사례

이러한 장점에 따라 대한주택공사에서 1990년 6월 처음으로 인천시 송현 주거환경개선사업지구에서 순환정비사업방식을 적용한 바 있다. 인천시 만수지구에 건설된 장기임대주택 및 영구임대주택을 순환용주택으로 활용하여 390가구 규모의 송현 주거환경개선사업을 시행하였던 것이다. 이렇게 최초로 시도된 순환정비사업을 통해 만수지구에 정착한 주민들까지 포함할 경우 재정착률은 79.5%로 기존 사업에서는 선례를 찾아볼 수 없는 높은 재정착률을 나타내고 있다(임창호·조우현, 1993).

이어 1991년부터 서울시 상계 재개발사업구역 5-2지구에서 순환정비사업을 시행하였다. 순환용 주택단지인 창동지역에 임대아파트를 임시수용 또는 완전 수용하여 상계 5-2지구에서 순환정비사업을 시행하였던 것이다. 창동지역에 완전 정착할 것인지 여부가 상계 5-2지구 주민들의 선택사항이었기 때문에 창동지역에 정착한 65가구를 포함하고 공사 완료 후 3년이 지난 시점에서의 재정착률을 살펴본 결과 85.3%로서 역시 높은 재정착 효과를 보여주고 있다(송영섭·조우현, 1999).

한편 서울시의 대표적인 달동네로 알려진 신림지구에서도 본격적인 순환정비사업이 시행되었다. 신림 지구는 1963년부터 대부분 서울 각지에서 강제 철거로 인해 집단재정착하면서 형성된 불량주택 밀집지역으로, 열악한 주거환경 개선을 위하여 주택재개발사업이 필요한 지역이었다. 먼저 신림 2-1지구 주택재개발사업 추진에 앞서 1992년 지근거리에 있는 신림주공1단지를 택지개발사업으로 개발하여 순환용 임대주택 870호를 건설하였다. 이곳에 신림 2-1지구 원주민 1,333세대 중 802세대를 이주시킨 후 신림 2-1지구 주택재개발사업을 추진하였다. 이어 신림2-1지구의 사업이 완료된 후 또 다른 사업지구인 신림1지구의 원주민 1,936세대 중 886세대를 신림주공1단지와 신림2-1지구로 이주시킨 후 신림1지구에 순환정비사업을 추진하였고 2006년에 신림지구 주택재개발사업을 완료하였던 것이다.

현재는 서울 청계천 철거민의 이주정착지로 조성되었던 경기도 성남 구시가지의 정비사업에 순환정비방식을 활용하여 추진 중에 있다. 경기도 성남시와 대한주택공사가 2000년 1월 도촌·판교택지개발사업과 연계한 순환정비사업을 추진하기로 합의하고 협약을 체결하였으며, 2007년에 1, 2단계 구역에 대한 정비구역 및 사업시행자가 지정되기에 이르렀다.

지금까지의 국내 순환정비사업은 원주민의 높은 재정착률을 달성하는 효과를 보여주고 있지만, 대한주택공사(지금의 한국토지주택공사)가 사업부지 외에 조성하거나 확보한 공공임대주택을 이주단지로 활용하여 시행되어 온 것이 전부이다. 따라서 아직까지 민간에서는 순환용주택의 확보가 어려운 관계로 순환정비방식을 적용한 사례가 없으며 엄격한 의미에서의 순환정비방식이라고 할 수 있는 ‘구역 내 공한지이용 순환형’은 아직도 전무한 것이 현실이다.

한편 해외사례에서 보면 우리의 순환정비사업 개념에 부합하는 일부 사례를 발견할 수 있다. 일본의 경우 공공임대주택을 철거민의 가수용 시설로 이용하고 있으며 더 나아가 임대료 보조금 지급, 세입자의 초기 임대료를 낮추는 방법을 채택하여 재개발로 인한 저소득층의 주거불안을 해소하고 있다(김명섭, 2008). 실제로는 일본 오사카시(大阪市) 카야시마 히가시지구에서 중점정비지구와 거점개발지구를 연계하여 정비하기로 하고 거점개발지구에 먼저 임대주택과 고령자용 주택을 건립하고 이주용 주택으로 제공하여 점진적 정비를 추진한 사례가 있다(이창호외, 2007).

### 3) 순환정비사업의 유형

순환정비사업 방식의 유형을 구분한 선행 연구를 살펴보자. 대한주택공사(1990) 및 장성수·김진균(1991)은 순환정비방식의 유형을 크게 인적 이동기준으로 귀향(U-Turn)방식과 완전이주(replace)방식으로 구분하고, 시설이용기준으로 임시주거제공방식, 지구순환개발방식, 지구 내 단계적

<표 1> 순환정비사업의 유형

구분		유형별 정의	개념도
임시 이주 방식	순환용지 반복이용 형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 순환용지를 임시 이주용으로만 활용하고 지구별로 순차적 사업 추진</li> <li>- 장점: 순환용지 확보 시 비교적 사업 추진 용이</li> <li>- 단점: 공기발생우려, 사업장기화</li> </ul>	
혼합 이주 방식	임대주택 활용형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업지 인근 임대주택을 활용하되 임시 혹은 계속 거주 가능</li> <li>- 장점: 사업비 부담 경감</li> <li>- 단점: 사업지 인근 다량의 임대주택 확보 어려움</li> </ul>	
	공가활용 형 (분산 이주형)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업지 인근 기존 공가 활용하되 임시 혹은 계속 거주 가능</li> <li>- 장점: 사업추진 용이</li> <li>- 단점: 소규모 사업추진 시 가능 공동체 해체 우려</li> </ul>	
완전 이주 방식	구역간 공한지 확대 순환형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업지 인근 공한지에 주택을 건설하여 불량주거지역 주민 이주 후 사업 추진</li> <li>- 장점: 광범위한 재개발지역의 순차적 개발 가능</li> <li>- 단점: 공한지 확보 어려움</li> </ul>	
	일회 순환용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업지 인근 도로나 공원에 주택을 건설하여 주민을 이주 시킨 후 기존사업지에 도로나 공원 조성</li> <li>- 장점: 신속한 사업추진 가능</li> <li>- 단점: 소규모 사업시행 시 가능</li> </ul>	
	구역내 공한지 이용순환 형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지구내 공한지에 순환용 주택을 건설한 후 공구별로 순차적 개발</li> <li>- 장점: 생활권, 생활공동체 유지</li> <li>- 단점: 사업기간 장기화에 따른 사업성 저하</li> </ul>	

출처: 안내영, 「순환재개발방식의 효과분석 및 임대주택과의 연계방안: 세입자를 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2002 재구성.

개발방식으로 구분하고 이를 조합하여 총 8가지의 방식을 제시하고 있다.

조우현(1998), 송영섭·조우현(1999) 등은 주민이동을 기준으로 혼합형(임시+완전)방식과 완전이주방식으로 구분한 후 이를 시설이용기준에 따라 세분화하여 순환용지 반복이용형, 분산이주순환형, 구역간 공한지 확대 순환형, 일회순환형, 구역 내 공한지 이용 순환형 등 5가지로 유형으로 구분하고 있다.

안내영(2002)은 주민이동을 기준으로 임시이주방식, 혼합이주방식, 완주이주방식으로 구분한 후 시설이용기준에 따라 이를 순환용지 반복이용형, 임대주택활용형, 공가활용형, 구역 간 공한지 확대 순환형, 일회순환형, 구역 내 공한지 이용 순환형 등 6가지 유형으로 구체화하였다.

선행 연구에 있어서 순환정비사업의 유형분류의 중요한 기준이 되는 것은 이주방식인데, 이는 주민들의 생활의 변화에 있어서 가장 많은 영향을 주는 것이 임시적인 이주인가, 완전한 이주인가의 여부이기 때문인 것으로 판단된다. 각 유형별 개념과 장단점은 앞의 표와 같다.

#### 4) 순환정비사업에 대한 선행연구 검토

20세기 후반 들어 선진 제국의 대도시에서 진행되었던 도시재생과 관련하여 학계에서도 심도 있는 논의가 전개되었다. 재생(Gentrification)의 개념에 대한 논의에서부터 도시재생의 결과가 가져온 현상에 대한 다양한 차원에서 분석이 진행되었다(Beauregard, 1986; Clark, 2005).

그러면서 도시재생이 가져오는 심각한 문제점으로 근린관계에 있어 강제적인 퇴거현상(displacement)에 관심을 가지게 되었다. 그동안 도시재생은 주로 노동자계급의 불량주택 재건, 그리고 연속적으로 찾아오는 중간계급 근린관계로의 변형에 초점을 맞추고 있었다. 이럴 때 도시재생은 도시 내에서 자연스럽게 진행되는 일반적인 회전율에 의한 공동체의 대체(replacement)에 기반하고 있지만, 그러한 변화가 일정한 범위를 넘어서

면 아예 강제적인 퇴거에 기반할 수도 있다고 우려한다(Akinson, 2000). 즉 경제적으로 부유한 집단으로부터의 주택시장에 대한 압력이 시간이 경과함에 저소득계층이 부담할 수 없는 가격과 임대료 상승을 불러일으키면서 강제적 퇴거를 유도하는 도시재생을 발생할 수 있다는 것이다. Bourne(1993)는 “재생은 주택의 질과 서비스 수준을 향상시키고, 정치적 동력을 변화시키고 지방세수 기반을 증대시킨다. 그러나 저소득층의 주택 재고를 감소시키고 많은 거주민을 내쫓고 주로 세입자들이 해당되지만 이들의 일부는 그 결과로서 고통 받는다”고 주장한다.

도시재생지역에서는 저소득계층들의 적당한 거주공간을 발견하기가 쉽지 않다. 더구나 도시재생이 광범하게 일어나면 대도시내 저소득층이 거주 가능한 주택총량이 점진적으로 줄어드는 결과를 초래할 수 있다. 도시재생지역에 계속 거주하려는 저소득계층들은 향상된 근린조건을 영위하기 위해 더 많은 소득을 이에 충당해야한다.<sup>2)</sup>

그렇다면 도시재생과 관련한 저소득계층의 강제적 퇴거를 줄일 수 있는 전략은 어떤 것이 있을 수 있을까. 저소득층 입주가 가능한 주택공급을 확대하고, 최대한 이런 주택의 멸실을 막아야 하며 더 나아가 결국 저소득층의 경제적 자산 규모를 키워야 한다(Levy et al., 2006). 그러면서 그동안 비판을 많이 받았던 임대료 규제(rent regulation)와 공공임대주택(public housing) 전략도 도시재생에 어떤 기여를 할 수 있다는 주장도 있다. 임대료 규제는 저소득층 임대수요자의 주택회전율을 감소시키지만 임대주택 거주민의 임대료 부담을 줄이는데 있어 중요한 역할을 할 수도 있는 것이다. 또 공공임대주택은 쇠퇴지역에 저소득층을 고착시킨다는 비판을 받기도 하지만 재생지역에서 그들이 정착할 수 있는 이익을 주기도 한다는 것이다. 뉴욕 등의 선진 대도시지역에서 도시재생지역이란 결국 이러한 공공임대주택 밀집지역이기 때문이다(Freeman and Braconi,

2) 실제 뉴욕시를 사례로 도시재생지역에 거주하는 주민들은 평균임대비용 부담률이 61%이었던 반면 도시재생지역 외곽에 거주하는 저소득주민의 부담률은 52%에 그치고 있다(Freeman and Braconi, 2004).

2004).

다만 도시재생사업과 관련하여 도시재생지역에 거주하던 저소득층 주민의 강제적 퇴거를 방지하고 재정착률을 높일 수 있는 사업지구 차원에서 방법에 대한 연구와 논의는 그다지 눈에 띄지 않는다. 각국 마다 도시재생사업제도와 그 정책적 배경에서 차이가 있기 때문에 일반론적인 차원에서 비교할 수는 없을 것이다. 일본의 경우 대규모의 공공임대주택을 관리·운영하고 이를 철거민의 가수용시설로 이용할 뿐 아니라 공공임대주택에 입주하기를 희망하는 계층을 흡수하여 저소득층의 주택시장 안정을 꾀하고 있다. 영국의 경우에도 도시재생을 위한 주택재개발사업은 중앙정부가 주도하지만 불량주택을 철거 또는 폐쇄하는 경우에는 지방주택청이 이들 주민을 위한 주택을 사전에 매수해서 철거민의 임시 거주공간으로 활용하는 대책을 하고 있다(김명섭, 2008). 하지만 우리의 경우에도 여러 형태의 임대주택제도가 유지되고 있고 저소득층을 위한 다양한 주택정책을 펼치고 있지만 사업단위에서 원주민의 재정착을 위한 순환정비사업의 사례는 많지 않고 또한 그 연구 성과도 미미한 상태이다.

순환재개발에 관한 연구는 조우현(1998), 안내영(2002), 도난영(2006), 도난영·최막중(2006), 장성근(2007) 등이 있다. 조우현(1998)은 상계 5-2지구를 중심으로 당시 불량주택재개발정책의 한계와 재개발 사업이후의 주민실태를 파악하고 존 롤즈의 정의론적 관점에서 재개발사업 평가를 시도하였다.

안내영(2002)은 순환재개발방식으로 시행된 신림2-1지구와 합동재개발방식을 시행한 봉천 2-2지구를 비교 분석하여 순환재개발이 사업과정에서 주거에 대한 불안감과 임시거주마련을 위한 어려움을 해결했다는 측면에서 효과가 있었음을 확인하고 있다. 도난영(2006), 도난영·최막중(2006)도 순환정비사업으로 시행된 신림1지구를 대상으로 하여 추적조사를 통해 민간임대와 공공임대를 택한 가구의 주거만족도 차이를 비교하고 있다. 하지만 기존 연구들은 순환정비사업에 대한 만족도 중심의 결과 효과분석에 치중하고 있다. 따라서 순환정비사업의 사업단계별로, 즉

구상, 계획, 시행, 결과에서의 효과를 분석하고 이를 통해 순환정비사업을 제도화할 수 있는 정책적 함의를 파악하는 연구의 필요성이 절실히 요청된다.

### 3. 순환정비사업의 효과분석

#### 1) 효과분석을 위한 항목 도출

효과 분석을 위한 지표 도출은 다양한 차원에서 가능하다. 기존 연구를 활용한다든지 전문가를 대상으로 적정한 지표를 확인하는 방법도 있을 수 있다.

본 연구에서는 분석항목 도출을 위해 2가지의 과정으로 진행했다. 먼저 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주택재개발사업의 사업단계를 참조하여 사업구상단계, 사업계획단계, 사업시행단계, 사업완료단계 등 4 단계로 나누었다. 주택재개발사업의 사업단계를 참조한 이유는 순환정비사업이 정비사업의 과정(Process)과 결과(consequence) 전반에 미치는 효과를 분석하기 위해서이다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면, ① 사업구상단계는 정비계획이 수립되기 이전의 실태조사와 사업협약이 이루어지는 단계이며, ② 사업계획단계는 정비계획 수립과 정비구역 지정이 이루어지는 단계이다. ③ 사업시행단계는 관리처분계획 인가를 받아 원주민의 이주와 사업 착공이 진행되고 최종적으로 사업이 준공되어 소유권 이전 및 청산에 이르는 단계를 말하며, 마지막으로 ④ 사업완료단계는 주택재개발사업이 완료된 이후를 의미한다.

다음으로 각 단계별로 기존 합동재개발방식이 안고 있던 문제점에서 효과분석 항목을 도출하였다. 사업구상단계에서는 공공과 주민, 사업시행자간에 충분한 협의가 진행되는가에 초점을 맞추었다. 사업계획단계에서는 주민이주대책이 수립된 후 사업이 진행되는지, 그리고 이를 위해

주민과 충분한 협의가 진행되는가를 효과분석 항목으로 도출하였다. 사업시행단계에서는 주변지역의 임대료 수준이 안정적으로 유지되는가, 순환용 주택의 임대료 수준은 적정한가, 순환용 주택 공급이 사업에 미치는 부담은 어떤지를 항목으로 설정하였다. 그리고 마지막 사업완료단계에서는 정비사업이 완료된 후 실질적으로 원주민의 재정착률을 제고시켰는가, 이에 대해 원주민들의 만족 수준은 어느 정도인가를 지표로 잡았다. 단계별 효과분석항목은 아래 표와 같다.

<표 2> 사업단계별 효과분석항목

단계	효과분석 항목	법적 절차
사업구상	▶ 이해관계자 간의 효과적인 협의과정 구축	
사업계획	▶ 주민이주대책 확보로 선대책·후개발 실현 ▶ 사업내용에 대한 충분한 정보 제공	▶ 정비계획 수립 ▶ 정비구역 지정
사업시행	▶ 주변지역의 전·월세가격 안정화 ▶ 세입자 주거권 보호 및 주거비용의 절감 ▶ 사업비 절감 및 사업기간 단축	▶ 조합설립 ▶ 사업시행인가 ▶ 관리처분계획 ▶ 사업시행 ▶ 준공인가 ▶ 청산
사업완료	▶ 순환정비사업을 통한 원주민 재정착률 제고 ▶ 순환정비사업에 대한 만족도 제고	

## 2) 사업구상단계에서의 효과

주택재개발사업과 같은 정비사업에서는 실질적으로 가옥주, 세입자와 같은 이해관계자가 개발하고자 하는 의사가 중요하다. 1970년대 영국에서 정부가 재개발비용의 90%를 지원하면서 사업을 진행하고자 하였으나 큰 성과를 거두지 못했다는 평가<sup>3)</sup>가 그 중요성을 대변한다. 이와 같

3) 영국에서는 1974년 이후에 주택사업지구제도를 도입하여 지방정부가 주체가 되어 토지수용권까지 발동하면서 민간임대주택지역을 재개발하려고 하였으나 민

이 사업구상단계에서부터 지자체, 시행자 및 주민과의 파트너십을 통한 협력과정이 절실하기 때문에 효과분석항목으로 사업구상단계에서부터 사업의 이해관계자 간에 효과적인 협의과정이 어떻게 구축되었는지를 살펴보고자 한다.

서울시의 오랜 기간 동안 민원대상이 되어 왔던 신림2-1지구와 신림1지구가 순차적으로, 안정적으로 진행될 수 있었던 것은 신림이주단지 조성이라는 대전제가 해결되었기 때문이다. 신림이주단지는 신림2-1지구 주민의 주거생활안정 및 재개발사업의 순차적 확대시행을 위해서 순환이주용 주택 건설을 위한 택지개발사업으로 조성되었다.

이러한 일련 사업 수행을 위해서는 지자체와 관계부서와의 협조가 없었으면 애초 불가능한 일이었다. 먼저 대한주택공사와 서울시가 1988년 신림지역을 순환재개발시범지구를 지정하기로 합의하였다. 1989년과 1990년에 서울시와 당시 건설교통부, 대한주택공사가 신림 2-1지구의 조속한 사업추진을 위해서 순환용 주택건설용지 확보를 협의를 계속하였다.

신림1지구의 경우에도 1998년 3월에 주민, 서울시, 관악구청이 대한주택공사의 사업 참여를 요청하였다. 이에 따라 2000년 2월에 재개발사업 추진위원회와 대한주택공사 간 사업시행협약이 체결되었다. 특히 대한주택공사는 원가산정방식으로 사업에 참여했다. 이 방식은 대한주택공사가 투입한 사업비용만을 회수하고 원가정산 후 발생한 개발이익은 청산 시 조합원에게 배분하는 방식인데, 사업의 공공성 및 투명성을 제고할 수 있어 주민과 대한주택공사간의 신뢰감 형성에 크게 기여할 수 있었다.

성남시 구시가지 정비사업을 진행하면서도 2000년 2월 공동시행합의를 통해 성남시 구시가지에 대한 정비사업은 원칙적으로 순환정비사업 방식으로 진행하도록 합의하였다. 이후 2002년 3월, 2005년 12월 등 모

---

간 임대주택 가옥주의 저항, 막대한 지가보상 부담 등으로 큰 성과를 거두지 못했다(김명섭, 2008).

두 3차례 걸쳐 성남시와 대한주택공사가 공동시행합의서를 체결하였다. 이러한 공공과 조합 및 시행자간의 긴밀한 협의과정은 전통적인 합동재개발방식으로 진행된 주택재개발사업이나 정비사업에서는 발견할 수 없는 과정이다.

### 3) 사업계획단계에서의 효과

사업계획단계에서 효과로는 ① 선대책·후개발 실현으로 체계적인 정비 실현가능성, ② 사업의 계획과정에서부터 주민들에게 충분한 정보 제공 등으로 나누어 살펴보고자 한다. 전자는 원주민의 임시주거공간 확보에 대한 고려 없이 강제적인 철거를 통해 사업을 조속히 진행하려는 정비사업의 관행을 합리적으로 극복하려는 방안인지의 여부를 확인하고자 하는 취지이다. 후자는 주민들의 사업에 대한 이해를 높이고 궁극적으로 사업추진에 있어 주민참여 효과를 가질 수 있도록 사업의 계획과정에서부터 주민들에게 충분한 정보를 제공하였는지를 확인하고자 하는 뜻이다.

#### (1) 순환용 주택 확보로 선대책·후개발 실현

순환정비사업에 있어서 사업추진을 위해서는 반드시 순환용 주택을 확보해야 한다. 이를 위해서 장기적이고 단계적인 사업추진 계획을 수립하지 않으면 안 된다. 따라서 이 계획은 순환용 주택으로 활용 가능한 물량 및 주거환경 개선의 시급성을 고려하여 수립하게 된다.

순환정비방식의 사업이 추진된 신림지구와 성남지구의 경우 순환용 주택 확보를 위해 택지개발사업을 적극 추진하는 한편, 임대주택 대기수요자의 민원 예방 및 순환용 주택의 안정적 활용을 위해 실시계획 승인 시 순환용 주택의 활용을 명시하였다.

신림지구의 경우 먼저 대한주택공사와 서울시가 1988년 신림지역을 순환재개발시범지구를 지정하기로 합의하였다. 1989년과 1990년에는 서

울시와 당시 건설교통부, 대한주택공사가 신림 2-1지구의 조속한 사업추진을 위해서 순환용 주택건설용지를 확보하기 위한 협의를 계속하였다. 1990년 7월에 신림동 339번지 일대 27,029m<sup>2</sup>에 택지개발예정지구를 지정하였고, 50년 임대의 순환용 임대주택 870호를 건설하였다.

성남지구의 경우에도 성남시와 대한주택공사 간 사업시행합의서를 통해 성남시가 이주용 순환주택의 확보를 위해 성남시 행정구역내에 택지개발사업지를 제공하기로 하였다. 이에 성남 도촌지구, 판교지구, 여수지구의 택지개발사업을 추진하여 8,000여 호의 국민임대주택을 순환용 주택으로 활용할 수 있게 되었다.

<표 3> 택지개발사업 연계를 통한 순환용주택 확보현황

구분	택지개발사업	건설 호수	순환용주택
신림지구 순환정비사업	신림택지개발사업(1992~1995)	960호	870호(50년 임대)
성남 구시가지 순환정비사업	도촌택지개발사업(2002~2009)	2,759호	997호(국민임대)
	판교택지개발사업(2001~2010)	5,768호	4,993호(국민임대)
	여수국민임대사업(2006~2011)	2,022호	1,922호(국민임대)

출처: 대한주택공사(2009b).

## (2) 사업내용에 대한 충분한 정보 제공

정비사업에 있어서 주민들에게 제공되는 정보라는 것은 공식적인 절차에 의한 정보와 비공식적으로 제공되는 정보로 구분될 수 있다. 정비사업에 있어서 주민들에게 정보를 제공하는 공식적인 절차란 정비구역 결정에 따른 열람공고기간 내에 행해지는 주민의견 청취, 주민설명회에 불과하다.

실질적으로 주민들이 획득하는 정보란 주로 추진위원회, 조합 등을 통해 얻게 되는 비공식적인 정보가 대부분을 차지한다. 그런데 추진위원회, 조합의 임직원들은 대개 비전문가이기 때문에 이들 역시 주로 건설회사와 같은 시공사, 정비사업 전문관리업자에 의해 제공되는 정보에 전

적으로 의존할 수밖에 없다. 그러다 보니 시공권을 얻으려는 욕심을 가진 건설업체에 의해 잘못된 정보가 제공되기도 하고 불확실한 풍문이 여과 없이 전달되기도 한다. 따라서 주민들에게는 정비사업에 대한 정보가 얼마든지 왜곡된 형태로 제공될 수 있는 것이 현실이다.

순환정비사업의 경우에는 순환용 주택에 대한 주민수요 파악을 위해서 불가피하게 주민들과 많은 면접접촉을 필요로 한다. 많은 면접접촉을 통해 실질적으로 주민들에게 정비사업에 대한 신뢰할 만한 정보가 제공될 수 있으며, 궁극적으로 정비사업에 대한 이해와 판단에 도움을 받게 될 것이다.

신림지구 순환정비사업의 경우에는 주민의견 청취, 주민설명회, 공람 공고 등 법적인 절차 이외에도 사업추진과정에서 간담회를 통한 수시 정보제공, 소식지 제작을 통한 추진과정의 수시 홍보 등 충분한 정보를 제공하였다. 성남 구시가지 순환정비사업의 경우에는 이외에도 2005년 12월 성남시와 주택공사의 공동시행합의서를 통해 홍보전시관을 공동으로 건립하였고, 순환정비사업을 비롯하여 정비사업에 대해 궁금한 주민들의 방문을 받고 상담하고 있다.<sup>4)</sup>

그러나 경기도 도촌지구를 순환용 주택으로 이용하고 있는 주민을 대상으로 한 설문조사에서는 충분한 정보를 제공받았다고 응답한 주민은 9.9%에 불과했다. 일부의 정보를 제공받았다는 응답비율이 41.7%, 충분한 정보를 제공받지 못했다는 응답비율이 20.8%나 되었다(대한주택공사, 2009a). 이는 주민들이 피부로 느끼는 충분한 정보 제공의 측면에서 미흡한 점이 많다는 점을 대변하고 있으며 특히 세입자들의 정보 제공에서 미흡하다고 느끼는 비율이 높아 이에 대한 정책적 노력이 필요한 것으로 판단된다.

4) 사업에 대한 주민이해도 제고를 위해 성남시 중원구 성남동에 성남시 도시정비사업 홍보관을 설치하고, 순환정비사업을 비롯하여 정비사업에 대해 궁금한 주민들의 방문을 받고 상담하고 있다. 이런 물리적인 성과물도 그동안 조합이 주도하는 합동재개발방식의 재개발사업역사에서는 전혀 찾아볼 수 없었던 것으로 순환정비사업의 폭넓은 성과로 구분할 수도 있다.

#### 4) 사업시행단계에서의 효과

사업시행단계에서는 실질적으로 원주민에게 도움이 될 수 있는 효과적인 이주대책이 수행되는지가 중요하다. 이를 사업시행단계에서 ① 이주수요를 분산함으로써 주변지역의 전·월세가격 등 부동산시장 안정화, ② 이주단지의 제공으로 세입자의 주거권 보호 및 주거비용의 절감, ③ 이주단지의 제공을 통한 사업비 절감 및 사업기간 단축의 효과에 대해 확인하고자 한다.

##### (1) 주변지역의 전·월세가격 등 부동산시장 안정

주택재개발사업을 추진하는 과정에서 주거부담능력, 자녀교육 등을 사유로 원주민이 사업지구 인근지역으로 일시에 이주함에 따라 주변지역 전·월세가격이 급등하는 현상이 발생한다. 이는 다시 주택가격의 상승으로 이어져 주변지역의 부동산시장이 불안정하게 되는 근원이 되기도 한다.<sup>5)</sup>

주택재개발사업이 주변지역 전세가격 상승을 견인하고 있으며, 특히 원주민의 이주수요가 집중되는 관리처분단계에서 전세가격이 급등함으로써 이에 대한 서민주거불안 해소를 위한 대책이 필요한 것으로 지적하고 있다.

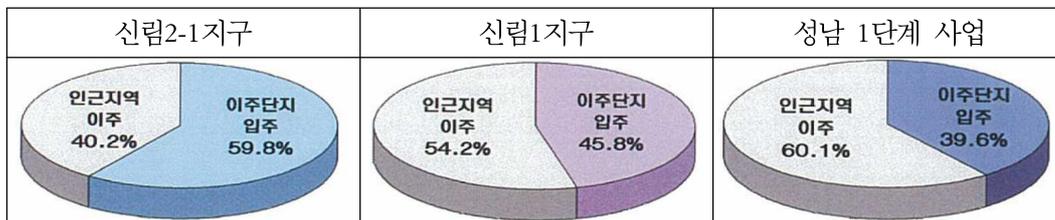
순환정비사업의 경우에는 주택재개발사업 추진 시 이주시점에 다량의 순환용 주택을 제공하여 이주수요를 분산시킴으로써 사업주변지역의 전·월세가격의 안정 등 부동산시장의 안정화에 기여할 것으로 기대된다.

---

5) 서울시 주거환경개선정책 자문위원회(2009)에서 재개발사업으로 인해 사업지역 주변의 다세대·연립주택의 전세가격 추이를 서대문구 가재울3구역을 대상으로 한 조사에 의하면, 정비사업 추진 이후 관리처분계획인가 시점을 기준으로 서울시 전세가격 대비 약 20%이상 전세가격이 상승한 것으로 조사되었다. 이를 사업단계별로 구분해 보면, 구역지정단계에서 3.6%, 사업시행단계에서 5.2%, 관리처분단계에서 13.5%가 상승하여 관리처분단계에서 가장 상승률을 나타내고 있는 것으로 분석되었다(서울시 주거환경개선정책 자문위원회, 2009).

이를 확인하기 위해 먼저 순환정비사업 기간 동안의 임시 거주지역을 살펴보았다. 신림2-1지구는 이주단지 입주가 59.8%, 인근지역 이주가 40.2%로 나타났으며, 신림1지구의 경우에는 이주단지 입주가 45.8%, 인근지역 이주가 54.2%로 나타났다. 성남 구시가지 1단계 사업의 경우 이주단지 입주가 39.6%, 인근지역 이주가 60.1%(성남시내 49.1%, 수도권 10.0%, 지방 1.0%)로 확인되었다. 분산된 임시거주수요에 따라 사업주변 지역의 임대료 수준도 상대적으로 안정적일 것으로 예상된다.

<그림 1> 순환정비사업 지구별 이주수요 분산실적

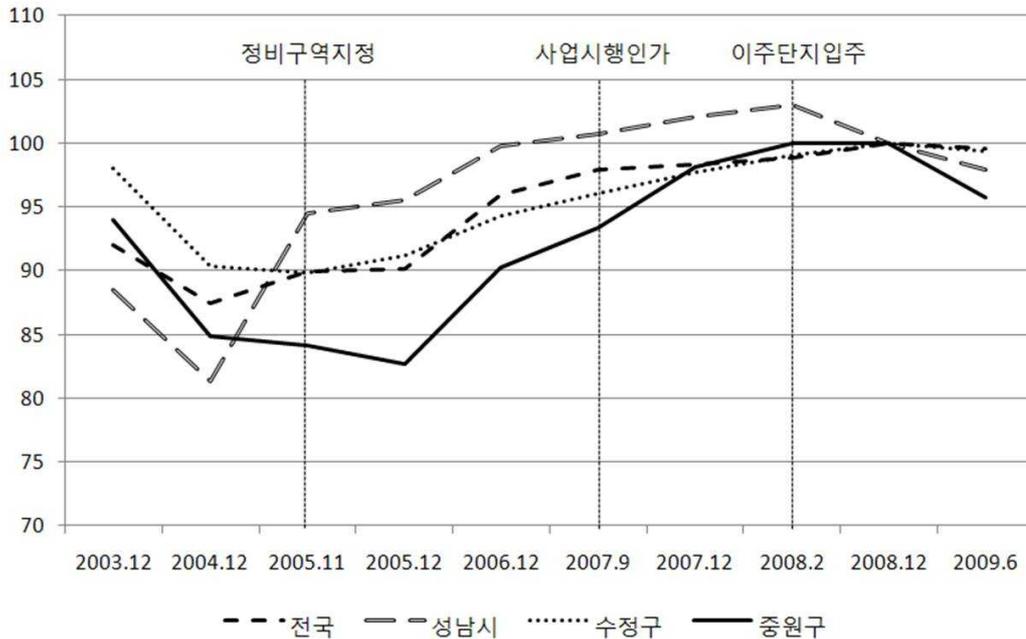


출처: 대한주택공사(2009b).

실제 비교분석이 가능한 성남 구시가지 1단계 순환정비사업구역의 주변지역 전세가격지수동향을 분석해 보았다. 전반적으로 성남시의 주택 전세가격수준이 전국대비 높은 수준으로 형성되고 있었으나, 순환정비사업 대상지구가 포함된 수정구와 중원구의 경우 전국 대비 전반적으로 낮은 지수변화를 보이고 있는 것을 확인할 수 있다.

특히, 정비구역으로 지정된 2005년 11월, 사업시행인가가 된 2007년 9월, 도촌지구 입주가 진행된 2008년 2월 등에 1단계 사업구역인 수정구 단대구역과 중원구 중동3구역이 속한 수정구와 중원구의 전세가격지수를 살펴보면, 전체적으로 성남시의 전세가격지수보다 낮은 수준을 보이고 있으며 전국지수보다도 낮은 수준을 유지한 것으로 나타났다. 결국 순환정비사업방식이 주변 전·월세시장에서의 급등 현상에 일정한 제어

<그림 2> 전국·성남시 주택전세가격지수 추이현황



출처: 대한주택공사(2009a).

역할을 하고 있는 것으로 분석할 수 있다.

(2) 이주단지 제공으로 원주민 임시거주기능 유지

주택재개발사업에서는 영세한 가옥주와 세입자들의 안정적인 주거권 보장을 위한 공공임대주택을 공급하도록 되어 있다. 하지만 수년씩 소요 되는 사업기간동안에는 임시로 거주할 수 있는 주거공간 확보가 어려워 사업지구 재입주를 아예 포기하는 경우가 많다. 일반적인 정비사업에서는 사업기간동안 원주민의 임시거주를 위해서 토지보상법을 준용하여 주거세입자에게 주거이전비를 지급하고 있다. 순환정비사업의 경우에는 원주민 임시거주를 위한 순환용 주택을 선택하거나 주거이전비를 선택할 수 있다. 결국 세입자 주거선택의 폭을 확대하여 주거불안을 해소하며 주거생활의 안정에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

그런데 이때 공급되는 순환용 주택에서의 주거비용이 순환용 주택의

입주민들이 감당할 수 있는 수준인가가 중요하다. 왜냐하면 순환용 주택에 입주할 수 있는 수준의 주거비용이 아니면 순환용 주택을 공급하는 것만으로 실질적인 성과를 거두기 어렵기 때문이다. 경기도 도촌지구 순환용 주택 입주민을 대상으로 한 설문조사결과에서 순환용 주택으로 이주한 세입자에 대한 임대보증금, 월평균 주거비(임대료, 관리비) 등이 전 거주지에 비해 절감된 것으로 조사되었다(대한주택공사, 2009a).

임대보증금의 경우 이주 전에는 평균 2,745만 원에서 이주 후 평균 2,494만 원으로 251만 원이 절감된 것으로 조사되었다. 또 월 평균임대료의 경우에는 17만 원에서 14만 9천 원으로 12.4%가 절감되었고, 월 평균관리비의 경우에는 12만 4천 원에서 12만 1천 원으로 이주 전보다 순환용 주택 이주 후가 2.4% 절감된 것으로 조사되었다.

<그림 5> 순환용 주택 이주 전·후 주거부담비용 변화(세입자)

구분	이주전 기존 주택관리비	순환용 주택 이주후 관리비
임대보증금	2,745만원	2,494만원
월평균 임대료	17만원	14만 9천원
월평균 관리비	12만 4천원	12만 1천원

게다가 순환용 주택의 규모가 전주거지에 비해 평균적으로 2.7명이 넓어졌다고 응답한 것을 감안한다면, 비록 순환용 주택이기는 하지만 전 거주지에 비해 주택의 규모는 커졌고 임대보증금 및 임대료, 관리비는

모두 절감되고 있어서 영세 원주민의 주거 안정에 일정부분 기여하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

### (3) 이주단지 제공을 통한 사업비 절감 및 사업기간 단축

순환정비사업의 경우 이주대책으로 순환용 주택을 건설하여 제공함으로써 순환용 주택과 주거이전비 중 선택권을 부여한다. 이는 주거선택의 폭을 넓히는 것 외에 사업비 측면에서는 주거이전비를 절감함으로써 가옥주와 같은 조합원들에게는 개별사업비 부담 경감 효과도 예상할 수 있다.

2006년 순환정비사업이 완료된 신림 2-1지구에서는 140억 원, 신림 1지구에서는 122억 원이 절감되어 다양한 주민편의시설로 환원되었다(대한주택공사, 2009b). 현재 추진 중인 성남시 구시가지 순환정비사업을 추진하면서 중동 3구역의 경우 3,782백만 원의 주거이전비를 절감하여 가구당 11백만 원의 사업비 부담을 경감하였으며, 단대구역의 경우에도 7,598백만 원의 주거이전비를 절감하여 가구당 역시 11백만 원의 사업비 부담을 경감하였다(대한주택공사, 2009b).

그러나 이러한 주거이전비 절감효과는 별도의 택지개발사업으로 순환용 주택을 확보한 이주단지 조성비는 고려하지 않은 것이다. 민간사업시행자가 별도의 순환용 주택을 확보해야 할 경우에는 이와 같은 절감효과를 거두기 어려운 실정이다. 만약 별도의 순환용 주택단지를 조성해야 한다면 국민임대주택표준건축비만 적용하더라도 그 조성비용은 절감비용을 크게 상회하여 사업수행이 불가능할 정도이다.

또 사업비 절감에 가장 크게 영향을 미치는 요인 중의 하나가 사업기간의 단축이다. 사업기간은 금융비용 부담과 밀접한 관련이 있기 때문이다. 순환정비사업은 사업기간 단축의 효과를 가지고 있는지 살펴보았다.

주택재개발사업의 경우 사업구역에 따라 사업기간이 다양하다. 서울특별시의 경우 구역지정일에서 사업준공일까지 총 소요기간은 평균 12년 10개월이다. 이를 구분하여 구역지정에서 사업시행인가일까지를 기

준으로 살펴보면 평균 8년이 소요되고, 사업시행인가일에서 사업준공일까지는 평균 4년 10개월이 소요되었다(서울특별시, 2001). 최근 들어 뉴타운사업의 경우 다소 사업기간이 단축되는 것으로 나타났다.<sup>6)</sup>

이러한 사업소요기간 중에 가장 큰 영향을 주는 것은 거주민 이주기간이다. 관리처분계획 인가 이후부터 시작되는 철거작업에서는 충분한 세입자 대책이 마련되지 않을 경우 많은 사업기간이 소요된다.

순환정비사업을 시행했던 신림2-1지구의 경우 1995년 7월에 사업시행인가가 되고, 2000년 8월에 준공 및 입주가 시작되어 5년 1개월이 소요되었다. 신림1지구는 2001년 9월에 사업시행인가를 받고 2006년 8월 임시사용 승인을 받아 입주를 시작하여 소요기간은 4년 11개월이 소요되었다(대한주택공사, 2009b). 이러한 사업기간은 서울시 주택재개발사업의 평균적 소요기간 4년 10개월에 비해 결코 짧지 않고 오히려 길다고 할 수 있다.

하지만 이들 지구가 민원과 사업성 부족으로 인해 장기간 방치 내지 포기 결정된 지역임을 고려한 판단이 필요하다. 신림2-1지구는 1973년 12월 주택재개발구역으로 지정되었으나 사업성 결여, 민원 발생과다, 민간업체에서의 사업참여 고사 등으로 장기간 방치되었다. 1995년에 들어서 비로소 사업승인이 되었던 것을 감안하면 방치된 기간이 22년에 이른다. 신림1지구도 1996년 시공사로 선정된 대우건설과 동아건설이 1998년 IMF 등의 여파로 인해 사업포기를 결정한 지구였으며 2001년에 새로이 사업승인을 받았던 것이다. 따라서 이들 사업지구에서 평균적 소요기간 내 준공할 수 있었던 것조차도 긍정적인 효과로 분석될 수 있겠다.

다만 주거이전비 절감효과와 마찬가지로 별도의 사업으로 순환용 주택이 확보되지 않으면 사업기간 단축효과를 거두기 어렵다. 따라서 순환

6) 개발기본계획 승인에서 추진위원회 승인단계까지 60~483일, 추진위원회 승인에서 정비구역 지정까지 57~1,248일, 정비구역 지정에서 조합설립 인가까지 7~325일, 조합설립 인가부터 사업시행인가까지 0~260일, 사업시행인가에서 관리처분계획 인가까지 259~344일이 소요되는 것으로 나타났다(서울특별시, 2007).

용 주택을 확보하는 공공부문에서의 역할이 먼저 선행되어야 그 효과를 거둘 수 있으므로 공공부문에서의 적극적인 역할이 반드시 필요한 것으로 분석된다.

### 5) 사업완료단계에서의 효과

사업이 준공되고 소유권이전 및 조합해산에 이르면 주택재개발사업은 완료된 것이다. 이렇게 사업이 완료된 이후에 순환정비사업의 결과측면에서의 효과로는 크게 ① 정비사업 이후에 실질적으로 원주민 재정착률이 제고되었는지, ② 순환정비사업 및 순환용 주택에 대해 입주민들은 만족하고 있는지 등 2가지로 구분할 수 있다.

#### (1) 순환정비방식을 통한 원주민 재정착률 제고

앞서 원주민 재정착률에 대한 이론적 고찰에서 일반재개발사업에서의 평균 원주민 재정착률이 약 44.8% 수준으로 조사된 바 있다고 하였다. 하지만 이에 비해 순환재개발 방식에 의해 시행된 사업구역에서는 재정착률이 2배 가까이 높은 것으로 확인되었다.

인천 송현지구 사례를 연구한 임창호·조우현(1993)의 연구에서는 가옥주와 세입자를 포함한 가수용율이 47.7%, 사업지구 재정착률은 57.4%, 순환용주택 정착을 포함한 전체 재정착률은 79.5%로 조사된 바 있다. 서울시 상계지구 사례를 연구한 송영섭·조우현(1999)의 연구에서는 가옥주와 세입자를 포함(다만, 외지 거주인 제외)한 임시수용률은 82.4%에 이르고 있으며, 사업지역 입주시점에서는 60.2%(단, 가옥주만을 대상, 창동거주 가옥주를 포함할 경우 85.3%로 높아짐), 그리고 사업 준공 이후 3년 이상이 지난 연구시점에서의 재정착률은 55.7%로 분석되어 높은 재정착률을 나타내고 있다.

정비사업에서 순환정비방식으로 추진된 신림지구를 대상으로 한 대한주택공사(2009b)에서, 신림2-1지구의 재정착률은 67.8%, 신림1지구의 재

정착률은 47.1%로 분석된다. 다른 지구에 비해 신림지구의 재정착률이 다소 낮은 것으로 평가 되었는데, 이는 대한주택공사에서 신림지구의 경우 해당 사업지구로 재입주한 경우만을 대상으로 하고 있기 때문인 것으로 분석된다. 안내영(2002), 장성근(2007)의 연구에서는 신림2-1지구의 재정착률을 관리처분계획상 재입주자수(세입자가 임대주택에 입주한 경우)를 기준으로 74.7%로 분석하고 있다.

따라서 순환정비사업으로 수행되는 주택재개발사업지구에서의 재정착률은 일반재개발방식의 여타 주택재개발사업지구에 비해 상대적으로 높은 것으로 확인되었다.

## (2) 순환정비사업에 대한 만족도

높은 재정착률이 순환정비방식에 대한 원주민의 만족을 담보하는 것은 아니다. 순환정비사업에 대한 원주민의 만족도는 향후 순환정비방식의 주택재개발사업 추진이 적극적으로 필요함을 설명할 수 있는 중요한 근거가 될 수 있겠다.

대한주택공사(2009a)에서 한국공간환경학회에 의뢰하여 실시한 연구결과에 의하면 순환정비사업에 대한 선호도에서 전체 응답자의 약 47.9%가 보통이라고 응답하였으며, 선호한다고 응답한 응답자는 38.0%(매우선호 포함)로 나타났다. 순환정비사업을 선호하지 않는다고 응답한 응답자는 11.0%(전혀 선호하지 않음 포함)로 나타나 순환정비사업의 선호도가 높은 것으로 판단할 수 있다.

가옥주의 경우에는 31.3%가 순환정비사업을 선호(매우선호 포함)한다고 반면, 선호하지 않는다고 응답한 응답자는 9.3%(전혀 선호하지 않음 포함)으로 나타났다. 세입자의 경우에는 순환정비사업을 선호한다고 응답한 응답자가 48.6%(매우선호 포함)로 나타난 반면, 선호하지 않는다는 응답자는 10.9%(전혀 선호하지 않음 포함)로 나타나, 가옥주보다는 세입자의 선호도가 높은 것으로 조사되었다.

선행연구에서도 유사한 결과가 나타났다. 순환정비방식으로 추진된

신림2-1지구와 합동재개발방식으로 추진된 봉천2-2지구의 설문조사를 통해 순환정비사업의 인식도를 조사한 안내영(2002)의 연구를 보면, 순환재개발방식에 대해 대부분 긍정적인 답변을 하고 있는 것으로 나타났다. 신림2-1지구에서는 ‘좋다’라는 답변이 69.1%, ‘매우 좋다’가 20.0%로 총 89.1%가 순환정비사업에 대해 긍정적인 답변을 하였으며, 봉천2-2지구의 경우에도 ‘좋다’라는 답변이 47.3%, ‘매우 좋다’라는 답변이 36.4%로 총 83.7%가 긍정적인 답변을 하였다.<sup>7)</sup>

#### 4. 결론

주택재개발사업에 있어서 사업성에 민감할 수밖에 없는 민간사업주체인 조합은 공급세대수의 17%를 확보해야 하는 임대주택만 공급하고 이 사비용만 지원할 뿐 누가 임대주택에 입주하는지, 또 임대주택을 건설하는 기간 동안의 거주문제는 어떻게 해결하는지에 대해 관심이 없는 것이 현실이다. 원주민의 안정적인 재정착을 위해 실질적인 효과를 거둘 수 있다고 알려진 순환정비사업에 대한 평가와 제도적 정비가 필요하다.

순환정비사업은 사업단계별 효과분석항목으로 검토한 결과 긍정적인 역할을 수행하고 있는 것으로 평가되었다. 사업구상단계에서 지자체, 공공기관, 주민대표회의와의 협의체제가 구축되면서 높아지는 공공부문의 균형과 조화 있는 역할 모델로서도 그 의의가 크다고 할 수 있다.

또 사업계획단계에서는 순환용 주택 확보로 선대책·후개발의 실현이 가능해졌다. 또 순환용 주택에 대한 주민수요 파악을 위해서 주민들과 많은 면접접촉을 필요로 하는 특성상 사업내용에 대한 다양한 정보가 제

7) 장성근(2007)이 순환재개발방식의 효과에 대해 전문가를 대상으로 설문조사를 실시한 결과에 의하면, 순환정비방식이 재정착유도 및 주거환경 개선하는데 효과가 있었는지에 대해 전체 전문가의 71.7%가 순환정비방식이 합동재개발방식에 비해 재정착의 유도 및 주거환경의 개선에 효과가 있는 것으로 인식하고 있었다.

공되고 있었다. 하지만 주민설문조사 결과 충분한 정보를 제공받지 못했다는 응답비율이 20.8%나 되어 아직도 향상된 거버넌스체제 구축과 정보 제공을 위한 추가적인 노력이 필요한 것으로 판단된다.

사업시행단계에서는 이주수요 분산으로 주변지역의 부동산시장이 안정화되어 사업지구 인근 지역에서 임대수요 수용이 용이했던 것으로 파악되었다. 또 순환용 주택에 거주하는 영세 권리자나 세입자들이 정비사업 기간 동안 사업직전 부담했던 주거비보다 적은 주거비를 부담하면서도 상대적으로 양호한 주거여건에서 안정적으로 임시 거주할 수 있게 된 것도 확인되었다. 그 외에도 이주단지 제공으로 사업비 절감효과가 있었으나 사업기간 단축효과는 그리 크지 않은 것으로 파악되었다. 그러나 이는 별도의 택지개발사업으로 확보하는 이주단지의 조성비와 조성기간을 감안하지 않은 것으로, 민간사업시행자가 별도의 순환용 주택을 확보해야 할 경우에는 이와 같은 절감효과를 거두기가 불가능하다. 따라서 공공부문의 적극적인 역할이 반드시 필요한 것으로 분석되었다.

마지막으로 사업완료단계에서는 순환정비사업이 원주민 재정착률에서는 효과가 있는 것으로 확인되었고 전반적으로 순환정비사업에 대한 만족도가 높은 것으로 분석되었다. 특히 순환정비사업은 가옥주보다는 세입자들에게서 상대적 더 높은 만족도를 보여주고 있어 거주환경의 물리적 개선을 넘어서 거주민 재정착 정책중심의 주거환경 개선방식으로 의의가 높다고 할 수 있겠다.

순환정비사업에 대한 긍정적인 효과분석에도 불구하고 이를 안정적인 제도로 완성시키기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 먼저 이윤 확보에 치중할 수밖에 없는 민간부문의 현실 여건을 감안하여 향후 순환정비사업 활성화를 위해서는 공공부문에서의 그 역할 제고가 절대적이다. 이를 위해 공공부문이 순환정비사업을 위한 순환용 주택 부지나 순환용 주택을 공급하는 역할을 제고하여야 할 것이다.

또한 민간부문의 순환정비사업에 대한 인식제고와 적극적인 참여를 위해서는 순환정비사업에 참여할 경우 각종 정책적 인센티브를 부여하

는 제도를 정착시켜야 할 것이다. 이를테면 민간부문이 순환정비사업으로 시행할 경우 정비기본계획에서 정하고 있는 용적률을 상회하여 건축할 수 있는 추가 용적률 인센티브 제공을 명문화할 필요가 있다. 그 외에도 민간에서 순환용 주택을 건설하는 경우 기반시설 설치비용 또는 사업비의 일부를 지원 또는 보조 및 용자하는 방안도 검토해 볼 수 있겠다.

한편 본 연구에서 소수의 기존 연구와 대한주택공사의 내부 자료에 크게 의존하고 있다. 이는 그동안 순환정비사업에 대한 연구가 크게 미진하였기 때문이며, 그나마 연구를 통해서 내부 자료를 발굴할 수 있었던 것도 의미 있는 연구 성과로 받아들여졌으면 한다.

다만 지난 연구가 결과중심의 성과분석에 한정되어 있었던 것에 비해 이번 연구가 순환정비사업에 대한 결과로서의 평가뿐 아니라 과정에 대한 평가에 주목했던 것이 그 의의가 있다고 할 수 있다. 향후 순환정비사업에 대한 유형별 효과를 포함한 다양한 측면에서의 분석이 더욱 천착되길 바라며 이런 연구가 제도적 정착의 계기가 되었으면 한다.

❖ Abstract

A Study on the Effectiveness of the Circular Redevelopment

Kang, Woo-Won

This study is to analyze the effectiveness of the Circular Redevelopment and come up with the political implication on institutionalization of the Circular Redevelopment. The effectiveness of the Circular Redevelopment has been examined by redevelopment stages: the conception stage, planning stage, operation stage, and completion stage.

The results of this study are as follows: In the conception stage, it posits that the collaboration systems among local government, public institution and residents have been built up. In the planning stage, “the first planning after development” has been realized by providing residents with the temporary public housing on the preferential basis. In the operation stage, the rents of housings near redevelopment district were stable. Redevelopment expenditure was reduced while redevelopment periods were not shortened. But redevelopment expenditure in case studies was not included construction cost of temporary public housing. Therefore it is necessary for the public to invest on the construction of temporary public housing. In the completion stage, the resettlement rate of residents in redevelopment district have risen up. And the residents in the temporary public housing expressed satisfaction with the Circular Redevelopment.

Based upon the findings, the Circular Redevelopment is an effective way to re-settle the residents of redevelopment district.

Keywords: Circular Redevelopment, circular redevelopment district, temporary public housing, resettlement

## 참고문헌

- 강우원. 2007. 「도시재정비촉진사업에 있어서 원주민재정착을 위한 계획적 정비방안 연구」. 《부동산학연구》, 제13집 제3호.
- 김명섭. 2008. 「주택재개발사업의 개선방안: 서울시 성북구를 중심으로」. 아주대학교 석사학위논문.
- 김홍순·정미옥·정다운. 2010. 「도시재생사업에 따른 이주 및 보상대책에 관한 연구」. 《국토계획》, 제45권 2호.
- 도난영. 2002. 「순환재개발방식에 의한 공공임대 선택 요인 및 주거만족도 분석-신림1구역 세입자를 중심으로」. 서울대학교 석사학위논문.
- 도난영·최막중. 2006. 「순환재개발 공공임대주택 재정착 및 이주 세입가구의 특성과 주거만족도 비교분석: 서울 난곡지역 사례」. 《국토계획》, 제41권 5호.
- 박재욱. 2009. 「바람직한 로컬 거버넌스를 위한 단체장과 NGO 간 관계 맺기」. 강우원 외. 『미래 지방 자치단체들을 위한 시장군수학』. 비앤엠북스.
- 박 필. 2010. 「공익사업에 따른 생활보상제도의 문제점 및 개선방안」. 《부동산연구》, 제20집 제1호.
- 송영섭·조우현. 1999. 「불량주택재개발사업에 있어서 순환재개발방식의 재정착 효과」. 《국토계획》, 제34권 2호.
- 안내영. 2003. 「순환재개발방식의 효과 분석 및 임대주택과의 연계방안」. 서울대학교 석사학위논문.
- 윤일성. 1997. 「순환재개발을 위하여-주택개발의 문제점과 대안」. 《부산대학교 사회조사연구》, 제12권.
- 이상준. 2007. 「성남시 기성시가지 도시재생에 관한 연구」. 경원대학교 박사학위논문.
- 이세규·안형순. 2009. 「뉴타운 입주자의 거주 후 만족도 및 지역 충성도에 미치는 영향요인 분석-은평뉴타운을 중심으로」. 《도시행정학보》, 제22집 제3호.
- 이창호·서수정·배용규. 2007. 「현지개발사업 활성화를 위한 일본 노후주거지 정비수법 분석연구」. 《국토계획》, 제42권 제7호.
- 임창호·조우현. 1993. 「순환개발방식에 의한 불량주택정비사업의 효과 분석」. 《국토계획》, 28권 1호.
- 장성근. 2007. 「순환재개발의 전개특성에 관한 연구-신림1구역과 신림2-1구역 사례 분석을 중심으로」. 중앙대학교 석사학위논문.
- 홍경구·안건혁. 2003. 「서울시 재개발 임대주택 입주자의 주택서비스 규모와 편익분석연구」. 《국토계획》, 38권 1호.
- 대한주택공사. 2009a. 『순환정비사업 성과분석 및 확대방안 수립 연구』.
- \_\_\_\_\_. 2009b. 『순환정비사업 성과분석』 내부자료.

- \_\_\_\_\_. 1990. 『순환재개발기법 및 영구임대주택과의 연계방안 연구』.
- 서울시 주거환경개선정책 자문위원회. 2009. 『서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안』. 주민설명회 자료.
- Atkinson, Rowland. 2003. “Introduction: Misunderstood Saviour or Venegeful Wrecker? The Many Meanings and Problems of Gentrification.” *Urban Studies*, 40(12), pp.2343~2350.
- \_\_\_\_\_. 2000. “the Hidden Costs of Gentrification: Displacement in central London.” *Journal of Housing and Built Environment*, 15, pp.307~326.
- Beauregard, Robert A. 1986. “The Chaos and Complexity of Gentrification.” in Smith. N. and Williams. P. (eds). *Gentrification of the City*. Boston: Allen and Unwin. pp.35~55.
- Bourne, L. S. 1993. “the Myth and Reality of Gentrification: A Commentry on Emerging Urban Form.” *Urban Studies*, 30. pp.183~189.
- Butler, Tim and Robson, Garry. 2001. “Social Capital. Gentrification and Neighborhood Changes in London: A Comparision of Three South London Neighbourhoods.” *Urban Studies*, 38(12), pp.2145~2162.
- Cahill, Caitlin. 2006. “Negotiation Grit and Glamour: Young Women of Color and the Gentrification of the Lower East Side.” *City & Society*, 19(2), pp.202~231.
- Clark, Eric. 2005. “The Order and Simplicity of Gentrification - A Poloitical Challenge.” in Atkinson, R. and Bridge, G. (eds). *Gentrification in a Global Context: the new urban colonialism*. London: Routledge, pp.256~264.
- Freeman, Lance and Braconi, Frank. 2004. “Gentrification and Displacement: New York City in the 1990’s.” *Journal of American Planning Association*, 70(1), pp.39~52.
- Lee, B. and Hodge, D. 1984. “Social Differentials in Metropolitan Residential Displacement. Palen, J. and London, B. (eds). *Gentrification. Displacement and Neighborhood Revitalization*, Albany: State University of New York Press, pp.140~169.
- Levy, Diane K., Comey, Jennifer and Padilla, Sandra. 2006. *In the Face of Gentrification: Case studies of Local Efforts to mitigate Displacement*. The Urban Institute.
- Ley, D. 1996. *The Middle Class and the Remaking of Central City*. Oxford: Oxford University Press.
- Marcuse, P. 1986. “Abandonment. Gentrification and Displacement: The Linkages in New York City.” in Smith. N. and Williams. P.(eds.). *Gentrification of city*, London: Unwin Hyman, pp.153~177.
- Schill, M. H. & Nathan, R. P. 1983. *Revitalizing America’s Cities: Neighborhood reinvestment*

*and displacement.* Albany: Suny Press.

Smith, N. 1996. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City.* London: Routledge.

Sumka, H. J. 1979. "Neighbourhood Revitalization and Displacement: A review of the Evidence." *Journal of American Planning Association*, 45, pp.480~487.