

## ‘주택개발’에서 ‘사람 중심 주거재생’으로 서울시 신주거정책을 중심으로

From Housing Development to Human-Centered Residential Regeneration:  
focused on the New Residential Policy of Seoul

조명래\*

2011년 말 여·야는 『도시및주거환경정비법』(도정법)을 개정해 주민들이 원할 경우 사업 중단(지구지정 해제 등)은 물론, 대안정비방식을 도입할 수 있도록 했다. 개정 도정법을 기초로 2012년 1월 30일 서울시는 이른바 뉴타운 출구전략(이하 1·31대책)으로 불리는 ‘뉴타운 수습대책’(정식 명칭: 서울시 뉴타운·정비사업 신청책구상)을 발표했다. 1·31 뉴타운 수습대책은 일차적으로 출구 제공에 맞추어져 있다. 그러나 현재의 문제 해결에만 그치지 않고, 기존 뉴타운·재개발을 넘어 새 개념의 주거재생으로 이행을 궁극목표로 제시하고 있다. 새 정비방식은 사람 중심의 공동체 복원, 주거인권 보호, 주거복지의 구현 등을 주택정비의 원칙으로 삼는다. 따라서 출구의 성공적 마무리에 이어 사람 중심의 대안정비방식을 제도화하려는 점에서 1·30 수습대책은 주택정비의 패러다임 전환 자체를 의도하고 있다 할 수 있다. 이 글은 주거재생 패러다임의 전환 시점에서 그간의 서울시 주택정책 공과를 검토하고, 뉴타운 출구전략에 담긴 사람과 공동체 중심의 주거정책의 가능성과 한계를 평가한 뒤, 향후 신주거재생 개념의 정책과제들을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이 글은 서울시의 주택정책 현황을 살펴본 뒤, 주택개발에서 주거재생으로 정책전환의 필요성과 가능성을 검토하며, 나아가 신주거재생의 원칙과 방향, 정책과제를 도출하는 순서로 구성된다.

주요어: 1·31대책, 뉴타운 출구전략, 뉴타운·재개발, 주거재생, 대안정비, 공동체 복원

## 1. 서론: 뉴타운 이후 대안

고도 성장기를 거치는 동안 서울은 전형적인 제3세계형 ‘건설의 도시’였다. 그러나 도시화가 둔화되는 1990년대를 접어들면서 도시시설들의 노후화가 빠르게 진행되면서 정비수요가 폭발적으로 나타나기 시작했다. 개발주의 시대를 특징짓던 ‘건설의 도시’가 탈개발주의를 특징짓는 ‘정비의 도시’로 도시관리 패러다임이 바뀌고 있다(조명래 외, 2011). 서울시 주거지역의 20%는 주택재개발, 주택재건축, 주거환경정비, 도시환경정비 등, 다양한 정비사업구역으로 지정되어 있다. 이러한 정비사업들이 성공적으로 추진되면 서울은 환골탈태할 것이 분명하다. 정비사업 중에서 핵심은 주택 혹은 주거관련 정비사업이다. 2000년대 들어 기존의 협소한 주택재개발을 벗어나 여러 구역을 묶어 광역적으로, 그러면서 각종 지원책에 의해 더욱 신속하게 추진하기 위해 이른바 ‘뉴타운’ 방식까지 도입되었다(조명래, 2010).

도시 내 신도시란 의미의 ‘뉴타운’은 기존의 민간주도 개발사업과 달리, 동일한 생활권(광역)을 대상으로 공공이 먼저 정비계획을 수립하고, 이어서 주민들이 단계적으로 개발하되, 난개발 방지를 위해 여러 개의 정비사업구역(재개발, 재건축, 도시환경, 시장정비, 지구단위, 도시개발 등)을 하나의 촉진지구로 묶어 추진된다(김덕례, 2008; 변창흠, 2008, 2011; 이계선, 2008). 2005년 12월 「도시재정비촉진을 위한 특별법」(이하 도촉법)이 제정되어 사업 추진의 탄력성을 얻는 듯했다. 이명박 전 서울시장의 공약사업으로 도입된 뉴타운 사업은 서울의 주거환경을 획기적으로 바꿀 것으로 기대되었고, 주민들의 기대열망 또한 대단히 컸다. 여기에 정치권까지 가세하면서 지구지정이 경쟁적으로 이뤄졌다.

하지만 도입된 지 10년을 넘어서고 있지만 뉴타운 사업의 추진실적은 미미하기 그지없다. 2008년 글로벌 위기 이후 부동산 시장이 침체하면서 개발이익에 의존해 추진되는 도시정비사업들도 덩달아 추진의 부진을 면치 못하고 있다. 한때 황금의 알을 낳을 것이란 환상에 사로잡혀 뉴타

운 구역지정을 요구했던 주민들은 ‘잘못하다가 재산권마저 잃을 것’을 우려하면서 사업중단과 사업구역 해제를 줄줄이 요구하고 나섰다(변창흠, 2011; 조명래, 2012a). 이에 정치권은 여야 간 합의로 2011년 말 「도시및주거환경정비법」(이하 도정법)을 개정해 주민들이 원할 경우 사업 중단(지구 지정 해제 등)은 물론, 대안정비방식을 도입할 수 있도록 했다. 법 개정과정에서 국회와 서울시와의 의견조율이 지속적으로 이루어졌고, 또한 개정 사항의 적용이나 기대효과는 서울시 뉴타운 사업을 암묵적으로 전제로 했다는 점에서 법 개정 자체가 서울시의 새로운 주거정책 의지가 반영된 것이라고 할 수 있다. 여하튼 개정 도정법을 기초로 2012년 1월 30일 서울시는 이른바 뉴타운 출구전략(이하 1·31대책)으로 불리는 ‘뉴타운 수습대책’(정식 명칭: 서울시 뉴타운 정비사업 신정책구상)을 발표했다.

대책의 핵심은 실태조사 등을 통해 주민들 스스로 추진여부를 판단하도록 하는 데 있다. 원할 경우 사업을 계속 추진할 수 있지만, 그렇지 않을 경우엔 중단할 수 있도록 했다. 부동산 붐(boom)이 한참일 때 도입된 뉴타운 사업은 상황이 나쁠 경우 빠져나갈 장치를 가지고 있지 못했다. ‘출구’가 필요하다는 것은 뉴타운·재개발 사업들이 막다른 골목에 이르러 있음을 말해준다. 합동재개발 방식의 주택정비사업이 오랫동안 운용되어오는 동안 싹쓸이 철거에 따른 문제점(예: 커뮤니티 파괴, 세입자 주거권 박탈, 저가 소형의 지속적인 멸실, 낮은 원주민 재정착률 등)이 심각한 수준으로 드러났다(조명래, 2010). 가옥주든, 세입자든 원거주자 대부분이 결국 살던 터전에서 쫓겨난다는 사실이 가장 심각한 문제에 해당했다. 그래서 ‘도대체 누구와 무엇을 위한 개발’인가란 근본 물음이 줄곧 제기되어왔던 것이다(조명래, 2011a). 그럼에도 ‘재개발이 곧 돈’이라는 믿음 하나로 이에 대한 답을 철저히 회피왔다. 2008년 글로벌 위기 이후 불어닥친 부동산 시장의 구조적 침체는 이 믿음을 더 이상 견지할 수 없게 만들었다.

1·31 뉴타운 수습대책은 일차적으로 출구 제공에 맞추어져 있다. 그러나 현재의 문제 해결에만 그치지 않고, 기존 뉴타운·재개발을 넘어 새

개념의 주거재생으로 이행을 궁극목표로 제시하고 있다. 새 정비방식은 사람 중심의 공동체 복원, 주거인권 보호, 주거복지의 구현 등을 주택정비의 원칙으로 삼는다. 따라서 출구의 성공적 마무리에 이어 사람 중심의 대안정비방식을 제도화하려는 점에서 1·30 수습대책은 주택정비의 패러다임 전환 자체를 의도하고 있다 할 수 있다. 이 글은 주거재생 패러다임의 전환 시점에서 그간의 서울시 주택정책 공과를 검토하고,<sup>1)</sup> 뉴타운 출구전략에 담긴 사람과 공동체 중심의 주거정책의 가능성과 한계를 평가한 뒤, 향후 신주거재생 개념의 정책과제들을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이 글은 서울시의 주택정책 현황을 살펴본 뒤, 주택개발에서 주거재생으로 정책전환의 필요성과 가능성을 검토하며, 나아가 신주거재생의 원칙과 방향, 정책과제를 도출하는 순서로 구성된다.

## 2. 서울시 주택정책의 현주소

대한민국 인구의 2할이 거주하고 있는 수부(首都)도시 서울은 다른 사회문제와 마찬가지로 주택문제로부터 늘 자유롭지 못하다. 거주인구는 많고 주택공급은 불충분하며, 생활수준 향상에 따른 주거질 향상 욕구가 강하고, 정비수요가 일시에 폭증하는 가운데 주택의 투기적 거래와 그에 따른 부작용이 그칠 줄 모른 곳이 서울이다. 주택정책의 수요가 가장 많고, 또한 정책 선진화를 위한 실험이 가장 앞서 이루어지는 곳도 서울이다. 중앙정부이긴 하지만 국토부와의 정책경쟁을 하는 모습을 보면 서울시가 한 수 앞서가는 경우도 없지 않다. 정비정책의 패러다임 전환을 시도하는 1·31대책만 하더라도 그러하다. 물론 그렇다고 서울시의 주택정책이 온전한 철학과 비전을 가지고 민주적 절차와 적실한 수단의 강구로 이루어져 왔느냐 하면, 반드시 그렇지는 않는 것도 사실이다. 그렇다면

1) 이 글은 정책연구의 성격을 띠기 때문에 기존 연구결과에 대해선 별도로 평가 검토하지 않고 관련 정책 논의 속에서 필요할 때 함께 다룬다.

새 패러다임으로의 전환을 모색하고 있는 서울시의 주택정책이 그간 과연 어떻게 추진되었고 어떠한 문제점을 안고 있었을까?

## 1) 그간의 주택정책

### (1) 분양주택 공급 중심: 저소득 무주택자의 소외

1980년과 2010년 사이 서울의 총 주택 수는 243만 2,000호 늘었다. 주택보급률은 동기간 61%에서 97%로 36% 증가했지만 자가 보유율은 37%에서 41.1%로 4.1% 미미하게 늘었다(이용건, 2012). 자가 보유율 증가(4.1%)가 주택보급률 증가(36%)의 11% 수준에 불과하다는 것은 주택이 엄청나게 공급되었지만 무주택자들이 주택을 구입해 소유하는 비율이 극도로 낮았음을 의미한다. 이는 바꾸어 말하면 신규 공급분의 대부분을 유주택자들이 매입 소유했다는 뜻이다. 그간 우리의 주택정책은 분양주택의 공급확대에 모든 걸 올인(all-in)하다시피 했다. 그러나 분양 중심의 공급시장에서 그 (공급정책의) 혜택은 주로 유주택자들에게 돌아갔고 저소득 무주택자들은 상대적으로 배제되거나 소외되었다. 부담할 수 없을 정도로 주택가격이 고가여서 저소득층이 분양시장에 참여하기가 그만큼 쉽지 않기 때문이다.

2010년의 서울시 연소득(중위소득) 대비 주택가격(중간값) 지수(Price to Income Ratio=PIR)는 13.6(약 14년의 소득을 모두 모아야 평균가격의 집을 구입할 수 있음을 의미)으로 대단히 높다(이용건, 2012). 이는 세계적인 대도시 뉴욕(6.49)의 두 배가 넘는 수준이다. 주택이 이렇게 고가이다 보니 생애의 기간 동안 서울 거주 저소득층들이 주택을 구입할 수 있는 가능성이 대단히 낮다. 주택구매력지수<sup>2)</sup>를 보면, 2012년 3월 현재 서울은 77(수도권은 104.7)로 전국(143.8)의 절반 수준이다(장영희, 2012). 시장에서 주택을

---

2) 주택구매력지수는 (중위가구소득÷대출상환가능소득)×100로 산출된다. 지수가 100 이상이면 중간소득의 가구가 중간가격의 주택을 무리 없이 구입할 수 있음을 의미한다.

구입하지 못하는 저소득층은 결국 무주택 세입자로 살 수밖에 없다. 서울의 무주택가구가 전체 가구의 절반으로, 전국 평균(40%)을 10% 웃돌 정도로, 상대적으로 많다. 주택공급을 늘려도 ‘그림의 떡’일 뿐, 이들은 주택시장에서 구조적으로 배제된 일종의 침전계층으로 남아 있다. 따라서 주택보급률이 100%에 육박한 서울에선 주택을 무조건 공급하는 게 능사가 아니다. 자가 공급 중심의 주택정책으로는 전체 가구의 절반 이상<sup>3)</sup>을 차지하는 무주택자의 주거문제를 결코 해결하지 못한다는 뜻이다.

## (2) 사업성 우선 철거식 정비: 개발을 위한 개발

주택을 집합적으로 정비하는 방식으로는 「도시및주거환경정비법」 혹은 「도시재정비촉진을 위한 특별법」상의 재건축, 재개발, 뉴타운 등이 있다. 개별 주택이 아니라 일단의 거주지를 대상으로 하여 전체 주택을 정비하는 이러한 방식은 주택 정비라기보다 주거지 정비라 할 수 있다. 주거지단위로 주택을 정비하는 것은 도시가 그동안 급조된 결과, 공공인프라가 부족하고 주거환경 전반이 열악하며 주택시설도 일시에 한꺼번에 노후화되고 있기 때문이다. 서울시 전역에 지정되어 있는 정비구역은 총 1,300여 곳<sup>4)</sup>, 61.6km<sup>2</sup>로 서울시 주거지역(309.35km<sup>2</sup>)의 20%를 차지하고 있다. 정비(예정)구역의 50%는 단독주택지구다(정남중·이성창, 2012).

뉴타운·재개발은 공익적 도시계획사업이지만 민간에게 위임되어 있다. 자기 자산을 처분해 여기서 발생하는 개발이익으로 정비사업이 이루어지다 보니 ‘사업성’이 모든 것을 좌우한다. 소유자 중심으로, 싸늘이 철거 후, 증가된 용적률을 이용해, 중대형 중심의 아파트를 고밀도로 건

3) 유주택자가 세입자로 사는 부분까지 포함한다면 서울시의 전체 가구 중 55~60%가 자가에 살고 있는 것으로 추정된다.

4) 2012년 7월 기준으로, 뉴타운 305개 구역(존치정비구역 57개, 촉진구역 226개, 준공구역 22개), 재개발 529개 구역(정비예정구역 60개, 정비구역 127개, 준공구역 342개), 단독주택건축 276개 구역(정비예정구역 186개, 정비구역 88개, 준공구역 2개), 공동재건축 190개 구역(정비예정구역 71개, 정비구역 51개, 준공구역 68개)이 있다.

설하여, 고가로 분양하는 등의 사업방식이나 내용은 모두 개발이익의 극대화한 사업성을 철저하게 반영하는 것이다(조명래, 2010). 사업성이란 조건 하나에 모든 걸 맞추다 보니 주거지 정비는 수많은 문제점을 가지고 있다. 우선 재산권자인 소유자 위주로 사업을 하다 보니, 세입자나 주거권 관련 부분은 철저하게 외면되거나 무시되고 있다. 또한 일정률 이상의 동의를 가지고 획일적으로 추진하다 보니 적지 않는 부동산자들의 권리침해가 심각하게 이루어지고 있다(조명래, 2010).

양적 위주의 주택공급을 늘린다는 명분으로, 사업성 위주로 주거지를 정비한다는 이유로 정비사업은 대개 저층 저밀도 지역을 철거해 고층 고밀도 지역으로 개발하는 방식으로 이루어진다. 재정비촉진지구의 경우, 평균 용적률은 233%, 최고층수 평균은 24.8층이다. 이렇게 해도 주택공급 효과는 그렇게 크지 않다. 기성 시가지에서 주택을 공급할 수 있는 유일한 방법이지만, 정비사업에 의한 주택공급의 순 증가는 미미하다는 뜻이다. 가령, 지난 3여 년간 서울시 실적을 보면, 멸실주택이 연간 4만 호였고 공급된 주택 수도 대충 약 4만 호 정도였다. 전체 공급주택 수 대비 멸실주택 수의 비율이 104%에 불과하다. 철거위주로 정비되면서 멸실주택의 93.6%는 단독·다가구·다세대 유형인 반면, 공급되는 주택은 대부분 아파트 유형이다(정남중·이성창, 2012).

돈이 된다는 이유 하나만으로 멀쩡한 집을 사업대상에 포함시키고, 또한 지구지정이 남발되어왔던 것이다. 지구지정 시) ‘노후주택 60% 이상’이란 기준은 ‘양호한 주택 40% 이하’가 무조건 철거되어야 함을 뜻한다. 정비사업의 대상이 되는 주택의 건축수명을 보면 평균 20년에 불과할 정도다. 노후도 측정을 보수적으로 한다면, 많은 지구가 지정될 수 없었겠지만, 지금까지의 현실은 결코 그렇지 못했다. 가령, 2005년 이후 7년간 지정된 뉴타운 지정구역의 수는 401개 구역으로서 그 이전 7년 동안 지

5) 2009년 7월 30일 현재, 정비구역 지정기준으로는 ‘노후도 60% 이상’, ‘구역면적 1만㎡ 이상’, ‘과소필지비율 50% 이상’, ‘접도율 40%(50%) 이하’, ‘호수밀도 60호/ha 이상’ 등이 포함된다.

정된 물량의 5.7배에 달했다(이용건, 2012). 지난 40년간 지정된 정비구역의 1/3 정도가 그 기간 동안 지정되었다. 뉴타운 열풍이 일면서 지정요건을 지속적으로 완화해 지구지정을 남발한 결과다.

이렇게 정비가 되어도, 원거주민(소유주, 세입자 모두)이 재정착하는 비율은 10%에 남짓하다. 높은 분담금이나 중대형주택의 주거비 부담 등으로 소유주조차 들어와 살지 못하는 것이다. 분양(중대형) 위주로 공급하다 보니 세입자용 임대주택이 극히 제한적으로 공급된다. 정비사업구역 내 기존 주택 중 세입자가 통상 60~70%를 차지하지만, 정비사업을 통해 공급되는 임대아파트는 전체 공급분(분양+임대) 중 통상 17% 정도다. 이렇다 보니, 세입자의 재정착은 더욱 저조하다(이용건, 2012).

수많은 문제점을 안고 있지만, 뉴타운·재개발이 광범위하게 추진되어 온 것은 한마디로 철거식 재개발이 돈이 되기 때문이다. ‘개발을 위한 개발사업’으로 전략한 채, 제도가 있기에 거기에 맞춰 지구가 지정되고 절차에 따라 재산권자 중심으로 사업이 관성적으로 진행되어왔던 것이다.

### (3) 도시공간의 왜곡과 역사성·지속 가능성의 단절

주택은 도시공간의 세포다. 주택정책 여하에 따라 도시의 인구구조(특히 계층구조), 나아가 도시의 공간구조가 달라진다. 서울의 경우, 전체 가구의 50% 이상이 무주택 세입자로 배제된 주거적 삶을 살고 있는 것은 그간의 주택(공급)정책이 시장에서 집을 살 수 있는 계층을 주 대상으로 삼았던 것과 무관치 않다. 주택이 고가의 상품이 되면서, 서울에선 주택을 보유하는 것만으로 ‘소유자의 특권’이 담보된다. 가령, 지방주택가격의 2~3배는 주택부(住宅富)의 축적을 가능케 해주고, 고가주택의 거주는 고가의 공공서비스와 문화에 쉽게 접근할 수 있는 특권적 기회를 담보해준다. 이러한 주거조건은 역으로 무주택 세입자가 주택부를 축적하거나 고가의 공공서비스나 문화를 향유할 수 있는 기회를 상대적으로 박탈당하는 것으로 작용한다. 주택을 돈이 되는 것으로 떠받치는 주택정책으로 인해, 서울은 소유권자나 자산가(property owners)들만이 특권적으로 사는

것을 허용하는 사회구조나 공간구조로 구축되어 있다.

자산 가치에 우선하다 보니, 뉴타운·재개발도 사업성 하나에 맞춰 무분별하게 추진되었다. 지구지정이 동시다발적으로 이루어지고 싹쓸이 철거에 의한 정비가 광범위하게 이루어지면서, 오랜 시간 더불어 살아온 삶의 쉼을 저장하고 있는 도시의 공간조직이 지속적으로 파괴되고 단절되고 있다. 사업성에 맞춰진 고층 고밀화가 대부분의 정비구역에서 섬처럼 이루어지다 보니 도시공간이 무질서화되는 문제점도 나타나고 있다. ‘개발을 위한 개발’이 남발되면서 멸절된 주택과 주거지를 허물고 새롭게 건설하게 되면서 자원낭비도 엄청나다. 이는 한국만이 갖는 독특한 개발문화로서, 지속 가능한 발전을 존중하는 나라에선 있을 수 없는 일이다. 뉴타운·재개발 관련된 자원낭비의 문제점은 그간 한 번도 제대로 공론화된 적이 없었다.

## 2) 기존 주택정책의 문제점과 한계

지금까지 살펴보았듯이, 기존 주택정책은 적잖은 문제점을 가지고 있고, 그로 인해 한계가 뚜렷하게 나타나고 있다. 이는 주택정책의 패러다임 전환이 불가피함을 암시하고 있다. 서울시가 1·30대책을 통해 ‘사람 중심 주거재생’으로 전환을 시도하는 것은 바로 이러한 배경을 뒤에 두고 있다. 새로운 패러다임으로 전환을 논의하기 전, 기존 주택정책은 어떠한 문제점과 한계를 가지고 있는지를 보다 명료히 정리할 필요가 있다.

### (1) 문제점

#### ① 주택정책은 사실상 ‘부동산개발정책’으로 기능

주택은 주거 혹은 거처로서 기능과 부동산과 같은 재산으로서 기능을 함께 가지고 있지만, 우리의 주택정책은 그동안 전자보다 후자의 측면에

더 치우쳐 있었다. 주택이 부족했던 만큼, 주택공급의 극대화, 이를 위한 주거지를 대규모로 개발하거나 정비하는 등에 초점을 맞추어왔지만, 정책으로서 운영은 공급자의 투기적 개발이익과 소비자의 투기적 자산증식 실현을 돕고 보장하는 식으로 이루어졌다. 사실상 부동산개발정책으로 전략한 결과, 그간의 주택정책은 국민의 주거복지를 위한 사회정책적 기능을 제대로 수행하지 못했다.

② ‘사람’과 ‘주거’에 대한 배려 부족

주택을 돈이 되는 상품으로만 강조하고, 이 특성을 이용해 주택개발을 추진해오다 보니, 주택정책은 주택에 거주하는 ‘사람의 문제’, 그리고 주택문제를 넘어서는 삶의 문제로서 ‘주거의 문제’를 제대로 다루지 못했다. 원거주자조차 돌아와 살지 못하는 주택 재개발은 도대체 누구와 무엇을 위해 하느냐란 근본 물음이 줄곧 제기되어왔던 것은 바로 이의 결과인 셈이다.

③ ‘주택(계획)’이 ‘도시(계획)’를 압도

주택의 가격이 오르고, 주택 거래와 처분을 통해 막대한 시세차익을 챙길 수 있으며, 재개발로 개발이익을 획득할 수 있기 때문에, 도시공간의 세포인 ‘주택’ 문제는 늘 도시정책의 최대 관심사다. 문제는 그에 따른 후유증이다. 주택의 부동산적 가치를 높이는 데 우선하다 보니, 철거식 개발, 용적률 증가에 따른 고층 고밀화, 중대형 주택 우선의 공급 등으로 인해 도시의 공간 조직이 심대하게 파괴되거나 토지이용이 왜곡되고 있다. 부동산의 투기적 개발에 맞춘 주택정책이 도시계획의 올바른 작동을 어렵게 한다는 뜻이다. 부문계획으로서 주택계획이 상위 종합계획인 도시계획을 우선하거나 대체하는, 이러한 현상은 한국 도시정책의 고질적인 문제로 남아 있다.

## (2) 한계

이러한 문제점으로 인해 기존 주택정책은 그 한계가 갈수록 뚜렷해지고 있는데, 핵심 몇 가지만 지적하면 다음과 같다.

### ① 공급을 위한 공급 논리

그간의 주택정책은 주택을 최대한 많이 공급하는 데 역점을 두어왔다. 신규 주택을 개발할 때는 물론이고, 기성 주거지를 재개발할 때도 주택 공급의 극대화는 주택정책의 최대 명분이었다. 공급자(건설업자 등) 논리가 지배했던 만큼, 수요자의 권리나 관점은 철저히 배제되어왔다. 어떠한 수요층을 대상으로, 어떠한 수요자 맞춤형 방식으로 공급해야 하는지에 대한 고민은 주택의 재개발 과정에서 늘 생략되었다. 시장 침체나 수요 위축에도 불구하고 ‘거래활성화와 공급확대’에 맞춘 주택정책이 유지되고 있는 것은 공급만능주의의 포로가 된 주택정책의 한계를 보여주는 대목이 된다.

### ② 전면 철거 등으로 사회적 비용의 증대

사업성을 최우선으로 하다 보니, 기존 주택을 모두 철거하고 공급하는 방식이 일반화되어 있다. 전면 철거는 긴 시간 동안 축적되고 저장되어 온 삶의 켜나 관계를 담고 있는 역사적인 도시공간이 일시에 파괴되고 단절되는 문제를 낳는다. 이는 보이는 것만 아니라 보이지 않는 직간접적인 다양한 사회적 비용을 유발한다. 전면철거 방식은 이렇듯 사업자에게 개발이익의 내부화를 담보해줄지 모르지만, 그로 인해 발생하는 장기적 사회적 비용을 철저히 외부화시키는, 즉 도시 전체가 부담하는 한계를 가지고 있다.

### ③ 주택자원의 낭비

철거식 주택재개발로 인해 발생하는 비용 중 하나가 주택자원의 낭비다. ‘묻지 마 주거정비’가 광범위하게 확산되면서 멀쩡한 집도 허물고 새

로 짓는 것이 너무나 비일비재하다. 개발을 위한 개발이 남발되면서 주택자원의 낭비가 심각하다. 양호한 주택을 허물고, 막대한 양의 새로운 원자재를 투입해 건물과 주거지를 새로 조성하는 것은 그 자체로서 엄청난 자원 낭비가 된다. 이는 이른바 저탄소 녹색성장의 원칙과도 맞지 않는다. ‘주택자원의 낭비’는 사업성 하나에만 맞춘 주택재개발정책의 근본적인 한계로 주목되고 있다.

#### ④ 사업추진의 부진

공급논리에 맞춰 정당화해왔던 재개발의 방식은 부동산 시장이 장기 간 침체하면서 결국 사업추진의 부진으로 그 한계를 드러내고 있다. 뉴타운 사업의 경우, 도입된 지 10여 년이 되어오지만, 시범사업인 은평뉴타운, 길음·미아뉴타운을 제외하곤 완공된 곳이 하나도 없다. 은평뉴타운은 그린벨트 내 땅이고 국공유지가 많아 전면 매수에 의한 개발이 비교적 용이하게 이뤄졌고, 그 결과 이른 완공이 가능했다. 길음·미아뉴타운은 재개발 사업이 이미 추진되어왔던 지역으로 시범사업으로 선정해 정책적 지원이 집중적으로 빠른 완공을 가능하게 했다. 이를 제외하면, 뉴타운 사업지는 대부분 사업성이 없고 그 추진의 전망도 전반적으로 불투명하다(조명래, 2010).

### 3) 주택정책 변화의 시도

기존 주택정책의 한계는 대안주택정책의 모색을 불가피하게 한다. 뉴타운-재개발 사업 대부분이 표류하면서 지구지정 철회나 사업 중단에 대한 주민들의 요구가 비등했고, 정치권과 정부는 그에 대한 답을 찾는 가운데, 주택정책의 변화 시도가 이곳저곳에서 나타났다. 여러 가지 중에서도 2011년 보궐선거로 당선된 박원순 시장의 새로운 주택정책과 2012년 총선에서 제시된 주요 정당들의 주택관련 정책프로그램들이다.

### (1) 박원순 시장의 주택정책(공약)

우선 박원순 시장의 주택정책은 ‘토건에서 복지, 사람 중심 도시’란 그의 시정철학을 반영한다. 이는 전임시장의 ‘반시민적 토건중심 시장’에 대한 반성적 극복을 전제하는 정치적·가치적 지향성이면서, 현 단계 서울에서 필요로 하는 실제적 정책의 지향성이기도 하다. 시정철학이 집약적으로 드러나는 정책과제 중 하나가 곧 주택정책이다. 박원순 시장의 주택정책은 크게 세 가지 측면에서 종전의 것과 구분된다.

#### ① 주택의 공공성 강화

정책의 모든 것을 주택의 공공성 강화에 초점을 맞추고 있다. ‘주택의 공공성 강화’란 주택이 가지고 있는 성질 중, 투기대상으로 여기는 부동산으로서 특성이나 요소를 줄이는 대신, 공동체 속에서 더불어 살아가는 안정된 거주공간으로서 특성이나 요소를 부각시키고 강화시키는 것을 뜻한다. 주택의 공공성은 주택이 비록 사적 소유재라도 그 가치·권리·용도가 공동체 공간 속에서 규정되고 행사되며 특정되는 것을 기본으로 하며, 나아가 더욱 적극적으로는 헌법상에 보장된 주거의 권리가 보편적으로 실현되는 수단으로서 공적 성질을 적극 실현하는 부분까지 포괄한다. 주택정책에서 주택의 공공성은 늘 강조되고 존중되어왔지만, 현실은 사적 성질(부동산적 성질)이 늘 압도했고, 주택정책에서 파생된 각종 도시주택문제는 그 결과다. 따라서 주택의 공공성 강화를 주택정책의 근간으로 하겠다는 것은 주택정책을 ‘주택부동산’ 중심에서 ‘주거복지’ 우선으로 바꾸겠다는 정책의지의 적극적 표현이다.

#### ② ‘임대주택’ 공급 우선

이는 주택의 공공성 강화가 가시적으로 드러나는 정책영역이다. 그간의 주택정책은, 자가공급에 초점을 맞추어왔지만, 전체 가구 중 반 이상이 무주택세입자로 사는 ‘구조적 주거문제’를 해결할 수 없다. 자가 공급에서 임대주택의 공급과 관리로 주택정책의 중심을 바꾸는 것은 시대적

요구이면서 주택의 공공성을 실제 구현하는 것이기도 하다. 임기 동안 ‘8만 호의 임대주택 공급’은 박원순 시장의 대표공약이다. 이에 따라 서울시는 주택재고에서 임대주택의 비중을 OECD 평균인 12%로 올리는 것(총 재고량 24만 호)을 목표로 다양한 유형의 임대주택(장기전세, 공공임대, 매입임대, 원룸텔, 희망하우징, 공공지원형 민간장기임대 등) 공급에 총력을 기울이고 있다. 분양주택보다 임대주택 공급에 주력하겠다는 것은 주택을 거주자, 특히 주거약자인 세입자를 우선 배려하는 주택공급을 공공주도로 확대하겠다는 것을 의미한다. 임대주택의 양적 공급 확대와 함께, 서울시는 임대차 관계의 안정화를 위한 다양한 방안의 제도화, 즉 공정임대료, 적정주거기준, 전월세 상한제, 계약갱신청구권제, 임대차분쟁 조정 등의 제도화도 추진하고 있다(조명래, 2012b).

### ③ 복지형 도시정비(재개발·뉴타운)

분양형 주택(상품)에서 임대형 주택(복지제)으로 주택정책의 기조가 바뀌듯이, 주택을 집단적으로 정비하는 방식도 개발이익의 극대화를 추구하던 것에서 주거공동체를 온전히 지키는 것으로 전환되고 있다. 즉, ‘주택 중심’에서 ‘주거공동체 중심’으로, 그리고 ‘대규모 철거’에서 ‘소단위 보존과 재생’으로 도시정비방식의 전환은 박원순표 주택정책의 또 다른 특징이 되고 있다(조명래, 2012b). 서울시의 주택정책에서 ‘주거재생’이 ‘재개발’ 혹은 ‘재건축’이란 말보다 더 비중 있게 사용되고 있는 것은 이러한 변화를 반영하고 있다.

박원순 시장의 주택정책은 이렇듯 주거복지를 중심으로 하고 있으며, 이는 ‘토건에서 복지로, 사람 중심 도시’에 관한 박원순 시장의 시정철학을 반영하고 있다. ‘분양형 주택공급 확대와 대규모 철거식 재개발·재건축’을 두 축으로 하던 기존 주택정책과 근본적으로 다르다는 점에서 박원순표 주택정책의 등장은 주택정책의 패러다임 전환을 예고하기에 충분하다(조명래, 2012b).

## (2) 4·11 총선에서 주택공약

흥미로운 것은, 2012년 4·11 총선에서 제시된 주요 정당들의 주택관련 공약도 박원순 시장의 것과 크게 다르지 않다는 사실이다. 정당의 정치 이념적 성향에 따라 공약의 구체적인 종류나 내용이 다르긴 하지만, 핵심공약들은 놀랍게도 서로 비슷했다. 핵심적이면서 공통적인 공약들을 뽑아보면 크게 세 가지다.

### ① 임대주택 공급 확대

구 한나라당은 2018년까지 120만 호의 임대주택을, 민주당은 2016년까지 60만 호의 임대주택을 공급하겠다는 것을 핵심공약으로 제시했다. 그 밖의 정당들도 마찬가지였다. 이는 놀라운 변화다. 그동안 주택공약들은 대부분 ‘공급확대’를 중심으로 했다. 2008년 총선 때만 하더라도 정당에 관계없이 대부분의 후보자들은 ‘뉴타운 지구지정’, ‘재개발 규제완화’, ‘거래 활성화’ 등의 공약을 경쟁적으로 내걸었다(조명래, 2008). 그러나 지난 4·11 총선 공약에서는, 부동산 시장이 전에 없이 침체되어 있음에도 불구하고, 공급확대, 세제완화, 건설업지원 등과 관련된 공약은 자취를 감추었다. 유주택자보다 세입자의 주거문제, 분양주택의 공급보다 임대주택의 공급문제, 부동산시장 활성화보다 서민 주거안정을 더 중시하는 게 4·11 총선 주택공약의 가장 중요한 특징이었던 셈이다.

### ② 전월세 상한제 도입

정부가 발표한 2010년 주택보급률은 102%다. 분양주택공급 확대만으로는 40~60%에 달하는 무주택 세입자의 주거문제를 근본적으로 해결할 수 없다. 특히 세입자의 절반 이상이 한국 특유의 ‘전세’로 살고 있지만 ‘전세용 임대주택’이란 걸 별도로 공급하지 않는 현실에서 ‘무조건식 공급확대’, 특히 매매용 주택(자가)의 공급확대는 전세임대 문제해결에 도움이 안 된다. 헌법과 민법에서 보장하고 있는 임대인과 임차인 간의 대등한 권리관계를 안정적이고 예측 가능한 것으로 규칙화(제도화)하지

않으면 안 된다. 전월세 상한제는 임대인이 재산권자로서 지위를 이용해 임대료를 일방적으로 정함으로써 주거안정을 심대하게 침해받는 임차인이 이에 대항하여 협상할 수 있는 권리를 보장하는 장치로서 서구 선진국에서 이미 오래전부터 제도화해온 것이다. 그동안 반대를 해왔던 구한나라당까지 가세함으로써, 모든 정당들이 전월세난 해결의 한 방법으로 줄곧 제시되어왔던 전월세 상한제를 적극 도입하기로 했다.

### ③ 임대료 보조

이 또한 주요 정당들이 공히 제시했던 공약이다. 무주택 세입자를 위한 정책은 크게 임대주택의 공급, 임대차 관계의 안정화, 주거비(임대료) 지원 등 세 가지로 나누어볼 수 있다. 일정 수준 이하의 무주택 서민 혹은 저소득 세입자에게 정부가 무상으로 임대료의 일부를 보조하거나 일정한 한도 내에서 과세소득을 공제해주는 것을 임대료 보조라 한다. 무주택 세입자 대책 중에서 임대료 보조는 특히 저소득으로 주거불안정의 정도가 현저한 주거취약계층에 대해 제공되는 직접적인 주거급여에 해당한다.

4·11 총선의 주택공약이 자가 공급 확대나 시장 활성화보다 무주택 서민주거의 안정을 위한 것을 핵심으로 했다는 것은, 비록 공약이긴 하지만, 놀라운 변화다. 2012년 12월 대선에서 제시되는 주요 후보자들의 주택공약도 4·11 총선 공약과 크게 다르지 않다는 사실은 이러한 변화가 일시적인 것만 아님을 말해준다. 전반적으로 본다면, 근자에 목격되는 주택정책의 변화는 ‘무주택자 우선, 주거복지 중심, 주택정책의 공공성 강화’ 등에 초점을 맞추고 있는 것이 공통의 특징이다. 보수언론이나 시장주의 부동산 전문가들은 이를 ‘일시적 인기영합주의’라 혹평하고 있지만, 전에 없는 부동산 시장상황을 감안한다면, 이러한 변화가 주택정책의 패러다임 전환을 예고하기에 충분하다 할 수 있다. 주택정책의 선진화란 측면에서 볼 때, 이러한 변화를 기득권을 지키기 위해 방어적으로 해석하고 회피하기보다 긍정적으로 읽으면서 정책 파라미터(parameter)를

미래지향적인 것으로 바꾸어가는 계기로 삼는 게 더 현명하다.

### 3. ‘주택개발’에서 ‘주거재생’으로

주택정책 패러다임 전환은 그것이 자연적으로 이루어지든, 인위적인 개입에 의해 이루어지든, 회피할 수 없는 시대적 요구가 되고 있는 것 같다. 앞 절에선 주택정책 내부의 조건 변화를 살펴봤지만, 외부의 주택 상황을 규정하는 조건들도 근자에 들어 심대하게 변하고 있다. 이의 반영으로 주택정책의 코드(혹은 DNA)도 변하고 있다. 박원순 시장 취임 후 나타나는 서울시의 주택정책 변화는 패러다임적 전환을 의미하기에 충분하다. 하지만 단기적으로는 현행 뉴타운·재개발의 문제를 해결하는 데 우선하는 반면, 그 이후의 대안은 아직까지 베일에 싸여 있다. 이를 나누어 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 주택 상황의 변화

주택정책을 둘러싼 외적 상황은 근자에 들어 의미 있는 여러 변화를 직면하고 있다. 그 변화는 과히 극적이라 할 정도로 전에 없다. 부동산 시장의 붐, 끊임없는 가격상승, 공급만능주의 등 지난 수십 년간 ‘개발주의 주택시장’ 상황을 규정했던 특징들이 최근 들어 놀랍게도 빠르게 약화되거나 다른 것으로 대체되고 있다. 주택상황 변화의 증후군은 다음과 같다.

##### (1) 저성장의 고착

지금까지 주택정책은 고도 성장기에서 요구되던 주택의 대량공급 등과 같은 요구조건에 부응하는 방식이다. 고도성장은 새로운 경제활동이 지속적으로 생성되고 파생되기 때문에 이는 자연히 토지주택의 개발수

요를 동반했다. 그러나 1998년 IMF 위기를 거치면서 경제성장률은 2010년에 이르면 거의 3분의 1로 축소되면서 저성장의 대세를 이루고 있다. 성장의 둔화 내지 저하는 자연히 주택토지에 대한 수요를 감소시키고, 나아가 주택공급, 시장거래, 가격의 위축을 초래하고 있는 것이다(조명래 외, 2011).

### (2) 주택 절대부족의 탈피

2010년 인구주택총조사에 의하면 주택보급률은 102.0%다. 주택보급률은 ‘주택 수(다가구 구분 거처 수 포함) ÷ 일반가구 수’로 산정된다. 따라서 주택보급률 100%는 이론상 가구 수만큼 주택이 보급되어 부족함이 없음을 의미한다. 그러나 선진국의 주택 보급률이 100%를 훨씬 웃돌고 있어 100% 보급률이 주택이 부족하지 않다는 것을 자동적으로 가리키지 않는다. 1,000인당 주택 수를 가지고 보면 우리나라는 363.8(2010년)로, 미국 409.8(2010년), 영국 438.7(2009년), 일본 450.7(2005년)에 견주어 부족하다. 그러나 일본의 경우, 빈집이 전국적으로 800채(동경에만 75만 호)인 점을 감안하면, 현 스톡(stock)의 주택이 적절하게 활용되고 있지 못하고 있는 형편이다. 따라서 1,000인당 주택 수도 주택의 적정 수를 말해주지 않는다. 어쨌든 여러 논란이 있지만 주택보급률 100% 달성으로 주택의 절대부족을 벗어난 만큼 과거와 같은 양적 공급 확장만이 능사가 아님이 분명하고, 이는 곧 기존 정책 파라미터 변화의 조건이 되기에 충분하다.

### (3) 보편복지, 주거복지

2010년 무상급식 논쟁을 거치면서, 보편복지 대 선별복지에 관한 논쟁이 정치권을 중심으로 전면화되었다. 2011년 총선에서 무상급식 공약을 내건 후보자들이 대거 선출되면서 보편복지론이 힘을 얻었다. 보편복지는 소득 등 개인의 차이에 관계없이 구성원 모두가 혜택을 받는 복지다. 또한 대상에 대한 보편성만 아니라 복지 프로그램의 보편성까지 망라하는 개념이다. 국민소득이 2만 달러를 넘어서면서 국민 모두 사람다

운 삶을 보장해주는 보편복지에 대한 요구가 자연스럽게 대두하면서 정 치권이 이를 대표 공약으로 제시했던 것이다. 보편복지 중 비용투입이 가장 큰 부분이 바로 주거복지다. 소득향상에 따라 주거복지는 보편복지 의 핵심으로 떠오른다. 주택정책도 이러한 보편복지의 요구와 맞물려 주 거복지로 방향을 틀지 않을 수 없다.

#### (4) 노령화와 가구의 소형화

노령화와 가구의 소형화는 주택 수요 인구의 특성변화에서 핵심이라 할 수 있다. 77.7%. 2012년 기준 한국의 노령화 지수(Ageing Index)다. 통 계청은 ‘14세 이하 인구 대비 65세 이상 노령인구의 백분율’인 노령화 지수를 매년 발표하고 있다. 한국은 1995년 가을 24.46%로 세계 평균치 인 19.1%를 웃돌면서 노령화 사회로 접어들었다. 그리고 2006년에 접어 들면서 노령화 지수가 50%를 넘어섰고, 2012년엔 77.7%에 이르러 있다. 현재 한국의 노령인구 증가세는 경제협력개발기구(OECD) 국가 중에서도 가장 빠른 추세다. 인구의 노령화는 주택의 크기와 시설, 주택의 관리, 주거서비스 질, 주택금융 등과 관련된 정책 전반의 손질 내지 보완을 필 요로 한다. 한편 노령화에 못지않게 가구구성도 가파르게 변하고 있다. 1972년 「주택건설촉진법」을 제정해 ‘국민주택’ 기준을 도입할 당시, 평 균 가구원 수는 5.37명이었지만 2010년엔 2.69명으로 반으로 줄었다. 가 구의 소형화는 앞으로 더욱 두드러질 전망이다. 서울시의 경우, 1~3인 가구 수가 2000년 55%에서 2010년 69.2%로 늘었고, 2020년에 77.4%까 지 증가할 것으로 예측되고 있다(서울시 내부자료). 가구의 소형화 추세와 중대형 중심의 주택공급 경향의 마찰은 가구형태와 주택형태 간에 부조 화를 낳게 된다. 가령, 서울시의 1~3인 가구는 전체의 69%를 차지하고 있지만 소형가구에 적합한 60m<sup>2</sup> 이하 주택은 전체의 37%에 불과하다.

#### (5) 주택소요(housing needs)의 다양화

지난 30여 년간 주택의 주된 구매자였던 베이비부머(baby boomer) 세대

들이 은퇴와 더불어 주택시장에서 퇴출되면서 주택시장의 수요 내지 수요구조가 급격하게 변하고 있다. 우선 생산가능연령의 인구가 감소하면서 사회 전체의 주택의 구매력이 빠르게 소진되고 있다. 주택이 고가이고 주택보유에 따른 메리트가 약화되면서 과중한 부채를 부담하면서 주택을 구매하려는 잠재적 소비층이 빠르게 알아지고 있다. 저출산의 지속으로 소수자녀가 된 20~30대는 주택을 직접 구매하기보다 부모세대의 주택을 양도받는 데 더 많은 관심을 가지고 있어, 주택매입 의사를 가진 비중이 전체의 20%도 채 안 된다. 여기에 노령화, 만혼, 이혼, 독신, 가구 소형화 등으로 인해 개인주의적 생활양식이 확산되면서 주택소요도 그에 맞게 다양화되고 파편화되고 있다. 과거와 같은 ‘양부모-2자녀로 구성된 4인용 자가’를 중심으로 한 표준적 주택소요 모델은 더 이상 유효할 수 없다는 뜻이다.

#### (6) 주거(인)권 인식 제고

주택을 지금까지는 ‘자산’의 개념으로 바라왔고, 또한 그러한 것으로 각종 정책과 제도적 관계가 구축되어왔다. 자산의 개념으로 본다는 것은 주택을 둘러싼 권리관계도 주로 재산권을 중심으로 했던 반면, 그 밖의 것에 대해선 자연히 소홀히 하거나 배제해왔다는 것이다. 그러나 주택의 성질에는 자산과 재산권의 관점으로만 규정할 수 없는 부분이 적지 않다. 특히 주택이란 특정인에 의해 배타적으로 소유되는 재산이기 전에 가구원들이 인간으로서 적절하면서 품위 있는 주거적 삶을 영위하는 공간이다. 말하자면 사람다운 삶을 살 헌법적 권리로서 주거권은 소유권 못지않게 소중하고 존중되어야 한다. 최근에는 주거권을 인권의 하나로 보는 시각마저 등장하고 있다. 유럽 등 선진국이나 ‘세계인권선언’에서 주거권은 인간의 기본권으로 규정하고 국민에게 최소한의 주거를 보장하도록 명시하고 있다. 우리나라에선 그간 재개발 과정에서 인권침해가 비일비재했지만, 이에 대한 문제제기를 운동세력의 일방적 주장으로만 여겼지만, 2009년 용산참사<sup>6)</sup>를 계기로 주거인권 문제를 국가적 차원에

서 본격적으로 고민하기 시작했다.

#### (7) 주택의 투기적 요소 약화

주택시장에서 목도되는 가장 중요한 변화 중 하나는 주택의 거래를 통해 그동안 취해왔던 거래차익이 현저하게 줄었다는 점이다. 집을 가지고 과거와 같이 떼돈을 벌 수 있는 것이 이젠 사실상 불가능해졌다. 주택의 과부족 시대엔 치열한 경쟁을 통해 분양받거나 음성적 거래(딱지거래)를 통해 취득한 주택은 늘 엄청난 프리미엄이 붙었고, 불법 전매 등을 통해 이는 막대한 투기적 이익으로 실현되었다. 그러나 살 만한 사람은 주택을 대부분 산 지금, 주택을 가지고 더 이상 과거처럼 떼돈을 벌 수 없다. 각종 규제로 집값에 대한 직간접의 제제가 가해지고(예: 분양가 상한제), 매각이나 양도를 통해 발생하는 차익에 대해서도 각종 부동산 세제(예: 1가구 다주택 중과, 보유세 등)를 통해 일정률로 환수되고 있다. 따라서 불법과 위법의 위험을 무릅쓰지 않고는 정상적인 소유와 거래를 통해 과거와 같은 투기적 이익의 전유는 사실상 불가능하다. 주택의 투기적 가치에 대한 기대 포기는 주택시장의 붐을 떠받쳤던 큰 축이 무너지는 거나 마찬가지다.

#### (8) 토지 및 주택의 재활용 및 재생 보편화

그동안 돈이 된다는 이유로 밀짚한 집들을 집단적으로 허물고 고밀도 집합주택단지로 조성하면서 토지 및 주택자원이 과도하게 낭비되었다. 실제 폐기물 발생량 중 건축물 폐자재가 30~40%에 이를 정도다. 그러나 놀랍게도 그에 대한 문제제기는 사회적으로 전혀 없었다. 이 모두가 건설업 혹은 부동산 개발이란 ‘제도 경제’에 의해 정당화되고 있다. 지속 가능한 발전을 최우선 국가정책으로 추진하고 있는 선진국에서는 이러한 자원 낭비형(그러면서 역사파괴적인) 주택개발은 있을 수 없다. 다행스

6) 2009년 1월 19일 서울시 용산 재개발 보상대책에 반발하던 철거민과 경찰이 대치하던 중 화재로 사상자가 발생한 사건.

럽게도 근자에 들어, 우리나라에서도 무조건 철거식 개발만 능사가 아니라 기존 주택 혹은 주거지를 보존과 개량을 통해 재생시키는 데 대한 관심이 크게 일고 있다. 기성토지의 재활용(land recycling)은 선진국에서는 이미 오래전부터 활용해온 도시주택개발의 중요한 수법이었다. 가령, 지속 가능발전을 최우선 국가정책으로 추구하고 있는 영국에서는 신규주택의 60% 이상을 이른바 ‘갈색토지(brown field)’, 즉 기성토지의 재활용을 통해 공급하도록 하고 있다.

## 2) 주택정책 코드의 변화

주택을 둘러싼 사회상황 변화는 주택정책의 변화를 강제하지 않을 수 없다. 최근 서울시를 중심으로 시도되는 주택정책에서는 몇 가지 측면에서 종전과 다른 정책 콘셉트(concept)와 정책 언어들이 자주 등장한다. 이는 주택정책의 코드(code)가 변하고 있음을 시사한다. 이는 크게 세 가지로 정리해볼 수 있다.



(1) 주택 → 주거

주택정책은 그동안 주택 자체로 다루었다. 그러나 최근엔 주택 자체는 물론, 주택에 거주하는 사람, 나아가 주택이 자리한 지역사회를 포괄하는 것으로 정책의 영역이 확장되는 경향이 나타나고 있다. 주택을 점유하고 이용하며 이를 통해 이루어지는 삶의 과정이나 관계로서 ‘주거(住居)’가 ‘주택’정책의 새로운 코드로 부각되고 있다.

(2) 주택개발 → 주거재생

마찬가지로 주택정책은 그간 ‘주택을 건설하고 공급하는 주택개발’에 맞추어져 있고, 또한 그러한 방식으로 운용되어왔다. 하지만 그동안 공급중심의 주택정책 과정, 즉 건설하고 공급하며 분배하는 과정에서 등한 시되고 배제되었던 주거적 삶의 유지와 복원 자체를 정책 대상으로 여기기 시작했다. 돈 때문에 멸절된 주택을 재개발하고, 세입자란 이유로 샴터에서 쫓겨나며, 로또 당첨 기대로 청약에 가입하고, 소득 절반 이상을 원리금으로 할애하면서 집을 매매하는 등은 주택 그 자체의 상품성을 추종하는 것이지 사람답게 사는 거처로 여기는 것과는 무관한 것이다. 따라서 최근 주택정책의 무게 중심이 주택을 개발하는 것에 역점을 두던 데서 주거적 삶 자체가 온전하게 유지되고 복원되는 데로 옮겨가면서 ‘주거재생’이 주택정책의 코드로 떠오르고 있다.

(3) 주택부동산정책 → 주거복지정책

그간의 주택정책이 주택을 중심으로 했다고 하지만, 주택이 갖는 여러 특성 중 부동산으로서 성격이나 조건에 주로 맞추어져 왔다. 그러다 보니 주택정책이라 하지만 기실 부동산으로 주택을 건설·공급하고 관리하는 데 역점을 두어, 사실상 ‘주택부동산정책’에 더 가까웠다. 그러나 최근 들어 ‘재화(부동산)’에서 ‘(준)복지재’로 주택의 성격과 구성요소가 확장되면서 주택정책 또한 그에 맞게 주거복지를 화두로 삼게 되었다. ‘주거복지’가 주택정책의 코드로 떠오르고 있는 것이다.

### 3) 서울시의 신주거정책: 1·30 뉴타운 대책의 가능성과 한계

2012년 1월 30일 서울시가 발표한 뉴타운 수습대책은 박원순 시장 취임 후 나온 첫 번째 주택정책인 만큼, 주택정책에 대한 새 시장의 철학이 단기대책으로 집약되어 있다. 말하자면, 1·30 대책은 주택정책의 새로운 코드들로 구성된 새 시장의 첫 주택정책이라 할 수 있다. 박원순 서울시장은 1·30 대책의 배경과 내용을 다음과 같이 직접 설명했다.

…… 지난 40년간의 정비사업은 노후불량주택 정비 및 신규 주택을 공급하는 등 긍정적인 측면도 있었으나, 개발과 성장이라는 시대적 이념하에서 필연적 산물이라 하기에는 너무도 가슴 아픈, 사회적 약자, 즉 영세 가옥주와 세입자들의 주거권과 생존권의 희생을 바탕으로 한 소유자와 승자만의 논리가 지배하는 구조였습니다. 정비사업으로 인해 그 지역을 떠나야만 했던 영세가옥주나 세입자들은 다시 그보다도 더 열악한 지역을 찾아 헤매야만 했으며, 그 마을은 형체 없이 사라지고 공동체는 순식간에 해체되었습니다. 일시에 대규모 이주 수요가 발생함으로써 인접 지역의 전세가격을 부추겨 당해 정비사업과 무관한 서민들까지 주거생활을 위협받기 일쑤였습니다. 이 모든 문제의 중심에는 시민의 기대를 빌려 행정과 정치권이 중심을 잡지 못하고 오히려 선심을 쓰듯이 과다하게 지정한 부분이 있고, 최근에는 부동산 경기가 침체되면서 이러한 내재된 구조적 문제점들이 한꺼번에 폭발하고 있는 양상을 보이고 있는 것입니다. 이처럼 난마처럼 얽힌 뉴타운·재개발 관련 문제점과 갈등을 해소하기 위하여 그동안 대책을 마련하였습니다.

그동안 거주자이면서 상대적으로 소외돼왔던 세입자 및 영세 조합원에 대한 주거권 보장을 강화했습니다. 중·장기적으로 ‘주거권’을 ‘인권’ 차원에서 다루도록 사회시스템 구축도 앞장서 추진할 것입니다. 무엇보다 앞으로의 뉴타운·정비사업 정책방향을 소유자 위주에서 거주자 중심으로, 사업성과 전면철거 중심에서 ‘인간답게 살 권리’를 보장하는 공동체, 마을

만들기 중심으로 전환할 것입니다. 이를 위해 서울시에서는 주거권 보장 근거를 자체적으로 마련하는 한편, 정부에 세입자를 사업시행 절차상 참여할 수 있도록 요구하는 등 관련법을 소유자 중심에서 거주자 중심으로 개편해나가도록 정부에 요구할 것입니다……”(1·31대책 발표 시 박원순 시장의 발언 일부, 서울시 홈페이지).

1·30 뉴타운 대책에서 나타난 서울시 주택정책에서 중요한 변화는 ‘뉴타운·정비사업의 정책방향’을 ‘소유주와 사업성 중심’에서 앞으로는 ‘거주자와 주거복지 중심’으로 전환이다. 사업방식에서도 그간의 ‘대규모 뉴타운·재개발 사업구역지정과 전면철거를 통한 주택공급 방식’에서 ‘커뮤니티 중심의 소규모 정비방식과 마을 만들기를 통한 주거재생’으로 전환을 시도하고 있다. 정책방향이든 사업방식이든, 1·30대책은 이렇듯 주택정책의 새로운 코드를 담고 표방하고 있지만, 정책으로선 다분히 실험적이다.

1·30대책은 뉴타운 수습방안 혹은 뉴타운 출구전략으로 불리었다. 그러나 내용적으로 보면 이중적이다. 한편에서는 기존 정비방식(사업성 중심의 대규모 철거식 사업 정비방식)을 해결하면서, 다른 한편에서는 대안정비방식(거주자 중심, 소규모정비방식 등)을 도입하고자 한다. 이 모든 것은 2011년 말에 국회에서 통과되고 2월부터 시행되고 있는 개정 도정법에 근거하고 있다. 말하자면 사람 중심의 시정철학을 내세웠지만 시장으로서 할 수 있는 것은 법 이상도 법 이하도 아닌 것이다. 이는 그 자체로서 가능성과 한계가 된다. ‘사람 내쫓는 뉴타운·재개발은 앞으로 없을 것’이라고 했지만, 앞으로 무엇을 어떻게 한다는 것보다 현재 진행되고 있는 수많은 사업을 어떻게 정리하고 출구를 마련해줄 것인가 더 큰 숙제가 되고 있다. 따라서 실태조사에 기초해 주민들의 의사를 물어 주민들이 원하면 현행 방식대로 가고, 그렇지 않을 경우 지구지정을 해제하거나 (토지 등 소유자의 일정한 이상 동의가 있을 경우) 추진위나 조합설립 취소를 통해 사업을 중단하는 절차를 밟는 데 행정력을 집중시키고 있다. 1·30

대책 속의 ‘실태조사, 지구지정철회, 추진위 혹은 조합설립 취소, 사용비용(일명 매몰비용)의 일부보조 신청’ 등은 모두 개정 도정법에 근거해 실시되고 2년간 한시적으로(2012년 2월~2014년 2월)만 허용되어 있다.

1·30대책에서 대안정비방식은 주민들이 기존 사업을 중단하고 원할 경우에만 적용할 수 있도록 하고 있다. 대안방식으로는 개정 도정법에서 ‘주거환경관리사업’과 ‘가로주택정비사업’ 두 가지가 크게 제시되어 있다. ‘사람을 내쫓는 뉴타운·재개발을 하지 않겠다’는 뜻을 담은 새 시장의 첫 정책이라 하기에, 1·30대책은 현행 정비방식을 다루는 데 급급할 뿐, 사람 중심, 거주자 중심, 커뮤니티 중심, 주거복지 중심, 재생 중심 등을 키워드로 하는 대안방식의 문제는 부차적으로 다루고 있다. 기존 방식의 해결이란 것도 대규모 철거식 정비방식을 손질하는 게 아니라 그 방식으로 사업추진 여부를 결정하는 것이어서 해결이란 의미가 없다. 주거환경관리사업이나 가로주택정비사업이란 대안도 이미 전임시장 시절에 도입된 것으로, 기존 방식을 대신할 정도의 일반성을 가지고 있지 못하다. 지금으로서는 기존 방식을 보완하는 프로그램일 뿐이다. 뉴타운·재개발을 넘어설 진정한 대안으로 표준화하기엔, 주거환경관리사업이나 가로주택정비사업의 방식에 결여한 부분이 적지 않다.

지금으로서는 1·30 출구전략을 성공적으로 마무리하는 게 최대 숙제다. 기존 방식을 일정하게 정리하지 않고는 대안을 이야기할 수 없기 때문이다. 그러나 대안에 대한 그림이 분명치 않고, 또한 주민들이 자발적으로 수용할 정도로 대안의 실행력이 구비되지 않으면, 대안 자체가 의미가 없을 뿐 아니라, 기존 방식을 정리하는 데도 어려움이 있다. 기존 사업을 접으려고 할 때, 주민들은 기존 방식의 문제점과 한계를 우선적으로 고민하겠지만, 해제 이후 대안의 가능성과 효과에 대한 부분도 동시에 고려하면서 전반적으로 판단하고자 할 것이다. 현행 방식대로 사업이 추진되더라도 부수된 문제점이 적지 않아, 최대한 빠른 시일 내에 현행 방식을 크게 정리한 뒤, 대안방식으로의 전환이 최대한 빠른 시일 내에 이루어져야 할 것이다. 이 점에서 분명한 대안의 제시는 풍랑에 휩싸

여 좌초할 배에게 보내는 희망의 등불과 같은 것이라 할 수 있다.

#### 4. 사람 중심 주거재생의 원칙과 방향

##### 1) 사람 중심 주거재생의 의미와 요소

그간의 주택정책은 공급주의를 가장 중요한 특징으로 했다. 공급주의는 주택을 시장재화로 간주하여 그 공급을 극대화하는 데 역점을 두어왔기 때문에 붙여진 것이다. 주택이 부족한 시절, 주택의 최대 공급은 국민의 주거안정을 위한 최대 숙원 과제였다. 그러나 주택은 건설하는 데 막대한 비용이 소요되는 만큼, 이를 지불을 할 수 있는 자만이 구입하고 소유할 수 있는 방식으로 주택이 공급되어왔다. 고가의 상품이 되면서, 주택을 매개로 한 투기적 거래가 주택의 공급과 분배, 소유와 처분 전 과정을 지배하는 역설이 생겨났다. 그 결과, 주택은 특권적으로 갖게 되는 투기적 재화로만 부각될 뿐, 주택을 짓고 이용하는 사람의 문제는 공급주의 주택정책이 판을 치는 동안 제대로 주목을 받지 못했다. 뉴타운과 재개발의 문제점은 공급주의 주택정책이 갖는 근본적인 한계에서 연유한 것이다. 따라서 대안정책은 ‘사람’의 문제를 중심으로 두고 주택이 아니라 주거의 문제로 접근하고, 또한 주택의 개발이 아니라 주거의 재생으로 접근하는 것을 핵심으로 여기게 된 것이다.

사람은 거주자를 말한다. 거주자의 범주는 주택의 소유권자만이 아니라 세입자까지를 함께 포함한다. 거주관계는 소유권자를 중심으로 하는 권리관계만 아니라 세입자를 중심으로 하는 권리관계도 포함되어 있다. 뿐만 아니라 거주자 개념은 거주하는 주택만 아니라 거주하는 터전을 구성하는 주택 이외의 집합시설(예: 커뮤니티 시설, 공공편의시설 등)과 그 이용에 관련된 주체의 의미도 내포한다. 따라서 정책에서는 소유자의 재산권만 아니라, 세입자의 주거권을 모두 포괄하고, 학교, 커뮤니티 시설, 공

공인프라의 설치에 관한 정책에 대해서는 세입자도 소유권자와 동등한 발언권을 갖는 것이 전제되어야 한다.

사람 중심으로 접근해간다면 주택은 그야말로 단순한 물리적 시설일 뿐이다. 시설만으로는 사람다운 주거적 삶이 완결될 수 없다. 주택이 거주로서 올바르게 기능하고 역할하기 위해서는 주택이 자리한 터전이 전체로서 삶의 지속성과 공동체성을 담보해줄 수 있어야 한다. 따라서 정책 대상으로서 주택은 자연히 주거란 개념으로 확대될 수밖에 없다. 사전적 해석으로도 주택은 ‘건물’이란 의미가 강한 데 반해, 주거란 의미는 ‘사람이 생활을 영위하는 장소 및 그 안에서 이루어지는 생활까지 모두 포함한다’. 즉, “주거란 작게는 생활기기, 가구 및 실내 장비, 실내 공간, 주택, 거주지 등까지 확대되는 물리적 주택의 범위와 취침·취미 등의 개인 생활, 식사·휴식·단란 등의 가족 공동생활, 접객·사교 등의 근린 생활과 공동체로서의 지역 생활을 포함한 사회생활이 함께 어우러지는 생활의 장소로 개념 지을 수 있다”(네이버 지식백과사전).

이러한 의미로 주거를 재생한다는 것은 주택을 포함한 터전의 공동체적 삶 전체를 되살리는 것을 겨냥해야 한다. 그간의 공급주의 주택정책 하에서는 주택을 일단의 지역에서 건설한다 해도 주택의 집합지로서만 조성되었다. 가령 우리나라는 많은 신도시를 건설했지만, 「택지개발촉진법」에 의한 대단위 주거단지를 조성하는 방식으로 되었기 때문에 공동체적인 삶터로서 도시란 기능을 제대로 갖추지 못해왔다. 따라서 주택공급은 글자 그대로 주택건설에 불과했다. 이에 견주어, 주택의 재개발 혹은 뉴타운 사업은 일단의 지역에 있는 주택을 철거하거나 해체한 후 완전히 새로운 조건의 주택을 건설하는 방식으로 이루어진다. 본래부터 살았던 사람들의 주거관계는 철거식 정비방식에서는 철저히 파괴되고 단절된다. 오로지 ‘주택’ 하나에만 집중해 허물고 돈이 되는 것으로 바꾸었을 뿐, 주택을 이용하는 사람의 거주관계에 관해서는 전혀 신경 쓰지 않는다. 주택은 있되 사람은 없고, 주택은 개선되지만 거주하는 사람들의 주거 질은 상대적으로 악화되었던 게 그간의 정비방식이 안고 있는

근본적인 문제점이다. 이에 건주어 대안정책으로서 사람 중심 주거재생은, 노후한 주택은 개선하되 철거방식만 고수하는 게 아니라, 기존 주택을 개량하고 보존하며, 최소한의 규모로 집단 정비하는 등 다양한 방식에 의거해야 한다. 이렇게 해서, 주거재생은 사람을 내쫓고 거주관계를 단절시키는 게 아니라 해당 터전에 살고 있는 거주자들이 계속 거주하면서 주거의 질을 높여 보다 사람다운 삶을 살 수 있도록 하는 데 궁극 목적을 두어야 한다. ‘철거나 해체(단절)가 아니라 사람 중심의 삶을 담아내도록 기존 주거지의 기능과 구조를 되살려야 하는 것(지속)’이 곧 주거재생의 본뜻이다.

- 사람: 사람 존중 → 공동체적(community) 관계의 회복
- 주택: 적정 주거 → 부담 가능한(affordable) 주거시설로의 정비
- 장소: 정주 생활 → 지속 가능한(sustainable) 도시로의 재구축

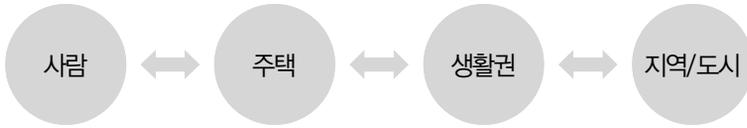
자료: 저자 작성.

따라서 ‘주거+재생’은 크게 보면 ‘사람’, ‘주택’, ‘장소’란 세 요소를 포함한다. 주거재생에서 가치적 중심은 사람이다. 사람존중을 우선으로 하는 주거재생이 이루어져야 한다. 주거현실에서 보면, 이는 삶터에 이미 구축되어 있는 더불어 살아가는 관계, 즉 공동체(community)의 관계를 회복하는 방식으로 주거재생이 이루어져야 함을 의미한다. 공동체성이 약하면 이를 강화하는 조건이나 계기로 삼는 게 곧 주거재생의 의도다. 더불어 살아가는 관계가 있다는 것은 ‘내’가 있음(실존)을 확인해주는 것이면서 동시에 사람으로서 대접받는 삶이 있음을 말해준다. 주거재생에서도 주택은 여전히 정책의 핵심 대상이다. 관건은, 주택을 다루더라도, 지금과 같이 사업성 하나에 의해 좌우되는 성질의 주택이 되지 않도록 하는 것이다. 사업성에 맞춰 ‘고가 중대형 분양주택’만 공급되면, 부담능력이 충분치 않은 저소득 원주민들은 최소(이주) 보상비만 받고 스스로 퇴출하거나 땅지를 팔고 정든 터전을 자발적으로 떠날 수밖에 없다. 현

행 정비사업을 통해 공급되는 주택은 기존 거주자들이 부담할 수 없는 성질의 주택이라는 뜻이다. 따라서 사람 중심의 주거재생에서 주택의 공급은 거주자들이 부담 가능한, 다양한 형태의 주거시설로서 제공되어야 한다. 주거재생에서 장소는 중요하지만, 현행 정비사업에서는 고려의 대상이 아니다. 사업성에 맞춘 전면 철거식 정비는 그곳에 살았던 사람을 내쫓는 것에 더해, 삶의 기록들이 저장되어 있는 장소성마저 철저하게 말살시켜버린다. 물론 정비를 통해 ‘보다 쾌적한 주거환경’으로 다시 태어나지만, 장소성의 파괴는 단순한 주거환경의 개선으로 정당화될 수 없다. 즉, 장소성 파괴는 장소에 기반을 둔 삶을 파괴하는 것을 넘어, 다양한 장소성의 집합체인 도시 전체의 역사성과 정체성까지 파괴하고 지우게 된다. 주거재생은 장소성을 지키고 보존하며, 나아가 이를 미래지향적으로 다시 태어나도록 하는 것을 전제하지만, 이 모든 것에는 ‘지속성’이 가장 중요한 원칙으로 지켜져야 한다.

## 2) 주거재생의 원칙

사람, 주택, 장소를 3대 요소로 하는 주거재생은 사람 중심의 주거적 삶을 주택으로 담아내는 것은 물론, 장소로 지속될 수 있도록 하며, 나아가 이를 확장하여 도시구성에서도 구축되어야 한다. 이는 기존의 주택정책이 물리적 시설로서 주택에만 한정했던 것과는 근본적으로 다르다. 정책으로서 주거재생은 주택을 중심으로 하더라도 그 외연을 넓혀, 한편으로 거주자인 사람의 문제를 기본으로 하면서, 다른 한편으로 도시를 사람이 중심이 되는 것으로 구성하는 영역까지 망라한다. 따라서 신개념의 주거재생을 떠받치는 원칙은 인본성, 공공성, 지속성, 공동(체)성, 광역성으로 나누어볼 수 있다.



- 인 본 성| 사람 우선, 주거 복지, 주거 인권
- 공 공 성| 공공주택 확대, 공공관리제 확대
- 지 속 성| 주택 재활용, 재정착, 공간조직 및 지역사회의 지속
- 공동(체)성| 마을 만들기, 공동체 조직, 근린자치
- 광 역 성| 주택계획과 도시계획의 대화, 광역적 주거계획

자료: 저자 작성.

### (1) 인본성

인본성은 주거재생이 사람의 문제를 우선적으로 다루는 것을 기본으로 해야 함을 의미한다. 주택정비(주거재생) 이전에 거주하는 사람의 문제가 우선적으로 고려되고 존중되어야 하며, 주택정비는 이를 반영하고 실현하는 방식과 내용으로 사업화되어야 한다. 사람을 우선으로 한다는 것은, 장소중심의 정비방식이 갖는 반인간성을 철저히 반성하면서, 장소에 기반을 둔 사람 중심의 일상관계를 공동체적인 것으로 확장하는 것을 통해 거주자들의 주거복지 전반을 향상시키는 것을 겨냥한다. 이렇게 되기 위해 주거재생의 대상주체인 사람은 가옥주나 소유자가 아니라 사람다운 삶을 살 권리를 대등하게 가지고 있는 거주권자 일반이다. 사람 중심 주거재생은 인간답게 살 기본권으로서 주거권, 나아가 이의 확장 개념으로 주거인권을 보장하는 차원으로 접근되어야 한다.

### (2) 공공성

공공성은 주택을 사적 소유 혹은 자산축적의 수단으로서가 아니라 더불어 살아가는 공동체의 한 터전으로 기능을 새롭게 강화하는 것을 의미한다. 그동안 정비사업은 사업성 하나에 모든 걸 맡기다 보니 멀쩡한 집

을 허물고 사람 내쫓는 것을 너무나 당연시했다. 그러다 보니 누구와 무엇을 위한 것인가란 물음은 늘 피해갔다. 이제 이 물음에 대답하는 방식의 주거재생을 진지하게 고민해야 한다. 즉, 더불어 살아가는 터전으로서 주거환경을 보전하고 관리하면서 주거적 삶의 질을 높여내는 방식으로 주거재생이 이루어져야 한다. 이렇게 되기 위해서는 민간사업으로 여겼던 정비사업에 공공계획적 요소나 주거복지 요소가 훨씬 더 많이 가미되어야 한다.

### (3) 지속성

지속성은 정비사업구역의 주거시설, 공간조직, 주거관계, 장소성 등이 단절되지 않고 정비사업을 거치면서도 최대한 보존되어야 함을 의미한다. 그동안의 정비사업은 구역지정이 되어 일정한 요건만 갖추면 대부분 ‘전면철거’에 의한 방식으로 추진되었다. 노후한 주거지역을 계획적으로 정비한다는 명분으로 전면철거가 만병통치약같이 사용되고 있지만, 주된 이유는 개발이익의 극대화에 있다. 문제는 전면철거의 남용이다. 이로 인한 도시사회나 공간조직의 단절에 따른 사회경제적 비용은 실로 엄청났다. 여기엔 주택자원 낭비에 의한 비용도 포함된다. 정비에 따른 이익은 소유주, 개발업자, 입주자들이 독점적으로 취해가지만(이익의 내부화), 전면철거에 따른 사회경제적·환경적 비용은 전체 도시사회가 부담하게 된다(비용의 외부화). 이는 모순이 아닐 수 없다. 무엇보다 이러한 정비방식은 어떤 경우이든 우선 지속 가능성(sustainability)의 원칙에 부합하지 않는다. 지속 가능성을 담보하기 위해서는, 주택자원의 재활용 및 보전, 원주민의 재정착, 공간조직 및 지역사회의 지속성이 최대한 담보될 수 있는 방식으로 주거재생이 이루어져야 한다.

### (4) 공동(체)성

공동(체)성은 주거재생이 개별 주택으로만 접근하는 게 아니라 지역사회의 인간관계, 시설과 기능, 구조가 온전하게 보존되는 것은 물론이고,

전체를 하나의 공속적(共屬的) 결속체로 고양시키는 것이 되어야 함을 의미한다. 이렇게 되기 위해서는 주택시설, 공공시설, 일상관계 전반 등을 공동체로 묶어 재구성해야 하고, 나아가 이를 지탱하기 위한 공동체 활동이 다양하게 조직되어야 한다. 공동(체)성 구현을 원칙으로 하는 주거 재생에는 이를 위한 마을 만들기, 커뮤니티 비즈니스, 근린자치 등을 지원하고 활성화하는 다양한 프로그램들이 포함되어야 한다.

### (5) 광역성

광역성은 주거재생이 크게는 도시 전체의 주거지 체계 속에서, 좁게는 거주생활권 속에서 다른 개별 주거단위들과의 연관 속에서 추진되어야 함을 의미한다. 비록 지정된 구역 내에서 주거재생이 이루어지더라도, 광역적 지역을 대상으로 하여 수립된 종합적 주거재생계획 속에서 추진된다면, 해당 거주공간에서 충족되지 않는 광역단위의 주거서비스를 확보할 수 있게 되어, 상대적으로 완결된 주거적 삶이 보장된다. 이는 비단 주거계획의 공간적 위계를 달리하는 것만이 아니라, 부문계획으로서 주택계획이 도시계획과 연계되는 것도 함께 전제한다. 주택계획은 주택의 건설·공급·배분 등과 관련된 부문계획이지만, 도시공간의 다른 부문계획, 이를테면 교통, 환경, 복지, 산업, 행정 부문의 계획과 연동될 때, 주택중심을 주거중심으로 확대시킬 가능성이 그만큼 커지게 된다. 또한 주택개발로 야기되는 도시공간의 파괴와 단절문제도 주택계획이 도시계획과 연동되어(예: 밀도관리와 경관계획 내에서 단위 주거지 개발) 수립·추진된다면, 이러한 문제를 그만큼 예방하고 해결할 수 있는 가능성이 커진다.

### 3) 주거재생의 단계별 정책방향

인본성, 공공성, 지속성, 공동(체)성, 광역성 등을 원칙으로 하는 주거 재생은 기존의 사업성 우선의 전면 철거식 정비방식과는 근본적으로 다르다. 그 갭(gap)은 패러다임적 차이로서, 하루아침에 메우는 것이 불가능

하다. 기존 사업방식의 관성과 법적 제한성 때문에, 새 방식에 대한 사회적 동의와 지지, 지원법과 제도의 강구가 가능할 때, 대안적 주거재생이 현실화될 수 있다. 그렇다고 이러한 현실의 제약이 대안정책이 불필요하고 불가능하다는 것을 자동적으로 의미하지는 않는다. 기존 방식이 갖는 유용성과 불가피성이 없지 않지만, 그 한계가 갈수록 분명해지고 대안에 대한 시대적 요청이 갈수록 커지고 있는 것 또한 사실이다. 이런 제반의 요구조건을 함께 충족할 수 있는 방법은 주거재생을 장기적이면서 단계적으로 풀어가는 것이다.

단기   2013년까지
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기존 뉴타운의 보완과 대안정비 모델의 실험</li> <li>➔ 주택의 공공성 커뮤니티 복원 주거인권 존중 등 새 정책코드로 부상</li> </ul>
중기   2014~2020년
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대규모 정비에서 소단위·필지·주택 단위 정비의 다원화</li> <li>➔ 주거지종합계획 틀 내에서 주거생태계의 다양화</li> </ul>
장기   2021년 이후
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건물생애관리와 ‘올드타운’으로 보존 관리</li> <li>➔ 지속 가능한 글로벌 폴리스로 재탄생</li> </ul>

자료: 저자 작성

### (1) 단기

단기적으로 2013년까지 한시적으로 허용된 뉴타운 출구전략을 최대한 성공적으로 마무리하는 것이다. 여기엔 두 가지 요소가 내포되어 있다. 하나는 기존 뉴타운 방법의 보완이고 다른 하나는 대안정비모델의 발굴이다. 기존 뉴타운의 보완은 개정 도정법에 의해 실시되는 실태조사 등을 통해 주민들이 스스로 사업전망을 판단한 뒤 갈 수 있는 구역은 추진을 계속하도록 촉진시켜주고, 중단하는 구역에 대해서는 해제 후 관리

방안을 강구해주어야 한다. 뿐만 아니라 이와 별도로 추진되고 있는 구역, 즉 신규 구역이나 관리처분 등 절차를 밟고 있는 구역들에 대해서는 사업성이나 부담금 등에 대한 주민 알권리가 제대로 실현되도록 하고, 또한 공공관리가 적극적으로 이루어지도록 해야 한다. 한편, 개정 도정법에서 제시된 대안모델(주거환경관리사업이나 가로주택정비사업 등)을 구체화해 뉴타운 대안으로 실제 활용할 수 있는 준비작업을 최대한 빠른 시일 내에 마무리하도록 해야 한다. 대안모델의 발굴과 적용을 통해 주택의 공공성, 커뮤니티 복원, 주거인권의 보장 등이 새 정책의 코드가 되도록 해야 한다.

## (2) 중기

중기적으로는 2020년까지 뉴타운 이후 대안모델을 가지고 주거재생 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다. 현재의 대규모 철거형 정비방식을 소단위·필지·주택단위의 보전형 정비방식으로 대체한 뒤, 이를 표준적인 주거재생방식으로 안착시켜야 한다. 개정 도정법에 도입된 ‘생활권 계획’ 틀 내에서 주거 생태계를 다양화하는 것으로 대안방식이 활용되어야 한다. 사업방식을 기준으로 하여서는 정비, 보전, 관리 등으로 대상지를 나누고, 규모를 기준으로 하여서는 생활권, 마을단위, 블록단위, 가로단위, 소구역단위, 일단의 주택지 단위, 필지단위 등으로 대상지를 구분할 수 있다. 이러한 두 기준을 교차시켜 도출된 주거단위와 거주특성별로 정비가 주민들의 자발성을 기초로 하여 이루어져야 한다.

## (3) 장기

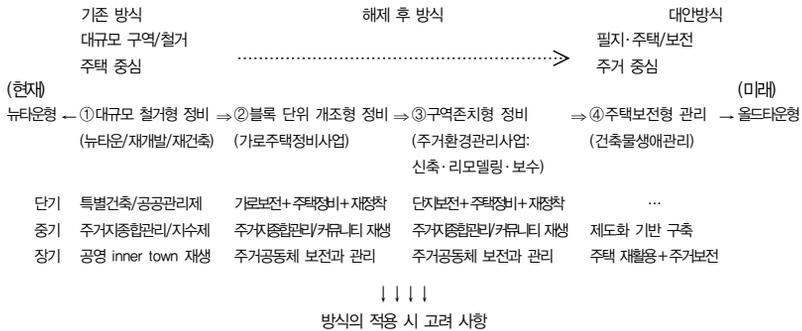
장기적으로는 2021년 이후부터 기존 패러다임의 정비방식을 새로운 것으로 완전히 대체하도록 해야 한다. 정비사업들이 대부분 마무리되어 정비수요가 소진되면, 그때부터는(약 2021년 이후) 건축물 하나하나를 관리하는 ‘건축물생애관리제’가 도입·실시되어야 한다. 이는 건축물의 ‘생산-사용-퇴출’의 전 생애과정을 하나하나 관리하는 제도다. 이를 통해 건

축물의 불필요한 신축이나 파괴를 막을 수 있고, 또한 긴 이용과정을 이끌어냄으로써 주거적 삶이 안정적으로 지속될 수 있다. 이를 위해서는 현재 평균 20년에 불과한 건축물의 평균 수명을 최소 100년 이상이 되도록 견고한 건축이 제도화되도록 해야 한다. 건축물의 이러한 관리를 통해 주거안정, 주거공동체의 유지, 도시 역사성/정체성의 보전 등이 보다 쉽게 담보되고 실현될 수 있다. 이렇게 되면, 도시관리는 지금의 뉴타운식 관리에서 ‘울트타운 관리’(예: 프랑스 파리의 도시관리)로 중심이 바뀌게 된다. 서울의 글로벌 도시경쟁력도 서울의 이러한 도시 정체성으로부터 생겨나게 된다.

## 5. 사람 중심 주거재생의 정책과제

### 1) 재생방식의 다양화

재생방식은 앞으로 다양화되어야 한다. 기존 방식은 대규모 구역/철거, 주택중심이라면, 구역해제 후에 대안방식으로 간다면 필지·주택단위/보전, 주거중심으로 옮겨가게 된다. 대안방식으로 옮겨가더라도, 대규모의 철거형 정비방식의 경우, 문제가 많지만, 앞으로 상당 기간 수요가 있을 것이다. 이렇게 놓고 보면, 정비방식은 ① 대규모 철거형 정비(예: 뉴타운, 재개발, 재건축), ② 블록단위 개조형 정비(예: 가로주택정비사업), ③ 구역존치형 정비(예: 주거환경관리사업), ④ 주택보전형 관리(건축물 생애관리) 등으로 유형화할 수 있다. 즉, 규모를 기준으로 한다면 대단위, 구역, 블록/가로단위, 필지, 주택단위로 유형화할 수 있고, 수법에 따라서는 (철거)정비, 관리, 보전 등으로 나눌 수 있다. 위 네 가지 유형은 이 두 기준을 교차해서 도출된 것들이다. 대규모 철거형 정비는 현재의 ‘뉴타운’이란 유형으로 일반화되고 있다면, 반대로 주택보전형 관리, 즉 건축물생애관리방식은 미래에 일반화될 것으로 (뉴타운과 대비되는) ‘울드타운’형이라



- (지형) 중심시가지, 구릉지, 역세권, 수변지역 등
- (지역 특성) 가로, 도로, 교통, 주차장, 상가, 공공편의시설, 주거밀도 등
- (주택 특성) 소형·중형·대형, 자가·임대, 노후화 등
- (주민 구성) 세입자, 저소득층, 노령인구, 연령대 등
- (사업 규모) 대단위, 소단위, 필지, 주택 등
- (지원 프로그램) 주택보수 지원, 세입자 지원, 임대구조, 건축 특례, 공공시설 지원, 커뮤니티 비즈니스 등

자료: 저자 작성.

할 수 있다.

이 네 가지 정비유형이 모두 현재 당장 활용될 수 있는 게 아니다. 당분간 ‘대단위 철거형 정비방식’이 현행법에 의거해 주도적으로 활용되겠지만, 다른 세 가지는 단기적으로는 대단위 철거형 정비방식을 부분적으로 보완하는 정도로 활용된다. 그러나 새로운 법 제도가 갖추어지면, 미래 언젠가에는 각각이 독자적인 정비유형으로 자리 잡게 될 것이다. 이렇게 될 때 정비방식이 비로소 다양화되고 다원화되며, 주거재생을 할 때는 지역마다 상이한 정비방식의 적용이 가능해진다.

각각의 유형은 앞으로 계속 보완·발전시켜야 한다. 우선 단기적(2013년)으로, 대규모 철거형 정비의 경우, 기존 방식의 한계(획일적인 정비, 과도한 민간논리)를 보완하는 게 시급하다. 따라서 지역별 특성을 최소한 건축형태나 경관적으로 다양화를 기할 수 있도록 특별건축구역제도를 적극 활용하거나 사업의 공공성 확보를 위해 공공관리제의 적극적 실시가 필요하다. 블록단위 개조형 정비의 경우, 기존 공간조직을 최대한 유지

하기 위해서는 가구(가로) 형태를 최대한 보존하면서 개별 건물을 블록단위(혹은 집합) 소규모 건축물로 구축하는 방식으로 구현되어야 한다. 구역·존치형 주택정비의 경우, 구역 혹은 동네(생활권)의 주거환경을 보존·관리하는 것을 전제로 개별 건축물의 신축, 리모델링, 보수, 합병(맞벽) 등이 허용되어야 한다. 주택 보존형 관리의 경우, 즉 건축물생애관리방식은 당장 활용할 수 있는 대안은 아니다.

중기적으로는(2020년까지), 대규모 철거형 정비방식(뉴타운 방식)이 대폭 수정되어야 한다. 현재는 정비방식은 예정구역지정방식이지만, 앞으로는 도시 전체에 대한 주거지종합관리계획을 수립한 뒤, 정비·관리·보존 등 다양한 방식의 정비수법을 허용하되, 이 중 대규모 철거형 방식은 주거환경정비수요를 지수를 이용해 엄격하게 판정한 뒤 제한적으로 허용되어야 한다. 대규모 철거형 정비방식의 남용을 철저히 통제·관리해야 한다는 주장이다. 블록 개조형 정비방식(예: 가로주택정비사업)이나 구역·존치형 주택정비 방식(예: 주거환경관리사업)도 기본적으로 주거지종합관리계획 속에서 주거지 현황이나 특성 분석을 통해 적합도에 따라 양자 중 하나를 각각 적용하도록 해야 한다. 물론 이 두 가지 유형도 현장에 실제 적용할 때는 보다 구체화하고 세분화해야 할 것이다. 어떤 경우이든, 철거형 정비방식과 달리, 이 두 가지 정비방식에서는 주택의 단순한 정비뿐만 아니라 공동체적 삶의 관계를 재생시키는 방안이 반드시 강구되어야 한다. 건축물생애관리는 제도화를 위한 토대(예: 주택관련 각종 정보의 데이터베이스화, 건축물생애관리의 의무등록 등)를 마련하는 게 이 단계의 가장 중요한 과제다.

장기적으로(2021년 이후)는, 민간주도의 대규모 철거형 정비제도는 폐지하도록 해야 한다. 도시 노후화가 진행되면서 철거형 정비에 대한 수요도 계속 나타나겠지만, 지금과 같은 정도는 아닐 것이다. 또한 수요가 있다 하더라도 도시의 오랜 공간조직을 절단 내는 철거형 정비는 최소한으로 억제되어야 한다. 만약 해야 한다면, 도시 내에서 도시를 밀어내고 새로 건설하는 뉴타운 방식이 아니라 내부 도시를 공공주도로 재생하는

방식으로 허용되도록 해야 한다. 그 밖에, 블록단위 개조형 정비유형이든, 구역존치형 주택정비유형이든, 모두 주거공동체를 보전관리하는 것을 기본으로 하면서 정비, 관리, 보전이 선별적으로 허용되어야 한다. 한편, 주택보전형 관리(건축물생애관리)는 이때부터는 전면실시가 되도록 해야 한다. 도시의 건축물 하나하나를 건축물생애관리방식으로 관리해간다면, 주택을 함부로 부수고 새로 짓는 게 엄격하게 통제된다. 따라서 주택의 재활용, 그러면서 주거보전을 최우선으로 하는 방식으로 건축물생애관리제가 운영되어야 한다. 이렇게 되면, 뉴타운이 아니라 올드타운으로서 도시의 정체성과 경쟁력이 생겨난다.

도시화가 오랫동안 진행되면, 도시는 언제든지 다양한 방식과 유형의 정비를 필요로 한다. 따라서 다양한 정비방식 혹은 유형 중 어떤 것이 적합한지는 지역(주거지) 실정 혹은 여건에 따라 달리 판별되어야 한다. 지형 측면에서는 중심시가지, 구릉지, 역세권, 수변지역 등에 따라 적합유형이 결정되어야 한다. 지역특성 측면에서는 가로, 도로, 교통, 주차장, 상가, 공공편의시설, 주거밀도 등의 여건에 따라 적합유형이 선택되어야 한다. 주택특성 측면에서는 소형, 중형, 대형 등이나 자가, 임대 등의 수요에 따라, 그리고 주택의 노후화에 따라 적합유형이 모색되어야 한다. 주민구성 측면에서는 세입자, 저소득층, 노령인구, 연령분포 등의 특성에 따라 적합유형이 선정되어야 한다. 사업규모 측면에서는 대단위, 소단위, 필지, 주택단위 등의 조건에 따라 적합유형이 검토되어야 한다. 지원프로그램 측면에서, 주택보수지원, 세입자지원, 임대구조유지, 건축특례의 적용, 공공시설지원, 커뮤니티 비즈니스의 지원 등의 여하에 따라 적합유형이 판별되어야 한다.

## 2) 주거방식의 다원화

거주지의 실정에 맞는 정비모델이 적용되어야 하지만, 실제 정비가 이루어질 때는 주거방식의 다양화가 적극적으로 담보되도록 해야 한다. 지

금과 같이 분양형 주택이면서 타워형 아파트로 획일화되는 주거양식이 아니라 지역특성 혹은 거주자의 니즈(needs)에 따라 건축물 형태나 주택 유형의 다양화가 허용되어야 한다. 건축물은, 가령, 생활가로형, 클러스터형, 테라스형, 타워형 등으로 다양화되고, 주택도 분양형, 임대형, 부분 임대형, 조합주택형, 원룸형, 기숙형, 상가형 등 다양한 유형이 공급되도록 해야 한다.

주거방식의 다양화는 다분히 하드웨어적인 것이다. 주거방식에 담기는 소프트웨어로서 주거적 삶의 다양화가 거주자의 특성과 유형에 따라 허용되어야 한다. 이는 주택시설 중심의 정비사업에서는 제대로 다루지 못했지만, 앞으로의 주거재생에서는 가장 중요하게 다루어야 할 부분이다. 주거방식에 담기는 소프트웨어로서 주거적 삶이 주거재생을 통해 되살아나기 위해서는 이를 지원하는 프로그램이 주거재생의 중요한 부분으로 포함되어야 한다. 즉, 주거방식의 다원화는 주거적 삶의 다원화를 뒷받침하는 다양한 지원 프로그램들이 현실화되어야 한다.

가령 거주자와 관련하여, 세입자 보호, 영세상인 보호, 주택연금의 제공, 재정착의 의무화, 주거권 보호 등을 위한 지원방안들이 주거재생 프로그램을 통해 다양하면서도 실질적으로 제공되어야 한다. 주택과 관련해서도, 거주자의 소득이나 연령 조건에 맞추어 소형·저렴주택의 적정 공급, 기존 임대수익구조의 유지, 주택보수 및 리모델링 지원, 커뮤니티 시설의 설치 등이 현실화될 수 있는 지원 프로그램이 주거재생사업을 통해 충분히 제공되어야 한다. 많은 경우, 법제도적 지원이 가장 중요하다. 이를 테면, 거주지의 특성에 맞는 공급기준이나 공급방식 허용, 주택유형(예: 중소형, 임대형 등)의 선택, 임대차관계의 지속, 개발밀도 규제, 건축특례 적용, 사업추진방식에 관한 주민협정 등이 모두 유효하도록 하기 위해서는 분야별 법제도가 실질적으로 뒷받침되어야 한다.

### 3) 거주관계의 안정화

주거방식의 다양화나 내실화만큼이나 거주지에 이미 구축되어 있는 거주관계가 주거재생사업을 통해서도 지속되고 안정되도록 하는 것도 중요하다. 철거형 정비방식은 이런 측면에서는 철저하게 실패했다 할 수 있다. 즉, 전면 철거식 정비사업은 기존의 거주관계를 철저하게 파괴하고, 그 자리에 고가의 중대형 주택이 갖는 부동산 가치(가액)에 맞는 새로운 유형의 거주관계를 구축시킨다. 양자 모두 거주관계지만, 정비를 통해 새롭게 구축되는 것은 상대적으로 주거 약자인 원거주자들을 내쫓고 계층구조에서 지위가 높은 외부인들에 의한 것이다. 따라서 거주관계의 안정화는 기본적으로 지속성의 원칙을 따르는 주거재생의 방식을 의미한다.

거주관계의 안정화는 우선 권리주체를 명확히 하면서 모색되어야 한다. 주거재생에서 주체는 가옥주와 세입자를 모두 포함하는 거주자가 되어야 하고, 권리관계의 형성도 거주권 개념에 기초해야 한다. 주거재생은 주택만 아니라 더불어 살아가는 공동체 구조 전체를 재생시켜야 하기 때문에 거기에는 가옥주와 세입자 모두 대등한 주체이면서 관리자가 된다. 가령 커뮤니티 시설이나 사업을 도입하고 운영하는 데서는 가옥주, 세입자 구분할 것이 없이 모두 참여주체가 된다. 물론 주거재생사업 중에서 주택을 처분해 새로운 주택을 건설·공급할 때는 재산권자의 권리가 우선적으로 반영되고 보호되어야 하지만, 거주지를 마을 만들기 방식으로 재생시키려고 한다면, 세입자도 계획수립, 나아가 마을 만들기 사업에 주체적으로 참여할 수 있다.

사업방식 측면에서도 거주관계의 안정화가 다양한 방식으로 이루어지도록 해야 한다. 이는 지역실정, 주민특성에 따라 재산권 중심의 관리처분방식, 거주자들이 대등하게 참여하는 협동조합방식, 주민들의 자발적 협정에 의한 방식, 공공이 주도하는 공영방식 등을 다양하게 허용해, 맞춤형 주거재생을 통한 거주관계가 안정되도록 해야 한다. 한편, 더욱 직

접적인 방식으로도 거주의 지속성을 이끌어내야 하는데, 이를 위해선 거주관계의 존속우선, 재정착의 의무화와 권리화, 기존 임대차관계의 유지 등이 허용되어야 한다. 그러나 거주관계의 안정화 핵심은 임대차관계의 안정화다. 임대인과 임차인의 관계에서 임차인이 갖는 주거권이 재산권에 맞서 대등하게 행사되어야 한다. 임대인에 대척되는 임차인의 권능화를 위해서는 선진국(특히 유럽선진국)에서 실시하고 있는 임차인 보호장치가 다양하게 제도화되어야 한다. 즉, 임대차등록제, 계약임대인센터브, 계약갱신청구권제, 공정임대료 혹은 임대료 상한제 등은 모두 관련법의 제·개정을 통해 제도화되어야 한다.

#### 4) 공동체 프로그램의 도입

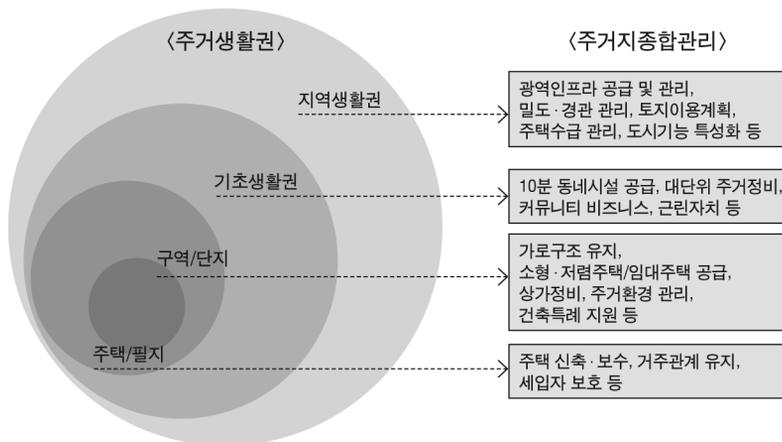
사람 중심 주거재생은 주택의 특성별 재생(정비, 보전, 관리 등)과 함께 거주지를 마을과 같은 공동체로서 재생하는 부분까지 포괄해야 한다. 기존의 주택중심 정비와 가장 다른 부분은 바로 공동체 재생이다. 이를 위해서는 마을 만들기 수법들이 주거재생의 중요한 프로그램으로 결합되어야 하는데, 이는 시설, 사업, 관리 등 세 영역으로 구분해볼 수 있다. 공동체 시설에 관한 프로그램은 가령, 커뮤니티센터, 헬스케어, 보육 및 탁아시설, 노인돌봄서비스, 재활용센터, 공동주차장, 대안에너지 생산시설 등의 설치와 운영에 관한 것들이 예거될 수 있다. 공동체 사업 프로그램으로는 공동육아, 대안교육, 지역생협(의료, 신용, 소비 등), 커뮤니티 비즈니스, 마을기업 등이 제시될 수 있다. 공동체 관리 프로그램으로는 마을의회의 설치와 운영, 마을디자인, 커뮤니티 자치 규약 및 프로그램의 제정과 시행, 지역축제의 조직화 등과 같은 것을 예시할 수 있다.

공동체 프로그램의 도입은 사람 중심의 주거재생을 기존의 정비방식과 차별화하는 핵심 요소지만, 하드웨어 시설정비 중심의 관련법들(예: 도정법, 도축법 등)에 의해 제대로 뒷받침될 수 없는 것들이다. 또한 기존 정비방식과 관련된 조직, 행정, 인력 등은 모두 다분히 주민운동적 요소

가 강한 공동체 프로그램의 도입과 운영에 익숙하지 않다. 주거재생에 공동체 프로그램을 결합시키기 위해서는 이렇듯 관련법의 제·개정이 필요하다. 또한 주민운동방식을 통한 주거공동체 만들기를 선도하고 지원할 인력(manpower)을 훈련하고 배치할 수 있는 관리시스템도 구축되어야 한다.

### 5) 주거생활권 설정과 주거지 종합관리

기존의 뉴타운·재개발은 도정법에 의해 예정구역을 미리 정해놓았다가 노후도 등의 요건을 충족하면 정식으로 사업구역을 지정한 뒤 추진주체를 구성해 전면철거를 통해 획일적 고층고밀 아파트단지로 조성하는 방식으로 이루어진다. 거주지의 개별 특성, 주변지역과의 연계, 도시계획과 조화 등이 기존 정비방식하에서는 제대로 고려되지 않았고, 또한 강구되지도 않았다. 이렇게 되다 보니, 대규모 개별 아파트단지들이 도시전역에 이곳저곳에 들어서지만, 단지 주민들은 주민들대로 상대적으로



자료: 저자 작성.

완결된 공동체적 삶이 어렵고, 개별 지역 간에도 연속성이나 보완적 관계가 없으며, 전체로서는 도시의 고밀화와 도시경관의 불연속과 불규칙성을 초래했다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 주거재생의 공간적 범위가 정확하게 설정되고, 그 범위 내에서 개별 거주단지는 그에 걸맞은 충실한 계획과 사업내용을 갖추어야 하며, 인접 거주단위나 상위의 거주단위와는 위계적이면서 보완적인 관계가 설정되도록 해야 한다. 이를 위해서는 주거생활권 설정이 중요하다. 작게는 주택이나 필지 규모에서, 구역과 단지 규모, 나아가 동네 단위의 기초생활권, 가장 크게는 권역 단위의 지역생활권 혹은 도시 전체에 대한 상이한 주거생활권이 설정되어야 한다. 이 중 지역생활권은 서울시와 같은 광역행정이 계획수립과 집행을 담당하고, 반면 기초생활권은 기초행정이 계획수립과 집행을 담당하도록 해야 한다. 기초생활권 규모 이하에서는 구역과 단지별로 구체적인 주거관리 계획과 지침이 작성되어야 하고, 이를 기초로 주택과 필지 단위의 정비 및 관리지침들이 소상히 규정되어야 한다. 이를테면, 주택·필지 단위에서는 주택의 신축과 보수, 거주관계의 유지, 세입자 보호 등에 관한 관리지침이 적용되고, 구역·단지 단위에서는 가로구조 유지, 저렴주택·임대주택의 공급, 상가, 주거환경 관리, 건축특례 지원 등에 관한 지침이나 규칙 등이 적용되어야 한다. 기초생활권 단위에서는 10분 동네시설, 커뮤니티 비즈니스, 마을기업, 근린자치 등에 관한 지원 및 관리 지침이 있어야 하고, 지역생활권 단위에서는 광역인프라 공급 및 관리, 밀도·경관 관리, 토지이용계획, 도시기능 특성화에 대한 계획이나 관리방안이 마련되어야 한다. 주거생활권 단위별 각각의 관리 계획과 지침에 조성·운영 되면, 거주자들은 그에 상응하는 각 단위의 주거서비스를 제공받게 된다. 따라서 하위 단위에서 충족하지 못하는 주거기능들은 상위 단위에서 제공되는 것들을 연계적으로 이용함으로써 하위·상위 간에는 보완관계가 생겨난다. 각 단위는 그런 점에서 서로를 보완하는 관계를 갖는데, 이 모두는 도정법상의 ‘주거지중합관리계획’을 통해 규정되고 작동되도록

해야 한다.

### 6) 주거지종합관리계획과 도시관리계획의 연동

주거지종합관리는 기존 전면철거, 아파트 건설 위주의 물리적 주거환경 개선계획에서 사회·경제·문화·환경재생 등 상황을 고려한 생활권 단위의 종합적 계획으로의 전환에 따라 실시되는 것이다. 이를 위해 국제 수준의 ‘주거환경평가지표’와 주거지 정비가 얼마나 필요한지를 나타내는 ‘정비지수’를 도입해 정비구역을 선정하게 되고, 그 밖의 지역에 대해서는 생활권별 정비·보전·관리 지침을 만들어 거주지 특성별로 종합적으로 관리하게 된다. 이를 뒷받침하는 것은 2012년 2월부터 시행되고 있는 개정 「도시및주거환경정비법」(도정법) 제3조다.

제3조(도시·주거환경정비기본계획의 수립) ① 특별시장·광역시장 또는 시장은 다음 각 호의 사항이 포함된 도시·주거환경정비기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 10년 단위로 수립하여야 한다. 다만, 대도시가 아닌 경우 도지사가 기본계획의 수립이 필요하다고 인정하는 시를 제외하고 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다. <개정 2006.5.24, 2009.2.6, 2012.2.1>

1. 정비사업의 기본방향
  2. 정비사업의 계획기간
  3. 인구·건축물·토지이용·정비기반시설·지형 및 환경 등의 현황
  4. 주거지 관리계획
  5. 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설설치계획 및 교통계획
  6. 녹지·조경·에너지공급·폐기물처리 등에 관한 환경계획
  7. 사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획
  - 7의2. 도시의 광역적 재정비를 위한 기본방향
  8. 제4조에 따라 정비구역으로 지정할 예정인 구역(이하 “정비예정구역”이라 한다)의 개략적 범위
  9. 단계별 정비사업추진계획(정비예정구역별 정비계획의 수립시기를 포함하여야 한다)
  10. 건폐율·용적률 등에 관한 건축물의 밀도계획
  11. 세입자에 대한 주거안정대책
  12. 그 밖에 주거환경 등을 개선하기 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항
- ② 특별시장·광역시장 또는 시장은 기본계획에 대하여 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 그 결과를 기본계획에 반영하여야 한다.

- ③ 특별시장·광역시장 또는 시장은 제1항의 규정에 의한 기본계획을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 후(이 경우 지방의회는 특별시장·광역시장 또는 시장이 기본계획을 통지한 날부터 60일 이내에 의견을 제시하여야 하며, 의견제시 없이 60일이 도과한 경우 이의가 없는 것으로 본다) 『국도의 계획 및 이용에 관한 법률』 제113조제1항 및 제2항에 따른 지방도시계획위원회(이하 “지방도시계획위원회”라 한다)의 심의(대도시의 시장이 아닌 시장이 기본계획을 수립 또는 변경하는 경우에는 제외한다)를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2009.2.6>
- ④ 대도시의 시장이 아닌 시장은 제1항 및 제3항의 규정에 의하여 기본계획을 수립 또는 변경한 때에는 도지사의 승인을 얻어야 하며, 도지사가 이를 승인함에 있어서는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 제3항 단서의 규정에 해당하는 변경의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2009.2.6>
- ⑤ 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 대도시의 시장은 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 전에 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. <개정 2006.5.24, 2008.2.29, 2009.2.6>
- ⑥ 특별시장·광역시장 또는 시장은 기본계획이 수립 또는 변경된 때에는 이를 지체 없이 당해 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다.
- ⑦ 특별시장·광역시장 또는 시장은 기본계획을 수립하거나 변경한 때에는 국토해양부령이 정하는 방법 및 절차에 따라 국토해양부장관에게 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- ⑧ 기본계획의 작성기준 및 작성방법은 국토해양부장관이 이를 정한다. <개정 2008.2.29>
- ⑨ 특별시장·광역시장 또는 시장은 기본계획에 다음 각 호의 사항을 포함하는 경우에는 제1항제8호 및 제9호의 사항을 생략할 수 있다. <신설 2012.2.1>
1. 생활권의 설정, 생활권별 기반시설 설치계획 및 주택수급계획
  2. 생활권별 주거지의 정비·보전·관리의 방향

도정법 제3조에서는 인구 50만 이상의 도시는 ‘정비사업을 통해 도시 정비 목표와 실천적 전략을 수립하는 기본계획 수립’을 해야 한다. 기본 계획에는 정비예정구역의 범위를 정하고 단계별 정비사업추진계획 등을 담도록 되어 있다. 하지만 2012년 2월부터 시행되는 개정 도정법에는 제 3조제9항이 신설되어, ‘생활권계획을 수립하는 경우, 정비예정구역 및 단계별 추진계획’ 수립을 생략할 수 있다. 생활권계획에는 생활권의 설정, 생활권의 기반시설 설치계획, 주택수급계획, 주거지의 정비·보전·관리 방향을 제시하도록 되어 있다. 이 개정 규정에 따라 서울시는 서울 전역에 ‘주거지종합관리계획’을 세우고자 한다. 이렇게 되면 ‘예정구역’ 지정에 의한 철거위주 정비사업이 (주거)생활권계획에 의거한 거주지 특

성별 맞춤형 정비로 바뀌게 된다. 주거지종합관리계획은 이렇게 해서 기존의 ‘도시주거환경정비기본계획’을 사실상 대체하게 된다.

주거지관리를 종합계획이란 방식으로 운용하게 되면 도시관리계획과 충돌이 발생할 수 있다. 주거지종합관리계획의 많은 내용, 가령 가로구조 규모, 주택밀도와 주택총량, 생활권 획정과 그에 따른 주거시설의 배치 등은 도시관리계획의 내용과 중복 내지 경합될 수 있다. 그렇다고 사람 중심 주거재생을 겨냥하는 주거지종합관리계획을 의도적으로 약화시키거나 축소할 필요는 없다. 주거지종합관리계획이 섬세하고 구체적이며 집행력을 가지면 가질수록 사람 중심 주거재생은 그만큼 더 손쉬워진다. 다만, 남은 문제는 주거지종합관리계획을 도시관리계획과 어떠한 위계적이면서 상호보완적인 관계로 설정해주시느냐다. 주거지종합관리계획은 사업법인 도정법에 의해 수립되는 부문계획이기 때문에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 수립되는 도시관리계획을 능가하거나 벗어날 수 없다. 그러나 도시관리계획으로 주거지종합관리계획에 준하는 주거관련 계획을 수립할 수 없다. 따라서 도시관리계획상의 부문계획으로서 주거계획은 주거지종합관리계획으로 대체하거나 혹은 주거지종합관리계획의 주요 내용을 수용하는 것으로 하면 법기술적으로도, 계획 기술적으로도 큰 무리가 없을 것으로 보인다. 주거지종합관리계획은 어떤 경우이든 주거관련 부문계획이기 때문에 도시전체를 아울러 보는 관점과 계획적 눈높이를 가질 수 없다. 따라서 주거지종합관리계획은 도시 기본계획이나 도시관리계획의 틀 내에서 수립되고 운영되어야 한다. 그렇게 될 때, 주거재생사업도 도시계획에서 규정되는 권역별 토지이용, 밀도·경관에 관한 총합적 관리 틀 내에서 추진됨으로써 그만큼 계획적 정합성과 일관성을 가지게 된다. 특히 주거복지란 이름으로 임대주택의 공급을 재개발, 뉴타운 등을 통해 늘리기 위해 용적률 인센티브가 남발되는 경향이 있는데, 이는 결국 도시의 고밀화, 고층화 문제를 필연적으로 발생시킨다. 이를 예방하면서 통제하기 위해서는 주거재생이 비록 주거지종합관리계획에 포함되지만, 전반적으로 도시관리계획의 틀 내에서

추진함으로써 용적률 인센티브 남발 등으로 인한 고밀화, 고층화 문제 등을 도시계획적으로 잡을 수 있도록 해야 한다.

### 7) 지원 및 추진기구

대안적 방식으로 사람 중심 주거재생이 추진될 수 있도록 하기 위해서는 그 지원 및 추진기구가 제대로 갖추어지고 또한 구성되어야 한다. 현재 주거지역의 20%에 해당하는 지역에 다양한 정비사업이 추진되고 있지만, 이를 계획적으로 지원하고 관리하는 시스템은 대단히 불충분하다. 따라서 다양한 사업 프로그램을 담고 있는 주거재생사업을 효과적으로 뒷받침하고 관리하기 위해서는 공간단위별로 전담추진기구가 설치되고, 이들 간의 유기적인 협력을 통해 공간단위별 사업이 관리되도록 해야 한다. 이를테면, 기초생활권 단위에서는 (가칭) 주택정비기업(일종의 마을기업)을 설립하고, 마을재생위원회가 하나의 자치기구로 설립되어 주거재생사업을 주체적으로 추진할 수 있도록 해야 한다. 자치구 차원에서는 주거재생지원센터를 설치해 주민들이 주도적으로 추진하는 주거재생사업에 관한 다양한 기술적·행정적 서비스를 제공하도록 해야 한다. 권역 차원에서는 주거재생공사를 설치 권역 내에서 이루어지는 대규모 정비사업을 공영방식으로 추진하거나 주민주도 주거재생사업을 경우에 따라 대행하는 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 서울의 경우, 동부, 서부, 남부, 북부, 중부 등 5개 권역으로 나누고 권역별 주거재생공사를 설치해 권역별 주거(지)재생사업을 공공의 책임하에 추진하고 관리할 수 있도록 하되, 이를 위해 기존의 서울SH공사를 지역공사로 나누어 설립하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 8) 관련법의 제·개정: 「(가칭) 도시주거재생에 관한 기본법」 제정

공동체 재생 등을 포함하는 사람 중심 주거재생은 현행법(도정법, 도축

법 등)으로 불가능한 부분이 적지 않다. 따라서 철거위주의 사업방식을 대체할 대안방식으로 사람 중심 주거재생이 실제 운용될 수 있도록 하기 위해서는 지원법의 제정이 반드시 필요하다. 하루아침에 모든 걸 바꿀 수 없다고 본다면, 이는 긴 호흡으로 접근되어야 할 과제다. 단기적으로는 현행 도정법 등의 틀 내에서 제도 보완을 할 수밖에 없을 것이다. 그러나 중장기적으로 포괄적인 기본법을 제정해 기존 법들을 통합하면서 대체하도록 해야 할 것이다. 우선, 다행스럽게도 지난한 과정을 거쳐 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』(일명 도시재생법)이 2013년 6월에 제정·공포되었다. 동법에서 도시재생은 ‘쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통해 경제·사회·물리·환경적으로 활성화하는 것’으로 정의하고 있다(법 제2조). 도시재생을 종합적인 개념으로 정의함으로써, 도정법, 도축법, 도시개발법 등에 의한 물리적 사업뿐만 아니라 국가 및 지자체가 지역발전과 도시재생을 위해 추진하는 일련의 사업들을 모두 도시재생사업으로 포괄하고 있다(법 제7조).

그러나 동법은 기존 도정법, 도축법 등의 사업절차법과 달리 도시재생과 관련된 중앙정부와 지방정부의 지원 역할을 규정하고 있는 사업지원법이다. 따라서 물리적 정비사업뿐 아니라 사회·경제·문화 등의 비물리적 사업들을 장소기반으로 통합할 수 있는 계획 및 추진체계를 제시하고 있지만, 실제 사업은 기존 개별법으로 돌아가 시행된다. 문제는 기존법에 의한 개별사업을 단순히 종합한다고 해서 진정한 의미의 통합적인 도시재생이 이루어지는 게 아니다. ‘단순한 종합’ 이상으로 재생의 새로운 차원이 허용되고 결합되는 방식의 재생이 되어야 하지만, 그러한 그림이 특별법에선 불분명하다. 개별법에 의거하는 사업방식들 간의 실제적 통합과 조정을 어떻게 해야 할지도 불분명하다. 개별법으로 돌아가면, 결국 철거형 재개발, 재건축과 같은 물리적 시설정비 방식의 한계가 그대로 남고, 수익성 조건에 부합하지 않는 비물리적 사회적 재생의 추진은 현실적으로 어렵다. 더욱 특별법은 도시재생활성화 사업을 근린재생형

과 경제기반형으로만 유형화하고 있어 문화 창조형 재생(예: 서울 문래창작촌), 역사·환경 복원형 재생, 근린자치형 커뮤니티형 재생 등과 같은 창의적 도시재생을 다양하게 추진할 수 있는 가능성을 열어놓고 있지 않다. 지원법적 성격 때문인지 동법은 추진체계, 특히 그중에서도 계획적 절차와 체계를 상세하게 규정하고 있지만, 지자체가 수립하는 ‘도시재생 활성화계획’이 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 의한 도시관리계획과 어떠한 관계에 있는지가 명확치 않다. 재정지원과 관련하여 특별법은 기존 재원을 이용해 도시재생특별회계를 꾸리도록 규정하고 있을 뿐, 중앙정부 등에 의한 새로운 재정 지원 방안을 제시하고 있지 않다.

이렇듯 도정법이든, 도시재생법이든 현행법들은 미래지향적 ‘사람 중심의 주거재생’을 허용하고 촉진하기엔 턱없이 부족하고 한계가 뚜렷하다. 따라서 주거인권 개념까지 포괄하는 도시주거재생을 규정하고 촉진하기 위해서는 기존법의 개정만 아니라, 중장기적으로 이들 법을 통합해 ‘(가칭) 도시주거재생에 관한 기본법’을 제정해야 한다. 동법이 담아야 할 핵심 내용으로는 ‘거주권에 기반을 둔 도시주거정비의 목표 및 방식’, ‘주거재생기본계획의 수립’, ‘주택재생과 커뮤니티 재생의 연계’, ‘지원 프로그램’, ‘재생기금’, ‘재생추진기구’ 등을 예거할 수 있다. 기본법을 근간으로 도시의 물리적·사회적 재생을 규정하는 개별 추진법을 제정하고, 기존 관련법들을 정비해 이와 연동적으로 운용할 수 있도록 해야 한다.

## 6. 결론

2011년 10월 보궐선거를 통해 당선된 시민운동가 출신 박원순 시장의 등장으로 서울시정이 그간의 토건개발행정에서 사람 중심행정으로 변화가 나타나고 있다. 이러한 변화의 일환으로 주택정책의 중심 또한 그간의 주택부동산개발에서 주거재생으로 옮겨가고 있다. 이는 가히 패러다

임 전환의 의미를 갖기에 충분하다. 2012년 1월 30일 발표된 ‘서울시뉴타운·정비사업 신정책구상’은 소유자에서 거주자로, 사업성과 전면철거에서 공동체·마을 만들기로 도시정비의 중심축 전환에 관한 시도를 담고 있다. 이 시도를 ‘신주거재생정책’이라 명명할 수 있다. 현행 전면철거식 정비수법과 견주어볼 때 신주거재생은 사람, 주택, 장소를 묶어서 주거지를 종합적으로 정비하면서 되살려내는 것을 중요한 특징으로 한다. 말하자면, 주택정비와 커뮤니티 형성을 연동적으로 추진함으로써, 단순한 주택정비에서 주거공동체 복원화와 활성화로 주거지 정비방식의 획기적 전환을 시도하고 있는 것이다. 그러나 이러한 시도가 어느 정도 가시적인 성과 혹은 결과를 가져올지는 지금으로선 쉽게 예단할 수 없다. 도정법에 의거해 추진되는 뉴타운·재개발 사업들을 하루아침에 모두 털고 사람 중심의 주거재생사업으로 옮겨갈 수 없다. 기존 정비방식을 정리하는 부분과 대안방식으로 전환을 위한 법·제도를 강구하는 부분은 모두 엄청난 사회적 논의와 합의를 필요로 한다. 따라서 단기적으로는 출구전략을 성공적으로 마무리 짓는 게 가장 중요하고, 중기적으로는 해제 후 현실성 있는 대안을 마련하는 일이 중요하다. 이 글은 두 과제를 함께 다루면서도, 특히 대안을 위한 정책방향과 과제를 도출하는 데 역점을 두면서 작성되었다. 마지막으로 제안한 정책과제로서 ‘재생방식의 다양화’, ‘주거양식의 다원화’, ‘주거관계의 안정화’, ‘커뮤니티 프로그램의 도입’, ‘주거생활권 설정과 주거지종합관리’, ‘주거지종합관리계획과 도시관리계획의 연동’, ‘지원 및 추진기구의 설립’, ‘(가칭) 도시·주거재생에 관한 기본법 제정’ 등은 모두 전문적인 연구검토를 통해 구체화해야 할 과제들이다.

접수일자 2013년 10월 20일

심사일자 2013년 12월 17일

계재확정일자 2013년 12월 23일

❑ Abstract

From Housing Development to Human-Centered Residential Regeneration:  
focused on the New Residential Policy of Seoul

Cho, Myung-Rae

On December, 2011, the ruling party and opposition parties agreed to amend Act on Urban Housing Renewal to allow local residents to decide the carrying-on of renewal projects with their own evaluation. Upon this amended Act, the metropolitan government of Seoul released New Town Exit Policy called 'the 1·30 Measure'. This policy focused primarily on providing resident with an exit to get out from the entrapped situation of housing redevelopment and new town development projects. At the same time, the policy aims at getting beyond solving deadlocked problems to shift towards a new concept of residential regeneration. The new way of urban management sets a new principle of housing renewal such as the man-centered recovery of community, human rights to housing, housing welfare promotion and the like. Hence, with a view to instituting an alternative paradigm of man-centered urban renewal, the 1·30 probationary measures involve an intention to bring about the paradigm shift of housing renewal practices. At the time of the paradigm shift of housing renewal, this paper attempts to review the hither-to implemented housing policy in Seoul and evaluate the possibility and limit of man/community-centered housing policy, with a goal to design a new conception of housing renewal and its policy agenda. The paper is organized as follow: first evaluating the current state of housing policy in Seoul, then examining the necessity and feasibility of policy transition from housing development to residential regeneration, finally drawing the principle and direction of new residential regeneration and its policy agendas.

Keywords: the 1·31 Measures, New Town Exit Policy, new town and redevelopment, residential regeneration, alternative renewal, community recovery

## 참고문헌

- 김덕례. 2008. 『도시재정비 촉진을 위한 특별법과 시행시 문제점 및 개선 방안』. 인천광역시의회 주관 “성공적인 도시관리를 위한 시민 토론회” 발표문.
- 남은경. 2008. 『주택 재개발사업의 실태: 시공사 선정 및 사업비 분석』. 경실련 도시개혁센터 주관 “재개발·재건축신고센터 개소 및 기념토론회” 발제문.
- 변창흠. 2008. 『뉴타운 사업의 문제점과 해결방안』. 환경정의·참여연대 주관 “뉴타운 사업 이대로 좋은가?” 긴급토론회 발제문.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『뉴타운 정책의 문제점과 경기도 뉴타운의 출구 전략』. “제2회 경기도 시주택포럼” 발제문.
- 이용건. 2012. 『서울시 도시재생사업의 바람직한 방안』. 한국감정평가학회 주최 “도시재생사업 어떻게 할 것인가?” 토론회 발제문(2012.7.23).
- 이제선. 2008. 『도시정비사업 및 재정비촉진사업의 문제점과 개선방안』. 경실련 도시개혁센터 주관 “재개발·재건축신고센터 개소 및 기념토론회” 발제문.
- 장영희. 2012. 『수요자 중심의 주택정책 쟁점과 과제』. 서울특별시·서울시정개발연구원 주최 “신주거재생 정책방향 정립 워크숍” 발제문.
- 전상훈. 2008. “서울시 뉴타운 사업의 추진현황과 향후 과제.” <http://blog.naver.com/sisa2007/110031979532>.
- 정남중·이성창. 2012. 『거주자 중심의 뉴타운·재개발을 위한 제도개선 및 대안 마련』. 서울특별시·서울시장개발연구원 주최 “서울의 미래주거재생 정책방향 모색을 위한 뉴타운·재개발 시민토론회” 발제문(2012.5.7).
- 조명래. 2008. 『뉴타운 사업의 논란과 전망: 뉴타운의 정치학』. 환경정의·참여연대 주관 “뉴타운 사업 이대로 좋은가?” 긴급토론회 발제문.
- \_\_\_\_\_. 2010. 『서울시 뉴타운 사업의 평가와 대안 모색』. 《한국부동산법학회》, 제 17집.
- \_\_\_\_\_. 2012a. 『뉴타운 사업의 문제점과 한계』. 국회 김진애 의원 주관 “뉴타운사업의 문제점과 대안” 토론회 발제문.
- \_\_\_\_\_. 2012b. 『박원순표 주거복지정책 6개월의 평가와 전망』. 참여연대 주관 “박원순 시장 6개월 평가와 전망 토론회”(주제: 서울시, 시민의 기대에 부응하고 있는가?) 발표문.
- \_\_\_\_\_. 2012c. 『서울주거재생정책의 방향과 과제』. 서울시 주최 “뉴타운·재개발 시민 토론회” 발표문.
- 조명래 외. 2011. 『저성장시대의 도시정책』. 파주: 한울.
- 주택산업연구원. 2007. 『재정비촉진사업 실태분석 및 활성화 방안』.