

1. 서론

의(衣)·식(食)·주(住)의 3대 기본생활요소 중에서 의·식에 대한 기본적인 문제는 고도경제성장과 더불어 거의 해결되었으나 주(住)는 도시화와 핵가족화가 가속화됨에 따라 그 양적 부족에 얽매어서 질적 주거수준의 향상은 아직도 큰 진전을 보지 못하고 있으므로 앞으로 해결해야 할 국가 정책과제 중의 하나로 대두되고 있다.

건축관련 법과 제도의 개선(9)

The Improvement of the Architectural Law & System

주거환경개선사업에 대하여

최찬환 / 서울시립대 건축공학과 교수
by Choi Chan-Hwan

주택이란 상품은 워낙 큰 돈이 소요되므로 일반 국민들이 쉽게 해결할 수 있는 것도 아니거니와, 국민 주생활의 안정과 복지향상에 직결되는 문제라서 민간주택시장의 자율기능에 전적으로 맡길 수도 없으므로 국가 공공

복지정책으로 관여하고 있다. 이에따라 정부는 영구임대주택 19만호를 포함한 주택 200만호 건설 및 신도시 건설을 추진하여 주택시장의 안정은 물론 국민주거복지 향상에 크게 기여 하고 있다. 그러나 절대빈곤층은 국가정책으로 임대주택을 건설·제공해야 하지만 정책을 시행한 지도 몇 년 되지않았고 그 공급물량도 적어서 대다수의 도시영세민들은 극빈층에게 제한적으로 공급되고 있는 영구임대주택의 수혜대상도 되지 못하며, 일반주택시장에 자력으로 참여할 경제적 능력도 없어 열악한 주거환경속에 생활하고 있다. 이러한 도시영세민들의 노후불량주택을 해결하기 위해서 도시재개발법이 시행되어 왔다.

특히, 1983년 이후 합동재개발방식이 대두되면서 주택의 물리적 개량이나 도시미관의 개선, 그리고 토지의 효율적이용 측면에서는 커다란 성과가 있었으나, 사업지역에 원래 거주하고 있던 도시영세민들의 재 정착률은 10~20%정도에 불과하여 주거안정 측면에서는 많은 문제점을 나타내었다. 이에 따라 정부에서는 1989년 4월에 제정되어 1999년 12월31일까지 한시법으로 제정된 “도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법”이 시행령 확정과 함께, 서울의 79개지역을 비롯하여 전국의 총 502개 지구가 주거환경개선사업지구로 선정되었다. 주거환경개선사업은 사업이 추진된지 6여년이 경과되어 서울지역의 경우 대상사업지구의 대부분이 지구지정이 추진되고 있다. 그러나 주거환경개선사업대상지구나 지구지정조차 되지 않은 지역이 많고 사업추진이 원활하지 못한 지역도 다수 있다.

이는 현행의 주거환경개선사업 역시 사업추진상의 어려움이 있음을 반증하는 것이며, 향후 임시조치법의 유효기간이 종료될 때 과연 주거환경개선사업을 어떻게 처리할 것인가가 주요 과제일 것이다. 따라서 주거환경개선사업의 자체 문제점을 분석하고, 그에 따른 향후의 발전 방향을 제시하고자 한다.

2. 주거환경개선사업의 시행배경과 내용

1) 주거환경개선사업의 시행배경

주거환경개선사업이 시행되기 이전의 도시재개발법에 근거한 합동재개발은 1980년대의 대표적인 재개발 방식이었다. 또한 합동재개발방식은 재개발대상지구 주민이 시행주체가 되어 참여사업자, 즉 건설업체를 선정하여 불량주택을 철거하고 현대식주택을 건설하는 주민과 건설회사의 합동적 노력에 의한 주민주도의 재개발 방식이다. 이론적으로나 법적으로나 큰 문제가 없었으나 합동재개발은 해당지역의 저소득주민이 재정착하지 못하고 오히려 중산층 외지인, 부동산 투기꾼들이 점유하는 부작용이 나타나게 되었다. 이는 가옥주와 지주와는 달리 합동재개발지구에 거주하는 세입자들은 재개발조합원의 자격을 주지않고 있기 때문에 재개발정책대상에서 제외될 뿐만아니라 타지역으로 주거이동을 강제적으로 강요를 받게 되었으며, 이에 따른 세입자들의 철거반대투쟁과 합동재개발지구의 분양권전매행위, 국공유지매각, 재개발조합의 비리 등의 문제점이 있다. 이에 따라 합동재개발방식의 문제점을 보완하는 방법으로서 1989년 4월 제정되어 1999년 12월31일까지의 시한법으로 “도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법”을 제정하여 주거환경개선사업이 시행되고 있다. 합동재개발방식은 대부분 철거재개발이 대부분이며

이는 사회적으로 거주연속성이 없어지고 물갈이로 일컬어지는 주거의 계층이동이 이루어져 대다수의 세입자는 재정착이 어렵다는 점 등에서 현지개발사업의 하나로 주거환경개선사업을 시행하게 되었다.

2) 주거환경개선사업 내용

주거환경개선법 제 1조에 “도시의 저소득주민밀집지역의 주거환경개선을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 저소득주민의 사회복지증진과 도시환경개선에 이바지 함을 목적으로 한다.”라고 되어 있다. 이는 바로 도시 저소득주민의 복지증진과 도시환경개선이라는 두 가지 목적을 말하는 바, 주거환경개선사업이 주택정책과 사회정책, 그리고 도시정책 등 세 가지의 정책적 목표를 가진다고 하겠다. 주거환경개선법은 지금까지 재개발방식이 지닌 문제점을 시정한다는 뜻에서 그리고 저소득주민의 복리증진이라는 사회정책적 목표까지를 포함하고 있어 도시재개발정책의 발전된 모습이라 생각된다. 보다 구체적으로 기존의 도시재개발법과 주거환경개선법의 중요한 차이를 요점정리해 보면 <표1>과 같다.

3) 주거환경개선사업의 추진실태

주거환경개선사업은 1989년 법 제정이래 1993년 3월까지 전국적으로 502개 대상구역중 254개가 지구로

<표1> 도시재개발과 주거환경개선사업법의 차이점

구분	도시재개발법	주거환경개선법
목적	재개발사업촉진, 도시의 건전한 발전, 공공의 복리증진(제1조)	저소득층주민의 복리증진, 도시환경개선(제1조)
기본계획	인구100만명이상인 시의 시장은 도시재개발에 관한 기본계획작성(3조)	관계규정 없음
사업시행자	토지 등의 소유자 또는 그들이 설립한 재개발조합(제9조), 지방자치단체 등의 시행(제10조), 제3개발자의 시행(제11조)	시장등의 시행(제7조), 제6조1항제3호 및 제4호에 관한 사업은 주민이 시행가능
가수용시설	주택이 철거되는자를 당해 재개발구역 또는 그 인접지의 임시 수용후가 아니면 재개발사업 새항불가(제34조)	준용
공공사업	관계규정없음	사업시행자의 공공시설의 정비를 우선적 추진, 이 경우 국가가 소요경비의 일부 보조(제13조)
재개발기금	인구100만명이상 시의 시자는 일정이상 재개발기금의 미년 적립(제63조)	관계규정 없음
지원	국가 또는 지방자치단체는 행정청이 아닌자가 시행하는 재개발사업비용의 일부를 보조용자 또는 용자알선 할 수 있음(제60조)	재개발비용의 일부를 국고 또는 국민주택기금에서 보조 혹은 용자할 수 있음(제13조)
세입자대책	세입자용 영구임대주택 건립계획(업무지침24조)	주민의 범위에 세입자 포함(제4조2항), 공공임대주택입주자격 명문화
주민참여	재개발구역안의 토지/건축물소유자의2/3이상의 동의(제2조, 14조)	계획의 수립, 변경시 주민의견청취, 반영(제3조2항)
규제완화 또는 특례조치	거의 없음	건축법 및 주차장법등 규제완화 및 특례조항이 적용.
세제	면제 혜택 있음.	면제 혜택 없음.

지정되었고 서울시의 경우 87개의 주거환경개선사업 대상지구가 있다. 서울시 87개의 대상구역중 63개지구가 주거환경개선사업지구로 지정되었고 이중 사업이 시행중인 곳은 41개로 알려져 있다. 사업계획이 고시된 지구를 개발방식별로 나누어 보면, 공동주택건설방식에 의한 것이 총 12지구 그리고 현지개발방식에 의한 것이 총 51개 지구 이다. <표2>

<표2> 서울시주거환경개선사업추진현황(1993.3)

(단위:개, 천㎡, 동, 세대, 동)

구 분	지 구 지 정			개선계획고시	사업시행중
	계	현지개발	공동주택		
지 구 수	63	51	12	42	41
면 적	1,350	1,200	150	969	956
주 택 수	15,208	12,144	3,064	11,766	11,685
세 대 수	31,652	25,906	5,746	24,600	24,440
사 업 량	17,820	12,193	5,627	14,867	14,786

자료:서울시, 주택개발과, 1993

주거환경개선사업은 두 가지 방식으로 분류되는데 하나는 현지개발방식과 공동주택방식으로 구분된다. 각각의 방식을 어떤 지구에 적용하느냐의 판단은 엄격한 기준이나 판단근거가 마련되어있지 못하지만, 서울시는 조례7조에서 토지 건축물 소유자 총수의 2/3이상이 공동주택사업을 원하는 지구이거나 또는 국공유지가 있는 지역으로 건축물의 전면철거가 필요한 지구에서 공동주택방식을 채택하도록 하고 있다.

4) 주거환경개선사업지구의 현황

전국의 주거환경개선사업 대상지구는 95년 1월에 502개 지구. 대상주택수 163천호. 기지정지구327개 지

<표3> 지역별 주거환경개선사업지구 현황

(1995년 1월)

구분	대 상 지 구		지 정 지 구		사 업 시 행 지 구	
	지구수	주택수	지구수	주택수	지구수	주택수
서울	77	23,000	75	16,700	42	7,500
부산	101	46,000	50	24,100	22	21,800
대구	46	20,000	40	16,200	36	15,400
인천	40	11,000	27	8,500	20	6,100
광주	22	5,000	13	3,300	6	400
대전	17	5,000	6	1,700	5	300
경기	36	12,000	24	7,400	16	11,000
강원	22	7,000	6	1,100	6	500
충북	17	5,000	10	2,100	10	800
충남	2	500	2	400	2	100
전북	21	4,000	15	2,500	11	700
전남	42	12,000	28	8,300	24	1,200
경북	20	2,000	10	800	4	100
제주	1	100	1	100	1	100
총계	502	163,000	327	9,9000	223	68,000

구에 주택수 99천호 그리고 사업시행지구는 223개 지구에 68천호이다. 지역별로 보면 사업 대상지구수는 부산이 101개 지구로 전국의 20.1%를 차지하고 있으며, 서울.대구.인천.경기.전남.경남지역에 대상지구가 많다. 사업시행현황을 지역별로 살펴보면 서울과 대구가 비교적 사업추진이 활발한 것으로 나타나고 있다. 서울의 경우는 사업지구지정은 대상지구의 97.4%, 사업시행지구는 대상지구의 54.5%를 차지하고 있다.<표3> 기사업지정지구를 기준으로한 주거환경개선사업지구의 특성을 지역별로 살펴보면 (91년현재)서울.부산등 대도시지역이 지구내 주택당 거주가구수가 많은 반면 주택면적. 가구당 주거면적은 부산이 85,976㎡로서 서울의 24,677㎡(전국 43,144㎡)의 3.5배로 나타나 지구면적이 비교적 크다.

3. 주거환경개선사업의 문제점

1) 저소득세입자의 주거안정 측면

주거환경개선사업 시행시에는 반드시 임대주택공급 등과 같은 지구내 세입자에 대한 주거대책을 수립하도록 하고 있다. 그러므로 입법취지만을 살펴본다면 분명히 합동개발과 같은 기존의 불량주거지 재개발방식에 비해 진일보한 사업방식이라 할 수 있다. 그러나 이것은 공공사업주체에 의한 공동주택건설방식에 제한될 뿐 현지개발방식에서는 적용되지 않는다. 현지개발방식에 의한 주거환경개선사업을 시행하게 되면 세입자는 본인의 의사와 관계없이 퇴거를 해야하며 주택개발 및 재건축 이후 임대료 역시 크게 상승하게 될 것이므로 세입자의 주거비 부담이 그 만큼 가중될 수밖에 없다. 이에 따라 사업후 임대료 상승분에 대한 부담능력이 없는 저소득 세입자는 사업지구 밖의 또다른 불량주거지역으로 이동할 수밖에 없다. 그러므로 세입자 대책이 없는 현지개발 방식은 궁극적으로 저렴한 임대료의 임대주택재고를 감소시키는 결과를 초래하여 저소득주민을 위한 주거환경 개선사업이 오히려 세입자의 주거불안정을 심화시킬 여지가 있는 것으로 보여진다.

2) 재개발 목표

재개발사업은 도시관리적 관점, 주택정책적 관점 그리고 사회정책적 관점이 동시에 고려되어야 한다. 현행 도시재개발법은 주로 도시의 물리적 수준을 향상시키거나 노후 불량주택 및 주거환경을 개선한다는 것이 주된 목표이다. 주거환경개선법은 저소득층주거지역의 주거환경개선과 복지증진을 목적으로 하고 있으나 불량한 주거지역에 거주하고 있는 주민의 경제적, 사회적 면을 깊이 있게 고려하지 못하는 문제점을 지닌다. 불량주거지역의 재개발은 그 곳에 거주하는 주민의 사회경제적인 수준, 상황, 공동체의 특성 등을 파악하는 기초자

료가 필요하며, 도시 재개발의 목표는 주거환경개선과 주민의 사회경제적 안정이라는 목표를 동시에 충족되도록 해야 한다. 이러한 재개발목표의 재설정 없이 불량주택의 개량방식이나 주거환경개선을 위한 기술적인 접근 방식을 아무리 논의해보아도 한계를 지나게 된다. 이미 도시불량주거지역 재개발의 경험이 많은 영국과 미국의 경우를 보면 단순히 주택 혹은 주거환경이라는 물리적 도시재개발이 아닌 사회재개발정책이라는 관점에서 재개발사업을 시행하고 있다. 영국의 경우, 불량주거지역 재개발을 계획할 때는 반드시 해당도시의 고용구조, 산업구조, 인구구조, 그리고 가구특성과 경제적 능력 등을 고려하여 재개발대상지 저소득주민의 사회경제적 상황과 연계하여 주택 및 주거환경을 개선하는 방식을 취한다.

주택이라는 물리적 환경과 그 속에 살아가는 사람들의 공동체적 특성과 경제 - 사회적인 조건들을 고려한 프로그램을 개발할 수 있도록 재개발목표가 재정립되어야 한다. 종전의 재개발법에 비하여 주거환경개선법은 저소득주민의 복리증진이라는 정책목표를 담고 있으나 시행상 본래의 취지를 충분히 살리지 못하는 한계를 지니고 있다.

3) 재개발방식의 결정

주거환경개선사업을 수행하는 방식은 두 가지로 분류된다. 하나는 현지개량방식과 다른 하나는 공동주택방식이다. 주거환경개선사업지구내 주택건축을 위해 관련 법령을 크게 완화하고 있으나 이는 주로 현지개량방식을 중심으로 규정되어 있어 공동주택건설방식에서는 그 기준을 그대로 적용하기에는 어려움이 있다. 그러므로 사업방식에 관계없이 관련법령상의 주택건설기준 등을 무차별적으로 적용한다면 실질적인 주거개선 효과가 크지 않을 것이다. 공동주택방식과 현지개량방식의 적용 기준은 다음과 같다.

공동주택 방식

- ① 주민들이 원할 경우.
- ② 국공유지비율이 높은 곳.
- ③ 경사도 10%이상.
- ④ 가로가 불규칙적인 미로형이며 도로폭이 협소.
- ⑤ 지반이 분할되지 않는 필지비율 높은 지역 즉, 면적이 큰 필지가 많은 지역

현지개발 방식

- ① 주민들이 원할 경우
- ② 사유지비율이 높은 곳
- ③ 평지, 경사도 10% 미만
- ④ 격자형 도로망이 갖춰지고,
- ⑤ 도로폭이 2M이상인곳, 15평이상 필지비율이 높은

지역이다.

합동재개발방식을 채택한 재개발지구의 대부분이 위에서 언급된 공동주택방식 5가지 요건을 지닌 지역들이었다. 이러한 관점에서 보면 주거환경개선사업은 크게 달라진 것이 없는 방식이라 해도 과언이 아니다. 예를 들면 국공유지 비율이 낮은 곳은 자연적으로 현지개량방식으로 하고, 사유지비율이 낮은 곳은 공동주택방식을 하고 있다.

4) 구역지정 기준

주거환경개선사업 지구지정은 임시조치법과 시행령에서 명문화하고 있으나 현실적으로는 주택의 물리적상태나 주거환경 그리고 주민특성에서 주택개량재개발사업지구와 거의 유사하다. 단지 재개발지구중 주민이 재개발을 원치않는 지역을 주거환경개선지구의 지정기준으로 삼는 것은 기존 가옥소유주의 이해관계에 따른 것일뿐 불량주거지의 특성으로 고려한 것이라 할 수 없다. 또한 현행 재개발법에서는 도심지 재개발구역과 주택개량 재개발구역 지정요건이 구분없이 시행되고 있다. 건설교통부 업무지침에 따라 이를 분리해서 정의하고 있으나 문제점을 지니고 있다. 불량주택과 불량주거지역이라 할 때 “불량”에 대한 법적기준이 모호하다. 그리고 저소득주민을 위한 주거환경개선법 역시 지구지정에 있어 분명하지 못한점은 마찬가지다. 주거환경개선법 시행령 제4조 제1항을 보면 “철거민을 50세대 이상 수용하거나 인구밀도가 1,000㎡ 당 300인 이상인 지역”의 경우 “철거민”에 대한 분명한 정의와 한계가 나와 있다. 그리고 “대상지역의 면적이 2,000㎡이상인 지역”의 경우도 면적이 이 기준에 못 미치면 해당 사항이 없어 주거환경개선사업을 추진하기가 어렵게 되어 있다. 이러한 구역지정과 불량주택 및 불량주거지역을 판정할 수 없는 기준의 모호성 및 비합리성과 함께 해당주민의 사회경제적 여건은 전혀 고려되지 못하는 점이 문제점으로 지적된다.

5) 무상양여 국공유지 처리

주거환경개선지구내 국공유지는 개선계획 고시후 사업시행자에게 무상양여토록 규정되어 있으며 건설교통부의 주거환경개선지구 조례준칙에는 사업시행자에게 무상양여된 토지를 현지개량사업용으로 처분하는 경우 연고자에게 우선 매각토록 하고 있다. 그러나 공동주택 건설방식에는 이러한 명문규정이 없어 사업시행상 여러 가지 어려움이 제기되고 있다.

6) 주민참여 방식

주거환경개선사업시 주민참여에 관한 조항은 동법 제4조2항과 제6조에 근거하고 있다. 주거환경개선지구의 지정을 위해서는 기준이 현재 당해 지역한의 토지 또는

건축물 소유자 총수의 각각 2/3이상의 동의와 기준일 현재 당해 지역안에 3개월이상 거주하고 있는 세입자 세대주 총수의 1/2이상의 동의를 얻어야 한다.

다만 시장 등이 당해 지역안에 세입자를 위한 주택의 건설공급이 불가능하다고 판단되는 경우와 당해 지역안의 세입자 세대주 총수가 토지 또는 건축물을 소유하고 있는 자 총수의 1/2미만일 경우에는 그러하지 아니한다.

그리고 시장 등이 주거환경개선계획의 수립 또는 변경에 관하여 주민의 의견을 청취하고자 할 때에는 당해 지역에서 발간되는 일간신문에 1회이상 공고하고 7일 이상 관계서류 및 도면을 당해 주민에게 공람시켜야 하고 공고된 주거환경개선계획의 내용에 대해 의견이 있는 자는 공람기일내에 시장 등에 의견서를 제출할 수 있다.

7) 주거환경개선사업지구내 주택공급

주거환경개선지구내에서 건설되는 공동주택의 공급 대상은 당해지구에 거주하는 주민으로 한정되어 있어 (법 제10조 제5항) 원칙적으로는 당해지구에 거주하는 주민세대수 이상으로 주택을 건설할 수 없다. 그러나 이러한 규정은 사업지구의 여건에 따라서는 토지이용의 효율을 저하시킬 수 있을 뿐만 아니라 단위면적당 사업비가 증가되어 주민부담이 증가하게 된다.

8) 주거환경개선사업 관련 세제

도시재개발법에 의한 주택개발사업의 경우 개발부담금 부과대상사업에서 제외되고 있으나 공동주택 건설방식에 의한 주거환경개선사업의 경우 주택건설촉진법 제33조의 규정에 의해 주택건설사업계획승인을 받아야 하므로 개발부담금 부과대상사업이 된다. 또한 주택개발사업의 “특별시·직할시 재개발구역내 토지 및 건축물에 대한 시세과세 면제에 관한 조례” 제2조에 의거하여 취득세와 등록세가 면제되고 있으며 관리처분계획에 따라 사업지구내 주민이 사업시행자에게 제공하는 토지·건물 등은 양도로 보지 않으므로 양도소득세 역시 부과되지 않고 있다. 그러나 주거환경개선사업의 경우 그러나 주거환경개선사업의 경우 이러한 취득세, 등록세 면제조례가 없으며, 주거환경개선사업에서 활용되고 있는 공용수용법에 의한 토지수용은 조세감면 규제법 부칙 제 14조의 규정에 의하여 92년 1월 1일부터 양도세가 50%과세되어 주택개발사업과의 형평성 문제가 제기되고 있다.

9) 도시계획적 측면

주거환경개선사업은 저소득주민의 주거환경개선을 위하여 이전의 재개발사업들과는 비교할 수 없을 정도로 건폐율, 용적률, 인동거리, 도로폭 등 건축법, 도시계획법상의 주택건설기준을 대폭적으로 완화하고 있다. 그 결과 주거환경개선사업지구는 도시계획적 측면에서 문제점을 나타내지 않을 수가 없다. 전반적으로 도시기반시설 설치 및 주택건설기준에서 일반주거지역의 기준에 미치지 못한다. 특히 현지개발방식으로 행해지는 사업지구의 경우 지구내 도로확충 등 일부 기반시설의 정비만 이루어질뿐 법규에서 설치를 권장하고 있는 탁아소, 노인정, 녹지 및 공원, 기타 공공시설 설치가 제대로 이루어지지 않고 있는 형편이다. 또한 사업지구내 기존 주택의 경우 대지의 최소규모한도를 지역별로는 20㎡까지 허용하고 있다. 지나치게 적은 규모의 필지상에 건폐율, 용적률을 허용한대로 건축할 경우, 토지이용의 효율성은 제고될 수 있을지 모르나 주거환경의 악화로 멀지 않은 장래에 사업지구가 또 다시 새로운 모습의 불량주거지화할 가능성이 높다.

4. 주거환경개선제도의 발전방향

1) 저소득세입자의 주거안정 도모

집단 노후불량주택지역은 낮은 임대료로 인하여 대체로 세입자의 비율이 매우 높음에도 불구하고 세입자의 동의 없이 주거환경개선사업추진이 가능하여 세입자의 의사가 사업추진과정에서 거의 반영되지 못하는 경우가 많다. 따라서 그에 대한 방안으로서 가능한 한 사업지구내에서 가옥주의 주거개선으로 인한 개발이익의 일부를 환수하여 세입자용 임대주택건설을 위한 재원으로 활용하도록 한다. 또한 주거환경개선사업지구의 주택공급규정을 보완하여 주택건설촉진법과 건축법 등 관련법규의 규정에 의거하여 주택을 건설하되, 당해지구내 주민에게 공급하고 공급여분이 발생할 경우 타주거환경사업지구내 건설된 여분의 주택을 시가로 일반에게 분양하고 수익을 주거환경개선을 위한 기금을 마련하는 방안도 가능할 것이다.

2) 지구지정의 차별화

주택개발사업과 주거환경개선사업의 목적이 상이하고 향후에도 두 개의 제도가 병존한다면 주거환경개선사업의 지구지정 기준은 소득수준 등 주민들의 사회경제적 특성과 주택의 물리적 노후도나 결함, 그리고 주거환경 및 주거지의 지형적 특성을 감안하여 지구

지정의 기준상 재개발지구와의 차별화가 이루어져야 할 것이다.

3) 사업방식결정의 개선

공동주택건설방식과 현지개발방식은 사업의 성격이 매우 다르므로 양 사업방식을 결정하는데 있어서 구체적이고 합리적인 기준이 필요하다. 지구지정요건인 대상지구에 대한 사전조사시 사업방식에 관한 사항을 조사항목에 포함시키고 이를 시행사업자와 연계하여 차후 개선계획수립시 주민의 의사를 반영할 수 있도록 조정할 필요가 있다.

4) 무상양여 국공유지처분에 대한 명문화

현지개발방식에서는 주거환경개선사업을 위해 무상양여되는 토지를 연고자에게 불하하는 현재의 방식을 유지하되 공동주택건설방식에서는 시행자에게 무상양여된 국공유지를 지구내 공공복리시설 설치자금 등으로 활용가능하도록 규정하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

5) 사업방식별 관련법령 적용의 차별화

장기적으로는 현행 주거환경개선사업의 공동주택건설방식과 주택개발재개발제도의 개선 통합이 바람직하며 단기적으로는 주거환경개선사업지구의 여건과 사업방식별로 완화된 사업관련 규정이 차등 적용될 수 있도록 지자체의 조례운영상의 융통성이 필요하다.

6) 주거환경개선사업 관련세제

주거환경개선사업은 주택개발재개발사업과 같이 노후불량주거지에 대한 정비사업이라는 사업목적이 동일하고, 특히 저소득층을 위하여 재개발지구보다 더욱 노후화되고 불량한 주거지역의 주거환경을 개선하는 공공사업이므로 사업의 활성화를 위하여 주택개발재개발사업과 같이 개발부담금 및 등록세, 취득세의 감면이 이루어져야 할 것이다.

7) 도시계획과의 연계

주거환경개선사업의 주된 목적의 하나가 저소득주민의 복리증진외에 도시환경을 정비하는데 있으므로 가능한 범위내에서 주거환경개선사업을 도시계획과 연계하여 사업추진을 유도하도록 한다. 지구내 공공시설의 설치 및 기반시설확충을 위해 사업지구 규모를 가능한 한 확대하고 재정지원 확대를 위해 개발이익의 환수장치를 마련해야 할 것이다.

8) 재개발자문단의 구성

불량주거지 개발은 다양한 이해갈등이 존재하고 있다. 세입자와 집주인, 조합과 주민, 건설회사와 주민, 조합과 지방정부 사이에는 이해와 협조 보다는 불신과 불협화음이 지속되고 있다. 이러한 갈등과 분쟁이 지속되고 있음에도 불구하고 이를 조정해결하는 기구나 제도적 장치가 미흡한 것은 문제를 더욱 복잡하게 하고 있다. 그래서 가칭 재개발자문단을 구성해야 할 것이다. 이 자문단은 전문가, 주민대표, 정부의 관련 공무원, 시민단체, 법조인 등으로 구성하여, 다양한 분쟁을 조정하고 일정한 법적권한도 부여되도록 해야 할 것이다. 또한 공공기관의 재개발사업에 대한 참여가 확대되어, 사업대행자 선정에 따르는 비용절감으로써 조합원의 부담을 줄이고, 부조리와 비리가 많은 조합에 대해서 회계감사 등 규제가 강화되어야 할 것이다.

5. 결론

주거환경개선사업을 포함한 재개발사업은 기본적으로 전체 도시의 기능회복을 위한 도시재정비의 성격과 저소득층의 주거안정이라는 사회정책적 접근이 요구되는 정책사업임에도 불구하고, 그 동안에 시행된 불량주거지 재개발사업은 저소득층의 주거안정이라는 측면보다는 도시환경정비 측면에 중점이 두어졌던 것이 사실이다. 이러한 것을 감안한다면 주거환경개선사업은 사업시행상의 과정에서 문제점을 나타내고는 있으나 도시정비 지향적인 기존의 재개발사업에 대하여 정책적 형평성을 제고한다는 측면에서 바람직한 재개발방향인 것만은 틀림이 없다.

그러나 규모가 적은 필지에서 건폐율, 용적률 등의 완화로 토지이용면에서는 효율성이 있을지는 모르지만, 이에 따른 주거환경의 악화로 또 다시 불량주거지가 될 가능성이 높다. 또한 저소득층의 주거안정이 무엇보다 중요한 것인데, 바로 소득의 보장이 뒤따라야 할 것이다.

이를 위해서 정부는 직업훈련을 위한 프로그램을 마련하는 일이 시급하다. 지금까지 우리의 저소득층주민을 위한 주택정책은 거의 대부분이 주택 자체만을 대상으로 해왔기 때문에 불량주택정책은 성공을 거둘 수가 없었다고 본다. 이와함께 저소득층 주민들도 사회로부터 소외되었다거나 가난의 책임을 사회로 돌릴 것이 아니라 스스로 적극성을 가지고 사업에 능동적으로 참여할 때만이 저소득 주민의 주택정책이 안정될 수 있을 것이다.