

노후주거지 정비수법과 정비현황

서수정 | 주택도시연구원 선임연구원

노후주거지, 그동안 어떻게 정비되어 왔나?

우리나라 노후주거지 정비의 역사는 도시화와 근대화의 역사와 일치한다고 할 수 있다. 노후주거지정비사업은 55년 6.25사변직후 조성되기 시작한 난민촌과 무허가 정착지에 대한 정비를 위해 도심지역의 무허가 불량주택을 도시외각으로 이주시키는 소위 '집단지주 정착지 조성사업'이 그 시작이라고 할 수 있다(1955~70년).

하지만 이는 불량주거지의 확대재생산과 삶의 터전을 잃은 집단이주자들의 도심 재유입으로 인해 실패로 끝나게 되었다. 이에 69년부터는 불량주거지의 양성화정착 일환으로 주민자력에 의한 현지개발사업(1970~72)이 진행되었으나, 이 또한 제도적 뒷받침의 미비와 주민의 개발비용 부담능력의 부재로 중단되었다.

불량주택정비가 본격적으로 이루어진 것은 76년 도시재개발법이 제정되면서부터라고 할 수 있으며, 재개발법의 제정과 함께 AID차관을 도입한 재개발방식이나 민간에게 주택건립을 위탁하는 위탁재개발, 정부가 기반시설을 정비하고 주민 스스로 주택에 대한 개량 및 개축을 행하는 자력재개발 방식 등이 추진되었다(1976~81).

그러나, AID차관방식에 의한 재개발은 차관을 위한 협정상의 조건(기존건축물의 보호 및 공공시

설의 보호)이 정부가 구상하는 도시정비수준에 다르지 못하다는 이유로 중단되고, 위탁재개발은 가구당 건축보조비로 지급되는 국민주택기금융자(가구당 400만원)에 대한 주민 이자비율(연리 18%)의 가중으로 적극적으로 적용되지 못하였으며, 자력재개발은 주민의 개발비용 부담능력의 부재와 공공의 적극적인 공공시설 투지 미비로 개발의 속도가 지연되었다.

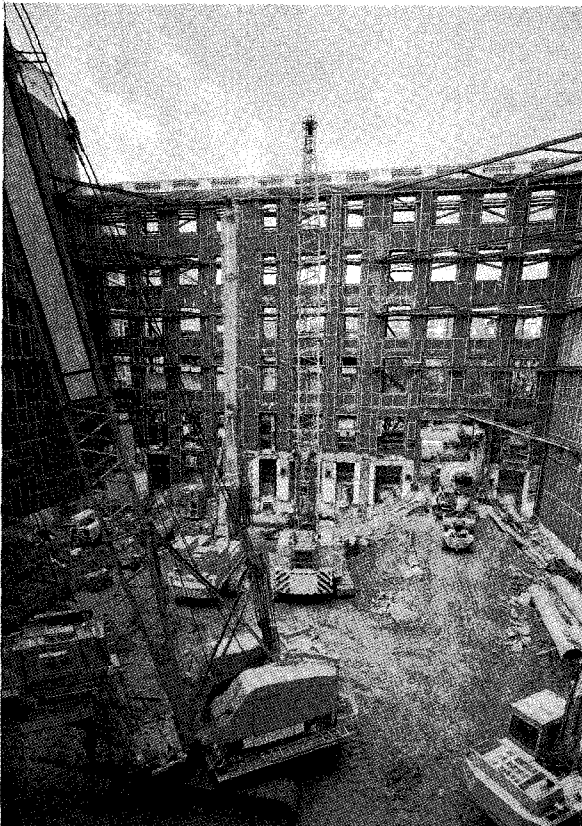
이같은 당시 국내의 상황에서 불량주택지의 정비는 전면철거방식외에는 다른 대안이 없는 듯 하였고, 이에 민간의 자본력과 기술력에 의존하는 소위 '합동재개발방식(1983)'이 전면적으로 등장하게 되면서 자력개발보다는 정비기간이나 개발의 경제적 효과가 두드러진 전면철거재개발방식이 노후주거지정비수법의 전형적 모습으로 자리잡게 되었다.

이러한 합동재개발방식이 원거주자의 재정착률 저하, 세입자 대책 미비, 고층 고밀개발에 의한 물리적인 도시환경의 훼손 등의 문제를 유발시키자 1989년도에는 도시재개발제도와 별도로 특별법인 '도시저소득층을 위한 임시조치법'을 제정하여 수복형 재개발을 전제로 한 주거환경개선사업을 적용하기 시작하였다.

주거환경개선사업에 의한 사업수법은 크게 두가지로 주민은 주택을 개량하고 공공이 도시기반시

설을 정비하는 현지개발방식과 공공이 주체가 되어 공공시설과 주택을 우선적으로 개선하는 공동주택방식이 그것이다.

그러나, 주거환경개선사업은 세입자 대책을 위한 영구임대주택건설과 공공비용의 직접 투입에 의한 기반시설 정비라는 측면에서 전면철거재개발 방식의 문제를 일부 극복하고 있는 듯하나, 재개발 이후 물리적 환경측면에서는 공동주택방식은 전면 철거재개발에 의한 고층 고밀 아파트 건설로 일관되어 합동재개발방식과 차별성을 보이지 않는다. 또 현지개발방식은 주민의 재정능력에 따라 주거환경개선수준이 동일지구내에서도 현저하게 차별적으로 나타나고 있으며, 주거환경을 존치하는 것을 전제로 하여 공공시설의 효율적 정비가 미흡하다는 문제가 지적되고 있다.



이같은 정비방식이 태생자체가 거주지로서 부적합한 주택이나 주변환경을 정비하는 수법이라면, 80년 후반부터는 시대의 변화와 흐름에 따라 및 설비, 기반시설의 수명이 다해 노후화된 주거지정비의 필요성이 제기되었고, 이에 준공 후 20년이 경과된 주택을 기준으로 건물안전에 위험이 있는 공동주택을 대상으로 한 재건축사업이 본격화되었다. 또한, 일반 단독주택지는 현지개발의 양성화정책에 의한 국민주택기금 융자 및 각종 건축법을 완화시켜주는 것을 골자로 한 다세대·다가구 주택제도의 도입에 따라 단기간 안에 수많은 가옥의 정비가 이루어지기 시작하였다.

이로써 우리나라의 노후 주거지 정비수법은 불량주택을 정비하는 도시재개발법에 의한 주택개량재개발사업, 도시저소득층을 위한 임시조치법에 의한 주거환경개선사업과 노후주택을 정비하는 주택건설촉진법에 의한 재건축 및 일반노후주거지 정비사업의 세가지 유형으로 진행되고 있다.

노후주거지, 얼마나 정비되었는가?

본격적인 전면철거재개발방식인 합동재개발이 도입되기 전까지 불량주택재개발에 의한 정비 현황은 5년간(1975~80) 45개 지구, 총 가구수 약 8,325가구로 이중 연립주택 997세대, 아파트 2,677세대를 제외하고 나머지 4,651세대가 모두 단독주택으로 정비되어 가옥정비중심의 자력개발로 이루어졌음을 알 수 있다.

그러나 2001.12월 건설교통부의 통계자료에 의하면 76년 도시재개발법 시행이후, 주택개량재개발사업 추진현황은 전체 정비대상구역 397지구 중 합동재개발방식이 293지구로 자력개발지구 104개 지구의 2배이상을 차지하고 있어, 80년 이



대규모로 정비된 노후주거지는 결국, 사업수법에 따라 적용되는 관련법규나 시행주체만 다를 뿐 정비후의 물리적 주거형태는 전면철거재개발방식에 의한 아파트와 현지개량 중심의 다세대·다가구 주택의 이원적인 유형으로 고착화되었다.

후의 재개발방식이 전면철거재개발방식으로 이루어져 왔음을 단적으로 드러내고 있다.

재개발에 의한 건립가구는 27만 2,378호로 이는 분당신도시(97,500세대)의 3배에 달하는 규모로써 이중 아파트개발이 전체의 87%로서 23만 8,073호에 이르고 있다. 이러한 개발현황은 불량주택재개발이 아파트 중심의 획일적인 수법으로 일관되고 있다는 것을 단적으로 보여주는 실례이다.

반면, 현지민의 재정착을 주요목표로 삼고 있는 주거환경개선사업은 전체 600개 정비지구 중 80%에 해당하는 484개지구가 현지개량으로 정비되었으며, 86개 지구가 전면철거재개발의 일환인 공동주택방식으로 정비가 완료되었거나 진행중이다(건설교통부 2002. 12. 31일자 통계). 정비가속은 총 27만 7,482가구로 이 또한, 신도시의 3배 이상 되는 수준으로써 신도시보다 개발의 속도가 빠르게 진행되었음을 보여주고 있다.

불량주택에 대한 정비와 달리, 공적자금이 투입되지 않는 노후주거지 정비사업인 재건축의 경우, 85년 주택건설촉진법 개정이후 총 1,567개의 조합이 형성되었으며 이 중 552개 지구가 완료되었고, 전체지구가 완료되면 21만 6,334호의 주택이 재건축에 의해 건립될 예정이다. 이와 같이 주택개량재개발사업과 주거환경정비사업, 재건축의 정비현황결과를 종합해 보면, 총 주택건설호수는 수도권 5개 신도시에서 건설된 세대수(총 29만 4천)의

약 3배에 달하는 대규모라는 것을 알 수 있으며, 이같은 결과는 노후주거지가 주로 도심에 위치하고 있다는 점으로 미루어 노후주거지 정비가 토지이용의 극대화를 통한 고밀개발로 일관되어 왔음을 단적으로 보여주는 것이다.

또한, '주거환경이 열악한 노후 불량주택에 대한 개선과 주택건설 촉진(1985)'이라는 정책추진과 함께 등장한 다세대·다가구 주택으로 변모한 일반단독주택지의 노후주거도 약 120만호의 정비실적을 나타내고 있다.

이와 같이 대규모로 정비된 노후주거지는 결국, 사업수법에 따라 적용되는 관련법규나 시행주체만 다를 뿐 정비후의 물리적 주거형태는 전면철거재개발방식에 의한 아파트와 현지개량 중심의 다세대·다가구 주택의 이원적인 유형으로 고착화되었다.

노후주거지 정비, 무엇이 문제이며 앞으로 어떻게 정비되어야 하는가?

국내의 노후주거지정비수법은 대규모, 과밀개발로 인해 그동안 사회적 비판의 대상이 되어왔으며 물리적 환경 측면에서도 다음과 같은 많은 문제가 노출되고 있다.

우선, 전면철거재개발로 인한 아파트건설지구의 물리적 환경문제로서는 첫째, 고층 고밀개발에 의한 주변지역과의 부조화로서 1~2층규모의 주거지

가 15층이상의 고층 아파트로 변모함에 따라 인접 주택지에 대한 프라이버시 및 일조권 피해와 함께, 도시기반시설 및 공공시설의 확충이 전제되지 않은 상태에서 밀도만 2배이상 증가시킴으로써 도시 버블경제를 유발시키는 원인이 된다는 점을 들 수 있다.

둘째, 전체 노후주거지정비지구는 신도시규모에 다다르고 있지만 사업자체는 조합결성의 용이성이나 사업추진절차의 간소화 등의 이유로 몇 개의 구역으로 분할하여 사업을 추진하고 있다. 더욱이 재건축사업은 조합이 결성되는 대로 사업을 추진함으로써, 기존에 하나의 단지였던 것이 2~3개 블록으로 분할되어 담장에 의해 단절된 형태로 개발되고 있다. 이러한 현상은 도시의 보행네트워크 단절, 부정형 단지형태에 의한 비합리적인 교통체계가 이루어지는 원인이 되고 있다.

셋째, 대부분 노후주거지의 입지가 수도권내 구릉지에 입지하고 있으나, 개발형태는 평지에서와 마찬가지로 아파트개발로 이루어짐에 따라 지형변형 및 구릉지 경관을 잠식하는 결과를 초래하고 있다.

다세대·다가구 주택으로 정비되고 있는 현지가량방식에 의한 물리적 환경문제로는 첫째, 건축물

특례조항(대지와의 도로관계 및 건축선 지정, 건축물의 높이제한 완화 등)에 의한 과밀개발 및 주거성능(일조권, 통풍, 프라이버시 등)의 질적 저하를 지적할 수 있다.

둘째, 도로 및 주차장 등 도시기반시설의 정보다는 필지단위의 건축물 수준향상을 위한 증개축 및 신축을 위주로 노후주거지정비가 이루어짐에 따라 기반시설의 부족과 놀이터, 공원 등의 오픈스페이스 정비가 미비하다는 점을 들 수 있다.

셋째, 주민의 재정능력과 개발여력에 따라 정비수준이 차이가 남에 따라 종합적인 지구환경차원의 정비가 이루어지지 못한다는 점을 지적할 수 있다.

이러한 노후주거지 정비수법의 문제는 더 이상 지금과 같은 방식으로 주거환경을 정비해서는 안된다는 여론을 확산시켰으며, 이에 정부 및 지방자치단체에서는 지금과 같은 대규모 전면철거재개발 방식의 정비수법을 지양하고, 일반주거지의 다세대 다가구 주택 난립을 방지하기 위해 수복형의 소규모 집단개발의 필요성을 제기하고 있는 실정이다.

더욱이, 저소득계층이 밀집한 불량주택 재정비 사업은 최근에 거의 마무리 단계에 있어 향후에는 주거지로서의 기능이 저하된 단독주택 및 소규모 단지의 연립지구 등의 노후주거지를 대상으로 재개발이 진행될 전망이며, 이에 그동안 주거환경정비대상으로 관심을 끌지 못했던 60년대와 70년에 조성된 토지구획정리사업지구나 70년대 전후에 양성화정책으로 조성된 다가구 밀집주택지의 정비가 시급히 요구되고 있는 상황이다.

따라서, 향후에는 노후주거지의 지구현황에 따라 중 고층 노후 아파트지구의 리모델링 확산과 노후 단독주택지의 중 저층 고밀형의 소규모 집단개발의 가능성 등 다양한 정비수법의 모색을 통한 종합적 환경정비차원에서의 모델개발이 필요하다. 