



수시 | 21-13

도시취약지역 공공주도 정비에 따른 갈등양상과 정책과제

Exploring Immanent Conflicts in Government-led Redevelopment
Processes of Vulnerable Urban Areas

김수진

수시 21-13

도시취약지역 공공주도 정비에 따른 갈등양상과 정책과제

Exploring Immanent Conflicts in Government-led Redevelopment
Processes of Vulnerable Urban Areas

김수진

■ 저자

김수진

■ 내부연구진

김수진 국토연구원 부연구위원(연구책임)

■ 연구심의위원

김태환 국토연구원 선임연구위원

박세훈 국토연구원 선임연구위원

박천규 국토연구원 연구위원

박소영 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 최근 공공주도 정비사업 추진시 대상지역으로 도시취약지역(쪽방촌 등)을 포함하게 되면서 정비사업의 공공성을 강조하는 방향으로 정부정책이 선회. 정비사업의 공공성을 강조하는 과정에서 이해관계자 간 갈등양상이 다변화하고 있음. 다변화하는 갈등양상을 단순히 토지 소유자와 공공 간 갈등으로 축소하거나, 적절히 관리하지 못한다면 정비사업 추진지연, 세입자 주거불안정성 증가 등의 문제 해결을 위해 또 다른 사회비용이 발생할 것
- 2 다변화하는 갈등양상을 파악하고자, 공동체특성, 사업특성, 지역특성을 기준으로, 공공주도 정비사업 논의 중이거나 진행 중인 전국 3개 쪽방촌(서울 대전, 부산)에 관한, 사례연구를 실시함. 갈등양상은 사업특성보다는 공동체특성(사회관계)과 지역특성(공간)에 영향을 받는 것으로 나타남. 토지소유자와 공공 간 갈등 이면에는 소유자 내부 갈등이 자리하고 있으며, 대표성을 가진 세입자 중심, 주민조직이 없을 경우 사업추진과정에 실질적 참여가 어려움
- 3 공적 공공성(공적주체)만으로 사업추진의 당위성을 확보하고 소유자와 공공 간 갈등을 해소하기는 어려운 실정. 그동안 도외시 되어왔던 절차적 공공성(개방성과 참여)에 주안점을 두어 사업방식을 보완하고 보다 확장된 의미의 공공성을 확보하는 접근법이 필요

본 연구보고서의 정책제안

- 1 (공공주도 정비사업의 필요성) 도시정비 및 주택공급의 양적확대에 초점을 맞추기보다는 재정착 과정을 통한 사회복지서비스 전달체계 구축 및 취약계층 삶의 질 향상에 주안점을 두어 공익적 공공성 확보
- 2 (거주민 데이터 구축) 효율적 갈등관리를 위해 도시취약지역 거주민에 대한 데이터를 구축함으로써 공동체특성과 지역특성을 반영하고 내용적 공공성 확보
- 3 (거버넌스) 대표성 있는 주민조직 구축지원 및 참여제고, 지원조직의 역할에 대한 고민, 공공과의 소통창구 마련 등을 통해 절차적 공공성 확보

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
--------------------	-----

제1장 연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	7
3. 선행연구 검토	10
4. 연구 기대효과	11

제2장 도시취약지역 정비와 공공의 역할

1. 사업방식 변화에 따른 공공역할 변화	15
2. 공공역할 변화에 따른 갈등양상 변화	23

제3장 갈등양상 사례분석

1. 서울역 쪽방촌 정비사례	33
2. 대전역 쪽방촌 정비사례	45
3. 부산역 쪽방촌 정비사례	59

제4장 정책과제

1. 대상지역별 갈등양상	75
2. 갈등양상별 공공성의 의미	81
3. 공공성 확보를 위한 정책과제	86

참고문헌	91
------------	----

SUMMARY	97
---------------	----

부 록	99
-----------	----



CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	7
3. 선행연구 검토	10
4. 연구 기대효과	11

01 연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

□ 도시취약지역을 대상으로 한 정비사업의 공공성을 강조하는 방향으로 정부정책 선회

- (공공부재) 민간주도 재개발사업 추진과정에서 공공의 역할 부재
 - 1980년대~2000년대 민간주도의 재개발사업은 도시취약지역을 개발가능토지로 인식하고 민간건설사와 조합이 개발이익을 사유화하는 과정에서 공공의 역할이 부재함(윤혜정 1996; 이소정 2006)
- (공공지원) 2010년 관련법 개정을 통해 재개발사업의 공공관리제도 도입
 - 공공관리제도란 지자체장이 공공관리자로서 조합의 사업추진과정을 지원하고 필요시 공사 등에 업무를 위탁하는 방식¹⁾을 말함. 공공은 조합을 지원하는 역할을 담당함
 - 2021년 공표한 2·4대책 등에서 제시하고 있는 공공 직접시행 방식²⁾과는 공공의 역할을 어디까지로 볼 것인지 라는 관점에서 차이가 있음
- (공공주도) 최근 국토교통부는 슬럼화가 진행되고 있는 도시 내 취약지역을 대상으로 한 정비방안을 연이어 공표

1) 서울시 재개발·재건축 클린업시스템 홈페이지. 공공지원제도. 주요내용.

<http://cleanup.seoul.go.kr/cleanup/view/publicMainSkill.do> (접속일 2021.05.02.)

2) 국토교통부(2021b). 공공주도3080+ 대도시권 주택공급: 획기적 확대방안 발표-획기적 규제완화+절차는 대폭 간소화+이익은 함께 공유. 2월 4일 보도자료. p11-12에서 공공 직접시행 정비사업의 주요내용과 절차가 간략하게 소개됨

- 2. 4. 부동산대책의 일환인 도심 공공주택 복합사업의 경우 非정비구역인 역세권, 준공업지역, 저층주거지(쪽방촌 밀집지역 포함) 등을 공공주택으로 정비함으로써 도심 내 주택공급을 확대하고자 함(국토교통부 2021b:7-10)
- 국토교통부는 2021년 2. 4. 부동산대책과 유사한 맥락이나 별개의 사업으로 영등포 쪽방촌(국토교통부 2020a), 대전역 쪽방촌(국토교통부 2020b), 부산역 쪽방촌(국토교통부 2020e), 서울역 쪽방촌(국토교통부 2021c) 등 공주도 정비계획을 연이어 공표

□ 정비사업의 공공성을 강조하는 과정에서 이해관계자 간 갈등양상이 변화함

- 실상 도시취약지역은 취약계층 삶의 터전임에도 투기성 수요 유입으로 인한 개발 가능성로 여겨져 온 상황
- 또한 이번에 제안된 사업방식은 주민동의율을 낮추거나 공공 직접시행(도심 공공주택 복합사업, 공공 직접시행 정비사업 신설) 및 수용방식(쪽방촌을 대상으로 한 기존 공공주택사업)을 강조하면서 다양한 이해관계자(소유자, 세입자, 공공기관 등) 간 갈등³⁾요소를 내포하고 있음
- 대표적으로 민간주도 재개발(1980년대~1990년대) 시절 참여했던 세입자와 가옥주 간 갈등이 최근 공공주도의 정비사업 추진에 따라 소유자와 공공시행사 간 갈등, 소유자 간 갈등 등으로 다변화함
- 공공주도 정비사업 추진시 ① 주민동의 요건 유무, 그리고 ② 권리산정기준 현금청산대상 여부가 쟁점이 되고 있음⁴⁾. 도시취약지역 거주민(대표적으로 쪽방주민)의 주거권 보장을 전면에 내세운 정부의 입장과는 달리, 재산권 침해를 이유로 소유자의 반발이 거세지는 상황

3) 주택재개발사업의 갈등유형을 김성연 외(2011)는 사실관계 갈등(지구지정 철회요구, 법규 분쟁), 이해관계 갈등(세입자 보상 및 이주대책), 구조적 갈등(조합 역량부족 및 비리), 관계상 갈등(의사결정과정에서 불화, 불신), 가치관 갈등(재개발방식 대립), 정체성 갈등(주민분열로 인한 비대위 운영)의 6개 주요 갈등으로 분류함. 다만, 이는 주택재개발사업 일반에 대한 갈등으로 공공이 주도하는 재개발사업에 따른 갈등이 아니며 특정대상지 거주민(물리적, 인구사회학적, 경제적)의 특성은 고려하지 않았음

4) 오마이뉴스 2021. “쪽방촌 주민 소원 공공주택, 오세훈이 없던 일로 할까 걱정”. 4월 17일 보도자료.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002735521&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news (접속일 2021.05.02.)

□ 이에 공공주도의 정비사업 추진에 따라 새롭게 변화하는 갈등양상을 살펴보고 공공성 확보 관점에서 정책방향을 제시하는 작업이 필요한 시점

- 도시취약지역의 정비를 통해 거주민의 생활환경을 개선하고 공공이 지원이든 주도든 주요한 역할을 담당해야하는 것은 부인할 수 없는 사실. 다만, 이에 따른 갈등관리가 병행되지 않는다면 사회갈등은 심화될 것
- 기존의 정비사업(주택재개발을 중심으로) 관련연구는 실질적 수단마련(사업기법 개발 등)에 주안점을 두거나 주로 양적방법론(기술통계, 설문조사 등)을 활용하여 갈등요인을 살펴본 반면, 다양한 이해관계자간 갈등에 대한 깊이 있는 사례분석은 부족

“영등포 쪽방촌사업이 발표될 때만 해도 주택공급의 수단보다는 쪽방 주민 주거권이 중심이었는데, 2.4 대책이 발표되면서 쪽방촌 공공개발이 도심주택공급의 수단으로 이야기되고 있는 것 같아요. 저는 그렇게만 보면 안 된다고 생각해요. 쪽방촌은 도심 한가운데 있어서 민간개발 압력이 높은 곳이었고 쪽방촌이 도시에 위치하다 보니 도시환경 정비사업으로 추진되면서 그야말로 거주민들은 쫓겨나는 방식으로 진행되는 거였는데, 공공이 주도하면서 임시거주와 재정착방안을 수립하게 되어 쪽방 주민들이 상당히 환영하고 있는 것이고요.”

“실제로 언론보도에 따르면 동자동 정비구역 중에 실거주 소유주는 10%입니다. 지금 반발은 외지의 투기적 목적을 가진 소유주들인 겁니다. 이게 용산에서 있었던 철거민 세입자들의 양상과는 다른 거죠.”

(2021.03.18. 활동가 인터뷰 D1)⁵⁾

5) 2021년 3월 18일 '주거취약지역의 변화양상과 도시정책적 함의'(5월호 국토 특집기획)를 주제로 국토연구원에서 좌담회를 개최함(김수진 기획 및 사회). 좌담회 진행과정에서 홈리스주거팀 및 빈곤사회연대 소속 활동가인 A의 발언 중 일부를 발췌 인용함을 밝혀둠. 김수진 외(2021) p59-60 내용 참조

2) 연구 목적

□ 본 연구는 도시취약지역(쪽방촌)을 대상으로 한 공공주도 정비사업 추진시 발생 가능한 이해관계자 간 갈등양상을 사례별로 살펴보고, 정비사업의 공공성 개념을 정리한 뒤, 정책과제를 도출하는데 주목적을 둔

- (갈등양상 사례분석) 다변화되고 있는 갈등을 적절히 관리하지 못한다면 정비사업 추진지연, 세입자 주거불안정성 증가 등의 문제 해결을 위한 또 다른 사회비용 발생. 다양한 이해관계자간 갈등양상에 대한 사례분석 수행
 - 다만, 다변화한 갈등양상을 단순히 소유자와 공공시행자 간 갈등으로 축소한다면, 소유자가 개발이익에 대한 기대심리를 낮추지 않는 한, 갈등해소는 요원할 것
 - 본 연구는 공동체특성, 사업특성, 지역특성을 기준으로 사례별 갈등양상을 분석
- (갈등양상별 공공성 의미 탐색) 지역·지구별 특성과 차이에 초점을 맞춰 갈등양상을 파악하고, 그 과정에서 각각 공공성 개념을 정의하고자 함(<표1-1>참조)
 - 대상지역(취약지역)의 차이에 초점을 맞춰 갈등양상을 파악하고, 그 과정에서 정비사업 추진의 당위성인 공공성을 확보하는 방식으로 갈등관리의 방향을 설정하고자 함
- (정책과제 도출) 사업단계별, 장단기 과제를 도출
 - 다만, 지역특성에 따른 차이는 취약지역의 고유한 형성과정, 취약계층 간 이미 구축된 사회관계 등이 반영된 것으로, 정책적 해결보다는 이러한 차이를 파악하고 사업에 반영하려는 노력이 중요

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

- 공간적 범위: 서울역, 대전역, 부산역 일대의 쪽방촌 공공주도 정비사업 대상지
- 시간적 범위: 사업 공표 시점부터 2021년 9월 현장방문 및 인터뷰 완료 시점까지⁶⁾
- 내용적 범위
 - 정비사업 관련 공공역할 변화에 관한 선행연구 검토
 - 정비사업에 따른 갈등과 갈등요인 및 관리방안에 관한 선행연구 검토
 - 쪽방촌 공공주도 정비사업 사례분석
 - 정책과제 도출

표 1-1 | 사례분석틀: 공동체특성, 사업특성, 지역특성에 따른 갈등양상과 정책과제(예시)

구 분	갈등양상	정책과제
공동체특성 (갈등의 주체)	▪ 소유자 내 세부집단의 수에 따라 소유자와 공공 간 갈등양상의 차이 발생 ▪ 세입자 중심의 주민조직 유무에 따라 세입자 내 세부집단 간 갈등양상의 차이 발생 ▪ 지원기관의 권한과 역할에 따라 주민조직과 지원기관 간 갈등양상의 차이 발생	▪ 절차적 공공성 확보 ▪ 장기정책과제
사업특성 (갈등의 수준)	▪ 지구지정 전 주민동의 요건, 입주대상자 선정기준, 보상방식 차이가 소유자와 공공 간 갈등 수준에 영향 ▪ 관련 법 규정(예: 주민협의체 구성, 쪽방촌 개념정의 등) 차이가 대응방식의 효과성에 영향	▪ 절차적 공공성 확보 ▪ 단기정책과제
지역특성 (갈등의 공간단위)	▪ 도시취약지역(쪽방촌) 형성과정, 인근 지역과의 경계설정 방식, 이미 구축된 구성원 간 사회관계 등에 따라 갈등의 공간단위가 확장 또는 축소	▪ 내용적 공공성 확보 ▪ 수용협력

자료: 저자작성

6) 각각의 사업 공표 시점은 다음과 같음: 서울역 쪽방촌(2021년 2월 5일), 대전역 쪽방촌(2020년 4월 22일), 부산역 쪽방촌(2020년 9월 25일). 현장방문 및 인터뷰는 2021년 7월~9월에 집중적으로 이루어졌으며, 9월초 이후 변화는 연구범위 밖임을 밝혀둠

2) 연구 방법

□ 질적연구방법론 활용

- 일차적으로 문헌조사와 현장방문을 통해 서울, 대전, 부산의 쪽방촌 공공주도 정비사례를 검토하여 분석틀을 수립한 뒤 현장방문 및 심층면접조사 실시
 - 각 사례별로 갈등이 사회적으로 구성되는 과정을 구조적, 행태적 관점에서 분석
 - 다만, 코로나19 상황변화에 따라 화상회의를 병행함

□ 문헌조사

- 갈등관리 및 공공성 이론, 정비사업 및 정책관련 문헌 검토

□ 본 연구는 세 가지 축으로 구성

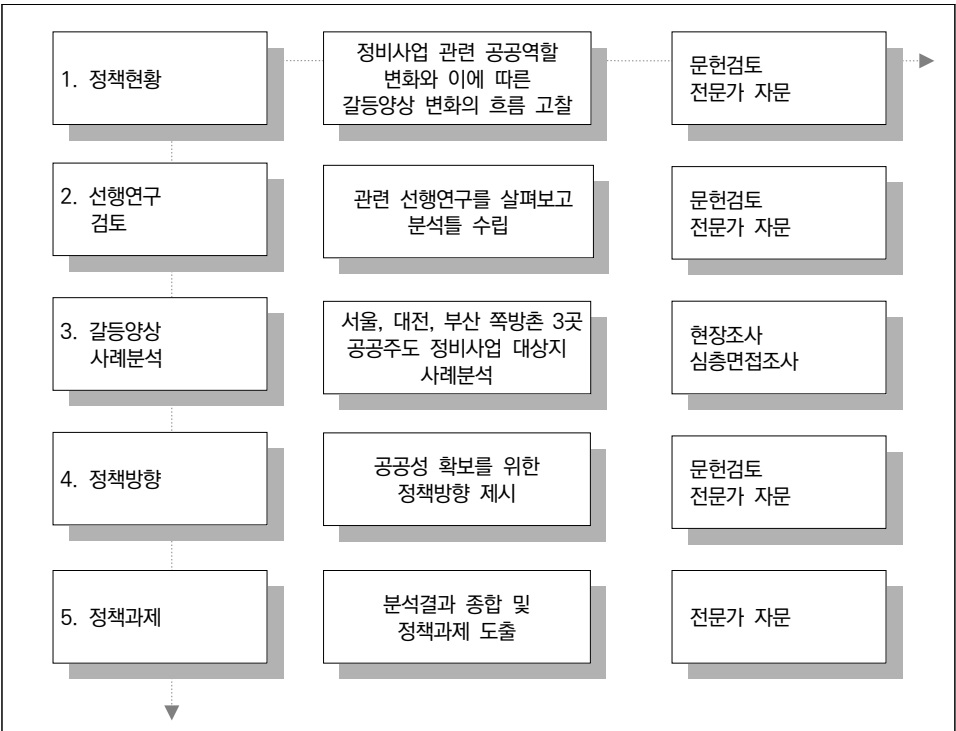
- 정책현황과 문제점, 갈등양상 사례분석, 그리고 정책과제 도출 순서로 진행

그림 1-1 | 연구 흐름도 ①



자료: 저자작성

그림 1-2 | 연구 흐름도 ②



자료: 저자작성

그림 1-3 | 사례지역 이미지



서울역 쪽방촌 현수막

대전역 쪽방촌 현수막

부산역 사업대상지 내부

자료: 본 연구를 위해 2021년 7월~9월 현장 방문시 저자 직접촬영

3. 선행연구 검토

1) 선행연구 검토

표 1-2 | 주요 선행연구 검토 및 차별성

구 분		주요 선행연구		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행 연구	1	- 과제명: 주택재개발사업의 공공성과 사업성 증진을 위한 민관역할 재정립 - 연구자: 맹다미 외(2016) - 연구목적: 주택재개발사업의 공공사업으로서 위상을 유지하도록 민관역할 재정립	- 선행연구 및 관련제도 검토 - 주택재개발구역별 정비계획 검토 및 데이터 분석 - 일본의 시가지재개발사업 사례분석	- 주택재개발사업의 공공성과 사업성 - 서울시 주택재개발사업의 공공성 확보 현황 - 일본 시가지재개발사업과 민관협력 - 공공성 확보방안 제시
	2	- 과제명: 주택재개발사업의 추진단계별 갈등분류와 갈등관리 - 연구자: 김성연 외(2011) - 연구목적: 갈등원인별 유형화를 통한 갈등관리방안 제시	- 선행연구 및 관련제도 검토 - 일간지의 관련기사 조사 및 갈등의 판정기준에 따라 사안 도출	- 추진단계별 세분화된 갈등원인 파악/유형화 - 사업계획, 준비, 시행, 완료 - 갈등유형에 따른 갈등관리 방안 - 사실관계, 이해관계, 구조적, 관계상, 가치관, 정체성 갈등
	3	- 과제명: 재개발과정에서의 소유자간 갈등에 관한 연구: 재개발에 따른 경제적 부담을 중심으로 - 연구자: 최막중, 김준형(2005) - 연구목적: 지속가능한 갈등해소형 재개발 방안 제시	- 선행연구 및 관련제도 검토 - 설문조사 - 피서의 정확검정, 이항로짓모형 분석	- 재개발 반대의 경제적 원인과 집단적 의사결정의 한계 - 분석틀 설정 및 조사설계 - 분석결과 - 경제적 부담과 재개발 의사 - 경제적 부담과 소유자의 특성 - 정책적 시사점
본 연구		- 과제명: 도시취약지역 공공주도 정비에 따른 갈등양상과 정책과제 - 연구자: 김수진(2021) - 연구목적: 공공주도 정비에 따른 갈등양상을 살펴보고 정책과제를 도출함으로써, 기존 사업방식을 보완하고 공공성 개념정리	- 선행연구 및 관련제도 검토 - 질적연구방법론 - 자문회의	- 정비사업 관련 공공역할 변화 - 공공역할 변화에 따른 갈등양상 변화 - 갈등양상 사례분석 - 공공성 개념 및 확보방향 제시 - 정책과제 도출

자료: 맹다미 외(2016); 김성연 외(2011); 최막중, 김준형(2005)의 주요 내용을 요약하여 표로 정리

2) 선행연구와의 차별성

□ 본 연구는 도시취약지역을 대상으로 한 공공주도의 정비사업 추진시 발생할 수 있는 갈등양상에 관한 정책연구로 다음과 같은 차별성을 가짐

- 정비사업 중에서도 공공주도 방식(공공주택사업, 주거환경개선사업), 사업대상지 중에서 사업성과 공공성이 가장 첨예하게 대립하는 도시취약지역(도심 쪽방촌)에 초점을 맞춤
- 현장조사와 면접조사를 통해 공동체특성, 사업특성, 지역특성에 따른 갈등양상을 살펴봄
- 내용적 공공성보다 절차적 공공성 확보에 주안점을 두고 정책방향을 제시함

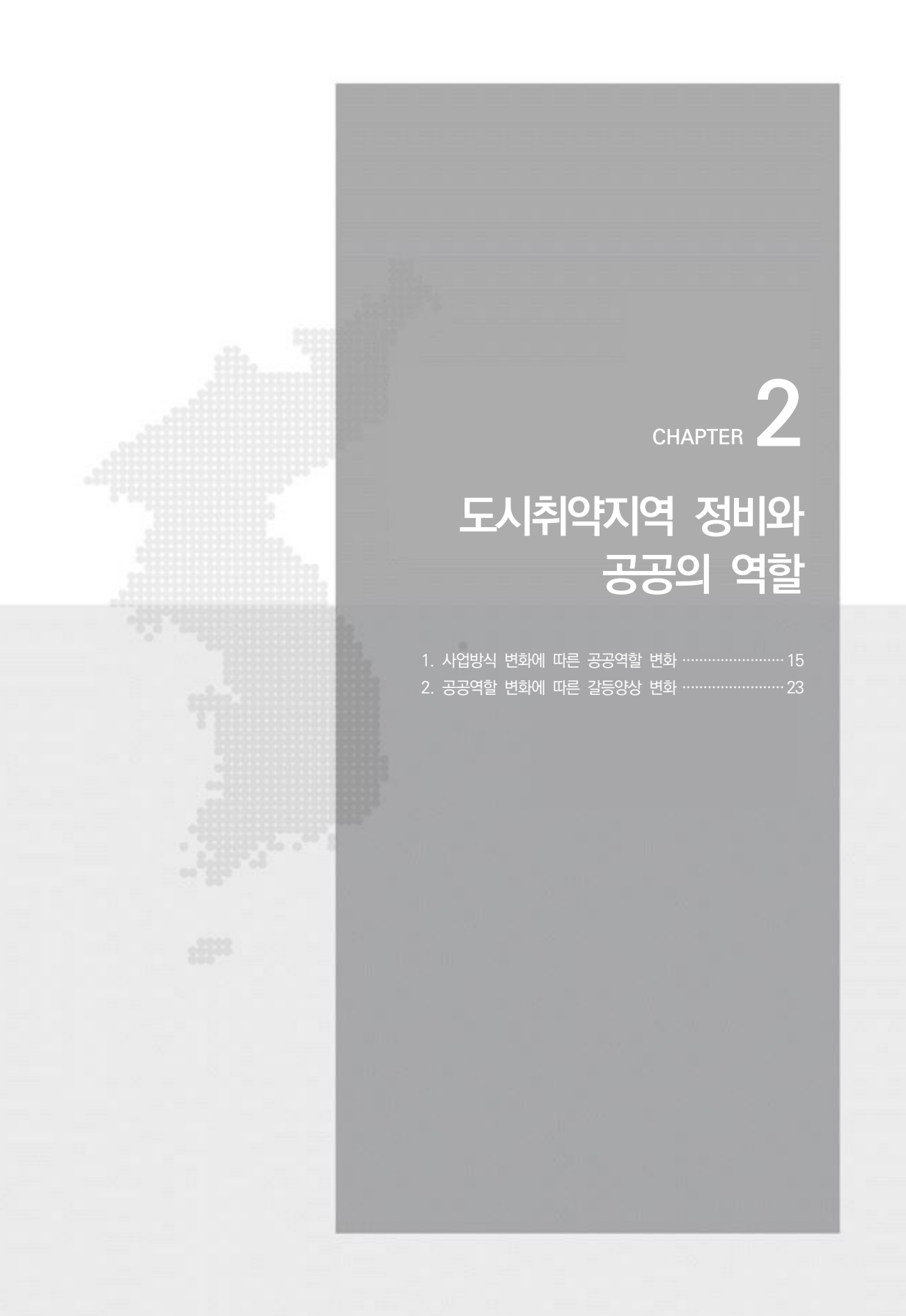
4. 연구 기대효과

□ 학술적 기대효과

- 정비사업을 둘러싼 갈등양상과 공공성 확보 방향에 관한 국내 사례연구로 향후 관련연구 진행시 참고자료로 활용

□ 정책적 기대효과

- 도시 내 취약지역을 대상으로 하거나(쪽방촌 공공주도 정비계획), 일부 대상지역으로 포함한(도심공공주택복합사업 등) 사업 추진시 정책방향 설정을 위한 참고자료로 활용
 - 사업대상지역인 취약지역(쪽방촌 등)의 공동체특성, 사업특성, 지역특성에 따라 다변화, 복합화하고 있는 갈등양상을 보다 효과적으로 파악할 수 있는 분석틀로 활용
 - 공공성 확보를 위한 정책과제를 도출하는데 참고할 수 있는 기초자료로 활용



CHAPTER 2

도시취약지역 정비와 공공의 역할

1. 사업방식 변화에 따른 공공역할 변화 15
2. 공공역할 변화에 따른 갈등양상 변화 23

02 도시취약지역 정비와 공공의 역할

1. 사업방식 변화에 따른 공공역할 변화

1) 민간주도 정비사업의 문제점

□ 민간주도 정비사업(재개발)의 전개

- 1980년대 초 도시재개발법 시행령 개정에 의거하여 주택재개발 방식이 도입됨
 - 1982년 무허가불량주택이 밀집한 도시취약지역을 철거하고 정비하는 사업방식을 활성화하고자 도시재개발법 시행령을 개정함. 주택재개발사업과 순환재개발 기법이 동시에 도입되었음. 전자만이 현재까지 남아 재개발사업의 원형이 됨(윤혜정 1996:249)
- 2000년대까지 재개발사업은 민간주도(조합+건설업체)로 추진됨
 - 민간주도 재개발사업은 토지등소유자로 구성된 조합이 재개발을 추진할 자금을 민간건설업체의 선투자를 통해 마련하고, 민간건설업체는 공동주택 건설을 완료한 후에 남은 분양물량을 조합원에게 일반분양하여 투자금액을 보전하는 방식(김태곤 2002)
- 재개발사업 추진과정에서 공공의 역할이 부재함
 - 2002년 도시정비법 제정으로 이전에 개별법으로 추진해 오던 주택재개발, 주택재건축, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업과 함께 공공성을 강조한 정비사업으로 통합
 - 주택재개발의 주체는 민간(조합+건설업체)로 기반시설 정비를 같이 시행하는 등 일부 공익을 추구하는 측면이 있음에도 입지가 좋고 사업성이 높은 지역만 대상으로 해서 토지등소유자의 개발이익만을 극대화하려 한다는 비판 제기(권순형 외 2013:137~139)

□ 민간주도 정비사업(재개발) 추진시 공공역할 부재가 가져온 문제점

- (경제적) 사업성 미확보 시 열악한 주거환경 개선이 시급함에도 추진이 안 됨
 - 사업성이 확보되지 못하면 민간건설업체가 선투자를 하지 않기 때문에 노후불량도가 극심하고 주거환경이 열악해서 정비가 시급함에도 불구하고 재개발이 일어나기 어려운 경우가 많음(김태곤 2002)
- (사회적) 소유자 중심의 개발방식으로 인해 세입자 등과의 공동체 내부갈등 발생
 - 토지등소유자 중심으로 조직된 조합이 세입자를 조합구성원으로 받아들이지 않아 재개발과정에서 세입자가 기존 살던 곳을 강제로 떠나야 하는 경우가 많았음(이소정 2006)
 - 또한, 조합이 건설업체와 결탁하는 과정에서 비리와 횡령 등 발생하는 경우가 종종 있어, 재개발사업 이전에 형성된 공동체가 추진 과정에서 해체되는 수순을 밟음(ibid.)
- (대응) 재개발사업의 공공성 강화를 위해 조합의 사업추진과정을 지원하고자 함
 - 사업시행의 주체인 조합과 건설업체의 결탁, 방만한 운영 등 투명성 문제가 해결하기 위해 2010년 도시 및 주거환경정비법(이하 ‘도시정비법’) 제77조, 제118조에 의거하여 정비사업의 공공관리제도가 도입됨. 지자체장이 공공관리자로서 조합의 사업추진과정을 지원하며, 공공관리자는 필요시 공사 등에 업무위탁이 가능함

□ 공공역할 부재가 가져온 문제 해결을 위해 공공재개발 사업방식 도입

- 용어정리와 사업도입
 - (용어정리) 문재인정부의 공공재개발이란 “LH공사, SH공사 등 공공이 사업성 부족, 주민 간 갈등 등으로 장기 정체된 재개발사업에 참여하여 주거환경을 개선하고 주택공급도 촉진하는 사업”을 말함(국토교통부 2021e:2)
 - (사업도입) 2020년 문재인정부의 ‘수도권 주택공급기반 강화방안(5·6부동산대책)’에서 언급(국토교통부 2020c), 동년도 8·4부동산대책에서 관련 사업방식이 도입됨(국토교통부 2020d)
- 조합과 공동으로 시행하거나 공공 단독시행
 - 공공재개발의 공공시행자는 “시장, 군수, 구청장 등이 LH공사 등을 사업시행자로 지

정할 수 있으며, 이 때 조합을 구성하지 않아도 됨”(도시정비법 제26조). “공공시행자 지정의 대표적 요건으로는 토지면적 1/2이상 또는 토지등소유자 수의 2/3 이상에 해당하는 자가 공공시행자를 사업시행자로 지정해 줄 것을 요청”해야 함(ibid.)

• 공공 단독시행의 경우 공적지원 확대

- “정체된 사업을 촉진하기 위해 공공재개발을 추진하는 구역에서” 공공시행자 단독시행의 경우 공적지원이 확대됨(국토교통부 2021e:2). “용도지역 상향 또는 용적률 상향(법정상한의 120% 허용) 등 도시규제 완화, 분양가상한제 적용 제외 등 사업성 개선, 사업비 용자, 인허가 절차간소화 등”이 제공됨(ibid.)
- 다만, 다양한 공적지원이 제공되는 만큼, “건설·공급되는 주택 중 조합원 분양분을 제외한 물량의 절반을 공공임대, 공공지원민간임대 등으로 공급”할 의무가 있음(ibid.)
- 사업촉진을 위해 다양한 공적지원이 제공되는 만큼 사업추진과정에서 공공성 확보방안(이주대책 및 재정착방안 마련 등)에 대한 고민이 필요

• 공공재개발 후보지 선정 현황

- 국토부와 서울시는 2021년 1월 1차 공공재개발 후보지 8곳을 선정. 2021년 3월 두 번째로 16곳의 후보지를 선정함(국토교통부 2021a)

표 2-1 | 공공재개발 1차 후보지 선정결과

구역명	위치	면적(㎡)	구역지정	기존세대수	예상세대수
흑석2	동작구	45,229	‘08년	270	1,310
양평13	영등포구	22,441	‘09년	389	618
용두1-6	동대문구	13,633	‘07년	432	919
봉천13	관악구	12,272	‘09년	169	357
신설1	동대문구	11,204	‘08년	206	279
양평14	영등포구	11,082	‘13년	118	358
신문로2-12	종로구	1,248	‘83년	-	242
강북5	강북구	12,870	‘14년	120	680

출처: 국토부(2021a:2) 표 발체 인용

□ 그러나, 모든 공공재개발사업이 전부 '공공주도'인 것은 아님

- 공공재개발 방식 중에서도 공공주도라고 할 수 있는 부분은 다음의 조건을 모두 충족하는 경우에 한함
 - (공공시행자의 단독시행) 조합을 구성하지 않아도 도시정비법에서 명시한 요건을 갖추거나 공공주택특별법에 따라 단독시행으로 사업을 추진하는 경우
 - (공적지원 제공과 더불어 임대주택공급 의무) 다양한 공적지원(규제완화 등)이 제공되는 동시에 공공임대 공급, 이주민대책강화 등을 통해 공공성을 확보하는 경우

2) 공공주도 정비사업의 전개

□ 공공재개발보다 공적 공공성이 강조된 「공공주도 3080+」(국토교통부 2021b)

- (공표시기) 2021년 2월 4일
- (배경) 도심 내 부담가능한 주택(affordable housing) 수요 증가, 여건변화에 따른 도시공간구조 개편 필요성 증가 (p3)
 - 이러한 배경 하에 非정비구역(역세권, 준공업지역, 저층주거지)으로 사업 대상지 확대
 - (역세권) 입지가 우수한 역세권이 소형필지와 노후건축물 비율이 높고 낮은 밀도로 이용되고 있는 상황 → 복합·고밀 개발이 필요
 - (준공업지역) 산업 쇠락, 건축물의 노후화 진행, 사실상 주거지로 활용
 - (저층주거지) 사업성 부족, 주민부족으로 인한 슬럼화 진행
- (목적) 2025년까지 수도권 61.6만호(서울 32만호), 비수도권 약 22만호, 총 83.6만호 신규 주택부지 추가공급(p2, 6)
- (원칙) 규제 완화, 절차 간소화, 이익 공유
 - (규제 완화) 용적률, 층수 등 도시·건축규제 완화, 기부채납 완화, 재건축 초과이익 부

담금 면제 → 공공분양을 통해 시세보다 저렴한 주택 공급

- (절차 간소화) 다양한 이해관계 조율, 신속한 인허가 및 부지확보 → 평균 13년 사업기간을 5년 이내로 단축
- (이익 공유) 토지소유자에 대한 충분한 수익 보장, 세입자·영세상인의 안정된 삶 보장, 생활인프라 확충 및 지역사회 정주여건 개선에 재투자

• (개발 비활성화 요인) 이해관계 충돌, 적정한 개발수단 미비(p4)

- (이해관계 충돌) 기존 조합중심의 재개발 방식은 절차가 복잡한 와중에 조합원, 비대위, 시공사 간 다양한 이해상충으로 장기간의 사업기간이 소요
- (개발수단 미비) 개발이익이 사유화되면서 증가한 투기성 수요 유입을 제어할 마땅한 수단이 없어 정부가 규제완화를 할 수 없었음

• (신규도입사업) 공공 직접시행 정비사업, 도심 공공주택 복합사업 등

- (공공 직접시행 정비사업) 주민 동의*절차를 통해 재개발, 재건축을 직접 시행. 조합원 과반수를 넘길시 요청에 의해 LH·SH공사 등의 정비사업 시행 시작, 조합 총회 및 관리처분인가 절차 생략, 사업기간이 5년 이내로 단축(p11)

* 조합이 없는 경우에는 토지등소유자의 과반수로 신청, 1년 내 토지등소유자 2/3 동의요

- (도심 공공주택 복합사업) 주민이 희망하고 토지주 등 2/3이상이 동의하면 사업(3년 한시) 확정. 공공주택특별법에 의거하여 공공이 지구지정을 통해 부지를 확보하고 지자체의 신속 인허가(통합심의) 등을 거쳐 주택공급 및 도시재편을 도모. 저층주거지는 '주택공급활성화지구' 로 조성(p8-9)

□ 「공공주택 3080+」에서 나타난 공공의 역할(국토교통부 2021b)

• (소유자) “공공이 이해관계를 책임지고 조율”(p5)

- 기본적으로 토지소유자에게 수익보장, 사업완료시까지 리스크 부담
- 그 외 개발비용을 부담할 능력이 없는 토지소유자에게 분담금 면제, 장기간 장사한 상인에게는 재정착 기회 제공, 다가구 주택 월세수입에 의존하는 고령자에게 월 배당금을 받을 수 있는 리츠 주식 제공 등

- (세입자) “개발사업으로 내몰릴 수 있는 사회적 약자 보호”(p5)
 - 세입자, 영세상인에게 공공임대주택, 임시 영업공간 제공
 - 사업구역 간 순환정비 및 수도권 인근택지를 활용한 광역 순환정비를 통한 이주대책마련

표 2-2 | 공공재개발과 공공 직접시행 정비사업 비교

구 분	공공재개발('20.5.6.대책)	공공 직접시행 정비사업('21.2.4.대책)
사업시행자	조합과 공동 또는 공공 단독	공공 단독
사업성 보장	확정분담금(관리처분)	확정수익률(토지납입)
사업방식	관리처분방식 민관협력으로 시행	현물선납방식 공공 직접시행
구역선정	민관협력으로 공모	1/2동의 요건 충족시 선정 1년 이내 2/3 동의요건 충족시 추진
인센티브	종상향, 법적상한용적률의 120%, 분양가상한제 면제	재초환 및 2년 거주임무 미부과 등 추가 용적률, 특별건축구역
기부채납	별도 특례 없음	토지면적의 15% 내로 제한
지원	관에서 인허가 통합심의 대행	관에서 인허가 통합심의 대행

자료: (좌) 국토교통부(2021a, 2021e), (우) 국토교통부(2021b:1~3)의 주요 내용을 참조하여 표로 정리

□ 그러나, 모든 공공주도 정비사업이 '도시취약지역'을 대상으로 하는 것은 아님

- 「공공주도 3080+」이 제안한 대상지역(역세권, 준공업지역, 노후저층주거지)에는 쪽방촌이 일부 포함되어 있기는 하나, 그 목적이 공공주택 공급이지, 쪽방촌 정비 그 자체는 아님
- 또한 아직 본격적으로 착수한 사업이 없어 도시취약지역을 대상으로 한 공공주도 정비사업을 살펴보면 쪽방촌 공공주도 정비사업이 더 적당함

3) 쪽방촌 공공주도 정비사업의 필요성

□ 도시취약지역의 정의

- 도시취약지역이란 『사회경제적, 공간적, 환경적 요인이 복합적으로 작용하여 거주민의 삶의 질을 저해하는 생활환경이 조성된 지역』을 의미함(김수진 2018a: 25; 김수진 외 2020:20 재인용)
- 실상 도시취약지역에서 말하는 취약성이란 지역의 속성이라기보다는 취약계층의 속성에 가까움(김수진 외 2020:20)
 - “사회적으로 구성된/생산된 취약성이란 지역의 속성이라기보다는 해당지역에 살고 있는 거주민의 속성에 가깝게 해석될 수 있음. 위해요인의 영향이 동일하더라도 거주민(삶의 양식)에 따라 노출 및 위험의 수준이 달라지기 때문”(ibid.)

□ 도시취약지역으로서 쪽방촌

- 전국에 남아있는 쪽방촌 주민은 ‘사회경제적, 공간적, 환경적 요인이 복합적으로 작용하여 거주민의 삶의 질을 저해하는 생활환경이 조성된 지역’(김수진 2018a: 25)에 거주하고 있음
 - 2019년 기준으로 전국 쪽방상당소 설치 현황을 기준으로 보면 서울 5곳, 대전 1곳, 대구 1곳, 인천 1곳, 부산 2곳 총 10곳의 쪽방촌이 남아 있음(정수현 2019:10). 동년도 기준 쪽방주민 현황은 6,400여 명(서울 3,470여명)으로 나타남(정수현 2019:13)
 - 이 중 서울역 쪽방촌은 “1960년대 급속한 도시화, 산업화 과정에서 역 주변에 도시빈곤층이 밀집하면서 형성. 국내에서 가장 규모가 큰(약 1천여 명) 쪽방촌으로 남아 있음 [...] 0.5평~2평 미만의 쪽방, 평균 약 24만원의 월 임대료, 냉난방, 방음 등이 취약하고 위생시설 미비. 30년 이상 건물이 80%로 구성”(국토교통부 2021c:2~3)
- 쪽방주민의 삶의 양식은 자연적으로 형성된 마을단위 주거취약지역과는 다름
 - 쪽방촌 형성과정, 공간분포(밀집여부) 등 물리적 공간도 다를 뿐만 아니라. 거주민의 속성(연령, 성별, 생활양식, 소득 등) 또한 차이를 보임(인터뷰A2, 인터뷰B2)

□ 도시취약지역으로서 쪽방촌과 공공주도 정비사업의 필요성

- 도시취약지역 거주민 삶의 질과 주거권 보장은 공공의 역할
 - 하성규(2021)는 정비사업 추진 시 공공의 역할은 공공주도와 민간주도 사업을 시행해야 할 곳을 각각 선별하는데 있고, 특히 공공주도 사업은 주거취약지역에 집중해야 한다고 주장
 - 도시 내 취약지역은(이하 ‘도시취약지역’) 정비가 시급함에도 불구하고 ① 주민 자력으로 주거환경을 개선할 재정적 역량이 부족하고, ② 민간주도 사업시행 시 젠트리피케이션이 발생할 가능성이 높음(하성규 2021)
 - 그렇기에 도시취약지역을 공공주도로 정비해야하는 당위성은 취약지역 거주민의 복지과 주거권 보장이 공공의 역할이라는 전제에서 찾을 수 있음(ibid.)

□ 연이은 쪽방촌 공공주도 정비계획 공표

- 2020년부터 국토부는 「공공주도 3080+」정책과 유사한 맥락이나 별개로 쪽방촌 공공주도 정비계획을 공표해옴
 - 그동안 국토교통부는 서울시 영등포역 일대(국토교통부 2020a), 대전시 대전역 일대 쪽방촌(국토교통부 2020b), 부산 좌천역 쪽방촌(국토교통부 2020c)을 대상으로 공공주도 정비계획을 공표. 뒤이어 서울시 서울역 인근 동자동 쪽방촌을 4번째로 발표(국토교통부 2021c)

“삶을 변화하고 사회를 변화한다는 것은 이에 걸맞은 고유의 공간을 생산하지 않고는 의미가 없다[...] 새로운 사회관계는 새로운 공간을 요구하고 새로운 공간은 새로운 사회관계를 창출한다.”

(Lefebvre 1991:59; 김수진 외 2020:21 재인용)

『취약지역』이란

공간적, 환경적, 사회경제적 취약성이 구조적으로 결합된 장소로
겉으로 드러나지 않은 위험이 거주민의 일상생활에서 지속적으로 축적된다는 특성을 보임

(김수진 2018a:25; 김수진 외 2020:21 재인용)

2. 공공역할 변화에 따른 갈등양상 변화

1) 민간주도/ 공공부재 시 갈등

□ 1980년 이후 토지등소유자를 중심으로 한 조합 내·외 이해관계자와의 의사결정과정에서 갈등 발생¹⁾

• 조합 내 갈등

- 조합이 대표성을 갖고 시행자 자격으로 사업을 추진. 이 때 조합 운영은 총회에서 주민 동의를 통해 이루어짐. 총회에서 조합의 임원을 선출하고 대위원을 선출하는 과정은 개인의 사회적 지위와 역량에 따라 영향을 받을 수 있음
- 다시 말하면 정작 조합 구성원 내에서도 가난하고 고령인 사람들은 임원에 선출되기 어렵고, 임원으로 선출된 사람들은 종종 구성원 전체보다는 개인의 이익을 위해 조합을 운영하는 경우가 종종 발생하여 조합 내 조합임원에 대한 불신이 팽배하는 경향을 보임

• 조합 외 갈등

- 재개발에 따른 공공시설(도로 등 기초인프라) 부족의 문제를 해결하기 위한 부담은 정작 해당 정비구역의 주민이 아니라 인근 지역주민이 지게 되는 경우가 많음. 반면, 조합 임원이 총회를 통해 의사결정을 내리는 과정에서 조합의 구성원이 아닌 세입자 및 인근 주민의 의견이 배제되는 경향을 보임
- 사업 초기단계부터 동의를 수정 등을 통해 주민참여율을 높이고 투명한 정보공개를 통해 주민의견 수렴과정을 충실히 이행하는 것이 갈등관리의 핵심

□ 정책과제 또한 조합 내·외 갈등 조정을 위한 제도적 장치 마련에 초점이 맞춰져 있음²⁾

- (조합 운영체계 재편) 총회를 통해 조합임원에게 의사결정을 전적으로 위탁하는 구조가 아니라, 그 외 구성원, 세입자, 인근 지역주민의 의견을 모두 반영할 수 있는 의사결정체계 구축이 필요. 또한 조합원이 운영의 투명성을 확인하기 위해 회계감사를 요

1) 김수진 외(2018b:29-30)의 주요 내용을 발췌 요약함

2) ibid.

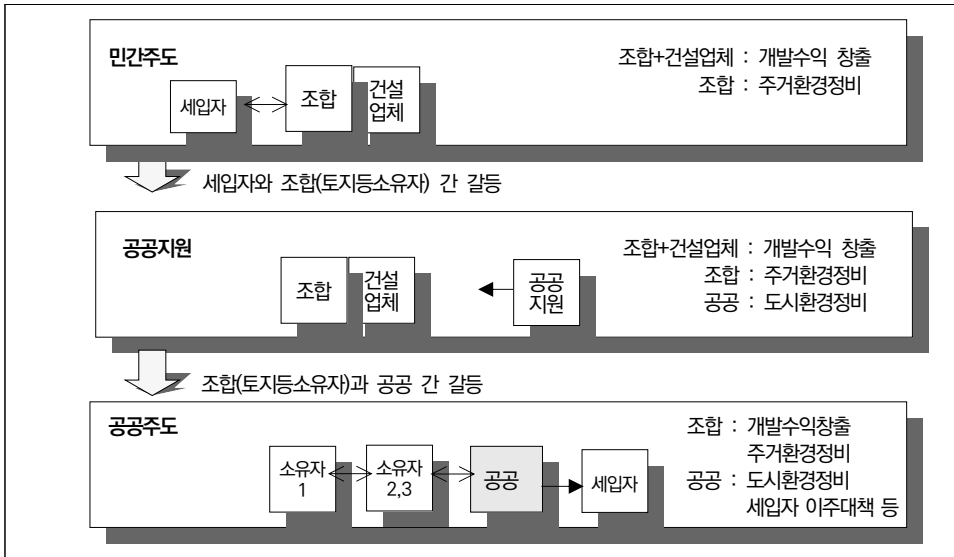
청할 경우 진행비용 및 수수료에 대한 제도적 방안마련이 필요

- (조합추진위원회 신설) 조합 인가 전에 조합추진위원회를 유사 대표성을 띤 기구로 인증하는 제도, 그리고 조합 인가 이후에는 인가 받은 단 하나만의 위원회만이 의사결정의 주축이 되기에, 그 외의 추진위원회의 의견 또한 지속적으로 수렴될 수 있는 창구 마련
- (조합 역량강화) 조합의 역량을 진단하고, 역량부족 시 전문가그룹(도시계획가, 건축가, 법률가 등)의 자문을 구매가능한 가격으로 받을 수 있는 재정지원제도가 필요
- (가이드라인 제공) 조합을 설립하고 운영하기 위해 민간건설업체와 사전협의의 진행 시 참고할 수 있는 가이드라인을 제공할 수 있어야 함

□ 2010년대 이후 소유자 간 갈등, 공공 간 갈등으로 다변화되는 경향을 보임

- 소유자(조합) 내의 갈등에서 소유자 내부 갈등으로 갈등의 주체 변화
 - 최막중, 김준형(2005)은 토지등소유자 간 갈등이 경제적 부담(추가 부담금, 월세소멸, 보증금상환 등)에서 비롯된다는 가설을 세움. 분석결과 경제적 부담을 경험하는 가구일수록 재개발에 반대할 가능성이 높은 것으로 나타남
 - 조성배(2012)는 1980년대 세입자와 토지등소유자 갈등이 2000년대 상가세입자와 토지등소유자 간 갈등, 2010년대 토지등소유자 간 분담금 갈등으로 전환되었다고 강조
 - 정도식, 엄수원(2014)은 노원구 상계동 주택재개발사업 이해관계자 인식조사를 통해 조합원의 소득, 학력, 연령, 점유형태 등에 따라 사업에 대한 이해도가 달라짐을 밝힘. 첫째, 토지등소유자 간에도 교육훈련 및 소통창구 마련이 필요하고, 둘째, 갈등의 주원인인 추가 부담금 적정금액을 토지등소유자에게 사전에 제시하거나 차후라도 완화할 수 있는 방안마련이 필요함을 주장
- 분권화 흐름에 따라 공공 간 갈등으로 분화
 - 한리라(2016)는 구룡마을 재개발을 둘러싼 갈등사례를 분석하면서, 시와 구로 양분된 공공 간 갈등에 주목하고, 갈등을 해결할 수 있는 제도가 미비한 문제점을 지적함

그림 2-1 | 공공역할 변화에 따른 갈등양상 변화



자료: 김수진 외(2021) 좌담회 발언과 자료를 바탕으로 저자작성

2) 공공주도 정비사업에 따른 갈등

□ 쪽방촌 공공주도 정비사업 방식下 예상되는 주요갈등

- 공공주택사업으로 진행되는 경우 소유자와 공공 간 갈등이 부각되는 상황
 - 쪽방촌 공공주도 정비사업은 현재까지 크게 주거환경개선사업과 공공주택사업 방식으로 구분되고, 서울, 대전, 부산의 경우 도시재생사업과 연계하여 진행 중임
 - 주거환경개선사업 방식이 적용되는 부산보다는 공공주택사업 방식(주민동의 요건 없고 현금청산 대상)이 적용되는 서울, 대전의 경우 소유자와 공공의 갈등이 크게 부각됨
- (사례) 서울 쪽방촌 정비사업을 둘러싼 소유자와 공공 간 갈등양상 요약³⁾
 - (개발연혁) 용산구 후암특별계획구역 1구역은 1획지(동자동)와 2획지(후암동)로 구성. 민간개발 논의가 있었으나 이주대책 미비 등으로 추진상 어려움을 겪고 있었음. 서

3) 2021년 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰(2021년 7월 ~9월)를 바탕으로 요약함

울시와 용산구는 용역사업을 진행하고 복합도시 계획안을 2021년 말 발표할 계획이었음. 그러나 2021년 2월 1획지(동자동)에 한해 국토부는 정비계획(공공주택사업) 공표

- (토지등소유자 입장) 후암특별계획구역 1구역(동자동) 준비추진위원회는 정부의 공공 주도 개발방식이 “폭압적인 사유재산 침해”라고 규정하면서 “우리가 원하는 것은 충분한 보상을 넘어 강제지정 전면취소”라고 반발. 공시지가를 기준으로 한 현금청산 방식 관련 “신뢰할 수 있는 보상원칙과 방침을 세부적으로 밝힐 것을 요청”⁴⁾

- 다만, 소유자 내부 갈등, 세입자 내부 갈등, 소유자와 공공 간 갈등, 공공 간 갈등 등에 대한 심도 깊은 연구는 아직 부족한 상황

- 공공주택사업은 수용방식 때문에 소유자 반발이 거세지만, 다른 한편으로는 저소득 층밀집 주거지역이 아니기에 그동안 기존 사업방식으로 지구지정이 불가했던 상업지역(쪽방이 파편화되어 숨어있는 지역)을 정비할 수 있는 유용한 수단임
- 다변화한 갈등양상을 단순히 소유자와 공공시행자 간 갈등으로 축소한다면, 소유자가 개발이익에 대한 기대심리를 낮추지 않는 한, 갈등해소는 요원할 것

□ 공공역할 변화에 따른 갈등양상 변화 검토의 필요성

- (공공역할 변화) 공공역할이 공공부재(1980년대~), 공공지원(2010년대~). 공공주도(2020년대~)로 전환
- (갈등양상 변화) 사업 추진에 따른 갈등양상은 세입자와 토지등소유자 간 갈등에서 토지등소유자 간 갈등으로 그리고 다시 토지등소유자와 공공 간 갈등으로 전환되는 것으로 보이니 선행연구가 드물어 사례조사를 통한 검토가 필요함
- 본 연구에서는 공공역할 변화에 따른 갈등양상 변화를 살펴보고자, 공공주택사업 방식으로 쪽방촌 공공주도 정비사업이 논의 중이거나 진행 중인 사업 대상지역(서울역 쪽방촌, 대전역 쪽방촌)과 주거환경개선사업 방식으로 진행 중인 사업 대상지역(부산역 쪽방촌)을 비교하여 사례분석을 실시하고자 함

4) KBS NEWS. 2021. “토지·건물주 배제한 서울 동자동 쪽방촌 개발 반대” 2월 9일 보도자료.
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5114549&ref=A> (접속일 2021.05.05.)

□ 분석틀 제시

• 사례조사를 위해 3개의 분석틀을 활용

- (1단계 조사) 갈등요인을 구조적 요인(정책현황 등)과 행태적 요인(주체별 이해관계 등)으로 구분하고 문헌조사를 통한 기초조사 항목과 현장방문을 통한 면접조사 항목으로 세분함(〈표2-3〉 참조)
- (2단계 분석) 공동체특성, 사업특성, 지역특성에 따라 사례별 갈등양상을 분석. 공동체특성은 행태적 요인, 사업특성은 구조적 요인과 연결선상에 놓임(〈표2-3〉 참조)
- (3단계 해석) 대상지역의 특성을 주체, 구조, 공간에 주안점을 두어 세부항목으로 구분하고 이를 기준삼아 사례별 갈등양상을 비교함(〈표2-5〉 참조)

표 2-3 | 사례 분석틀 ①

주요 항목	세부 항목	
	기초조사	면접조사
구조적 요인 (정책현황 등)	• 정비사업 유형 • 기 지구지정 여부 • 주민협의체 구성에 대한 규정 • 정보전달을 위한 소통창구 유무 • 주민동의 요건	• 공적가치 설정(재산권 vs. 주거권) • 포용성(지구계 내외 거주민 인식방식) • 입주대상자 선정기준(쪽방 등 도시취약지역 정의 관련) • 보상방식
행태적 요인 (주체별 이해관계 등)	• 주거환경만족도 • 토지등소유자 내 세부집단의 수 • 세입자 주민조직 결성 여부 • 공동체조직 수립 및 활성화도 • 추진위원회 수 및 주체 • 공동체 구성원 특성(연령, 소득, 교육, 직업유형, 거주기간 등)	• 주요 이해관계자 파악 • 주체별 사업인식 및 이해도 • 주체별 입장 변화와 그 원인(실익 또는 공적가치) • 주요 쟁점(입장 차이) • 갈등 전개과정(가시화도)

자료: 맨다미 외(2016), 김성연 외(2011), 최막중, 김준형(2005)의 주요 내용을 바탕으로 저자작성

표 2-4 | 분석틀 ②

구 분	갈등 양상
공동체특성에 따른 차이	소유자 내부 세부집단 간 갈등, 세입자 중심의 주민조직 유무, 서비스공급 및 지원기관의 역할
사업특성에 따른 차이	소유자와 공공 간 갈등, 지구지정 전 주민동의 요건, 입주대상자 선정기준, 보상방식
지역특성에 따른 차이	입주대상자 선정기준, 지구경계 밖 주민포함 여부

자료: 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰(2021년 7월~9월) 내용을 바탕으로 저자작성

표 2-5 | 분석틀 ③

대상지역의 특성			갈등 양상		
			서울역 (공공주택사업)	대전역 (공공주택사업)	부산역 (주거환경개선사업)
1. 공동체 특성 (주체)	a.	소유자 내 세부집단 존재유무와 수			
	b.	세입자 중심으로 구성된 주민조직 유무			
	c.	지원기관과 주민조직 간 관계 맺는 방식			
2. 사업 특성 (구조)	사업 방식	d. 주민동의 요건			
		e. 입주대상자 선정기준			
		f. 보상방식			
	관련 법 규정	g. 주민협의체 구성			
		h. 쪽방촌 개념정의			
3. 지역 특성 (공간)	i.	도시취약지역 형성과정			
	j.	도시취약지역 공간분포패턴			
	k.	지구경계 밖 인근지역 주민과의 관계			

자료: 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰(2021년 7월~9월) 내용을 바탕으로 저자작성

CHAPTER 3

갈등양상 사례분석

- 1. 서울역 쪽방촌 정비사례 33
- 2. 대전역 쪽방촌 정비사례 45
- 3. 부산역 쪽방촌 정비사례 59

03 갈등양상 사례분석

□ 갈등양상 사례분석의 목적

- 사례분석을 통해 도시취약지역(쪽방촌)을 대상으로 공공주도로 정비사업을 추진할 때 발생 가능한 갈등양상을 살펴보고 정책과제를 도출하는데 주목적을 둠

□ 사례분석틀

표 3-1 | 사례분석틀

구분		갈등양상			정책과제
		서울역	대전역	부산역	
기초조사	쪽방촌 형성과정				
	빈곤과 사회적 배제				
	공동체 활성화/주민조직 형성여부				
공동체 특성	소유자 내부 세부집단 간 갈등				
	소유자와 공공 간 갈등				
	세입자 내부 세부집단 간 갈등				
	주민조직과 자원기관 간 갈등				
사업 특성	지구지정 전 주민동의 요건				
	입주대상자 선정기준				
	보상방식				
	주민협의체 구성에 대한 규정				
	쪽방촌 개념정의				
지역 특성	이주과정에서 세입자 이탈 우려				
	정보전달을 위한 소통창구 구축				
	지구경계 밖 주민과의 관계				

자료: 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰(2021년 7월~9월) 내용을 바탕으로 저자작성

□ 3개 쪽방촌 사례 선정이유

표 3-2 | 선정이유

구 분	사업방식	주민조직	주요갈등	도시취역지역
서울역 쪽방촌	공공주택사업 (지구지정 전)	쪽방주민조직 구축 공동체 활성화	소유자 ↔ 공공	쪽방촌 (등록제)
대전역 쪽방촌	공공주택사업 (지구지정)	대표성 있는 주민조직 없음	소유자 ↔ 공공 소유자 ↔ 소유자	쪽방촌 (개념모호)
부산역 쪽방촌	주거환경개선사업	마을단위 주민조직 구축 공동체 활성화	각자 처한 입장에 따라 다양	명목은 쪽방촌 실상은 마을단위 주거취약지역

자료: 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰(2021년 7월~9월) 내용을 바탕으로 저자작성

□ 인터뷰 목록

표 3-3 | 인터뷰 목록

구 분	일 시	인터뷰	장 소	
부산역 쪽방촌	A1	2021.07.06.(화)	쪽방상담소/담당자1	쪽방상담소
	A2	2021.07.06.(화)	쪽방상담소/담당자2	쪽방상담소
	A3	2021.07.07.(수)	구청/담당자	부산 구청
	A4	2021.07.09.(금)	LN/담당자	LN지역본부
	A5	2021.07.09.(금)	부산역 쪽방촌/주민	부산사업대상지
대전역 쪽방촌	B1	2021.07.13.(화)	구청/담당자	대전 구청
	B2	2021.07.15.(목)	LN/담당자	LN지역본부
	B3	2021.07.16.(금)	쪽방상담소/담당자1	쪽방상담소
	B4	2021.07.21.(수)	쪽방상담소/담당자2	쪽방상담소
	B5	2021.07.26.(월)	쪽방상담소/담당자3	쪽방상담소
	B6	2021.08.10.	대전역 쪽방촌/주민	대전사업대상지
서울역 쪽방촌	C1	2021.04.23.(금)	활동가	화상
	C2	2021.08.11.(수)	활동가	화상
	C3	2021.08.12.(목)	서울역쪽방상담소/관계자	화상
	C4	2021.08.19.(목)	서울역 쪽방촌/관계자	서울사업대상지
	C5	2021.09.08.(수)	서울역 쪽방촌/주민	서울사업대상지

자료: 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰(2021년 7월~9월) 내용을 바탕으로 저자작성

1. 서울역 쪽방촌 정비사례

1) 도시취약지역으로서 쪽방촌

□ 쪽방촌 형성과정

- 서울역 쪽방촌(용산구 동자동)은 집장촌이었다가 고령, 건강, 장애 등의 이유로 “노동하지 못하는 인구”, 즉 쪽방주민이 밀집한 지역으로 변모(정택진 2021:34)
 - (“빈민밀집 거주지역”) 6.25 이후 서울역 앞에 집장촌(성매매집결지), 여관 여인숙, 판자촌이 밀집하고 60년대부터 이촌향도 노동인력이 유입되면서 집주인이 방을 쪼개서 월방과 일방을 놓으면서 “빈민밀집 거주지역”이라는 지역 정체성 시작(정택진 2021:22)
 - (“도시 노동자를 위한 쪽방”) 70~80년대 서울역 앞 집장촌은 “정화되어야 할 오염의 상징”으로 결국 일대를 철거하고 광주대단지 이주계획과 연계하여 집장촌을 어느 정도 정리하고 난 뒤, 도시 노동자를 위한 주거지 즉 쪽방으로 전환되기에 이름(정택진 2021:22~23)
 - (“노동할 수 없는 사람들의 공간”) 90년대 말 IMF 외환위기 이후 2000년대 초부터 이곳에 정착하기 시작한 주민의 비율이 전체 주민의 80%에 달함. 실업과 사업실패, 가정해체 등으로 인해 저렴한 주거지인 쪽방으로 들어온 사람들은 “노동빈곤층”이거나 “노동시장에 흡수되지 못한 잉여인간”(정택진 2021:24~30)
 - 현재, 용산구 동자동 쪽방촌은 종로구 창신동, 종로구 돈의동, 영등포구 영등포역, 그리고 중구 남대문로 5가 쪽방촌과 함께 서울 5대 쪽방촌으로 불림. 대략 “70동의 건물, 1,328개의 쪽방, 1,160명의 쪽방주민”과 함께 최대 규모로 알려짐(정택진 2021:6)

□ 공공주도 정비의 당위성

- 주거비 대비 환경이 열악하고 노후도가 심각해 정비가 시급하여 민간 주도로 재개발을 추진했으나 쪽방주민 이주대책 미비 등의 이유로 무산됨(국토교통부 2021c)
 - 국토교통부(2021c)에 따르면 “서울역 쪽방촌은 1960년대 급속한 도시화, 산업화 과정에서 밀려난 도시 빈곤층이 서울역 인근에 대거 몰리면서 형성”, “이후 수차례 도시정비사업 등을 통해 규모는 축소되었지만 아직도 1,000여 명이 거주하는 국내에서 가장 큰 쪽방촌으로 남아 있다.” (국토교통부 2021c: 1-2)

그림 3-1 | 서울역 쪽방촌 인근 골목길



출처: 본 연구를 위해 2021년 8월 19일 용산구 동자동 방문시 저자 직접 촬영

□ 공동체 활성화/ 주민조직 형성여부

- 대표성을 가진 주민조직이 결성되어, 정비사업 과정에서 주민입장 대변
 - (형성배경) 2008년 서울시 용산구 동자동 쪽방촌 내 사무실을 만들고 주민자치 지원, 인권상담, 권리보장을 위한 진보사회단체와의 연대, 공제협동조합 등의 활동을 이어오고 있음(인터뷰C5 2021. 09.)

- (정비사업 관련입장) 인터뷰를 통해 주민조직은 공공주도 사업을 적극 찬성하는 입장이며, 더불어 ① 임대주택의 면적상향, ② 남대문5가 지구경계 밖 인근 쪽방주민 임대주택 입주 가능여부 논의, ③ 쪽방주민과의 체계적인 정보공유를 위한 상담창구 마련, ④ 적정주거 수준의 임시주거지 제공, ⑤ 주민등록이 없는 외국인노동자에 대한 구제책 마련 ⑥ 주민조직 활성화를 위한 프로그램 지원 등의 요청사항이 있음을 알 수 있었음(인터뷰C5 2021. 09.)
- (2개 대책위원회와의 관계) 인터뷰를 통해, 정비사업 관련, 주민조직은 소유자 중심의 대책위원회들과 협력 의사가 없음을 표명. 소유자와 공공 간 갈등이기에 보상 문제는 두 주체가 해결할 부분이고, 주민조직은 세입자 중에서도 쪽방주민을 대변하는 조직이기에 서로 입장이 다름을 강조(인터뷰C5 2021. 09.)

그림 3-2 | 서울 동자동사랑방



출처: 본 연구를 위해 2021년 8월 19일 용산구 동자동 방문시 저자 직접 촬영

2) 공공주도 정비방식

□ 공공주택사업 추진 과정

표 3-4 | 서울역 쪽방촌 정비사업(안)

구 분	내 용	비 고
위치	서울역에서 남산방향, 용산구 동자동 일대	
계획명	서울역 쪽방촌 주거환경 개선을 위한 공공주택 및 도시재생사업 추진계획	
사업면적	4.7만㎡	
쪽방주민 수	서울시 집계기준 1,007명	
건설호수	공공주택 1,450호(임대 1,250호, 분양 200호) 민간분양주택 960호	총 2,410호
이주대책	- 지구 내 선이주선순환 원칙 - 공공주택이 들어설 지역을 먼저 철거하고 건설완료 후 기존 거주민 재정착 완료 후 나머지 부지를 정비하여 민간분양주택을 공급할 예정 - 쪽방주민의 임시이주지는 사업지구 내 게스트하우스 또는 공원 내 모듈러(조립식)주택을 활용 - 일반 세입자(약 100세대)는 희망 시 전세, 매임임대 활용	
사업기간	2021년 지구지정 2 2022년 지구계획 및 보상 2023년 임시이주 및 공공주택단지 착공 2026년 공공주택 입주 2030년 민간분양주택 택지 개발완료	
시행자	LH(한국토지주택공사)와 SH(서울주택도시공사) 공동사업시행자로 참여	
사업방식	공공주택지구 지정·개발(공공주택특별법), 수용·사용방식	

자료: 국토교통부(2021c:1~3); 국토교통부(2021d:1~4). 주요 내용을 참조하여 표로 정리

그림 3-3 | 서울역 쪽방촌 일대



동자동 내 저림쪽방 건물전경

공공주택사업 반대 현수막

출처: 본 연구를 위해 2021년 8월 19일 용산구 동자동 방문시 저자 직접 촬영

그림 3-4 | 서울역 쪽방촌 선이주순환 개념도



출처: 국토교통부(2021c) 보도자료. p4 그림 발췌 및 인용

그림 3-5 | 서울역 쪽방촌 공공주택사업 이후 미래모습 조감도



△ 서울역 동자동 쪽방촌 현재



△ 공공주도 정비사업(공공주택사업) 이후 예상 모습

출처: 국토교통부(2021c:8). 그림 일부발췌 및 인용

3) 갈등양상

① 공동체 특성에 따른 갈등

□ 소유자 내부 세부집단 간 갈등

- 소유자 중심으로 2개 비상대책위원회가 조직, 서로 다른 입장 표명
 - (공공주도 정비 반대) 후암1구역 재개발 준비추진위원회는 기존 조합방식의 민간재개발을 추진 중에 있었음. 후암1구역이 2015년 특별계획구역으로 지정된 뒤 2020년 초 사업계획을 제출하지 못해 계획안이 실효될 상황에 놓여 재정비 용역을 맡긴 상태였음. 정부의 공공주도 방식에 따르면 현금청산 가능성이 크기에 민간주도 방식으로 다시 돌이키고자 서울역 동자동 주민대책위원회(전체 소유자의 85% 정도 포함)를 조직했다고 함(인터뷰C5 2021. 09.)¹⁾
 - (공공주도, 그러나 단계별 협상을 통한 보상 확대전략) 서울역 공공주택 주민대책위원회(전체 소유자의 15% 정도 포함)는 민간주도 방식으로는 여러 가지 어려움(고도제한으로 인한 용적률제한 등)이 있으니, 무조건적인 반대만이 능사가 아니라, 일단 공공주도 방식을 수용하는 대신 차후 정부와 단계별 협상을 통해 최대한의 보상을 이끌어내는 전략을 취해야 한다는 입장(인터뷰C5 2021. 09.)
 - 서울역 공공주택 주민대책위원회의 위원장은 이미 영등포쪽방촌에서도 정부와 토지보상 관련협상에 참여한 바 있음. 다만, 서울역 쪽방촌 정비계획 발표 전 대상지역 내 토지를 매입하여 일정지분을 확보, 소유자이자 조합원으로서 협상에 참여할 자격을 갖게 되었음(인터뷰C5 2021. 09.)

1) 현장방문 및 인터뷰가 진행되던 2021년 7월~9월 기간 동안 해당 사업지역이 향후 보상방식을 둘러싸고 민감한 상황에 놓임. 소유자 간 갈등과 관련, 비상대책위원회 관계자와 직접 인터뷰를 시행하는 대신, 주로 주민조직 및 지원조직 관계자와의 인터뷰를 통해 구축된 내용을 바탕으로 정리했음을 밝혀둠

□ 소유자와 세입자 간 입장 차이

- 세입자 중심으로 구축된 주민조직은 소유자 내 세부집단과 별개로 활동
 - 서울역 동자동 주민대책위원회는 쪽방주민을 위한 임대주택을 공공보다 더 잘 지어주겠다고 주민조직에게 함께 할 것을 제안했으나 결렬(인터뷰C4 2021. 08)

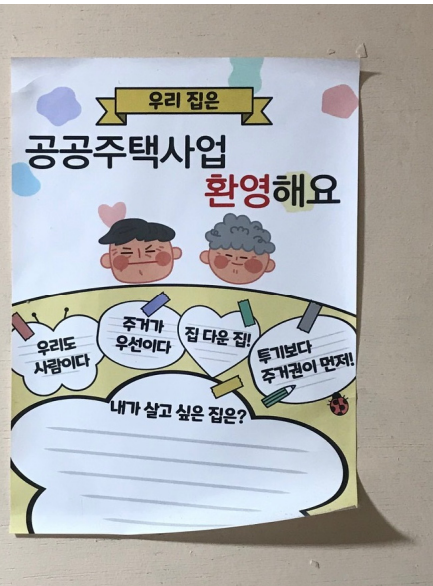
□ 주민조직과 쪽방상담소 간 입장 차이

- 주민조직과 쪽방상담소는 서로 각자의 역할에 대한 생각이 다름
 - (공공주택사업 관련 이견) 동자동사랑방은 쪽방상담소가 공공주택사업 관련해서도 보다 적극적으로 개입하지 않는다는 점을 들어 쪽방주민의 대변인 역할을 하지 못한다는 입장(인터뷰C5 2021. 09.). 반면, 쪽방상담소는 개발 관련해서는 중립을 지켜야 한다는 입장(인터뷰C3 2021 08.)

그림 3-6 | 서울역 쪽방촌 지원조직(좌)과 주민조직(우) 관련 이미지



서울역 쪽방상담소 입구



주민조직의 공공주택사업 관련 유인물

출처: (좌) 본 연구를 위해 2021년 8월 19일 용산구 동자동 방문시 저자 직접 촬영
(우) 본 연구를 위해 2021년 9월 8일 용산구 동자동 방문시 저자 직접 촬영

② 사업 특성에 따른 갈등

□ 주민조직 활성화 지원 및 참여보장의 법적근거 미비

- 소유자뿐만 아니라 세입자(쪽방주민)를 포함한 주민협의체와 주민대표회의 구성에 관한 법적근거 마련
 - 공공주택특별법 개정(9월 21일 시행)으로 도심 공공주택 복합사업(3년 한시)이 신설되면서 주민협의체 및 주민대표회의 구성에 대한 세부내용을 규정. 다만, 이는 토지등 소유자 의견이 사업 진행과정에 충분히 반영되게 하는 것이 주목적이기에, 세입자(쪽방주민) 의견 또한 반영될 수 있도록 보완이 필요
 - 더군다나 최근 개정안은 도심 공공주택 복합사업에만 해당되며 기존 공공주택사업에는 해당사항 없음

“우리의 목소리를 쪽방상담소가 내는데 한계가 있기 때문에 우리가 불이익을 불평등을 겪었을 때 우리의 권리를 다 찾지 못했을 때 우리가 원하는 방향으로 살 수 있도록 하는 게 사랑방과 협동회의 역할이죠.”

“(주민조직이 진행과정 중에 배제되었다고 들었는데) 근데 어제그제 처음 만난거예요. 그들 얘기로는 파악을 못했었대요.[...] 근데 우리가 강경히 우리 입장을 (주장)해서 테이블에 들어가야 해요. 그런데 국토부에서 한 개 해줬으면 하는 건 (쪽방상담소가) 복지시설로 들어간다 하더라고요 근데 우리도 10년 넘게 주민이랑 가장 가깝게 하고 있는데 사랑방이랑 협동회도 들어가야 하지 않겠냐. 주민시설로 들어가도록 해달라는 거죠”

(2021.09. 서울역 쪽방촌 주민 인터뷰C5 중에서 발췌)

□ 입주대상자 선정기준: 쪽방등록제의 장단점

- 서울시는 쪽방등록제를 시행하고 있어서 쪽방 정의 자체에 대한 이견은 없음
 - 대전의 경우 쪽방 정의가 모호하여 누가 임시이주지로 이동하고 공공임대에 입주할 수 있는지에 대해 논의 중인 상황(인터뷰B3 2021. 07.)인 반면, 서울의 경우 쪽방 등록제를 시행하고 있어 누가 쪽방주민인지 이미 이견 없이 정리가 된 상황임. 다만 쪽방주민과 일반세입자 간 구분만 있음(인터뷰C5 2021. 09.)

□ 보상: 소유자와 공공 간 갈등

- 실거주와 다주택 유무를 보상기준으로 삼고 있어, 현금청산 보상 가능성에 반발
 - (실거주와 다주택 유무) 국토교통부에서 발표한 공공주택지구 경계 내 민간개발 추진 중에 있던 용산구 동자동 후암특별계획 1구역(후암 1구역)이 포함됨. 현재 논란이 되고 있는 부분은 실거주와 다주택 유무를 보상기준으로 삼아 토지등소유자에게 공공/민간분양 아파트의 우선/특별공급권을 구분하여 준다는데 있음. 경우에 따라 부재지주, 다주택 소유자가 지구 내 소유하고 있는 주택토지는 현금청산의 대상
- 도심 공공주택 복합사업과의 형평성 문제 거론
 - (도심 공공주택 복합사업을 위한 법 개정) 문제는 기존의 공공주택사업으로 진행하는 쪽방촌 정비사업과 공공주택특별법 개정을 통해 진행하는 도심 공공주택 복합사업이 동의 요건, 보상기준 등이 상이하여 형평성 논란이 제기(국토교통부 2021b, 2021c)
 - ※ 공공주택특별법 개정(3년 한시)으로 5년 간 총 19.6만호 공급(서울 총 11.7만호, 지방광역시 4.9만호)을 위해 토지주, 민간기업, 지자체가 도심 내 재개발된 부지(역세권, 준공업, 노후주거지)를 발굴하여 사업제안을 하고 국토부 또는 지자체가 공공주택지구를 지정하여 사업 시행(국토교통부 2021b)
 - (주민동의 요건) 무엇보다 도심 공공주택 복합사업은 국토부 또는 지자체에 지구지정 요청 시 토지주 10% 동의 요건이 있었으나 삭제되었고(주민동의 없이 예정지구 지정은 가능), 예정지구 지정 후 1년 이내 토지주 2/3(면적기준 1/2) 이상 동의 요건이 있어야 사업 확정되는 내용으로 귀결. 대신 지구지정 후 3년 경과시 토지등 소유자 1/2이상이 해제 요청시 지정지구 해제가능. 또한 대책 발표일 이후 소유자만 현금청산 대상으로 기존 공공주택사업과는 달리 소유자와 공공 간 갈등의 소지를 줄였다고 할 수 있음(국토교통부 2021b)

표 3-5 | 보상방식 비교

구 분	보상 방식		
서울역 쪽방촌 정비사업 (공공주택 특별법 → 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률)	공공분양	특별 공급	사업지구 내 1주택 소유 및 사업지구 외 거주자, 일반소유자 (민간분양 우선공급 대상자는 희망시 가능) ※ 사업추진과정에서 멸실된 무주택자로 2026년 입주 시점까지 무주택 상태 유지를 조건으로 함
	민간분양	우선 공급	사업지구 내 주택 소유(1주택/다주택 모두) 및 실거주자, 일반소유자
	현금청산		사업지구 내 다주택 소유 및 사업지구 외 거주자
도심 공공주택 복합사업 (공공주택 특별법 개정)	- 실거주 및 다주택 유무 상관없음 - 다만, 2.4.대책 발표일 기준으로 이전 소유자는 민간분양주택 우선공급권, 이후 소유자는 현금청산 대상		

자료: 국토교통부(2021c) 주요 내용을 참조하여 표로 재작성

그림 3-7 | 공공주택사업을 반대하는 깃발



민간개발 추진을 위한 조합사무실



출처: 본 연구를 위해 2021년 8월 19일 용산구 동자동 방문시 저자 직접 촬영

③ 지역 특성에 따른 갈등

□ 물리적 지구 경계 인근 쪽방주민의 문제

- 주민조직은 공공주택지구 경계 인근에 거주하는 일부 쪽방주민들도 포함해서 사업을 진행해줄 것을 요청
 - 반면, 대전 쪽방촌 정비사업의 경우, 공공주택지구 경계 왼쪽으로 쪽방촌이 일부 형성되어 있는데 이번에 같이 이주하는 것으로 결정. 그 이유는 본래 지구계 내 거주하던 쪽방주민들이 지구계 밖 왼쪽으로 이동해서 형성된 곳이기 때문(인터뷰B1 2021. 07)

그림 3-8 | 서울역 쪽방촌 지도 및 내부 이미지



서울역 쪽방촌 위치도

내부 골목길 전경

출처: 국토교통부(2021c:9). 위치도 일부발췌 및 인용

2. 대전역 쪽방촌 정비사례

1) 도시취약지역으로서 쪽방촌

□ 쪽방촌 형성과정

- 원도심 쇠퇴로 성매매업소 밀집지역이 주거취약계층이 머무는 쪽방촌으로 변모
 - 80년대 말까지 성업했던 대전역 주변 '집장촌' (성매매집결지)으로 청객이 손님을 맞기 위해 하나의 건물 안에 방을 여러 개로 쪼개 놓으면서 시작(인터뷰B4, B5 2021. 07.)
 - 사회적 흐름에 따라 점점 그 기능이 줄어들면서 빈 방이 늘어나자 특히 IMF 외환위기 전후 보증금 없는 월방에 빈민들이 모여들어 쪽방촌이 형성. 40년 이상 산 사람들도 많지만(60~70%) 주거비가 저렴한 이유로 나중에 유입된 사람들도 많은(30~40%) 곳으로 일반적인 노후저층주거지와는 다르다고 할 수 있음(인터뷰B4, B5 2021. 07.)

그림 3-9 | 사업대상지 내 여인숙



출처: 본 연구를 위해 2021년 8월 10일 대전 동구 정동 방문시 저자 직접 촬영

□ 빈곤과 사회적 배제

- 남성 고령 1인 수급자 비율이 높고, 개발 이야기가 나온 뒤부터는 오히려 더욱 쪽방촌 외부 지역사회와의 교류가 단절됨
 - 남녀성비가 8:2, 수급자 비율이 9:1로 구성. 수급자 110명 정도 중에서 대략 15명 정도가 자가 건물을 소유한 사람(인터뷰B4 2021. 07.)
 - 주민 인터뷰에 따르면, 최근 개발 논의 시작 이후 오히려 외부 사람들이 대상지 내로 오지 않게 되었다고 함(인터뷰B6 2021. 08.)

□ 공동체 활성화/ 주민조직 형성여부

- 사업 공표 전후 모두 대표성을 가진 주민조직이 없고, 특히 세입자가 주축이 된 비상대책위원회는 조직되지 않았음
 - (사업 공표 전) 대전역 쪽방촌에는 대표성을 가진 주민조직이 없어 쪽방상담소를 중심으로 쪽방생활인만으로 구성된 주민조직을 만들려고 2010년대 초부터 노력했으나 별다른 성과가 아직까지 없음(인터뷰B4 2021. 07.)
 - (사업 공표 후) 비상대책위원회(이하 ‘비대위’)가 소유자 중심으로 3개 결성된 반면, 세입자 중에는 리더쉽을 가진 사람이 없고 무엇보다 싸워서 쟁취해내야 할 목표가 설정되어 있지 않아 세입자 중심으로 결성된 조직이 아직 없다고 함(인터뷰B4 2021. 07.)

“쪽방은 공간적으로 밀접해요. 그런데 여러 가구들이 모여서 사는 물리적 공간은 가깝지만 사실은 소통하지 않는 거죠. (쪽방상담소가 기획한 마을잔치의 목적은) 그 방에 갇혀 있는 사람들을 끌어내 마당에서 어울리게 하자 그랬던 거죠.”

(2021.07. 대전 인터뷰 B3 중에서 발췌)

2) 공공주도 정비방식

□ 사업 추진 배경

- 2019년 새뜰마을사업 지정 및 철회

- (지정 철회) 2019년 정동미프로젝트 새뜰마을사업 선정. 사업계획에 골목길 등 가로정비, 소방시설 확보, 슬레이트지붕개량, 주민공유공간 조성, 노후주택정비 등을 포함(국토교통부 2019). 2020년 대전시와 국토부 조율 이후 공공주택사업 추진이 결정된 이후, 새뜰마을사업 국비를 반납하고 공공주택지구로 지정
- (철회 사유) 공공기관 담당자 인터뷰에 따르면, 지구지정 심의 과정에서 '사업대상지의 노후도를 고려할 때 당초부터 새뜰마을사업과 맞지 않았다'는 의견이 있었다고 함(인터뷰B1 2021. 07.). 새뜰마을사업은 주거환경이 열악한 마을에서 사회경제적으로 취약한 거주민이 죽기 전까지 인간 최소한의 존엄을 지키면서 살아갈 수 있도록 하는데 주목적을 둬. 그러나 대전역 쪽방촌처럼 지나치게 물리적 환경이 열악한 경우 전면철거 후 재개발과 같은 정비수단을 적극 활용할 필요가 있음

- 대전역 주변 관련사업 진행상황

- (주거환경개선사업) 6.25 이후 원도심이 역을 중심으로 발달했으나 역 동쪽으로 주거지가 노후화되고 서쪽으로 서구 및 세종이 생기면서 인구가 많이 유출되었음. 기존에 주거환경개선사업구역이 역세권재정비촉진사업 구역 경계 우측 주거지(소제공원 주변)를 중심으로 지정되어 있었음(인터뷰B2 2021. 07.)
- (역세권재정비촉진사업) 역세권재정비촉진사업은 도시재생사업과 연계하여 진행됨. 그동안 역세권특성화계획만 세워두고 진행이 지연되었으나, 공공주택사업을 포함한 역세권재정비촉진사업을 계기로 인근 부동산 가격이 상승하는 등 역 주변 개발흐름이 형성되기 시작. 공공주택지구로 지정된 곳은 쪽방이 섞여 있어 쪽방촌을 정비하겠다는 국토부의 명분이 있으나 쪽방촌 말고 역세권재정비촉진구역의 인근 상업지역 일부는 개발되기 어려울 것으로 예상(인터뷰B2 2021. 07.)
- (혁신도시) 대전역 우측으로 혁신도시가 2020년 하반기 10월 쯤 선정되었으나, 아직 계획이 구체화되지 못한 상황(인터뷰B2 2021. 07.)

□ 대전동구 공공주택사업으로 추진

- 공공주택사업의 당위성: 취약지역 정비 및 취약계층의 주거권 보장
 - (민간주도 개발의 한계) 그동안 대전역 주변은 민간재개발이 여러 차례 추진되어 왔으나 지분이 복잡하고 쪽방주민을 기존 재개발 방식으로 밀어내면 사회문제가 발생할 수 있어 쪽방 밀집지역은 개발이 어렵다는 것이 중론이었음(인터뷰B1 2021. 07.)
 - (주거권 보장) 공공주도로 선이주선순환 원칙 하에 정비사업을 진행한다는 점이 민간재개발과 공공주택사업의 가장 극명히 다른 지점. 또한 쪽방주민에게 임시적인 거처를 제공하는 것이 아니라 영구적인 임대아파트 즉 안정된 주거를 확보해준다는 점에서 공공이 취약지역 거주민의 주거권을 보장해준다는 의의가 있음(인터뷰B1 2021. 07.)
- 도시재생사업과의 연계(국토교통부 2020b)
 - (생활SOC시설) LH가 도시재생사업의 총괄사업관리자로 들어오면서 쪽방촌을 철거하고 그 자리에 공공주택(분양과 임대)을 짓고 주상복합으로 생활SOC시설이 저층부에 들어올 예정. 영구임대 건물에는 기존의 희망의료센터 및 벚엘의 집이 들어가고, 행복주택 건물에는 공공도서관, 건강관리센터 등이 들어갈 예정(인터뷰B2 2021. 07.)
 - (통합임대) 공공주택 건물에 영구임대와 행복주택을 경계 없이 통합임대주택으로 설계하고 소득기준에 따라 월세가 산정되는 방식(인터뷰B2 2021. 07.)

그림 3-10 | 토지이용계획(안)



자료: 대전 동구청. 2021c. 대전 동구 공공주택사업 사업설명 주민 안내문. 6월 24일. p2 그림 발췌 및 수정

표 3-6 | 사업개요

구분	내 용
위치	대전광역시 동구 정동 3-4일원
사업명	대전 동구 공공주택사업
사업면적	26,661㎡
건설호수	1,400호(공공임대 700호, 공공분양 350호, 민간분양 350호) ※ (공공임대) 쪽방 주민, 일반 세입자 등/ (분양) 건물 소유주 등
토지이용계획	주상복합(A1-A3 1,400호), 상업·업무(B1-B2), 공공업무복합(C1) ※ B와C는 향후 지구계획 수립 시 세부용도 확정
사업기간	2020년(지구지정) ~ 2026년(사업준공)
시행자	대전 동구, LH(한국토지주택공사), 대전도시공사
사업방식	공공주택지구 지정·개발(공공주택특별법), 수용·사용방식

자료: 대전 동구청. 2021c. 대전 동구 공공주택사업 사업설명 주민 안내문. 6월 24일. p1 내용을 표로 정리

표 3-7 | 주택건설계획(안)

블록	건설호수	입주 대상자
A1 공공임대	700호	쪽방주민, 사업지구 내 쪽방 이외 세입자, 신혼부부 청년 등 일반
A2 공공분양	350호	사업지구 내 주택 소유 및 사업지구 외 거주자, 일반수요자 (사업지구 내 주택 소유 및 거주자 희망 시 가능)
A3 민간분양	350호	사업지구 내 주택 소유 및 거주자, 일반수요자
합계	1,400호	

출처: 대전 동구청. 2021c. 대전 동구 공공주택사업 사업설명 주민 안내문. 6월 24일. p3 표 발체 및 인용

그림 3-11 | 대전광역시 동구 정동 일원 사업대상지 위치도



출처: 대전 동구청. 2021a. 내부자료 일부 발체 및 인용

3) 갈등양상

① 공동체 특성에 따른 갈등

□ 소유자 내부 세부집단 간 갈등

- 소유자 중심으로 3개 비상대책위원회 결성, 지자체 노력에도 내분 상태
 - 소유자 중심으로 3개의 비대위가 결성된 상황. 당초 소유자 중심으로 2개 비대위—① 지역토착민이 아니고 투자개념으로 들어온 외지인 부재지주 중심의 비대위, 그리고 ② 부모님 세대부터 거주, 외부거주하다 마을로 복귀. 상속받은 소유자와 소수의 세입자가 공존하는 비대위. 후자가 내부갈등으로 인해 다시 2개로 나뉘지면서 결국 총 3개 비대위가 결성되기에 이름(인터뷰B1 2021. 07.)
 - 보상협의를 할 때 주민 1/2 동의를 얻으면 대표성을 가진 주민조직으로 협상테이블에 앉고 더불어 감정평가사/법인을 선임할 수 있음. 비대위마다 지자체 승인을 요구했으나 실제로 승인된 주민조직은 아직 없음. 인터뷰에 따르면 사업설명회 등을 개최하면서 비공식적으로 자리를 만들어 주민이 자체적으로 대표성을 가진 주민조직을 결성할 수 있도록 했으나 아직 뚜렷한 성과는 없음(인터뷰B1 2021. 07.)

그림 3-12 | 대전역 쪽방촌 내 주민비상대책위원회 현수막



출처: 본 연구를 위해 2021년 8월 10일 대전 동구 정동 방문시 저자 직접 촬영

□ 세입자 중심으로 만들어진 주민조직이 없어 발생하는 문제점

- 정보공유가 원활치 않은 상황에서 세입자는 갈등보다 기대감이 커짐
 - (원활치 못한 정보전달) 비대위에 참여하는 세입자 비율이 낮고 고령자가 많아 누군가가 주민설명회 등에 대표 격으로 참여, 차후 정확한 정보를 알아듣기 쉽게 설명해줘야 하는데 이런 역할을 담당할 세입자 중심의 주민조직이 없음(인터뷰B5 2021. 07. ; 인터뷰 B6 2021. 08).
 - (갈등보다는 기대감) 그럼에도 세입자는 막연히 ‘지금까지 경험해보지 못한 좋은 집에서 저렴한 가격으로 4~5년 뒤부터는 살 수 있겠구나 하는 기대감 및 이주보상비를 받을 수 있다더라 하는 기대감이 있는 상황’이라고 함. 보상에서 제외되는 사람도 있고 받는 사람도 있고 그 안에서 사소한 혼란은 생길 수 있겠지만 표면적으로 드러나는 갈등상황(세입자 내분 등)은 아직까지 가시화되지 않음(인터뷰B5 2021. 07.)
- 침묵하거나, 소유자가 만들어낸 흐름에 동참
 - ‘세입자는 스스로 유리한 길이 어디냐에 따라 동조하거나 외면하거나 지켜보거나 하는 식으로 입장을 정하지, 자발적으로 세입자 목소리를 내기 위한 조직을 구축해서 대응하는 방식’을 택하지는 않는다고 함. 주민 관점에서 세입자는 침묵함으로써 소규모 토지가옥주와 부재지주가 만들어낸 흐름과 작동기제에 휩쓸려 가는 경향을 보이며, 토지등 소유자 각각의 이해관계에 의해 구분되는 세부집단 중 어느 곳에 동참하느냐에 따라 입장이 달라지는 것으로 인식됨(인터뷰B5 2021. 07.)

“주민은 개발될 거고 주민협의체가 3개 있다 이거 두 개밖에 몰라. [...] 세입자는 할 말이 없지. 조직이 없어. 여기 위원장 저기 위원장. 이 동네 사람들은 그런 거 돌아간다는 거 자체를 모르고 있다고. 개발된다? 된다? 그거만 알고 있지. 주민 어디로 가라 뭐해라 이걸 몰라. 구청에서 주민설명회를 해줘봐야 그거 안 들으러 가면 몰라 할머니들이잖아. 다들 누가 듣고 와서 설명을 해줘야지. 우리 몰라. [...] 리더가 있었으면 좋겠고 정보공유가 되면 좋겠고. 상황을 몰라서 답답하고”

(2021.07. 대전 인터뷰B5 중에서 발췌)

② 사업 특성에 따른 갈등

□ 보상을 둘러싼 소유자와 공공 간 갈등

- 3개 비상대책위원회와 별개로, 소유자 개인이 처한 상황에 따라 갈등요인 상이
 - (소유자 공통 입장) 처음 공공주택사업이 거론될 당시(2020년 4월 주민의견 공람공고) 시세가 그다지 높지 않았지만 혁신도시로 지정되고(2020년 10월) 도심융합특구(2021년 3월)로 선정되면서 쪽방 주변 상업지역의 지가가 상승함. 반면, 감정평가액으로 보상 받고 나가는 형태가 소유자 입장에서는 취약계층, 즉 세입자에게만 혜택이 돌아가는 것으로 비춰지는 상황. 또한, 공공주택특별법으로 진행하면 주민 동의를 받는 과정이 필요 없기 때문에 소유자 입장에서는 협의를 통한 추진을 강조하고 있음. 이에 소유자를 중심으로 한 비대위 일각에서는 감정평가액 이상 실거래가를 반영하여 보상을 현실화할 것을 요구함(인터뷰B1, B2 2021. 07.)
 - (非실거주 소유자 입장) 非실거주 1주택 소유자가 공공분양주택 특별공급을 받기 위해서는 사업시행인가 완료, 지구계획 수립, 그리고 분양공고 시점까지 무주택세대구성원이어야 한다는 조건이 있어, 모든 소유자가 자동적으로 특별공급을 받을 수 있는 것은 아님(인터뷰B1 2021. 07.)
 - (투자개념 부재지주 입장) 사업부지 내 상업지역 150㎡이상 토지를 갖고 있는 경우 대토보상을 요구할 수 있고(공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률: 이하 '토지보상법' 제63조 참조). 부재지주 중 대규모 토지를 소유한 경우 대토보상을 요구. 다만, 부재부동산 소유자의 경우 1억 원 한도 현금보상분만 대토보상이 가능하고, LH 입장에서는 가용한 용지가 그렇게 많지 않을 수 있어 협의 필요(인터뷰B1 2021. 07.)
 - (부재지주를 제외한 비대위 입장) 현실가를 반영한 적정한 보상과 더불어 생활대책을 요구함. 공사가 시작되면 기존 방식으로는 생계유지가 어려우니 생활대책이 필요하다는 주장(인터뷰B1 2021. 07.)
 - (소형평형 소유자 입장) 3~4평 소유자 입장에서는 보상을 받아 특별공급 분양주택을 위한 최소 3~4억을 감당할 수가 없는 것이 현실. 대부분 고령으로 대출을 내고 갚는데 부담감이 있음. '3~4평이라도 내 집' 대신, 임대로 가게 되는 것이라는 부정적 인식이 있음(인터뷰B1 2021. 07.)

□ 쪽방 개념이 모호해서 발생하는 문제점 → 입주대상자 선정기준에 혼란 야기

- 일반적으로 쪽방주민을 판별하는 기준은 2개(면적과 거주기간)
 - (면적) 1~2평 또는 2~3평 정도에 화장실과 취사시설이 없는 방을 일반적으로(보건복지부 등) 쪽방으로 간주한 반면, 쪽방상담소 측에서는 3평 이상의 방도 쪽방으로 보고 있어 쪽방주민의 정의에 대한 논의가 진행 중(인터뷰B2 2021. 07.)
 - (거주기간) 주민의견 공람공고일 3개월 전부터 살고 있었고 실질적으로 여관 등 임시이주지로 이주하는 날까지 거주해야 선이주선순환 혜택을 받을 자격이 주어짐. 주민의견 공람공고일 이후에 들어오거나 이주하는 날까지 완주를 못하면 임시이주지 혜택을 받을 수 없음. 그러나 월세 일세로 왔다갔다 이동하는 쪽방주민 특성상 일정 거주기간을 판별 기준으로 들이밀게 되면 실태 반영에 어려움이 있음(인터뷰B1 2021. 07.)
- 반면, 공공주택사업 관련, 쪽방주민을 판별하는 기준은 현재까지 총 3개(주민등록상 전입신고 목록, 쪽방상담소 등록인원, 구청의 실태조사 명부)
 - (LH 기준) LH는 원칙적으로는 토지보상법에 따라 주민등록상 동사무소의 전입신고 목록에 올라가 있어야 세입자(쪽방주민)로 인정(인터뷰B2 2021. 07.)
 - (쪽방상담소 기준) 쪽방상담소는 보다 확대된 개념의 쪽방정의에 기초한 목록을 가지고 있음. 대전시 데이터상 쪽방주민은 400여 명으로 집계되나, 쪽방상담소는 매입임대주택으로 입주한 사람들까지 포함해서 총 600~700여 명을 관리대상으로 정함. 쪽방의 정의를 물리적 환경으로 기준을 둘 것이냐 사회적 환경으로 기준을 둘 것이냐에 따라 쪽방생활인의 범위가 달라짐(인터뷰B5 2021. 07.)
 - (구청 기준) 한국도시연구소에서 실태조사 용역을 수행함. 쪽방상담소 목록에 기초하여 방문조사를 실시했으나 여러 가지 이유로 아직까지 목록이 여러 개 존재하는 실정. 담당자 인터뷰에 따르면, 전입신고를 안했다더라도 실태조사(한국도시연구소 용역)에 기초한 구청의 목록에 이름이 있다면 영구임대를 들어올 때 가점을 주든지 하는 방식으로 든 구제책을 마련하고자 함. 제도적 보완이 필요한 부분(인터뷰B1 2021. 07.)
 - 정리하자면, 쪽방주민을 판별하는 기준이 주민등록상 전입신고 목록, 쪽방상담소 등록인원, 구청의 실태조사 명부로 최소 현재까지 총 3개. 구청 입장은 실태조사를 한 시점에서 살고 있던 분들은 전입신고를 안했다라도 기회를 제공해야한다는 것(인터뷰B1

2021. 07.). 아직까지 법적 정의는 없고 국토부에서 기준을 마련 중이라고 함(ibid.)

- 공공주택특별법에 명시된 관련조항이 없으며 개정안에 대해서는 고민 필요
 - (토지보상법에 따른 이주대책)²⁾ 2021년 7월 기준 이해관계자 인터뷰 결과에 따르면, 공익사업의 시행에 따른 사업인정고시일(주민의견 공고공람일) 당시 당해 지구 안에서 3개월 이상 거주한 자에 대해서는 가구원수에 따라 4개월의 주거이전비를 보상하도록 되어 있음. 주거이전비를 받는 사람은 이주대책의 대상자가 되지만, 문제는 사업인정고시일(주민의견 공고공람일) 이후 들어온 사람으로 주거이전비 지급은 안됨. 이주대책 관련부분은 논의 중에 있음(인터뷰B2 2021. 07.)
 - (공공주택특별법 개정) 공공주택특별법 상에 쪽방에 대한 언급 없음. 담당자 인터뷰에 따르면, 공공주택특별법에 쪽방촌 등 비주거와 관련된 내용이 명시되어 들어가면 향후 사업에 일괄 적용될 가능성이 큰데, 사실 전국에 쪽방촌이 얼마나 남았는지 의문이며, 공공주택특별법은 동의 요건이 없는 등 주민갈등 발생의 여지가 많아 개정안에 대해 신중한 접근이 필요(인터뷰B2 2021. 07)

표 3-8 | 대전 동구 공공주택사업 이주대책

대상자		일반기준	이주대책	비고
쪽방주민		영구임대 또는 행복주택 입주 (입주자격 기준 마련 중)	영구임대 250호 행복주택 450호	공공임대 700호
일반세입자		행복주택 입주	행복주택 450호	
주거용 건축물 소유자	지구 내 거주자	이주자주택 또는 이주정착금 중 택1	주택 우선 공급자	공공분양 300호 민간분양 400호
	지구 내 비거주자	공공분양 특별공급 (입주자모집공고일 현재 무주택자)	주택 우선 공급자	공공분양 300호

자료: 대전 동구청. 2021d. 보상설명자료. p5 이주대책. (접속일 2021.09.10.). 표 발체 및 인용.

2) 토지보상법상 이주대책에 대한 법적근거는 토지보상법 제78조제1항 및 토지보상법 시행령 제40조제3항 등에서 찾을 수 있음

표 3-9 | 주민통합간담회 주요 논의사항

구분	주요 내용	이주대책 관련
간담회 개요	• 일시: 2021년 7월 23일 • 장소: 대전역 마을 현장지원센터 • 참석자: 약 22명(주민, 대전시, 동구, LH, 도시공사)	
주요 논의 사항	① 현 시세 및 재정착이 가능한 금액으로 보상	
	② 임시이주지를 인근 숙박시설이 아닌 타 지역으로 확보	√
	③ 영등포 사례와 같이 지구 내 순환개발 요청	√
	④ 양도세 등 세금 감면 대책 요구	
	⑤ 세입자 거주기간에 따라 보상금 차등 지급	
	⑥ 보상협의회 조기 구성(주민 3자 보상위원회)	
	⑦ 사업 관련 주민 문의사항에 대해 방문 설명 요청	
	⑧ 보상과 관련한 타 지역 사례적용 가능여부 검토 요청	

자료: 대전 동구청, 2021b, 대전역 쪽방촌 공공주택지구, 2차 주민통합간담회결과, 6월 18일.
문서의 주요 내용을 표로 재정리.

“대전의 쪽방이라는 정의에 대한 문제인데. 사전에 치면 슬라이스룸 1-3평 무보증 월세방이라고 나와요. 근데 현장에 나가면 집주인 마음대로 3개로 쪼개고 어디가면 5개로 쪼갬단 말이죠. 근데 현장에 가보면 1평이고 3평이고 똑같은 사람들이 살거든요. 그래서 우리 대전은 지자체 공무원들이 원하는 범위에 들어가는 쪽방은 분류해서 등록하고. 그리고 주거취약계층이라는 카테고리 하나 더 만들었어요. 몸이 아프고 거동이 안돼서 전통적인 쪽방에서는 못사니까 비싸게 주고서라도 조금 더 나은 환경에 살지만, 사회경제적으로 조건이 동일한 유사한 사람이라면 우리는 다 똑같이 사례관리를 하고 있어요.”

(2021.07. 대전 인터뷰B4 중에서 발췌)

표 3-10 | 쪽방상당소에 의한 쪽방 개념 정의

기관명	개념 정의
대전 쪽방상담소 (2005)	▪ “최저주거기준 미만의 보증금 없이 일세, 월세를 지불하는 부대시설(세면, 취사, 화장실 등)이 없는 방으로서 단신, 가족단위로 기거를 하며 직업이 없거나 비정규직과 같은 이직이 강한 직종에 종사하는 사람들이 이용하는 저렴한 주거공간”
대전 쪽방상담소 (2017)	▪ 3평 전후의 부대시설이 없는 일세, 월세방으로 보증금이 없거나 100만원 안팎인 비주거 공간 ▪ 최저주거기준(4평)을 기준으로 부합하면 쪽방, 부합하지 않으면 물리적 공간, 사회적 환경을 고려하여 취약할 경우 주거취약계층으로 구분하고 있음

자료: 서울특별시 자활지원과. 2017. 쪽방, 쪽방촌, 쪽방상담소. p8. 표2와 p10 표3의 일부내용 발췌 및 인용

표 3-11 | 쪽방상당소에 의한 지원대상자 선정 및 제외 기준

기관명	선정 기준	제외 기준
대전 쪽방상담소	▪ 쪽방건물을 정하고 그 건물에 입주하고 해서 쪽방생활인(지원대상자)으로 선정하지 않음 ▪ 등록을 원하는 주민이 내방하여 상담하면 방문하여 가구 조사하고 쪽방, 주거취약계층 등록여부를 결정 ▪ 지원대상자가 이사한 경우 다시 인테이크를 실시하여 재등록 여부 판단 ▪ 쪽방상담소를 통해 매입임대주택에 입주한 경우에는 지속적인 사례관리	▪ 영구임대아파트 또는 쪽방이나 주거취약계층 기준에서 벗어나는 주거공간으로 이사한 경우에는 서비스대상에서 제외하고 인근 복지관에 연계 ▪ 행방불명, 사망, 다른 시도로 이사한 경우에는 제외

자료: 서울특별시 자활지원과. 2017. 쪽방, 쪽방촌, 쪽방상담소. p12. 표4 일부 발췌 및 인용

표 3-12 | 쪽방 및 주민 현황

지역	건물수(동)	쪽방수(동)	거주민(명)			기초생활수급자	65세이상 홀몸노인	장애인
			계	남	여			
대전	375	1,425	660	490	170	506	296	124

자료: 서울특별시 자활지원과. 2017. 쪽방, 쪽방촌, 쪽방상담소. p13. 표5 일부 발췌 및 인용

표 3-13 | 쪽방 건물의 양태

지역	계	전형적인 쪽방	여관 여인숙	고시원	가정집 개조	상가 일부
대전	375					
부산	223		54	16	151	2

자료: 서울특별시 자활지원과. 2017. 쪽방, 쪽방촌, 쪽방상담소. p18. 표6 일부 발췌 및 인용

③ 지역 특성에 따른 갈등

□ 이주대책의 실효성

- 도시재생과 연계, 다만 구역 내 충분한 수와 적정한 질의 임시이주지 확보가 관건
 - (도시재생사업구역 내 포함) 도시재생사업구역 내 임시이주지를 마련한 이유 중 하나는 도시재생 뉴딜사업 예산과 대전시 예산으로 임대주택을 위한 생활형SOC시설을 짓고 차후 일부 사업비를 보전할 수 있기 때문. 총 예산의 30% 중 일부는 생활SOC시설에 사용하고 일부는 여관에 임시거주하기 위한 월대로 들어감(인터뷰B1 2021. 07.)
 - (임시이주지로서 여관의 문제) 도시재생사업구역 내 임시이주지로 활용할 수 있는 충분한 여관 수를 확보할 수 있는지 미지수이며, 이미 노후화된 여관이 많아 물이 안 나 온다든지 하는 문제가 있어 임시거주기간 동안 주거의 질을 담보하기 어려움. 또한, 쪽방에서는 되던 취사가 여관에서는 안 되기 때문에 공용식당을 인근에 신축하는 방안도 고려하고 있음. 대안으로써 인근 부지를 마련해서 조립식 컨테이너(모듈러) 건물을 놓고 활용하는 방안을 검토했더니 여관을 활용하는 것보다 더 많은 예산이 드는 것으로 나타남(인터뷰B1 2021. 07.)
- 수요조사를 통한 규모 파악이 어렵고, 구역 외 임시거처 관련해서는 의견 분분
 - (수요조사의 어려움) 지자체 설문조사 결과 대상지 내 소유자 372명, 거주민 168명으로 추산됨. 이 중 임시이주지로 가겠다는 의향을 표시한 사람은 1/4 정도. 이 중 1/3 정도가 다시 공공임대, 매입임대, 친척집 등으로 간다고 하면 실질적인 이주수요는 100여 명 정도가 될 것으로 보임. 그러나 계속해서 의향이 변경되고 있기에 현 단계에서 마련해야 하는 임시이주지의 규모를 수요조사를 통해 정확히 파악하기는 어려움(인터뷰B1 2021. 07.)
 - (구역 외 대안검토) 여관 수 확보에 어려움이 있자, 대전역에서 정거장 몇 개 정도 떨어진 곳에 위치한 LH 영구임대 아파트를 임시이주지로 제공하는 안을 검토함. 그러나 구를 옮겨야 해서 수급자의 경우 계속해서 수급을 받으려면 재신청해야한다는 이야기도 있고 쪽방주민이 과연 역전에서 조금이라도 거리가 있는 곳으로 이동할지 의문도 제기됨(인터뷰B2 2021. 07.)

□ 주거와 돌봄, 일자리 서비스 연계를 위한 가이드라인 미비

- 쪽방촌에서 임대아파트로 이주 시 인간관계 단절이 심화되리라 예상
 - 쪽방상담소 담당자들은 쪽방주민이 임대아파트라는 하나의 공간에 밀집함으로써 새로운 문제가 발생하리라 예상. ‘쪽방은 벽 하나 놓고 가까이 살았지만 방 안에서 고립된 삶을 살았다면, 임대아파트는 문만 닫으면 더욱 단절이 심해지기 때문. 이 문제를 해결하기 위해 지원기관의 직원이 돌아가면서 가가호호 방문을 두드린다든지 아파트 내 거주민의 이동이 몇 시간 동안 없으면 경보가 울리는 시스템을 활용한다든지 전문가와 지원기관이 공동으로 문제를 해결하려는 노력이 필요’ 하다고 함(인터뷰B3 2021. 07.)
- 쪽방상담소가 종합사회복지관으로서 역할이 강조되어야 한다는 의견 제시
 - 쪽방상담소 담당자 의견에 따르면, ‘상담소의 기본적 역할은 바뀌지 않을 것. 본래 역할은 종합사회복지관의 역할과 동일하다고 보고, 현재 영구임대 안에 종합사회복지관이 있는 것처럼, 쪽방이 영구임대로 변화하면 쪽방상담소도 종합사회복지관으로 변화해서 준 관리사무소의 역할도 담당할 것’이라는 의견을 제시함(인터뷰B3 2021. 07.)
- 인간관계 단절 심화에도 지원기관이 역할을 잘 담당한다면 오히려 공동체 활성화의 계기가 될 수 있다는 전망도 제시. 재정착의 사회적 측면에 주목할 필요
 - 쪽방상담소 담당자는 그럼에도 긍정적 전망을 제시. ‘예전에 쪽방밀집지역 내 파편화되어 살아가던 개인이 임대아파트라는 하나의 (단일)공간 안에 새로운 형태로 밀집하게 되면서 오히려 임대아파트의 성격이 점차 자활쉼터 같은 형국으로 변화할 것’이라 생각. “하나의 건물, 하나의 공간 내에서 생활함으로써 주체적인 공동체 발전이 가능할 수 있지 않을까 하는 바람과 전망“을 피력함(인터뷰B3 2021. 07.)
- 공공주택사업 전 과정을 통해 궁극적으로 주거와 돌봄, 일자리 서비스가 연계될 수 있는 새로운 복지시스템을 구축하는 방안에 대해 고민할 필요가 있음
 - 사업대상지 내 쪽방생활인 80~90%가 수급자로 성공적인 재정착을 위해서는 생활대책에 대한 고민이 필요함. 공공임대를 지으면서 사회적 협동조합 등을 만들어서 거점공간의 운영관리 주체로 활동하고 나아가 일자리를 제공할 수 있는 프로그램 마련이 필요하다는 의견이 제기됨(인터뷰B3 2021. 07.)

3. 부산역 쪽방촌 정비사례

1) 도시취약지역으로서 쪽방촌

□ 부산역 쪽방촌³⁾ 형성과정과 쪽방상담소를 중심으로 한 대응책

- 역 주변으로 여관·여인숙이 산재하되 개별 건물단위로 일종의 촌을 이룸
 - 부산은 역 주변으로 촌(마을)이 구성된 대전과는 달리 예로부터 역 주변으로 산재한 여관·여인숙에 장기 거주하는 사람들이 많았음. 장기거주자 일부는 노숙생활을 하다가 여관·여인숙으로 들어와 있기도 하고 상황이 안 좋아지면 다시 노숙생활을 하는 등 예전에는 거리노숙인과 쪽방생활인의 구분이 의미가 없었음(인터뷰A1 2021. 07.)
 - 부산 내에도 촌(마을)을 형성한 곳도 있지만 부산의 전통적 의미의 쪽방촌은 여관·여인숙에 장기거주자들이 역을 중심으로 (파편화되어) 밀집한 곳을 말함. 그럼에도 쪽방 ‘촌’이라고 부르는 이유는 여관 하나에도 방이 몇 십 개가 있어 부산의 입장에서 보면 건물단위로 그것도 하나의 촌(밀집지역)으로 인식될 수 있음(인터뷰A1 2021. 07.)
- IMF 외환위기 이후 쪽방이 사회문제로 가시화되자, 2000년 쪽방상담소가 설립되어 부산진구와 동구를 중심으로 현재까지 여관·여인숙 장기거주자 관리 중에 있음
 - IMF 이후 2000년대 초 쪽방상담소를 설립하고 복지부와 부산시 5:5 비율로 예산을 지원하다가 현재 부산시에서 전적으로 예산을 지원함. IMF 이전에는 경기가 나쁘지 않아 공사현장의 기숙사에서 생활하는 등 주거취약계층이 음성적으로 존재하다가, IMF 경제위기 이후 주거취약계층의 문제가 수면위로 드러나게 되면서 쪽방 또한 사회 문제로 가시화되었음(인터뷰A1 2021. 07.)
 - 쪽방상담소의 등록 및 관리 대상자는 여관·여인숙 장기거주자처럼 혼자서 생활하는 사람으로 쪽방상담소의 목적은 등록, 관리, 지원을 통해 이러한 사람들의 상황이 악화되는 것을 막고 궁극적으로 다시 노숙인이 되지 않도록 하는 것임(인터뷰A1 2021. 07.)

3) 부산역 쪽방촌은 부산의 지역특성을 반영한 전통적 의미의 쪽방촌을 말함. 도시재생사업구역 내 주거환경개선사업 대상지는 이해관계자 인터뷰(인터뷰A2 2021.07.)에 따르면, 실상 쪽방촌이 아니라 열악한 주거환경에 사회경제적으로 취약한 사람들이 마을 단위의 공동체를 형성한 소지역으로 이해할 수 있음

□ ‘쪽방촌’이라는 공간의 물리적 환경변화

- 현재 부산은 여관·여인숙에서 고시원이 몰려 있는 역전으로 쪽방촌 개념이 전환됨
 - 역전 지하철과 고층 건물 사이에 옛날 고시원 건물 하나당 4-50명씩 쪽방생활인이 몰려 있는 곳이 현재 부산의 쪽방촌임. 예전에 학생과 일용직이 주를 이루던 고시원으로 쪽방주민들이 이동하면서, 여관·여인숙보다 평형은 작아졌지만, 깨끗하고 에어컨 설비를 갖춘 곳으로 재편되었음. 그 결과 예전에는 공실률이 어느 정도 유지되어 공간 확보에 어려움이 없었던 고시원의 건물당 공실이 부족한 상황임(인터뷰A2 2021. 07.)
- 그럼에도 주거비 대비 쪽방촌의 물리적 환경, 즉 시설의 질이 서울과 대전에 비해 상대적으로 좋음
 - 여인숙이 장급이 되면서 방수가 절대적으로 줄어들었고, 주거급여 상향에 따라 여관 가격도 같이 올라갔음. 그 결과 장급 여인숙이 아니라 여관 위주로 쪽방 생활공간이 재편되었음. 여관은 최소 25만 원 이상이며 가격 대비 서울과 대전에 비해 상상 못할 만큼 시설이 좋아 32만원까지 주고서라도 들어가는 사람이 늘고 있음(인터뷰A2 2021. 07.)

그림 3-13 | 부산 동구 전형적인 쪽방 ①



출처: 본 연구를 위해 2021년 7월 6일 부산 동구 초량2동 방문시 쪽방상담소 담당자의 도움으로 저자 직접 촬영.

□ 빈곤과 사회적 배제

- 쪽방생활인은 방 안에서 대부분 머무르며 지역사회뿐만 아니라 같은 건물에 거주하는 주민과도 인간관계를 맺는데 어려움이 있다고 함
 - (성비) 여관·여인숙은 90%가 남성으로 일부 2~30대를 제외하면 평균 65세 이상으로 구성됨. 반면, 마을단위 촌에는 고령여성 비율이 높음(인터뷰A1, A2 2021. 07.)
 - (노숙인과의 구분↑) 예전에는 노숙과 쪽방을 오고 가는 사람들이 많았으나 이제는 갈수록 분리가 되어 가고 있는 상황임. 정신질환을 가진 만성노숙인은 아예 쪽방으로 안 들어오고 쪽방상담소가 아니라 노숙인지원센터에서 관리를 하고 있음. 현재 여관·여인숙 장기거주자의 상당 비율이 고정되어 있다고 볼 수 있음(인터뷰A1 2021. 07.)
 - (방 안에서 고립↑) 무료급식소에 전적으로 기대지 않고 방안에서 취사가 이루어지는 경우가 대부분. 화장실과 욕실이 있는 쪽방도 있으나 비용을 감당하기 어렵고 대부분 공용으로 쓰는 곳이 많아, 상담소 내 세탁실이나 목욕실을 사용하기도 함. 건물 내 화장실과 욕실을 공용으로 사용한다 해도 층만 달라도 서로 만나기 힘들고 방에만 머무는 경우가 많음(인터뷰A1 2021. 07.)
 - (인간관계↓) 관계자 인터뷰에 따르면, “미담은 수백 명 중 한 두 명 나오는 게 현실로 이기적인 것이 아니라 지극히 개인주의적인 인간관계가 형성될 수밖에 없는 실정”이라고 함. 또한, 각자 사연이 있고 몸이 안 좋아 서로 인간관계를 안 맺으려 하는 경향을 보인다고 함(인터뷰A2 2021. 07.)

그림 3-14 | 부산 동구 전형적인 쪽방 ②



출처: 본 연구를 위해 2021년 7월 6일 부산 초량2동 방문시 쪽방상담소 담당자의 도움으로 저자 직접 촬영

□ 도시취약지역의 형성과정에 따라 차이를 보이는 공동체 활성화 정도

- 부산 내 쪽방은 지역기반 공동체가 형성되기 보다는 서비스이용자 간 낮은 수준의 유대관계가 형성되어 있음
 - 쪽방상담소 관계자에 따르면, 쪽방주민의 유대관계란 촌(마을)을 중심으로 전체 마을 주민 사이에서 이루어지는 것이 아니라 예를 들어 쪽방상담소의 인문학 등 교육 프로그램에 참여하는 서비스이용자끼리 형성되는 경향이 있다고 함. 주거환경이 열악해도 쪽방촌에 사는 이유는 비록 여관·여인숙에 살아도 물품도 받고 프로그램도 참여하는 등 시설 인근에 거주하면 살아가는데 필요한 서비스를 제공받기 용이하기 때문임. 이처럼 서비스 이용자 간 어느 정도 유대관계가 형성된다고 볼 수 있음(인터뷰A1 2021. 07.)
 - 쪽방주민들끼리 연대하고 공동체를 형성하는 것은 반드시 필요한 일이나, 자연발생적으로 주민들끼리 주민조직을 형성하거나 공동체를 활성화하지는 못하고 있으며, 그동안 그런 자발적 시도도 드물. 쪽방상담소에서 주민조직 결성을 위해 노력했으나 조직 결성의 성패는 개개인의 역량과 의지에 달려 있다고 함(인터뷰A1 2021. 07.)
- 반면, 본 연구에서 다루고자 하는 주거환경개선사업 대상지 내 주거취약지역(부산 동구 좌천역 일원)은 지역기반 공동체가 마을 단위로 존재하며 높은 수준의 유대관계가 형성되었다는 차이를 보임

그림 3-15 | 부산 동구 주거환경개선사업 대상지 내부



출처: 본 연구를 위해 2021년 7월 7일 부산 동구 주거환경개선사업 대상지 방문시 저자 직접 촬영

2) 공공주도 정비방식

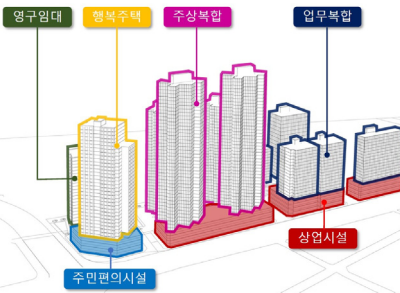
□ 「부산 동구 주거취약지역 도시재생방안」(‘20.09.25.) 공표(국토교통부 2020e)

- 쪽방촌 공공주도 정비사업 추진을 위해 사업대상지를 검토하는 과정에서 부산진구에서 동구 좌천역 일원으로 선회함
 - 당초 국토부에서 부산진구를 선정하기 위해 사전검토를 먼저 실시함. 진구는 서면이라는 상업 중심지로 개발하기에 지분 구조가 복잡하여 사전작업 없이 바로 사업을 추진하기 어렵다는 결론에 이름. 반면, 동구 좌천역 일원은 주거환경개선사업이 기존에 논의되던 지역으로 도시재생사업구역에 포함되어 있어 사업 추진이 상대적으로 용이하다는 장점이 있었음(인터뷰A1 2021. 07.)
- 선이주선순환 원칙 下 도시재생사업구역 내 이주단지를 마련해서 쪽방주민(실상은 쪽방상담소 등록인원을 일부 포함한 대상지 내 거주민) 등 거주민 재정착 도모

□ 도시재생방안에 포함된 좌천역 인근 쪽방 밀집지역은 엄밀히 말하면 ‘쪽방촌’은 아닌 주거취약지역으로 주거환경개선사업을 통해 이를 정비하고 공공주택을 공급할 예정

- 사업대상지 내 거주민은 엄밀히 말하면 쪽방주민이 아니라 열악한 주거환경에 사는 사회경제적으로 취약한 사람들이나 쪽방촌 정비를 위해 국토부, 구청, LH 등 협력 및 추진
 - (쪽방정의) 좌천역 인근 주거환경개선사업 대상지 내 거주민 일부가 쪽방상담소 등록주민이었으며, 월방이 있긴 했으나 현재 집주인이 실 입주를 허가하지 않으면서 비어있는 상태라고 함. 대상지 거주민 대다수는 엄밀하게 말해서 주거취약계층이나 쪽방생활인이라고 보기 어려움(인터뷰A1, A2 2021. 07.)
 - (공공주도 정비의 당위성) 도시재생방안이 공표된 대상지역 전체에 비해 상대적으로 규모가 작은 일부 지역에 해당됨. 실상 쪽방상담소는 대상지역이 쪽방촌이라서가 아니라 (쪽방생활인이든 아니든) 조금이라도 어려운 사람들 (주거취약계층)에게 도움이 되니, 공공주도 정비방식에 찬성하고 협력하는 입장(인터뷰A1 2021. 07.)

표 3-14 | 공공주택 정비방식의 지역별 비교

구분	대전동구 공공주택사업_거점연계형	부산동구 주거환경개선사업_거점연계형
사업 개요	- 사업면적: 27천㎡ - 건설호수: 700호(행복 450호+영구임대 250호) - 용도지역: 일반상업지역	- 사업면적: 18천㎡ - 건설호수: 425호 (행복 75호+영구임대 11호+공공분양 340호) - 용도지역: 2,3종 일반주거지역
쪽방 현황	- 쪽방 119호/ 쪽방주민 168명 - 돌봄시설(은총교회, 파랑새동지 등) 有	- 쪽방 51호/ 쪽방주민 38명 거주 (사업구역 내) - 쪽방 92호/ 쪽방주민 104명 거주(사업구역 외) - 돌봄시설 無 (사업구역 내)
추진 경위	'20.01.20. 서울영등포 쪽방촌 정비방안 발표 '20.01.30. 대전 쪽방촌 현장합동조사 '20.02.06. 국토부장관-CEO 대전현장답사	'20.02.03. 쪽방관련 합동 실태조사 '20.02.26. 부산동구청장 협의 '20.04.22. 우선추진 후보지 선정 '20.05.11. 기본구상용역 착수
이주 대책	 순환이주 개발방식 도입 1. 신이주단지 조성 (신지역) 2. 쪽방거주자 이주 3. 쪽방촌 철거 및 임대주택 확충 4. 영구임대주택, 임대 및 자립주택, 공공 5. 신이주 단지 철거 및 지구 조성 완료 신이주단지 조성 신이주단지 조성 신이주단지 조성 신이주단지 조성 신이주단지 조성	 순환형 임대주택 조성 1. 순환형 임대주택 조성 2. 주환사업 내 쪽방주민 일시 이주 3. 주환사업 시행 4. 쪽방주민 영구임대주택 입주 5. 정비사업 또는 나들골리모델링 추진
기본 구상	 영구임대, 행복주택, 주상복합, 업무복합, 주민편의시설, 상업시설	 주상복합, 상업시설, 주민편의시설, 영구임대, 행복주택

자료: LH 부산울산지역본부. 2021a. 내부자료. 표 일부를 발췌하고 일부 재구성함. 1장으로 구성된 내부 자료이기에 별도로 페이지 수를 밝히지 않음

표 3-15 | 공공주택사업방식과의 비교

구분	주거환경개선사업	공공주택사업
주민의견 청취의무	√ 주민의견청취 의무 ■ 인허가 절차시 정비계획수립 및 정비구역 입안 후 지방의회 및 주민의견청취 - 주민공람 30일 이상 - 주민설명회 - 지방의회 의견청취 60일 이내 등	√ 주민의견청취 의무 없음 ■ 지구지정 제안 후 중앙행정기관, 시도지사와 사전협의 ■ 중앙도시계획위원회 승인을 거쳐 지구지정 이후 주민의견 수렴절차 없음
용적률	■ 정비기본계획상 해당구역의 기준용적률* + 주거환경개선사업 인센티브(20%) * 기준용적률: 주거관리(200%), 주거정비(230%), 개발유도(260%)	■ GB해제하여 조성하는 경우 220%이하 ■ 주거지역 등 그 이외의 경우 220%초과
주택 규모	■ 공공임대: 전체 건설호수의 20% 이상 ■ 전용 40㎡이하: 전체 공공임대 건설호수의 50% 이하	■ 공공임대: 전체 건설호수의 35%이상 ■ 공공분양: 전체 건설호수의 25%이하 ■ 면적 30㎡이하: 지구계획승인권자와 협의 후 유형별 주택비율 별도 확정
공원 녹지율	■ 1천 세대 이상 주택건설사업 (도시지역, 3㎡/인 이상)의 경우 해당	■ 전체사업면적의 20%이상 ■ 사업대상지 면적이 30만㎡미만: 상주인 구 6㎡/인 이상 또는 주택지구 면적의 12% 중 큰 면적
국공유지	무상양여 원칙	수익계약으로 양도
기반시설	건설비용의 전부 또는 일부지원 가능	지원 없음
건설주택 공급/ 철거민 이주대책	■ 임대주택: 1순위 세입자/ 2순위 주택 분양관리포기자/ 3순위 기타 ■ 분양주택: 1순위 토지 또는 건축물소 유거주/ 2순위 토지 또는 건축물소유 미거주/ 3순위 기타	해당사항 없음
조성토지 공급	■ 주거환경개선사업 지구의 경우 명문화 된 규정 없음 * 택지개발업무처리지침 적용	■ 60㎡이하, 60㎡~85㎡ 주택용지: 감정 평가액으로 공급 ■ 공공용지(공공주차장): 조성원가 수준으 로 공급 ■ 주상복합용지: 주거부분은 감정평가액/ 상업부분은 경쟁입찰(낙찰가격)으로 각 각 공급

자료: LH 부산울산지역본부 2021b, 내부자료, 주거환경개선사업 & 공공주택건설사업 비교, 표 일부를 발췌 및 일부
재구성, 1장으로 구성된 내부 자료이기에 별도로 페이지 수를 밝히지 않음

그림 3-17 | LH 주거환경개선사업 세부계획

135,800.00백만원

물리적으로 주거환경이 열악하고 취약계층의 주거 비용이 높아 자력 개발이 어려운 주거환경개선지구 일부에 한정도시주택공사(나부산출산지역본부)의 개발개발사업을 추진하여 노후 주거지 일원에 임대·보양주택 공급을 위한 공동주택으로 개발하여 정주환경 개선과 신규 계층 유입, 폭넓은 거주민의 주거환경을 개선하고자 하는 사업

작천동 봉생병원 후문
~
증산동로

17,540㎡
총 425세대
(0세대, 임대 85세대)

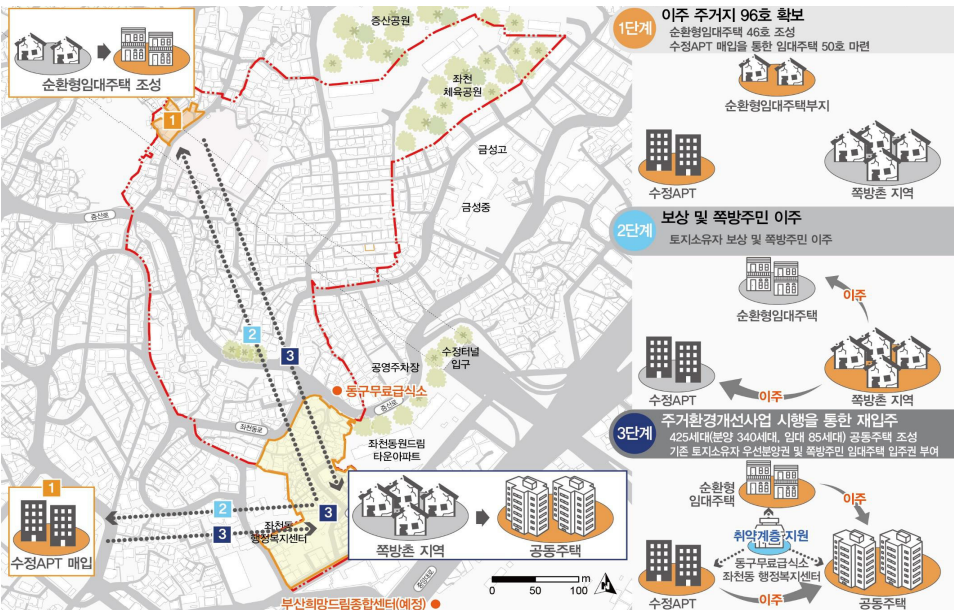
2021 ~ 2027

(단위 : 백만원)

구분	합계	도시재생재정보조 (마중금)		부처 협업	자체 자립비	기타		
		국비	지방비			공기업	민간	기금
합계	135,800.00	-	-	-	-	135,800.00	-	-
보상비	48,300.00	-	-	-	-	48,300.00	-	-
단지조성비	9,030.00	-	-	-	-	9,030.00	-	-
건물공사비	69,270.00	-	-	-	-	69,270.00	-	-
간접비	9,200.00	-	-	-	-	9,200.00	-	-

배치도(안)

그림 3-18 | 도시재생 뉴딜사업 내 LH 주거환경개선사업: 동지내몰림 대응책



출처: 부산 동구청 2020. 내부자료. 동구 좌천동 일원 도시재생뉴딜사업 활성화계획(안). p32. 발체 및 인용

그림 3-19 | 도시재생 뉴딜사업 내 LH 주거환경개선사업: 조성 예시도



출처: 부산 동구청 2020. 내부자료. 동구 좌천동 일원 도시재생뉴딜사업 활성화계획(안). p29. 발체 및 인용

3) 갈등양상

① 공동체 특성에 따른 갈등

□ 서울, 대전에 비해 상대적으로 적은 소유자 내부 갈등

- 주거환경개선사업 대상지 내 마을 형성과정

- 일제 강점기 때부터 동네 사람들이 한 칸씩 지은 집들로 6.25전쟁 끝나고 마을이 형성된 지 60여 년이 되었음. 사업대상지는 4통과 5통으로 구분되는데 4통은 160여 세대로 구성되며 그 중에서도 주거환경이 열악한 역전 입구인 4통4반에 전체의 25~30%에 해당하는 거주민이 반세기 넘게 살고 있다고 함(인터뷰A 4 2021. 07.)

- 사업대상지 내 소유자 일부가 사업에 반대하는 이유

- 소유자 대부분이 초기에 주거환경개선사업을 반대한 이유는 인근에 OO아파트 민간 재개발과정을 지켜보고 개발, 정비 등 사업 자체에 대한 불신이 자리 잡은 데 있음. 사업대상지는 교통도 좋고 시장도 가까워 다만 3-4평이라도 본인 소유 집에서 살수 있다면 만족도가 높다고 함. 주거환경이 극도로 열악하다 한들 다른 곳으로 이주할 의지가 없고, 고려여성일수록 살아왔던 곳에서 생을 마감하고 싶은 마음이 크기에 사업에 반대했다고 함(인터뷰A 4 2021. 07.)
- 반면, 인접한 주택 소유자는 별다른 문제가 없는 상황에서 굳이 철거하고 더 평수가 적은 아파트로 들어갈 이유가 없어 개발을 반대하는 것으로 추정(인터뷰A 4 2021. 07.)

□ 주민조직의 리더십 유무가 동의율 달성에 미친 긍정적 영향

- 거주민 입장에서 개발의 필요성을 공동체 구성원에게 설명하고 설득함으로써 주거환경개선사업 추진 시 특히 동의율 받는 과정에 긍정적 영향을 미침
- 리더격인 주민OOO이 구청과 소유자들을 중재하는 역할을 담당. 주민 OOO은 “4통4반 사람들은 (재개발에) 반감이 있어요. 없는 사람에게는 진정으로 마음에 다가가지 않으면 안되요. 맨 손해보고 살던 사람이라 사인할 때도 개인 하나하나에게 정확하게 설명하고 하지 않으면 쫓아내는지 안다니까.”라고 공공기관 담당자에게 의견을 전달했다고 함(인터뷰A 4 2021. 07.)

그림 3-20 | 주거환경개선사업 대상지 전경



출처: 본 연구를 위해 2021년 7월 7일 부산 동구 주거환경개선사업 대상지 방문시 저자 직접 촬영

그림 3-21 | 사업 대상지 내부 무더위 쉼터



출처: 본 연구를 위해 2021년 7월 7일 부산 동구 주거환경개선사업 대상지 방문시 저자 직접 촬영

② 사업 특성에 따른 갈등

□ 주거환경개선사업 추진시 주민의견 수렴과정에서 갈등 최소화

- 공공주택사업과 달리 사업 추진시 주민동의율 2/3 필수
 - 구청에서는 도시재생 뉴딜사업을, 국토부에서는 쪽방촌 정비사업을, LH는 주거환경개선사업을 각각 진행하고 있었으나 도시재생 뉴딜사업의 총괄사업자로 LH가 들어오면서 거점사업인 주거환경개선사업이 본격적으로 추진되기 시작(인터뷰A3 2021. 07.)
 - “쪽방촌 정비를 전면에 내세우면서 국토부는 처음부터 공공주택특별법에 의거한 공공주택사업을 주장했으나, 주민의견 수렴과정이 없고 공공주택을 50%(공공임대 35%) 지어야 하는 등 주민 입장에서는 납득하기 어려운 부분이 있음. 반면 주거환경개선사업은 주민 동의율 2/3를 거쳐 사업시행자를 지정하고 공공임대도 20%만 지으면 되고 하여 주민과 함께하는 사업은 주거환경개선사업이라고 생각함”(인터뷰A3 2021. 07.)
- 동의율 2/3(60%이상)을 달성할 수 있었던 성공요인
 - (리더십 있는 주민조직) 주민 000은 주거환경개선사업 대상지 내 주거환경이 가장 열악한 4통4반에 거주하는 주민 30여 세대를 대표하는 역할을 임시적으로 담당. 어느 정부가 들어오든 이번이 마지막 기회라고 생각하고 있음. 이 기회에 개발을 하지 못하면 다음 기회까지 향후 2~30년이 더 걸릴지도 모르는 상황에서 노후화된 건축물이 버터줄지 몹시 우려함. 4통4반은 통장을 중심으로 공동체가 활성화되어 있으며 구성원 간 끈끈한 유대관계가 존재함. 그렇기에 리더십을 가진 통장이 다른 구성원들을 설득하고 의견을 수렴하여 동의율을 받는 과정에 주요 역할을 담당함(인터뷰A5 2021. 07.)
 - (구청의 노력) 주거환경개선사업은 법적으로 구청장, 공기업 등이 계획을 입안하게 되어 있음에도, 주민이 2/3 동의를 먼저 받는 등 사업여건을 만들어지지 않으면 구청이 나서기 쉽지 않은 것이 현실임. “주거환경개선사업 대상지 내 주민들도 민간이 주도하는 재개발사업처럼 보상금을 더 달라고 하면서 반대하는 세력도 있고 (살던 지역에서 지속해서 거주하기 위해) 도장을 안 찍어주는 사람도 많아요. 그러나 이번 사업이 다른 건 저마다 주마다 우리가(구청 담당자가) 뛰었다는 거죠. 집집마다 찾아다니면서 동네 어르신 모아놓고 설명 드리고 발로 뛰었어요.”(인터뷰A3 2021. 07.)

③ 지역 특성에 따른 갈등

□ 선이주순환 원칙의 실제 적용시 변수 발생

- 쪽방촌 정비사업이지만, 쪽방상당소 등록인원이 아닌 대상지 내 거주민이 주요 입주대상이라 서울, 대전과 비교할 때 재정착의 목적 또는 요청사항에서 차이를 보임
 - (재정착 가능성 미지수) 기존 쪽방에서 임대아파트로 주거 상향하는 경우는 저축을 통해 보증금을 마련하는 등 어느 정도 스스로 준비가 되어 있는 사람이 입주하는 경우가 대부분. 반면 이번에 해당 사업을 통해 통합임대로 입주할 예정인 주민들은 고령여성인 대부분으로 연세가 많고 몸이 불편하여 자녀분들과 함께 살려 가시거나, 임시이주지로 이동한다 하신들 일부만 이동할 가능성이 높아 이주 시점에서 이미 기존의 공동체를 유지하기 어려울 것으로 보임. 입주예상자도 현재 대상지 내 거주하는 할머니들보다는 그분들의 자녀일 가능성이 높다고 함(인터뷰A2, A4 2021. 07.)

그림 3-22 | 주거환경개선사업 대상지 내 개별주택 내부와 골목길



출처: 본 연구를 위해 2021년 7월 7일 부산 동구 주거환경개선사업 대상지 방문시 저자 직접 촬영



CHAPTER 4

정책과제

- 1. 대상지역별 갈등양상 75
- 2. 갈등양상별 공공성의 의미 81
- 3. 공공성 확보를 위한 정책과제 86

04 정책과제

1. 대상지역별 갈등양상

□ 사례분석 결과 요약

• 서울역 쪽방촌 사례분석 결과

- (소유자와 공공 갈등 부각) 지구 지정 이전 단계에서 소유자 반발이 주로 보도되고 있는 반면, 쪽방주민의 목소리를 대변하는 주민조직의 역할은 크게 가시화되지 않은 상황
- (대표성을 가진 주민조직을 중심으로 참여 제고를 통한 공공성 확보 필요) 서울역 쪽방촌이 위치한 동자동은 거의 전국에서 유일하게 쪽방주민 중심의 공동체가 형성된 곳임. 사업 진행과정에서 주민 스스로 목소리를 내고 더 나아가 공공임대 입주완료 이후 주민조직이 자주적으로 거점공간 및 공동시설을 운영·관리할 수 있도록 장기적 관점에서 역량을 강화하는 방향에 대해 고민할 필요가 있음

• 대전역 쪽방촌 사례분석 결과

- (소유자와 공공, 소유자 간 갈등) 지구 지정 이후 단계에서도 여전히 비상대책위원회가 난립하고 세입자 중심으로 구축된 대표성을 가진 주민조직은 없어 소유자와 공공, 소유자 간 갈등이 심화되고 있음
- (정책대상의 확대를 통한 공공성 확보 필요) 대전은 서울과 같은 쪽방 등록제가 시행되지 않고, 쪽방의 정의가 아직 명확하지 않아 입주대상자 선정기준에 대해 논의 중인 상황. 원활한 사업 추진을 위해서는 오히려 쪽방주민에서 주거취약계층으로 정책대상을 확대함으로써 공공성을 확보하려는 노력이 필요함
- (지원조직의 역할 중요) 대표성을 가진 주민조직이 없어 사업 진행과정에서 주민 입장

을 대변하는 역할을 쪽방상당소가 대변하는 실정. 또한, 공사 완료 후 공공임대 저층부에 쪽방상당소가 함께 입주할 예정이라고 함. 향후 쪽방상당소의 역할 및 공동체 특성 변화에 대해 선제적으로 논의할 필요가 있음

• 부산역 쪽방촌 사례분석 결과

- (갈등 최소화) 공공주택사업으로 진행되고 있는 서울 및 대전과는 달리 주거환경개선 사업으로 추진 중에 있음. 서울 및 대전 사례와 비교할 때 가시화된 갈등상황은 드물고, 오히려 소유자와 공공은 원만한 협력관계를 통해 사업추진을 함께 견인하는 입장
- (취약지역 형성과정 및 거주민 속성을 고려한 맞춤형 사업방식 필요) 무엇보다 주목할 만한 지역적 차이는 거주민 특성이 다르다는 것. 부산은 쪽방촌을 전면에 내세웠으나, 실상 해당 사업지역은 부산의 전통적인 쪽방 밀집지역이 아닌 주거환경이 극히 열악한 곳에 자연발생적으로 형성된 주거취약지역으로 공동체가 활성화된 곳임. 마을 구성원 간 인간관계가 잘 형성되어 있어 사업 추진 시 갈등요소가 상대적으로 적음. 사업 특성뿐만 아니라 지역/공동체 특성에 따라 갈등의 강도와 양상이 달라짐을 알 수 있음

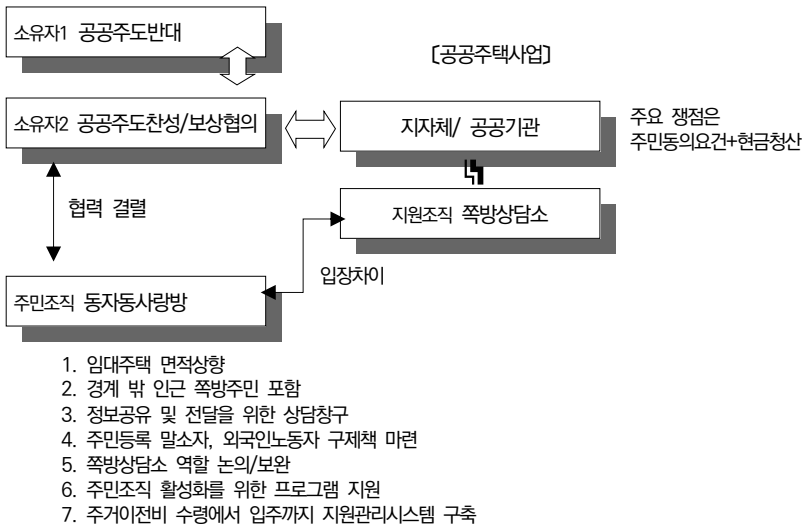
표 4-1 | 사례분석 결과 요약

구 분	사업방식	주민조직	주요갈등	취약지역	공공성 확보 방향
서울역 쪽방촌	공공주택사업 (지구지정 전)	• 쪽방 주민조직 구축○ • 공동체 활성화○	소유자 ↔ 공공 (내부적으로 주민참여)	쪽방촌 (등록제)	▪ 소유자와 공공 간 갈등이 부각되고 있는 상황 ▪ 대표성을 가진 주민조직을 중심으로 참여 제고를 통해 절차적 공공성 확보가 중요
대전역 쪽방촌	공공주택사업 (지구지정)	대표성 있는 주민조직 없음	소유자 ↔ 공공 소유자 ↔ 소유자 (쪽방정의에 대한 논의)	쪽방촌 (개념모호)	▪ 소유자와 공공, 소유자 간 갈등이 심화되는 상황 ▪ 정책대상을 확대하고 자원조직 역할 조정 등을 통해 절차적 공공성 확보가 중요
부산역 쪽방촌	주거환경개선 사업	• 마을단위 주민조직 구축○ • 공동체 활성화○	가시화된 갈등 없음 (각자 처한 입장에 따라 다양)	명목은 쪽방촌 실상은 마을단위 주거취약지역	▪ 가시화된 갈등상황은 없음 ▪ 다만, 내용적(공익적) 공공성 확보를 위해 취약지역 형성과정 및 거주민 속성을 고려한 맞춤형 사업방식이 중요

자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성

① 서울역 쪽방촌 갈등양상

그림 4-1 | 서울역 쪽방촌 갈등양상 ㉔



자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성

표 4-2 | 서울역 쪽방촌 갈등양상 ㉔

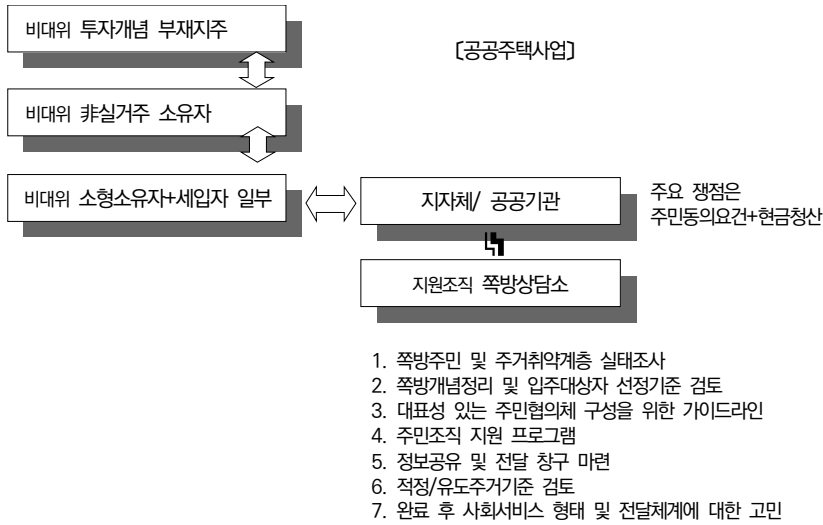
공동체 특성			사업 특성					지역 특성		
			사업방식		관련법규정					
a. 소유자 세부집단	b. 세입자 주민조직	c. 지원 조직	d. 주민 동의	e. 선정 기준	f. 보상 방식	g. 주민 협의체	h. 쪽방 개념	i. 취약지역 형성과정	j. 공간 분포	k. 경계인근 주민관계
소유자 내 2개 집단 내분	절차적 공공성 확보 관점에서 중요	지원조직/ 주민조직 간 입장차이	갈등 ↑	-	갈등 ↑	지속적 논의 요망	-	-	-	주민조직/ 공공 간 의견조율 필요

- 갈등발생 주요요인으로 드러난 6개(a,c,d,f,g,k) 중에서 3개(d,f,g)는 사업특성(공공주택특별법에 의거)에 따른 결과이고, 공동체 특성 1개(a) 또한 실질적으로 사업특성과 영향을 주고받은 결과라고 할 수 있음
- 갈등발생 주요요인에 해당하지 않는, 공동체 특성 중 b(세입자 중심의 주민조직 유무)는 '절차적 공공성' 확보에 있어 중요한 역할을 담당함

자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성. 민트색은 갈등발생 요인, 노란색은 발생 요인은 아니나 양상변화에 영향을 미치는 주요 요인을 표기

② 대전역 쪽방촌 갈등양상

그림 4-2 | 대전역 쪽방촌 갈등양상 ㉔



자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성

표 4-3 | 대전역 쪽방촌 갈등양상 ㉔

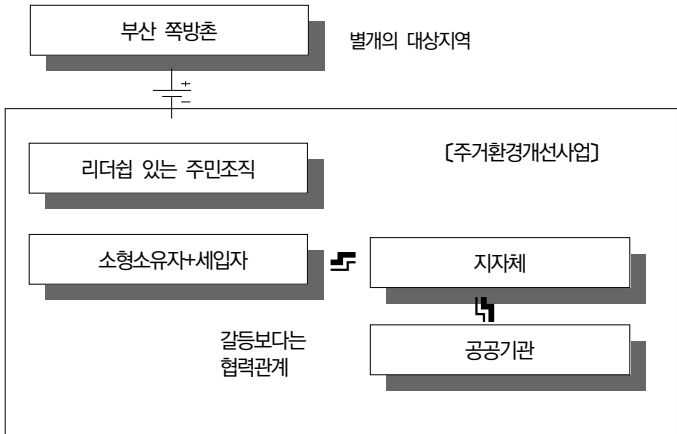
공동체 특성			사업특성					지역특성		
			사업방식			관련법규정				
a. 소유자 세부집단	b. 세입자 주민조직	c. 지원 조직	d. 주민 동의	e. 선정 기준	f. 보상 방식	g. 주민 협의체	h. 쪽방 개념	i. 취약지역 형성과정	j. 공간 분포	k. 경계인근 주민관계
소유자 내 3개 집단 내부	조직 無 → 세입자 의견수렴 고충	절차적 공공성 확보 관점에서 중요	갈등 ↑	갈등 ↑	갈등 ↑	지속적 논의 요망	갈등 ↑	갈등 ↑	-	-

- 갈등발생 주요요인 8개(a,b,d,e,f,g,h,i) 중에서 5개(d,e,f,g,h)는 사업특성(공공주택특별법에 의거)에 따른 결과이고, 공동체 특성 1개(a) 또한 실질적으로 사업특성과 영향을 주고받은 결과라고 할 수 있음
- 공동체 특성 중 b(세입자 중심의 주민조직 유무)는 소통창구부재로 연결, 결과적으로 소유자와 세입자, 소유자와 공공 간 갈등 발생의 결과로 귀결. 동시에 ‘절차적 공공성’ 확보 관점에서 지원조직의 역할이 강조되는 상황
- 명시적인 쪽방 개념정의 부재로 향후 세입자 간 갈등 발생(예: 특정그룹 배제) 가능성이 있음

자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성. 민트색은 갈등발생 요인, 노란색은 발생 요인은 아니나 양상변화에 영향을 미치는 주요 요인을 표기

③ 부산역 쪽방촌 갈등양상

그림 4-3 | 부산역 쪽방촌 갈등양상 ㉔



자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성

표 4-4 | 부산역 쪽방촌 갈등양상 ㉕

공동체 특성			사업특성						지역특성		
			사업방식			관련법규정					
a. 소유자 세부집단	b. 세입자 주민조직	c. 지원 조직	d. 주민 동의	e. 선정 기준	f. 보상 방식	g. 주민 협의체	h. 쪽방 개념	i. 취약지역 형성과정	j. 공간 분포	k. 경계인근 주민관계	
-	-	-	-	-	-	지속적 논의 요망	-	내용적 (공익적) 공공성 확보 관점에서 중요	-	-	

- 주거환경개선사업이 시행되는 부산역 쪽방촌의 경우, 갈등발생이 최소화된 상황. 다만, 주민협의체 구성에 대한 지속적 논의는 필요하나 갈등발생의 주요 원인은 아님
- 갈등상황이 상대적으로 덜 조성된 원인은 취약지역 형성과정이 기존 쪽방촌과는 다르다는 점에서 찾을 수 있음

자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성. 민트색은 갈등발생 요인, 노란색은 발생 요인은 아니나 양상변화에 영향을 미치는 주요 요인을 표기

표 4-5 | 대상지역의 특성별 갈등 양상

대상지역의 특성			갈등 양상		
			서울역 (공공주택사업)	대전역 (공공주택사업)	부산역 (주거환경개선사업)
1. 공동체 특성 (주체)	a. 소유자 내 세부집단 존재유무와 수		√ 소유자 중심의 2개 대책위원회로 내분	√ 소유자 중심의 3개 대책위원회로 내분	- 마을주민(소형)과 외지인(대형) 간 갈등
	b. 세입자 중심으로 구성된 주민조직 유무		- 쪽방주민조직 구축 및 세입자 간 연대	√ 주민조직 無 세입자 의견수렴 고충	- 마을단위 주민조직 有 참여 제고에 기여
	c. 지원조직과 주민조직 간 관계 맺는 방식		√ 주민조직과 지원조직 간 입장차이	- 지원조직과 주민구성원 간 관계 형성 ○	- 쪽방촌이 아니기에 상담소의 역할 ↓
2. 사업 특성 (구조)	사업 방식	d. 주민동의 요건	(공공주택사업) √ [지구지정 전] 소유자와 공공 간 갈등 ↑	(공공주택사업) √ [지구지정 완료] 소유자와 공공 간 갈등 ↑	(주거환경개선사업) - 동의를 달성을 위해 공공과 협력
		e. 입주대상자 선정기준	- 쪽방등록제로 관련갈등 발생 X	√ ↑ 다양한 기준이 혼재 이해관계 충돌	- 쪽방촌이 아니기에 관련갈등 발생 X
		f. 보상방식	√ ↑ 현금청산 반대 또는 대토보상 요구	√ ↑ 현금청산 반대 또는 대토보상 요구	(주거환경개선사업) - 상대적으로 별다른 이견 없음
	관련 법 규정	g. 주민협의체 구성	√ 지속적 논의 요망	√ 지속적 논의 요망	√ 지속적 논의 요망
		h. 쪽방촌 개념정의	- 쪽방등록제로 관련갈등 발생 X	√ ↑ 다양한 기준이 혼재 이해관계 충돌	- 쪽방촌이 아니기에 관련갈등 발생 X
3. 지역 특성 (공간)	i. 도시취약지역 형성과정		- 인식 차는 있을 수 있음 갈등발생 주요인은 아님	√ ↑ 정책의 공간단위에 대한 논의 필요	- 기존 쪽방촌과는 다른 갈등관리 관점에서 오히려 긍정적 영향
	j. 도시취약지역 공간분포패턴		- 갈등발생 주요인 아님	- 갈등발생 주요인 아님	- 기존 쪽방촌과는 다른 갈등관리 관점에서 오히려 긍정적 영향
	k. 지구경계 밖 인근지역 주민과의 관계		√ 주민조직과 공공 간 의견조율 필요	- 지원조직과 공공 간 의견조율 ○	- 기존 쪽방촌과는 다른 갈등발생 요인은 아님

자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성

2. 갈등양상별 공공성의 의미

□ 기존 정비사업에서 공공성 개념

- 공적 공공성(목적과 수단) 강조
 - 김호철 외(1995:130)는 서두에서 재개발사업은 그 목적을 “도시정비의 역할과 저소득층의 주거안정이라는 공공성”에 두어야 한다고 주장. 이어서 수익성 위주의 재개발사업이 물리적, 사회적 문제를 일으키는 상황에서 공공의 재정 지원이 중요하다고 보고, 구체적인 재원조달 방안을 모색함
- 공적 공공성(공공기관에 의한 행위-행위주체)과 공익적 공공성(공통, 보편적으로 이익이 되는 행위-행위목적)으로 구분
 - 맹다미 외(2016:182)는 염철호 외(2009) 연구를 인용하면서 “공적 공공성을 공공기관에 의한 행위”로, “공익적 공공성을 다수의 일반사람에게 공통, 보편적으로 이익이 되는 행위”로 구분함. 주택재개발사업에서 공적 공공성은 “공공관리자제도 도입, 재개발임대주택 의무건설, 매도청구권 행사, 정비기금 확보 및 사용 등”에서 나타나고, 공익적 공공성은 “공공시설 기부채납과 임대주택 의무건설을 통해 확보”된다고 주장(ibid.). 그러나 공공성은 조합과 공공이 공동시행주체로서 사업성과의 균형을 유지했을 때 실현될 수 있다고 조건을 달고 있음(맹다미 외 2016: 188-189)
- 기존 정비사업의 공공성을 판단하는 기준은 목적, 수단, 그리고 행위주체로 구성
 - 정리하자면 주요 선행연구 검토결과, 기존 정비사업의 공공성은 목적(도시정비, 저소득층 주거안정 등 공익추구로 공익성에 해당), 수단(개발이익환수, 공적재원조달 등 자원 활용), 그리고 행위주체(공공기관)를 판단 기준으로 삼아 구분할 수 있었음

□ 기존 정비사업에서 공공성 개념의 한계

- 기존 정비사업에서 공공성 개념은 공공성의 목적을 실현하는 주체가 공공으로만 제한되었다는 한계를 보임
 - 공익적 공공성(도시정비를 위한 공공시설 기부채납, 저소득층의 주거안정을 위한 임

대주택 의무건설 등)을 실현하는 주체가 공적 공공성(공공기관)으로 한정되는 경향을 보임. 사업추진과정에서 그 이외의 주체(주민조직, 지원조직 등)의 참여를 통한 공공성 확보 방안에 대해 충분한 논의가 이루어지지 못한 상황

- 또한 절차적 공공성에 관한 연구는 아직 부족한 상황
 - 공동체가 스스로 공적 가치를 설정하고 추구하는 과정, 그리고 민주적 절차에 따라 그 과정에 참여하는 것을 절차적 공공성으로 정의한다면, 기존 정비사업에서 이와 관련한 연구는 아직 부족하다 할 수 있음

□ (개선방향) 공공성의 내용과 절차 사이에 변증법적 관계 성립

- 사회서비스공급의 공공성 개념을 정비사업에 도입·적용
 - (사회서비스 공급에서 중요한 절차적 공공성) 남찬섭(2021:33)은 사회서비스공급의 공공성 개념을 정리하면서 “공공성을 그 목적으로 상정한다면 공공성의 내용에 대해 사회적 합의를 이를 필요가 있으며, 이를 위해서는 절차적 공공성을 대표하는 가치인 참여민주주의” 등에 대한 심도 깊은 논의가 필요하다고 주장. 또한 서비스 제공자가 공공기관이라서 공공성을 자동적으로 확보하는 것이 아니라 “서비스의 실제적 내용이나 그런 내용을 결정하는 절차적 과정이 공공성 확보에 적절한 것인가가 중요하다는 주장이 전개되기 시작”했다고 서술하고 있음(남찬섭 2020:60)
 - (절차적 공공성의 판단기준) 또한, 이승훈(2008)은 절차적 공공성을 판단하는 주요 기준으로 해당 사안에 대한 의사결정과정에서 일반 대중에게 개방된 정도와 참여 수준을 들고 있음
- 정비사업에서 공공성은 이미 주어진 어떤 것이 아니라 내용(목적, 수단, 행위주체로 구성)과 절차(개방성과 참여) 사이에 이루어진 변증법적 관계맺음을 통해 사회적으로 생산되는 생산물이자 과정으로 접근할 필요가 있음
 - 공공성을 규범적으로 내용이 정해지는 이미 주어진 어떤 것이 아니라, 사회적으로 생산되는 과정 그 자체로 접근한다면, 속한 사회와 조건마다 어떻게 행위주체들이 관계를 형성하는지(갈등양상)를 살펴봄으로써 어떻게 공공성을 확보할 수 있을지에 관한 방향을 제시할 수 있을 것임

□ 도시취약지역을 대상으로 하는 공공주도 정비사업의 공공성 개념

- ‘공공성의 내용과 절차 간 변증법적 관계’에 관한 이론적 배경으로 앙리 르페브르(Henri Lefebvre)¹⁾의 저서, 도시에 대한 권리(1996[1968])를 간략하게 소개하고자 함²⁾
 - 르페브르는 1960년대 말 이미 전 세계적으로 도시화가 가속화될 것이라고 전망했고 그 결과 가속화된 도시화에 의해 기존 사회질서에 변혁이 일어나면서 도시사회가 출현할 것이라고 주장(Lefebvre 2003)
 - 도시에 대한 권리(1996)에서 이야기하는 도시란 우리가 흔히 생각하는 물리적 공간으로서 도시가 아니라 르페브르가 유토피아적 지향점으로 설정한 도시사회를 말함
 - 도시사회가 출현하기 위한 조건으로는 그동안 주를 이룬 국가주도의 생산방식에 저항하고 도시공간의 생산 주체로서 거주민의 역할을 자리매김하는 것이 중요함
 - 그리고 공간생산의 주체로서 거주민의 역할이 중요하다고 주장할 수 있는 근거는 도시(공간)가 집단적(사회적)으로 생산된 작품(oeuvre)이라는 데서 찾을 수 있음(Lefebvre 1996:172-173)
- 이러한 배경 하에 공공성이란 이미 주어진 어떤 것이 아니라 이해관계자 간 갈등을 통해 사회적으로 생산되는 것으로, ① 누가 공적가치를 설정하는지 그리고 ② 누가 공간의 생산과정에 참여할 수 있는지(참여해야만 하는지)의 문제로 귀결됨
 - (누가 공적가치를 설정하는가) 도시정비, 양적 주택공급도 중요하지만, 재정착 과정을 통한 도시취약지역 거주민 삶의 질 향상이 우선되어야 하며, 공적가치는 거주민 공동체 등의 참여를 통해 설정하는 것이 바람직
 - (누가 공간의 생산과정에 참여할 수 있는가) 주민조직 구축여부, 지원조직 역할, 도시취약지역 형성과정, 공동체 유형, 거주민 속성 등에 따라 참여의 형태와 수준이 달라지기에 절차적 공공성 확보를 위해 취약지역/계층에 대한 파악이 중요

1) 앙리 르페브르(Henri Lefebvre: 1901-1991)는 프랑스 맑스주의 철학자로 1968년 도시에 대한 권리(Right to the City)를 필두로 일련의 기념비적 저서를 다수 발표함. 그러나 르페브르의 급진적 공간이론은 프랑스어로 저술되었기에 언어적 한계로 인해 널리 읽혀지지 못했음. 그의 사후 일부 저서가 본격적으로 영어로 번역되면서 2010년대 전후로 영미권의 비판도시이론 학자들에 의해 재해석되기에 이름

2) 김수진(2018a:14-15)의 주요 내용을 요약 정리함

표 4-6 | 공공주도 정비사업의 공공성 개념

구 분		개 념	도시취약지역을 대상으로 하는 공공주도 정비사업의 공공성
내용적 공공성	목적	- 공익적 공공성에 해당 - 다수에게 공통, 부분이 아닌 전체에게, 보편적으로 이익이 되는 행위 - 공적 가치와 구분	(공적가치) 도시정비보다는 도시취약지역 거주민 삶의 질 향상 - 공적가치는 공동체 참여를 통해 설정하는 것이 바람직 - 공적가치 설정 과정을 통해 행위주체 간 신뢰 구축이 중요
	수단	- 공적 공공성에 해당 - 공공의 재정지원 등 공적자원 활용과 관련된 행위	정비사업의 수익성과 공공성(공적 공공성)을 대치되는 개념으로 바라볼 경우 소유자-공공 간 갈등은 심화될 수밖에 없어 지속적인 논의가 필요함
	행위 주체	- 공적 공공성에 해당 (기존) 공공기관에 한정 (최근) 그 외 주체로 확대되는 경향	- 공공주도 정비사업의 결과물로서 공공주택 건설 완료 후, 실질적으로 재정착을 통해 공동체를 새롭게 형성하고 공동이용시설 등을 운영할 주체에 대한 고민이 필요함 - 단순히 공공기관이 아니라 주민조직과 서비스 전달을 담당하는 지원기관으로까지 행위 주체가 확대될 필요가 있음
절차적 공공성	개방성	- 정보 접근성 - 공론화 과정과 연관	- 도시취약지역(특히 쪽방촌)의 경우 세입자 중심의 주민조직이 구축되었는가 여부는 정보전달을 위한 소통창구 마련과 밀접한 연관이 있음 - 또한, 도시취약지역 형성과정과 공동체 유형, 거주민 속성에 따라 참여의 형태와 수준이 달라지기에 절차적 공공성을 확보하기 위해서는 공동체특성 및 지역특성에 대한 파악이 중요함
	참여	- 공동체가 스스로 공적 가치를 설정하고 민주적 절차에 따라 참여하는 것을 의미 - 민주적 절차란 대표성, 자치, 등을 포함	

자료: 맨다미 외(2016), 남찬섭(2020), 이승훈(2008)의 주요 내용을 참조하여 본 연구에 적용한 결과를 표로 정리함

표 4-7 | 사례별 공공성 개념

구 분		공공성 개념	
서울역 쪽방촌 + 대전역 쪽방촌	목적	도시정비, 주택공급 ≪ 쪽방촌 주민의 재정착	▪ 공익적 공공성 다수의 공동·보편적 이익보다는 그 과정에서 소외되고 배제되는 사람이 없는지 확인하는 절차 - 지구경계 밖 인근주민, 주민등록말소자, 외국인 등 구체적 고민 - (정책대상) 쪽방정의, 입주대상자 기준검토 ▪ 공적 공공성 거주민 재정착이라는 목적을 이루기 위한 수단으로 공공재원 투입뿐만 아니라 구체적 방안마련 필요 - 다양한 서비스 연계체계 구축, 주민조직 역량강화 프로그램 개발 및 제공 - 적정/유도기준 마련 등 주거의 질 고민 ▪ 절차적 공공성 주민조직, 지원조직 등 행위주체에 대한 고민과 참여제고가 중요함 - 대표성을 가진 주민조직의 참여 - 지원조직의 역할 고민
	수단	공공주택특별법에 의한 공공주택사업 → 다양한 서비스 연계 및 전달체계 구축	
	행위 주체	공공기관 → 대표성을 가진 주민조직 및 지원조직의 참여 제고	
	개방성	공공과 주민 간 소통창구 마련	
	참여	공공기관, 소유자 외 세입자 주민조직, 지원조직의 참여방식에 대한 고민	
소결		▪ 공공주택사업 방식에 의해 소유자와 공공, 소유자 간 갈등이 심화되고 있는 것은 부인할 수 없음 ▪ 다만, 본래 사업의 목적(도시취약지역 거주민의 재정착을 통한 삶의 질 향상)에 맞는 구체적 수단마련, 행위주체 확대, 개방성 및 참여 보장 등을 통해 공익적, 공적, 절차적 공공성을 확보하는 것이 중요	
부산역 쪽방촌	목적	도시정비, 주택공급, 쪽방촌 주민의 재정착	▪ 공익적 공공성 도시취약지역의 개념정의 및 유형(쪽방촌, 자연형성 마을단위 주거취약지 등) 구분을 통해 정책대상을 명확히 하기 ▪ 공적 공공성 거주민 재정착이라는 목적을 이루기 위한 수단으로 공공재원 투입뿐만 아니라 구체적 방안마련 필요 - 쪽방촌이 아닌 경우 마을단위 주거취약지에 맞춰 거주민 특성을 파악하고 사업을 진행하는 작업이 선행돼야 함 ▪ 절차적 공공성 누가 공적가치를 설정하는가의 문제
	수단	주거환경개선사업	
	행위 주체	공공기관	
	개방성	공공과 리더십 있는 마을공동체 간 협력관계 구축	
	참여	공공기관 지원을 넘어서 실질적 참여에 대한 논의 필요	

자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성

3. 공공성 확보를 위한 정책과제

1) 정책방향

□ 서울역 쪽방촌 사례를 통해 본 공공성 확보를 위한 정책방향

- (공익적 공공성) 다수의 공통·보편적 이익추구보다는 그 과정에서 소외되고 배제되는 사람이 없는지 확인하는 절차 필요
 - 서울은 쪽방 등록제 시행으로 쪽방주민에 대해 사회적 합의가 이루어진 목록이 있어 일차적인 입주대상자에 대한 이견은 없음. 다만, 쪽방주민 외 대상자(지구경계 밖 인근 쪽방주민, 주민등록 말소자, 외국인 노동자 등) 구제책에 대한 논의는 필요
- (공적 공공성) 거주민 재정착이라는 목적을 이루기 위한 수단으로 공공재원 투입뿐만 아니라 구체적 방안마련(예: 다양한 서비스 연계 체계 구축, 프로그램 제공 등) 필요
 - 쪽방주민 지원기관과 주민조직 관계자들은 입을 모아 쪽방주민이 주거이전비를 받고 임시이주지로 이동하는 과정에서 목돈을 써버리거나 임시이주지를 이탈하여 몇 년 뒤 공공임대에 입주하기까지 과정을 완주할 수 없을까봐 걱정하고 있음
 - 일차적으로 쪽방주민이 이주과정을 완주할 수 있도록 지원하는 프로그램이 필요하며, 보다 근본적으로는 주거가 바뀐 것이지 삶의 방식이 바뀐 것이 아니기 때문에 사회적으로도 성공적으로 재정착할 수 있도록 전 과정을 설계하고 지원하려는 노력이 필요
- (절차적 공공성) 주민조직, 지원조직 등 행위주체에 대한 고민과 참여제고 중요
 - 정비사업 전후 주요 서비스공급 기관의 역할 및 운영관리 방식에 대한 고민. 쪽방상당소 등 거의 모든 서비스공급 기관이 현재 위탁운영방식을 택하고 있는데 지속성(일관된 정책기조)과 전문성(사회복지 관련 전문 인력확보)을 담보하기 위해서는 시 직영으로 전환해야 한다는 의견이 제시되어 이에 대한 검토가 필요함
 - 주민조직 구축 및 공동체 활성화에 대한 지원 필요. 공공주도 정비사업이 쪽방주민에게만 혜택을 준다는 인식도 있으나, 주민조직 유무 및 활성화도는 재정착에 이르는 과정에서 중요한 역할을 담당하기에 장기적 관점에서 정부의 프로그램 지원 등이 필요함

□ 대전역 쪽방촌 사례를 통해 본 공공성 확보를 위한 정책방향

- (공익적 공공성) 다수의 공통·보편적 이익추구에 앞서 정책대상을 명확히 하는 작업 선행 필요
 - 쪽방주민 정의가 주거취약계층으로 확대되어야 할지 논의 및 법적보완
 - 관련부처, 지자체, 지역별 쪽방상당소마다 목적에 따라 쪽방의 정의가 달라짐. 정의는 다르나 현장에서는 동일한 환경(물리적, 사회경제적)에 처한 사람들이 살고 있기 때문에 실태조사(일정 시점에 전수조사 시행)를 통해 이런 사람들이 정책대상에서 배제되지 않도록 하는 노력
- (공적 공공성) 거주민 재정착이라는 목적을 이루기 위한 수단으로 공공재원 투입 뿐만 아니라 구체적 방안마련(예: 적정/유도주거기준 검토, 장소기반의 사회복지서비스 형태 고민 등) 필요
 - 최소주거기준이 아니라 적정/유도주거기준에 대한 검토가 필요함 . 인당 주거면적 상향, 필수 생활가구/가전 제공 등 확대된 의미의 주거의 질 고민
 - 거점공간 구축 시 운영관리의 주체, 운영비 조달방식, 일자리 연계 등 사전 논의. 아파트 내 개별주택 관리에 대한 문제도 중요하나, 층마다 제공되는 공동시설 및 거점시설 운영관리를 위한 가이드라인 마련
 - 공공주택사업 추진 과정에서 지원기관의 역할 및 장소 기반의 사회복지서비스 형태에 대한 선제적 고민
- (절차적 공공성) 대표성 있는 주민조직이 부재한 상황에 대한 대응책 마련 필요
 - 쪽방상당소의 역할변화에 대한 고민 또는 서비스공급 주체에 대한 고민
 - 쪽방주민 중심의 공동체 활성화 또는 지역사회를 연계한 사회적 혼합에 대한 고민. 필요시 쪽방주민 중심으로 주민조직을 결성하기 위한 지자체 및 관련기관의 지원
 - 소유자 중심으로 다수의 비상대책위원회가 난립할 시 주민의견수렴과 정보전달을 위한 소통창구 마련

□ 부산역 쪽방촌 사례를 통해 본 공공성 확보를 위한 정책방향

- (공익적 공공성) 도시취약지역의 개념정의 및 유형(쪽방촌, 자연형성 마을단위 등) 구분을 통해 정책대상을 명확히 하기
 - 사례지역은 주거환경개선사업 대상지역으로, 실상 쪽방상담소, 구청, 주민 모두 동의하는 바, 부산만의 지역특성을 반영한 전통적 의미의 쪽방촌은 아님. 다만 또 다른 형태의 주거취약지역으로 기존 민간 주도의 재개발이 일어나기 어려운 곳임
 - 공공주도 정비사업의 당위성을 확보하기 위해 해당 사업지역에 일부 포함된 쪽방촌을 전면내세웠으나, 실상 공익적 공공성 확보(목적, 공적가치 설정)를 위해서는 도시취약지역의 개념정의와 구분을 통해 정책대상을 먼저 명확히 하는 작업이 선행될 필요가 있음
- (공적 공공성) 거주민 재정착이라는 목적을 이루기 위한 수단으로 공공재원 투입뿐만 아니라 구체적 방안마련(예: 거주민 특성을 반영한 맞춤형 사업모델 제시 등) 필요
 - 서울, 대전과는 달리 부산의 경우 사업대상지 주민특성은 쪽방촌 주민특성(높은 고령남성 비율, 공동체 부재, 개인을 우선하는 인간관계, 높은 서비스 의존도 등)보다는 오히려 새뜰마을사업 대상지 주민특성(높은 고령여성 1인가구 비율, 자연발생적 마을단위 공동체 활성화, 구성원 간 끈끈한 유대관계 등)에 가까움
 - 해당 사업대상지 내 주민은 전통적 의미의 쪽방주민이 아니기에, 차후 서비스 공급 및 공동체 활성화방안 마련 시 주민특성을 달리 반영할 필요가 있음
- (절차적 공공성) 누가 공적가치를 설정하는가의 문제로, 취약지역/취약계층의 유형에 따라 사업의 목적과 구체적인 시행방식 또한 달라져야 함
 - (선이주선순환의 목적) 선이주선순환 원칙을 수립한 목적은 거주민의 재정착을 지원하기 위한 것. 쪽방주민의 경우 서비스 의존도가 높아 접근성이 좋은 역전에 재정착하는 것이 생존을 위해 중요하나, 주거환경개선사업 대상지의 경우 쪽방주민과는 다른 주거취약지역 거주민 입장에서 재정착의 의미를 찾고 방안을 마련할 필요가 있음
 - (지원시설의 운영주체) 주거환경개선사업 대상지 내 거점공간을 구축할 시 지속가능한 공간 활용을 위해 운영관리의 주체, 운영비 조달방식 등에 대한 선제적 논의 필요

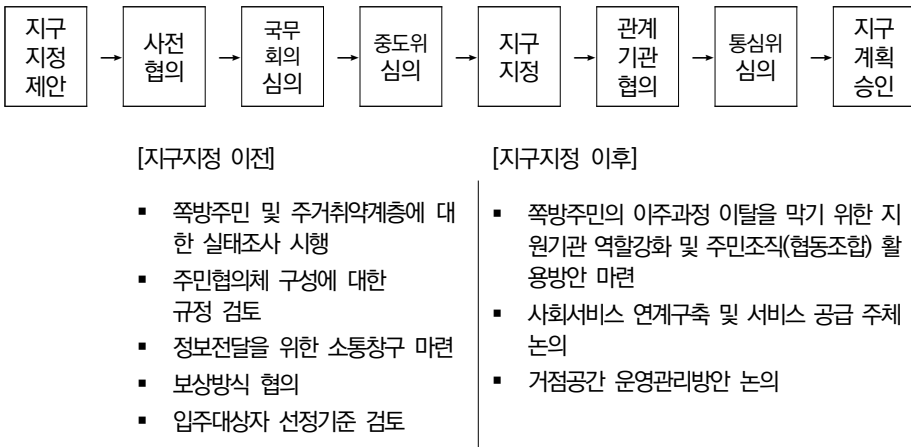
2) 정책과제

□ 정책과제 도출의 3단계

- ① 갈등발생 주요요인을 공동체특성, 사업특성, 지역특성으로 구분(4장 p74~79 참조)
 - (공동체 특성) 공동체 형성과정, 주민조직 결성여부, 리더쉽을 가진 구성원 유무 등
 - (사업 특성) 사업유형에 따른 차이, 관련법규정 제정 여부 등
 - (지역특성) 지자체와 지원조직의 담당자 역량 및 성향, 취약지역 형성배경 등
- ② 갈등양상별 공공성 의미 탐색(4장 p80~84 참조)
 - 사례별 갈등양상을 살펴보고 그 과정에서 공익적, 공적, 절차적 공공성 의미 탐색
- ③ 공공성 확보를 위한 정책과제 도출(4장 p85~89 참조)
 - 사례별 공공성 확보 방향을 제시한 뒤, 사업단계별, 장단기 정책과제로 분류

□ 사업단계별 정책과제로 분류

그림 4-4 | 공공주택사업 단계별로 재구성



자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성

□ 장단기 정책과제로 분류

표 4-8 | 장단기 정책과제

구 분	갈등 양상	정책과제	
공동체특성에 따른 차이	- 소유자 내부 세부집단 간 갈등 - 세입자 중심의 주민조직 유무 - 주민조직과 지원기관 간 갈등 - 서비스공급 및 지원기관의 역할	장기 과제	- 대표성 있는 협의체 구성을 위한 가이드라인 제공 - 주민조직 역량강화를 위한 프로그램 지원 - 지원기관의 운영방식 고민 - 서비스공급 주체에 대한 논의 요망 - 사회서비스 연계 구축 - 거점공간 운영관리방안
사업특성에 따른 차이	- 소유자와 공공 간 갈등 - 지구지정 전 주민동의 요건 - 입주대상자 선정기준* - 보상방식	단기 과제	- 공공주택특별법 검토 - 도시정비법 검토 - 도심 공공주택 복합사업과의 형평성 고려 - 지원기관 역할강화 - 주민조직(협동조합) 활용 - 쪽방촌 개념정의(노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 검토) - 공공주택특별법 시행규칙 보완 - 쪽방주민 및 주거취약계층에 대한 실태 조사 시행
사례별 별다른 차이 없이 일괄적용	- 쪽방주민의 이주과정 이탈 우려 - 주민협의체 구성에 대한 규정 - 정보전달을 위한 소통창구		
지역특성에 따른 차이	- 입주대상자 선정기준* - 지구경계 밖 주민포함 여부	수용 이해	지역별 차이를 인정하고 사업에 반영하려는 노력 필요

자료: 2021년 7월~9월 본 연구를 위해 수행한 현장방문 및 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성



【인용문헌】

- 국토교통부. 2019. 내부자료. 새뜰마을사업 3차년도 자체평가 보고서.
- _____. 2020a. “50년된 영등포 쪽방촌”, 주거·상업·복지타운으로 탈바꿈. 1월 20일 보도자료.
- _____. 2020b. 쪽방촌 도시재생사업, 대전역 구도심 변화의 시작을 알린다. 4월 22일 보도자료.
- _____. 2020c. 수도권 주택공급 기반 강화 방안. 5월 6일 보도자료.
- _____. 2020d. 8.4대책 등 서울 36만 신규주택 공급... 공공택지 12만, 정비사업 20만. 8월 13일 보도자료.
- _____. 2020e. 영등포 대전에 이어... 부산 쪽방도 도시재생으로 탈바꿈. 9월 25일 보도자료.
- _____. 2021a. 도심 주택공급의 활력소, 공공재개발 후보지 첫 선정-국토부·서울시, 정채된 정비구역 8곳을 공공재개발 후보지로. 1월 14일 보도자료.
- _____. 2021b. 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안 발표-획기적 규제완화+절차는 대폭 간소화+이익은 함께 공유. 2월 4일 보도자료.
- _____. 2021c. 전국 최대 서울역 쪽방촌, 명품 주거단지로 재탄생. 2월 5일 보도자료.
- _____. 2021d. 국토부-서울시, 공공주도 3080+ 대책 이행을 위한 협의회 개최. 2월 9일. 보도설명자료.
- _____. 2021e. 국토부-서울시, 공공재개발 2차 후보지 16곳 선정-신규구역 28곳 대상으로 심의...역세권 등에 2만호 공급 기대. 3월 29일 보도자료.
- 김수진. 2018a. 포용도시를 위한 도시취약지역 실태와 정책제언. 세종: 국토연구원.
- 김수진, 이진희, 이소영, 박혜정. 2018b. 한국 비공식주거지 정비정책의 중남미국가 적용방안 연구. 세종:국토연구원.

-
- 김수진, 김태환, 신휴석, 이혜민, 박미래, 고정근, 심수은. 2020. 포용적 국토균형발전을 위한 취약지역 정책연구. 세종: 국토연구원
- 김수진, 김지은, 박신영, 이영은, 이원호, 조성찬. 2021. “주거취약지역의 변화양상과 도시정책적 함의에 대한 전문가 좌담회”. 국토. 세종: 국토연구원
- 김성연, 이영환, 박윤제. 2011. 주택재개발사업의 추진단계별 갈등분류와 갈등관리. 주택연구 19(1)
- 김태곤. 2002. 불량주거지 정비제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 석사학위논문. 연세대학교.
- 김호철, 전승준, 선종국. 1995. 재개발사업의 공공성 강화를 위한 재원의 확충방안에 관한 연구. 국토계획.
- 권순형, 백성준, 이종훈. 2013. 주택재개발사업과 주택재건축사업의 물리적 특성과 사업구분에 관한 연구. 부동산연구.
- 남찬섭. 2020. 한국의 사회서비스 공급주체와 공공성. 한국사회복지학회 학술대회 자료집. 한국사회복지학회.
- _____. 2021. 공공성 개념의 구조와 사회서비스 공공성 논의의 내용. 한국사회복지행정학. 23(1).
- 대전 동구청. 2021a. 내부자료.
- _____. 2021b. 대전역 쪽방촌 공공주택지구. 2차 주민통합간담회결과. 6월 18일.
- _____. 2021c. 대전동구 공공주택사업 사업설명 주민 안내문. 6월 24일.
- _____. 2021d. 대전동구 공공주택지구 보상설명자료. 6월 29일. 대전광역시 동구 홈페이지. (접속일 2021. 09. 10) <https://www.donggu.go.kr/dg/kor/article/publhousing/?pageIndex=2&searchCondition=&searchKeyword=>
- 맹다미, 이동훈, 백세나. 2016. 주택재개발사업의 공공성과 사업성 증진을 위한 민관역할 재정립. 대한건축학회 논문집-계획계 32(2).
- 부산 동구청. 2020. 내부자료. 동구 좌천동 일원 도시재생뉴딜사업 활성화계획(안).
- 서울특별시. 자활지원과. 2017. 쪽방, 쪽방촌, 쪽방상담소.
- 염철호, 심경미, 조준배. 2009. 건축·도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초 연구. 세

종: 건축공간연구원.

이소정. 2006. 판자촌에서 쪽방까지—우리나라 빈곤층주거지의 변화과정에 관한 연구.

사회복지연구

이승훈. 2008. 근대와 공공성 딜레마: 개념과 사상을 중심으로. 민주사회와 정책연구. 13

윤혜정. 1996. 서울시 불량주택 재개발사업의 변천에 관한 연구. 서울학연구

정도식, 엄수원. 2014. 주택재개발사업의 주민갈등 완화방안 연구: 상계뉴타운 내 주택
재개발정비사업을 중심으로. 한국지역개발학회지. 26(5)

정수현. 2019. 전국쪽방상당소협의회 지역별현황 및 실태. 내부 워크숍자료. 서울: 서
울특별시립남대문쪽방상당소.

정택진. 2021. 동자동사람들. 빨간 소금.

조성배. 2012. 서울시 도시재정비사업에 대한 갈등분석 연구: 종로구 창신송인재정비촉
진지구를 사례로. 공공사회연구 2(1).

최막중, 김준형. 2005. 재개발과정에서의 소유자간 갈등에 관한 연구: 재개발에 따른 경
제적 부담을 중심으로. 환경논총 43.

하성규. 2021. 주거취약지역의 공공개발과 국가의 역할. 국토. 세종: 국토연구원.

한리라. 2016. 구룡마을 재개발 갈등. 공존협력연구. 2(1).

LH 부산울산지역본부. 2021a. 내부자료. 쪽방의 지역별 정비계획.

_____. 2021b. 내부자료. 주거환경개선사업 & 공공주택건설사업 비교.

Lefebvre, H. 1991. The Production of Space, trans. D. Nicholson-Smith, Oxford:
Blackwell Publishing.

_____. 1996. "The Right to the City" in Kofman, Elenore; Lebas, Elizabeth,
Writings on Cities. Cambridge, Massachusetts: Wiley-Blackwell.

_____. 2003. The Urban Revolution. University of Minnesota Press,

【인터넷 자료】

서울시 재개발·재건축 클린업시스템 홈페이지. 공공지원제도. 주요내용.

<http://cleanup.seoul.go.kr/cleanup/view/publicMainSkill.do> (접속일 2021. 05. 02.)

오마이뉴스. 2021. “쪽방촌 주민 소원 공공주택, 오세훈이 없던 일로 할까 걱정” 4월 17일

보도자료. [http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx? CNTN_](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002735521&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news)

[CD=A0002735521&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002735521&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news)

[newsearch&utm_campaign=naver_news](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002735521&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news) (접속일 2021. 05. 02.)

KBS NEWS. 2021. “토지·건물주 배제한 서울 동자동 쪽방촌 개발 반대” 2월 9일 보도자료.

[https://news.kbs.co.kr/news/view.do? ncd=5114549&ref=A](https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5114549&ref=A)(접속일 2021. 05. 05.)

【인용 인터뷰 목록】

구 분		일 시	인터뷰	장 소
부산역 쪽방촌	A1	2021.07.06.(화)	쪽방상담소/담당자1	쪽방상담소
	A2	2021.07.06.(화)	쪽방상담소/담당자2	쪽방상담소
	A3	2021.07.07.(수)	구청/담당자	부산 구청
	A4	2021.07.09.(금)	LH/담당자	LH지역본부
	A5	2021.07.09.(금)	부산역 쪽방촌/주민	부산사업대상지
대전역 쪽방촌	B1	2021.07.13.(화)	구청/담당자	대전 구청
	B2	2021.07.15.(목)	LH/담당자	LH지역본부
	B3	2021.07.16.(금)	쪽방상담소/담당자1	쪽방상담소
	B4	2021.07.21.(수)	쪽방상담소/담당자2	쪽방상담소
	B5	2021.07.26.(월)	쪽방상담소/담당자3	쪽방상담소
	B6	2021.08.10.	대전역 쪽방촌/주민	대전사업대상지
서울역 쪽방촌	D1	2021.03.18.	활동가	세종 국토연구원
	C1	2021.04.23.(금)	활동가	화상
	C2	2021.08.11.(수)	활동가	화상
	C3	2021.08.12.(목)	서울역쪽방상담소/관계자	화상
	C4	2021.08.19.(목)	서울역 쪽방촌/관계자	서울사업대상지
	C5	2021.09.08.(수)	서울역 쪽방촌/주민	서울사업대상지

【관련 법령】

공공주택특별법. 법률 제18311호(2021. 7. 20. , 일부개정).

공공주택특별법 시행규칙. 국토교통부령 제889호(2021. 9. 17. 일부개정)

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률. 법률 제18312호(2021. 7. 20. 일부개정) 제78조

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률. 시행령. 대통령령 제32150호 (2021. 11. 23. , 일부개정) 제40조.

노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률. 법률 제17775호(2020. 12. 29. 일부개정)

도시 및 주거환경정비법. 법률 제18345호(2021. 7. 27. 일부개정) 제26조, 제77조, 제118조.

SUMMARY



Exploring Immanent Conflicts in Government-led Redevelopment Processes of Vulnerable Urban Areas

Soo Jin Kim

Key words: Conflicts, Publicness, Redevelopment, Vulnerable Urban Areas

From the 1980s until the 2010s, clearance and redevelopment (including forced eviction and community dissolution) have been the major strategies for the cooperative with private construction companies to improve the residential environment in vulnerable urban areas. The role of government has been lacking during this time, while increasing conflicts between homeowners and renters have seemed inevitable.

A discernable difference emerged in the 2010s. The government devised a system to administratively and financially support this cooperative, and to prevent collusion with private construction companies. In addition, recent changes have been characterized by the return of the state, namely the government-led redevelopment model. At the beginning of 2021, the government announced its main role as project operator and provider of social rental housing for low-income residents in vulnerable urban areas. Yet, by lowering the rates of consent and compulsory purchases, such policy responses increased conflicts between homeowners and public institutions.

The problem stemmed from diverse conflicts that have been reduced to only interaction between homeowners and public institutions. To explore immanent and interim conflicts embedded in government-led redevelopment processes, this research employing a qualitative methodology comprised three case studies of Jjokbangchon, which are typical vulnerable urban areas in South Korea. The case studies were conducted in the cities of Seoul, Daejeon, and Busan, respectively. Field visits and semi-structured interviews were used: 15 people, including government officers, stakeholders, and residents, were interviewed from July to September, 2021. Community, project, and local area variables were measured to determine differences, if any.

Three findings were apparent. First, conflicts (highlighted by the media) among sub-groups of homeowners lay behind the interaction between homeowners and public institutions. Yet, the main issue centers on a lack of governance supporting meaningful participation by renters during every step in the government-led redevelopment processes. As a result, renters lose their voice. Second, aspects of conflict are actually influenced by the characteristics of community and local area rather than by project types. Indeed, well-bonded and bridged community members cope better with public institutions, as the Busan Jjokbangchon case illustrates. Figuring out sub-groups within a community and tracing social relations among them is therefore fundamental before managing immanent and interim conflicts. Third, for moving a project forward as planned and reaching a public consensus, expanding the concept of publicness is necessary as common values are not only a socially produced process but a social product itself, as stated in 1970 by Henri Lefebvre who considered space as being socially produced. It is time to question who actually determines common values for all and who must be mobilized for them.

부 록

APPENDIX



■ 부록1: 사업계획서

(1) 과제명 : 도시취약지역 공공재개발에 따른 갈등관리에 관한 연구

■ 연구책임자

○ 김수진 부연구위원

과제구분	기초 ☐ 정책 ☒
구분 선정 사유	○ 본 연구는 공공재개발사업 대상지(도시취약지역)를 둘러싼 다양한 이해관계자 간 갈등관리 방향을 제시하는 것을 목적으로 하므로, 기초연구보다는 정책연구로 분류하는 것이 타당

■ 관련 정책현안 및 연구의 필요성

☐ 도시취약지역 재개발사업의 공공성을 강조하는 방향으로 정부정책 선회

- (공공부재) 1980년대~2000년대 재개발사업은 도시취약지역을 개발가능토지로 인식하고 민간건설사와 조합이 개발이익을 사유화하는 과정에서 공공의 역할 부재
- (공공지원) 2010년 법개정을 통해 재개발사업의 공공관리제도¹⁾ 도입
- (공공주도) 최근 국토교통부는 영등포 쪽방촌(2020.01.20), 서울역 쪽방촌(2021.02.05) 등 슬럼화가 진행된 저층주거지를 대상으로 정비방안을 연이어 공표

1) 지자체장이 공공관리자로서 조합의 사업추진과정을 지원하고 필요시 공사 등에 업무를 위탁하는 방식. 여기서 공공은 조합을 지원하는 역할을 담당. 2.4.대책 등에서 제시하고 있는 공공 직접시행 방식과는 차이가 있음

□ 재개발사업의 공공성을 강조하는 과정에서 이해관계자 간 갈등양상이 다변화함

- 대표적으로 합동재개발(1980년대~1990년대) 시절 참여했던 세입자와 가옥주 간 갈등이, 최근 공공재개발(특히 공공주택특별법에 의한 공공 직접시행 및 수용) 추진에 따라 소유자와 공공시행자 간 갈등으로 다변화함
- 공공재개발 추진시 소유자 실거주가 아닌 주택과 권리산정기준일(대채 공표일) 이후 사업구역 내 신규매입주택이 현금청산 대상이 되면서 사유재산권 침해를 이유로 소유자 반발

□ 이에 공공재개발사업 추진에 따른 갈등관리방향 제시가 필요한 시점

- 도시취약지역의 재개발을 통해 거주민 생활환경을 개선하고 공공이 지원이든 주도든 중요한 역할을 담당해야하는 것은 부인할 수 없는 사실. 다만, 이에 따른 갈등관리가 병행되지 않는다면 사회갈등은 심화될 것

그림 1 | 도시취약지역(쪽방촌) 공공재개발 계획 예시



출처: 국토교통부, 2021c. 전국 최대 서울역 쪽방촌, 명품 주거단지로 재탄생. 2월 5일 보도자료. p8. 그림 발췌

■ 연구 목적

- 본 연구는 도시취약지역을 대상으로 한 공공재개발사업 추진시 발생가능한 이해관계자 간 갈등변화를 심층사례분석을 통해 살펴보고 관리방향을 제시함으로써, 기존 사업방식을 보완하고 공공재개발의 공공성 개념을 정리하고자 함

연구 주요내용

연구과제명	도시취약지역 공공재개발에 따른 갈등관리에 관한 연구
관련 정책현안 및 연구 필요성	- 국토교통부는 2021년 2.4.부동산대책, 2.5.서울역 쪽방촌 공공주도 정비계획을 연 이어 공표하고, 그 일환으로 非정비구역인 저층주거지(쪽방촌 밀집지역 포함) 공공 재개발을 통해 도심 내 주택공급을 확대하고자 함 - 실상 도시취약지역은 취약계층 삶의 터전임에도 투기성 수요 유입으로 인한 개발가능지로 여겨져 온 상황 - 또한 이변에 제한된 사업방식은 주민동의율을 낮추거나 공공 직접시행 및 수용방식을 강조하면서 다양한 이해관계자(소유주, 세입자, 공공기관 등) 간 갈등²⁾요소를 내포하고 있음 - 이에 도시취약지역 공공재개발에 따른 갈등변화를 살펴보고 관리방향을 제시함으로써, 기존 사업방식에 대한 대안과 공공재개발의 공공성의 의미에 대해 다시금 생각해볼 시점
선행연구와의 차별성	기 공공재개발 관련연구는 실질적 수단마련(사업기법 개발 등)에 주안점을 두거나 주로 양적방법론(기술통계, 설문조사 등)을 활용한 반면, 다양한 이해관계자간 갈등에 대한 깊이 있는 사례분석은 부족
연구 목적	도시취약지역을 대상으로 공공재개발사업 추진시 발생 가능한 이해관계자 간 갈등 변화를 살펴보고 관리방향을 제시함으로써 기존 사업방식을 보완하고 공공재개발사업의 공공성에 대해 논하고자 함
주요 연구내용	- 갈등관리 및 공공성 관련이론 검토 - 공공재개발 관련정책 및 사업현황 검토 - 사례분석³⁾: 서울시 쪽방촌 공공재개발 추진에 따른 갈등변화 - 갈등관리방향 제시 및 공공성 개념정리
연구 추진방법	- 질적연구방법론 활용(현장조사, 심층면접, 설문조사) - 문헌조사 및 해외사례 고찰 - 자문회의 및 FGI
관련 부처 및 국정과제 관련성	(관련부처) 국토교통부 공공택지기획과, 공공택지개발과 (국정과제) 46. 서민이 안심하고 사는 주거환경 조성 78. 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전

자료: 저자작성

- 주택재개발사업의 갈등유형을 김성연 외(2011)는 사실관계 갈등(지구지정 철회요구, 법규 분쟁), 이해관계 갈등(세입자 보상 및 이주대책), 구조적 갈등(조합 역량부족 및 비리), 관계상 갈등(의사결정과정에서 불화, 불신), 가치관 갈등(재개발방식 대립), 정체성 갈등(주민분열로 인한 비대위 운영)의 6개 주요 갈등으로 분류함. 다만, 이는 주택재개발사업 일반에 대한 갈등으로 공공이 주도하는 재개발사업에 따른 갈등이 아니며 특정대상지 거주민(물리적, 인구사회학적, 경제적)의 특성은 고려하지 않음
- 사례조사는 서울시 5대 쪽방촌 중에서 공공재개발 계획이 있거나 논의중인 영등포동(2020.01.20.), 동자동(후암 특별계획구역 1구역)(2021.02.05.), 창신동(정비구역 지정 전단계)을 중심으로 진행할 예정

수시 21-13

도시취약지역 공공주도 정비에 따른 갈등양상과 정책과제

저 자 김수진

발 행 인 강현수

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2021년 9월 30일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

I S B N 979-11-5898-658-2

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2021, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

김수진. 2021. 도시취약지역 공공주도 정비에 따른 갈등양상과 정책과제. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

도시취약지역 공공주도 정비에 따른 갈등양상과 정책과제

Exploring Immanent Conflicts in Government-led Redevelopment
Processes of Vulnerable Urban Areas



제1장 연구의 개요

제2장 도시취약지역 정비와 공공의 역할

제3장 갈등양상 사례분석

제4장 정책과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760



공공누리



공공 저작물 자유이용허락

