

2022
2.7

KRIHS POLICY BRIEF
No. 852

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

도시취약지역 공공주도 정비와 갈등양상별 공공성 확보 방향



주요내용

- ① 최근 공공주도 정비사업 추진 시 도시취약지역(쪽방촌 등)이 사업대상지역으로 포함되면서 정비사업의 공공성을 강조하는 방향으로 정부정책 선회
- ② 정비사업의 공공성을 강조하는 과정에서 이해관계자 간 갈등양상이 다변화하고 있음
 - 다변화하고 있는 갈등을 단순히 토지등소유자*와 공공 간 갈등으로 축소하거나, 적절히 관리하지 못한다면 정비사업 추진 지연, 세입자 주거불안정성 증가 등의 문제가 발생하여 또 다른 사회비용이 발생할 우려가 있음
 - * 재개발구역 안의 토지 또는 건축물의 소유자
- ③ 다변화하는 갈등양상을 파악하고자 공동체·사업·지역 특성을 기준으로 공공주도 정비사업이 논의 중이거나 진행 중인 전국 3개 쪽방촌(서울, 대전, 부산)에 관한 사례연구를 실시한 결과, 갈등양상은 사업 특성보다는 공동체와 지역 특성에 영향을 받는 것으로 나타남
 - 소유자와 공공 간 갈등 이면에는 소유자 간 갈등이 자리하고 있으며, 대표성을 가진 세입자 중심의 주민조직이 없을 경우 소유자 외 주체는 사업 추진과정에 실질적으로 참여하기 어려움
 - 조속한 사업 추진을 위해서는 사업대상지별 갈등양상을 파악하고 이를 통해 사업대상지별로 차별화된 공공성 개념을 명확하게 정의할 필요가 있음

정책방향

- ① (도시취약지역 공공주도 정비사업의 필요성) 도시정비 및 주택공급의 양적 확대보다는 재정착 과정을 통한 사회복지서비스 전달체계 구축 및 취약계층 삶의 질 향상에 주안점을 두어 공익적 공공성 확보
- ② (취약계층 실태조사에 기초한 데이터 구축) 효율적 갈등관리를 위해서는 공동체 특성과 지역 특성을 기준으로 취약지역 거주민에 대한 데이터를 구축하고, 이에 기초하여 사업을 보완함으로써 내용적 공공성 확보
- ③ (거버넌스) 대표성 있는 주민조직 구축 지원 및 참여 보장, 지원조직의 역할에 대한 고민, 공공과의 소통창구 마련 등을 통해 절차적 공공성 확보

김수진 부연구위원

1

도시취약지역 정비와 공공의 역할

도시취약지역을 대상으로 한 정비사업의 공공성을 강조하는 방향으로 정부정책 선회

- (공공 부재) 1980~2000년대 민간 주도의 재개발사업은 도시취약지역을 개발이 가능한 토지로만 인식하고, 민간건설사와 조합이 개발이익을 사유화하는 과정에서 공공의 역할 부재
- (공공 지원) 2010년대 관련 법 개정을 통해 재개발사업의 공공관리제도 도입
- (공공 주도) 2020년대 국토교통부는 서울시 내 위치한 영등포 쪽방촌(국토교통부 2020a), 대전역 쪽방촌(국토교통부 2020b), 부산역 쪽방촌(국토교통부 2020c), 서울역 쪽방촌(국토교통부 2021b) 등 슬럼화가 진행되고 있는 도시취약지역을 대상으로 한 정비방안을 연이어 공표

정비사업의 공공성을 강조하는 과정에서 이해관계자 간 갈등양상에 변화 발생

- 민간 주도 재개발사업 추진과정에서 도시취약지역은 취약계층 삶의 터전임에도 불구하고, 투기성 수요 유입으로 인한 개발가능지로만 인식되어 세입자 보상 및 이주대책을 놓고 토지등소유자와 세입자 간 갈등 심화(윤혜정 1996; 이소정 2006; 김성연 외 2011)
- 새롭게 제안된 공공 주도의 정비사업 방식은 주민동의율을 낮추거나 공공 직접시행(도심 공공주택 복합사업, 공공 직접시행 정비사업 신설) 및 수용(쪽방촌을 대상으로 한 기존 공공주택사업) 방식을 강조(국토교통부 2021a). 그 과정에서 일견 민간 주도 재개발 시절 참여했던 가옥주와 세입자 간 갈등이 소유자와 공공 간 갈등으로 전환되는 듯 보임
- 그러나 토지등소유자와 공공 간 갈등 이면에는 소유자 간 갈등, 세입자와 공공 간 소통, 주민조직과 지원조직 간 입장 차이 등이 자리하고 있음

다변화하고 있는 갈등 양상을 적절히 관리하지 못한다면 또 다른 사회비용이 발생하므로 공동체 특성, 사업 특성, 지역 특성을 기준으로 갈등 양상을 파악하고 그 과정에서 공공성을 정의하고 확보해야 함

- 다변화한 갈등 양상을 단순히 소유자와 공공시행자 간 갈등으로 축소한다면 소유자가 개발이익에 대한 기대심리를 낮추지 않는 한, 갈등 해소는 요원할 것이며, 정비사업 추진 지연, 세입자 주거불안정성 증가 등의 문제가 발생할 것임

그림 1 전국 3개 쪽방촌(서울·대전·부산) 전경



출처: 김수진 2021, 37과 45의 사진 트리밍; 기 (이 연구를 위해 2021년 7~9월 사업대상지 방문 시 저자 직접 촬영).

2

도시취약지역 사례별 갈등 양상

이 연구에서는 공공역할 변화에 따른 갈등 양상 변화를 살펴보고자, 공공주택사업 방식으로 쪽방촌 공공주도 정비사업이 논의 중이거나 진행 중인 사업대상지역(서울역 쪽방촌, 대전역 쪽방촌)과 주거환경개선사업 방식으로 진행 중인 사업대상지역(부산역 쪽방촌)을 비교하여 사례 분석을 실시함(기간: 2021년 7~9월)

- 「공공주택 특별법」에 의거한 공공주택사업은 수용방식 때문에 소유자 반발이 거세지만, 다른 한편으로는 저소득층 밀집 주거지역이 아니기에 그동안 기존 사업방식으로 지구지정이 불가했던 상업지역(쪽방이 파편화되어 숨어있는 지역)을 정비할 수 있는 유용한 수단임

서울역 쪽방촌 사례분석 결과

지구 지정 이전 단계에서 소유자 반발이 주로 보도되고 있으나, 쪽방촌 주민의 목소리를 대변하는 주민조직의 역할은 크게 가시화되지 않은 상황

- (소유자 간 갈등) 지구 지정 이전 단계에서 소유자와 공공 간 갈등이 주로 보도되는 이면에는 소유자 내 두 개의 비상대책위원회가 결성되어 있으나 서로 다른 입장을 표명한 것으로 파악
- (대표성을 가진 주민조직의 중요성) 서울역 쪽방촌이 위치한 동자동은 전국에서 거의 유일하게 쪽방촌 주민 중심의 공동체가 형성된 곳으로 재정착 과정을 통한 공동체 활성화 및 역량 강화 관련 주민조직의 역할에 주목할 필요

대전역 쪽방촌 사례분석 결과

지구 지정 이후 단계에서도 여전히 비대위가 난립하고 세입자 중심의 주민조직은 없어 세입자는 '강요된 침묵' 상태

- (정책대상의 확대 필요) 대전은 서울과 같은 쪽방 등록제가 시행되고 있지 않음. 쪽방의 정의가 아직 명확하지 않아 입주대상자 선정기준에 대해 검토 중임. 원활한 사업 추진을 위해서는 오히려 쪽방촌 주민에서 주거취약계층으로 정책대상을 확대함으로써 공익적 공공성을 확보하려는 노력이 필요
- (지원기관의 역할 중요) 대표성을 가진 주민조직이 없어 사업 진행과정에서 주민 입장을 대변하는 역할을 쪽방상담소가 대변하는 실정
 - 공사 완료 후 공공임대 저층부에 쪽방상담소가 함께 입주할 예정인데, 성공적 재정착을 위해서는 향후 쪽방상담소의 역할 및 공동체 특성 변화에 대해 선제적으로 논의할 필요

부산역 쪽방촌 사례분석 결과

소유자와 공공은 원만한 협력관계를 통해 사업 추진을 함께 견인하는 입장

- (갈등상황 최소화) 공공주택사업 방식인 서울·대전과는 달리 주거환경개선사업 방식을 택한 부산의 경우, 상대적으로 갈등 요소가 적음. 그 원인은 사업 특성보다는 공동체와 지역 특성에서 찾을 수 있음
 - 쪽방촌을 전면에 내세웠으나, 실상 해당 사업지역은 주거환경이 극히 열악한 곳에 자연발생적으로 형성된 마을로 리더십이 있는 주민조직을 주축으로 마을 구성원 간 인간관계가 잘 형성되어 있음

표 1 사례분석 틀

구분	갈등 양상 세부항목
공동체 특성 (갈등의 주체)	• 소유자 내부집단 존재 유무와 수, 세입자 중심으로 구성된 주민조직 유무, 주민조직 간 관계 맺는 방식
사업 특성 (갈등의 수준)	• 주민동의 요건, 입주대상자 선정기준, 보상방식, 주민협의체 구성, 쪽방촌 개념 정의
지역 특성 (갈등의 공간단위)	• 도시취약지역(쪽방촌, 자연적으로 형성된 주거취약지 등) 형성과정, 공간분포패턴(건물단위 및 마을단위 밀집 등), 지구경계 밖 인근지역 주민과의 관계

출처: 김수진 2021, 28의 <표 2-4> 발췌 및 갈등양상 세부항목의 일부 내용 변경.

표 2 사례분석 결과 요약

구분	사업방식	주민조직	주요갈등	도시취약지역	공공성 확보 방향
서울역 쪽방촌	공공주택사업 (지구지정 전)	쪽방주민조직 구축 공동체 활성화	• 소유자 ↔ 공공	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	쪽방촌 (개념 모호)	• 소유자와 공공, 소유자 간 갈등이 심화되는 상황 • 정책대상을 확대하고 주민조직 대신 지원기관 역할 강화를 통해 절차적 공공성 확보가 중요
부산역 쪽방촌	주거환경 개선사업	마을단위 주민조직 구축 공동체 활성화	가시화된 갈등 없음, 각자 처한 입장에 따라 다양	명목은 쪽방촌, 실상은 마을단위 주거취약지역	• 가시화된 갈등상황은 없음 • 다만, 결과적 공공성 확보를 위해 취약지역 형성과정 및 거주민 속성을 고려한 맞춤형 사업방식이 중요

출처: 김수진 2021, 32의 <표 3-2> 발췌 및 일부 재작성.

그림 2 건물단위 쪽방촌과 마을단위 주거취약지역 비교



출처: 김수진 2021, 34; 69 (이 연구를 위해 2021년 7~9월 사업대상지 방문 시 저자 직접 촬영).

3

갈등양상별 공공성 확보를 위한 정책방향

서울역 쪽방촌 사례를 통해 본 공공성 확보를 위한 정책방향

- (공익적 공공성) 다수의 공통·보편적 이익 추구보다는 그 과정에서 소외되고 배제되는 사람이 없는지 확인하는 절차 필요
- (공적 공공성) 거주민 재정착이라는 목적을 이루기 위한 수단으로 공공자원 투입뿐만 아니라 구체적 방안 마련 (예: 다양한 서비스 연계 체계 구축, 프로그램 제공 등) 필요
- (절차적 공공성) 주민조직, 지원조직 등 행위 주체에 대한 고민과 참여제고 중요
 - 소유자 중심의 대책위원회는 다수 결성되어 정부와의 협상에 적극 참여하고 있음
 - 공공 주도 정비사업이 쪽방촌 주민에게 혜택을 준다는 인식이 팽배하고 집주인 눈치를 봐야 하는 세입자 입장도 있을 수 있으나, 쪽방촌 주민으로 구성된 주민조직 유무는 향후 재정착(공동체 활성화, 공간조성 후 운영관리 등)의 문제로도 연결될 수 있는 중요한 부분임. 장기적 시각에서 정부의 프로그램 지원 등이 필요

대전역 쪽방촌 사례를 통해 본 공공성 확보를 위한 정책방향

- (공익적 공공성) 쪽방의 정의에 대한 고민과 더불어 쪽방촌 주민(입주대상자) 기준에 대한 검토가 필요함
 - 관련 부처, 지자체, 지역별 쪽방상담소마다 목적에 따라 쪽방의 정의가 달라짐. 정의는 다르나 현장에서는 동일하거나 유사한 환경(물리적, 사회경제적)에 처한 사람들이 살고 있기 때문에 실태조사(일정 시점에 전수조사 시행)를 통해 이런 사람들이 정책대상에서 배제되지 않도록 하는 노력이 필요
- (공적 공공성) 공공주택사업 추진 시 지원기관의 역할 및 장소 기반의 사회복지서비스 형태에 대한 선제적 고민 필요
- (절차적 공공성) 대표성 있는 주민조직이 부재한 상황에 대한 대응책 마련이 필요함
 - 소유자 중심으로 다수의 비상대책위원회가 난립할 시 주민의견 수렴과 정보전달을 위한 소통창구 마련
 - 필요 시 쪽방주민 중심으로 주민조직을 결성하기 위한 지자체 및 관련 기관의 지원

부산역 쪽방촌 사례를 통해 본 공공성 확보를 위한 정책방향

- (공익적 공공성) 도시취약지역의 개념 정의 및 유형(쪽방촌, 자연형성 마을단위 등) 구분을 통해 정책대상을 명확히 한 뒤, 맞춤형 정책과제 도출이 필요
 - 도시취약지역 유형 구분과 더불어 거주민 속성을 고려할 필요가 있음
- (절차적 공공성) 취약지역·취약계층의 유형에 따라 사업의 구체적인 시행방식 또한 달라져야 함
 - '선(先)이주 선순환' 원칙을 수립한 목적은 거주민의 재정착을 지원하기 위한 것임. 쪽방촌 주민의 경우 서비스 의존도가 높아 접근성이 좋은 역전에 재정착하는 것이 생존을 위해 중요하지만, 주거환경개선사업 대상지의 경우 쪽방촌 주민과는 다른 주거취약지역 거주민 입장에서 재정착의 의미를 찾고 방안을 마련할 필요가 있음

표 3 도시취약지역 공공주도 정비사업의 공공성 확보를 위한 정책방향

구분		개념	도시취약지역을 대상으로 하는 공공주도 정비사업의 공공성
내용적 공공성	목적	<ul style="list-style-type: none"> 공익적 공공성에 해당 다수에게 공통, 부분이 아닌 전체에게 보편적으로 이익이 되는 행위 공적 가치와 구분 	<ul style="list-style-type: none"> (공적 가치) 도시정보보다는 도시취약지역 거주민 삶의 질 향상 공적 가치는 공동체 참여를 통해 설정하는 것이 바람직 공적 가치 설정 과정을 통해 행위 주체 간 신뢰 구축이 중요
	수단	<ul style="list-style-type: none"> 공적 공공성에 해당 공공의 재정지원 등 공적 자원 활용과 관련된 행위 	<ul style="list-style-type: none"> 정비사업의 수익성과 공공성(공적 공공성)을 대치되는 개념으로 바라볼 경우 소유자-공공 간 갈등은 심화될 수밖에 없어 지속적인 논의가 필요함
	행위 주체	<ul style="list-style-type: none"> 공적 공공성에 해당 (기존) 공공기관에 한정 (최근) 그 외 주체로 확대되는 경향 	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 정보 접근성 공론화 과정과 연관 	<ul style="list-style-type: none"> 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 공동체 및 지역 특성에 대한 파악이 중요함
	참여	<ul style="list-style-type: none"> 공동체가 스스로 공적 가치를 설정하고 민주적 절차에 따라 참여하는 것을 의미 민주적 절차란 대표성, 자치 등을 포함 	

출처: 김수진 2021, 84의 <표 4-6>.

참고문헌

국토교통부. 2020a. “50년된 영등포 쪽방촌”, 주거·상업·복지타운으로 탈바꿈. 1월 20일, 보도자료.
 _____. 2020b. 쪽방촌 도시재생사업, 대전역 구도심 변화의 시작을 알리다. 4월 22일, 보도자료.
 _____. 2020c. 영등포 대전에 이어…부산 쪽방도 도시재생으로 탈바꿈. 9월 25일, 보도자료.
 _____. 2021a. 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안 발표·획기적 규제완화+절차는 대폭 간소화+이익은 함께 공유. 2월 4일, 보도자료.
 _____. 2021b. 전국 최대 서울역 쪽방촌, 명품 주거단지로 재탄생. 2월 5일, 보도자료.
 김성연·이영환·박윤제. 2011. 주택재개발사업의 추진단계별 갈등분류와 갈등관리. 주택연구 19권, 1호: 117-138.
 김수진. 2021. 도시취약지역 공공주도 정비에 따른 갈등양상과 정책과제. 세종: 국토연구원.
 윤해정. 1996. 서울시 불량주택 재개발사업의 변천에 관한 연구. 서울학연구 7권: 225-262.
 이소정. 2006. 판자촌에서 쪽방까지—우리나라 빈곤층주거지의 변화과정에 관한 연구. 사회복지연구 29권: 167-208.

※ 이 브리프는 '김수진. 2021. 도시취약지역 공공주도 정비에 따른 갈등양상과 정책과제. 세종: 국토연구원의 내용을 요약 정리한 것임.

• 김수진 국토연구원 국가균형발전지원센터 부연구위원(sookim@krihs.re.kr, 044-960-0677)

