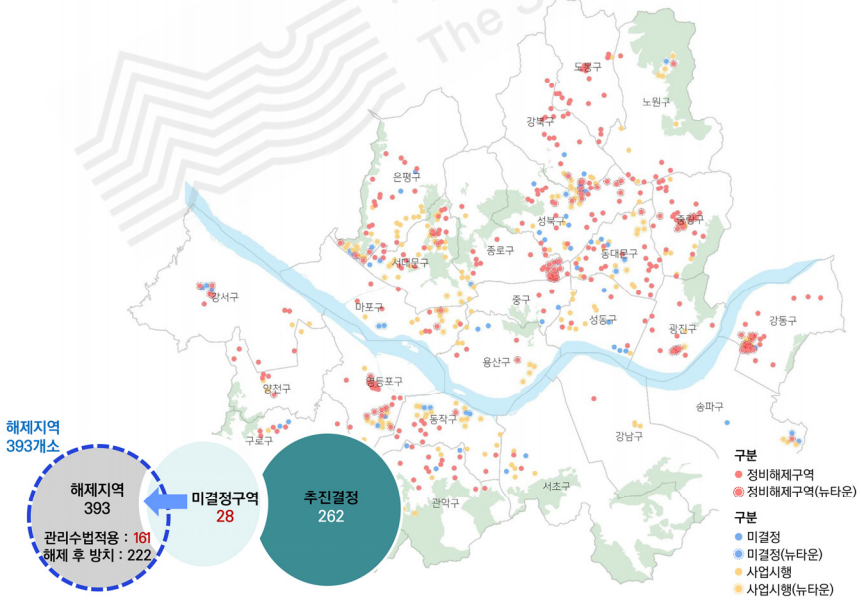
요약

정책 우선순위 설정·종합관리계획 수립 포함 해제지역 주거재생 위한 4대 추진전략 필요

실태조사 683개 정비(예정)구역 중 해제 393곳 등 655곳 진로 결정

서울시는 2012년 1월 뉴타운·재개발 수습방안을 발표하였다. '사람이 우선하는 도시'라는 원칙에 의거해 사람우선 주거지재생으로 정책방향을 전환하고, 주민 스스로 사업 추진 및 해제 여부를 판단하고 결정할 수 있도록 근거를 제공하였다.

이를 통해 2018년 2월 현재 실태조사 대상 683개 정비(예정)구역 중 해제 결정 393개소, 정비사업 정상 추진 262개소 등 전체 대상구역의 약 96%에 해당하는 655개소가 각각의 진로를 결정하였다.



[그림 1] 뉴타운 수습방안 : 추진현황

해제지역 노후주택 개량 · 기반시설 정비 등 물리적 환경개선 '급선무'

해제지역은 정비사업을 통한 주거환경개선이 이루어지지 않은 지역으로, 주택개량의 필요성이 매우 높은 지역이다. 건축물 노후도 현황을 보면, 20년이 경과된 건축물의 60% 이상인 지역이 전체 해제지역의 약 87.5%, 30년 이상 경과된 노후건축물이 60% 이상인 지역이 전체 해제지역의 약 28.0%로 건축물의 노후화가 매우 심각하게 진행 중인 지역들이다.

해제지역은 접도여건과 필지조건이 불량한 경우가 많아 주택개량이 어려워 필지별 건축물의 노후화가 더욱 가속화되고 있는 실정이다. 해제지역의 대부분이 저층주거지로, 주차공간과 같은 기초생활인프라 여건 또한 열악하다.

따라서 해제지역은 노후주택 등에 대한 정비 및 개량과 함께 기초생활인프라를 포함한 기반시설 정비 등 물리적 환경개선을 위한 차별화된 정책지원 확대가 매우 시급하다.

해제지역 주민 · 공공, 주민 간 갈등 관리, 기존 커뮤니티로 회복 시급

해제 이후에도 지역내 주민갈등이 심화된 지역에서는 해제여부를 놓고 주민 찬반 갈등이 여전하고 매몰비용, 보조금 등을 둘러싼 지역 주민과 공공, 주민 간 갈등도 여전히 남아 있다.

구체적으로는 해제 이후 무엇을 해야 하는 것인지, 아파트를 못 지으면 주택을 어떻게 개량해야 하는지, 아파트가 아니면 어떤 주택지의 모습으로 변화시킬 것인지 등 선택 가능한 대안에 대한 정보부족으로 인한 불만의 목소리와 함께, 주거환경 개선과 기존 커뮤니티로의 회복 등 다양한 요구들이 있다.

해제지역 주거재생 활성화 위해 주민체감 가능한 행정지원 확대 요망

해제지역에 대한 관리문제는, 정비사업의 대안 없이 해제가 이루어지고 난 이후 방치되는 등

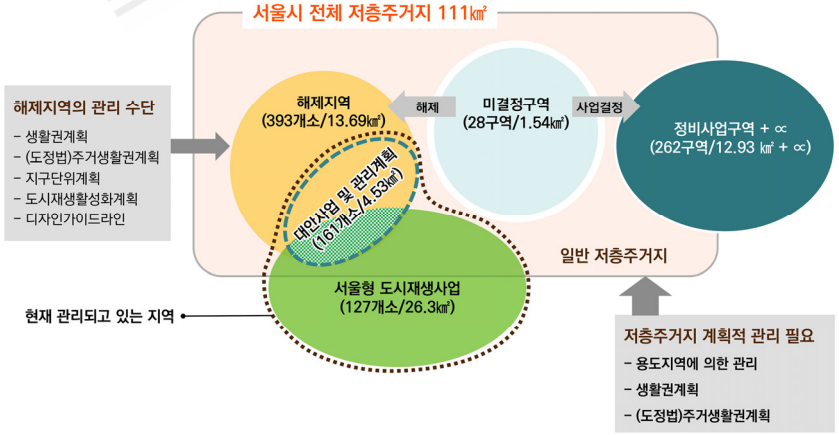
대안 부재 문제와 주택개량 및 기반시설 여건 개선과 같은 재생 과제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 것이다.

서울시는 해제지역에 내재하고 있는 주민 간 갈등을 관리하고 해소하기 위하여 그동안 다양한 관리사업 시행과 함께 주민홍보를 위한 해제지역 설명회와 같은 행정적 노력도 다양하게 시도하고 있다. 하지만, 아직까지 주민이 체감할 수 있는 수준에 미치지 못하고 있어, 향후 행정지원 확대를 통하여 주거재생 활성화를 위한 적극적 방안 마련이 필요하다.

해제지역 포함해 서울시 저층주거지 전체의 종합관리계획 수립 필요

서울시의 저층주거지는 대략 111㎢로, 이들 지역은 크게 일반저층주거지와 기 정비(예정)구역 및 정비사업 해제지역들로 구분할 수 있다. 이들 해제지역은 생활권계획 및 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)에 의거해 주거생활권계획, 지구단위계획, 활성화사업계획구역 등으로 이미 관리하고 있는 지역과 아직까지 관리수단이 없어 계획적 관리가 필요한 지역으로 구분할 필요가 있다.

서울시 저층주거지는 주택과 기반시설의 노후화에 따른 여러 가지 문제에 직면하고 있지만, 서울시 전체 주거지에서 저층주거지 자체가 가지고 있는 가치가 매우 크므로 향후 해제지역을 포함한 서울시 저층주거지 전체에 대해서는 종합관리계획 수립이 필요하다.



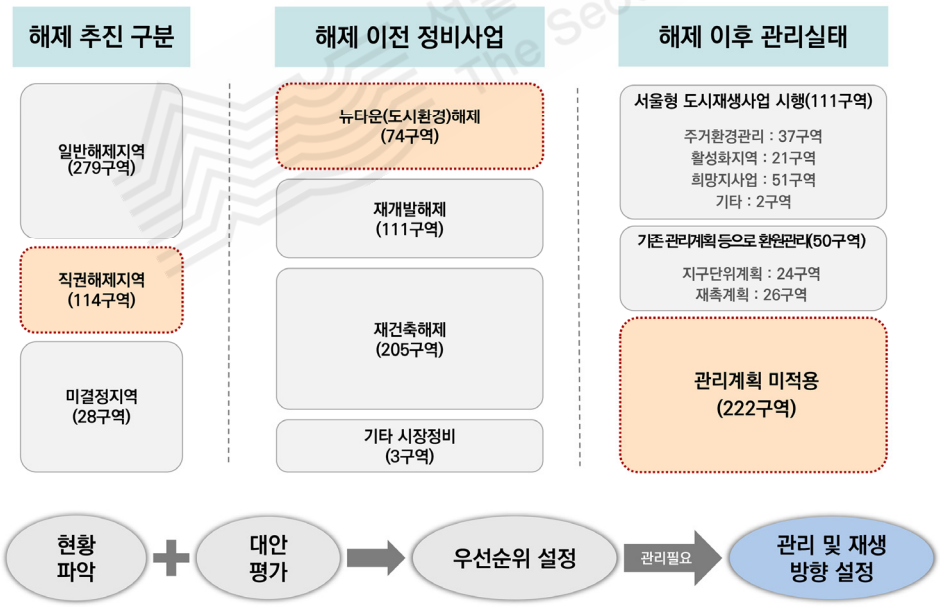
[그림 2] 해제지역과 서울시 저층주거지의 관계

해제지역 현황파악·대안평가→우선순위 설정→재생방향 설정도 필요

뉴타운 출구전략의 일환으로 정비(예정)구역의 실태조사와 주민의견 청취를 통해 해제/추진 여부 진로 결정과 해제지역에 대한 대안적 정비사업 등을 추진해왔으나, 아직까지 많은 해제지역들이 주거재생방안을 찾지 못하고 있다.

노후 저층주거지의 주거재생을 둘러싼 여건 변화로 뉴타운 해제지역의 주거재생에 대한 다각적 검토가 필요하다. 또한 뉴타운 해제지역의 실태분석을 통해 해제지역을 유형화함으로써 좀 더 효율적으로 해제지역 주거재생방향을 고민할 필요가 있다.

해제지역은 일반해제 및 직권해제 등 해제의지의 주체는 물론 해제 이전 정비사업의 형태도 뉴타운, 재건축 · 재개발 등으로 사업방식이 매우 다양한 특성을 나타낸다. 해제 이후 지역관리 여부, 지역관리 사업 형태 등 매우 복잡하고 다양한 특성을 보이고 있어 이러한 다양한 특성이 있는 해제지역을 어떻게 관리해 나갈 것인가에 대한 검토가 필요하다.



[그림 3] 해제지역 현황

해제지역 물리적 재생대안 마련, 관련 사업 프로그램 연계 바람직

해제지역의 부문별 주요 현안은 크게 물리적 부문, 경제적 부문, 사회·문화적 부문으로 구분하여 검토하였다.

물리적 부문의 주요 현안으로는 주택 노후화, 기반시설 불량, 무질서한 개발양상, 빈집 발생 등 지역쇠퇴 문제 등이 있다. 경제적 부문에서는 주거비와 임대료 상승 및 젠트리피케이션 등이 있다. 사회·문화적 부문에서는 고령인구, 저소득 계층 및 다문화 지역 등 사회적 약자에 대한 배려 문제와 지역자산으로서 활용가치가 있는 한옥 등의 관리 문제에 대한 대응이 필요하다.

이를 위해 우선 주택개량, 기반시설의 정비, 무질서한 개발에 대한 건축 가이드라인 등을 통한 지역관리, 해제지역 내 빈집 등의 관리와 정비를 위한 물리적 재생대안 마련이 필요하다.

다음으로 경제적, 사회·문화적 현안 대응을 위한 관련 사업 프로그램의 연계 및 활용을 통한 대응방안 마련이 필요하며, 이를 위해 유형화를 통한 맞춤형 대응방향 검토가 필요하다.

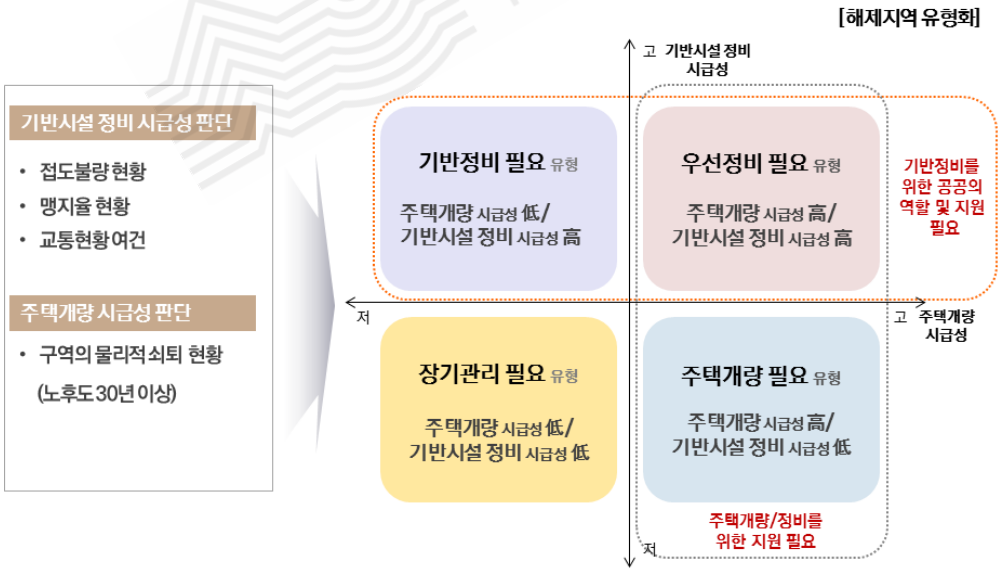
[그림 4] 해제지역의 부문별 주요 현안

정책 우선순위 정해 해제지역 유형별로 지원 관리방향 마련 중요

해제지역의 유형화를 살펴보면, 주택개량의 시급성과 기반시설 정비의 시급성이라고 하는 물리적 현황을 중심으로 전체 해제지역을 우선정비필요유형, 주택개량필요유형, 기반시설정비필요유형, 장기관리필요유형의 4가지 유형으로 구분하였다.

우선정비필요유형은 주택상태 및 기반시설의 여건 모두 불량한 지역으로 공공의 정책우선순위가 가장 높은 지역이다. 주택개량필요유형은 주택의 불량도에 따른 주택개량의 시급성은 높은 반면, 기반시설의 시급성은 비교적 낮은 지역이다. 기반정비필요유형은 주택 정비의 시급성은 비교적 낮은 반면, 기반시설의 시급성은 높은 지역이다. 장기관리필요유형은 주택정비의 시급성과 기반시설 정비의 시급성 모두 비교적 낮은 지역으로, 장기적 관점에서의 대응 및 관리에 대한 방향 제시가 필요한 지역이다.

이상의 해제지역의 유형화에서는 크게 기반정비 측면에서 공공의 역할과 지원의 필요에 따라 정책대상을 구분하여 우선순위를 부여하고, 주택개량 및 정비를 위한 지원 측면에서 재생방향 및 지원구조를 마련할 필요가 있다.



[그림 5] 해제지역 유형화의 주요특성

‘해제지역 주거재생 활성화’ 4대 추진전략별 세부 실행방안 마련

이 연구에서는 393개 서울시 해제지역의 주거재생을 위한 4대 추진전략을 설정하고, 이에 대한 세부방안을 마련하고 실천전략을 검토하였다.

첫 번째 전략은, 해제지역 재생을 위한 정책의 우선순위 설정과 지원책 마련에 관한 사항이다. 시급성이 높은 우선선정 대상지역에 대한 차별화된 지원정책을 통해 주거재생을 전략적으로 추진하여야 한다.

두 번째 전략은, 주택개량을 위한 지원 확대와 정교화, 해제지역의 현안 해결을 위한 맞춤형 중점 지원 등 체감 가능한 공공지원을 통해 도시재생 효과 제고방안을 모색하여야 한다.

세 번째 전략은, 중앙정부와의 협치형 도시재생사업 추진을 위한 도시재생 뉴딜사업에 대응하여 서울형 도시재생사업모델을 발굴하고 적용방안을 마련해야 한다.

마지막 전략은, ‘주거재생을 위한 해제지역 종합관리계획’을 수립하여 해제지역별 맞춤형 대안을 마련하고, 해제지역 전체에 대한 생활권 차원의 체계적 관리방안을 제시해야 한다.

[그림 6] 해제지역의 주거재생을 위한 4대 추진전략