

주제회의

주거권

도심 쪽방촌 공공주택사업
추진 현황과 보완 과제¹⁾
-영등포쪽방촌 공공주택사업을 중심으로

김주진

[LH 토지주택연구원 연구위원]

1) 본 발제문은 토지주택연구원에서 수행한 ‘쪽방촌 일대 공공주택사업의 주민 재정착 제고 방안 연구’(2022) 내용 일부를 토대로 LH ‘서울영등포구 공공주택지구 지구계획(안)’(‘22.09)’을 참조하여 보완 작성하였음.

1. 서론

□ 검토 배경 및 목적

영등포쪽방촌 공공주택사업은 국내 최초로 도심에서 추진되는 ‘선(先) 이주 순환형’ 공공주택사업이다. 쪽방 주민의 주거권 보장과 주거복지를 제고하기 위한 선도적 모델로서 높은 기대와 함께 많은 어려움도 예상된다. 본 발제문은 본 사업을 중심으로, 쪽방 주민의 재정착 실행방안을 구체화하는 과정에서 드러나는 주요 현안과 한계점을 진단하고, 쪽방 주민의 실질적인 재정착을 유도하기 위한 보완과제와 제도개선 방향 등을 검토하고자 하였다. 뒤를 잇는 사업의 시행착오를 줄이고, 당초 정책 목적에 부합하여 보다 원활히 추진하기 위한 시사점 등을 제시하고자 하였다.

□ 쪽방 및 쪽방촌 현황

‘쪽방’은 통상 ‘보증금 없이 월세나 일세를 지불하는 2평(6.6㎡) 안팎의 부엌·세면실·화장실 등이 제대로 갖춰지지 않은 주거공간’을 뜻한다. 쪽방촌은 실무적으로 노숙인복지법 상 ‘노숙인 시설’로서 쪽방 주민에게 사회복지서비스를 제공하는 ‘쪽방상담소’가 설치된 전국의 10곳을 지칭한다. 서울 5곳(서울역, 돈의동, 창신동, 남대문, 영등포), 인천 1곳(동구 만석동 등), 부산 2곳(동구, 진구), 대전 1곳(동구 대전역 등), 대구 1곳(대구역, 동대구역 등)이 해당된다. 보건복지부는 전국 10곳의 쪽방촌에 거주하며 쪽방상담소에 등록된 자를 쪽방 주민으로 산정하여 관련 서비스를 제공하고 있다.

’21년 3월 기준으로 쪽방상담소에 등록된 쪽방과 쪽방 주민은 각각 8,768개와 5,212명이다. 이중 영등포쪽방촌은 서울 쪽방촌 주민의 약 18%인 510여 명이 거주하고 있다.

2. 쪽방촌 공공개발 법제 현황과 특성

□ 공공개발 수단으로써 공공주택사업의 대상 지역 확대, 변화

영등포쪽방촌 공공개발은 2003년 제정된 공공주택특별법에 근거하여 공공시행자가 수용방식으로 추진하는 공공주택사업이다. 공공주택사업은 문재인 정부 이전까지는 상대적으로 개발이 용이한 도시 인근 GB 해제지구 등을 중심으로 대규모 택지를 확보하여 주택단지 등을 개발하기 위한 수단으로 활용되었는데, 2017년 문재인 정부 출범 이후에는 도심 내 양질의 신규주택을 공급하기 위한 공공개발 수단으로 활용되기 시작하였다. 뿐만 아니라, 민간의 정비가 쉽지 않은 도심 철도역 주변의 쪽방촌도 국토부가 지구지정하여 추진하는 공공주택사업으로 추진하게 되었다.

□ 공공주택사업 추진단계와 주요 업무

공공주택사업 추진절차는 [지구지정 제안(LH 등)→중앙도시계획위원회 심의→공공주택지구 지정(국토부)→지구계획 승인신청(LH)→공공주택통합심의위원회 심의→지구계획 승인(국토부)→보상→조성공사 착공→준공 및 입주] 순으로 진행된다. 공공주택지구는 총 건

설주택의 50% 이상을 공공임대와 공공분양 등 공공주택으로 공급해야 한다. 또한 수용방식 특성상 개발정보의 사전유출에 따른 지가상승 부작용 등의 최소화를 고려하여 관계자 공람 이전까지는 제안자 중심으로 큰 틀에서 제안서와 각종 사전 환경 영향 검토서 등만을 준비하여 지구지정을 제안하게 된다.

실행계획에 해당하는 ‘지구계획’은 지구계획 개요, 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 기반시설 설치 계획, 환경계획, 토지공급계획 등을 포함해야 한다. 지구계획 수립 단계까지 공공개발의 영향을 받는 지구 내 주민의 사회·경제적 실태조사나 취약계층의 임시주거 시설 등 주거 대책의 검토 등은 명시되어 있지 않다. 도시정비법에 의한 정비사업의 경우 정비계획 수립 및 사업 시행 계획 인가 단계에서 각각 세입자 주거 대책, 임시 거주 시설을 포함한 주민 이주 대책, 세입자 주거 및 이주대책 포함 등을 구체적으로 명시하고 있는 것과는 차이가 있다.

공공주택사업의 대상지가 도심지역으로 확대 변화되었지만, 대상 지역의 특성을 고려한 지구지정 기준이나 계획수립 단계에서 지구 내 주민실태 조사, 취약계층을 위한 주거 및 이주대책 수립 등의 근거와 기준 등 제도적 보완은 미흡한 상황이다. 또한 지구지정 고시 1년 이내 지구계획 승인 신청이 이뤄져야 하는데, 원주민의 인구·사회적·경제적 특성과 물리적 실태 특성 등을 충분히 조사하고 재정착을 제고할 수 있는 이주대책 실행방안, 주택공급계획 등을 포함하여 지구계획을 수립하기에는 상당히 촉박한 일정이다. 도심 사업지구 특성을 충실히 반영하여 실행계획의 내실을 기할 수 있도록 사업추진절차의 보완과 제도 개선이 필요하다.

□ 공공주택사업의 이주대책

공공주택사업은 큰 틀에서 토지보상법상의 이주대책이 적용된다. 공공개발로 인해 생활의 근거를 상실하는 자로서, 철거되는 주택의 자가거주자와 주거세입자 등이 대상이다. 자가거주자는 이주주택지 공급²⁾, 공공분양주택과 이주정착금 지급 중 한 가지 방안을, 주거세입자는 공공임대주택 특별공급 방안을 적용하며, 일정 조건을 충족하는 자가거주자와 주거세입자에게 주거이전비를 지급한다.

3. 영등포쪽방촌 공공주택사업 추진 경과 및 특성

□ 영등포쪽방촌 공공주택사업 추진 경과

쪽방촌 공공개발은 2010년대 이후 ‘도시재생’, ‘주거권’, ‘포용도시’ 등의 아젠다가 부상하는 가운데, 문재인 정부에서 비주택 거주 취약계층의 주거지원정책의 일환으로 쪽방 주민의 최저주거권을 보장하기 위한 목적에서 마련되었다.

2) 도심에서 추진되는 공공주택사업의 경우 이주대책으로서 이주주택지 공급 방안의 현실적 적용에 한계가 있음.



출처 : 국토부 보도자료(2020.01.20.) 및 연구진 촬영 사진(2021.12.23.)

[그림 1] 영등포 쪽방촌 쪽방 건물 내·외부 모습

'19년 12월 말 영등포 공공주택지구 지정 제안(LH) 이후 '20년 1월, 국토부, 서울시, 영등포구, LH, SH의 영등포쪽방촌 정비 방안 합동 발표, 이어 '20년 4월과 9월에 각각 대전역 쪽방촌의 공공주택지구지정 계획과 부산 동구 쪽방의 단계적 정비 방안 등이 발표되었다.

이중 선도사업으로서 영등포쪽방촌 공공주택사업은 '20년 7월 공공주택지구로 지정되었으며, '22년 6월 지구계획 승인 신청 및 7월 공공주택통합심의위원회 심의를 거쳐 동년 9월에 지구계획이 승인되었다. 사업시행자는 영등포구, 한국토지주택공사(LH), 서울주택도시공사(SH) 등 공동시행자로서, '20년 1월 공동시행자 간 기본합의서 체결 당시 영등포구의 토지주 갈등관리, 임시이주대책 수립·이행, LH 임대주택 건설·공급·관리, SH의 임시이주시설 공사, 보상업무, 공공주택사업 추진 등으로 역할 분담이 반영되었다.

이후 '22년 말 보상 착수, '23년 말 조성공사 착공, '26년 말 사업준공 일정으로 추진 중이었으나, '22년 9월 지구계획 승인 이후 추진 일정이 답보상태이다. 공동시행자 간 업무 분담³⁾에 대한 이견과 그에 따른 '기본협약체결' 지연, SH의 보상 착수 업무 등이 지연되면서 조성공사 착공 일정 순연 등 사업추진 일정의 재검토가 불가피한 상황이다.

□ 영등포쪽방촌 공공주택사업 특성

지구지정 당시 영등포지구 내 쪽방 주민은 기초생활수급자 65.8%, 65세 이상 독거 고령자 33.7%, 장애인 14% 등으로 경제, 사회, 건강 측면의 취약성을 보였다. 공공임대주택에 대한 입주 의사 79%, 임대주택 조성 시 선호시설은 의료시설(52.0%), 복지관·종합지원 시설(47.0%), 급식 시설(30.5%) 등으로 나타났다.

3) '20년 1월 기본합의서 체결 당시 영등포구의 임시이주대책 수립·이행, LH 임대주택 건설·공급·관리, SH의 임시이주시설 공사, 보상업무, 공공주택사업 추진 등

최종 지구계획은 대상지구 9,800㎡로, 공공임대 461호, 공공분양 182호, 민간 139호 등 총 782호를 공급하게 된다. 본 사업의 특징은 쪽방 주민의 주거 안정을 위한 ‘선(先) 이주 순환형’ 개발방안을 적용한다는 점이다. 먼저 임시이주단지를 조성하여 쪽방 주민을 이주시키고, 주택건설 완료 후에 쪽방 주민과 기존의 돌봄 시설(순수 민간 무료 진료 시설, 무료 급식 시설, 시 지원 노숙인 자활 시설 등)을 신규단지로 재정착시키는 것이다.



자료 : LH 서울지역본부 내부자료

[그림 2] 지구계획 승인(안)



[그림 3] 영등포지구 선(先)이주 순환형 공공개발 추진 개념도

4. 영등포쪽방촌 공공개발의 현주소와 보완 과제

□ 쪽방 주민 재정착 대응 방안 현주소 진단

쪽방 주민의 재정착을 위해 공공시행자가 중점 대응 중인 핵심과제는 충분한 물량의 공공임대주택 확보, 공사 기간 중 거주할 임시주거시설의 확보, 그리고 기존 돌봄 시설을 위한 공간 확보 등이다. 등록된 쪽방 주민 이외 고시원, 모텔 등 비주택에 거주하는 미등록 쪽방 주민을 대상으로 하는 공공임대 461호 공급계획을 반영하였으며, 민간 돌봄 시설 등의 재정착 방안은 사회복지시설 용지 등으로⁴⁾ 반영하였다.

현 추진단계의 최대 관건은 공사 기간 중 임시주거시설의 조성방안이다. 당초 사업부지 내 모텔 건물의 리모델링 활용방안과 고가 하부공간 활용방안 등을 검토하였지만, 주거환

4) 동 사업의 주택건설용지 용도지역은 ‘일반상업지역’으로, 건축물 허용 용도는 아파트, 제1, 2종 근생 시설, 이외 종교시설, 의료시설, 노유자시설 등의 용도 허용

경의 부적합 문제점이 지적되면서 인근 민간부지 활용방안을 검토 중이다. 하지만 민간부지 사용에 따른 토지임대료의 지원 여부(영등포구, 서울시)가 미확정 상태로, 이에 대한 관계기관 최종 협의를 통해 임시 이주 부지를 확정할 예정이다.

이와 같이 현재 영등포쪽방촌 공공주택사업의 재정착 방안은 쪽방 주민을 ‘물리적으로’ 재정착시키기 위한 공간의 ‘양적’ 확보 관점에 초점이 맞춰져 있다. 오랜 기간 노숙과 쪽방촌을 오가며 거주해 온 쪽방 주민들이 새로운 주거형태로서 공동주택단지에 지속적, 안정적으로 거주할 수 있도록 유도하기 위한 실질적 재정착 방안에 대한 논의는 아직 미흡한 상황이다. 즉, 고령단독가구, 기초생활수급자, 질병 및 신체적 장애 등의 인구·경제·건강상의 특성을 고려한 과제와 실행방안에 대한 보완 검토가 필요하다.

□ 쪽방 주민의 실질적 재정착을 위한 보완 과제

전문가 의견으로부터 수렴한 재정착 보완 과제는 다음과 같다. 첫째, 주거권을 보장하는 ‘집다운 집’으로서 개별단위 주거공간의 조성이다. 공급자 관점의 물량 확보를 넘어서, 수요자 관점의 주거공간을 조성할 수 있도록 당사자의 참여를 통한 실질적 니즈의 진단, 구체적인 서비스지원 아이템 발굴 노력이 필요하다. 특히 수직 고층형 주거시설의 한계점을 극복하기 위한 임대주택 면적의 적정화가 필요하다⁵⁾.

둘째, 공용공간 조성 시 주거공동체 구성원으로서 쪽방 주민의 참여 활성화를 유도하기 위한 설계의 고려가 필요하다. 저층부에 공공시설을 집약배치하는 일반적인 ‘수직형 단지’ 조성의 한계점을 최소화한 설계, 재활 및 자활지원 기능을 위한 공간설계, 의료지원을 연계한 활동공간 설계 등 [여가 복지 공간+작업 공간+의료 지원 활동 공간]을 고려한 주거커뮤니티 공간의 고려가 필요하다. 공공주택지구를 둘러싼 지역사회와 갈등 완화 및 통합 전략을 위해서는 지역사회 주거복지거점으로서 기능 도입과 접근성 편의에 대한 고려도 필요하다.

셋째, 임대주택 공급 유형은 쪽방 주민의 대다수가 고령자임을 고려하여 그에 필요한 주거시설과 복지서비스의 제공을 도모할 수 있는 공공실버주택이나 주거 유지지원서비스를 제공하는 서울시의 지원주택⁶⁾ 등의 공급 방안 고려도 필요하다.

끝으로 더 이상 쪽방 주민이 아니라 주거공동체 일원으로서 주민자치에 참여할 수 있는 권한의 제도적 근거 마련도 필요하다. 주거공동체의 일원이자 능동적 주체로서 인식을 전환시키고, 그에 따른 권리와 의무, 책임을 부여하고, 공동체 주거 일원으로서 단계적 연착륙을 위한 교육 기회의 마련도 필요하다. 이를 위해서는 해당 교육프로그램 개발과 시행

5) 고령가구의 사회적 고립 문제 완화, 걱정 실내동선, 재가요양서비스지원(aging in place) 등을 고려한 면적 계획, 개별 주거 공간 내 독립된 개별실(침실), 욕실(화장실), 부엌(취사시설), 베란다(세탁기 설치) 등의 공간 수요가 큼

6) 65세 이상자, 장애인, 노숙인, 정신질환자 등을 대상으로 주거유지지원서비스를 제공(서울시 조례). 입주자 입주 지원 및 상담, 주택시설관리 지원, 공과금, 임대료 연체관리 등 주거 유지 지원, 입주자 특성을 반영한 사회복지서비스 지원 등

을 위한 관계 비영리단체와 시민단체 등의 협업을 위한 지원기반이 병행되어야 할 것이다.

□ 재정착 보완과제 실행을 위한 공공부문의 역할

이상 쪽방 주민의 재정착 보완과제 대응을 위한 공공주체별 역할은 다음과 같다.

구분	보완과제 대응 역할	비고
지자체 (광역, 기초)	<ul style="list-style-type: none"> -주민이주지원전담조직 구성, 운영 *쪽방 주민 대상자별 지구 내·외 재정착 방안, 임시이주방안, 보상 절차와 이주 실행 안내, 임시주거시설 공급·운영·관리 방안, 돌봄서비스 연계지원 관리, 지구 외 이주자 매입(전세) 임대 주택 상향 이동 지원 연계 등 -돌봄서비스 재편 방향 검토 및 지역사회 주거 복지거점으로서 주거복지서비스 수요 진단 -돌봄서비스 운영방안, 공공시설물 위탁 운영 관리 방안 등 공공시설 관리 업무 범위, 처리방식 사전 검토 -임시이주단지 조성, 공급, 운영, 관리 방안 	<ul style="list-style-type: none"> -공공개발자, 광역주거복지센터 등과의 협업기반 고려 -쪽방 주민 주거 특성, 주거 수요 특성에 대한 충분한 실태 파악 및 사전 진단 -쪽방 주민 대표 등의 주민 협의체 참여, 쪽방 주민 지원 NGO단체, 시민단체 등과의 상시 협의 채널 운영 등
공공개발자	<ul style="list-style-type: none"> -지자체의 사전 검토 방향, 결과 등을 고려하여 주요 공용공간 및 커뮤니티 공간(시설) 계획 반영 -고령, 장애 등 쪽방 주민 특성을 고려한 개별 단위 주택평면 계획, 설계 반영 등 -지자체의 임시이주단지 조성, 공급, 운영, 관리 방안 등에 대한 검토 지원 및 필요 시 일부 실행 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체의 쪽방 주민 주거특성, 주거수요 진단 등을 토대로 수직 고층형 공동체 주거 한계점 극복, 지역사회 통합 전략을 고려한 전략적 공간설계 가이드라인 -현상설계 반영
중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> -재정착 실행방안(임시이주 및 이주대책 등) 적용에 따른 손실보전을 위한 재정지원 -공공실버주택, 영구임대주택, 지원주택 공급 등에 대한 재정지원 -공공주택특별법 및 주택공급 업무편람 등 공공개발 관련 규정의 문제점 보완, 개선 	<ul style="list-style-type: none"> -사업추진절차상 한계점 보완 및 관련 제도, 규정 개선 등 -임시이주 및 이주대책 손실 보전 등을 위한 재정지원

쪽방 주민 등 취약계층의 주거권 보호와 최소한의 삶의 질을 확보하기 위한 주거지원정책은 해당 지자체의 주요 정책사업으로서 상당 부분은 관할 지자체의 역할에 해당된다. 그에 필요한 자원 역시 지자체 재정으로 하되, 일부 부족한 자원은 중앙정부 차원에서도 지원할 수 있는 근거가 필요하다. 다만, 임시이주단지의 조성, 공급, 운영, 관리 방안 등은 지자체 내 해당 인력이 부재한 현실을 고려하여, 공공개발자가 지자체 역할을 대행, 지원하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

□ 제도 개선 과제

먼저, 쪽방촌 공공주택사업의 경우, 쪽방 주민의 재정착 측면에서 우려되는 문제점 중

의 하나는 공공임대주택 주거비에 대한 지속적인 지불 가능성이다. 쪽방 주민 대부분이 주거급여 대상자라는 점을 고려하여 기존 주거급여를 공공임대주택의 월 임대료로, 이주대책 대상자에게 지급되는 주거 이전비를 공공임대주택의 보증금으로 각각 연계 활용할 경우 지속적인 지불 가능성 문제는 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 전망된다. 공사 착공 이전 임시이주단지 거주기간부터 적용하기 위해서는 조속히 세부 실행방안에 대한 논의가 필요하며, 재정착 예정인 쪽방 주민의 사전동의도 전제되어야 하는 만큼 동의 절차도 함께 논의되어야 할 것이다.

둘째, 도심에서 추진하는 공공주택사업의 경우 지구 특성을 고려하여 지구계획 승인신청 절차 개선이 필요하다. 현재 지구지정 고시 이후 ‘1년 이내’ 지구계획 승인 신청 기준을 ‘2년 이내’로 적용할 수 있도록 개선하여 지구 내 주민은 물론 지역사회에 미치는 영향을 충분히 고려하여 지구계획 수립 내용의 내실화를 기할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 공공시행자가 지구계획 수립 승인 신청 단계까지 지구 내 원주민의 사회경제적 특성과 주거실태 특성, 이주 및 재정착 수요 등을 사전 조사하도록 하고, 해당 비용은 정부나 지자체의 지원⁷⁾이 필요하다.

7) 도심 내 공공개발은 도시경쟁력 강화를 위한 도시정비와 활성화, 국민의 주거안정을 위한 도심주택 공급 확대 등 주요 정책목표를 달성하기 위한 것으로서, 공공개발 목표를 위해 도심 내 공공주택지구를 지정한 지정권자의 재정지원 확대 필요