발 간 등 록 번 호
12-B552123-000031-01

지속가능한 저층주거지 재생을 위한 지원체계 구축방안 연구

[요약보고서]

2014. 4

국가건축정책위원회

제 출 문

국가건축정책위원장 귀하

본 보고서를
국가건축정책위원회에서 의뢰한
「지속가능한 저층주거지 재생을 위한 지원체계
구축방안 연구」 용역의
요약보고서로 제출합니다.

2014년 4월

토지주택연구원
원장 이 인 근

발 주 기 관 **국가건축정책위원회**

김석철(국가건축정책위원회 위원장)

국가건축정책기획단

김진숙(국가건축정책위원회 단장)
조한권(국가건축정책위원회 과장)
박광현(국가건축정책위원회 팀장)
정소이(국가건축정책위원회 연구위원)

연 구 진 **한국토지주택공사 토지주택연구원**

연구책임 조승연(토지주택연구원 책임연구원)
연 구 진 윤은주(토지주택연구원 수석연구원)
전영미(주거학회 이사)

자 문 위 원

국가건축정책위원회	김세용 위원
국가건축정책위원회	이정면 위원
서울대학교	이희연 교수
서울시립대학교	정 석 교수
한양대학교	이명훈 교수
평택대학교	윤혜정 교수
도시연구소	홍인옥 소장
한밭대학교	박천보 교수
충북대학교	반영운 교수
경북대학교	윤철재 교수
카나가와대학	정일지 교수

본 연구보고서는 국가건축정책위원회의 의뢰로 토지주택연구원이 수행한 학술연구용역 [지속가능한 저층주거지 재생을 위한 지원체계 구축방안 연구] 의 성과품입니다

* 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서 국가건축정책위원회의 정책과 다를 수 있습니다.

차 례

Ⅰ. 서 론

1. 과업의 배경 및 목적 1
2. 과업의 범위 및 주요내용 2
3. 과제수행방법 및 추진과정 4

Ⅱ. 저층주거지의 현황 및 과제 도출

1. 저층주거지 현황 및 문제점 분석 5
2. 저층주거지 재생을 위한 기존제도 검토 8
3. 선행연구검토 14

Ⅲ. 해외 저층주거지 재생 지원체계

1. 공공주도형 저층주거지 재생 지원체계 15
2. 민관협력형 저층주거지 재생 지원체계 19
3. 민간발의형 저층주거지 재생 지원체계 23
4. 소결 28

Ⅳ. 해외 저층주거지 재생 지원체계

1. 영국 저층주거지 재생 지원체계 29
2. 일본 저층주거지 재생 지원체계 33
3. 스페인 저층주거지 재생 지원체계 36
4. 소결 38

Ⅴ. 저층주거지 재생방향 및 전략

1. 저층주거지 지원체계 정책방향 39

2. 저층주거지 지원체계 실행방안 41

3. 저층주거지 재생을 위한 제도개선 방안 43

제1장 서론

1. 과업의 배경 및 목적

□ 과업의 배경

○ 노후화된 저층주거지는 비교적 소형·저가주택이 밀집되어 있어 저소득층의 주요 거주공간이 되고 있으나 기반시설 부족, 주차공간 부족, 방범 취약 문제 등이 발생되면서 아파트에 비해 상대적으로 저층주거지에 대한 인식이 부정적으로 변화하고 있음

- 2012 주거실태조사 결과, 중고소득층 및 44세 이하 가구주, 수도권 및 광역시에서 아파트 선호도가 높게 나타나고 있음

- 특히, 소형주택의 주수요계층이 되는 40대 이하에서 아파트 선호도가 뚜렷하며, 주택수요가 높은 수도권 및 광역시에서 이러한 현상은 더욱 분명함

○ 2010년 인구주택총조사 결과 인구증가세 둔화, 베이비부머의 은퇴, 주력 수요계층 감소 등 인구구조 변화로 인해 전체적으로는 주택수요의 감소요인으로 작용할 것으로 예상됨

- 그러나 1~2인 가구의 증가 및 고령화 추세를 고려할 때 이들 계층은 도심에 주로 거주하고 있으며, 도심거주를 선호한다는 결과[1]를 고려할 때 기성시가지내 주택에 대한 수요는 지속적으로 증가할 전망

○ 정비사업이 진행되면서 소형·저가주택이 밀집되어 있는 저층주거지가 멸실되면서 저소득층의 전세가 폭등 등 서민주거 불안 초래

- 소형·저가 주택으로서 기능하던 기존의 단독·다가구 주택을 철거하고, 아파트 및 주상복합 위주의 고층·고밀의 주거로 개발되면서 주택수급의 불일치 발생

○ 기존의 물리적 환경개선 위주의 정비사업의 한계를 극복하기 위하여 대안형 사업이 도입되었으나 공공주도의 단기 재정투입과 성과중심의 일회성 시범사업으로 추진되어 지속적으로 저층주거지의 활성화를 유지하는데 한계를 보이고 있음

- 중앙정부의 거점확산형 주거환경개선시범사업(12개 지구), 해피하우스 시범사업(3개 지구), 서울시의 가로환경정비사업, 부산시의 산복도로 사업 등 다양한 저층주거지 정비방식이 시도되고 있음

- 대부분 가로미화사업, 주택개량 중심의 환경정비사업으로 추진되고 있어 사회·경제적 취약계층 비율이 높은 저층주거지의 주거안정성 확보에는 기여하지 못함

1) 임준홍·김한수(2001), 도심거주의 선호자 및 선호유형에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회 2001 추계학술대표 발표논문 pp. 1063-1073

□ 과업의 목적

○ 노후 저층주거지의 특성상 취약계층이 밀집 거주하고 있으므로 관련법 개·제정을 통해 저소득층 주택 개·보수, 주거복지, 경제활동 지원 등 생활재생을 위한 프로그램과 연계가 필요함

- 저층주거지의 지속적인 재생 실현을 위해서는 사업의 지속성을 담보할 수 있도록 주거복지를 포함한 다양한 지원사업의 연계와 통합, 조정이 필요함

○ 공공주도의 단기 재정투입과 부처·지자체별 산발적 사업 추진은 주거한경 개선 효과에도 불구 지속가능성에는 한계가 있으므로 지역 스스로 문제를 해결해나갈 수 있는 자생역량을 강화, 체계적인 지원체계 정비가 필요함

- 기존의 정비사업이 정체되거나 혹은 정비사업에서 소외된 지역을 중심으로 지역 스스로 점진적 재생과 사회·경제적 재생을 동시에 시도하는 다양한 활동이 나타나고 있으므로 이를 제도적으로 뒷받침하는 장치가 필요함

○ 특히 각 부처별 지역지원사업의 장소단위 통합 운영체계 마련 및 정책전달체계의 효율적인 개선을 통해 예산의 효율성 제고측면에서 연계사업이 검토되고 있으므로 이를 저층주거지에 적용하기 위한 정책 방향 제시에 대한 요구가 높아지고 있음

- '도시재생활성화 및 지원을 위한 특별조치법' 시행(2013.12)을 통한 공공지원 강화로 저층주거지 활성화 방안과 도시재생지원센터 등 지원체계간의 연계에 대해 검토 필요

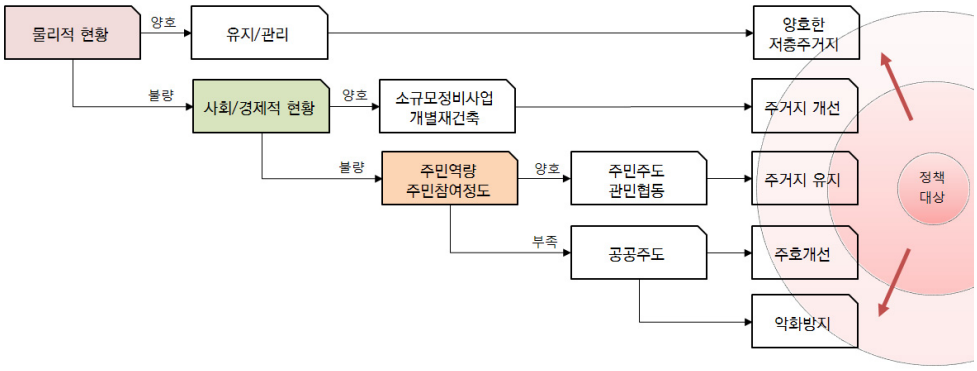
2. 과업의 범위 및 주요내용

○ 물리적 측면에서 저층주거지는 선행연구 등을 고려하여 건축법상 주택유형분류에 따른 단독주택, 다가구, 다세대 주택과 연립주택이 밀집되어 있는 주거지[2]로 정의하고자 함

- 저층주거지는 다양한 주택 유형을 포함하고 있을 뿐만 아니라 기반시설이나 주거환경 등의 물리적 정비수준, 개발압력의 정도 거주민의 사회·경제적 현황에 따라 그 속성이 다양하게 나타남

- 본 연구에서는 저층주거지 중에서 기반시설 및 주택 등의 물리적 현황이 양호하지 않아 우선적인 재생이 필요한 대상 중에서도 공공의 개입을 통해 주거지 유지 및 개선이 가능한 곳으로 연구 범위를 한정하고자 함

2) 국가건축정책위원회 (2011), 전개서



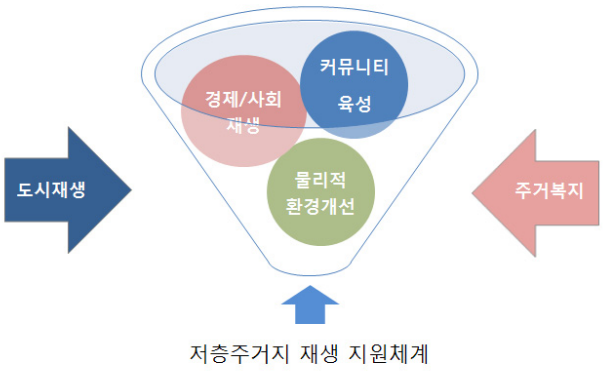
[그림 1-1] 정책지원 대상으로서 저층주거지의 범위

○ 지속가능한 저층주거지 재생은 첫째 기존의 주민이 계속해서 거주할 수 있도록 하는 장소적 개념으로서 지속가능한 저층주거지로서 주거복지의 실현을 지향하고, 둘째로 저층주거지 재생사업이 일회성 사업으로 끝나지 않도록 계속적으로 주민참여 등이 이루어져야 한다는 시간적 개념으로서'지속가능한 저층주거지 재생'으로서 마을만들기 등의 도시재생을 지향하고자 함

- 기존 주민, 특히 저소득층이 사업이 완료되는 이후에도 계속해서 당해 지역에 거주할 수 있도록 지원하겠다는 의미로서 '지속가능한 저층주거지 재생'을 정의하고자 함

- 기존의 사업들 중에는 민선공약사업이나, 국가 정책사업으로 시작되었다가 공공의 지원이 중단되면 저층주거지 재생사업도 중단되는 경우가 나타나면서 지속가능성이 가장 큰 문제로 지적되어 옴에 따라 지속적으로 동력을 갖고 이끌어 나가기 위해서는 기존의 공공의 일방적인 지원방식의 대안을 모색하고자 함

○ 이를 위해 저층주거지를 대상으로 그 안의 장소와 사람, 활동을 담는 장소기반형 종합적 지역재생(Area Based Initiatives)을 지향하고자 함



[그림 1-2] 저층주거지 재생의 방향과 내용적 범위

○ 본 연구에서 최종적으로 제시하고자 하는 저층주거지 지원체계는 물리환경, 사회환경, 경제환경의 종합적 측면에서의 개별 재생사업의 연계 및 이를 주도적으로 추진해나갈 수 있는 지역 내 조직 및 이를 위한 공공지원체계를 의미함

- 물리적 환경개선과 경제,사회적 재생을 연계하는 한편 이러한 움직임이 지속가능하게 이루어질 수 있도록 종합적 지원체계 구축을 제시하고자 함



[그림 1-3] 저층주거지 재생 지원체계의 범위

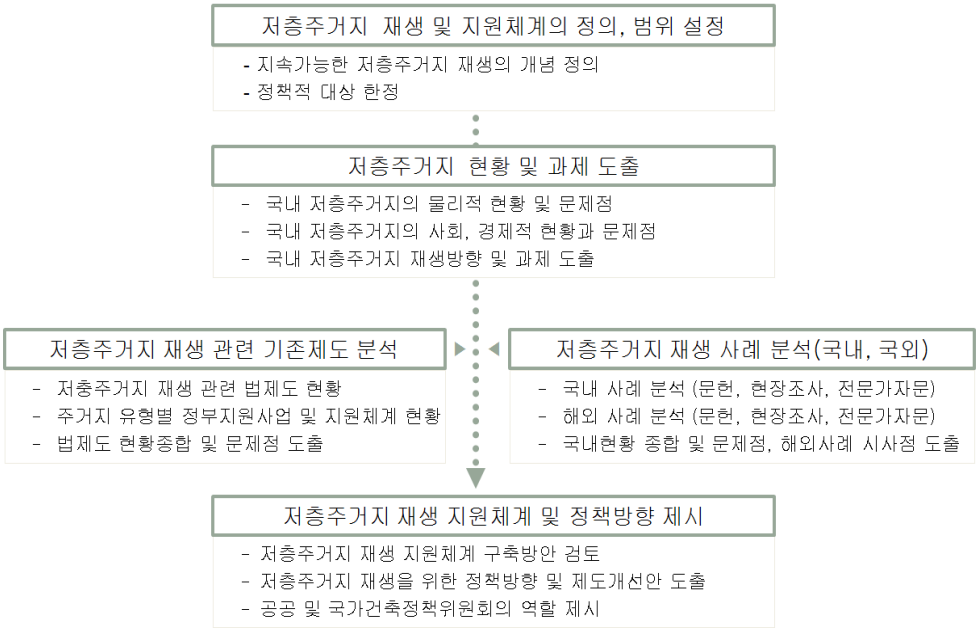
3. 과업수행방법 및 추진과정

○ 관련 제도에 대한 연구경험이 있거나 전문지식이 있는 전문가 등을 대상으로 개별자문 또는 자문회의 시행을 통해 저층주거지 특성 및 실태파악

○ 현장 및 기존전문가 활용을 통한 국내 저층주거지 재생 사례조사·분석 및 국외출장을 통한 해외 저층주거지 재생 사례 조사 분석을 통해 국내현황 분석 및 해외사례에서의 시사점바탕으로 저층주거지 재생을 위한 지원체계 구축 방안을 제시하고자 함

○ 따라서 본 연구를 수행하기 위하여 저층주거지 정비 등 기존 물리환경 재생 전문가, 주거복지 등 사회·경제적 분야 재생 전문가, 사회적기업 등 지역재생추진 조직 전문가를 포함하는 자문단을 구성하여 연구를 수행하고자 함

- 교수, 연구원, 관련 분야 종사자 등 국내 전문가 및 LH에서 실제 주거지정비사업 및 주거복지 사업을 하는 실무인력 풀을 구성하여 활용
- 국내외에서 실제 사업에 참여한 경험이 풍부한 현장전문가를 활용하여 참여, 해당사례에 대한 심층 분석을 실시



[그림 1-4] 연구의 흐름도

제2장 저층주거지의 현황 및 과제 도출

1. 저층주거지 현황 및 문제점 분석

□ 저층주거지 현황 및 거주민 특성

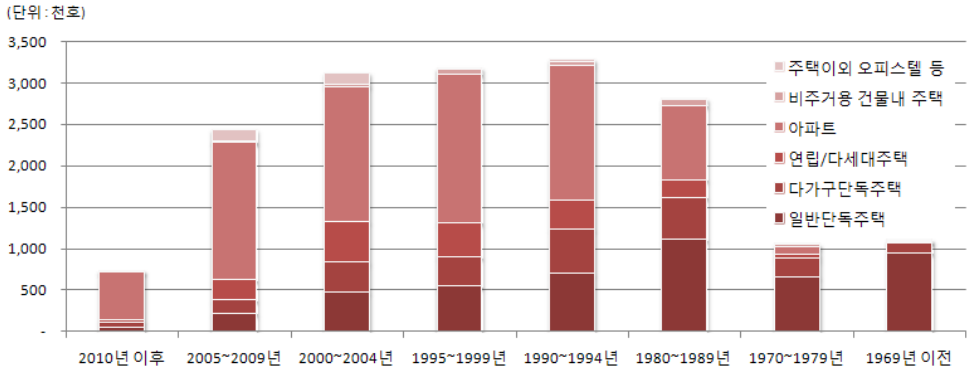
○ 지난 1985년 이후 인구주택총조사의 주택유형별 변화를 살펴보면, 전체 주택의 호수는 증가하고 있으나 아파트를 제외한 주택유형의 상대적으로 감소하고 있음

- 지난 25년간 총량적인 측면에서 전체 주택호수가 약 2.4배가량 증가하는 동안, 아파트는 약 10배가 증가한 반면 저층주거는 1.17배 증가한데 그침
- 특히 단독주택의 경우, 1985년에 77%에서 2010년 현재 27.86%로 1/3수준으로 전체 주택에서 차지하는 비율이 감소하였을 뿐만 아니라 총수에서도 1990년을 기점으로 점차 감소하고 있는 추세
- 2010년 인구주택총조사 결과 전국에 남아있는 단독주택과 다세대 ·연립을 포함한 저층주거지 재고는 40.5%로, 2005년에 비해 약 88만 여동 감소

○ 2012년 주거실태조사에 의하면 1990년대 이전주택에서 단독주택, 연립·다세대 등

저층주거 재고가 차지하는 비중이 높게 나타나고 있으며, 저층주거지 재고의 12.23%가 1969년 이전에 공급된 노후주택으로 나타남

- 총 주택에서 1969년 이전주택이 차지하는 비중은 약 6%이나 이중 97.4%가 저층주거 재고에 해당되어 재건축 혹은 정비, 수선에 대한 수요가 높을 것으로 예측해 볼 수 있음



[그림 2-5] 주택준공연도별 주택유형 분포

○ 1980년대 이후 서민주거안정을 위해 기성시가지내 주택공급을 촉진하기 위하여 단독주택 재건축 및 다세대·다가구 주택건설 관련 규제완화로 오픈스페이스 소멸, 가로환경 악화, 주차문제, 일조 및 프라이버시 침해 등 문제가 발생

- 기성시가지내 주택공급 촉진을 통해 주택가격 안정을 도모하기 위하여 사선제한, 주차장 규제완화 등의 건축규제완화가 이루어지면서 기반시설의 확충은 이루어지지 않은 채 다세대·다가구 주택공급이 급증하면서 주택밀도가 급증함

- 주거밀도가 높아짐에도 불구, 기반시설의 추가적인 공급이 제때 이루어지지 못하면서 상하수도, 어린이 놀이터 등 공공시설 전반의 부족 문제가 발생하면서 아파트 지구에 비해 상대적으로 저층주거지의 전반적인 주거환경에 대해 불만족의 응답비율이 약 2배 이상 높게 나타나고 있음

[표 2-1] 현재 주택의 전반적인 주거환경에 대한 만족도 응답비율

	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
일반단독주택	1.40%	8.70%	43.85%	43.43%	2.52%
다가구단독주택	0.69%	8.14%	45.86%	43.71%	1.60%
연립/다세대주택	0.92%	7.03%	41.82%	46.69%	3.55%
아파트	0.31%	3.01%	28.69%	61.84%	6.15%
비주거용 건물내 주택	0.25%	12.15%	44.48%	42.08%	1.04%
주택이외 오피스텔 등	0.15%	4.35%	40.78%	47.55%	7.16%

자료: 국토해양부 (2012) 주거실태조사

○ 소득계층별 주택유형분포를 살펴보면, 저소득층에서는 단독주택의 거주가 절반 이상으로 높게 나타나고 있으며, 중/고소득층에서는 아파트 거주가 과반이상을 점하고 있음

- 시계열적으로 살펴보면, 각 계층별로 아파트 거주비율이 높아지면서 저층주거의 거주는 상대적으로 감소하는 것으로 해석할 수 있음
- 저층주거지의 낮은 주거환경수준과 주택성능 수준으로 인해 아파트에 비해 상대적으로 임대료나 주택가격이 낮아 사회적 취약계층이 거주비율이 높게 나타나는 것으로 판단됨

[표 2-2] 소득계층별 주택유형 분포

(단위: %)

구 분		단독주택		아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물내주택	주택이외의 거처	계
		일반	다가구						
저 소득층	2006	62.3		24.2	3.4	6.6	2.1	1.5	100.0
	2008	62.2		25.9	3.0	6.1	1.1	1.8	100.0
	2010	59.9		26.9	4.9	5.6	1.1	1.7	100.0
	2012	52.8		35.1	2.9	6.1	1.5	1.7	100.0
		37.4	15.4						
중 소득층	2006	36.0		48.5	3.8	8.4	1.9	1.4	100.0
	2008	34.8		50.3	3.7	8.3	1.3	1.6	100.0
	2010	33.5		53.1	4.9	6.2	1.0	1.2	100.0
	2012	33.2		52.2	2.9	8.3	1.6	1.8	100.0
		20.8	12.4						
고 소득층	2006	23.0		65.3	2.8	7.1	1.0	0.8	100.0
	2008	20.9		68.1	2.5	6.6	0.9	1.0	100.0
	2010	18.8		72.4	2.8	4.0	1.1	1.0	100.0
	2012	26.0		60.4	3.2	7.0	1.7	1.7	100.0
		15.6	10.4						

자료 : 국토교통부(2012) 2012년도 주거실태조사, p. 56 표 3.15

2) 저층주거지 재생을 위한 과제

○ 저층주거지 재생을 위해서는 개별 주택성능의 개선과 오픈 스페이스, 주차장 등 공공시설 확충을 통한 주거환경의 개선 문제가 우선적으로 해결되어야 함

- 현재 서민 저렴주거로서의 저층주거의 재고는 점차 감소하고 있는 상황이며, 서민주거안정을 위하여 주택공급을 촉진하기 위하여 이루어진 규제완화 조치는 오히려 저층주거지의 물리적 환경을 악화시키는 요인으로 작용해 왔음

○ 저층주거지의 지속가능한 재생을 위해서는 지역의 내재적 역량을 강화할 수 있는 거주민의 사회, 경제적 수준 향상을 위한 지원책에 대한 요구가 지속적으로 증가

- 기존의 수급자 등 사람 중심으로 이루어지던 사회경제적 지원방안을 저층주거지라는 지역기반으로 집결시키는 방안에 대한 검토가 필요함

○ 기존의 저층주거지 간련 주거실태에서는 주차장, 공원시설 등 물리적 시설에 초점을 맞추어져 이루어져 왔으나, 실제 저층주거지에서 주민들의 소요는 방범·안전·택배 서비스 등 주거관련 소프트웨어(서비스)에 대한 수요가 높게 나타나고 있음

○ 또한 기공급된 공공시설에 대한 지속적인 유지관리가 이루어지지 않으면서, 재슬럼화 등의 우려가 있으므로 유지관리 서비스 제공에 대한 검토도 필요

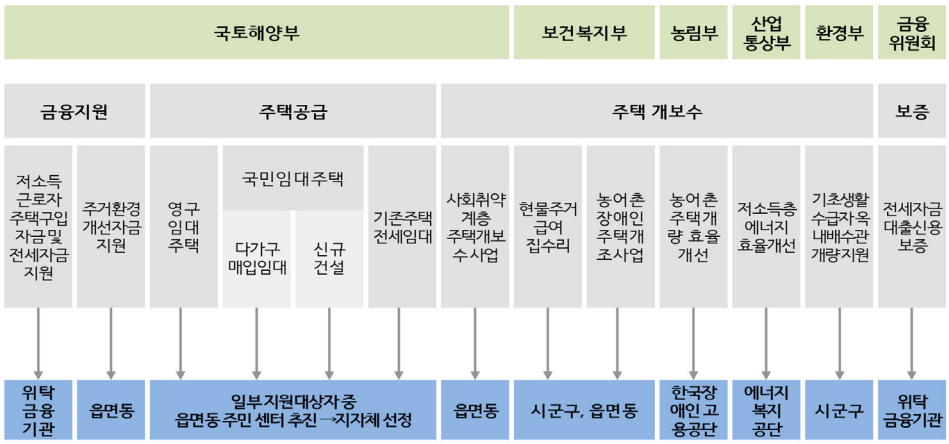
2. 저층주거지 재생을 위한 기존제도 검토

□ 물리적 환경정비를 위한 제도

○ 현재 농림수산식품부, 국토해양부, 보건복지부, 지식경제부, 행정안전부 등에서 농어촌주택개량사업, 주거환경개선자금, 현물급여에 의한 집수리, 농어촌 장애인 주택개조사업, 저소득층 에너지 효율개선사업 등의 다양한 이름으로 주택개보수 관련 제도를 운영 중임

- 다양한 주체가 자금지원, 공사수행까지 관여하고 있음에도 전체 사업을 관리하고 조정하는 주체가 없어 정보의 공유가 이루어지지 않아, 주택의 중복수혜에 대한 문제는 물론 이용자의 필용에 맞는 적절한 서비스가 이루어지기 어려움

- 도시지역에 거주하는 차가(임차) 가구나 수급자가 아닌 자가주택 소유자의 경우 정책의 수혜를 받기 힘듦



[그림2-2] 주거복지 전달체계

자료 : 진미윤외 (2013) 주택바우처 전달체계 –LH 참여방안, 토지주택연구원 p. 24 그림9.

○ 저층주거지의 대표적 물리적 환경 개선은 「도시 및 주거환경 정비법(이하 도정법)」에 의한 주택재개발, 주거환경개선사업, 주거환경관리사업에 의해 이루어져 왔으며 최근 법개정을 통해 가로주택정비사업 등이 도입되었으며[3], 2012년에는 「건축법」 개정으로 맞벽건축에 의한 소규모 주택정비를 통한 소단위 정비사업방식이 검토되고 있음

- 정비사업의 경우 집값상승시기에 고분양가의 일반분양을 통한 사업비용 충당이라는 구조로 전면철거를 통한 신규 아파트공급 위주로 이루어지면서, 저층주거지 멸실의 주요 원인으로 작용하면서 최근 대안적 사업방식의 검토가 이루어지게 됨

[표 2-3] 정비사업에 의한 물리적 환경정비 비교

구 분	주거환경개선사업	주택재개발사업	주거환경관리사업	가로주택정비사업	맞벽건축에 의한 주택정비
근거	도시 및 주거환경 정비법				건축법
설명	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거 환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	기존 전용1종2종 단독다세대 밀집지역 중 노후 주거지에 대해 공공이 도로 등 정비기반시설을 개선하고, 주민 스스로 주택을 개량하는 현지 개량형 정비사업	기존 도시조직과 저층주거지의 가로경관을 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하는 방식	인접 주민들 간에 건축협정을 맺은 건축협정구역에서는 건축물을 맞벽으로 설치하고 주차장, 조경, 지하층 등에 대한 통합설치
사업규모	제한없음	제한없음	전용1종2종 주거지역 중 단독다세대 주택 밀집지역 해제된 정비(예정)구역, 재정비촉진지구	1만㎡미만, 4m 초과 도로가 통과하지 않는 구역, 기존 세대수 20세대 이상	- (20세대 미만의 경우, 건축허가만으로 사업추진가능)
특례	대체 부동산 취득시 취득세·등록세 면제	토지·주택 취득시 취득세·등록세 비과세	정비기반시설 및 공동이용시설을 공공에서 설치	주차장·건폐율, 대지안의 공지, 부대복리시설 기준 완화	맞벽 건축시 건축허가, 착공신고, 사용승인, 공사감리 등 공동 신청 협정필지의 주차장, 조경, 자하층 통합설치
사업시행	수용방식 환지방식 현지개량 방식 거점확산형(시범)	조합, 관리처분계획	시장군수(또는 토지소유주 과반수 동의시 주택공사 등 사행자 지정 가능)	조합, 관리처분계획	건축협정 체결

※ 자료 : 관련 법 조항 및 지자체(경기도) 사업개요 재정리

3) 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 재정비촉진사업을 들 수 있는데 이는 사업을 위한 제도라기보다는 광역적 관점에서 도시정비를 추진하기 위한 제도이므로 저층주거지 재생과는 관련성이 낮아 검토에서 제외함

□ 사회·경제적 재생을 위한 제도

○ 사회·경제적 재생은 지역 커뮤니티 단위에서 고용창출, 경제력 활성화 등을 이끌어 낼 수 있는 일련의 활동으로서, 본 연구에서는 지역 커뮤니티 단위에서 적용할 수 있는 대안적 시장경제 모델인 사회적 경제(Social Economy)를 중심으로 저층주거지 재생측면에서의 적용가능성을 검토

○ 사회적 기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업[4)]

- 주거분야와 관련하여 2013년 말까지 약 33개(전체 3.2%)의 사회적 기업이 주거복지 분야에서 활동하고 있으며[5)], 주로 기존 주택개량사업의 연장선상에서 집수리, 주거환경개선이 주목적임

- 다만, 고용부문에서 대부분 주택의 도배장판, 단열재 보강 등 단순 노무 작업을 하는 인력을 고용하면서 기술 수준 보완을 위한 훈련이나 전문 프로그램을 갖추지 못하고 있어 전문성을 강화해 나갈 필요가 있음

○ 「도시재생특별법」에서는 마을기업을 지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업으로 정의

- 2013년 말 기준, 1,162개 마을기업이 운영되면서 8,000여개 일자리와 600억원대 매출에 기여한 것으로 집계되고 있음

- 마을기업은 지역내 취약계층에 일자리를 제공함으로써 생활안정에 기여할 수 있을 것으로 기대됨

□ 종합적 재생을 위한 제도

○ 도시활력증진지역 개발사업은 「국가 균형발전 특별법」에 근거하여 2010년부터 국토부가 정부의 지역발전정책에 따라 지자체 스스로의 발전을 유도하기 위하여 도시활력증진지역[6)]에 해당하는 지자체에 예산을 포괄적으로 지원하여 시행하는 사업[7)]

- 도시활력증진지역 개발사업은 지자체의 자율재량에 따라 사업을 발굴하고 추진하도록 포괄보조금 제도로 운영되고 있으며, 지역주민·전문가·시민사회단체 등 다양한 주체가 참여하여 사업의 발굴, 운영, 관리 등을 수행할 수 있도록 사업추진협의체 등 지역 거버넌스의 활용을 적극 권장하고 있음

4) 사회적 기업 육성법
5) 진미윤(2013) 전게서
6) 특별시 및 광역시의 군, 구 및 도농복합시를 제외한 시지역(단, 도농복합시 중 인구 50만 이상의 대도시는 포함)으로 2013년 말 현재 96개 시, 군, 구를 대상으로 함
7) 국토해양부·LH한국토지주택공사 (2013) 2014년도 도시활력증진지역 개발사업 해설서

- 2012년 도시활력증진지역 개발사업 추진현황을 살펴보면 총116개 사업 중 주거지 재생사업이 33개, 지역역량 강화사업 4개, 중심시가지 재생사업 40개, 기초생활기반 확충사업 39개이 추진되고 있음

[표 2-4] 도시활력증진지역 개발사업 유형

유 형	설 명
주거지 재생	정비기반시설이 열악하고 노후, 불량 건축물이 밀집한 지역을 대상으로 도로 등 정비기반시설의 정비, 주택의 직접 건설 또는 지역주민의 자발적인 주택개량을 유도하기 위한 사업
지역역량 강화	지속가능한 도시재생을 유도하기 위하여 지역주민을 대상으로 한 지역리더 양성 프로그램, 지원센터 운영, 지역 및 사업을 위한 홍보·교육 등 소프트웨어 사업
중심시가지 재생	해당 도시만의 경쟁력 우위요소를 발굴하고 도시별 특화발전계획을 수립하여 도시의 상업, 환경 등 기능을 복합적으로 재생하는 사업
기초생활기반 확충	마을생활권을 대상으로 주민과 함께 마을을 진단하고 마을계획을 수립하여 기반시설을 정비·개량하는 사업

※ 자료:국토교통부, 도시업무 편람, 2013

○ 근린재생형 도시재생사업은 「도시재생특별법」에 의거하여 주거 및 주변 환경이 열악하여 기초적인 생활을 영위하기에 곤란한 지역, 상권이 침체하여 유지되기에 어려움이 큰 지역을 대상으로 지역공동체 활성화를 통한 낙후된 지역사회의 문제를 해결하고 주민참여를 토대로 지역사회 역량 강화를 추구하는 사업임

- 지역특색을 살려, 침체된 중심시가지의 경제 활성화 및 낙후한 근린 주거지역 생활환경 개선을 통한 공동체 유지를 목표로 함
- 특히 중앙정부 재원으로 지역주민이 주도하는 생활권 단위의 지역재생을 위하여 기존의 정비사업 방식을 계승하는 물리적 환경개선(생활환경개선, 기초생활인프라 확충) 외에도 사회경제적 지역 활성화를 위하여 골목경제살리기 사업, 공동체 활성화 사업 등을 추진하고자 하고 있음

[표 2-5] 근린재생형 도시재생사업 유형별 추진내용

구 분	주요 사업 추진 내용		
중심 시가지형	쇠퇴상권, 집단적 빈 점포 발생 부족한 인프라, 유동인구 감소	⇨	특화거리 조성, 빈 점포 신탁을 통한 예술창작공간 조성, 주차장 등 인프라 확충, 지역축제 등 활성화 사업
근린 주거지형	노후·불량주택 밀집, 좁은 도로, 부족한 생활인프라, 열악한 환경	⇨	생활인프라(소방도로, 공원, 주차장) 확충 소규모맞춤형 주택개량 사업 추진 마을기업 등을 통한 소득창출

자료 : 관계부처 합동 (2013) 국가도시재생기본방침, 2013.11.15

□ 지원체계 관련 제도

○ 최근 마을만들기나 주민참여를 통한 지역문제 해결, 지역활성화에 대한 관심이 높아지면서 2010년 전후로 다양한 형태의 마을만들기 관련 조직들이 등장

○ 중간조직으로서 '마을만들기 지원센터'는 마을만들기와 관련하여 행정과 관련 시민단체, 시민단체들, 행정과 주민, 시민단체와 주민 등을 상호 연계하고, 이를 통해 궁극적으로 주민 주도의 마을만들기 운동을 지원

- 마을만들기 지원센터는 대부분 조례에 의거, 설립·운영되고 있으며, 행정 주도로 지원센터가 설립된 경우라 하더라도 그 운영과정에서는 민간과 긴밀한 소통과 네트워크를 통해서 사업이 이루어지고 있음
- 광역단위의 마을만들기 지원센터는 중간지원조직으로서 마을단위의 마을만들기를 지원하는 성격이 강하며, 기초단위의 마을만들기 지원센터는 실제 지역밀착형으로 현장중심의 마을만들기가 이루어지고 있음
- 마을만들기 지원센터는 공모사업 대행, 지속적인 컨설팅·교육, 개별사업 지원을 넘어선 마을만들기 과정 전반에 대한 지속적 지원, 주민 리더들에 대한 지속적 지원을 통한 역량강화 사업, 네트워크 사업, 행정과의 협력 등의 업무를 수행
- 마을만들기 조직의 운영 및 형태에 대한 관심은 높아지고 있으나, 민선 자치단체장의 공약사항으로 조직이 설립되는 경우가 많아 지속적인 운영을 위해서는 제도적인 보장이 필요함

○ 「도시재생법」에서 규정한 관련조직 및 지원체계를 살펴보면 법 제9조 전담조직, 제10조 도시재생지원기구, 제11조 도시재생지원센터를 설치할 수 있음

- 도시재생지원기구 : 도시재생 지원을 위해 국토부장관이 의무설치해야하는 중앙정부 차원의 도시재생지원기구로서, 정책조사연구, 지자체의 계획수립 및 사업시행 지원, 전문가육성/파견, 정보체계 운영 등을 담당. 별도설치 또는 기존 공공기관(LH, 국토연구원) 지정 운영 가능
- 도시재생 전담조직 : 시장(특광역시 포함)·군수, 도지사, 구청장 등 광역/기초지자체별 임의조직으로서 지표조사 관리, 계획 및 사업총괄조정, 관계기관 간 협업, 지역협의체 구축운영, 보조금 관리 등을 담당
- 도시재생지원센터 : 시장(특광역시 포함)·군수, 도지사, 구청장 등 광역/기초지자체별 임의조직으로서 현장 중심의 거버넌스 실행조직으로서 활성화계획 수립지원, 주민의견조정, 지역전문가 양성, 마을기업 창업 및 운영지원 등을 담당

○ 지자체내에 설치되는 도시재생지원센터와 마을만들기지원센터조직을 비교하면 아래 표와 같음

[표 2-6] 도시재생지원센터와 지자체 유사센터(서울시) 비교

구 분	도시재생지원센터	마을공동체(종합)지원센터	주거재생지원센터
근거법	도시재생특별법	서울시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	-
운영 주체	시도지사 및 구청장	시장	시장
운영 목적	(시도지사) 시군의 도시재생계획 수립 지원/승인, 연계·조정 등 (구청장) 근린재생형 활성화계획 수립/사업총괄·조정·관리지원	마을만들기 사업의 체계적 추진	뉴타운·정비사업 갈등 조정
주요 역할	- 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원 - 도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항 - 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 운영 - 마을기업의 창업 및 운영 지원 - 주민참여 활성화 및 지원 - 도시재생 관련 지자체 조례지정 업무	- 종합지원센터 사업계획 수립 및 시행 - 마을공동체 기초조사, 사업분석·평가 연구 - 마을공동체 사업계획 수립·실행 지원 - 마을공동체 민간단체의 네트워크사업 - 마을공동체 일꾼 발굴 및 육성 - 마을공동체 만들기 관련 교육·홍보·전파 - 마을공동체 만들기 지원관리 - 그밖에 마을공동체 만들기 지원에 필요한 사항	- 정비사업 갈등해소 및 완화를 위한 지원시책 수립 - 제도개선, 예산, 행정지원 - 현장중심 갈등원인 분석 및 조정 등 - 향후 정비사업 정보제공, 교육, 홍보, 컨설팅 등 업무확대 예정
구성 방식	• 도시재생 관련 전문가 • 해당 지자체 실정에 밝고 도시재생사업 참여 경험자 • 그외 능력과 경험을 갖춘 자 • 소속 공무원 등	• 관련 법인이나 단체 • 마을공동체 위원회 • 소속 공무원	• 공무원 (공공관리과 갈등조정지원팀) • 민간전문가 - 정비사업갈등조정위원회 - 민간전문가
운영 방식	직접운영/법인이나 단체 등 위탁 가능	직접운영/법인이나 단체 등 위탁 가능	직접 운영

자료: 서울연구원(2013), 도시재생특별법 제정에 따른 서울시의 대응과제와 방향, p.63

□ 기존 저층주거지 재생 관련 제도의 한계

○ 기존의 저층주거지 재생은 전면철거를 통한 공동주택을 건립 등으로 오히려 저층주거지의 지속가능성을 저해하는 요인으로 작용해오면서, 기존의 주거를 유지하면서 단계적으로 도로, 주차장 등 기반시설 정비와 개별 주택의 개량을 연계하는 거점확산형 주거환경개선사업, 가로환경정비사업, 주거지정비사업 등이 도입됨

- 주거지내 고용창출이나 결속력 제고를 위한 다양한 사회·경제적 재생방안으로서 사회적기업, 마을기업 등이 중앙정부 지원정책에 힘입어 급증하고 있으나, 주거지 재생과 관련된 부분은 아직 미비한 실정임

○ 도시활력증진지역 개발사업이나 근린재생형 도시재생사업은 모두 공모에 의한 사업추진방식을 채택하고 있어 선택과 집중을 통해 물리적, 사회·경제적 재생 사업을 연계하고자 하고 있음

- 다만, 매년 지자체에서 제안한 사업제안서에 대한 평가를 통해 1-3년간의 비교적 단기간에 사업비를 지원하는 방식으로서 지속적인 사업비 지원이 보장되지 않음

○ 최근 마을만들기 지원센터가 지자체 조례를 통해 그 수가 증가하면서 저층주거지 재생에 있어서도, 마을만들기 지원센터가 그 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대됨

- 다만, 마을만들기 지원센터의 경우, 지자체 조례로 그 근거를 둔다 하더라도, 사업비 확보나 인건비 확보에 제약이 있어 지속적인 사업추진이 어려움

- 지방도시나 구/군지역의 경우, 마을만들기 지원센터를 운영하기 위한 전문인력이 부족하고, 주민 스스로의 역량이 부족한 경우가 많아 장기적이고 안정적 운영을 위한 중앙정부의 지원이 필요한 실정임

○ 지속가능한 저층주거지 재생을 위한 중간조직으로서 「도시재생법」에 의거한 도시재생지원센터의 경우, 설립근거 및 방향은 법에 담았으나, 구체적으로 그 역할 및 위상에 대한 검토가 이루어지지 않았음

- 도시재생지원센터의 위상과 역할에 대한 구체적인 검토와 저층주거지 재생에 있어서의 관계가 검토될 필요가 있음

3. 선행연구 검토

○ 저층주거지와 관련된 연구는 2000년대 초반까지는 다세대·다가구 밀집지역 등 저층주거지의 주거환경악화 문제와 노후불량주거지 정비에 대한 연구, 저층주거지에 대한 도시계획 혹은 건축적 계획방식에 대한 연구가 중심이 됨

○ 2000년대 중반 이후 노후화된 저층주거지의 물리적 환경 개선에 대한 연구가 지속적으로 수행되는 한편 소규모 정비방식 사업방식 다각화와 근린재생형 주거지 관리수법에 대한 연구가 이루어짐

○ 선행 연구에서는 기존정비사업의 한계를 극복하기 위하여 소규모, 점진적 정비 등 대안적 수법을 통한 물리적 환경정비와 함께 사회·경제적 측면을 포함하는 종합적 재생의 필요성을 강조해 오고 있음

○ 물리·사회·경제적 측면의 종합적 도시재생을 위하여 공공을 포함한 지원체계를 일부 연구에서 결론으로 제시하고는 있으나 이를 구체적으로 어떻게 운영, 적용할 것인지에 대한 연구는 수행되지 못하였음

- 본 연구에서는 저층주거지의 종합적 재생을 지원하기 위하여 개별적으로 이루어지고 있는 저층주거지내 물리적, 사회적 지원책을 장소기반형으로 연계하기 위한 지원체계 구축 및 운영방안 그리고 이를 위한 공공 지원방향에 초점을 두고 수행

제3장 국내 저층주거지 재생 지원체계

1. 공공주도형 저층주거지 재생 지원체계

□ 거점확산형 주거환경개선사업 – 경북 영주시 관사골

○ 2007년 국토교통부에서 현지개량사업의 문제점[8]을 보완하고 사회적 재정비방식인 거점확산형 주거환경개선사업의 모델을 확산 보급하고자 12개 시범사업지구를 선정하여 추진, 영주시도 시범지구에 포함

○ 관사골 주거환경개선사업은 다양한 참여주체들로 구성된 거버넌스를 체제를 통해 시행

- 사업추진은 영주시 지역개발국 도시디자인과에서 마스터플랜 담당, 건축기본법 제21조에 의한 공공업무의 절차기준인'건축디자인기준'을 설정하여 관내 각 부서의 사업의 연계와 조정기능을 담당

○ 영주시는 사업시행주체로서 정비계획수립, 기반시설 설치, 예산과 각종 행정지원, 전담팀 구성 및 운영 지원, 주민협의회 구성 및 운영 지원 등 사업 전반에 걸친 실무를 담당하고 관리

○ 거점확산형 주거환경개선사업은 2010~2012년까지 국고와 지방비 매칭 방식으로 이루어지게 되며, 영주시의 경우에도 총 사업비 중 국비 8,639백만원, 도비 2,592억원, 시비 6,047억원 투입되었으나 부족분은 타 공모사업을 통해 조달함

○ 주택개량은 주민자력으로 해야 하므로 정비계획수립 초기부터 주민들이 직접 참여하도록 유도, 주택개량은 단일 필지 혹은 몇 개의 필지를 합필하여 정비할 수 있도록 유도

- 주민 스스로 주거지관리에 대한 공감대를 형성하면서 필지단위 주택정비 추진을 유도하기 위해 주민협의회를 구성하고, 마을 만들기 학교를 운영하는 등 주민 자발적 지역개선으로 전환되고 있음

□ 서울 휴먼타운 – 성북구 길음동 소리마을

○ 2008년 서울시는 저층 주거지의 멸실을 방지하고 다양한 주거유형을 확산하여 획일적인 아파트 경관을 개선하고자 '살기 좋은 마을 만들기 시범사업'을 추진하면서, 재정비촉진지구 내 존치지역인 길음동을 3기 휴먼타운사업으로 진행하기로 결정함

8) 공공 기반시설 설치를 중심으로 이루어지다보니 개별주택의 노후도를 개선하기에는 어려움 있음. 개량한 후 임대료가 상승하여 세입자의 부담 증가, 사업 기간 중 세입자 주거대책과 공공시설 설치로 철거되는 주택의 집주인과 세입자에 대한 주거대책 미흡 등(심경미 외, 2012)

- 고층 아파트에 둘려 쌓인 입지적 특성으로 상대적인 슬럼화가 진행 중이었으며, 전형적인 저층주거지역으로 골목길 주차, 협소한 통행로, 지형적 단차 등 주거환경이 열악하고 상가, 연립, 다세대 및 다가구 주택이 혼재된 지역[9]임

- 453가구 중 50%이상의 찬성으로 주거환경관리사업에 착수, 소리마을이란 이름도 주민들이 붙임

○ 소리마을은 계획수립부터 주민대표, 전문가 및 시·구 관계자들이 머리를 맞대고 지역의 문제점과 해결방안을 찾기 위해 주민운영위원회를 구성·운영

- 기존에 관주도방식이 아닌 주민들의 자율적이고 적극적인 참여로 마을의 개선방향을 마련

- 주민대표 13인으로 구성된 주민운영위원회와 전문가그룹, 시·구 관계자 등이 참여해 주민들이 거주하면서 느낀 문제점들을 제시하고 전문가인 총괄계획가와 시·구 관계자간 15차례 이상의 협의 과정을 거쳐 계획안을 수립

○ 소리마을 운영위원회에서는 주민커뮤니티센터를 주민소통과 공동체를 활성화하는 공간으로 활용하고 마을카페 운영 등 수익사업을 통해 자립해나가고자 준비 중

- 다양한 마을공동체 사업을 추진해 주민들의 자치역량 강화는 물론 사회적·경제적 재생으로 연계될 수 있도록 사회적 협동조합, 마을기업 등 운영주체 모색 중

○ 마을 만들기 지원센터는 행정(구청, 동), 마을 만들기 운영위원회, 주민협의체·시민단체와의 네트워크 및 허브기능을 담당하여 행정 부서간 역할을 분담하고 상호 협력을 추진

- 주거환경관리사업은 주거정비과, 마을 만들기 및 협동조합과 마을기업 설립 지원은 사회적경제과, 마을공동체 활성화는 마을 만들기 지원센터(2011.12)에서 담당

□ 노후 주거지 유지관리 서비스 지원 – 전주시 해피하우스 사업

○ 2009년 국가건축정책위원회에서 뉴하우징의 일환으로 단독주택지 유지관리 서비스를 지원하는 동 사업의 필요성을 제기하여 국토교통부가 실행부서로서 시범 추진(2010~2011)

- 전국 지자체를 대상으로 사업공모, 단독주택 비율, 거주자 유형, 단체장의 의지, 광역지자체 지원, 주민참여도, 기존사업과의 연계가능성과 효과 등을 고려해 서울 마포구 성산1동, 대구 서구 평리3동, 전주 덕진구 인후2동을 선정

- 2011년 상반기까지 LH가 고용한 인력을 통해 서비스를 지원하였으나 주택에 대한 국토해양부의 지원근거 부족으로 22억원의 운영비를 확보하지 못함. 아울러 지자체에서도 예산 확보가 어려워 2011년 하반기에 LH직원들이 철수함도 동시에 시범사업 종료

9) http://www.seongbuk.go.kr

○ 전주시의 경우 2010년 2월 인후2동 주민자치센터에 해피하우스센터를 설립, 시범사업 종료 후에도 유일하게 자체 예산을 확보하여 신규 센터를 추가로 설치하고 지역 내에서 사업을 확대 운영 중임

- 단독주택의 특성상 거주자들이 쉽게 주택개선 서비스체계로 진입하기 어렵다는 점에 주목하여 서비스센터 개념의 주택관련 종합서비스센터 설치

- 초기 단독주택을 대상으로 한 주택성능의 향상에서 주민공동체 복원을 도모하는 내용이 포함된 지역 밀착형 주거서비스 지원체계를 구축

○ 전주시 해피하우스 센터는 2011년 8월 '전주시 주거복지 지원조례'를 마련하여 사업에 대한 예산확보, 일반가구에 대한 지원과 민간단체의 주거복지사업을 지원할 수 있는 근거를 마련

- 현재 해피하우스 센터는 전주시 도시재생사업단 도시재생과 산하에 있으며, 인후동, 노송동, 완산동에 지역 센터를 두고 운영위원회를 구성하여 운영 중임

○ 시범사업 종료 후 국고 지원은 없는 상태에서 자체 예산으로 사업추진 중

□ 종합

○ 주거지 재생의 방향은 물리적 재생 중심으로 추진, 물리적 공간을 활용하고 공동체를 활성화시키기 위해 사회·경제적 재생 사업과 연계 시도 중

○ 사업의 추진조직은 외형상으로는 다양한 주체의 참여로 구성된 거버넌스형(중간지원조직 포함)이거나 전문 인력으로 구성된 센터형임

- 거버넌스형(관사골과 소리마을)인 경우 사업추진 단계에서는 효과적이나 사업 종료 후에도 이들의 참여와 역할이 지속될지는 예측하기 어려움. 이러한 점을 감안해 주민의 적극적인 참여를 유도하고 있으나 사업종료 후 이 또한 우려됨

- 해피하우스센터의 경우는 주민의 참여보다는 지역에 밀착해 주민의 수요를 감안한 서비스를 제공하는 방식으로 추진

○ 중간지원조직은 행정 내 전문가 위촉형, 독립된 센터형으로 센터내 전문가 채용형 등 다른 형태로 존재하면, 각기 매개 범위와 활동범위도 다름

○ 주민참여정도는 소리마을〉관사골〉해피하우스센터의 순으로 파악되며, 이는 공동체 중시경향, 주민 공동체의 역할이 큰 사회·경제 재생사업과도 관련성이 있어 보임

○ 이 외에도 종합적이고 체계적인 주거지 재생의 시도, 지역 내 유휴자원의 활용, 향후 주민커뮤니티시설에 대한 운영방안 마련 등이 나타남

○ 한편, 공공 주도에도 불구하고 정책의 여러 변화(예산체계, 소관부처, 시범사업 종료, 사업방향 및 명칭 변경 등)로 일관성을 유지하기 어려운 상황도 발생

- 또한 재정측면에서 공공에 대한 의존도가 높았음

[표 3-1] 공공주도형 저층 주거지 사례의 비교

구분	영주시 관사골	성북구 소리마을	전주시 해피하우스센터
사업명	거점확산형 주거환경개선사업	주민참여형 재생사업 (전. 살기좋은 마을만들기 → 휴먼타운 → 주민참여형재생사업)	해피하우스 사업
재생 방향	• 물리적 재생 중심 • 사회·경제재생은 타 사업과 연계 추진	• 물리적 재생 • 사회·경제재생 준비 중	• 물리적 개선 • 일부 커뮤니티 활성화
지원 목적	공공의 인프라 지원하에 주민 스스로 주택 개량	다양한 주거유형 공존과 서민주거안정, 주민상호간 공동체 회복	지역밀착형 주거서비스 지원체계 구축(단독주택지)
지원 대상 (범위)	인구 900여명, 418가구의 거점구역	453가구의 마을	기초생활수급자, 차상위계층, 평균소득이하 일반가구 (주택, 마을일부)
추진 절차	• 준비단계(주민의견수렴, 역량강화, 공공건축가 컨설팅담당)→설계→시공→유지관리	• 주민협의체구성→ 사업계획수립→의견청취→ 사업계획서제출→ 사업선정→사업비지원→ 사업추진→정산	• 센터에 서비스 신청→센터 기술자 현장방문→수선/상담 /전문보수업체 연결 등
추진 조직	• 여러 참여주체 거버넌스형 – 민간 전문가 – 주민협의체(민간) – 코디네이터 조직(민관) – 사업추진기구(공공) * 영주시 마스터플랜 담당	• 여러 참여주체 거버넌스형 – 마을 주민운영위원회 – 총괄계획가 – 전문가그룹 – 담당 공무원 – 사업 용역사	• 해피하우스 지역센터(3곳) – 담당공무원, 전문인력 – 운영위원회
중간 조직	디자인총괄기획단 (영주시 도시디자인과 산하, 디자인관리단장 위촉)	성북구 마을만들기 지원센터	해피하우스 센터 (전주시 도시재생과 산하)
주민 참여	• 주민협의회 구성 • 계획과정 참여(의견개진) • 마을 만들기 학교	• 주민운영위원회 구성 • 마을계획수립 적극 참여 • 공동체 사업 모색	• 가구별 서비스 신청, 수요조사시 의견개진 • 교육참여
사업 내용	• (공공) 공공기반시설 확보 • (민간) 자력 주택개량사업	• (공공)기반시설 확충, 커뮤니티공간조성 • (민간)주택개량 및 유지관리, 공동체 활성화	• 주택유지관리서비스 • 에너지효율개선서비스 • 주거복지서비스 • 기타(교육, 상담, 공구대여 등)
관련 제도	• 각 부서 사업연계와 조정기능(건축기본법)	• 성북구 마을만들기 지원조례	• 전주시 주거복지 지원조례
재정 측면	• 사회,문화,경제 재생추진은 별개 공모사업 연계시행	• 주민커뮤니티센터 운영기금(안)마련	• 시범사업 종료 후 운영비 미확보, 자체자금 투입해 사업지속 운영
특이 사항	• 근린생활권 중심의 종합전략 수립(영주시) • 포괄보조금 방식에 따른 예산체계 및 사업소관부처 변경 → 사업혼선 및 지연 • 사업성 재검토로 일부사업 중단 및 변경(임대주택 등)	• 사업명 변경에 따라 주민과 자치구의 관심과 참여 높아짐 • 주민커뮤니티센터 운영 및 관리에 대한 대책 필요성 시사	• 주거관련사업 각 부서별 분산 추진 • 주민의 만족도는 높은 반면 일부에서는 퍼주기식 사업으로 인식

2. 민관협력형 저층주거지 재생 지원체계

□ 도시재생사업 테스트베드 - 지역 자력형 창원 TB

○ 2011년 도시재생사업단에서 개발된 도시재생 관련 정책, 제도, 기법, 설계 및 시공기술 등 연구 성과물을 선택적 패키지 형태로 실제 사업구역 내에 적용하여 기술의 실용성을 검증하고 도시재생 모델을 구현하기 위한 시범 사업으로서 창원지역이 테스트베드(이하 TB)지역으로 지정됨

- 창원 TB는 창동·오동동(상가지구)과 노산동(주거지구) 지역에 적용하여 기술의 실용성을 검증하고 주민자력 도시재생 모델을 구현하고자 함

○ 창원시는 도시재생 활성화 지원조례를 마련, 전통명가 주민협정서 등과 같은 주민협약을 맺어 주민자체규정 제정하여 TB 사업을 추진 중에 있음

○ 창원 TB의 수행체계는 다름 그림과 같이 중간지원조직, 지구별 사업추진조직, 단위사업 추진조직으로 나뉘며, 총괄업무는 창원 도시재생지원센터가 담당

- 도시재생지원센터는 2011년 4월 28일에 설립, 협약에 의한 R&D 연구센터로서 TB 사업의 주체이자 중추조직으로서 주민, 시민 및 사회단체, 전문가, 행정 간의 교량역할을 수행

- 세부적 역할로는 주민조직을 구성하여 운영하는 등 대민상대, 아이디어 계획 등의 업무와 도시재생신문 발간과 대·내외 협력네트워크의 구축, 도시재생 주민대학을 운영하고 있음

○ 주민협의회는 도시재생사업 추진을 위한 주민협의와 주요사항에 관한 의사결정을 하며, 상가지구와 주거지구 주민협의회로 나뉘어 구성됨

- 주민협의회는 정형화된 틀보다는 사업에 따라 유동적으로 바뀌는 것이 효율적이라고 판단하며, 창원의 경우 여러 개의 주민협의회가 사업에 따라 운영되며 주민들도 유동적이며 복수 참여 가능

- 도시재생지원센터를 주축으로 대내적으로는 주민협의회, 도시재생사업단, 창원시 행정기관, 상권 활성화 사업재단과 협력하고 있음

- 주거지구에는 별도 마래하우스라는 사회적기업을 설립, 노산동 주거지구 내 취약계층(기초생활수급자, 독거노인 등)을 대상으로 지붕보수, 벽지도비, 전기작업 등 19가구의 주택 개·보수 사업을 시행하고, 지역업체 및 관련기관과 협력하여 집수리단을 운영

□ 민선시장 공약사업 – 부산시 산복도로 르네상스 프로젝트

○ 산복도로는 일제시대 식민지 노동자들의 거주지, 해방 후의 귀환동포의 정착,

6.25전쟁의 피난민의 대규모 정착, 경제 개발기에 부산으로 몰려든 서민층의 무허가 정착지 등 부산역사가 녹아있는 역사적인 장소임

- 원도심 산복도로 일원 주거지역(중·서·동·부산진·사하·사상구 54개동 63만4천명)의 공간, 생활, 문화재생을 통한 자력수복형 주민 참여형 마을종합재생 프로젝트로써 부산시가 2011년부터 2020년까지 순차적으로 10년간 1500억원을 투입하는 역점 시책

○ 산복도로 르네상스 사업은 추진위원회, 주민협의회, 산복사랑방 총 3개의 추진조직으로 구성되어 있으며, 마을계획가 및 활동가 등 전문가 조직이 참여

- 사업지역의 마을재생 분위기 조성과 주민공감대를 조기에 형성하여 사전주민 주민협의회를 구성, 운영하고 있음

- 사업은 사업기본원칙을 토대로 부산광역시에서 사업유형의 안을 제시하고 자치구별로 사업을 발굴하여 추천을 받음

○ 2013년 마을 만들기 지원센터[10]를 설립, 사업에 지역 내 모든 관련주체가 참여하는 공동의 연결고리이자 정보교환 및 사업기획·점검 등을 하는 거점 시스템 기능을 가지고 산복도로 르네상스 사업을 지원

- 마을단위의 주민협의회를 동별로 통합 및 조정하는 업무를 단계적으로 추진 중에 있으며 현재 진행 중인 다양한 관계부서의 사업은 마을만들기 센터를 주축으로 관리 할 예정임

□ 사회적기업과 연계 – (주)두꺼비하우징

○ 은평구는 저소득층이 밀집한 낙후지역의 대안적인 주거환경 개선방안을 마련하기 위해 사회적 기업인 ㈜두꺼비하우징을 설립

- 민선 5기 구청장은 전면철거를 통해 노후주거지를 재개발하는 방식이 아니라 기존 주택의 관리와 보수를 중심으로 하는 '두꺼비하우징'사업을 공약으로 제시

- 두꺼비하우징 사업은 단독, 다세대, 다가구 주택 등에 대한 관리 및 개·보수를 통해 주거환경을 개선하고 주민들의 정주권을 보호하는 것을 목적으로 함

- 이를 통해 저소득 취약계층에서 일자리를 제공하고 지역 상공인들과 연계한 사업을 추진하여 지역경제의 활성화를 도모

○ 지역의 자생조직과 시민의 주도적 역량에 기반한 사업방안을 구상, 당초 은평구와 민간이 공동으로 출자하는 형태의 '(주)두꺼비 하우징'설립을 계획

10) 조례에 규정된 센터의 업무는 지원센터 사업계획 수립 및 시행, 마을별 마을만들기 계획 수립 또는 활동에 주도적으로 참여하는 전문인력의 양성 및 활동 지원, 마을만들기 프로그램 개발 및 보급, 마을만들기 연구·분석 및 평가, 마을만들기 컨설팅 지원 및 모니터링, 주민 교육·홍보 및 네트워크 구축 운영, 마을공동체 관련 단체·기관의 지원사업, 그 밖에 마을만들기와 관련하여 필요한 사항
시장은 지원센터의 효율적인 관리·운영을 위하여 관련 법인 또는 단체에 지원센터의 관리·운영을 위탁할 수 있음

- 두꺼비하우징은 2010년 10월 공동주관단체와 관련전문가가 참여해 추진위원회를 구성하면서 본격화, 2010년 12월 22일 ㈜두꺼비하우징 설립, 은평구청은 사업추진을 위한 직제 개편을 통해 주택과 산하에 '두꺼비하우징 지원팀'을 설립하여 지원

- ㈜두꺼비하우징은 민간주도의 도시재생사업 전문 사회적 기업을 지향, 2011년 6월 신사2동 소재 노후저층 주거단지를 1차 시범사업단지로 지정하고 본격적인 사업에 착수

○ (주)두꺼비하우징은 은평구청과 '나눔과 미래', '녹색연합', '환경정의' 등 시민사회단체가 공동으로 출자[11]하여 만들 예정이었으나 지원조례가 부결되면서 민간조직의 출자로 주식회사를 설립

- 민관 합자회사는 아니지만 은평구청이 행정적인 지원을 하는 민관 거버넌스 방식으로 행정과 협력하면서 운영

- 구청에서 동사무소 사회복지팀을 통해 집수리가 필요한 사람의 정보를 수집한 후 구청과 두꺼비하우징이 협력조사를 실시하여 공사 범위를 정하고 있음

□ 종합

○ 공공이 주거지 재생을 시작했으나 처음부터 민간과 협력해서 추진, 재생방향도 물리적 재생과 사회·경제적 재생을 동시에 진행하거나 단계별 시행

○ 사업의 추진조직은 외형상으로는 공공 주도형과 유사하나 대내·외 협력 네트워크형 거버넌스로 규모화, 채계확, 세분화됨

- 단계별, 사업내용별 참여하는 주민조직이 늘어났으며 참여의 폭도 넓어짐. 이를 지원하기 위해 교육, 마을학교 운영 등 주민역량강화를 중시

○ 관의 관여정도는 창원TB=산복도로 〉 ㈜두꺼비하우징 순으로 파악되며, 이는 사업시행주체가 공공인 이유로 봄. 그러나 다양한 민간주체들이 참여할 수 있도록 폭을 넓혔으며 그러한 역할을 중간지원조직들이 담당

- ㈜두꺼비하우징의 경우 두 사례와는 달리 민간조직이 출자한 회사로 은평구 산하에 이를 지원하는 팀을 두어 상호협력 하에 추진

○ 공공주도형에서는 정부사업예산 즉 공공에 대한 재정의존도가 높았던 반면, 민관협력형에서는 민간출자 등의 재원을 활용

- 아울러 신탁, 마을기업, 주민공동체 법인 등 다양한 재원을 활용할 수 있는 사업과 공모, 투자, 지원 등 다양한 방식으로 예산을 확보

11) 은평구청에서 49%의 지분을 출자하고 민간이 51%의 지분을 내어서 주식회사로 2010.12월 설립할 계획이었으나 구의회를 통과하지 못함.

[표 3-2] 민관협력형 저층 주거지 사례의 비교

구분	창원 TB	부산시 산복도로	㈜두꺼비하우징
사업명	지역자력형 도시재생 테스트베드(시범사업)	부산시 산복도로 르네상스 프로젝트	사회적 기업
재생 방향	• 물리적&사회경제적 재생 – (단계)사회적 재생→ 경제적 재생→물리적 재생	• 물리적&사회경제적 재생	• 물리적 재생 • 사회경제적 재생 (마을단위)
지원 목적	연구 개발된 도시재생기법을 실제 사업지역에 적용하여 기술 실용성을 검증하고 주민자력 도시재생 모델을 구현	자력수복형 주민참여형 마을종합재생 구현	저소득층이 밀집한 낙후지역의 대안적 주거환경개선방안 마련 * 사회적기업과 연계한 주거지 재생
지원 대상 (범위)	• 생활권 단위(3개동) • 주거지구, 상가지구	• 산복도로 일원 주거지역(권역/구역)	• 은평구 일대 주택, 마을
추진 절차	• 마스터플랜 수립→사례지에 융복합 기술 적용→ 평가/모니터링→실용성 높은 대형 융·복합기술 개발→ 종합 매뉴얼 개발/정책제안	• 수요조사→현장 및 공부조사→사업선정→ 사업계획수립→예산확보 →세부실행계획수립→ 사업시행	• 동사무소로 사업신청→ 상담/조사→사업지 선정→ 주민설명회→시행계획수립 →시행→주택관리→시행평가
추진 조직	• 대·내외 협력 네트워크형 거버넌스 – 지구별 사업추진조직(마래하우스, 신탁업무센터) – 단위사업 추진조직 – 중간지원조직(센터) – 주민협의회 – 행정, 자문위원회, 지역전문가, 관련단체 및 유관기관	• 대·내외 협력 네트워크형 거버넌스 – 추진위원회 – 주민협의회 – 산복사랑방 – 전문가 조직	• ㈜두꺼비하우징 * 민간조직이 출자한 회사지만 행정이 지원하는 민관 거버넌스 방식
중간 조직	• 창원도시재생지원센터	• 산복도로 마을만들기 지원센터 (부산발전연구원 코디)	• ㈜두꺼비하우징 • 은평구 주택과 산하에 두꺼비하우징 지원팀 설치
주민 참여	• 주민협의회 조직운영 • 마을기업 설립· 운영 • 마을 학교, 도시재생 주민대학 등 참여	• 주민협의회 구성·운영 • 주민역량강화 교육 • 주민공동체 법인설립 및 운영	• 의견개진, 교육참여 * 마을주민 스스로 유지관리하도록 지원
사업 내용	• (주거)주거복지 서비스사업, 화훼산업 마을기업 운영, 테마가로조성사업 • (상가)부림시장 창작공예촌 조성 지역화폐 유통, 프리마켓 운영, 상가지도 제작, 근대문화유산 활용, 빈 점포 활용, 전통명가 발굴 및 인증	• 기반 및 공동체시설사업 • 산복도로 상징사업 • 주민제안사업 • 시범마을조성사업 • 마을축제, 집수리, 프로그램사업, 주민지원공모사업	• (주택)경영지원, 건축사업, 마을재생사업, 주거복지 서비스 * 주거복지부서는 비영리법인 은평 주거복지센터로 독립 (2013.5) • (마을) 기반시설 확충, 커뮤니티센터 등 공동체 복원, 경제적 재생 지원
관련 제도	• 창원시 도시재생 활성화 지원조례 • 주민협정서 등 자체규정	• 사업추진 근거 없음 • 부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례	
재정 측면	• 동 사업이외 창원시 추가예산 투입	• 부산광역시 자체예산 • 일부 국비사업 연계	• 공공사업, 자체수익사업 – 은평구 수익사업 홍보 등 간접지원
특이 사항	• 점진적 부분개량방식 • 주민 자생력을 강조 • 재생 신탁업무 기법 • 사업예산 창원시 집행	• 사업근거 미약으로 지속성 염려 • 부서간 업무연계 미흡 • 건물은 부산시가 소유, 3년간 운영비 지원	• 민관 거버넌스형 • 주택과 마을단위 지원

3. 민간발의형 저층주거지 재생 지원체계

□ 마을기업을 통한 주거지재생 – 성북구 장수마을

○ 장수마을은 과거의 골목풍경 등 서울의 근대적 서민주거지의 형상을 고스란히 담고 있는 마을로 2004년 정비예정구역으로 지정되었으나 구릉지 및 문화재 인접(서울한양도성과 삼군부 총무당)에 의한 앙각적용, 북동측 급경사면으로 평균 3~4층으로 층수가 제한되어 정비사업이 어려운 지역

- 2007년부터 시민단체를 중심으로 장수마을 만들기가 시작되어 대안개발모임회란 주민협의체 구성되면서 집수리, 골목디자인, 텃밭조성 등 지속적인 주민교육 프로그램(뚝딱뚝딱 마을학교)운영, 마을기업(동네목수)을 통한 일자리 제공, 노후·불량주택 개보수, 소식지 발행, 벼룩시장 운영 등 마을 만들기를 지속적으로 추진
- 대안개발을 위한 주민 워크샵을 개최하여 현재 정비사업의 문제점을 인식하고 마을의 장점을 살릴 수 있는 방안을 주민이 직접 참여하여 구상

○ 2011년 사회적 기업 동네목수를 설립하여 장수마을 핵심문제인 주거환경을 개선하기 위해 사업을 추진. 2011년 9월 개인사업자로 사업자 등록을 하였으며, 2012년 4월 2일 주식회사로 전환

- 오래 방치된 빈집을 리모델링하여 세입자가 거주하게 하거나 마을공동이용시설로 활용하는 일을 핵심사업으로 추진
- 동네목수는 현재 건물 소유주를 찾아내 빈집을 활용할 방안을 제시하고 조건을 맞춰 리모델링을 하고 있으며 빈집 리모델링 중 가옥주나 세입자가 임시로 거처할 수 있는 순환임대주택 공급사업 추진
- 한해 2~3개의 빈집을 리모델링하고 있으며, 세입자와 집주인이 마을기업에 소속되어 실제 집수리에 참여

○ 마을 만들기의 실천 주체로서 장수마을번영회, 주민실천단 등이 있음

- 마을내부의 불편사항 등을 주민 스스로 발굴하고 문제를 해결해 나가기 위한 모임으로 단기적으로 골목길 청소, 공동텃밭, 골목길 보수, 방범, 가로등 정비 등 마을의 현안문제를 개선하기 위한 활동 추진

○ 주택 리모델링 사업 외에 상품매출과 공사수입 외에 영업외 수익은 전체 수입의 46%를 차지. 이는 안전행전부에서 받은 지원금과 서울시 혁신형 사회적기업으로 선정되어 받은 지원금임

- 빈집 리모델링 사업의 경우 공사비를 충당하기 어려워 2012년부터 1주에 1천원씩으로 책정하여 주주를 모집. 동네목수는 주식을 2012년 750만원 발행

□ 협동조합방식의 공동체 – 부산 물만골

○ 물만골은 무허가 판자촌 지역으로 1980년대 초 철거문제와 마을 현안문제 해결을 위해 자치수준의 협동회가 구성되면서 공동체 활동이 시작됨

- 무허가 판자촌이었던 물만골은 시 당국의 개발계획에 노출되어 여러 차례 강제철거의 위기를 맞게 됨
- 1995년에는 재개발 붐을 타고 협동회 체제에서 재개발조합을 구성하였으나 1997~1998년 대규모 재개발에 반대하는 사람들이 비상대책위를 구성하며 환경마을과 황령산 생태계 복원을 중심으로 하는 대책마련
- 공동체적인 실천과 나눔, 절약을 통해 미래지향적인 마을의 모습을 공유하면서 주민들이 서로 상생하여 지속가능한 생태마을 만들기 시작
- 공동체 활동의 주체는 인근에서 성형외과를 운영하는 병원장이 사비를 투자하여 시작하였고 이후 마을주민들이 주체가 되어 다양한 마을 만들기 프로그램 운영

○ 물만골 공동체는 1999년 출범, '더불어 함께하는 녹색마을 물만골 공동체 규약'을 만들어 공동체 활동 시작, 자치조직인 노인회, 부녀회, 청년회 등과 협력하여 사업을 추진하는 체계 구축

- 공공의 지원 없이 주민공동체의 자체적인 활동으로 주거지 재생을 실현하기 위한 조직 기반을 마련함
- 생태마을로의 전환을 위하여 황령산 생태계 복원과 쓰레기 배출 없는 마을 만들기, 자활사업과 부지매입사업 등을 진행
- 물만골의 현재 모습을 지키려는 운영위원회와 재개발에 찬성하는 주민들간의 갈등이 공동체의 위기를 불러오기도 함

○ 물만골 공동체 의사결정과정은 정례회의를 통해 공동체 문제에 대해 토의하고 함께 해결해 가는 과정을 거침

- 물만골 공동체는 자활 사업단, 풍물패, 주민학교, 청소년 환경지킴이'반딧불이, 지역의 의사가 결합된 의료복지 상담소 등으로 구성
- 물만골 공동체는 단순히 마을의 현안문제를 해결하기 위해 협력하는 단계를 넘어 주민자치조직을 구성하고 주민들의 의견을 수렴하여 지역주민의 주거권 실현과 친환경 마을의 영구정착을 꾀하는 수준에 이름

□ 지역자생형 주민조직 – 성미산마을

○ 서울시 마포구 성산동, 서교동, 연남동, 망원동 일대 단체, 가게 모임 등 약 40~50여 개의 크고 작은 커뮤니티를 형성, 각 단위 모두 독립적인 커뮤니티 활동 전개

- 성미산 공동체의 시작은 1994년 2개의 공동육아협동조합에서 출발, 주민들은 대부분

타지출신이지만 1994년부터 추진된 마을 만들기로 강한 연대감 형성 이후 도시의 대표적인 지역 자생형 마을로 다양한 유형의 사회적 경제조직이 생겨남

- 교육과 환경 등 주민들의 공동 관심사(공동육아, 성미산 지킴이 등)를 통해 도시지역공동체가 형성되어 마을의 필요한 서비스를 자급자족할 수 있는 형태로 발전
- 성미산마을은 우리나라의 대표적인 도시공동체로 널리 알려졌고 오랜 시간 동안 꾸준히 지속되면서 활성화되고 있음. 이러한 점에서 성미산공동체는 도시 마을공동체의 지속가능성 조건을 모색하기 위한 중요한 사례 중 하나로 볼 수 있음

○ 성미산마을은 기본적으로 사업에 참여하는 사람들이 재원을 마련하며, 분담금과 출자방식으로 마을 내에서 재원을 조달함

- 분담금의 경우 축제, 성미산 투쟁과 같은 마을차원에서 재원이 필요한 경우 조달하며, 출자의 경우 주로 기관을 설립할 때 필요한 기초 재원을 조달

○ 외부재원을 조달해야 할 경우 각 중앙부처와 서울시, 마포구청, 각 민간단체(서울문화재단, 문화예술진흥원, 공기업 등) 등에서 실시하는 공모사업을 활용

- 재원 충당 측면에서는 긍정적인 효과가 있지만 공모주제와 마을사업의 취지가 일치하지 않는 경우 당초 사업의 취지가 왜곡되는 부작용이 발생하기도 함

□ 농촌지역 자력형 마을 만들기 – 홍동면 지역

○ 충남 홍성군 홍동면은 귀농자를 중심으로 한 협동조합 방식을 통해 지역주민이 주체로서 필요에 의해 자발적으로 하는 사업들이 현재의 홍동을 만들어왔고 긍정적으로 지역사회에 기여해 옴

○ 지역전체 차원에서 각 사업 및 기관들이 연대하고 협력하여 순환과 공생의 지속가능한 지역사회를 만들기 위한 중간지원조직의 역할이 필요, 이에 지역센터 마을활력소를 설치

- 사회적경제 생태계 조성을 위한 지역 내 통합된 논의구조를 이끌어가는데 주안점을 두고 조직을 운영
- '지역센터 마을활력소'는 마을 주민이나 단체가 하고자 하는 일을 돕는 중간지원조직으로 2010년 12월6일에 설립. 운영은 협동조합 방식으로 운영되고 있으며, 대화와 소통 속에서 농촌 일자리 창출과 교육 등 수익 모델을 만들어내고 있음

○ 지역에서 추진된 대부분의 사업과 단체조직은 민간이 주도하는 형태로 이뤄지고 있으며 재원조달은 공동체에 소속된 회원의 회비, 대내외 후원, 출자 등의 방식에 의존하고 있으며 어느 정도 방향이 잡히면 정부의 사업을 활용해서 본격 추진

○ 마을 활력소는 홍동 지역의 마을 만들기 중간지원조직이자 홍성지역 내에서 홍성협동사회경제네트워크, 홍성통의 간사[12]로서 홍동 지역의 마을 만들기 노하우를 홍성의 다른 지역에 확산시키고자 지역 내 단체들과 연계 협력해 옴

□ 종합

○ 민간 자생력에 의한 주거지 재생, 주민참여를 원칙으로 대안개발방향 모색, 필요에 따라 협동조합형 모델 등 다양한 시도가 이뤄짐

- 주민의 필요와 요구에 따라 다양한 사업 아이템(예. 소행주)이 발굴되어 복잡한 행정절차를 거치지 않고 바로 시행됨

○ 사회적 기업의 경우 마을 규모가 작아 시장성이 낮기도 하나 최근 마을을 벗어나 지역단위에서 활동하면서 경영방안 모색

- 그 안에서도 중간지원조직을 만들어 역할부여하고 역량을 늘려나가고 있음

○ 일반적으로 사업을 추진하는 대상과는 달리 마을 또는 지역에 대한 종합적인 재생계획[13]이 있는 것은 아니지만 공동체의 철학과 가치관이 명확한 편이며 재생방향도 이를 추구

○ 성미산마을과 홍동면 지역은 단순한 마을공동체를 넘어 우리나라 시민사회운동, 농업농촌운동의 흐름과 맥을 같이 함. 특히 사회적 경제영역의 다양한 협동조합이 지역사회를 중심으로 유기적인 관계망을 형성하면서 공동체를 이루고 있으며 교육에 관한 철학에서 출발해 생활 속에서 실천하는 방식으로 추진

○ 물만골 공동체는 마을을 위협하는 외부 압력에 대해서는 주민들이 단결했지만 내부 이익과 관계되는 부분에 있어서는 공동체가 와해되는 모습을 보임. 2015년 이후 개발을 둘러싼 이해관계를 어떻게 조정하고 합의해나갈 것인가가 물만골 공동체의 과제로 남겨져 있음.

○ 추진주체, 사업추진방식, 사업내용, 의사결정체계 등 정해진 방식에 의해 추진하기 보다는 그때마다 시행착오를 겪으면서 융통성 있게 운영

○ 자립적 구조로 사업을 이끌면서 행정과 협력관계 유지

○ 민간주도형에서는 사업을 위한 재원확보를 자생적으로 시도하였다는 점임. 출자와 후원금을 기본으로 투자, 정부사업 공모 등 다양한 방식으로 예산을 확보

12) 2014년부터는 홍성협동사회경제네트워크에 별도 사무국을 배치하여 업무영역을 확대해나가고 있음

13) 물론 사례지에서 사업을 추진할 경우 그 사업에 대한 계획은 다양한 형태로 존재함. 본 고에서의 의미는 문당리 100년 계획과 같은 좀 더 장기적이면서 체계적인 종합계획, 또는 중장기 차원에서 지역에 대한 로드맵을 그린 후 그를 토대로 수립한 계획의 여부를 말함

[표 3-3] 민간주도형 저층 주거지 사례의 비교

구분	성북구 장수마을	부산 물만골	성미산 마을	홍동면 지역
주안점	마을기업을 통한 주거지재생	주민주도적 생태계복원을 통한 대안개발	지역자생형 주민조직과 활동	지역자생형 주민조직과 활동, 지역 대내외 파급
재생 방향	• 물리적재생, 사회경제적재생	• 물리적재생, 사회경제적 재생	복합 다양한 재생	복합 다양한 재생
배경	• 2007년 시민단체 중심으로 장수마을 만들기 시작	• 철거문제와 마을문제 해결 • 주민 공동체 실천과 나눔, 절약을 통해 지속가능한 생태마을 만들기 시작	• 1994년 공동육아협동조합 에서 출발 • 교육과 환경 등 공동 관심사에서 성미산 공동체 형성	• 1958년 풀무학교 개교, 지역이 학교라는 개념으로 연대 협력 • 농업과 환경 중시(친환경농업, 생태환경)
추진 조직	• 대안개발모임회를 주축으로 대내외 네트워크 구축 - 동네목수('11) - 장수마을번영회 - 시민단체, 연구소 - 행정	• 물만골 공동체 • 마을공동체 조직 (상임고문단, 정책자문단, 주민총회, 운영위원회, 감사, 사업부)	• (마을만들기) 마을주민, 지역주민, 전문가, 마을NGO, 담당공무원 등 • 그 외 공동체는 참여 주민	• (마을만들기) 주민, 마을단체, 지역관계자, 전문가, 공무원, 도시소비자 등 • 그 외 공동체는 참여 주민
중간 지원 조직	• 동네목수 • 대안개발모임회 • 성북구 마을만들기 지원센터	• 물만골 공동체('99) • 생태자립마을 만들기 추진협의회 ('09)	• 마을만들기 조직으로 (사)사람과 마을	• 지역센터 마을활력소
주요 활동 내용	• 동네목수 활동(잡수리, 골목디자인, 텃밭조성, 교육, 주택개보수, 소식지 발간 등) • 지역사회복지 공동체 조성, 커뮤니티 회복, 주거환경관리사업 등	• 생태마을 만들기 계획 수립 및 추진 • 공동부지매입사업	• (마을만들기사업) 교육, 복지, 환경, 경제, 문화 분야별 추진 • (공동체)교육분야, 마을기업, 마을문화 분야별로 다양한 활동 전개	• (마을만들기사업) 녹색농촌 체험마을, 정보화마을, 자연생태마을, 전원마을조성사업, 마을종합개발사업 등 정부사업활용 • (공동체)교육, 농업, 환경, 문화 등 다양한 활동 전개
재정 측면	•수익사업 •기업관련 국비지원	• 출자, 정부사업활용, 회비 등	• 출자, 정부사업활용, 후원, 회비 등	• 출자, 정부사업활용, 후원, 회비 등
특이 사항	• 빈집 리모델링 및 임대사업(순환임대 주택 공급사업)	• 공공 지원없이 주민공동체 자체활동으로 주거지 재생을 실현하기 위해 조직을 마련했으나 주민간 갈등으로 공동체 활력 저하 (주민갈등 내재)	• 도시의 대표적인 지역자생형 마을 • 공동체조직의 다양화 • 코하우징 소행주사업	• 농촌의 대표적인 지역자생형 마을 • 공동체조직의 다양화 • 지역주민이 자발적으로 주도해 시작하고 그 다음 정부사업 활용 • 마을활력소가 홍동지역을 벗어나 홍성군내 다른 지역과 연대협력 노력 중

4. 소결

○ 저층주거지의 재생사례를 살펴본 결과 2010년을 전후로 주목할 만 한 점을 정리해보면 다음과 같음

- 첫째, 재생키워드가 사람, 마을 공동체, 참여와 협력, 거버넌스, 융복합 등으로 달라졌으며, 재생정책 방향은 물리적 환경정비 중심에서 사회·문화·경제적 재생을 동시에 추진하는 방향으로 전환됨. 즉 주민참여가 강조되면서 마을 공동체의 활성화를 통한 주거지 재생을 중시함
- 둘째, 행정-현장조직-주민간 매개역할을 하는 다양한 형태의 중간지원조직이 생겼으며 행정에서 이를 적극적으로 설치하여 재생지원체계를 구축하기도 함
- 셋째, 참여주체의 변화를 볼 수 있으며, 다양한 분야의 주체들이 참여하는 이른바 '네트워킹형 거버넌스'체제로 참여주체 중에서도 주민의 적극적인 참여를 유도하고 있음
- 넷째, 주거지 재생과 관련된 재원은 다양했음. 국비와 이에 매칭되는 지방비(시·도, 시·구), 지자체의 자체 예산 투입, 그 외 사업관계자들의 출자, 후원금, 회비 등 다양한 방식으로 재원이 확보되고 있음. 그러나 한 가지 사업이 종료된 후 지속적으로 또 다른 예산이 투입되거나 확보함
- 다섯째, 제도적 근거로는 사업추진, 중간지원조직의 설치와 운영지원, 재정과 행정의 협력지원 근거, 자치규약 등임
- 여섯째, 재생지원내용은 분야별로 하드웨어, 소프트웨어, 휴먼웨어 분야로 묶을 수 있으며 재생정책방향에 맞춰 단계별 또는 복합적으로 추진
- 그 외에도 지역 내 유휴자원(빈집, 유휴시설, 공터, 나대지 등)을 활용한 점, R&D 테스트베드를 통한 재생방식의 변화와 다양한 재생기법, 기술 발굴 및 적용, 다양한 주체들의 참여로 주거지 재생 인력확보 및 양성 등을 볼 수 있었음

○ 반면, 중앙정부의 사업소관 부처 변경, 자치단체장의 교체에 따른 사업의 단절과 지속성에 대한 불안 존재, 갈등에 따른 주민자치조직의 약화 등의 문제도 나타남

- 시 또는 자치구에서 행정부서간 업무의 연계 협조에는 여전히 한계가 있는 사례도 있었으며, 마을공동체 활성화에 치중하면서 커뮤니티 시설에 대한 관심은 증대된 반면 개별주택 개선에 대한 상대적인 지원 소외, 주민교육 등 역량강화에도 불구하고 사업의 종료에 따른 주민참여의 단절 등을 볼 수 있었음

제4장 해외 저층주거지 재생 지원체계

1. 영국의 저층주거지 재생 지원체계

□ 사회적기업 주도의 저층주거지 재생 – 웸블리

○ 2004년 런던 시 및 브랜트 자치구가 웸블리 재생계획을 발표하고 경기장 및 주변 지역을 종합개발지역(Comprehensive Development Area)로 지정하고, 웸블리 축구 경기장 재건립을 위해 민간 기업이 참여, 주변 지역을 포함한 재개발 마스터플랜을 수립하게 됨

○ 민와일 스페이스(Meanwhile Space)는 2009년부터 재개발 과정 중에 발생하는 공지, 공실을 활용한 지역 재생을 위해 커뮤니티 개발회사(CIC, Community Interest Company)[14]로서 웸블리 재생에 참여해오고 있음

- 민와일 스페이스는 2006년 설립된 CIC로서 지역 커뮤니티 활성화 사업을 진행하고, 사업과정에서 발생한 이익을 지역에 재투자하고 있음
- 2009년 7월 정부의 개발신탁조합 등의 지원을 받아 웸블리 지역에도 참여함

○ 민와일 스페이스는 CIC로서 공공 및 민간으로부터 비어있는 공간(토지 혹은 건물)을 무상으로 임대, 공동체를 위한 공간으로 재활용하며 발생된 수익은 지역에 재투자하는 방식(Asset Management)

- 민와일 스페이스는 임시적으로 공간을 무상으로 임차, 수선·개조 작업을 거쳐 커뮤니티 활성화를 위한 목적으로 공간이 사용될 수 있도록 매개체로서의 역할을 수행함
- 무상임차한 공간은 지역사회가 필요로 하는 공간으로 재사용됨
- 민와일 스페이스는 임차자(Tenants)로부터 소액의 임대료를 받거나 이익의 일정부분을 회수, 자치구 등으로부터의 컨설팅 비용을 통해 운영비용을 충당함

○ 웸블리 지역 전체에 대한 개발은 섹션106(Section 106) 제도를 통해 자치구와 민간사업자의 협상을 통해 웸블리 구장 등 대규모 개발과 기반시설 및 공공시설 정비를 연계하고자 함

- 민와일 스페이스와 같은 CIC가 활동할 수 있도록, 자치구는 사회적기업에 대하여 미활용시설을 무상으로 임대할 수 있도록 제도적으로 지원

14) CIC로 인정받기 위해서는 CIC가 공동체 목적을 위해 설립되었음을 증명해야 하고 그 자산과 수익이 공동체의 이익을 위해 사용된다는 것을 입증하는 자산동결(Asset lock)이 필요. CIC는 지역 커뮤니티 전체에 이익이 되는 활동이라면 영리활동을 할 수 있고, 배당액에 상한이 있는 주식도 발행가능함 (sooatti.tistory.com/99)

□ 협동조합 주도의 저층주거지 재생 – 코인 스트리트

○ 런던 사우스 뱅크(South Bank)에 위치한 코인스트리트 지역은 탬즈강을 이용한 화물수송의 거점으로서 공장 및 항만노동자 등 비숙련 노동자들의 주택이 밀집한 지역으로 산업구조변화에 따라 부두가 폐쇄되면서 실업률증가, 인구감소 등으로 지역이 쇠퇴하기 시작하면서 위기의식 고조

- 런던 시티와 인접해 있어 개발압력이 높은 지역으로서 1974년 민간개발업자의 초고층빌딩 건설계획을 계기로 1984년 개발신탁회사인 코인 스트리트 커뮤니티 빌더스(Coin Street Community Builders, CSCB)를 설립

- 이후 CSCB는 협동주택건설, 자산관리 자회사 건설 등 협동조합이 중심이 되어 지역에서 필요로 하는 사업을 발굴, 추진 중

○ CSCB는 지역 재생의 주도적 역할과 지역 커뮤니티를 대변하는 CIC로서 사업을 수행하기 위하여 별도의 주민관리위원회, 주택조합(협동조합) 등을 운영하고 있으며 사업에서 발생한 이익은 CSCB 사업 및 지역에 재투자

- CSCB는 런던시로부터 불하받은 13에이커의 토지 및 지역 커뮤니티에 대한 총체적인 계획과 전략, 관리를 담당하며, 별도 임대주택건설, 지역개발 담당 부서 및 협동조합 형태의 주택조합으로 구성

- CSCB는 은행으로부터 대출을 받아 토지를 구입하고, 사업자금이 모일 때까지 토지 등은 주차장으로 활용하면서 단계적·안정적으로 사업을 추진

- CSCB의 임대주택에 입주하기 위해서는 입주 동기나 자격은 물론 조합원으로서 공동체 생활에 적극적으로 참여하는 것을 전제로 하는 심층 인터뷰를 거쳐야 함

○ CSCB는 입주자 외에도 지역 주민 및 이해관계자들과의 네트워크 구축을 통해 거주자 및 종사자에 대한 의견 청취를 통해 지역에서 필요로 하는 환경개선 활동, 레저, 스포츠, 취업, 직업훈련 등에 대한 요구를 반영하고자 노력

- Southbank Urban Design Study와 같은 포럼을 주기적으로 개최하여 CSCB의 자산을 어떻게 활용할지를 논의하는데, 중앙정부 및 런던시, 해당 자치구의 의원 및 개발관련 기관들이 참여하여 협력 및 파트너십을 구축해나가고 있음

○ 영국의 도시계획제도에 의하면 토지이용을 비영리로 제한할 경우 토지를 이용가치로 매매할 수 있다는 조항에 의거, 런던시는 OXO Tower를 포함 런던광역시가 민간개발업자에게서 사들인 토지 및 런던광역시가 소유한 토지를 저렴하게 CSCB에 매각함

○ 공적 개발기관이 아니어도 사회주택을 공급할 경우, 공적자금 및 행·재정적 지원을 받을 수 있음

□ 주택조합을 통한 저층주거지 재생 – East Thames

○ 주택협회(Housing Association, 이하 HA)는 저렴주택 공급을 위한 비영리 기관으로 영국의 산업화·근대화 과정에서 소외된 계층의 주택문제와 주택과 관련된 사회·경제 환경을 개선하기 위하여 인본주의 산업자본가가 운영한 주택자선단체(Charitable housing trusts)에서 출발함

- HA는 주택커뮤니티청(Housing & Communities Agency, HCA)로부터 저렴주택(Affordable Housing) 공급을 위한 재원을 지원받고 적정 기준에 따라 저소득층 및 주택소요계층에게 주택을 공급하고 관리하는 역할 수행

○ HA는 단일기관이 아니며, 최소 10호에서 최대 5만호 이상을 관리하는 단체 등 지역별로 다양한 규모의 기관으로 구성

- HA는 대부분 작은 영역에서 집중하여 사업을 수행하므로 종합적 측면에서 도시재생에 접근하는데 한계가 있어, 정부차원에서 소규모 HA들 간의 파트너십, 연계를 장려하고 있음

- 이스트 탬즈(East Thames Group)의 경우, 사업을 추진하기에 경제적인 규모가 필요했기 때문에 1979년 3개 기관(Trinity Housing Association, East of London Housing Association, Capital Housing Association)이 합병되어 이스트 런던 주택협회(East London Housing Association, ELHA)를 설립하였으며, 2010년 현재의 명칭으로 변경함

○ HA는 저렴주택의 공급 및 유지관리, 주민에 대한 생활지원, 고용창출이나 커뮤니티 활동 등 지역역량강화를 위하여 지역주민 및 지방정부, 공공기관들과의 협의를 통해 사업을 진행

○ 주택건설 비용은 일반적으로 정부 보조금으로 조달되며 주택관리와 서비스부분에 소요되는 비용은 거주자가 지불하는 임대료를 통해 충당하는 구조이나 최근에는 자체적으로 사업을 전개하거나 민간자본을 유치하여 운영하고 있음

- 사업비용의 30% 정도를 HCA의 지원으로 충당하며, 70%에 대해서는 지방정부 및 은행 등 타 기관에서 대출

- 공유지에 대해서 무상 혹은 할인된 가격으로 토지를 구입할 수 있음

○ 중앙정부는 HA에 대한 관리 감독 및 HA가 사업을 수행할 수 있는 환경을 정비

- 재정지원을 위해서는 HA로 등록, 정부가 정하는 기준을 따라야 함

- 다만, 런던의 경우 런던시가 HA에 자금을 지원, 규제는 HCA가 담당하는 이원적 구조로 운영되고 있음

□ 종합

○ 영국의 저층주거지재생은 저렴주택 공급을 중심으로 하는 HA와 지역재생을 위한 다양한 CIC형태의 사회적 기업들에 의해 이루어지고 있음

- 전통적으로 주택협회(HA)가 저렴주거 공급을 중심으로 저층주거지 재생을 추진해 왔으나 최근에는 사회적기업, 협동조합 등의 CIC 형태의 조직들이 등장

○ 주택공급이나 물리적 환경정비 외에도 주민 참여를 통해 주민이 필요로 하는 시설이나 서비스를 공급, 특히 고용창출을 위한 교육이나 기업활동 유치를 중시

- 따라서 사회적기업이나 HA가 사업을 추진하기 위해서는 교육, 문화, 아동복지, 노숙자 지원, 사업체 등 해당 지역에 관계되는 다양한 이해관계자들이 참여하는 정기적 혹은 비정기적인 논의의 장을 마련하고 있음

○ 저층주거지 재생을 위하여 공공은 제도적으로 이러한 사회적기업이나 HA가 활동할 수 있도록 직간접적 지원제도를 운영하고 있음

- HA의 경우 직접적인 자금지원이 이루어지고 있으나 HA 운영의 안정성을 위하여 정부가 직접 공급되는 주택의 질이나 서비스, 개별 사업에 대해 통제를 하고 있음
- 사회적 기업들에 대해서는 직접 비용을 지원하기보다 공공시설의 저가/무상 양도, 사회적기업에 토지나 건물을 제공하는 경우 세제 혜택 제공 등을 통해 수익성을 확보하도록 간접적으로 지원

[표 4-1] 영국의 저층주거지 재생 지원체계

	런던 웸블리	런던 코인 스트리트	템즈 게이트웨이
성격	공가 등의 임시활용을 이용한 지역재생	협동조합 주도의 주거지 재생	노후지역 정비 및 주거지 개발
지역특성	종합개발지역(Comprehensive Development Area)	저임금 노동자 거주지역	성장지역(Growth Area) 기회지역(Opportunity Area)
중간 지원조직	민와일 스페이스 (Meanwhile Space)	코인스트리트 커뮤니티빌더스(CSCB)	이스트템즈 (East Thames Group)
지원방식	개발신탁조합 지원 컨설팅,세제혜택 등	토지 불하(1/5가격) 사회주택 건설비 보조	사업비의 30% (HCA) 공유지 무상, 가 불하
특징	S106을 활용한 기반시설 정비 CIC에 대한 지원제도(세금 80% 감면 등)	Southbank Urban Design Forum 등 네트워크 조직을 통한 거버넌스 실현	저렴주택공급과 고용창출을 위한 교육, 기업활동 유치에 관여

2. 일본 저층주거지 재생 지원체계

□ 저층주거지 주거환경개선사업 – 도쿄 스미다구 교지마

○ 도쿄 스미다구 북부에 위치한 대표적인 목조주택밀집지역으로, 차량통행이 가능한 4M이상 도로나 공원 등 도시기반시설의 부족, 건축물의 노후화 등의 문제를 안고 있는 지역으로 약 25.5ha의 지구에 대해 1978년부터 노후 주거지정비가 시작

- 2011년 도쿄도는 지진에 취약한 목조주택밀집지역 중 특히 개선해야만 하는 지구를 「불연화특구」로 지정하는 등 도와 자치구가 협력하여 보다 강력히 지구정비를 추진해오고 있는 사례

- 스미다구에서는 교지마주변지역을 「불연화 특구」로 지정하고, "목조주택밀집지역 불연화 10년 프로젝트"를 추진 중이며, 현재는 「마치즈쿠리 컨시어지[15]」를 중심으로 토지등소유자와 접촉을 통해 지역 홍보 및 재건축을 도모

○ 지자체(스미다구)가 사업주체로서 추진과정에서 주민참여를 통한 계획작성, 의향조사, 지속적인 주민설명회를 통한 홍보작업을 병행하는 공공주도-민관협력 방식으로 물리적 환경정비를 수행

- 스미다구 마치즈쿠리 공사를 설립, 공사조직내 담당 전문가가 주민과 합의를 통해 점진적인 정비사업을 추진함

- 도쿄도 주도로 주민참여에 의한 지역정비를 제안, 주민과 공공이 함께 협의할 수 있는 장으로서 검토회를 통해 주민위원, 지자체(도쿄도 및 스미다구) 담당자, 마치즈쿠리 전문가가 참여, 지역정비계획 수립 및 계획안에 대해 의견조징 및 합의를 통해 「마치즈쿠리 계획」을 제안

○ 계획을 실천하기 위하여 기존의 검토회를 발전시켜 '마치즈쿠리 협의회'로 조직을 변경, 정비주체로서 역할을 수행함

○ 마치즈쿠리 용지취득, 도로정비, 커뮤니티 주택건설 등에 1983년부터 2013년까지 약 130억엔의 공공사업비 투자

- 주요생활도로(도시계획도로)의 정비는 국가 및 동경도가 담당하며, 4m미만 도로정비는 자치구차원에서 정비

- 도로 확폭 및 목조주택 재건축을 위하여 주택의 철거비, 건축설계비, 공동시설정비비(공동주택갱신에 한함) 등에 대해 재정지원

- 재정적인 지원을 받을 수 없는 주택갱신에 대해서는 보조금 대신 융자를 받을 수 있도록 마치즈쿠리 조성제도를 별도 운영

15) 구, 마치즈쿠리 공사, 건축·법률·세무전문가로 구성된 wjsansr로서 불연화특구의 정비를 위하여 재건축수법, 생활재건방식을 제안하고 상담

□ 주거지의 사회경제적 재생 – 도쿄 야나카

○ 야나카는 1923년 관동대지진, 1945년 동경대공습에 의한 피해가 비교적 적었고, 에도시대부터의 도로형태나 필지형태를 기반으로 70개 넘는 에도부터의 사원군과, 근대 주택이 남아있으나 이로 인한 지역의 고령화, 빈집증가 등의 문제에 직면

- 복잡한 토지소유관계, 4미터 미만의 골목길로 이루어진 지역 특성상 밀집주거지로 지금까지 그 형태를 유지할 수 있었으나 이로 인해 목조밀집시가지로서 화재에 취약할 뿐만 아니라 주택의 개별 재건축이 어려움
- 최근에는 근대 주택을 활용한 카페, 갤러리 등 개성 있는 점포들이 증가하고, 맨션 등의 재개발을 통해 신규주민이 급격히 증가하면서 고층 공동주택으로 인한 경관 파괴문제가 지역정비 과제로 등장함

○ 1970년대부터 상점가를 중심으로 다양한 이벤트, 지역 PR등을 실시해 왔으며 1980년대 야나카의 매력을 발굴하고 이를 알리기 위하여 야나카 학교[16]를 설립하고 잡지를 발행[17]하는 등 지역주민이 중심이 되어 마치즈쿠리를 추진

- 1990년대 말 고층 맨션을 둘러싼 경관문제 발생시 야나카 학교에서 제시한 중제안이 양측에 받아들여지면서 야나카학교가 지역사회의 중심으로 등장하게 되었으며, 야나카 학교는 현재 NPO 히토마치CDC와 NPO 타이토 역사도시 연구회로 그 활동이 계승됨

○ 행정은 방재라는 관점에서 “밀집주택시가지정비추진사업” 등을 추진하기 위하여 야나카학교 등 지역 단체와 함께 마치즈쿠리 룰을 만드는데 지원

- 도로확폭 대신 전신주지중화, 대피공원 정비, 방재훈련 등의 생활 속에서 이루어지는 방재 마치즈쿠리 수법을 적용

○ 현재 야나카 지역에는 마치즈쿠리 협의회를 중심으로 기존의 마을조직(정내회)와 방재, 밀집시가지 정비, 환경문제, 교통부분에 대응한 다양한 마을만들기 과제에 대응하기 위한 조직 및 지역주민의 다양한 개별 네트워크와 행정조직 연계를 통해 지역활성화를 추진하고 있음

○ 야나카 학교 등의 지역조직은 NOP로서 지역관련 물품판매나 지역 가이드료, 건축물 연계사업 등의 수익사업과 일부 보조금을 받아 사업비를 충당

- 야나카 학교는 인건비 보조가 없어 주민들의 과도한 부담으로 인해 현재는 NPO조직으로 계승
- NPO 히토마치CDC와 NPO 타이토 역사도시 연구회 등은 그 활동을 인정받으면서 마치즈쿠리 협의회로부터 일정부분 인건비를 지급받고 있음

16) 지역대학(동경예술대학) 학생들을 중심으로 하는 마치즈쿠리 그룹
17) 지역잡지“야나카네즈센다기”

□ 공가를 활용한 주거지 재생 – 후쿠야마 오노미치

○ 오노미치는 일본본토 중부의 해안지대의 경사지에 위치한 항구마을이었으나 인근 후쿠야마시가 공업도시로 급속히 성장하면서 시가지가 점차 쇠퇴하게 됨

- 경사지에 시가지가 형성되면서 기존 도로가 건축기준법상 도로로 인정받지 못하여 재건축이 불가능하거나 차량으로 접근이 어려운 주택이 다수 존재
- 개보수의 어려움과 주거지로서의 불편함으로 주민이 점차 감소, 지역의 고령화, 쇠퇴화가 가속되어 옴

○ 도로 등 기본 인프라를 공공이 지원하고, 공가활용 등은 지역단체 주도로 이루어지는 민관협력 방식으로 최근 신규 주민 및 상점 입점이 증가하고 있음

- 오노미치시는 골목길정비 및 역사적 건조물에 대한 개보수조성제도를 통해 지역의 물리적 환경을 개선하고자 함
- NPO법인 “오노미치 빈집재생 프로젝트”가 중심이 되어 공가 활용, 커뮤니티 활동 전개, 다양한 단체들 간의 연계 업무를 수행
- 2007년 설립된 오노미치 빈집재생 프로젝트는 공가 소유주와 신규 입주자간을 연계하는 빈집재생 위한 프로젝트를 실시하여 지역 활성화를 도모

○ 오노미치시는 기본적으로 도로 정비 등 하드웨어 정비를 담당하는 한편 소프트웨어 사업으로서 “빈집은행”제도를 도입, NPO에 위탁하여 공가활용 사업을 진행

○ NPO 법인 등 대부분 단체들의 활동 비용은 국토교통성, 문부과학성, 히로시마현, 오노미치시 등 국가나 지자체의 지원으로 충당하면서 경제적으로 자립문제가 해결되지 못한 과제가 있음

□ 종합

○ 일본은 1970년대 후반부터 방재라는 측면에서 노후·불량 주거지의 정비를 추진하는 과정에서 주민참여가 강조되면서 마치즈쿠리를 통한 주거지재생이 등장하게 됨

- 참여방식에 있어서는 공공이 먼저 계획을 수립하고, 주민의 참여를 통해 추진방향을 결정하는 방식, 혹은 공공과 주민이 함께 계획을 수립해 나가는 방식을 통해 지역문제에 대해 공감하고, 지역정비계획의 추진력을 더하고 있음
- 그러나 1990년대 후반에 들어서면서 주민이 먼저 경관 등의 측면에서 저층주거지의 지속가능성의 필요성을 제기, 기존의 면적정비방식에 대한 대안으로서 기존 주택을 재활용하는 지역활성화 방안이 등장

○ 물리적 환경정비에서 출발하였으나, 주민참여로 방향이 전환되면서 소프트한 사업들이 마을마들기의 중심이 되어 오고 있으며, 2004년 공공은 이를 지원하기 위하여 하드웨어 정비와 소프트웨어 정비를 연계한 도시재생정비계획(구 마치즈쿠리교

부금)을 도입

○ 마치즈쿠리 검토회, 마치즈쿠리 협의회 등의 민관파트너십이 강조되고 있으며, 최근에는 사회적 기업형태인 NPO법인을 중심으로 하는 지역재생 및 지역활성화 움직임이 나타나고 있음

[표 4-2] 일본의 저층주거지 재생 지원체계

	도쿄 교지마	도쿄 야나카	후쿠야마오노미치
성격	공공주도의 주거환경개선사업	자력수복형주민참여형 마을종합재생	공공 기반시설 정비 + NPO 프로그램 운영
지역특성	노후 밀집주거지	목조주택 밀집시가지	구릉지 주거지(쇠퇴)
중간 지원조직	마치즈쿠리컨시어지	마치즈쿠리 협의회	NPO 오노미치 빈집재생 프로젝트
지원방식	목조주택밀집시가지정비 마찌즈쿠리 조성 제도	목조주택밀집시가지정비 방재 마찌즈쿠리(국고)	기반시설정비 공가은행제도 운영
특징	스미다구마을만들기 공사 설립 주민참여를 통한 마치즈쿠리계획 수립	공가활용 건축협정(경관) 지역대학, 예술 네트워크	NPO에 공가은행 사업을 위탁 NPO 플랫폼 오노미치 등 다양한 네트워크 활동이 전개중

3. 스페인 저층주거지 재생 지원체계

□ 공공주도의 주거지 재생 및 활성화 사례 – 시우닷베야

○ 시우닷베야(Ciutat Vella)는 바르셀로나 10개 자치구 중 하나로 역사구역(Raval, the Gothic Quarter and the districts of Sant Pere, Santa Caterina and Ribera)과 해안가에 위치한 바르셀로네타의 4개 구역으로 19세기중반까지 바르셀로나의 중심지였으나, 프랑코 독재정권 시기를 거치면서 물리적·사회적 쇠퇴가 집중됨

- 1986년 라발지구에 대한 집중수복구역(IRA)지정, 1988년 시우닷베야개발공사(PROCIVESA) 설립하여 물리적 환경정비사업을 추진
- 현재는 시우닷베야 진흥공사(FOCIVESA)가 재생된 지구의 관리, 활성화 업무를 추진하고 있음

○ 바르셀로나시, 카탈루냐주(Government of Catlaonia), 중앙정부(Spanish Government) 및 4개 구역의 주민조합, 상공회의소 등의 다양한 주체들이 도심재생사업에 참여

○ 시우닷베야 개발공사 (PROCIVESA, Promocio Ciutat Vella S.A.)

- 시우닷 베야 지구의 재생과 개발을 위한 도시계획 및 건축 실행을 담당하기 위하여 설립된 회사로서, 54%의 지분을 바르셀로나 의회가 소유하는 민관협동회사로서 공공, 금융, 서비스 기업들이 참여
- 민간투자 이외에도 건축가, 엔지니어, 공무원 등 다양한 사람들이 참여하여 쇠퇴한 지역에서 새로운 주택을 건설하고, 리모델링 사업 등을 전개
- 일부 수익이 발생하기도 하나 대부분 다시 지역에 투자하고 있으며, 기본적으로는 개발이익이 나기 힘든 구조로서 사업비용은 바르셀로나시, 카탈루냐주시 및 국가의 보조금으로 충당

○ 시우닷베야 관리공사(FOCIVESA, Foment Ciutat Vella, SA)

- 1999년 PROCIVESA의 민간자본을 매입하여 지자체 100%로 출자로 시작되었으나, 2000년 민간자본을 유치하여 공공민간 혼합법인으로 전환
- PROCIVESA는 주로 건물 재건축에 초점을 두었다면 FOCIVESA는 공원정비, 광장, 공공시설 정비 등에 초점을 두고 있음
- 새로운 공공시설, 시설 정비사업을 전개해 왔으며, 최근에는 문화활동 등 소프트웨어 사업이 증가하면서 더 이상 재건축등 물리적 정비는 거의 추진하고 있지 않으며 전략적사업, 공공정책, 사회/문화/경제 등의 프로젝트를 추진 중

○ 군사독재정권 이후 바르셀로나시의 주요 정책이 구도심의 재생이었던 만큼, 공공시설 정비, 주택 등 도시인프라 정비에 직접 투자

□ 종합

○ 스페인 바르셀로나시는 공공주도의 주거지재생사업이라 할 수 있으나 독재정권에서 벗어나면서 적극적인 주민들의 참여와 공공환경 개선에 대한 공감대를 바탕으로 성공할 수 있었음

- 공공이 주도적으로 주거지재생을 추진하면서 사회적으로 정비필요성이 높은 지구에 대해서는 공공이 적극적으로 지구를 지정, 정비비용을 투입하는 등 비교적 적극적인 정책전개가 가능했음
- 최근에는 물리적 환경정비보다는 사회적·경제적 활성화 프로그램을 추진

○ S.A. 형태의 정비공사들은 공공 뿐만 아니라 당해지역에 오피스 등을 갖고 있는 일반 민간기업들이 자본을 출자하여 설립하는 독특한 체제임

- 14년의 한시적 기관으로서 PROCIVESA, FOCIVESA를 운영, 그 조직의 성과를 고려, 공공조직으로 계승됨

4. 소결

○ 저층주거지 재생의 추진체계 및 과정에서 크게, 공공주도 방식과, 파트너십 등의 민관협력 방식, 민간주도 방식으로 나누어 볼 수 있음

- 공공주도 방식으로는 공공이 계획을 수립하고, 주민이 이에 참여하여 계획의 실현성을 담보하는 것으로서 과거에 재생의 당위성이 높을 곳에 적용
- 제3섹터라도 불리는 민관협력 방식으로서 영국에서는 파트너십체제, 스페인에서는 S.A.형태의 공사, 일본에서는 마치즈쿠리 간담회 등의 조직으로 다양한 주체가 지역의 문제를 공유하고 정비방향을 결정하며, 결정된 사항에 대해서는 지역내에서 오랜 시간에 걸쳐 추진
- 마지막으로 최근에 사회적 기업, 마치즈쿠리 회사 등 민간섹터 중심으로 기존의 제3섹터 방식에서 한걸음 더 나아간 민간주도형의 추진체계로서 CIC의 형태로서 이익을 추구, 다만 그 이익을 지역사회에 재투자함으로써 지역의 사회·경제적 재건까지도 도모하고 있음

○ 외국의 경우 기반시설 정비 등 공공시설 정비비용에 대한 공공(지방정부, 광역정부, 국가)의 부담을 통해 개별 주호의 개선을 유도

- 국내와 마찬가지로 열악한 저층주거지의 주거환경을 개선하기 위하여 각국은 모두 개별 주호 개선에 대한 보조금 제도를 운영
- 공공이 주거지 재생을 위한 지원조직에 적극 참여하는 것은 물론 조직 운영비를 부담함으로써 안정적인 지원체계 운영이 이루어질 수 있음
- 저층주거지의 특성상 고령자 등의 사회·경제적 취약계층이 거주하는 만큼, 복지적 차원에서 이들에 대한 추가적 비용지원 혹은 사회적 소외계층의 경제수준을 높이기 위한 고용 및 교육기회의 제공 등의 사회·경제적 프로그램이 동시에 운영되고 있음

○ 현재 국내에서도 이미 물리적 환경개선을 위하여 다양한 부처에서 다양한 사업을 진행하고 있으며, 또한 지역 역량 강화, 복지 차원에서 개개인에 대한 Soft사업도 다양하게 진행되고 있음

- 다만, 이러한 사업들이 장소기반이 아닌 개별 부처에서 이루어지다보니, 통합적 지역재생이 이루어지지 못하고 있음
- 연계사업의 개념이 지속적으로 제안은 되고 있으나 부처 간의 이기주의, 행정의 미숙 등으로 인해 실제 시행은 이루어지지 않고 있음
- 따라서 지속가능한 저층주거지 재생을 위해서는 종합적인 주거지 재생을 추진할 수 있는 각 부처 간 사업의 연계, 장소기반의 재생정책의 수립이 필요

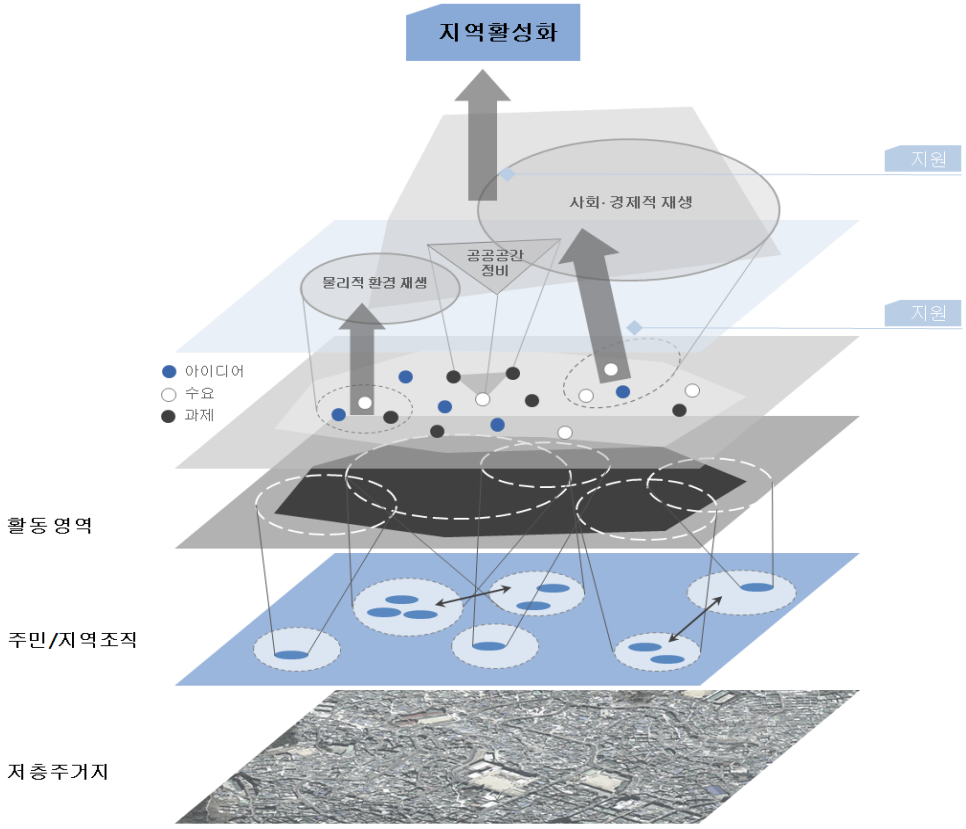
제5장 저층주거지 재생을 위한 지원체계 구축방안

1. 저층주거지 지원체계 정책방향

○ 저층주거지 재생 지원체계는 민관거버넌스 체제로서 직접 사업을 주도하기 보다는 주민주도에 의한 저층주거지 재생이 이루어질 수 있도록 지원하여야 하나, 주민의 참여역량의지가 낮은 지역에 한해 저층주거지의 직접적인 관여가 필요

○ 일반적으로 저층주거지의 범위를 명확하게 정의하기는 어려우나 다양한 주민 혹은 지역조직이 존재하며, 그 활동 영역 또한 목적에 따라 다양하게 존재하는 성향이 있으나, 저층주거지 재생에서의 공공의 지원은 현장중심보다는 현장의 사업이나 활동을 지원하는 간접지원에 무게를 둘 필요가 있음

- 1단계는 현장에서 직접 지역의 과제, 수요, 아이디어 등이 물리적 환경 재생, 공공공간 정비, 사회경제적 재생으로 이어지도록 지원하는 역할
- 2단계는 이러한 개별 재생의 움직임이 전체적 지역활성화로 이어질 수 있도록 간접적으로 지원하는 역할

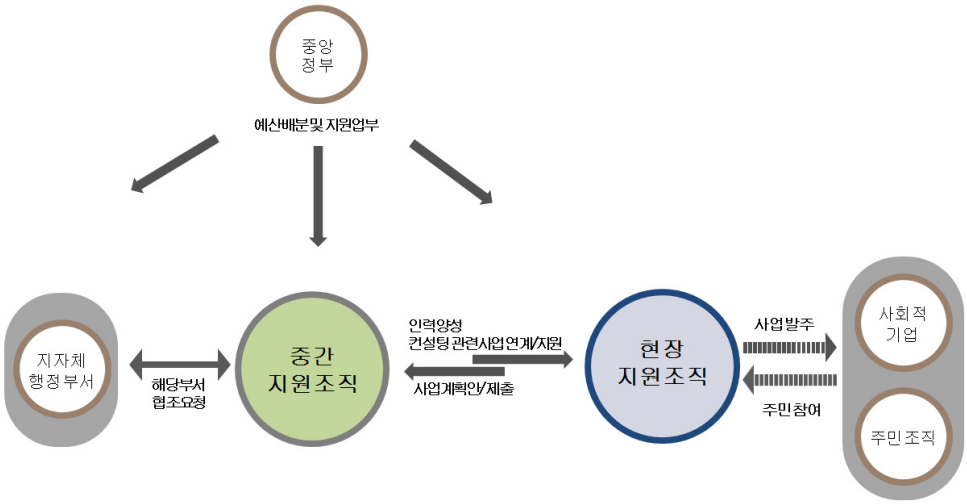


[그림 5-1] 저층주거지 재생을 위한 지원의 관점

자료 : 사토시게루 (2011) 마을만들기 시민사업, 국토연구원 p.75 그림 2-2 참조 재구성

- 전체적인 정책방향이나 행정업무는 공공에서 주도적으로 수행할 수 밖에 없으나 현장에서의 주민에 대한 직접 지원은 NPO, 사회적기업 등 주민자력 조직이나 민간 조직이 공공보다 효율적으로 기능

○ 따라서, 저층주거지 지원체계는 현장조직보다는 중간지원조직으로서 저층주거지의 종합적 재생을 지원하기 위한 조직으로서 개념을 정의하고자 함



[그림 5-2] 중간지원조직으로서 저층주거지 지원체계의 위치

○ 장소기반형 재생이 성립하기 위해서는 물리적 공간 환경 정비 뿐만이 아니라 다양한 사회·경제적 프로그램을 특정 지역에 우선적으로 지원하는 개념(Area Based Initiatives)으로서 물리적 정비와 함께 사회경제적 재생 활동이 이루어지도록 종합적인 시각에서 접근이 필요

- (물리적환경 정비) 기반시설, 소방, 방재, 치안 등 관리시스템, 생활지원시스템 확보 등 저층주거지에서 필요로하는 주민 소요를 파악하여, 주거지로서의 저층주거지 환경을 정비하는 활동

- (사회/경제적 재생) 골목커뮤니티 활성화 방안, 경제적 활성화 방안, 일자리 창출, 주민역량 강화 등 지역 주민이 안정적이고 지속가능하게 거주할 수 있도록 하는 관련 활동

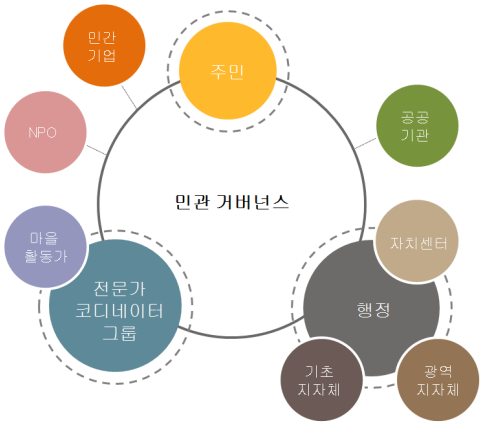
○ 저층주거지 지원체계는 다양한 목적의 사업을 지역에서 전개할 수 있도록 지원하는 기구로서 기획이나, 추진주체이기보다는 중간 전달자의 역할을 수행

- 중앙정부나 지자체 등 공공부문에서 진행하는 사업, 민간부문에서 사회적 공헌활동의 일환으로 추진되는 사업, 주민 스스로 발생하여 추진되는 움직임 등이 지역을 매개로 이루어질 수 있도록 이를 연계하는 역할을 수행

- 지역내 개별 활동들이 성장, 지역에 관심을 갖고 활동으로 이어질 수 있도록 지원하며, 광역적 차원에서 지역내외의 네트워크들간의 연계를 중간에서 지원, 조절하는 역할을 수행

○ 저층주거지 지원체계는 현장조직에서 주민이 주도적으로 사업을 이끌어 나갈 수 있도록 네트워크형 민관 거버넌스 체계를 갖추어야 함

- 저층주거지 지원체계가 모든 저층주거지의 문제를 직접 해결하기 보다는 주민의 요청을 통해 관련 부처간의 연결, 전문가 파견 등을 통해 지역의 문제 해결을 직·간접적으로 지원하는 방식임



[그림 5-3] 민관 거버넌스 조직 개념

2. 저층주거지 지원체계 실행방안

□ 추진체계

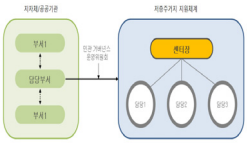
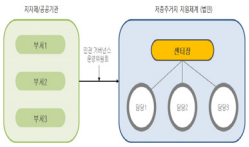
○ 저층주거지 재생의 추진 주체는 주민이 되며 저층주거지 지원체계는 지역 현장(주민)과 행정을 잇는 민관 거버넌스 체제의 구축을 전제로 하는 중간지원조직으로서 그 위상을 설정

- 형식상 행정내에 설치되어질 수 있으나 의사 결정 및 사업추진에 있어서는 주민, 민간, 전문가 등 다양한 주체가 참여하여 결정하는 거버넌스 체제가 반드시 구축되어야 함

○ 저층주거지 지원체계는 실제 사업을 수행하지 않으므로 행정구역상 광역 지자체 단위로 구축하는 것을 전제로 하되, 필요에 따라 기초 지자체에서도 구축

- 시군구 및 읍면동 단위에서는 현장 지원조직으로 구성하고, 상위의 조정기관으로서 저층주거지 지원체계를 설치가 바람직

[표 5-1] 저층주거지 지원체계 추진체계

	내부설치형	외부설치형	외부위탁형
특징	행정조직내에 저층주거지 지원체계를 설치 마을만들기 등 외부전문가를 활용하여 전문성 강화	별도조직으로 제3섹터형 기관을 설립 지원체계 장은 공모를 통해 선임	민간법인에 지원체계운영을 위탁 운영비용은 공공이 부담
장점	부처내 조율을 통한 연계사업의 신속한 추진 가능	전문성 및 독립성 극대화 가능	지원체계의 자율적 운영 및 책임경영
단점	조직의 독립성과 유연성 확보에 제약	기관장의 권한에 따라 책임경영이나 자율경영이 어려움	행정의 협조를 얻기 힘들 수 있으므로 공식,비공식적 소통의 장을 마련할 필요
비고			

□ 추진절차

○ 1단계 : 지역의 특성과 잠재적 역량을 고려하여 저층주거지의 유형을 설정하고, 운영위원회를 구성하여 저층주거지 지원체계 운영방식을 결정하는 단계

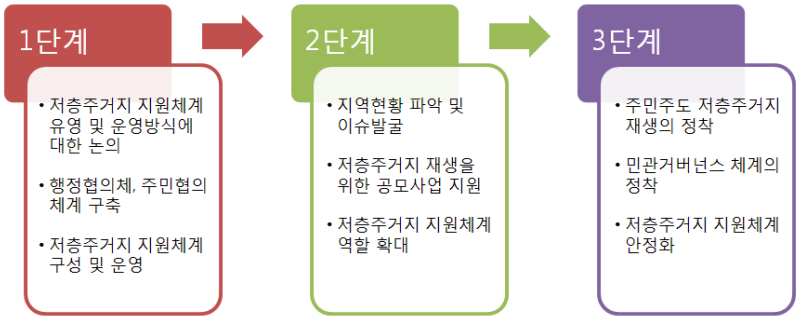
- 저층주거지 지원체계가 행정 및 주민간의 중간자적 역할을 수행할 수 있도록 행정협의체계, 주민협의회 등을 구성
- 저층주거지 지원체계 구성 및 저층주거지 재생방향에 대한 논의 시작

○ 2단계 : 지역의 현황을 파악, 주민 스스로 지역 이슈를 발굴, 이를 해결하기 위한 대안책을 모색하는 단계

- 발굴된 지역 현안 및 문제를 해결하기 위하여 현장조직과 행정부서(공공)과의 연계를 지원
- 행정부처에 관련 사업이 없는 경우, 저층주거지 지원체계가 주민제안방식으로 직접 사업을 시행

○ 3단계 : 주민주도의 사업추진체계 정착화를 도모

- 민간 전문가육성 등을 통해 현장조직의 역량 강화
- 주민스스로 종합적으로 지역의 문제를 발굴, 해결하기 위한 사업추진체계의 정착지원
- 중간지원조직으로서 저층주거지 지원체계의 안정적 운영을 위한 재원 다양화 방안 모색



[그림 5-4] 저층주거지 지원체계 추진 절차

□ 재원확보 방안

○ 저층주거지 지원체계가 중간지원조직으로서 안정적으로 정착하기 위해서는 운영에 필요한 경비에 대한 공공의 지원이 필요

○ 저층주거지 지원체계의 효과적인 정착을 위하여 초기에는 운영에 필요한 경비를 매칭방식으로 국가가 지원

○ 저층주거지 지원체계가 장소를 매개로 각 부처 관련 예산이 지역에 반영될 수 있도록 중간지원체계 역할을 수행

○ 저층주거지 지원체계가 지속적으로 기능할 수 있도록 지역역량강화와 관련하여 자율적으로 편성, 사용할 수 있는 사업비 확보 필요

3. 저층주거지 재생을 위한 제도개선 방안

□ 저층주거지 지원체계의 위상 및 역할의 법적근거 정비

○ 도정법 혹은 건축법에 재생지원체계 관련규정 도입을 통해, 중간지원조직으로서 저층주거지 지원체계 관련 규정을 도입하거나, 기 운영중인 마을만들기 지원센터 혹은 도시재생전담조직의 역할을 확대 적용

- 저층주거지 지원체계는 시도지사가 단독주택 및 다세대 주택등이 밀집한 저층주거지역의 기반시설의 정비, 소규모 주거환경개선 등 물리적 환경정비와 사회경제적 활성화를 도모하기 위한 지원체계로서 지원체계의 구성, 조직 등의 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정함
- 도시재생지원체계의 주요 역할은 다음과 같음

- 저층주거지역의 기초조사, 사업 분석·평가·연구
- 저층주거지역의 관련 민간단체의 사업계획 수립·실행 지원
- 저층주거지역의 관련 민간단체의 네트워크 사업
- 저층주거지역의 재생을 위한 교육·홍보·전파
- 주민주도형 저층주거지역의 재생을 지원하기 위해 필요하다고 인정되는 사항

□ 저층주거지 지원체계의 실행을 위한 규정 정비

○ 저층주거지 지원체계의 안정적인 운영을 위해서는 필요한 경비 및 사업비의 일부에 대해서 확보할 필요가 있음

- 지속적인 예산확보를 위해서는 국가지원보다는 도시재생특별회계 등을 통한 자체 재원확보가 중요
- 따라서 도시재생법 제28조 제3항에 도시재생전담조직의 설치 및 운영에 관한 비용을 추가하거나 제12조에 근거하여 저층주거지 재생 지원체계를 위한 지출근거를 지자체 관련 조례에 규정을 둘 수 있을 것으로 판단됨

○ 중간지원조직으로서 안정적으로 전담조직이 실행력을 갖기 위해서는 도시재생법 제9조 및 동법 시행령 제11조 규정 외에 전담조직이 연계사업을 수행할 수 있는 근거조항을 도입할 필요가 있음

- 도시재생법상 전담조직의 경우 전략계획수립권자, 도지사 또는 구청장등은 전담조직의 업무수행과 관련하여 정책사업 등 지자체 사업을 수행함에 있어 전담조직의 요청이 있을 경우, 해당지역에 우선적 배정을 고려하도록 관련 조항을 도입
- 중간지원조직이 수행하는 주민지원, 역량강화 업무의 실효성을 높이기 위해서는 현재 대부분의 마을만들기 지원센터에서 수행하는 공모사업의 규정요건을 완화, 중장기에 걸친 사업지원, 육성이 이루어질 수 있도록 관련 제도 개선이 필요함

□ 국가건축정책위원회 역할 및 제언

○ 건축기본조사를 통해 사각지역에 놓여진 저층주거지의 유지, 관리의 중요성을 강조, 적극적으로 저층주거지 지원체계의 당위성을 역설

- 현재 저층주거지 재생은 근린재생형 도시재생사업의 일환으로서 접근되어 지고 있으나, 도시재생활성화계획이 수립되지 않은 일반적인 저층주거지에 대해서는 별도 관리가 이루어지지 않고 있음
- 건축기본법 제15조에 근거하여 저층주거지의 현황을 정확히 파악하고, 개보수 이력 등 저층주거지 재생 및 필요성에 관한 사항을 조사, 이를 DB로 구축·관리, 이를 바탕으로 저층주거지 재생정책을 전개하는 것을 제안

[건축기본법 제16장] 건축기본조사

① 국토교통부장관은 제14조 각 호의 사항에 대한 심의 및 제15조제1항에 따른 보고서의 작성 등을 위하여 필요한 때에는 건축에 관한 각종 통계, 건축물 현황, 건축에 관한 인식도 및 기대수준, 그 밖에 제15조제2항 각 호와 관련되어 필요한 자료 등 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 조사할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>

○ 국가건축정책위원회는 건축기본법 제22조에 의거한 '건축디자인 시범사업'의 일환으로서 저층주거지 지원체계에 대한 시범구축을 추진

- 도시재생활성화 계획이 수립되지 않는 지역 중에서도 공공의 개입이 있으면 개선될 여지가 있거나, 개입하지 않으면 악화가 우려되는 지역 등에 대해서는 저층주거지 지원체계가 긍정적으로 역할 할 수 있을 것으로 기대되므로 이를 확대보급하기 위한 '저층주거지 지원체계'에 대한 시범구축이 필요

[건축기본법 제22장] 건축디자인 시범사업의 실시

① 중앙행정기관의 장, 시·도시자 또는 시장·군수·구청장은 공공의 이익을 증진하고 건축디자인의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사업을 시범사업을 지정할 수 있다.

1. 공공기관이 시행하는 사업
2. 건축디자인을 개선하는 개발·정비사업
3. 민간에서 발주하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업