논 문

도시재생활성화를 위한 소규모 정비사업의 정책적 지원요소에 관한 연구

The study of Political Support Factors about Small-scale Maintenance Projects for vitalizing Urban Regeneration

조대원* · 이재윤**
Cho, Dae Weon · Lee, Jae Yun

Abstract

This paper aims to find a way to study the policy implication for small maintenance project. This paper would be searched domestic projects several Seoul city leading project cases. By those several studies referred at questionnaires for survey answered by professional groups were drawn, and five sectoral experts carried out FGI. Besides it, specialists related urban regeneration project also answered the survey for this dissertation. At the conclusion, legislation issues - methods of urban regeneration, preserving way for regional properties, developing a model for community involvement, streamlining administrative procedure, other hands - on factors systematizing and collecting way of residents' opinion, way of supporting redevelopment promotion association's operating expenses - are suggested.

* 한양대학교 공학대학원 석사, SH공사(주저자: dwc1228@naver.com)
** 한양대학교 도시대학원 석사과정(교신저자: civil89jac@naver.com)

주제어: 도시재생, 소규모 정비사업, 가로주택정비사업, 주거환경관리사업, 정책적 지원요소

Keywords: Urban Regeneration, Small-scale Maintenance Projects, Block-unit Housing Rearrangement Projects, Residential Environment Management Projects, Political Support Factors

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

재건축·재개발을 중심으로 한 도시개발 패러다임은 새로운 주거형태를 창출함으로써 경제적 행복지수를 높일 수 있다는 것을 전제로 진행되어 왔다. 이러한 경제적 논리를 기반으로 한 물리적 도시계획은 인문·사회적으로 보존가치가 있는 지역까지 파괴시키는 결과를 초래하였다. 따라서 기존의 주거단지는 불량주거지라는 오명으로 철거되었으며 삶의 질 향상이라는 명분으로 고층의 고밀 주거단지가 들어서게 되었다.

서울시는 국민 1인당 GNP의 향상과 세계도시로서의 위상이 상승함에 따라 도시의 역사와 문화에 대해 관심을 가지기 시작하였다. 서울시는 지속가능한 개발과 도시재생으로의 패러다임 전환에 대응하기 위한 정책의 일환으로서 커뮤니티 재생을 비롯한, 기존 도시 환경을 보전하는 방향으로 사업을 추진하게 되었다. 즉, 대규모 철거 재개발이 아닌 소규모 정비방향으로 노후화된 도시에 대한 사업을 추진하게 되었다. 2012년 「도시 및 주거환경정비법」이 개정되고 주거환경관리사업과 가로주택정비사업에 따라 커뮤니티 재생과 지역환경 보전을 목적으로 하는 소규모 정비사업에 대한 관심이 더욱 높아지게 되었다. 소규모 정비사업은 지역여건과 주민참여 정도에 따라 대상지별로 사업의 진행이 다르게 나타나고 있으므로 주민참여 활성화 및 지역특성을 고려하기 위한 방안이 모색될 필요가 있다.

본 연구에서는 소규모 정비사업의 현황 및 문제점을 짚어보고 최근 재생사업의 정착 방안으로 대두되는 지역 특성에 맞춘 마을 보전 및 정비 방안 등 마을만들기 계획 시 필요한 정책적 지원요소를 제언하고자 한다.

2. 연구의 방법 및 범위

연구방법은 문헌연구와 설문조사로 나뉜다. 먼저 문헌연구를 통해 정비사업의 현황 및 서울시가 추진하였던 소규모 정비사업과 특성화 사업 등을 살펴보았다. 다음으로 설문조사를 실시하기 위해 먼저 선행연구논문 및 자료 등에서 수집된 사항을 토대로 설문평가 지표를 설정하였다. 그리고 공공기관, 민간기업 및 학계 전문가 5인을 대상으로, 인터뷰(focus group interview)를 실시하여 도출한 설문지표를 분류하고 정립하였다. 그리고 재정립된 설문지표를 바탕으로 도시재생과 관계된 공공기관, 민간기업 및 학계 전문가 108인을 대상으로 설문조사를 하였다. 그 후 도출된 설문결과를 바탕으로 향후 도시재생 활성화를 위한 소규모 정비사업으로서의 정책적 지원요소를 제언하고자 하였다.

구체적인 연구의 범위는 서울시에서 진행되었거나 진행 중에 있는 소규모 정비사업으로 설정하였다. 본 연구에서 살펴보고자 하는 소규모 정비사업은 「도시 및 주거환경정비법」 개정 이후 새롭게 도입된 주거환경관리사업과 가로주택정비사업 현황을 대상으로 한다.

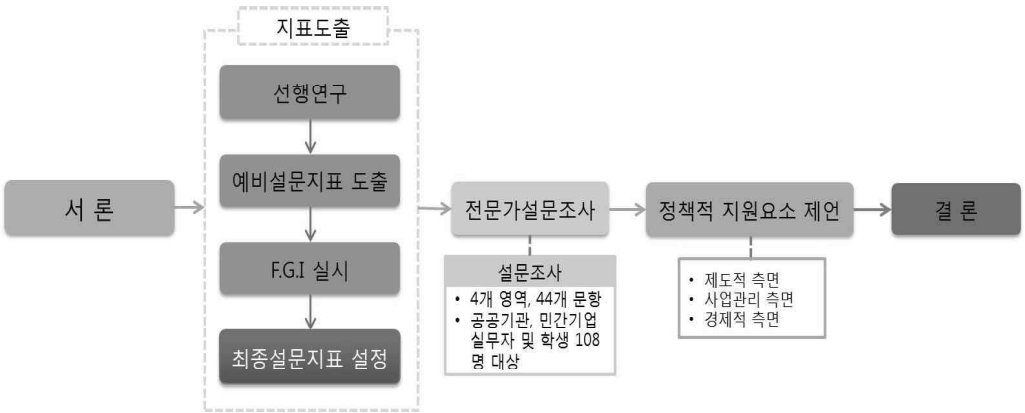

그림 1. 연구의 흐름도

Ⅱ. 소규모 정비사업 현황 및 선행연구 고찰

1. 선행연구

본 연구와 관련된 선행연구로는 저층주거지를 대상으로 지역 주민 스스로가 점진적인 재생을 도모하도록 돕는 방향으로 저층주거지 개선방향을 제시한 연구(유혜연, 2011), 도정법상에서 도시정비사업의 주택공급 및 재고기여도 분석에 관한 연구(이삼수, 2011), 주거환경정비사업의 전과정에서 사업을 지연하는 요소를 도출하고 원활

표 1. **정비사업 관련 선행연구 내용 고찰**

구분	연구제목	주요 연구내용	연구의 시사점
1	오정은(2010), 서울시 도시 주거환경정비 기본계획의 실효성 분석과 개선방안 모색	• 내적으로 바람직한 주거환경은 무엇인지 고찰 • 시장변화에 대응 가능한 제도운용 필요성 강조	• 서울시 주거정비정책 소개 • 연구결과상 특별한 제언 없음
2	이삼수(2011). 도시정비사업의 사업추진 실적 및 주택공급 기여도분석	• 도시정비사업에 의한 주택공급 실적비교 • 주택공급기여도를 실증적으로 분석	• 2008년말 도정법에 의한 기본계획을 수립하고 있는 도시를 (23개) 대상으로 도시정비사업의 기여도를 주택공급 및 재고 측면에서 분석
3	김동현(2010), 주거환경정비사업 추진 시 사업지연에 미치는 요소별 영향 분석	• 사업지연요소 도출 후 주거환경정비사업의 원활한 진행을 평가할 수 있는 지표 설정	• 사업지연 요소를 문헌, 법, 제도, 언론기사 분석을 통해 연구 • 전문가 그룹을 통한 설문형식으로 분석
4	유혜연(2011.09), 저층주거지 재생을 위한 개선방향 연구	• 소블록 단위의 저층주거지대상으로 점진적 재생을 위한 개선방향 제시	• 소규모 정비사업관련 제도 및 정책 제시 및 문제점 도출
5	류주형(2013.06), 노후 저층주거지를 대상으로 하는 가로주택정비사업 지정기준 개선연구	• 가로주택정비사업에 대한 개선방안 연구	• 사례지역을 통하여 가로주택정비사업을 분석
6	박정학(2014.08), 주거환경관리사업에 의한 점진적 주거재생에 관한 연구	• 주거환경개선사업 및 가로주택정비사업에 대한 고찰 • 주거환경관리사업의 개선방향제시	• 서울시 정비사업의 변화 제시 • 외국사례와 함께 제시하여 비교

한 진행을 위한 평가의 지표설정을 위한 연구(김동현, 2010), 가로주택정비사업을 통하여 노후주거지에 대해 기존의 사업방식을 대체하는 도시정비사업이 될 수 있는지에 관한 연구(류주형, 2013) 등이 있다. 본 연구는 선행연구를 참고로 하여 소규모 정비사업 추진 시 필요한 사항을 전문가 설문을 통하여 분석하고, 소규모 정비사업에 대한 정책적 제언을 연구하고자 한다.

2. 정비사업의 유형

정비사업이란 「도시 및 주거환경정비법」에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 또는 가로구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업을 말한다. 이때 대상지역의 기반시설 노후도, 도로접도율, 인구밀도, 용도지역 등에 따라 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업으로 분류되어 시행되고 있다.

표 2. **정비사업의 유형별 대상지역 및 특성**

사업유형	대상지역			특 성
	기반시설	용도지역	노후·불량 건축물	
주거환경 개선사업	극히 열악	주거지역	과도하게 밀집	• 철거 • 주민자력사업 또는 공공사업
재개발사업	열악	주거지역	밀집	• 철거 • 주민자력사업 우선
재건축사업	양호	주거지역	밀집	• 철거 • 주민자력사업 또는 공공사업
도시환경 정비사업	-	상업·공업 지역	-	• 철거 • 주민자력사업 우선
주거환경 관리사업	양호	주거지역	밀집	• 보존 • 지자체가 기반시설 등 설치 • 주민이 스스로 자가주택 등을 개량, 정비, 관리
가로주택 정비사업	양호	주거지역	밀집	• 보존 또는 철거 • 종전의 가로를 유지하며 소규모로 주거환경 개선

2. 서울시의 소규모 정비사업 현황

본 연구는 2012년「도시 및 주거환경정비법」개정으로 새롭게 마련된 가로주택정비사업과 주거환경관리사업을 소규모 정비사업으로 정의하였다.

가로주택정비사업은 노후·불량 건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 정비사업이다. 도시계획도로로 둘러싸인 1만㎡ 이하인 가로구역에서 노후·불량건축물의 수가 전체 건축물의 3분의 2 이상이고 주택의 수가 20세대 이상이면 최고 7층까지 공동주택을 신축할 수 있다. 가로주택정비사업의 주요 사업내용은 커뮤니티 재생, 물리적 환경의 보전 정비로써 지역중심의 특성을 발굴하고 체계적인 파악을 통하여 생활권 중심 단위의 정체성을 찾고자 하는 데 있다. 2015년에 중랑구 면목동에서 최초로 가로주택정비사업이 시작되었다. 대상지는 중랑구 겸재로 10길 42번지에 위치하고 있으며 부지면적은 1,368㎡으로 총 22가구가 거주하는 지역이다. 가로주택정비사업을 실시하면서 이 대상지는 7층 규모의 총 42가구가 거주하는 아파트단지로 조성될 예정이다.

주거환경관리사업은 단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하는 사업이다. 그리고 사업을 시행 시, 주민참여를 통해 마을의 물리적, 사회·문화적 환경 등의 개선을 도모하고 있다. 이어서 주거환경관리사업의 목적은 전면철거방식을 지양하고 커뮤니티 유지와 저층주거지의 보전 및 개량 위주의 정비방식을 지향한다. 이때 대상지역의 정비기반시설과 공동이용시설을 확충함으로써 물리적 환경을 개선하고, 점진적으로 주거환경의 개선과 주민 참여를 유도하고 있다. 그래서 마을공동체를 활성화 시키고 지역의 정체성을 유지하고, 지역주민의 삶의 질 향상을 도모하는 것을 목적으로 한다. 주거환경관리사업의 경우 뉴타운사업 이후 제시된 대안사업으로의 성격이 강하여 현실적으로 주민참여가 원활하게 이루어지지 않는 상황이 발생되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여, 지자체에서는 주민참여를 유도할 수 있는 방안을 추가적으로 검토할 필요가 있다.

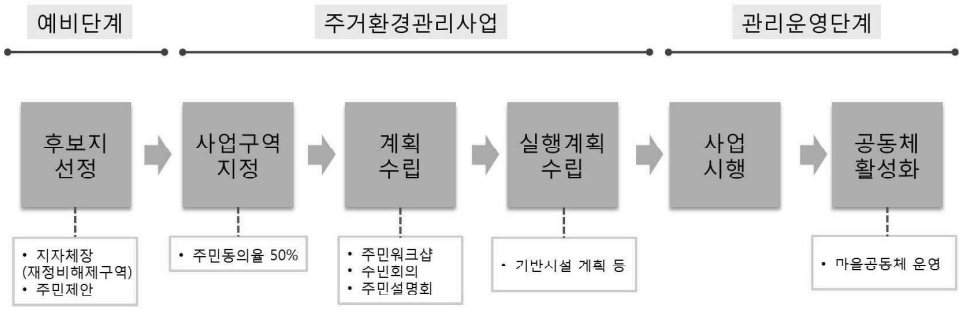

그림 2. 주거환경관리사업 추진절차

자료: 이재형, 2013. "주거환경관리사업의 추진 실태 및 문제점 최종보고서", 주택산업연구원, p.11.

서울시의 가로주택정비사업과 주거환경관리사업의 실태를 종합해 보면 기존의 관주도의 사업에서 주민참여를 유도하여 사업을 진행하는 방향으로 바뀌어 나가고 있다. 행정청은 제도를 마련하여 행정적·재정적으로 지원을 강화하는 역할을 담당하고 있었다. 소규모 정비사업의 경우 지역 환경과 주민의 참여도 달라서 사업진행에 많은 영향을 미치고 있었다. 따라서 각 사업별로 성공사례를 공유하고, 사례지역 방문 등 주민 참여 활성화 방안을 마련하여 소규모 정비사업의 성공적인 정착을 유도하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 소규모 정비사업의 정착을 위한 설문지표 도출

1. 설문조사 개요

본 연구에서는 설문조사를 실시하기 위하여 5단계에 걸쳐서 필요한 사항을 도출하였다. 첫째, 선행연구를 통하여 설문지표를 도출하였다. 둘째, 선정된 지표를 정립하기 위하여 전문가 5인에게 인터뷰(focus group interview)를 실시하였다. 셋째, F.G.I를 통하여 최종 설문조사 항목을 도출하였다. 넷째, 정립된 지표를 통하여 전문가 108인에게 설문조사를 실시하였다. 마지막으로, 설문조사 결과를 바탕으로 시사점을 도출해 내고자 하였다.

정비사업 시행단계의 적절성 및 효과적인 주민의견 수렴방법, 소규모 정비사업을 위한 공공과 주민에게 필요한 사항 등에 대한 의견을 조사하기 위해 총 4개 영역(소규모 정비사업에 대한 인식, 정비사업에의 주민참여에 대한 인식, 정비사업에 관한 계획요소, 인구 통계학적 특성)으로 구분하고 총 52개의 설문지표를 선정하였다. 그리고 설문지표의 완성도를 높이기 위하여 국내의 정비사업 관련 전문가 공직자와 공공기관 종사자, 연구원, 학계 실무 전문가 5인을 인터뷰(focus group interview)를 실시하였다. F.G.I에서 각 항목은 전문가 설문지표를 바탕으로 작성되었으며, 각 항목별 내용은 소규모 정비사업과 관련한 내용을 다루며, 정비사업 현황에서부터 향후 정책방향까지 내용을 담고 있다. 그리고 F.G.I를 통하여 도출된 지표를 토대로 설문조사 항목을 도출하였다. 총 4개의 대분류로 분류하고 30개의 항목을 도출하였으며, 4개의 대분류에는 소규모 정비사업에 대한 인식, 소규모 정비사업의 재정착을 위한 중요요소 도출, 주민참여의 필요성, 마지막으로 정비사업시 필요한 주거정비 계획요소가 있다.

마지막으로 도출한 항목을 이용하여 도시설계 및 건축 관련 실무자 49명, 도시재생 관련학과 학생 23명, 공공기관 종사자 40명 총 108명을 대상으로 전문가 설문조사를 실시하였다. 설문조사 항목별로 가중치 선정을 위하여 리커트법과 전문가 분산빈도 분석을 수행하여 나타냈으며, 이를 통하여 정책적 지원요소 활용을 제안하고자 하였다. 각 그룹별 설문조사는 방문조사를 기본으로 하였으며 설문의 이해를 돕기 위하여 설문의 주요내용 및 사용계획에 대하여 설명하였고 질문내용 상호 간의 상관관계를 파악하여 문제점 및 개선방안을 제언할 수 있도록 유도하였다.

표 3. **응답자 현황**

		계	도시 및 건축설계	공공기관	학계
유효	남자	84	47	22	15
	여자	24	8	8	8
	합계	108	55	30	23

표 4. **응답자 나이**

		계	도시 및 건축설계	공공기관	학계
유효	20세~30세	20	12	3	5
	30세~40세	52	33	14	5
	40세~50세	27	9	12	6
	50세 이상	9	1	1	7
	합계	108	55	30	23

표 5. F.G.I**를 통해 도출한 최종 설문조사 항목**

대분류	소분류	항목
1) 소규모 정비사업에 대한 전반적인 인식	철거 후 고밀도 공동주택의 건설 필요성	-
	현재의 주거방식에 의한 사업 시행 시 사전 고려사항	원주민의 안정적 재정착
		기존 세입자의 보호
		주변지역과의 조화성
		적극적인 주민의견 반영
		주민의 삶의 질 향상
		주민 공동체 설치
2) 소규모 정비사업의 재정착을 위한 중요요소		서울시 정비사업에 대한 인식
		원형지 보존방식 전환
		역사성, 사회성 등의 보존여부
		구릉지 보존의 필요성
		골목길, 지역공동체 보존의 필요성
		기존 세입자의 보호가능성
		주변 지역과의 조화성
		주민의 적극적인 참여 필요성

(계속)

표 6. F.G.I**를 통해 도출한 최종 설문조사 항목**

대분류	소분류	항목
3) 주민참여의 필요성	주민참여의 필요성	-
	주민참여가 활성화되지 못하는 원인	-
	효과적인 의견수렴방법	-
	각 사업단계에서 주민참여의 필요정도	정책수립단계
		기초조사단계
		도시계획단계
		사업계획단계
		보상 및 이주단계
		공사시행단계
		사업평가 및 관리운영 단계
4) 정비사업 시 필요한 정비계획 요소		협력적 예산지원
		커미셔너 제도
		기록화사업
		특별건축구역 지정
		도시측면만 복원

2. 설문조사 결과

1) 소규모 정비사업에 대한 전반적인 인식

설문조사 결과를 살펴보면 전문가들은 어느 정도 고밀도의 공동주택 건설의 필요성을 느끼는 것으로 나타났다. 특히 일반기업체에 근무하는 전문가들이 필요성을 많이 느끼는 것으로 나타났다. 또한 현재의 주거방식에 의한 사업 시행 시 사전에 고려해야할 사항으로서 주민의 삶의 질 향상과 공동체 설치의 필요성 인식부문 등 사업 시행 이후의 도입요소와 관련된 부분에 의견이 많이 제기되었다.

표 7. 정비사업에 관한 전문가들의 인식결과

	구분	전혀 필요없음	필요 없음	약간 필요없음	보통	약간 필요함	필요함	매우 필요
철거 후 고밀도 공동주택의 건설 필요성	계	2%	10%	19%	14%	23%	26%	6%
	일반기업	1%	10%	10%	7%	11%	9%	3%
	공공기관	0%	1%	7%	4%	8%	8%	2%
	기타(학계)	1%	0%	3%	4%	4%	10%	1%

	구 분	N	척도	평균 척도				편차
				전체	일반기업	공공기관	학계	
현재의 주거방식에 의한 사업 시행 시 사전 고려사항	원주민의 재정착	106	7	2.96	3.13	2.80	2.79	1.59
	세입자의 보호	106	7	2.81	2.98	2.63	2.63	1.45
	주변지역과의 조화성	106	7	3.69	3.60	3.83	3.75	1.56
	주민의견 반영	106	7	3.92	3.96	3.93	3.83	1.41
	삶의 질 향상	106	7	4.48	4.49	4.73	4.21	1.40
	주민 공동체 설치	106	7	4.77	5.06	4.80	4.17	1.31

2) 소규모 정비사업의 정착을 위한 중요요소 결과

소규모 정비사업의 재정착률을 높이기 위해서 응답자는 주변지역과의 조화성과 주민의 참여 그리고 기존 세입자에 대한 보호 여부를 중요하게 보고 있었다. 이외에 도시재생과 관련이 있는 그 지역의 역사성·사회성의 보존 여부가 중요한 요소로 인식되고 있었다.

표 8. 정비사업 정착을 위한 요소의 중요도

구 분	N	척도	평균 척도				편차
			전체	일반기업	공공기관	학계	
소규모 정비사업 인식여부	107	7	4.94	5.22	4.57	4.75	1.32
원형지 보존방식 전환	107	7	4.56	4.83	4.10	4.50	1.39
역사성, 사회성 등의 보존여부	107	7	5.51	5.65	5.63	5.04	1.15
구릉지 보존의 필요성	106	7	4.99	5.37	4.72	4.46	1.29
골목길, 지역공동체 보존의 필요성	107	7	4.86	5.19	4.60	4.46	1.29
기존세입자의 보호 가능성	106	7	5.49	5.60	5.30	5.50	1.11
주변 지역과의 조화성	107	7	5.83	5.96	5.87	5.50	0.93
주민의 적극적인 참여 필요성	107	7	5.75	5.78	5.57	5.92	1.10

3) 주민참여의 필요성

전문가들은 소규모 정비사업의 정착을 위해서 주민참여의 중요성을 높게 인식하고 있었다. 정비사업 역시 재생사업의 일환이기 때문에 주민의 적극적인 참여가 매우 중요한 요소로 보았다. 이에 대해 주민참여가 미흡한 원인으로 주민의 참여의식 부족하다고 판단하였으며, 효과적으로 주민들의 의견을 수렴하기 위하여 사업초기의 주민의견 반영이 가장 중요한 요소로 도출되었다. 이를 위해 공청회 및 설명회 개최, 주민 인터뷰 등 주민과 직접적으로 대면하는 방법에 대한 의견이 많았다.

표 9. 정비사업 시행 시 주민참여 필요성 설문결과

	구분	전혀 필요 없음	필요 없음	약간 필요 없음	보통	약간 필요함	필요함	매우 필요
정비사업의 정착을 위한 주민참여의 필요성	계	0%	0%	0%	8%	21%	46%	24%
	일반기업	0%	0%	0%	4%	12%	22%	13%
	공공기관	0%	0%	0%	3%	6%	14%	5%
	기타(학계)	0%	0%	0%	2%	4%	9%	7%
	구분	**참여의식 부족**	**주민대표자 선정의 어려움**	**전문성 부족**	**관행적 행태**	**관계법령 등의 미비**	**현재로 충분**	**기타**
주민참여 활성화가 되지 않은 이유	계	76	51	33	25	28	3	6
	일반기업	40	26	15	12	13	1	5
	공공기관	20	15	11	7	8	1	1
	기타(학계)	16	10	7	6	7	1	0

표 10. **정비사업 시행 시 주민참여 필요성 설문결과(계속)**

	구분	사업 초기 주민 의견 반영	공공기관의 공고 공람	소식지 및 팜플렛	주민 인터뷰	인터넷 의견 수렴	공청회 및 설명회	지역 행사 등 프로그램	워크숍	주민 대표 회의
효과적인 의견수렴 방법	계	61	8	11	37	8	39	14	17	21
	일반 기업	33	3	6	16	4	22	5	12	8
	공공 기관	14	1	4	12	2	8	8	4	7
	기타 (학계)	14	4	1	9	2	9	1	1	6

	구분	N	척도	평균 척도				편차
				전체	일반 기업	공공 기관	학계	
각 사업 단계에서 주민참여의 필요정도	정책수립단계	107	7	5.72	5.57	6.1	5.58	1.13
	기초조사단계	105	7	4.95	5.04	4.79	4.87	1.33
	도시계획단계	107	7	5.22	5.13	5.43	5.21	1.23
	사업계획단계	106	7	4.94	4.96	5.1	4.65	1.27
	보상 및 이주단계	107	7	5.73	6.02	5.63	5.21	1.23
	공사시행단계	107	7	4.47	4.65	4.17	4.38	1.38
	사업평가 및 관리운영 단계	107	7	5.61	5.85	5.63	5.04	1.3

4) 정비사업 시 필요한 주거정비 계획 요소

주거환경 정비방법 개선 방향으로 정비사업 시 정부 또는 지자체의 협력적 예산지원이 필요할 것으로 보고 있다. 특히 협력적 예산지원에서 도시부분만 지원의 경우 꼭 반영되어야 할 것으로 응답하였다. 또한 커미셔너의 도입, 기록화사업에 대해서도 다소 고려할 필요가 있다는 것으로 평가되었다.

표 11. **정비사업 시 필요한 주거정비 요소**

구분		N	척도	평균 척도				편차
				전체	일반기업	공공기관	학계	
협력적 예산지원		108	7	5.55	5.55	5.80	5.17	1.14
	도시부분만지원	98	7	5.64	5.59	5.89	5.48	0.92
	개인필지 지원	105	7	4.47	4.42	4.60	4.33	1.56
커미셔너도입		108	7	5.18	5.40	5.00	4.83	1.37
기록화사업		108	7	5.08	5.04	5.30	4.92	1.32
도시측면복원한정		108	7	4.93	5.00	4.83	4.92	1.23
특별건축구역도입		108	7	4.98	5.20	4.67	4.92	1.41

3. 소결

설문조사 결과, 전문가들은 철거 후 고밀도의 공동주택을 건립하는 정비방법을 높게 선호하고 있었다. 다만 기존 정비사업의 문제로 대두된 지역여건을 고려하지 않

표 12. **설문결과 요약**

응답요소	세부항목
미반영 된다고 인식하는 것	• 세입자보호 • 원주민 재정착
재정착을 위한 요소로서의 중요도	• 기존세입자의 보호가능성 • 주변지역과의 조화성 • 주민의 적극적인 참여 필요성
주민참여 활성화가 되지 않는 이유	• 참여의식 부족 • 주민대표자 선정의 어려움
효과적인 주민의견 수렴방법	• 사업초기 주민의견 반영 • 주민인터뷰 • 공청회·설명회
주민참여 필요단계	• 정책수립단계 • 보상 및 이주단계 • 사업평가 및 관리운영단계
정책방향 설정 시 중요사항	• 협력적 예산지원 (특히 도시부문 지원 필요, 개인필지는 부가적인 부분)

는 정비방식과 사업 시행 시 주민참여가 미흡한 문제, 조합과의 갈등 등에 관해서는 정비방법의 개선이 필요한 것으로 나타났다. 설문결과의 내용을 살펴보면 주민의 적극적인 참여를 유도하기 위한 정책이 필요함을 알 수 있다. 따라서 차후에 소규모 정비사업 시행 시 다양한 주민의견을 수렴하고, 제도 및 경제와 관련한 정책적 지원요소와 사업관리 측면에서 지원 방안을 갖추어서 사업에 전개되어야 한다.

Ⅳ. 서울형 소규모 정비사업에 필요한 정책적 지원요소 제언

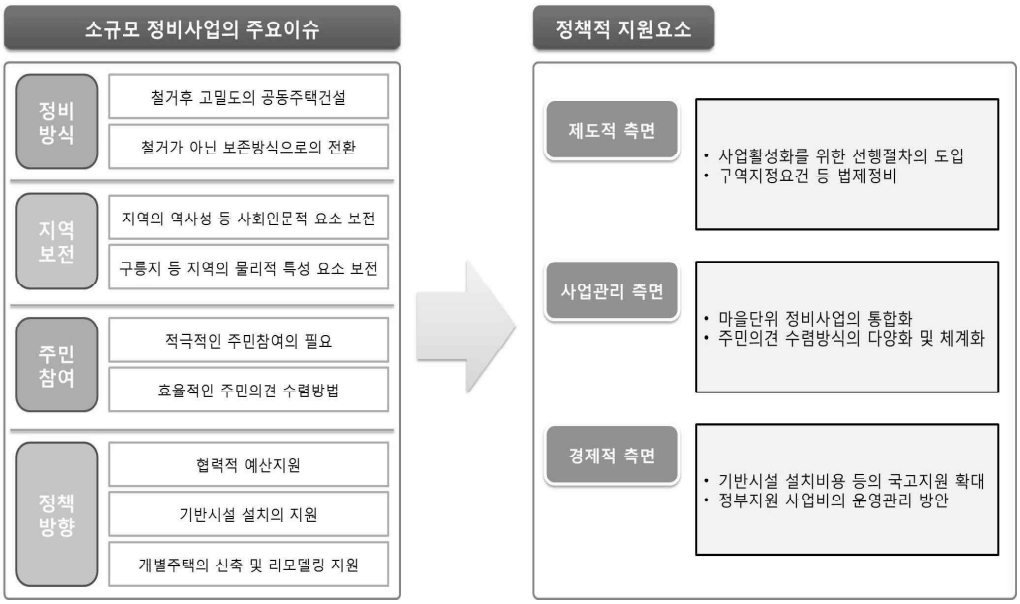

그림 3. 소규모 정비사업의 주요 이슈에 따른 정책적 지원요소 도출

문헌연구와 전문가 설문결과를 통해 소규모 정비사업이 기대한 설문조사 결과를 토대로 주민참여방안과 정책지원으로 나누어 향후 사업의 방향을 제시하였다. 이에 대하여 본 절에서는 이러한 이슈들을 사업에 반영하여 효과적인 사업 시행을 위한 정책적 지원요소를 도출하고자 한다. 제언코자 하는 정책적 지원요소는 크게 “제도

적 측면, 사업관리 측면, 경제적 측면"으로 나누었다.

1. 제도적 측면

본 연구의 이론 및 선행연구 등을 검토하면서 소규모 정비사업과 관련한 제도의 원활한 추진을 위해서는 사업추진 절차 등에 관한 정립이 필요하다. 사업대상지에 대한 지정기준이 모호 하므로 주민, 시민단체나 비영리단체에서 제안을 받아 후보지를 모집한 후, 심사를 통해 대상지를 선정하는 과정이 선행되어야 할 것이다. 그리고 행정적 절차에 대해서는 선정된 대상지의 계획(안)을 정비계획상 기본계획수립(안)으로 보고, 정비구역지정 해제 등 이후 업무가 이루어질 수 있도록 함이 필요하다.

그림 4. 주거환경관리사업 프로세스

자료: 서울특별시 홈페이지.

기존의 정비구역 지정요건은 재개발사업 단독주택재건축사업 등 사업의 종류에 따라 기반시설조건에 대한 차이가 있을 뿐 물리적 현황을 기준으로 판단하고 있다. 이에 비해 서울시가 추진하는 소규모 정비사업은 사회·경제적 지표를 중요시하고 있었으며, 이러한 부분을 고려하여 기존 정비사업의 지정기준을 달리해야 한다는 지적이 있다.

사회경제적 지표와 관련하여 구체적인 지표를 제시한 연구로는 도시재생사업단(2009)의 연구에서 제시한 도시 쇠퇴 지표(<표 13>)가 있다. 사회・경제적인 변화와 관련하여 도시쇠퇴정도를 살펴보기 위한 도시 쇠퇴 지표는 인구, 사회, 경제, 주택, 복지 등의 부분으로 나누어져 있으며 각 부문별로 세부지표로 구성되어 있다.

표 13. 도시쇠퇴지표

구 분		지 표
인구		노령화 지수, 순이동률, 평균 인구 성장률
사회		평균 교육년도, 독거노인 가구비율
경제	고차 서비스비율	1,000명당 종사자 수, 사업체당 종사자 수, 제조업 비율, 고차서비스 비율
	소득	지가변동률, 보험료, 인구 천명당 도소매 종사자수
주택		노후주택비율, 신규주택비율, 공가율
복지		천명당 기초생활보장수급자 수, 천명당 소년소녀가장가구원 수, 천명당 병상 수

자료: 도시재생사업단(2009).

2. 사업관리 측면

현재 소규모 정비사업에 대한 관심이 고조되고, 이러한 방향으로의 움직임이 많아지고 있으나 공공의 지원은 아직 이루어지고 있지 않다. 그러나 대부분의 정비사업은 개별 시설의 설치 등과 같은 성격의 사업이 많아서 사업 간 연계성이 부족하다. 따라서 지역의 종합적인 주거 정비를 위하여 지역주민의 적극적인 참여뿐만 아니라 공공지원 수단과 정비수단을 조합하는 방식이 필요하다. 특히 노후 저층주거지의 경우 낙후된 생활환경에 대한 물리적 재생이 특히 필요한 실정이다.

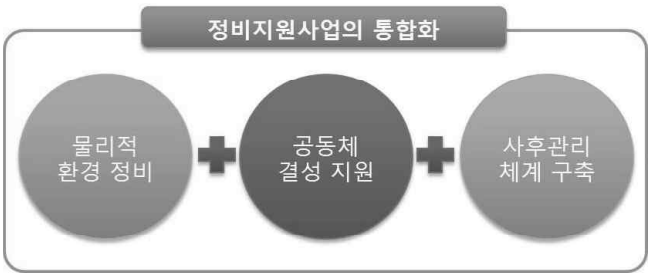

그림 5. 정비지원사업의 통합화

정비사업이 활성화되면서 각종 계획 및 사업에 대한 주민의 참여요구가 커지고

있으나, 기존의 주민 참여 방법은 사업 절차상 주민의견 청취, 공청회 등으로 한정되어 있었다. 기존의 방식을 보완하고 좀 더 적극적인 주민참여 방식을 도입하기 위해 주민협의체 구성을 고려할 수 있다. 주민협의체의 구성으로 이해 당사자 간의 거버넌스 체계를 구축하고 정보제공 및 공유를 유도할 수 있으며 다양한 갈등을 중재하는 역할을 기대할 수 있다.

또한 주민의견을 청취방식의 체계화 및 효율화가 필요하다. 설문결과에서도 알 수 있듯이 주민 인터뷰, 공청회·설명회의 중요도가 높게 나타나는 바, 이에 대한 비중을 높일 필요가 있다. 다만 이 방식은 운영관리비용이 다른 방식에 비해 많이 소요되는 것으로 실질적의 의견도출을 위해서는 운영비용의 지원 등이 필수 사항이 될 것이다.

3. 경제적 측면

기존의 정비사업은 사업시행 후 공급되는 기반시설의 종류가 도로 및 공원 등으로 극히 한정 되어 있었다. 그러나 2011년 3월 9일에 법령 개정 후 기부채납을 받을 수 있는 근거가 마련되면서 기반시설 기부채납 대상이 더 확대됨에 따라 커뮤니티의 다양한 수요를 충족시킬 수 있게 되었다. 따라서 현재 정비사업이 미시행 중인 대상지에 대해 기반시설 설치 사업비용 및 주택 리모델링 비용 보조 방안이 필요하다. 다만 실질적인 수요기반의 기반시설 확대를 위해서는 운영프로그램 중심의 공공시설 확보와 같은 실질적 지원방안 마련이 필요한 바 정비계획 결정과정의 논의 차원에서 정비계획 수립 시 기초조사를 수행하고 이를 반영하도록 한다.

표 14. **설치목적에 따른 기반시설 공급의 예**

설치목적	공급가능 시설
공동체 돌봄	보육시설(공동육아), 청소년 공부방, 지원센터
마을경제 활성화	마을생협, 마을기업, 사회적 기업, 아름다운 가게 등 재활용 가게
커뮤니티 활성화	동네공원, 공동체 텃밭, 마을도서관, 동네찻집, 공동취미생활공간

개정된 법령에 따라 집행 및 운용의 합리성을 위하여 서울시의 공공관리자제도를 준용하고 서울특별시, SH공사 등 공공기관에서 계획수립부터 사업완료까지 사업의 진행 및 관리 부문을 지원한다. 또한 투명한 사업진행으로 조합원간의 갈등에 따른 사업 장기화로 인한 비용 과다 발생을 차단한다. 그리고 소규모 정비사업에 대한 공공의 적극적인 대응으로 사업추진 절차를 효율적으로 하여 사업 참가 업체를 투명하고 공정하게 선정하여 추진위의 행정적·재정적 리스크의 감소로 지역 내 주민 및 행정청의 기대에 부흥하는 사업 결과를 이끌어 내야 한다.

Ⅴ. 결론

본 연구에서는 서울시 소규모 정비사업에 필요한 정책적 지원요소에 대하여 살펴보았다. 이를 위해 선행연구 고찰을 통하여 주거환경관리사업, 가로주택정비사업 현황을 살펴보고, 설문조사를 실시하여 소규모 정비사업의 정착을 위한 정책적 지원요소를 도출하였다.

먼저 연구의 모형 설정 시 이슈로 검토된 정비방식, 지역 보전, 주민참여, 그리고 정책 방향이 나타났다. 이때 제언된 정책적 지원요소를 제도적 측면의 행정절차의 간소화, 구역지정 요건 등 법제 정비 사항과 사업관리 측면에서 검토한 주민의견 수렴 방식의 다양화 및 체계화, 마지막으로 경제적 측면에서 바라본 기반시설 설치비용의 정부지원 방안, 정부 지원사업비의 운영관리 방안 등 세 가지 측면으로 정리하였다.

첫째, 제도적 측면에서 살펴보면, 소규모 정비사업 후보지를 선정한 후 주민과 NGO, 지자체가 함께 대상지를 결정한 후 계획을 수립하고 사업을 시행하는 절차가 명확하게 마련되어야 한다. 그리고 구역지정 요건 등 법제정비가 관한 사항으로 철거형 정비사업 틀에 맞춰져 있는 정비사업의 지정기준을 지역특성에 맞도록 보전하는 방식인 사회경제적 지표를 고려하여야 한다.

둘째, 사업관리 측면에서 살펴보면, 소단위 정비 지원사업을 통합화하고 정비구역 내 거주민들의 적극적인 참여를 바탕으로 다양한 공공지원 및 정비수단을 마련하는 방안이 필요하다. 또한 주민의견 청취방식을 다양화하고, 체계화하는 것이 필요하다. 설문조사 결과에 따르면 주민 인터뷰, 공청회·설명회의 중요도가 상대적으로 높은

결과를 나타낸 바 이를 강조할 필요가 있다.

셋째, 경제적 측면에서 살펴보면, 「서울시 도시계획조례」가 개정되면서 기부채납을 받을 수 있는 근거가 마련되었다. 기반시설 설치비용 등의 국고지원 확대됨에 따라서 커뮤니티의 다양한 수요충족이 가능하게 되었다. 따라서 미시행 중인 정비사업 대상지에 대해 기반시설 설치 사업비 및 주택 리모델링 비용 보조가 필요하다. 또한 서울시의 공공관리자제도를 준용하고 계획수립에서부터 사업완료까지 비용을 지원하고, 사업추진절차에 있어서 효율적으로 하여 행정적·재정적 리스크를 감소시켜야 한다.

본 연구는 도시재생활성화를 위한 소규모 정비사업의 대안으로 마련된 주거환경관리사업이 아직 시행되고 있지 않다는 점에서 한계를 가진다. 법 개정 취지를 이해하지 못하고 개별사업으로 치부 하는 등 이와 관련하여 행정청의 적극적인 이해가 필요하고, 정비사업을 통하여 공공과 주민간의 갈등 해소에 영향이 있는지 여부 그리고 추진위의 심도 있는 역할과 전문성 부족으로 인한 재설계비용 등 공공과 민간 사이의 재정적 관리 문제 등에 관한 심도 있는 연구를 이어가지 못하였다. 따라서 서울시 소규모 정비사업 정착을 위한 심도 있는 후속연구가 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

서수정, 2010. “단독주택지 재생을 위한 주택관리 및 정비 지원방안”, 건축도시공간연구소.

김동현, 2011. “주거환경정비사업 추진 시 사업지연에 미치는 요소별 영향 분석”, 「한국도시설계학회지」, 12(5), 163-178.

서울특별시, 2015. http://citybuild.seoul.go.kr/archives/11056", 서울특별시청.

국가법령정보센터, 2012. “「도시 및 주거환경정비법」 개정(2012년 2월 1일 공포)”.

김미정, 2010. “장수마을에서 천천히 걷는다”.

도시연대, 2011. “고치며 살자. 단독, 다세대주거지의 지속성을 위한 워크샵”

마을연대, 2003. “주민참여 마을만들기의 마을디자인운동평가집”.

목정훈, 2006. “주거환경개선을 위한 마을만들기 활성화 방안 연구”, 서울연구원.

목정훈, 2008. “마을만들기 운영사례 비교연구”, 「한국도시설계학회지」, 9(4).

류주형, 2013. “노후저층주거지를 대상으로 하는 가로주택정비사업 지정기준 개선연구”, 가천대학교 석사학위논문.

박정학, 2014. “주거환경관리사업에 의한 점진적 주거재생에 관한 연구”, 명지대학교 부동산대학원 석사학위논문.

대한국토도시계획학회, 2010. 도시계획론 5정판. 보성각.

서순탁, 2008. “한국과 대만의 마을만들기 정책 네트워크 비교분석”, 「대한국토도시계획학회 춘계학술대회 논문집」, 제2회(2008-06).

서울특별시, 2011. “단독주택의 정비유형 모델개발”.

서울특별시, 2010. “마을만들기 지원제도 연구”.

송승현, 2008. “마을만들기 계획과정에 관한 사례연구”, 「대한건설학회논문집」.

송미령, 2002. “주민자율적 마을 가꾸기 현황과 성과 분석”, 「국토계획」, 37(1) 169-179.

이상민, 2007. “주민참여형 마을만들기 사업이 도시계획에 미치는 영향에 관한 연구”, 「국토도시계획학회 춘계학술대회 논문집」.

이삼수, 2011. “도시정비사업의 사업추진 실적 및 주택공급 기여도 분석”, 「도시행정학보」, 24(1).

이민우, 2011. “근거이론을 적용한 마을만들기 갈등에 관한 연구”, 「한국도시설계학회 춘계학술대회 논문집」.

임희지, 2003. “지역 적응형 가구단위 주거지 정비방안 연구”, 서울연구원.

오정은, 2010. “서울시 도시 주거화경정비 기본계획의 실효성 분석과 개선방안 모색”, 「대한건축학회논문집」.

유혜연, 2011. “저층주거지 재생을 위한 개선방향 연구”, 「대한건축학회 논문집」, 27(9)

양재혁, 2010. “마을만들기 사업의 추진과정에 관한 정성적 평가”, 「대한건축학회지회연합회논문집」, 12(4).

윤현영, 2010. “단독주택 재건축 사업추진에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 단국대학교 부동산 건설대학원.

정은정, 2008. “주민워크샾 효율성 증진을 위한 마을만들기 이미지맵활용연구”, 「한국주거학회 학술대회 논문집」, 2009 v.1.

이장호, 2009. “주민자력의 주거환경개선을 위한 주거모델 개발 및 지원방안 연구”, 대한주택공사 주택도시연구원.

SH공사, 2008. “저층주거지 관리방안 설정에 관한 연구”.

<접수 2015/05/13, 수정 2017/06/07>