

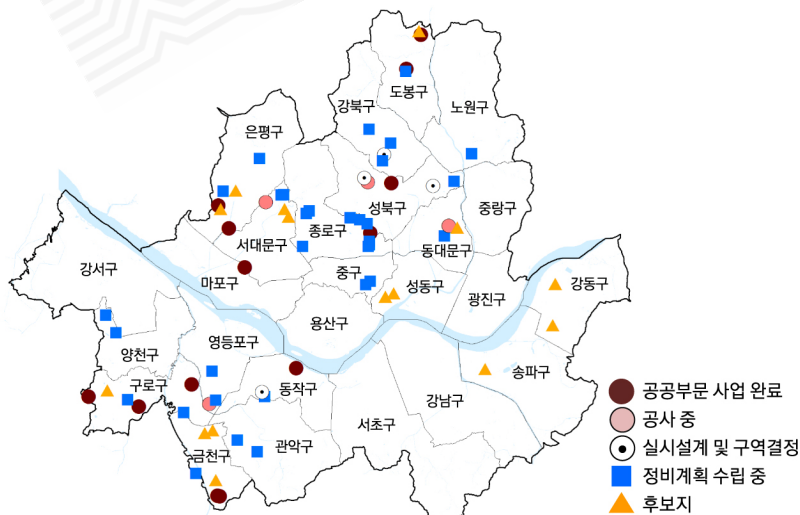
요약

주거환경관리사업의 목적·대상·목표 재설정 ‘거버넌스 일원’ 주민과 함께하는 기반 마련

2010년 시작된 주거환경관리사업 모니터링해 성과·한계 점검 필요

서울시는 저층주거지를 보존하고 다양한 주거유형을 확산하기 위해 단독 및 다세대주택이 밀집한 저층주거지를 대상으로 주거환경관리사업을 추진하고 있다. 공공은 기반시설과 주민공동이용시설 확충을 지원하며, 주민은 마을공동체를 형성하고 주택개량 및 마을환경 개선 활동을 추진한다. 2010년 휴먼타운 조성사업을 시작한 이후 2015년 12월까지 총 63개 구역이 주거환경관리사업을 추진하고 있다. 공공부문 사업이 완료되었거나 정비계획이 결정된 구역은 17개이며, 정비계획을 수립하는 중이거나 후보지로 선정된 대상지는 46개 구역이다.

이 연구는 주거환경관리사업이 추진된 지 5년이 지난 시점에서, 사업 추진을 모니터링하여 서울시 주거환경관리사업의 성과를 비롯하여 한계를 점검한다. 이를 바탕으로 주거환경관리사업 관련 제도 및 서울시 정책의 개선방안을 도출한다.



[그림 1] 서울시 주거환경관리사업구역의 분포 현황

도정법에 도입돼 사업 법적 근거 확보...사업추진 세부정책도 마련

주거환경관리사업은 2012년 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)에 도입되어 제도적 근거를 갖추었고 안정적으로 예산을 확보할 수 있게 되었다. 주민공동체 조직이 물리적·사회적·경제적 측면의 도시재생을 추진할 수 있는 기틀도 「서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례」(이하 도정조례)에 마련되었다. 서울시는 후보지 및 대상지 선정, 주민참여에 의한 정비계획 수립, 사업시행으로 구성된 사업단계별로 원활하게 추진하기 위해 정책을 마련하고 지속적으로 보완했다. 이와 함께 주민공동체 활동과 주택개량을 활성화하기 위한 지원정책도 도정조례와 방침으로 마련하였다.

가로환경 개선, 공동이용시설 설치, 공원 정비, CCTV 설치 등 물리적 시설(정비기반시설)을 정비하는 공공부문 사업은 2015년 10월 말 현재 13개 구역에서 완료되었다. 이 중 10개 구역에서 공동이용시설이 개관하였고 구역 내 주민 조직인 주민공동체운영회가 자체적으로 공동이용시설을 운영하고 있다. 공동체 활동이 없던 사업구역에서 주민이 참여하여 마을계획을 수립하는 과정을 계기로 주민공동체 활동이 시작되고 있다. 서울시는 지역재생활동가를 파견하여 주민공동체 활동을 지원하고 있다. 저금리 융자제도, 주택개량 상담창구 운영, 규제구역 등에 대한 주택개량 보조금 지원, 집수리지원센터 설치, 홍보·교육 등 주택개량을 위한 지원 정책도 운영 중에 있다.

주거환경관리사업의 목적·수단 불일치로 주택개량 활성화 미미

주거환경관리사업의 목적은 저층주거지의 보전·정비·개량이다. 반면에 사업 수단인 도정법은 주로 전면철거로 아파트단지를 조성하여 종료되는 정비사업의 추진 절차와 내용을 규정하고 있다. 따라서 저층주거지의 지속적인 주거환경 개선을 위한 구체적인 내용을 제시하지 못하고 주택개량을 위한 지원방안이 미흡하다. 특히 주택개량 활성화를 위한 적극적인 제도적 견인장치가 없어 민간의 융자제도 이용이나 주택개량은 저조한 실정이다.

도정법은 저층주거지에 대한 지속적인 관리 기능이 미흡하기 때문에, 사업추진주체인 자치구는 공공부문 사업 완료 후 공동이용시설에 한정하여 관리하고 있다. 공동체 활성화 및 주택개량

에 대해서는 대부분의 자치구가 관여하지 않는다.

주거환경관리사업을 추진하고 있는 저층주거지는 물리적·사회적인 지역 특성에 따라 주거환경을 개선하기 위하여 도로확보와 연계된 주택개량이 필요하다. 그러나 서울시는 가로 및 보행 환경 개선, 공원·쉼터 정비·개선, CCTV·보안등 설치 등 기반시설 정비에 한정된 일률적인 사업내용으로 공공부문 사업을 추진하고 있다. 이러한 사업은 기반시설과 필지조건이 열악한 지역의 주택개량을 유도하거나 촉진하지 못하고 있다.

주거환경관리사업에 주민 참여 유도 위한 공공의 노력도 미흡

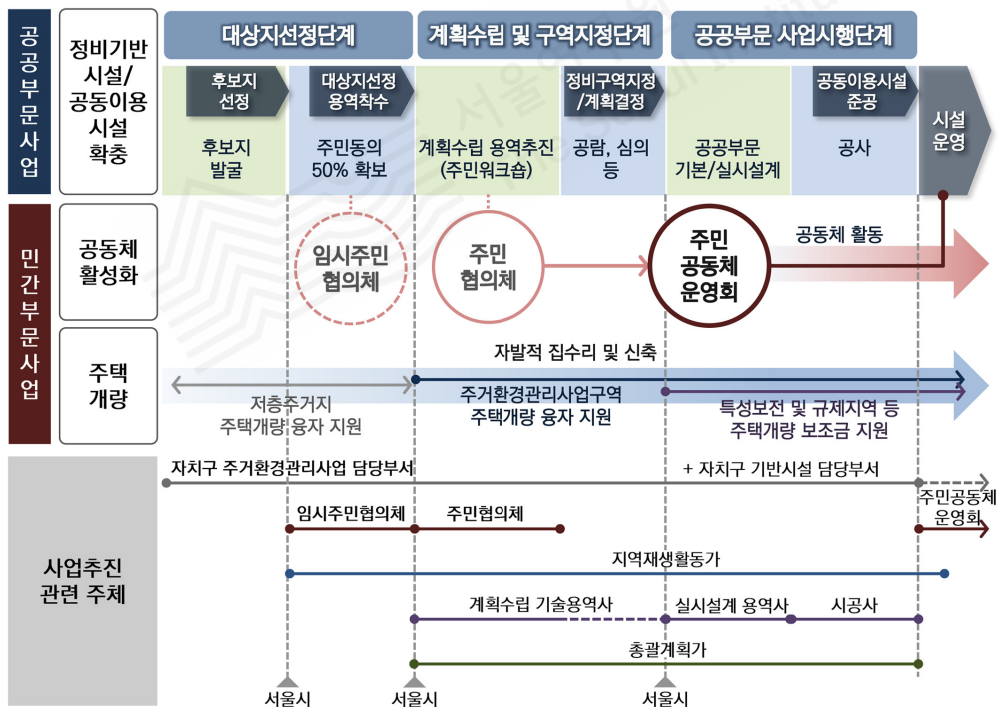
주민이 주거환경관리사업에서 거버넌스의 일원으로 역할을 하기 위해서는 공공이 적극적으로 주거환경관리사업에 대해 홍보하고 설득해야 하지만 현실은 그렇지 못하다. 주거환경관리사업에 대한 주민의 이해가 부족하고 공감대가 형성되지 않아 후보지 발굴이 어렵다. 자치구의 후보지 신청도 저조하며, 다수 후보지는 주민동의를 받지 못해 사업이 중단되었다. 대상지 선정과 주민참여계획 수립 후 공공부문 사업이 완료되기까지 공공의 주도로 사업을 추진하고, 주민역량이 확보되지 않은 상태에서 공동이용시설 운영이 주민에게 일임된다. 실시설계와 공사단계에서는 주민이 참여하여 의견을 제시할 수 있는 통로가 없고, 주민참여로 수립된 계획내용이 공사에 반영되지 않는 경우도 발생한다. 정비된 공공시설 결과물에 대해 주민만족도가 낮고 공공에 대한 주민불신으로 이어지기도 한다.

공동체활성화 정책, 주민 역량·성장 속도 고려 없이 사업 절차로 진행

주민의 관계망을 형성하여 점진적으로 공동체가 활성화되도록 유도하기보다 주민협의체, 주민공동체운영회와 같은 주민조직을 우선적으로 구성하여 사업으로 추진하다 보니 여러 가지 한계가 발생한다. 주민 관계망이 형성되지 않은 채 구역 내 소수 주민이 주민조직으로 사업에 참여하여 주민참여계획의 대표성이 미흡하다. 주민참여계획 과정 중 주민모임장소에 대한 공공지원이 미미하여 안정적인 장소 확보와 주민공동체 활동에 어려움이 발생한다. 주민은 주민공동체 조직에 대한 필요성을 느껴서 자발적으로 구성하기보다, 주거환경관리사업의 결

과물인 공동이용시설을 운영하기 위해 주민공동체운영회를 설립해야 하므로 주민부담이 가중되었다.

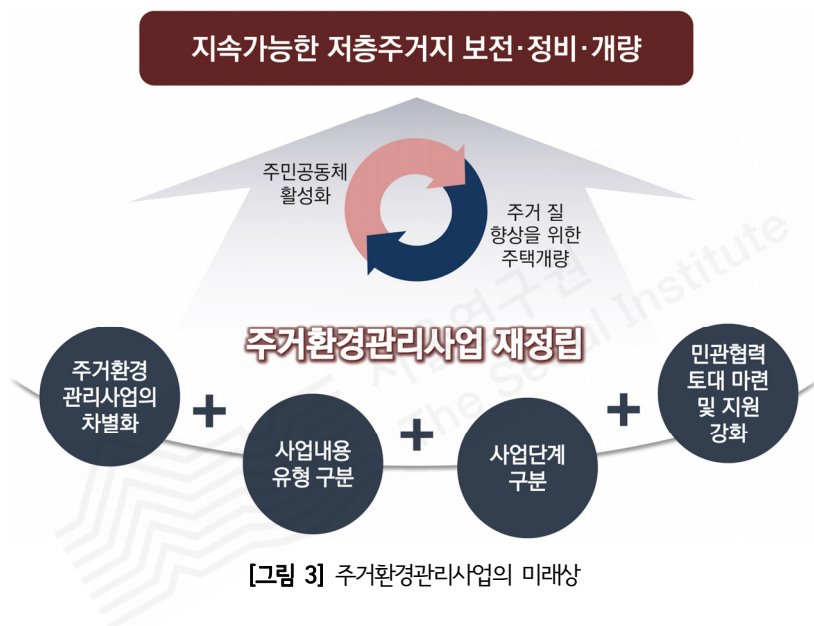
주민공동체를 활성화하기 위한 프로그램은 주민 역량이나 성장속도가 고려되지 않고 물리적 환경개선을 위한 사업절차에 맞춰 추진되어 주민공동체 활동이 지속적으로 이루어지지 못하고 있다. 계획기간 동안은 기술용역사가 주도하는 주민워크숍으로 공동체 활동이 지속된다. 자발적인 공동체 활동을 위한 주민역량이 확보되지 못하면 주민워크숍이 종료된 이후 사업시행기간 동안에는 주민참여 동력이 약화된다. 다수의 사업구역 공동체조직은 60~70대 주민으로 구성되어 있어 조직 내 활동을 실질적으로 이끌어갈 인력이 부족하다. 서울시는 지역재생활동가를 파견하여 공동체 활동을 지원하고 있는데 이들에 대한 의존도가 높은 경우 지원 중단 후 공동체 활동의 지속성은 불투명하다. 공동체 활동과 공동이용시설 운영비를 마련하기 위해 각종 공모사업 등을 추진할 때 공모 지원 서류 작성, 지원비 이용 내역 작성, 사업운영 등에 있어서도 주민역량과 인력 부족으로 자체적인 추진이 어렵다.



[그림 2] 주거환경관리사업의 사업추진과정 및 추진주체

마을단위 주거환경 개선·관리가 중심... 대상은 저층주거지·개별주택

서울시 주거환경관리사업은 ‘마을단위’의 ‘주거환경 개선·관리’가 중심인 사업이다. 저층주거지와 개별주택을 대상으로, 지속적으로 기반시설을 정비하고 주택을 개량하여 저층주거지를 관리하기 위해 추진한다. 사업 목표는 단계적으로 접근하고, 지역과 주민특성, 시간에 따라 다르게 적용한다. 사업 주체는 공공, 주민, 전문가가 협력하는 거버넌스가 되어야 한다.



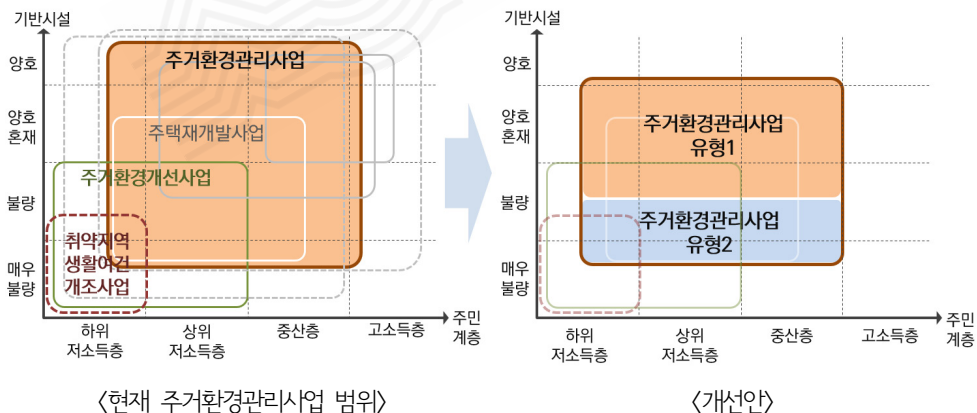
저층주거지 관리수단으로 자리매김하게 주거환경관리사업 차별화

주거환경을 관리하고 개선하는 효과적인 수단으로 주거환경관리사업이 차별화되도록 제도상 사업 대상과 내용을 재정의한다. 사업대상은 저층주택이 밀집한 지역을 우선으로 하고 용도지역이 부차적인 기준이 되도록 도정법을 개정한다. 주거환경관리사업에 맞는 정비계획 내용을 도정법에 별도 항목으로 마련하고 도정조례에는 주거환경 관리에 대한 세부내용을 규정한다.

주택개량 활성화를 위한 지원체계를 강화하여 사업을 차별화한다. 주택개량을 위한 다양한 메뉴와 사업방식별 추진 및 지원 시스템을 마련한다. 공공은 주민과 사업자를 대상으로 주택개량을 위해 종합적이고 다각적으로 지원한다. 주민에게는 주택개량을 위한 종합컨설팅을 지원하며, 준공공영역의 미관 개선과 에너지성능 및 보건 향상을 위한 집수리까지 보조금 지원을 확대한다. 기존의 주택개량 용자 지원을 유지하되 정비계획 권장사항에 대한 수혜자의 의무를 부여하며, 임시주거지원, 세금혜택, 건축규제 완화 등으로 공공지원을 다각화한다. 주택개량을 활성화하는 데 기여하는 사업자에게도 용자 및 세금혜택을 부여한다. 주택개량, 공동체 활성화 등 민간부문에 대한 정기적인 모니터링을 시행하여 공공부문 사업 이외에 민간부문에 대한 공공의 역할을 강화한다.

공공부문 사업 기반시설 정비·확충형 나눠 지역에 맞는 주택개량 추진

주거환경 개선에 대한 효과와 주민체감을 높이기 위해 주거환경관리사업의 공공부문 사업을 기반시설 정비형과 기반시설 확충형으로 구분한다. 지역 요구에 부합하는 사업유형을 선택 적용하여 주택개량을 활성화할 수 있는 기반을 마련한다.



[그림 4] 주거환경관리사업 공공부문 사업 유형 구분

기반시설 정비형은 현행 주거환경관리사업의 공공부문 사업과 동일하다. 기반시설 확충형은 구역 일부분의 기반시설이 매우 취약하여 주거환경 쇠퇴가 심각한 구역을 대상으로 하고, 도로

확충과 함께 필지 정리 및 소유권 조정, 공동개발 등 민간의 주택개량 사업추진을 공공이 지원한다. 기반시설 확충형으로 추진되어야 할 구역을 선정하기 위한 판단 기준과 선정 조직 운영 방안을 마련하며 도정조례 제8조 제3항에 제3호 주거환경관리사업 정비계획 세부내용 신설 시 공공부문 사업 유형을 구분하여 정의한다.

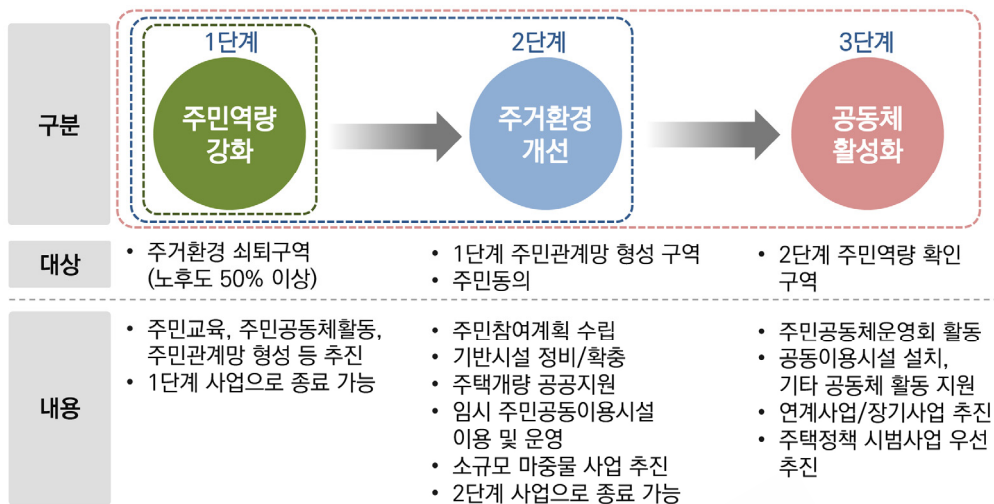
구역 여건·특성에 따라 사업 내용, 목표 정하고 3단계로 시행 바람직

주거환경관리사업은 구역의 여건과 특성에 따라 사업의 내용과 목표를 정하고 필요에 따라 단계별 추진방식으로 개선한다. 사업은 3단계로 구분하고 목표를 1단계 주민역량 강화, 2단계 주거환경 개선, 3단계 공동체 활성화로 설정한다.

1단계 사업은 주거환경관리사업 추진의 효과를 높이기 위해 주민공동체의 관계망을 형성하며 주민역량을 향상하는 사업이다. 1년 이내의 기간 동안 주택개량의 실현성을 강화하고 공동체 활동을 형성·지속하기 위해 주민교육 프로그램을 운영한다.

2단계 사업은 본 사업 추진 단계로 주민참여계획을 수립하여 기반시설을 정비하고 주택을 개량하는 등 물리적인 주거환경을 개선한다. 주택개량에 대한 공공지원과 함께 주택개량을 활성화하기 위해 씨앗을 뿌리는 프로그램이 수반된다. 임시 공동이용시설을 임대 운영하고 소규모 마중물 사업을 추진하여 주민역량을 강화할 기회를 지속적으로 부여한다.

3단계 사업은 주민역량이 확보된 구역을 대상으로 주민이 자발적으로 주택을 개량하고 주거지를 관리하며 나아가 다양한 마을재생활동을 할 수 있도록 주민공동체를 지원하는 사업이다. 공동이용시설을 설치하고 주민공동체운영회 활동을 비롯한 여러 가지 공동체 활동을 지원한다. 주민참여계획에서 논의된 연계사업과 장기사업에 대해 예산을 편성하여 적극 추진하며 향후 주택 정책에 관한 다양한 시범사업 대상지로 우선 선정한다.



[그림 5] 주거환경관리사업의 단계별 추진(안)

공공의 주민지원 역할 강화 등 거버넌스 구축·활성화 방안 제시

공공과 주민, 전문가로 구성된 주거환경관리사업 거버넌스를 구축하고 활성화하기 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 주민공동체 활동을 활성화하고 주민역량을 강화하기 위하여 다양한 방식으로 지원한다. 주민공동체를 활성화하기 위해 주민역량이 성장하는 과정에서 사업 단계와 공동체 특성에 맞는 교육프로그램을 마련하고 지속적으로 운영한다. 공동체를 활성화하기 위해서는 주민공동체가 안정적으로 상시 활용할 수 있는 공간이 필요하다. 주민과 공공에게 모두 부담이 적은 방식으로 공동이용시설을 설치·운영할 수 있도록 다양한 모델을 개발·적용한다. 주민이 자체 수익으로 지속적인 순환구조를 가지고 공동이용시설을 운영할 수 있도록, 주민역량을 형성하고 초기자금을 마련하는 데에 공공이 지원한다.

둘째, 주민지원을 위한 공공의 역할을 강화한다. 자치구가 주거환경관리사업구역을 상시 지원하도록 자치구 역할을 강화한다. 공공부문 사업 완료 후 주택개량 및 주거지 관리, 공동체운영회 지원에 대한 자치구의 사후관리 체계를 마련한다. 서울시는 주민과 소통을 강화하고 타 부서와 협력을 위한 노력이 필요하다.

셋째, 중간지원조직을 육성 및 연계한다. 중간지원조직의 역할을 마련하고 사업에 참여할 수 있도록 지원제도를 마련한다. 중간지원조직을 육성하기 위해 지역재생활동가의 네트워크를 구축하여 조직화한다.

넷째, 주민지원을 위한 전문가 역할을 구체화하고 지역특성별로 유연하게 적용한다. 총괄계획가의 역할은 지역특성과 필요에 따라 다양화한다. 정비계획 수립 시 주민참여계획 과정에 대한 이해와 전문성이 높은 계획가가 사업에 참여하는 구조를 마련한다. 지역재생활동가의 활동 역량을 강화할 수 있도록 지원을 확대한다.

행정·주민·전문가 협력토대 마련하고 개선방안 장·단기로 구분해 추진

현행 주거환경관리사업이 저층주거지 내 정비기반시설을 정비하는 차원의 사업에서 저층주거지를 관리할 수 있는 지속가능한 사업으로 위상을 가지기 위해서는 앞서 제안하였던 다양한 개선방안이 필요하다. 특히 사업의 대상과 목적, 목표를 명확하게 설정하여 효율적인 사업으로 유도해야 하는데 이를 위해서는 행정과 주민, 전문가가 협력할 수 있는 토대가 마련되고 지원이 강화되어야 한다. 이를 통해 좀 더 진화된 주거환경관리사업과 역량이 확보된 주민공동체가 향후 서울시 저층주거지를 유지하면서 주거환경을 개선하는 원동력이 될 것이다.

주거환경관리사업의 개선방안은 정책의 시급성과 시스템 마련 기간 등을 고려하여 장·단기로 구분한다. 단기 실현 방안은 정책추진이 시급하거나 단기간 내에 도입이 가능한 사항이다. 장기 실현 방안은 시급성이 낮거나 실현을 위한 토대를 마련하는 데 장기간 소요되며 제도의 지속가능한 기반을 구축하기 위한 사항이다.

지속적으로 저층주거지를 관리하기 위해 단기적으로는 도정법과 도정조례로 관련 내용을 도입하여 사업을 추진하지만 장기적으로는 저층주거지 관리를 위한 단일 제도를 마련한다. 주택개량 활성화를 위한 공공지원 중 보조금 확대, 세금 혜택, 건축규제 완화는 면밀한 검토 후 세부 운영방안을 마련하기 위해 장기실현 방안으로 분류한다. 모니터링 제도는 단기간 내에 도입하지만 주택개량 현황을 지속적으로 파악하기 위해 필요한 모니터링 DB 및 시스템 구축은 장기간의 시간이 필요하다. 3단계 사업 대상지에 대한 주택개량 보조금 우선 지급과 주택정책 관련 시범사업 추진, 중간지원조직 육성 보조금 제도도 장기실현 방안으로 추진한다.

[표 1] 주거환경관리사업의 장·단기 개선(안)

개선방향	개선방안 내용			
	단기 실현		장기 실현	
사업의 대상과 내용의 제도적 재정의	실질적인 주거환경 개선을 위한 대상지 기준 제시(시행령 [별표1] 제5호 가목 개정)			
	저층주거지 관리를 위한 주거환경관리사업 정비계획 내용의 별도 항목 마련(법 제4조, 시행령 제13조 개정)		저층주거지 및 주택관리를 위한 제도 마련((가칭)저층주택관리법 제정)	
	주거지·주택관리 세부내용 규정(조례 제8조 제3항 제3호 신설)			
주택개량 활성화를 위한 지원 체계 강화	주택개량 방식별 사업추진 및 지원 시스템 마련			
	주택개량 지원			
	주민	사업자	주민	사업자
	종합컨설팅 지원(마을건 축가 육성) 융자 혜택 임시주거 지원	융자 혜택 홍보	보조금 확대(도정조례 제38조 제6항 개정) 세금 혜택 건축규제 완화	세금 혜택
	모니터링 시행			
	주택개량 현황, 공동체 활성화, 공공지원에 대한 모니터링 체계 마련 및 정기적 실행		모니터링 DB 및 시스템 구축	
사업유형 구분	기반시설 확충형의 선정 기준 확립 및 주택개량 지원방안 마련(조례 제8조 제3항 제3호 신설 시 정의 구분)			
사업단계 구분	1단계 사업 : 교육프로그램 운영 및 주민모임			
	2단계 사업 : 마중물사업, 주민참여계획의 참여방안 확대·개선, 계획참여주체의 사업시행단계 참여, 주택개량 씨앗뿌리기			
	3단계 사업 : 행정 협업 시스템 구축, 공동이용시설 설치 및 연계·장기사업 추진		보조금 우선 지급 주택정책 관련 시범사업 추진	
민·관 협력의 토대 마련 및 지원 강화	주민공동체 활동 및 주민역량 강화 지원 : 주민역량 성장수준별 교육프로그램 마련, 공동이용시설 설치 및 이용의 다양한 모델 개발, 공동이용시설 운영비 지원			
	자치구 : 자치구 대민서비스 및 사후관리 강화			
	서울시 : 타 부서 협력체계 구축			
	중간지원조직 육성·연계 : 중간지원조직 사업 참여, 지역재생활동가 네트워크·조직화		중간지원조직 육성 보조금 제도	
	총괄계획가 : 총괄계획가 지원과 역할의 다양화			
	기술용역사 : 주민참여계획 과정의 이해와 전문성 높은 계획가 참여 유도			
	지역재생활동가 : 지역재생활동가의 활동 능력 강화를 위한 지원 확대			