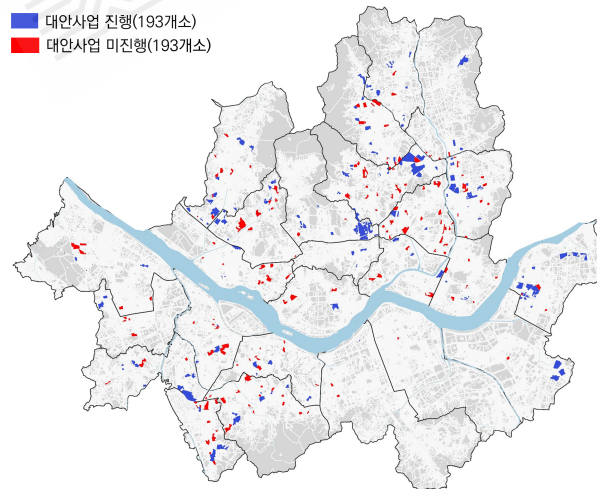


대안사업 없이 장기간 방치 우려 해제지역은 위험특성 고려해 맞춤형 안전관리 추진해야

뉴타운·재개발 해제지역 386개소 중 절반이 아직 대안사업 마련 안 돼

서울시의 뉴타운·재개발 출구전략에 따라 장기간 사업진행이 표류하고 정상적인 사업추진이 어려워 해제된 정비(예정)구역은 2019년 12월 말 현재 386개소이다, 그중 절반인 193개소에서는 도시재생사업, 주거환경관리사업(관리형 주거환경개선사업), 가로주택정비사업 등 크고 작은 대안적인 재생·정비사업이 마련되어 진행 중이지만, 나머지 193개소는 아직 뚜렷한 대안사업이 마련되지 않은 상태로 장기화되거나 방치될 우려가 있다.

해제지역은 기반시설과 건축물의 노후·불량 정도가 상대적으로 높은 지역으로, 해제지역으로 전환됨으로 인해 주거환경 악화, 빈집 증가, 난개발 등의 문제와 함께 붕괴, 범죄 등 안전상의 위험과 주민 불안감은 더욱 높아질 것으로 예상되어 보다 적극적인 안전관리가 필요하다.



[그림 1] 서울시 뉴타운재개발 해제지역 분포

해제지역, 노후·불량정도 상대적으로 심각 ... 안전관리대책은 미흡한 실정

해제지역은 오랜 기간 정비(예정)구역으로 지정되어 있었던 지역이지만, 해제 이후에는 여느 지역과 마찬가지로 통상적인 수준의 안전관리가 이루어지며, 건축물, 시설물, 소방, 치안 등 안전관리 책임은 분야와 사안에 따라 여러 부서·기관에 산재되어 있다. 다만, 해제지역은 노후·불량의 정도가 상대적으로 높은 지역이기 때문에 각별한 정책적 관심이나 노후주거지 대상 각종 안전관리대책에 많이 포함될 수 있다. 예컨대, 붕괴위험과 관련해서는 공공에 의한 안전점검, 보수·보강 지원사업에 해제지역이 포함되기도 하고, 자율방재단, 안전보안관 등 주민활동조직에 의한 위험요소 감시활동이 이루어지기도 한다. 범죄예방 및 치안과 관련해서는 주기적인 순찰, 민관 합동순찰, 자율방범대 활동, 빈집 및 폐가 수색 등이 일부 이루어진다.

해제 이후 주거환경관리사업, 도시재생사업 등 대안적인 재생·정비사업이 마련되어 진행 중인 지역은 당해 사업의 성격에 따라 안전관련 사업이나 지원이 부분적으로 포함되어 있다. 그러나 보수·보강·보전·개량을 중심으로 하는 대안사업의 성격상 대폭적이고 적극적인 안전관리대책을 포함하기에는 한계가 있는 실정이다.

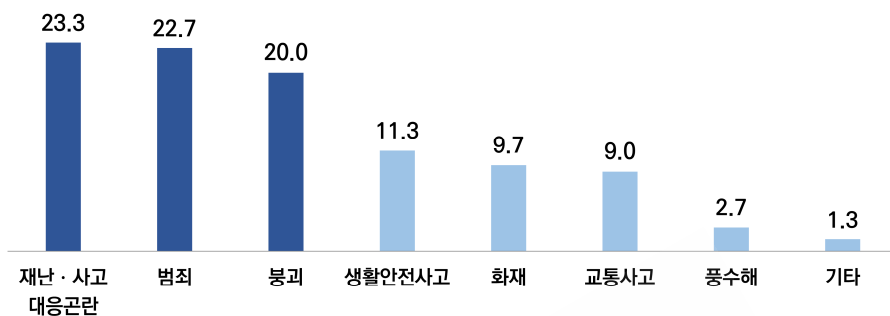
해제지역, 노후 건축물·취약 건축구조·고령자 등 많아 '정책적 관심 필수'

해제지역은 주로 저층 주거지로 30년 이상 건축물 비율(47.4%), 벽돌·블록·목구조 등 취약 건축구조 비율(70.7%) 등이 서울시 전체와 비교하여 월등히 높으며, 도심지역에 위치한 해제지역을 비롯하여 일부 지역에서는 빈집이 집단적으로 발생하고 있다. 해제지역은 주로 구릉성 주거지가 많았으며, 경사가 급한 지역을 많이 포함하고 있다. 긴급출동·대응에 가장 큰 장애요인 중의 하나는 협소한 도로인데, 폭 4m 미만 도로의 비율이 50% 이상인 해제지역이 30개소에 이르는 것으로 나타났다. 생활도로(이면도로)의 비중이 큰 해제지역의 특성상 보행자 교통사고의 비중이 높은 해제지역이 발견되고 있다. CCTV는 한쪽에 편재되어 설치되어 있어 사각지대가 생기는 경우가 많다. 또한 해제지역은 하천재해(61개소), 내수재해, 사면재해(산사태) 등 풍수해에 위협한 지구도 일부 포함하고 있다.

해제지역에는 65세 이상 고령인구와 1인 가구의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 그러나 15세 미만 유소년인구는 여타 지역에 비해 적은 편이며, 여성인구는 비슷한 비중을 보이고 있다.

해제지역 주민들 “도로 협소해 재난·사고 대응 곤란, 범죄 등에 큰 불안”

해제지역 주민 300명을 대상으로 생활주변 위험요인에 대해 설문조사를 실시한 결과, 주민들은 협소한 도로여건과 관련되는 ‘재난·사고 대응 곤란’(23.3%)을 가장 많이 꼽았으며, 이어 ‘범죄’(22.7%), ‘붕괴’(20.0%), ‘낙상·추락 등 생활안전사고’(11.3%), ‘화재’(9.7%), ‘교통사고’(9.0%) 등을 꼽았다.

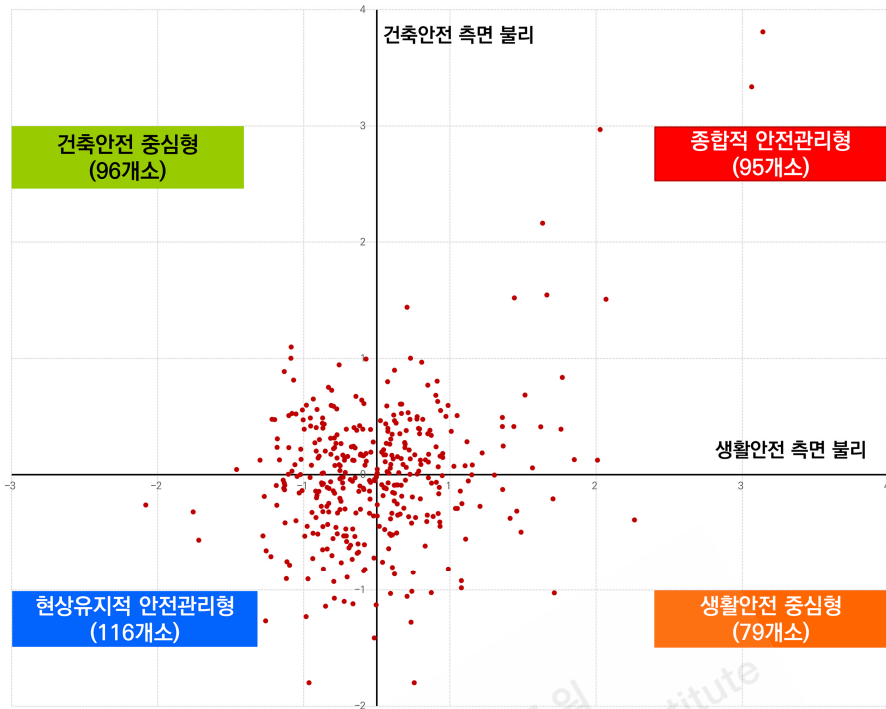


[그림 2] 해제지역 주민들이 생각하는 생활주변 위험요인

해제지역, 맞춤형 안전관리 위해 종합적 안전관리형 등 4가지 유형 분류

해제지역에 대해 보다 맞춤형 안전관리대책을 도출하기 위하여 생활안전(범죄, 교통사고, 생활안전사고, 긴급출동 곤란) 측면과 건축안전(붕괴위험, 화재위험) 측면의 두 가지 기준에 따라 종합적 안전관리형, 생활안전 중심형, 건축안전 중심형, 현상유지적 안전관리형의 4가지 유형으로 구분하였다.

종합적 안전관리형은(95개소, 24.6%) 생활안전 및 건축안전 측면을 나타내는 지표 전반에 걸쳐 불리하게 나타난 유형이다. 이곳은 안전관리대책이 시급하며 적극적이고도 종합적인 안전관리가 필요한 지역으로, 성북구, 종로구, 도봉구, 금천구 등에 많이 분포해 있다. 생활안전 중심형(79개소, 20.5%)은 긴급출동 곤란, 범죄, 생활안전사고, 교통사고 등 생활안전 측면이 불리한 지역이다. 건축안전 중심형(96개소, 24.9%)은 붕괴위험, 화재위험 등 건축안전 측면이 불리한 지역이다. 그리고 현상유지적 안전관리형(116개소, 34.9%)은 생활안전과 건축안전 두 가지 측면 모두 다른 해제지역에 비해 상대적으로 양호한 지역이다.



[그림 3] 안전관리 측면의 해제지역 유형별 분포(Z-Score 합산치)

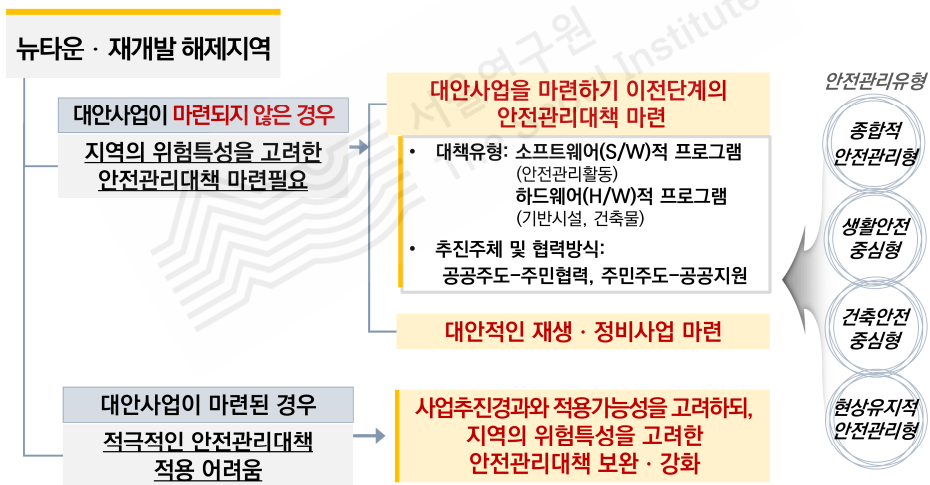
한편, 가장 적극적이고 시급히 안전관리가 필요한 종합적 안전관리형의 절반(50.5%)이 아직 뚜렷한 대안사업이 진행되고 있지 않는 등 종합적 안전관리형과 생활안전 중심형에서 대안사업이 아직 없는 지역이 많았다. 반면, 건축안전 중심형은 대안사업이 진행 중인 지역이 상대적으로 많은 것으로 나타나, 현재 진행되고 있는 대안사업들이 주택 등 건축물 보수·개량·정비 중심의 사업이 주류를 이루며, 도로 등 기반시설 부문을 정비하는 대안사업은 상대적으로 미약함을 알 수 있다.

해제지역 유형별로 안전환경개선사업, 뉴딜형 기반시설 개선사업 등 추진

해제지역 안전관리를 위한 기본방향은 안전을 위한 최소한의 기본적인 장치는 공공이 적극적으로 나서서 담당하고 지원하는 한편, 주민들의 안전관리에 대한 책임과 참여 또한 강화하는 것이다. 많은 해제지역이 사업성 저하, 주민갈등 등의 문제로 해제되었기 때문에, 이러한 지역에서 주민들의 협조와 노력을 이끌어내는 데 현실적인 어려움

이 있고, 시장원리에만 맡겨둘 경우 장기간 방치로 인해 지역의 노후화·피폐화는 더욱 심화될 수 있으며, 개선 및 정비가 가장 시급한 기반시설 및 공공공간은 공공이 적극적으로 나서서 해결해야 할 부분이다.

대안적인 재생·정비사업이 이미 진행 중인 지역은 사업추진 경과 및 적용 가능성을 고려하여 기존의 대안사업 계획에 포함된 안전관련 대책들의 충분성과 적합성을 지역의 위험특성에 기반하여 검토하고 부분적으로 보완·강화하는 기회를 찾도록 한다. 대안적인 재생·정비사업이 아직 마련되지 않은 지역은 비록 그 상태가 한시적이라고는 해도, 해제지역에 따라 매우 오랜 기간이 소요될 수 있으므로, 지금까지의 통상적인 안전관리대책에 더하여 지역의 위험특성에 비추어 보완·강화가 필요한 대책들을 파악하고 추진방안을 마련하도록 한다. 다만, 대안사업이 아직 마련되어 있지 않더라도 가까운 장래에 추진될 것으로 예상되는 경우에는 이를 고려하여 자칫 예산낭비나 대안사업 추진에 걸림돌이 되지 않도록 해야 할 것이며, 가급적 대안사업 추진에 장기간이 소요될 것으로 예상되는 지역을 중심으로 해야 할 것이다.



[그림 4] 해제지역 대안사업 진행 여부에 따른 안전관리 방향

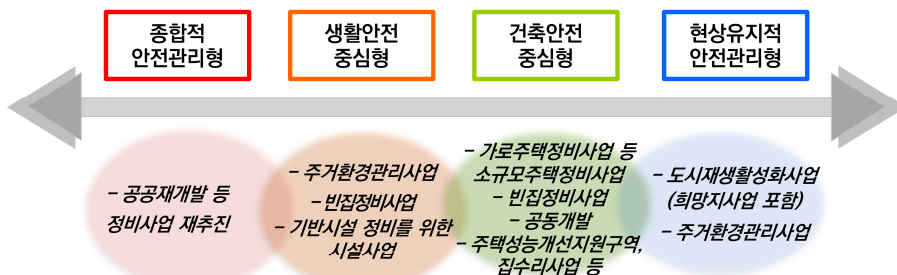
해제지역 전체적으로 가장 우선적인 안전관리가 필요한 분야는 긴급출동·대응을 위한 도로환경 개선, 범죄예방, 붕괴위험 예방, 생활안전사고(추락, 낙상 등) 예방, 화재 안전, 교통안전 등의 순이라고 할 수 있으며, 해제지역의 유형별로 안전관리 우선순위에 다소의 차이가 있다.

이 연구에서는 해제지역 안전관리대책을 크게 물리적인 환경정비를 중심으로 하는 하드웨어적(H/W) 대책과 주민과 행정기관의 안전관리활동을 중심으로 하는 소프트웨어적(S/W) 프로그램으로 구분하고, 추진주체 및 협력방식에 따라 공공부문(서울시, 자치구, LH, SH 등)과 민간부문(소유자, 거주자, 주민단체, 시민단체 등)으로 구분하여 유형별로 제시하였다.

생활안전과 관련하여 몇 가지 주요 추진사업을 들면, 해제지역에 대한 종합적인 안전관리사업으로서 가칭 ‘안전환경개선사업’, 기반시설이 노후화되고 열악한 해제지역을 중심으로 도로, 상·하수도, 안전시설, 복지시설, 문화시설 등 생활기반시설을 보수·보강·개량·확충하는 ‘뉴딜형’ 생활기반시설 개선사업, 긴급출동·대응이 곤란한 협소한 도로환경 개선을 위한 획기적인 방안 마련, 해제지역 특성을 고려한 범죄예방디자인(CPTED) 사업 추진 등이 있다. 건축안전과 관련해서는 해제지역 건축물에 대한 전수 실태조사 및 안전관리사업 추진 등이 있다.

대안적 재생·정비사업 추진 때도 위험특성·안전관리 측면 적극 고려할 필요

해제지역에서 대안적인 재생·정비사업을 마련하는 단계에서는 대상지의 여건과 함께 중점적으로 해결해야 할 안전관리과제를 고려하여 적절한 대안사업 모델과 추진방안을 마련하도록 한다. 특히, 종합적 안전관리형에 해당하는 지역은 기반시설과 건축물에 걸쳐 대폭적인 안전관리가 필요하기 때문에 공공재개발을 비롯한 정비사업의 재추진을 우선하도록 한다.



[그림 5] 해제지역 안전관리 유형과 대안적인 재생·정비사업 간의 관계

대안사업이 마련되어 있지 않고 장기간 방치될 우려가 있는 지역은 대상지의 여건과 안전관리 과제를 고려하여 건축가이드라인 마련, 주민협정 활성화, 지구단위계획 수립 등을 통해 난개발 방지 및 계획적인 개발을 유도하는 한편, 안전관련 계획요소를 도입하고 적용한다. 특히, 모든 해제지역은 원칙적으로 지구단위계획을 수립하도록 한다. 끝으로, 정비사업 일몰제 적용 대상지역은 원칙적으로 계획적 관리를 위한 지구단위계획 수립을 비롯하여 지역안전을 위한 최소한의 안전장치를 마련하는 것을 전제로 해제하도록 한다.

