

서울연구원
정책리포트
216

2016. 8. 29

서울시 주거환경관리사업의 추진실태와 정책제언

맹다미

서울연구원
연구위원

서울시 주거환경관리사업의 추진실태와 정책제언

	요약	3
I.	서울시 주거환경관리사업의 추진현황	4
II.	서울시 주거환경관리사업의 성과와 쟁점	8
III.	해외사례 검토	16
IV.	서울시 정책제언	21

맹다미

서울연구원
연구위원

02-2149-1178
dmaeng@si.re.kr

서울시는 저층주거지를 보존하고 다양한 주거유형을 확산하기 위해, 2010년부터 단독 및 다세대주택이 밀집한 저층주거지를 대상으로 주거환경관리사업을 추진하고 있다. 서울시는 주거환경관리사업을 추진하기 위해 정책을 마련하고 기반시설을 정비하였으나, 주민공동체 활동과 주택 개량의 활성화는 아직 초기단계로서 어려움을 보이고 있다. 현행 주거환경관리사업이 저층주거지 내 기반시설을 정비하는 사업에서 저층주거지를 지속적으로 관리할 수 있는 사업으로 변화하기 위해서는 제도적·정책적인 개선이 필요하다.

저층주거지의 종합적 재생을 위해 추진한 사업으로 공공부문에서 성과가 가시화

서울시는 2015년 말 현재, 총 63개 구역에서 사업을 추진하고 13개 구역에서 공공부문 사업을 완료하였다. 2012년 「도시 및 주거환경정비법」의 개정으로 주거환경관리사업은 법적 근거를 확보하였다. 주민참여계획으로 기반시설을 정비하고 공동이용시설을 설치하는 공공부문 사업을 시행하였다. 또한 마을의 사회적·경제적인 재생을 도모하고자 주민공동체 활성화 정책으로 주민 활동이 없는 구역에서도 공동체 활동을 가능하게 하였다. 저금리 융자 중심의 주택개량 지원정책을 추진하여, 민간부문의 주거환경 개선도 활성화하고자 하였다.

사업의 목적과 실행수단 간 불일치, 성과중심의 사업추진 등의 문제 개선이 필요

저층주거지의 지속적인 주거환경을 개선하기 위한 사업의 목적과 이를 실현할 수 있는 제도 기반에 간극이 있어, 공공부문 사업 완료 이후 사후관리나 지원이 미흡하고 주택개량도 저조한 실정이다. 더욱이 주민공동체 활성화 정책에서 주민의 역량과 성장 속도를 고려하지 않고 사업 절차대로만 진행을 해서 주민에게 부담을 야기했다. 소수의 소유자 중심으로 구성된 주민공동체운영회는 추진 역량과 동력이 미약하여, 주민주도적인 공동체 활동을 추진하는 데 어려움을 겪고 있다.

마을단위의 주거환경 개선·관리 사업의 위상을 재정립하고 단계별 실행력을 강화

서울시 주거환경관리사업은 '마을단위'의 '주거환경 개선·관리'가 중심인 사업이다. 저층주거지 관리 사업으로서 주거환경관리사업을 차별화하기 위해, 주거환경관리사업의 대상과 내용에 대한 제도적 재정의가 필요하다. 내실 있는 주민참여를 위해 주택개량을 활성화하는 지원체제도 강화할 필요가 있다. 주거환경관리사업의 실행력을 제고하기 위해서는 사업의 유형과 사업단계를 구분하고, 민·관 협력 토대를 마련하여 지원을 강화할 필요가 있다.

I. 서울시 주거환경관리사업의 추진현황

저층주거지 보존과 다양한 주거유형 확산을 위해 사업을 추진

2010년 서울휴먼타운 조성사업부터 현재까지 주거환경관리사업을 추진

- 저층주거지의 보존과 주거환경 개선을 위해 사업을 추진하고 제도적 근거를 마련
 - 서울시는 저층주거지를 보존하고 주거유형을 다양하게 확보하기 위해, 2008년부터 양호한 저층주거지를 대상으로 하는 ‘살기좋은 마을만들기’ 시범사업을 시작
 - 2010년에는 신개념 저층주거지를 표방하는 ‘휴먼타운’ 조성사업으로 추진하고, 사업의 실현성을 높이기 위하여 국토부에 주거환경관리사업의 법제화를 건의
 - 2012년 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)에 주거환경관리사업이 도입
- 2012년 선정된 대상지는 서울시, 2013년부터는 자치구가 추진
 - 2012년까지는 시범사업 성격으로 서울시가 계획을 수립했지만, 2013년부터는 자치구가 주도적으로 정비계획을 수립
 - 시범사업은 다세대·다가구주택 밀집지역, 재정비촉진지구 내 존치지역 등을 중심으로 지역여건이 다양한 대상지를 선정하여 추진
 - 「1.30 뉴타운·재개발 수습방안」 발표 이후 2013년에 뉴타운·재개발의 대안이라는 의미가 크게 부여되었고, 선정된 후보지는 주로 정비(예정)구역 해제지역으로 구성

2015년 말 현재 총 63개 구역에서 사업을 추진

- 주로 제2종일반주거지역에서 5만 ㎡ 이하 규모로 사업을 추진
 - 주거환경관리사업구역은 용도지역상 대부분 제1종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역으로 지정되어 있으며, 제2종 일반주거지역이 가장 높은 비중을 차지
 - 대부분 구역의 규모는 10만 ㎡ 미만으로 3만~5만 ㎡의 규모가 가장 많이 분포하며, 5만 ㎡ 이하인 구역은 48개소로 전체의 76.2%를 차지

○ 공공부문 사업이 완료된 구역은 13개소

- 주거환경관리사업이 추진되는 구역은 모두 63개소이며, 공공부문 사업 중 사업 완료가 된 구역은 13개소, 공사나 실시설계 중이 8개소, 정비계획 수립 중이 27개소, 후보지는 15개소
- 공공부문 사업이 완료된 13개 구역은 연남동, 북가좌동, 시흥동(1·2단계), 흑석동, 길음동, 방학동, 온수동, 장수마을, 도봉동, 구로동, 산새마을, 개봉3동이 해당
- 후보지로 신청하여 주민동의를 받고 있는 구역 15개소 중 10개 구역은 주민동의를 받지 못하여 사업이 중단

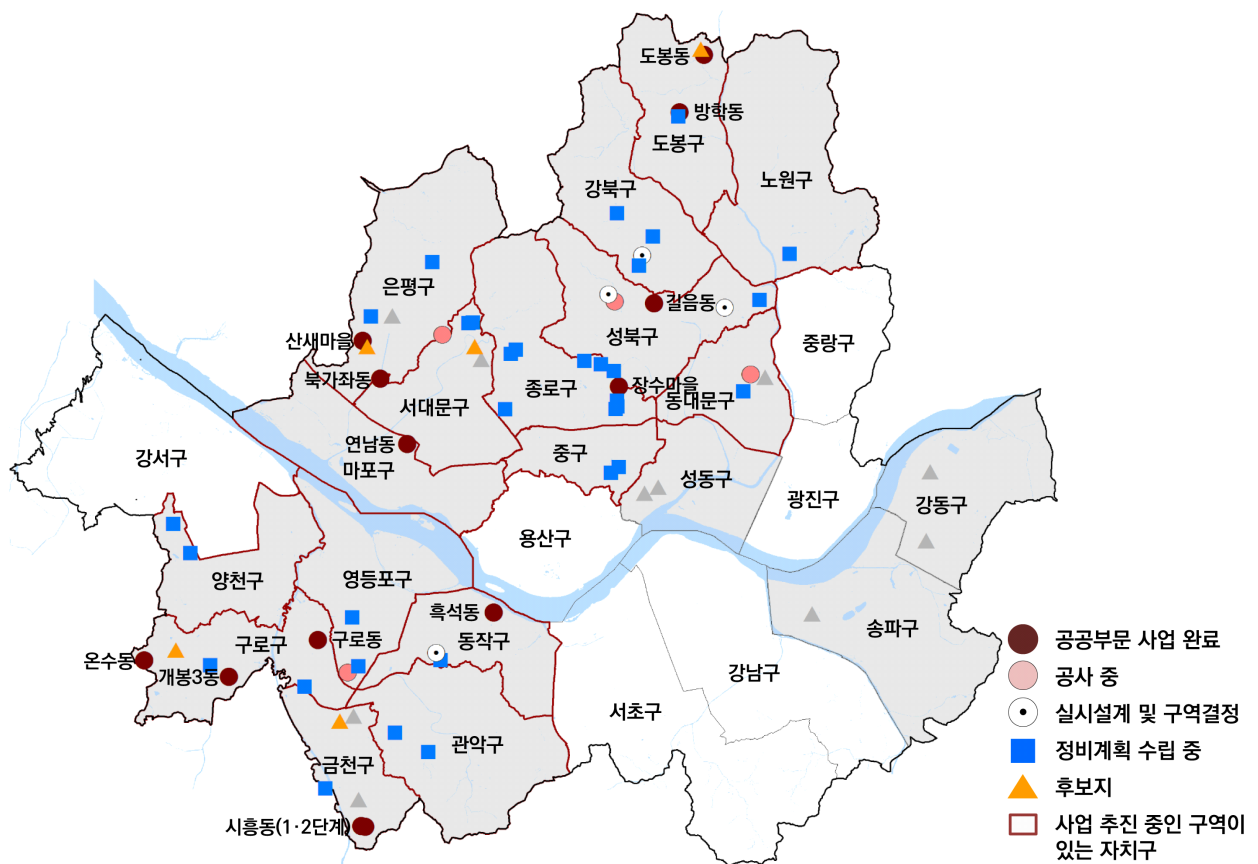


그림 1. 서울시 주거환경관리사업구역의 추진단계별 분포

자료 : 서울시 내부자료(2015년 12월 말) 참조 정리

마을의 물리적 환경 개선과 사회·경제적 재생을 위해 추진

종합적인 재생을 위한 사업추진 체계를 마련

- 공공은 정비기반시설을 정비·확충하고, 민간은 공동체 활동과 주택 개량을 담당
- 주거환경관리사업은 기반시설을 확충하여 저층주거지의 주거환경을 보전·정비·개량하는 점에서 전면철거방식의 기존 주거지 정비사업과 차별적
- 사업내용은 크게 정비기반시설과 공동이용시설 등을 다루는 공공부문 사업과 민간이 자발적으로 추진하는 민간부문 사업으로 구분
- 시장·군수가 사업시행자로 정비기반시설이나 공동이용시설을 새로 설치하거나 정비하고, 토지등소유자가 주택을 보전·정비하거나 개량하는 방법으로 추진
- 서울시 주거환경관리사업은 도정법으로 지원이 규정되어 있는 정비기반시설을 비롯하여, 공동이용시설과 정비계획 수립 비용도 시가 100% 지원
- 민간부문의 주택개량도 정비기금을 사용하여 공사비 80% 이내의 용자를 지원하고, 규제지역 등도 주택개량 공사비용의 50%까지 보조 지원
- 서울시는 시범사업의 추진 경험을 통해 사업절차를 확정
- 도정법은 정비사업의 단계별 세부사항을 규정하고 있지만 주거환경관리사업 절차에 대한 세부규정이 없어, 서울시가 자체적인 방침으로 이를 규정
- 서울시 주거환경관리사업 절차는 후보지 신청과 결정, 주민동의서 징구, 대상지 확정, 계획수립, 도시계획위원회 심의, 결정고시, 기본·실시설계, 사업시행으로 구성
- 서울시는 주거환경관리사업에 주민공동체 활성화를 포함
- 도정법은 사업의 정비계획 내용으로 물리적 환경 개선 사항만 제시
- 서울시는 종합적 재생을 목표로 하여 주거환경관리사업의 정비계획에 주민공동체 활성화 방안을 포함

- 주민공동체 활성화의 토대를 마련하기 위해 주민참여에 의한 계획수립 과정을 정착시키고, 총괄계획가나 지역재생활동가 등의 전문가 지원시스템을 마련
- 공공, 주민, 전문가를 비롯한 다양한 주체가 협력
 - 자치구와 서울시를 비롯하여 주민, 기술용역사, 총괄계획가(MP)나 보조MP 등 계획가, 주민활동을 지원하는 지역재생활동가·단체 등이 주거환경관리사업에 관여
 - 주거환경관리사업의 공공부문 사업은 구역의 해당 자치구청이 담당하며, 구역 지정을 비롯하여 후보지 선정, 대상지 결정 등에 서울시가 관여
 - 주민조직은 대상지 선정 이전에는 임시주민협의체¹⁾로, 정비계획 수립단계에는 주민협의체로 활동하고, 계획 수립 이후에 구청장 승인으로 주민공동체운영회가 구성

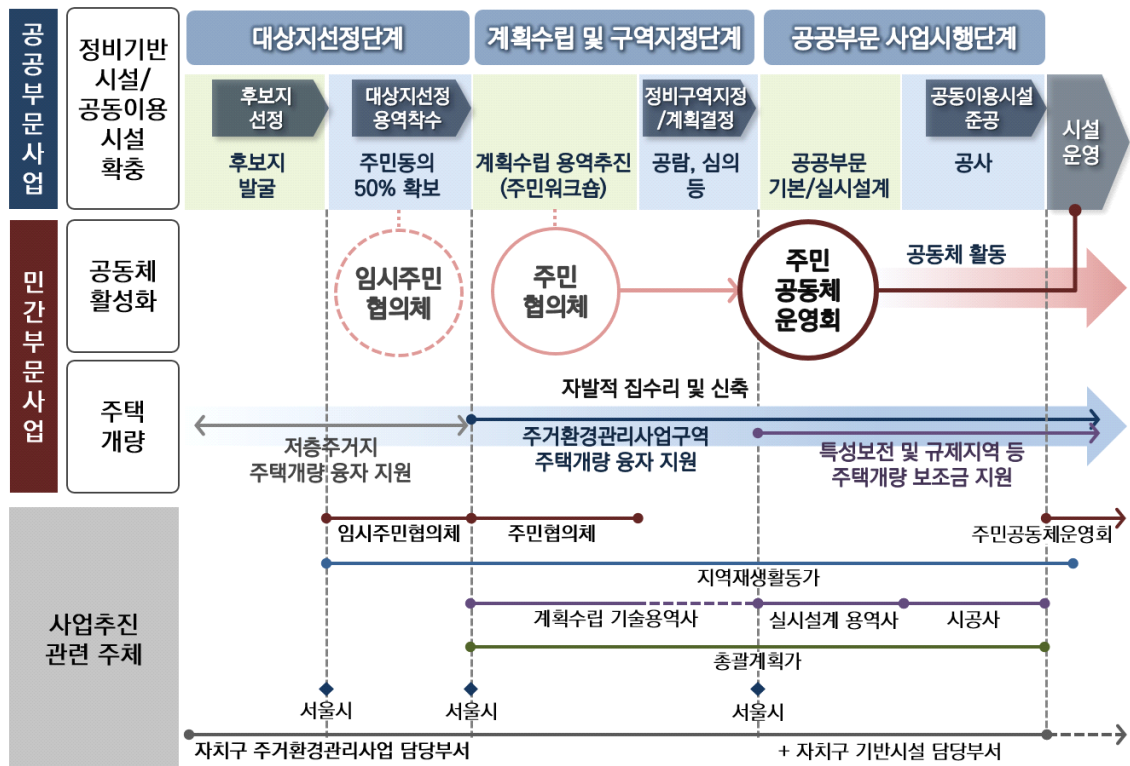


그림 2. 서울시 주거환경관리사업의 사업추진과정 및 추진주체

1) 임시주민협의체는 도정조례상에는 아직 정의되어 있지 않은 상태이다.

II. 서울시 주거환경관리사업의 성과와 쟁점

법적 근거를 토대로 공공부문 사업을 추진하여 성과가 가시화

도정법으로 사업의 법적 근거를 확보, 사업추진 세부정책도 마련

- 도정법에 도입되어 안정적인 추진이 가능하게 되었지만, 제도적 한계는 잔존
 - 주거환경관리사업은 도정법에 도입되어 제도적 근거를 갖추었고 안정적인 예산 확보가 가능하여 실현성을 제고
 - 도정법 내에 전면철거 방식의 정비사업을 추진하는 기존 주택재개발·재건축사업의 목적·수단과 상이
- 관련 조례·방침으로 주민공동체 활성화와 주택개량 지원 방안을 마련
 - 서울시는 도정법 내 제약조건을 극복하고자 주민참여와 공동체 활성화, 주택개량 지원 등을 도정조례와 방침으로 규정하여 제도적·정책적 기반을 마련
 - 도정조례에 공동이용시설 설치비용과 주택개량 용자 지원을 도입했으며, 정비기금 사용에 주택개량과 신축비용, 주민조직 운영비와 사업비를 추가
 - 주택개량을 위해 용자지원 이외에도 상담창구를 운영하고 있으며, 사업구역을 비롯한 저층주거지 일부 지역에 집수리지원센터²⁾를 설치하고 시범적으로 운영
 - 주민공동체운영회의 조직과 운영을 지원하기 위해 회계 프로그램과 표준운영규약을 마련

공공부문 사업은 주민참여계획으로 주거환경을 개선

- 기반시설을 정비하고 공동이용시설을 설치
 - 2015년 12월 말 현재, 공공부문 사업이 완료된 13개 구역에서는 주민참여로 수립된 계획을 바탕으로 필요한 기반시설을 정비하여 주거환경을 개선

2) 집수리지원센터는 2014년 5월 건축법 개정으로 도입된 '주택관리지원센터'를 도입한 것이다.

- 이 중 10개 구역에서 공동이용시설을 개관하였고, 구역 내 주민 조직인 주민공동체 운영회가 자체적으로 공동이용시설을 운영
- 공공부문 사업이 진행 중인 6개 구역의 7개 공동이용시설은 공사나 실시설계 중이며, 2개 구역은 공동이용시설의 부지매입이 완료되어 구역 결정 후 공사가 진행될 예정
- 공동이용시설은 모임, 교육, 판매, 육아, 휴식 등 마을의 다양한 수요를 반영한 복합 기능 건물로 조성

표 1. 공공부문 사업 완료 구역의 주요 기반시설과 공동이용시설 확충·개선 현황

가로·보행환경 개선 및 방범·안전사업	공원 조성·개선	공동이용시설 설치
 구로동 : 보행도로 개설, 보도변 화단 정리, 지중매립등 설치, 박스형 우편함 설치, CCTV·보안등 설치 등	 도봉동 : 기존 가로분리대 철거, 주차면 이동, 조경, 공원시설물 설치, 전선지중화	 산새마을 : 신축, 지하 공동목욕실, 1층 마을카페·육아방, 2층 독서실·동아리방, 3층 다목적실·게스트하우스, 옥상 하늘정원 조성

민간부문 사업으로 주민공동체 활동과 주택개량을 지원

- 주거환경관리사업 추진으로 주민공동체 활동을 시작
 - 2015년 10월 말 현재, 총 22개 구역 중 19개 구역에 주민공동체가 활동 중 (공공부문 사업 완료 및 사업시행 중 20개 구역, 정비계획 공람·심의 중 2개 구역)

- 기존에 주민활동이 없던 사업구역에서는 주민이 참여하여 마을계획을 수립하는 과정에서 주민공동체 활동이 시작
 - 15개 주민공동체운영회가 승인되었고 4개 구역은 승인을 준비하며 활동 중
 - 사업추진 이전에 공동체 활동이 있었던 5개 구역 이외에, 기존 주민공동체 활동이 없던 17개 구역 중 14개 구역은 공동체 활동을 지속
- 저금리 용자 중심의 주택개량 지원정책과 예산을 마련
- 서울시는 2012년 8월부터 주거환경관리사업구역을 대상으로 주택개량·신축비용에 대해 연 1.5~2.0%³⁾의 저금리 용자를 지원
 - 용자금액 한도를 높이고, 취약계층이나 무주택세대의 협동조합 신축에 대한 이자율을 인하하며 지급방식을 조정하는 등 지속적으로 정책을 개선
 - 서울시는 용자지원 예산을 2012년 5억 원, 2013년 12.5억 원, 2014년 25.2억 원, 2015년 23억 원으로 점차 증액

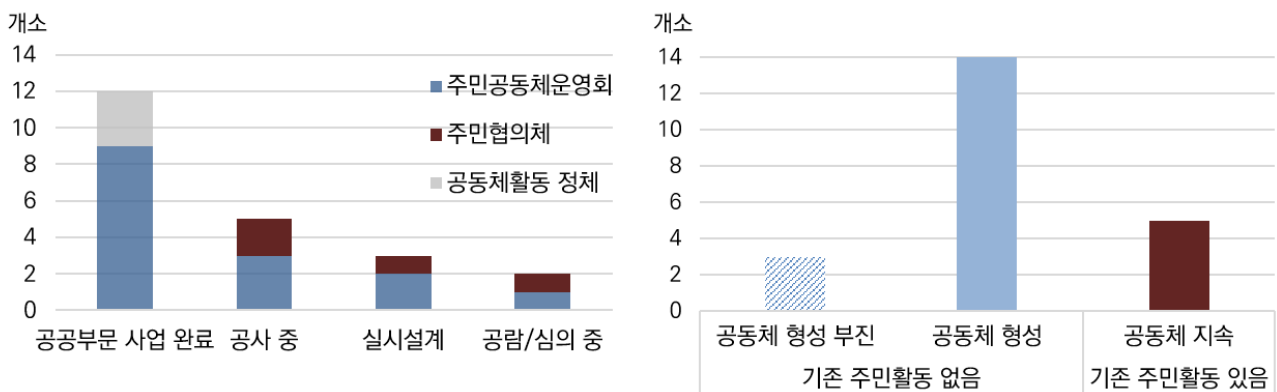


그림 3. 추진단계별 주민조직 현황(좌), 공동체 활동 지속여부(우)

3) 2016년에는 금리를 0.7%까지 인하하였다.

주거환경관리사업의 목적과 실행수단 간 불일치

도정법을 근거로 주거환경관리사업을 추진하는 데는 한계

- 사업의 목적에 맞는 지속적인 관리 수단이 부족
 - 전면철거 방식의 정비사업 추진을 위해 도정법에 성격이 다른 주거환경관리사업이 도입되면서, 기존 정비계획의 내용과 괴리가 발생
 - 특히 도정법은 주거환경관리사업구역의 기반시설과 공동이용시설 확충에 관한 내용만 제시
 - 저층주거지의 지속적인 주거환경 개선을 위한 구체적인 내용을 제시하지 못하고, 주택을 개량할 수 있는 지원방안도 미흡
- 지역여건과 특성을 반영하지 않고 일률적인 사업으로 시행
 - 서울시가 추진하는 공공부문 사업은 가로나 보행환경의 개선, 공원이나 쉼터의 정비·개선, CCTV·보안등의 설치 등 기존 기반시설에 대한 정비 혹은 개선에 한정되며, 구역별 특성을 반영하지 않고 유사한 사업내용을 추진
 - 주거환경을 효과적으로 개선하기 위해서는 물리적·사회적인 지역 특성에 따라 도로 확보와 연계된 주택개량이 필요하지만, 현행 사업의 내용과 방식으로는 기반시설과 필지조건이 열악한 지역의 주택개량을 유도하거나 촉진하기에 역부족

공공부문 사업 완료 이후, 주택개량 활성화가 미미

- 공공부문 사업 완료 후, 공동이용시설에 한정하여 지원·관리
 - 제도적·정책적으로 공공부문 사업이 완료된 후 공공의 지속적인 지원이 미흡
 - 일부 자치구는 공동이용시설이나 공동체 활성화를 지원·관리하는 담당부서를 설치하였지만, 일부는 사후 지원에 대한 고려가 미흡

○ 사업구역 내 주택의 신축이나 개량 활동은 제한적

- 17개 구역(공공부문 완료 13개소와 공사 중인 4개 구역)이 대상지로 선정된 이후, 신축·증축·대수선이 일어난 평균 비율은 전체 건물 수의 7.6%
- 연남동을 제외한 초기 추진구역인 북가좌동·시흥1동·흑석동·길음동의 신축 비율도 10% 미만이며, 연남동은 주변의 개발압력과 주거환경관리사업이 함께 작용하여 신축이 활발한 특수한 사례

○ 주택개량을 위한 용자제도의 이용이 저조

- 용자지원 건수는 2012년 1건, 2013년 13건, 2014년 21건, 2015년 15건⁴⁾으로 3년간 총 50건이며, 이 중 신축은 8건(16%)이고 집수리는 42건(84%)
- 3년간 용자된 금액은 총 24.7억 원으로 예산의 37.6%만 이용
- 용자지원 신청이 저조한 것은 홍보가 부족하고, 주택소유자 대다수가 상환능력과 주택개량 추진력이 없는 노년층으로 구성되었기 때문
- 특히 주택개량 활성화를 위한 적극적인 제도적 견인장치가 없어, 민간의 용자제도 이용과 주택개량이 저조한 실정

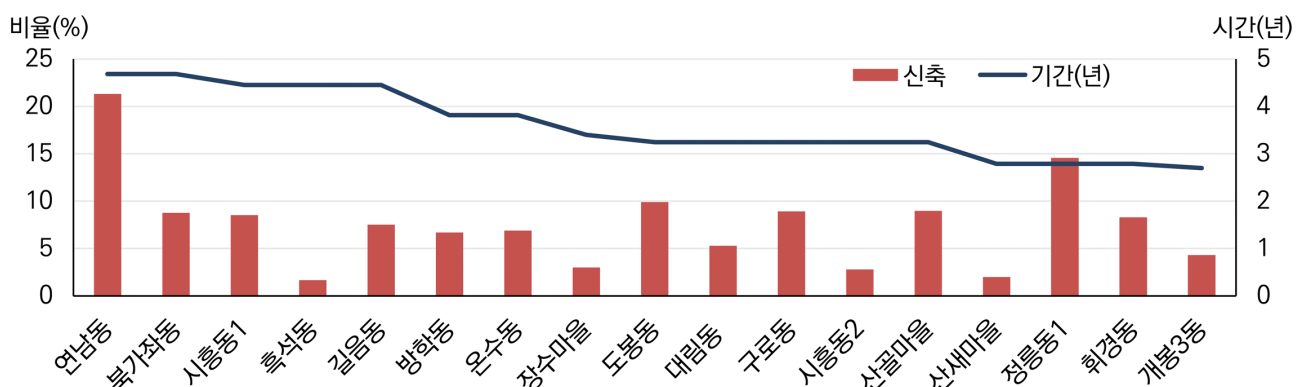


그림 4. 주거환경관리사업구역 신축·증축·대수선 현황

주 : 비율은 전체 건물 수 대비 신축·증축·대수선 건물 수이며, 기간은 대상지 선정에서 조사시점까지이다.

4) 2015년은 10월 말 기준이다.

자발적인 공동체 활동의 정착은 더 많은 시간과 노력이 필요

주거환경관리사업에 주민 참여를 유도하기 위한 공공의 노력은 아직 초기 단계

- 주거환경관리사업에 대한 공공의 적극적인 홍보와 설득이 부족
 - 아직 초기단계로 주거환경관리사업에 대한 주민의 이해가 부족하고 공감대가 형성되지 않아, 후보지 발굴이 어렵고 자치구의 후보지 신청도 저조
 - 2012년 이후 총 16개 자치구가 후보지를 신청했는데, 2013년 12개 자치구가 22개소, 2014년 4개 자치구가 5개소, 2015년 5개 자치구가 6개소를 후보지로 신청
- 사업시행과정에서 주민참여와 계획내용의 실현수단이 미흡
 - 주민이 참여하여 수립한 계획단계 이후, 사업시행단계에서는 주민이 참여하여 의견을 제시할 수 있는 통로가 부재
 - 자치구 공사담당자가 일괄적으로 사업을 추진하여 계획내용이 공사에 반영되지 않는 경우도 발생하며, 이는 정비된 공공시설의 결과물에 대한 주민만족도 저하의 요인
 - 서울시는 2013년 사업시행단계에도 총괄계획가가 주체 간 갈등을 중재할 수 있도록 역할을 강화했지만, 실질적으로 활동한 사례는 전무

공동체 활성화 정책, 주민 역량·성장 속도의 고려 없이 사업 절차대로만 진행

- 주민공동체 활성화를 점진적으로 유도하기보다 주민조직을 우선적으로 구성하여 사업을 추진하면서 여러 가지 한계가 발생
 - 주민 관계망이 형성되지 않은 채 구역 내 소수 주민이 주민조직으로 사업에 참여하여, 주민의 대표성이 미흡
 - 일반적으로 10~30명 내외의 주민이 참석하고 있는데, 구역의 세대 수 대비 참여주민 비율을 산정하면 1~7% 정도

- 주민역량과 상관없이 주거환경관리사업으로 설치되는 공동이용시설을 운영하기 위해 주민공동체운영회를 설립해야 하므로 주민의 부담이 가중
- 주민공동체 활성화 프로그램은 물리적 환경을 개선하기 위한 사업절차에 맞춰 추진
- 계획기간에는 계획가가 주도하여 진행되는 주민워크숍으로 공동체 활동을 지속
- 사업시행기간에는 공공이 지원하는 공동체 활동 프로그램이 없어, 주민참여 동력이 약화



그림 5. 주거환경관리사업구역 내 주민워크숍·주민회의·주민공동작업·마을행사 등 주민공동체 활동

자료 : 서울시 내부자료

공공주도로 기획된 공동체 활동을 주민주도로 전환하는 데 어려움이 내재

- 주민공동체운영회 회원은 경험이 부족한 소수의 주택소유자로 구성되어 공동체 활동을 위한 추진 동력이 미진
- 주민공동체운영회는 회원 수가 적고 세입자 참여가 저조하여 일부 주택소유자 위주로 진행

- 대부분 주민공동체운영회는 시간 여유가 있지만 관련 활동 경험이 부족한 60~70대 위주로 회원이 구성되어 있어, 실질적으로 일할 수 있는 주민 확보에 한계
 - 마을에서 다수의 주민 의견을 반영하지 못하고 공동체 활동을 저하시켜, 지속성에 한계가 발생할 우려
 - 서울시는 지역재생활동가를 파견하여 공동체 활동을 지원하고 있는데, 이들에 대한 의존도가 높은 구역은 지원 중단 후 공동체 활동의 지속성이 불투명
 - 공동체 활동과 공동이용시설 운영비를 마련하기 위해 각종 공모사업 등을 추진할 때, 공모 지원 서류 작성, 지원비 이용 내역 작성, 사업운영 등에서도 주민역량과 인력 부족으로 자체적인 추진이 곤란
- 주민역량만으로 지속적인 공동이용시설을 운영하는 데 한계
- 주민 자체적인 공동이용시설 운영에 어려움이 발생하여 공동이용시설의 규모가 축소되었고, 조성방식도 신축에서 리모델링 위주로 변화
 - 개관한 10개 공동이용시설의 운영주체는 크게 주민, 주민과 타 조직, 타 조직의 형태로 구분되며 주민조직 자체적인 운영이 어려워 외부조직이 합류한 사례도 발생
 - 시설규모를 축소하여 공과금에 대한 주민부담을 줄였지만, 시설운영비는 여전히 주민에게 큰 부담
 - 대부분의 주민공동체운영회는 주민역량이 확보된 상태에서 조직되었다기보다 공동이용시설 운영을 위해 조직된 공동체로 지속성의 한계가 우려

표 2. 공동이용시설 운영주체 유형

구분	주민 운영		주민+타 조직 운영		타 조직 운영 (자치구)	계
	주민공동체 운영회	주민공동체 운영회 (협동조합)	주민공동체 운영회 (주민+외부조직)	주민공동체 운영회+ 자치구		
시설 수	4개	2개	1개	2개	1개	10개
비율	40%	20%	10%	20%	10%	100%

III. 해외사례 검토

주택개량은 물론 공간 개선과 연계하여 종합적으로 지원

일본은 공공에서 미접도 필지를 매입하여 주택개량과 마을만들기의 시작점을 마련

- 불연화특구를 지정하고 기반시설을 확충하여 주택개량 촉진
- 공공은 ‘불연화추진특정정비지구(不燃化推進特定整備特区, 이하 불연화특구)⁵⁾’에 대한 기반시설 확충사업을 시행
- 지역 정비체계를 구축하기 위해, 미접도필지를 매입하여 도로를 확충하고 동시에 주변 주민의 참여를 독려하여 필지를 정비

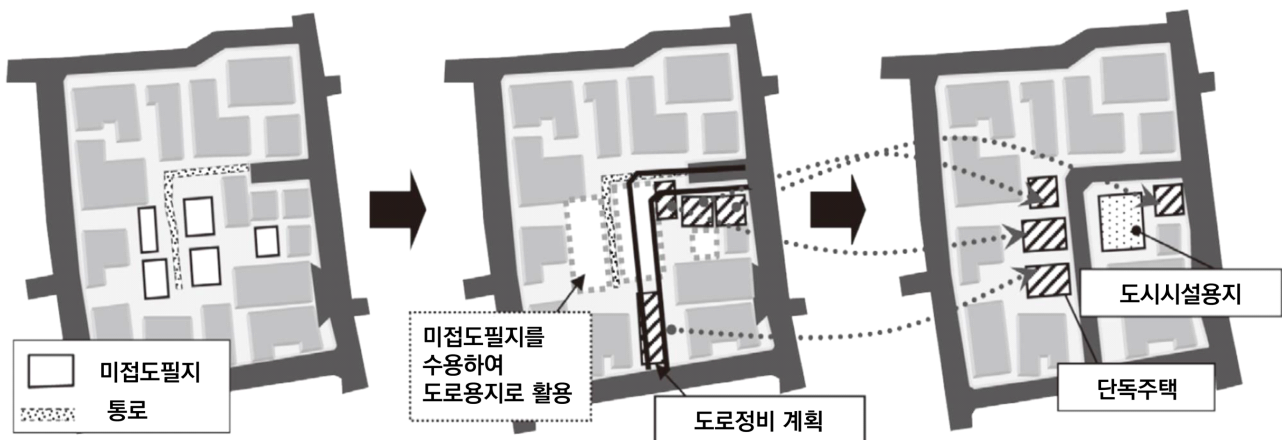


그림 6. 미접도필지 해소를 위한 지원방안 활용 사례

자료 : 도쿄도 방재·건축 마을만들기 센터, 2013, 거리풍경, vol.51, p.3

- 주민부담을 줄이면서 주택개량을 활성화하기 위해, 종합적인 지원방안을 마련
- 자치구는 사업추진 지원 시스템을 강화하여 정비효과를 극대화하고자, 민간부문에 전문가 파견, 재건축 시 철거비와 설계비용 보조, 고정자산세와 도시계획세 등에 대

5) ‘불연화추진특정정비지구’는 정비가 필요한 지역을 대상으로 지진 등에 의한 시가지 화재 발생 시 확산을 막기 위해 도로 등 도시계획시설을 정비하고 건물을 불연화하고자 지정한 지구이다.

한 감세 혜택 등 다양한 지원방식을 중복 적용

- 특히 1981년부터 시작된 교지마지구 마을만들기 사업에서, 자치구인 스미다구는 2013년에 불연화특구를 지정하여 민간의 주택개량을 종합적으로 지원
- 주택개량을 지원하는 마을만들기 지원센터를 설치하고 담당자를 상주시켜 현장 필요에 대응하며, 주민에게 주택개량과 관련된 전문가의 종합적인 컨설팅을 지원



커뮤니티 활성화를 위해 비영리 전문민간기구의 역할을 강화

미국은 지역기반의 전문민간기구인 커뮤니티개발기구를 육성

- 주거환경 개선과 커뮤니티 활성화에 비영리단체인 커뮤니티개발기구가 중요한 역할을 담당
 - 지역기반 비영리단체는 주민과의 소통에 더 적극적이고 지역에 대한 전문성을 가지고 있어, 공공부문 사업을 직접 추진하면 더 효과적인 사업시행이 가능
 - 비영리 민간조직인 커뮤니티개발기구(Community Development Corporations, CDCs)는 저소득층 커뮤니티에 기반을 두고 저소득층의 주거환경 개선을 지원
 - 주민의 역량을 강화하며 다양한 커뮤니티 지원활동에도 참여하는 등 사람 중심의 지원이 많은 부분을 차지
 - 주택공급 외에 공공시설의 개선, 상업시설의 설치·지원, 특정 시설의 유치나 노후 시설의 개량 등 지역전체에 혜택이 돌아가는 사업도 병행하여 사업효과를 증대
 - 의사결정의 주요한 구성원으로 지역주민이 참여하고 있고, 해당지역의 자원 활용을 극대화하기 위한 노력을 지속
- 다양한 재원과 지원체계를 확보하여 커뮤니티개발기구가 활성화될 수 있는 여건을 마련
 - 미국은 연방정부나 지방정부에서 보조금을 지원할 때 일정비율을 커뮤니티개발기구에 할당하여 지역기반 비영리단체에 지원하며, 이러한 정책으로 커뮤니티개발기구가 활발히 활동할 수 있는 여건을 조성
 - 커뮤니티개발기구는 정부보조금 외에도 각종 재단의 지원금, 중개기구·기업·종교단체 등의 외부 민간기구 기부금 등 다양한 자금 지원으로 사업 재원을 확보

- 특히 커뮤니티개발기구가 재원을 마련할 때 중개기구의 지원을 받고 있는데, 중개기구는 연방정부나 지방정부, 지역 내 다른 재단이나 자금원으로부터 후원을 받아 커뮤니티개발기구에 재정을 배분·지원하는 역할
- 중개기구는 커뮤니티개발기구와 지방정부, 지역의 자선단체, 개발업자 등과 같은 다양한 네트워크 간 파트너십을 구축하는 데 중간자 역할을 수행

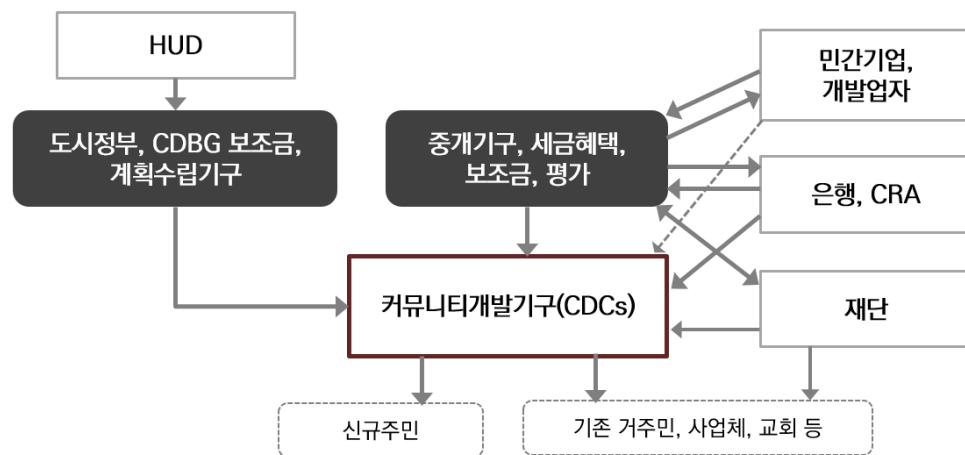


그림 8. 미국 커뮤니티개발기구(CDCs) 추진 체계

자료 : Frisch & Servon, 2006, “CDCs and the Changing Context for Urban Community Development: A Review of the Field and the Environment”, *Community Development*, vol. 37, p.92를 바탕으로 재정리

영국은 비영리민간기구인 주거지원기관이 실행기관으로 역할

- 노년층·취약계층의 주거환경 개선과 커뮤니티 활성화를 위한 정책을 마련
- 영국의 주거지원정책은 노년층을 포함한 취약계층의 주거 독립성과 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 하여 Handyperson Services, Decent Homes Programme, Supporting People 등의 주거질 향상과 집수리 지원 정책을 마련
- 노년층의 주거 지원은 노년층의 건강과 안전을 향상하는 것과 함께, 주거 독립성을

확보하여 오랜 시간에 걸쳐 형성된 지역 커뮤니티를 유지하는 것을 강조

- 영국 중앙정부는 직접 예산을 집행하고, 지방정부는 주거지원사업에 투자하며 관련 공공조직이나 민간조직과 연계하여 사업을 추진
- 전국 각지에 분포하는 주거지원기관은 지자체와 협력하여 서비스 제공
 - 주거환경 개선과 커뮤니티 활성화를 위한 정책은 중앙정부가 지원하고 지방정부가 운영하며 주거지원기관(Home Improvement Agencies, HIAs)이 실행기관으로 역할
 - 주거지원기관은 주거에 관한 포괄적인 상담, 주택 개량·안전·보안에 관한 지원, 에너지효율 향상에 관한 상담, 집수리 등의 서비스를 제공
 - 주거지원기관의 활동 등 주택개량 지원사업을 일자리 창출과 연계하여 지역경제 활성화를 유도하고 주거환경의 질을 향상시켜, 거주민의 지역 커뮤니티 참여와 커뮤니티 활성화를 도모



그림 9. 영국 중앙정부와 지방정부의 주거지원사업 체계

Ⅳ. 서울시 정책제언

마을단위 주거환경을 개선·관리하기 위한 실행력을 강화

지속적인 저층주거지 관리 수단으로 지역맞춤형 실행전략을 마련

- 기반시설 정비와 주택개량 방식으로 관리
 - 주거환경관리사업의 목표는 단계적으로 접근하고, 지역과 주민특성, 시간에 따라 다르게 적용
 - 1단계는 주민참여를 위한 시민의식을 형성하고 역량을 강화
 - 2단계는 주민참여계획으로 공공 영역인 마을환경을 개선
 - 3단계는 성숙한 주민공동체가 자발적으로 마을환경과 개인의 주거환경을 개선·관리

거버넌스 일원인 주민과 함께하는 협치 기반을 구축

- 민관협력 거버넌스 구성과 실행을 위한 토대 마련
 - 역량이 확보된 주민공동체가 향후 마을의 주거환경을 개선하는 원동력이 될 수 있도록, 행정·주민·전문가가 협력할 수 있는 토대를 마련하고 지원을 강화

주요 추진전략

주요 과제	추진 전략
저층주거지 관리사업으로서 주거환경관리사업의 차별화	- 주거환경관리사업 대상과 내용의 제도적 재정의 - 주택개량 활성화를 위한 지원 체계 강화
주거환경관리사업의 유형 및 사업단계 구분	- 공공부문 사업을 기반시설 정비형과 확충형으로 구분 - 3단계 사업으로 구분하여 시행
민·관 협력을 위한 토대 마련 및 지원 강화	- 주민공동체 활동 및 주민역량 강화 지원 - 주민지원을 위한 공공의 역할 강화 - 중간지원조직 육성 및 연계 - 주민지원을 위한 전문가 역할 구체화 및 지역특성별 유연한 적용
주거환경관리사업의 개선을 위한 단계적 추진	- 단기적 개선방안 - 중장기적 개선방안

저층주거지 관리사업으로서 주거환경관리사업의 차별화

마을단위 주거환경 개선·관리가 중심, 대상은 저층주거지·개별주택

- 주거환경관리사업 대상과 내용을 제도적으로 재정의
 - 사업대상은 저층주택이 밀집한 지역을 우선으로 하고 용도지역이 부차적인 기준이 되도록 도정법을 개정
 - 주거환경관리사업에 맞는 정비계획 내용을 도정법에 별도 항목으로 마련하고, 도정 조례에는 주거환경 관리에 대한 세부내용을 규정
- 지속적인 기반시설 정비와 주택개량으로 저층주거지를 관리하기 위해 추진
 - 사업 목표는 단계적으로 접근하고, 지역·주민특성·시간에 따라 다르게 적용하며, 사업 주체는 공공·주민·전문가가 협력하는 거버넌스로 확립
- 주택개량 활성화를 위한 지원체계를 강화
 - 주택개량을 위한 다양한 메뉴와 사업방식별 추진·지원 시스템을 마련하고, 공공은 주민과 사업자를 대상으로 주택개량을 위해 종합적이고 다각적으로 지원
 - 주민에게는 주택개량에 대한 종합컨설팅을 지원하며 준공공영역의 미관 개선, 에너지성과와 보건 향상을 위한 집수리까지 보조금 지원을 확대
 - 기존의 주택개량 용자 지원을 유지하되 정비계획 권장사항에 대한 수혜자의 의무를 부여하며 임시주거 지원, 세금혜택, 건축규제 완화 등으로 공공지원을 다각화
 - 주택개량을 활성화하는 데 기여하는 사업자에게도 용자나 세금혜택을 부여
 - 주택개량, 공동체 활성화 등 민간부문에 대한 정기적인 모니터링을 시행하여, 공공 부문 사업 이외에 민간부문에 대한 공공의 지원을 강화

주거환경관리사업의 유형과 사업단계를 구분

기반시설 여건에 따라 유형을 구분하여 지역여건에 맞는 주택개량을 촉진

- 주거환경관리사업의 공공부문 사업을 기반시설 ‘정비형’과 ‘확충형’으로 구분
 - 지역 여건에 부합하는 사업유형을 선택·적용하고 주택개량을 활성화할 수 있는 기반을 마련하여, 주거환경 개선에 대한 효과와 주민체감을 제고
 - ‘기반시설 정비형’은 현행 주거환경관리사업의 공공부문 사업과 동일
 - ‘기반시설 확충형’은 구역 일부분의 기반시설이 매우 취약하여 주거환경 쇠퇴가 심각한 구역을 대상으로 하고, 도로 확충과 함께 필지 정리와 소유권 조정, 공동개발 등 민간의 주택개량 사업 추진을 공공이 지원

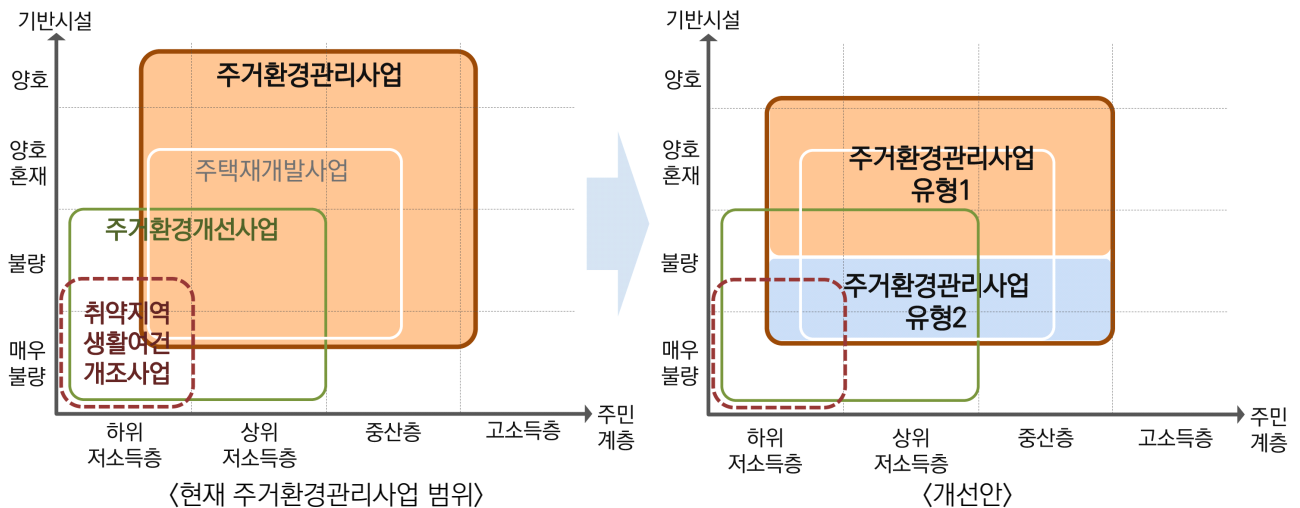


그림 10. 주거환경관리사업 공공부문 사업 유형 구분

- ‘기반시설 확충형’의 선정기준을 확립하고 주택개량 지원방안을 마련
- ‘기반시설 확충형’으로 추진되어야 할 구역을 선정하기 위한 판단 기준과 선정 조직 운영방안을 마련
- 도정조례 제8조 제3항에 제3호 주거환경관리사업 정비계획 세부내용 신설 시, 공공 부문 사업 유형을 구분하여 정의

구역 여건·특성에 따라 사업 내용과 목표를 정하고 3단계로 시행

- 구역의 필요와 주민역량에 따라 단계별로 추진하는 방식으로 개선
- 사업은 3단계로 구분하고, 개별단계 추진 이후 주민의 의지가 있고 요건이 갖추어진 구역에 대해서만 다음 단계 사업을 추진하는 체계를 형성

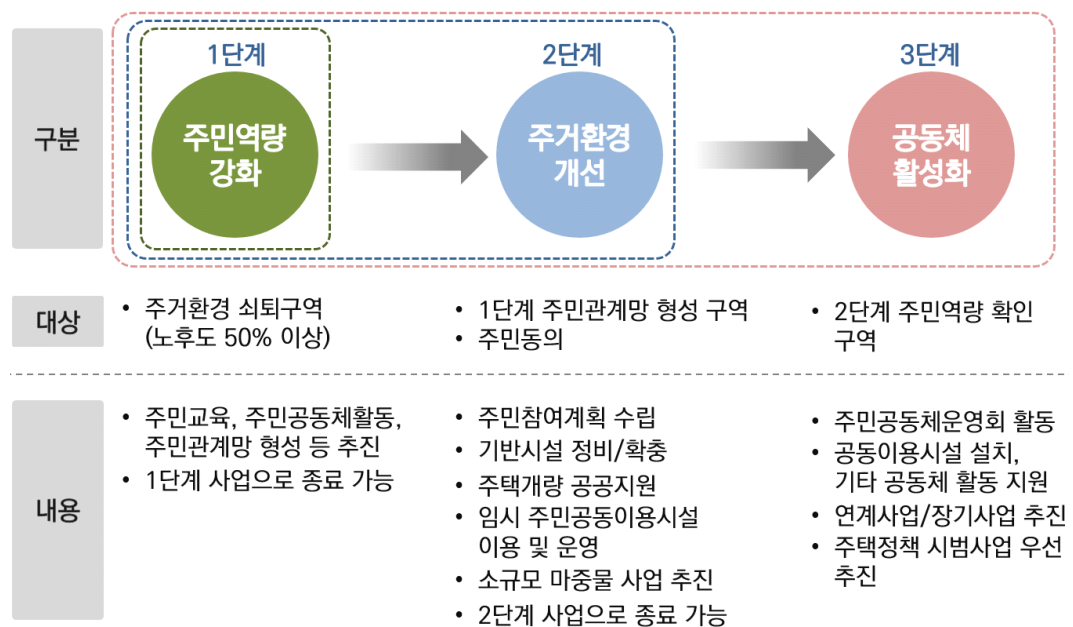


그림 11. 주거환경관리사업의 단계별 추진(안)

-
- 1단계 사업은 주민역량을 강화
 - 1단계 사업은 주거환경관리사업의 추진 효과를 높이기 위해, 주민공동체의 관계망을 형성하며 주민역량을 향상
 - 1년 이내에는 주택개량의 실현성을 강화하고 공동체 활동을 형성·지속하기 위해 주민교육 프로그램을 운영
 - 2단계 사업은 물리적인 주거환경을 개선
 - 2단계 사업은 본 사업 추진 단계로 주민참여계획을 수립하여 기반시설을 정비하고 주택을 개량하는 등 물리적인 주거환경을 개선
 - 주택개량에 대한 공공지원과 함께 주택개량을 활성화하기 위해 씨앗을 뿌리는 프로그램을 수반
 - 임시 공동이용시설을 임대·운영하고 소규모 마중물 사업을 추진하여 주민역량을 강화할 기회를 지속적으로 부여
 - 3단계 사업은 주민공동체 활동이 활성화되도록 유도
 - 주민역량이 확보된 구역을 대상으로 주민이 자발적으로 주택을 개량하고 주거지를 관리하며 나아가 다양한 마을재생활동을 할 수 있도록 주민공동체를 지원
 - 공동이용시설을 설치하고 주민공동체운영회 활동을 비롯한 여러 가지 공동체 활동을 지원
 - 주민참여계획에서 논의된 연계사업과 장기사업에 대한 예산을 편성하여 적극 추진하며, 향후 주택 정책에 관한 다양한 시범사업 대상지로 우선 선정되는 기회를 부여

민·관 협력을 위한 토대를 마련하고 지원을 강화

공공의 주민지원 역할 강화 등 거버넌스 구축·활성화 방안을 제시

- 주민공동체 활동을 활성화하고 주민역량을 강화하기 위하여 다양한 방식으로 지원
 - 주민공동체를 활성화하기 위해 주민역량이 성장하는 과정에서 사업 단계와 공동체 특성에 맞는 교육프로그램을 마련하고 지속적으로 운영
 - 공동체를 활성화하기 위해서는 주민공동체가 안정적으로 상시 활용할 수 있는 공간이 필요하며, 주민과 공공 모두에게 부담이 적은 방식으로 공동이용시설을 설치·운영할 수 있도록 다양한 모델을 개발·적용
 - 주민이 자체 수익으로 지속적인 순환구조를 가지고 공동이용시설을 운영할 수 있도록, 주민역량을 형성하고 초기자금 마련을 공공이 지원
- 주민지원을 위한 공공의 역할을 강화
 - 자치구가 주거환경관리사업구역을 상시 지원하도록 공공부문 사업 완료 후 주택개량과 주거지 관리, 공동체운영회 지원에 대한 자치구의 사후관리 체계를 마련
 - 서울시는 주민과 소통을 강화하고 타 부서와 협력을 위한 노력이 필요
- 중간지원조직을 육성하여 연계
 - 중간지원조직의 역할을 설정하고 사업에 참여할 수 있도록 지원제도를 마련
 - 중간지원조직을 육성하기 위해 지역재생활동가의 네트워크를 구축하여 조직화
- 주민지원을 위한 전문가 역할을 구체화하고 지역특성별로 유연하게 적용
 - 지역특성과 필요에 따라 총괄계획가의 역할을 유연하게 부여
 - 정비계획 수립 시 주민참여계획 과정을 이해하고 전문성이 높은 계획가가 사업에 참여하는 구조를 마련
 - 지역재생활동가의 활동 역량을 강화할 수 있도록 지원을 확대

주거환경관리사업의 개선을 위해 단계적으로 추진

정책의 시급성과 시스템 마련 기간 등을 고려하여 단기와 중장기로 구분하여 추진

○ 단기적 개선방안

- 단기적 개선방안은 정책추진이 시급하거나 단기간 내에 도입과 시행이 필요한 사항
- 대상지 기준 보완, 저층주거지 관리를 위한 주거환경관리사업 정비계획 내용의 별도 항목 마련, 주거지·주택관리 세부내용 규정 등 제도적인 사항을 개선
- 주택개량 방식별 사업추진과 지원시스템 마련, 모니터링 시행을 위한 모니터링 체계 구축과 정기적 실행 등으로 주택개량 활성화를 위한 지원체계를 강화
- 사업유형을 구분하여 추진하기 위해 ‘기반시설 확충형’의 선정 기준을 확립하고 주택개량 지원방안을 마련하며 구역 여건과 주민의견에 따라 단계별로 사업을 추진
- 주민공동체 활동과 주민역량 강화를 지원하고 행정·주민·전문가가 협력할 수 있는 토대를 마련

○ 중장기적 개선방안

- 중장기적 개선방안은 시급성이 낮거나 실현 토대를 마련하는 데 장기간이 소요되며 제도의 지속가능한 기반을 구축하기 위한 사항이 해당
- 저층주거지 관리를 위한 단일 제도를 마련하고, 주택개량 활성화를 겨냥한 공공지원 중 보조금 확대, 세금 혜택, 건축규제 완화는 면밀한 검토 후 세부 운영방안을 마련
- 주택개량 현황을 지속적으로 파악하는 데 필요한 모니터링 DB와 시스템을 구축하여 모니터링 제도를 효율화
- 3단계 사업 대상지에 대한 주택개량 보조금 우선 지급, 주택정책 관련 시범사업 추진, 중간지원조직 육성 보조금 제도 도입은 장기적으로 추진

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)저층주택지관리법 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		주택개량 지원	
	주민	사업자	주민	사업자
	종합컨설팅 지원 (마을건축가 육성)	융자 혜택	보조금 확대 (도정조례 제38조 제6항 개정)	세금 혜택
	융자 혜택	홍보	세금 혜택	
	임시주거 지원		건축규제 완화	
	모니터링 시행		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 씨앗 뿌리기	-		
	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 성장 수준별 교육프로그램 마련, 공동이용시설 설치 및 이용의 다양한 모델 개발, 공동이용시설 운영비 지원	-		
	자치구 : 자치구 대민서비스 및 사후지원·관리 강화	-		
	서울시 : 타 부서 협력체계 구축	-		
	중간지원조직 육성·연계 : 중간지원조직 사업 참여, 지역 재생활동가 네트워크·조직화	중간지원조직 육성 보조금 제도		
	총괄계획가 : 총괄계획가 지원과 역할의 다양화	-		
	기술용역사 : 주민참여계획 과정을 이해하고 전문성이 높은 계획가 참여 유도	-		
	지역재생활동가 : 지역재생활동가의 활동 능력 강화를 위한 지원 확대	-		