

# 사회적 재정비를 위한 거점확산형 주거환경개선사업 도입방안 연구

New Regeneration Method for Upgrading  
Low Income Housing toward Social Renewal

- 배웅규** 중앙대학교 도시공학과 부교수(제1연구자)  
Bae Woongkyoo Associate Professor, Chung-Ang Univ. (Primary Author)  
(baegogh@cau.ac.kr)
- 서수정** 건축도시공간연구소 연구위원  
Seo Soo-Jeong Research Fellow, Architecture & Urban Research Institute  
(sjseo@auri.re.kr)
- 이창호** 주택도시연구원 책임연구원  
Lee Chang-Ho Chief Researcher, Housing & Urban Research Institute  
(chang-ho@jugong.co.kr)
- 임정민** 주택도시연구원 책임연구원  
Lim Jung-Min Chief Researcher, Housing & Urban Research Institute  
(jmlee@jugong.co.kr)

## 목 차

### I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법

### II. 노후주거지 정비 패러다임 전환 및 사회적 재정비

1. 노후주거지 개념과 특징
2. 노후주거지 정비패러다임의 변화와 사회적 재정비의 등장
3. 사회적 재정비의 원칙과 정비구조

### III. 사회적 재정비로 주거환경개선사업 전환

1. 주거환경개선사업의 유형 및 관련제도
2. 현지개량사업의 특성과 여건변화
3. 사회적 재정비로서 주거환경개선사업 전환
4. 현지개량방식지구의 설문조사 및 정비방향

### IV. 거점확산형 주거환경개선사업 정비방식

1. 거점확산형 주거환경개선사업의 개념 및 특징
2. 거점확산형 주거환경개선사업의 정비방향 및 정비유형별 정비방식
3. 정비과제별 정비수법

### V. 결론

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

도시는 산업화가 동인된 도시화 과정을 거치면서 성장하여 오늘에 이르고 있다.<sup>1)</sup> 도시는 정치·경제·문화의 중심지로서 다양한 편익을 제공하였으나, 인구집중에 따른 주거·환경·교통문제 등 도시문제도 안고 있다.<sup>2)</sup> 도시 내 주택부족에 따라 적정한 질을 확보하지 않은 주거지가 형성될 수밖에 없었다. 이 같은 주거지는 도시화 과정에서 저소득 계층의 저렴한 주거지로서 역할을 하였으나, 일정 수준의 도시성장을 이룬 후에는 도시미관 개선과 도시기능 회복을 위한 정비대상이 되었다.

노후주거지 정비역사가 오래된 영국과 미국, 일본 등에서는 이미 근대 이후, 전면철거 정비방식이 지역커뮤니티 해체와 지역 주민의 재정착 저하 등 사회문제를 초래하여 오히려 슬럼을 확산시킨 경험을 하였다. 이에 따라 1960년대의 커뮤니티운동의 과정을 거치면서 1970년대부터 전면철거정비라는 정비방식에서 벗어나 지역 커뮤니티 회복을 위한 소단위의 점진적 정비방식으로 전환하였다.<sup>3)</sup> 이는 노후주거지 특성 자체가 물리적 환경악화뿐 아니라 경제적 빈곤에 의한 악화라는 이중적인 문

제를 겪고 있다. 노후주거지 커뮤니티 회복을 위해서는 물리적 환경개선뿐만 아니라 사회복지적 측면에서 교육, 문화, 경제적 자활지원 등 하드웨어와 소프트웨어가 결합된 정비사업이 필요하다.<sup>4)</sup>

국내에서도 물리적 환경개선 위주의 노후주거지 정비에 대한 한계를 인식하여 지역밀착형 소규모 정비사업이나 점진적 정비방식의 도입 필요성이 제기되었다.<sup>5)</sup> 하지만 소규모, 점진적 정비방식을 실천하는 사업수단의 한계, 제도적 미흡 등으로 실제 주거지정비에 적용되지 못하였다. 최근, 중앙정부와 서울시에서 그동안 전면 철거형 정비방식에서 탈피한 새로운 접근시도가 추진되어 시범사업의 형태로 현실화되고 있다.<sup>6)</sup>

「도시 및 주거환경정비법」에서 정하는 노후주거지 정비수법은 주로 민간주도에 의한 주택재개발사업, 주택재건축사업과 공공주도의 주거환경개선사업을 들 수 있다. 공공주도로 추진되는 주거환경개선사업 중 현지개량방식은 주민의 경제여건에 따라 필지단위로 주민자력에 의해 정비되는 점진적인 정비방식이라고 할 수 있다. 하지만 이 방식은 공개공지나 공원, 주차시설, 공동작업장 등 공공시설에 대한 주민들의 요구를 반영하지 못하고, 가옥주의 경제적 여건에 따라 정비가 진행됨으로써 계획적이고 일관된 지구정비와 실제적인 주민

1) 서구 선진국은 18세기 후반 산업혁명 이후 약 300년간 산업화 과정 속에서 점진적으로 도시화되었지만, 우리나라는 1960년대 이래 40여 년의 짧은 기간 동안 급격한 도시화가 진행되었음. 대한국토·도시계획학회 2008, 도시계획론, 제5개정판, p44. 참고.

2) 서울을 예로 들면 1963년 강남지역과 북동부지역을 흡수하면서 기존의 두 배인 594km<sup>2</sup>로 확대되었고, 인구가 300만 명을 넘어섰음. 서울은 교통혼잡, 환경오염, 빈약한 대중교통, 과밀한 주거 및 무허가 정착지 등 각종 도시문제를 안고 급격한 외형적 성장을 거듭하였음. 김광중 외, 2001, 서울20세기 공간변천사, 서울 : 서울시정개발연구원, pp.13-14.

3) J. Jacobs를 중심으로 한 커뮤니티운동으로 뉴욕시는 전면철거중심 재개발정책에서 지역의 특성을 감안한 정책으로 변화함.

4) 김윤이, 2004, “주민을 중시한 사회통합형 주거지 정비에 관한 연구”, 도시연구 제9호, 서울 : 한국도시연구소, pp122-139, Herbert Werlin, 1999, “The Slum Upgrading Myth”, *Urban Studies* vol.36, no.9, U.K.: Urban Studies Journal Limited, pp1523-1534.

5) 우리나라 노후지역은 범죄와 인종갈등도 보건·위생상 문제도 찾을 수 없음. ... 왕성한 생산 활동과 ... 살아 있는 커뮤니티로 부담가능하고 경제적인 공간으로 역할하고 있음. 양윤재 외, 2000, “소단위 적응형 재개발 수법 연구”, 한국도시계획학회논문집 1권1호, 서울 : 한국도시계획학회, pp10-14.

6) 주택도시연구원(2008) 연구를 통해 추진방안을 마련하여 전국 시범사업을 실시하고 있으며, 서울시정개발연구원(2003), 지역적응형 가구단위 주거지 정비방안연구를 바탕으로 노후주거지에 대한 구릉지, 평지 개발모형을 마련하여 시범사업을 추진 중임.

의 주거환경 개선에는 미치지 못하고 있다.

현지개량방식으로 지정된 주거환경개선사업지구 전체 지구의 80%를 넘지만 사업시행은 낮은 수준이다.<sup>7)</sup> 이러한 결과는 대상지구 주민의 생활 측면을 고려하지 않은 채 필지단위로 수익기반에 근거한 정비방식의 한계에서 기인한다. 또한, 기반 시설정비는 지자체가 담당하고 주택개량은 주민 스스로 수행하여 공공이 기반시설을 정비하였지만 주택개량이 일체적으로 진행되지 못하여 ‘필지단위의 분절성을 갖는 연속된 거주환경’을 창출하지 못한 것이다. 이에, 공공성 확보와 계획적 개발에 의한 주거환경개선사업 현지개량방식의 활성화를 위해 「도시 및 주거환경정비법」을 개정하여 사업시행주체로 공공의 참여를 명시하고 있으나, 참여 형태나 역할, 정비방식 등은 제시되지 않고 있다.

따라서 본 논문의 목적은 현지개량사업이 단순한 물리적 환경개선에서 벗어나 ‘공동체의 재생과 회복’ 측면에서 거주자의 생활환경을 개선할 수 있는 정비방식으로 전환될 수 있도록 실천적 대안을 모색하는 데 있다. 이를 위해 본 논문에서는 첫째, 노후주거지 정비의 패러다임 전환에 따른 사회적 재정비의 필요성을 제시하고, 둘째, 우리나라 주거환경개선사업의 특징과 발전과제를 도출하여, 셋째, 새로운 정비방식으로서 거점확산형 주거환경개선 정비방식을 제시한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 주거환경개선사업지구 중 현지개량방식 지구를 대상으로 그동안의 시행과정에서 나타난 한계점을 극복하기 위해 공공참여 등 새로운 여건

변화에 대응할 수 있도록 거점확산형 주거환경개선 정비방식을 제안하는 것이다.

첫째, 노후주거지 정비가 사회적 재정비로서 역할하도록 새로운 정비 패러다임을 제시하여 주거환경개선사업이 사회적 재정비가 될 수 있도록 연구내용을 제시한다. 둘째, 현행 주거환경개선사업의 제도, 실태 등을 검토함으로써 성과와 한계점을 도출하여 발전과제를 제시한다. 셋째, 앞의 연구성과를 바탕으로 거점확산형 주거환경개선방식에 대한 구체적인 개념과 정비기법을 도출하고자 한다.

이를 위해 관련 문헌연구와 국내의 선행연구를 분석하여 사회적 재정비로서의 노후주거지 패러다임을 제시하고, 실제 현지개량방식 사업지구의 사회·경제적 실태 조사를 통해 구체적인 정비방향 도출하고자 한다. 새로운 개발방식 검토를 위해 유사 사례 분석은 물론 실제 노후주거지를 대상으로 시범지구를 선정하여 모델연구를 시행함으로써 거점확산형 주거환경개선 방식을 제안하고자 한다.

## II. 노후주거지 정비 패러다임 전환 및 사회적 재정비

### 1. 노후주거지 개념과 특징

우리나라 도시는 1960년대 말부터 급속한 도시화에 따라 급격한 도시 인구증가를 경험하였으며, 이로 인해 주택부족 등 다양한 도시문제가 발생하였다. 도시로 몰려든 사람들은 절대적으로 부족한 주택재고로 양질의 주거지에 정착하지 못하고, 도심 부근의 하천, 공원, 임야 등 주거지 형성에 필요한 기반시설이 부재한 곳에 정착하여 자생적으로 주

7) 1989년 이후 2004년 12월 말까지 주거환경개선사업 구역지정 현황을 살펴보면 815개 구역 중 81.5%인 664개 구역이 현지개량사업 구역이며, 이 중 24.5%가 시행되었음. 이는 같은 시기 공동주택방식의 시행율이 51.6%에 비하면 절반 이하임.

택을 건설하였다. 또한 본격적인 도시화를 거친 지 30~40년이 지난 지금 초기에 개발된 주거지역들의 주택이 노후화되고 다세대·다가구로 재건축되어 현재의 기준으로 보아 기반시설이 노후·부족한 주거지로 변화되었다. 이러한 주거지는 저소득층에 있어 경제적으로 부담가능한 주거지로 역할하였지만, 그동안 불량주거지역으로 인식하여 전면철거를 통한 재개발의 대상으로 간주되었다.

이러한 노후주거지역<sup>8)</sup>은 도시의 차상위 계층을 위한 주거지역으로 역할을 해왔으나, 열악한 기반시설과 노후한 주택으로 재개발·재건축의 대상<sup>9)</sup>으로 인식되었다. 즉, 도시로 몰려든 이농민에 의해 형성된 무허가 불량주거지역과 오랜 도시화과정을 거치면서 노후화된 건물과 기반시설을 부족한 노후주거지역에 대한 전면철거를 전제로 한 개발로 당해 사업부지의 물리적 환경은 개선되었지만, 주변지역에 대한 악영향으로 인한 기반시설 부족과 경관파괴는 물론 주민재정착률 저조, 종전 주민의 사회·경제적 기반 멸실이라는 문제를 낳았다.

## 2. 노후주거지 정비패러다임 변화와 사회적 재정비의 등장

물리적 환경정비 중심의 노후주거지 정비수법에 대한 반성은 일찍이 산업화와 근대화 과정을 겪은 서구에서 1970년대 전후에 등장하여 현재 사회경제적 여건개선에 주목한 정비수법을 시행하고 있다. 노동자에게 건강한 주거환경을 제공한다는 목

표하에 1960년대 말까지 진행되어 왔던 전면철거 방식이 전통적인 도시공간의 해체와 장소성 결여, 정비과정에서 이탈한 저소득층의 주거대책 문제를 유발시켰고, 이에 고층고밀의 전면철거정비방식을 지양하고 소규모 블록단위의 수복형 방식으로 정비사업 방식을 전환하게 되었다.

1960년대부터 등장한 구미 수복형 정비방식의 출발점에는 주민들에 대한 인권과 건강한 커뮤니티 유지라는 목표가 있었다. 미국에서는 파울 다비도프(Paul Davidoff)를 비롯한 옹호론자(advocate planner)들이 전면철거과정에서 소외되는 거주자의 인권과 주거권 등의 문제를 제기하며 소외계층을 위한 정비정책의 필요성을 주장하였다. 그 일환으로 1974년에는 「주택커뮤니티 재개발법」을 제정하여 지역개발종합보조금제도(Community Development Block Grant)를 통해 노후주거지역의 환경정비와 함께 거주자의 직업창출과 훈련, 경제발전 활동 및 공공사업 등 사회경제적 측면에서 노후주거지 정비사업을 지원하게 되었다. 또한, 물리적 환경정비의 한계를 극복하기 위해 비영리단체인 CDC (Community Development Corporation)를 창설하고 저소득층이 밀집된 노후주거지 정비와 함께 이들을 위한 교육·문화·의료 등 공공복지 서비스를 수행함으로써 주민이 사회·경제적으로 건강한 커뮤니티를 유지하도록 하였다.

일본에서도 1965년을 전후하여 전면철거 방식의 주거환경정비사업보다 지역사회를 보전, 계승

8) 본 연구에서 '노후주거지'는 손경환(1997)의 슬럼, 무허가주택, 노후지역을 포함한 '불량노후지역'과 유사한 개념임.

9) 「도시 및 주거환경정비법」에 의해 정비대상으로 판단하는 기준인 노후·불량건축물의 정의(도시 및 주거환경정비법 제2조 3항).  
가. 건축물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 붕괴, 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 건축물  
나. 다음의 요건에 해당하는 건축물로서 대통령령이 정하는 건축물  
(1) 주변 토지의 이용상황 등에 비추어 주거환경이 불량한 곳에 소재할 것  
(2) 건축물을 철거하고 새로운 건축물을 건설하는 경우 그에 소요되는 비용에 비하여 효용의 현저한 증가가 예상될 것  
다. 도시미관의 저해, 건축물의 기능적 결함, 부설시공 또는 노후화로 인한 구조적 결함 등으로 인하여 철거가 불가피한 건축물로서 대통령령이 정하는 건축물

하는 방식의 지역 밀착형 정비방식을 도입하였다. 1978년부터 주민참여에 의한 마을만들기(まちづくり)운동의 일환으로 주민이 주체적으로 참여하여 점진적으로 주거환경을 개선하였다. 이처럼 수복형 정비방식은 기존의 물리적, 사회적, 경제적 특성을 유지하면서 정체된 노후 시가지를 양호한 시가지로 점진적으로 개선한다는 점에서 정비방식의 패러다임을 전환한 개념이라고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

수복형 정비방식의 개념을 보다 한 차원 발전시킨 정비개념이 1989년 로테르담에서 제기된 사회적 재정비(Social Renewal)라는 개념이다. 이는 저소득층의 집단거주로 인해 발생하는 사회적 빈곤(Social Deprivation)에 대한 해결대안으로서 “삶의 질 참여, 고용!”이라는 모토로 시작되었으며, 단순히 환경정비만으로는 빈곤한 그들의 삶을 개선시키기 어렵다는 인식에서부터 출발하였다(A. W. van der Pennen, 1998). 이를 위해 지방자치단체 차원에서 저소득계층의 고용안정과 교육기회의 확대, 재취업 알선, 기업과 연계를 통한 구직기회 제공 등의 정책을 추진하고 있다.<sup>11)</sup>

이러한 사회적 재정비의 개념은 1997년 영국 노동당 블레어 정부가 제출한 사회적 배제(Social Exclusion)에 관한 보고서에서도 나타나고 있다. 이 보고서는 노후주거지를 중심으로 지역차원의

사회적 배제가 발생한다는 사실을 확인하고 노후 주거지 문제는 물리적 환경개선뿐만 아니라 경제적 재생이 함께 이루어져야 한다고 주장하였다. 이러한 문제인식을 바탕으로 도입된 RA(Renewal Area)제도는 노후불량주택이 집중된 정비지역에서 저소득층이 그들의 주택을 보존하면서 지속적으로 거주할 수 있도록 사회·경제적 조치를 취하는 데 목적이 있다. 또한, 일본에서는 고령화, 노후화, 빈곤화에 따른 지역침체 경향이 두드러지게 나타나고 있는 노후주거지를 재생하기 위해 물리적 환경 만들기 차원에서 벗어나 주민의 의료, 복지서비스 기회 증대, 경제활동 참여 확대를 통한 지역 활성화 차원의 정비수법이 필요함을 제시하고(佐藤滋, 1999), 이를 사회적 재정비라는 의미에서 제2세대 ‘마을 만들기’로 부르고 있다.<sup>12)</sup>

이같이 사회적 재정비 개념에 의하면 물리적 환경은 지역 활성화의 기반인 사회적 재화로 작용하므로 정비방식은 소규모 단위로 진행되며, 기존 도시공간조직(필지분할과 도로망체계)을 유지하면서 점진적으로 변화하는 일종의 점진적 정비방식이다.<sup>13)</sup> 즉, 지역의 고유한 자연여건을 유지하면서, 주변지역과 사업구역이 일체적으로 개발되고 기존 지역주민들의 생활패턴과 삶이 지속될 수 있는 정비방식(임희지, 2003; p39)으로서, 정비대상지구

10) 노후주거지의 문제는 물리적, 사회적, 경제적 측면에서 복합적으로 나타나는 것이 일반적이며, 지역의 여건에 따라 문제 해결에 대한 대안 또한 다양한 측면에서 접근해야 한다는 관점에서 여러 가지 상황들을 종합적으로 판단하여 노후주거지의 문제대응방안을 모색하는 것이 필요함. 黒崎羊二, 2002. 密集市街地の まちづくり. 學藝出版社, pp10-27.

11) 1990년부터는 네덜란드 국가정책으로 사회적 재정비를 도입하였고, 사회적 재정비가 사회적 박탈을 감소시키는 데 얼마나 기여하였는가를 판단하는 지표로 지역주민의 문제를 얼마나 이해하고 있는가(문제 지향 정도), 공공의 지원범위는 어떠한가(공공 참여 정도), 노동시장확대를 위한 정책의 통합방향은 어떠한가(통합 정도), 노동시장에서의 정책적 판단과 참여, 협동정도는 어떠한가(협동 정도), 정책의 달성도는 어떠한가를 설정하고 있음.(http://www.scp.nl.[접속일자2007년 12월 28일])

12) 사토시게루, 2004. 신중진 편역, 새로운 마치주쿠리. 경기 : 세진사, pp40-43. 노후주거지 정비과정에서 행정이 중심이 되어 주민참여를 유도한 ‘마을 만들기’ 정비방식을 1세대, 주민주도로 상점가로 재생, 다양한 문화·복지시설의 확충 등 지역 활성화 차원에서 시도한 것을 제2세대 마을 만드기로 구분함.

13) 이러한 의미에서 일부 연구에서는 수복형 정비수법을 ‘지역적응형(affordable) 주거지 정비’(신중진, 2003)라는 새로운 용어로 사용하고 있음. 이러한 소단위 적응형 정비모형을 제시한 연구로는 임희지 외, 2003, “지역적응형 가구단위 주거지 정비방안”. 서울시정개발연구원; 박철수 외, 2002, “중저층 고밀형 노후주거지 정비수법 및 사례조사 및 모델개발”, 대한주택공사의 연구가 있음.

의 환경뿐만 아니라 커뮤니티가 지속적으로 유지·보존되는 것을 목표로 하고 있다.

이와 같이 사회적 재정비 개념에 의한 정비는 지역 내 생활하는 거주자가 중심이 된다는 점에서 한 차원 발전된 것이다. 사회적 재정비는 물리적 환경개선과 함께 거주자의 경제적 재생, 사회복지 서비스 제공 기회를 확대하여 노후주거지가 사회적 배제와 박탈로부터 벗어나는 데 목적이 있다.

### 3. 사회적 재정비의 원칙과 정비구조

사회적 재정비의 원칙은 첫째, 공공의 최소 참여 (Minimized the Role of Government)다(John F. C. Turner, 1980). 이는 행정으로부터 출발하는 하향(Top down)방식의 정비가 아니라 주민 스스로 환경개선을 위해 노력하는 상향(Bottom up)방식의 정비를 통해 지속적인 커뮤니티를 유지하기 위한 것이다.<sup>14)</sup> 이를 위해 공공은 지역 내 시민단체나 비영리단체가 참여하여 사회복지 프로그램을 운영하도록 지원하고 있으며, 주택개량과 관리까지 비영리단체가 주체가 되어 점진적으로 정비사업이 진행될 수 있는 시스템을 운영한다.<sup>15)</sup>

두 번째는 거주자의 경제적 자활능력 향상을 통한 지역 활성화다. 이는 저소득층의 빈곤한 생활을 물리적 환경정비 의지를 저하시켜 물리적 환경을

정비한다 하더라도 지속적 관리가 쉽지 않으므로 경제활동의 증가와 지역 활성화를 통한 사회경제적 재생에 목적을 두고 있다.

세 번째는 점진적 환경정비는 주민이 지속적으로 거주할 수 있는 중요한 기반이다. 이 과정에서 주택정비뿐 아니라 사회복지기반의 확대를 위한 커뮤니티시설 및 복지시설 확보가 중요하다. 이는 건강하고 쾌적한 물리적 환경정비를 통해 건강하고 지속적인 커뮤니티 형성에 목적을 두고 있다. 거주자의 생활안정을 위해서는 일시적인 환경정비가 아니라 지속적이고 점진적인 정비가 효과적이다.

## III. 사회적 재정비로 주거환경개선사업 전환

### 1. 주거환경개선사업의 유형 및 관련제도

국내 노후주거지 정비방식은 민간주도에 의한 주택재개발과 재건축사업, 공공주도에 의한 주거환경개선사업으로 이원화되어 있다. 민간주도형 주거지 정비방식은 민간자본의 투입과 토지 및 주택소유자가 조합을 형성하여 개발이익을 공유하는 형식으로서 그동안 과도한 개발이익의 보장과 고층고밀 아파트 개발에 따른 도시환경에 대한 역작용으로 인해 비판의 대상이 되어 왔다. 반면, 공공주도형 주거지 정비사업인 주거환경개선사업은 주택시장가치가

14) 제3국가 슬럼지역의 정비지원 정책을 분석한 Herbert Werlin의 논문에 따르면 Turner의 '정부의 최소화된 역할론'이 지역주민의 자활에 긍정적인 역할을 하였음을 밝혀내고 있음. 이와 관련하여 태국의 도시 커뮤니티 개발국(Urban Community Development : UCDO)은 슬럼지역 주민의 경제적 자립과 경제활동 지원목적, 지역 내 커뮤니티 조직에 대해서 저금리 자금 대출이나 세미나 등 조직운영 능력향상을 지원하여 슬럼개선의 효과를 보았으며, 인도네시아에서는 KIP(Kampung Improvement Program) 프로그램을 통해 주민 스스로 슬럼지역의 사회경제적 정비에 책임질 수 있도록 지역주민 스스로 정비사업에 참여할 경우에만 정부가 정비지원을 하고 있음. Herbert Werlin, 1999, "The Slum Upgrading Myth", *Urban Studies* vol.36, no.9, U.K. : Urban Studies Journal Limited, pp1523-1534; 최정민·김민희, 2004, "저소득층 주거환경과 정책적 대응", 한국주거학회 학술발표 논문집, 서울 : 한국주거학회, pp405-411.

15) 이러한 개념에 따라 영국의 코인 스트리트(Coin Street) 재개발은 런던시의 지원에 따라 지역주민이 조직한 Coin Street Builder(비영리법인)가 주체가 되어 정비계획수립부터 임대주택공급 및 관리업무까지 수행하고 있으며, 상가 임대사업을 통한 수익활동으로 지역주민의 복지, 의뢰서비스 기회를 확대시키고 있으며, 도쿄에서는 비영리단체인 마을가꾸기 공사를 설립하여 노후주거지 정비를 주도하고 있음. 漆原弘, 2002, "Coin Street 都市住宅再開發事業", *住宅*, pp70-74, 도쿄도 스미다구 마을만들기 공사 담당자 면담[2005.8.30].

상대적으로 낮아 민간자본투자가 이루어지지 않는 사회적 배제지역에 대해 국고 지원으로 정비사업을 추진하는 공적 성격이 강한 사업이다.

이러한 주거환경개선사업은 1989년 제정된 「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」에서 출발하였다. 이 법은 도시저소득주민의 복지증진과 주거환경개선을 목적으로 1999년 말까지 효력을 갖도록 한 한시법이었지만, 1999년 법 개정에 의해 2004년 12월까지 5년간 시행기간을 연장하였다.<sup>16)</sup> 이로 인해, 2004년까지는 특별법에 의해 사업이 추진되었고 2005년 이후부터는 2002년 제정된

「도시 및 주거환경정비법」에 법적 근거를 두고 있다. 주거환경개선사업의 사업유형은 수복형 정비수법인 현지개발방식과 공동주택방식, 환지방식이 있다.

「도시 및 주거환경정비법」상 현지개발사업은 공동주택사업 및 환지방식과 함께 주거환경개선사업의 하나로 추진되고 있다. 주거환경개선사업의 사업대상지역은 노후불량건축물이 밀집된 지역으로 과소필지의 비율이 높거나 기반시설 정비가 요구되는 지역으로 일반 재개발사업의 시행이 불가능하거나 주민이 재개발사업의 시행을 원하지 않는 지역이 해당된다. 사업주체는 시장·군수, 주택

표 1\_ 현지개발사업 건축 관련기준 특례조항 폐지내용(서울시 사례)

구분	건축 관련 기준	건축 완화 기준	
		2005.6.30까지	2005.7.1부터
건축선지정 (조례 제17조)	통과도로의 경우: 폭 4m 이상 확보 막다른 도로의 경우: • 길이 10m 미만: 폭 2m 이상 확보 • 길이 10m~35m 미만: 폭 3m 이상 확보	도로폭 2m 미만인 경우 폭 2m 이상 확보, 다만 신축 및 특례제한 건축물은 제외	건축법
건폐율 (조례 제18조)	• 제1종 주거지역: 60% 이하 • 제2종 주거지역: 60% 이하 • 제3종 주거지역: 50% 이하	• 전용면적 60㎡ 이하: 80% • 전용면적 60~85㎡ 이하: 70% • 전용면적 85㎡ 초과: 60%	• 현지개발: 제2종 주거지역 60% • 공동주택건립방식: 제3종 주거지역 50%
대지분할 제한 (조례 제 19조)	일반주거지역: 90㎡ 이상	60㎡ 이상	건축법
용적률 (조례 제20조)	• 제1종 주거지역: 150%, 4층 이하 • 제2종 주거지역: 200%, 7층~12층 • 제3종 주거지역: 250%	400%	• 현지개발: 200%, 7층~12층 • 공동주택건립방식: 250%
도로에 의한 높이제한 (조례 21조)	도로 폭의 1.5배 이하	적용제외, 다만 신축 및 특례제한 건축물인 경우 도로 폭의 2.5배 이하	건축법
일조에 의한 높이제한 (조례 제21조의 2)	• 높이 4m 이하: 대지경계선에서 1m 이상 • 높이 4m~8m 이하: 대지경계선에서 2m 이상 • 높이 8m 초과: 대지경계선에서 높이의 1/2 이상	적용제외, 다만 신축 및 특례제한 건축물인 경우에는 건축기준의 1/2 적용	건축법
부설주차장 (조례 제25조)	• 세대당 1대(세대당 전용면적이 60㎡ 이하는 0.7대) • 전용면적 85㎡ 이하: 1대/75㎡ • 전용면적 85㎡ 초과: 1대/65㎡	연면적 300㎡ 미만인 경우 적용제외. 다만, 신축 및 특례제한 건축물인 경우에는 설치기준의 1/2 이상	건축법

16) 계기석 외, 2005. 주거환경개선사업의 원주민 재정착 제고방안 연구. 경기 : 국토연구원, p14.

공사 등 공공기관이며, 기반시설 정비비용의 일부를 국고나 국민주택기금 또는 지방재정에서 보조하거나 용자하여 사업비의 일부를 충당한다는 측면에서 공공성이 바탕이 되는 정비사업이다.

주거환경개선사업 중 환지방식은 구획정리방식과 마찬가지로 부정형 토지와 도로를 정비하고 환지된 토지에 건축하는 방식으로 사전보상 후 철거재개발에 의한 공동주택이 건설되는 방식이다. 공동주택사업과 환지방식이 철거재개발의 일종이라면, 현지개량방식은 공공이 기반시설을 설치하고 주민이 자력으로 주택을 정비한다는 측면에서 점진적 정비방식으로 볼 수 있다.

## 2. 현지개량사업의 특성과 여건변화

주거환경개선사업의 80% 이상을 차지하고 있는 현지개량사업은 국내 유일한 수복형 정비방식으로 2005년 「도시 및 주거환경정비법」의 개정에 따라 「건축법」 특례조항 적용이 폐지되기 전까지 꾸준히 진행되었다. 즉, 건축법 특례조항은 자력으로 주택개량이 어려운 가구주의 경제여건과 이를 활용하여 사업이익을 얻고자 하는 소위 ‘집장사’로 불리는 민간 주택업자의 이해관계가 일치된 부분이다. 즉, 가구주는 토지를 제공하고 민간 주택업자는 기술과 건설 초기자금을 부담하여, 완공 후 잉여 주택을 분양하거나 임대하는 방식으로 투자자금을 회수하는 방식으로 진행된다. 이 과정에서 민간주택업자는 주민에게 정부 주택개량자금 연계와 사업타당성을 컨설팅하는 역할을 하였다.

그러나 주거환경은 인지사선제한 완화, 주차장 특례조항 등 완화규정의 적용과 과도한 사업이익 확보를 위한 다세대·다가구 형태의 개발로 재슬럼화 한다는 문제로 인해 2005년 「도시 및 주거환경정비법」 개정으로 축소되었다. 이로 인해 더 이

상 민간 주택업자와 주민 간의 이해관계가 성립되지 않아 현지개량사업구역의 주택개량실적은 저조해졌으며, 기반시설 설치에 대한 국고지원의 확대에도 불구하고 정비 실적이 개선되지 않고 있다.

개정 전 대지분할제한은 기준이 90㎡에도 불구하고 자치단체에 따라 최소 20㎡까지 완화적용되었으나, 규정 삭제로 영세필지가 밀집해 있는 특성상 주택개량이 어려워지게 되었다. 또한, 건축물의 높이제한과 대지와 도로와의 관계, 건축선 지정 등도 대부분의 자치단체가 적용을 배제하여 필지별 건축가능면적이 확대되어 영세필지가 밀집되어 있는 현지개량사업지구의 주택개량을 유도하는 요인으로 작용하였다. 이 과정에서 현지개량사업지구 내 토지주는 추가 개량자금 없이 민간건설업자가 앞선해주는 용자와 다가구나 다세대를 건축한 후 분양 또는 임대수익으로 건축비를 충당할 수 있었다. 그러나 대지와 도로와의 관계에 대한 특례 이외에 「건축법」 특례조항이 폐지됨에 따라 필지별로 건축자체가 불가능한 경우도 발생하고 있어 현지개량사업지구 내 정비를 지연시키는 원인이 되고 있다.

그렇지만 그동안 현지개량사업은 공동주택사업 방식과 달리 전면매수방식에 의한 사업이 아니라 공공시설정비에 따른 부분적 환지방식과 필지정리에 의한 구획정리방식이 병행됨에 따라 사업진행 과정에서 시행주체와 주민 간의 갈등이 적었다. 또한, 거주자 중심의 주택개량방식으로 인해 다른 정비사업에 비해 재정착률이 높고 주민의 경제적 여건에 따라 점차적으로 정비사업이 추진된다는 점에서 점진적 정비수법으로서 효용성이 인정된다.

또한 2005년 「도시 및 주거환경정비법」 개정에 따라 현지개량사업의 사업시행 주체도 공동주택건설방식과 마찬가지로 시장·군수에서 시장·군수가 직접 시행하거나 대한주택공사 등을 사업시행자로 참여할 수 있다. 공공기관이 현지개량사업에

표 2\_ 공사 참여에 의한 현지개량사업 여건변화

구분	기존 현지개량방식	공공기관 참여에 의한 현지개량방식
세입자 대책	가구주와 합의에 의함	세입자용 임대주택 건설 및 공급 (전체 세대수의 30% 이하로 의무건설)
임시이주시설	없음	임시수용시설에 대한 국고보조 및 용자(전체 비용의 50% 이내)를 통해 수용시설 설치
구역주민 우선공급	없음	분양주택 건설 시 구역주민에 대한 우선공급
이주대책	가구주 스스로 해결	개발이주자 전세자금 용자
국민임대주택 우선공급	공공시설정비에 따른 철거대상 주민에게 인근의 국민임대주택 알선	주거환경개선구역 인근의 국민임대주택 우선공급
개발이주자 전세자금 용자	없음	국민주택기금을 지원받아 이주민에게 용자

참여하면 도로 및 상하수도 정비 등 기반시설 중심의 정비방식에서 벗어나 주민과 함께 주택개량에도 참여도 가능하다. 또한, 세입자 대책이나 임시이주시설 마련, 임대주택 건설 등 공동주택건설방식에만 적용되던 지원제도를 활용할 수도 있다.

이와 같은 「도시 및 주거환경정비법」의 개정으로 현지개량사업 및 환지방식에 의한 정비사업에도 사회·경제적 측면을 고려한 이주대책 및 세입자대책이 가능하고, 이미 2002년부터는 도로정비 외에 보육시설, 노인정 등 복지시설 정비에 국고지원이 확대되었다는 점에서 주민의 생활환경 개선사업으로서 가능성이 커졌다. 이같이 지원 확대로 기존 커뮤니티를 유지하면서 주거환경을 개선할 수 있는 ‘사회적 재정비’로 주거환경개선사업이 자리매김할 수 있는 여건이 성숙되고 있다.<sup>17)</sup>

**3. 사회적 재정비로서 주거환경개선사업 전환**

현지개량사업의 취지에도 불구하고 시행상의 한계가 있으므로 이를 극복하는 한 방법으로 선진국의

경험을 검토할 필요가 있다. 영국, 일본 등 노후주거지에 대한 앞선 정비경험을 가진 국가들의 수법을 검토해야 한다. 선진국의 경험이 우리 여건에 모두 부합하지는 않지만 새로운 정비방식을 모색하는 과정에서 좋은 참고가 될 수 있을 것이다.

산업사회 이후, 서구에서 도시 및 주택정책의 핵심과제는 쇠퇴한 지역을 물리적, 환경적, 경제적으로 개선하여 활력 있는 도시환경을 조성하는 것이다. 1990년대 후반부터 일회적·단기적 정비방식 및 정부주도 관리중심의 기존 도시정비방식에 대한 문제가 제기되었다(R. Imrie, 1993). 이에 따라 노후주거지 정비는 복합적인 해결방안을 제시하는 방식으로 전환되었다. 또한 정비전략도 과거 정부주도형의 Top-down 방식과 달리 자치단체 주도의 Bottom-up 방식으로 전환되었다. 이로 인해 노후지역의 정비에 있어 커뮤니티의 역할은 커뮤니티의 재생이라는 측면에서 더욱 중요해졌다.

일본은 ‘밀집주택 시가지정비 촉진사업<sup>18)</sup>’의 원활한 추진을 위해 마을만들기지원센터 등 제3섹터를 설립하여 다양한 주체(건설단체, UR 도시재생

17) 이에 대응하여, 2006년부터 정부에서는 ‘거점확산형 주거환경개선사업’을 마련하여 시범지구를 선정하여 사업추진 중임.  
 18) 마을을 정비한다는 관점에서 종전 도로, 공원, 건물의 배치와 주민의 생활양식 및 커뮤니티 등을 유지하면서 지역의 전통과 장점을 살리고 방재와 주택, 주거환경 측면에서 문제가 있는 부분을 개선하여 정비하는 점진적 사업방식임. 이창호 외, 2007. “현지개량사업 활성화를 위한 일본 노후주거지 정비수법 연구”. 국토계획 제42권 제7호, 서울 : 대한국토·도시계획학회, p115.

기구 및 주택공급공사, 마치즈쿠리의 시민단체 등 NPO, 민간사업자 등) 간의 파트너십을 형성하고 있다. 또한, 밀집시가지 정비계획에서는 주민과 협의의 통한 지구의 장래상과 정비방향을 정하고, 이를 토대로 중점 정비지구 등에 대해 별도 사업계획을 작성하여 우선적으로 추진하고 있다. 이러한 정비계획을 3~5년마다 재정비하여 사회·경제적 변화에 대응하고 있다.

이와 함께 기존 주민의 지속적 거주를 위한 지원프로그램을 병행하고 있으며, 이는 커뮤니티 주택, 공영주택 등 입주지원을 통한 다양한 거주권 확보대책, 고령자용 임대주택 건설 등 사회적 약자 지원, 도시재생주택 공급, 임대점포 및 작업장 설치 등 생활재생을 위한 지원시설 정비 등으로 구체화되고 있다. 이러한 밀집시가지 정비사업은 주민 대표 조직인 ‘마을만들기(まちづくり) 협의회’를 중심으로 상향(Bottom up)방식으로 추진한다. 이 과정에서 행정은 마을만들기 조례를 제정하여 주민참여의 제도적 위상을 부여하고, 정비계획의 검토, 합의형성(마을만들기 협정) 등에 중요한 역할을 담당한다. 행정지원은 마을만들기 전문가 파견, 활동비지원(마을만들기 펀드) 등 제도가 있다.

영국에서 1990년 이후 정부가 민간주택시장(Housing Renewal Market)에 대한 정비사업에서 국고지원을 줄이면서 민간차원의 주거지 재생사업은 크게 감소하고 있다. 대신, 사회적인 측면을 중시하는 ‘근린재생제도(National Strategy for Neighbourhood Renewal)’를 도입하여 물리적 환경개선을 벗어나 사회적, 경제적 재생을 위한 주민 지원으로 전환하고 있다. 특히, 대처정부의 물리적 환경개선에 대한 집중적인 정부지원에도 불구하고 노후주거지역의 사회적 배제현상과 사회적 양극화 현상은 지속적인 도시문제로 남아 있다는 정책판단에 따라, 노동당 정부는 낙후지역과 일반 지역

간의 격차를 최소화하는 것을 목표로 1998년 New Deal for Communities(NDC) 등 사회·경제적 지원정책을 노후주거지 재생의 주요 전략으로 추진하였다. 이는 물리적 환경개선보다는 사회적으로 배제된 낙후지역 주민에 대한 교육, 의료, 복지서비스 지원에 주목한 시책이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 노후주거지 거주자를 대상으로 하는 사회적 지원프로그램은 과도한 국고지원에도 불구하고 정비효과가 약하며, 이는 물리적 환경개선 없는 사회적 지원이 갖는 한계로 인식되어 2006년 이후 더 이상의 NDC프로그램에 의한 지원 대상 지역을 정하지 않고 있다. 2002년에는 사회적으로 박탈지역인 노후주택지가 지리적으로 집중화되어 있는 현상을 발견하고, 개별 자치단체 차원의 정비 방식으로는 이 지역에 대한 근린환경을 재생할 수 없다는 판단하에 Pathfinder Program을 추진하였다. 정부는 이 지역의 재생을 위해 주택협회(Housing Association)를 중심으로 다각적인 파트너십에 의한 사업추진을 지원하고 있으며, 정비계획안을 평가하여 재정지원을 결정하고 있다. 이를 통해 물리적, 사회적, 경제적 환경재생의 총체론적 시각(Holistic Approach)의 정비사업을 추진하는 것으로 패러다임이 변화하였다.

사업추진은 주택협회 내에 의사결정기구인 전문가 위원회(Committee Board Member)를 구성하여 지속가능한 커뮤니티 정비를 유도하고 있다. 여기서 위원회의 역할은 정비계획의 수립, 재생프로그램 지원 등 코디네이터 기능을 담보하고 있으며, 정비사업은 사업의 방향성과 큰 틀을 결정하는 유기적인 정비계획을 토대로 실제 주택개량사업을 추진하면서 지속적으로 수정되고 있다.

이와 함께 2002년에는 Regional Development Agencies를 설립하여 커뮤니티 주도형의 정비사업을 추진하고 있다. 이는 정부, 기업, NPO 간의

파트너십을 통하여 가장 노후화된 커뮤니티(Deprived Communities)에 우선적으로 정부재정을 지원하는 정책으로 보건위생, 교육, 범죄예방, 일자리 창출, 살기 좋은 마을·생활환경개선, 주택개선의 6개 영역을 다루고 있어 물리적, 사회적, 경제적 재생을 동시에 추진하고자 하는 정책의지를 반영하고 있다. 또한, 2001년부터는 재개발 대상 지역의 자발적 주민조직체와 유관기관들의 참여를 독려하고 파트너십을 확대하기 위한 노력의 일환으로 Community Empowerment Networks(CEN)가 조직·운영되고 있다. CEN은 커뮤니티 재개발사업에 있어 주도적 역할과 기능을 하며 책임기구로 위상을 지니고 있다.

미국의 경우, 지역주민 주도의 정비사업 추진을 위해 커뮤니티개발공사(Community Development Corporation)를 설립하였다. 이 조직은 금융기관, 개발업자, 지방정부, 공공개발기구 등이 함께 참여하여 설립한 별도의 비영리 법인으로 ‘민·관 협력형(Public-Private Partnership)’ 정비사업의 전형적인 형태다. 이를 통해 노후주택 정비와 함께 저소득층을 위한 교육, 문화, 의료 등 공공복지 측면의 지원이 복합된 사업으로 이 지역이 사회·경제적으로 건강한 커뮤니티를 유지하도록 한다.

이와 같이 선진국들은 단순한 물리적 환경개선 방식에서 벗어나 지속가능한 커뮤니티 재생으로 노후주거지 정비를 위해 주민과 행정의 협력을 전제로 한 다양한 행정지원 프로그램과 조직을 설립·운영하고 있다. 또한, 주거지 재생 패러다임의 전환에 따라 커뮤니티 주도 주거지 정비사업을 추진하는

일본의 밀집시가지정비촉진사업이나 영국의 민간주택재정비사업(Housing Market Renewal) 등은 장기적 정비방향을 포함하는 정비계획을 수립하여 이에 대한 평가를 근거로 재정을 지원하는 ‘선계획-후지원’에 의한 정책이다. 여기서, 정비계획은 국내 정비계획과 달리, 불변의 계획이 아니라 정비과정에서 주민참여 및 물리적, 사회·경제적 여건에 따라 코디네이터의 중재하에 탄력적으로 조정 가능하다. 접근방식도 생활환경의 재생을 고려하여 물리적 환경재생뿐 아니라 사회·경제적 지원방안을 동시에 병행함으로써 총체론적(Holistic Approach) 방식을 취하고 있다.

이에 따라 정비사업은 광역단위 도시 관리 차원에서 일관된 원칙에 따라 전문가 지원방안 및 참여자 간의 역할, 계획안을 중재할 수 있는 전문위원회 운영 등 객관적인 행정시스템의 작동에 의해 합리적으로 운영되는 방안을 제시하고 있다. 주거지 재생의 패러다임 전환과 함께 이를 진행시키고 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 행정운영시스템의 패러다임 또한 물리적, 사회·경제적 측면을 고려한 통합적 차원의 행정체제로 전환하고 있다.

#### 4. 현지개량방식지구의 설문조사 및 정비방향

##### 1) 설문조사 개요

설문조사는 서울시 및 전국의 현지개량방식으로 예정된 105개 지구를 유형별(유형 A, 유형 B, 유형 C)로 구분하고<sup>19)</sup> 유형별로 3유형으로 유 물리적

19) 배웅규 외(2008)의 “밀집시가지 현지개량방식 주거환경개선사업지구의 유형화 및 정비방향 연구”에 따르면 서울시의 경우 2004년 수립된 ‘도시 및 주거환경 정비기본계획’상에 수복형 정비대상지구로 지정된 41개 지구와 전국의 경우 국토해양부 2단계 주거환경개선사업 국고지원사업 대상구역 중 현지 개발사업 지구에서 서울을 제외하고 자연녹지비율이 주거지역보다 높거나 거주밀도가 서울시보다 낮으며 교통체계가 불량한 곳을 제외한 64개 지구를 대상으로 분류하여 세 개 유형을 도출하였음.

표 3\_ 조사대상지구 및 지구별 설문회수율

구분		면적(ha)	지구 내 주택수	가구수	설문 배포수	설문 회수율(%)
유형 A	인천시 여의지구	4.6	288	571	100	96(96.0)
	서울시 성북구 13구역	0.9	40	불명	79	20(25.3)
	합계	5.5	328	-	179	116(64.8)
유형 B	성남시 산성지구	2.9	218	712	100	98(98.0)
	서울시 관악구 5구역	0.2	13	불명	80	43(53.8)
	합계	3.1	231	-	180	141(78.3)
유형 C	인천시 부평 2지구	1.0	181	97	97	52(53.6)
	서울시 종로구 10구역	0.3	30	44	44	18(40.9)
	합계	1.3	211	141	141	70(49.6)
총계		9.9	770	-	500	327(65.4)

주: 유형 A-주택집도율이 낮고 과소필지율이 높은 지구로 소규모 및 전면정비의 복합정비가 요구되는 유형  
 유형 B-비교적 주거환경이 양호하며 주택집도율이 높아 소규모 정비를 통해 필지단위 정비가 요구되는 유형  
 유형 C-무허가주택비율이 높고, 과소필지율이 높은 지구로 전면정비를 통해 가구단위정비가 요구되는 유형

표 4\_ 설문조사 내용 및 항목

구분	조사내용	조사항목
물리적 요소	주택현황	주택유형, 소유형태, 주출입구 현황(세입자용 포함), 건축물 허가유무, 주택평수(방수)
	주거환경 만족도	주택만족도(일조권, 프라이버시 확보, 설비성능 등), 희망편의시설, 근린시설 만족도, 이웃과의 관계
인문적 요소	주민속성에 관한 사항	가구주 연령, 가구주 직업, 가족수 및 구성원, 주택당 거주인수, 주택당 가구수, 세입자수, 주택소유여부, 거주연수
경제적 요소	주택개량 사업비에 관한 사항	사업비 조달방식, 본인부담가능비용
	경제상황에 관한 사항	소득수준, 지가 및 임대료, 구직활동

지표 값이 평균수준에 해당하는 구역을 대상으로 실시하였다. 즉, 유형별로 서울과 전국 대상구역 중 각 1개씩 선정하되, 유형 내에서 지리적 여건에 따른 환경특성의 차이를 최소화하기 위해 전국 대상구역은 수도권에서 선정하였다. 또한, 대상구역 주변이 단독주택으로 이루어진 지역을 대상으로 하여 물리적 지표 값과 지리적 여건, 접근성 등을 고려한 <표 3>와 같이 선정하였다.

현지개량사업 구역의 사회경제적 특성을 파악하기 위해 설문조사는 <표 4>와 같은 내용으로 전국 및 서울의 6개 지구를 대상으로 시행하였다. 주택수가 200호 미만인 서울시 성북구 13구역, 서울시 관

악구 5구역, 인천시 부평 2지구, 서울시 종로구 10구역은 전수조사를 실시하였으며, 인천시 여의지구, 성남시 산성지구에 대하여는 100가구를 무작위로 선정하여 조사하였다. 설문지는 각 유형별 2개 지구 총 500부를 배포하였으며, 이 중 327부가 회수되어 회수율은 65.4% 수준으로 나타났다.

2) 조사대상지구의 사회계층특성

조사 지구의 사회계층특성을 살펴보면, 가구주 평균연령은 유형 A 53.91세, 유형 B 49.67세, 유형 C 58.49세로 유형 C가 가장 높았으며, 70대 이상

표 5\_ 조사대상지구 응답자의 인구사회학적 특성

항목	구분	유형 A			유형 B			유형 C		
		자가	세입자	합계	자가	세입자	합계	자가	세입자	합계
가구주연령	평균 연령(세)	59.19	43.80	53.91	56.37	46.17	49.67	60.56	56.24	58.49
	20대	-	1 (2.9%)	1 (2.9%)	-	-	-	1 (2.8%)	-	1 (1.4%)
	30대	2(3.0%)	2 (5.7%)	4 (3.9%)	-	7 (8.0%)	7 (5.2%)	-	2 (6.1%)	2 (2.9%)
	40대	2 (3.0%)	15 (42.9%)	17 (16.7%)	3 (6.5%)	33 (37.5%)	36 (26.9%)	1 (2.8%)	4 (12.1%)	5 (7.2%)
	50대	17 (25.4%)	8 (22.9%)	25 (24.5%)	12 (26.1%)	22 (25.0%)	34 (25.4%)	6 (16.7%)	6 (18.2%)	12 (17.4%)
	60대	15 (22.4%)	4 (11.4%)	19 (18.6%)	12 (26.1%)	9 (10.2%)	21 (15.7%)	11 (30.6%)	7 (21.2%)	18 (26.1%)
	70대 이상	31 (46.3%)	5 (14.3%)	36 (35.3%)	19 (41.3%)	17 (12.7%)	36 (26.9%)	17 (47.2%)	14 (42.4%)	31 (44.9%)
	합계	67 (100%)	35 (100%)	102 (100%)	46 (100%)	88 (100%)	134 (100%)	36 (100%)	33 (100%)	69 (100%)
가구평균소득	평균 소득(만 원)	142.69	144.03	143.16	147.05	153.28	151.23	129.94	101.82	116.49
	1~2분위	32 (47.8%)	14 (38.9%)	46 (44.7%)	22 (50.0%)	36 (40.0%)	58 (43.3%)	21 (58.3%)	23 (69.7%)	44 (63.8%)
	3분위	8 (11.9%)	12 (33.3%)	20 (19.4%)	6 (13.6%)	16 (17.8%)	22 (16.4%)	5 (13.9%)	3 (9.1%)	8 (11.6%)
	4분위	1 (1.5%)	1 (2.8%)	2 (1.9%)	1 (2.3%)	2 (2.2%)	3 (2.2%)	-	-	-
	5~6분위	14 (20.9%)	5 (13.9%)	19 (18.4%)	5 (11.4%)	20 (22.2%)	25 (18.7%)	7 (19.7%)	2 (6.1%)	9 (13.0%)
	7분위 이상	12 (17.9%)	4 (11.1%)	16 (15.5%)	10 (22.7%)	16 (17.8%)	26 (19.4%)	3 (8.3%)	5 (15.2%)	8 (11.6%)
	합계	67 (100%)	36 (100%)	103 (100%)	44 (100%)	90 (100%)	134 (100%)	36 (100%)	33 (100%)	69 (100%)
생활비	평균 생활비(만 원)	119.93	111.89	117.07	123.75	124.65	124.36	105.78	87.66	97.25
	100 이하	38 (56.7%)	20 (54.1%)	58 (55.8%)	26 (59.1%)	46 (50.5%)	72 (53.3%)	23 (63.9%)	24 (75.0%)	47 (69.1%)
	101~200	23 (34.3%)	16 (43.2%)	39 (37.5%)	12 (27.3%)	36 (39.6%)	48 (35.6%)	10 (27.8%)	5 (15.6%)	15 (22.1%)
	201~300	6 (9.0%)	-	6 (5.8%)	6 (13.6%)	8 (8.8%)	14 (10.4%)	3 (8.3%)	3 (9.4%)	6 (8.8%)
	300 이상	-	1 (2.7%)	1 (1.0%)	-	1 (1.1%)	1 (0.7%)	-	-	-
	합계	67 (100%)	37 (100%)	104 (100%)	44 (100%)	91 (100%)	135 (100%)	36 (100%)	32 (100%)	68 (100%)
가구원수	평균 가구원수(인)	3.33	2.83	3.15	3.43	3.17	3.26	2.69	2.15	2.43
	1인 가구	10 (13.7%)	7 (17.5%)	17 (15.0%)	4 (8.5%)	15 (16.1%)	19 (13.6%)	8 (22.2%)	14 (41.2%)	22 (31.4%)
	2인 가구	13 (17.8%)	10 (25.0%)	23 (20.4%)	10 (21.3%)	10 (10.8%)	20 (14.3%)	14 (38.9%)	8 (23.5%)	22 (31.4%)
	3~4인 가구	36 (49.3%)	20 (50.0%)	56 (49.6%)	25 (53.2%)	62 (66.7%)	87 (62.1%)	8 (22.2%)	11 (32.4%)	19 (27.1%)
	5인 가구 이상	14 (19.2%)	3 (7.5%)	17 (15.0%)	8 (17.0%)	6 (6.5%)	14 (10.0%)	6 (16.7%)	1 (2.9%)	7 (10.0%)
	합계	73 (100%)	40 (100%)	113 (100%)	47 (100%)	93 (100%)	140 (100%)	36 (100%)	34 (100%)	70 (100%)

주: 소득분위는 소득분위 2분위 이하 : 110만 원 이하, 3분위 111~159만 원, 4분위 160~194만 원, 5~6분위 195~224만 원, 7분위 이상 225만 원 이상(2004.12월 기준).

표 6\_ 유형별 설문조사 결과 및 정비방향

구분	유형 A	유형 B	유형 C
사회 경제 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가구주연령, 평균소득, 생활비, 가구원수가 53.91세, 14만 3,160원, 11만 7,070원, 3.15인으로 분류한 유형중 중간수준임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가구주 연령은 가장 젊은 49.67세이고, 가구원수가 3.26인으로 가장 많으며, 평균소득과 생활비도 15만 1,230원, 12만 4,360원으로 가장 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가구주 연령이 70세 이상 비율이 44.9%로 가장 높으며, 가구원수는 2.43명으로 가장 낮고, 소득 1, 2분위가 63.5%로 가장 낮은 11만 6,490원으로 나타남</li> </ul>
주택 및 거주 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택점유는 자가 64.6%, 독채전세가 41.7%로 가장 높음</li> <li>• 평균 거주연수는 15.41년으로 두 번째이나, 세입자는 4.71년으로 가장 짧음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입자가 64.5%로 가장 많고 타지구보다 주택소유기간 짧음</li> <li>• 평균 거주연수는 8.57년으로 가장 짧으며, 자가인 경우 14.86년으로 가장 짧음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자가나 독채전세보다 보증부 월세가 56.3%로 가장 높음</li> <li>• 평균거주연수는 17.57년으로 가장 길며, 자가인 경우 21.39년으로 가장 길고, 세입자도 9.06년으로 가장 김</li> </ul>
주거 환경 만족 정도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방수는 3개 이상이 58.9%로 가장 많게 조사됨</li> <li>• 난방방식은 도시가스와 기름보일러가 92.0%로 대부분</li> <li>• 만족도는 보통(2점) 이하로 5점 척도 기준으로 2.80으로 조사됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방수는 2개가 58.1%로 조사됨</li> <li>• 도시가스가 91.4%이며, 연탄을 사용하는 경우는 전혀 조사되지 않았고, 난방이 없는 경우도 조사됨</li> <li>• 만족도는 보통 이하이나 5점 척도 기준으로 2.88로 가장 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방수는 1개가 39.4%로 조사대상 중 가장 낮은 유형으로 확인</li> <li>• 도시가스와 기름보일러가 88.1%로 대부분(전기패널과 LPG 없음)</li> <li>• 만족도는 보통 이하, 5점 척도로 2.09로 가장 낮으며 불만족(3점)에 가까움</li> </ul>
이웃 관계 및 경제 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이웃관계는 1~3가구가 47.3%로 다수이고, 4가구 이상이 47.2%이며, 세입자인 경우 57.5%로 많게 나타나나 교류가 없는 경우도 12.5%로 조사됨</li> <li>• 쇼핑가는 등 교제 정도가 깊은 수준은 중간인 27.3%</li> <li>• 고정수입이 64%로 대부분이고 일자리는 이웃소개가 33.3%로 나타남</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이웃관계도 교류가구수 1~3가구가 39.7%로 다수이나, 4가구 이상이 50.4%이며, 자가인 경우 10가구 이상이 35.4%로 높게 조사되어 가장 교류가 많은 유형으로 확인되었음</li> <li>• 교류 없는 경우도 9.9%로 가장 많이 나타나는 점에 주목 필요</li> <li>• 쇼핑가는 등 교제 정도가 깊은 수준은 가장 높은 37.10%</li> <li>• 고정수입이 65.0%로 가장 많음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이웃교류가구수 1~3가구가 46.4%로 다수이나, 4~6가구도 30.4%로 상당수로 조사되었으며, 자가는 모두 이웃과 교류하고 있었으나, 세입자의 14.7%는 교류가 없었음</li> <li>• 쇼핑가는 등 교제 정도가 높은 수준은 중간인 31.43%이나, 어려운 일을 상부상조하는 높은 차원교제비율은 29.9%로 가장 높음</li> <li>• 고정수입이 40.0%로 가장 낮으며, 기타 응답으로 52.3%로서 대부분 무직임</li> </ul>
개량 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당장개량이 집 45.8%, 주변 62.6%로 높게 조사됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집의 경우 당장개량이 37.8%, 주변의 경우 몇 년 내 56.1%로 높게 조사됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당장개량이 집 67.1%, 주변 67.7%로 높게 조사됨</li> </ul>
	↓	↓	↓
정비 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택 노후도 및 면적, 도로여건 등의 주거환경이 양호한 구역과 불량한 구역이 혼재된 지구로 필지단위정비 + 가구단위 거점개발 방식의 혼용이 바람직함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택의 노후도 및 면적, 도로여건 등의 주거환경이 비교적 양호하며, 주거환경에 대한 만족도 및 이웃관계도 좋게 나타나, 기존 커뮤니티를 유지하면서 필지단위로 점진적으로 정비해 나가는 방식이 바람직함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주거환경이 가장 열악하고 필지규모도 협소하여 기존의 지역구조를 유지하며 정비해 나가기가 매우 어려워 가구단위 전면정비가 불가피</li> </ul>

의 비율도 유형 C가 44.9%로 가장 높아 고령화가 가장 심각한 현실이다. 가구 평균소득은 세 가지

유형 모두 1~2분위가 가장 많으며, 그 중에서도 유형 C가 63.5%(유형 A 44.7%, 유형 B 43.3%)로

저소득계층이 가장 많이 밀집되어 있음을 보여주고 있다. 유형별로 자가 거주자와 세입자 간의 차이는 크지 않은 것으로 조사되었다.

생활비도 세 가지 유형 모두 100만 원 이하가 가장 많고 그 중에서도 유형 C가 69.1%로 가장 많아(유형 A 55.8%, 유형 B 53.3%), 가구 평균소득과 같은 양상을 보이고 있었다. 가구원수는, 유형 A의 평균 가구원수가 3.15인, 유형 B가 3.26인, 유형 C가 2.43인으로 유형 B가 가장 많았으며, 세입자보다는 자가 거주자의 가구원수가 많은 것으로 나타났다. 가구규모는 유형 A와 유형 B의 경우 자가 거주자와 세입자 모두 3~4인 가구가 50% 이상을 차지하고 있어 다른 지역과 마찬가지로 일반적인 가구 규모를 보이고 있으나, 유형 C의 경우 1인 가구와 2인 가구 비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 특히, 유형 C의 세입자는 41.2%가 1인 가구로 나타나 단독 거주하는 고령가구가 많다는 사실을 입증하고 있다.

이러한 조사결과는 고령화, 빈곤화라는 사회경제적 특성을 반영하고 있으며, 특히 유형 C의 경우 고령화와 저소득 문제가 심각한 것으로 나타나 사회경제적 측면의 고려가 절실함을 보여주고 있다.

### 3) 설문조사 결과 및 정비방향

주거환경 조사결과, 유형 A는 접도조건이 불량하고 영세필지가 밀집하여 필지단위 정비가 불가능한 구역과 필지상태 및 도로가 양호한 부분이 혼재된 곳이다. 33평 이상 주택규모가 30.5%를 차지하고 있어 다른 유형에 비해 주택점유 면적이 가장 크고 주택점유 형태는 자가 64.6%, 독채전세가 41.7%로 가장 높았다. 그러나 주택구입시기는 1980년 이전이 유형 A와 유형 B, 유형 C가 각각 32.3%, 5.6%, 62.9%로 유형 C 다음으로 유형 A의

노후도가 심각하다. 따라서 유형A는 양호한 구역과 불량한 구역이 혼재된 지구로 필지단위정비+가구단위 거점개발을 검토할 수 있다.

유형 B는 접도조건이 비교적 양호하고 필지규모도 단독으로 주택개량이 가능한 지구이며, 세입자가 64.5%로 가장 많고 타 지구보다 주택소유기간이 짧게 나타났다. 또한 주거환경 만족도가 가장 높게 나타났으며, 이웃관계도 교류 가구수 10가구 이상이 35.4%로 가장 높았다. 이상을 종합해 보면, 유형 B는 노후도 및 면적, 도로여건 등 주거환경이 비교적 양호하며, 만족도 및 이웃관계도 좋게 나타나 기존 커뮤니티를 유지하면서 필지단위로 점진적 정비하는 방식이 바람직하다고 판단할 수 있다.

유형 C의 경우는 거주밀도가 높으며, 접도조건이나 필지규모가 지극히 협소하고, 주택면적도 15평 이하가 71.6%로 가장 좁았다. 또한, 주택구입시기도 1980년 이전이 62.9%로 노후도가 가장 심했고 주변 환경이 불결하다는 의견도 73.5%로 가장 높게 나타났으며, 자가나 독채전세보다 보증부월세가 56.3%로 가장 높은 비율을 차지하고 있었다. 이상을 종합해 보면, 유형 C는 주거환경이 가장 열악하고 필지규모도 협소하여 기존 구조를 유지하며 정비하기는 매우 어려우며, 이로 인해 가구단위 전면정비가 불가피한 지구로 판단되어 ‘가구단위정비구역’으로 적극 검토할 수 있다.

## IV. 거점확산형 주거환경개선사업 정비방식

### 1. 거점확산형 주거환경개선사업의 개념 및 특징

#### 1) 거점확산형 주거환경개선사업의 개념

현지개발방식의 한계는 주변지역과 연계된 도시차원의 종합적 정비가 이루어지지 못하고, 사업구역

주민의 경제적 여건이나 가구현황을 고려하지 않은 가구주 중심의 주택개량사업방식에서 기인한 것으로 분석된다. 또한, 물리적 환경개선을 목적으로 공공의 참여가 전제되고 있지만, 도로중심의 공공투자로 인해 문화·복지를 고려한 삶의 질을 개선하기 위한 커뮤니티 재생차원의 정비사업이 추진되지 못하고 있다는 한계가 있다.

‘거점확산형 주거환경개선사업’은 기존 현지개량사업의 한계점을 극복하기 위한 방안으로 제시된 사회적 재정비로서 성격을 지니는 새로운 정비수법이다. 이 수법은 공공이 정비구역 내 일정 규모와 위치를 정하여 순환용 주택 및 주민의 생활지원을 위한 주민공동시설, 문화시설, 상업시설 등을 포함하는 커뮤니티 거점으로 정비(이하 ‘거점개발’이라 한다)하고, 거점개발을 근거지로 하여 주민자력에 의한 주택개량을 지원하는 방식이다. 이는 행정주도형 정비사업에서 주민주도형 정비사업으로, 단기적 사업에서 장기적인 사업으로, 기반시설 중심의 물리적 환경정비방식에서 사회·경제적 정비를 포함한 사회적 재생방식으로 주거환경개선사업의 개념전환으로 다음과 같은 성격을 지닌다.

첫째, 거점개발을 기반으로 주민의 자발적 주택개량을 촉진하는 주민주도형 정비사업이다. 즉, 공

공이 거점개발을 통한 순환용 임대주택 및 주민의 사회경제생활 지원시설을 확보하고, 중·저층 공동주택, 단지형 단독주택지 조성, 도시형 타운하우스 등 새로운 주거모델을 거점개발 사업모델로 제시하는 것이다. 이를 통해 주민자력으로 주택개량이 연쇄적으로 확산되게 유도하고, 지역성을 반영한 아름답고 지속적인 마을환경을 조성한다.

둘째, 단계별 사업추진으로 원거주자의 재정착을 도모하는 사업이다. 주택의 노후도, 주민의 정비여건 등을 고려한 단계적 정비방안을 수립하여 안정적인 생활환경을 유지하는 것을 전제로 사업이 추진되어야 한다. 공공이 거점개발을 통해 순환용 임대주택 및 사회경제생활 지원시설을 제공함으로써 정비 시 원거주자가 순환용 임대주택에 거주하고, 주민의 커뮤니티유지와 소득창출에 기여한다.

셋째, 공공의 코디네이터 역할강화에 의한 주민자력의 주택개량을 촉진하는 사업이다. 토지합필, 토지공유 등 권리관계 조정을 위한 중재자로서 공적기능을 수행할 수 있는 코디네이터 조직이 있어야 한다. 이와 같은 지원조직 등 공공 지원을 통해 구역 전체에 대한 체계적이고 계획적인 마스터플랜을 마련하여 주민자력에 의한 주택개량을 촉진한다.

그림 1\_ 거점확산형 주거환경개선사업 개념

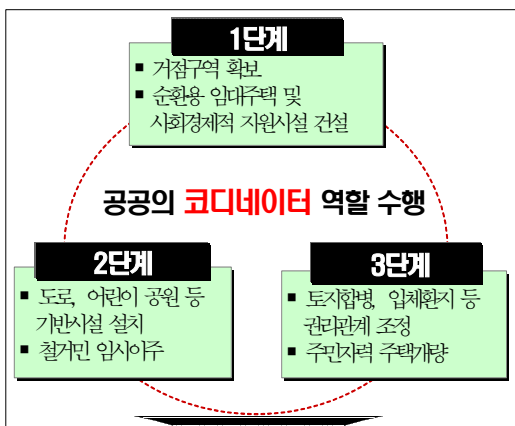


그림 2\_ 거점확산형 주거환경개선사업 사업구조

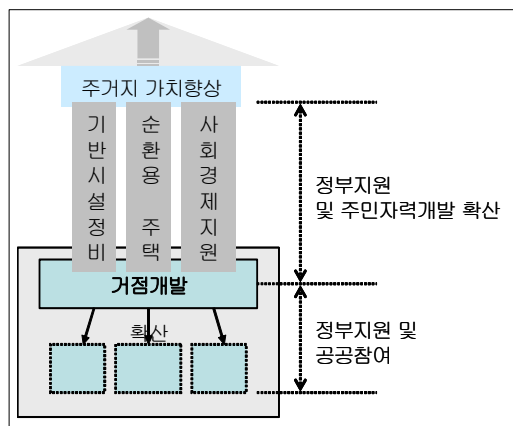


표 7\_ 거점확산형 주거환경개선사업의 특징

구분	특징	사업추진방식 도해
정비방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>필지단위 정비 + 가구단위 거점개발</li> <li>거점개발을 중심으로 순환정비</li> <li>임시 이주주택으로 매입입대주택 활용</li> </ul>	
정비주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구단위 거점개발: 공공, 공공+민간</li> <li>필지단위 정비: 주민</li> </ul>	
정비형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구단위 거점개발: 3~5층의 중·저층 가구형 공동주택</li> <li>필지단위 정비: 필지별 정비, 인접필지 간 합필 및 공동개발에 의한 연립주택 개발</li> </ul>	
참여주체 간 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공: 정비계획수립, 거점개발</li> <li>국가 및 지자체: 기반시설정비, 정비계획 수립 비용 지원</li> <li>주민: 필지단위 주택개량 및 가구단위 개발 참여</li> </ul>	

2) 거점확산형 주거환경개선사업의 특징과 대상

거점확산형 주거환경개선사업은 정비구역 내 점도 조건이 불량하고 영세필지구모가 밀집하여 필지단위로 건축이 불가능한 필지와 도로여건이 양호한 구역이 혼재되어 있는 지구가 효과적이다. 정비방식은 ‘필지단위 정비 + 거점개발에 의한 가구단위 정비방식’을 혼합하는 것이다. 이 정비방식의 전제는 거점개발의 주체인 공사가 참여하여 정부와 지자체, 주민의 협의과정에 의해 사업을 추진한다는 것이다. 먼저 공공이 세입자나 주민들의 임시 이주지로 활용하는 거점개발을 시행하여 향후 지구를 주민 자력에 의해 점진적으로 정비를 확산하는 방식을 취한다. 이러한 거점확산형 주거환경개선사업의 특징은 <표 7>과 같다.

사업대상은 거점개발부지 확보가 가능하고 주민자력 주택개량의 잠재력이 높은 지구가 바람직하다. 즉, ① 현지개발사업지구 중 자발적 참여에 의한 정비가 필요하여 공공이 개입하여 거점개발을 수행하면 거점을 기반으로 주민자력에 의한 주

택개량이 확산될 가능성이 높은 지구, ② 도로를 제외한 국공유지 비율이 높고 토지확보가 용이한 나대지 및 폐교 등과 연접한 지구로 거점개발 부지 확보가 가능한 지구, ③ 국고지원에 의한 최대한의 정비효과를 기대되는 지구가 대상이 될 수 있다.

2. 거점확산형 주거환경개선사업의 정비방향 및 정비유형별 정비방식

1) 정비방향

(1) 거점개발과 주민자력 주택개량의 연쇄적 사업 전개

기존 현지개발사업은 국고지원에 의한 도시계획도로나 공원 등 기반시설 정비가 완료되면, 주택개량은 주민이 주택개량자금을 지원받아 정비하는 자력개발 형태로 추진되어 왔다. 이 때문에 도시기반시설 정비완료 후에도 주거지 정비가 추진되기까지는 장기간 소요되어 왔으며, 개발여건이 충족되지 않은 경우 정비효과가 사라지게 된다. 특히, 세

입자 대책 미흡과 거주자의 정비의욕을 유도할 수 있는 계기가 부족하여 정비 후, 다시 지역자체가 재노후화되기도 한다. 이에, 거점확산형 주거환경 개선사업에서는 도시계획도로 및 공원 등 기반시설 정비와 함께 순환용 주택과 커뮤니티 시설 개발을 통한 거점을 확보하여 기반시설과 주택개량이 일체적으로 이루어질 수 있도록 한다. 거점개발을 매개로 주민자력에 의한 연쇄적 사업시행의 토대가 마련되면, 마스터플랜 및 정비계획에 따라 주민자력에 의한 연쇄적 주택개량을 추진할 수 있다.

(2) 다양한 주체의 참가에 의한 정비계획 수립과 마스터플랜 작성

거점확산형 주거환경개선사업은 기존 사업과 달리, 기반시설 정비 뿐 아니라 거점개발을 위한 정비지구 내 거점개발 구역 선정 등 지역주민과 행정, 사업시행주체 간에 복잡한 이해관계가 발생할 수 있다. 주민협의체, 코디네이터조직, 사업추진구로 크게 세부분으로 구분한 거버넌스 체계를 마련해야 할 것이다. 정비계획은 사업추진을 위한 법정계획으로서 도시계획+사업계획의 성격을 동시에 담고 있으므로, 일부 집단이나 개인의 이익보다는 공공의 이익을 위한 체계적이고 종합적인 계획안으로 작성되어야 한다. 이에, 정비계획 수립단계부터 주민을 비롯한 다수 이해관계자의 참여를 통해 공통의 이익과 주민의 이익에 대한 합리적인 접점을 찾는 과정이 중요하고 이 과정에서 얻어진 합의형성 내용이 정비계획에 반영되어야 할 것이다.

이를 위해 주변여건과 정비지구 특성을 종합적으로 판단하고 이해관계자 간의 의견대립을 중재하기 위해 정비사업 전반에 걸친 전문적인 학식과 경험을 갖춘 전문가가 코디네이터로 참여하는 것이 필요하다. 정비계획 초기단계부터 이러한 역할을 담당할 수 있는 코디네이터로 전문가뿐 아니라 권리관계조정을 위한 감정평가사, 세무사, 건축 및 도시계획, 토목 기술자 등 다분야 전문가의 참여도 필요하다. 거점개발을 토대로 주민자력의 연쇄적 주택개량을 위해서는 토지이용의 효율적 이용이나 주민 간의 합의형성을 전제로 한 공동개발 등이 포함된 3차원적 마스터플랜 수립이 요구된다. 이는 비전과 원칙은 유지하되 사회적 상황과 주변여건, 주민들의 사회·경제적 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 법정 정비계획으로 정하는 사항과 예시적인 성격으로 마스터플랜에 제시되는 사항으로 구분하는 방안도 검토하여야 한다.<sup>20)</sup>

(3) 종합적 개념의 사업추진과 민간사업자 참여에 의한 주민자력 주택개량

주거환경개선사업지구는 물리적 환경의 노후화뿐 아니라 소득저하, 고령화, 낮은 교육수준, 의료서비스 부족, 낮은 경제활동인구 등 사회·경제적 배제가 나타나고 있다. 또한, 현지개발방식에 의한 정비가 물리적 정비에 치우침에 따라 세습럼화가 우려되고 있다.<sup>21)</sup> 새로운 방식은 물리적 환경정비 뿐만 아니라 사회적, 경제적 측면의 재생을 통한 지역주민의 생활재생이 바탕이 되어야 한다.<sup>22)</sup>

20) 마스터플랜은 비전계(Vision)와 계획계로 내용에 따라 구분함. 비전계 마스터플랜은 정비방향에 대한 바람직한 미래상에 대해 합의형성이 이루어지지 않았을 경우 작성되고, 계획계 마스터플랜은 구체적인 방향에 대한 합의형성을 전제로 목표나 목표를 실현하기 위한 수단을 제시하는 것임. 이러한 측면에서 볼 때, 거점확산형 주거환경개선사업의 경우 비전계와 계획계에서 답아야 할 내용을 포괄하는 종합적인 마스터플랜을 작성하는 것이 필요함. 이진호 역, 渡邊俊一 편저, 2007, 시민들이 참여하는 마을 만들기, 대전 : 목원대학교 출판부, pp122-123.

21) 현행 수복형 정비방식의 문제점의 첫 번째로 주택의 재발량화를 들고 있음. 임지영·신중진, 2001, "소규모수복형 재개발에 의한 도시주거지정비에 관한 연구", 2001 춘계학술대회, 서울 : 한국도시설계학회, p54.

거점확산형 주거환경개선사업은 원칙적으로 공공사업으로 추진되어야 하지만, 부족한 국고지원과 지자체 재정 등으로 원활한 사업추진에 한계가 있으므로 이 사업방식의 경험이 축적된다면 이를 지원할 수 있는 민간사업자와 주민, 공공 간의 파트너십에 의하여 사업시행도 방안이 될 수 있다. 또한, 거점개발 이후 소단위 주민협의체 공동주택 재생, 합필이나 인접필지 간 협의에 의한 공동개발 등 주민자력의 주택개발로 추진될 것이므로 사업의 타당성 및 실행력, 실용성 등의 측면에서 사업을 지원할 수 있는 민간건설사의 적극적 참여가 필요하다. 이를 위해서는 주민을 대상으로 정비계획과 마스터플랜에 근거한 컨설팅을 수행할 능력이 있는 민간사업자의 참여가 요구된다.

(4) 양방향(Top Down + Bottom up)의 거버넌스 체계 구축

거점확산형 주거환경개선사업은 정부와 지자체, 공공기관, 지역주민을 비롯한 다수주체의 참여와 협력에 의한 상호 네트워크 체계를 구축하여 정비하여 정비한다. 이를 위해 국토해양부를 비롯하여 문화체육관광부, 행정안전부 등 각 부처 간 파트너십을 통해 사회경제적 지원 등 관련 사업을 집중 투자하는 것이 효과적이다. 또한, 사회·경제적 지원을 전제로 한 물리적 환경재생을 위해서 지역자원봉사단체를 비롯한 지자체 내의 건강한 시민조직, NGO 등과의 파트너십 구축에 의한 추진이 필요하다. 정부는 주거환경개선사업을 위한 국고지원을 통해 이 사업의 종합적 관리자로서 역할하여 체계적으로 정비사업을 추진한다.<sup>23)</sup>

한편 정비지구 지정 이전이라도 지자체가 중심이 되어 주민의견을 수렴하여 사업전략을 작성하고, 이를 토대로 국고지원을 신청하여 사업을 추진할 수 있다. 또한 위로부터의 관리체계와 아래로부터의 의사결정시스템이 결합하는 과정에서 발생하는 이해관계 대립을 조정하고 중재하는 전문 코디네이터 조직을 구성하여 체계적인 합의형성시스템을 구축하여 운영하도록 한다.

2) 거점확산형 주거환경개선사업의 정비방식

정비방식은 복합정비방식, 필지단위정비방식, 가구단위정비방식으로 구분할 수 있다. 먼저, 복합정비방식은 구역 내 점도조건이 불량하고 영세필지가 밀집하여 필지단위로 건축이 불가능한 필지와 도로여건이 양호한 구역이 혼재되어 있는 지구에 적용한다. 복합정비방식은 ‘필지단위 정비 + 거점개발에 의한 가구단위 정비방식’을 혼합하되, 정비지구 내 하나의 가구를 거점개발을 통해 세입자나 주민들의 임지 이주지로 활용하는 방식이다. 둘째로 필지단위 정비방식은 점도조건이 비교적 양호하고 필지규모도 커서 단독으로 주택개발이 가능한 곳에 적용한다. 필지현황 및 주택노후도에 따라 몇 개의 필지를 합필 또는 주민합의에 의한 공동개발을 통해 3층~4층의 도심형 타운하우스 형태로 정비할 수 있다. 셋째, 가구단위 정비방식은 거주밀도가 높으며, 점도조건이나 필지규모가 지극히 협소하여 필지단위 정비사업이 불가능한 구역에 가구단위 공동주택을 건립하는 방식이다.

22) 거점개발을 통해 주민 스스로 경제활동의 장으로 공동작업장, 상업시설 등 물리적인 경제거점 마련과 함께, 주민 직업활동 지원, 직업교육훈련 알선 등 소프트한 측면의 지원책을 병행함.

23) 일부 지구의 경우, 국고지원에 의한 기반시설 정비 후 주택개발이나 공동주택사업으로 전환을 요구하는 사례가 발생하고 있음.

### 3. 정비과제별 정비수법

#### 1) 거점구역 개발

거점개발은 정비구역의 핵으로서 주민자력 주택개발 추진 시 기존 주민들의 임시주거지로 이용하고, 도시계획시설 용지 매입에 따른 철거 가옥주나 세입자들이 입주할 수 있는 커뮤니티형 주택으로 활용한다.<sup>24)</sup> 또한 거주자들의 커뮤니티 형성 및 사회·경제적 지원을 위한 주민공동시설을 설치하여 거주자들의 생활재생 거점으로 활용하며, 밀집된 노후주거지에서 공원이나 어린이 놀이터 등 오픈 스페이스를 확보하는 공간이 될 수 있다. 지자체는 정비지구 내 일단의 구역을 해당구역 주민, 이해당사자와 협의하여 직접 시행하거나 공공기관에 위탁하여 시행한다. 거점개발을 위한 정비방식은 면적정비, 선적정비, 점적정비로 구분할 수 있다.

즉, 지구 내 국공유지나 나대지 등 집단적 토지 확보가 가능한 곳이나 영세필지의 집중도가 높아 토지이용의 효율화가 가능한 곳은 면적 정비를 추진한다.<sup>25)</sup> 지구의 특성상 선적으로 거점구역을 확보하는 것이 정비목적 달성에 효과적이라 판단할 경우 도로변 정비사업과 연계하여 선적(線的)으로 거점구역을 형성할 수도 있다. 또한 면적 거점확보가 어렵고, 선적 거점이 효과적이지 않을 경우 지구 내 산재된 나대지, 국공유지, 매입건물 등을 활용하여 점적(點的)으로 거점을 형성하는 방안도 고려할 만하다. 지구의 여건상 앞서 언급한 세 가지 정비방식을 적절히 혼용하는 방식이 효과적인 경우 이를 혼용할 수도 있다.

#### 2) 기반시설정비

도로, 주차장, 공원 등 기반시설은 국고와 지방비로


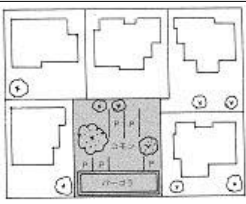



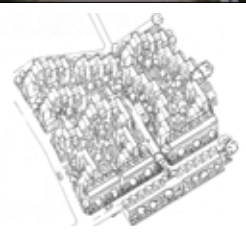
표 8\_정비유형별 특징

구분	복합 정비방식	필지단위 정비방식	가구단위정비방식
정비 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>필지단위 정비 + 가구단위 거점개발</li> <li>거점개발을 중심으로 순환정비</li> <li>임시 이주주택으로 매입임대주택 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>필지단위 정비 + 합필에 의한 공동정비</li> <li>임시이주 위해 매입임대주택 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민 간 공동개발 및 합필에 의한 공동정비</li> <li>임시 이주주택으로 주변지역 매입 임대주택 및 국민임대주택 활용</li> </ul>
정비 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구단위 거점개발: 공공, 공공+민간</li> <li>필지단위 정비: 주민</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민, 공공, 공사 등</li> </ul>
정비 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구단위 거점개발: 3층~5층의 중·저층 가구형 공동주택</li> <li>필지단위정비: 필지별 정비, 인접필지 간 합필 및 공동개발에 의한 연립주택개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>단독주택</li> <li>인접필지 간 합필 및 공동개발에 의한 연립주택 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구단위 공동주택 개발</li> </ul>
참여 주체 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공: 정비계획수립, 거점개발</li> <li>국가 및 지자체: 기반시설정비, 정비계획수립 비용 지원</li> <li>주민: 필지단위주택개발 및 가구단위개발 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공: 정비계획수립, 순환 거주용 임대주택 확보</li> <li>국가및지자체: 기반시설정비, 정비계획수립비용 지원</li> <li>주민: 주택개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공: 정비계획수립, 순환용 임대주택 확보, 주민요구공동주택 개발</li> <li>국가 및 지자체: 기반시설정비, 정비계획수립 비용 지원</li> <li>주민: 공동개발에 참여</li> </ul>

24) 특히, 거점개발은 토지소유주를 위한 분양주택 및 세입자용 임대주택, 순환용 임대주택을 확보하여야 하며, 주민생활지원을 위한 커뮤니티 거점으로서 주민공동시설, 문화시설, 상업시설 등을 포함하여야 함.

25) 수용에 의한 전면철거방식으로 여건에 따라 환지 또는 입체환지 방식을 적용함. 일본 카도마시의 경우, 권리관계가 복잡한 구역을 우선 평면환지하여 기반시설을 확보하고, 평면 환지대상자 조합을 형성하여 정비 후 관리처분하는 방식도 검토함.

표 9\_ 기반시설 및 주민자력 주택개량 정비방식

기반시설 정비방식			주민자력 주택개량 정비방식		
정비방식	내용	예시	정비방식	내용	예시
거점개발과 동시에 정비	커뮤니티 시설, 근린공원 공동주차장, 6m 이상 도시계획도로 등		필지단위 정비	일정규모 부지면적을 소유하는 토지주가 개별 정비	
주민자력 주택개량과 함께 정비	단독주택구역 내 쌈지공원, Set-Back선에 의한 생활가로		주민 간 협동형 정비	필지 간 합필에 의한 정비방식이나 다수의 토지소유주 간에 협동 정비	
기반시설 자체 정비	거점개발 구역 이외에 설치되는 보육시설, 주차장, 도시계획 도로 등		공공과 주민의 합의형 정비	주민합의에 의해 공공위탁으로 집단개발에 의한 정비사업 추진	

충당하되 거점개발과 연계하여 우선적으로 설치한다. 거점확산형 주거환경개선사업지구에 필요한 기반시설은 도로, 공원·녹지, 상·하수도, 커뮤니티 시설 등이다. 특히, 사회경제적 특성을 고려하여 주민자치센터, 집회소, 고령자 복지시설, 보육시설, 도서실 등 설치가 필요하다. 기반시설은 당해 지구의 여건에 따라 필요한 시설이 매우 다르게 나타날 수 있으므로 당해 정비계획 수립주체에서 적절하게 판단하여 도입여부를 정하여야 할 것이다.

기반시설 정비는 거점개발과 동시에 정비하거나, 거점 이외 주민자력 개발과 함께할 수 있으며, 필요 시 기반시설 자체를 정비할 수도 있다. 거점개발과 동시에 정비하는 경우 거점구역 사업계획에 의해 사업시행자가 지자체와 함께 커뮤니티시설, 근린공원, 공공 오픈스페이스, 지구 내 6m 이상 도로 등을 확보한다. 거점 이외 주민자력 주택개량과 함

께 정비할 경우에 Set-back에 의한 생활가로, 쌈지공원, 오픈스페이스, 대지 내의 공지나 건물 일부분 등을 정비계획에 반영하여 확보하도록 한다. 주차장, 근린공원, 도로정비, 커뮤니티시설(노인정, 보육시설 등) 등 기반시설이 당해 지구의 정비추진을 위해 필요한 경우 사업시행주체가 지자체와 함께 추진 또는 지자체가 정비사업 기간 내 추진한다.

3) 주민자력 주택개량

거점개발구역 이외의 정비는 주민 스스로 주택을 정비하도록 유도하는 것이다. 일반적으로 필지가 협소하고 도로폭원이 좁고 권리관계가 복잡하여 재건축이 쉽지 않다. 주민자력 개발을 활성화하기 위해서는 효과적인 정비시행 방안을 조언해주는 정비 컨설팅이나 일정기간의 전문가 지원, 주택개

표 10\_거점구역 개발을 위한 정비방식

구분	면적정비방식	선적정비방식	점적 정비방식	혼합방식
대상	일정규모의 토지확보가 용이한 지역이나 영세필지 밀집구역	주요 생활도로 정비가 우선적으로 필요한 지역	비교적 도로정비가 양호하고, 노후불량주택이 부분적으로 혼재되어 있는 지역	두 가지 이상의 정비방식을 혼합하여 정비할 필요가 있는 지역
정비방식	일정규모의 지역을 전면 매수방식에 의해 정비	확폭 필요, 도로변 부지 매입하고, 도로변 부지의 권리와 협의로 일체적 정비	몇 개의 필지의 합필 등을 통한 소단위 개발 및 공사의 매입입대사업 방식 적용	지역 여건에 따른 정비방식 선택가능
특성	거점개발이 용이하며, 거점 내에 복합적 기능이 집중하면서 시너지 효과 가능	도로정비와 함께 추진으로 거점개발 장기화, 중심생활축 형성, 지역파급효과가 높음	공공주도의 지역 내 고른 정비가 가능, 거점의 분산에 따른 정비효과는 검토 필요	다양한 방식 도입에 따른 효과는 높을 것으로 예상
예시				-

량에 대한 자금 지원 등 실제적인 지원방안이 병행되어야 한다. 주민자력으로 시행할 수 있는 정비방식은 필지단위 주택개량방식, 주민협력에 의해 협동형 주택개량방식, 공공과 주민협력에 의한 합이형 주택개량방식을 들 수 있다.

필지단위 주택개량은 단독 개발이 가능한 주민이 기 확보된 필지를 단위로 주택을 개량하는 방식으로 비교적 개발이 용이하나 주차장, 기반시설 등의 확보가 충분하지 않을 경우 주거환경의 재슬럼화가 우려된다. 주민 간 협동 정비는 인접한 복수의 지권자의 협력에 의한 공동으로 주택을 개량하는 것으로 복수지원자 간에 룰(디자인 가이드라인)을 정하여 개발함으로써 영세필지를 효과적으로 해소하여 주거환경개선 효과를 기대할 수 있다. 마지막으로 공공과 주민의 합이형 방식은 주민만의 힘으로 정비가 곤란할 경우 공공과 함께 주민이 협력하여 일단의 지역을 정비하는 것이다. 이 경우 일정규모 이상의 정비사업을 추진함에 따른 합리적인 토지이용의 도모 및 생활가로 정비효과 등 정

비효과가 클 것으로 예상되지만 복잡한 권리관계 조정 등 다양한 문제를 볼 수 있도록 코디네이터가 요구된다.

### V. 결론

주거환경개선사업은 앞으로 단순한 물리적 정비에 국한하는 것이 아니라 당해 주민의 사회·경제적 특성까지도 고려하는 종합적인 주거복지 정책의 일환으로서 ‘사회적 재정비’로 역할이 요구된다. ‘사회적 재정비’는 거주자의 생활안정과 환경개선을 도모함으로써 사회적 박탈과 소외로부터 벗어나기 위한 기반을 마련하는 것이다. 이는 일시적인 정비효과로 나타나는 것이 아니라 지속적인 정비를 통해 거주자들 스스로 생활환경을 만들어 간다는 인식의 전환이 전제되어야 한다. 거점확산형 주거환경개선사업은 정비가 지체되고 재슬럼화되고 있는 현지개량방식 주거환경사업의 한계를 인식하여 이를 활성화하는 방안으로 제안한 것이다.

본 논문에서 제시한 ‘거점확산형 정비방식’을 효과적으로 실천하기 위해서는 다음과 같은 네 가지 과제에 대한 검토가 필요하다. 우선, 관주도의 정비관행에서 벗어나 주민주도의 정비방식으로 전환하기 위한 다양한 시책이 마련되어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 정비계획 수립단계부터 거주자의 참여가 전제되어야 한다. 이 과정에서 공공의 직접 개입보다는 사회적 재정비의 관점에서 합리적으로 주민의견을 중재할 수 있는 비영리단체 등 전문가의 협력과 지원이 함께 할 수 있는 정비시스템을 마련해야 한다.

둘째, 물리적 환경정비 중심에서 벗어나 정비대상구역의 복합적이고 연쇄적인 문제를 해결할 수 있는 생활자 측면에서 정비방안을 모색하는 것이다. 특히, 물리적 인프라의 정비가 사회적 인프라 및 경제적 인프라와 연계되는 것이 중요하다. 지역의 장소적 특성이나 물리적 환경의 심각성 정도에 따라 우선 정비대상을 선정하여 집중 지원하며, 생활환경 측면에서는 주민의 생활경제 안정을 위해 지역에 따라 경제활동기반을 구축하는 것도 필요하다. 또한, 고령화 현실에 대응하여 복지서비스의 연계, 공동체 시설 및 공간제공과 함께 커뮤니티 유지를 위한 소프트한 프로그램도 병행되어야 할 것이다.

셋째, 지속적이고 점진적인 사업추진을 위해 자율과 지원의 원칙에 의한 정비 시스템의 구축이 요구된다. 이를 위해서 주민자율에 의한 정비의지가 상향식(Bottom-up)방식으로 구축되고 지역주민이 자율적으로 주거환경을 정비할 수 있도록 공공의 역할이 있어야 한다. 이 과정에서 주민주체의 발굴과 함께 영세한 민간주택사업자가 보다 질 높은 서비스를 갖출 수 있도록 지원하는 방안이 필요하다.

넷째, 정비사업 후 재슬럼화를 방지하기 위한 정비계획 수립에서부터 정비사업, 관리까지 연계

된 복합적인 지원 시스템이 필요하다. 이를 위해 공공과 민간의 역할분담과 협력체계 구축, 대상구 역별로 최적 정비를 위해 다양한 사업방식의 발굴과 적용방안 모색 등의 과제가 선행되어야 한다.

위와 같은 과제를 효율적으로 달성할 수 있도록 공공의 정책지원을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 앞서 조사결과에서 나타난 바와 같이 다양한 여건을 갖는 대상지의 특성에 따라 정비 시급성과 정비 효과 등을 고려한 정비수법의 마련과 시행전략이 요구된다. 이를 토대로 한정된 국고를 지원해야 할 것이다. 치밀한 사전계획을 통해 추진방안을 마련한 후 지원함으로써 한정된 재원을 효율성 높게 활용할 수 있는 것이다. 국고지원의 총액과 최종 지원시기는 정해져, 주택개량시기와 연동하여 탄력적으로 운용하는 정책적 배려가 필요하다.

둘째, 주민의 자발적 참여를 유도하는 지원이 요구된다. 이를 위해 지자체는 주민들이 사회적 재정비로 새롭게 제안한 이 방식에 대한 경험과 노하우가 전무한 현실에서 주민들을 지원할 수 있는 전문가(MA, MP 등)를 파견할 필요가 있다. 또한 주택개량사업을 추진하는 자활기업 설립 지원 및 지속적 정비사업을 추진할 수 있는 비영리법인 설립을 지원하는 것도 효과적인 방법이 될 수 있다. 민간 중소기업에 대한 전문컨설팅을 제공하거나, 표준설계 도서를 적용한 건축신고제도를 도입하는 방안이나, 합필개발을 위한 공동 매입토지에 대한 용자지원 및 취·등록세 감면조치 등도 고려할 만하다.

셋째, 주민 재정착을 유도하는 정책이 필요하다. 이를 위해 세입자용 임대주택 확보 및 임시이주시설 확보가 요구되며, 주민들의 소득원 창출위한 주민공동 작업공간을 확보해주는 것도 효과적이다. 또한 공공에서 시행하고 있는 다가구 매입임대 및 매입 후 신축임대 사업을 확대함으로써 지원

의 폭을 넓혀야 한다. 당해 사업지의 저소득세입자에 대해 일정기간 주거비 차액도 효과적일 것이다.

넷째, 지속적이고 안정된 커뮤니티를 유지하는 방안이 요구된다. 이를 위해 사회·문화적 생활환경 정비를 위한 커뮤니티 센터 및 문화시설, 소규모 쌈지 공원 등 문화·복지시설 비용을 공공이 우선적으로 지원하는 정책이 요구된다. 또한 안정적인 소득원 마련을 위해 저소득 거주자를 위한 취업 교육 및 구직알선 등의 지원이 필요하고, 고령가구를 위한 지역 의료복지 서비스를 체계적으로 연계할 수 있도록 사업프로그램을 마련하여 당해 지구와 연계하는 방안이 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

향후 본 논문에서 제안된 정비방식은 시행경험이 없으므로 시범사업을 통해 지속적으로 모니터링하여 효율적인 사업수법으로 발전시켜야 할 것이다. 이 수법을 통해 지금까지 관심의 대상이 아니었던 노후주거지가 진정한 의미의 삶터로서 거듭날 수 있도록 지속적인 관심이 필요하다. 이러한 정비의 과정에는 주민이 있어야 하며, 이 과정에서 공공은 효과적 지원활동을 전개하는 것이 거점화 산형 주거환경개선사업의 진정한 모습일 것이다.

**참고문헌**

계기석 외. 2005. 주거환경개선사업의 원주민 재정착 제고방안 연구. 경기 : 국토연구원.  
 김광중 외. 1996. 서울시 주택개발 재개발 연혁 연구. 서울 :

서울시정개발연구원.  
 \_\_\_\_\_, 2001. 서울20세기 공간변천사. 서울 : 서울시정개발연구원.  
 김근성·오인환. 2000. "주거환경개선지구 입지특성과 거주자의식에 관한 연구". 대한건축학회논문집 제16권, 제11호. 서울 : 대한건축학회. pp89-96.  
 김윤이. 2004. "주민을 중시한 사회통합형 주거지 정비에 관한 연구". 도시연구 제9호. 서울 : 도시연구소. pp89-96.  
 권영덕 외. 1999. 주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안. 서울 : 서울시정개발연구원.  
 대한민국토·도시계획학회. 2008. 도시계획론(제5개정판). 서울 : 대한민국토·도시계획학회.  
 대한주택공사. 1999. 성남시 기성시가지의 주거지 정비방안 연구. 경기 : 대한주택공사.  
 박철수 외. 2002. 중·저층 고밀형 노후주거지 정비수법에 관한 사례조사 및 모델개발. 경기 : 대한주택공사.  
 배순석 외. 2000. 노후불량주거의 유형화와 정비체계 재구축방안 연구. 경기 : 대한주택공사.  
 배용규 외. 2008. "밀집시가지 현지개발방식 주거환경개선사업지의 유형화 및 정비방향 연구". 대한건축학회논문집 제24권, 제9호. 서울 : 대한건축학회. pp209-231.  
 서수정 외. 2006. 현지개발사업의 활성화를 위한 정비수법 및 모델개발. 경기 : 대한주택공사.  
 신중진 외. 2005. "소규모 재개발에 의한 노후불량주거지의 점진적 정비수법에 관한 연구". 대한건축학회논문집 제21권, 제1호. 서울 : 대한건축학회. pp161-171.  
 양윤재 외. 2000. "소단위 적응형 재개발수법 연구". 도시계획 제1권. 한국도시설계학회. pp1-20.  
 이창호 외. 2007. 현지개발사업 활성화를 위한 일본 노후주거지 정비수법 연구. 국토계획 제42권, 제7호. 서울 : 대한민국토·도시계획학회. pp109-125.  
 \_\_\_\_\_, 2008. 거점화산형 주거환경개선사업을 위한 운영방안. 경기 : 대한주택공사 주택도시연구원.  
 임지영·신중진. 2001. "소규모수복형 재개발에 의한 도시주거지 정비에 관한 연구". 2001춘계학술대회. 서울 : 한국도시설계학회. p54.  
 임희지 외. 2003. 지역적응형 가구단위 주거지 정비방안. 서울 : 서울시정개발연구원.  
 정금호·최우림. 2004. "불량주거지 주거환경개선 목표설정을 위한 거주민의 중요도에 관한 연구". 대한건축학회논문집 제20권, 제5호. 서울 : 대한건축학회. pp83-91.  
 하성규. 2001. "주민중시형 주택개발 요인설정과 중요도 조사분석". 국토계획 제36권, 제6호. 서울 : 대한민국토·도시계획학회. pp83-98.  
 하성규 외. 2004. 주거환경개선사업지구 주민의 주거안정 대책에 관한 연구. 경기 : 대한주택공사.

- Diane R. Suchman, 1996. "Rebuilding the Inner City". *Urban Land* vol.55, no.9. U.S. : Urban Land Institute, pp169-184.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Urban Change and Infill Housing Development*. Urban Land Institute.
- Herbert Werlin, 1999. "The Slum Upgrading Myth". *Urban Studies* vol.36, no.9. U.S. : Univ. of Glasgow, pp1523-1534.
- 延藤安弘 外, 1979. 計劃的小集團開發. 東京 : 學藝出版社.
- 建設省, 1997. 密集市街地整備法の解説. 東京 : 大成出版社.
- 再開發地區計劃研究會, 1989. 再開發地區計劃の手引. 東京 : ぎょうせい.
- 佐藤滋, 1999. まちづくりの科學. 東京 : 鹿島出版會.
- 黑崎羊二, 2002. 密集市街地のまちづくり. 學藝出版社, pp10-27.
- 渡邊俊一 편저, 2007. 시민들이 참여하는 마을 만들기. 이진호 역. 대전 : 목원대학교 출판부, pp122-123.

- 
- 논문 접수일: 2008. 8.20
  - 심사 시작일: 2008. 8.25
  - 심사 완료일: 2008.11.12

ABSTRACT

**New Regeneration Method for Upgrading  
Low Income Housing toward Social Renewal**

Keywords: Social Renewal, Housing Improvement Project, Self-help Housing, Focus-spread Type

This study is presented new upgrading program as holistic regeneration system part of the social regeneration program which can improve residential environment preserving regeneration area's own neighbourhood. For this purpose, we divide regeneration area into three classes considering social and economical conditions and also suggest mixing program, redevelopment by lot, renewal program of block housing for each classes. The new upgrading program as holistic regeneration system as a way to overcome tenant issues and community disorganization is a holistic approach improvement system based on sustainable and gradual housing renewal by providing rental houses to residents and securing community facilities

To practice this program effectively, it is the first consideration to solve these four tasks below. First, we need to arrange various policies for the community-led regeneration out of the administration-led regeneration. Second, the improvement program for residents which solve area's enormous problems has to be groped. Third, self-control supporting improvement system which is fundamental and continuous improvement has to be exterminated. Lastly, the holistic support system including from regeneration master plan to improvement and control system is required to prevent re-deprivation.

**사회적 재정비를 위한 거점확산형 주거환경개선사업 도입방안 연구**

주제어: 사회적 재정비, 주거환경개선사업, 현지개량, 거점확산형

주거환경개선사업은 앞으로 단순한 물리적 정비에 국한하는 것이 아니라 당해 주민의 사회·경제적 특성까지도 고려하는 종합적인 주거복지 정책의 일환으로서 ‘사회적 재정비(Social Renewal)’의 역할이 요구된다. 본 연구에서 제안한 거점확산형 주거환경개선사업은 그동안 간과된 공공의 역할을 강화하여 정비가 지체되고 재슬럼화 될 우려가 큰 현지개량방식 주거환경사업 지구를 주민참여에 기초한 활성화 방안을 제안한 것이다. 이 사업은 먼저 공공주도로 순환용 주택과 주민생활지원 위한 주민공동시설 등을 설치하는 거점구역을 개발하고 이를 근거지로 주민자력에 의한 주택개량을 인접지역으로 확산하여 전체 지구의 정비하는 방식이다. 이 사업을 효과적으로 실천하기 위한 네 가지 과제가 있다. 우선, 관주도의 정비관행에서 벗어나 주민주도의 정비방식을 위한 다양한 시책 마련이다. 둘째, 지구의 복합적이고 연쇄적인 문제를 해결하는 생활자 측면에서 정비방안을 모색이다. 셋째, 지속적이고 점진적인 정비사업을 가능케 하는 자율과 지원의 정비 시스템을 구축이다. 마지막으로 정비사업 후 재슬럼화를 방지하기 위해 정비계획수립부터 정비사업, 관리까지 연계된 복합지원 시스템을 구비하는 것이 필요하다.