

노후 저층주거지 관리를 위한 중간지원조직 연구 : 시흥시 동네관리소 사례를 중심으로*

A Study on Intermediary Organization to Manage Deteriorated Low-rise Residential Area: The Case of Neighbourhood Management Center in Siheung City

양금란 Yang Keum-nan**, 박 준 Park Joon***

Abstract

The purpose of this paper is to examine main features and limits of intermediary organizations and cooperative network system for the neighbourhood management of deteriorated low-rise residential area in Siheung and extract policy implication. Firstly, this paper reviews the case studies on resident-led neighbourhood management systems in deteriorated low-rise residential area of developed countries. Secondly, a case of the neighbourhood management center in Siheung is reviewed by in-depth interviews with local experts in urban regeneration, citizen autonomy, and social and economic business. It was found that the cooperation between the citizen autonomy association and the neighbourhood management center is crucial in Siheung as they complement the weaknesses of each other. From the interviews with experts, the importance of necessity of the participation of residents using appropriate technologies such as Apps on smart-phones and community business with sharing economy are emphasized. These are pointed out to enhance the capacity of citizen's autonomy for revitalizing and managing the deteriorated residential area.

Keywords: Neighbourhood Management, Intermediary Organization, Deteriorated Low-rise Residential Area, Citizen Autonomy, Community Revitalization, Urban Regeneration

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

도시재생 정책의 역사가 오래된 선진국에서는 대개 '공공주도의 도시재생'에서 주민들과 민간 기업이 함

께하는 '참여형 도시재생'으로, 이후 개발과 유지·관리를 함께 생각하는 '종합적 도시재생'으로 발전하는 경향을 보인다. 공공 주도의 사업방식은 효율성은 좋지만 공정성에 근거한 획일적 개발로 지역의 다양한 특성을 담기에는 한계가 있는 것으로 나타났고, 다양한 주체들의 참여를 통한 도시의 매력과 삶의 질 향상

* 이 논문은 주저자의 석사학위 논문 "노후주거지 재생 및 지역관리 방안 연구: 시흥시 동네관리소 사례를 중심으로"의 일부를 발전시켜 보완한 것임. 이 논문은 2018년 서울시립대학교 교내학술연구비에 의하여 지원되었음.

** 서울특별시 역사도시재생과 주무관(제1저자) | Public Officer, Historic City Center Regeneration Division, Seoul Metropolitan Government | Primary Author | keum@seoul.go.kr

*** 서울시립대학교 국제도시과학대학원 조교수(교신저자) | Assistant Prof., International School of Urban Sciences, Univ. of Seoul | Corresponding Author | joon.park@uos.ac.kr

을 위한 노력들이 도시재생사업 완료 후에도 지속될 수 있도록 해당 지역에 적합한 유지·관리 방안을 함께 모색하는 방향이 강조되고 있기 때문이다(조상운 2010).

한편 국내에서도 유지·관리에 초점을 둔 도시재생 사업의 지역관리체계에 대한 관심이 높아지고 있다. 국토교통부(2018a)는 ‘도시재생 뉴딜사업이 성공하기 위해서는 사업기간 동안 물리적 환경을 개선하는 것 만큼이나, 도시재생사업의 효과가 지속될 수 있도록 유지·관리체계를 구축하는 것이 중요하다. 다만 국가, 지자체 등 공공이 주도하여 모든 도시재생사업지를 지속적으로 관리하기에는 한계가 있는 만큼, 도시재생사업지의 마을 주민, 지역공동체가 중심이 되는 조직을 통해 지역주민이 직접 마을을 유지·관리하는 방안이 필요하다’라고 발표하는 등 지역 중심의 관리체계 구축을 강조하고 있다. 현재 전국적으로 확대·추진되고 있는 도시재생 뉴딜 정책은 5년간 총 50조 원 규모로, 500곳의 전국 구도심 및 노후 주거지가 활성화될 예정이다. 이 중 전체 사업지의 절반인 250개를 5만 m^2 이하 약 1,000가구 규모의 소규모 저층주거지 재생사업인 ‘우리 동네 살리기 유형’으로 선정하여 추진할 예정이다(국토교통부 2018b).

이전까지 국내 도시재생사업은 주로 사업기간 중의 개발에 초점을 맞추어 추진되어 왔다. 그렇기에 사업종료 후의 지속적인 발전을 위한 유지 및 관리에 대한 정책과 분석 사례가 상대적으로 적다(이삼수 2007). 특히, 주거지재생 사업지의 유지·관리는 대개 해당 지역을 기반으로 활동하는 사회적 경제조직의 역량에 맡겨진 상황이다(배유진 2019). 하지만 도시재생의 지속성 확보와 활성화를 위해서는 주민자치조직과 더불어 이들을 지원하는 적절한 공공의 역할이 중요하다. 이렇게 주민자치조직의 자생력 확보를 위한 공공의 역할은 ‘자조지원(Assisted Self-help)’이란 이름

으로 강조되고 있다(Bredenoord and van Lindert 2010; Park, Lim, Kim and Wang 2018).

이 논문에서는 시흥시의 주민주도형 동네관리소 사례분석을 통해 그 특성과 한계점을 분석하고, 지속 가능한 지역관리를 위한 주민자치제도의 활용 및 연계 가능성을 모색한다. 이를 통해 소규모 노후 저층주거지 재생사업인 ‘우리 동네 살리기 유형’에 적용 가능하면서도 사업 종료 후에도 지역사회 참여(Community Participation) 기반의 지속적인 활동을 도모할 수 있는, 중간지원조직 체계 구축에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구의 방법과 구성

이 논문에서는 국내외 문헌조사, 사례분석, 심층 인터뷰 분석을 토대로 현황과 한계점을 도출하고 이를 종합하여 노후 저층주거지 관리방안에 대한 시사점을 도출했다. 우선 다양한 문헌자료를 조사하고 국내외 저층주거지재생 및 관리 사례를 검토했다. 특히 1972년 발족된 이래로 47년 이상 지속적으로 운영되고 있는 일본 요코하마시 우츠쿠시가오카의 주민 주도형 저층주거지 관리체계에서 주요 시사점을 도출했다. 또한 국내 저층주거지 관리현황과 지역공동체 기반의 주민조직을 통해 주민들이 직접 노후 저층주거지 관리활동을 하고 있는 ‘시흥시 동네관리소’의 사례분석 및 지역 전문가 대상의 심층 인터뷰를 통해 도시재생 현장에서의 주요 쟁점사항을 검토하고 이를 주민자치제도와 연계하여 노후 저층주거지 관리를 위한 중간지원조직의 체계에 대한 시사점을 도출했다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 국내외 선행연구 및 배경 이론을 검토하여 지속 가능한 발전의 측면에서 노후 저층주거지의 가치와 관리의 개념을 설명하고, 국내 저층주거지 관리를 위한 현황과 한

계점을 밝혔다. 또한 해외 우수사례를 바탕으로 노후 저층주거지 관리의 지속 가능 요소와 주요 시사점을 제시했다. 3장에서는 '시흥시 동네관리소' 사례분석과 지역 전문가 대상의 심층 인터뷰를 통해 현재 지원체계의 특성과 한계점을 짚어본다. 4장에서는 3장의 분석내용을 토대로 주민자치 역량 강화를 위한 지원 및 관리체계의 주요 개선지점을 검토했다.

II. 선행연구 및 배경 이론 검토

1. 도시재생 측면에서 저층주거지의 가치

도시재생은 환경·사회·경제적인 측면을 종합적으로 고려해 지역의 지속 가능한 발전을 추구하고 거주민의 삶의 질 향상을 도모한다. 이러한 측면에서 저층주거지¹⁾는 소규모 개별 필지로 기존의 도시 구성요소와 발전의 맥락을 고려한 단계적 개발이 가능하고 고층 건물들로 획일화된 도시경관에도 다양성을 부여할 수 있다. 또한 도시 내 소형 및 임대주택의 공급원으로서 다양한 계층이 어우러져 살아갈 수 있는 공간의 형성과 지역 공동체의 발전에도 도움을 주는 등 시대의 변화에 융통성 있게 대응할 수 있는 사회, 문화, 경제

적 가치와 함께 도시재생으로 지속 가능하게 발전할 수 있는 잠재력이 크다(배웅규, 김지엽, 정종대, 김소라 2011; 유해연 2011).

2. 노후 저층주거지 관리와 중간지원조직의 필요성

'지역 자력형 도시재생'²⁾의 잠재력을 가지고 있는 저층주거지에 대한 관심이 높아지면서 국내에서는 공공주도의 시범사업으로 '거점확산형 주거환경개선사업'³⁾, '소규모 구획정리사업'⁴⁾과 같은 기존 정비 방식을 보완하는 시도와 '해피하우스 사업'⁵⁾, '휴먼타운 사업'⁶⁾과 같은 새로운 주거서비스의 제공 및 관리방식이 나타났다(유해연 2011; 서수정, 임현성, 임강륜 2012; 배웅규, 이하영 2014). 새롭게 시도된 이 사업들은 사업대상지를 소규모 필지단위로 세분화하고 주민참여를 유도하여 점진적인 주거환경의 개선과 관리를 도모하는 양상을 보인다. 그러나 도시재생관련 현행법의 제도적 한계로 이러한 시도들은 노후 주택의 물리적 개선과 환경정비사업을 중심으로 추진됐다(이동훈 2017).

주거지재생은 물리적 주거환경의 개선뿐만 아니라 지역공동체의 가치 회복을 위한 사회·문화프로그램

1) 저층주거지는 대규모 공동주택에 비해 세분화된 소규모 필지로 구성되어 개별적인 건축이 가능하고 골목길을 통해 도시공간이 연결되어 자연스럽게 지역주민 간 교류가 이뤄지는 곳으로 단독주택과 4층 이하의 다세대, 다가구주택이 밀집되어 있는 주거지역으로 정리됨(배웅규, 김지엽, 정종대, 김소라 2011).

2) 지역 자력형 도시재생은 사업대상지 기반의 소규모 수복형 개발(Rehabilitation)을 진행하면서 지역 고유의 공동체가 적극적으로 참여하여 지역의 활성화를 모색하는 것을 의미(유해연 2011).

3) 거점확산형 주거환경개선사업은 공공에서 대상지의 일부를 수용 개발하고 나머지 대상지를 주민이 직접 개량하는 혼합방식으로서, 공공은 가이드라인 제시 및 거점을 개발하고, 주민들이 이를 참고하여 나머지 지역을 점진적으로 개선하는 방법을 의미(유해연 2011).

4) 소규모 구획정리사업은 부정형의 필지와 기반시설이 부족한 노후 불량주거지를 대상으로 기존 필지의 구획정리를 통한 토지이용 증진도모 방식임(유해연 2011).

5) 2009년 첫 시행된 시범사업으로 저층주거단지에서도 공동주택단지에서 누리는 안정성, 쾌적성, 편의성을 누릴 수 있도록 주택관련 종합서비스 센터인 해피하우스 센터를 구축했고 노후주택 개보수 중심의 주택개량사업과 주거복지 프로그램을 병행했음(서수정, 임현성, 임강륜 2012).

6) 기존 정비사업의 한계를 보완하고 주거유형의 다양화를 도모하기 위해 2010년 '서울 휴먼타운' 조성을 추진했고, 2012년부터는 「도시 및 주거환경정비법」 개정을 통해 물리적 주거환경 개선뿐만 아니라 사회경제적 재생의 의미를 포괄한 '주민참여형 재생사업'을 휴먼타운 사업의 발전 모델로 시행하고 있음(배웅규, 이하영 2014).

시행을 통해 궁극적으로 지역문제를 주민들이 주체적으로 해결해 나가는 것을 목표로 한다(이태희 2015). 다시 말해, 노후 저층주거지를 대상으로 한 환경적·사회적·경제적 차원의 종합적인 처방으로(진은애, 김종호, 박희중 2016), 물리적 주거환경 정비, 마을공동체의 관계 회복, 커뮤니티 비즈니스와 연계한 일자리 창출, 주민들의 문화 향유 기회 제고 등이 함께 고려되어야 한다(김현숙 2016). 따라서 이 논문에서 말하는 '노후 저층주거지 관리'란 오래되어 개선이 필요한 저층주거지를 대상으로 대상지의 물리적 주거환경의 개선과 이를 유지하기 위한 관리뿐만 아니라 지역의 특색이 살아있는 매력적인 삶의 터전을 조성하기 위해 재생사업의 초기부터 환경·사회문화·경제적 측면을 고려한 개발 및 유지·관리 방안을 공공과 지역사회가 함께 모색하고 추진해 나가는 것을 말한다.

이렇듯 다양한 지역의 주체들이 협력하여 종합적인 사회서비스의 실현과 지속 가능한 발전을 도모하기 위해서는 함께 공통의 문제를 마주하고 논의할 수 있는 거버넌스(Governance)와 이러한 거버넌스 형성의 구심점이 되는 중간지원조직⁷⁾이 필요하다(여해진 2014).

저층주거지에 적용할 수 있는, 근린재생을 위한 거버넌스(이하 근린재생 거버넌스)는 구축과정에서 정책 층위에서의 주체로 공공의 역할과, 생활현장 층위에서의 주체로 제3섹터와 근린조직에 각각의 역할이 요구된다. 어떤 주체가 더 주도적으로 '중간지원 역할'⁸⁾을 수행하면서 근린재생 거버넌스를 구축하는지에 따라 공공주도형(Public-led), 준공공주도형(Semi-public-led), 근린주도형(Neighborhood-led)과 같이 크게 3가지 유

형으로 나뉜다(여해진 2014). 공공주도형은 행정 내 하나의 부서가 직접 중간지원조직의 역할을 하면서 거버넌스를 구축하는 유형이며, 준공공주도형은 공공에서 중간지원조직을 설립하지만 그 운영을 민간에 위탁하는 방식으로, 지자체가 설립한 재단 또는 도시재생회사 등과 같은 전문성이 있는 민간단체에서 공공의 활동 범위에 해당하는 업무를 수행하면서 거버넌스를 구축하는 유형이다. 근린주도형은 주민들이 주도적으로 주민조직을 키우고 이를 통해 다양한 역할분담체제를 구성하여 공공 또는 제3섹터와 같은 외부조직과 중간지원조직을 형성하면서 거버넌스를 구축하는 유형이다(박세훈 2015).

3. 중간지원조직의 현황과 한계점

노후 저층주거지 관리를 위한 중간지원조직 중, 현재 국내에서 명확한 법적 근거를 가지고 중간 지원 역할을 수행하는 주체는 중앙정부 산하의 도시재생지원기구와 지자체 산하의 도시재생지원센터 정도이다(「도시재생특별법」 제10조, 제11조). 이는 해외 도시재생 사업에서 흔히 사회적 경제조직이나 비영리 주민자치조직 등 제3섹터와 민간부문에서 상당한 역량을 가지고 중간지원 주체로서 역할을 수행하는 것과 달리, 우리는 공공 산하에 지원기구와 센터를 두어 그러한 주체들을 육성해야 하는 여건임을 나타낸다. 즉, 현재 우리나라는 공공에서 주도적으로 도시재생지원센터를 설립하여 중간지원조직으로써 핵심역할을 부여하고 있는 반면, 상대적으로 민간조직이나 주민조직의 주체적인 중간지원역할은 미흡한 상황이다(여해진

7) 박세훈(2015)은 중간지원조직이 상시적으로 주민들과 접촉하고 여러 민간단체와 공공기관을 연계하며 지역의 전문가와 유형·무형의 자산을 활용하는 방법을 통해 새로운 가치를 창출한다고 하였음.

8) Briggs(2003)는 중간지원 역할을 서로 다른 조직 간 지원의 동원 및 연계를 통해 효과성을 높임으로써 기존 관계에서 얻기 어려운 부가가치를 창출하는 것이라고 정의함.

2014).

또한 법적·제도적 근거의 부재로 대다수의 중간지원조직들이 민간위탁으로 운영되고 있다(정병순, 황원실 2018). 공공과의 위탁계약에 근거하여 사업을 추진하고 성과를 평가받는 이러한 구조는 수탁기관의 운영 전반에 걸쳐 자율성을 저해하고 성과주의를 고착화 하는 등 제도적 동형화(Institutional Isomorphism)⁹⁾의 우려를 낳고 있다(박세훈 2015; 정병순, 황원실 2018).

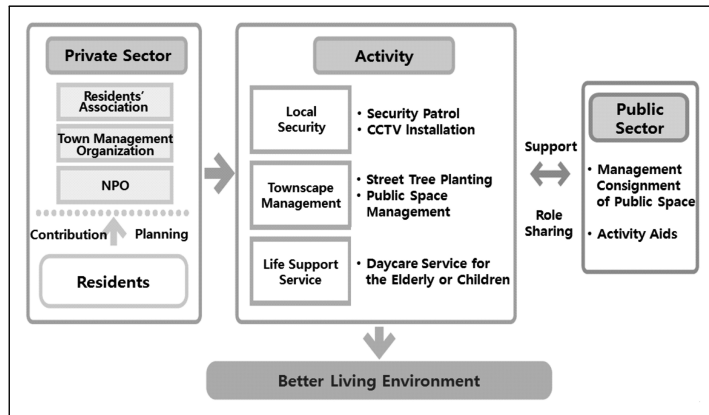
한편, 국토교통부에서는 재생사업 대상지의 지속 가능한 관리방안으로 공동체성과 지역성을 두루 갖춘 '협동조합'에 주목하고, 지역의 대표성을 갖도록 중간지원조직의 통합운영자로서 권한을 부여한 '현장지원센터 전환형', 지역공공자산의 운영조직으로 사업영역 범위를 확대한 '사회적경제 연계형', 도시재생지원사업 선정 시 가점 부여 및 사회적 가치에 기여하는 정도에 따라 다양한 형태의 지원으로 성장을 유도하는 '도시재생 경제조직 발전형'의 3가지 유형의 '마을관리협동조합'을 제시하여 가능성을 제고하고 있다(배유진 2019).

4. 저층주거지 관리의 지속 가능 요소

1) 일본의 저층주거지 관리개념과 추진체계

일본에서 지역관리(Area Management)는 다양한 이해관계자와 지역의 구성원들이 주체적 활동을 기반으로

Figure 1 _ Diagram of Management Activity in Residential Areas



Source: Lee 2017, 188.

상가 및 업무지구와 주거지구에서 각 지역의 실정에 맞게 전개되고 있다. 기존의 물리적 환경 개선 중심의 단순한 개발 방식에서 한 단계 더 발전하여 사업기획 단계에서 지역의 부흥을 고려한 운영방식과 유지·관리까지 고려하여 궁극적으로 매력적인 삶의 터전을 만드는 것을 목표로 하는데(国土交通省 2008), 저층주거지의 경우 주로 주민조직이 직접 주거환경 관리, 마을 경관 관리, 공공 공간 관리, 생활서비스 지원 등의 활동을 하며 그 추진체계는 <Figure 1>과 같다(이동훈 2017).

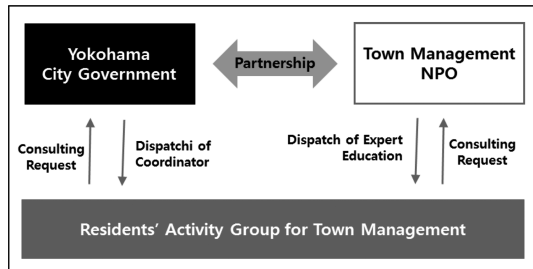
2) 요코하마시 우츠쿠시가오카의 관리 수법

우츠쿠시가오카는 요코하마시에 입지한 저층주거지로 주민이 주도하여 47년 이상 활발하게 지역관리를 전개해 왔다. 1972년에 일본 최초로 주민발의에 의한 건축협정 체결과 건축협정 운영위원회를 발족하고, 주민들이 양호한 주거환경 조성에 주체적으로 참여하도록 '우츠쿠시가오카 중부 자치회(이하 자치회)'¹⁰⁾를

9) 동일한 환경에 의해 서로 다른 두 조직이 점차 닮아가게 되는 현상(DiMaggio and Powell 1983).

10) 보다 자세한 내용은 美しが丘中部自治会(<http://home.s05.itscom.net/jichikai/index.html>) 참고.

Figure 2_Town Management Supporting System of Yokohama



Source: Lee 2017, 189.

발족했다. 1994년에는 건축협정 운영위원회에서 다루지 않은 주거환경 문제들을 다루기 위해 자치회 내에 '건물환경 위원회'를 조직했다. 시기별 상황과 주민 요구를 반영하여 1984년과 1994년에 각각 건축협정 제2기와 제3기를 체결하는 등 지속적으로 지역을 관리해 왔다. 1999년에 '지구계획검토위원회'를 발족하고 2003년에 지역 거주민 96%의 동의를 바탕으로, 저층주거지 보전을 위한 건축물 용도제한과 필지정비 및 개발 방침을 담은 '아오바 우츠쿠시가오카 중부지구 지구계획'을 도시계획으로 결정했다. 이 과정에서 <Figure 2>와 같은 지원체계를 통해 요코하마시의 마을 만들기 코디네이터 파견 제도를 통해 전문가의 도움¹¹⁾을 받았고 이를 계기로 건축협정 중심의 활동에서 지구경관 전반을 포괄하는 지속 가능한 활동으로 확대·발전되었다(이동훈 2017).

3) 우츠쿠시가오카 사례의 시사점

2003년 만들어진 '아오바 우츠쿠시가오카 중부지구 지구계획'에서 다루지 못한 항목은 주민자치규약으로 관리하기 위해 2004년에 '아오바 우츠쿠시가오카 중부 지구계획 마을 만들기 평가위원회(이하 평가위원

회)'가 발족되었다. 여기서 합의된 사항은 법적 효력은 없지만, 지역주민의 대표성을 갖춘 단체에서 주민 합의를 바탕으로 만든 가이드라인으로 기능한다. 예를 들어, 지구 내 건축 행위를 계획하는 주민은 가이드라인에 따른 점검결과를 평가위원회에 제출해야 한다. 이러한 체계를 통해 지방자치단체는 평가위원회의 의견을 수렴하여 협력적으로 지역관리를 수행한다. 평가위원회는 자치회를 기반으로 운영된다. 평가위원회의 운영예산은 자치회에서 연도별로 특별회계를 편성하여 각출하고, 자치회는 평가위원회에 주민 홍보와 주민 의견 수렴을 요청할 수 있는 지위를 가진다. 한편, 자치회는 사유지에 자치회관을 건설했지만 그 비용은 자치회원들이 각출해 마련하고 시설의 관리도 자치회에서 직접 담당하는 방식으로 운영된다(이동훈 2017).

앞의 내용을 종합하여 우츠쿠시가오카의 저층주거지 관리사업이 지속될 수 있었던 핵심 요인을 정리하면 첫 번째, 단순한 물리적 주택개선사업을 벗어나 지역 차원의 부흥을 위한 활동을 도모한 점, 두 번째, 이를 위해 주민들이 행정적 지원과 관련 제도를 적극적으로 활용하고자 노력해 왔고 자치회를 중심으로 자치역량을 단계적으로 발전시킨 점을 들 수 있다. 여기서 중요한 시사점은 '개별 주민참여(Citizen Participation)'와 '지역사회의 참여'(Community Participation)를 구분하는 것에 있다(Bracht and Tsouros 1990). 즉, 단순히 사업대상지 거주민의 참여를 지속시키는 것이 아니라 지역주민의 대표성을 갖춘 자치조직을 발족하고 점진적인 자치 역량의 강화를 통해 지역사회의 참여를 도모하여 지역문제에 탄력적으로 대응해야 지속 가능한 발전을 이룰 수 있다(송혜승, 정혜영, 이동훈 2017).

11) 비전문가인 주민들을 대상으로 활용 가능한 제도와 유용한 정보들을 알기 쉽게 안내하고 복잡한 행정절차를 대행하는 역할을 함.

5. 연구의 차별성

저층주거지 관리와 관련된 연구는 배웅규, 이하영(2014), 박혁서(2015), 이동훈(2017), 송혜승, 정혜영, 이명훈(2017), 최영숙, 이선영(2017), 김세훈(2018)과 같이 도시재생사업 이후 주민들이 주요 활동주체가 되어 자발적으로 지역사회를 운영, 관리할 수 있는 방안의 시사점을 제시하는 것과 배웅규, 김지엽, 정종대, 김소라(2011), 유해연(2011), 이왕기, 지남석(2015), 이왕기, 김수연, 윤혜란(2017)과 같이 저층주거지 관리를 통한 물리적 주거환경의 개선사업에서 거주자 만족도, 도시재생사업의 개선효과 및 개선방향을 도출하는 것으로 나뉜다.

이 논문에서는 지속적인 주민참여 필요성을 강조하는 전자의 연구 관점에서 시흥시 사례분석과 전문가 인터뷰를 근거로 주민자치 역량 강화, 주민조직의 지역대표성 확보, 참여 방식, 외부 단체와의 협력체계 등의 주요 고려사항을 도출했다. 이 논문의 차별성은 기존의 방식들이 사업대상지 거주민의 지속적인 참여의 필요성을 강조하는 것과 다르게, 실제 사례분석을 근거로 지역 대표성을 갖춘 주민조직의 양성과 주민자치 역량의 강화에 대한 시사점을 도출하여 그 개선지점을 고민했다는 것이다. 이는 주민참여(Citizen Participation)를 위해 필요한 지역사회 참여(Community Participation) 차원의 지속 가능한 저층주거지 유지·관리체계 구축에 기초자료가 될 수 있을 것이다.

III. 사례분석

1. 연구방법

2015~2018년에 개소하여 운영된 시흥시 동네관리소 11개소를 대상으로 2016년 10월~2018년 10월까지의 현장분석을 통해 수집한 자료를 토대로 운영 실태를 분석하고 시사점을 도출했다. 또한 지역 전문가의 다양한 경험(Local Knowledge)¹²⁾을 통해 실제 현장에서 발생하는 어려움과 변수를 파악하고 개선방안을 도출하고자 심층 인터뷰¹³⁾를 진행했다. 인터뷰 대상은 동네관리소를 중심으로 관련 분야인 도시재생, 주민자치, 사회적 경제 분야에서 활동한 경력이 5~20년 이상인 공무원 3인, 사회적 경제 전문가 1인, 지역주민 2인 등 총 6인을 대상으로 진행했다.

2. 연구 대상지역의 특징

시흥시는 우리나라 빈민운동과 주거공동체 운동의 발상지이자 구심점이다. 고도성장기 재개발 사업에 따른 철거민들의 집단 이주로 복음자리(1977년), 한독주택(1979년), 목화연립(1985년)과 같은 우리나라 최초의 사회주택이 형성된 곳이기도 하다(시흥시 2015). 이러한 역사적 배경을 바탕으로 시흥시는 '지역공동체 양성', '주민자치', '주거복지' 분야의 정책을 선도적으로 추진해 왔으며 이와 관련해 다양한 경험과 역량이 축적되어 있는 곳으로 높은 평가를 받고 있다.¹⁴⁾

12) 특정 활동의 참여로 영향을 받을 수 있는 사람들의 지식으로, 광범위한 개념적 범위와 공간적 행위, 사회적 관계, 규범, 관습 등이 모두 포함됨. 이는 해당 지역 사람들의 일상적 현실에 뿌리를 두고 있으며(Berman 2017), 장인, 체화된 지식 등 경험적이거나 실용적이지만 명확하게 계량화되지 않는 형태의 지식도 있음(Healey 2007).

13) 이 논문에서는 심층 인터뷰 방법을 채택하여 이론과 현장을 전문가를 통해 연계함으로써 시흥시 사례의 맥락과 문서화되지 않았던 본질적 내용에 대한 심층적 이해를 제고하고자 했음.

14) 시흥시는 '시흥형 주거복지사업'으로 국토교통부에서 주최한 '2018년 주거복지 한마당 대회'에서 국무총리상을 수상, 행정안전부에서 주최한 '2018년 주민자치형 공공서비스 구축 우수사례 경진대회'에서 우수지자체로 선정되었으며 '제17회 전국 주민자치박람회' 주민자치 분야에서 시흥시 대야동 주민자치회가 최우수상, 신관동 주민자치회가 장려상을 수상한 경력이 있음.

최근에는 주민 주도의 동네관리소 사업에서 노후 저층주거지 관리를 통한 생활밀착형 나눔 일자리를 창출하는 등의 성과도 나타나고 있다.¹⁵⁾ 시흥시는 2013년도에 '주거복지 조례'를 제정하고 2014년에는 전국 지방자치단체 최초로 통계청의 승인을 받은 '주거실태조사'를 실시했다. 또한 이를 바탕으로 기초자치단체로는 최초로 10년 단위 주택종합계획인 '2024 시흥시 주택종합계획'을 수립했으며 이 계획에 '주거복지 기본계획'도 포함하여 시흥형 주거복지 사업의 체계를 마련했다(이충목 2018). 특히 집수리의 경우, 자가, 임차, 간단 집수리, 청소 및 방역으로 구분하여 지원 대상과 지원 방법을 구체화했고 동네관리소는 이를 근거로 '간단 집수리'를 시행하고 있다(시흥시 2015).

3. 시흥시 동네관리소 사업의 추진배경

제도도입의 사회적 수용과정을 고려할 때 신규 제도를 도입하는 것 자체만으로 바로 성과를 기대하기는 어렵다(하연섭 2003). 제도는 보통 당대 사회적 문제에 대한 대응 형태로 도입되나, 현실의 다양한 변수에 의해 설계자의 의도와 다른 결과로 이어지기도 한다(Goodin 1996; Pierson 2000).

우리나라의 주민자치제도는 일본의 제도를 벤치마킹했다. 일본은 18세기의 '정내화'가 1950년대 이후 '자치화'로 발전하여 형성된 근린주민자치 공동체의 기반 위에 1970년대에 '주민협의회'¹⁶⁾가 조직되어 계층구조를 이룬 후 주민협의회에서 커뮤니티 센터를 운영하게 된 반면, 한국에서는 일본의 커뮤니티 센터를 먼저 벤치마킹하여 도입하면서 상대적으로 근린주

민자치 공동체의 역량에 대한 부분을 간과한 경향이 있다(김찬동 2014).

시흥시는 2002년 주민자치위원회를 구성할 당시 실질적인 주민자치를 위해 의사결정뿐만 아니라 지역 발전을 도모하는 주민자치사업의 실행까지 가능한 체계를 구축하고자 했다. 그러나 참여주민들의 지역 대표성 부족 문제와 참여주민 간 복잡한 이해관계의 형성 등으로 갈등이 심화되었고, 결국 자치기구로서 통합적이고 합리적인 의사결정 및 추진체계를 구축하기 어려웠다. 이후 시흥시는 2015년부터 시행한 동네관리소 사업을 통해 노후 저층주거지를 중심으로 지역 사회의 문제를 발굴하고 해결하는 과정을 주민들이 직접 경험하면서 지역 활성화 및 관리 등에 자치역량을 갖춘 근린공동체로 발전할 수 있도록 지원했다. 이를 위해 동네관리소 운영지침을 마련하고, 지역주민들로 구성된 동네관리소 운영위원회를 중심으로 지역을 위한 다양한 사업과 활동들을 자유롭게 논의하고 추진할 수 있도록 했고 선정된 동네관리소에는 1개소당 연간 6,500~7,500만 원의 보조금을 지원했다(장경재 2018).

4. 시흥시 동네관리소 사례분석

1) 국내 유사사례와의 비교

시흥시 동네관리소(이하 동네관리소)는 지자체 조례에 근거하여 공모사업을 추진하고 5인 이상의 주민으로 구성된 지역주민조직이 신청한 활동계획을 근거로 선정하여 1년간 보조금을 지원하는 방식으로 운영된다. 이러한 유형은 공공주도형 저층주거지 관리사업

15) 시흥시는 '시흥시 동네관리소'로 행정안전부에서 주최한 '2017년 다산목민대상'에서 대통령상을, '2018년 사회혁신 우수지자체 경진대회'에서는 공동체부분 최우수상을 수상했다.

16) 일본의 주민협의회는 근린공동체 리더들의 협의체 혹은 연합체의 형태로 약 20년에 걸쳐서 서서히 만들어졌음(김찬동 2014, 126).

으로 분류되며, 유사사례로 부산시 마을지기 사무소, 인천시 마을주택관리소가 있다(이왕기, 김수현, 윤혜란 2017).

국내 유사사례인 부산시의 마을지기 사무소와 인천시의 마을주택관리소는 노후 저층주거지 내 취약계층 대상의 주택 개보수 및 간단 집수리 지원과 가로 청소 등 주거환경개선을 목적으로 사업을 추진하는 반면, 시흥시의 동네관리소는 주민자치 역량 강화가 목적이고 이를 실현하기 위한 수단으로 지역관리를 수행한다. 따라서 부산시와 인천시에서 추진하는 노후주택 개보수 및 주거환경개선 사업 이외에 <Table 1>과 같이 방과 후 아동 돌봄 프로그램, 외국인 주민 고충상담, 마을텃밭 운영, 지역소식지 발간, 마을 축제 등 지역공동체 형성과 유지를 위한 프로그램도 추진하며 지원대상도 취약계층에 한정하지 않고 일반주민까지 확장한 특징을 가지고 있다.

Table 1_ The Difference among Neighbourhood Management Center in Siheung, Neighbour Support Center in Busan, Housing Management Center in Incheon

Items		NMC	NSC	HMC
Support	The Less Privileged	○	○	○
	Residents	○	○	×
Activities	Old Home Repair	○	○	○
	Residential Environment Improvement	○	○	○
	Improving Community Relation	○	×	×
	Developing Autonomous Capability	○	×	×
Financial Resource	Subsidy	○	○	○
	Creating Revenue	×	×	×

Note: NMC(Neighbourhood Management Center in Siheung), NSC(Neighbour Support Center in Busan), HMC(Housing Management Center in Incheon).

Source: Lee, Kim and Yun(2017), Modified.

2) 동네관리소 활동 범위

동네관리소는 주택관리 사각지대의 마을관리, 생활환경 개선, 기타 지역사회공헌 활동 및 공동체 활성화를 위한 복합커뮤니티 센터로서 기능과 역할을 하도록 설계되었다. 활동 범위는 동네관리소의 소재지를 중심으로 각 동을 담당 지역으로 구분한다. 단, 동네관리소를 이용하는 주민들의 실생활권과 각 동네관리소에서 실질적으로 관리할 수 있는 지역의 범위를 고려하여 동네관리소 운영위원회 간 상호 합의를 통해 각 관할 동의 경계와 상관없이 담당 지역을 설정할 수 있다. 운영 주체인 주민공동체는 지역주민의 의견을 반영한 공동체 역량 강화 프로그램을 발굴·운영하고 지역의 인재를 양성하기 위해 노력해야 하며, 이러한 동네관리소의 역량 강화를 통해 공공서비스의 민간위탁사업을 수행하고 시흥시의 관련 부서와 협업하여 지속적인 발전을 도모한다(시흥시 도시재생지원센터 2018).

3) 주민참여 현황

한정된 사업기간과 재원을 고려해야 하는 공공과 전문 업체 등의 입장에서는 사업의 효율성과 가시적 성과물 등의 이유로 물리적 재생사업을 선호하는 경향이 있다. 그러나 소규모 노후 주거지 재생사업과 같이 사업성이 낮은 곳은 물리적 재생 중심의 대규모 사업 추진이 어렵다. 따라서 이러한 지역의 재생과 지속적인 발전을 위해서는 지역공동체 중심의 거버넌스를 통한 의사결정과 지역관리체계가 필요하다(이충목 2018).

동네관리소는 지역 문제를 지역주민들이 스스로 발굴하고 주체적으로 해결하는 활동을 표방하며, 민·관 협력 거버넌스를 구축하여 지역주민, 중간지원조

직, 시흥시 간 정기적으로 의견을 나누는 체계를 갖추고 있다. 그러나 동네관리소 운영에 참여하는 주민들의 연령대는 30~70대이고, 50대 이상이 85%로 대다수를 차지하는 반면, 20대 이하의 참여율은 0%이다. 또한 동네관리소별 활동 주민 수는 11~26명으로 이를 동네관리소별 활동 지역인 법정동¹⁷⁾의 총인구를 기준으로 분석해 보면 주민참여율은 0.04~0.34%로 매우 낮게 나타나는 문제가 있다(시흥시 도시재생지원센터 2017a).

4) 서비스 접근성

동네관리소의 공공서비스에는 간단 접수리, 아이 돌봄, 지역공동체 대상 문화프로그램, 무료 공구 대여 등이 있다. 수혜자로 취약계층을 우대하지만 지역 내 일반주민들도 서비스를 이용할 수 있다. 그러나 동네관리소는 평일, 9~18시까지 운영되기 때문에 직장에 다니는 일반 주민들은 현실적으로 동네관리소의 서비스를 이용하기 어렵다(시흥시 도시재생지원센터 2017b). 한편, 주민들이 의견을 전달하는 방식은 연령대별로 차이가 있는데 50세 이상은 전화 또는 현장으로 직접 방문, 39세 이하는 홈페이지, 19세 이하는 SNS 메시지를 활용하는 방법을 가장 선호하는 것으로 나타났다(시흥시 2018b). 현재 동네관리소에서는 주민간담회 등 행사, 지역공동체 대상 문화 프로그램 참여, 동네관리소에 직접 방문 또는 전화로 지역주민들의 의견을 수렴하고 있어(시흥시 도시재생지원센터 2017b) 다양한 연령층의 거주민들이 보다 쉽게 동네관리소에 의견을 제시할 수 있는 소통의 창구가 필요한 것으로 파악된다.

5) 지역인재 양성 및 활동재원

2017~2018년 동네관리소 회계담당자 변경 내역을 분석해보면, 동네관리소의 상근활동가인 간사는 평균 9개월마다 교체되는 것으로 나타났다.¹⁸⁾

“동네관리소는 매년 공모사업에 지원해서 계획서를 평가받은 다음에야 보조금을 받을 수 있는지 없는지 알 수 있으니까. 내년에 지원 못 받을 수도 있는데. 똑같은 사람을 간사로 두면 2년 이상이면 정규직이라 하던데 퇴직금을 주민들이 자부담으로 마련하기 어렵지.” (윤봉한 2018).

활동재원의 보조금 의존도가 높은 주민단체가 상근인력을 정규직으로 고용할 경우 구조적인 불균형이 발생한다. 따라서 주기적으로 상근인력이 교체되고 이에 따라 연간 시행되는 주민 역량 강화 교육도 매년 초 동일한 내용이 반복되는 한계를 보인다.

6) 관할지역 및 동네관리소별 특성 비교

시흥시 동네관리소는 총 11개로 신천동, 대야동, 과림동, 목감동, 정왕본동, 정왕1동, 정왕3동, 매화동, 신현동, 군자동, 월곶동에 각 1개소씩 운영되고 있다. 시흥시(2018a)의 주민등록 인구현황 자료와 행정안전부(2016)의 지방자치단체 외국인주민현황 통계자료를 토대로 동별 인구특성을 살펴보면, 65세 이상 인구비율은 과림동(24.3%), 신현동(14.4%), 매화동(13.8%)순으로 높고, 15세 미만 아동인구 비율은 목감동(19%), 월곶동(15%), 군자동(13%)순으로 높게 나타났다. 또

17) 시흥시는 크게 17개의 행정동으로 구분되고 행정동별로 2~5개의 법정동이 존재함.

18) 동네관리소는 공모사업으로 매년 1~2월에 공고되어 3~4월에 최종 선정되므로 실질적인 사업기간은 4~12월로 약 9개월임.

Table 2_ The Comparison of Activities among Eleven Neighborhood Management Center in Siheung-city

No.	Site(dong)	Activity		Target	
		Common	Difference	Common	The Other
1	Sincheon	Deteriorated Home Repair, Tool Rental, Improving Community Relation	Children's Care, Community News Letter, Talent Donation	The Less Privileged (High Priority)	All Residents
2	Maehwa		Children's Care, Running Disinfection Truck		
3	Daeya		The Street-cleaning Service by Senior-citizen		
4	Mokgam		Community News Letter, Small-farm of Community		
5	Jeongwang 1		Program for Resident Aliens		
6	Gunja		-		
7	Shinhyeon		Children's Care		
8	Jeongwang 3		-		
9	Jeongwang Born		Program for Resident Aliens, Community News Letter		
10	Gwalim		The Street-cleaning Campaign		
11	Walgot		Small-farm of Community, Talent Donation		

한 외국인 주민의 경우, 정왕본동(67.2%)과 정왕1동(52.2%)에 많이 거주하는 것으로 나타났다. 통계청(2010)의 인구주택총조사 자료를 토대로 노후주택 밀집지역을 살펴보면, 20년 이상 노후주택은 대야동(29.6%), 목감동(28.5%), 과림동(27.9), 신천동(22.2%)에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 그 밖에 기초생활인프라 소외지역으로, 복지시설에 접근성이 떨어지는 지역은 정왕3동(72%) 및 과림동(61%)으로 나타났고 교육·문화시설의 경우에는 신현동(82%)과 월곶동(60%)으로 나타났다(유승호 2018).

2018년도 동네관리소 운영지침에 따르면, 동네관리소의 활동은 노후 저층주거지 관리 및 생활환경 개선, 지역사회 공헌, 지역공동체 활성화 활동의 범위에서 각 동네관리소별 운영위원회를 통해 지역주민들이 스스로 지역의 실정에 맞는 활동을 기획하고 공모사업에 제안하여 최종 선정된 활동으로 연간 운영된다. 이를 정리해보면, <Table 2>와 같이 11개의 동네관리소에서는 취약계층을 대상으로 간단 집수리, 공구 대여, 지역공동체 활성화 프로그램을 공통적으로 수행하고 지역별로 아이 돌봄, 외국인 주민 상담소, 도시텃밭 등

일반 주민 모두를 위한 지역별 맞춤형 활동을 전개하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 지역 수요가 반영된 다양한 역할에도 불구하고 지역 발전을 위한 전략적인 방향성이 부족하다는 한계를 보이고 있다.

IV. 저층주거지 관리체계의 시사점

이 장에서는 앞에서의 분석결과와 전문가 인터뷰 결과를 토대로 주민자치제도 기반의 노후 저층주거지 관리체계의 시사점을 정리한다. 이러한 시사점은 기존의 동네관리소 사업 및 국토교통부의 마을관리 협동조합 등 진행 중인 사업의 개선 방향으로 연계될 수 있으며, 공공·전문가그룹·지역의 사회적 경제조직 등 유관단체와의 협력체계에 대한 논의로도 확장될 수 있을 것이다.

1. 주민참여 확대를 위한 시공간 제약의 완화

사례분석에서 기존 동네관리소의 주요 문제로 개별 사업지 소규모 단위의 거주민 참여에 의존하는 공간

적 제약과 관리소 운영시간의 제약으로 인해 대다수의 서비스가 특정 계층에게 집중·제공된다는 것이 나타났다. 직장인 거주민에게 이러한 동네관리소의 접근이 어려운 것은 비근한 사례이다. 이는 주민자치에 있어서 가장 기본이 되는 지역주민의 대표성 확보를 저해하는 구조적인 원인이 된다.

도시재생사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 다양한 지역 주체가 참여하여 폭넓은 관점을 가지고 문제를 논의하고 종합적으로 해결방안을 모색하는 것이 효과적이다(이왕건 2012). 다양한 연령대의 주민 의견 수렴 및 지역 문제에 대한 관심 제고와 적극적인 참여를 도모하기 위해서는 연령대별 의견 전달 방식과 할애할 수 있는 시간대가 다른 점을 고려해야 한다. 스마트폰 앱이나 웹사이트를 통해 24시간 접근 가능한 공간을 구축하는 것은 간단한 기술이지만 주민들이 체감할 수 있는 편리함을 제공하고 접근성의 향상에 도움이 되는 차원에서 고려할 수 있다. 하지만 여전히 이러한 기술 자체에 대한 접근이 제한된 계층이 있으므로, 24시간 운영되는 온라인 플랫폼과 직접 방문이 가능한 앵커 시설을 함께 운영하는 것이 상호 보완적 측면에서 중요하다.

<Table 3>에서 살펴볼 수 있는 개선점과 같이, 이러한 적정기술의 적용은 보다 보편적인 주민 의견의 반영을 통한 대표성 확보와 지역별 맞춤형 서비스 발굴과 제공 과정을 통해 주민자치 역량을 강화하는 데 기반이 된다. 이외에도 사물인터넷, 지능형 CCTV 등의 기술은 주차, 쓰레기 처리, 방법 등에 활용될 수 있다.

2. 특별사업단 체계의 활용

시흥시 주민자치회는 비상근으로 활동하는 지역주민

Table 3 _ Features of Neighbourhood Management Center with ITs

Items	As Is	To Be
Space	Anchor Facilities	Online Platform and Anchor Facilities
Fundamentals	Volunteer Activity	Institution of Citizen Autonomy
Target	The Less Privileged	The Residents
Object	Finding Local Issues, Offering Social Welfare, Rehabilitating Communities	Finding Local Issues, Offering Suitable Public Services, Community Capacity Building
Activity Ways	Volunteer Activities, Talent Donation	Manpower Arrangement Analysing Big Data from Devices like IoT Sensor
Business Hours	9 am to 6 pm	24 hours

이외에 운영과 관련된 제반 사항과 행정적 실무를 담당하는 상근인력으로 임기제 공무원 1인이 근무하며 주민자치를 목적으로 할 경우 주민자치센터 공간을 무료로 사용할 수 있고 대관 등의 방법으로 운영할 수 있는 권한도 가진다(김성이 2018). 주민자치회는 주민 삶의 질 향상을 위한 사업 수행을 목적으로 위원회의 의결을 통해 산하에 ‘특별사업단’을 둘 수 있다(장경재 2018; 김성이 2018; 윤봉한 2018; 전정수 2018)¹⁹⁾. 이때 주민자치회는 비영리단체, 특별사업단은 사회적협동조합 등으로 법인 성격을 다르게 설정할 수도 있다(윤봉한 2018; 전정수 2018).

주민자치회는 특별사업단의 활동에 대해 감사 기능을 가지고 특별사업단은 주민자치회 산하 단체로 지역의 대표성을 확보하여 활동의 공정성과 투명한 재정 운영을 도모함과 동시에 지역주민과 활동의 공감대를 형성하며 상시 지역관리 및 공공서비스 업무를 추진할 수 있다(윤봉한 2018; 전정수 2018). 특별사업단 구조를

19) 특별사업단의 설립 필요성은 인터뷰에 참여한 다수의 전문가가 제시했음.

통해 중간지원조직을 상시화하여 전문상근인력의 안정적인 근무를 유도하는 것이 필요하다.

또한, 특별사업단은 역량 강화를 위한 주민 교육 뿐만 아니라 외부 전문가의 영입도 가능하다(전정수 2018). 지역 문제 해결을 위해 높은 전문성이 필요한 경우에는 외부 전문회사나 사회적 경제조직과 컨소시엄의 형식으로 협력하여 사업을 추진하고 공공의 지원을 받을 수 있다. 이 경우 도시재생사업의 이해와 현장에서의 사업추진 시 다소 부족한 현재의 주민 역량을 보완할 수 있고 주민자치제도를 기반으로 운영되기에 장기적인 관점을 가지고 지역의 활성화 및 관리계획의 수립과 추진에 도움이 될 것으로 판단된다.

3. 사회적 협동조합으로의 법인화

현재 주민조직과 협력하여 저층주거지를 관리하는 방법에는 공모사업을 통한 보조금 지원과 공공서비스 영역의 민간위탁사업 수행의 방법이 있다. 공모사업의 경우, 비영리고유번호증을 발부받고 주민 주도로 활동을 추진할 수 있지만 민간위탁사업을 수행하려면 이에 적합한 법인을 갖추어야 한다. 공공을 위한 사업의 목적성과 활동의 공감대를 보다 쉽게 형성하고 운영하기 위해, 주민주도사업은 일반적으로 비영리 법인에 우선권이 주어진다(홍승미 2018). 한편 「도시재생특별법」(2013) 제4장 26조에는 도시재생사업의 민간시행자로 마을기업, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 토지 소유주 등이 제시된다. 국토교통부(2018a)는 마을관리협동조합의 설립을 제안하고 있기도 하다. 이들 마을기업, 사회적 기업, 협동조합, 사회적 협동조합을 비교해 보면 <Table 4>와 같다.

저층주거지 관리를 위한 중간지원조직은 지역문제의 발굴 및 해소 과정을 통한 자치역량 강화와 일자리

Table 4_ The Characteristic of Businesses

Items	Town Enterprise	Cooperatives	Social Cooperatives*	Social Enterprise
Object	Activation of Local Economy	Distribution of Start-up Income	Improving the Rights of Local Community, Creating Jobs for the Less Privileged	Creating Jobs for the Less Privileged
Features	Public Service, Making Profits	Making Profits	Public Service (over 40%), Making Profits	Social Welfare Service, Making Profits
Type	An Organization with Town Enterprise Certification	For-profit Organization	Non-profit Organization	An Organization with Social Enterprise Certification
Target	Residents	Residents, Stake-holders	Residents, The less Privileged	The Less Privileged
Sustainable Point	Mutual Benefit	Social and Economic Benefits	Social and Economic Values	Joint Investment

Source: Kim(2017), Modified.

Note: * For more details, refer to the link below:

http://www.coop.go.kr/COOP/manage/manageGuild_social.do

창출이 주요한 목표이다. 사회적 협동조합은 비영리 법인으로서 갖는 공모사업에서의 장점 외에도 구조적으로 보다 많은 커뮤니티 구성원들의 참여라는 측면에서 장점이 있다. 또한 사회적 가치 추구, 주민의 권익 증진, 취약계층 고용 차원에서 중간지원조직의 법인 형태에 적합한 측면이 있다. 물론 보다 동등한 권한이 책임감과 추진력의 분산으로 이어질 수 있는 문제점도 있다.

4. 수익사업과의 연계

저층주거지 관리 활동의 지속 가능성을 위해서는 궁

극적으로 공공의 의존도를 점차 줄이고 자발적인 재원을 확보할 수 있는 다양한 수익사업의 전개가 필요하다(박혁서 2015). 중간지원조직은 공공영역과 민간영역에서 수익원을 모색할 수 있다. 공공영역의 경우, 주민자치회 산하 특별사업단으로 주민자치회 운영을 위한 공공의 지원금²⁰⁾, 주민참여 예산, 가로 청소, 공원 관리, 주차장 관리, 간단 집수리 등 공공서비스 영역의 민간위탁사업 수행에 따른 공공위탁금 등이 가능한 수익원이다. 동네관리소와 같이 거주민들이 모여 직접 지역의 재생과 유지·관리 사업을 할 경우 그 영역을 아동, 노인치매, 장애인 등의 돌봄 영역, 청소, 공원 관리, 공공시설관리 등 의식주와 생애주기별 분야로 확장할 수 있다(홍승미 2018).

민간영역에서는 네덜란드의 사례에서처럼 지역주민의 대표성을 갖춘 주민조직으로서 지역자산화 사업을 추진하여 마을 공공재를 확보하고 이를 통한 임대수익, 운영·관리 인력의 일자리 창출을 기대할 수 있다.²¹⁾ 영국의 Hackney Co-operative Developments에서 커뮤니티 내에 업무공간을 확보하여 임대수익을 추구하는 것은 커뮤니티 활성화와 지역경제 발전 측면 모두에서 성공적인 사례로 평가받고 있다.²²⁾ 비록 공동주택 단위이지만 서울시 사회주택 시범사업 1호에서 공동 공간에 정미소를 운영함으로써 수익과 커뮤니티 활성화를 동시에 추구하고 있는 것도 참고할 만하다.²³⁾ 유희공간 임대·운영 외에도 공유 플랫폼을 활용

한 육아용품, 로컬 푸드 등의 지역자원을 활용한 수익창출도 가능하다. 중견 과일가공 식품회사로 발전한 1970년대 말 복음자리마을의 딸기잼 사업은 대표적인 사례라고 할 수 있다.²⁴⁾ 하지만 지역특성과 주변 맥락을 고려하지 않을 경우 수익성 확보에 실패할 가능성이 높다. 복음자리 마을의 성공 사례도 다양한 공동체 수익사업의 실패 경험을 바탕으로 이뤄진 것이다.

최근에는 단순 수익사업 연계 차원을 넘어 지역문제 해결을 위해 주민들의 아이디어를 적정기술을 도입하여 실현하는 리빙랩을 운영하여 민·관·산·학·연의 협력을 통한 상호 피드백으로 시너지 효과도 얻는 사례도 나타나고 있다.²⁵⁾

5. 지역발전 네트워크의 중심 역할

노후 저층주거지는 산재한 문제만큼이나 다양한 기회와 맞닿아 있다. 중앙 및 지방정부는 해당 구역의 발전을 위해 다양한 사업을 계획하고 수행한다. 도시재생사업, 마을 만들기 사업, 스마트시티 사업 등 다양한 이름의 사업의 중심에는 지역발전과 커뮤니티 활성화라는 대전제가 놓여 있다. 노후 저층주거지 중간지원조직은 이러한 다양한 사업을 해당 구역에 맞게 접목시키는 지역발전 네트워크의 중심 역할을 할 수 있다. 관할지역 내 도시재생사업으로 '우리동네 살리기'가 추진될 경우, 거주민 중심의 '주민협의체'와 연

20) 시흥시의 경우, 주민자치회 시범실시 및 운영에 관한 조례 제3장 21조에 따라 주민자치 시범사업의 일반운영비, 마을 만들기 사업을 위한 자체공모사업비 등 주민자치업무 수행을 위한 경우 예산의 범위에서 사업비와 운영비 등 행정적, 재정적 지원을 할 수 있음.

21) 네덜란드 로테르담의 'Stad in de Maak'에서는 비어 있는 건물 8채를 10년간 무상 임대하여 주거공간, 작업실, 문화강좌 공간 등으로 운영함. 보다 자세한 내용은 <https://www.stadindemaak.nl> 참고.

22) 보다 자세한 내용은 Hackney Co-operative Developments 홈페이지(<http://www.hced.co.uk>) 참고.

23) 보다 자세한 내용은 서울시 사회주택 홈페이지(<http://soco.seoul.go.kr>), 녹색친구들 홈페이지(<http://www.greenfriends.co.kr/plan>) 참고.

24) 보다 자세한 내용은 복음자리 홈페이지(<https://www.bokumjari.co.kr/brand/history>) 참고.

25) 브라질 빅토리아시의 'Habitat Living Lab'은 저소득층 거주지역의 주거불안문제(건강, 안전, 생활 측면)를 해소하고자 주거환경 개선 프로그램인 'Living Well'을 시행하기 위해 만들어졌음(최인수, 김건위 2015).

계·협력하여 도시재생사업에 대응하면서 지속적인 지역관리 활동의 수행을 기대할 수 있다.

중간지원조직은 공공지원사업에 지원하는 차원을 넘어 LH, SH, 경기도시공사 등 공사와의 협약을 통해 지역자원인 토지를 토대로 임대주택공급과 지역개발의 상호 지원을 큰 틀에서 논의할 수 있다. 이 과정에서 주요 커뮤니티 앵커가 될 수 있는 공공의료시설, 도서관, 직업센터, 스포츠센터 등의 유치를 지방정부에 제안하는 것도 가능할 것이다. 도서관이라는 커뮤니티 앵커를 임대 및 분양주택에 접목한 영국 브리스톨의 New Junction 3 사례는 이러한 측면에서 시사점을 주고 있다.

지역에 필요한 사업의 특성을 고려하여 각 전문영역별로 특화된 민간전문회사, 사회적 경제조직 등과 컨소시엄을 구성하여 파트너로서 사업에 참여하고 사업 초기 비즈니스 모델의 구축 및 운영에 대한 의견 제시 및 컨설팅을 받고 사업 완료 이후에는 유지·관리 사업을 이관받는 형태로 운영하는 방식도 고민해 볼 수 있다.

V. 결론

이 논문에서는 시흥시의 사례분석을 통해 현재 운영되고 있는 동네관리소의 한계점을 확인할 수 있었다. 또한 국내외 사례와 전문가 인터뷰를 바탕으로 새로운 노후 저층주거지 중간지원조직의 개선방향을 정리했다.

동네관리소 현황분석에서는 1년 단위 보조금에 의존하는 불안정한 체계, 주민참여율은 관찰지역의 전체인구대비 0.5% 미만에 불과하고 참여자 중 50대 이상이 85%에 달하는 불균형적 대표성, 취약계층에 집중된 활동, 평일 9~18시의 한정된 운영시간으로 인한 직장인 접근성 제약, 동네관리소 상근자의 빈번한

교체와 이로 인한 주민역량 강화교육의 중복 및 동일 내용의 반복 시행, 소규모 지역 동네관리소를 아우르는 공통의 협력체계와 전략 부족 등이 한계점으로 발견되었다.

이러한 현황분석에 근거하여 국내외 사례 및 전문가 인터뷰 결과를 참조한 중간지원조직의 개선방향은 다음과 같이 정리된다. 우선, 적정기술(Appropriate Technology)을 활용하여 시공간적 제약을 완화함으로써 중간지원조직의 주민 접근성 확장 및 대표성 확보가 필요하다. 둘째, 중간지원조직을 주민자치회 산하의 특별사업단 형태로 배치하여 전문 상근인력의 장기근무 유도과 이를 통한 커뮤니티 교육 내실화 및 전문성 강화를 유도하는 것이다. 셋째, 단기 보조금 지급에 의존하는 구조를 개선하기 위한 사전 정비로서 중간지원조직의 사회적 협동조합 형태로 법인화하는 것이다. 넷째, 중간지원조직을 수익사업과 연계하여 공공영역의 지원금 및 민간위탁사업, 민간영역의 공간 임대 등 사업을 통해 조직의 자생력과 지속 가능성을 높이는 것이다. 다섯째, 중간지원조직에서 도시재생사업 등 해당 지역 대상의 보다 큰 범위에서의 사업연계 및 토지라는 지역자산을 기반으로 공사 및 지방정부와 적극적 협의 역할을 맡아야 한다는 것이다.

노후 저층주거지 관리는 토지주, 건물주, 토박이 세입자 등 다수의 이해관계자가 복잡하게 얽힌 상태로 추진되며 다양한 변수가 발생한다. 때문에 장기적 관점을 가지고 접근하기 어려운, 한시적인 보조금 중심의 공모방식으로는 성공을 담보하기 어렵다. 이 논문에서는 기존 제도를 최대한 활용하되 지역사업의 핵심인 주민참여를 위한 접근성을 확대하고 운영의 지속 가능성 및 커뮤니티 활성화를 위한 수익사업의 필요성과 부처별 사업을 연계할 수 있는 노후 저층주거지 중간지원조직의 개선방향을 제시했다.

주민자치회 산하에 특별사업단으로 배치하여 주민

자치회의 감사 기능을 통해 공정성 및 재정 운영의 투명성을 확보한다. 관할 지역 내 주거지재생 사업 등 특정 사업기간이 정해져 있고 높은 전문성이 필요한 영역은 외부전문가 영입 및 전문회사들과의 컨소시엄을 통해 효과적으로 사업을 추진하고 기획부터 유지·관리에 함께 참여하여 궁극적으로 자치역량을 강화해 사업완료 후에도 지속적으로 관리할 수 있는 자생력을 기대할 수 있다.

자조지원(Assisted Self-help)의 맥락에서 중간지원 조직 중심의 협력체계 개선과 공공의 초기 지원은 주민자치조직 활성화와 노후 저층주거지의 물리적 개선에 기여할 수 있을 것이다. 하지만 중간지원조직체계 마련이 곧 자치역량의 강화라고 할 수는 없다. 장기적 주민자치역량 강화 방식의 구체화 문제는 여전히 남는다. 장기적 관점에서 본질적으로 주민자치역량 강화 작업이 이러한 조직적 정비와 병행될 때, 노후 저층주거지가 주거환경과 커뮤니티 차원에서 개선될 수 있을 것이다.

참고문헌 •••••

1. 국토교통부. 2018a. 「마을관리협동조합」, 지속가능한 도시 재생 뉴딜사업의 초석을 다진다. 7월 26일, 보도자료. Ministry of Land, Infrastructure and Transport. 2018a. Neighbourhood management cooperatives, making the basis of sustainable urban regeneration for the New Deal projects. July 26, Press release.
2. _____. 2018b. 2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정, 지역경제를 활성화하고 생활 인프라 공급에 앞장서겠습니다. 8월 31일, 보도자료. _____. 2018b. Selecting the projects of the New Deal for urban regeneration, make an effort to revitalize the local economy and building small SOC. August 31, Press release.
3. 김문준. 2017. 마을기업의 현황과 정책방안에 관한 연구. 기업경영리뷰 8권, 4호: 113-131. Kim Moonjun. 2017. The study on the current state of town enterprise and the policy for town enterprise. *Korean Review of Corporation Management* 8, no.4: 113-131.
4. 김세훈. 2018. 주거지재생을 위한 주민참여. 국토 442호, 21-26. 세종: 국토연구원. Kim Sehun. 2018. The citizen participation for the regeneration of residential area. *Planning and Policy* no.442, 21-26. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
5. 김현숙. 2016. 노후주거지 재생의 첫걸음 주민협의체. 도시정보 411호, 2. 서울: 대한국도·도시계획학회 Kim Hyeonsuk. 2016. Citizen autonomy as the first step for regeneration of low-rise residential area. *Urban Information Service* no.411, 2. Seoul: Korea Planning Association.
6. 김성이. 시흥시 주민자치과 팀장. 2018. 저자와 인터뷰, 12월 10일, 시흥. Kim Seongee. Team Leader of Department of Citizen Autonomy in Siheung City Government. 2018. Interviewed by the Author, December 10, Siheung.
7. 김찬동. 2014. 주민자치의 제도설계: 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로. 한국지방자치학회보 26권, 1호: 117-138. Kim Chandong. 2014. Institutional desing of residents autonomy: A case study on Jichikai and community center of Japan. *Journal of Local Government Studies* 26, no.1: 117-138.
8. 박혁서. 2015. 일본의 지역관리제도와 민간조직의 지역관리 활동에 관한 연구: TMO제도와 오사카 에리어매니지먼트 제도의 비교분석. 한국주거환경학술지 13권, 4호: 359-377. Park Hyeokseo. 2015. A study of the area management systems and the management activities of the private organizations in Japan: Comparing the TMO system and the Osaka area management system. *Journal of the Residential Environment Institute of Korea* 13, no.4: 359-377.
9. 박세훈. 2015. 마을만들기 중간지원조직 운영특성 연구: 정부-시민사회 관계의 관점에서. 도시행정학보 28권, 3호: 75-104. Park Sehun. 2015. A study on the operational characteristics of intermediary organization as community building: Focused on the relationship between government and civil society. *Journal of the Korean Urban Management Association* 28, no.3: 75-104.
10. 배웅규, 김지엽, 정종대, 김소라. 2011. 저층주거지 특성에

- 따른 관리방향 및 검토과제 도출연구. 도시설계 12권, 3호: 137-152.
- Bae Woongkyu, Kim Jeeyeop, Jung Jongdae and Kim Sora. 2011. Characteristics of low-rise residential areas and improvement schemes for better management. *Urban Design* 12, no.3: 137-152.
11. 배용규, 이하영. 2014. 저층주거지 재생을 위한 주민참여형 재생사업 시범사업의 시행효과 분석연구: 서울시 마포구 연남동 주민참여형 재생사업(前휴먼타운) 시범구역을 대상으로. 도시설계 15권, 4호: 223-238.
 - Bae Woongkyoo and Lee Hayoung. 2014. Effectiveness analysis on the low-rise housing regeneration program(before Human Town) in Seoul, Korea: Focused on the first pilot project area of Yeonnam-dong, Mapo-gu, Seoul, Korea. *Urban Design* 15, no.4: 223-238.
 12. 배유진. 2019. 협동조합 참여 확대를 통한 도시재생사업의 지속가능성 제고방안. 국토정책 Brief 704호. 세종: 국토연구원.
 - Bae Yujin. 2019. A study to improve sustainability of urban regeneration project through expanding participation of cooperatives. *KRIHS Policy Brief* no.704. Sejong: KRIHS.
 13. 서수정, 임현성, 임강륜. 2012. 해피하우스 시범사업 사례분석을 통한 주거지재생 방안 연구. 서울도시연구 13권, 4호: 113-131.
 - Seo Soojeong, Lim Hyunsung and Lim Kangryoon. 2012. The method of regeneration of deteriorated residential area through Happy House pilot project's case studies. *Seoul Studies* 13, no.4: 113-131.
 14. 송혜승, 정혜영, 이명훈. 2017. 노후 저층주거지 재생과정에서 지역사회 내 조직활동 간의 관계구조에 관한 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로. 국토계획 52권, 7호: 73-90.
 - Song Hyeseung, Cheong Hyeyoung and Lee Myeonghun. 2017. Relational structure among community activities for regeneration of deteriorated low-rise residential area: Focused on the Jangsu Village, Seongbuk-gu. *Journal of Korea Planning Association* 52, no.7: 73-90.
 15. 시흥시. 2015. 2024 시흥시 주택종합계획. 내부자료.
 - Siheung City Government. 2015. The comprehensive housing planning of Siheung City 2024. raw data.
 16. _____. 2018a. 주민등록 인구현황. <http://www.siheung.go.kr/administration/gboard/%ec%9d%b8%ea%b5%ac%ed%98%84%ed%99%a9> (2018년 11월 17일 검색).
 - _____. 2018a. The population data on resident registration. <http://www.siheung.go.kr/administration/gboard/%ec%9d%b8%ea%b5%ac%ed%98%84%ed%99%a91> (accessed November 17, 2018).
 17. _____. 2018b. 제4회 사회조사 보고서. <http://www.siheung.go.kr/administration/gboard/social-survey> (2018년 11월 17일 검색).
 - _____. 2018b. The 4th report for social research. <http://www.siheung.go.kr/administration/gboard/social-survey> (accessed November 17, 2018).
 18. 시흥시 도시재생지원센터. 2017a. 동네관리소 활동계획서. 내부자료.
 - Urban Regeneration Center of Siheung City. 2017a. The activity plans of Neighbourhood Management Center. raw data.
 19. _____. 2017b. 동네관리소 성과보고서. 내부자료.
 - _____. 2017b. The result report of Neighbourhood Management Center. raw data.
 20. _____. 2018. 동네관리소 운영지침. 내부자료.
 - _____. 2018. The operation guideline of Neighbourhood Management Center. raw data.
 21. 여혜진. 2014. 근린재생 거버넌스 유형별 중간지원조직 운영특징 연구: 도쿄, 버밍햄, 보스턴 사례를 중심으로. 대한건축학회논문집 계획계 30권, 9호: 57-65.
 - Yeo Haejin. 2014. A study on intermediary agency's operating characteristics of neighborhood regeneration governance types: Focused on Tokyo, Birmingham, Boston case study. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning and Design* 30, no.9: 57-65.
 22. 유승호. 2018. 빅데이터를 이용한 시흥시 동네관리소 지역연구. 안산: 안산건축도시연구센터.
 - Yoo Seungho. 2018. *The Study on Residential areas with Neighbourhood Management Center of Siheung City by Analyzing Big Data*. Ansan: Ansan Architecture and Urban RCC.
 23. 유해연. 2011. 저층주거지 재생을 위한 개선방향 연구. 대한건축학회 논문집 계획계 27권, 9호: 113-120.
 - Yoo Haeyeon. 2011. A study on the improvement direction for rehabilitation of low-rise residential block. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning and Design* 27, no.9: 113-120.
 24. 윤봉한. 현 동네관리소 운영협의회 회장, 전 매화동 주민자치위원장. 2018. 저자와 인터뷰, 12월 5일, 시흥.
 - Yun Bonghan, Leader of Neighbourhood Management Center

- Association, Former Representative of Citizen Autonomy Committee of Maehwa-dong. 2018. Interviewed by the Author, December 5, Siheung.
25. 이동훈. 2017. 일본의 주민주도형 저층주거지 관리체계에 관한 연구: 주민조직의 형성과정과 운영방식을 중심으로. *한국생태환경건축학회지* 17권, 6호: 187-192.
Lee Donghoon. 2017. Resident-led town management system in low-rise residential areas of Japan: Focused on the formation process and operation mode of resident organizations. *KIEAE Journal* 17, no.6: 187-192.
 26. 이삼수. 2017. 일본 도시재생사업에서 지역의 관리·운영체계에 관한 연구. *서울도시연구* 8권, 2호: 19-34.
Lee Samsu. 2017. A study on the area management system in urban regeneration projects in Japan. *Seoul Studies* 8, no.2: 19-34.
 27. 이왕건. 2012. 주민 중심의 커뮤니티를 활용한 도시·지역재생 방안. *국토* 363호, 22-29. 안양: 국토연구원.
Lee Wanggeon. 2012. A Study on the regeneration of urban and local using resident-led community. *Planning and Policy* no.363, 22-29. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlement.
 28. 이왕기, 김수연, 윤혜란. 2017. 인천시 마을주택관리소 운영평가 및 개선방안에 관한 연구. *도시행정학보* 30, no.2: 51-70.
Lee Wangkey, Kim Suyoun and Yun Hearan. 2017. A study on improvement plan and operational evaluation of Incheon low-rise residence management center. *Journal of the Korean Urban Management Association* 30, no.2: 51-70.
 29. 이왕기, 지남석. 2015. 인천시 저층주거지 관리사업의 특성과 개선방향. *도시행정학보* 28권, 2호: 325-350.
Lee Wongkey and Ji Namseok. 2015. The analysis of the characteristics and improvement direction for the regeneration project of low-rise residential area in Incheon. *Journal of Korea Urban Management Association* 28, no.2: 325-350.
 30. 이충목. 시흥시 도시주택국 국장. 2018. 저자와 인터뷰, 12월 11일, 시흥.
Lee Chungmok. Director, Urban and Housing Division of Siheung City Government. 2018. Interviewed by the Author, December 11, Siheung.
 31. 이태희. 2015. 공동체 참여형 도시재생의 의미와 정책 내 반영실태에 관한 고찰: 영국의 New Deal for Communities 프로그램을 중심으로. *국토연구* 86권: 139-159.
 - Lee Taehee. 2015. Examinations of meanings of community participation in urban regeneration and their applications in regeneration policy: Focusing on New Deal for communities programme in the UK. *The Korea Spatial Planning Review* 86: 139-159.
 32. 장경재, 시흥시 배곧동주민센터 사무장. 2018. 저자와 인터뷰, 12월 10일, 시흥.
Jang Gyeongjae. Chief Administrative Officer, Bae-Got Community Service Center of Siheung City Government. 2018. Interviewed by the Author, December 10, Siheung.
 33. 정병순, 황원실. 2018. 서울시 중간지원조직 발전방안. 서울: 서울연구원.
Jeoun Byeonsun and Hwang Wonsill. 2018. *A Development Strategy of Intermediary Organizations Leading Governance in Seoul*. Seoul: The Seoul Institute.
 34. 전정수. 현 동네관리소 운영협의회 부회장, 전 월곶동 주민자치위원장. 2018. 저자와 인터뷰, 12월 5일, 시흥.
Jun Jeongsu. Deputy Leader of Neighbourhood Management Center Association, Former Representative of Citizen Autonomy Committee of Walgot-dong. 2018. Interviewed by the Author, December 5, Siheung.
 35. 조상운. 2010. 도시재생사업의 지역의 관리 운영수법 도입에 관한 연구. 인천: 인천발전연구원.
Jo Sangwun. 2010. *A Study of the Area Management Program in Urban Regeneration Projects*. Incheon: Incheon Development Institute.
 36. 진은애, 김동호, 곽희중. 2016. 주거지재생과 마을공동체. *도시정보* 411호, 3-23. 서울: 대한국토·도시계획학회.
Jin Eunae, Kim Dongho and Kwak Heejong. 2016. The regeneration of residential area and local community. *Urban Information Service* no.411, 3-23. Seoul: Korea Planning Association.
 37. 최인수, 김건위. 2015. 지역공동체와 리빙랩을 중심으로 한 지역혁신체계 도입방안 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
Choi Insu, Kim Geonwy. 2015. *A Study on the Introduction of Local Innovative Systems to Community Development Policies and Living Lab in Korea*. Seoul: Korea Research Institute for Local Administration.
 38. 최영숙, 이선영. 2017. 도시재생과 커뮤니티 기반 조직의 역할: 런던 쇼디치 트러스트를 중심으로. *국토연구* 93권: 43-59.
Choi Youngsook, Lee Seon Young. 2017. Urban Regeneration and Community-based Organizations: A Case Study of

- Shoreditch Trust in London. *The Korea Spatial Planning Review* 93: 43-59.
39. 통계청. 인구주택총조사. 2010. http://www.census.go.kr/dat/ysr/ysrList.do?q_menu=5&q_sub=7 (2018년 11월 17일 검색). Statistics Korea. The Population and Housing Census. 2010. http://www.census.go.kr/dat/ysr/ysrList.do?q_menu=5&q_sub=7 (accessed November 17, 2018).
 40. 하연섭. 2003. 제도분석: 이론과 쟁점. 서울: 다산출판사.
Ha Yenseop. 2003. *The Study on Institution: Theory and issues*. Seoul: Dasan.
 41. 행정안전부. 2016. 지방자치단체 외국인주민 현황 통계. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=-X05vk53TAeEUjuq90Rp68Fm.node20?bbsId=BBSMSTR_00000000014&nttId=60528 (2018년 11월 17일 검색).
Ministry of the Interior and Safety. 2016. The statistics on the foreign residents state of Local Government. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=-X05vk53TAeEUjuq90Rp68Fm.node20?bbsId=BBSMSTR_00000000014&nttId=60528 (accessed November 17, 2018).
 42. 홍승미. 경기도 파북공동체지원센터 사회경제지원실장. 2018. 저자와 인터뷰, 12월 13일, 시흥.
Hong Seungmi. Director of Social and Economic Support Division in Dabok Community Support Center of Gyeonggi-do. 2018. Interviewed by the Author, December 13, Siheung.
 43. 国土交通省. 2008. エリアマネジメント推進マニュアル. 東京: 国土交通省.
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. 2008. *Area Management Manual*. Tokyo: Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism.
 44. Berman, T. 2017. *Planning, Participation, and Knowledge: Public Participation as a Tool for Integrating Local Knowledge into Spatial Planning*. 1st ed. Cham: Springer.
 45. Bracht, N. and Tsouros, A. 1990. Principles and strategies of effective community participation. *Health Promotion International* 5, no.3: 199-208.
 46. Bredenoord, J. and van Lindert, P. 2010. Pro-poor housing policies: Rethinking the potential of assisted self-help housing. *Habitat International* 34, no.3: 278-287.
 47. Goodin, R. E. 1996. *The Theory of Institutional Design*. New York: Cambridge University Press.
 48. Briggs, Xavier de Souza. 2003. *Working the Middle: Roles and challenges of intermediaries*. Massachusetts: The Community Problem-Solving Project at MIT Cambridge.
 49. DiMaggio, P. and Powell, W. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48: 147-160.
 50. Healey P. 2007. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a relational planning for our times*. Oxon: Routledge.
 51. Park Joon, Lim Yirang, Kim Kyohee and Wang Hyounggun. 2019. Revisit to incremental housing focusing on the role of a comprehensive community centre: The case of Jinja, Uganda. *International Journal of Urban Sciences* 23, no.2: 226-245.
 52. Pierson. P. 2000. The limit of design: Explaining institutional origins and change. *Governance* 13, no.4: 475-499.
-
- 논문 접수일: 2019. 2. 20.
 - 심사 시작일: 2019. 4. 10.
 - 심사 완료일: 2019. 6. 28.

요약

주제어: 노후 저층주거지 관리, 중간지원조직, 주민자치, 커뮤니티 활성화, 도시재생

이 논문의 목적은 시흥시에서 운영되어 온 동네관리소 사례분석을 통해 노후 저층주거지 관리에서 현재 중간지원조직이 갖는 한계점을 확인하고 제도적 개선방향에 대한 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해 첫 번째로, 국내의 저층주거지 관리를 위한 시범사업과 국내외 사례를 검토하여 저층주거지 관리의 지속가능 요소와 주요 시사점을 도출했다. 두 번째로는 사례분석으로서 시흥시의 동네관리소를 분석하여 한계점을 검토했다. 세 번째로는 지역 전문가 대상의 심층 인터뷰를 통해 저층주거지 관리방안으로 동네관리소와 주민자치제도의 연계·활용 가능성을 비롯한 주요 시사점을 도출했다. 동네관리소 현황분석에서는 1년 단위 보조금에 의존한 불안정한 체계, 불균형적 주민 대표성, 직장인들의 접근성 제약, 상근자의 빈번한 교체와 이에 따른 동일한 주민역량 강화교육의 반복 시행, 지역 동네관리소들을 아우르는 공

통의 협력체계와 전략 부족 등이 한계점으로 발견되었다. 이러한 현황분석에 근거하여 국내외 사례 및 전문가 인터뷰 결과를 참조한 중간지원조직의 개선방향으로는 적정 기술(Appropriate Technology)을 활용한 중간지원조직의 주민 접근성 확장 및 대표성 확보, 특별사업단 배치를 통한 전문 상근인력의 장기근무 유도와 이를 통한 커뮤니티 교육 내실화 및 전문성 강화 유도, 중간지원조직의 사회적 협동조합 형태 법인화, 수익사업을 통한 조직의 자생력과 지속가능성 제고, 도시재생사업 등과의 사업연계 및 지역자산 기반으로 공사 및 지방정부와 적극적 협의 역할담당 등으로 정리된다. 자조지원(Assisted Self-help)의 맥락에서 중간지원조직 중심의 협력체계 개선과 공공의 초기 지원은 주민자치조직 활성화와 노후 저층주거지의 물리적 개선에 기여할 수 있을 것이다.

Appendix Table 1_ Interview Details

Name	Affiliation / Position	Date of Interview	Main Questions
Lee Chungmok	Director / Urban and Housing Division of Siheung City Government	2018.12.11.	- What is the object of the New Deal for Urban Regeneration Project in Siheung City and what management way for the project is? - How to expand the participation of residents? - If it is possible, how to cooperate between resident group and Neighbourhood Management Center for urban regeneration project?
Jang Gyeongjae	Chief Administrative Officer / Bae-Got Community Service Center of Siheung City Government	2018.12.10.	- The history of the Committee of Citizen Autonomy in Siheung City : Why and How to begin it, How it has being developed? - The difference between the Committee of Citizen Autonomy and Residents' Association?
Kim Seongee	Team Leader / Department of Citizen Autonomy in Siheung City Government	2018.12.10.	- The reason why there are similar activities between Neighbourhood Management Center and the Committee of Citizen Autonomy. - What is the object of Neighbourhood Management Center? - Pros and Cons of Neighbourhood Management Center
Hong Seungmi	Director / Social and Economic Support Division in Ddabok Community Support Center of Gyeonggi-do	2018.12.13.	- The possibility regarding creating jobs of Neighbourhood Management Center having the stance of the Social and Economic Businesses. - What business type is suitable for Neighbourhood Management? - How to get the financial resource for running long-term projects?
Yun Bonghan	Leader / Neighbourhood Management Center Association, Representative, Citizen Autonomy Committee of Maehwa-dong	2018.12.5.	- What is the strength and weakness of the Committee of Citizen Autonomy and Residents' Association respectively? - What is occur when it can cooperate between Residents' Association and Neighbourhood Management Center based on institutional support?
Jun Jeongsu	Deputy Leader / Neighbourhood Management Center Association, Representative, Citizen Autonomy Committee of Walgot-dong	2018.12.5.	