

도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제

저층주거지 재생의 필요성과 의의



유 해 연
(승실대학교 건축학부 조교수)

1. 들어가며

고층·고밀의 대규모 공동주택 단지가 도심의 노후주거지 대부분을 빠른 속도로 잠식해 가고 있다. 주거의 가치를 ‘삶의 질(質)’이 아닌 ‘경제적 수단’으로 인식함에 따라 대규모 단지개발이 활성화된 결과이다.

그러나 전면 재개발로 인해 조성된 대규모 공동주택단지는 도시의 지속적인 발전을 저해하고, 오랜 시간에 걸쳐 형성된 노후 주거지의 주거문화와 도시조직을 붕괴시키고 있다.

이와 같은 상황에서 도심 내 노후화된 저층 주거지의 보존과 재생은 매우 중요하다. 노후 저층주거지는 도시의 균형 발전과 변화에 대응할 수 있는 ‘대안공간’으로, 이를 재생할 경우 기존 거주민들 간의 커뮤니티와 주거문화를 점진적으로 유지·발전시킬 수 있다. 또한 거주자 개개인이 원하는 방향으로 재활성화도 가능하다. 따라서 도시의 노후 저층주거지가 지속적으로 유지·발전할 수 있도록 새로운 정책기반과 계획방향이 마련되어야 한다.

국내에서는 도시의 전반적인 관리 및 계획을 위해 ‘용도지역제’와 ‘중 세분화 정책’ 등을 통해 주거지를 관리하고 있다. 그러나 광범위한 지역을 몇 개의 종으로 구분하고 동일한 밀도로 규제하기 때문에 적용 규모 및 방법 측면에

서 다양성을 확보하기 쉽지 않다. 일부 조항이 완화되어 적용된다 하더라도 주거지 고유의 문화가 반영되기 어려우며, 주거환경이나 개발양상을 고려한 재생이 이루어지지 못했다.

국내 저층주거지에 적용될 수 있는 집합주거 유형 또한 매우 제한적으로, 제도권 내에서 최대한의 이익과 사업성을 확보하기 위해 열악하게 계획되고 있다. 결국 도심의 저층주거지는 일률적인 다세대·다가구주택 층으로 바뀌어가고 있으며, 불법개조와 용도변경으로 인해 거주 환경은 더욱 악화되고 있다. 특히 병용주택이나 근린생활시설로 계획되어 상업적 이익을 취하려는 토지소유자들이 증가함에 따라, 주거지 고유의 기능을 상실하게 되었다.¹⁾

일부 특별계획구역이나 지구단위계획 등을 활용하거나 해당 시·구의 자치조례를 통해 개선책이 제안되고 있으나, 대부분 도시 계획 및 관리 측면이다. 주거지와 주택을 규제하는 것은 사적 재산의 침해라는 생각으로 관리 대상에 강제적으로 포함시키기에 어려움이 있기 때문이다. 또한 2012년 이전에는 도시주거환경정비법에 포함되는 대상이라 하더라도, 재건축·재개발의 규모가 매우 커서 소블록 단위의 재생에는 어려움이 있었다.

주거지 특성이나 거주자 요구가 반영되지 않은 채 세대

1) 비주거용 시설은 생활편의시설 외에도 상업, 각종 서비스업과 가내공업형태의 공장, 업무용 건축물 등으로 거주를 위한 일상생활과 관련이 미약한 시설들까지 심한 혼재현상으로 보이고 있어 주거환경을 악화시킬 뿐 아니라, 기존의 주거지 기능을 상실하게 한다.

도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제

(가구)수 확보²⁾를 중심으로 획일적인 형태로 공급되고 있는데, 특히 다세대·다가구주택 밀집지역과 도시형생활주택단지 신축지역은 기존 단독주택지나 주변 소블록과 연계성을 고려하지 않은 채 개별 필지 혹은 2~3개의 소필지에 작은 규모의 세대로 분할된 임대용 집합주택을 신축함으로써 열악한 주거환경 형성, 이웃 간의 교류 단절, 도시경관의 악화 등의 문제를 초래하고 있다.

따라서 최근 정부는 노후화된 저층 주거지 재생을 위한 새로운 대안의 필요성을 인식하였고, 문제점을 해결하고자 다양한 정비사업을 추진하고 있다. 더불어 저층주거지 재생을 위한 개선 정책제안 및 제도를 개선하고 있으며, 새로운 주거 유형 개발과 소규모 시범사업도 추진하고 있다.

II. 저층주거지의 재생의 필요성

주거지 재생의 의미를 밝히기에 앞서, 저층주거지의 현황 및 문제점을 밝히고, 저층주거지가 도심 내에서 갖는 의의와 재생의 필요성을 살펴보고자 한다.

1) 열악한 거주환경

저층주거지에서 나타나는 가장 큰 문제점은 점진적으로 열악해지는 거주환경이다. 특히 개별필지와 집합주거지 사이에서 발생하는 ‘생활환경의 차이’와 ‘사생활 및 일조권의 침해’, ‘생활소음과 분진’, ‘쓰레기’ 등 생활 전반에 대한 문제점이 부각되고 있다. 이를 해결하기 위해 방법창을 겹으로 설치하는 경우도 있으나, 근본적인 해결책은



▲ [그림 1] 저층주거지의 열악한 주거환경(채광, 일조, 쓰레기) 아니며, 지하 또는 반 지하 다가구 주택의 경우 더욱 심각한 문제로 부각되고 있다.

또 다른 문제점으로 ‘소음 및 공해’는 사회구조의 도시화에 따른 인구의 도시집중과 고밀화 그리고 교통량의 증가로 인해 부각되고 있는 생활환경 저해 요인이다. 특히 도시소음³⁾은 다른 공해요소와 달리 시민들의 건강에 미치는 장기적인 영향 이외에 정서 생활에도 커다란 영향을 미치고 있어, 대기오염, 수질오염 등 환경오염 문제 못지 않은 문제를 지니고 있다. 이에 영국의 일부 도시에서는 도시소음지도⁴⁾ 등을 활용하여 개선책을 마련하고 있기도 하다.

점차 증가하는 교통량으로 인한 좁은 차로와 부족한 주차 공간 또한 대표적인 문제점으로 부각되고 있다. 주거블록 사이의 좁은 차로는 현실적으로 4m이상으로의 확폭이 어렵고, 부족한 주차공간은 단독주택 필지로 계획했던 택지개발시기와 달리 현 거주자들의 차량보유 현황이 일치하지 않기 때문이다. 또한 주거 외의 용도로 활용하는 경



▲ [그림 2] 저층주거지 재건축으로 인한 소음, 분진

- 2) 최근 1~2인 가구 증가에 따라 소형평형의 주택에 대한 요구가 커져가고, 이를 가장 효율적이고 합리적으로 해결할 수 있는 방안은 주호를 가구 또는 세대로 구분하여 거주할 수 있게 하는 방법일 것이다. 따라서 저층주거지 개별필지에 7~15가구(세대)가 계획된 저층의 집합주거가 확대되었고, 저층주거지는 과도한 개발밀도를 가지게 되었다. 1인 가구는 1980년 4.5%에서 30년 사이 4배 정도 늘었으며, 일부 가구 역시 1980년 5.5%에서 배 가까이 증가했다. 또한 서울시에서 시행한 '2009 서울서베이'와 통계청 자료 등을 통해 시내 가족 구성 형태를 분석한 결과에서도, 현재 전체 가구 중 1인 가구가 20.8%, 부부 가구가 11.9%로 집계되었다. 국내 뿐만이 아닌 세계적인 1인 가구 동향도 유사하여, 유럽의 도시들은 1인 가구 비율이 40%, 도쿄의 1인 가구는 2005년 기준 42.5% 정도이다. 경제 불황기에 생활비 부담 등 경제적인 이유로 1인 가구들이 가족과 살림을 합치는 역(逆)분가현상이 일시적으로 나타나지만, 장기적으로는 가족 결합력의 약화와 개인 가치관의 변화로 증가할 전망이다.
- 3) 도시소음은 일반적으로 공장소음, 건설공사장 소음, 이동행상소음 등이 있는데, 가장 큰 소음공해는 교통수요 증대에 인한 교통소음이다. 방음벽 설치나 교통소음 진동규제지역 지정, 소음진동 배출업소 관리, 생활소음 규제지역 및 대상 등을 환경부에서는 지정하고 있으며, 이외에도 이동소음, 특정공사 사전신고 대상사업장 관리 등을 통해 건설공사로 수반되는 소음진동을 저감하는 대책을 수립하고 있다. - 강남구 환경조사, 2007, p.183
- 4) 영국 DEFRA(Department for Environmental Food and Rural Affairs)는 소음이 주는 경제적·사회적·환경적 피해를 평가하기 위해 영국 도시의 소음정도를 나타내는 도시소음지도(Noise Map)를 제작하였다. 기존 도로지도를 기초로 노팅엄, 셰필드, 리버풀, 맨체스터를 포함한 20여개 도시에서 자동차, 철도, 비행기, 산업시설, 등에서 발생하는 소음에 대한 조사를 실시하고 있다. 소음지도는 향후 교통계획, 도시계획, 주거지개발 등을 위한 기본 정책자료로 활용된다. (Planning, 2005, p.195)

도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제



▲ [그림 3] 저층주거지의 좁은 차로와 부족한 주차공간

우가 증가함에 따라 부족 현상은 가중되리라 판단된다.

따라서 강남구의 경우 기존 주거지를 전면 재개발하지 않는 범위 내에서 주차 공간을 확보하기 위해 다양한 대책을 마련하고 있다. 15년 전인 1995년 학동공원주변지역은 18개 구간을 일방통행로로 지정한 바 있으며, 2006년 강남구의 주차장(면수)은 2003년에 비해 자동차 증가율보다 2.5배 높게 증가하도록 하기도 했다. 또한 주차면수 확보 외에도 지역별로 그린파킹(담장 허물기)과 거주자 우선주차, 수직 기계식 주차를 비롯한 일방통행 등 대책을 마련하고 있다.



▲ [그림 4] 학동공원 주차관련 신문기사 및 주변 주차현황 (출처 : 매일경제, 학동지구 내 이면도로 일방통행 등 대책장비, 1995.03.30)

기존 주거지의 장소성을 유지하고, 보다 살기 좋은 주거 환경을 마련하는 것은 도시환경과도 매우 밀접한 연계성이 있다. 그럼에도 불구하고, 저층주거지 현황을 살펴보면 비주거용건물의 침투와 로컬시행업자에 의한 획일적인 다세대주택의 반복으로 인해 도시경관은 물론 장소성이 훼손되고 있다. 기존의 조적조 주택 및 노후 단독주택과 새로이 신축되는 건물들 간의 조화가 이루어지지 않고 획일적으로 신축되는 임대용 도시형 생활주택단지, 고급화 전략에 따른 연립주택, 스튜디오(사진), 뷰티샵(미용시설),



▲ [그림 5] 노후 저층주거지 지중화사업의 미비

음식점, 사무실 등 근린생활시설이 각기 다른 형태로 계획됨에 따라 지역 고유의 특성도 사라져가고 있다.⁵⁾

또한 지중화 사업이 되지 않은 가로가 대부분으로, 전신주 및 전선이 보행로에 노출되어 가로 경관이 악화될 뿐만 아니라, 개별주호의 창호에서 가까운 거리에 위치하여, 거주자에게 위협 요소로 여겨지고 있다.

2) 도시의 변화에 대응하는 대안공간 부족

용도지역제의 주거지 관리 측면의 문제점으로 거주민들은 자신들의 거주지가 더 높은 용적률을 확보할 수 있도록 종 상향을 원하고 있다. 결국 고층의 아파트 단지로 재개발되기 바라는 것인데, 초기의 고층화 필요성의 주장은 일정한 밀도수준을 유지하면서 생활의 독립성이 보장되고, 주거지 외부공간에는 충분한 휴식공간이 있는 공동주택단지를 조성하자는 의미였다.⁶⁾

국내 주거지는 17년 간 약 22배의 지가 상승에 따라 주거의 고밀화 현상이 나타나게 된다. 한국토지주택공사(구 대한주택공사)에서 공급한 아파트단지의 연도별 평균 용적률을 보면, 1986년부터 1990년까지는 130-160% 내외의 용적률을 보이고 있으나, 1992년 이후에는 200% 이상의 용적률을 보이고 있다.

수도권에 재개발·재건축되는 아파트단지는 이보다 훨씬 고밀도인 300% 이상의 용적률로 개발되는 현상이 나타난 것이다.⁷⁾ 결국 주거지의 점증적인 고밀개발 속에 가장

5) 예를 들어 강남구의 국기원 주변의 경우 봉은사로 및 논현로와 연결하는 상업지역의 영향으로 인해 약 40% 이상이 비주거용 건축물(근린생활 시설)로 활용되고 있다.

6) 1975년 지가형성의 혼란에 대한 문제와 해결책에 대해 김영진(한국부동산학회장), 남덕현(주택도시국장), 박병주(홍익대 교수) 등이 논의하게 되는데, 이때 저밀도의 단독주택지역과 아파트 중심의 개발을 지향하겠다는 대안이 제시된다. (매일경제, 1975.08.02) 이같은 사회적 여론은 지금의 고밀개발의 바탕이 되었으리라 예측할 수 있다.

7) 마포주공아파트(1962, 용적률 67%)를 비롯한 60년대 주택공사를 통해 공급된 주요 아파트단지가 대부분 용적률이 100%에 미치지 못했다. 70년대의 반포1단지 아파트(1972, 77%), 잠실주공 1-4단지(1975, 63-83%), 둔촌주공아파트(1979, 90%) 역시 마찬가지였다. 80년대에도 중층과 고층이 혼합된 아파트가 등장하였으나, 개포동아파트 1-9단지(1981-84)는 평균 용적률은 95%였고, 5층아파트만 공급된 고덕지구아파트 1-8단지(1982-84) 역시 69%에 불과했다. - 주택도시연구원

도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제



▲ [그림 6] 서울시 강남구 영동고교 주변

강력한 수단으로 채택된 계획 방법이 바로 고층화였다.

아파트 단지의 고층화는 주거단지 내·외부의 경관에 변화를 가져왔고, 노후주거지의 고밀개발의 수단으로 활용되었다. 획일화된 도시 경관과 더불어 연접한 저층 주거지에 위화감을 조성하거나, 경제적 갈등을 초래하기도 하였다.

그러나 저층주거지는 획일화된 도시경관에 다양성을 부여하고, 도시의 변화에도 빠르게 대응할 수 있는 대안공간으로서 의미를 갖는다. 용도지역제에 의해 현재 주거용도지역으로 지정되었다 하더라도 향후 도시계획 및 관리기준에 의해 다른 용도로 활용될 수 있고, 지역에 대한 요구가 달라질 수 있기 때문이다.

대단위 개발지역의 경우 같은 규모 또는 그 이상의 규모가 동시에 개발되지 않는 한, 재개발과 재건축은 현실적으로 어렵다. 도시는 빠르게 변화하고 있고, 주거지의 거주자가 요구하는 바도 어떻게 변화할지 예측할 수 없는 시점에서, 대규모의 고층 주거단지 조성은 타당하지 않다. 따라서 소블록 단위의 점진적인 재생이 이루어져야 하며, 고층 주거지와 연계부분에 대한 해결 방안이 모색되어야 한다.

3) 주거지의 장소성 회복의 필요

장소성은 인간이 정주하면서 특별한 의미를 갖게 되거나 부여하게 되는 장소적 특징으로, 인간이 어느 특정한 곳에 귀속되고 싶어 하는 지속적인 본능으로 만들어진다. 주거지의 장소성은 인간의 생활이 담긴 가장 기본적인 공간인 주거가 결합된 공간으로 그 의미는 매우 크다. 주거지의 장소성은 연결이라는 근본적인 특성에서 찾을 수 있는데, 이는 공용공간(communal space) 확보와 근린체계에서 찾을 수 있다.⁸⁾ Hampton(1970)은 고향에 대한 애착이 그 지역에 거주한 기간에 따라 증가하고, 이때의 애착은 주로 ‘개인이 그곳의 물리적 환경과 맺는 관계보다는 다른 사람들과 맺는 상호작용과 관련이 있다’고 했다.⁹⁾ 이를 통해 주거지에서의 공용공간이 갖는 중요성과 연계의 필요성을 인식할 수 있다. 특히 개별주호와 외부공간을 연계하고, 이웃과 자연스럽게 소통할 수 있는 가로(골목)이라는 공용공간은 기존 주거지의 고유성과 영역성을 부여하는 중요한 장소이다.

골목길에 따라 자신의 주택의 색채와 재질, 마감, 출입구 부분을 달리하고, 지나가는 이웃과 소통하면서 이 역시 주거공간으로 인식한 것이다. 그런데 최근 주거지 재개발이 대규모로 진행되면서, 장소성을 가진 골목길과 생활공간이었던 사이공간이 사라지고 있다. 대형 건설회사의 브랜드가 담긴 아파트 단지가 형성되고, 획일화된 동 출입구와 현관문 역시 더 이상 ‘우리집’, ‘우리동네’ 만의 장소성을 부여하지 않는다.

대규모의 고층 아파트단지는 단독주택의 불편함을 해소하고 경제적 가치를 상승시키지만, 기존 주거지의 고유성을 상실하게 했다. 또한 새로운 거주민의 유입은 기존 거주민 사이에 자연스럽게 형성되어왔던 커뮤니티¹⁰⁾를 단절시켰다.

8) 도시의 장소는 건물과 가로, 도로 등 도시의 물리적 공간에 기초할 수 있는데, 김대익(2005)은 영역(territory), 고정성(fixity), 마음속의 새긴(embedded), 물리적(material), 가시적(visible), 만져서 알 수 있는(tangible), 실제적(actual), 유클리드적/사회적공간(Euclidean, Social space)등으로 장소의 특성을 이야기했다. - 김대익, 미래도시의 주거단지와 장소성, 토지와기술 v18.n2, 2005.07, pp.33-50

9) Hampton, Community and Democracy(London:Oxford University), Press, 1970, p.115/전재오, 공동주거에 있어 장소성 회복을 위한 방안에 대한 사례연구, 성균관대 석논, 2008 재인용

10) 집합주거에서의 커뮤니티의 개념은 다양하지만 일반적으로 영역적 관점(territorial aspect)으로 일정한 지역에서 생활하는 주민들의 집합체, 즉 지역사회의 의미와 일정 지역의 사람들이 집단적으로 모여 공동의식이나 목적을 가지고 상호 사회적 관계를 유지하는 공동사회를 의미한다.

도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제

기성시까지 내 저층주거지가 대규모 재개발이 아닌 소블록 단위로 이루어지고, 기존의 커뮤니티와 문화가 유지된다면, 또한 이를 연결하는 가로(골목)가 주거지 정비에도 활용될 수 있다면, 주거지 고유의 장소성이 보존되고 자연스러운 커뮤니티 공간과 시설은 기존 가로를 통해 복합적으로 조성될 수 있을 것이다. 이로 인하여 새로운 이주자와의 계층 분화로 인한 소외현상도 방지할 수 있고, 다양한 연령과 계층, 문화 교류가 가능할 것이다.¹¹⁾

III. 저층주거지 재생의 의미와 제도적 기반

기성 도시의 노후 주거지는 작은 소필지로 나뉘어, 그 지역 고유의 특성을 지니고 발전해 왔다. 특히 자생적으로 형성된 주거지는 ‘소블록’ 단위로 장소성을 갖고 있으며, 주거지의 사이 공간과 생활가로 등을 통해 이웃과 소통해 왔다.

따라서 저층주거지를 재생하기 위해서는 단순히 물리적 공간이나 시설 측면의 재개발·재건축이 아닌 기존 거주민의 커뮤니티를 유지할 수 있는 근린재생(Neighborhood Regeneration) 개념이 포함되어야 한다. 즉, 기존 거주민의 재정착을 도모하기 위한 거주자의 연령, 소득수준, 직업, 가족 구성원, 거주유형 등 사회·경제·문화·물리적 사항이 종합적으로 파악되어야 하며, 이에 따라 차별적인 재생이 이루어져야 하며, 적합한 지원 방안이 적용되어야 한다는 의미이다.



▲ [그림 7] 노후 주거지재생 사례: 수원시 행궁동 벽화마을

1) 국내 저층주거지 및 근린재생 정책기반

국내에서는 노후 주거지 재생이 가능한 지역으로 정비구역으로 지정되어 있으나, 대부분 경제성 문제로 추진이 원활하지 못하거나, 이미 발전하고 있는 주변 사업지구와의 연계가 부족한 지역 등으로 지정하고 있다. 또한 지속적인 관리와 경제적·인적 지원이 부족하여 쇠퇴되고 있는 지역을 중심으로 재생사업을 고려하고 있다.

2011년 12월 도시정비법 개정 이전의 저층주거지 재생을 위한 정비방식으로는 주거환경개선사업의 현지개량방식이 주가 되었다. 「주거환경개선사업」은 ‘도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위해 시행하는 사업으로 ‘현지개량방식’, ‘공동주택건설방식’, ‘환지방식’ 등이 있었다. 이 중 현지개량방식은 점진적인 정비로 주민반발을 막고 공동체 문화를 유지할 수 있는 반면 주택개량 효과가 적고 사업이 장기화 되어 실질적 환경개선은 어려운 실정이었다.(이창호, 2013)

그러나 2003년 7월부터 시행되어왔던 「도시 및 주거환

[표 1] 가로주택정비사업 및 주거환경관리사업

구분	사업방식	대상구역	특례
가로주택정비사업	기존 도시조직과 저층주거지의 가로경관을 유지 소규모 주거환경 개선방식	1만㎡ 미만, 4m 초과 도로가 통과하지 않는 구역 기존세대수 20세대 이상, 중저층 고밀	7층 이하 규제 건폐율·대지 안의 공지, 부대복리시설 기준완화
주거환경관리사업	노후 주거지에 대해 공공이 도로 등 정비기반시설 개선 주민 스스로 주택을 개량하는 현지개량형 정비사업	기존전용·1종·2종단독·다세대 밀집지역 해체된 정비구역 및 정비예정구역, 재정비촉진지구	정비기반시설 및 공동이용시설 공공에서 설치

11) 주거지 공간분리에 따른 사회적 배제현상을 극복하기 위해 영국에서는 신규주택을 건설할 때 사회주택을 40%이내로 포함하도록 제시하고 있으며, 미국에서는 HOPE6에 의해 저소득 밀집주거지에 중산층의 일반 가구를 이주시키기 위한 세제, 융자제도 등을 실행하여, 주거지 사회 통합 실현하고자 했다. 국내에서도 2005년 이후 정비방식에 대한 모색이 시작되었으며 2006년부터 7년가 도시재생과 관련하여 ‘사회통합적 주거지 재생’을 핵심사업으로 추진하고 있다. -서수정 외, 기성주거지 공간관리 수요변화에 대응하는 정비방식 다양화 방안, 건축도시공간연구소, 2009.12, pp.34-38

도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제

경 정비법」이 2012년 관련 정비법의 통폐합을 통해 기성 시가지의 계획적 관리와 공공지원의 확대 및 차등화 정책을 시도하게 되었다.

더불어 기존의 정비구역 대상 불량주택지에 한정되었던 데 비해 노후 불량 및 일반 주택지까지 정부구역을 확대하게 되었다. 특히 「주거환경관리사업」의 경우 기존 전용·1종·2중단독·다세대 밀집지역 중 노후주거지에 대해 공공이 도로 등 정비기반시설을 개선하고, 주민스스로 주택을 개량하는 현지개량형 정비사업, 해체된 정비구역 및 정비예정구역, 재정비촉진지구에서도 추진 할 수 있도록 함으로써 주거환경의 개선이 필요하나 전면 철거형 사업이 어려운 곳에서 추진할 수 있는 대안사업 성격을 가지고 있다.

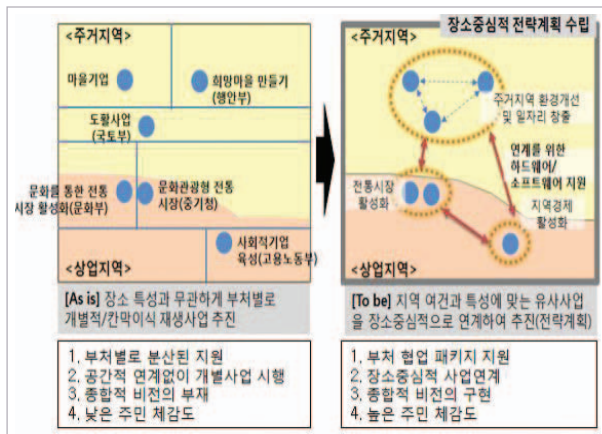
저층주거지 재생을 위해서는 단순히 물리적 재생뿐만이 아닌, 사회·경제·문화적 측면의 종합적 재생이 함께 이루어져야 한다는 측면에서, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 2013년 5월 28일 국무회의에서 의결된 것은 매우 고무적인 것이다. 인구감소, 지역경제 침체, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시지역에 활력을 불어넣기 위한 도시재생정책의 제도적 기반이 마련된 것이다.

특히 지자체가 주민과 함께 「국가도시재생기본방침」에 맞게 도시재생전략계획(기본구상)과 도시재생활성화계획(실행계획) 수립할 수 있고, 도시재생활성화계획내의 “근린재생형 활성화계획”을 통해 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 골목경제 살리기, 커뮤니티 활성화 등 소규모 일자리 창출·복지전달이 가능해졌다는 측면에서 저층주거지 재생의 기반이 마련되었다고 볼 수 있다.

2) 국외 주거지 및 근린재생 정책기반

국외에서도 도시재생(Urban Regeneration, Urban Renewal)의 중요성이 강조되고, 노후주거지 재생을 위한 근린재생(Neighborhood Regeneration)정책이 마련되고 있다.

최근 일본에서는 기존 건축물의 노후와 그에 따라 나타나는 다양한 문제들을 안고 있으며, 특히 기존 주택 스톡



▲ [그림 8] 부처협업, 도시재생 패키지 지원 개념도
(출처 : 국토교통부 도시재생과, 2013.5.27 보도자료)

의 적정한 관리와 재생이 큰 과제로 대두되고 있다. 인구감소에 따른 주택 스톡의 재고량 증가와 노후화된 맨션 증가, 내진 설비 및 오래된 목조 주택 등 안전성 문제, 1948년을 전후한 베이비 붐 세대의 고령화에 따른 주택 설비, 환경 정비의 필요 등을 원인으로 삼을 수 있다. 따라서 주생활의 질(Quality) 향상과 노후주거지 재생을 위한 기존 거주자의 재정착의 중요성이 부각됨에 따라 정부와 지자체는 다양한 제도와 정책¹²⁾을 마련하여 이를 돕고 있다. 과잉 공급된 기존 주택 스톡 및 노후 주거지의 정비를 통해 “건축→운용→해체→재건축”으로 연결되었던 기존 사이클이 “건축→운용→재생”으로 바뀌어 감에 따라 제도적 관심도 “재정비·재생·리폼”으로 옮겨져 가고 있는 것이다. (유혜연 외, 2012)

프랑스의 도시재생사업(Opération de rénovation urbaine, ORU)은 2차 세계대전 이후 파괴된 도시를 복구하기 위해 대규모 재건축·재개발(reconstruction)에서 시작되었지만, 2000년 12월 도시재생 사업(Programme national de rénovation urbaine, PNRU)이 ‘도시 재생과 사회융화에 관한 법(Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, SRU)’에 의해 제정됨에 따라 노후주거지 재생에 대한 개념이 도입되게 되었다. 2001년 노후 주거지 재생사업을 위해 ‘불량주거 퇴치 국가기관(Pôle national de lutte contre l’habitat indigne, PNLHI)’이 설립된 이후에는 보다 본격적

12) 주택개량사업, 주택시가지 종합정비사업, 사회종합정비교부금 지원 등 다양한 지원정책이 마련되어 있다.

도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제

으로 진행되었는데, 최근에는 사회주거 단지의 재생을 주로 하는 ‘도시재생 사업(PRUN)’과 함께 도시재생관리기구(Agence national pour la rénovation urbaine, ANRU)와 주택관리기구(Agence nationale pour l’habitat, ANAH)가 함께 사업에 참여할 수 있도록 하는 새로운 도시재생사업의 제도인 ‘노후 주거지 근린재생 사업(Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, PNRQAD)’을 통하여 도시전반에 관한 재생사업이 활발히 진행되고 있다. (유해연 외, 2013)

영국은 주거 및 재생법(Housing and Regenration Act, 2008)에 근거하여 종합적 재생사업을 추진하기 위한 법률적 근거를 마련하였는데, 사회 저렴주택 지원을 위한 주택과 이를 추진하는 지역사회 기관 설립을 목적으로 했다. 최근에는 근린재생기금(NRF, Neighborhood Renewal Fund), 커뮤니티를 위한 뉴딜기금(NDC, New Deal for Communities) 등을 실업률이 높은 쇠퇴지역의 일자리를 창출하고 고용률을 높이기 위한 근린기금(WNF, Working Neighborhood Fund)로 통합하여 생활권 재생지원 강화에 주력하고 있다. (DCLG, DWP, 2007-2010)

독일 역시 1990년대 중반부터 도시계획 및 개발에 사회적 지속가능성(social sustainability)이 고려되었고 노후주거지의 근린재생에 대한 관심이 고조되었다. 1996년 10월 20일 모든 주의 건설부 장관회의에서 독일 전역에 걸친 “Soziale Stadt” 프로그램이 발의되었고, 이 안건이 1999년 국가와 주 정부의 공동프로그램으로 “개발요구지역-공공도시(Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf-die soziale Stadt)”로 구체화 되었다. “Soziale Stadt”라는 프로그램은 독일내의 260여개의 도시에 2006년에만 390개 이상의 지역에 설정되었고, 2008년에는 318개의 도시에 498개의 지역이 설정되었는데 이러한 개발요구지역은 독일의 근린재생제도인 QM (Quatiers management, Neighborhood Management)제도와 관련된 것으로 사회기반시설의 부족한 주택과 주거지역이 이에 포함된다.

IV. 저층주거지 재생을 위한 노력

본 고에서는 도심 내 저층주거지 재생의 의의와 필요성을 밝히고, 이를 위한 국내·외 정책적 기반을 소개하였다. 2000년대 이후 본격적으로 논의된 국내 저층주거지 재생 정책은 선진국의 정책보다는 늦었지만, 제도적 기반이 마련되고, 도시재생사업단¹³⁾ 등을 통해 테스트베드가 이루어지고 있다는 점에서 국내 저층주거지 재생의 미래는 밝다.

그러나 지속가능한 저층주거지 재생을 위해서는 무엇보다 주민 스스로 자력 재생 할 수 있는 역량을 키워주고, 효율적인 근린재생 프로그램 및 지원정책을 구축해야만 한다는 점을 잊지 말아야 할 것이다.



▲ [그림 12] 창원 노후주거지 재생 테스트베드 사업 진행 (출처 : 도시재생사업단 홈페이지, <http://kourc.or.kr>)



▲ [그림 13] 전주 노후주거지 재생 테스트베드 사업지구 (출처 : 도시재생사업단 홈페이지, <http://kourc.or.kr>)

13) 도시재생사업단은 2006년 10월 도시재생 R&D 사전 기획연구 이후 12월에 사업단을 구축하여, 도시재생연구개발사업을 진행하고 있다. 국토해양부(VC(Value Creator) -10사업의 하나로 정책, 제도, 건설기술, 환경기술 등 종합적 측면에서 선진국의 약 40% 수준으로 인식되는 국내 도시재생역량을 선진국 수준으로 고양시키기 위해 추진되었다. 한국형 도시재생 패러다임 설정 및 국가 중장기 전략수립, 도시재생 역량 강화, 도시재생사업의 파급효과 및 성과분석, 테스트베드 실행 및 실용화 방안 등 핵심과제를 지원하고 종합하는 총괄과제를 사업단이 직접 수행하고 있다.

도정법 개정이후 저층주거지 재생의 현황과 과제



참고문헌

- 1) 서수정 외, 기성주거지 공간관리 수요변화에 대응하는 정비방식 다양화 방안, 건축도시공간연구소, 2009
- 2) 유해연, 도심주거지 재생을 위한 소블록 단위 저층집합주거 계획연구, 서울대 건축학과 박사학위논문, 2010
- 3) 유해연, 저층주거지 재생을 위한 개선방향 연구, 대한건축학회논문집 계획계, v.27 n.9, 2011
- 4) 유해연, 윤혜영, 일본의 노후 주거지 재생을 위한 지원정책 및 지표연구, 대한건축학회논문집 계획계, v.28 n.11, 2012
- 5) 유해연, 조훈희, 프랑스 노후 주거지의 근린재생을 위한 지원제도 연구, 국토계획, v.48 n.2, 2013
- 6) 이영은, 유해연 외, 도시정비를 넘어 지역자력형 도시재생으로, 도시정보(대한국토도시계획학회정보지), 통권 제351호, 2011
- 7) 이창호, 저층주거지 유지·관리를 위한 정책 및 입법과제 연구, 대한건축학회논문집 계획계, v.29 n.5, 2013
- 8) Les quartiers en mouvements, Pour un acte 2 de la rénovation urbaine, La documentation Française, 2011
- 9) La politique de la ville à Paris, Observatoire des quartiers prioritaires, Rapport 2010, APUR, 2011
- 10) La politique de la ville à Paris, APUR, Rapport 2010
- 11) Revue Urbanisme, Rénovation urbaine : enjeux, mise en oeuvre, qualités, n° 30, 2007
- 12) European Union, CoNet's Guide to Social Cohesion_Intergrated Approaches in Disadvantaged Neighborhoods, Spree DruckBerlin GmbH, 2011
- 13) 국토교통부, 社會資本整備 總合交付金交付要綱 附屬第1編 基幹事業, 2012
- 14) 국토교통부, 社會資本整備 總合交付金關係子算配分 概要, 2012
- 15) 국토교통부, 計畫等提出·交付申請에 關する Q&A, 2010
- 16) 국토교통부, 社會資本子整備 總合交付金(仮称) について, 2011
- 17) <http://www.habitatindigne.logement.gouv.fr>
- 18) <http://www.Anah.fr/>
- 19) <http://www.anru.fr>
- 20) <http://www.mlit.go.jp/> (국토교통부)

본 논문은 한국연구재단 일반연구자사업의 연구비 지원에 의해 연구된 내용의 일부를 정리한 것임 (저층주거지 재생을 위한 지원제도 및 계획방향 연구, No. 201317221075)