

‘동네행복사업’을 통한 도시재생 실현방안

이지혜
국토교통부
주거재생과장

추진 배경

2018년 3월 발표된 도시재생 뉴딜 로드맵의 핵심 목표 중 하나는 노후 저층 주거지의 주거환경 개선이다. 주거환경이 열악한 노후 주거지에 마을도서관이나 커뮤니티시설 등 생활 인프라를 공급하고, 가로주택정비사업과 자율주택정비사업 등을 통해 소규모로 주거환경을 개선한다는 그림이다. 도시재생 뉴딜 사업에는 경제기반형·중심시가지형·일반근린형·주거지지원형·우리동네살리기형 등 5가지 유형이 있는데, 이 중 특히 주거지지원형과 우리동네살리기형 도시재생사업의 주된 사업방식이 부족한 생활 인프라 공급과 함께 소규모주택정비사업을 지원하는 것이다. 이를 통해 상대적으로 고령자와 저소득층이 많이 거주하고 있는 노후 저층 주거지의 삶의 질을 개선하고자 하는 것이 궁극적인 정책 목표이다.

한편 소규모주택정비사업을 추진하기보다 기존 주택과 골목길을 최대한 보전하면서 주거환경이 개선되는 것을 선호하는 지역도 있다. 이러한 지역은 집수리 사업이 지원되고 있다. 도시재생 뉴딜사업의 일환으로 지원되고 있는 집수리 사업의 주요 내용은 다음과 같다.

지붕, 문·창호, 담장의 수리나 외벽 페인팅 등을 통해 경관과 에너지 효율 등을 개선하고자 하는 집주인에게 가구당 주거급여 최대한도(2020년 1,241만원) 내에서 금전이 아닌 현물이 지원된다(집주인이 총비용의 10%를 부담한다는 조건이 붙는다). 현재 도시재생 뉴딜사업지(317곳) 가운데 약 170곳이 이러한 내용의 집수리 사업을 포함하여 계획을 수립해 사업을 추진 중이다. 동네 단위 집수리는 주거취약지수가 높은 노후 저층주거지의 주거환경을 개선함과 동시에 소규모 건축업체나 설비업체, 집수리 자활기업, 사회적기업 등 지역 기반의 소규모 산업과 일자리를 창출하는 효과도 있어 적극 지원되고 있다.

다만 집수리 대상 주택들이 특정되지 않은 채로 도시재생 활성화 계획이 수립되거나 집수리 대상 주택들과 골목길 정비사업 등이 별개의 사업으로 추진되어 사업의 효과가 극대화되지 못하고 있다는 지적이 일부 제기되었다. 지자체가 자체적으로 집수리 대상 주택을 선정하기 위한 기준을 만들고, 각각의 주택에 대한 집수리 범위를 확정하는 데 어려움이 있다는 민원도 있었다.

이에 국토교통부는 올해 초부터 건축도시공간연구소와 함께 집수리의 세부 지원범위와 절차 등을 포함한 구체적인 가이드라인과 집행방식 등에 대한 제도개선 방안을 마련하기 위해 시범사업을 추진하게 되었다. 특히 ‘집수리’라는 사업명칭이 개별 주택 단위 사업이라는 인상이 강하다는 의견을 감안해 ‘동네’ 전반으로 사업 범위를 확대한다는 의미에서 ‘동네행복사업(동행사업)’으로 시범사업 명칭을 정하였다.

동행사업의 개념은 ‘주택 단위의 집수리와 골목길 환경정비를 연계한 마을 단위의 노후주거지 환경개선사업으로, 주택 상태와 거주자의 요구 등에 따른 맞춤형 집수리를 지원하는 사업’이다. 기존의 집수리 사업은 도시재생뉴딜 사업지 내에 산발적으로 흩어져 있는 개별 주택의 수리를 지원하는 방식이었다. 이에 반해 동행사업은 이미 형성돼 있는 골목길이나 중심가로를 정비함과 동시에 길 양편에 위치한 주택들을 함께 수리하여 골목길·가로 정비사업과 집수리사업의 시너지 효과가 나도록 할 계획이다.

동행사업의 주요 특징

국토교통부는 동행사업 시범사업을 위해 지난 6월 전국 지자체를 대상으로 공모를 실시하였다. 이에 총 17개의 지자체가 신청하였으며 ▲주거환경의

개선 가능성 ▲사업추진체계 역량 ▲기대효과 등을 고려하여 모두 6개의 지자체*를 최종 선정하였다. 선정된 지자체는 동행사업 추진을 위한 추진체계를 갖춘 후 원하는 시범사업 유형을 채택하고, 지원 대상을 선정하여 시범사업을 추진하게 된다.

국토교통부와 건축도시공간연구소는 시범사업 대상지에 대하여 ①주택 전수조사 및 수요 파악 ②주택점검과 진단 ③집수리 지원대상 선정 및 지원 ④공사 ⑤유지·관리 등 집수리 전(全) 단계에 집수리 점검단(공공건축가, 에너지진단사, 집수리시공 전문가 등)이 참여하도록 하여 지역별 맞춤형 지원을 할 예정이다. 또 시범사업 추진 결과를 분석하여 이를 토대로 동행사업 가이드라인과 제도개선방안을 연내에 마련한다. 시범사업을 시작으로 내년부터 전체 도시재생 뉴딜사업지로 확산될 예정인 동행사업에는 기존 집수리 사업과는 차별화된 주요 특징이 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 동행사업은 주택 단위가 아닌 골목·마을 단위로 집수리가 이뤄진다. 현재 도시재생 뉴딜사업 지침에서는 집수리 사업에 대해 가구당 최대 지원한도와 지원대상 등을 규정하고 있으며, 지자체가 해당 지역 여건에 따라 폭넓은 재량을 발휘할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 대부분의 지자체는 집수리 지원대상 선정위원회를 구성하여 지역 주민을 대상으로 참여 신청서를 제출받은 후 주택의 노후도와 소유자의 소득 수준 등에 따라 대상 주택을 선정·지원하는 방식으로 집수리 사업을 추진하고 있다.

이러한 공모 방식은 공정성이 담보되기는 하나 대상주택이 도시재생 뉴딜사업지 안에 점 단위로

* 서울 도봉구(도봉2동 키움 프로젝트), 경기 화성시(향계동 정조대왕 능행차마을), 강원 원주(봉산동 도시재생), 충남 부여(역사와 문화가 숨 쉬는 동남리 황교마을), 전북 전주(서학동 예술마을 도시재생 뉴딜사업), 경북 영주(남산선비지구 도시재생 뉴딜사업)

흩어져 있어 골목길 환경정비사업 등과 연계가 쉽지는 않다는 단점이 있다. 골목길 환경정비사업은 빈집 정원화, 가로등과 CCTV 설치, 보도블록 정비 등을 통해 안전하고 쾌적한 보행환경을 만드는 사업이다. 주민의 호응도와 체감도가 높은 골목길 환경정비사업과 집수리사업을 연계하면 더 많은 주민이 사업의 효과를 체감할 수 있을 것이다. 예를 들어 집수리 사업 시행 시 담장을 허물거나 일부 뒤로 물려 설치하면서 정원화와 같은 골목길 환경정비와 연계하는 방식이 있을 수 있다.

동행사업 가이드라인에서는 지원 대상 선정 시 골목길 정비사업 등과 집수리를 연계하여 신청하는 경우 우선순위가 부여되도록 할 계획이다. 이를 통해 작게는 하나의 골목길과 관련된 주택 일체를 정비하고, 나아가 마을의 집수리 대상 전체를 일괄 정비하게 되면 보다 많은 주민과 방문객이 도시재생으로 인한 변화를 체감할 수 있을 것이다. 특히 골목·마을 단위 집수리는 리모델링 활성화 구역이나 건축협정·경관협정 등과 같은 제도와의 연계가 가능하다. 지역 주민들이 이러한 골목·마을 단위 집수리를 위하여 서로 논의하고 아이디어를 나누는 과정을 거치면 산출된 결과물에 대한 만족도도 훨씬 높아질 것으로 기대된다.

둘째, 동행사업은 다섯 가지 대표 유형을 제시하여 사업 목표 달성을 용이하게 한다. 동행사업 대상지에 대해서는 지역 여건에 따라 지자체가 아래 5가지 유형 중 한두 유형을 선택하여 추진함으로써 사업 초기부터 사업 방향을 명확히 설정할 수 있도록 한다. 동행사업의 주요 유형을 제시하는 것은 반드시 이러한 유형을 선택해야 한다는 것은 아니며, 지자체와 주민이 내부 논의 과정에서 일정한 방향성을 가지고 사업을 추진할 수 있도록 지원하려는 것이 그 의도이다.

우선 ①경관관리 연계형은 집단적 건축협정이나 경관협정을 체결하여 마을 경관을 개선하는 것을 목표로 한다. 이 유형을 선택할 경우 경관협정 체결을 통해 지붕경관 개선, 담장 정비, 골목길 노면 개선, 소규모 휴게공간 조성 등을 추진하고 경관 관리의 지속성을 담보받을 수 있다. 또 필요에 따라서는 건축협정 체결을 통해 인접 필지 간 맞벽, 대지 내 공지규정 등을 완화 적용받는 방안도 검토할 수 있다.

②에너지관리 연계형은 에너지 자립마을과 같이 주민협약에 의해 주민들이 에너지 절감 운영에 자발적으로 참여할 경우 미니 태양광 설치, 마을 단위 신재생 에너지 설비 설치 등이 지원될 수 있는 유형이다. 또 ③공공기여형은 주민이 다양한 방식으로 공공에 기여할 수 있는 유형이다. 예를 들어 집주인이 담장을 철거한 후 마당을 전일 또는 시간제로 개방하거나 2층 이상의 주택에서 1층을 동네 주민에게 마을카페와 같은 공공시설로 제공하는 방식이 있을 수 있다. 이 외에도 낮은 담장을 설치하거나 화단을 설치하고 관리하여 골목환경 개선에 기여하는 등 창의적인 방식으로 주민이 참여하고 공공에 기여하는 도시재생이 이뤄질 수 있다.

④거점시설 연계형은 골목길 내측에 위치한 빈집이나 노후주택을 활용하여 주민 공동이용시설을 조성하고 이와 연계하여 골목길 정비와 인접 주택의 집수리를 시행하는 유형이다. 특히 공공 거점시설에 대해서는 우선적으로 집수리 사업을 시행한 후 이를 집수리 모델하우스로 제공하고, 인근 주택들의 집수리 기간에 이를 순환형 주택으로 활용하여 주민들이 임시 거처로 활용할 수 있으며, 사업 종료 후에는 주민 공동이용시설로 운영하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

마지막으로 ⑤사회공헌활동 연계형은 기업의 사회공헌활동 사업을 집수리사업 등과 연계하는 유

형이다. 기업의 사회공헌활동과 개별 지자체의 동행 사업을 연계하여 추진하거나 지역활동단체·주민공동체 등이 집수리 사업에 노동지분제 형태로 참여하는 방안 등이 있을 수 있다.

셋째, 동행사업을 통해 집수리 초기부터 수리 완료 이후까지 전 과정이 관리된다. 동행사업의 강력한 추진 절차는 다음과 같다.

건축사나 에너지 관련 자격 소지자 등 최소 2인 이상으로 집수리 점검단이 구성되고, 이러한 집수리 점검단이 대상 주택의 상태 점검 및 에너지 진단을 시행한 후 집수리 점검카드를 작성한다. 이후 집수리 공동체 회의를 통해 사업모델을 결정하고, 집주인에 대한 집수리 상담과 공동체 회의 등을 거쳐 집수리와 골목길 공사 등의 범위를 설정하게 된다. 공사 실시설계가 발주되고 주민협정 등이 완료된 이후에는 집수리 관리카드를 작성하고, 1차적으로 에너지 효율을 측정한다. 공사입찰 후 공사가 준공되면 2차로 에너지 효율을 측정한다. 마지막으로 집수리 점검단이 사후점검을 완료한 후 골목길 관리 협정까지 체결하고 나면 주민이 참여하는 유지·관리 단계로 넘어가게 되며, 최종적으로는 집수리 전담기관인 터새로이지원센터*에서 집수리 이력관리카드를 이관받아 관리하게 된다.

현재 진행되고 있는 집수리 사업 과정에서는 집주인이 도시재생뉴딜 사업지침상 어떠한 사항이 지원되는지 정확히 알지 못하고 지침 이외의 사항에 대해서 공사를 진행하는 경우가 종종 발생하고 있다. 또한 집수리 공사가 완료된 이후 하자 등 문제가 발생할 경우 지자체가 적극적으로 중재 역할을 하는 것이 현실적으로 어려운 여건이므로 대부분 집주인과 집수리 사업자가 자체적으로 문제를 해결하도록 하고 있다. 이에 반해 동행사업을 통해서만 집수리 점검단과 전담기관이 사업 전반을 지속적으로 관리

해 나갈 수 있으며, 주민들에게 집수리와 골목길 정비사업 등에 대한 정확한 정보를 알기 쉽게 전달하여 주민이 원하는 방향으로 사업이 진행될 수 있도록 도와줄 수 있다.

마지막으로 동행사업은 도시재생사업에서 소외되는 계층이 없도록 한다. 동행사업을 추진하기 위해서는 사업지구 내 노후주택에 대한 전수조사를 실시하게 되며, 이를 통해 주택 하나하나에 대한 집수리 필요 정보를 주택소유자와 세입자 등에 전달하게 된다. 또한 지역주민에게 사전적으로 집수리 교육 내지는 설명회를 통해 사업 참여를 독려한다. 그간 도시재생 뉴딜사업 과정에서도 활성화 계획 수립 시 노후주택에 대한 전수조사 시행과 함께 설문조사나 공청회 등을 통해 집수리 희망 여부를 조사하고 집수리 수요를 책정하는 과정을 거쳤다. 다만 이 과정에서 노인·장애인 등 일부 거동이 불편하거나 의사 표현이 쉽지 않은 집주인·세입자의 경우 의견을 적극적으로 개진하거나 집수리를 신청하는 데 어려움을 겪는 경우도 발생하였다. 그러나 동행사업 과정에서는 집수리 점검단이 찾아가는 개별상담 등을 통해 집주인·세입자의 의견을 세세히 듣고 기록하면서, 집수리가 필요함에도 불편을 감수하면서 사는 소외계층이 도시재생의 수혜를 받을 수 있도록 최대한 지원한다.

기대효과 및 향후 계획

동행사업은 개별 주택 단위로 시행되던 집수리 사업의 개념을 동네·마을 단위로 확장한다는 데 가장 큰

* 지역의 건축사·시공업자 등이 지역청년·주민을 고용하여 노후건축물을 새로이 개선(리모델링)토록 '전문교육, 기술지원, 사업자 등록 관리, 집수리 사후 모니터링 등'을 통해 지원하는 기구(중앙지원센터는 지침 마련 및 전문교육 시행 등을, 지역지원센터는 지역사업자 관리와 집수리 사후 모니터링 및 집수리 이력관리 등을 하도록 업무분담)

의의가 있다. 또한 경관관리, 에너지 절감, 공공기여, 거점시설 연계, 사회공헌활동 연계 등을 통해 사업 유형별 방향성을 초기에 명확히 설정하여 사업이 효과적으로 추진될 수 있도록 한다. 절차적으로도 집수리 단위 사업 준공과 함께 관리가 종료되는 것이 아니라, 집수리와 골목길정비사업 등의 완료 후에도 해당 동네·마을에 유지·관리를 위한 지속성 있는 시스템이 안착되도록 한다. 소외계층과 ‘동행’할 수 있도록 포용적인 의견수렴 절차도 마련할 예정이다.

동행사업을 통해 새로운 집수리 모델이 안착 되면 개별 주택의 에너지 성능 개선뿐만 아니라 마을 단위의 안전한 주거환경이 조성되는 것은 물론 가로 주택정비, 소규모 재건축, 자율주택정비 등이 어려운 골목길에 면한 노후주택 지역의 환경이 크게 개선 될 것으로 기대된다. 아울러 노후주택의 에너지 효율 제고는 탄소저감 및 그린리모델링 정책 기조에도 부응하며, 지역 기반의 소규모 주택산업이 활성화되어 일자리 창출에도 도움이 될 수 있다.

국토교통부와 건축도시공간연구소는 연내 동행사업 시범사업 대상지에 대한 맞춤형 지원을 통해 성과를 도출하고, 그 결과를 분석하여 가이드라인과 구체적인 제도개선 방안을 마련할 예정이다. 또 시범사업 과정에서 제기되는 지자체와 전문가 등의 의견을 수렴하여 동행사업의 세부 사항을 지속적으로 조정해 나갈 계획이다. 이를 통해 마련된 동행사업 가이드라인 등을 내년부터는 전체 도시재생 뉴딜사업지로 확대 적용하여 집수리와 골목길정비사업 등이 유기적으로 계획·집행될 수 있도록 사고의 전환을 유도할 방침이다.

참고문헌

- 1 건축도시공간연구소. (2020). 집수리 활용 저층 주거지 재생 시범사업 워크숍 발표자료.
- 2 국토교통부. (2019). 저층 주거지 리모델링 활성화 및 주거환경 개선을 위한 터새로이사업 추진방안 연구.
- 3 서울특별시. (2018). 서울특별시 저층 주거지 집수리 지원 기본 계획.
- 4 이영아, 서종규. (2016). 도시재생과 가난한 사람들. 국토연구원 도시재생연구센터.
- 5 진영효. (2016). 이거하면 우리 동네가 좋겠니? 국토연구원 도시재생연구센터.
- 6 서울주택도시공사. (2016). 저층 주거지 재생사업 모델.