

# auribrief.

No. 43

## 단독주택지 재생을 위한 주택 관리 및 정비 지원방안

서수정 연구위원 임강륜 연구위원

## 1. 서론 : 주거지 정비방식의 패러다임 전환

그동안 전면철거정비방식은 합리적인 토지이용, 부족한 기반시설 확보, 주택성능개선, 자산가치 상승이라는 측면에서 쇠퇴한 단독주택지의 문제를 해결할 수 있는 최선의 대안으로 정착되어 왔다. 그러나 전면 철거방식에 대한 반성과 양호한 단독주택 재고 감소에 대한 위기의식으로 주거지 정비방식의 패러다임이 전환되어야 한다는 사회적 인식이 확산되고 있다.

그 일환으로 ‘담장허물기 사업, 한평공원만들기’ 등 시민단체가 주도하는 마을만들기 사업과 ‘살고 싶은 도시만들기’, ‘거점확산형 주거환경개선시범사업’, ‘뉴하우징 운동’ 등의 정부정책, ‘마을만들기형 지구단위계획 시범사업, 단독주택지 경관협정 시범사업 등 단독주택을 유지하기 위한 다양한 정책이 추진되고 있다.

이러한 시범사업들은 주민주도의 주택개량이 병행되어야 궁극적인 주거환경 개선효과를 볼 수 있지

만 공공주도의 집중투자와 성과중심의 단기적 사업으로 추진됨에 따라 주민 스스로 단독주택지를 유지해야 한다는 공감대를 형성하지 못하고 있으며 단독주택지 재생으로도 이어지지 못하고 있다. 여기에는 주거지 정비와 관련한 기반시설설치 기준이나 주택정비지원 등 아파트단지 위주의 제도적 장치나 공공지원에도 원인이 있다.

본 연구는 이러한 문제에 대응하여 단독주택지 재생을 위한 종합적인 정비수단 마련과 함께 파편적으로 지원되고 있는 관련 지원사업을 장소단위로 결집시킬 수 있는 지원정책을 마련하는데 목적이 있다. 이를 위해 단독주택지의 거주성능 향상과 주민의 자발적 참여에 의한 주택관리와 정비의식을 정착시키고 단독주택지 보전 및 관리에 따른 정비수요를 유발할 수 있도록 공공의 역할과 지원방안에 대한 다양한 실천수단을 제안하고자 한다.

## 2. 사회 · 경제적 재생 동반실현을 위한 단독주택지 재생의 의미

본 연구에서 제시하는 단독주택지 재생은 개별 건축물과 필지, 가로, 블록, 도시의 위계적 공간구조를 유지하면서 필지단위의 점진적인 주거지 정비방안을 유도하는 것이다. 또한 물리적 환경재생 뿐만 아니라 사회 · 경제적 재생을 도모하는 것이다. 이를 위해서는 개별 필지단위주택이 모이면 집단화된 사회공간을 형성한다는 공공성 개념에 부합해야 하며, 주거환경의 정비목표는 ‘공공의 사회적 삶의 형성’에 두어야 한다. 또한 주거지 재생은 시간을 두고 장기적으로 추진해야 하는 사회적 합의형성 과정이 중요하며, 그 의미는 다음과 같다.

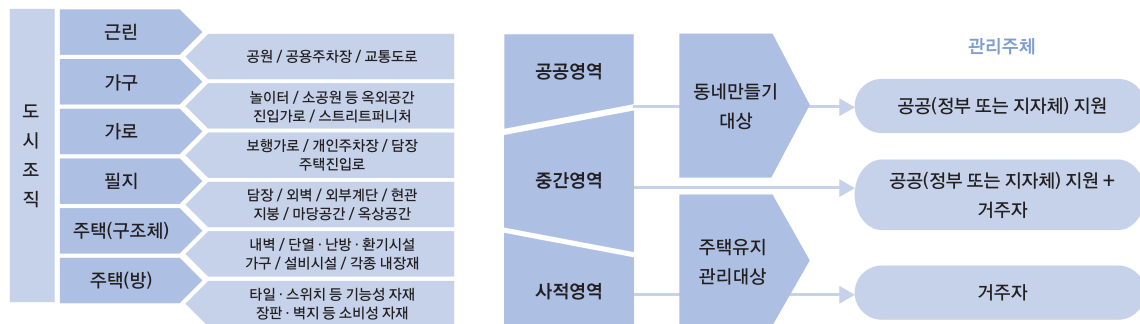
첫째, 공공재로서 필지의 중요성을 인식하면서 단독주택의 환경정비를 통한 물리적 재생을 실현하는 과정을 말한다. 특히 거주자들이 스스로 필지단위로 주택을 정비하고 개별 건축물에 대한 유지관리에 적극적으로 참여할 수 있도록 공공의 개입에 의한 공공재의 관리와 정비가 전제되어야 한다. 단독주택지의 필지와 건축물은 사유공간이지만 가로경관 형성이나 주거지 전체에 미치는 영향을 고려할 때 공유재로서 인식될 필요가 있다.

둘째, 경제적 재생을 동반한다는 것을 의미한다. 개별주택은 거주자의 의사결정에 의해 건축되거나

관리되기 때문에 필지단위 정비는 주민의 경제여건, 주택의 상황과 조건에 따라 정비과정에서 다양성과 선택성이 커진다는 것을 의미한다. 따라서 단독주택의 부분 증·개축, 리노베이션, 필지단위 정비 등 필요에 따라 지역주민 스스로 수요를 조절하고 통제할 수 있기 때문에 지역에 기반한 주택관련업체의 경제활동 활성화에 기여할 수 있다.

셋째, 사회적 재생을 실현하는 것을 의미한다. 기존 공간구조를 유지, 관리하고 필지단위 주택을 정비한다는 것은 주민 스스로 변화하는 상황에 유동적으로 대응하면서 정비과정을 주도한다는 것을 말한다. 즉 정비과정에서 주민간의 사회적 관계를 갖게 됨으로 안전한 주거지를 만들기 위한 사회자본을 형성하는 과정이라고 할 수 있다.

그림1 단독주택지 공간구성에 따른 주택관리 및 정비 주체 및 지원대상



### 3. 국내 단독주택지 재생관련 정책 및 사업추진 성과

국내 단독주택지 재생과 관련한 정책 중 국고지원에 의한 장소단위의 주거지 정비관련 사업은 세 가지이다. 첫째, 현지개량사업은 필지단위 주택개량을 위한 물리적 환경정비에 초점을 둔 사업이다. 둘째, ‘거점확산형 주거환경정비사업’은 현지개량사업의 한계를 극복하기 위한 것으로, 커뮤니티 재생을 위한 점진적 정비방안을 실현하기 위한 시도였으나 경제적 재생 프로그램을 운영하는데 한계가 있다. 마지막으로 ‘살고 싶은 도시만들기’ 일환으로 추진했던 마을만들기 사업이 있다. 이는 주로 사회적 재생을 위한 공동체 프로그램운영에 주안점을 두고 있다는 점에서 종합적인 주거지 재생이라고 하기에는 한

계가 있다.

한편, 국내 필지단위 개별 주택정비와 유지관리를 위해 공공과 민간, 지자체 주도로 다양한 사업이 추진되고 있다. 하지만 공공사업의 대부분이 저소득층을 위한 지원 사업에 국한되어 있거나, 일반가구를 위한 지원정책은 그린파킹사업이나 담장허물기 사업같이 주차장 부족문제를 해결하기 위한 것으로 한정됨으로써 필지단위 정비를 유도하지 못하는 것으로 나타났다.

또한 개별주택의 물리적인 측면의 주택내부 환경 개선에 집중하고 있어 사회자본 형성을 위한 사회적 재생이나 지역주민의 경제활동을 지원할 수 있는 방

안이 미흡하다. 이와 다르게 마을만들기 사업은 지역 주민 스스로 생활환경재생을 위한 물리적 환경개선 뿐 아니라 사회자본형성을 위한 공동체 프로그램 운영, 지역경제 활성화를 위한 사회적 기업이나 마을기업 창출 등 다양한 시도를 통해 지속가능한 주거지 재생을 모색하고 있다.

그러나 기본적인 사회기반시설에 대한 공공의 지원 없이는 사회적 재생을 위한 공동체 프로그램을 운영하는 데 국한될 수밖에 없기 때문에 물리적 재생에는 크게 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 최근 서울시에서는 이러한 주민주도의 마을만들기 사업의

한계를 극복하기 위해 마을만들기형 지구단위계획 사업, 경관협정 사업 등을 토대로 단독주택지의 물리적 재생과 사회경제적 재생을 결합시키기 위한 시도를 시작하고 있다. 이는 아직 초기단계에 있어 성과를 도출하는데 한계가 있다.

이처럼 단독주택지 재생과 관련한 제도적 장치가 미흡함에도 불구하고 필지단위의 주거환경을 개선할 수 있는 다양한 지원사업과 주민들의 자생적 노력에 의한 마을만들기 사업, 새롭게 시도되는 마을단위 주거지재생사업 등은 지속가능한 주거지 재생을 위한 수단으로 활용될 수 있다.

그림2 단독주택지 재생관련 정책 및 사업현황

단독주택지 정비관련 정책	개별주택 정비관련 사업	단독주택지 마을만들기 사례	신규 단독주택지 재생관련 정책
			
거점확산형 주거환경개선사업	서울시 그린파크 사업	안산 선부동 마을정원사업	마을만들기형 지구단위계획

#### 4. 단독주택지 관리 및 정비수요 파악



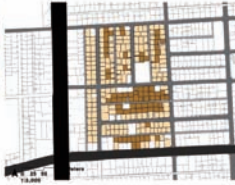
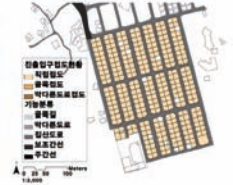


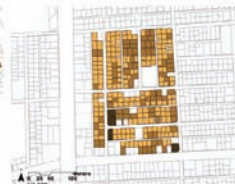
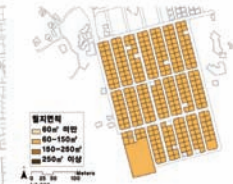


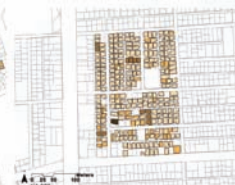
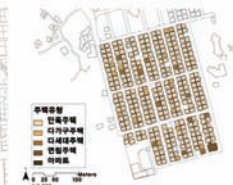



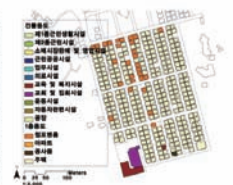


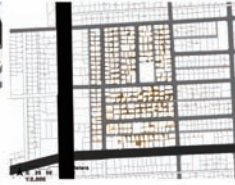
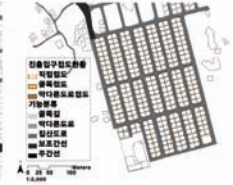
사회·경제적 측면이 복합된 단독주택지 재생전략과 필지단위 정비를 유도하고 이를 지원할 수 있는 정책방안을 제안하기 위해 개별 주택의 현황과 주택 성능수준, 개·보수 실태에 관해 실측조사를 통해 파악하였고, 지역에 기반을 둔 주택관련 산업 활성화와 관련한 시장여건을 파악하기 위해 관련업체 면

담조사를 병행하였다. 또한 단독주택지 거주자의 식조사를 통하여 주거환경만족도 및 현황·문제점을 파악하였다.

조사대상지는 향후 대규모 정비예정구역으로 지정되지 않고 전체 주택 재고 중 단독주택이 70% 이상 밀집되어 있는 소밀지 밀집형 주거지역을 선정하



그림3 단독주택지 공간 특성 및 현황

공간 특성	단독주택지 현황			
위계적 공간구조 (가로와 필지, 주출입구 점도현황)				
필지단위의 정비가 가능한 공간구조 (필지규모현황)				
주택규모, 주택유형 혼합에 의한 다양성 확보 (주택유형 분포현황)				
다양한 종류의 기능복합화로 커뮤니티 단위의 경제활동 가능 (건축물 세부용도)				
가로공간의 생활공간화로 자연발생적 커뮤니티 형성 (가로와 필지, 건축물과의 관계)				

였다. 조사결과 단독주택지의 공간특성 및 현황은 그림 3과 같다.

단독주택지 실태조사결과, 공간특성은 주민참여의 사회자본형성을 도모함으로써 주거지의 사회적 재생에 기여할 수 있는 물리적 기반으로 작용할 수 있다. 하지만 이러한 잠재력에도 불구하고 조사대상지는 거주자 의식조사 결과 기반시설 부족 등 물리적 쇠퇴현상에 의해 낮은 주거환경만족도와 소득수준, 고령화 등 사회·경제적 쇠퇴를 동반하고 있었다. 또한 공공영역에 대한 관리 소홀, 무분별한 주택개·보수, 일조나 프라이버시 침해 현상 등 공공기반시설 정비 미흡으로 주택개량이나 필지단위 정비

의욕과 주거지의 안전성, 쾌적성, 편리성을 저하시키는 원인들이 조사되었다. 특히 다양한 주민 욕구를 충족할 수 있는 생활지원서비스가 부족하고, 주택성능개선 미흡으로 주거 안정성 저하 및 유지관리 비용이 증가되어 지역 주민의 사회·경제적 쇠퇴를 악순환 시키고 있었다.

이러한 조사결과에도 불구하고 단독주택지 거주자들은 지속적인 거주의사를 보이고 있어 물리적 환경정비와 결합된 마을만들기를 통해 사회·경제적 재생전략이 병행될 수 있다면 지속가능한 주거지 재생을 실현할 수 있는 가능성이 높다는 것을 입증하고 있다.

## 5. 단독주택지 관리 및 정비를 위한 정책지원방안

지속가능한 주거지 재생은 사회·경제적인 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 기존 도시조직을 유지하면서 주민의 자발적 참여에 의한 소단위 정비활동이 전개되어야 달성할 수 있는 것으로 사회·경제적,

환경적으로 지속가능한 정주여건을 보장하기 위한 지원정책이 병행되어야 한다.

이에 본 연구에서는 조사결과에서 도출된 단독주택지의 공간특성을 살리면서 주민의 자발적 참여에

그림 4 단독주택지 주거환경관리구역 지정방안, 서수정외(2009) 보완

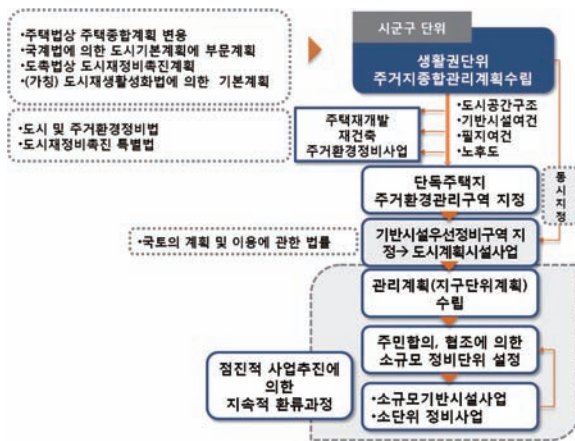


그림 5 단독주택지 주거환경관리구역의 관리계획 수립방안

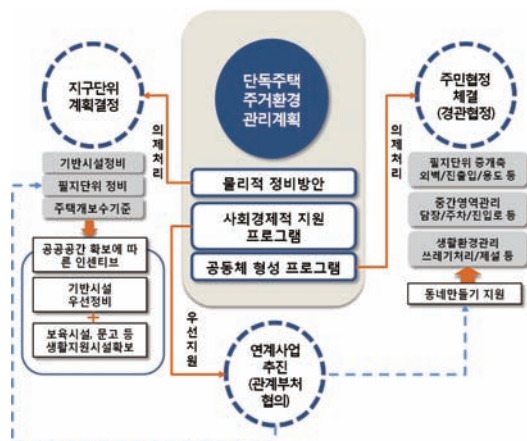


표1 단독주택지 정비 및 관리지원을 위한 실천수단

구분		행정지원(제도개선)	재정지원	기술 및 인력지원
단독주택지 재생지원 방향		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단독주택지 관리계획구역 지정</li> <li>· 단독주택지 주거환경관리계획 수립</li> <li>· 단기적 : 환지방식과 동네만들기 사업결합(입체환지 포함)을 위한 현지개량방식 개선</li> <li>· 장기적 : (가칭)도시재생활성화 기본법 제정을 통한 우선지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 포괄보조금제도 적용</li> <li>· 광역·지역발전특별회계 개편을 통한 포괄보조금 지원</li> <li>· 중앙부처 주택관련 보조금 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민주도의 마을기업, 사회적 기업 설립지원에 의한 복합주거지원센터 구축</li> <li>· 코디네이터제도 운영</li> <li>· 중간기술 활성화를 위한 주택 관련산업 육성</li> </ul>
물리적 재생	기반시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인센티브제도 운영 : 공공시설 설치에 따른 용적률, 건폐율, 높이제한 완화</li> <li>· 입체환지에 의한 민관공동정비 지원 : 바닥면적 산정에서 공공시설 면적 제외</li> <li>· 구역내 주차시설 설치부담금 납부로 공동주차장 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 포괄보조금 사업과 관련 기반시설비용 지원</li> <li>· 국공유지무상양여</li> <li>· 민관협력의 소규모 공동정비에 건설비 보조</li> <li>· 다가구매입대 활용</li> <li>· 기능쇠퇴형 공공건축물과 공공시설 리모델링 비용 지원</li> <li>· 도시계획시설 우선선매권</li> <li>· 소단위 공동정비시 공용주차장 건설비 50%지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문가 파견제도 적용에 의한 컨설팅 지원 : 민간+공공에 의한 지원시 법률자문 및 건축사 컨설팅을 위해 코디네이터 1회에 한해 파견</li> </ul>
	골목환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 필지합동개량 및 분할매수에 의한 필지조건 개선</li> <li>· 주민협정 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협정에 의한 가로환경조성 관련 시설 우선설치 지원(무인택배, 쓰레기분리수거 등 설치 지원)</li> <li>· 가로경관형성, 무장애 공간으로 정비 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 코디네이터 파견</li> </ul>
	주택건설 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택이력관리제도도입</li> <li>· 맞벽건축허용</li> <li>· 대지내 공지, 건축선 지정 예외적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 포괄보조금에서 설계비, 철거비 1/3지원</li> <li>· 주택개량관련 기금융자상한 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택관련 영세업체 전문인력 교육으로 기술수준 일정하게 조정</li> </ul>
사회적 재생	공동체 조직	복합주거지원센터 구축	복합주거지원센터 운영비용 지원	전문가 파견제도 도입
	공동체 개선	단독주택 유지관리 및 생활편의 지원	동네만들기를 위한 주민참여 프로그램 운영비 일부 지원	동네골목길 정비를 위한 코디네이터 지원
	주거복지	주거복지 수혜자 복합주거지원센터로 연계	구역내 주거복지관련자금 연계에 의한 우선지원	주거복지관련 주택개보수 상담지원
경제적 재생	주민참여 경제활동	주택개보수 기술인력 활용의 자활사업 지원	사회적기업 등 마을만들기 전담 조직구성시 인건비 지원	복합주거지원센터에서 기술교육 등 프로그램 운영지원
	민간업체 지원	지방세, 소득세 감면	주택관련업체 소상공인 융자알선 및 지원	기술교육지원
	마을기업	소득세, 지방세 감면	초기 인큐베이터 의미로 기업운영비용 일부 지원	기술교육지원

의한 효율적인 주택관리와 필지단위 정비활성화를 도모하기 위한 '단독주택지 주거환경관리구역'을

지정하고 이에 따른 점진적 정비가 이루어질 수 있도록 다음과 같은 세부 실천수단을 제안하였다.

## 6. 연구성과 및 한계

본 연구에서는 필지단위의 소규모 정비 활성화를 위한 공공지원 원칙 및 방안과 주거지정비와 유지관리를 포함한 포괄적인 의미에서 주거지 관리를 위한 공공지원대상과 원칙을 제시하였다는데 의미가 있다. 그러나 현행법 체계 내에서는 물리적인 정비와 함께 사회·경제적인 지원프로그램을 운영하기 위한 제도적 근거를 마련하기 어려울 뿐 아니라 유형화된 정비수법 이외에 단독주택 밀집지역을 보전, 관리할 수 있는 다양한 수법을 적용하는 데 한계가 있다.

따라서 장기적으로는 (가칭)도시재생활성화기본법을 제정하여 장소단위의 종합적인 주거지재생을 위한 구역지정과 공공지원의 근거를 마련할 것을 제안하였다. 이처럼 본 연구는 실제 노후주거지를 대상으로 심층조사를 통해 단독주택지의 장점과 잠재력을 도출하여 단독주택지에 대한 가치를 재조명하고, 이를 유지할 수 있는 정비수단을 제안했다는데 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 많은 한계를 갖고 있다. 따라서 향후에는 본 연구에서 제시

한 실천대안이 실질적으로 얼마나 효용성이 있는지 검증과정을 거쳐야 한다.

이를 위해서 현재 운영 중에 있는 국고지원사업을 확대하여 '단독주택지 주거환경관리' 사업을 정책적으로 추진할 수 있도록 범부처 차원으로 추진하는 것이 바람직하다. 이와 함께 단독주택지 재생을 위해서는 주택정비와 유지관리 책임이 거주자 스스로에게 있다는 사실을 공유할 수 있도록 교육프로그램 운영도 병행되어야 한다. 또한 향후에는 필지단위로 적용할 있는 세밀하고 구체적인 정비수단 마련을 위해 연구성과를 바탕으로 단독주택지의 부정적 순환체계를 긍정적 순환체제로 정착시킬 수 있는 실천적인 검증과정이 진행되는 것이 바람직하다.

**auri**brief.

서수정 9645, sjseo@auri.re.kr

임강륜 9689, krlim@auri.re.kr