

건축도시공간연구소

# AURI BRIEF

No. 21 2010. 1. 25

## 프랑스와 벨기에의 소필지 유지형 기성주거지 정비

- 도시공간구조에서 ‘필지’는 개발·정비 등에 의해 도시가 진화하는 기본 단위임. 가로와 필지의 유기적 관계로 이루어진 소필지 밀집형 주거지의 공간구조는 다양한 수요변화에 능동적으로 대응하여 사회적·경제적·환경적 지속가능성을 유지하게 하는 도시자산임
- 1983년 합동재개발방식 도입 이후 일반화된 아파트단지 위주의 전면재개발방식은 필지와 가로공간이 미세하게 연결된 기성주거지 공간조직을 대규모 블록으로 대체함으로써 지역의 장소성과 역사성을 말소하고 폐쇄적인 주거환경을 조성하는 원인이 됨
- 최근 우리나라에서는 아파트 일변도의 주택정책에 대한 비판과 주택유형 다양화에 대한 정책적 요구가 증대되면서 도시형생활주택, 결합개발방식 등 다양한 정책과 사업이 시도되고 있음
- 유럽에서는 1990년대 이후 도시재생 패러다임에 맞춰 물리적 환경과 더불어 사회·경제적 측면을 포괄적으로 고려한 통합적 재생, 주거지 정비의 사회경제적 파장을 최소화하기 위한 점진적 재생, 주거뿐 아니라 공공공간과 공공시설의 확충을 총체적으로 도모하는 복합적 재생을 지향하고 있음
- 프랑스 파리의 소단위 정비제도와 벨기에 브뤼셀의 구역협약 제도에 의한 주거지 정비사례에서는 지역에 대한 장기 비전 아래 정비지구가 지정되고 현황진단에 따라 정비사업 대상지가 결정됨. 정비지구와 사업단위를 차별화한 이들 사례는 전면적 철거에 의한 부작용을 방지하고 소규모 필지구조를 유지하면서 지역의 장기적 수요에 대응하는 맞춤형 재생이라는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 큼

## 1. 프랑스 파리 : 공공부문의 매매우선권 제도에 의한 소단위 정비

### 개요

- 전후 파리의 주거지 재정비는 불량주거, 노후주거지, 대규모 산업대지 등에 대한 전면 재개발이 주를 이루었음. 그러나 1960년대 중반부터 블록 단위의 전면재개발 방식에 대한 비판 여론이 있었음
- 1990년대 이후부터는 열악한 주거환경, 사회적 불균형 문제 등을 안고 있는 지역을 대상으로 한 소단위 정비가 활발해짐. 2000년 이후 파리의 도시정책은 도시재생 관점에서 새롭게 수립되었음
- 2000년에서 2006년까지의 기간 동안 도시협약(Contrat de ville)에 의해 16개의 구역(quartier)이 정비대상지구로 지정되었으며, 대상지역의 인구는 35만 명에 이룸<sup>1)</sup>
- 도시협약은 주거, 교통, 도시재생, 사회정책 등을 포괄적으로 다루는 제도적 수단으로서 사회임대주택 공급, 불량 주거의 환경 개선, 사회소외계층에 대한 지원, 도시재생, 고용창출, 시민 참여, 사회적 불균형 해소<sup>2)</sup> 등을 원칙으로 함
- 파리는 이들 지역의 불량주거를 대상으로 필지별로 세밀한 현황조사를 실시함. 조사 결과 철거 후 신축이 필요한 것으로 분류된 노후불량주거의 경우 매매우선권(DPU)<sup>3)</sup>을 적용하여 10여년에 걸쳐 필지를 확보한 후, 공공부문의 개입으로 이들 지역을 점진적으로 정비함

#### ※ 매매우선권(Droit de préemption urbaine)

##### ■ 개요

- 도시계획수립권한을 가진 지자체의 권한으로 지정 가능
- 토지 또는 부동산 매매시 지자체가 우선 결정권을 가짐 : 지자체의 매입 의사가 없는 경우에는 일반 매매 가능
- 도시재정비 프로젝트 대상 지역에서 공공부문이 우선권을 가질 수 있음
- 실질적인 토지매매 시점 이전에 재정비계획이 수립되어야 하므로 장기적인 계획이 전제되어야 함
- 2000년 사회연대 및 도시재생법에 의해 적용 가능 지자체가 확대되었음  
(변경 전 : 인구 10,000명 이상 PLU 수립 지자체 → 변경후 : Carte Communale 수립 지자체도 포함)
- 매매우선권에 대한 내용은 프랑스 도시계획법(Code de l'urbanisme)에 명시되어 있음
- 매매우선권의 기한은 무기한이며, 지자체 의회 의결에 의해 해제 혹은 변경 가능
- 토지소유주는 토지매매 의사가 있는 경우 '토지매매선언(Declaration d'Intention d'Aliener)'을 해야 하며, 이는 대상 지역의 부동산 추이를 파악하는 수단으로 활용되기도 함

##### ■ 목표

- 매매우선권은 도시설계 프로젝트 추진, 주거지 정비, 경제 활동의 장려, 유지, 관리, 여가활동과 관광 장려, 체육시설 확충, 노후 주거문제 해결 및 도시재생 문화유산 보존 등을 위해 활용됨

- 매매우선권 외에 노후주거지에 대한 공공의 개입을 원활하게 하는 제도적 장치로는 공공권 선언(DUP<sup>4)</sup>)이 있음. 공공권선언은 자발적 재생이 불가능한 지역에 대해 국가 혹은 지방 정부(prefet)가 토지소유권을 강제로 박탈할 수 있게 하는 제도임

1) 파리지 전체의 실업률이 12%인데 반해 이들 정비대상지역의 실업률은 17%에 이르며 파리지 저소득 계층의 1/3가량이 대상 지역에 거주함. 대상지 주민의 19%는 한 달 평균 720유로(한화 약 120만원)에도 못 미치는 수입으로 살아가고 있음(파리지 평균 12%)

2) 여기서 사회적 불균형이란 소득계층, 다민족, 남녀 사이의 불균형을 포함함

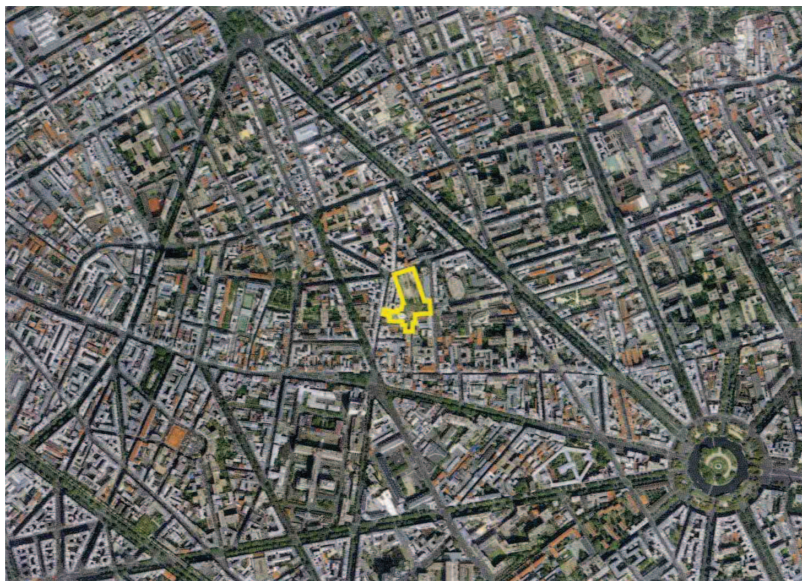
3) DPU는 Droit de Préemption Urbaine의 약어임

4) DUP는 Déclaration d'Utilité Publique의 약어임

## ■ 매매우선권 적용에 의한 소단위 정비 사례 : 시떼 프로스트(파리 12구)

- 시떼 프로스트는 수공업, 자동차 정비소, 주거 등 다양한 기능이 섞여 있는 복합용도 지역으로서 1980년대 초에 사회임대주택 250주거를 포함하는 첫 번째 정비 프로젝트 계획이 수립되었으나 토지 소유관계 등이 해결되지 않아 오랜 시간 동안 답보 상태에 있던 지역임
- 이후 정비 프로젝트에 있어서 주민참여의 중요성이 높아지고 다양한 협의 창구가 생김에 따라 지역 주민, 지역 단체 등의 협의를 통해 점진적으로 사업이 진행됨
- 이전의 주거지 정비는 주거의 양적 확충을 위해 순수 주거단지 위주로 추진되었으며, 주민들은 삶의 질적 향상을 위해 공공공간, 공공시설 등을 확충해 줄 것을 요구함. 이에 따라 노후주거지 정비는 주거건축물 뿐만 아니라 생활환경의 전반적인 질적 향상을 꾀하는 복합적 프로젝트로 진화함
- 1980년대 초 첫 번째 프로젝트에서 사회임대주택 250호와 소수의 상업시설이 제안되었던 것에 비해 최종안에서는 주호수는 감소한(사회임대주택 50호) 반면, 공원과 보육시설 등이 포함됨

사업 개요		사업 추진 일정	
대상지면적	0.8ha	1988	DPUR(긴급공공우선선매권) 대상지역 선포
프로그램	63주거, 보육시설, 업무시설	2002	재정비 협의, 재정비 프로그램 승인
연면적	6900m <sup>2</sup> (사회임대주택5300m <sup>2</sup> , 녹지5000m <sup>2</sup> )	2003	도시설계 코디네이터 담담 건축가/조경가 선정
공공공간	2개의 막다른 골목의 교차점	2004	프로그램(공원) 결정을 위한 협의 진행
도시설계	Eddy Vahanian, architect/ Christophe Laforge, landscape architect	2005	보육시설 및 주거시설 착공
		2006	공원 조성공사 착공
개발자(공원)	파리시	2007	공원, 보육시설, 주거건축물 준공
시공업체	OPAC	2007-8	공공공간(도로) 공새공원 입구 등), 사업 완료



시떼 프로스트 대상지 주변 현황



시떼 프로스트 마스터플랜

## 2. 벨기에 브뤼셀 : 구역협약(Contrat de quartier)에 의한 포괄적 재생

### ■ 개요

- 구역협약은 재생이 필요한 지역에 대해 광역지자체(지방)와 기초지자체(도시와 코뮌)의 협력 하에 노후불량주거에 대한 정비, 주요 가로에 대한 재정비 등 물리적 환경뿐 아니라 사회·경제적 측면의 재생까지 포함하는 포괄적인 재생 프로그램<sup>5)</sup>
- 광역지자체는 1,200만 유로(한화 약 200억원)를 브뤼셀시에 투자하였음. 브뤼셀시는 적극적인 시민 참여를 통해 지역 주민들의 수요를 만족시키고 노후화된 지역에 새로운 이미지를 부여하고자 하였음
- 구역협약 대상 지역은 주거지와 공공공간의 노후화 현황을 비롯한 사회·경제적 지표에 대한 종합적 판단에 따라 선정됨. 구역 선정 이후 4년 동안 주거와 공공공간, 사회·경제적 환경 개선을 위한 다양한 조치들이 시행됨
- 구역협약에 따른 재생 프로그램은 노후주거에 대한 재정비, 주거건축물 신축, 수공업과 산업 활동을 위한 공간 재정비와 신축, 공공공간 정비, 도시기반시설과 각종 시설(사회·문화 시설, 스포츠 시설 등) 정비, 재생을 지원하기 위한 사회·경제적 측면에서의 지원 등을 포함함
- 구역협약에 의한 재생은 지자체를 주축으로 하여 각종 공익단체의 공동 참여 하에 진행됨

### 구역협약(Contrat de quartier) 추진 과정

단계	내용
기획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 매년 재정 여건에 따라 광역지자체(지방) 정부는 재생 대상 지역 목록 작성</li> <li>· 대상지 선정을 위한 주거건축물과 공공공간의 현황 조사 목록 작성</li> <li>· 대상지 주민의 사회·경제적 상황 조사</li> </ul>
준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 준비 단계는 기초조사 단계와 사업계획 수립 단계로 이루어짐</li> <li>· 기초조사 : 대상 지역의 물리적 환경에 대한 현황 조사, 대상 지역 도시관리계획 및 가이드라인, 건축허가 등에 대한 현황 조사, 주제별 현황 분석, 사회·경제적 측면에서의 활성화 현황 조사, 현황 진단에 따른 사업 우선 순위 결정</li> <li>· 사업계획 수립 : 구역 경계 설정, 관련 계획 검토, 지난 10여년 간 공공이 관여한 건설 사업 검토, 관련 계획에 포함된 건축물과 소유주 목록 작성, 사업계획의 기본방향 설정, 체계적 실행을 위한 일정 계획 수립, 사회적 지원 필요 사항 검토, 예산 집행 계획 수립, 부동산 시장 동향 검토, 보존 건축물 검토</li> </ul>
실행	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구역협약에 의한 재생 프로그램은 공공부문에 의한 주거 개선 프로그램, 민간·공공 파트너십에 의한 주거개선 프로그램, 민간투자에 의한 주거개선 프로그램, 공공공간 재정비(블록 내부 공간 녹지화, 가로 신설 및 재정비, 보도 정비, 광장 및 교차로 재정비, 공공시설 및 주거로의 접근로 개선, 가로조명 개선), 공공시설 정비와 사회경제적 재생 프로그램을 포함</li> </ul>

5) 구역협약(Contrat de quartier)에 대한 내용은 브뤼셀시 홈페이지 [www.bruxelles.be](http://www.bruxelles.be)를 참고하여 작성함



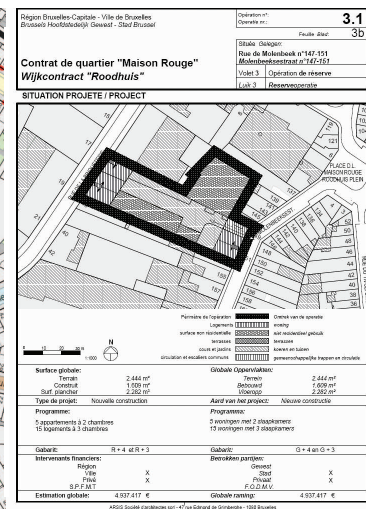
## ■ 구역협약(Contrat de quartier) 사례 : 메종 루즈(Maison Rouge)

- 2007년, 대상지역 주민들과 상인, 각종 지역협회 회원들의 의견을 수렴하여 주거, 공공공간, 공공시설 등과 관련된 재생프로그램의 우선 순위가 결정됨
- 메종 루즈 구역협약 프로그램은 아래와 같은 다섯 부분으로 구성됨
  - 공공부문에 의한 주거 개선 프로그램 : 공공부문이 대지 확보를 위해 공공권선언을 통해 소유권을 박탈할 수 있음. 이후 공공부문 개입 하에 주거건축물에 대한 철거 및 신축, 혹은 재정비사업을 추진하며, 사회적 약자계층을 우선적으로 수용
  - 민간+공공 파트너십에 의한 주거개선 프로그램 : 지자체가 대지 전체 혹은 일부를 매입한 후 민간 혹은 공공 투자자에게 시장가보다 낮은 가격에 되팔아 주거를 신축 또는 정비함
  - 민간투자에 의한 주거개선 프로그램 : 민간투자자가 대지를 매입하여 주거건축물을 신축하는 경우
  - 공공공간 재정비 : 블록 내부 공간 녹화, 가로 신설 및 재정비, 보도 정비, 광장 및 교차로 재정비, 공공시설 및 주거로의 접근로 개선, 가로조명 개선 등이 포함됨
  - 공공시설 정비와 사회경제적 재생 프로그램 : 공공시설 정비는 다목적홀, 체육시설, 놀이 공간 등에 대한 확충 프로그램을 포함함. 사회경제적 재생프로그램은 철거 및 재정비 대상

사업 개요		사업 추진 일정	
대상지면적	50ha	2007	공청회(2007. 09. 17~28)
예산	23,454,128 유로	2007.10	재생프로그램에 대한 협의
	건축물 관련 사업 - 7,733,927 유로	2007.10	재생프로그램안 승인
	공공공간 개선사업 -2,446,636유로	2008.1	재생프로그램 착수
	사회경제적 측면 투자 - 12,992,495 유로	2011	사업완료 예정
소요기간	4년(2008-2011)		



메종 루즈 구역협약 지구 정비계획(부분)  
www.bruxelles.be



주거개선대상인 3.1필지에 대한 현황분석표

주거건축물의 거주민에 대한 처리, 재생프로그램 작성 및 사업 추진 과정에 있어서의 주민 참여, 고용창출, 주거환경정비에 있어서 민간의 자발적인 참여 등에 관한 내용을 포함함

### 3. 시사점

- 프랑스 파리의 소단위 정비 사례와 벨기에 브뤼셀의 구역협약은 주거지 재정비, 공공시설 확충, 사회·경제적 재생을 포괄하는 재생 사례임. 이들 사례는 공공부문 주도에 의한 점진적인 정비라는 점에서 민간부문 위주의 전면 철거식 재개발 방식이 지배적인 우리나라에 시사하는 바가 큼
- 노후주거지 정비지구 지정을 위해서는 지역적 특색을 고려한 현황 조사와 분석, 재정현황 등에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 함.<sup>6)</sup> 파리와 브뤼셀 사례에서는 대상지역의 물리적 환경, 사회·경제적 현황 등을 통합적으로 고려하여 지구를 지정하였음
- 정비지구 지정 이후에는 필지 여건에 따른 차별화된 처방에 따라 필지별 맞춤형 정비로 점진적으로 주거지를 재생하는 것이 원칙임. 이를 위해서는 대상지 주거의 노후도에 대한 보다 구체적인 현황 진단 결과 필지별로 차별화된 처방이 내려져야 하며, 공공공간과 공공 시설 역시 현황 파악을 통해 우선 사업 지역이 정해져야 함
- 파리와 브뤼셀의 주거지 정비 사례에서 공공부문의 역할은 공공공간과 공공시설 개선뿐 아니라, 주거지 정비를 위한 재정 지원, 우선선매권제도와 공공성선언 등 법제도적 장치를 통한 대지 확보에 이은 사회임대주택 건설 등에 이르기까지 다양하게 나타남
- 파리와 브뤼셀 사례는 일정 지역에 대한 노후도 분석을 통해 정비 지구를 지정하면 지구 전체에 대한 전면적 재개발이 이루어지는 현행 우리나라의 정비방식에 대해 정비지구와 사업단위를 차별화함으로써 기존 도시구조를 유지하면서도 주거환경을 개선시킬 수 있는 가능성을 보여줌

6) 노후주거지는 토지소유관계가 복잡하여 이를 해결하는 데에 많은 시간과 노력이 소요되므로 재정 계획이 수립되지 않은 상태에서 정비지구로 지정 되면 대상지의 쇠퇴를 야기할 수 있음

임유경 | 건축도시공간연구소 연구원(031-478-9615, yklim@auri.re.kr)