



수시 | 18-37

포용도시를 위한 도시취약지역 실태와 정책제언

Reinterpreting the Right to the City in Korea: Policy Responses to Urban Vulnerable Areas

김수진

포용도시를 위한 도시취약지역 실태와 정책제언

Reinterpreting the Right to the City in Korea
: Policy Responses to Urban Vulnerable Areas

김수진

■ 연구진

김수진 국토연구원 책임연구원

■ 연구심의위원

김명수 국토연구원 도시연구본부장

박세훈 국토연구원 글로벌개발협력센터 소장

김중은 국토연구원 연구위원

홍사흠 국토연구원 책임연구원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 포용도시 실현을 위해 취약지역 거주민 참여뿐만 아니라 정부의 역할에 대한 고민이 필요
 - 포용도시란 도시 거주민이라면 누구나 기회와 서비스에의 접근성을 보장받아야 하고 자신이 살고 있는 공간에 변화를 가져올 주요 의사결정에 참여할 권리가 있음을 의미
 - 그러나 사회경제적 취약계층의 경우 자력으로 도시 내 취약지역 생활여건을 개선하는데 한계가 있음을 고려할 때 포용도시 실현을 위한 정부의 역할이 점차 강조되는 추세
- 2 도시 내 취약지역 재생을 위해 주민주도의 상향식 공모방식에 기대기보다는 공공주도의 선제적 개입이 필요한 사각지대가 남아있음을, 서울 홍제동 개미마을 사례를 통해 확인
 - 해당사례는 도시화과정에서 빈곤과 위험이 불균등하게 배분된 결과 형성된 도시 내 취약지역의 문제점(구조적 정비지연), 취약계층의 인식과 일상경험(공간생산의 주체로서 역량 부족), 그리고 정부의 대응방안(주민주도 상향식, 점진적 재생) 사이의 간극을 보여줌
 - 위와 같은 사례는 도시 쇠퇴와 축소가 진행될수록 증가하리라 전망하며, 선제적 대응을 위해 제도적 방안 마련을 시작해야 함
- 3 기존 관련사업과 해외사례 검토를 통해 포용이라는 사회적가치 창출과 도시취약지역 거주민 삶의 질 향상을 위한 정책 발굴 및 추진 필요

본 연구보고서의 정책제안

- 1 거주민 안전보장을 위해 긴급한 정비가 필요한 도시 내 취약지역을 대상으로 사업추진 시 공적지원이 가능하도록 「도시및주거환경정비법」 시행령 개정을 통해 근거규정을 마련
- 2 주거환경개선사업의 현지개량 방식 내 불량주택 판정기준 항목을 추가하고 중점정비지구 지정요건을 마련
- 3 중점정비지구로 지정되면 정부의 토지수용, 부분 및 전면철거, 이주대책마련 및 공공임대주택 공급 등 절차를 통해 공공주도의 소규모 정비사업을 추진

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	i
--------------------	---

제1장 연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	6
3. 선행연구 검토 및 차별성	7
4. 연구의 기대효과	9

제2장 포용도시와 도시취약지역

1. 포용도시 담론과 주민참여의 한계	13
2. 도시 내 취약지역과 취약계층	24

제3장 도시취약지역 실태

1. 도시취약지역의 유형화	32
2. 서울 홍제동 개미마을 사례	38

제4장 관련사업 및 해외사례 검토

1. 관련사업	57
2. 해외사례	65
3. 소결	68

제5장 도시취약지역 거주민 삶의 질 향상을 위한 정책제언

1. 정책방향	71
2. 제도개선방안	73
3. 후속과제	81

참고문헌	83
SUMMARY	87
부 록	89



CHAPTER 1

연구의 개요

- 1. 연구 배경 및 목적 | 3
- 2. 연구 범위 및 방법 | 6
- 3. 선행연구 검토 및 차별성 | 7
- 4. 연구의 기대효과 | 9

연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

- 문재인정부는 2018년 9월 포용국가전략회의의 결과로 3대비전과 9대전략을 발표하고 이를 11월 국회 시정연설에서 국가비전으로 공표(대통령직속 정책기획위원회, 관계부처 합동 2018)

표 1-1 | 문재인 정부 포용국가 비전과 전략

3대 비전	9대 전략
비전1 사회통합 강화	소득불평등 완화를 위한 소득보장제도 개혁
	공정사회를 위한 기회와 권한의 공평한 배분
	사회통합을 위한 지역균형발전 추진
비전2 사회적 지속가능성 확보	저출산·고령사회 대비 능동적 사회시스템 구축
	사회서비스의 공공성·신뢰성 강화 및 일자리 창출
	일상생활의 안전 보장과 생명의 존중
비전3 사회혁신능력 배양	인적 자본의 창의성·다양성 증진
	성인기 인적역량 강화와 사람 중심의 일터 혁신
	경제-일자리 선순환을 위한 고용안전망 구축

자료: 대통령직속 정책기획위원회, 관계부처 합동, 2018. 문재인정부 포용국가 비전과 전략. 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책

- 본 연구는 포용국가 9대 전략 중 ‘사회통합을 위한 지역균형발전’과 ‘일상생활의 안전 보장과 생명의 존중’의 적용이 필요한 지역으로서 도시취약지역을 다음과 같이 정의함

- 도시취약지역(urban vulnerable areas)이란 공간적, 사회경제적, 환경적 취약성이 구조적으로 결합된 장소로 겉으로 드러나지 않은 도시위험이 거주민의

일상생활에서 지속적으로 축적된다는 특성을 보인다고 정의함

- 기존 개별사업의 유형과 대상지 특성에 따라 도시취약지역을 다양하게 정의하며, 예를 들어 재난위험주택 밀집지역(김지은 2015), 새뜰마을(임정민 외 2016), 저층 노후주거지(김지은 2016; 맹다미 2017), 정착이주지(이영은 외 2018) 등이 있음
- 본 연구는 도시취약지역을 대상으로 하며, 기존의 도시취약지역 개조사업(새뜰마을사업)¹⁾과 용어는 동일하나 개념은 완전히 일치하지 않으며 사업 대상지를 주요 연구대상으로 삼지 않았음을 밝혀둠

□ 포용국가 관점에서 본 기존 도시취약지역 관련사업으로는 정비사업(주거환경개선사업), 도시재생사업 그리고 새뜰마을사업을 들 수 있음

- 주거환경개선사업 3단계가 진행 중인데, 현지개량방식 내 노후불량주거지 정비와 관련, 공공기관 역할에 대한 재정의가 필요한 시점(임정민 외. 2015)
- 2017년 도시재생뉴딜에는 노후주택 지원 및 생활여건 개선을 위한 정비사업 보완(재개발, 재건축), 저층주거지 정비 및 매입(저층 노후주거지 재생), 사회통합 농어촌 복지(생활복지주택 건설) 등 포함(국토교통부 2017)
 - 2018년 정부는 재개발·재건축 사업대상이 아닌, 사업성이 낮고, 주거환경이 열악하고, 소규모필지로 구성된 대지, 노후 다가구·다세대 주택의 재생을 위해 공공지원 민간주도의 소규모 주택 정비사업 시행을 시작 (국토교통부 2018a)
 - 2018년 9월 「빈집 및 소규모 주택정비사업에 관한 특례법(이하 빈집법)」개정을 통해 20세대 미만 단독 다세대주택도 자율주택정비사업 대상에 포함
- 2018년 5월 국토교통부 보도 자료에 따르면 정부는 새뜰마을사업을 통해 생활여건이 취약한 지역의 물리적 주거환경개선과 사회적 약자에 대한 지원을 강화할 예정(국토교통부 2018b)
 - 국가균형발전위원회는 2019년 새뜰마을사업을 재개하기로 결정하고 대상지를 전국

1) 2015년 지역발전위원회 주관 하에 출범한 새뜰마을사업은 2018년 현재 도시취약지역 생활여건 개조사업이라는 용어를 병행·사용하고 있으나 본 연구에서는 새뜰마을사업으로 통칭함을 밝혀둠. 국가균형발전위원회, 국토교통부. 2018. 취약지역 삶의 질 높이는 새뜰마을사업... '19년 30곳 선정'. 12월 5일. 보도자료. 내용을 참조.

68개에서 100여개로 확대·선정할 예정임(국가균형발전위원회, 국토교통부 2018)

- 새뜰마을사업은 안전방재, 도시가스 상하수도 등 인프라 개선, 돌봄뿐만 아니라 개인이 소유한 노후 단독 다가구·다세대 주택의 집수리를 지원(지역발전위원회 2016)

□ 도시취약지역은 여기서 파생되는 다양한 이슈들 간 우선순위를 설정하고 이에 따라 한정된 재원을 효율적으로 사용하는 것이 중요

- 도시재생뉴딜과 새뜰마을사업 모두 상향식 공모방식을 통해 선정지역의 특성에 따라 맞춤형으로 지원할 것을 강조하나 이는 개별이슈에 대한 대응이 되기 쉽고 도시차원의 공공성 확보가 어려울 수 있음
- 이에 사전에 이루어진 방향설정과 기준마련을 통해 중앙정부 차원의 하향식, 선제적 개입 측면이 보완될 필요가 있음

□ 도시취약지역의 문제는 단순히 주거복지, 도시재생, 안전 등 부문별 대응을 넘어선 도시차원의 통합적 문제이고 종합적 재생을 위해 이러한 통합적 틀을 제공할 수 있도록 문재인정부에서 강조하고 있는 포용 담론을 살펴보고자 함

- 국제기구를 중심으로 논의되고 있는 포용도시 담론은 취약계층 참여와 주거권에 대한 충분한 고민 부족
 - 취약계층의 역량강화에 대한 충분한 언급 없이 거주민 참여를 강조할 경우 진정한 의미에서 지역공동체 주도의 도시발전이 이루어지기 힘들
 - 공공서비스에의 동등한 접근성 보장을 강조하는 경우, 사유재산으로 분류되는 개별 건축물의 주거환경개선보다는 인프라 공급에 치중하는 경우가 많음

□ 이에 본 연구에서는 포용도시와 도시취약지역 관계에 대한 재논의를 제안

- 포용도시 논의는 통합적 틀을 제공하고, 도시취약지역 논의는 취약지역과 취약계층을 함께 다룸으로써 공간개입에 치우친 포용도시 담론의 한계를 보완

2) 연구 목적

- ☐ 본 연구는 포용도시의 관점에서 현 도시취약지역의 실태를 파악하고 기존 관련사업을 검토함으로써 향후 정책방향 설정을 위한 시사점을 도출하고자 함

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

☐ 시간적 범위

- 국외 포용도시 논의동향은 2015년 UN 지속가능발전목표 공표 이후로 살펴보고, 국내 도시취약지역 실태조사(설문조사 및 인터뷰)는 2018년 8-10월을 기준으로 함

☐ 공간적 범위

- 연구비와 연구기간(4개월)의 제한으로 인해 하나의 사례(서울 홍제동 개미마을)를 선정하고 분석을 진행하는 연구한계를 밝혀둠

2) 연구방법

☐ 문헌조사

- 포용도시와 도시취약지역 관련 이론 검토
- 기존 관련사업 및 법제도 검토

□ 전문가 자문

- 관련 공무원, 학계 전문가, 시민단체 등으로 구성된 자문회의 수시 개최

□ 사례 연구

- 서울 홍제동 개미마을 사례를 선정, 심층인터뷰와 설문조사를 통해 거주민 인식조사를 진행

표 1-2 | 연구 방법

과업의 내용	연구 방법				비고
	7월	8월	9월	10월	
1. 포용도시 관련논의	문헌조사	문헌조사			
2. 도시취약지역 실태		사례선정	방문조사	설문조사 인터뷰	• 설문비용: 500만원 • 표본 수: 100명 • 기간: 한 달
3. 관련사업 검토		문헌조사	문헌조사	자문회의	
4. 정책제언				자문회의	

자료: 저자 작성

3. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 검토

□ 도시취약지역 관련 선행연구로는 임정민 외(2016)가 있음

- 사업운영체계 구축과 사후평가 방안에 대해 논하며 사업대상지를 선정하고 공공지원의 방향을 설정함에 있어 도시규모별 특성을 반영할 것을 제안

□ 도시취약지역을 직접적으로 내세우지는 않았으나 유사개념을 다루고 있는 연구로는 김지은 외(2015)와 정윤희 외(2010)가 있음

- 각각 재난취약주택 밀집지역, 취약계층 밀집지역 등 특정 개별이슈가 저소득층 밀집지역과 결합한 현상을 언급

2) 본 연구와의 차별성

□ 포용도시 논의를 분석틀로 제시함

- 취약계층의 참여 문제를 놓고 장소기반과 사람중심 접근법의 상호보완을 시도
- 개인 사유재산(개별 건축물과 토지)에 공공개입이 가능한 근거와 필요성 언급

표 1-3 | 선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1. 과제명: 새마을사업 추진체계 및 평가방안 연구 2. 연구자(년도): 임정민 외(2016) 3. 연구목적: 취약지역 개조사업을 위한 운영체제 구축방안 마련 및 다양한 참여주체가 활용할 수 있는 매뉴얼 발간	• 국내외 문헌 및 관련 법제도 검토 • 사례조사 • 사업대상지 현장조사 및 추진과정 모니터링 • 협의체계 구축 및 워크숍 개최	• 사업추진현황 분석 • 국내외 사례연구를 통한 시사점 도출 • 사업추진체계 구축방안 제시 • 모니터링 및 평가방안 제시 • 향후 정책제언
	1. 과제명: 재난취약주택 밀집지역 재생방안 연구 2. 연구자(년도): 김지은 외(2015) 3. 연구목적: 재난취약 밀집지역의 정비지역의 원인파악을 토대로 지역별 여건에 따른 유형화와 대안적 개발모델 제시	• 국내외 문헌검토 • 관련 기초자료 구축 • 관련 전문가의 의견수렴	• 열악지역 개념정의 및 현황 • 재난위험 공동주택 정비현황 • 정비지역 또는 방치 원인 파악 • 원인별 공공지원 기본방향 설정 • 재생 기본방향별 유형화 • 대안모델의 가능성과 한계 제시
	1. 과제명: 취약계층을 배려한 도시재생정책방향에 관한 연구 2. 연구자(년도): 정윤희 외(2010) 3. 연구목적: 취약계층 밀집지역에 대한 물리적 사회적 경제적 특성 및 문제점 분석을 통한 기존 도시재생정책의 개선방안 마련	• 문헌조사 및 전문가 자문 • 통계지표를 활용한 취약계층 밀집 사례지역 선정 및 유형화 • 유형별 취약계층 밀집지역 요인 도출을 위한 심층면담 및 설문조사	• 취약계층 정의 및 취약계층 밀집지역 논의 • 취약계층 밀집 사례지역 선정 및 실태분석 • 취약계층 밀집지역 심층분석 • 외국의 사회경제적 차원의 도시재생사업 실태와 시사점 • 취약계층을 배려한 도시재생정책 방향
본 연구	• 포용도시 정책개념과 진단지표를 기준으로 도시취약지역의 실태, 기존 관련사업의 현황 및 문제점을 진단하고 향후 정책방향 설정을 위한 시사점 도출	• 국내외 문헌 및 법제도 검토 • 해외사례조사 • 관련 전문가의 의견수렴 • 사업대상지 현장조사 및 관련자 인터뷰 • 설문을 통한 취약지역 거주자 인식조사	• 포용도시 정책개념과 진단지표 • 도시취약지역 실태 • 도시취약지역 관련사업 검토 및 문제제기 • 정책제언

자료: 저자 작성

4. 연구의 기대효과

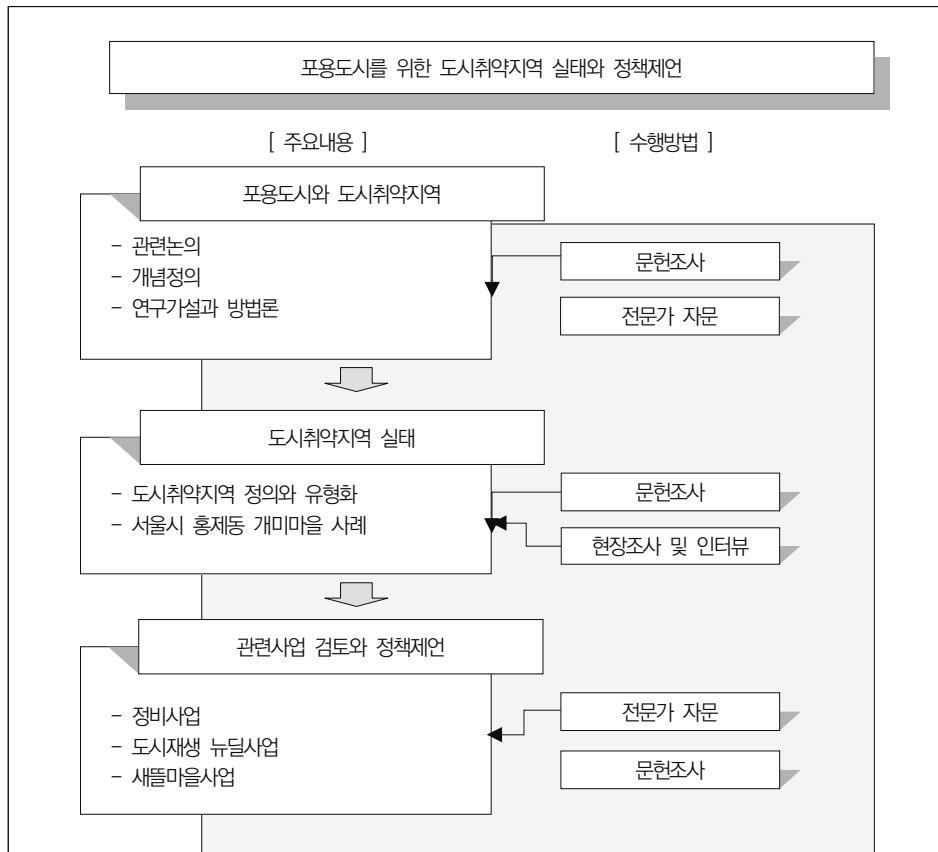
□ 학술적 기대효과

- 사례연구를 통해 국내여건을 고려한 포용도시 담론의 재해석

□ 정책적 기대효과

- 도시취약지역 관련사업 발굴 및 추진 시 정책 자료로 활용될 수 있음

그림 1-1 | 연구의 흐름



자료: 저자 작성



CHAPTER 2

포용도시와 도시취약지역

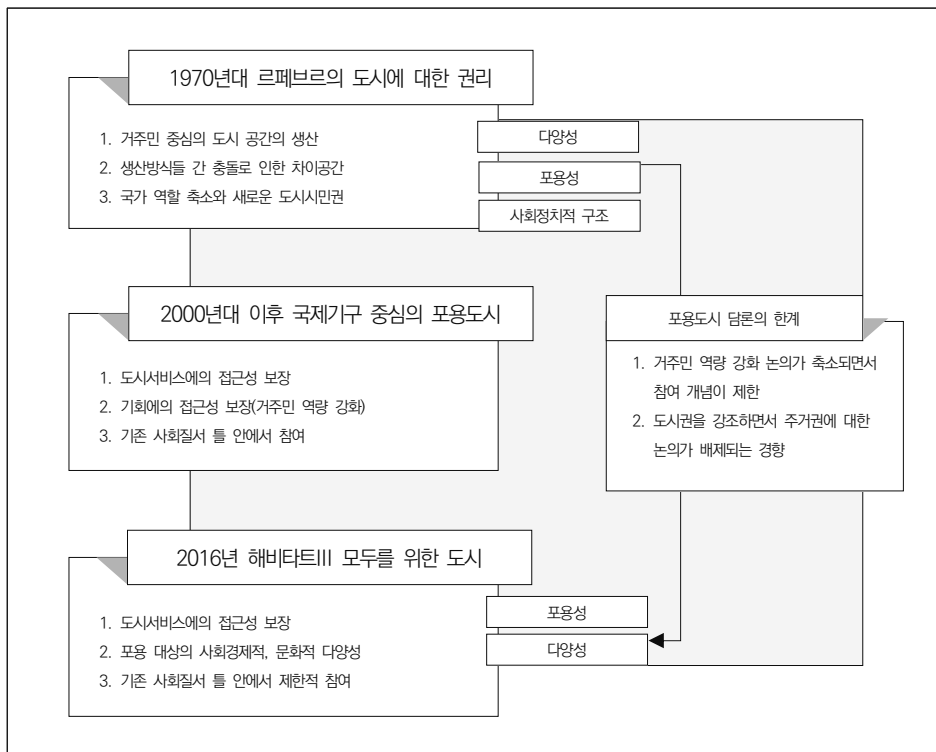
1. 포용도시 담론과 주민참여의 한계 | 13
2. 도시 내 취약지역과 취약계층 | 24

포용도시와 도시취약지역

1. 포용도시 담론과 주민참여의 한계

□ 본 장에서는 (1) 포용도시 담론을 비판적으로 검토하고 이를 바탕으로 (2) 의미 있는 주민참여가 한정된 도시 내 취약지역의 문제와 국가의 역할에 대해 논의하도록 함

그림 2-1 | 포용도시와 도시취약지역



자료: 저자 작성

□ 포용도시(Inclusive City) 관련 논의는 크게 르페브르의 도시에 대한 권리(The Right to the City) 개념과 이를 국제기구를 중심으로 제도화하는 움직임으로 구분

- 이론적 출발은 1968년 프랑스 철학자 앙리 르페브르(Henri Lefebvre)가 발표한 『도시에 대한 권리(Le droit à la ville)』(이하 도시권)(Lefebvre 1968)로 그의 급진적 개념은 2000년대 이후 영미의 비판도시이론학자에 의해 다시금 재해석되고 제도화되는 과정을 겪음
- 도시권이 제도화되는 과정은 다양하나, 2010년대 이후 국제기구를 중심으로 활발히 전개된 포용도시 논의를 대표적으로 들 수 있음
- 국제기구를 중심으로 한 포용도시 논의의 핵심은 2016년 유엔 해비타트가 발표한 신도시의제(New Urban Agenda)(UN-HABITAT 2016b)의 슬로건, 모두를 위한 도시(Cities for All)에 잘 드러나 있음

표 2-1 | 르페브르의 도시권, 국제기구의 포용도시, 그리고 유엔 해비타트의 모두를 위한 도시 비교

구분	포용도시 관련 논의		
	1. 르페브르의 초기개념 (도시에 대한 권리)	2. 제도화된 개념 (국제기구의 포용도시)	
		아시아개발은행, 세계은행 등 국제기구	3. 유엔 해비타트의 신도시 의제
포용성	도시거주민이라면 누구나 공간의 생산 과정에 참여할 권리가 있음	도시가 제공하는 서비스와 기회에의 접근성 보장	- 도시가 제공하는 서비스와 기회에의 접근성 보장 - 중앙-지방 정부의 역할 강조
다양성	국가 주도의 생산 방식과 공동체 기반의 생산 방식들 간 변증법적 관계로 인해 다양한 차이공간이 임시적이고 가변적인 방식으로 생산됨	접근성을 보장 받고 의사결정에 참여할 수 있는 주체는 사회적, 경제적, 문화적으로 다양함	- 문화적 다양성이 제한됨 - 사유재산권, 시민권에 기초
사회경제적 구조	차이공간이 생산되는 과정 자체를 도시정치학의 관점에서 인정해야 하며 이러한 과정 자체를 통해 궁극적으로 기존 사회질서의 변혁도 가능하다고 전제함	- 공간의 생산 과정에의 거주민 참여 강조 - 그러나 기존 사회질서로의 편입을 전제함	

자료: UN-HABITAT. 2016a. Policy Paper 1: The Right to the City and Cities for All. 내용을 참조하여 재구성. 해비타트의 정책문서 10이 정의한 도시에 대한 권리를 구성하는 세 가지 축(포용성, 다양성, 사회경제적 구조)을 차용하여 기준으로 삼고 포용도시 관련논의의 세 가지 경로를 비교함

1) 르페브르의 도시권

□ 르페브르에게 도시(The urban)란 도시(City)가 아니라 도시사회(Urban Society)

- 르페브르는 도시를 농촌과 대비되는 물리적 공간으로 이해하지 않고 전 세계적인 도시화(planetary urbanization)로 인해 기존 사회질서에 변혁이 일어날 때 궁극적으로 도달할 수 있는 도시사회로 이해(Lefebvre 2003)
- 도시사회로 나아가기 위해서는 그동안 국가 주도로 이루어진 공간의 생산 방식에 변화가 필요하고 이는 거주민이 공간생산의 주체가 될 때 가능(Lefebvre 2009)
- 거주민이 공간생산의 주체가 될 수 있는 근거는 도시가 집단적 방식으로 생산된 작품(oeuvre)이라는 데 있음(Lefebvre 1996, 172-3)

□ 이런 맥락에서 르페브르의 도시권이란 (1) 국가 주도의 생산방식에 저항하여 (2) 도시에 살고 있는 사람들이라면 누구나 (토지소유와 시민권 문제와는 별개로) 거주공간에 주요 변화를 가져올 의사결정 과정에 참여할 수 있는 권리를 의미

- 국가 주도의 생산방식(state mode of production)의 결과는 정책입안자, 도시 계획가, 건축가 등 전문가의 지식과 비전이 투영된 공간으로 공간에 실제로 살고 있는 거주자의 일상생활의 경험과 열망 등은 제외됨(Lefebvre 2009)
- 이에 소유권과 시민권 유무와는 상관없이 도시공간에 거주하는 누구나 공간의 생산에 참여해야 한다는 도시시민권(urban citizenship) 개념 등장(Lefebvre 1990)
- 국가 주도의 생산방식과 거주민의 생산방식 간에 변증법적 관계 설정
- 국가 주도의 생산방식과 거주민의 생산방식 간에 충돌은 다양한 사회갈등을 야기하고 그 결과로 차이공간(differential space)들이 생산되는데, 이를 도시 정치학(urban politics)의 관점에서 억압하기 보다는 인정해야 한다고 주장(Butler 2012, 146-159)

-
- 도시거주민이라면 누구나 공간의 생산 과정에 참여해야 하며(포용성), 다양한 생산방식들 간에 충돌과 그 결과물을 하나의 정치적 과정으로 인정해야 하고(다양성), 포용성과 다양성 보장을 위해 기존 사회질서가 변화되어야 함

2) 국제기구의 포용도시 논의

□ 포용도시 관련 국제기구 논의 동향은 시기별로는 2015년을 기준으로 구분

- 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)(2000-2015), 지속 가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)(2015-2030)로 구분
- SDGs(UN 2015)는 경제적, 사회적, 환경적 차원을 모두 포함하고 다양한 이해관계자의 참여를 강조하는 방식으로 수정됨

□ 내용상으로는 포용적성장(포용과 경제성장의 관계)과 포용도시(포용적성장의 공간적 차원)로 구분

- 포용적성장(Inclusive Growth)의 목적은 지속가능한 성장이며 이를 위해서는 방법론적으로 성장과 포용이 함께 추구되어야 한다고 전제함(OECD 2015)
 - 경제 저성장기와 도시화 성숙기에 접어들면서 지속가능한 성장에 대한 질문이 등장
 - 1990년대 성장패러다임의 전제가 되었던 낙수효과가 실제로 일어나지 않고 있다는 비판에서 시작되었음
 - 경제성장을 먼저 이루고 차후에 경제성장의 혜택을 소외된 계층이나 지역까지 확대시키는 방식이 아니라, 지속가능한 성장을 위해서는 기회에의 평등을 통해 경제활동에의 참여를 독려하는 방식으로 성장의 방식 자체가 전환되어야 한다는 주장
 - 이런 의미에서 포용적성장의 포용은 기회에의 평등에 가깝고 성장은 경제성장으로 이해할 수 있음
- 포용도시(Inclusive City)의 핵심은 지속가능한 발전을 위해서는 도시 차원의

공간개입이 기존과는 다른 방식으로 이루어져야 한다는 것임(UN-HABITAT 2016a)

- 그동안 도시개발은 주로 국가나 시장이 중심이 되어 이루어졌고 의사결정과정에서 실제 거주민, 특히 토지와 건축물의 소유권이 없는 저소득층 세입자가 제외되기 쉽기에 강제철거와 이주의 위협에 종종 노출되어옴
- 또한, 도시 내 공공서비스 접근성이 좋고 기반시설 공급이 잘 이루어진 토지를 구매할 수 없는 사회적 경제적 취약계층은 도시 내에서도 입지가 좋지 않은 곳으로 내몰릴 수밖에 없어 공간분리 현상으로 연결되기 쉬움
- 이에 도시 내 어느 곳에 거주하는지와 상관없이 거주민이라면 누구나 일정 수준의 공공서비스, 기반시설 및 기회에의 접근성을 보장받아야 한다는 것임
- 이와 더불어 사는 공간에 개발이 들어올 때 거주민의 의미 있는 참여를 통한 의사결정이 중요해짐

□ 국제기구를 중심으로 한 포용도시 논의 동향과 국내외 지표를 정책개념으로 다음과 같이 정리(〈표〉2-2, 3 참조)

- 본 연구에서는 포용도시의 정책개념을 도시가 제공하는 서비스의 접근성, 기회에의 접근성, 그리고 도시공간의 생산(도시계획, 토지이용계획, 개발, 정비 등) 관련 주요 의사결정에의 참여 세 부문으로 구분·정리
 - (공공서비스 접근성 향상) 도시가 제공하는 서비스(의료, 교육, 복지, 주거 등)는 도시에 거주하는 누구나 어느 곳에 살든지 상관없이 접근 가능해야 하는데, 이는 생활인프라 공급, 이동성, 주거 안정성의 세 가지 영역으로 구성
 - (개인과 공동체의 역량 강화) 소득 불평등 심화에 대응하여 생산성 있는 일자리를 새로 만들고 개인역량을 강화하는 것을 의미하는데, 이때 생산성이란 노동을 통해 벌어들이는 소득으로 가구의 최저생계 수준을 유지할 수 있느냐의 여부에 달려있음
 - (도시 거버넌스) 자신이 사는 공간에 영향을 미치는 주요 의사결정에 참여를 의미하며, 이때 의미 있는 참여란 정부에 의한 의견수렴이 아니라 지역공동체 구성원이 직접 영향력을 행사할 수 있는 것을 말함. 조직 내 의사결정 구조, 사회적자본, 제도적 기반의 세 가지 영역으로 구성

표 2-2 | 국제기구 논의동향

구분		국제기구를 중심으로 한 포용도시 논의동향	
		새천년개발목표(MDGs)(2000-2015)	지속가능발전목표(SDGs)(2015-2030)
사 회 공 간 적	경제협력개발 기구 (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD)	- OECD(2014) 포용적성장 논의 - 소득주도성장의 중요성을 강조하고 있으나, 동시에 경제성장의 열매인 부의 분배가 공정하게 이루어지지 않고 빈곤이란 소득빈곤 이외에도 사회적배제와 같은 주관적, 심리적 결핍에서도 기인할 수 있음을 지적하면서 보다 확대된 개념의 포용성을 언급하고 있음	- OECD(2016) 포용적성장/포용도시 논의 - 도시가 모든 거주민에게 기회에의 접근성을 확대해야 하는데 그 수단으로 개인역량강화와 사회적자본 형성을 강조함 - 주거, 교통, 도시재생사업 등 개별 부문별 의사결정은 상호 부정적 영향을 미칠 수 있으므로 통합적 방식으로 공공 투자가 이루어져야 하고 이동성을 강조하는 방식으로 기회가 확대되어야 함
	세계은행 (World Bank)	- World Bank(2009) 포용적성장 논의 - 분배정의와 형평성을 모두 보장하는 전략이 궁극적으로 경제성장에 기여할 것이라 전망	- World Bank(2015) 포용도시 논의 - 도시에서 사회경제적, 공간적 배제가 나타나는 양상에 주목할 것을 강조 - 동시에 사회적 포용(참여), 경제적 포용(일자리 창출과 분배정의), 공간적 포용(서비스에의 접근성)을 강조
	유엔 해비타트 (UN HABITAT)	- UN-HABITAT(2000) 포용도시 논의(참여) - 포용도시의 거버넌스 측면을 강조하고 기존 의사결정구조에서 소외된 취약계층(특히 도시빈민)의 의미 있는 참여를 강조	- UN-HABITAT(2016) 포용도시 논의 - 신도시의제 공표
	아시아 개발은행 (Asian Development Bank: ADB)	- ADB(2008) 포용도시 논의(개인역량강화) - 지속적 경제성장을 위한 전략의 일환으로, 도시가 제공하는 기회에의 접근성을 특히 도시빈민에게까지 확대시켜야 한다고 주장	- ADB(2017) 포용도시 논의 - Urban Operational Plan 2012-2020 - 포용적 도시발전(IUD: Inclusive Urban Development)을 위한 포용도시 전략 발표 - 도시 저소득층 공동체, 사회단체 사이에 형성된 네트워크와 역량이 정부와의 협력을 통해 활용될 수 있는 방안을 제시
경 제 적	국제통화기금 (International Monetary Fund)	- IMF(2013) 포용적성장 논의 - 낙수효과에 대한 반론 제기 - 실증분석을 통해 불평등 감소가 경제적 성장에 긍정적 영향을 미친다는 연구결과 도출	- IMF(2017) 포용적성장 논의 2015년 미국은 파리기후협정 탈퇴
환 경 적	유엔 재해경감 국제전략 사무국 (UN International Strategy for Disaster Reduction)	- UNISDR 포용도시 논의 - 효고 프레임워크 하에 포용성과 도시차원의 통합적 접근법이 강조되었으나, 참여 주체인 지역공동체의 역할이 지식과 자산 제공에 국한되는 등 제한된 개념으로 전개됨	- UNISDR(2018) 포용도시 논의 - 센다이 프레임워크 이후 재난위험감소를 위해 도시차원에서 공동체기반 접근법의 활용과 다양한 취약계층을 고려한 전략수립(예: 장애인, 고령인구 등)을 언급

자료: UN-HABITAT, 2000. The Global Campaign for Good Urban Governance. NY: UN-HABITAT; ADB, 2008. Strategy 2020. Manila: Asian Development Bank; World Bank, 2009. What is Inclusive Growth? Washington DC: World Bank; IMF, 2013. Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund. Washington DC: IMF; OECD, 2014. Report on the OECD Framework for Inclusive Growth. Paris: OECD; World Bank, 2015. Inclusive Cities Approach. GSURR. Washington DC: World Bank; OECD, 2016. Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth. Paris: OECD; UN-HABITAT, 2016. New Urban Agenda. NY: UN-HABITAT; ADB, 2017. Enabling Inclusive Cities: Tool Kit for Inclusive Urban Development. Manila: Asian Development Bank; IMF, 2017. Fostering Inclusive Growth. Staff Note for the Discussion at the Meeting of G20. Washington DC: IMF; UNISDR, 2018. UNISDR Annual Report 2017. Geneva: UNISDR의 내용을 발췌, 요약

표 2-3 | 국내의 관련지표 예시

구분		관련지표
국 외	OECD	• OECD(2015)는 포용적성장을 측정하기 위한 일환으로 경제 성장률과 더불어 다차원적 생활 수준 Multidimensional Living Standards(MDLS) 지표를 제시 • 지표는 소득(소득)과 소득 외(건강과 일자리)의 두 가지 영역으로 구분되며 그 외 다양한 인구 특성을 고려함
	ADB	• ADB(2010)은 포용적성장을 국가 또는 사업단위로 측정하기 위한 지표를 제시 - 과정과 결과로 측정되어야 한다고 주장 - 국가 레벨에서는 예를 들면 취약계층의 소득증가율이 1인당 소득증가율과 동일한지, 소득 외 웰빙의 범위가 평균을 넘어서는지 등을 보고, 사업단위별로는 목표를 얼마나 달성했는지 그리고 저소득층을 위한 일자리 창출에 얼마나 기여했는지를 체크할 것을 제안 • ADB(2011)은 포용적성장을 측정하기 위한 8개 영역의 총 35개의 지표를 제시 - 8개의 영역은 빈곤과 불평등, 경제성장과 고용, 기반시설 공급, 교육과 의료에의 접근성, 생활인프라 접근성, 성평등과 기회확대, 사회적 안정망, 그리고 거버넌스와 제도적 기반으로 구성됨
국 내	서울 연구원	• 포용도시 수준을 진단하기 위해 『서울형 포용도시 지표』(2016) 개발 • 포용성을 사람(경제적 역량과 사회적 웰빙), 공간(생활인프라 접근성, 공공서비스 접근성) 거버넌스(시민참여, 투명성과 책임) 세 가지 차원으로 구분

자료: 변미리, 2016. 서울형 포용도시 지표체계 개발과 서울시의 포용성. 서울연구원; ADB, 2010. Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress. ADB Sustainable Development Working Paper Series. Manila: Asian Development Bank; ADB, 2011. Inclusive Cities. Steinberg, F. & Lindfield, M (Eds.). Urban Development Series. Manila: Asian Development Bank; OECD, 2015. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. Paris: OECD 내용을 발췌, 요약

□ 국제기구의 관련 지표 현황(표2-3 참조)

- 포용도시보다는 포용적성장에 대한 지표가 아직 대다수이며 지표가 충분히 구체화하지 못하여 일종의 목표-전략(Goals-Targets) 수준에 머무르고 있음

3) 해비타트III의 모두를 위한 도시

□ 2016년 유엔 해비타트가 에콰도르, 키토에서 20년 만에 열린 해비타트 III 회의에서 신 도시의제(New Urban Agenda)를 공표하고 도시권 개념을 제도권 내에서 재해석함

- 신도시의제의 골자는 2014년에서 2006년에 이르는 몇 단계의 준비 작업을 통해 형성됨. 이 중 22개의 이슈문서(Issue Paper)(UN-HABITAT 2015)와 10개의 정책문서(Policy Paper)(UN-HABITAT 2016a)를 살펴보면 3년여의 논의과정을 통해 초기 도시권 개념이 어떻게 변형·해석되었는지 짐작할 수 있음

- 이슈문서 1(포용도시)의 주요 내용은 다음과 같음: 도시화는 새로운 형태의 사회적 포용을 가능하게 하고 다양한 국가와 도시의 맥락을 반영하는 등 변화의 가능성을 내재하지만 동시에 잘 관리되지 못하면 다차원적인 형태로 배제를 조장할 수 있음 그렇기에 포용적 도시발전을 위한 정치적 의지를 굳건히 하고 참여를 끌어낼 수 있는 정책 마련이 중요(UN-HABITAT 2015)
- 정책문서 1(도시권과 모두를 위한 도시)의 주요 내용은 다음과 같음: 도시권은 도시발전의 새로운 패러다임으로 이해되어야 하며, 세 가지 축으로는 공간적으로 균등한 자원의 배분, 다양성의 보장, 그리고 정치적 주체의 문제를 들 수 있음 (UN-HABITAT 2016a, 2)
- 정책문서 1은 포용도시를 내세운 이슈문서 1이 포용적성장 개념을 가져오면서 성장과 포용이 양립가능하다고 주장하나 실제로 도시발전과 포용(inclusion)은 어느 한 쪽을 우선해야만 하는 정치적 결단이 필요한 문제임(UN-HABITAT 2016a, 43)
- 정책문서 1은 르페브르가 언급한 도시시민권 개념과 유사한 맥락에서 도시권을 주장할 수 있는 권리가 사유재산권 유무와 상관없이 부여될 수 있는지에 대해 논함 (UN-HABITAT 2016a, 9, 10, 16, 27, 29)
- 그러나 신도시의제의 최종문서를 살펴보면 정책문서 1에서 언급한 르페브르의 급진적 개념은 모두 사라지고 이슈문서 1의 포용도시 개념으로 다시 축소됨을 알 수 있음
 - 도시권은 다음과 같이 한 차례 언급됨: “모두를 위한 도시를 실현하고자 하는 중앙 정부와 지방정부의 노력 중 일부는 법제도, 정치적 선언문과 헌장 등에서 도시권이 라 표현되기도 한다.”(UN-HABITAT 2016, 11)

□ 르페브르 도시권 개념의 급진적 측면이 해비타트의 신도시의제에서 일정부분 희석

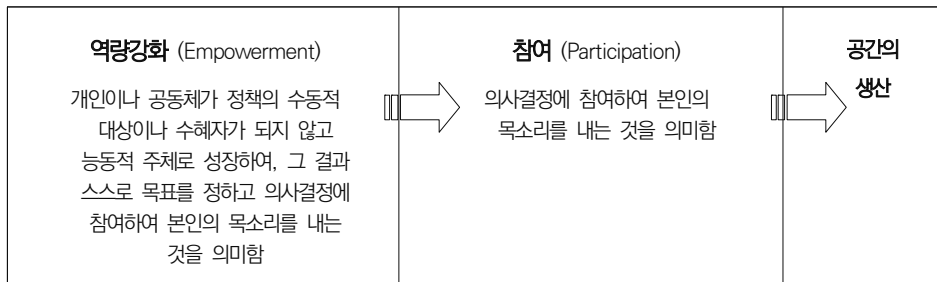
① 르페브르가 주장한 변혁에의 가능성이 신도시의제에서 언급되지 않음

- 르페브르는 개인의 역량강화를 통해 사회구조 자체에 변혁을 가져올 수 있는 가능성을 전제한 반면, 해비타트의 신도시의제에서는 역량강화에 대한 충분한 언급 없이 참여만을 강조하는 것으로 그 의미가 희석되었고, 그 결과 신도시의 제에서 포용이란 소외된 계층을 기존 사회질서로 편입시키는 것을 의미

- 정책문서 1에 따르면 도시권의 세 가지 축은 포용성, 다양성, 그리고 위 두 가지 요소가 담보될 수 있는 사회정치적 구조인데, 최종문서에는 포용성과 다양성에 초점을 맞추고 있음(<그림>2-2 참조)

- 모두를 위한 도시에서 포용의 대상(이자 주체)은 개인의 사유재산권을 넘어서거나 정치적 시민권 개념을 넘어서지 못함. 즉 토지를 무단으로 점유하거나 세를 들어 살고 있는 거주민의 경우, 그리고 시민권이 없는 난민의 경우 자신이 사는 공간에 변화를 가져올 수 있는 주요 의사결정에 참여할 수 있는 권리를 행사할 수 없음
- 모두를 위한 도시는 적절한 포용의 대상이자 주체의 참여를 통해 이루어나가게 되는데, 여기서 참여의 범위 또한 국가가 설정한다는 점에서 문제가 발생함
- 의미 있는 거주민 참여는 역량 강화를 전제로 정치적 주체로 성장할 수 있기까지 그 의미가 확대되어야 함. 역량강화가 전제되지 않는 수동적 의미의 참여는 오히려 국가주도 계획의 일부분으로 거주민의 역할을 축소시킬 수 있음

그림 2-2 | 역량강화와 참여 개념구분



자료: Streeten.P. 2002. Empowerment, Participation and the Poor. Occasional Paper. NY: UNDP. 내용 재구성

② 르페브르의 도시시민권 개념이 신도시의제에서 언급되지 않음

- 르페브르는 사유재산권의 유무와는 상관없이 도시에 거주하는 사람이라면 누구나 자신이 살고 있는 공간을 생산할 수 있어야 한다고 주장한 반면, 신도시의제에서는 소유주를 중심으로 이러한 권리가 주어지고, 그 결과 소유관계가 복잡한 주택토지의 경우 거주민 자력으로 주거환경을 개선하기 힘들

4) 주민참여의 한계와 국가의 역할 재조명

□ 의미 있는 참여에 대한 개념 재정의

- 국제기구를 중심으로 한 포용도시 논의는 특히, 사회경제적으로 취약한 계층이 밀집한 경우 전제되어야 할 ‘역량 강화에 대한 언급 없이’, ‘무조건적 참여’를 강조함으로써 가져올 수 있는 부정적 측면을 충분히 고려하지 못함
 - 포용도시 논의에는 모든 사람에게 도시가 제공하는 기회와 서비스의 동등한 접근성을 보장해야 하고(하향식), 거주민 공동체도 의사결정과정에 참여할 수 있어야 한다(상향식)는 두 가지 관점이 공존하고 있음
 - 그러나 국가(하향식)와 거주민 공동체(상향식)가 함께 협력하고 의미 있는 결과물을 도출하기 위해서는 거주민 공동체의 역량 강화가 전제되어야 함
 - 거주민 공동체의 역량 강화가 전제되지 않는 한 의미 있는 참여는 이루어질 수 없으며, 참여라는 명목 하에 오히려 정부가 만들어 놓은 틀에 지식과 정보를 제공하는 부수적인 역할만을 담당할 수 있음¹⁾

□ 주거권 논의 보강과 함께 국가의 역할 재조명

- 도시가 제공하는 기회와 서비스의 동등한 접근성 보장에 초점을 맞추으로써 오히려 주거권(개별 건축물과 토지보유권) 논의가 축소되는 경향을 보임
 - 도시가 제공하는 기회와 서비스의 동등한 접근 보장이라는 아젠다는 종종 공공서비스와 생활인프라 공급을 지나치게 강조하는 방식으로 진행되었고, 오히려 개개인의 주거환경개선에 대한 논의가 도외시되는 결과를 낳음

1) Navarro V. 2002. Politics, Power, and Quality of Life. A Critique of Social Capital. International Journal of Health Services, 32(3). p423-432. 참조. 저자의 주장은 다음과 같음. 사회적자본도 자본임을 고려할 때, 자본주의 논리 하에서 벗어날 수 없다면 공동의 목표를 추구하는 과정에서 공동체 내부 갈등은 필연적임. 이러한 공동체 내부의 갈등과 권력구조를 간과해서는 안 되며 또한 참여와 연대의 궁극적인 목적이 기능적 관점에서 목표달성(예: 자본의 축적)을 의미하는지 아니면 개인과 공동체의 역량강화를 통해 정치적 주체로까지 성장하는데 있는지 질문이 필요한 시점임

- 개별건축물은 개인의 사유재산이기 때문에 공적 지원이 들어가기 위해서는 공공개입이 불가피한 영역으로 판단할 근거가 제시되어야 함
 - 또한 공공공간이라는 개념이 집 안과 밖이라는 이분법적 도식에 의해서 결정되기 보다는 사적 공간 내에서 공공공간을 정의하는 새로운 시도가 필요함
- 특히 무허가 불법건축물 대장에 등록된 건축물의 경우 공적지원이 들어갈 경우 불법의 합법화라는 문제가 발생하는데 이에 대한 논의가 부족한 실정임
 - 또한 건축물의 철거와 신축이 금지되었기에 개별건축물의 주거환경개선 방법이 경보수로 제한된다는 문제가 있음

□ 소결

- 취약계층 특성상 당장의 의미 있는 참여가 현실화되지 못할 경우 장기간으로 는 역량강화 프로그램을 단기간으로는 중앙-지방정부의 선제적 개입이 필요
 - 본 연구에서는 주민 역량강화를 통한 의미 있는 참여가 단기간의 사업 기간 내에 이루어지기 힘들고, 이러한 현실 인식 없이 참여를 강조하는 정책이 오히려 르페브르가 언급한 역량강화를 통한 변혁에의 가능성 자체를 희석한다고 봄
- 역량강화를 통한 주민참여 활성화 방안 마련 또한 시급하고 중요한 당면과제이나 참여에 대한 논의는 이루어지고 있는 반면, 당장 참여가 요원한 취약계층의 삶의 질 향상을 위해 단기간으로 정부가 개입할 수 있는 방안 마련에 대한 연구는 아직 충분히 고려되지 못한 실정
- 이에 본 연구에서는 사업추진 역량이 부족한 취약계층이 밀집한 경우, 거주민 삶의 질 향상을 위해 단기간으로 정부가 개입할 수 있는 방안 마련 문제에 초점을 맞추기로 함
- 단기간으로 취약지역에 중앙-지방정부의 선제적 개입이 이루어질 경우, 포용이라는 사회적가치 창출을 위해 개인의 사유재산(주택과 토지)에 대한 공적지원 또한 고려해볼 만하며, 이를 위한 근거와 기준마련 필요

2. 도시 내 취약지역과 취약계층

1) 포용도시와 도시취약지역

□ 포용도시 정의

- 본 연구에서 포용도시란 도시거주민이라면 누구나 서비스와 기회에의 접근성을 보장받고 도시공간의 생산에 참여할 수 있는 권리를 가진 도시사회를 의미 (<그림>2-3, <표>2-4 참조)

그림 2-3 | 포용도시 정의

『포용도시』란	
도시에 거주하는 사람이라면 누구나 도시가 제공하는 서비스와 기회에의 접근성을 보장받아야 하고 도시공간의 생산 방식에 영향을 미치는 주요 의사결정 과정에 참여함으로써 자신이 꿈꾸는 도시를 실현시킬 수 있는 도시사회를 의미함	

자료: 저자 작성

표 2-4 | 포용도시의 세 가지 차원

구분		목표	세부목표	
포용 도시	서비스 접근성	• 생활 인프라 접근성 • 이동성 • 주거안정성	• 기초서비스 만족도 • 공공서비스 공급률 • 공공 및 공용 공간 비율	• 대중교통 접근성 • 이동가능 범위 • 주거비 부담률 • 공공임대주택 보급률
	기회에의 접근성	• 빈곤 근절 • 생산성 있는 일자리 • 개인 역량 강화	• 소득 • 지니계수 • 실업률 • 취업률 • 비정규직 비율	• 사회보험 가입률 • 주관적 건강만족도 • 생산가능인구 중 대졸자 비율 • 역량 강화 프로그램 제공 비율
	거주민 참여	• 사회적자본 • 조직 내 의사결정구조 • 제도적 기반과 자원마련	• 중간지원조직 및 사회단체 수 • 공동체 의식 정도 • 주민협의회 만족도 • 투표율	• 사회단체 자원예산 • 공공기관 신뢰도
	• 기초서비스는 교통, 문화, 의료, 위생시설, 냉난방 에너지, 주거환경, 녹지 등을 포함 • 공공서비스는 인터넷 보급률, 범죄안전 서비스 등 포함			

자료: 저자 작성

□ 도시취약지역 정의

- 본 연구에서 도시취약지역이란 다차원적 취약성이 구조적으로 결합된 장소로 겹으로 드러나지 않은 도시위험이 거주민의 일상생활에서 지속적으로 축적되는 공간을 의미(<그림>2-4, <표>2-5 참조)

그림 2-4 | 도시취약지역 정의

『도시취약지역』이란 공간적, 사회경제적, 환경적 취약성이 구조적으로 결합된 장소로 겹으로 드러나지 않은 도시위험이 거주민의 일상생활에서 지속적으로 축적된다는 특성을 보임
--

자료: 저자 작성

표 2-5 | 도시취약지역의 세 가지 차원

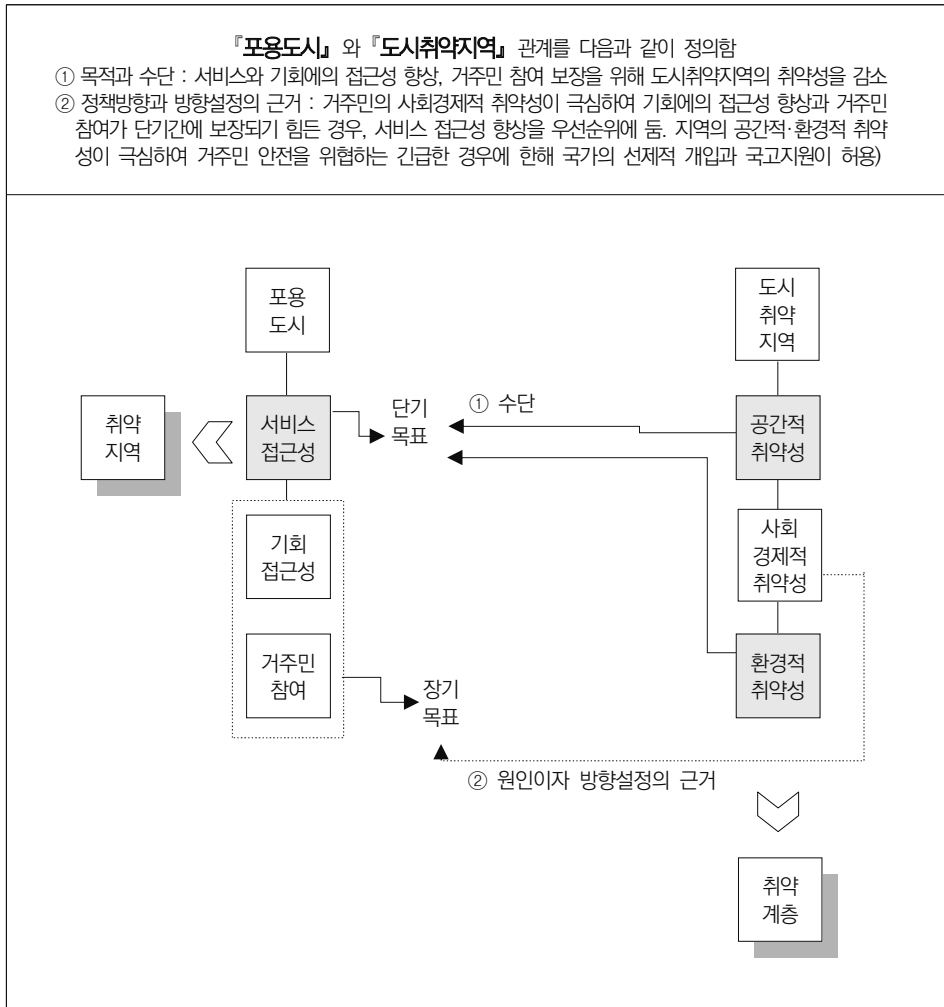
구분	내용	세부내용 - 지표
도시 취약 지역	공간적 취약성	• 생활 인프라 접근성 부족 정도 • 이동성 제한 정도 • 주거환경의 질 저하 (최저주거기준 이하 주거비율) • 강제철거 및 이주, 젠트리피케이션의 위험
	사회 경제적 취약성	• 빈곤 • 실업 • 인적/사회적자본 부족
	환경적 취약성	• 소규모 재난 • 일상 위험 • 잠재적 위험에 대한 거주민 인식
		• 기초서비스 만족도 • 공공서비스 공급률 • 공공 및 공용 공간 비율 • 주택 밀집도 및 노후도 • 주택유형 혼재 정도 • 불법건축물 대장 등록 건축물 비율 • 기반시설 공급 비율 • 도로폭 • 필지 규모와 형태 • 토지 보유권 여부 • 입지별 사업성 (향후 정비사업 선정 가능성)
		• 거주민 특성 • 인구 밀도 • 공동체 활성화 정도 • 지자체 재정자립도 • 사회단체 및 중간지원조직이 공동체 형성 및 유지관리에 개입 정도
		• 소규모 재난 발생 비율 • 재난위험시설물 • 등급지정 건축물 비율 • 소음과 분진 노출 정도 • 주거안정/이동에 대한 거주민 인식 • 일상위험에 대한 거주민 인식 • 주관적 건강만족도
	• 공간적 취약성이란 서비스 접근성 취약뿐만 아니라 공간생산에 제약이 걸린 경우(예: 정비지연, 개별건축물의 신축제한, 토지보유권 미비율) 포함 • 환경적 취약성이란 자연발생적 재난뿐만 아니라 인재를 포함. 또한 실제로 발생하는 재난뿐만 아니라 일상생활에서 축적된 거주민의 불안감도 포함.	
	• 거주민 특성은 연령, 성별, 가구구성, 교육여건 등 포함 • 소규모 재난은 초대붕괴, 화재 등 포함 • 일상위험은 건강과 웰빙, 범죄 안전 등 포함	

자료: 저자 작성

□ 포용도시와 도시취약지역 관계

- 본 연구는 포용도시와 도시취약지역 관계를 목적과 수단 그리고 정책방향과 방향설정의 근거로 정의(<그림>2-5 참조)

그림 2-5 | 포용도시와 도시취약지역 관계



자료: 저자 작성

2) 연구 가설과 방법론

□ 연구 가설

- 도시취약지역 중에서도 역량이 부족한 고령의 저소득층이 밀집한 경우 공동체 주도로 사업을 지속하기 힘들기에 공공개입의 대안적 방안 마련이 필요한 정책의 사각지대가 남아 있음
 - 공간적·환경적 취약성이 높아 일상생활에서 도시위험을 직면하고, 거주민 안전보장을 위해서는 긴급한 정비가 필요함에도 불구하고, 거주민의 사회경제적 취약성이 높아 참여를 통한 공동체주도 사업 추진이 어려운, 공공의 선제적 개입이 필요한 정책의 사각지대가 남아 있음
- 특정 지역의 도시위험도가 높아 최소한의 삶의 질을 영위할 수 없게 만들거나 생존에 위협이 될 경우, 공공개입이 정당화될 수 있는 근거를 제공할 수 있음
 - 포용도시의 세 가지 요소 중 기회에의 접근성 향상과 거주민 참여 보장은 단기간에 달성하기 어려운 경우, 공공의 선제적 개입을 통해 서비스접근성을 향상하고 공간적·환경적 취약성을 우선적으로 감소하여 거주민 안전보장을 도모

□ 방법론

- 질적연구 방법론, 사례연구
 - 서울 홍제동 개미마을 사례를 선정하여 거주민 인식 설문조사(100명/200명 미만 거주민)를 실시하고 관계자(NGOs, 관련 연구자, 공무원 등)를 대상으로 반구조 인터뷰를 진행
- 사례연구를 통해 도시취약지역 중에서도 연구 가설에서 언급한 정책의 사각지대가 남아 있음을 밝히고자 함



CHAPTER 3

도시취약지역 실태

- 1. 도시취약지역 유형화 | 32
- 2. 서울 홍제동 개미마을 사례 | 38

도시취약지역 실태

□ 본 3장은 유형화와 사례 연구의 두 가지 절로 구분

- 도시 내 취약지역 관련 선행연구 검토를 통해 유형화를 시도함
 - 도시규모, 정비지역의 구조적 원인, 취약성의 세 가지 차원, 사업대상지 특성, 노후저층주거지 형성배경을 기준으로 요인들 간 다양한 조합방식에 따라 서로 다른 유형이 도출될 수 있음(<그림>3-2, 3 참조)
 - 도시취약지역의 다양한 유형 중에서 기존 관련사업의 사각지대를 찾는데 유형화의 주목적을 둠(<그림>3-4, 5 참조)
- 서울 홍제동 개미마을 사례는 정비사업(재건축, 재개발, 주거환경개선), 도시재생, 새뜰마을사업 등 기존 관련사업이 적용되기 힘든 요건을 갖추고 있음
 - 극도로 열악한 주거환경, 사업을 이끌 역량이 부족한 취약계층(저소득층, 1인, 고령, 세입자 등)의 밀집 등의 요건을 갖추고 있음
 - 무엇보다 무허가 불법건축물의 노후화로 인한 일상위험이 지속적으로 증가함에도 사업성 부족과 토지소유권의 공동지분 등의 이유로 조합방식을 통한 주민주도의 철거 후 재개발이 불가능함
 - 복잡한 부동산 소유관계에 따라 공동체 내부에 네 개의 계층구분이 이루어짐. 이에 빈곤지역인지 빈곤계층의 문제인지 되짚어 볼 필요가 있음
- 개미마을은 도시취약지역 전체를 대표할 수는 없지만 그 극단에 위치함으로서 본 연구의 사례연구 대상지로 유효함
 - 건축물의 노후화가 심각하여 단기적 집수리로는 근본적 해결책을 제시할 수 없는 사례는 도시쇠퇴가 심화될수록 증가할 전망이다며 인구감소가 진행되고 압축개발이 중요해질수록 효율적 토지이용을 위한 철거 후 재개발 수법의 보완이 필요

1. 도시취약지역 유형화

표 3-1 | 선행연구 검토: 도시취약지역 정의

구분	취약성	도시취약지역
재난위험주택 밀집지역 (김지은 2015)	개발이익에 의존해온 주거지 정비제도, 아파트 유지관리 중심의 주택법, 열악한 주거지 논의가 도외화된 경제기반과 근린재생 중심의 도시재생 관련 논의의 한계 때문에 저층주거지, 노후주택의 밀집과 물리적 쇠퇴 심화	(열악지역) 평균 노후도 44년 물리적 쇠퇴, 취약계층(고령, 저소득층) 밀집, 긴급차량 접근이 어려운 도로 여건 (재난위험 공동주택) 단독으로 재건축을 추진하기 어려운 소규모 단지, 재난위험시설물 등급지정 이후 평균 12년 방치
저층주거지 (맹다미 2017)	5층 이하 저층주택 밀집 - 저층주택 50%가 건축 연한 35년 이상 노후 1인 가구, 노년층, 임차가구 비율 높음 - 기초인프라 신설 없이 주택밀도만 증가 - 확실적 형태의 다세대주택 공급이 주를 이루나, 다세대주택은 아파트와는 달리 관리 주체가 명확치 않아 거주민 스스로 정비·관리하지 않으면 슬럼화 가능성이 높음	(노후주택 밀집지역) 자연발생적으로 형성된, 기반시설 미비, 비정형의 소규모 필지로 구성, 노후주택 밀집 (자연발생 혼재지역) 기반시설과 필지조건은 노후주택 밀집지역과 유사하나 점도조건이 양호한 필지 중심으로 개발되어 다양한 주택유형이 혼재 (노후고밀주택 밀집지역) 계획조성지로 기반시설 미비, 고밀도로 건축 (계획조성 혼재지역) 기반시설과 필지조건이 양호하고 지속적 개발이 일어나 다양한 주택유형이 혼재
정착이주지 (이영은 외 2018)	- 저층고밀, 쇠퇴지역 입지 - 복잡한 소유권 관계 - 열악한 기반시설에도 불구하고 지구 내 용적률만 상승하여 주거환경 악화	- 사업성에 상관없이 기반시설이 열악하고 주택 노후도가 높으며 건축물의 구조가 열악한 사업 필요성이 높은 지역 - 복잡한 토지소유관계와 높은 지가 등으로 기존의 재생 또는 정비수단으로는 물리적, 사회적 재생이 곤란한 지역
노후주거지 (성은영 2013)	4층 이하, 20년 이상 주택 - 전면철거식 정비사업 대상지 감소 추세 - 최근 서울 주택공급이 아파트에서 다세대 중심으로 전환되고 있는데, 다세대 신축의 경우 기반시설 확충 의무가 없어 주거환경 악화 예상	기초생활인프라 공급이 부족한 지역
새들마을 (임정민 외 2016)	- 열악한 기초생활인프라(재해, 위생, 안전 등) - 노후불량 주택환경(최저주거기준 미달) - 사회적 약자의 밀집(공동체 활성화로 연결)	- 저소득층 밀집지역 - 주거환경이 극히 취약한 지역

자료: 성은영. 노후주거지의 기초생활인프라 공급 현황 및 수준 분석. 2013. 건축도시공간연구소; 김지은. 2015. 재난취약주택 밀집지역 재생방안 연구. SH도시연구소; 임정민 외. 2016. 새들마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지주택연구원; 맹다미. 2017. 서울시 저층주거지 실태와 개선방향. 서울연구원; 이영은 외. 2018. 정책적 집단이주지 현황파악 및 유형화에 따른 재생방안. 토지주택연구원 내용을 발췌, 정리함

표 3-2 | 선행연구 검토: 도시취약지역 유형

구분		도시취약지역 유형	
기준	선행연구		
도시규모	-	- 서울특별시 - 대도시	- 중소도시(50만 이하) - 농산어촌
사회경제적 구조적 원인	집단지주지 (이영은 외 2018)	정비지역/구역해제 지역	관리주체의 불명확성(예: 사회적 약자의 밀집 및 공동체 비활성화)으로 인한 관리 소홀 지역
취약성을 정의내리는 방식	-	공간적 취약성(노후저층주거지, 정착이주지)	- 사회경제적(도시취약지역) - 환경적(열악지역, 재난위험 공동주택 밀집지역)
사업대상지 특성	새뜰마을 (임정민 외 2016, 13)	- 경사구릉지 - 도심쪽방촌	- 공단배후지역 - 기타 불량주거지
노후저층 주거지 특성	(맹다미, 2017)	- 노후주택 밀집지역 - 자연발생 혼재지역	- 노후고밀주택 밀집지역 - 계획조성 혼재지역

자료: 임정민 외. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지주택연구원; 맹다미. 2017. 서울시 저층주거지 실태와 개선방향. 서울연구원; 이영은 외. 2018. 정책적 집단이주지 현황파악 및 유형화에 따른 재생방안. 토지주택연구원 내용을 발췌, 정리함

표 3-3 | 새뜰마을사업 대상지 유형 (예시)

구분	특성	대표지역
경사구릉지 (달동네)	- 피난민 정착마을 - 경사지 산사태 등 안전 취약 - 하수도 도시가스 보급 미비	- 부산영도, 시하, 금정, - 광주남구, 서구 - 강원강릉, 태백 등
도심 쪽방촌	- 철거 이주민 정착 - 도심에 인접한 노후주거지 - 일본식 건물에 저소득층 밀집	- 서울 종로, 인천동구, 부평 - 경기도 포천 - 부산남구 등
공단 배후지역	- 과거 공단 저소득 근로자 정착 - 소음, 분진, 악취 등에 취약 - 이주노동자, 저소득층 혼재	- 부산사상 - 전북전주, 군산 - 경남 양산 등
기타 불량주거지 ¹⁾	- 개발제한구역, 재개발사업 해제 - 공원지구, 위락지구 해제지역 - 문화재 규제지역 - 도심공동화 등에 따른 불량주거지역	- 대전·대덕 - 경기양주 - 부산서구 - 울산 남구, 동구 등

출처: 임정민 외. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지주택연구원. p13.

□ 선행연구 검토결과를 기준으로 도시취약지역 유형화 방안을 제시하고(〈그림〉3-1~4 참조), 그 결과 본 연구 사례 대상지인 서울 홍제동 개미마을의 유형을 도출

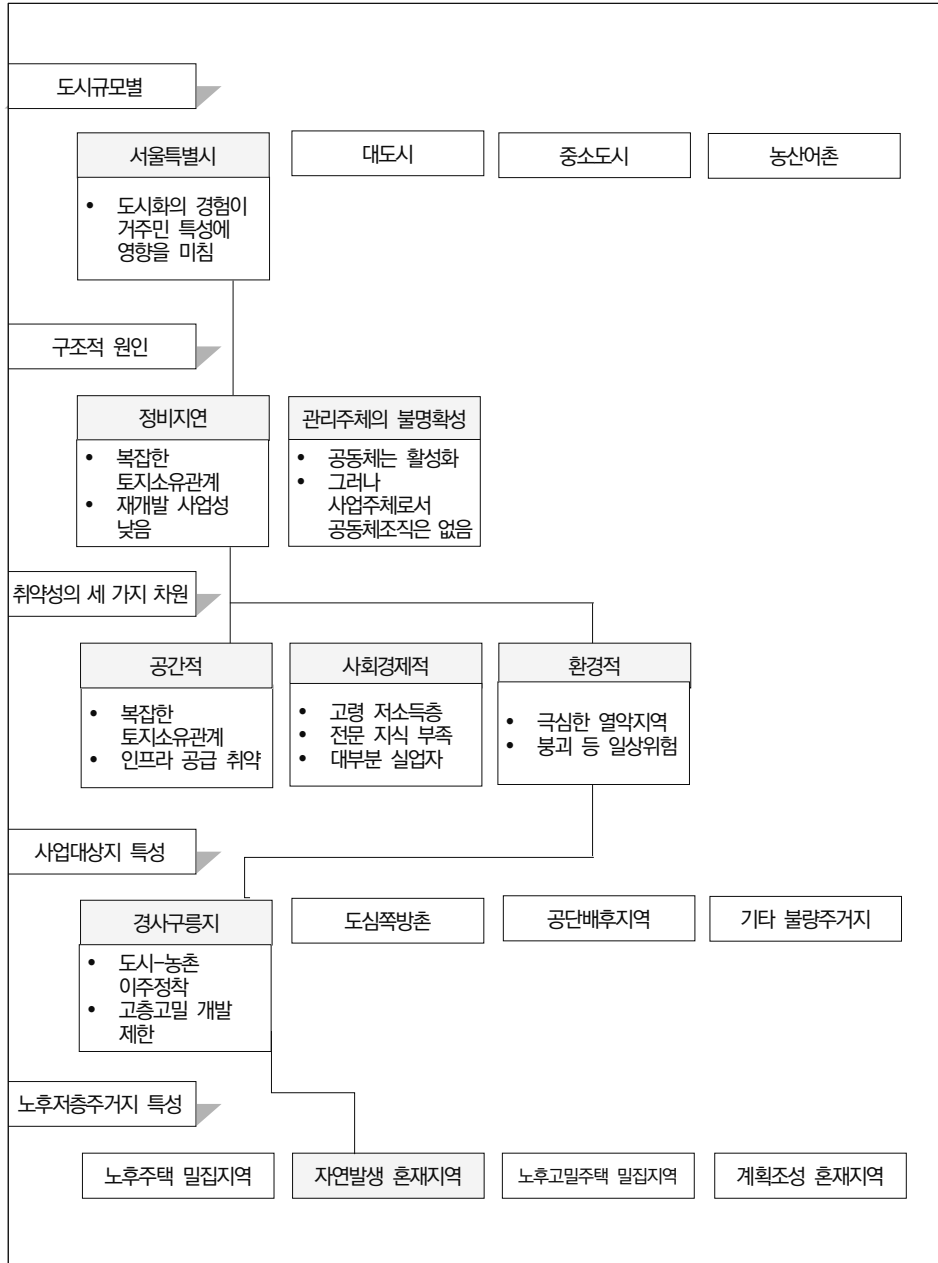
1) 새뜰마을사업의 사업대상지에는 주거환경개선사업 등 정비사업을 시행했던 지역 중 여전히 주거환경이 매우 열악한 지역을 포함하고 있음. 임정민 외. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지주택연구원 p10 참조

그림 3-1 | 도시취약지역 유형 구조화

도시규모별				
	서울특별시	대도시	중소도시	농산어촌
구조적 원인				
	정비지연/구역해제	관리주체의 불명확성		
취약성의 세 가지 차원				
	공간적	사회경제적	환경적	
사업대상지 특성				
	경사구릉지	도심쪽방촌	공단배후지역	기타 불량주거지
노후저층주거지 특성				
	노후주택 밀집지역	자연발생 흔재지역	노후고밀주택 밀집지역	계획조성 흔재지역

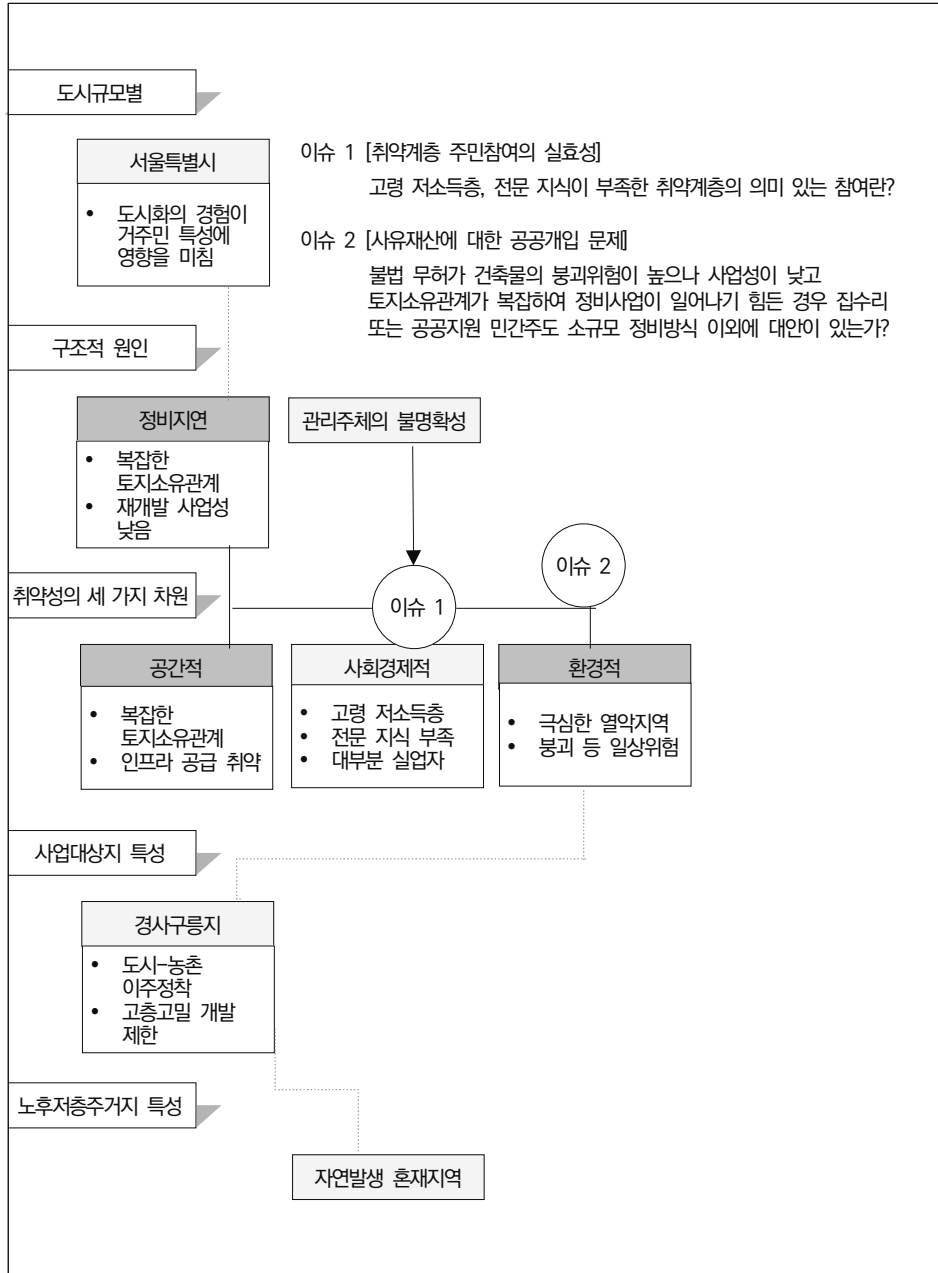
자료: 임정민 외. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지주택연구원; 맹다미. 2017. 서울시 저층주거지 실태와 개선방향. 서울연구원 내용을 참조하여 재구성

그림 3-2 | 개미마을 대상지 특성



자료: 임정민 외. 2016. 새마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지구획연구원; 맹다미. 2017. 서울시 저층주거지 실태와 개선방향. 서울연구원; 김은희 외. 2014. 홍제동 개미마을 기초조사 연구. 도시연대. 서울특별시. 내용을 참조하여 재구성

그림 3-3 | 개미마을 이슈



자료: 김은희 외. 2014. 홍제동 개미마을 기초조사 연구. 도시연대. 서울특별시. 내용을 참조하여 재구성

제3장 도시취약지역 실태 · 37

2. 서울 홍제동 개미마을 사례

1) 사례 선정 이유

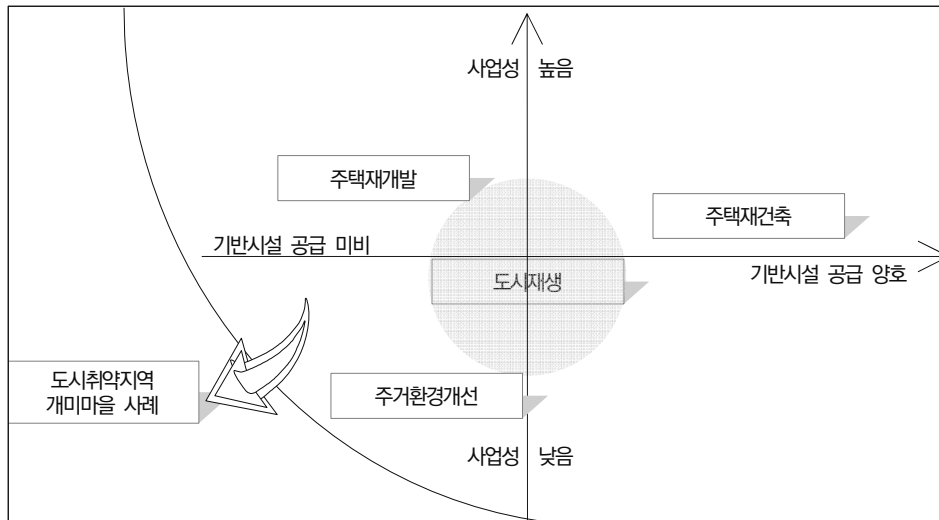
- 개미마을은 사회경제적으로 취약한 계층이 도시위험이 불균등하게 배분·집중된 지역에 밀집한 곳으로, 도시위험감소를 위해 대안적 개발모델을 고민할 수 있는 사례임

그림 3-5 | 개미마을 이슈



자료: 김수진. 2018. 서울 홍제동 개미마을. 방문 후 직접 촬영함

그림 3-6 | 개미마을 사례의 위치



자료: 임정민. 토지주택연구원 수석연구원. 2018. 저자와 인터뷰. 11월 6일. 세종. 자문회의 내용을 토대로 재구성함

2) 개미마을 현황

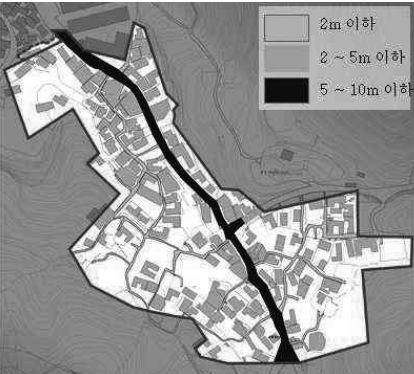
□ 개요 (〈표〉3-4 참조)

- 1960년대 서울 인왕산 부근에 형성된 이주정착지
 - 1960년대 서울 도심과 가까운 입지 특성상 일자리를 찾아 농촌에서 이주한 비숙련 노동자들이 인왕산 자락 산림청 토지를 무단점유하면서 마을이 형성되었고, 당시 흙벽돌 등으로 지어진 단독주택은 현재 무허가 불법건축물대장에 등록
- 철거 후 재개발 시 용적률 제한으로 수익성 없음
 - 2009년 서울시 지구단위계획에 따라 허용 용적률 130~150%로 지상4층 지하2층 신축 가능
 - 주민 요구사항은 종상향을 통한 민간 자력재개발, 공공수용을 통한 공영개발, 환경정비를 통한 현지개발 등 다양

□ 연대별 주민활동 변화 (〈표〉3-5 참조)

- 1960~1990년대 이주정착과 토지불하
 - 1970년대 무허가 불량주거지에 대한 대응책으로 대규모 철거가 단행되었고 1980년대 철거에도 불구하고 남아 있던 주민들 중 일부를 중심으로 토지불하 추진 시작
 - 1990년대 서울시로부터 토지불하 시 개발 기대심리로 공동지분을 설정, 복잡한 소유관계의 단초를 제공
- 2000~2010년대 무산된 개발 및 이주 추진
 - 공동주택사업 추진위원회(1998), 황금마을 지역주택조합(2006) 등을 중심으로 재개발을 추진하려 했으나 종상향 요구가 받아들여지지 않아 사업성이 확보되지 않아 민간건설업체의 투자와 사업추진이 불투명
 - 개미마을 이주대책 추진위원회(2004)는 은평뉴타운 등으로 이주 추진
 - 2013년 개미마을 주택조합 준비위원회를 결성하고 수용을 통한 공영개발과 종상향을 통한 민간개발 등 논의

표 3-4 | 개요

 김은희 외. 2014. 홍제동 개미마을 기초조사 연구. 도시연대. 서울특별시. p20.	위치	서울 서대문구 홍제3동 9-81, 9-82, 9-83번지, 산1-169번지
	면적	34,611㎡ (인접한 일반주거지역의 일부를 포함한 지구단위계획구역의 규모)
	인구	2018년 4월 기준 169세대 263명
	실 거주인구	주민등록거주인구 보다 적음(100세대 미만)
	형성 시기	1960년대 피난민 및 도시빈민 이주민 정착지
 김은희 외. 2014. 홍제동 개미마을 기초조사 연구. 도시연대. 서울특별시. p21.	마을 형성 배경	인왕산 부근 산림청 국유지를 무단불법점유 도심과 가깝고 대중교통(버스)으로 연결 일용직 일자리를 인근에서 쉽게 구할 수 있음
	용도지역지정	제1종 일반 주거지역
	토지소유관계	시유지와 사유지 혼재 (사유지의 경우 토지소유주 300명 이상)
	건축물 현황	무허가 불법건축물대장 등록된 단독주택
	공공시설	2014년 기준: 새마을공동작업장과 홍제3동 노인 회관 2018년 기준: 상동 그리고 여성안심 화장실, 한 평 공원 등
	도로 폭	- 마을버스가 다니는 주요 도로 5~10m이하 - 마을 내부 2~5m 이하 또는 2m 이하
	허용 용적률	2009년 서울시 지구단위계획에 의하면 기준용적률 116%, 허용용적률 130~150% - 건축물의 높이 지상4층 지하2층 이하
	주민 요구사항	- 종상향을 통한 민간 자력재개발 - 공공수용을 통한 공영개발 - 환경정비를 통한 현지개량

자료: 김은희 외. 2014. 홍제동 개미마을 기초조사 연구. 도시연대. 서울특별시. 내용 발제 후 표로 정리함

표 3-5 | 연대별 주민활동 변화

연도	구분	주요 내용
1960년대	무허가 판자촌 형성	• 한국 전쟁 이후 피난민과 도시빈민이 이주 정착 • 초기에는 서울 도심에서 멀지 않은 인왕산 계곡 하류에 터를 잡았으나 점차 마을이 형성됨에 따라 인왕산 상류로 확산됨 • 무허가 불량주거지 대응책으로 철거 및 강제 이주 정책이 적용되던 시기 • 빈번한 단속과 철거로 인해 구조를 갖춘 건축물을 건축하기 힘들어 대부분 천막을 짓고 살던 천막촌으로 시작
1970년대	대규모 철거	• 1972~1973년에 걸쳐 두 차례 대규모 철거가 단행됨 • 인구수가 500가구에서 200가구로 급감
1980년대	토지불하 추진 / 공용시설 도입	• 1983년 토지불하추진위원회 구성 • (1985~1993) 5년 간 분납을 통한 토지불하의 가능성 열림 • 1985년 최초의 공용시설(화장실과 수도) 도입
1990년대	-	• 1993년 매매형식으로 서울시 토지불하 -개발에 대한 기대감으로 공동 지분 설정 -개발제한구역으로 여전히 지정. 자연녹지지역이나 제1종 지구단위계획구역 • 1998년 홍제3동 공동주택사업추진위원회 1차 총회 개최(김충재)
2000년대	개발 및 이주 추진	• 2004년 개미마을 이주대책 추진위원회 결성(백학진) -도시정비사업에 따라 철거 후 특별분양입주권으로 이주 -녹지공원으로 복원하고 은평뉴타운으로 이주 추진 -서울시는 이주불가 입장 고수 • 2006년 그린벨트 해제, 서대문구청은 도시계획시설인 공원으로 지정 • 2006년~2007년 (가칭)황금마을 지역주택조합 주도로 총회에서 시공사와 지구단위계획용사 결정하고 계약을 체결 -그러나 종상향(1층에서 2층 일반주거지로 상향) 요구가 받아들여지지 않아 사업성이 확보되지 않자 조합과 시공사의 계약은 유명무실해짐 -10억 원이 넘는 사업추진을 위한 매물비용의 사용처가 불분명함 • 2008년 인왕산 도시자연공원 조성 계획 발표 • 2008년 개미마을 50여 가구 철거. 보상 및 이주 • 2009년 서울시 지구단위계획 수립 (기반시설과 밀도계획 수준) -소유권이 복잡한 마을 특성상 특별계획구역으로 지정 -용도지역이 제1종 일반주거지역으로 변경
2010년대	-	• 2013년 (가칭)개미마을 주택조합 준비위원회 결성(백학진) -종상향을 통한 민간개발, 수용을 통한 공영개발, 재생을 위한 환경정비 세 가지 방안 중에서 고민 -2014년 개미마을 발전위원회로 명칭 변경 -수용을 통한 공영개발 불가, 종상향을 통한 민간개발로 방향 선회

자료: 김은희 외. 2014. 홍제동 개미마을 기초조사 연구. 도시연대. 서울특별시; 김은희. 2018. 홍제3동 개미마을 57년의 기록. 도시연대. 내용 발췌 후 표로 정리함

3) 개미마을 사람들

□ 도시빈민

- 1960년대 농촌에서 도시로 이주한 저소득층 비숙련 노동자가 대부분으로 서울 도심에 위치한 일자리를 얻기 위해 인왕산 초입의 산림청 토지를 무단으로 점거, 불법으로 주택을 지으면서 마을을 형성함(김은희 2018a²⁾, 16-17)

□ 부동산 소유형태 및 실제 거주 여부에 따라 네 개의 그룹으로 구분

- 마을 외부에 거주하는 권리와 실거주인으로 구분
 - 2014년도 기준 권리자수는 282명으로 추산(김은희 2018a, 14), 2018년 주민등록 등재기준 거주인구는 263명인 반면, 실제 거주민 수는 이보다 훨씬 적음(p100)
- 개미마을 공동체 내부에는 부동산 소유형태에 따라 네 개의 거주민 그룹 존재
 - 거주민은 토지와 건물을 모두 소유, 토지만 소유, 건물만 소유, 토지와 건물 모두 소유하지 않은 네 개의 그룹으로 구분됨(김은희 2018a, 100)
 - 주민L의 인터뷰에 따르면 “토지든 건물이든 소유주와 소유하지 않은 세입자는 각기 개미마을의 미래에 대해 바라는 바가 다르다”(주민L 2018)

□ 설문조사 응답자 특성

- 2018년 10월 개미마을 100명을 대상으로 실시한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사의 응답자 특성은 다음과 같음
 - 남자 52명과 여자 48명으로 구성된 총 100명의 응답자 중 70세 이상 38%
 - 직업에 대한 무응답 37%, 주부 및 무직 28% 그리고 서비스직 종사자 18%
 - 거주기간은 20년 이상이 42%, 2년 이하 23%, 3-5년 13%
 - 1인 가구 36%, 2인 가구 44%로 2인 이하 가구가 전체의 80%
 - 주거형태는 세입자 61% 자가 39%로 60대 이상의 자가 비율이 높음

2) 참고문헌 목록에 김은희(2018a)는 인용문헌으로 김은희(2018b)는 인터뷰로 구분·정리

4) 개미마을 특수성에 기초한 대안적 개발모델의 필요성

표 3-6 | 포용도시 관점에서 본 개미마을 현황

구분		세부 현황
포용 도시	서비스 접근성	- 대중교통을 이용한 도심 접근성과 이동성이 좋음 - 외지인의 유입이 시작되었으나 토지소유가 공동지분으로 설정되어 있어 부동산 가격 상승의 우려는 오히려 없음. 젠트리피케이션의 위험이 적다고 볼 수 있음 - 도시가스과 하수도 시설 미비 - 도로 폭이 좁음 - 공동화장실, 한 평 공원 등 공공공간 부분적으로 설치 및 확대 진행중 - 세입자의 경우 임대료가 적어 주거비 부담률이 적음
	기회에의 접근성	- 토지소유주의 경우 토지가 자산으로 잡혀 소득계층 설정이 현실과 달라짐 - 실업률 높음. 대부분이 고령 비숙련 노동자임
	거주민 참여	- 마을 주민 교류 활성화 - 그러나 공동체 내 의사결정을 위한 주민합의체 등 대표성을 가진 조직 없음 - 도시연대 등 시민단체 기여도 높음 - 공동체라는 소속감은 세입자와 토지소유주에 따라 달라짐 - 주민합의체 없음 - 공공기관 신뢰도는 낮으나 사업방식은 공공주도를 선호함

자료: 김은희 외, 2014. 홍제동 개미마을 기초조사 연구. 도시연대. 서울특별시; 김은희, 2018. 홍제3동 개미마을 57년의 기록. 도시연대. 내용 발췌 후 표로 재정리함

표 3-7 | 도시취약지역의 관점에서 본 개미마을 현황

구분		세부 현황
도시 취약 지역	공간적 취약성	- 불법건축물 대장에 건축된 건물이라 신축이 불가하고 집수리의 범위가 한정 - 토지가 공동지분으로 설정되어 있어 소규모 정비사업 불가 - 해당 지역에 그대로 사는 것 말고는 대안이 없음 - 주거환경의 질 낮음 (최저주거기준 이하 주거비율 높음) - 강제철거 및 이주, 젠트리피케이션의 위험은 없음 - 생활인프라 공급율 및 서비스 만족도 낮음 - 공공 및 공용 공간 비율은 늘어나고 있으나, 거주민 만족도는 오히려 낮음 - 도로 폭이 협소함 - 소규모 필지로 구릉지에 형성된 정착이주지의 전형적인 형태임 - 토지 소유는 합법, 건축물은 불법 - 입지는 좋으나 구릉지에 형성되어 고도제한이 있음. 즉 사업성이 낮음
	사회 경제적 취약성	- 대부분이 고령자로 구성되어 사업의 주체가 될 수 있는 역량이 미비함 - 경제적으로 취약하여 안전, 사업추진 등 전문가 자문을 감당할 비용이 없음 - 공동체는 존재하나 개별 사업이 정의내린 공동체 조직이 존재하지는 않음
	환경적 취약성	- 정비지역으로 인해 축대 붕괴, 화재 등 소규모 재난이 일상생활에서 발생할 가능성 높음 - 잠재적 위험에 대한 거주민의 불안감이 오랜 기간 축적됨 - 재난위험시설물 등급지정 건축물에 속하는지 안전 진단이 필요하나 무허가건축물이라 공공개입이 쉽지 않음 - 소음과 분진 노출은 없음 - 주거안정, 도시위험감소 순으로 거주민의 가치판단이 이루어짐

자료: 2018년 10월 진행된 설문조사와 인터뷰를 토대로 저자 작성

□ 공간적 취약성

- 1993년 개미마을은 일부 주민을 중심으로 5년 간 토지 비용 분납 후 산림청에서 토지를 불하받았는데, 주민L과의 인터뷰에 의하면 개발에 대한 기대심리로 인해 불하당시 공동지분의 형태를 선택했고 선택 과정에서 주민 전체 의견수렴을 통한 합의는 이루어지지 않았다고 함
- 외지인이 개입한 지속된 토지분할 매입으로 토지소유주는 1993년 당시 158명이었으나 2017년 기준 328명으로 2배 이상 증가함(김은희 2018a, 9, 100)
- 서울시는 2009년 1종 일반 주거지역에 대한 지구단위계획을 수립한 반면, 주민 일부는 조합 및 지역주택조합을 통한 재개발을 여러 차례 추진함(김은희 외 2014, 29-35)
- 2018년 10월 김은희 도시연대 센터장과의 인터뷰에 따르면 2017년 도시연대는 개미마을 주민과 집수리업체와의 협력을 통해 집수리 사업을 진행했으나 “집수리는 안락사에 이르기 전까지 품격 있는 삶을 영위하기 위한 단기적인 처방일 뿐 개미마을은 안락사가 필요한 곳”이라는 결론에 이르렀다고 함

□ 사회경제적 취약성

- 고령에 사회경제적으로 취약한 거주민이 대부분으로(김은희 외 2014, 20) 개별 사업에 대한 이해도가 낮고 전문지식이 없어 사업추진에 있어 의미 있는 주민참여에 한계가 있음(주민L 2018)
 - 대표적으로 2017년 토지소유주는 328명으로 초기보다 2배 이상 증가, 2018년 주민등록등재기준 상 등록된 거주인구는 263명, 반면에 실제거주자 수는 그보다 적은 것으로 나타남(김은희 2018a, 14)
 - 주민B는 인터뷰를 통해 300명이 넘는 토지소유주의 반절 이상이 외지에 흩어진 상태라 누가 토지를 소유하고 있는지 소유주가 어디에 현재 거주하고 있는지 모두 파악하기란 불가능하며 개인정보보호 때문에 추적에 어려움을 겪고 있다고 밝힘

- 그렇기에 어떠한 사업을 추진함에 있어 토지소유주 들 간 사회적 합의를 수치로 증명해야 하는 전제조건이 있는 경우(예: 주택재개발사업의 조합방식), 세입자 거주민이 대부분이 그 사업방식을 원한다고 해도 소유주 외지인의 의사를 파악할 수 없어 시도조차 할 수 없는 실정임(주민B 2018)
- 복잡한 소유관계를 파악하고 개별사업이 정한 기준을 이해하기에는 취약계층의 역량이 부족하여 공공개입이 필요함(주민B 2018)
- 사업 추진 주체로서 대표성을 가진 주민합의체가 없을 뿐이지, 공동체 일원들 간에 교류는 활성화되어 있고 심리적 상호의존도가 높음(김은희 2018b)
 - 예를 들어 노인정을 중심으로 매일 점심식사를 함께 하는 등 일상생활의 대부분을 함께 함. 그러므로 어떠한 형식의 공공개입이 이루어진다고 해도, 지켜야할 원칙 중 하나는 원거주민의 사회관계망을 유지하는 것임
- 주민들은 여러 차례 재개발 추진과 실패 과정을 겪으면서 공동체 내부 갈등을 경험하고 재개발의 명암을 인지한 상태로, 개발이익 사유화를 추구하는 일부와 공동체 전체를 혼동해서는 안 됨(김은희 2018b)
 - 예를 들어 지역주택조합을 결성하고 재개발을 추진하는 주민의 경우, 개발이익 사유화를 추구하기 보다는 공공이 개입하지 않는 상황에서 또 다른 선택권을 갖기 위한 움직임으로 이해해야 함

□ 환경적 취약성

- 집수리로는 축대붕괴와 지반약화 등 소규모재난을 사전예방하기에 부족할 정도로 밀집한 무허가건축물의 노후화가 심각
 - 설문조사 결과, 일상위험에 대한 불안감이 크며 공공임대입주 등 대안이 주어진다면 이주할 의사를 밝힌 응답이 현지에 그대로 머무르겠다는 응답보다 높게 나타남
 - 더불어 주민L은 인터뷰를 통해 정비지연이 되는 동안 집수리로 인해 붕괴에 대한 불안감이 일정 정도 해소되는 것은 다행한 일이나 토지소유주로서 정당하게 사유재산권의 행사를 하거나, 세입자로서 공공임대입주를 통해 보다 안전하다고 판단되는 장소에서 사는 등 원하는 대로 선택할 수 있는 옵션이 늘어났으면 하는 바람을 밝힘

5) 거주민 인식 설문조사

□ 2018년 10월 개미마을 거주민 100명을 대상으로 실시한 포용성-취약성 관련 설문조사의 결과는 다음과 같음

① 응답자는 높은 비율로 개별 사업(주택개량 및 재개발)의 주체를 정부(특히 지자체)로 인식하고 있음(〈그림〉3-8~13 참조)

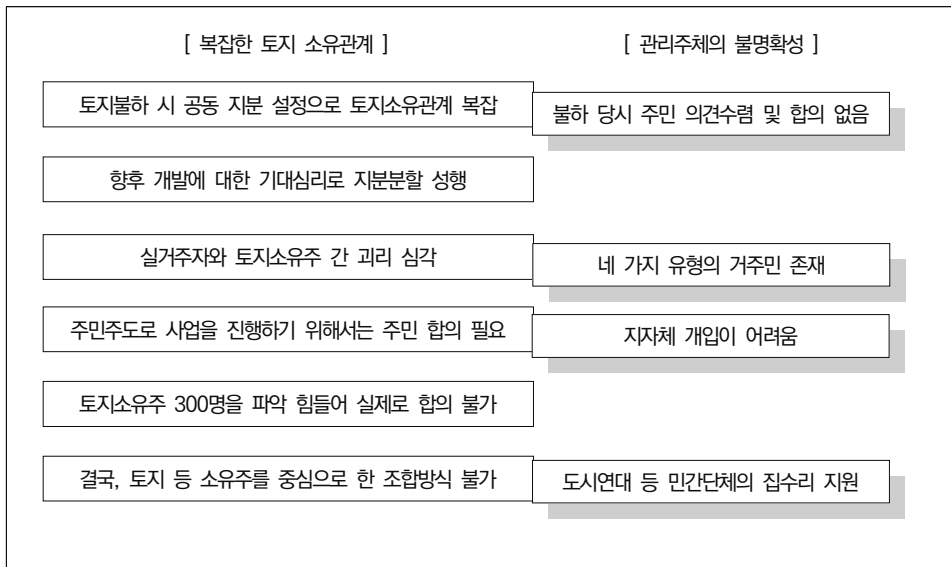
- 공동체로 인식하는 대상은 가족, 옆집, 마을 순으로 나타났으며 부녀회, 주민 협의체, 조합 등 사회조직의 형태로는 연결되지 못함
 - 노인정을 중심으로 매일 점심을 함께 하는 등 마을 주민들 간의 교류는 활성화되어 있는 반면, 사업의 주체가 될 수 있는 조직의 형태는 존재하지 않음
 - 복잡한 토지소유관계를 해결하고 개인의 사유재산권을 행사하기 위해 수립된 지역 주택조합 추진위원회가 존재하나, 위원회가 공동체 활동의 중심은 아님
- 오히려 개별주택개량 및 재개발 사업 추진 시 시행 주체로서 중앙-지방정부의 역할을 중요시 여기며 시민단체에 대한 신뢰도 또한 높은 것으로 나타남
 - 특히 재개발 사업 주체로서 높은 비율로 지자체를 인식하고 있음
- 위 설문조사 결과는 “마을공동체가 없는 것이 아니라 사업의 틀 안에서 이를 추진하고 시행할 주체가 없다. 다시 말하면 개별사업이 정의한 공동체가 없는 것이다”(김은희 2018b)는 도시연대의 발언과 동일 맥락에서 이해할 수 있음

② 일상위험 감소를 위한 마을 공동의 목표와 개인의 바람은 소규모재난(노후건축물의 붕괴와 화재 등)의 사전 예방이 높은 비율 (85%이상)로 일치함(〈그림〉3-14~21 참조)

- 장기간 일상생활에서 축적된 소규모 재난에 대한 정서적 불안감은 설문조사와는 별개로 진행된 심층인터뷰에서도 동일하게 나타남
- 재개발을 통해 공공임대주택에 입주하는 방안에 대한 선호도가 붕괴위험을 안고 대상지에 그대로 머무르는 방안보다 더 높게 나타남

- 집수리 지원 사업을 진행한 도시연대는 집수리 등 개별주택개량으로 노후건축물의 붕괴 및 화재 등 소규모 재난의 발생가능성을 완전히 차단하기 힘들다는 입장임
- 그러나 재개발 없이 노후건물의 붕괴 및 화재 위험에 노출되는 것(38%)보다 재개발 이후 공공임대주택에도 머물지 못하고 타 지역으로 강제 이주하는 것(62%)을 더 불안하게 생각한다고 나타남
 - 철거 후 재개발을 통해 붕괴 등의 위험을 사전에 차단하고자 하더라도 공공임대 등 이주 또는 재정착방안이 마련되지 않는다면 위험을 감수하고 현재 거주하고 있는 지역에 계속 머무를 것을 선호함
 - 위와 같은 설문조사 결과를 통해 주거안정성이 우선적으로 보장되었을 때에야, 도시위험감소 대책(집수리 또는 재개발 등)에 대한 논의가 의미를 가짐을 알 수 있음

그림 3-7 | 개미마을 정비지역의 이유

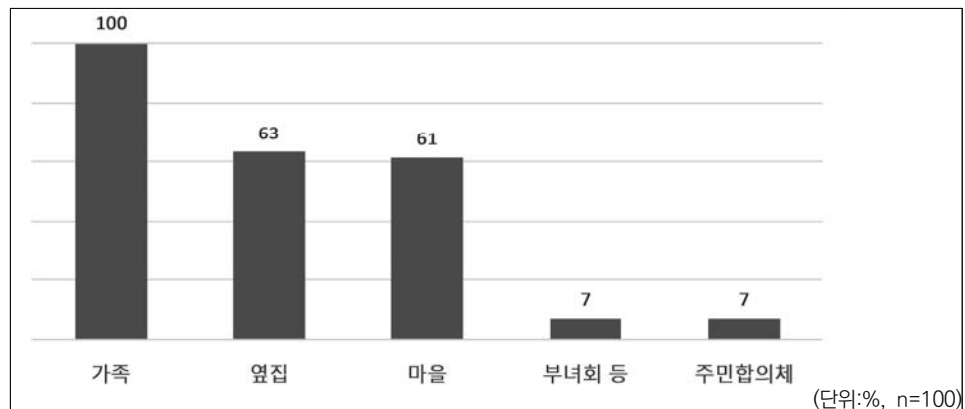


자료: 2018년 10월 서울에서 진행된 주민, 주민B 그리고 김은희 도시연대 센터장과의 인터뷰 내용을 토대로 작성

① 포용도시: 취약계층 주민참여는 유효한가?

- 부녀회 및 주민합의체에 대한 소속감은 10% 미만, 조합에 소속되었다는 인식은 0%임.
자가가구 대비 임대가구의 각 공동체 소속에 대한 인식이 낮은 편임

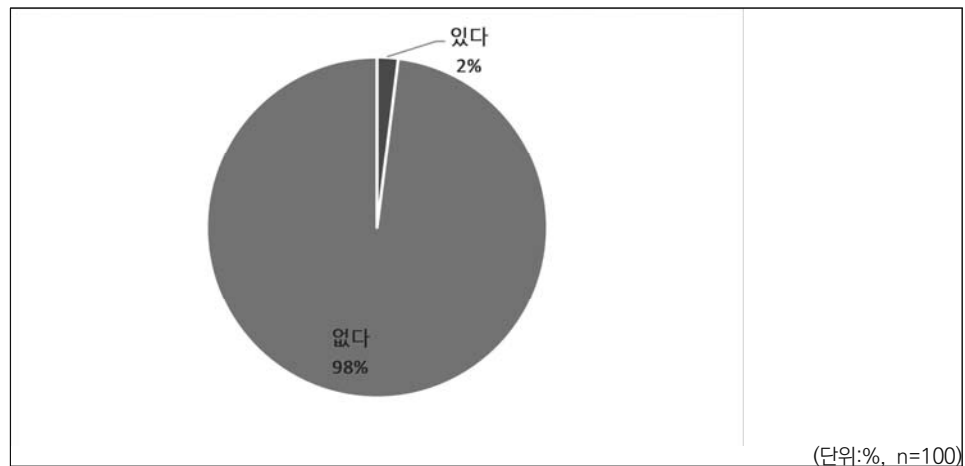
그림 3-8 | 공동체성



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

- 현재 소속된 조합이나 주민합의체가 있다는 응답은 2%로 상당히 미미한 수준임

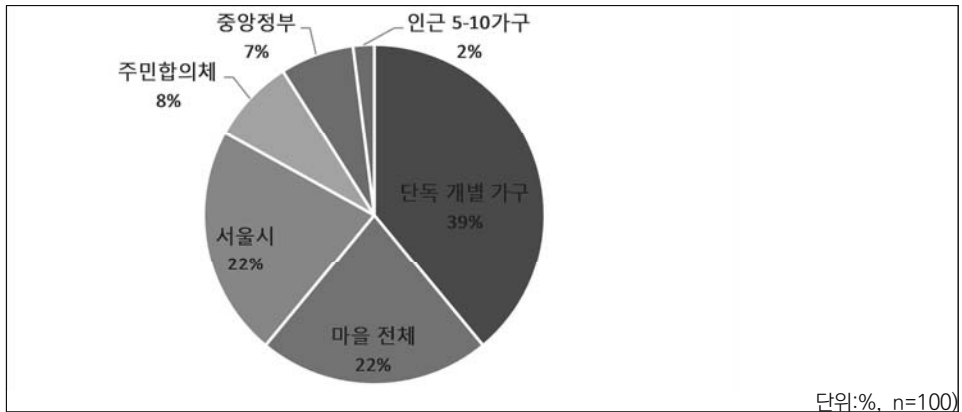
그림 3-9 | 공동체기반 사회조직의 유무



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

- 개별주택개량 진행 시 주체는 단독개별가구 39%, 마을전체 및 서울시는 동일하게 22%, 주민합의체 8%, 인근 5-10가구로 구성된 소단위 조합은 2% 순으로 나타남

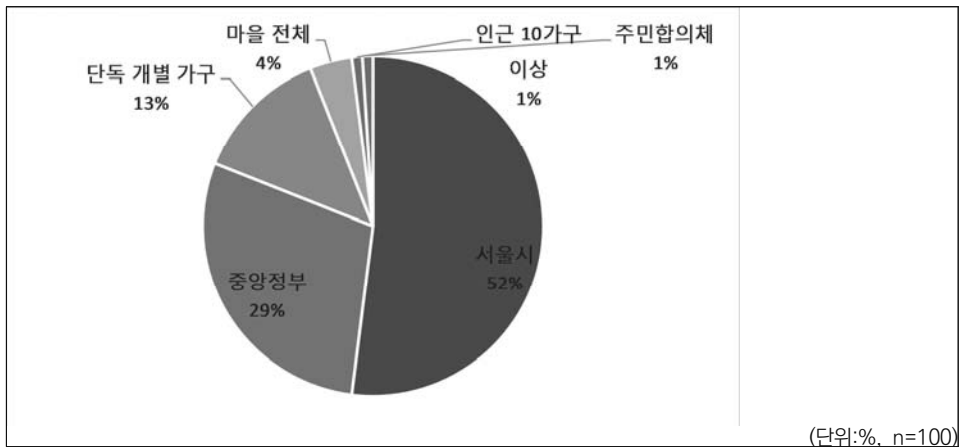
그림 3-10 | 개별주택개량 사업의 주체



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

- 재개발 사업의 주체로는 서울시가 52%로 가장 높았으며 중앙정부 29% 순으로 정부가 주체가 되는 공공사업으로 인식함을 알 수 있음

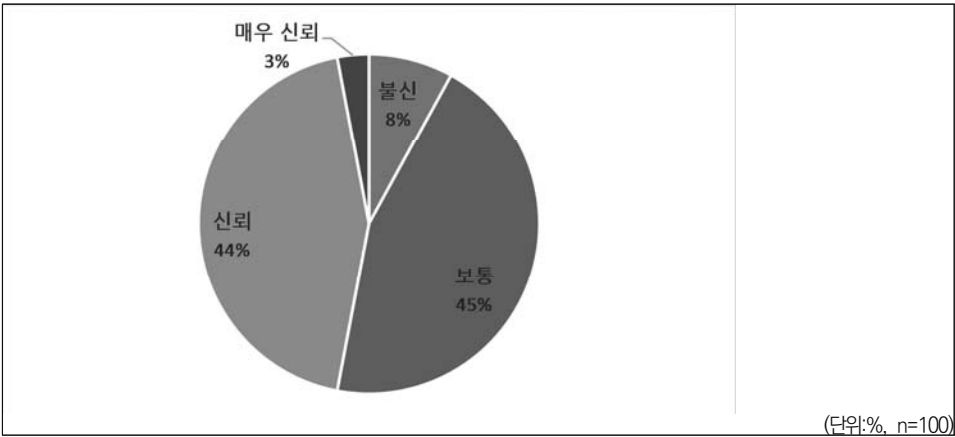
그림 3-11 | 주택재개발 사업의 주체



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

□ 시민단체에 대한 신뢰도는 47%로 불신 8% 대비 높은 편으로 나타남

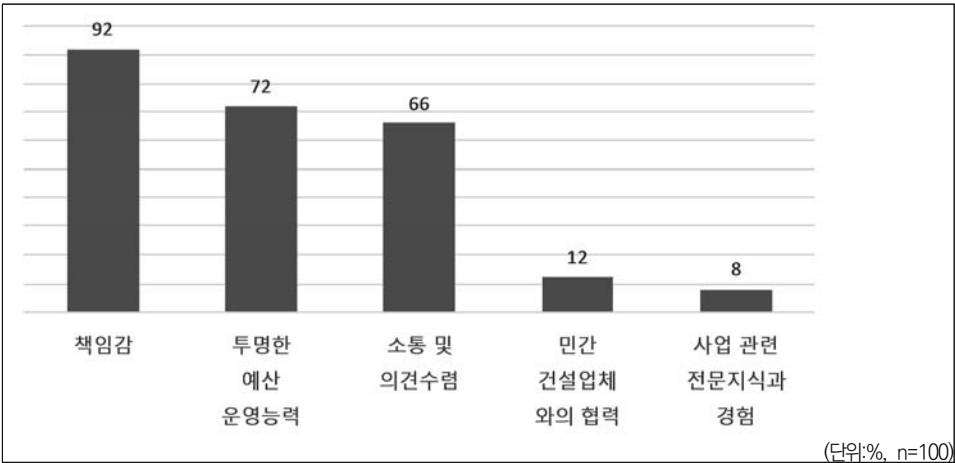
그림 3-12 | 시민단체 신뢰도



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

□ 재개발 사업시행 주체에 필요한 역량은 책임감이 92%로 가장 높았으며, 투명한 예산 운영능력 72%, 소통 및 의견수렴 66% 순으로 나타남

그림 3-13 | 재개발 사업의 주체에게 필요한 역량

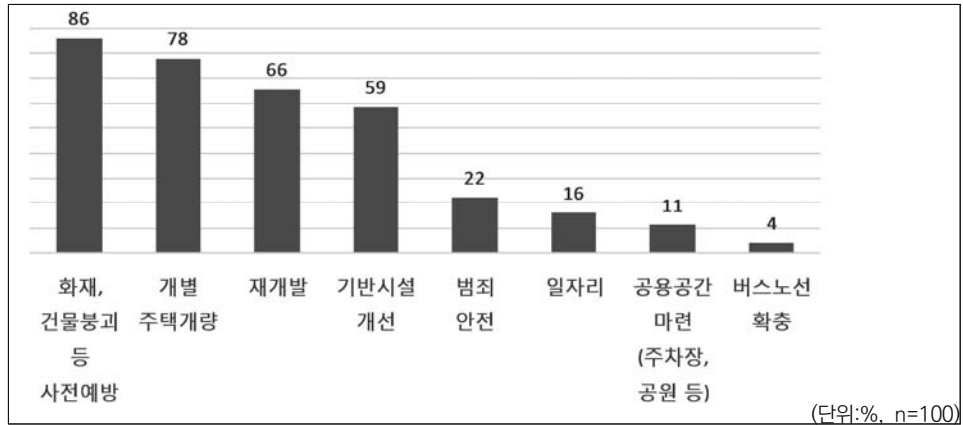


자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

② 도시취약지역: 도시위험감소를 위한 의사결정과정에서, 거주민 가치판단의 기준은?

- 현재 마을 공동목표로는 화재, 건물 붕괴 등 소규모재난의 사전 예방이 86%로 가장 높으며, 개별주택개량은 78%, 재개발은 66% 순으로 나타남

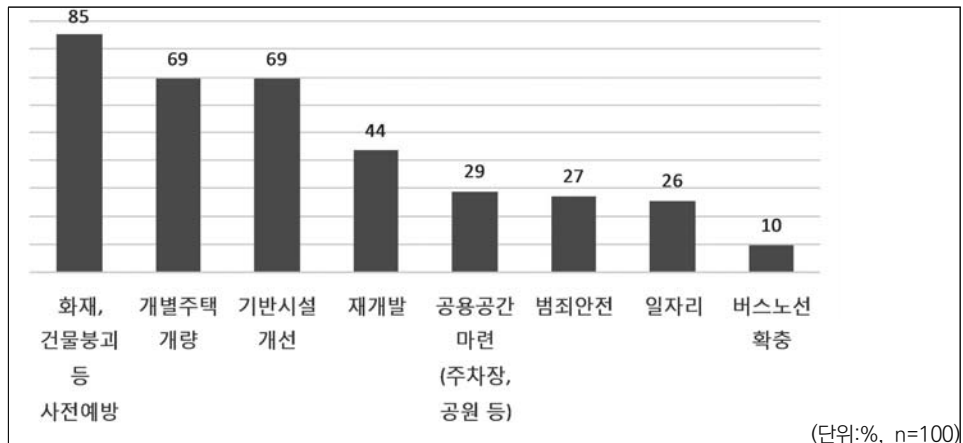
그림 3-14 | 마을공동체의 목표



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

- 현재 개인의 목표 또는 바라는 바는 화재, 건물 붕괴 등 사전 예방이 85%로 가장 높았으며 개별주택개량 및 기반시설 개선은 69% 순으로 나타남

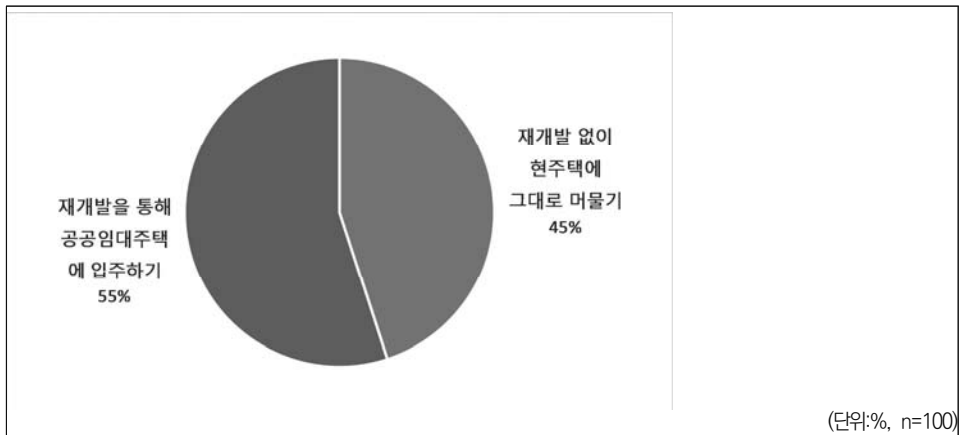
그림 3-15 | 개인의 목표



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

- 재개발을 통해 공공임대주택에 입주하는 것(55%)에 대한 선호도가 재개발 없이 현 주택에 그대로 머물기(45%) 대비 다소 높은 편임

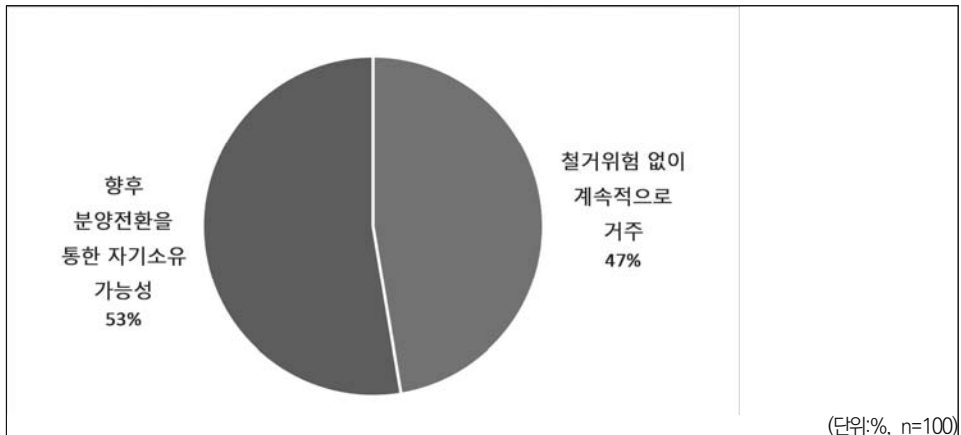
그림 3-16 | 취약지역 내 정주 vs. 이주



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

- 재개발을 통해 공공임대주택에 입주하는 것이 안전하다고 인식하는 이유로는 향후 분양전환을 통한 자기소유 가능성이 있을 경우가 53%로 철거위험 없이 현 마을에 계속적으로 거주하는 것 47%보다 높게 나타남

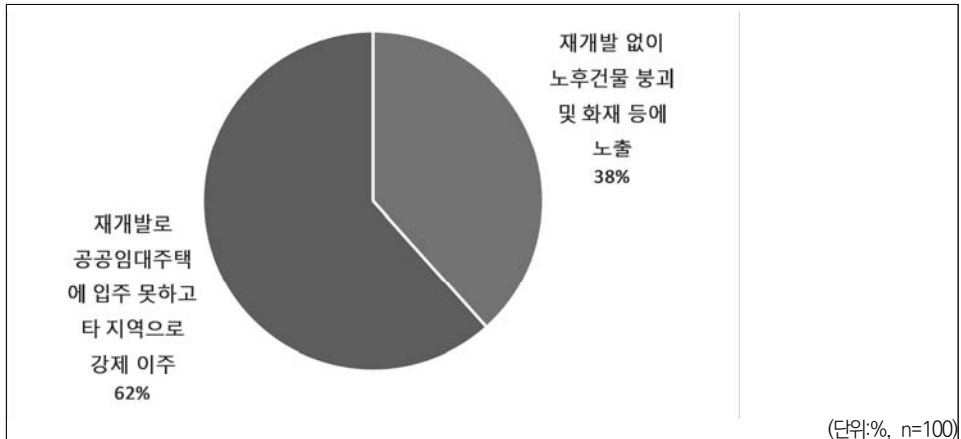
그림 3-17 | 공공임대의 향후 분양전환 가능성에 대한 기대



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

- 재개발 없이 노후건축물의 붕괴 및 화재 위험에 노출되는 것(38%)보다 재개발 이후 공공임대주택에도 머물지 못하고 타 지역으로 강제 이주하는 것(62%)이 더 불안하게 생각함

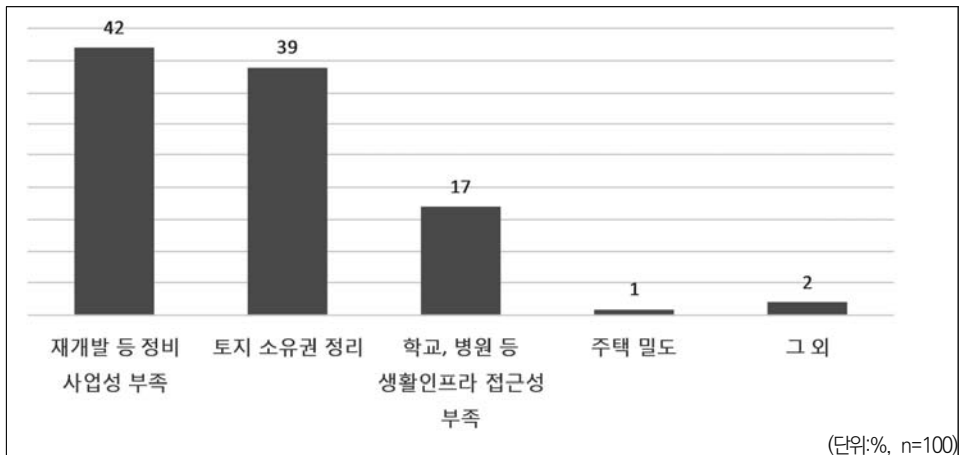
그림 3-18 | 일상위험 정주 vs. 이주



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

- 공간적 취약성은 사업성 부족으로 인한 정비지연 42%, 토지소유권 정리 39% 순임

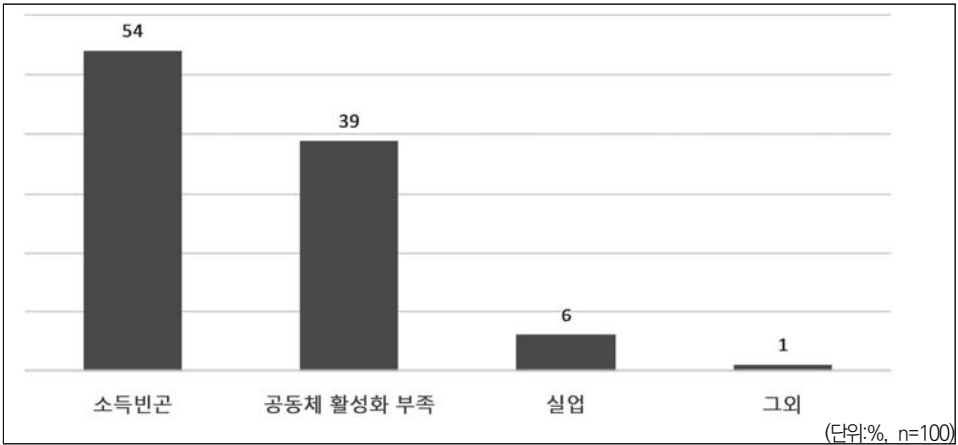
그림 3-19 | 공간적 취약성



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

□ 사회적 취약성은 소득빈곤이 54%, 공동체 활성화 부족이 39%로 나타남

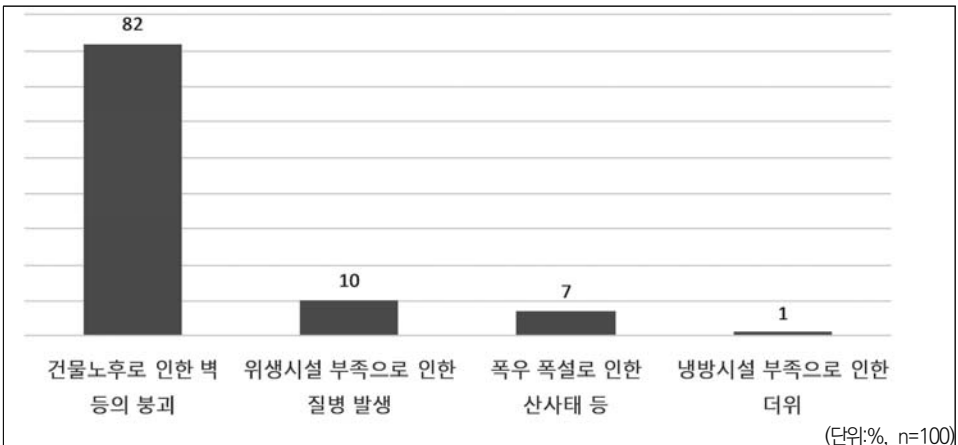
그림 3-20 | 사회적 취약성



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리

□ 환경적 취약성은 건물노후로 인한 벽 등의 붕괴가 82%로 위생시설 부족으로 인한 질병(10%), 폭우·폭설로 인한 산사태(7%), 냉난방 시설 미비로 인한 더위와 추위(1%) 보다 월등히 높게 나타남

그림 3-21 | 환경적 취약성



자료: 2018년 10월 개미마을 주민 100명을 대상으로 한 거주민 인식 파악을 위한 설문조사 결과를 정리



4

CHAPTER

관련사업 및 해외사례 검토

- 1. 관련사업 | 57
- 2. 해외사례 | 65
- 3. 소결 | 68

관련사업 및 해외사례 검토

1. 관련사업

□ 개미마을 사례는 도시취약지역의 여러 가지 유형 중에서 대도시 경사구릉지에 위치하고, 구조적 이유로 정비가 지연됨에도 관리주체가 불명확하여 방치되고 있는, 공간적, 사회경제적, 환경적으로 취약한 지역임

- 개미마을의 정비지연 문제를 해결하기에는 토지소유관계가 복잡하고 취약계층의 역량이 부족하여 해당지역 거주민은 일상생활 속에서 지속적으로 축적되는 도시위험에 노출되어 있음(김은희 2018b; 주민L 2018)
- 도시연대의 지원을 통해 개별건축물의 집수리와 공동체시설 등을 설치했으나 무허가 불법건축물의 특성상 축대 붕괴 등 소규모 재난이 언제든지 발생할 수 있다는 불안감은 근본적으로 해결되지 못함(주민L 2018)
- 2018년 10월 실시된 설문조사 결과 개미마을 주민들의 50% 이상은 토지를 지자체가 일괄 매입하여 부분 또는 전면철거를 단행한 뒤 대상지 내 보다 안전한 지역에 공공임대주택을 공급하는 대안을 지지하는 것으로 나타남

□ 본 장에서는 기존 관련사업의 틀 안에서 개미마을 사례와 같은 문제를 해결할 수 있는지 검토하고 해외사례를 통해 정책적 대안제시가 가능할지 확인하도록 하겠음

- 관련 선행연구로는 대표적으로 이영은 외(2018)는 정착이주지 문제를 해결하기 위해 도시재생뉴딜의 공공기관 제안형의 활용, 새뜰마을사업의 확장, 그리고 임시조치법 제정에 의한 신속한 대응을 제안함
- 4장 1절에서는 그 연장선상에서 관련사업의 확장 가능성을 검토하고자 함

□ 기존 관련사업 중에서 정비사업(주거환경개선사업과 주택재개발), 도시재생 뉴딜사업, 그리고 새뜰마을사업을 살펴보도록 함

- 주거환경개선사업의 현지개량방식은 지자체가 도로 등 기반시설 정비를 담당하고 차후 개별건축물의 개량을 주민자력에 맡기기 때문에(윤일성 2001), 인프라 공급과 개별건축물 개량이 동시에 들어가야 하는 개미마을 사례에 일견 적합하지 않은 듯 보임
 - 주거환경개선사업의 공동주택방식이 개미마을 사례 해결을 위해 유용한 사업수법을 가지고 있으나 공동주택방식은 공적재원 투입이 원활하지 않은 경우 적용하기 어렵다는 한계가 있음(임정민 외 2015, 17)
 - 주택재개발은 조합과 민간건설업체의 협력을 통해 정부의 공적재원 투입 없이 개발이 가능하다는 장점이 있으나, 토지소유관계가 복잡하고 사업을 추진을 위한 공동체조직이 활성화되어 있지 않은 개미마을의 경우 정비지연이 일어날 수밖에 없는 실정임(김은희 외 2014)
- 도시재생 뉴딜사업은 공모사업이라는 특성 및 사업대상지 선정방식과 목표가 개미마을이 처한 문제와는 일정정도 괴리가 있다는 문제를 지적할 수 있음
 - 이영은 외(2018)는 공공기관 제안형, 주거지지원의 활용 등을 제안함
- 새뜰마을사업의 대상지 중 대도시 유형은 가장 개미마을 사례와 유사함. 인프라 공급과 개별주택의 개량을 동시에 공공이 지원한다는 점에서 해결책 또한 유사하다고 할 수 있음
 - 면적정비수법의 일환으로 전면철거형 주택개량수법 도입하고 활성화하는 방안을 구체적으로 생각해볼 수 있음(지역발전위원회 2016, 93-118)

1) 정비사업

□ 2002년 도시및주거환경정비법(이하 도시정비법)으로 통합된 관련 사업들 간 구분

- 2002년 도시정비법 제정 이후 시행 이전에 개별법에 의해 진행되어 온 사업들이 공적사업 즉 정비사업으로 규정되어 통합(도시및주거환경정비법 제2조)
 - 몇 차례 시행령 개정을 통해 주택재개발사업, 주거환경개선사업, 주택재건축사업, 주거환경관리사업, 도시환경정비사업, 가로주택정비사업으로 구분·정리됨
- 관련 사업들 간 구분 시 주요 이슈는 각각 사업의 공적인 성격을 어떻게 규정할 수 있을 것인가의 문제임
 - 주택재개발과 주택재건축사업의 주체는 민간(조합과 건설업체)이나 주거환경개선사업의 주체는 공공(지자체장 또는 공사 등 제3자)으로 구분됨
 - 사업의 공공성을 규정하는 방식에 따라 사업시행주체, 주민동의방식, 세입자대책 등에서 차이를 보임

□ 2018년 도시정비법 전면개정으로 정비사업 통합

- 주택재건축, 주택재개발, 주거환경개선사업으로 통합. 사업성이 있고 기반시설 공급이 양호한 지역을 대상으로 하는 주택재건축은 본 연구에서 논외로 함
- ① 주택재개발
 - (주택재개발) 지자체의 행·재정 역량의 부족으로 대규모 전면철거 재개발을 추진하기 힘들어지자, 이를 해결하기 위해 재개발 사업대상지의 부동산 가치상승으로 인한 개발이익을 담보로 민간건설업체의 참여를 이끌어내 사업을 활성화하는 방안, 즉 주택재개발(일명 합동재개발) 사업방식을 도입하기에 이룸(윤혜정 1996)
 - (주택재개발 공공관리제도) 2010년 도입된 정비사업의 공공관리제도란 도시및주거환경정비법 제77조에 의거하여 조합이 정비사업을 투명하고 공정하게 추진하도록 지자체장이 공공관리자로서 행·재정적으로 지원하는 제도이며, 공공관리자는 필요 시 공사 등에 업무위탁이 가능함(김진수 2011)

② 주거환경개선사업

- (주거환경개선사업) 2018년 전면 개정된 도시정비법 제2조는 다음과 같이 정의함:
“도시저소득 주민이 집단 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후 불량건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거환경을 개선하거나 단독주택 및 다세대 주택이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설 확충을 통하여 주거환경을 보전 정비 개량하기 위한 사업”
- (거점확산형 주거환경개선사업) 기존 현지개량방식과 공동주택방식의 장단점을 보완한 방식으로 LH공사가 사업구역의 일부분을 순환용 주택이 포함된 거점지역(공동주택단지)로 먼저 개발하고 지자체가 도로 등 정비기반시설을 설치한 뒤 나머지 지역은 주민이 거점지역의 순환용 주택을 활용하여 주택을 자력 개량하는 방식임 (임정민 외 2015, 19-23)

□ 임정민 외(2015)는 3단계 주거환경개선사업의 공공기관 역할 및 참여방안을 제시

- 노후불량주택 밀집지역 정비가 긴급한 경우를 대비한 사업제도가 필요
 - 재해 위험 등 시급한 정비가 필요하나 자력 정비가 불가능한 지역의 경우 소단위로 구분하여 점진적으로 정비할 수 있는 수법 마련이 필요함을 강조
 - 일본 밀집법에 의한 정비수법인 주택개량지원제도 도입을 제안

표 4-1 | 주거환경개선사업 개요

구분	주요내용
시행자	• 시장, 군수가 직접 시행하거나 공사 등을 지정·대행하게 할 수 있음
사업기간	• 1단계(2001-2005), 2단계(2005-2012), 3단계 중단
사업목적	• 도시저소득주민이 집단으로 거주하고 정비기반시설이 극히 열악하며 노후불량 건축물이 과도하게 밀집한 지역을 대상으로, 기반시설정비와 주택 등 건축물의 개량과 건설을 통해 주거환경을 개선
사업방식	• 현지개량방식과 공동주택건설방식으로 구분 • 전자는 주택밀집도가 상대적으로 낮아 주민자력으로 주택개량이 가능한 구역으로 지자체가 기반시설(도로, 상하수도 등)을 정비하고 주민은 국민주택기금을 지원받아 스스로 주택을 개량
관련과제	• (현지개량방식의 장단점) 점진적 주택개량으로 지역공동체 유지에 기여하나, 도로 위주 사업 시행으로 주택개량 연계효과가 부족하고 사회경제적 정비효과 역시 미흡하여 사업완료 후 다시 주거환경이 악화될 가능성이 높음

자료: 임정민 외. 2015. 3단계 주거환경개선사업의 공공기관 역할 및 참여방안. 토지주택연구원. 발췌한 내용을 표로 정리

2) 도시재생 뉴딜사업

표 4-2 | 도시재생 뉴딜사업 개요

구분	주요내용
비전	지역공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시, 살기 좋은 대한민국
정책목표	- 주거복지, 삶의 질 향상 - 도시 활력 회복 - 일자리 창출 - 공동체 회복 및 사회통합
5대 추진과제	- 노후 저층주거지의 주거환경 정비 (소규모 주택정비사업 활성화 포함) - 구도심을 혁신거점으로 조성 - 도시재생 경제 생태계 조성 - 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 - 상가 내몰림 현상에 선제적 대응
공적재원 운용	연 2조원 재정투입, 연 4.9조원 기금 지원, 연 3조원 공기업 투자
[관련목표 및 과제] 노후저층주거지 정비를 통한 삶의 질 향상	- 노후저층주거지에 마을주차장, 커뮤니티 시설 등 기초 생활인프라를 확충하기 위해 국가 최저기준을 정비하고 지원 - 소규모 정비사업에 대한 공적지원을 강화하고 공적임대주택공급, 주민서비스 공급 플랫폼 마련 - 개발이익 중심의 전면 철거방식은 원칙적으로 배제
2018년도 사업선정 방향	- 정책목표 실현사업, 지역특화 부처 협업사업, 국정과제 실현사업 등 - 그 중 도시문제 해결사업으로 도시안전 이슈가 포함
선정규모 및 방식	광역평가 70곳 중앙평가 30곳 총 100곳 내외
사업유형	- 우리동네살리기-소규모 저층주거지 대상(5만㎡ 내외) 마을공동체 회복 - 주거지원형-소규모주택 정비사업 및 기초생활인프라 공급으로 주거지 전반적 여건 개선 - 일반근린형-주민공동체 활성화, 골목상권 활성화 등 지원 - 중심시가지형-원도심 쇠퇴로 인한 공공서비스 공급을 저하, 상권쇠퇴 등에 대응 - 경제기반형-새로운 경제거점 형성과 일자리 창출

자료: 국토교통부, 2018c. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인. 내용을 발췌 표로 정리

□ 도시재생 뉴딜사업 비전 중 하나의 큰 축은 주민과 커뮤니티가 주도하는 재생

- 주민참여를 전제로 지자체가 집행 및 사업선정 권한을 갖고 중앙정부가 행·재정적 지원을 하는 구조(국토교통부 2018c)

□ 소규모주택 정비사업 시행 시 전면 철거방식을 배제

- 주거복지, 삶의 질 향상을 위한 노후 저층주거지의 주거환경 정비의 경우, 개발이익 중심의 전면 철거방식은 배제한다는 원칙을 내세움(국토교통부 2018c)

□ 도시재생 뉴딜사업의 공공기관 제안형의 활용(안)

- 이영은 외(2018:95-98)는 정착이주지 문제를 해결하기 위해 도시재생뉴딜의 사업공모 유형 중에서 공공기관 제안형의 활용을 제안함
 - 거주민의 특성 상 역량이 부족하여 민간이 주도하여 사업이 일어나기 힘든 경우 공공기관의 역할을 강화할 수 있도록 구체적인 정책목표를 설정할 것을 권고
- 또한 이영은 외(2018)는 광역지자체가 선정하는 세 가지 주거재생 뉴딜사업 유형(우리동네살리기, 일반근린형, 주거지원형)의 통합을 제안함
 - 사업 대상지 면적과 재정지원 규모가 다를 뿐 부분적 철거가 가능한 소규모 정비사업을 통해 공공임대주택을 공급하는 등 사업의 주요내용은 동일하다고 봄
 - 집단이주지 혹은 도시취약지역 재생이라는 목표를 확실히 하고 목적에 부합하는 사업의 경우 지자체에서 필요한 지원을 할 수 있도록 함(예: 기금융자, 대규모 사업대상지의 분할 지원, 규제완화, 공공시설설치를 위한 토지 매입시 지자체 지원 의무화하고 재생사업비 일부 사용 등)

□ 도시재생 뉴딜사업의 소규모주택 정비사업 활성화(안)

- 소규모주택 정비사업 중 자율주택 정비사업의 경우 노후주택 집주인 2명 이상이 주민합의체를 구성하고 자율적으로 주택을 신축하는 방식으로 사업이 진행되는데(조준배 2018), 이때 주민합의체와 기존 조합과의 차이와 유사성에 대한 고민이 필요함
 - 한국에서 공동체기반 접근법이 실제로 작동하기 위해서는 공동체 일원 개개인의 역량강화가 필요하며, 역량이 부족한 공동체(예: 취약계층 밀집지역)의 경우 이를 지원할 수 있는 전문가 및 중간지원조직의 역할이 중요해짐
 - 또한 민간시민단체가 공공성을 담보한 사업을 추진할 때(예: 소규모 정비사업과 연계된 사회주택 공급) 일정 정도의 수익성을 지속적으로 유지하려면, 정부의 예산지원 및 기금마련이 전제되어야 함

3) 새뜰마을사업

표 4-3 | 새뜰마을사업 개요

구분	주요내용
사업시행자	시장, 군수, 구청장
사업기간	4년 이내 1년차는 긴급한 물리적 환경개선에 집중 2~4년차는 기초생활인프라 확충과 일자리창출 등 복지사업을 병행 추진
사업목적	재해, 위생, 안전 등 생활환경이 매우 취약한 지역의 지속가능한 활력 창출 및 삶의 질 향상을 목표
사업대상지 주거환경 특성	- 대도시의 경우 중소도시보다 대상지 과소필지수가 많고 면적이 적어 인구밀도 높음 30년 이상 건축물과 무허가 건축물 비율이 낮음 - 기초생활인프라(하수도, 화장실, 도시가스 등) 보급률이 높다는 특성을 보임
사업대상지 거주민 특성	기초생활수급자, 차상위 계층, 고령인구, 장애인 비율이 전국 평균보다 높음
사업대상지 선정(개소)	도시지역 총 68개소(2015년 30개소, 2015년 22개소 등)
관련 과제	- 주거환경이 극도로 취약한 대상지의 소규모정비와 더불어 취약계층의 역량강화와 공동체 활성화에 중점을 두나 실질적으로 기초생활인프라 정비(소방도로, 하천 및 가로 정비 등)에 85%이상의 사업비가 책정됨 - 도시규모(대도시/중소도시)에 따라 대상지와 거주민 특성이 다름에도 선정기준이 동일하며, 지자체 공무원 및 주민역량 차이 또한 추진체계에 반영되지 못함 - 집수리의 범위와 지원원칙, 자부담 범위와 주민역할 등 원칙 수립
지자체 전담부서	- 대도시는 도시재생, 중소도시는 기타 관련부서가 담당 - 도시재생 담당자가 새뜰마을사업도 함께 전담하는 경우가 많아 일의 우선순위에서 밀리기도 함. 인적자원 확충이 중요
사업추진 협의체	사업 대상지 절반 이상에 주민협의체가 구성되지 못해 사업 초기 단계에는 기존 주민조직의 대표가 중심이 되어 진행
공공 역할	- 사업추진협의회 구성이 매뉴얼에 명시되어 있으나 실질적으로 구성이 이루어지지 못함 - 지자체장(시장, 군수, 구청장)이 사업시행자에 명시되어 있으나 실질적으로 국비 70%, 지방비30% 국고지원(기초생활인프라 사업의 경우 국비80%까지 지원 가능)
사업도입배경	- 도시빈곤지역으로 최저주거기준에 미달되면서 도시가스, 상하수도 등 인프라 부족, 취약한 건축물, 재해위험 등 안전문제, 경제적 빈곤 등이 집중된 지역이 전국에 존재 - 사업성이 낮아 재개발 등 전면철거사업 추진이 어려움
정의	주거여건이 극히 취약한 지역에 집수리지원, 생활인프라 개선, 일자리 및 복지 등 휴먼케어 를 종합적으로 지원하는 사업
관련 법령	- 예산 편성 및 관리는 국가균형발전특별법 - 사업추진은 개별법령 및 지자체 조례
사업신청 권장지표	- 불량도로에 접한 주택비율 50% 이상 - 노후주택비율 70% 이상 - 하수도 도시가스 미설치 비율 30% 이상

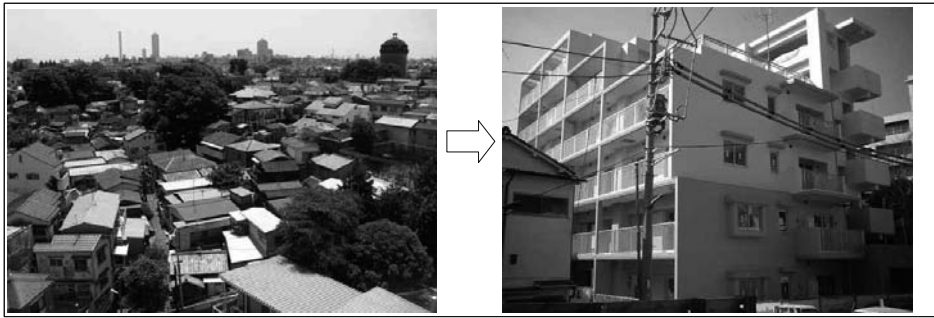
자료: 임정민 외. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지구획연구원; 지역발전위원회. 2016. 도시 새뜰마을사업 활성화 방안 연구. 발췌한 내용을 재구성함.

□ 새뜰마을사업의 확장(안)

- 지역발전위원회 2016년 보고서(p95-118)는 사업대상지를 공가, 폐가, 위험주택을 포함한 노후불량주택의 분포 및 밀집정도에 따라 세 가지 유형으로 구분하고 유형에 따라 정비수법을 달리하고 있음
 - 분포유형은 전체지역 슬럼형, 일부지역 슬럼형, 노후불량주택 산재형으로 구분
 - 전체지역 슬럼형이나 사업비가 부족하면 기반시설 우선정비형, 추가사업비가 확보되면 전면철거형, 공공개입이 강화되면 주변지역 연계 정비형(소규모 단위의 거점 시설 정비) 사업수법을 활용
 - 면적정비수법의 일환으로 전면철거형 주택개량수법 도입의 필요성을 강조하고 도입 가능한 사업수법으로 주거환경개선사업(공동주택방식), 가로주택정비사업과의 연계를 제안함
 - 2019년도 새뜰마을사업이 재개되는데, 개별사업별 예산은 줄어들고 100개소 정도로(30%) 사업대상지 수치는 확대될 전망. 또한 관련 유사 사업들과의 연계협력을 확대하는 방향으로 추진(국가균형발전위원회, 국토교통부 2018)
- 이영은 외(2018:98-99)는 사업선정 권장지표를 기준으로 볼 때 집단이주정착지가 새뜰마을사업보다 양호한 주거환경을 가진 것으로 나타나 사업대상지 선정이 용이하지는 않겠지만, 개별주택개량과 마을단위 기반시설 확충, 공동체 활성화라는 목적은 일치한다고 보고 새뜰마을사업의 확장을 제안함
 - 새뜰마을사업의 유형2(도시 집단이주형) 선정지표로 기초인프라 확충도, 밀집도, 과소필지율을 포함하고 생활인프라 확충을 위한 토지매입비와 임대주택사업 지원을 위한 예산 지원을 강조
 - 새뜰마을사업 대상지는 대도시와 중소도시 즉 도시규모에 따라 특성이 다르게 나타나는데, 집단이주정착지는 대도시 사업대상지와 유사한 특성을 보임. 이에 집수리와 병행할 수 있는 부분 또는 전면철거 방식을 포함할 것을 제안
 - 관련법으로는 국가균형발전특별법, 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법 등이 있음

2. 해외사례: 일본

그림 4-1 | 주택지구개량사업 전후 사례



출처: 일본 국토교통성 공식홈페이지 내 주택시가지 정비 및 재생, 주택지구 개량사업, 대표사례.
http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/sumai/city_park_sumai00000014.html (접속일 2018년 12월 13일)

□ 주택지구개량사업¹⁾

- (근거법) 1980년 제정된 주택지구개량사업법에 의해 실시되는 사업
- (사업목적) 불량주택이 밀집해서 보안위생에 관한 위험이나 유해한 상황이 있는 지구에서 환경정비개선을 도모하고 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있는 주택의 집단적 건설을 촉진하는데 있음
- (주요사업) 불량주택의 매수, 철거(사업시행자의 토지수용권 인정), 개량주택 건설, 주거환경이 양호한 주택지를 건설하기 위한 공공시설과 설비정비 등
- (사업주체) 개량지구 지정은 국토교통성이 대신 지정하나 사업시행은 지방자치단체가 주도함
 - 중앙정부는 주택 및 기반시설 정비에 있어 원주민의 재정착을 일종의 보조원칙으로 제시함. 그 일환으로 지자체가 공공임대주택-개량주택(우리나라의 영구임대주택)을 공급함

1) 일본사례는 2018년 11월 박신영(한국행정연구원)이 일본 국토교통성 자료를 정리·제공. 일본 국토교통성 공식홈페이지 http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/sumai/city_park_sumai00000013.html (접속일 2018년 12월 13일) 주택시가지 정비 및 재생, 주택지구 개량사업, 제도의 개요 부분을 발췌 요약.

- (지구지정 요건) 주택지구 개량사업의 대상요건은 면적 0.15ha 이상, 불량주택수 50호 이상, 불량주택비율 80% 이상, 밀도 50호/ha 이상 등임. 노후주택이 많고 도로가 좁고 협소한 부지로 이루어져 있으며 도로에 접하지 못한 부지가 많은 지역에서 추진하는 경우가 많음
- (불량주택 정의) 불량주택이란 주택지구개량법 제 2조 4호에 주로 주거용으로 제공되는 건축물 또는 건축물의 부분으로 그 구조나 설비가 현저하게 불량하기 때문에 거주용으로 제공되는 것에 부적당한 것으로 정의함
- (불량도 판정기준) 불량주택의 불량도 판정기준은 주택지구개량법 시행규칙 제1조(주택의 불량도 측정방법)의 규정에 명시되어 있음. 동규칙 표1에 따라 불량도를 판정하고 합산해서 평점 100이 넘는 것으로 판정함(국토교통성령이 정하는 구조 또는 설비의 불량도 100이상)

□ 방재가구정비사업²⁾

- (근거법) 1997년 밀집시가지에서의 방재가구 정비촉진에 관한 법률(일명 밀집법) 제3조에 따르면 밀집 시가지 해당구역 및 인근에 방재기능을 확보하고 토지의 효율적 이용을 위해 도시계획 내 방재가구 정비지구를 지정할 수 있음
- (주요사업) 방재가구정비사업은 2003년 밀집법의 개정에 의해 시작되었고 개별건축물의 개량 및 공공시설 정비 등을 포괄함
 - 개별토지의 권리변환, 노후건축물 철거, 공공시설 정비 등 가능
- (지구지정 요건) 방재기능 확보를 위해 적절한 배치 및 공공시설을 정비할 필요가 있는 토지구역을 등을 들고 있음
 - 도시계획법과 밀집법과의 연계를 통한 방재기능 향상이 목적이며 지구지정과 정비사업을 연계하여 추진

2) 일본은 밀집시가지에 위치한 노후불량주택의 방재성능을 향상시키기 위해 도시계획법과 밀집시가지법을 연계하여 특정지구를 지정하고 정비를 촉진하고 있음. 일본 국토교통성. 공식홈페이지. 방재가구정비사업. https://www.mlit.go.jp/toshi/city/sigaiti/toshi_urbanmainte_tk_000062.html (2018년 12월 13일 접속일); 지역발전위원회. 2016. 도시 새마을사업 활성화 방안 연구. p98-100 내용을 참조

- 밀집법 제3조에 의해 방재재개발촉진지구, 제31조, 32조에 의해 특정방재가구정비 지구를 지정할 수 있으며 지구 내 내화건축물, 준내화건축물의 연면적이 전체의 1/3이하 또는 불량건축물의 수 또는 면적의 합계가 전체 1/2이상인 경우 요건 충족

□ 시사점

- 일본 사례는 개별주택이 처한 재해위험이 일정한 기준 이상을 넘을 경우 사회적비용을 발생시킬 수 있다고 판단하고, 지구지정을 통해 주택개량 사업을 시행하도록 함
 - 사업시행자(지자체)는 토지수용권이 있어 지구 내 불량주택이나 방재가구를 매수, 철거한 뒤 대신 공공임대주택을 공급함
- 전체 지역이 노후불량주택이 밀집한 경우 전면철거를 통한 주거환경정비 수법으로 활용될 수 있음
 - 지역발전위원회 2016년 보고서(p118)에 의하면 일부 지역은 전면철거를 통한 정비가 필요하며 도시및주거환경정비법에 의한 가로주택정비사업 수법 활용을 검토할 것을 제안함. 지역거점정비(순환형 임대주택, 공동체시설 공급), 개별주택 개량촉진, 지역 활성화 도모 순으로 점진적 정비를 강조
 - 또한 불량주택 정비 촉진의 일환으로 주민이 거주중인 위험주택에 한해 공동홈 등 대안주거 방안 마련을 강조
- 소규모 필지의 복잡한 토지소유관계 등의 이유로 기존의 전면철거 후 재개발이 불가능한 경우, 병행하여 활용할 수 있는 소단위 정비사업 활성화 방안을 단계별로 고민할 필요가 있음
 - 이영은 외(2018: 100-102)는 정비활성화를 위한 임시조치법의 제정을 제안함. 현행 도시재생뉴딜 사업의 한계로 개별 주택 정비 지원 불가, 기반시설 확충을 위한 선투자 비용 부족, 단기 사업기간, 경쟁공모 방식으로 인한 사업대상지 선정의 어려움 등을 지적하고 공공의 선제적 개입을 통해 다양한 유형의 저렴주택을 확보하는 것이 중요하다고 강조함

3. 소결

- 기존 관련사업(재개발, 도시재생 뉴딜사업, 새뜰마을사업)은 건축물의 노후도가 심각한 수준에 이르러 일상위험이 높아짐에도 역량부족으로 자력 개량이 부족한 경우, 활용할 수 있는 공공주도의 철거 후 정비수단이 없음
 - (주민역량이 극도로 취약한 지역의 문제점) 종종 사업을 추진할 역량이 부족한 고령자들이 공간적으로 분산되어 있는 경우, 집수리를 통해 개별주택을 개량하고 상하수도 도로 등 인프라 공급은 최소한의 삶의 질을 보장하기 위해 필수적임
 - 그러나 개별건축물은 개보수를 하더라도 시간이 지나면 다시 노후화가 진행됨. 인구감소지역은 특히 장소기반으로 지역에 투자할 경우, 사업기간 종료 후 유지·관리할 주체가 있느냐의 문제에 다시금 봉착하게 됨
- 일본 사례를 참고하여 주거환경개선사업의 현지개량 방식 내 불량주택 판정기준 항목을 추가하고 중점정비지구(가칭) 지정요건 마련을 제안함

표 4-4 | 관련사업 및 해외사례 검토 결과

구분		문제 해결을 위한 관련 사업수법				비고
개미마을 문제점		사업성 저하로 인한 정비지역	기반시설 공급률 저하	건물노후도 극심	주민 역량부족	
기존 관련사업 검토결과	정비사업	• 재개발사업의 공공관리제도 • 주거환경개선사업의 거점확산방식	• 전면 철거 후 재개발	• 전면 철거 후 재개발	-	• 주거환경개선사업 현지개량방식의 보완이 필요
	도시재생 뉴딜사업	-	• 주거지 재생 관련사업 통합(안) • 소규모 정비사업을 통해 공공임대주택을 공급 • 부분철거가능		• 공기업제한 형의 활용(안)	• 정책대상(지역과 계층)이 도시취약지역과는 다름
	새뜰마을 사업	-	• 기반시설 공급	• 집수리	• 공동체 활성화 프로그램	• 정책대상은 동일하나 집수리와 병행할 전면철거 후 정비수단이 없음
해외사례 검토결과	일본 주택 지구 개량 사업	-	-	• 위험도 노후도가 기준 이상일 경우 전면철거 후 정비라는 강력한 수단 활용		• 단기간 내 역량강화가 불가능할 경우 오히려 공공주도 선제적 개입 강조 필요

자료: 저자 작성



CHAPTER 5

도시취약지역 거주민 삶의 질 향상을 위한 정책제언

- 1. 정책방향 | 71
- 2. 제도개선방안 | 73
- 3. 후속과제 | 81

도시취약지역 거주민 삶의 질 향상을 위한 정책제언

1. 정책방향

□ 거주민 안전보장을 위한 공공주도 소규모 정비 활성화

- 적법한 범위 내에서 수행가능한 집수리만으로는 더 이상 주거용으로 지속가능하지 않은 건축물이 밀집한 지역에서 경우에 따라 거주민 안전보장을 위해 불가피하게 철거를 전제한 정비를 단행할 필요가 있음
- 1980년대 이후 철거 후 재개발사업 방식이 개발이익 사유화와 원거주민 내몰림 등 사회갈등을 촉발시켰던 바, 철거를 전제한 정비는 조합중심 보다는 공공주도로 이루어지는 것이 바람직하다고 봄
- 이에 2018년 기준 정비사업 중 유일하게 공공주도사업인 주거환경개선사업 내 중점정비지구 지정요건을 마련하여 긴급한 정비가 필요한 경우 소규모로 사업추진이 가능하도록 제도개선방안을 제시

□ 공공주도 소규모 정비와 공공임대주택 공급 연계

- 공공주도 소규모 정비의 주목적은 거주민 안전보장에 있으나, 대상지 내 공공임대주택 건설을 통해 도시 내 저렴주택 공급 및 공익사업을 위한 국공유지 확보에 기여할 수 있음
- 공공임대주택 건설은 영구임대를 중심으로 하고 향후 분양전환의 가능성을 배제하여 자가주택보유보다는 임대를 기반으로 취약계층의 주거안정성 확보

□ 취약계층 참여를 위한 역량강화 프로그램은 별도 장기 사업으로 진행

- 공공주도 소규모 정비를 위한 중점정비지구 지정요건에 대상지 거주민 특성(기초생활수급자, 세입자, 철거이주민, 가구형태 등)을 반영
- 긴급한 정비가 필요하다는 당위성이 확보되면 거주민 참여를 전제로 하지 않고도 사업추진이 가능하도록 하여, 사업 참여가 어려운 취약계층이 밀집한 지역에 대안으로 활용
- 취약계층 참여를 위한 역량강화 프로그램은 중점정비지구 지정과는 별도로 장기 사업으로 진행

□ 도시 내 취약지역 문제를 도시위험감소를 통한 사회적비용 절감 측면에서 접근

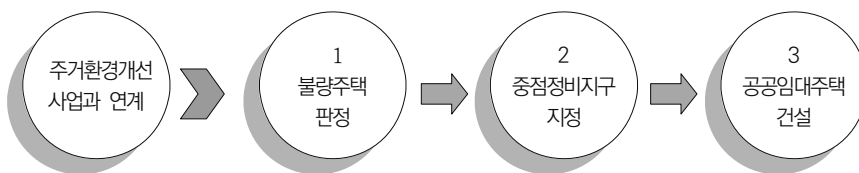
- 도시 내 취약지역은 도시화 과정에서 도심 내 토지와 주택을 구매할 경제적 능력이 없는 저소득층이 외곽으로 유입되거나 철거 후 이주정착하면서 형성
- 취약지역 거주민이 일상생활에서 직면하게 된 재해위험은 그러므로 도시화 과정에서 공간적으로 불균등하게 분배된 위험으로, 불평등과 배제 등 도시발전의 걸림돌로 작용하게 된다는 점에서 도시위험이라 할 수 있음
- 도시 내 취약지역 거주민을 포용함으로써 도시위험을 감소하고, 도시위험감소를 통해 지속가능 도시발전을 위해 지불되는 사회적비용을 절감하게 됨
- 도시 내 취약지역 문제를 도시위험감소를 통한 사회적비용 절감 측면에서 접근함으로써 거주민 안전보장을 위한 소규모 정비 활성화를 공공이 주도해야 하는 근거 마련

2. 제도개선방안¹⁾

□ 도시정비법 시행령 개정을 통한 주거환경개선사업 확장(안)

- 도시정비법 시행령 개정을 통해 정비사업 중 유일하게 국고 지원되는 주거환경개선사업²⁾ 내 불량주택 판정, 중점정비지구 지정, 공공임대주택 건설 허용

그림 5-1 | 제도개선방안



자료: 저자 작성

표 5-1 | 제도개선방안과 기대효과

중점정비지구 지정		제도개선방안	기대효과
도시취약지역 중에서 다음사항에 해당되는 지역에 한해 중점정비지구를 지정		주거환경개선사업과 연계	공공성 확보와 원거주민 재정착 원칙 수립
사회적 경제적 취약성	1. 거주민의 사회경제적 취약성이 높아 주민수도 사업을 이끌 역량이 부족하며 단기간의 사업기간 내 역량이 강화될 가능성이 낮다고 판단되는 지역	1. 불량주택 판정 2. 중점정비지구 지정 3. 공공임대주택 건설	1. 도시 내 공공임대주택 건설이 가능한 토지 확보
환경적 취약성	2. 노후불량건축물 안전진단 결과 붕괴 및 화재 등 환경적 취약성이 높아 집수리만으로는 더 이상 거주민의 안전이 보장될 수 없는 지역		2. 공익사업을 위한 도시 내 국공유지 확보
공간적 취약성	3. 복잡한 토지 소유관계 등으로 조합을 통한 재개발사업 방식의 적용이 어려운 지역		3. 재개발사업으로 인한 원거주민 내몰림 현상과 개발이익 사유화 방지

자료: 저자 작성

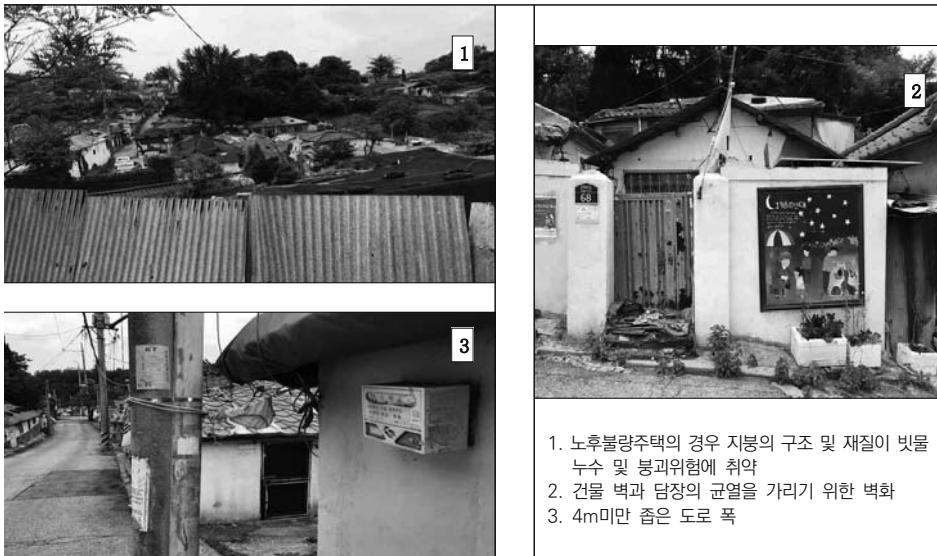
1) 제도개선방안은 2018년 11월 6일 자문회의(김은희(도시연대), 박신영(한국행정연구원), 심경미(AURI), 이영은(ILHI), 임정민(LHI), 진영호(DURISPACE) 참석) 논의에 기초하여 발전, 특히 자문회의 이후 박신영(한국행정연구원)의 자료와 임정민(LHI)과의 전화 인터뷰를 통해 구체화되었음을 밝혀둠.

2) 2017년 개정되고 2018년 2월부터 시행된 도시정비법에 의거, 기존 6개의 정비사업 중 가로주택정비사업을 제외한 5개 사업은 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업으로 통합되었음. 반면 가로주택정비사업은 빈집 및 소규모 주택정비 특별법으로 이동함. 조합설립 여부를 기준으로 분류했을 때, 재개발, 재건축, 가로주택정비는 조합설립을 통해 추진되고 주거환경개선이 유일하게 조합설립을 전제로 하지 않음. 도시및주거환경정비법. 2018. 법률 제14567호(2017년 8월 9일 개정) 제2조 제2항 참조.

□ 불량주택 판정

- 불량주택 판정기준을 마련하여 일정 기준 이상을 넘은 지역에 한해 중점정비 지구로 지정한 후 정비사업을 실시함
 - 도시정비법 제2조 제3항이 규정하는 노후불량건축물의 정의에 불량주택 판정기준³⁾을 포함
 - 불량주택이란 노후불량건축물의 일부로 다음의 조건을 충족함
 - ① 주거용으로 이용 중인 건축물이 그 구조나 설비가 현저하게 불량하고 집수리 등 경보수만으로는 이를 개선할 수 없어 거주민 안전 등을 이유로 더 이상 주거용으로 이용되기에 적합하지 않다고 판단(도시정비법 제2조 제3항 가 개정)
 - ② 4m 미만 접도율 80% 이상인 곳에 위치(도시정비법 제2조 제3항 다(1) 개정)

그림 5-2 | 불량주택 예시



출처: 김수진. 2018. 서울 백사마을 방문조사 중 직접 촬영.

3) 일본 국토교통성 공식홈페이지 내 주택시가지 정비 및 재생, 주택지구 개량사업, 제도 개요 내용을 참조
http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/sumai/city_park_sumai00000013.html (접속일 2018년12월13일)

표 5-2 | 도시정비법 개정안 예시 - 불량주택 판정기준

도시정비법 제2조 제3항	
〈현행〉	〈개정안〉
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
3. “노후불량건축물”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 건축물을 말한다.	3. “ 노후불량건축물 ”과 “ 불량주택 ” 판정 기준은 다음과 같다
가. 건축물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 붕괴, 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 건축물	① “ 노후불량건축물 ”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 건축물을 말한다.
나. 내진성능이 확보되지 아니한 건축물 중 중대한 기능적 결함 또는 부실 설계시공으로 구조적 결함 등이 있는 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물	가. 건축물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 붕괴, 그 밖의 안전사고의 우려가 있어 경보수만으로는 주거용으로 이용되기에 지속가능하지 않은 건축물
다. (중략)	나. 내진성능이 확보되지 아니한 건축물 중 중대한 기능적 결함 또는 부실 설계시공으로 구조적 결함 등이 있는 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물
1) 주변 토지의 이용 상황에 비추어 주거환경이 불량한 곳에 위치할 것	다. (중략)
2) (중략)	1) 주변 토지의 이용 상황 등에 비추어 주거환경이 불량하고 4m 미만 접도율 80% 이상인 곳에 위치할 것
라. (중략)	2) (중략)
	라. (중략)
	② “ 불량주택 ”이란 노후불량건축물 각 목 중 가와 다(1)에 해당되는 건축물을 말한다.

자료: 도시및주거환경정비법. 2017. 법률 제15022호. (10월 31일 타법개정) 발체 수정.

표 5-3 | 도시정비법 제2조 제3항 개정 전후 비교

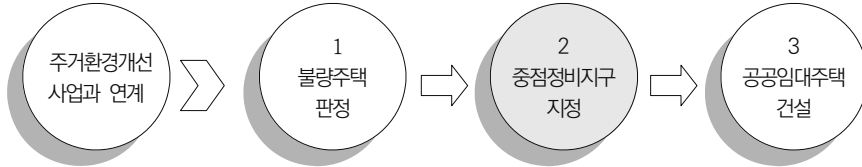
구분	개정 전	개정(안) 적용 후	개정(안) 제시 근거
건축물 쇠퇴 정도	붕괴 및 안전사고의 우려	- 붕괴 및 안전사고의 우려 - 경보수만으로는 거주용으로 이용되기에 한계가 있음	도시취약지역 실태파악을 위한 본 연구의 사례 (서울 홍제동 개미마을)
도로 폭	- 도시정비법에는 언급 없음 - 지자체 조례에 맡김	4m 미만 접도율 80% 이상인 곳에 위치	서울특별시 도시및주거환경정비 조례 제2장 제6조 제1항 나⁴⁾

자료: 도시및주거환경정비법. 2017. 법률 제15022호. (10월 31일 타법개정); 서울특별시 도시및주거환경정비 조례. 2018. 서울특별시조례 제 6916호. (10월 4일 타법개정). 제2장 제6조 제1항 나. 내용을 참조

4) 서울특별시 도시및주거환경정비 조례. 2018. 서울특별시조례 제 6916호. (10월 4일 타법개정). 제2장 제6조 제1항 나. 내용을 참조하면 주거환경개선구역은 주택접도율이 20% 이하인 지역으로 명시. 여기서 주택접도율이란 4m이상 접도율을 의미함. 이를 역으로 해석·적용하면 4m미만 접도율 80%로 볼 수 있음. 반면 해당 조례의

□ 중점정비지구 지정

그림 5-3 | 제도개선방안



자료: 저자 작성

- 주거환경개선사업 정비구역 내 지정요건 충족 시 중점정비지구를 지정하고, 지구지정은 중앙정부(국토부)가 담당하고 정비사업은 지자체가 시행
 - 사업시행자의 토지수용권을 인정하는 것은 악용될 수 있는 여지가 있으므로 윤리적 가치판단을 담은 원칙을 중앙정부 차원에서 함께 명시해야 함
 - 지자체 담당 사업으로는 불량주택의 매수, 사업시행자의 토지수용권 인정, 공공임대주택의 건설과 공급, 공공시설 정비 등이 포함

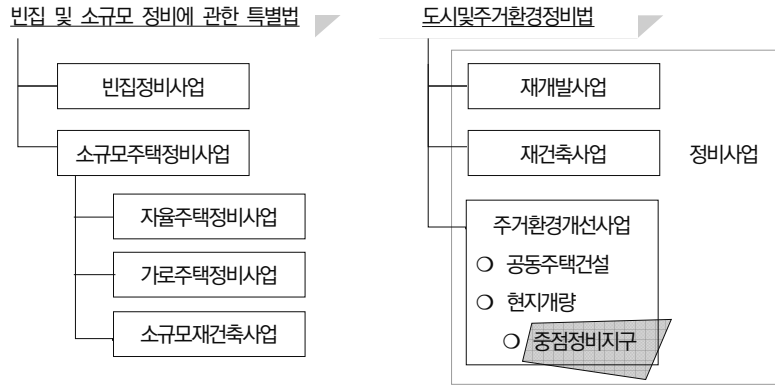
표 5-4 | 중점정비지구 지정(안)

구분	세부 내용
근거법	• 도시및주거환경정비법 (시행령 개정)
지구지정 주체	• 국토교통부
사업 목표설정	• 정비방식 변화에 대한 요구와 도시위험감소 대책 마련 병행 • 사업의 단기목표로는 도시위험감소, 주거안정성 등을, 장기목표로는 주민 역량강화를 우선순위에 둠
사업 추진방식	• 단기적으로 도시위험감소를 목표로 설정했을 때 다음과 같이 사업추진방식을 구분함 (1) 도로 등 기반시설을 확충하는 방식(기존 주거환경개선사업 현지개량방식) (2) 기반시설과 개별주택을 함께 정비하는 방식(신설된 중점정비지구 지정)
사업내용	• 노후불량건축물의 매수 • 토지수용 • 공공임대주택의 건설과 공급 • 공공시설 정비
관련사업과의 연계	• 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법에 의거 자율주택정비사업과의 연계 고려 • 새마을사업 확장(안)과의 연계 등

자료: 저자 작성

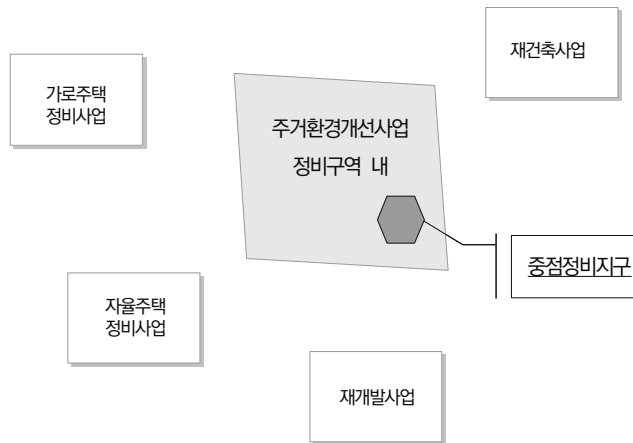
재개발구역의 경우 2009년부터 30%에서 40%로 개정되어 도로사정이 기존보다 양호한 지역에서도 사업추진이 가능하게 됨

그림 5-4 | 관련사업과 중점정비지구의 위상



자료: 도시및주거환경정비법, 2017. 법률 제15022호 (10월 31일 타법개정); 반집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법, 2018. 법률 제15256호 (7월 17일 타법개정) 참조 재구성

그림 5-5 | 관련사업과 중점정비지구의 위상



자료: 저자작성

- 도시정비법 시행령 개정에 포함될 중점정비지구 지정요건은 다음과 같음
 - 중점정비지구란 불량주택 비율이 70%이상이고 밀도가 80호/ha 이상이며 4m미만 접도율 80% 이상, 과소 부정형 필지 비율, 무허가주택비율 및 세입자 비율이 높고 기초생활수급자가 20%이상인 곳을 말함(예시)

표 5-5 | 도시정비법 시행령 개정안 예시 - 중점정비지구 지정요건

도시정비법 시행령 별표1 정비계획의 입안대상지역 (제7조 제1항 관련)	
〈현행〉	〈개정안〉
1. 주거환경개선사업을 위한 정비계획은 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 지역에 수립한다. ----- (중략) ----- 라. 철거민이 50세대 이상 규모로 정착한 지역이거나 인구가 과도하게 밀집되어 있고 기반시설의 정비가 불량하여 주거환경이 열악하고 그 개선이 시급한 지역 ----- (중략) -----	1. 주거환경개선사업을 위한 정비계획은 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 지역에 수립한다. ----- (중략) ----- 라. 철거민이 50세대 이상 규모로 정착한 지역이거나 기초생활수급자 비율이 전체의 20% 이상 차지한 경우로 인구가 과도하게 밀집되어 있고 기반시설의 정비가 불량하여 주거환경이 열악하고 그 개선이 시급한 지역 ----- (중략) ----- 6. 주거환경개선사업의 정비계획 내 다음 각목에 해당되는 지역을 중점정비지구로 지정할 수 있다. 가. 불량주택 비율이 70% 이상 나. 밀도가 80호/ha 다. 4m미만 접도율 80% 이상 라. 과소 부정형 필지 비율 40% 이상 마. 무허가건축물 비율 30% 이상 바. 세입자 비율 높음

자료: 도시및주거환경정비법 시행령. 2018. 법률 제29360호. (12월 11일 타법개정). 별표 1 정비계획의 입안대상지역 (제7조 제1항 관련). 발체 수정

- 중점정비지구 지정요건에 취약지역 거주민 특성이 반영된 사항은 다음과 같음
 - 도시정비법 시행령 별표1 제7조 제1항 (라) 항목을 보면, 거주민 특성을 철거 후 이주 정착한 사람들로 규정하고 있는데, 시행령 개정(안)에서는 기초생활수급자 비율을 더하여 소득 수준을 반영⁵⁾하거나 제6항을 따로 신설하여 세입자 비율에 대해 언급

5) 이창호. 2012. 주거환경개선사업의 문제점과 정책입법과제에 관한 연구. 대한건축학회 논문집-계획계. p196
표10에서도 주택재개발사업과의 차별성을 강조하고 공익사업으로서 주거환경개선사업의 본래 취지를 강조하기 위해 동 항목에 “기초생활수급자가 전체 세대수의 100분의 15 이상으로”라는 문구 삽입을 제안하고 있음

표 5-6 | 시행령 개정 전후 비교

구분	시행령 개정 전	시행령 개정(안)	개정(안) 제시 근거 ⁶⁾
불량주택 비율	-	70% 이상	일본 주택지구 개량사업
밀도	해당 지자체 조례	80호/ha	일본 주택지구 개량사업
4m미만 접도율	해당 지자체 조례	80% 이상	서울시 조례
과소부정형 필지 비율	해당 지자체 조례	40% 이상	새뜰마을사업 대상지 현황
무허가건축물 비율	해당 지자체 조례	30% 이상	새뜰마을사업 대상지 현황
세입자 비율	-	높음	추후 논의 필요
기초생활수급자 비율	-	20% 이상	새뜰마을사업 선정기준

자료: 서울특별시 도시및주거환경정비 조례. 2018. 서울특별시조례 제 6916호. (10월 4일 타법개정). 제2장 제6조 제1항 나; 임정민 외. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지주택연구원. p15; 일본 국토교통성 공식홈페이지 내 주택지구 개량사업 http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/sumai/city_park_sumai00000013.html (접속일 2018년 12월 13일) 내용을 참조

□ 철거 후 정비사업과 연계한 공공임대주택 건설

- 기존 철거 후 재개발 방식이 특히 대도시에서 선호되지 않는 이유 중 하나는 도심 내 저렴주택의 절대적 양이 감소될 것을 우려하는 측면도 있음
 - 철거 후 정비사업과 공공임대주택 공급의 연계는 저렴주택 유지에 기여할 수 있음
 - 그러나 동시에 대상지에 공공임대주택을 건설하고 공급하는 방안이 아니라 대상지 인근의 공공임대주택으로 연결하고 입주권을 보장해주는 방안도 고려할만 함
- 철거 후 대상지에 공공임대주택을 건설할 경우, 영구임대를 확충하여 저소득층 원거주민이 재정착할 수 있도록 함
 - 재개발사업과의 차이는 소유주이든 세입자이든 상관없이 원거주민은 신축되는 공공임대주택의 입주권을 보장받게 되어, 개발이익의 사유화와 세입자 내몰림 현상을 최대한 미연에 방지
 - 중점정비지구 지정의 주목적은 도시 내 공익사업을 위한 국공유지 확보에 있으므로 공공임대주택을 건설하더라도 향후 분양전환을 통한 소유권 이전의 가능성을 열어 두기 보다는 장기 임대를 원칙으로 함

6) 개정안 제시 근거 중에서 과소 부정형 필지와 무허가건축물 비율은 새뜰마을사업 도시대상지 등 물리적 현황 평균값을 반영. 임정민 외. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지주택연구원. p15 표2-4 내용을 참조

□ 그 외 고려사항

- 취약지역 철거 후 공공임대주택 건설은 문제해결의 종착점이 아니라 시작
 - 본 연구의 제도개선방안은 취약지역 중에서도, 적법한 범위 내에서 수행가능한 집수리사업만으로는 더 이상 거주민 안전이 보장될 수 없는 건축물이 밀집하여 긴급한 정비가 요구되는 소규모 지구를 대상으로 한 일종의 특수해라고 할 수 있음
 - 그렇기에 제도개선을 통해 대상지 철거 후 공공임대주택 건설이 가능하게 되면, 건축물의 붕괴 등으로 인한 재해위험을 사전에 감소하여 거주민의 안전을 보장하게 되는 것일 뿐, 최소한의 삶의 질을 어떻게 보장할 것인가의 문제는 여전히 남아있음
- 정비사업 이후 여전히 남아 있을 사회적 배제에 대한 고민 필요
 - 영구임대주택이 들어서고 원거주민의 대부분을 차지하는 고령인구가 재정착하게 될 경우, 물리적 환경은 개선되었으나 기존 사회관계망이 훼손될 수 있어 또 다른 의미의 사회문제가 발생할 수 있음
 - 원거주민의 사회관계망이 온전히 보전되지 못할 경우 지역주민과의 연계를 통해 새로운 사회관계망을 구축할 수 있는 아이디어가 필요함(예: 돌봄, 육아, 공동체 역량강화 프로그램 등 지역사회 단위로 이용 가능한 복지시설을 공공임대주택과 함께 건축하여 1인 고령가구의 사회적 단절 해소)

3. 후속과제

□ 국외 도시취약지역 관련정책 최근 동향 연구

- 국가별로 정책대상(취약지역 또는 취약계층), 지구지정 방법론, 중앙-지방정부의 역할 분담, 예산안 확보 방안, 개인 사유재산(토지와 건축물) 내 정부개입의 범위와 근거 등을 살펴보고 우리나라에 적용가능한 시사점 도출
 - 미국, 영국, 프랑스의 경우 특히 도시취약지역 관련정책 최근 동향을 살펴봄으로써 사회통합정책과 도시정책이 어떻게 연계되어 있는지 분석 필요

□ 국내 도시취약지역 도시규모별 대상지 유형화 연구

- 도시규모(대도시, 중소도시, 농촌)에 따라 취약지역과 거주민 특성이 어떻게 달라지는지 현장조사를 통해 살펴보고 분석결과에 따라 유형화
 - 유형화 결과에 따라 정책대상과 사업수법을 달리할 필요

□ 소규모 정비사업과 연계할 수 있는 공공임대주택의 새로운 형태 모색

- 사회주택, 공공지원 민간임대주택, 수요맞춤형 공동홈 등 기존 안을 검토하고 대안 제시
 - 민·관 협력방안 마련 시 수익성을 유지하면서도 동시에 임대기간과 임대료 기준 설정을 통한 공공성 확보가 가능할 것인지 검토

□ 취약계층 참여 활성화를 위한 역량강화 프로그램 개발

- 단기 사업 기간과는 별도로 장기 역량강화 프로그램 개발 필요
 - 취약성의 세 가지 차원에 따라 하나의 공동체 내에 존재하는 다양한 세부그룹을 파악하고 맞춤형 장기 역량강화 프로그램 설계·제안
 - 본 연구는 도시 내 취약지역 중에서도 취약계층의 의미 있는 참여가 단기간에 이루어지기 힘든 경우를 다루고 있으나, 참여 활성화를 위한 방안 마련을 별도의 연구 주제로 분리하고, 국가의 역할 재조명에 초점을 맞춤

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 국가균형발전위원회, 국토교통부. 2018. 취약지역 삶의 질 높이는 새뜰마을사업... '19년 30곳 선정'. 12월 5일. 보도자료.
- 국토교통부. 2017. 도시재생뉴딜 추진방안.
- 국토교통부. 2018a. 수도권 주택공급 확대방안. 9월 21일 발표자료.
- 국토교통부. 2018b. 새뜰마을사업으로 다시 해가 뜨는 해돋이마을: 지역주민과 청년이 함께 사회적 약자 돌봄사업 추진. 5월 3일. 보도자료.
- 국토교통부. 2018c. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인.
- 김은희, 김혜정, 박승배, 김수성, 박재신. 2014. 홍제동 개미마을 기초조사 연구. 도시연대. 서울특별시
- 김은희. 2018a. 홍제3동 개미마을 57년의 기록. 도시연대.
- 김지은. 2015. 재난취약주택 밀집지역 재생방안 연구. SH도시연구소.
- 김지은. 2016. 노후주거지 재생을 위한 지역재생회사 육성 방안. SH도시연구소.
- 김진수. 2011. 도시·주거환경정비사업의 공공관리제도 개선방안 연구. 일감법학.
- 대통령직속 정책기획위원회, 관계부처 합동. 2018. 문재인정부 포용국가 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책
- 맹다미. 2017. 서울시 저층주거지 실태와 개선방향. 서울연구원.
- 변미리. 2016. 서울형 포용도시 지표체계 개발과 서울시의 포용성. 서울연구원.
- 성은영. 2013. 노후주거지의 기초생활인프라 공급 현황 및 수준 분석. AURI.
- 윤일성. 2001. 주거환경개선사업의 문제점 및 정책적 대안. 공간과 사회.
- 윤혜정. 1996. 서울시 불량주택 재개발사업의 변천에 관한 연구. 서울학연구.
- 이영은, 김옥연, 권혁삼, 박미규, 김영민. 2018. 정책적 집단이주지 현황파악 및 유형화에 따른 재생방안. 토지주택연구원.
- 이창호. 2012. 주거환경개선사업의 문제점과 정책입법과제에 관한 연구. 대한건축학회 논문집-계획계. 28(2). p189-198.

-
- 임정민, 이영환, 권혁삼, 조필규, 조성윤. 2015. 3단계 주거환경개선사업의 공공기관 역할 및 참여방안. 토지주택연구원.
- 임정민, 이영환, 김홍주, 조필규, 최원철, 박보근, 황영호. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지주택연구원.
- 정윤희, 이영아, 이진희, 박근현, 김범진. 2010. 취약계층을 배려한 도시재생정책방향에 관한 연구. 국토연구원.
- 조준배. 2018. 빈집 활용 및 소규모주택 정비활성화를 위한 공공지원 방안. 춘하추동 서울주거재생 심포지엄 시리즈 제2차 소규모주택 정비사업 활성화 방안.
- 지역발전위원회. 2016. 도시새뜰마을사업 활성화방안 연구.
- ADB. 2008. Strategy 2020. Manila: Asian Development Bank.
- ADB. 2010. Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress. ADB Sustainable Development Working Paper Series. Manila: Asian Development Bank.
- ADB. 2011. Inclusive Cities. Steinberg, F. & Lindfield, M (Eds.). Urban Development Series. Manila: Asian Development Bank.
- ADB. 2017. Enabling Inclusive Cities: Tool Kit for Inclusive Urban Development. Manila: Asian Development Bank.
- Butler, C. 2012. Henri Lefebvre, Spatial Politics, Everyday Politics, Everyday Life and the Right to the City. London: Routledge.
- IMF. 2013. Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund. Washington DC: IMF.
- IMF. 2017. Fostering Inclusive Growth. Staff Note for the Discussion at the Meeting of G20. Washington DC: IMF.
- Lefebvre, H. 1968. Le droit à la ville. Paris: Anthropos.
- Lefebvre, H. 1990. Du Contrat de Citoyenneté, Paris: Syllepse.
- Lefebvre, H. 1996, "The right to the city", in Kofman, Eleonore; Lebas, Elizabeth, Writings on cities, Cambridge, Massachusetts: Wiley-Blackwell
- Lefebvre, H. 2003. The Urban Revolution. University of Minnesota Press.

-
- Lefebvre, H. 2009. State, Space, World: Selected Essays. Edited by Neil Brenner and Stuart Elden. Minneapolis, MN: Minnesota University Press
- Navarro V. 2002. Politics, Power, and Quality of Life. A Critique of Social Capital. International Journal of Health Services, 32(3). p423-432.
- OECD. 2014. Report on the OECD Framework for Inclusive Growth. Paris: OECD.
- OECD. 2015. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. Paris: OECD.
- OECD. 2016. Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth. Paris: OECD.
- Streeten, P. 2002. Empowerment, Participation and the Poor. Occasional Paper. NY: UNDP.
- UN. 2000. Millennium Development Goals. United Nations.
- UN. 2015. Sustainable Development Goals. United Nations.
- UN-Habitat. 2000. The Global Campaign for Good Urban Governance. NY: UN-Habitat.
- UN-Habitat. 2015. Inclusive Cities. Habitat III Issue Papers. NY: UN-Habitat.
- UN-Habitat. 2016a. Policy Paper1: The Right to the City and Cities for All. NY: UN-Habitat.
- UN-Habitat. 2016b. New Urban Agenda. NY: UN-Habitat.
- UNISDR. 2018. UNISDR Annual Report 2017. Geneva: UNISDR.
- World Bank. 2009. What is Inclusive Growth? Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2015. Inclusive Cities Approach. GSURR. Washington DC: World Bank.

【 법 령 】

- 도시및주거환경정비법. 2017. 법률 제15022호. (10월 31일 타법개정)
- 도시및주거환경정비법 시행령. 2018. 법률 제29360호. (12월 11일 타법개정). 별표 1 정비계획의 입안대상지역 (제7조 제1항 관련)

빈집 및 소규모 주택정비사업에 관한 특례법 시행령. 2018. 대통령령 제29045호(7월 16일 타법개정)

서울특별시 도시및주거환경정비 조례. 2018. 서울특별시조례 제 6916호. (10월 4일 타법개정)

【WEB 자료】

일본 국토교통성. 주택시가지 정비 및 재생, 주택지구 개량사업, 제도의 개요.
http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/sumai/city_park_sumai00000013.html
(접속일 2018년 12월 13일)

일본 국토교통성. 정책·일. 도시. 방재가구정비사업.
https://www.mlit.go.jp/toshi/city/sigaiti/toshi_urbanmainte_tk_000062.html
(접속일 2018년 12월 13일)

【인터뷰】

김은희. 도시연대 센터장. 2018b. 저자와 인터뷰. 10월 2일. 서울

임정민. 토지주택연구원 수석연구원. 2018. 저자와 인터뷰. 11월 6일. 세종.

익명(주민L). 개미마을 주민. 2018. 저자와 인터뷰. 10월 8일. 서울

익명(주민B). 개미마을 주민. 2018. 저자와 인터뷰. 10월 8일. 서울

SUMMARY



Reinterpreting the Right to the City : Policy Responses to Urban Vulnerable Areas

Soo Jin Kim

Key words: Right to the City, Inclusiveness, Urban Vulnerability

Henri Lefebvre, French Marxist philosophe, envisioned an urban society where all inhabitants can claim the right to the city against the property rights almost 50 years ago. Pathways to reinterpret the right to the city at the international and national level have been diverged especially since the 2000s, but have some common ground that Lefebvre's radical ideas (i.e. reproduction of social relations by production of space) are limited to a certain extent. Inhabitants' participation in production of space has been often reduced to a mere policy instrument to support government's programs under the name of inclusive city. This study argues that emphasizing a participatory approach without postulating empowerment does not differ essentially from oppressing community participation. Notably, inclusive city discourses formed revolving around international organizations (i.e. UN-Habitat, OECD etc.) have interpreted Lefebvre's right to the city in a screwed way.

Yet, past researches have focused on discussing how to activate community

participation, while rare studies address the governments' roles in improving quality of life of inhabitants, who are so socially economically vulnerable that a meaningful community participation cannot be achieved in a short term. In this vein, this study aims to demonstrate that some blind fields still remain in addressing urban vulnerable areas and argues that governments' proactive intervention is in need instead of shouting the empty slogan of participation.

To this aim, this research introduce a case study of Ant village in Seoul. The village was formed by the rural-to-urban migrants and the urban poor evicted from the previous neighborhood in the 1960a. All housing units are still illegal and informal. The main issue is a delay of redevelopment for several reasons. First, landownership is collective, and for redevelopment at least 80% of individual owners must agree on organizing a local housing cooperative. Second, housing deterioration is now accelerated. To survive and mitigate risks, residents organize themselves with the support of the NGOs to implement a self-help slum upgrading program, which cannot provide a fundamental solution to urban risk reduction. This shows that an alternative to the existing related projects (i.e. rearrangement, urban regeneration, and improvement of urban vulnerable areas) is needed for improving quality of life of inhabitants in urban vulnerable areas and a government-led/funded, small-scale, rearrangement project is considered an alternative.

Policy recommendation for activating a government-led/funded, small-scale, rearrangement project is threefold. The study suggests (1) creating a legal basis for a substandard house criteria in Built Environment Renewal Development Act by revising enforcement decree, (2) setting a guideline to appoint an area to be managed by priority within the existing Residential Environment Improvement Program, the only government-funded rearrangement project, and (3) establishing a connection with provision of public rental housing.

부 록

APPENDIX



■ 부록 : 설문조사¹⁾

통계법 13조(비밀의 보호)에 의거 본 조사에서 개인의 비밀에 속하는 사항은 엄격히 보호됩니다.

ID

--	--	--	--

도시취약지역 실태 파악을 위한 거주민 인식 조사

안녕하세요?

국토연구원에서는 “포용도시를 위한 도시취약지역 실태와 정책제언” 연구를 수행하고 있습니다.

본 설문조사는 도시취약지역의 실태를 파악하고 효과적인 정책대안을 제안하기 위해 도시취약지역에 거주하는 주민 여러분의 의견을 듣고자 합니다.

연구목적의 정책제안을 위한 목적으로만 활용할 것임을 분명하게 약속드리며, 조사 완료 후에 개인정보는 즉시 파기 처리하겠습니다. 잠시 시간을 내시어 설문조사에 응해주시면 감사하겠습니다.

설문작성에는 약 15~20분 정도 소요될 예정이며, 응답해 주신 분들께는 감사의 뜻으로 5천원 상당의 모바일상품권을 보내 드리겠습니다.

2018년 10월



KRIHS 국토연구원

연구책임자 : 김수진 박사 (Tel. 044.960-0677)

조사담당 : BFL리서치 김현수 이사 (Tel. 02-6203-8165)

A. 거주민 기본 인적사항

A1. 주소	(현)		
A2. 이름	(이전)		
A3. 성별			
A4. 연령	① 20-29세	② 30-39세	③ 40-49세
	④ 50-59세	⑤ 60-69세	⑥ 70세 이상
A5. 직업	A6. 직장 위치		
A7. 총 거주기간	① 2년 미만	② 3-5년	③ 3-10년
	④ 11-20년	⑤ 20년 이상	
A8. 가족 수	A9. 동거인 수		
A10. 주거형태	자가() 임대()	A11. 토지등록형태	무허가() 허가()

1) 2018년 10월 개미마을 거주민 100명을 대상으로 실시한 설문조사 내용으로 거주민 인식을 정확히 파악하기 위해서는 설문조사와 병행하여 보다 폭넓고 심도 깊은 인터뷰가 진행되었어야 했으나 연구기간(4개월)의 한계상 본래 의도와는 달리 충분히 시행되지 못했음을 밝혀둡니다.

B. 주거실태

B1. 면적		B2. 방수	
B3. 벽 노후도	양호() 심각()	B4 천장 노후도	양호() 심각()
B5 반지하 여부		B6. 옥상 여부	
B7. 창 개수		B8. 전체 층 수	
B9. 채광 정도		B10. 환기 상태	
B11. 가스		B12. 전기	
B13. 인터넷		B14. 냉난방	
B15. 화장실		B16. 수도	
B17. 마당 유무		B18. 대로변과의 거리	
B19. 주차 공간 유무		B20. 인접도로 폭	
B21. 차 소유		B22. 대중교통	
B23. 분진		B24. 소음	
C1. 공용시설 유무	주차장() 가로등()	공원() 소화기()	공용화장실() 마을회관()

C. 포용성

C2-1. 당신이 속한 공동체라고 생각되는 곳에 모두 표시하고 우선순위대로 나열해 주십시오.

- | | |
|-------------|-------------|
| ① 가족 () | ② 옆 집 () |
| ③ 부녀회 등 () | ④ 주민합의체 () |
| ⑤ 조합 () | ⑥ 마을 () |

C2-2. 공동체에 대한 얼마나 만족하십니까?



C3. 주택개량이 이루어진다면, 누가 주체가 되어야한다고 생각하십니까?

- | | |
|--------------|----------------|
| ① 단독 개별 가구 | ② 옆 집 포함 2-3가구 |
| ③ 인근 5-10 가구 | ④ 주민합의체 |
| ⑤ 조합 | ⑥ 마을 전체 |
| ⑦ 서울시 | ⑧ 중앙정부 |

C4-1. 주택재개발 사업이 이루어진다면, 누가 주체가 되어야한다고 생각하십니까?

- | | |
|---------------|-----------------|
| ① 단독 개별 가구 | ② 옆 집 포함 2-10가구 |
| ③ 인근 10 가구 이상 | ④ 주민합의체 |
| ⑤ 조합 | ⑥ 마을 전체 |
| ⑦ 서울시 | ⑧ 중앙정부 |

C4-2. 주택재개발 사업시행주체에게 가장 필요한 역량은 무엇입니까? (중복응답가능)

- | | |
|---------------|----------------------|
| ① 책임감 | ② 투명한 예산 운영 능력 |
| ③ 소통 및 의견수렴 | ④ 사업 관련 전문지식과 경험 |
| ⑤ 민간건설업체와의 협력 | ⑥ 그 외 () |

C5. 마을 공동의 목표를 모두 표시하고 우선순위대로 나열해 주십시오.

- | | |
|------------------------------------|--------------------------|
| ① 개별 주택 개량 () | ② 재개발 () |
| ③ 공용공간 마련(주차장, 공원 등)() | ④ 버스노선 확충 () |
| ⑤ 기반시설 개선 () | ⑥ 일자리 () |
| ⑦ 범죄 안전 | ⑧ 화재, 건물붕괴 등 사전 예방 |

C6-1. 향후 이주계획이 있으십니까?

- | | |
|------|------|
| ① 있다 | ② 없다 |
|------|------|

→ 이주계획이 없는 경우 C6-2 문항에 답해주십시오.

C6-2. 개인이 이루고자 하는 바람을 모두 표시하고 우선순위대로 나열해 주십시오.

- | | |
|------------------------------------|--------------------------|
| ① 개별 주택 개량 () | ② 재개발 () |
| ③ 공용공간 마련(주차장, 공원 등)() | ④ 버스노선 확충 () |
| ⑤ 기반시설 개선 () | ⑥ 일자리 () |
| ⑦ 범죄 안전 | ⑧ 화재, 건물붕괴 등 사전 예방 |

C7-1. 소속된 조합이 있습니까?

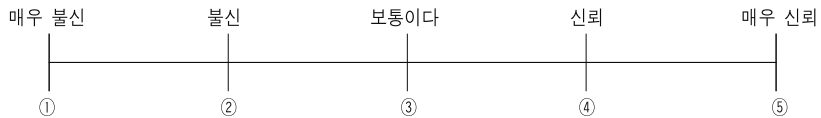
- ① 있다 ② 없다

→ 소속된 조합이 있는 경우 C7-2 문항에 답해주십시오.

C7-2. 조합의 의사결정은 어떻게 이루어집니까?

- ① 투표
 - ② 조합임원의 단독결정
 - ③ 시민단체 의견
 - ④ 전문가 의견
 - ⑤ 시정부
 - ⑥ 모름

C8. 조합의 의사결정에 대해 어느 정도 신뢰하십니까?



C9. 시민단체의 조언에 대해 어느 정도 신뢰하십니까?



C10. 서울시의 계획에 대해 어느 정도 신뢰하십니까?



C11-1. 주택점유형태는 무엇입니까?

- ① 자가소유 ② 임대 ③ 무단 점유

→ 임대인 경우 C11-2-5 문항에 답해주십시오.

C11-2. 임대 종류를 선택해 주십시오.

- ☐ 월세 ☐ 전세
- ☒ 반전세

C11-3. 어느 선택이 보다 안정적이라고 생각하십니까?

- ① 재개발 없이 현 주택에 그대로 머무르기 ② 재개발을 통해 공공임대주택에 입주하기

C11-4. 1번을 선택한 경우, 안정적이라고 판단한 이유는 무엇입니까? (중복응답가능)

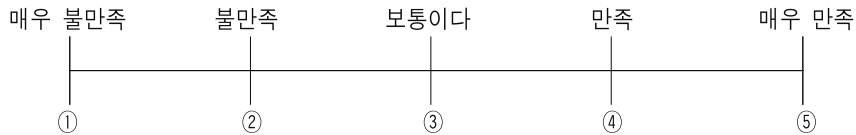
- ① 임대료 상승 없이 계속적으로 거주 가능 ② 직장이 가깝다
③ 그 외

C11-5. 2번을 선택한 경우, 안정적이라고 판단한 이유는 무엇입니까.

- ① 철거위험 없이 계속적으로 거주 가능 ② 향후 분양전환을 통한 자가소유 가능성
③ 그 외

D. 취약성

D1. 마을의 주거환경에 대해 어느 정도 만족하십니까?



D2. 마을에서 살아가면서 일상생활에서 가장 취약한 부분은 무엇입니까?

(중복응답가능)

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| ① 건물노후로 인한 벽 등의 붕괴 | ② 소음 및 분진 |
| ③ 질명 | ④ 냉난방 시설이 없음 |
| ⑤ 냉난방 시설은 있으나 사용료 지불 불가능 | ⑥ 소득 빈곤 |
| ⑦ 실업 | ⑧ 정서적 고립 |
| ⑨ 대중교통 접근성 저하 | ⑩ 마을 밖으로 이동이 힘들 |
| ⑪ 슈퍼, 병원 등 생활편의시설 부족 | ⑫ 도로 폭이 좁아 화재 시 응급차량 진입 불가 |
| ⑬ 범죄 | ⑭ 임대료 상승으로 인한 강제이주 |

※ 가장 취약하다고 생각하는 요인 세 가지를 선택해주세요

(, ,)

D3. 무엇이 더 귀하의 일상생활에서 위험하다고 생각합니까?

- ① 재개발 없이 현 주택에 그대로 머무르면 ② 재개발을 통해 공공임대주택에 입주하지
서 노후건물 붕괴 및 화재 등에 노출되기 못하고 타 지역으로 강제이주

D4. 외지에서 최근 새롭게 마을로 이주하는 현상에 대해 어떻게 생각하십니까?
(중복응답가능)

- ① 임대료 상승이 걱정됨 ② 주거환경개선에 기여
③ 공동체 와해가 걱정됨 ④ 새로운 이웃이 반가움

D5. 마을에서 환경적으로 가장 취약하다고 생각하는 부분은 무엇입니까?

- ① 건물노후로 인한 벽 등의 붕괴 ② 소음 및 분진
③ 위생시설 부족으로 인한 질병 발생 ④ 냉방 시설 부족으로 인한 더위
⑤ 난방 시설 부족으로 인한 추위 ⑥ 폭우 폭설로 인한 산사태 등

D6. 마을에서 사회적으로 가장 취약하다고 생각하는 부분은 무엇입니까?

- ① 소득 빈곤 ② 실업
③ 교육 훈련 부족 ④ 공동체 활성화 부족
⑤ 그 외

D6. 마을에서 공간적으로 가장 취약하다고 생각하는 부분은 무엇입니까?

- ① 학교, 병원 등 생활 인프라 접근성 부족 ② 토지 소유권 정리
③ 재개발 등 정비 사업성 부족 ④ 주택 밀도
⑤ 그 외

기타 의견

설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

수시 18-37

포용도시를 위한 도시취약지역 실태와 정책제언

연 구 진 김수진

발 행 인 강현수

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인 쇄 2018년 11월 13일

발 행 2018년 11월 16일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

I S B N 979-11-5898-375-8

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2018, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

김수진, 2018, 포용도시를 위한 도시취약지역 실태와 정책제언, 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

포용도시를 위한 도시취약지역 실태와 정책제언

Reinterpreting the Right to the City in Korea
: Policy Responses to Urban Vulnerable Areas



제1장 연구의 개요

제2장 포용도시와 도시취약지역

제3장 도시취약지역 실태

제4장 관련사업 및 해외사례 검토

제5장 도시취약지역 거주민 삶의 질
향상을 위한 정책제언



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

