

2020

기본연구 2020-07

저층주거지의 재생 · 관리방안 연구 : 전주 서신2지구 사례 연구

연구진 장성화 · 김귀진

Jeonbuk Institute



기본연구 2020-07

저층주거지의 재생 · 관리방안 연구 : 전주 서신2지구 사례 연구



연구진

연구책임	장성화 • 전북연구원 연구위원
공동연구	김귀진 • 전북연구원 전문연구원

자문위원	김정연 • 충남대학교 겸임교수
	윤정란 • 토지주택연구원 수석연구원
	박정원 • UB 도시연구소 소장
	김이재 • 전라북도의회 의원

연구관리 코드 : 19GI01

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

■ 목 차 | Contents

제1장 연구의 개요	1
1. 연구의 배경 및 목적	3
가. 연구의 배경	3
나. 연구의 필요성	5
다. 연구의 목적	6
2. 연구의 범위 및 주요 연구내용	7
가. 연구 범위	7
나. 주요 연구내용	8
다. 연구의 방법	9
라. 기대효과	10
제2장 이론적 고찰	11
1. 선행연구 검토	13
2. 저층주거지 개념 및 특성	21
가. 저층주거지 정의	21
나. 저층주거지의 특성	23
다. 저층주거지 재생 관련 이론	23
3. 관련 정책 및 제도 분석	29
가. 저층주거지 공급 관련 정책 및 법령의 변화	29
나. 저층주거지 정비·관리 관련 정책 및 법령의 변화	30
다. 저층주거지 개별주택 유지·관리 관련 지원사업	32
4. 전주시 저층주거지 공급 관련 사업 현황	33

제3장 사례연구지 현황 및 문제점 분석	35
1. 사례연구지 현황 및 특성 분석	37
가. 대상지 개요	37
나. 대상지 현황	41
다. 주민조직 및 활동 현황	69
2. 문제점 및 개선과제 도출	72
가. 개발계획과 다른 물리적 환경의 형성	72
나. 기반시설의 부족	73
다. 신규 개발지역으로의 주거·상업 쏠림현상에 따른 침체 가속화	76
3. 저층주거지 재생 사례검토	77
가. 자생적 주거관리체계 형성(우츠쿠시가오카)	77
나. 토지매입을 통한 기반시설의 공급(교지마)	79
제4장 노후 저층주거지 재생 방안	81
1. 저층주거지 재생의 기본 방향	83
가. 지속성 있는 저층주거지 재생 지원 시스템 구축	84
나. 마을단위의 종합적 주거관리를 고려한 지원 대상의 확대 적용	84
다. 공공부문과 주거 건축물의 균형있는 정비	85
라. 지역 기반의 휴먼웨어 육성 및 활동 기반 조성	86
2. 정주여건 개선 방안	87
가. 저층대상지 여건을 고려한 맞춤형 생활기반시설 공급	87
나. 주차공간의 확보	88
다. 녹지 등 오픈스페이스 확보	91
라. 범죄예방 환경설계 적용	93

3. 주민주도형 재생사업 추진	95
가. 주민 참여를 위한 기반 조성	95
나. 주민 주도형 마을 활성화 사업	97
제5장 결론 및 정책 제언	101
1. 결론	103
가. 연구 내용의 요약	103
나. 연구의 성과 및 한계	105
2. 정책 제언	106
가. 장소·사람 중심의 재생을 위한 종합적 지원체계 구축	106
나. 정부 부처별 다양한 사업의 연계 적용	107
다. 저층주거지 재생 관련 제도적 개선	108
참고문헌	111
부록. 주민 워크숍 자료	115

표목차 | Contents

[표 2-1] 물리적 특성 분석 및 정비 방향관련 선행연구	13
[표 2-2] 지속가능한 도시재생을 위한 하부계획요소	15
[표 2-3] 저층주거지의 유형별 대응과제 및 개선방향	16
[표 2-4] 주민참여 활성화 및 지원체계 구축 관련 선행연구	17
[표 2-5] 선행연구에서의 물리적 현황 조사 항목	19
[표 2-6] 물리적 현황조사 항목 정리	20
[표 2-7] 건축법 및 주택법에 따른 저층주거지 주택의 유형 검토	21
[표 2-8] 건축법 및 주택법에 따른 저층주거지 주택의 유형 검토	22
[표 2-9] 저층주거지 공급 및 정비·관리 관련 법령 및 사업종류	31
[표 2-10] 저층주거지 개별주택 유지·관리 관련 지원사업	32
[표 2-11] 전주시 택지개발 관련사업 현황	34
[표 3-1] 서신2지구 택지개발사업 개요	38
[표 3-2] 서신2지구 택지개발사업 토지이용계획	39
[표 3-3] 대상지 용도지역 별 용적률 및 건폐율	40
[표 3-4] 현장조사 분석지표	42
[표 3-5] 단독주택용지 규모별 필지 현황	44
[표 3-6] 근린생활시설용지 규모별 필지 현황	45
[표 3-7] 대상지 내 건축물 층수 현황	57
[표 3-8] 대상지 내 건축물 건축 경과년수	58
[표 3-9] 대상지 내 건축물 건폐율	60
[표 3-10] 대상지 내 표준지 10년 공시지가 변화	65
[표 3-11] 전주시 완산구 공시지가 상승률	65
[표 4-1] 기반시설의 범위 관련 법률	87
[표 4-2] 주민협정에 포함 가능한 항목	97

그림목차 | Contents

[그림 1-1] 연구의 흐름 및 내용	10
[그림 2-1] 이재남 외(2013). 유형별 정비방향	14
[그림 2-2] 주거지 유형별 세부부문 재생방향	15
[그림 3-1] 서신2지구 위치	37
[그림 3-2] 서신2지구 택지개발사업 토지이용계획도	38
[그림 3-3] 서신2지구 용도지역 지구 지정 현황	40
[그림 3-4] 연구 대상지 범위	41
[그림 3-5] 동서방향 필지형태(단독)	43
[그림 3-6] 동서방향 필지형태(근생)	43
[그림 3-7] 남북방향 필지형태	43
[그림 3-8] 대상지 내 단독주택용지 규모별 현황	44
[그림 3-9] 대상지 내 근린생활시설 용지 규모별 현황	45
[그림 3-10] 대상지 내 합필·분필 현황	46
[그림 3-11] 합필을 통해 건축된 종교시설 사례(정방향)	47
[그림 3-12] 합필을 통해 건축된 종교시설 사례(단변방향)	47
[그림 3-13] 합필을 통해 건축된 종교시설 사례(정방향, 단변합필)	47
[그림 3-14] 대상지 내 나대지 현황	48
[그림 3-15] 다세대주택 재건축 사례	49
[그림 3-16] 근생주택 재건축 사례	49
[그림 3-17] 주차장 이용 현황	49
[그림 3-18] 나대지 이용 현황	49
[그림 3-19] 대상지 도로망 현황	50
[그림 3-20] 서신로 가로 이용 현황(횡)	51
[그림 3-21] 서신로 가로 이용 현황(축)	51

[그림 3-22] 서신로(대로) 1차 안쪽 가로 이용 현황(횡)	51
[그림 3-23] 중로 가로 이용 현황(횡)	52
[그림 3-24] 중로 가로 이용 현황(축)	52
[그림 3-25] 중로 가로 보도 현황	52
[그림 3-26] 소로2류 가로 이용 현황(횡)	53
[그림 3-27] 소로3류 가로 이용 현황(횡)	53
[그림 3-28] 소로3류 가로 주차현황	53
[그림 3-29] 대상지 내 가로별 특성	54
[그림 3-30] 대상지 건축물 용도 현황	55
[그림 3-31] 대상지 근린생활시설 영업중 건축물 현황	56
[그림 3-32] 대상지 건축물 층수 현황	57
[그림 3-33] 대상지 건축물 건축 후 경과 년수	58
[그림 3-34] 제1종 일반주거지역 내 건축물 용적률 현황	59
[그림 3-35] 대상지 건축물 건폐율	60
[그림 3-36] 대상지 건축물 거주 세대 및 가구수	61
[그림 3-37] 대상지 공시지가 현황	62
[그림 3-38] 대상지 내 근린생활용지 공시지가 현황(17 말 기준)	63
[그림 3-39] 대상지 내 단독주택용지 공시지가 현황(17 말 기준)	63
[그림 3-40] 대상지 주차장 및 공원 조성 현황	66
[그림 3-41] 대상지 아동 및 노인 지원시설 현황	67
[그림 3-42] 건축물 리모델링을 통한 게스트하우스 운영사례	68
[그림 3-43] 주민조직 활성화를 위한 워크숍 및 논의	69
[그림 3-44] 서신동 마을계획추진단 모집 내용 및 설문조사 내용	71
[그림 3-45] 서신동 마을계획추진단 활동 사례	71

[그림 4-1] 울산광역시 내 집 주차장 갖기 사업 사례	91
[그림 4-2] 건폐율 60%를 적용한 건축물 배치 사례	92
[그림 4-3] 일본 치바현 이치하라시 단독주택지 주차장·공원 정비 사례	93
[그림 4-4] CPTED의 기본 원리	94
[그림 4-5] 커뮤니티 호텔 개념도	99
[그림 4-6] 충남 공주시 봉황동 마을호텔 사례	100
[그림 4-7] 강원도 정선군 고한면 마을호텔 사례	100

1

장

연구개요

Jeonbuk Institute

-
1. 연구의 배경 및 목적
 2. 연구의 범위 및 주요 연구내용

제 1 장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

가. 연구의 배경

- 1960년대 이후 비약적인 경제발전과 함께 급격한 도시화가 이루어지면서 수도권을 비롯한 전국의 주요도시는 급격한 인구증가로 인한 주택부족 문제에 직면하게 된다. 이에 대응하기 위해 정부에서는 택지개발촉진법(1980년)의 제정과 건축법 개정을 통해 단독주택용지에서도 다가구 주택의 건축을 허용하는 등 주택의 양적 공급 확충을 위한 다양한 대책을 추진하였다.
- 단독주택용지의 경우 한정된 용지에 많은 가구를 수용하기 위해 주거환경 유지를 위한 최소 기준만을 적용함으로써 단독주택용지로 공급된 주거지역의 가구수와 거주밀도는 적정수준을 초과할 수밖에 없었다. 또한 단독주택용지를 일반주거지역으로 지정하고 상업용도의 근린생활시설 입지를 허용함으로써 가로 공간의 혼잡은 물론 생활환경에 부정적인 영향을 미치는 결과를 초래하였다.¹⁾
- 양적 공급 위주의 주택정책 추진에 따라 1980년대 이후 전주·군산·익산 등 도내 주요 도시에서 추진된 택지조성사업은 시가지의 외연적 확산과 함께 새로운 도시문제를 양산하고 있다. 특히, 일반주거지역내의 단독주택용지들은 개발 직후부터 고밀개발에 따른 기반시설 부족과 용도혼재로 인한 정주여건 악화 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 특히 초기 개발지역은 노후화로 인한 쇠퇴 양상이 뚜렷하게 나타나면서 새로운 도시문제로 대두되고 있다
- 단독주택 용지에 조성되는 대부분의 건축물이 택지조성 취지에 부합하는 주거목적 보다는 용도 제한의 맹점을 이용해 투자이익 실현을 위한 주·상 복합의 다세대·다가구 주택으로 건립되면서 안정적인 주거환경 여건의 조성은 기대하기 어려운 상황이다. 이러한 문제는 일반적인 단독주택 용지로 조성된 대지에 공동주택의 특성을 보유한 다가구주택을 단독주택의 건축기준에 맞춰 조성할 수 있도록 허용한데 따른 결과라고 할 수 있다.

1) 국토해양부(2018), 단독주택지 내 다세대·다가구주택의 계획적 관리방안

- 여기에 더해 식생활 패턴의 변화로 가공식품이나 패스트푸드, 인스턴트식품에 대한 수요 증가와 외식 문화가 일반화됨에 따라 도시내 단독주택단지에 사는 가로변을 따라 맛집거리나 카페거리 등이 특성화된 가로가 형성되면서 주택지 내부 기능이 변화되기 시작하였다.
- 우리나라의 용도지역제는 토지이용의 혼합을 점차 허용하는 방향으로 변화되었다.²⁾ 이와 함께 용도지역제를 보완하는 용도지구 지정과 지구단위계획 수립으로 허용용도를 추가적으로 완화해 줌으로써 원래 지정된 용도지역의 기본 목적과 성격이 다른 지역들이 늘어나고 있다.³⁾ 기성시가지의 단독주택지가 혼합기능지역으로 변화하는 것은 사회의 변화상에서 나타나는 현실이라고 하지만 주택단지는 어디까지나 주거생활이 주축이 되어야 한다는 것에는 이설이 없다. 그러나 이렇게 변화되었거나 변화되어가고 있는 주택단지 혹은 가로의 변화는 당연한 것인지 모르겠지만 주변 환경과의 조화라는 개념보다는 개인의 이익창출에 중점을 두고, 건물의 디자인부터 시설의 설치까지 이루어지고 있다⁴⁾는 점이 문제이다.
- 해방 이후 도시화 과정에서 형성된 불량주거지는 현행 도시및주거환경정비법을 근거로 하는 주거환경개선사업이나 재개발·재건축사업 등을 통해 정비되고 있다. 이들 정비사업은 대부분 민간기업이 주도하면서 대부분 전면 철거 이후 아파트를 건축하는 방식으로 진행되면서 주택 공급이나 도시 기반 시설 확보에는 기여했지만 다양한 역기능 또한 내재되어 있다.
- 이와 같은 대규모 재개발을 통한 불량주거지의 정비가 진행되고 있는 과정에 1970년대부터 조성되기 시작한 격자형 주거지의 노후화가 심해지면서 주요 정비 대상으로 부각되고 있다. 하지만 현재까지 추진되었던 재개발·재건축사업은 대부분 전면 철거식 개발을 전제하였기 때문에 지금까지의 방식이 향후에도 적용된다면 격자형 저층주택지마저 대규모 공동주택단지로 변모할 것이다.

2) 1993년 이후 민원해소와 국민생활 편의 증진이라는 이유로 근린생활시설의 포함용도 및 면적규정이 완화되어 소매점 및 업무시설, 비공해 공장(제조업소, 세탁소 등)의 바닥면적이 상향조정되었고, 총포 판매소 및 노래연습장이 근린생활시설에 포함되었다. 1999년부터 용도변경 방식이 허가제에서 신고제 및 임의 변경으로 완화되면서 용도변경 절차가 편리해졌다. 이후에도 관련 허용용도의 범위는 지속적으로 확대되었으며, 2014년 창업환경 개선을 목적으로 용도변경 절차는 더욱 간소화 되었다.

3) 최경인 외(2016), *홍대상권 인접 저층주거지의 용도혼합특성 연구*, 한국도시설계학회지 도시설계, 17(3), p41

4) 김한수(2014), *주택지의 기능변화에 따른 가로환경 개선 방안*, 한국주거학회논문집, 25(6), p19-20

- 이처럼 주택의 유형이 획일화되는 현상은 소형주택의 멸실 및 세입자들의 재정착 문제 등을 유발할 것이며, 폐쇄적인 고층 단지 개발로 인한 주변지역과의 단절, 지역특성 상실 등의 문제가 반복될 것이다. 정부는 이러한 문제에 대응하기 위해 2012년 도시및주거환경정비법을 개정하여 단독주택 재건축사업을 폐지하고 그 대안으로 가로주택정비사업과 주거환경관리사업을 도입하였다.
- 이를 계기로 각 도시에서는 기존의 도시조직을 보존하면서 아파트단지 위주의 건설방식에서 벗어나 다양한 주거지정비를 유도하려는 움직임을 보이고 있다.⁵⁾ 전주를 비롯한 도내 주요 도시의 주택 수요를 감안하면 도시내 노후 단독주택지의 전면적인 재개발은 실현 가능성이 낮기 때문에, 이와 같은 점진적 정비를 통한 재생 방식은 도시문제 해결을 위한 현실적인 대안이 될 것으로 기대된다.

나. 연구의 필요성

- 시가지의 확장 및 주거용지 수요의 증가에 따라 신규 택지조성사업이 계속 진행되면서 신규 개발지역으로 인구와 상권의 이동이 도미노식으로 진행되었다. 이에 따라 초기에 개발된 사업지구의 단독주택지역은 거주인구의 감소와 상권의 위축으로 지역 활력 감소가 눈에 띄게 나타나고 있다.
- 전주시에서도 1980년대 후반부터 본격적으로 시작된 택지개발사업이 2000년대 초반까지 지속적으로 진행되면서 구도심지역인 남측을 제외한 동·서·북측 방향으로 시가지 영역이 크게 확대되었다. 이에 따라 초기에 조성된 금암동·인후동 일원의 이른바 6지구를 비롯하여 90년대 초반에 조성된 효자·삼천동 및 서신동 일원의 단독주택지역은 조성된지 30년 미만으로 건축물 등 사업지구의 전반적인 물리적 여건이 양호한 편임에도 불구하고 신규 개발지역으로 거주인구와 상권이 급속하게 빠져나가면서 지역의 활력이 급속하게 저하되어 상대적인 쇠퇴 체감도는 매우 큰 상황이다.

5) 이재남 외(2013), 토지구획정리사업지구에서의 블록유형별 노후건축물 분포를 고려한 주거지 정비 방안, 한국도시설계학회지 도시설계, 14(2), p20

- 단독주택지는 도시 내부의 주거지 면적에서 많은 비중을 차지하고 있을 뿐만 아니라 서민주거의 기반이 되는 지역으로 중요한 의미를 가진다. 그럼에도 불구하고 계획 개발된 단독주택지는 건축물의 쇠퇴도 등 물리적 환경 기준에서 국토부의 도시재생 사업의 적용 요건에 해당되지 못하는 경우가 많고, 갖추고 있다고 하더라도 원도심지역이나 주요 거점지역 등과 비교하여 사업 적용의 우선순위에서 배제되고 있는 상황으로 문제해결을 위한 새로운 접근방안의 모색이 요구된다.⁶⁾ 이러한 측면에서 80~90년대 택지개발사업 등으로 조성된 저층주거지의 급속한 쇠퇴 현상을 제어하기 위한 절절한 대안이 조속히 마련될 필요가 있다. 또한 도시의 효율적 운영·관리 측면에서 쇠퇴 정도가 심각한 지역을 대상으로 하는 재생사업의 추진과 함께 재생사업 대상에는 포함되지 않으나 노후화가 진행 또는 예상되는 지역을 대상으로 하는 예방차원의 쇠퇴 저감 대책이 마련될 필요가 있다.

다. 연구의 목적

- 본 연구는 전주시 서신2지구의 저층주거지를 대상으로 하는 사례연구로서 택지개발촉진법 제정에 따라 계획·개발된 저층주거지의 쇠퇴 현황과 원인을 진단하고, 쇠퇴의 진행을 예방하면서 지역 활성화를 되찾기 위한 관리 방안을 모색하기 위한 목적으로 수행되었다. 연구 대상지가 주거지역이라는 점을 감안하여 정주여건 개선을 위한 종합적인 관점에서의 근린재생방안 도출을 중심으로 하면서, 주거·상업 기능이 혼재된 지역적 특성을 고려하여 상가활성화를 위한 통합적인 재생·관리 방안을 모색하였다.
- 또한, 본 연구는 재생의 실질적 주체이자 수혜 대상인 주민들이 참여하는 방식으로 진행되었다. 연구의 기획단계에서부터 현지 주민·활동가 등과의 적극적인 교류를 통해 과제의 진행 방향을 설정하고 대안을 모색하기 위한 다양한 시도를 통해 주민 스스로 만들어 가는 마을재생으로 연계될 수 있도록 하였다.

6) 도시재생사업은 인구의 감소, 사업체 및 종사자 수의 감소, 주택(건축물)의 노후도 등을 기준으로 2개 이상의 지표에 해당되는 지구에 공모사업 신청 자격을 부여하고 있다.

2. 연구의 범위 및 주요 연구내용

가. 연구 범위

1) 공간적 범위

- 본 연구의 공간적 범위는 전주시 서신동 일원으로서 택지개발촉진법에 따라 1990년대 초반에 조성된 ‘서신 2지구’에서 제1종 및 제2종 일반주거지역으로 지정된 저층주거지를 공간적 범위로 설정하였다.⁷⁾
- 이와 함께 연구의 진행 과정에서 연구 대상지 주변의 여건과 침체 원인에 대한 분석을 위해 전주시의 시가지 확대 및 개발사업 진행 과정을 분석하였다.

2) 내용적 범위

- 본 연구는 사례 지역인 서신 2지구의 물리적·사회적 환경에 대한 조사·분석, 문제점과 과제를 도출, 쇠퇴 예방 및 재생을 위한 대안 제시를 연구의 주요 내용으로 한다. 사례 대상지에 대한 조사 및 분석은 행정 데이터와 현장조사, 주민·활동가 및 동사무소 등 관계자 면담을 통해 진행하였다. 연구에 투입되는 인력·비용 등의 규모를 감안하여 각 필지별 또는 개별 세대에 대한 설문조사는 제외하고 주요 관계자에 대한 인터뷰 등으로 대체하였다.
- 사례 대상지의 쇠퇴 진행상황 분석을 위해서는 시계열적 변화 양상을 분석해야 하나 기존 조사자료가 없고, 연구 규모가 한정되어 있어 현황자료에 대한 분석과 함께 현지 주민이나 행정 관계자 등의 인터뷰 내용을 중심으로 정리하였다.

3) 용어의 정의

- 본 연구는 다세대·다가구주택이 밀집되어 주거와 상업기능이 혼재되어있는 단독주택지(제1종 및 제2종 일반주거지역)를 대상으로 하는 연구로서 이를 통칭하여 ‘저층 주거지’라는 용어를 사용하였다. 이와 함께 연구 내용의 설명 과정에서 사례 대상지와 같이 택지개발사업 등에 의해 단지 개념으로 일

7) 연구대상지는 전주시에서 이루어진 택지개발 관련사업 중 유일하게 전라북도(전북개발공사)가 시행한 지구로서 연구 기획단계에서 지역주민·활동가·의회·전주시 등 다양한 관련 주체의 의견 수렴 및 협의 과정을 거쳐 사례 대상지로 선정함

시에 신규 조성된 저층주거지와 구시가지 등에 조성되어 있는 기존의 저층 주거지와 구분할 필요가 있는 경우 ‘계획·개발된 저층주거지’로 표기하였다.

- 본 연구에서 사용하는 저층주거지는 유사한 의미로 사용되고 있는 단독주택 지역이나 일반주거지역과 구분하여 다음과 같이 정의할 수 있다.⁸⁾ 단독주택지는 단독주택이⁹⁾ 밀집되어있는 단지·지구의 개념으로 사용되고 있으나 법률적으로 명확한 정의는 없고, 일반주거지역은 관련 법령에서 용도지역을 구분하는 명칭으로 사용되고 있다.
- 일반적으로 단독주택이나 다세대주택으로 이루어져 있는 지역에서 연립주택을 포함한 지역을 저층 주거지로 정의하고 있다. 저층 주거지는 건물 층수가 5층 이상인 공동주택(아파트)를 제외한 단독주택, 연립주택, 다세대주택, 기타 비거주용 건물 내 주택 등으로 구성되며, 아파트단지에 비해 필지가 세분화되어 있고 토지와 건축물이 개인소유화 되어 있는 특징을 나타낸다.¹⁰⁾

나. 주요 연구내용

- 이론적 고찰에서는 택지개발 관련 이론 및 정책 분석에서는 주택 및 주택용지에 관련된 개념 및 관련 법령·제도와 함께 다세대·다가구 주택이 저층주거지에 분포하게 된 배경과 특징을 고찰하였다. 선행연구 고찰을 통해 저층주거지의 쇠퇴 현황과 재생 방안에 관련된 연구 동향을 분석하고, 본 연구의 차별성을 도출하였다.
- 사례 대상지 현황 분석은 건축물의 규모·용도·노후도 등의 현황과 함께 도시 기반시설 등의 물리적 환경에 대한 분석과 함께 용도 배치 및 업종 분석 등을 통해 전반적인 쇠퇴 현황을 파악하고, 조사 결과를 종합·분석하여 문제점과 과제를 도출하였다.
- 이론적 고찰과 정책 분석, 조사·분석 내용을 기반으로 저층주거지 여건을 고려한 근린 단위의 재생방안 마련 및 적용 가능성을 검토하였다. 구체적으로는 저층주거지의 재생을 위한 기본적인 접근 방향과 함께 정주여건 개선을

8) 대구광역시, 단독주택지 관리방안 연구, 2014. 7, p8 편집

9) 한 가구(household)가 독립하여 살 수 있는 구조의 주택으로 단독택지 위에 건축된 주택(1대지 1동)이며, 단독주택지라 함은 1대지에 1동의 주택이 건축된 형태가 밀집되어 형성된 일단의 주거지역을 의미함

10) 김태섭 외(2012), 저층주거지 거주자의 주택수요 특성 분석, 주택산업연구원

위한 물리적 환경의 개선, 주민이 중심이 되는 쇠퇴 방지 및 점진적인 재생 사업 추진 방안을 제시하였다.

- 이와 함께 상업기능의 배제는 현실적으로 불가능한 실정이라는 점을 감안하여 일정 수준의 상업기능을 유지하면서 주거기능과 조화를 이룰 수 있는 방안을 제시하였다. 특히 대상지에 위치하고 있는 다양한 상업시설들을 연계하여 침체된 지역의 활력을 되찾을 수 있는 대안을 함께 제시하였다.
- 결론에서는 전체적인 연구의 주요 내용을 요약·정리하면서 연구대상지와 유사한 여건을 가진 저층주거지의 효과적인 재생을 위해 필요한 법·제도적 개선 방안을 제언하고, 연구의 한계로 인해 부족한 부분을 완성하기 위한 후속 연구의 방향을 제시하였다.

다. 연구의 방법

1) 정보조사 및 분석방법

- 주택 공급 및 택지개발사업, 도시재생사업 등에 관련된 정부 정책과 관련 법령 등 법·제도적 현황에 대해 아래와 같은 조사·분석을 진행하였다.
 - 주택·택지개발 관련 이론자료 및 선행연구 자료 분석
 - 현황 조사 : 사례대상지(전주 서신2지구)에 대한 물리적 특성 및 쇠퇴 현황 조사
- 특히, 사례대상지(전주 서신2지구)에 대한 물리적 특성 및 쇠퇴 현황을 파악하기 위해 지자체에서 보유하고 있는 토지·건축물 관련 행정 데이터 분석과 병행하여 연구 대상지의 여건에 대한 현장조사를 수행하였다. 주요 조사 내용은 도시 기반시설(도로, 주차장, 공원, 공급·처리 시설 등), 토지이용 현황(공지, 재건축 등), 건축물 현황(규모, 용도, 노후도 등)
- 현지 주민의 주거만족도나 재생관련 수요 파악을 위해서는 주민·이용자 대상의 설문조사가 필요하나 연구의 규모를 고려하여 관계자 인터뷰로 대체하였다. 인터뷰 대상은 연구 진행과정에서 함께 참여한 주민(주택·상점주), 현지 활동가, 지자체(주민센터, 시청 등) 관계자 등이다.

2) 전문가 자문방법

- 저층주택지 관련 전문가의 자문 및 참여를 통해 연구의 효율적 진행과 성과의 객관성·타당성 확보를 도모하였다. 주요 자문 내용은 연구 도입부의 현황 분석 방식이나 문제점 및 과제 도출 방향의 설정, 연구 성과로 제시하는 재생 방안 및 법·제도적 개선 방안의 실효성 확보를 위한 방법 등이다.
- 본 연구에서는 전문가의 역할을 단순한 자문으로 한정하지 않고 연구 진행과정에 포함된 관련 회의나 워크숍, 선진사례지 벤치마킹 등에 함께 참여하도록 함으로써 재생에 대한 주민들의 인식 개선과 역량 강화를 도모하였다. 또한 현장의 여건에 대한 이해도가 높고 정책 대안에 대한 효과적인 지원을 담보하기 위하여 해당 지역구 지방의회 의원을 자문위원으로 초빙하는 한편, 전주시 정책연구 기관 및 서신동 주민센터 관련 공무원도 연구 진행과정에 참여하도록 하였다.

1 ST	이론적 고찰	• 개념 및 제도·법령 고찰 • 선행연구 분석
2 ND	현황 조사	• 사례 대상지 조사 • 대상지 현황 조사
3 RD	문제점 분석	• 대상지 문제점 도출 • 개선 과제 도출
4 TH	재생방안 검토	• 정주여건 개선, 추진체계 구축 • 법 제도적 개선 방안
5 TH	정책적 제언	• 연구과제 종합 정리 • 정책 제언

[그림 1-1] 연구의 흐름 및 내용

라. 기대효과

- 본 연구는 계획 개발된 저층 주거지역의 쇠퇴 현황에 대한 심층적인 분석을 통해 문제점·과제를 도출하고 재생사업의 적기 적용 필요성과 대안을 제시함으로써 정부·지자체의 정책·사업 우선순위 고려 시 근거자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 근린 규모의 노후화된 저층 주거지역을 대상으로 주민주도의 지역 맞춤형 도시재생 방안을 마련하여 정부 지원에 의존하지 않는 자체적인 지역 활성화 대안 모색의 기초자료로 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

2

장

이론적 고찰

Jeonbuk Institute

-
1. 선행연구 검토
 2. 저층주거지 개념 및 특성
 3. 관련 정책 및 제도 분석
 4. 전주시 저층주거지 공급 관련 사업 현황

제 2 장 이론적 고찰

1. 선행연구 검토

- 저층 주거지의 재생방안에 대한 기존 연구들은 크게 두 가지 방향으로 진행되어왔다. 첫 번째는 기존 시가지와 토지구획정리사업, 주거환경개선사업 등으로 조성된 계획 개발지역 중 대상지를 선정, 물리적 특성에 대한 조사·분석 및 유형화 분류 등을 통해 주거지에서 발생하는 문제점 개선을 위한 정비방향 또는 제도적 지원방안 등을 제시하고 있다.
- 두 번째는 공공에서의 제도적 지원방안에 관련된 연구로서 주거지 재생과정에서 거주민·상인들의 수요에 대한 조사와 반영, 나아가 주민참여에 관련된 방법론의 제시, 지속가능한 주거지 재생을 위한 주민참여 활성화와 주민참여를 위한 지원시스템 구축방향과 실행방안 등을 제시하고 있다.

1) 물리적 특성 분석 및 정비방향

[표 2-1] 물리적 특성 분석 및 정비 방향관련 선행연구

저서명	주요 내용
저층주거지 정비를 통한 지속가능한 도시재생방안 계획요소 도출에 관한 연구 (홍경운, 2015)	대상지 : 서울(방화7) - AHP분석을 통한 도시재생의 계획요소 중요도 산출 - 시사점 도출 및 저층집합 주거단지 재생 실행방안 제안
주택지의 기능변화에 따른 가로환경 개선 방안 (김한수, 2014)	대상지 : 대구시 대명동 - 1970년대 토지구획정리사업으로 추진된 단독주택지의 토지이용변화 분석 - 3커이상의 택지지역의 가로 및 블록 디자인 개선방안
토지구획정리사업지구에서의 블록유형별 노후건축물 분포를 고려한 주거지 정비방안 (이재남 외, 2013)	대상지 : 서울(이수, 영동2, 개포) - 노후 격자형 저층 주거지의 전면철거 방식을 벗어난 소단위의 새로운 정비방식 필요 - 블록의 유형화와 특성에 따른 물리적 정비방향 제시
인구감소시대 지방 중소도시 주거지실태 및 재생방향 연구 (김홍주 외, 2019)	대상지 : 8개시군(익산, 군산, 목포, 여수, 남원, 정읍, 나주, 고흥) - 인구 50만 이하 지방중소도시의 주거지의 유형화 및 유형별 특성 분석 - 주거지유형별 재생방향

저서명	주요 내용
서울시 저층주거지 실태와 개선 방향(맹다미 외, 2017)	대상지 : 서울시 - 서울시 주거지역(전용, 일반) 5층이하 주택의 현황 분석을 통한 유형화 및 유형별 지원·관리 방향 - 공공의 역할과 방향 제시

- 이재남 외(2013)는 저층 주거지의 노후화로 인한 정비의 필요성과 관련하여 토지구획정리사업으로 조성된 택지개발지구에서 대상지를 선정하여 주택의 노후도를 살펴보고 노후 주거지를 블록별로 유형화하여 단변구성에 따라 2열과 4열, 도로의 구성에 따라 골목형 일자형, 건축물의 노후도에 따라 완전노후, 부분노후, 비노후형 등으로 구분하여 각 유형에 따른 블록별 물리적 정비방향을 제시하였다.

유형	4열 골목 완전노후형	4열 일자 완전노후형	4열 골목 부분노후형	4열 일자 부분노후형	2열 일반 부분노후형	2열 일반 비노후형
노후주 택현황 노후주택 비 노후						
정비 방향 블록단위 전면개발 건축협정 구역 (소규모 단독 Or 맞배건축) 자율정비						-
	- 블록전체의 정비유도	- 블록전체의 건축협정을 통한 소규모 합필개발 및 맞배건축 유도	- 노후건축물에 한해 내부필지와 외부필지의 소규모 합필개발 유도	- 노후건축물에 한해 필지별 개발이 불가능 할 경우 소규모 합필유도 / 필지별 개발이 가능할 경우 자율정비 유도	- 노후건축물에 한해 자율적인 정비 (자율적으로 건축협정을 할 경우 맞배건축 유도)	-
유형별 정비예 시						-

[그림 2-1] 이재남 외(2013). 유형별 정비방향

자료 : 이재남 외(2013). 토지구획정리사업지구에서의 블록유형별 노후건축물분포를 고려한 주거지 정비 방안. 한국도시설계학회지 도시설계 14(2), p31.

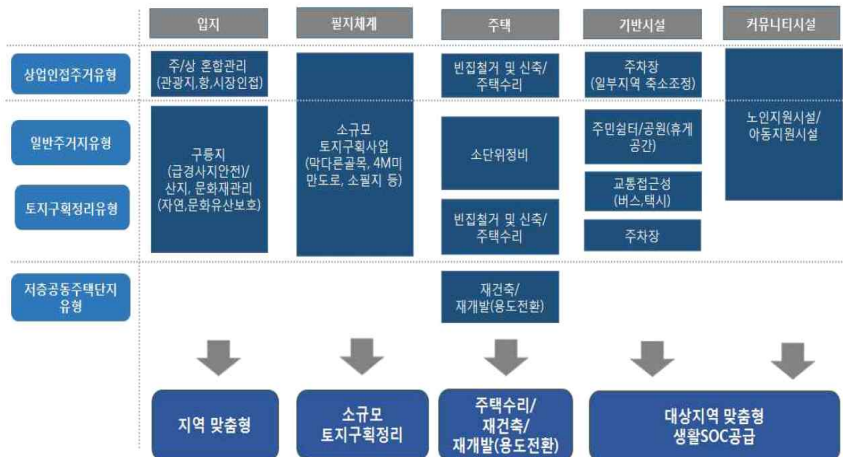
- 홍경운(2015)은 뉴타운 해제 구역인 방화7구역의 저층집합주거단지 도입을 위한 계획요소 도출을 위해 전문가 AHP분석을 통해 계획요소의 중요도를

도출하여 주거단지의 재생방안에 있어 우선적으로 고려되어야 할 사항들을 정리하였다. 저층주거지의 재개발을 통한 저층집합주거단지 공급을 위해 필요한 요소들로 본 연구의 방향인 노후 저층주거지의 재생보다는 재개발에 가깝다고 할수 있으나 지속가능한 도시재생을 위해 제시된 계획요소는 물리적 정비의 중요 척도로 적용이 가능하다.

[표 2-2] 지속가능한 도시재생을 위한 하부계획요소

배치계획	적정 밀도, 수질오염 방지, 자연정화
동선계획	보차분리, 보행 및 교통연결
옥외공간 및 조경계획	휴게시설, 친수공간
주동 및 입면계획	지역적 수요와 특성에 따른 주거개발, 적절한 담장 높이

- 김홍주 외(2019)는 인구 규모에 비례한 국비지원으로 인구 50만 미만의 도시와 대도시의 격차 심화에 대응하여 지역균형발전 측면에서 지방중소도시의 규모별 주거지문제 실태파악과 주거지 유형별 재생을 위한 개선 필요항목을 제시했다¹¹⁾. 이 연구에서는 재건축·택지개발사업, 토지구획정리사업으로 공급된 지구들은 지속적인 관리가 필요하고 90년 이전의 택지지구 및 80년 이전 시행된 토지구획정리사업, 주거환경사업은 주거지 재생이 필요하다고 정리하였다..



[그림 2-2] 주거지 유형별 세부부분 재생방향

자료 : 김홍주 외(2019) 인구감소시제 지방 중소도시 주거지실태 및 재생방향 연구, LHI, p279

11) 개선이 필요한 항목별 재생방향 : 입지-지역맞춤형 정비, 필지체계-소규모 토지구획정리, 주택-수리/재건축/재개발, 기반시설-커뮤니티시설- 맞춤형 생활SOC공급

- 매탄미 외(2017)는 서울시의 제1종전용주거지역 및 제1종·제2종 일반주거지역 내 5층 이하의 건축물과 건축물이 위치하고 있는 필지를 대상으로 현황 분석을 통해 서울시 저층주거지의 문제로 지속적인 밀도 증가와 고밀화, 기반시설 부족, 주택의 노후화, 필로티 구조로의 획일화 등을 도출하였으며, 서울시의 저층주거지를 4가지의 유형으로 구분하고 각 유형에 따른 개선방향을 제시하였다.

[표 2-3] 저층주거지의 유형별 대응과제 및 개선방향

구분		대응과제	개선방향
전체		- 기반시설 부족 - 고밀화 심화 - 주택유형 획일화	- 민간의 자발적인 주거환경 개선 유도를 위한 공공 프로그램 및 제도적 다양화 및 용이성 제고
노후주택 밀집지역		- 공공의 개입·지원 없는 자력에 의한 주거환경 개선 불가능	- 주거환경개선사업 현지개량방식 수준의 기반시설 정비와 주택개량
자연발생 혼재지역		- 동일 주거지 내 개발조건의 차이에 따른 격차 심화	- 민관협력, 건축협정, 결합건축, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 주거환경개선사업(부분적 도로확충, 소규모 전면철거)
노후 고밀 주택 밀집 지역	노후 다가구 주택 밀집지역	- 불량한 점도 조건과 고밀화로 인한 집단적 노후화 - 저렴주택 공급지로 반지하·옥탑 등 열악한 주거환경	- 소규모주택 정비에 의한 합필, 가이드라 제시, 가로주택 정비사업 - 주거환경개선사업(기반시설, 주택개량 지원, 부분적 도로확충)
	주거환경개선사업구역	- 고밀화, 주택성능 불량으로 열악한 주거환경 - 주거지 재노후화	- 저소득층 주거지에 대한 공공의 지속적 관리 필요 - 주거환경관리사업(공공부문, 주택개량 지원, 기반시설 개선)
계획조성 혼재지역		- 추가적인 기반시설 개선 없이 고밀화 심화 - 시장에 의한 주요 타겟으로 개발 활성화	- 주거생활권계획 수립필요 - 주민협정/규약 유도, 건축협정, 결합건축, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업 지원 - 주민제안에 의한 주거환경개선사업 - 지구단위계획 수립

자료 : 매탄미 외(2017). 서울시 저층주거지 실태와 개선 방향. 서울연구원. p115. 편집 재구성

- 물리적 특성 분석 및 정비방향에 대한 선행연구의 내용을 종합적으로 정리 하면 다수의 연구에서 다루고 있는 대상지는 자연발생적 주거지와 1980년대 이전에 조성된 택지지구 및 토지구획정리사업, 주거환경개선사업 시행지

구들에 대한 정비방안들을 대상으로 하고 있다. 주거환경개선사업 및 재개발·재건축사업의 대상인 40년 이상 노후(블록의 2/3이상)화된 저층주거지는 지구·블록 단위의 정비가 필요한 실정으로 4m이상 도로와의 접합여건과 기반시설 부족을 해소하기 위한 공공의 재원 투입과, 사업성 확보로 인한 재개발·재건축 추진 시 난개발을 방지하기 위한 계획수립 차원에서의 보완책 마련이 필요한 점을 제시하고 있다.

2) 주민참여 활성화 및 지원체계 구축

- 노후 주거지의 물리적 개선을 위한 정비방향 및 방법에 대한 연구와 함께 지역 내 거주민 및 상업활동을 하는 상인들에게 정책의 실효성과 접근성을 개선하기 위한 연구가 수행되었다.
- 주민참여를 통한 정책방향 설정으로 저층주거지 거주민들의 입장에서 지역특성에 맞는 정비방안을 검토하는 방안을 비롯하여 필요한 시설의 유형과 규모의 검토 등 주거지 재생에서 주민참여를 확대하기 위한 대안 모색이 주요 내용이다. 연구 방법으로는 인터뷰 및 설문조사 등을 통한 실태조사를 통해 거주민 입장에서의 문제점을 살펴보고 이를 해결하기 위한 방안을 제시하고 있다.

[표 2-4] 주민참여 활성화 및 지원체계 구축 관련 선행연구

저서명	주요 내용
저층주거지 유지관리를 위한 지원시스템 구축 및 제도개선 방안 (심경미 외, 2012)	대상지 : 서울시(우이동, 월곡2동), 전주시(금암2동) - 10년 이상 주택의 보수에 대한 주민들의 전면수리필요성에 대해 공감 - 주택보수에 대한 비용부담과 정보부족으로 추진에 어려움 - 주택관리지원센터와 도입과 관련 법령의 정비 필요
저층 주거지 도시재생사업의 주민참여 모델 (황규홍 외, 2018)	대상지 : 서울시(송파구) - 도시재생 사업의 일환으로 자력형 주민참여 단위사업 발굴 및 시행 사업 증가 - 주민 인식 제고 및 참여율 증진을 위해 소통과 정보 교류를 위한 초기 중간지원조직 역할 중요 - 주민조직의 사업 단계 고찰 및 단계별 참여모델 및 조직의 역할 및 체계 제안
지속가능한 저층주거지 재생을 위한 지원체계 구축방안 연구 (조승연 외, 2014)	- 저층주거지 재생은 민간거버넌스 체제로 직접 사업의 주도보다는 주민주도에 의한 재생이 이루어질 수 있도록 지원이 필요함 - 중간조직의 필요성 및 역할 정의, 중간지원조직을 통한 지원체계 및 실행 제도개선 방안 제안

- 심경미 외(2010)는 저층주거지 유지·관리를 위한 지원정책(제도 및 사업) 분석과 함께 현장조사와 설문조사를 통해 거주자들의 주택 개보수에 대한 문제점을 살펴보고 주택 개보수를 위한 중간지원 조직으로 주택관리지원센터의 도입과 이를 실행하기 위한 법령(주택 유지관리법)의 제정 필요성을 제시하였다. 주택 유지관리에 대한 법령으로 2019년 발생한 건축물 화재 등의 안전문제로 인해 2020년 「건축물관리법」이 제정되어 사용승인 후 30년 이상 지난 건축물 중 지자체 조례로 정하는 규모의 건축물에 대해서는 정기점검 및 안전점검을 할 수 있게 되었으며, 건축물생애관리시스템이 도입되었고 주택관리지원센터는 지역건축물관리지원센터로의 도입이 가능하게 법제화되었다. 사용승인을 받고자 하는 건축물은 건축물관리계획을 수립토록 하였으나, 건축법 시행령 별표1 제1호가목에 따른 단독주택은 예외사항으로 규정하고 있다.
- 조승연 외(2014)는 공공주도의 단기 재정투입과 부처·지자체별 산발적 사업 추진은 주거환경개선에 효과가 있으나 지속가능성에는 한계가 있어 지역 스스로 문제를 해결해 나아가기 위한 역량강화 및 지원체계 정비의 필요성을 도출하였다. 이에 대한 개선 방안으로 민관 거버넌스 체제의 중간지원조직의 조직의 구축이 필요하고 중간지원조직의 구성 및 체계를 정립하여 제시하였다. 이 연구에서는 현재의 주거지 재생사업은 공모사업 형태의 시행과 단기간의 사업추진으로 현재 기초자치단체에서 운영중인 마을만들기 지원센터의 활동에 연속성을 갖기 어려워 도시재생특별회계나 지자체 관련 규정 정비가 필요하다고 제안하였다.
- 황규홍 외(2018)은 최근 저층주거지 정비 및 재생 사업과 관련하여 도시재생사업 및 빈집 정비사업 등에 의해 제도적 기반이 마련되고 있고, 주민공모사업을 통한 자력형 주민참여 단위사업 발굴 및 시행이 증가되고 있는 상황으로 지속가능한 저층주거지 재생을 위해서는 주민역량강화와 효율적인 주민참여 모델과 도구 개발의 필요성을 제시하였다. 이와 함께 도시재생사업 추진상의 단계별 주민참여 특징, 방식, 구성, 등의 참여 모델과 단위사업에서의 주민참여도 제고를 위한 참여기법을 분석하고 추진 단계별 적용 가능한 주민참여 톨킷을 제안하였다.

3) 물리적 현황조사 항목

- 저층주거지 재생에 관련된 선행연구들은 저층주거지의 물리적 현황분석과 관련하여 지구의 전반적 구성을 알아보기 위해 도로 및 가로에서의 교통·보행 체계의 구성, 필지의 형태, 필지의 면적 구성, 점도 현황 등을 살펴보았으며, 건축물 현황 분석을 위해 용적률, 건폐율, 층수, 년수 등을 조사하였다.
- 맹다미 외(2017)와 심경미 외(2012)에서는 주거 편의성 관련 항목으로 공원, 유치원·어린이집, 노인 및 커뮤니티 시설에 대한 현황을 조사하였으며, 김홍주 외(2019)는 10년 이내 신축주택 현황과 공시지가 분석 결과를 지구의 활력도 판단을 위한 지표로 활용하였다.

[표 2-5] 선행연구에서의 물리적 현황 조사 항목

저서명	조사항목
저층주거지 유지관리를 위한 지원시스템 구축 및 제도개선 방안(심경미 외, 2012)	광역교통체계, 공공시설, 공원 및 녹지, 용도지역, 가로 및 도로현황, 보행체계, 점도현황, 필지구도, 건축물 건폐율, 건축물 용적률, 건축물 용도, 건축물 층수, 건축물 건축년도
토지구획정리사업지구에서의 블록유형별 노후건축물 분포를 고려한 주거지 정비방안 (이재남 외, 2013)	용도지역, 블록구조, 가로와 필지관계, 노후주택 분포, 건축물 건폐율, 건축물 용적률, 건축물 층수
저층주거지 정비를 통한 지속가능한 도시재생방안 계획요소 도출에 관한 연구(홍경운, 2015)	건축물 용도, 건축물 층수, 건축물 구조, 건축물 연령, 건축물 소유주 연령
인구감소시대 지방 중소도시 주거지실태 및 재생방향 연구(김홍주 외, 2019)	30년 이상 건축물, 소필지 비율, 주거·근생 비율, 빈집·빈점포수, 10년 이내 신축주택, 공원·녹지 수, 공영주차장 수, 유치원/어린이집 수, 커뮤니티 시설 수
서울시 저층주거지 실태와 개선 방향(맹다미 외, 2017)	건축물 용도, 대지 면적, 건축물 연면적, 건축물 층수, 건축물 세대수, 건축물 건폐율, 건축물 용적률, 건축물 연한, 인구 및 가구 특성

- 선행연구들의 물리적 현황 조사 항목들은 대상지의 개요, 쇠퇴도, 활력도, 편의성 등을 평가하기 위한 지표들로 대상지 개요 부문은 시대적인 사업의 추진배경과 사업 내용, 대상지의 위치와 토지이용계획 관련 내용 등을 분석하고 있다.
- 지역의 쇠퇴도 분석에서는 지구의 구성 현황 분석을 위해 지구의 블록·필지의 형태 및 이용현황, 도로·가로 및 도로·주거지와의 관계와 건축물의 쇠퇴

도 분석을 위해 건축물대장 관련 GIS자료를 가공·분석하였으며, 10년 이내 신축주택 비율, 평균 공시지가의 변화를 통해 지구의 활력도를 도출하였다.

- 거주자의 생활편의성과 관련해서는 노인·아동시설, 주차장, 학교 등 기반시설의 현황을 통해 현재 지구에서 발생하고 있는 문제점과 연계하여 검토를 진행하였다.
- 본 연구에서도 대상지의 물리적 현황 분석을 위해 아래 표와 같이 선행연구 등에서 다루어졌던 지표들과 해당 지역의 특성을 반영한 항목을 선정·분석하고 객관적 이해가 가능도록 수치화·도식화하여 제시하였다.

[표 2-6] 물리적 현황조사 항목 정리

조사 구분		조사항목
개요		사업 개요, 사업 유형 개요, 위치, 용도지역
쇠퇴도	지구의 구성	용도지역, 교통 및 보행 체계, 용도지역, 가로 및 도로 현황, 보행체계, 접도현황, 필지규모, 가로와 필지 관계, 블록구조
	건축물 이용	건폐율, 용적률, 용도, 층수, 구조, 경과년수, 빈집·빈점포 수
활력도		10년 이내 신축주택, 공시지가(용도지역 별)
편의성		반경 500미터 내 공원·녹지 수, 공영주차장 수, 유치원/어린이집 수, 커뮤니티 시설 수

4) 선행 연구와의 차별성

- 기존의 저층 주거지 재생 관련 연구에서는 자연발생적으로 형성된 기존시가와 주거환경정비사업, 토지구획정리사업으로 조성된 택지공급 지역에 위치하고 있는 저층주거지의 물리적 현황 분석을 통해 주택 유형별, 블록 유형별 정비방안과 적용가능 사업의 유형 도출에 초점을 두고 있다.
- 본 연구에서는 기존시가지 및 30년 이상 경과된 택지공급사업지구 등과 달리 1990년대 이후 조성되어 도시재생 및 새마을사업 등의 정책적 대상에 포함되어 있지 않으나 노후화가 진행되고 있는 택지개발사업 지구의 현황을 분석하여 쇠퇴의 원인과 문제점들을 도출하고 이를 개선하기 위한 효율적인 재생·관리 방안과 정책적 대안, 지역주민 주도의 자발적 개선방향 등을 모색하고자 한다.

2. 저층주거지 개념 및 특성

가. 저층주거지 정의

- 저층주거지는 일반적으로 고층의 공동주택단지와 반대되는 개념으로 단독주택들이 밀집하여 있는 지역을 말한다. 선행연구에서는 공간적 범위를 기준으로 건축법상 주택유형분류에 따른 단독주택, 다가구, 다세대 주택과 연립주택이 밀집되어있는 주거지¹²⁾, 단독, 다가구, 다세대 주택이 밀집한 주택단지로 조성되지 않은 일단의 지역¹³⁾ 등으로 정의하고 있다.
- 관련 법령인 건축법 제3조의 5 관련 별표1(용도별 건축물의 종류)에 따라 단독주택과 공동주택의 분류 중 아파트와 기숙사, 공관 등을 제외한 단독주택, 다중주택, 다가구주택, 연립주택, 다세대주택이 대상이며, 주택법 시행령 제2조(단독주택의 종류와 범위), 제3조(공동주택의 종류와 범위)에서 아파트를 제외한 단독주택, 다중주택, 다가구주택, 연립주택, 다세대주택이 밀집되어있는 지역이라 할 수 있다.

[표 2-7] 건축법 및 주택법에 따른 저층주거지 주택의 유형 검토

구분		조 건
건축법 시행령 [별표1] 용도별 건축물의 종류(제3조의5 관련)		
단독주택	단독주택	
	다중주택	다음 요건을 모두 갖춘 주택 1) 학생 또는 직장인 등 여러 사람이 장기간 거주할 수 있는 구조로 되어 있는 것 2) 독립된 주거의 형태를 갖추지 아니한 것(각 실별로 욕실은 설치할 수 있으나, 취사시설은 설치하지 아니한 것을 말한다. 이하 같다) 3) 1개 동의 주택으로 쓰이는 바닥면적의 합계가 330제곱미터 이하이고 주택으로 쓰는 층수(지하층은 제외한다)가 3개 층 이하일 것
	다가구주택	다음 요건을 모두 갖춘 주택 1) 주택으로 쓰는 층수(지하층은 제외한다)가 3개 층 이하일 것. 다만, 1층의 전부 또는 일부를 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하고 나머지 부분을 주택 외의 용도로 쓰는 경우에는 해당 층을 주택의 층수에서 제외한다. 2) 1개 동의 주택으로 쓰이는 바닥면적(부설 주차장 면적은 제외한다. 이하 같다)의 합계가 660제곱미터 이하일 것 3) 19세대(대지 내 동별 세대수를 합한 세대를 말한다) 이하가 거주할 수 있을 것
	공관	

12) 조승연 외(2014), 지속가능한 저층주거지 재생을 위한 자원체계 구축방안 연구, 국가건축정책위원회, p10

13) 심경미 외(2012), 저층주거지 유지·관리를 위한 지원시스템 구축 및 제도개선 방안, 건축도시공간연구소, p7

구분		조 건
공동주택	아파트	주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 주택
	연립주택	주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 본다) 합계가 660제곱미터를 초과하고, 층수가 4개 층 이하인 주택
	다세대주택	주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적 합계가 660제곱미터 이하이고, 층수가 4개 층 이하인 주택(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 본다)
	기숙사	학교 또는 공장 등의 학생 또는 종업원 등을 위하여 쓰는 것으로서 1개 동의 공동취사시설 이용 세대 수가 전체의 50퍼센트 이상인 것(「교육기본법」 제27조제2항에 따른 학생복지주택을 포함한다)
주택법 제2조(단독주택의 종류와 범위), 제3조(공동주택의 종류와 범위)		
단독주택	「건축법 시행령」 별표 1 제1호에 따른 단독주택, 다중주택, 다가구주택	
공동주택	「건축법 시행령」 별표 1 제2호에 따른 아파트, 연립주택, 다세대주택	

- `단독주택, 다중주택, 다가구주택, 연립주택, 다세대주택이 밀집되어 있는 지역`에 있어 `지역`에 대한 용어를 정의하기 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 동법 시행령 제30조(용도지역의 세분)에 따라 도시·군 관리계획으로 결정할 수 있는 용도지역 제1항1호의 주거지역 중, 제2종전용주거지역과 제3종일반주거지역을 제외한 제1종전용주거지역, 제2종전용주거지역¹⁴⁾ 제1종일반주거지역, 제2종일반주거지역으로 정의할 수 있다.

[표 2-8] 건축법 및 주택법에 따른 저층주거지 주택의 유형 검토

구분	목적	용적률	건폐율	층수
주거지역	제1종전용주거지역 단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역	100%이하	50%이하	-
	제2종전용주거지역 공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역	150%이하	50%이하	-
일반주거지역	제1종일반주거지역 저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역	200%이하	60%이하	4층
	제2종일반주거지역 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역	250%이하	60%이하	조례위임
	제3종일반주거지역 중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역	300%이하	50%이하	-

14) 제2종 전용주거지역은 공동주택 중심의 양호한 주거환경 보호가 지정목적인, 용적률과 건폐율에 따라 5층 이상의 공동주택은 불가능하며, 지방도시의 경우 타운하우스, 테라스 하우스등의 공동주택의 건축이 적어 제2종 전용주거지역을 포함하여 검토하는 것이 바람직할 것으로 판단

나. 저층주거지의 특성

- 국내 저층주거지는 기존에 형성되어 있던 자연취락과 1950년대부터 토지구획정리사업 및 택지개발사업, 대지조성사업, 도시개발사업 등 주택공급을 위한 공공·민간의 개발사업을 통해 조성된 주택단지로 구성되어 있다.
- 자연취락은 기존 자연취락지구 및 집단취락지구로서 농경지역에서 마을단위로 과거부터 지속된 주거지역으로 주거지역 내 도로가 비정형이다. 대부분의 내륙 지역 자연취락은 농가주택의 형태로 주택과 창고 등의 부속건물로 구성되어 있으며, 단층의 건축형태를 보인다. 자연취락 내 주택들은 노후화로 인해 2~3층 단독주택으로 재건축이 진행되고 있는 양상을 일부지역에서 보이고 있다. 그러나 대부분 30년 이상 거주하고 있는 노령인구의 비율이 높아 거주자들의 노령화 및 재건축 비용에 대한 부담으로 건축물의 지속적인 노후화가 심화되고 있으며 인구감소의 진행에 따라 빈집·폐가 등의 발생이 늘어나고 있는 실정이다.
- 급격한 도시화에 대응하여 도시지역에 양질의 주택공급을 목적으로 추진된 토지구획정리 사업은 1980년 택지개발사업의 도입 이전까지 주거지 공급을 위해 시행된 택지개발사업으로 3켜 이상의 블록구성으로 인한 정주여건 불량과 공공기반시설 공급부족으로 주거지로서의 가치저하 및 노후화가 발생하고 있다.

다. 저층주거지 재생 관련 이론

1) 저층주거지 재생 방안 마련의 필요성

- 층주거지는 저성장으로 인한 도시활력 저하나 인구감소, 저출산·고령화의 고착화, 노인·청년 중심의 1인가구 증가 등 빠르게 변화하는 도시 여건의 변화 양상에 빠르게 대응할 수 있는 있는 대안공간으로 아파트 위주의 획일화된 도시경관에 다양성을 부여하면서 거주자들의 다양한 수요에 효과적으로 대응할 수 있다는 장점을 지니고 있다.
- 이 밖에도 저층주거지는 대부분 3~4층 정도의 규모로 구성되면서 고층아파트 밀집지역과 구분될 뿐만 아니라 인간 중심의 근린환경으로 주민들의 사회적 접촉을 증가시켜 마을단위의 안정적인 커뮤니티 형성이 용이하며, 과거에서 현재까지의 변화 과정이 자연스럽게 누적되면서 도시의 역사성이나 장소성을 보존하고 있는 중요한 자산이기도 하다.

- 이와 같은 저층주거지는 시간의 경과에 따른 건축물의 노후화와 함께 도로·주차장·공원·녹지 등 기반시설 부족, 프라이버시와 방법의 취약성, 빈집의 증가, 상업시설 침투로 인한 주거 안정성 악화 등 다양한 문제에 직면해 있다.
- 이러한 문제는 그동안 대부분의 주거정책이 대규모 주택공급에 치중하거나 대규모 정비사업 위주의 개선 정책 등 상대적으로 저층주거지는 소외·방치되어 온 결과로 인식된다.
- 더욱이 과거 저층주거지는 향후 아파트 단지로 변할 재개발·재건축 사업의 유보지로 인식되거나 주택공급촉진정책에 따라 건폐율·용적률 등 건축규제와 주차장 기준 등이 완화되면서 기반시설에 대한 개선 없이 지속적으로 고밀화하는 문제들이 제기되었다.
- 이러한 저층주거지의 물리적 열악성 등이 공론화 되며 이들을 체계적이고 효율적으로 정비할 필요성이 증대되었다. 이에 따라 ‘도시 및 주거환경 정비법’에 주거환경관리 사업과 가로주택정비사업이 도입된 것을 비롯하여 ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법’이 제정되는 등 저층주거지의 재생을 위한 대응 방안을 마련하고자 하는 움직임이 활발해지고 있다.¹⁵⁾

2) 지속가능한 도시재생 대안으로서의 저층주거지

- 1960년대 이후 도시화 과정에서 주택의 양적 공급을 확대하기 위한 대안으로 도시내 부족한 택지를 고밀도로 활용하는 아파트 위주의 개발을 적극 장려하였다. 이를 통해 도시의 효율적 토지이용과 주택의 양적 공급 확대를 통해 안정적인 주거환경을 제공하는데 기여한 것으로 평가된다.
- 반면 이와 같은 아파트 위주의 개발 방식은 획일적인 생활공간의 양산과 고층건축물과 협소한 인동간격으로 인한 일조량이 부족하고, 녹지·주차공간 등의 기반시설 부족 등 쾌적한 주거환경 확보에 한계가 있다는 단점이 지적되었다.
- 저층주거지는 저층·저밀 개발을 통해 단위면적당 인구·가구수가 공동주택단지에 비해 크게 낮고, 필지의 세분화를 통해 각 대지별로 주차장이나 녹지공간을 일정부분 확보할 수 있어 고층주거단지에 비해 쾌적한 주거환경의 확보를 기대할 수 있다.

15) 맹다미 외(2017), 서울시 저층주거지 실태와 개선 방향, 서울연구원

- 또한 모듈화를 기반으로 통일된 건축환경이 조성되는 아파트에 비해 주변의 여건에 맞춰 다양한 형태로 자유로운 설계가 가능하고, 경관 보존이나 방재, 거주자의 프라이버시 확보는 물론 주민 상호간의 사회적 접촉 기회의 증가로 마을단위의 커뮤니티 형성이 유리하다는 장점을 가지고 있다.
- 이와 같은 저층주거지의 장점은 그동안 아파트 단지 위주로 진행된 신규 택지개발사업 뿐만 아니라 주택지 재개발·재건축 사업의 단점을 보완하면서 주민들의 안정적인 주거환경 확보를 위한 지속가능한 도시재생의 대안으로서 그 가치가 새롭게 평가되고 있다. 특히, 최근의 도시재생사업이 물리적 재생에 더해 사회·경제적인 부문까지를 고려한 통합적 재생의 개념으로 접근하고 있기 때문에 저층주거지는 이러한 도시재생 취지에 가장 적합한 주거지 개발 대안으로 검토되고 있다.

3) 저층주거지 유지·관리의 의미와 가치¹⁶⁾

가) 저층주거지 유지·관리의 의미

- 저층주거지란 법적으로 단독주택에 해당하는 단독주택, 다가구주택과 공동주택에 해당하는 다세대 주택, 20호 미만으로 이루어진 연립주택으로 이루어진 주거지를 말한다. 저층주거지는 아파트단지와 비교하여 소규모 필지가 밀집된 주거지로 오랫동안 유지되어 온 주민들의 삶의 흔적이 남아있고, 사회·경제적 변화에도 불구하고 정체되어 있는 것처럼 보인다. 특히 물리적 환경은 대체적으로 낙후되어 있어 저소득층이 주로 거주하고 있으며, 고령자와 세입자가 많이 거주하고 있다는 특성도 갖고 있다.
- 이러한 저층주거지의 유지·관리란 최소한의 비용으로 주거지의 입주자들에게 쾌적한 주거생활을 유지시키고, 기존 주거지의 수명을 연장시키기 위한 합리성과 효율성을 수반하는 행위를 의미한다.
- 이는 구체적으로 거주자의 비용부담 능력에 따라 주택의 부분적인 증·개축과 개선을 유도하는 관리 측면이 강조된 개념으로 개별 필지단위의 정비를 수반하는 적극적인 의미의 관리를 말한다. 이를 효율적으로 추진하기 위해서는 정부와 지자체의 적절한 개입과 지역 주민의 참여가 함께 이루어져야 한다.

16) 심경미 외(2012), 저층주거지 유지·관리를 위한 지원시스템 구축 및 제도개선 방안, 건축도시공간연구소, p34~40, 편집

나) 저층주거지 유지·관리의 가치

- 저층주거지의 유지·관리는 다음과 같은 가치를 가지고 있다. 첫째, 도시·사회적 측면에서 다양한 계층을 위한 주택 재고의 확보이다. 저층주거지를 유지·관리한다는 것은 주거건축의 형태적 다양성과 함께 여러 계층을 위한 주택 및 토지자산을 보유함으로써 다양한 거주계층을 위한 주택 유형을 보급할 수 있는 토대를 마련할 수 있다는 점에서 의미가 있다.
- 둘째, 사회·역사적 측면에서 역사성과 장소성의 보존 및 지역주민의 커뮤니티를 유지할 수 있다는 점이다. 저층주거지를 유지하고 관리한다는 것은 단순히 건물의 유지·보수 차원을 넘어서 지역의 커뮤니티를 형성하고 유지함으로써 그 지역이 역사성과 장소성을 갖도록 하는데 기여할 수 있다.
- 셋째, 환경·경제적 측면에서 환경파괴의 완화와 환경에너지 절감을 기대할 수 있다. 저층주거지의 유지·관리를 통한 공간구조의 보존과 유지는 대규모 건설에 의한 에너지 소모의 극대화와 환경침해에서 벗어날 수 있다는 점에서, 그리고 에너지 성능의 향상을 통한 탄소배출을 저감시킬 수 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.
- 넷째, 산업·경제적 측면에서 지역단위 소규모 건축 관련 산업 및 지역경제 활성화에 기여할 수 있다. 저층주거지는 근린주구 단위의 소규모 점포 입지가 가능하여 근린단위의 경제구조를 유지할 수 있으며, 개별주택의 유지보수를 위한 소규모 건축 관련 산업의 활성화를 도모할 수 있다는 점에서 가치가 있다.
- 다섯째, 도시 공간적 측면에서 도시변화에 따른 대응력을 향상시킬 수 있다. 저층주거지를 유지·관리한다는 것은 주변 상권 변화, 기존 용도의 쇠퇴에 따른 용도전환에 대한 요구에 대해 개별 필지단위로 대응이 가능하므로 변화하는 상황에 유연하게 적응할 수 있는 잠재적 공간수요를 보유할 수 있다는 의미가 있다.
- 여섯째, 주거 환경적 측면에서 거주성 향상을 통한 부정적 인식의 전환과 슬럼화를 방지하는 효과를 기대할 수 있다. 저층주거지를 유지·관리한다는 것은 저층주거지의 주거환경 뿐만 아니라 개별주택의 거주 성능을 향상시킴으로써 저층주거지에 대한 부정적 인식을 전환하여 우범화·슬럼화를 방지할 수 있다.
- 일곱 번째, 주거관리의 측면에서 주민 자력에 의한 주택관리의 지속성을 확보할 수 있다. 저층주거지를 대단위 전면철거 방식으로 정비할 경우 대자본

에 의존하여 정비가 진행되는 반면, 저층주거지의 유지·관리를 위한 정비는 개별주택 거주자의 의사결정에 따라 이루어지기 때문에 주민의 경제여건과 주택 상황 및 조건에 따라 정비과정의 다양성과 선택성이 커진다. 더욱이 필요에 따라 부분개량이나 보수, 유지 선택의 자율성이 높아 거주자의 생애 주기와 경제부담 능력에 맞는 주택정비가 가능하다.

4) 도시의 지속가능성 관련 이론¹⁷⁾

① 스마트 성장

- 2차 대전 이후 도시의 평면적인 확산이 가속화되면서 구시가지의 쇠퇴와 함께 교통 혼잡, 녹지공간의 훼손, 환경오염 그리고 서민주택의 부족과 같은 복합적인 도시문제들에 직면하게 된다.
- 한편, 정부의 공공재정에 의존하는 도로망 확충과 신규용지 공급과 같은 도시개발방식으로는 도시문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 인식이 확산되었다. 1980년대 후반부터 스마트 성장(Smart Growth)에 대한 논의가 진행되었다. 그 결과 2002년 ICMA는 도시의 성장을 계획적으로 관리하기 위한 새로운 정책 패러다임으로 Smart Growth 개념을 제시하였다.¹⁸⁾

② 뉴어바니즘

- 1980년대 후반에 승용차 중심의 도시계획을 지양하고, 인간과 대중교통을 중심으로 하는 도시환경을 조성하고자 하는 뉴어바니즘(New Urbanism)은 급속한 도시확산과 난개발에 대항하여 나타난 새로운 형태의 도시설계 개혁 운동(Urban Design Reform Movement)이다.
- 뉴어바니즘에서는 토지이용 결정 과정의 높은 시민참여, 저소득층을 위한 주거공간 제공 그리고 사회경제적 다양성을 허용하는 등 인간 위주의 도시공간 창출을 중요한 요소로 간주하면서 도보로 5분 거리 이내에 도시생활에 필수적인 기능을 배치하고, 대중교통 확충 및 혼합토지이용 등과 같은 도시

17) 홍경운(2015), 저층주거지 정비를 통한 지속가능한 도시재생방안 계획요소 도출에 관한 연구, 홍익대학교 건축도시대학원 석사논문, p10~13 편집 재인용

18) 이완건(2003), 도시성장관리의 새로운 패러다임: 스마트 성장, 국토논단

공간 구조를 추구하는 특징을 가진다.¹⁹⁾

- 뉴어바니즘에서는 쇼핑이나 직장을 근린주구에 근접시킴으로써 용도의 복합화 뿐만 아니라 다양한 연령층과 다른 인종·소득계층의 복합화 등을 고려해 설계에 반영한다.
- 또한 보행자 중심의 근린주구 설계를 통해 주민간의 물리적 접촉을 중시하며 궁극적으로 이러한 수단을 통한 사회통합을 이루는 도시개발(Compactness)과 중심지의 재개발(Infill Development)을 대안으로 하고 있다.

③ 대중교통 중심 개발(Transit Oriented Development)²⁰⁾

- Peter Calthorpe에 의해 제안된 TOD는 지하철이나 전철역으로부터 반경 600m의 거리 내에 상업 및 고용 중심지를 형성하고, 그 주변에 공공시설과 주택을 배치하여 대중교통 및 보행 중심으로 토지를 개발하는 것을 의미한다.
- TOD는 도시성장의 효율적 관리기법으로 대중교통 중심의 도시 조성을 통해 환경오염을 감소시키고 교통혼잡을 완화하여 사회적 비용을 감소시키는 것으로 지속가능한 도시를 구현하기 위한 구체적인 실천 전략이다.
- Peter Calthorpe는 도시의 평면적이고 무질서한 시가지 확산과 자동차 위주의 도시개발이 사회적 비용을 증가시키고 도시 내의 정주환경을 악화시키는 부작용을 해결하기 위해 다음과 같은 원칙을 제안하였다.

- ① 지역차원의 성장을 압축적이고 대중교통 위주로 구성
- ② 대중교통 정차의 보행거리 내에 상업, 주거, 일자리, 공원, 시민용도를 배치
- ③ 보행자 위주의 가로 네트워크를 창출하여 지역의 목적지와 상호 연결
- ④ 복합적 주거형태, 밀도, 비용을 제공
- ⑤ 민감한 생태지, 수변공간, 고품위 오픈스페이스 보존
- ⑥ 건물의 방향성, 근린주구의 활동에 초점을 맞춘 공공 스페이스 생성
- ⑦ 기존 근린주구 내에 대중교통과 통로를 따라 도심 재개발

19) 정상혁(2014), 지속가능성을 위한 도시설계 가이드라인의 통합화에 관한 연구, 성균관대학교, 박사학위논문

20) 조규만(2009), 대중교통지향형 도시개발을 위한 계획요소 분석에 관한 연구, 인하대학교

3. 관련 정책 및 제도 분석

가. 저층주거지 공급 관련 정책 및 법령의 변화

- 1960~70년대 급격한 산업성장에 따른 도시화로 인한 도시지역의 주거공간 마련을 위해 시행된 토지구획정리사업은 주거지 공급을 위한 주요 수단이었다. 1980년대까지 시행된 전체 택지개발사업의 82%가 토지구획정리사업으로 진행되었으며, 토지구획정리사업에 따라 현재의 격자형 가로체계의 저층 주거지 형태의 시초가 만들어 졌다.
- 1970년대 말부터는 토지구획정리사업에 의한 택지개발이 주택 부족현상을 크게 개선시키지 못할 뿐만 아니라 일부 대도시 지역에서는 급속한 도시화에 대응한 대규모 공동주택지의 공급이 어렵고 개발이익 사유화 등의 문제점이 발생함에 따라 보다 강력한 토지개발제도의 필요성이 대두되었다.²¹⁾ 이에 따라 정부는 1980년 5백만호 주택건설계획 추진을 위해 택지개발촉진법을 제정하여 대규모 토지의 매입을 통해 단기간에 주거지 공급이 가능한 사업 방식을 도입하였다.
- 토지구획정리사업 및 택지개발사업과 함께 주거난 해소를 위해 '다세대 주택'과 '다가구 주택'과 같은 주거유형의 도입·보급이 함께 이루어져 현재의 저층주거지의 가로 및 주택의 형태를 가지게 되었다. 1980년대에도 주거지 공급은 계속되었으나 도시지역의 주택난은 심화되어 이를 해결하기 위한 방안으로 '다세대 주택' 형태의 주거형태가 등장하였다. 주택의 각 층 별 출입문을 별도로 설치하고 임대하는 형식으로 1984년 법제화²²⁾ 되었으며, 대지경계선 거리 완화 등의 규제완화와 함께 '다세대 주택' 건축이 전국적으로 활발히 진행되었다. '다가구 주택'은 '다세대 주택' 이후 주택 임대사업의 확대를 통한 주택공급을 목적으로 도입되었으며, '다세대 주택'과 함께 건축기준을 완화²³⁾하여 주택난 해소를 유도하였고, '다세대 주택' 보다 대지경계선 이격 규정을 2m에서 1m로 완화하여 적용할 수 있도록 하였다.
- 다세대·다가구 주택의 부문별한 확장과 불법개조를 막기 위해 '건축허가 사

21) 2019, 국토교통부, 주택업무편람

22) 1984년 다세대주택 건축기준 : 연면적 330㎡이하, 2층 이하, 9가구 이하

23) 1990년 다세대·다가구 건축기준 : 연면적 660㎡이하, 3층 이하, 19가구 이하

전예고제'가 1996년 시행되었고, 1999년 건축법시행령 개정을 통해 1층 필로티의 층수 산입 제외 규정이 도입되었으며 2016년에는 1층 필로티의 일부분을 주택용도로 사용이 가능토록 완화되었다. 2000년에는 '도시계획법'의 도시개발사업 관련조항과 '토지구획정리사업법' 등을 통합한 '도시개발법(2000년)'을 제정하여 도시계획법상의 용지조성사업(주택, 시가지, 공업용지)과 토지구획정리사업을 도시개발사업으로 병합하는 등 다수의 개발 관련 법령과 사업유형을 통합·체계화 하였다.

나. 저층주거지 정비·관리 관련 정책 및 법령의 변화

- 주거지의 정비·재생 관련 법령 및 제도는 1973년 제정되어 1981년까지 시행한 「주택개량촉진에 관한 임시조치법」을 시초로 하여 달동네철거사업 및 집단 이주지 개발이 이루어졌으며, 1987년 주택건설촉진법의 개정으로 재건축에 대한 법적 근거가 되었다. 1989년에는 재건축의 사업성 확보가 어려운 지역을 대상으로 하는 「도시저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」의 제정을 통해 주거환경개선사업을 시행하였으며, 2002년 주거환경개선사업과 재개발·재건축사업을 통합한 「도시 및 주거환경정비법」으로 정비되 2000년대 이후 노후 저층주거지에 대해 주거환경개선사업이 추진되었다.
- 2009년 「국가균형발전특별법」의 개정을 통해 '기초생활권 사업'이 시작되어 도시지역과 농산어촌지역으로 구분하여 도시지역에서는 도시활력증진사업, 일반농산어촌지역에서는 읍면소재지 정비사업(중심지 활성화사업)이 시행되었으며, 소규모 취약주거지 정비를 위해 2015년 새뜰마을(농산어촌지역은 취약지역 생활여건개조사업)사업이 추진되었다. 이후 도시활력 증진사업은 2017년 「도시재생특별법」의 제정으로 도시재생뉴딜사업에 통합되었다.
- 도시재생사업은 2013년 관련 법령(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법)이 제정되어 2014년부터 정책이 추진되었으며, 2017년 문재인정부 출범과 함께 도시재생뉴딜사업으로 전환되었다.

[표 2-9] 저층주거지 공급 및 정비·관리 관련 법령 및 사업종류

법령	연혁	사업종류	비고
1. 저층주거지 공급 관련 법령			
조선시가지계획령	제정 : 1934.06.20 시행 : 1934.06.28. 폐지 : 1962.01.20		건축분야는 건축법 토지구획정리사업분야는 도시계획법으로 개편
도시계획법	제정 : 1962.01.20. 시행 : 1962.01.20. 폐지 : 2002.02.04.	재개발사업, 도시개발예정구역의 조성사업,	재개발사업분야 도시재개발법, 도시개발사업분야 도시개발법으로 개편
토지구획정리 사업법	제정 : 1966.08.03. 시행 : 1966.08.03. 폐지 : 2000.01.28.	토지구획정리사업	도시개발법으로 개편
택지개발촉진법	제정 : 1980.12.31. 시행 : 1981.01.01.	택지개발사업	
주택법 (주택건설촉진법)	제정 : 1972.12.30. 시행 : 2003.11.30.	주택건설사업, 대지조성사업	재건축분야 도시 및 주거환경정비법으로 개편
도시개발법	제정 : 2000.01.28. 시행 : 2000.07.01.	도시개발사업	
2. 저층주거지 정비·관리 관련 법령			
도시재개발법	제정 : 1976.12.31. 시행 : 1977.07.01. 폐지 : 2002.12.30.	도시재개발사업	도시 및 주거환경정비법으로 개편
도시 및 주거환경정비법	제정 : 2002.12.30. 시행 : 2003.07.01.	주거환경개선사업 주택재개발사업 주택재건축사업 도시환경정비사업	
국가균형발전 특별법	제정 : 2004.01.16. 시행 : 2004.04.01.	(도시활력증진사업) 농어촌 중심지 활성화사업 새마을사업	도활사업 도시재생특별법으로 개편
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	제정 : 2013.06.04. 시행 : 2013.12.05.	도시재생(뉴딜)사업	
빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특례법	제정 : 2017.02.08. 시행 : 2018.02.09.	소규모 주택정비사업	
건축법	제정 : 1962.01.20. 시행 : 1962.01.20.	건축협정	2014.10.15. 시행
경관법	제정 : 2007.05.17. 시행 : 2007.11.18.	경관협정	

다. 저층주거지 개별주택 유지·관리 관련 지원사업

- 전체 주거지역을 대상으로 추진되는 주거환경개선사업 및 도시재생 뉴딜사업과 달리 개별 주택의 개·보수와 유지·관리를 위해 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 빈집정비사업, 「주택도시기금법」에 따른 집주인 리모델링 임대주택 용자사업, 주거환경개선 지원 사업이 있다. 또한 취약계층의 주거환경 개선을 위해 중앙부처별 주거복지 차원에서의 지원 사업으로 독거노인 주거환경개선사업, 사회 취약계층 실내환경 진단 개선사업, 그린리모델링 활성화 사업 등이 추진되고 있다.

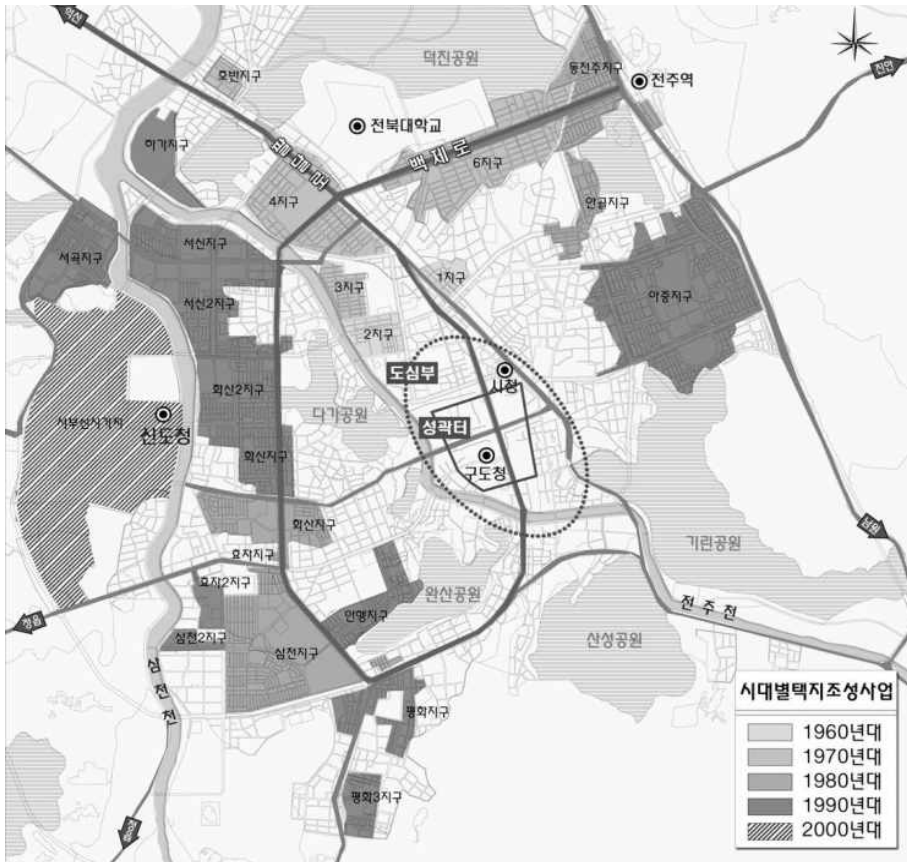
[표 2-10] 저층주거지 개별주택 유지·관리 관련 지원사업

법령	사업종류
빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법	소규모주택정비사업 (자율주택정비, 가로주택정비, 소규모 재건축)
주택도시기금법	집주인 리모델링 임대주택 유자사업 주거환경개선 지원사업
환경보건법	사회 취약계층 실내환경 진단 개선 사업토지구획정리사업
녹색건축물 조성 지원법	저소득층 에너지 성능개선 지원사업
장애인복지법	농어촌 장애인 주택개조사업
농어촌정비법	농촌주택 개량지원사업

- 단독주택지와 개별주택의 주거환경 개선을 위해 정비·관리를 통한 저층주거지의 재생 관련 법령 정비와 제도적 장치의 마련을 위한 시도가 계속되고 있다. 노후저층주거지의 정비는 40년 이상(지자체 조례에 따라 20년 이상 30년 미만)경과 건축물이 2/3(지자체 조례에 따라 10%내외 감경 가능)이상을 차지하는 지역에 대해 주거환경개선사업 및 재개발사업 구역을 지정할 수 있다. 그러나 20년 이상 경과 건축물이 2/3 이상인 택지개발사업지구가 증가함에 따라 물리적 환경이 비교적 양호한 80년대 이후 공급된 택지개발사업 및 주택지 조성사업 지구는 정비계획 수립 시 후순위로 밀려남에 따라 물리적 개선을 위한 정책 및 사업 적용이 어려워 이에 대한 대책 마련이 필요한 실정이다.

4. 전주시 저층주거지 공급 관련 사업 현황

- 전주시는 1960년대 이후 도시화·산업화로 인한 주거지의 수요 증가에 대응하여 토지구획정리사업, 택지개발사업, 주택지조성사업, 대지조성사업 등을 추진하면서 사가지 영역은 지속적으로 확대되었다.
- 1960년대부터 2000년대에 이르기까지 토지구획정리사업 12개 지구, 택지개발사업 13개 지구, 주택지조성사업 5개 지구, 대지조성사업 1개 지구가 지정·시행되었다.
- 1960년대 ~ 1980년대 토지구획정리사업에 따라 덕진구 일대 1지구~6지구 사업이 시행되었으며, 1980년대 이후 택지개발사업에 따라 효자, 화산, 삼천 등의 완산구 일대의 개발이 진행되었다.



[표 2-11] 전주시 택지개발 관련사업 현황

구분	지구명	면적	시행자	공사기간
토지구획정리사업	1지구	219	전주시	62~64
	2지구	248	전주시	65~67
	4지구	957	전주시	68~71
	3지구	157	조합	77~83
	6지구	1,202	전주시	86~90
	안골 지구	280	전주시	86~90
	화산 지구	531	전주시	90~93
	화산2 지구	235	전주시	93~96
	안행 지구	265	전주시	93~97
	평화 지구	413	전주시	94~98
	아중 지구	2,043	전주시	93~98
	송천 지구	262	주택공사	01~04
택지개발사업	효자 지구	551	토지공사	83~84
	화산 지구	570	토지공사	86~88
	삼천 지구	715	토지공사	88~91
	효자2 지구	117	도공개단	90~92
	서신 지구	555	토지공사	94~97
	서신2 지구	870	전라북도	92~94
	서곡 지구	575	토지공사	94~97
	삼천2 지구	159	시공개소	94~97
	평화3 지구	297	주택공사	94~97
	하가 지구	408	전주시	97~02
	서부신시가지	2,536	전주시	03~08
	효자4 지구	378	주택공사	05~07
	효자5 지구	504	주택공사	06~09
주택지 조성사업	호반지구	122	전주시	74~75
	동전주 지구	647	토지공사	80~82
	평화 지구	28	전주시	83~84
	조촌 지구	11	전주시	87~87
	화산 지구	321	전주시	95~98
대지조성사업	평화 지구	26	전주시	98~99

3

장

사례연구지 현황 및 문제점 분석

-
1. 사례연구지 현황 및 특성 분석
 2. 문제점 및 개선과제 도출
 3. 저층주거지 재생 사례검토

제 3 장 사례연구지 현황 및 문제점 분석

1. 사례연구지 현황 및 특성 분석

가. 대상지 개요

1) 대상지 위치

- 본 연구는 택지개발사업으로 조성된 저층주거지의 계획 내용과 현재 활용 실태를 조사·분석하기 위해 1994년 조성된 전주시 서신2지구를 대상지로 설정하였다.
- 서신2지구는 전주시의 중심부인 서신동에 위치하고 있으며, 좌측으로는 삼천과 서부신시지, 우측으로는 전주천과 금암동·진북동에 접해 있다.



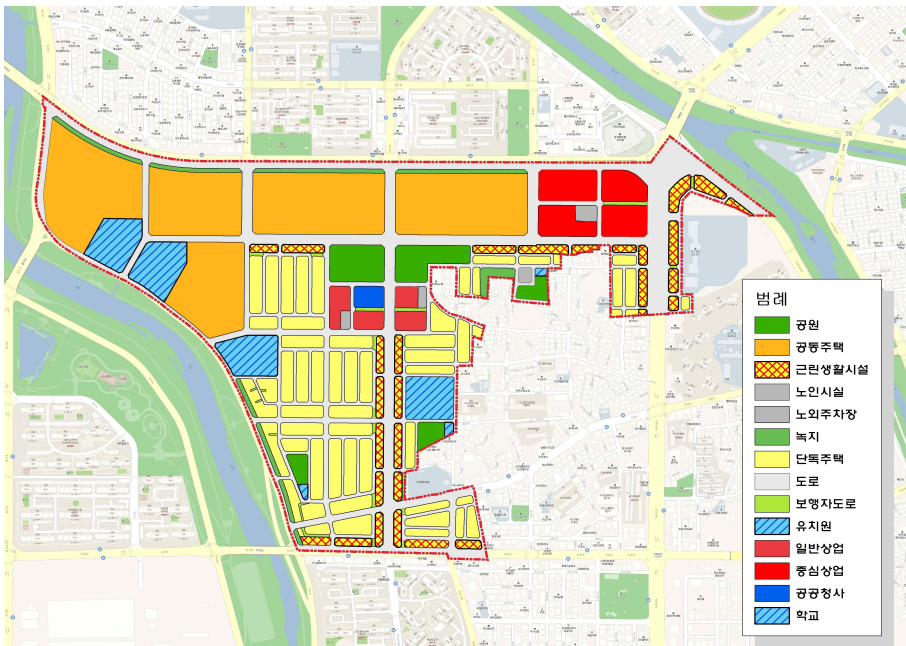
[그림 3-1] 서신2지구 위치

2) 서신2지구 택지개발사업 개요

- 서신2지구는 주택난 해소를 위한 저렴한 택지의 개발·공급을 위하여 택지개발촉진법을 근거로 한 808,566㎡ 규모의 주거용 택지조성사업으로 1991년 사업을 시작하여 1994년 준공하였으며, 택지공급 이후 1995년부터 본격적인 공동주택 및 상가, 단독주택 등이 건축이 이루어졌다.
- 서신2지구의 주택 및 인구수는 단독주택 751호 2,779인, 공동주택 5,452호 20,172인으로 계획인구는 22,951인으로 호당 인구는 단독·공동주택 모두 3.7인/호로 계획되었다.

[표 3-1] 서신2지구 택지개발사업 개요

구분	내용
위치	전라북도 전주시 완산구 서신동 458번지 일원
면적	808,566㎡(244,591평)
사업기간	1991년 11월 ~ 1994년 12월
인구계획	22,951인 - 단독 : 2,779인 (751호) - 공동 : 20,172인 (5,452호)



[그림 3-2] 서신2지구 택지개발사업 토지이용계획도

- 토지이용계획을 살펴보면 주택건설용지(단독, 공동, 근생)가 49.4%(399,756㎡), 상업용지가 6.0%(48,051㎡)로 구성되어 있으며, 공공시설용지가 44.6%인 360,759㎡를 차지하고 있다. 공공시설용지는 공원 및 광장, 초등학교 3개소, 중학교 1개소, 유치원 3개소, 주차장 3개소로 계획되었다.
- 서신2지구의 총인구밀도(공공용지를 포함한 밀도)는 283.8인/ha이며, 순밀도(주거택지)는 648.7인/ha이다.

[표 3-2] 서신2지구 택지개발사업 토지이용계획

구분	면적	비율	비고
계	808,566	100.0	
주택건설용지	399,755.9	49.4	
단독주택	147,964.2	18.2	
공동주택	205,834.3	25.5	
근린생활시설	45,975.4	5.7	
상업용지	48,050.5	6.0	
중심상업용지	34,519.9	4.3	
일반상업용지	13,530.6	1.7	
공공시설용지	360,759.6	44.6	
도로	237,088.8	29.3	
공원	32,148.0	4.0	근린 2, 어린이 3
녹지	17,373.9	2.3	
학교	50,768.1	6.2	초 3, 중 1, 유 3
공공의청사	3,665.9	0.4	동사무소, 파출소, 소방파출소, 우체분국
주차장	3,998.0	0.5	3개소
광장	14,553.2	1.8	3개소
노인복지시설	1,163.7	0.1	

자료 : 건설부고시제199-244호(전주서신(2)지구택지개발예정지구변경지정,동지구택지개발계획변경승인)

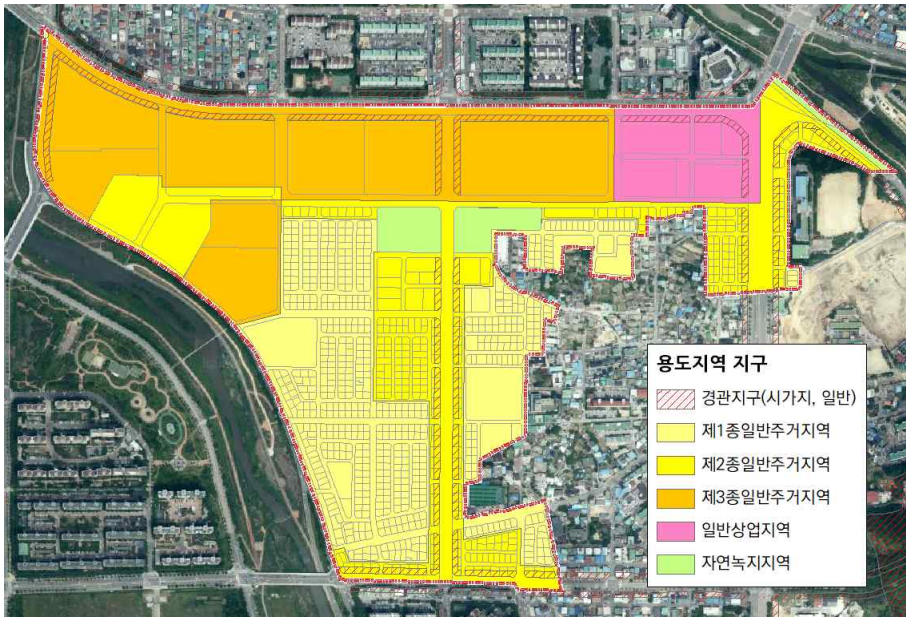
3) 용도지역 및 지구 현황

- 서신2지구의 용도지역은 북측 공동주택은 제3종일반주거지역으로 지정되어 있으며, 대로(온고을로, 서신로, 유연로)와 접해있는 가로변 블록과 필지들은 제2종일반주거지역, 그 외 지역은 제3종일반주거지역으로 지정되어 있다.
- 용도지구로 서신로 및 온고을로 등 대로에 접하고 있는 필지들은 시가지경관지구로 지정되어 있어, 건축물에 대한 용도제한과 최저 층수(2층) 규제가 적용되어 있다.

[표 3-3] 대상지 용도지역 별 용적률 및 건폐율

면적별	제1종일반주거지역	제2종일반주거지역	제3종일반주거지역	일반상업지역
용적률	180%	230%	250%	500%
건폐율	40%	60%	50%	80%

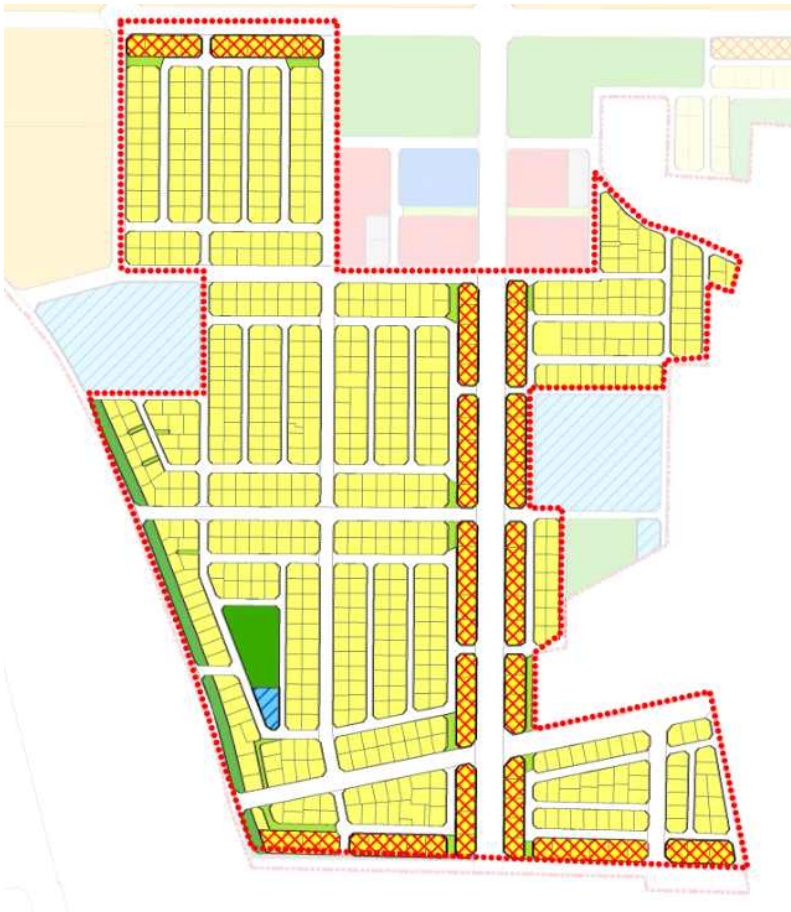
자료 : 전주시 도시계획 조례[시행 2019.12.20.]



[그림 3-3] 서신2지구 용도지역 지구 지정 현황

나. 대상지 현황

- 서신 2지구는 북측에 좌우장방형의 공동주택용지 및 중심상업용지가 위치하고 있으며 남측 하단부에는 단독주택용지와 근린생활시설용지의 제1종·제2종 일반주거지역으로 구성되어 있다.
- 본 연구에서는 제1종·제2종 일반주거지역으로 지정되어 있는 남측의 단독주택용지 및 근린생활시설용지를 대상으로 현재(2018년 기준) 대상지의 토지·건축물 현황과 변화 양상을 분석하고, 주택·상가 주민들의 인터뷰를 통해 대상지에서의 주거·상업 등 생활을 영위 과정의 문제점과 과제를 도출하였다.



[그림 3-4] 연구 대상지 범위

- 대상지 현황분석의 지표는 주거환경 및 삶의 질 향상을 위해 필요한 기본적인 요소로서 선행연구의 내용과 도시재생·주거환경개선·새뜰마을 등 주거지 환경 개선사업 등의 추진 과정에서 요구하는 항목을 선정하여 조사 분석하였다.

[표 3-4] 현장조사 분석지표

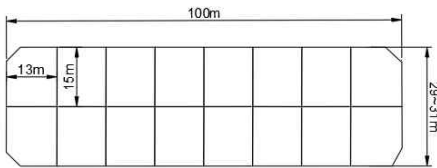
구분		체크내용	사전, 현장 조사 사항
개요	주거지 조성배경	최초형성시점 및 배경	사전조사 - 동사무소 홈페이지, 시사 등 현장조사 - 동사무소, 통 반장, 거주민 확인
		시행된 사업개요	
		입지적 특성	
식도도	도로 및 필지형태	도로 유형, 정방향(장방향)	사전조사 - 위성지도, 로드뷰 현장조사 - 유형별 도로 사진
	건축물 노후도	경과연수 / 비율	사전조사 - 건축물 대장 분석 결과 현장조사 - 노후 건축물 사진
	필지면적	규모별, 과소필지	사전조사 - 토지 대장 분석 결과
	접도율	건물동 수	사전조사 - 국토교통부 GIS자료 현장조사 - 도로 및 건축물 사진
	빈집	건물동 수	사전조사 - 건축물 대장 분석 결과 현장조사 - 빈집 사진
활력도	근생시설	근생 영업현황, 공점포 수	사전조사 - 건축물 대장 분석결과, 로드뷰 현장조사 - 근생가로 사진 / 공점포 사진
	10년 이내 건축허가건수	건물동 수	사전조사 - 건축물 대장 분석결과, 로드뷰 현장조사 - 신축건물 사진
생활 편의성 - 반경 500m	노인 지원시설	시설 수	경로당, 노인복지센터, 요양(병)원
	아동 지원시설	시설 수	어린이집, 유치원, 놀이터, 아동복지센터 등
	주차장	시설수 / 면수	공영주차장 수/면수
	공원시설	종류별 시설수	소공, 어공, 근공 등
	학교 수	초 / 중 / 고	

1) 도로 및 가로별 특성

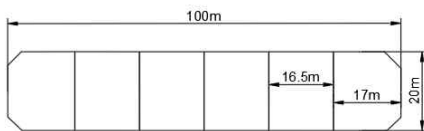
가) 필지 형태 및 이용

① 필지 형태

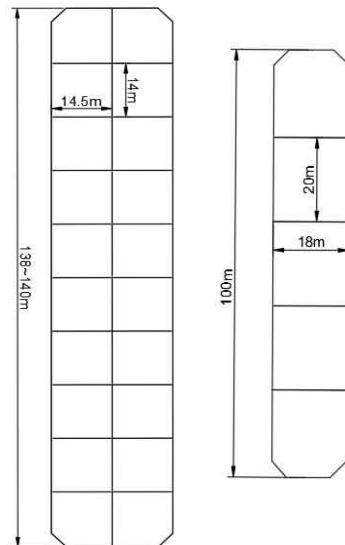
- 대상지를 구성하고 있는 단독주택용지 개별필지는 동서방향 블록의 경우 동서가 단변, 남북이 장변으로 구성된 장방형이다. 필지의 단변이 약13m, 장변이 15m로 1행에 8~9개의 필지로 구성되어 좌우로 약100~115m, 남북으로 29~31m의 규모로 구성되어 있다. 남북방향 블록은 1개 필지가 장변(좌우) 약14.5m, 단변(남북) 약14m로 1렬이 10~11개의 필지로 구성되어 있다.
- 근린생활용지는 대상지의 남북에 위치한 동서방향 블록의 경우 남북방향이 장변으로 약20m, 동서방향이 약16.6m로 100mX20m형태를 보이며, 중앙부 서신로와 접하고 있는 남북방향 블록은 지구의 진출입로 및 지구계의 여건에 따라 남북방향 으로 1켜당 4~5필지로 구성되어 1블럭이 18mX100m 형태로 구성되어 있다.
- 지구계와 도로의 형태로 인해 마름모, 오각형, 삼각형모양의 필지가 소수 있으나 장방형 필지로 구성된 격자형 블록을 형성하여 필지의 구성과 형태는 우수하다.



[그림 3-5] 동서방향 필지형태(단독)



[그림 3-6] 동서방향 필지형태(근생)



[그림 3-7] 남북방향 필지형태
(좌: 단독, 우: 근생)

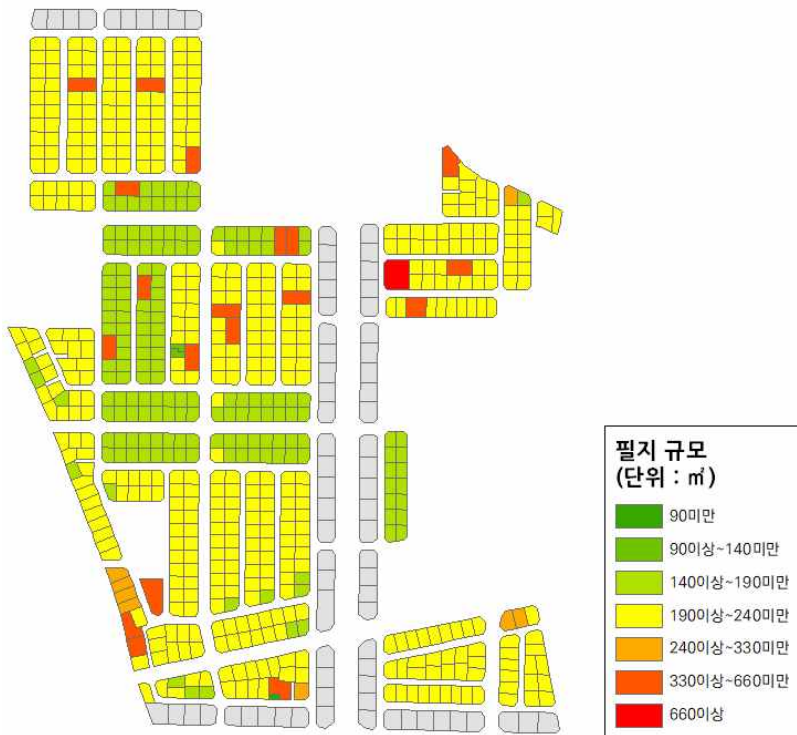
② 필지 면적

- 연구대상지의 필지는 총 724개로 단독주택용지 650필지, 근린생활용지 74필지로 이루어져 있으며, 필지당 평균면적은 단독주택용지 206.5㎡, 근린생활용지 351.6㎡로 조사되었다.
- 단독주택용지 필지의 규모별 분포를 보면 190㎡~240㎡(451개, 69.4%), 140㎡~190㎡(168개, 25.8%)로 95%이상을 구성하고 있으며, 90㎡미만과 660㎡이상 필지가 각 1개로 조사되었다.

[표 3-5] 단독주택용지 규모별 필지 현황

(단위 : ㎡, 개, %)

면적별	합계	90미만	90이상~140미만	140이상~190미만	190이상~240미만	240이상~330미만	330이상~660미만	660이상
필지수	650	1	2	168	451	8	19	1
비율	100	0.2	0.3	25.8	69.4	1.2	2.9	0.2



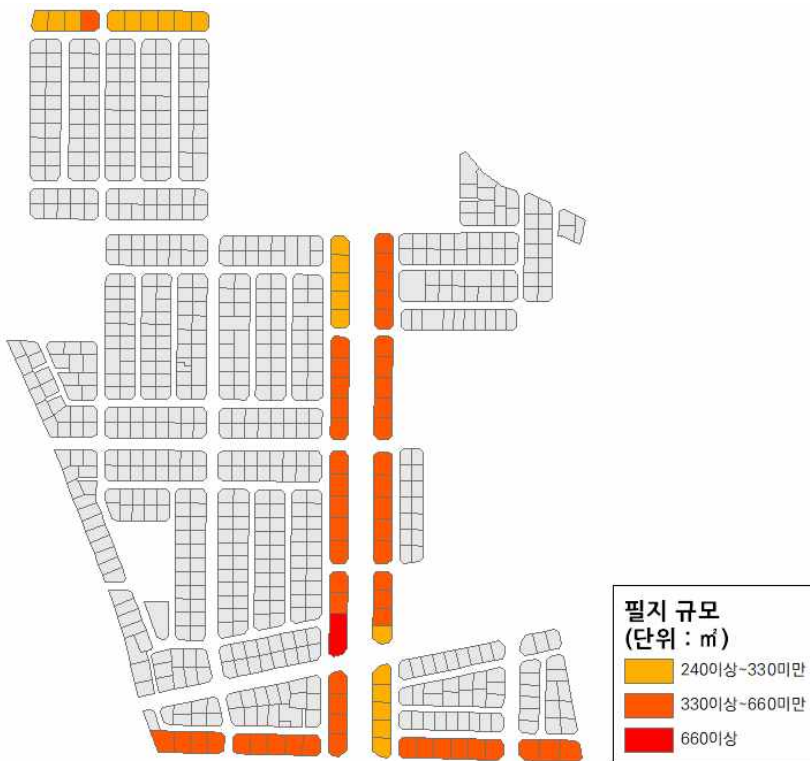
[그림 3-8] 대상지 내 단독주택용지 규모별 현황

- 단독주택용지 내 90㎡미만 필지는 최초 공급필지에서 분할되어 「주차장법」에 따른 인접필지 건축물의 부설주차장으로 이용되고 있으며, 140㎡미만 필지는 2개 필지에 걸쳐 건축물이 조성되어 있어 대상지 내 필지규모는 매우 양호한 실정이다.
- 근린생활용지 필지는 면적 330㎡~660㎡가 53개로 71.6%, 240㎡~330㎡가 20개 27.0%를 차지하고 있다. 660㎡이상의 대규모 필지는 1개소로서 1994년 택지개발사업이 완료된 이후 1996년 합필하여 제2종근린생활시설이 건축된 것으로 조사되었다.

[표 3-6] 근린생활시설용지 규모별 필지 현황

(단위 : ㎡, 개, %)

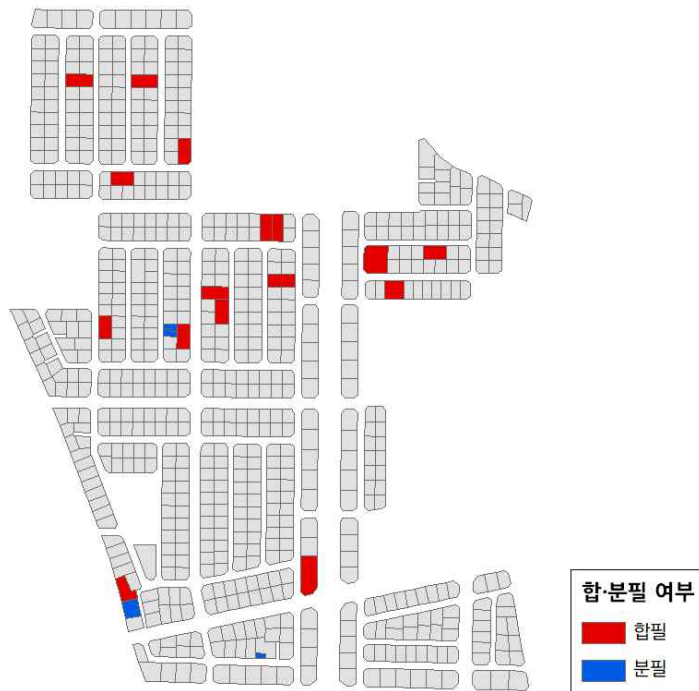
면적별	합계	240이상~330미만	330이상~660미만	660이상
필지수	74	20	53	1
비율	100	27.0	71.6	1.4



[그림 3-9] 대상지 내 근린생활시설 용지 규모별 현황

③ 필지 합·분필 현황

- 대상지 내 합분필로 인해 구획정리 이후 형태 변경이 발생한 필지 수는 합필 16개, 분필 4개 등 총 20개 필지인 것으로 조사되었다.
- 합필의 형태는 단변방향으로의 합필이 6개 필지, 장변방향으로의 합필이 9개, 4개 필지를 통합한 정방향 형태로의 합필이 1개 필지에서 이루어졌다. 합필된 토지들은 점포주택(6개), 종교시설(5개), 다세대주택(2개), 제2종근린생활시설(1개)의 규모가 큰 건축물이 조성되었으며 건축물의 주차장 확보를 위해 2개 필지에서 합필이 이루어졌다.
- 대다수의 합필이 조성이후 4년 내인 1998년 이전에 나대지 상태에서 이루어진 반면, 2010년대 이후 합필이 이루어진 필지에서는 다세대주택(원룸)의 건축을 목적으로 하고 있는 것으로 파악되었다. 분필의 경우 3개 필지에서 다세대주택 건축을 위해 대지면적 확보를 위한 분필이 발생하였으며 1개 필지는 주차장법에 따른 건축물의 부설주차장으로 이용되고 있다.



[그림 3-10] 대상지 내 합필·분필 현황



[그림 3-11] 합필을 통해 건축된 종교시설 사례(정방향)



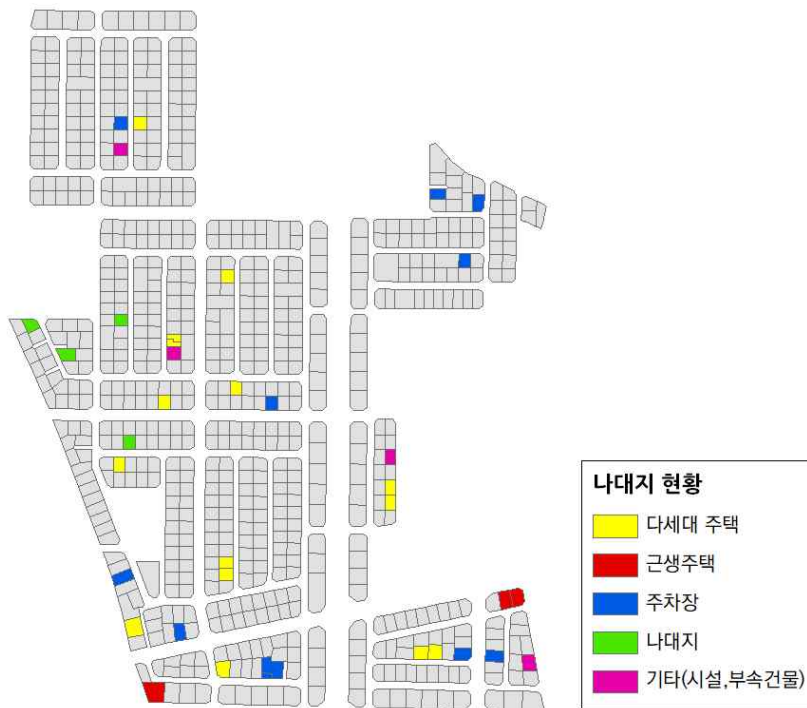
[그림 3-12] 합필을 통해 건축된 종교시설 사례(단변방향)



[그림 3-13] 합필을 통해 건축된 종교시설 사례(정방향, 단변합필)

④ 나대지 현황

- 축물 대장 분석결과 대상지 내 724개 필지 중 37개 필지에서 건축물이 없는 것으로 조사되었으며, 현장조사 결과 재건축 이후 사용승인이 이루어지지 않은 필지가 18개, 주차장 11개 필지(상가 부설주차장 10개소), 분양 이후 건축이 이루어지지 않은 나대지 형태의 필지 4개, 건축물의 부속시설 및 간이시설이 조성된 필지가 4개로 조사되었다.
- 재건축이 진행 중인 토지는 다세대·근생으로의 재건축을 위해 기존 건축물을 철거하고 현재 공사가 진행 중이며, 다세대 주택 건축이 15개(13개 동), 근생주택 건축이 3개 필지(2개 동)에서 진행되고 있는 것으로 조사되었다.
- 1990년대 중반 조성된 건축물이 20년 이상 경과하면서 노후화가 진행되어 기존 단독 및 다가구주택들이 다세대주택으로 재건축되는 변화 양상을 보이고 있으며, 이중 3개의 3개 건축물에서는 토지의 합필을 통해 규모를 확대할 것으로 예상된다.



[그림 3-14] 대상지 내 나대지 현황



[그림 3-15] 다세대주택 재건축 사례



[그림 3-16] 근생주택 재건축 사례



[그림 3-17] 주차장 이용 현황

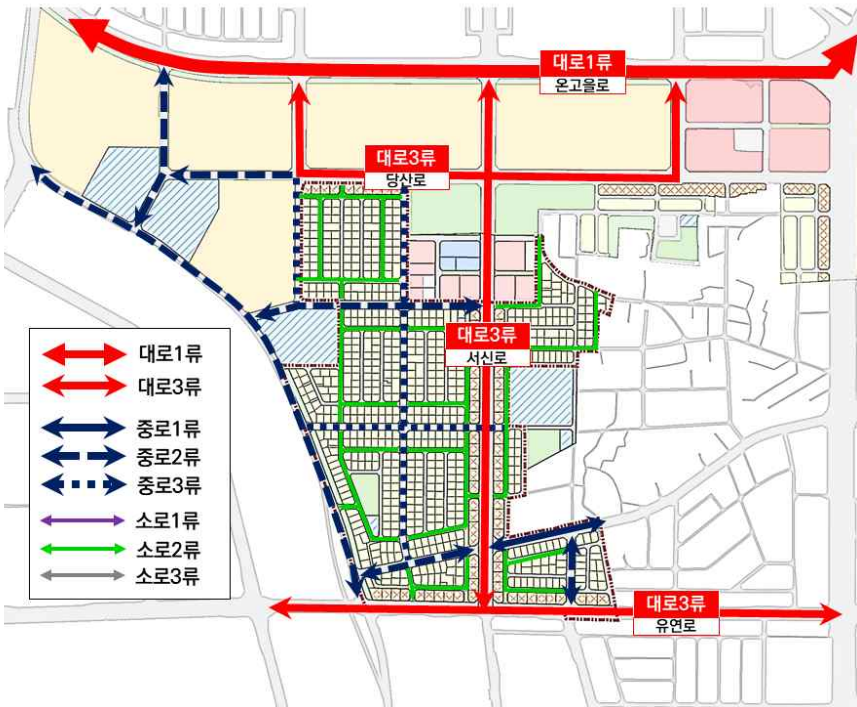


[그림 3-18] 나대지 이용 현황

나) 도로 및 가로별 특성

① 도로 현황

- 대상지의 도로형태는 계획개발지로 격자형 가로망을 가지고 있으며, 좌측 삼첨천의 경계를 따라 중로 3류의 유선형 도로와 대로3류의 도로가 큰 골격을 형성하고 있다.
- 간선도로기능은 동서방향으로 대로3류인 유연로(남)와 당산로(부)가 남북방향으로는 중앙을 관통하는 서신로가 수행하고 있으며, 전주시의 주간선도로인 온고을로(대로1류, 북측)와 화산로(광로3류, 우측)를 연결하고 있다.
- 간선도로(유연로, 당산로, 서신로)와의 연결은 중로(1류~3류)가 격자형태로 연계하고 있으며, 단독주택지 내부의 국지도로는 소로2류가 주축을 이루고 소로3류로 구성되어 있다.



[그림 3-19] 대상지 도로망 현황

② 도로 유형별 가로 특성

- 접하고 있는 도로의 위계(폭원)를 기준으로 볼 때 대로인 서신로, 당산로, 유연로와 접하고 있는 근린생활시설용지는 5층이상의 제1종, 제2종 근린생활시설 및 학원 등 연구시설 등이 입점하여 지역 거주자들의 주요 상권축 역할을 하고 있다.
- 대로3류 도로부터 한블럭 떨어진 단독주택용지 대로방향의 한켜는 점포주택 형태로 대다수 건축물의 1층에 일반 음식점들이 입점하여 먹거리촌을 형성하고 2~3층은 주택으로 활용되고 있다.



[그림 3-20] 서신로 가로 이용 현황(횡)



[그림 3-21] 서신로 가로 이용 현황(축)



[그림 3-22] 서신로(대로) 1커 안쪽 가로의 이용 현황(횡)

- 중로에 접한 필지에서는 1층에 근린생활시설이 입점한 점포주택이 다수를 차지하고 있으며 식당, 음식점, 카페, 주점, 사무실 및 서비스 점포 등이 주를 이루고 있다.
- 주택용도로만 활용되는 경우는 거의 없고 중로변의 점포를 이용하는 이용객들의 주차와 점포주택 2~3층에 거주하는 실거주자의 주차로 인해 좌우측 주차 흠박제가 시행중이나 양측 가로변 모두 주차 차량이 점거하고 있는 실정이다.
- 중로의 가로변에는 1m의 보도가 조성되어 있으나 가로수와 전신주 등의 가로시설물로 인해 실제 폭원의 50% 정도만 보도공간으로 사용이 가능하다.



[그림 3-23] 중로 가로 이용 현황(횡)



[그림 3-24] 중로 가로 이용 현황(축)



[그림 3-25] 중로 가로 보도 현황

- 단독주택용지의 내부 가로망을 구성하고 있는 소로2류의 가로에서는 중로변 건축물에서 보이는 음식점, 카페, 주점 등의 일반음식점 보다 회사사무실 및 서비스 점포가 다수를 이루고 있으나 점포형 주택의 건축물이 주를 이루고 있는 것은 중로와 비슷한 상황으로 파악되었다.
- 소로3류 가로들은 단독주택 및 다가구, 점포주택 등으로 구성된 생활가로로서 거주자들의 주차와 이동통로로 이용되고 있으며, 보도가 설치되어 있지 않은 상태에서 좌우측 주차 차량으로 인해 차량 통행과 보행자 안전 확보가 어려운 실정이다.



[그림 3-26] 소로2류 가로 이용 현황(횡)



[그림 3-27] 소로3류 가로 이용 현황(횡)



[그림 3-28] 소로3류 가로 주차현황

- [illegible]

– 54 –

2) 건축물 현황

가) 건축물 용도

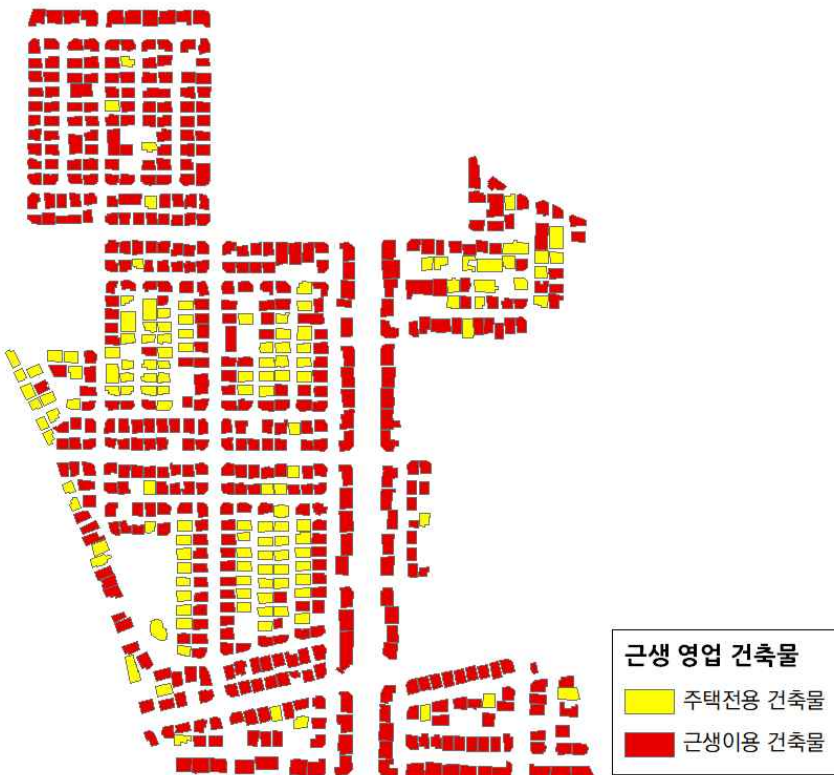
- 대상지 내에는 668동의 건축물이 위치하고 있으며, 건축물 용도는 단독주택, 근린생활시설(제1종, 제2종), 교육연구시설, 기타(창고 및 가설건축물) 등 5개 유형이 있는 것으로 조사되었다.²⁴⁾
- 대로 주변의 근린생활시설용지는 대부분 근린생활시설로 사용되고 있으며, 2개의 건축물이 교육연구시설로 등록되어 학원 및 교습소 등 교육서비스를 제공하는 용도로 이용되고 있다.



[그림 3-30] 대상지 건축물 용도 현황

24) 건축물 용도는 세움터 건축데이터 민간개방시스템의 건축물대장 상 표제부 자료를 활용하였다.

- 대로를 제외한 중로와 소로에 접한 건축물 중 근린생활시설 용도의 건축물은 18개 동으로 이중 중로와 접한 토지 및 블록의 건축물이 12개 동, 소로와 접한 건축물이 6개 동인 것으로 조사되었다.
- 건축물의 주용도(건축물대장)와 별도로 현장조사 결과 근린생활시설로 활용 중인 건축물은 668동 중 530동으로 전체건축물의 79.3%를 차지하였으며 일반음식점 및 주점, 소매점 및 기타 서비스 영업, 사무소 등의 순으로 조사되었다.
- 대로 및 중로에 접해있는 대다수의 건축물은 근린생활시설이 입점하여 영업 중인 근생주택으로 구성되어 있으며, 순수하게 단독·다가구·다세대 주택으로 활용되는 건축물은 주로 중로와 1켜 이상 이격된 단독주택용지에 입지하고 있다.



[그림 3-31] 대상지 근린생활시설 영업중 건축물 현황

나) 건축물 층수

- 대상지 내 건축물의 층수는 3층이 411동으로 61.5%를 차지하고 있으며, 2~ 3층이 91동으로 13.6%씩을 구성하고 있는 것으로 나타났다. 근린생활 용지에 위치한 건축물은 최소 1층, 최대 8층으로 평균 4.41층이며, 단독주택용지에는 1층~4층 건축물로 구성되어 있으며, 평균 2.9층으로 조사되었다.
- 단독주택용지 내 1~2층 건축물은 단독주택 및 단독주택형 다가구 주택과 종교시설이며, 3층 이상의 건축물은 원룸형 다가구·다세대 건축물이 주를 이루고 있었다.

[표 3-7] 대상지 내 건축물 층수 현황

(단위 : 동, %)

층 별	합계	1층	2층	3층	4층	5층	6층	7층	8층
동 수	668	30	91	411	91	29	13	2	1
비 율	100	4.5	13.6	61.5	13.6	4.3	1.9	0.3	0.1



[그림 3-32] 대상지 건축물 층수 현황

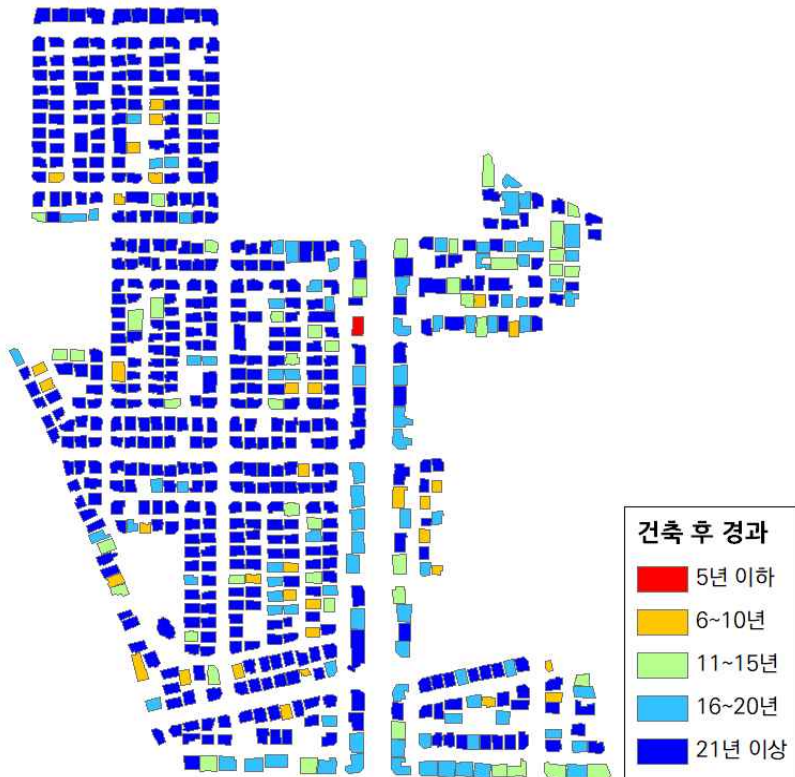
다) 건축물 노후도

- 조성된지 20년 이상이 경과된 1998년 이전에 조성된 건축물은 총 494동으로 전체 668동의 74.0%를 차지하여 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 2003년 이전에 조성된 건축물이 전체의 87.9%로 대상지 내 건축이 대부분 완료된 것으로 파악되었다.
- 최근 10년 동안에는 35개 동의 건축물이 건축되었으며, 전술한 나대지 현황에서 볼 수 있듯이 최근 들어 다가구·다세대 및 상가주택의 재건축이 이루어지고 있다.

[표 3-8] 대상지 내 건축물 건축 경과년수

(단위 : 동, %)

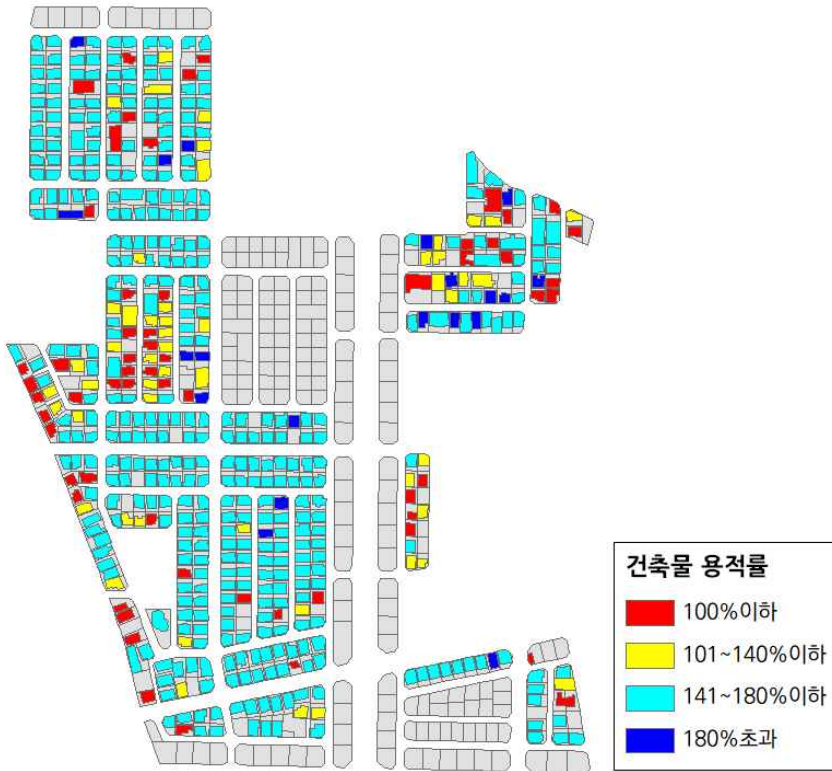
층 별	합계	5년이하	6~10년	11~15년	16~20년	21~25년
동 수	668	1	34	46	93	494
비 율	100	0.1	5.1	6.9	13.9	74.0



[그림 3-33] 대상지 건축물 건축 후 경과 년수

라) 건축물 용적률

- 연구대상지의 건축물 대부분이 용적률 140% 이하로 구성되어 있으나 최근 제1종일반주거지역 내 단독주택을 다가구·다세대 및 상가주택으로 재건축하면서 기존 140%이하였던 용적률을 180%수준까지 올려 건축하고 있는 것으로 조사되었다.
- 제1종일반주거지역 내 140%이하의 용적률을 가진 건축물 중 20년 이상 경과 건축물은 80동으로 향후 재건축을 통한 대상지의 용적률 증가가 이루어질 가능성이 높을것으로 예상된다.
- 제2종일반주거지역 내 용적률 200%이하 건축물 중 20년 이상 경과 건축물은 48동으로 조사되었다.



[그림 3-34] 제1종 일반주거지역 내 건축물 용적률 현황

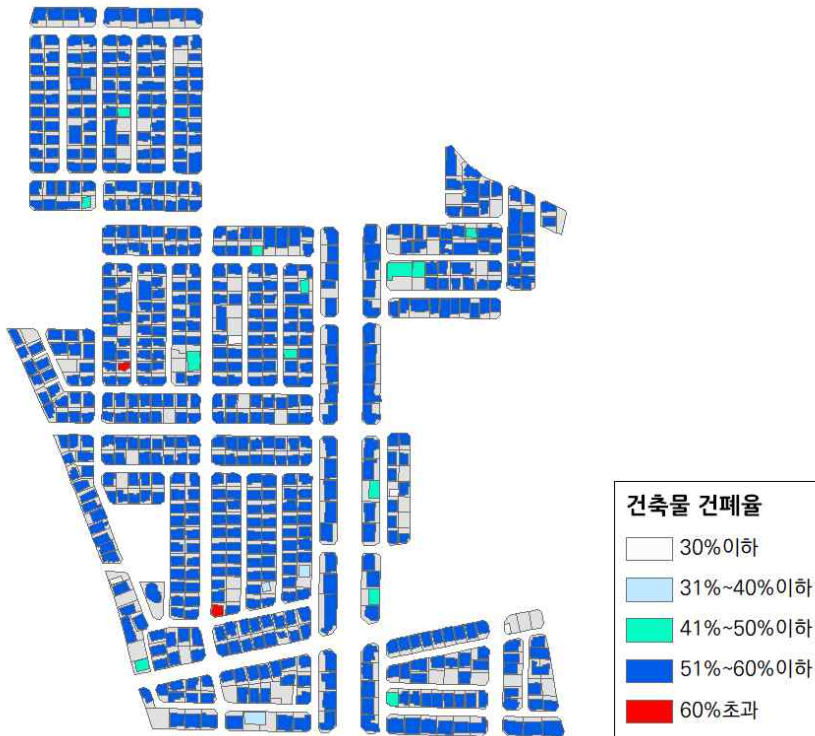
마) 건축물 건폐율

- 건축물 대장을 분석한 결과 대상지 내 건축물 668동 중 96.7%인 646동의 건축물이 건폐율 51%~60%에 집중되어 있으며, 평균 58.35%로 일반주거지역의 건폐율 상한인 60%에 다다르고 있는 것으로 조사되었다. 그러나 현장 조사 결과 건축 승인 이후 부가건축물(계단, 창고)등의 설치로 인해 실제 건폐율은 60%를 초과한 사례가 다수 존재하는 것으로 파악되었다.

[표 3-9] 대상지 내 건축물 건폐율

(단위 : 동, %)

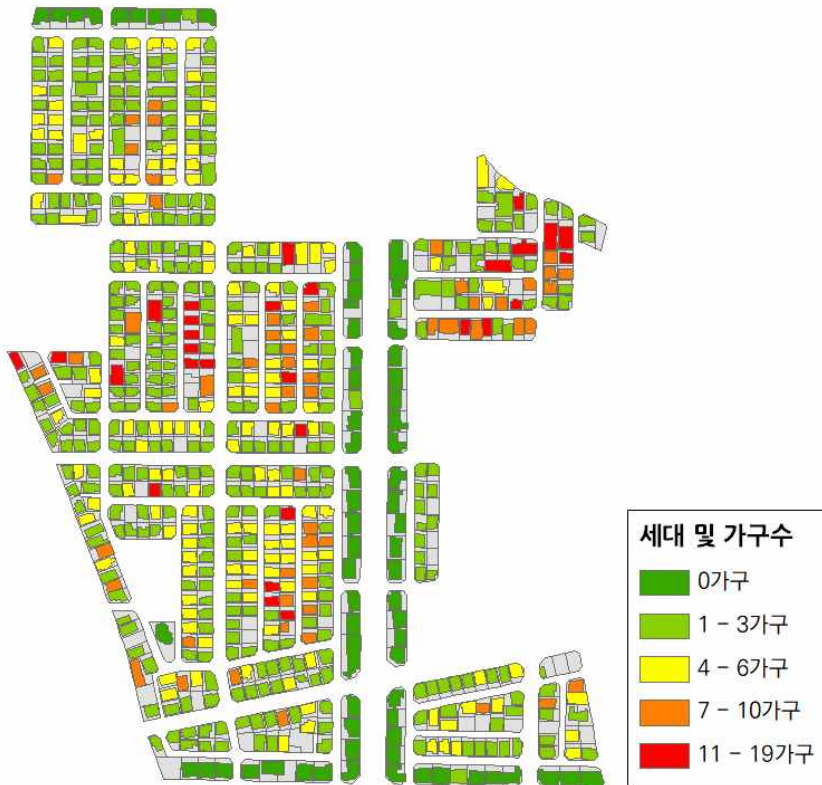
건폐율	합계	30%이하	31%~40%	41%~50%	51%~60%	60%초과
동 수	668	4	3	13	646	2
비율	100	0.6	0.4	1.9	96.7	0.3



[그림 3-35] 대상지 건축물 건폐율

3) 세대수 검토

- 조사 대상지 내 주택용도가 포함된 건축물은 668개 동중 599개 동으로 전체 건축물 중 89.7%이며, 거주 가구 및 세대수(이하 가구로 통칭함)²⁵⁾는 2,507가구로, 평균 3.75가구가 거주중인 것으로 조사되었다.
- 대로와 접해있는 근린생활시설 중 주택용도가 포함된 건축물은 5개 동이며, 최상층에 1가구가 거주하는 형태를 보이고 있다.
- 10가구 이상이 거주하고 있는 건축물은 45동으로 대다수가 2000년 이후 건축되었으며, 최근 다가구·다세대 재건축으로 인해 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

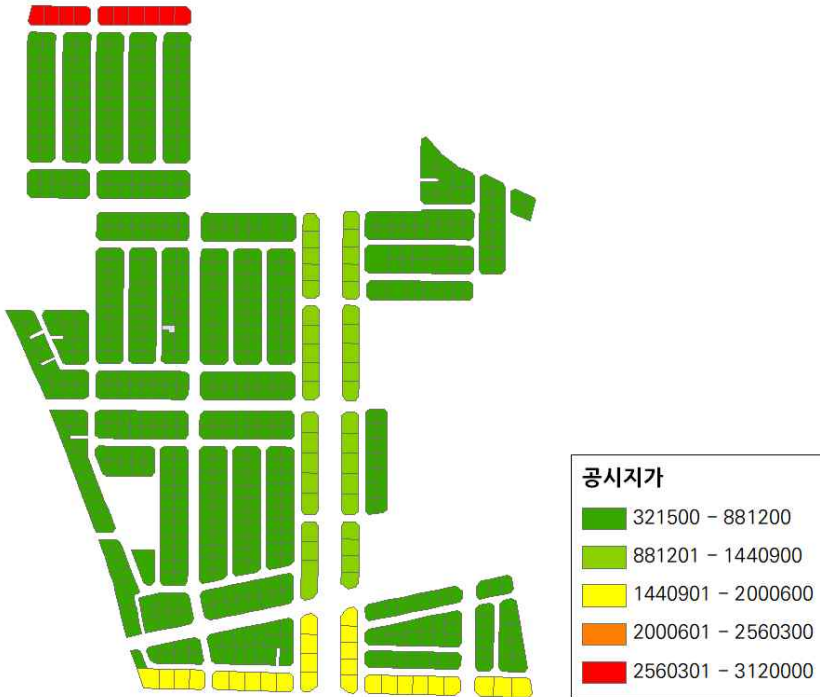


[그림 3-36] 대상지 건축물 거주 세대 및 가구수

25) 거주 가구 및 세대수는 건축물 대장의 세대수와 가구수를 기초로 건축물에 설치된 전기 및 가스 계량기 수를 참조하여 재구성 하였으며, 이 수치는 실제 수치와 다를 수 있음

4) 공시지가

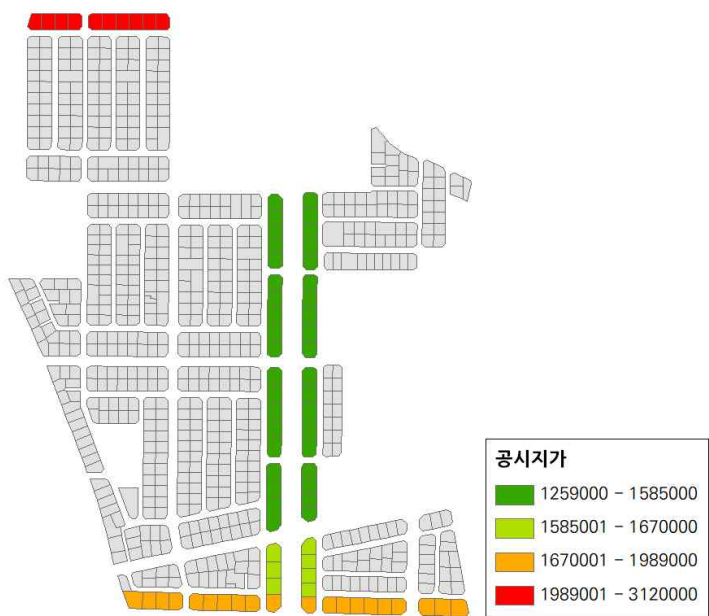
- 서신2지구 단독주택용지 및 근린생활시설 용지의 공시지가는 필지의 위치 및 가로와의 접근성에 따라 2017년 말 기준 단독주택용지는 ㎡ 당 321,500 원~871,500이며 근린생활시설용지는 ㎡ 당 1,259,000원~3,120,000원의 분포를 보였다.



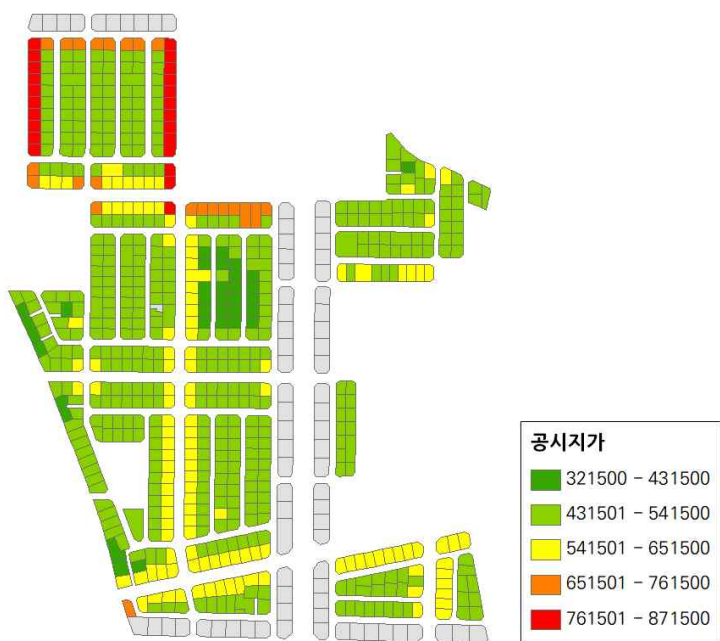
[그림 3-37] 대상지 공시지가 현황

① 근린생활시설 용지

- 공동주택 밀집지역과 마주하고 있는 북측 근린생활시설용지 가로변 1커회의 공시지가가 3,120,000원/ ㎡ 로 가장 높았으며, 남측의 유연로(대로)에 접하고 있는 근린생활용지가 1,823,000원~1,989,000원/ ㎡ , 유연로(대로)와 대상지 중심을 관통하는 서신로(중로)의 각지에 위치한 토지들이 1,586,000 원~1,670,000/ ㎡ 원 순으로 조사되었다.



[그림 3-38] 대상지 내 근린생활용지 공시지가 현황('17 말 기준)



[그림 3-39] 대상지 내 단독주택용지 공시지가 현황('17 말 기준)

② 단독주택 용지

- 단독주택 용지의 공시지가 분포현황을 살펴보면 공동주택과 마찬가지로 도로 위계가 높은 가로변에 위치한 필지들의 공시지가가 높게 나타났다.
- 북측의 공동주택과 접해있는 중로 가로변 필지들이 830,000원~871,500원/㎡로 가장 높고, 서천변11길(중로)과 접해있는 필지들이 620,000원~800,000원/㎡로 조사되었으며, 남동측의 전통로(중로 2류) 접합 필지와 서측 단독주택용지를 관통하는 서신천변로(중로 3류)의 좌우측 필지의 순으로 구성되어 있다.
- 단독주택용지의 공시지가는 인구 밀집지역(공동주택)과의 거리, 접한 도로의 위계에 따라 결정되는 양상을 보였다. 필지의 이용형태에 따라서는 아래 그림 [3-40]에서와 같이 상가주택의 경우 비주택용도가 근린생활시설, 사무실, 일반음식점, 중심상업의 순으로 지가가 높고 단독주택 필지가 가장 낮은 것으로 조사되었다.



③ 공시지가 변화

- 대상지 내 필지 조건에 따른 공시지가 변화를 살펴보기 위해 대상지 내 공시지가 기준지를 대상으로 2009년부터 2018년까지 10년간의 지가상승률을 조사하였다. 지가가 가장 높은 북측의 대로변 근생용지의 증가율은 0.73%였으며, 중로와 접하고 있는 필지는 근린생활용지가 3.48%, 단독주택용지가 3.42% 증가하였다.
- 소로와 접하고 있는 블록의 내부(1켜 이상 이격) 필지들은 주택용도의 필지가 3.4%, 상가주택 필지가 3.25% 증가하였다.

[표 3-10] 대상지 내 표준지 10년 공시지가 변화

(단위 : 천원)

년도	대로접합 근생용지		중로접합 근생용지		중로접합 단독주택용지 근생상가		소로접합 단독주택용지 단독주택		소로접합 단독주택용지 근생상가	
증가율	0.73%		3.48%		3.42%		3.40%		3.25%	
구분	지가	증가율	지가	증가율	지가	증가율	지가	증가율	지가	증가율
2018	3,150	0.96%	1,360	3.82%	560	2.75%	460	1.10%	500	1.01%
2017	3,120	0.65%	1,310	2.34%	545	2.83%	455	2.25%	495	2.06%
2016	3,100	3.33%	1,280	4.92%	530	6.00%	445	5.95%	485	4.30%
2015	3,000	0.33%	1,220	3.39%	500	6.38%	420	7.69%	465	6.90%
2014	2,990	0.00%	1,180	0.85%	470	4.44%	390	5.41%	435	3.57%
2013	2,990	1.70%	1,170	1.74%	450	1.12%	370	1.37%	420	2.44%
2012	2,940	1.38%	1,150	1.77%	445	1.14%	365	1.39%	410	2.50%
2011	2,900	-1.69%	1,130	4.63%	440	4.76%	360	5.88%	400	5.26%
2010	2,950	0.00%	1,080	8.00%	420	0.00%	340	0.00%	380	2.70%
2009	2,950	-1.67%	1,000	0.00%	420	0.00%	340	0.00%	370	0.00%

- 연구대상지 내 표준지 기준 공시지가는 2009년 이후 2015년까지 전주시 완산구의 평균공시지가 상승률보다 높은 수치를 보였으나, 2016년 이후부터는 완산구의 상승률보다 낮은 것으로 조사되었다.

[표 3-11] 전주시 완산구 공시지가 상승률

년도	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
상승률	0.02	0.85	1.34	1.92	1.26	1.89	3.82	2.96	3.54	3.74

자료 : 2019년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서

4) 생활편의성

가) 기반시설 (주차장, 공원)

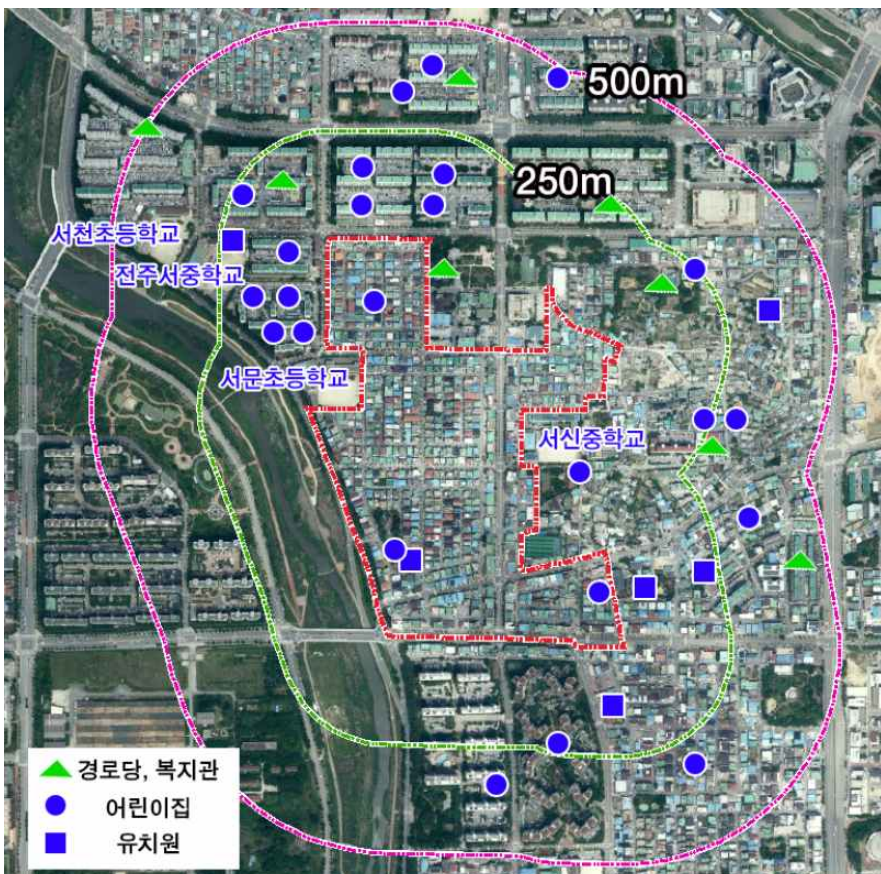
- 대상지 주변 500m내에 위치하고 있는 공원, 주차장 등 기반시설은 공원 11개소(근린공원 5개소, 어린이공원 6개소), 주차장 2개소로 조사되었으며, 250m로 한정할 경우 공원은 6개소, 주차장은 1개소로 조사되었다.
- 서신동의 주차문제 해결을 위해 조성된 서신동 주차장(서신 공영주차장, 131면)은 유료로 운영되고 있으며, 1개월 종일권, 주간/야간권으로 정기 주차요금을 받고 있다.



[그림 3-40] 대상지 주차장 및 공원 조성 현황

나) 지원시설 (아동, 노인, 학교)

- 조사 대상지 내에는 어린이집 3개소, 유치원 1개소가 있고 인근 아파트 단지가 밀집하여 있는 북측과 서측에 다수의 아동 지원시설이 위치하고 있으며, 대상지 주변으로 초등학교 2개소, 중학교 2개소가 위치하고 있다.
- 노인 지원시설인 경로당 및 노인복지관은 대상지 내에는 없고 서신길공원에 위치한 서신그린공원경노당의 이용이 가능하며, 250m반경 내에 위치한 전라북도노인복지관을 이용하는 것도 가능하다.
- 전반적으로 주민 대상의 공공서비스 지원 기능은 공동주택이 밀집되어 있는 북측에 위치하고 있어 남측에서의 시설 접근성이 열악한 것으로 나타났다.



[그림 3-41] 대상지 아동 및 노인 지원시설 현황

5) 공가 및 빈점포

- 서신2지구 내 일부 단독주택(2가구)이 비어있었으나 건축물의 훼손 등은 발생하지 않았으며 대부분 '감나무골 재개발 사업'지구 내에 위치하고 있다. 그 외 주택 및 상가건축물의 경우 장기간 방치되는 경우가 없이 임대되고 있는 것으로 조사되었다.
- 층로 이상의 가로에 접하고 있는 근린생활시설 및 상가주택 건축물은 1층의 경우 음식점·사무소·서비스 점포 등의 입점이 이루어져 있으며, 빈점포가 일부 조사되었으나 단기간 내에 재입주가 이루어지고 있었다.
- 부동산 사무소 및 지역 주민인터뷰, 현장조사 결과 다세대·다가구 및 상가주택의 주거부문에서는 공실이 일정부분 발생하고 있으나 이는 대다수의 건축물이 20년 이상 노후화가 진행됨에 따라 건축물의 주거환경 악화로 인해 발생되고 있었으며, 최근 들어 다세대·다가구 주택으로의 재건축이 이루어지고 있는 것으로 조사되었다.
- 또한, 최근 들어 노후화된 건축물을 리모델링하여 게스트하우스(5개소)나 카페로 업종변화가 진행되고 있으며, 서문초등학교 인근 가로는 공방들이 입점하여 특성화되고 있는 것으로 파악되었다.



[그림 3-42] 건축물 리모델링을 통한 게스트하우스 운영사례

다. 주민조직 및 활동 현황

- 서신 2지구의 재생방안과 모색과 관련하여 본 연구의 기획단계에서부터 상인회 대표, 지역 활동가 대표, 지자체(동사무소), 도의원 및 전문가가 참여한 다수의 회의·논의를 진행하였다. 연구의 진행 과정에서도 주민들의 의견 청취를 위한 논의가 확대되면서 소규모 지역 커뮤니티가 형성되었으며 이러한 활동들을 기반으로 마을재생을 위한 조직화가 본격적으로 시작되었다.
- 주민공동체 조직은 활동 참여에 대한 주민들의 동기 부족으로 인해 자발적인 조직의 태생과 확산에 어려움이 있었다. 커뮤니티 형성과 조직으로의 확대, 지역공동체 사업체로의 진화 등 주민조직의 양성화를 위해서는 행정과 의회, 지역에 관심있는 전문가들이 적극적으로 참여하면서 공동체 조직의 태생 단계에서부터 지원과 노력이 이루어져야 할 것으로 판단된다.



[그림 3-43] 주민조직 활성화를 위한 워크숍 및 논의

- 서신 2지구는 지역의 정주환경 개선과 상가활성화 등을 위해 2019년 후반부터 지역 주민과 상인들이 참여하는 `서신동 마을계획단`이 조직되어 활동중에 있다. 마을계획단은 도시재생사업 및 새뜰마을 사업 등 현재 정부·지자체 정책 적용의 사각지대에 놓인 저층주거지 밀집지역에 대한 재생방안과 주민참여를 통한 지역의 활성화를 위해 지역의 커뮤니티를 통한 점차적인 전파와 공감대가 형성되게 이르렀다.
- 전주시에서는 환경정화, 아동돌봄, 공원정비 등 지구에서 발생하는 현안문제를 지역민이 주도적으로 참여하고 해결할 수 있도록, `마을계획추진단` 정책을 시행중에 있다. 서신동 마을계획단도 2020년 마을계획단에 지원사업 공모에 선정되어 보다 다양한 사업들을 안정적으로 추진할 수 있게 되었다.
- 전주시는 마을계획단 지원사업을 통해 2019년까지 12개 동에서 마을계획을 수립하였고 주민참여 예산을 활용하여 마을계획단이 제안한 220개 의제 중 73건을 완료하였다.

마을공동체 주민주도 활성화계획 수립사업(공모) 내용(2020)

1. 사업개요

- 1) 신청대상 : 원도심의 23개동(3개동 선정)
 - 완산구(13) : 중화산1·2동, 평화1·2동, 서신동, 삼천1·2·3동, 효자1·2·3·4·5동
 - 덕진구(10) : 인후3동, 팔복동, 우아1·2동, 호성동, 송천1·2동, 조촌동, 여의동, 혁신동
- 2) 지역발전을 위한 주민의지가 있고 주민 중심으로 지역을 변화 시킬 수 있으며, 지역 자산을 활용하여 마을공동체와 연계 가능한 지역
- 3) 추진주체 : OO동 마을계획추진단(가칭)
 - 구성인원 : 동별 20명이상
 - 참여대상 : 각 마을(동)별 대표, 지역리더, 동장, 시의원, 주민 등
- 4) 지 원 액 : 90백만원(계획수립 동별 30백만원)
 - 센터 72백만원, 마을계획추진단 18백만원(동별 6백만원)
- 5) 사업기간 : 2020.2월~12월

2. 추진 방향

- 1) 마을계획 활성화 과정에서 주민이 원하는 것이 무엇인지 스스로 알게하고, 주민참여와 함께 주민이 중심이 되어 지역특색을 살린 발전계획 수립 유도
- 2) 지역주민들이 함께 지역자원을 바탕으로 지역발전 사업을 추진하여 지역에 대한 자긍심 고취와 지역공동체 형성으로 사회통합 기여
- 3) 지역공동체 활성화와 사업의 효율성을 높이기 위해 전문 PM(Project Manager)의 밀착 컨설팅 참여 발전계획의 수립과 실천과정을 통해 실행능력을 확보



2-3-1. 우리 마을에 만족하는 이유 또는 장점은 무엇인가요?(최대3문항선 택가능)

- ☐ 자연환경(공원, 녹지, 호수 등)
- ☐ 주거환경(노후주택, 빈집 등)
- ☐ 생활인프라(상하수도, 가스 등)
- ☐ 교통 및 보행환경(교통체계, 횡단보도, 인도, 기타 보행환경 등)
- ☐ 안전(지안, 방범, CCTV 등)
- ☐ 위생(가로환경, 쓰레기처리)
- ☐ 교육(아동, 청소년 교육시설 및 프로그램, 평생교육)
- ☐ 복지(복지시설 및 프로그램, 동네복지, 장애인복지)
- ☐ 공동체(이웃과의 관계, 공동체 활성화 정도 등)
- ☐ 문화, 예술(문화시설 및 프로그램)
- ☐ 체육, 여가(체육시설 및 프로그램)
- ☐ 경제, 일자리(지역경제, 상권활성화, 일자리, 일거리 등)

2-3-2. 우리 마을에 불안족하는 이유 또는 단점은 무엇인가요?(최대3문항 가능)

- ☐ 자연환경(공원, 녹지, 호수 등)
- ☐ 주거환경(노후주택, 빈집 등)
- ☐ 생활인프라(상하수도, 가스 등)
- ☐ 교통 및 보행환경(교통체계, 횡단보도, 인도, 기타 보행환경 등)
- ☐ 안전(지안, 방범, CCTV 등)
- ☐ 위생(가로환경, 쓰레기처리)
- ☐ 교육(아동, 청소년 교육시설 및 프로그램, 평생교육)
- ☐ 복지(복지시설 및 프로그램, 동네복지, 장애인복지)
- ☐ 공동체(이웃과의 관계, 공동체 활성화 정도 등)
- ☐ 문화, 예술(문화시설 및 프로그램)
- ☐ 체육, 여가(체육시설 및 프로그램)
- ☐ 경제, 일자리(지역경제, 상권활성화, 일자리, 일거리 등)

2-4 서신동 마을 문제 중 가장 시급하게 해결해야 할 문제는 무엇인가요? (시술형)

[그림 3-44] 서신동 마을계획추진단 모집 내용 및 설문조사 내용

- 서신동 마을계획추진단은 전주천변 정화활동과 소규모 정원꾸미기 등의 사업을 중심으로 마을조사와 역량강화 프로그램 등을 진행중에 있으며, 활동의 전 과정에 PM 및 활동가가 참여한 마을계획을 수립하여 향후 주민총회에서 사업을 확정할 계획이다.



[그림 3-45] 서신동 마을계획추진단 활동 사례

2. 문제점 및 개선과제 도출

가. 개발계획과 다른 물리적 환경의 형성

1) 계획대비 높은 인구밀도 및 개발압력

- 서신 2지구 단독주택용지의 수용인구는 2,779인, 세대 규모는 751호로 호당 3.75인으로 계획되었다. 그러나 사업이 준공된 1994년은 상세계획(지구단위계획)제도의 시행이전으로 필지별 가구 수 제한에 대한 세부 지침이 마련되지 않아 계획규모 이상의 가구 입지를 제한할 수 있는 제도적인 장치가 마련되지 않은 상태였다.
- 건축물 대장 및 현장조사 결과 대상지 내에는 2,507가구가 거주하고 있으며 이를 전체 필지수(650개 필지)로 나누면 3.85가구가 거주하고 있는 것으로 나타났다. 이는 사업계획에서 제시하고 있는 751가구(필지당 1.15 가구)의 3배가 넘는 규모로서 1인 가구 증가 등의 요인을 감안하더라도 당초 계획에 비해 지나치게 많은 사람들이 거주하고 있다는 것을 의미한다. 과밀 개발로 인한 문제는 주차공간이나 녹지 등을 비롯한 기반시설의 부족과 정주여건 악화 등의 문제를 발생시키면서 주거지 쇠퇴를 가속화 시키는 주요 원인으로 작용하고 있다.
- 쇠퇴의 진행으로 대상지의 지가가 하락하면서 최근에는 저렴한 지가를 기반으로 하는 원룸 및 상가주택의 재건축이 산발적으로 진행되고 있어 대상지의 인구밀도는 계속 증가할 것으로 예상됨에 따라 적절한 저층주거지의 밀도관리 방안 모색이 필요한 실정이다. 원룸 및 상가주택 재건축에 대한 수요증가는 전주시 내 비슷한 시기 토지구획정리사업이 진행된 아중지구, 효자2지구 등 저층주거지가 조성되어 있는 지역들에서 공통적으로 발생하는 양상으로 지구단위계획 미수립 저층주거지를 대상으로 재건축 압력 조절을 위한 방안이 강구되어야 할 시점이다.

2) 주거지 내부 상업용도의 침투

- 식당·카페를 비롯한 일반음식점 등 상업용 시설의 저층주거지 침투는 전주시에서 택지개발사업이 본격적으로 진행된 1990년대 초반부터 문제점으로

부각되기 시작하였다. 주거지역 내부의 상업기능 침투는 점심시간은 물론 저녁까지 지속되는 각종 소음과 음식냄새, 조명 등으로 주거환경을 악화시키는 주요 원인으로 작용하였다.

- 전주시의 택지개발사업은 각 지구별로 단독주택지와 아파트단지를 하나의 계획단위로 해서 해당 지구의 규모에 맞는 상업기능을 수용하기 위해 주요 도로변의 노선상가와 함께 아파트단지에 면한 저층주거지 일부를 준주거지역으로 지정하여 생활권의 중심지 형성을 유도하였다.
- 그러나 신규 개발지역으로 주거·상업기능이 집중되면서 상업용도 시설에 대한 수요가 증가함에 따라 생활권 중심지로 계획된 단지내 준주거지역에서 수용할 수 없는 수준에 이르게 되었다. 이로 인해 신규개발지역에서는 이외에도 국지도로를 제외한 단지내 도로를 따라 상업용도의 시설들이 확산되면서 저층주거지내 상업기능 침투로 인한 용도혼재의 문제를 심화되었다.
- 서신2지구의 중로와 접하고 있는 상가주택에서 영업 중인 근린생활시설은 서신2지구를 비롯한 서신동 인근 공동주택 및 업무시설의 배후 상업지역으로의 성격을 가지고 있어 단독주택과 상가가 밀착되어 있는 특성을 보이고 있다.
- 대로·중로 대로에서 1켜 안쪽의 상가주택은 일반음식점이 밀집되어 있는 서신동의 주요 먹자골목의 성격을 가지고 있으며, 향후 인근 감나무골 주택재개발의 추진에 따라 상업가로서로서의 성격은 더욱 커질 것으로 예상된다. 대상지의 거주주민과 상업활동을 하고 있는 상인들의 건축물의 활용용도가 다르며 지역의 활성화를 위한 재생 방향설정에 어려움이 있다.

나. 기반시설의 부족

1) 공원·녹지 등 오픈스페이스 부족과 경관 수준 저하

- 저층주거지는 단독주택 중심의 저밀주거지역 조성이라는 당초 계획과 달리 다세대·다가구주택 위주로 구성되면서 인구밀도가 급격하게 높아져 동일한 규모의 아파트 단지에 비해 주택지내 공지가 상대적으로 부족할 수밖에 없다. 주거지역에서의 오픈스페이스는 건폐율을 통한 기본적인 규제에 더해 차

도 및 보행로 등의 도로와 인동간격에 의해 확보되어 도로·녹지 등으로 정비되는 공간으로서 주민들의 안전 및 프라이버시 확보, 환기 등 주거환경의 수준을 결정하는 중요한 요소이다.

- 아파트의 경우 많은 세대를 수용하기 위해 건축물의 높이를 올리면서 지상부에 오픈스페이스를 확보하여 일정수준 이상의 주거환경을 확보할 수 있도록 계획하고 있다. 그러나 저층주거지는 원래 공지율이 높은 단독주택지역에 다세대 주택을 건축하면서 공지를 최소화하는 고밀개발을 추진하여 오픈스페이스가 절대적으로 부족하다. 인구밀도는 높아지고 공지는 상대적으로 감소하게 되면서 저층주거지의 주거환경을 악화시키는 요인으로 작용하였다.
- 저층주거지는 건축물 내부는 물론 외부의 주변지역에도 공원 이외에는 녹지가 거의 없는 경우가 많아 녹지 면적이 절대적으로 부족한 실정이다. 건폐율 적용이나 인접 건축물과의 이격거리 확보, 사선제한 등으로 확보된 공간에 조성되는 부지내 녹지(정원·화단)는 건축허가 이후 가대기나 발코니 설치 등 불법적인 확장으로 크게 축소되는 경우가 많아 저층주거지의 녹지공간 부족 문제를 심화시키고 있다.
- 계획 개발된 저층주거지의 경우 사업지구 내에 기존 자연공원이나 하천 등이 없는 경우 녹지면적은 평균적으로 전체 개발면적의 5%를 이내로서 200~300m의 이격거리를 두고 분산배치되어 있다. 반면 아파트는 단지내에 어린이놀이터나 공원 이외에도 건물 주변으로 조경공간이 많아 녹지율이 30~40%에 이르고 있으며 최근 들어 증가하고 있는 추세이다.²⁶⁾
- 오픈스페이스의 부족에 더해 대상지내 건축물 대부분이 건립된지 20년 이상 경과됨에 따라 건축 외관의 노후화로 인해 도시미관의 저해가 발생하고 있으며 옥외광고물, 차양막 등의 부속시설 등 공작물의 난립과 노후화로 인해 가로경관의 쇠퇴가 진행되고 있다. 서신2지구는 최근 리모델링 및 재건축을 통한 건축물의 정비가 일부 진행되고 있으나 각기 다른 유형의 색채와 디자인으로의 정비가 이루어지고 있어 건축협정 및 경관협정 등 건축주와 주민들의 합의를 통한 가로의 경관형성을 위한 방안의 도입이 필요한 시점이다.

26) 임희지, 다세대·다가구주택지 재생을 위한 슈퍼블록단위 통합·연계형 가로주택정비사업 추진 방안, 서울연구원 정책리포트 305호, 2020.7

- 저층주거지의 대부분을 차지하고 있는 다세대·다가구주택은 1990년대 서민 주거안정을 목적으로 단독주택을 분할하여 여러 세대가 모여 사는 관행이 제도적으로 용인되면서 본격적으로 증가하기 시작하였다. 이에 따라 단독주택 중심의 중·저밀도 주택단지 건립을 목적으로 하는 지정된 제2종일반주거 지역에는 예외 없이 다세대·다가구주택이 건립되면서 단위면적당 세대수 및 인구밀도가 급증하고, 단지내 도로는 늘어난 거주자들의 차량으로 주차장화 되었다. 여기에 더해 단지내 주요 가로변에 빼곡하게 들어선 1층의 상업시설로 인해 점심시간은 물론 저녁시간에는 블록 전체가 거대한 주차장으로 변하는 상황이 거의 모든 저층주거지에서 발생하고 있다.
- 저층주거지의 인구밀도 증가에 따라 삶의 질 확보를 위한 기반시설의 확충이 동반되어야 하나 공공재원을 통한 기반시설의 확충은 개선 필요지역의 우선순위에 따라 기존 취약지구 및 주거환경개선지구 대비 양호한 환경으로 후순위로 밀려남에 따라 자치단체의 공공재원의 적극적인 투입이 어려운 실정이다.
- 서신2지구는 앞서 제기한 변형적으로 계획대비 높은 인구밀도를 가지게 된 주거지역으로 2002년 주차장법 개정 이전으로 가구당 주차장 확보 기준이 0.7대로 개정 이후인 1.0대 대비 확보 기준이 낮고 또한 1인당 자동차등록 대수는 2019년 0.46대/1인으로 1994년 0.16대/1인 대비 자동차 소유가 확대됨에 따라 주차에 대한 수요가 급증하여 사회적 변화에 대한 주차수요를 감당하지 못하고 있으며, 이로 인해 단독주택 밀집지역은 양방향 주차 및 주거지와 이격된 층로에 주차를 하고 있는 실정이며 이는 상가 이용객들의 주차수요와 상충하여, 심각한 주차난을 야기하고 있으며 가로변 주차로 인한 교통사고 발생 등의 위험이 증가하고 있다.
- 주민과 상가이용객들의 이동편의성을 위해 필수적인 보도의 경우, 준공 이후 가로수의 성장, 가로시설물 설치 등으로 인해 유효보도 폭이 50cm이하인 구간이 다수 발생하여 2인 이상의 통행이 불가능하며 휠체어 등 장애인 이동을 위한 여건 또한 마련되어 있지 못하다.
- 이와 같이 저층주거지내 도로의 주차장화는 단지내 차량 통행은 물론 보행자의 안전하고 편안한 이동에 심각한 장애요인으로 작용하고 있다. 2001년

거주자우선주차제가 도입되면서 주상혼재 저층주거지 주민의 주차부족 문제에 대한 기초적인 대안은 마련되었지만 다른 한편으로 자동차의 단지내 도로 점유는 일반적인 현상으로 고착화되었다. 단지내 간선가로의 경우 격일제로 한쪽 방향에만 주차하도록 되어있어 차량통행에 큰 지장이 없지만, 안쪽의 국지도로에는 적용되지 않으면서 6m도로 양측에 차량이 빼곡하게 주차되어 차량의 편도 통행마저도 용이하지 않은 실정이다.

다. 신규 개발지역으로의 주거·상업 쏠림현상에 따른 침체 가속화

- 신규 택지개발사업지구내 주거지역의 상업용도 침투에 따른 용도혼재는 빠른 속도로 진행되지만, 도시내 타지역에서 신규 개발사업이 진행되면 해당 지역으로 주거·상업기능이 쏠리면서 쇠퇴 양상도 빠르게 진행되고 있다.
- 이로 인해 차량이나 보행자의 접근이 용이한 주요 가로변을 제외한 블록 내부의 소규모 점포들은 이용객이 감소하면서 카페·식당 등의 음식점에서 일반 대리점이나 창고 등의 용도로 바뀌고 있다. 서신2지구와 같이 조성 이후 20여년이 경과된 저층주거지는 이러한 양상이 장기화되면서 블록 내부에서부터 빈 점포의 비율이 점차 증가하고 있다.
- 저층주거지내 주택의 경우도 개발 초기에는 건축물내 대부분의 세대가 전세 형식으로 임대되었으나 단지 내부의 침체가 진행되면서 수요가 줄어들면서 임대료는 물론 부동산으로서의 가치도 감소하는 것으로 나타나고 있다. 기존 거주자들이 보다 양호한 주거환경을 찾아 신규 개발지역으로 이주하면서 기존의 저층주거지는 상업용도 시설의 감소와 함께 거주자의 인적 구성 변화나 공실의 증가가 맞물리면서 상대적인 쇠퇴 속도는 더욱 크게 체감되고 있는 실정이다.

3. 저층주거지 재생 사례검토

가. 자생적 주거관리체계 형성(우츠쿠시가오카)

1) 지역 개요

- 본의 경제성장에 따라 도시 거주민들은 '전원 도시'를 이상적인 주거지로 생각했고 이에 따라 도쿄에서 가까운 교외지역의 전철을 따라 전원도시의 형성이 시작되었다. 도쿄 근교에 조성된 전원도시들의 주요 대상은 중산층의 자가마련에 대한 수요를 반영한 베드타운이었다. 요코하마시 아오바구 우츠쿠시가오카는 1969년 '전원 도시' 개발로 조성된 단독주택지역으로 지구 전체 면적은 47ha이다.

2) 주민주도형 지역관리²⁷⁾

- 단독주택 전용주택지로 개발된 지구 내에 주변 환경에 어울리지 않는 가설주택이 건설된 사건을 계기로 지역의 주거환경을 주민 스스로 양호한 주거환경을 보전해야 한다는 의견이 개진되었고, 이를 계기로 '우츠쿠시가오카 개인주택회(이하 개인주택회)'가 조직되면서 주민주도의 지역관리 체계가 구축되었다.
- 개인주택회는 주민발의에 의한 건축협정을 체결하고 '건축협정운영위원회'를 발적하였으며, 건축협정 체결 이후 상황과 주민의 요청에 따라 협정을 갱신하여 장기간 운영 되어왔다.
- 그러나 건축협정 미참여 가구들의 공동주택 건설계획 수립, 결속력의 약화,



27) 이동훈. 일본의 주민주도형 저층주거지 관리체계에 관한 연구. 한국생태환경건축학회 논문집 17(6), 2017.12, p189~190

고령화로 인한 건축협정 참여의식 부족 등으로 건축협정의 유지에 어려움이 발생하여 1999년 `지구계획검토위원회'가 발족되었으며 지구주민 96%의 동의를 얻어 아오바 우츠쿠시가오카 장부지구 지구계획을 수립하였다. 지구계획의 내용은 단독주택 중심의 저층주거지 보전을 위해 건축물의 용도제한, 최소필지면적(180㎡), 높이, 형태, 벽면, 의장 제한 등이다.

- 또한, 2004년 지구계획에서 나아가 지구계획으로 규정하지 못한 항목에 대해서 주민들의 규약의 필요성이 제기됨에 따라 `마을만들기 평가위원회'가 조직되었으며, 주민들의 합의에 의한 `마을만들기 핸드북'을 제작·배포하였다. 핸드북은 지구계획의 위임 법령으로서의 위상이 아닌 법적 구속력을 갖고 있지 못한 주민협정에 불과하나 지구 내 신규 건축이나 재건축 추진 시, 가이드라인에 따른 접합성 여부를 평가표를 작성하여 평가위원회에 제출하도록 되어 있다.

3) 시사점

- 우츠쿠시가오카는 주거지의 주거환경관리를 위해 주민들이 자발적 건축협정을 맺고 건축협정이 지구계획으로 확대 및 법제화가 진행된 사례이다. 국내 건축법에 따른 건축협정 또한 토지주(건축주)간의 협의를 통해 결정되는 사항으로 법적인 구속력은 없으며 접하고 있는 토지주들에 대해 일부 적용이 가능한 실정이다. 주민들의 합의에 의한 규약이 법적 구속력을 갖는 지구계획의 수립에까지 연계되고, 상세화한 가이드라인의 수립은 제도적 규제와 주민커뮤니티의 활성화를 위한 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.
- 지자체는 건축협정 초기부터 마을만들기 코디네이터를 파견하여 전문적인 컨설팅을 실시, 주민활동을 지원하였다. 주민조직의 형성 초기 주민 커뮤니티의 활성화와 전문성 확보를 위해 지자체와 지역 도시재생지원센터의 적극적인 참여와 지원이 필요하다.
- 우리나라의 건축법에 따른 건축협정 제도는 적용 가능한 지역이 지구단위계획구역, 주거환경개선사업구역, 재정비촉진지구, 도새재생 활성화지역에 한정되어 있다. 또한, 법적구속력의 결여와 협정 주체를 토지주(건축주)로 하고 있어 그 범위가 일본의 건축협정에 비해 제한적인 실정으로 주민자치조직의 구성에 대한 적극적인 지원과 함께 제도 변경에 대한 검토가 요구된다.

나. 토지매입을 통한 기반시설의 공급(교지마)

1) 지역 개요

- 동경 도심부에서 약 7km 떨어진 동경도 스미다구에 위치한 교지마 지구는 히키후네역 동측에 자리한 노후 목조주택 밀집 주거지이다. 1923년 발생한 관동대지진 이후 도시화되기 시작한 교지마 지구는 20세기에 형성된 가로와 목조주택이 그대로 남아있는 지역이었다. 동경 대공습 때 교지마 지구는 스미다구에서 유일하게 피해를 입지 않았던 지역으로, 전쟁 이재민들이 모여 들면서 건축물의 밀도가 급격히 증가하게 되었다. 시간이 흐르면서 소규모 필지와 주택, 협소한 가로 폭과 복잡한 가로 체계 등 열악한 가로 환경과 화재에 취약한 구조 등은 지역의 과제로 떠올랐다. 또한 산업이 발달하면서 지역 경제에 큰 부분을 차지하던 소규모 공장들이 폐쇄되기 시작하였다.²⁸⁾

2) 주환경정비모델사업 시행

- 정비계획 수립 초기(1971)에는 철거를 통한 전면 재개발사업을 계획하였으나 교지마지구는 65세 이상 고령자가 인구의 30%를 넘는 고령화 지역으로 지역 주민들의 재정착 및 고밀도 개발에 대한 실현 가능성이 낮아 1980년부터 25.5ha를 주거환경정비모델사업을 통해 정비를 진행하였다. 이를 통해 지역 특성인 고령 거주자들의 특성에 맞추어 느리지만 지속적인 정비사업을 추진 중이며 주민들이 직접 민간법인의 마을만들기(まちづくり)센터를 개설하였다.
- 교지마 지구의 주환경정비모델 사업은 마을회관 및 소공원 등의 커뮤니티 공간조성, 도로 확충, 주택개량사업과 커뮤니티 주택 공급사업 등의 세부 사업을 시행하였다. 도청과 구청에서는 토지매입과 도로 정비 등의 사회간접자본 대부분을 보조(주택밀집시가지 사업의 경우 4분의 3, 나머지 사업은 3분의 2)하였다. 이 사업을 통해 총 10동의 커뮤니티 주택, 6개소의 커뮤니티 공간이 조성되었다.

28) 이지민, 저층주거지 재생을 위한 거점시설 계획 방향 연구. 2019. 성균관대학교 학위논문(석사)

3) 커뮤니티 주택

- 지구 내 토지를 매입하여 마을만들기 용지를 확보하였으며, 이를 통하여 주택 및 기반시설을 설치, 공급하고 가로의 선형을 조정, 소방도로를 확보하였다. 또한 이에 협력한 주민은 조성된 커뮤니티주택에 시중 임대료보다 저렴한 비용으로 거주할 수 있도록 하였으며 민간 임대주택 건축 및 입주시에도 경비를 지원하여 기존 철거·매입된 주택의 주민이 지역에 재정착할 수 있도록 유도하였다. 이를 위해 주택개량사업이 진행되는 중에는 거주민의 임시 거주공간을 제공하여 저층주거지형 순환형 정비사업이 가능토록 하였다.

4) 시사점

- 교지마지구는 토지매입을 통한 기반시설의 공급이 이루어진 사례로 매입토지의 기존 거주민이 해당지역에 재정착할 수 있도록 `커뮤니티 주택`을 저렴한 가격에 공급하였다. 현재 우리나라의 토지구획정리사업 및 택지개발사업을 통해 개발된 주거지역에서 주요 문제로 지적되고 있는 공원 등의 녹지공간 부족, 경로당 및 복지관 등의 커뮤니티 시설 부족 등의 해결을 위해서는 토지매입을 통한 시설의 공급이 필요하지만 교지마지구에서와 같이 적극적인 공공재원의 투입이 불가능하고, 적정 부지에 대한 확보도 어려운 실정이다.
- 이에 대한 대안으로 교지마지구에서 운영되고 있는 `커뮤니티 주택`을 통한 기존 거주자의 재정착과 임대사업을 통한 공공재원 확보의 방안으로 순환형 정비사업을 적용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

4

장

노후 저층주거지 재생 방안

-
1. 저층주거지 재생의 기본 방향
 2. 정주여건 개선 방안
 3. 주민주도형 재생사업 추진

제 4 장 노후 저층주거지 재생 방안

1. 저층주거지 재생의 기본 방향

- 저층주거지 재생은 고층 아파트단지 위주로 획일화된 우리나라 주택 실정에서 주거용 건축물의 형태적 다양성을 확보하면서 여러 계층을 수용할 수 있는 주택 및 토지자산을 보유함으로써 다양한 수요에 대응 가능한 주택을 보급할 수 있는 기반을 마련한다는 점에서 의미가 있다.
- 우리나라의 저층주거지는 주민간의 커뮤니티가 자연스럽게 형성되어 있고 이를 유지하려는 의지도 남아있어 전면개발 등을 통한 급속한 환경의 변화는 도시공간구조의 안정성을 저해할 뿐만 아니라 기존의 지역 커뮤니티를 와해시킨다는 점에서 또다른 사회적 문제의 원인이 될 수 있다.
- 따라서, 저층주거지의 유지·관리는 단순한 건축물의 물리적 환경에 대한 유지·보수가 아닌 지역의 커뮤니티 형성과 역사성·장소성의 보전에 기여한다는 측면에서 중요한 의미를 가진다.
- 특히 저층주거지가 보유하고 있는 소규모의 도시 구조는 대내·외적 영향에 의해 지속적으로 변화하고 있는 도시환경에 유기적이면서도 신속·능동적인 대응이 가능하기 때문에 재개발이 아닌 점진적 개선을 통한 지역 재생을 기대할 수 있다. 재개발사업과 같이 기존 건축물을 전면 철거하고 새로운 주택을 건설하는데 따르는 막대한 사회적 비용을 절감하면서 대규모 건설에 따르는 에너지 소모의 낭비나 환경훼손의 우려를 줄일 수 있다는 측면에서의 의미가 있다.
- 저층주거지는 아파트에 비해 상대적으로 저소득층이나 고령자 등 주거취약 계층이 많이 거주하고 있다는 점에서 저층주거지의 유지·관리 및 재생을 위한 대안 마련은 주민들의 정주여건 개선과 사회복지비용 및 에너지 관련 비용의 절감 등 공공의 이익에 부합하는 효과를 기대할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 저층주거지의 재생은 다음과 같은 방향으로 추진될 필요가 있다.

가. 지속성 있는 저층주거지 재생 지원 시스템 구축

- 저층주거지의 재생과 관련하여 현재 진행되고 있는 정책·사업들은 대부분 시범사업과 같이 한정된 지역을 대상으로 단기적으로 추진되고 있는 실정이다. 이로 인해 사업 대상지로 선정된 일부 지역만 적용 혜택을 받을 수 있을 뿐만 아니라, 정부의 정책 방향에 따라 바뀌는 경우가 많아 관련 재원의 마련 등 사업의 지속성을 확보하기 어려워 당초 계획과는 중단되거나 축소되는 사례가 많이 발생하고 있다.
- 저점확산형 주거환경개선 시범사업의 경우 2단계 국고지원사업까지 추진되었으나 결국 2007년에 중단되었고, 대표적인 현장대응형 저층주거지 지원사업인 ‘해피하우스 사업’의 경우도 정부 시범사업으로 추진되었으나 중앙정부의 지원이 종료되면서 현재는 사업 규모를 축소하여 지자체 주관으로 추진하고 있는 정도이다.
- 저층주거지의 재생은 지속적인 관리와 지원이 뒷받침되어야 성과를 거둘 수 있기 때문에 현재와 같은 일회성·단기적 시범사업이 아닌 일상적·지속적인 지원이 가능하도록 관련 체계를 구축하고 제도적 근거를 마련해야 한다. 국토부에서 추진하고 있는 주거복지 로드맵에 따라 향후 시·군단위로 설치되는 주거복지센터를 중심으로 관련 행정부서와 민간단체 등이 연계하여 추진하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

나. 마을단위의 종합적 주거관리를 고려한 지원 대상의 확대 적용

- 현재 정부나 지자체의 주거지원사업은 주로 저소득층 등 주거취약계층을 대상으로 하는 간단한 주택 수리에 대한 지원 위주로 주민들의 정주여건 개선에 관련된 다양한 수요를 반영하는데 한계가 있다.
- 사업 추진도 지원대상이 되는 개별 가구 단위로 적용되기 때문에 인접 주택으로의 사업의 확산이 어렵고 다양한 유형과 수요가 복합적으로 모여 있는 저층주거지의 면적인 정비를 통한 시너지효과를 기대하기 어렵다.
- 따라서 주거취약계층에 대한 주거복지 차원의 서비스 공급은 지속적으로 운영하면서, 도보 생활권 등 일정한 저층주거지의 종합적인 마을 관리가 가능

하도록 일반계층 주민을 포함할 수 있는 다양한 주거지원 서비스를 제공할 수 있는 시스템을 정비할 필요가 있다.

- 이를 위해서는 대상자의 연령이나 소득수준을 고려하여 지원방식과 내용을 달리 적용할 수 있는 공공서비스를 마련하여 제공해야 한다. 주택취약계층과 달리 일반 주민을 대상으로 하는 공공서비스는 관련 정보의 제공이나 상담 등 간접적인 지원 장치를 마련하여 제공하는 것이 합리적일 것이다. 다만, 지붕이나 담장 등 마을단위 경관의 조성과 같이 공공성 확보를 포함하는 사업 영역에 대해서는 지자체의 여건에 따라 지원 범위에 일부 포함시키는 것도 가능할 것으로 판단된다.

다. 공공부문과 주거 건축물의 균형있는 정비

- 정부·지자체에서 추진하고 있는 노후 저층주거지의 정비에 관련된 사업은 기반시설이나 생활편의시설의 설치·정비 등 대부분 공공부문의 개선 위주로 구성되어 있으며, 주택의 에너지 절감이나 상하·수도 정비 등은 취약계층 대상의 주거복지사업으로 지원되고 있다. 관련 법령인 도시 및 주거환경 정비법에서도 저층주거지를 대상으로 하는 지원사업은 기반시설이나 공동이용시설 등 주민 편의시설의 정비·확충 위주로 구성되어 있다.
- 그러나, 안전하고 쾌적한 정주여건 확보를 위해서는 노후화된 주택의 개보수나 쓰레기 처리, 안전 등 주택 내부 또는 공공·개인영역의 교차하는 준공공 영역에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 대안 마련이 필요하다.
- 쓰레기나 불법 주차, 안전 등 준공공영역에 대한 관리 부족은 해당 지역의 환경악화와 함께 또다른 사회적 문제 발생의 원인이 되면서 작용하면서 저층주거지에 대한 거주 기피의 요인으로 작용할 수 있다.
- 이와 같은 문제는 공공에서의 지원과 함께 주민들의 관심과 협조가 함께 이루어져야 제대로 작동할 수 있다. 즉, 가로·주차장 등 공공부문 영역에 대한 정비사업 추진 이후 안정적인 주거지 재생이나 관리를 위해서는 개별 주택에 대한 정비가 함께 진행될 수 있도록 관련 관련 사업들을 연계 추진하는 것이 바람직하다.

- 가로·주차장 등 공공부문 영역에 대한 정비사업 추진 이후 안정적인 주거지 재생이나 관리를 위해서는 개별 주택에 대한 정비가 함께 이루어져야 하지만 현행 제도에서는 국민주택기금 융자 이외에는 뚜렷한 제도적 장치가 없어 공공부문과 주택의 균형있는 정비를 위한 지원체계 마련이 필요하다.

라. 지역 기반의 휴먼웨어 육성 및 활동 기반 조성

- 현행 저층주거지 재생 관련 사업은 도로·주차장·공원 등 공공영역의 기반시설이나 생활편의시설의 확충과 에너지 성능 향상이나 안전·위생 관련 주택 수리 및 리모델링 등에 관련된 비용의 지원과 같이 물적·비용적 지원에 집중되어 있다.
- 주택의 개보수는 높은 비용 부담과 함께 공사 진행에 관련된 전문지식이나 정보의 부족, 업체에 대한 신뢰성 문제 등이 복합적으로 작용하면서 쉽게 착수하기 어려울 뿐만 아니라 시행에 따르는 만족도가 저조한 실정이다. 이로 인해 주민들이 자체적으로 진행하는 주택의 개보수는 누수·단전과 같은 긴급하거나 간단한 수준의 수리로 한정되는 경우가 많다.
- 저층주거지 재생을 위한 종합적인 마을관리와 주민들의 정주여건 향상을 위해서는 주택 수리에 관련된 기술 상담이나 시공업체 연계 및 알선, 관련 정보의 제공 등 다양한 서비스를 공공에서 제공하여 주민 스스로 주택의 유지·관리를 해나갈 수 있도록 기반을 마련해줄 필요가 있다. 이를 위해서는 마을만들기 분야나 주택의 유지·관리에 대한 지원이 가능한 관련 전문인력의 확보와 지원이 중요하다.
- 주택의 개보수를 포함하는 저층주거지 마을만들기 사업의 진행과 함께 공공 주도의 사업 종료 이후 사업의 지속성 확보를 위해서는 주민과 함께 현장에서 활동이 가능한 지역 기반의 전문인력을 확보하거나 육성하기 위한 장기적 관점의 노력이 병행되어야 한다. 지역 기반의 전문인력은 주택·마을에 대한 이해도가 높고, 누수·정전 등의 긴급 상황에 즉시 대응이 가능하다는 점에서 저층주거지 재생사업의 효율성 향상은 물론 마을단위 재생사업의 지속성 확보에도 중요한 역할을 담당할 것으로 기대된다.

2. 정주여건 개선 방안

가. 저층대상지 여건을 고려한 맞춤형 생활기반시설 공급

- 쇠퇴한 저층주거지의 정주여건 개선과 관련하여 주거환경개선사업, 소규모 주택정비, 가로주택정비, 자율주택 정비 등 다양한 도시정비가 추진되고 있으며, 건축협정, 경관협정, 새뜰마을사업(도시형) 등 저층 주거지 내의 개별 단위사업도 진행되고 있다. 국비 지원을 통한 도시재생사업이 저층 주거지에도 확대되어 우리동네살리기, 주거지원형 등의 주거재생형 도시재생사업 유형이 공모를 통해 전국적으로 확대되고 있다.²⁹⁾
- 노후 주거지역을 대상으로 하는 생활기반시설 공급은 기존 도시재생사업이나 자치단체의 고유사업으로 국비·지방비를 투입하여 도로나 주차장 이외에도 보육시설이나 노인복지시설 등 공공서비스 시설을 확충하는 것이다. 기반시설의 범위와 관련하여 도시재생특별법에서는 기반시설과 공동이용시설, 기초생활인프라로 구분하고 있다.³⁰⁾ 최근 정부의 핵심 정책으로 추진되고 있는 기초생활인프라(SOC)는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에서 보육시설에서 교통시설까지 광범위하게 규정하고 있는 기반시설의 범주 안에 포함된다.³¹⁾

[표 4-1] 기반시설의 범위 관련 법률

구분	체제내용	사전, 현장 조사 사항
도시 재생 특별법	공동이용시설 (도시재생특별법)	1. 놀이터, 마을회관, 마을도서관 등 주민의 복지 증진을 위한 시설 2. 공동으로 사용하는 구판장·세탁장 등 공동작업장, 화장실 및 수도 3. 어린이집·경로당 등 아이돌봄서비스시설 및 노인복지시설 4. 마을방송국·마을신문사 등 지역주민 간 정보교류 및 의사소통을 위한 시설
	기반시설 (국계법)	가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설 나. 광장·공원·녹지 등 공간시설 다. 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설 라. 학교·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설 마. 하천·유수지·방화설비 등 방재시설 바. 장사시설 등 보건위생시설 사. 하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설 등 환경기초시설
	기초생활인프라	세부 시설규정 미정

자료 : 김홍주 외, 인구감소시대 지방 중소도시 주거지실태 및 재생방향 연구, LHI, 2019, pp282

29) 황규홍 외(2018), 저층주거지 도시재생사업의 주민참여 모델, 토지주택연구원, p3

30) 기초생활인프라는 도시재생특별법에 포함되어 있으나 세부시설에 대한 규정은 아직 구체적으로 정해지지 않은 상태이다.

31) 김홍주 외(2019), 인구감소시대 지방 중소도시 주거지실태 및 재생방향 연구, 한국토지주택연구원, pp282

- 연구대상지와 같이 계획 개발된 주·상혼합형의 저층 주거지의 경우 우선적으로 주차공간의 확보가 필요한데, 이는 대상지의 양호한 도로 환경을 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 즉, 주거지내 도로 다이어트를 통해 노상주차 공간을 확보하고 거주자 우선 주차구역으로 설정하여 상점가 이용자로 인한 주민들의 주차공간 확보 어려움을 해소할 수 있다.
- 거주자 우선 주차구역 제도의 도입과 함께 상점가 주변의 만성적인 주차난 해소를 위해서는 미활용 필지를 활용하여 공용주차장을 조성하는 방안을 병행하는 것이 효과를 높일 수 있을 것이다.

나. 주차공간의 확보

1) 저층주거지 주차공간 확보 필요성

- 단독주택용지의 각 블록은 6~8m의 격자형 도로에 둘러싸이는 형태로 개발하는 방식이 일반적으로 적용되었다. 이는 해당 블록내에는 순수하게 단독주택만이 입지한다는 것을 전제로 계획된 것이다. 이후 관련 법령의 개정 등에 따라 단독주택용지에 다가구주택 건립이 가능해지면서 단독주택단지내 인구·세대 밀도는 높아졌지만 개발사업에서의 가로계획은 기존의 방식이 그대로 적용되면서 수요·공급간의 상충 문제가 발생되었다.
- 또한, 단독주택용지내 다가구주택에 근린생활시설의 입지를 허용하면서 도로와 주차공간은 주민과 상업시설 이용자가 공동으로 이용할 수 밖에 없는 상황이 되었다. 이로 인해 가로 전체의 질서가 혼란해지는 것은 물론 단독주택지의 안정적인 주거환경이 침해당하는 요인으로 작용하고 있다.
- 또한 원룸 등 다가구주택은 주차 수요를 해당 부지내에서 모두 수용하도록 제도가 바뀌면서 타지역은 물론 대상지 내에서 최근에 건축된 신규 원룸 건축물의 1층은 필로티 형식의 주차장으로 조성되었다.
- 이른바 원룸으로 불리우는 다가구주택의 필로티형 주차장 조성은 부지 내부에 해당 건축물에서 발생하는 주차수요를 수용함으로써 노상주차 발생 등 주거지역의 정주여건 개선에 기여한 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 1층 공간 전체를 주차장으로 할애하도록 규정하는 것은 토지이용 효율성이나 부동산 가

치와 같은 경제적 측면에서 보면 매우 비효율적인 제도이다. 이로 인해 일부 건축물에서는 건축허가 이후 1층 필로티 부분의 기둥 사이를 벽으로 막고 출입구를 설치하여 근린상업용도로 활용하는 불법적인 사례도 나타나고 있다.

- 또한, 사람들의 거주나 활동 공간으로 활용되어야 할 1층 공간을 자동차들이 차지하면서 삭막한 가로경관이 형성되고 있으며, 협소한 도로에 무질서한 불법 노상주차와 건축물에서의 자동차 진·출입이 겹치면서 보행자의 안전을 위협하거나 긴급차량의 통행이 어려운 상황이 발생시키고 있다.

2) 거주자 우선 주차 구역 설치

- 연구대상지인 서신2지구 저층주거지에 대한 조사 결과 주민·방문객의 증가로 인한 주차공간 부족 문제는 매우 심각한 수준이었으며, 이는 유사한 여건을 가진 다른 지역의 저층주거지에서도 공통적으로 직면한 과제이다.
- 이를 해소하기 위해서는 신규 주차장 설치가 가장 근본적인 대안이지만 공영주차장 조성을 위해서는 1면당 평균 3천~5천만원의 많은 비용이 소요되고, 연구 대상지와 같이 공지가 없는 지역에서는 적절한 위치에 주차장 용지를 확보하는 것도 현실적으로 매우 어려운 실정이다.
- 주거·상업 기능이 혼재되어 있는 저층주거지에서 거주자의 주차공간을 확보를 위해서는 기존 공간을 활용한 대안 마련이 불가피하기 때문에 노상주차장 설치를 기반으로 하는 거주자 우선 주차제도의 도입이 실효성 있는 대안으로 부각되고 있다.
- 거주자 우선 주차제도는 주로 기성시가지에서의 주차문제 해소를 위해 최근 확산되고 있는 대안으로 자치단체 차원에서 주택가·상가 주변의 이면도로 등에 주차공간을 설정한 뒤 주변 주민·근무자 등에게 유료로 우선적인 주차이용권을 부여해 주는 제도이다. 거주자 우선 주차제는 주차문제가 심각한 세계 주요 도시에서도 시행중인 제도로서 우리나라에도 1990년대 후반 서울에서 최초로 도입된 이후 부산·대구 등 일부 지자체에서 적용하고 있다. 거주자 우선 주차제도는 지역 주민에게 안정적인 주차공간을 제공하기 위한 효율적인 대안으로 이면도로 뿐만 아니라 면적으로 조성된 주차장에서도 적용 가능한 시스템이다.

- 최근에는 주차 수요가 많은 지역에서 한정된 주차공간을 여러 사람이 공유할 수 있도록 하면서 스마트폰 앱을 활용한 주차안내 시스템을 통해 비어있는 주차공간을 다른 운전자와 함께 사용하는 방식도 사용되고 있다.
- 거주자 우선 주차구역의 지정·운영은 연구대상지와 같이 주거·상업기능이 혼재된 저층주거지역에서 주택에 거주하는 주민들이 우선적으로 사용할 수 있는 주차공간을 확보한다는 측면과 함께 가로변 상가 이용객의 차량이 블록 내부 주택가의 주차공간까지 점유하는 것을 방지함으로써 안정적인 주거환경 조성에 기여할 수 있을 것이다.
- 이와 함께 이면도로에서 허가된 구획 이외에는 차량의 주차가 불가능하기 때문에 소방차·응급차 등 긴급차량의 원활한 진출입이 가능해지고, 주차공간 부족으로 인한 주민간의 마찰을 해소시켜 줄 수 있어 안전하고 쾌적한 정주여건 조성에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

3) 담장 제거를 통한 주차·녹지공간 확보

- 저층주거지에서 부족한 주차공간 확보를 위해서는 법적으로 의무화되어 있는 부지내 주차공간을 실제로 활용할 수 있도록 하기 위한 대책 마련이 필요하다. 전술한 바와 같이 대부분의 단독주택은 부지 내에 1~2대의 주차공간을 확보하도록 의무화되어 있지만 건축허가 이후 다른 공간으로 전용되거나 담장·대문의 설치로 사용이 불가능한 경우가 대부분이다.
- 울산광역시에서는 이러한 문제를 해결하기 위하여 ‘내 집 주차장 갖기 사업’은 이와 같이 미활용되고 있는 공간을 주차장으로 환원시키기 위하여 담장을 철거하고 주차공간을 설치하는 경우 예산의 일부를 지원해 주고 있다.
- 이 사업에서는 단독주택, 공동주택 및 복합용도 건축물을 지원대상으로 하면서 단독주택의 경우 최대 300만원, 공동주택의 경우 1면당 50만원 최대 2,000만원까지 비용을 지원해 주고 있다.³²⁾
- 담장 제거를 통한 공간의 확보는 저층주거지에서 부족한 주차장을 확보하는 효과 이외에도 담장으로 둘러싸인 삭막한 공간에 오픈스페이스를 확충하여 보다 쾌적한 정주여건을 조성하는데 기여할 것이다.

32) 울산광역시 홈페이지, <https://www.ulsannamgu.go.kr/e-complaints/traComplaints0402.jsp>

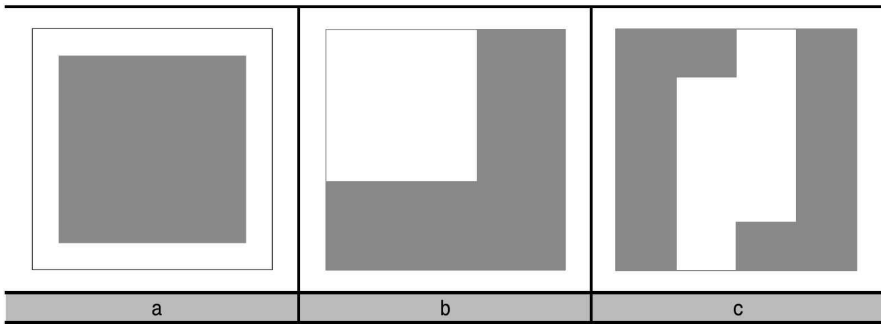


[그림 4-1] 울산광역시 내 집 주차장 갖기 사업 사례

다. 녹지 등 오픈스페이스 확보

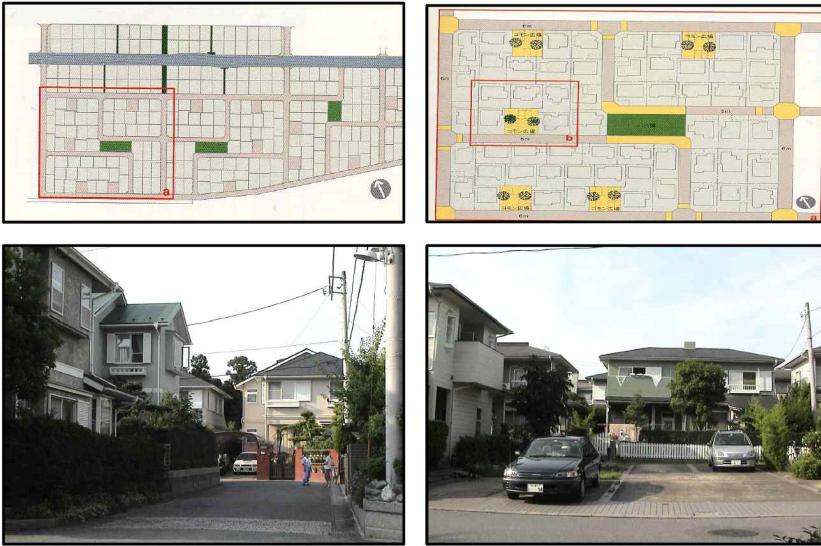
- 연구대상지인 서신2지구를 비롯한 일반적인 저층주거지에 조성된 주택의 녹지공간과 주차공간은 건축허가 이후 증축되거나 담장 설치 등으로 개별필지와 외부공간은 완전히 단절되면서 국지도로의 경우 6m 도로 양측에 약 10m의 콘크리트 장벽이 연속되어 있는 듯한 삭막한 경관을 형성하고 있는 실정이다.
- 대부분의 저층주거지의 녹지공간은 건폐율, 인접대지 경계선, 일조권, 사선제한 등을 준수하기 위해 아래의 그림 a와 같이 이용을 위한 공간이라기 보다 남겨진 공간으로 조경면적(5%)를 충족하는 이외에는 자투리공간이 되고 있다. 그러나 동일한 대지에 60%의 건폐율을 적용해도 그림의 b나 c와 같이 수목의 식재나 활용이 가능한 공간으로 조성할 수 있다.³³⁾

33) 국토교통부(2008), 단독주택용지내 다세대·다가구주택의 계획적 관리 방안, p91



[그림 4-2] 건폐율 60%를 적용한 건축물 배치 사례

- 개별 주택의 녹지공간 확보와 함께 각 주택에 구성되어 있는 점적인 녹지공간을 연계하여 연속성을 부여함으로써 공원과 같은 면적인 녹지공간의 효과를 낼 수 있는 방안도 모색될 필요가 있다. 저층주택지의 신축이나 재건축의 경우에도 이러한 방식을 적용하여 각 필지별로 녹지공간을 확보하고, 연구대상지와 같은 기존 저층주거지도 담장 없애기 사업 등을 통해 인접 필지와 연계시켜 연속성을 가질 수 있도록 하면 현재와 같이 삭막한 주거지 경관은 어느 정도 해소될 것으로 예상된다.
- [그림 4-3]은 일본 치바현의 단독주택지 사례로서 주택의 담장을 설치하지 않아 자연스럽게 연속적인 녹지를 형성하도록 하면서 블록 중앙에 포켓파크를 조성하여 쾌적한 정주여건을 조성하였다. 이와 함께 국지도로에 둘러싸인 소규모 블록 단위로 조성된 공용주차장은 내부에 수목을 식재하여 주차장 조성으로 인한 녹지축의 단절을 방지하면서 주민들의 만남·휴식의 공간으로 활용을 도모하였다.
- 그러나 최근 조성되고 있는 저층주거지와 같이 녹지축으로 연결된 보행도로나 소규모 근린공원 등 주민들이 쉽게 접근할 수 있는 녹지공간은 상대적으로 부족하다고 할 수 있다. 특히, 서신2지구 남측의 경우 단지내 근린공원과의 거리가 멀어 보행을 통한 접근이 어려운데도 불구하고 블록 내부에 소공원 등의 녹지공간이 전무한 실정이다.
- 따라서, 일본의 사례에서와 같이 담장없애기 사업을 통한 녹지공간의 복원과 연속성 확보 사업을 추진하면서 나대지 등의 임대·매입을 통한 소규모 근린공원 조성 방안을 모색할 필요가 있다.



[그림 4-3] 일본 치바현 이치하라시 단독주택지 주차장·공원 정비 사례
 자료 : 국토해양부(2008), 단독주택용지내 다세대·다가구주택의 계획적 관리 방안. p100

라. 범죄예방 환경설계 적용

- 현황 조사에서 나타난 바와 같이 서신2지구 저층주택지는 주요 가로변 1층 부분은 대부분 상가로 구성되어 있어 야간에서 차량 및 보행자의 통행이 지속적으로 이루어지고 있다. 반면 블록 내부의 경우 대부분 주택으로만 구성되어 있고 통과교통을 배제하는 방식으로 가로체계가 구성되어 있어 야간에는 통행량이 급격하게 감소한다. 주택 전용 건축물의 경우 대부분 담장이 높게 설치되어 도로공간은 주택과 단절된 폐쇄적인 공간으로 형성되어 있다.
- 이러한 요인들로 인해 블록 내부의 전용 주택 밀집지역은 야간에 통행하기 불안한 환경에 노출되어 있는 실정으로 주민들의 안전한 생활여건 조성을 위한 대안으로 범죄예방 환경설계의 개념을 도입하여 최소한의 안전을 도모할 필요가 있다.
- 범죄예방 환경설계(COPTED : Crime Prevention Through Environtal Design)는 물리적 환경에 대한 설계를 이용해 범죄를 예방하는 기법으로 아래의 그림과 같이 감시와 접근 통제, 영역성 강화의 물리적 환경 개선에 더해 활동의 활성화와 유지·관리 등의 소프트웨어적인 방식으로 구성되어 있

다. 공공영역에서의 CPTED는 CCTV 설치, 가로등 교체 및 확충, 주요 지점의 시야 확보를 위한 장애물 제거 등이 많이 적용되고 있다.

- 연구대상지의 경우 야간 통행이 적은 주택가를 대상으로 하는 가로등 교체 및 확대 설치나 주요 지점에 방범벨 설치 등의 물리적 시설 보강과 함께 주민조직을 중심으로 정기적인 자체 순찰 등의 활동을 병행하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.



[그림 4-4] CPTED의 기본 원리

3. 주민주도형 재생사업 추진

가. 주민 참여를 위한 기반 조성

1) 주민참여 관련 제도의 확충과 인식 개선

- 정부와 지자체 차원에서 쇠퇴한 노후 저층주거지의 재생을 위한 다양한 유형의 사업을 추진하고 있지만 실효성 있는 주민참여는 한정적으로 이루어지고 있는 실정이다. 이는 도시재생의 특성상 하나의 사업이 아닌 다양한 종류의 단위사업들이 대상지를 중심으로 조합·연계되어 진행되면서 이를 포괄하는 실질적인 주민 참여가 어렵기도 하고, 다른 한편으로는 이를 실현하기 위한 주민참여 방법론도 부족한데서 오는 결과이기도 하다.
- 저층주거지의 재생은 공공에서 직접 사업을 주도하는 방식 보다는 주민과 함께 하는 민관거버넌스 체계로 추진되는 것이 바람직하지만 주민들의 역량이나 참여 의지가 낮은 지역은 공공에서 일정부분 직접 관여가 필요하다. 기존의 저층주거지 재생사업 방식은 민간기업 위주로 진행되면서 개발이익에 대한 높은 기대, 공동주택에 대한 높은 수요도, 필지단위 주택정비에 소요되는 비용 부담 등으로 주민들의 자생적인 재생 의지를 떨어뜨리는 요인으로 작용하였다. 대안적으로 도입된 사업들은 공공의 지원에 대한 의존도가 높아 기반시설 정비 등 공공부문 사업이 완료된 이후 주민들의 자발적인 참여나 주민 부담에 의한 개별 주택의 정비·개량까지 이루어지지 못하고 있다.³⁴⁾
- 기존 연구의 주민참여 관련 인식조사 결과를 보면 물리적 환경 개선 및 복지서비스, 역량강화사업 등 주거지역에서의 도시재생사업에 대한 이해도가 전반적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 주·상 혼재지역의 경우 특히 상인들이 도시재생 관련 사업에 대한 관심이 높고, 주민·상인 역량강화 프로그램 및 각종 시범사업 참여기회에 많이 노출되고 있어 주민참여에 대한 긍정적인 인식이 높은 것으로 나타났다.³⁵⁾ 즉, 주민참여를 통한 저층주거지 재생의 실효성 확보를 위해서는 대상지내 일반 주택에 거주하는 주민들도 적극적으로 참여할 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다.

34) 조승연 외(2014), 지속가능한 저층주거지 재생을 위한 지원체계 구축방안 연구, 국가건축정책위원회, p167~168

35) 황규홍 외(2018), 저층 주거지 도시재생사업의 주민참여 모델, 토지주택연구원, p103

2) 주민참여 기반의 점진적 재생 추진

- 연구대상지인 서신2지구의 경우에도 연구 수행과정에서 진행된 주민활동을 계기로 구성된 마을계획단의 운영 과정에 일반 주민보다는 상인들이 적극적으로 의견을 개진하고 활발하게 참여하고 있다. 저층주거지 재생과 관련하여 주민들의 인식을 향상시키고 사업 참여를 독려하기 위해서는 추진 당사자이면서 수혜자인 주민들과의 소통과 정보 교류, 수요 파악을 효율적으로 수행할 수 있는 중간지원조직의 역할이 중요하다. 다만, 연구대상지와 같이 시·군 단위의 도시재생지원센터나 사업지구 중심의 현장지원센터의 지원이 어려운 지역에서는 먼저 지역내 활동가 등을 중심으로 자체적인 소규모 활동을 통해 주민간의 교류 확대와 역량 강화 과정이 선행되어야 한다.
- 연구대상지와 같이 90년대 이후 계획 개발된 저층주거지는 쇠퇴 체감도는 매우 크지만 건축물 도시재생 뉴딜사업 등 직접적인 정책 적용 대상에 포함되기 어려운 실정이다. 따라서, 자발적인 개선 노력을 지속하는 과정에서 주민 제안형 도시재생 사업구상 내용을 기반으로 소규모 시범사업이나 도시재생 인정사업으로 발전시키는 등 단계적인 추진이 필요하다. 또한, 보다 실효성 있는 대안 마련을 위해 전문가 그룹의 지원이나 컨설팅과 연계하는 방안을 적극적으로 고려해야 한다.

3) 마을만들기 협의기구의 구성 및 운영

- 주민참여를 기반으로 하는 저층주거지의 재생을 안정적으로 추진하기 위해서는 연구대상지에서 운영되고 있는 서신동마을계획추진단과 같은 협의기구가 구성·운영될 필요가 있다. 이와 같은 협의기구는 주민이 주도하는 마을만들기를 추진하는데 구심점 역할을 하면서 전반적인 활동을 총괄 지원하는 조직으로서의 역할을 담당하게 된다.
- 서신2지구 저층주거지의 경우 현재 운영되고 있는 서신동 마을계획추진단의 인적 구성을 더욱 확대하여 많은 주민들이 참여할 수 있도록 문호를 개방하는 한편, 구성원을 대상으로 하는 다양한 교육·워크숍 등을 통해 관련 역량을 강화하기 위한 노력이 계속되어야 한다. 이와 함께 전주시 도시재생지원센터 등의 중간지원조직이나 마을만들기·도시재생 관련 외부 단체·기관과의 교류 확대를 통해 협의기구의 활동이 구체적 성과로 연계되도록 내실을 기해야 한다.

- 이와 같은 주민공동체 활동의 확산을 도모하기 위해서는 지자체 차원에서의 다양한 행·재정적 지원 대책의 마련이 필요하다. 특히 각 지자체에 수립되어 있는 도시재생 등의 관련 조례를 개정하여 마을만들기 지원에 관련된 내용을 포함하거나, 별도의 마을만들기 지원 조례를 제정하여 이와 같은 주민 활동을 뒷받침해야 한다. 이와 함께 마을만들기 관련 단체·기관 간의 네트워크 구축을 통해 상호간의 정보 교환이나 협력사업의 추진이 가능할 수 있도록 연결고리 역할을 담당해줄 필요가 있다.

나. 주민 주도형 마을 활성화 사업

1) 주민협정제 도입

- 주민협정은 크게 마을 환경의 개선이나 정비·관리를 목적으로 자발적으로 체결한 것으로 경관법을 근거로 하는 경관협정과 건축법에 따른 건축협정으로 크게 구분할 수 있다. 주민협정은 저층주거지를 구성하고 있는 공간구성 요소에 따라 경관협정과 건축협정을 별도로 적용하거나 병행하여 활용하는 것도 가능하다.
- 주민협정에서 다룰 수 있는 항목을 정리하면 다음과 같다.

[표 4-2] 주민협정에 포함 가능한 항목

구 분	항 목
건축물	개별 건축물의 용도, 규모, 배치 등
공동이용시설	담장 허물기, 개별 녹지 및 공공녹지 등 공동이용시설
주차 관리	거주자 우선 주차, 골목 주차 등 협정 구역내 주차 관리
쓰레기 처리	쓰레기 무단투기 방지, 쓰레기 집하 장소의 조성 및 관리
경관	마을 경관 및 미관 향상에 필요한 사항
운영·관리	마을공동체의 운영 및 관리

- 서신2지구의 경우에도 도로 위계와 가로변 건축물의 용도를 기준으로 보면 업무·상업용 건축물이 연속해 있는 간선가로, 소규모 근린생활시설이 입지해 있는 보조간선가로, 주택이 대부분을 이루는 국지도로 등으로 구분하여 협정의 내용을 달리 적용할 수 있다. 주민협정은 기존에 적용되어 있는 용도지역·지구에 더해 마을의 환경을 보다 안전하고 쾌적하게 유지하기 위한 목적

으로 규제를 추가하는 것으로 연구대상지와 같이 개발단계에서 지구단위계획 등의 세부적 개발·관리 방안이 없는 지역의 단점을 일정 부분 보완하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

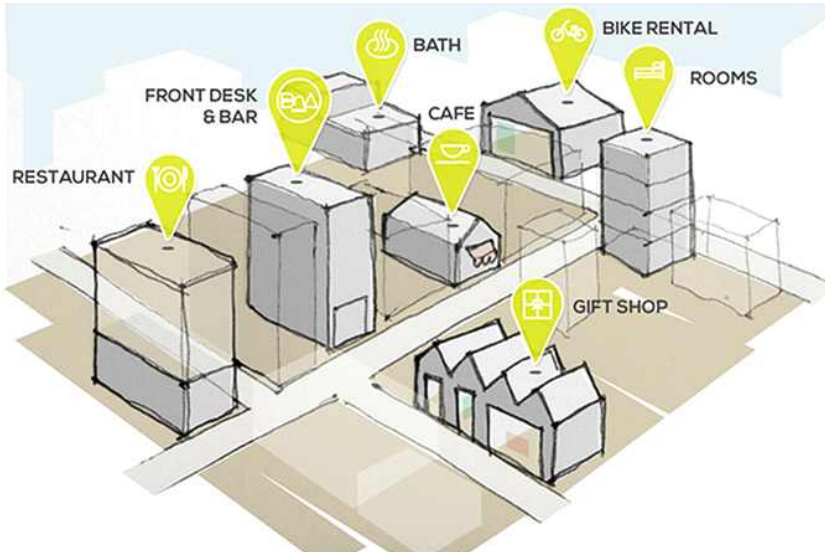
- 주민협정의 적용은 마을 전체를 대상으로 적용하는 것도 가능하지만 대상지의 여건에 따라 정주여건의 악화의 우려가 있거나 진행되고 있는 지역, 대상지의 매력성 확보를 위해 특별히 보존해야 할 경관·환경을 보유하고 있는 지역 등을 대상으로 부분적인 적용도 가능하다. 또한 주민들의 인식·역량의 수준에 따라 쓰레기 처리나 주차 관리 등의 마을의 환경 훼손 방지나 안전 확보를 위한 기초적인 사항에서부터 출발하여 점차 개별 건축물에 관한 사항이나 담장 허물기 등을 통한 공동 녹지의 조성 등 마을 전체의 환경 개선을 위한 사항을 발전시켜 나가는 것도 가능하다. 협정의 취지상 주민들의 자발적인 발의와 약속을 통해 만들어지는 마을환경 개선을 위한 규약이기 때문에 주민들의 적극적인 참여와 준수가 뒷받침 된다면 행정에서의 강제적 규제보다 큰 효과를 기대할 수 있다.

2) 커뮤니티 호텔

- 근래 관광의 트렌드는 일정 시간 안에 많은 장소를 둘러보는 이른바 ‘루트형 관광’에서 집이나 숙소에서 거주하면서 일정 기간동안 현지인처럼 살아보는 ‘체류형 관광’을 거쳐 관광객이 지역사회의 내부에 깊숙하게 들어와 지역 구성원이 되어보는 ‘커뮤니티 관광’으로 변화되고 있다. 커뮤니티 관광을 통해 주민들은 관광객이 경험하지 못한 비일상적 체험을 통해 새로운 영감과 일상 재충전의 기회를 제공하고, 관광객은 지역주민에게 신선한 활력과 다양성을 부여하는 특징을 가진다. 커뮤니티 관광의 중심에는 커뮤니티 호텔이 있으며, 커뮤니티 호텔은 지역의 매력과 잠재력을 발굴하고, 이를 증폭하여 관광객과 이어주는 역할, 지역 주민과 관광객 간의 직접적인 교류와 소통을 발생시키는 역할, 지역 전체를 브랜딩하여 지역경제를 함께 상승시키는 역할을 한다.³⁶⁾
- 커뮤니티 호텔은 일본에서 시작하여 최근에는 우리나라에서도 마을호텔이라는 이름으로 구성·운영되는 사례가 증가하고 있다. 일본의 대표적 커뮤니티 호텔 사례로 2014년 오픈한 도쿄 야나카 지역의 ‘하나레’를 들 수 있다. 하

36) 윤주선(2018), 마을이 호텔이 되는 “커뮤니티 호텔”을 통한 도시재생, 한국문화관광연구원

나라는 지역 주민이 이용하고 있는 식당, 공방, 사찰, 공원, 명소 등을 기록한 마을지도를 제작하여 관광객에게 제공하고 있다. 이를 통해 야나카 마을의 매력을 연결하여 관광객에게 경험시켜 주면서 지역의 다양한 매력을 더욱 키워갈 수 있는 기회를 동시에 부여하고 있다.³⁷⁾



[그림 4-5] 커뮤니티 호텔 개념도

- 이러한 개념을 우리나라에서도 도입하면서 마을에 있는 민박, 식당, 카페, 갤러리들을 연계하여 마을 전체가 하나의 호텔처럼 서비스를 제공하는 시스템을 구축하여 운영하고 있다. 충남 공주시 봉황동이나 강원도 정선군 고한면에서는 숙소와 식당, 카페, 사진관, 서점, 갤러리 등을 중심으로 마을내에 위치하고 있는 다양한 체험 및 전시시설 등을 연계하여 마을호텔로 운영하고 있다.
- 연구 대상지인 서신 2지구의 경우 대상지 외곽의 주요 도로변을 비롯하여 블록 내부에 식당·카페 등이 활발하게 운영되고 있고, 최근에는 몇 개의 게스트하우스가 구성되어 있다. 특히, 대상지 남측의 옛촌막길리는 전주의 대표적인 관광 핫플레이스로서 많은 관광객이 방문하고 있어 마을호텔로서의 기본적인 조건을 갖추고 있다고 할 수 있다. 이와 함께 대상지 서측의 삼천수변공간을 비롯하여 공방이나 도서관 등 다양한 기능을 복합적으로 갖추고 있어 사업 추진을 위한 충분한 가능성을 보유하고 있는 것으로 판단된다.

37) 김륜희 외(2018), 로컬 기반 사회적경제 지원방안 연구, 토지주택연구원, p144편집

- 사업 추진에 있어서는 착수단계에서부터 본격적인 마을호텔 운영을 목표로 시작하는 것 보다는 현재의 마을계획추진단과 같은 조직을 중심으로 각 시설간의 연계·협력 체계를 구축하고 점차 수익구조를 만들어 나가는 방식으로 진행할 필요가 있다. 이러한 과정에서 마을호텔 시스템에 참여하는 각 주체들의 범위를 다양하게 확대하면서 관광객을 대상으로 하는 마을단위의 공동 비즈니스 추진을 위한 인식 개선 및 역량 강화 등의 준비 작업을 병행해야 할 것이다.



[그림 4-6] 충남 공주시 봉황동 마을호텔 사례



[그림 4-7] 강원도 정선군 고한면 마을호텔 사례

5

장

결론 및 정책 제언

Jeonbuk Institute

-
1. 결론
 2. 정책 제언

제5장 결론 및 정책 제언

1. 결론

- 본 연구는 계획개발된 저층주거지의 쇠퇴현황과 재생방안 도출과 관련하여 연구대상지를 중심으로 한 사례연구를 진행하면서, 다른 한편으로 연구 진행 과정에서 현지 주민을 대상으로 하는 의견 수렴이나 공동 세미나 등을 통해 주민주도의 도시재생 추진 기반을 마련하고자 했다. 연구대상지인 서신2지구의 저층주택지는 택지개발사업으로 조성된지 20년 정도가 경과된 지역으로 건축물의 노후도나 쇠퇴 양상 등에서 계획 개발된 노후 저층주거지를 대표하는데 한계가 있는 것이 사실이다. 이로 인해 연구대상지에 적용 가능한 효과적인 재생방안을 도출하는데 어려움이 있어 일반적인 노후 저층주거지의 재생 방향을 함께 제시하는 방향으로 연구가 진행하였다.

가. 연구 내용의 요약

- 본 연구를 통해 저층주거지는 과밀화와 용도혼재, 기반시설 부족 등 다양한 문제로 인해 부정적인 인식이 증가되면서 주거환경 개선에 대한 요구가 커지고 있지만 다른 한편으로는 지속가능한 도시 주거유형 대안으로서 다음과 같은 잠재력을 가지고 있는 지역으로 파악되었다. 따라서 저층주거지의 재생은 대상지가 보유한 잠재력을 활용하면서 지역의 쇠퇴 요인을 개선할 수 있는 점진적이고 종합적인 접근이 필요하다.
- 첫째, 저층주거지의 물리적 특성상 기존 도시조직의 보전이 가능하다. 택지개발사업 등을 통해 한차례 개발이 이루어진 지역으로 도시조직이 보존되어 있고, 도로체계나 접도여건이 양호하기 때문에 현재의 환경을 유지하면서 문제점에 대한 부분적인 정비를 통해 개선이 가능하기 때문에 대규모 개발에 비해 지역의 특성을 고려한 개발이 가능하다.
- 노후 저층주거지 재생에서 주민들이 가장 우선적으로 요구하고 있는 것은 기초생활인프라의 확충으로 기반시설 및 주민공동이용시설 등의 노후·낙후

정도에 대한 주기적 조사가 필요하며, 주민들이 체감할 수 있도록 수요조사를 통해 적절한 개선 방안이 필요하다.³⁸⁾ 연구 대상지인 서신2지구 저층주거지는 개발된지 30년이 경과하지 않아 건축물이나 기반시설의 노후화가 심각한 수준은 아닌 것으로 조사되었지만, 향후 시간의 경과에 따라 물리적 환경에 대한 재생사업을 추진하는 경우 기초생활인프라 확충에 대한 적절한 대안을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

- 이와 함께 해당 지역만을 대상으로 개선방안을 모색하는 기존 정비방식 보다는 사업 추진을 통해 대상지와 주변을 포함하는 지역에서 필요로 하는 주차장·공원·문화복지시설을 확보할 수 있는 대안을 모색해야 한다. 즉, 연구 대상지인 서신2지구의 저층주거지에 형성된 도보생활권을 하나의 단위로 하여 주차장·공원·문화복지시설의 입지와 규모를 파악하고, 해당 지역의 토지 이용 상황이나 시설에 대한 접근성 등을 종합적으로 고려하여 다수의 주민이 혜택을 받을 수 있도록 정비해야 한다.
- 둘째, 지역 여건을 고려한 점진적이고 유연한 개발이 가능하다. 개별 필지나 주택의 여건, 블록의 상황에 따라 토지의 분·합필이 용이하고, 내·외부 여건이나 토지이용 변화에 능동적으로 대응하여 개발시기나 방법 등의 변경이 가능하기 때문에 일시적·단기적으로 추진되는 대규모 개발사업에 비해 상대적으로 중·장기적 안목에서 유연한 개발이 가능하다. 따라서, 저층주거지의 잠재력을 활용하여 지속가능한 도시주거 확보를 위한 도시재생 및 정비 분야의 다양한 대안 마련이 필요하다. 특히, 도시 환경의 지속가능성 확보 측면에서 본 연구의 대상지와 같이 쇠퇴 체감도는 높지만 직접적인 사업 적용이 어려운 지역도 장기적 안목에서 유지·관리하기 위한 새로운 유형의 재생 정책 대안의 마련이 요구된다.
- 셋째, 기존에 형성된 근린생활가로의 기능을 활용할 수 있다. 저층주거지 내부의 근린생활가로는 차량·보행의 통로로서의 기능 뿐만 아니라 주민들의 생활공간으로서 소규모 점포 주택의 적절한 유지·관리를 통해 가로 중심의 주거생활권을 형성할 수 있다. 전주시의 경우 한옥마을 활성화에 따른 외부 관광객의 증가로 카페·음식점이나 게스트하우스 등 관광기반시설의 증가 양

38) 황규홍 외, 저층 주거지 도시재생사업의 주민참여 모델, 토지주택연구원, 2018, p103

상이 도시 전역으로 확산되고 있다. 이에 따라 경리단길이나 막걸리 골목 등이 새로운 관광 거점으로 부각되면서 이러한 상업·숙박시설들이 집중적으로 조성되면서 상가활성화를 기반으로 하는 자발적인 소규모 재생 사례가 전주시내 구시가지 곳곳에서 진행되고 있다.

- 따라서, 본 연구에서 제시한 바와 같이 현재의 주민조직 활동 범위를 확대하고 이를 기반으로 마을에 있는 다양한 자원을 연계하여 커뮤니티 호텔 방식으로 발전시키면 지역 활성화를 도모하고 주민들의 일자리·소득 창출을 도모할 수 있는 대안으로 활용할 수 있을 것이다. 이와 함께 주민협정을 도입하여 주민 스스로 마을의 환경 악화를 방지하면서 안전하고 매력적인 지역으로 만들어나가기 위한 노력을 보다 체계적으로 진행시키는 것도 가능할 것이다.

나. 연구의 성과 및 한계

- 저층주거지의 쇠퇴현황 분석과 효과적인 재생 방안을 마련하기 위해서는 거주자를 대상으로 성별·연령별 구성, 소득수준, 이주 특성, 주거 만족도 등에 대한 분석을 통해 보다 구체적인 심층적인 연구를 진행하는 것이 해당 지역의 변화 과정에 대한 이해를 돕고 실효성 있는 대안을 제시할 수 있으나 정책연구기관 연구의 한계로 물리적 환경을 중심으로 연구를 진행하였다.
- 당초 쇠퇴하고 있는 저층 주거지역의 재생방안 모색을 목표로 연구를 시작하였는데 대상지역의 여건이 이미 재생이 진행되기 시작하면서 일반적인 재생의 대안의 제시가 불가능한 점도 연구 수행과정의 장애 요인이라 할 수 있다. 연구대상지인 서신2지구의 저층주거지역도 연구과제 진행 과정에서 노후 건축물을 리모델링하여 카페나 게스트하우스를 건립 사례가 증가하면서 침체되어 있던 지역이 활기가 조금씩 되살아나고 있는 것으로 파악되었다.
- 다만, 본 연구가 마을 재생을 위한 주민들의 자발적인 노력을 이끌어내는 계기를 제공하였다는 측면에서는 일정 부분 가시적인 연구의 성과를 얻었다고 평가할 수 있을 것이다. 연구의 기획·착수 단계에서부터 연구대상지인 서신2지구의 주민이나 지역내 활동가, 상가 운영자, 행정 관계자 등과의 교류와 협의를 진행하였다. 또한, 주민과 함께 하는 공동 워크숍·선진지 답사 등을 기획·개최하면서 마을재생에 대한 주민들의 인식 전환과 역량 강화를 위

해 노력했다. 연구 진행과정에서 대상지 주민들과의 적극적인 소통과 교류는 주민 스스로 재생 조직을 구성하고 적극적인 활동을 하게 만드는 기반을 마련해준 것이라 판단된다.³⁹⁾

- 과제의 수행 과정에서 개최된 주민 워크숍 등을 계기로 현재 연구대상지인 서신2지구는 마을활동가를 중심으로 도시재생을 위한 주민조직이 구성되어 활발하게 운영되고 있다. 당초 주민들과 함께 추진하고자 했던 타지역 사례에 대한 벤치마킹과 현장 워크숍, 도시재생방안 모색을 위한 2차 공동세미나 등은 불가피한 외부 요인으로 인해 진행하지 못하면서 연구 성과 도출에도 일부 차질을 빚게 되었다. 주민과 공동으로 추진하는 현장 워크숍이나 공동 세미나는 현재 운영되고 있는 주민조직 활동과 연계하여 향후 별도로 추진할 예정이다. 이와 함께 향후 본 연구결과를 기반으로 부족한 인문·사회적 부문에 대한 연구를 보완하여 학술연구로 발전시킬 계획이다.

2. 정책 제언

가. 장소·사람 중심의 재생을 위한 종합적 지원체계 구축

- 저층주거지 재생의 효율적 추진과 지속가능한 성과를 도출하기 위해서는 재생이 필요한 해당 사업지구라는 장소(공간)과 함께 그곳에 거주하고 있는 주민(사람)이라는 키워드에 집중할 필요가 있다. 기존의 저층주거지 재생 정책은 주로 주택이나 기반시설 등의 하는 물리적 환경개선을 중심으로 진행되었고, 주민 대상의 주거복지는 ‘개인’에 초점을 두면서 장소성에 대한 고려는 거의 배제될 수 밖에 없었다.
- 장소 기반형 재생은 물리적 환경의 정비와 사회·경제적 프로그램을 특정 지역에 우선적으로 집중 지원하는 개념(Area Based Initiatives)이다. 물리적 환경의 정비는 기반시설·소방·방재·치안 등 관리시스템, 생활지원시스템 확보 등 저층주거지에서 필요로 하는 주민 수요를 파악하여 주거지로서의 저층주거지 환경을 정비하는 활동을 의미한다. 사회·경제적 재생은 골목커뮤니

39) 서신2지구는 연구과제 진행을 계기로 지역내 사회적기업을 중심으로 2019년 마을계획추진단을 구성하였으며, 2020년에는 전주시의 마을계획지원단 공모에 선정되면서 예산 지원까지 받게 되어 더욱 활발하게 활동하고 있다.

터 활성화 방안, 경제적 활성화 방안, 일자리 창출, 주민역량 강화 등 지역 주민이 안정적이고 지속 가능하게 거주할 수 있도록 하는 관련 활동이다.⁴⁰⁾

- 저층주거지 재생을 위한 지원체계는 사업이 이루어지는 장소를 기반으로 하면서 다양한 유형의 사업들이 복합적으로 적용될 수 있도록 연결시켜 주는 매개체로서의 역할을 수행하는 것이 바람직하고, 이는 지자체(행정) 보다는 도시재생지원센터나 민간 전문가 집단 등의 중간지원조직의 적극적 활용이 요구된다.
- 중간지원조직의 활용을 통해 정부·지자체 등의 공공부문은 물론 민간 단체·기관 등의 지원과 주민들의 자발적인 활동 등이 특정 공간을 대상으로 전개될 수 있도록 연계시킬 필요가 있다. 특히 장소 중심의 재생은 현지 주민 참여가 필수 조건으로 지역내에서 이루어지는 주민들의 관심이나 개별적인 활동을 모아 시너지효과를 창출할 수 있는 시스템을 구축하는 것은 중간지원조직의 중요한 역할이다. 이와 함께 도시재생 관련 지원·활동을 수행하고 있는 지역내·외의 다양한 주체들간의 네트워크 형성을 중간에서 지원·조절하는 역할도 기대할 수 있다. 경제적 여건이나 경험·역량 부족 등의 이유로 지역 재생에 대한 주민참여 여건이 어려운 지역을 대상으로 역량강화 프로그램 운영 등 지역 재생을 위한 준비 과정에 대한 지원을 중간지원조직에서 직접 수행하거나 관련 기관·단체와 연계시켜 주기 위한 장치가 마련되어야 한다.

나. 정부 부처별 다양한 사업의 연계 적용

- 장소·사람 중심의 재생사업이 효율적으로 추진되기 위해서는 관련 영역의 사업들이 패키지 형식으로 지원 될 수 있도록 예산·관련 주체·사업 등이 상호 연계되어서 작동해야 한다. 도시재생과 관련하여 각 부처별로 유사한 목적의 사업들이 다양하게 추진되고 있으나 적용 대상이나 지원 방식 등에서 차이가 있어 단순한 통합으로는 실현이 불가능하다. 물론 지자체 차원에서 이를 통합적으로 활용하는 방법도 있지만 정부 부처나 지자체 담당 부서간의 칸막이를 없애는 문제는 자치단체장의 강력한 의지가 뒷받침되지 않으면 현실적으로 기대하기 어려운 실정이다.

40) 조승연 외(2014), 지속가능한 저층주거지 재생을 위한 지원체계 구축방안 연구, 국가건축정책위원회, p170

- 도시재생을 비롯한 정부의 지역개발 관련 정책에서는 원칙적으로 해당 사업에서 지원하는 프로그램 이외에도 적용 가능한 타부처 사업의 연계를 권장하고 있다. 지자체에서도 도시재생을 지원하기 위한 전담부서의 설치 등과 같은 행정조직 개편이나 민간 중간지원조직을 설치하여 각 부처별로 시행되는 다양한 정책들을 지자체 차원에서 연계·활용하기 위한 노력을 하고 있다. 저층주거지 재생의 효율적 추진을 위해서는 정부·지자체에서 추진하고 있는 다양한 사업들을 검토·연계하여 중간지원조직을 매개체로 장소 중심의 패키지형 지원을 가능하도록 추진 체계를 정비할 필요가 있다.

다. 저층주거지 재생 관련 제도적 개선

- 중간지원조직의 역할 및 활동 영역의 확대를 위해서는 공공에서 직접 지원하는 도시재생지원센터 이외에도 민간 영역의 다양한 기관·단체들의 활동을 지원할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 이를 위해서는 도시재생 특별법 등 정부의 관련 법령 이외에도 광역·기초지자체의 지원 조례 제·개정과 도시재생 활동에 대한 지원을 확대하는 다양한 정책 대안의 마련이 요구된다.
- 저층주거지 재생 지원을 위한 중간지원조직으로는 도시재생지원센터(도시재생법)나 마을만들기 지원센터(지자체 조례)⁴¹⁾ 등이 있으며 양 기관 모두 관련 계획의 수립에 대한 지원이나 교육 프로그램 운영, 주민 네트워크 지원 등 유사한 역할을 수행하고 있다. 도시재생지원센터는 실제 사업을 추진하는 현장조직으로서 국토부의 도시재생 관련 사업을 총괄 지원하고, 마을만들기 지원센터는 농촌개발사업 관련 분야에 대한 지원 업무를 담당하거나 지자체 고유사업으로 추진하는 마을단위 소규모 재생사업에 대한 지원 등으로 역할이 구분되어 있는 경우도 있다.⁴²⁾ 이외에도 건축서비스산업지원법에 근거한 공공건축 지원센터도 중간지원조직으로 활용 가능하지만 아직 구체적인 운영 사례가 없고 공공건축물 대상 사업으로 영역이 제한되어 적극적 활용은 어려울 것으로 판단된다.
- 저층주거지 재생사업의 효과적인 추진을 위해서는 기존의 도시재생지원센터

41) 마을만들기 관련 중간지원조직은 마을공동체 종합지원센터(서울시), 마을만들기 지원센터(부산시), 마을만들기 협력센터(전북) 등 지자체에 따라 약간의 명칭을 달리하고 있다.

42) 지자체 여건에 따라 두 기구를 통합하여 운영하는 사례도 있다.

나 마을만들기 지원센터의 기능이 복합적으로 작동 가능한 추진체계의 구축이 필요하다. 이를 뒷받침하기 위한 제도적 장치로서 현행 도시재생법에 규정되어 있는 도시재생 지원센터의 기능을 확대하는 한편 저층주거지 정비사업 추진에 직접 관련되어 있는 도정법과 건축법에도 관련 규정을 도입할 필요가 있다. 정부의 법령에서는 기본적인 사항만을 규정하고 보다 구체적인 사항은 지자체의 여건을 고려하여 조례로 규정하는 것이 운영의 효율성 확보 측면에서 바람직할 것이다.

- 이와 함께 저층주거지의 안정적 추진과 사업 효율성 제고를 위해서는 도시재생 지원을 목적으로 하는 다양한 공모사업 규정을 완화하여 적용할 필요가 있다. 도시재생에 관련된 대부분 지역의 주민 역량이 부족한 상황에서 사업의 기획에서 추진까지 진행되는 데 많은 기간이 필요하지만 정부·지자체 주관의 공모사업은 1회성의 단년도 사업이 대부분을 차지하여 사업의 효율성·연속성 확보가 매우 어려운 실정이다. 따라서 중장기에 걸친 사업지원과 육성이 가능하도록 관련 제도 및 정책 추진 과정의 개선이 필요하다.

참고문헌

참고문헌

- 김륜희 외(2018), 로컬 기반 사회적경제 지원방안 연구, 토지주택연구원
- 김도년 외(2010), 도시형 타운하우스를 도입한 블록단위 정비 모델 개발 및 실현화 방안 연구, 대한건축학회논문집-계획계, 제26권 1호
- 김한수(2014), 주택지의 기능변화에 따른 가로환경 개선 방안, 한국주거학회논문집, 25(6)
- 김홍주 외(2019), 인구감소시재 지방 중소도시 주거지실태 및 재생방향 연구, 토지주택연구원
- 맹다미 외(2017), 서울시 저층주거지 실태와 개선 방향, 서울연구원
- 심경미 외(2012), 저층주거지 유지·관리를 위한 지원시스템 구축 및 제도개선 방안, 건축도시공간연구소
- 이동훈(2017), 일본의 주민주도형 저층주거지 관리체계에 관한 연구, 한국생태환경 건축학회 논문집 17(6)
- 이완건(2003), 도시성장관리의 새로운 패러다임: 스마트 성장, 국토논단
- 이재남 외(2013), 토지구획정리사업지구에서의 블록유형별 노후건축물분포를 고려한 주거지 정비방안, 한국도시설계학회지 도시설계 14(2)
- 이지민(2019), 저층주거지 재생을 위한 거점시설 계획 방향 연구, 성균관대학교 학위논문(석사)
- 정상혁(2014), 지속가능성을 위한 도시설계 가이드라인의 통합화에 관한 연구, 성균관대학교, 박사학위논문
- 조승연 외(2014), 지속가능한 저층주거지 재생을 위한 지원체계 구축방안 연구, 국가건축정책위원회
- 최경인 외(2016), 홍대상권 인접 저층주거지의 용도혼합특성 연구, 한국도시설계학회지 도시설계, 17(3)
- 홍경운(2015), 저층주거지 정비를 통한 지속가능한 도시재생방안 계획요소 도출에 관한 연구, 홍익대학교 건축도시대학원 석사논문,
- 황규홍 외(2018), 저층주거지 도시재생사업의 주민참여 모델, 토지주택연구원

참고문헌

국토교통부(2019), 주택업무편람

국토교통부(2008), 단독주택용지내 다세대·다가구주택의 계획적 관리 방안

대구광역시(2014), 단독주택지 관리방안 연구

서신동마을계획 추진단 블로그, <https://blog.naver.com/tjtlsehdkdmf>

전주시 홈페이지, <http://www.jeonju.go.kr>

전주시 완산구청 홈페이지, <http://jeonju.go.kr/>

울산광역시 홈페이지, <https://www.ulsannamgu.go.kr>

부록. 주민 워크숍 자료

전주시 서신동, 마을 활성화 프로그램 생태도시와 “수달마을”

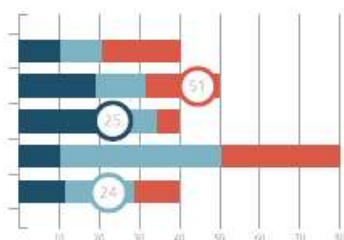
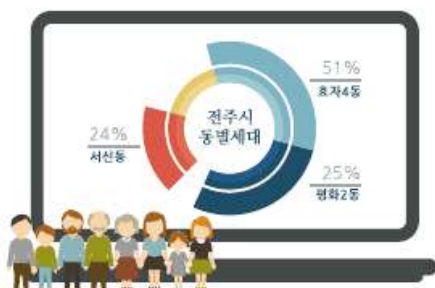
전주시 공동발전 사업으로 구도심인, 서신동 문화사업 프로그램을 기획 개발
“생태마을”로 건강하고 행복한 마을로 지역발전 계획 수립



A CONTENTS INDEX_28

서신동 인구 유형 및 활동 분석

전주시 260,683가구 : 완산구 144,937 / 덕진구 115,746



A CONTENTS INDEX_28

서신동 인구 유형 및 활동 분석

전주시 자동차 등록대수 17.5만 대 현재
30만 123대로 가구당 1.16대, 인구 2.17명당 1대

2017년 8월 전국지역별 수입차 등록대수 및 점유율



벤츠(BENZ)
비엠더블유(BMW)
아우디(AUDI)
폭스바겐(VOLKSWAGEN)
렉서스(LEXUS)
토요타(TOYOTA)
포드(FORD)
지엠(GM)
볼보(VOLVO)
푸조(PEUGEOT)

A CONTENTS PRESENTATION

전주시 생태마을 삼천과 수달

삼천의 1급수 야생 동물 (수달과 반딧불)

반딧불에서 삼천과 전주천 합류지점까지 1.1km



생태하천 조성 1단계 기공구축



생태하천 조성 2단계 1,273m



생태하천에서 생태마을 조성

A CONTENTS PRESENTATION

생태마을로 삼천과 서신동



삼천본 1군수 물서물들의 서식지



● 전주시의 중심

● 천이 만나는 합류지점

● 삼천 "수달 생태마을" 배경

A CONTENTS INDEX

전주시 정책과 수달마을 계획

"도시의 운영을 바꾸기에는 역부족 구도심에 집중"

문화심광터 100만평 천주의 경제성

구도심-최첨단 ICT(정보통신기술)-스마트시티

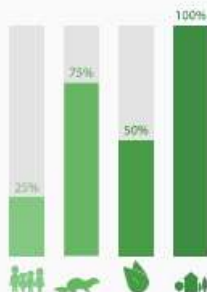
구도심 재생



SUDAL MAEUL PROJECT



다양한 생활이 건강한 생태하천으로 유지



경제활성화와 청년

채워형 관광도시 생태하천

수달 캐릭터 산업화 청년창업



● 군청발전 100%
● 생태하천 100%
● 수달마을 100%
● 청년창업 100%

A CONTENTS INDEX

서신동 문화콘텐츠 “수달마을”

서신동 “수달마을” 생태문화 라이프

하천숲(9천745㎡)과

생태담방센터(660㎡), 탐방로 설치

반딧불이 홍보관

삼천 천변길은 시민들이 운동과 산책로



수달마을과 삼천 프로그램

서신동 “수달마을” 뉴 브랜드 마을 런칭



수달마을과 삼천 프로그램

문화 콘텐츠 산업

무선 드론, RC 헬기, 보트 대회 / 호버보드 카트 여행



A-CONTENTS PROMOTION_28

수달마을과 삼천 프로그램

문화 콘텐츠 산업

풍등문화 축제(한지와 개막터)



A-CONTENTS PROMOTION_28

수달마을과 삼천 프로그램

문화 콘텐츠 산업

스포츠 축제(전통복장과 캐릭터 융합)

속도 보다는 함께라는 슬로우 라이딩



이색 복장 걷기대회
(전통과 융합)



삼천 두레박 물 축제



수달마을과 삼천 프로그램

문화 콘텐츠 산업

건강한 마을(생태와 건강한 문화)



자연을 곁에 들인다



수달마을의 공간문화 프로그램

문화와 활기가 공존하는 서신동
젊은 청년 문화 유입과 주목받는 문화.
전주시마을조사단 (2018년도까지 전주시 33거동)



● 주민참여와 문화공존

● 문화 공간 단지 조성

● 구도심 스토리

● 사랑방 손님과 이웃

● 생태마을 만들기

A CONTENTS INDEX 28

수달마을의 청년과 경제활성화

청년들이 가장 살기 좋은 청년희망도시
출간지원조직 설립
맞춤형 프로그램
'청년임표' 청년소통공간 '비발'



국제뉴스 2018.01.27



A CONTENTS INDEX 28

마을재생의 이해와 사례

출거은도시연구소 대표 정수경

목 차

제1장. 마을 재생의 이해

제2장. 마을 재생의 사례

도시를 즐겁게 만드는 체인지 메이커

3



제1장. 마을재생의 이해

1. 마을만들기란?

동네 같은 작은 단위의 공간을 대상으로 한 계획??

○ 공간

마을

- まち (마찌) :
町 (동,시가지), 街(거리), 坊(동네)→
여러가지 의미

- 거주역식이 형성되는 범위:
마을, 동, 구, 시, 지역

○ 행동·과정

만들기

- 참여
- 제안하는, 만드는 과정

물(role),공동체,기업
사회적 분위기,등등

유니버설디자인의 마을만들기

- “마을,동,구,시 등”에 대하여 유니버설디자인의 “물, 공동체, 사회적분위기 등”을 제안하고 만드는 과정

2. 2. 마을만들기



고치시 하루노점

주민이 심고 가꾸어 미래에 남길 수국길

- 용수로를 따라 형성된 보행로에 약 5km의 수국을 식재
- 매년 6월 수국축제를 시행
- 수국길을 다음 세대에 전하기 위한 주민들의 노력

마음 화동

- 물주기 병충해방제
- 청소

- 수국축제
- 수국워킹 개최
- 직판시장 개최

- 컬러 포장, 난간 설치
- 수국의 고향 공원 정비
- 원두막 설치
- 신수국 가로 계획·정비

- 주민조직 구성
- 장기적 전망

마을사람들이 말하는 효과

- 직판시장 등의 장가를 통해 출생자가 삶의 즐거움을 느낌
- 동그넨학자의 마음을 즐겁게 하는 경관이 됨
- 마을 내에 미니 수국가도와 코스모스 밭 등이 생겨나는 등 뜻 가득한 마을이 됨
- 관광객 수 증가
- 고향의 부유이 된 농경은 후세에 전하고 싶다는 의식이 생겨남

2. 3. 마을만들기 사례

고치시 하루노정

주민이 심고 가꾸어 미래에 남길 수국길



고치시 하루노정
주민이 심고 가꾸어 미래에 남길 수국길



The collage features a central map titled 'あじさいまつり' (Ajisai Matsuri) showing the festival route through various locations including 'カピタインズ' (Captain's) and 'あじさい園' (Azalea Garden). Surrounding the map are several photographs: a bridge over a river, a traditional Japanese building, a large display of pink and purple azalea flowers, and people walking along a path lined with flowers.

2. 3. 마을만들기 사례



11

2. 3. 마을만들기 사례

마을만들기의 원칙

지역성: 역사 · 문화 · 산업 · 소재 · 의장 등 지역자산의 재발견

- 지역농업을 위해 형성된 용수로에 꽃 식재
→ 1975년 노인클럽에서 용수로를 마을의 경관요소로 생각하고 수국을 식재
- 경관마을만들기와 연계한 지역산물 직판 시장
→ 수국철에 지역축제 및 워킹이벤트를 개최함과 동시에 지역산물 직판시장을 열어 지역활성화

추진체계: 주민, 행정, 전문가의 협업

- 주민: 자주적 참여에 따른 수국 관리
→ 노인클럽, 지역 고등학교, 주민, 행정 등 수국관리에 적극적으로 참여
- 행정: 공공시설의 정비
→ 수국과 어울리는 횡단막의 설치
- 수국을 미래자산으로 남기기 위한 체계
→ 식물학자 등과의 연계를 통한 수국이 살기좋은 생태환경 만들기



12

2. 3. 마을만들기 의의

1. 내 힘으로 주변의 아름다움을 창출해낼 수 있다.

주변 공간의 인상을 아름답고 쾌적하게 정비하는 경관마을만들기를 통해
내 스스로 주변의 아름다움을 창출해낼 수 있다.

2. 우리 마을만의 개성을 육성한다.

역사적, 전통적인 경관의 보전이나 마을의 새로운 매력을 만드는 경관마을만들기는
우리마을다움, 마을의 개성을 육성할 수 있다.

3. 지역의 과제개선 역할을 한다.

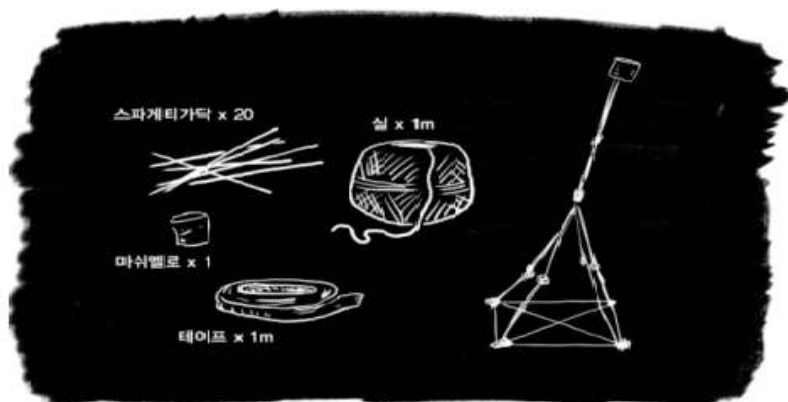
지역의 활성화, 커뮤니티 육성 등의 지역 과제개선에도 경관마을만들기는 역할을
한다.



13

**스스로 마을을 가꾸는
체인지메이커가 되어주세요**

3.1. 마시멜로 챌린지



3.2. 공간과 장소



3.3. 전주시의 공간과 장소



3.4. 전주시의 장소

	1988年		2008年	비율		2013年	응답	비율
1	풍남문		객사주변 시내	57.6		한옥마을	189	87.5
2	덕진공원		덕진공원	51.9		덕진공원	75	34.7
3	전주시청		한옥마을	47.5		객사주변 시내	44	20.4
4	호남제일문		월드컵경기장	41.1		전북대	38	17.6
5	객사		경기전	37.3		전통성당	28	13.0
6	코아백화점		전북대	26.6		경기전	27	12.5
7	경기전		소리문화의 전당	24.1		영화의 거리	27	12.5

3.5. 장소-인식 및 반응

장소인식의 여부에 따른 인식 및 반응의 평가 비교

구분		선택여부		구분		선택여부	
		○	×			○	×
아이먼티	쾌적한	3.9	3.3	심리적 반응	물리적 환경이 좋다	3.8	3.2
	대표하는	4.5	4.1		애착을 느낀다	3.8	3.4
	역사적인	4.1	3.6		보전되었으면 좋겠다	3.7	3.2
	상징적인	4.3	4.1		만족감을 느낀다	3.6	3.1
	유일한	3.9	3.6		대박적인 장소라고 생각한다	3.8	3.5
	고유한	4.0	3.8	평균		3.7	3.3
	개성있는	4.0	3.6	행동 의지	방문하고 싶다	4.1	3.8
	친근한	3.9	3.5		다른 사람에게 추천하고 싶다	4.2	3.7
	즐거움	3.8	3.3		지역 활동에 참가하고 싶다	3.5	3.2
	활기찬	3.9	3.7		지역 발전을 위해 기부하고 싶다	3.0	2.5
	실용적인	3.3	3.0		그곳에서 살고 싶다	2.8	2.7
	편리한	3.1	3.0	평균		3.9	3.5
평균		3.9	3.6	평균		3.9	3.5

장소인식의 여부에 따른 반응변화의 비교

구분	선택여부	
	○	×
변화인식에 따른 여자의 증가	3.4	2.7
변화인식에 따른 방문의 증가	3.3	2.9
평균	3.3	2.8

19

3.6. 공간? 장소?

中 1조 원 든 짝퉁 베네치아...유령마을 전락

임상병 기자

4,021

입력 : 2015.10.20 20:36 | 수정 : 2015.10.20 21:43



중국 다롄의 베네치아



중국 항저우의 파리



중국 허베이성의 스피르스



중국 광둥성의 할슈타트

20

3.6. 공간? 장소?

한류관광의 새 모델, 한옥마을 붐

서울경제 > 정치 사회

전국에 한옥마을 조성 바람...기대반 우려반

한류관광 새 모델로 인기 끌자

물주 광주 등 전국 지자체 보조금 등자 혜택 등 파격지원

철부, 갈매-수원예 예산 투입도

이젠 성균관 조성사업 3년 표류

수요예측 실패한 한옥마을... 주변관광 연계 등 고민들 지적

하지만 관광 수요예측 실패와 사업방식 둘러싼 이견으로 사업이 부진한 곳도 없지 않다. 수도권 최대 한옥마을을 꿈꾸는 경기도 이천의 성균관 조성사업은 지구지정 3년째지만, 표류하고 있다. 이천시 역사면에 전통한옥 296채와 350여실 규모의 휴양형 한옥리조트를 조성한다는 계획이지만, 예정했던 2013년 착공계획을 넘긴 지 오래다. 만들어 놓고도 관광객이 뜰까 유지비용만 들어가는 곳도 있다.

한 지자체 관계자는 "수요예측이나 사업방식을 놓고 의견차이가 있어 막대한 예산만 들어가는 곳도 있다"며 고민의 일단을 드러냈다. 한 지자체 관계자는 "서울 북촌과 전주 한옥마을 등 기존의 한옥촌이 관광명소로 뜨고 있지만, 새로 조성된 지방의 한옥마을은 관광객이 많이 찾지 않는다"며 "관광객이 와도 단순히 구경만 하고 그치기 때문에 지역경제에 효과가 없다"고 토로했다. 이 관계자는 "단순히 보는 치원호 한옥촌을 조성하기 보다는 **호텔**과 같이 숙박도 하면서 주변의 다양한 관광자원과 연계할 수 있는 지역에 집중 투자할 필요가 있다"고 지적했다. 전국종합

21

3.6. 공간? 장소?

상상력 넘치는 입주 작가들이 주민·방문객과 소통하는 예술공간으로 꾸며 전국적인 명소로 만들자

건축 대가들이 설계한 예술공간의 '굴욕'

편집 리모델링, 예술활동 지원

- 송호창 조성훈 김인환 설계한
- 부산 김천문화마을 레지던시
- 개도로로 조건 베틀 부딪치
- 입주신청자 없어 모질 채공

전국적으로 도시재생의 성공 모델로 꼽히는 부산 사하구 김천문화마을에 이달 말 건축계의 > 장들이 설계한 예술 공간이 들어서지만 입주할 작가를 찾지 못하는 거친살이 벌어지고 있다.

사하구는 '김천문화마을' 편집 레지던시 조성사업 '레지던스'와 '개도로'를 연다고 11일 밝혔다. 이 사업은 건축계 거장들이 김천문화마을 내 편집을 리모델링한 뒤 한 차원 높은 예술공간을 할 수 있도록 예술가들에게 제공해 마을 활력을 높여주는 취지로 시작했다. 사하구는 지난해 5월 부산시에서 특별교부금 5억 원을 받아 사업을 진행했다.



부산 김천문화마을 내 입주할 건축계의 편집 리모델링 작품인 '레지던스'와 '개도로'를 건설중

22

3.6. 공간? 장소?

정모 대학생의 과제



23

3.6. 공간? 장소?

한국전통문화의 전당



24

3.6. 공간? 장소?



3.6. 공간? 장소?

유모차가 늘어나고 있다



마을에 집중해주세요

누구에게, 어떻게 기억되는 마을이 되어야 할까요?

제2장. 마을재생의 사례

1.1. 나가하마시 쿠로카베 상가활성화

1988 민간중심의 사회적기업 ㈜쿠로카베 설립

- 쿠로카베 은행을 보존하여 상가활성화의 거점으로 활용
 - 메이지시대 130은행(쿠로카베은행) 나가하마 지점의 철거위기에 보존운동
 - 시민8명이 제 3세대로 출자하여 건물 매입
 - 출자 자본금 1억3000엔 (시:4천엔, 민간9천엔)
- 활용방안 제시
 - 나가하마의 역사성, 문화예술성, 국제성을 포괄하는 비즈니스 모델
 - 주민들과의 협의를 통해 신규사업 도출: 유리공예
 - 유리세공품 전시관, 유리공방, 레스토랑 등 4개시설을 쿠로카베은행에 오픈
 - 유리감상관, 향토요리, 토산품점 등 다채로운 점포가 모여 유리마을 쿠로카베 스킴서 형성
- 주변의 빈 집, 빈 점포를 구매하여 복원·재생시켜 임대하는 방식으로 진행
 - 거리경관형성사업, 거리정비사업, 이벤트등의 각종 사업의 연쇄적 발생



29

1.1. 나가하마시 쿠로카베 상가활성화

◆ ㈜쿠로카베의 활동을 통해 유동공간 조성: 역사문화공간



출처: 박희준, 『문화도시건축을 통해 역사와 문화재로, 일본 도시재생의 성공과 실패』, 2014

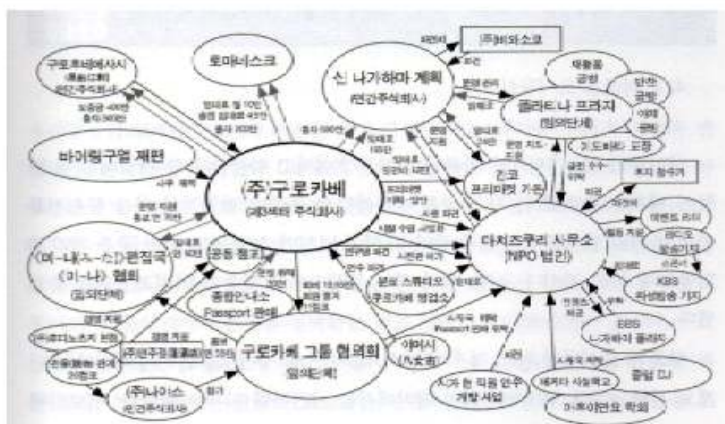
30

1.1. 나가하마시 쿠로카베 상가활성화

나가하마시의 주민참여 특징:

제3섹터 혹은 지역에서 출자한 주식회사 형태의 다양한 추진주체

(주)쿠로카베를 중심으로 협력



31

1.1. 나가하마시 쿠로카베 상가활성화

◆ (주)쿠로카베의 활동을 통한 경제활성화

- 역사·문화·예술 + 유리공예
- 지역자원을 활용한 새로운 비즈니스 모델의 탄생
- 쿠로카베의 매출 증가로 인한 지역경제 활성화 도움

◆ 다양한 주민조직의 설립에 따른 리더 육성

- 나가하마는 다양한 주민조직이 설립되어 왔음
- 그에 따른 지역리더 배출
- 향후 나가하마의 지역재생의 동력

◆ 시사점

- 지역자산 및 지역특색의 발견,활용
- 새로운 비즈니스 모델의 도출
- 지역주민의 주도적 참여
- 주민역량강화

32

1.2. 니즈파악을 통한 상가활성화

상점가가 빈점포를 시민 니즈에 맞게 디자인해 재생

- 상인회는 책임감과 단결감을 가지고 경영학당을 결성해 장래 비전을 연구
- ⇒ 미래예상도 작성
- ⇒ 상점가는 커뮤니티의 수단

◆ 하드웨어 사업

- 빈점포를 활용한 지역밀착형 시설 정비

- 상점가진흥조합이 중심이 되어, 주민설문조사 실시
- 빈점포 활용방안을 마련
- 국가와 현의 보조금을 활용해 지역커뮤니티의 집합소, 수공예 가니쉬 가게, 청년기업가 육성시설, 어린이 학당, 등 지역밀착형 시설 정비

- 회합장소 정비

- 신규 교류거점으로 음식점 7점포, 회의실, 커뮤니티 스페이스가 갖춰진 "코테산네"를 개설
- 음식점은 청년 음식기업을 위한 쉼터로 기능

◆ 소프트웨어 사업

• 포인트카드 발행

- 상점가와 이온그룹이 연계해 상점가에서 소량을 할 때마다 더블포인트 제공

• 육아세대의 회원제도 육아마을

- 육아세대의 귀촌을 위해 상점가의 가맹점포에서 구성된 육아마을로, 체험교실 등의 이벤트를 실시



2. 방재를 위한 마을만들기



마을 활동

도쿄도 고쿠분지시

흙벽을 세우는 것이 마을의 안전과 경관을 만드는 것

- 마을에서 쉽게 볼 수 있는 시멘트 벽이 지진 시에 붕괴 위험이 높다는 정보를 알게 된 주민이 마을 개선을 결심
- 행정의 지원을 요청하면서, 방재계획을 작성
- 시멘트 벽→ 흙, 나무벽

- 시의 방재학교 수강
- 방재마을만들기 추진 협정체결

- 벽 만들기 현장 제정
- 생물타라다 모듬사업 실시

- 마을 내 점검시설, 방재지도 작성
- 공원의 자주 관리, 방재 패밀리 광장 개관

- 마을만들기 학습회
- 재활용쓰레기 회수를 통해 방재기금 적립
- 마을만들기 헌정을 제정

마을사람들이 말하는 효과

- 시멘트 벽으로부터 살아있는 담, 안전한 담에의 개선 촉진
- 안전과 경관을 모두 가지게 된 벽 만들기, 마을만들기
- 건설업자 등의 협력에 의해 "현장", "조언"의 취지에 맞는 주택개발 실현
- 재해 시에 필요한 방재체계의 정비
- 마을 내 자주 점검활동, 공원 자주관리 실현

2. 방재를 위한 마을만들기

도쿄도 고쿠분지시

흙벽을 세우는 것이 마을의 안전과 경관을 만드는 것

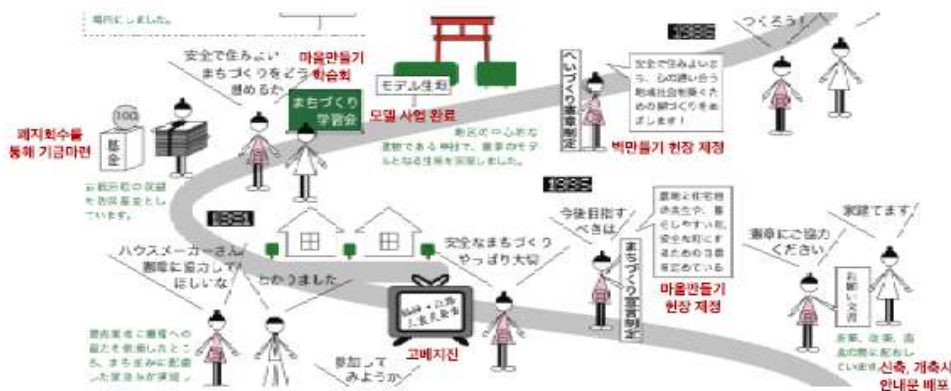


35

2. 방재를 위한 마을만들기

도쿄도 고쿠분지시

흙벽을 세우는 것이 마을의 안전과 경관을 만드는 것



36

2. 방재를 위한 마을만들기



3. 객리단길



마을의 소비자에게 집중해주세요.
누구를 위한 어떤 마을이 되어야 할까요?

스스로 마을을 가꾸는
제인지메이커가 되어주세요

감사합니다.

출거운도시연구소 대표 정수경

기본연구 2020-07

저층주거지의 재생 · 관리방안 연구

: 전주 서신2지구 사례 연구

발 행 인 | 김 선 기

발 행 일 | 2020년 9월 30일

발 행 처 | 전북연구원

55068 전북 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1696

전화: (063)280-7100 팩스: (063)286-9206

ISBN 978-89-6612-295-0 95350 (PDF)

본 출판물의 판권은 전북연구원에 속합니다.

