

저층 주거지 보존 수법으로서의 주거환경관리사업 성과 및 한계에 관한 연구 -서울시 소리마을 및 장수마을 사례를 대상으로-

김동현, 강선주, 이상훈, 이권원*
고려대학교 건축학과

A Study on the Achievements and Limitations of Residential Environment Management Projects as Preservation Strategies for Low-Rise Residential Areas -Case Study of Sori-Maeul and Jangsu-Maeul Projects in Seoul-

Donghyun Kim, Sunju Kang, Sanghoon Lee, Gunwon Lee*
Department of Architecture, Korea University

요약 주거환경관리사업은 '저층 주거지 보존'이라는 목적을 갖고, 전면 철거형 개발 방식의 대안으로 지난 2012년에 법제화되었다. 그러나 2018년 「도시 및 주거환경정비법」이 개정되면서 주거환경관리사업은 주거환경개선사업으로 통합되어 법적 지위로의 그 수명은 약 6년에 지나지 않았다. 이에 본 연구에서는 주거환경관리사업의 성과와 한계를 조명하고, '저층 주거지 보존'을 위한 정비사업의 개선 방향을 제시하고자 하였다. 전면 철거형 개발로 인한 저층 주거지 멸실의 우려가 가장 많은 서울시를 연구의 범위로 설정하였고, 사업의 4단계(준비-계획-추진-운영)를 모두 거친 소리마을 및 장수마을 사업을 연구의 대상으로 하였다. 문헌 연구, 질적 분석 방법론을 활용한 사업참여자 심층 인터뷰, 현장답사 등 총 3가지의 방법론을 통해 사례 연구를 수행하였다. 연구 결과 1) '커뮤니티 비즈니스 모델' 구축, 2) 주민의 참여 의사 사전 확인, 3) 주민역량 강화, 4) 사업 완료 후, 체계적인 관리시스템 구축을 저층 주거지 보존을 위한 정비사업 개선 방향으로 제안하였다. 향후 저층 주거지 보존을 목적으로 하는 정비사업 추진 시, 본 연구의 결과가 시사점이 되기를 기대한다.

Abstract The Residential Environment Management Project (REMP) was enacted legislatively in 2012 with the aim of preserving low-rise residential areas as an alternative to comprehensive redevelopment. In 2018, however, with the amendment of the Act, the REMP was integrated into the 'Residential Environment Improvement Project,' and its legal status lasted only about six years. This paper evaluates the achievements and limitations of the REMP and proposes improvement directions for redevelopment projects aimed at preserving low-rise residential areas. The study focused on Seoul, and the research subject was the Sori-Maeul and Jangsu-Maeul projects, which have undergone all four phases of the project. A case study was conducted using three methodologies: literature review, in-depth interviews with project participants using qualitative analysis, and on-site surveys. The research results suggest the following improvement directions for redevelopment projects aimed at preserving low-rise residential areas: 1) establishment of a community business model, 2) preliminary confirmation of willingness of residents to participate, 3) strengthening resident capabilities, and 4) systematic management system construction after project completion. The results of this study will provide insights for future redevelopment projects aimed at preserving low-rise residential areas.

Keywords : Residential Environment Management Project, Low-Rise Residential Areas, Community Building, Community Business Model, In-depth Interviews

*Corresponding Author: Gunwon Lee(Korea Univ.)

email: upnd.cla@gmail.com

Received February 5, 2024

Accepted March 8, 2024

Revised March 5, 2024

Published March 31, 2024

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

우리나라는 1980년대부터 재개발·재건축 중심의 주거지 정비를 시행하였다. 지가가 높은 서울시의 경우, 사업성이 높았기 때문에 다른 지역보다 재개발·재건축 사업을 많이 추진하였다. 이러한 전면 철거형 정비의 흐름은 2000년대 초반 뉴타운 사업까지 이어졌다. 뉴타운 사업은 약 10여 년간 흥행하였음에도 적지 않은 문제점을 안고 있었다. 원주민 재정착률의 부족, 소형가구의 멸실, 주택가격과 전세가격의 상승, 공동체 파괴 등이 그것이다.

이에 서울시에서는 다른 정비 방법에 대한 고민을 시작하였고, 그동안 소홀했던 질적 가치에도 관심을 가지기 시작했다. 환경, 미관, 삶의 질, 보존, 커뮤니티, 주민 참여 등이 그것이다. 도시의 양적 성장이 일정 수준에 도달했었기에 가능했던 시도였다. 주거지 정책에서도 이러한 측면을 엿볼 수 있었는데, 바로 '저층 주거지' 보존 정책이다.

서울시에서는 2009년 '살기 좋은 마을만들기' 사업을 시행하였고, 이는 2010년 '서울휴먼타운' 사업으로 이어졌다. 2012년, 서울시는 주거지 정책과 관련하여 '뉴타운·재개발, 사회적 약자 보호형으로 전환'을 발표하였다[1]. 이를 계기로 전면 철거형 정비사업의 관행을 바꾸고, 노후화가 가속되고 있는 저층 주거지의 체계적 관리에 대한 공감대를 형성시켜 나갔다. 즉, 기존의 물리적 환경 개선 위주에서 물리적·사회적·경제적 재생으로 주거 공동체를 복원하고, 주거 기능을 회복시키고자 하였다.

서울시는 서울휴먼타운 사업을 진행하기 위해 2012년 「도시 및 주거환경정비법」에 주거환경관리사업을 신설하는데 주도적인 역할을 하였다. 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등 네 가지였던 정비사업에 주거환경관리사업이 추가됨에 따라 주거환경관리사업은 기존의 사업과 그 위상을 같이 하였다.

당시 주거환경관리사업의 도입 목적은 다음과 같다. 첫째, 주거환경관리사업은 주거지의 정비·보전·관리를 병행할 수 있는 방식으로서 도시 재정비의 다양성을 높이고자 하였다. 둘째, 저층 주거지의 열악한 도시기반시설을 정비하고, 주민 공동이용시설 확충을 통해 주거환경을 개선하고자 하였다. 셋째, 주민 스스로 주거환경 개선

에 참여함으로써 마을공동체와 지역의 정체성을 제고하고자 하였다. 넷째, 장기간 지연되고 있던 뉴타운 정비(예정)구역을 해제할 경우, 그 대안으로 활용하고자 하였다. 마지막으로 저층 주거지를 보존하면서도 주거환경을 개선하여 주민 삶의 질을 제고하고자 하였다.

그동안 서울시에서는 약 72개의 주거환경관리사업을 추진하였고, 약 40개 사업을 완료하는 성과를 거두었다 [2]. 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 주거환경관리사업은 법제화된 지 6년 만인 지난 2018년 기존의 '주거환경개선사업'에 통합되면서 「도시 및 주거환경정비법」에서 사라지게 되었다[3]. 물론 주거환경개선사업으로 그 명맥을 이어가고 있으므로, 해당 사업이 완전히 없어진 것은 아니지만 그 위상이 추락한 것만은 사실이다.

본 연구에서는 그 원인을 파악하기 위해 시행된 지 약 10여 년이 지난 시점에서 주거환경관리사업의 성과와 한계를 논의하고자 한다. 구체적으로 성북구의 주거환경관리사업 대상지 중 지구단위계획으로 결정 고시된 길음동 소리마을, 삼산동 장수마을을 대상으로 사업 과정과 사업 후 성과로 구분하여 분석하였다. 이를 통해 저층 주거지 보존을 위한 정비사업의 개선 방향을 제시하고자 한다.

1.2 연구의 방법 및 범위

1.2.1 연구의 방법

연구의 방법은 총 3가지로 정리될 수 있다. 첫째, 문헌 연구를 통해 주거환경관리사업의 개념, 특징 및 추진 과정을 정리하였다. 또한, 사업평가 지표에 관한 선행연구 분석을 추가하여 분석의 틀 및 조사 항목을 설정하였다.

둘째, 연구 목적에 적합한 대상지를 선정 후 사업의 개요 및 추진 과정에 관한 문헌 연구를 수행하였고, 현장 답사를 통해 이를 확인하였다.

셋째, 사업에 참여했던 주민, 활동가, 공무원을 대상으로 심층 인터뷰를 하였다. 사업이 완료된 지 5년 이상이 지난 시점에서 사업이 당초 계획대로 작동하고 있는지, 당사자의 평가는 어떠한지에 대해 알아보하고자 하였다. 심층 인터뷰는 2023년 10월 10일부터 11월 15일까지 이뤄졌으며, 간담회 3회, 대면 인터뷰 11회를 실시하였다(Table 1). 대상지별로 사업 초기부터 최근까지 주거환경관리사업에 참여한 사업관계자를 대상으로 표본구성 과정을 거쳐 인터뷰 대상자를 선정하였다. 이를 통해 사업추진 단계별로 영향을 미치는 요인을 분석하였고, 사업을 평가하였다.

Table 1. Overview of In-depth Interviews

	Sori-Maeul	Jangsu-Maeul
Period	• October 10, 2023 ~ November 15, 2023	
Location	• Gireum Sori-Maeul Center • Sarangbang of 369 village • KU start-up cafe	
Targets	• 4 residents • 2 experts • 2 activists • 2 administrators	• 4 residents • 2 experts • 2 activists • 2 administrators
Methods	• 1 roundtable • 6 face-to-face interviews	• 2 roundtables • 5 face-to-face interviews

분석 방법으로는 ‘질적 분석 방법론’을 활용하였다. 질적 분석은 사례를 중심으로 현상의 본질에 관한 폭 넓고, 깊이 있는 이해를 목적으로 한다. 질적 분석 연구의 핵심은 ‘관찰자인 연구자가 행위 당사자의 행태를 당사자의 입장에서 탐색하고, 이해할 수 있는가?’에 있다. 질적 자료 분석(Qualitative Data Analysis)은 행위 당사자인 내부인(Insiders)의 관점으로부터 외부 관찰자인 연구자(Outsiders)로의 관점 전환 및 전개 과정에 따른 자료 수집·기술·분석, 그리고 결과해석으로 나뉜다.

1.2.2 연구의 범위

본 연구는 주거환경관리사업이 완료된 길음동 소리마을과 삼선동 장수마을을 공간적 범위로 선정하였다.

시간적 범위는 각각 다음과 같다. 소리마을은 ‘길음뉴타운 서울휴먼타운 시범사업 대상지’로 선정된 2011년부터 심층 인터뷰를 완료한 2023년까지로 한정하였다. 장수마을은 ‘지역특성화 마을만들기 시범사업’으로 선정된 2012년부터 심층 인터뷰를 완료한 2023년까지로 한정하였다.

2. 이론 고찰

2.1 주거환경관리사업

2.1.1 개념 및 특징

지난 2012년 개정된 「도시 및 주거환경정비법」에서는 주거환경관리사업을 ‘단독주택 및 다세대 주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설 공동이용시설 확충을 통하여 주거환경을 보전, 정비, 개량하기 위해서 시행하는 사업’으로 규정하였다[4]. 이는 전면 철거 위주의 정비

방식을 지양하고, 기존 도시구조를 유지하며, 이주수요를 최소화하는 새로운 정비사업 방식으로 다시 정의될 수 있다.

본 사업의 특징을 정리하면 다음과 같다(Fig. 1). 첫째, 물리적·사회적·문화적·경제적 재생을 위한 도시기반 시설 및 주민 공동이용시설을 확충한다. 둘째, 주거 안정 및 마을 관리를 위한 지원을 수행한다. 셋째, 마을공동체 형성 및 활성화를 도모한다.



Fig. 1. Objectives of the Residential Environmental Management Projects

2.1.2 추진 과정

서울시 ‘주민참여형 재생사업 매뉴얼’에서는 추진 과정을 크게 4단계로 구분하여 제시하고 있다(Table 2)[5].

Table 2. Seoul Metropolitan Community-Engaged Regeneration Project Implementation Process[5]

Stage 1 Preparation	<ul style="list-style-type: none"> • Establishment of Project Implementation Committee • Selection of Resident Representatives • Creation of Meeting Spaces
Stage 2 Planning	<ul style="list-style-type: none"> • Conducting Resident Workshops • Establishing the Future Vision of the Village • Community Exploration
Stage 3 Project Implementation	<ul style="list-style-type: none"> • Formation of Residents' Cooperative Management Committee • Drafting Resident Agreements and Community Management Regulations
Stage 4 Management and Operation	<ul style="list-style-type: none"> • Implementation of Agreements Made by Residents • Development of Action Plans for Community Activation • Project Implementation through Administrative Support • Promotion of Community Economic Vitality

준비 단계에서는 사업추진협의체 구성, 주민대표 선정, 사업추진협의체 모임 공간을 조성한다. 계획수립 단계에서는 주민 워크숍 진행, 마을미래상 설정, 마을 둘러 보기를 수행하여 주민이 계획수립에 참여할 수 있도록 하고 있다. 사업추진 단계에서는 마을공동체 운영을 위

한 ‘주민공동체 운영위원회’를 구성하고, 주민협정(약속)과 공동체 관리규약을 작성한다.

관리 및 운영 단계에서는 주민협정과 공동체 관리규약을 마을 여건에 맞게 운영하고, 공동체 활성화를 위한 실행계획을 수립한다. 행정에서는 전문가 지원, 주민 상담, 정보 제공, 주거환경개선 및 마을공동체 활성화를 위한 지원시스템을 제공한다. 이를 통해 주민이 직접 마을을 운영하고 관리할 수 있도록 지원한다. 또한 마을기업·사회적 기업 설립 및 운영 지원을 통해 공동체 활성화를 추구한다.

2.2 선행연구 고찰

주거환경관리사업 평가, 좀 더 폭 넓게 보자면 주민참여형 재생사업 평가에 관한 연구에는 크게 세 가지 유형이 있다.

우선 사업 참여자인 주민을 대상으로 인터뷰를 수행한 연구들이 있다. 원준혁(2012)은 주민 참여 마을만들기 사업인 ‘서울 휴먼타운 시범사업’의 평가에 영향을 미치는 요인을 파악하고 각 요인 간의 관계를 분석하였다[6]. 양재혁(2013)은 주민만족도 조사 및 요인분석을 통해 사업추진 과정과 사업 이후의 성과를 평가하고, 마을사업의 개선 방향을 제시하였다[7]. 맹다미(2017)는 주거환경관리사업의 주민공동체 활성화 정책과 실제 주민공동체의 조직 및 활동 특성을 문헌분석, 현황분석, 주민 인터뷰 등을 통해 고찰하였다[8].

두 번째 유형은 사업추진 과정을 살펴보는 연구들이다. 김미경(2013)은 저층 주거지 관리 및 주민참여형 재생사업 대상지의 수요와 현황을 파악하고, 사업추진 과정을 사전 기획, 계획수립, 사업추진, 관리 운영 단계로 구분하여 그 특징을 파악하였다[9]. 이상훈(2013)은 마을만들기 사업추진 단계별 질적 분석(정성적 평가)을 통해 사업성과 및 효과에 대한 개선 방향을 제시하였다[10]. 김은택(2017)은 주거환경관리사업에서 토지 및 건물의 소유자 특성에 따른 자발적 주택 개량에 대한 실증 분석을 수행하였고, 이를 통해 사업추진 과정의 개선 방향을 제안하였다[11].

세 번째 유형은 사업 완료 이후, 당초 계획과 비교하여 그 성과를 도출한 연구들이다. 배용규(2014)는 주민참여형 재생사업의 시행 효과를 사회적, 물리적, 경제적 측면으로 구분하여 분석하였다[12]. 김일영(2018)은 주민 공동이용시설의 조성과정과 운영 과정이 주민역량에 미친 영향을 분석하고, 역량 요소 간의 인과관계를 밝혔다

[13]. 사득환(2023)은 Ansell & Gash(2007)[14]의 협력적 거버넌스 모형을 활용하여 양양군 마을만들기 사업의 성과를 분석하였다[15].

마을만들기, 주거환경관리사업 등 주민참여형 재생사업 또는 저층 주거지 보존과 관련한 평가 연구를 살펴본 결과, 선행연구들은 사업추진 과정 또는 사업 완료 직후의 시점에서 연구를 수행하였다.

반면 본 연구는 주거환경관리사업이 완료되고, 일정 시간이 흐른 시점에서 이를 평가하였다. 주거환경관리사업은 사업추진 단계에서 공공의 지원이 수반되지만, 사업 완료 후에는 사업을 통해 만들어진 지원조직을 중심으로 지속되는 것을 가정하고 있다. 따라서 사업 완료 후, 계획한 사업들이 지속되고 있는지, 사업참여자들의 의견은 어떠한지를 고찰하는 것이 본 연구의 차별성이라 할 수 있다.

2.3 분석의 틀

2.3.1 분석의 틀 설정

본 연구에서는 주거환경관리사업의 성과 분석을 위해 문헌조사 및 선행연구를 심층 분석하여 분석의 틀을 설정하였다(Table 3).

분석의 틀을 크게 사업추진 과정과 사업 후 성과로 구분하였으며, 사업추진 과정을 준비 단계, 계획수립 단계, 사업추진 단계, 관리 및 운영 단계로 세분화하였다. 그리고 사업 후 성과를 주거환경관리사업 목표에 부합하는 도시기반시설 확충, 주거 안정 및 마을 관리, 마을공동체 형성 및 활성화로 구분하여 세부 분석 항목을 도출하였다.

2.3.2 분석 방법 및 절차

본 연구에서는 Table 3의 분석틀에 맞춰 먼저 문헌 연구를 진행하였다. 문헌 연구로 구득 할 수 없는 자료에 대해서는 현장 방문을 통해 이를 확인하고, 보완하였다.

다음 단계로 주거환경관리사업에 참여했던 관계자를 대상으로 심층 인터뷰를 하였다. Table 3의 분석틀 세부내용 중, 문헌 연구 및 현장 조사를 통해 확인할 수 없는 주관적인 사항을 질문하였으며, 총 33개의 질문으로 구성하였다. 구체적으로 질적 분석 방법론을 활용하였으며, 이를 통해 사업에 대한 성과와 한계를 추론하였다.

Table 3. Analytical framework and Contents of Interview Questions

Stages	Items	Survey details and Contents of interview questions	Research methods	
Project Implementation Process	Preparation	Formation of project implementation consultation body	<ul style="list-style-type: none"> (q1) Existence of project implementation consultation body (q2) Roles of entities driving the project (q3) Communication among entities driving the project 	In-depth interviews
		Selection of resident representatives	<ul style="list-style-type: none"> (q4) Appropriateness of selecting resident representatives / Roles of resident representatives 	
		Creation of gathering spaces	<ul style="list-style-type: none"> (q5) Existence of community gathering spaces (q6) Level of activity in gathering spaces 	
	Planning	Conducting resident workshops	<ul style="list-style-type: none"> (q7) Appropriateness of resident participation programs (q8) Appropriateness of information sharing methods (q9) Systematic nature of project decision-making process (q10) Degree of incorporating local residents' opinions 	
		Establishing the Future Vision of the Village	<ul style="list-style-type: none"> (q11) Clarity of project objectives (q12) Project decision-making through collaborative efforts of project entities (q13) Level of expert involvement in establishing future vision 	
		Village Exploration	<ul style="list-style-type: none"> (q14) Exploration and sharing of local resources 	
	Project Implementation	Establishment of resident joint operating committee	<ul style="list-style-type: none"> (q15) Existence of resident joint operation committee (q16) Level of participation in project implementation consultation body (q17) Existence of separate advisory panel 	
		Formulation of resident agreements and community management regulations	<ul style="list-style-type: none"> (q18) Existence of resident agreement and community management regulations (q19) Consideration of resident opinions in drafting regulations 	
	Management and Operation	Fulfillment of commitments made by residents	<ul style="list-style-type: none"> (q20) Degree of changes in attachment to the area and formation of community bonds among residents (q21) Degree of implementation of resident agreements 	
		Development of an action plan for community activation	<ul style="list-style-type: none"> (q22) Level of community activities within the area (q23) Degree of changes in community participation of local residents 	
		Administrative support system	<ul style="list-style-type: none"> (q24) Availability of expert support (q25) Establishment of support systems for activating village communities (q26) Establishment of post-implementation monitoring systems 	
		Activation of village economy	<ul style="list-style-type: none"> (q27) Existence of social economic organization (q28) Degree of changes in employment and income generation 	
Project Performance	Expansion of infrastructure	Infrastructure maintenance	<ul style="list-style-type: none"> Existence of infrastructure maintenance 	Literature review
		Shared facilities for residents	<ul style="list-style-type: none"> Availability of shared facilities 	
		Crime prevention through environmental design (CPTED)	<ul style="list-style-type: none"> Installation of supplementary security facilities 	
		Environmental improvement	<ul style="list-style-type: none"> Existence of environmental cleanup and improvement 	
	Residential stability and village management	Operation of housing improvement counseling center	<ul style="list-style-type: none"> Establishment of housing improvement counseling center 	Literature review In-depth interviews
		Housing improvement financing	<ul style="list-style-type: none"> (q29) Availability of housing improvement financing support (q30) Utilization of housing improvement financing 	
		Acquisition of recycled housing	<ul style="list-style-type: none"> Acquisition of recycled housing 	Literature review
		Operation of village management center	<ul style="list-style-type: none"> Introduction of village management center (q31) Activation of village management center 	Literature review In-depth interviews
	Formation and activation of communities	Formation of resident communities	<ul style="list-style-type: none"> Formation of resident communities 	Literature review
		Activation of resident communities	<ul style="list-style-type: none"> (q32) Activation of resident communities 	In-depth interviews
Formation and spread of empathy		<ul style="list-style-type: none"> (q33) Spread of resident empathy 	In-depth interviews	

• 'q1 ~ q33' are interview question contents

3. 주거환경관리사업 과정 분석

3.1 성북구 길음동 소리마을

3.1.1 사업개요

소리마을은 길음동 1170번지 일대(면적: 26,566㎡)의 길음재정비촉진지구 내 존치구역이었다. 주변의 재건축아파트로 인해 지역 간의 단절 및 정주 환경의 격차가 커져 슬럼화가 진행되던 곳이었다. 당시 이곳은 건축물의 81.2%가 단독, 다가구, 다세대 주택이었으며, 그중 55.7%가 건축 연한 30년이 넘어 주거환경개선이 필요한 지역이었다.

이에 서울시에서는 이곳을 2차 휴먼타운 시범사업 대상으로 선정하였다. 소리마을은 관련법 개정이 이루어지지 않은 단계에서, 지구단위계획을 통해 구역 지정 및 공공·민간 부문의 계획을 수립하였다. 이어 주민협의체와 총괄계획가가 주민 워크숍 등 주민협의 과정을 거쳤고, 2012년에는 ‘길음재정비촉진지구 재정비촉진계획(지구단위계획) 변경 결정’이 고시되었다[16].



Fig. 2. Map of the Sori-Maeul

3.1.2 사업의 주요 내용

소리마을은 주거지 유형의 다양화 실현, 마을 정체성 확보, 지속 가능한 주민 주도형 마을만들기를 사업의 기본방향으로 설정하였다. 또한 주민이 함께 가꾸고, 다양한 이야기가 있는 지역의 고유한 정주 환경을 조성하고자 하였다. 이를 위해 공공부문의 정비계획(주민커뮤니티 강화, 가로경관 개선)을 수립하였고, 민간 부문의 국제 기준을 제시하였다.

공공부문에서는 주민들의 의견에 따라 사업의 우선순위를 정하였고, 이를 가로별, 주요 거점별, 기타 시설물

별로 구분하였다(Fig. 3).

도출된 사업에는 총 3개 부문, 6개의 사업이 있다. 첫째, 특화가로조성, 이면도로개선, 경관개선을 포함한 가로환경개선사업을 계획하였다. 둘째, 사회복지시설 및 공공공지 조성을 위한 커뮤니티 조성 사업을 계획하였다. 마지막으로 안전 및 방범 강화 사업을 계획하였다.



Fig. 3. Sori-Maeul Project Plan(Public Sector)

민간 부문에서는 향후 마을의 이미지를 반영하게 될 대지 및 건축물의 규모, 형태, 외부공간(전면공지, 대지 내 조경 등)에 대한 구체적인 방향을 제시하였다[16]. 항목별로 의무 사항, 권장 사항으로 분류하여 소리마을의 이미지에 맞게 디자인 지침을 제시하였다.

대표적인 지침은 다음과 같다. 첫째, 최대 대지 규모, 자율적 공공개발 기준, 건축물의 세부용도 및 규모, 신축 및 리모델링에 대한 건축물 완화 기준 등을 제시하였다. 둘째, 건축한계선 지정 및 벽면한계선 권장 등 건축물 배치에 관한 기준을 제시하였다. 셋째, 건축물의 형태 및 외관 기준을 제시하였다. 넷째, 대지 내 전면공지를 조성하여 보행 공간을 확보하도록 하였다. 다섯째, 리모델링 활성화 구역을 별도로 지정하여 견폐율, 용적률, 대지 내 조경, 최고 높이, 일조사선 등의 기준에 대하여 완화할 수 있도록 하였다. 저층 주거지 보존이 사업의 목적 중 하나였으므로 전면 철거 대신 리모델링을 선택했을 경우, 인센티브를 제공하는 것이었다.

3.2 성북구 삼선동 장수마을

3.2.1 사업개요

서울시 성북구 삼선동1가 300번지 일대의 장수마을은 성북구와 종로구의 경계에 있는 지역으로 ‘서울 한양

도성'에 인접해 있다. 장수마을은 뉴타운 사업이 한창이던 지난 2004년 재개발구역으로 지정되었다.

그러나 인근의 서울성곽, 삼군부 총무당 등의 문화재와 급경사 구릉지라는 지형적 여건 등의 제약요인으로 장기간 사업이 추진되지 못하였다. 이에 지역전문가와 주민들이 직접 마을만들기 사업을 추진하게 되었다. 2012년 장수마을은 한양도성에 인접한 근현대 저층 주거지로서 '지역특성화 마을만들기 시범사업' 대상지로 선정되었다[17]. 2013년, 주민들의 요구로 장수마을은 주택재개발 정비(예정)구역에서 해제되었고[18], 같은 해 6월, 주민참여형 재생사업(주거환경관리사업) 구역으로 지정 고시되었다[19].



Fig. 4. Map of the Jangsu-Maeul

3.2.2 사업의 주요 내용

장수마을은 주거환경관리사업을 통해 한양도성과 인접한 구릉지의 저층 주거지 경관을 보호하고, 공동체 문화를 바탕으로 주거환경을 개선하고자 하였다. 소리마을과 마찬가지로 지구단위계획을 통해 사업을 추진하였으며, 주요 사업은 다음과 같다.

첫째, 주민 스스로 주택을 개량할 수 있도록 주거보호구역 및 리모델링 활성화 구역을 지정하였다. 리모델링 활성화 구역에서는 성북구 건축위원회의 심의를 통해 최대 30%까지 연면적 증가가 가능하였다. 또한 주택 개량비용 지원사업과 연계하여 주민들의 자발적인 참여를 독려했다.

둘째, 기존 건축물 개량에 대한 지원에는 주택 개보수 지원사업과 공가 정비 및 활용 사업이 있다. 주택 개보수 지원사업은 집수리 상담창구를 통해 집수리 비용을 직접 또는 간접(자재, 장비 지원)으로 지원받을 수 있는 사업

이다. 집수리 상담창구에서는 주택 관리 카드를 작성하여 주택의 이력 및 지원 여부를 체계적으로 관리하였다. 공가 정비 및 활용 사업은 소유주 동의하에 공가를 철거한 후 텃밭, 쉼터 등을 조성하는 사업이다. 공공이 사용할 수 있는 시설로 리모델링 할 경우, 개보수 비용을 지원받을 수 있다. 장수마을에서는 이 사업을 통해 썬지공원을 조성하였고, 이를 통해 골목 커뮤니티를 활성화할 수 있었다.

셋째, 주민들이 주택을 리모델링 할 때, 임시 거처를 사용할 수 있도록 두레주택 조성 사업을 계획하였다. 이 사업은 순환용 임대주택으로서 주민들에게 임시 거처를 제공하였다. 또한 주택 내 공동작업장 등 주민 공유공간으로 활용할 수 있었다.

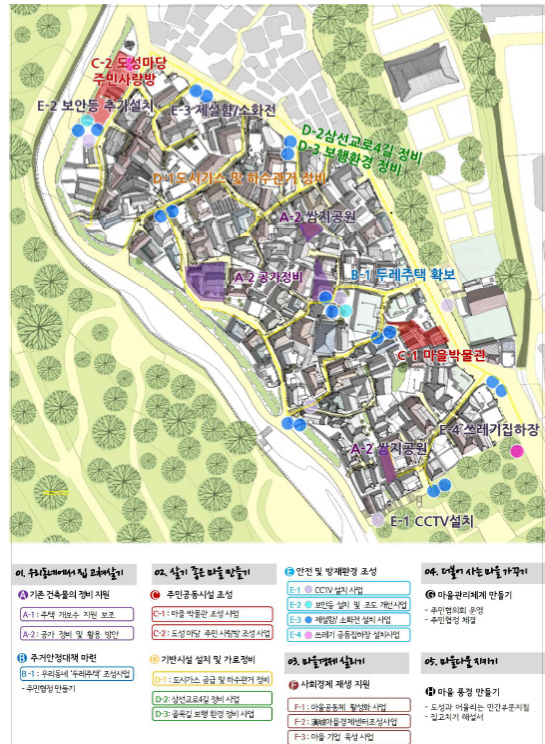


Fig. 5. Jangsu-Maeul Project Plan(Public Sector)

넷째, 주민공동시설 조성을 위해서 휴게공간인 도성마을 사업을 계획하였다. 이는 마을 입구의 상징 공간 및 한양도성과 어우러진 마을 조망 거점으로서 역할을 하였다. 또한, 이곳은 야간에 공용주차장으로 활용할 수 있도록 계획되었다. 장기적으로는 낙산공원을 정비하여 주차공간을 확보하고, 삼선교로 내 주차 공간을 이전하는 계획을 수립하여 주차장 문제를 근본적으로 해결하고자 하

였다.

다섯째, 기반시설 설치 및 가로 정비를 위해서 도시가스 및 하수관거 설치 사업을 계획하였다. 이는 공공과 민간의 매칭 방식으로 설치비용을 지원하는 사업이다. 삼선교로4길에는 보도로 인식할 수 있는 도로 패턴 계획 및 속도 저감 장치 설치, 포장 개선 등 보행 안전성 확보를 위한 가로 정비계획을 수립하였다. 그 밖에도 경사로 친환경 제설 장치 설치, 골목길 계단 단차 조정, 하수도 트렌치 변경, 미끄럼 방지를 위한 논슬립 설치, 마을 공용 전동카트 설치 등 골목길 보행환경 개선을 위한 단기 사업을 추진하였다.

4. 주거환경관리사업 성과 및 한계 분석

4.1 분석 개요

본 연구에서는 주거환경관리사업의 성과 및 한계를 사업추진 과정과 사업 후 성과로 구분하여, 문헌조사 및 심층 인터뷰를 통해 분석하였다.

사업추진 과정 분석의 경우, 1) 준비 단계, 2) 계획수립 단계, 3) 사업추진 단계, 4) 관리 및 운영 단계로 구분하여 사업관계자별 심층 인터뷰를 질적 면담방식(Standardized Open-Ended Interview)으로 수행하였다.

질적 면담방식의 세부 방법론은 다음과 같다. 1) 면담자와 피면담자 간 면담이 비공식적 대화 형태로 진행되는 방식, 2) 필요에 따라 면담자가 피면담자의 응답을 돕

는 방식, 3) 표준화된 개방형 질문을 이용하는 방식, 4) 고정 폐쇄형 질문을 활용한 방식이 그것이다.

이 중에서 표준화된 개방형 질문을 이용하는 질적 면담방식은 면담 상황 및 맥락에 상대적으로 덜 민감한 방식이며, 면담자 효과(Interviewer Effects)를 최대한 줄일 수 있다. 이에 본 연구에서는 표준화된 개방형 질문을 활용한 질적 면담을 수행하였다. 사업의 시간적 범위가 넓으므로 인터뷰 질문지를 면담자에게 미리 나누어주어 면담자가 설문 내용을 사전에 숙지할 수 있도록 하였다.

사업 후 성과 분석의 경우, 1) 기반시설 확충, 2) 주거 안정 및 마을 관리, 3) 마을공동체 형성 및 활성화 지원으로 구분하였고, 심층 인터뷰와 문헌조사를 병행하여 분석하였다.

4.2 소리마을 사업성과 및 한계

4.2.1 사업추진 과정 분석

(1) 준비 단계

소리마을은 사업 초기 주민 10명 내외의 주민협의체를 구성하고, 주민역량 강화를 통한 공감대 형성을 유도하였다. 행정에서는 법률, 예산 및 프로그램을 검토하고 지원하였다. 전문가는 주민 의견을 수렴하여 추진할 사업과 우선순위를 도출하였으며, 구체적인 실행 방안을 계획하였다.

주민협의체는 4회의 리더십 교육을 통해 역량을 강화하였으며, 마을의 문제점을 지적하고, 개선 방안을 제시

Table 4. Analysis Results of the Sori-Maeul Project Implementation Process through Interviews

Stages	Details	Stages	Details
Preparation	<ul style="list-style-type: none"> Formation of residents organization (approximately 10 residents) Role division among 'Residents-Administration-Experts' Implementation of Resident Education Program (4 sessions) Limitations in representing the diversity of residents Lack of activists for community activities Absence of gathering spaces in the village 	Planning	<ul style="list-style-type: none"> Conducting residents' workshops and distributing community newsletters Planning led by the residents organization and experts Insufficient community consensus on project objectives Inadequate planning period for sharing local issues Emphasis on physical environment improvement in the planning process Frustration with the lack of enhancement in residents' capacities
Project Implementation	<ul style="list-style-type: none"> Formation of Residents' Cooperative Management Committee Establishment of a social cooperative Development of residents' agreements and community management regulations Lack of a separate advisory panel Insufficient continuity between experts and administrators Occurrence of conflicts among residents within the community 	Management and Operation	<ul style="list-style-type: none"> Formation of community consensus through the continuous efforts of the residents organization Commitment to fulfilling promises made in the residents' agreement Establishment of local volunteer organizations Insufficient monitoring and support systems Absence of activists within the community Inadequate integrated management system for the formation of social economic organizations

하고자 노력하였다. 그러나 주민협의체의 구성원 수가 10명 내외였으며, 대다수가 60~70대였음을 고려할 때, 이들이 지역을 대표했다고 보기는 어렵다. 따라서 소리마을에서는 중간지원조직인 마을활동가의 부재가 아쉬움으로 지적되었다. 그 밖에도 준비 단계에서 주민 모임 공간을 마련하지 않았기에 사업 홍보 및 주민 간의 교류를 통한 공동체 형성에 많은 애로사항이 있었다.

(2) 계획수립 단계

교육프로그램과 워크숍을 진행하였고, 그 내용을 마을 소식지를 통해 주민에게 알렸다. 워크숍에서는 주민 의견수렴을 통해 마을의 미래상, 사업 목표, 부문별 사업계획을 수립하였다. 이 과정에서 행정과 전문가의 지원이 유기적으로 이루어졌다.

그러나 주민 공동이용시설의 운영 방안에 대한 계획이 미흡하였고, 이에 대한 주민 공감대를 끌어내지 못하였다. 도출된 사업은 구체적이지 못하여 당장 실행하기에는 문제가 있었다. 또한 물리적인 환경 개선 사업 위주로 논의가 이루어진 것도 아쉬운 대목이다. 지역의 현안을 실질적으로 바라보기에는 계획기간이 짧았으며, 주민역량 강화가 충분히 이루어지지 않은 상황이 그 원인으로 지목된다.

(3) 사업추진 단계

소리마을은 주민공동운영위원회를 구성하고, 사회적협동조합을 설립하였다. 또한, 주민협정과 공동체 관리규약을 작성하여 이를 고시하였다. 그러나 당시 주민역량이 미흡하였고, 마을활동가의 부재로 인해 사회적협동조합을 운영하는데 많은 애로사항이 발생하였다. 이로

인한 주민 간의 갈등도 보다 심해졌다.

사업계획 단계에서는 주민 의사를 반영하여 계획을 수립하였는데, 주민 공동이용시설을 건립하는 등의 사업추진 단계에서는 주민 의사가 반영되기 어려운 구조였다. 게다가 사업계획 단계에 참여했던 전문가 또한 이 단계에서는 배제되었다. 즉, 사업계획 단계와 사업추진 단계 사이의 지속성에 대한 아쉬움이 나타났다.

(4) 관리 및 운영 단계

사업이 완료된 후, 소리마을은 주민 공동이용시설의 운영에 있어 수많은 시행착오를 겪고, 주민 갈등을 경험하였다. 그러나 이에 대한 해결 방안을 모색하고자 꾸준히 노력하였다.

사업 완료 후, 3년이 지난 시점에서 지역 내 주거환경관리사업에 대한 공감대가 형성되기 시작했다. 주 1회 국수를 만들어 지역에 판매하는 사업을 시작하고, 마을 만들기 관련 봉사단체를 조직하여 주민 간의 유대감을 형성해 나갔다. 지역 내 이슈 확산을 위해 마을공동체 사업을 지속적으로 추진하였다. 이러한 사업들에는 최대 100여 명의 주민이 참여하였다. 마을공동체 사업을 갈등 없이 추진하기 위해 주민협정을 지속적으로 보완하였다.

그러나 사업 초기와 비교했을 때, 행정 및 전문가의 지원이 미약하였고, 마을공동체를 위한 지원시스템이 부족하였다. 또한 사업의 사후관리를 위한 모니터링이 부재하였다.

소리마을은 주민역량 강화와 지역 내 이슈 확산을 통해 지속적이고, 자족적인 마을만들기를 시도했다는 점에서 성과를 보였으나, 이를 위한 통합관리시스템 부재가 가장 큰 문제점으로 지적되었다.

Table 5. The Performance of the Sori-Maeul Project Verified through Literature Review and Interviews

	Items	Details
Expansion of infrastructure	Infrastructure maintenance	<ul style="list-style-type: none"> Specialization and backstreet Improvement project (A=3,840㎡) Channel maintenance (D450-600mm, L=255m)
	Shared facilities for residents	<ul style="list-style-type: none"> Establishment of Gireum Sori-Maeul Center
	Crime prevention through environmental design (CPTED)	<ul style="list-style-type: none"> Green Parking Project (3 locations) CCTV Installation (7 locations)
	Environmental improvement	<ul style="list-style-type: none"> Public open space creation (30㎡) and renovation of aging stairs (1 location)
Residential stability and village management	<ul style="list-style-type: none"> Establishment of architectural guidelines based on district unit plan 	
Formation and activation of communities	Formation of resident communities	<ul style="list-style-type: none"> Approval of residents' cooperative operating committee (2015) Operation and Management of Gireum Sori-Maeul Center
	Activation of resident communities	<ul style="list-style-type: none"> Formation of Local Volunteer Organizations (noodles distribution, childcare, village management, etc.)
	Formation and spread of empathy	<ul style="list-style-type: none"> Formation of Solidarity through the Dissemination of Local Issues

4.2.2 사업 후 성과 분석

(1) 기반시설 확충

소리마을은 기반시설 확충을 위해 특화 및 이면도로 개선 공사, 하수관로 정비 등을 수행하였다. 그러나 계획 단계에서 선정되었던 공공주차장 확보는 예산 부족에 따른 부지 미확보로 실행되지 못하였다. 그 대안으로 인근 임대아파트 주차장 활용과 거주자 우선 주차장을 계획하였으나, 주민의 낮은 호응으로 인해 추진되지 못하였다.

소리마을은 주민 공동이용시설로 길음소리마을센터를 건립하였으나 세부적인 운영 방안을 수립하지 못하여 활용도가 높지 않다. 그 외에도 기반시설 확충을 위해 그린 파킹 사업, CCTV 설치 등의 보안 방범 시설 조성, 공공지 조성, 노후 계단 정비 등의 환경 개선 사업을 수행하였다.

(2) 주거 안정 및 마을 관리

이처럼 기반시설 확충에 대부분의 사업 예산을 소진함으로써 상대적으로 주거환경개선에는 소홀했던 측면이 있다. 주민들 또한 주택 개량에 대한 직접(공사비) 지원이 이루어지지 않은 점에 대하여 아쉬움을 갖고 있었다.

소리마을은 주택 개량 문제를 간접적으로 해결하고자 지구단위계획을 수립하였다. 이를 통해 건축규제와 인센티브를 제공하였고, 주민 스스로 주택을 개량할 수 있도록 유도하였다. 또한 개별주택에 대하여 개량 자금 융자 지원을 추진하였으나, 신청자가 부재하여 실효성이 낮았다.

(3) 주민공동체 활성화

소리마을은 사업 완료 시점에 주민공동체운영회를 구성하여 길음소리마을센터 운영하였다. 운영 초기에는 구성원 간의 이해충돌, 민-관 협력체계 미흡 등의 원인으로 지역 내 갈등이 조장되었다. 그러나 시행착오를 겪은 주민공동체운영회는 공동체 활성화를 위해 지속적인 활동을 이어 나갔다. 자속성 확보를 위한 역량 강화, 지속성 확보를 위한 봉사단체 결성 등이 그것이다. 다만 이에 대한 모니터링 및 관리시스템 구축이 미비한 점은 아쉬움으로 나타났다.

4.3 장수마을 사업성과 및 한계

4.3.1 사업추진 과정 분석

(1) 준비 단계

장수마을에는 2008년 '대안 개발모임'이 결성되었고, 이 모임을 중심으로 성곽 마을의 정체성과 노후된 주거

지 보존에 대한 논의를 시작하였다. 장수마을은 본 사업이 추진되기 이전부터 전문가와 활동가를 중심으로 (주)동네목수의 거점 공간을 활용한 공동체 활동이 활발히 이뤄지고 있었다. (주)동네목수는 대안 개발모임을 진행하는 과정에서 2011년에 설립되었으며, 지역 내 공동체 형성과 일자리 창출, 집수리 지원 등의 역할을 담당하는 지역 내 마을기업이다.

사업 준비를 위해 행정에서는 주거환경관리사업의 법률검토 및 예산집행 업무를 담당했다. 전문가 및 활동가는 주민 의견을 수렴하여 사업 초안을 도출하였으며, 주민은 '골목길 통신문'을 중심으로 사업을 홍보하였다. 그러나 주민 교육프로그램 등의 역량 강화를 위한 노력이 미비하여 사업 초기, 일반 주민들의 참여도는 높지 않았다.

(2) 계획수립 단계

계획수립 단계에서는 주민 의견수렴을 위해 주민간담회와 주민설명회를 진행하였다. 그러나 장수마을은 지역적 특성상 고령인구의 비율이 높아 주민 워크숍을 별도로 진행하지 않았다. 대신 전문가 및 활동가를 중심으로 마을미래상을 설정하고, 주민 의견수렴을 통해 구체적인 실행 방안을 도출하였다. 즉, 장수마을에는 지역 주민의 적극적인 참여를 통한 계획수립이 이루어지지 못한 아쉬움이 나타났다.

골목길 네트워크 및 마을 소식지 배포 등을 통해 지역 내 거주민과 공감대를 형성했다. 특히 6개의 골목길에 조직된 골목길 통신문들은 주민 간의 소통 창구 역할을 담당하였다. 그러나 재개발 사업을 찬성하던 주민들에게까지 공감대를 형성시키지는 못하였다. 또한, 지역 내 시급한 현안을 해결하기 위한 물리적인 환경 개선이 사업의 주요한 논의 대상이었던 점은 분명 아쉬운 점이었다.

(3) 사업추진 단계

본격적인 사업을 위해 장수마을은 주민협의체로 '주민공동운영위원회'를 구성하였다. 세부 분과인 재생위원회에서는 사업을 관리했으며, (주)동네목수는 지역 내 공동체를 형성하고, 세부 사업을 시행하였다. 소리마을과 마찬가지로 장수마을 또한 주거환경의 보존을 위해 지침을 설정하고, 이를 마을규약으로 만들었다.

그러나 물리적인 주거환경 개선이 논의의 중심이 되었고, 공동체 활성화에 관한 관심은 다소 떨어졌다. 주민들은 직접 관련이 있는 사업을 중심으로 관심을 가졌으며, 재개발 이슈로 투자만 하고 외부에서 거주하는 집주인의 경우, 사업 참여도가 높지 못했다.

Table 6. Analysis Results of the Jangsu-Maeul Project Implementation Process through Interviews

Stages	Details	Stages	Details
Preparation	<ul style="list-style-type: none"> Active community engagement has been vibrant even before the project relocation Smooth communication among residents, administration, and experts Community projects centered around collaboration between experts and activists Establishment of a community hub called 'Community Carpenter' to serve as a gathering space Insufficient resident education and capacity-building programs Local residents play a role as beneficiaries of the project within the community 	Planning	<ul style="list-style-type: none"> Conducting resident forums and community briefings Establishing alleyway networks and distributing community newsletters Insufficient resident participation through residents' workshops Establishing the Future Vision of the Village led by experts and activists Emphasis on physical environment improvement in the planning process Frustration with the lack of enhancement in residents' capacities
Project Implementation	<ul style="list-style-type: none"> Establishment of the Residents' Cooperative Management Committee and the Regeneration Committee (advisory organization) Formulation of residents' agreements and community management regulations Development of guidelines for the preservation of residential areas Maintenance of a continuous management system involving experts, activists, and administrators Inadequate resident participation through addressing local issues Insufficient self-sufficiency in the operation of the residents organization 	Management and Operation	<ul style="list-style-type: none"> Focused on restoring the identity of the castle village through the Residents' Cooperative Management Committee and the Regeneration Committee Actively working towards community formation centered around local activists Progress in implementing resident agreements and guidelines Inadequate expansion of participation among local residents Absence of social economic organizations within the community Inadequate integrated management system for the formation of social economic organizations

(4) 관리 및 운영 단계

사업이 완료된 이후, 장수마을은 주민운영위원회와 재생위원회를 중심으로 마을규약을 지켜나가면서 성곽 마을의 정체성 회복을 위해 노력하였다. 또한, (주)동네목수를 중심으로 지역 내 주민역량 강화를 통한 공동체 형성을 계속 시도하였다.

리모델링, 집수리 사업 등을 통해 주거환경이 개선되어 거주민들은 지역에 대한 애착심이 높아졌다. 계획수립 단계까지 활발하지 못했던 공동체 활성화 또한 이 단계에 이르러서는 어느 정도 유대감이 형성되었다.

그러나 사후관리를 위한 모니터링 및 공동체 형성을 위한 행정적 지원체계가 부재하여 지속성 및 자족성 측면에서 일부 한계를 드러냈다. 특히, 이 지역은 청년의 비율이 매우 낮아 경제적 조직을 형성하는 데 많은 어려움이 있었다. 즉, 장수마을은 성곽 마을 정체성 회복을 이루었지만, 사회·경제적 마을공동체를 통한 지속적이고 자족적인 생태계를 구축했다고 보기에는 어렵다.

4.3.2 사업 후 성과 분석

(1) 기반시설 확충

장수마을은 공공과 민간의 매칭 방식으로 도시가스를 설치하는 것이 가장 큰 숙원사업이었다. 이는 성곽 마을

의 주거지를 보존하면서도 지역 내 저소득 주민들을 위한 실질적인 혜택을 부여하기 위함이었다. 도시가스 설치 외에도 일부 불량한 하수관거를 정비하였다.

주민 공동이용시설로서 마을박물관과 마을사랑방을 건립하였고, 마을 초입에 도성 마당을 조성하였다. 마을 박물관과 마을사랑방은 주민들이 모일 수 있는 동기를 마련했다는 측면에서 당시 큰 성과였다. 그러나 이후 프로그램 운영에 대한 자족성을 확보하는 데 어려움을 겪어 주민 수익사업으로 전환을 시도하였다.

보행 안전성 확보를 위해 계단, 난간 등 일부 환경시설 개선 사업이 이루어졌으며, 방법을 위한 시설로 CCTV 및 가로등을 추가로 설치하였다. 그 밖에도 도성 마당 내 차단기를 설치하여 마을 주차 공간을 확보했으며, 이에 대한 위탁관리 협약을 체결하여 마을운영회에서 운영할 수 있도록 하였다.

(2) 주거 안정 및 마을 관리

장수마을 주거환경관리사업의 추진 목적인 '성곽 마을 정주성 보존'을 위해 (주)동네목수와 마을재생운영회는 지역 주민과의 소통 창구 역할을 하였다. 사업 추진 당시에는 행정의 예산집행이 유기적으로 이루어져 집수리 개보수 지원 사업이 꾸준히 이루어졌다.

Table 7. The Performance of the Jangsu-Maeul Project Verified through Literature Review and Interviews

	Items	Details
Expansion of infrastructure	Infrastructure maintenance	<ul style="list-style-type: none"> • Support for city gas installation costs through public-private partnership matching • Channel maintenance
	Shared facilities for residents	<ul style="list-style-type: none"> • Establishment of village museum • Creation of village sarangbang
	Crime prevention through environmental design (CPTED)	<ul style="list-style-type: none"> • Installation of integrated CCTV systems for key locations • Addition of streetlights in dark alley sections
	Environmental improvement	<ul style="list-style-type: none"> • Sidewalk improvement for pedestrian safety <ul style="list-style-type: none"> - Planning road patterns that can be recognized as sidewalks - Installation of speed reduction devices and pavement improvements • Installation of vehicle barriers in the castle courtyard • Conclusion of a delegated management agreement for parking lots (between Seongsbuk-gu and Residents' Cooperative Management Committee)
Residential stability and village management	Operation of a housing improvement counseling center	<ul style="list-style-type: none"> • Operated by community carpenter and the regeneration committee
	Provision of housing improvement loans	<ul style="list-style-type: none"> • Housing renovation support program • Direct financial support for construction costs through a 1:1 matching
	Operation of a community management center	<ul style="list-style-type: none"> • Establishment of architectural guidelines based on district unit plan
Formation and activation of communities	Formation of resident communities	<ul style="list-style-type: none"> • Approval of residents' cooperative Operating Committee (2015) • Operation and management of the village sarangbang and village museum
	Activation of resident communities	<ul style="list-style-type: none"> • Continued participation in the resident community project
	Formation and spread of empathy	<ul style="list-style-type: none"> • Establishing a self-sustainable foundation through collaboration with young artists and activists

(3) 주민공동체 활성화

장수마을은 사업 완료 시점에 주민공동체 운영회를 구성하고, 재생위원회와 함께 지역 내 자족성을 확보하고자 노력하였다. 우선, 서울시나 자치구에서 실시하는 마을공동체 사업에 참여하여 지역 내 공감대 형성을 추구하였다. 또한, 이슈 확산을 통해 다른 지역의 마을 방문을 유도하여 자족성을 확보하고자 했다. 즉, 주민 공동이용시설을 지속적으로 운영할 수 있는 기반을 만들고자 하였다.

사업 초기에는 지역 내 거주민의 연령이 많아, 자족성을 확보하는 데 많은 어려움을 겪었으나, 최근에는 젊은 예술가, 활동가와의 연계를 모색하여 장수마을 자족성 확보를 위한 노력을 계속 시도하고 있다.

4.4 사업의 목적 달성 평가

본 연구의 목적 중 하나는 “주거환경관리사업이 당초 목적대로 이루어졌는가?”이다. 본 연구에서 살펴본 두 대상지의 사업 목적을 중심으로 달성 여부를 평가하고자 한다.

4.4.1 소리마을 사업

소리마을 사업의 목적은 1) 저층 주거지의 보존, 2) 마을 정체성 확보, 3) 지속 가능한 주민 주도형 마을만들기

이다.

저층 주거지의 보존이란 단순히 지금의 것을 그대로 지켜낸다는 의미가 아니다. 사업 시행 당시, 노후된 주거지였으므로 이에 대한 개량이 수반되어야 했음이 명백하다. 그러나 소리마을은 당시 주민 공동이용시설인 ‘길음소리마을센터’ 조성에 대부분의 사업 예산을 사용하였고, 장수마을과는 달리 민간 주택에 대한 주택 개량 예산을 지원하지 못하였다. 이러한 직접 지원 대신 지구단위계획 수립을 통해 주택 개량 지침을 제시하는 데 그쳤다.

“살고 싶은 마을이라는 정체성을 확보하였는가?”라는 질문에 인터뷰 응답자들은 부정적인 의견을 나타냈다. 도시기반시설 이외의 민간 영역에 대한 지원이 미흡하였고, 초기 활성화되었던 주민공동체가 지금까지 이어지지 않았기 때문이라고 응답하였다. 물론 소수의 의견을 일반화할 수 없겠으나, 사업에 참여했던 주민들의 전반적인 의견은 그러했다.

소리마을은 사업 초기에 주민역량 강화를 위한 관리체계가 부족하여 사업을 추진하는 데 큰 어려움이 있었으나, 주민협의체의 지속적인 노력을 통해 지역 내 공감대를 형성하고, 사회적 경제 조직을 구현하는 등 자족적인 마을공동체를 형성하고자 노력하였다. 이러한 공동체의 체계 및 역할은 사업이 고시된 이후에 무너졌다. 따라서 사업의 완료 이후 주민공동체를 지속하지는 못하였다.

본 사업의 유일한 앵커시설인 길음소리마을센터 또한 주민 자치보다는 공공에서 운영을 지원하고 있다. 새로운 사업을 발굴하여 수익을 창출하거나, 유사한 지원사업에 응모하여 예산을 확보하는 것이 지속성을 유지하기 위한 방법이라고 한다면, 소리마을은 이 부분에서 분명 아쉬움을 남기고 있다. 인터뷰에 응한 사람들은 사후 모니터링과 지원시스템의 부재를 그 원인으로 꼽았다. 이는 사업의 지속성 및 자족성 측면에서 악영향을 주었을 것으로 판단된다.

4.4.2 장수마을 사업

장수마을 사업의 목적은 1) 성곽 마을 정주성 보존, 2) 도시가스 등 기반시설 정비, 3) 마을공동체 확보이다.

장수마을은 성곽 마을과 어울리는 저층 주거지의 보존을 이끌었다. 특히, 주택 개보수 지원사업을 위한 노력을 아끼지 않았다. 다만, 이를 통해 거주민의 주거 만족도를 높였는지에 대해서는 판단하기에 이르다. 높은 경사도, 좁은 골목길로 인한 보행환경은 여전히 좋지 않다. 주거환경관리사업으로 이러한 문제를 근본적으로 해결할 수 없었던 점은 분명 평가받아야 할 것으로 보인다.

장수마을은 기반시설 정비, 주민 공동이용시설 확보, 보안·방범 시설 개선 및 보행환경 개선을 위한 사업을 수행하였다. 특히, 마을의 숙원이었던 도시가스를 설치했다는 점은 분명 괄목할 만한 성과라 할 수 있다. 다만, 주차장 확보와 주택 개량을 위한 차량 통행로 확보는 여전히 어려운 상황이다.

장수마을에는 사업 이전부터 활동가와 전문가 중심의 공동체 활동이 있었으므로, 사업 초기의 과정은 원활하게 진행되었다. 사업 완료 후, 약 1~2년까지만 해도 장수마을은 '전문가-활동가-행정가' 간의 관리시스템이 유지되어 정주성 보존을 위해 끊임없이 매진하였다. 재생위원회는 지역 내 자문단 역할로 자리매김하여 사회경제적 기반을 형성했으며, 행정에서는 타 사업 예산을 활용하여 지역 내 주거환경개선을 위한 노력을 아끼지 않았다.

그러나 주민역량 강화를 위한 프로그램은 더 이상 이루어지지 않았고, 지역 주민의 다수는 수혜적 역할에만 한정되는 등 주민들의 지속적인 참여를 끌어내지는 못했다. 이에 마을박물관 등의 주민 공동이용시설을 주민 스스로 잘 운영하지 못했다는 아쉬움이 있다. 이처럼 주민공동체 활성화를 위한 사업이 중단됨에 따라 자족적인 마을만들기를 구현했다고 보기는 어렵다.

5. 결론

서론에서 언급한 바와 같이 지난 2018년 「도시 및 주거환경정비법」이 개정되면서 주거환경관리사업은 주거환경개선사업으로 통합되었다[3]. 주거환경관리사업은 저층 주거지 보존의 수법으로서 분명 그 역할이 있었음에도 이처럼 6년 만에 사라지게 된 이유를 고민하는 과정에서 본 연구를 시작하였다.

주거환경관리사업을 시기별로 구분한다면 준비 단계, 사업 단계, 사업 완료 시, 그리고 모니터링 단계로 구분할 수 있다. 선행연구들에서는 대부분 사업 완료까지를 연구의 범위로 한정하였다. 이에 반해 본 연구에서는 모니터링 단계에서 사업추진 과정, 사업 후 성과 등을 고찰하고자 하였다. 이를 위해 사업 시행 10년이 지난 대상지를 선정하였고, 문헌 연구, 사업참여자들의 심층 인터뷰, 현장답사를 통해 연구를 수행하였다.

본 연구에서는 저층 주거지의 보존 수법이었던 주거환경정비사업의 사례 연구를 바탕으로 저층 주거지 보존을 위한 정비사업의 개선 방향을 다음과 같이 제언한다.

첫째, '커뮤니티 비즈니스 모델' 구축을 통한 마을공동체를 구현함으로써 사업의 지속성과 마을의 자족성을 확보해야 한다. 과거 주거환경관리사업에서는 1) 기반시설 및 주민 공동이용시설 확충, 2) 주거 안정 및 마을관리 지원, 3) 마을공동체 형성 및 활성화 지원을 그 목표로 하고 있다. 그러나 소리마을, 장수마을 사례에서는 대부분 물리적인 사업에 치중하였다. 물리적인 사업의 완료 후, 운영 방안 마련에 있어 미흡하였다. 이는 마을공동체가 제대로 작동하지 않았기 때문이며, 그 이유를 비즈니스 모델 부재에서 찾을 수 있다. 따라서 자족적인 주거환경관리사업을 추진하기 위해서는 사회·경제적 기반의 거버넌스 즉, '커뮤니티 비즈니스' 모델을 구현하여 주민 주도로 사업을 추진해야 한다.

둘째, 사업 대상지를 선정함에 있어 주민의 의사를 사전에 파악하는 것이 매우 중요하다. 저층 주거지 보존이라는 대명제는 높은 수익성을 담보하지 않으므로, 그 목적에 동의하는 주민의 비율이 낮을 경우, 사업은 소극적일 수밖에 없다. 두 대상지의 사례에서도 일반 주민들의 참여도는 낮았으며, 운영위원회를 중심으로 의사결정이 이루어지는 경우가 많았다. 또한 주민설명회, 주민 워크숍 등 의사결정을 위한 모임이 대부분 주중 낮에 이루어지면서 참여자의 유형이 다양할 수가 없었다. 따라서 저층 주거지 보존 사업을 추진하기 위해서는 1) 주민의 높은 호응도(사업 동의) 확인, 2) 다양한 주민의 의견 반영

을 위한 대안 마련이 필요할 것이다.

셋째, 주민역량 강화를 최우선 과제로 설정해야 한다. 사업에 대한 주민의 역량이 강화되지 않으면, 사업 완료 후 지속성을 담보할 수 없다. 사업추진 과정에서의 전문가, 행정은 보조의 역할이므로 사업 완료 후, 이들 없이 주민 스스로 사업을 운영할 수 있어야 한다. 실제 두 사례 모두에서 완료된 사업을 지속적으로 운영하는 데 어려움을 겪었다. 소리마을, 장수마을 모두 사업으로 조성된 캠퍼시시설을 활용하여 수익사업을 추진하는 데 어려움을 겪었다. 특히, 소리마을은 유사 사업 유치를 통한 추가 예산 확보에도 다소 소극적이었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주민역량 강화가 선행되어야 하며, 구체적으로 1) 사업 홍보(사업 참여 유도), 2) 교육, 3) 지역 내 거버넌스 조직 등을 그 방법으로 제안한다.

넷째, 주거환경관리사업은 사업추진 과정 및 사후 성과에 대한 종합적이고 체계적인 관리시스템을 마련해야 한다. 소리마을의 경우, 사업을 진행하는 과정에서 가장 큰 어려움으로 활동가의 부재 및 단발적인 행정지원을 손꼽았다. 장수마을의 경우, '성곽 마을 정주성 보존'이라는 사업 목적을 달성 함에 있어 유기적이고 지속적인 행정의 지원체계를 문제점으로 손꼽았다. 따라서 사업계획 단계부터 '행정가-전문가-활동가'를 중심으로 한 중간지원조직을 구성하고, 주민들이 사업을 완료할 수 있도록 지원해야 한다. 이보다 더욱 중요한 것은 사업 기간 내에 주민 중심으로 중간지원조직을 전환하는 것이다. 사업 완료 후에도 중간지원조직이 그 역할을 대신할 수 있어야 한다. 또한, 중간지원조직의 역할 중, 주민이 대신할 수 없는 행정지원을 위해 해당 자치구에서는 전담 업무를 남겨두어야 한다. 행정지원에는 주민을 지원하는 업무뿐만 아니라 사업을 모니터링하고, 평가하여 개선안을 제시하는 업무도 포함되어야 한다.

그밖에 인터뷰에서 직접적인 언급은 없었으나, '저층 주거지 보존'이라는 슬로건 아래 보여주기식의 사업 시행은 1) 특정 지역에 편중된 시범사업, 2) 이로 인한 참여율 저하 및 사업 실패, 3) 주거지 노후에 대한 근본적인 해결 미비 등의 문제점을 낳을 수 있다. 공공성 확보도 중요하지만, 주민들이 원하는 것이 무엇인지 파악하고, 그 절충점을 찾는 것이 더욱 중요하다. 사업 일정 확대, 주민과의 소통 강화, 과감한 인센티브 제공 등이 그 방법이 될 수 있다.

주거환경관리사업은 비록 실패로 돌아갔으나 '저층 주거지 보존'이라는 대명제를 안고 있으므로, 문제점이 있다면 이를 보완하여 계속 그 명맥을 유지해야 한다. 따라

서 본 연구에서는 사례의 장점보다는 단점을 중심으로 결론을 도출하였다. 본 연구의 결과를 바탕으로 향후 저층 주거지 보존을 위한 정비사업이 개선되길 희망한다. 그 방법론이 주거환경개선사업이든, 주거환경관리사업의 부활이든 간에 그것은 중요하지 않다.

본 연구의 방법론 중 심층 인터뷰의 경우, 사업에 참여했던 소수의 의견을 중심으로 연구 결과를 도출하였으므로, 사례대상지 주민 모두의 의견이라고 볼 수 없다. 이는 본 연구의 한계점으로 향후 연구에서는 보다 많은 주민을 대상으로 사업 만족도 조사를 수행하고자 한다.

References

- [1] Seoul Metropolitan Government, Seoul Metropolitan Press Release, Available From: https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/11582?tr_code=snews (accessed on Oct. 14, 2023)
- [2] Seoul Metropolitan Government, Status of Residential Environment Management Project Implementation, Available From: <http://news.seoul.go.kr> (accessed on Oct. 16, 2023)
- [3] Koren Law Information Center, Act On the Improvement of Urban Areas and Residential Environments, Available From: <https://www.law.go.kr> (accessed on Oct. 20, 2023)
- [4] Koren Law Information Center, Act On the Improvement of Urban Areas and Residential Environments, Available From: <https://www.law.go.kr> (accessed on Nov. 10, 2023)
- [5] Seoul Metropolitan Government, Seoul Metropolitan Community-Engaged Regeneration Project Manual, Available From: <http://news.seoul.go.kr> (accessed on Oct. 18, 2023)
- [6] J. H. Won, H. Kim, "Factors Affecting the Evaluation of the Resident-participatory Community Design - Focused on the Residents' Perception about 'the Pilot Project of Human Town in Seoul'", *Urban Design*, Vol.13, No.6, pp.55-68, 2012. UCI: G704-001620.2012.13.6.008
- [7] J. H. Yang, Y. S. Han, "A Study on the Evaluation of Neighborhood-Making Projects supported by Administration - Concentrated on the Projects of Happy Neighbourhood-Making in 2012 -", *Journal of the Regional Association of Architectural Institute of Korea*, Vol.15, No.3, pp.101-110, 2013. DOI: G704-001715.2013.15.3.009
- [8] D. M. Maeng, C. N. Baik, "A Study on the Characteristics of Community Activation Policy and Residents' Participation in Seoul's Residential Environment Management Program", *Seoul Studies*, Vol.18, No.3, pp.1-21, 2017.

DOI: <http://dx.doi.org/10.23129/seouls.18.3.201709.1>

- [9] M. K. Kim, "Urban design process for Seoul human town : resident participatory regeneration project in the low-rise residential area, Yonnam-dong Mapo-ku Seoul, Korea", Master's Thesis, Chung-Ang University, Seoul, Republic of Korea, 2013.
DOI: <https://doi.org/10.23169/cau.00000055197.11052.0000396>
- [10] S. Lee, G. W. Lee, Y. N. Jeong, S. Kim, "Outcomes and Limits of the Maoul-mandelgi Process - Focused on Jeongneung-1Dong of 'The Seongbuk-Gu's Secondary Urban Academy in 2011'", *Urban Design*, Vol.14, No.1, pp.137-149, 2013.
DOI: G704-001620.2013.14.1.005
- [11] E. T. Kim, J. B. Kim, "An Empirical Analysis of Voluntary Housing Improvement on the Property Owner's Characteristics in Residential Environment Management Project - Focused on the Residential Environment Management Project of Yonnam-dong -", *JKPA*, Vol.52, No.5, pp.179-197, 2017.
DOI: <https://doi.org/10.17208/jkpa.2017.10.52.5.179>
- [12] W. Bae, H. Y. Lee, "Effectiveness Analysis on the Low-rise Housing Regeneration Program(before 'Human Town') in Seoul, Korea - Focused on the First Pilot Project Area of Yeonnam-dong, Mapo-gu, Seoul, Korea", *Urban Design*, Vol.15, No.4, pp.223-238, 2014.
DOI: G704-001620.2014.15.4.006
- [13] I. Kim, J. J. Shin, "The Influence of Community-based Facilities on Residents' Empowerment - Focused on Residential Environment Management Project Site of Seoul", *Urban Design*, Vol.19, No.1, pp.83-100, 2018.
DOI: 10.38195/judik.2018.02.19.1.83
- [14] C. Ansell, A. Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.18, No.4, pp.543-571, 2007.
<https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370>
- [15] D. Sa, I. M. Choi, "The Analysis of Performance and its Influencing Factors of Local Governance: Focused on Community Development Project in Yangyang County", *Korean Public Management Review*, Vol.37, No.1, pp.301-325, 2023.
<https://doi.org/10.38195/judik.2018.02.19.1.83>
- [16] Seoul Metropolitan Government, Notification of Seoul Metropolitan Government, Available From: <http://eum.go.kr> (accessed on Oct. 29, 2023)
- [17] Seoul Metropolitan Government, Urban Regeneration News, Available From: <http://news.seoul.go.kr> (accessed on Nov. 6, 2023)
- [18] Seoul Metropolitan Government, Release of Planned Development Area in Jangsu-Maeul, Available From: <http://news.seoul.go.kr> (accessed on Oct. 30, 2023)
- [19] Seoul Metropolitan Government, Residential Environment Management Project Notification of Jangsu-Maeul, Available From: <http://news.seoul.go.kr> (accessed on Oct. 30, 2023)

김 동 현(Donghyun Kim)

[정회원]



- 2008년 2월 : 고려대학교 공과대학 건축공학과 (공학사)
- 2012년 2월 : 고려대학교 건축학과 도시계획및설계 전공 (공학석사)
- 2014년 2월 : 고려대학교 건축학과 도시계획및설계 전공 (박사수료)
- 2013년 9월 ~ 2015년 2월 : 고려대학교 환경생태공학부 강사
- 2015년 3월 ~ 2019년 2월 : 고려대학교 건축학과 강사
- 2017년 3월 ~ 2017년 9월 : ㈜넥스트어반 도시건축연구소 대표이사
- 2017년 9월 ~ 현재 : 고려대학교 관리처 건축팀

<관심분야>

스마트시티, 도시개발, 주거복지, 도시재생, 부동산

강 선 주(Sunju Kang)

[정회원]



- 2007년 2월 : 경상국립대학교 공과대학 건축학과 (공학사)
- 2012년 8월 : 고려대학교 건축학과 도시계획및설계 전공 (공학석사)
- 2024년 2월 : 고려대학교 건축학과 도시계획및설계 전공 (박사수료)
- 2007년 2월 ~ 2010년 10월 : ㈜무영종합건축사사무소 사원
- 2012년 2월 ~ 2012년 12월 : ㈜서울연구원 위촉연구원
- 2013년 1월 ~ 현재 : 성북구청 도시계획과 주무관

<관심분야>

도시계획 및 설계, 도시공간구조, 공간복지, 도시재생

이 상 훈(Sanghoon Lee)

[정회원]



- 2004년 2월 : 계명대학교 공과대학 건축공학과 (공학사)
- 2013년 2월 : 고려대학교 건축학과 도시계획및설계 전공 (공학석사)
- 2022년 2월 : 고려대학교 건축학과 도시계획및설계 전공 (박사수료)
- 2021년 9월 ~ 2023년 8월 호서대학교 건축학과 외래강사
- 2014년 1월 ~ 현재 : ㈜디자인그룹이상도시 건축사사무소 소장
- 2023년 5월 ~ 현재 : 369마을사회적협동조합 이사장

<관심분야>

도시개발, 도시설계, 도시재생, 지역 매니지먼트

이 건 원(Gunwon Lee)

[종신회원]



- 2006년 2월 : 고려대학교 한국사학과 졸업/건축공학과 복수전공 수료
- 2008년 2월 : 고려대학교 건축공학과 건축계획학 전공 석사
- 2016년 8월 : 고려대학교 건축학과 도시계획 및 도시설계학 전공 박사
- 2013년 3월 ~2017년 2월 : 목원대학교 건축학부 강사/조교수
- 2017년 3월 ~ 2023년 2월 : 호서대학교 건축학과 조교수/부교수
- 2023년 3월 ~ 현재 : 고려대학교 건축학과 부교수

<관심분야>

도시설계, 스마트시티, 지속가능한 도시, 도시재생, 도시 미기후 관리