

주민참여재개발 활성화 방안에 관한
연구

- 성북구 삼선 1동 사례

권 용 우 교수지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2005년 11월

성신여자대학교 대학원

지리학과

이 현

권 용 우 교수지도

석사학위 청구논문

주민참여재개발 활성화 방안에 관한

연구

- 성북구 삼선 1동 사례

2006

성신여자대학교 대학원

지리학과

이 현

논문개요

재개발은 공공시설 및 노후건물, 지역 등을 개선하고 정비함으로써 양호한 주거환경과 도시미관 창출 등 도시경제의 활성화를 가져오게 한다. 하지만 기존의 재개발사업은 건설업체의 사업성 분석에 지나치게 의존하여 거주환경의 질적 측면 및 도시경관이 열악해져 갔으며, 지역의 공공성을 도외시하여 기반시설 등을 고려하지 않은 난개발이 발생하여 결과적으로 계획적이고 체계적인 개발이나 바람직한 도시 상을 만들지 못하고 있다는 문제점을 안고 있다. 이는 대부분 거주자의 재개발사업에 대한 이해의 부족과 재개발사업을 통한 주거환경개선의 의지보다 재개발사업을 통한 재산상의 가치 증대라는 차원에서 이루어지기 때문에 발생한다. 이러한 문제점으로 인해 재개발에서 주민 참여의 역할을 강조하고, 보존 및 유지를 통한 지속가능한 환경에 대한 인식이 확대되었지만 주민참여는 형식적인 것으로 그치고 있다.

대상구역에서 문제점으로 거론된 사항을 살펴보면 ① 주민이 재개발사업과 해당지역 특성에 대한 이해 부족, ② 주민들이 중심으로 이루어진 활발한 활동의 부진으로 의견교류 기회 부족, ③ 주민참여는 전문가들에 의해 계획안이 결정된 후 공청회 · 공람형식으로 진행되어 계획의 방향이나 구역설정 등에 주민의사가 반영되지 못함, ④ 일본의 제도와 비교했을 때 우리나라는 행정적인 지원도 부족, ⑤ 주민들로 이루어진 조합은 비전문성, 리더쉽 부족 등으로 주민과 갈등야기 등으로 나타났다.

조사의 연구결과로 재개발사업에서 주민참여를 확대해 나가기 위한 활성화 방안을 다음과 같이 요약될 수 있었다.

① 방송, 신문, 인터넷 등을 이용한 다양한 홍보를 통해 주민들이 재개발 사업에 대한 의지를 가질 수 있도록 도움, ② 지역에 대한 올바른 이해를 위해

역의 현황을 파악하고 조사해볼 수 있는 프로그램을 개발, ③ 계획절차상에 있어서 계획수립이전에 주민이 사업에 대한 전반적인 이해와 자유롭게 의견을 제시 할 수 제도적 절차를 마련 , ④ 기존의 공람, 공청회의 횟수와 기간을 늘려 주민의 자유로운 의견 교환과 의견 제시를 할 수 있는 분위기를 조성, ⑤ 재정적인 지원과 함께 전문가의 파견지원 등을 들 수 있다.

결론적으로 주민참여 재개발의 성공은 주민의 관심과 참여율에 달려있다. 성공적인 재개발을 위해서는 제도적인 차원에서의 지원과 주민들이 주인의식을 가질 수 있도록 분위기를 조성하여 주민들의 관심과 참여를 확대 시켜야 한다는 점을 다시 한 번 강조하고 싶다.

목 차

*논문개요

| | |
|-----------------------------------|----|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구의 배경 및 목적 | 1 |
| 제2절 연구의 내용 | 2 |
| 제3절 연구의 방법 및 범위 | 2 |
| 제2장 주민참여형 재개발에 관한 논의 | 4 |
| 제1절 주민참여형 재개발의 함의 | 4 |
| 1. 주민참여의 정의 및 필요성 | 4 |
| 2. 주민참여의 효과 | 6 |
| 3. 주민참여의 유형 | 8 |
| 4. 재개발계획에서의 주민참여 도입 | 12 |
| 제2절 주민참여형 재개발 사례고찰 | 14 |
| 1. 일본의 주민참여 사례 | 14 |
| 2. 미국의 주민참여 사례 | 18 |
| 3. 청주시 주민참여 사례 | 22 |
| 4. 우리나라 재개발 계획단계별 주민참여 | 24 |

| | |
|--|----|
| 제3장 재개발에서 주민참여 분석 | 30 |
| 제1절 ‘도시 및 주거환경정비법’ 이전의 관련법 구성과 문제점 | 30 |
| 1. 도시 및 주거환경정비법 이전의 관련법 구성 | 30 |
| 2. 도시 및 주거환경정비법 이전의 문제점 | 31 |
| 제2절 도시정비 관련법 통합에 관한 연구 | 33 |
| 1. 도시정비 관련법 통합의 필요성 | 33 |
| 2. 주거환경정비와 주민참여 | 34 |
| 3. 도시정비관련법과 주민참여 | 35 |
| 제3절 사례연구지역 현황 | 37 |
| 1. 사례연구지역의 지리적 특성 | 37 |
| 2. 사례연구지역의 부문별 계획 | 38 |
| 3. 사례연구지역의 여건분석 | 48 |
| 제4절 사례연구지역의 설문조사 분석 | 64 |
| 1. 조사목적 | 64 |
| 2. 조사지역 및 대상 | 64 |
| 3. 설문내용구성 | 64 |
| 4. 설문조사 분석 | 65 |
| 5. 설문조사 소결론 | 80 |
| 제5절 사례연구지역 주민참여재개발의 문제점 및 활성화 방안 | 83 |

제4장 결론 86

* 참고문헌 및 자료

* 설문조사

* 영문초록

표 목 차

| | |
|---------------------------------|----|
| 표 1. 주민참여의 유형 | 11 |
| 표 2. 외국과 국내 주민참여 분석 | 29 |
| 표 3. 도시 및 주거환경정비법 | 35 |
| 표 4. 도시·주거환경정비기본계획 개발밀도분류 | 38 |
| 표 5. 건폐율과 높이계획 | 40 |
| 표 6. 사업추진단계 배분을 위한 평가기준 | 42 |
| 표 7. 사업추진단계의 배분 | 43 |
| 표 8. 문화재주변 건축물 높이 기준 | 47 |
| 표 9. 가구 수 현황 | 51 |
| 표 10. 용도지역 구분 | 52 |
| 표 11. 지목별 구분 | 53 |
| 표 12. 규모별 구분 | 54 |
| 표 13. 정형 및 부정형 필지 현황 | 55 |
| 표 14. 소유자별 구분 | 57 |
| 표 15. 층수별 구분 | 58 |
| 표 16. 건축물 구조 구분 | 60 |
| 표 17. 건축물 노후 구분 | 61 |
| 표 18. 건축물 용도 구분 | 62 |
| 표 19. 설문내용 구성 | 65 |

그림 목 차

| | |
|---------------------------------|----|
| 그림 1. 연구흐름도 | 3 |
| 그림 2. 도시계획법의 변천과 주요내용 | 12 |
| 그림 3. 지구계획 작성절차 | 17 |
| 그림 4. 시애틀시의 근린계획 | 21 |
| 그림 5. 재개발 추진절차 | 26 |
| 그림 6. 사례연구지역의 공간적 범위 | 37 |
| 그림 7. 서울지역 내 성북구 범위 | 48 |
| 그림 8. 성북구 내 삼선1동 범위 | 48 |
| 그림 9. 가구현황 | 51 |
| 그림 10. 용도지역구분 | 52 |
| 그림 11. 지목별 구분 | 53 |
| 그림 12. 규모별 구분 | 54 |
| 그림 13. 부정형 필지 | 56 |
| 그림 14. 과소필지 | 56 |
| 그림 15. 소유자별 구분 | 57 |
| 그림 16. 건축물 층수별 구분 | 59 |
| 그림 17. 건축물 구조 구분 | 60 |
| 그림 18. 건축물 노후 구분 | 62 |
| 그림 19. 건축물 용도 구분 | 63 |
| 그림 20. 연령분포도 2005.05 | 66 |
| 그림 21. 주택소유현황 | 67 |
| 그림 22. 주택 소유자별 문화재보호구역 인식 | 67 |
| 그림 23. 건축물 사용용도 | 68 |

| | |
|-------------------------------------|----|
| 그림 24. 거주기간 | 69 |
| 그림 25. 사례연구지역 주거환경만족도 | 70 |
| 그림 26. 생활편의시설 만족도 | 70 |
| 그림 27. 대중교통수단 이용 만족도 | 71 |
| 그림 28. 주차공간 만족도 | 72 |
| 그림 29. 녹지공간 및 어린이 놀이공간 만족도 | 72 |
| 그림 30. 공동 휴식공간 만족도 | 73 |
| 그림 31. 주민의 재개발필요성 인식분포 | 74 |
| 그림 32. 주거환경 만족도에서 살펴본 재개발 필요성 | 75 |
| 그림 33. 재개발 의견 | 76 |
| 그림 34. 재개발시 재입주여부 | 77 |
| 그림 35. 주택 소유에 따른 재입주 여부 | 77 |
| 그림 36. 문화재 보호구역 인식여부 | 78 |
| 그림 37. 문화재보호에 관한 의견 | 79 |
| 그림 38. 문화재 보호구역과 재개발에 대한 의견 | 79 |

제1장 서론

제 1절 연구배경 및 목적

재개발은 시대에 따른 도시인의 요구내용을 도시지역에 반영함으로써 시가지내 단위토지의 생산성을 상승시켜 도시경제의 활성화를 가져오게 한다. 또한 공공시설 및 노후건물, 지역 등을 개선하고 정비함으로써 양호한 주거환경과 도시미관을 창출하고, 범죄발생 예방 및 도시방재에 기여하는 등 도시지역의 인간적 환경창조에 그 바탕을 두고 있다.

하지만 기존의 재개발사업 추진이 주민조합과 시행사인 건설업체와의 계약에 의한 사업추진방식으로 진행되며 이 과정에서 건설업체의 사업성 분석에 지나치게 의존하고 그에 따라 사업타당성이 우선적인 기준이 됨에 따라 거주환경의 질적 측면 및 도시경관이 열악해져 갔으며, 지역의 공공성을 도외시하여 기반시설 등을 고려하지 않은 난개발이 발생하여 결과적으로 계획적이고 체계적인 개발이나 바람직한 도시 상을 만들지 못하고 있다는 문제점을 안고 있다. 이러한 문제는 대부분 거주자의 재개발사업에 대한 이해의 부족과 재개발사업을 통한 주거환경개선의 의지보다 재개발사업을 통한 재산상의 가치 증대라는 차원에서 이루어지기 때문에 발생한다. 개발에 중심이 경제적 가치에 집중되어 원래의 목적인 인간적인 환경 창조는 찾아 볼 수 없게 되었다.

이러한 문제점으로 인해 재개발에서 주민 역할을 강조하고, 보존 및 유지를 통한 지속가능한 환경에 대한 인식이 확대되었다. 우리나라는 주민들 간에 대립되는 의견이나 이해를 조정하여 주민의 참여를 보장하기 위해 1961년 도시계획법의 개정을 시작으로 제도적 장치를 마련하였다. 하지만 홍보 부족과 주민들이 자신들을 재개발 사업의 주체를 보지 않으며, 주민참여의

방법과 절차에 대한 무관심등으로 주민참여는 형식적인 것으로 그치고 있다. 본 연구에서는 주민참여형 재개발에 대한 인식을 알아보기 위해 2008년 이후 재개발 예정지역인 삼선1동을 중심적인 사례지역으로 선정하였다.

이러한 배경을 바탕으로 본 연구에서는 성북구 삼선 1동 사례를 중심으로 우리나라의 재개발 과정에서 주민참여에 대한 분석을 통해 문제점을 파악하고 그에 대한 개선책 및 활성화 방안에 대해 제안하고자 한다.

제2절 연구내용

본 논문은 크게 이론연구와 사례연구로 나뉘어 진행되며 모두 4장으로 구성되어 있다. 제 1장은 서론으로 연구의 배경 및 목적, 연구방법과 범위에 대해 정리한다. 제 2장은 주민참여에 대한 이론적 고찰부분으로 주민참여의 정의와 필요성 그리고 주민참여를 통한 개발의 기대효과의 긍정적 측면과 부정적 측면을 언급하고자 한다. 또한 주민참여재개발 선진사례 연구를 통해 우리나라 재개발계획과 비교분석한다. 제 3장에서는 재개발과 관련한 도시 및 주거환경정비법에 흐름과 사례연구지역인 성북구 삼선 1동 15구역의 현황 및 지역주민들의 재개발 의견을 조사·분석 한다. 제 4장은 결론으로 앞에서 연구된 내용을 종합하여 주민 참여형 재개발의 문제점 및 활성화 방안에 대해 연구한다.

제3절 연구 방법 및 범위

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구 방법으로 문헌조사와 사례지역 현장조사 및 사례연구지역 주민을 대상으로 2005년 5월 13일 설문 조사를 실시하였다. 설문지는 총 150부를 배포하여 67부를 회수하였다. 문헌조사는

기존연구를 이용하며 현장조사는 답사 및 통계자료를 사용하였다. 또한 대상구역 주민들을 대상으로 설문조사도 실시하였다. 본 사례연구지역의 대상범위는 현재 주택재개발에 관한 이론적 토대 위에서 해당지역 주민의 재개발에 대한 입장을 분석하여 주민 참여형 재개발에 대해 평가하고 문제점 및 활성화 방안을 제시한다.

본 논문의 전체적인 연구흐름은 다음 그림1과 같다.

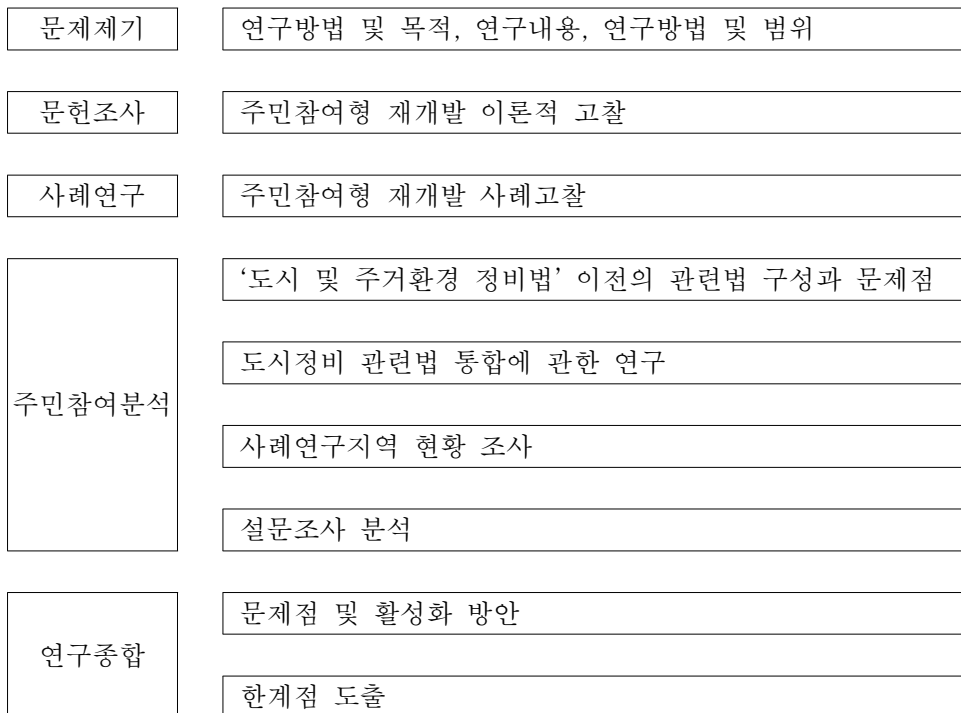


그림 1. 연구 흐름도

제2장 주민참여형 재개발에 관한 논의

제1절 주민참여형 재개발의 함의

1. 주민참여의 정의 및 필요성

1) 주민참여의 정의

주민참여란 공권력이 없는 일부 시민들이 공적 권한을 가진 사람들의 행위에 영향을 줄 의도로 정책결정 과정에 참여하는 행위이다. 주거지정비에 관련하여서는 주민이 스스로 자신들의 생활터전을 공동의 책임을 갖고 가능한 공동으로 실행하자는 것으로, 주민의 의견을 집약하여 도시계획, 도시행정에 반영하고자 하는 것이다.¹⁾

재개발은 누구를 위한 것인가? 라는 질문에서 주민참여형 재개발을 생각하여야 한다. 재개발은 도시공간 내에서의 인간생활환경의 문제를 개선하려는 목적으로 이루어지며, 이를 통해 도시의 기능성을 향상시킨다는 부수적 목적도 시민의 삶을 둘러싸고 있는 물리적, 사회적 환경 개선의 요구에서 비롯되며, 재개발 사업의 진행에 있어 주민이 중심에 위치해야 한다는 것이 재개발 사업에서 주민참여가 필요한 주요 이유가 된다.

2) 필요성

주민참여는 성숙된 시민사회에서 가능한 것으로 무엇보다도 지역사회에 대한 애정과 귀속의식이라는 토대가 없이는 불가능하다. 주민참여의 필요성에 대해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 도시개발을 행정부에만 맡기지 않는다는 “계획과정의 민주화”사상

1) 하성규 외 2인, 1995, “주민의 지역 사회활동 참여 특성에 관한 연구”, 지방자치연구, p.110-111

이다. 주민들이 자기 동네의 미래상을 스스로 정립하며 이를 실현하기 위한 수단을 마련하고 집행하는 전체과정에서 적극 참여해야 한다.

둘째는 개발행정의 공개와 투명성에 대한 주민들의 요구이다. 지방자치시 대에는 주민에게 예산과 정보를 공개하지 않으면 아니 된다. 특히 도시계획 관련 정보는 이해득실이 엇갈리는 성격이 매우 강한 만큼 초기단계부터 주어져야 한다. 그간 관료가 주도해온 도시계획이나 개발 사업이 행정의 중립성이나 공정성에 대한 불신을 받아왔다.

셋째는 개성 있고 자유로운 도시개발을 위해서는 수요자가 지역사회에서 발생하는 도시문제를 직접 대응하는 것이 효율적이기 때문이다. 도로나 공원과 같은 생활환경개선, 자연보호, 문화재보존, 노인복지, 어린이 모육 등은 민관이 적극 협조하여 공동생산하려면 주민의 자발적 참여가 필요하다.²⁾

권중훈의 연구³⁾에서는 주민참여 재개발의 필요성을 ① 민간주도형 도시 주거환경 개선사업의 활성화에 따른 주민참여, ② 계획을 위한 의사결정의 합리화, ③ 계획의 정당성 확보, ④ 시민의 건전성 향상 등 네 가지로 정리하였다.

이유탉 외 3명의 연구⁴⁾에서는 주민참여 필요성을 ① 행정과정에 주민이 직접 참여함으로써 대표기관의 감시기능의 일부를 대체하고, 주민의 의향과 관심을 반영, ② 주민이 참여함으로써 비전문가로서의 관점과 일반시민으로서의 상식적인 판단을 제시해 전문적인 판단의 부족한 점을 보완하고 재평가의 기회 부여, ③ 참여과정에서 주민과의 대화를 촉진함으로써 보다 적극적으로 주민의 협력 확보, ④ 주민들 간에 대립되는 의견이나 이해를 조정하려는 자치의식을 높이고, 주민과 주민간의 토의가 이루어져 합의 형성의

2) 대한국토도시계획학회 편저, 2002, 도시개발론, 보성각, p 524~526

3) 권중훈, 2002, “주민참여방법을 통한 도시 주거지 재개발구역 결정에 관한 기초적 연구”, 서울산업대학교 산업대학원 건축설계학과, 석사학위논문, p 9-11

4) 이유탉 외 3명, 1999, “住民參與制度에 관한 研究”, 대한건축학회지, 제19권 제2호, 대한건축학회, p 775~779

기능 등으로 정리하였다.

2. 주민참여의 효과

개발과정에 있어 주민참여는 긍정적인 효과뿐만 아니라 부정적인 효과도 나타나고 있다. 다음에서는 개발과정에서 주민참여를 통한 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 살펴보려고 한다.

1) 긍정적인 측면⁵⁾

주민참여는 다음과 같은 효과측면에서 그 필요성이 더욱 강조될 수 있다.

첫째, 지역고유의 의견 및 요구 수렴으로 주민참여를 통해 지역사정에 정통하지 못한 계획가, 정책결정권자들은 도시개발의 수혜자 및 이해당사자인 지역주민들의 요구와 희망을 직접 들을 수 있다.

둘째, 현실적인 계획 대안 결정을 가능하게 하며, 지속적인 주민합의와 협력을 통해 계획이 내린 목표달성에 있어 주민의 적극적인 협조를 기대할 수 있어 집행을 용이하게 한다.

세 번째, 이익 상충의 조정 및 타협가능이다. 주민참여가 구체적인 프로그램 내용, 계획시행 및 사업추진방법 등에 대안을 가지고 진행될 경우 공공이익과 특수이익, 다수의 이익과 소수이익간의 상충을 상호 납득하는 선에서 조정, 타협할 수 있다.

넷째, 소수자의 권리보호 및 이해기반 증진이다. 계획을 추진하다 보면 주민다수의 이익이나 공공복리에 부합되는 계획내용이라 할지라도 불이익을 당하게 되는 소수는 발생하게 되는데, 이들 소수의 불이익을 최소화 할 수 있는 방안과 보상장치에 대한 합의를 마련함으로써 종종 계획추진 과정 중에 극단적인 소수의 저지 운동 때문에 봉착하는 난관을 타개할 수 있다.

5) 이윤정, 1998, “상세계획 및 도시설계 수립과정에서의 주민참여 방안에 관한 연구”, 서울대 환경대학원 석사학위논문, p.41-43

다섯째, 학습제고 효과로 행정과 주민 그리고 계획가 상호간의 의사소통 과정을 통해 서로 입장을 이해할 수 있는 자리로, 이를 통해 평소 인식치 못했던 지역사회의 문제와 이의 해결을 위해 필요한 다양한 사고를 배울 수 있으며, 계획에서 주민의 시각 및 사고를 이해하게 됨으로써 주민입장을 반영한 계획책정 및 행정운영이 가능해진다.

여섯째, 지역주민의 책임성 강화로 주민참여를 통한 상호이해 및 사고력의 증진은 지역에 대한 주민의 공동체의식과 지역개발에 대한 주민의 열의를 고조시킬 수 있으며, 계획시행 후 유지관리주체도 개별적인 주민단위가 되므로 참여과정을 통해 계획결정에의 참여, 계획내용에 대한 이해가 이루어지면 계획달성의 상승효과와 함께 예기치 못한 상황변화가 발생한 경우 계획목표에 부응한 대처가 용이하게 이루어질 수 있다.

2) 부정적 측면⁶⁾

지역사회개발에서 주민의 참여는 주민들의 활동에 따라 결과가 달라질 수 있다. 이에 주민참여로 인한 부정적인 효과가 지적된다.

첫째, 지역사회개발과정에 전체주민들의 참여는 재개발과정을 지체시키고, 비용이 많이 들어가는 등 비능률적인 면이 있으며, 특히 주민 집단 간에 이해관계가 민감하게 대립되는 경우에는 결정이 이루어지지 못하는 등의 문제가 있다.

둘째 지나친 주민참여는 개발담당공무원들의 업무에 대한 소극적 태도를 조장하고 그 결과 개발요원들의 창의성 · 책임성 · 지도성을 둔화시키게 된다.

셋째, 지역사회개발과정에서의 주민참여는 모든 주민에게 균등한 참여의 기회가 각자 주민의 집적참여에 의해 확보되어야 하는데 주민대표라는 방식하

6) 권중훈, 2002, “주민참여 방법을 통한 도시 주거지 재개발구역 결정에 관한 기초적 연구”, 서울산업대학교 산업대학원, 석사학위논문, p.11-13

의 소수 적극적 참여자 또는 특정 이익집단을 대표하게 되어 지나친 개인 이기주의를 집단화하는 등 개발의 공정성을 저해할 가능성이 있다.

넷째 주민참여가 지역사회개발에 있어 특정집단의 숫자 채우기 등으로 명분상으로만 이용되거나 간접참여라는 방식 하에 왜곡·조작되는 경우에는 주민참여 본래의 의의를 상실하게 되고 허구적 명분만 존재하게 된다.

3. 주민참여의 유형 7)

주민참여의 유형에 대한 분류는 다양하게 제시될 수 있는데, 일반적으로 다음과 같은 유형으로 나눌 수 있다.

첫째, 계획입안이나 결정과정에 참여하는 주민의 수를 기준으로 개별적 참여와 집단적 참여로 구분할 수 있으며 이는 다시 공식적 참여와 비공식적 참여로 나눌 수 있다. 둘째, 주민이 직접 참여하느냐 선출된 대표가 참여하느냐에 따라 직접참여와 간접참여로 나눌 수 있으며 셋째, 주민이 계획과정에 어느 정도의 주도권을 가지고 영향력을 행사하느냐에 따라 공공주도형 주민참여와 주민주도형 주민참여로 구분될 수 있다. 그리고 넷째로 주민참여와 정도가 제도화 되어 있느냐에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분할 수 있다.

선진 국가에서 주민참여가 활발히 운영될 수 있었던 이유 중 하나는 제도상의 주민 참여 절차 의무화 때문으로, 법적인 의무 장치가 구비되어 있을 때 주민참여 확산효과를 뚜렷이 볼 수 있기 때문이다. 따라서 제도적 참여와 비제도적 참여를 중심으로 주민참여유형을 살펴보면 다음과 같다.

1) 제도적 참여

제도적 참여에는 제도적 참여와 준제도적 참여가 있다. 제도적 참여는 도

7) 김은정, 2002, "주민참여에 의한 도시주거지정비에 관한 연구", 성균관 대학교 대학원 건축설계전공 석사논문, p13-18

시계획법 및 기타 관련법에 의해 보장된 참여로, 공청회나 공람 등을 통한 의견서 제출이나 법으로 보장된 설명회 등이 있다. 준제도적 참여란 법에서 구체적으로 규정된 참여방식이 아닌 청원, 진정, 민원 등 행정제도상 보장되어 있는 참여를 말한다. 특히 준제도적 참여는 주로 민원의 형태로 나타나는데 도시계획관련법에 보장된 제도적 참여 장치가 미흡한 경우 주민이 계획 및 집행과정에 참여할 수 있는 대안적 장치로 의의가 있다. 따라서 최근 지방자치가 실시되면서 의회에 청원이나 진정을 하는 경우도 늘어나게 되었다.

2) 비제도적 참여

비제도적 참여는 제도적으로 참여가 보장되지 않을 때 문제해결을 위해 주민들이 선택하는 가장 극단적인 방법으로 준제도적 참여와 동시에 진행되는 경향이 있다. 비제도적 참여에는 저항형 참여, 요구형 참여, 주도형 참여로 세분될 수 있으며 주도형 참여는 가장 적극적인 주민참여 형태로 우리가 결국 추구하는 주민참여의 유형이라 할 수 있다. 그러나 이는 공공과 주민의 목표가 바람직하지 않은 방향에서 일치할 수 있으므로 늘 합리적 대안을 가져오는 것은 아니다.

① 저항형 참여⁸⁾

특정한 개발계획이 외부에서 주어질 때 대상지역의 주민들이 개발이나 계획으로 인해 피해가 된다는 사실을 인식하고 이를 반대하는 방식으로서, 결정된 도시계획에 대해 가장 즉각적으로 반응하여 사회문제화 시키는 형태이다.

② 요구형 참여

저항형 참여에 비해 한 단계 발전된 참여형태로서, 외부에서 주어진 개발

8) 이명규, 2005, “주민참여와 도시개발”, 주택도시통권 85, 주택도시연구원, p 95-113

계획에 대해 주민들이 계획 자체는 수용하되 계획이나 개발에 따르는 피해를 최소화하기 위해 필요한 조건을 마련해줄 것을 요구하는 것이다. 이는 경제적 이해에 집중되었던 관심이 점차 일반적 이해로 전환될 수 있는 참여 형태이다.

③ 주도형 참여

가장 발전된 참여형태로서 저항형, 요구형 참여에 의해 문제가 해결되고 난 뒤, 참여한 주민이 당해지역의 개발촉진 등을 위해 새로운 사업을 주도하는 경우로서 문제를 해결하기 위한 참여의 형태보다 더욱 적극적인 참여 형태라 할 수 있다.

주민참여의 유형을 정리하면 표 1의 내용과 같다.

표 1. 주민참여의 유형⁹⁾

| 구분 | | 내용 |
|---------|---------|--|
| 제도적 참여 | 제도적 참여 | <ul style="list-style-type: none"> - 도시계획법 및 기타 관련법에 의해 보장된 참여 - 공청회나 공람 등을 통한 의견서 제출이나 법으로 보장된 설명회 등 |
| | 준제도적 참여 | <ul style="list-style-type: none"> - 청원, 진정, 민원 등 행정제도상 보장되어 있는 참여 - 특히 준제도적 참여는 주로 민원의 형태로 나타나는데 도시계획관련법에 보장된 제도적 참여장치가 미흡한 경우 주민이 계획 및 집행과정에 참여할 수 있는 대안적 장치로 의의가 있음 - 따라서 최근 지방자치가 실시되면서 의회에 청원이나 진정을 하는 경우도 늘어남 |
| 비제도적 참여 | 저항형 참여 | <ul style="list-style-type: none"> - 지역주민들의 시위, 점거, 농성 등을 통해 계획에 반대하는 방식으로 계획 내용에 대해 가장 즉각적으로 반응하여 사회 문제화시키는 형태 |
| | 요구형 참여 | <ul style="list-style-type: none"> - 저항형에 비해 한 단계 발전된 참여형태로 주민들이 계획안 자체는 수용 하되 필요한 조건을 마련해 줄 것을 요구하는 것으로 경제적 이해에 집중되었던 관심이 점차 일반적 이해로 전환될 수 있는 참여형태 |
| | 주도형 참여 | <ul style="list-style-type: none"> - 가장 발전된 참여형태로 주민이 당해지역의 개발촉진을 위해 새로운 사업을 주도하는 경우로 문제를 해결하기 위한 참여의 형태보다 더욱 적극적인 참여형태 - 대부분 주도적 참여는 일반적 보편적인 목표달성을 위해 참여하는 경우가 많으며 적극적이고 발전적인 대안의 제시와 함께 정부와 조화를 이루는 경우가 많음 |

9) 이정화, 2005, “도시계획과정에서의 주민참여 방안에 관한 연구”, 건국대 행정대학원 석사학위논문, p34

4. 재개발계획에서의 주민참여 도입

우리나라 도시계획법에서 언제 주민참여의 규정이 나타나며, 어떻게 내용이 변화하였는지를 알아보면 다음 그림1과 같다.

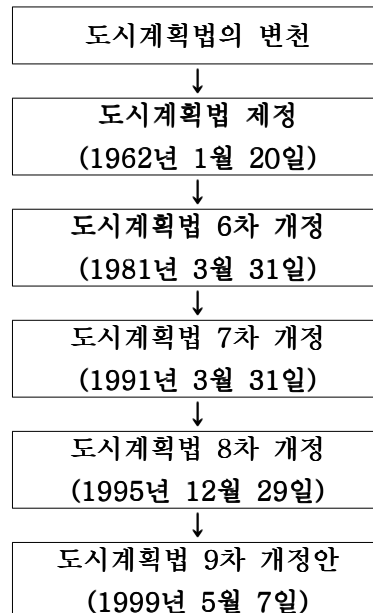


그림 2. 도시계획법의 변천과 주요내용

우리나라에서 주민참여를 보장하는 제도적 장치가 마련된 것은 1981년 도시계획법 6차 개정에서 처음으로 주민의 의견을 수렴할 수 있는 방법이 제시되었다. 1990년대에는 지역사회 역할이 강조되었으며 1991년 도시계획법 제7차 개정에서는 도시기본계획승인시 지방의회의 의견을 듣도록 하였다.¹⁰⁾ 1995년 12월 29일 도시계획법 개정안에서는 도시계획체계를 ‘도시기본계획 - 도시관리계획(구 도시계획재정비) - 상세계획’으로 개편하여 미시적 개념의 도시계획을 수립하여 당해 지역 중심의 실천적 도시계획을 시행

10) 이유탉,외 3인,1999, "주민참여제도에 관한 연구" 대한건축학회지 제19권 제2호, 대한건축학회, p 778-780

할 수 있도록 하였으며 도시계획 결정 안을 지방으로 이양하고 필요한 경우 민간에게도 ‘도시계획입안 제안권’을 부여하고 있으며, 도시계획의 입안시 군 도시계획위원회’를 설치할 수 있게 하였다.¹¹⁾

현재는 재개발 기본단계에서 그 동안 지역주민 발의에 의한 재개발 추진 방식이 최근 들어서는 구청이 주도하거나 구청 · 지역대학 · 주민 등 민 · 관 · 학 3자가 함께 협력하는 방식으로 변화하고 있다. 환경친화적 재개발을 유도한다는 취지로 서울시가 도입하고 있다.

11) 권중훈, 2002, “주민참여 방법을 통한 도시 주거비 재개발구역 결정에 관한 기초적 연구”, 서울산업대학교 산업대학원 건축설계학 공학석사 논문, p 29-31

제2절 주민참여형 재개발 사례고찰

1. 일본의 주민참여 사례

1) 일본의 지구계획제도

① 마치즈쿠리 운동의 개념¹²⁾

일본에서 고도성장을 이룬 1960년대 중반, 소득증가가 반드시 삶의 질을 보장해주지 않는다는 인식이 형성되자 도시의 물리적 기능개선 위주의 기존 도시계획제도를 ‘마치즈쿠리’ 운동으로 보완하였다. 마치즈쿠리란 살기 좋은 동네를 만들어가기 위한 지속적인 움직임을 말하며 물리적인 환경뿐만 아니라 생활에 관련된 대부분의 것을 대상으로 한다.¹³⁾ 이는 정부의 거시적이고 피상적인 계획에서 시민이 생활 속에서 체험하고 느끼는 시민 스스로 생활 환경을 만들어가는 것으로 도시의 정체성을 발굴, 회복해 나가자는 시민운동이다.

1970년 마치즈쿠리라는 이름으로 시작된 일본의 마을 만들기 운동은 행정 주도하는 주민참여형 마을 만들기 형태로 일본 전역에 확산되고 추진되어 왔다. 70년대 중반 이후부터는 점차 일상생활에 필요한 시설이나 공간 만들기를 비롯하여 지구 차원의 도시정비 또는 재개발 사업 등 제도화된 사업에 이르기까지 다양한 영역으로 확대되어 왔다.

1980년대 들어서면서 마을 만들기의 틀을 갖추기 시작하여 이 시기 전국의 지자체들은 ‘도시디자인실’이나 ‘마을 만들기 과’ 등의 마을 만들기 지원 부서를 신설하고, 이를 중심으로 주민참여를 유도하였다.

마을 만들기 지원행정은 1990년대에 들어서면서 더욱 다양해졌다. 많은

12) 최일홍외 1명, 2005, “일본의 마치즈쿠리 사례와 시사점”, 국토연구원, 국토 p44-51

13) 신중진, 2000, “일본의 마치즈쿠리와 주민참여”, 국토연구원, 국토, p22-30

지자체에서 마을 만들기를 체계적으로 지원하기 위한 목적으로 조례를 제정하게 되었으며, 마을 만들기 정보센터가 설치되고 마을 만들기 활동 조직간의 네트워크가 형성되기 시작하였다. 마을 만들기 지원센터가 설치되고 마을 만들기 펀드를 도입하는 등 마을 만들기 지원행정이 더욱 안정된 체계를 갖추었다. 최근에는 마을 만들기의 영역과 의미도 더욱 확대되어 도시계획, 지구계획, 건축 등 다양한 분야의 제도적 또는 비제도적 영역까지를 포괄하는 의미로 사용되고 있다.

② 계획수립과정과 주민참여

일본에서 주민참여방법은 단계별로 다양한 방법이 동원되어 그 효과를 극대화하고 있다. 주민참여에 참가하는 주민조직은 지자체내의 조직구성 및 주민성격에 따라 폭 넓게 구성·운영되고 있으며 특기할 사항은 지구계획을 시행하는데 있어 시설정비비용뿐만 아니라 각종 조사비(광역 및 지구현황조사비, 지구정비과제 작성비, 주민의견 조사비, 지구계획작성비, 회의비)에 대한 보조가 이루어지고 있다.

또한 일본의 경우 지구계획 결정에 있어 구역지정과 계획안 수립이 일괄과정으로 되어 있어 구역경계 등이 면밀한 검토를 거쳐 확정되고 있으며, 특히 지구계획수립 이전에 주민중심의 마치즈쿠리 사업을 추진하여 지구내의 정비과제 등을 민관 합의 형성을 통해 도출하여 지구계획에 반영하고 있어 계획의 진행을 원활하게 할 수 있는 원동력이 되기도 한다.¹⁴⁾

일본의 지구계획 작성절차는 다음의 그림2와 같이 준비단계, 원안작성단계, 계획결정단계, 운용단계 크게 4단계로 구성된다.

준비단계에서는 계획제도 홍보가 주요 내용이다. 이 단계에서는 마치즈쿠리 뉴스를 발행하고 마치즈쿠리 간담회를 개최하여 지구의 문제점과 과제를 주민, 지자체, 전문가가 함께 파악한다. 이로써 주민이 지역문제에 대해 관

14) 이윤정, 1998, "상세계획 및 도시설계 수립과정에서의 주민참여 방안에 관한 연구", 서울대 환경대학원 석사학위논문, p20-28

심을 가질 수 있도록 이끌어 낸다.

원안 작성단계에서는 지구의 문제점과 과제를 파악하기 위하여 객관적인 데이터와 현지답사를 통해 지구를 분석하고, 지구 현황을 정리한다.

동시에 설문조사와 개별청취, 토론회 등을 열어 주민의 생활 실태와 의견을 파악한다. 주민의견의 파악은 현재 주거에 대한 평가, 정주의향, 토지이용현황, 주택 재건축 의견, 주변 환경에 대한 평가, 희망하는 지역의 미래 모습 등을 조사한다. 주민의견으로 부터 도출되는 지역의 미래 모습을 가이드라인으로 삼고, 지역현황과 주민 의견에서 지구의 문제점을 파악하여 정비 과제를 도출·계획안을 확정한다.

계획의 작성절차는 공청회나 설명회 개최, 공고 및 2주간의 공람 등 도시계획의 결정절차에 준하도록 되어 있을 뿐만 아니라 이에 부가하여 조례가 정하는 바에 따라 계획안에 관계되는 구역 내 토지소유자 등 이해관계자의 동의절차를 구하도록하고 있어 계획결정과정에서의 주민참여를 중요한 요소로 삼고 있다. 즉, 도시계획결정 이전에 초안의 공고·공람, 의견서 제출을 이행하도록 하고, 이와 병행하여 주민협의회를 조직하거나 간담회, 설명회 등을 개최하여 주민의 의견을 청취하여 계획안에 반영하고 있다.

이와 같이 수립된 정비계획은 주민 의견에 뿌리를 두고 있으므로 고정된 것이 아니라 주민의 사정 변화에 맞추어 변경되는 것을 전제로 한다. 이것은 주민의 합의를 얻기 쉽게 하는 것과 동시에 사업의 진척에 따라 주민 요구의 변화에 계획을 대응시킬 수 있게 하고 각 시점에서 가장 합리적이고 현실성 있는 계획의 실행을 보장한다.



그림 3. 지구계획 작성절차

* 표 - 주민참여과정

2. 미국의 주민참여 사례¹⁵⁾

미국에서는 시민참여를 위한 수많은 접근방법 및 이론들이 도시계획 속에서 발전한다. 특히 시민참여와 관련 1960년대에 참여주의 계획이라는 새로운 도시계획이론이 등장하였다. 이는 종래 도시계획의 주체였던 기술 관료나 전문가인 시민들이 집단의사 결정에 필요한 기술적이고 전문적인 지식과 정보를 제공하는 역할을 맡고 도시계획의 결정이나 집행에 관한 것은 시민이 해야 한다는 것이다, 미국의 몇몇 도시들은 단순히 근린계획과 의안발의권과 같은 제한적인 참여를 뛰어 넘어, 지방법과 주어진 범위 안에서 적극적인 시민참여를 통해 시민과 관련된 계획을 수립해 나가고 있다. 여러 도시 중 시애틀시의 근린계획의 사례에 대해 살펴보겠다.

1) 시애틀의 도시계획

워싱턴 주정부가 1990년과 1991년의 성장관리법(Washington state Growth Management Act)을 도입하였다. 이러한 워싱턴 주정부법은 계획수립 초창기부터 이해당사자들의 참여를 요구하였으며 명문화 하여 각 시정부에서는 도시기본계획을 수립하여야 했으며 결국 1994년에 시애틀시도 도시기본계획을 수립하였다.

시애틀시의 기본계획의 작성에 있어 시애틀의회는 기본계획마련을 위한 정책방향을 개발하기 위하여 시민들의 참가를 요청하였다.

community council, 시민단체, 상공회의 위원 및 기타 노동자 조직들로 구성된 시민조직은 시애틀시 도시계획과로 부터 행정인력이 지원되었고, 필요한 위원회와 실무담당도 조직되었다. 정책 개발을 위한 2년 동안의 지속적인 토론과 모임에 적극 참여를 통하여 대중적인 지지 속에 도시기본계획 비전에 포함될 4가지 궁극적 가치를 마련하였다.

15) 경실련 도시계획센터, 2003, 시민참여와 협력체계 구축을 통한 의정활동 활성화 방안, 서울특별시의회, p25-38

도시기본계획 마련을 위한 정책결정초안은 추가적인 공청회를 거친 후 1992년 지방의회에서 받아들여졌고 시애틀시의 도시계획국은 이러한 초안을 제한적인 시민참여를 바탕으로 구체화 하였다. 지방의회는 여러 가지 논쟁을 통해 1994년 6월에 도시기본계획안을 수용하였다.

2) 시애틀시의 근린계획(Neighborhood Planning) 수립

도시기본계획을 구체화하기 위해 시애틀시는 근린계획프로그램을 만들었는데 이는 지역사회 공동체의 유대관계 확립 및 바람직한 도시의 미래상을 구체화시키려 하는 시민들에게 재원과 용기를 주는 프로그램이다. 근린계획을 통해서 지역사회의 장점을 파악하고 그들이 필요로 하는 것들을 발견하고, 우선순위로 맞추어 나간다. 계획의 작성과정에서 지역공동체에 있는 모든 이해당사자들과 접촉하고, 그들을 계획과정안에 참여시키고, 결론에 대한 그들의 명확한 정당성 도출이 근린계획의 본질이다.

근린계획 사무실 운영을 지원하고 자격요건이 되는 지역사회에는 1995년부터 1996년까지 2년마다의 \$4.75백만을 투자한다. 시당국은 근린계획프로그램에 참여하는 각 지역사회에 대한 지도, 인구통계를 포함한 자세한 자료와 문제점을 인식하고 해결책을 만들기 위한 기본적인 계획적, 규정적 그리고 행정적 조건들에 대한 해결책에 대한 접근들도 제공한다.

3) 근린계획 수립을 위한 추진단계

근린계획 추진단계는 3단계로 구분된다. 먼저 사전신청단계이다. 이 단계에서는 지역사회가 그들의 계획노력을 위한 자금지원을 요청하기 전에, 사회공동체 사람들은 계획과정의 1단계를 수행하기 위해 다양한 이해관계를 대표하는 연합집합체를 조성한다. 지역사회가 무엇인지 정의하고 미래를 위한 계획에 관하여 전체 지역공동체가 참여할 수 있게 하고 관심을 불러일으

킬 전략을 수립한다. 1단계를 위한 자금지원을 위한 신청서를 제출하기 위하여 연합집합체는 조직위원회로써 조직을 구성시켜야 하며, 임시적이지만 계획지역경계를 설정하고, 작업계획, 예산 및 사업추진계획을 준비한다.

1단계(Organizing Committee)의 목적은 지역사회의 미래에 대한 공동의 비전을 만들고 2단계의 구체적인 계획에서 논의 되어질 수 있는 논점들, 문제점 또는 기회 등을 발견한다. 이를 위해 계획과정 안에 모든 이해관계자들을 초빙하고 그들의 참여를 가치 있게 하도록 지역사회는 전문적인 상담자들을 위하여 자체자금의 일부를 사용한다. 1단계가 끝나갈 무렵에 본래의 조직위원회는 공개적인 채용과정을 통해 지역공동체를 대표하는 계획위원회로 변경된다.

2단계(Planning Committee)동안 계획위원회는 작업계획안에서 요청되어지고 활동을 감독하고, 문제점들을 분석하고 해결점을 전략화 시키기 위해 시정부의 직원과 컨설턴트의 전문성을 이용하고 다른 근처의 지역사회와 지속적인 접촉을 유지하며 계획의 결과에 대한 지역공동체의 지지를 보여주기 위해 유효한 과정을 만들거나 집행한다. 최종결과물은 지도, 정책건의, 근거 및 분석들로 구성되어진 서류로 이 계획은 구체적인 실행단계를 구체화 시키는 지역사회의 미래에 대한 비전을 마련한다. 지방의회는 시정부의 활동에 필요로 하는 이러한 계획의 건의를 승인, 부정, 반송할 수 있는 권한을 가진다. 또한, 지방의회와 집행부서는 채택계획에 대한 타당한 “본질적인 중요성 및 우선순의”에 따라 집행하게 되며 최종계획 안에서 집행을 위한 단계가 요청되어지고 비용과 가능성에 대하여 구분한다. 시정부의 자금을 필요로 하는 일부 승인된 지역 계획안은 실무부서의 현재 작업프로그램에 즉각 반영시키게 된다. 일부는 지역공동체 스스로의 자금을 의해, 지역사회 매칭자금 또는 재단으로부터 확보된 자금 등을 통해 집행하기도 한다.

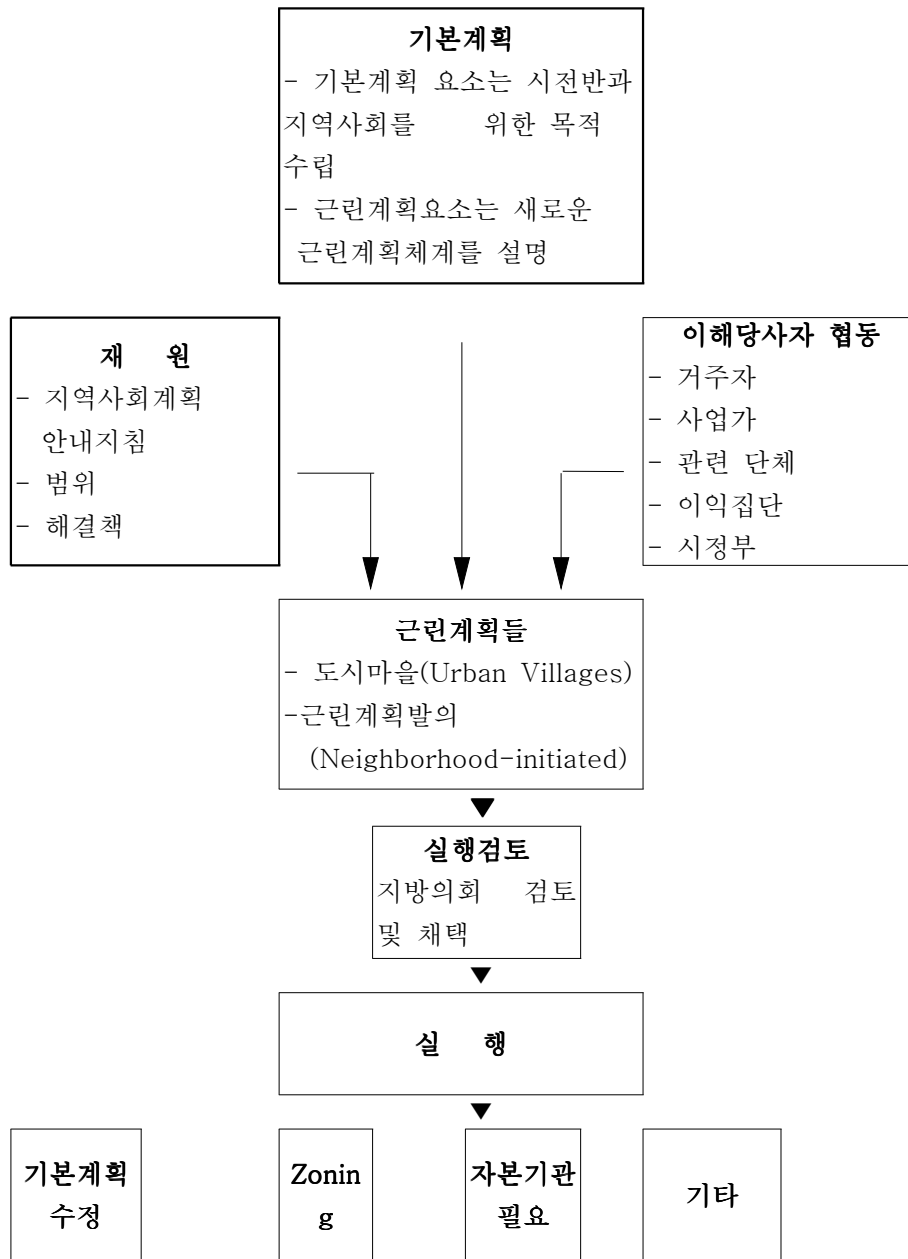


그림 4. 시애틀시의 근린계획¹⁶⁾

16) 경실련 도시계획센터, 2003, 시민참여와 협력체계 구축을 통한 의정활동 활성화 방안, 서울특별시의회, p38

3. 청주시 주민참여 사례¹⁷⁾

1) 우리나라 시민참여 여건

우리나라 도시개발관련 계획수립 및 사업진행과정에서는 공공의 상의 하달식 계획방식, 주민참여의 미흡, 보상 문제 등으로 인해 지역주민의 반발이 한층 거세져 사회문제까지 확대되는 경우가 발상하기에 이르렀다. 이는 우리 사회가 주민참여에 대한 인식을 중요시하지 않았기 때문이나, 최근에는 지역개발과 정비에 있어 주민의사가 사업 실현의 중요한 조건으로 인식되어 그 중요성이 지속적으로 증대되고 있다. 법으로 시민 여가 보장된 것은 1981년 도시계획법 개정으로 시민이 도시계획에 참여할 수 있는 공식적인 통로(공청회, 공람)가 처음으로 마련되었으며, 지방자치제 도입과 더불어 도시계획의 권한위임 등이 이루어짐에 따라 부분적으로 참여의 기회가 신장되었다. 하지만 이렇게 법으로 시민참여가 보장되어 있다 하더라도, 행정편의를 위한 형식적인 절차에 불과 한 것이었다.

앞으로는 시민참여에 기초한 개방적인 도시정책 수립이 더욱 커질 것이며 지방자치제의 본격적인 시행과 함께 도시계획과 각종 개발사업의 계획과정은 새로운 원칙으로서 다양한 시민참여 제도를 수요하지 않으면 안 되게 될 전망이다.

2) 청주시 도시기본계획 수립과정에서의 시민참여

2021 청주시 도시기본계획은 도시계획법제 개정과 개발제한구역 전면해제를 계기로 도시계획 재정비와 동시에 추진되었기 때문에, 시민을 적극적으로 계획입안과정에 참여시키고자하는 노력은 도시기본계획과 도시계획 모두의 수립과정에 영향을 주었다. 이로 인해 시민과의 공식·비공식적 채널

17) 경실련 도시계획센터, 2003, 시민참여와 협력체계 구축을 통한 의정활동 활성화 방안, 서울특별시의회, p59-64

을 통한 지속적 대화를 통하여 계획을 입안하였으며 다음과 같은 활동이 이루어 졌다.

첫째, 시민의식조사이다. 2000년 12월부터 2001년 1월까지 장기비전과 부문계획에 대한 2종의 설문조사를 수행하였다. 이를 통해 청주시의 비전에 대한 폭넓은 의견을 수렴하고, 각 부문계획 수립 시 참고할 수 있도록 시민의 선호도를 조사하였다.

둘째, 주민대표 간담회이다. 도시기본계획 및 도시계획의 원칙을 납득시키고 개발제한구역 주민의 요구사항을 수렴하기 위하여 지속적인 주민대표 간담회를 개최하였다. 연구진은 객관적 기준에 따라 보전가치가 있는 토지는 보전·생산녹지지역으로 지정하여 개발을 억제하려는 친환경적 계획이념을 주민들에게 설득하고 구체적인 기준을 제시하였다. 주민들은 개발제한구역으로 인한 불편과 요구사항을 전달하였으며, 구체적인 기준의 현실적인 조정을 요구하였다. 연구진과 주민들의 대화는 일방적이 아닌 쌍방향적이었으며, 그 과정에서 적절한 합의점을 찾고자 하였다.

셋째, 주민설명회 개최이다. 2001년 6월부터 11월까지 5개의 읍면, 2개 동사무소를 지역별로 순회하며 입안과정에서 작성된 도시계획안 상세도면을 공개적으로 설명하고 주민의견을 수렴하였다. 주민요구사항이 설득력을 지니고 있으며, 도시 계획안을 조정할 여지가 있을 경우, 적극적으로 주민요구를 반영하였다.

넷째, 주민과 함께하는 현장조사이다. 주민을 배제한 암행답사 과정에서 벗어나 이장, 관련 토지주 또는 임차인, 시군 관계자와 함께 50회 이상 현장조사를 실시하였다. 또한 동네마다 주민이 답사팀을 직접 안내하여 현지여건과 주민들 입장에서 본 계획안의 문제점을 설명하고 요구사항을 전달하였다.

다섯째, 주민 자체안 제시 유도이다. 객관적인 자연취락지구 지정기준을

공개하고, 대상지와 면적 시안을 작성하여 주민에게 배포 하였다. 이를 통해 지구경계선 설정안을 주민 스스로 조정 · 작성 하도록 유도 하였다. 이러한 방법을 통해 주민의 반대의견이 강하게 제시된 청주역사문화유원지의 지정에 대한 주민 자체안 제시를 유도하여 필요한 경우 시에서 관련 전문가를 파견할 것을 약정하였다. 또한 지정 취소나 개발 유보와 같은 대안을 포함하여 개발 방식과 시기를 결정하여 시와 협의토록 대화 창구를 개방하였다.

4. 우리나라의 재개발 계획단계별 주민참여 유형

재개발사업은 크게 재개발기본계획수립에서 구역지정까지 첫째, 행정청 내부에서 이루어지는 계획단계, 둘째, 행정청의 인가 · 허가 승인 등을 받아 조합에 의해 사업을 집행하는 시행단계 셋째, 관리처분계획인가와 준공검사를 하는 관리처분 단계 넷째, 청산이 끝나고 조합이 해산되기까지의 완료단계로 크게 4단계로 나누어 생각 할 수 있다.

제1단계 계획단계는 시장 등이 재개발기본계획을 수립하여 지방도시계획위원회의 심의를 거친 후 건설교통부장관에게 제출하면 건설교통부장관은 중앙도시계획위원회의 의결을 거쳐 기본계획을 확정한다. 기본계획 수립과정에서는 주민참여나 주민과 관련된 절차가 없으며, 다만 계획과정에서 공청회와 지방의회의견청취 형식의 참여 과정을 포함시키고 있다. 기본계획의 내용은 기본계획의 의의와 수립내용으로 이루어지며 주로 물리적 환경개선 계획에 초점을 두고 있다.(도시개발법 제3조, 영 제5조) 이 과정 내에서 재개발기본계획에 따라 재개발구역을 설정하게 되는데 구역지정에 앞서 기초조사가 이루어지며, 기초조사에 근거하여 구청장은 재개발구역을 입안한다. 이때 주민의 의견 청취는 14일간의 공람 형태로 이루어지며, 구의회 의견청취가 있게 된다. 구청장은 시장에게 구역지정을 신청하게 되고 시장은 구역을 지정한 후 건설교통부장관에게 보고하게 된다.

제2단계 사업시행단계에서는 주택재개발사업 시행자로서 재개발조합 설립이 이루어지며, 조합설립 후 조합은 사업계획을 수립하여 사업시행인가를 신청해야 한다. 시공회사의 선정과 건축계획에 따라 시공회사가 공사를 수행하는 시공과정으로 이루어지게 된다. 시공회사 선정은 공개입찰방식에 따라야 한다.

제3단계에서는 사업시행을 위한 조치의 하나로 거주민 이주대책을 세워야 하고 분양신청 및 감정평가에 근거하여 관리처분후 철거작업을 하게 되며, 일반분양 후 공사를 완료하게 된다. 마지막 완료단계는 사업을 청산하고 조합이 해산하게 된다. 이로써 재개발 전 추진절차를 완료하게 된다.¹⁸⁾

18) 주택재개발 업무편람, 2000, 대한주택공사, p5-13

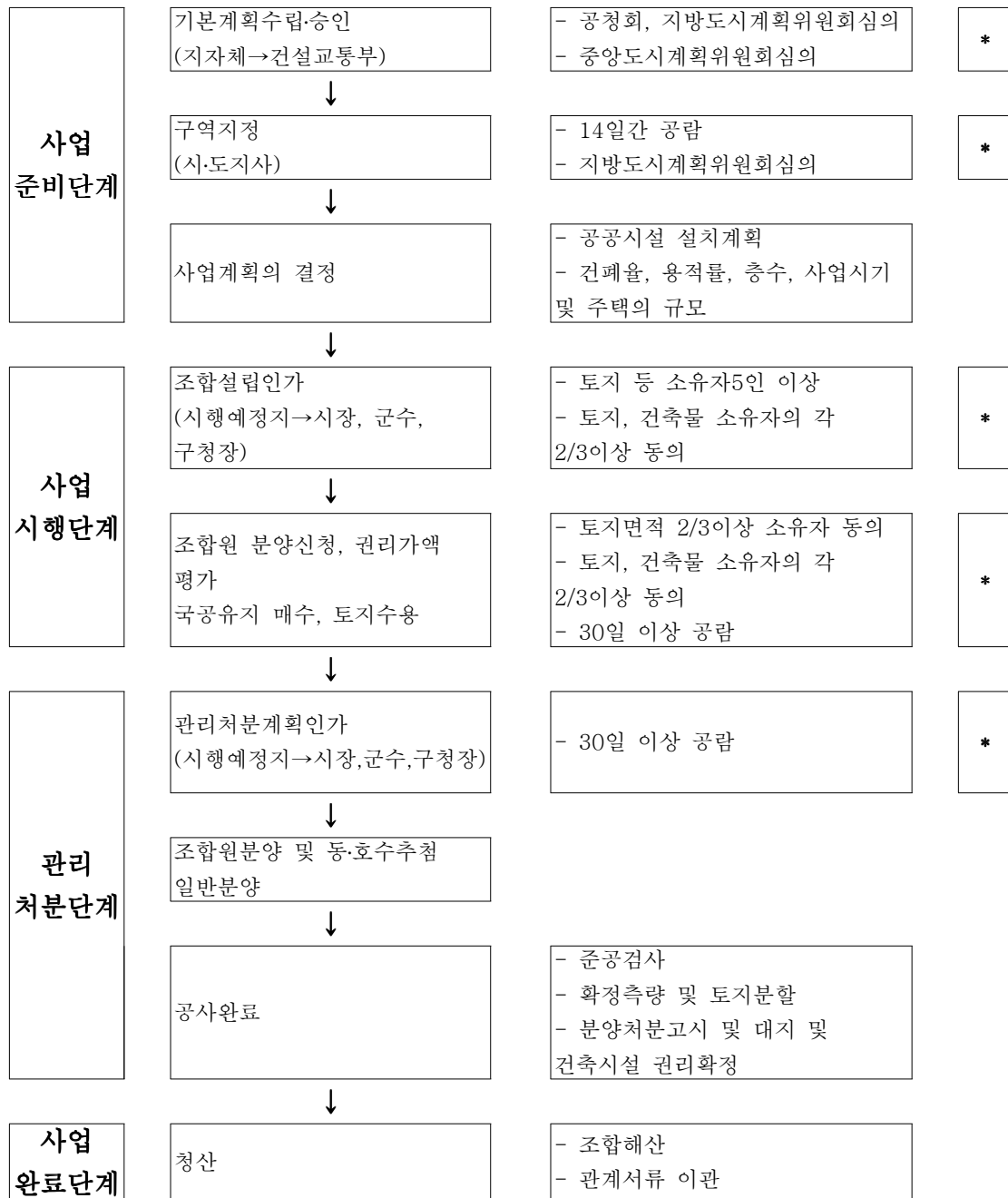


그림 5. 재개발 추진절차

*표 - 주민 참여 과정

2) 주민참여 재개발 사례 비교분석

주민참여가 잘 이루어지고 있는 일본, 미국, 청주의 선진사례에서는 제도적인 정책뿐만 아니라 정부의 행정 및 재정지원, 주민참여분위기 조성 등의 사회적 여건을 갖추고 있어 실제적인 주민협의를 의한 계획이 가능하게 되어 있다.

일본의 경우 1-2년 정비방침 수립 후 계획안 작성단계로 들어간다. 계획안을 작성하기 이전에 준비단계에서 계획제도 홍보를 시작하여 주민들에게 해당지역의 현황, 문제점, 개선방안 등 지역에 대한 관심을 이끌어 계획자체를 주민으로부터 발의하도록 한다. 대상지구 선정 후에도 현황조사와 지속적인 주민의견조사를 실시해 최대한 주민의 의견을 반영하여 주민의견서 제출, 의견서 검토 단계를 거쳐 지구계획안을 확정한다. 확정 후에도 주민의 요구 변화에 대응하여 변경을 전제로 한다.

미국의 시애틀에서는 도시기본계획 구체화를 위해 근린계획 프로그램을 만들었다. 이를 통해 지역사회 장점을 파악하고 필요로 하는 것들을 발견하고 우선순위를 정해 실현해 간다. 근린 계획 3단계로 이루어지는데 사전단계에서는 다양한 이해관계를 대표하는 연합조직체를 구성하여 지역사회에 대해 관심을 갖게 할 전략을 수립한다. 1단계 조직단계에서는 지역사회의 공동비전 및 논점과 문제점 등을 분석하여 계획을 수정, 보완 할 수 있다. 여기서 중요한 것은 계획수립 이전부터 주민이 참여하여 계획의 결정도 주민의 의견을 중심으로 이루어지며 계획결정 과정 중에 주민의 실질적인 참여와 협의가 활발하게 이루어진다. 또한 결정 후에도 문제점 등을 분석하여 보완이 가능하다.

청주시의 경우 적극적으로 시민을 계획과정에 참여시키기 위해 계획수립 이전부터 시민의식조사를 시작하였다. 이를 통해 주민 의견을 수렴하였고 각 부문별 계획시 참고하였다. 계획결정 후에는 지속적인 간담회와 설명회

를 통해 주민을 설득하고, 최대한 주민들의 의견을 수렴해 계획을 조정하였다. 현황조사에 주민과 함께 하여 주민의 입장에서 본 문제점을 제시할 수 있도록 하였다. 또한 주민 자체안 제시를 유도하여 필요한 경우 관련 전문가를 파견하였다.

하지만 실제적으로 우리나라의 재개발 추진절차상에서 주민참여는 매우 제한적이다. 사업 준비단계에서 주민들이 의견을 제시하는 단계는 없다. 전문가에 의해 계획안을 작성한 다음에 주민에게 보고하는 방식이다. 주민참여는 계획안 결정 후 공람, 공청회 형식이다. 이렇게 기본계획 수립·승인 후에 공청회를 진행하며 구역 지정단계로 넘어간다. 구역지정단계에서는 14일간 공람을 실시하지만, 공청회나 공람의 경우 주민의 의견을 제시하고 이에 반응할 수 있기보다 주최 측에서 준비한 자료를 보고하는 형식이다. 사업시행단계로 넘어가면 주민들이 의견을 제시하고 계획에 직접적으로 참여하는 방법보다는 사업시행에 대한 동의를 얻는 것이 주요한 목적이 된다.

우선 선진사례를 비교해 보면 우리나라 재개발 추진절차상에서 주민참여는 전문가들에 의해 계획이 수립된 후 공람, 공청회를 통해 이루어져 주최 측이 준비한 자료를 보고하는 형식적인 참여로 그친다. 하지만 다른 선진사례에서는 계획수립 이전부터 주민이 지역에 관심을 가질 수 있도록 홍보하여 문제점과 개선사항을 발견해 주민 스스로가 계획에 의견을 제출하여 계획수립에도 적극적으로 참여할 수 있다. 계획수립 이후에도 계획에 대한 지속적인 설명회를 개최하고 주민의 의견을 적극적으로 수렴한다. 계획이 결정된 후에도 주민의 건의사항을 받아들여 계획의 보완과 수정이 가능하다. 또한 주민 협의체 활동에 대한 재정, 행정적인 지원을 통하여 활발한 참여를 유도한다. 선진사례와 우리나라 재개발 추진절차의 가장 큰 차이점은 계획수립의 전 과정에 주민의 실질적이고 적극적인 참여가 이루어진다는 점이다.

정리하면 다음 표 2와 같다.

표 2. 외국과 국내 주민참여 분석

| | 일본 | 미국 | 청주시 | 재개발계획과정 |
|-----------------|--|--|---|--|
| 계획 수립 이전 | <ul style="list-style-type: none"> - 홍보를 통한 계획안의 이해 | <ul style="list-style-type: none"> - 이해관계 대표하는 연합집합체 조성 - 임시 계획안 작성 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민의식조사 (선호도조사) | - |
| 계획 결정 | <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 계획안 작성 및 제시 - 공개토의 - 주민의견조사 및 의견서 제출 | <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 공동비전제시 - 구체적 계획에서 제시 될 수 있는 문제점 파악 및 대안 마련 | <ul style="list-style-type: none"> - 주민대표간담회 통해 도시계획이해 - 주민과 함께한 현황조사 - 주민자체안 제시 | <ul style="list-style-type: none"> - 계획안 결정 후 2주 공람 |
| 계획 진행 | <ul style="list-style-type: none"> - 계획 결정 후에도 주민의견 수렴 및 계획변경 | <ul style="list-style-type: none"> - 구체적 문제점 분석 및 해결책 위해 시정부의 행정적 도움 요청 | <ul style="list-style-type: none"> - 주민자체안 취소시 대안마련 - 주민과 대화창구 마련 | <ul style="list-style-type: none"> - 주민의 동의 요청 |
| 기타 | <ul style="list-style-type: none"> - 활발한 주민협의체 활동 - 정부의 재정지원 | <ul style="list-style-type: none"> - 주민과의 끊임없는 대화로 합의 - 정부의 재정 및 행정적 지원 | <ul style="list-style-type: none"> - 활발한 주민설명회 활동으로 주민의견 수렴 및 설득 | <ul style="list-style-type: none"> - 공공의 일방적인 계획수립 - 정부의 지원 없음 |

제3장 재개발에서 주민참여 분석

제1절 '도시 및 주거환경정비법' 이전의 관련법 구성과 문제점

1. '도시 및 주거환경정비법' 이전의 관련법 구성

주거환경개선사업은 1989년 '도시 저소득층의 주거환경 개선을 위한 임시 조치법'이 제정됨으로써 탄생하게 되었다. 이법은 1999년까지의 한시법이였다.¹⁹⁾ 1989년 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법이 제정된 이후부터 1999년 12월 30일 폐지 예정되었던 기간은, 주거환경개선사업이 처음 도입되어 한시법 체제로 운영된 시기이다. 이 시기 동안 주거환경개선사업을 위한 법적 토대가 확립되었다.

1999년 12월 31일부터 2003년 6월 30일까지는, 폐지 예정되었던 임시 조치를 연장하기로 한 이후부터 임시법이 폐지되고 도시 및 주거환경정비법을 근거법으로 적용받기 이전까지이다. 이 시기는 도시저소득주민의 주거환경개선 및 도시정비를 위해 지속적으로 추진되어야 한다는 필요성을 인정 받은 시기라 할 수 있으며, 사업의 각종 부작용을 제어하기 위해 여러 제도적 보완이 이루어지기도 했다.

2002년 12월 30일 제정된 도시 및 주거환경정비법이 발효된 이후 도시 및 주거환경정비법은 산업화·도시화과정에서 대량 공급된 노후 불량주택들을 체계적·효율적으로 정비하기 위하여 도시재개발법 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 및 주택건설촉진법 중 재건축관련규정을 통합하여 제정되어, 주택재정비 관련 법제가 통합 적용되게 된다.²⁰⁾

19) 김호철, 2004, 도시 및 주거환경정비론, 지샘, p15

20) 김명선, 2004, "주거환경개선 사업변화", 서울대환경대학원 환경계획학과 석사학위논문, p21-27

2. ‘도시 및 주거환경정비법’ 이전의 관련법의 문제점

2002년 12월 제정된 ‘도시 및 주거환경정비법’ 이전의 도시 및 주거환경 정비사업의 관련법은 주택재개발사업, 도심재개발사업, 공장재개발사업을 규정하는 ‘도시재개발법’, 주거환경개선사업의 근거법이 되는 ‘도시 저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법’, 주택재건축사업의 근거가 되는 ‘주택건설촉진법’으로 나뉘어져 있다. 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 재건축사업 모두 기존 건축물을 철거하고 조합을 구성하거나 사업 시행자가 일괄 매수하여 주택을 건축하는 유사한 사업임에도 각각 다른 법령에 규정되어 각 사업간의 연계성, 사업추진의 일관성과 효율성에 문제가 있었다.

각각의 법의 문제점을 살펴보면, 주택재개발사업의 근거법 이었던 ‘도시재개발법’은 내용적으로 도심재개발 중심으로 제정되어 있어 사회·경제적인 측면이 강한 주택재개발 관련사항을 다루기에는 부적합하였다. 한편 도시기능의 회복을 추구하는 도심재개발과 노후공장의 정비와 산업구조 개편을 이루어야 하는 공장재개발 등 도시정비의 성격이 강한 사업이 주거환경 개선을 추구하며 저소득층의 이해관계가 얽혀 있는 주택재개발과 동일한 시행근거와 절차로 이루어져 본래의 목적을 수행하지 못하는 결과를 가져왔다.

주거환경개선사업의 근거법 이었던 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법은 2004년 12월로 시효가 만료되는 한시법으로 주거환경 개선에 필요한 각종 시책을 다루기에는 역부족이었다. 공공이 주도하는 주거환경개선사업의 특성을 감안할 때 특별법이 아닌 일반법에서 도시 저소득주민의 주거환경 개선에 관련된 각종 제도를 다루어야 할 필요성이 있었다. 또한 주거환경개선사업은 특례적인 규제완화와 양성화조치로 도시환경의 악화를 초래하여 저소득주민의 주거안정에 역행한다는 문제점이 지적되었다.

재건축사업의 근거법 이었던 ‘주택건설촉진법’은 주택공급에 초점을 맞추고 있는 법이다. 1972년 제정된 ‘주택건설촉진법’은 당시 78%에 불과하던

주택보급률을 2002년 말에 100%로 향상시키는 등 주택부족난 해소에는 기여하였으나, 주거환경 정비를 다루기에는 한계가 있었다. ‘주택건설 촉진법’은 ‘주택법’으로 명칭이 바뀌면서 주거복지, 주택관리 중심으로 개편되었다.²¹⁾

차문중²²⁾의 연구에서는 재개발, 주거환경개선, 재건축 사업에 관한 문제점을 다음과 같이 지적하였다.

재개발사업의 문제점은 첫째, 재개발사업은 주변 여건을 고려하지 않고 지나치게 고층·고밀도로 개발을 추진했다. 도시경관을 저해할 뿐만 아니라, 주변 저밀도지역에 거주하는 주민의 일조권을 침해 하는 등 각종 문제를 야기하였다. 둘째, 지나치게 사업성을 추구하여 사회복지적 측면을 도외시했다는 점으로 그 하나가 원주민 재수용에 실패했다는 점이고, 다른 하나는 기존 커뮤니티 붕괴시켰다는 점이다. 끝으로 부정적인 외부효과 문제가 심각한 수준이었다는 것이다. 재개발사업이 고밀도로 개발됨으로써 인구가 크게 증가한 만큼 각종 공공 편의시설의 용량도 이에 맞추어 확대되어야 하나 그렇지 못했다.

주거환경개선사업의 문제점으로는 첫째, 개발업자와 기득권자들을 주축으로 사업이 추진되어 주택의 보전과 저소득층의 주거안정에 기여한바가 크지 못했다. 둘째, 토지소유자 중심으로 사업을 추진하는 등 세입자대책이 미흡하였다. 또한 주택개량을 전적으로 가옥주의 결정에 의존하여 사업이 장기화되었다.

재건축 사업의 문제점으로는 첫째, 개발이익에 지나치게 집착한 나머지 주변 환경을 개선하는데 소홀히 했다. 둘째 도시 곳곳에 고층아파트 무리가 생겨나 토지이용은 물론 교통체증과 환경문제를 심화시켰다. 셋째, ‘투자 또

21) 김호철, 2004, 도시 및 주거환경정비론, 지샘, p17-19

22) 차문중, 2004, "주택시장 분석과 정책과제 연구", 한국개발연구원, p31-37

는 투기 의존적으로 재건축사업이 이루어지다보니 주택가격과 임대료가 급격히 오르게 되고, 낡고 값싼 소형주택재고가 크게 줄어들면서 저소득층은 이러한 지역에서 밀려나 저소득층의 주거문제를 더욱 어렵게 만들었다. 네 번째 문제는 주택의 조기노후화와 불량화를 가져왔다는 점이다. 다섯 번째 문제는 주택가격 상승을 주도했다는 점이다. 외환위기 이후 부동산시장에 대한 규제가 거의 전면 폐지되면서 1999년부터 재건축 사업에 집중적으로 투자가 이루어졌다. 그 이유는 재건축이 어떤 사업보다도 위험부담이 적으며 상대적으로 개발이익이 컸기 때문이다.²³⁾

서울시 도시·주거환경정비계획에서는 주택재개발사업과 주거환경개선사업의 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다. 주택재개발사업에 있어서는 ① 지역여건을 고려하지 않은 고밀개발, ② 개별구역단위 사업시행으로 인한 공공시설 확보의 문제점, ③ 낮은 재정착률과 주변주택지와 단절된 단지 조성 등으로 인한 지역 커뮤니티 붕괴, ④ 사업성이나 주민간 의견대립으로 인한 장기 미시행 구역에 대한 고려 미흡 등을 지적하고 있다.

주거환경개선사업에 대한 문제점으로는 ① 세입자에 대한 고려 미흡, ② 공공지원의 부족으로 인한 주택개량의 어려움, ③ 저소득층을 위한 주거안정 대책이라는 취지의 상실 등을 지적하고 있다.²⁴⁾

제2절 도시정비 관련법 통합에 관한 연구

1. 도시정비 관련법 통합의 필요성²⁵⁾

도시 및 주거환경정비사업의 유사성과 이들을 규정하는 개별법의 문제점

23) 차문중, 2004, "주택시장 분석과 정책과제 연구", 한국개발연구원, p31-37

24) 서울시, 2004, 2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획, p7-10

25) 김호철외 3인, 2001, "도시정비 관련법의 통합과 과제", 대한국토도시계획학회, 도시정보 통권 233호, p 78-96

을 감안할 때 도시정비 관련법은 1개로 통합되어 일관된 원칙에 따라 운영되어야 할 필요성이 매우 크다고 할 수 있다. 효율적인 도시정비를 이루기 위해서는 모든 도시정비관련 사업을 통합법에서 규정하고, 사업특성과 시행주체에 따라 분류하여 종합적인 도시 및 주거환경의 개선을 도모하여야 한다. 즉, 성격이 유사한 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 재건축사업을 규정하는 각각의 법을 통합하여 일원화시키는 한편, 성격이 다른 도심재개발, 공장재개발사업 등은 동일법안에서 다르게 분류하여 사업특성에 맞는 기준과 사업방식을 정해야 할 것이다.

도시정비관련법의 통합이 이루어지면 모든 도시정비사업은 장기적이고 광역적 차원에서 세워지는 종합계획의 틀 안에서 상호 연관성을 가지고 이루어지게 되므로 3개 개별법에서 건설업체와 소유자의 이해관계에 따라 사업이 추진되어 발생된 교통혼잡, 기반시설부족, 사업간의 연계성 결여 등 각종 도시문제의 발생을 막을 수 있을 것이다. 또한 그동안 도시정비사업에서 이루지 못했던 저소득층 거주자의 사회경제적 여건개선, 공공지원 확대, 분譲과 비리 척결 등을 통합법에서 강조함으로써 도시정비 본래의 목적이 제대로 수행될 수 있는 계기가 될 것이다.

2. 주거환경정비와 주민참여

주거환경이란 주거생활에 직·간접적으로 영향을 주는 물리적·사회적 조건과 주거지 자체의 기능을 말하며, 주거환경정비란 이러한 주거지의 물리적·사회적 조건을 개량하거나 보수하고, 그 기능을 유지하여 더 향상된 상태로 개선하는 것이다. 즉, 주거환경이 주거활동에 끼치는 악영향을 제거하고 순기능을 회복하는 역할을 한다. 따라서 단순히 주거지의 물리적 상태만 개선하는 것은 완전한 주거환경정비라 할 수 없으며, 주거지가 지니고 있는 주민들의 삶, 다양한 커뮤니티 등 유무형의 가치를 올바르게 판단하여 총체적

인 삶의 질을 향상 시키는 것에 주거환경정비의 의의가 있다.²⁶⁾

표 3. 도시 및 주거환경정비법²⁷⁾

| 구분 | 주거환경개선사업 | 주택재개발사업 | 주택재건축사업 | 도시환경정비사업 | |
|-----|---|---|---|---|---|
| 법적용 | 도시 및 주거환경정비법 | | | | |
| 정의 | 도시저소득주민이 집단으로 거주하 는 지역으로서 정 비기간시설이 극 히 열악하고 노후 불량건축물이 과 도하게 밀집한 지 역에서 주거환경 을 개선하기 위하 여 시행하는 사업 | 정비기반시설이 열악하고 노후·불 량건축물이 밀집 한 지역에서 주거 환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업 | 정비기반시설은 양호하나 노후·불 량건축물이 밀집 한 지역에서 주거 환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업 | 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도 심 또는 부도심 등 도시기능의 회 복이 필요한 지역 에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업 | |
| 유형 | 정비 기반 시설 | 극히열악 | 열악 | 양호 | 상업·공업지역 등 으로 도시기능의 회복+ 도시환경개 선 |
| | 노후· 불량 건축 물 밀 집등 | 주거환경개선 | 주거환경개선 | 주거환경개선 | |

3. 도시정비관련법과 주민참여

도시 및 주거환경정비법 제정안의 기본방향은 4가지의 주된 원칙하에 제정되었다고 할 수 있다. 첫째는 「선계획-후개발」 원칙에 따른 종합적 도시관리를 지향함으로써 체계적인 도시주거환경을 조성할 수 있는 기반을 마련하고자 하였다. 둘째, 사업 추진절차를 대폭 개선하여 주민의견의 수렴과

26) 서울시, 2004, 2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획, p7-10

27) 건설교통부 대한주택공사, 2000, 주택재개발 업무편람, p5-13

정비사업에서 발생할 가능성이 있는 각종 비리 및 분쟁을 미연에 방지 할 수 있도록 하였다. 셋째, 조합원의 권익 보호 장치를 대폭 강화하여 조합원의 피해구제와 각종 비리를 차단하는 점을 강조하고 있다. 넷째, 저소득 주민의 주거환경개선 지원을 확대하여 주민부담경감과 주거환경개선사업의 활성화를 도모하였다. 즉, 제정안의 원칙에서 전개한바와 같이 가장 중요한 사항은 「선계획-후개발」의 원칙이며 이를 위해서는 정비사업도 하나의 단지 개념이 아닌, 나아가 하나의 도시 전체 내 적정 계획수립을 통해 개발과정을 진행해야 할 것이며, 다시 말하면 정비사업 분야에 있어서도 공공부문의 적극적인 참여 필요성이 있다.²⁸⁾

28) 서울시 , 2004, 2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 , p11-13

제3절 사례연구지역 현황

1. 사례연구지역의 지리적 특성

| 대상지 항공사진 | 항목 | 현황 |
|----------|---------|--------------------------|
| | 위치 | 서울특별시 성북구 삼선 1동 No. 15구역 |
| | 면적 | 2.1ha |
| | 계획 용적률 | 170%이하 |
| | 층수 | 7층 이하 |
| | 건폐율 | 60%이하 |
| | 사업 단계 | 3단계 |
| | 사업시행 방식 | 주택재개발사업 |
| | 권장사항 | 수복(전면) |
| | 비고 | 문화재보호구역(서울성곽) |

그림 6. 사례연구지역의 공간적 범위

본 사례연구지역은 성북구 삼선 1동 15구역으로 구역면적은 20,882㎡로 2.1ha이다. 서울시 도시·주거환경정비기본계획에서 주택재개발지역으로 선정되어 계획상으로 용적률 170%이하, 층수로 7층 이하 이다. 사업단계에 있어서는 3단계이며, 재개발 방식에 있어서는 수복(전면)재개발에 해당한다. 계획의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

2. 사례연구지역의 부문별 계획

1) 건축물 밀도계획

① 계획용적률

정비예정구역과 주변지역의 여건 및 종세분화 등을 고려한 설정과정을 거쳐 도출된 결과에 따라 계획용적률을 170%, 190%, 210% 이하로 구분하여 정비예정구역별로 설정한다.

계획용적률별 특징을 살펴보면 계획용적률 170%인 구역은 제1종 및 2종 특성지로 구릉지 및 급경사지에 해당한다. 따라서 자연 및 도시경관 보호가 필요한 구역이다. 계획용적률 190%인 구역은 대체로 제2종 특성지로 평지에 해당하며, 중저층의 주거환경유도가 필요한 구역이다. 계획용적률 210%인 구역은 대체로 현재 제2종 및 제3종 특성지로 주변지역의 토지이용이 고밀도 이고 간선도로 및 역세권, 상업 및 준주거지역과 인접하는 곳이다. 따라서 토지의 효율적 활용 및 주택공급 촉진이 필요하다.

표 4. 도시·주거환경정비기본계획 개발밀도분류

| 계획용적률 | 특성 | 적용 |
|-------|--|---|
| 170% | <ul style="list-style-type: none"> 자연환경, 역사문화경관 및 도시경관 보호 저밀의 주거환경유도 | <ul style="list-style-type: none"> 1종 특성지 및 2종 특성지 구릉지형 및 급경사지형 간선도로와 이격정도가 심한지역 |
| 190% | <ul style="list-style-type: none"> 평지 및 중저층의 주거환경유도 | <ul style="list-style-type: none"> 종세분화 2종 특성지역 평지형 간선도로와 인접지 및 역세권 인접지 |
| 210% | <ul style="list-style-type: none"> 역세권에 해당하거나 간선도로 등에 접하는 토지의 효율적 활용 | <ul style="list-style-type: none"> 종세분화 2종특성지 및 3종특성지역 간선도로변, 역세권, 상업 및 준주거지역 인접지 |

② 층수 및 건폐율

층수 기준의 설정을 위해서는 정비예정구역의 지형적 특성, 주변지역의 스카이라인 등의 종합적으로 검토되어야 하며, 일반주거지역 종세분화의 기초가 반영되어야 한다. 따라서 이 기본계획에서는 구릉지 등 정비예정구역이 속하는 지역여건과 주변 지역의 도시경관 등을 고려한 층수계획을 수립하기 위해 계획용적률과 연동하여 층수 기준을 설정하며, 이때 층수 기준은 서울특별시도시계획조례에 규정된 용도지역 및 종세분화별 기준을 준용한다. 계획용적률이 170% 이하인 구역의 층수는 7층 이하를 원칙으로 하여 제2종(7층)일반주거지역의 층수규정을 준용한다. 단 역세권 및 간선가로변은 최고 12층 이하로 완화할 수 있도록 하여 획일적 높이 규제를 지양한다. 계획용적률이 190% 이하인 구역은 12층 이하를 원칙으로 하여 제2종 일반주거지역의 층수규정을 준용한다. 단, 현재 종세분이 제1종일반주거지역인 경우에는 구릉지 등 지역여건을 감안해서 시 도시계획위원회 심의에 의해 층수조정이 가능하도록 한다. 계획용적률이 210% 이하인 구역은 기본계획상 별도의 층수 기준을 설정하지 않고 시 도시계획위원회 심의에 의해 결정하도록 한다. 구릉지에 속하는 정비예정구역의 층수는 전반적으로 저층을 유지해야 하지만 정비 사업이 추진되는 구역의 특성이 대부분 밀도가 높고 정비기반시설이 열악하다는 점을 고려하여 간선도로변이나, 역세권 등에 면한 부분의 층수는 다소 완화할 수 있도록 기준을 제시하고 구릉지에 인접할수록 자연지형에 순응할 수 있는 층고 기준을 제시하여 획일적인 경관형성을 지양한다.

도시관리 계획상 용도지구 및 별도의 높이제한 규제가 있는 구역은 해당법에서 정하는 높이 및 층고 이하로 함을 원칙으로 한다. 그리고 자연경관지구인 경우 자연재해 및 건축물의 붕괴위험 등으로 시급히 정비 사업을 시행해야 할 필요가 있는 구역과 호수밀도가 높아 주민의 재정착이 담보되지

않는 구역에 한하여 최고 5층으로 완화할 것을 제안한다.

표 5. 건폐율과 높이계획

| 계획용적률 | 건폐율 | 높이 | 비고 |
|---------|--------|-----------|--|
| 170% | 60% 이하 | 7층 이하 | 제2종(7층)일반주거지역의 층수규정을 준용함 |
| | | 7층/12층 이하 | 7층 이하를 원칙으로 하되 역세권 및 간선가로변은 최고 12층 이하로 완화할 수 있음 |
| 190% | 60% 이하 | 12층 이하 | 제2종일반주거지역의 층수규정을 준용함. 단, 현재 종세분이 제1종일반주거지역인 경우에는 구릉지 등 지역여건을 감안해서 시도계획위원회 심의에 의해 층수조정 가능 |
| 210% | 50% 이하 | - | 시도계획위원회 심의에 의함 |
| 자연경관 지구 | 40% 이하 | 5층 이하 | 3층 이하가 원칙이나 지역여건에 따라 최고 5층으로 완화 제안 |

2) 단계별 추진계획

① 기본방향

첫째로 정비사업의 일시 집중 방지이다. 단계별 추진계획은 한정된 공공재원을 효율적으로 투자하기 위해 우선순위 개념을 도입하여 수립한다. 이때 지역적인 안배도 고려해 한 지역 내에서 정비 사업이 동시에 추진됨으로써 발생할 수 있는 도시문제들을 미연에 방지한다. 따라서 이 기본계획에서는 공공재원의 확보가능성 등을 고려하여 순차적인 정비를 유도하고 정비 사업이 일시에 집중하는 것을 방지하기 위해서 정비용정구역의 특성에 따라 사업추진단계를 설정한다.

둘째 주거지정비의 시급성 및 지역주민의 추진의지 고려이다. 정비예정구역 선정기준을 토대로 구역의 물리적 현황에 따라 사업의 시급성을 판단하고, 자치구 및 지역주민의 추진의지를 반영하기 위해 구역지정 입안중인 구역, 조합설립 추진위원회 승인신청이 접수된 구역 등을 우선적으로 고려한다.

셋째 근린생활권 단위 계획의 수립으로 도시계획시설사업, 뉴타운 사업계획 등과 연계가 필요한 경우에는 해당 사업이 추진되는 시기와 일치하도록 사업추진단계를 배분하고, 정비예정구역간 연계가 필요한 경우에도 사업추진단계를 동일하게 조정하여 도시 및 주거환경정비의 효과를 증대시킨다.

② 사업추진단계 배분을 위한 평가기준

사업추진의 시급성은 재해위험성과 정비예정구역의 물리적 선정기준을 바탕으로 판단한다. 재해위험성은 최근 3년 이내에 화재, 침수 등 재해가 발생한 주택 비율이 50% 이상인지 여부를 판단하였으며, 정비예정구역의 선정기준인 호수밀도, 노후불량주택비율, 접도율, 과소필지 비율 등의 부합여부에 따라 시급성을 평가하였다.

사업추진의 타당성은 도심 및 주거환경정비차원에서 도로 등의 도시계획시설 및 정비기반시설 설치에 구역간 연계 및 사업시기의 일치가 필요한지 여부를 판단하는 것이다. 즉 서울시 및 자치구에서 추진하고 있는 도로 등 도시계획시설사업이 해당 정비예정구역의 정비사업과 동시에 추진될 경우 공공재원의 절감 등의 효과가 발생하는지 평가하였다.

사업추진성은 자치구 및 지역주민의 주거환경정비에 대해서 어느 정도 열의를 지니고 있는가를 판단하는 것이다. 자치구에서 구역지정 입안 중에 있거나, 지역주민들이 조합설립추진위원회를 이미 구성하여 활동하고 있거나 승인 신청한 경우 사업추진성이 높은 것으로 판단하였다.

표 6. 사업추진단계 배분을 위한 평가기준

| 항목 | 판단근거 |
|--------------------------|---|
| 사업추진의 시급성 | <ul style="list-style-type: none"> • 재해위험성 • 물리적 불량률 (호수밀도, 노후불량주택비율, 접도율, 과소필지 비율) |
| 사업추진의 타당성 | <ul style="list-style-type: none"> • 도로 등의 도시계획시설사업이나 생활권 단위의 기반시설 정비에 대한 연계성을 높이기 위해 사업시기를 조정할 필요가 있는지 여부 |
| 자치구 및 지역주민의 사업 추진성 | <ul style="list-style-type: none"> • 조합설립추진위원회의 활성화 • 구역지정입안의 진행도 |

③ 사업추진단계의 배분

정비예정구역의 사업추진단계는 총 3단계로 나누어 설정하였다.

1단계에는 최근 3년 이내에 화재, 침수 피해를 입은 주택의 비율이 50% 이상인 구역과 사업추진의 시급성을 판단하기 위하여 정비예정구역 선정기준인 물리적 기준을 토대로 하여 호수밀도(65호/ha 이상), 노후불량주택비율(60% 이상), 접도율(35% 이하), 과소필지비율(45% 이상)의 기준에 모두 부합되는 주거환경이 극히 열악하여 시급한 정비가 필요한 구역을 우선 배분하였다. 그리고 2004~2005년 중에 추진되는 도시계획시설사업, 이미 1단계로 배분된 구역과 정비기반시설 설치에 연계가 필요한 경우 1단계로 배분하였다. 또한 자치구 및 지역주민의 사업 추진성을 판단하기 위하여 해당 자치구 및 지역주민의 사업추진 열의가 강하여 조합설립추진위원회가 구성

되어 있거나 승인 신청된 구역, 구역지정 입안이 진행중인 구역은 1단계로 배분하였다.

2단계에는 1단계에 포함되지 않은 구역을 대상으로 사업추진의 시급성 판단기준인 물리적 기준 중 3가지 이상 부합되는 구역을 배분하였다. 또한 2006~2007년 중에 추진될 것으로 예상되는 도시계획시설사업, 이미 2단계로 배분된 구역과 정비가반시설 설치에 연계가 필요한 경우 2단계로 배분하였다.

3단계에는 1,2단계에 포함되지 않은 구역을 배분하였다.

표 7. 사업추진단계의 배분

| | |
|---------------------------|---|
| <p>1단계 (2004년 이후)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 상습침수구역 등 재해위험구역, 정비예정구역 선정기준에 모두 부합되는 구역 • 정비예정구역 입안 중인 구역이거나 조합설립 추진위 승인신청 구역 • 2004년~2005년 사이에 실시되는 도시계획시설사업과 연계가 필요한 구역 및 2단계로 배분된 정비예정구역과 정비가반시설 설치시 연계가 필요한 구역 |
| <p>2단계 (2006년 이후)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 정비예정구역 선정기준 3가지 이상 만족되는 구역 • 2006년~2007년 사이에 실시되는 도시계획시설사업과 연계가 필요한 구역 및 2단계로 배분된 정비예정구역과 정비가반시설 설치시 연계가 필요한 구역 |
| <p>3단계 (2008년 이후)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 1,2단계에 배분되지 않은 구역 |

3) 사업시행방식 ²⁹⁾

재개발은 사업시행방식에 따라 전면재개발 또는 철거 재개발, 수복 재개발, 보존재개발, 개량재개발, 순환재개발등 으로 분류된다.

① 전면재개발 또는 철거 재개발(Redevelopment)

도시재개발을 협의로 해석할 때 이를 전면재개발 또는 철거재개발이라 한다. 전면재개발은 밀집시가지, 불량시가지 또는 비위생주택지를 대상으로 하면서 기존 건축물을 전반적으로 제거해서 새로운 건축물과 공공용지를 확보 할 수 있는 계획적 시가지정비를 하는 도시계획사업이다. 그러나 이 재개발은 지역 환경이 악화되어 도시기능과 주거생활이 그 자체로서는 도저히 허용될 수 없는 일정한 대상지에 대해 토지이용계획을 수립해서 적정한 건축물과 가로, 주차장, 공원 등 도시시설을 재정비하는데 목적이 있다.

② 수복 재개발(Rehabilitation)

지구수복에 의한 재개발은 도시기능과 생활환경이 점차 악화되고 있는 대상지에서 건축물의 신축을 부분적으로 허용하되 나머지 건축물을 수리·개조함으로써 점진적으로 개선하는 재개발방법이다. 대상지 안에 보존할 가치가 있는 건축물에 대해서는 되도록 증축 및 개량을 통해 그 가치를 증진하도록 한다. 지구수복은 전면재개발과 지구보존의 복합적 성격을 지니고 있어 지구환경에 어울리지 않는 건축물의 개선을 권고하고 지정하는 내용도 포함하고 있다.

③ 보존 재개발(Conservation)

재개발대상지가 현재는 그런대로 바람직스럽지만 앞으로 악화될 염려가 있거나 역사적, 문화적으로 보존해야 될 건축물을 포함하는 경우가 있다. 여기서 용도를 규제하고 건축을 제한함으로써 재개발대상지가 이 보다 더 악화되는 것을 방지하고 그 가치를 보존하려는 수법이 지구보존에 의한 재개발이다. 이 수법은 재개발 대상지 자체를 보존하고 건축물이 훼손되지 않게 할 뿐 아니라

29) 건설교통부 대한주택공사, 2000, 주택재개발 업무편람 , p5-13

지구환경을 개선하면서 가로, 주차장, 공원 등 도시시설을 동시에 정비하는 것을 뜻한다.

④ 개량재개발

개량재개발은 철거재개발과 반대방식으로 수행하는 재개발이다. 즉, 지구내의 주거환경을 점진적으로 개선해 나가는 재개발 방식이다.

⑤ 순환재개발

재개발구역의 일부 지역 또는 당해 재개발구역 외의 지역에 주택을 건설하거나 건설된 주택(양 주택을 합하여 순환용 주택이라 함)을 활용하여 재개발구역을 순차적으로 개발하거나 재개발구역 또는 재개발사업시행지구를 수개의 공구로 분할하여 순차적으로 시행하는 재개발방식이다.

연구지역 삼선 1동 15구역은 수복(전면)개발에 해당한다. 도시기능과 생활환경이 점차 악화되고 있는 대상지에서 건축물의 신축을 부분적으로 허용하되 나머지 건축물을 수리·개조함으로써 점진적으로 개선하며, 경우에 따라 불량주택이 밀집한 부분에 대한 전면개발도 병행한다.

4) 문화재보호구역

① 서울시 문화재 조례

문화재 보호법 제74조의 규정에 의하여 행정기관이 문화재 주변에서 시행하고자 하는 건설공사에 대하여 인·허가 등을 전에 당해 건설공사가 문화재보존에 영향을 미치는지 여부를 검토해야 하는 지역의 범위, 검토사항 및 영향을 미치는 건설공사의 인정기준을 정한다.

② 지역 범위

국가지정문화재의 경우 문화재보호구역경계(보호구역이 지정되지 아니한 경우에는 당해 문화재의 외곽경계, 이하 동일)로부터 100미터이내 이다.

시지정 문화재의 경우 문화재보호구역경계로부터 50미터 이내(일반묘역,

일반묘역내신도비와 보호구역 지정 면적이 10,000제곱미터 이상인 경우는 제외) 이다.

③ 검토 사항

- 가. 건축하고자 하는 건축물 높이가 <표 3>의 기준을 초과하는지의 여부
- 나. 건축물 또는 시설물의 용도, 규모, 높이, 모양, 재질, 색상 등이 문화재와 조화 되는지의 여부
- 다. 문화재 주변의 경관 및 조망의 훼손여부
- 라. 시공 중 또는 완성 후 사용 중에 문화재의 보존에 영향을 미칠 수 있는 소음·진동 등을 유발하거나 오·폐수, 유해가스, 화학물질, 먼지 또는 열을 방출할 우려가 있는지의 여부
- 마. 문화재의 보존에 영향을 미칠 수 있는 지하 50미터 이상의 굴착행위 수반여부
- 바. 수계·수량 변경 또는 수질 오염 여부
- 사. 고도경관 또는 역사·문화·자연환경 저해여부
- 아. 매장문화재의 포장여부
- 자. 기타 문화재 보존에 영향을 미칠 우려가 있는지의 여부

연구지역 삼선 1동 15구역 내 서측에 위치한 서울성곽은 국가지정 문화재로 4대문 내·외 구분 없이 문화재주변에 건축물은 보호구역 경계지표에서 높이 3.6m를 기준으로 양각 27°선 이내에 건설 가능하다.

표 8. 문화재주변 건축물 높이 기준

| 적용범위 및 대상문화재 | | 높이 기준 | 비 고 (문화재 높이) |
|---------------------------------|--|--|--|
| 4대문 안 국가지정 문화재 | 숭례문, 흥인지문, 우정총국, 경복궁, 창덕궁, 창경궁, 덕수궁, 종묘, 경희궁, 운현궁, 종묘, 서울문묘, 탑골공원, 서울사직단, 서울사직단정문, 정동교회 | 문화재보호구역 경계지표면에서 문화재높이 기준하여 양각 27°선 이내 | ·숭례문 : 19m ·흥인지문 : 20m ·우정총국 : 6.5m ·경복궁, 창덕궁, 창경궁, 덕수궁, 종묘 : 3.2m ·경희궁 : 12m ·운현궁 : 7m ·서울문묘 : 7m ·탑골공원 : 12m ·서울사직단 : 0.5m ·서울사직단정문:6m ·정동교회:2m (담장기준) |
| | 기타문화재 | 보호구역 경계지표(보호 구역이 지정되지 않은 문 화재는 외곽경계)에서 높 이 3.6m를 기준하여 양 각 27° 선 이내 | ·서울성곽은 4대문 내· 외 구분 없이 적용 |
| 4대문 밖의 국가지정문화재 및 서울시지정문화재 | 보호구역 경계(보호구역 이 지정되지 않은 문화재 는 외곽경계)지표에서 7.5m높이를 기준하여 양 각27°선 이내 | | |

출처: 서울시 문화재조례 개정안 문화재법 제14조의 2관련

3. 사례연구지역 여건분석

1) 입지여건

① 위치 및 면적

사례연구지역은 서울의 북동쪽에 위치하며 행정구역상 성북구에 해당하고 종로구와의 경계에 위치하고 있다. 면적은 20,882m²로 약 2.1 ha 이다.

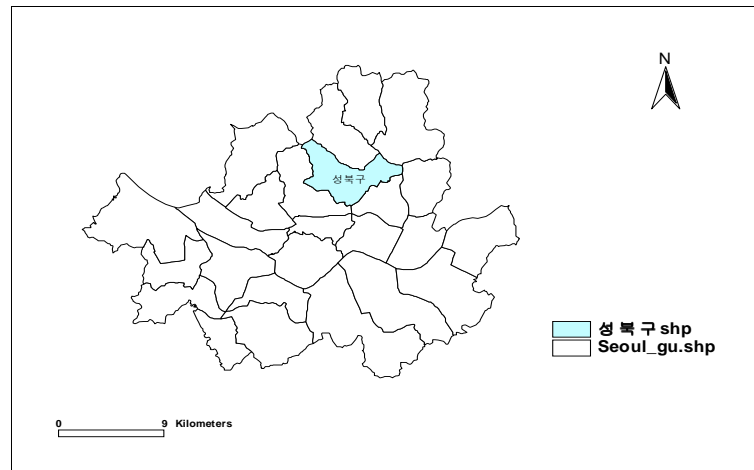


그림 7. 서울지역 내 성북구 범위

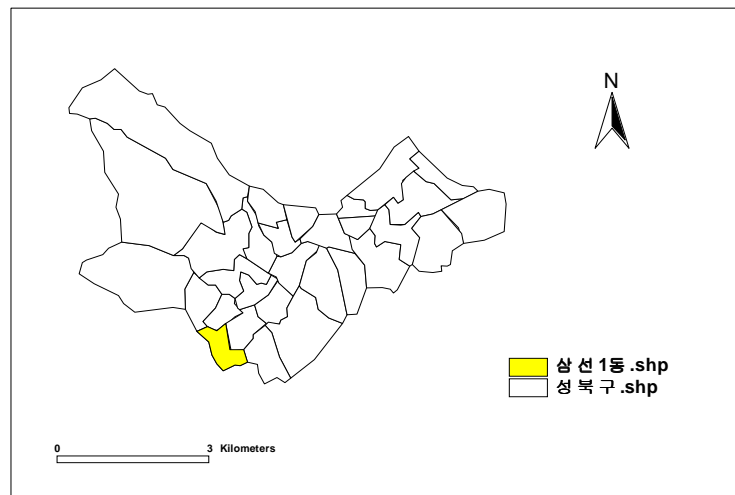


그림 8. 성북구 내 삼선1동 범위

② 역사적 유래

삼선동의 동명은 혜화문(동소문) 밖의 평평한 들판을 삼선평이라 하였기 때문에 이 이름을 따 지어진 것이다. 원래 삼선평이란 이름은 이 동 남쪽의 옥녀봉 봉우리에서 하늘에서 내려온 세 신선과 더불어 옥녀가 놀았기 때문에 붙여진 것이라고 한다. 삼선(三仙)이란 지명으로 보아 통일신라 때 화랑도를 국선도라 칭하였기 때문에 이곳에서 화랑들이 심신을 단련하던 곳으로 생각된다. 우리나라 지명에 ‘선(仙)’자가 있으면 대부분 화랑과 관련이 있기 때문이다. 조선시대에 삼선평은 오늘날의 동소문동·삼선동의 저지대를 일컬었다. 조선시대 초부터 한성부 동부 승신방(성외)에 속해 있었으며, 그 당시의 마을 명칭은 나타나지 않아 알 수 없다. 30) 대한제국시대까지는 능지로 6가의 훈련원과 함께 무장으로 살곳이 들과 함께 열무장으로 쓰였다.

현재 삼선동은 성북구의 서남쪽 혜화문 밖 성북천(안암천)의 만곡 동류하는 곳 남쪽 일대로서 종로구와 경계가 되는 도성의 동쪽지역이다. 즉 삼선동 1~5가 지역의 북쪽은 성북천을 끼고 동소문동 2·3·5가 및 동선동 1·2가, 그리고 미아로를 경계로 성북동 일부와 나뉘고 있다. 동쪽은 보문동 1·2·3가와 인접되어 있으며, 남서쪽은 도성을 끼고 종로구 동승동·혜화동·창신동과 접경되어 있다.

③ 주변지 여건

대상지의 300m내에 4호선 한성대입구역이 위치하고, 1km내외로 성신여대·혜화·창신역 등과 인접하여 비교적 접근이 양호하다. 하지만 연구지역 내의 도로는 매우 협소하여 차량의 접근이 매우 불편하다. 대상지는 저층주거 밀집구역으로 주거시설이 발달해 있다. 대상지 내에는 학교가 없으며 인근에는 한성 여자 중·고등학교, 한성대 등 기타 교육시설이 다수 분포하여 비교적 안정된 교육환경을 형성하고 있다. 대상지 왼편으로 서울성곽이 위치하여 성

30) 양보경외 1인, 1998, 사연이 깊은 성북의 유래, 성북문화원.

곽을 경계로 종로구와 맞닿아 있다. 대상지내 도로현황은 주차공간이 없어 대부분 도로변이나 골목에 주차하는 방법밖에 없다. 골목에 주차하는 경우에는 두 사람이 지나가기에도 불편하고 , 화재시 소방차의 진입은 매우 어려운 상태이다.

2) 사례연구지역 현황

① 가구 수 현황

삼선1동의 가구 수 현황은 현재 569세대가 거주하고 있으며, 대상지의 총 거주인구는 약 1400여명이다. 전체세대 중 가옥주는 142가구이며 이는 전체 가구수의 24.96%에 해당한다. 세입자는 427가구이며 이는 전체가구수의 75.04%에 해당한다. 이 구역은 전체 가구 수 에서 가옥주보다 세입자의 수가 월등히 높은 것으로 나타났다.

표 9. 가구 수 현황

| 구분 | | 대상지 |
|---------|-----|-----------|
| 총가구수(호) | 가옥주 | 142 |
| | 세입자 | 427 |
| 구역면적 | | 20,882.8 |
| 호수밀도 | | 75.66호/ha |

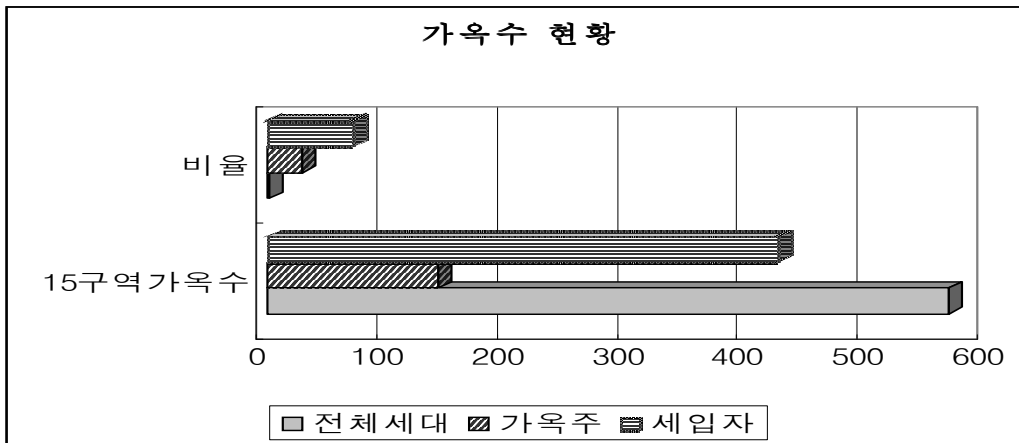


그림 9. 가구현황

② 용도지역 현황

삼선1동 15구역은 용도지역상 일반주거지역으로 제1종 일반주거지역은 86 필지이며 대상지 중 48.86%에 해당한다. 제 1종 일반주거지역은 문화재보호 구역에 속하는 주거지역으로 대상지 구역은 전체 면적의 40%이상이 문화재보호 구역에 속하고 있다.

표 10. 용도지역 구분

| 구분 | 대상지 |
|-------------|-----|
| 제 1종 일반주거지역 | 86 |
| 제 2종 일반주거지역 | 80 |
| 기타 | 10 |
| 계 | 176 |

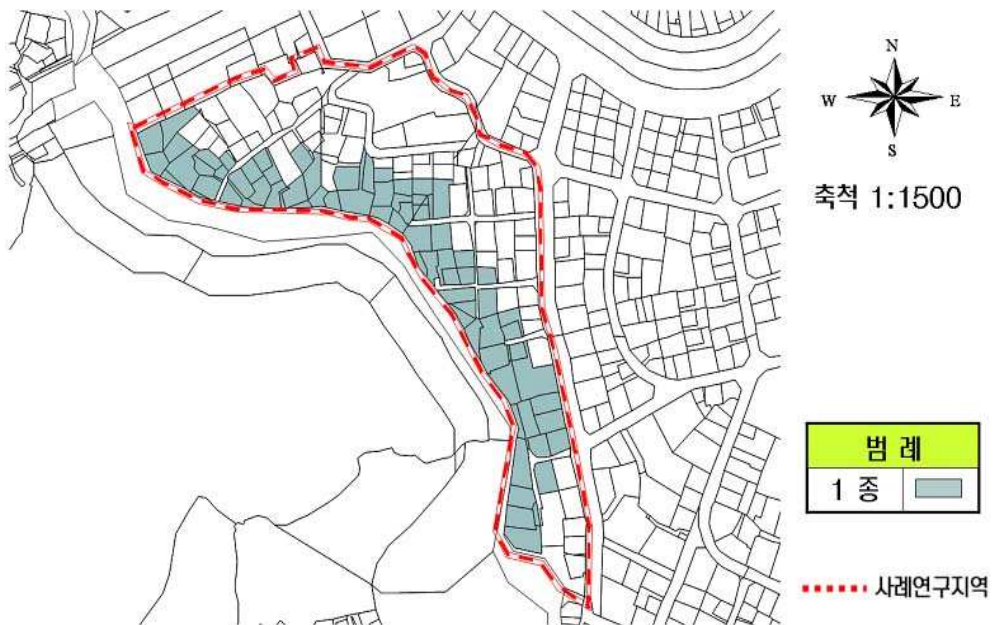


그림 10. 용도지역구분

③ 지목별 현황

대상지 전체 토지현황 필지는 176개로 총면적 20,882.8㎡이다. 전체 대지는 162개이다. 면적은 19,633.7㎡로 전체 필지 중에서 대지는 94.02%로 대부분의 토지가 지목상 대지로 나타났다. 도로는 14개이며, 면적은 1,249.1㎡이다. 전체 대지 중에서 도로는 5.96%로 나타났다.

표 11. 지목별 구분

| 구분 | 필지수 | | 면적 | |
|----|-----|-------|----------|-------|
| | 개 | % | ㎡ | % |
| 대지 | 162 | 92.04 | 19,633.7 | 94.02 |
| 도로 | 14 | 7.96 | 1,249.1 | 5.96 |
| 전체 | 176 | 100 | 20,882.8 | 100 |

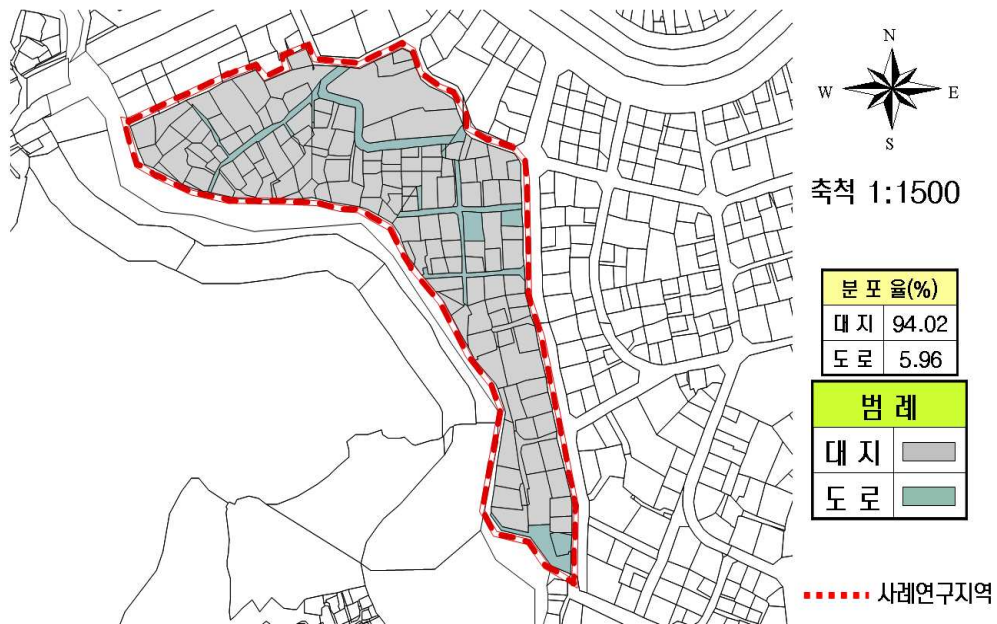


그림 11. 지목별 구분

④ 규모별 현황

전체 대상지에서 90㎡이하의 과소필지에 해당하는 필지가 평균 47.1%로 나타나고 있으며 90~180㎡필지가 39.2%, 180~270㎡필지가 7.9%, 270㎡이상 필지가 5.7%를 나타내고 있다.

90㎡미만의 필지의 총면적은 3795.5㎡이고, 평균면적은 45.73㎡ 이다. 90~180㎡의 필지 총면적은 8945.0㎡, 평균면적은 129.64㎡ 이다. 180~270㎡의 필지 총면적은 3021.4㎡, 평균면적은 215.81㎡ 이다. 270㎡이상의 필지 총면적은 5120.9㎡, 평균은 512㎡이다.

표 12. 규모별 구분

| 구분 | 90㎡미만 | | 90~180㎡ | | 180~270㎡ | | 270㎡이상 | |
|------------|--------------|------------------|--------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|
| | 필지 (개) | 면적 (㎡) | 필지 (개) | 면적 (㎡) | 필지 (개) | 면적 (㎡) | 필지 (개) | 면적 (㎡) |
| 대상지 (%) | 83 (47.1) | 3795.5 (18.1) | 69 (39.2) | 8945.0 (42.8) | 14 (7.9) | 3021.4 (14.5) | 10 (5.7) | 5120.9 (24.5) |

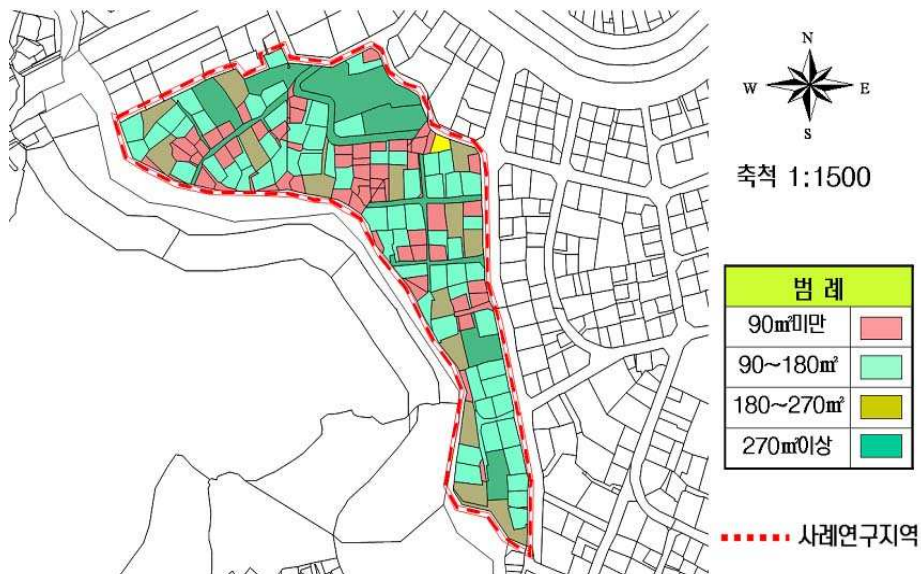


그림 12. 규모별 구분

⑤ 과소필지와 부정형 필지 현황

대상지 전체 중 90㎡미만인 과소필지는 83개로 47.16%를 차지하고 있다. 부정형필지는 109개로 61.93%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 대상지 전체 중 과소필지이면서 부정형인 필지는 59개로 33.52%를 차지하며, 과소필지에는 해당하지 않지만 부정형인 필지는 50개로 28.49%를 나타낸다.

이는 전체적으로 과소·부정형필지가 총 133개로 따라서 대상지 내 과소·부정형 필지율은 75.57%로 볼 수 있다. 사례연구지역은 필지가 상당히 작고 부정형인 필지가 많이 분포하는 것을 나타낸다.

표 13. 정형 및 부정형 필지 현황

| 구분 | 필지수 | |
|----------|-----|-------|
| | 개 | % |
| 과소필지 | 83 | 47.16 |
| 부정형필지 | 109 | 61.93 |
| 과소·부정형필지 | 133 | 75.57 |
| 정형 | 43 | 24.43 |
| 전체필지수 | 176 | 100 |



그림 13. 부정형 필지



그림 14. 과소필지

⑥ 소유자별 현황

소유자별 현황을 살펴보면 전체 필지는 176개이다. 이 중에서 개인의 필지는 155개이고 전체필지수의 88.07%에 해당한다. 면적은 19,330.4m² 전체의 92.57%를 차지한다. 국유지의 필지수는 16개이고 9.09%를 차지하며 면적은 368.0m²이며 1.76%를 차지한다. 기타로는 5개의 필지가 있으며 면적은 1,184.4m² 이다.

표 14. 소유자별 구분

| 구분 | 필지수 | | 면적 | |
|-----|-----|-------|----------------|-------|
| | 개 | % | m ² | % |
| 개인 | 155 | 88.07 | 19,330.4 | 92.57 |
| 국유지 | 16 | 9.09 | 368.0 | 1.76 |
| 기타 | 5 | 2.84 | 1,184.4 | 5.67 |
| 합계 | 176 | 100 | 20,882.8 | 100 |

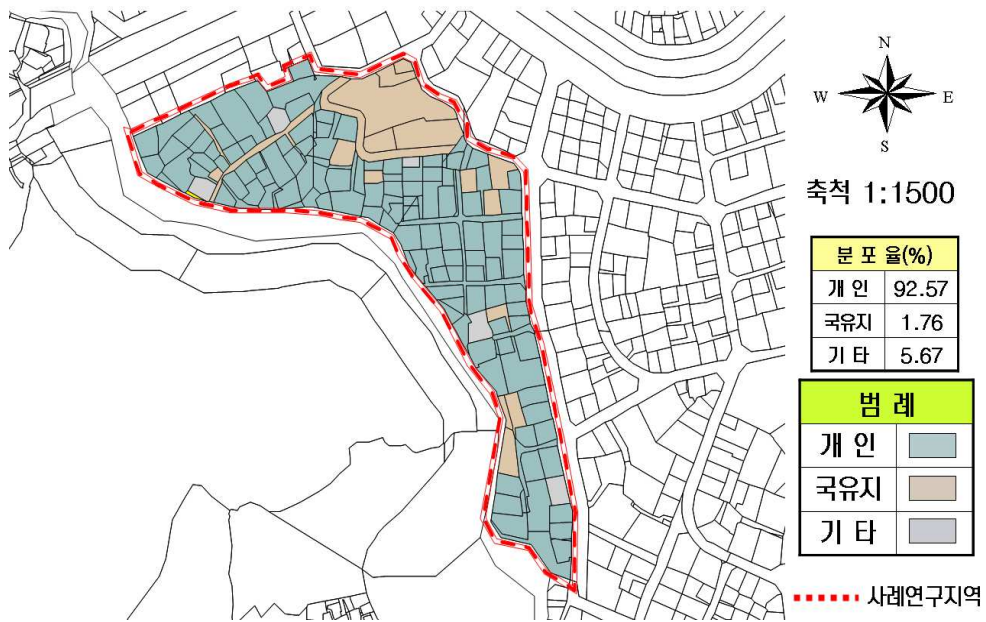


그림 15. 소유자별 구분

⑦ 건축물 층수 현황

대상지 No. 15구역의 경우 건축물이 들어선 필지가 142개 이다. 이 중에 1층 건물은 90개로 대상지 전체 중 63.39%를 차지하여 대상지 내 절반이상이 1층 건물이다. 2층 건축물은 43개로 30.28%이고, 3층은 8개의 필지로 5.63%이며, 4층은 1개의 필지로 0.70%에 해당한다.

표 15. 층수별 구분

| | 구분 | 대상지 |
|----|-------|-------|
| 1층 | 필지수 | 90 |
| | 비율(%) | 63.39 |
| 2층 | 필지수 | 43 |
| | 비율(%) | 30.28 |
| 3층 | 필지수 | 8 |
| | 비율(%) | 5.63 |
| 4층 | 필지수 | 1 |
| | 비율(%) | 0.70 |
| 전체 | 필지수 | 142 |
| | 비율(%) | 100 |



그림 16. 건축물 층수별 구분

⑧ 건축물 구조 현황

건축물의 구조는 주요구조부에 쓰인 재료에 따라 결정된다. 주요 구조부는 기둥, 보를 말한다. 대상지 내에 건축물의 47.19%가 목조건물이다. 목조 건물은 기둥과 들보 및 석가래 등이 목재로 된 건물을 말한다. 하지만 외벽 전체의 1/2이상을 가공한 통나무 원목을 사용하는 통나무조에 해당하는 것은 제외한다. 다음으로는 연와조가 27.47%로 나타난다. 연와조는 3면 이상이 연와 또는 이와 유사한 벽돌로 축조된 구조를 말한다. 시멘트 벽돌조와 시멘트 블럭조에 외벽 전체 면적 1/2 이상에 돌, 타일, 대리석 등의 붙임을 한 것은 모두 연와조로 본다. 세멘블록은 11.97%, 철근 7.74%, 벽돌조는 4.93%이다. 조적조는 돌, 벽돌, 콘크리트블록 등을 쌓아 올려서 벽을 만드는 건축구조로 0.70%를 차지한다. 대상지 건축물 구조는 목조건물이 절반 가까이를 차지한다.

표 16. 건축물 구조 구분

| | 구분 | 대상지 |
|------|-------|-------|
| 목조 | 필지수 | 67 |
| | 비율(%) | 47.19 |
| 연와조 | 필지수 | 39 |
| | 비율(%) | 27.47 |
| 세멘부록 | 필지수 | 17 |
| | 비율(%) | 11.97 |
| 철근 | 필지수 | 11 |
| | 비율(%) | 7.74 |
| 벽돌조 | 필지수 | 7 |
| | 비율(%) | 4.93 |
| 조적조 | 필지수 | 1 |
| | 비율 | 0.70 |
| 합계 | 필지수 | 142 |
| | 비율 | 100 |



그림 17. 건축물 구조 구분

⑨ 건축물 노후 현황

사례연구지역 건축물 노후 현황을 보면 총 필지 중 30년 이상 된 건축물이 46.48%를 차지하여 거의 절반가량을 차지한다고 볼 수 있다. 25~30년 사이의 건축물은 7.04%로 향후 5년 안에 대상지 건축물 노후 현황은 30년 이상 된 건축물이 과반수를 넘게 될 것으로 보인다.

표 17. 건축물 노후 구분

| | 구분 | 대상지 |
|--------|-------|-------|
| 10년 미만 | 필지수 | 9 |
| | 비율(%) | 6.34 |
| 10~15년 | 필지수 | 21 |
| | 비율(%) | 14.79 |
| 15~20년 | 필지수 | 25 |
| | 비율(%) | 17.60 |
| 20~25년 | 필지수 | 11 |
| | 비율(%) | 7.75 |
| 25~30년 | 필지수 | 10 |
| | 비율(%) | 7.04 |
| 30년 이상 | 필지수 | 66 |
| | 비율 | 46.48 |
| 합계 | 필지수 | 142 |
| | 비율 | 100 |

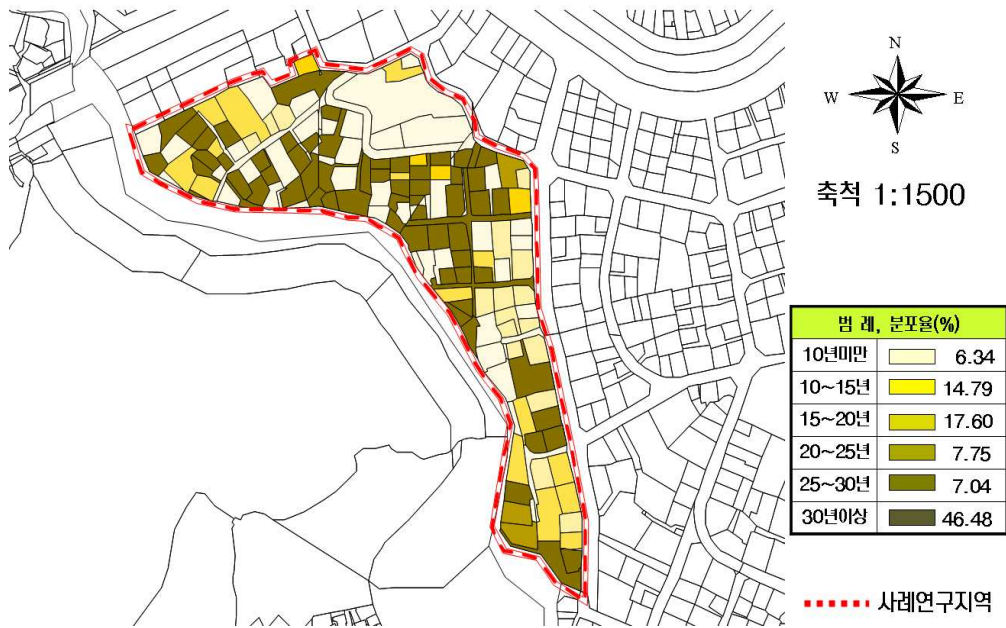


그림 18. 건축물 노후 구분

⑩ 건축물 용도 현황

사례연구지역내의 건축물의 용도는 대부분 주택으로 쓰이고 있다. 도로변에 면하는 건물의 경우 근린생활시설로 사용되고 있었다. 전체 대상지 중 주택이 136개로 95.77%를 차지하여 주거의 비율이 가장 높게 나타났으며 근린생활 시설이 4개 분포하고 있는 것으로 나타났다.

표 18. 건축물 용도 구분

| 구분 | 필지수 | | 면적 | |
|--------|-----|-------|----------------|-------|
| | 개 | % | m ² | % |
| 주택 | 136 | 95.77 | 19597.0 | 93.84 |
| 근린생활시설 | 4 | 2.82 | 762.9 | 3.65 |
| 교회 | 1 | 0.7 | 368.2 | 1.76 |
| 법당 | 1 | 0.7 | 154.7 | 0.75 |
| 합계 | 142 | 100 | 20,882.8 | 100 |

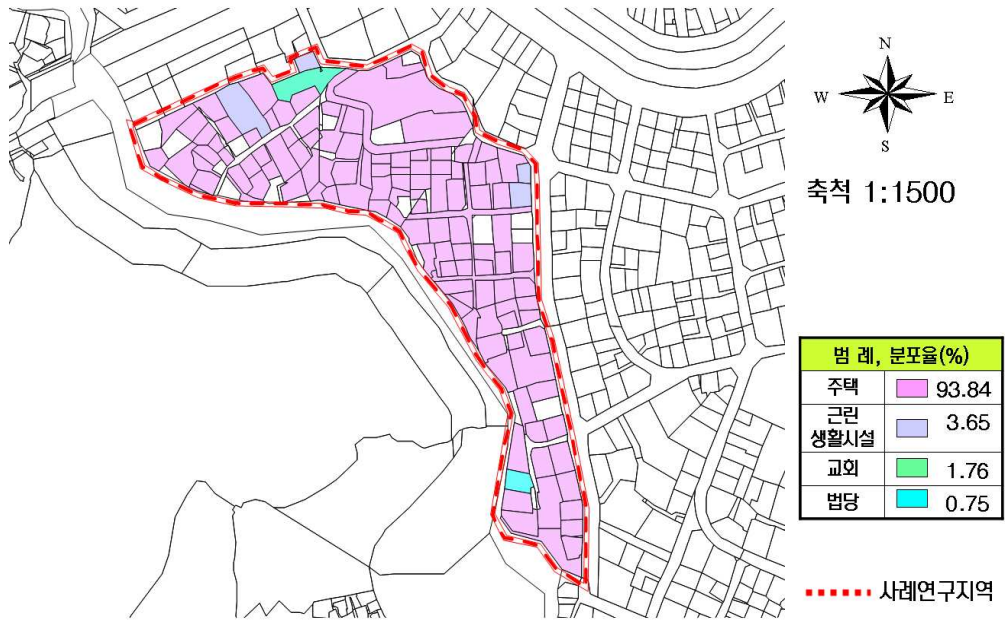


그림 19. 건축물 용도 구분

제4절 사례연구지역의 설문조사 분석

1. 조사목적

본 조사는 재개발 구역지정에 있어 성북구 삼선 1동 15구역을 중심으로 주택·토지 소유자 및 상가소유자·세입자들에게 구역지정에 대한 의견을 조사하였다. 이러한 주민의견 조사는 주민의 복지 및 편의 증진에 기여하고 주민의 의견차를 고려하여 지역 내 분쟁을 최소화 할 수 있는 방안이 될 것이다.

2. 조사지역 및 대상

조사지역은 성북구 도시기본계획상 재개발 기본구역으로 설정되어 있으며, 삼선동 내 위치하고 있다. 연구지역은 15구역의 거주자를 대상으로 구역에 대한 의견과 개발의견을 분석하였다.

3. 설문내용 구성

설문 내용은 주로 현재 거주하고 있는 지역에 대해 주민들이 느끼고 있는 사항과 추후 재개발 사업의 추진에 대한 의견수렴 및 향후 선호하는 주거에 대한 것들을 중심으로 하였다.

표 19. 설문내용 구성

| 구분 | | 설문내용 |
|-----------|------------|-------------------------------------|
| 거주자 이용 | 일반사항 | 주소, 건축물 소유현황, 사용용도, 차량보유현황, 거주기간 |
| | 주거현황 | 건물형태, 주거상가면적, 주차장소, 거주환경만족도 |
| | 재개발에 관한 사항 | 재개발필요성, 참여시기, 재입주여부, 개발방향 |
| | 미래주거환경 | 문화재보호구역에 대한 인식, 문화재보호구역에 대한 의견 |

4. 설문조사 분석

1) 응답자 일반적 사항에 관한 설문

① 연령분포도

연령분포도를 보면 20대가 6%, 30대가 28%, 40대가 9%, 50대가 19%, 60대 22%, 70대가 15%로 30대가 대부분을 차지하였다.

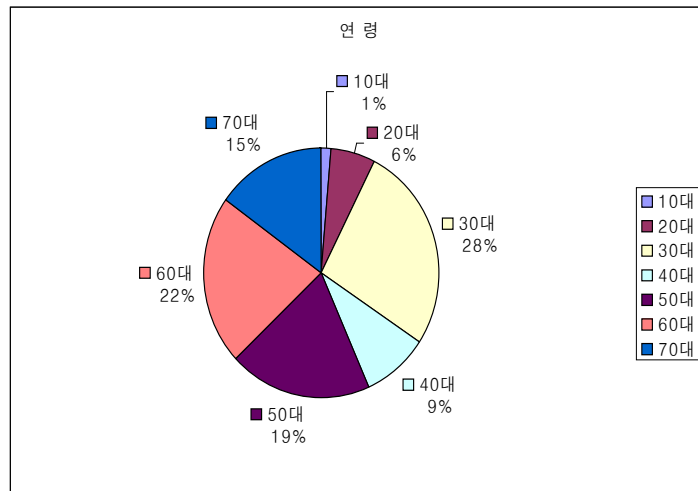


그림 20. 연령분포도 2005.05

② 건축물 소유현황

건축물 소유형태별 응답현황에 대해서는 건축물 소유자 60%, 세입자 37%, 기타 3%로 나타났다. 전반적으로 건축물소유자의 비율이 높게 나타났다. 연구지역 서측에 위치한 서울성곽으로 인하여 문화재보호구역임을 인식하고 있는 주민을 살펴보면 소유자는 전체에서 10%정도가 모르고 있는데 비하여 세입자는 전체 30%가 문화재 보호구역임을 인식하지 못하고 있었다. 연구지역은 총 569세대에서 세입자가 427세대로 세입자가 전체 주민의 75%를 차지하는데 응답자의 반 이상은 건축물 소유자로 나타나고 있다. 건축물의 소유자는 재개발 추진 시 실질적인 사업주체로 응답률이 높을 것이지만 세입자는 사업자체에 대해 낮은 관심도를 갖고 있음을 보여준다. 주민의 활발한 참여와 관심을 위해 소유자뿐만 아니라 세입자들도 사업에 관심을 갖도록 유도해야 한다.

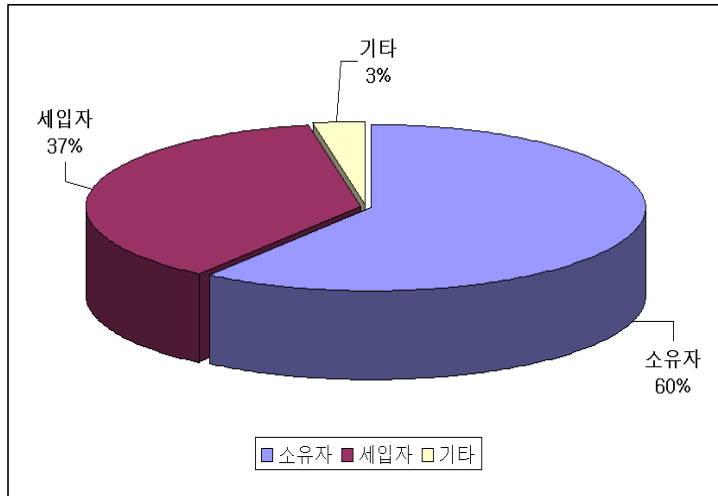


그림 21. 주택소유현황

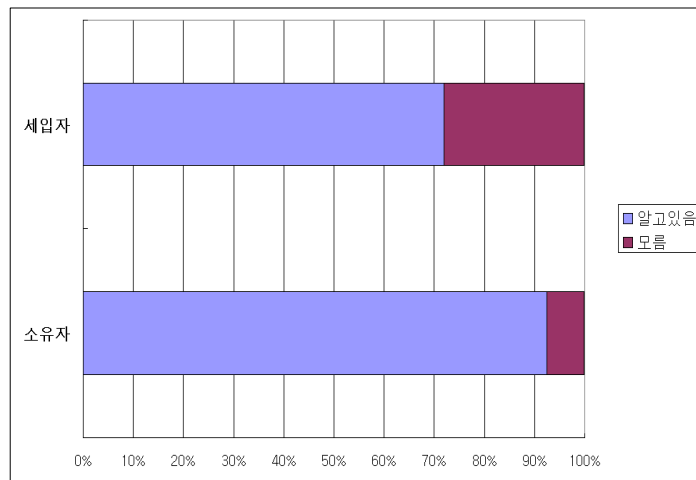


그림 22. 주택 소유자별 문화재보호구역 인식

③ 건축물 사용용도

건축물 사용용도별 설문응답 비율은 주거소유자가 97%, 상가사용자가 3%로 나타났다. 이 지역은 건축물은 주거이용이 대부분이고 상가사용은 극소수로 추후 사업진행에 있어서 주거부분의 계획을 우선적으로 고려에 힘써야 할 것이다.

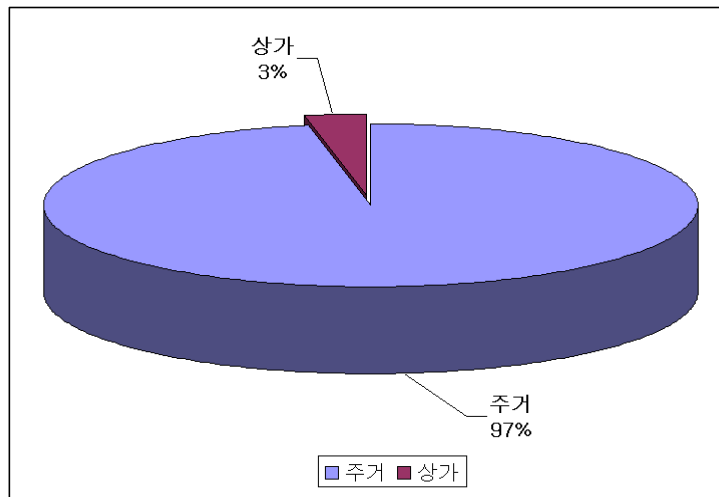


그림 23. 건축물 사용용도

④ 거주기간

거주기간에 대한 설문에서 전체 응답자 중에서 1년 미만인 주민은 3%, 5년 미만이라고 응답한 주민은 34% 10년 미만이라고 답한 주민은 10%이다. 10년에서 20년 이상 거주한 주민은 49%로 절반 가까이가 10년 이상 연구지역인 삼선 1동에 거주한 주민들이다. 전체 주민 중에 세입자가 다수를 차지하고 있는 지역인데도 거주기간이 10년 이상인 주민들이 49%인 것으로 나타나 건축물 소유자뿐만 아니라 세입자들도 대부분 장기간 대상구역에 거주해 온 것으로 조사되었다.

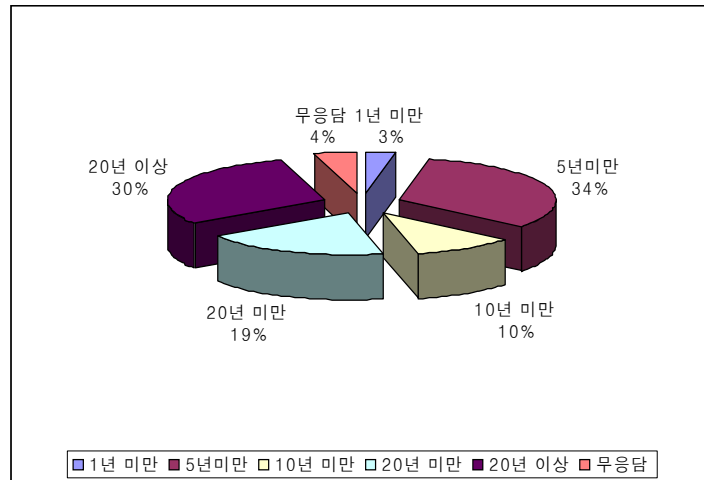


그림 24. 거주기간

2) 주거 현황

① 주거환경 만족도

주거환경 만족도라는 문항은 주민들이 전체적인 주거환경에 대해 어떻게 생각하는지를 알아보기 위한 문항이다. 설문은 매우만족 · 조금만족 · 보통 · 조금 불만족 · 매우 불만족까지 총 5가지 문항으로 나누어져 있다. 전체 설문에서 만족한다는 의견은 매우 만족이 13%, 조금 만족이 13%로 응답자의 26%가 주거환경에 대해 만족하고 있었다. 불만족하다는 의견은 매우 불만족이 23%, 조금 불만족이 13%로 주거환경에 대한 불만족이 46%이다. 여기에 보통이라는 의견까지 고려한다면 전반적으로 주거환경에 대해 만족하지 못한다는 의견이 많았다. 주민들이 만족할 수 있는 쾌적한 환경조성도 고려해야 할 중요한 문제이다.

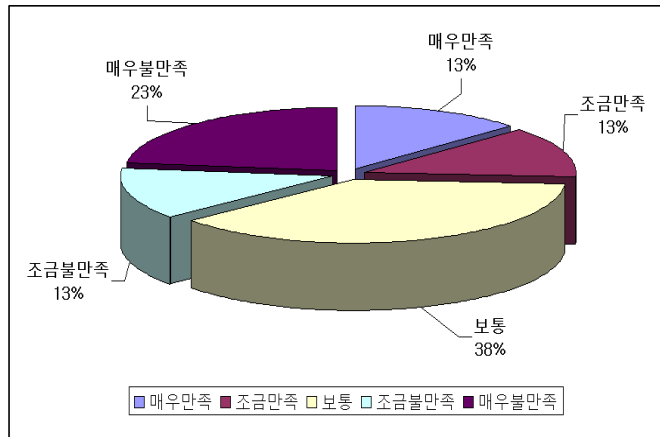


그림 25. 사례연구지역 주거환경만족도

② 주거환경 항목별 만족도

• 생활편의시설 만족도

생활편의시설에 대한 만족도는 전체 설문에서 보통이라는 응답과 매우 편하다는 응답이 각각 39%와 34%로 가장 높았으며, 조금 편하다는 응답이 12%를 차지해 그 다음을 차지하였다. 생활편의시설에 대한 만족도는 대체적으로 긍정적인 편이었다.

• 대중교통수단 이용 만족도

대중교통수단에 대한 만족도는 매우 편하다는 의견이 54%로 가장 많았으며 조금 편하다는 의견이 26%로 다음을 차지하였다. 지하철 4호선 한성대 입구역이 200m내에 위치하고 대상지 주변 버스중앙차로제 등 편리한 대중교통수단으로 인해 긍정적인 반응이 나왔다.

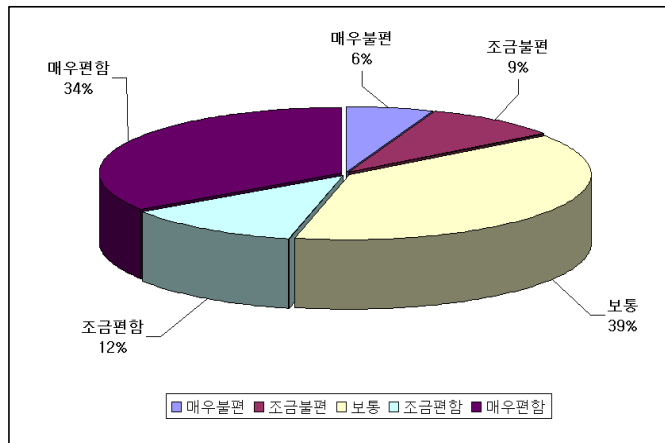


그림 26. 생활편의시설 만족도

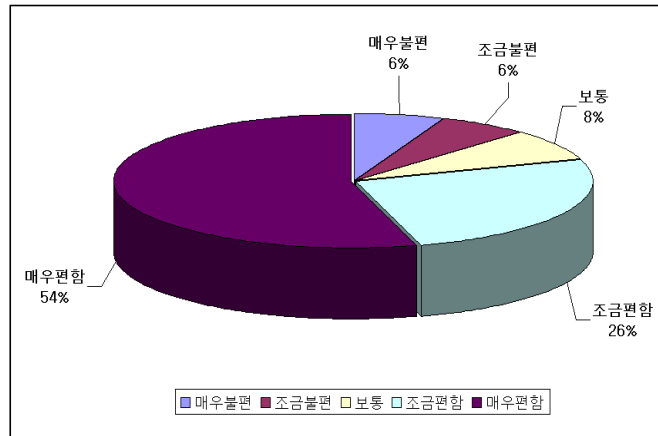


그림 27. 대중교통수단 이용 만족도

• 주차공간 만족도

주차공간에 대한 주민들의 설문응답률은 부족하다는 의견이 많았다. 그 중에서도 매우부족하다는 의견이 과반수를 훨씬 넘어 대상지 내 주차공간 부족에 대한 문제를 나타내는 결과이다.

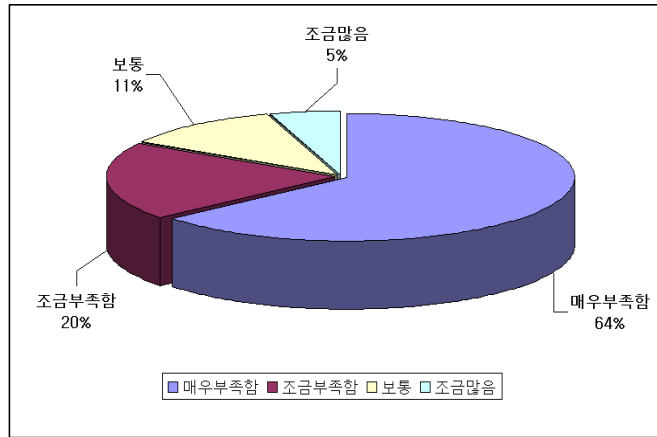


그림 28. 주차공간 만족도

• 녹지공간 및 어린이 놀이공간 만족도

녹지공간 및 어린이 놀이공간 만족도는 매우부족하다고 인식하고 있는 주민들은 66%로 절반을 훨씬 넘었다. 조금부족하다는 의견까지 고려한다면 87%로 녹지공간 및 어린이 놀이공간 만족도에 대해서는 대부분의 주민들이 부족함을 느끼고 있다.

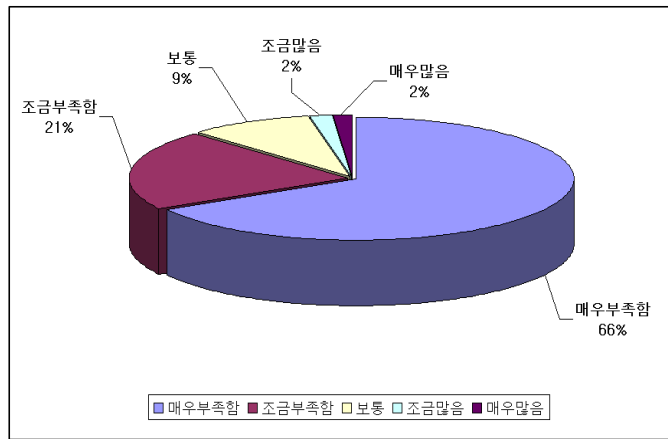


그림 29. 녹지공간 및 어린이 놀이공간 만족도

• 공동 휴식공간

대상지 내에는 공동휴식공간이 존재하지 않아 대상지 내 공동휴식공간 확보 내지 타 지역과의 활발한 연계활동이 필요시 되고 있는 실정에서 실질적인 주민들의 반응 또한 부족하다는 의견이 많았다.

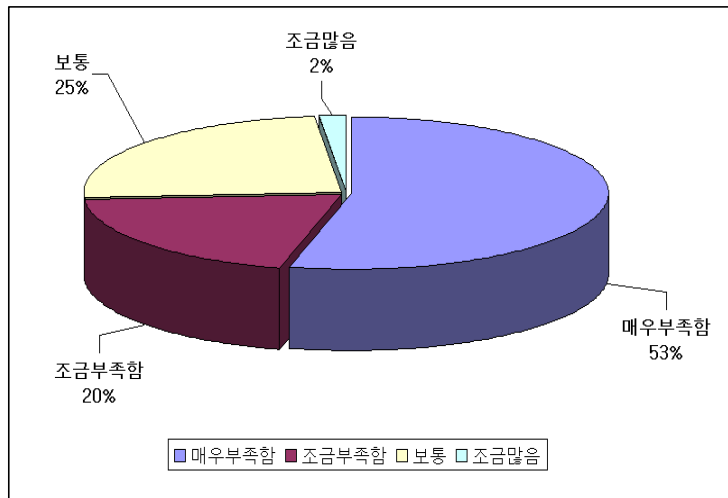


그림 30. 공동 휴식공간 만족도

3) 재개발에 관한 설문

① 재개발 필요성 인식

재개발 사업에 대한 필요성에 대한 항목에서 설문 응답자 50%가 재개발이 필요하다고 응답하였다. 필요하지 않다는 의견은 15%가 응답하였다. 하지만 재개발 필요성에 있어서 향후5년 후 필요하다는 의견과 법적인 사항이면 따르겠다는 의견을 고려한다면 응답자의 84%가 해당지역의 재개발문제를 받아들일 수 있는 입장이다.

또한 주거환경만족도에서 주변 환경에 대해 매우 불 만족한다는 의견과 매우 만족한다는 의견에서 재개발이 매우 필요하다는 의견이 50%가 넘게 나왔다. 향후 5년 후 필요하다는 의견까지 생각한다면 전체적으로 주민들은 재개발에 대해 긍정적으로 생각한다고 보여 진다.

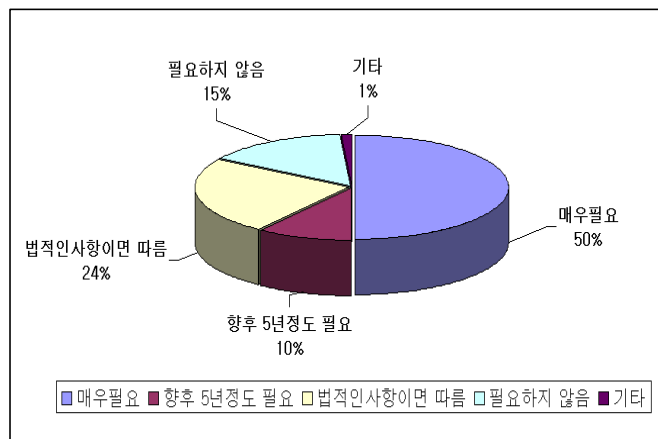


그림 31. 주민의 재개발필요성 인식분포

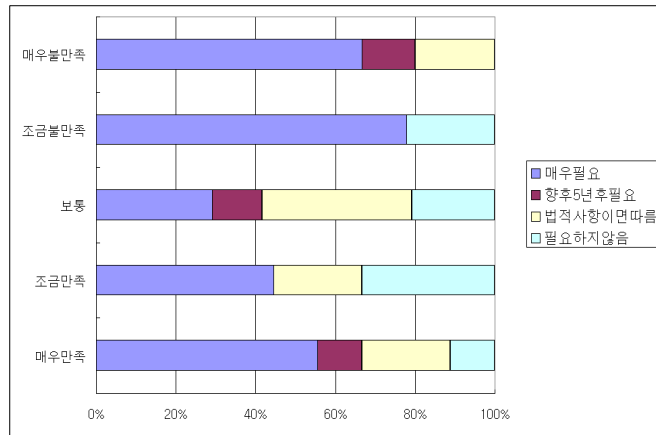


그림 32. 주거환경 만족도에서 살펴본 재개발 필요성

② 재개발 방향에 대한 의견

재개발 사업의 사업 진행 방식에 대한 설문에 대해서는 설문자의 61%가 전면재개발을 원하고 있었다. 기존의 건물과 시설을 유지하면서 점진적으로 정비하는 의견과 도로망 확충만 해놓고 주민들이 자발적으로 개발했으면 좋겠다는 의견까지 생각한다면 85%가 재개발을 원하고 긍정적으로 생각하고 있다. 대부분의 주민이 재개발에 대해 긍정적으로 생각하고 있지만 각각의 재개발방향에 대한 의견을 존중하여 사업진행을 이끌어야 한다.

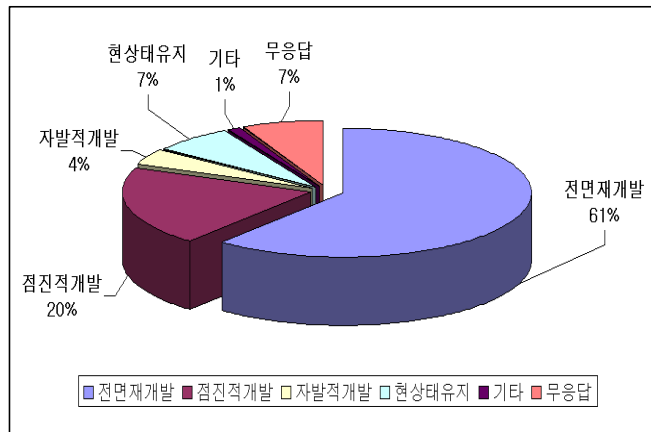


그림 33. 재개발 의견

③ 재개발 후 재입주에 대한 의견

재개발 사업이 진행될 경우 사업이후에 현재의 주거지에 재입주 하는 것에 대한 설문에 응답자의 83%가 사업이후 현재의 지역에 재입주를 희망하고 있는 것으로 조사되었다.

소유자와 세입자로 비교 하였을 때 소유자와 세입자 모두 과반수가 재입주를 희망하고 있다. 소유자의 경우는 10%정도가 재입주를 희망하지 않지만 세입자의 경우에는 소유자의 2배인 20%가 넘는 주민들이 재입주를 희망하지 않았다. 이런 것으로 보아 세입자 보다는 소유자가 지역에 대한 애착심이 높은 것으로 보여 진다.

즉 재개발을 희망하는 소유자들의 대부분이 재개발사업 이후에도 타 지역으로 가는 것 보다는 현 지역에 다시 거주하기를 원하는 것으로 볼 수 있다. 이는 현재의 주거지가 비교적 양호한 교통 및 생활환경을 갖고 있으며 사업이후 지역의 환경개선으로 갖게 될 지역의 잠재성 때문으로 파악된다.

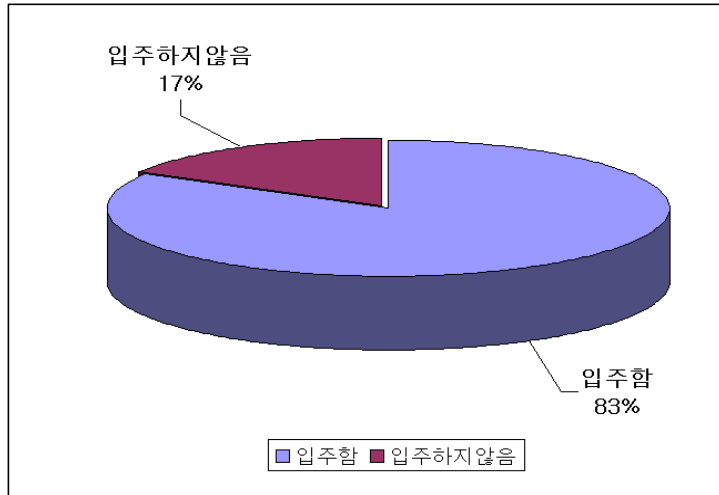


그림 34. 재개발시 재입주여부

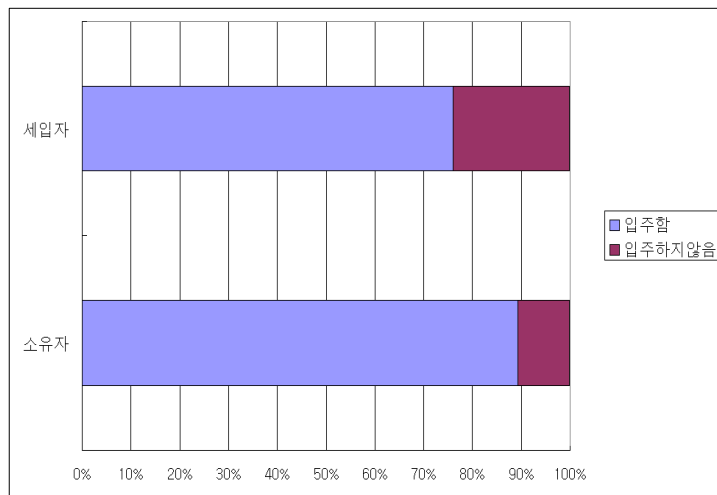


그림 35. 주택 소유에 따른 재입주 여부

④ 문화재보호구역

가) 문화재보호구역 인식여부

서울성곽은 사적 제10호로 둘레 약17km, 면적 59만 6,812㎡의 건축물로 현재는 삼청동·성북동·장충동 일대에 성벽이 남아 있다. 사례연구지역 주변으로 서울성곽이 자리 잡아 해당지역의 일부분이 문화재 보호구역에 포함되고 있다. 해당지역이 문화재보호구역임을 인식하는 주민들은 85%로 주민들의 대다수가 해당지역이 문화재보호구역임을 인식하고 있었다.

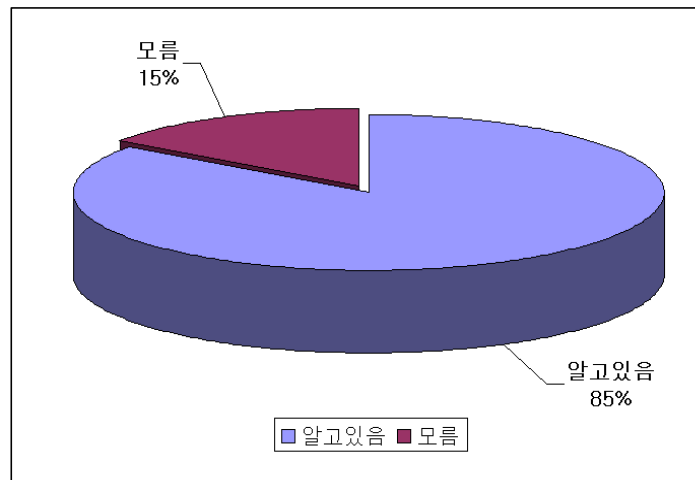


그림 36. 문화재 보호구역 인식여부

나) 문화재 보호구역과 재개발에 대한 의견

삼선 1동 해당지역이 문화재보호구역이라는 점을 대부분의 주민들이 인식하고 있었다. 전체 의견 중에서 문화재보호구역을 반드시 보호해야 한다는 의견이 24%, 문화재보호구역은 보호되어지되 기존의 건물과 시설들은 정비해야 한다는 의견이 63%, 문화재 보호구역과 상관없이 재개발한다는 의견이 12%이며 기타의견이 1%로 나타났다. 이러한 결과로 보아 주민의 대다수가 문화재보호구역을 인식하고 있으며 문화재 보호와 재개발을 모두 중요하게 여기는 의견이 반 이상을 차지하고 있다.

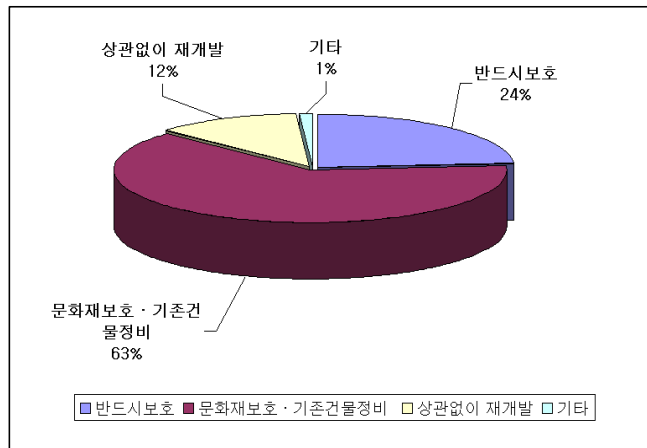


그림 37. 문화재보호에 관한 의견

재개발을 반대하는 입장에서는 문화재 보호구역을 반드시 보호하자는 의견과 재개발사업을 진행시에는 보호와 개발을 모두 중시하는 의견이 반씩 나왔다. 재개발을 찬성하는 입장에서는 문화재보호구역을 보호하며 기존 건물과 시설들을 정비해야 한다는 의견이 60%정도로 나타났다. 이러한 결과로 보아서 재개발을 반대하는 입장에서는 문화재를 보호하자는 의견이 강하게 나타나며 재개발을 원하는 쪽에서는 문화재 보호와 함께 재개발을 원하는 의견이 나타났다.

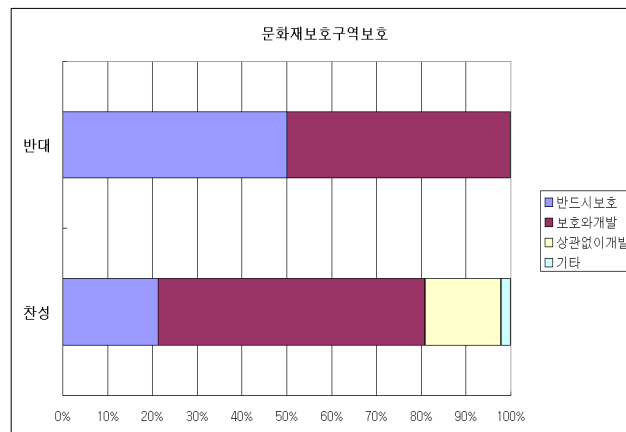


그림 38. 문화재 보호구역과 재개발에 대한 의견

5. 설문조사 소결론

연구대상지는 성북구 삼선1동 15구역으로 서울시 도시·주거환경정비 기본계획에서 주택재개발지역으로 지정되었다. 설문은 15구역 주민을 대상으로 방문조사로 실시하였다. 해당주민들은 연구지역이 재개발 대상지라는 것은 알고 있었으나 주민을 중심으로 한 활발한 활동은 부진하였다. 제 15구역 대상구역의 전체 필지수는 176개이며 전체 건축물 필지수는 142개이다. 해당지역에 배포한 설문지는 총 150매로 여기서 회수한 설문지는 67매이다.

설문내용은 건축물 소유·사용용도 등의 일반사항과 거주만족도등의 주거현황, 재개발에 관한 사항 그리고 해당지역 서측에 자리 잡은 서울성곽과 관련한 문화재 보호구역과 관련한 내용으로 이루어졌다.

설문응답자 중에서는 30대가 28%로 대부분을 차지하였다. 조사에서 건축물소유자의 응답이 60%, 세입자 37%, 기타(무응답)3%로 나타났다. 연구지역의 실제 가구수 현황도 가옥주는 전체 24.96%인 142가구이며 세입자는 75.04%인 427가구로 세입자의 수가 훨씬 높다. 하지만 재개발 사업에 있어서는 세입자의 이해와 관심이 소유자보다 부족하였다. 세입자가 대다수를 차지하는 만큼 재개발 사업 시행 시 건축물 소유자만이 아니라 세입자들이 사업에 관심을 가지고 참여할 수 있는 방법을 고려해 보는 것이 바람직하다.

연구지역에 10년에서 20년 이상 거주한 주민은 49%로 절반 가까이가 10년 이상 연구지역인 삼선 1동에 거주한 주민들이다. 거주기간을 살펴보면 10년에서 20년 이상 거주한 주민은 49%로 절반 가까이가 10년 이상 장기 거주하는 주민들이다.

주거환경 만족도에 관한 질문에서 만족하지 못한다는 의견이 46%, 만족한다는 응답이 26%, 보통이라 응답한 부분이 38%로 대체로 해당지역 주민

이 자신의 주거환경에 대해 만족하지 못하고 있다. 주거환경에 대한 항목별 만족도를 살펴보면 생활편의 시설과 교통에 대해서는 매우 긍정적인 반응이다. 이는 해당지역에 5분 거리 내에 지하철 4호선인 한성대 입구역이 위치하고, 역 주변으로 많은 상가들과 삼선시장이 위치하여 생활편의 시설에 대체로 만족한다는 의견이 나왔다고 보여 진다. 하지만 연구지역의 도로가 매우 협소하고 전체적으로 경사진 지형으로 주차공간에 대한 불만족이 크게 나타났다. 답사 중에 골목에 주차되어 있는 차들을 많이 볼 수 있었는데 골목에 차를 주차할 경우 도보공간이 좁아져 주민들이 지나가기에 불편하였다. 녹지 공간 및 어린이 놀이 공간, 공동 휴식공간이 매우 부족하여 이에 대한 불만도 높게 나타났다.

재개발 관련 문항에서 설문에 응한 주민의 50%가 재개발이 필요하다고 보았다. 재개발 필요성에 있어서 향후 5년 후 필요하다는 의견과 법적인 사항이면 따르겠다는 의견을 고려한다면 응답자의 84%가 재개발에 대해 긍정적으로 받아들이고 있었다.

재개발 사업의 사업 진행 방식에 대한 설문에 대해서는 설문자의 61%가 전면재개발을 원하고 있었다. 기존의 건물과 시설을 유지하면서 점진적으로 정비하는 의견이 20%, 도로망 확충만 해놓고 주민들이 자발적으로 개발했으면 좋겠다는 의견이 4%등 재개발 방식에 있어서는 다양한 의견이 있었다. 사업 진행에 있어 주민들과의 많은 논의가 이루어져야 할 부분이다. 설문에 응답한 주민들이 재개발에 대해 긍정적으로 생각하고 있지만 각각의 재개발방향에 대한 의견을 존중하여 사업진행을 이끌어야 한다.

재입주에 대한 의견에서는 주민의 다수가 재입주를 희망하고 있었다. 이는 현재의 주거지가 비교적 양호한 교통 및 생활환경을 갖고 있으며 사업이 후 지역의 환경개선으로 갖게 될 지역의 잠재성으로 재입주에 대한 의견이 긍정적으로 나타난 것으로 보인다.

대상지 서측으로는 사적 제 10호 서울성곽이 자리잡고 있어 문화재보호 구역에 해당한다. 이는 재개발 사업 진행시 제약조건이 될 것이다. 설문 응답자의 80%이상이 문화재보호구역임을 인식하고 있었다. 또한 응답자의 60%이상이 문화재 보호와 기존 건물의 정비를 원하고 있다.

이상에서와 같이 주민들은 현 주거상황에 만족하지 못하며 재개발의 필요성을 느끼고 있다. 하지만 재개발 방식에 대해 다양한 의견에 대한 논의가 필요하며 서측에 위치한 서울성곽에 대한 이해가 필요할 것으로 보인다. 또한 건물의 소유자와 세입자를 비교시 소유자가 사업진행에 있어 더욱 적극적이었다. 주민의 75%가 세입자로 구성되어 있는 지역으로 향후 사업을 원활하게 진행하기 위해서는 세입자의 이해와 관심을 바탕으로 참여를 유도해야 한다.

제5절 사례연구지역 주민참여 재개발의 문제점과 활성화 방안

본 연구에서는 주민참여 재개발의 선진사례와 성북구 삼선1동 15구역 사례연구지역의 현황 및 설문분석을 통하여 문제점을 파악하고 활성화 방안을 도출하였다.

우선 선진사례를 비교해 보면 우리나라 재개발 추진절차상에서 주민참여는 전문가들에 의해 계획이 수립된 후 공람, 공청회를 통해 이루어져 주최측이 준비한 자료를 보고하는 형식적인 참여로 그친다. 하지만 다른 선진사례에서는 계획수립 이전부터 주민이 지역에 관심을 가질 수 있도록 홍보하여 문제점과 개선사항을 발견해 주민 스스로가 계획에 의견을 제출하여 계획수립에도 적극적으로 참여할 수 있다.

계획수립 이후에도 계획에 대한 지속적인 설명회를 개최하고 주민의 의견을 적극적으로 수렴한다. 계획이 결정된 후에도 주민의 건의사항을 받아들여 계획의 보완과 수정이 가능하다. 또한 주민 협의체 활동에 대한 재정, 행정적인 지원을 통하여 활발한 참여를 유도한다. 선진사례와 우리나라 재개발 추진절차의 가장 큰 차이점은 계획수립의 전 과정에 주민의 실질적이고 적극적인 참여가 이루어진다는 점이다.

성북구 삼선 1동 사례연구지역은 구역면적 20,882㎡로 약 2.1ha이다. 대상지는 저층주거 밀집구역으로 주거시설이 발달해 있다. 대상지 내에는 학교가 없으며 인근에는 한성 여자 중·고등학교, 한성대 등 기타 교육시설이 다수 분포하여 비교적 안정된 교육환경을 형성하고 있다. 대상지 왼편으로 서울성곽이 위치하여 성곽을 경계로 종로구와 맞닿아 있다. 대상지내 도로는 매우 협소하여 차량의 접근이 매우 불편하며, 주차공간이 없어 대부분 도로변이나 골목에 주차하는 방법밖에 없다. 골목에 주차하는 경우에는 두 사람이 지나가기에도 불편하고, 화재시 소방차의 진입은 매우 어려운 상태이다.

사례연구지역 주민을 대상으로 한 설문조사에서 주민들은 현 주거상황에 만족하지 못하며 재개발의 필요성을 느끼고 있다. 하지만 재개발 방식에 대해 다양한 의견에 대한 논의가 필요하며 서측에 위치한 서울성곽에 대한 이해가 필요할 것으로 보인다. 또한 건물의 소유자와 세입자를 비교시 소유자가 사업진행에 있어 더욱 적극적이었다. 주민의 75%가 세입자로 구성되어 있는 지역으로 향후 사업을 원활하게 진행하기 위해서는 세입자의 이해와 관심을 바탕으로 참여를 유도해야 한다.

사례연구지역의 주민참여 재개발에 있어서 문제점을 요약하면,

1) 재개발계획 수립과정에 있어서 주민참여는 전문가들에 의해 계획안이 결정된 후 공청회·공람으로 주민참여가 이루어져 계획의 방향이나 구역 설정에 주민의사가 반영되지 못한다.

2) 주민참여의 방법인 공람과 공청회가 제도적으로 주민참여의 방법이지만 형식적인 참여방법으로 그치고 있다.

3) 선진사례와 비교시 우리나라는 주민의 활발한 활동을 위한 재정적, 행정적 지원이 매우 부족하다.

4) 주민의 다수가 재개발을 원하는 경우에도 재개발사업과 해당지역 특성에 대한 이해도 부족하였다.

5) 주민들이 중심으로 이루어진 활발한 활동도 부족하여 재개발사업에 대한 의견교류 기회가 부족하였다.

주민 참여형 재개발에서 나타나는 문제점의 대안과 활성화 방안으로는 다음과 같은 것이 있다.

1) 방송, 신문, 인터넷 등을 이용한 다양한 홍보를 통해 주민들이 재개발 사업에 대한 의지를 가질 수 있도록 돕는다.

2) 지역에 대한 올바른 이해를 위해 지역의 현황을 파악하고 조사해볼 수 있는 프로그램을 개발한다.

3) 계획절차상에 있어서 계획수립이전에 주민이 사업에 대한 전반적인 이해와 자유롭게 의견을 제시 할 수 있는 제도적 절차를 마련한다.

4) 기존의 공람, 공청회의 횟수와 기간을 늘려 주민이 의견을 제시하고 계획에 반영할 수 있는 기회를 만든다.

5) 우리나라도 주민참여의 활성화를 위해 주민조직체를 유지하기 위해서는 지속적인 재정지원과 함께 전문가의 파견지원을 통해 주민참여의 활성화를 유도해야 한다.

무엇보다도 성공적인 재개발을 위해서는 제도적인 차원에서의 지원과 주민들이 주인의식을 가질 수 있도록 분위기를 조성하여 주민들의 관심과 참여를 확대 시켜야 한다.

제4장 결론

재개발은 공공시설 및 노후건물, 지역 등을 개선하고 정비함으로써 양호한 주거환경과 도시미관 창출, 도시경제의 활성화를 가져오게 한다. 하지만 기존의 재개발사업은 건설업체의 사업성 분석에 지나치게 의존하여 거주환경의 질적 측면 및 도시경관이 열악해져 갔으며, 지역의 공공성을 도외시하여 기반시설 등을 고려하지 않은 난개발이 발생하여 결과적으로 계획적이고 체계적인 개발이나 바람직한 도시 상을 만들지 못하고 있다는 문제점을 안고 있다. 이는 대부분 거주자의 재개발사업에 대한 이해의 부족과 재개발사업을 통한 주거환경개선의 의지보다 재개발사업을 통한 재산상의 가치 증대라는 차원에서 이루어지기 때문에 발생한다. 이러한 문제점으로 인해 재개발에서 주민 참여를 강조하고, 보존 및 유지를 통한 지속가능한 환경에 대한 인식이 확대되었지만 형식적인 것으로 그치고 있다.

본 연구에서는 주민참여 재개발의 선진사례와 성북구 삼선1동 15구역 사례연구지역의 현황 및 설문분석을 통하여 문제점을 파악하고 그에 대한 개선책 및 활성화 방안에 대한 결론을 도출하였다.

우선 선진사례를 비교해 보면 우리나라 재개발 추진절차상에서 주민참여는 전문가들에 의해 계획이 수립된 후 공람, 공청회를 통해 이루어져 주최측이 준비한 자료를 보고하는 형식적인 참여로 그친다. 하지만 다른 선진사례에서는 계획수립 이전부터 주민이 지역에 관심을 가질 수 있도록 홍보하여 문제점과 개선사항을 발견해 주민 스스로가 계획에 의견을 제출하여 계획수립에도 적극적으로 참여할 수 있다. 계획수립 이후에도 계획에 대한 지속적인 설명회를 개최하고 주민의 의견을 적극적으로 수렴한다. 계획이 결정된 후에도 주민의 건의사항을 받아들여 계획의 보완과 수정이 가능하다. 또한 주민 협의체 활동에 대한 재정, 행정적인 지원을 통하여 활발한 참여

를 유도한다. 선진사례와 우리나라 재개발 추진절차의 가장 큰 차이점은 계획수립의 전 과정에 주민의 실질적이고 적극적인 참여가 이루어진다는 점이다.

성북구 삼선 1동 사례연구지역은 구역면적 20,882㎡로 약 2.1ha이다. 서울시 도시·주거환경정비 기본계획에서 주택재개발로 선정되어 용적률 170%이하, 층수로 7층 이하로 계획되었다. 사업단계는 2008년 이후 진행되는 3단계이며 수북(전면)재개발에 해당된다. 연구지역 300m내에 4호선 한성대입구역이 위치하고, 1km내외로 성신여대·혜화·창신역 등과 인접하여 비교적 접근이 양호하다. 하지만 연구지역 내의 도로는 매우 협소하여 차량의 접근이 매우 불편하다. 대상지는 저층주거 밀집구역으로 주거시설이 발달해 있다. 대상지 내에는 학교가 없으며 인근에는 한성 여자 중·고등학교, 한성대 등 기타 교육시설이 다수 분포하여 비교적 안정된 교육환경을 형성하고 있다. 대상지 왼편으로 서울성곽이 위치하여 성곽을 경계로 종로구와 맞닿아 있다. 대상지내 도로현황은 주차공간이 없어 대부분 도로변이나 골목에 주차하는 방법밖에 없다. 골목에 주차하는 경우에는 두 사람이 지나가기에도 불편하고, 화재시 소방차의 진입은 매우 어려운 상태이다.

사례연구지역 주민을 대상으로 한 설문조사에서 주민들은 현 주거상황에 만족하지 못하며 재개발의 필요성을 느끼고 있다. 하지만 재개발 방식에 대해 다양한 의견에 대한 논의가 필요하며 서측에 위치한 서울성곽에 대한 이해가 필요할 것으로 보인다. 또한 건물의 소유자와 세입자를 비교시 소유자가 사업진행에 있어 더욱 적극적이었다. 주민의 75%가 세입자로 구성되어 있는 지역으로 향후 사업을 원활하게 진행하기 위해서는 세입자의 이해와 관심을 바탕으로 참여를 유도해야 한다.

사례연구지역의 주민참여 재개발에 있어서 문제점을 요약하면,

1) 재개발계획 수립과정에 있어서 주민참여는 전문가들에 의해 계획안이

결정 된 후 공청회 · 공람으로 주민참여가 이루어져 계획의 방향이나 구역 설정에 주민의사가 반영되지 못한다.

2) 주민참여의 방법인 공람과 공청회가 제도적으로 주민참여의 방법이지만 형식적인 참여방법으로 그치고 있다.

3) 선진사례와 비교시 우리나라는 주민의 활발한 활동을 위한 재정적, 행정적 지원이 매우 부족하다.

4) 주민의 다수가 재개발을 원하는 경우에도 재개발사업과 해당지역 특성에 대한 이해도 부족하였다.

5) 주민들이 중심으로 이루어진 활발한 활동도 부족하여 재개발사업에 대한 의견교류의 기회가 부족하였다.

주민 참여형 재개발에서 나타나는 문제점의 대안과 활성화 방안으로는 다음과 같은 것이 있다.

1) 방송, 신문, 인터넷 등을 이용한 다양한 홍보를 통해 주민들이 재개발 사업에 대한 의지를 가질 수 있도록 돕는다.

2) 지역에 대한 올바른 이해를 위해 지역의 현황을 파악하고 조사해볼 수 있는 프로그램을 개발한다.

3) 계획절차상에 있어서 계획수립이전에 주민이 사업에 대한 전반적인 이해와 자유롭게 의견을 제시 할 수 있는 제도적 절차를 마련한다.

4) 기존의 공람, 공청회의 횟수와 기간을 늘려 주민이 의견을 제시하고 계획에 반영할 수 있는 기회를 만든다.

5) 우리나라도 주민참여의 활성화를 위해 주민조직체를 유지하기 위해서는 지속적인 재정지원과 함께 전문가의 파견지원을 통해 주민참여의 활성화를 유도해야 한다.

결론적으로 주민참여 재개발의 성공은 주민의 관심과 참여율에 달려있다. 주민의 참여는 실천적이고 구체적인 계획을 통해 이루어지나 본 연구에서는

사례부족 등으로 방향만을 제시하고 구체적인 계획안을 제시하지는 못하였다. 또한 특정 지역을 사례연구지역으로 하여 일반화 하기는 힘들다. 성공적인 재개발을 위해서는 제도적인 차원에서의 지원과 주민들이 주인의식을 가질 수 있도록 분위기를 조성하여 주민들의 관심과 참여를 확대 시켜야 한다는 점을 다시 한 번 강조하고 싶다.

참고문헌 및 자료

참고 논문

- 권용우, 2004, 도시개혁과 시민참여: 경실련 도시개혁센터를 중심으로 한국도시지리학회, 한국도시지리학회지 제7권 1호, p13-27
- 권중훈, 2002, “주민참여방법을 통한 도시 주거지 재개발구역 결정에 관한 기초적 연구”, 서울산업대학교 산업대학원 건축설계학과 석사학위논문
- 김명선, 2004, "주거환경개선 사업변화" , 서울대환경대학원 환경계획학과 석사학위논문
- 김세용, 2001, “지구단위 계획에서 주민참여에 관한 연구”, 大眞論叢 第9輯, p271-288
- 김은정, 2002, "주민참여에 의한 도시주거지정비에 관한 연구", 성균관 대학교 대학원 건축학과 건축설계전공 석사학위논문
- 김호철·신중진·장세훈·홍인옥·서종균, 2001, "도시정비 관련법의 통합과 과제" 대한국토도시계획학회, 도시정보 통권 233호, p3-13
- 박용철, 2002, “근대건축물 보존 규정에 관한 연구”, 서울시립대 건축공학 석사 학위논문
- 신중진, 2000, 일본의 마치즈쿠리와 주민참여, 국토연구원, 국토 제221권, p22-30
- 오세경, 2003, “도시가꾸기를 위한 주민참여 방안에 관한 연구”, 동아대학교 건설기술연구소 연구논문집 제27권 제1호, p113-125
- 이명규, 2005, “주민참여와 도시개발”,주택도시통권 85, 주택도시연구원
- 이유택·최홍규·이원근·김영하, 1999, “住民參與制度에 관한 研究 ”, 대한건축학회지, 제19권 제2호, 대한건축학회, p775-785
- 이윤정, 1998, “상세계획 및 도시설계 수립과정에서의 주민참여 방안에

- 관한 연구”, 서울대 환경대학원 석사학위논문
- 이정화, 2005, “도시계획과정에서의 주민참여 방안에 관한 연구”, 건국대 행정대학원 석사학위논문
 - 이현주·권용우, 2004, “지리학자의 공공직 참여에 관한 연구: 프랑스 사례를 중심으로”, 대한지리학회, 대한지리학회지 제39권 4호, p683-695
 - 하성규·김재익·구본영, 1995, “주민의 지역 사회활동 참여 특성에 관한 연구”, 지방자치연구, p73-89
 - 하성규·김태섭, 2001, “주민중시형 주택재개발 요인설정과 중요도 조사 분석”, 대한국토도시계획학회, 국토계획 제 36권 6호, p83-97
 - 하성규·신중진·장세훈·홍인옥·서종균, 1999, 커뮤니티 중심의 도시정비 활성화 방안, 도시연구 제5호, 한국도시연구소, p198-213

참고문헌

- 경실련 도시계획센터, 2003, 시민참여와 협력체계 구축을 통한 의정활동 활성화방안, 서울특별시의회
- 구자훈 외 2인, 1996, 주민참여형 주거지 정비수법 개발, 서울시정개발연구원
- 권용우외 공저, 2004, 도시의 이해, 박영사
- 김호철, 2004, 도시 및 주거환경정비론, 지샘
- 대한국토도시계획학회 편저, 2002, 도시개발론, 보성각
- 서울시, 2004, 2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획
- 양보경, 1998, 사연이 깃든 성북의 유래, 성북문화원
- 주택재개발 업무편람, 2000, 대한주택공사
- 차문중, 2004, "주택시장 분석과 정책과제 연구", 한국개발연구원

부록 설문조사 - 주민의견조사

[No.15구역 주민참여형 주택재개발 구역지정 공공계획 수립연구를 위한 주면의견 조사

안녕하십니까 ?

저희 성신여자대학교 지리학과 대학(원)에서는 현재 연구과제로서 [삼선 제 15구역 주민 참여형 주택재개발 구역지정 공공계획] 수립에 관한 연구를 진행하고 있습니다.

본 연구는 성북구의 지원으로 이루어지며 , 연구결과는 성북구에서 실시하는 주택 재개발 구역지정 수립에 있어서 보다 체계적이고 합리적인 대안을 찾고자 하는데 그 목적이 있습니다.

따라서 본 연구의 결과는 본 대상지의 구역지정계획수립에 있어 기본적인 사항에 대한(사업규모 , 아파트의 규모 , 임대아파트비율 , 단지계획 등) 토대가 되며 , 이러한 공공계획을 통한 사업은 타 사업에 비해 보다 빠르고 원활한 사업 진행을 목표로 하고 있습니다.

설문의 내용은 통계 처리되어 본 연구의 목적에만 사용할 것이며 , 귀하의 성의 있는 의견은 성북구 발전을 위한 기초 자료로서 활용될 것입니다 .

주민 여러분의 성의 있는 답변을 기대하며 , 본 연구의 진행에 있어서 주민여러분들의 지속적인 관심과 협조를 부탁드립니다.

※ 설문지 작성방법

1. 설문대상자는 주택 및 상가 등 건축물 소유자 혹은 세입자 세대주입니다.
2. 귀하께서 생각하고 계신 해당번호에 'v'표나 '0'표를 해주시거나
()안에 의견을 적어주시면 됩니다.

- 주 소 : 서울특별시 성북구 삼선동 1가 _____번지
- 건축물 소유 현황 : 건축물 소유자/세입자 세대주(전세 / 월세)/기타()
- 건축물 사용용도 : 주거 / 상가 / 기 타 ()
- 차량보유 현황 : ()대
- 거주기간 : ()년

● 다음은 개인특성에 관한 설문입니다.

1. 귀하의 나이는 어떻게 되십니까?

()세

2. 귀하의 직업은 무엇입니까?

()

3. 현재 삼선 1동에 거주하기 이전 거주지는 어디입니까?

(예: 서울시 성북구 돈암동)

4. 이전 거주지 형태는 무엇입니까?

① 아파트 ② 주택(단독) ③ 주택(다가구) ④ 기타()

5. 향후 이사시 선호하는 주거형태는 무엇입니까?

- ① 아파트 ② 주택(단독) ③ 주택(다가구) ④ 기타()

● 다음은 현재 거주하고 계신 주거현황에 관한 설문입니다 .

6. 소유하고 계신 건물이나 토지의 면적은 얼마입니까?

① 건물 : m²(평)

② 토지 : m²(평)

* 여러 필지, 공유필지일 경우 각각 적어 주시기 바랍니다.

7. 현재 소유하고 있는 건물의 형태는 무엇입니까?

- ① 주택(단독) ② 주택(다가구) ③ 주택(다세대/연립주택) ④ 상가(단독/종합)
⑤ 상가겸용주택

8. 귀하의 주택 및 상가의 가격 (또는 임대가격) 은 얼마정도 됩니까?

- ① 자가의 경우(추정가 또는 매매가) _____만원 ② 전세의 경우 _____만원
③ 월세의 경우(보증금 _____만원) _____만원

9. 차량을 소유하고 계시다면 차량의 주차장소는 어디입니까?

- ① 건물부설 주차장(옥내) ② 건물부설 주차장(옥외) ③ 상점 및 주택 앞 보도에
주차 ④ 이면도로변에 주차 ⑤ 유료주차장에 주차 ⑥ 기타

10. 귀하는 현재 거주하시는 동네의 주거환경에 만족하십니까?

- ① 매우 만족한다 ② 조금 만족한다 ③ 보통이다 ④ 조금 불만족스럽다
⑤ 매우 불만족스럽다

11. 다음은 현재 주거환경에 대한 항목별 만족도에 관한 설문입니다 .

1) 생활편의시설의 이용 (약국 , 병원 , 은행 , 상가 등)

①매우 불편하다 ②조금 불편하다 ③보통이다 ④조금 편하다 ⑤매우 편하다

2) 대중교통수단 이용

①매우 불편하다 ②조금 불편하다 ③보통이다 ④조금 편하다 ⑤매우 편하다

3) 주차 공간

①매우 부족하다 ②조금 부족하다 ③보통이다 ④조금 많다 ⑤매우 많다

4) 녹지 공간 및 어린이 놀이공간

①매우 부족하다 ②조금 부족하다 ③보통이다 ④조금 많다 ⑤매우 많다

5) 공동 휴식공간 (주민회관 및 노인정 등)

①매우 부족하다 ②조금 부족하다 ③보통이다 ④조금 많다 ⑤매우 많다

6) 동네 내부의 화재소방안전

①매우 위험하다 ②조금 위험하다 ③보통이다 ④조금 안전하다 ⑤매우 안전하다

7) 동네 내부의 보행안전

①매우 위험하다 ②조금 위험하다 ③보통이다 ④조금 안전하다 ⑤매우 안전하다

8) 집중강우 등의 재해

①매우 위험하다 ②조금 위험하다 ③보통이다 ④조금 안전하다 ⑤매우 안전하다

9) 도로변 소음

①매우 시끄럽다 ②조금 시끄럽다 ③보통이다 ④조금 조용하다 ⑤매우 조용하다

●다음은 귀하가 거주하시는 지역의 재개발에 관한 설문입니다 .

※ 귀하가 현재 거주하고 계시는 곳 일대는 재개발구역지정 대상지역으로 검토 되었습니다 .

12-1. 귀하가 거주하고 계신 곳의 주택재개발이 필요한니까?

- ①매우 필요하다 ②현재는 필요 없지만 향후 5 년정도 후엔 필요하다
- ③별로 필요하지는 않지만 법적인 사항이라면 따르겠다
- ④필요하지 않다 ⑤기타 ()

12-2. 개발이 필요하다고 생각할 때 개발방향에 대한 귀하의 의견을 적어주세요.

- ①대규모의 전면재개발을 했으면 좋겠다
- ②기존의 건물과 시설을 유지하면서 점진적으로 정비해 나갔으면 좋겠다
- ③도로망 확충만 해놓고 주민들이 자발적으로 개발했으면 좋겠다
- ④지금 살던데로 그냥 있었으면 좋겠다
- ⑤기타 ()

※ 가옥주 경우

13. 귀하께서는 주거환경개선을 위한 주택재개발사업을 할 경우 찬성하시겠습니까?

- ①찬성 ②반대

13-1. 주택재개발사업에 찬성하신다면, 언제 하시겠습니까?

- 13지금당장 ②2~3 년후 ③5년후 ④10년후

13-2. 주택재개발사업에 반대하신다면 , 이유가 무엇입니까 ?

※ 세입자의 경우

14. 귀하께서는 주택재개발사업을 시행할 경우 임대주택에 입주하시겠습니까?

- ①입주하겠다 ②입주하지 않겠다

14-1. 임대주택에 입주하신다면 몇 평형에 입주하시겠습니까 ? () 평

15. 귀하께서는 현재 거주하고 계신 지역의 재개발사업을 시행할 경우, 사업완료 후 재입주하여 다시 거주 하시겠습니까?

- ①입주하겠다 ②입주하지 않겠다

15-1. 귀하께서 다시 입주하지 않으신다면 그 이유는 무엇입니까 ?

● 다음은 문화재보호구역에 관한 설문입니다 .

16. 거주하고 계신 곳 주변에 문화재보호구역이 있는걸 알고 계십니까?

- ①알고 있다 ②모른다

17. 문화재 보호구역과 재개발에 대한 귀하의 의견을 적어 주십시오.

- ①문화재 보호구역은 반드시 보호되어져야 한다.
②문화재 보호구역은 보호되어지되 기존의 건물과 시설들은 정비해야 한다.
③문화재 보호구역은 상관없이 재개발되어져야 한다.
④기타 ()

이상으로 주민여러분의 설문조사를 마치도록 하겠습니다. 장시간 설문에 성실히 답해 주셔서 감사드립니다. 주민여러분께서 답하여 주신 설문내용은 성북구의 주택재개발 구역지정에 있어서 소중한 자료로 사용될 것이며, 귀하의 의견은 본 연구목적 이외의 다른 어떤 목적으로도 사용하지 않을 것을 약속드립니다. 본 연구과제에 앞으로도 지속적인 관심 부탁드립니다.

ABSTRACT

A Study on Strategies to Promote Citizens' Participation-based Re-development Projects

- Focusing on the Case of Samsun-1dong, Seongbuk-gu

Lee, Hyun

Department of Geography

Graduate School of Sungshin Women's University

Redevelopment is often made in order to boost the economy of a city through creating a better living environment and city's scenic beauty by improving existing public facilities, old buildings and community. However, so far redevelopment projects have relied too much on the construction firms' analysis of business profitability, which results in the deterioration of the quality of living environments and city scenery. In addition, problem is that without considering public good and environment we have failed to carry out systematic development or establish a desirable image for city. This is mainly due to the lack of understanding on redevelopment projects on the part of residents and too much attention to the value adding aspect of redevelopment projects rather than to the improvement of living conditions. Citizens' participation still remains superficial, even though the role of resident-oriented community has been growingly emphasized and awareness on the sustainable environment though preservation and maintenance has been spread in the course of

redevelopment.

The issues discussed in the region in question include the lack of understanding of the characteristics of the re-development projects and the region on the part of residents and deficiency in the opportunities to exchange opinions with few resident-driven positive activities. The study points out that concerning the participation of citizens, opinions of the citizens have not been fully reflected in the process of decision-making on directions of the plan or assigning sections because project plans are usually finalized by experts through public hearings or exhibits, that administrative assistance by the government is not enough compared to the system of Japan, and that there are conflicts between general citizens and residents union, caused by the lack of expertise and leadership skills.

As a result, the study shows that we need the following strategies in order to promote citizens' participation in the re-development project: to help citizens in the community have a will to perform the re-development project through various promotion activities employing TV, news papers, and the Internet; to develop programs used to analyze and do research on the present situations of the community to help correct understanding on the region; to increase the frequency and period of existing public hearings and exhibits prior to establishment of a project plan so that people can acquire an overall understanding on a project and freely present and exchange ideas; and to provide financial aids and dispatch experts in the field concerned. In conclusion, the success of citizens' participation-based

re-development projects depends on the interest and participation rate of the residents. In order to make re-development project a success, it should be emphasized to provide systematic supports and an environment to make citizens to play a leading role in the process so as to attract the attention and participation of the residents in the community.

Key word: citizens' participation, re-development, samsun-1dong, community development