



일본의 주민주도형 저층주거지 관리체계에 관한 연구 - 주민조직의 형성과정과 운영방식을 중심으로

*Resident-led Town Management System in Low-rise Residential Areas of Japan
- Focused on the Formation Process and Operation Mode of Resident Organizations*

이동훈*

Lee, Donghoon*

* School of Architecture, Seoul National University of Science & Technology, South Korea (dhl@seoultech.ac.kr)

ABSTRACT

Purpose: A wide range of management styles are explored to protect the decline of the low-rise residential areas and to maintain their residential environments in good condition. Even though a variety of pilot projects are promoted with the public supports, the residents' active efforts to maintain the residential environments are required to make them succeed. This study aims to analyze Japanese resident-led town management cases and draw implications. **Method:** The precedent research on the programs and the projects which were introduced for the management of the low-rise residential area were reviewed and their achievements and issues were identified. The concept and characteristics of area management in Japan were examined and a case study on the active resident-led management of Utsukushigaoka and Teriha was conducted to analyze the processes and the activities including the roles of the organizations and the management methods. The implications for the successful management are as follows; **Result:** Firstly, the systematic support by the public is essential for the formation of a resident organization. Secondly, responsibilities and limitations should be clarified by establishing the management rules relevant to the current issues of the area. Finally, the organizational capability of the residents needs to be strengthened to cultivate the resident-led management ability and financial resources should be stably secured to keep the continuity without the public support.

KEYWORD

저층주거지
주민주도형
주거지관리

Low-rise Residential Area
Resident-led
Town Management

ACCEPTANCE INFO

Received Nov 14, 2017
Final revision received Nov 26, 2017
Accepted Dec 01, 2017

© 2017 KIEAE Journal

1. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

노후 저층주거지는 주택의 경과연수 증가, 기반시설 및 주차공간 부족, 방범 취약 등으로 주거환경이 더욱 악화되는 현상이 발생하고 있다. 이러한 노후저층주거지는 전면철거방식의 정비사업을 통한 주거환경개선이 적용되어 왔으나, 주택에 대한 신규수요 감소와 경기침체로 인한 사업여건의 악화로 재개발·재건축 등 정비사업 추진이 난항을 겪고 있으며, 일부지역에서는 정비구역이 해제되는 현상이 발생하면서 소규모 정비 및 관리를 지향하는 방향으로 전환되고 있는 추세이다. 따라서 저층주거지의 쇠퇴를 막고 양호한 정주환경을 유지하기 위해서 공공의 지원과 함께 주민 스스로 주거환경을 관리하려는 노력이 요구되고 있다.

이러한 배경에서 건축협정, 경관협정, 주거환경관리사업 등 주민이 주도하여 마을의 거주환경을 가꾸고 유지하는 사업이 다양하게 전개되고 있다. 이들 사업들은 대부분 공공의 주도를 통해 시범사업 형태로 도입되어 저층주거지의 새로운 관리방식으로 모색되고 있으나, 사업내용을 살펴보면 물리적 환경개선에 중점을 두고 있는 경우

가 대부분이다. 이러한 저층주거지 환경개선사업의 시행효과가 한 시적으로 끝나지 않고 지속성을 확보하기 위해서는 주민조직의 역할이나 참여방식에 대한 체계정립을 통해 주민이 주체가 된 사후관리 관리가 필요하다.

본 연구는 저층주거지의 환경을 양호하게 유지하기 위한 주민주도형 활동의 확대방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 주민주도형 저층주거지 관리가 활발하게 전개되고 있는 일본의 사례를 선정하여 조직의 형성과정 및 운영방식을 분석하여 양호한 주거환경을 유지하기 위한 주민조직의 주체적 활동과 민관협력관계를 살펴보고 시사점을 도출함으로써 국내 저층주거지관리에 주민주도의 활동을 확대시키기 위한 방안을 고찰하는 것을 목적으로 한다.

1.2. 연구의 방법 및 범위

본 연구는 주민주도형 주거지관리가 활발하게 전개되고 있는 일본의 지역관리의 개념과 특징을 검토한 후, 저층주거지를 대상으로 대표적 사례를 추출하였다. 사례연구의 대상은 일본 국토교통성이 작성한 「지역관리(Area Management) 추진 메뉴얼」¹⁾을 통해 소개된 저층주거지의 대표적 지역관리 사례 가운데, 자체적인 홈페이지를 통해 최근 활동 내용을 확인할 수 있는 요코하마시 우즈쿠시가오

카 중부지구(이하 우즈쿠시가오카)와 후쿠오카시 아일랜드시티의 테리하 마을(이하 테리하)을 선정하여 문헌조사와 인터넷 홈페이지에 소개된 내용을 바탕으로 활동내역을 조사하여 분석하였다.

우즈쿠시가오카는 주민이 자발적으로 관리조직을 형성하여 40년 이상 운영하고 있는 사례로 일본의 주민제안형 건축협정제도를 최초로 도입한 사례이며, 테리하는 2000년대에 매립지 조성을 통해 형성된 신규 단독주택지에 개발단계부터 지방자치단체와 주택개발자가 협력하여 계획적으로 주민조직을 형성한 사례이다. 본 연구는 형성과정에 차이가 있는 이 두 사례의 분석을 통해 주민주도형 관리조직의 형성과정, 주요 활동현황 및 관련 제도 및 지원 내용 등 특징을 추출하여 시사점을 도출함으로써 국내 활성화를 위한 방향성을 고찰하였다.

1.3. 선행연구 고찰

주민참여를 통한 저층주거지의 주거환경관리 수법으로 도입된 대표적 제도로는 『경관법』에 근거한 ‘경관협정’, 『도시 및 주거환경정비법』에 의한 ‘주거환경관리사업’,²⁾ 『건축법』에 의한 ‘건축협정’ 등이 있으며, 제도 시행 이후 시범사업 추진과정에 대한 모니터링과 시행효과를 분석한 연구들이 진행되어 왔다.

경관협정은 주민 스스로가 지역의 경관을 관리할 수 있도록 지원하는 제도이다. 경관협정 시범사업대상지의 적용과정 분석을 통해 제도적 개선방안을 모색한 연구에서는 협정 위반시 제재에 대한 법적 지원이 빈약하고, 주거성능 향상보다는 외형적 환경개선에 치중하고, 주거성능 개선에 대한 행정절차가 복잡한 점이 한계로 지적되었고(박민정·안현찬·박소현 2010), 지속성을 담보하기 위한 행정과 전문가의 지속적 지원과 관리주체로서의 주민역할의 중요성이 제시되었다(신중진·정경화 2012).

주거환경관리사업은 저층주거지의 보전·정비·개량을 위해 도입된 제도로 사회적 물리적 경제적 측면에서의 재생효과가 검증된 바 있다(배웅규·이하영 2014). 서울시의 주거환경관리사업 추진실태 분석(맹다미·장남중·백세나 2015)에서는 사업추진 효과를 높이고 지속성 확보를 위해 주민공동체 관계망 형성과 주민역량 강화 중요성이 지적되었고, 시흥시 도일시장의 사례분석(여관현 양원미 2015)에서도 주민참여를 통한 마을공동체의 형성의 중요성이 역설되었다.

건축협정은 생활환경을 기반으로 한 주민약속을 제도화한 것으로 주거지의 관리와 정비를 유도할 수 있는 소규모 주택정비 활성화를 위해 2014년 도입되었으며, 이후 시범사업의 추진과 발전방향이 모색되고 있다(여혜진 2015).

주민의 주도적 활동을 통한 주거지 관리를 위한 제도들은 아직 제도 도입 초기단계로 시범사업 형식의 적용사례가 대부분이며, 공공의 적극적 개입과 지원을 바탕으로 실시되었으나 아직 주민주도의 활동단계에 접어들었다고 평가하기는 어렵다. 이러한 주민주도형 주거지 관리활동이 지속성을 확보하기 위해서는 주민의 자발적 참여를 유도하고 활동내용을 안정화할 필요가 있다. 이에 본 연구에서

는 주민주도형 지역관리 활동이 정착되어 있는 일본의 사례를 살펴봄으로써 시사점을 도출하고, 향후 이러한 제도의 발전 가능성을 모색하고자 한다.

2. 일본의 지역관리 개념

2.1. 지역관리의 개관

일본의 지역관리(area management)는 지역의 양호한 환경과 가치를 유지하고 향상시키기 위한 주민, 사업자, 토지소유자 등 지역구성원들에 의한 주체적 활동을 의미하며, 상업·업무지역과 주거지역 모두에서 전개되고 있다. 상업·업무지역에서는 대규모 개발과 연계하여 지역의 양호한 경관을 형성하고, 지역의 부흥을 위한 여러 가지 이벤트와 자체적 프로모션 활동들이 전개되고 있다. 한편, 주거지역에서는 양호한 주거환경을 형성하고 유지하며, 공원, 광장, 집회소 등 공공 공간을 주민조직이 관리하는 활동이 다양하게 전개되고 있다.[7]

이러한 지역관리 방식의 등장배경은 지역구성원의 지역의 환경, 안전, 안심에 대한 관심 증대로 각종 자원봉사 활동에 적극적으로 참여하여 지역을 스스로의 힘으로 변화시키겠다는 공감대가 형성되고 있기 때문이다. 또한 물리적 환경개선을 목적으로 하였던 기존 개발방식에서 벗어나 시작 단계에서부터 유지관리, 운영까지 고려한 개발에 대한 필요성이 제기되었고, 지역 간 경쟁에 따른 지역의 매력 창출을 지향하고 있다.

2.2. 지역관리 추진 형태 및 특징

지역관리의 추진 형태로는 조직구성이 간편한 협의회 형태의 조직으로 운영되는 경우가 가장 많으나, 사업의 실시, 용자나 보조금 수령, 행정으로부터의 사업위탁, 재산 소유 등을 수반한 경우 NPO 법인(특정비영리활동법인) 또는 사단법인 등 법인격을 취득하여 운영되고 있다. [8]

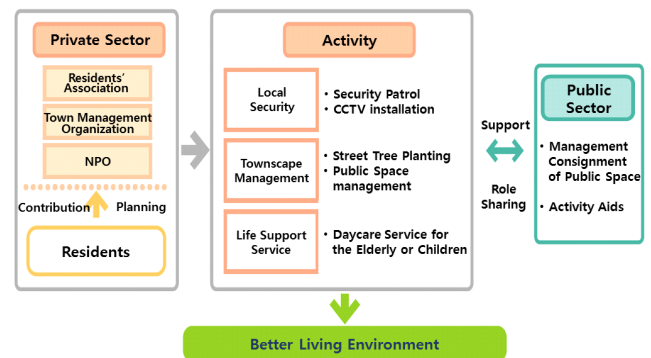


Fig. 1. Diagram of Management Activity in Residential Areas

지역관리는 물리적 환경의 구축뿐만 아니라 유지관리 및 운영 방법까지 고려하여 전개되고 있다. 지역 구성원인 주민, 사업자, 토지소유자 등 다양한 주체가 참여하여 지역방범활동, 마을경관의 유지 및 관리, 생활서비스 지원 등의 활동을 전개하고 있으며, 필요시 행정, 전문가, 외부 조직 등이 관여하여 지원하는 형태로 전개되고 있

2) 서울시의 경우, 2009년 ‘살기좋은 마을만들기’, 2010년 ‘서울 휴먼타운’ 등의 명칭으로 저층주거지 관리에 관한 시범사업을 전개한 바 있으며, 2012년 주거환경관리사업 시행 이후 ‘주민참여형 재생사업’의 명칭으로 통합하여 운영하고 있음.

다. 저층주거지의 지역관리는 쾌적한 주거환경을 형성하여 지속성을 확보하고, 빈집 또는 공지의 활용을 증진시키며, 지역 구성원들의 지역에 대한 애착 및 만족도 증대로 지역관리에 참가 의식을 고양시키면서 지속적 활동기반을 형성하고 있다.

2.3. 지역관리 지원내용

중앙정부에 의한 지역관리 단체에 대한 지원은 재정지원, 금융지원, 세제상 지원으로 구분된다. 중앙정부의 국토교통성은 마을만들기 단체가 실시하는 워크숍 등 마을만들기 활동을 지원하거나 마을만들기 회사 등 민간 주체의 이벤트 및 실증사업에 대해 보조금을 지급하고 있다. 또한 지역환경개선을 위해 지방자치단체가 실시하는 도로, 공원, 하천, 공공주택, 시가지정비사업 등의 정비에 대해 '사회자본정비종합교부금'을 교부하는 등의 방식으로 재정지원을 하고 있다. 도시재생추진법인 또는 마을만들기 법인이 마을만들기 거점시설을 조성하거나, 커뮤니티 기능의 재생시설을 개발하는 경우에는 지방자치단체를 통한 '도시환경유지·개선사업자금'의 무이자 융자도 가능하다.

그밖에 마을만들기 NPO법인 등에 기부한 개인 또는 법인에 대해서는 소득공제·세액공제 등 세제 혜택이 주어진다. 또한 기초자치단체 단위의 상담체제가 갖춰져 있어 기본적 활동에 대한 상담에서 도시계획, 도로, 공원, 건축지도, 시민활동 등에 대한 개발 상담까지 실시되고 있으며, 지방자치단체의 마을만들기 컨설턴트, 건축가 등 전문가 파견제도 등을 활용하면 전문적인 컨설팅을 받을 수 있다.

3. 자생적 주거지관리체계 형성 : 우츠쿠시가오카

3.1. 주민주도형 지역관리 태동

요코하마시 우츠쿠시가오카는 도쿄의 부도심 시부야에서 급행전철로 약 20분 정도 떨어진 거리에 입지한 단독주택 중심의 베드타운 (bed town)³⁾이다. 지구 전체 면적은 47.2ha이며, 철도회사인 도쿄전철(Tokyu Corporation)에 의해 1969년 개발되었다.

단독주택 전용주택지로 개발된 지구 내에 주변 환경에 어울리지 않는 가설주택이 건설된 사건을 계기로 지역의 주거환경을 주민 스스로 양호한 주거환경을 보전해야 한다는 의견이 개진되었고, 이를 계기로 '우츠쿠시가오카 개인주택회(이하 개인주택회)'가 조직되면서 주민주도의 지역관리 체계가 구축되었다.

3.2. 관리수법 및 주요활동

개인주택회는 건축협정 제도의 도입을 검토하였고, 이에 찬성하는 가구를 모집하여 1972년 일본 처음으로 주민발의에 의한 건축협정 체결하고 '건축협정운영위원회'를 발족하였다. 또한 같은 해 지역의 주거환경문제를 해결하기 위한 조직으로 '아오바구 우츠쿠시가오카 중부자치회(이하, 자치회)'가 발족되었다. 1994년에는 건축협정운영위원회의 권한에 포함되어 있지 않은 주거환경문제를 다루기 위해 '건물·환경위원회'를 자치회 내에 조직하였다.

일본 최초의 주민발의 건축협정 체결 이후 시대별 상황과 주민요망에 따라 협정 내용을 갱신⁴⁾하여 이탈자를 막으면서 장기간 운영되고 있으며, 양호한 마을 경관을 유지하기 위해 노력하고 있다.

건축협정에 참가하지 않는 가구가 산재하여 이러한 필지들에 공동주택의 건설이 계획되었고, 건축계획에 건물·환경위원회가 제기한 문제점을 조정하는데 한계가 발생하였다. 또한 시간경과에 따라 건축협정에 대한 결속력이 약해지고, 고령을 이유로 자치회 가입을 꺼리는 세대가 증가하는 현상이 발생하기도 하였다. 이에 건축협정 존속에 대한 위기의식에서 1999년 '지구계획검토위원회'가 발족되었고, 2003년 지구주민 96%의 동의를 얻어 '아오바 우츠쿠시가오카 중부지구 지구계획' ⁵⁾을 도시계획으로 결정하였다.

Table 1. History of Town Management in Utsukushigaoka

Year	Details
1969	• Organizing Utsukushigaoka Housing Association
1972	• Establishing the first Residents-led Construction Management
1994	• Organizing the Committee for Building Environment Management
1999	• Organizing the Committee for District Planning Review
2003	• District Planning for Aoba Utsukushigaoka Middle Area
2004	• Town Management Evaluation Committee

지구계획 추진과정에서 요코하마시의 '마을만들기 코디네이터 파견제도'를 통해 전문가가 파견되어 지구계획에 대한 주민 교육, 회의 추진방법, 설문조사 실시 방법 등에 대해 지원이 이루어졌다. 행정적 절차를 거친 지구계획의 도입으로 지구 전체에 구속력이 있는 경관형성의 규칙이 마련되었고, 주민 부담을 경감시키고 건축협정에 중점을 두었던 활동에서 지구경관 전반에 관한 발전적 활동의 전개가 가능하게 되었다. 전문지식이 없는 주민들에게 활용 가능한 제도를 안내하고 행정적 절차를 대행하는 전문가의 역할은 필수적이라 할 수 있으며 이를 위한 공공의 제도적 지원의 중요성을 확인할 수 있다.

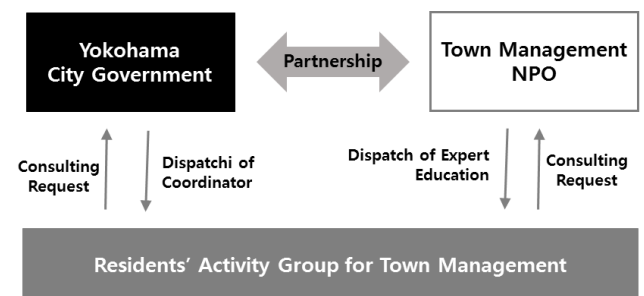


Fig. 2 Town Management Supporting System of Yokohama

3.3. 주거지관리 운영방식

지구계획검토위원회가 2001년에 실시한 마을경관에 대한 설문

4) 일본 최초의 주민발의 건축협정 체결 이후 시대별 상황과 주민요망에 따라 협정 내용을 갱신 1984년과 1994년에 각각 제2기, 제3기 건축협정이 체결됨.
 5) 지구계획의 목표는 양호한 주거환경의 유지 및 보전이며, 단독주택을 중심으로 한 저층주거지를 보전하기 위해 건축물의 용도를 제한하고, 주택의 필지면적은 최소 180㎡ 이상으로 하고, 벽면위치, -건축물 높이, 건축물의 형태, 외장을 제한하는 등 필지정비 및 개발에 대한 방침을 제시함.

3) 2008년 2월 기준 주택수는 958호.



Fig. 3 Design Guideline Handbook of Utsukushigaoka

이는 법적 강제력이 없는 이지만 지구계획 운영을 담당하는 지방자치단체가 가이드라인에 따라 평가위원회의 의견을 수렴하고 있다. 핸드북은 지구계획의 목표와 연계된 15개 항목으로 구성되어 있으며, 그 적합성을 자주적으로 점검하여 신고하도록 건축행위의 적합성에 대한 체크시트가 삽입되어 있다. 지구 내에서 건축행위를 하는 시공자는 가이드라인의 적합성을 체크하여 그 결과를 평가위원회에 제출하도록 되어 있다.[9]

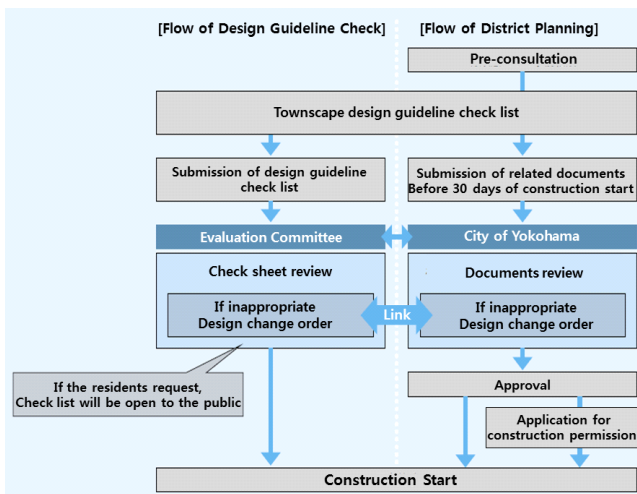


Fig. 4. Utsukushigaoka Design Guideline Check Process

평가위원회의 주요 활동은 지구계획과 연동된 경관가이드라인의 원활한 운영이다. 지구 내 건축행위를 계획하는 주민은 가이드라인에 근거한 공사 내용을 평가위원회에 제출하도록 되어 있으며, 이를 통해 지구계획의 목표에 근거한 양호한 거주환경의 유지·보전하고 있다. 평가위원회의 활동에 필요한 예산은 자치회가 연도별로 특별회계를 편성하여 각출하고 있다.

자치회관의 토지는 사유지이지만 건물은 자치회원의 적립에 의해 건설되었으며, 시설의 관리도 자치회가 담당하고 있다. 평가위원회는 자치회 요청에 따라 주민 홍보와 주민으로부터의 의견을 청취

조사에서 지구계획으로 규정하지 못한 항목에 대해 주민이 자주적으로 배려하는 자치규약으로 운영하여 주거환경을 보전해야한다는 의견이 개선되어 마을경관가이드라인의 운영 필요성이 제기되었다. 가이드라인 운영조직으로 2004년 '아오바 우츠키시가오카 중부 지구계획 마을만들기 평가위원회(이하 평가위원회)'가 발족되어 합의된 가이드라인을 '마을만들기 핸드북'으로 정리하여 배포하고 있다.

하고, 주민들은 가이드라인의 적합 부적합심사결과와 확인, 보행자 전용도로 등의 관리 방식, 지구 경관보전에 대한 의견을 평가위원회에 제출한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 공적 제도와 연계된 사적 규약의 운용 방식의 접목은 주민주도활동의 추진력을 강화하는 발안으로 모색될 필요가 있다.

4. 계획적 주거지관리체계 구축 : 테리하

4.1. 마을만들기 협의회의 형성

테리하는 후쿠오카의 하카타만에 인공섬으로 조성된 아일랜드 시티의 동부에 개발된 주거단지로서 전체 계획호수는 1,514호 규모이며, 단독주택지구, 분양 및 임대 공동주택지구로 구성되어 있다. 그 가운데, 단독주택단지는 공모를 통해 선정된 주택개발업체인 세키스이하우스(Sekisui House)가 개발하였다.

테리하는 계획단계부터 품격있는 환경의 주거지를 민관이 협력하여 정비하고 관리하는 것을 개발 전제로 설정하고 있으며, 후쿠오카시는 지속가능한 마을만들기의 실현을 위해 지역관리 조직을 구상하였다. 따라서 후쿠오카시와 주민조직 간의 관리부담을 분담하는 협정을 체결하는 것을 전제로 개발이 진행되었다.

분양 1년 전부터 개발주체인 세키스이하우스(주), 후쿠오카시, 후쿠오카시주택공급공사, 하카타만개발(주)가 주민자치조직에 의한 지역관리 방안을 검토하여, 2006년 지역관리 조직으로 테리하 마을만들기 협의회(Teraha Community Association, 이하 TCA)를 발족하였다.

4.2. 지역관리체계의 구축과정

입주 초기인 2006년에는 주민이 적어 세키스이하우스, 후쿠오카시 후쿠오카시주택공급공사, 하카타만개발이 TCA 임원진과 협력하여 TCA를 운영하였다. 이 과정에서 민간개발자인 세키스이하우스는 건축·녹지협정 운영위원회를 대행하였고, 미분양 주택의 회비를 부담하였다. 또한 마을소식지를 발행하고, 홈페이지를 운영하는 등 TCA 운영을 적극적으로 견인하였다.공공인 후쿠오카시, 후쿠오카시주택공급공사, 하카타만개발(주)는 공공공간인 공원, 녹지, 도로 등을 관리하고, TCA의 운영을 보조하였다.

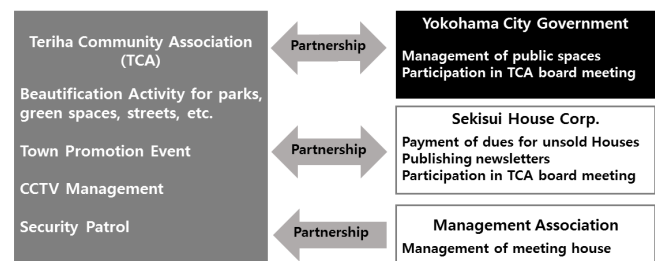


Fig. 5. Relationship between Teriha Management System

세키스이하우스는 주택 판매 및 계약 단계에 입주자에게 TCA의 활동을 설명하고 가입을 권유하여, 전세대가 가입하는 성과를 거뒀다. TCA 내에는 환경미화위원회, 홍보위원회, 마을만들기 추진위

6) 자치회 내의 평가위원회의 구성원은 자치회의 추천, 지구계획 시행구역 내에 거주하는 비회원, 자치회입원(4인) 등으로 24인 이내로 선출됨.

원회, 문화동아리 등의 위원회가 구성되어 공원, 녹지, 도로 등의 미화활동과 방범카메라 및 치안유지 활동을 전개하였다.

TCA는 창립 2년째인 2007년 주민주체에 운영권이 이전되었고, 단독주택, 공동주택, 임대주택이 혼재된 7개의 지구별로 하부조직인 부회를 설치하고, 각 부회 단위의 집회소와 그 관리를 담당하는 관리조직을 설치하는 등 조직구성을 체계화하여 지역관리를 실시하고 있다.

4.3. 지역관리의 운영방식 및 주요 활동

양호한 주거환경을 유지하기 위해 지구계획·건축협정·녹지협정 등을 체결하여 운영하고 있다. 지구계획은 ‘단독주택 환경조성존’과 ‘중고층주택 환경형성존’으로 구분하여 건축물의 유지 및 관리 관련 사항을 규정하고 있다. 또한 여유롭고 통일감이 있는 가로를 형성하고 보전하기 위해 건축물과 식재에 대한 규칙을 건축협정과, 녹지협정으로 제정하고, ‘건축·녹지협정 운영위원회’를 운영하여 관리하고 있다. 특히 단독주택이 밀집한 테리하 1정목 단독주택지구는 협정내용을 해설한 ‘단독주택지구 마을경관가이드라인’을 수립하여 운영하고 있다.

TCA의 주요 활동 중 하나는 공원, 녹지, 도로 등 공공공간을 관리하고 미화하는 활동이다. 후쿠오카시는 TCA와 18.4ha의 대상구역에 대한 관리협정을 체결하였고, 이를 통해 마을 내의 시가 소유한 공원, 녹지 등의 청소, 제초, 지피류 관리를 TCA가 담당하고 있으며, 후쿠오카시는 수목 관리, 병충해 방제, 잔디관리를 중심으로 관리업무를 분담하고 있다. 그밖에 지역주민의 교류 증진을 위한 활동으로는 여름 축제, 음악회, 신년회, 다과회 등 이벤트를 개최하여 세대간 유대 형성을 통한 커뮤니티 활성화를 도모하고 있다.

Table 2. Town Management Activity by TCA

Activity Types	Example
<ul style="list-style-type: none"> Town Beautification - Management of public space : parks, green spaces and roads - Town cleaning activity 	
<ul style="list-style-type: none"> Resident Exchange Program - Community events : summer festival, new year's party, tea party, - Flea market 	
<ul style="list-style-type: none"> Town Security - Payment for security service : CCTV management & Town security guard - Security patrol 	

TCA의 활동을 위해 구성원은 매월 TCA 회비, 방범 서비스 및 케이블 TV 이용료 등에 대한 관리비용을 부담하고 있다. TCA는 방범 카메라 관리와 자체적인 마을 방범활동(security patrol)을 통해 안전한 마을을 지키기 위한 노력을 하고 있다. 방범카메라는 개발회사인 세키스이하우스가 소유권을 TCA에 이전하여 TCA가 관리하고 있으며, 주택 1,500호에 대한 방범활동을 경비회사에 위탁하여 상주 경비원이 순회 경비를 실시하고 있다. 방범서비스에 대한 부담금⁷⁾은 TCA가 징수하여 경비회사에 지불하고 있다.

7) 공동주택은 1,040엔/월, 단독주택은 1,540엔/월 납부

관리비용은 원칙적으로 토지소유자가 TCA에 지불하도록 되어 있으나, 임대하고 있거나 제3자가 거주하고 있는 경우 납입자를 임차인이나 제3자로 변경할 수 있다. 특히 단독주택지구의 토지소유자는 주택구입시 집회소 건설비로 30만엔과 시설유지관리비 5만엔을 지불하고, 월 관리비도 단독주택관리조합에 지불하도록 되어 있다. 주민자치조직의 관리비용 분담은 주민관리활동의 질을 향상시키고 주도적 활동을 가능하게 하는 동력으로 작용한다고 할 수 있다.

5. 일본사례의 시사점 고찰

5.1. 주민조직 형성 지원

전문적 지식이 없는 주민이 주거지 관리를 위한 제도를 스스로 발굴하여 지역에 적용하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 도입 초기 단계에 공공의 유도 및 지원이 중요하다.

우즈쿠시가고오카의 경우 체계적 지역관리를 위해 자발적으로 건축협정을 도입하였고, 이 과정에서 지방자치단체가 마을만들기 지원제도를 통해 마을만들기 코디네이터를 파견하여 전문적인 컨설팅을 실시하여 주민활동을 지원하였다. 테리하의 사례에도 신규 개발 단계에서부터 지역관리가 검토되었고, 공공과 민간개발자가 주민 관리조직을 입주 이전에 발족시키고 초기 주민활동을 지원하여 초기 추진체계를 구축하였으며, 주택구매자들이 참여를 적극적으로 유도하여 주민주도형 지역관리체계를 정착시켰다.

주민주도의 주거지관리 활동의 태동을 위해서는 관련 조직의 형성이 첫걸음이라 할 수 있고, 이를 위한 공공의 지원은 필수적이라 할 수 있다. 따라서 도시재생활성화지역을 중심으로 설치되고 있는 도시재생지원센터나 지역단위의 마을지원센터 등이 주민조직 형성 과정에 참여하여 지원하고, 사업수법 등에 대한 전문적인 컨설팅을 담당할 수 있도록 하여 주민조직의 형성과 활동을 보조하는 공공의 적극적인 역할이 요구된다.

5.2. 주민주도의 관리규약 제정

저층주거지 관리사업들이 성공을 거두기 위해서는 양호한 생활환경을 유지하기 위한 주민스스로의 지속적 활동이 필수적이라 할 수 있으며, 이를 위한 관리 프로그램의 개발과 명문화된 관리규약의 제정이 요구된다.

공동주택의 경우 『공동주택관리법』이 정한 의무관리 대상 공동주택⁸⁾에 대해 공동주택의 입주자 등을 보호하고 주거생활의 질서를 유지하기 위하여 입주자이 자기규약 성격의 ‘공동주택 관리규약’을 정하여 운영하도록 하고 있으나, 저층주거지의 경우 이러한 적용기준이 마련되어 있지 않다. 따라서 ‘경관협정’, ‘건축협정’, ‘주거환경관리사업’과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 의한 ‘지구단위계획의 주민제안제도’ 등의 제도 가운데, 지역의 현황과 주민들의 요구에 적합한 제도의 도입이 검토되어야 한다.

경관협정이나 건축협정 등은 협정 당사자들간의 사적규약으로 구속력이 약해 주민의 자발적 실천 정도에 따라 효과가 달라질 수 있

8) 50세대 이상 공동주택 중 해당 공동주택을 전문적으로 관리하는 자를 두고 자치 의결 기구를 의무적으로 구성하여야 하는 등 일정한 의무가 부과되는 공동주택(공동주택관리법 제2조 2항)

으므로, 지구단위계획의 부분적 도입으로 협정의 한계점을 보완하는 가능성이 검토된 바 있다(신중진·장정화 2012). 우즈쿠시가오카의 사례는 주민간 사적규약인 건축협정을 행정력을 가진 지구계획으로 확장한 예로 지구계획의 시행구역과 자치회의 관리영역 일치시켜 운영함으로써 주민의 독자적인 마을의 경관가이드라인을 관할 행정기관이 행정절차상으로도 연계하여 적용하여 구속력을 강화했다는 점에서 주목할 만하다.

5.3. 관리비용 분담

저층주거지의 근린재생을 위해 다양한 사업을 통해 공공의 재정 지원이 이루어지고 있으나 사업이 종료되어 지원이 중단되더라도 주민관리활동을 유지하기 위해서는 경제적 독립성이 확보되어야 한다. 시범사업의 성숙기에 마을기업의 육성, 마을공동체 지원 등에 중점을 두고 있는 이유는 공공의 부담을 줄이고, 지역주민이 스스로 활용할 수 있는 마을재원의 확보하여 지속적 활동을 통해 주거지 재생 효과를 연장시키기 위해서라 할 수 있다.

앞서 살펴본 일본의 사례들의 경우 관리조합이 조합원을 대상으로 관리비용을 징수하는 시스템을 통해 안정적 활동자금의 확보하고 지속성의 기반을 마련하고 있었다. 구성원들이 관리비용 부담하는 구조의 확립은 지역관리의 안정적인 활동을 지속가능하게 하였고, 구성원은 적은 비용부담으로 양호한 거주환경 유지할 수 있는 편익을 누릴 수 있었다. 따라서 공동주택의 관리비용 징수와 같이 저층주거지에서도 관리구역에 포함되어 있는 주택소유자들도 자치회비를 걷어 지속적인 유지·관리를 위한 활동자금으로 사용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

6. 결론

주민주도의 저층주거지 관리는 제도적 틀을 갖추고, 공공 주도의 시범사업을 통해 그 실현가능성을 모색하고 있다. 본 연구에서는 주민주도의 저층주거지 관리가 성과를 거두고 있는 일본의 사례를 살펴보고, 그 시행과정에 주민 및 공공의 역할과 주거지 관리의 주요 내용 등을 통해 시사점을 도출하였다. 주민참여형 주거지관리의 활성화를 위한 단계적 방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주민의 자발적 주거지 관리를 위한 첫걸음은 주민조직의 형성이며, 이를 위한 공공의 적극적 지원이 요구된다. 현재 마을단위의 재생사업을 위해 구축되어 있는 도시지원센터나 지방자치단체에 상담창구를 마련하고, 지역현황에 대응할 수 있는 전문가를 파견하여 행정적 절차와 재정적 지원에 대한 컨설팅을 통해 주민조직의 형성을 지원함으로써 주거지 관리의 단초를 형성해 나가야 할 것이다.

둘째, 지역의 현황에 맞는 제도의 적용을 통해 주민 스스로 유지·관리할 수 있는 관리규약을 제정하여 명문화할 필요가 있다. 제도적 수법을 활용하여 저층주거지 관리를 위한 실효성 있는 자치규약을 제정하고 그 효력과 이해당사자들의 책임과 의무를 명확하게 하여 갈등의 소지를 제거하고 공식화할 필요가 있다.

셋째, 주민역량을 강화하여 관리운영 능력을 배양하고 공공지원 없이도 지속성을 유지할 수 있도록 주민 스스로 안정적 재원을 확보할 수 있어야 한다. 따라서 주민 스스로 자치회비를 징수하거나, 마

을 단위의 수익사업 등을 개발하여 유지·관리 재원을 확보하는 방안을 모색하여야 한다.

본 연구에서 살펴본 두 개의 일본 사례는 기업형 민간개발업자에 의해 조성된 양호한 단독주택지역으로 초기에 구축된 양호한 주거환경을 주민 스스로 지켜나가기 위한 노력에서 저층주거지 관리체계를 구축한 사례라 할 수 있다. 주택의 종류가 다양하고 건축연도도 상이한 노후주거지에서 주민합의를 통해 자생적 관리체계를 구축에는 더 많은 현안들이 연관되어 있다. 따라서 다양한 사례들의 분석과 국내에서 진행중인 주민참여형 주거지관리 시범사업들의 모니터링을 통한 폭 넓은 연구가 요구된다.

Acknowledgments

This study was supported by the research program (2017-0532) funded by the SeoulTech(Seoul National University of Science and Technology).

Reference

- [1] 맹다미, 장남중, 백세나, “서울시 주거환경관리사업의 추진실태와 개선방안”, 서울연구원, 2015 // (Maeng, Da-Mi, Jang, Nam-Jong, Baik, Ce-Na, A Study of the Seoul Residential Environment Management Projects for Sustainable Management of Low-Rise Residential Areas, The Seoul Institute, 2015)
- [2] 박민정, 안현찬, 박소현, “노후주거지 개선방안으로서 경관협정의 가능성에 관한 연구-서울시 경관협정 시범사업 광진구 중곡4동 용마마을 사례를 중심으로”, 대한건축학회논문집 계획계, 제26권 제7호, 2010 // (Park, Min-Jung, Ahn, Hyun-Chan, Park, So-Hyun, “Improving Old residential Neighborhoods through Urban Landscape Agreements -A Case Study of Yong-Ma Community Design in Joong-Gok 4 Dong”, Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design, Vol.26, No.7, 2010)
- [3] 배용규, 이하영, “저층주거지 재생을 위한 주민참여형 재생사업 시범사업의 시행효과 분석 연구-서울시 마포구 연남동 주민참여형 재생사업(前 휴먼타운) 시범구역을 대상으로”, 도시설계, 제15권, 제4호, 2014 // (Bae, Woong-Kyoo, Lee, Ha-Young, "Finding Characteristics of the Housing Environment through Combined Analysis on Residents and Buildings in the low-rise Residential Areas -Focused on the First Pilot Project Area of Yeonnam-dong, Mapo-gu, Seoul, Korea", Urban Design, Vol.15, No. 4, 2014)
- [4] 신중진, 장정화, “경관협정 활용에 의한 저층주거지 환경개선의 방향 연구 - 서울시 경관협정시범사업을 중심으로”, 대한건축학회논문집 계획계, 제28권, 제3호, 2012// (Shin, Joong-Jin, Chang, Chung-Wha, “Study on Environment Improving in Low-rise Residential Area with Landscape Agreement - In the Case of Landscape Agreement Pilot Project at Seoul Metropolitan Government”, Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design, Vol.28, No.3, 2012)
- [5] 여관현, 양원모, “주민참여를 통한 주거환경관리사업의 전략적 실천방안 연구”, 도시행정학보, 제28집, 제2호, 2015 // (Yeo, Kwan-Hyun, Yang, Won-Mo, "A Study on the Practical Strategies for Residential Environment Management Projects Through Residents Participation - Focusing on the Doil-Market, Siheung City" Journal of The Korean Urban Management Association, Vol.28, No.2, 2015)
- [6] 여혜진, “건축협정 시범사업 추진과 향후 발전방향”, 건축과 도시공간, 제17호
- [7] 国土交通省, “エリアマネジメント推進マニュアル” 2008
- [8] 小林重敏, “最新エリアマネジメント”, 学芸出版社, 2014
- [9] 青葉美しが丘中部地区計画づくりアセス委員会, “青葉美しが丘中部地区街づくりハンドブック”, 2014
- [10] <http://home.s05.itscom.net/jichikai/> (2017.11.15.)
- [11] <http://teriha.net/> (2017.11.15.)
- [12] <http://www.mlit.go.jp/> (2017.11.15.)
- [13] <http://www.city.yokohama.lg.jp/> (2017.11.15.)