

도심재생의 주민참여수법에 대한 고찰*

The methods of resident participation for community revitalization in civil renaissance

이지숙** 박선희***
Rhee, Ji-Sook Park, Sun-Hee

Abstract

After latter half of the 1990 it has come out urban decline in big and middle & small cities. The purpose of this study is to review the methods of resident participation for community revitalization in civil renaissance through literature study. This study is divided into fourth parts.

In the first part, the history of civil renaissance in Japan, German and England for getting grip on the situation is studied. In the second part, concepts of resident participation and community is dealt with. And the tendency of resident participation for community revitalization in civil renaissance is investigated through preceding researches. The third part and the last one are methods and conclusions and suggestions of resident participation revitalization in civil renaissance.

keyword : resident participation, community revitalization, civil renaissance

주요어 : 주민 참여, 커뮤니티 활성화, 도심재생

I. 연구의 필요성 및 목적

기존의 주거환경정비는 기존의 건물들을 철거하고 신축하는 것이었으며, 물리적인 측면의 개선에만 관심이 집중되어 있었고, 주로 공무원과 같은 행정관료나 전문가 주도로 이루어졌다. 그렇기 때문에 기존 거주자들의 요구나 희망 등이 반영되지 않았으며, 반영할 수 있는 방법도 거의 찾을 수가 없었다. 그러나 주거환경의 정비 및 도심재생으로 인하여 혜택을 입을 사람도 피해를 당할 사람도 결국 그 지역에 거주하는 주민들이기 때문에 반드시 거주민들의 의견이 반영되어야 한다. 이를 위하여 주민들 자체가 적극적으로 참여하고 의사를 개진해야 할 필요가 있다.

한편, 환경이 개선되고 난 후 기존에 살았던 원주민들이 돌아와서 재정착하지 못하고, 그들의 경제적 수준에 적합한 다른 지역으로 옮겨가서 거주하게 된다. 개선된 환경에는 새로운 주민들이 이주해오면서 기존 커뮤니티

가 붕괴되고 주민들간에 서로 단절되면서, 지역사회가 지속적으로 발전할 수 있는 기틀을 잃어버리게 된다. 이것이 이제까지의 주거지 정비사업 후에 나타나는 일반적인 현상이라고 할 수 있다. 이러한 결과는 지역 사회 내에 새로운 사회문제를 일으킬 수 있다. 따라서 지역사회의 정비에 주민이 참여하여 지역사회 전체를 단단하게 결속시켜줄 수 있도록 해야 한다.

그래서 본 연구에서는 주민참여 방안에 대하여 그동안 발표되어 온 문헌들을 분석하여, 현재 주민참여 방안과 커뮤니티 활성화 방안들을 살펴보고, 이들의 시사하는 점을 비교 검토해 보고자 한다.

II. 연구방법 및 범위

우리나라에서 도심 쇠퇴의 현상들이 나타나기 시작한 것은 대략 1990년 중반이후이다. 지방 대도시 및 중소도시를 중심으로 도심쇠퇴의 증상이 나타나기 시작하였고, 그에 따라 도심재생에 관련된 논의가 시작되었다.

분석대상은 도심재생과 관련하여 주민참여방안에 관한 학술지 게재논문 및 연구보고서, 전문가 워크숍 및 서적을 대상으로 하였다. 관련학술지로 국토계획, 도시연구, 주택연구, 주거학회논문집, 건축학회논문집 등이다. 1990년 후반부터 2007년도에 발표된 문헌의 키워드나 논제 목록에 '도심재생' 혹은 '커뮤니티' 혹은 '주민참여'에 관한

* 본 연구는 건설교통부가 주관하고 한국건설교통기술평가원이 시행하는 07첨단도시개발사업(과제번호:07도시재생B02)에 의해 수행되었습니다.

** 정회원(주저자, 교신저자), 국립 군산대학교 주거 및 실내계획 전공 조교수, 이학박사

*** 정회원, 국립 전북대학교 주거 및 실내계획 전공 교수, 이학박사

내용을 다른 문헌으로 한정하였다.

III. 도심재생 및 주민참여의 외국사례와 규정

1. 주민참여 및 커뮤니티의 개념

김세용(2002)은 “주민참여란 일반적으로 주민이 정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하려는 노력이라고 할 수 있으며, 일반적으로 주민의 의견을 주장하거나 제시하는 것, 지방자치단체에 참여 혹은 협의하거나 파트너십의 관계를 유지하는 것, 지방자치단체가 일정범위의 권한을 지역의 주민대표기관에게 권한 위임하거나 단독으로 계획 및 실행하며 관리하는 자치형태가 있을 수 있다”고 하였다. 또 계기석 외(2000)은 “커뮤니티는 하나의 도시보다는 작지만 근린지역보다는 넓은 지역에서 강한 지역적 정체성과 집단적 유대감을 형성하여 폭넓은 사회적 상호작용이 이루어지는 것”이고, 천현숙(2001)은 “다른 커뮤니티와 구분되는 독자적 특징을 갖고 스스로를 유지하고 재생산하는 능력을 갖춘 사회집단”이라고 정의되고 있다.

2. 외국도심재생에서 주민참여

영국은 1960년대 이후 도시의 쇠퇴현상이 심화되자, 1978년에 도심활성화 법률을 제정하여 도시재생사업을 지원하였다. 중앙정부가 주도하고 지방정부는 협조하는 체제를 이루고 있었다. 1990년대에는 환경문제의 대두로 인하여 도시확산정책에서 콤팩트한 개발을 통한 도시재생을 적극적으로 추진하고 있다.

미국은 다양한 계층으로 구성된 커뮤니티를 구축하여 도심과 그 주변의 심각한 빈곤상태의 저소득층으로 인하여 발생하는 여러 가지 문제를 해결하고자 노력하고 있다.

일본은 상점가, 행정, 시민, 기타 사업자 등 지역의 다양한 주체가 참여하여 광범위한 중심시가지 문제에 대하여 종합적으로 조정 관리 운영하는 조직체인 TMO(활성화법의 지역관리조직, Town Management Organizaion)가 중심시가지 활성화와 관련된 각종 정보를 수집하여 관련 주민, 상점가 조직 등에게 발신하는 기능을 수행한다. 1980년부터 도시계획법에 명시된 주민제안제도는 주민협의회 주관 하에 주민들만의 합의과정을 거쳐 이루어진다. 주민제안에 의하여 행해진 사업의 사후관리는 주민들이 직접 하는 경우가 많아서 애착심을 높이는데 도움이 되고 있다.

김광우 역(2002)에 따르면, 일본은 정부차원에서의 도심재생에 관한 종합시책이 제시되었지만, 교외화가 현저하게 줄어들지 못하고 있다. 이것은 영국이나 미국, 독일은 원인요법을 착수하기 전에, 이해 조정과정에서 주민의 의견일치가 형성되고, 이러한 합의를 바탕으로, 주민참여계획의 절차를 밟아가기 때문에 자치체(주민)는, 많은 자금 부담이 따르거나 주민의 자유가 다소 희생되더라도 기꺼이 따르기 때문에, 대담한 원인요법을 채택할 수 있게 된다고 하였다.

3. 도시 주거환경정비 기본계획

최근 각 광역시들은 도시주거환경정비 기본계획을 발표했다. 서울시의 도시 주거 환경정비 기본계획(2004)에서 사업지역을 선정할 때, 지역주민의 사업추진의지가 강한 지역을 우선 설정하도록 하고, 당해 구역의 생활권 등을 함께 고려하여 사업대상구역을 구획하도록 한다. 각 참여주체 간의 원활한 역할조정을 통한 사업의 활성화 및 효과적인 추진이 필요하고, 공공이 지원하고 민간이 주도하는 주민협의체 등을 구성하여 현실감 있는 정비의 실현화가 필요하다고 하였다. 대전광역시 도시 주거 환경정비 기본계획(2006)을 보면, 생활권단위의 기반시설 확보와 이를 통하여 지역 커뮤니티의 활성화를 도모해야 한다. 편의 시설과 녹색교통의 네트워크형성을 통하여 광역적 커뮤니티를 조성할 필요를 제시하였다. 생활권은 지역주민의 일상생활 구역을 고려하여 설정한다. 광주광역시 도시 주거 환경정비 기본계획(2006)을 보면, 커뮤니티 기반의 주거지 정비가 될 수 있도록, 아파트 공동체 운동, 골목 가꾸기, 마을시설 확보운동 등 주민주도의 지역공동체 만들기를 위한 주민조직의 체계화 및 각종 협정의 체결을 제시하고 있다. 또한 보조금이나 인센티브제를 추진하고 있다.

IV. 도심재생과 주민참여의 방향

도심재생에서 주민참여에 관한 문헌내용을 분석해보면, 다음 표와 같다. 그 연구내용 및 결과를 살펴보면, 커뮤니티의 활성화를 위해서 구체적인 지역과 주민들의 정서적 요인까지 고려한 생활권이 설정되어야 한다. 커뮤니티 단위의 프로그램이 필요하며, 지역 내 일자리 정보제공센터나 공동작업장 등을 설치하여 경제적으로 자활할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 하였다.

커뮤니티 활성화에 필요한 제반 기반시설과 주민센터, 종합복지센터, 청소년 회관 등 커뮤니티 시설을 공급하고, 지구 전체 주민의 의견을 반영하여 사업을 추진하며, 지속적으로 커뮤니티 발전에 기여할 수 있게 한다. 이를 위하여 지역의 특성을 고려하여 지역의 경제나 복지수요를 충족시키기 위한 사업 등과 연계한다. 미래지향적인 커뮤니티 시설로, 노인복지시설, 영유아 보육시설, 자전거전용도로, 문화공연장을 지적하였다. 또한, 커뮤니티 중심의 도시정비의 경우 다양한 형태의 파트너십을 형성하여 실질적인 주민참여를 이루게 한다고 하였다.

아파트 중심의 공동체 재생 운동, 고밀 주거지의 골목길 가꾸기, 골목길 담장 허물기 등이 현재 우리나라에서 대표적인 주민참여활동이라고 할 수 있다.

임대주택단지에서의 거주계층의 재구조화나 혼합개발 방식을 통하여 다양한 계층의 거주를 유도함으로써 주거지역의 기능회복 및 지역쇠퇴 개선 등을 시도하고 있다. 이 때 세제혜택 및 다양한 인센티브들을 지원한다. 또 입주자 생활지원 복지 프로그램을 병행하고 있다.

표1. 주민참여관련문헌의 연구결과

연구자	연구방향 및 대상	연구 내용 및 결과
윤혁경 (2007)	주민참여를 통한 지구단위계획	주민참여 보장장치 필요, 주민의견수렴방법의 선택적 활용, 공공의 이익을 위한 주민제안지원제도 주민설명회를 의무화, 주민참여를 이끌어갈 선도 조직의 육성 필요. 지구단위계획에 사용되는 용어, 기호 등에 대한 설명 필요. 주민들의 결론을 존중해 주고 그것이 반영됨으로서 자부심, 애착심 고취됨 주민참여기법 : 디자인 워크숍, 소그룹, 초점그룹, 포럼, 실제적 계획, 견학, 환경교육, 참여훈련, 관리개발, 전시회, 공청회, 리플렛, 소식지, 시청각 자료, 설문, 면접, 거리조사, 캠페인 등
김세용 (2002)	지구단위계획에서 주민참여의 기법	주민참여의 공공성 강화의 필요, 주민조합 또는 주민주체에 공익 주체의 참여 자율성과 지역의 커뮤니티가 존중되는 소단위 주거지 정비 계획수립과정이 하향식이 아닌 상향식으로 형성되어야 함, 주민설명회 등 계획 주민참여수단으로 보조 자료 및 다양한 매체를 활용하여 상시적 의견수렴 및 토론의 장 마련
김주진 외(2005)	정책개선방향, 임대주택단지	영국-균형적 커뮤니티 형성을 위해 분양주택과 지불가능주택을 한 단지에 혼합개발 장려. 미국-소득계층 혼합형 커뮤니티 전략(MINCS), 계층혼합형 조닝(IZ, Inclusionary Zoning) 또는 계층 혼합형 주택(IH, Inclusionary Housing) 일본-연령층간 혼합 및 계층간 혼합을 지원, 다수 공급주체의 복합개발에 의한 계층 혼합, 공영주택의 임대료 차등적용(응능응익형 임대료 체계)에 의한 계층혼합, 입주자의 특성을 고려한 사회복지프로그램운영이 필요함
천현숙 (2001)	커뮤니티의 구성 요소과 거주자 특성	커뮤니티의 구성요소 중 지역성: 구체적 지역과 주민의 정서적 요인까지 고려한 생활권 설정. 공동체성: 거주기간의 기간, 공동체성 강화프로그램 유기체성: 직장이 거주지 내 있을 때 유기체성이 높음. 지역내 일자리 제공 필수. => 커뮤니티 활성화를 위하여 물리적 환경 정비뿐 아니라 사회경제적 측면을 감안한 환경정비 필요.
장준호 외(2000)	도시 만들기에 대한 고찰 및 지원 행정	커뮤니티 도시정비는 광역적 지역을 대상으로 하며 기반시설과 커뮤니티 시설의 정비 포함 주민참여를 전제로 하되 사업과 주체간의 연계와 협력 추구
하재명 외(2005)	계획, 단독주거지	담장의 제거, 외부차량 통제, 필지내 개별 주차 공간을 확보하거나 가로폭의 일부를 주차공간의 일부로 활용 -> 커뮤니티의 활성화
이원훈 외(2007)	미래지향적 커뮤니티시설	사회적 요인 측면에서 노인복지시설, 체육센터, 경제적 요인 측면에서 영유아보육시설, 문화공연장이 증가할 것임 도시계획 패러다임 부합성 측면에서 자전거전용도로, 보행자전용도로가 증가할 것임
하성규 외(1999)	커뮤니티 중심의 도시정비 활성화, 임대주택단지	고령, 저소득층일수록 근린생활권에서 일상생활이 이루어짐. 도보권내에서 다양한 욕구를 충족시켜줄 시설계획 필요
곽경하 외(2007)	거주자 근린관계, 임대주택단지	노인들은 독립적이고 생활 및 아파트를 선호 도보권내에서의 단지 내외 커뮤니티 장소를 다양화할 필요 있음
홍인옥 (2000)	커뮤니티 중심의 도시정비	커뮤니티 중심의 도시정비: 공공주도형, 민간기업활용형, 비영리 주민조직에 의한 주민주도형 파트너쉽 추진전략: 점적인 개발에서 면적인 개발(복수사업의 연계), 적극적인 주민들의 참여증시, 다양한 주체들의 상호 협력과 연계
임동현 외(2007)	아파트 거주노인의 주생활,	독립생활에의 욕구 충족시킬 수 있도록을 위해 노인정 외의 노인 커뮤니티 시설이 다양화 필요
최근열 (2006)	주민자치센터의 정책과제	주민자치기능을 향상시켜서 지역공동체 형성의 거점이 되도록 해야 함 지역민간단체를 적극적으로 참여시킬 것. 주민자치위원회의 직종별 분야별 대표성 확보와 역할을 강화시켜야 함
김정현 외(2006)	주민자치센터 기능의 재정립	구조적, 제도적 문제, 운영상의 문제점, 담당실무 공무원의 인식부족, 주민자치위원의 전문성 부족, 참여계층 제한 등의 인위적, 환경적 문제점 주민자치위원회 및 주민자치센터 운용프로그램의 시간대 및 요일을 조정, 홈페이지 구축 등으로 다양한 계층의 적극적으로 참여유도, 주민 복지 프로그램 강화, 운영비 부담을 주민과 행정이 공동부담 주민이 신뢰할 수 있는 중재자 선정 필요.

영구임대주택단지 거주자들은 낮은 소득수준과 고령으로 인하여 일상생활이 근린 생활권에서 이뤄지는 경우가 많았다. 따라서 단지 내 외부 지원 시설계획에 있어서도 도보권내에서 다양한 욕구를 충족시켜줄 수 있도록 운동 시설, 만남의 장소 등의 공간에 대한 배려가 필요하다.

각 주택의 담장을 허물어 이웃 간의 커뮤니티를 보다 활성화시킨다. 담장을 허물고, 필지 내 공지를 개방하는 도시 단독 주택지 가로 공간 계획으로 만성적인 고질문제인 주택지 주차문제를 해결하고, 커뮤니티를 재활성화하는데 도움이 된다. 한편, 도심의 시가지 재생을 할 때, 소블록 단위의 공간체계를 유지할 수 있는 개발방식이 필요하다. 이때 블록 내부필지 통과동선이 보행자 우선일 경우 블록이 더 활성화된다.

한편, 커뮤니티 시설로서 주민자치센터가 잘 활용되기 위하여 자원 봉사자 및 지역민간단체를 적극적으로 참여시키고, 운영재원을 안정적으로 확보하여, 효율적인 운영이 될 수 있도록 한다.

또 주민제안제도가 제대로 작동하기 위해서 행정기관과 주민사이에 신뢰할 만한 중재자가 필요하며, 지구단위계획의 목적이나 목표가 명확해야 하고, 사업내용이나 도면 등을 일반 주민이 이해할 수 있어야 한다.

V. 결 론

우리나라의 기존 도시재개발은 주로 주택문제에 대한 방안으로 물리적 환경의 정비에만 초점이 맞춰져 왔었고, 커뮤니티를 재활성화하기 위한 방안 모색에는 관심이 없었다고 해도 과언이 아니다. 커뮤니티를 활성화하기 위하여 주민들의 참여가 주거환경정비사업의 처음부터 끝까지 유지되어야 한다.

도심재생사업에서 주민들의 참여가 적극적으로 이루어지기 위하여, 도시재생이 왜 필요하며, 누구를 위한 것이고, 유지관리 및 비용 등에 대한 논의와 합의가 우선적으로 이뤄져야 한다. 그리고 주민 참여를 유도하기 위하여 체계적이고 조직적으로 제도적 뒷받침이 있어야 하며, 주민참여를 위한 관련시설들이 요구된다. 예를 들어, 주민자치센터와 같은 주민시설들이 보다 다양화되어야 하고, 남녀노소 누구에게나 접근성이 좋아야 한다. 또한 지속적인 주민참여를 이끌어내기 위하여 관련조직과 전문가 및 기구 관리자 등의 육성이 필요하다.

주민의 참여방법은 현대인의 생활에 맞춰 다양한 정보매체를 통하여 수시로 누구든지 접근할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그리고 주민들이 행정에 대한 전문적 지식과 경험이 없으므로 주민이 종합적이고 장기적인 문제에 대처할 수 있는 능력배양 또는 지원방안이 필요하다.

참 고 문 헌

1. 계기석, 천현숙(2000), 커뮤니티 중심의 주거환경정비 연구, 국토연구원

2. 광재명, 최관길, 하재명(2007), 주택단지 거주자의 근린관계와 여가행태에 대한 분석연구, 대한건축학회 논문집 제23권 제5호, pp.141-148

3. 광동윤(2006), 일본지방도시 사와라시의 역사 경관 재생을 통한 중심시가지 재생전략과 방안, 국토계획 제41권 제7호, pp.97-108

4. 광주광역시(2006), 2010광주광역시 도시 및 주거환경정비 기본계획-요약보고서, 광주광역시, 전남 광주발전연구원

5. 김광우 역(2002), 일본정책투자은행 편저, 중심시가지 활성화-미, 영, 독의 18개 도시사례연구, 전남대학교 출판부

6. 김세용(2002), 지구단위계획에서 주민참여에 관한 연구, 대한건축학회논문집 제18권 제9호, pp.192-202

7. 김정현, 박명호(2006), 지역 복지적 관점에서의 주민자치센터 기능 재정립모색, 복지행정논총 16집, pp.1-29

8. 김주진, 서수정, 정경일(2005), 사회통합을 고려한 임대주택 정책 및 개발사례의 특성연구, 국토계획 제40권 제6호, pp.159-176

9. 대전광역시(2006), 2010대전광역시 도시 및 주거환경정비 기본계획-요약보고서

10. 박세훈(2004), 일본의 도시재생정책, 국토계획 제39권 제2호, pp.21-33

11. 박천보, 오덕성(2004), 해외도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구, 국토계획 제39권 제 5호, pp.25-38

12. 배용규(2002), 도시공동체 재생을 위한 주거지정비와 주민 참여, 건축 제46권 제11호, pp.44-49

13. 서울특별시(2004), 2010서울특별시 도시 및 주거환경정비 기본계획

14. 윤상복(2002), 일본의 중심시가지 재생 전략, 국토계획 제 37권 제4호, pp.273-284

15. 윤정란(2007), 중소규모 역사도시의 도심상업지 재생방안연구, 국토계획 제42권 제3호, pp.89-106

16. 윤혁경(2007), 주민참여를 통한 지구단위계획의 실효성 확보, 건축 제51권, pp.38-39

17. 이원훈, 이창수(2007), 미래지향적인 커뮤니티 시설유형 설정에 관한 연구, 국토계획 제42권 pp.95-113

18. 임동현, 강부성(2007), 상계지역 아파트 거주노인의 주생활 실태조사연구, 대한건축학회 논문집 제23권 제3호, pp.37-4

19. 임서환(2007), 도시재생 기술개발의 방향과 지자체 협력과제, 충청남도 도시재생 방향 모색을 위한 전문가 워크샵, 충남발전연구원

20. 임준홍·한상욱(2007), 일본의 중심시가지 활성화 대책, 충청남도 도시재생 방향 모색을 위한 전문가 워크샵, 충남발전연구원

21. 천현숙(2001), 커뮤니티 활성화를 위한 거주자 특성과 커뮤니티 특성 간 상관관계에 관한 연구, 주택연구 제9권 제1호, pp.143-172

22. 최근열(2006), 주민자치센터의 평가와 정책과제 울산광역시를 사례로, 한국거버넌스 학회보 제13권 제3호, pp.335-361

23. 최정민(2007), 게이티드커뮤니티 주거단지와의 실태에 관한 연구:미국 및 일본의 저층 주거단지의 사례, 주택연구 제 15권 제2호, pp.99-132

24. 하성규, 신중진, 장세훈, 홍인욱, 서종균(1999), 커뮤니티 중심의 도시정비 활성화 방안, 도시연구 제5호, pp.199-219

25. 하재명, 김묘정(2005), 커뮤니티 활성화를 위한 도시 단독주택지 가로공간 계획, 대한건축학회논문집 제21권 제4호, pp.159-166

26. 한국주거학회(2007), 공동주택 주거문화 제고방안 연구, 건

설교통부

27. 홍이식, 정재용(2004), 집합주거단지에서 지역성을 통한 커뮤니티 형성에 관한 연구, 대한건축학회 학술발표대회 논문집 제24권 제2호, pp.27-30
28. 홍인옥(2000), 커뮤니티 중심의 도시정비방안에 관한 연구, 주택연구 제8권 제1호, pp.163-184
29. 황희연(2007), 도시정비참여주체와 주민참여지원센터의 역할, 건축, pp.48-51

감사의 글 :

본 연구는 건설교통부가 주관하고 한국건설교통기술평가원이 시행하는 07첨단도시개발사업(과제번호:07도시재생B02)의 지원사업으로 이루어진 것으로 이에 감사를 드립니다.