

중소도시 쇠퇴지역 재생정책 합리화를 위한 근린단위 연구

Rationalizing Community Policy for Korean Small and Medium-sized Cities' Slum Regeneration

여예진 Yeo, Hae jin

(a u r i

AURI-기본-2013-12
중소도시 쇠퇴지역 재생정책 합리화를 위한 근린단위 연구
Rationalizing Community Policy
for Small and Medium-sized Cities' Slum Regeneration in Korea

지은이: 여혜진

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-3850000251002008000005호

인쇄: 2013년 12월 26일, 발행: 2013년 12월 31일

주소: 경기도 안양시 동안구 시민대로 230, B-301

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

<http://www.auri.re.kr>

가격: 30,000원, ISBN: 978-89-97468-98-0

* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

Ⅰ 연구책임	여혜진 부연구위원
Ⅰ 외부연구진	김종후 JHK Urban Research Lab Director 박종현 모리빌딩 도시기획 서울지사 설문조사 지원 : 도시연대, 수원KYC GIS 지원 : (주)GU
Ⅰ 연구보조원	강혜정 연구인턴, 이윤명

Ⅰ 연구심의위원	유광흠 선임연구위원 차주영 부연구위원 구자훈 한양대학교 교수 위은환 국토교통부 도시재생과 사무관 이영은 LH 토지주택연구원 연구위원
Ⅰ 연구자문위원	강인호 한남대학교 교수 김광중 서울대학교 교수 서종균 한국도시연구소 소장 신중진 성균관대학교 교수 이근호 수원 마을르네상스센터장 이영범 경기대학교 교수 이왕건 국토연구원 연구위원 장남중 서울연구원 연구위원 조준배 영주시 도시디자인 관리단 단장 흥미영 도시건축집단 아름 대표

연구요약

제1장 서론

2013년 6월 4일 도시재생활성화및지원에관한특별법이 공포되고 시행령 입법예고(2013.7.5.), 국가기본방침(2013.11.27 공청회)의 수립으로 재생사업의 법적기반이 마련되었다. 2014년도에는 도시재생선도지역 지정과 더불어 전국에서 재생사업이 본격화될 것이다.

그러나 법 시행 첫 해인 2014년 도시재생시범사업 예산은 306억 원으로 삭감되었고 근린재생형 재생사업에 할당되는 예산은 대폭 줄면서 경제기반형 재생사업에 집중 투입될 것으로 판단될 뿐 아니라, 중추도시생활권 육성계획도 신규예산이 편성되지 않는 등 정부 예산감축으로 인한 재생사업의 실질적인 추진동력에 제동이 걸린 상황이다. 뿐만 아니라 담당부처인 국토교통부는 시범사업과 육성계획 모두 재생사업을 추진한 경험이 많고 주민조직이 구성되어 있는 등 사업의 토대가 마련되어 사업효과를 단기간에 기대할 수 있는 인구 50만 이상 도시를 우선적으로 검토하고 있는 실정이다.

이는 취약한 재정자주도, 인구감소, 급속한 고령화, 쇠퇴지역 밀집에 따른 주거지 내 범죄·위생문제 등이 악순환되고 있으나 별다른 출구전략을 찾지 못하고 있는 우리나라 대부분을 차지하는 인구 50만 미만의 48개 도시가 무엇을 어떻게 접근해나가야 하는지 전략적인 고민을 요구하게끔 한다. 이 고민은 특히, 중앙정부-지자체 매칭펀드 방식으로 진행되는 재생사업에서 지자체 예산확보가 어렵고, 재생의 현장에서 활동하는 다양한 활동주체가 많지 않은(고령화) 점에서 대도시와 매우 다른 출발선에 놓인 중소도시 여건에 맞는 정책적인 해법을 모색하는 것이어야 한다.

우리나라 중소도시 여건에서 근린재생사업이 합리적이고 지속가능하도록 초기단계의 토대를 마련하기 위한 정책과제는 무엇인가? 본 연구에서는 정비정책에서 재생정책으로의 전환의 키워드인 ‘분야의 통합적 계획’, ‘사업의 연계적 계획’, ‘합리적 추진체계’ 측면에서

여건을 검토하고, 계획의 통합과 사업의 연계를 지원하는 추진체계 측면을 집중적으로 살펴보았다. 특히 근린재생사업에서 추진체계는 지자체의 전담조직·지원센터, 전문가·활동가·NGO·지역조직, 주민협의체·주민으로 현장에 밀착하여 구성되기 때문에, 법의 현장 적용을 위해서 사전적으로 검토되어야 한다. 그러나 현장 활동주체의 특징과 주민을 조직화하는 중간지원조직에 대한 개념과 기능은 아직 명확하게 정립되어 있지 않다.

이에 따라 본 연구의 목적은, 다양한 현장여건에서 진행되어 온 근린재생사업의 심층적인 조사와 분석을 통해 해당사업의 주민참여방식, 중간지원조직의 성격과 역할, 기존 근린재생사업에 대한 주민의식, 정부와 지자체의 역할, 근린재생사업의 공간단위 측면에서 바람직한 근린재생을 가능하게 하는 요인을 살펴보고, 이를 바탕으로 근린단위의 개념과 실재를 현장 층위에서 이해하고 중소도시가 현실적인 여건에서 적합한 중간지원조직의 유형을 선택하여 활성화할 수 있도록 정책적인 활용방향을 모색하고자 한다. 근린단위를 바탕으로 하는 중간지원조직의 개념과 기능은, 근린재생에 참여하는 여러 주체 간 바람직한 근린재생을 이끌어내는 관계망의 구도를 분석하는 것과 이러한 구도를 형성하고 지속적으로 유지·강화할 수 있도록 지원하는 역할을 규명하는 것이 될 것이다.

연구의 주요내용은 주민참여방식의 조사, 근린재생사업에서의 중간지원조직의 성격과 역할 규명, 기존 근린재생사업에 대한 주민의식, 정부와 지자체의 역할 모색, 근린재생사업에서 고려할 공간단위의 특징과 기능 검토에 관한 것이다.

- 전주의 도시재생TB사업, 영주의 거점확산형 주거환경개선사업, 수원과 서울의 지자체 재생사업, 서울의 경관협정사업을 대상으로, 주민참여과정을 도입한 근린재생사업의 진행과정과 주민조사를 통해 현재 우리나라의 주민참여방식의 일반적 양상과 특징 분석
- 근린재생사업과정에서 활동하는 지원센터, 전문가·활동가·NGO·지역조직, 주민조직, 주민 간 협력의 양상과 사업을 통해 주민을 조직화하고 활동주체를 연대하는 중간지원조직의 성격과 역할 규명
- 정부와 지자체의 도시재생지원센터, 각종 지원센터, 전문가·활동가·NGO·지역조직 등 다양한 중간지원기능을 담당하는 조직에 대한 지원방안 검토
- 주민이 거주하는 물리적 환경과 사회적 관계망을 통합적으로 이해하고 이를 활용하여 근린재생사업의 지속가능성을 담보하기 위해 고려하는 공간단위로서 행정동, 법정동, 통, 사업구역을 검토하고, 이를 바탕으로 근린재생사업 추진 시 의사소통을 합리화하는 활동주체 관계망의 구도가 정책-현장 층위에서 구조화되는 근린단위를 유형적으로 제안

연구의 사례대상지

대상지	사업	총합
1. 전주시 노송동	도시재생TB사업구역 내 난민촌 근린재생사업	
2. 영주시 영주동	관사골 거점확산형 주거환경개선사업	
3. 수원시 행궁동	3.1. 생태교통페스티벌(지자체 재생사업)	
	3.2. 도시르네상스사업(지자체 재생사업)	
	3.3. 마을르네상스사업(지자체 재생사업)	
	3.4. 풀뿌리활동	
4. 서울시 길음동	소리마을 휴먼타운사업(지자체 재생사업)	
5. 서울시 우이동	진달래마을 경관협정사업	
사례대상지		5
사업		8

연구의 주요내용

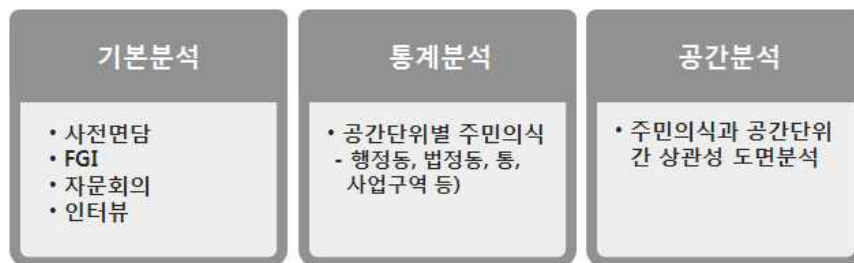
주민참여방식 조사	<ul style="list-style-type: none"> - 전주(도시재생TB사업 내 근린재생사업), 영주(거점확산형 주거환경개선사업), 수원(지자체 재생사업), 서울(지자체 재생사업, 경관협정사업) 대상 - 주민참여과정을 도입한 다양한 근린재생사업의 진행과정 파악을 통해 현재 우리나라의 주민참여방식의 일반적인 양상과 특징 분석
중간지원조직의 성격과 역할의 규명	<ul style="list-style-type: none"> - 근린재생사업을 통해 주민을 조직화하고 활동주체를 연대하는 중간지원조직 특성 파악 - 도시재생지원센터 및 각종 지원센터가 전문가·활동가·NGO·지역조직, 주민, 주민조직과 협력하여 근린재생사업을 수행하고, 주민조직화가 사업종료 후에도 지속될 수 있도록 지원방안 검토
정부와 지자체의 역할 모색	<ul style="list-style-type: none"> - 정부, 지자체의 도시재생지원센터 지원 및 운영방안 - 전문가·활동가·NGO·지역조직 등 각종 중간지원기능을 담당하는 조직 지원방안 검토
근린재생사업에서 고려할 공간단위	<ul style="list-style-type: none"> - 행정동, 법정동, 통, 사업구역(주민의 거주하는 물리적 환경과 사회적 관계망을 통합적으로 이해하기 위해 고려하는 공간단위) - 사업추진 시 주민이 거주하는 물리적 정책-현장의 층위에서의 의사소통을 합리화하는 활동주체 관계망의 구도와 이러한 관계망이 구조화되는 공간적 단위의 유형 - 현장-정책 층위 간, 현장층위에서 지속되도록 지원하는 행정적·공간적 단위로서 근린단위의 기능과 활용

주민설문조사 항목

범주	항목
사업의 인지 참여경험 만족도	<ul style="list-style-type: none"> - 사업홍보를 위한 활동 및 매체에 대한 인지 및 만족도 - 프로그램에 대한 참여 및 만족도 - 사업을 통한 동네현안에 대한 관심과 참여의지의 변화
사업추진주체에 대한 신뢰	<ul style="list-style-type: none"> - 사업추진주체에 대한 신뢰 - 사업추진주체에 대한 신뢰를 갖게 된 이유 - 사업에 대해 신뢰를 갖게 된 이유
사업추진의 주민주도 가능성	<ul style="list-style-type: none"> - 주민협의체(운영위원회 등)의 지속필요성 - 사업지원을 위한 지원센터 및 시민단체와의 관계
사업관계망의 공간적 상관성	<ul style="list-style-type: none"> - 주민들과의 친밀도 변화 - '우리 동네' 범위에 대한 인식 변화

연구의 방법은 크게 사례조사와 설문조사로 구성된다. 사례조사는 문헌조사, 사전면담(지원센터, 전문가, NGO, 주민조직), 현장답사를 통해 이루어지며, 설문조사는 주민설문조사와 표적집단면접(Focus-Group-Interview; 통장, 주민협의체 전·현직 회장, 중간지원조직 담당자 대상)으로 이루어진다. 연구의 분석틀과 주요 분석대상은 아래의 그림과 같다.

주요 분석대상은 정책층위에서 활동하는 공공조직(시청, 구청, 주민센터)와 산하조직(사업단, 지원센터), 현장층위에서 활동하는 주민(개인)과 주민조직(통장협의체, 주민협의체, 기타 주민조직), 그리고 이 둘에 대해 독립적으로 활동하는 제3조직(전문가, 활동가, 지역대학, 지역조직, NGO 등)이다. 정책과 현장을 연결하는 중간지원기능을 갖는 조직은 공공산하조직, 제3조직, 주민조직으로 보고 이들의 관계망 구도와 작동방식을 심층 분석하였다.



[그림] 분석의 방법



[그림] 연구의 주요 분석대상

제2장 근린의 쟁점적 고찰

최근 물리적 정비에 생활권 개념을 도입한 도시및주거환경정비법의 개정이나 도시재생특별법을 도입하는 등 법제도적으로 변화하는 동향에서 보이는 첫 번째 쟁점은 어떻게 근린을 이해할 것인가이다.

도시재생특별법에 의한 근린의 물리적·비물리적 단위는 근린재생형 활성화계획이 수립되는 대상지로, 그 맥락적 범위를 원도심 혹은 구도심 전체로 보거나 행정동으로 설정하고 있다. 이러한 이해는 쇠퇴 주거지를 대상으로 한 도시재생 R&D의 결과물에 바탕으로 됨에 따라 근린의 물리적 단위를 결정짓는 요소가 비물리적 단위를 결정짓는 요소에 우위를 갖게끔 하는 문제가 있다. 그런데 정책 합리성의 구도를 기술 합리성과 의사소통 합리성으로 볼 때, 재생정책의 합리성은 정비정책에 비해 의사소통 합리성에 무게를 두고 있다는 점을 주목해야 한다.

결국 근린은 물리적 단위만큼 비물리적 단위에 대한 심화된 이해가 중요할 것이다. 본 연구에서는 최근 마을만들기 등 다양한 주민참여방식을 통해 공공사업의 주요 활동주체로 등장하고 있는 주민을 통해 근린을 이해하고, 현실적으로 근린은 다양한 이해관계로 느슨하게 연결되어 있는 여러 개의 이해단위이지 이상적인 공동체단위이거나 단순한 주거지의 단위는 아니라는 점을 쟁점화하고자 한다. 이는 도시계획상 근린의 ‘지리적 개념’이 강조된 생활권이 놓친 ‘관계성 중심의 개념’을 보완하여 근린재생사업의 현장으로서 근린을 들여다보게 한다.

두 번째 쟁점은 중소도시와 쇠퇴지역의 여건과 특성에 기반한 정책수요를 파악하고 근린재생을 위한 전략적 대응을 할 필요가 있다는 점이다. 우리나라 중소도시 쇠퇴지역의 일반적인 문제점과 한계는 ‘재생수요가 높은 곳일수록 재정자주도가 낮은’, ‘쇠퇴지역일수록 고령화율이 높은’, ‘지자체의 주거지 정비수요는 높으나 사업성은 낮은’, ‘쇠퇴문제는 물리적 문제뿐 아니라 인구사회, 경제적 문제로 복합적인’ 양상을 갖기 때문이다. 이러한 여건에서 대도시에서 실험하고 발전시키고 있는 근린재생사업을 적용하기 위해서는 어떠한 추가 전략이 필요할 것인가?

고려하는 전략적 측면은, 첫째, 인구감소와 고령화로 근린재생을 이끌 주민조직토대가 취약한 중소도시 여건에 맞고, 둘째, 근린재생사업의 대표적 사업수법으로 정착한 (거점확산형)주거환경개선사업, 경관협정사업, 지자체의 다양한 주민참여형사업, 마을만들기,

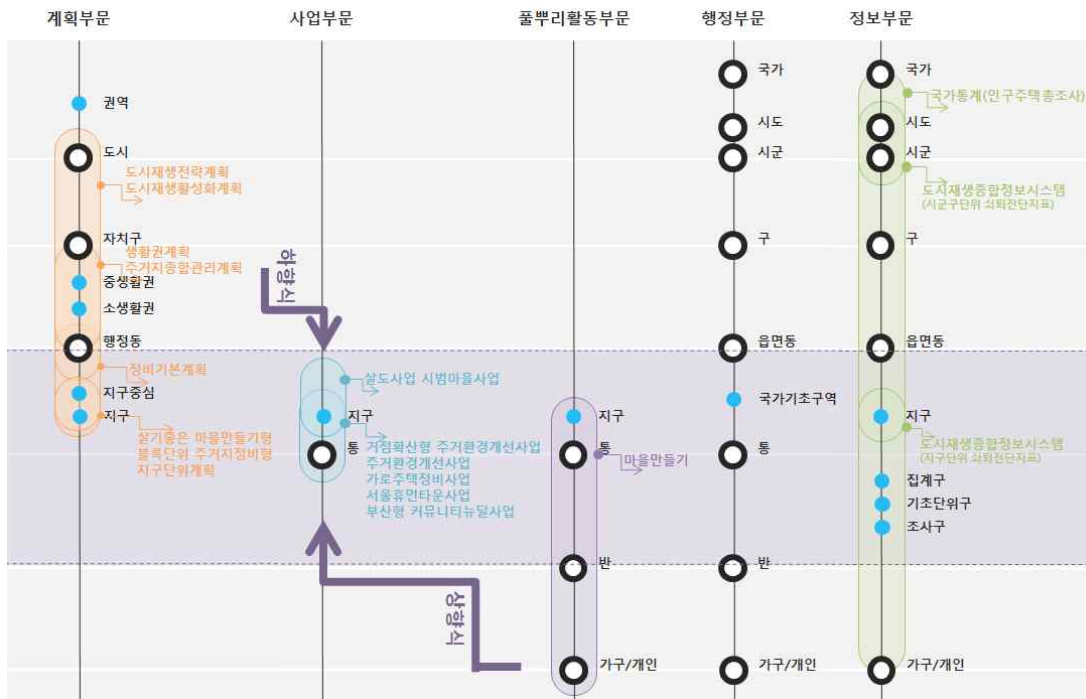
그리고 도시재생TB사업을 개선하며, 셋째, 향후 급증할 여러 사업들을 통합적으로 연계할 수 있는 측면이다.

세 번째 쟁점은 근린재생의 활동주체가 하향식으로 전달되는 정책과 상향식의 특징을 갖는 현장을 어떻게 묶어내면서 현장 밀착적이고 지속가능한 근린재생사업을 추진할 수 있는가이다. 정책-현장 간 층위가 어떻게 어떠한 요소로 묶여지는지 파악하기 위해 계획, 사업, 활동, 행정부문에서 살펴보면, 계획부문에서 생활권계획·지구단위계획·도시재생 활성화계획·정비기본계획·주거지종합관리계획, 사업부문에서 살고싶은도시만들기사업·살고싶은도시만들기시범마을사업·거점확산형주거환경개선사업·주거환경개선사업·가로주택정비사업·주거환경관리사업·지자체재생사업, 활동부문에서 마을만들기 등, 행정부문에서 행정동·법정동·통·국가기초구역·반이 작동하고 있으며, 상호연관성은 다음의 그림과 같다.

근린재생사업과 밀접한 관련성을 갖는 단위는, 계획부문에서 행정동-지구중심-지구, 사업부문에서 지구-통, 활동부문에서 지구-통-반-가구·개인이며, 행정적으로는 오랫동안 주민에게 동네·마을이자 이웃의 범위로 인식되어 온 행정동-통-반이 의미 있는 단위일 것으로 판단된다. 또한 하향식 계획과 상향식 활동을 묶어주는 사업단위는 행정동-지구-통-반 수준으로 이해할 수 있다. 여기서 근린재생사업의 합리적 추진체계를 담당하는 한 요소이자 가장 현장에 밀착되어 있는 ‘주민’과 중간지원기능을 갖는 활동주체 관계망이 활동하는 층위를 고려하는 것이 중요하다.

결론적으로 행정동 이상으로 설정된 근린재생형 활성화계획구역은 주민참여활동과 상당한 거리가 있는 단위이나 근린의 최대범위이자 맥락적 범위로 유의미하다. 따라서 주민활동과 밀착되어 있는 행정동·법정동-지구-통 내외의 스케일에서 생활권의 논의가 근린단위 논의의 핵심이 될 것으로 보고, 3장에서 위의 단위가 근린재생사업에서 고려할 공간단위로 어떠한 시사점을 갖는지 분석하고, 중간지원조직이 정책-현장의 층위를 매개하기 위해 활동주체 간 관계망을 구축하는 층위에 대해 심층 분석한다.

분석의 용이성을 위해 행정-계획-사업-활동 단위의 관계는 유형A로 구분하고, 중간지원조직이 관계망을 구축하는 단위의 관계는 유형B로 구분하여 다음의 표와 같이 설정한다. 행정측면에서 행정단위와의 연관성 여부, 계획-사업측면에서 생활권개념 여부와 공간스케일 특징, 활동측면에서 현장밀착 혹은 정책밀착 여부로 구분하였다.



[그림] 부문별 단위특성의 종합비교

유형 A 의 조합방식

단위	조합	
행정	행정단위 (행정·법정동~통)	무관
	a 1	a 2
계획- 사업	생활권 ○	생활권 ×
	b 1	b 2
활동	현장(주민밀착)	정책(공공밀착)
	c 1	c 2

유형 B의 조합방식

단위	구분	
행정	행정단위 1 (행정동 이상)	행정단위 2 (법정동·사업구역 ~통)
	d 1	d 2
계획- 사업	지구 이상	지구 이하
	e 1	e 2
활동	현장(주민밀착)	정책(공공밀착)
	f 1	f 2

유형 A

유형	
a1 - b1 - c1	행정단위 - 생활권 ○ - 현장
a1 - b1 - c2	행정단위 - 생활권 ○ - 정책
a1 - b2 - c1	행정단위 - 생활권 × - 현장
a1 - b2 - c2	행정단위 - 생활권 × - 정책
a2 - b2 - c2	× - 생활권 × - 정책
a2 - b1 - c1	× - 생활권 ○ - 현장
a2 - b1 - c2	× - 생활권 ○ - 정책
a2 - b2 - c1	× - 생활권 × - 현장

유형 B

유형	
d1 - e1 - f1	행정동이상 - 지구이상 - 현장
d1 - e1 - f2	행정동이상 - 지구이상 - 정책
d1 - e2 - f1	행정동이상 - 지구이하 - 현장
d1 - e2 - f2	행정동이상 - 지구이하 - 정책
d2 - e2 - f2	법정동이하 - 지구이하 - 정책
d2 - e1 - f1	법정동이하 - 지구이상 - 현장
d2 - e1 - f2	법정동이하 - 지구이상 - 정책
d2 - e2 - f1	법정동이하 - 지구이하 - 현장

제3장 근린재생사업의 활동주체와 공간단위 특징

3장은 우리나라 근린재생사업에서 이루어지는 주민참여방식의 일반적 양상과 특징을 분석하고 정책적 시사점을 도출하는 내용으로 구성한다. 전주시 노송동 도시재생TB사업지구 내 난민촌 근린재생사업, 영주시 영주동 거점확산형 주거환경개선사업, 수원시 행궁동의 재생사업(마을르네상스사업, 도시르네상스사업, 생태교통페스티벌)과 풀뿌리활동, 서울시 길음동의 소리마을 휴먼타운사업, 서울시 우이동의 진달래마을 경관협정사업을 대상으로 주민설문조사, FGI, GIS분석, One-Way-ANOVA 통계분석을 진행하였다. 유의할만한 시사점은, 사업수법에 대한 주민인식, 사업을 통한 활동주체의 신뢰·관계망 특징, 사업을 통한 주민의식변화의 유의미한 공간단위 특징, 활동주체의 관계망 구조 등이다.

대부분의 공공주도 근린재생사업에서 사용되는 플랜카드, 홍보물, 마을신문, 인터넷 홍보, 설문조사, 간담회, 주민교육, 현장답사, 협의회 운영, 지원센터, 시공, 개장식 등 행사의 수단 중 주민은 어떤 수단을 통해 효과적으로 사업을 인지하는가라는 설문결과, 고르게 높은 인지도를 보인 것은 시공, 플랜카드·홍보물이다. 마을신문, 주민동의서·서명작성 방법은 주민특성에 따라 인지의 편차가 크며, 주민협의회 활동에 대해서는 82%가 인지하나 도움을 받았다고 여기는 수준은 45.8%에 그쳐 큰 차이를 보여준다. 또한 지원센터에 대한 인지도는 48.8%에 그치고 도움을 받았다고 여기는 수준도 54%로 저조한 편이다. 이를 볼 때, 현재 공공의 주민참여수단이 많은 종류로 발전했지만, 주민에게는 아직 단순하고 간접적인 홍보물이 사업인지 효과를 높이는 것으로 보이며 오히려 일대일 대면접촉방법은 개선될 필요가 있다. 주민여건에 따라 사업인지의 효과가 다를 수 있기 때문에 마을신문 등은 여건에 따라 맞춤형으로 투입될 필요가 있고, 주민협의회와 지원센터 등 조직적 활동은 주민참여를 유도하여 효과를 증대시킬 수 있는 전략의 마련이 필요하다.

주민에게 주민협의회는 단일사업용 한시조직인가, 지속사업용 토착조직인가라는 설문결과, 주민협회의 확대운영에 대한 의견이 중단의 두 배 정도 높다. 특히 노송동 도시재생TB사업의 주거지어울모임에 대해서는 75%, 행궁동 마을르네상스사업의 주민조직에 대해서는 76.2%가 확대운영을 기대하고 있다. 다음으로 영주동 통장모임인 통친회와 주민협의회에 대해서는 거점확산형 주거환경개선사업의 중도 중지로 주민과 조직 간 신뢰가 악화되었음에도 불구하고 응답자의 52%가 조직의 지속을 원하고 있다. 이에 비해 행궁동의 생태교통페스티벌 주민협의회에 대해서는 확대운영이 36.2%, 중단이 38.3%로, 풀뿌리

조직을 활용하였으나 공공주도적 사업으로 다양한 갈등과정이 발생하면서 주민에게 대조적인 평가를 받고 있음을 알 수 있다.

이를 볼 때, 사업이 난관에 직면한 경우 주민협의체에 대한 주민의 신뢰도는 급격히 저하될 수 있으며, 특히 일꾼이 부족한 중소도시에서는 통장협의회와 같은 토착조직이 사업을 위해 한시적으로 조직된 주민협의체를 지원하여 조직의 안착과 지속성을 담보하는 것이 중요할 것이다. 그러나 기존조직을 중심으로 형성된 관계망을 활용하는 편리성 대신, 지역유지 위주로 의견이 수렴되면서 일반적인 주민의견이 표출되기 어려울 수 있다.

주민이 기대하는 중간지원조직(지원센터, 지역조직, NGO 등)의 운영형태는 무엇인가라는 설문결과, 상설적인 활동에 대한 요구가 가장 높지만 조건부 활동에 대한 요구와 근소한 차이를 보인다. 노송동 도시재생지원센터의 경우 68%, 수원 마을르네상스지원센터의 경우 57.1%가 상설 활동이며, 수원 도시르네상스사업단의 경우 50%, 행궁동 활동가조직의 경우 50%가 조건부 활동이다. 이에 비해 영주시청 산하 도시디자인관리단은 31%가 중단으로 가장 부정적인 평가를 받고 있는데, 사업의 중지에 대한 책임을 공공조직에 부여할 뿐만 아니라 주민에게 주민참여형 사업에 대한 부정적인 의식이 팽배하게 됨을 보여준다. 근린재생사업의 초기단계에서는 사업이 정책주도형이거나 정책 및 현장결합형이거나 모두 공공산하 지원센터가 추진동력이 되고 있다는 점은 주목할 부분이다.

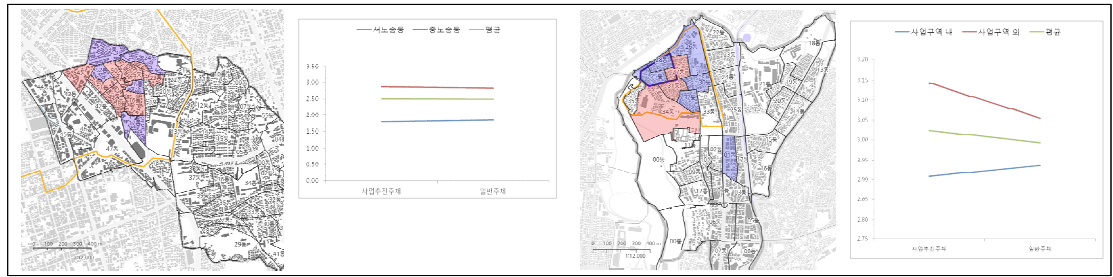
행정동, 법정동, 통, 사업구역에 대해 주민의식의 유의미한 차이를 보여주는 공간단위는 무엇이며 어떠한 측면에서 유의미한지에 대한 분석결과, 통은 5개 사례대상지 전체에서 유의미한 공간단위이며, 사업구역은 3개, 법정동은 1개 사례대상지에서 유의미한 공간단위로 분석되었다. 행정동은 유의미성을 구분할 수 없는 것으로 분석되었는데, 이 결과는 응답자가 단일한 단위 안에 거주하는 경우 분석의 독립변수인 공간단위가 1개 그룹으로 이루어져 One-Way-ANOVA 분석의 실행조건을 만족하지 못한 것을 의미한다. 즉, 설문조사과정에서 응답자의 거주지 분포를 고르게 할당할 수 없는 한계로 인한 것이며, 공간단위 자체가 유의미하지 않다는 것을 의미하지는 않는다고 이해하여야 한다.

통 단위에서 유의미한 차이를 보이는 주민의식항목은 주민협의체·지원센터·이웃에 대한 신뢰도와 통반장·주민협의체장·이웃에 대한 친밀도 등 대부분 관계망과 관련된 항목이다. 사례별로는 3개~12개 항목으로 편차가 큰 편이며, 노송동 도시재생TB사업 대상지에서 12개 항목이 가장 많은 유의미성을 갖는 것으로 나타났다. 사업구역 단위에서 유의

미한 차이를 보이는 주민의식항목은 통 단위에 비해 상대적으로 플랜카드·홍보물 인지, 주민교육·답사참여 등 사업수단과 관련된 항목이 많다. 3개 사례에서 모두 5개 항목이 유의미하게 나타났다. 생활권 단위로 작동하는 행정동과 사업이 지정되면 가장 첨예한 이해관계로 주민을 조직화하는 사업구역은 널리 알려진 주민관계망의 단위인데, 이번 연구를 통해 최소행정단위인 ‘통’이 주민특성의 단위를 보여줄 수 있는 가능성을 제시하였다.

[표] 사례대상지별 유의미한 공간단위

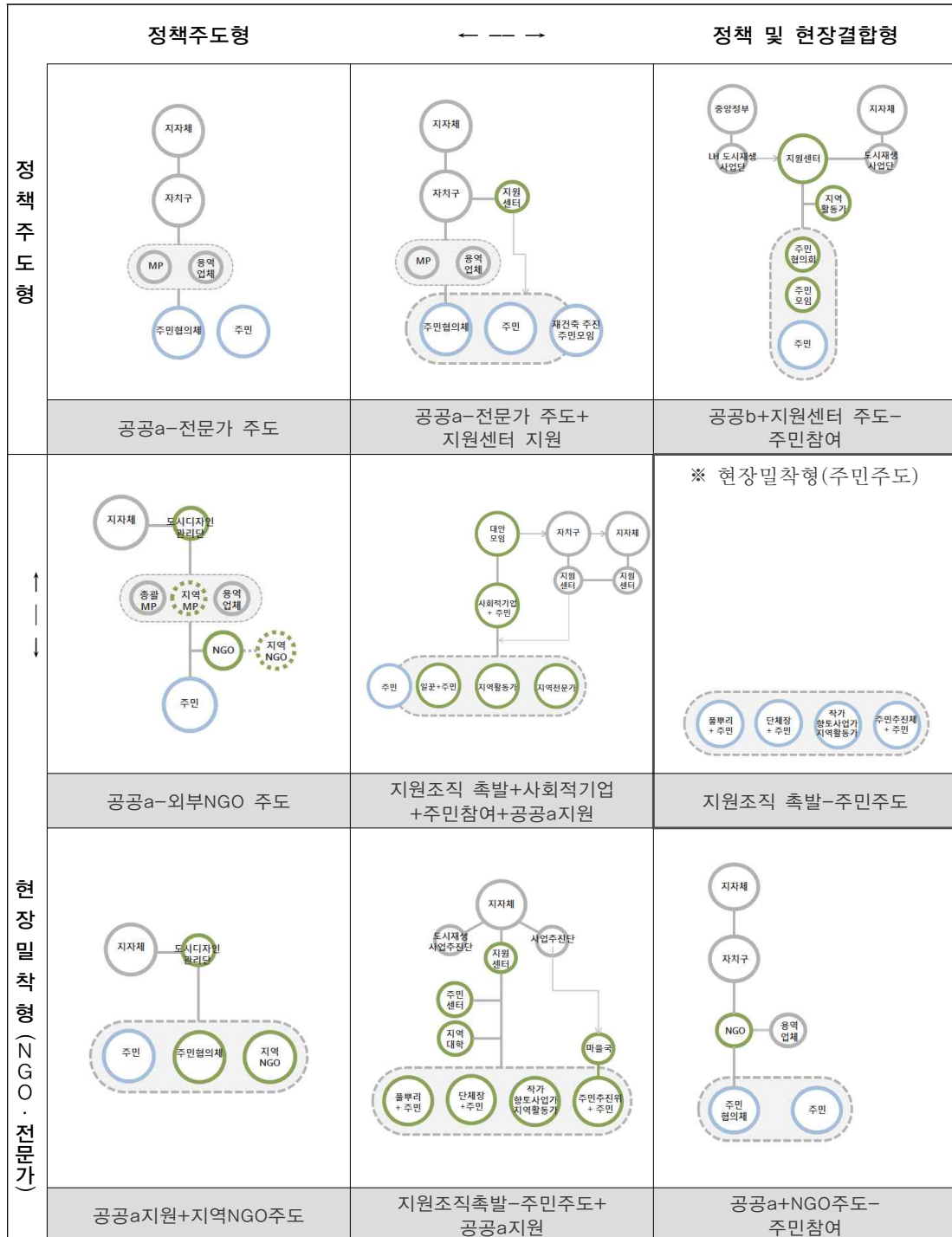
공간 단위	노송동 난민촌	영주동 관사골	수원 행궁동	길음동 소리마을	우이동 진달래마을
행정동	구분 X	구분 X	구분 X	구분 X	구분 X
법정동	유의미 O (5개)	구분 X	구분 X	구분 X	구분 X
통	유의미 O (12개)	유의미 O (3개)	유의미 O (5개)	유의미 O (7개)	유의미 O (3개)
사업구역	유의미 X	유의미 O (5개)	유의미 O (5개)	유의미 X	유의미 O (5개)



[그림] 전주 노송동 도시재생TB사업 전후의 주체에 따른 신뢰관계 변화

사례대상지의 활동주체 관계망을 유형화하면, 전주 노송동 도시재생TB사업은 [a2-b1-c1, d1-e1-f1]로 정책주도-현장투입형, 영주 영주동 거점확산형 주거환경개선사업은 [a2-b2-c2, d2-e2-f2]로 정책주도형, 수원 행궁동 생태교통페스티벌은 [a1-b1-c2+c1, d2-e2-f1+f2]로 현장밀착-정책투입형, 마을르네상스사업은 [a1-b1-c1, d2-e2-f1]로 현장밀착형, 도시르네상스사업은 [a2-b1-c2, d2-e2-f2]로 정책주도-현장투입형, 풀뿌리활동은 [a1-b1-c1, d2-e2-f1]로 현장밀착형, 서울 길음동 휴먼타운사업은 [a2-b1-c2, d2-e2-f2]로 정책주도-현장투입형, 서울 우이동 경관협정사업은 [a1-b1-c1, d2-e2-f1]로 현장밀착-정책투입형이다. 현장밀착형의 주요 주체가 전문가·NGO 혹은 주민·주민조직인가에 따라 그 성격을 달리하는데, 이는 토착화되지 않은 전문가·NGO가 주민주도로 진행시키는 중간지원조직으로 판단되기 때문이다. 사례별 활동주체 관계망구도의 다이어그램과 특징은 다음의 표와 같이 짜여진다. 이는 현재 우리나라의 공공-중간지원조직-주민이 현장경험을 통해 학습한 대표적 관계망이라고 할 수 있다.

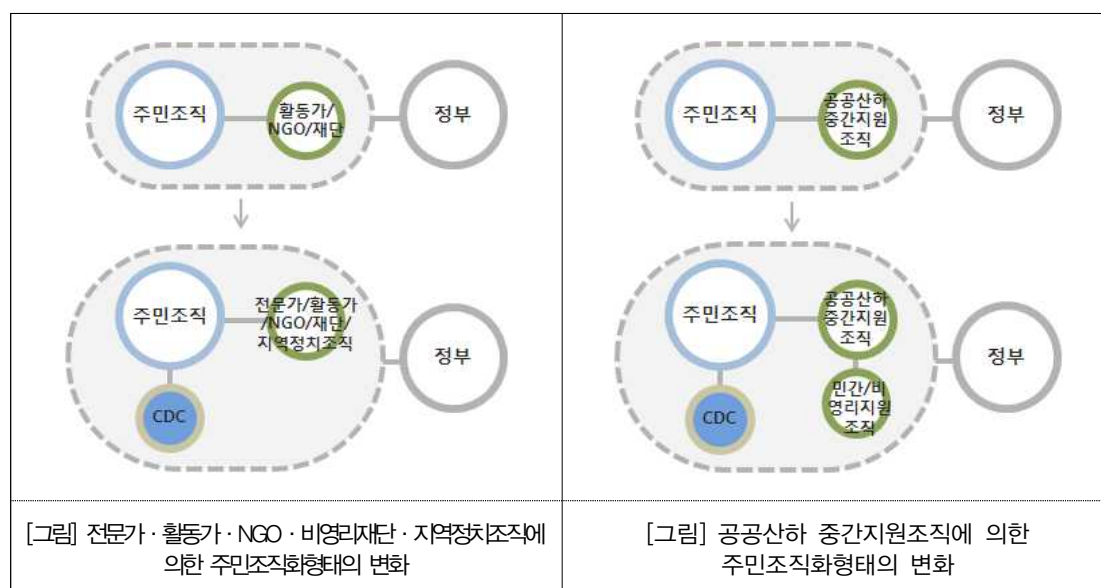
[표] 사례별 활동주체 관계망 다이어그램 및 유형분류



주: 공공a 지자체; 공공b 중앙

제4장 미국, 일본, 영국의 근린재생 활동주체 특징

미국, 일본, 영국의 근린재생정책과 추진사례를 통해 국내 사례에 시사점을 주는 사항은 첫째, 주민조직화 초기단계에서 주민주도형으로 성숙하는 과정에 중간지원조직으로 활동하는 공공산하 중간지원조직과 전문가·활동가·NGO·비영리재단·지역정치조직의 조직적 확장과 커뮤니티 비즈니스(community business) 운영을 통한 지속적 재정확보가 주민조직이 거버넌스 형태로 이행하는 요인이 되고 있다는 점이다. 둘째는, 정책과 현장층위에서 활동하는 다양한 중간지원조직이 인력, 행정, 계획-사업, 재정, 유지관리를 아우를 수 있도록 폭 넓게 형성되어 있다는 점이다.



자료 : Dudley Street Neighborhood Initiative; Castle Vale, Coin Street Community Builder, 마찌즈쿠리

중간지원기능을 하는 주요 활동주체는 영미권의 경우 지역에 토착화된 NGO, 커뮤니티 서비스(복지 등)단체, 대학, 재단(복지·비영리·민간), 지역개발회사(Community Development Corporation, CDC), 지방의회 등으로 민간부문의 두터운 층을 갖는 것이 특징적이다. 이에 비해 일본의 경우 마찌즈쿠리 통합 재단법인, 협회(트러스트·주택), 정부산하 NPO, 시민상담소, 대학, 전문가, CDC, 사회적기업 등으로 공공부문의 두터운 층을 갖는 것이 특징적이다. 이 중 현장층위에서 활동하는 지원주체는 전체 참여조직의 20~50%로 두텁고 다양하며, 정책층위에서 활동하는 지원주체는 공공산하조직, 합동위원회, 의회, 협회, 상공회의소가 대표적인 예이다.

중간지원조직이 정책-현장 층위에서 정부-주민을 결합하는 역할을 할 뿐만 아니라 중간지원조직 내에서도 중간지원주체를 결합해내는 매개와 연대 기능을 주로 하는 주체가 활성화되어 있다는 점도 중요하다. 이러한 기능이 주민조직화를 근린 거버넌스(Neighborhood Governance) 구조로 이양시키는 추진동력이라고 판단된다. 특히 주민조직 내의 위원회(수평적 통합, 의결기능)와 주민조직-공공조직 간 합동위원회(수직적 통합, 협의기능)가 정책-현장의 수평·수직적 결을 짜는 역할을 담당하고, 공공·주민조직 산하의 NGO·NPO·Trust·CDC가 조직의 지속가능성을 이끌어가며, 계획과 사업의 전후단계에 관여하여 실질적인 주민주도사업이 되도록 역할을 담당하고 있는 점을 주목해야 한다.

[표] 중간지원기능을 담당하는 활동주체

사례	활동주체	속성					
		NGO NPO	CDC	대학 학협회	재단	민간	Joint
DSNI	La Alianza(지역NGO)	○					
	Community service organization	○					
	대학			○			
	복지재단				○		
	비영리재단				○		
	민간재단				○		
	CDC		○				
	Advisory Group						○
	Joint Disposition Committee						○
세타가야 마찌즈쿠리	Neighborhood Associations						○
	트러스트 협회			○			
	마찌즈쿠리 통합 재단법인				○		
츠루오카 마찌즈쿠리	NPO	○					
	(주)마찌즈쿠리					○	
	중심시가지활성화협의회					○	
	대학			○			
	전문가			○			
CSCB	C SCT						○
	NHF			○			
	Social Enterprise		○				
	재단법인				○		
	시민상담소	○					
	NPO	○					

[표] 중간지원조직을 결합하는 연대주체

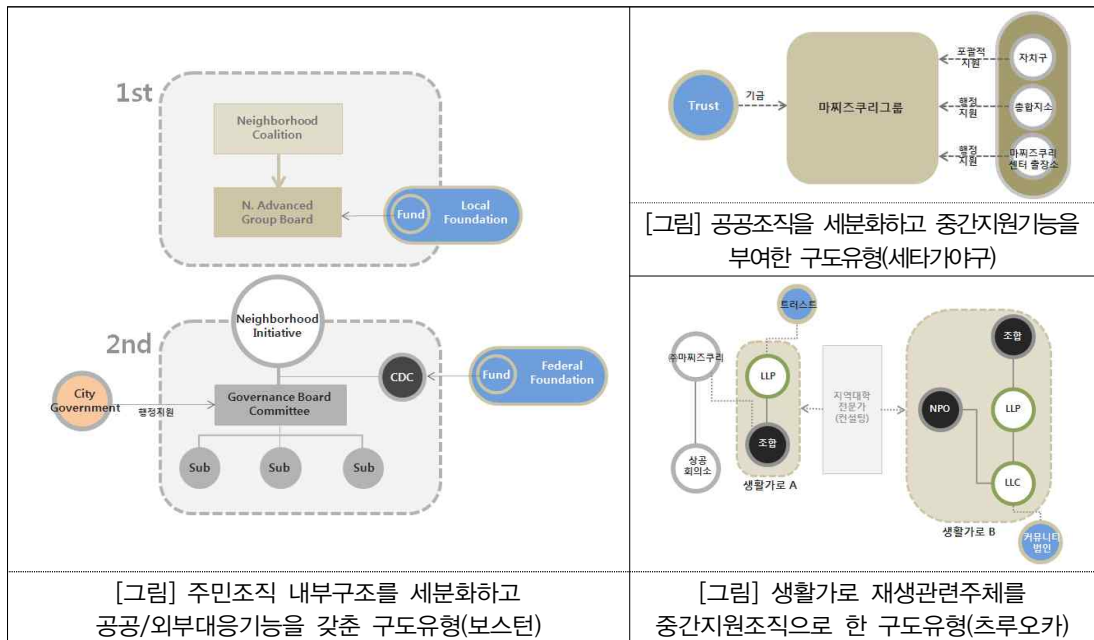
사례	연대방식	활동주체	활동의 층위		작동방식		
			정책	현장	하향	상향	수평
DSNI	주민-주민	Neighborhood Associations		○		○	○
	주민-재단	Advisory Group		○		○	
	주민-정부	Joint-Disposition Group	○		○	○	
CSCB	주민-정부	C SCT	○	○	○	○	
시애틀	전문가-정부	Bridge-builder	○		○		

[표] 주민조직구도를 확대하는 주체

사례	활동주체	속성	해당조직수/ 전체조직수
DSNI	Advisory Group	주민조직	4/20
	Committee	주민조직 산하	
	DNI	CDC	
	Joint-Disposition Committee	주민조직-정부 연대조직	
츠루오카	NPO	NPO	1/17
CSCB	CSCT	주민조직-정부 연대조직	7/25
	Coin Street Inc.	CDC	
	NPO	NPO	
	Social Enterprise (4)	CDC	
Southwark	트러스트	CDC	1/5
UDC	주택실행트러스트	주민조직	-

[표] 중간지원조직의 계획/사업과정 개입유형

단계	활동주체	계획과정			사업과정	
		사전	과정	완료	사전	운영
주민조직화	NAG	○	○	○	○	
	Boston G.(PFD)		○	○	○	
	Consultant(DAC)	○	○		○	
주민조직 성숙화	DSNI	○	○	○	○	○
	지역재단		○		○	
	CSCB	○	○	○	○	○
	마찌즈쿠리그룹	○	○			○
	대학	○	○	○		○
	트러스트협회		○		○	○
	CDC	○	○		○	○
공공의 근린관리	Bridge-builder	○	○			○



제5장 근린재생사업 활동주체 구조화를 위한 근린단위 활용방향 검토

본 연구가 주목하는 근린의 단위는 정책과 현장을 결합시키기 위한 수단의 활용성을 갖는다. 따라서 주민이 거주하는 물리적 환경과 사회적 관계망에 대한 통합적 이해를 바탕으로 근린재생사업 추진 시 다양한 활동주체 간 의사소통을 합리화하는 활동주체 관계망 구도가 정책-현장 층위에서 구조화되는 단위의 특성을 갖는다. 앞서 살펴 본 사례를 정책주도에서 현장밀착의 스펙트럼에서 살펴보면, 정책주도형, 정책주도-현장투입형, 현장밀착-정책투입형, 현장밀착형까지의 스펙트럼이 존재한다.

정책주도형에서는 사업단, 지원센터, 지원센터-NGO 연대, 지역토착의 NGO, 주민협의체·통장협의체가 행정동이상-지구이상-현장의 층위에서 활동하면서 정책과 현장을 수직적으로 연결하고 주민과 주민을 수평적으로 연결할 수 있다.

정책주도-현장투입형에서는 지원센터, 지원센터-NGO 연대, 통장, 활동가가 활동하는데, 공공의 속성을 가진 지원센터는 행정동이상-지구이상-정책의 층위에서 정책과 현장을 수직적으로 연결하고, 민간의 속성을 가진 통장, 활동가, NGO는 법정동이하-지구이상-현장의 층위에서 정책과 현장을 수직적으로 연결할 뿐만 아니라 주민과 주민을 수평적으로 연결하면서 사업에의 주민참여과정이 입체적이고 복합적인 연대망을 갖도록 지원할 수 있다.

현장밀착-정책투입형에서는 지원센터-NGO 연대, 활동가, 지역토착조직, 주민협의체, 주민모임, 통장협의체, 주민의 활동이 두드러지며, 현장의 풀뿌리가 탄탄한 바탕을 이루면서 정책과 연결될 수 있다. 지원센터-NGO는 행정동이상-지구이하-현장 층위에서 정책과 현장을 수직적으로 연결하면서 NGO와 주민 간 수평적인 관계망을 구축하고, 활동가, 지역토착조직, 주민, 통장협의체, 주민모임, 주민협의체는 법정동이하-지구이상-이하-현장 층위에서 정책과 현장을 수직적으로 연결할 뿐만 아니라 주민과 주민을 수평적으로 연결하면서 현장에서의 안정적인 사회적 연대가 근린재생사업을 추진하고 지속시키는 토대를 마련할 수 있다.

현장밀착형에서는 사업단, 활동가, 지역토착조직, NGO(MP), 주민협의체, 주민이 현장을 중심으로 활동하며, 이 경우 사업단이나 NGO가 정책과 현장을 수직적으로 연결하는 역할을 담당할 수 있다.

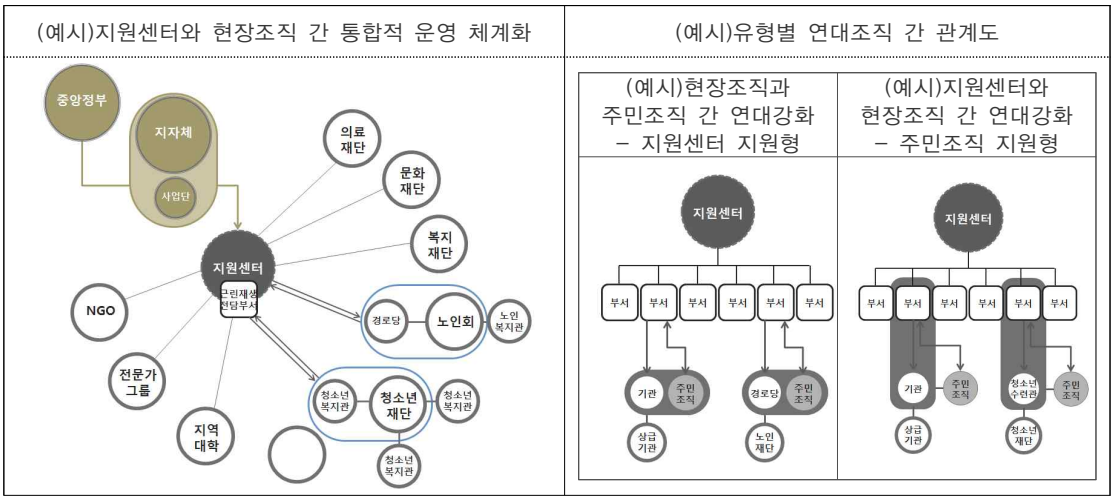
[표] 중간지원 활동주체 관계망구도

유형A 행정-계획- 사업-활동	특징	유형B 중간지원 활동주체 관계망구도		관계망구도의 구조
		활동주체	관계망구도(활동범위)	
근린재생 사업 (도시재생 TB)	정책주도- 현장투입형	지원센터	행정동이상-지구이상-정책	수직 (정책-현장)
		통장/활동가 (연대×)	법정동이하-지구이상-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
		주민(협의체/모임)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민)
거점확산형 주거환경 개선사업	정책주도형	NGO(지역토착조직) (연대×)	행정동이상-지구이상-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
		주민(통장/협의체)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민)
수원 생태교통페 스티벌	현장밀착- 정책투입형	사업단	행정동이상-지구이상-정책	수직 (정책-현장)
		지원센터-NGO(위탁)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
		활동가(지역토착조직)	법정동이하-지구이상-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
		주민(통장/협의체/모임)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민) 수직 (정책-현장)
수원 마을 르네상스	현장밀착형	사업단	행정동이상-지구이상-현장	수직 (정책-현장)
		지원센터-NGO(위탁)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
		주민(통장/협의체/모임)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민) 수직 (정책-현장)
수원 도시 르네상스	정책주도형	사업단	행정동이상-지구이하-정책	수직 (정책-현장)
수원 풀뿌리	현장밀착형	활동가(지역토착조직)	법정동이하-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
서울 휴먼타운 사업	정책주도- 현장투입형	지원센터-NGO(위탁)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
		주민(협의체)	법정동이하-지구이하-현장	수직 (정책-현장)
경관협정 사업	현장밀착형	MP(NGO)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
		주민(협의체)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민)

이러한 다양한 방식에서 중간지원조직의 매개 중심성을 강화하고 사업에 참여하는 주민조직과 여러 조직 간 연대를 지속가능하게 하기 위해서는 중간지원 활동주체 관계망 구도가 정책과 현장을 수직적으로 연결하고 주민과 주민 혹은 지역조직과 주민을 수평적으로 연결하면서 수직과 수평의 연결망이 교차하도록 하는 것이 바람직하다. 이는 다양한 활동주체 간 매개 중심적 역할을 유도하고 집약시키는데 효과적인 것으로 판단된다.

또한 중간지원기능을 하는 활동주체가 수직이나 수평으로만 움직이기보다 수직과 수평의 층위에서 동시에 움직이게 되는 경우 정책을 현장에 전달하거나 현장을 정책에 전달하고 반영하는 의사소통이 더 명쾌하고 활성화될 것으로 보이며, 이는 근린재생사업이 주민과 지역조직 주도로 지속될 수 있는데 유리한 관계망 토대가 될 것으로 보인다.

이에 따라 본 연구에서는 활성화계획수립지침 제5장의 추진주체 및 역할 개선안을 제안하고 공공, 주민, 지역조직의 역할을 보완하고, 중간지원조직을 바탕으로 하는 주민조직화 로드맵을 구상하고, 근린단위의 정책적 활용방향을 제시하였다. 특히 지침에서 지원센터에서 도시재생사업과 근린재생사업 담당부서를 별도 부서로 구성하여 근린재생사업 담당부서가 주민 및 지역조직과 밀착되어 활동하는데 주력할 수 있도록 조직안을 제안하였다. 나아가 지원센터가 현장의 주민조직 뿐만 아니라 중앙정부 산하의 복지관련 조직, 지자체 산하의 복지관련 조직 등 근린재생사업을 위해 연대할 필요성이 높은 현장의 조직과 연대하기 위한 방향을 제시하였다.



주제어 : 근린, 근린단위, 근린재생, 중소도시, 중간지원, 활동주체 구도

차 례

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적	1
1) 연구배경 및 문제제기	1
2) 연구목적	8
2. 연구범위 및 주요내용	9
1) 연구범위	9
2) 주요 연구내용	10
3. 사례조사 및 분석방법	11
1) 사례선정 및 조사방향	11
2) 사례 분석틀	17
3) 연구방법 및 연구흐름	18
4. 선행연구 검토	21
1) 선행연구 현황	21
2) 선행연구와의 차별성	22

제2장 근린의 쟁점적 고찰

1. 주요개념 및 정의	29
1) 주요용어의 개념 정리	29
2) 근린단위의 개념 및 기능 설정	36
2. 근린 관련정책 및 법제도 동향	38
1) 도시재생의 촉진: 도시재생활성화및지원에관한특별법 입법	38
2) 물리적 정비에 생활권개념의 도입: 도정법 개정	45

3. 중소도시 쇠퇴지역 특성 및 정책수요	47
1) 쇠퇴지역 현황	47
2) 쇠퇴지역의 특징 및 문제점	49
3) 근린재생의 전략적 대응을 위한 쟁점	54
4) 근린관련 단위의 특징	57
1) 계획 부문	57
2) 사업 부문	66
3) 활동 부문	80
4) 행정 부문	81
5. 소결	83
1) 근린관련 단위특징의 종합 및 문제점 도출	83
2) 정책적 함의	89
3) 단위의 유형적 이해	92

제3장 근린재생사업에 의한 근린변화와 특성

1. 사례대상지 현황	95
1) 사례대상지 개요	95
2) 사업의 배경 및 진행과정	106
3) 사례대상지의 활동주체 특징 및 관계망 유형	123
2. 주민의식의 현황 및 공간적 특징	126
1) 노송동(전주시)의 도시재생TB사업을 통한 근린변화와 특징	126
2) 영주동(영주시)의 거점확산형 주거환경개선사업을 통한 근린변화와 특징	134
3) 행궁동(수원시)의 마을만들기형 사업을 통한 근린변화와 특징	142
4) 길음동(서울시)의 휴먼타운사업을 통한 근린변화와 특징	150
5) 우이동(서울시)의 경관협정사업을 통한 근린변화와 특징	154
3. 공간단위별 근린변화와 특성	158
1) 노송동 난민촌(도시재생TB사업·근린재생사업)의 공간단위별 변화와 특징	158
2) 영주동 관사골(거점확산형 주거환경개선사업)의 공간단위별 변화와 특징	162
3) 행궁동(생태교통·마을만들기형사업·풀뿌리활동)의 공간단위별 변화와 특징	165
4) 길음동 소리마을(휴먼타운사업)의 공간단위별 변화와 특징	168
5) 우이동 진달래마을(경관협정사업)의 공간단위별 변화와 특징	170

제4장 미국, 일본, 영국의 근린재생 활동주체 특징

1. 사례조사 및 분석개요	173
2. 정책주도형 사례	174
1) 공공정책과 도시계획수단을 통한 관리: Urban Village, Seattle	174
2) 제도에 의한 지역 공공조직 조직화: 세타가야구 마찌즈쿠리, 도쿄도	180
3. 정책 및 현장결합형 사례	187
1) 다양한 공공조직의 활동으로 촉매되는 근린재생: UDC 등, 영국	187
2) 제도적 지원과 주민주도를 결합하는 근린재생: 영국의 지역협약제 등	191
3) 지방도시 시민운동의 정책화: 츠루오카시 마찌즈쿠리, 야마가타현	201
4. 현장밀착형 사례	212
1) 근린 거버넌스 구축: Dudley Street Neighborhood Initiative, Boston	212
2) 사회적경제 활동 중심의 근린재생 활성화: Coin Street, London	221
5. 종합분석 및 시사점	228
1) 근린재생 추진특징 및 시사점 종합	228
2) 활동주체의 종류와 특징	229
3) 활동주체 관계망구도 특징	234
4) 중간지원조직의 과정참여 특징	235

제5장 근린재생사업 활동주체 구조화를 위한 근린단위 활용방향 검토

1. 종합검토 및 정책과제 설정	237
1) 종합검토 및 정책적 시사점 도출	237
2) 해외의 주민조직 지속가능성 지원 특징	249
3) 정책과제 설정	253
2. 정책제안	254
1) 주민참여과정의 개선	254
2) 중간지원조직의 구성과 활성화 지원	263
3) 근린단위의 이해와 활용	272
4) 중소도시의 근린재생사업 지원을 위한 인센티브	276

3. 결어	278
1) 연구결과 및 정책제언	278
2) 향후 연구과제	283
참고문헌	285

표차례

[표 1-1] 사례선정을 위한 검토	12
[표 1-2] 사례대상지의 행정 및 사업단위 특성	12
[표 1-3] 사례별 조사대상(개인 및 기관) 및 조사방법	14
[표 1-4] 사례대상지 및 사업특성별 주민설문조사 구성	15
[표 1-5] 주민설문조사 항목	16
[표 1-6] 선행연구의 시기별 + 사업유형별 주민역할(변화) 구조도 분석틀	18
[표 1-7] 주요선행연구	23
[표 2-1] 지역자력형 도시재생 개념의 특징	38
[표 2-2] 도시재생사업의 목적과 도시재생의 정의	39
[표 2-3] 도시재생기반시설 및 기초생활인프라의 법적 개념	40
[표 2-4] 도시재생사업의 종류와 근거법	41
[표 2-5] 도시재생법의 주요주체	42
[표 2-6] 도시규모별 쇠퇴상위 30%에 속하는 동읍 수의 분포	48
[표 2-7] 원도심, 구도심의 공공기능 이전에 따라 쇠퇴사례	48
[표 2-8] 도시 재정자립도 현황	49
[표 2-9] 도시 고령화 현황	51
[표 2-10] 주거지 정비사업의 지구지정현황	52
[표 2-11] 거점확산형 주거환경개선 시범사업지구 사업추진 현황	52
[표 2-12] 지방도시가 직면한 도시문제유형(안)	53
[표 2-13] 생활권계획의 단위 특성	57
[표 2-14] 도시규모별 생활권계획의 단위기준 및 인구규모	58
[표 2-15] 지구단위계획의 단위 특성	59

[표 2-16] 도시재생활성화계획의 단위 특성	61
[표 2-17] ‘[표 2] 도시재생활성화지역 지정 기준’ 의 특성분석	61
[표 2-18] 활성화지역 설정기준(안)의 특성	63
[표 2-19] 정비기본계획의 단위특성	63
[표 2-20] 도시및주거환경정비법에 의한 정비사업지구 결정기준	64
[표 2-21] 주거지종합관리계획의 단위특성	65
[표 2-22] 주거지종합관리계획에서 정의하는 지역생활권 및 주거생활권	66
[표 2-23] 살고싶은 도시만들기사업의 단위특성	66
[표 2-24] 살고싶은 도시만들기사업의 개요 및 구역특징	67
[표 2-25] 살고싶은 도시만들기 시범마을사업	69
[표 2-26] 거점확산형 주거환경개선사업의 단위특성	70
[표 2-27] 거점확산형 주거환경개선 시범사업지구 규모현황	71
[표 2-28] 소규모 주거지정비사업의 단위특성	72
[표 2-29] 도정법에 의한 소규모 주거지정비사업이 대상으로 하는 공간단위	72
[표 2-30] 경관협정사업의 단위특성	73
[표 2-31] 경관협정사업의 주요 사업내용(예)	73
[표 2-32] 경관협정사업 시범사업 사례	75
[표 2-33] 지자체 재생사업의 단위특성	75
[표 2-34] 서울휴먼타운사업 대상지 선정기준	76
[표 2-35] 지자체 재생사업의 개요 및 구역특징	77
[표 2-36] 부산시 결핍지수	79
[표 2-37] 부산 산복도로르네상스의 대상지 선정기준	79
[표 2-38] 마을만들기의 단위특성	80
[표 2-39] 마을만들기의 공간단위	80
[표 2-40] 행정이 대상으로 하는 공간단위	82
[표 2-41] 계획, 사업, 활동의 단위 종합	84
[표 2-42] 정비기본시설 보조 및 융자지원 기준(도정법 제63조, 영제60조)	88
[표 2-43] 선유골 휴먼타운시범사업 추진과정과 주민참여(예)	89
[표 2-44] 공동체 활성화 및 마을만들기 관련 중간지원조직(공공, 공공연계형) 현황	90

[표 2-45] 유형 A 구성	93
[표 2-46] 유형 A 종류	93
[표 2-47] 계획 및 사업의 유형A 특성	93
[표 2-48] 유형 B 구성	94
[표 2-49] 유형 B 종류	94
[표 2-50] 계획 및 사업의 유형 B 특성	94
[표 3-1] 전주시 도시재생TB사업구역	96
[표 3-2] 수원 행궁동의 사업과 활동의 주요내용	101
[표 3-3] 행궁동 풀뿌리 활동(2005~2011)	112
[표 3-4] 2012~2013년 기간 행궁동 마을르네상스 공모사업 현황	114
[표 3-5] 행궁동 도시르네상스사업(장안동)	116
[표 3-6] 사업추진과정	118
[표 3-7] 우이동 경관사업 시공기본항목	121
[표 3-8] 활동주체 관계망 유형 및 특징	123
[표 3-9] 중간지원조직의 특성	124
[표 3-10] 사업구역 내외의 통별 인지특성	137
[표 3-11] 행궁동 내에서 추진된 사업별 신뢰도 및 협력여부 비교	147
[표 3-12] 노송동 법정동 유의항목	158
[표 3-13] 영주동 관사골 통별 유의항목	162
[표 3-14] 행궁동 통별 유의항목	165
[표 3-15] 행궁동 사업구역 내외 유의항목	166
[표 3-16] 우이동 통별 유의항목	170
[표 3-17] 우이동 사업구역 내외 유의항목	171
[표 4-1] 사례조사 및 분석개요	173
[표 4-2] 시애틀 성장관리법의 운영 특징	175
[표 4-3] NMF Program의 지원 자격과 재정지원 규모	179
[표 4-4] 세타가야구 구청-종합지소-마찌즈쿠리센터 간 역할	185
[표 4-5] 영국 UDC	187
[표 4-6] 캐슬베일 주택실행트러스트의 근린재생사업의 종류 및 특징	190

[표 4-7] 캐슬베일 주택실행트러스트 근린재생사업에 참여한 지역조직의 특징	190
[표 4-8] 계획정책 가이드선스와 개별 목표	192
[표 4-9] 근린계획의 핵심 및 기본전략	196
[표 4-10] 지속가능한 커뮤니티 계획의 5가지 원칙	197
[표 4-11] 블랙풀 지역협약 개요	200
[표 4-12] 츠루오카시 중심시가지 활성화 기본방향과 사업	203
[표 4-13] 츠루오카시 근린재생 활동주체별 역할	209
[표 4-14] CSCB가 추진하는 소형저렴주택건설사업과 관련활동 개요	222
[표 4-15] 코인 스트리트 협동조합이 운영하는 사회주택단지 시설 및 프로그램	222
[표 4-16] CSCB의 근린 거버넌스 지원조직 유형 및 역할	226
[표 4-17] 해외사례의 근린재생 추진특성 요약 및 시사점	228
[표 4-18] 사례별 활동주체의 종류와 속성	229
[표 4-19] 중간지원 차원의 활동주체	231
[표 4-20] 중간지원을 결합하는 연대주체	231
[표 4-21] 주민조직구도를 확대하는 주체	232
[표 4-22] 현장차원(지역)에서 활동하는 지원주체	232
[표 4-23] 정책차원(정부)에서 활동하는 주체	233
[표 4-24] 중간지원조직의 과정개입 유형	235
[표 5-1] 주민협의회와 지원센터에 대한 주민의식 요약	239
[표 5-2] 사업추진주체와 일반주체와의 협력에 대한 주민의식 요약	240
[표 5-3] 사례 · 사업별 주민협의체 운영형태에 대한 주민의식	242
[표 5-4] 사업 전후의 동네범위 인식변화	242
[표 5-5] 사례 · 사업별 지원센터 · 시민단체 지원형태에 대한 주민의식	243
[표 5-6] 사례대상지별 유의미한 공간단위	244
[표 5-7] 사례대상지별 공간단위 분석결과: 유의미한 비교항목과 F 값	245
[표 5-8] 중간지원 활동주체 관계망 구도	248
[표 5-9] 중간지원기능을 담당하는 활동주체	251
[표 5-10] 중간지원조직을 결합하는 연대주체	251
[표 5-11] 주민조직구도를 확대하는 주체	252

[표 5-12] 중간지원조직의 계획·사업과정 개입유형	253
[표 5-13] 정책주도-현장투입형 도시재생사업(중 근린재생사업)의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(전주 노송동 사례 바탕)	257
[표 5-14] 정책주도-현장투입형 거점확산형 주거환경개선사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(영주 영주동 관사골 사례 바탕)	257
[표 5-15] 정책주도-현장투입형 지자체 근린재생사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(서울 길음동 소리마을 사례 바탕)	258
[표 5-16] 정책주도형 지자체 근린재생사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(수원 행궁동 도시르네상스사업 사례 바탕)	258
[표 5-17] 정책주도-현장밀착형 주거환경개선사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(영주 영주동 향교골 사례 바탕)	259
[표 5-18] 현장밀착-정책투입형 지자체 근린재생사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(수원 행궁동 생태교통페스티벌 사례 바탕)	259
[표 5-19] 현장밀착형 지자체 풀뿌리활동의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(수원 행궁동 풀뿌리활동 사례 바탕)	260
[표 5-20] 현장밀착형 경관협정사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(서울 우이동 진달래마을 사례 바탕)	260
[표 5-21] 정책주도형 지자체재생사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(서울 선유골 휴먼타운사업 사례 바탕)	261
[표 5-22] 전문가주도-현장밀착형 지자체재생사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(서울 장수마을 대안개발모임-주거환경관리사업 사례 바탕)	261
[표 5-23] 근린단위 개념의 정책적 틀	272
[표 5-24] 근린단위의 구성	274
[표 5-25] 중간지원 활동주체 관계망구도	280

그림차례

[그림 1-1] 도시재생에 대한 최근 언론보도	2
[그림 1-2] 도시의 인구, 재정자주도, 노령화지수, 쇠퇴특성 비교	3
[그림 1-3] 나주 원도심 복합연계계획	5
[그림 1-4] 개발정책과 재생정책의 추진구도	6
[그림 1-5] 수원시의 마을만들기 활동과 행정(장안구, 세류3동)	7
[그림 1-6] 사례대상지의 행정동, 법정동, 통과 사업구역 현황도	13
[그림 1-7] 활동주체 유형 및 중간지원조직의 역할	17
[그림 1-8] 연구수행체계	20
[그림 2-1] 정책 합리성의 구도: 기술적 합리성 + 의사소통의 합리성	34
[그림 2-2] 개별적으로 작동하는 계획·사업·활동·행정단위를 통합적으로 작동시키는 구도로 써의 근린단위 개념 구상 다이어그램	37
[그림 2-3] 도시재생특별법의 주요 키워드	39
[그림 2-4] 근린재생형 활성화계획의 주민의견 수렴방안	43
[그림 2-5] 근린재생사업의 인정절차 및 공공재원 전달체계	44
[그림 2-6] 주택공급 및 주거지정비중심 정책에서 사람과 장소중심 재생정책으로의 변화과정	46
[그림 2-7] 재정자주도, 고령화율, 고용률, 쇠퇴비율 교차비교	50
[그림 2-8] 경관협정의 주체 간 관계도	74
[그림 2-9] 부문별 단위특성의 종합비교	83
[그림 2-10] 정비예정구역의 주민참여형 재생사업구역으로의 변화	86
[그림 2-11] 도정기금을 활용하는 서울시 주민참여형 재생사업 추진절차	88
[그림 3-1] 노송동 노령화지수, 노후도, 무허가건물, 난방형태	97
[그림 3-2] 관사골 전경에서 보이는 불량촌과 사업을 통해 조성한 커뮤니티센터	99

[그림 3-3] 영주1동 노령화지수, 노후도, 무허가건물, 난방형태	99
[그림 3-4] 수원시 팔달구 행궁동일대	101
[그림 3-5] 행궁동 노령화지수, 노후도, 무허가건물, 난방	102
[그림 3-6] 서울 아마존시범사업에 소리마을 주민운영위원회 활동 활용구상안	103
[그림 3-7] 길음동 소리마을일대	104
[그림 3-8] 길음동 노령화지수, 노후도, 무허가건물, 난방형태	104
[그림 3-9] 우이동 진달래마을 경관협정사업 계획자료	105
[그림 3-10] 우이동 노령화지수, 노후도, 무허가건물, 난방형태	105
[그림 3-11] 영주동 관사골에 연접한 동네인 신사골 일대 전경	110
[그림 3-12] 사업 협력관계도 및 동네거점(주민복지센터, 마당, 향토음식관, 경로당, 쌈지공원)의 전경	110
[그림 3-13] 수원화성 문화재의 지속적인 관리와 관광활성화 계획	112
[그림 3-14] 2005~2010년 주민들의 자발적인 마을만들기 움직임의 공간분포	113
[그림 3-15] 2011~2013년 기간 마을르네상스 공모사업의 법정동별 분포현황	113
[그림 3-16] 2013년 수원 신평장안동의 생태교통페스티벌 계획도 및 현장모습	115
[그림 3-17] 도시르네상스 시범사업	117
[그림 3-18] 활동주체 관계구도 구조화	125
[그림 3-19] 노송동 일대 13개법정동, 노송동, 도시재생TB 사업구역의 인구구조	126
[그림 3-20] 사업의 인지비율비교	127
[그림 3-21] 주민설문 및 인터뷰조사 인지비율	127
[그림 3-22] 사업 전후 현안에 대한 관심	128
[그림 3-23] 사업 전후 기관 및 개인 신뢰관계 변화여부	129
[그림 3-24] 현안별 협력희망기관	130
[그림 3-25] 주민협의체 향후 운영방안	132
[그림 3-26] 도시재생사업 후의 친밀도변화	132
[그림 3-27] 도시재생사업 후 동네·마을 범위 변화여부	133
[그림 3-28] 영주동 일대 행정구역체계, 응답자분포, 인구구조	134
[그림 3-29] 영주동 주민의 세부항목별 사업인지 공간분포 비교	136
[그림 3-30] 사업 전후 현안에 대한 관심	137

[그림 3-31] 사업 전후 기관 및 개인 신뢰관계 변화	138
[그림 3-32] 현안별 협력희망기관	139
[그림 3-33] 주민협의체 향후 운영방안	141
[그림 3-34] 사업 후의 친밀도 변화	141
[그림 3-35] 행궁동 일대 18개 법정동, 행궁동의 인구구조	142
[그림 3-36] 사업의 인지비율비교	144
[그림 3-37] 마을신문, 인터넷홍보 및 시공 인지비율	144
[그림 3-38] 사업 전후 현안에 대한 관심	145
[그림 3-39] 사업 전후 기관 및 개인 신뢰관계 변화	145
[그림 3-40] 현안별 협력희망관계	146
[그림 3-41] 주민협의체 향후 운영방안	148
[그림 3-42] 사업후의 친밀도변화	149
[그림 3-43] 사업후 동네·마을 범위 변화여부	149
[그림 3-44] 길음동 휴먼타운사업 일대 행정동, 법정동, 통 인구구조	150
[그림 3-45] 주민의 사업인지 공간화	151
[그림 3-46] 마을협력 발생 시 각 주체와 협력여부	151
[그림 3-47] 관심도변화, 신뢰관계, 협력관계, 주민협의체 향후 운영방안	152
[그림 3-48] 길음동 소리마을 내 주민협의체, 친밀도, 동네·마을범위	153
[그림 3-49] 우이동 휴먼타운사업 일대 행정동, 법정동, 통 인구구조	154
[그림 3-50] 사업인지비율 비교	155
[그림 3-51] 사업 전후 현안에 대한 관심	155
[그림 3-52] 서울 우이동의 신뢰도와 협력여부의 주민의식	156
[그림 3-53] 사업 후 동네·마을 범위 변화	157
[그림 3-54] 노송동 법정동의 유의항목 평균비교	159
[그림 3-55] 노송동 난민촌의 통별 특성	161
[그림 3-56] 영주동 관사골의 통별 특성	162
[그림 3-57] 영주 주민참여 유의항목 (사업구역 내외)	164
[그림 3-58] 영주 주민참여활동 참여 (사업구역 내외)	164
[그림 3-59] 행궁동의 통별 특성	166

[그림 3-60] 행궁동의 사업지구내외 특성	167
[그림 3-61] 길음동의 통별 특성	169
[그림 3-62] 우이동의 통별 특성	170
[그림 3-63] 우이동의 사업구역내외 특성	171
[그림 4-1] 성장관리법과 시애틀 종합계획 및 근린계획의 수립구도	174
[그림 4-2] 시애틀 어번빌리지 계획의 어번빌리지 현황 및 근린계획의 주요내용	176
[그림 4-3] 중심시가지활성화법의 개요	180
[그림 4-4] 지구 마찌즈쿠리협의회 활동 및 지원과정	182
[그림 4-5] 도시정비방침의 위상	183
[그림 4-6] 구-지역-지구 레벨에 있어 마찌즈쿠리 관한 계획체계	183
[그림 4-7] 타이시도2·3초메 지구 마찌즈쿠리사업 실적	186
[그림 4-8] 지리적 기준에 따른 Local-Neighborhood-District-Town-City 영역분류	195
[그림 4-9]뱅크사이드 도시숲 프로젝트에 의한 공간 재구성과 네트워크	199
[그림 4-10] 츠루오카시 중심시가지활성화기본계획의 주요사업	202
[그림 4-11] 쿠레오 하우스 정비사업 사례 프로세스	204
[그림 4-12] 츠루오카시 중심시가지활성화관련 주요 주체 간의 상관관계	211
[그림 4-13] 츠루오카시 관련 주체 간 상관관계	211
[그림 4-14] DSNi 설립과정	213
[그림 4-15] DSNi 형성과정의 주요 쟁점	214
[그림 4-16] DSNi의 주요 활동주체 관계망	214
[그림 4-17] The Triangle 구역 내의 DNI 소유부지와 프로젝트 위치도(좌), 사업으로 조성된 건물 전경(우)	218
[그림 4-18] Dudley Street Neighborhood의 Town Common 모습	218
[그림 4-19] DSNi가 구획한 근린경계	220
[그림 4-20] DSNi 개발계획과 사업부지 분포	220
[그림 4-21] 주택조합의 조직체계와 운영시스템(안)	223
[그림 4-22] 공공조직을 세분화하고 중간지원기능을 부여한 구도유형(세타가야구)	234
[그림 4-23] 주민조직 내부구조를 세분화하고 공공·외부대응기능을 갖춘 구도유형(보스턴)	234
[그림 4-24] 생활가로 재생관련주체를 중간지원조직으로 한 구도유형	234

[그림 4-25] 대학을 중간지원조직으로 활용한 구도유형	234
[그림 4-26] 계획체계의 구조	236
[그림 5-1] 커뮤니티 비즈니스 조직화를 통한 주민조직의 성장특징	249
[그림 5-2] 주민조직을 강화하고 지속하는 구도유형	252
[그림 5-3] 연구의 4개 정책과제 도출	253
[그림 5-4] 공공주도형으로 현장(주민)에 밀착할 수 있는 관계망 구도의 예시	266
[그림 5-5] 중간지원조직 협력체계 구축 로드맵(안)	271
[그림 5-6] 근린의 현장에서 존재하는 물리적 단위를 바탕으로 하는 계획구역 및 사업지구 설정 ..	275
[그림 5-7] 근린의 현장에서 존재하는 비물리적 단위를 바탕으로 하는 조직 구성 및 연대 ..	275
[그림 5-8] 우리나라 주민참여형 사업에서 민간전문가의 역할 현황	276

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구범위 및 주요내용
3. 사례조사 및 분석방법
4. 선행연구 검토

1. 연구배경 및 목적

1) 연구배경 및 문제제기

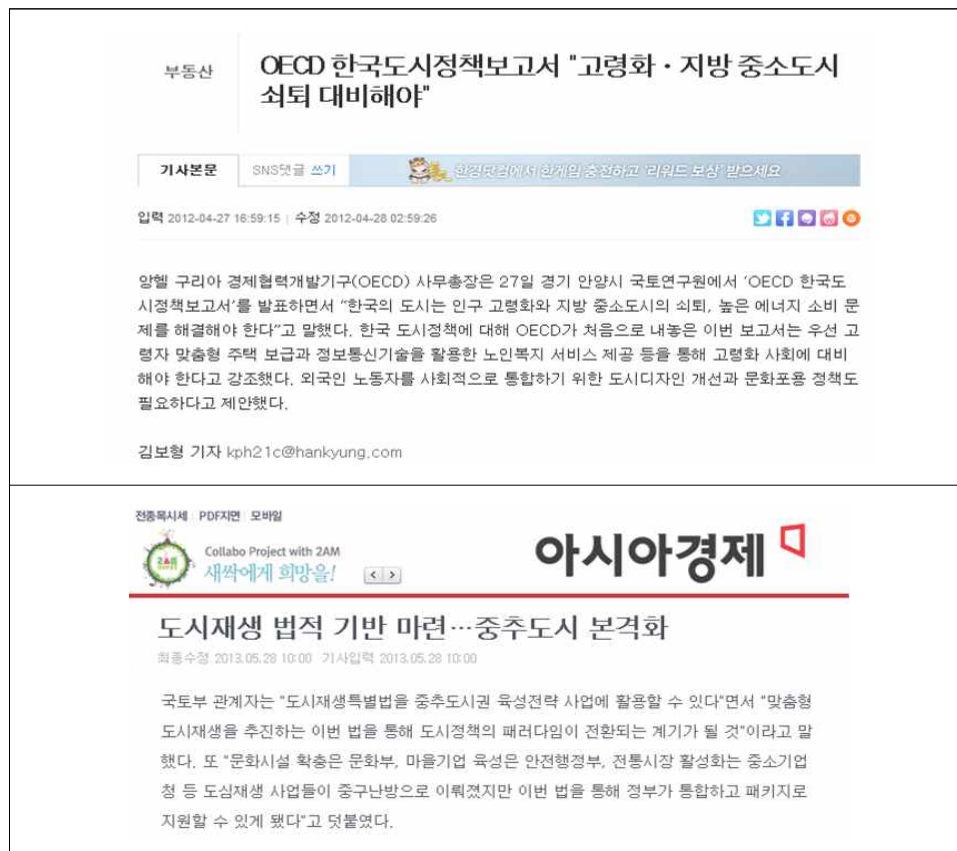
① 연구배경

□ 도시재생특별법 입법화로 재생사업의 법적기반 마련

2013년 4월 도시재생활성화및지원에관한특별법이 도입된 후 국토교통부는 시행령 입법예고, 국가기본방침수립지침과 활성화기본계획수립지침 마련 등 법 운영의 기틀을 마련하고 있다. 또한 지자체는 그간 기다려 온 재생사업 지원에 대한 기대를 높이고 내년부터 본격적으로 시작될 도시재생선도지역 지정 및 관련 사업에 대해 지원센터를 신설하는 등 조직을 정비하고 활성화기본계획 수립을 착수하는 중이다(경남도민일보, 2013.7.3.; 대전일보, 2013.8.26.; 충청투데이, 2013.10.2.). 최근에는 지역발전위원회와 국토교통부는 지방 중추도시의 쇠퇴한 구도심 재생을 통한 지방도시 육성전략을 제시하는 등 여러 가지 도시재생 해법을 현장에 투입하려는 초기 단계에 있다(국토교통부 보도자료; 광주매일신문, 2013.11.5.).

전국적으로는 소수의 경제기반형 도시재생사업 후보지를 제외하고는 대부분의 중소도시가 소규모 단계적으로 이루어지는 근린재생사업을 통해 침체하고 쇠퇴하는 도시에 활

력을 불어넣게 될 것으로 보인다. 그런데 도시재생특별법은 근린재생을 목적으로 하는 사업모델을 새로이 만들기보다 그간 수행해 온 주거환경개선사업, 도시활력증진사업, 지자체개별사업(휴먼타운사업 등), 경관협정사업, 다양한 마을만들기사업 등을 근린재생으로 초점을 맞추고 물리적 정비·환경개선사업과 사회경제적 프로그램은 연계하는 전략을 취하기 때문에 이러한 사업의 경험과 노하우가 있는 지자체와 지역주민 입장에서는 반가운 일이다. 지금까지 약 10년간 근린재생을 목적으로 추진해 온 다양한 사업이 지역에 어떠한 재생효과를 내고 있으며 주민들은 어떠한 변화의 과정을 거치고 있는지 살펴본다면, 지역여건에 맞는 재생사업의 구도를 설정하는데 도움이 될 것이다.



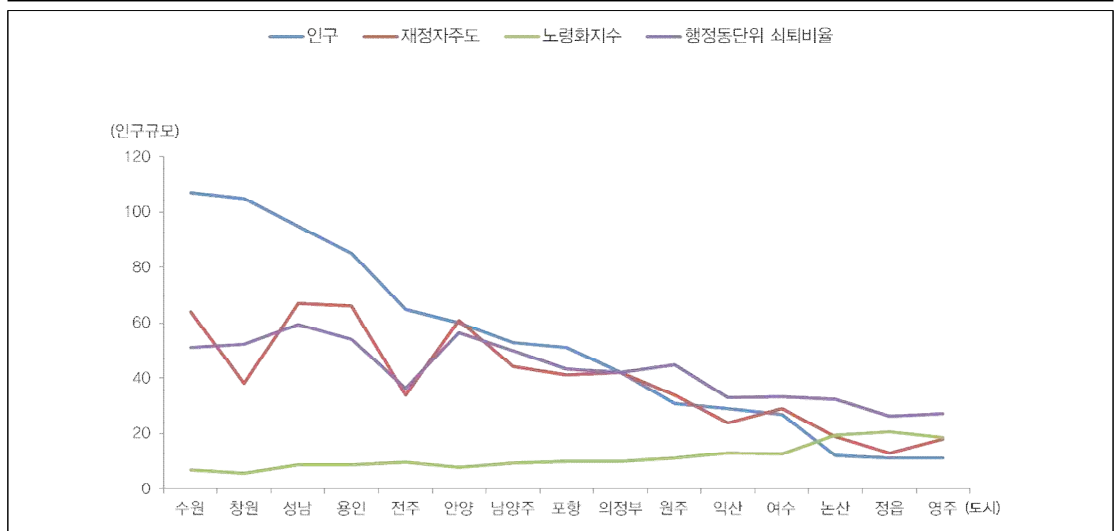
[그림 1-1] 도시재생에 대한 최근 언론보도

자료: 한국경제, 2012.4.27.; 아시아경제, 2013.5.28.

□ 중소도시 쇠퇴지역의 여건에 맞는 근린재생사업 추진이 중요

법적기반을 마련한 것과는 별도로 정부의 주요정책이 복지로 흐르면서 도시재생과 같은 물리적 환경개선이 주요한 사안에 대해 예산이 축소되는 추세이다. 내년에는 한정된 예산에서 도시재생선도사업을 시작해야 한다. 어느 곳부터 어떻게 시작하는 것이 정책의 효과를 높일 수 있는가? 사업의 가시적 효과를 높이는 방향과 공공재정으로 지원해야 하는 당위성이 모두 필요해 보인다. 특히 중소도시의 원도심이나 구도심의 노후주거지는 재생의 필요가 높으나, 지자체의 재생잠재력은 낮아서 대도시에 비해 정부의존도가 높을 수밖에 없다. 취약한 재정자주도, 인구감소, 노령화지수의 급속한 증가, 행정동 단위의 높은 쇠퇴비율과 이러한 쇠퇴지역 밀집에 따른 주거지 내 범죄, 위생문제 등이 악순환되고 있으나 별다른 출구전략을 찾지 못하고 있기 때문이다.

인구 사회 요소	인구규모	100만 이상		100-80만		80-60만		60-40만			40-20만			20만-		
	인구규모별 도시군	수원	창원	성남	용인	전주	안양	남양주	포항	의정부	원주	익산	여수	논산	정읍	영주
재정자주도	재정자주도	64	38	67	66	34	61	44	41	42	34	24	29	19	13	18
	노령화지수 (고령인구 비율)(%)	6.95	5.56	8.57	8.63	9.60	7.87	9.18	9.91	9.72	11.08	12.78	12.47	19.51	20.57	18.65
물리 요소	행정동단위 쇠퇴비율(%)	51.14	52.3	59.52	54.17	36.23	56.51	49.89	43.38	42.17	44.69	33.06	33.3	32.48	26.39	27.2
	노후단독 주택지(%)	38.81	-	-	-	-	36.6	26.82		51.49	30.85	64.22	64.76	63.46	59.06	72.3



[그림 1-2] 도시의 인구, 재정자주도, 노령화지수, 쇠퇴특성 비교

자료: 통계청 e-지방지표 2010; 통계청 2010년 행정구역 기준 인구 추이(2000~2010)

(사업의 문제) 금융위기와 부동산시장의 장기 침체에 따라 사업성이 낮은 지방도시의 주거지정비사업이 상당부분 중단되거나 정지(방치)되었으며, 경기침체로 주거환경에 대한 유지·관리비용 조달이 한계에 직면하고 있다¹⁾. 게다가 지방도시가 대도시의 개발사업을 모방하면서 여건에 맞지 않는 대형 사업이 오히려 도심 쇠퇴를 부추기고 있다. 특별시와 광역시 등 대도시는 복수의 거점을 가지는 공간구조 재편이 가능하나 대부분의 중소도시는 신시가지 개발하면서 주요 공공기관과 배후상업기능이 이동하는 신도심 중심의 쏠림현상이 도시 내 지역 격차를 유발하게 된다. 원도심이나 구도심에 공가·폐가가 증가하고, 주택가격은 하락하며, 독거노인이 증가하는 등의 문제는 결국 중소도시의 취약한 정비역량으로 지속되고 신도심과의 경쟁구도에서 승산이 없는 원도심과 구도심의 주거환경은 지속적으로 악화되면서 새로운 재생 모델의 수요처가 되고 있다.

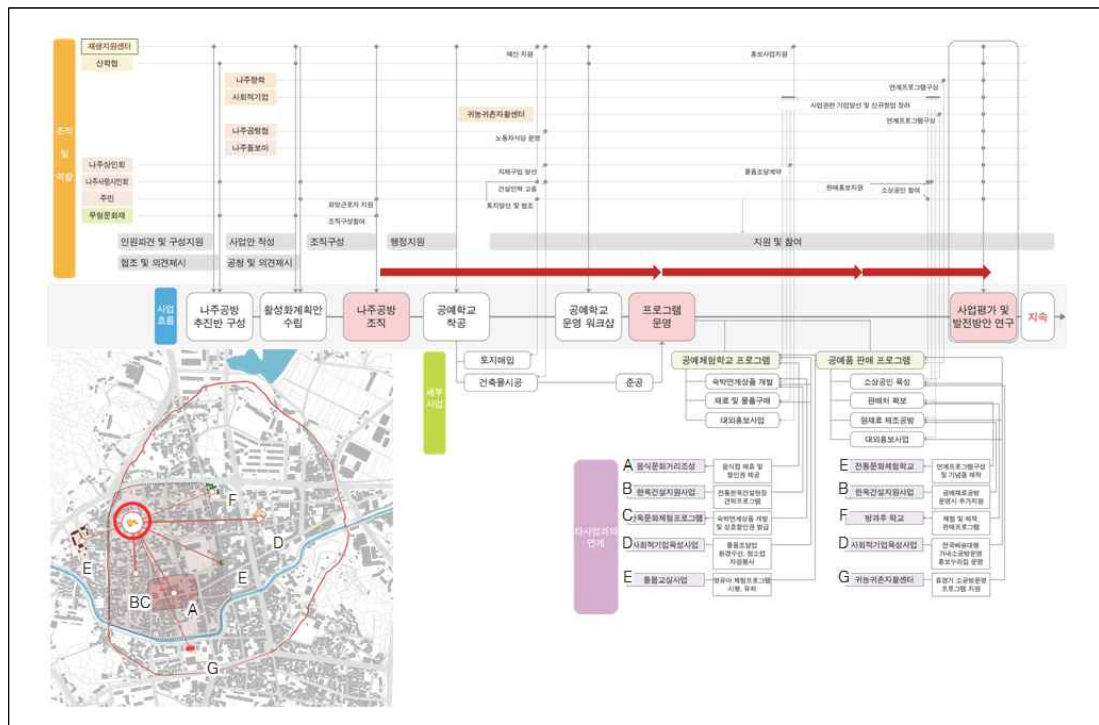
(사람의 문제) 또한 중소도시는 외지의 지역활동가 및 전문가 의존도가 높고 지역에 기반하는 NGO, 활동가 등 지속가능한 재생체계의 토착화 토대가 매우 취약하다(김은희; 김영범; 신중진). 예를 들어 영주시에는 시 전체에 1개의 NGO(이웃을사랑하는모임)가 있을 뿐이다. 따라서 활성화계획과 근린재생사업을 추진하는 과정에서 활발하게 활동하는 주민조직이나 중간지원조직이 없거나 취약할 경우 주민들의 근린에 대한 의식구조를 공간화하고 계획과정의 참여를 통해 ‘이웃’의 영역성을 구축하고 지역현안에 대한 공감대를 확인하게 하면서 실질적인 근린의 사회적 자본을 형성하도록 하는 재생의 실제과정은 매우 취약해질 것으로 보인다.

(행정의 문제) 쇠퇴지표의 진단 결과 대도시 내 구도심의 쇠퇴가 더욱 심각한 것으로 드러났다. 그러나 중소도시의 경우 쇠퇴지역의 문제 자체보다 재생역량이 취약하고 정부의존도가 높은 행정력의 취약성과 도시기본계획이나 정비기본계획을 수립하지 못하는 계획역량의 취약성이 문제를 더욱 심각하게 하는 요인이다. 특히 심각한 문제는 중소도시의 경우 재생사업예산을 지원받는다 해도, 단기사업이 종료되고 중앙정부 예산지원이 끊겼을 때, 단기사업의 효과가 사라지면서 후속사업을 기대하기 힘들다는 점이다. 따라서 재생사업을 통해 형성된 지역조직 등 근린재생의 기반이 해체되지 않도록 방지책을 마련하고, 지자체와 주민이 자체적으로 재생을 이어갈 수 있는 중소도시 여건에 맞는 합리적인 사업추진방안을 발굴하는 것이 중요한 과제가 될 것으로 보인다.

1) 김항집, 2013.1.28. 지방중소도시 노후·불량주거지 정비방향 전환 및 시행방안, p.5: 인구 50만 미만 시급도시 대상 조사결과

□ 사업의 경험이 근린재생을 지속시키는 동력과 주민조직화를 가능케하는 구도의 중요성

근린재생과 관련된 기존의 주거지 정비 및 개선사업이 사회·경제적 재생프로그램과 병치되는 것만으로는 사업종료 후에도 주민조직이 남아있고 근린재생의 효과가 지속되리라 기대하기는 힘들다. 사업프로그램이 구조적으로 연동되고 이를 통해서 주민참여가 지역자치 수준으로 성장하기 위해서는 사업에 참여하는 주체들의 활동특성을 심층 분석하고 이들의 관계망을 파악하여 개선방안을 모색할 필요가 있다. 이는 그간의 사업이 근린재생사업으로 변화되는 과도기적 단계에서 공공주도로 주민참여가 이루어지면서 형식화되는 한계를 극복하기 위함이다.



[그림 1-3] 나주 원도심 복합연계계획

자료: 홍미영, 2012.7.3. 도시재생사업모델 시범적용을 위한 시뮬레이션 연구, p.56; 서수정 외, 2011

또한 기술합리성을 추구하는 정비사업의 본질을 탈피하여 의사소통 합리성을 갖는 공공-주민(조직) 간 협력과 주민 주도적 모델을 지향하기 위함이기도 하다. 특히 재생정책은 기술합리성과 의사소통 합리성을 균형 있게 도모하는 추진구도를 갖추어야 한다. 재생을 위한 추진구도란, 의사소통의 주체가 합리적으로 문제제기, 기획, 계획수립, 사업신청, 사업추진, 종결, 주민조직 지속, 사업 후 관리 및 모니터링 과정에 참여하고 주도할 수 있는 구도를 통해 사업을 수행하는 것일 것이다. 그런데 이러한 구도를 갖추지 못했다는 비판과, 이러한 구도를 갖추기에는 시민사회가 성숙하지 못했다는 문제제기가 있는 것이 현 단계이다(서종균; 문경환, 2011; 김수현). 근린재생의 법적 기반이 마련된 지금, 공공주도에 의한 (형식적인) 주민참여가 주민주도형으로 발전하도록 활동주체의 관계망 구도를 짜는 것이 중요한 정책과제이다.

이를 위해서는 그간 추진되어 온 소규모 주거지 정비 및 개선사업이 주민참여형 과정을 통해 주민의 이웃관계망을 어떻게 형성·발전·왜곡·해체하고 있는지 상세히 관찰하고, 주민참여를 주민주도로 성장시키면서 근린재생의 기제를 토착화하는 요소와 관계망을 파악하여 물리적 정비사업을 통한 사회적 재생의 작동체계를 파악하고자 한다. 특히 시범사업, 공모사업 등 공공사업에 의해 주민들의 주거지에 대한 관심, 지역자치의 의식이 어떻게 변화되었는지, 지역밀착형 주민조직(토착 NGO, 사회적기업, 마을기업 등)과 지역에 기반한 중간지원조직이 어떻게 구성되고 있는지, 근린재생을 지속시키는 주요 활동주체의 관계망 구도는 어떤 속성을 가져야 하는지 살펴볼 필요가 있다.



[그림 1-4] 개발정책과 재생정책의 추진구도

- 중소도시의 여건에서 근린재생을 지속하도록 지역에 토착화된 활동주체가 근린재생관련 행정, 계획, 사업의 환경에서 합리적으로 활동할 수 있는 환경 마련이 필요

우리나라는 양적 성장과 개발시대 관리체계인 행정과 계획의 체계를 재생시대 지역자치에 걸맞는 체계, 주민참여형에서 주민주도형으로 성장시킬 수 있는 체계로 개편하는 방향으로 정책을 변화시키는 중이다. 새로운 대안은 몇 년간 현장에서 실험되어져 왔다. 그 중 하나가 마을만들기이다. 그런데 지역활동가와 전문가의 참여가 지속되지 않으면 일회성으로 그치는 마을만들기의 한계와 산발적이고 장소성을 반영하지 못하는 마을만들기의 운영 실태에 대한 비판이 반복되고 있기도 하다(신중진). 그러나 주민들이 회의나 공청회에 한두 번 참여했다고 사업에 참여한 것으로 볼 수 있을 것인가? 실질적으로는 주민들의 마을만들기나 근린재생사업에 대한 이해는 낮거나 이해도의 개인적 차이가 큰 것이 현재의 수준이자 여건이라고 보는 것이 현장에서 활동하는 지역활동가들의 견해이다(고경아, 이근호, 2013.12.26. 인터뷰)

그러나 성과도 있다. 그간 진행된 마을만들기는 동네·마을을 만드는 것을 목적으로 하기보다 동네·마을 만드는 과정을 통해 ①주민들 간의 상호적인 의식구조를 구축하고, ②참여 관계를 통해 이웃관계 친밀도를 높이고, ③마을 내부의 갈등관계를 조정하는 자율기제를 마련하는 것을 목적으로 하였기 때문이다. 이제는 이를 토착화하고 성숙시켜서 변화된 주민이 환경을 자율적으로 변화시켜나가도록 지원하는 방안이 필요하다는데 공론이 형성되고 있다.



[그림 1-5] 수원시의 마을만들기 활동과 행정(장안구, 세류3동)

자료: 경기일보, 2013.7.24.; <http://blog.naver.com/ksunfamily?Re...>; <http://blog.naver.com/kgs6001?Redirect=Log&logNo=50176412064>

② 연구의 문제제기

- 도시재생특별법이 현장에서 작동될 때 필요한 사전 점검: 지역의 활동주체 특성의 이해
근린재생사업을 조율하고 총괄적으로 체계화하는 것은 더 이상 행정만의 몫은 아니다. 주요
한 활동주체의 책임은 주민조직과 지역에 기반한 중간지원조직에게 돌아가고 있다. 그런데 이들
조직과 주민은 공공사업과 행정에 대한 경험이 많지 않고, 공공은 주민의 의식과 지역현장에서의
활동특성을 잘 알지 못하는 여건에서 근린재생사업의 주요 주체로 참여해주기를 바라고 있다. 이
러한 경우 사업을 중심으로 각자의 이해관계의 관점에서 조직화되었다가 이해관계가 변화되는 경
우 해산하는 순서를 반복할 수밖에 없다. 기존사업형태를 활용하는 근린재생사업은 단순히 공동체
프로그램을 물리적 환경개선사업에 결합하는 방식 이상의 그 무엇, 지역현장에서 활동주체를 키우
고 지속시키는 구도를 사업과정에서 만들어내는 전략을 갖추는 것이 핵심이 되고 있다.

- 우리나라 여건에 맞는 근린재생사업을 정착시키기 위한 첫 번째 과제: 중간지원조직의
정립과 역할 규명

고령화와 인구감소로 동네·마을 일꾼을 발굴하기 어려운 지방 중소도시의 경우 특히 근린재생
사업을 이끌어갈 지역조직과 주민조직을 조직화하는데 어려움이 예상된다. 과연 중간지원조직과 주민
조직은 어떤 개념으로 정립하고 발전시켜 나갈 것인가가 우리나라 여건에 맞는 근린재생사업 토착화
에 관건이 될 것이다. 초기단계에서 중앙정부와 지자체가 어떠한 지원역할을 하며, 특히 중앙정부 및
지자체 산하에서 운영될 중간지원조직의 위상과 역할에 대한 구체적인 밑그림이 필요한 시점이다.

2) 연구목적

본 연구는 기존의 소규모의 주거환경 정비 및 개선사업이 근린재생사업으로 작동하는
과정에서, 주민을 조직화하고, 지역 내외의 다양한 활동주체를 연대하며, 중간지원조직의
역할을 정립하고 정책-현장을 매개하는 층위에서 합리적으로 활동하도록 지원하는 활동주
체 관계망의 구도와 공간적 단위를 밝히고, 이러한 근린의 변화를 이끌어내는 관계망 구도
의 공간적·행정적 단위이자 전략적 참조점이 될 수 있는 근린단위를 제안하고, 근린단위를
바탕으로 중간지원조직의 지속가능성을 확보할 수 있는 정책적 방향을 제시하고자 한다.

- 기존사업에서 활동주체의 관계망 구도와 이들 활동의 공간적 단위특성을 규명
- 근린재생사업 활동주체의 공간적·행정적 단위이자 전략적 참조점이 되는 근린단위 제안
- 중간지원조직의 지속가능성을 확보하는 정책적 활용방향 제시

2. 연구범위 및 주요내용

1) 연구범위

□ 공간적 범위

연구의 공간적 범위는 중소도시의 쇠퇴한 저층주거지로 근린재생사업(도시재생TB사업, 주거환경개선사업, 지자체재생사업, 경관협정사업 등)을 추진한 사례와, 이러한 사업을 추진하면서 다양한 시사점을 줄 수 있는 서울과 수도권의 사례를 대상으로 한다. 근린재생사업을 추진한 지자체와 주민은 행정-주민-비영리단체-토착조직 간 협력체계를 구축한 성공과 실패의 경험이 있으며, 이러한 경험이 근린재생사업 개선방안 모색의 바탕이 될 것이다.

□ 내용적 범위

- 근린재생의 주요주체 활동을 파악하여 중간지원조직의 개념정립 및 특성 이해

근린재생을 목적으로 하는 사업이 추진되어 온지 약 10여 년이 경과한 시점에서 근린재생의 주요 주체가 누구이며, 어떠한 활동을 하면서 정책과 현장의 충위를 매개하는 중간지원기능을 갖추어 가고 있는지를 파악한다. 이를 통해 우리나라 여건에서 근린재생사업 추진을 위한 중간지원조직의 개념을 정립하고 조직의 특성을 이해하고자 한다.

- 근린재생의 중간지원조직(지원센터, 지역조직, 풀뿌리조직 등)이 지속적으로 활동하는 구도와 공간적 특성 분석

논의의 중심은, 중간지원 기능을 하는 지원센터, 지역조직, 풀뿌리활동(주민조직)이 근린재생사업의 정책-현장 충위에 합리적으로 참여하고 공공사업에 주민참여-주민주도과정을 매개할 수 있는지와, 이들 조직이 지역에 토착화되거나 토착화된 주민조직을 촉발할 수 있는 관계망 구도를 파악하는 것이다. 또한 이러한 관계망구도가 지속되고 현안발굴과 공유를 가능하게 하는 공간적 특성을 규명하고자 한다. 이것은 우리나라 여건에서 공공이 근린재생사업의 초기단계에 사업의 안착과 토착화를 가능하게 하는 구도의 틀을 설정하는 근거자료가 될 것이다.

2) 주요 연구내용

① 근린재생을 목적으로 하는 계획, 사업, 행정, 활동의 단위특성 파악

- 주요 용어의 개념 정립 및 이론적 검토
- 관련정책 및 법제도 동향 고찰
- 중소도시 쇠퇴지역의 특성 및 정책수요 검토를 통한 근린재생의 주요 쟁점 모색
- 기존 계획, 사업, 행정, 활동이 근린 층위에서 드러내는 공간단위 특성 분석

② 기존 근린재생사업을 통한 근린변화와 근린변화를 이끌어내는 활동주체 구도 분석

- 근린재생사업을 통한 근린변화의 특성분석
- 근린변화를 이끌어내는 활동주체가 작동하는 관계망구도 분석 및 체계 파악
 - 근린변화를 이끌어내는 활동주체의 관계망구도 유형화
 - 중간지원조직을 중심으로 하는 활동주체 관계망구도 특성분석
- 해외 근린재생의 제도적 특징과 관련주체의 관계망 특성분석

③ 활동주체의 관계망 구도가 구조화되는 근린단위 제안과 활용방향 제시

- 근린변화를 이끌어내는 활동주체의 관계망 구도 구조화 특성 종합
- 근린단위의 정책적 제안
 - 근린단위의 개념 및 기능 정립
 - 활성화기본계획 및 근린재생사업에서의 전략적 참조점 규명
- 중간지원조직의 지속가능성 확보를 위한 정책적 활용방향 제시
 - 중간지원조직을 중심으로 한 활동주체 관계망 토착화 방향 검토
 - 도시재생지원센터의 현장업무지침(안) 제시

3. 사례조사 및 분석방법

1) 사례선정 및 조사방향

① 사례대상지 선정기준

사례 선정기준은 크게 두 가지 측면으로 고려한다. 하나는 도시재생특별법 상 근린재생사업의 대표적인 사업방식이 되는 사업을 추진한 사례이고, 또 하나는, 우리나라에서 현재 주민참여가 토착화되도록 하는 중간지원조직 역할을 담당하고 있는 시민운동과 사업이 결합하는 과정과 방식에서 다양한 특징을 보여주는 사례를 검토하는 것이다.

문헌고찰을 통해서 살펴보게 될 근린재생사업의 대표적인 사업방식은 ①도시재생테스트베드사업, ②도시및주거환경정비법에 의한 (거점확산형)주거환경개선사업, ③경관법에 의한 경관협정사업, ④국토계획법에 의한 살고싶은 도시만들기사업(도활사업), ⑤지자체에서 시범사업으로 추진해온 각종 주민 참여형 주거지재생사업, ⑥전문가·시민단체·활동가·사회적기업 등이 개입하는 마을만들기 등 풀뿌리활동이다.

①~⑥의 사업·활동의 유형적 특성은 ㉠중앙정부 시범사업인 도시재생TB사업과, 중앙정부공모사업이면서 마을만들기 개념을 접목한 살고 싶은 도시만들기사업(전주 노송동), ㉡공공주도형 주거지정비사업 - (거점확산형)주거환경개선사업(영주 영주동), ㉢주민협정이라는 제도적 근거를 갖거나 지자체가 시범적으로 시행한 주민참여형의 주거지정비사업 - 경관협정사업(서울 우이동), 지자체 주민 참여형 재생사업(서울 길음동, 수원 행궁동), ㉣풀뿌리활동과 이를 활용한 다양한 정책사업(수원 행궁동)으로 구분될 수 있다.

시민운동과 사업이 결합하는 과정 내지는 방식의 특징을 보면, ㉦진행 초기부터 종료까지 공공주도의 법정사업으로 진행, ㉧진행초기에 시민운동과 사업이 결합하여 진행, ㉨진행 중기 이후에 시민운동과 사업이 결합하여 진행, ㉩진행과정에서 시민운동과 사업이 결합하였으나 완료 후 시민운동의 결합이 종료, ㉪진행과정에서 시민운동과 사업이 결합하였고 완료 후에도 시민운동이 (느슨하게) 관여하고 있는 경우를 고려할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 노송동은 ㉦, 영주동은 ㉧+㉨, 행궁동은 ㉧+㉨, 길음동은 ㉨, 우이동은 ㉧+㉨으로 구분할 수 있다.

이와 같이 사업과 활동주체의 결합방식 특성을 바탕으로, 이에 의한 근린의 변화를 작동시키는 활동주체 관계망 구도를 다양하게 보여줄 수 있는 사례를 선정한다. 이와 더불어 2장과 3장에서 진행될 분석과 유형적 구분에 대응하는 대표 사례로 근린재생을 이끌어가고 지속시키는 활동주체의 관계망 구도의 다양한 양상과 시사점을 도출할 수 있으며, 다양한 법정사업과 비법정활동이 중첩 추진되어 중소도시 쇠퇴지역 근린재생 정책과제에 여러 가지 쟁점을 제시할 것으로 판단되는 경우를 우선적으로 고려한다.

[표 1-1] 사례선정을 위한 검토

대상지	입지			사업 · 활동					사업유형			활동주체							예산(주)			
	일반 주거 지역	개발 제한 구역	문화 재보 호구 역	주거 환경 개선	도 활 사 업	도시 재 생 B	경관 협 정	주민 참여 재생	마을 만들 기	정부 공 모 사 업	시 범 사 업	지 자 체 사 업	공 공	전문 가	지원 조 직	활동 가	시민 단 체	주민 조 직	주민	중앙	지 자 체	매 칭
노송동 난민촌	○			○	○	○				○	○		○	○	○	○		○				○
영주동 관사골	○			○	○					○			○	○			○			○		
영주동 신사골	○			○				○	○	○		○	○	○			○	○		○	○	
행궁동			○	○				○	○		○	○	○	○	○	○		○	○		○	○
길음동 소리마을	○							○				○	○		○			○			○	
강북구 우이동		○					○				○		○	○			○	○	○		○	

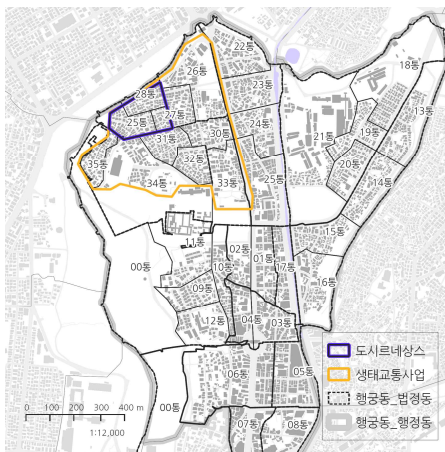
② 사례대상지 현황

[표 1-2] 사례대상지의 행정 및 사업단위 특성

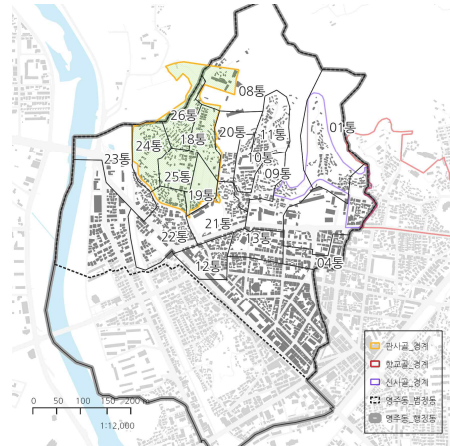
구분		노송동	영주동	행궁동	길음동	우이동
계획		도시재생TB사업 (근린재생사업)	거점확산형 주거환경개선사업	지자체재생사업	지자체재생사업	경관협정사업
행정 단위	인구	14,288명	5,487명	12,270명	37,204명	21,353명
	면적	2.1km ²	1.01km ²	1.57km ²	0.74km ²	10.95km ²
	통	53통	27통	35통	23통	23통
사업 단위	인구	16,259명	887명	16,259명	1,530명	420명
	가구	952세대	409세대	952세대	453세대	130세대
	면적	145,638m ²	137,612m ²	145,638m ²	126,566.4m ²	29,000m ²
	통	14통	6통	10통	2통	1통



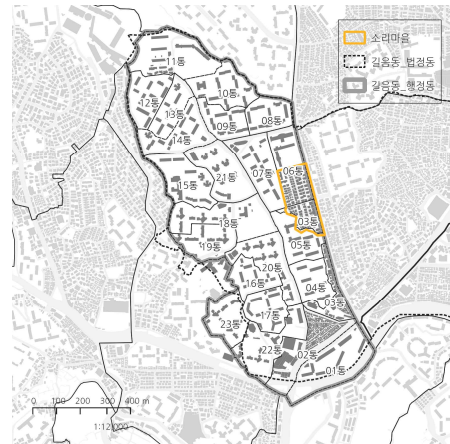
전주 노송동 난민촌 일대



수원 행궁동 일대



영주 영주동 관사골 일대



서울 길음동 소리마을 일대



서울 우이동 진달래마을 일대

[그림 1-6] 사례대상지의 행정동, 법정동, 통과 사업구역 현황도

자료: GIS; 안전행정부 국가기초구역, 2013; 영주1동 주민센터 관내구역도, 2012; 노송동 주민센터 관내구역도, 2012; 행궁동 주민센터 관내구역도, 2012; 길음1동 주민센터 관내구역도, 2012; 우이동 주민센터 관내구역도, 2012

③ 사례대상지 조사방식 및 조사항목

□ 조사방식

조사방식은 사전면담, 주민설문조사, Focus-Group-Interview로 나누었다. 사전면담은 중간지원조직 대상으로 진행하고, 주민설문조사는 사업구역 내의 주민을 위주로 사업을 인지하고 있는 주변주민을 포함하여 사례별 30~50인 표본 수준으로 진행하고, FGI²⁾는 주민협의체장(전·현직), 지역활동가, 중간지원조직 담당자 대상으로 진행한다.

[표 1-3] 사례별 조사대상(개인 및 기관) 및 조사방법 (표 계속)

사례	조사대상자(기관)		조사방법		
			사전면담	주민설문	FGI
전주 노송동 난민촌	공무원	전주시청 도시재생사업단(오정섭) 전주시청 주거정비과 완산구청 건축과(박중배)	○		
	전문가	MP 이연숙(연세대학교수) 전주시 시정발전연구소(권대환)	○		○
	지원센터	전주도시재생지원센터(오정섭국장, 박경난 총괄지원팀장)	○		○
	비영리단체	문화공간 싹(채성태 대표)			○
	주민조직	노송주민협의체 주거어울모임		○	○
	주민	-		○	
영주 영주동 관사골	공무원	영주시청 도시디자인과 영주시청 도시디자인관리단 영주시청 주거정비과	○		○
	전문가	MP 강인호교수(한남대)	○		
	비영리단체	한국도시연구소(서종균소장)	○		○
	주민조직	영주시 이장통장 연합회 영주동 주민협의회		○	○
	주민	-		○	
수원 행궁동	공무원	수원시청 마을만들기추진단 수원시청 생태교통추진단 행궁동 주민센터	○		
	전문가	MP 신종진교수(성균관대)	○		
	지원센터	수원시 마을르네상스지원센터 (이근호센터장, 신호진팀장) 생태교통마을국(고경아국장)	○		○
	비영리단체	수원KYC(고경아대표, 최웅선대표) 수원주거환경시민연대(안정희대표)	○		○
	주민조직	행궁길발전위원회 행안지모		○	○
	주민	행궁동 문화슈퍼 생태교통페스티벌 주민코디네이터		○	○

2) FGI는 일대일 혹은 간담회 형식으로 진행함

사례	조사대상자(기관)		조사방법		
			사전 면담	주민 설문	FGI
서울 길음동 소리마을	공무원	성북구청 주거정비과 성북구청 도시계획과	○		
	지원센터	성북구청 마을만들기지원센터 (남철관 센터장, 김동환)	○		○
	주민조직	소리마을 주민운영위원회 소리마을 협동조합		○	○
	주민	-		○	
서울 우이동 진달래마을	공무원	-			
	전문가	-			
	지원센터	-			
	비영리단체	도시연대	○		○
	주민조직	진달래마을 주민운영위원회	○	○	○
	주민	-		○	

□ 주민설문조사 항목

각 사례대상지의 대표사업을 선정하고, 수원 행궁동의 경우 한 장소에 다양한 사업이 중첩되어 가장 활발한 주민조직화 양상을 보여주는 사례이므로 네 가지 대표사업을 선정하여 설문을 진행한다. 설문조사 항목은 [표 1-4]와 같다.

[표 1-4] 사례대상지 및 사업특성별 주민설문조사 구성

대상지	사업	총합
1. 전주 노송동	도시재생TB사업(근린재생사업)	
2. 영주 영주동	거점확산형 주거환경개선사업	
3. 수원 행궁동	3.1. 생태교통페스티벌	
	3.2. 도시르네상스사업	
	3.3. 마을르네상스공모사업	
	3.4. 풀뿌리활동	
4. 서울 길음동	휴먼타운사업	
5. 서울 우이동	경관협정사업	
사례대상지		5
사업		8

[표 1-5] 주민설문조사 항목

범주	항목	세부항목
사업의 인지 참여경험 만족도	사업홍보를 위한 활동 및 매체에 대한 인지 및 만족도	플랜카드·홍보물, 마을신문·인터넷홍보, 주민 설문·인터뷰조사, 주민간담회·설명회, 주민교 육·답사, 주민동의서·서명작성, 주민협의회(운 영위)활동, 지원센터 설치, 시공, 개장식
	프로그램에 대한 참여 및 만족도	주민간담회·설명회, 마을신문·인터넷정보습득, 마을신문·소식지 기획·배포, 설문조사·인터뷰, 주민교육·답사, 주민동의서작성, 주민대표회 의구성원, 사업대상지 신청, 교육·답사, 행정· 지원센터 방문·문의
	사업을 통한 동네현안에 대한 관심과 참여의지의 변화	-
사업추진주체에 대한 신뢰	사업추진주체에 대한 신뢰	사업추진주체: 주민협의체(운영위), 구청·주민 센터, 지원센터, 시민단체(활동가 등), 전문가 (MP, 설계업체 등) 일반: 이웃, 통장·통장협의회, 반상회 등 주 민모임
	사업추진주체에 대한 신뢰를 갖게 된 이유	-
	사업에 대해 신뢰를 갖게 된 이유	-
사업추진의 주민주도 가능성	주민협의체(운영위원회 등)의 지속필요성	사업추진주체: 주민협의체(운영위), 구청·주민 센터, 지원센터, 시민단체(활동가 등), 전문가 (MP, 설계업체 등) 일반: 이웃, 통장·통장협의회, 반상회 등 주 민모임
	사업지원을 위한 지원센터 및 시민단체와의 관계	-
사업관계망의 공간적 상관성	주민들과의 친밀도 변화	내 집 앞 골목 이웃, 내 집 근처 이웃, 사업 구역 주민, 통반장, 해당사업 주민협의체, 예 전부터 친한 이웃
	‘우리 동네’ 범위에 대한 인식 변화	우리 집이 속한 골목, 사업구역, 동네 전체, 우리 동네와 주변동네, 법정동

자료: 자세한 사항 부록 참조

2) 사례 분석틀

□ 분석틀 개요

- 기본분석: 근린의 변화를 이끌어내는 활동주체 관계망 측면
 - 사전조사, FGI, 자문회의를 통한 활동주체와 관계망 파악
- 통계분석: 주민의식 특징 및 주민의식의 법정동, 통, 사업구역별 변수분석
 - 기초분석
 - One-Way-ANOVA 활용하여 변수 간 비교우위 분석
- 공간분석: 주민의식의 공간화 측면 분석
 - GIS를 활용한 주민의식의 공간적 상관성 분석(법정동, 통, 사업구역)

□ 주요 분석사항

- 사업과 활동에 의해 근린변화가 진행되는 과정의 활동주체 파악
- 사업 및 활동에서 중간지원기능(매개중심성³⁾)을 하는 주체와 역할분석
 - 사례대상지의 정책과 현장의 층위에서 활동주체 간 관계를 이어주는 중간통로 역할을 하는 주체의 유무와 종류
- 근린재생을 지속시키는 활동주체 토착화를 유도하는 중간지원활동의 공간적 특성



[그림1-7] 활동주체 유형 및 중간지원조직의 역할

3) 매개중심성은 참여하는 조직 등 주체의 관계를 이어주는 중간통로 역할을 얼마나 많이 하는가를 나타내는 것으로, 매개중심성이 높을수록 다른 집단의 연대활동을 촉진하는 중재자 역할을 하는 것으로 봄(Freedman, 1979)

[표 1-6] 선행연구의 시기별 + 사업유형별 주민역할(변화) 구조도 분석틀

구분	관계구도 전형
주민조직 부재기	
주민조직 준비기	
주민조직 결성기	
주민조직 안정기	

자료: 신중진 외, 2010.10. p.237~241; 신중진 외, 2008.2. p.113; 신중진 외, 마을만들기형 사업의 관련주체 역할분석사례, 2010

3) 연구방법 및 연구흐름

□ 문헌조사

- 개념 정립 및 이론 검토를 위한 문헌조사
- 행정체계, 통계조사체계, 물리적 계획체계에서 활용하는 공간단위 자료수집 및 분석
- 국내외 정책관련 선행연구 및 보고서 등 수집·검토
- 도시재생법 및 관련법제도 검토

□ 국내외 현장조사 및 관련담당자 면담조사

- 국내 지방도시와 근린의 실태 및 특성 파악을 위한 국내 출장 및 현장조사
- 지방도시 정책수요를 파악하고 연구 분석 결과물(안)에 대한 협의·조정을 위한 국내 출장 및 지자체 공무원·지역전문가 등 면담조사
- 해외사례 분석을 위한 해외출장과 관련기관 방문 및 관계자 면담조사

□ 통계분석 및 GIS분석

- 통계분석은 기본적인 분석 이외에 One-Way ANOVA를 사용하여 사례대상지의 선택된 항목에 대한 공간단위별 평균값을 비교하고(전체 대비 공간단위 평균 비교) 유의미한 변수를 도출
- GIS분석은 행정동, 법정동, 통, 사업구역 단위에서 주민의식이 공간적으로 특성을 갖는지 비교분석

One-Way ANOVA 통계분석 방법론 개요

- 다수의 변수(variable)들에 대하여 두 개 이상의 그룹으로 구성된 한 변수가 통계적으로 유의미한 차이를 가지는지를 평가하는 One-Way ANOVA 분석 사용
- 각 사업대상지 별로 통(행정구역)이 설문조사의 모든 항목들에 대하여 유의미한 변수로 작용하는 항목들을 구별해 내기 위함
- 선별된 항목들은 통별로 가지는 평균값의 차이가 통계적으로 유의미한 차이를 나타내는 것으로, 그 범위는 최소 95% ($p < 0.05$)까지를 통계적으로 유의미한 범위로 두었음
- 선별된 항목들은 구체적인 비교를 위하여 통별 평균값을 전체 평균과 비교하는 표와 그래프 제시
- 동일한 방법을 사업대상지 내외, 법정동, 행정동, 그리고 사업대상지(사업의 성격)라는 다양한 공간적 변수들을 기준으로 One-Way ANOVA 실시

□ 외부전문가 협력연구

- 지역의 이해와 주민 관점에서 근린단위 도출을 위해 주민참여형 사업과 주민설문조사 경험 많은 관련기관과 협동연구 진행(설문조사 및 기초통계분석)
- 주민설문조사의 통계분석 및 GIS 맵핑
- 근린단위에서 표출되는 기초현황 및 특성 등 자료 맵핑을 위한 지도 및 도면작성
- 해외 주요 사례 조사 및 동향 파악을 위한 외부전문가 및 조사원 활용

□ 전문가 자문회의 및 연구협의회 개최

- 연구방향 및 범위 논의, 조사방법론과 이론적 틀, 활용방안 논의를 위해 관련 전문가, 교수, 실무자 등을 중심으로 자문회의 개최
- 설문조사 항목 및 조사내용, 조사방법 및 프로세스 등 조사기준(안), 근린단위 맵핑 구축을 위해 관련조사자 및 전문가와 연구협의회 개최

□ 유관기관 협력 및 교류

- 중앙정부 관계부처, 지방자치단체 관계부서, 민간단체 등과 연구협조 및 연구 성과 공유

□ 연구수행 체계



[그림 1-8] 연구수행체계

4. 선행연구 검토

1) 선행연구 현황

□ 근린생활권 관련연구

국내의 근린연구는 계획대상으로서의 근린생활권 연구가 대부분이며 통계분석과 면접조사 중심의 연구방법론으로 해외에서 도입된 생활권계획을 발전시키고 국내 특성에 맞는 생활권 수립기준을 모색하고 있다(오병록, 2012). 한편 실증적인 근린연구는 북촌이나 서울, 권역별 일부 도시 등 특정공간을 대상으로 한 연구가 있다(박소현, 2006; 여혜진 외, 2010). 국내 소개된 해외의 근린연구는 대체로 사회생태학과 지리학분야에서 이해하는 근린의 정의, 근린연구방법론 구축, 인문사회학적 관점의 근린특성이 주를 이루며, 도시계획분야는 근린주구에 대한 연구가 주로 진행되면서 상호 연계되지 못하여 통합적 환경으로서의 근린에 대한 현장적 이해는 미흡한 수준이다(김우락, 2011; 계기석 외, 2000).

급격한 도시쇠퇴에 직면하고 있는 우리나라 지방 중소도시의 근린은 대도시 근린과 상이한 관점에서 접근되어야 하나, 이에 관한 연구는 공공공간, 유희공간, 전통시장 등 도시 내 특정 공간을 대상으로 한 연구로 이루어져있어 근린의 현장과 주민에 대한 종합적인 이해는 보완되어야 할 상황이다.

□ 도시재생 입법화 및 주거지정비 제도개선 관련연구

최근 도시재생활성화특별법이 도입되고(2013년 4월) 도시 및 근린재생 개념을 반영하도록 도시및주거환경정비법이 개정(2013년 3월 현재 진행 중)되는 등 관련법제도의 근거마련과 다양한 재생사업수법 개발 위주로 연구의 외연을 확장하는 추세이다(김창석, 2008; 임기택, 2010; 서수정 외, 2011; 이영은, 2012; 구자훈 외, 2013).

이러한 흐름 속에서 재생효과의 지자체·주민 체감도를 높이기 위한 방안, 포괄보조금으로 운영되나 여전히 칸막이 행정으로 예산이 집행되는 문제를 개선하는 방안, 점차 활성화되고 있는 마을만들기 등 지역공동체 사업이 이해관계 문제로 지연되거나 산발적인 사업운영으로 도시 내 지역격차와 갈등을 심화시키지 않도록 관리하는 방안 등, 기존의 정책 및 사업에 체계를 부여하는 방안에 대한 연구 필요에 직면하고 있다.

□ 소규모 쇠퇴지역 관련연구

대규모 국가 R&D사업을 통해 국내 도시 및 도시 내 지구 쇠퇴실태와 유형을 파악하고, 선진사례를 도입한 다양한 재생수법을 개발하면서 정부 및 지자체 주도의 시범사업과 주민주도의 활동들에 관한 방대한 연구가 축적되어 있다(김광중 외, 2010; 이영성 외, 2010; 이희연 외, 2010; 임준홍 외, 2009). 그러나 후속연구는 사업모델부문과 재생잠재력 강화사업모델로 나누어지면서 지방도시의 현장에 대한 이해도는 심화되지 않고 있다.

□ 정비사업과정의 갈등 관련연구

해외연구가 국내에 소개된 것은, 위르겐 하버마스(Jergen Habermas)를 사상적 토대로 하는 협력적 계획이론의 의사소통적 합리성과 생활세계의 복원, 생활세계로부터 시작하는 참여적 계획의 이론적 소개, 우리나라 정비사업과정에 참여적 계획요소를 도입하기 위한 이해관계자 관계구조 연구 및 대안모색이 위주가 되고 있다. 최근 동향은 거버넌스(Governance)와 사회자본(Social Capital)의 두 갈래로 나누어져 의사소통의 합리성을 도모하는 연구가 시작되고 있다.

반면 국내에서는 재건축사업의 갈등 내용분석과 유형화, 사례비교분석을 통한 갈등 진단, 재건축조합의 기능과 특성, MA·MP의 역할 모색, 협의회와 협의체 운영을 통한 갈등조정 특성, 일본의 시민 참가형 매니지먼트 협의회 및 미국 커뮤니티보드 운영사례 등의 연구를 통해 공공-민간 협력체계를 모색하는 경향에 집중되어 있다(나인수 외, 2012; 이정환, 2007; 배웅규, 2007; 김도년, 2007). 이는 다양하게 시범적으로 추진되어 온 주민참여형 사업이 실제 공공주도형 사업으로 추진되어 온 문제를 비판하고 주민참여형 사업이 발전하기 위한 실질적인 수법을 모색하는 초기단계라고 할 수 있다.

2) 선행연구와의 차별성

기존연구의 축적된 지식과 관점을 바탕으로, 근린재생사업에 참여한 주체들을 주민과 현장의 관점에서 파악하고 주민조직화의 측면에서 중간지원조직의 특성, 이들이 활동하는 환경으로서의 계획, 사업, 행정체계를 파악하여, 공공-지원조직 주도로 시작되는 주민조직화의 초기단계에 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

[표 1-7] 주요선행연구

(표 계속)

연구목적	연구방법	주요 연구내용
근린생활권관련		
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 생활권 이론과 생활권계획 실태 분석 연구 - 연구자: 오병록(2012) - 연구목적: 이론적으로 제시된 생활권에 대한 영역 설정기준에 관한 이론적 특성과 도시기본계획내 생활권계획의 위계별 인구 및 면적 규모를 비교 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - 도시기본계획 - 회귀분석을 통한 상관분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 생활권 위계별 규모범위를 인구규모별로 대·중·소 생활권으로 정리, 특히 인구 5만 이하를 근린범위 소 생활권으로 검토 - 도시기본계획에서 이론적 기준으로 생활권설정실제 도시관리계획에서 별도 생활권계획을 수립하는 현실적 기준부재제시 - 생활밀착형 도시계획을 위한 근린범위의 소생활권 설정과 계획방향 필요
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 주거환경의 네이버후드 영역적 특성 연구 - 연구자: 여혜진 외(2011.4.) - 연구목적: 구로-가리봉동 일대 인·지·행태특성을 통해 거주자 관점의 근린(네이버후드) 특성을 관찰하고 계획적 시사점을 도출 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - 설문조사 - 인·지·행태지도 맵핑 - 도면분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 근린 인지영역은 군집·확산·확장·단일형으로 나타나고, 생활편의시설 이용활동은 가로·근거리·원거리·혼합형으로 유형화 - 가장 우세한 유형은 군집형-가로형이며, 근린영역형성에 지하철역과 오픈스페이스의 기능이 의미 있는 수준의 영향력을 가짐 - 거주자 관점의 근린의 규모는 대체로 클라렌스 페리의 neighborhood unit에서 발전되어온 생활권 모델, 행정동, 기초단위구보다 작고, 형태·주요 토지이용·공간범위에서 매우 다양한 특성
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 주거지 정비사업에서 협력적 거버넌스 구축이 사회적 자본 형성에 미치는 영향 - 연구자: 김우락(2011) - 연구목적: 주거지 정비사업에서 주민참여과정의 협력적 거버넌스 구축이 사회적 자본형성에 미치는 영향 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - 브레인스토밍 - 주민설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 협력적 거버넌스 구축의 구성요소로 협력적 계획과정과 리더십, 프로그램을 도출 - 사회적자본의 구성요소로 신뢰, 참여, 네트워크 도출 - 사회적 자본형성에 직접적인 영향요인은 사업추진 거버넌스
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 역사주거지구의 소규모 생활권단위 추정방법에 관한 기초 연구 - 연구자: 박소현 외(2006) - 연구목적: 근린편의시설 이용자의 보행이 형성하는 소규모생활권 영역을 계량화추정 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - SPSS 12 Windows - 계층적 군집분석 - 현지답사 	<ul style="list-style-type: none"> - 근린생활권 규정요소 공공시설, 학교, 근린시설, 정류장, 공원등으로 파악 - 생활권 영역을 규정하는 요소의 지리정보 데이터 구축 - 소규모 근린생활권의 범위를 지형, 정류장, 슈퍼마켓, 경로당, 어린이집의 영향권역을 변수로 13개 추출
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 커뮤니티 중심의 주거환경정비연구 - 연구자: 계기석 외(2000) - 연구목적: 기능·시설이 쇠퇴중인 기성주거지 개선방안에서 기존 정비방식의 한계를 극복하는 커뮤니티 개념의 주거환경정비방안을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - 통계자료 - 수치지도분석 - 주민설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 국내도시의 기성주거지를 대상으로 주거환경수준을 진단·개선과제를 도출 - 주민 및 지역적 특성과 주거환경정비에 대한 태도를 분석 - 지역성, 공동체성, 유기체성을 강화할 수 있는 주거환경정비방안을 제시 - 커뮤니티정비의 집행수단으로 도시계획 및 설계적 방법, 정비주체간의 파트너십 형성방안 제시

(표 계속)

연구목적	연구방법	주요 연구내용
도시 및 근린재생 정책관련		
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 도시 및 주거환경정비법 개정에 따른 새로운 정비사업 등의 도입과 과제 - 연구자: 구자훈 외(2012) - 연구목적: 주거지 재생패러다임을 반영하는 도정법 개정내용과 의의를 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 물리적 정비를 넘어서 주민의 삶을 윤택하게 하는 경제, 사회, 문화적 프로그램을 추진할 수 있는 종합적 계획추진 필요 - 국토교통부 장관이 수립하는 기본방침과 특별시장·광역시장 및 시장이 수립하는 기본계획간의 계획체계 명확화필요 - 저층주거지 관리규약의 법적지위 확보, 안전을 위한 보안기반 시설 설치방안 고려 - 사회적 배려차원에서 주민의 생활가치에 대한 검토와 현장제도 시행의 한계를 극복하는 공공지원을 강화 하는 방안 필요
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 도시재생법의 제안 - 연구자: 이영은 - 연구목적: 도시재생의 권역설정, 사업 설정 등에 있어 유연성 있는 계획체계를 갖는 근거법 제안 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부, 지자체, 민간이 상호 소통하는 거버넌스를 구축, 효율적으로 추진할 수 있는 근거 및 절차 필요 - 사업유형은 도시의 성장잠재력 강화, 경쟁력을 제고하기 위한 대규모 추진사업인 도시경제기반재생형과 공동체기반 강화, 주민간 교류 증진위한 중·소규모로 추진하는 사업인 근린재생형으로 종합적 측면에서 접근방법 제시 - 한정된 자원의 전략적 선택과 집중을 효율화하는 국가방침-지자체전략계획-활성화지역의 활성화계획 계획체계 규정
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 서민저층주거지 통합적 근린재생 정책방안 연구 - 연구자: 서수정 외(2011) - 연구목적: 장소단위의 통합적 근린재생방안 마련과 시너지 효과를 위한 공공지원정책의 통합·연계, 지역의 자생역량강화를 통한 커뮤니티 주도형 근린재생 정착 전략제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - 기획재정부 나라살림정보 자료분석 - 각 부처별 예산지출현황 및 운영자료분석 - 전문가 면접조사 - 운영주체 면접조사 - 지원조직 면접조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득층이 안전하게 살 수 있고, 근린단위의 생활경제가 살아 있는 지속가능한 근린 공동체형성을 목표로 통합적 근린재생 방안제시: 근린재생구역 지정 및 생활서비스기반 확충, 필지단위 정비지원, 근린재생구역내 매입 임대확대 및 주거복지사업 연계, 지역역량 주도의 사회·문화·복지 네트워크구축, 일자리 창출, 골목경제 및 소규모 주택건설 시장 활성화 - 저층주거지 도시재생활성화계획에서 주거쇠퇴지역을 근린재생사업구역으로 수립 필요

(표 계속)

연구목적	연구방법	주요 연구내용
도시 및 근린재생 정책관련		
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 도시재생관련 법제 및 지원체계 개발의 필요성 - 연구자: 김창석(2008) - 연구목적: 우리나라의 도시재생관련 기존 제도의 문제점을 분석하고 이를 토대로 개선방향을 모색 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생관련 법제도의 변천과정을 분석 - 공공의 역할부재와 개발이익의 사유화, 효율적인 도시재생사업의 실현을 위한 추진체제의 부재를 문제점으로 분석 - 도시재생관련 특별법의 제정, 공공과 민간의 합리적인 역할분담, 도시재생 추진체제의 개발, 한국적 도시재생사업 모델의 개발에 대한 제도개선 방향 제시
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 영국도시재생 파트너십의 클러스터화 과정에 관한 연구 - 연구자: 임기택(2010) - 연구목적: 후기자본사회에서 영국의 도시재생지구 및 지원제도가 어떤 방식으로 클러스터화 되면서 안정적이고 부드러운 통제와 관리를 지속하고 사회를 통합하는가, 어떻게 인간중심의 새로운 가버넌스를 중장기적으로 수행되고 있는지를 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부조직과 기업, 시민사회, 사회체제 등 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조 - 정부주도의 사업과 현지의 요구사항이 현지기구와 지역개발기구가 연계되어 클러스터를 이루며 사업이 이루어지고 각 지자체는 중심상업지구와 파트너십이 구성되면서 효율화를 이루고 있음을 제시 - 클러스터화의 구조변화는 지역성에 맞는 유연한 구조의 변화가능성에 있음을 강조
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 지속가능한 개발과 뉴어바니즘 이론의 적용에 의한 영국 버밍햄시 도시재생의 특성 - 연구자: 서수정(2007) - 연구목적: 버밍햄시의 실천사례 분석을 통해 물리적 환경개선과 사회경제적 개선이 도시재생정책과 전략으로 결합되는 과정을 밝혀내고 종합적인 실천전략으로서 도시재생정책의 한계와 특성을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - 디자인가이드라인 분석 - 현지답사 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 및 전략적 측면에서 물리적, 경제적 재생 뿐 아니라 사회적 재생을 통한 복합적인 측면의 전략을 추구함을 제시 - 적극적인 정부의 거버넌스 체계와 다차원적인 네트워크에 의한 파트너십 구축으로 재생을 추구함을 제시 - 물리적 측면에서 신규 사업과 재생사업을 통합하여 지역여건에 맞는 장소를 만들어가고 있음을 제시 - 사회적 측면에서 지역 간 불균형 최소화를 위해 문제발생지역을 중심으로 경제회, 교육, 건강, 고용환경 개선 등 다양한 프로그램 운영하고 있음을 제시
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 커뮤니티 주도적 재개발의 새로운 접근: 영국의 근린재개발전략을 중심으로 - 연구자: 하성규(2006) - 연구목적: 영국의 커뮤니티 재개발을 중심으로 최근에 재개발 전략과 수법에 관한 이론적 논의와 정책적 시사점을 찾고 우리나라의 재개발 방향을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 영국 재개발 사업은 장소 및 물리적 요소보다 사람중심으로 다기관 참여형 재개발추진, 사회·커뮤니티 문제중심 사업구상, 공공·민간(기업)·커뮤니티(지역사회)·비정부단체·시민단체 간의 협력 강화, 주민주도적 재개발 여건 마련의 특징을 분석제시 - 우리나라 재개발 방향으로 주민의 사회·경제적 실태 파악과 커뮤니티 유형화, 커뮤니티재개발 추진단 구성을 통한 커뮤니티 중심 재개발 사업 추진이 필요함을 제시

(표 계속)

연구목적	연구방법	주요 연구내용
외국의 근린관련		
<ul style="list-style-type: none"> 과제명: Mapping Residents' Perceptions of Neighborhood Boundaries: A Methodological Note 연구자: Coulton 외(2001) 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 거주자 면접조사 GIS프로그램인 Mapinfo Professional(TM, 1996) 활용 근린 지도 작성 TIGER·Line 1995파일의 인구조사 자료 인구조사 지리학 결과물과 비교 	<ul style="list-style-type: none"> 분석요소 (면적, 둘레, 중심, 지역)을 가지고 지도 작성 인구조사 표준지역과 이 연구의 블록그룹의 차이에 기초한 실질적인 정책적 시사점 도출
<ul style="list-style-type: none"> 과제명: Beyond the Neighborhood Unit, Residential Environments and Public Policy 연구자: Banerjee, T and Baer, W. C.(1984) 연구목적: 미국 보건협회의 근린계획을 전면적으로 수정, 새로운 주거환경 계획의 배경, 목적, 계획기준을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 심층 개별면접조사 계획기준 개정버전 작성 	<ul style="list-style-type: none"> 주거환경을근린주구(neighborhood unit)을 대체하는 개념으로 제안 기초한 계획기준과 다른 대안의 디자인 패러다임 도출 주거환경에 대한 물리적 접근과 사회학적 접근의 통합 필요성 실증적 데이터에 근거한 근린계획(neighborhood plan)기준 수립을 위한 방법론 제시
<ul style="list-style-type: none"> 과제명: Perception of Neighborhoods by City and Suburban Residents 연구자: Haney et al(1978) 연구목적: 근대화된 도시중심부에서 전통적인 근린의 이슈를 논의할 수 있는지 관찰 및 분석하여 논거 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 근린의 이미지 	<ul style="list-style-type: none"> 입지적 여건이 상이해도 근린의 아이덴티티, 경계의 정의, 인지의 합의 측면에서 유사한 특성을 보임을 관찰 근린의 공동된 아이덴티티는 문화적이고 사회적인 동질성이 높을수록 강화된다는 논거가 고밀의 도시중심지에도 적용된다는 것을 설명
도시쇠퇴관련		
<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 한국 도시쇠퇴의 원인과 특성 연구자: 김광중 외(2010) 연구목적: 전국 도시쇠퇴 실태조사 결과를 종합하여 도시쇠퇴의 원인과 특성을 도출하여 향후 도시재생정책의 전개를 위한 논의기반을 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 통계자료 조사 정밀조사 관련공무원과 면접조사 관찰조사 	<ul style="list-style-type: none"> 인구 20만 이하의 소도시쇠퇴원인으로 1차 산업의 쇠퇴와 유통산업 구조의 변화 제시 도심부 쇠퇴원인으로 외곽 신시가지의 개발에 따른 인구유출제시 한국 도시쇠퇴가 하향적 악순환과정에 있다고 해석하고 예방적 대응을 제시 도심부 슬럼화에 대한 병리적 접근에서 쇠퇴원인을 파악하여 구조적 접근으로 이행한 서구 도시정책의 발전과정 시사점제시 빈곤층·사회취약계층의 공간집중현상을 문제해소위한 장소중심·사람중심의 통합적 접근필요 제시

연구목적	연구방법	주요 연구내용
도시쇠퇴관련		
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 충청권 도시쇠퇴의 특성과 영향구조분석 - 연구자: 임준홍 외(2009) - 연구목적: 도시쇠퇴를 도시전체 쇠퇴와 중심시가지 쇠퇴로 구분하여 쇠퇴의 공간적 분포와 쇠퇴정도를 분석·원인 규명 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - 전문가 설문조사 및 의식분석 - 경로분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 충청권 도시전체쇠퇴 및 중심시가지 쇠퇴 현상 분석 - 도시 쇠퇴주요인으로 노후주택증가, 사회약자증가, 인구감소를 제시 - 지방중소도시재생은 지역자산을 활용한 특색 있는 재생, 주민참여를 기반으로 한 지속가능한 커뮤니티 재생에 초점을 맞추어야 한다는 정책적 제언
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 우리나라 중소도시 유형별 특성파악을 위한 연구 - 연구자: 이양재 외(1991) - 연구목적: 중소도시의 규모별 특성과 성장 메카니즘의 차이를 발견하고 정책적 시사점 도출 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - spss:pc+ cluster analysis, discriminant analysis 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구규모 25만 이상 대도시, 10~25만 중도시, 10만 이하 소도시로 구분 - 인구 10만 이하 소도시는 자연 상업적 정체와 쇠퇴를 경험할 수밖에 없는 도시로 제시 - 중앙정부차원의 중소도시에 대한 관심과 배려의 필요성 주장 - 제조업과 서비스업간의 연계에 관심을 기울이고, 젊은 층이 타 도시로 떠나는 것을 방지하기 위한 방안이 검토될 것을 제언
협력적 거버넌스 관련		
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 기성시가지 재생과정의 갈등해소를 위한 협력적 거버넌스의 구축 - 연구자: 나인수 외(2012) - 연구목적: 정비사업에서 협력적 계획과정의 전개과정을 분석하고 갈등해소를 위한 공공-민간 협력적 거버넌스의 협의형태 제안 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - 통계자료 조사 - 관련공무원, 협의조직 관련자 면접조사 - 관찰조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 정비사업과 재정비촉진사업에서 활용되고 있는 정비업체나 총괄계획가제도를 고찰하여 한계를 진단하고 기존 체계 내에서 협력적 계획의 대안을 제안 - 재정비촉진사업협의회를 발전시키는 협의모델 구상
<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 뉴타운사업에서의 갈등해소를 위한 참여주체 간 역할 연구 - 연구자(년도): 배기택 외(2006) - 연구목적: 뉴타운사업에서 MA조직을 활용한 계획수립과정과 진행과정의 갈등요인을 단계별, 주체별로 파악하고 MA역할의 성과 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌검토 - MA 면담조사 - 관련공무원, 협의조직 관련자 면접조사 - 관찰조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 아현뉴타운사업에서 갈등구도별 대표사례를 파악하고, 참여주체의 역할을 분석하여 구역경제 조정 등 갈등의 소지가 있는 사항의 협의에 있어서 협력과 협의의 구도와 이익의 실패요인을 진단 - 갈등해법의 과정에서 나타나는 각 참여주체의 역할을 관찰 및 유형화하고 MA의 역할 지속성에 대한 제안

제2장 근린의 쟁점적 고찰

1. 주요개념 및 정의
2. 근린 관련정책 및 법제도 동향
3. 중소도시 쇠퇴지역 특성 및 정책수요
4. 근린관련 단위의 특징
5. 소결

1. 주요개념 및 정의

1) 주요용어의 개념 정리

① 근린

□ 근린의 구성원, 주민을 통해 이해하는 근린

근린의 구성원은 참여주체 혹은 마을만들기 주체로서 주민의 속성과 개념적 다면성을 가진다. ‘주민’이라는 집단은 사회과학에서 대중, 민중 등의 용어만큼이나 광범위하고 모호한 개념이며, 고정된 존재가 아니라 다양한 얼굴과 다양한 생각을 지닌 개별주체들을 대표하는 포괄적 개념이다. 따라서 주민이 참여하는 도시계획과정에서 주민은 그들이 처한 상황에 따라 각기 전혀 다른 모습을 보인다(조명래 외; 김수현 외; 김세용 외). 아직까지 ‘주민참여’, ‘시민참여’ 등을 거론할 때 주민이나 시민을 단일한 입장을 가진 집단으로 규정하는 경우가 많은데, 동네나 마을 수준으로 내려가서 볼수록 하나의 경향성을 가진 집단으로 이해하는 것은 현장의 상황과 거리가 멀다는 견해도 있다(고경아, 2013.12.26. 인터뷰).

주민 = 정치적 주체, 합리적 개인, 이해관계자로서의 권리, 기능, 속성을 지닌 대상

또한 주민은 자신의 삶의 공간 또는 장소를 하나의 자산으로 여기고, 자신의 이익을 추구하는 경제활동의 주체이다. 따라서 참여형 사업이나 마을만들기 대상지 내에 거주하는 주민들은 해당지역의 현황과 문제점, 그리고 가능성을 가장 잘 알고 있으며 가장 직접적인 수혜자로서, 관련사업과 활동의 가장 중요한 주체이다.

그러나 도시계획과정 및 행정에 대한 전문성과 경험이 부족하여 참여형 사업의 전 과정을 주도해 나가는데 한계가 있다. 한편으로는 토지와 주택을 자본으로 이해하는 인식에 의해 도시계획 및 마을만들기의 과정에서 하나의 이기적 집단, 배타적 이해단위로 역할함으로써 정책 또는 사업진행의 제약요인이 되기도 한다. 예를 들면, 마을만들기 등에 참여하는 특정 주민들이 대상지 내 모든 주민을 대표하기보다, 특별한 이해를 가진 주민들을 대표하는 주민 엘리트, 지역유지 등인 경우도 많아서 주민 전체의 합의를 이끌어내는 대표성을 갖는 주체로 인정하는데 한계가 있기도 하다(김세용, 2013.5.21. p.9).

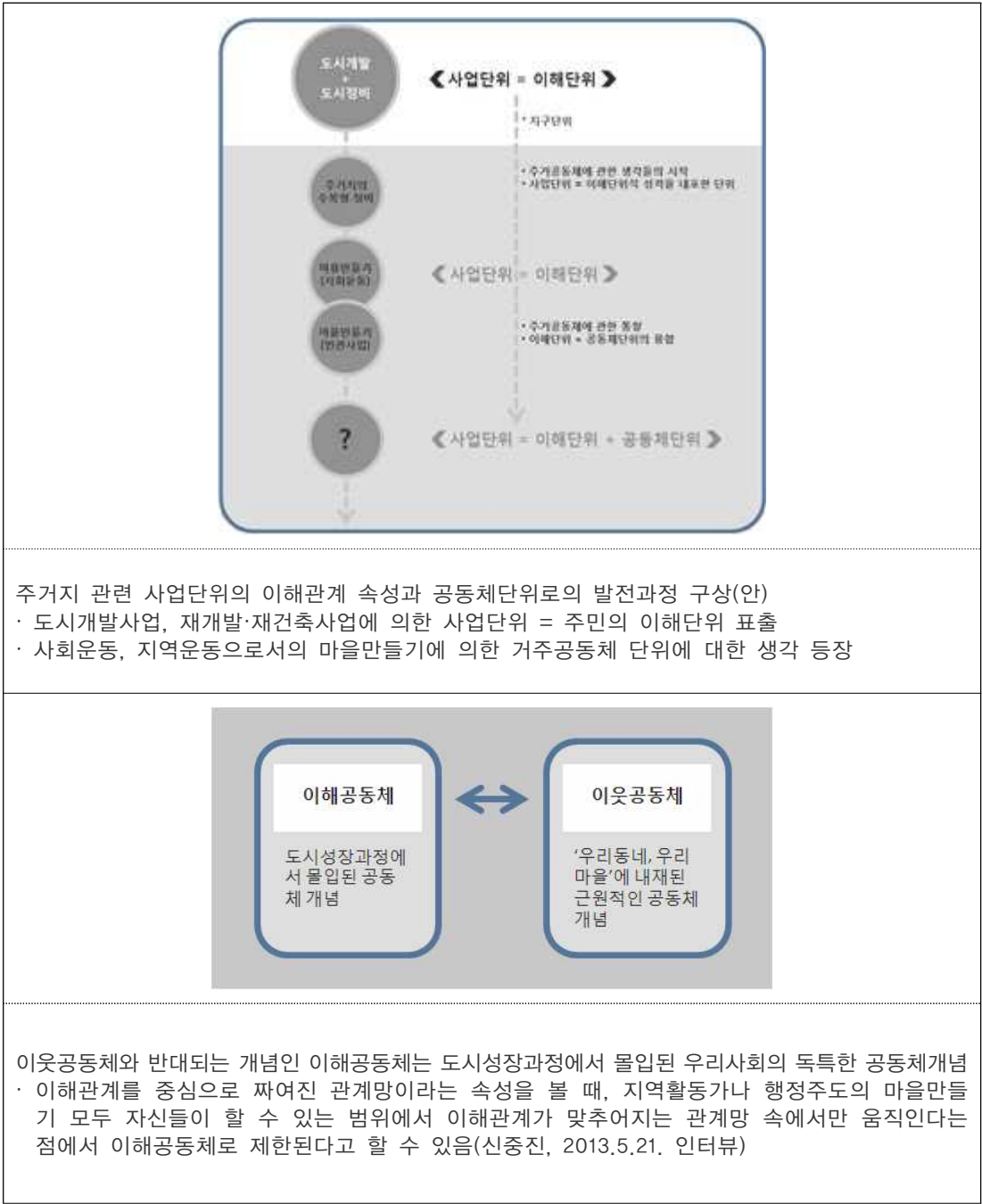
- 공동체와 근린: 근린은 단일한 공동체인가?

커뮤니티(communitiy)는 동질성을 가진 소집단, 심성적 공동체 등 공간적 개념이 포함되지 않은 사회적 개념으로 사용되기도 하고, ‘지역과 결부된 조직체의 단위’로 개념화(Poplin; Susman)되기도 한다. 그런데 인간이 가지는 사회적이고 심리적인 욕구충족이 공간을 뛰어넘을 수 없다는 측면에서 보면, 공동체는 특정지역 내에 거주하는 사람들의 근린성을 수반하는 공간적 단위로 볼 수 있다(김영섭 외, 1994). 일반적으로는, 거주지를 중심으로 한 일상적인 접촉의 범위 내에서 특정한 의미를 갖고 공동생활을 영위하는 사람들의 집합으로 보는 것은 최협의의 의미이며, 일반적으로는 일정한 지리적 범위 내에서 공동생활을 영위하는 사람들의 집합을 의미한다.

- 현실적으로 근린은 다양한 이해관계로 느슨하게 연결되어 있는 여러 개의 이해단위이며, 이해단위를 기초로 공동체단위로 발전가능

우리는 정비사업이나 마을만들기에서 주민들이 다양한 속성을 표출하는 것을 본다. 이러한 속성은 다분히 이해관계에서 일어난다. 이것을 이해단위라고 할 때, 주민의 이해단위는 공동체적 관계를 형성하는 공동체 단위로 변화할 수 있을까? 풀뿌리 혹은 마을만들기 활동의 단위가 정비사업의 이해단위와 다른 이해의 속성을 갖는 단위라면, 무엇이 어떻게 다르며, 풀뿌리 혹은 마을만들기의 이해단위가 공동체단위로 변화하는 단계인가?

이것은 최근 활발히 실험되고 있는 주민참여형 재생사업 혹은 근린재생사업이 주민주도로 지속되기 위해서 필요한 변화로써, 본 연구의 중요한 질문이다.



□ 도시계획의 공간대상으로서의 생활권과 근린

근린(neighborhood)의 사전적 정의는 “geographically localised community within a larger city, town or suburb”, “Common named boundaries(Schenberg)”로 공간 중심의 개념이다. 이에 비해 커뮤니티(communitiy)는 “a social unit larger than a small village that shares common values”로 정의되는 관계성 중심의 개념이다(Merriam Webster; wikipedia; Schenberg, 1979; McMillan and Chavis, 1986; 여혜진 외, 2010).

우리말 사전에서 근린(近隣, neighborhood)의 사전적 정의는 “가까운 이웃”이며, 근린사회(近隣社會)의 사전적 정의는 “사람들이 서로 친숙하게 공동생활을 영위하는 지역사회의 최소 단위”이다. 이를 보면 네이버후드의 번역어인 근린에서 공간적 개념이 아닌 관계성 개념이 부각되어 용어의 혼돈이 있어온 것으로 보인다. 그런데 북미권에서 네이버후드(neighborhood)는 (준)법적 위상을 갖는 용어로 사용되며 근린조직(neighborhood association)의 구성과 활동을 제도적으로 지원하고 있다. 반면 영국에서 네이버후드(neighborhood)는 법적 위상을 갖는 용어는 아니나 근린조직의 활동을 제도적으로 지원하고 중앙정부의 지역통계 단위의 하나로 설정하고 있을 만큼 공간적 실체를 가지는 용어로 자리 잡고 있다⁴⁾.

생활권(neighborhood unit)은 “행정구역과는 관계없이 통학이나 통근, 쇼핑, 오락 따위의 일상생활을 하느라고 활동하는 범위” 혹은 “적절한 도시계획에 의하여 거주자의 문화적인 일상생활과 사회적 생활을 확보할 수 있는 이상적 주택지의 단위로 일반적으로 초등학교 하나와 점포·녹지 등의 시설을 갖춘 지역”의 사전적 개념이 있다(네이버 국어사전). 그러나 무엇보다 생활권은 도시 계획적 개념으로 친숙하다고 할 수 있다.⁵⁾ 도시 계

4) neighborhood planning, community planning, 생활권계획 등 근린계획과 관련된 분야에서 근린의 개념 논의(Howard, 1898; Perry, 1926; Harney et al., 1978; Banerjee et al., 1984; 이진원, 1996; 이득우, 2003). 사회생태학과 지리학분야에서 neighborhood, community, neighborhood unit(근린주구 혹은 생활권으로 번역) 등 근린과 관련된 용어의 학술적, 도시계획적 개념 발전(Wirth, 1928; Pahl, 1970; Wava et al., 1978; Guest and Lee, 1984; McMillan and Chavis, 1986; Lee et al., 1991; Coulton et al., 2001; Sastry et al., 2002; 박소현, 2006; 여혜진 외, 2010; 전상인, 2010)

5) 생활권은 초기 계획이론인 근린주구이론에서 생활편의시설, 공공시설의 배치기준으로 사용되는 생활권 개념 및 생활권계획이론으로 발전하는 계보와, 뉴어비니즘(New Urbanism)과 어번빌리지(Urban Village) 등으로 대표되는 보행생활권을 중심으로 한 최근의 커뮤니티 계획이론으로 발전하는 계보가 있음(Howard, 1898; Perry, 1926; Harney et al., 1978; Calthorpe et al., 1993; 이진원, 1996; Greenburg, 2004; Grant, 2006). 한편 실증적인 근린계획 이론은 실제 근린단위 조사방법론 및 참여형 계획이론으로 체계화되는 경향으로 특히 주민이 근린을 형성하는 참여체계가 중요해지는 경향이 있음(Banerjee et al., 1984; Lefevre et al., 2000; Fisher, 2001; Goldman et al., 2004). 일반적으로 생활권의 규모는 생활권 이론마다 다르나 보통 인구 10만 명이 중생활권을 구성하고 인구 4만 명이 소생활권을 구성하는 규모로 보고 있어서 본 연구에서 주목하는 근린의 규모와 이웃관계망 특성과는 거리가 있음

획적 개념에서 생활권의 개념과 규모는 다양한 이론을 바탕으로 변화하여 왔는데, 최근 (일상)생활권은 도보, 시내버스로 생활 가능한 커뮤니티 단위의 권역으로 정의하는 추세이다. 이러한 계획적 접근에서 일상생활권 단위가 갖는 의미는, 주민협력을 기반으로 자립적으로 지역운영을 할 수 있으며, 서로의 얼굴을 알고 보이기 위해 주는 관계의 안심감이 있으며, 상호 간 지역문제에 대한 참여의식이 형성되어 주민참여형으로 지역을 관리할 수 있는 계획의 최하위단위로 보는 것이다(국토연구원, 2012).

□ 도시재생법에 의한 근린

도시재생특별법의 도입으로 근린의 법적 의미는, 도시재생활성화계획수립지침에 의한 근린재생형 활성화계획이 수립되는 대상지가 된다. 그런데 그간의 여러 도시재생연구에 의하면, 근린재생형 활성화계획의 맥락적 범위는 원도심 혹은 구도심 전체이다(온영태 외, 2012). 다음의 연구는 우리나라 전역의 서민 저층주거지를 대상으로 한 연구임에 따라 정책지원의 대상으로서 근린지역을 규정하는 특성이 있다.

즉, 정책적 대상으로서의 근린을 경제적이고 물리적인 쇠퇴가 국부적으로 집중되어 있으면서 보행생활권으로 이해될 수 있는 규모의 지역을 의미하는 경향이 있다.

- 근린재생형 대상지: 전반적 경제수준이 정체 또는 쇠퇴하면서 특히 근린의 국부적 쇠퇴가 심각한 지역 (이영은, 2013.6. p.5)
- 근린지역은 ‘도보생활권 내의 자족적 순환경제, 지역정체성을 공유하는 지구레벨 이하의 공간영역’ (서수정 외, 2011)

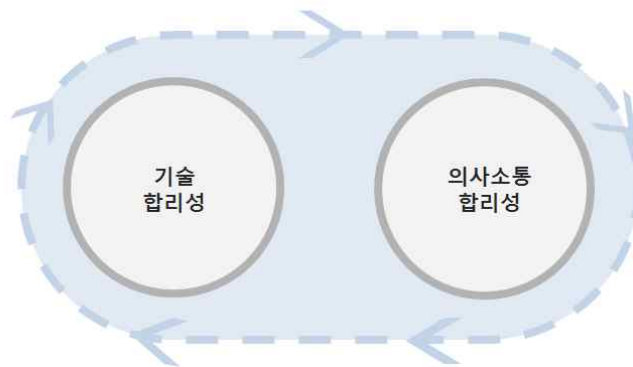
② 정책 합리화

□ 정비 중심 정책의 합리화 vs. 재생 중심 정책의 합리화

합리성은 ①기술적 합리성 + ②의사소통의 합리성(황윤원, 2003; 권태준 외, 1998)으로 구성된다. 이제까지의 도시개발방식을 지배해 온 정비중심 정책은 기술적 합리성을 우선시한다. 여기서 기술적 합리성은 행정, 계획, 사업수단의 적합성을 의미한다. 그러나 재생중심 정책은 그간 소외되어온 의사소통의 합리성에 주목하면서, 기술적 합리성과 의사소통 합리성의 균형을 도모한다.

여기서 재생정책의 의사소통의 합리성은, 재생정책의 담당자와 정책대상이 되는 일단의 주민(모임) 간에 합리적으로 의사소통하는 것이며, 이러한 의사소통을 통해 주민의 자발적 참여를 이끌어내는 것을 목적으로 한다.

정책의 합리성 구조



[그림 2-1] 정책 합리성의 구조: 기술적 합리성 + 의사소통의 합리성

- 재생정책의 의사소통 합리성 = 물리적 계획을 통한 지역의 자치와 거버넌스 형성

지역 자치의 관점에서 재생정책의 의사소통 합리성은 계획권한 이양과 거버넌스를 의미한다. 자치시대의 기본이념이 분권을 전제로 한 민주성에 있다고 할 때, 자치시대의 계획의 정당성은 계획의 민주성에 있다. 따라서 자치시대의 계획은 계획과정 전반에 민주성이 보장되어야 한다. 민주성은 계획과정에서의 참여와 합의형성을 기본으로 하며, 자치시대에는 그 형태가 주민자치이든 단체자치이든 간에 주민참여가 필요조건이 되고 합의형성이 충분조건이 된다.

한편 자주적 재정과 자립경제는 지방자치의 성공조건이자 제약조건이 된다는 이해가 보편적이다. 따라서 경제적 합리성 역시 자치시대의 계획의 합리성으로서 중요하게 고려되고 있다(이성근, 자치시대의 계획형태와 발전계획의 참여적 접근방법, p.145, 도시·환경과 계획). 따라서 지방자치의 기본성격과 계획의 합리성을 관련시켜 볼 때, 자치권 측면에서는 주민참여와 합의형성을 바탕으로 하는 정치적 합리성과 사회적 합리성이 자치시대의 계획의 합리성으로서 중요한 요소라 할 수 있다.

- 근린재생 = 주거지 재생 + 공동체 재생

근린재생은 물리적 개발영역으로서의 주거지 재생과 사회적 개발영역으로서 공동체 재생을 결합하는 정책개념이며, 물리적 개발에 방점을 둔다는 의미에서 주거지의 물리적 재생이 주민의 사회적 관계, 즉 공동체를 회복시키는 시너지효과를 갖도록 사업과 프로그램을 구성하는 것이 쟁점이다(이소영). 특히 근린재생의 정책대상이 되는 쇠퇴지역의 특성상, 주민의 사회적 배제 문제를 해결하거나 혹은 정책목표에 도달하기 위한 수단의 합리성을 보장받기 위하여, 지역주민 참여방식 혹은 지역주민 주도방식이 중요한 논의가 될 것이다.

③ 중소도시

지방자치법 제175조에 의하면 ‘인구 50만 이상’은 대도시, ‘인구 5만 이상 ~ 50만 미만’은 중소도시이다. 그런데 안전행정부의 인구규모로 도시를 구분하는 방식은 인구 100만 도시와 인구 50만 도시를 물리적·사회경제적 재생의 관점에서 달리 보는 것이 적절한지 설명하지 못하기 때문에 중소도시 구분 기준을 연구 목적에 맞추어 정립할 필요가 있다. 특히 지방 중소도시의 경우 도시 관리와 재생정책의 적용가능성과 계획의 성격이 서로 다르게 적용될 수 있음을 고려할 필요가 있다.

- 지방자치법 7조 1항에 의하면, ‘시급 도시’란 “도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상”인 도시로 규정
- 지방자치법 제175조에 의하면, “인구 50만 이상을 대도시”로 규정
- 국토계획법 18조 1항에 의하면, 도시기본계획을 수립하는 도시란 “특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 관할 구역에 대하여 도시·군기본계획을 수립하여야 한다. 다만, 시 또는 군의 위치, 인구의 규모, 인구감소를 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 시 또는 군은 도시·군기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.(국토계획법 시행령 제14조에 의거 법 제18조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 시 또는 군"이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 시 또는 군을 말한다. 1. 「수도권정비계획법」 제2조제1호의 규정에 의한 수도권(이하 "수도권"이라 한다)에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 시 또는 군으로서 인구 10만 명 이하인 시 또는 군)”으로 지칭

④ 쇠퇴지역

우리나라 쇠퇴지역의 특성은 “빈곤층이 많아 복지 수요가 높고 오랜 기간 동안 신규 주택 활동이 없으며 전반적으로 지역 재정여력이 떨어지는 지역”이다(김광중 외, 2010). 도시쇠퇴 실태연구에 의하면, 평균적인 도시에 비해 재정자립도, 노후주택비율, 1000명당 기초생활보장 수급자수 차원에서 쇠퇴정도가 심각한 도시가 많은 편이며, 인구·사회영역, 산업·경제영역, 물리환경영역으로 구분하여 도시 쇠퇴를 진단한 결과 쇠퇴한 도시 및 지역은 특히 ‘산업구성’에 의한 영향이 큰 것으로 진단하였는데(도시재생사업단 보고서, 2010, p.xiii), 이는 대부분 지방도시의 문제양상이다⁶⁾.

- Urban decay(urban rot, urban blight)

the areas featuring deindustrialization, depopulation, economic restructuring, abandoned buildings, high local unemployment, fragmented families, political disenfranchisement, crime, and a desolate, inhospitable city landscape(Hans S. Andersen, 2003; Lupton R., 2004; Wikipedia)

2) 근린단위의 개념 및 기능 설정

① 근린단위의 개념(안)

본 연구에서 근린단위(communitiy unit)⁷⁾란, 다양한 활동주체가 근린재생을 목적으로 하는 정책과정(활성화계획 수립과 근린재생사업 추진)에 참여하면서 지역현안을 발굴하고 주체 간 공감대를 형성하면서 정책과 현장 충위를 매개하는 중간지원기능을 지속하게 하는 관계망의 활동 충위와 이것이 배태되는 공간적 단위가 결합하는 개념으로 접근한다. 따라서 개념적으로는, 지역 현장에 뿌리내려있는 관계망, 이의 행정적 관련성(행정동, 법정동, 통), 근린재생사업을 통해 주민참여-주민주도형으로 변화시키는 활동주체의 공간적 의식과 관계망 구도를 아우르는 특징을 가지게 된다.

6) 인구사회영역에서 쇠퇴가 심각한 도시는 김제·나주·정읍·과천·남원 등으로 대부분 인구 20만 미만 도시이고, 산업경제영역에서 쇠퇴가 심각한 도시는 문경·속초·상주·김제·나주·남원·계룡·목포·군산·마산 등으로 대부분 인구 50만 미만 도시이며, 물리환경영역에서 쇠퇴가 심각한 도시는 문경·나주·상주 등으로 대부분 인구 20만 미만 도시가 해당됨

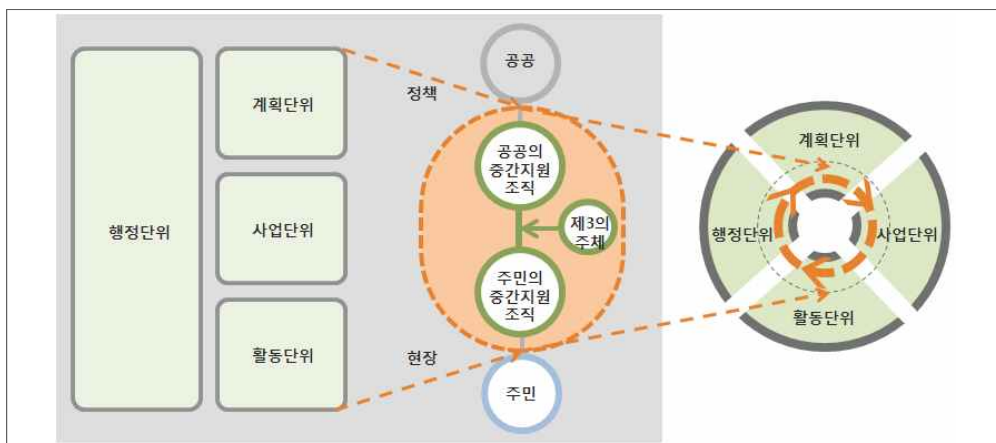
7) 본 연구에서 제안하는 근린단위는 클라런스 페리(Clarence A. Perry) 이후 발전되어 온 주거지 계획 단위로서의 neighborhood unit과 차별화된다는 점에서 community unit으로 함

이러한 측면에서 근린단위는 생활권계획에서 다루는 공간범위나 주민이 체감하는 동네 혹은 마을과 일정 정도 개념을 공유하되 계획이 하향적·추상적으로 규정하는 계획수립의 범위나 단순히 주민들이 ‘우리 동네나 마을’로 인지하는 개인적 영역과 다르다. 생활권, 마을, 동네 등 여러 용어가 있으나 근린단위라는 용어로 접근하는 이유는, 근린단위로 규정할 수 있는 공간위계에서 참여형 계획과 과정적 사업으로의 전환이 이루어지는 과정이 벌어진다고 보기 때문이다. 이것은 도시 계획적 개념을 갖는 생활권이나, 우리 마을, 우리 동네와 같은 주관적 시점을 가지는 용어가 갖지 못하는 속성이다.

또한 정책적으로는 근린재생사업을 통한 근린의 변화가 일어나는 층위가 이웃관계망과 동네의식이 겹쳐지는 곳이라고 보는 것이 합리적이다. 이러한 맥락에서 근린단위는 행정구역과 같은 결정된 범위를 갖지는 않지만 언제나 공간을 점유하고 공간적 영역성을 만들어내는 활동주체의 관계망의 범위(관계망이 공간적 영역성과 결합되어 있는 범위)로 접근하고 이해한다는 점에서 실제적인 공간개념과 이의 유연한 운영을 가져올 수 있는 개념이라고 할 수 있다.

② 근린단위의 기능(안)

- 주민의 지역현안 발굴과 공유를 지원하는 행정, 계획, 사업의 공간단위 연계
 - 주민의 이해단위 속성의 한계를 극복하고 공동체성 지향 유도
- 근린재생의 지속가능성을 확보하기 위한 활동주체 간 의사소통의 합리적 구도
- 정책과 현장을 매개하는 중간지원조직의 관계망 구조화 및 토착화



[그림 2-2] 개별적으로 작동하는 계획·사업·활동·행정단위를 통합적으로 작동시키는 구도로써의 근린단위 개념 구상 다이어그램

2. 근린 관련정책 및 법제도 동향

1) 도시재생의 촉진: 도시재생활성화및지원에관한특별법 입법

① 도시재생으로의 정책패러다임 변화와 근린에의 주목

도시정책이 개발과 정비에서 재생의 패러다임으로 전환하면서 국가균형발전특별법(2004년 제정, 이후 균특법)을 도입하여 통합적 재생과 지속가능한 지역발전정책의 체계를 마련하였다. 균특법에 의해 지역개발을 위한 정책 및 재원을 통합하는 광역·지역발전 특별회계와 유사사업을 사업군으로 통합하고 사업군 내부에서는 자율적 예산편성과 집행이 가능한 포괄보조금(2009년)을 도입함에 따라, 도시재생정책은 도시전체차원의 성장관리, 통합적 재생, 내생적 발전지향, 도시 내 쇠퇴지역 지원정책 강화를 지향하는 정책으로 등장한다(서수정 외, 2011; 박소영, 2012.9.12.).

이러한 정책방향에서 지역자력형 도시재생의 개념이 적극 도입되고 지역자력형 도시재생의 주체로서 근린에 주목하게 된다.

[표 2-1] 지역자력형 도시재생 개념의 특징

대상	도시쇠퇴문제를 근린단위에서 접근
방법	지역의 자발적인 노력 견인과 재생기반을 구축하기 위한 공공의 마중물 지원
목표	근린단위의 사회경제·물리적 환경 등 제반영역의 격차를 해소하여 국민이 어디에 거주하든 최소한의 삶의 질을 보장 * 목표수준: 전국대비 평균이하 근린지역의 지역경쟁력을 평균수준으로 개선

자료: 박소영, 2012.9.12., 도시재생사업에서 지역사회의 역할-도시재생R&D, 지역자력형 테스트베드 사업을 중심으로, AURI건축도시포럼 '도시, 패러다임의 전환'

② 도시재생활성화및지원에관한특별법(이하 도시재생특별법)

□ 법에 의한 도시재생의 정의와 재생사업의 목적(제2조1항1호)

도시재생법은 현행 재건축·재개발사업, 재정비촉진사업(뉴타운) 등의 제도로는 도시재생에 필요한 각종 물리적·비물리적 사업을 주민의 관심과 의견을 반영하여 추진하기 어렵다는 판단 아래 도입되었으며, 현행 제도의 미비점을 보완하는 제도적 개선책을 갖고 있다. 기존의 주거지정비 관련법과 차별화되는 측면은 공공의 역할, 핵심사업아이템, 사업 후의 운영관리측면에서의 기대사항이라고 할 수 있다. 또한 본 법은 기초생활인프라가 최저기준에 미치지 못하며 재정자립도가 취약한 중소도시에 적용될 경우 중소도시 재생정책에 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다.

[표 2-2] 도시재생사업의 목적과 도시재생의 정의

도시재생사업의 목적 (제1조)

도시의 경제, 사회, 문화적 활력 회복을 위해 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역공동체를 회복하는 등 국민 삶의 질 향상에 이바지

도시재생의 정의 (제2조 1항 1호)

“도시재생”이란

인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통해 경제, 사회, 물리, 환경적으로 활성화시키는 것을 말한다.

자료: 도시재생법, 2013.6.; 이영은, 2013.5. 도시재생법의 주요내용, p.5

즉, 도시재생특별법은

- 공공의 지원역할을 강화함으로써
- 주민의 생활여건을 개선하고 구도심과 도시 내 쇠퇴지역의 기능을 증진시키고 지역공동체를 복원하여
- 자생적 도시재생을 위한 기반을 마련하고자 하며
- 계획적이고 종합적인 도시재생 추진체제를 구축하고 물리적·비물리적 지원을 통해 민간과 정부의 관련 사업들이 실질적인 도시재생으로 이어지도록

한다는 측면에서 정비에서 재생으로의 변화를 견인하는 제도적 수단이 된다.



[그림 2-3] 도시재생특별법의 주요 키워드

공공의 지원역할은 국가의 지원 + 지자체의 계획 및 실행으로 이원화된다. 지자체 레벨에서의 계획 및 실행은 현장여건에 따른 유연한 대응을 가능하게 하고, 현장중심의 협력적 운영체제를 갖추는 것을 목적으로 한다. 이는 지자체와 현지전문가의 협업체제로 구상되고 있기도 하다. 그런데 근린재생형 활성화계획의 내용과 최근까지 도시재생사업단의 중소도시 쇠퇴지역의 취약한 재생역량을 고려해 볼 때, 국가와 지자체의 지원역할을 어떻게 설정하느냐에 따라 근린재생형 사업 후의 ‘자생’의 성공여부가 결정될 것이다.

도시재생활성화지역의 지정기준은 새로 도입되고 도시재생사업은 도시재생활성화지역에서 시행되는 각종 근거법에 의한 사업지구 지정기준으로 운영된다(제2조 1항 7호). 동법 시행령에서는 대략적으로 2개 행정동 규모를 활성화지역으로 제시하고 있다(국토교통부 보도자료).

근린재생형 계획(제2조 1항 6호)	
• 근린재생형 계획의 목적	공동체 활성화, 공동체 내부경제 순환, 주민간 교류증진, 일자리 창출
• 대상지	전반적 경제수준이 정체 또는 쇠퇴하면서 특히 근린의 국부적 쇠퇴가 심각한 지역
• 내용	생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라* 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등

[표 2-3] 도시재생기반시설 및 기초생활인프라의 법적 개념

도시재생기반시설 (제2조 1항 10호)	기초생활인프라 (제2조 1항 11호)
국토계획법상 기반시설 - 도로, 철도 등 교통시설 - 광장, 공원 등 공간시설 - 수도, 전기 등 유통공급시설 - 학교 등 공공문화체육시설 - 유수지 등 방재시설 - 묘지 등 보건위생시설 - 하수도 등 환경기초시설 공동이용시설 - 놀이터, 마을회관, 공동작업장, 마을도서관 등	- 도시재생기반시설 중 도시주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 필요한 시설

자료: 이영은, 2013.5., p.6

도시재생활성화선도지역 지정기준 인구 감소, 사업체수 감소, 노후주택증가 중 2개 이상

도시재생사업은 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 다음의 사업을 모두 지칭한다. 열거된 도시재생사업에서 도시경제기반형 사업 관련법을 제외하면 근린재생형 사업의 관련법과 전형적인 사업방식은 ①도시및주거환경정비법에 의한 주거환경개선사업, ②경관법에 의한 경관협정사업, ③국토계획법에 의한 살고싶은 도시만들기사업, ④지자체에서 시범사업으로 추진해 온 각종 주민참여형 주거지재생사업과 ⑤전문가·시민단체·활동가·사회적기업 등이 주도·개입하는 마을만들기 등 풀뿌리활동 위주가 될 것으로 보인다.

[표 2-4] 도시재생사업의 종류와 근거법

근거법	사업
—	국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위해 추진하는 일련의 사업
—	지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위해 추진하는 일련의 사업
—	주민제안에 따라 해당지역의 물리적, 사회적, 인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업
도시및주거환경정비법	정비사업
도시재정비촉진을위한특별법	정비사업
도시개발법	도시개발사업
역세권의개발및이용에관한법률	역세권개발사업
산업입지및개발에관한법률	산업단지 개발사업, 산업단지 재생사업
항만법	항만재개발사업
전통시장및상점가육성을위한특별법	상권활성화사업, 시장정비사업
국토의계획및이용에관한법률	도시·군계획시설사업, 시범도시지정에 따른 사업, (살고싶은도시만들기사업)
경관법	경관사업
—	그 밖에 도시재생에 필요한 사업으로 대통령령으로 정하는 사업

이는 결국 근린재생형사업에 새로운 모델이 있는 것이 아니라 10여 년을 운영해온 기존의 주거지정비사업과 주민참여형 사업들을 어떻게 운영하고 조정하고 연계시키는가의 작동구도를 구조화하는데 사업을 통한 재생효과 제고의 열쇠가 있으며, 행정의 사업 후 모니터링 및 운영관리 측면에서도 작동구도를 현장 측면에서 파악하는 것이 중요하게 됨을 의미한다.

□ 주요주체의 종류와 기능

[표 2-5] 도시재생법의 주요주체

주체	위상	기능	행정	조항
도시재생 특별위원회	국무총리 산하의 기구	[심의] 도시재생기본방침, 국가지원사항이 포함된 활성화계획, 선도지역 지정 등 심의 국토교통부 소속의 도시재생기획단을 설치하여 특위의 업무지원 - 방침작성, 계획 및 사업의 평가와 지원, 관계기관 협 의, 예산협의 등	중앙	제7조
도시재생 지원기구	중앙 도시재생 전담기구	[정부시책 발굴 및 대행] - 조사연구, 계획수립 지원, 사업시행 및 운영관리 지원 - 전문가 육성·파견, 센터지원, 정보체계운영 등	중앙	제10조
지방도시 재생위원회	광역,기초 지자체 단위 임의조직	[심의 및 자문] 지자체의 주요시책, 전략계획과 활성화계획 심의 (일정조건 충족시 지방도시계획위원회 대체가능)	지자체	제8조
전담조직	도지사, 시장, 군수, 구청장 임의조직	[지원] 도시재생관련업무 총괄 조정 - 지표조사관리, 계획및사업의 총괄·조정·관리·지원 - 관계기관 간 협업, 지역 협업체 구축-운영, 보조금 관리, 마을기업 발굴 및 추진 - 사업평가 및 점검, 재원조달 관리 등	지자체	제9조
도시재생 지원센터	도지사, 시장, 군수, 구청장 임의조직	[실행] - 활성화계획 수립지원 - 주민의견조정, 지역전문가 양성, 마을기업 창업·운영 지원	지자체	제11조

자료: 이영은, 2013.5.20., 도시재생법의 주요내용, 도시재생활성화를 위한 세미나, p.8

주요 주체는 중앙과 관련된 도시재생특별위원회와 도시재생지원기구, 지자체와 관련 된 지방도시재생위원회, 전담조직, 도시재생지원센터로 이원적 구성 체제를 가진다. 전주 와 창원을 대상으로 하는 도시재생TB사업에서 도시재생지원센터를 시범운영하고 있으며 지원센터 운영방안과 주민조직화를 위한 공동체프로그램 등을 연구개발 중이다. 현재 국 토교통부 도시재생과(담당부서)는 지원센터 운영을 위해 추가적으로

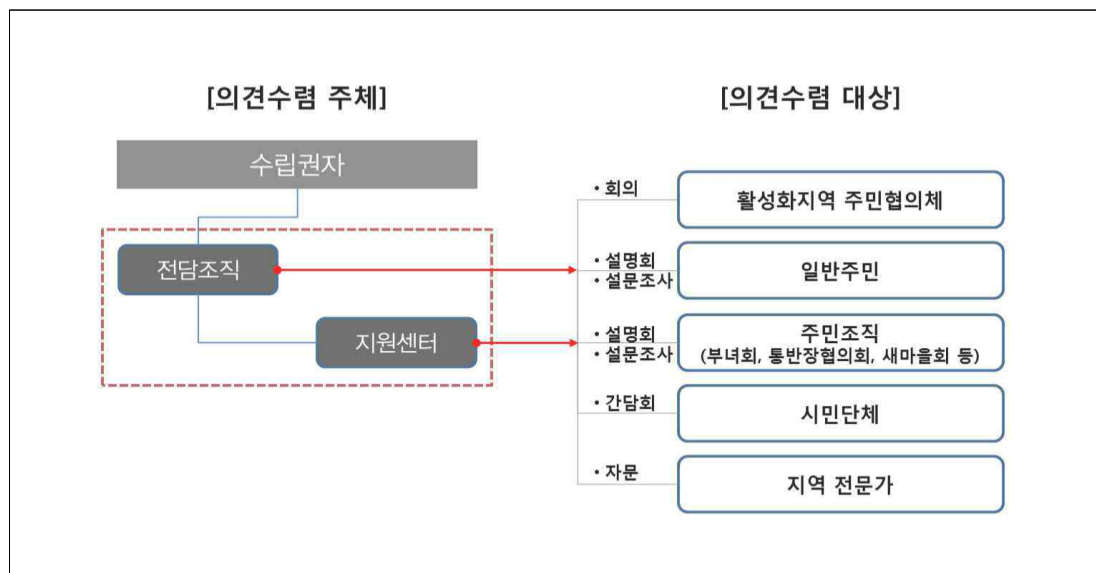
- 지원센터의 위치를 광역지자체, 기초지자체, 자치구, 행정동, 활성화구역, 사업구역 중 어디에 위치시키는 것이 타당하고 효과적인가
- 지역여건에 따라 지원센터를 어떻게 운영하고, 누구와 협력하여야 하는가
- 효과적인 주민의견수렴과정은 무엇인가

의 측면에서 지원센터 운영전략의 구체화가 시급히 필요한 것으로 보고 있다.

이러한 주요주체의 지원역할이 조직화되면서 재생사업을 통한 지역의 자생적 기반 마련의 촉매역할을 할 것으로 판단된다. 그런데 현재 법상에서는 지자체의 재정 및 행정적 운영능력에 의존하고 있어서 지자체별 여건에 따라 작동성능에 큰 격차가 있을 것으로 판단되는 부분을 파악하여 국가의 지원체계를 마련하여야 할 것으로 보인다.

- 도시재생활성화계획 수립지침(안)의 주요주체 역할구성(2013.4.29.현재)

도시재생활성화계획 수립지침에 의한 근린재생형 활성화계획의 주민의견 수렴 대상은 활성화지역 주민협의체, 일반주민, 주민조직, 시민단체, 지역전문가의 5개 주체로 세분화하고 있다. 그런데 기존의 조직을 활용하는 것이 아니라 사업을 위한 조직화나, 조직화가 어려워서 지역기반이 아닌 외부주체를 개입시킬 경우 사업의 종료와 함께 모두 지역에서 이탈할 주체들이 되기 때문에 계획수립의 초기단계에서 근린재생형 도시재생사업을 지속가능하게 하는 주요 주체 간 관계망 구도를 우선적으로 구축하고 이것을 중심으로 관계망을 확대해 나가는 것이 중요할 것으로 생각된다.

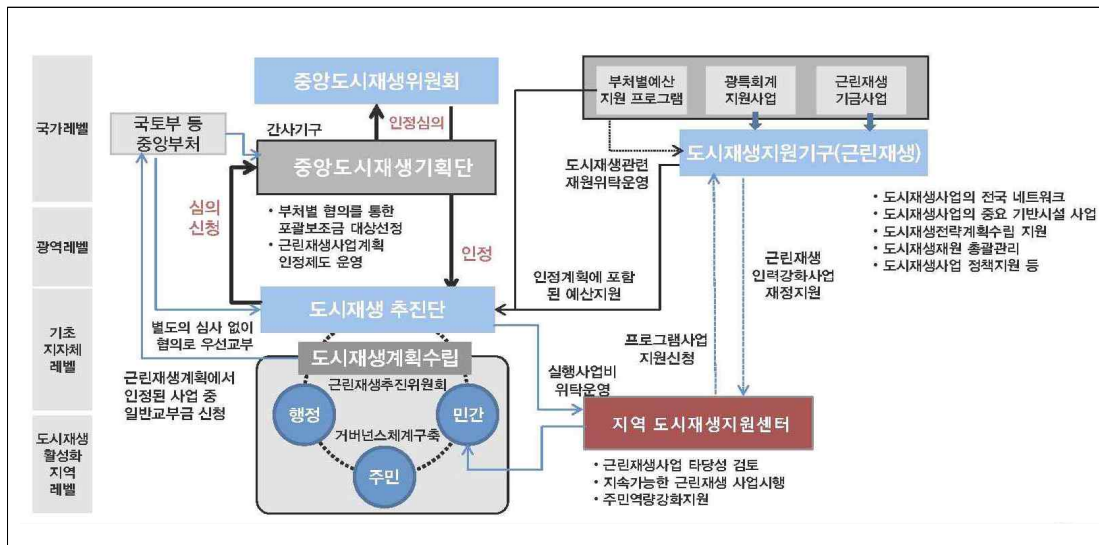


[그림 2-4] 근린재생형 활성화계획의 주민의견 수렴방안

자료: 도시재생사업단, 2013.4.24. 도시재생활성화계획 수립지침안, p.13

③ 근린재생사업의 공공재원 전달체계

여기서 공공재원 전달체계를 보면, 기본방침, 전략계획, 근린재생사업계획을 수립하거나 승인하는 주체는 중앙도시재생위원회와 도시재생추진단이며, 사업의 재원운영, 사업 관리는 중앙도시재생지원기구가 담당하고, 사업의 실행은 도시재생지원센터가 담당하게 된다. 따라서 현장에서의 사업실행에 있어서 도시재생지원센터, 지자체 외 여러 지원조직 간 협력적 관계망이 중요할 것으로 판단된다. 특히 도시재생지원센터가 지속적인 지원조직으로 기능할 수 있는가의 여부에 따라 현장에서의 주민조직화 및 풀뿌리 활동의 지속을 통한 근린재생의 자생력을 갖추게 될 것으로 보인다.



[그림 2-5] 근린재생사업의 인정절차 및 공공재원 전달체계

자료: 서수정, 2012.7.18. 근린재생형 마을 활성화 전략과 과제, p.29

2) 물리적 정비에 생활권개념의 도입: 도정법 개정

□ 도시및주거환경정비법 개정과 주거지관련 정비계획의 생활권개념 도입

물리적 환경정비의 근거가 되는 도정법이 근린을 주목하기 시작한 것은 커다란 변화이다. 2012년 2월 1일 도정법의 신설·개정은 생활권계획을 수립하는 경우 정비예정구역 및 단계별 추진계획을 생략 가능하도록 하면서 생활권계획의 법적 위상마련에 중점을 두고 있다. 대규모 전면철거형 정비에서 소규모 재생으로의 패러다임 전환에 따라 도입된 주거환경관리사업, 가로주택정비사업, 주거지종합관리계획은 모두 주거지를 단순히 주택이 밀집한 물리적 환경이 아니라 사람들이 공동체를 이루어 사는 생활공간으로 인정하는 것이다.

또한 도시및주거환경정비기본방침 중 도시 및 주거환경개선을 위한 국가정책방향에 근린재생개념을 도입하여 지자체가 정비기본계획을 수립하도록 유도하는 내용을 갖추고 있는 것도 흥미롭다. 이는 재원조달방식에서 국가정책방향에 부합하는 정비기본계획에 한해서 재정지원을 하여 지자체가 근린재생을 활성화하도록 유도하고자 함이며, 기존의 도정법에 근거한 정비사업의 사회갈등 폐해를 완화하고 거버넌스형 사업체계를 갖추도록 하기 위함이다(구자훈, 2013.1.28.; 이명훈, 2013.1.28.).

이러한 변화는 기존의 주거지정비에 대한 비판과 성찰에서 도출되었으며, 주민참여 혹은 주민협정을 활용하는 지역사회 운동을 활성화하고 체계화하는 방향으로 진전되고 있다. 정책대안으로 주거환경에 대한 경제주체로서 ‘마을’ 또는 ‘동네’ 개념의 도입과, 공공의 지원이 경제주체로서의 마을 또는 동네 단위를 통해 효율적으로 이루어져야 함을 강조하고 있기도 하다(조상규, 2011).

이에 따라 대대적인 도정법 개정을 위한 연구가 진행되고 2013년 1월 28일 공청회에서 발표된 도시 및 주거환경정비 정책세미나(국토교통부, 국가건축정책위원회 주최)에서 정비기본계획상 종합적 생활권 수립방안과 주거지 정비사업에서 도시재생개념 접목방안이 모색되기에 이르렀다.

주요한 대상과 내용은 오래된 도시조직, 생활유산, 자연경관지구 등 특성주거지와 생활가로 유지, 공동체 관리계획 등 생활기반시설에 대한 보전, 정비, 관리계획 설정 등이다. 또한 정비기본계획상 생활권계획 수립 시 도시기본계획의 생활권계획을 반영하도록 규정하였으며, 생활권계획의 보전·관리구역 및 정비구역의 기반시설 설치구역에 대하여 국토법에 따른 지구단위계획 또는 도시관리계획이 수립되어 사업시행이 될 수 있도록 생활권계획의 실행력 확보를 위한 규정마련을 제안하고 있다.

□ 법령상 위계: 도시기본계획(생활권계획) > 정비기본계획(생활권계획) > 정비계획

한편 서울시는 독자적으로 근린 혹은 공동체 개념을 주거지 정비 및 관리체계에 도입하는 방안을 모색하였다. 이에 따라 2008년 서울시장 직속기구로 주거환경개선정책자문단을 운영하고, 추후 조치로 휴먼타운 도입(2009년), 공공관리제도 도입(2009년), 서울시 신주거정책 5대 추진방향 발표(2011년 4월), 주거지종합관리계획 수립(2011년) 등의 신정책이 쏟아져 나왔다. 상세한 내용은, 양호한 저층주거지 보전·관리, 전면철거 후 획일적 아파트 건설방식 중단, 뉴타운사업은 추가지정 없이 안정적 유지보완, 재개발재건축 정비예정구역제 장기적 폐지, 5대 권역별 주거지종합관리계획 체제 전환을 들 수 있다.

제3조 9항(2011.12.30. 신설)

- ⑨ 특별시장·광역시장 또는 시장은 기본계획에 다음 각 호의 사항을 포함하는 경우에는 제1항제8호 및 제9호의 사항을 생략할 수 있다.
1. 생활권의 설정, 생활권별 기반시설 설치계획 및 주택수급계획
 2. 생활권별 주거지의 정비·보전·관리의 방향

제4조 8항(2012.2.1. 신설)

- ⑫ 제3조제9항 각 호의 사항을 포함하여 기본계획을 수립한 지역에서 정비계획을 수립하는 경우에는 시장·군수는 그 정비구역을 포함한 해당 생활권에 대하여 제3조제9항 각 호의 사항에 대한 세부 계획을 수립할 수 있다.



[그림 2-6] 주택공급 및 주거지정비중심 정책에서 사람과 장소중심 재생정책으로의 변화과정

자료: 서울시, 2012, 서남권 주거지종합관리계획 MP회의 내부자료 참고 재작성

3. 중소도시 쇠퇴지역 특징 및 정책수요

1) 쇠퇴지역 현황

□ 중소도시의 쇠퇴

우리나라 쇠퇴도시의 특성은 “빈곤층이 많아 복지수요가 높고 오랜 기간 동안 신규 주택 활동이 없으며 전반적으로 지역 재정여력이 떨어지는 지역”이다. 쇠퇴지역은 평균적인 도시에 비해 특히 재정자립도, 노후주택비율, 1,000명 당 기초생활보장 수급자수 차원에서 쇠퇴정도가 심각한 것으로 평가되었다.

- 쇠퇴지역의 미시적 특성(김광중 외, 2010)
 - 물리적 노후와 부동산 방치
 - 영업부진과 공실
 - 빈곤 및 실업
 - 사회적 취약계층
 - 사회적 규범이탈

□ 중소도시 쇠퇴지역의 특성화

쇠퇴가 특성화되는 영역은 인구사회영역, 산업경제영역, 물리환경영역이다. 인구사회영역에서 쇠퇴가 심각한 도시는 김제·나주·정읍·과천·남원 등으로 대부분 인구 20만 미만 도시이고, 산업경제영역에서 쇠퇴가 심각한 도시는 문경·속초·상주·김제·나주·남원·계룡·목포·군산·마산 등으로 대부분 인구 50만 미만 도시이고, 물리환경영역에서 쇠퇴가 심각한 도시는 문경·나주·상주 등으로 대부분 인구 20만 미만 도시가 해당한다.

이렇게 도시의 다양한 쇠퇴문제가 지리적으로 특정 행정동에 집중되면서 도시 내 지역격차를 심화시키는 경향이다. 행정동과 읍 단위에서 쇠퇴비율을 보면, 인구 20만 미만 도시 중 안동·통영·정읍·동두천·문경·남원·속초시가 쇠퇴상위 30%에 속하는 동읍 쇠퇴비율이 가장 높고, 인구 50만 이상~100만 도시의 경우 전주·청주·성남시의 동읍 쇠퇴비율이 두드러지게 높다. 한편 인구 20만 이상~50만 도시의 경우 다른 도시군에 비해 상대적으로 양호하나 마산·목포·군산·여수·포항·순천·춘천·익산·경주·진주시는 높은 편이다.

[표 2-6] 도시규모별 쇠퇴상위 30%에 속하는 동읍 수의 분포

인구규모	쇠퇴동읍수/ 전체동읍수	도시명(쇠퇴/전체 동읍수)
20만 미만	105/267	안동시(8/10), 통영시(8/12), 정읍시(7/9), 동두천시(5/7), 문경시(5/7), 남원시(5/8), 속초시(5/8) ---- 포천시(0/2), 양주시(0/3), 김포시(0/4), 이천시(0/5), 오산시(0/6), 거제시(0/7), 구리시(0/8)
20만-50만미만	110/419	마산시(20/28), 목포시(14/26), 군산시(13/19), 여주시(12/21), 포항시(9/23), 순천시(8/13), 춘천시(8/16), 익산시(7/13), 경주시(7/17), 진주시(7/22) --- 광주시(0/4), 화성시(0/4), 양산시(0/5), 파주시(0/7), 용인시(0/8), 시흥시(0/11), 남양주시(0/11)
50만-100만 미만	82/253	전주시(17/33), 청주시(13/28), 성남시(9/44), 부천시(4/35), 안양시(3/31), 천안시(2/17), 안산시(1/22), 고양시(1/35)

자료: 도시재생사업단, 2010, p.xix 참고 재작성

또한 중소도시 원도심 및 구도심에서 쇠퇴가 심화되고 있다. 이는 1차 산업의 쇠퇴, 공공주도의 교외화, 정부의 직접개발에 그 원인이 있다. 특히 신시가지 조성과 시청 등 공공시설의 이전으로 원도심 및 구도심은 활력을 잃고 거주인구와 상권형성요인의 이탈로 침체가 가속화되고 있다. 예를 들면, 도시재생TB사업 대상지인 전주 구도심이 대표적이다. 게다가 원도심·구도심은 신도심의 경쟁구도에 있을 수밖에 없기 때문에, 새로운 인구 유입 없이 내부경쟁을 통한 구도심 활성화는 비현실적이고, 그렇다고 경쟁 없는 공존도 비현실적인 형편이다.

[표 2-7] 원도심, 구도심의 공공기능 이전에 따라 쇠퇴사례

도시	규모	원도심	구도심	신도심	이전기능	쇠퇴수준
상주시	20만 미만	신봉동	무양동	남성동	군청사	76/80
진해시	20만 미만	진동면 교동리	창원시 진해구 풍호동	창원시 의창구 용호동	시청사	45/80
하남시	20만 미만	교산동	덕풍1동	신장동	시청사	4/80
마산시	20-50만	진동면 교동리	창원시 마산합포구 중앙동3가	창원시 의창구 용호동	시청사	61/80
전주시	20-50만	완산구 교동(중앙동)	중앙동	효자동3가	도청사	58/80
천안시	50-100만	동남구 유량동	동남구 문화동	서북구 불당동	시청사	2/80

자료: 도시재생사업단, 2010, p.126 참고 재작성

2) 쇠퇴지역의 특징 및 문제점

① 재생수요가 높은 곳일수록 재정자립도가 낮은

우리나라에서 특별·광역시를 제외한 도시는 전체 도시의 88%, 총인구의 36%를 차지하며, 재정자립도는 평균 40 수준이다. 재정자립도의 편차가 54 으로 시재정의 격차가 큰 편이며, 재정자립도가 매우 취약한 정읍시, 안동시, 영주시의 경우 13~18 수준밖에 안 된다. 이는 서울에서 재정자립도가 가장 낮은 자치구인 노원구(27)보다 훨씬 낮은 수준이다(통계청, 2010; 안전행정부).

[표 2-8] 도시 재정자립도 현황

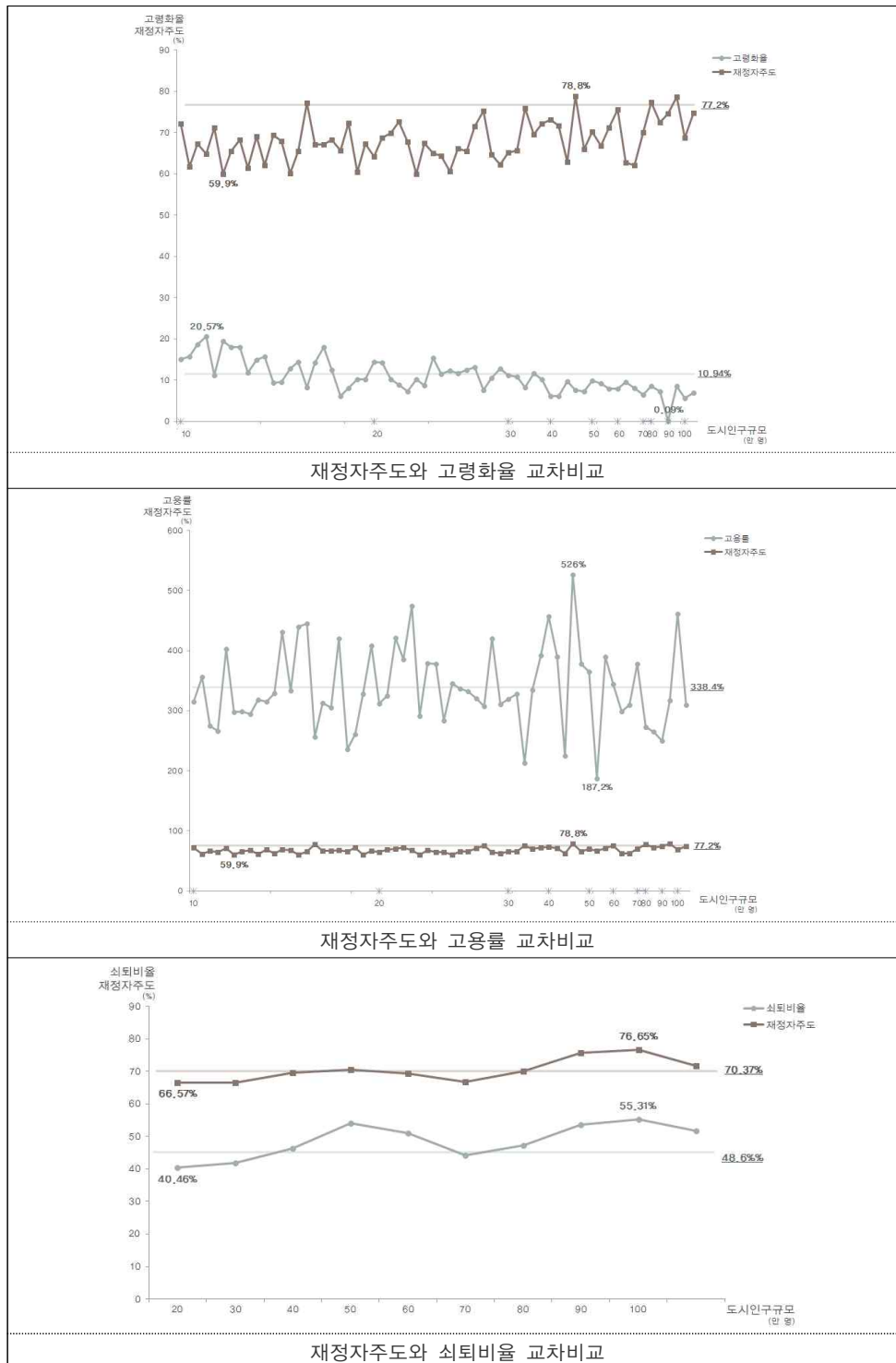
인구 규모 재정 자립도	-90만	90-70만	70-50만	50-30만	30-10만	비율
60-70	수원	성남, 용인, 고양	안양	화성		50% (30개 도시)
50-60		안산, 부천	천안	시흥, 평택, 광명, 파주	아산, 군포, 광주, 이천, 오산, 의왕	
40-50			청주, 남양주, 포항	의정부, 구미	구리, 하남, 김포, 양산, 양주, 안성	
30-40	창원		전주	진주, 원주, 춘천	서산, 청원, 포천, 광양, 당진, 통영, 여주	50% (30개 도시)
20-30					여수, 경산, 군산, 순천, 경주, 거제, 강릉, 충주, 제천, 김천, 칠곡, 사천	
10-20				김해	안동, 공주, 논산, 정읍, 영주	

자료: 통계청, 2010, e-지방지표_재정자립도

주: 특별·광역시 제외 인구 10만 이상 도시 대상

그런데 지방정부의 실질적인 재정여건을 보여주는 지표는 재정자립도이다. 특별시, 광역시를 제외한 시·군은 전체의 88%, 총인구의 36%를 차지하는 62개로, 이 중에서 평균 재정자립도 40%에 미달하는 시·군은 33개이나, 평균 재정자립도 77.2%에 미달하는 시·군은 59개로 대부분에 이른다. 인구 50만 미만의 49개 시·군에서 재정자립도가 평균 이상인 지자체는 단 1개이며, 인구 30만 미만의 39개 시·군에서는 전무한 수준이 우리나라의 취약한 지방재정 현주소이다.

특히 이렇게 재정여건이 취약한 시·군에서 고령화율이 전국평균 10.9%를 상회하고, 최고 20.7%로 2배에 달하는 정도로 높아서 청·장년층은 얇고 노령층이 두껍기 때문에 주민참여를 주도할 인구집단이 매우 취약한 문제에 직면하여 있다. 또한 이러한 인구사회 및 경제적 쇠퇴를 경험하고 있는 곳의 물리적 쇠퇴비율도 전국평균 42.37%를 대체로 상회하며 최고 55.31%에 육박하여, 그 격차 정도가 현저하고 재생의 수요는 대단히 높은 상황으로 판단된다.



[그림 2-7] 재정자주도, 고령화율, 고용률, 쇠퇴비율 교차비교

② 쇠퇴지역일수록 고령화율이 높은

중소도시일수록 고령화율이 점차 높아지는 경향이며, 젊은 세대의 부재는 지역자치를 통해 지속가능하게 되는 재생동력의 부재를 의미하기도 한다. 게다가 2000년대 중반 이후 우리나라의 모든 도시는 고령화 사회로 진입하기 때문에 재생동력을 발굴하고 지원하는 것은 중요한 문제이다(통계청, 2010)⁸⁾.

인구 70~60만 규모의 청주·전주·안양시 고령화율은 대략 7.8%~9.6%, 인구 60~50만 규모의 천안·남양주·포항시는 대략 7.9%~9.9%, 인구 50~40만 규모의 김해·화성·의정부·시흥·구미시는 대략 6.1%~9.7%, 인구 40~30만 규모의 광명·파주·원주시는 대략 8.1%~11.1% 수준이다.

[표 2-9] 도시 고령화 현황

고령 지수 인구 규모	6-8	8-10	10-12	12-14	14-16	16-18	18-20	20-21
10-20	오산	구리, 의왕 하남, 광양	양주, 이천 철곡, 사천	안성, 포천	서산, 제천 여주, 청원 당진		안동, 김천 공주, 논산 영주	정읍
20-30	군포, 양산	광주	아산, 경산 순천, 목포 김포	익산, 춘천 여수, 군산	경주, 강릉 충주		거제	
30-40		광명	평택, 진주 파주, 원주					
40-50	구미, 시흥 화성	의정부			김해			
50-60	천안	남양주, 포항						
60-70	안양	청주, 전주						
70-80	안산							
80-90	부천	용인						
90-100		성남, 고양						
100-	수원							

자료: 통계청, 2010, e-지방지표 노령화지수(고령인구비)

주: 특별·광역시 제외 인구 10만 이상 시급도시

8) 65세 이상 인구구성비: 7% 이상 고령화사회, 14% 이상 고령사회, 20% 이상 초고령사회

③ 지자체의 주거지 정비수요는 높으나 사업성은 낮은

중소도시는 사업성이 낮고 불량주거지가 많아서 재개발·재건축사업보다 주거환경개선사업이 많이 지정되어 있다. 이 중에서도 거점확산형 주거환경개선사업은 거점개발구역에 공동주택 및 커뮤니티 시설 공급으로 주거환경개선효과가 높을 것으로 예상되었으나, 지방도시에 지정된 12개 시범사업지구 모두 거점개발사업이 중지되어 지구지정 후 5년이 넘도록 전체사업 추진실적은 50% 이하에 못 미치고 있다. 사업지구 내 주택개량이 이루어진 부분은 주민자력지역으로 지정된 부분에 한한다.

[표 2-10] 주거지 정비사업의 지구지정현황

구분	도시 및 주거환경정비사업지구			재정비 촉진사업지구				
				촉진구역			존치구역	
	재개발	재건축	주거환경	재개발	재건축	주거환경	존치정비	존치관리
서울	135	130	0	131	4	—	50	57
경기	110	113	18	66	—	—	30	47
인천	107	26	11	10	—	—	—	4
부산	149	54	111	22	—	—	—	25
대구	57	108	43	8	1	—	8	1
광주	23	5	17	—	—	—	—	—
대전	29	27	12	30	—	1	1	29
울산	19	7	6	—	—	—	—	—
강원	5	13	23	5	1	—	—	8
경남	21	21	26	—	—	—	—	—
경북	3	26	36	—	—	—	—	—
전남	0	6	74	—	—	—	—	—
전북	17	10	71	—	—	—	—	—
충북	15	10	2	—	—	—	—	—
충남	18	11	46	1	—	—	—	4
제주	0	0	31	—	—	—	—	—

자료: 서수정외, 2011, 서민저층주거지 통합적 근린재생정책방안 연구 p37,38 재작성

주: 도시재정비촉진지구 내에서 이루어지는 촉진사업은 제외한 수치임

[표 2-11] 거점확산형 주거환경개선 시범사업지구 사업추진 현황(2011년 현재)

구분		광주		울산	강원	충남		전북	전남		경북		경남
		동구 동명2	남구 양림2	중구 산전	강릉 흥제골말	서천 군사	태안 남문4	전주 동산	여수 미평2	순천 금곡	상주 낙양	영주 관사골	진주 경남
사업지구	면적	63,448	128,873	52,952	63,008	73,497	47,619	156,833	78,972	63,159	101,464	137,612	152,250
	건물수	547	660	136	188	247	121	311	313	510	266	334	818
	노후 건물	80.9	71.6	52.9	79.7	89.1	85.1	67.5	56.2	33.7	74.1	50.2	74.4
	세대수	624	1,133	138	311	279	223	622	195	243	308	409	1,309
	세입자 비율	72.1	39.7	32.6	14.4	16.1	20.1	72.3	23.1	18.5	14.6	11.0	34.3
	도로율	17.98	16.4	5.5	17.9	15.7	2.1	7.3	8.26	15.8	12.2	5.9	16.3
추진 단계	4단계	4단계	8단계*	5단계	6단계	6단계	8단계*	8단계*	4단계	6단계	6단계	5단계	
	정비계획 변경중	정비계획 변경중	기반시설 정비	정비계획 완료	정비구역 지정	정비구역 지정	기반시설 정비	기반시설 정비	정비계획 수립중	정비구역 지정	정비구역 지정	정비계획 완료	

자료: 김항집, 2011.9. 주민수요 지향적인 거점확산형 주거환경개선사업의 제도개선 방안, p.123 재작성

주: 주민자력사업만 진행됨

④ 도시공간구조차원에서 주민차원까지 넓은 스펙트럼으로 복합적인 쇠퇴문제

중소도시 근린재생은 쇠퇴지역 유형과 재생잠재력에 따라 전략적으로 제시될 필요가 있다. 왜냐하면 재생활력이 내재할만한 사회경제적 도시규모를 갖추지 못한 경우가 많기 때문에 지방도시 재생은 지역자산을 활용한 특색 있는 재생과 주민참여를 기반으로 하는 등 전략적인 근린재생접근이 필요하기 때문이다. 그런데 지방도시의 도시특성 및 쇠퇴문제 등에 관한 연구는 양적으로 상당히 부족한 수준이다. 우선적으로는, 무엇이 지역자산이 될 수 있을지 여부와 지역자산을 통한 외부인구 유입, 관광자원화 가능성에 대한 현실적인 판단이 선행되어야 지역자산을 통한 근린재생이 가능할 것이다.

[표 2-12] 지방도시가 직면한 도시문제유형(안)

구분	내용	실태 및 문제
인구가구조의 변화	저출산에 따른 인구감소	고령화와 상주인구 감소
	고령화	도시재생동력 약화
	1·2인가구 증가	라이프스타일 변화
경제구조의 변화	전반적 성장둔화	대규모개발 불가능
	세계화·정보화	대도시 vs. 중소도시 격차 심화
	생산기능의 역외 이전	도시경제기반 붕괴
	일자리 감소, 재정위기	재정자립도 취약 심화
도시문제의 증가	실업증가, 중산층 붕괴, 양극화 심화	공동주택중심 주택시장 순환구조에서 배제되는 저층주거지 공가·폐가 증가
	워킹 푸어, 하우스 푸어 양산	주거지·주택정비 수요 감소 주택거래 저하로 주택관리 부재 및 주택성능 저하
	생활기반시설 부족	진입도로·소방도로 협소 생활편의시설 부족 범죄취약공간 증가
	사회복지서비스 수요 증대	재정 및 계획역량부족 전문·행정인력풀 감소
도시 내 지역 간 격차심화 (중소도시 대상의 구도심 vs. 신시가지 격차 측면)	도심주거지 쇠퇴 가속화	도시정비 사업성 저하 복지수혜계층 밀집거주 문제
	외곽지역 택지개발 및 신시가지개발 쏠림	도시성장관리 실패 구도심 이탈수요 가속
	도심과 신시가지 중간의 일반주거지 관리부재	복합적 결핍사황: 빈곤, 열악한 주거환경, 교육격차, 보육, 범죄 등

자료: 박소영, 2012.12.; 도시재생사업단, 2010; 김항집, 2013.1.28 참고 재작성

3) 근린재생의 전략적 대응을 위한 쟁점

□ 기존수단을 통한 재생사업 추진의 문제점을 개선하는 대안

도정법에 의한 주거환경개선사업은 저층주거지 환경개선을 전인하는 대표적인 공공지원사업이며, 최근에는 마을만들기 개념과 접목한 다양한 시도가 이루어지고 있다. 그런데 지방 중소도시의 경우 도시및주거환경정비기본계획 임의수립대상 중 정비계획을 수립한 지자체가 5개소도 안 될 정도로 기본계획 없이 사업이 추진되고 있는 실정이다(김항집, 2013.1.28). 이러한 여건에서 전체 주거환경개선사업의 약 60%가 지방 중소도시에서 추진되었는데, 2단계 주거환경개선사업의 추진성과를 보면 기반시설의 정비와 노후건물 개조는 이루어졌으나, 세입자가구 비율이 18.34% 감소하고 50만 이하 도시나 50만 이상 도시 모두 마찬가지로 주민들이 실질적으로 환경개선효과를 체감할 수 있는 커뮤니티시설의 개선은 거의 없다는 평가를 받고 있다(구자훈, 2013.1.28., p.5~7; 김항집, 2013.1.28., p.29~34).

이렇게 문제 지역 일부의 물리적 정비성과에 그치고 커뮤니티 환경개선성과는 미흡한 이유에는 주거환경개선사업의 실질적인 예산지원 비율이 낮아 기반시설 일부만 확충되고 사업이 중지된 사례가 많고 공공주도형 사업의 틀을 극복하지 못하여 주민참여가 형식에 그쳐 주민의 자발적인 주택환경개량으로 지속되지 않는 것이 원인으로 지적되고 있다(김항집, 2013.1.28., p.29~34). 기존 사업수법에 주민참여의 과정을 접목하는 사례에서 문제점과 가능성을 짚어볼 필요가 있다.

□ 쇠퇴문제가 심각하나 재정자립도가 매우 취약하고 사회적자본 형성에 어려움이 예상되는 지역을 전략적으로 고려

지방 중소도시의 경우 지자체의 기획능력 부족(전문인력 부족)과 지자체장의 공약사항에 의존한 기획 및 담당자 능력에 의존하는 일회성 지원사업 위주로 추진되면서 사업의 연속성, 노하우 축적에 한계가 있다. 또한 대도시와 유사한 계획내용의 남발로 천편일률적인 장소단위 계획으로 운영되는 딜레마에 직면하고 있다(도시활력증진사업의 도시닥터제도, 해피하우스 사업의 지역센터, 저소득층 집수리 지원사업의 웰하우징 등 중간조직을 운영하는 사업 위주로 추진)

이는 종합적 시각의 재생전략과 계획을 수립하고 주민참여를 유도해낼 수 있는 전문 인력(공무원, 전문가 등)이 부족하기 때문이다. 결국 기 수립된 타 지자체(대도시)의 마을 만들기, 경관협정 등 근린관련계획을 차용하면 장소단위의 재생효과나 지속적인 주민참여를 이끌어내지 못한다(서수정 외, 2010; 박소영, 2012.9.12.). 따라서 다양한 사업들이 주민들의 근린에 대한 의식구조를 공간화하고 계획과정의 참여를 통해 ‘이웃’의 영역성을 구축하고 확인하게 하는 절차가 되어 실제 근린의 사회적 자본을 형성하도록 하는 나름의 방안을 찾는 것이 매우 중요하다. 특히 대도시와 달리 거점개발의 가능성이 낮은 지방의 중소도시 경우 주민의 자발적인 계획 활동 형성이 더욱 중요하다 할 것이다.

이러한 맥락에서 그간 진행된 마을만들기 사업과 활동들을 살펴보는 것은 의미 있을 것이다. 마을만들기는 동네·마을을 만드는 것을 목적으로 하기 보다는 동네·마을 만드는 과정을 통해 ①주민들 간의 상호적인 의식구조를 구축하고, ②참여관계를 통해 이웃관계 친밀도를 높이고, ③마을 내부의 갈등관계를 조정하는 자율기제를 마련하는 것을 목적으로 한다. 우리나라는 현재 초기단계에서 소기의 목적을 달성하였다는 내부적인 평가를 받고 있는데, 앞으로 이를 토착화하고 성숙시키는 단계의 밑그림이 필요한 시점이다.

한편 지역활동가와 전문가의 참여가 지속되지 않으면 일회성으로 그치는 마을만들기의 한계와 산발적이고 장소성을 반영하지 못하는 마을만들기의 운영 실태에 대한 비판이 반복되고 있다. 그런데 마을만들기 활동 자체로는 개선이 어려워 보인다. 따라서 발굴된 동네·마을 의제와 계획 활동이 지속가능한 시스템을 갖추는 방안을 모색할 필요가 있다.

□ 급증하는 다양한 근린재생사업을 관리할 수 있는 방식

관련 사업들은 자체의 사업목표를 가지고 목표를 구현하는 사업대상 설정기준을 수립하고 있어서 결국 재생패러다임으로 전환하고 있지만 재생정책과 계획이 활용하는 사업은 여전히 정비사업에서 빌려오는 것이 대부분이다. 이러다 보니 재생의 효과를 공유하는 공동체영역(본 연구에서는 근린단위)은 규정되지 않고, 사업의 단위설정방식은 기존과 같이 도시공간을 파편적으로 만드는 부정적 역기능의 주 원인이 되고 있다.

물론 사업은 법적 근거와 취지가 상이하므로 사업유형별 다양한 사업단위에 공통적으로 적용 가능한 기준으로 통일하는 것에 한계가 있다. 그러나 사업단위별로 정비되면 ‘장소단위 재생’으로 공간집약화하는 체계가 갖추어지지 않기 때문에 도시의 전반적인 관리의 한계가 있고, 정비지역은 도시 내 거점으로 개선되면서 지역 간 격차는 계속 발생할 우려가 있다. 근린이라는 유사한 정책대상을 공유하는 부처, 법제도, 계획·사업 간 근린에 대한 개념, 물리적 영역의 기준(비록 개념적일지라도), 근린관계망에 대한 기본적 이해를 가진다면 다양한 사업을 아우를 수 있는 토대를 마련하는데 도움이 될 수 있다⁹⁾.

9) 다양한 마을만들기를 선도적으로 추진해온 수원시는 최근 200~300여 개에 달하는 마을만들기를 담아낼 수 있고 관리할 수 있는 도시관리수단을 마련하는 과정임(수원르네상스): 정부지원사업과 공모사업 방식으로 추진된 수원시 마을만들기는 최초 70여 개로 시작되어 이제는 심사대상만 500~2,000여 개에 달하고 행정적으로 지원해야하는 사업도 200~300여 개에 이르는 등 양적으로는 성장하였으나, 사업 간 연계성을 갖추는 체계와 기준이 부재하여 산발적인 사업에 그치고 있는 것이 한계로 지적됨(신중진, 2013.2.26.)

4. 근린관련 단위의 특징

1) 계획 부문

① 도시기본계획에 의한 생활권계획의 단위 (국토계획법)

[표 2-13] 생활권계획의 단위 특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
-	-	대생활권 중생활권	-	-

국토계획법에서 생활권계획은 계획 자체의 법적효력이나 제도적 보장이 없다. 그런데 도시기본계획에서는 지구중심을 중심으로 하는 근린생활의 권역을 정의하고 있다. 이 지구중심은 ‘자치구 단위의 중심지에 해당하는 곳으로 주민의 일상생활 편의를 지원하기 위한 근린생활시설 밀집지역’으로 정의한다(2020 서울도시기본계획; 2030 서울도시기본계획; 맹다미 외, 2010, p.12-13). 즉, 지구중심은 도시기본계획을 통해 지정되고 지구단위 계획 등의 수법으로 관리되는 계획적 중심지이며, 지구중심을 근린생활의 중심으로 하는 생활권 또한 도시기본계획에서 규정된다.

서울시의 2030 서울도시기본계획(안, 2011년 5월 공청회)을 보면, 도시공간과 중심지 기능의 변화를 반영하여 중심지체계를 개편하였으나, 지구중심은 외형적으로나 내용적 측면에서 2020 서울도시기본계획을 그대로 따르고 있어서 계획측면에서 생활권의 개념과 범위, 생활권의 중심지(지구중심) 개념과 범위는 큰 변화 없이 1990년 최초법정계획으로 수립한 「2000년대를 향한 서울도시기본계획」의 내용을 따르고 있다고 할 수 있다.

계획 대상으로서의 생활권을 자세히 살펴보면, 소생활권, 중생활권, 대생활권으로 구분되며, 도시기본계획 상의 지구중심이 중심이 되는 중생활권은 3~4개의 행정동으로 구성되는 인구규모 10~20만의 범위를 의미한다. 그런데 도시기본계획 상 지구중심은 자치구의 발전계획(비법정)상 중심지와 상호 일치하지 않는 경우가 많다.

이는 지자체가 자치구와의 협의 없이 하향식으로 지구중심을 결정함에 따라 자치구 차원에서 주민들의 실제적인 생활권과 지구중심을 파악하고 관리하는 방식과 상충되기 때문이다(2020 구로구 도시발전계획, 2020 도봉구 도시발전계획, 2021 성동 장기종합발전계획). 또한 대도시와 중소도시의 행정동 단위 인구규모와 인구밀도에 격차가 있기 때문에 중생활권의 범위는 계획 환경에 따라 상당히 상이하다.

[표 2-14] 도시규모별 생활권계획의 단위기준 및 인구규모

구분		단위기준	인구규모	단위구분 고려사항
대도시	소생활권	행정동	2~3만	초교학구, 소매시장, 기타 지역특성 등
	중생활권	3~4개 소생활권	10~20만	중고등학교 학구, 기타 계획의도 등
	대생활권	3~4개 중생활권	30~50만	구단위, 부도심권 형성 등의 계획의도 등
중소도시	소생활권	행정동	1~1.5만	초교·중학교, 간선도로, 기타 지역특성 등
	중생활권	지구·도시	3~5만	고등학교, 지형조건, 기타 계획의도 등
	대생활권	도시	10~30만	지형조건, 간선도로, 철도 등
읍급도시	근린분구	—	0.2~0.4만	도시의 발전방향, 접근성, 인구규모 등
	근린생활권	—	0.8~1.2만	초교, 소매시장, 기타 지역특성 등

자료: 김철주, 1989.4., 생활권계획의 문제점과 개선방향, p.3., 도시정보; 서울강서구·마포구 도시기본계획, 1984; 대구도시기본계획, 1984; 구미·영주도시기본계획, 1984~85; 풍산·의성·풍기도시기본계획, 1983

② 지구단위계획의 단위 (국토계획법)

[표 2-15] 지구단위계획의 단위 특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
시·군·구	시·군	지구단위	-	필지

지구단위계획은 도시계획의 가장 작은 단위이며, 도시기본계획에 의해 지정되는 지구 중심을 생활권의 중심기능을 담당하도록 관리하고 규제하는데 가장 큰 역할을 하는 제도이다. 다시 말해 지구단위계획에서의 근린개념은 도시기본계획에서 지정하는 생활권 범위로 해석하는 기준과 생활권의 중심지의 범위로 해석하는 기준을 모두 갖는다고 할 수 있다.

지구단위계획 수립기준은 일반유형과 특별유형으로 구분되며, 일반유형 수립기준이 공공에서 수립하는 관리형 지구단위계획의 가장 기본이 되는 기준이다(지구단위계획 제도의 미래발전방향, 2010.9.6.). 일반유형 수립기준은 용도지역 조정 및 기반시설 확보계획, 획지계획, 용도계획, 용적률 및 인센티브 계획, 높이계획, 건축물 배치 및 형태계획, 특별계획구역, 공공부문계획에서 제시된다. 한편 특별유형 수립기준은 공동주택 건립기준, 개발제한구역 해제 시 기준, 택지개발사업·정비사업·도시개발사업지역에 대한 기준, 기성상업지 환경정비형 기준, 단독주택지 보전·정비형 기준, 준공업지역 기준으로 제시된다.

단독주택지 보전·정비형 지구단위계획은 살기 좋은 마을만들기형 지구단위계획과 블록단위 주거지 정비형 지구단위계획으로 구성된다(진희선, 2010.9.6. 서울시 지구단위계획 수립기준).

- 살기 좋은 마을만들기형 지구단위계획의 기본방향, ①양호한 저층 주택지 보존, ②지역 공동체 유지 발전, ③기반시설을 공공주도하에 정비하는 계획 수립
- 블록단위 주거지 정비형 지구단위계획의 기본방향, ①기존의 가로 및 블록체계 내에서 개발 유도, ②공공시설과 생활지원시설이 정비될 수 있는 틀을 만드는 역할 수행

서울시가 설명하는 살기 좋은 마을만들기형 지구단위계획의 수립과정은 주민합의가 이루어진 지구단위를 만들어내는 과정으로 제시하고 있으나 실제 여부는 비판적이다. 계획 수립과정은, ①마을만들기 시나리오 구상 - 기획, 기초조사, 이미지 공유, 기본구상, 계획안 구체화, 계획안 결정, ②주민협정을 초안으로 지구단위계획 디자인가이드라인 수립, ③도시관리계획 결정(지구단위계획구역 결정, 도시계획시설 결정, 지구단위계획 수립)이다. 이에 따라 지구단위에 대한 ④도시관리계획을 수립하고, ⑤공공사업을 시행하며, ⑥주민협정으로 주민이 주체가 되어 지구단위 내 주거환경을 관리하는 수단을 갖추는 것으로 본다. 실제로 지구단위가 이러한 속성을 갖는지 여부는 제1종 지구단위계획에 의한 여러 사업사례를 통해 뒤에서 살펴본다.

③ 도시재생활성화계획의 단위 (도시재생특별법)

입법 후 공식 발표된 자료(이영은, 2013.5.20.)에 의하면, 도시재생전략계획 예시(충북대, 6차년도 연구결과)로 도시재생활성화지역(이하 활성화지역) 설정기준 및 우선순위 설정기준을 제시하고 있으며, 계획수립지침을 수립 중이다(2013년 7월).

도시재생활성화지역 수립지침(안)에 의하면, 도시재생활성화계획의 수립범위인 “도시재생활성화지역은 지역적 특성과 도시재생의 방향을 토대로 도시재생의 사업효과가 극대화될 수 있는 전략적 도시재생 실행지역”(도시재생사업단, 2012.5.13. 도시재생전략계획 수립지침안)으로 정의하고 있다. 활성화지역 지정 기준은 총 18개이며, 특징적인 기준은 도시계획요소 4개, 물리환경요소 8개, 사회경제요소 6개, 조직역량요소 1개로 구성된다. 여기서 도시계획요소와 물리환경요소 12개는 모두 물리적 기준이며, 조직역량요소는 1개 뿐이다. 도시재생법의 예산지원을 받게 되는 활성화지역의 범위가 이미 민간조직이 활성화된 지역이나 추후 활성화가 가능한 지역으로 제한되는 것은, 정비에서 재생으로 전환하는 초기단계에서 다양한 지역밀착적인 민간조직 형성을 촉발하고 기존 조직이 토착화되도록 유도하는 정책적 역할모색이 부재한 것으로 판단된다.

[표 2-16] 도시재생활성화계획의 단위 특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
시·군	국토부장관· 도지사	활성화지역 설정기준에 의한 단위	도정법, 도촉법, 도시개발법, 역세권 법, 산업입지법, 항만법, 전통시장법, 국토계획법, 경관법에 근거한 사업 및 기타 대통령령으로 정하는 사업구역기 준에 의한 공간범위	(최소) 집계구

[표 2-17] '[표 2] 도시재생활성화지역 지정 기준'의 특성분석

기준	세부내용	기준 특성			
		도시 계획 요소	물리 환경 요소	사회 경제 요소	조직 역량 요소
상위 및 관련계획에 따른 재생 필요지역	- 정비예정구역 등 개발 잠재력이 높은 지역	○			
	- 계획결정 등에 따른 도시위상이 변화된 지역 등	○			
전략적 정비 및 개선 필요지역	- 국가 차원의 대규모 사업 예정지	○			
	- 정책사업 등 정비가 필요한 지역		○		
	- 수해, 화재 등 재해위험이 높은 지역	○			
	- 국가 차원의 적극적인 정비 및 환경개선이 시급히 필요하다고 판단되는 특수 문제지역 등		○		
지역 특성을 고려한 도시재생의 잠재력이 높은 지역	- 지역자산 등을 활용한 도시재생의 잠재력이 있는 지역		○		
	- 사회·경제적 잠재력이 있는 지역			○	
	- 역사 및 문화자원을 기반으로 도시재생이 가능한 지역		○	○	
	- 관광자원을 기반으로 도시재생이 가능한 지역		○	○	
	- 친환경 및 에너지 절약 등을 통한 녹색 환경개선 특화가 가능한 지역 등		○		
지역여건개선요구 가 발생한 지역	- 주거환경 관련 민원 과다발생 지역		○		
	- 교통 등 기반시설 여건이 불량한 지역 등		○		
민간조직활성화지역	- 민간조직이 활성화되어 있거나, 추후 민간조직의 활성화가 가능한 지역				○
지역의 정량적여건 변화가 도시재생의 기회요소로 작용될 수 있는 지역	- 인구의 변화(노령자수, 연령별 인구수 등)			○	
	- 산업쇠퇴에 따른 고용자수의 변화			○	
	- 기초수급자, 기초학력 미달자 등 사회적 취약계층의 구조변화 등			○	
기타	- 전략계획수립권자가 지역적 특성과 도시재생의 방향 등을 고려하여 도시재생을 위하여 필요하다고 고려하는 지역(단 지정에 대한 근거의 제시 필요)				

도시재생전략계획 수립지침(안)

제4장 기본구상

제1절 계획의 목표 및 범위

- 4-1-2. 도시재생전략계획은 해당 시·군의 여건 및 계획의 수립방향에 따라 도시 전체 또는 일부지역, 필요에 따라 둘 이상의 도시에 대하여 계획을 수립할 수 있다.

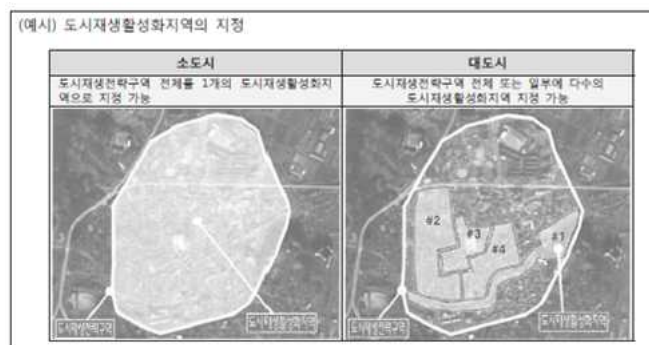


- 4-1-3. 도시재생전략계획의 수립지역은 낙후된 도심, 주택시가지, 기성시가지 등을 대상으로 하며, 자연녹지지역 등에 대한 신개발사업을 지양한다.

제5장 도시재생전략계획의 수립

제2절 도시재생활성화지역의 지정 및 유형구분

- 5-2-1. 도시재생활성화지역은 지역적 특성과 도시재생의 방향을 토대로 도시재생의 사업효과가 극대화될 수 있는 전략적 도시재생 실행지역을 말한다.
- 5-2-3. 도시재생활성화지역은 별도의 구역계를 갖지 아니하며 도시재생활성화지역의 지정이 필요한 지역에 개념선 등을 통해 일정한 범위로 표현하도록 하며, 해당지역의 규모에 따라 소도시의 경우 도시재생전략구역 1개의 도시재생활성화지역으로 지정할 수 있으며, 대도시의 경우 도시재생전략구역 전체 또는 일부에 다수의 도시재생활성화지역을 지정할 수 있다. 이때 해당 도시재생활성화지역에 포함되는 물리적 도시재생사업의 경우, 경계를 명확히 표현한다.



자료 : 도시재생사업단, 2012.5.13. 도시재생전략계획 수립지침안

[표 2-18] 활성화지역 설정기준(안)의 특성

활성화지역의 정형화된 범위 설정을 위한 기준	활성화지역 설정기준의 우선순위
<ul style="list-style-type: none"> 규모: 하나의 집계구를 최소단위로 하되, 주민조직 구성단위를 기본으로 설정 최소 1, 2등급지역이 50% 이상 포함 도로, 하천 등의 지형, 지세 고려 각종 개발사업 또는 지적·행정구역 등으로 구획 	<ul style="list-style-type: none"> 상위계획과의 부합여부 <ul style="list-style-type: none"> 국가도시재생기본방침과의 부합 도시기본계획과의 부합 관련계획과의 연계성 <ul style="list-style-type: none"> 기존 재생사업 추진여부(유관사업과의 연속성) 지역격차 해소필요 <ul style="list-style-type: none"> 시기의 적절성(시급성, 현안사업) 형평성(각종 계획의 집중여부) 선도역할 수행 <ul style="list-style-type: none"> 잠재자원 분포 장소성(지역의 대표적 요소 반영) 실행가능성 우수 <ul style="list-style-type: none"> 주민의 추진의지 재원확보 및 조달의 용이성 지방정부 정책 반영 여부
 <p>전력계획상 활성화지역 재생 방향의 제시 [예시]</p>	 <p>경제기반형 활성화지역 예시</p>

자료: 이영은, 2013.5.20., p.19~23; 홍미영, 2012.7.3., p.55

④ 정비기본계획의 단위 (도정법)

[표 2-19] 정비기본계획의 단위특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
시·도	시·도	도정법으로 정하는 사업구역 기준에 의한 공간범위	도정법으로 정하는 사업구역 기준에 의한 공간범위	시·구 읍면동 필지

정비기본계획은 사업계획적 성격의 기본계획이다. 도시및주거환경정비법에 의해 어떤 지역이 정비사업구역으로 지정되었다는 것은 특정 시점에 일체적으로 물리적인 주거환경 개선이나 도시기능 회복을 추진하는 일단의 구역으로써 인접지를 배제하는 특징을 가진 구역으로 인정함을 의미하게 된다¹⁰⁾. 구역지정 요건은 이러한 사업목적을 구현하기 위한 건물 노후도, 기반시설 수준 위주이다.

도시및주거환경정비법에 의한 주택재개발구역과 주거환경개선구역 지정요건을 살펴보면, 주택재개발구역 지정요건은 부지면적, 소득수준, 주민동의, 호수밀도, 노후도, 과소필지비율, 주택접도율 등이며, 필수요건은 면적과 노후도이고 그 외에 1개 이상이 요건에 만족하도록 요구한다. 주거환경개선구역 지정요건은 호수밀도, 소득수준, 주민동의, 노후도, 주택접도율, 과소필지비율 등이며, 필수요건은 호수밀도이고 그 외에 1개 이상이 요건에 만족하도록 요구한다.¹¹⁾.

[표 2-20] 도시및주거환경정비법에 의한 정비사업지구 결정기준

근거법령	주택재개발사업	주거환경개선사업
필수충족요건	면적 노후도	호수밀도
선택충족요건	택1	택1
도시 및 주거환경 정비법 (지자체 관련조례)	노후건물비율 소득수준 주민동의 철거민 수 인구밀도 호수밀도 면적 국공유지비율 낙후정도 재난·재해 주택밀도 도로점유율 주택접도율 과소·부정형·세장형 필지비율	노후건물비율 소득수준 주민동의 철거민 수 인구밀도 호수밀도 면적 국공유지비율 낙후정도 재난·재해 주택밀도 도로점유율 주택접도율 과소·부정형·세장형 필지비율

자료: 법제처; 서수정 외, 2011

10) 정비사업은 노후·불량 건물이 밀집되어 있는 지역을 대상으로 도로, 공원, 공용주차장 등 정비기반시설을 효율적으로 설치하여 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 향상시키기 위한 일련의 과정(국토교통부, 2010; 맹다미 외, 2011)으로 정의됨

11) 도정법 2013년 현재; 서울시 도시및주거환경정비조례 제4조(정비계획수립대상 정비구역 지정요건), 2012.1.5. 개정

⑤ 주거지종합관리계획의 단위 (도정법)

[표 2-21] 주거지종합관리계획의 단위특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
시·도 자치구	시·도	지역생활권 주거생활권	도정법으로 정하는 사업구역기 준에 의한 공간범위	시·구 읍면동 필지

주거지종합관리계획은 정비기본계획의 행정단위에 자치구를 도입하고 계획의 단위를 지역생활권과 주거생활권으로 설정하여 정비기본계획이 사업계획적 성격으로 운영되는 문제를 개선하고자 한 계획이다. 서울시가 근린 혹은 공동체 개념을 주거지 정비 및 관리체계에 도입하고자 수립한 서남권 주거지종합관리계획(2014년 권역별 주거지종합관리계획 수립 중)은 주택공급, 주거지 정비 관점에서 사람과 장소가 중심이 되는 주택정책으로의 변화를 선도하고 실현하는 종합적인 주거지관리계획(서울시, 2010~11, 인토 엔지니어링 + 도시건축아름, 총괄 MP: 신중진)이다.

계획에서 시도한 것은 행정의 계획적 관리와 자연발생적인 주민의 움직임이 위와 아래에서 상호 맞물리거나 상호보완적인 관계를 찾는 것이며, 이에 따라 계획의 단위가 정비사업 단위에서 생활권으로 전환하는 것을 목표로 하고 있다.

이에 따라 서울시는 큰 틀에서 자치구 내 지역생활권을 수립하고 자치구가 주거생활권을 계획하여 주민들의 마을만들기 등 다양한 지역 활동을 관리하는 그릇을 제공하고자 하였다. 이것은 주민들이 제안하는 골목길 공동체 사업 등의 소규모 사업들이 주변에 어떠한 영향을 미치는지와 향후 어떠한 계획이 필요한지 주민들에게 제공할 수 있도록 최소한의 계획 자료의 역할을 갖도록 하는 것이었다.

실제 주거지종합관리계획에 의한 주거생활권계획을 수립하게 된다면 1개 행정동 혹은 인접하는 2개 행정동이 주거환경에 관한 종합적인 관리계획을 갖게 된다는 것을 의미한다. 그러나 도정법에 의한 계획수립체계 상 하향식으로 주거생활권을 지정하며 주민참여 등 합의형성에 의한 지역자치 거버넌스의 공간범위로 수렴되지는 않는다.

- 생활권계획의 내용적 범위
 - 생활권의 설정, 생활권의 기반시설 설치계획, 주택수급계획, 주거지의 정비·보전·관리 방향
- 지역생활권계획 및 주거생활권계획
 - 지역생활권계획은 서울시가 수립하며, 지역생활권의 규모는 약 300만㎡로 자치구 내 약 4개의 지역생활권(5~6개 행정동)으로 구성(예정)
 - 주거생활권계획은 자치구가 수립하며, 주거생활권의 규모는 약 50~100만㎡로 1~2개 행정동으로 구성(예정)

[표 2-22] 주거지종합관리계획에서 정의하는 지역생활권 및 주거생활권

구분	지역생활권	주거생활권
계획주체	서울시	자치구
면적	300만㎡ 내외 (5~6개 행정동)	50~100만㎡ 내외 (1~2개 행정동)
개념도	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 30%;"> <p><지역생활권></p> <ul style="list-style-type: none"> - 계획의 주체 : 서울시 - 축척 : 1/25,000 - 면적 : 300만㎡ 내외 <p><주거생활권></p> <ul style="list-style-type: none"> - 계획의 주체 : 자치구 - 축척 : 1/5,000 - 면적 : 50~100만㎡ 내외 </div> <div style="width: 30%;"> <p>자치구</p> <p>지역생활권</p> <p>주거생활권</p> <p>정비(예정)구역</p> <p>지구단위계획구역</p> </div> </div>	

자료: 서울시, 2012. 서남권 주거지종합관리계획 MP회의 내부자료

2) 사업 부문









① 살고싶은 도시만들기사업의 단위

[표 2-23] 살고싶은 도시만들기사업의 단위특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
시·도	중앙	사업이 목적으로 하는 구역기준에 의한 공간범위	사업이 목적으로 하는 구역기준에 의한 공간범위	시·구 읍면동필지

살고싶은 도시만들기사업은 중앙정부 공모사업의 단위특성을 잘 보여준다. 살고싶은 도시만들기사업은 현재 도시활력증진지역개발사업 중 국토교통부가 추진하는 대표적인 주민참여형 사업이나 대부분 상업지역에 지정되면서 주거공동체와 상이한 성격을 갖는다.

[표 2-24] 살고싶은 도시만들기사업의 개요 및 구역특징

사업명	구역지정기준 *	구역현황		사업주체
		구역도	대상지개요	
시화문화 마을 만들기	*살고싶은 도시만들기사업은 시범도시 유형을 설정하고 이에 따라 대상도시를 선정		-광주광역시 북구 문화동 일대	-국토교통부 도시과 -광주광역시 북구청 -문화동주민자치위원회
거북시장 만들기	① 2007년: 생태·환경형, 경관·미관형, 건축문화형, 역사문화형, 정보과학형, 녹색교통형, 관광레저형, 방재안전형, 교육학습형, 도시정비형		-수원시 장안구 영화동 297번지 일대 -제1종화성지구단위계획구역, 문화재보호구역	-국토교통부 도시과 -시장상인회 -경관협정 운영위원회
성미산 마을 만들기	② 2008년: 활력도시형, 문화도시형, 환경도시형, 녹색교통도시형, 안전건강도시형, 교육과학도시형		-서울시 마포구 선산동일대	-주민협의체주도
대구 삼덕동 마을 만들기	③ 2009년: 활력도시형, 문화도시형, 환경도시형, 안전건강도시형, 교육과학도시형, 자유창의형		-대구 삼덕동일대	-국토교통부 도시과 -중구청주민센터 -대구YMCA주민협의체
안산 선부2동 마을 만들기			-안산시 단원구 선부2동일대	-토지주택공사 -안전안전부 자치행정과 -안산YMCA
광덕로· 철도변 테마공원 조성사업			-안산시 안산시청과 한양대 안산캠퍼스를 연결하는 광덕로·철도변 일대	-국토교통부 도시과 -안산시 지역경제과 -안산YMCA -지역경제활성화추진협의회 -주민자치위원회 6개협의회 -신도시 상가발전협의회
중앙로 설악 로데오 거리 조성사업			-강원도 속초시 중앙로 일대	-국토교통부 도시과 -속초시 살고싶은도시추진팀
맛·멋의 남도난장 송정골			-광주 광산구 송정역앞 구도심 광산로, 광산구청, 광주송정역 일원	-광산구청 살고싶은도시만들기 전담 TF팀 -지역협력단 -송정동 주민자치회, 상가번영회등 상인회

자료: 도시재생사업단, 2011.12, 살고싶은 도시만들기 시범도시 사업의 성과와 과제 참고 재작성

본 사업은 2009년 이전 국토부가 추진한 주거환경개선사업, 개발촉진지구지원사업과 함께 2010년 이후 도시활력증진지역개발사업으로 통합되면서 세부적으로는 아래와 같이 구분되었는데, 살고싶은도시만들기사업은 중심시가지재생사업(지역 경제기반 마련)으로 분류되면서 주요 상업가로를 대상지로 선정하게 되었다(두리공간환경연구소, 2011, 살고싶은도시만들기 시범도시사업의 성과와 과제, p.9-10).

즉, 지방 중소도시에서 상업가로는 주민참여형 재생사업으로 재생되지만 주거지는 노후도 위주로 구역지정이 되는 주거환경개선사업으로 정비되는 결과를 낳았다. 주거환경개선사업은 도정법에 의한 정비가 우선으로 주민참여와 근린특성 반영은 소극적이라고 할 수 있다. 따라서 지방 중소도시의 주거지 재생에 적합하고 근린특성을 반영하는 주민참여형 사업모델 발전정도는 취약하다고 할 수 있다.

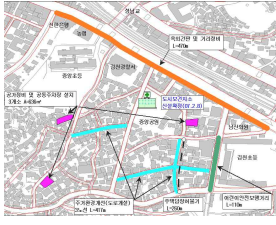


- 주거환경개선사업 >>> 주거지재생사업
- 살고싶은도시만들기사업 >>> 도시활력재생부문 중심시가지재생사업
- 개발촉진지구지원사업 >>> 도시활력재생부문 중심시가지재생사업

사업은 주거, 교육, 의료, 안전, 교통(샬터), 일자리(일터), 환경, 경관, 문화(놀이터)의 9개 핵심구성요소로 이루어져있으며 지역여건에 따라 구성요소를 선별하여 특성화전략을 수립하도록 하면서, 기초지자체장이 사업주체가 되는 시범도시사업과 주민협의회장이 시행주체가 되는 시범마을사업으로 구분되어 있다.

살고싶은도시만들기 시범마을사업은 동 단위 이하의 생활권을 대상으로 하며, 마을대표, 시민단체 등이 주민협의회를 구성하여, 자신의 생활권을 대상으로 마을을 진단하고 샬터를 가꾸어 나가는 마을계획을 수립·추진하는 사업으로 기획한다. 지자체는 조례를 제정하고 지원조직을 마련하여 해당사업의 지원체계를 구축한다(이창호 외, 2008, 거점확산형 주거환경개선 시범사업을 위한 운영방안, p.187~189).

그런데 시범마을사업의 경우 공간범위가 결정되어 있는 경우도 있고 공간범위 없이 인접하는 건물 몇 개동을 대상으로 하는 경우도 있는 등 일반적인 ‘마을’의 단위를 대상으로 한다고 보기 어렵다.

[표 2-25] 살고싶은도시만들기 시범마을사업(2007년 지정)

지자체	마을명	마을범위	사업주제
강원 동해시 망상동	심곡마을	심곡동 약천길 주변 자연부 락 일대	지역유산인 약천 남구만 선생 유적을 활 용한 전통문화 복원 및 관광활성화
경기 부천시 심곡동	펼벅 문화마을	부천역-펼벅회주로(펼벅기 념관)-성주산 산책로 700m 구간	가로환경정비를 통해 펼벅문화거리 조성
경북 김천시 성내동	남산시범마을		도로개설과 가로정비를 통한 마을환경개선
대구 중구 삼덕동	삼덕동		담장 허물기 운동이 시작된 마을로 주민 의 참여를 통한 마을 공동체 활성화
서울 독산3동	문화마을		동단위 마스터플랜·공간 및 시설만들기·주 민활동지원 프로그램·지원시스템구축을 통 한 지속적인 마을만들기

자료: 이창호 외, 2008, p.184 참고 재작성; 도시재생지원사업단, 2011.12, 살고싶은 도시만들기 시범도시 사
업의 성과와 과제 재구성; <http://blog.naver.com/kyd6404?Redirect=Log&logNo=90016618962>; 신중진 외,
2010, 마을만들기 사업에서 주민의 역할변화에 따른 지원방안 연구, 대한건축학회논문집 제26권 제10호
p.233-244

② 거점확산형 주거환경개선사업의 단위

거점확산형 주거환경개선사업의 공간단위는 도시저소득주민의주거환경개선을위한임
시조치법(1989년)에 근거한 저소득계층이 밀집한 노후주거지이며 사업방식은 도시및주거
환경정비법에 의거한다.

[표 2-26] 거점확산형 주거환경개선사업의 단위특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
시·도	중앙	도정법으로 정하는 사업구역 기준에 의한 공간범위	도정법으로 정하는 사업구역 기준에 의한 공간범위	시·구 읍면동 필지

□ 거점확산형 주거환경개선사업의 정의와 현황

‘거점확산형 주거환경개선사업은 공공이 정비구역 내 일정규모와 위치를 정하여 순환용 주택 및 주민의 생활지원을 위한 주민공동시설, 문화시설, 상업시설 등을 포함하는 커뮤니티 거점으로 정비하고, 거점개발을 근거지로 하여 주민자력의 주택개량을 공공이 지원하는 방식’이다(국토교통부, 2008). ‘시범사업은 기존 현지개발사업에 공동주택방식을 접목한 방식으로 공공이 순환용 임대주택 및 주민 공동시설 등을 우선 개발하여 거점지역을 형성하고, 지방자치단체와 주민이 파트너십을 형성하여 노후주거지를 개선하는 커뮤니티 주도형 정비사업으로서 근린단위에 근거(area-based renewal)한 정비방식’을 지향한다(이창호 외, 2008.11. p.18~19)

그런데, 거점확산형 주거환경개선사업의 사업구역 설정기준은 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법에서 규정한 주거환경개선사업을 승계한 것으로 노후불량건물 비율과 철거민 비율이 중요기준이다(추문석, 2011, p.5~15).

도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법(1989년~2004년)에 의한 정비예정구역의 지정기준 항목은 ①도시미관 저해여부, ②노후불량주택 밀집도, ③주민동의, ④철거민 수용, ⑤공공시설 정비불량도이며, 동법 시행령의 시정기준은 ①노후불량건물 비율, ②주민동의 비율, ③철거민수, ④인구밀도를 제시한다.

도시및주거환경정비법 시행령에 의한 지정기준은, 개발제한구역의 경우 구역지정 이전에 건축된 노후·불량건물 수가 당해 정비구역 내 건물 수의 50% 이상인 지역, 주택재개발사업을 위한 정비구역의 경우 토지면적 50% 이상 소유자와 토지 또는 건물소유자의 50% 이상이 주택재개발사업의 시행을 원하지 않는 지역, 철거민이 50세대 이상 정착한 지역의 경우 주거환경개선사업을 위한 정비구역으로 지정 가능하도록 되어있다.

이와 더불어 도시및주거환경정비기본계획 수립지침에 의한 주거환경개선사업지구 지정기준은 위의 사항에 추가하여 무허가주택 비율, 4m 미만도로 점유율, 과소·부정형·세장형 필지 비율, 소득수준을 제시한다(지자체의 해당조례는 지역의 물리적 여건에 맞추어 비율을 달리 적용하고 있으나 지정기준의 항목은 예외 없이 준용함).

이러한 지정기준은 결과적으로 기초생활수급자와 차상위계층 등 고령의 저소득층과 사회적 약자가 많고, 주택 및 주변 환경에 만족하지 못하나 자력으로 주거환경을 개선할 수 있는 능력은 매우 취약하며, 생활의 질 향상을 위한 주민수요는 물리적 주거환경 개선보다 소득증대 지원과 사회복지서비스 개선 등 사회경제적 측면의 수요가 높은 주민 특성으로 구성된 일단의 공간을 사업지구로 묶는 양상을 낳는다.

김항집(2011.9.)과 이창호 외(2010)이 수행한 주거환경개선사업지구 주민의식조사를 보면 위와 같은 사항이 공통된 주민특성으로 도출되고 있다. 대표적 사례라 할 수 있는 영주시 관사골지구는, 가구주의 평균연령 62.3세, 65세 이상 고령자 거주가구 57.6%, 장애인 거주가구 비율이 30.5%이며, 주택만족도 3.02, 주거환경만족도 2.24로 매우 낮은 수준이다(김항집, 2011.9., p.121-122; 이창호 외, 2010).

[표 2-27] 거점확산형 주거환경개선 시범사업지구 규모현황 (2007년 지정)

구분	광주		울산	강원	충남		전북	전남		경북		경남
	동구 동명2	남구 양림2	중구 산전	강릉홍 제골말	서천 군사	태안 남문4	전주 동산	여수 미평2	순천 금곡	상주 낙양	영주 관사골	진주 경남
면적 (㎡)	63,448	128,873	52,962	63,008	73,497	47,619	156,833	78,972	63,159	101,464	137,612	152,250
지구 형태												

자료: 김항집, 2011.9. 주민수요 지향적인 거점확산형 주거환경개선사업의 제도개선 방안, p.123 참고 재작성; 이창호 외, 2010, 거점확산형 주거환경개선 시범사업을 위한 거점개발 방안, p.2

③ 주거환경개선사업 등 소규모 주거지정비사업의 단위

주거환경개선사업은 거점확산형 주거환경개선사업과 동일하게 노후불량주거지 환경개선을 목적으로 하기 때문에 물리적 기준이 중요한 사업이다. 최근 도입된 수법으로 가로주택정비사업과 주거환경관리사업이 있다.

[표 2-28] 소규모 주거지정비사업의 단위특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
시·군	시·군	도정법으로 정하는 사업구역 기준에 의한 공간범위	도정법으로 정하는 사업구역 기준에 의한 공간범위	시·군·구 읍면동 필지

[표 2-29] 도정법에 의한 소규모 주거지정비사업이 대상으로 하는 공간단위

구분		항목		지표
주거 환경 개선 사업	서울시 도시 및 주거환경정비조례 제4조의 1항 (2012.12.31 개정)	주택밀도 80 이상	노후불량 건축물비율	60% 이상
			주택접도율	20% 이하
			과소,부정형, 세장 형필지비율	50% 이상
	도정법 현재개량· 공동주택 방식 (주민동의에 따라 정비방식 결정)	노후불량 건축물비율		건축물 총수의 50% 이상
		무허가 주택비율		20%이상
		4m 미만 도로비율		40%이상
		주택 접도율		40% 이상
		과소, 부정형 세장형 필지비율		40%이상
		소득수준		해당구역 내 도시근로자 가계평균소득에 미치지 못하는 자가 2/3이상
		주민동의		토지면적 1/2 이상 소유자와 건물소유자 총수의 1/2 이상이 주택재개발시행을 원치 않는 지역
		철거민 수		50세대 이상
	인구밀도		200인/ha	
가로주택정비사업		해당지역의 면적이 1만 제곱미터 미만		
		해당 지역을 통과하는 도로(4m이하 제외)가 설치되어 있지 않을 것		
		노후, 불량건축물 수가 전체 건축물 수의 2/3 이상		
주거환경 관리사업		해당 구역에 있는 기존 단독주택 호수와 공동주택 세대 수를 합한 것이 20 이상		
		기존 단독주택 재건축 및 재개발 사업 시 주민의 50% 이상이 동의할 경우 전환 가능		
		보전·정비·개량이 필요한 단독·다세대 밀집지역, 정비구역 해제지역 등에서 추진 ④ 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역 등의 지정 해제 1. 정비사업의 시행에 따른 토지 등 소유자의 과도한 부담이 예상되는 경우 2. 정비예정구역 또는 정비구역의 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우 3. 토지등소유자의 100분의 30 이상이 정비구역 등의 해제를 요청하는 경우 ⑥ 정비구역 등이 해제된 경우 해제된 정비구역을 주거환경관리사업구역으로 지정		

자료 : 서수정 외, 2011, 서민저층주거지 통합적 근린재생방안연구; 도정법 시행령 제6조; 서울특별시도시 및 주거환경정비조례제4조의2; 서수정 외, 2011, 필지단위주택정비 활성화방안 연구; 도시 및 주거환경정비법 시행령 제1조의2 (2012.7.31); 도시 및 주거환경정비법 제4조의3, 제4·6항

④ 경관협정사업의 단위

[표 2-30] 경관협정사업의 단위특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
시·군·구	시·군	사업이 목적으로 하는 구역 기준에 의한 공간범위	사업이 목적으로 하는 구역 기준에 의한 공간범위	시·군·구 읍면동 필지

경관협정사업의 공간단위에 대한 법적인 기준은 없으며, 지자체별 경관협정 매뉴얼을 수립하여 운영하고 있다. 여기서 어떤 지역이 가지는 기존의 특성들을 의미함. 특히 자연적인 특성과 사회문화적인 특성도 경관의 중요한 구성요소로 포함되며, 포괄적이고 종합적인 지역의 가치 전반을 지칭하며, 사업내용은 협정에 의해 결정되고, 물리적 환경 개선 뿐 아니라 일상생활이나 상업 활동에 관련된 행위를 다룰 수 있는 점이 특징적이다.

[표 2-31] 경관협정사업의 주요 사업내용(예)

사업종류	세부내용
건물외관에 관한 사항	- 입면디자인, 지붕 및 차양, 창문 및 쇼윈도의 색채, 재료, 디자인 통일감 등
옥외광고물에 관한 사항	- 광고물의 형태, 통합간판기, 친환경적 재료, 옥외광고물로 인한 스카이라인 등
옥외 건축설비의 위치에 관한 사항	- 은폐시설 설치 등
건물 및 공작물 등 외부공간에 관한 사항	- 주차시설, 담장, 울타리, 대문, 부지경계공간의 규모, 디자인, 식재, 포장 등
토지의 보전	- 획지, 건물규모, 공동개발 시 오픈스페이스 확보, 부지의 용도 등
역사문화경관의 관리 및 조성에 관한 사항	- 역사문화자원 관련 경관에 대한 배려 및 유지·관리 참여유도 등
일상생활 및 상행위에 관한 사항	- 주차질서, 쓰레기버리기, 배달음식 그릇처리 등
기타	- 보행로, 안전, 청결, 수변공간, 야간경관 및 야간조명 등

자료: 양재섭 외, 2012, p.56. 참고 재작성

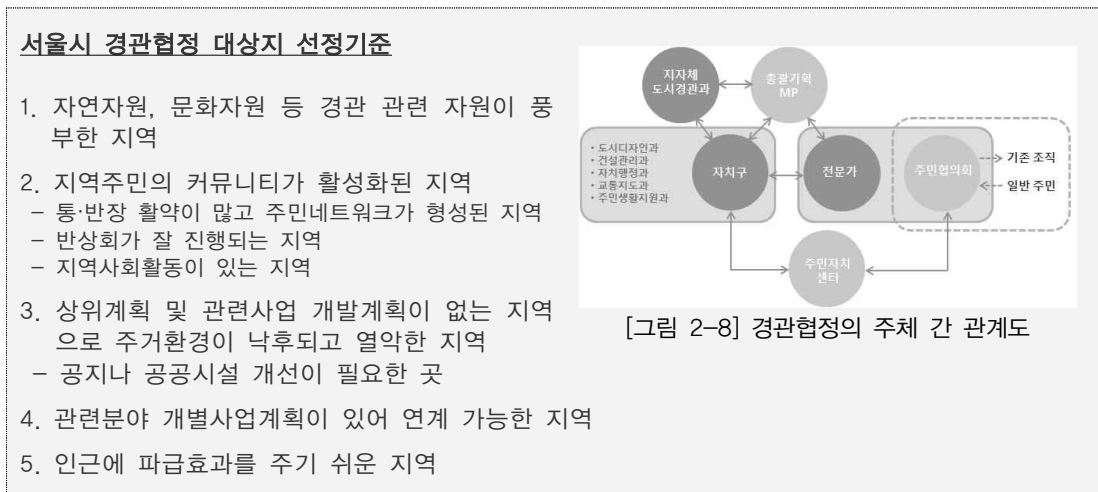
• 경관협정사업의 절차 및 추진주체 특성

2007년 경관법 제정으로 주민발의의 경관협정과 이의 공공지원이 가능해졌다. 그러나 주민신청이 없어서 서울시가 자치구 공모방식을 통해 경관협정 시범사업(디자인 서울 빌리지 사업)을 추진함에 따라, 추진주체의 주요역할은 MP와 용역사 주도의 기본계획 수립과 서울시-주민 간 협정체결 지원, 서울시의 행재정적 지원, 2010년 자치구 주도의 실시계획수립과 시공으로 설정되었다(2009~2010년).

그러나 주민으로 경관협정운영위원회를 구성하고 참여주민 100%의 동의로 사업내용을 결정한다는 점에서는 다른 사업과 차별화되는 주민참여 특성을 가진다. 특히 주민 이외의 참여주체(NGO 등)가 주민합의가 도출될 수 있도록 지원하는 역할을 한다는 점에서는 공공주도형이 되기 쉬운 다른 사업에 비해 참여주체 간 역할설정이 제도화된 점에서 두드러진 차이를 가진다고 할 수 있다.

• 경관협정사업 대상지 선정기준

그런데 이러한 특성은 경관법에서 다루지 못하고, 대상지 선정기준으로 활용되는 지자체 경관협정 매뉴얼에서 다루고 있다. 서울시의 경관협정 추진을 위한 협정매뉴얼(2011)을 사례로 살펴보면, 경관협정 대상지는 경관자원이 풍부한 지역, 주민활동이 활발한 지역, 낙후지역, 주변에 파급효과를 주기 쉬운 지역이 우선적으로 선정된다(양재섭 외, p.59).



자료: 서울시, 2011, 경관협정 추진을 위한 협정 매뉴얼, p.8, 11.; 양재섭 외, 2012, 서울의 마을단위계획 운영실태와 자치구 역할 개선방향 연구, p.59

[표 2-32] 경관협정사업 시범사업 사례

사례대상지	대상지특성	담당 MP	추진경과	운영
강북구 우이동 (서울)	- 1·2층 단독주택 위주 77개 건물 - 삼각산, 대동천 등 인접	도시연대 (김은희 국장)	2009.12. 기본계획 수립종료, 경관 협정 인가 · 2010.8. 실시계획 확 정 · 2010.10. 착공, 2011.6. 준공	지속 중 (주민조직화)
양천구 신월2동 (서울)	- 단독, 다세대, 연립, 아파 트 총 273개 건물 - 일반적인 주거지역, 경인고속도로 인접	성균관대 (신중진 교수)	2009.12. 기본계획 수립종료 및 경 관협정 인가 · 2010.8. 실시계획 확 정 · 2010.10. 착공, 2011.6. 준공	-
광진구 중곡4동 (서울)	- 단독, 다세대 총 48 개 건물 - 용마공원, 아차산 인 접, 근린상업지역인접	서울대 (박소현 교수)	2009.12. 기본계획 수립종료 및 경관협정 인가 · 2010.8. 경관협정 폐지*	경관협정 폐지 및 종료

자료: 양재섭 외, 2012, 서울의 마을단위계획 운영실태와 자치구 역할 개선방향 연구, p.55

주: 서울시 비전추진담당관이 시범사업계획을 담당하였으나 사업발주권한이 없어 실시계획 및 시공은 도로과로 업무이관, 실시계획 수립과정에서 주민결정에 따라 기본계획 및 경관협정 폐지

⑤ 지자체 재생사업의 단위

지자체 재생사업으로 추진되는 다양한 시범적 사업은 시범적인 기준과 근거법의 절차를 따른다.

[표 2-33] 지자체 재생사업의 단위특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
시·군	시·군	사업이 목적으로 하는 구역 기준에 의한 공간범위	사업이 목적으로 하는 구역 기준에 의한 공간범위	시·군·구 읍면동 필지

□ 서울시 휴먼타운사업

서울휴먼타운은 원래 단독주택밀집지역(5만㎡내외 규모) 혹은 다세대다가구주택 밀집지역(10만㎡내외 규모)으로 기반시설이 양호하고 자가비율이 높은 지역 중 정비예정구역 해제지역을 중심으로 ‘살기좋은 마을만들기 지구단위계획’과 ‘리빙타운사업’을 통합한 사업유형이다.

2010년 4월 14일 서울시장방침에 따라 마을만들기 용어를 대신할 수 있는 적극적인 저층주거지 관리수단으로써 공공주도-주민참여형 법정사업인 서울휴먼타운사업을 수립하게 되었다(배웅규 외, 2011.09.). 이에 따라 지구단위계획이라는 법정계획을 활용해 하향식 구역지정기준을 활용하면서 부분적으로 주민의견을 수렴하게 된다.

- 휴먼타운사업의 목적: 저층주거지의 멸실과 아파트로의 재건축을 제어하고 저층주거지를 보존하면서 환경개선을 하기 위해 지역커뮤니티를 활용한 도시관리계획모델을 도입하고 주민참여형 사업 추진



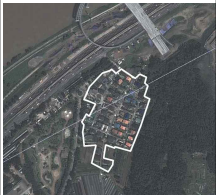
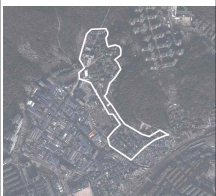

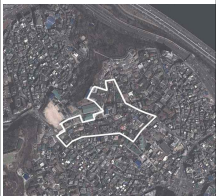
[표 2-34] 서울휴먼타운사업 대상지 선정기준




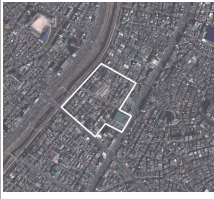
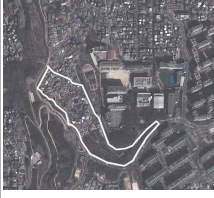
구분		내용
근거	제1종 지구단위계획제도	
주거유형	[유형1] 다세대·다가구주택 밀집지역	[유형2] 동일한 특성의 단독주택 밀집지역
지역특성	구역면적 10만㎡ 내외 기반·편의시설 부족지역 정비예정구역 해제지역 등	구역면적 5만㎡ 내외 기반시설이 양호한 지역 자가비율이 높은 지역 등
도시계획	전용·제1종 일반주거지역, 취락지구·자연경관지구 섬세한 관리가 필요한 지역	
구역 지정기준	제1종 지구 단위계획	① 제1종 전용·일반주거지역, 기반시설이 양호한 50~100세대, 향후 5년 이내 개발계획이 없는 지역 ② 주민 동의율이 높은지역, 자가소유비율높은지역 ③ 살기좋은 마을만들기 지구단위계획 시범사업에서 서울휴먼타운 시범사업으로 변경
	주민참여형 재생사업	① 뉴타운·정비사업 해제지역 중 주거환경관리사업 정비구역으로 전환한 지역:도정법 제4조3에따라 해제된구역, 기존 정비구역 중 주거환경관리사업으로 전환을 동의 한 지역(소유자 0%이상), 재정비촉진지구 해제 및 존치지역 ② 주거환경관리사업 정비계획 수립대상요건에 충족하는 지역: 전용주거지역 제1·2종일반주거지역, 단독·다세대 밀집주거지역, 보전·정비·개량이 필요한지역 ③ 비영리민간단체·주민 제안으로 이루어진 지역중 주거환경관리사업 정비구역지정여부 검토 후 요건에 충족한 지역

자료: 사업보고서 및 관련자료; 맹다미 외, 2011, p.30 재작성

[표 2-35] 지자체 재생사업의 개요 및 구역특징

(표 계속)

사업명	구역현황		사업주체
	구역도	대상지개요	
서울 휴먼타운 능안골		<ul style="list-style-type: none"> -강북구 인수동 532-55번지 일대 -제1종일반주거지역, 개발제한구역, 취락지구 -면적 45,102㎡/건물72동/226세대(635명) -북한산 국립공원에 인접한 저층 주거지 	<ul style="list-style-type: none"> -서울 도시관리과 -강북구 도시재생과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -주민협의체 -영일빌라 커뮤니티
서울 휴먼타운 선유골		<ul style="list-style-type: none"> -성북구 성북동300번지 일대 -제1종일반주거지역, 자연경관지구, 역사문화미관지구(성북동길변) 	<ul style="list-style-type: none"> -서울 도시관리과 -성북구 도시관리과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -주민협의체없이 자율적 참여(18인) -낙원빌라 커뮤니티
서울 휴먼타운 서원마을		<ul style="list-style-type: none"> -강동구 암사동 102-4일대 -제1종일반주거지역, 개발제한구역, 취락지구 -면적 33,602㎡/건물63동/156세대(345명) 	<ul style="list-style-type: none"> -서울 도시관리과 -강동구 도시계획과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -주민협의체 기존 주민조직(노인회, 부녀회, 마을발전위원회 활용)
구로구 온수동 사랑방 만들기		<ul style="list-style-type: none"> -서울특별시 구로구 북온수동 67일대 -제2종일반주거지역(7층이하) -면적59,472㎡/건물116동/845세대(2,270명) 	<ul style="list-style-type: none"> -서울시 주택정책실 -구로구 도시계획과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -주민협의체
도봉구 방아골 사랑방 만들기		<ul style="list-style-type: none"> -서울특별시 도봉구 방학동 396-1번지 일대 -제1종일반주거지역/최고고도지구 5층 20m이하(완화 시 7층 29m이하) -면적25,229.6㎡/건물75동/426세대(1,063명) 	<ul style="list-style-type: none"> -서울시 주택정책실 -마포구 도시계획과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -도봉구 방아골 종합사회복지관 -주민협의체
동작구 흑석동 숲마을 마을계획 수립		<ul style="list-style-type: none"> -서울특별시 동작구 흑석동 186-19번지 일대 -제1종일반주거지역, 자연경관지구 -면적26,841㎡/건물61동.165세대(540명) 	<ul style="list-style-type: none"> -서울시 주택정책실 -동작구 도시계획과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -주민협의체

사업명	구역현황		사업주체
	구역도	대상지개요	
금천구 시흥동 박미 사랑마을		<ul style="list-style-type: none"> -서울특별시 금천구 시흥동 957번지 일대 -제2종일반주거지역(7층이하) -면적49,282.4㎡/건물94동/695세대(2,275명) 	<ul style="list-style-type: none"> -서울시 주택정책실 -금천구 도시계획과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -주민협의체
성북구 길음동 소리마을		<ul style="list-style-type: none"> -서울특별시 성북구 길음동 1170번지 일대 -제3종일반주거지역, 일반미관지구 -면적26,566.4㎡/건물132동/379세대(1,240명) 	<ul style="list-style-type: none"> -서울시 주택정책실(전 주택본부) -성북구 도시재생과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -주민협의체
마포구 연남동		<ul style="list-style-type: none"> -서울특별시 서대문구 마포구 연남동 239-1 일대 -제2종 일반주거지역 -면적82,900㎡/건물291동/1,325세대(4,332명) 	<ul style="list-style-type: none"> -서울시 주택정책실(전 주택본부) -마포구 도시계획과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -주민협의체
서대문구 북가좌동		<ul style="list-style-type: none"> -서울특별시 서대문구 북가좌동 330-6 일대 -면적43,560㎡/건물137동/641세대(2,076명) -제2종 일반주거지역(7층이하/12층이하), 제3종 일반주거지역 	<ul style="list-style-type: none"> -서울시 주택정책실 -서대문구 도시계획과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -주민협의체(회장인, 총무1인)
성북구 삼선동 장수마을		<ul style="list-style-type: none"> -서울특별시 삼선동 1가 300번지 일대 -면적 19,926.8㎡/건물166동/314세대(314명) -제3종일반주거지역, 주택재개발정비예정구역 	<ul style="list-style-type: none"> -서울시 주택정책실 -성북구 도시재생과과 -전문가(총괄계획가, 기술용역사) -장수마을 동네목수, 한국도시연구소 -주민협의체 구성중

자료: 서울시, 2010, 서울휴먼타운 능안골 제1종지구단위계획 디자인가이드라인; 서울시, 2010, 서울휴먼타운 선유골 제1종지구단위계획 디자인가이드라인; 서울시, 2010, 서울휴먼타운 서원마을 제1종지구단위계획 디자인 가이드라인; 서울시, 2013, 함께 만들고 함께 누리는 서울시 주민참여형 재생사업 매뉴얼

□ 부산형 커뮤니티뉴딜사업과 산복도로 르네상스사업

부산시 결핍지수(BIMD)는 소득, 고용, 건강, 교육, 주거, 사회 안전, 생활여건 등 부산시 실태에 맞는 7개 결핍분야를 선정하고 40개 결핍인자를 개발하여 복합 결핍도를 평가하는 체계이다. 부산시는 시 전체를 대상으로 4,574개 통 단위의 세부조사를 실시하고 일부데이터는 동 단위를 조사하여 부산형 커뮤니티 뉴딜 사업대상지를 선정하였다.

[표 2-36] 부산시 결핍지수

항목	소득	고용	건강·장애	교육	주거	사회안전	생활여건
개수	6	5	12	3	4	2	8
내용	기초생활수급자 저소득한부모 가구 장애인수당수 급자 독거노인수급 자 등	자활대상자 근로무능력 등	고령화 장애인 건강검진비수진 만성·급성질환 침상와병 사망률 등	교육 급 여 수 급 자 기초학력미달 초등학생 법정수급초등 학생 등	노후불량건축물 과소필지 접도율 4m 미만 도 로율 등	5대범죄율 기초질서위반 행위 발생률	어린이집·보 육시설거리 초등학교거리 공원거리 주민센터거리 병원거리 버스정류소거 리등

자료: 한승욱, 2013.4.4. 부산 주거지재생사업으로 본 마을만들기의 현황과 과제, p.30 참고 재작성

[표 2-37] 부산 산복도로르네상스의 대상지 선정기준

선정기준		지표
지리적 요인	해발고도	50~100m 지대 면적비
	경사지 주거지로의 접근성	버스정류장 중심에서의 거리
	도시기반시설 확보용이성	도시가스 등의 기반시설 확보용이성
인문환경 요인	산복도로 연장길이	구역 내 산복도로 연장길이
	행정구역 수	구역 내 행정동 수
	인구밀도	구역 내 인구밀도
	주변지역 고령화 지수	주변지역 고령화 지수
	문화 및 여가지원 현황	문화 및 여가지원 현황
지역의 내재적 가치	장래 사업효과 극대화	주변 개발사업과의 연계성
	역사적 건물 및 장소성	역사적 건물 및 장소성
	관광자원 및 도시브랜드	관광자원 활성화 연계성
	지역경제 활성화 기여도	산복도로 재생 시 파급효과

자료: 사업보고서 및 관련자료; 맨다미 외, 2011, p.30 참고 재작성

3) 활동 부문

① 마을만들기의 단위

[표 2-38] 마을만들기의 단위특성

행정단위		계획단위	사업단위	정보단위
입안	결정			
주민	시·군·구	사업이 목적으로 하는 구역 기준에 의한 공간범위·사람	사업이 목적으로 하는 구역 기준에 의한 공간범위·사람	-

마을만들기의 단위는 사람, 주민이다. 참여주민 수를 만족시키면 추진할 수 있는 마을만들기형 공모사업의 단위는, 서울시 3인 기준(지자체 조례), 성북구 5인 기준(자치구 조례), 수원시 15인 기준(지자체 조례, 최대 3천만 원 지원)이다. 그런데 참여주민 수의 결정은 예산 규모로 결정된다(성북구청 담당자 인터뷰, 2013.5.30.). 이는 공모사업계획서를 작성하기 위한 현황여건 구비로 공간범위를 제한하는 양상을 만든다. 즉 마을만들기형 공모사업 한 개는 주민의 이해를 구하기 쉬운 규모이자 적은 예산으로 많은 사례를 만들고자 하는 행정적 의도로 도출된 단위이다.

[표 2-39] 마을만들기의 공간단위

구분	대상기준	
	사람	장소
대전시 무지개 프로젝트	-	저소득 취약계층 거주밀집도가 자치구 평균보다 높은 지역 (영구임대아파트단지, 달동네, 쪽방밀집지역 등)
은평 산새마을 (두꺼비하우징)	-	주택노후도 30% 이상 접도율 50% 이하 대상지면적 5천㎡ 미만 주택호수 100호 이상 해당지역주민 10% 이상 동의 단독주택 비율: 전체주택의 30% 이상 자가주택 거주비율: 세대수의 25% 이상 저소득가구 비율: 세대수의 10% 이상
북수동 화홍문사람들	단체 소속 회원	정조로 886번길, 화서문로 75번길, 북수문 셋길, 화서문로 72번길(무지개꽃길따라 벽화골목으로)
매산동 새마을지도자회	매산동 새마을지도자회 소속 회원	경기도청 입구 공원 주변(매산로3가 7-1번지)
화서1동 주민자치위원회	주민자치위원회 소속 위원	화서1동(수원시)
통장협의회 행궁지킴이	통장협의회 소속 통장	행궁동(수원시)
마을사랑(신평·장안) 발전위원회	위원회 소속 위원	신평, 장안동 일대(수원시)
수원화성 마을만들기위원회	위원회 소속 위원	수원화성 내 남수동, 매향동, 창룡문 인근

자료: 맹다미 외, 2011, p.30 재작성; 수원마을르네상스센터, 2012, 2011마을르네상스 공모사업 보고서

4) 행정 부문

① 행정체계의 단위

현재 행정이 대상으로 하는 근린관련 공간단위는 행정동(법정동), 통, 반, 국가기초구역이 있고, 실질적으로 작동하는 행정단위는 행정동, 법정동, 통이다.

- 행정동
 - 국가가 행정운영의 편의를 위해 설정하는 행정구역주민수의 증감에 따라 설치하거나 폐지할 수 있음
- 법정동¹²⁾
 - 1914년 시행된 행정구역 통폐합으로 결정된 행정구역
 - 예로부터 전해 내려온 고유지명을 법정동 명칭으로 한 경우가 많으며, 1914년 이후 거의 변동이 없는 단위임
 - 법으로 정한 구역이므로 토지주소, 신분증, 각종 권리행사 등 법률행위에 일반적으로 사용되는 행정명칭임
- 통
 - 행정의 최소단위

- 「경국대전」에 의하면 조선시대에 5가구를 1통으로 하여 통주를 두고 통 위에 이(里), 방(坊)을 두어 일선행정을 파악하였다고 함. 최일선 주민행정조직으로서의 통의 위상은 일제강점기 초기까지 유지되었다가 이후 점차 유명무실해졌으며, 현재는 도시지역에서는 반의 상급조직으로서 작동하고 농촌지역에서는 리가 그러한 역할을 담당함
- 도시의 통과 농촌의 리는 지방자치단체의 조례로 규정되며, 통은 반의 수에 따라 변동되기도 하고 명칭도 숫자로 표시되는데 비해, 리는 자연환경과 역사적인 배경을 가지는 단위로 비교적 고정적으로 운영된다는 점에서 차이가 있음
- 통장은 시장·구청장·동장이 민방위대장의 역할을 수행할 수 있는 주민 중에서 위촉하며, 임기는 통상 2년임. 민방위대장으로서의 통장은 민방위대 교육·훈련, 동원·지휘의 역할 뿐 아니라 주민등록사항 조사·확인, 자율방범대 운영, 그 관할 하에 있는 반장과 협조하여 행정기관과 주민 간 연락업무를 수행함
- 최근에는 도시인이 개인화되는 도시생활의 고립과 단절을 극복하고 지역사회 발전에 적극적으로 참여하는 구심점으로서 통의 역할이 주목되고 있음

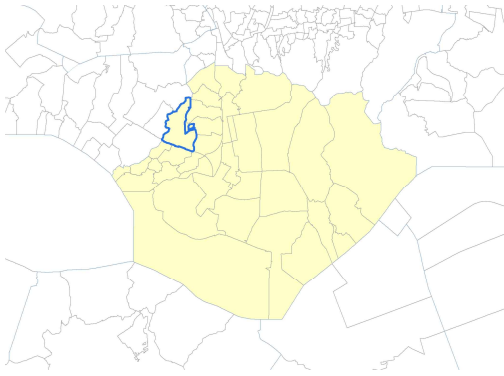
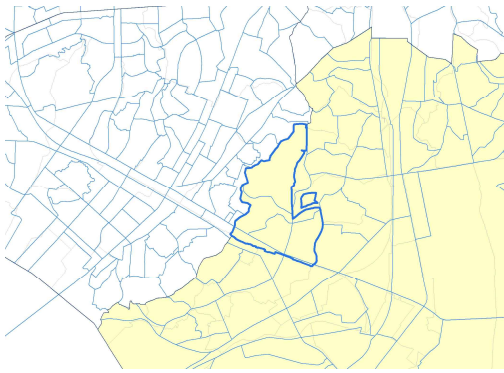
자료: 한국학중앙연구원, 한국민족문화대백과; 법제처, 1962, 경국대전; 서울특별시사편찬위원회, 1965, 서울특별시사; 내무부, 1996, 지방행정구역요람

12) 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라, 하나의 법정동을 2개 이상의 행정동으로 운영하거나, 2개 이상의 법정동을 하나의 행정동으로 운영할 수 있음

• 국가기초구역

- 통계청의 대분류(시·도)를 참조하여 2011년 안전행정부가 구축한 단위¹³⁾

[표 2-40] 행정이 대상으로 하는 공간단위 (안전행정부)

단위	대상공간영역 수립기준	대상공간영역(예시)
행정동	<p>대한민국 행정구역</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도로 및 하천의 중심선, 능선 기준으로 경계설정 - 행정동은 지자체가 행정편의를 위해 설정한 구역이며, 법정동은 전통적인 지역이름인 경우가 많으며 대다수의 토지주소에 사용되는 동명 - 서울 용산구 효창동 4,554세대 11,405명, 0.43km², 건물 1,946개동 	
통	<ul style="list-style-type: none"> - 서울 용산구 효창동 내 13개 통 구성 - 평균 350세대, 877명, 0.033km², 건물 150개동 	-
반	<ul style="list-style-type: none"> - 서울 용산구 효창동 내 103개 반 구성 - 평균 44세대, 110명, 0.004km², 건물 19개동 	-
국가기초구역	<p>도로명주소를 기반으로 국토를 읍·면·동의 면적보다 작게 일정한 경계를 정하여 나눈 구역(2011년 도입)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 통계 대분류를 참고하여 설정(내부지침) - 현재 전국의 전국기초구역 개수는 34,000개 - 서울 용산구 효창동을 구성하는 전국기초구역 7개 	

자료: 안전행정부, 2013.2, 도로명주소 전자지도제공, 국가기초구역; 효창동 주민센터(2011.1.기준); 도로명주소법 제2조 13항

13) 지자체별로 활용할 수 있도록 전자화일로 배포하였으나 구역별 통계자료가 연동되어 있지 않고, 활용여부를 지자체에 일임하면서 현재 도시행정의 주요단위로 활용되고 있지 않음

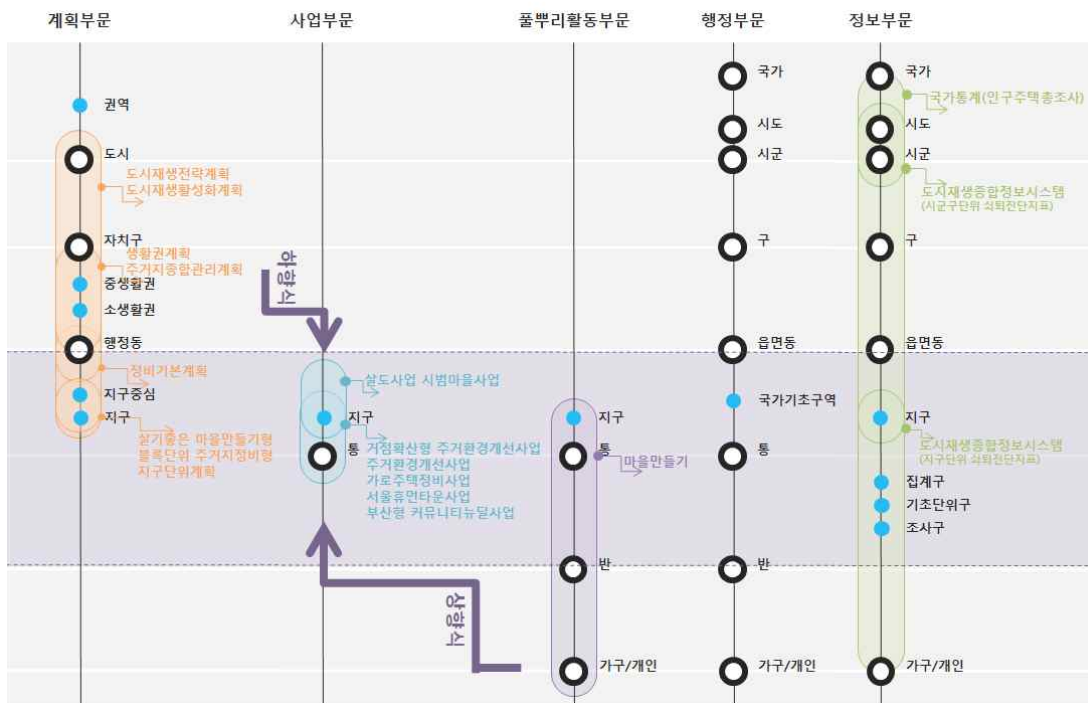
5. 소결

1) 근린관련 단위특징의 종합 및 문제점 도출

① 단위특징 종합

계획, 사업, 활동, 행정부문의 단위특성을 상호비교하면, 행정부문에서 단위의 전체적 틀을 제시하며, 계획은 도시에서 지구 스케일까지, 사업은 지구 스케일 위주로, 활동은 지구에서 개인 스케일을 아우른다.

흥미로운 점은 행정이 국가에서부터 시도·시군, 구, 읍면동, 국가기초구역, 통, 방, 가구·개인에 이르기까지 가장 체계적이고 촘촘하게 스케일에 따른 단위로 짜여진 시스템을 제공하고 있다는 점이다. 행정은 공적인 생활행정의 단위이자 주민들에게 친숙한 공간 단위로도 작용하기 때문에 계획, 사업, 활동에 여러 가지 참조점이 될 수 있음을 알 수 있다.



[그림 2-9] 부문별 단위특성의 종합비교

[표 2-41] 계획, 사업, 활동의 단위 종합

(표 계속)

부문	종류	행정		계획	사업	정보
	구분	입안	결정			
계 획	생활권계획	-	-	대생활권(9-12개 행정동) 중생활권(3-4개 행정동)	-	-
	도시재생 활성화계획	시·군	중앙·도	활성화지역 설정기준에 의 한 단위	각종 법에 근거한 사업	(최소)집 계구
	정비기본계획	시·도	시·도	도정법으로 정하는 사업구역 기준에 의한 공간범위	도정법으로 정하는 사업구역 기준에 의한 공간범위	시/군 읍면동 필지
	주거지종합 관리계획	시·도 자치구	시·도	지역생활권(5-6개 행정동) 주거생활권(1-2개 행정동)	도정법으로 정하는 사업구역 기준에 의한 공간범위	시/군 읍면동 필지
사 업	살도사업	시·도	중앙	사업이 목적으로 하는 구역 기준에 의한 공간범위	사업이 목적으로 하는 구 역기준에 의한 공간범위	시/구 읍면동 필지
	거점확산형	시·도	중앙	도정법으로 정하는 사업구 역기준에 의한 공간범위	도정법으로 정하는 사업구 역기준에 의한 공간범위	시/구 읍면동 필지
	소규모 주거지정비사업	시·군	시·군	도정법으로 정하는 사업구 역기준에 의한 공간범위	도정법으로 정하는 사업구 역기준에 의한 공간범위	시/군/ 구 읍면동 필지
	지자체재생사업	시·군	시·군	사업이 목적으로 하는 구역 기준에 의한 공간범위	사업이 목적으로 하는 구 역기준에 의한 공간범위	시/군/ 구 읍면동 필지
활 동	마을만들기	주민	(시·군)	사업이 목적으로 하는 구역 기준에 의한 공간범위	사업이 목적으로 하는 구 역기준에 의한 공간범위	-

- 계획부문

도시재생전략계획과 도시재생활성화계획의 범위가 도시~행정동을 포함하고, 정비기본계획의 범위가 행정동~지구를 포함하고, 생활권계획과 주거지종합관리계획의 범위가 자치구~행정동을 포함하고, 지구단위계획의 범위가 지구중심~지구를 포함한다. 도시재생활성화계획의 범위에서 자치구~행정동 스케일은 생활권계획과 주거지종합관리계획의 수립범위와 중복되면서 생활권에 대한 이해를 바탕으로 할 것으로 보이는데, 행정동 이하 스케일에서는 정비기본계획에 의한 정비 목적의 물리적 지구지정기준으로만 공간을 이해하여 왔기 때문에 건물이 바탕이 된다. 이는 근린재생형 활성화계획의 경우 행정동 이하 스케일에서 생활권 개념을 갖는 새로운 접근과 이해가 요구된다고 할 수 있다. 다시 말해, 행정동~지구~통 스케일에서 생활권의 이해를 마련해야 하며, 이 스케일에서의 생활권은 근린논의의 핵심이 될 것이다.

- 사업부문

여기서 살펴본 6개 사업은 모두 행정동 이하의 지구~통 스케일에서 이루어진다. 그런데 여기서의 지구는 행정체계 내에서 일정한 범위를 갖는 단위라기보다는 사업별로 결정되는 지구라는 의미이며, 통 단위를 고려하는 경우는 부산시 자체사업의 경우에 한정되고 있다. 여기서 ‘지구’의 스케일이 행정동 이하 통 이상이라고 지정하기에는 다양한 예(서울시의 뉴타운사업 등)가 있어서 일정한 규모를 갖는다고 하기는 어려우며, 사업지구를 대상으로 하는 경우로 이해하는 것이 적절할 것으로 보인다.

- 활동부문

풀뿌리활동(마을만들기)은 가구·개인을 기본단위로 하면서 지구~가구·개인의 스케일에서 이루어지는 경향이다.

② 문제점 도출

□ 근린 현장의 공간단위 속성은 무엇인가?: 사업구역이 만들어내는 이해단위 속성의 한계

최근 선도모델로 알려진 사례들의 공간단위는 도정법에 의한 정비예정구역, 도축법에 의한 주택재개발사업구역, 뉴타운사업구역 등의 법정사업구역으로 지정되었다가 해제되거나, 지자체의 사업계획 운영방향이 변화됨에 따라 동일한 사업구역을 대상으로 새로운 사업이 추진된 사례가 다수이다.

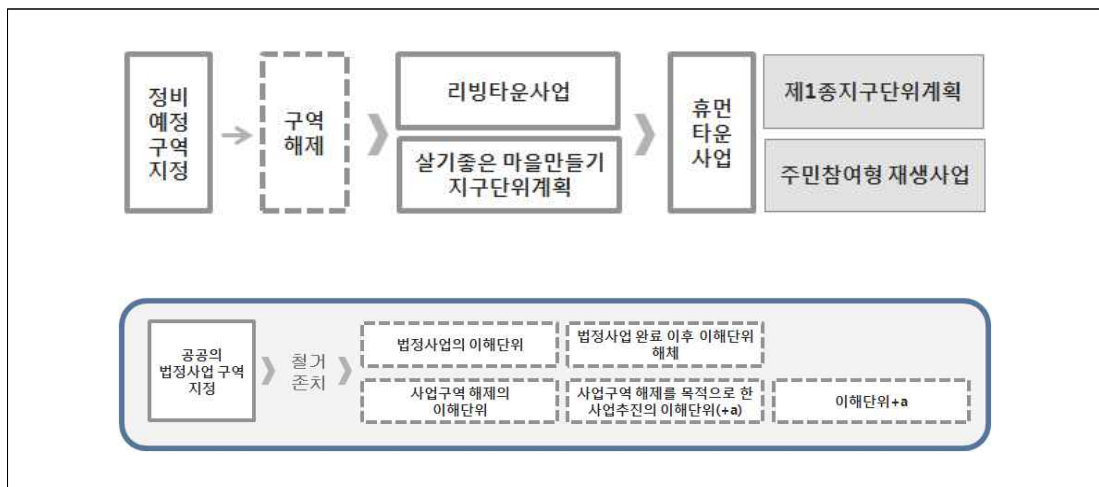
예를 들면, 북온수동 67번지 일대(구로구), 방아골(도봉구), 숲마을(동작구), 박미사랑마을(금천구), 소리마을(성북구), 연남동 239-1번지 일대(마포구), 북가좌동 330-6번지 일대(서대문구), 장수마을(성북구)이 있으며, 이 중 숲마을, 박미사랑마을, 소리마을은 도시재정비촉진법에 의한 뉴타운사업지구 내 준치사업구역이 공간단위, 연남동, 북가좌동은 주택재건축정비예정구역, 장수마을은 주택재개발정비예정구역이 그러한 사례이다.

결론적으로, 주민참여형의 법정, 비법정 사업의 공간단위는 법정사업에 의해 결정된 공간단위인 경우와 순수한 의미의 풀뿌리 활동의 공간단위인 경우가 혼재하는 것으로 보인다. 이러한 혼재는 주민참여형으로 형성되는 근린개념과 근린단위에 ‘정비구역’과 관련된 이해관계와 이해단위의 특질이 혼합되는 양상을 낳을 수 있다.

이는 중앙정부 및 지자체 정책·사업에 의해 공간단위를 결정하는 경우 물리적 요소가 여전히 주요하며 공간단위의 규모기준을 소규모로 하는 땀질처방으로 전략할 수 있다. 결국 계획이나 사업의 단위를 소규모 수준으로 축척(scale)을 줄였다고 그 단위가 동네나 마을과 같은 주민의 생활환경과 동질적이 되는 것은 아닌 것이다.

그렇다면, 최근 현장에 가장 밀착하여 활동하는 현장전문가, 지역활동가와 주민연대에 의해 공간단위의 특성이 결정되는 경우는 어떠한가.

이 경우 법정사업 구역지정 이후 지역활동가가 투입되는 경우와 법정사업 구역지정과 무관한 경우로 구분 가능할 것이다. 그런데 지역활동가와 주민연대에 의해 이루어지는 풀뿌리활동 혹은 마을만들기형 사업의 단위가 법정사업의 이해단위와 본질적으로 다른가는 의문스러운 사안이다. 이는 정비예정구역을 통해 일단의 공간단위로 시작된 관계망이 가지는 양상과 동일한 관점이다.



[그림 2-10] 정비예정구역의 주민참여형 재생사업구역으로의 변화

□ 활성화계획의 공간단위는 행정동으로 충분한가?: 정책과 현장의 괴리가 활동주체의 지속성을 담보하지 못하는 한계

도시재생특별법이 제안하는 근린의 범위는 근린재생의 효과를 공유하는 단위로 제안된 ‘맥락’의 개념이며 실체적으로는 ‘행정동’이 된다. 이는 각 도시의 여건과 특성에 따라 활성화지역이 다양한 공간범위를 가지게 되기 때문에 수립대상의 규모, 공간적 범위를 제도로 규정하지 않고 계획의 맥락적 공간으로 모호하게 설정하여 결국 여러 가지 사업들을 느슨하게 묶는 범위로만 제시하고 있기 때문이다(도시재생사업단, 2012.)¹⁴⁾.

결국 활성화계획 수립범위와 근린재생사업의 공간단위의 격차는 도정법의 기본계획과 사업단위 성격이 갖는 괴리의 한계를 유지하는 모양새가 된다. 따라서 도시재생전략지구, 도시재생활성화지역, 도시재생사업구역 간 공간단위의 관계가 도정기본계획, 사업계획 간 관계와 같은 한계를 극복하는 대안이 필요해 보인다.

한편, 활성화지역 내에 너무 많은 사업이 집중·중복된다면 어떻게 할 것인가? 활성화지역 내에 포함되나 사업이 진행되지 않는 문제지역은 어떻게 할 것인가? 개별사업의 공간단위를 총괄, 조정, 연계, 통폐합할 수 있으면서 근린재생의 현안을 풀뿌리에서 발굴할 수 있는 중간차원의 공간단위에 대한 모색이 필요한 시점이다. 다양한 공간범위를 포괄하는 도시재생의 대상규모 설정이 왜 필요하고 중요하며, 어떻게 설정할 것인지는 근린재생사업의 개수, 종류, 방식이 외연을 확장할수록 중요한 정책과제가 될 것이다¹⁵⁾.

□ 구역지정 전 주민참여가 실질적으로 이루어지는가?: 사업절차상 주민참여 내실화 한계

도시및주거환경정비기금의 집행요건 및 절차상, 지자체는 구역지정 전에 예산확보를 할 수 없으므로 계획수립 전 단계의 주민참여과정은 형식적이 된다. 서울의 선유골 휴먼타운사업사례에서 서울시는 대상지 선정 후 지구단위계획이 결정되기까지 23개월 간 서울시 일반회계 예산재배정 방식으로 10억 원을 용역업체에 지급하였다. 이에 비해 도정기금을 사용할 수 없는 주민회의에는 공공예산을 집행할 수 없기 때문에 적극적인 주민모임을 유도하는 것이 어렵게 된다.

실제로 전주 도시재생TB사업은 도시재생사업 예산의 부족으로 재생지원센터 운영비(약 70억 원/년)만 도시재생시범사업 예산으로 충당하고, 재생사업 자체는 도시활력증진 지역개발사업 지정을 통해 지역개발계정에서 예산지원을 받고 있다. 따라서 근린에 기반한 주민조직화를 목적으로 하는 공동체사업에 걸맞는 중앙정부의 예산지원은 부족하고 각 종보조금 및 지자체 개별예산으로 충당하고 있는 실정이다(전주시 담당자, 2013.7.)

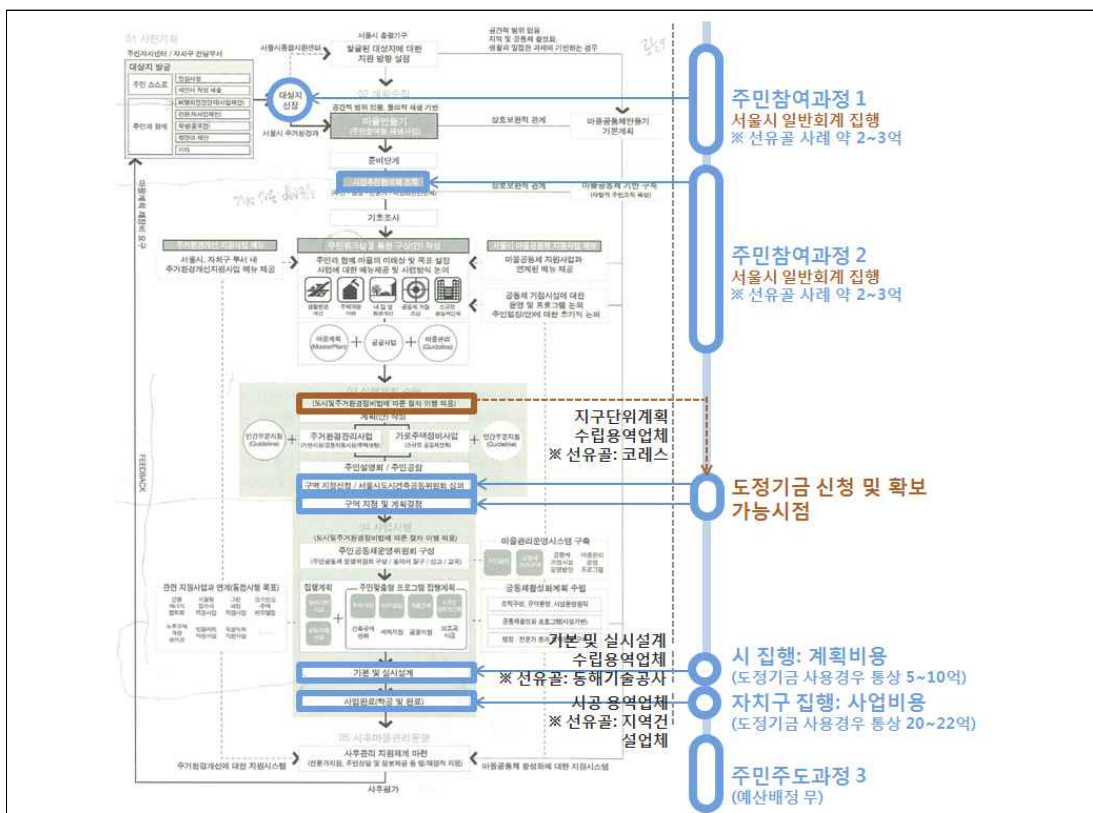
14) 특히 근린재생형은 비기반 경제활동의 활성화를 위해 공동체 기반을 강화하고 주민 간 교류를 증진시키고자 중소규모로 추진하는 사업으로서 근린 수준에서 사회적 자본을 활용하는 일련의 공동체 활성화 사업을 의미함. 이러한 사업은 주민의 삶의 질 향상이 물리적 환경개선보다는 고용기회 제공, 문화예술체험기회 확대, 사회문제 해결, 지역커뮤니티 향상 등, 다양하고 종합적인 여건 개선을 통해 가능하다는 견해에 기초함. 따라서 이는 지역 필요에 근거하여 복잡다기한 사업들이 중첩된 형태로 추진되며 주거지 활성화 사업, 위치를 한정하지 않는 프로그램 연계사업 등 다양한 콘텐츠로 구성되기 때문에 명확한 구역을 갖기보다 추상적인 배경으로 보아야 한다는 입장임(온영태 외, 2012; 서수정 외, 2011; 이영은, 2012)

15) 도시재생의 단위를 도시공간 안에서 일정한 규모 이하의 장소에 국한할 것인가, 아니면 도시 전체 또는 그 이하의 권역, 생활권 등의 개념으로 재생사업의 영역을 확장시킬 것인가를 결정하는 것이 중요한 왜냐하면 이는 향후 도시재생을 위한 계획체계 설정과도 연계되고, 도시재생을 추진하기 위해 필요한 법체계 정비와도 연관되기 때문이다(온영태 외, 2012, p.46).

[표 2-42] 정비기반시설 보조 및 용자지원 기준(도정법 제63조, 영제60조)

지원자	지원범위	지원형식	기준
국가 시, 도	- 기초조사비 - 정비기반시설 설치비 - 임시수용시설 건설비	보조, 용자	80% 이내
시장, 군수, 구청장	- 기초조사비 - 정비기반시설 설치비 - 임시수용시설 건설비	보조	전부 또는 일부
국가, 지방자치단체	- 기초조사비 - 정비기반시설 설치비 - 임시수용시설 건설비	보조 용자 용자알선	50% 이내 80% 이내

자료: 서수정 외, 2011, 재구성



[그림 2-11] 도정기금을 활용하는 서울시 주민참여형 재생사업 추진절차

자료: 서울시, 2013, 서울시 주민참여형 재생사업 매뉴얼; 성북구청 도시계획과 담당자(강현식 주임) 면담; 성북구청 내부자료, 2012.

장수마을	- 마을전문가: 외부전문가 위임(대안개발모임 회원, 한국도시연구소 김윤희) - 마을활동가: 지역활동가 위임(동네목수)
한옥마을	- 사업총괄 MP: 외부전문가 위임, 월 150만 원 비용지원
산새마을	- 사업보조 MP: 지역활동가 위임, 회당 13만 원 비용지원

[표 2-43] 선유골 휴먼타운시범사업 추진과정과 주민참여(예)

회의		일정		예산
실무자회의 (공무원, MP, 용역업체) 주민설명회 주민워크숍 주민소모임 용역보고회	13회	2008.11.24. 대상지 선정	0	
		2009.4.22. 용역계약		
	2회	2009.5.~2010.2. 주민회의 개최		
	3회	2010.4.~4. 주민설명회 개최		
	5회	2010.10.21. 지구단위계획결정 및 지형도면 고시	23개월 소요	10억
	1회	2010.12.27. 환경개선사업을 위한 기본 및 실시설계 용역완료	2개월 소요	5억
		2011.7. 공사준공	7개월 소요	25억

자료: 성북구청 내부자료, 사업 회의록

주: 통상적인 물리적 환경조성 사업비 규모 및 지출방식: 총 25억 중 20억(마을회관) + 5억(보도포장, 삼지공원, 벽면개선, CCTV 등)

이에 비하면 2012년 도입된 주거환경관리사업 모델개발을 위한 장수마을, 한옥마을, 산새마을은 예산집행에 새로운 시도를 하게 된다. 기존의 예산배정이 계획수립 용역업체 및 사업비로 구성되었다면, 주거환경관리사업에서 주민참여와 사업 후 관리기반 마련을 위해 ‘사람’에게 주는 사업비와 사회경제적 복원사업에 대한 사업비를 예산항목에 도입한 점이다. 이 사업 이외에는 현재 ‘사람’에게 조직구성 지원 목적으로 예산을 집행하는 사업은 없다.

2) 정책적 함의

□ 중소도시의 현안과 차별화된 중간지원전략 필요

우리나라는 대도시나 중소도시 모두 근린재생을 추진할 중간지원조직의 형성단계가 유사할까? 현재 중간지원조직의 기능을 수행하고 있는 공공조직, NGO와 지역활동가 등 제3조직이 지방 중소도시에서 활동하고 있는 양상은 어떠한가?

- 중간지원조직의 경험이 있는 사례가 부족하고 일률적인 편
 - 현재 전국적으로 마을만들기 관련 중간지원조직은 13개소뿐이며, 이중 4개소가 서울에 위치
 - 서울시는 서울시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례를 도입하고, 시 산하 마을공동체 종합지원센터를 조직하여 위탁운영하며, 서울마을미디어지원센터는 법인 NGO에 위탁운영
 - 실상 마을만들기는 자치구 주도적인 경향이 있는데, 성북구 마을만들기 지원센터는 법인 NGO에 위탁운영하고 있으며, 이에 비해 금천구 마을공동체 지원센터는 자치구 산하조직으로 운영. 이 외 관련조직을 두고 있는 지방도시는 강릉시(인구 22만), 안산시(인구 73만), 진안군(인구 2만), 대구시(인구 244만, 광역시), 정읍시(인구 11만), 수원시(인구 107만), 순천시(인구 26만), 창원시(인구 105만), 전주시(인구 65만)

[표 2-44] 공동체 활성화 및 마을만들기 관련 중간지원조직(공공, 공공연계형) 현황

지자체	센터명	센터의 조직위치 및 특성				인력 (명)	예산
		국토부	지자체	위탁	NGO		
서울시	마을공동체 종합지원센터			○		25	지자체 (1,340억)
	성북구 마을만들기지원센터			○	○*	5	자치구
	금천구 마을공동체 지원센터		○			2	자치구
	서울마을미디어지원센터			○	○*	(직접)5 (위탁)3	지자체 (약6억)
강릉시	마을만들기지원센터			○	○	3	-
안산시	안산시 좋은마을만들기 지원센터			○		-	-
진안군	마을만들기센터		○			8	군 (1억)
대구시	대구 마을기업지원센터			○	○*	3	-
정읍시	정읍시 마을공동체센터				○	-	-
수원시	수원시 마을르네상스센터			○	○	5	-
순천시	순천시 생활공동체지원센터		○			7	지자체
창원시	창원TB 도시재생지원센터	○				20	70억
전주시	전주TB 도시재생지원센터	○				20	70억

자료: 해당기관 홈페이지, 2013.8.

주: *는 법인에 해당하는 NGO임

- 실질적인 운영특성을 보면, 진안군의 마을만들기센터와 순천시의 순천시생활공동체지원센터만 지자체 산하조직으로 운영하고 있으며, 강릉시의 마을만들기지원센터, 안산시의 좋은마을만들기지원센터, 대구시의 대구 마을기업지원센터, 수원시의 마을르네상스센터는 모두 지자체가 NGO에 위탁운영하는 경우이고, 정읍시의 마을공동체센터는 순수하게 NGO가 독립적으로 운영하고 있다. 창원 TB 도시재생지원센터와 전주TB 도시재생지원센터는 국토교통부 도시재생사업단 산하의 한시조직(3년)으로 운영
- 예산은 없는 경우에서 1,340억 원까지 편차가 크고, 인력규모도 0명에서 25명까지로 편차가 큰 편. 지방도시의 경우 조직 운영과 인건비 부담으로 센터장과 간사 등 2-3인을 기본으로 하는 수준
- 이 중 현재 법적 근거(지자체·자치구 조례)를 가진 조직은 4개이며, 창원과 전주의 도시재생지원센터는 2013년 4월 도입된 도시재생특별법에 따라 도시재생선도지역에 설치될 예정

그런데 관련전문업체(직능단체, 지역대학, 지역 상공회의소)와 관련민간단체(나눔과 미래, 주거복지연대, 지역YMCA 등), 지역자생 실행조직(NGO, 마을기업, 마을만들기센터)로 구성되는 지역기반 민관 협력체계에서 사업의 종료와 함께 이탈될 것으로 판단되는 주체를 제외하면, 결국 사업 종료 후 ‘자생’을 이어갈 책임은 지역자생 실행조직에게 부여되어 있는 것이 현 정책의 모습이다. 현재 극수소의 지자체에서 지역기반 NGO, 마을기업 등이 형성 초기에 있는 것을 감안하면 지방 중소도시에서 ‘자생’을 이어갈 실행조직은 매우 취약한 상황이기 때문에, 이러한 조직의 지속가능성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 전략적 모색이 매우 중요하다.

특히 이러한 지역기반 조직의 활동성은 이론적 접근이 아니라 우리나라에서 고령화와 인구감소의 전반적 침체를 겪고 있는 중소도시의 실질적인 여건에서 실제사례를 통해 현주소를 확인하고 주체 및 활동구도의 특성을 파악하여 지속적으로 유지되고 있는 활동구도의 요인을 여러 여건에 맞추어 다양화하고 성장시키는 전략이어야 하는 것이 어려움이기도 하다. 이에 따라 대도시와 중소도시에 대한 중앙정부 및 지자체의 차별화된 전략 마련과 중소도시에 대한 중간지원조직 지원을 강화하는 것이 중요한 과제이다.

□ 계획, 사업, 활동단위의 행정체계 연관성 모색

활성화계획의 수립범위가 행정동 이하 공간의 상세성을 배제하고 있고 근린재생사업의 공간범위와 주요주체가 활동하는 층위와는 공간적으로 이격되어 있는 여건에서, 기존의 사업과 풀뿌리활동이 겹치는 범위인 지구~통~반 스케일에서 근린재생과 관련된 사업, 활동, 참여주체 간 관계망들이 짜여지는 구도를 계획수립과정 및 사업추진 전후 과정에서 충분히 고려하는 방안마련이 필요하다.

현실 가능한 여건에서는 계획수립범위를 좁히는 것보다는 계획과 사업추진과정에서 현장이 지속적인 참조점이 될 수 있도록 활동주체, 즉 사람의 활동을 연계수단으로 활용하는 것이 효율적이라고 판단된다. 이에 가구·개인으로부터 상향식으로 전달되는 계획 및 활동의 의사를 하향식 계획이 수용하는 것의 한계를 인정하고 계획체계의 접근이 아니라 계획대상의 접근으로 보완전략을 마련하고자 한다. 다시 말해, 참여주체 간의 관계망이 구축되고 근린재생을 지속시키는 작동구도가 짜여지는 층위에서 이루어지는 사업과 활동을 연계하고 통합하고 조절하는 역할에 주목하는 것이다¹⁶⁾.

□ 근린단위가 정책-현장 층위를 매개하는 기능성 구상

- 이해단위의 강점과 공동체성 확장의 한계, 이해단위의 공공적 조정기능의 단위
- 주민의견수렴, 갈등조정의 구조화와 행정적 지원체계의 공간단위, 갈등조정을 행정적·공간적으로 구조화하는 단위
 - (계획단위) 근린재생을 위한 지역현안 발굴, 계획의 목적 공유(공감대), 주민합의형성 단위
 - (행정단위) 계획의 행정적 관리 및 사업효과의 공동체성 단위
 - (사업단위) 재생사업 추진의 공간단위
 - (활동단위) 주민의 자율적인 활동단위

3) 단위의 유형적 이해

단위의 유형적 구분은 3장의 사례연구에서 근린재생의 활동주체(주민, 중간지원조직)가 토착화되는데 기여하는 요인과 이들의 활동구도를 파악하는데 초점을 맞추어 구성하고자 한다. 유형구성의 전제는 근린재생의 토착화를 공공주도에 의한 주민참여형에서 주민주도형으로의 변화로 전제한다.

□ [유형 A: 행정-계획-사업-활동 간 단위의 관계]

행정과 계획과정이 주민의 일상생활과 주거환경에 최대한 밀착하여 있을 때와 그렇지 않을 때, 근린재생 활동주체의 관계망(공공-주민)은 상이한 작동구도를 형성하게 되고 이러한 활동구도에 따라 근린의 변화양상은 다를 것으로 전제한다.

16) 작은 계획일수록 생활권 개념이 취약하고, 사업계획은 생활권 개념이 없는 것이 현재 상황이다. 즉, 현행 운용되는 공간단위의 정체성은 근린의 속성과 연관성이 낮음. 그렇다면 근린과 같은 속성을 갖도록 단위나 단위 간 관계를 조정할 수 있는가? 그런데 행정동 이상에서 생활권을 설정하는 것은 도시계획적이고 이론적인 접근의 토대를 갖지만 행정동 이하에서 생활권 설정은 주민의 생활을 이해하는 현장밀착적인 토대를 가져야 하기 때문에 생활권 설정방법론에 큰 차이를 가져올 것임. 우리나라 여건에서 행정동 이하의 상세한 생활권을 이해하고 이를 반영하는 계획을 수립하는 계획비용과 행정비용을 지불하는 것은 아직 여건이 무르익지 않은 사안이라는 의견이 지배적임. 이러한 여건에서 근린단위는 왜 도입해야 하고 어떠한 목적을 수행해야 하는가? 이는 근린단위 도입단계에서 요구되는 근린단위의 기능에 관한 문제로 좁혀 보고자 함. 근린단위의 기능은 주민들이 지역현안에 대한 이슈 발굴, 의사소통, 공감대 형성을 할 수 있는 공간범위 혹은 주민관계망 범위에 대한 기준을 제시하고, 이를 바탕으로 근린의 공공성 내지 공동체성을 형성하는 것으로 그 목적을 제한하여 살펴보는 것임

의사소통 합리성의 관점에서 보면, 주민이 소통하고 인식하고 참여하는 사회적 범위가 주민이 주거환경에 대한 현안에 공감대를 형성할 수 있는 공간적 범위와 연관성을 갖고 있는가 아닌가를 주목하여 보고자 한다.

[표 2-45] 유형 A 구성

단위	구분	
행정	행정단위 (행정·법정동~통)	무관
	a 1	a 2
계획-사업	생활권 ○	생활권 ×
	b 1	b 2
활동	현장(주민밀착)	정책(공공밀착)
	c 1	c 2

[표 2-46] 유형 A 종류

유형		사업
a1 - b1 - c1	행정단위 - 생활권 ○ - 현장	풀뿌리, 생태, 경관
a1 - b1 - c2	행정단위 - 생활권 ○ - 정책	생태
a1 - b2 - c1	행정단위 - 생활권 × - 현장	-
a1 - b2 - c2	행정단위 - 생활권 × - 정책	-
a2 - b2 - c2	× - 생활권 × - 정책	거점확산형
a2 - b1 - c1	× - 생활권 ○ - 현장	근린재생
a2 - b1 - c2	× - 생활권 ○ - 정책	도시르네상스, 휴먼
a2 - b2 - c1	× - 생활권 × - 현장	-

[표 2-47] 계획 및 사업의 유형A 특성

생활권 계획	도시 재생 활성화 계획	정비 기본 계획	주거지 종합 관리 계획	살도 사업	거점 확산형	경관 협정 사업	지자체 재생 사업	마을 만들기
a1-b1-c2	a1-b1-c1	a2-b2-c2	a1-b1-c2	a2-b1-c1	a2-b2-c2	a2-b1-c1	a2-b1-c2	a1-b1-c1
-	○	-	-	-	○	○	○	○

□ [유형 B: 중간지원조직이 근린(현장)의 관계망을 구축하는 구도]

주민참여과정이 도입되면서 가장 두드러진 변화는 공공과 주민의 중간에서 지원하는 현장중심의 활동주체들이 필요하게 된 점이다. 유형 B는 다양한 근린재생사업에 참여하여 중간지원기능을 담당하는 활동주체(지원센터, NGO, 지역조직·활동가, 주민조직 등)가 행정, 계획, 사업, 활동의 단위에서 어떠한 관계망 구도를 형성하였는지와, 어떠한 구도가 주민에게 사업을 효과적으로 인지시키고 참여를 유도해내는지 살펴보는 것이다.

[표 2-48] 유형 B 구성

단위	구분	
행정	행정단위 1 (행정동이상)	행정단위 2 (법정동·지구~통)
	d 1	d 2
계획-사업	지구 이상	지구 이하
	e 1	e 2
활동	현장(주민밀착)	정책(공공밀착)
	f 1	f 2

[표 2-49] 유형 B 종류

유형		주체
d1 - e1 - f1	행정동이상 - 지구이상 - 현장	NGO
d1 - e1 - f2	행정동이상 - 지구이상 - 정책	지원센터
d1 - e2 - f1	행정동이상 - 지구이하 - 현장	NGO
d1 - e2 - f2	행정동이상 - 지구이하 - 정책	-
d2 - e2 - f2	행정동이하 - 지구이하 - 정책	-
d2 - e1 - f1	행정동이하 - 지구이상 - 현장	지역조직·활동가, NGO
d2 - e1 - f2	행정동이하 - 지구이상 - 정책	-
d2 - e2 - f1	행정동이하 - 지구이하 - 현장	주민

[표 2-50] 계획 및 사업의 유형 B 특성

생활권 계획	도시 재생 활성화 계획	정비 기본 계획	주거지 종합 관리 계획	살도 사업	거점 확산형	경관 협정 사업	지자체 재생 사업	마을 만들기
d1-e1-f2	d1-e1-f1	a2-b2-c2	d2-e1-f2	d2-e2-f1	d2-e2-f2	d2-e2-f1	d2-e2-f1	d2-e2-f1
-	○	-	-	-	○	○	○	○

제3장 근린재생사업에 의한 근린변화와 특성

1. 사례대상지 현황
2. 주민의식의 현황 및 공간적 특징
3. 공간단위별 근린변화와 특성

1. 사례대상지 현황

1) 사례대상지 개요

① 노송동 난민촌 일대(전주시 완산구)

전주시 완산구는 구도심으로 원래 전주시청, 전북도청, 도교육청 등이 입지하였으나 2000년대 중후반 서부신시가지 개발에 따라 전북도청(2006년)과 도교육청·체신청(2009년)이 신시가지로 이전함에 따라 중앙동, 중화산1동을 중심으로 쇠퇴가 진행되고, 노송동에 빈민계층이 들어와 살면서 지역침체가 진행된 곳이다. 특히 폐가와 공가의 급증으로 공동화가 급속도로 진행되면서 도시재생의 요구가 정책차원에서 논의되었다(전북도민일보, 2012.11.12.).

또한 최근 전주시-완주군 도농통합시로 결정되면서 1983년부터 약 30년간 완산구에 입지했던 시청사가 완주군으로 이전 결정됨에 따라(전주상권뉴스, 2013.2.26.; 티브로드뉴스, 2012.5.8.), 향후 시청 및 공공시설 이전에 따른 구도심 완산구 노송동 일대의 쇠퇴가 가속되고 상권이탈에 따른 주거지 슬럼화와 주민편의시설 침체가 악화되어 근린재생형 사업의 추가적이고 지속적인 필요가 증대할 것으로 예상되기도 한다¹⁷⁾.

17) 2013년 현재 전주시의 정비예정구역 해제지역은 10개소이며(국토교통부 내부자료, 2013.5.) 모두 근린재생형 사업 후보지로 사업구상중이어서 전주시의 근린재생형 사업의 수요는 시 전역에서 상당히 높을 것으로 예상되고 있음

노동송 난민촌은 1960년대~70년대 조성된 노후한 단독주택지이며, 도시재생TB 사업지구 내 노후주거지구로 근린재생TB사업이 진행되는 곳이다. 면적 145,638㎡, 952가구(16,259명)이 거주하며, 전주시에서 세 번째로 국민기초생활보장대상자(626가구 1,138명)가 많은 동네이다. 실제 난민촌은 1990년대 1단계 주거환경개선사업지구로 지정되어 사업이 완료되었으나 주변에 집창촌과 인접하여 있기 때문에 젊은 층의 인구유입이 좌절되고 사업지구(주거환경개선사업 및 도시재생TB사업 모두)에서 선미촌은 제외되었기 때문에 환경의 근본적인 개선에 한계가 있는 것으로 보인다¹⁸⁾.

노후주거지구 내 근린재생은 전주시의 도시활력증진지역개발사업(중앙정부 공모)에 의한 물리적 환경개선사업과 전주도시재생지원센터(LH산하)의 도시재생R&D사업에 의한 주민역량강화사업으로 이원적으로 구성되어 있다.

[표 3-1] 전주시 도시재생TB사업구역

도시재생거점센터 개발사업	주거환경개선사업	주민역량강화사업
 <p>-도시재생지원센터, 커뮤니티 시설 등 입지하는 거점센터개발</p>	 <p>-주거지 가로환경 정비 -도시가스 공급 -벽면 벽화조성</p>	 <p>-천사축제 개최, 마을텃밭조성, 천사동 마을신문 발행, 마을기업(노송밤나무) 창업육성 -주민협의체 및 주민어울모임 구성 및 운영</p>
		

자료: 국토교통부 내부자료, 2013.5.; 전주시, 2009.10. 전주시 도시재생 기본전략 구상

18) 노송동은 남노송동, 중노송동, 서노송동으로 나뉘지는데 TB사업의 1차 중심지는 서노송동이며, 전주의 대표적 노후단독주택밀집지역이기도 함. 인접한 집창촌인 '선미촌'은 1960년 전주시청 뒤에 형성되기 시작하여 현재 1만2,000여㎡부지에 성매매 업소 59곳이 있고, 이중 40여 곳이 현재도 영업을 하고 있는데 서노송동 선미촌 일대는 일반상업지역으로 77세대 105명 정도가 거주하고 있음

② 영주동 관사골 일대(영주시)

관사골의 변화는 지자체 정책주도형에서 목적사업의 중지로 인한 지역소외감의 증대라고 할 수 있다. 영주시는 영주시청의 이전으로 원도심 쇠퇴가 심화되는 여건에서 2020 영주도시기본계획은 원도심을 중심생활권으로 보고 도심기능 활성화 및 주 개발 축으로 설정하고, 영주시 도시재생 마스터플랜을 통해 중앙정부의 여러 부처 공모사업과 지자체 사업을 관사골에 집중시키면서 연계하여 물리적 환경개선과 사회경제적 재생의 시너지효과와 창출방안을 시도하는 중이다(영주시 도시디자인과 담당주무관 및 도시디자인 관리담당 인터뷰, 2013.6.12.). 관사골의 거점확산형 주거환경개선사업은 전국에서 유일하게 일부지역을 환지방식으로 시행하고 있으며, 사업지구 내 사업성이 없는 경사지 부분을 거점지역으로 하여 공동주택, 경로당, 보육시설 등의 기반시설을 조성할 계획을 수립하였다.

이와 더불어 주민들이 정비사업 추진 필요성을 요구하면서 지자체와 신속한 협력관계가 만들어지고 전국의 시범사업지구 중 주민협의체 ‘살고 싶은 관사골 주민협의회’가 가장 먼저 구성된 곳이기도 하다. 그러나 현재는 거점확산형 주거환경개선사업의 거점개발구역 사업 중지로 인한 실망감과 소외감이 존재하면서 지속적인 근린재생의 동력을 재발굴하기 위한 노력이 필요한 곳이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 공공주도형에 의한 주민참여형 시범사업을 통해 근린재생을 추진하는 과정에서의 성공과 실패를 배울 수 있는 사례이다.

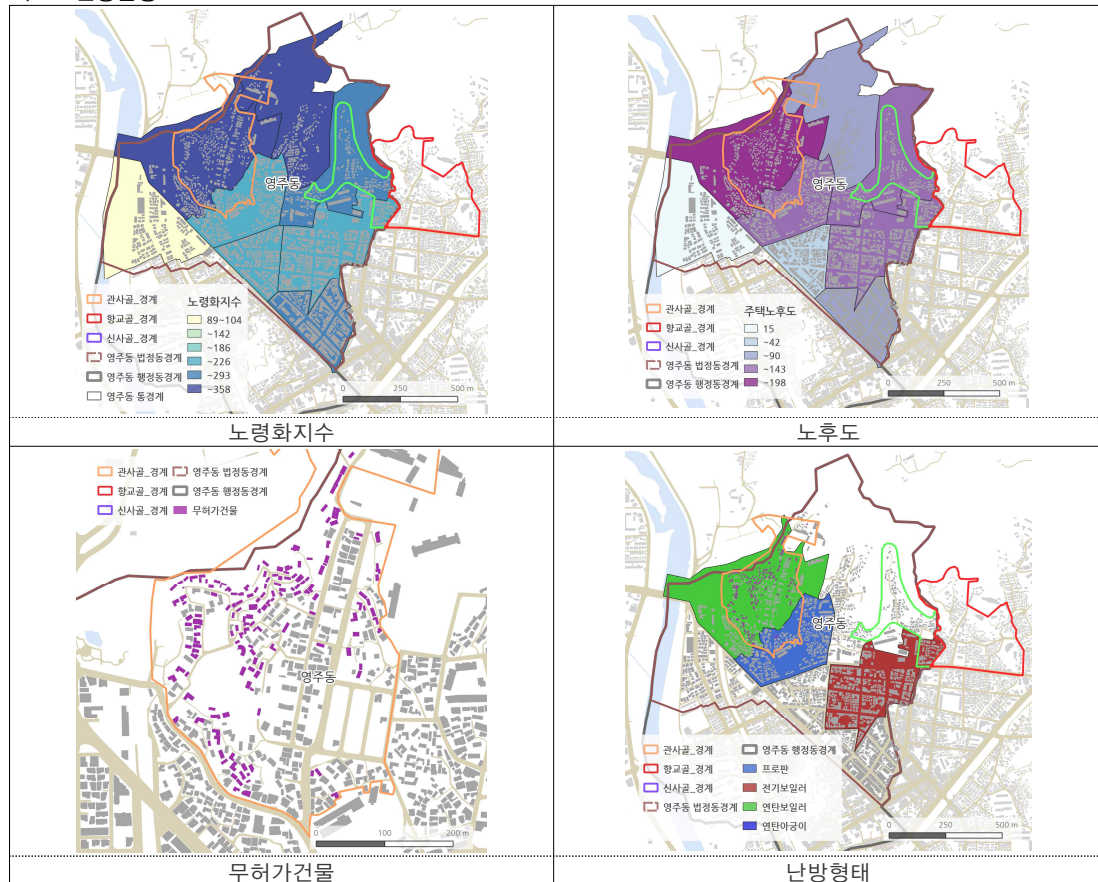
관사골 사업지구의 특징은 물리적 노후화와 인구 사회적 특성으로 대표된다고 할 수 있다. 무허가건물 50.1%, 미접도건물 60.4%, 국공유지 48.7%, 기초생활수급자 약 25%, 가구주 평균연령 62세의 고령화, 높은 노년부양비, 연탄보일러 위주의 열악한 난방형태로 열악한 삶의 질 문제 등, 공동주택 재건축방식 이외에는 주민자력 주거환경개선이 불가능한 전형적인 급경사지 불량촌이다(이창호 외, 2010, p.65). 관사골이라는 이름도 2010년경 거점확산형 주거환경개선사업 시범사업지구로 지정되면서 이름을 갖게 된 것이고, 행정구역상은 영주시 영주동에 위치하며, 법정동으로는 영주1동이다.

관사골에 적용되는 중앙정부 공모사업은 3개로 국토교통부의 거점확산형 주거환경개선사업, 주거환경개선사업, 국토환경디자인시범사업이며, 모두 물리적 환경개선 및 건물조성사업 위주이다. 거점확산형 주거환경개선사업의 거점구역 공동주택사업은 LH가 사업 중지함에 따라 거점구역 이외의 구역에서 주거환경개선사업에 의한 도시계획도로 정비, 쓰레기문제 개선, 현지개량방식구역, 토지구획정리 구역의 주택자력개량이 진행 중이다. 국토환경디자인시범사업지구는 토지주의 반대로 사업이 지연되고 있다. 따라서 현재 추진되는 사업은 주민자력형의 주거환경개선사업과 부분적인 기반시설 정비이다.



[그림 3-2] 관사골 전경에서 보이는 불량촌과 사업을 통해 조성한 커뮤니티센터

자료: 현장촬영



[그림 3-3] 영주1동 노령화지수, 노후도, 무허가건물, 난방형태

자료: 2010 통계청 행정동 경계; 2005 인구주택총조사

주: 노령화지수 - 유소년층 인구(0~14세)에 대한 노년층 인구(65세 이상)의 비율, 유년부양비 - 유년연령층(0~14세) 인구에 대한 부양연령층(15~64세) 인구의 비율, 난방형태 - 프로판가스보일러, 전기보일러, 연탄보일러

③ 행궁동 일대(수원시 팔달구)

세계문화유산으로 지정된 수원화성 내 지역으로 과거 12개 법정동(팔달로1가, 팔달로2가, 팔달로3가, 남창동, 영동, 중동, 구천동, 남수동, 매향동, 북수동, 신평동, 장안동)을 하나의 행정동으로 통합한 곳이다. 대상지는 면적 1.57km², 6,487세대(2013년9월)가 거주하며, 여전히 법정동 별로 다양한 특성을 보여준다. 양호한 주거환경과 경제적 문제가 비교적 없는 가구의 주거환경과 노후하고 부양비 지출이 높은 가구의 주거환경이 두드러지며, 수원화성에 의한 개발규제로 인한 주민조직화가 상당히 탄탄하게 이루어진 것도 특징적이다.

2005년 대안공간 눈 설립, 2011년 마을르네상스 정책제시 및 마을르네상스센터 마련, 정책 도입 전후로 조직화된 북수동 화홍문사람들, 팔부자상가변영회 등의 주민조직이 활발하게 활동하면서 공공정책과 주민운동이 협력하거나 갈등하면서 다양한 전개과정을 보여주고 있다. 최근 사례를 보면, 2011년도 마을르네상스 공모사업에 의해 공동체프로그램 9개(총 31개), 시설·공간조성사업 1개(총 24개)로 총 10개 공모사업과 12개의 풀뿌리활동이 진행되었다.

이 22개 사업 중 주거환경개선 관련 사업은 3개, 주민 리더 발굴·육성 관련 사업은 2개이며, 이외는 대부분 상업가로 활성화 관련사업 또는 문화(축제 등)사업이다. 활발한 주민참여로 최근 수원시가 국무총리상을 수상하기도 하였으나 사업의 성과 여부에 대한 평가는 명확하지 못하여 지역발전위원회의 심의결과 마을만들기 지원예산이 삭감되기도 하는 등 평가가 엇갈리고 있다. 이런 여건에서 행궁동의 주민참여가 주거환경개선과 주민중심의 지역자치에 어떠한 효과를 낳는지에 대해서는 객관적인 평가가 필요한 시점이다.

도시르네상스 사업의 경우, 장안동(법정동) 110-17번지 일대에 단독주택 147개동(전체155개동), 노후도 약 86%, 호수밀도 52동/ha로 전형적인 주거환경개선사업의 물리적 구역지정기준에 따라 구역이 결정되고 관 주도 사업 추진 중이다. 이에 비해 생태교통페스티벌은 다양한 물리적 사업이 하향식으로 투입되기도 하고 주민연대방식으로 진행되기도 하는 등 다양한 사업, 다양한 참여방식, 다양한 주체의 연계 등을 통해 공공-주민 간 갈등과 협력, 주민-주민 간 갈등과 협력이 쟁점화되는 사례로 주목되고 있다.

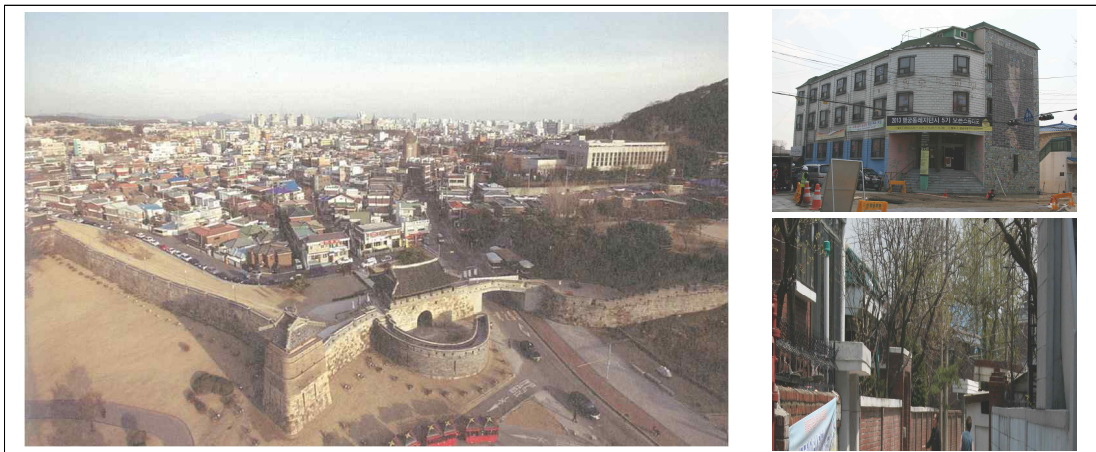
이러한 맥락에서 행궁동이라는 주민조직의 기반이 있는 곳에서 생태교통페스티벌, 도시르네상스사업, 마을르네상스사업, 풀뿌리활동이 다양하게 일어나고 있는 여건을 통해 주민참여형에서 주민주도형으로 전환하는 과정의 쟁점과 촉매요소, 이의 구도화 과정을 살펴보면, 공공, 지역활동가, 중간조직, 지원기구, 주민리더그룹, 일반주민 등의 참여과정 및 활동구도의 특징을 파악할 수 있다.

[표 3-2] 수원 행궁동의 사업과 활동의 주요내용

구분	물리적 환경개선		공동체 프로그램
	가로정비	쌈지공원 조성	
생태교통 페스티벌	-통신·전주지중화 -특화거리 조성 -노후하수관 재정비 -골목길 재정비 -가로등 설치	-담장철거 -노후주택철거와 -커뮤니티공간 조성 -식재 -경로당 앞마당, 옛길 진입부 쌈지공원 조성 -야외 문화장소 조성	-자동차없는마을 운동 -시범지역 주민이동수단 지원프 로그램 -생태교통축제 -부대행사
도시 르네상스사업	장안동 110-17번지 일대의 주거환경개선사업		
마을 르네상스사업	-무지개 꽃길따라 벽화골목으로(비법정 승계) -전통이 살아 숨쉬는 문화마을 만들기**		골목에서 희망을 만나다(골목대 장만들기프로젝트)*
풀뿌리활동	과거와 현대가 어울린 무지개꽃길 만들기 등		행궁동 정원나무가꾸기 등

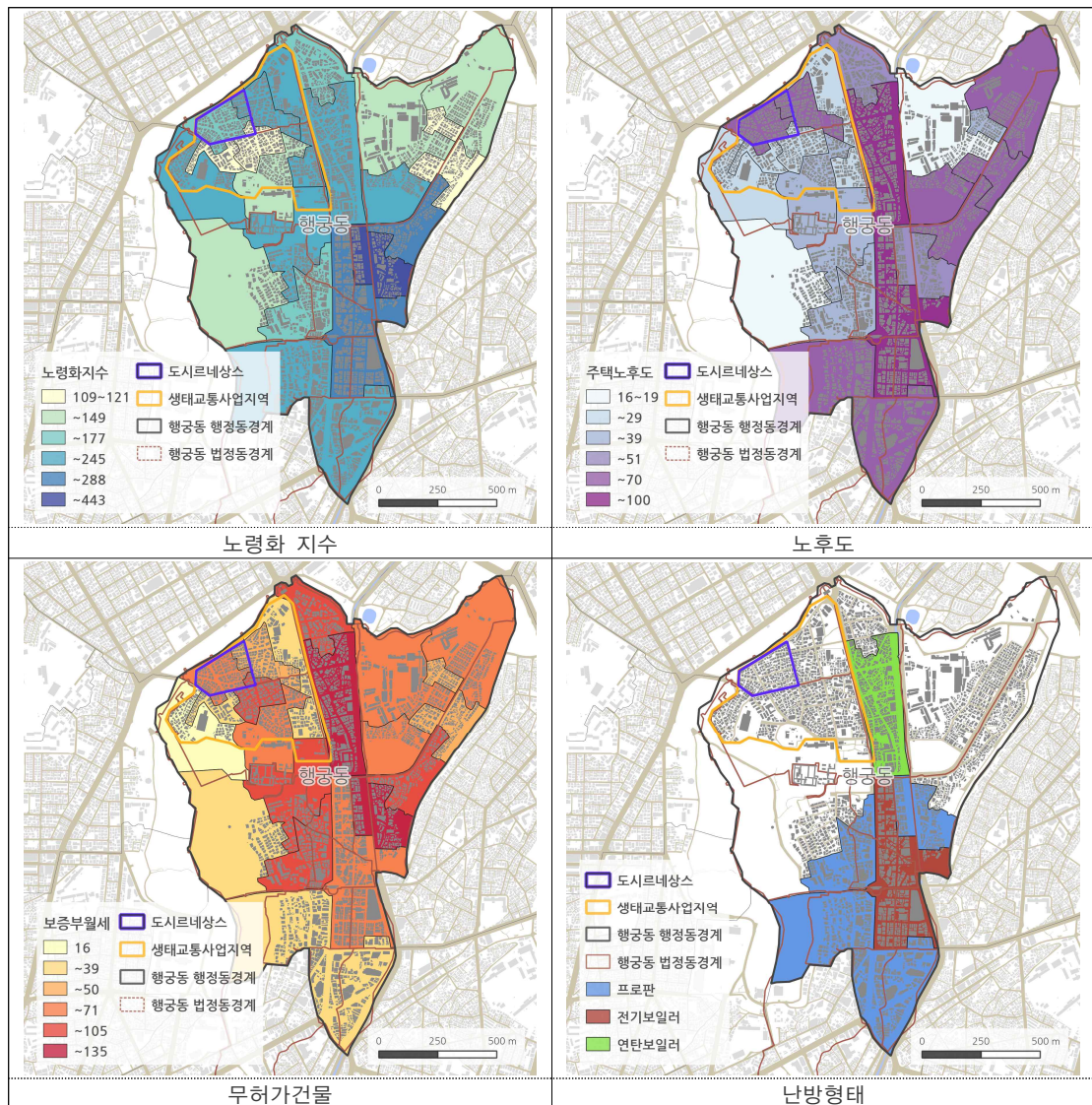
자료: 수원시 내부자료, 2013.04

주: * 골목에서 희망을 만나다 프로젝트는 신풍장안발전위원회(마을사람)가 신풍동, 장안동의 골목대장 발굴, 마을자원 조 사·분석·평가, 골목이야기 발굴 등 비교적 소프트한 사업내용; ** 수원화성 마을만들기 추진위원회가 주체가 된 사업으로 마을자원조사 및 마을주민이 마을의 미래지도를 작성하는 등의 사업내용으로 물리적 사업의 연관사업



[그림 3-4] 수원시 팔달구 행궁동일대

자료: 네이버; 현장촬영, 2013.4.; 이왕건, 2012.7.18., 도시재생을 위한 공공지원제도의 통합적 운용, p.13, 도 시재생활성화를 위한 과제와 공공지원제도 세미나; 안전행정부 GIS 자료와 행궁동 주민센터 협조자료 통합 재 작업; 신중진, p5, 수원시 마을르네상스 저널



[그림 3-5] 행궁동 노령화지수, 노후도, 무허가건물, 난방형태

자료: 2010 통계청 행정동 경계; 2005 인구주택총조사

주: 노령화 지수 - 유소년층 인구(0~14세)에 대한 노년층 인구(65세 이상)의 비율

유년부양비 - 유년연령층(0~14세) 인구에 대한 부양연령층(15~64세) 인구의 비율

난방형태 - 프로판가스보일러, 전기보일러, 연탄보일러

④ 길음동 소리마을 일대(서울시 성북구)

길음동 소리마을은 길음재정비촉진지구(뉴타운사업지구) 내 준치구역(1170번지 일대)으로 면적 126,566.4㎡, 453가구(137개 건물)가 거주하는 곳이다¹⁹⁾. 부양비, 월세비율이 나 난방형태를 볼 때 가구의 경제적 능력 뿐 아니라 공공에 의한 도시기반시설의 서비스 수준은 양호한 것이 특징적이다. 따라서 주민참여의 동기부여는 환경과 가구 여건에서 주어지지 않았을 것으로 판단되나, 뉴타운 준치구역 지정과 휴먼타운 시범사업에 의한 마을회관 운영권을 두고 주민참여의 양상이 변화하고 있는 중이다.

주민으로 구성된 소리마을운영위원회는 주민자치위원회와 별도의 조직이며, 현재까지는 환경개선 등 법정사업이나 시범사업의 실질적인 추진, 운영 및 관리역량의 경험 없이 중간지원조직의 지원여부에 따라 주민참여의 수준이 결정되는 여건으로 판단된다. 일례로, 서울시 및 성북구 차원에서 소리마을운영위원회가 서울시의 아바존사업을 지원하고 사업 후 관리를 할 수 있는 조직인 것처럼 제시되었으나 실제로는 그렇지 못한 것으로 밝혀지기도 하였다²⁰⁾.



[그림 3-6] 서울 아바존시범사업에 소리마을 주민운영위원회 활동 활용구상안

자료: 서울시 보행자전거과 아바존사업 내부자료, 2013.3.27.

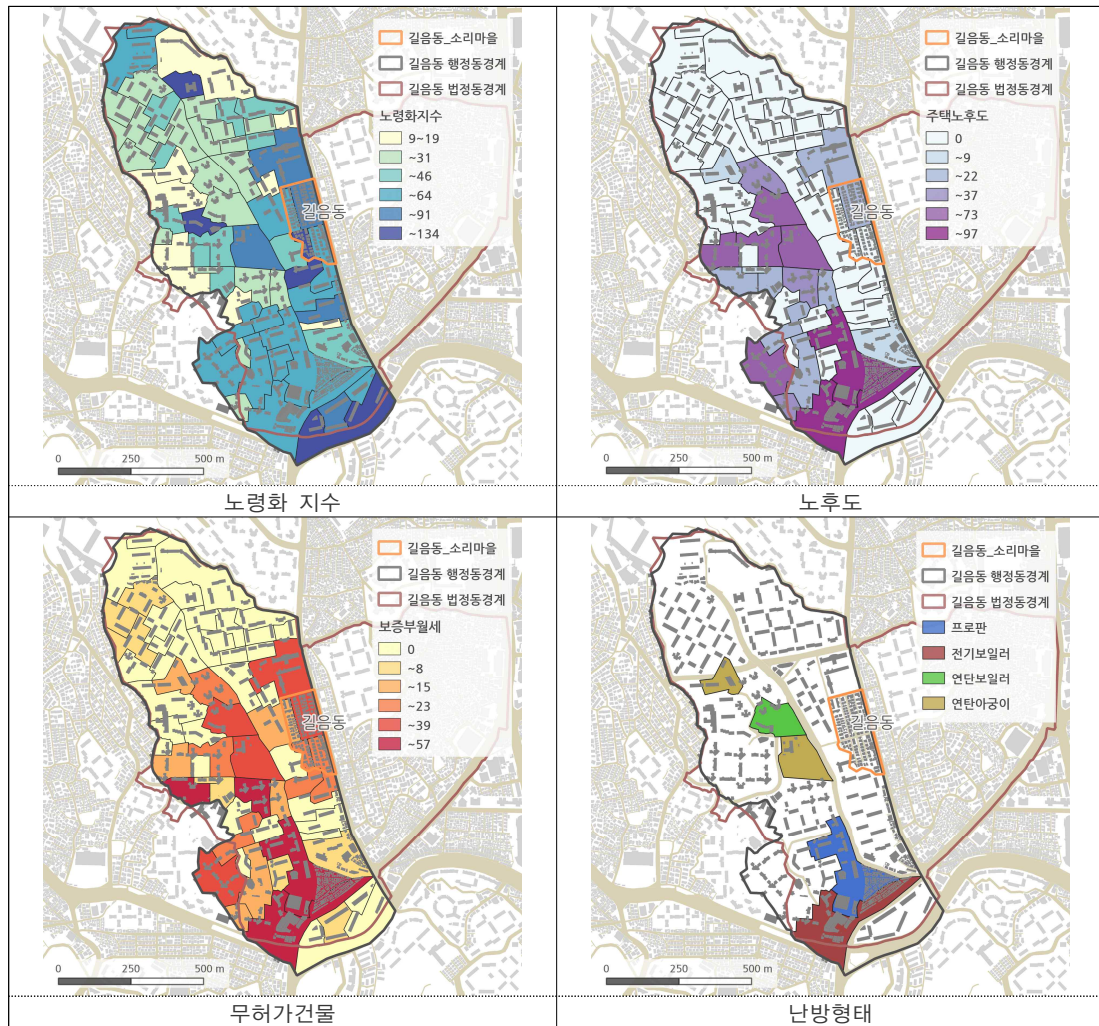
19) 소리마을에 적용된 휴먼타운시범사업은 2차 사업이며, 1차 사업 대상지였던 선유골과 유사하게 양호한 주거환경과 경제적 문제가 비교적 없는 가구특성을 가지는 대상지를 선별하여 추진하는 것임

20) 아바존사업으로 소리마을운영위원회, 길음1동·2동 주민자치회, 성북구청, 성북경찰서, 중앙경찰서, 미아초등학교가 협의체계를 구축하고, 성북·중앙경찰서, 교육지원청, 소방서, 동 안전협의회(동장, 지구대장, 학교장, 스쿨폴리스, 소리운영위원회로 구성)가 성북구 생활안전협의회를 조직. (2) 성북구 생활안전협의회(성북구 자치행정과 주관, 2013.3.29. 발대식): 주민생활 안전을 위한 순찰활동 협력체계 구축 및 관계기관 협조체계 구축. (3) 동 안전협의회(성북구 자치행정과 주관, 2013.4. 발대식 예정): 등하교 안전지도 캠페인, 소리마을운영위원회의 마을(아바존) 지킴이 활동본부 운영으로 제안된 상황임(서울시 교통본부, 2013.3.)



[그림 3-7] 길음동 소리마을일대

자료: 네이버; 현장촬영



[그림 3-8] 길음동 노령화지수, 노후도, 무허가건물, 난방형태

자료: 2010 통계청 행정동 경계; 2005 인구주택총조사

주: 노령화 지수 - 유소년층 인구(0~14세)에 대한 노년층 인구(65세 이상)의 비율

유년부양비 - 유년연령층(0~14세) 인구에 대한 부양연령층(15~64세) 인구의 비율

난방형태 - 프로판가스보일러, 전기보일러, 연탄보일러

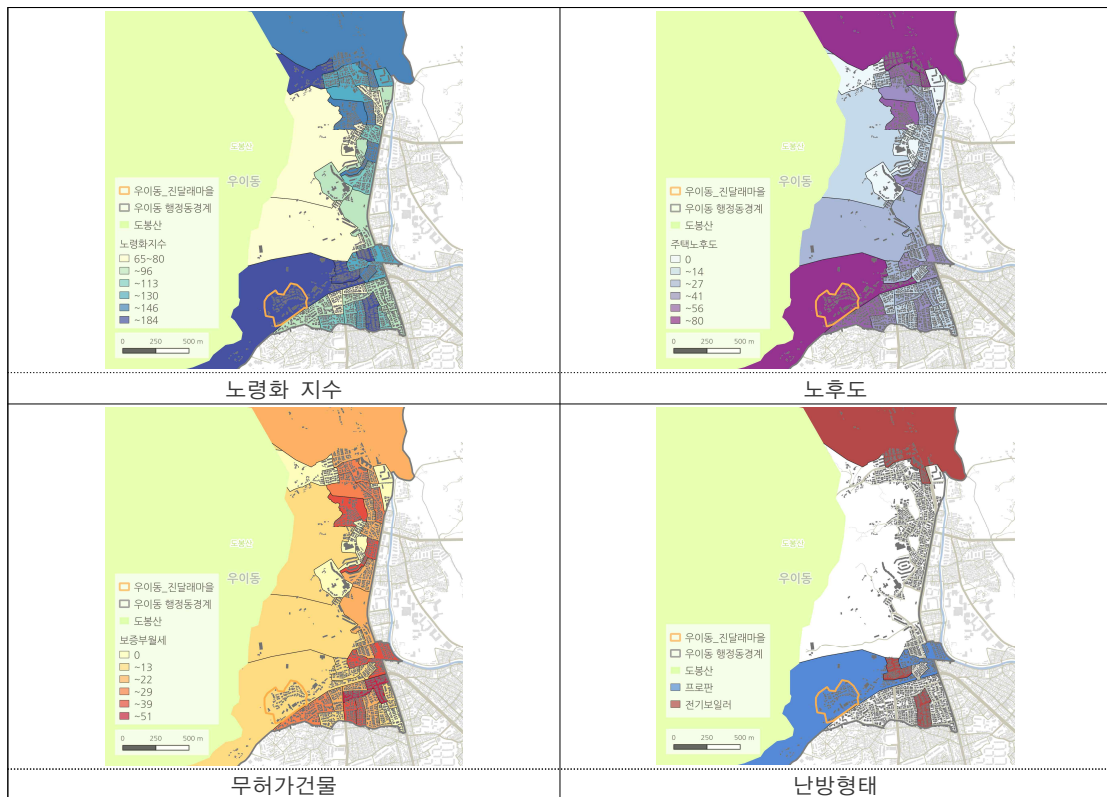
⑤ 우이동 진달래마을(서울시 강북구)

진달래마을은 강북구 우이동에 위치하며 서울시 경관협정사업 시범사업이 추진된 우이동 디자인서울빌리지(우이동 584-1번지 일대)를 지칭한다. 제1종일반주거지역, 자연경관지구, 최고고도지구에 지정된 구릉지 저층주택지로 면적 약 0.029km², 130가구가 거주하는 곳이다.



[그림 3-9] 우이동 진달래마을 경관협정사업 계획자료

자료: 서울특별시 경관협정사업 기본계획 요약보고서



[그림 3-10] 우이동 노령화지수, 노후도, 무허가건물, 난방형태

자료: 2010 통계청 행정동 경계; 2005 인구주택총조사

주: 노령화 지수 - 유소년층 인구(0~14세)에 대한 노년층 인구(65세 이상)의 비율

유년부양비 - 유년연령층(0~14세) 인구에 대한 부양연령층(15~64세) 인구의 비율

난방형태 - 프로판가스보일러, 전기보일러, 연탄보일러

2) 사업의 배경 및 진행과정

① 전주 노송동 도시재생TB사업에 의한 근린재생사업 등

□ 추진배경

- 노송동 개발계획

2008년 전주시는 구도심인 인후동과 노송동의 도시재정비사업 12개 구역을 하나로 묶어 뉴타운 개념으로 개발하는 재정비촉진사업을 추진하고자 하면서 주택공사를 사업시행자로 참여시켜 사업을 추진하였다. 이후 2010년 노송동 일대가 제1단계 주거환경개선사업으로 지정되면서 사업비 1억 6천만 원이 투입되어 보도포장 등 기반시설 정비가 진행되던 중 전주시가 국토교통부 도시재생 공모사업 지원을 추진하면서 사업이 전면 중단되었다.

- 전주시의 구도심활력증진프로젝트 - ‘동(洞)·동(同)·동(動) 프로젝트’

2009년부터 민간과 행정, 전문가 그룹이 협력적 네트워크 구축을 통해 도시재생 추진체계를 마련하고 ‘4+1권역’의 지역별 특성을 살린 도시재생 프로젝트를 비롯해 주민참여형 마을재생사업, 도시재생 대학생 서포터즈 운영 등 지자체 나름의 창의적 사업을 추진하여왔다. 이 중에서 동(洞)·동(同)·동(動) 마을재생학교는 대표적인 프로그램인데, 4+1 권역의 단독주택 밀집지역과 노후주거지 주민을 대상으로 10주 동안 진행한 교육프로그램이다. 2011년 5개 지역을 대상으로 실행하였고, 주민들의 긍정적인 평가에 힘입어 이후 매년 진행하고 있다.

- 국토교통부 도시재생TB사업

2010년 국토교통부는 정부의 도시재생사업으로 ‘테스트 베드(Test Bed)’ 공모사업을 추진하였고, 이와 관련하여 전주시는 서노송동 시청 뒤편에 있는 속칭 ‘난민촌’ 시유지를 거점으로 인근 선미촌 등 주변지역과 연계한 도시재생 프로그램을 추진하는 계획을 세우고 공모사업에 신청하였다.

도시재생 R&D의 테스트베드 지정 및 운영에 관한 협약을 국토교통부와 체결함으로써 2011년 3월부터 국토교통부 도시재생테스트베드 거점지역으로써 전주 도시재생시범사업이 본격화되었다. 대상지는 서노송동 735-89번지(3,772㎡)의 난민촌 2지구이며, 주민참여형 주거지 재생을 위한 복합시설 공간으로 조성하는 계획이 수립되어 있고, 대상지 인근에 도시재생지원센터가 위치한다.

□ 진행내용

사업은 2011년부터 2014년까지 도시재생 R&D 기술과 전문연구인력의 지원방식으로 추진되며 30여 명의 박사급 연구진이 참여하여 사업지구 실태조사 추진과 적용기법 검토 등을 통해 전주 도시재생 테스트베드의 기본방향과 전략 제시하는 것이다. 이중 6명의 연구 인력은 4월에 개소한 도시재생지원센터에 상주하였다.

총괄지원은 연세대 이연숙 교수팀이 담당하며 상가는 전주대 정철모 교수, 주거지는 전북대 김현숙 교수가 총괄한다. 시작단계에서 도시재생TB센터의 원래 역할은 연구담당이고, LH사업단이 사업을 진행하는 구도였다. 2011년 당시 전주시도시재생지원센터 사무국장은 이민화씨였는데 정철모교수와 기본틀을 만드는 작업을 진행하는 과정에서 5개월 만에 사직하면서 연세대 연구팀인 박경난 박사가 전주시도시재생지원센터에 상주하게 되면서 초기 조직의 정착에 혼선을 겪고, 구체적인 역할 파악에 어려움이 있었다. 도시재생지원센터는 사업 초기에 전주의 지역활동가 및 시민단체와 몇 차례 미팅을 가졌으나 역할설정의 부재로 관계망을 형성하지 못하였고, 현재 지원센터와 지역활동가 및 지역 시민단체와의 네트워크는 가동되지 않고 있다.

또한 도시재생TB사업 목적의 예산은 도시재생지원센터의 운영비(인건비) 위주로 소진됨에 따라 실질적인 재생사업 운영에 제약이 많고, 텃밭가꾸기 등의 소규모 공동체프로그램 운영에 머무는 등 문제가 발생하면서 전주시는 도시활력증진지역개발사업을 지정받아 지역개발계정의 예산으로 도시재생사업을 추진하게 된다. 이어서 2013년 전주시는 도시재생 활성화 기반조성을 위해 천사마을 가꾸기 등 6개 사업에 92억 원(국비 50억 원 포함)을 투자하기로 결정하였다. 이중 노송동 천사마을에 조성되는 도시재생 거점센터(연면적 4,700㎡, 지하 1층 지상 3층)는 주민복지 및 경제재생 활동 공간, 순환형 임대주택 등의 기능을 부여하고 노후주거지 재생의 중심 역할을 수행하게 된다. 센터는 2015년 완공계획으로 조성사업이 진행되고 있으며 총 100억 원이 투입된다.

한편으로는 저층주택 밀집지를 사업지구로 지정하는 지구지정요건의 한계와 사업내용이 주거지의 도시계획도로 개선에 제한되는 한계를 재생사업의 지구지정과 사업내용에서 적극적으로 탈피하지 못하고 있다는 비판과 사업에 대한 기대감 저하가 형성되어 있기도 하다.

② 영주 영주동 거점확산형 주거환경개선사업 및 주거환경개선사업

□ 추진배경

- 주거환경개선사업(2003년~)
- 거점확산형 주거환경 개선 시범사업 선정

2007년 거점확산형 주거환경개선 시범사업에 선정되면서 2009년 1월 주민설명회 개최, 2009년 7월 ‘살고싶은 관사골 주민협의회’ 조직, 2010년 8월 정비계획 수립 및 구역 지정 변경고시가 진행되었다.

거점확산형 주거환경개선 시범사업은 대상지역의 약 20% 토지에 공동주택, 경로당, 보육시설 등의 기반시설을 집중시켜 거점으로 개발하고 순차적으로 주변지역을 개발하는 사업이다. 따라서 개발이 진행되는 부지의 주민은 거점지역의 공동주택으로 이주한 뒤 개발이 완료되면 다시 원래 부지로 돌아오는 방식으로 진행하게 되며, 관사골은 전국에서 유일하게 사업구역 내 일부를 환지방식으로 하는 토지구획정리사업도 포함하여 시행하고 있다. 2013년 9월 현재 LH공사 내부 사정으로 거점지역 내 공동주택사업이 추진되지 않고 있는 상태이다.

□ 진행과정

당시 관사골에는 주민조직으로 통장들의 모임인 통친회가 가장 큰 영향력 발휘하고 있었다. 지역단체로는 ‘이웃을 사랑하는 사람들의 모임(이사모)’가 있는데, 오래된 자원봉사단체이며 빈곤층을 위한 일자리를 제공하는 사회적 기업을 운영하여 일자리 사업도 추진하고 있다.

디자인팀은 총괄MP, 지원MP(2명), 인토(도시계획 및 건축계획 담당), 한국도시연구소(사회경제적지원팀), LH(예상공동시행자), 영주시청으로 구성되었으며, 2주 1회 디자인 팀 회의 진행을 통해 관련제도 및 현황 검토 + 새로운 대안 모색 + 필요시 관련제도 수정 제안의 역할을 담당하였다. 주민협의체 대표는 사업 중반부터 회의에 참석하였다.

2008년 12월 말 영주시의 주도와 지원으로 ‘살고 싶은 관사골 주민협의회’를 구성했으며 통장 9명과 통장이 한명씩 추천한 9명, 환지구역 입주 예정자와 새마을협의회 1인으로 구성되었다. 한국도시연구소 사회경제적지원팀에서 주민협의회의 주요 논의내용을 기획하고, 주민협의회가 검토하고 결정하는 방식으로 진행되던 중, 4월경 일부 주민들의 주민협의회 구성 및 운영, 대표성에 대한 이의제기를 계기로 향후 활동공개 및 공식화에 대한 약속을 하게 되었다. 이어서 7월 23일 회칙제정 및 회원보강 등 조직정비를 진행하면서 주민협의회가 주민 전체와 원활한 협조관계를 얻게 되었다.

사업기간 중 총 두 차례의 주민설명회가 진행되었다. 1차 주민설명회에서 나타난 주민들의 관심사는 기존 계획 도로개설의 향후 방향, 현 추진 중인 도로개설사업의 완료시점, 동네 곳곳에 소재한 공가 등 주거환경 저해요인에 대한 조치 등이었다. 2차 주민설명회는 디자인팀이 계획초안을 설명하고, 주민의견을 수렴하는 자리였다. 주요 내용으로는 계획안의 주요 내용 및 마을학교에서 제시된 주민의견 계획안 반영여부와 이유, 주민들의 추가적 요구사항인 주요 도로 중 폭원이 좁은 도로의 확장 필요, 주민공동시설 및 주차장 확보 필요에 대한 대응은 예산의 제약으로 수용 불가할 수도 있음을 설명한 점, 이에 따라 관사골 중심도로의 도로 폭과 차량소통의 문제, 공사기간에 대한 질문 등이 제기되었다. 이 단계에서 주민들은 참여하면 주민들이 원하는 바가 더 이루어질 수 있을 것으로 생각하였으나 실제로는 예산 제약으로 가능한 것이 별로 없다는 점으로 인식하고, 주민참여과정에 대해 실망스러움을 표시하기도 하였다.

선진사례 답사를 위한 학습회에서 주민들은 부산 물만골과 반송동을 방문지로 선택하여 주민과 디자인팀이 1차 답사를 진행하였으며, 2차 답사는 대구 삼덕동을 방문하였다. 마을만들기 학교는 총 4차례로 기획되었으나 마을학교는 3차까지 진행하고, 4차 마을학교보다는 주민설명회가 더 필요하다는 판단 속에서 4차 마을학교를 주민간담회 성격으로 변경하였다. 이는 주민들이 마을학교를 통해 제시한 내용들이 계획안에 어떻게 반영되는지 확인하지 못하면 참여에 대해 회의적일 것이라는 분위기가 당시 여러 통로로 감지되었기 때문이다.

이후 LH공사의 사업추진 중단으로 인해 도로만 개설하고 사업은 중지된 상태이며, 2013년 주민협의회 임원진을 새로 선출하는 등 사업추진을 모색하고 있으나 거점사업의 담보상태로 주민들의 불만이 높아진 상태이기도 하다.

영주동 신사골의 지역NGO를 활용한 사업종료 후 운영관리 지속사례

- 영주동 관사골에 인접한 동네로, 주거환경개선사업지구 적용
- 국토부의 주거환경개선사업, 안전행정부의 지역경제활성화사업(향토음식), 지자체사업으로 경로당 환경개선사업, 쌈지공원조성사업과 같은 중앙정부 공모사업 적용
- 각 사업의 연계를 통해 부족한 부분을 보완하여 종합적인 성과 추구
- 주민참여와 주민자치조직의 관리운영이 중요하다고 판단한 자기학습의 결과로 봉사부문, 교육부문, 주거시설 유지지원본부로 사업의 진행과 사업 후 관리를 담당할 조직 구성
- 봉사부문에는 안양원과 지역의 교회, 교육부문에서는 유림과 영주시, 주거시설 유지지원본부에는 이사모를 두어, 지역조직과 주민중심으로 사업효과 지속
- 영주시의 유일한 비영리단체인 '이웃을 사랑하는 모임(이하 이사모)'을 사업에 참여시켜 정부 사업의 예산집행이 완료된 이후에도 주민들의 지속적인 활동 유도²¹⁾
- 이사모는 현재 주거환경개선사업에 의해 조성된 주민복지센터에 상근직원을 배치하여 센터 운영을 전담하고 있으며, 자체적으로 센터 보수 및 유지관리, 사업지구 주민대상의 주택개보수 교육 및 개선사업 지원, 신사골 주민협의체 지원
- 지자체는 최소한의 유지관리비용만 시의 재정적 지원
- 토착적인 중간지원조직을 참여시키고 사업 후의 관리를 지원·감독은 영주시가 도시재생을 위해 조직한 도시디자인관리단에서 담당
- 도시디자인관리단은 외부전문가(조준배단장)를 영입하여 지자체관련사업을 연계하고, 중앙정부 공모사업과 지자체사업을 연계할 수 있는 중간조직으로 작동
- NGO 이사모의 사업 참여와 사업 후 관리 주도
- 이사모 주도 + 지자체 지원을 중심으로 한 주민자치조직의 지속성과 사업에 의한 주거환경개선주체의 토착화



[그림 3-11] 영주동 관사골에 인접한 동네인 신사골 일대 전경



[그림 3-12] 사업 협력관계도 및 동네거점(주민복지센터, 마당, 향토음식관, 경로당, 쌈지공원)의 전경
자료: 영주시 내부자료, 2013.6.

③ 수원 행궁동의 풀뿌리활동, 생태교통페스티벌, 마을르네상스사업, 도시르네상스사업

□ 행궁동의 수원화성 문화재와 관련된 도시계획과 정책

- 수원시의 도시계획과 정책

수원시는 수원화성이 위치한 행궁동이 건축규제로 노후화가 진행되고 주민 고령화로 침체되자, 공공이 주위 파급효과가 큰 중요한 사업을 선행함으로써 민간영역의 변화를 유도하고자 하였다. 7대 핵심 사업은, 팔달산 회주도로 정비 사업, 행궁 앞 광장 조성사업, 수원천 정비사업, 역사유적 복원사업, 옛길 역사문화거리 조성사업, 수원화성 문화콤플렉스 조성사업, 팔달로 보행광장 조성사업이다. 이에 따라 2003년 수원화성을 지구단위계획 구역으로 결정하고, 화성사업소를 설립하였다. 화성사업소는 마을르네상스센터 설립 이전까지 행궁동 주민활동의 협력기관 역할을 담당하게 된다. 2011년 수원마을르네상스센터가 설립되고 이어서 최근 조직이 확대개편 된 수원시정연구원(수원시발전연구센터)이 주민활동의 자문과 재정적 지원 역할을 맡는다.

- 행궁동의 사업과 주민활동에 대한 물리적·사회적·경제적 한계

화성 내외 문화재로 인한 개발제한(고도제한 등) 이유로 장기간 재산권이 침해될 수밖에 없는 여건에서 주민 불만은 높아지고, 도심 슬럼화가 지속됨에 따라 집단 민원이 발생하게 되었다. 특히 초기 수원화성성역화 사업계획은 주거환경개선보다는 관광산업의 활성화를 목적으로 계획되어, 주택가 진입로 폐쇄·신평초등학교 이전사업으로 행정과 주민 간 심각한 갈등을 불러왔다²²⁾. 한편, 과거 12개의 법정동이 독특한 동네 분위기를 가지고 있었는데 이를 행궁동이라는 하나의 행정동으로 합치면서 생기는 동네 내부의 정서적 차이와 도시정비계획에 대한 갈등은 현재까지도 존재한다.

21) 이웃을 사랑하는 모임은 관사골에 참여한 한국도시연구소를 통해 관사골 거점확산형 주거환경개선사업에 참여하고 사업 후 주민조직화의 주체로 역할을 갖는 방안이 검토되었으나 진행과정에서 적극적인 역할 찾기가 부족하여 참여하지 못한 상황이었음(서종균, 인터뷰, 2013.5.)

22) 수원화성이 세계문화유산으로 등록된 이후 화성성역화에 관심이 고조되고 있으나 체계적인 연구기관, 연구단체 등의 부족으로 원형복원이 어려운 실정이라서 이로 인한 주민의 주거권 침해의 공적 근거는 미약한 실정임. 화성복원사업에 소요되는 총 사업비가 19,922억 원 정도로 현재대로 추진 (매년 300억 원 정도 투입)할 경우 50년 이상 소요된다는 판단도 있으며, 수원화성 미복원시설을 복원하여야 하나 수원시 재정부족 및 관련 법 미흡으로 사업진행은 지연되고 있기도 함

□ 행궁동 풀뿌리 활동(2005~2011)

[표 3-3] 행궁동 풀뿌리 활동(2005~2011)

연도	활동내용
2005년	<ul style="list-style-type: none"> - 주거환경 악화와 인구감소에 대한 문제의식으로 주민의 자율적 참여 시작 - '행궁길 사람들(2007년 행궁길 발전위원회)', '대안공간 눈' 시작 - 수원KYC, 수원의제21, 지역작가들의 참여
2007년	<ul style="list-style-type: none"> - 간판정비사업, 빈집미술관 추진
2008년	<ul style="list-style-type: none"> - 푸른경기 21 도시대학(마스터플랜 작성), 한데우물길 정비사업, 한데우물 창작촌 추진 - 한데우물 축제
2009년	<ul style="list-style-type: none"> - 이웃동네 주민모임 구성을 위한 제안활동, 마을만들기 사례지 견학, 행궁동 레지던시 운영시작, 나혜석 생가거리 미술제 추진
2010년	<ul style="list-style-type: none"> - 마을만들기 사례지 답사, 로데오거리 청소년 문화마당 조성, 주민과 소통하는 영화상영회, 골목장터(버룩시장), 화성행궁 광장갤러리 추진
2011년	<ul style="list-style-type: none"> - 옛 이야기를 찾아보는 아름다운 행궁길 만들기로 확대



[그림 3-13] 수원화성 문화재의 지속적인 관리와 관광활성화 계획

자료 : 생태교통마을국 내부자료, 원화성과 행궁동사사람들(판넬용), 2013

□ 행궁동 마을르네상스사업(2011~ 2013)

2011년 수원시가 마을만들기 중간지원조직으로 '수원마을르네상스센터'를 설립한다. 마을르네상스사업은 지자체의 독자적인 공모사업이며, 사업의 목적은 ①마을의 조사 및 체험 등의 공동체프로그램, ②소공간 중심의 하드웨어 사업과 공공시설을 포함한 주거환경개선사업 등을 추진하는 시범사업을 통해 ③참여주민의 역량을 개발하는 것이다. 이에 따라 마을르네상스 공모 사업유형은 4개 유형(공동체프로그램, 시설조성, 공간조성, 기획공모)로 구분되고, 2011년 이후 마을르네상스센터 공모사업으로 행궁동에서만 31개 추진주체(주민모임)가 만들어지고, 48개 사업이 추진되었다. 마을르네상스사업은 기존의 법정동을 중심으로 법정동 별로 활동하는 주민조직이 테마형 주민조직으로 확산하는 계기를 만들고 있다. 이에 덧붙여 생태교통페스티벌 등 여타사업과의 연계를 계기로 주민조직의 세분화 및 활동내용의 다양화가 진행 중이다.



자료: 수원시 마을르네상스센터 담당자, 지역활동조직, 시민연대 심층인터뷰; 마을르네상스센터, 2011, 지역주민과 대학이 함께 하는 마을계획 만들기(2011 마을르네상스 대학스튜디오 연계프로그램), p.6; 행궁동주민센터 내부자료; 생태교통내부자료, 원화성과 행궁동사사람들(판필용), 2013

[표 3-4] 2012~2013년 기간 행궁동 마을르네상스 공모사업 현황

주민조직		마을르네상스센터 공모사업내용
공동체 프로그램	꿈꾸는골목길, 정겨운골목길	아름다운 골목길만들기 '골목아카데미'
	이야기꽃피는신풍마을	사계절 추억 만들기 (2012), 길이 열리다 (2013)
	행궁동레지던시 운영위원회	복합문화공간을 통한 예술거리 조성 (2012), 행궁동레지던시 오픈데이 & 프리마켓 (2013)
	마을농부	교실 밖을 나온 Eco-Mobility 옹기종기 인문학 배움터 (2012), 생태교통마을 영상기록 남기기 "무모한 시민, 무모한 다큐만들기"(2013)
	청소년자원봉사마을	Eco Mobility Festival 1기 청소년기자단
	화성옥 어울림	씨앗공모
	화서문로·신풍로 상인협동조합	생태교통으로 거듭나는 살기좋은 환경마을만들기
	신풍2번지 사람들	공간<문화놀이터 품><콘텐츠제작교실 심심>프로그램
시설 공간조성	화서문로상가변영회	"걸을수록 기분 좋은 거리, 화서문로"만들기
	꿈꾸는골목길	아름다운 골목길만들기 '골목아카데미'
	정겨운 골목길	나혜석생가터 느티나무 골목길과 정겨운 골목길 꾸미기
	화서문로상가변영회	화서문로 테마개발사업
	정겨운골목길	이웃을 만나는 동네 색 칠하기 '칠 품앗이 칠 이웃'

마을르네상스 공모사업의 지속 현황	
지속여부	해당사례
4회 연속 지원	금빛합창단
3회 연속 지원	아름다운행궁길, 행궁동문화재지킴이마을
2회 연속 지원	마을농부, 매화꽃피는 마을, 무예24기연무회, 수원시민극단, 이야기꽃피는신풍마을, 정겨운골목길, 팔부자상가변영회, 행궁길발전위원회, 행궁동레지던시운영위원회, 화서문로상가변영회
1회 지원	꿈꾸는 골목길, 남문청소년준비모임'꾸나'남향향우발전위원회, 대안공간 눈, 마을사람, 매향마마로티, 복수동화홍문사람들, 수원화성마을만들기추진위원회, 신풍2번지 사람들, 아주경희로운수원, 에코퍼포먼스그룹, 청소년자원봉사마을, 풀뒀들, 행안지모, 화서문로 신풍로 상인협동조합, 화성옥어울림, 남문로데로시장상인회(*매교동으로 신청하여 1회 지원, 사업지원은 총 2회임), 24통 사람들

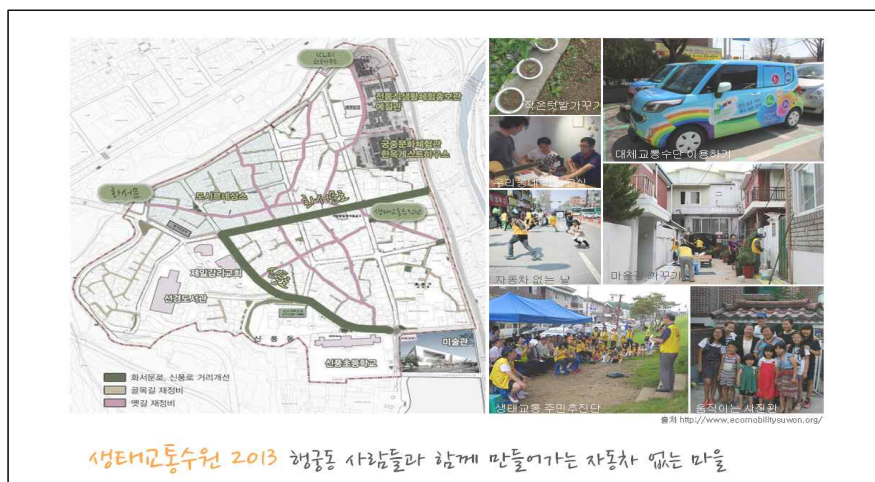
자료: 수원마을르네상스센터, 2011 마을르네상스 공모사업 최종결과보고서, 2011

□ 행궁동 생태교통페스티벌(2012~ 2013)

국제기구 ICLEI가 제안하고 수원시(생태교통 수원 2013 조직위원회)가 역점사업으로 추진하면서 행궁동 내 신평·장안 법정동 일대 0.34km²를 시범지역으로 지정하여 2013년 9월 한달동안 ‘차 없는 마을’을 한시적으로 운영한 사업이다. 사업은 도시정비, 환경개선, 시설설치 등이다.

시 조직 내에 생태교통추진단을 구성하고, 추진단 산하의 생태교통추진국이 행궁동 내에 만들어지면서, 기존에 행궁동 내에서 활동하던 지역토착조직인 수원KYC의 대표를 추진국의 마을국장으로 하여(2014년 4월 마을사무소) 생태교통주민추진단 운영위원회와 연대하여 주민연대의 폭을 확장하는 구도를 구축하면서 시작하였다. 주민추진단 운영위원회(2013년 2월 2일 발대식, 단장 도종호)는 골목아카데미분과, 거리가꾸기분과, 녹색생활분과, 마을경제분과, 마을축제분과, 생태교통분과, 청소년분과의 총 7개 분과로 구성되어 생태교통 페스티벌 준비 작업에 공공과 협력하는 주민조직으로 마련되었다.

2013년 4월부터 신풍, 장안동 일대 도로의 전선, 통신선 등을 지하에 매설하는 지중 화사업에 착공하여 ‘생태교통 수원 2013’ 행사구역에 대한 본격적인 리모델링을 시작하였고, 화서문로, 신풍로 등 생태교통 특화거리 조성을 위한 각종 전선 지중화, 주거시설 개선, 간판정비 등 생태교통사업구역 0.34km²에 사업비 130억 원을 투입하였다. 차도와 보도의 턱을 없애고 화강석으로 포장하며, 소나무로 조경을 한 뒤 주택 벽면과 상가 간판을 정비하고 골목길 자투리 공간에는 나무 그늘과 벤치를 갖춘 작은 쌈지공원을 조성하였다.



[그림 3-16] 2013년 수원 신평장안동의 생태교통페스티벌 계획도 및 현장모습

자료: 생태교통내부자료, 수원화성과 행궁동 사람들(판넬용), 2013; www.ecomobility.org

사업추진과정에서 지원하는 주민과 반대하는 주민 간 갈등이 드러나기도 하고, 일부 주민들은 불필요한 보도포장, 식재사업에 대한 반발로 식재를 위해 움푹하게 파 놓은 곳에 들어가서 데모를 하는 등과 같이 갈등이 표출되기도 하였다. 그러나 생태교통페스티벌 사업 이전부터 마을르네상스사업 등으로 공공, 중간지원조직, 주민 간의 협력관계가 이루어져왔고, 주민활동 지원에의 노하우가 축적되어 있는 여건이었기 때문에, 여러 가지 갈등을 아우르는 과정에서 주민역량과 중간지원조직의 역량이 배가하였다고 할 수 있다.

□ 도시르네상스사업(장안동)

수원은 도시르네상스사업을 통해 지역의 환경과 문화를 보존하면서 주민이 스스로 가꾸고, 개선하여 지속적으로 살아갈 수 있는 살고 싶은 동네를 위한 공동체의 회복과 주거지역의 재생사업을 추진하였다. 사업의 우선과제로 도출된 사항은, ①골목 경관 개선(벽화그리기 등), CCTV설치, 도로정비(녹도조성, 일방통행 등), ②골목정비(담장허물기 등), 샘플하우스(담장허물기, 옥상녹화 등), ③주민공용공간(주민쉼터, 주민사랑방, 에코스테이션, 헌 옷 수거함 설치 등)이다.

그러나 주민워크숍 기간에 주민 참석률은 비교적 낮았고, 주민의견은 대부분 생태교통페스티벌에 관한 항의와 불평불만이었어서 사업의 내용을 정확하게 전달하고 주민참여형의 협력을 이끌어내는 것에 어려움이 있었다. 또한 주민들은 여러 가지 사업이 중첩적으로 한 지역에서 이루어질 때 사업의 차별적인 내용에는 관심이 없기 때문에 동일한 사업으로 이해하고 접근하는 한계를 보이기도 하였다.

[표 3-5] 행궁동 도시르네상스사업(장안동)

연도	내용
2012.11.08	- '도시르네상스시범사업 기본계획 연구용역' 착수보고
2012.12.04	- 행정, 전문가의 대상지 1차 답사 및 관련부서 사전협의
2012.12.07	- 장안동 주민인터뷰(총5차)
2012.12.27	- 중간보고 및 주민설명회
2013.01.10	- 거리버지도를 통한 주민대표 워크숍
2013.01.25	- '기본계획 연구' 최종보고
2013.01.25	- '수원형 도시르네상스 시범사업 정비계획수립용역'착수
2013.04.08	- 주민설명회 착수 및 주민워크숍 진행
2013.05.09	- 마을르네상스 회의
2012.04 ~	- 생태교통 추진단(마을사무소) 설립 주민활동 지원



[그림 3-17] 도시르네상스 시범사업

자료: 행궁동 주민센터, 주민스스로 가꾸어나가는 장안마을 워크숍, 2012.12.27

전문가 인터뷰

자료: 신중진 인터뷰, 2013.5.21.

- 수원시는 마을르네상스 정책 이후 마을만들기를 지속가능하게 하고 주변과 연계하여 시너지를 창출할 수 있는 '지속가능한 동단위 마을만들기' 모색

- 정책적 지원에 따라 급증하는 마을만들기 공모신청과 주변을 고려하지 않고 15인 규모의 공간단위와 유사한 사업내용으로 우후죽순 추진되는 마을만들기 추진방식이 야기하는 개별사업으로 '따로 노는' 문제와 사업 후 관리의 미비로 '호지부지 되는' 문제 등을 개선함
- 성균관대학교 마을만들기팀(신중진 교수 및 대학원·대학생)은 행궁동(행궁동)을 마을만들기를 상호 조율·연계하며, 행·재정적 지원을 통해 지속가능하게 하는 단위로 설정하고, 4개 구역으로 나누어 전체 마을르네상스 공모사업을 조율하고 연계하며, 움직임이 없는 정체된 지역은 도와주면서 4개 구역 전체에 균형 있게 마을만들기 활동이 일어나도록 함
- 이러한 협력체계를 행궁동 주민센터와 수원 마을르네상스센터에 일임하여 지속적으로 지원
- 이에 따라 행궁동에서 제안되는 모든 마을만들기 사업은 15인 규모로 제시되는 개별사업이 아니라 행궁동 전체가 시너지를 공유할 수 있는 여러 이야기로 연합할 것을 지향하고, 개별사업의 효과들이 행궁동 주민 전체에 공유될 수 있는 방식을 찾아가고 있음

- 지속가능한 동 단위 마을만들기의 목적

- 누가 주도하든지, 법정·비법정과 상관없이, 전문가·활동가·주민리더가 연계되고 개별사업이 연계될 수 있는 사업구도 찾기
- 주민조직을 구성하고 지원할 수 있으며, 경제적으로 자립성을 갖는 최소 행정단위인 행정동을 사업구도의 틀로 하여 지속가능성 실험

- 마을만들기 경험을 통해 얻은 공동체의 지속가능성 요건

- 주민조직의 구성가능성
- 경제적 독립성

※ [활동가 중심 - 지역문제를 중심으로 활동 - 풀뿌리 >>> 공동체이념]. [행정주도 - 법정사업과 지원금 규모로 활동 - 사업지구 내로 제한 >>> 이해관계 강조, 공동체이념 취약]. 이러한 측면에서 보면 성미산은 공동체이념은 있으나 지역문제를 중심으로 관계망과 공간영역을 구축한 것이 아니므로 지역공동체라고 보기 힘들. 즉 지역공동체는 일반적인 지역주민이 공동체이념을 공유하는 단위로 보고 이를 지향해야 함

④ 서울 길음동의 휴먼타운사업

□ 추진배경

길음동 소리마을은 원래 비교적 양호한 저층주거지로 주민들이 발의하여 재정비촉진 지구 내 존치관리구역으로 지정된 곳이다. 삼양로와 인수로에 연결하며, 지하철역(4호선 길음역)이 인접하여 교통여건이 양호한 곳이다. 길음뉴타운사업이 완료되면서 고층 아파트에 둘러 쌓여 상대적인 슬럼화가 진행되고 있고 전형적인 저층주거지역으로 내부의 4~6m 골목길과 골목길 내 주차, 협소한 통행로, 지형적 단차 등 주거환경이 열악하고 상가, 연립, 다세대·다가구 주택이 혼재되어있다. 주거환경이 악화되는 과정에서 2010년 서울휴먼타운 시범사업지로 선정되었다.

□ 진행내용

길음동 소리마을의 휴먼타운시범사업은 일반적인 용역설계 과정으로 추진되었기 때문에 주민협의체를 구성하여 대표회의를 진행했다고는 하나 실질적인 주민협약이 이루어 졌다기 보다는 용역 팀의 계획안을 듣는 정도의 참여만 이루어진 것으로 보인다.

[표 3-6] 사업추진과정

기간	내용	관련주체
2006.10.19	길음재정비촉진지구 지정 (서울특별시고시 제2006-357호)	
2010.12.02	서울휴먼타운 시범사업지 신청	성북구 → 서울시
2011.02.17	길음뉴타운 서울휴먼타운 시범사업대상지 선정	시→구
2011.03.15~04.15	주민의견 수렴	사업 찬반 의견 등
2011.06.01	서울시 지구단위계획 용역시행	서울시
2011.07.13~12.05	주민설명회 및 주민대표회의 개최 등(총13차)	
2011.07~12	주민워크숍(총 15회), 실무협의체 회의(총 4회)	
2011.12.12	주민공람 및 관계부서 협의	
2012.06.27	공청회 개최	
2012.07.07	서울시 도시재정비위원회 심의	
2012.07.26	길음 재정비촉진계획(변경)결정고시, 지구단위계획 결정고시	
2012.09.25~2013.2.20	기본 및 실시설계 용역 착수	
2013.01.02	주민커뮤니티 부지 매매계약 체결	
2013.03.01	공사시행 (2013.9월말 완료예정)	

자료: 사전조사 및 FGI 자료, 부록 참조

사업은 ①주민 커뮤니티시설 확충(사회복지시설 건립 및 공공공지 조성), ②특화가로 조성 : 보차도 구분포장, 보안등 설치, 담장 허물기, 가로환경 개선(도로포장 및 하수관로정비(A=3,840㎡, L=255M)·투시형 담장 설치·벽면녹화·노후계단 정비), ③보안 및 통신선 정비 : 통합형 CCTV 설치, 불량 통신선 정비 등으로 구성하였다. 이 중에서 담장 허물기는 주민 간 협의가 원만하게 이루어지지 않아서 사업내용에서 제외되었고, 통신선 정비는 골목 내 전신주를 지하화하는 사업으로 계획되다가 예산 상의 문제로 통신선 정비 수준으로 축소되었다. 이러한 과정에서 주민들의 사업에 대한 부정적인 견해들이 자치구에 전달되기도 하였다.

2013년 1월 최종 보고에서 주민들은 커뮤니티센터의 운영권이 주민에게 있다는 것을 알게 되면서 센터운영사업에 대한 기획이 전혀 준비되어 있지 않았기에 내부 갈등이 증대되었다. 이러한 상황에서 계획과정의 절차적 한계와 주민커뮤니티센터 운영 등의 방안을 모색하기 위해 성북마을만들기지원센터가 찾아가는 마을학교를 개최하기 시작하면서 본격적인 참여활동이 이루어지는 전환점이 되었다. 찾아가는 마을학교프로그램을 바탕으로 주민커뮤니티센터 운영 방안 모색을 위한 논의결과 주민협의체는 ‘협동조합’방식을 선택하였고 현재 협동조합 창립총회를 개최한 상태이다.

⑤ 서울 우이동의 경관협정사업

□ 추진배경

2008년 12월 서울시는 사라져가는 저층주거지 및 지역 커뮤니티 보호와 지원을 위해 25개 자치구를 대상으로 경관협정시범사업을 추진하였다. 이듬해인 2009년 18개 자치구가 응모하였으며, 강북구 우이동, 양천구 신월 2동, 광진구 중곡 4동이 경관협정사업 시범사업지로 선정되었다. 강북구 우이동의 경관협정사업 주제와 목적은 ‘마을환경 개선으로 차별화된 마을 이미지 조성’, ‘조용하고 안전한 주거환경 조성’, ‘이웃 간 커뮤니티 향상으로 더불어 사는 마을 조성’, ‘소방시설 개선으로 방재기능 강화’이다.

□ 진행내용

2009년 경관협정체결을 위한 사업팀이 꾸려졌는데, 총괄 및 주민참여는 도시연대에서 담당하였다(1차년도 사업의 “경관협정운영회 구성과 경관협정체결”의 행정적·기술적 지원업무). 약 1년 간 진행된 공식적인 활동은 주민설명회 4회, 워크숍 5회, 주민간담회 및 개별면담 13회, 준비위원회 회의 5회, 경관협정운영위원회 17회, 공청회 2회, 소식지 6회 발행 등이 있다.

경관협정사업이 선정된 후 주민들의 가장 큰 관심사는 동네의 주도로인 4m 폭원의 진달래길이 타 도로와 연계되지 못한 막힌 길이라는 불편함을 호소하며 진달래길을 주변 도로와 연결하는 것이었다. 이는 경관협정사업의 목적에 부합하지 않았으나 주민들의 현안에 공감대를 형성하기 위해 도시연대와 강북구청이 함께 주민과 대상지 답사 등을 추진하였고 이를 통해 도로 사업은 현실적으로 불가능하다는 점을 주민들이 공유하면서 경관협정사업의 내용을 꾸려가는 방안이 마련되었다.

경관협정사업의 공식적 절차에 따라서 사업의 진행과정은 경관협정 체결 발의 → 경관협정준비위원회 조직 → 경관협정운영위원회 설립 → 경관협정서 작성 → 경관협정 체결 → 경관협정인가신청 → 경관협정 인가 및 공고 → 지원대상 사업 심의 → 경관협정 지원이라는 흐름으로 이루어졌다.

우이동 경관협정준비위원회는 통장을 중심으로 총 9명으로 구성되었으며 주요 활동은 경관협정사업을 주민에게 소개하고 사업에 대한 이해를 높이는 일이다. 비교적 동네 일에 관심이 높고 활동적인 주민이 준비위에 참여했는데, 진행과정에서는 잦은 회의와 안전에 대해 피로감을 호소하기도 하였다. 진달래마을이라는 이름도 경관협정사업을 준비하는 과정에서 붙인 것이다. 경관협정 체결자 모집 결과 전체 134세대 중 74세대가 체결자에 동의하였으며, 이 중 73세대가 경관협정운영위 설립에 동의하여 운영위가 구성되었다.

운영회 운영규약과 운영회 기능과 역할에 대한 규정은 경관협정준비위원회와 시범사업 용역사인 도시연대의 협의를 통해 결정하였으며 운영위원은 총 15명으로 구성되었다. 경관협정운영위에서 결정된 진달래마을 경관협정사업의 주요 내용은 쾌적한 보행환경조성을 위한 도로 포장개선, 주민들의 쉼터 공간 및 화단 조성과 조경 식재, 개방감을 통한 이웃과의 소통을 위해 담장과 대문, 간판 등 재설치, 안전에 대한 불안감 해소 및 범죄 예방을 위해 방범용 CCTV설치, 화재에 대한 고질적 불안감 해소를 위한 지상소화전 설치, 야간보행환경 개선 및 주민의 안정성 확보를 위한 보안등 설치 등이다.

경관협정체결자 중 최종적으로 경관사업을 신청한 세대는 총 41세대이며 2010년부터 2011년까지 시행된 실시설계 및 시공과정은 주민의 의견제시 검토 10회, MP 및 공사 관련자 합동회의 30회를 가지면서 진행되었다. 시공과정에서 주민참여 감독자를 선정하여 30차례 감독을 시행하기도 하였다. 사업 시공의 기본항목은 [표 3-7]과 같다.

[표 3-7] 우이동 경관사업 시공기본항목

항목		주요내용
기본항목(경관법)	세부항목	
1. 건축물 외관에 관한 사항	입면디자인	주변 산, 주변건물과 어울리는 디자인
	지붕 및 차양	단독주택은 경사지붕 권장
	창문 및 쇼윈도	가게 덧댄 부분의 자율정리
2. 옥외광고물에 관한 사항		서울시 가이드라인 준수, 간판정비
3. 옥외에 설치되는 건축설비의 위치에 관한 사항		설비은폐시설 설치유도
4. 건축물 및 공작물 등 외부공간에 관한 사항	주차시설	그린파킹 등과의 연계로 주차장 확보노력과 자율적인 주차 질서 준수
	담장, 울타리, 대문	담장허물기와 화단조성, 투시형 담장 및 대문설치 권장
	부지경계공간	경계석 설치, 도로와 유사한 포장
5. 토지의 보전	획자·건축물의 규모	법 규정안에서 주변건물을 고려한 건물배치와 빈 공간배치
	부지의 용도	법적용도 유지
6. 역사·문화경관의 관리 및 조성에 관한 사항		해당 없음
7. 기타사항	보행로	경사로 눈길, 빗길에 대한 관리, 보행로 개선
	안전	위험한 길에 보안등, CCTV설치
	청결	쓰레기 버리는 시간준수, 주변청소

사업 완료 후 2011년 대한민국경관대상 시가지 부문 최우수상을 수상하였다. 진달래 마을 경관사업 운영위가 현재까지도 운영되고 있는데 운영위원회 임기는 내년까지로 향후 계획은 미정인 상태이다.

경관협정운영위원회 3년차인 2011년에 운영위는 주민 중 일부 운영위원을 추가했다. 또한 시공이 마무리된 2011년 경관협정운영회 송년회에서 사업의 MP로 활동한 주대관 소장(엑토건축)의 제안에 따라 가옥의 에너지보존 및 효율을 높이는 활동을 전개하기로 협의하기도 하였다. 2012년 경관협정운영회 4년차에 도시연대는 서울시의 공모사업을 지원 받아 주민 대상의 에너지교육을 실시하였고, 위 사업은 경관협정운영회 중심으로 교육을 진행하면서 신청 가옥의 에너지 진단 등을 수행하였다. 이의 연속으로 MP였던 주대관 소장(엑토건축)은 저리용자를 통해 에너지를 절감할 수 있는 주택개보수를 경관협정운영회에 제안했다. 그러나 용자를 신청할 대상자가 없다는 이유로 사업은 실행되지 않았다.

한편 2012년(경관협정운영회 4년차)은 서울시가 마을공동체 사업을 확대하던 시기로, 경관협정사업의 주무부서였던 강북구청 디자인건축과의 행정지원을 통해 대상지 마을에서 주민예술교육을 진행할 수 있는 “마을예술창작소 사업”과 삼각산 기슭에 위치한 텃밭에서 “도시텃밭”사업을 진행하게 된다. 경관협정운영회는 도시텃밭사업에 상당히 적극적으로 매주 토요일 텃밭에 모여 경작을 하고 남은 시간은 진달래마을 내 경관협정사업으로 조성한 화단이나 경계식재 등의 파손된 부분을 보식하는 활동을 전개하였다.

3) 사례대상지의 활동주체 특징 및 관계망 유형

□ 활동주체 관계망 유형 및 특징

- 정책주도형: 영주 영주동(관사골) 거점확산형 주거환경개선사업
- 정책 및 현장결합형: 전주 노송동 도시재생TB사업, 영주 영주동(신사골) 주거환경개선사업, 수원 행궁동 생태교통페스티벌, 도시르네상스사업, 서울 길음동 휴먼타운사업
- 현장밀착형: 수원 행궁동 마을르네상스사업, 풀뿌리활동, 서울 우이동 경관협정사업

[표 3-8] 활동주체 관계망 유형 및 특징

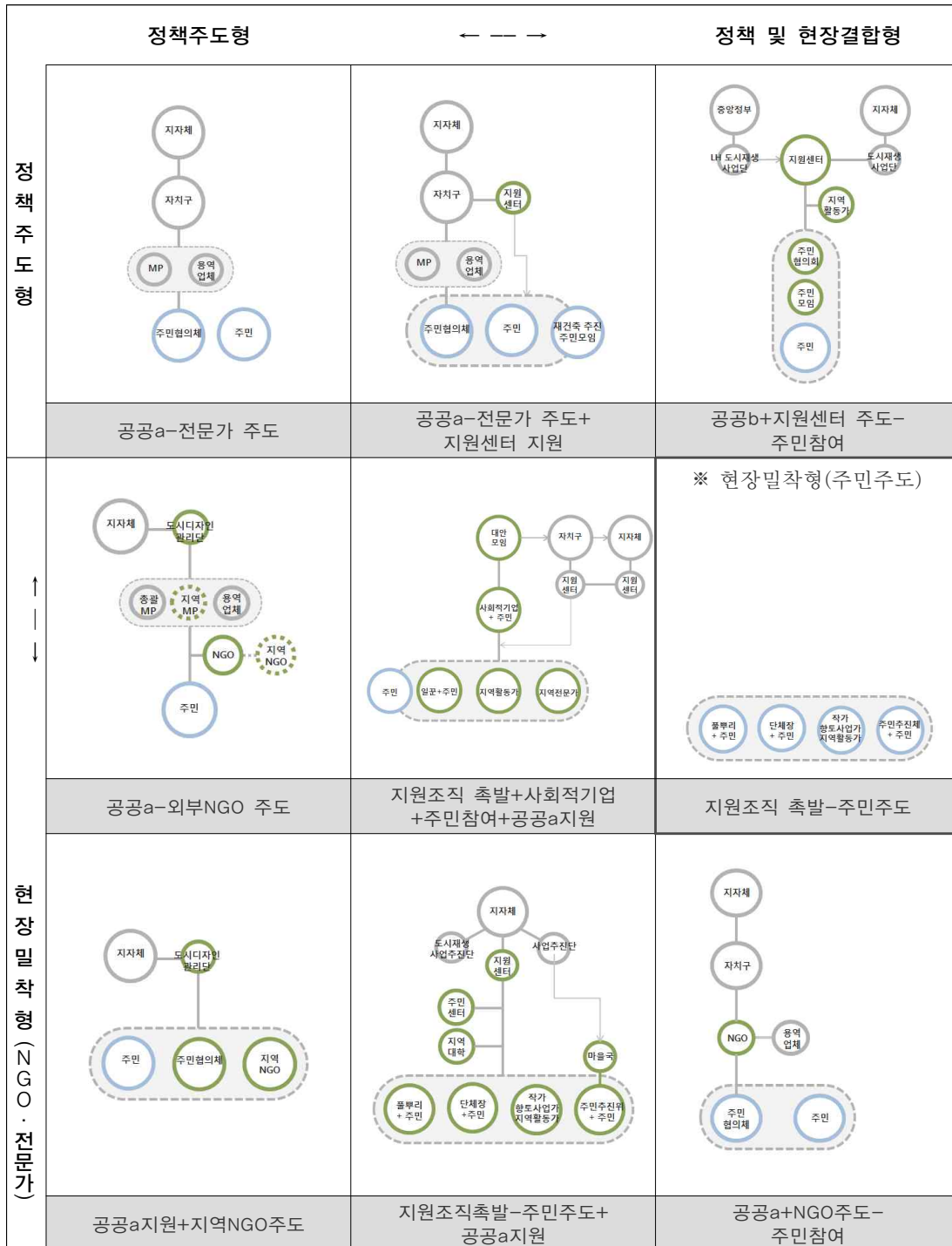
사례		유형	활동의 층위	활동
전주 노송동		a2 - b1 - c1	행정단위× - 생활권○ - 현장중심	정책 및 현장결합형
		d1 - e1 - f1	행정동이상 - 지구이상 - 현장	
영주 영주동 (관사골)		a2 - b2 - c2	행정단위× - 생활권× - 정책	정책주도형
		d2 - e2 - f2	행정동이하 - 지구이하 - 정책	
영주 영주동 (신사골)		a2 - b1 - c2	행정단위× - 생활권× - 정책	정책 및 현장결합형
		d2 - e2 - f1	행정동이하 - 지구이하 - 현장	
수원 행궁동	생태	a1 - b1 - c2+c1	행정단위○ - 생활권○ - 정책·현장	정책 및 현장결합형
		d2 - e2 - f1+f2	행정동이하 - 지구이하 - 정책·현장	
	마을	a1 - b1 - c1	행정단위○ - 생활권○ - 현장	현장밀착형
		d2 - d2 - f1	행정동이하 - 지구이하 - 현장	
	도시	a2 - b1 - c2	행정단위× - 생활권○ - 현장×	정책 및 현장결합형
		d2 - e2 - f2	행정동이하 - 지구이하 - 정책	
	풀뿌리	a1 - b1 - c1	행정단위○ - 생활권○ - 현장	현장밀착형
		d2 - e2 - f1	행정동이하 - 지구이하 - 현장	
서울 길음동		a2 - b1 - c2	행정단위× - 생활권× - 정책	정책 및 현장결합형
		d2 - e2 - f2	행정동이하 - 지구이하 - 정책	
우이동		a1 - b1 - c1	행정단위○ - 생활권○ - 현장	현장밀착형
		d2 - e2 - f1	행정동이하 - 지구이하 - 현장	

□ 주요 중간지원조직

- 전주 노송동 도시재생TB사업: 도시재생지원센터, 주거지구 어울모임, 마을협의회
- 영주 영주동 거점확산형 주거환경개선사업: 도시디자인관리단, 한국도시연구소, 통친회
- 수원 행궁동 지자체 근린재생사업: 수원마을르네상스센터, 생태교통마을국, 지역조직·활동가(수원KYC, 수원의제), 주민조직(통장협의회, 행궁길발전위원회(상인협의체), 나혜석 기념사업추진회, 사업별 주민협의체 등)
- 서울 길음동 지자체 근린재생사업: 성북마을만들기지원센터, 소리마을운영위원회
- 서울 우이동 경관협정사업: 도시연대, 경관협정운영위원회

[표 3-9] 중간지원조직의 특성

사례		중간지원조직	핵심적 중간지원조직	토착적 중간지원조직
전주 노송동		정부산하조직 주민협의체	정부산하조직 (도시재생지원센터)	-
영주 영주동 (관사골)		지자체산하조직 타지역NGO	지자체산하조직 (도시디자인관리단)	-
영주 영주동 (신사골)		지자체산하조직 지역NGO	지역NGO· 사회적기업(이사모)	지역NGO· 사회적기업(이사모)
수원 행궁동	생태	지자체산하조직-NGO(위탁) 주민협의체	지자체산하조직- NGO(위탁)	NGO(위탁)
	마을	지자체산하조직 주민조직	주민조직 (풀뿌리, 목적성조직)	주민조직
	도시	지자체사업단	지자체사업단	-
	풀뿌리	지역토착조직 주민조직	지역조직·활동가, 주민조직(풀뿌리)	지역조직·활동가 주민조직(풀뿌리)
서울 길음동		지자체산하조직-NGO(위탁)	지자체산하조직- NGO(위탁)	-
우이동		NGO 주민협의체	NGO, 경관협정위원회	주민협의체

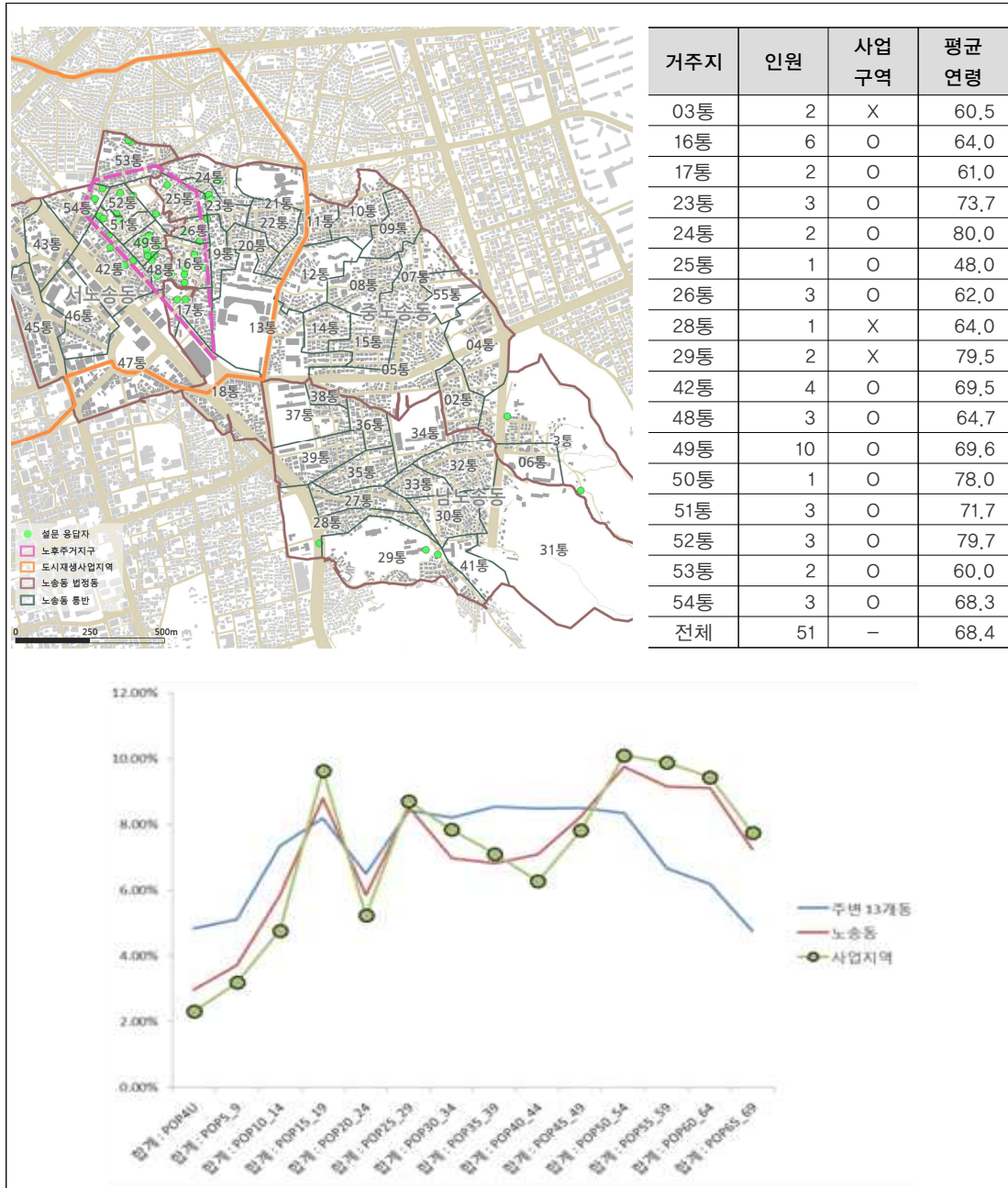


[그림 3-18] 활동주체 관계구도 구조화

주: 공공a 지자체; 공공b 중앙

2. 주민의식의 현황 및 공간적 특징

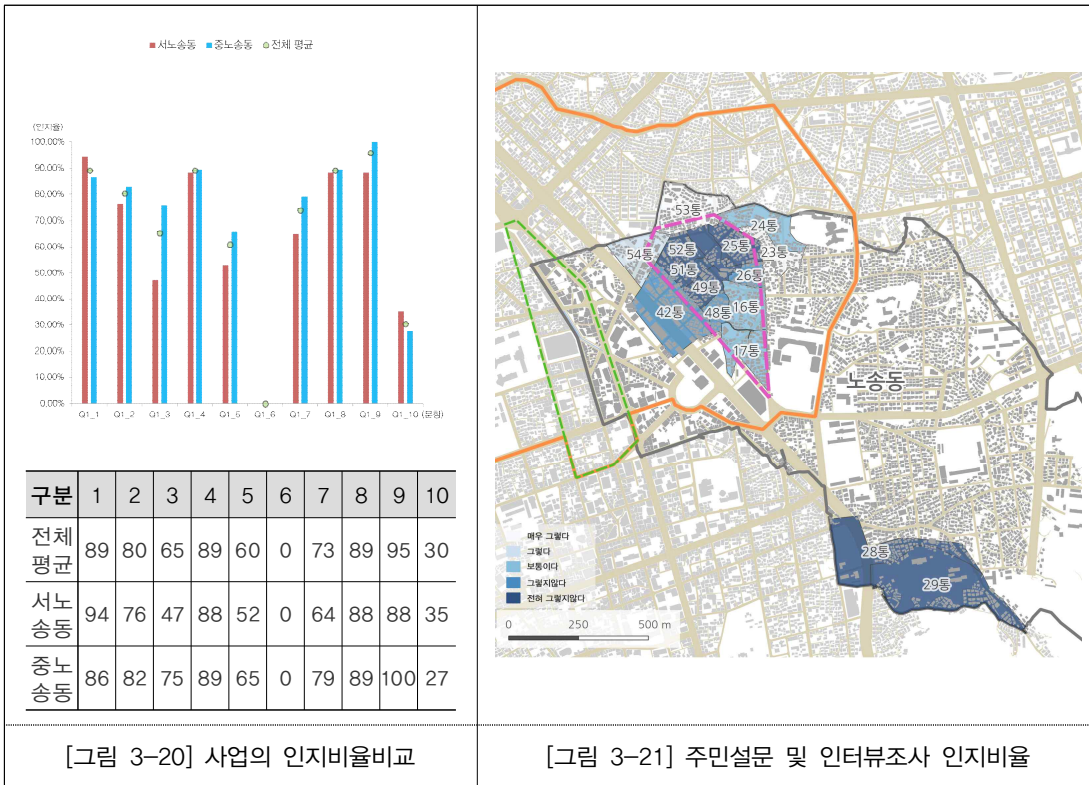
1) 노송동(전주시)의 도시재생TB사업을 통한 근린변화와 특징



[그림 3-19] 노송동 일대 13개법정동, 노송동, 도시재생TB 사업구역의 인구구조

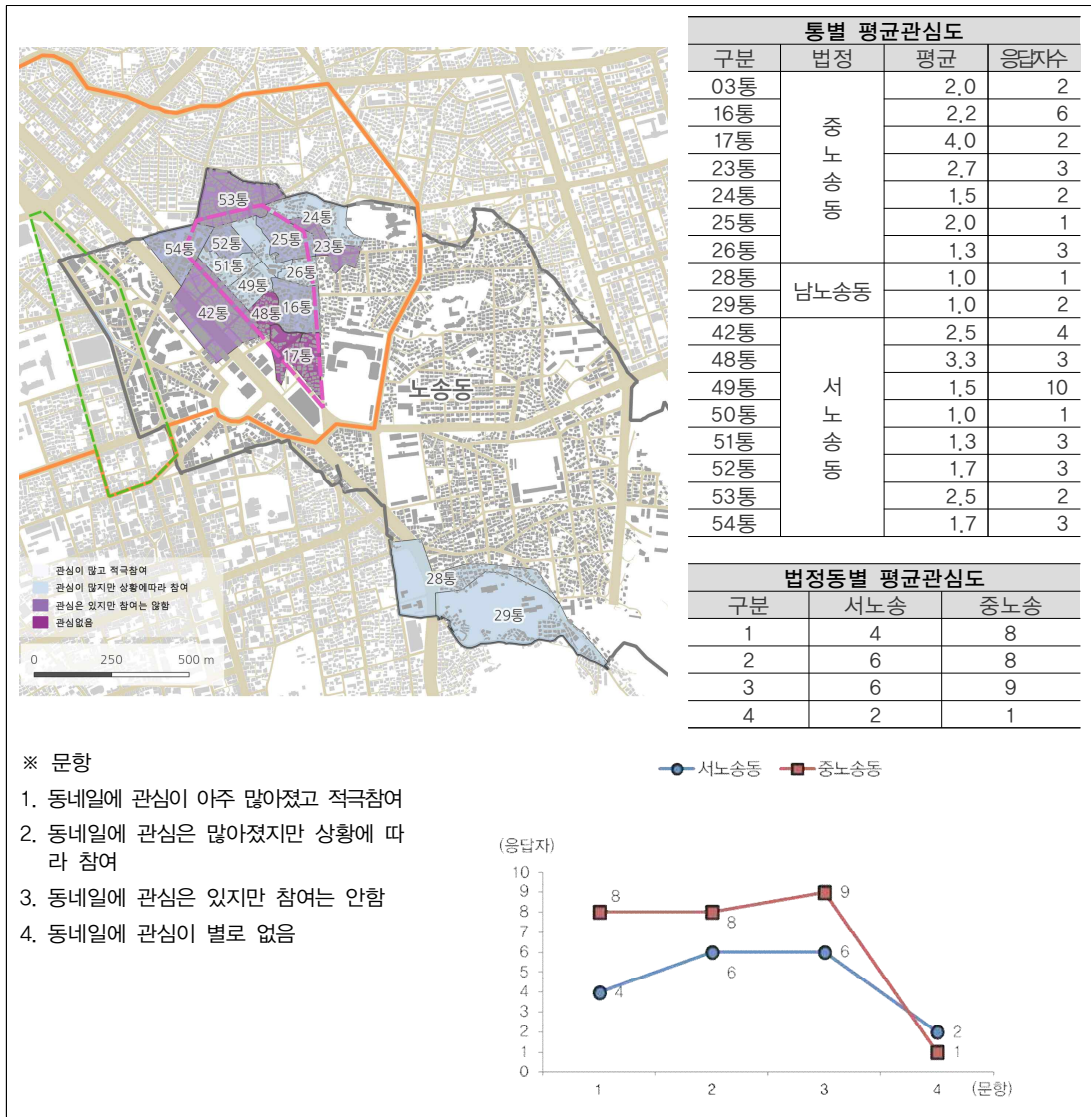
① 주민의 사업인지의 공간화

전체적으로 Q1_4(주민간담회·설명회), Q1_9(시공)의 인지도가 높고, Q1_6(주민동의서·서면작성), Q1_10(개장식)의 인지도가 낮다. 시공의 인지도가 높고 주민동의서·서면작성의 인지도가 낮은 것은 영주동과 유사한 특징이다. 특히 시공의 경우 서노송동(42통~54통)과 중노송동(16통~26통) 주민 모두가 높은 인지도를 보인다. 인지의 편차가 큰 항목은 Q1_3(주민설문·인터뷰조사)로, 서노송동은 인지도가 낮고 중노송동은 인지도가 훨씬 높은 편이다.



② 주민의 사업 전후 현안의 관심도

3명 이상이 응답한 통을 대상으로 동네 현안에 대한 관심도가 가장 높고 적극적으로 참여하고 있다고 응답한 통은 26통, 51통(1.33)이고, 가장 낮은 통은 48통(3.33)이다. 26통은 서노송동, 48통과 51통은 중노송동이다. 그러나 현안의 관심도 측면에서는 법정동별 특성이 두드러진다고 보기 힘들다.

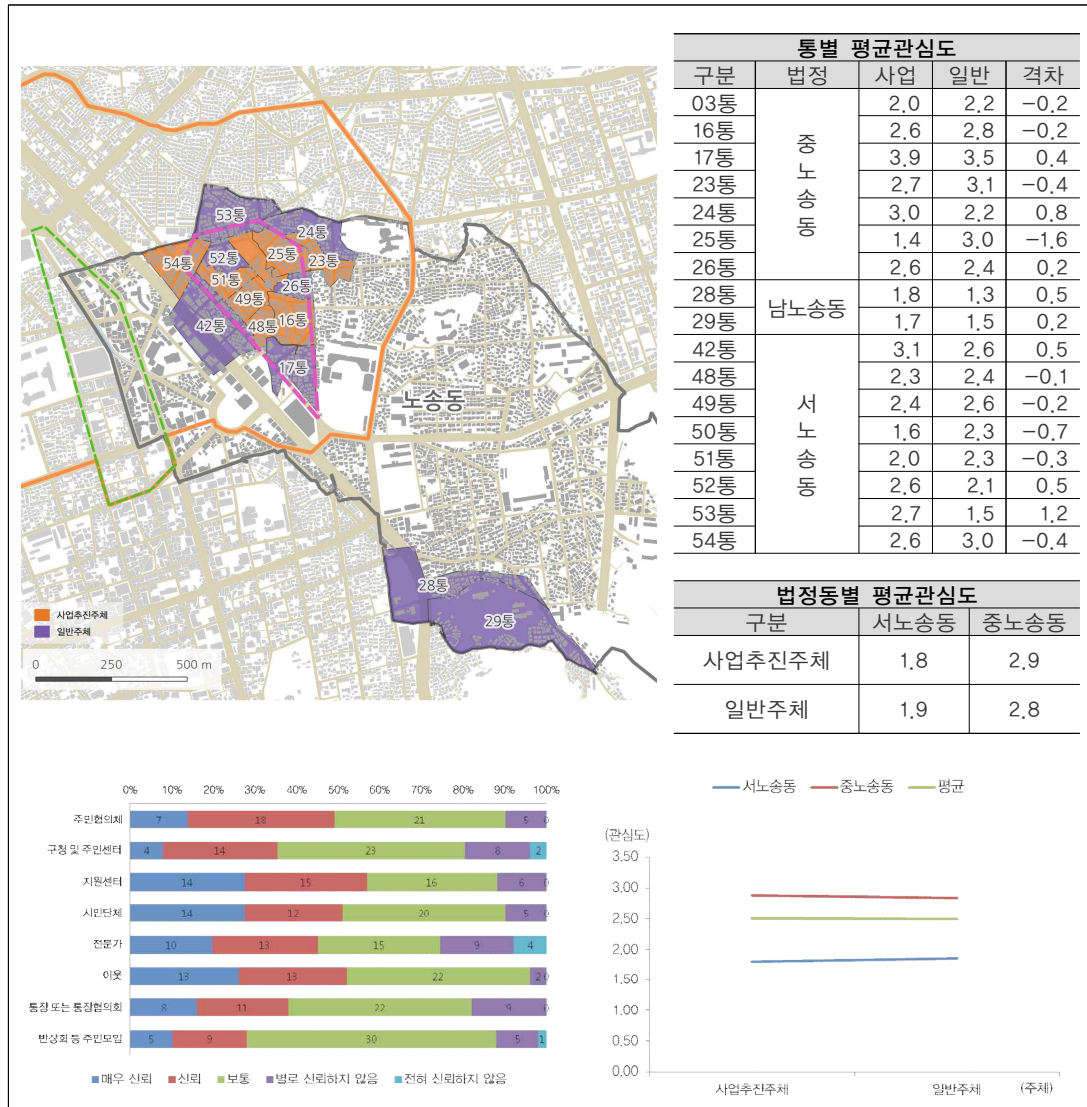


[그림 3-22] 사업 전후 현안에 대한 관심

③ 사업 전후 기관 및 개인의 신뢰관계 변화

법정동의 경우 사업추진주체에 대한 신뢰도와 일반에 대한 신뢰도는 2.51과 2.50으로 신뢰도 격차가 거의 없다. 그러나 서노송동은 두 주체에 대해 모두 신뢰(1.80, 1.85)하는 반면, 중노송동은 두 주체에 대해 모두 별로 신뢰하지 않음(2.88, 2.84)으로 법정동간의 차이가 두드러지는 경향이다. 통별로 보면 23통, 50통, 51통, 54통에서 일반보다 사업추진주체에 대한 신뢰도가 더 높은 차이를 보여주고 있다.

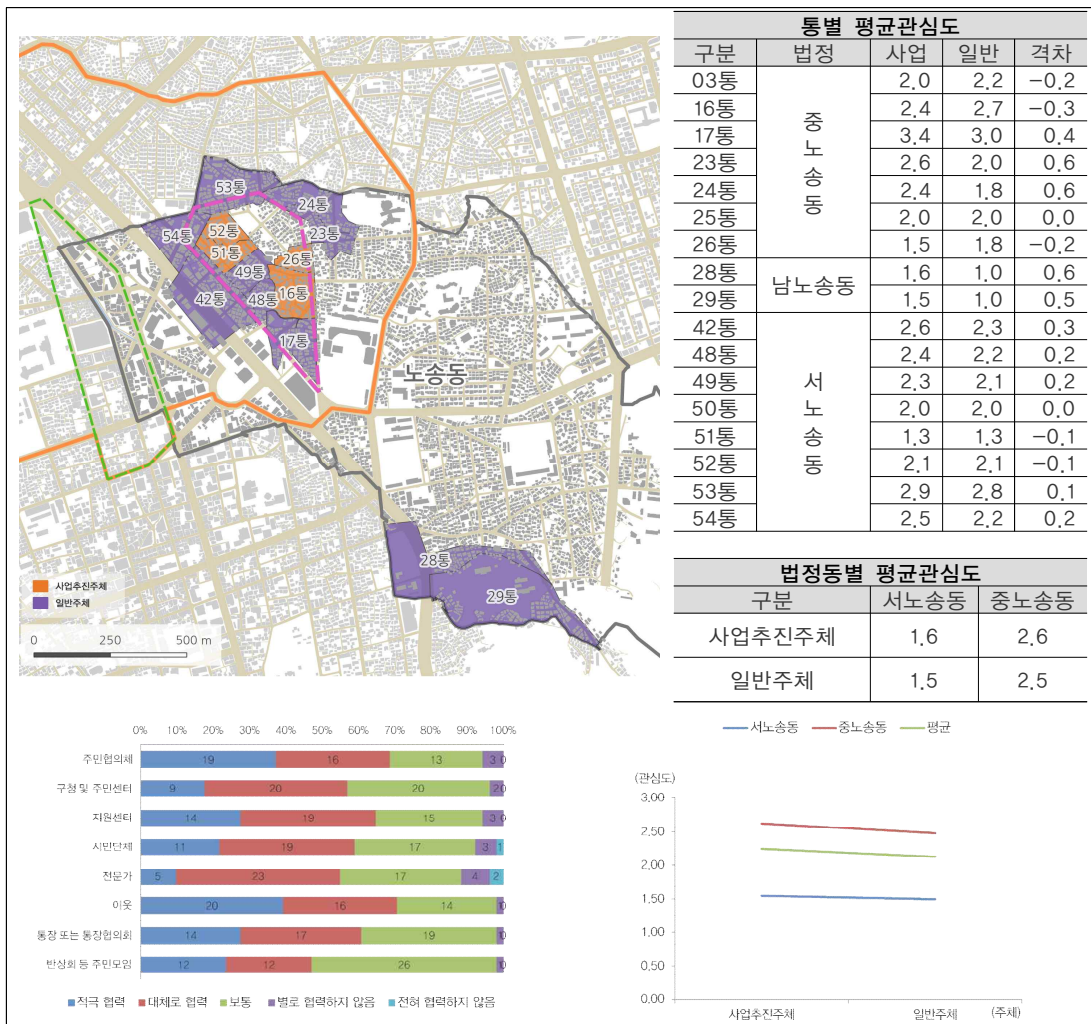
세부적으로 살펴보면, 주민이 가장 높은 신뢰를 보인 주체는 지원센터(56%)이며, 그 다음은 시민단체(51%), 이웃(50%), 주민협의체(49%), 전문가(45%)이다. 도시재생지원센터의 긍정적인 자리매김을 평가할 수 있으며, 한편으로는 지원센터와 협력하지 않고 독자적으로 활동하고 있는 시민단체에 대한 신뢰가 높고, 이에 비해 주민협의체에 대한 신뢰는 소폭 낮은 점은 고민해보아야 할 항목이다(부록 참조).



[그림 3-23] 사업 전후 기관 및 개인 신뢰관계 변화여부

④ 현안별 협력희망 대상

전체적으로 사업추진주체와의 협력과 일반과의 협력에 대한 의견 차이가 없는 편이고, 통별로도 주체 간의 협력여부에 큰 격차를 보이지 않는다. 세부적으로 살펴보면, 협력의 우선 순위는 이웃(70%), 주민협의체(68%), 지원센터(64%), 통장(60%)이다. 다만, 서노송동은 적극 협력과 대체로 협력의 중간정도(1.55, 1.50)인데, 중노송동은 대체로 협력과 보통의 중간정도 (2.63, 2.48)로 기존의 활동주체에 대한 협력의지가 상대적으로 낮은 경향을 보인다. 위에 언급한 신뢰도의 변화와 협력여부를 연결하여 보면, 서노송동에서는 전반적으로 사업추진주체에 대한 신뢰도가 높아졌지만 협력관계에 있어서는 이웃 등 일반주체를 선호하는 것으로 보인다.



[그림 3-24] 현안별 협력희망기관

⑤ 주민협의체 향후 운영방안

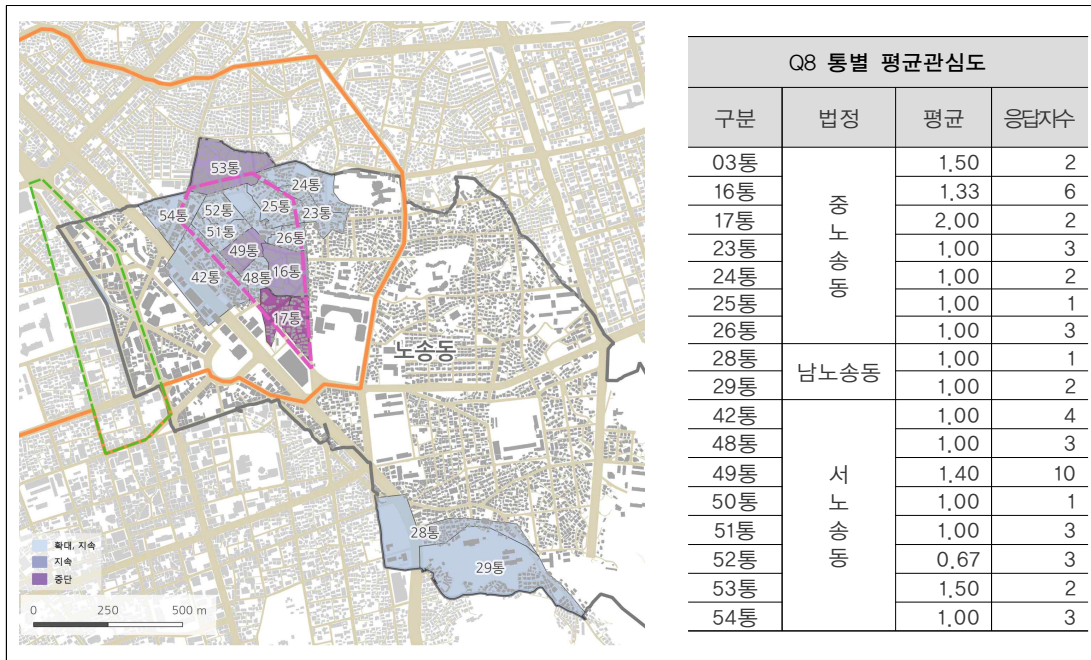
노송동 난민촌의 주민은 대부분 사업 종료 후에도 주민협의체가 동네의 여러 가지 현안을 해결하기 위해 확대되고 지속되어야 한다는 의견을 가지고 있다. 이는 다른 사례 대상지의 경우 주민협의체의 확대·지속보다는 사업과 관련된 시설물 유지 차원의 소극적인 지속에 공감하는 점과는 두드러진 의식이라고 할 수 있다. 이 항목에 있어서는 서노송동과 중노송동 주민의식에 큰 차이가 없는 것도 특징이다. 이에 비해서 지원센터와 시민단체의 지원활동은 상설적인 지원(68%), 주민필요시 지원(16%), 중단(8%)로, 사업추진에 주민협의체의 필요를 더 높게 생각하는 경향을 보인다(부록 참조).

⑥ 사업 후의 친밀도 변화

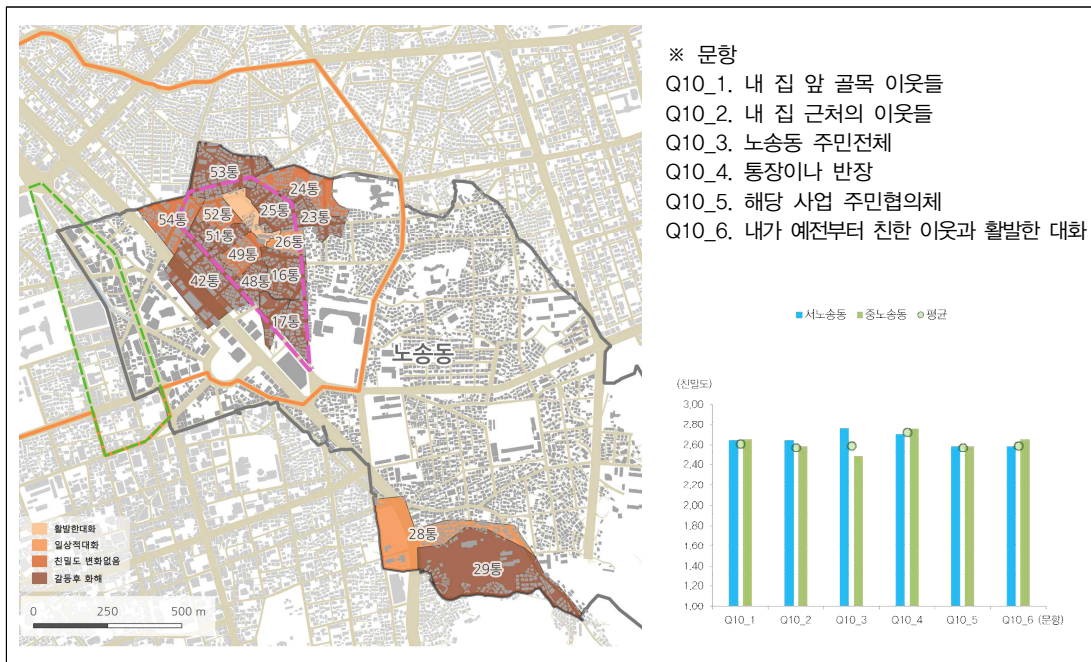
사업을 통해 친밀도의 변화가 나타난 대상은 노송동 주민전체이다. 다른 대상과 비교하여 두드러진 친밀도의 상승이라고 보기는 어렵지만, 영주동이나 노송동과 같이 거주기간이 길고 고령자 위주로 구성되어 폐쇄적인 이웃관계망을 가지는 저층주거지에서 이웃관계망이 집 주변 이웃에서 행정동 주민 전체로 확대되고 있는 부분을 보여준다는 점에서는 의미 있는 현상이라고 할 수 있다.

⑦ 사업 후의 동네·마을범위 변화

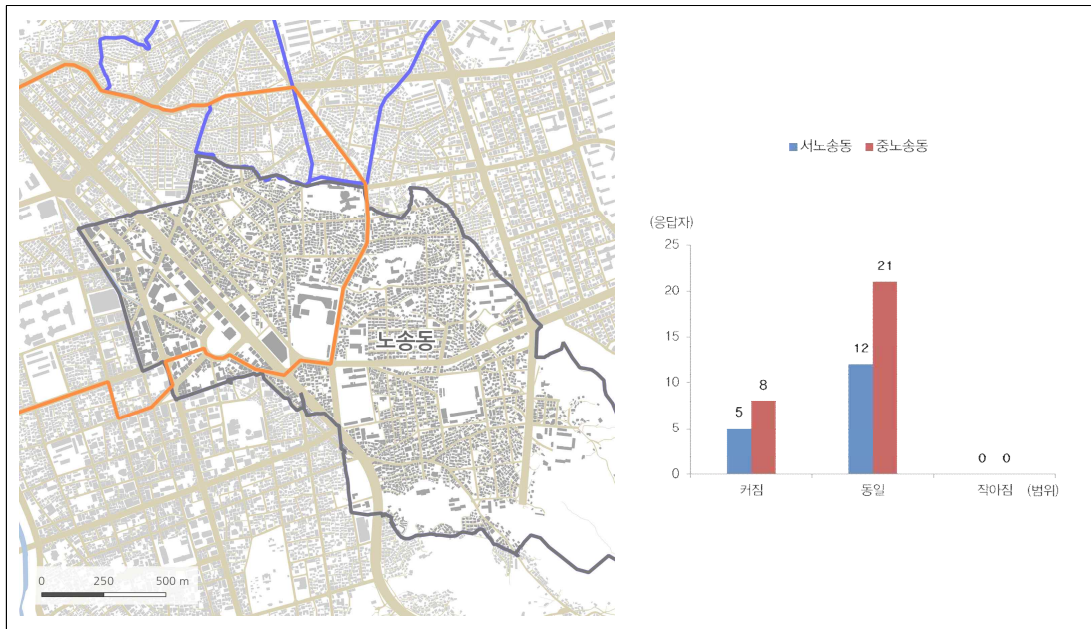
전체 51명 중 36명이 사업을 통해서도 동네·마을의 범위를 인지하는 특징이 변화하지 않은 것으로 응답하였다. 동네의 범위가 커졌다고 응답한 13명 중에 8명은 노송동 도시재생TB사업구역으로, 3명은 노송동 전체로, 2명은 노송동 주변과 인후1·2동으로 답하고 있어서 이웃관계망의 확대와 동네의 공간적 범위 변화가 유사한 확장의 경향을 보여준다고 보여진다. 반면에 신뢰도와 협력관계 항목에서 긍정적인 경향을 보인 서노송동보다 부정적인 경향을 보인 중노송동에서 동네범위가 확장되는 경향이 두드러지는 점은 여러 가지 배경을 엿보게 한다. 이는 이웃관계망의 강도가 느슨해지면서 공간적으로는 확장될 수 있는 가능성을 보여주는데, 이러한 경우 동네 현안발굴에 대해 관심을 집중시키기에 어려울 수 있고, 자기 집 근처 환경에 대한 관심에서 행정단위의 환경에 대한 관심으로 확장시키기에는 용이할 수도 있는 장단점을 가지는 것으로 볼 수 있다.



[그림 3-25] 주민협의체 향후 운영방안

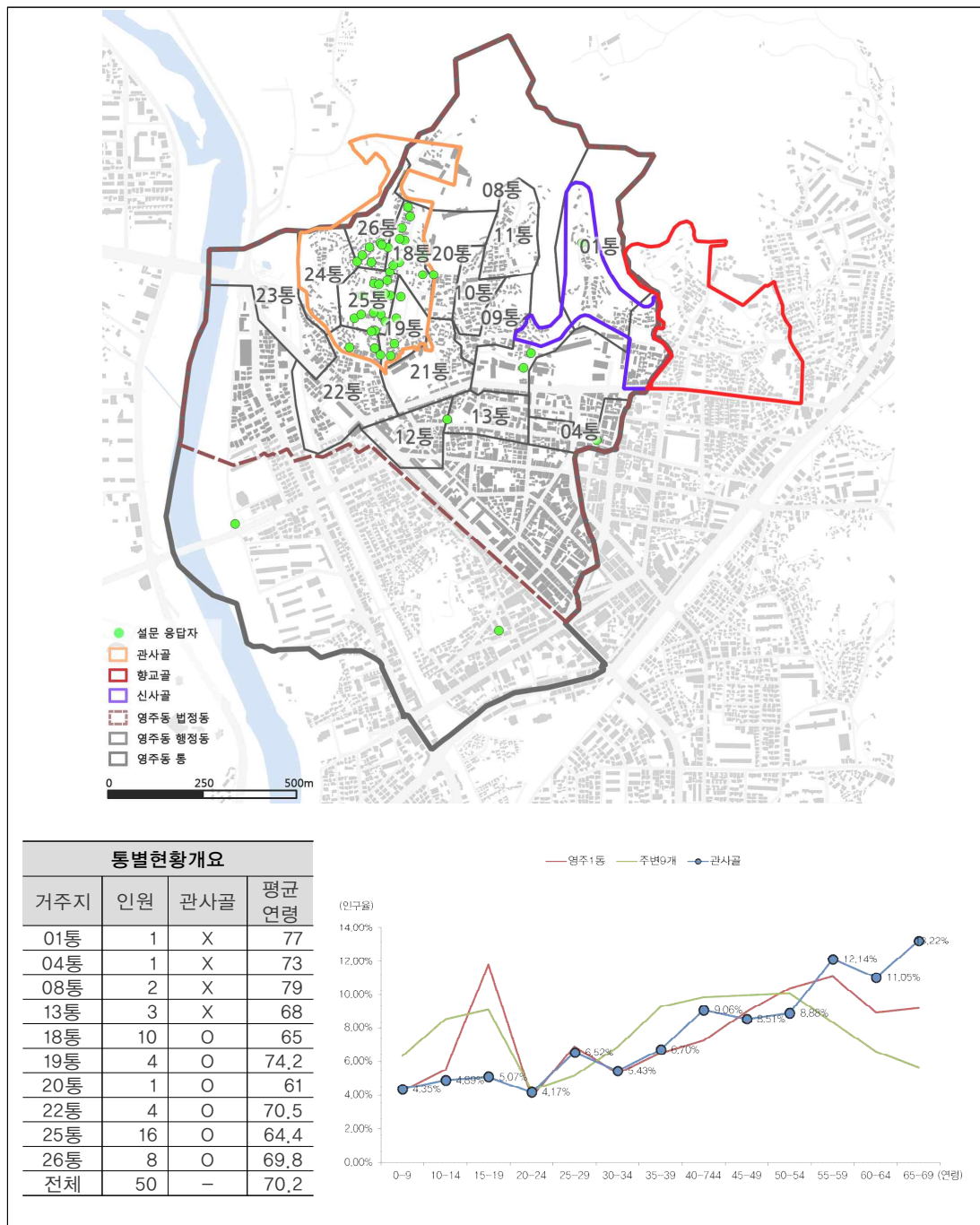


[그림 3-26] 도시재생사업 후의 친밀도변화



[그림 3-27] 도시재생사업 후 동네·마을 범위 변화여부

2) 영주동(영주시)의 거점확산형 주거환경개선사업을 통한 근린변화와 특징



[그림 3-28] 영주동 일대 행정구역체계, 응답자분포, 인구구조

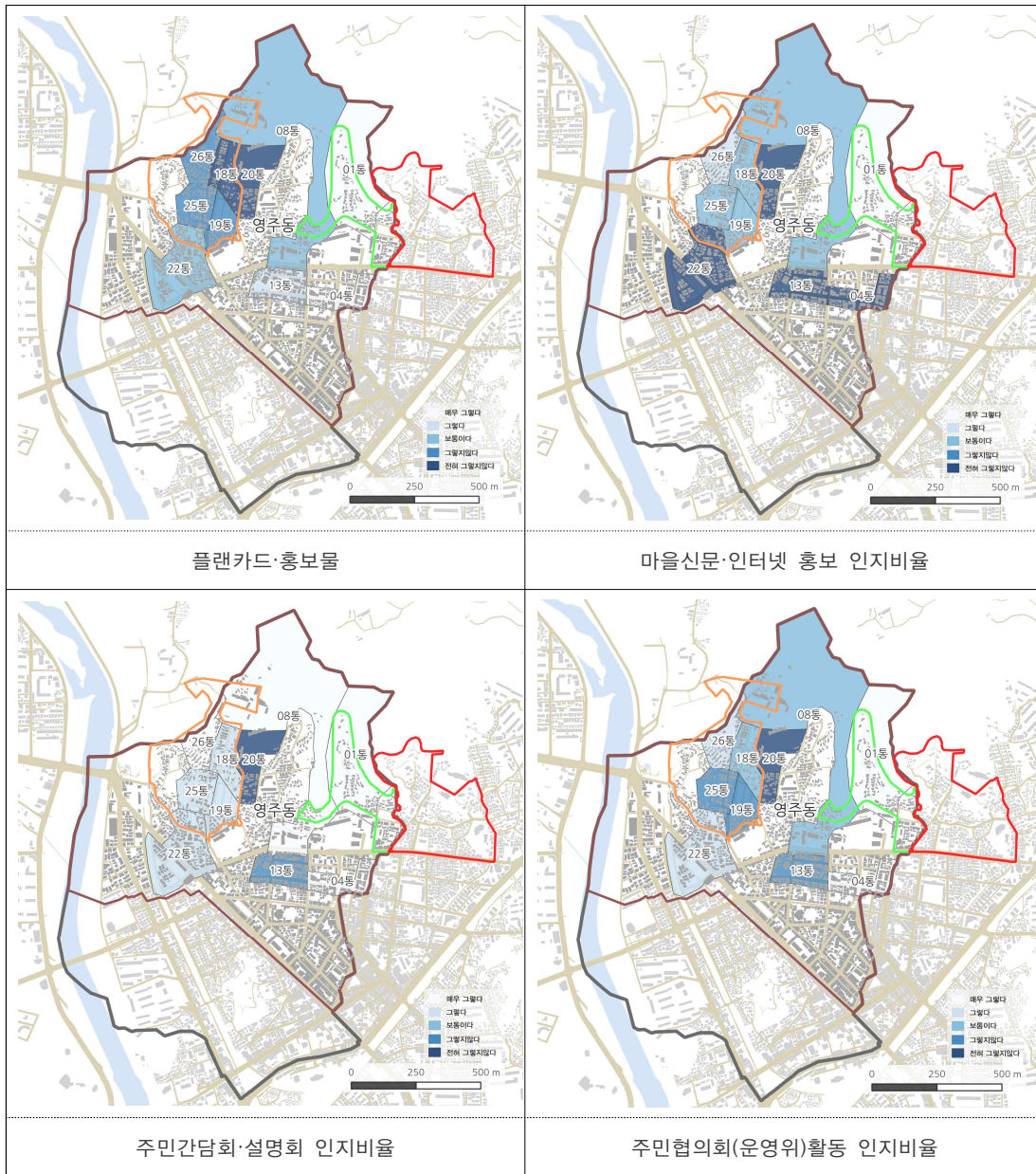
① 주민의 사업인지의 공간화

전체적으로 가장 인지도가 높은 문항은 Q1_9(시공)이며, 인지도가 낮은 문항은 Q1_6(주민동의서·서면작성)으로 나타난다. 1:1 접촉을 하게 되는 주민동의서 및 서면작성이 주민이 사업을 인지하는데 가장 도움이 안 된다는 점은 유의해서 살펴 볼 필요가 있으며, 실제 고령자는 긴 시간의 집중을 요구하는 프로그램에 불편함과 스트레스를 표시하고 있는데 이러한 원인이 작동하는 것으로 보인다(부록 참조).

한편, 관사골 거점확산형 주거환경개선사업구역 내부와 외부의 인지수준 편차가 크게 드러난 문항은 Q1_1(플랜카드 및 홍보물), Q1_7(주민협의회활동)으로 각각 41%, 48% 가량 사업구역 내의 인지율이 높은 것도 특징적이다. 한편 관사골 사업구역 내부의 인지율이 거의 모든 항목에서 평균보다 높는데, 예외적으로 Q1_2(마을신문 및 인터넷 홍보) 항목은 평균 대비 사업구역 내부 인지율이 낮다. 이는 마을신문이 사업구역 내부보다 외부의 주민에게 주요한 인지수단이 되고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

사업구역 내의 인지율을 전체평균과 비교하면 18통, 19통, 25통이 평균적인 인지도를 보여주며, 26통(사업구역 내 거점개발구역)의 인지율은 비교적 낮다. Q1_6(주민동의서·서명작성)과 Q1_9(시공)을 제외하고 모든 항목별로 통별 인지 편차가 뚜렷한 편이며 특히 Q1_3((주민설문·인터뷰조사)와 Q1_7(주민협의회(운영위)활동)에서 인지편차가 크게 나타나는 점은 주목해 볼 필요가 있다. 관사골의 거점확산형 주거환경개선사업에서 사업 기획단계부터 한국도시연구소가 주민설문, 인터뷰, 주민협의회 활동에 직간접적으로 참여하여 주민교육효과가 높았기 때문에(부록 참조) 이러한 인지편차는 사업 중지에 대한 주민의 실망감이 반영된 것으로 이해할 수 있다²³⁾.

23) 주민교육·답사와 지원센터 설치에 100%인 20통의 응답자는 1인임을 감안하여 제외함



[그림 3-29] 영주동 주민의 세부항목별 사업인지 공간분포 비교

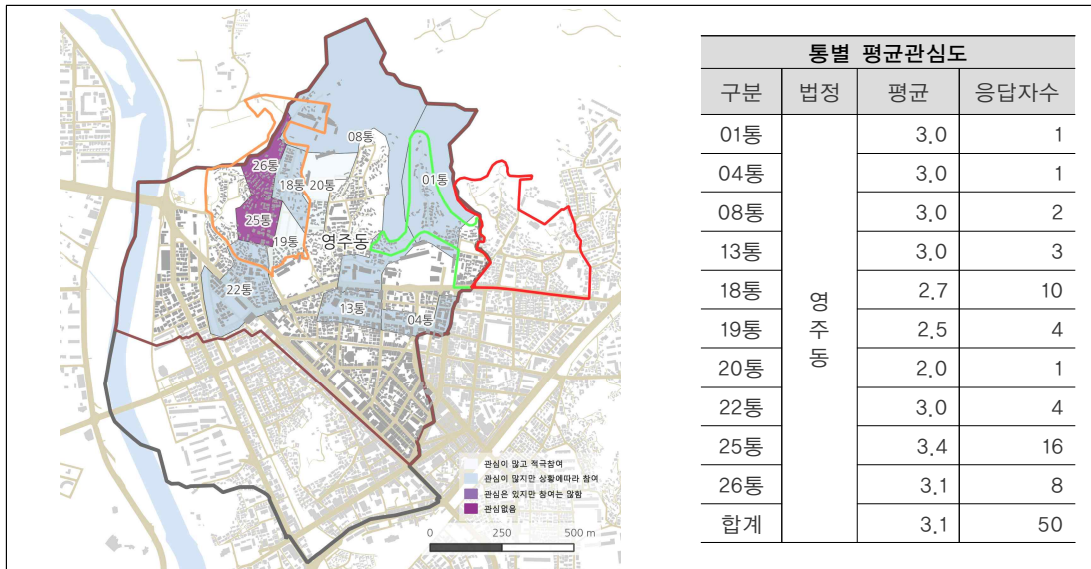
[표 3-10] 사업구역 내외의 통별 인지특성

(단위:%)

구분	Q1_1	Q1_2	Q1_3	Q1_4	Q1_5	Q1_6	Q1_7	Q1_8	Q1_9	Q1_10
01통	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
04통	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
08통	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0	50.0	50.0	0.0
13통	66.7	100.0	66.7	66.7	33.3	0.0	33.3	33.3	66.7	0.0
18통	90.0	60.0	40.0	60.0	40.0	0.0	90.0	30.0	100.0	30.0
19통	75.0	50.0	25.0	75.0	25.0	0.0	75.0	25.0	100.0	0.0
20통	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	100.0	0.0
22통	100.0	100.0	25.0	25.0	25.0	0.0	50.0	25.0	75.0	50.0
25통	81.3	43.8	37.5	75.0	43.8	0.0	75.0	50.0	100.0	25.0
26통	75.0	37.5	12.5	25.0	25.0	0.0	75.0	0.0	75.0	37.5
전체평균	78.0	56.0	32.0	56.0	34.0	0.0	70.0	32.0	90.0	26.0
관사골 내	83.7	53.5	32.6	58.1	37.2	0.0	76.7	32.6	93.0	27.9
관사골 외	42.9	71.4	28.6	42.9	14.3	0.0	28.6	28.6	71.4	14.3

② 주민의 사업 전후 현안의 관심도

관심도가 가장 높은 곳은 20통이며 가장 낮은 곳은 25통이다. 관사골 사업구역 외부는 ‘동네일에 관심은 있지만 참여는 하지 않고 있다’의 답변이 가장 많고, 사업구역 내부의 경우 18통, 19통, 20통은 평균보다 관심도가 높고, 25통, 26통은 평균보다 관심도가 현저히 낮게 나타난다²⁴⁾. 이는 거점개발사업 중지의 직접적인 피해를 입은 통이기 때문으로 보인다.

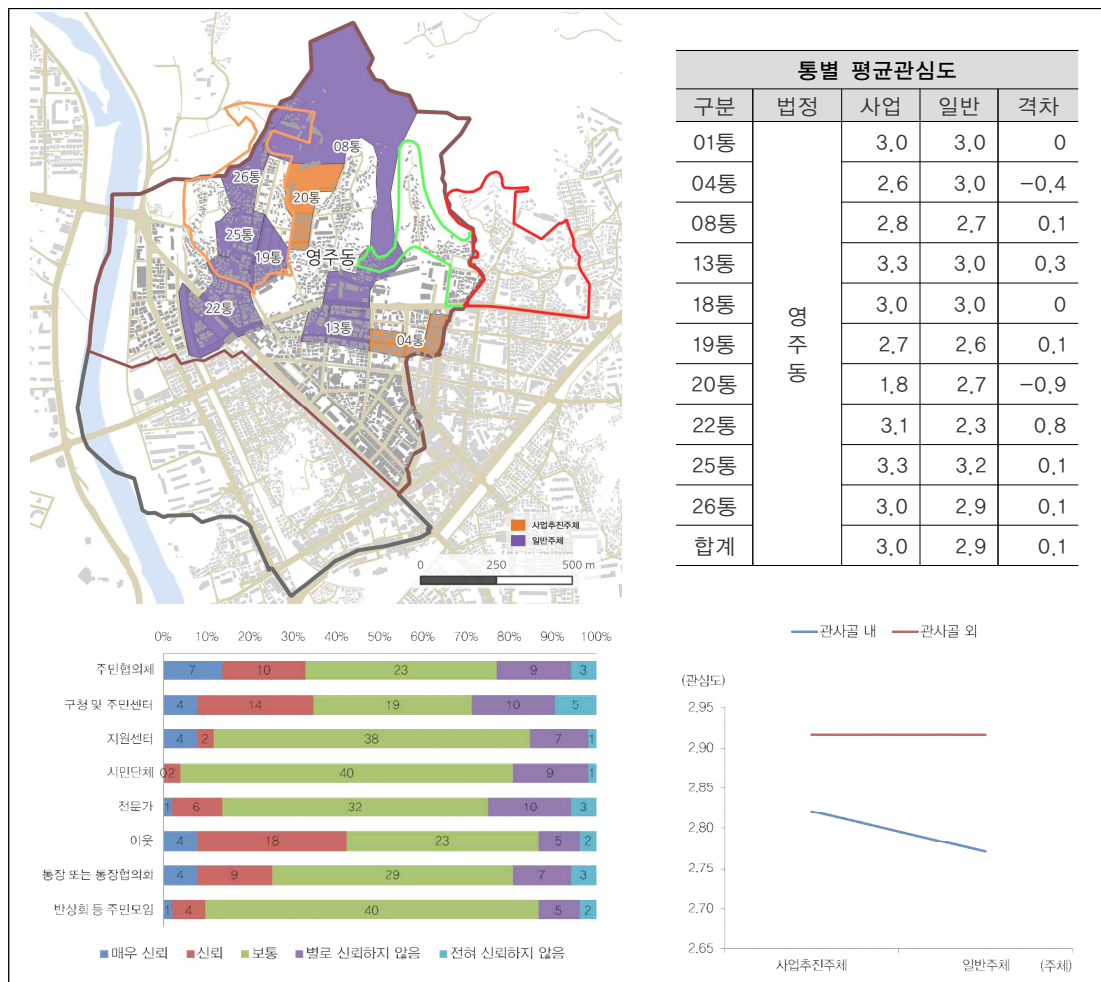


[그림 3-30] 사업 전후 현안에 대한 관심

24) 동네 일에 관심이 아주 많다 (1) ~ 동네 일에 관심이 별로 없다 (4)의 척도로 점수부여

③ 사업 전후 기관 및 개인의 신뢰관계 변화

전체적으로는 사업추진주체(3.02)보다 일반(2.88)에 대한 신뢰도가 약간 높게 나타난다²⁵⁾. 사업추진주체보다 일반주체의 신뢰도가 더 낮게 나타난 통은 4통, 20통의 두 통이며, 나머지 전체 통은 일반주체의 신뢰도가 더 높다.²⁶⁾ 세부적으로 살펴보면, 가장 높은 신뢰를 보인 사업추진주체는 이웃(43%)이며, 다음으로 구청·주민센터(35%), 주민협의체(32%), 통장(25%) 순이다. 관사골 사업구역 외부에서는 주체 간의 격차가 크게 드러나지 않으나, 사업구역 내부의 일반주체에 대한 신뢰도가 사업추진주체보다 높은 편이라고 할 수 있다.



[그림 3-31] 사업 전후 기관 및 개인 신뢰관계 변화여부

25) 매우 신뢰 (1) ~ 별로 신뢰하지 않음 (2)의 척도로 점수부여

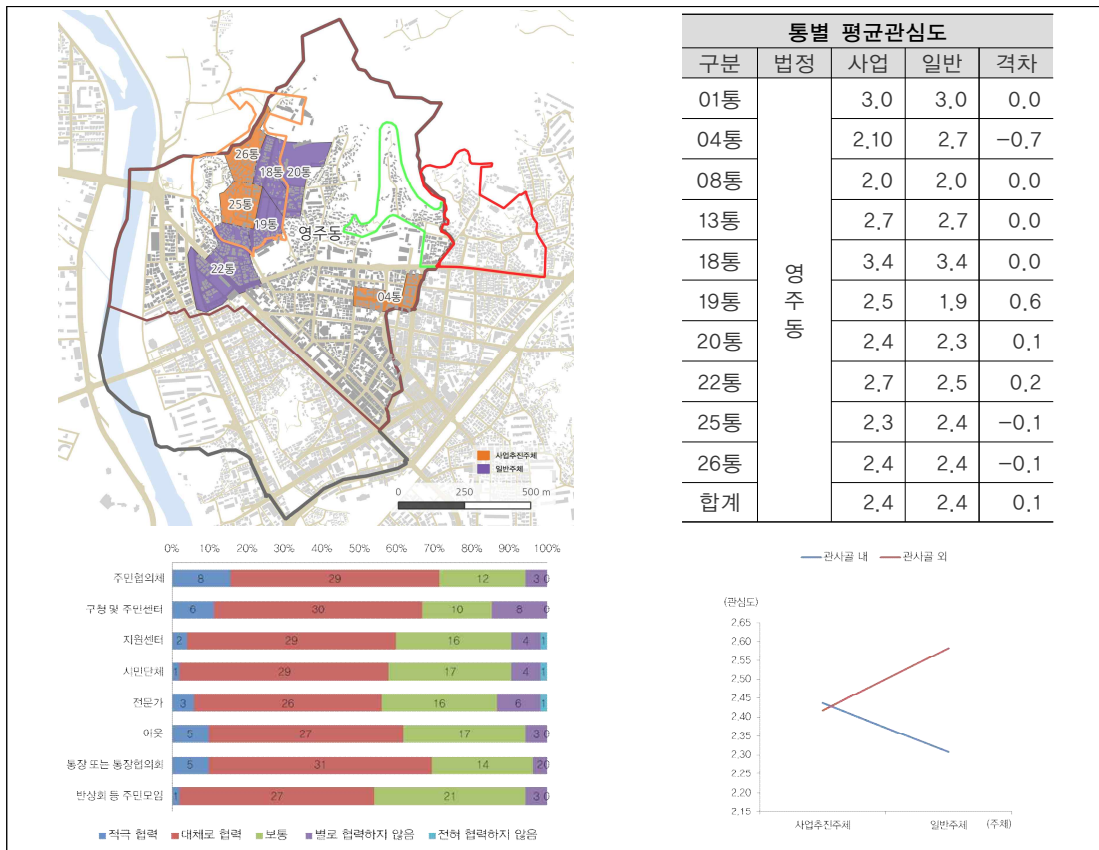
26) 여기서는 각 통별 표본수 1인이고 사업구역 외부의 통인 점을 고려할 필요가 있음

④ 현안별 협력희망 대상

사업추진주체(2.40)와 일반주체(2.37)에 대한 향후 협력 여부는 거의 유사한 수준인데, 일반에 대한 협력여부가 약간 높은 편이다. 그러나 세부적으로 보면, 협력우선순위는 주민협의체(71%)가 압도적이고, 구청·주민센터(70%), 통장·통장협의회(70%), 이웃(62%) 순이다.

여기서 사업추진주체보다 일반주체의 협력여부가 더 낮게 나타난 통은 4통, 25통, 26통이다. 관사골 사업구역 외부의 경우 4통을 제외하고는 주체 간의 협력여부의 격차가 없다. [그림 3-32]의 그래프에서 보는 바와 같이, 관사골 사업구역 내외부의 응답패턴이 반대방향으로 형성되어, 사업구역 외부 주민은 사업추진주체와의 협력가능성이 높고, 구역 내부 주민은 일반(이웃)과 협력가능성이 높다.

그런데 Q4(신뢰도)와 Q7(협력여부)를 비교하면, 관사골 사업구역 내의 25통, 26통은 일반주체에 대한 신뢰도가 높지만 협력은 사업추진주체와 하고자 하는 것이 특징이다. 이는 일반적인 신뢰관계가 사업을 위한 협력관계를 맺는 것과 반드시 정의 관계를 갖는 것은 아님을 보여주는 것이라고 할 수 있다.



[그림 3-32] 현안별 협력희망기관

⑤ 주민협의체 향후 운영방안

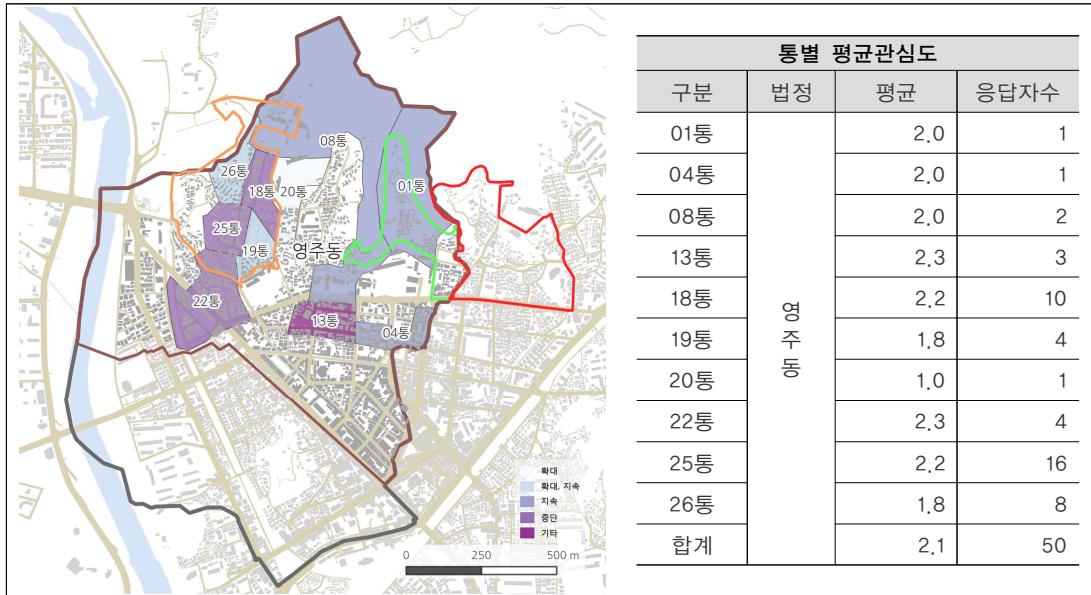
사업종료 후에도 동네 현안을 관리하기 위한 역할 확대(1점)와 할 일이 없기 때문에 폐지(3점)해야 한다는 척도에서 전체평균은 2.06으로 사업 종료 후에도 시설물의 유지관리를 위해 지속되어야 한다는 의견이 지배적이다. 이러한 의견은 관사골 사업구역 내외부에 유사한 수준인데, 주민협의체의 확대에 가장 긍정적인 응답을 한 통은 19통, 20통, 26통으로 모두 사업구역 내에 해당된다.

⑥ 사업 후의 친밀도 변화

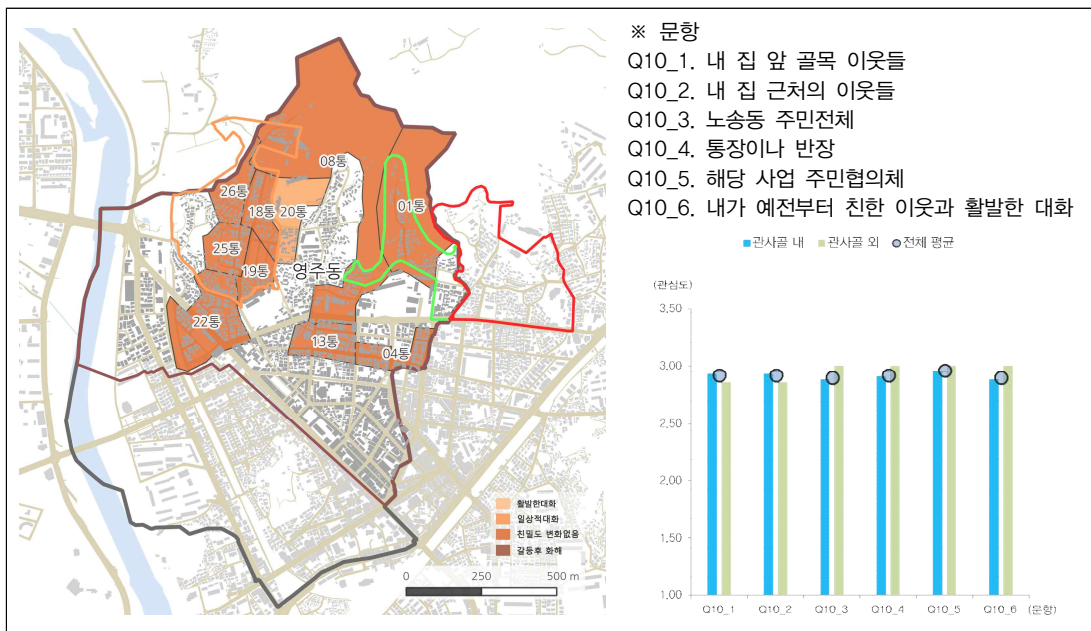
사업에 의한 주민 간 친밀도의 변화는 사업구역 내·외부를 막론하고 큰 변화가 없는 것이 특징이다. 그런데 항목별로 보면 사업구역 내에서 Q10_3(관사골 주민 전체)와 Q10_6(예전부터 친한 이웃) 범위의 친밀도가 상승했다는 답변이 상대적으로 두드러진다. 이는 사업 자체를 통해 사업구역에 거주하는 주민 관계망이 강화되고, 이와 더불어 주민들이 사업구역의 행정단위(법정동)를 의식하고 현안에 대해 관심을 갖기 시작한 것으로 이해할 수 있다. 또한 관사골의 경우 사업에 의해 많은 가구가 이주하면서 남은 주민들 간의 관계망이 더 돈독해졌을 가능성도 있다.

⑦ 사업 후의 동네·마을범위 변화

사업은 주민이 인식하는 동네·마을의 범위에 거의 영향을 미치지 않는다. 범위가 커졌다고 응답한 2인은 동네·마을이라고 생각하는 범위가 관사골 사업구역인 경우와 영주1동인 경우로 나누어진다. 사업에 의한 공간범위의 변화가 거의 없는 것은 골짜기로 이루어져서 주변지역과의 연계성을 갖기 힘든 동네의 지형적 특징으로 이해되어야 할 것이다.



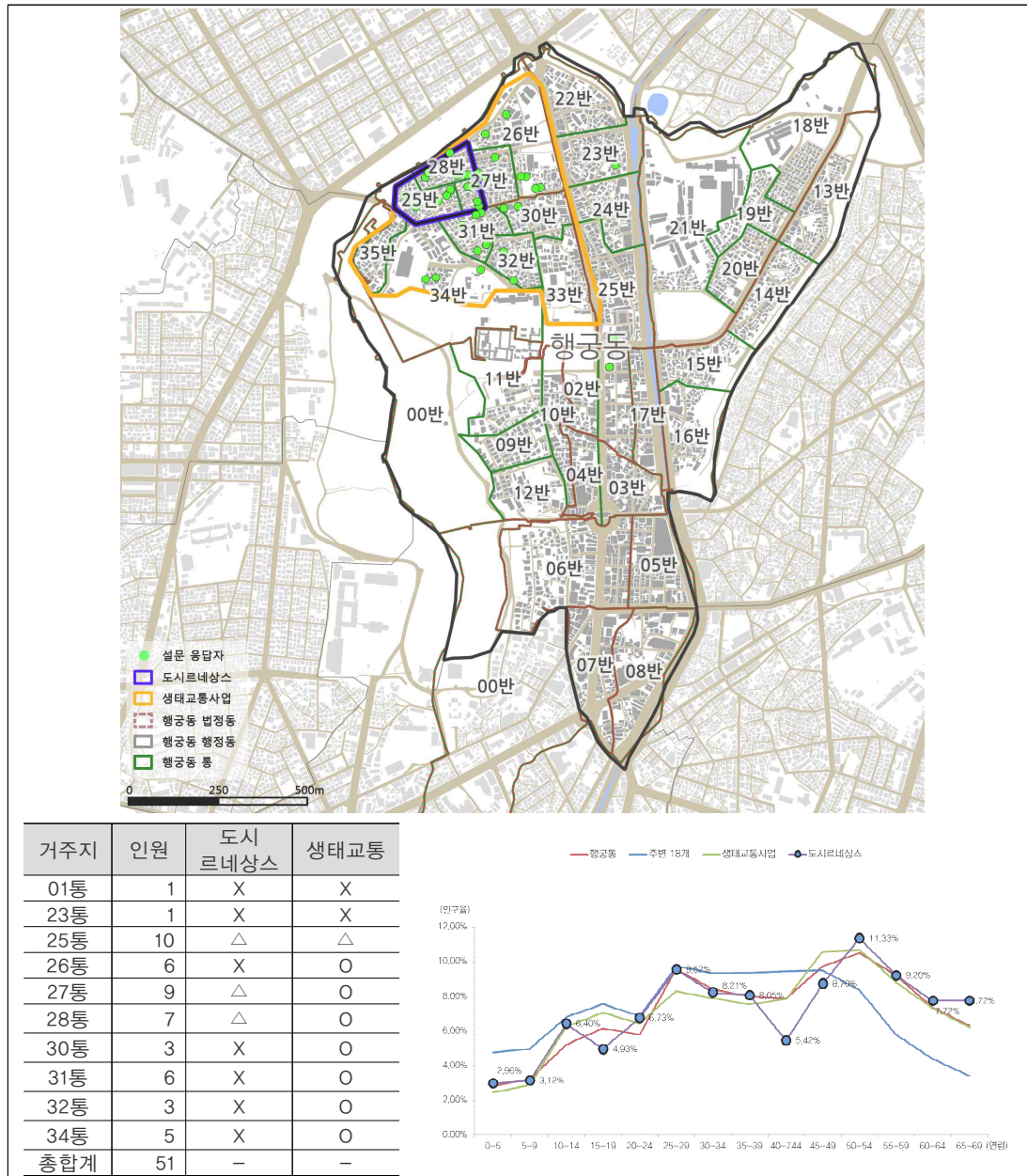
[그림 3-33] 주민협의체 향후 운영방안



[그림 3-34] 사업 후의 친밀도 변화

3) 행궁동(수원시)의 마을만들기형 사업을 통한 근린변화와 특징

행궁동의 인구구조는 인접지역과 비교하여 45세 이하 인구비율이 적고 50세 이상 인구비율이 높다. 특히 주거환경개선사업이 추진된 도시르네상스 사업구역(신풍장안동)의 경우 10대, 20대, 40대 인구비율이 두드러지게 낮고 50대 비율이 높은 특징을 보인다.



[그림 3-35] 행궁동 일대 18개법정동, 행궁동의 인구구조

① 주민의 사업인지의 공간화

인지도가 가장 높은 문항은 Q1_1(플랜카드·홍보물), Q1_3(주민설문·인터뷰조사), Q1_6(주민동의서·서명작성) 순서로 나타난다. 영주동 관사골과 노송동 난민촌의 경우와 비교해보면 Q1_3과 Q1_6의 인지도가 높은 것은 행궁동의 독특한 특징으로 보이며, 이는 행궁동에서 활동하고 거주하는 여러 문인, 예술가, 지역 활동가와 주민 간의 교류가 쌓이고 관계가 형성되면서 사업을 설명하고 동의를 받는 과정이 거부감 없이 받아들여지기 때문인 것으로 보인다.

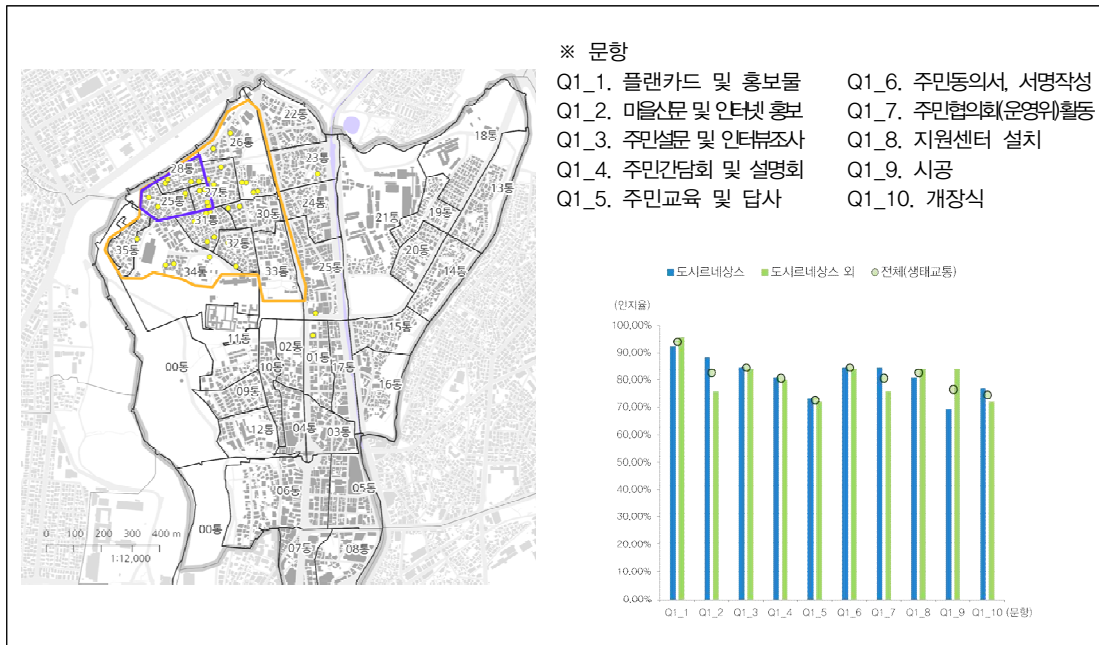
또한 흥미로운 것은 다른 사례대상지에서 시공의 인지도가 가장 높은 반면 행궁동에서는 플랜카드·홍보물이 가장 높은 인지수단이라는 점이다. 이 수단은 도시르네상스 사업 구역 내외의 구분 없이 고르게 높은 인지도를 갖고 있다. 한편, 마을신문·인터넷홍보의 경우, 영주동 관사골에서는 사업구역 내부보다 외부에서 인지도가 높은 것과 반대로 행궁동에서는 사업구역 내부에서 인지도가 높은 차이가 있다. 행궁동의 경우는 사업 자체뿐 만 아니라 다양한 동네소식이 주민들의 관심사항이라는 점을 생각하면, 동네나 마을의 현안에 관심을 갖도록 하는데 새로운 매체를 도입하고 구체적인 사안을 자료로 공유하는 방식이 효과를 가지기 위해서는 마을신문을 사업을 설득하기 위한 목적성 수단으로 보기보다 동네 현안발굴과 공감대 형성의 생활성 수단으로 보편화하는 사전작업이 필요하다고 보여진다.

② 주민의 사업 전후 현안의 관심도

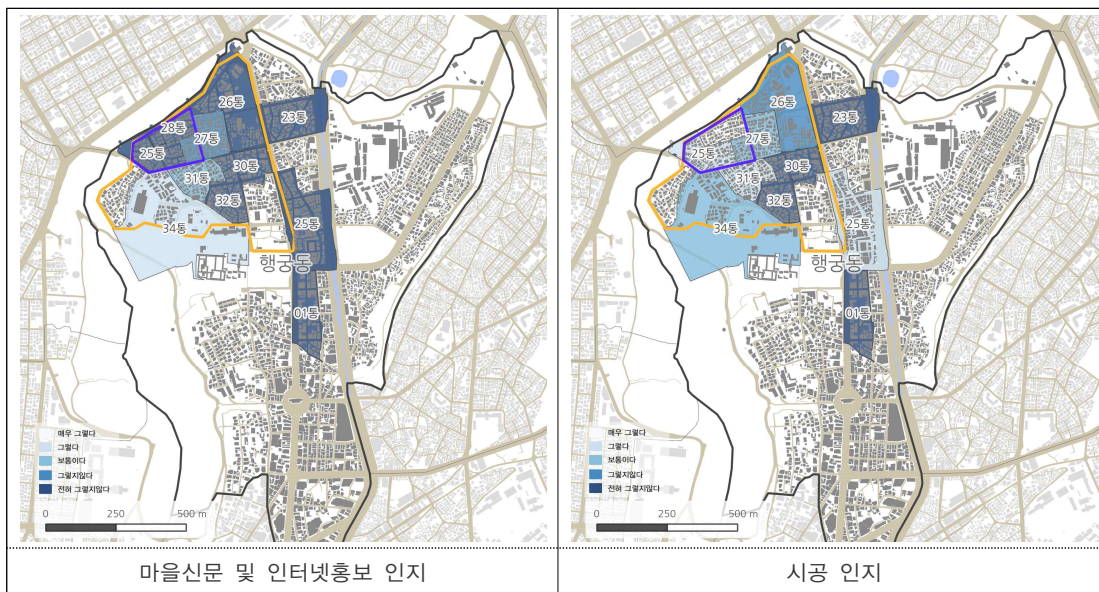
3인 이상이 응답한 곳 중 현안의 관심도가 가장 높은 곳은 28통이고 가장 낮은 곳은 30통이다. 도시르네상스사업구역에 걸쳐있는 27통은 현안의 관심도가 많아졌지만 참여는 상황에 따라 하거나 하지 않는 수준에 있어서, 집 주변 주거환경의 변화를 통해 현안의 관심도는 끌어낼 수 있지만 실제로 참여의 활동으로 이어가게 하는 데는 많은 장애가 있음을 보여준다.

③ 사업 전후 기관 및 개인의 신뢰관계 변화

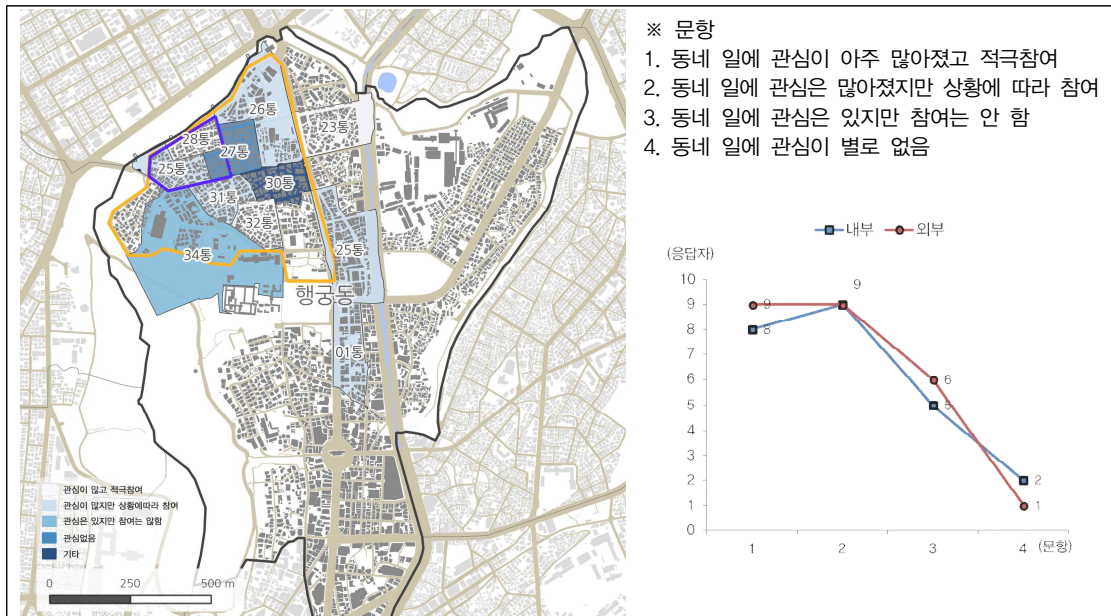
사업추진주체와 일반에 대한 신뢰도를 비교해보면 전반적으로는 사업추진주체(3.02)보다 일반(2.99)이 약간 더 신뢰를 받고 있는 것으로 나타나며, 사업추진주체에 대해 더 신뢰하는 경향을 보이는 통은 27통, 31통, 34통이다.



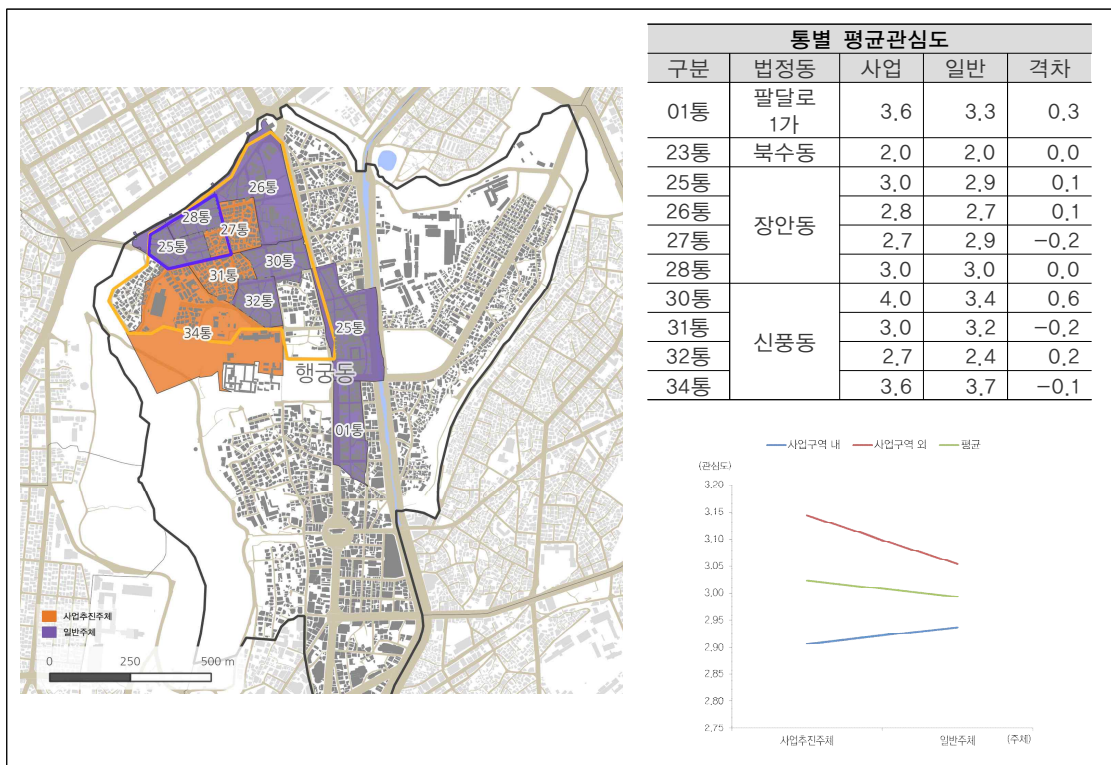
[그림 3-36] 사업의 인지비율비교



[그림 3-37] 마을신문, 인터넷홍보 및 시공 인지비율



[그림 3-38] 사업 전후 현안에 대한 관심

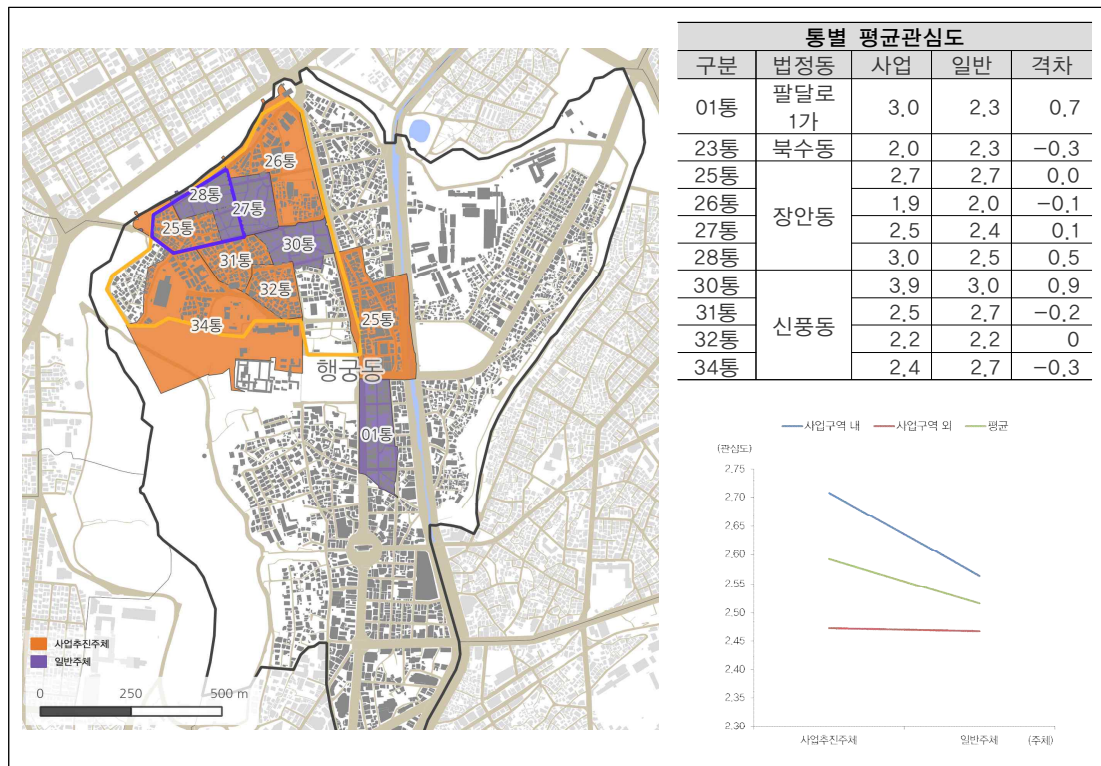


[그림 3-39] 사업 전후 기관 및 개인 신뢰관계 변화

④ 현안별 협력희망 대상

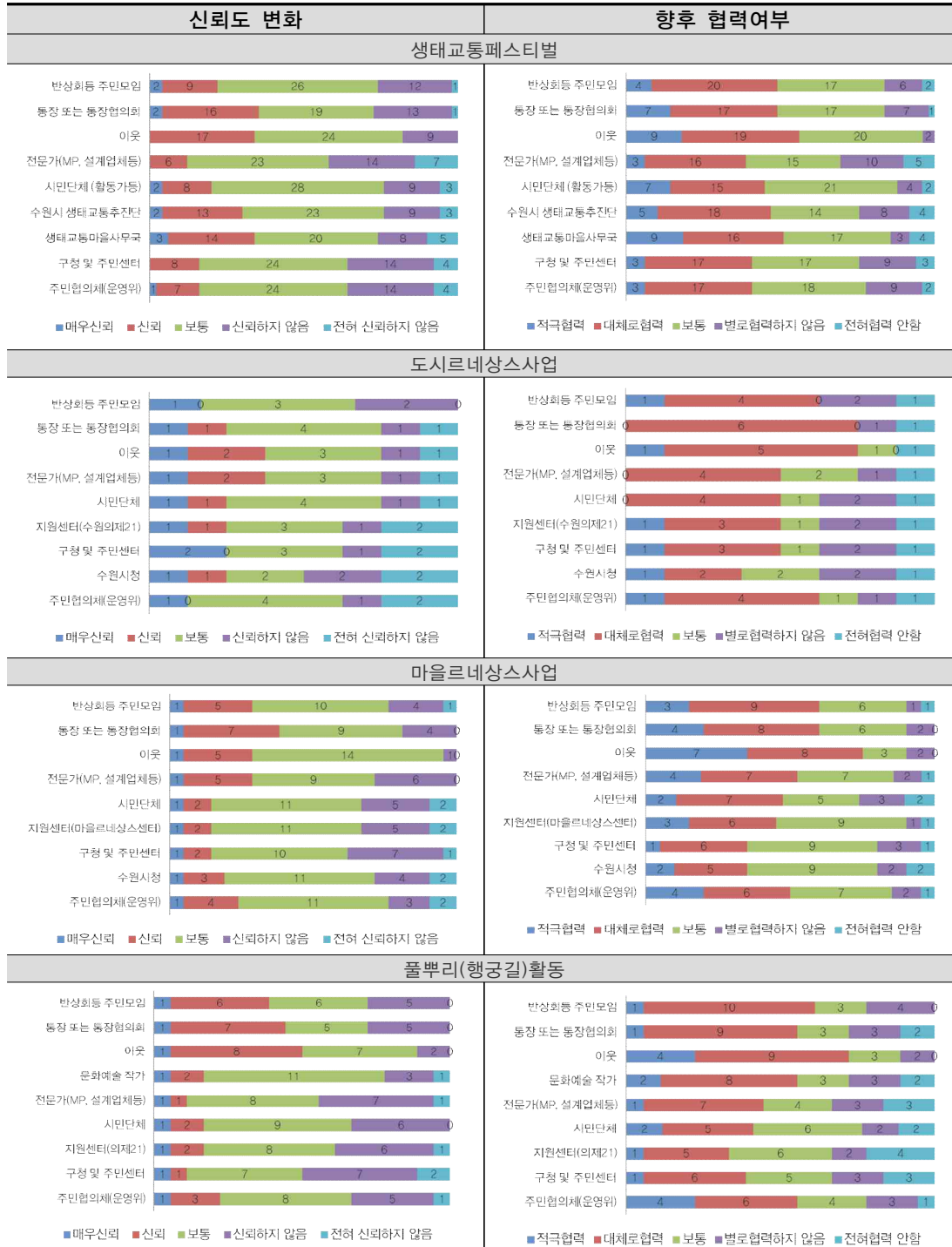
신뢰도의 경향과 유사하게 현안에 따른 협력대상도 사업추진주체(2.71)보다 일반(2.56)이 약간 더 높게 나타난다. 이러한 특성이 보이는 통은 1통, 27통, 28통, 30통이며, 사업구역 외부에서 보다 내부에서 일반에 대한 협력여부가 더 두드러져 보인다.

행궁동의 경우 사업에 주민이 참여하는 방식이 다양한 사업이 집중되어 있는데, 도시르네상스사업에 대한 신뢰도 우선순위(전문가)를 제외한 모든 사업별 항목에서 유사하게 반상화·주민모임, 통장·통장협의회, 이웃이 공공과 중간지원조직보다 높은 순위를 차지하고 있다. 현장과 밀착하여 추진하기 위해 마을국을 두고 기존에 활동하고 있던 지역활동가를 국장으로 파견하였던 생태교통페스티벌의 경우 주민조직과 공공·지원조직 간 신뢰와 협력여부의 격차가 가장 적은 점도 특징이라고 할 수 있다.



[그림 3-40] 현안별 협력희망관계

[표 3-11] 행궁동 내에서 추진된 사업별 신뢰도 및 협력여부 비교



자료: 주민설문조사, 2013.8.~9. 부록 참조

⑤ 주민협의체 향후 운영방안

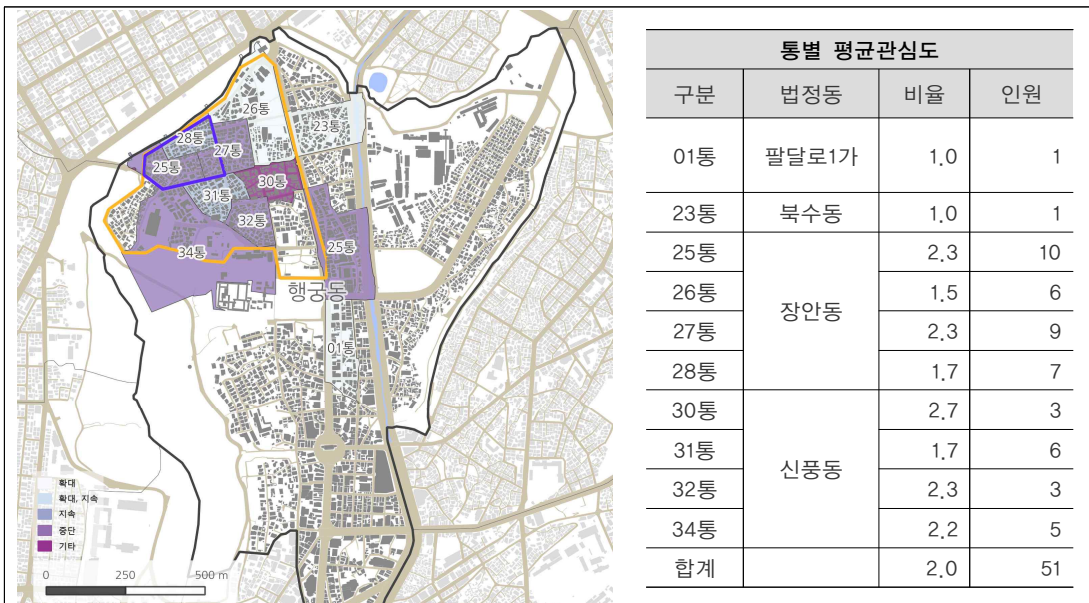
사업종료 후의 주민협의체 운영에 대해서 전반적인 의견은 시설물 유지관리 차원에서 지속(전체 평균 2.02)이 우세하며, 사업구역 외부에서 주민협의체의 역할 확대에 긍정적인 답변이 많은 편이다. 이러한 특징을 보이는 통은 1통, 23통, 26통이다.

⑥ 사업 후의 친밀도 변화

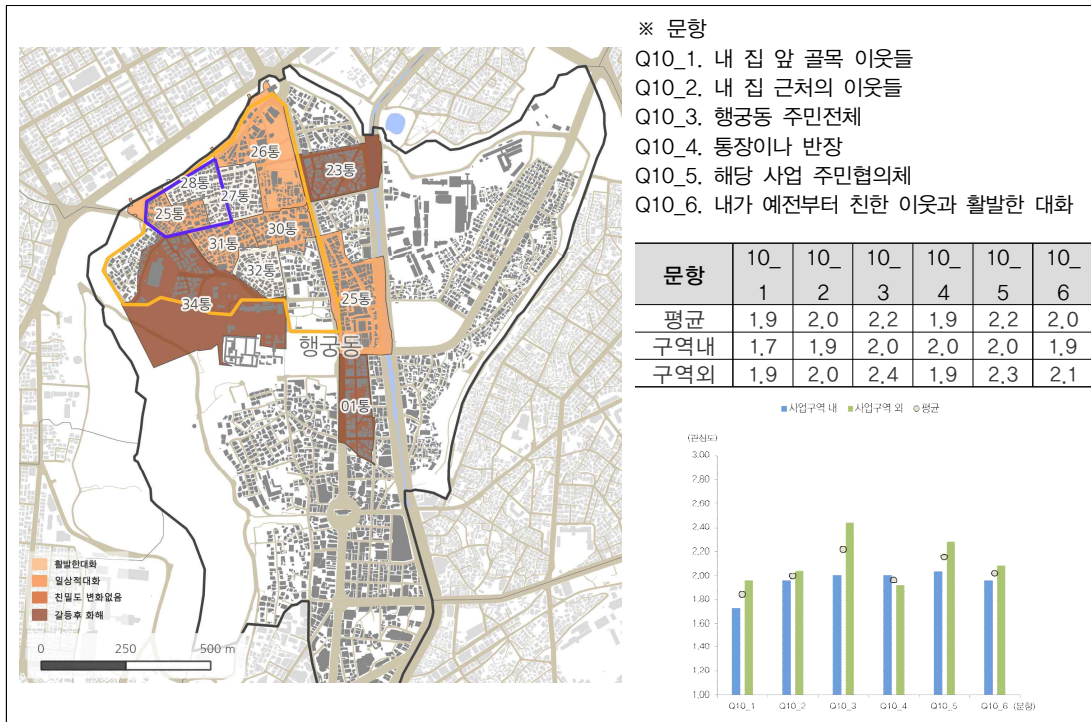
친밀도의 수준은 일상적 대화(2.0 내외)가 가장 많이 나타난다. 항목별로는 사업구역 내부에서 Q10_1(내 집 앞 골목이웃들)의 친밀도가 상승한 경우가 가장 많고, Q10_3(행궁동 주민전체)의 친밀도는 사업구역 내가 일상적 대화(2.0), 사업구역 외가 일상적 대화와 친밀도에 변화 없음의 중간(2.44)로의 차이를 보여준다.

⑦ 사업 후의 동네·마을범위 변화

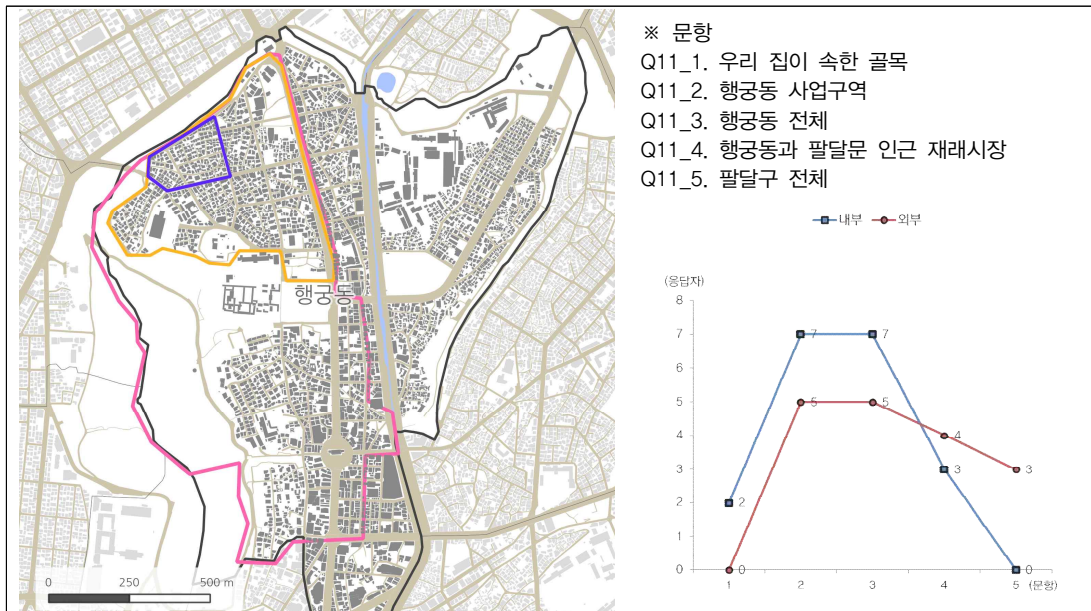
전체 50명중 36명이 사업을 통해 동네의 범위가 커졌다고 하였으며, 12명은 예전과 동일한 것으로 답변하였다. 동네범위의 변화는 사업구역 내부와 외부에 있어 비슷한 경향을 보인다.



[그림 3-41] 주민협의체 향후 운영방안



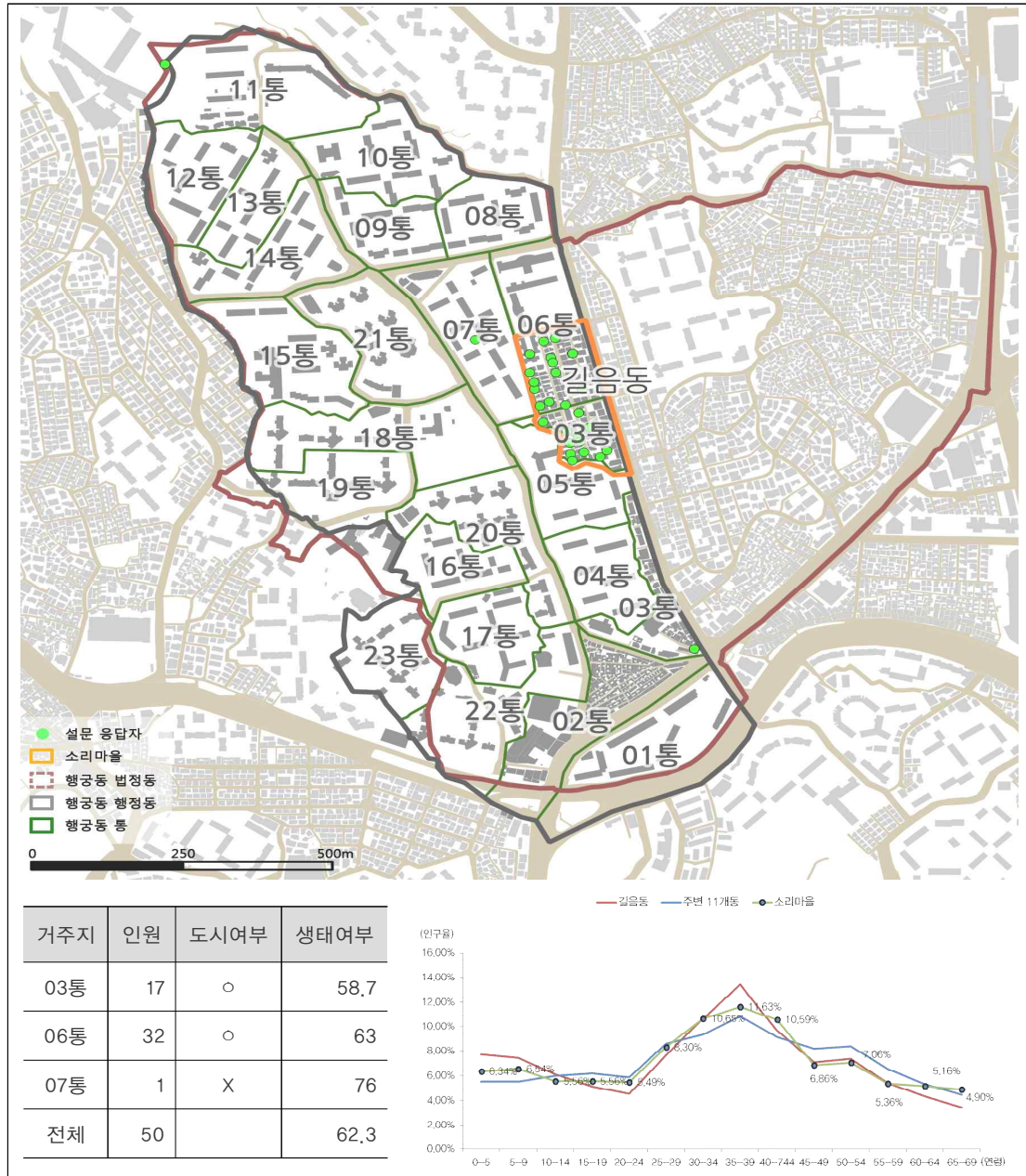
[그림 3-42] 사업 후의 친밀도변화



[그림 3-43] 사업 후 동네·마을 범위 변화여부

4) 길음동(서울시)의 휴먼타운사업을 통한 근린변화와 특징

길음동의 인구구조는 인접지역과 비교하여 30대 인구비율이 높고 20대 초반과 45세 이상 인구비율이 낮고, 소리마을 인구구조와 길음동 인구구조는 매우 유사한 편이다.



[그림 3-44] 길음동 휴먼타운사업 일대 행정동, 법정동, 통 인구구조

① 주민의 사업인지의 공간화

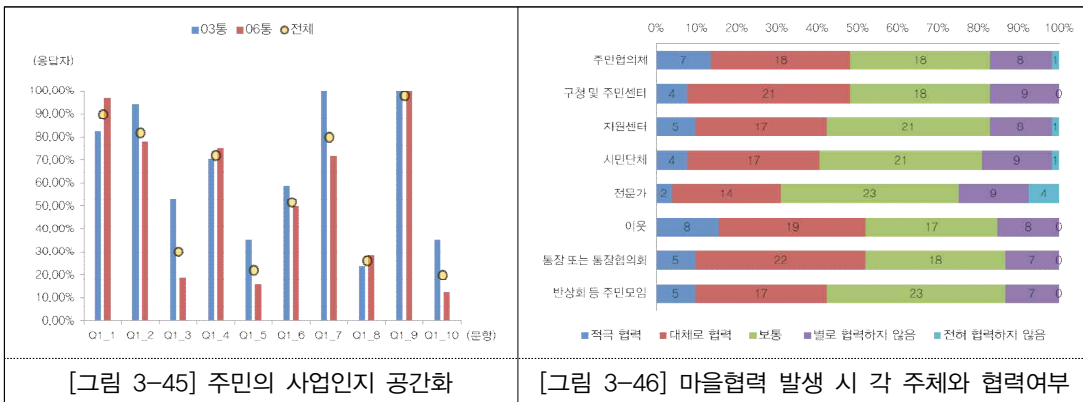
인지도가 높은 문항은 Q1_9(시공)이고 낮은 문항은 Q1_5(주민교육·답사), Q1_10(개장식)이다. Q1_3(주민설문·인터뷰조사), Q1_5(주민교육·답사), Q1_10(개장식)의 경우 3통의 인지도가 6통보다 높은 편이다.

② 주민의 사업 전후 현안의 관심도

사업을 통한 동네 현안의 관심도 또한 3통이 6통보다 긍정적으로 증가하였으며, 6통의 경우 동네 현안에 관심이 있지만 참여하지 않음(3.0)의 답변이 17명으로 응답자의 절반 이상에게 나타나는 공통적인 특징이다.

③ 신뢰도와 협력관계 관련성

Q4와(신뢰도)와 Q7(협력관계)는 기본적으로 비슷한 패턴을 보이며, 일반주체에 대한 신뢰도와 협력 희망이 사업추진주체에 대한 것보다 약간 높은 편이다. 세부적으로 보면, 이웃(52%), 통장·통장협의회(52%)이 가장 높고, 주민협의체(48%)의 순서이다. 통별 특성이 유사하게 드러나며, 3통이 6통보다 높은 신뢰도와 협력희망의 특징을 보인다.



④ 주민협의체 향후 운영방안

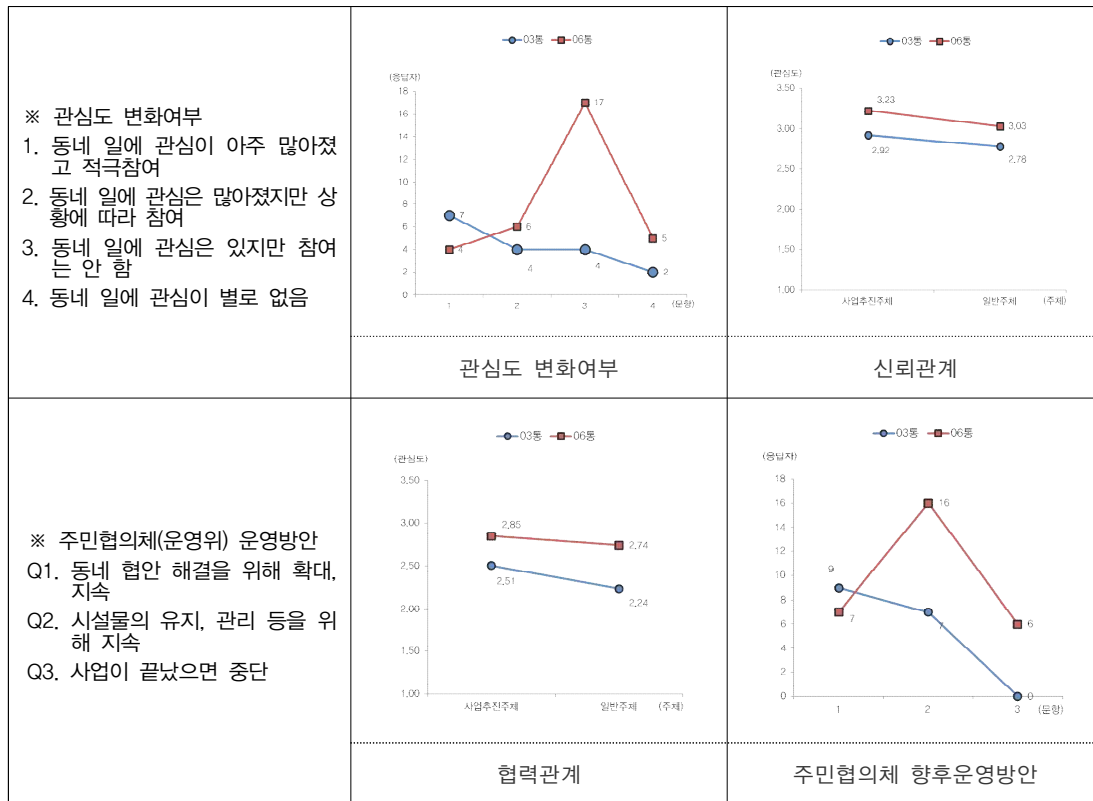
3통에서는 주민협의체 역할을 확대지속(1.0)하는 답변이 가장 많으며, 6통에서는 시설물 유지차원에서의 지속(2.0)이 가장 많다.

⑤ 사업 후의 친밀도 변화

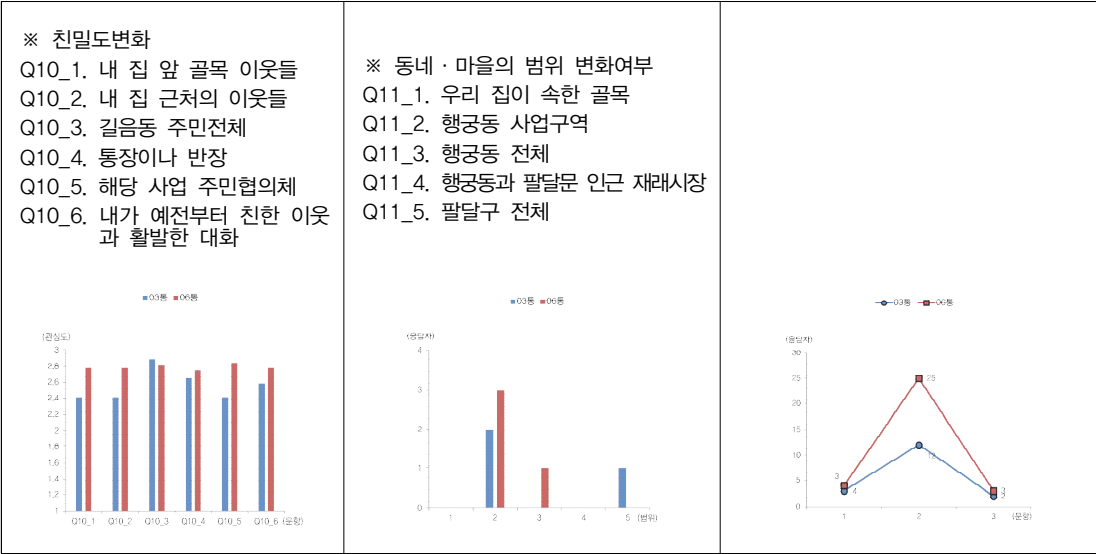
길음동 소리마을의 경우 Q10_1(집 앞 골목 이웃)과의 관계가 가장 많이 개선되었으며, Q10_3(소리마을 주민전체)을 제외하면 모든 문항에서 3통의 친밀도가 많이 상승하였다. 전체 평균은 친밀도에 변화 없음(3.0)에서 일상적 대화(2.0) 구간에 분포한다.

⑥ 사업 후의 동네·마을범위 변화

사업 후의 동네범위가 예전과 동일하다는 답변이 가장 많으며, 예전보다 커진 경우와 오히려 작아졌다고 한 경우가 비슷한 정도이다. 동네범위가 커졌다고 응답한 7인 중 5인은 소리마을, 1인이 길음동 전체, 1인이 성북구 전체로 답했다.



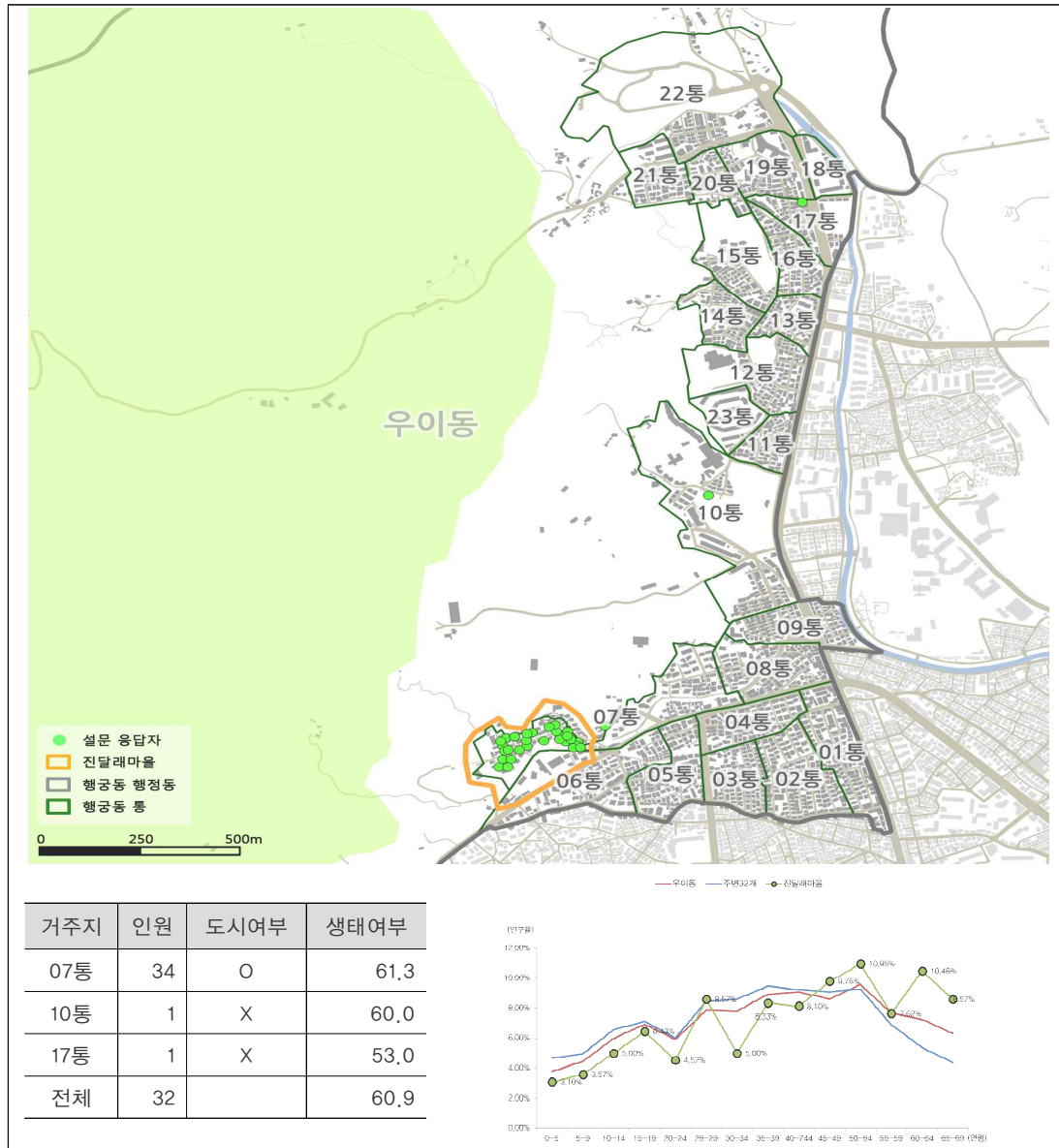
[그림 3-47] 관심도변화, 신뢰관계, 협력관계, 주민협의체 향후 운영방안



[그림 3-48] 길음동 소리마을 내 주민협의체, 친밀도, 동네 · 마을범위

5) 우이동(서울시)의 경관협정사업을 통한 근린변화와 특징

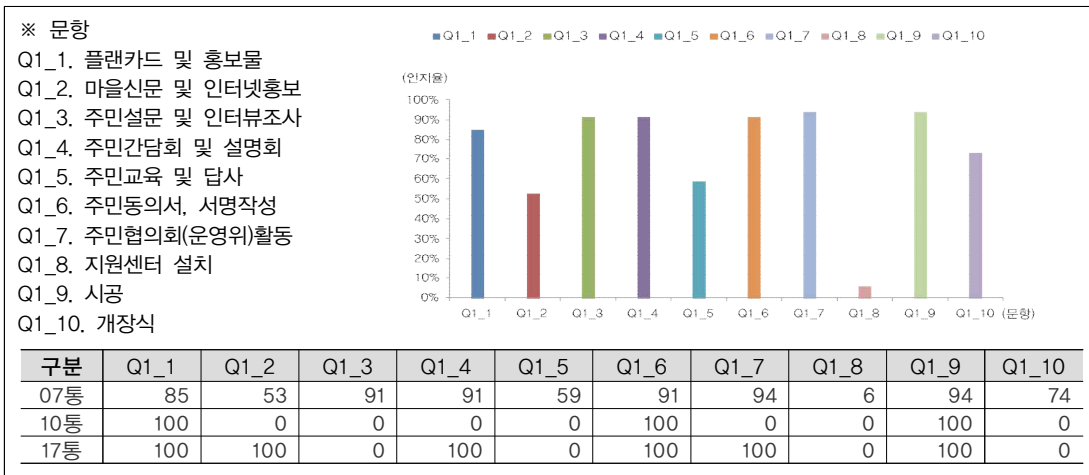
우이동의 인구구조는 주변의 행정동과 유사하나 50세를 기점으로 이하는 주변보다 낮고 이상은 주변보다 높은 편이다. 진달래마을의 인구구조는 주변과 비교하여 30~35세 구간이 눈에 띄게 낮으며 60세 이상 구간에서 높은 비율을 보인다.



[그림 3-49] 우이동 휴먼타운사업 일대 행정동, 법정동, 통 인구구조

① 주민의 사업인지의 공간화

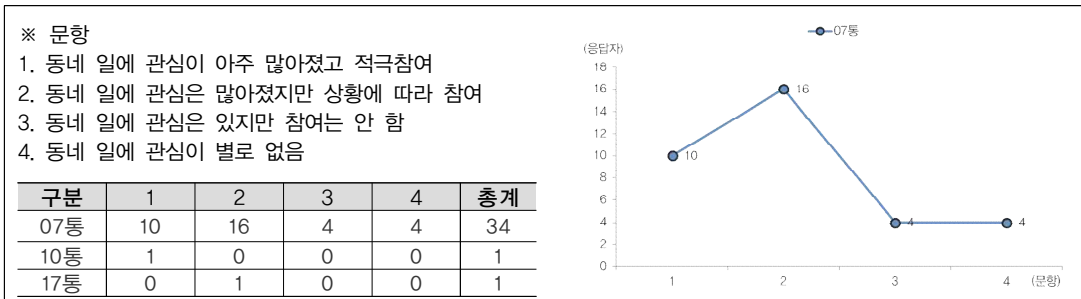
전체적으로 인지도가 가장 높은 문항은 Q1_7(주민협의회활동)과 Q1_9(시공)이고, 낮은 문항은 Q1_8(지원센터 설치), Q1_2(마을신문·인터넷홍보), Q1_5(주민교육·답사)이다. 주민협의회활동의 인지도가 가장 높은 경우는 진달래마을이 유일하다. 이는 기획단계에서부터 주민협의회와 도시연대가 밀착하여 활동하면서 경관협정사업의 특성상 경관협정에 참여하도록 주민을 설득해야 하는 작업을 진행하였기 때문인 것으로 보인다.



[그림 3-50] 사업인지비율 비교

② 주민의 사업 전후 현안의 관심도

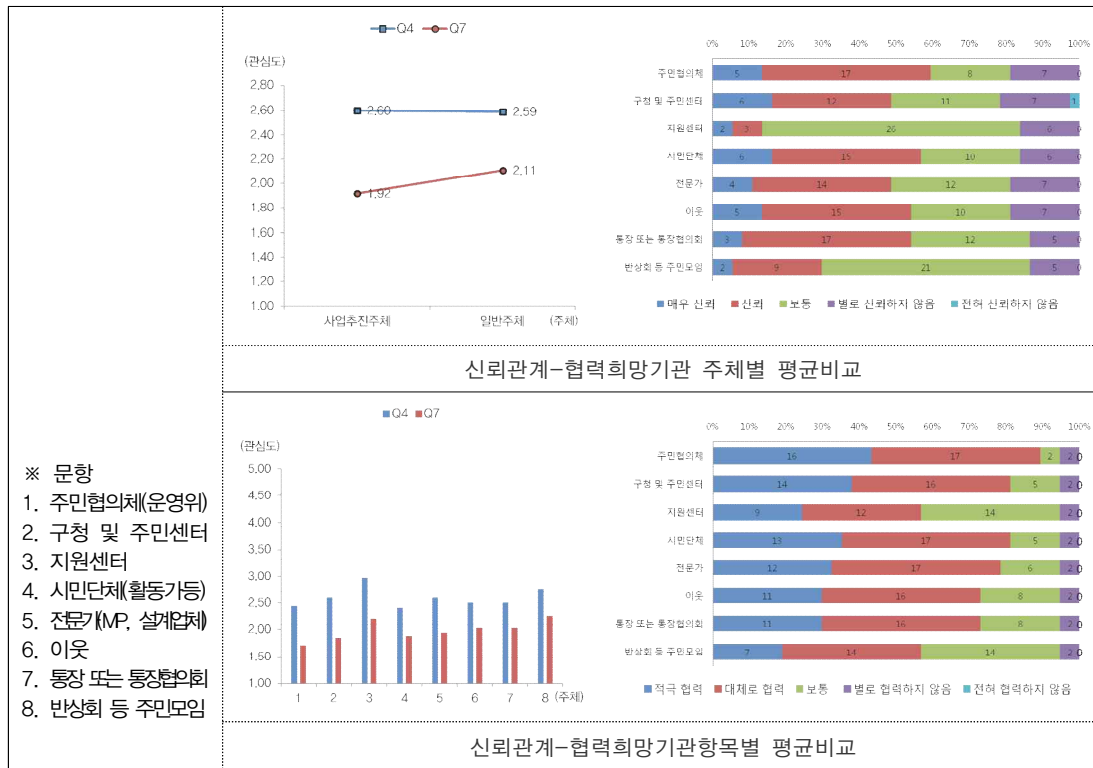
진달래마을 주민은 사업을 통해 동네현안에 대한 관심이 눈에 띄게 증가하고 적극적인 참여를 하거나 상황에 따라 참여를 하는 경향이 전체의 76%(26인/34인)에 이른다. 이 또한 경관협정사업의 특성 상 주민이 자기 소유에 관한 부분을 내어놓았기 때문에 사업진행과정과 관련된 현안에 대한 적극적이고 주도적인 자세를 갖게 하는 것으로 볼 수 있다.



[그림 3-51] 사업 전후 현안에 대한 관심

③ 신뢰도와 협력관계 관련성

Q4(신뢰도)에 있어서는 사업추진주체와 일반이 동일한 수준을 보이는데, Q7(협력관계)에 있어서는 사업추진주체가 일반보다 선호도가 높다. 세부적으로 보면, 신뢰의 순서는 주민협의체(60%), 시민단체(57%), 전문가(49%), 구청·주민센터(48%)이며, 협력의 순서는 주민협의체(89%), 구청·주민센터(81%), 시민단체(81%), 전문가(78%), 이웃·통장(73%)이다. 이는 다른 사례대상지에 비해 진달래마을 경관협정사업이 비교적 성공적으로 진행되고 현재까지 주민운영위원회가 자비를 들여서 운영위 활동을 하는 등에서 주민협의체와 시민단체가 좋은 평가와 관계망을 구축하고 있는 것으로 볼 수 있다(부록 참조).



[그림 3-52] 서울 우이동의 신뢰도와 협력여부의 주민의식

④ 주민협의체 향후 운영방안

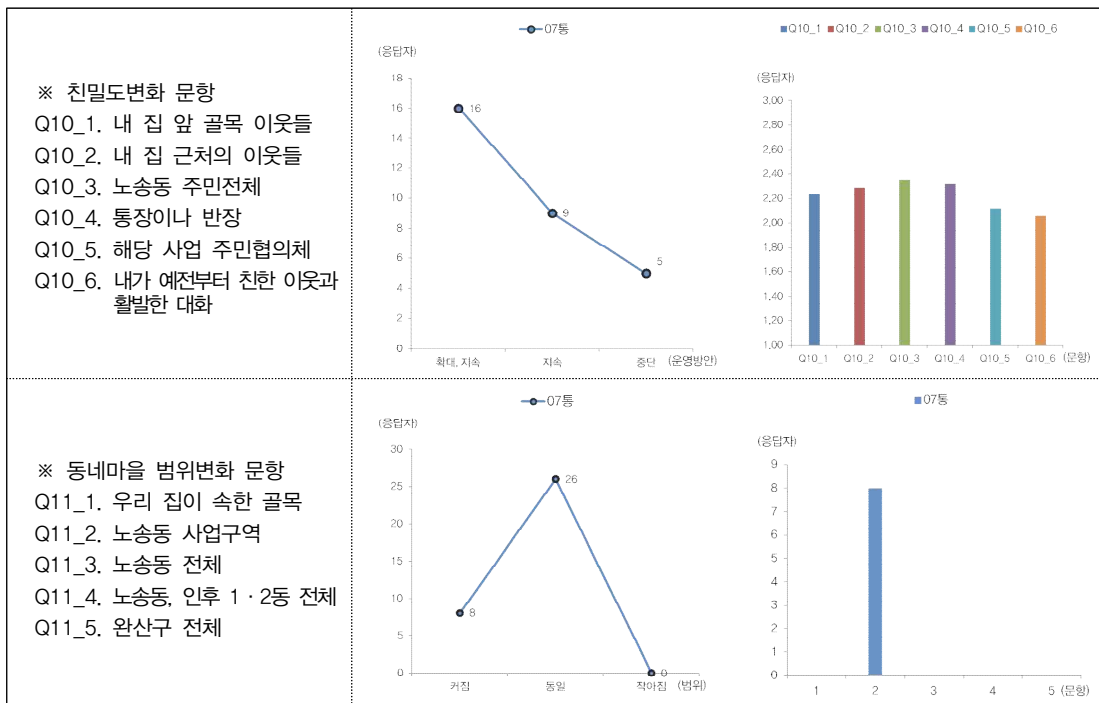
이러한 맥락과 관련되어, 응답자 34인 중 16인이 주민협의체가 사업종료 후에도 확대 운영되기를 바라고 있으며, 9인이 시설물 유지관리 차원에서 지속되어야 한다고 보고 있다. 주민협의체의 확대운영에 대한 의견도 진달래마을의 두드러진 특징이다.

⑤ 사업 후의 친밀도 변화

주민간의 친밀도에 있어서는 Q1_6(예전부터 친한 이웃)과의 관계가 가장 많이 변화 되었으나, 전체적으로는 친밀도에 변화가 없거나 일상적 대화(2)구간에 분포하여 오래 거주한 주민들로 구성된 동네의 관계망 변화가 크지 않은 특징을 보여주고 있다.

⑥ 사업 후의 동네·마을범위 변화

범위가 예전과 동일하다는 답변이 가장 많았는데, 예전보다 커졌다고 응답한 8인은 모두 그 범위를 진달래마을로 꼽고 있다. 이는 사업을 통해서, 자기 집 앞에 대한 현안에서 진달래마을이라는 이웃이 함께 살아가는 장소에 대한 현안을 바라보고 고민하는 차원으로 변한 것으로 볼 수 있다.



[그림 3-53] 사업 후 동네·마을 범위 변화

3. 공간단위별 근린변화와 특성

1) 노송동 난민촌(도시재생TB사업·근린재생사업)의 공간단위별 변화와 특징

① 법정동

노송동의 법정동 중 중노송동과 서노송동이 대상이 된다. 통계적으로 유의미한 변수는 총 5개이다. 주민참여활동 인식항목(Q1)의 세부항목인 주민간담회·설명회, 주민참여활동 참여유무(Q2)의 세부항목인 주민간담회·설명회와 참여 시 만족도 수준, 신뢰도 변화(Q4)의 세부항목인 반상회 등 주민모임, 사업추진의 주민주도 가능성(Q9)에서 지원센터·시민단체와의 관계가 법정동별 유의미한 평균값의 차이를 보인다²⁷⁾.

평균에 비해 서노송동은 주민간담회·설명회에 도움을 받은 정도가 높고, 참여도와 신뢰도도 높으며, 지원센터와 시민단체의 주민주도 가능성에 대해서도 더 긍정적인 입장을 보이고 있다. 중노송동은 주민간담회·설명회를 참여했을 때 도움이 되었다는 점에서만 더 긍정적이고 이외에는 평균보다 부정적인 점이 흥미로운 차이이며, 평균보다 높은 변수가 4개이다.

한편, 집창촌에 둘러싸인 난민촌은 서노송동과 중노송동에 걸쳐있는데, 가로로부터의 접근성은 서노송동이 상대적으로 양호하고 주거환경개선사업에 의한 기반시설 정비도 더 진척되어 있는 점이 주민의식에 영향을 미친 것으로 판단된다.

[표 3-12] 노송동 법정동 유의항목

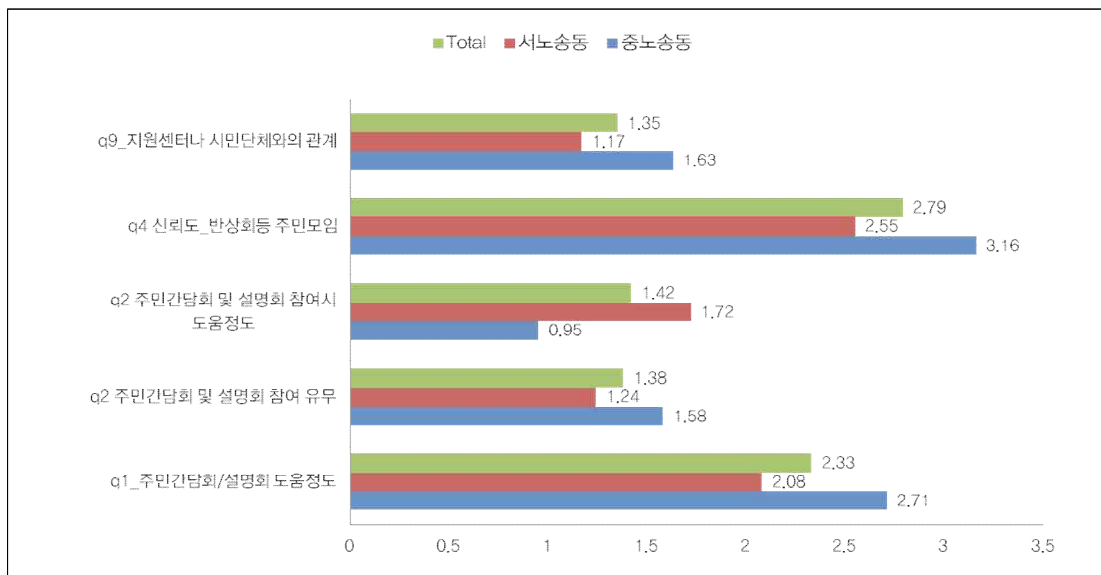
설문문항 (5개)	F	Sig.	
q1_주민간담회·설명회 도움정도	5.675	.022	p<0.05
q2_주민간담회 및 설명회 참여유무	6.052	.018	p<0.05
q2_주민간담회 및 설명회 참여시 만족도	4.635	.037	p<0.05
q4_신뢰도_반상회 등 주민모임	6.121	.017	p<0.05
q9_지원센터나 시민단체와의 관계	4.192	.046	p<0.05

27) 항목들은 모두 p<0.05(95%)의 범위 안에서 통계적으로 유의함

② 통

통계적으로 유의미한 변수는 총 12개이다. 주민참여활동 인식항목(Q1)의 세부항목인 주민간담회·설명회, 주민교육답사, 주민협의회활동, 지원센터설치, 개장식, 그리고 주민참여활동 참여유무(Q2)의 세부항목인 마을신문 및 소식지, 주민대표회의 구성원, 사업대상지 신청, 신뢰도 변화(Q4)의 세부항목인 주민협의체(운영위) 항목에서 통별 비교가 유의미한 평균값의 차이를 보인다.

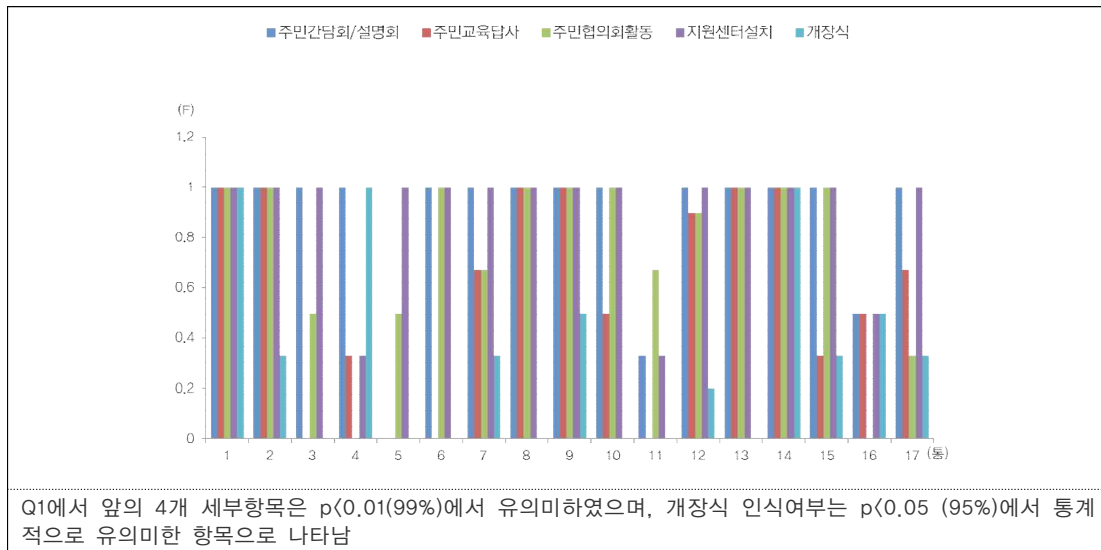
이상 12개의 유의미한 항목 중 Q1의 주민간담회·설명회 참여여부는 통계적으로 99.9%($p < 0.001$)의 매우 유의미한 범위에 들어가 있으며, 이에 대한 통별 특성에 주목해볼 필요를 보여준다. 노송동의 경우 도시재생TB사업에 의해 중앙정부 주도로 주민참여를 이끌어내는 시범적인 사업에서 주민간담회·설명회가 주민인식에 미치는 효과가 긍정적이고, 통장·반장, 사업주민협의체와의 친밀도 변화가 유의미한 수준으로 있다는 점은, 사업의 여러 한계와 문제에도 불구하고 중앙정부 주도로 추진한 근린재생사업이 주민조직화를 유도할 수 있는 가능성을 보여준다고 할 수 있다.



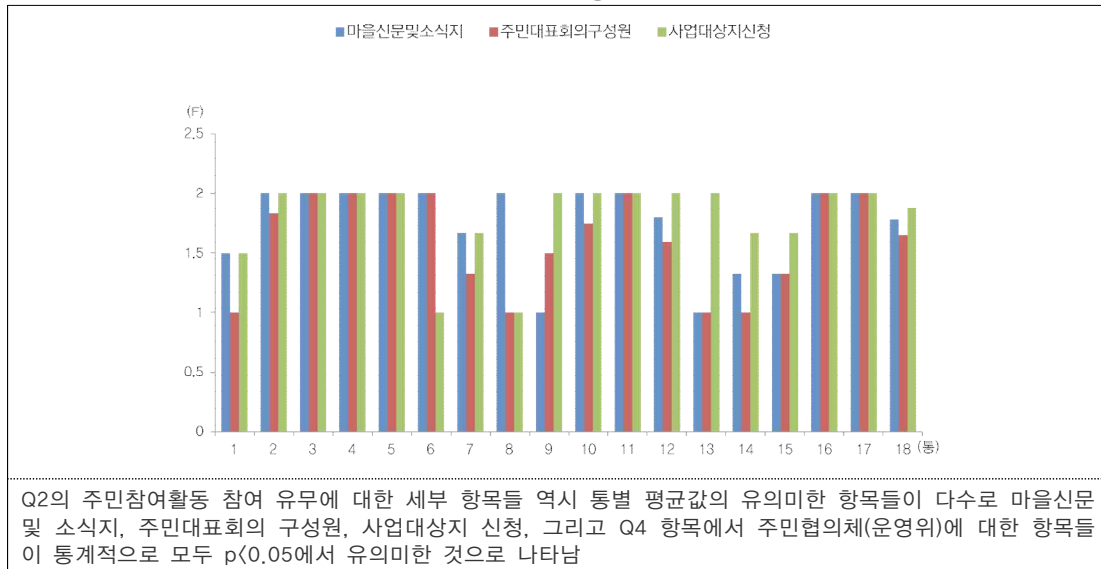
[그림 3-54] 노송동 법정동의 유의항목 평균비교

③ 사업구역

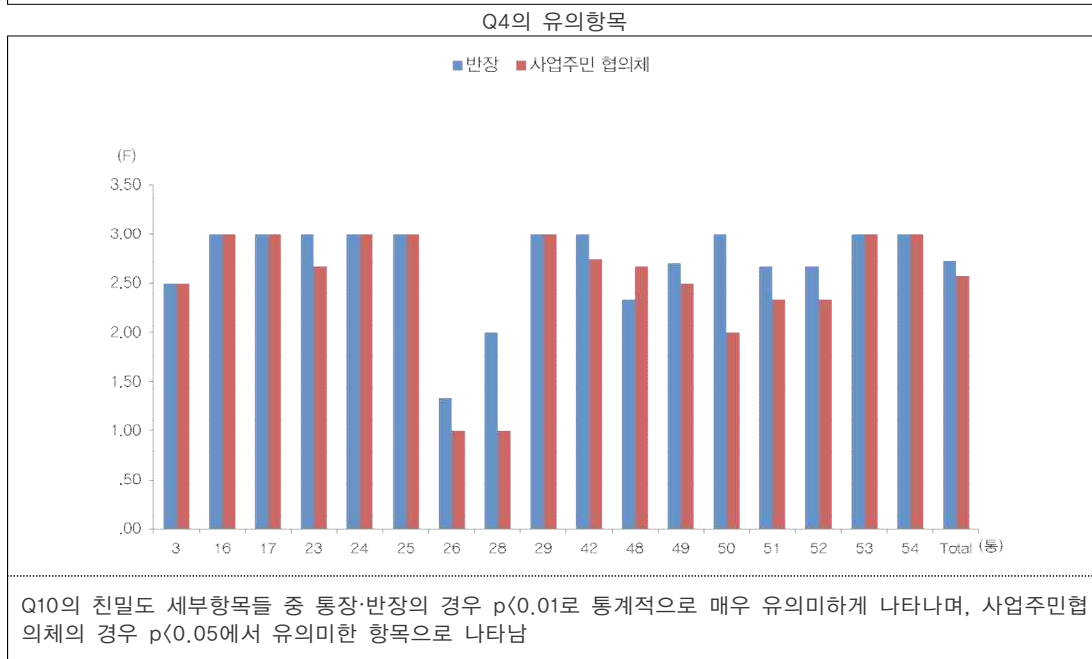
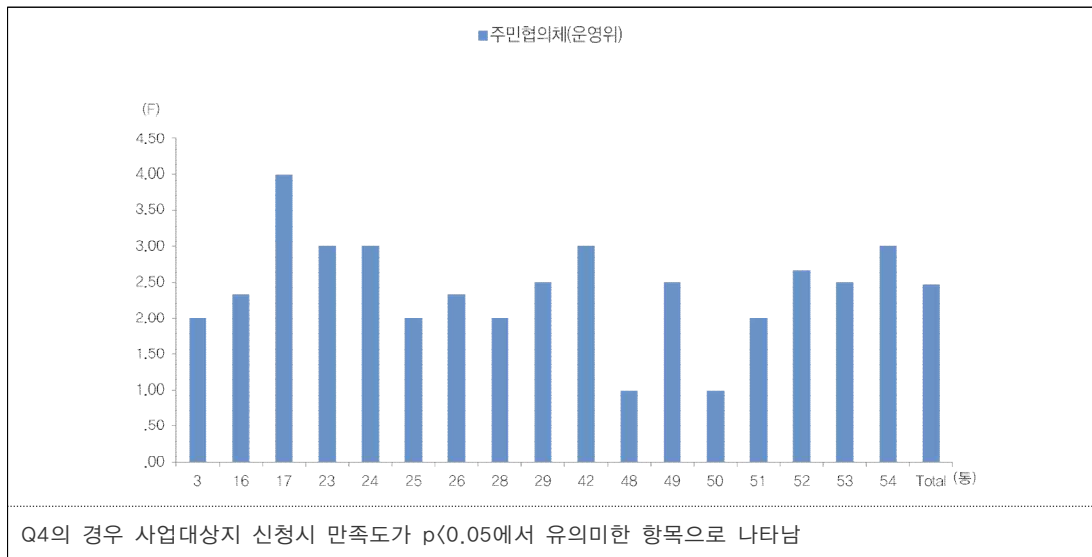
노송동에서는 사업구역 내외를 대상으로 하여 한 개의 변수로 모든 항목에 대한 One-Way-ANOVA를 분석하였을 때, 평균값의 차이가 통계적으로 유의미한 항목이 검출되지 않았다. 노송동 사업구역 내의 통은 13, 16, 19~26, 42~45통이고 그 밖의 통은 사업구역 외로 구분하였는데, 응답자 중 47명이 사업구역 내에 거주하고 7명만이 사업구역 밖에 거주하였다. 표본의 크기로 인한 분석의 한계로 판단된다.



Q1의 유의항목



Q2의 유의항목



Q10의 유의항목

[그림 3-55] 노송동 난민촌의 통별 특성

2) 영주동 관사골(거점확산형 주거환경개선사업)의 공간단위별 변화와 특징

① 법정동

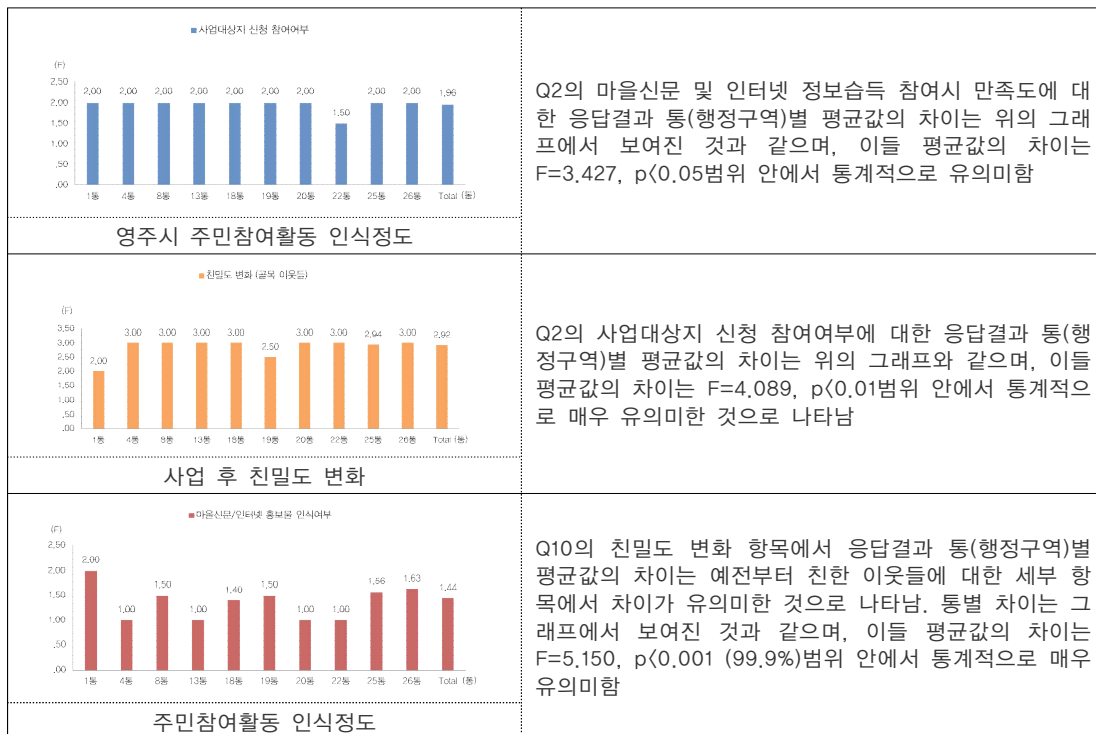
영주동에서는 모든 응답자가 같은 법정동에 거주하여 통계적으로 유의미한 결과값 비교가 불가하다.

② 통

통계적으로 유의미한 변수는 총 3개이다. 주민참여 프로그램 참여(Q2)의 세부항목인 마을신문 및 인터넷 정보습득 참여 시 만족도, 사업대상지 신청 참여여부, 그리고 친밀도 변화 항목(Q10)에서 예전부터 친한 이웃들이 통별 비교가 유의미한 평균값의 차이를 보인다. 이 중 예전부터 친한 이웃들에 대한 친밀도의 변화는 통계적으로 99.9%의 매우 유의미한 범위에 들어가 있는 것이 특징적이다. 이는 영주동의 경우 통단위의 이웃관계망 강화가 주목할 만한 사항임을 의미한다.

[표 3-13] 영주동 관사골 통별 유의항목

설문문항	F	Sig.
q2_마을신문 및 인터넷정보습득참여시 만족도	3.427	.015
q2_사업대상지 신청 참여	4.089	.001
q10_친밀도_예전부터 친한 이웃들	5.150	.000



[그림 3-56] 영주동 관사골의 통별 특성

③ 사업구역

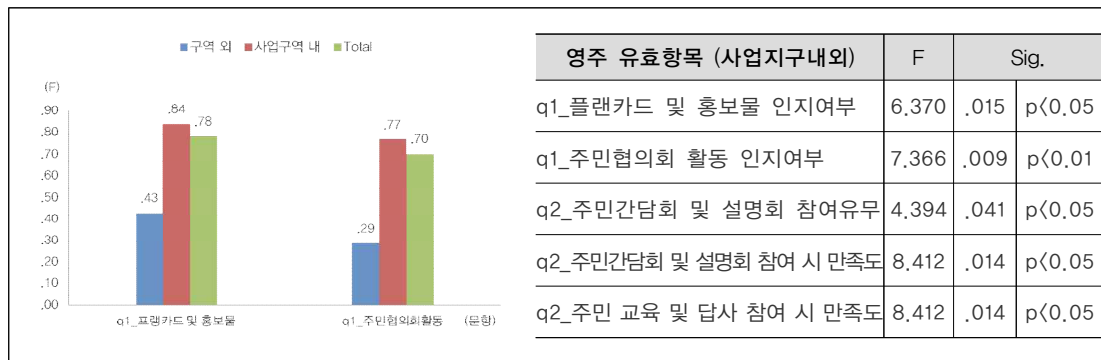
통계적으로 유의미한 항목이 5개이다. 주민참여활동 인식항목(Q1)의 세부항목인 플랜카드·홍보물 인지, 주민협의회 활동 인지와, 주민참여 프로그램 참여(Q2)의 세부항목인 주민간담회·설명회 참여유무, 주민간담회·설명회 참여 시 만족도, 주민교육·답사 참여시 만족도가 사업구역별 유의미한 평균값의 차이를 보인다.

이중 특히 Q1의 주민협의회 활동인지여부에 대한 평균은 사업구역 내외의 차이가 통계적으로 매우 유의미한 것으로 나타나 ($F=7.366$, $p<0.01$), 다른 항목들에 비해 신뢰범위가 높다는 점(99%)에서 주목할 만 한 특징이다. 이는 FGI를 통해서 전, 현직 주민협의회 회장이 사업 중지로 인한 주민과 신뢰관계 유지의 어려움을 토로하는 것에 비해, 오랫동안 거주하여 온 주민들 간의 주민조직에 대한 인식기반은 사업추진여부에 크게 부정적인 영향을 받지 않는 것으로 여길 수 있다²⁸⁾.

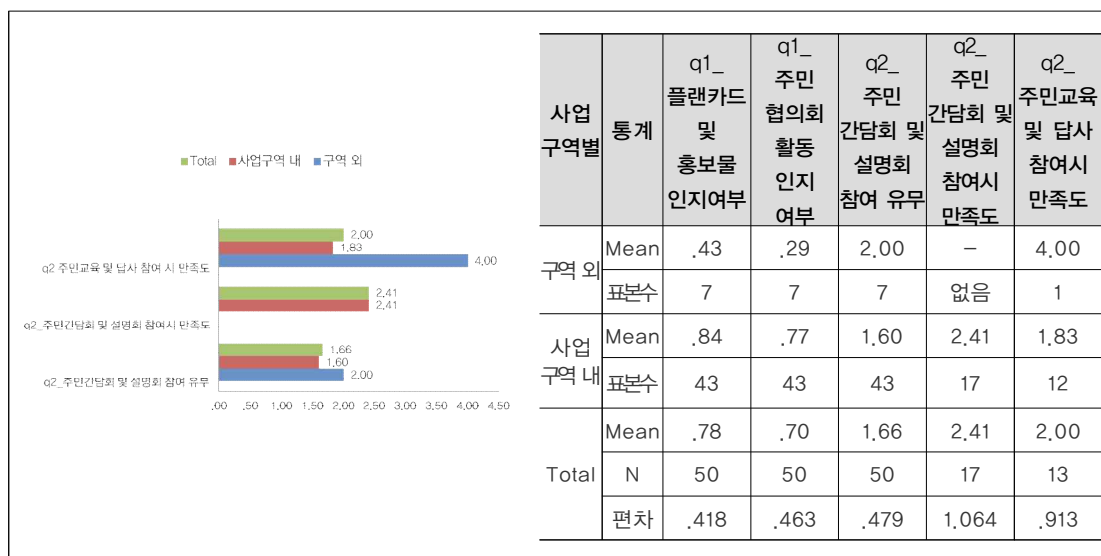
관사골의 주민참여 유의항목들 중 플랜카드 및 홍보물, 주민협의회 활동 인지여부는 사업구역 내외별로 큰 차이가 있다. 사업구역 내 응답자는 플랜카드·홍보물에 대해 84%가 인식하고 있었던 반면, 구역 외 응답자는 절반 정도에 미치는 수준에 그친다. 또한, 주민협의회 활동 역시 사업구역 내에서는 77% 가량이 인식하고 있었던 반면, 구역 외 응답자들은 30%에 못 미치는 인식률을 보여준다.

관사골 주민참여 활동 중 유의한 항목은 3개이며, 이 중 주민간담회·설명회에 대한 세부 항목은 참여 유무와 만족도에 있어서 모두 유의미하다. 반면 주민교육·답사 참여 시 만족도 역시 유의한 것으로 나타나지만, 사업구역 내외의 차가 매우 큰 것으로 보인다. 즉, 사업구역 내의 응답자의 평균은 1.83으로 만족하는 것에 가까웠으나, 구역 외 응답자는 만족하지 못하는 편 ($M=4.00$)에 가까운 것으로 나타난다. 이것은 다른 프로그램과 달리 주민교육·답사는 사업구역 주민을 대상으로 제한된다는 점에서 보이는 특징이라고 할 수 있다.

28) 실제로 관사골 사업구역 내의 주민협의회 인지도는 0.77이고 사업구역 외의 인지도는 평균 0.29로, 사업구역 내에서의 주민협의회 인지도가 매우 높은 것을 알 수 있음. 이와 같이 사업구역 내에서의 인지도가 사업구역 외와 대비하여 차이를 보이고, 이 차이가 대상 표본 전체, 영주동 전체 평균과 비교하여 볼 때 유효한 차이임을 보여주는 것이 One-Way-ANOVA가 제시하는 통계적으로 유의미하다는 의미임. 그러나 이어지는 세부항목인 '주민협의체에 대한 도움 정도'에 있어서는 사업구역 내부와 외부의 통계적 차이가 없는 것으로 도출되었음. 즉, 사업구역 내외의 구분과 무관하게 응답자 평균이 전체평균과 동일하거나 공간단위별 차이가 매우 근소하여 통계적으로 비교의 의미가 없게 도출된 것을 의미함. 또한 응답자수(N)가 0인 경우는 비교할 수 없는 항목으로 삭제되기도 하였음. One-Way-ANOVA 분석에 의해 무의미한 결과 값이 나온 항목은 부록으로 싣고, 결과 값의 의미와 항목을 비교할 수 있도록 하였음



[그림 3-57] 영주 주민참여 유의항목 (사업구역 내외)



[그림 3-58] 영주 주민참여활동 참여 (사업구역 내외)

3) 행궁동(생태교통 · 마을만들기형사업 · 풀뿌리활동)의 공간단위별 변화와 특징

① 법정동

행궁동의 경우 응답자 분포가 신평동과 장안동 두 개의 법정동에 걸쳐있으나, 신평동과 장안동은 하나의 법정동으로 이해될 만큼 주민간의 유대감이 높고, 대부분의 응답자가 조밀하게 분포하여 통계적으로 유의미한 결과값 비교가 불가하다.

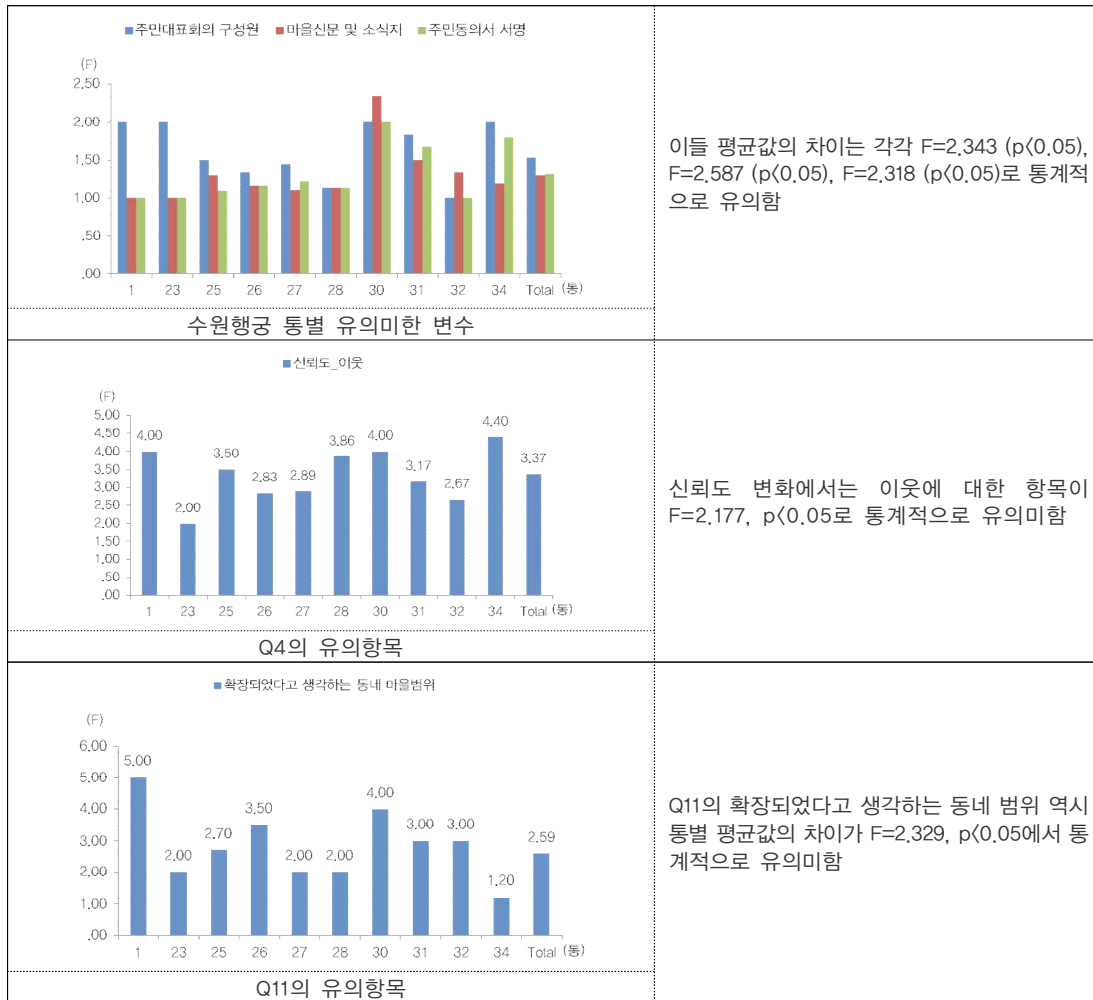
② 통

통계적으로 유의미한 변수는 총 5개이다. Q2의 응답결과 통(행정구역)별 평균값의 차이는 3개 항목, 마을 신문 및 소식지, 주민동의서 서명, 주민대표회의 구성원에 대한 참여 유무에 대하여 유의미한 것으로 나타나며, Q4의 신뢰도 변화에서는 이웃에 대한 항목, Q11의 확장되었다고 생각하는 동네범위에서 통계적으로 유의미한 변수로 나타난다.

여기서 사업을 통해 동네범위가 확장되었다는 주민의식이 그렇지 않다는 주민의식보다 지배적이라는 점은 흥미로운 분석결과이다. 왜냐하면 5개 사례대상지 중 이 항목에서 유의미한 변화를 보이는 사례는 행궁동 사례뿐이고, 주민들의 거주기간이나 동네에 대한 인상으로 볼 때 행궁동과 유사성이 깊은 노송동, 영주동, 우이동의 경우는 동네범위에 변화가 없기 때문이다. 이는 행궁동으로 묶이기 전에 존재하던 여러 법정동의 특성이 유지되다가 여러 사업을 추진하면서 다양한 주민조직이 연대하고 확장되는 과정을 통해 법정동별 차별성보다 사업구역이나 행정동 단위로 주민의식이 확장되고 묶여지는 과정을 보여주는 양상으로 이해할 수 있다. 이는 현재도 법정동별로 주민조직이 활성화되어있고 어느 정도는 폐쇄적인 행궁동과 같은 곳에서 사업이 가질 수 있는 잠재적인 효과를 가늠케 한다.

[표 3-14] 행궁동 통별 유의항목

설문문항	F	Sig.
q2_마을신문 및 소식지 참여	2,343	.031
q2_주민동의서 서명 참여	2,587	.018
q2 주민대표회의의 구성원 참여	2,318	.033
q4_신뢰도_이웃	2,177	.044
q11_확장되었다고 생각하는 동네 마을범위	2,329	.032



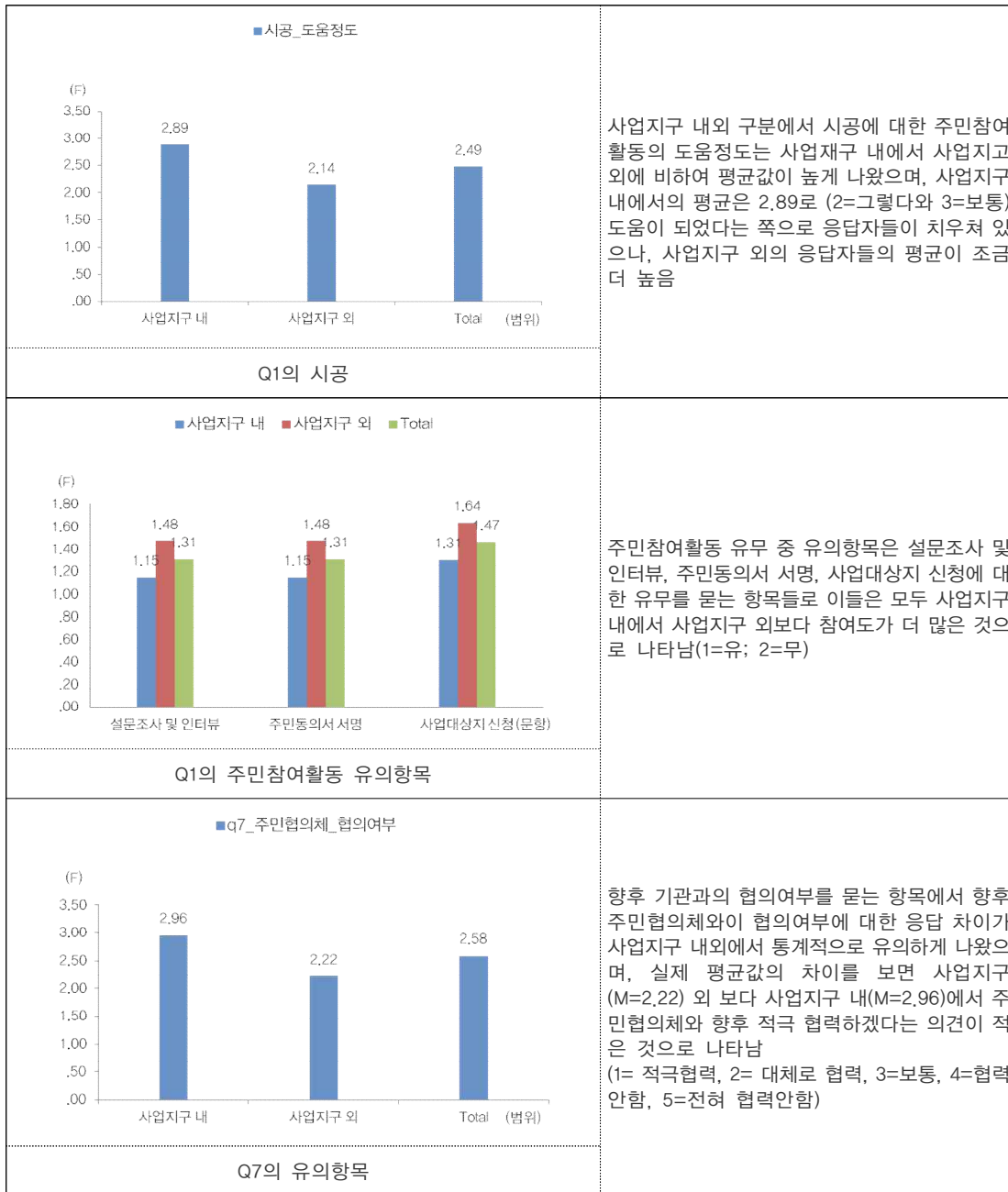
[그림 3-59] 행궁동의 통별 특성

③ 사업구역 내외

5개의 유의미한 항목은 [표 3-15]와 같이 Q1_9(시공), Q2(설문조사·인터뷰), Q2(주민동의서·서명참여), Q2(사업대상지신청참여), Q7(주민협의체 협의)이다. 모든 항목의 평균 차이는 $p<0.05$ 범위 안에서 통계적으로 유의하다.

[표 3-15] 행궁동 사업구역 내외 유의항목

설문문항	F	sig
q1_시공_도움	4.306	.045
Q2설문조사및인터뷰참여유무	5.715	.021
Q2주민동의서서명참여유무	5.715	.021
q2사업대상지신청참여유무	5.186	.027
q7_주민협의체_협의여부	5.626	.022



[그림 3-60] 행궁동의 사업지구내외 특성

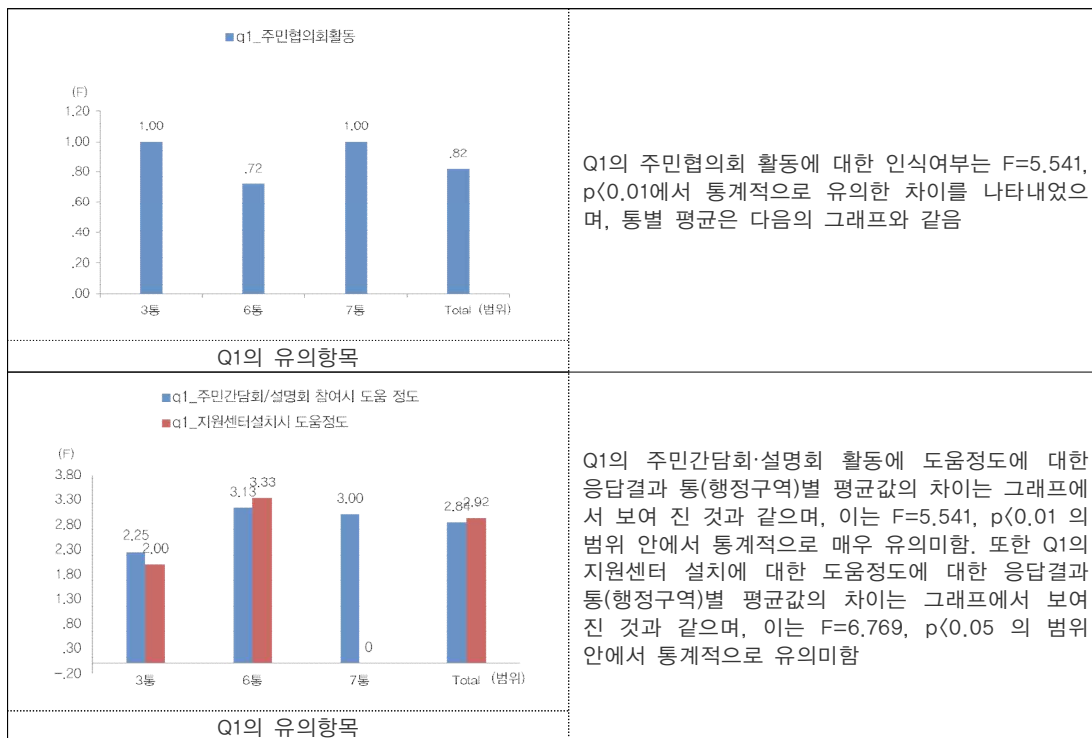
4) 길음동 소리마을(휴먼타운사업)의 공간단위별 변화와 특징

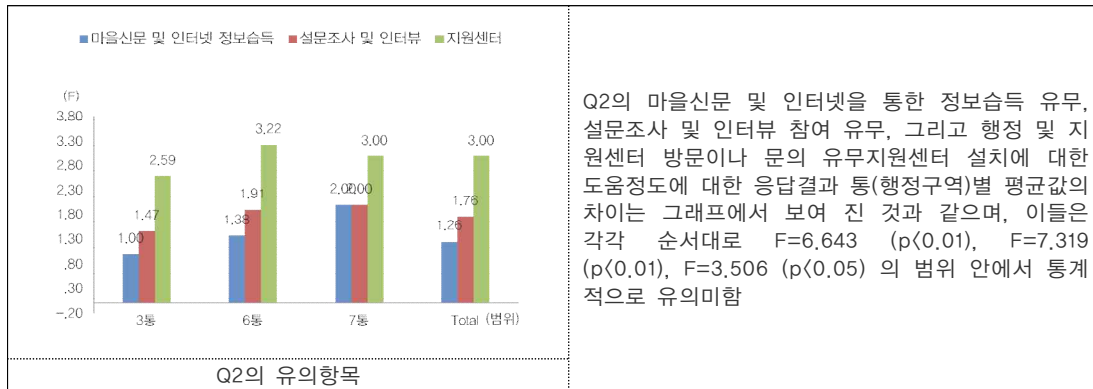
① 법정동

길음동 소리마을에서는 모든 응답자가 같은 법정동에 거주하여 통계적으로 유의미한 결과값 비교가 불가하다.

② 통

통계적으로 유의미한 변수는 총 7개이다. 이들은 주민참여 활동(Q1)에 대한 항목에서 주민협의회 활동에 대한 인식여부, 그리고 세부 항목인 주민간담회 및 설명회의 도움정도, 지원센터 설치의 도움정도, 그리고 주민참여 프로그램 참여 유무(Q2) 항목에서 마을신문 및 인터넷을 통한 정보습득 유무, 설문조사 및 인터뷰 참여 유무, 그리고 행정 및 지원센터 방문이나 문의 유무에 있어 유의한 것으로 나타난다. 이에 비해 Q10의 동네 마을범위 확장 범위에 대한 응답결과 통(행정구역)별 평균값의 차이는 $F=63.069$, $p<0.05$ 의 통계적으로 유의미한 범위에서 약간 벗어나고 있지만, 길음뉴타운 사업구역 내의 존치구역이라는 한계선을 명확하게 가진 이곳의 주민에게 일어나는 의식변화로는 주목할 필요가 있다.





[그림 3-61] 길음동의 통별 특성

③ 사업구역 내외

길음동 소리마을은 사업구역 내외를 기준으로 유의미한 항목이 검출되지 않는다²⁹⁾.

29) 길음에서 10여 개 항목들이 누락된 이유는 대부분의 응답자들이 사업지구 내에 거주하여 분석항목에서 사업지구 내외의 구분이 불가하였기 때문임. 예를 들어 1명의 거주자 많이 사업지구 외에 거주하고, 나머지 모든 응답자들이 사업지구 내에 거주하고 있기 때문에, 사업지구 외의 1명의 응답자가 표기하지 않은 (혹은 해당되지 않는) 문항들은 누락됨. 이와 같이 사업지구 내외의 평균비교가 불가한 항목들은 One-Way-ANOVA에서 자동으로 누락됨

5) 우이동 진달래마을(경관협정사업)의 공간단위별 변화와 특징

① 법정동

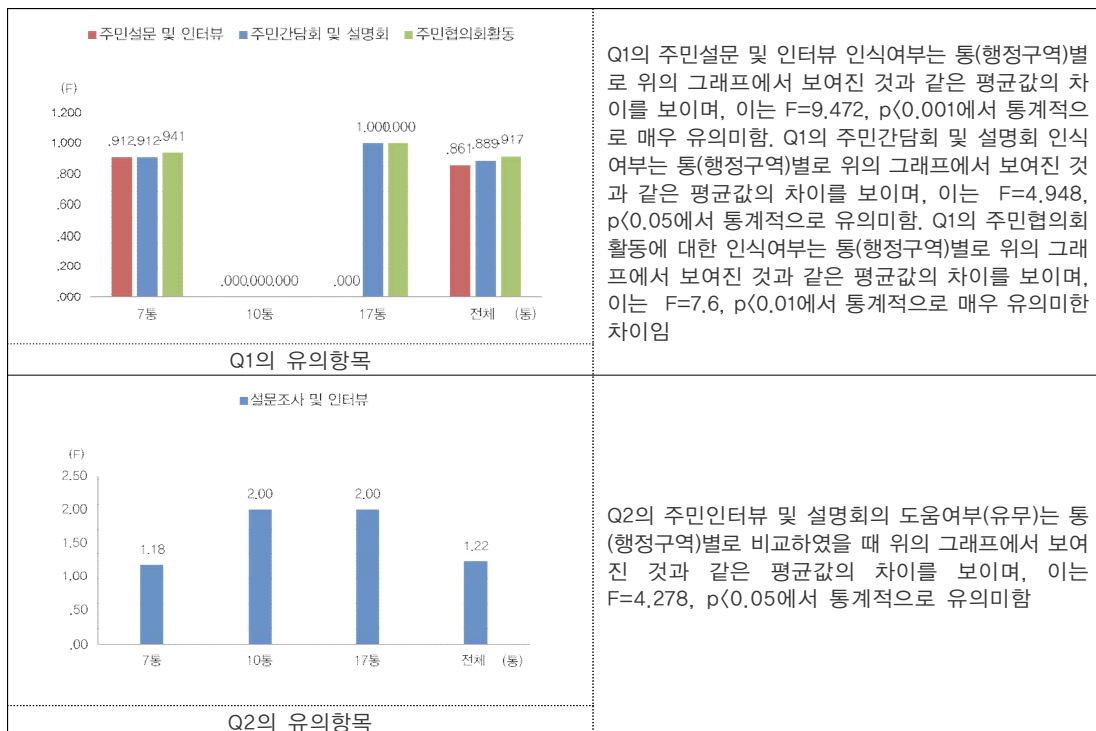
우이동 진달래마을에서는 모든 응답자가 같은 법정동에 거주하여 통계적으로 유의미한 결과값 비교가 불가하다.

② 통

통계적으로 유의미한 변수는 총 4개이다. 주민참여의 방법 인식여부(Q1) 중 세부항목인 주민설문 및 인터뷰, 주민간담회 및 설명회, 주민협의회 활동의 인식 여부, 그리고 (Q2) 세부항목 설문조사 및 인터뷰 참여 유무가 통별 비교가 유의미한 평균값의 차이를 나타낸다.

[표 3-16] 우이동 통별 유의항목

설문항목	F	Sig.
q1_주민간담회·설명회	3,347	,031
q1_주민협의회활동	5,110	,005
q2_설문조사 및 인터뷰 참여	2,959	,047



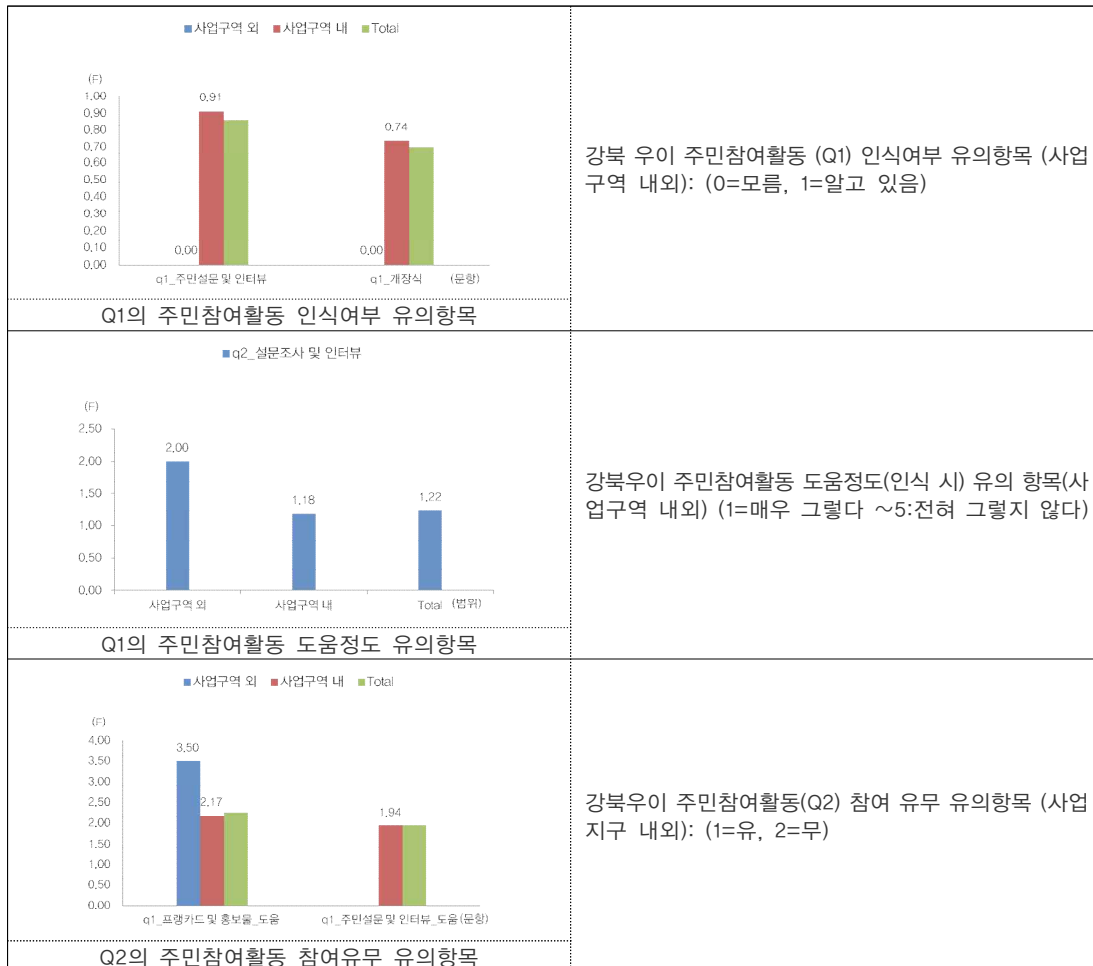
[그림 3-62] 우이동의 통별 특성

③ 사업구역

통계적으로 유의미한 항목은 5개이다. 이 중 주민설문 및 인터뷰 인식 여부에 대한 항목이 통계적으로 매우 유의미하여 ($F=19.519$, $p<0.001$) 주목 할 만하며, 각 유의항목들의 사업구역 내외 별 평균은 [그림 3-63]과 같다.

[표 3-17] 우이동 사업구역 내외 유의항목

설문문항	F	sig.
q1_플랜카드 및 홍보물 도움정도	4.224	.049
q1_주민설문 및 인터뷰 인식여부	19.519	.000
q1_주민협의회활동 인식여부	5.247	.028
q1_개장식 인식여부	5.247	.028
q2_설문조사 및 인터뷰참여 유무	8.815	.005



[그림 3-63] 우이동의 사업구역내외 특성

제4장 미국, 일본, 영국의 근린재생 활동주체 특징

1. 사례조사 및 분석개요
2. 정책주도형 사례
3. 정책 및 현장결합형 사례
4. 현장밀착형 사례
5. 종합분석 및 시사점

1. 사례조사 및 분석개요

미국, 영국, 일본의 근린재생정책과 추진사례를 ①정책주도형, ②정책 및 현장결합형, ③현장밀착형 사례로 유형을 분류하고, 각 유형별 사례의 단계별 특징을 살펴보고자 한다. 해당사례의 주민참여방식, 중간지원조직의 성격과 역할, 기존 근린재생사업에 대한 주민의식, 정부와 지자체의 역할, 근린재생사업의 공간단위측면에서 바람직한 근린재생을 가능하게 하는 요인을 살펴보고, 이를 바탕으로 근린 단위의 개념과 실재를 이해하여 현실적인 여건에서 적합한 중간지원조직의 유형을 선택하여 활성화할 수 있도록 정책적인 활용방향을 모색하고자 한다.

[표 4-1] 사례조사 및 분석개요

구분	정책주도형	정책 및 현장결합형	현장밀착형
사례	Urban Village(미국)	UDC 등(영국)	Dudley Street Neighborhood Initiative(미국)
		지역협약제(영국)	
	세타가야구 마찌즈쿠리(일본)	츠루오카시 마찌즈쿠리(일본)	Coin Street(영국)

2. 정책주도형 사례

1) 공공정책과 도시계획수단을 통한 관리: Urban Village, Seattle

□ 주 법과 지자체 계획을 통한 근린의 계획적 관리

워싱턴 주의 성장관리법(Growth Management Act, GMA)은 도시계획수립에 시민 참여를 도모하고 지자체의 권리를 존중하는 등 bottom-up 방식의 도시계획이 실행될 수 있도록 한 점이 매우 특징적이다. 즉, 주에서 제시한 성장관리의 계획목표에 서민주택의 보급 및 계획과정 상의 주민참여가 난개발 확산 방지와 오픈스페이스 보존과 더불어서 필수항목들에 명시될 정도로 주민의 적극적인 참여와 전반적인 삶의 질 향상을 포괄하는 성장전략이기도 하다.

이에 따라 성장관리법은 주민의 참여가 계획수립의 초기단계부터 이루어지도록 명시함과 동시에, 주에서 제시한 필수요건들을 제외하고는 종합계획 수립에 있어 그 구체적인 내용과 규칙을 정함에 있어서는 지자체에 권한을 부여하고 있다(Washington State Legislature; Careso). 성장관리법을 따르는 Urban Village 근린계획(Neighborhood Plans)은 시애틀 시의 38개 근린을 대상으로 하며 20년 단위의 기본계획이다.



[그림 4-1] 성장관리법과 시애틀 종합계획 및 근린계획의 수립구도

자료: Seattle, 양재섭, 이정형, 참고 재작성

[표 4-2] 시애틀 성장관리법의 운영 특징

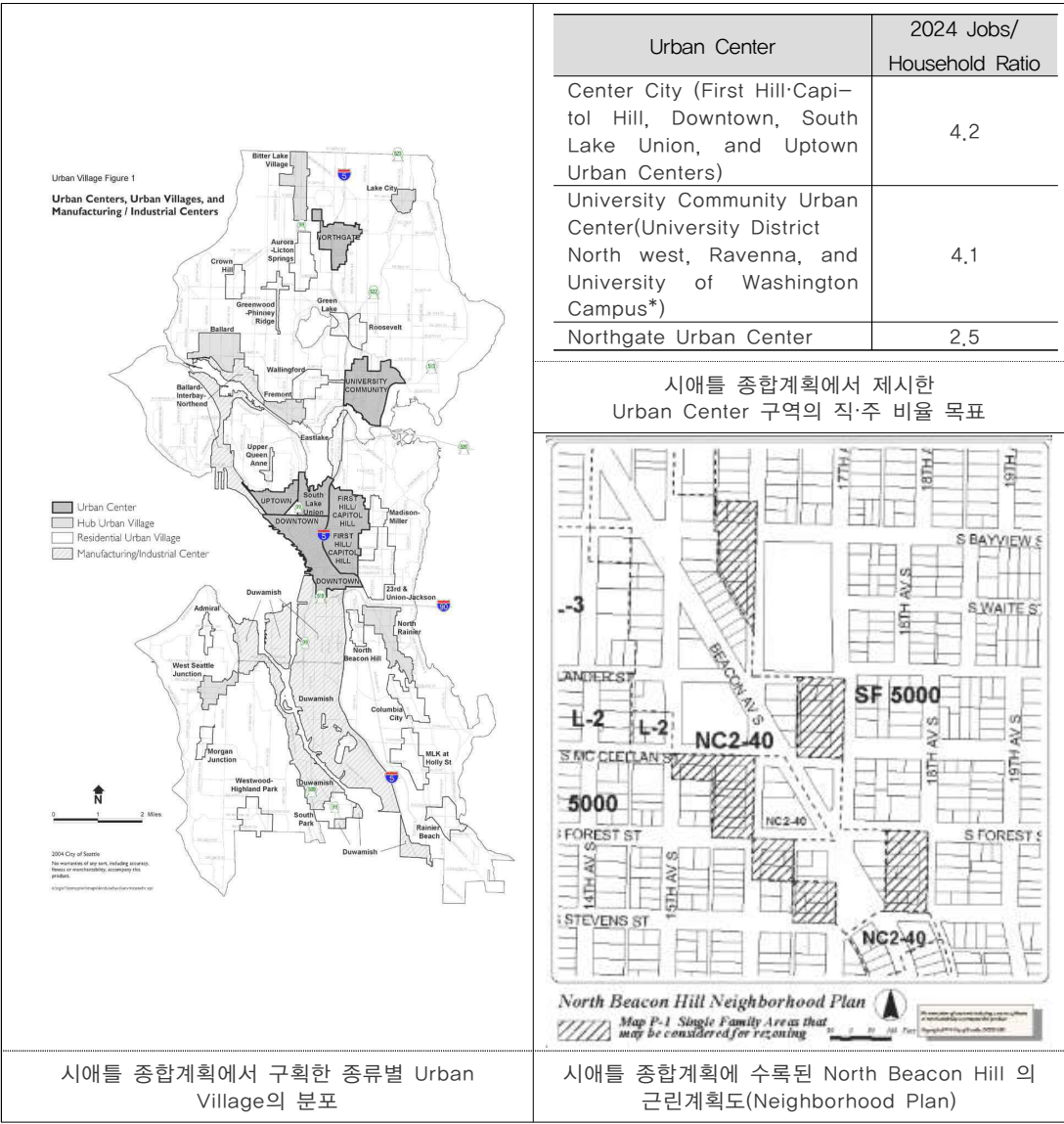
관리법	계획명	수립주체	심의 및 협의주체	특징
성장관리법 (Growth Management Act) 1990	워싱턴 주 성장 관리계획	주 (State)	주정부	각 카운티별로 성장관리법에 부합하는 지자체 종합계획 수립을 의무화 하고 성장관리법에 부합하는 가이드라인(원칙, 목표, 방법 등) 제공
	시애틀 종합계획 (Seattle Comprehensive Plan)	카운티 또는 시 (King County)	시의회와 도시계획 위원회 (City Council and Planning Commission)	기본계획 - 성장관리법을 반영한 도시계획 목표와 방향을 설정, 시애틀 시를 4개 유형의 권역으로 구분 - 각 유형별 직-주간 균형성장을 반영하는 성장치를 명시 - 근린계획이 수립될 경계를 제시
	어번 빌리지 근린계획 (Urban Village Neighborhood Plan)	시애틀 시내의 38개 근린 (Neighborhood urban village)	시애틀 시 NPO (Neighborhood Planning Office)	실행계획 - 각 근린은 Neighborhood Planning Program (NPP)을 통하여 시에서 요구하는 요건(예: 커뮤니티 활성화를 통한 조직위원회 구성 등)들을 충족하는 절차를 밟아, 근린계획 수립에 필요한 재정 지원을 받고 NPO의 승인을 받아 수립 - 시애틀 종합계획에서 목표한 성장률과 목표를 반영 - 시애틀 종합계획에서 제시한 경계를 확정하거나 조정

□ 시애틀 종합계획(Seattle Comprehensive Plan)과 근린재생

기본계획인 시애틀시의 종합계획은 [표 4-2]와 같이 어번 빌리지가 수립될 지역을 4개 종류(urban center, hub residential, residential, or manufacturing-industrial)의 권역으로 분류하고([그림 4-13] 참조), 각 유형별로 직-주(job-housing) 혹은 고용과 주거 밀도의 성장목표치를 지정하고 있다. 이 4개 권역들은 각각의 특성에 맞게 전체 주택 뿐 아니라 서민주택의 양과 이에 맞는 고용(employment)의 성장 비율을 설정하고 있으며, 시애틀 시는 이 성장목표치가 각 근린(또는 어번 빌리지)의 근린계획에 반영되도록 한다.

□ 근린계획의 틀로서의 근린범위 설정과 주민합의를 통한 조정

어번 빌리지(urban village)는 원래 스마트 성장을 골자로 하며 직-주 균형과 난개발 방지를 지향하는 도시계획 개념(또는 사조)을 지칭하기도 하지만, 시애틀 기본계획에서는 근린계획(neighborhood plan)이 수립되는 각 근린(neighborhood)을 지칭하며, 이러한 근린의 경계를 설정하게 된다. 즉, 근린의 경계는 근린계획의 틀이 된다.



[그림 4-2] 시애틀 어번빌리지 계획의 어번빌리지 현황 및 근린계획의 주요내용

자료:Seattle, Comprehensive Plan 2024

근린 경계의 경우 종합계획에서 각 근린들을 성장과 균형의 목표치가 다른 4개 종류(urban center, hub residential, residential, or manufacturing/industrial)중 하나에 속하도록 미리 분류하여 예상경계를 미리 구획하게 된다. 이에 대하여 각 근린은 근린계획 프로그램(Neighborhood Planning Program)을 통해 종합계획이 제시한 경계를 받아들이거나 아니면 스스로 계획과정에서 경계의 조정을 요청할 수 있게 한다(CH.3: Urban Village Designation and Boundary).

종합계획에 부합하는 성격으로 이루어진 각 근린의 Neighborhood Plan은 근린 특성과 당면한 문제와 이슈에 따라 그 골격과 아웃라인이 조금씩 상이하나, 기본적으로 각 현안에 따라 목표와 이를 지원하기 위한 구체적인 지지 정책(goals and policies)들이 서술되어 있어, 마치 시행계획과 유사한 성격을 지닌다.

□ 주민참여과정의 프로그래밍과 공공의 지원

시애틀의 어번빌리지 근린계획(Urban Village Neighborhood Plan)은 3단계로 이루어진 근린프로그램을 거쳐 최종 수립되며, 이 프로그램은 시민들의 자발적인 참여와 커뮤니티 활성화를 유도하는 상향식 프로그램이다. 현재까지 38개 근린에서 이 근린계획과 프로그램을 수립하였다.

Neighborhood Planning Program 운영주체는 시애틀 시의 근린계획 부서(Neighborhood Planning Office: NPO)와 각 근린의 주민 총 1만 2,000명이 계획과정에 참여하였다. NPO가 중심이 된 시애틀 시는 크게 정보의 제공과 재정지원이란 두 측면에서 근린계획수립을 지원하였으며, Neighborhood Planning Program을 통해 근린의 계획 신청과정에서부터 승인까지 체계적인 운영체계를 유지하였다.

NPO는 근린계획 수립을 신청한 근린을 지원하기도 하지만, 신청서 접수 및 근린계획과정에 대한 단계적인 승인을 내리고 재정지원을 결정하는 권한이 있으며, 또한 작성된 근린 계획을 최종적으로 승인하는 권리가 있다. 이는 근린계획의 내용이 기본적으로 시에서 제시한 종합계획에 부합하여야 하기 때문에 거쳐야 하는 과정이지만, 한편으로는 이러한 시 기관의 개입방식이 관 주도적이란 비판을 받기도 한다.³⁰⁾ 이는 결론적으로 참여하는 시민 개인의 역량과 정치적 특성들이 드러나면서 각 근린이 독특한 자기전개과정을 찾아가기 보다는 공공차원의 계획적 관리 기능이 부각되는 것에서도 확인된다.

30) 근린계획 수립 과정에 대한 지원을 받기 위해서 각 근린은 총 3단계로 이루어진 근린계획 수립 프로그램에 참여하고, 신청이전의 준비단계를 포함하여 Phase I, II, 그리고 시정부의 최종 승인을 단계를 거쳐 최종 근린계획이 만들어 짐; 총 4년에 걸쳐 운영됨 (Seattle: Careso). 근린계획 수립을 신청한 각 참여 근린들은 6만에서 최대 10만 달러까지 계획수립의 비용을 지원을 신청할 수 있으며, 각 단계를 통과한 근린주체들에 대하여 시애틀 시는 계획수립에 필요한 재정 뿐 아니라 정보와 자료(인구, Toolbox, 지도 등)를 지원하였음 (Seattle: Careso). NPO에서는 근린계획 수립 신청자들에게 계획수립 과정에 직접적인 도움을 줄 수도 있고, 필요에 따라서는 각 근린이 직접 스텝을 고용하기도 하며, 스텝 고용에 대한 비용이 필요할 시, 근린계획 수립지원예산에서 충당할 수도 있음 (Careso: Wikipedia)

이를 수용하여 2009년 도입된 POEL(Public Outreach and Engagement Liaisons) 프로그램은 사회적 약자들을 포함한 시민들을 근린계획 업데이트에 적극적으로 참여시키기 위한 방법으로 매우 성공적인 시민들의 참여를 이끌어 내었으며, Broadview-Bitter Lake Haller 근린에도 적용되었다(Seattle; 양재섭). POEL 프로그램의 핵심은 커뮤니티와 커뮤니티, 그리고 근린과 시를 이어주는 “bridge-builders”³¹⁾라 불리는 전문가들로, 이들은 각 커뮤니티의 문화, 언어에 익숙한 사람들로 근린계획 업데이트에 필요한 통역과 문화적인 관점에서의 문제들을 파악, 피드백(feedback)과 리포팅 등 다방면의 역할들을 해내며 사회적 약자들의 참여의 장벽을 줄여나가는 역할을 한다. (Seattle)

Bridge-builder 외에 시의 담당 공무원은 District Coordinator의 역할을 하는데, 각 근린이 근린계획에 참여할 수 있고 다양한 근린 프로젝트에 대한 재정지원을 받을 수 있게 지침을 주는 역할이다. District Coordinator는 각 근린이 속한 상위 경계인 13개의 구역(district)마다 배치된 시 정부소속 직원이자, 시애틀 시 정부와 주민을 연결시켜주는 접촉점이 된다(Seattle).

□ 공공의 단계별 다양한 재정지원을 통한 근린재생의 지속가능성 개선

시애틀 시에서 지원하는 Neighborhood Matching Fund(NMF, 1988년 도입)는 공공 사업에 투입되는 기금 프로그램이다. 시민참여와 커뮤니티 형성을 핵심으로 하는 프로그램으로, 시민들의 자발적인 상향식 프로젝트 신청과 커뮤니티 형성을 권장하는 것이 특징이다(Seattle). 프로그램 규모별로 Small Sparks Fund, Small and Simple Projects Fund, Large Projects Fund 세 가지 종류로 나뉘며, 각각의 재정지원 최대치와 지원기본 조건은 [표 4-3]과 같다. 1988년 이후 현재까지 총 4천9백만 달러 규모가 소요되었으며, 현재까지 약 4,000건의 사업을 지원하고 있다(Seattle).

31) 이들은 시의 공무원이 아니라 시와 해당 커뮤니티를 이어주는 중간지점에 있으며, 각 프로젝트의 계약에 따라 보수를 받는 프리랜서 형식의 커뮤니티 전문가의 성격을 가짐

자문위원회인 The City Neighborhood Council(CNC)는 각 구역마다 선거로 뽑은 자로 이루어지며, 이 위원회는 근린계획에 부합하는 사업을 지원하는 시애틀시의 재정지원(Neighborhood Matching Fund 포함)에 대한 결정권을 가지는 조직이다(Seattle). NMF의 심사 핵심은 프로젝트의 재정지원이란 것과 더불어 커뮤니티 매치(Community Match)라 불리는 커뮤니티 연대 형성과정으로, 신청 사업이 시애틀 시의 공공의 이익(Public benefit)와 근린의 필요에 부합하는 사업임과 동시에, 근린 역량강화에 이바지할 수 있는 것이어야 함을 명시하고 있다(Seattle Department of Neighborhoods).

구체적으로 살펴보면, NMF 신청자는 재정지원을 받기 위해 사업계획서와 더불어 해당 사업의 배경에 Community Match가 있음을 증명해야 하는데, 이는 지원사업의 배경에 근린조직이 형성되어 있음을 증명하는 단계로, 이 요건을 충족하기 위하여 신청 근린(Neighborhood Group)은 해당 근린 안의 이해관계자와 지원단체 등과의 연대를 맺어 공동체를 형성해야 한다(Seattle). Community Match의 증명으로는 해당 프로젝트에 참여할 봉사자들의 수와 시간과 프로젝트를 지원할 전문가 서비스의 기부 혹은 자원봉사 시간, 기부 받은 물품, 또는 기부금이 심사의 대상이 되며 또한 신청자(Neighborhood Group)의 자격이 순수하게 근린에 기반을 두어야 하므로, 개인 사업자, 종교단체, 병원, 공공, 정치, 교육기관은 신청할 수 없다(Seattle; Seattle Department of Neighborhoods). 지원 분야는 물리적 개선(Physical Improvement), 비물리적 개선(Non-physical Projects) 사업, 인종 및 사회정의 문제, 청(소)년 주도사업(Youth-Initiated), 계획과 디자인, 커뮤니티 조직화(Community Organizing), 환경(먹거리 안전과 기후 포함), 공립학교 프로젝트, 아트와 문화(Arts and Culture)로 매우 다양하다(Seattle Department of Neighborhoods).

[표 4-3] NMF Program의 지원 자격과 재정지원 규모

구분	Small Parks Fund	Small and Simple Projects Fund	Large Projects Fund
최대지원액	\$1,000	\$25,000	\$100,000
지원자격	풀뿌리(grass-root)커뮤니티 그룹 혹은 커뮤니티 조직(공식 및 비공식 모두 포함)으로 그 예산규모가 25만 달러 미만	프로젝트를 운영하고자 하는 근린에 지리적·문화적, 인종적 배경이 있지 않더라도 프로젝트 시행을 통해 해당근린과 연대를 맺고 해당근린의 발전에 기여할 수 있는 비즈니스 사업자, 커뮤니티 그룹 혹은 근린그룹	프로젝트를 운영하고자 근린에 구체적인 근거를 두고 있는 비즈니스사업자, 커뮤니티 그룹 혹은 근린그룹으로 해당 프로젝트의 사업위치와 신청기관 모두 구체적으로 해당근린에 근거를 두고 있어야 함

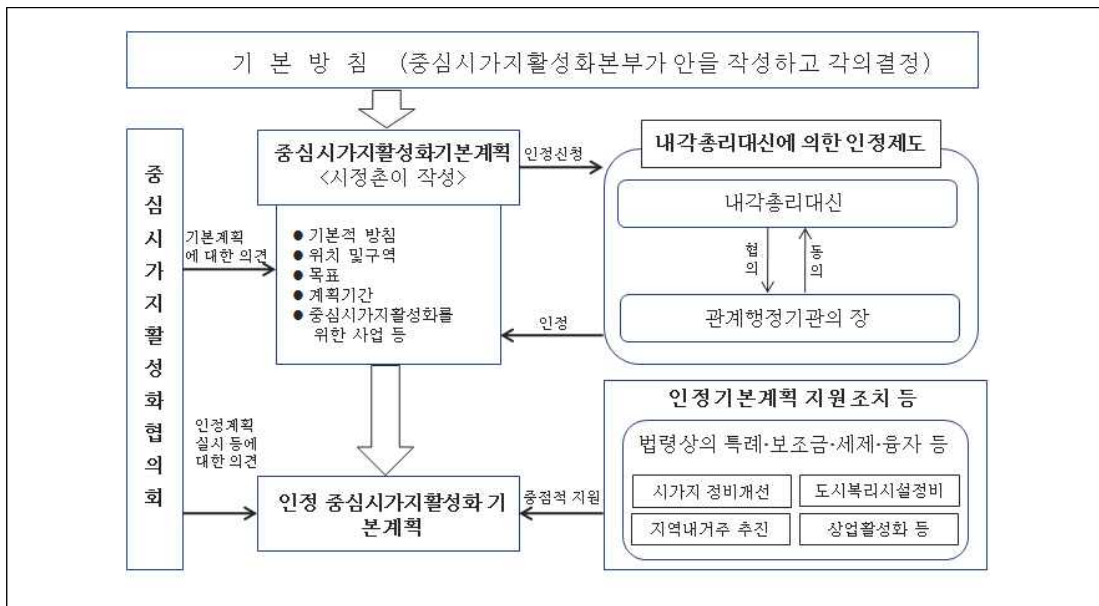
자료: Seattle Department of Neighborhoods 참고 재작성

2) 제도에 의한 지역 공공조직 조직화: 세타가야구 마찌즈쿠리, 도쿄도

□ 중심시가지활성화에관한법에 의한 협력주체 조직화

1998년 법의 도입과, 2006년 개정·재편을 거친 중심시가지활성화에관한법은 지방 중소도시의 중심시가지 공동화와 교외화를 억제하고 도시 내 생활거점에 도시기능을 집약 시켜서 도심을 재생하기 위한 대표적인 법이다. 그러나 지방 중소도시의 거주인구 감소, 공공시설의 이전, 교외에 대형점포의 입지로 인한 도심쇠퇴 현상은 역전되지 않았다는 비판에 직면하게 되었는데, 정책과 제도의 효과가 미미했던 데에는 ‘조직화’의 토대가 미약했던 것이 원인으로 주목되었다.

이에 따라 국가에 의한 선택과 집중을 강화하는 목적으로 ①내각에 ‘중심시가지활성화 본부’ 설치, 시정촌이 작성하는 ②기본계획의 내각총리대신에 의한 인정제도 도입으로 지방 도시 주도의 다양한 지원책을 중앙이 지원하며, 지역이 마찌즈쿠리를 추진하기 위한 ③중심시가지활성화협의회의 법제화 등의 조치로 다양한 민간주체의 참여가 가능하도록 하였다.



[그림 4-3] 중심시가지활성화법의 개요

자료: 일본 국토교통성 (www.mlit.go.jp/crd/index/outline/index.html) 법률의 개요 참조

조직화의 기반이 되는 주요 참여주체는 다음과 같다.

- **중앙정부: 중심시가지활성화본부 및 지역활성화 통합사무국**

중심시가지활성화본부는 중심시가지의 도시기능 증진 및 경제 활력 향상을 위한 정책추진을 목적으로 2006년 8월 22일 내각에 설치되었다. 구성원은 총리를 본부장으로 하고 모든 대신을 본부원으로 한다. 담당업무로 중심시가지활성화정책의 기본적 방침을 설정하고 각 지방자치단체에 있어 중심시가지활성화기본계획의 기본방향을 제시하고, 기본계획에 대한 인정업무를 관할한다.

2007년 10월 9일, 총리직속 4개 본부(도시재생본부(2001.5 설치), 구조개혁특별구역추진본부(2002.12 설치), 지역재생본부(2003.10 설치), 중심시가지활성화본부(2006.8 설치), 지역재생본부(2003.10 설치))가 재생정책을 각각 추진하면서 사업이 중복되는 문제가 발생, 상호 연계 필요성이 제기됨에 따라 4개 본부를 「지역활성화통합본부회합」으로 통합하고 사무국도 통합하여 「지역활성화 통합사무국」을 신설하였다.

- **지방정부: 중심시가지활성화협의회**

중심시가지활성화협의회는 시구정촌이 추진하는 중심시가지활성화에 관한 사업의 종합조정과 마찌즈쿠리를 추진하는 기능을 가지며, 중심시가지활성화에 참여하는 다양한 주체의 협의체이다. 협의회 체계는 도시기능의 증진을 추진하는 주체인 ①중심시가지정비추진기구(TMO)³²⁾ 및 마찌즈쿠리 회사와, 경제활동의 향상을 추진하는 ②상공회, 상공회의소가 중심으로 중심시가지활성화 인정과 관련한 ③지방정부, 기본계획상의 ④세부사업별 관련주체가 구성원으로 참여한다. 지자체별로 결성된 중심시가지활성화협의회를 지원하고, 이들 간의 교류·협력을 촉진하기 위해 ⑤중심시가지활성화협의회 지원센터가 운영된다.

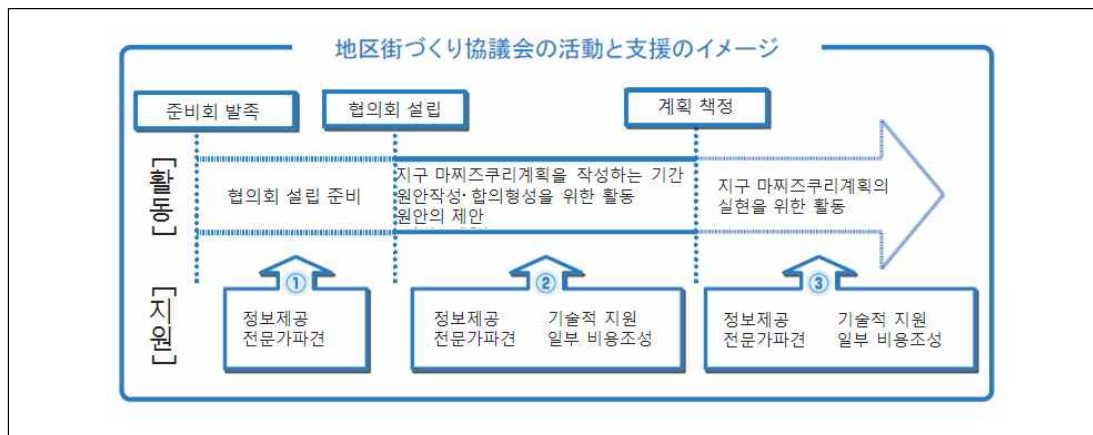
32) 중심시가지정비추진기구(TMO)는 중심시가지내 상업 마찌즈쿠리를 운영, 관리하는 기구로서, 다양한 주체가 참가하는 지역 운영을 횡단적이고 종합적으로 조정하여, 프로듀스하는 역할을 담당함. 주로 마찌즈쿠리사업에 적극적인 공익법인이나 NPO법인들을 중심시가지정비추진기구로 지정하여 마찌즈쿠리 회사와 마찬가지로 중심시가지 마찌즈쿠리사업 추진주체로서 중요한 역할을 담당하도록 하고 있음

□ 근린재생 체계화

세타가야구의 계획은 크게 도시정비방침-지역정비방침-지구마찌즈쿠리계획(및 지구계획)의 3단계로 구성되어 있다. 도시정비방침에서 다루는 계획의 범위는 마찌즈쿠리의 마스터 플랜으로 주로 하드한 항목에 대해 다루고 있으며, 토지이용, 도시시설, 물과 녹지, 방재, 생활환경, 경관의 관점에서 정리하고 있고, 마찌즈쿠리 진행 순서에 대해서도 정하고 있다.

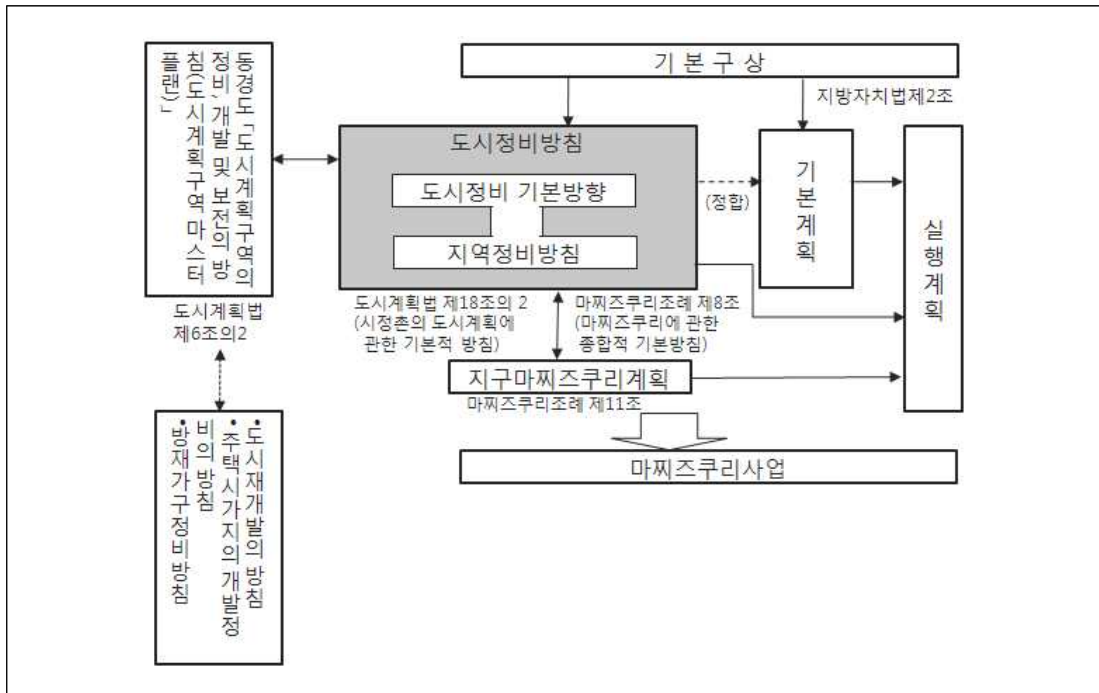
도시정비방침은 구 전체를 크게 파악하는 「도시정비 기본방침」과 실제 마찌즈쿠리에 직접적으로 관계를 갖는 5개 지역마다 「지역정비방침」의 두 종류의 방침으로 구성된다. 5개 지역이란, 세타가야(世田谷)지역, 기타자와(北澤)지역, 타마가와(玉川)지역, 키누타(砧)지역, 가라스야마(烏山)지역을 말한다. 각 지구의 마찌즈쿠리는 도시정비방침에 입각하여 진행되어지기 때문에, 도시정비방침은 구의 마찌즈쿠리의 근간이 되는 것이다.

이러한 체계에서 세타가야구는 주민위주로 구성되는 마찌즈쿠리협의회 활동을 지원하게 된다. 단계별로 보면 [그림 4-4]와 같이, 마찌즈쿠리 활동 조직을 만들려는 단계에서는 지구 마찌즈쿠리 협의회의 원활한 설립을 목적으로 지원하고, 계획 원안을 작성할 단계에서는 원안 작성 및 합의 형성을 목적으로 지원한다. 또한 지구 마찌즈쿠리 계획을 책정한 후에는 그 계획의 실현을 지원한다. 단 계획 원안 작성 및 계획 실현을 위한 활동 보조에 대해서는, 보통 하나의 협의회 마다 통산 5년을 한도로 하되, 구청장의 승인에 따라 이에 한하지 않는다. 지원의 내용은 크게 정보제공, 전문가 파견, 기술적 지원, 비용조성 등이다.

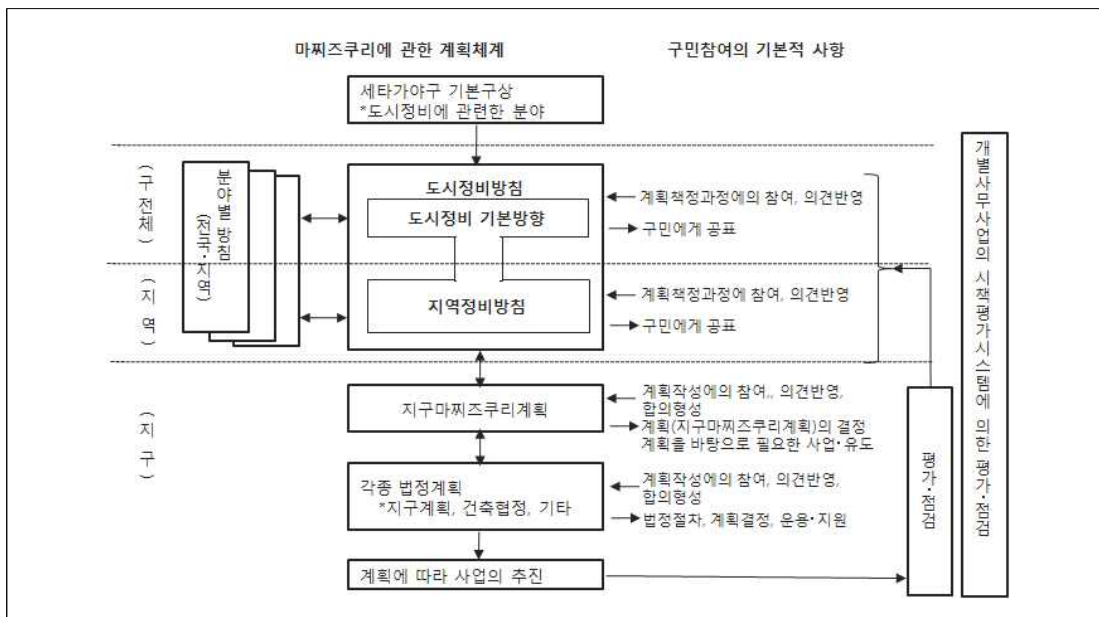


[그림 4-4] 지구 마찌즈쿠리협의회 활동 및 지원과정

자료: 世田谷區都市整備部都市計畫課(2013.3) 「世田谷の街づくり條例」 팜플렛 중 p.30



[그림 4-5] 도시정비방침의 위상



[그림 4-6] 구-지역-지구 레벨에 있어 마찌즈쿠리 관한 계획체계

자료: 世田谷區(2005.04), 「都市整備方針」 p.52

(<http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/102/118/329/d00121783.html>)

- 지구 마찌즈쿠리계획 및 지구계획의 이원화와 선택적 운영

지구 마찌즈쿠리계획은 세타가야구 마찌즈쿠리조례에 근거한 구 독자의 제도로, 구민이 참여하여 지구의 미래상에 대해 폭넓게 생각하는 세타가야구 독자의 마찌즈쿠리 수법으로서, 1995년에 창설되었다. 구민이 제안한 계획의 원안을 제안 받아, 구가 책정한다. 2013년 4월 1일 현재 93개의 지구 마찌즈쿠리계획을 작성하고 있다.

세타가야구는 자치구 기본계획인 도시정비방침을 실현하기 위해 지구 마찌즈쿠리계획을 수립하고 있으며, 주민들이 직접 지역의 목표를 정하고, 지역의 미래상과 과제를 설정하거나 주민들이 생활환경을 개선하기 위한 사항들을 다룰 수 있다. 반면, 지구계획은 대상지의 면적, 주민동의율 등이 법적조건에 부합해야 하고, 건축물의 밀도, 높이 등 법적으로 정해진 사항들만을 다룰 수 있다.

따라서 각 지역에서는 법적 규제가 필요한 경우 지구계획을, 법적 규제가 필요하지 않은 경우 지구 마찌즈쿠리계획을 선택하여 수립할 수 있고, 또한 지구 마찌즈쿠리계획을 작성한 후 법적 규제가 필요한 항목에 대해 지구계획을 작성하거나, 지구계획을 먼저 수립한 후 포괄적인 계획이 필요한 경우 지구 마찌즈쿠리계획을 수립하는 등 상호보완적 역할을 수행하고 있다. 실제 2011년 3월 현재 지구 마찌즈쿠리계획이 수립된 89개소, 지구계획 81개소(지구계획, 연도 지구계획, 방재가구정비 지구계획의 3종류임)를 수립하고 있다.

□ 근린재생 활동주체의 관계망 구축

- 행정조직: 구청-총합지소-출장소(마찌즈쿠리센터)

세타가야구청의 마찌즈쿠리 행정조직은 구청 생활문화부의 '시민활동추진과'와 도시정비부의 '지역정비과'를 비롯해 구청 총합지소의 '마찌즈쿠리과' 등 3개 분야로 나누어져 있다. 세타가야구청에서는 도시정비부 도시계획과, 지역정비과가 마찌즈쿠리 업무를 담당하며, 도쿄도와의 조율, 구 차원에서의 정책결정, 각 총합출장소의 마찌즈쿠리 활동 지원을 담당하고 있다.

세타가야구는 지역에 밀착한 행정을 전개하기 위해 5개 지역에 각각 '총합지소(지역사무소)'를 설치하고 있다. 5개의 총합지소란 세타가야 총합지소, 기타자와 총합지소, 타마가와 총합지소, 키누타 총합지소, 가라스야마 총합지소를 말한다. 각 총합지소의 마찌즈쿠리과에서는 도시계획·지구계획의 조사·계획·상담지도, 지구 마찌즈쿠리계획의 조사·계획,

밀집주택시가지정비촉진사업 등의 각종 사업의 추진, 건축협정의 계발 및 지도, 건축분쟁의 조정, 각종 조례의 지도, 건축개요서 열람 등의 업무를 수행하고 있다. 시민활동 추진과에서는 각종 시민활동을 지원하는 사업의 추진, 시민활동에 관한 상담, 각 출장소 관련 업무, 지역 NPO의 활동거점 제공 등의 업무를 수행하고 있다. 또한 지역정비과에서는 유니버설 디자인의 추진, 마찌즈쿠리 전문가 파견, 지구 마찌즈쿠리 협의회의 지원, 풍경만들기에 관한 각종 사업 추진 등의 업무를 수행하고 있다.

마찌즈쿠리센터는 주민·기업·행정이 상호간에 촉발하여 학습하며, 협력하여 진행하는 파트너십형 마찌즈쿠리 센터의 추진을 목적으로 1992년 4월 1일에 만들어진 조직이며, 현재 세타가야 트러스트 마찌즈쿠리 내에 설치되어 있다. 현재 총합지소가 있는 5개 지역을 세분하여 총 20개소에 마찌즈쿠리센터, 7개소에 ‘출장소’가 설치되고 있다. 마찌즈쿠리센터는 가까운 일상생활의 영역에서의 커뮤니티 활성화, 보다 살기 좋은 마을을 지향하며 지구 마찌즈쿠리의 거점으로서, 마찌즈쿠리활동을 지원하고 있으며, 크게 네트워크의 확충, 지역방재력의 향상, 복지관련기관·단체와의 연계, 상담기능의 충실, 지역정보의 발신의 5가지 항목에 대해 대응하고 있다. 마찌즈쿠리센터는 구에서 파견한 공무원, 세타가야 트러스트 마찌즈쿠리에서 파견한 직원과 지역 내 단체들의 협력으로 운영된다. 마찌즈쿠리센터는 구의 보조금과 마찌즈쿠리센터의 활동 수입, 그리고 세타가야 마찌즈쿠리 펀드를 조성하여 예산을 지원하고 있다.

[표 4-4] 세타가야구 구청-총합지소-마찌즈쿠리센터 간 역할

행정조직	범위	역할
구청	구	<ul style="list-style-type: none"> - 기본계획 수립, 중요시책 결정, 구차원에서의 계획 및 관리 - 총합지소에 대한 통일기준 설정, 총합지소 간 조정 - 전문성이 높은 사무나 지역 간 연계 이익이 있는 사무 등을 구청에서 담당
총합지소	지역	<ul style="list-style-type: none"> - 방재·방법대책과 사전보건복지 시책의 추진 - 마찌즈쿠리 협의회에 대한 지원, 지역차원의 정책 수립 및 추진 - 지구차원의 지원과 지역차원에서 필요한 사무 등을 종합적으로 지원
마찌즈쿠리센터	지구	<ul style="list-style-type: none"> - 지역활동단체의 지원, 마찌즈쿠리 추진협의회 등과 연계한 지역진흥활동 추진, 지구의 공고·공람, 방재활동의 지원 등 - 주민과 밀착한 지구 마찌즈쿠리 거점 기능 담당

자료: 양재섭·김인희, 「서울의 마을단위계획 운영실태와 자치구 역할 개선방향 연구」, 서울연구원, 2012, pp.128 인용(원자료: 김용성(2012), 상향적 도시계획의 실효성 제고를 위한 마을만들기와 도시계획의 연계방안 연구, 한양대학교 석사학위 논문)

3. 정책 및 현장결합형 사례

1) 다양한 공공조직의 활동으로 촉매되는 근린재생: UDC 등, 영국

□ 도시개발공사의 역할과 활동특성

도시개발공사(Urban Development Corporation, 이하 UDC)는 도심정책서(Policy for the Inner Cities, 1977년)를 바탕으로 1981년 정부가 설립한 비정부기관(non-departmental public body)³⁵⁾이다. 조직구성은 지역사회·지방정부부(Department of Communities and Local Government, 이하 DCLG)의 장관이 지명한 이사회(11인)로 운영되며, 재원은 중앙정부가 지원한다(양도식, 2013, p.110). 1981년 1기 UDC를 시작으로 10년 동안 한시적으로 운영되며, 1998년 종료되었다가, 2003년 지속가능한 공동체 계획(Sustainable Communities Plan)과 성장지역(Growth Areas) 프로그램 실행을 위해 5기 UDC를 다시 설립하여 활동하고 있다.

[표 4-5] 영국 UDC

단계	도시개발공사
1단계	London Docklands, Merseyside
2단계	Tratford Park, Block Country, Teeside, Type and Wear
3단계	Central Manchester, Leeds, Sheffield, Bristol
4단계	Birmingham Heartlands, Plymouth
5단계	Thurrock, London Thames, Thames Gateway, West Northhamshire, Milton Keynes UDA

자료: 양도식, 2013, p.111

주요 역할은, ①미 이용 중인 토지·건물을 활용한 재생사업 추진, ②기존 및 새로운 산업·상업을 개발하고 지역경제 활성화, ③매력적인 환경으로 개선, ④주택과 편의시설 공급이다. 쇠퇴문제가 심각한 지역에서 이러한 역할을 수행하기 위해 UDC는 특례를 활용할 수 있는데, 특례는 총 5가지: ①토지의 강제수용 권한, ②부동산의 획득·보유·관리·개관·처리 이용할 수 있는 법적권한, ③건설사업 권한, ④물·전기·가스·하수 등 서비스준비 권한, ⑤재생 대상지역의 목적에 부합하는 비즈니스 실행권한, ⑥신속한 재개발을 위한 도시계획허가권과 실행권한(양도식, 2013, p.110-111)이다.

34) 일본은 1974년 지방자치법이 대폭 개정됨에 따라 동경 특별구는 동경도로부터 마찌즈쿠리에 관한 대부분의 권한을 이관받음. 다음 해 구청장 공선제도가 부활하여 23구는 이전과 비교하여 지역특성을 살린 개성 있는 마찌즈쿠리를 추진하게 되었는데, 이것이 현재의 도쿄도 내 다양한 마찌즈쿠리 활동을 지속시키는 거점조직이 되고 있음

35) 영국에서 비정부기관(non-departmental public body, NDPB)은 Cabinet Office, Treasury, the Scottish Government, Northern Ireland Executive 에 의해 분류되는 조직으로, 어떠한 정부부처에도 내부조직으로 귀속되지 않는 조직이면서 수상·의회, 중앙부처 등 중앙정부 조직의 활동범위에서 업무를 수행하는 조직임. 비정부조직임에도 불구하고 이러한 맥락에서 정부와 의회가 비정부기관의 활동에 책임을 지는 것이 특징적임. ①Advisory NDPBs, ②Executive NDPBs, ③Tribunal NDPBs, ④Independent Monitoring Boards. 4가지 종류의 NDPB가 있음. EU와 영국의 통계분류에서는 General Government로 분류되는 조직이기도 하며, 2009년 3월 800여 개의 비정부기관이 활발한 활동을 하는 것으로 집계됨(http://en.wikipedia.org/wiki/Non-departmental_public_body)

UDC는 정부주도로 재생을 추진하는 초기단계에 동력을 갖는다는 점에서 효과적인 것으로 평가되고 있다. 정부의 재정력이 점차 약화되는 여건에 맞추어 공공지출을 감소하고, 사업의 재원조달은 민관 파트너십 혹은 민간개발자의 역할에 의존한 점이나, 지방정부의 공공서비스를 민영화하는 단계를 밟은 점 등은 긍정적 평가와 부정적 평가가 엇갈리고 있지만(ODPM, 2006,; 양도식, 2013, p.111), 지역의 자생적인 주민조직의 기반이 약한 우리나라 여건에서 공공이 초기에 어떤 역할의 조직을 구성하고 촉매작용을 유도해야 하는지의 시사점을 준다.

□ 도시재생회사의 역할과 활동특성

도시재생회사(Urban Regeneration Company)는 지역중심의 도시재생 현안을 전문적으로 파악하고 재생사업을 추진할 수 있는 파트너십 형태의 한시적인 조직으로 설립(1997년)되었으며 현재는 대부분 활동을 종료하였다. 파트너십은 대체로 지방정부-주택협회-단일 개발회사 혹은 개발회사 컨소시엄-지역사회 대표-토지소유자-광역지역개발청 대표로 구성되면서 중앙정부는 외곽지원의 형태를 띤 것으로 보인다. 특징적인 것은 표준화된 조직구성체계로 운영하지 않고 쇠퇴한 지역의 상황과 현안에 맞추어 조직화되었다는 점이다.

중앙정부가 지자체 차원에서 현장과 밀착되는 거버넌스 조직화에 관여했다는 것은 흥미로운 측면을 보여준다. 그런데 1999년 Urban Task Force(Richard Rogers)가 제안한 사항을 보면, 지역 파트너십 중심의 도시재생조직이 지역기반의 재생사업과 프로그램을 신속하게 실행할 수 있기 때문에 이러한 조직을 구성할 것을 권고하고 있는 것을 주목해볼 필요가 있다(Towards an Urban Renaissance, 1999, 6, 29).

도시재생회사의 활동은 ①도시재생사업 추진업체와 협의, ②민간분야의 재생사업 참여유도, ③이사회 운영을 통해 파트너십의 책임운영, ④지역의 이해당사자들 간 파트너십 형성지원 및 중재역할 등에 집중되어 있었으며, 주민과 현장에 대해서는 지역현안 등 정보 접근성의 개선, 커뮤니티 비즈니스의 신뢰성 개선의 역할을 담당한 것으로 평가받고 있다(양도식, 2013, p.125~126).

□ 잉글리쉬 파트너십의 역할과 활동특성

잉글리쉬 파트너십(English Partnership)은 영국의 뉴타운위원회(Commission for New Town), 도시재생청(Urban Regeneration Agency), 도시개발공사, 주택실행트러스트(Housing Action Trust)의 부동산 인수·관리, 거주자의 주거복지 및 편의관련 업무를 담당하는 목적으로 1993년 설립되었다. UDC와 마찬가지로, 중앙정부 주도로 구성되고 DCLG의 재정지원도 받지만 운영과 사업방식은 민간형태를 가지는 비정부기관이다³⁶⁾.

정부조직의 기능을 흡수하였지만, 잉글리쉬 파트너십의 활동은 도시재생사업과 주거환경개선사업이 중앙정부 주도와 광역정부의 한계를 탈피하고 전국 차원에서 독립적인 것이 특징적이다. 또한 민간이 주도하는 쇠퇴지역 재생사업을 기대하기 어려운 곳에 공공의 초기개입과 투자를 가능하게 하도록 중앙정부-지방정부-민간 간 중재역할을 담당하고 이해관계자를 포괄하는 지역재생 거버넌스를 조직화하는 역할을 담당하였다(양도식, 2013, p.113~114).

□ 주택실행트러스트의 역할과 활동특성

주택실행트러스트(Housing Action Trust, HAT)는 중앙정부 환경부(Department of the Environment)의 주택백서(Housing: The Government's Proposal)를 바탕으로 1988년 주택법에 의해 설립되었으며 10년 동안 한시적으로 운영되는 비정부기관이다. HAT의 위원회는 부수상이 임명하는데, 주민, 사회주택단지에서 선출된 대표, 지방정부 위원 등으로 구성하였다.

HAT의 목적은 영국 내의 가장 열악하고 침체된 지방정부의 사회주택(social housing, 우리나라의 공공임대주택 개념과 유사) 공급과 근린재생사업 추진동력을 마련하는 것이며, 주요역할은 ①지방정부의 임대주택단지의 보수와 주민 재정착 지원, ②쇠퇴주거지 관리개선, ③다양한 주택소유방식 활성화, ④주민의 사회적 생활여건의 향상을 지원하는 것이다.

36) 잉글리쉬 파트너십은 2008년12월 주택커뮤니티청(Homes and Communities Agency, HCA)로 통합됨

버밍햄 캐슬베일(Castle Vale, Birmingham)

- 캐슬베일은 도시재개발사업에 의해 철거되면서 이주한 사람들이 정착한 주거지로 조성 초기부터 쇠퇴와 침체가 점차 진행
- 약 30년간 진행된 쇠퇴에 대한 대응책으로 버밍햄 시가 지역조사를 시행하고 주민에게 캐슬베일 재생사업 추진을 위한 주택실행트러스트(HAT) 설립 제안
- 주민투표를 통해 HAT 조직되었으며, 캐슬베일 내 사유지의 소유권이 HAT로 이양되면서 재생사업 추진
- 주민투표에 의한 추천, 시정부의 임명, 부수상사무실(Office for Deputy Prime Minister)의 임명으로 캐슬베일 HAT의 위원회 구성
- 임차인거주자연합(Tenants and Resident Alliance), 캐슬베일 커뮤니티주택협회(Castle Vale Community Housing Association)와 같은 지역조직과 연계하여 활동하며 주민조직의 대표 2인이 위원회 회의와 업무에 참여((양도식, 2013, p.200~201)
- 재생사업 시작단계부터 연계를 구축하여 캐슬베일 HAT의 역할이 종료된 후에도 재생사업 및 관리업무를 이어갈 다양한 지역조직과 주민조직 발굴 및 역할 강화

[표 4-6] 캐슬베일 주택실행트러스트의 근린재생사업의 종류 및 특징

기능	지표	1994~2003	성과(2004)	총합	특징
주택건설	신규주택공급	1,398	66	1,464	*타워 블록의 철거와 저층주거지 조성
	주택 개보수	1,333	-	1,333	
	공사 철거	2,262	13	2,275	
커뮤니티경제개발	일자리 창출	1,460	1	1,461	*의료시설, 쇼핑센터 일자리 400개 *중소규모 커뮤니티 비즈니스 일자리 44개 등
주택관리	교육프로그램 운영	3,411	4	3,415	*직업교육, 커뮤니티프로그램, 스포츠, 예술, 주민역량강화프로그램
	임대료 납부%	n/a	99%	n/a	
재정지원	민간투자	-	-	102,7	
	보조금	197,5백만£	-	197,5백만£	

자료: 양도식, 2013, p.200~201 참고 재작성

[표 4-7] 캐슬베일 주택실행트러스트 근린재생사업에 참여한 지역조직의 특징

조직·기금	속성	설립연도	구성	주요활동
Castle Vale Community Housing Association(CVCHA)	지역주택협회	1997	위원회(16인), 주민 TRA*, 직원(70인)	HAT가 개발한 2000호 주택관리(소유권이양)
Merlin Venture Ltd.(Community Development Trust for Castle Vale)	TRA+HAT 설립회사	-	TRA 대표	고용·직업교육프로그램 운영
Castle Vale Community Care Partnership(CVCCP)	사회복지 협력기관	1999		사회복지프로그램 지원
Castle Vale Credit Union(CVCU)	금융지원 조직		HAT, 주민, BCUDA	주민의 저축구좌개설과 대출업무 지원
Castle Vale Community Environmental Trust(CVCET)		1999		주거환경개선
Tenants & Residents Alliance(TRA)	지역조직		선거를 통해 매해 선출직 구성(30인)	주거환경 및 주택문제 현안 개입 HAT 존속기간동안 정책마련참여
Castle Vale FM	지역조직			지역 라디오방송·지역조직 교육
Castle Vale Community Fund	지역기금			74개 지역 프로그램 지원 보조금

자료: 양도식, 2013, p.201

주: TRA(Tenant Residents Alliance); HAT 주택의 98%는 CVCHA에게 이양, 2%는 버밍햄시정부에 이양; BCUDA(Birmingham Credit Union Development Agency)

2) 제도적 지원과 주민주도를 결합하는 근린재생: 영국의 지역협약제 등

□ 지방정부의 도시계획권한과 커뮤니티 참여(community involvement)의 본격화

영국에서 근린재생이 정책과 커뮤니티 참여의 통합적 틀을 갖추게 된 계기는 1997년~2001년 기간 발전시킨 계획정책 가이드نس(Planning Policy Guidance Notes: PPGs)와 도시르네상스 정책³⁷⁾이라고 할 수 있다. 계획적 접근과 정책적 접근이 어떻게 연계되고 상호보완하면서 근린재생정책의 틀과 기반을 형성했는지 과정을 살펴보고자 한다.

1992년에 도시계획의 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 대폭 분산 및 이양되었고, 자연스럽게 도시개발에 있어서 중앙정부와 지방정부의 위상과 역할에도 커다란 변화가 생겼다. 중앙정부는 기존에 개별적으로 존재하던 도시계획 관련 정책들을 종합하여 다시 총 25개 분야로 세분화한 후에 ‘계획정책 가이드نس(Planning Policy Guidance Notes: PPGs)’로 발표했다. 25개 분야는 [표 4-8]과 같이 구성되고 각각 시기를 달리하면서 점진적으로 수립되었다. 계획정책 가이드نس의 경우 비록 성문화된 법과 같은 구속력은 없지만, 지방자치단체는 개발 방향을 수립할 때 이 원칙들을 최우선적으로 고려해야 하는 독특한 원칙을 지닌다³⁸⁾.

계획정책 가이드نس(이후 계획정책 스테이트먼트)는 “본 정책이 영국의 토지 활용 계획과 연관된 다양한 측면의 정책을 규정하며, 그 핵심이 지속가능한 개발에 있음”을 강조한다. 여기서 지속가능한 개발을 성취하기 위한 방법으로 ‘일반적 접근(General Approach)’, ‘공간계획(Spatial Plans)’, ‘디자인(Design)’과 함께 ‘커뮤니티 참여(Community Involvement)’를 명시하고 있다. 지속가능한 개발이 궁극적으로 해당 지역의 삶의 질을 높이는데 최우선의 가치를 둔다는 점에서 커뮤니티가 어떤 방식으로, 어느 정도까지 구체적으로 참여할 수 있는가를 핵심으로 제시한 것이다.

37) 1998년 부수상 존 프레스코와 건축가 리처드 로저스를 중심으로 한 Urban Task Force의 구성과 1999년 ‘도시르네상스를 향하여(Towards an Urban Renaissance)’의 발간

38) 정책중심의 도시계획 체계는 건축 관련 개발에 있어서 법보다 유연한 정책과 이를 토대로 한 합의가 중시되는 체제로의 전환을 의미함. 이전에도 토지이용을 제한하거나 관리하는 법률이 없었던 상태에서 정책의 중요성이 강화된 것은 지방자치단체와 기타 정책자문기구의 역할이 훨씬 증대되었음을 의미함. 따라서 중앙정부는 각각의 ‘계획정책 가이드نس’에서 언급한 원칙을 보완하기 위한 세부정책을 지속적으로 발간하고 보완함. 이후 정부나 지방자치단체는 물론이고, 각종 자문 기구와 민간 싱크탱크에서 발행하는 대부분의 도시개발 혹은 도시비전 관련 발간물은 ‘계획정책 가이드نس’에서 언급한 원리를 가장 상위개념으로 언급함

이것은 계획과정에서 해당 지역에 거주하는 주민들 스스로가 미래에 대해 고민하고, 그에 대한 구체적인 내용을 지방정부에 전달함으로써 이를 반영한 계획결과의 성취 수준과 질을 결정할 만큼 의미 있고 실질적으로 다루어지고 있다. 다시 말해, 주민들의 관심과 참여의 수준에 따라 해당 지역 개발의 수준이 결정된다는 것으로 형식적인 주민참여로는 담보할 수 없는 것을 지향한다는 의미이다. 이러한 이해를 전제로 지역 개발에서 주민들이 공통의 관심사를 갖는다는 점에 이어서 ‘근린(Neighbourhood)’의 개념이 부각되는 논리적 토대를 제공했다. 왜냐하면 강화된 커뮤니티를 중심으로 새롭게 조성된 신도시나 재활성화 된 기존 구도심의 경우 변화의 흐름을 지속하기 위해서 지리적·공간적·문화적·사회적·경제적 특징 등을 토대로 지역을 구획하는 필요성이 더욱 강력하게 대두되었기 때문이다. 이는 공통의 관심사를 갖는 지역 주민들의 연대감이 중요하다는 점과 더불어 지방정부의 입장에서 효과적인 관리를 위해서도 필요하다는 인식 때문이다³⁹⁾.

여기까지는 도시계획과정에서 주민참여가 필요하다는 동의가 사회적 합의수준에 이르렀다는 정도의 차이만 있을 뿐 우리나라의 주민참여에 대한 정책적 접근과 크게 다르지 않다고 보인다. 차이는 계획정책 가이드언스를 바탕으로 발전된 도시르네상스 정책에서, 인구구조 변화를 경험하고 있는 현대도시에서 이러한 변화를 정확하게 고려하여 도시 형태를 재구성하는데 있어서 ‘근린’을 중요한 개념이자 실천적 수단으로 삼은 점에 있다.

[표 4-8] 계획정책 가이드언스와 개별 목표

(표 계속)

시기	명칭	목표
1997	PPG 1: General Policy and Principles*	계획정책 가이드언스의 방향 및 역할 설명
1995	PPG 2: Green Belts	그린벨트 추진 과정 및 현황 설명
2000	PPG 3: Housing*	주택 개발 정책

39) 그러나 계획정책 가이드언스에서 출발해서 계획정책 스테이트먼트에 이르는 과정까지 해당 정책에서는 근린이라는 용어가 정책 전면에 출현하지는 않음. 이러한 배경에는 1991년을 기점으로 도시거주 인구비율이 90%를 넘어서는 극도의 도시화단계에 이른 영국의 상황이 있음. 도시인구규모가 절대적인 비중을 차지하는 것은 국가 전체의 경제활동이 도시를 바탕으로 일어나고 직업의 창출이 도시 중심으로 형성되는 것을 의미함. 이것은 도시경제와 도시 삶의 수준이 국가적 아젠다로 부상할 수밖에 없도록 하였음. 또한 도시에 거주하고 생활하는 인구에게 합당한 ‘도시형태(urban form)’를 제공하는 것이 쇠퇴기에 접어든 도시의 당면과제가 되고, 이의 해법이 되는 도시계획과 정책이 우선되게 됨

시기	명칭	목표
1992	PPG 4: Industrial and Commercial Development and Small Firms	산업 및 상업개발과 소기업 육성 방안
1992	PPG 5: Simplified Planning Zones	단순계획지구 추진 방향 및 지침
1996	PPG 6: Town Centres and Retail Developments*	도심 중심부 및 상권 활성화 방안
1997	PPG 7: The Countryside – Environmental Quality and Economic and Social Development*	농촌지역 개발 전략
2001	PPG 8: Telecommunications*	통신 인프라 구축 방안
1994	PPG 9: Nature Conservation	자연환경 보존 지침
1999	PPG 10: Planning and Waste Management*	지속가능한 폐기물 처리 및 관리 방안
2000	PPG 11: Regional Planning*	지역 계획 가이드를 위한 지침
1999	PPG 12: Development Plans*	지역 가이드스 및 개발계획 수립 방안
2001	PPG 13: Transport	교통 및 차량운행 감소 방안
1990	PPG 14: Development on Unstable Land	토지 불안정성을 고려한 개발계획 방안
1994	PPG 15: Planning and the Historic Environment	역사적 건축물 보호 및 보존구역 설정 전략
1990	PPG 16: Archaeology and Planning	고고학적 유물 보호 및 관리 방안
2002	PPG 17: Planning for Open Space, Sport and Recreation	오픈 공간, 스포츠, 레저시설 계획 지침
1991	PPG 18: Enforcing Planning Control	지방자치단체의 기능과 역할 설명
1992	PPG 19: Outdoor Advertisement Control	옥외 광고물 설치에 관한 지침
1992	PPG 20: Coastal Planning	해안지역 계획 지침
1992	PPG 21: Tourism	관광산업의 경제적 중요성 및 환경적 영향
1993	PPG 22: Renewable Energy*	재생에너지의 중요성 및 활용 방안
1994	PPG 23: Planning and Pollution Control*	오염방지를 위한 지자체의 역할과 범위
1994	PPG 24: Planning and Noise	소음 감소를 위한 지침
2001	PPG 25: Development and Flood Risk*	홍수에 대비한 개발 계획 강화

□ 도시르네상스정책에서 출발한 근린의 지리·도시형태·활동주체 측면의 정의 (일반적 접근)

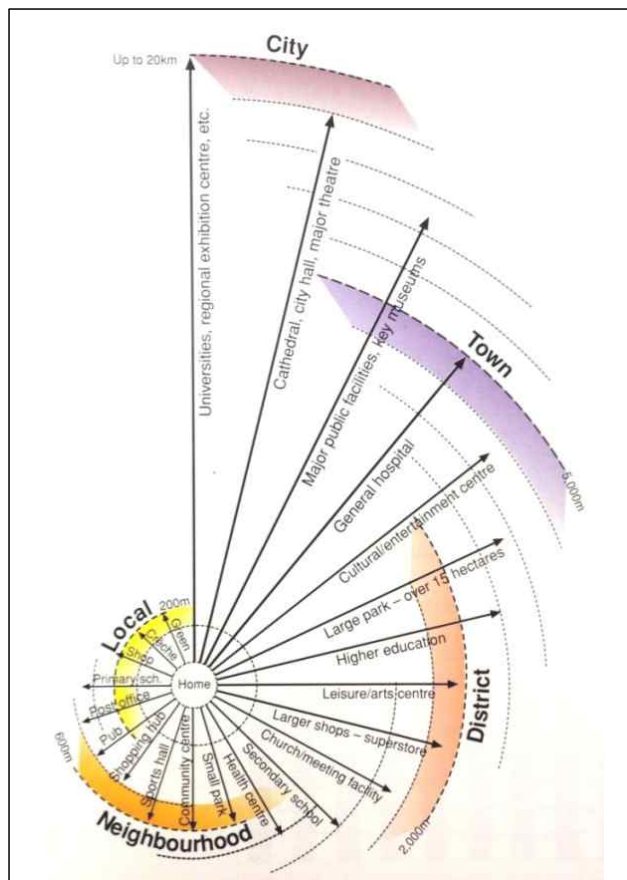
위에서 언급한 바는 [그림 4-8]에서 중요한 개념을 제시하게 되었다. 다이어그램은 지형적 거리를 기준으로 ‘지역(Local)’에서 ‘근린(Neighbourhood)’, ‘지역(District)’, 타운(Town), 도시(City)로 전이되는 과정을 설명한 것이다. 이를 토대로 도시에 필요한 공공 시설에 대한 기준을 설정할 수 있다. 한편, 근린의 경우 인구 규모의 측면에서 5,000~10,000명이 적절한 것으로 판단하며, 이 정도 기준의 근린 단위 몇 개가 합쳐져서 지역을 형성하는 것이 이상적이라 설명한다.

[그림 4-8]을 살펴보면 먼저 거리를 기준으로 첫째, 150~250미터를 지역(Local hubs)로 설정한 후에 코너숍, 의사, 초등학교 등이 필요하고, 둘째, 400~600미터를 근린(Neighbourhood)으로 설정한 후에 우체국, 펍, 커뮤니티 센터, 커뮤니티 사무실 등이 필요하고, 셋째, 2~6킬로미터를 지역(District) 또는 타운(Town)으로 설정한 후에 건강센터, 도서관, 지역 센터, 스포츠센터 등이 필요하고, 마지막으로 4~10킬로미터를 도시(City)로 설정한 후에 극장, 시청, 대성당, 경기장(stadium) 등이 필요한 것을 설명한다.

이러한 구획은 영국에서 전통적 혹은 사회적으로 통용되어온 ‘캐치먼트(Catchment)’의 개념에 기초한 것으로 이해할 수 있다. 캐치먼트는 초등학교 학생들이 도보로 집과 학교를 오고 갈 수 있는 최대 거리와 시간 등을 산정하는 물리적 기준으로 사용되는데 이 개념을 확대하여 병원, 도서관, 기타 공공시설 등 지역에서 시민들이 필요로 하는 필수적인 기반시설을 공급하는 기준으로도 널리 활용된다.

이와 같은 구분에서 눈 여겨 볼 부분은 도시를 구성하는 핵심으로 근린을 설정했다는 사실이다. 지형적·공간적·사회적 맥락을 종합적으로 고려한 방식이라 할 수 있는데 다이어그램에서 확인할 수 있는 바와 같이 커뮤니티가 중심에 자리한다. 결국 [그림 4-8]의 다이어그램은 영국에서 이상적인 도시 구성에 대한 대안을 제시한 것으로 이해할 수 있는데 근린을 중심으로 도시의 구성 패턴이 확장되어야 한다는 주장이라 할 수 있다.

이러한 접근이 더욱 큰 의미를 갖는 이유는 영국에서 오랫동안 유지해온 전통적인 마을 그리고 마을 단위의 공동체 구성 방식을 기초로 도시 형태를 재정비하기 위한 원리와 방향을 제시했기 때문이다. 좀 더 정확히 정의하면 영국의 역사적·지역적 상황과 경제적·사회적 맥락을 아우르면서 도시의 질적 수준을 향상시키기 위한 적절한 방식을 만드는 가이드라인을 제시한 것으로 이해할 수 있다. 특히 영국에서 20세기 중반을 넘어서면서 쇠퇴를 거듭한 산업도시들 중에서 새로운 경쟁력을 갖춘 도시로의 전환을 모색한 글래스고우, 맨체스터, 리버풀, 버밍엄, 셰필드 등의 경우 ‘르네상스를 향하여’는 주거 지역을 재정비하는데 개념적·실질적 측면에서 가장 중요한 지표 역할을 수행했다.



[그림 4-8] 지리적 기준에 따른
Local-Neighborhood-District-Town-City 영역분류
자료: 도시르네상스를 향하여

이후 등장한 ‘로컬리즘(Localism)’⁴⁰⁾은 도시계획적 맥락에서 ‘근린계획(Neighborhood Planning)’을 전면에 내세우고, 이를 제도적으로 지원하는 ‘지역주권법(Localism Act, 2011년 제정)’이 도입되었다. 이제 주민참여는 도시계획과정의 특별한 해법이 아닌 일반적인 해법이 되었고, 근린을 체계적인 계획단위로 묶는 정책으로 확장하게 된다. 결론적으로 위 정책과 법령의 내용은 향후 영국에서 시행되는 도시계획 및 개발의 모든 핵심 판단기준이 근린의 성능과 연계됨을 의미하게 되었다.

[표 4-9] 근린계획의 핵심 및 기본전략

지역주권법에서 규정하는 근린계획의 핵심
1. 지방정부가 개발계획을 수립하거나 관련된 인허가 등을 시행할 때 근린에 미치는 긍정적·부정적 종합적 영향을 가장 중요한 판단 기준으로 설정할 것 2. 중앙정부는 지방정부가 근린계획을 수립 및 시행하는데 최대한 재정적·인적 지원을 아끼지 않아야 한다는 것 3. 지역의 커뮤니티가 자체적으로 개발 계획을 수립 및 시행할 수 있는 강력한 권리를 갖는 것
근린계획의 기본전략
1. 근린개발계획(Neighbourhood Development Plans, NDPs) 2. 근린개발령(Neighbourhood Development Orders, NDOs) 3. 커뮤니티 우선권(Community Right to Bid)

□ 쇠퇴하는 중소도시 특수근린에의 정책처방과 ‘계획및강제수용법’

‘지속가능한 커뮤니티 계획(Sustainable Communities Plan, 2003년 도입)’은 도시 르네상스 정책을 보완하면서 특별히 중소도시의 낙후된 근린의 회복에 주안점을 두었다. 즉, 대도시권에 대해서는 도시르네상스 정책을 통해 다양한 계획접근을 열거하면서 이 중에 하나의 해법으로 근린을 제안한 반면, 중소도시의 경우 근린이 계획접근과 해법의 핵심이 된다는 것을 정책적으로 선언한 것으로 볼 수 있다.

40) 영국에서 커뮤니티와 근린계획이 긴밀하게 연계되기 시작한 상황은 사회적 변화와는 별개로 정치적 상황 과도 긴밀하게 연관됨. 2010년에 실시된 선거에서 당선된 보수당 출신의 데이빗 캐머런 수상은 자유민주당의 당수인 닉 클렉과 전격적으로 연립정부를 구성했음. 따라서 닉 클렉이 부수상이 되고, 자유민주당 출신이 몇몇 장관직을 맡았음. 새롭게 출범한 보수당과 자유민주당으로 구성된 연립정부는 긍정적 측면을 강조한 ‘로컬리즘(Localism)’을 도시 비전 수립의 전면에 내세웠음

[표 4-10] 지속가능한 커뮤니티 계획의 5가지 원칙

지속가능한 커뮤니티 계획의 5가지 원칙
1. 주거 수요가 높은 지역에 신속한 주택공급, 저렴한 주택 공급, 홈리스 방지 등을 통해 단계적으로 주택 부족 문제를 해결
2. 저소득 및 방치된 지역(특히, 북부 및 중부 지역)에 대한 고찰
3. 양질의 주거 공급
4. 깨끗한 거리, 개선된 공원, 우수한 공공공간을 지닌 커뮤니티를 위한 향상된 주거
5. 토지의 효과적 활용과 미개발지 보호를 통한 전원지역의 보호

이러한 흐름 속에서, 커뮤니티의 활성화와 관련해 ‘계획 및 강제수용법(Planning and Compulsory Purchase Act)’의 제정(2004년)은 법적인 측면에서 중요한 전환점이 된다. 이 도시계획법은 ‘지속가능한 커뮤니티 계획’으로 도시정비의 방향을 전환하는 법적 지원의 역할을 가진다. ‘계획 및 강제수용법’은 지역개발의 신속한 수립, 개발허가 그리고 토지수용절차 및 보상 등에 관한 내용을 대폭 강화하고, 개념적으로는 토지이용 중심의 건축 및 도시계획법에서 ‘공간디자인’으로 핵심이 이동했다고 할 수 있다. 따라서 ‘계획 및 강제수용법’에서는 지방정부가 지역개발 계획과 연관해서 근린계획을 수립해야 함을 명시한다. 이는 도시계획법의 핵심 중 하나로 근린계획이 등장한 것으로 이해할 수 있으며, 지방정부의 입장에서는 근린계획이 지역개발을 수립하면서 최우선적으로 수립해야 하는 것으로 자리 잡기 시작한 것이다. 그런가 하면 ‘계획 및 강제수용법’에서 근린계획이 중요하게 자리잡은 것은 지방정부별로 ‘근린단위’를 재정비하는 계기도 제공했다⁴¹⁾. 나아가서 지역계획 가이드라인(Regional Policy Guidance, RPG)은 ‘지역공간전략(Regional Spatial Strategy, RSS)’로 대체되어 각 지역의 근린에 적합한 방향으로 재생계획을 수립하고 추진할 수 있는 토대를 갖추게 되었다.

41) 앞서 언급한 바와 같이 영국 도시계획에서 근린단위에 대한 절대적인 기준을 설정했던 경우는 거의 없다. 대신에 기본 원칙만을 수립하고 개별 지역별로 융통성 있는 적용하는 것을 원칙으로 삼음. 이러한 상황에서 지방정부는 관할 지역의 개발계획을 수립하면서 가장 효과적인 혹은 이상적인 근린단위를 설정하고, 이를 토대로 근린계획을 수립해야 하는 새로운 상황과 직면했다고 판단할 수 있음. 결국 이것이 긍정적 측면으로 작용하여 근린단위 및 근린계획에 대한 이해를 높이는 계기를 만들었음

□ 커뮤니티 우선권(Community Right to Bid)과 근린 생활가로 지키기

영국의 중소도시에서 지역의 커뮤니티와 성격을 유지하는 주요 건물은 생필품 가게, 펍, 도서관, 공공기관 등 크게 몇 가지로 구분하는 것이 가능하다. 그러므로 이러한 건물이 갑자기 헐리거나 외부인에게 매각될 경우 해당 지역의 성격과 환경은 커다란 타격을 입는다. 커뮤니티 우선권은 도시에서 이와 같은 급격한 변화가 발생하는 혹은 발생할 수 있는 가능성을 미연에 방지하기 위한 제도이다. 즉, 이와 같은 예상치 못한 상황이 발생했을 때 우선적으로 지방정부가 해당 부지나 건물을 매입하거나 아니면 해당 커뮤니티에게 양도할 수 있는 우선권을 부여하고 있다.

결국 커뮤니티 내에서 먼저 자체적으로 해당 지역의 정체성을 유지하거나 대안을 찾도록 하는 합법적 방법을 제시하고, 근린의 성격을 유지하는 핵심공간에 대해서는 근린에게 우선적인 권리를 보장함으로써 근린에 관련된 거주자, 직장인, 상공인, 노동자 등 다양한 이해관계자가 근린계획에 포함될 수 있도록 한 점이 커뮤니티 플래닝(communit planning)의 진일보한 점이라 할 수 있다. 이와 같은 방식이 특히 큰 의미를 갖는 이유는 영국 도시에서 근린의 정체성을 유지하는 핵심인 ‘하이 스트리트(High street)’ 등을 유지 및 보호하는데 크게 공헌하기 때문이다. 중소도시의 하이 스트리트는 짧게는 10~20미터에서 길게는 100~200미터에 이르는 상가들이 상가군을 형성하며 밀집한 경우가 보편적인데 이와 같은 하이 스트리트는 단순히 상권뿐만 아니라 주변의 주거 안정성을 유지하는데도 크게 기여한다⁴²⁾.

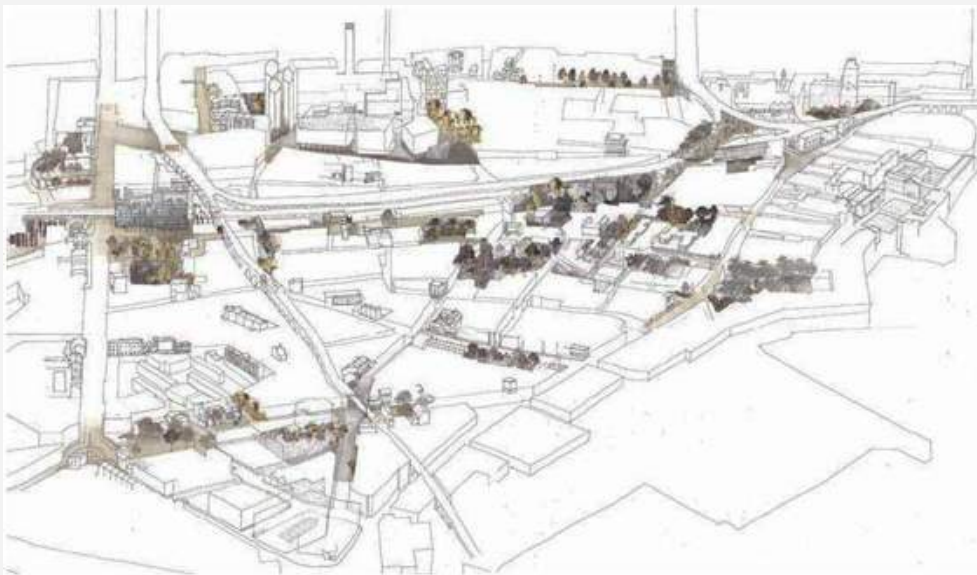
42) 예를 들어 과거에는 지극히 경제적인 판단에 근거해 해당 지역에 거주하지 않는 외부인이 특정한 상징성이나 의미를 지닌 건물을 매입하거나 헐었을 때 그 과정이 합법적일 경우 현실적으로 막을 방법이 없었지만 커뮤니티 권리 제도가 생김으로써 우선적 결정권이 해당 커뮤니티에 부여된 것임

계획정책 스테이트먼트에 의한 서더크뱅크사이드(Southwark Bankside)

- 템스강 남쪽에 산업 및 공장(창고)가 밀집한 지역으로 지속적인 인구감소(23만여 명)와 약 20% 가량이 빈곤층인 특수근린
- 의회가 관리하는 영구임대주택의 비율이 높고 주민 간의 커뮤니티나 자발적인 지역현안 관여와 환경개선에의 의지가 낮은 지역
- 템스강변에 위치하여 서더크 재생의 기폭제가 될 수 있는 지역으로 부상
- 1995년에 수립된 서더크 종합개발계획에서 센트럴 런던을 지원하는 하위 공간구조적 기능을 강화하는 방향과 서더크에 거주하는 주민들의 거주환경 및 커뮤니티성 개선을 주요 계획과제로 설정
- 중앙정부의 '계획정책 스테이트먼트'에 기초하였으며, 특히 지방정부-전문가-지역에 토착화된 NGO의 네트워크를 통한 참여와 사업 추진으로 '지역주민들간의 유대와 소통을 강화하는 사회적 도구로 기능'⁴³⁾

*뱅크사이드 도시숲(Bankside Urban Forest) 조성 프로젝트

- 2004년 지역의 주요 기업과 사업자들이 주도하여 '보다 나은 뱅크사이드(Better Bankside)'를 조직하여 뱅크사이드 도시숲 프로젝트 주도
- 보다 나은 뱅크사이드는 뱅크사이드 일대의 도시 환경을 개선하기 위한 모임이자 도시숲 프로젝트의 주체로, 공공 및 비영리부문에 서더크 카운슬, 테이트 모던(Tate Modern), 런던을 위한 디자인(Design for London), 아키텍처 파운데이션(The Architecture Foundation), 주민을 대표하는 뱅크사이드 주민포럼(Bankside Residents' Forum), 뱅크사이드 오픈 스페이스 트러스트(Bankside Open Spaces Trust)가 참여



[그림 4-9] 뱅크사이드 도시숲 프로젝트에 의한 공간 재구성과 네트워크

자료 : Southwark Council

43) 2004년의 영국 전체를 대상으로 한 결핍지수 조사 결과에 따르면 서더크 지역은 전체에서 17위를 차지했으나, 이후 3년 후인 2007년에 26위로 그리고 2010년에는 41위로 대폭 떨어졌음. 이와 같은 혁신적 변화는 영국에서 가장 빠르고 지속적인 향상이라 평가할 수 있으며, 특정한 부분이 아니라 전 영역에 걸쳐서 고르게 변화가 이루어졌다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있음

지속가능한 커뮤니티 계획과 지역협약제에 의한 블랙풀

- 블랙풀은 유럽에서 손꼽히는 해양 휴양지였으나, 2000년대 초반 이후 영국에서 가장 낮은 평균임금, 이에 따른 안전, 범죄, 반달리즘, 금지약물복용 등 총체적인 사회문제가 대두되고 침체일로로 걸으면서 경제사회지표에서 최하위권 차지
- ‘지속가능한 커뮤니티 계획’의 적극적인 활용과 ‘근린관리 엑셀런스 어워드(Neighborhood Management Excellence Award)’를 통한 과정·참여·소통의 전략적 관리에 성공하면서, 2008년 근린관리 엑셀런스 어워드 수상⁴⁴⁾

*블랙풀의 단계적 근린환경개선운동 'Reassurance Plus'

- 블랙풀 의회는 블랙풀이 안고 있는 문제를 가장 작은 근린 단위에서부터 실질적으로 해결하기 위한 'Reassurance Plus' 방식 채택
- 특정 지역이나 공간의 수준을 향상시키는 작업에 앞서 도시 환경을 저해하는 ‘구조적·사회적 문제’를 해결하는 현장성에 집중
- 블랙풀 회의가 모든 회의와 모임의 주체가 되면서, 중앙정부 및 중앙정부 산하 공공기관, 전문기관, 봉사단체 등이 합류하고 협력하도록 행정적 지원을 동원함에 따라 공공의 지속적이고 일관된 개입으로 긍정적 효과 창출
- 블랙풀 의회가 근본적인 문제를 해결해야 하는 최우선 지역 선정 및 해당 지역 주민들의 의견을 집중적으로 청취·취합하면, 블랙풀 카운슬은 해당 분야별 전문가 미팅을 지역 주민들과 함께 개최
- ‘지역협약제(Local Area Agreement)’를 활용하여 블랙풀이 수립한 근린계획에 대한 구체적인 재원을 마련하고 집행에 대한 가이드라인을 효과적으로 활용
- 블랙풀 의회가 수립한 지역협약은 지역전문가와 주민조직이 지역의 상황을 토대로 설정한 것이며, 경제적·물리적 변화보다 사회적 변화의 측면을 최우선적으로 설정
- 단계적 접근과 각 단계의 성공을 통해 자연스럽게 주민주도 유도
 - 2단계 : 지역핵심산업 관광산업을 회복하기 위한 지방정부와 지역사회의 파트너십 구축과 협의체 형성 추진
 - 3단계 : 블랙풀 주민의 삶과 근린형성을 저해하는 근본문제를 해결하기 위한 노력으로 근린역량강화

[표 4-11] 블랙풀 지역협약 개요

지역협약 주제	지역협약 부문	최소투입예산
A. 아이들과 젊은이	1. 10대 임신예방 2. 공격에 노출된 아이들 보호 3. 블랙풀 어린이의 성취도 향상 4. 어린이와 젊은이의 취업능력 향상	4백만 파운드
B. 강하고 안전한 커뮤니티	1. 근린경찰을 활용한 비사회적 행동보고 2. 면허법 강화 3. 술과 연관된 사고방지를 위한 근린경찰 활용 4. 주택보유자의 선택적 허가제 활용 5. 모두를 위한 기회 제공 6. 건강한 라이프스타일과 건강관리를 위한 서비스 제공	8백만 파운드
C. 건강한 커뮤니티와 노인	1. 질병 예방 2. 건강과 사회보장제도의 향상 3. 지역커뮤니티의 연계 및 강화 4. 가족-어머니-어른 아이 지원 5. 빈곤지역 커뮤니티의 건강관리 보장	6백만 파운드
D. 경제발전과 사업		2백만 파운드

자료: Blackpool Local Area Agreement

44) 상호 노하우를 공유하고 근린재생의 지속성을 강화하기 위해 도입된 것으로, 리더쉽, 계획, 사람, 파트너십과 자원, 진행과정, 결과 등의 6가지 기준을 적용해 가시적 성과보다 과정, 참여, 소통을 중요하게 평가함

3) 지방도시 시민운동의 정책화: 츠루오카시 마찌즈쿠리, 야마가타현

□ 마찌즈쿠리의 이념적 뿌리와 지방자치의 정책화

일본에서 마찌즈쿠리는 다양한 의미를 내포하며 활동 및 도시계획용어로서 일반화되어왔다. 1960년대에 마찌즈쿠리는 크게 ①마을부흥·동네 재건, ②도심부에서의 새로운 움직임(1963년의 통일 지방선거에서 시작되는 혁신지자체의 탄생), ③주거환경 개선 및 공해문제 등 특정과제에 대처하는 시민운동, ④개발압력 속에서 훼손되는 역사적 건물 및 자연 보전 등의 이슈로 나타났다. 이 시기의 마찌즈쿠리 특징은 지방도시에서 대두되는 특정과제에 대응할 필요에 의해 시작되었다는 점이다.

1970년대에는 60년대의 흐름을 이어가면서 국가가 ‘커뮤니티’라는 개념을 가지고 마찌즈쿠리의 흐름을 파악하려는 움직임이 시작되었다. 1969년 국민생활심의회(答申)에서 「커뮤니티 생활의 장에 있어 인간성의 회복」으로 커뮤니티를 단위로 한 주민참여 방식을 제안하게 된다. 당시 자치성은 83개 커뮤니티모델지구를 지정하였다. 또한 마찌즈쿠리에서의 다각적인 주민참여 방법을 모색한 시기로, 커뮤니티, 카르텔, 시민간담회, 주구협의회 등 여러 가지 형태의 ‘참여’가 실험되었다. 이 시기의 마찌즈쿠리를 사토 시게루교수는 「이념의 제1세대」로 표현하고 있듯이, 지역의 정책과제를 포괄적이고 종합적인 시점에서 주민 스스로 해결해 가기 위한 기반을 형성하고자 지역 스스로 지역자치시스템을 만드는 과정이었다고 할 수 있다.

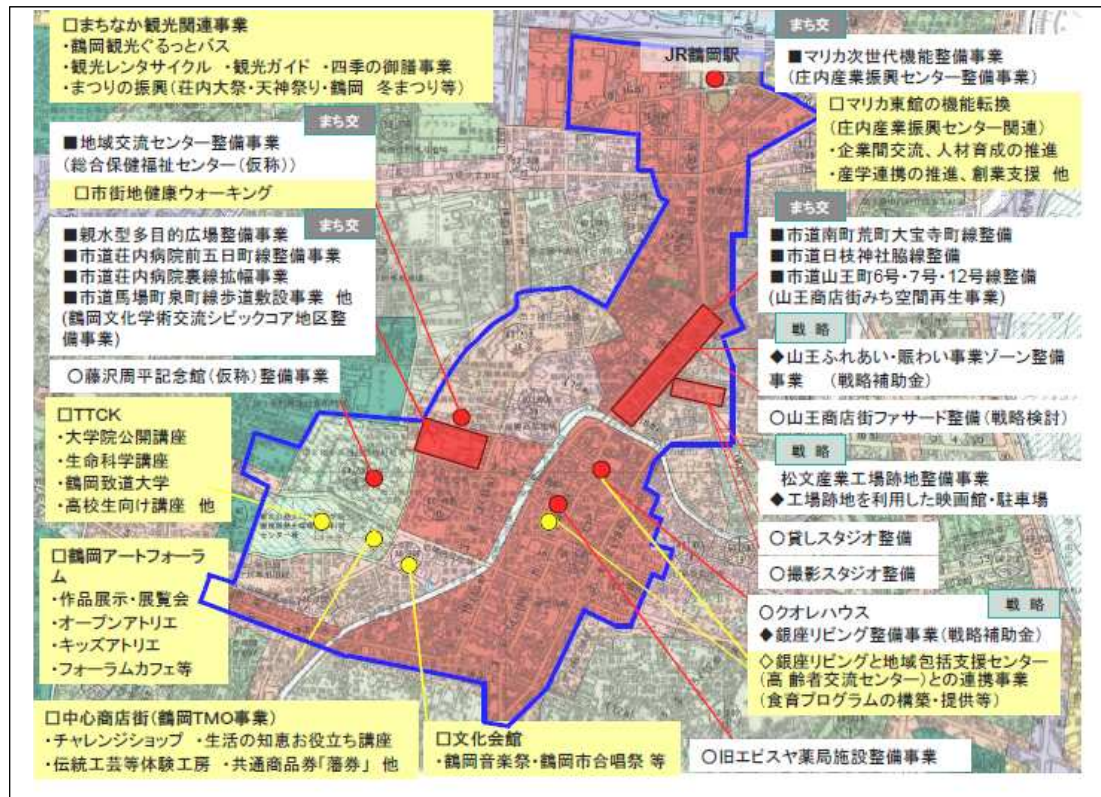
이러한 배경에서 1990년대 후반 마찌즈쿠리 3법, 특정비영리활동촉진법(NPO법)이 제정되었다. NPO법은 마찌즈쿠리의 ‘조력자(担い手)’를 정의하면서 지방도시에서 다양한 주민주도 사업, 봉사활동, NPO법인과 마찌즈쿠리 단체구성 촉진 등의 성과를 내는 정책적 기반이 되었다.

흥미로운 것은, 일본의 버블경제 이후 장기화된 불황에서 고이즈미 정권이 실시한 ‘구조개혁’을 통해 재정위기에 처한 지자체가 공공서비스 공급역할을 민간·시민단체에게 위임하게 되면서 재정이 취약한 지방도시를 중심으로 NPO 활동, 마찌즈쿠리 활동에 참여한 주민들의 주민의식이 고양되고, ‘지역협동’이라는 개념을 바탕으로 지방분권과 지방자치(시구정촌(市區町村)의 자치기본조례 제정)가 체계화되었다는 점이다. 이는 중앙정부 주도의 지방자치 정책의 하향적 접근이 아니라 지자체, 특히 재정자립도가 취약한 지방도시를 중심으로 지방자치의 정책화가 상향적으로 이루어질 수 있도록 마찌즈쿠리가 토대를 마련하는 요인이 되었다는데 지금의 우리나라 지방도시에 통찰력을 요구하는 점이다.

이와 같은 맥락으로 2004년4월 개정된 도시재생특별조치법에 의한 ‘역사·문화·자연·환경의 특성을 살린 개성 넘치는 마찌즈쿠리’를 시작하고, ‘마찌즈쿠리 교부금’을 도입하여 도시재생과 마찌즈쿠리 활동을 연계하였다. 정책적으로 진일보한 점은 마찌즈쿠리 교부금을 ‘사회자본정비 종합교부금’으로 통합(2010년)하고, 이어서 최근에 ‘지역자주전략 교부금’을 도입하여 조건부 보조금의 단계적 폐지와 정부재원의 일괄 교부금 투입을 추진하여 지역이 재생사업을 추진하는데 자치의 자유재량 권한을 확대하였다는 점이다.

□ 츠루오카시 근린재생의 기본방향 합의

쿠오레는 LLP, LLC, 유한회사, NPO법인과 각 조직이 적절한 활동을 수행하기 위해 기능적으로 설립되었으며, 이 사업을 지역의 주민조직, 상점가와 협력하는 조직이다.



[그림 4-10] 츠루오카시 중심시가지활성화기본계획의 주요사업

자료: 鶴岡市中心市街地活性化基本計画概要(2008.07) 발표자료 중 pp.5

주: ■마찌즈쿠리교부금 사업, ◆전략적 중심시가지 (중소) 상업활성화보조금, ○단독사업, □스포츠사업

[표 4-12] 츠루오카시 중심시가지 활성화 기본방향과 사업

츠루오카시 중심시가지활성화 기본방향			
전체테마: 「거주하고 생활하고 활동하는 장소로서의 중심시가			
①첨단과 전통이 일체화된 마찌즈쿠리			
②지속가능한 중심상점가의 형성			
③걷고 생활할 수 있는 마찌즈쿠리			
④쾌적한 도시경관을 고려한 도시기능의 집적			
⑤시민에 의한 마찌즈쿠리 추진			
중심시가지활성화사업 (계획기간 2008년도~2012년도)			
목표	교류의 확대	중심상점가의 활성화	도심 내 거주환경의 조성
하드 사업	후지자와슈헤(藤澤周平)기념관정비사업 쇼나이(庄内)산업진흥센터시설정비사업 - 마리가 차세대기능정비사업 츠루오카 학술교류 시빅코어지구 정비사업 - 보도부설사업 - 시도 도로 정비사업 - 친수형 다목적 광장정비사업	산노(山王)상점가 재생사업 (도로공간정비사업) - 각종 시도 정비사업 등(후래아·활기존 정비사업) - 산노 후래아·활기존 정비사업 - 산노상점가 파사드정비사업 마쓰본(松文)산업공장적지 정비사업 구 에비스야 약국시설 정비사업	종합보건복지센터 정비사업 지역교류센터 정비사업 건강거주도심사업 - 긴자쿠레오하우스 정비사업 - 긴자 리빙정비사업
소프트 사업	도심 내 관광 관련 사업 - 츠루오카관광순환버스, 랜탈 사이클, 관광가이드, 시가지관광 공통권, 축제진흥 등 시민강좌 등 개최 - (TTCK)츠루오카정도재학, 시민을 위한 생명과학강좌, 동북공익문과대학 대학원공개강좌 등 - (마리가히가시관(館)) 제조업 기업 간 교류증진, 산학연계, 기업의 경영개선·산학연계, 기업의 경영개선·창업 추진, 산업인재 육성 등 확충 츠루오카 아트포럼 사업 - 작품전시, 전람회, 각종강좌, 오픈 아틀리에, 포럼 카페 등 츠루오카시 문화회관 관련 사업 - 츠루오쿠음악제, 츠루오카시합창제 등	츠루오카 TMO 사업 - 챌린지숍, 정보지 「마치사이 GO!」, 생활 지혜 역할 강좌, 전통공예 등 체험 공방, 공동상품권 발행, 상점·상점가레벨업 사업 등 상점가 활동 - 산노 나이트 바자르(산노 상점가) - 일본해한설축제(긴자 상점가)	시민건강만들기 관련 사업 - 시가지건강워킹 등 고령자교류센터 쿠레오하우스·긴자리빙 정비사업 하우스·긴자리빙연계사업 - 음식육성프로그램 구축·실시 등 기업공동 탁아시설 운영사업

자료: 鶴岡市中心市街地活性化基本計画(2008.07) 중 pp.41

주: 밑줄 친 사업은 신규 도는 확충을 도모하는 사업임

- 중앙정부: 국토교통성 도시·지역정비국 마찌즈쿠리 추진과, 동북지방정비국 건정부 도시·지역주택정비과

국토교통성 도시·지역정비국 마찌즈쿠리 추진과에서는 마찌즈쿠리 추진에 관한 기본적인 정책 기획, 입안, 마찌즈쿠리에 관한 기본적인 사업의 지도, 조성 등을 수행하며, 그 내부 도시종합사업 추진실은 마찌즈쿠리에 관한 종합적인 사업 (주택 공급을 골자로 하는 사업 제외)의 지도 및 조성에 관한 업무를 수행한다. 또한 동북지방정비국 건정부 도시·지역주택정비과(국토교통성 담당)는 중심시가지 활성화 기본계획의 인정을 목표로 하는 시정촌에 대해서 국토교통성 관련의 「인정과 연계한 지원조치」에 대한 상담 시행 및 시정촌이 수립하는 도시계획에 대해 국토교통성의 동의 및 인가에 관한 업무를 수행한다.

- 지방정부: 츠루오카시의 담당건설부 도시계획과, 상공부 상공과

도시계획과는 공원녹지계, 관리계, 도시계획계의 3가지로 구성되며, 이 중 도시계획계에서는 토지이용의 조정, 시가지 정비 방침 등 다양한 계획 작성을 추진한다. 상공과는 지역산업의 활성화를 위해 기업의 의욕적인 사업추진이 가능한 환경 조성을 지원하고 있으며, 창업 준비자에게 사무공간 제공 및 경영·기술적 지도 지원, 츠루오카 TMO를 중심으로 하는 상점이 활성화 및 매력있는 점포 조성, 시민활동의 장으로서의 마찌즈쿠리 지원, 또한 기업방문 및 국가의 제도를 활용하여 고용기회 창출 도모 및 산업인재 육성을 추진하고 있다.

- 중간지원조직: 마찌즈쿠리 단체 및 회사

[그림 4-12]는 중심시가지활성화를 중심으로 한 츠루오카시의 마찌즈쿠리와 관련한 주요 참여주체의 상관관계를 보여준다. 그 중심적 역할로 츠루오카 상공회의소가 다른 사업조직의 설치 및 설치를 지원하며, 츠루오카시 등의 행정과 츠루오카시 개발공사가 사업조직의 설치 및 운영을 지원한다. 츠루오카 TMO는 마찌즈쿠리의 소프한 사업을 추진하는 반면, 마찌즈쿠리 회사인 마찌즈쿠리 츠루오카는 실제 하드적인 측면의 마찌즈쿠리 사업을 추진하며 츠루오카 TMO와 연계하고 있다. 중심시가지활성화 협의회는 중심시가지와 관련한 마찌즈쿠리를 총괄 조정하는 역할로 지금까지 TMO의 구성 및 활동이 상업자에 치우칠 수 밖에 없었던 한계를 극복하기 위해, 중심시가지활성화와 관련한 다양한 주체간 연계를 위해 도입되었으며, 행정으로부터 독립된 민간주도의 조직으로 행정과의 파트너십을 통해 마찌즈쿠리를 추진하고 있다.

츠루오카 TMO는 츠루오카 상공회의소를 모체로 한, 중심시가지 관련 소프트사업을 실시하기 위해 설립된 조직으로, 크게 중심상점가만들기협의회, 소비자모니터회의, TMO운영회의의 3가지 조직으로 나뉘어 활동하고 있다. 먼저 「중심상점가만들기협의회」는 상점가를 홍보하기 위한 상점가 지도의 작성, 시민의 의견을 수집하는 사업, 디스플레이 콘테스트의 개최 등을 추진하고 있으며, 고령화 사회에 대응하는 복지·서비스의 가능성 등 상점가의 소프트 사업에 관해 연구를 추진 중이다. 「소비자 모니터 회의」에서는 시민이나 소비자의 입장에서 중심상점가를 취재하여 소개하는 정보지 작성 및 각종 이벤트와 빈 점포의 활용을 검토하고 있다. 마지막으로 「TMO운영회의」에서는 시민단체간의 연계와 교류를 위한 시민교류실의 운영, TMO 사업에 관한 정보 및 각종 이벤트를 알리는 TMO 통신사업을 실시하고 있다. 그 외 중심시가지활성화기본계획에 기초하여 챌린지사업, 공통상품권방행사업, 상점·사점가래벨업 사업, 정보발신사업, 상점가 생활지혜 강좌사업, 전통공예 등 체험공방사업 등을 추진하고 있다.

(주)마찌즈쿠리 츠루오카는 2007년 7월 10일에 츠루오카 시내에 소재하는 32개의 사업소(상공회의소를 포함한)의 출자에 의해 설립된 순수 민간 마찌즈쿠리 회사이다. 츠루오카시의 중심시가지활성화사업의 실행을 주요 목적으로 한다. 사업 내용은 크게 상점가의 빈점포를 이용한 기업가맹방식의 공동육아시설을 정비하는 「자녀보육응원기능 정비계획(2008년 4월 시설 개원)」, 공장적지를 이용한 집객시설 (영화관, 임대 스튜디오, 음식점 등) 과 공동 주차장을 정비하는 「마즈분(松文)산업공장 적지이용계획(2009년 개업)」, 상점가내의 역사적 건축물을 활용하여 지역 공예, 크래프트 체험공방, 전시, 판매, 정보발신 등을 추진하는 「에비스야 약국 적지 활용계획」, 그리고 시민참가형의 활기 있는 축제·이벤트의 지원을 중심으로 활기 창출에 관한 소프트 사업의 지속적 전개와 관광정보제공 기능을 정비하는 「도심활력 사업」 등이다.

중심시가지활성화협의회는 중심시가지 활성화에 관한 사업의 종합조정 및 사업 추진, 시정촌이 책정하는 기본계획의 실효성 등 마찌즈쿠리를 종합적으로 추진하는 조직이라 할 수 있다. 시정촌이 기본계획을 작성함에 있어 의견 청취, 기본계획 및 인정기본계획의 실시 등에 있어 시정촌에 대한 의견 제시, 민간사업자가 작성하는 특정민간 중심시가지 활성화 사업계획의 협의 등을 수행한다. 2008년 6월에 츠루오카시 상공회의소에 설치·조직되었으며, 도시기능증진을 담당하는 (재)츠루오카 개발공사와 경제활력 향상을 담당하는 츠루오카 상공회의소가 공동으로 설립하였다.

NPO **미즈이클럽**은 츠루오카 긴자에 고령자가 편하고 건강하게 살아갈 수 있는 주거 공간을 조성하고 고령기에 풍성한 삶이 가능하도록 지원하는 것을 목적으로 설립되었다. 주요 사업내용으로는 건강의료 또는 복지 증진을 도모하는 사업, 사회교육 추진을 도모하는 사업, 고령자가 건강하게 살 수 있는 지역만들기 사업 등이 있다.

- **지역조직**

산노상점가는 인접하는 긴자상점가와 함께 98년에 작성된 중심시가지 활성화 기본계획의 주요 대상이 되고 있다. 90년대 전반에 활성화 조사를 실시하였고, 거기에서 얻어진 제안을 바탕으로 이후의 추진을 전개하고 있지만, 공간 정비가 아직 진행되지 못하고, 소프트 사업이 선행되고 있는데, 2004년부터 나이트 바자사업이 추진되고 있다. 사업의 운영은 상점가 조합 내부에 30대-50대 전반의 장년층에 해서 추진되고 있다.

츠루오카 긴자상점가 진흥조합은 1986년 11월에 설립한 조직으로, 현재 조합원 수는 86명이다. 주요사업으로는 공동시설주차장 (2개소 74대)과 공통상품권발행, 카드사업, 공동판촉사업 등의 판촉사업, 아케이드유지관리비 등의 환경정비사업 등이 있다.

합동회사 쿠레오는 고령자를 위한 주택인 쿠레오하우스를 건설함과 더불어 건설 후 실시운영을 수행하기 위해 2007년 12월에 설립되었다. 주요 사업은 부동산의 임대 및 관리, 임대입주자에 대한 생활상점 및 조언, 정보제공에 관한 서비스, 임대입주자에 대한 생활필수품 제공, 각종행사 기획, 개최, 운영 등이다.

유한책임사업조합 액티브 산노는 상점가 진흥조합의 조합원 유지에 의해 2007년 9월에 설립되었으며, 이사장(총무담당), 사무국, 4개 부서(재무담당이사, A존 담당이사, B존 담당이사, 계획담당이사)로 구성되어 있다. 상점가의 공터나 빈 점포를 활용하여 테넌트 믹스와 공동주차장 정비를 실시하여 소비자만이 아니라 상업자에게도 매력적인 상점가 재생을 추진하고 있다.

- 주민활동지원조직

NPO 공익의 고향만들기 츠루오카는 츠루오카 중심시가지에서 가장 두드러진 시민 활동으로, 2002년 시작한 「꽃 택배편」이 커뮤니티 비즈니스 모델사업으로 평가되고, 그 후 지역화폐인 못케(もっけ)의 발행, 그라운드워크 쇼나이의 설립지원, 츠루오카 마치카도 문학관의 설립, 문화 볼란티어 양성강좌의 개최 등 다양한 소프트사업을 전개해 왔다. 2005년도에 쇼나이 시민활동센터를 공익의 고향만들기 츠루오카라 개명함과 더불어 마치즈쿠리 사업으로 발전시켜 선구적 모델이 될 사업을 지속적으로 지원하고 있다.

NPO 츠루오카 죠카마치 트러스트는 시민활동으로서 츠루오카시내 중심시가지의 역사건축물의 보존·활용을 지원하는 조직으로, 중심시가지에 위치한 역사적 건축물을 현(縣) 외부에 거주하는 사람들을 위한 단·중기체제형 주택으로 제공하는 사업을 추진하고 있다. 중심시가지의 활성화를 추진하기 위해 역사적 건조물의 보존·활용으로서 창고·오래된 민가 등의 증개축, 개수, 점포 개조를 수탁하고 있으며, 경관·마찌즈쿠리 사업 지원으로서 건축사, 부동산업, 도시설계의 전문가가 경관, 마찌즈쿠리, 도시설계 등의 계획책정, 사업실시의 매니지먼트 등을 수탁하고 있다.

마찌즈쿠리 아틀리에 「코아라(コアラ)」는 1999년 와세다 대학 사토시게루 연구실이 츠루오카 긴자 지구의 빈 점포를 빌려서 개설하였다. 도시계획 마스터플랜 수립에 수반되는 워크숍, 걸어서 생활할 수 있는 마찌즈쿠리 워크숍, 산노·긴자상점가 마찌즈쿠리 워크숍, 도보리 광장 워크숍, 원기거주도심 워크숍 등 상공소와 도시계획행정과 연계하여 각종 마스터플랜의 수립이나 시민활동 및 마찌즈쿠리 시민사업의 전개에 깊이 관련되어 왔다.

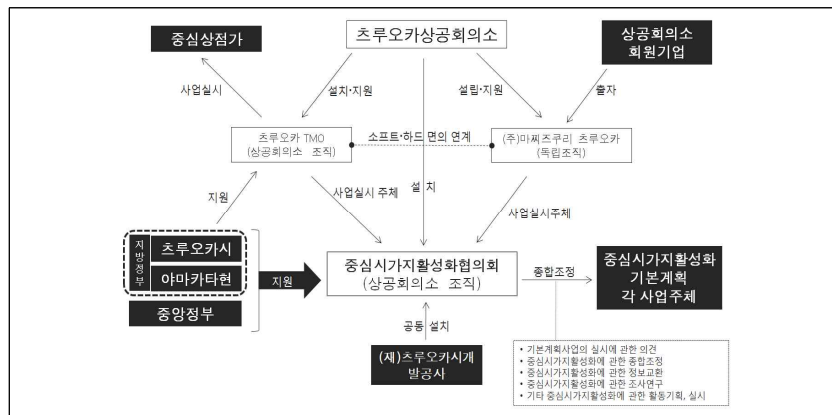
[표 4-13] 츠루오카시 근린재생 활동주체별 역할

(표 계속)

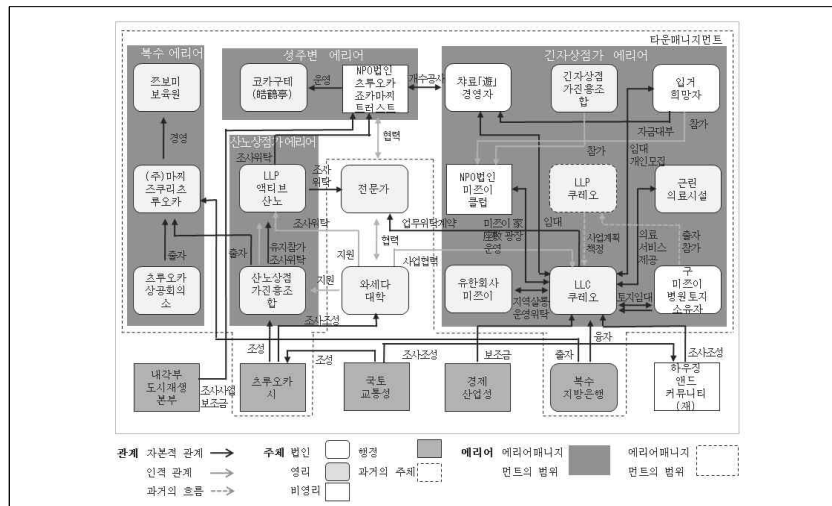
구분	활동주체		역할
중앙 정부	국토교통성	도시·지역정비국 마찌즈쿠리 추진과	-마찌즈쿠리 추진에 관한 기본적인 정책 기획, 입안 -마찌즈쿠리에 관한 기본적인 사업의 지도, 조성 등 수행 (도시종합사업 추진실) -마찌즈쿠리에 관한 종합적인 사업 지도 및 조성에 관한 업무(단, 주택 공급사업 제외) 수행
		동북지방정비국 건설부 도시·지역 주택정비과	-중심시가지 활성화 기본계획의 인정을 목표로 하는 시정촌에 대 해서 국토교통성 관련 「인정과 연계한 지원조치」에 대한 상 담 시행 및 시정촌이 수립하는 도시계획에 대해 국토교통성의 동 의 및 인가에 관한 업무 수행
지방 정부	츠루오카시	담당건설부 도시계획과	(도시계획계) -토지이용의 조정, 시가지 정비 방침 등 다양한 계획 작성 추진
		상공부 상공과	-기업의 의욕적인 사업 추진이 가능한 환경 조성 지원 -창업 준비자에게 사무공간 제공 및 경영·기술적 지도 지원 -츠루오카 TMO를 중심으로 하는 상점가 활성화 및 매력 있는 점포 조성 -시민활동의 장으로서 마찌즈쿠리 지원 -기업방문 및 국가의 제도를 활용한 고용기회 창출 및 산업인재 육성
중간 지원 조직	마찌즈쿠리 단체 및 회사	츠루오카 TMO	(중심상점가만들기협의회) -상점가 홍보를 위한 상점가 지도 작성 -시민의 의견 수집 -디스플레이 콘테스트 등 개최 (소비자모니터회의) -정보지 작성 -각종 이벤트와 빈 점포의 활용 검토 (TMO운영회의) -시민단체 간의 연계와 교류를 위한 시민교류실 운영 -TMO사업에 관한 정보 및 이벤트를 알리는 TMO통신사업 실시
		(주)마찌즈쿠리 츠루오카	-츠루오카시의 중심시가지활성사업 실행 -상점가의 빈 점포를 이용한 기업가맹방식의 공동육아시설 정비 (자녀보육응원기능 정비계획(2008년 4월 시설 개원)) -공장적지를 이용한 집객시설과 공동 주차장 정비(마쓰분(松文)산 업공장 적지이용계획(2009년 개업)) -상점가 내의 역사적 건축물을 활용하여 지역 공예, 크래프트 체 험공방, 전시, 판매, 정보발신 등 추진(에비스야 약국 적지 활용 계획) -시민참가형의 활기 있는 축제·이벤트의 지원을 중심으로 활기 창 출(도심활력 사업)
		중심시가지 활성화협의회	-기본계획을 작성하는 시정촌에 대한 의견 제시 -민간사업자가 작성하는 특정민간중심시가지활성화사업계획의 협의
		NPO 미즈이클럽	-건강의료 또는 복지 증진 도모 -사회교육 추진 도모 -고령자가 건강하게 살 수 있는 지역만들기 사업

구분	활동주체		역할
지역 조직	츠루오카 지역조직	산노상점가	-2004년부터 나이트 바자사업 추진
		츠루오카 긴자상점가 진흥조합	-공동시설주차장(2개소 74대)과 공통상품권 발행, 카드사업, 공동 판촉사업 등의 판촉사업, 아케이드유지관리비 등의 환경정비사업
		합동회사 쿠레오	-고령자를 위한 주택인 쿠레오 하우스 건설 및 건설 후 실시운영 -부동산의 임대 및 관리 -임대입주자에 대한 생활상점 및 조언 -정보제공 서비스 -임대입주자에 대한 생활필수품 제공 -각종 행사 기획, 개최, 운영
		유한책임 사업조합 액티브 산노	-상점가의 공터나 빈 점포를 활용하여 테넌츠 믹스와 공동주차장 정비
주민 활동 지원 조직	츠루오카 주민활동 지원조직	NPO 공익의 고향만들기 츠루오카	-지역화폐인 뭇케(もっけ) 발행 -그라운드워크 쇼나이의 설립 지원 -츠루오카 마치카도 문학관의 설립 -문화 볼란티어 양성강좌의 개최 -2005년 이후 마찌즈쿠리 사업의 지속적인 지원
		NPO 츠추오카 조카마치 트러스트	-츠루오카시 내 중심시가지의 역사건축물의 보존·활용 지원 -중심시가지에 위치한 역사건축물을 현(縣) 외부에 거주하는 사람 들을 위한 단·중기체제형 주택으로 제공 -창고·오래된 민가 등의 증개축, 개수, 점포 개조 -경관·마찌즈쿠리사업 지원으로 건축사, 부동산업, 도시설계 전문 가가 경관 마찌즈쿠리 도시설계 등의 계획책정, 사업실시 매니지 먼트 수탁
		마찌즈쿠리 아틀리에 코아라(コアラ)	-도시계획 마스터플랜 수립에 수반되는 워크숍 -산노·긴자상점가 마찌즈쿠리 워크숍 -도보리 광장 워크숍 -원기거주도심 워크숍 -상공소와 도시계획행정과 연계하여 각종 마스터플랜 수립 -시민활동 및 마찌즈쿠리 시민사업 전개 도움

특히, [그림 4-12]는 중심시가지활성화를 중심으로 한 츠루오카시의 마찌즈쿠리와 관련한 주요 참여주체의 상관관계를 보여준다. 츠루오카 상공회의소가 중심적 역할로 다른 사업조직의 설치를 지원하며, 츠루오카시와 츠루오카시 개발공사가 사업조직의 설치 및 운영을 지원한다. 츠루오카 TMO가 마찌즈쿠리의 소프트 사업을 추진하는 반면, 마찌즈쿠리 츠루오카는 츠루오카 TMO와 연계하여 하드적인 측면의 마찌즈쿠리 사업을 추진한다. 중심시가지활성화 협의회는 중심시가지와 관련한 마찌즈쿠리를 총괄 조정하는 역할로, 중심시가지활성화와 관련한 다양한 주체 간 연계를 위해 도입되었으며, 행정으로부터 독립된 민간주도의 조직으로 행정과의 파트너십을 통해 마찌즈쿠리를 추진하고 있다.



[그림 4-12] 츠루오카시 중심시가지활성화관련 주요 주체 간의 상관관계



[그림 4-13] 츠루오카시 관련 주체 간 상관관계

자료: 今溝 恭子・佐藤 滋他(2009.8.), 『日本の地方都市再生に関する研究 (2) ~ 鶴岡市の都市再生事業』 日本建築學會大會學術講演梗概集 F-1' p.1100 참고 재작성

4. 현장밀착형 사례

1) 근린 거버넌스 구축: Dudley Street Neighborhood Initiative, Boston

□ 배경: 공공주도의 재개발과 주민주도의 근린재생의 충돌

Dudley Street Neighborhood(이후 DSN)는 역사적으로 보스턴의 도시화 과정에서 백인·유태인의 주거지였으나 점차 라틴계와 흑인이 대다수의 주민을 구성하게 되었다. 이러한 현상은 특히 1950년대 이후 두드러지면서 근린의 쇠락을 동반하면서, 1960년대~1970년대 미국의 재개발(urban renewal) 붐이 일던 당시 보스턴 내에서 물리적으로 가장 낙후된 근린 중 하나로 꼽히게 된다(Medoff and Sklar, p.10-11).

1980년대 지역 내 1/3 가량이 공터나 공가가 되고 보스턴광역시 평균 실업률의 2배에 달하는 높은 실업률로 지역 슬럼화가 가속되는 중이었다(Medoff and Sklar, Ch.2). 지속되는 불법쓰레기 투척·방치로 인해 근린 위생문제와 물리적 낙후가 가속화되었으며, 방화로 인한 공터의 증가와 개발업자들의 개발압박과 맞물려, 원주민이 거주할 곳을 잃어버릴 위기에 처하곤 하였다(Medoff and Sklar, p.24-32).

당시 DSN은 보스턴시가 수립한 Dudley Square Plan이라는 일종의 뉴타운 전략계획 안에 포함되어 있었는데, 대규모 철거재개발계획이 그리하듯이 원주민의 이주가 전제되어 있었다(Medoff and Sklar, p.50-51). 이러한 여건에서 DSNI는 풀뿌리 민주주의와 상향식 근린계획이 어떠한 조건에서 어떻게 실현될 수 있는지 보여주는 사례로 꼽히고 있다. 특히 1980년대 주민조직을 설립하면서 정부의 대규모 재개발계획에 반하는 대안(Dudley Triangle Plan)을 제시하고 관련 사업을 실행하여, 주민조직이 근린재생 계획과 사업측면에서 모두 주도권을 가질 수 있는 가능성을 보여준 사례이다(DSNI; Medoff and Sklar; Green & Haines).

DSNI 설립과정

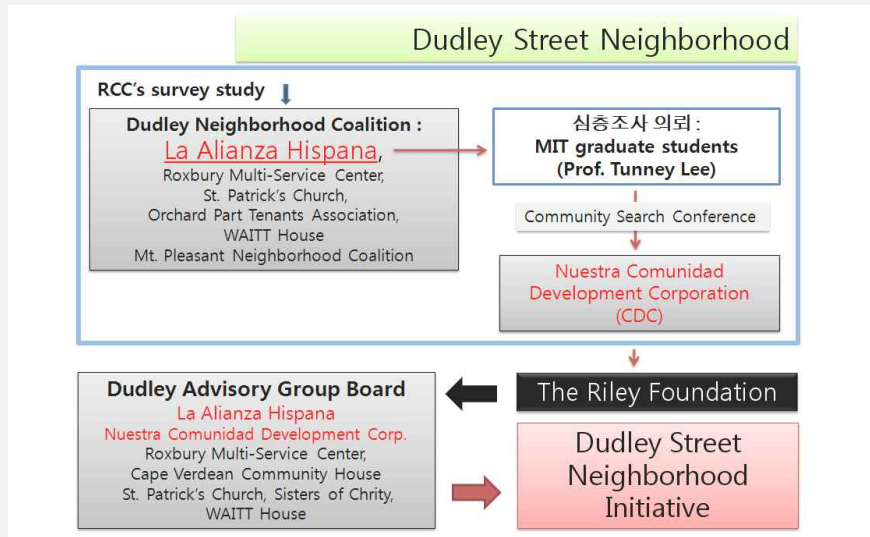


[그림 4-14] DSNI 설립과정

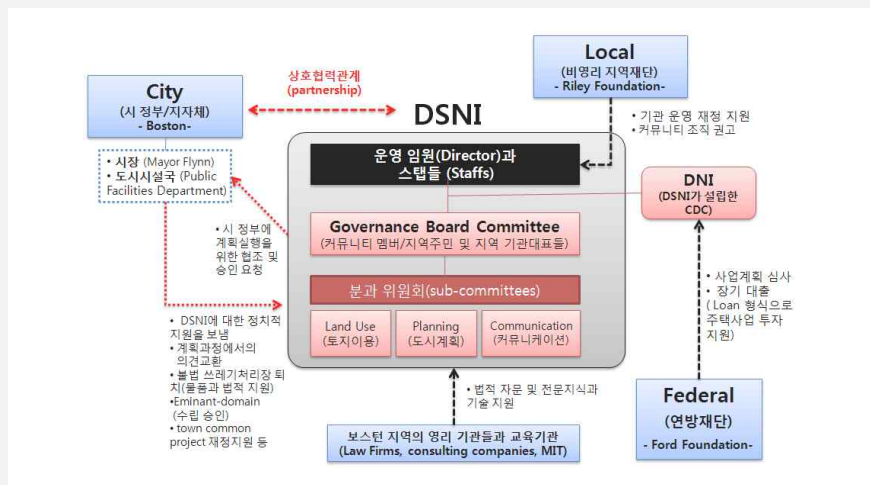
1) DSN 근린기관의 연합: 주민참여의 구심체 조직화와 지역기금의 지원

- 지역대학·일반대학의 조사 협력 + 지역기반 민간 복지재단의 혁신적 지원 + NGO 임원들의 꾸준한 노력
- 지역 NGO La Alianza :
 - 당시 새로이 설립된 라티노 계열 CDC인 Nuestra Comunidad Development Corporation (Nuestra Comunidad)의 가이드라인으로 사용하기 위해 MIT의 기술적 지원을 받아 1984년 컨퍼런스를 개최함으로써 DSN의 특징과 현황을 공식적으로 알림(Medoff and Sklar, Ch.2., p.41~44)⁴⁵⁾
 - 이후 La Alianza 사무실 건물보수와 Nuestra Comunidad 지원기금 마련을 위해 보스턴 지역재단인 Riley Foundation에 접촉
 - 이를 계기로 DSN 전역에 대한 근린재생의 재정지원이 논의되기 시작(Medoff and Sklar, p.39)
- Riley Foundation⁴⁶⁾ :
 - 재정지원뿐만 아니라 DSN 전체를 개선하는 것에 주목
 - Nuestra Comunidad의 서민주택(affordable housing)공급 목표와 DSN의 버려진 빈 땅에 대한 가능성에 에 착안하여 DSN 근린재생을 위한 효과적인 재정지원 규모와 재생방향 모색(Medoff and Sklar, p.41~46)
- 재단과 근린조직이 연합한 Riley·Dudley Advisory Group 조직
- 개별기관이 아닌 근린전체 대표들이 참여한 기관들의 연계를 바탕으로 Dudley Street Neighborhood Initiative(이후 DSNI)로 발전
 - 낙후지역 지원에 있어 작은 규모로 여러 곳에 퍼져있는 사업지원의 문제점 인식
 - 도심 속 빈곤문제를 효과적으로 해결할 수 있도록 근린 전체에 효력을 발생할 수 있는 대규모 지원 방법 모색(Medoff and Sklar, p.42)
- La Alianza와 Nuestra Comunidad에게 개별지원을 하는 대신에, 이 두 기관을 중심으로 근린에 속한 여러 기관들을 함께 연계하는 Dudley Advisory Group Board 형성
 - 이를 통해 근린에 속해있는 여러 기관들과 다양한 인종 그룹의 대표들이 조화롭게 사업에 참여하는 방안 제시(Medoff and Sklar, p.49~50)⁴⁷⁾
- 거버넌스 구조를 갖춘 기관인 Dudley Street Neighborhood Initiative(DSNI) 형성(Medoff and Sklar, p.46)

45) MIT 보고서는 당시 근린 전반에 산재해 있는 공터들이 근린으로의 투자와 자본의 유입이 중단된 상태(disinvestment)를 반영하고 주거 환경을 열악하게 만드는 요소들로 작용하고 있지만, 이 공터들이 추후 서민주택 프로젝트의 부지들로 변모시킬 수 있다는 가능성에 이를 지역자산으로 인식하였음. 또한 주민의 1/3이 유·청소년층이고, 서민거주지로서 주민들 사이에 근린에 대한 주인의식이 존재하는 것이 근린의 긍정적인 특징으로 분석됨. MIT 스튜디오팀에서 분석한 내용을 시발점으로 Dudley 근린의 비어있는 공터 정리와 개선에 대한 이야기가 제시되었으며, 주거 확충과 근린개발의 바람직한 방법으로 land trust와 같은 혁신적 방법에 대한 의견이 제시되었음. 1981년에는 RCC의 설문조사 스터디를 시발점으로 지역기관이 모여 논의할 수 있는 기회가 대여섯 차례 마련되고, 이 과정에서 활동가이자 La Alianza Hispana의 임원(director)인 Nelson Merced가 MIT 도시계획과에 지역 조사스터디를 의뢰하여 낙후된 Dudley의 재생기반 혹은 자산에 대한 조사를 시행하게 되었음(Medoff and Sklar, Ch.2., p.38~39)



[그림 4-15] DSNI 형성과정의 주요 쟁점



[그림 4-16] DSNI의 주요 활동주체 관계망

자료: Medoff and Sklar, Ch.2

46) Riley Foundation(1972년 설립)은 뉴잉글랜드 지역의 섬유산업 호황기에 설립된 민간 재단으로 보스턴 시 전역을 대상으로 경제적으로 열악한 근린에 대한 지원을 해오고 있는 지역재단이며, 특히 다인종 다문화 지역에 대한 기금지원(연간 약 1.5백만 달러 규모)을 하는 재단임(Medoff and Sklar, Ch.2, p.39~40)

47) Riley Foundation은 근 10년 간 2백만 달러(약 2억 원)를 Dudley Advisory Group에 지급할 것을 제시하였으며, 행정운영위원과 임원이 재정지원확보를 위한 수고 없이 지역의 문제규명과 우선순위 선별에 집중하여 효율적인 행정업무를 해낼 수 있도록 지원함. 이러한 행정비용에 대한 지원은 스태프들이 field에서 캠페인을 열거나("Don't Dump on Us") 낙후주택을 복원을 계획하고, job training을 제공하여 젊은이들과 주민 참여를 도모하는 일 등에 스태프들이 효율적으로 일할 수 있는 조건을 마련함(Medoff and Sklar, Ch.3)

2) DSNI의 근린 거버넌스 구축과 역량 강화

- 선출된 위원회(DSNI board)에 이어 추가로 3개의 분과위원회와 임원(director)을 포함한 전담 직원들을 고용하여 전문적으로 운영
 - 분과위원회 : 토지이용, 도시계획, 커뮤니케이션
 - 기관을 운영하는 전문 임원 : DSNI가 자체적으로 고용(Medoff and Sklar, p.60~65)⁴⁸⁾
- 공식적인 기관으로서 DSNI가 알려졌다며, Riley Foundation의 지원 지속
 - DSNI 공개회의와 캠페인 활동이 지역신문에 기사화되면서 시장과의 정치적 협력 가능
 - BRA의 Dudley Square Plan을 대신하는 DSNI의 서민주택 보급 사업을 위한 캠페인 및 계획과정 이 보스턴 시와 외부기관으로부터의 주목(Medoff and Sklar, Ch.3)
 - 불법쓰레기 투척 근절 캠페인 Don't Dump On Us를 통해 보스턴시정부와 파트너십 구축
- DSNI의 네트워크를 확장하면서 Woodville Area neighborhood Association, Greater Roxbury Neighborhood Association 등 근린 외부기관과 연대관계를 맺고, Riley Foundation 이외에도 지역에서 활동하는 Boston natural Area Fund, Associated Grantmakers of Massachusetts 등의 비영리재단과의 연대관계 구축(Medoff and Sklar, p.70~72)

3) DSNI 주도의 DSN 종합계획 수립과 커뮤니티 플랜 인정

- 1986년 DSNI와 PFD(Public Facilities Department, Boston)는 Dudley 근린의 공터에 대한 논의 시작
 - 61개가 넘는 부지들의 상당수가 시 소유의 부지인 것을 감안하여, BRA와 같은 대규모 개발시행자들이 Dudley 근린의 공터 개발을 시행할 수 없도록 하는 공공의 법적 권한인 모라토리엄(moratorium)을 지정할 수 있는 가능성을 모색(Medoff and Sklar, Ch.4-5).⁴⁹⁾
- DSNI와 PFD는 명확하게 비전을 공유하면서, 효율적인 공공과의 파트너십 유지 및 컨설턴트 선정 수행
- 컨설턴트로 고용된 DAC International (Washington D.C.)와 DSNI 계획분과위원회(도시계획에 일정수준의 지식이 있는 주민으로 구성)간 긴밀한 의사소통으로 근린의 비전과 의사가 종합계획에 반영될 수 있도록 하여 주민과 시정부로부터 공공계획(커뮤니티 플랜)으로 인정⁵⁰⁾
 - DSNI의 DAC는 어번빌리지(urban village) 개념에 기초하여 마스터플랜, "The Dudley Street Neighborhood Initiative Revitalization Plan: A Comprehensive Community Controlled Strategy" 마련
 - 이를 구현하기 위해 주민주도, 크리티컬 매스(critical mass)를 원칙으로 적용(Medoff and Sklar, p. 107~109)
- 서민주택 보급, 근린의 전반적인 삶의 질 향상, town common 의 조성 등을 핵심 사업으로 추구⁵¹⁾

48) DSNI가 도시계획에 대한 전문적 지식과 커뮤니티 운영에 적합한 스태프들을 고용할 수 있었던 기반에는 Riley Foundation의 DSNI에 대한 안정적인 재정지원이 지속되었기 때문이다; 1989년까지 근 10년 간 Riley Foundation이 Dudley 근린에 지원한 금액은 총 3,2백만 달러로 추산됨 (Medoff and Sklar, Ch.3, p.80). DSNI의 운영을 위한 스태프와 전문가 선임에 필요한 예산 등은 Riley Foundation에서 지원해 주는 예산 범위 안에서 안정적으로 해결되었으며, Riley Foundation은 이 과정에서 DSNI의 고용결정에 관여하지 않았으며, DSNI 멤버들과 주민들이 자체적으로 필요한 인력들을 고용하는 것에 관여하지 않았다고 알려짐 (Medoff and Sklar, Ch.3, p. 80). 또한 Medoff는 당시 대규모 개발을 지지했던 기록이 있던 보스턴 시장과의 친분이 있어 경계의 대상이기도 하였으나, 역으로 보스턴 시장의 정치적인 입장을 Dudley Street Neighborhood에 긍정적인 쪽으로 변경시키는 것 성공하여 DSNI의 서민주택 보급사업 구현에 시장의 강력한 정치적, 재정적 지원을 이끌어 냄

49) DSNI는 Dudley 근린의 종합계획 수립을 위한 컨설턴트 고용과 운영을 위한 재정지원을 받기 위해 Riley Foundation과 the Boston-Bawed Hyams Trust에 재정 지원 신청서를 제출하여 총 14만 3천 달러의 지원을 받음(Medoff and Sklar, Ch.4, p.96)

50) 최종 선정위원회에 주민과 기관 대표자들이 함께 권한을 행사하였지만 시가 직접적으로 투표권을 가지지 않았던 것은 최종적으로 의사결정의 권한이 주민에게 있고 시는 공공 파트너로서의 위치에 머물러 있음을 명확히 드러냄. 실제로 보스턴 시장(Flynn)은 이 계획에 대한 시의 적극적인 지지와 시정부에서 세운 계획과 동일한 계획으로 인정할 것을 공식 표명하였음(Medoff and Sklar, Ch.4, p.105~113)

4) DNI의 설립과 지속적인 근린재생 추진

- 대부분 민간 소유 부지인 Dudley 근린 공터의 서민주택건설사업 난관
 - 약 64 acre규모의 2000명 정도의 주민이 거주하는 삼각형 모양의 경계(The Triangle)안에 집중되어 있었으며, 이 삼각지역의 15acre 정도는 시 소유로, 그 외 15acre는 181개 민간 소유부지임(Medoff and Sklar, 5, p.117)
 - 181개 민간소유부지들 중 1/3 가량은 시에서 매입할 수 있는 정도의 버려진(tax-foreclosure) 땅이었지만, 대부분의 민간 소유 부지들은 시 혹은 DSNi가 근린의 명칭으로 개발권을 행사할 수 없는 상태였기 때문에 서민주택건설사업을 수행할 수 없는 상황이었음(Medoff and Sklar, Ch.5, p.117~119)
- 사업부지 통합을 위해 DSNi는 법률 자문기관의 협력을 받아 토지수용권 지정 신청
 - 토지수용권 : “공공의 이익 혹은 목적을 위하여 공권력이 민간사유지에 대하여 제한을 가할 수 있는 장치” 로, 그때까지는 공공위생·보건이나 기반시설과 관련하여 적용되던 계획수단임(Medoff and Sklar, Ch.5, p.117)⁵²⁾
- 매사추세츠 주 법은 토지수용권을 실시하기 위해서 공지에 프로젝트를 진행할 개발자가 법인회사여야 하며 이 프로젝트가 BRA와 시장의 승인을 받아야 하는 조건을 만족할 것을 요구
- DSNi는 Dudley Neighbors, INC.(DNI)라는 이름으로 서민주택(affordable housing)개발을 위한 비영리 회사(CDC)를 자체 설립
 - BRA와 시장의 승인을 얻어 매사추세츠 법에 의해 최초로 서민주거지 개발을 위한 토지수용권 지정(Medoff and Sklar, p.118~144)
 - 토지수용권의 최종승인을 얻기 위한 과정으로 DSNi가 1988년 설립한 Dudley Neighbors, INC.(DNI)는 비영리 커뮤니티 토지트러스트(Land-Trust)의 성격을 가지며 CDC(Community Development Corporation)로 분류(Medoff and Sklar, p.126~128)
 - DNI는 초기 MIT 연구결과와 제시되었던 토지트러스트 성격을 지닌 도시개발회사의 형태를 갖추었는데, 이는 주 정부의 법적 요건을 충족함과 동시에, 궁극적으로 사업이 완료되었을 시 근린이 주체가 되어 토지를 소유하기 위함⁵³⁾

51) “The Dudley Street Neighborhood Initiative Revitalization Plan”의 13개 기본 전략: 새로운 개발 프로젝트(Development), 재정(Financing), 원주민 이동 반대 조치(anti-displacement measures), 마케팅 리서치에 기반한 접근(marketing research approach), 커뮤니티 리뷰(community review), The Force, 인종 및 문화 등의 다양성과 아이덴티티 강화(strengthening racial, ethnic, and cultural identity and diversity), 아동보육(child care), 레크리에이션과 체육활동(recreation and athletics), Orchard 공원 계획과정(park planning process), 고용과 직업훈련(employment and training advocacy), 소득과 배움 프로젝트(earning-learning project), 근린기반 비즈니스 개발과 훈련 유닛(a neighborhood-based business development and training unit)(자료출처: Medoff and Sklar, Ch4, p.109). 이 마스터플랜은 5년 간 135백만 달러의 비용을 예상하고 있는 계획으로, 약 22백만 square feet 규모에 해당하는 지역을 포괄하였으며, 이 계획 경계에 포함 되어 있는 공터 1,300개 중 약 1/3이 공공의 소유(보스턴시, BRA, 주정부, 혹은 연방정부의 HUD)이며 그 외의 1/3은 세금을 않고 방치된(tax-delinquent)부지임이 나타났음(Medoff and Sklar, Ch. 4, p.108~111). Dudley 마스터플랜은 이 부지들이 위에 약 500~1,000개가량의 저소득층을 위한 신규 개발 주택건설에 대한 계획을 포함하고 있으며 총 5단계의 프로젝트들에 대하여 주택 유형 및 주거보조 유형별로 소요될 비용에 대한 계획을 포함하고 있음(DSNi)

52) DSNi와 협력한 로페(Rackemann Sawyer & Brewster)은 1988년 매사추세츠 법 Chapter 12A에 근거하여 Dudley 근린과 같이 “비표준적(substandard)이며 쇠락하고 버려진 공지들”을 말해 공공의 이익에 준하는 건축물 혹은 시설로 개발(땅의 매입, 부지정리 등을 포함)할 자에게 eminent-domain을 실시할 수 있다는 것. 또한 저소득층을 위한 서민거주지(affordable housing)은 공공의 이익에 해당한다는 것을 밝힘 (Medoff and Sklar, Ch.5, p.118~119)

53) 토지 트러스트는 일종의 조합과 같은 토지소유개념을 적용한 도시개발 회사임

Dudley Neighborhood Inc.과 Community Land Trust의 개념과 운영원리

(자료: Green & Heins, p.230; Medoff and Sklar, p.158 재구성)

- Land Trust는 개별 토지 소유자들로부터 토지를 구입하여 합병하고, 토지 소유자들은 개별 부지가 아닌 부지 전체의 개발계획을 수립하는 계획과정에 참여 가능
 - Dudley 근린의 경우, 토지의 궁극적인 소유권이 외부 개발자가 아닌 근린에 영속되기 위하여 토지의 소유권을 합병된 토지 위에 건설되는 개개의 주거 혹은 개발물의 소유자들과 공유
 - 즉 Land-trust 소유의 땅은 커뮤니티의 소유로, 이 위에 지어진 집들을 소유한 모든 거주민들에게 땅에 대한 투표권이 주어져 커뮤니티 소유의 부지에 행해지는 일들에 대한 권리 행사 가능
 - 근린(혹은 합병된 구역)의 계획과 개발이 시장(market)의 조건이나 외부 개발자에 속하지 않으므로 근린의 주도 하에 주민들이 실제로 필요로 하는 계획과 개발 지속가능
 - Dudley 근린의 경우, Land-trust 소유의 부지에 지속적으로 양질의 서민주택(affordable housing)이 유지될 수 있도록 작동
-
- 토지수용권 승인 이후 삼각지역의 통합된 빈 부지들에 대하여 DSNI와 시 정부 측의 협력 분과인 PFD는 DNI와 Joint Disposition Committee(JDC)위원회를 형성하여 주요 결정 사항들에 대한 결정권 함께 행사
 - 이후 DNI는 미국 전역의 CDC 지원을 위해 설립된 포드 재단(Ford Foundation)에 삼각지역 개발을 위한 2백만 달러의 재정지원(loan) 신청
 - 9년만에 걸쳐 1%의 이자율로 2백만 달러의 지원을 받게 되면서 토지수용권으로 묶여진 모든 민간부지와 시 소유의 부지가 모두 영구적으로 소유(Medoff and Sklar, p.157)
 - 포드 재단의 지원으로 마련된 근린 마스터플랜의 구체적인 구현을 위한 실행계획 “Traingle build-out plan”은 주민참여를 통한 디자인 기법으로 설계되었으며, 최종안은 DSNI 구성원의 투표로 결정
 - 서민주택 건설을 위한 삼각지역의 구체적인 디자인은 지역에 기반을 둔 공동체(Communitas) 건설업체에서 맡았으며, 이 회사는 주민직접참여 방법을 통해 건축물, 주거형태, 오픈 스페이스, 상업 공간 등 거의 모든 개별 블록들의 구체적인 모습들을 주민들이 직접 결정(Medoff and Sklar, Ch.6).⁵⁴⁾
 - DSNI와 PFD의 협력체인 JDC(Joining Disposition Committee)가 주택 사업자들을 선정
 - 삼각지역 실행계획은 토지매입, 회계, 건축, 마케팅과 판매를 모두 실행시킬 4단계로 이루어져 있으며 첫 단계에 100개 가구를 시작으로 사업자 선정 시작
 - 시와 DSNI가 반반의 동일한 권리를 행사할 수 있도록 만들어진 JDC(Joint Disposition Committee)가 사업자 선정
 - 첫 단계의 100개 유닛에 대한 사업자로 Nuestra Comunidad Development Corporation을 시작으로 1990년 2,3단계 사업시행을 위해 총 8개 회사가 선정(Medoff and Sklar, p.152~153)
 - DSNI와 PFD는 선정된 회사의 안정적인 재정지원과 회계(주택용자, 주거비 보조 등)를 위해 공공 및 민간 재단 및 지원책 최대한 활용
 - 연방정부, 주정부, 시정부의 저소득층 주택 세금 감면(low-income tax credit), 렌트 보조(rental subsidies), block grants, 연방정부 HUD의 저소득층 주택 소유지원 프로그램인 Neheiah Housing Opportunity Program grant(Housing and Community Development Act of 1987) 등이 적용되었고, 특히 Nehemiah 프로그램으로부터 2,3백만 달러를 지원받아 저소득층 가구를 위한 주택 모기지(mortgage)를 다량 확보(HUD; Medoff and Sklar, p.153)

54) 예를 들어 주민들은 초기 제시되었던 500유닛보다 낮은 밀도를 요구하였고, 이에 따라 364유닛으로 축소되는 등 이러한 계획기법은 주민의견수립을 실제적으로 계획에 반영하게 만들었음; 최종 1989년 삼각지역의 실행계획이 700명의 Dudley 근린 유권자들의 투표로 결정됨 (Medoff and Sklar, Ch.6, p.150~151)

□ DSNI의 진화와 주민주도형으로의 전환

Dudley Street Neighborhood Initiative(1985~)는 처음 근린기반 기관의 대표들로 시작되었으나 점차적으로 주민참여를 확대하고 주민주도의 기관으로 진화해 나간다.

초기 DSNI 위원회는 주민과 커뮤니티의 지지보다는 기관들 간의 신뢰를 쌓는 것이 주된 목표로 기관들의 기관(an organization of organizations)으로써의 역할에 강조점을 두었다. 당시 23명의 위원회 구성원들 중 4명만이 주민(core area 거주)이고, 7명이 NGO 대표, 이외 CDC, 종교단체, 자영업 대표 1명씩이 포함되었다. 또한 보스턴 시와 주정부 담당부서에서 각 1명이 참여하고, 나머지 소수는 DSN 주민의 인종, 나이, 성별, 문화를 대표하는 구성원으로 구성하였다(Medoff and Sklar, Ch.2)⁵⁶⁾

DSNI의 설립을 알리는 공식회의에 참석한 주민들은 DSNI이 조직목적(근린주도)과 위원회 구성 간에 불일치가 있으며 주민의 참여확대가 필요하다는 의견을 제기하면서 주민주도적인 성격의 조직으로 변화되어 갔다. 바로 이 회의에서 참여자들의 투표로 51%의 주민참여를 확보하도록 결정된다. 이 회의에서 주민주도를 주장한 주민 중 Che Madyun 가 추후 DSNI 위원장이 되었다(Medoff and Sklar, p.58).

수정된 거버넌스 보드·위원회 구성원은 조직 확장을 지향하면서, 근린으로 설정된 경제지역에 거주하는 주민 배석을 16개 더 추가한다(Medoff and Sklar, Ch 2). 추후 몇 차례의 공식회의를 통해 위원회를 구성하는 대표자를 투표로 선출하였는데, 투표권은 DSNI 회의에 참여한 약 1,000명의 DSN 주민이었다. 위원회 배석문제 및 대표 선출과정을 통해 DSNI는 모든 주민들의 참여와 관심을 자연스럽게 이끌어 내었다(Medoff and Sklar, Ch.2).⁵⁷⁾

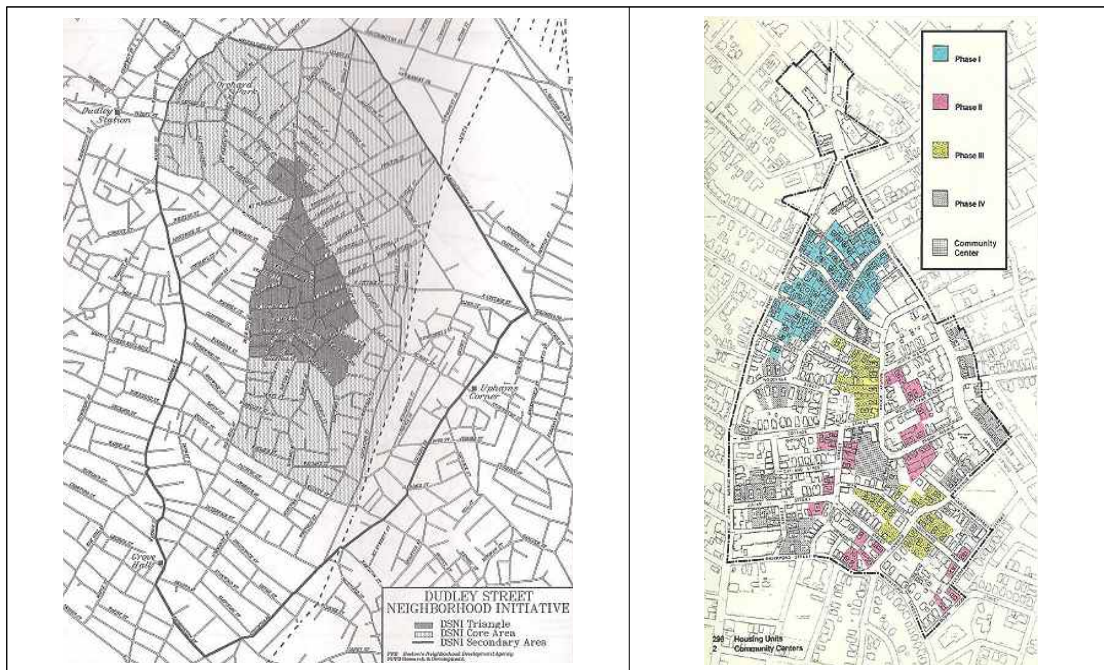
56) 이와 같은 기관 대표자가 주도하는 구도는 DSNI의 재정을 지원하는 Riley Foundation이 이미 관계한 곳들이 기관 대표들이었으며 이들에 대한 신뢰를 바탕으로 초기 지원을 한 결과였음; 하지만 Riley Foundation은 근린 전체의 참여를 도모하는 것을 권장하였기 때문에 이후 주민주도와 참여에 지지를 보냄; Riley Foundation은 DSNI의 위원회 멤버로 참여하지 않는 것을 원칙으로 함

57) 보드는 자체적으로 내부에 1명의 기관 대표임원과 1명의 커뮤니티대표 위원을 선출하도록 하며, 이 안에서 초기 주도적인 역할을 하였던 La Alianza의 임원이 위원장을, CDC대표였던 Nuestra Comunidad의 Melvyn Colon이 부위원장을 맡게 되었음(Medoff and Sklar, Ch.2, p.59~61)

□ DSNI가 지역현안을 발굴하고 관리하는 지리적 경계로서의 근린범위 설정

DSNI는 DSNI가 근린계획을 수립하고 관여할 지리적 경계를 명확하게 규정하여, 현안의 범위와 이의 의사소통의 범위를 결정하고자 하였다. 이는 행정구역 단위라기보다는 동네와 비슷한 개념의 근린(neighborhood)의 단위여야 했다. Dudley Advisory Group은 DSNI가 다룰 근린의 지리적 경계를 투표를 통하여 결정하게 된다. 이 과정에서 우선순위 그리고 차 우선순위의 경계 단위와 근린재생사업의 방향이 도출되었다.

근린의 경계는 커뮤니티 서비스 기관(community service organization)을 포함한 NBO, 종교기관의 위치를 고려하여 블록별 대안을 만든 것 중 하나이다([그림 4-19] 참조, Medoff and Sklar, Ch.2). 당시 참여기관의 위치, 서비스 제공범위 뿐 아니라 근린 경계 설정 과정에서는 문화·인종적인 분포, 서민주택 개발이 가능한 빈 부지들의 위치 등이 종합적으로 논의되었으며, 이는 당시 문화, 인종적인 갈등들이 근린 내에서 논란이 되어 온 주요현안을 해결하려는 고려였다(Medoff and Sklar, Ch.2).



[그림 4-19] DSNI가 구획한 근린경계

[그림 4-20] DSNI 개발계획과 사업부지 분포

자료: Medoff and Sklar, 1994, p. 48, libweb.lib.buffalo.edu

주: 서민주택 개발의 중심지인 삼각지역(검은색), 물리적 개선과제 및 서비스 개발에 있어 제1순위에 있는 Core Area(회색), 전반적인 서비스 및 계획과정에서 두 번째 우선순위로 정해진 Secondary Area

2) 사회적경제 활동 중심의 근린재생 활성화: Coin Street, London

□ CSCB의 근린 거버넌스 구축

코인스트리트 지역공동체(Coin Street Community Builders: CSCB)는 런던의 템즈강 남부강변 지역을 보다 쾌적한 지역을 탈바꿈시키려고 활동해온 사회적 기업이자 개발 트러스트로, 버려진 13에이커의 땅에 협동조합 방식의 주택, 상점, 전시장, 식당, 카페와 술집, 공원과 산책로, 스포츠시설 등을 만들고, 페스티벌과 행사, 그리고 아동보육, 가족 지원, 학습프로그램을 운영함으로써 지역사회발전 도모하였다는 점에서 특징적이다.⁵⁸⁾

- 코인스트리트 액션 그룹
- 코인 스트리트 사업체(CDC)
- 코인 스트리트 협동조합⁵⁹⁾
- 런던광역시청⁶⁰⁾
- 기업공사: 대런던청이 설립한 투자육성회사. 용자를 줌
- 워털루 그룹연합체, 노동당, 램베스 자치구, 서더크 자치구와도 협력관계 형성: 자치구는 도시계획 전문가 파견 등 기술적, 전문적, 재정적 원조를 통해 지원
- 그레이코트 컴퍼니: 개발계획을 중간에 포기한 민간개발업자. 1984년 3월 2.7ha의 토지를 런던광역시에 250만 파운드에 매각

□ 근린 거버넌스를 활용한 사회주택사업 참여

주택조합인 코인스트리트 지역공동체(Coin Street Community Builders: CSCB)는 런던광역시로부터 불하받은 국공유지에 지역 커뮤니티를 위한 복지시설을 개발하고 운영함으로써 수익을 창출하고 이를 다시 지역 커뮤니티의 사회복지 서비스를 제공하는데 재투자하였다.

58) 이영범(2011), '영국의 지역재생 정책의 변천과정에 관한 연구,' 국제지역학, pp.97~119

59) 코인 스트리트 도시사회운동에 참가한 자원조직은 40개소, 참가인원은 총 500명으로 확산됨

60) 토지의 구입자금에 대한 용자를 줌. 민간개발업자에게 사들인 2.7ha의 토지와 대런던청이 소유한 토지를 합한 5.2ha의 토지를 코인스트리트 마을만들기 사업체에 매각함(당시 시장가격으로는 400만 파운드였으나 불과 75만 파운드에 매각-코인스트리트 마을만들기 사업체가 이렇게 싼 가격에 토지를 취득할 수 있었던 이유는 1972년 지방자치법에서 공유지를 매각할 권한을 지방자치단체에 인정한다는 것과 토지이용을 비영리로 제한할 경우 토지를 이용가치로 매매할 수 있다는 영국의 도시계획제도가 있었기 때문임. 토지이용계획을 중·저 소득자용 주택, 경공업 공장, 오픈스페이스로 제한했기 때문에 특전이 주어진 셈)

코인 스트리트 주택협동조합(Coin Street Secondary Housing Co-operative: CSS)은 코인 스트리트 마을만들기 사업체에서 용지를 빌려 주택개발과 관리운영을 하며, 조직은 주택조합과 2차 주택조합으로 나누어 기능을 분담하였으며, 주택조합은 입주자로 구성되어 주택관리와 임대료 징수 등 주택관리 운영임무를 담당하고, 2차 주택조합은 건축가, 회계사, 변리사 등 주택설계와 건설을 담당하는 전문가로 구성되어 있다.⁶¹⁾

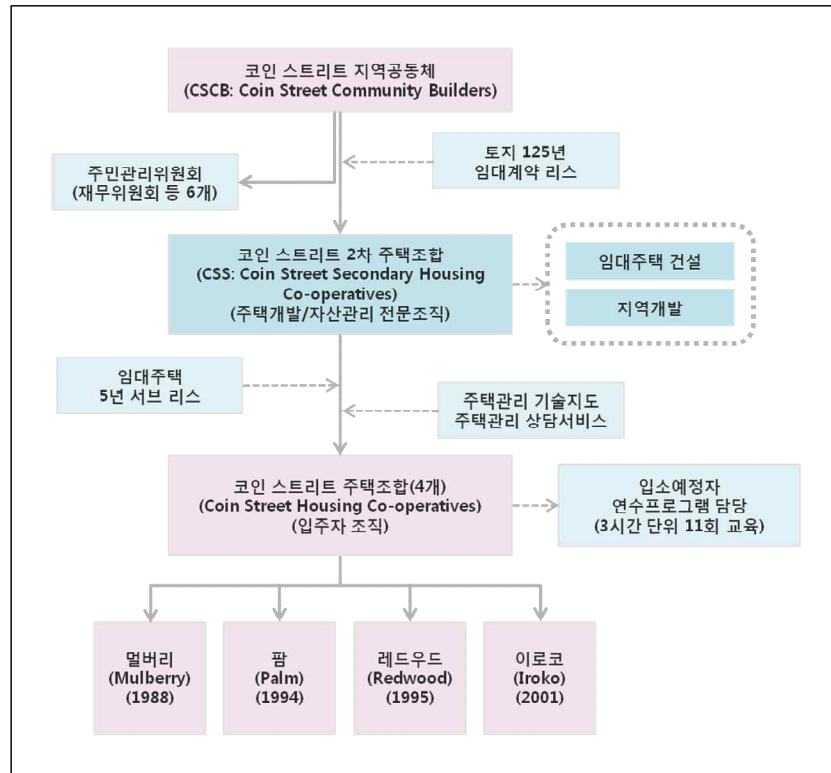
[표 4-14] CSCB가 추진하는 소형저렴주택건설사업과 관련활동 개요

위치	코인 스트리트 협동조합, 서더크 자치구(Southwark Borough)
개발사례	1984 CSCB 결성 1987 CSS와 Coin Street Center Trust(CSCT)결성 1988 멀버리 주택 완공 1994 팜 하우스 완공 1996 레드우드 주택(옥소타워 내) 완공 2001 이로코 주택 완공
개발규모	5.2ha
프로그램	- 탁아소, 놀이터, 체육관, 운동장 및 스포츠 필드, 교육센터(Learning Center), 고용지원 센터(Enterprise Support Center) - Gabriel's Wharf의 South Bank 산책로, 코트야드

[표 4-15] 코인 스트리트 협동조합이 운영하는 사회주택단지 시설 및 프로그램

구분	관련기관	프로그램 및 서비스	
사회주택 건설	DCLG, DCSF * CSCB, CSS CSCT	어린이와 가족단위의 생활복지 서비스 - 수영장과 레저센터 - 보육시설 - 맞춤형 서비스를 지원	
	가이 및 성 토마스 재단	육아교육, 아동발달 세션, 부모들의 토론포럼, 문학코스, 직업 상담 및 교육을 제공	
의료복지 지원조직	가이 및 성 토마스 재단	1차 진료, 의사·일반의 치과, 안과, 약국, 방문센터 등의 다양한 의료 서비스	
지역 복지서비스 공급조직	DCLG 시민상담소 (Citizens Advice Bureau) 그 외 파트너들 **	일대일 상담서비스 개인사업 및 사회적 기업 취업 지도 일자리 창출이 사회적 공헌이나 코인 스트리트 커뮤니티 내에 혜택이 되도록 유도	
		Childcare Level 1 and Functional Level 1	보육 관련 여러 환경의 일자리 소개 및 두 개의 국가 자격증 취득 과정
		Childcare Level 2 CACHE	보육 관련 여러 환경의 일자리 소개 및 두 개의 국가 자격증 취득과정

61) 이영범(2011), '영국의 지역재생 정책의 변천과정에 관한 연구,' 국제지역학, pp.97~119.



[그림 4-21] 주택조합의 조직체계와 운영시스템(안)

자료: 변창흠 외, 2011, 재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델 검토, p.36

□ 근린 거버넌스 지원조직의 역할 확대

CSCB의 근린 거버넌스 지원조직은 ①지역차원에서 활동하는 NGO·공공기관·재단법인·협회, ②중앙정부 차원의 근로연금부와 산하조직, ③지자체 차원의 공공기관·협회·사회적기업으로 분류할 수 있다. 지역차원에서 활동하는 NGO·공공기관·재단법인·협회는 각 활동주체의 설립목적에 따라 임대주택 주민들을 위한 지원 서비스 및 프로그램을 제공하고 있다. 영국 정부는 근린재생의 지속가능성을 위해 지역에서 활동하는 여러 주체와 고용복지서비스를 연계하고 있으며, 근로연금부와 산하조직인 Jobcentre Plus의 협업을 통해 서비스를 전달하고 있다. 또한 지자체 차원에서 도시재생회사는 대상지역에 대한 도시재생마스터플랜을 수립함으로써 다양한 재생사업을 추진하고 있으며, 도시발전회사(또는 경제발전회사)는 경제성장 및 재생을 촉진하기 위해 지방정부, 지역개발청, 중앙정부 지역사무소(Government Offices; GOs) 등과의 파트너십을 유지하면서 활동하고 있다.

- 지역차원에서 활동하는 NGO, 공공기관, 재단법인, 협회

시민상담소(Citizens Advice Bureau)는 영국의 등록된 자선단체(Registered charities) 중 하나로서 사람들에게 돈과 법 등의 여러 가지 문제(부채관리, 복지혜택, 주거, 이민과 망명, 고용, 소비자 불만, 임대주와 세입자간의 분쟁, 등)에 대하여 무료로 정보제공 및 상담을 해주며, 훈련된 고문상담자들이 사람들에게 전화거는 법, 채권자들과 협상하는 법 등에 도움을 주며 법정대리인이 되어주기도 한다. 중앙정부로부터 완전히 독립되어 있지만, 시민상담소는 비즈니스혁신기술부(Department for Business, Innovation and Skills: BIS)로부터 재정지원을 받으며 지방자치단체로부터는 상당한 규모의 자금을 자주 받는 것으로 파악된다.(Citizens Advice, 2013, <http://www.citizensadvice.org.uk/index/aboutus.html>)

Green Light은 영국주택조합(housing associations)의 연합조직인 National Housing Federation과 Groundwork UK, Aspire Foundation이 함께 설립한 사회적기업이다. 중계기관으로써 임대주택조합과 사회적기업 간의 다양한 복지와 서비스를 제공하기 위해 정보 및 종합적인 복지프로그램을 운영한다.

Work Clubs은 사회적기업으로 임대주택 주민의 고용 관련된 상담서비스 등을 제공하며, 주민들의 고용 상담, 필요한 다른 고용 서비스와 연결, 고용에 필요한 추가 상담이나 훈련을 제안, 또는 워크숍 개최 등의 역할을 수행한다.

Academy4housing은 사회적기업으로 임대주택 주민들에게 직업 훈련 프로그램 등 제공하여 고용 관련 능력을 향상시키도록 도와주며, 주택조합의 자원을 활용하여 교육 활동을 지원한다. 전문 자격증 취득을 위한 과정을 제공하며 견습생 제도를 시행하고 있으며, 영국 내 20여개 주택조합과 지방정부가 이 서비스를 이용 중인 것으로 파악된다.

Accord Adventures은 사회적기업으로 임대주택 주민들의 고용을 촉진하기 위해 자영업이나 사회적 기업 창업을 도와주며, 기업을 설립하기 전의 다양한 지원, 초기 사회적 기업에 대한 인큐베이팅, 멘토링, 창업 자금, 마케팅이나 정보통신 지원, 기업가 네트워크 등의 창업 관련 지원 제공하고 있다.

Derby Homes은 임대주택 입주자들에게 입주초기 주거서비스를 지원하는 기관으로, 더비 시정부(Derby City Council)로부터 임대주택과 직원을 인계받아서 임대주택을 제공하는 시정부의 외곽조직으로 설립되었다. 대표적인 서비스로 '임대차계약과 주거 유지를 위해서 필요한 사항에 대한 이해', '주거비 보조(Housing Benefit) 신청 지원', '기타 보조금 신청 자격 여부 확인', '사회서비스 등 필요한 서비스 연결' 등이 있다.

가이 및 성 토마스 재단 (Guy's&St.Thomas' NHS Foundation Trust)은 보건학 교육센터인 King's Health Partners의 일부로서 양질의 보건학연구와 교육분야를 개척해 나간다는 점이 특징적이다. King's Health Partners는 영국 5개의 보건학센터 중 하나로서 King's College London, King's College Hospital NHS Foundation Trust, South London and Maudsley NHS Foundation Trust와 협동관계를 맺고 있으며, 여러 파트너십을 통해 Lambeth, Southwark, 그리고 Lewisham에 있는 local communities에 종합병원서비스를 제공하고 있다.⁶²⁾

영국주택협회(National Housing Federation: NHF)는 각 지역에서 활동하는 주택협회, 협회, 트러스트의 연대조직으로, 지역의 협동조합과 협력하여 사회주택건설사업을 추진하기도 한다.⁶³⁾

- 중앙정부 차원의 근로연금부와 산하조직의 협업

영국은 근린재생의 지속가능성을 위해 지역에서 활동하는 여러 주체와 고용복지시스템을 연계하고 있다. Department of Social Security와 Department for Education and Employment를 통합하여 근로·연금부 Department for Work and Pensions(DWP, 2001년)를 설립하고, 지역에서 고용·복지서비스의 집행은 Jobcentre Plus(2001.10.설립)이 맡는다. 전달체계는 중앙주도의 형태로 산하 책임운영기관인 지역의 JobcentrePlus 및 지역 민간단체와 파트너십을 통해 서비스를 전달한다. JobcentrePlus는 지역조직이지만 중앙정부 공무원으로 구성되기 때문에 중앙정부 주도적인 시스템이라고 할 수 있다.⁶⁴⁾

62) Guy's & St.Thomas NHS Foundation Trust, 2013, <http://www.guysandstthomas.nhs.uk/Home.aspx>

63) NHF는 1935년 설립되었으며, 현재 영국 전역의 1,200개의 협회, 트러스트 및 주택협회를 대표하는 조직임. 충남발전연구원(2012), 지역자산을 활용한 충청남도 해비타트 모델과 적용방안에 관한 연구

64) Jobcentre Plus는 근로자에게 일자리를 제공하고 근로 불가능자에게는 각종 보조금 지원을 제공하는 역할을 하는 조직임. 공공고용서비스를 제공하는 Job Centre와 실업급여·장애급여·공공부조 등을 지급하는 Benefit Office를 통합한 조직으로, 기존의 고용서비스 외에 실업급여·실업부조·장애급여 지급 및 근로연계 복지프로그램(New Deal 시리즈) 등을 제공함. 한국행정학회(2013), 고용노동부의 향후 정책과제 및 효과적인 정책수행방안 최종보고서

- 지자체 차원의 공공기관, 협회, 사회적기업

도시재생회사(Urban Regeneration Companies: URCs)는 대상지역에 대한 전체적인 도시재생 마스터플랜을 수립하고, 이를 바탕으로 다양한 사업을 추진한다. 각 URC는 도시특성을 감안하여 정주인구 확보, 고용 창출, 경제활력 제고, 생활 및 비즈니스환경 개선, 민간 투자 유치 등을 목표로 한다. 산업이전적지의 재생, 토지개발 및 주택의 정비, 문화·산업시설의 정비, 교통환경의 개선, 공공공간의 정비 등과 같은 다양한 재생사업을 수행하고 있다.

도시발전회사(City Development Companies: CDCs) 또는 경제발전회사(Economic Development Companies: EDCs)는 뉴캐슬, 셰필드, 리버풀 등의 10개 지역에서는 기존의 도시재생회사(URCs) 모델을 발전시키거나 브랜드화되어 운영되는 기관으로, CDCs 및 EDCs는 도시뿐만 아니라 농·어촌지역, 준광역지역(sub region) 등에서의 경제성장 및 재생을 촉진하기 위해 설립되었다. 또한, 지방정부와 지역개발청(RDAs), HCA 및 중앙정부 지역사무소(Government Offices: GOs) 등과의 파트너십을 유지하면서 활동한다.

[표 4-16] CSCB의 근린 거버넌스 지원조직 유형 및 역할

(표 계속)

구분	활동주체	역할
지역차원에서 활동하는 NGO·공공기관·재단법인·협회	시민상담소	-여러 가지 문제(부채관리, 복지혜택, 주거, 이민과 망명, 고용, 소비자 불만, 임대주와 세입자간의 분쟁, 등)에 대하여 무료로 정보제공 및 상담
	Green Light	-중개기관으로써 임대주택조합과 사회적기업 간의 다양한 복지와 서비스를 제공하기 위해 정보 및 종합적인 복지프로그램 운영
	Work Clubs	-임대주택 주민의 고용 관련된 상담서비스 등 제공 -주민들의 고용 상담, 필요한 다른 고용 서비스와 연결, 고용에 필요한 추가 상담이나 훈련을 제안, 또는 워크숍 개최 등의 역할 수행
	Academy4housing	-고용관련능력 향상을 위해 임대주택 주민들에게 직업 훈련 프로그램 제공 -주택조합의 자원을 활용하여 교육활동 지원 -전문 자격증 취득을 위한 과정을 제공하며 견습생 제도 시행 * 영국 내 20여 개 주택조합과 지방정부가 이 서비스를 이용 중인 것으로 파악

구분	활동주체	역할
지역차원에서 활동하는 NGO·공공기관· 재단법인·협회	Accord Adventures	<ul style="list-style-type: none"> -임대주택 주민들의 고용을 촉진하기 위해 자영업이나 사회적 기업 창업 지원 -기업을 설립하기 전의 다양한 지원 -초기 사회적 기업에 대한 인큐베이팅, 멘토링, 창업 자금, 마케팅이나 정보통신 지원, 기업가 네트워크 등의 창업 관련 지원 제공
	Derby Homes	<ul style="list-style-type: none"> -임대주택 입주자들에게 입주초기 주거서비스를 지원 -더비 시정부(Derby City Council)로부터 임대주택과 직원을 인계받아 임대주택을 제공하는 시정부의 외곽조직으로 설립 -‘임대차계약과 주거 유지를 위해서 필요한 사항에 대한 이해’, ‘주거비 보조(Housing Benefit) 신청 지원’, ‘기타 보조금 신청 자격 여부 확인’, ‘사회서비스 등 필요한 서비스 연결’ 등의 서비스 제공
	가이 및 성 토마스 재단	<ul style="list-style-type: none"> -보건학 교육센터인 King's Health Partners의 일부로서 양질의 보건학연구와 교육분야 개척 -King's Health Partners는 영국 5개의 보건학센터 중 하나로써 King's College London, King's College Hospital NHS Foundation Trust, South London and Maudsley NHS Foundation Trust와 협동관계 -여러 파트너십을 통해 Lambeth, Southwark, 그리고 Lewisham에 있는 local communities에 종합병원서비스를 제공
	영국주택협회	<ul style="list-style-type: none"> -각 지역에서 활동하는 주택협회, 협회, 트러스트의 연대조직으로, 지역의 협동조합과 협력하여 사회주택건설사업 추진
중앙정부 차원의 근로연금부와 산하조직	중앙정부 (근로연금부)	<ul style="list-style-type: none"> -근린재생의 지속가능성을 위해 지역에서 활동하는 여러 주체와 고용 복지시스템 연계 -Department of Social Security와 Department for Education and Employment를 통합하여 근로·연금부 Department for Work and Pensions(DWP, 2001년) 설립
	Jobcentre Plus	<ul style="list-style-type: none"> -지역에서 고용·복지서비스의 집행 -중앙주도의 형태로 산하 책임운영기관인 지역의 Jobcentre Plus 및 지역 민간단체와 파트너십을 통해 서비스 전달 -지역조직이지만 중앙정부 공무원으로 구성되므로 정부 주도적인 시스템임
지자체 차원의 공공기관·협회· 사회적기업	도시재생회사	<ul style="list-style-type: none"> -대상지역에 대한 전체적인 도시재생 마스터플랜 수립 -도시재생 마스터플랜을 바탕으로 다양한 사업 추진 -도시특성을 감안하여 정주인구 확보, 고용 창출, 경제활력 제고, 생활 및 비즈니스환경 개선, 민간투자 유치 등을 목표로, 산업이전적지의 재생, 토지개발 및 주택의 정비, 문화·산업시설의 정비, 교통환경의 개선, 공공공간의 정비 등과 같은 다양한 재생사업 수행
	도시발전회사	<ul style="list-style-type: none"> -CDCs 및 EDCs는 도시뿐만 아니라 농·어촌지역, 준광역지역(sub region) 등에서의 경제성장 및 재생 촉진 -지방정부와 지역개발청(RDAs), HCA 및 중앙정부 지역사무소(Government Offices: GOs) 등과의 파트너십을 유지하면서 활동

5. 종합분석 및 시사점

1) 근린재생 추진특징 및 시사점 종합

앞서 살펴본 해외사례의 근린재생 추진특성을 추진주체에 따라 ①정책주도형, ②정책 및 현장결합형, ③현장밀착형 사례로 살펴보았다. 정책주도형 사례인 시애틀 어번빌리지의 경우 공공정책과 도시계획수단을 통해 근린을 관리하고 있으며, 세타가야구 마찌즈쿠리는 제도에 의해 지역공공조직을 조직화함으로써 공공의 계획적인 근린관리를 받고 있음을 알 수 있었다. 정책 및 현장결합형 사례로, 영국은 다양한 공공조직활동을 통한 근린재생을 추진함으로써 정책과 공공조직을 통한 근린재생 활성화를 꾀하고 있었으며, 츠루오카시 마찌즈쿠리는 지방도시 시민운동의 정책화를 통해 공공주도 하에 근린재생 목적의 주민조직을 운영하고 있었다. 현장밀착형 사례인 DSNI는 주민과 NGO의 주도로 주민조직화가 진행되고 있었으며, CSCB의 경우, 정부가 비정부기관을 통해 활동주체를 지원함으로써 정책과 공공조직을 통한 근린재생 활성화를 꾀하고 있었다.

[표 4-17] 해외사례의 근린재생 추진특성 요약 및 시사점

사례	근린재생 추진특성	시사점	
DSNI	공공주도의 재개발과 주민주도의 근린재생 충돌	주민주도-NGO 지원으로 주민 조직화 진행	근린재생 목적 의 주민조직화 (주민주도형)
	DSNI의 진화와 주민주도형으로의 전환		
	지역현안 발굴하고 관리하는 지리적 경계로서 근린범위 설정		
	DSNI의 근린거버넌스 구축과 역량강화		
	DSNI 주도의 DSN 종합계획 수립과 커뮤니티 플랜인정		
CSCB	DNI의 설립과 지속적인 근린재생 추진	근린거버넌스 구축과정	주민조직화의 성 숙과 근린재생활 동의 지속가능한 영역 구축
	CSCB의 근린 거버넌스 구축		
	근린거버넌스를 활용한 사회주택사업 참여		
	근린거버넌스 지원조직의 역할 확대		
	도시개발공사의 역할과 활동특성		
	도시재생회사의 역할과 활동특성		
츠루오카시 마찌즈쿠리	잉글리쉬 파트너십의 역할과 활동특성	정부의 비정부 기관을 통한 활 동주체 지원	정책과 공공조 직을 통한 근린 재생 활성화
	주택실행트러스트의 역할과 활동특성		
	주책실행트러스트의 역할과 활동특성		
시애틀 어번빌리지	마찌즈쿠리의 이념적 뿌리와 지방자치의 정책화	지방도시 시민 운동의 정책화	근린재생 목적 의 주민조직화 (공공주도형)
	츠루오카시 근린재생의 기본방향 합의		
	근린재생의 활동주체와 관계망 구축: 중간지원조직 특징		
	주 법과 지자체 계획을 통한 근린의 계획적 관리		
세타가야구 마찌즈쿠리	시애틀 종합계획에 기반한 근린재생	공공정책과 도 시 계획수단을 통한 관리	공공의 계획적 근린관리
	근린계획의 틀로서의 근린범위 설정과 주민합의를 통한 조정		
	주민참여과정의 프로그래밍과 공공의 지원		
	공공의 단계별 재정지원을 통한 근린재생의 지속가능성 개선		
영국	중심시가지활성화법에 의한 협력주체 조직화	제도에 의한 지 역 공공조직 조 직화	정책과 공공조 직을 통한 근린 재생 활성화
	근린재생 체계화		
	근린재생 활동주체의 관계망 구축		
	‘재해에 강한 마찌즈쿠리’ 추진		
	계획정책 스테이트먼트에 의한 서덕크뱅크사이드 재생		
영국	지역협약제에 의한 블랙폴 재생	다양한 공공조 직활동을 통한 근린재생 추진	정책과 공공조 직을 통한 근린 재생 활성화
	근린계획에 의한 크링글포드 재생		
	주택실행트러스트에 의한 버밍엄 캐슬베일 재생		

2) 활동주체의 종류와 특징

- 사례별 활동주체

[표 4-18] 사례별 활동주체의 종류와 속성

(표 계속)

사례	활동주체	속성									
		NGO (NPO, NBO)	CDC	주민 조직	주민 조직 산하	대학	재단	민간	Joint	공공	공공 산하 (위탁)
DSNI	NGO(La Alianza)	○									
	대학(community college 등)					○					
	복지재단						○				
	비영리재단						○				
	민간재단							○			
	CDC(Nuestra Comunidad)		○								
	Advisory Group(주민조직-재단)								○		
	Joint Disposition Committee(주민조직-정부)								○		
	DSNI			○							
	Advisory Group			○							
	Committee				○						
	community service organization	○									
	Neighborhood Associations(인근지역)								○		
	Consultant							○			
	CDC(DNI)		○								
	지역기반 소형건설업체							○			
	연방정부									○	
	주정부									○	
	시정부									○	
	BRA										○
	총수(20)	2	2	3	1	1	2	3	2	3	1
세타 가야	자치구									○	
	총합지소										○
	마찌즈쿠리공사										○
	마찌즈쿠리센터										○
	트러스트 마찌즈쿠리과									○	
	트러스트 협회							○			
	도시정비공사										○
	마찌즈쿠리 통합 재단법인						○				
	지구 마찌즈쿠리 협의회			○							
	총수(9)	0	0	1	0	0	1	1	0	2	4
츠루 오카	내각 도시재생본부									○	
	국토교통성									○	
	경제산업성									○	
	동북지방정비국									○	
	츠루오카시(도시계획과, 상공과)									○	
	개발공사										○

사례	활동주체	속성									
		NGO (NPO, NBO)	CDC	주민 조직	주민 조직 산하	대학	재단	민간	Joint	공공	공공 산하 (위탁)
츠루 오카	상공회의소										○
	TMO										○
	(주)마찌즈쿠리							○			
	중심시가지활성화협의회							○			
	조합(LLP, LLC 등)			○							
	대학					○					
	NPO	○									
	유한회사							○			
	지역기반 소형건설업체							○			
	지방은행							○			
	전문가							○			
	총수	1	0	1	0	1	0	6	0	5	3
Coin Street	협동조합(CSCB)			○							
	CSCT(주민조직CSCB-정부CSS)								○		
	Coin Street Action Group			○							
	Coin Street Inc.		○								
	시정부									○	
	기업공사										○
	자치구									○	
	정당									○	
	중앙정부(DCLG)									○	
	중앙정부(DWP, DCSF, CSS, CSCT)									○	
	URCs										○
	Jobcentre Plus										○
	Derby Homes										○
	NHF					○					
	Green Light		○								
	Work Clubs		○								
	Academy4housing		○								
	Accord Adventures		○								
	재단법인						○				
	시민상담소	○									
	시정부										
NPO	○										
삭제											
	의회(The City Neighborhood Council)									○	
	총수	2	5	2	0	1	1	0	1	7	5
South wark	Council										○
	Design for London										○
	Architecture Foundation					○					
	주민포럼			○							
	트러스트		○								
	총수	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1
시애틀	Bridge-builder(전문가·공무원)							○			
UDC	도시개발공사							○		○	○
	도시재생회사							○		○	○
	잉글리쉬 파트너십							○			○
	주택실행트러스트			○				○		○	○
	총수			1				4		3	4

- 중간지원 차원에서 활동하는 주체의 종류와 특징

[표 4-19] 중간지원 차원의 활동주체

사례	활동주체	속성					
		NGO NPO	CDC	대학 학협회	재단	민간	Joint
DSNI	La Alianza(지역NGO)	○					
	Community service organization	○					
	대학			○			
	복지재단				○		
	비영리재단				○		
	민간재단				○		
	CDC		○				
	Advisory Group						○
	Joint Disposition Committee						○
	Neighborhood Associations						○
세타가야	트러스트 협회			○			
	마찌즈쿠리 통합 재단법인				○		
츠루오카	NPO	○					
	(주)마찌즈쿠리					○	
	중심시가지활성화협의회					○	
	대학			○			
	전문가			○			
CSCB	CSCT						○
	NHF			○			
	Social Enterprise		○				
	재단법인				○		
	시민상담소	○					
	NPO	○					
UDC	도시개발공사					○	
	도시재생회사					○	
	주택실행트러스트					○	

- 중간지원을 결합하는 연대주체의 종류와 특징

[표 4-20] 중간지원을 결합하는 연대주체

사례	연대방식	활동주체	활동의 총위		작동방식		
			정책	현장	하향	상향	수평
DSNI	주민-주민	Neighborhood Associations		○		○	○
	주민-재단	Advisory Group		○		○	
	주민-정부	Joint-Disposition Group	○		○	○	
CSCB	주민-정부	CSCT	○	○	○	○	
시애틀	전문가-정부	Bridge-builder	○		○		

- 주민조직구도를 확대하는 주체의 종류와 특징

[표 4-21] 주민조직구도를 확대하는 주체

사례	활동주체	속성	해당조직수/전체조직수
DSNI	Advisory Group	주민조직	4/20
	Committee	주민조직 산하	
	DNI	CDC	
	Joint-Disposition Committee	주민조직-정부 연대조직	
츠루오카	NPO	NPO	1/17
CSCB	CSCT	주민조직-정부 연대조직	7/25
	Coin Street Inc.	CDC	
	NPO	NPO	
	Social Enterprise (4)	CDC	
Southwark	트러스트	CDC	1/5
UDC	주택실행트러스트	주민조직	

- 현장차원(지역)에서 활동하는 지원주체의 종류와 특징

[표 4-22] 현장차원(지역)에서 활동하는 지원주체

사례	활동주체	속성	해당조직수/전체조직수
DSNI	La Alianza	NGO	8/20
	Roxbury Community College MIT	대학	
	Riley Foundation	재단	
	비영리재단	재단	
	Nuestra Comunidad	CDC	
	Community service organization	NGO	
	Neighborhood Association	NGO Joint	
세타가야	지역기반 소형건설업체	민간	3/9
	총합지소	공공산하	
	마찌즈쿠리센터	공공산하	
츠루오카	마찌즈쿠리 통합 재단법인	재단	8/17
	TMO	공공산하	
	(주)마찌즈쿠리	민간	
	중심시가지활성화협의회	민간	
	대학	대학	
	NPO	NPO	
	유한회사	민간	
CSCB	지역기반 소형건설업체	민간	7/24
	지방은행	민간(금융)	
	Green Light	CDC	
	Work Clubs	CDC	
	Academy4housing	CDC	
	Accord Adventure	CDC	
	재단법인	재단	
Southwark	시민상담소	NGO	1/5
	NPO	NPO	
	Trust	CDC	
UDC	도시개발공사	민간	
	도시재생활사	민간	
	주택실행트러스트	민간(금융)	

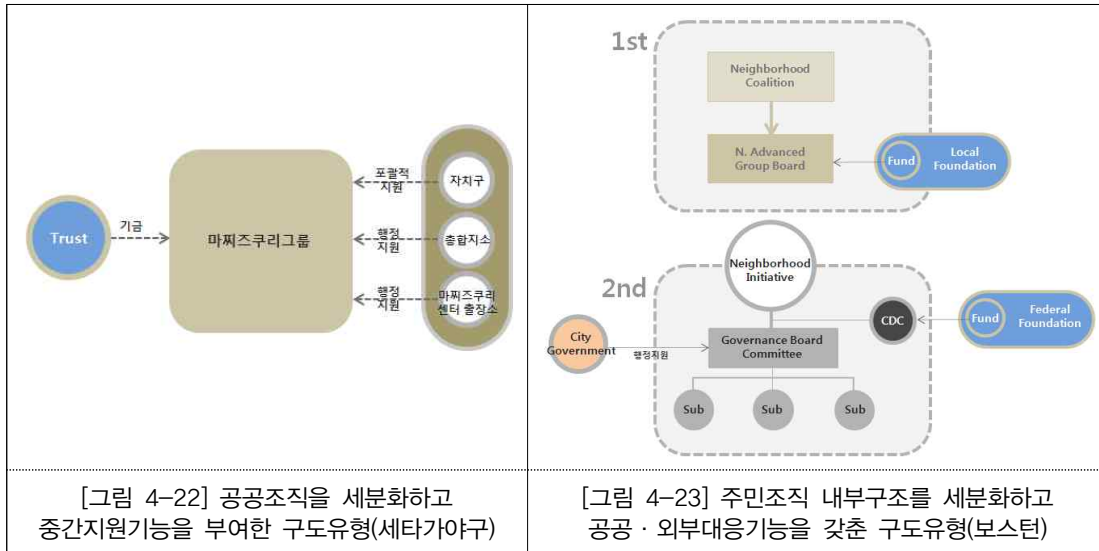
- 정책차원(정부)에서 활동하는 주체의 종류와 특징

[표 4-23] 정책차원(정부)에서 활동하는 주체

사례	활동주체	속성		해당조직수/전체조직수
		공공	공공지원	
DSNI	연방정부	○		4/20
	주정부	○		
	시정부	○		
	Joint-Disposition Committee		○	
세타가야	자치구	○		6/9
	총합지소		○	
	마찌즈쿠리공사		○	
	마찌즈쿠리센터		○	
	트러스트 마찌즈쿠리과	○		
	도시정비공사		○	
츠루오카	국토교통성	○		7/17
	경제산업성	○		
	동북지방정비국	○		
	츠루오카시	○		
	개발공사		○	
	상공회의소		○	
	TMO		○	
CSCB	중앙정부 (5개부처 협업)	○		10/24
	Council	○		
	URCs		○	
	Jobcentre Plus		○	
	Derby Homes		○	
Southwark	Council	○		3/5
	Design for London		○	
	Architecture Foundation		○	
UDC	도시개발공사		○	
	도시재생회사		○	
	잉글리쉬 파트너십		○	
	주택실행트러스트		○	

3) 활동주체 관계망구도 특징

- 공공이 주도하고 세분화된 공공조직 간 협업을 통해 주민조직을 지원하는 유형
- 주민조직이 중심이 되어 주민조직 내부에 다양한 기능을 갖추어 공공과 외부에 대응할 수 있는 구도를 갖춘 유형



- 지역대학(컨설팅기능)을 중간지원조직으로 하여 공공, 주민조직, 민간·비영리 주체구도를 연계하는 유형



4) 중간지원조직의 과정참여 특징

[표 4-24] 중간지원조직의 과정개입 유형

단계	활동주체	계획과정			사업과정	
		사전	과정	완료	사전	운영
주민조직화	NAG	○	○	○	○	
	Boston G.(PFD)		○	○	○	
	Consultant(DAC)	○	○		○	
주민조직 성숙화	DSNI	○	○	○	○	○
	지역재단		○		○	
	CSCB	○	○	○	○	○
	마찌즈쿠리그룹	○	○			○
	대학	○	○	○		○
	트러스트협회		○		○	○
	CDC	○	○		○	○
공공의 근린관리	Bridge-builder	○	○			○

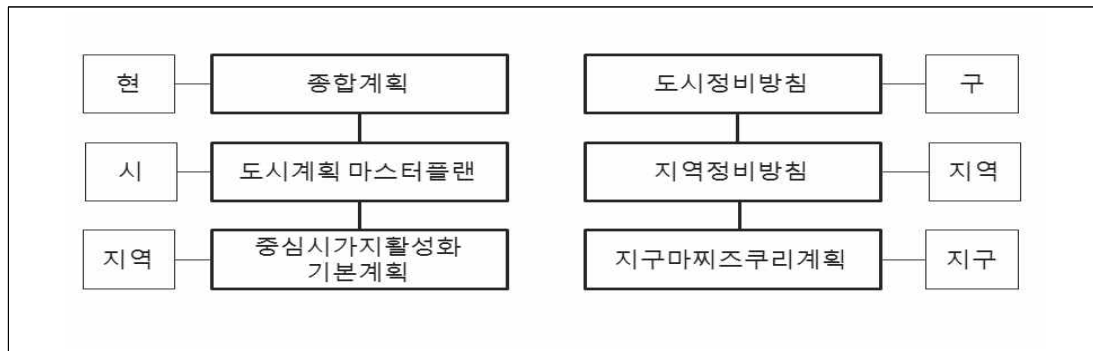
- 대도시권과 지방소도시의 상이한 계획단위 설정

세타가야구에서는 구-지역-지구단위로 구분하고, 각각 공간적 위계에 따라 각각 도시정비방침-지역정비방침-지구마찌즈쿠리계획을 유기적으로 연계하여 운영하고 있다. 츠루오카시 의 경우, 상위계획인 종합계획과 도시계획 마스터플랜과의 정합성을 도모하면서 중심시가지활성화기본계획을 작성하고, 이에 필요한 사업들에 대해 사회자본정비보조금 및 마찌즈쿠리 보조금 등 각종 지원에 따라 작성된 정비계획과의 정합성을 확보한다.

이는 도시계획체계와 근린재생계획을 연계하는 부분에서도 드러난다. 세타가야구에서는 도시계획법에 근거한 도시정비방침을 상위계획으로 하고, 마찌즈쿠리 조례에 근거해 근린재생계획(지구 마찌즈쿠리계획)을 하위계획으로 연계·운영하고 있다. 또한 근린재생계획(지구 마찌즈쿠리계획)의 내용 중 규제의 필요성에 따라 지구계획, 건축협정 등 각종 법정계획과 연계하여 운영하고 있다.

- 행정의 전담부서와 중간지원조직 연계방법 다양

대도시의 경우 자치구와 지역, 지방도시의 경우 중앙정부-지방정부에 사업추진을 위한 전담부서를 설치, 운영하고 있다. 츠루오카 시에서는 중심시가지활성화협의회, TMO, 마찌즈쿠리회사를 비롯하여 비영리단체가 중간지원조직으로 기존 조직이 갖는 태생적 한계점을 극복하고 중간적 역할을 수행하고 있다. 세타가야 구에서는 자치구차원에서 세타가야 트러스트 마찌즈쿠리와 지구차원에서 마찌즈쿠리 협의회가 지역과 밀착하여 지원하고 있다.



[그림 4-26] 계획체계의 구조(좌측: 츠루오카 시, 우측: 세타가야 구)

제5장 근린재생사업 활동주체 구조화를 위한 근린단위 활용방향 검토

1. 종합검토 및 정책과제 설정
2. 정책제안
3. 결어

1. 종합검토 및 정책과제 설정

1) 종합검토 및 정책적 시사점 도출

□ 근린재생사업의 주민참여수단에 대한 주민의식의 특징

살펴본 사업들은 향후 대표적인 근린재생사업방식으로 활용될 것이 예상되며 현재와 유사한 주민참여과정으로 진행하여야 할지, 유사한 참여유도 수단을 활용하는 것이 충분할지는 중요한 과제이다. 지금까지 사업을 진행하면서 주민참여의 과정을 단계별로 설계하고 참여를 유도하고 활성화하기 위해 도입한 사업수단이 주민의 사업인지와 사업 참여에 대한 의식의 변화에 영향을 미치고 있음은 이미 전장에서 설명하였다. 그러나 연구의 여러 가지 한계로 주민의 이러한 변화가 근린재생사업 완료 후에도 지속성을 갖도록 할 만큼 영향력 있는 것인지, 공공재정을 투입하는 효과를 거두고 있다고 말할 수 있는 것인지에 대해서는 논의가 어려운 수준이다.

본 장에서는 사업의 추진, 중간지원조직의 역할, 사업수단에 대한 주민들의 의식변화와 그 특징이 향후 우리나라 대부분의 지자체가 근린재생사업을 추진할 때 참조할 자료로써 제시하고자 한다.

- 사업의 인지와 도움여부

공공은 주민을 사업에 참여시키기 위해 지원센터나 주민협의회를 활용하여 플랜카드·홍보물, 마을신문·인터넷홍보, 주민설문·인터뷰조사, 주민간담회·설명회, 주민교육·답사, 주민동의서·서명 작성, 개장식, 착공의 수단을 활용한다. 주민은 어떤 수단을 통해 사업을 인지하고 있을까.

주민의 입장에서 전체적으로 고른 인지를 보인 것은 시공으로, 물리적 변화가 주민들에게 가장 효과적인 인지수단이 됨을 보여준다. 그러나 시공이 이루어지는 단계는 주민참여가 필요한 단계를 넘긴 시점이기 때문에, 시공 이외에 어떠한 수단이 주민에게 사업에의 관심을 끌어내는지가 중요하다. 전반적으로 고른 인지수단은 플랜카드·홍보물이다. 사업소식을 전하는 목적으로 만드는 마을신문은 주민참여과정의 주요한 홍보수단으로 받아들여지고 있는데 비해, 이번 설문조사에서는 행궁동을 제외하고 전반적으로 낮은 인지를 보여주는 점이 특징적이다. 한편, 주민동의서·서명 작성방법은 일대일 접촉방법임에도 불구하고 인지도가 낮은 편인데(특히 전주(도시재생TB사업)와 영주(거점확산형 주거환경개선사업))의 주민 대부분이 고령자인 점도 있을 수 있고(부록 참조), 동의서를 요구하는 과정에서의 주민 저항감을 가늠해볼 수도 있다.

공공부문에서는 지원센터, 주민부문에서는 주민협회의 활동이 사업을 인지시키는 데 어느 정도 효과적인지를 판단하는 것이 향후 도시재생지원센터의 업무설정에 중요할 것이다. 주민의 관점에서 주민협회활동의 인지도가 높은 경우는 5개 사례대상지중 우이동 진달래마을(경관협정사업)이 유일한 점을 주목해볼 필요가 있다. 전체 사례대상지에서 주민협회활동의 인지도는 높으나(82%) 도움여부는 낮고(45.8%), 지원센터의 인지도와 도움여부는 낮은 편이다(48.8%, 54%) 주민협회의 인지도가 높은 곳은 서울 우이동(경관협정사업), 수원 행궁동(지자체 근린재생사업)이며, 지원센터의 인지도가 가장 높은 곳은 수원 행궁동(지자체 근린재생사업), 전주 노송동(도시재생TB사업)이다.

이렇게 볼 때, 주민에게 일대일 설명으로 협력관계를 형성하고 사업에 참여시키는 방식이 아직까지 주민에게 긍정적이고 효과적으로 전달되지 못하고 있다는 문제의식을 가질 필요가 있으며, 이에 대한 정책적, 기술적 개선방안 마련이 요구된다.

주민과 밀착된 일대일 접촉방식의 사업방식을 활성화하기 위해서는 현재 프로그램 개발 등을 추진하고 있는 도시재생 코디네이터 양성교육과정 개발연구와 도시재생지원센터의 운영방식에서 고려할 부분이 있다. 현장에서 주민과의 관계망을 쌓는데 있어 국내외 사례가 보여주는 공통적인 시사점은 한 사람의 헌신적인 소통과 매개역할이라는 점을 생각하면, 도시재생 코디네이터 양성교육과정과 도시재생지원센터 운영프로그램 중 인턴십 프로그램을 적극적으로 운영하여 공공과 주민 간 중간지원역할에 대한 충분한 현장경험을 갖도록 하는 것이 필요할 것이다.

[표 5-1] 주민협의회와 지원센터에 대한 주민의식 요약

(단위: %)

항목	대상	인지여부	도움여부	참여·방문	만족도
주민협의회	전체평균	82	45.8	40	53.8
	전주 노송동	76	66	35	78
	영주 영주동	71	52	13	67
	수원 행궁동	88	15	76	7
	서울 길음동	83	32	27	50
	서울 우이동	92	64	49	67
지원센터	전체평균	48.8	54	37.4	52.4
	전주 노송동	90	76	51	81
	영주 영주동	33	47	13	66
	수원행궁동	91	24	88	9
	서울 길음동	25	23	19	40
	서울 우이동	5	100	16	66

자료: 주민설문조사, 2013.8~9. 부록 참조

- 사업을 통한 동네 현안 관심도의 변화

정부가 제공하는 사업은 주민들에게 주민참여의 학습기회가 되고 있을까. 주민들은 동네 현안에 대한 관심을 갖게 되는데 중앙정부와 지자체의 근린재생사업이 대체로 긍정적인 작용을 하는 것으로 받아들이고 있다. 그러나 사업 참여의 실질적인 실천으로 변화한 경우는 서울 우이동 진달래마을(경관협정사업)의 경우뿐이고 모두 상황에 따라 참여하겠다는 자세가 지배적이다. 우이동의 경우, 경관협정을 체결하는 과정이 주민들에게 주민참여로 이루어지는 사업을 학습하고 자신감을 얻게 하는 효과를 준 것으로 생각할 수 있다.

다시 말해, 경관협정사업이 주민참여과정을 설계하는 방식에서 주민참여가 실질적인 모습을 갖고 계획내용에 대한 구체적인 합의를 하도록 하는 부분이 가장 중요하기 때문이다. 그런데 이 부분은 일단 사업이 진행되면 강력한 주민참여의 수단이 되지만 그렇지 않을 경우 사업 자체가 무산되게 하는 요인이다. 이는 시범적으로 추진한 사례대상지 3곳 중 1곳은 경관협정이 체결되지 않아서 사업을 포기한 것에서도 알 수 있다.

[표 5-2] 사업추진주체와 일반주체와의 협력에 대한 주민의식 요약

(단위: %)

범주	대상		적극협력	대체로협력	보통	별로협력 하지않음	전혀협력 하지않음
사업 추진주체	전체평균		15,7	37,1	26,6	8,7	3
	주민협의체	전주 노송동	37	31	25	6	—
		영주 영주동	15	56	23	6	—
		수원 행궁동	3	17	18	9	2
		서울 길음동	13	35	35	15	2
		서울 우이동	43	46	5	5	—
	시청· 주민센터	전주 노송동	18	39	39	4	—
		영주 영주동	12	58	19	12	—
		수원 행궁동	3	17	17	9	3
		서울 길음동	8	40	35	17	—
		서울 우이동	38	43	14	5	—
	지원센터	전주 노송동	27	37	29	6	—
		영주 영주동	4	56	31	8	2
		수원 행궁동	9	16	17	3	4
		서울 길음동	10	33	40	15	2
		서울 우이동	24	32	38	5	—
	시민단체	전주 노송동	22	37	33	6	2
		영주 영주동	2	56	33	8	2
		수원 행궁동	7	15	21	4	2
		서울 길음동	8	33	40	17	2
		서울 우이동	35	46	14	5	—
	전문가	전주 노송동	10	45	33	8	4
		영주 영주동	6	50	31	12	2
		수원 행궁동	3	16	15	10	5
		서울 길음동	4	27	44	17	8
		서울 우이동	32	46	16	5	—
일반주체	전체평균		16,4	36,3	30,9	6,2	1,5
	이웃	전주 노송동	39	31	27	2	—
		영주 영주동	10	52	33	6	—
		수원 행궁동	9	19	20	2	—
		서울 길음동	15	37	33	15	—
		서울 우이동	30	43	22	5	—
	통장· 통장협의회	전주 노송동	27	33	37	2	—
		영주 영주동	10	60	27	4	—
		수원 행궁동	7	17	17	7	1
		서울 길음동	10	42	35	13	—
		서울 우이동	30	43	22	5	—
	반사회 (주민모임)	전주 노송동	24	24	51	2	—
		영주 영주동	2	52	40	6	—
		수원 행궁동	4	20	17	6	2
		서울 길음동	10	33	44	13	—
		서울 우이동	19	38	38	5	—

자료: 주민설문조사, 2013.8~9. 부록 참조

- 사업을 통한 신뢰도 변화

비교적 이주율이 낮고 이웃끼리 친밀한 주거지에서 오래 거주해 온 주민들에게 사업 추진주체와 일반적인 이웃은 어떤 존재일까. 사업을 전후로 한 신뢰도에 있어서 사업추진주체(주민협의체, 시청·주민 센터, 지원센터, 시민단체(활동가 등), 전문가(MP, 업체 등)와 일반주체(이웃, 통장 또는 통장협의회, 반사회 등 주민모임)에 대한 신뢰는 비슷한 수준이다. 이는 사업을 매개로 관계를 맺게 된 사업추진주체가 오래된 이웃 관계와의 신뢰 수준과 유사한 수준으로 발전하고 있다는 긍정적인 측면을 엿보게 한다. 물론 사업이 성공적인 경우 사업구역 내의 주민이 일반주체보다 사업추진주체에 대한 신뢰도가 높은 경향이 있고, 사업이 중지되는 등의 불만이 많은 경우 일반주체에 대한 신뢰도가 높은 경향이 있다. 그러나 사업추진주체에 대한 신뢰도가 일반주체에 대한 신뢰도와 커다란 격차를 가지지 않는다는 점은 현재와 같은 활동주체의 관계망을 토대로 사업을 추진할 수 있다는 것을 의미하기에 충분해 보인다.

- 향후 동네현안에 대한 협력대상

주민들은 누가 더 동네와 마을일을 잘 해낼 것이라고 믿어주는가. 주민들은 대체로 일반주체를 조금 더 신뢰하지만 사업협력은 사업추진의 경험이 있는 추진주체와 하는 것을 선호한다. 그러나 일반주체와의 협력여부도 크게 낮은 편은 아니다. 이는 사업과정을 통해서 동네 주민들 중 다음 일꾼이 누가 될 수 있을지가 드러나기도 하기 때문에 현직 주민협의체장과 미래 주민협의체장과의 협력여부에 대한 우려가 적은 것으로 볼 수 있다.

- 향후 주민협의체 운영의 형태

주민들에게 주민협의체는 단일사업을 위한 한시조직이 되고 있을까, 아니면 지속사업을 할 수 있는 지역토착조직으로 여기고 있을까. 주민들은 주민협의체가 사업 종료 후에도 유지되어야 한다는 의견이 지배적이고, 일부의 경우 동네현안에 관여할 수 있도록 주민협의체가 확대 운영되어야 한다고 보고 있다. 그런데 주민협의체 구성원으로 봉사하는 주민의 입장에서는 지속적인 활동에 부담을 느끼고 있으며, 공공의 예산 등의 지원이 있어야 주민협의체가 상시적으로 활동할 수 있다고 생각하는 편이다(부록 참조).

- 주민 간 친밀도의 변화와 동네범위의 형태

오랫동안 이웃으로 살아온 주민 간의 사업은 주민들의 친밀도를 향상시키고 있을까. 또한 내 집 앞 문제에 제한된 이기적인 관심에서 우리 동네, 우리 마을이라는 범위에서 현안을 발굴하고 공감할 수 있는 의식을 형성하도록 촉매역할을 하고 있을까. 이는 무엇보다 동네라는 일정범위를 인정하고, 현안을 함께 발굴하려는 관심과 이를 공유하려는 공감대를 갖게 만드는 중요한 사항이다.

대부분 오래된 주거지이고 이웃과의 관계는 충분히 친밀하다고 여기고 있어, 친밀도의 변화나 동네범위의 확장은 두드러지지 않고 있다. 그런데 전주 노송동, 수원 행궁동, 서울 길음동, 서울 우이동에서는 집 앞 골목보다는 확장된 사업구역이나 행정동을 동네범위로 인식하게 되었다는 의견도 일부 있는 점은 눈여겨보아야 할 것이다.

[표 5-3] 사례 · 사업별 주민협의체 운영형태에 대한 주민의식 (단위:%)

사례	사업		운영형태		
			확대운영	지속	중단
전주 노송동	도시재생TB사업		76	10	6
영주 영주동	거점확산형 주거환경개선사업		25	52	17
수원 행궁동	지자체 근린재생사업	생태교통페스티벌	36.2	25.5	38.3
		도시르네상스사업	62.5	25	12.5
		마을르네상스사업	76.2	14.3	9.5
		풀뿌리활동	52.9	35.3	11.8
서울 길음동	지자체 근린재생사업		35	46	11
서울 우이동	경관협정사업		49	27	13
전체평균			51.6	29.3	14.8

[표 5-4] 사업 전후의 동네범위 인식변화 (단위:%)

사례	집 앞 골목	사업구역	사업구역 주변	행정동 (법정동)	행정동 주변
전주 노송동	-	67	-	13	20
영주 영주동	-	50	-	50	-
수원 행궁동	5	66	-	20	9
서울 길음동	-	75	-	12	13
서울 우이동	11	89	-	-	-
전체평균	-	69.4	-	19	-

- 향후 지원센터와 시민단체의 지원형태

주민들은 공공과 주민 간 중간지원기능을 담당한 지원센터와 시민단체에 대해 어떤 역할을 기대하고 있을까. 지원센터와 시민단체의 중간지원역할이 상설적으로 이루어져야 한다는 의견이 과반이상인 경우는 전주 노송동(도시재생TB사업), 수원 행궁동(생태교통페스티벌, 마을르네상스사업)이다. 상설적으로 활동하거나 요청 시 지원하는 역할이면 된다는 의견이 과반인 경우는 위의 사례 이외에도 영주 영주동(거점확산형 주거환경개선사업), 수원 행궁동(도시르네상스사업, 풀뿌리활동), 서울 길음동(지자체재생사업), 서울 우이동(경관협정사업)으로 모든 사업이 해당된다. 이는 주민들이 중간지원조직의 역할을 상시적으로 필요로 하기 보다는 필요에 따라 수시 대응하는 역할로 보고 있다는 것을 의미한다 하겠다. 한편 조직의 중단에 대한 요구도 있는데 특히 사업이 중도 중지된 영주 영주동(거점확산형 주거환경개선사업)의 경우 중단에 대한 요구가 31%나 된다. 중간지원조직이 두터운 층을 이루고 있는 수원 행궁동의 경우에도 적지 않은 주민이 중간지원조직을 상시 조직보다 한시조직으로 보는 경향을 보이며, 생태교통페스티벌 18%, 도시르네상스사업 12.5%, 마을르네상스사업 14.3%, 풀뿌리활동에 대해서도 11.1%가 중간지원조직의 활동을 중단해도 좋다고 보고 있다. 이는 중간지원조직의 역할이 사업을 활성화하는 역할을 해내지 못하는 경우뿐만 아니라 주민참여가 활성화되어 주민이 주도적으로 활동을 이어가는 수준에 이른 경우 중간지원조직보다 주민주도의 조직구성에 많은 가능성을 두고 있다고 생각된다.

[표 5-5] 사례 · 사업별 지원센터/시민단체 지원형태에 대한 주민의식

(단위:%)

사례	사업		지원형태		
			상설적 활동	요청시 지원	중단
전주 노송동	도시재생TB사업		68	16	8
영주 영주동	거점확산형 주거환경개선사업		14	42	31
수원 행궁동	지자체 근린재생사업	생태교통페스티벌	56	26	18
		도시르네상스사업	37,5	50	12,5
		마을르네상스사업	57,1	28,6	14,3
		풀뿌리활동	38,9	50	11,1
서울 길음동	지자체 근린재생사업		31	44	17
서울 우이동	경관협정사업		35	35	19
전체평균			42,1	36,4	16,3

□ 근린재생사업을 통해 드러나는 주민관계망과 공간단위 간 관계

주민설문조사 응답결과가 법정동, 통, 사업구역의 세 개 공간단위에서 갖는 유의미한 통계 결과값을 살펴보면 [표 5-6]과 같다. 영주 관사골의 경우 거점확산형 주거환경개선사업이 중도 중지되었음에도 불구하고 사업구역이 여전히 유의미한 공간단위로 인식되고 있는 것이 특징적이며, 노송동 도시재생TB사업과 길음동 지자체재생사업에서 사업구역이 유의미한 공간단위로 참조되지 않고 있다는 점도 특징적인 부분이다. 노송동과 길음동의 사업이 정책주도적 사업임을 고려하면, 기존의 주민조직이 공간적으로 배태되어 있고, 주민관계망과 근린의 공간단위가 사업 이전에 결합되어 있었다고 보인다.

- 법정동의 경우, 전주 노송동(도시재생TB사업)과 수원 행궁동(지자체 재생사업)에서 유의미한 결과값 비교가 가능하고, 다른 사례대상지는 응답자가 모두 동일한 법정동에 거주하여 결과값 비교 불가능
- 통의 경우, 모든 사례대상지(도시재생TB사업, 거점확산형 주거환경개선사업, 지자체 재생사업, 경관협정사업에서 유의미한 결과값 비교 가능
- 사업구역의 경우, 영주 영주동(거점확산형 주거환경개선사업)과 수원 행궁동(지자체 재생사업)에서 유의미한 결과값 비교가 가능하고 다른 사례대상지(도시재생TB사업, 지자체 재생사업, 경관협정사업)는 사업구역 외에 거주하는 응답자 표본수가 적어서 사업구역 내부와 외부의 차이가 근소하거나 통계적 오류가 발생하여 유의미한 결과값 산출이 불가능

[표 5-6] 사례대상지별 유의미한 공간단위

공간단위	영주동 관사골	노송동 난민촌	수원 행궁동	길음동 소리마을	우이동 진달래마을
사업	거점확산형 주거환경개선 사업	도시재생 TB사업	지자체 재생사업	지자체 재생사업	경관 협정사업
행정동	구분 X	구분 X	구분 X	구분 X	구분 X
법정동	구분 X	유의미 O (5개)	구분 X	구분 X	구분 X
통	유의미 O (3개)	유의미 O (12개)	유의미 O (5개)	유의미 O (7개)	유의미 O (3개)
사업구역	유의미 O (5개)	유의미 X	유의미 O (5개)	유의미 X	유의미 O (5개)

주: 공간단위의 구분이 되지 않는 경우 모든 설문 응답자들이 같은 단위 안에 거주하는 경우임(예: 행정동의 경우 각 대상지의 모든 설문 응답자들이 같은 통에 거주하여, 비교분석의 조건이 되지 않음) 이 경우 분석의 독립 변수인 “공간단위”가 1개 그룹으로만 이루어져 있어 One-Way ANOVA 분석의 실행 조건이 충족되지 않음

3장에서 살펴본 바와 같이 One-Way ANOVA 분석결과 95%($p < 0.05$)까지를 유의미한 변수로 보았을 때, 각 사업대상지별로 통(행정구역)별 평균 비교가 유의미한 것으로 도출된 항목들은 [표 5-7]과 같다. 사업의 인지수단과 참여수단에 있어서는 다양한 변수들이 유의미한데, 사업추진주체에 대한 신뢰도, 사업관계망의 공간적 상관성에 있어서는 유의미한 변수로 보이는 경우가 상대적으로 적다. 신뢰도에 있어서 주민협의체(운영위), 지원센터, 이웃이 꼽히며, 친밀도에 있어서는 통반장, 사업주민협의체, 예전부터 친한 이웃이 꼽힌다. 동네의 현안에 대한 협력여부와 동네의 범위 확장은 각각 한 개의 사례에서 유의미한 특징을 보인다. 협력여부는 주민협의체가 대상이 되고 있다. 그런데 사업추진의 주민주도 가능성(Q8,9)에 있어서는 통별로 유의미한 특징이 전혀 보이지 않는 점도 주목해볼 필요가 있다. 결론적으로 사례대상지 5개(영주 관사골, 전주 노송동, 수원 행궁동, 성북 길음동, 강북 우이동)를 변수로 사업구역별 유의미한 결과값을 가지는 항목은 [표 5-7]과 같다. 사업구역별 설문항목의 평균값 차이는 다수의 항목이 유의미한 것으로 나타났다으며, 통계적으로 유의미한 범위(p-value 기준) 역시 0.001 이하가 다수로 매우 유의미한 평균값들의 차이를 내포한다고 볼 수 있다.

[표 5-7] 사례대상지별 공간단위 분석결과: 유의미한 비교항목과 F 값

(표 계속)

	영주 영주동 관사골	F	전주 노송동 난민촌	F	수원 행궁동	F	서울 길음동 소리마을	F	서울 우이동 진달래 마을	F
행정동	-		-		-		-		-	
법정동	-		q1_주민간담회·설 명회 도움정도	5.7						
			q2_주민간담회및 설명회 참여유무	6.1						
			q2_주민간담회 및 설명회 참여시 만 족도	4.6	-		-		-	
			q4_신뢰도_반상회 등 주민모임	6.1						
			q9_지원센터나 시 민단체와의 관계	4.2						

	영주 영주동 관사골	F	전주 노송동 난민촌	F	수원 행궁동	F	서울 길음동 소리마을	F	서울 우이동 진달래 마을	F
통	q2_마을신문 및 인터넷정보습득 참여시 만족도	3.4	q1_주민간담회·설 명회 인지여부	6.1	q2_마을신문 및 소식지 참여	2.3	q1_주민간담회·설 명회_도움 정도	5.5	q1_주민간담 회·설명회	3.4
	q2_사업대상지 신청 참여	4.1	q1_주민교육·답사 인지 여부	2.8	q2_주민동의서 서 명 참여	2.6	q1_주민협의회활동	3.3	q1_주민협의 회활동	5.1
	q10_친밀도_예 전부터 친한 이 웃들	5.25	q1_주민협의회활 동 인지 여부	2.9	q2_주민대표회의 구성원 참여	2.4	q1_지원센터설치 _도움 정도	6.8	q2_설문조사 및 인터뷰 참여	2.9
			q1_지원센터 설치 인지 여부	3.1	q4_신뢰도_이웃	2.2	q2_마을신문 및 인터넷 정보습득 참여	6.6		
			q1_개장식 인지 여부	1.9	q11_확장되었다고 생각하는 동네 마 을범위	2.4	q2_설문조사 및 인터뷰 참여	7.3		
			q2_마을신문 및 소식지 참여	2.4			q4_신뢰도_지원 센터	3.5		
			q2_주민대표회의 구성원 참여	2.1			q7_협력여부_주 민협의체	3.4		
			q2_사업대상지 신 청 참여	2.4			q11_확장되었다 고 생각하는 동 네 마을범위	3.1		
			q2_사업대상지 신 청 시 만족도	2.4						
			q4_신뢰도_주민협 의체(운영위)	2.2						
사 업 구 역 내 외	q1_플랜카드 및 홍보물 인지여부	6.4	유의미변수X		q1_시공 도움	4.4	유의미변수 X			
	q1_주민협의회 활동인지여부	7.4			q2_설문조사 및 인터뷰 참여 유무	5.8			q1_플랜카드 및 홍보물 도 움정도	4.2
	q2_주민간담회 및 설명회 참여 유무	4.4			q2_주민동의서 서 명참여 유무	5.8			q1_주민설문 및 인터뷰 인 식여부	19.5
	q2_주민 교육 및답사 참여 시 만족도	8.4			q2_사업대상지 신 청참여유무	5.2			q1_주민협의 회활동 인식 여부	5.3
	q2_주민 교육 및 답사 참여 시 만족도	8.4			q7_주민협의체 협 의여부	5.7			q1_개장식 인 식여부	5.3
									q2_설문조사 및 인터뷰 참 여 유무	8.8

□ 사업유형별 중간지원조직 관계망구도의 특징

사업유형별 중간지원조직과 중간지원조직이 공공의 정책과 주민의 현장을 어떠한 구도로 구조화하는지 살펴보면 중간지원조직 내에서도 활동주체 간 관계망을 구축하는 역할을 섬세하게 이해할 필요가 있으며, 특히 정책과 현장, 공공과 주민을 소통시키고 주민과 주민 간 협력, 주민과 공공 간 협력체계를 연결하는 수직과 수평의 관계망 구도를 짜는 역할은 반드시 1개 주체 이상 있어야 하며, 수직과 수평적으로 관계망구도를 직조해낼 수 있는 주체가 있을 경우 정책과 근린현장의 결합은 매우 안정적일 수 있다고 판단된다⁶⁵⁾.

- 유형 A와 B의 연계: 중간지원 관계망구도 구조
- 수직: 정책과 현장을 연계하는 구조
- 수평: 주민과 주민을 연계하는 구조
- 공공의 지원역할: 중앙정부와 지자체가 지역의 기존조직(통장협의회, 지역조직)을 활용하는 형태, 외부 NGO를 일정기간 파견하여 활용하는 형태 등

주목할 만한 특징을 보이는 사례는 전주 노송동의 도시재생TB사업과 지자체 재생사업의 중간지원조직 특징이다. 도시재생TB사업에 의한 근린재생사업은 정책주도-현장투입형이며, 지원센터·통장·활동가·주민(협의체, 모임)이 중간지원조직으로 활동하였다. 그리고 지원센터는 정책과 현장을 연결하는 수직적인 구도를 갖고 행정동·지구이상 층위에서 정책을 지원하는 역할을 가지며, 이에 비해 주민(협의체, 모임)은 주민과 주민을 연결하는 수평적인 구도를 갖고 법정동·지구이하 층위에서 현장을 지원하는 역할을 가진다고 할 수 있다. 여기서는 통장과 활동가가 서로 연대하지는 않았지만 정책과 현장을 수직적으로 연결시키고 주민과 주민을 수평적으로 연결시키는 역할을 현장 층위에서 담당한 것이 특징적이다.

수평과 수직의 관계망을 직조하는 중간지원역할이 가장 다양한 경우는 수원 행궁동 생태교 통폐스티벌이며, 수원마을르네상스지원센터와 NGO의 협력, 지역토착조직인 활동가의 활동, 통장·협의체·모임으로 조직화되고 활성화된 주민이 이러한 역할을 담당하였다. 단기간에 정책주도적으로 이루어진 사업내용(차없는거리 프로그램 등)을 볼 때 이들의 역할의 중요성을 알 수 있다.

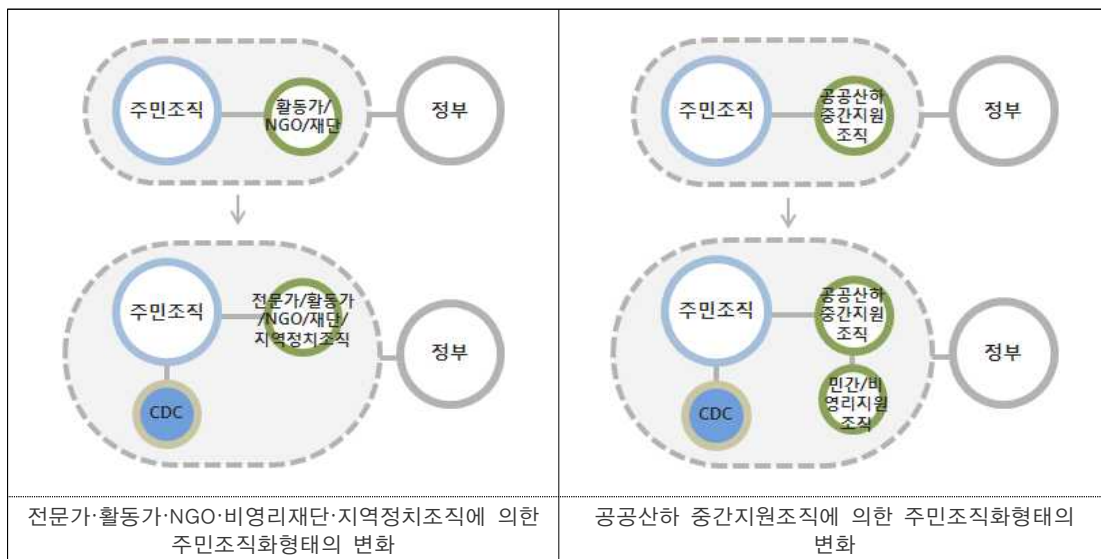
65) 살펴본 사례에서 중간지원조직으로 활발하게 활동한 것으로 파악되는 주체는 NGO와 지역활동가들임. 이는 현재 우리나라 근린의 현장에 관심을 갖고 활동하고 있는 주체의 성격과 경향을 보여주는 것이기도 하지만, 마을만들기 등을 통해 중간지원기능을 담당하고 있는 전문가집단에 대한 이해와 조명이 부족한 한계를 드러내는 것이기도 함. 이 부분은 사례대상지의 선정과 주민설문조사 설계과정에서 NGO와 협력연구를 통해 진행한 연구설계과정에서 기인하는 결과라고도 할 수 있으며, 후속연구에서 보완되어야 할 점임

[표 5-8] 중간지원 활동주체 관계망구도

유형A 행정-계획 - 사업-활동	특징	유형B 중간지원조직 관계망구도		구도 구조
		활동주체	관계망구도(활동범위)	
근린재생 사업 (도시재생TB)	정책주도- 현장투입형	지원센터	행정동이상-지구이상-정책	수직 (정책-현장)
		통장·활동가 (연대×)	법정동이하-지구이상-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
		주민(협의체·모임)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민)
거점확산형 주거환경 개선사업	정책주도형	NGO(지역토착조직) (연대×)	행정동이상-지구이상-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
		주민(통장·협의체)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민)
수원 생태교통 페스티벌	현장밀착- 정책투입형	사업단	행정동이상-지구이상-정책	수직 (정책-현장)
		지원센터-NGO(위탁)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
		활동가(지역토착조직)	법정동이하-지구이상-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
		주민(통장·협의체·모임)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민) 수직 (정책-현장)
수원 마을 르네상스	현장밀착형	사업단	행정동이상-지구이상-현장	수직 (정책-현장)
		지원센터-NGO(위탁)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
		주민(통장·협의체·모임)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민) 수직 (정책-현장)
수원 도시 르네상스	정책주도형	사업단	행정동이상-지구이하-정책	수직 (정책-현장)
수원 풀뿌리	현장밀착형	활동가(지역토착조직)	법정동이하-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
서울 휴먼타운 사업	정책주도- 현장투입형	지원센터-NGO(위탁)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
		주민(협의체)	법정동이하-지구이하-현장	수직 (정책-현장)
경관협정 사업	현장밀착형	MP(NGO)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
		주민(협의체)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민)

2) 해외의 주민조직 지속가능성을 지원 특징

미국, 일본, 영국의 근린재생정책과 추진사례를 통해 국내사례에 시사점을 주는 사항은 첫째, 주민조직화 초기단계에서 주민주도형으로 성숙하는 과정에 중간지원조직으로 활동하는 공공산하 중간지원조직과 전문가·활동가·NGO·비영리재단·지역정치조직의 조직적 확장과 커뮤니티 비즈니스(community business) 혹은 사회적경제조직(social enterprise) 운영을 통한 지속적 재정확보가 주민조직이 거버넌스 형태로 이행하는 요인이 되고 있다는 점이다. 둘째는, 정책과 현장층위에서 활동하는 다양한 중간지원조직이 인력, 행정, 계획-사업, 재정, 유지관리를 아우를 수 있도록 폭 넓게 형성되어 있다는 점이다.



[그림 5-1] 커뮤니티 비즈니스 조직화를 통한 주민조직의 성장특징

자료: Dudley Street Neighborhood Initiative; Castle Vale, Coin Street Community Builder, 마찌즈쿠리

중간지원기능을 하는 주요 활동주체는 영미권의 경우 지역에 토착화된 NGO, 커뮤니티 서비스(복지 등)단체, 대학, 재단(복지·비영리·민간), 지역개발회사(Community Development Corporation, CDC), 지방의회 등으로 민간부문의 두터운 층을 갖는 것이 특징적이다. 이에 비해 일본의 경우 마찌즈쿠리 통합 재단법인, 협회(트러스트·주택), 정부산하 NPO, 시민상담소, 대학, 전문가, CDC, 사회적기업 등으로 공공부문의 두터운 층을 갖는 것이 특징적이다. 이 중 현장층위에서 활동하는 지원주체는 전체 참여조직의 20~50%로 두텁고 다양하며, 정책층위에서 활동하는 지원주체는 공공산하조직, 합동위원회, 의회, 협회, 상공회의소가 대표적인 예이다.

중간지원조직이 정책-현장 층위에서 정부-주민을 결합하는 역할을 할 뿐만 아니라, 중간지원조직 내에서도 중간지원주체를 결합해내는 매개와 연대 기능을 주로 하는 주체가 활성화되어 있다는 점도 중요하다. 이러한 기능이 주민조직화를 근린 거버넌스(Neighborhood Governance) 구조로 이양시키는 추진동력이라고 판단된다. 특히 주민조직 내의 위원회(수평적 통합, 의결기능)와 주민조직-공공조직 간 합동위원회(수직적 통합, 협의기능)가 정책-현장의 수평 수직적 결을 짜는 역할을 담당하고, 공공·주민조직 산하의 NGO·NPO·Trust·CDC가 조직의 지속가능성을 이끌어가며, 계획과 사업의 전후단계에 관여하여 실질적인 주민주도사업이 되도록 역할을 담당하고 있다.

특히 조직의 지속가능성을 이끌어내는 NGO·NPO·Trust·CDC를 조직하는 경우 정부의 재정지원에만 의존하지 않고 지역의 소규모 (임대)주택개발사업, 주택리모델링사업, 환경개선사업 등을 맡아서 최소한의 수익구조를 유지하는 것이 중요한 점이다. 또한 지역의 현안을 지역 주민이 주체가 되어 계획, 사업추진, 사후관리의 과정에서 주도적 역할을 한다는 측면에서 공공적 기여라고 볼 수 있다. 주목할 점은 공공재정지원이나 주민조직의 사업화를 통한 재정확보 외에도 민간, 준공공, 비영리부문에서 지역의 비영리재단, 민간재단, 연방정부재단, 기타 기금의 형태로 재정지원을 함에 따라, 사업 전후의 조직에 대한 재정지원이 가능하다는 점도 시사하는 바가 크다. 이 측면은 현재 우리나라에서 사업 전후의 재정지원이 불가능한 부분을 어떻게 극복하여야 하는지, 사업에 대한 재정지원과 사업에 참여하는 조직(활동주체, 사람)에 대한 재정지원을 어떻게 이원화할 수 있는지에 대한 정책적 과제를 요구하고 있다.

[표 5-9] 중간지원기능을 담당하는 활동주체

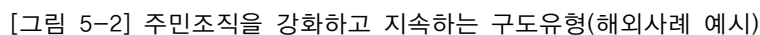
사례	활동주체	속성					
		NGO NPO	CDC	대학 학협회	재단	민간	Joint
DSNI	La Alianza(지역NGO)	○					
	Community service organization	○					
	대학			○			
	복지재단				○		
	비영리재단				○		
	민간재단				○		
	CDC		○				
	Advisory Group						○
	Joint Disposition Committee						○
	Neighborhood Associations						○
세타가야 마찌즈쿠리	트러스트 협회			○			
	마찌즈쿠리 통합 재단법인				○		
츠루오카 마찌즈쿠리	NPO	○					
	(주)마찌즈쿠리					○	
	중심시가지활성화협의회					○	
	대학			○			
	전문가			○			
CSCB	CSCT						○
	NHF			○			
	Social Enterprise		○				
	재단법인				○		
	시민상담소	○					
	NPO	○					

[표 5-10] 중간지원조직을 결합하는 연대주체

사례	연대방식	활동주체	활동의 층위		작동방식		
			정책	현장	하향	상향	수평
DSNI	주민-주민	Neighborhood Associations		○		○	○
	주민-재단	Advisory Group		○		○	
	주민-정부	Joint-Disposition Group	○		○	○	
CSCB	주민-정부	CSCT	○	○	○	○	
시애틀	전문가-정부	Bridge-builder	○		○		

사례	활동주체	속성	해당조직수/ 전체조직수
DSNI	Advisory Group	주민조직	4/20
	Committee	주민조직 산하	
	DNI	CDC	
	Joint-Disposition Committee	주민조직-정부 연대조직	
츠루오카	NPO	NPO	1/17
CSCB	CSCT	주민조직-정부 연대조직	7/25
	Coin Street Inc.	CDC	
	NPO	NPO	
	Social Enterprise (4)	CDC	
Southwark	트러스트	CDC	1/5
UDC	주택실행트러스트	주민조직	-

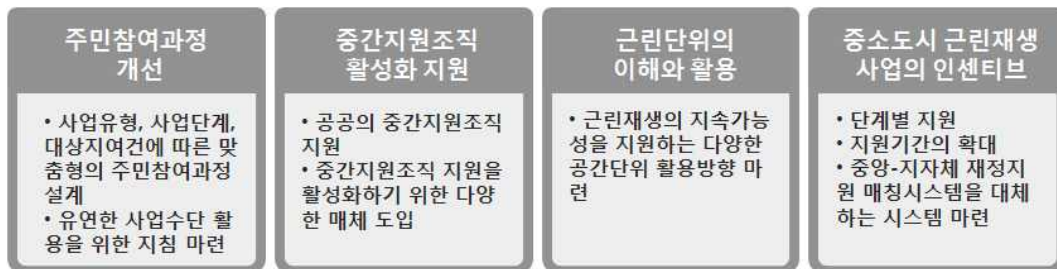
단계	활동주체	계획과정			사업과정	
		사전	과정	완료	사전	운영
주민조직화	NAG	○	○	○	○	
	Boston G.(PFD)		○	○	○	
	Consultant(DAC)	○	○		○	
주민조직 성숙화	DSNI	○	○	○	○	○
	지역재단		○		○	
	CSCB	○	○	○	○	○
	마찌즈쿠리그룹	○	○			○
	대학	○	○	○		○
	트러스트협회		○		○	○
	CDC	○	○		○	○
공공의 근린관리	Bridge-builder	○	○			○



3) 정책과제 설정

조사와 분석을 바탕으로 도출하는 정책과제는 주민참여과정, 중간지원조직, 근린단위, 중소도시 지원방안의 네 가지이다. 이 중 중소도시 지원방안의 경우는 살펴본 사례대상지가 서울, 수원, 전주, 영주임을 고려할 때, 영주와 같은 중소도시이면서 인구가 감소하고 노후쇠퇴지역의 문제는 심화되나 지자체가 중앙정부의 예산지원이 없는 지자체 자체 재생사업을 추진하기 어려운 지자체에는 정부의 일반적인 지원방안에 인센티브를 추가하여 근린재생사업을 추진할 필요성이 있다고 판단하여 포함시키고자 한다.

- 주민참여과정을 개선하여 실질적인 주민참여를 정착하고 주민주도형으로 이행할 수 있는 토대마련
- 중간지원조직을 활성화하는 다양한 지원주체, 지원 사항 마련
- 우리나라 근린현장에 존재하는 근린단위에 대한 이해를 바탕으로 하는 활용방향 마련
- 재정과 인력측면에서 국가의 특별한 지원이 필요한 중소도시에서 근린재생사업을 추진하는 경우 이를 지원하는 인센티브 모색



[그림 5-3] 연구의 4개 정책과제 도출

2. 정책 제언

1) 주민참여과정의 개선

주민참여과정은 하나의 정답과 해법을 가지고 있기보다, 사업의 목적과 내용, 대상지의 여건과 주민의 민도(民度), 토착조직의 성숙 정도 등 다양한 여건에 따라 전략적으로 설계하고 모색하는 것이 중요하다. 따라서 특정사업의 주민참여과정이 표준이라기보다 사업과 여건의 특징에 따라 다양한 주민참여과정의 설계와 개선방안 도출이 필요하다고 보아야 한다.

사례대상지와 사업의 진행과정, 참여주체 등의 특징을 바탕으로 도출된 유형은 정책주도-현장투입형, 정책주도형, 정책주도-현장밀착형, 현장밀착-정책투입형, 현장밀착형이다. 정책주도-현장투입형과 정책주도형은 공공이 주도하여 주민참여과정을 설계하는 사업방식이라고 할 수 있으며, 전주 노송동의 도시재생TB사업, 영주 영주동의 거점확산형 주거환경개선사업, 서울 길음동의 휴먼타운사업, 수원 행궁동의 도시르네상스사업을 예로 들 수 있다. 정책주도-현장밀착형과 현장밀착-정책투입형은 공공의 예산이 투입되는 공공사업이지만 하향식 전달체계를 개선하고자 현장에 밀착된 중간지원조직의 역할을 강화하고 주민조직과 연대할 수 있는 지역조직, 현장조직을 활성화하는 사업방식이라고 할 수 있으며, 영주 영주동의 주거환경개선사업-지역경제활성화사업을 결합한 사업, 수원 행궁동의 마을르네상스사업을 예로 들 수 있다.

도시재생사업이 당분간 공공 주도로 이루어지기 때문에 공공주도사업의 주민참여과정을 살펴볼 필요가 있으며, 정책주도형과 정책주도-현장밀착형, 현장밀착-정책투입형에서 주민참여과정의 개선방안을 제시하고자 한다. 현장밀착형에서 주민참여과정의 개선점이 없는 것은 아니지만, 풀뿌리단체와 NGO 중심으로 이루어지고 있기에 접근방식이 다르므로 여기서는 다루지 않기로 한다.

- 정책주도형의 특징을 갖는 도시재생사업 (거점확산형) 주거환경개선사업, 지자체 근린재생사업에서 주민참여과정 참여유도의 효과가 있는 사업수단, 주민조직의 지속가능성을 지원하는 특징 공공(중앙)이 지원하고 지자체와 도시재생지원센터가 공공주도형으로 추진하게 될 도시재생사업(근린재생형)은 주민참여가 성숙되기까지 상당기간은 공공산하 중간지원조직이 실행을 담당하고 주민이 참여하는 정책주도적인 사업구도로 진행될 것이다. 따라서 근린의

현장에서 도시재생지원센터가 핵심적인 진행 동력을 갖춰야 하며, 초기단계에서 기존의 지역조직과 연대할 수 있는가 없는가가 활동주체 관계망 형성과 주민참여를 유도하는 사업전략에 영향을 미칠 것이다.

기존의 토착조직을 통하지 않고 새로이 구성된 지원센터가 다양한 이해관계를 갖는 주민을 집단 혹은 일대일로 대면하여 사업초기 주민참여를 안정시키는 것은 쉬운 과업이 아닐뿐더러 단시간에 주민협의체를 구성하는 것은 장기적으로 바람직하지 않다는 판단이다. 왜냐하면 주민에게 가장 중요한 소통의 채널이 될 주민협의체가 주민의 대표성을 갖고 사업에 대한 이해를 올바르게 주민에게 전달하도록 하여야 하며, 주민협의체와 주민간의 관계가 사업완료 후 협의체의 지속성에 영향을 준다고 판단되기 때문이다.

사례에서 살펴본 바, 공공이 주도하는 경우 일대일로 주민과 밀착하는 소통수단보다는 집단적 소통수단이 안전할 것으로 보인다. 예를 들면 전주의 경우와 같이 주민간담회·설명회, 주민교육·답사를 통한 지원센터-주민 간 소통방식이다. 이러한 과정에서 마을신문이나 소식지 만들기 과정에 주민을 참여시키면서 지원센터-주민 간 소통을 강화하고 통장모임이나 반상회 등 현장에서 작동하고 있는 생활행정모임의 주민을 접촉할 수 있다.

사업을 본격적으로 추진하는 실천단계에서 주민협의체가 활발하게 활동하도록 지원하는 것이 가장 중요하겠지만 통장모임이나 반상회 등 기존의 주민모임과의 소통도 계속 열어두어 주민들의 다양한 이해관계를 수렴하는 노력이 필요하다. 고무적인 사항은 시범사업으로 추진된 도시재생TB사업에서 주민협의체 활동에 대한 주민의 인식이나 주민들이 주민협의체에 구성원으로 참여한 경험이 사업추진에 활력을 제공한 점이다. 이는 공공-주민 간 관계망 형성에 있어서 수원 행궁동의 사례와 전혀 다른 정책주도적 접근에서도 긍정적인 결과를 기대할 수 있다는 의미를 제공한다.

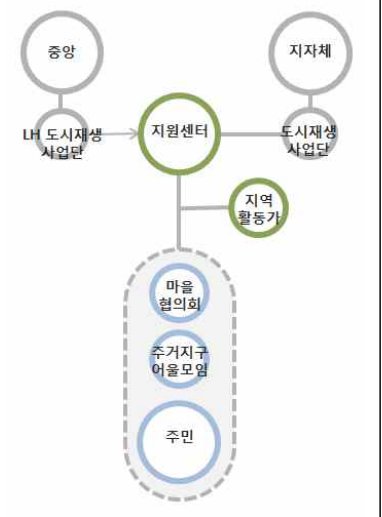
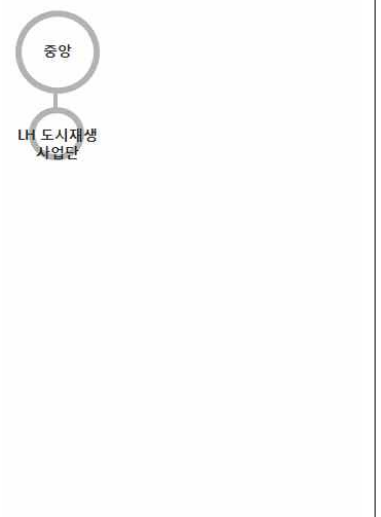
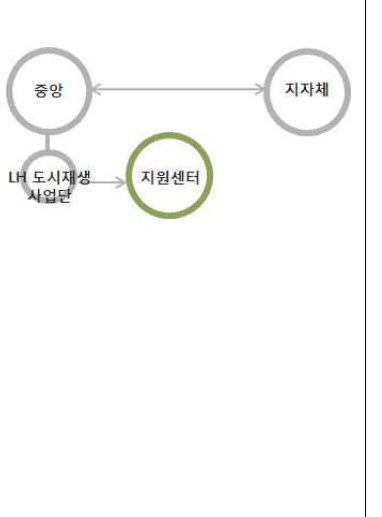
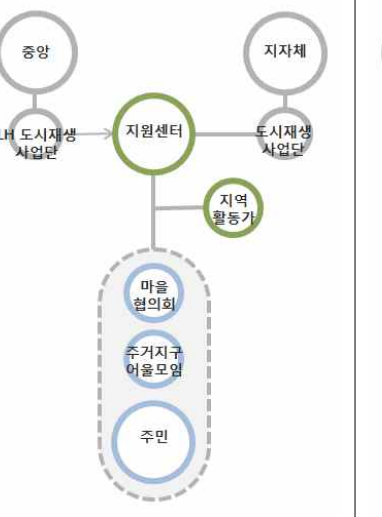
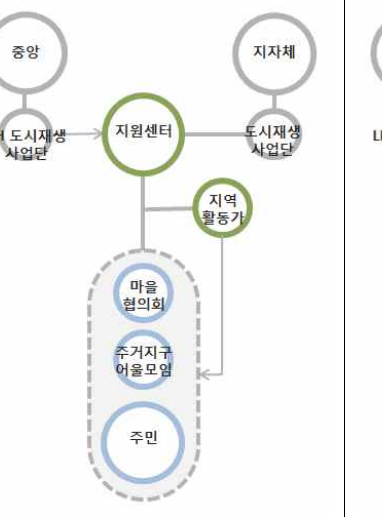
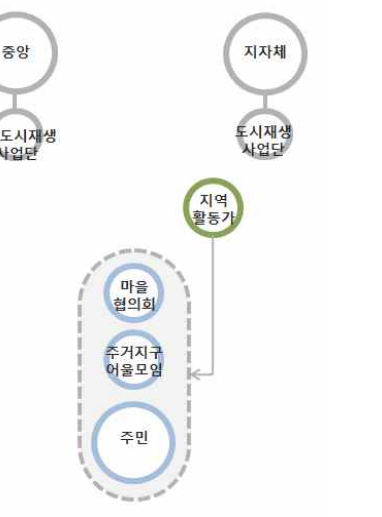
사업완료단계에서 가장 중요한 고려사항은 사업을 위해 한시적으로 구성된 주민협의체를 지속시킬 것인가, 지속시키기 위해 주민협의체를 협동조합(길음동 소리마을사례 등) 형태로 전환시킬 것인가, 혹은 기존의 주민조직(통장협의회 등)과 주민협의체가 연대하면서 지속시킬 것인가의 방향을 결정하고 사업완료 전에 조직화 단계를 진행하는 것이다. 기존 주민조직이 취약한 기반에서 공공주도형으로 사업을 진행한 경우 주민협의체가 기존 주민조직과 연대할 수 있도록 지원센터가 매개기능을 담당하고 지속적인 관심을 표하는 것이 유효할 것이다.

- 정책주도-현장밀착형, 현장밀착-정책투입형의 특징을 갖는 중앙부처 복합지원사업(국토부의 주거환경개선사업+안행부의 지역경제활성화사업), 지자체 근린재생사업에서 주민참여과정, 참여유도의 효과가 있는 사업수단, 주민조직의 지속가능성을 지원하는 특징

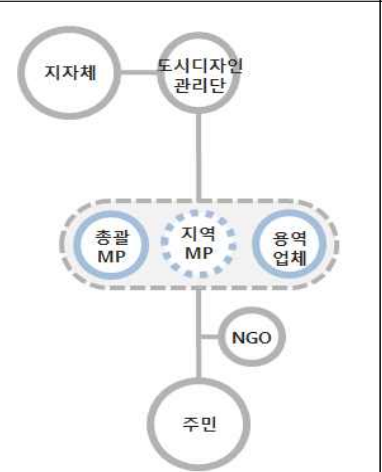
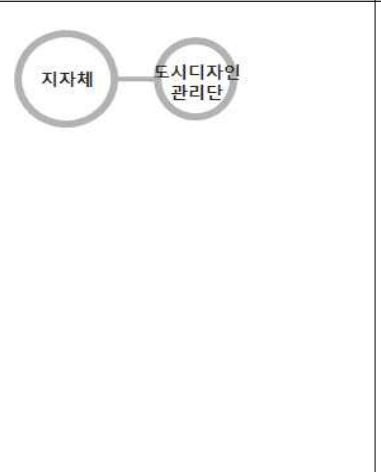
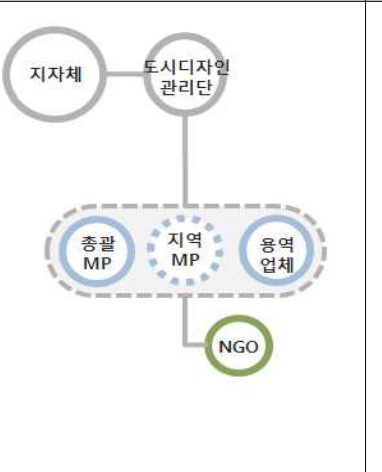
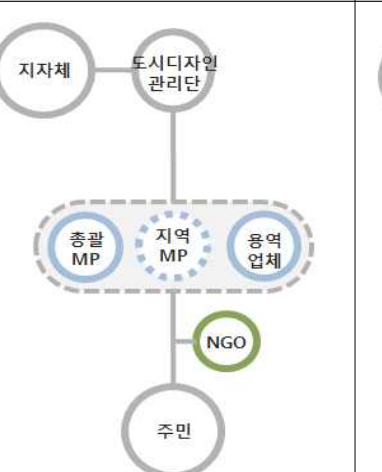
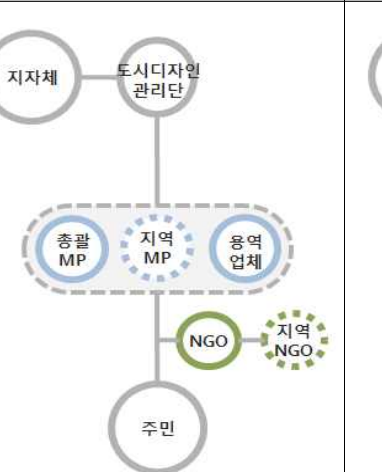

영주시가 추진한 두 가지 사업사례는 사업추진방식의 차이와 참여주체의 특성을 통해 상당히 다른 결과물을 보여주고 있다. 앞에서 언급한 관사골 거점확산형 주거환경개선사업과 달리 신사골의 주거환경개선사업(국토교통부)-지역경제활성화사업(안전행정부) 추진체계는 복수의 중앙부처가 재정을 지원하도록 사업을 복합화하고, 지역단체(이사회 NGO-사회적기업)가 운영관리에 참여하여 지속적으로 주민조직화를 활성화하며, 지자체 재생사업을 연계하여 사업대상지를 중심으로 하는 환경개선, 일자리 창출, 주민모임과 교류의 활성화 등 근린재생의 효과를 사업종료 후에도 보여주고 있다는 점이다. 이는 사업종료 후에 방문한 대상지에서 종종 보게 되는 텅 빈 휴게시설이나 체육시설, 공원 등과는 사뭇 대비되는 현장의 특징이다. 또 다른 사례에서 보여주는 가능성은 근린의 현장에서 활동하는 주체 간의 수평적인 관계망을 강화하고, 공공과 이들을 연계하는 중간지원기능을 생활행정기관(주민센터), 지역대학(지역전문가집단), 사업추진조직이 담당하면서 근린현장조직의 충위를 두텁게 만드는 장점이다. 이는 사업 전 기획단계, 사업추진단계, 사업완료 후 운영관리단계에서 모두 담당부서가 변경될 수밖에 없는 현재의 공공조직 운영체계의 한계를 극복할 수 있는 대안이라고 할 수 있다.

[표 5-21]에서 살펴보는 것처럼 정책주도형 지자체재생사업(서울 선유골 휴먼타운사업 사례)은 공공주도로 구축하는 전형적인 활동주체 관계망구도의 특징과 한계를 보이며, 사업완료 후 단계에서 근린의 현장에 아무런 조직이 남지 않는다는 것을 볼 수 있다. 이는 기존의 MP-용역업체의 실행 팀으로는 주민참여과정을 설계해나가는데 한계가 있음을 보여주는 것이다. 한편, 전문가주도-현장밀착형 지자체재생사업(서울 장수마을 주거환경관리사업(동네목수) 사례)은 전문가주도로 구축하는 활동주체 관계망구도의 특징이 공공주도와 얼마나 다를 수 있는가와 한계를 보여준다. 이 사례는 오랜 시간 전문가집단이 주민관계망 내에 토착화하면서 주민참여과정을 설계하고 성숙시켜 나왔기 때문에 전문가집단과 주민 간의 수평·수직적 관계를 직조하는 여러 가지 가능성과 잠재성을 보여주지만, 동네목수 대표에 의존적인 관계망 구도가 정책과 주민의 수직적 관계를 효과적으로 결합시키고 지속성을 갖추어나가고 있는지에 관해서는 지속적인 관찰과 분석이 필요하다.

[표 5-13] 정책주도-현장투입형 도시재생사업(중 근린재생사업)의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(전주 노송동 사례 바탕)

유형	추진계기특징	단계별 추진주체 특징				
		준비단계	구상·초기단계	실천단계	완료단계(안)	완료후 단계(안)
	정책주도-현장투입형					
공공(중앙)+지원센터주도-주민참여형	유형A, a2 - b1 - c1 (행정단위× - 생활권○ - 현장)		a2	a2 - b1 - c1		
단계별 진행수단 (주민참여 및 관계망 구축효과)			주민간담회·설명회 주민교육·답사 반상화·주민모임 지원센터 개장식 마을신문·소식지 작성	주민협의체 활동 주민대표회의 구성원 참여 주민간담회·설명회 반상화·주민모임	-	-
중간지원조직 (진행동력)	공공산하 지원센터 (전주도시재생지원센터)		지원센터	지원센터, 주민협의체, 마을신문·소식지 참여주민	지원센터, 주민협의체	주민협의체, 통장협의회

[표 5-14] 정책주도-현장투입형 거점확산형 주거환경개선사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(영주 영주동 관사골사례 바탕)

유형	추진계기특징	단계별 추진주체 특징				
		준비단계	구상·초기단계	실천단계	완료단계(중도중지)	완료후 단계(안)
	정책주도-현장투입형					
공공(중앙)-외부NGO주도형+ 주민참여형	유형A, a2 - b2 - c2 (행정단위× - 생활권× - 정책)			a2 - b2 - c2		
단계별 진행수단 (주민참여 및 관계망 구축효과)			주민간담회·설명회, 주민교육·답사, 마을신문·인터넷	주민간담회·설명회, 주민교육·답사, 마을신문·인터넷	-	-
중간지원조직 (진행동력)	공공산하조직(도시디자인관리단) 외부NGO/MP		공공산하조직, 외부NGO·MP 주민협의체, 통장협의회	공공산하조직, 외부NGO·MP 주민협의체, 통장협의회	공공산하조직, 주민협의체, 통장협의회 *	공공산하조직, 통장협의회

[표 5-15] 정책주도-현장투입형 지자체 근린재생사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(서울 길음동 소리마을사례 바탕)

유형	추진계기특징	단계별 추진주체 특징				
		준비단계	구상·초기단계	실천단계	완료단계(안)	완료후 단계
	정책주도-현장투입형					
공공(지자체)-전문가 주도 + 지원센터 지원형	유형A, a2-b1-c2 (행정단위× - 생활권○ - 현장×)			a2-b1-c2		
단계별 진행수단 (주민참여 및 관계망 구축효과)	공공		주민동의서 작성	마을신문·인터넷홍보, 설문조사·인터뷰, 주민협의체 활동	주민간담회·설명회 주민협의체 활동	주민협의체 활동 (마을회관 운영관련 협동조합 논의)
중간지원조직 (진행동력)	공공산하 지원센터			구청·지원센터 주민협의체	지원센터, 통장협의회, 주민협의체	지원센터, 주민협의체

[표 5-16] 정책주도형 지자체 주거지재생사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(수원 행궁동 도시르네상스사업사례 바탕)

유형	추진계기특징	단계별 추진주체 특징				
		준비단계	구상·초기단계	실천단계	완료단계(안)	완료후 단계
	정책주도형					
공공(지자체) 주도 +주민조직 지원형	유형A, a2 - b1 - c2 (행정단위× - 생활권○ - 현장×)		a2	a2 - b1 - c2		
단계별 진행수단 (주민참여 및 관계망 구축효과)			주민간담회·설명회	주민협의체 활동	주민협의체 활동	-
중간지원조직 (진행동력)	공공산하조직(사업단)		공공산하조직	공공산하조직, 주민협의체	공공산하조직, 주민협의체	-

[표 5-17] 정책주도-현장밀착형 주거환경개선사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(영주 영주동 향교골사레 바탕)

유형	추진계기특징	단계별 추진주체 특징				
		준비단계	구상·초기단계	실천단계	완료단계(안)	완료후 단계(안)
	정책주도-현장밀착형 (중간지원조직 지역NGO)					
공공(지자체)+지역NGO주도형+주민참여형	유형A. a2 - b1 - c2 (행정단위× - 생활권○ - 정책)			a2 - b1 - c2		
단계별 진행수단 (주민참여 및 관계망 구축효과)			마을신문·인터넷홍보 사업대상지 신청 참여	지역NGO 활동 주민협의체 활동	지역NGO 활동 주민협의체 활동	지역NGO 활동
중간지원조직 (진행동력)	공공산하조직(도시디자인관리단) 지역NGO		공공산하조직, 지역NGO	공공산하조직, 지역NGO	공공산하조직, 지역NGO	지역NGO

[표 5-18] 현장밀착-정책투입형 지자체 근린재생사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(수원 행궁동 생태교통페스티벌사레 바탕)

유형	추진계기특징	단계별 추진주체 특징				
		준비단계	구상·초기단계	실천단계	완료단계	완료후 단계
	현장밀착-정책투입형					
공공(지자체)-지원조직촉발-주민주도/지원형	유형A. a1 - b1 - c2+c1 (행정단위○ - 생활권○ - 정책/현장)		a1 - c1	a1 - b1 - c1		
단계별 진행수단 (주민참여 및 관계망 구축효과)			마을신문·소식지	주민동의서·서명참여 주민협의체 구성원 참여	주민협의체 구성원 참여	-
중간지원조직 (진행동력)	공공산하조직(생태교통추진단) 공공산하현장파견조직 (생태교통마을사무소) 지역조직(수원KYC) 지원센터(수원마을르네상스센터)		공공산하조직(생태교통추진단) 공공산하현장파견조직 (생태교통마을사무소) 지역조직(수원KYC) 지원센터(수원마을르네상스센터)	공공산하현장파견조직 (생태교통마을사무소) 주민협의체, 지역조직(수원KYC) 지원센터(수원마을르네상스센터)	공공산하현장파견조직 (생태교통마을사무소) 주민협의체, 지역조직(수원KYC) 지원센터(수원마을르네상스센터)	(주민센터)

[표 5-19] 현장밀착형 지자체 풀뿌리활동의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 활동수단(수원 행궁동 풀뿌리활동)

유형	추진계기특징	단계별 추진주체 특징				
		준비단계	구상·초기단계	실천단계 1	실천단계 2	지속단계
	현장밀착형					
지원조직촉발-주민주도+ 공공(지자체) 지원형	유형A, a1 - b1 - c1 (행정단위○ - 생활권○ - 현장)		c1	a1 - b1 - c1		
단계별 진행수단 (주민참여 및 관계망 구축효과)			마을신문·소식지	마을신문·소식지	마을신문·소식지	마을신문·소식지
중간지원조직 (진행동력)	주민조직 통장협의회 지역토착조직		주민조직 통장협의회 지역토착조직	주민조직 통장협의회 지역토착조직	주민조직 통장협의회 지역토착조직	주민조직 통장협의회 지역토착조직

[표 5-20] 현장밀착형 경관협정사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징, 단계별 효과적인 사업수단(서울 우이동 진달래마을사례 바탕)

유형	추진계기특징	단계별 추진주체 특징				
		준비단계	구상·초기단계	실천단계	완료단계(안)	완료후 단계
	정책주도 + 지원조직					
공공(지자체)+NGO주도+ 주민참여형	유형A, a1- b1 - c1 (행정단위○ - 생활권○ - 현장)				a1- b1 - c1	
단계별 진행수단 (주민참여 및 관계망 구축효과)			주민협의회 활동 NGO 활동	주민간담회·설명회 주민협의회 활동 NGO 활동	주민설문·인터뷰	주민협의회 활동 NGO 활동
중간지원조직 (진행동력)	외부NGO 주민협의체		외부NGO	외부NGO 주민협의체	외부NGO 주민협의체	(외부NGO) 주민협의체

- 정책주도형과 전문가주도형의 전형적인 사례 비교
 - 정책주도형 지자체재생사업: 서울 선유골 휴먼타운사업
 - 전문가주도-현장밀착형 지자체재생사업: 서울 장수마을 주거환경관리사업(동네목수)

[표 5-21] 정책주도형 지자체재생사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징(서울 선유골 휴먼타운사업사례 바탕)

유형	추진계기특징	단계별 추진주체 특징				
		준비단계	구상·초기단계	실천단계	완료단계(안)	완료후 단계(안)
	정책주도형					
공공a-전문가 주도형	유형A, a2-b2-c2			a2-b2-c2		
단계별 진행수단 (주민참여 및 관계망 구축효과)			주민동의서 작성			
중간지원조직 (진행동력)	용역업체		용역업체	용역업체 시공업체	-	-

[표 5-22] 전문가주도-현장밀착형 지자체재생사업의 활동주체 관계망구도유형, 단계별 구도변화 특징(서울 장수마을 대안개발모임-주거환경관리사업사례 바탕)

유형	추진계기특징	단계별 추진주체 특징				
		준비단계	구상·초기단계	실천단계	완료단계(안)	완료후 단계(안)
	전문가주도-현장밀착형					
지원조직촉발+사회적기업+주민참여 +공공a지원형						
단계별 진행수단 (주민참여 및 관계망 구축효과)			주민모임 주민간담회·설명회 주민교육·답사	주민모임	주민모임	주민모임
중간지원조직 (진행동력)		대안개발모임	대안개발모임 주민협의체	마을기업(동네목수) 주민협의체	마을기업(동네목수) 주민협의체	마을기업(동네목수) 주민협의체

2) 중간지원조직의 구성과 활성화 지원

① 중간지원조직의 구성

□ 중간지원조직 구성과 공공-민간의 역할계획 구체화

근린재생사업에서 주민은 전략계획수립권자에게 도시재생사업 대상지역(도시재생활성화지역)의 지정 또는 변경을 제안할 수 있으며, 전략계획수립권자는 전략계획, 활성화계획(실행계획) 수립 전에 공청회(14일)를 통한 주민과 전문가의 의견을 수렴하고 지방의회의 의견을 청취하도록 되어있다. 여기서 중간지원조직으로서의 도시재생지원센터는 주민이 재생계획수립에 주도적으로 참여할 수 있도록 지원하고 전문가를 파견하며 마을기업 창업컨설팅 등을 지원하는 역할을 담당하고, 지원센터-제3주체-기존 주민조직(관변, 풀뿌리)-주민모임 등 중간지원조직이 연대하고 의견교류를 할 수 있도록 지원하는 역할을 갖는다(근린재생형 활성화계획 수립지침, 2013.4.29.). 이에 관한 내용은 활성화계획수립지침 제5장 추진주체 및 역할에 아래와 같이 명시되어 있다.

활성화계획수립지침 제5장 추진주체 및 역할 (2013.4.29. 현재)

제1절 공공 및 민간의 역할계획

5-1-1. 도시재생사업의 원활한 추진을 위해 다음과 같이 공공과 민간의 역할을 규정할 수 있다.

(1) 공공의 역할

- ① 기반시설의 확보, 행정적·재정적 공공지원 사항
- ② 도시재생 전담조직 및 지원센터의 구성과 단계별 업무

(2) 민간의 역할

- ① 민간 도시재생사업의 건축물 공간구성(용도 등) 및 프로그램의 운영과 주민조직 등에 관한 역할 제시
- ② 공공지원 사항에 대한 민간의 의무
- ③ 지원센터에 참여하는 주민조직 등의 역할

(예시) 공공의 역할계획 중 지원센터의 역할	
[○○ 도시재생지원센터의 역할]	
주요역할	세부내용
1. 지원센터의 운영	- 지원센터의 조직구성 및 역할규정 - 지원센터 업무의 공간적 범위 설정(활성화지역 + 주변지역)
2. 활성화계획의 수립 및 관리	- 활성화계획의 수립·변경(전담조직과 함께 계획수립 관리) - 주민(조직) 및 관계기관 의견 수렴 - 활성화지역에 필요한 도시재생사업 공모 - 도시재생사업의 추진을 위한 신규 주민조직 구축 지원
3. 도시재생사업의 실행 및 관리	- 도시재생사업의 시행 - 도시재생사업의 관리·모니터링 : 비용지원 및 사업현황 검토
4. 지역사회 홍보 및 교육	- 활성화계획 및 재생사업 홍보, 참여유도 - 재생사업 및 활성화계획 관련 주민교육 등

자료: 활성화계획수립지침(안), 2013.4.29. p.33~36

활성화계획수립지침 상의 공공의 역할 중 도시재생지원센터 지원업무는 근린재생사업의 현장에서 매우 중요한 부분이다. 사업초기단계에 중간지원조직을 효과적으로 구성하기 위해서는 공공과 민간의 역할에 대한 보완이 요구된다. 그런데 지자체나 근린마다 여건이 다르기 때문에 지침이 과도하게 세밀하게 될 경우 지침이 무용화되거나 지침 때문에 실제 가동이 오히려 어려워지는 지자체가 생길 수도 있다. 따라서 공공과 민간의 역할에 대한 보완은 지침에 근거를 두고 별표로 구성하여 지자체와 사업여건에 따라 선택적으로 적용할 수 있도록 하거나 지자체 조례로 위임하여 업무를 구체화하고 지속적인 지원업무가 가능하도록 제도적 근거를 강화할 필요가 있다.

활성화계획수립지침 제5장 추진주체 및 역할 개선안

제1절 공공 및 민간의 역할계획

5-1-1. 도시재생사업의 원활한 추진을 위해 다음과 같이 공공과 민간의 역할을 규정할 수 있다.

(1) 공공의 역할

- ① 기반시설의 확보, 행정적·재정적 공공지원 사항
- ② 도시재생 전담조직 및 지원센터의 구성과 단계별 업무
- ③ 공공의 역할에 대한 구체적인 사항은 지자체 조례로 위임하여 업무를 진행

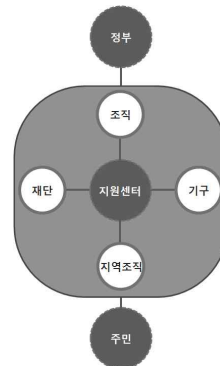
별표 및 지자체조례 구성 내용(안)

- 공공이 지원하는 지원센터에서 도시재생사업과 근린재생사업을 지원하는 경우, 경제기반형 도시재생사업 담당부서와 근린재생사업 담당부서는 별도 부서로 구성하여 업무의 전문성을 높이고 타조직과의 연대체계를 갖추도록 함
- 경제기반형 도시재생사업과 근린재생사업에 참여하는 주민조직과 관련조직 간 합동 위원회 및 상설 협의체를 구성하여, 상호 의사소통이 이루어지도록 하고 경제기반형 도시재생사업이 종료 후에 지역의 다양한 근린재생지원조직이 활동할 수 있도록 함

(예시) 경제기반형 조직계획



(예시) 근린재생형 조직계획



(2) 민간의 역할

- ① 민간 도시재생사업의 건축물 공간구성(용도 등) 및 프로그램의 운영과 주민조직 등에 관한 역할 제시
- ② 공공지원 사항에 대한 민간의 의무
- ③ 지원센터에 참여하는 주민조직 등의 역할

별표 구성 내용(안)

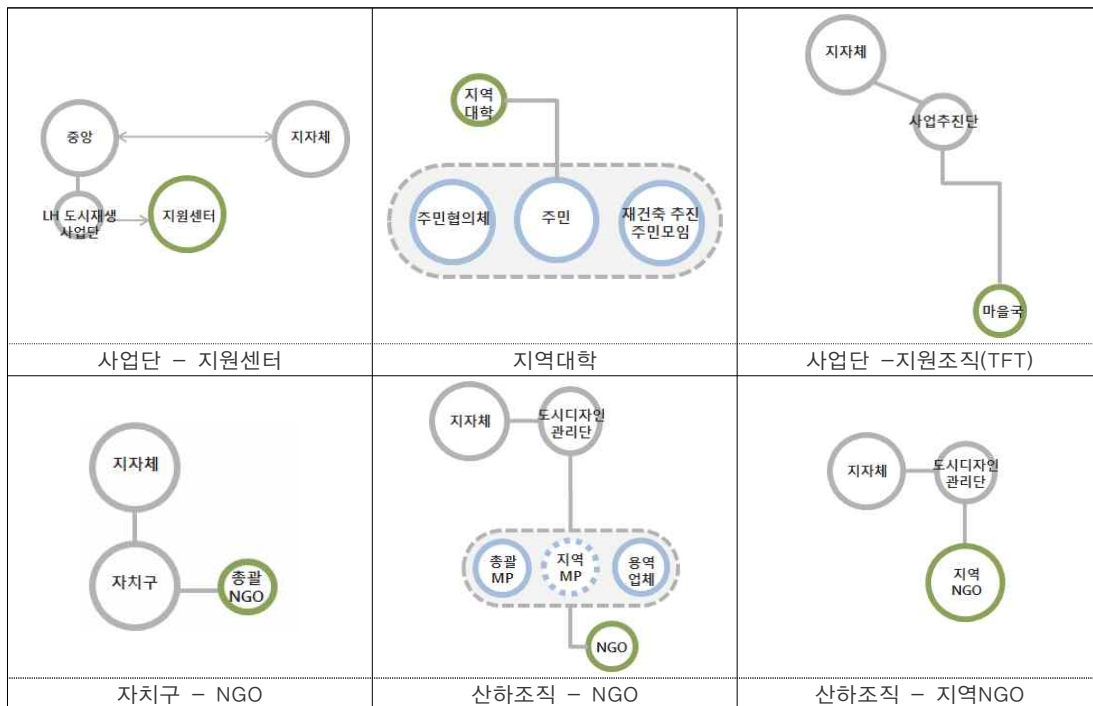
- 지원센터는 공간전담부서, 사회·프로그램 전담부서, 근린재생전담부서로 구성할 수 있음
- 현장조직은 경로당, 복지관, 청소년수련관, 여성가족관, 육아돌봄센터, 일자리센터, 창업지원센터, 마을회관 등의 중앙부처 산하 노인재단, 복지재단 등 재단조직 산하의 지역조직이 있으며, 사회적기업, 협동조합, 마을기업 형태의 지역에 위치하는 사회적경제활동조직이 있으며, 지역에 위치한 대학, 이외에 전문가, 민간전문가(파견), 공공건축가(파견), 활동가(작가, 예술인 등), NGO가 있음
- 현장조직은 지원센터와 주민조직을 지원하고 매개하고 원활하게 의사소통이 이루어지도록 하는 핵심적인 역할을 담당할 수 있음
- 일꾼은 기존의 통장협의회 소속의 전·현직 통장, 주민협의체 소속의 전·현직 주민협의체장과 위원, 주민모임 소속의 주민이며, 주민과 주민의 의견교류와 사업참여를 위해 지원역할을 담당할 수 있음

정책	공공	중앙부처 각 상급기관	- 도시재생지원기구, 복지재단, 노인 재단, 청소년재단	도시
		시청 구청 주민센터	- 사업단, 위원회, 심의기구, 자문 단, TFT	
중간 지원 조직	산하	지원센터	- 공간전담부서 - 사회·프로그램 전담부서 - 근린재생전담부서	행정동 (지구)
	현장	현장조직	- 경로당, 복지관, 청소년수련관, 여 성가족관, 육아돌봄센터, 일자리센 터, 창업지원센터, 마을회관 - 사회적기업, 협동조합, 마을기업 - 지역대학 - 전문가, 민간전문가(파견), 공공건 축가(파견), 활동가(작가, 예술인 등), NGO	
	일꾼	통장협의회(상시) 주민협의체(한시) 주민모임(풀뿌리)	- 통장협의회(통·면·리)장 - 전현직 통(면·리)장 - 전현직 주민협의체장 - 전현직 주민모임장	법정동 통 가로(골목) 공원(텃밭) 시장
현장	주민	개인		필지

□ 사업 기획 및 초기단계의 활동주체 조직화

근린재생사업이 사업완료 후에도 주민주도로 지속되려면 사업초기단계에 주민과 중간지원조직 간 협력을 효과적으로 구축하는 것이 중요하다. 이는 현장의 필요와 주민의 요구에 밀착하여 현안발굴의 공감대를 이끌어낼 수 있는 관계망 구도를 갖추는 것이다.

- 지역과 주민의 특성이 반영된 근린단위의 활용
 - 근린단위의 기능-지역현안에 대한 주민-중간조직-공공 간 의사소통 구도
- 여건 맞춤형의 중간지원조직 구성
 - 중간지원조직을 중심으로 한 활동주체 관계망 토착화전략을 수립하기 위해서는 지원센터, 사업추진단, 공공산하 총괄계획조직, 지역대학, 전문가, 지역 내외의 NGO와 이들 간의 연대관계를 구축하는 것이 중요
 - 특히 공공주도의 정책투입방식이 될 경우 주민의 저항을 최소화하고 주민관계망을 구축하여 사업 참여를 유도하고 지역의 현안을 효과적으로 파악하기 위해서는 중간지원기능을 담당하는 조직 간 연대체계를 갖추어 향후 근린 거버넌스의 틀로 발전시키는 방안 모색 필요



[그림 5-4] 공공주도형으로 현장(주민)에 밀착할 수 있는 관계망 구도의 예시

② 중간지원조직을 중심으로 한 지역조직 협력체계 구축

□ 중간지원조직의 지역조직 및 주민조직과의 연대와 협력

중간지원조직은 근린재생사업 완료이후에도 주민조직이 지속되도록, 후속사업을 주민이 주도적으로 기획하고 추진할 수 있는 경험을 축적시키며, 관련 제반업무를 지원하고 필요 시 전문가나 활동가의 컨설팅과 파견업무를 지원할 수 있어야 한다. 그런데 현장에서 연대와 협력의 대상이 되는 다양한 지역조직은 상급기관과 상급기관을 지원하고 운영하는 정부부처가 모두 상이하여 실제적인 연대와 협력을 모두 지원센터의 한 부서가 일임한다는 것은 어려운 일이다. 다이어그램에서 제시하는 바와 같이, 지원센터의 근린재생 전담부서가 지역의 경로당과 협력하여 근린재생사업을 추진하고자 할 경우, 경로당은 상급기관인 노인회(노인재단)의 승인이 필요하고, 노인회(노인재단)은 노인복지관의 승인이 필요하며, 이는 최상위기관인 보건복지부의 협력이 요구되는 부분이다. 부처 간 행정칸막이의 관행과 부처예산사업을 우선시하는 여건을 고려하면, 근린재생사업을 추진하기 위해 여러 지역조직이 연대하도록 지원센터가 매개역할을 하는 배경에는 관련된 중앙부처·지자체부서의 협력이 선결되어야 한다.

이러한 연대와 협력체계를 현실적으로 구축하는 방안으로 두 가지 조직 구성틀을 고려할 수 있다. 하나는 현장조직과 주민조직 간 연대를 강화하기 위해 지원센터를 지원하는 형태이고, 다른 하나는 지원센터와 현장조직 간 연대를 강화하기 위해 주민조직을 지원하는 형태이다. 지원센터를 지원하는 형태에서는 현장의 조직(경로당 등)과 주민조직이 협력체계를 구축하고 이 협력체계에 대한 지원센터의 지원이 이루어지는 것으로, 이 경우 현장의 조직과 주민조직이 주도적으로 사업을 추진하고 운영 관리할 수 있을 것으로 판단된다.

주민조직을 지원하는 형태에서는 지원센터의 부서와 현장의 조직이 협력체계를 구축하는 것인데, 이 경우 지원센터와 현장의 조직이 주도적으로 사업을 추진하고 주민조직은 사업과정에 참여하는 방식이 될 것으로 보인다. 두 가지 방안을 비교해보자면, 전자가 주민주도형으로 발전하면서 주민조직 중심의 연대체계를 구축하도록 지원센터가 지원역할을 하는 형태로 볼 수 있으며, 후자는 지원센터가 주도하면서 주민참여를 이끌어 내는 형태로 지역의 민도와 현장 여건에 따라 선택하거나 혼합 가능할 것이다.

제2절 주민조직 계획

- 5-2-3. 수립권자는 활성화계획을 수립하는 과정에서 기존 주민조직의 참여를 유도하거나, 활성화계획수립 및 도시재생사업의 추진에 참여할 수 있는 주민협의체 등의 주민조직을 구성할 수 있다.
- 5-2-4. 활성화지역 내에 주민조직이 있는 경우는 활성화계획 및 도시재생사업의 참여에 대한 협의 및 일정에 관한 계획을 수립할 수 있다. 주민조직이 없는 경우는 필요한 주민조직을 공모하는 등 도시재생사업에 참여 가능한 주민조직을 구축하는 계획을 수립한다.
- 5-2-5. 수립권자는 전담조직 및 지원센터를 통해 활성화계획 및 도시재생사업에 참여하는 주민조직에 지원할 수 있다.

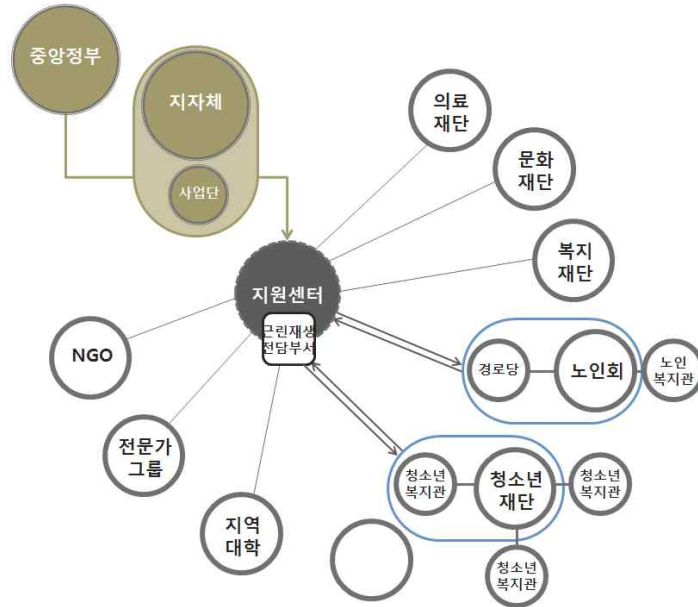
(예시) 활성화계획의 주민조직 운영계획	
[○○지원센터 주민조직 운영계획]	
구분	주민조직 운영계획
[기존 조직]	<ul style="list-style-type: none"> - 활성화지역에 필요한 도시재생사업 공모 - 도시재생사업 참여가능여부 및 역할 협의
[필요 조직]	<ul style="list-style-type: none"> - 필요 주민조직 및 구성방안 검토 - 주민조직 참여인력 발굴 및 전문가 협의 - 주민조직(안) 구성방안 수립 - 주민조직 구축 및 역할 협의

- 5-2-3. 수립권자는 활성화계획을 수립하는 과정에서 기존 주민조직과 **지역에 있는 각종 기관 및 단체**의 참여를 유도하거나, 활성화계획수립 및 도시재생사업의 추진에 참여할 수 있는 주민협의체, **참여할 기관·단체·조직 등으로 구성된 합동위원회 등의 조직**을 구성할 수 있다.
- 5-2-4. 활성화지역 내에 주민조직이 있는 경우는 활성화계획 및 도시재생사업의 참여에 대한 협의 및 일정에 관한 계획을 수립할 수 있다. 주민조직이 없는 경우는 필요한 주민조직을 공모하는 등 도시재생사업에 참여 가능한 주민조직을 구축하는 계획을 수립한다.
- 5-2-5. 수립권자는 전담조직 및 지원센터를 통해 활성화계획 및 도시재생사업에 참여하는 **조직**에 지원할 수 있다.
- ① 수립권자는 지원센터, 전문가, 활동가, NGO 등이 지역현장의 기관·단체와 주민조직 간 협력이 원활하게 이루어지도록 주민조직을 교육하고 지원할 수 있다.
 - ② 수립권자는 지역현장의 기관·단체의 상급기관에 근린재생사업에의 지원을 요청할 수 있다.
- 5-2-5. 수립권자는 지원센터의 규모와 전담부서의 기능, 현장조직의 종류와 특성에 따라 **중간지원조직계획**을 수립할 수 있다.
- ① 현장의 기관·단체와 주민조직의 연대를 중심으로 지원센터가 지원하는 방안
 - ② 지원센터와 현장의 기관·단체가 협력체계를 구축하고 주민조직을 지원하는 방안

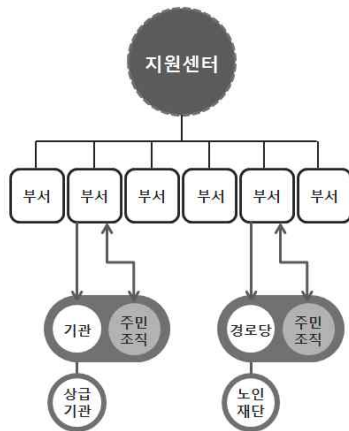
상위규정인 전략계획과 지침에서 다룬 내용 구분의 필요성

- 중간지원조직에 관한 계획은 상위규정인 도시재생특별법에서 전략계획에 이를 규명하도록 하고 있음
- 그런데 지자체마다 중간지원조직을 구성하고 업무를 부여하는 것이 매우 다양할 것으로 판단되며, 전략계획에서 규명하는 중간지원조직에 관한 계획은 모든 지자체에 일반적으로 적용 가능한 내용을 다루게 되므로 지침에서 보완하는 것이 필요함
- 따라서 계획수립지침은 전략계획에서 규명하지 못하는 중간지원조직의 구체적인 사항을 계획에 반영하도록 하고, 도시재생활성화지역 내에 위치하는 관련기관의 적극적인 협력관계를 구체적으로 밝히도록 함

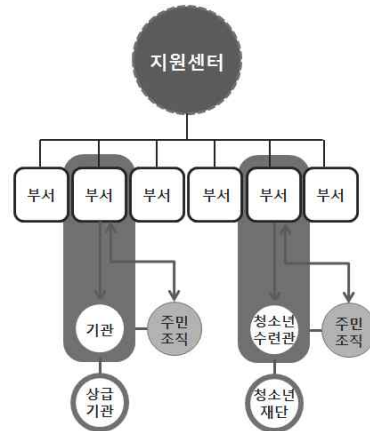
(예시) 지원센터와 현장조직 간 통합적 운영 체계화



(예시) 현장조직과 주민조직 간 연대강화-지원센터 지원형



(예시) 지원센터와 현장조직 간 연대강화-주민조직 지원형



③ 중간지원조직을 바탕으로 하는 주민조직화 로드맵

사업유형과 대상지 여건 등에 따라 중간지원조직의 종류, 관계망 구도의 범위, 연대 특징 등이 다양할 수 있다. 이를 고려하면 주민조직화의 로드맵은 공공주도로 중간지원조직을 활용하여 주민을 조직화하는 경우와 전문가·활동가·NGO 등 제3의 조직 주도로 중간지원조직을 활용하여 주민을 조직화하는 경우로 구분하여 검토할 수 있다. 어떠한 경우이든 사업완료 후 유지원단계에서 중간지원조직의 지속가능성을 개선하는 방안에 주목하여 로드맵을 구상하여야 할 것이다.

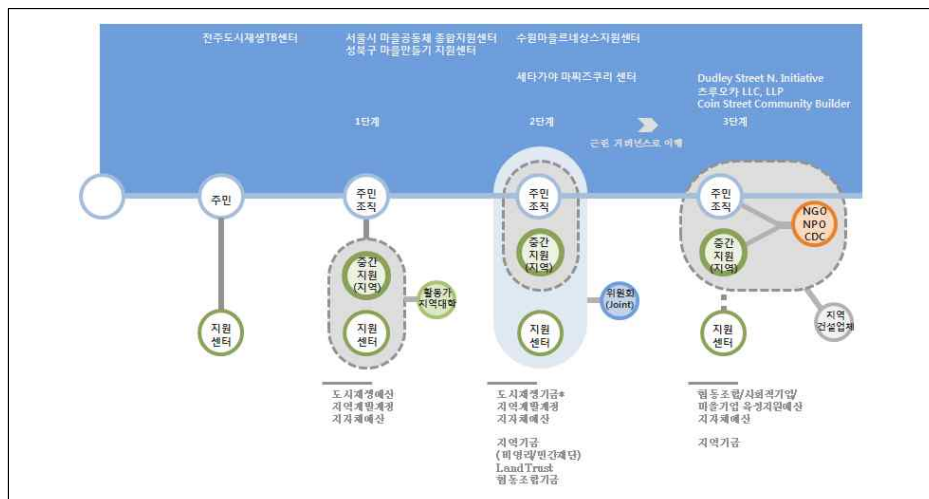
□ 주민조직화 로드맵 구상: 공공주도형 - 풀뿌리주도형으로 발전하는 로드맵

- 단기 공공주도형으로 시작하여 중장기 풀뿌리주도형으로 전환하는 로드맵
 - 공공주도형: 장기적으로 공공재정의 지속적인 투입(일본)
 - 풀뿌리주도형: 촉매제로 다양한 지역기금의 지원필요(미국)
- 1단계: 주민조직화
 - 지원센터는 지역에서 중간지원기능을 할 수 있는 기존 협의체, NGO·활동가, 지역 대학과 협력하여 주민조직화를 유도할 수 있는 중간지원 활동주체 관계망을 형성
 - 전주시재생TB지원센터, 서울시 마을공동체종합지원센터, 성북구 마을만들기 지원센터
- 2단계: 근린거버넌스화
 - 지원센터는 주민조직과 토착적 중간지원조직 간 연대를 강화하도록 지원하고, 지원센터를 포함한 연합위원회를 구성하여 근린재생사업과 관련된 다양한 이해관계자를 수렴할 수 있는 토대 마련
 - 다양한 유형의 중간지원 활동주체 육성
 - 토착적 중간지원조직이 지역기금, 토지트러스트, 협동조합기금 등을 활용
 - 주민조직, 지역토착조직 간 협력을 통한 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등의 운영토대 마련
 - 수원마을르네상스지원센터, 세타가야 마찌즈쿠리센터

- 3단계: 사회적경제기반 구축
 - 주민조직과 토착적 중간지원조직이 협력하여 NGO·NPO·CDC를 설립하고 지역의 소형건설업체와 함께 주거환경개선사업, 주택개보수사업, 주거지 내 보행환경개선사업 등 사회적경제활동 시작
 - 협동조합, 사회적기업, 마을기업육성과 관련된 지원예산과 기금을 활용
 - DSNI, 츠루오카 LLC·LLP, CSCB

□ 사업후 유지관리, 지속단계

- 사업 종료 후, 중간지원조직은 주민(현장)과 느슨한 관계를 유지하여 ①주민들의 지속적인 현안 발굴 흐름유도, ②추후사업의 추진동력 유지
 - 중간지원조직의 토착화와 지속성 주요
 - 지역기반 NGO가 없거나 취약한 경우, 지역대학의 상시 활용
- ※ 와세다 대학교 마찌즈쿠리 연구실, 성균관대학교 마을만들기 연구실, Neighborhood Research Program, U. Pen
- 활성화된 주민(풀뿌리)조직과 공공연대
 - 주민의 대표성을 인정받는 거버넌스 조직으로 구조화: 공공-근린연대의 안정적인 대상성
 - 커뮤니티 비즈니스 영역개척을 통한 재정적인 안정 추구: 보조금 지원
 - 지역기금(시민사회)



[그림 5-5] 중간지원조직 협력체계 구축 로드맵(안)

3) 근린단위의 이해와 활용

① 근린단위의 물리적·비물리적 개념

근린단위는 재생정책의 의사소통 구조를 합리화하는 목적으로 도입하는 것임을 앞에서 밝혔다. 따라서 근린단위의 개념적 틀은 정책적 틀을 바탕으로 하여야 한다. 정책적 틀을 구성하는 측면은 여러 가지가 있겠지만, 본 연구에서 주목한 ‘정비’와 차별되는 ‘재생’의 정책적 틀은 ‘단위’에 관한 것이다. 앞서 2장과 3장에서 살펴보았듯이 정비의 단위는 ‘물리적 단위’에 그치는 반면, 재생의 단위는 ‘물리적 단위와 비물리적 단위’의 혼합 특성을 가진다. 여기서의 비물리적 단위는 의사소통의 구도를 갖는 ‘사회경제적 단위’라고 할 수 있다. 이러한 이해를 바탕으로 근린단위 개념의 정책적 틀은 [표 5-23]와 같다.

[표 5-23] 근린단위 개념의 정책적 틀

재생의 대상	[물리적 환경 + 비물리적 환경]
→ 근린단위	물리적 개념 + 비물리적 개념의 혼합적 단위
	= 물리적 단위 + 사회적 단위 + 경제적 단위

□ 근린단위의 물리적(공간적) 개념

근린단위가 갖는 물리적 개념의 특징은 근린재생형 활성화 계획과 근린재생사업이 대상으로 하는 공간단위가 된다는 점이다. 구체적으로는 행정동, 법정동, 통과 같은 행정 단위로부터, 통, 가로(골목), 공원(텃밭)을 중심으로 하는 생활권, 환경개선사업이나 마을 만들기에서 설정하는 사업구역까지 다양한 형태를 갖는다. 기존연구를 통해 널리 받아들여져 온 것은 도시계획개념으로서의 생활권과 사업지구 지정요건으로 설정되는 구역이다.

이 연구를 통해 새로이 조명하고자 하는 사항은 행정동, 법정동, 통이라는 기존 행정단위를 근린단위의 물리적 개념에 적극적으로 반영하여 근린의 현장에서 주민의식과 현장조직(화)의 관계망이 배태되어 있는 공간적 단위의 다양성을 제시하는 것이다. 이는 근린재생형 활성화계획과 근린재생사업에 대한 공간적 참조점을 현장과 관계망에 밀착시키고, 중소도시의 여러 여건에서 사업실행에 적용 가능한 단위를 다양화하는 것을 의미한다.

그런데 근린재생사업이 다양한 종류, 다양한 기간, 다양한 규모로 진행될 것을 고려하면, 한시적으로 진행되는 근린재생사업의 경우 매우 다양한 공간단위에서 이루어질 수 있으므로 행정단위와 반드시 연계할 필요성은 상대적으로 낮을 것이다. 이에 비해 상시적인 주민관계망을 바탕으로 하여야 하는 경우는 지역행정과 연계되기에 용이하고, 정부정보의 공간단위가 되는 행정단위가 의미있는 단위로 참조될 수 있을 것이다⁶⁶⁾.

□ 근린단위의 비물리적(사회적 + 경제적) 개념

근린단위의 비물리적 측면은 근린재생사업이 주목해야 하는 활동주체의 조직적 속성과 사람에 관한 것이다. 다시 말해, 지방자치단체·기초자치단체 산하의 지원센터, 주민협의체, 통장협의회, 지역NGO, 지역의 사회적경제조직(사회적기업, 협동조합, 마을기업), 지역단체(경로당, 청소년수련관, 육아돌봄센터, 여성가족관, 마을회관 등) 등의 조직과, 이웃, 통장, 지역유지, 터줏대감, 마을일꾼(최근에는 마을정치가라는 용어도 종종 사용됨) 등 특정한 이웃관계나 사람까지를 아우른다.

기존연구에서는 조직과 추진체계에 관한 논의를 전개하면서 이러한 관계망 측면이 조명되지 못하였는데, 이는 결국 물리적·비물리적 분야 간 통합이 필요한 재생정책도 물리적 개념의 한계를 크게 극복하지 못하는 결과를 낳았다. 이 연구에서 근린의 현장에서 작동하는 여러 단위를 비물리적 특징을 규명하고 이를 물리적 개념에 통합하는 시도는, 근린재생의 현장에서 활동하는 다양한 주체의 조직, 관계망, 사람의 속성을 드러낼 뿐만 아니라 우리에게 익숙한 행정체계가 재생계획과 사업에 근린의 단위로서 적극적으로 반영될 수 있음을 보이는 것이다.

□ 근린단위의 정의(종합)

따라서 근린단위는 계획과정에서 추상화시켜 이해하기 용이하게 하는 공간적 단위나 사회적 단위가 아니다. 포괄적이면서 적극적으로 정의하면, 근린단위는 우리나라 근린의 현장에 오랜 기간의 행정체계화를 통해 주민의식 속에 배태되어 있는 행정동, 법정동, 통의 환경에서, 공공조직, 주민조직, 지역기관·단체, 사회적경제조직 등의 조직과, 이웃, 통장, 터줏대감, 마을일꾼 등 특정한 이웃관계나 사람으로 이루어지는 활동주체의 관계망이 구축되고 구조화되는 단위이다.

66) 이 경우 동, 통 등 하위 행정단위의 상시적 주민조직은 도시기본계획의 하위계획으로서 커뮤니티 계획(가칭)이 도입된다면 중요하게 고려해 볼 필요가 있는 단위일 것임

- 사업구역 위주 접근에서 기존의 행정체계와 결합하는 접근을 포함한 다양한 단위체계로의 전환

이러한 단위는 상호 느슨하게 맞물리면서 여러 층위를 구성하는 혼합적 단위로 이해될 수 있는데, 최소단위는 통, 최대단위는 행정동의 범주에서 법정동, 사업구역(저층주거지, 생활가로, 재래시장 등), 가로(골목), 공원(텃밭) 등 다양한 단위가 존재할 수 있다.

[표 5-24] 근린단위의 구성

구분	물리적 개념	비물리적 개념
공간적 단위	행정동, 법정동, 통, 사업구역	이웃, 이해관계의 관계망
사회적 단위 (생활권)	통, 가로(골목), 공원(텃밭)	지원센터, 주민협의체, 통장협의회, 이웃, 통장, 지역유지, 터줏대감, 마을일꾼, 전문가, NGO, 지역단체 등의 관계망
경제적 단위	사업구역(저층주거지, 생활가로, 재래시장, 텃밭 등)	사회적기업, 협동조합, 마을기업 등의 관계망

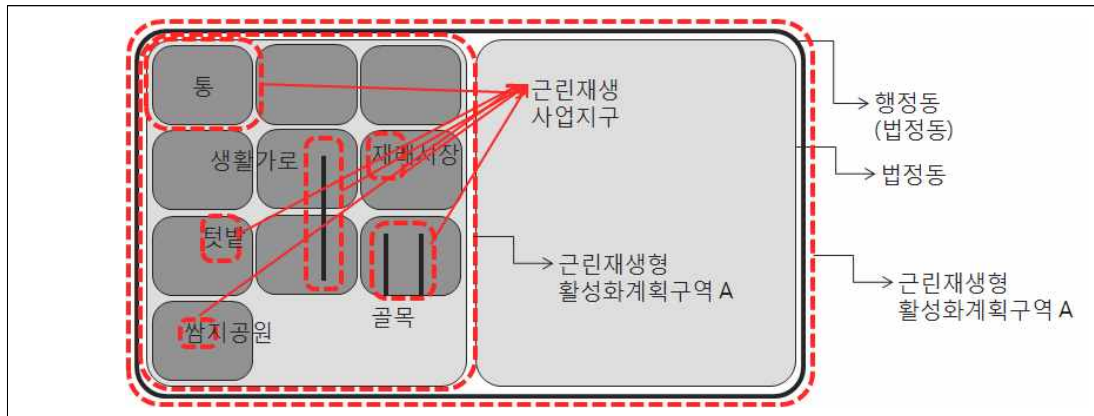
② 근린단위의 정책적 활용

□ 도시재생활성화지역과 근린재생사업을 추진하는 공간단위의 참조점

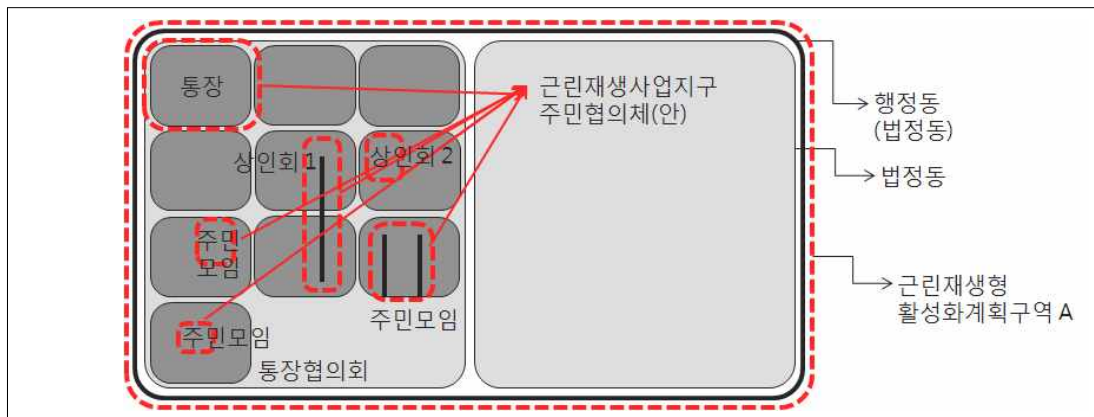
근린재생사업에서 중요하게 고려해야 하는 공간단위는 물리적 공간단위만을 의미하지 않는다는 것을 이 연구에서 밝히고자 하였다. 이는 다시 말해, 주민관계망이 배태된 공간단위가 근린재생사업의 지속가능성을 이어가는데 유리할 것이라는 생각에 바탕을 두고 있다. 실제로 주민관계망, 주민조직을 지속적으로 지원해줄 수 있는 조직은 일반적으로는 행정조직을 고려할 수밖에 없으며, 현장의 생활행정을 담당하는 주민센터(동)은 그 대표적인 조직이다. 그러나 행정동은 일반적으로 인구 2~3만 규모로 비전문가인 주민이 공감하고 현안을 발굴할 수 있는 인구와 공간의 규모를 넘어선다고 할 수 있다. 사회적 관계망과 공간영역을 결합시키는 행정체계의 영향력을 생각할 때, 행정동, 법정동, 통은 근린재생사업이 참조하여야 하는 매우 유효한 공간단위라고 할 수 있다.

- 이미 존재하는 현장의 물리적 단위와 조직화 특성을 파악하는 참조점
 - 여러 가지 형태의 근린재생사업의 경험과 시행착오를 통해 주민들의 지역현안에 대한 관심이 증대하고, 정부주도의 공공사업에 주민이 참여하는 방식을 학습하였으며, 주민들은 ‘내 집 앞’에서 ‘우리 동네, 우리 마을, 사업구역, 우리 통’으로 공동체적 인식 확대

- 근린의 물리적 단위와 비물리적 단위를 바탕으로 근린재생활성화계획지역의 설정
 - 행정의 최소단위인 통이 주민관계망과 현안에 대한 공감대 형성의 기반으로 영향을 끼치고 있으며, 이러한 통을 주민조직화 초기단계에 전략적으로 활용. 통장조직이 오랫동안 정착되어 있고 지자체-주민 간 소통의 역할을 담당해왔다는 점에서 특히 영주시의 경우와 같이 사업이 원활하게 추진되어 않을 경우, 주민과 주민협의체-공공 간 민원을 해소하고 관계망을 유지하는 매개기능을 담당하여 사업의 성공가능성을 높일 수 있다. 또한 물리적 노후도 위주로 지정되는 사업구역단위가 주민특징의 단위가 될 때의 부정적인 문제점을 해소하기 위한 절충안으로써 활용 가능



[그림 5-6] 근린의 현장에서 존재하는 물리적 단위를 바탕으로 하는 계획구역 및 사업지구 설정

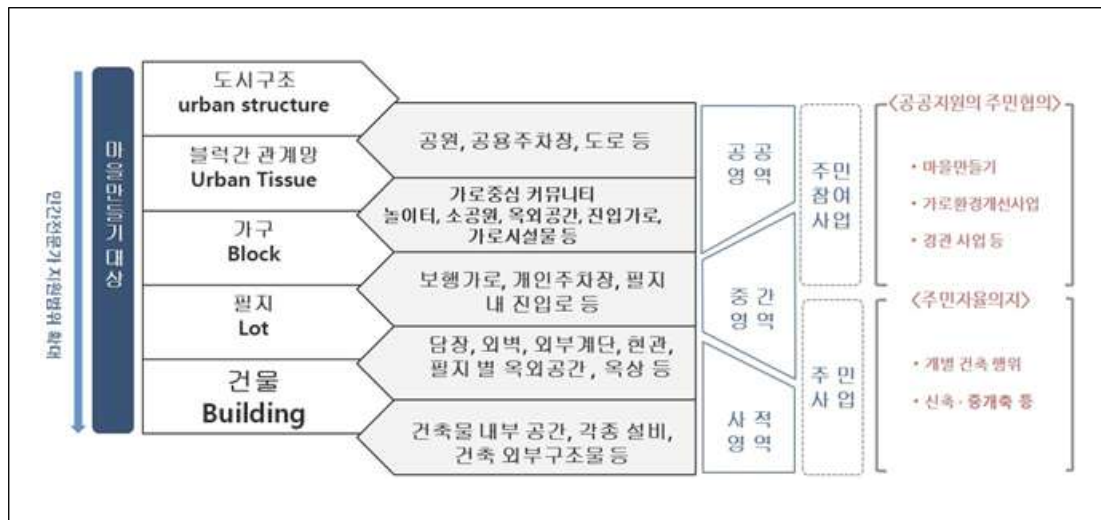


[그림 5-7] 근린의 현장에서 존재하는 비물리적 단위를 바탕으로 하는 조직 구성 및 연대

4) 중소도시의 근린재생사업 지원을 위한 인센티브

□ 중간지원조직 지원 인센티브

주민조직화의 토대와 역량이 취약한 경우 현재 프로그램을 마련하고 있는 도시재생 코디네이터 육성과정의 정착되고 코디네이터가 활동할 수 있을 만큼 현장경험과 관계망을 갖출 때까지 지역의 여러 기관과의 연대를 통해 근린재생사업을 추진하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 민간전문가나 공공건축가 파견제도 등 기존의 전문가 활용프로그램을 연계할 수 있다. 이 경우 공공디자인, 건축 등 특정분야에 국한된 전문가 파견 위주에서 벗어나 물리적 계획, 사회적 계획, 경제적 계획을 기획-계획-사업진행-운영관리가 가능한 여러 분야의 전문가를 그룹으로 파견할 수 있도록 기존제도를 확대하는 것이 필요하다.



[그림 5-8] 우리나라 주민참여형 사업에서 민간전문가의 역할 현황

자료: 차주영 외, 2013, 민간전문가의 다양한 활동을 통한 주민참여 사업 지원방안 연구, 내부자료

사업 추진 전, 기획단계에서 핵심적인 중간지원조직은 연대할 수 있도록 별도의 예산과 인센티브 지원이 필요하다. 이는 특히 인력, 행정력이 취약한 중소도시의 근린재생사업 인센티브로 고려할 필요성이 높다고 할 것이다. 그러나 실제 행정에서는 실현되기 어려운데, 이는 사업이 결정되기 전에 예산집행이 불가능하기 때문이다. 결국 지자체의 여유재정이 없는 중소도시의 경우는 특히 사업을 기획하고 초기단계의 추진을 활성화할 수 있는 동력이 부족할 수밖에 없다.

이러한 여건에서, 중소도시가 근린재생사업을 추진하는 경우 중간지원조직을 지원하는 중앙과 지자체의 지원규모를 줄이되 지원기간을 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 단기간의 집중지원보다 장기간의 지속적인 지원을 통해 중간지원조직과 주민조직이 자생할 수 있는 역량을 만들어갈 수 있다고 보기 때문이다. 또한 영주 신사골의 경우처럼 중앙부처와 지자체의 1대1 매칭시스템으로만 지원하는 것이 아니라 중앙부처-중앙부처 간 복합지원체제와 범부처 협력을 통한 장기적이고 복합적인 지원방안을 갖추는 것도 모색할 필요가 있다.

사업의 단계별 주체가 되는 정부부서가 달라서 사업완료 후의 지속적인 운영과 주민과의 관계망 지속에 문제를 제기하는 것은 오래된 이슈이지만, 전향적인 개선방안은 나오지 않고 있다. 이 경우 사업의 초기단계, 실행단계, 완료단계, 완료 후 단계에서의 사업범위와 내용을 단계적으로 설계하고, 사업추진의 권한과 책임소재를 참여주체에게 단계별로 차등을 두어 부여하는 것도 고려해볼 수 있다. 또한 사업계획 및 추진부서와 사업 후 관리부서가 다른 경우에는 관련부서 모두를 기획단계에서부터 참여시키는 것도 고려할 수 있다. 대부분 사업 후 관리부서는 추진부서와 다르게 되는데, 이 경우 관리부서가 참여하지 않으면 주민조직과 행정 간의 관계망은 지속되기 어렵고 이에 따라 주민조직이 해체될 가능성이 높아지기 때문이다. 예를 들면, 수원의 생태교통페스티벌을 추진하는 과정에서 생태교통마을사무소가 중간지원조직의 역할을 수행하고 생태교통추진단, 도시재생과, 구청 도로과 등에서 사업을 추진하였다. 그런데 사업완료 후에는 주민 센터로 모든 업무가 이관되면서 기존의 행정-주민 관계망은 단절되고 생태교통주민추진단이 해체되는 결과를 낳아서 공공과 주민 간 문제제기와 지속가능한 조직의 형태를 모색하고 있는 실정이다(고경아, 2013.12.26. 인터뷰). 사업완료 후 현재 생태교통마을사무소는 협동조합으로의 전환을 모색하고 있으며, 이는 길음동 소리마을주민협의체가 마을회관 운영을 위해 협동조합을 구성하여 주민조직의 지속가능성을 탐색하는 것과 유사한 움직임이라고 할 수 있다.

3. 결어

1) 연구결과 및 정책제언

① 연구결과

본 연구에서는 취약한 재정자주도, 인구감소, 급속한 고령화, 쇠퇴지역 밀집에 따른 주거지 내 범죄·위생문제 등이 악순환되고 있으나 별다른 출구전략을 찾지 못하고 있는 우리나라 중소도시 여건에서 근린재생사업이 합리적이고 지속가능하게 추진될 수 있도록 초기단계에서 마련되어야 할 토대를 계획의 통합과 사업의 연계를 지원하는 추진체계 측면에서 집중적으로 살펴보았다. 근린재생사업에서의 추진체계는 지자체의 전담조직이나 지원센터, 전문가, 활동가, NGO, 지역조직, 주민협의체와 주민모임, 그리고 개인으로서의 주민에 이르기까지 다양한 주체들의 활동들로 엮여지고 있다.

그런데 이러한 주체들을 근린재생정책의 목적과 예산과 인력활용의 목적에 맞추어 연대하도록 돕는 중간지원조직에 대한 개념과 기능이 아직 명확하게 규명되어 있지 않다는 점에서 본 연구에서 살펴본 중간지원조직의 특징이 이해의 기반이 될 것이다.

□ 주민참여과정을 도입한 근린재생사업의 진행과정과 주민조사를 통해 우리나라의 주민참여 방식의 일반적인 양상과 특징을 파악

- 대부분의 공공주도 근린재생사업에서 사용되는 플랜카드, 홍보물, 마을신문, 인터넷홍보, 설문조사, 간담회, 주민교육, 현장답사, 협의회 운영, 지원센터, 시공, 개장식 등 행사의 수단 중에서 주민은 어떤 수단을 통해 근린재생사업을 인지하고 참여하는지를 살펴보면, 고르게 높은 인지도를 보인 수단이 시공, 플랜카드, 홍보물로 그간의 주민참여 유도수단이 다변화된 것에 비해 인지도가 높은 수단은 여전히 제한적
- 이에 비해 마을신문, 주민동의서와 서명작성방법은 주민의 특성에 따라 인지의 편차가 큰 것으로 나타나는데 이는 일대일 접촉의 방법으로 사업 참여를 효과적으로 유도할 수도 있고 주민저항을 일으킬 수도 있음을 의미

- 가장 중요한 주체와 수단으로 부각되고 있는 주민협의회 활동과 지원센터에 대해서는 복합적인 판단이 이루어지고 있음. 주민협의회 활동에 대해서는 인지도가 높으나 도움을 받았다고 느끼는 수준은 인지도의 절반 수준에 그치고 있고 지원센터에 대한 인지도와 도움을 받았다고 여기는 수준은 모두 50% 정도로 사업을 주민에게 전달하고 참여를 효과적으로 유도하는 주된 기능을 담당하고 있다고 보기에는 많은 문제가 있는 것으로 인식

□ 근린재생사업과정에서 활동하는 지원센터, 전문가, 활동가, NGO, 지역조직, 주민조직, 주민 간 협력의 양상과, 사업을 통해 주민을 조직화하고 활동주체를 연대하는 중간지원조직의 성격과 역할을 규명

- 근린재생사업과 밀접한 관련성을 갖는 단위는, 계획부문에서 행정동-지구중심-지구, 사업부문에서 지구-통, 활동부문에서 지구-통-반-가구·개인이며, 행정적으로는 오랫동안 주민에게 동네·마을이자 이웃의 범위로 인식되어온 행정동-통-반이 의미 있는 단위
- 하향식 계획과 상향식 활동을 묶어주는 사업단위는 행정동-지구-통-반인데, 행정동 이상으로 설정된 근린재생형 활성화계획구역은 주민참여활동과 상당한 거리가 있는 단위이나 근린의 최대범위이자 맥락적 범위로 유의미함. 따라서 주민활동과 밀착되어 있는 행정동·법정동-지구-통 내외의 스케일에서 생활권의 논의가 주요
- 여기서 근린재생사업의 합리적 추진체계를 담당하는 한 요소이자 가장 현장에 밀착되어 있는 '주민'과 중간지원기능을 갖는 활동주체 관계망이 활동하는 층위를 고려하는 것이 중요

□ 주민이 거주하는 물리적 환경과 사회적 관계망에 대한 통합적 이해를 바탕으로 근린재생사업 추진 시 다양한 활동주체 간 의사소통을 합리화하는 활동주체 관계망 구도가 정책-현장 층위에서 구조화되는 근린단위를 유형적으로 제안

- 정책주도형, 정책주도-현장투입형, 현장밀착-정책투입형, 현장밀착형까지의 스펙트럼이 존재
- 정책주도형에서는 사업단, 지원센터, 지원센터-NGO 연대, 지역토착의 NGO, 주민협의회·통장협의체가 행정동이상-지구이상-현장의 층위에서 활동하면서 정책과 현장을 수직적으로 연결하고 주민과 주민을 수평적으로 연결

- 정책주도-현장투입형에서는 지원센터, 지원센터-NGO 연대, 통장, 활동가가 활동하는데, 공공의 속성을 가진 지원센터는 행정동이상-지구이상-정책의 층위에서 정책과 현장을 수직적으로 연결하고, 민간의 속성을 가진 통장, 활동가, NGO는 법정동이하-지구이상-현장의 층위에서 정책과 현장을 수직적으로 연결할 뿐만 아니라 주민과 주민을 수평적으로 연결하면서 사업에의 주민참여 과정이 입체적이고 복합적인 연대망을 갖도록 지원
- 현장밀착-정책투입형에서는 지원센터-NGO 연대, 활동가, 지역토착조직, 주민협의체, 주민모임, 통장협의체, 주민의 활동이 두드러지며, 현장의 풀뿌리가 탄탄한 바탕을 이루면서 정책과 연결되고 있음. 지원센터-NGO는 행정동이상-지구이하-현장 층위에서 정책과 현장을 수직적으로 연결하면서 NGO와 주민 간 수평적인 관계망을 구축하고, 활동가, 지역토착조직, 주민, 통장협의체, 주민모임, 주민협의체는 법정동이하-지구이상·이하-현장 층위에서 정책과 현장을 수직적으로 연결할 뿐만 아니라 주민과 주민을 수평적으로 연결하면서 현장에서의 안정적인 사회적 연대가 근린재생사업을 추진하고 지속시키는 토대
- 현장밀착형에서는 사업단, 활동가, 지역토착조직, NGO(MP), 주민협의체, 주민이 현장을 중심으로 활동하며, 이 경우 사업단이나 NGO가 정책과 현장을 수직적으로 연결하는 역할을 담당

[표 5-25] 중간지원 활동주체 관계망구도

(표 계속)

특징	유형B 중간지원 활동주체 관계망구도		구도 구조
	활동주체	관계망구도(활동범위)	
정책주도- 현장투입형	지원센터	행정동이상-지구이상-정책	수직 (정책-현장)
	통장·활동가 (연대×)	법정동이하-지구이상-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
	주민(협의체·모임)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민)
정책주도형	NGO(지역토착조직) (연대×)	행정동이상-지구이상-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
	주민(통장·협의체)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민)

특징	유형B 중간지원 활동주체 관계망구도		구도 구조
	활동주체	관계망구도(활동범위)	
현장밀착-정책투입형	사업단	행정동이상-지구이상-정책	수직 (정책-현장)
	지원센터-NGO(위탁)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
	활동가(지역토착조직)	법정동이하-지구이상-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
	주민(통장·협의체·모임)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민) 수직 (정책-현장)
현장밀착형	사업단	행정동이상-지구이상-현장	수직 (정책-현장)
	지원센터-NGO(위탁)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
	주민(통장·협의체·모임)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민) 수직 (정책-현장)
정책주도형	사업단	행정동이상-지구이하-정책	수직 (정책-현장)
현장밀착형	활동가(지역토착조직)	법정동이하-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (주민-주민)
정책주도-현장투입형	지원센터-NGO(위탁)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
	주민(협의체)	법정동이하-지구이하-현장	수직 (정책-현장)
현장밀착형	MP(NGO)	행정동이상-지구이하-현장	수직 (정책-현장) 수평 (NGO-주민)
	주민(협의체)	법정동이하-지구이하-현장	수평 (주민-주민)

□ 해외의 경우 주민조직화 초기단계에서 주민주도형으로 성숙하는 과정에 중간지원조직으로 활동하는 공공조직과 전문가, 활동가, NGO, 비영리재단, 지역정치조직의 지원이 주요한 기능을 담당하고 주민조직 또는 중간지원조직에 커뮤니티 비즈니스 개념을 결합하여 지속적이고 안정적인 재정확보의 토대를 마련

- 주민과 민간주도로 중간지원조직을 활성화는 경우 지역에 토착화된 NGO, 커뮤니티 서비스(복지 등) 단체, 대학, 복지재단, 비영리재단, 민간재단, 지역개발회사(communitary development corporation), 지방의회 등의 활동이 두드러지고, 공공 주도로 중간지원조직을 활성화하는 경우 마찌즈쿠리 통합 재단법인, 트러스트 협회, 주택협회, 정부산하 NPO, 시민상담소, 대학, 전문가, CDC, 사회적기업의 활동 활발
- 현장의 층위에서 활동하는 지원주체가 전체 참여주체의 20~50%에 이를 정도로 두텁고 다양하며, 정책층위에서 활동하는 지원주체는 공공산하조직, 합동위원회, 의회, 협회, 상공회의소가 두드러진 역할 담당

② 정책제언

본 연구에서는 중간지원조직을 구성하고 활성화하는데 필요한 정책적 지원사항으로써 중간지원조직을 중심으로 한 지역조직의 협력체계를 구축하기 위한 계획적 접근사항을 제안하고 중간지원조직을 바탕으로 하는 주민조직화의 중장기 로드맵을 구상하였으며, 근린재생정책의 의사소통구조를 합리화하기 위해 도입하는 근린단위의 개념을 정의하고 정책적 활용방향으로써 도시재생활성화지역과 근린재생사업을 추진하는 공간단위의 참조점으로 활용하는 방향을 제안하였다. 또한 대도시와 달리 지자체 역량이 취약한 중소도시에서 근린재생사업이 원활하게 추진될 수 있도록 사업지원을 위한 인센티브에 대해 간략하게 논하였다.

중간지원조직의 구성과 공공-민간의 역할계획을 구체화하는 사항은 활성화계획수립 지침의 제5장 제1절 공공 및 민간의 역할계획에 대한 별표로 공공과 민간의 역할 및 연대해야 하는 지역조직에 대한 내용으로 보완하였다. 정책적 실효성을 높이기 위해서는 지역의 경로당, 복지관, 청소년수련관, 여성가족관, 육아돌봄센터, 일자리센터, 창업지원센터와 같은 지역복지조직과 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 최근 주목받고 있는 커뮤니티 비즈니스 형태의 주체들, 그리고 지역에 위치한 대학과 전문가·활동가들이 현장에서 주민과 공공을 연결하고 활발하게 지속적으로 활동할 수 있도록 연대하는 역할을 강조하였다.

또한 지역과 주민의 특성과 괴리된 중간지원조직의 해법은 있을 수 없으므로 여러 가지 여건 맞춤형의 중간지원조직 구성안을 마련하였다. 이는 근린재생사업을 처음 추진하는 지자체의 여건이나 여러 번의 실행으로 시행착오와 나름의 지식과 경험을 축적한 지자체의 여건의 차이를 고려하고, 도시의 인력과 사회경제적 여건과 지자체의 의식 수준에 따라서도 다를 수 있음을 고려하는 것이다.

특히 시범적으로 운영된 도시재생지원센터가 중간지원조직을 광범위하게 발굴하는데 의미 있는 역할을 하였으나 연대체계를 구축하는 것에는 미비했던 점을 고려하여 보면, 향후 법적 근거를 갖추고 추진되는 근린재생사업에서 중간지원조직을 중심으로 하는 연대와 협력체계에 대한 지속적인 실험과 모니터링이 필요하다 할 것이다. 여기서는 두 가지 조직구성틀을 제안하였는데, 하나는 현장조직과 주민조직 간 연대를 강화하는 지원센터 구성방향이고, 다른 하나는 지원센터와 현장조직 간 연대를 강화하기 위해 주민조직을 지원하는 형태이다. 이러한 방식은 지역의 여건에 맞추어 융통성 있게 조정되어야 할 것이다.

2) 향후 연구과제

본 연구에서는 도시재생활성화및지원에관한특별법의 수립으로 재생사업의 법적기반이 마련되고 그간 도시의 쇠퇴와 침체에 적절하게 대응하는데 한계가 있었던 우리나라 중소도시 여건에서 근린재생사업이 합리적이고 지속가능하도록 하기 위해 사업초기단계에서 마련되어야 할 정책적 과제와 실천전략을 모색한 것에 의의를 두고자 한다. 본격적으로 중소도시 근린재생의 지속가능한 토대를 구축하기 위해서는 향후 지원정책과 제도, 현장 경험에 바탕을 둔 지침과 매뉴얼에 관한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

본 연구에서 면밀히 살펴 본 최근까지의 주민참여방식의 특징과 한계, 중간지원조직의 성격과 역할, 기존에 행해 온 공공주도 근린재생사업에 대한 주민들의 의식수준에 대한 고찰을 바탕으로 향후 중소도시 근린재생에 있어서의 정부와 지자체 역할이 더욱 구체화되고 현장에 밀착하여 추진력을 갖출 수 있기를 기대한다.

그러나 본 연구는 우리나라 근린재생사업의 현장에서 활동하고 있는 다양한 중간지원기능을 담당하는 주체들에 대한 초기 관찰과 분석의 의미를 가지기 때문에 충분히 이들을 파악하고 의미와 기능을 관찰했다고 보기에는 미흡한 점이 많다. 따라서 향후 지속적인 연구가 필요한 부분은 우리나라의 중간지원조직에 대한 좀 더 광범위하고 면밀한 현장 자료를 구축하고 개념과 역할, 발전방향을 정립하는 것이 필요할 것이다.

또한 다양한 중간지원조직을 범주화하고 역할계획을 기획-계획-사업-사업후-재사업-사업후 단계별로 구체화하여 중간지원조직의 활용성을 높이는 정책적 접근도 심화될 필요가 있다. 해외 사례는 중간지원조직이 재정적으로 탄탄한 커뮤니티 비즈니스 형태를 갖는데 비해 우리나라는 그러한 사례가 매우 적으며, 초기 형태로 소행주, 동네목수 등 서울에 특수한 사례로 존재한다. 이들은 아직 조직구조가 미비할 뿐만 아니라, 수익성도 낮고 정부 차원의 재정지원도 체계적으로 이루어지고 있지 않다. 따라서 추후에 우리나라 중소도시의 여건에 맞는 커뮤니티 비즈니스의 모델에 대한 연구가 필요할 것이다.

마지막으로 우리나라의 현재 지역여건과 주민의 의식수준과 활동특징을 감안하여 도입 가능한 커뮤니티 비즈니스의 형태를 깊이 고민해보아야 하는데, 최근 논의되고 있는 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등의 사례를 중심으로 살펴보면서 독특한 지역여건에서 근린재생사업 추진에 어려움을 겪는 경우와 사업추진 후의 공공의 부재에 따른 주민주도적인 지속적인 관리가 매우 중요한 여건에서 어떠한 형태가 요구되는지에 대한 해법이 모색되는 것이 중요하다.

참고문헌

□ 국내사례부문

• 보고서

- 계기석외(2000), 「커뮤니티 중심의 주거환경정비연구」, 국토연구원
- 구자훈외(2013), 「도시 및 주거환경정비 정책세미나」, 국토교통부
- 김광중외(2010), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, 국토교통부
- 도시재생사업단(2010), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합 정보시스템 구축」, 국토교통부
- 서수정외(2009), 「국토환경디자인 시범사업」, 국토교통부
- 서수정외(2011), 「서민저층주거지 통합적 근린재생 정책방안 연구」, 국가건축정책위원회
- 서수정외(2011), 「필지단위 주택정비 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소
- 서수정외(2010), 「해피하우스 정책지원방안연구」, 국토교통부
- 서울시(2010), 「서울휴먼타운 능안골 제1종지구단위계획 디자인가이드라인」, 서울특별시
- 서울시(2010), 「서울휴먼타운 선유골 제1종지구단위계획 디자인가이드라인」, 서울특별시
- 서울시(2010), 「서울휴먼타운 서원마을 제1종지구단위계획 디자인가이드라인」, 서울특별시
- 양도식(2013), 「서영국 도시재생 정책의 실제」, 국토연구원
- 여혜진외(2010), 「서울 네이버후드 공간패턴 연구」, 서울시정개발연구원
- 유재윤외(2012), 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 세미나 자료집」, 국토연구원 도시재생지원센터
- 이상훈외(2012), 「도시재생포럼 자료집(1)」, 국토연구원 도시재생지원센터
- 이창호외(2008), 「거점확산형 주거환경개선 시범사업을 위한 운영방안」, 대한주택공사 주택도시연구원

- 학술지 및 전문지

- 강준모외(2008), “도시재생의 정책 및 제도에 관한 연구”, 「대한토목학회」, 대한토목학회논문집 D 28(1D)
- 구자훈외(2012), “도시 및 주거환경정비법 개정에 따른 새로운 정비사업 등의 도입과 과제”, 「대한국토·도시계획학회」, 도시정보(366)
- 권성우외(2008), “도시재생의 주요, 고려사항과 그 적용에 대한 연구”, 「대한건축학회」, 대한건축학회 학술발표대회 논문집 - 계획계 28(1)
- 권영상(2011), “우리나라 신도시 계획에서 생활권 공간구조의 변화”, 「대한국토·도시계획학회」, 국토계획 제46권 제2호
- 김광중외(2010), “한국 도시쇠퇴의 원인과 특성”, 「한국도시지리학회」, 한국도시지리학회지, Vol.13 No.2
- 김민수(2011), 「조선시대 읍성의 도시 구성 특성」, 「연세대학교 석사학위논문
- 김선직(2009), 「마을만들기의 전략적 실천방안에 관한 연구」, 한양대학교대학원 도시정보공학과 박사학위논문
- 김우락(2011), “주거지 정비사업에서 협력적 거버넌스 구축이 사회적 자본 형성에 미치는 영향”, 「대한국토·도시계획학회」, 대한국토계획학회지 제46권 제4호 통권 185호
- 김창석(2008), “도시재생관련 법제 및 지원체계 개발의 필요성”, 「대한건축학회」, 대한건축학회지 제52권 제7호
- 김현진외(2009), “노후주거지 진단항목설정 및 중요도 분석”, 「한국도시행정학회」, 도시행정학보 Vol.222 No.3
- 김혜정(2012), “주민참여 마을만들기 거주 후 평가에 관한 연구”, 「대한건축학회」, 대한건축학회지 제28권 제6호 통권 제284호
- 김보영(2009), “중앙 통제와 지방자치의 조화, 영국의 지역 협정 체제”, 「한국보건사회연구원」, 보건복지포럼 통권 제150호
- 노정민외(2012), “주거지 재생사업에서 주민활동이 사회적 자본에 미치는 영향분석”, 「한국지역개발학회」, 한국지역개발학회지 Vol.24 No.4
- 박세훈(2007), “선진국의 도시재생전략과 시사점”. 「대한국토·도시계획학회」, 국토 205
- 박소영(2012.09), “도시재생사업에서 지역사회의 역할·도시재생R&D, 지역자력형 테스트베드 사업을 중심으로”, 「건축도시공간연구소」, 건축도시포럼 ‘도시, 패러다임의 전환’
- 박소현(2006), “역사주거지구의 소규모 생활권단위 추정방법에 관한 기초연구”, 「대한건축학회」, 대한건축학회지 제22권 제9호 통권 제215호
- 박인석외(2009) “영국 도시재생 사업에서 참여주체별 역할과 협력관계: 통합재생사업과 마을재생사업 사례를 중심으로”, 「대한건축학회」, 대한건축학회지 제25권 제12호 통권 제254호

- 배웅규외(2010) “도시재생: 도시중심지의 종합관리와 과제”, 「대한국토·도시계획학회」
- 배웅규, “도시계획·개발과정에서 주민참여 시스템으로서 뉴욕시 커뮤니티보드의 운영특성 및 시사점 연구”, 「서울연구원」, 서울도시연구 8(2), 2007.6
- 서수정(2007), “지속가능한 개발과 뉴어바니즘 이론의 적용에 의한 영국 버밍햄시 도시재생의 특성”, 「대한국토·도시계획학회」, 국토계획 42(7)
- 신중진(2010.11), “마을만들기에서 주민의 상상력, 공공의 배려”, 「건축도시공간연구소」, 건축도시포럼
- 신중진(2012.3.), “경관협정 활용에 의한 저층주거지 환경개선의 방향 연구”, 「대한건축학회」, 대한건축학회논문집 - 계획계
- 신중진(2010.10), “마을만들기 사업에서 주민의 역할변화에 따른 지원방안 연구”, 「대한건축학회」, 대한건축학회논문집 - 계획계
- 신중진(2008.10), “농촌마을만들기사업의 주민약속 활용에 관한 연구”, 「대한건축학회」, 대한건축학회 논문집 - 계획계
- 신중진(1999.10), “공간계획수법과 그 합의형성과정에 관한 연구”, 「대한건축학회」, 대한건축학회논문집 - 계획계
- 양재혁(2010), “마을만들기 추진과정에 관한 정성적 평가”, 「대한건축학회」, 대한건축학회지 연합회논문집
- 오병록(2012), “생활권 이론과 생활권계획실태 분석 연구:도시기본계획에서의 생활권계획을 중심으로”, 「서울연구원」, 서울도시연구 제13권 제4호
- 오병록(2009), 「근린생활권 계획방식이 시설이용 및 영역인식에 미치는 영향」, 서울시립대학교 도시공학, 박사학위논문
- 양동석(2013), “도시재생 종합정보체계의 구축과 활용방안”
- 여혜진외(2011), “주거환경의 네이버후드 영역적 특성 연구”, 「대한건축학회」, 대한건축학회 논문집 - 계획계 Vol.27 No.4
- 이민령(2010), “영국과 한국의 도시재생사업 비교에 관한 연구”, 「한국지역개발학회」, 한국 지역개발학회 학술대회
- 이병대(2012), “주민참여 마을만들기를 통한 구도심 재생에관한 연구”, 「한국지적정보학회」, 한국지적정보학회지 14(2)
- 이석현(2012), “마을만들기의 효율적 지원방안에 관한 연구”, 「한국디자인학회」, 디자인학 연구
- 이승중, “미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제”, 「한국정치학회」, 한국정치학회보 31(4), 1997.12,
- 이영성외(2010), “도시차원의 쇠퇴실태와 경향”, 「한국도시지리학회」, 한국도시지리학회지, Vol.13 No.2
- 이양재외(1991), “우리나라 중소도시 유형별 특성파악을 위한 연구”, 「대한국토·도시계획학회」, 국토계획 36(3)

이종화외(2009), “생활권 개념의 변화에 따른 주거지 계획의 시기별 특성 변화:국내 신도시 및 신시가지 계획을 중심으로”, 「대한주거학회」, 대한주거학회지 Vol.20 No.4

임기택(2010), “영국도시재생 파트너십의 클러스터화 과정에 관한 연구”, 「대한건축학회」, 대한 건축학회 논문집 - 계획계 26(5)

임준홍외(2009), “충청권 도시쇠퇴의 특성과 영향구조분석”, 「국토연구원」, 국토연구 63

장재일(2012), “단위생활권 설정과 생활기반시설 계획을 통한 일반노후 주거지 관리방안 연구”, 「대한 건축학회」, 대한건축학회지 제28권 제7호 통권 285호

조상규외(2011), “주거지 재생의 공익성 향상을 위한 공공의 역할”, 「건축도시공간연구소」

천현숙외(2007), “파트너십 형성을 통한 도시재생방안”. 「대한국토·도시계획학회」, 국토연구 57

하성규(2006), “커뮤니티 주도적 재개발의 새로운 접근: 영국의 근린개발전략을 중심으로”, 「한국도시 행정학회」, 도시행정학보 제 19집 제2호

홍미영(2012.7), “도시재생 사업모델 적용을 위한 시뮬레이션 연구”

홍미영(2012.7), “도시경제기반형 도시재생의 전략과 과제”

한승옥(2013), “부산 주거지재생사업으로 본 마을만들기의 현황과 과제”

• 기타 참고자료

구미시외(1984), 「구미·영주 도시기본계획」

국토·도시계획학회(2013), 「도시 및 주거환경정비 정책세미나」, 대한국토·도시계획학회

국토·도시계획학회(2013), 「도시재생활성화를 위한 세미나 자료집」, 대한국토·도시계획학회

국토·도시계획학회(2013), 「도시재생활성화를 위한 세미나 자료집」, 대한국토·도시계획학회

국토교통부(2013), 「도시 및 주거환경정비법」

국토연구원(2012), 「도시재생활성화 세미나」, 국토연구원

국토연구원 도시재생지원센터(2013), 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 세미나 자료집」, 국토연구원

국토연구원도시재생사업단(2010), 「지자체별 테스트베드 공모 유치계획안」,

국토연구원 도시재생지원사업단(2011), 「살고싶은 도시만들기 시범도시 사업의 성과와 과제」, 국토연구원

국토교통부(2010-2011), 「도시계획현황통계」

국토교통부(2012), 「2013년 도시활력증진지역 개발사업 해설서」

국토교통부(2012), “가로주택정비사업 및 주거환경관리사업 시행방안 마련, 보도자료”, 「국토교통부포탈」

기획재정부(2012), 「광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」

대구시(1984), 「대구 도시기본계획」

대한주택공사(2008), 「2008주택도시통계편람」, 대한주택공사
 박향룡(2010), 「성북구 장수마을의 주민참여」
 수원마을르네상스센터(2013), 「마을르네상스저널」
 수원마을르네상스센터(2011), 「마을르네상스 공모사업 최종결과보고서」
 수원마을르네상스센터(2012), 「마을르네상스 공모사업 최종결과보고서」
 수원마을르네상스센터(2011), 「지역주민과 대학이 함께하는 마을계획만들기」
 수원시(2013), 「생태교통 수원2012」, 수원시청
 서울시(1984), 「서울강서구·마포구 도시기본계획」
 서울시(2006), 「2020년 서울도시기본계획 본보고서」, 서울특별시 도시계획국
 서울시(2009), 「2020년 목표 서울시 도시 및 주거환경정비 기본계획(안)」, 서울특별시
 서울시(2004), 「2010서울특별시 도시·주거환경정비기본계획:주택재개발사업부문·주거환경개선사업부
 문」, 서울특별시
 서울시, 「서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 일부개정조례」, 서울특별시
 서울시(2013), 「서울시 주민참여형 재생사업 매뉴얼」, 서울특별시
 서울시(2012), 「서울시 주거지종합관리계획:서남권 시범계획」, MP회의 내부자료, 서울특별시
 서울시(2010), 「지구단위계획 제도의 미래발전방향」, 서울특별시
 서울시(2010), 「서울시 지구단위계획 수립기준」, 서울특별시
 서울시(2013), 「서울시 보행자전거와 아마존사업, 내부자료」, 서울특별시
 서울연구원(2012), 「서울연구원 내부자료」
 영주시(2013), 「관사골 신사골자료」, 영주시청
 영주시(2010), 「관사골지구 주거환경개선 정비계획(안)」, 영주시청
 전주시(2013), 「테스트베드 유치배경」, 전주시청
 전주시(2013), 「전주도시재생테스트베드자료」, 전주시청
 전주시(2013), 「주거환경개선사업 대상지(완산구)」, 전주시청
 전주시(2009), 「전주시 도시재생기본전략 구상」, 전주시청
 풍산외(1983), 「풍산·외성·풍기 도시기본계획」
 통계청(2008), 「통계지역 확정정보자료」, 「통계청포탈」
 통계청(2010), 「2010년 행정구역 기준 인구추이」
 통계청(2010), 「e-지방지표」

안전행정부(2008-2011), 「행정안전백서」

안전행정부(2013), 「도로명주소 전자지도, 국가기초구역」

이영은(2012), “한국형 도시재생 추진체제의 제안”, 미래도시전략세미나 발표자료

- 홈페이지

법제처, 「국가법령정보센터」 <http://www.law.go.kr>

통계청, 「국가통계포털」 <http://www.kosis.kr>

국토교통부, 「국토교통통계누리」 <http://stat.mltm.go.kr>

국토교통부, <http://www.mltm.go.kr>

고용노동부, <http://www.moel.go.kr>

농림수산식품부, <http://www.mifaff.go.kr>

국토교통부, 「도시재생사업단」 <http://kourc.or.kr>

국토교통부, 「도시포털」 <http://www.city.go.kr>

법제처, <http://www.moleg.go.kr>

보건복지부, <http://www.mw.go.kr>

서울시청, <http://www.seoul.go.kr>

서울연구원, <http://www.si.re.kr>

성북구청, <http://www.seongbuk.go.kr>

수원시청, <http://www.suwon.go.kr>

영주시청, <http://www.yeongju.go.kr>

전주시청, <http://www.jeonju.go.kr>

중소기업청, <http://www.smba.go.kr>

산업통상자원부, <http://www.motie.go.kr>

한국해비타트, <http://www.habitat.or.kr>

안전행정부, <http://www.mospa.go.kr>

□ 해외사례 부문

- Medoff, P., Sklar, H(1994), Streets of Hope: The Fall and Rise of an Urban Neighborhood, South End, Boston, MA
- Rugby Local Strategic Partnership(Feb. 2010), Mapping of Regeneration Activity in Rugby Borough
- Rugby Local Strategic Partnership(Jan. 2009), Rugby Regeneration Strategy, Review of Deprivation Data
- Wirral Council, "Appendix: Stronger Communities Initiative.". <http://www.wirral.gov.uk>
- Herefordshire Council Research(Dec 2008), "Definitions of Terms."
- Bedford Borough Council, "Lower Super Output Area Profile." , <http://www.bedford.gov.uk>
- Oxford City Council, "A Regeneration Framework for Oxford to 2026.", www.oxfordpartnership.org.uk
- Bristol City Council, "Briefing note- Super Output Areas," Planning Transport and Development Services. www.bristol-city.uk
- Somerset County Council(2011), Priority Area Report: Part of the Somerset Joint Strategic Needs Assessment 2011
- Kent County Council(June 2009), Research & Intelligence "Super Output Areas."
- Communities and Local Government(Dec. 2008), Aspiration and Attainment Amongst young people in deprived communities
- Communities and Local Government(March 2011), English Indices of Deprivation 2010: Neighborhood Statistical Release.
- N.A. Phelps외(2011), 「British Urban Policy:2011 영국 도시정책 자료집」, 국토연구원
- West Midlands LGA, Briefing·Alert(Feb 2008). Learning to Deliver. "LAA Target Setting, http://www.educe.co.uk/wp-content/uploads/2008/05/L2D_LAA_Target_Setting_alert.pdf
- Leicestershire County Council for North West Leicestershire Local Strategic Partnership(March 2008), North West Leicestershire Priority Neighborhood Profile, Greenhill.
- Tameside Strategic Partnership(May 2010), Tameside Strategic Partnership Guide
- Leicestershire County Council(2001), Neighbourhood Priority Areas
- Leicestershire County Council(Sept. 2007), Places in North West Leicestershire
- DCMS(Department for Culture, Media and Sport) National Indicator 11: Engagement in the Arts

Vicker, D and P. Rees(2007), National Statistical Output Classification J.R. Statist. Soc. A(2007) 170, Part2, pp. 379-403.

Office of the Deputy Prime Minister(ODPM)(April 2005), Neighborhood Statistics, Geography Policy, http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/HTMLDocs/images/GeographyPolicy_tcm97-51009.pdf

Government Office for the Northwest

Office of National Statistics, www.statistics.gov.uk

Witherford Watson Mann Architects (2011) Bankside Urban Forest, London: Witherford Watson Mann Architects

Rationalizing Community Policy for Small and Medium-sized Cities' Slum Regeneration in Korea

Yeo, Hae Jin

The Korea government have recently put the existing non-statutory regeneration process on a statutory footing. Based on this legal standpoint as well as many demands from professionals and field experts will expand the policy implementations and accelerate the projects in every aspects. However small and medium-sized cities in Korea are so vulnerable at the level of financial independency, a fast-shrinking population, irrevocable aging phenomenon, social and physical dilapidation. It is beyond their autonomy and speed-up its weakening further.

In this given condition, this research aims to explore factors for good and sustainable community regeneration with regard to citizen participation methods, the characters and roles of support-agents, sense of residents toward existing community regeneration projects, planning and policy roll entitled to local governments, socially and spatially embedded units integrating resident's cognition and administrative districts.

This understanding guides us to more field-oriented concept of community unit, which the people live there have developed as their shared area with neighbors. Clear conceptual knowledge seems to be essential for improving governmental policy and strategies of sustainable community regeneration. The research is majorly focused on analysis field condition and field experts activities through one-to-one interview, site visit, in-depth discussion and focus-group-interview with non-governmental organization and local organizations.

Up to now, there are project management teams and urban regeneration related service centers which are usually public-affiliated, professionals, experts, local universities, local organizations, NGOs which are usually belong to private or 3rd sector, and residents, dong-jang(in general, the highest seniority in their group), and various types of local units which is acting as a community organization. And this is more and more diversified.

A brief response to research inquiry can be abridged at 3 points. First, it has been developing more effective communication channels as many agents acting at the support level working vertically integrating policy and field as well as horizontally integrating residents and residents or residents and local units. Second, there are several significant units that seems to strengthen the governance of community regeneration projects. At planning level, it is Administrative Dong-district, at project level, it is district-Tong(the smallest administrative unit in Korea), and at field activity level, it is Administrative Dong-Tong-Ban-household.

It highlights the importance of Administrative Dong and Tong acting as a socially and spatially embedded unit for improving coherent planning, sustainability of project. It could be related with further discussion between neighborhood unit and living circumstances. Clear guidance to structuring various agents at the regeneration-support level requires more specific descriptions on organization chart on Ministry of Land, Infrastructure and Transportation's regeneration planning manual. Local government's improved demands and policy implementations is expected concerning detailed policy delivery systems.

Keywords : Neighborhood, Community, Community Unit, Community Regeneration, Small and Medium-sized City, Support Center