

도시재생사업에서 주민의 참여와 배제 영주시 삼각지 국토환경디자인 시범사업을 사례로*

Residents' Participation and Exclusion in Urban Regeneration Process:
In the case of Samgakji, Youngju City

이영아**

도시재생에서 주민참여는 2000년대 이후 도시환경 개선을 위한 대안적 방법으로 부각되어왔다. 그러나 주민참여형 도시재생사업이 주민의 일상생활을 위한 공간을 조성하는 만병통치약이 될 수는 없다. 주민참여형 도시재생은 수사학에 그 치거나 실제 세계에서는 주민을 배제시키는 영역으로 작동될 수도 있기 때문이다. 본 논문에서는 규범적 의미의 주민참여가 아닌 주민과 정부의 관계 속에서 발생하는 실질적인 주민참여와 배제를 고찰하고 그 결과로 만들어지는 실제 공간의 모습이 어떠한가를 살핀다. 특히 영주시 국토환경디자인 시범사업을 사례로 유연한 정부와 낮은 역량의 주민 간 관계가 어떻게 주민을 참여시키고 동시에 배제시키는지를 고찰했다. 이를 통해 주민참여형 도시재생이 이루어지기 위해서는 주민의 일상적 삶이 반영된 공간 조성에 사업의 목표를 두어야 하며, 참여가 반영된 유연한 제도 운영 및 흔히 알려진 교육 및 지원 프로그램보다는 오히려 주민의 눈높이에 맞춘 일상적인 참여 통로가 필요하다고 제안한다.

주요어: 도시재생, 주민참여, 주민배제, 주민 역량, 정부의 유연성

* 이 논문은 대구대학교 연구장학기금 지원에 의한 것임.

** 대구대학교 지리교육과 조교수(youngpal@gmail.com)

1. 새로운 도시정비 패러다임으로서 도시재생과 주민참여

과거 대표적인 기성시가지 정비방식이었던 철거 재개발은 경제적이고 효율적인 도시 공간 조성을 위해 저소득층 주민이 거주하는 노후 주거지를 대단지 아파트 공급을 통한 중산층 주거지로 전환시키는 방식이었다. 기존 주민의 생활터전을 해체하고 다른 지역으로 옮겨가게 하는 전면 철거 재개발은 주민이 원래 살던 공간으로부터 배제되는 방식이라는 점에서 비판받아왔다. 이러한 비판과 함께 2000년대 중반 이후 도시재생이 대안으로 떠올랐다.

재개발에서 재생으로 도시정비의 패러다임이 전환될 수 있었던 계기는 양적 성장 시대 이후 삶의 질 향상에 대한 기대, 저소득층 주거권에 대한 시민사회의 요구 등이 도시정책에 반영된 결과라고 볼 수 있으나, 이것이 정책적으로 활성화될 수 있었던 것은 아마도 부동산 경기 침체 등 사회경제적 여건의 변화로 인해 과거와 같이 재개발이 재산증식의 수단이 되기 어려워졌다는 현실적인 이유 때문이기도 하다. 정부는 과거와 같이 제도적 규제완화를 통하여 정부의 예산 없이 민간건설회사가 주도하는 도시정비방식은 한계가 있다고 인식하고, 낙후된 도시지역 환경 개선 및 정비를 위한 또 다른 전략을 찾아야만 했다. 그러한 전략 중 하나가 지역주민들이 스스로 동네를 정비하도록 하는 주민참여형 도시재생이다.

물론 도시재생은 그 개념과 범위가 불분명하다. 제도적인 차원에서 도시재생사업은 신시가지가 아닌 기성시가지에서 이루어지는 일단의 사업으로, 기존의 재개발사업, 재건축사업, 주거환경개선사업, 도시활력증진사업 등 쇠퇴하거나 낙후된 기존 시가지에서 이루어지는 각종 정비사업을 포함하는 개념이다. 그러나 일반적인 의미의 도시재생이라는 용어는 2000년대 살고 싶은 도시 만들기 사업 등과 같이 주민참여가 중요한 요소가 되는 사업의 등장과 함께 자주 쓰이기 시작했으며, 이런 의미의 도시재생은 주민참여를 통해 지역주민이 스스로 동네를 정비하며, 동네에

대한 전면적인 개발이 아닌 일부 개량과 정비까지 포함하는 말로 쓰이기도 한다. 본 논문에서는 후자의 의미로 도시재생사업을 다루고 있으며, 이를 ‘주민참여형 도시재생사업’이라고 규정했다. 여기서 이야기하는 주민이란 토지나 주택소유자뿐만 아니라 해당 사업이 일어나고 있는 곳에 거주하고 있는 모든 이해당사자를 의미한다.

주민참여형 도시재생을 위해 국토교통부는 살고 싶은 도시 만들기 사업, 도시활력증진사업, 거점확산형 주거환경개선사업 등 개별 동네의 특성을 반영한 다양한 사업을 추진했으며, 다른 부처에서도 주민참여를 유도하는 유사한 사업들을 추진해왔다.¹⁾ 2013년에는 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』이 제정되어 통합적 재생 및 공동체 역량강화를 목표로 하는 도시재생사업이 본격화될 전망이다. 이러한 사업들은 정부가 예산을 투입하고 지역주민이 참여하거나 주도하는 도시재생을 유도하고 있다는 점에서 과거 도시정비방식과는 크게 다르다. 특히 낙후되거나 쇠퇴한 지역 주민들의 주거권을 보장하면서도 삶의 질을 높일 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 나아가 주민참여형 도시재생은 낙후된 지역에 사는 주민들의 생활공간 조성을 시장에 맡기는 것이 아니라 그곳에 정부 예산 투입을 통해 유도된다는 점에서 일종의 복지 정책적 특성을 가지고 있다고도 이해할 수 있다.

그러나 이러한 주민참여형 도시재생의 필요성 및 당위성에도 불구하고, 많은 지역에서 주민참여를 통해 사업을 수행함에 있어서는 현실적인 어려움이 뒤따를 수 있다. 주민참여형 도시재생을 위한 협력적이고 참여의지가 높은 주민을 현실에서 쉽게 만날 수 있는 것이 아니기 때문이다. 지역 내에 있는 주민 조직 간 이해관계가 복잡한 경우에도 대표성을 갖는 주민을 찾기가 어려워 오히려 이러한 외부로부터의 지원이 주민 간 갈등을 야기할 수도 있다. 이렇듯 주민참여형 도시재생의 성패는

1) 박정은 외(2012)에 따르면 2012년 5월 현재 10개 중앙부처에서 총 39개 사업이 추진 중이라고 한다. 국토교통부 외에 문화체육관광부, 안전행정부, 중소기업청의 사업이 주를 이룬다.

주민의 참여 역량 및 협력 의지에 달려 있는데, 이는 전문가 파견, 주민 교육, 홍보 등과 같은 도시재생사업을 위해 마련된 프로그램을 통해서 단기간에 발굴되기 어렵다는 점에서 현재의 도시재생사업은 현실적으로 어려울 수 있다. 결국 주민참여형 도시재생은 바람직하고 대안적인 기성시가지 정비방식으로 각광을 받고 있으나, 이 사업이 지속적으로 이루어지기 위해서는 지역주민은 누구이며 그들의 삶의 공간은 어떻게 만들어져 가는지 등에 대해 구체적으로 고민하고 논의하는 것이 반드시 뒤따라야 한다.

이러한 문제의식하에 본 논문에서는 주민참여형 도시재생의 주체인 정부와 주민 간 관계를 분석하여 도시재생에서 협력과 갈등, 포용과 배제가 일어나는 조건에 대해 살펴보고 그러한 관계에 따라 주민의 생활공간이 어떻게 결정되는가를 분석한다. 이러한 관계를 보다 현실적으로 분석하기 위해 본 논문에서는 경상북도 영주시 삼각지 지역에서 추진되고 있는 국토환경디자인 시범사업을 사례로, 제도적으로 주민참여를 독려하고 있는 상황에서 어떠한 주민참여가 실질적으로 이루어졌으며 동시에 어떤 식으로 지역주민에 대한 배제가 발생하는지를 설명하고자 한다. 이러한 정부와 주민 간 참여와 배제의 역관계 속에서 그 지역이 어떻게 주민 의사가 반영된, 혹은 배제된 공간으로 만들어지고 있는가를 고찰한다. 영주시 사례 분석을 통해 도시재생사업에서의 주민참여가 수사학이 아닌 실질적이고 의미 있는 것이 되도록 하는 데 기여하고자 하는 것이 본 논문의 목적이다.

본 연구에서는 참여관찰 및 심층면담의 방법을 이용했다. 영주시 삼각지 국토환경디자인 시범사업에서 주민참여를 독려하기 위해 구성된 마을 만들기 지원팀(사회서비스팀) 팀원으로 연구진이 참여하면서 2012년 5월부터 2013년 4월까지 1년여간 관찰하고 해당지역 주민을 심층 면담하는 방식으로 연구를 진행했다.

2. 도시재생에서 정부-주민관계에 대한 이론과 분석틀

1) 도시재생에서 주민참여에 관한 선행연구 검토

도시재생사업과 관련해서는 주민참여에 대한 연구가 주로 이루어지며, 재개발사업에서는 배제에 관련된 연구가 이루어지는 경향이 있다. 주민참여에 대해서는 각종 도시 및 농촌마을 재생사업에서의 모범적인 주민참여 현황 및 주민참여 지원제도, 주민참여의 당위성을 강조하는 연구(송미령 외, 2005; 이영아 외, 2008; 조필규, 2010)가 주를 이룬다. 이에 반해 재개발사업에 대해서는 세입자 배제의 원인이나 배제 과정상 발생하는 갈등에 초점을 맞춘 연구가 많다(홍경선, 1990; 남영우 외, 2009; 권은선 외, 2011). 그러나 최근에는 도시재생사업에서도 주민참여를 비판적으로 고찰한 논문이 있다. 대형 도시재생 프로젝트 수행과정에서 주민이 배제되는 문제(원재무, 2013)를 지적하기도 하며, 정책수행 과정에서 전문가 및 기술자의 합리성이 주도하게 되고 공동체나 주민참여는 도구화되고 있다는 비판도 있다(Tang et al., 2012; 박주형, 2013).

도시재생에서의 주민참여는 재생사업이 일어나는 지역의 사회경제적 조건 및 정부와 주민 간 관계에 따라 참여가 일어날 수도 있고 배제가 일어날 수도 있으나, 구체적인 현실적인 상황에 대해 살펴보면 많은 경우, 주민 배제와 참여가 동시에 일어나는 것을 알 수 있다. 본 논문에서는 도시재생에 대한 주민 참여와 배제는 한 지역에서 한 방향으로만 발생하는 것이 아니라 구체적인 사안이나 상황의 변화에 따라 동시에 나타나는 동태적 개념으로 인식하고 있다는 점에서 선행 연구와 차이가 있다.

2) 정부-주민 관계에 대한 고찰

도시재생에서 주민의 참여와 배제는 결국 지역에서 정부와 주민이 어떤 관계를 맺으며, 어떠한 도시를 만들어내는가의 문제이다. 다시 말해

서 도시재생사업의 주체인 중앙 혹은 지방 정부와 해당 지역 주민 사이에서 일어나는 의사결정에 의해 구체적인 도시재생사업의 추진이 달라질 수 있고, 궁극적으로는 도시의 모습이 결정될 수 있다는 것이다.

지방(local) 수준에서 정부-주민의 관계에 대한 개념은 커뮤니티 거버넌스 관련 연구에 잘 정리되어 있다(Gidron et al., 1992; Murdoch and Abram, 1998; Sullivan, 2001; Taylor, 1992). 커뮤니티 단위에서의 거버넌스 연구는 지역의 역사적·경제적 조건에 따라 약간의 차이는 있지만 각 연구들 간의 공통점을 정리해보면, 크게 정부와 주민 간 관계의 형태를 정부주도, 주민주도, 주민-정부 협력 등 3가지로 구분하고 있다는 것이다. 설리번(Sullivan, 2001)은 커뮤니티 통치(community government), 지방 거버넌스(local governance), 시민 거버넌스(citizen governance)로 구분한다. 커뮤니티 통치에서는 정부 주도적 전략이, 지방 거버넌스에서는 파트너십에 기반을 둔 ‘연립(joined-up)’ 전략이 중요하며, 시민 거버넌스에서는 시민의 주도적 역할이 강조된다고 한다. 기드론 외(Gidron et al., 1992)는 9개 국가의 비교 연구를 통해 지방 차원에서의 정부-3섹터 관계에 대해 정부가 우세한 경우, 3섹터가 우세한 경우, 협력적인 파트너십이 이루어지는 경우 외에 서로 병렬적이고 독립적으로 이원화되어 있는 경우를 추가하고 있다. 테일러 외(Taylor and Lansley, 1992)는 복지정책 분석을 통해 국가 중심, 3섹터 중심, 협력적 파트너십으로 정부와 3섹터 간 관계를 구분하고 있으며, 마지막으로 기업도 하나의 주체로 보고 기업 중심도 포함시키고 있다.

도시재생사업을 추진하기 위해 필요한 주체 간 바람직한 관계는 대부분 파트너십 유지가 가능한 관계여야 한다고 여긴다. 파트너십을 유지하기 위해서는 권력이 어느 한쪽으로 몰리지 않고 정부와 주민 간 관계가 대등해야 한다. 파트너십을 통한 도시재생은 대등한 주체 간 상호작용을 통해 합리적이고 유연한 주민의 일상생활 공간을 생산할 수 있다는 것을 의미한다. 동등한 주체로서 주민이 정부와 협력하기 위해서는 사업 관련 정보를 공유하고 이에 대해 합리적으로 판단하며, 적극적으로 대처할 수 있는 역량을 갖추는 것이 필요하다. 이 입장에 대한 대표적인 학자는 힐

리(P. Healey)이다. 힐리는 『협력적 계획』(2003)이라는 책에서 협력가능성의 근거를 밝히는 이론적 논의로 기든스와 하버마스를 고찰했다. 기든스의 구조화이론을 통해 개인의 행동양식은 사회적으로 결정되는 것이므로 개인적인 행동은 제약을 받지만 동시에 능동적으로 대처할 수 있는 힘을 가진다고 강조한다. 힐리는 특히 상호작용적 관계의 질에 초점을 맞추고 있으며, 하버마스의 의사소통적 합리성 개념을 통해 상호작용적 관계를 위한 규범적 원칙을 설명한다. 이를 통해 현대 도시계획에서 거버넌스의 가능성을 설명하고 있다.

반면 협력이 아닌 대립과 갈등구도로 파악하는 경우도 있다. 실질적인 소통이 이루어지지 않는 주체 간 갈등관계는 일방적으로 주민이나 정부 한 주체가 주도적인 역할을 수행하고자 하는 지역에서 볼 수 있다. 이러한 대립과 갈등은 권력이 동등하게 주어지지 않은 경우로, 주로 특정 사업을 둘러싸고 한 주체의 권력이 더 강하게 작동하기 때문에 발생한다. 스튜어트(Stewart, 1995: 74)는 현대사회에서 협력적 계획의 비현실성에 대해 주장하는데, 협력적 계획의 한 형태인 거버넌스는 세계화에 대한 국민국가의 약화에 대한 대응으로 나타난 것이지만 이 과정에서 오히려 권력의 재집중화가 이루어진다고 주장하며, 결국 시민은 의사결정능력을 가진 주체가 아니라 계획의 대상, 고객, 소비자가 될 수밖에 없다고 강조한다. 탕(Tang, 2012)은 르페브르의 논의에 그람시의 헤게모니론을 접목하여, 지식과 정보를 공유한 국가에 의해 공공 참여는 도구로 전락했다고 주장하고 있으며, 박주형(2013)은 푸코의 통치성 이론을 통해 도시재생에서 주민참여는 도시를 관리하기 위한 국가의 통치기술이라고 주장한다. 이 입장에서는 도시재생은 정부가 더 많은 정보를 가지고 있거나 관리수단을 통제할 가능성이 크기 때문에 주민은 협력에 필요한 동등한 주체가 되지 못하며 오히려 계획의 도구나 대상이 될 수밖에 없음을 강조한다.

그러나 이러한 갈등론적 입장에서는 주민들을 정태적이고 단일한 특성을 가진 대상으로만 바라본다는 단점이 있다. 테일러(Taylor, 2007)는 신

자유주의 사회에서 국가 권력이 더욱 집중되고 그에 따라 주민들이 도구화되고 배제될 수밖에 없다 하더라도, 현실적으로 보면 그 과정에서 주민들이 활동적인 주체로 변화될 수 있는 잠재력을 가질 여지도 동시에 만들어진다고 강조하면서 실용주의적 접근방법을 견지한다. 테일러는 국가 권력의 재집중화와 그에 따른 주민배제를 정태적 개념으로 해석하기보다는 또 다른 변화를 일으킬 수 있는 기반으로 이해하기 때문에 주민참여에 대한 논의는 여전히 의미가 있다고 주장한다.

본 논문에서는 주민-정부 간 균형 잡힌 의사결정구조를 가지는가 혹은 불균형적 권력구조를 가지는가에 대한 일방향적 해석보다는 불균형한 권력구조 속에서도 참여는 주민의 권한을 강화시켜 균형 잡힌 구조로 변화시킬 수 있다는(혹은 변화시켜야 한다는) 테일러의 입장에 기본적으로 동의한다. 다음 절에서는 이러한 입장에 기반을 둔 본 연구의 분석틀에 대해 설명하고자 한다.

3) 도시재생에서 정부-주민 관계 분석틀

도시재생사업에 참여하는 주민은 협력 및 이를 위해 준비된 공동체에 속해 있으면서 능동적으로 참여하는 주민일 수도 있고, 혹은 정부의 정책목표 달성을 위해 배제되거나 동원되는 도구일 수도 있다. 이는 특정한 지역에서 특정한 시기에 놓여 있는 주민의 역량 및 정부의 유연성 정도에 따라 달라질 수 있다. 다시 말해서 한 지역의 도시재생에서 주민의 협력적 참여와 배제는 주민이 주체적으로 사업에 참여할 수 있는 역량의 정도 및 지방정부의 유연성 정도에 좌우된다. 도시재생과정에 영향을 미치는 정부와 주민의 관계를 정리하면 <그림 1>과 같다.

정부의 유연성이란 제도나 계획을 수립할 때 여러 이해관계자의 다양한 의견을 수용하고 계획을 수정하려는 의사가 얼마나 큰가, 또한 구체적인 예산집행이나 사업추진절차에 있어서 어느 정도 융통성 있게 조정할 수 있는가 등으로 결정될 수 있다. 주민의 역량은 도시재생과정에 협

<그림 1> 도시재생에 영향을 미치는 정부-주민의 관계

		정부의 유연성	
		크다	작다
주민 역량	크다	협력(collaboration)/참여	갈등(conflict)/저항
	작다	포용(inclusion)	배제(exclusion)

력할 수 있는 역량뿐 아니라 저항의 역량, 주도적인 활동 역량 등을 의미하기도 하며, 혹은 주민이 지역에서 가지는 권한이 어느 정도인가를 의미할 수도 있다.

과거 도시재개발사업의 경우는 전형적으로 정부의 유연성이 낮은 사업인데, 이때 주민의 역량도 낮으면 재개발과 함께 원주민들은 그 지역으로부터 배제되는 상황을 맞는다. 반면 정부의 유연성은 낮는데 주민의 저항 역량이 큰 곳에서는 재개발사업 등을 둘러싼 갈등이 발생할 수 있다. 이러한 갈등의 결과로 그 이후 정부가 좀 더 유연해진다. 예를 들어 재개발의 경우는 주민의 저항 및 갈등의 결과 임대아파트, 가이주단지 등 원주민, 특히 임차인들의 정착을 도울 수 있도록 제도가 변화되었으며, 주거환경개선사업 및 거점확산형 주거환경개선사업 등 새로운 도시정비기법이 마련되는 발판이 되기도 했다. 특히 2000년대 본격화된 각종 주민참여형 도시재생사업의 수행 역시 정부의 유연성이 커지는 단계의 연장선상으로 이해할 수 있다. 정부가 보다 유연하게 대응하고 동시에 주민의 역량도 큰 지역에서는 주민이 도시재생사업에 참여하여 협력적 파트너십을 만들어내는 것이 가능하다. 반면 정부는 주민참여형 도시재생사업을 추진하면서 주민의 참여를 독려하는 등 상대적으로 유연함에도 불구하고 지역 주민의 참여 역량이 낮은 경우에는 정부가 도시재생지원센터라든가 도시대학 등과 같은 각종 지원 프로그램을 통해 더 많은 주민들을 포용하는 도시재생사업을 추진한다.

이 틀로 도시정비사업과정의 전체적인 변화를 살펴보면, 과거에는 정부의 유연성이 작고 주민의 역량이 낮았다가 점차 주민의 역량이 강화되면서 갈등관계를 보이게 되고 그러한 갈등의 결과 정부의 유연성이 점차 커지게 되어 협력이 이루어질 가능성이 커진다. 그 과정에서 주민의 역량이 낮은 지역에서는 주민의 역량을 강화시키기 위한 정부의 각종 지원 정책을 통해 주민을 포용하는 방향으로 진행된다. 그러나 이러한 변화는 정부가 다시 유연성을 잃거나 주민 간 이해관계가 복잡해지면 다시 갈등이나 배제가 일어날 수도 있다.

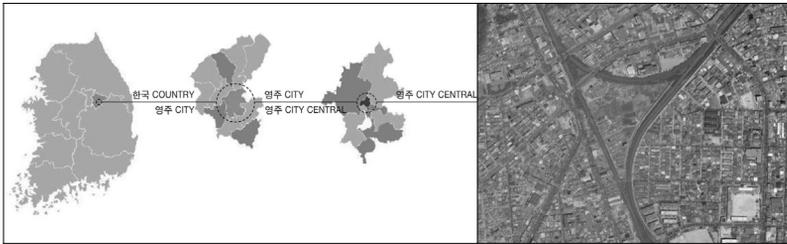
이렇듯 도시공간은 일방적으로 주민이나 정부 하나의 주체에 의해 만들어지기보다는 그 둘 사이의 관계가 동적으로 변화하면서 조성되는 것이다. 정부의 계획과 주민의 일상생활 공간 이용 간에 상충이 생기면 주민과 정부의 관계는 새로운 국면을 맞게 되고, 갈등, 포용, 배제, 참여 등의 활동에 따라 새로운 형태의 공간이 조성된다. 르페브르(2011)는 정부 및 계획가의 공간 계획과 주민이 공간을 인식하고 능동적으로 경험하는 방식이 결합하여 도시공간이 생산된다고 한다. 만약 정부가 경직적이고 정부나 계획가의 가치가 더 많이 작동되면 주민에게 익숙한 공간은 사라지고 주민들은 정부에 의해 변화된 공간에서 적응하며 살아가게 되고 이 과정에서 일부 주민은 그 공간으로부터의 배제를 경험하게 될 것이다. 만약 정부가 유연하고 주민 역량이 강한 곳에서는 정부 및 계획가의 가치와 주민들이 살아왔던 익숙한 공간과 적절히 결합된 형태의 공간에 주민들이 살아가게 될 것이다. 그러한 적절히 결합된 공간이 생산되는 과정에서 주민은 협력 및 참여의 형태를 통해 보다 능동적이고 적극적인 선택을 하게 되고 주민의 일상생활 공간은 좀 더 주민의 목소리가 반영된 공간으로 만들어지게 될 것이다.

3. 영주시 삼각지 지역 개관

영주시 삼각지에서 수행 중인 국토환경디자인 시범사업은 중앙정부 주도하에 추진되는 사업으로, 도시활력증진사업과 같은 제도적으로 전형적인 도시재생사업은 아니지만, 영주시 도심에 위치한 낙후된 주거지역에 일련의 공공시설을 공급한다는 점에서 도시재생사업의 일환이라 할 수 있다. 이 지역 주민들은 외부로부터 특정한 역량을 가진 단체의 도움을 받은 적도 없고 많은 주민들의 사업에 대한 관심(참여의지)이 상대적으로 낮다. 영주시 삼각지의 경우 도시재생사업 성공사례로 소개한 지역에서 볼 수 있는 활동적인 주민이 없는, 어찌 보면 지방 중소도시 노후 주거지역이나 농촌 지역에서 흔히 볼 수 있는 가장 평범한 동네라 할 수 있다.

1) 삼각지의 물리적 특성

<그림 2> 영주시 삼각지 위치도



경상북도 영주시 휴천3동에는 삼각지라고 불리는 지역이 있는데, 북영주선, 중앙선, 영동선 등 3개의 철도가 지나가면서 생긴 삼각형 모양의 지역 형상을 가지고 있어서 붙여진 이름이다(<그림 2>). 이 지역은 영주시 중심에 위치해 있음에도 불구하고 철도에 의해 고립되어 있어서 거의 개발이 이루어지지 않았다. 게다가 3면으로 철도가 지나가면서 발생하는

<그림 3> 영주시 삼각지 지역 현황



진동으로 인해 고층·고밀 개발이 어렵고, 오랫동안 개량조차 제대로 이루어지지 않아 주택도 낡고 노후한 상태이다. 2008년 주민들의 요청으로 자연취락지구로 지정되면서 건폐율이 20%에서 60%로 상향되는 등 주택을 개량할 수 있는 조건을 갖추게 되어 개별적으로 주택을 약간씩 개량하면서 거주하고 있으나 여전히 지역 내 소방도로가 없고 도로가 협소하여 택배차량이나 정화조 청소차량 등 큰 차량은 진입하지 못하는 등 기본적인 생활에 필요한 기반시설은 미흡한 상황이다(<그림 3>).

2) 지역주민의 특성

삼각지는 1개 통 정도 규모의 지역으로 총 120여 가구가 살고 있으며, 노인인구의 비율이 높고, 30~40년 이상 삼각지 내에 거주한 주민들이 많다. 개발이 어려워 노후한 주거환경 및 노인인구 거주 등으로 저소득층이 거주하는 곳으로 인식되어 있으나, 기초생활보장수급자 비율은 영주시 전체 평균에 비해 낮다. 주민들 중에는 자식들이 성장하여 외부로 나가 경제활동을 하고 있고, 자식들에게 용돈을 받아 생활하는 주민들도 많다. 다시 말해서 저소득층이기는 하나 살던 곳에서 계속 살기를 희망하는 노인들로 소일거리를 하면서 이웃과 함께 시간을 보내는 사람들이

많은 동네이다. 이런 이유로 이곳의 주민들은 저소득층을 위한 복지서비스보다는 지금까지 살아왔던 지역의 생활환경개선이 더 필요하다고 생각한다.

삼각지에 사는 개별 주민은 동네의 다양한 사회적 관계에 오랫동안 얽혀 있다. 그룹별로 날마다 오후가 되면 노인회관 등에 모여 윗놀이나 화투 등으로 시간을 보내며 소소한 정보를 공유하고 있다. 노인회관을 이용하는 두 개의 주요 그룹과 별개로 반(班) 단위로 모여 시간을 보내는 소그룹도 여러 개 있다. 이는 과거 다른 그룹과 크고 작은 갈등을 경험한 사람들끼리 모여 나뉜 것으로 보이는데 서로 함께 모이는 일은 거의 없다. 삼각지 사람들의 특징을 살펴보면 대부분 70대 가옥주이며, 상대적으로 젊은 층(50~60대)이거나 세입자들은 저렴한 주거비용 때문에 이곳에 살고 있으며 이 공간에서 다른 주민들과 관계를 맺으며 일상생활을 영위하지는 않는다.

3) 국토환경디자인 시범사업 추진

생활환경 개선에 대한 요구가 큰 이 지역 주민의 숙원사업 중 하나는 소방도로를 설치하는 것이었고, 소방도로 설치는 2009년 국토환경디자인 시범사업 지역으로의 지정 덕분에 가능해지게 되었다. 국토환경디자인 시범사업은 국토교통부에서 지정한 사업으로, 도시경관에 영향을 미치는 시설이 기능위주이거나 과도한 디자인 경관으로 이루어져 있다는 문제제기와 함께 국토환경 디자인의 질적 수준 향상과 함께 공간 관리 방향과 전략을 제시하는 마스터플랜을 수립하여 사업 간 연계강화와 통합적 도시경관 형성을 도모하는 것을 목적으로 한다(국토해양부, 2012). 영주시는 이 시범사업을 통해 도심에 가까우면서도 단절되어 있던 이 지역을 소통의 공간으로 만들고자 했으며, 이를 위해 이곳에 많은 사람들이 이용할 수 있는 공원 및 광장, 영주시에 상대적으로 부족한 공공시설인 장애인복지관과 노인복지관 등의 공급을 계획했다.

동네로 들어오는 입구 부분과 광장, 순환도로 및 복지관 등의 설치로 철거되는 주택이 발생되었음에도 불구하고 이 사업의 기본적인 원칙은 기존 주택은 최대한 그대로 남겨두는 원칙을 가지고 있었다. 이는 영주시와 국토교통부는 어느 정도 유연성을 가지고 있다는 것을 보여주는 것이다. 특히 영주시는 시범사업의 원활한 추진을 위해 지역 주민의 의견을 반영하고 참여하는 계획을 하고자 했고, 외부 전문가 및 영주시 봉사단체에서 활동하는 주민으로 구성된 마을 만들기 지원팀(사회서비스팀)을 꾸려 주민참여를 유도했다. 이는 시범사업을 추진하면서 굳이 필요하지 않은 조직이었음에도 불구하고, 영주시 삼각지 주민들의 삶의 공간과 시범사업을 최대한 연계하여 주민들의 일상생활 공간을 해체하지 않고 조화를 이루고자 하는 목적으로 만들어졌다. 이는 전형적인 주민 포용을 위한 전략이라 할 수 있다.

이 팀에는 영주시 공무원이나 사업을 맡은 계획가는 참여하지 않았는데, 이는 이 팀을 통해 형식적인 주민참여가 아니라 보다 실질적인 주민 수요 파악과 나아가 자발적인 주민참여를 유도하고자 하는 의도가 있었기 때문이다. 마을 만들기 지원팀의 역할은 첫째, 주민과 디자인팀 사이의 소통을 도움으로써 해당 지역 지구단위계획 수립에 있어 의사소통 부재로 발생할 수 있는 문제를 최소화하고, 둘째, 주민에게 필요한 각종 정보 제공 및 지역 현안에 대해 구체적인 상담을 실시하며, 셋째, 장기적으로 삼각지 지역경제 활성화에 기여할 수 있도록 공동체 역량을 강화하는 것이다(영주시, 2013). 시범사업 내에서 주민의 역량강화를 위한 비공식적이고 독립적인 조직이었던 영주시 마을 만들기 지원팀의 활동을 분석하여 주민참여의 내용과 성과 및 배제에 대해 살펴보았다.

4. 영주시 삼각지 지역 주민참여와 배제 분석

앞에서 분석틀로 소개된 정부-주민 간 관계에서 나타나는 주민참여와

배제, 그리고 그 결과로 공간이 생산되는 과정, 특히 주민의 생활공간 재편 과정에 대해 영주시 삼각지 지역의 도시재생의 사례를 통해 구체적으로 설명하고자 한다.

1) 주민참여의 내용과 성과

삼각지 지역 주민들은 스스로 계획에 참여하고 대응할 수 있을 만큼 강한 역량을 갖추고 있지 못하다. 이는 대부분의 주민이 고령인데다가 거주기간이 긴만큼 사소한 내부적 갈등의 역사도 길기 때문이다. 물론 이러한 낮은 참여의사와 조직적으로 약한 연계와 주민 간 사소한 갈등은 소도시의 오래된 주거지역이라면 어디서나 흔히 나타나는 모습이다. 이들은 물리적으로 외부와 단절된 삼각지 안에서도 갈등을 겪는 그룹 간에 소규모 소통의 공간으로 분리되어 있었으며, 적극적으로 공간을 가꾸고 변화시키기보다는 오래되고 낙후된 삼각지에서 조금 불편하게 살아가는 방식에 익숙해져 있었다. 이들의 일상생활 공간은 물리적으로 낙후되고 개선되어야 할 공간이나 내부적으로는 나름대로 적응하며 살아가고 있다.

주민의 대부분은 국토환경디자인 시범사업의 구체적인 내용에 대해 잘 알지 못하고 있었고, 계획을 수립하면 예전 도시개발사업과 같이 노후한 주택에 대한 철거 재개발을 하는 것이라 인식하고 있었으며, 삼각지 내 모든 가구에 대한 주거대책이 마련되는 것으로 알고 있었다. 다시 말해서 주민들은 이 사업에 대해 ‘새로 집을 지어준다’, ‘동네에 소방도로가 건설된다’ 등과 같은 주민들의 생활에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 단편적이고 파편화된 지식만 습득된 상태였다.

이런 상황에서 영주시에서는 마을 만들기 지원팀(사회서비스팀)을 꾸려 2012년 5월부터 2013년 4월까지 1년간 주민들을 만나서 의견을 듣고 영주시 및 사업팀과 더욱 원활한 의사소통이 이루어질 수 있도록 교량역할을 했으며, 지원팀과의 대화를 통해 주민들은 도시재생사업에 참여했다. 마을 만들기 지원팀이 주기적이고 일상적으로 지역 노인정을 방문했으며,

<표 1> 사업에 대한 주민의 태도 및 참여 과정

구 분	내 용	태도 및 참여
2012년 5월 29일 주민과 회의 중	“언제부터 사업을 시작하는지가 제일 궁금할 수밖에 없고, 무엇을 먼저 하는지도 궁금하지. 매일 속았다고 생각하게 되니까. 시장님을 모시고 좌담회를 했으면 좋겠어. 아무리 그래도 이렇게 심부름꾼만 와서는 안 돼. 설문조사를 또 해야 한데 이거 대신 준비용 아닌가?”	사업을 추진하는 정부 및 마을 만들기 지원팀에 대한 불신을 표시: 비참여 단계
2012년 6월 21일 주민 인터뷰 중	“여태까지 건의한 걸 한 번도 들어준 적이 없기 때문에 그냥 말 안 할라 하는 거지. 그러니까 내 말은 ‘뭘가 어떻게 돼야 살기 좋다’ 이런 건 시라든가 어디서든 다 알아요 다 알기 때문에 …… 구태여 이래 땡기가꼬 된다는 보장이 없어요. 더 높은 자리서도 이미 다 알기 때문에.”	
2012년 7월 23일 노인정 주민들과의 대화 내용 요약 중	노인정에 모인 주민들은 어느 집이 철거되는지, 언제 개발이 시작되는지 북영주선은 언제 폐선이 되는지에 대한 집중적인 질문을 했으며, 개별적인 질문 이후에 (마을 만들기 지원팀은) 주민들과 웃놀이를 함.	정확한 정보 요구와 함께 지원팀과의 비공식적인 활동을 통한 새로운 참여와 협력의 시작 단계
2012년 8월 20일 주민 인터뷰 중	“여기 있는 사람 다른 사람들은 다 괜찮는데, 나만 힘들어. 영감이 없어서 제일 서러운 사람이야. 나는 여기보다 좋은 데가 없어. 나는 다리 아프고 허리 아프고 내가 수술을 다섯 번 한 사람인데, 그러니까 짐 같은 거 끌고 다닐 수도 없는데, 여기 병원 가기 가깝고 시장가기 가깝고, 올라가고 내려가고 하는 게 없으니까. 여기보다 더 좋은 데가 없거든. 우리 동네가 …… 그런데 이런 소리(시범사업 시행)를 자꾸 하니까 괴로워. 그런데 우리가 살던 집은 그냥 놔두고 저기 있는 공터에 개발해야 한다고 생각해.”	사업에 대한 반대가 아닌 사업의 방향에 대한 개인적인 의견을 이야기하기 시작: 소극적 참여의 시작
2012년 9월 14일 주민설명회 직후 주민 인터뷰 중	“동네사람 다 쫓아내고 영주사람들만 좋게 해주는 거라, 이거는. 사는 사람들은 죽으라 이거야.”	주민설명회 이후 새로운 갈등 발생의 여지가 생김
2012년 10월 19일 주민자치회의 내용 요약 중	주민자치회의를 거쳐 사업 전체에 대해 무작정 반대하는 것보다 반대의견을 구체적으로 세 가지로 나눠서 정리하여 시에 제출할 것을 건의했으며, 이에 주민들은 각자 의견을 말한 뒤, 그 의견들에 대해 3가지 정도 큰 종류로 구분하여 정리함(특정시설 입지 반대, 일부 시설의 위치 이전 요구, 적절한 보상 요구).	주민의 일상생활 공간 확보를 위해 공식적으로 의견을 개진함으로써 사업에 참여

주민들은 이때 사업에 대한 불만을 털어내고 궁금한 것을 문의했으며, 시에 요구할 내용을 일차적인 대화라는 틀 속에서 부담 없이 이야기했다.

처음에는 마을 만들기 지원팀이 영주시에 고용된 사람들이라 여기고 말을 아끼고 불신하던 주민들도 수개월 동안의 지속적인 방문으로 친숙해지면서 부담 없이 이야기를 했다. 이는 주민에게 친숙한 방식의 참여가 이루어질 때까지 기다리는 방식으로 주민참여를 유도한다는 점에서 의의가 있다. 마을 만들기 지원팀과의 지속적인 만남을 통해 주민들의 태도가 서서히 변화하고 시범사업에 점차 참여하게 되는 과정에 대해서는 일지 형태로 정리된 주민 인터뷰 내용 및 회의 내용 요약(<표 1>)에서 확인할 수 있다.

<표 1>의 내용을 정리해보면, 처음에는 삼각지 지역 주민들은 영주시, 국토교통부뿐 아니라 마을 만들기 지원팀의 방문에도 불신을 나타내고 있었다. 마을 만들기 지원팀이 매주 주민이 모여 있는 공간을 방문한 지 2~3개월 정도 흐른 뒤야 사업과 관련된 구체적인 내용을 질의를 통해 정확한 정보를 얻고자 했으며, 동시에 마을 만들기 지원팀에 대한 신뢰가 생기기 시작했다. 이러한 신뢰와 정보제공을 통해 주민들은 협력적 참여의 여지를 만들게 된다. 2012년 9월 시범사업에 대한 주민설명회 이전까지 지원팀과 주민은 지속적인 관계를 맺으며 열악한 생활환경에 대한 주민의 민원사항(하수도 역류문제)을 영주시에 전달하고 조치를 약속받는 과정을 밟았다. 주민설명회를 통해 삼각지 주민을 위한 주거환경 정비가 아닌 영주시 전체 공간구조 속에서 이 지역 정비 구상이 만들어져 있음을 알게 된 주민들은 크게 문제제기를 하고 흥분했으나, 마을 만들기 지원팀으로부터 주민자치회의를 열 것을 권유받고 주민들은 자치회의를 열어 더 큰 갈등을 피하고, 지역 주민들에게 가능하면 유리하게 공간을 조성할 것을 요구하기로 결정했다. 이에 따라 다양한 의견을 세 가지로 정리하여 주민의견으로 시에 제출하는 등 이러한 사업에 대한 능동적인 대응을 하기에 이른다.

이렇게 정리된 주민의견이 공식적으로 시에 제출되었으며 제출된 의

건의 일부가 계획에 반영되어 일부 공공시설의 위치를 변경하는 성과를 거두었다. 특히 시범사업 설계팀에서는 주민의 의견을 반영하고 기존 주민의 생활공간과 조화를 이룰 수 있도록 수직적으로 복합된 토지이용방식을 적용하여 아래쪽을 복지관으로, 위쪽을 공원으로 조성하여 주민들이 거주하는 곳에서는 약간 경사진 공원이나 광장처럼 보이도록 하는 새로운 설계방식을 시도하기로 했다. 이러한 조정과정을 통해 장애인복지관 공급으로 철거될 위기에 있던 주택이 철거되지 않고 남을 수 있게 되었고 주민에게 익숙한 기존 생활공간을 좀 더 남길 수 있었다. 이는 주민이 참여하여 그들의 생활공간의 일부를 그들의 요구에 맞게 수정한 것으로, 주민참여와 정부-주민 간 협력의 큰 성과라 할 수 있다.

일반적으로 도시재생사업에서 주민참여가 잘 이루어지는 곳을 보면 주민이 해당 사업의 필요성에 동의하고 보다 적극적으로 사업의 기획 단계부터 참여하며, 이미 동네에서 무언가 활동을 하고 있는 주민조직이 꾸려져 있는 경우이다. 정부 입장에서는 이렇듯 사업에 참여할 준비가 되어 있고 정부의 사업방향에 일치하는 의견을 가진 주민이 있어야 원활하게 도시재생사업을 추진할 수 있다. 주민의 역량이 낮아 참여가 원활하게 이루어질 것이라는 기대가 낮은 경우 정부는 사업에 필요한 주민의 참여를 끌어내기 위해 포용전략을 선택하거나 포용이 어려운 상황이라면 주민을 배제시키는 선택을 하게 될 것이다.

사실 삼각지의 경우는 그런 참여 역량을 가진 주민들이 거의 없는 상태이다. 주민의 참여역량이 낮은 경우 여러 지역에서는 선진지역 답사, 마을축제 등 적절한 주민교육 및 프로그램을 수행하여 필요한 주민참여 역량을 강화시키고자 한다. 이는 일반적으로 쓰이는 주민참여를 위한 포용 전략 중 하나라 할 수 있다. 그러나 주민교육을 통한 역량강화는 다른 시각에서 보면 사업추진을 위해 주민 이해를 인위적으로 만드는 것이라 할 수 있다. 이러한 인위적 과정에 참여하지 않는 주민들은 자연스럽게 이 사업에서 배제되고 그들의 목소리는 계속 무시될 수밖에 없는 구조가 만들어질 수도 있다.

영주시 마을 만들기 지원팀은 공식적인 주민교육이나 답사 등을 수행하지 않았다. 이는 이해관계 및 개인적인 인간관계에 따라 주민들의 요구가 구체적이고 다양하게 나뉜 상태로 이를 하나의 목소리로 사업에 반영되기 어려운 상황에서 주민교육이나 선진지역 답사가 사업에 대한 주민들의 관심을 끌 수 없다고 판단했기 때문이다. 오히려 일상적이고 지속적인 접촉을 통해 주민의 일상생활의 구조를 이해하는 방식으로 포용 전략을 세웠다는 점에서 주민참여를 인위적으로 만들지 않고 배제를 최소화하기 위한 노력을 한 것이라고 판단할 수 있다.

결론적으로 영주시는 마을 만들기 지원팀을 꾸려 주민들과 약 1년에 걸쳐 소통하며 주민들을 시범사업의 틀 속으로 포용하고자 했고, 주민들은 이 과정에서 그들에게 익숙한 방식으로 사업계획안의 결정과정에 참여하여 주민의 의견을 어느 정도 반영하고 그들의 생활공간을 만들어가는 데 기여할 수 있었다.

2) 주민 배제 작동 방식

이러한 성과에도 불구하고 영주시 국토환경디자인 시범사업이 전체적으로 주민참여가 성공적으로 이루어지고 정부-주민 간 협력을 통한 도시 재생사업이라고 하기에는 한계가 있다. 삼각지 국토환경디자인 시범사업의 추진과정에도 주민에 대한 배제가 일어나고 있기 때문이다. 이 사업 추진과정에서 주민의 배제는 크게 세 가지 형태로 나타난다.

첫 번째는 정부의 사업 목표와 주민의 이해관계가 불일치하기 때문에 배제가 발생한다. 주민들은 편안한 일상생활을 위한 공간 조성, 즉 소방도로의 조속한 설치와 오래된 주택을 개량할 수 있는 주거환경개선사업 등에 깊은 관심을 가지고 있다. 이와 달리 영주시는 이곳에 다양한 공공시설을 설계하고 공급하는 데 관심이 있다. 계획된 공공시설은 영주시 전체 차원에서 필요한 시설로 이를 토지가격이 저렴한 (도심)지역에 공급하고자 했고 삼각지 주민의 일상생활 공간의 조성은 그 사업의 주요 내

용이 아니다. 다시 말해 시범사업 그 자체는 영주시민 전체를 위한 사업으로, 지역주민의 요구사항 혹은 일상생활 공간 조성과는 거리가 있으며 따라서 정부의 시범사업으로 인해 주민의 일상적인 활동을 하던 공간이 변화되거나 해체될 상황에 놓이게 된 것이다.

보다 안정적이고 편안하게 그 지역에 거주하기 위해 조속한 소방도로 건설 요구를 해오던 삼각지 주민들은 이 사업이 소방도로뿐 아니라 여러 개의 다른 공공시설 설치계획이라는 것을 알게 되면서 지방정부를 불신하기 시작했다. 서로 중점을 두는 사업 목표와 내용이 달랐기 때문에 주민들은 지방정부가 삼각지 주민의 요구를 고려하지 않는다고 생각했으며, 지역주민으로부터 무언가 동의를 구해야 하는 아쉬운 상황이 아니면 지방정부가 중요한 정보는 공유하지 않는다고 여겼다. 사실 영주시로서는 삼각지 내 소방도로 건설로 인해 기존 주택의 1/3 혹은 1/4 정도가 철거될 수도 있는 상황이기 때문에, 가능한 한 혼란을 막기 위해 계획이 확정되어 정확한 철거가구가 결정되기 전까지는 내용에 대해 주민들에게 자세하게 설명하지 못했었다. 그러나 동시에 영주시는 주민들이 가장 궁금해 하는 정보가 다 제공되지 않은 상태에서 계획내용에 대한 주민참여를 시도하고자 하는 모순적 상황을 만들어내면서 주민과의 협력을 더욱 어렵게 하는 결과를 초래했다.

정리해보면 삼각지의 경우 지자체의 이해와 주민의 요구 간에 큰 간극이 존재한다. 이러한 상황에서 지방정부는 주민 역량강화라는 이름으로 주민들의 관심을 재단하려고 했다. 일반적으로 정부는 지역주민의 목소리가 정부사업의 의도와 일치하지 않으면 이기적인 것이라고 단정 짓는다. 이는 정부가 추구하는 목표가 늘 윤리적이고 바람직한 것이며, 공공의 이해를 대변하는 것이라고 믿기 때문이다. 이런 시각에서 보면 삼각지 사람들은 고통에 여러 개의 모임별로 이해관계가 복잡하고 공익에 관심이 없는, 그래서 교육되어야 하고 변화되어야 할 대상일 뿐이다. 그러나 실상은 삼각지 주민들이 참여 의사가 없거나 이기적이기 때문이 아니라, 삼각지 주민의 권력이 사업 자체를 바꾸거나 취소시킬 만큼 크지

않은 것뿐이다. 앞서 이야기한 것처럼 실제로 주민들은 지속적으로 그들의 요구사항을 알려왔다. 그리고 그 의견 중 일부는 현실적이지 않거나 이기적인 주장이라고 여겨져서 사업에 반영하기 위한 고려의 대상에서 배제되어왔다.

두 번째 배제는 철거될 상황에 놓인 주민, 특히 그중에서도 사유지나 국유지에 주택이 있어서 적절한 보상을 받지 못하는 주민들과 세입자 등에 대한 배제이다. 이 지역에 거주하는 사람들 중에서 철거될 수도 있는 지역에 거주하는 주민들에 대해 영주시에서 실시한 설문조사를 분석한 결과 크게 저소득층과 상대적 중간소득 계층, 마지막으로 안정된 소득을 유지하는 계층으로 구분되었다. 저소득층에 속하는 가구는 장애인 단독 가구, 노인 단독가구, 일용직 노동자 등 안정적인 소득이 보장되지 않는 특징을 가지고 있었다. 이들은 주택점유형태가 월세였으며, 대략 월 15~20만 원의 월세를 지불하고 있었다. 이들은 이곳에서 쫓겨나게 될 경우 현재 주택에 거주하기 위해 지불하는 주거비용 정도만 가지고 영주 시내 어디에서도 거주할 지역을 찾기가 어렵다는 이유로 이들은 모두 철거에 반대한다는 의사를 밝히고 있으나²⁾ 이들의 목소리는 사업추진과정에 거의 반영되지 않고 있다. 상대적 중간소득 계층은 전세나 보증금이 있는 월세 가구로, 자녀와 함께 사는 2~4인의 가구구성을 이루는 경우가 많고 사유지나 국유지에 주택이 입지되어 있어 철거 후 토지에 대한 보상을 받을 수 없는 경우도 포함된다. 이들 역시 해당 지역 주택의 철거를 반대하며 주택이 철거되더라도 기존의 생활공간이었던 삼각지 내에 거주하고자 하는 경향을 보인다. 마지막으로 안정된 소득을 유지하는 계층의 경우는 시범사업을 통해 주택이 매입되기를 희망하는 사람들과 철거를 반대하는 사람들로 양분되었다.

두 번째 배제의 경우 특정한 주민의 의견은 사업추진이 기정사실화된

2) 이들의 철거반대의사는 공식적이거나 가시적으로 나타난 것이 아니라, 영주시 (2011)에서 지역주민 설문조사 과정에서 하나의 문항에 대한 답변으로 조사된 것이다.

현 단계에서는 전혀 반영될 여지가 없어 보인다. 특히 저소득층 주민으로 철거대상이 되는 주택에 거주하는 임차인들의 경우는 보상을 제대로 받기도 어려우며 살 만한 다른 곳을 찾기도 쉽지 않다. 현 상황에서 이들의 목소리는 받아들여지지도 않고 환영받지도 못하는 상태이다.

또한 저소득층의 국유지나 시유지 점유자 역시 구조적으로 배제된다. 국가사업의 경우는 사업비 문제로 개인 토지를 매입하기보다는 기존 국공유지를 이용하려는 경향이 있어서, 사업의 원활한 추진을 위해서는 이들과의 보상 문제가 해결되어야 한다. 그러나 국공유지 점유자에 대한 보상은 건물분에 대해서만 이루어지기 때문에 보상이 충분하지 않다고 느끼게 되며, 이 과정에서 갈등이 일어날 가능성이 커지게 된다. 다시 말해 이들이 사업에 관심을 가질수록 사업은 더욱 어려워질 수밖에 없는 근본적인 한계가 있다. 이러한 제도적 문제 때문에 국공유지 점유자에 대해 참여를 위한 포용 전략이 아닌 초기 단계부터 배제가 작동되는 상황이 조성되는 것이다.

결국 사업 추진 이후 그 지역에서 살 권리를 가지지 못한 사람들은 보상의 문제만 남아 있을 뿐 참여역량을 강화시키기 위한 프로그램이나 관계를 형성해야 할 주민의 대상에서 제외될 수밖에 없다. 영주시도 세입자 및 철거대상자의 주거에 대해서 고민은 있으나 지방정부 차원에서 해결할 수 없는 제도적 한계로 인해 임대아파트와 같은 적절한 주거대책을 제시할 수 없는 상황으로, 정부가 유연성을 가지기 어려운 상황이다.

세 번째 배제는 지역에서 어떤 모임에도 속해 있지 않고 활동하지 않기 때문에 자신의 의견을 표시하기 어려운 주민에 대한 배제이다. 주민참여형 도시재생사업에서 적극적으로 활동하는 주민은 대부분 마을의 여러 가지 일이 추진되는 과정에서 리더십을 가지는 주민이며, 활동이 더 많은 조직에 속해 있다. 주민참여형 도시재생사업은 적극적으로 활동하는 주민에게 의존할 수밖에 없으며 그렇지 않은 주민의 경우는 자연스럽게 배제된다. 특히 예산이 투입되는 도시재생사업의 경우는 정해진 사업기간이 있기 때문에 적극적으로 참여하려는 의사가 있거나 그럴 가능

성이 있는 주민에 대한 포용 전략이 이루어질 수밖에 없다. 참여의사가 낮은 주민들의 변화를 기대하고 포용하기까지는 많은 시간과 노력이 필요하다.

어떤 모임에도 속하지 않아 배제되는 이유는 여러 가지가 있을 것이나, 영주시 삼각지의 경우에는 크게 두 가지 이유가 있었다. 하나는 동네의 의사결정을 주도하는 연령대와의 차이 때문이다. 삼각지 내에 모여서 대화를 하고 의견을 교류하는 주민의 대부분은 70대이다. 따라서 50~60대 주민들은 노인정에 모여 시간을 보내며 정보를 교환하지 않으며 주도적인 의사결정 주체가 되지 못한다. 또한 50~60대의 상대적으로 젊은 층의 주민들은 경제활동에 참여하는 경우가 많아 낮 시간에 집을 비우기 때문에 마을 만들기 지원팀과 1년간의 의사소통 과정에도 거의 참여할 수가 없었다. 그 결과 이들은 제공되는 정보에 대한 접근성이 떨어지게 되고 사업에 대한 배제가 일어나게 되었다. 두 번째는 과거에 있었던 사소한 갈등으로 인해 삼각지 마을 안에서 소규모 그룹으로 남아 다른 주민들과 소통하지 않기 때문이었다. 이들은 마을에서 이루어지는 주민 활동에 대해 참여보다는 의심을 먼저 한다. 이러한 상황에서 외지인들로 구성된 마을 만들기 지원팀의 중재나 협력, 혹은 새로운 주민조직의 구성은 오히려 마을 내 주민 간 관계를 더 악화시킬 우려가 있었기 때문에 주류 모임 참석자의 수요만 파악했고, 결국 주류 모임에 속해 있지 않은 주민의 삶의 공간은 어떠한 것인지 반영되지 못했다.

요약해보면 영주시 삼각지에서 주민배제는 주민의 참여역량이 낮고 사업 자체를 취소시킬 정도의 권한이 주어지지 않았기 때문에 원칙적인 부분에서 배제된 채, 일부 주민은 사업의 내용과 관련한 제한적인 대응밖에 할 수 없었다. 또한 같은 지역 주민이라 하더라도 상대적으로 권한이 더 적은 세입자나 토지소유권이 없는 경우, 혹은 주민의 주류가 아니거나 지역 내 사회네트워크에 속해 있지 못한 특정계층의 경우에는 사업에서부터 또 다른 배제를 경험할 수밖에 없었다. 다시 말해서 주민참여형 도시재생사업은 주민의 참여를 독려하기 위한 여러 활동을 수행하면

서 협력적 방식으로 도시공간을 조성하고자 하지만, 이를 위한 포용 전략은 그 지역에서 특정한 주민에게만 선택적으로 적용되고 나머지 주민들은 사업으로부터 배제되고 있음을 알 수 있었다.

5. 결론

주민참여형 도시재생사업은 주민이 배제되고 삶의 터전을 잃을 수밖에 없었던 도시재개발사업에 대한 대안으로 각광받으며 수행되고 있는 도시정비 및 관리 방식이다. 이러한 방식은 이전에 비해 주민들의 생활공간이 지켜질 수 있다는 점 때문에 절차적으로나 윤리적으로 더 나은 방식이라고 인정받고 있고 앞으로도 지속적으로 추진될 것이라는 점에는 의심의 여지가 없다. 하지만 도시재생에 있어서 주민참여라는 전략을 사용한다고 해서 언제나 주민들의 참여가 보장되고 배제가 이루어지지 않는 것은 아니다. 어떤 경우에는 주민참여형 도시재생사업을 통해 주민들의 삶의 공간이 더욱 나아질 수도 있으나 어떤 경우에는 거버넌스 체계에 기반을 둔 주민참여형이라 하더라도 재개발사업과 마찬가지로 폭력적으로 주민의 일상생활 공간을 해체시킬 가능성도 있다는 것을 염두에 두어야 한다.

현재 도시재생에서 주민참여와 배제는 동전의 양면 같이 함께 존재하고 있다. 사업이 추진되는 과정에서 정부가 얼마나 주민의 문제를 깊이 고려하는가, 혹은 주민이 얼마나 관심을 가지고 참여할 의사가 있는가에 따라 참여와 배제의 규모와 양상이 달라질 수 있다. 이런 참여와 배제의 발생 가능성에 더 민감해져야 진정한 주민참여형 도시재생사업이 가능할 것이다. 진정한 의미의 주민참여형 도시재생은 그 지역 주민이 원하는 것이 무엇이며, 어떻게 해야 그들의 삶을 향상시킬 수 있는지를 발견하는 것이고, 이를 위해 주민들을 지원하고 주민의 수요가 결합된 일상생활 공간을 생산하는 것을 뜻한다. 지역의 현실과 주민의 요구를 깊이

고려하지 않는다면 ‘지역주민참여에 기반을 둔 도시재생’은 그저 미사여구에 지나지 않을 것이다. 그런 상황에서 도시재생의 실체는 힘없는 주민들의 익숙한 일상생활 활동을 통제하고 익숙한 공간을 파괴하는 불공평한 제도에 지나지 않을 수도 있다.

본 논문에서는 영주시 삼각지 국토환경디자인 시범사업 사례를 통해, 현재 주민참여형 도시재생사업의 사업추진 과정에서 주민이 제도적으로 배제되는 경우에 대해 설명함과 동시에, 정부가 주민과의 관계를 풀어감에 있어서 유연함을 보였을 때 주민들이 작지만 실질적으로 참여할 수 있음을 확인했다. 이 사례연구를 통해 현재 주민참여형 도시재생사업이 가지는 한계를 극복하기 위한 세 가지 방안을 제안하고자 한다.

첫째는 주민참여형 도시재생사업의 핵심적인 지향점이 주민의 일상생활 공간 구성에 있어야 한다는 것이다. 도시공간은 물리적 공간뿐 아니라 그 공간에 거주하고 있는 주민들의 일상적인 생활이 묻어나는 공간인 사회적 공간의 생산을 의미하기도 한다. 다시 말해서 공간은 그 지역에 살고 있는 사람들의 일상생활과 강하게 얽여 있다는 것이다. 따라서 전문가에 의한 20년 뒤의 도시 전체 공간구조 속에서 어떤 장소의 위상과 역할도 중요하지만 그러한 전체 구조 속에서 현재 주민의 20년 뒤 일상생활 공간 모습이 어떻게 조화를 이룰 것인가를 무엇보다 중요하게 고려해야 한다.

둘째는 주민과의 협력을 통해 만들어진 방안이 도시재생사업에 적용될 수 있도록 제도가 좀 더 유연해질 필요가 있다. 주민의 참여와 그를 통해 주민 수요가 반영되는 도시재생사업은 기존의 제도적 틀로 해결할 수 없는 경우가 많은 것은 당연할 것이기 때문이다. 협의를 통해 주민의 수요가 반영된 방안이 법·제도적 장벽 및 전문가로 구성된 상위기관의 의사결정 과정에 부딪혀 현실화되지 못하게 되면 그 이전까지 이루어졌던 주민참여 절차 자체가 요식행위가 될 수 있으며, 주민참여는 정부에 의한 동원이 되고 주민과 정부 간 불신이 더 커질 수 있다.

마지막으로 사업추진과정에서 주민의 배제를 최소화하기 위해서는 가

능한 한 많은 주민과 만나기 위한 다양하고 일상적인 통로가 마련되어야 한다. 단기적인 문제해결을 위한 주민 지원 프로그램이나 일회성 행사, 교육 등은 조건이 맞는 일부 주민의 참여만을 이끌어내기 때문에 편안하게 일상적으로 생각을 이야기하고 자연스럽게 사업에 참여하기 위한 통로가 만들어질 필요가 있다.

접수일자 2013년 11월 27일

심사일자 2013년 12월 18일

계재확정일자 2013년 12월 30일

❖ Abstract

Residents' Participation and Exclusion in Urban Regeneration Process:
In the case of Samgakji, Youngju City

Lee, Yeong-A

Urban regeneration projects with residents' participation have been highlighted by local authorities since the 2000s, as participatory urban regeneration is considered as a normative strategy for the improvement of urban environment. Participatory urban regeneration is not a panacea to improve everyday life space for residents. It is because participatory urban regeneration might be either just rhetoric or tools to exclude residents in the real world. This paper explains residents' participation and exclusion generated by government-resident relationship and carefully concludes that the formation of urban space through urban regeneration may depend on the condition whether residents and local authorities collaborate or conflict each other. Exploring Youngju city's urban regeneration project, this paper finds out the combination both inclusion and exclusion of residents in the project. As a consequence, this paper suggests tailored invitation to residents' participation and strategies to minimize residents' exclusion.

Keywords: Urban Regeneration, Residents' Participation, Residents' Exclusion,
Residents' Capability, Government's Flexibility

참고문헌

- 국토해양부. 2012. 『2012년 국토환경디자인 시범사업 공모 지침』.
- 권은선·김광중. 2011. 『주택재개발에 따른 비자발적 주거이동이 세입자에게 미치는 심리적 영향: 서울시 뉴타운지구를 중심으로』. 《서울도시연구》, 제12권 2호, 41~60쪽.
- 남영우·성상준. 2009. 『재개발지역의 원주민 세입자 재정착률 제고방안』. 《한국 디지털 건축·인테리어학회 논문집》, 제9권 2호, 57~65쪽.
- 르페브르, 앙리(H. Lefebvre). 2011. 『공간의 생산』. 양영란 옮김. 서울: 에코리브르.
- 박정은·김상조·김재철·정소양. 2012. 『기성시가지 재생을 위한 효율적 도시관리제도 개선방안 연구』. 안양: 국토연구원.
- 박주형. 2013. 『도구화되는 공동체: 서울시 마을공동체만들기사업에 대한 비판적 고찰』. 《공간과 사회》, 43호, 5~43쪽.
- 송미령 외. 2005. 『마을개발사업의 성과와 주민참여의 관계 분석』. 《한국지역개발학회지》, 제17권 4호, 293~320쪽.
- 영주시. 2011. 『새롭게 열리는 역사의 통로, 주민의견수렴 및 제안을 위한 실태조사』. 영주시.
- _____. 2013. 『‘주민과 함께 만들어가는 삼각지’를 위한 사회서비스팀 운영 최종보고서』. 영주시.
- 원재무. 2013. 『대형프로젝트 도시재생사업에 대한 비평적 고찰』. 《국토계획》, 제48권 3호, 5~24쪽.
- 윤지환. 2011. 『도시공간의 생산과 전유에 관한 연구: 서울 문래예술공단을 사례로』. 《대한지리학회지》, 제46권 2호, 233~256쪽.
- 이영아·변필성·류승환·최병남. 2008. 『시민참여형 도시정비를 위한 시민역량강화방안』. 안양: 국토연구원.
- 조필규. 2010. 『도시정비사업의 효율적 추진을 위한 주민참여 개선방안 연구: 경기 뉴타운 시민대학을 중심으로』. 《한국지역개발학회지》, 제22권 4호, 63~86쪽.
- 홍경선. 1990. 『도시재개발과 세입자 운동에 관한 연구: 서울시 사당2동 사례연구』. 《사회와 역사》, 26호, 267~360쪽.
- 힐리, 팻치(P. Healey). 2003. 『협력적 계획』. 권원용·서순탁 옮김. 서울: 한울아카데미.
- Gidron, B., R. Kramer and L. Salamon. 1992. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco, California: Jossey Bass.
- Stewart, A. 1995. "Two conceptions of citizenship." *British Journal of Sociology*, 46(1), pp.

63~78.

- Sullivan, H. 2001 "Modernisation, Democratisation and Community Governance." *Local Government Studies*, 27(3), pp. 1~24.
- Taylor, M. and J. Lansley. 1992. "Ideology and Welfare in the UK: The Implications for the Voluntary Sector." *Voluntas*, 3(2), pp. 153~174.
- Taylor, M. 2007. "Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces." *Urban Studies*, 44(2), pp. 297~317.
- Tang, W., J. Lee and M. Ng. 2012. "Public Engagement as a Tool of Hegemony: The Case of Designing the New Central Harbourfront in Hong Kong." *Critical Sociology*, 38(1), pp. 89~106.