

근거이론 연구방법을 통한 주민들의 참여인식 및 행태변화 분석*

– 장위동 도시재생사업 참여주민을 대상으로 –

A Grounded Theory Approach on Experiences of Citizen Participation in Urban Regeneration

이재은**

Lee, Jaeun

Abstract

This study examines how citizens' participation is practically working on the policy perspective of 'urban regeneration' and re-clarify the meaning of 'citizen participation' through a grounded theory analysis.

The results present that the way of 'citizen participation' has been changed from the resistant participation in a hierarchical and administrative urban plan of the 1960s to the interactive participation in cooperative approach. The current urban regeneration is promoting local revitalization by emphasizing voluntary cooperation and actual participation of residents. However, it is also needed to examine actual phenomena microscopically to see whether a policy goal is realized in the real world or not.

This study deduces the reason why residents continue to participate in all the processes of urban regeneration. This study also focuses on an essential meaning of 'participation' to explain the gap between theory and practice under the circumstances where residents are participating in the urban regeneration projects in order to realize their physical and personal expectations.

The results show that residents are sensitively reacting to 'communication' in the citizen participation process. The practical implications of the study are as follows: First, the concept and scope of participation should be clarified in order to reduce the difference between the public and residents' recognitions on the bottom up approach and actual participation of residents. Second, education for strengthening capacity for the public as well as residents should be preceded.

키워드 도시공간정책, 도시재생, 주민참여, 참여거버넌스, 근거이론

Keywords Urban Spatial Policy, Urban Regeneration, Citizen Participation, Participatory Governance, Grounded Theory

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

도시공간정책의 의사결정과정에서 주민참여의 의미가 점차 확

대된 것은 그동안 사회·환경·경제적으로 다양한 상황을 마주하
면서 경험을 축적해온 결과이다.

참여에 대한 의미는 1970년 유럽 사회정책의 전반에 영향을 미
친 사회적 배제(social exclusion)의 개념에서 그 시작을 찾을 수
있다. 1980년대까지 참여는 풀뿌리조직이나 NGO에 대한 담론이

* 이 논문은 이재은의 서울시립대학교 일반대학원 박사학위논문의 일부를 발췌하여 수정·보완하였음.

** Associate Research Fellow, The Seoul Institute (bloomy21@naver.com)

주를 이루었지만(Gaventa, 1998), 1990년대 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP)에서 참여를 사회적 배제 해결의 핵심키워드로 포함시키고, 정부차원에서 참여에 대한 제도를 받아들이기 시작하면서 주민참여의 의미가 도시개발의 핵심적 개념으로 확산되었다. 사회적 배제의 핵심은 참여의 부재인데(UN Habitat, 2017b:18), Gaventa(1998)는 참여가 지역사회에서 내부 또는 외부적으로 배제된 자들을 포용하기 위한 가장 효과적인 수단이 될 수 있다고 하였다. 또한 그는 국가에 의한 참여의 실현이 위로부터는 참여를 합법화하고 아래로부터는 참여를 강화할 수 있는 기회를 제공하는 것이라고 하였다.

포용과 참여에 대한 권리 담론(UN Habitat, 2017a)인 도시에 대한 권리¹⁾는 Lefebvre(1968)가 주장한 것으로, 도시에 대한 권리 중 하나인 참여의 권리는 도시공간에 대한 의사결정과정에서 주민이 적극적으로 참여하며 스스로 생산하고 관리할 수 있는 것을 의미한다. 그는 주민이 참여를 통해 의견을 표현함으로써 진정한 도시생활과 사회실현이 가능하다고 주장하였다.

이러한 사회적 배제, 도시에 대한 권리 등의 도시담론 외에도, 시민사회가 점차 성숙해지고 도시공간의 생산방식과 생산과정, 지역공동체 등 비공간적 요소에 대한 관심이 높아지면서 도시공간정책 이니셔티브의 중심에 지역주민의 의미가 더욱 강조되기 시작하였다(Cornwall, 2006).

공공과 지역사회가 함께 지역의 문제를 공유하고 해결하기 위해서는 주민의 참여가 단순히 수사학적 표현으로 비쳐서는 안 된다. 하지만 현재 전국적으로 시행되고 있는 도시재생사업은 사업이 진행될수록 주민참여의 본질적 의미에 의문을 들게 한다. 이는 공공과 지역주민이 생각하는 '참여'에 대한 본질적 의미에서 차이가 발생하기 때문이다.

이러한 문제는 주민의 참여가 공공정책 실현을 위한 도구, 지역사회를 통한 통치 등으로 인식되는 문제를 지적한 선행연구(서준교, 2014; 박경섭, 2018)를 통해서도 찾아볼 수 있다. 하지만 이들은 주민의 실질적 참여가 실제 현장에서는 어떻게 발생하는지, 참여 주체인 주민이 인식하는 참여의 의미는 무엇인지를 설명하지 못한 채, 주민의 역량부족, 의식부족 등의 한계를 지적하고 있다. 도시재생사업에서 참여에 관한 선행연구는 다양하게 진행되었는데, 주민참여형 도시재생을 실현하기 위한 모델 및 시스템을 구축하거나(송미령·성주인, 2004), 주민참여를 활성화하기 위한 요인을 도출하는 연구(김경화 외, 2015; 배남인, 2016), 주민참여 요인 및 역량 강화를 위한 방안을 제시하는 연구(이영아 외, 2008; 홍순구 외, 2014; 성순아, 2015)가 진행되었다. 이러한 연구는 주민참여를 특정 단계에서만 초점을 맞추기 때문에 본질적이며 개인의 이익, 신뢰, 동기 등 변수들의 관계를 파악하는 데 한계가 있다. 또한 연구자에 따라 재구성된 변수로 결과를 도출하기 때문에 지역의 사회적 맥락을 완전히 반영하지 못한다.

주민참여에 대한 연구는 지역주민들의 경험적 이야기와 심리

적 과정을 들여다보는 것이 중요하며, 실재를 바탕으로 수집된 자료에 근거하여 주민참여의 특징과 의미를 분석하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 지역주민이 참여의 경험을 통해 그들의 인식과 행태가 어떻게 변화하고, 어떻게 대응하는지를 정밀하게 관찰하여 참여의 의미를 재해석하고자 한다. 또한 주민참여라는 수사학적 표현이 실제 현장에서는 어떻게 작동되고 있는지를 살펴봄으로써 주민참여가 지역수준에서 잘 작동되지 못하는 이유를 경험적 연구를 통해 밝히고, 현재 도시재생에서 주민참여의 상대적 위치를 파악함으로써 '참여'의 괴리를 줄여줄 수 있는 실천적 함의를 제시하고자 한다. 주민참여의 상대적 위치는 Nabatchi(2012)²⁾의 주민참여 스펙트럼 수정모델을 채택하여 참여의 수준, 의사결정 권한의 정도, 소통의 정도 등을 판단하였다.

2. 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 뉴타운사업의 지정부터 해제까지, 도시재생사업의 시작부터 완료까지 주민의 참여와 경험을 분석하는 것이다. 따라서 공간적 범위는 성북구에 위치한 장위 시범사업 도시재생활성화지역(장위13구역)으로 설정하였으며, 시간적 범위는 뉴타운사업의 시작인 2005년부터 도시재생사업이 완료된 2018년까지 주민들의 경험을 분석하였다.

대상지역의 선정은 특정 분야에서 경험이 풍부한 전문가에게 추천을 받는 세평적 사례선택(reputational case selection) 방법을 채택하였다. 주민참여를 판단하는 기준을 공개된 자료에만 의존하는 데는 한계가 있기 때문에 도시재생 전문가와 실무자들의(3인) 의견이 필요하다고 판단하였다. 장위동은 도시재생사업의 시작 단계부터 완료 시점까지 참여자들의 인식 및 행태가 다양한 방향으로 변화해 온 지역이다. 본 연구는 사업완료 시점을 기준으로 작성되어 도시재생사업의 전체 과정에 대한 지역주민의 경험적 연구를 수집하기에 적절하였다. 또한 대상지역은 뉴타운사업의 해제로 인한 노후화된 주거환경에 대한 피해의식과 공동체 해체 등 사회적 상황과 제도적 경험을 간직한 채 새로운 유형의 도시재생사업이 시작된 곳이기 때문에, 지역주민의 사회적·심리적 과정의 변화 요인과 결과가 무엇인지 구체적으로 밝혀낼 수 있는 곳이다.

II. 참여에 대한 이론적 고찰

1. 도시재생과 주민참여

1960년대부터 시민의 참여는 다양한 분야에서 핵심이 되어왔다(Bherer et al., 2016:225). 우리나라의 도시공간정책도 이러한 핵심 기조에 영향을 받아왔으며, 현대사회에서 도시공간정책의 의사결정과정에서 주민참여는 좋은 일로 여겨지고 있다(Robinson

et al., 2005).

한국에서 도시재생이라는 용어는 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」이 제정되면서 대중적으로 확산되기 시작하였다. 공동체 등 비공간적 요소에 대한 관심은 그 이전부터 시작되었으나, 대부분 민간부문 중심의 물리적 정비 위주로 추진되었다. 도시재생의 의미는 제도적 차원에서는 기성시가지에서 이루어지는 각종 정비사업을 포괄하는 의미이지만, 일반적으로는 2000년대 마을만들기사업과 서울시 주민참여형 재생사업 등 주민참여를 강조하는 사업을 의미하고 있다. 2000년대 들어 정보화, 세계화, 지방화 속에서 참여의 필요성은 더욱 뚜렷하게 나타났다(문정호 외, 2006). 2000년대 중반을 넘어 정부, 시장, 시민사회의 관계가 변화함에 따라 정부는 모든 주체가 협력하여 공동의 지역문제를 해결하도록 하는 새로운 전략으로, 거버넌스를 통해 지역문제를 해결할 수 있도록 법적인 토대를 마련하기 시작하였다.

대의민주주의에서 시민으로서의 영향력보다 직접적인 영향력을 행사할 수 있어야 한다는 것에 기반을 두어, 일반시민이 거버넌스의 제일 중요한 자원(principle source)이 될 수 있다(Pierre and Peters, 2000:137).

주민의 실질적 참여를 통해 스스로 지역의 문제를 해결하도록 하는 것은 거버넌스의 다양한 특징 중 참여거버넌스(participatory governance)로 설명할 수 있다. 참여거버넌스는 '민주주의 결핍(democratic deficit)'에 대응하여 발전한 것이다(Fischer, 2012). 우리나라의 경우 1960년부터 시작된 빠른 경제성장 수준이 시민의식 수준보다 앞서면서 민주주의 결핍이 발생하였다. 이러한 결핍은 참여에 대한 불안을 일으키게 된다(Stewart, 2009).

Stewart(2009)는 정부가 정보와 의견을 수집하는 데 사용하는 다양한 형태의 거버넌스를 4단계로 설정하였다(〈Figure 1〉 참조). 여기서 권력은 아래 방향으로 이동하며, 연속체의 이동은 정책결정 과정에서 지역사회와 사회적 자본에 대한 수용이 증가하는 것을 반영한다. 참여거버넌스는 이해관계자가 직접 정책결정에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 숙의민주주의의 형태로서 시민 참여의 정점에 있다(Aulich, 2009:53, 재인용). 여기서 정부는 참여민주주의의 촉진자이자 지지자의 역할을 수행하게 된다.

다시 말해, 참여거버넌스란 민주주의를 우회하지 않고 의사결정과정에 직접적으로 시민을 참여시킴으로써 그들의 자유를 확대하여 목소리를 전달하고자 하는 공공기관의 전략으로 볼 수 있다(UNDESA, 2007). 단순한 참여가 아닌 시민에 대한 권한부여가 참여거버넌스 정의의 핵심이 된다(ASSET, 2014:11).

의사소통 기술, 시민에 대한 권한부여, 지역사회 역량 구축 등은 참여거버넌스의 중요한 요소가 된다. 시민이 참여할 능력이 없거나 의사결정의 권한이 없다는 것은 참여에 대한 의미가 약해

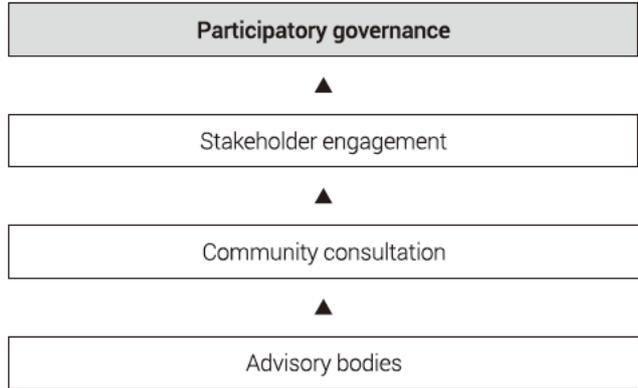


Figure 1. Governance Continuum

Source: Stewart (2009); Aulich (2009).

지는 것으로, 이는 참여거버넌스에 있어 중요한 문제가 된다(Fischer, 2012).

우리나라의 도시재생정책은 다양한 배경과 가치를 지닌 시민들이 정책 과정에 참여할 수 있도록 유도하고 촉진하는 제도적 전략 중 하나로 볼 수 있다. 즉, 도시재생사업에 대한 지역주민의 참여는 참여거버넌스의 결과이자 궁극적으로 추구하는 목표가 될 수 있는 것이다(UN, 2007).

도시재생에서 참여의 의미는 지금까지의 참여, 즉 공청회를 통한 참여나 대의적 참여와는 다른, 좀 더 실질적인 참여를 목표로 하며, 일회성이 아닌 지속가능한 참여를 유도하는 것이다. 주민이 중요한 자원이 되어 도시재생사업의 전반적인 과정을 이끈다는 점에서 이전의 일방향적 정책이나 참여와는 다른 형태를 보이고 있다.

박세훈 외(2009)는 참여거버넌스를 통해 마을만들기사업을 분석했는데, 거시적 관점에서 참여거버넌스가 지역수준에서 어떻게 작동하는지를 평가하였다. 본 연구는 경험적 연구를 통해 참여 과정을 살펴봄으로써 참여거버넌스라는 의미가 실제에서는 어떠한 수준으로 인식되고 있는지, 그 괴리에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 제도적 맥락이라는 거시적 관점과 '과거의 제도적 기억들을 누적해온 주민들은 도시재생에서의 참여를 어떻게 인식하고 있는가?', '참여를 경험하면서 어떠한 내부·외부적 영향이 있었는가?', '주민이 생각하는 참여의 의미와 이를 이루기 위한 과정과 그 결과는 무엇인가?'라는 연구질문을 통해 주민이 경험하는 참여의 인식과 가치가 무엇인지를 발견하고자 한다.

2. 주민참여에 대한 논의

일반적으로 주민참여란 정책의 선택에 자신의 의견을 표현할 수 있다는 의미로, 보통의 시민이 정책결정에 영향을 미치고자 하거나 시민의 가치를 행정에 반영하고자 하는 행동으로 이해할 수 있다(심익섭, 2003). 1960년대 초기에는 정부 권력을 중심으로 하는 소수의 엘리트 집단이나 풀뿌리조직, 특정 종교단체를 중심

으로 하는 '주민'의 참여가 있었다. 이후에는 공청회³⁾가 마련되면서 주민의 범위가 거주자로 확장되었으나, 지역문제 해결을 위한 거주자의 직접적 참여에는 한계가 있었다. 1990년대 중반부터는 시민단체, 전문가, 기타 민간단체 등 주민을 대표하는 단체들의 참여로 참여주체의 범위가 확장되었다. 최근에는 복잡 다양한 현대사회에서 발생하는 문제를 해결하고 갈등을 조정하는 정부의 능력에 한계가 나타나면서 시민의 자율성과 책임성에 기초를 둔 주민참여가 강조되기 시작하였다. 지역기반의 자발적 조직, 활동가, 지역기업 등이 주민의 개념에 포함되면서 초기 참여주체의 범위에서 확장되어 광범위한 의미를 담고 있다.

이처럼 정책결정 과정에 참여주체는 점차 확대되었고, 주민의 참여도가 높아지기 시작한 것은 주민이 공공의 역할을 할 수 있다는 의미이자 그 역할이 증대되었다는 의미로 볼 수 있다(방민석, 2006:4-5). 참여주체의 확대는 공공성의 확대와도 연계될 수 있다.

「도시재생특별법」 제18조에서는 이해관계자를 모두 포함하는 광범위한 의미로 주민을 정의하고 있지만, 본 연구에서는 사례지역의 거주자, 생활권자(지역 근무자), 지역조직, 활동가 등에 한정하여 분석하였다. 생활권자는 근처 정비사업 지정지역에 거주하고 있지만 아이들의 학교, 본가 등의 이유로 대부분 해제지역에서 생활이 이루어지고 있으므로 연구대상에 포함하였다. 한편 전문가, 공공기관, 외부단체 등을 제외한 이유는 본 연구가 지역 사회 내에서 발생하는 도시재생에 대한 주민의 참여 경험과 그들의 인식·행태변화를 밝히는 데 초점을 두고 있기 때문에 좀 더 직접적인 경험을 한 지역주민에 한정하였다.

사회적 자본, 공동체, 참여와 같은 단어는 도시생활에서 잃어버린 가치를 재구성할 수 있다는 미래지향적 믿음을 담고 있다. 도시재생으로 지정된 지역은 쇠퇴하고 노후화되었으며, 공동체가 해체되어 사회적 자본이 부족한 곳이다. 주민의 참여, 주민의 주도라는 도시재생의 궁극적 목표하에서 주민이 지역을 변화시킬 수 없고 결정할 수 없다면 이는 명목적 수준의 참여에 불과할 것이다.

정책적 효능감을 발생시키지 못하는 단순한 참여는 정책적으로 활용되는 것이며, 엘리트 집단이나 또 다른 권력 집단에 의해 도구화 될 수 있다. 단지 정책 실현을 위한 동원적 성격이자 선언적 의미에 그친다면, 참여의 의미에 대해 재해석해볼 필요가 있다. 현재의 도시재생정책은 시간과 제도적 한계로 인해 주민의 참여가 수동적일 수밖에 없는 상황이다. 주민의 참여도가 도시재생사업의 성공 여부를 판단하고 있는 상황에서 주민의 참여가 정책적 결과를 위한 평가가 아닌, 참여 자체가 정책과정의 목적으로 간주되어야 할 것이다. 따라서 정책의 효율성과 효과성 측면에서 활용되는 참여의 도구적 가치를 뛰어넘을 수 있는 논의가 필요하다.

III. 연구 방법

본 연구는 도시재생에 참여한 주민의 사회적·심리적 요인을 밝혀내는 데 적합한 근거이론(grounded theory)⁴⁾을 연구방법론으로 채택하였다. 근거이론은 미리 정해진 이론적 틀이나 변수를 통한 분석이 아닌, 관찰과 질문을 통해 수집된 자료로부터 개념을 발견하고 범주화하여 이론을 만들어어나가는 질적연구방법론이다.

1. 근거이론

근거이론은 Glaser and Strauss(1967)에 의해 만들어진 질적연구방법론으로 연구과정에서 수집된 자료에 근거하여 이론을 도출하는 귀납적 연구방법이다. 자료수집과 분석과정을 병행한다는 점에서 다른 연구방법과 차별성이 있으며, 특정 상황에 대한 객관적 분석보다는 개인의 심리적 반응에 초점을 둔 연구에 적합하다. 인간의 행동 체계와 상호작용에 대한 의미를 경험에 근거하여 발견하는 것으로 현실과 좀 더 가까운 경향이 있다. 주로 간호학, 여성학, 심리학, 사회복지학 등 인간의 심리를 다루는 사회과학 분야에서 근거이론 방법론이 많이 적용되어 왔다. 폭력에 의한 피해(고기숙·정미경, 2012; 장은진, 2018), 직장 내 괴롭힘(강지연·윤선영, 2016), 도박 및 알코올 중독(이경희 외, 2011; 하민정·박소연, 2015) 등의 연구가 있다. 도시 분야에서는 근거이론 방법론이 활용되고 있지 않지만, 조중현(2007), 권중섭(2013), 이민우 외(2016) 등은 마을만들기사업에서 주민의 갈등을 해석하기 위해 근거이론을 적용하여 연구한 바 있다.

본 연구는 기존의 이론적 틀을 기반으로 도시재생의 주민참여를 분석하는 것에서 벗어나, 심층인터뷰로 수집된 자료에 근거하여 특정 문화, 규범, 제도에서 개인이 참여에 대해 어떻게 인식하고 판단하는지, 그들의 사회적·심리적 반응을 근거이론적 해석을 통해 분석하였다.

본 연구에서는 Strauss and Corbin(1998)의 근거이론 방법론을 적용하였다. Glaser의 방법론과 가장 큰 차이점은 축코딩 단계에서 진행되는 패러다임 모형의 여부이다. 축코딩이란 개방코딩(open coding)단계 이후에 실시되는 것으로 범주들 간의 연결을 통해 새로운 방식으로 데이터를 결합해 나가는 단계이다. 패러다임 모형은 특정 상황에서 사람들이 의미를 형성하는 과정을 보여주는 단계이며(도명록, 2015:7), 범주 간 관계를 명료화하고 연구자의 아이디어를 확대하는 데 도움을 준다.

2. 근거이론 분석과정

심층인터뷰로 수집된 자료는 코딩(coding)단계를 통해 분석하게 되는데, 코딩이란 개념을 발견하고 이를 발전시키기 위해 자료를 해체하고 통합해나가는 절차를 의미한다. 개방코딩(open

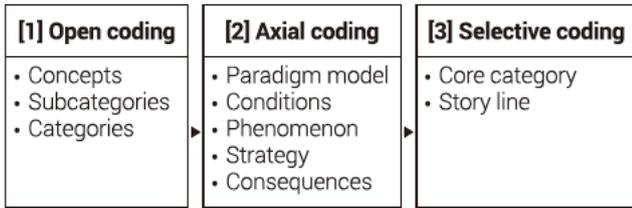


Figure 2. Grounded Theory 3-steps

coding), 축코딩(axial coding), 선택코딩(selective coding) 등 총 3단계로 분석이 이루어진다(〈Figure 2〉 참조). 처음에는 단계에 따라 순서대로 자료를 분석하였으며, 연구의 중심 주제를 찾고 이를 좀 더 정교화하기 위해 각각의 단계로 다시 돌아가 수정과 보완을 반복하면서 분석하였다.

1) 개방코딩

근거이론의 첫 번째 단계로, 심층인터뷰를 통해 수집된 자료를 줄코딩(line by line coding)⁹⁾으로 개념을 만드는 과정이다. 이때 심층인터뷰 대상자의 언어 그대로 명명하는데, 이는 연구자의 선입견을 최소한으로 줄여주기 위한 장치가 된다. 줄코딩 과정이 끝나면, 유사하거나 다르다고 여겨지는 사건, 행동, 상호작용에 따라 하위범주(subcategories)로 그룹을 만들고 이는 또 다른 상위범주(categories)로 그룹을 이루게 된다. 모든 개념을 범주화하기보다 유사성과 차이점을 강조할 수 있도록 상위범주로 갈수록 추상화하는 것이 필요하다.

2) 축코딩

두 번째 단계는 개방코딩 과정에서 얻은 (상위)범주들 간의 관계를 밝히는 과정으로 패러다임 모형으로 도식화하여 범주 간의 관계 구조를 해석한다. 조건(condition), 현상(phenomenon), 전략(strategy), 결과(consequences) 등의 요소로 구성된다. 패러다임 모형은 Strauss and Corbin이 제시한 것으로 현상에 영향을 주는 조건들이 구조(structure)이며, 이 구조에서 발생하는 현상에 대한 반응을 과정(process)이라 한다. 패러다임 모형은 이러한 구조와 과정을 통합하는 과정이다(〈Figure 3〉 참조).

3) 선택코딩

세 번째 단계는 모든 범주가 핵심범주(core category)로 통합

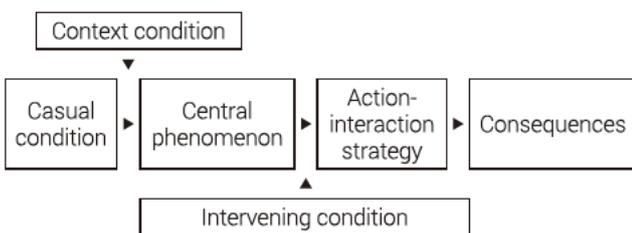


Figure 3. Strauss and Corbin's Paradigm Model

되는 과정으로 연구자가 관심을 가지는 현상에 대해 필요한 범주가 세부적으로 채워지는 과정이다. 다시 말해, 연구주제와 관련하여 1단계 개방코딩과 2단계 축코딩 과정을 통해 도출된 범주들을 충분히 설명할 수 있는 통합적이며 일관적인 핵심범주를 발견한다. 이야기 윤곽이나 다이어그램을 통해 범주들을 통합해나가기도 한다.

본 연구에서는 핵심범주를 중심으로 하는 통합 틀을 제시함으로써 본 연구의 목적인 도시재생사업에서 나타나는 주민참여의 모습과 그들이 생각하는 참여의 의미를 설명하였다.

3. 근거이론의 적용

근거이론은 특정 상황을 객관적으로 분석하기보다는 개인의 심리적 반응에 초점을 둔 연구이다. 특히 문화, 규범, 제도의 변화 과정에서 개인이 이러한 상황을 어떻게 인식하고 판단하며 의미를 부여하는지 등 사회·심리적 과정에 대한 분석이 필요한 영역이다.

본 연구는 이론적 틀 내에서 주민참여를 분석하던 기존의 연구에서 벗어나 심층인터뷰로 수집된 자료에 근거하여 귀납적 접근을 통해 이론을 도출하고자 한다. 도시재생의 참여 과정에서 주민들이 경험한 제도적 기억과 참여의 의미를 귀납적 체계로 인과관계를 규명하기 위해서는 근거이론적 연구방법이 가장 적합하다고 판단하였다.

먼저 세평적 사례선택을 통해 선정된 장위동 지역과 관련한 공식·비공식 문헌과 문건을 검토한 후, 현장을 직접 방문하여 지역의 지리·물리·환경·사회적 특징을 파악하였다. 이후 장위동 도시재생지역에서 열리는 주민회의(월례회의, 간담회, 마을회의, 마을활동가회의 등)에 참여하여 주민들의 관계를 관찰했으며, 마지막으로 지역주민을 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 자료에서는 수집할 수 없었던 그들의 사회적 경험과 심리적 반응을 확보하였다.

IV. 장위동 지역주민의 참여 경험분석

1. 장위동 도시재생 개요

1) 대상지역 특징

대상지역인 장위13구역은 1960년부터 주택지조성사업으로 주택단지가 개발된 지역으로서 대저택이 많아 신흥부촌으로 불렸으며 동방고개라는 이름으로 알려지게 되었다. 하지만 이후 공공이나 민간부문에 의한 재개발·재건축 등의 사업이 시행되지 않아 지역 전반적으로 노후화가 진행되기 시작하였고, 2000년대 들어 서울에서 가장 노후화된 주거지 중 한 곳이 되었다. 한편 강남과 강북의 균형발전이라는 명목으로 재정비사업(뉴타운사업)이 시작되면서 2005년 장위동 일대 15개 구역이 뉴타운사업으로 지정



Figure 4. New Town Project Status around the Jangwi-13

Source: Lee (2019:110)

되었다. 부동산 개발에 대한 기대감이 2008년 금융위기로 인해 하락하면서, 사업을 취소한 지역이 나타나기 시작하였다. 장위13구역은 12구역과 함께 추진위원회 미신청으로 일몰제가 적용되어 2014년 11월 지구 지정이 해제되었다.

현재 15개 구역 중 6개가 해제되었으며(Figure 4 참조), 해당 지역(장위13구역)을 둘러싸고 있는 주변지역은 정비사업이 추진되고 있어 지역주민들은 상대적 박탈감을 경험하고 있다. 뉴타운 지구 지정 동안 주민 간의 갈등은 공동체 단절을 야기했으며, 건축 제한 등으로 인해 기반시설과 건축물의 노후화가 오랫동안 진행되면서 주거환경은 더욱 열악해진 상황이다. 또한 뉴타운사업이 해제된 후 노후화된 단독주택이 빌라로 재건축되면서 쓰레기, 주차장 등의 문제가 발생하였다. 장위13구역만이 가지고 있던 단독주택지의 특색이 사라지게 된 것이다.

2015년 1월 뉴타운 해제지역의 대안사업으로 서울시 1단계 도시재생활성화지역으로 지정되었다. 장위동 도시재생사업은 총면적 318,415m², 사업예산 총 303억 원(도시재생 마중물사업 100억 원, 협력사업 213억 원)으로 2018년 12월에 사업이 완료되었으며, 2019년 현재 자력재생단계에 있다. 지역주민들은 중앙정부 중심의 하향식 개발사업, 뉴타운구역의 지정과 해제 과정을 거쳐 도시재생사업을 받아들이기까지 시대적 상황에 따라 누적되어온 제도 외 참여에 대한 긍정적·부정적 경험을 풍부하게 가지고 있었다. 이러한 경험들은 참여에 대한 인식 전환에 영향을 크게 미쳤다.

2) 자료수집

심층인터뷰는 2018년 9월부터 11월까지 3개월 동안 지역주민 16명을 대상으로 진행하였다. 대상자 선정은 도시재생 과정에 한 번이라도 참여한 경험이 있는 주민 중, 어떠한 계기로 참여를 시작했거나 참여를 그만둔 주민, 적극적 또는 소극적 참여를 통해 참여주체들과의 관계를 경험한 주민을 중심으로 이론적 표집을 구성하였다.

수집된 자료의 관계를 잘 설명하기 위한 충분한 자료를 얻기 위해서는 적절한 표본의 대상과 크기를 결정하는 것이 중요하다. 근거이론에서는 이를 이론적 표집(theoretical sampling)⁶⁾이라고 하는데, 범주들 간의 관계성을 중심으로 필요한 표본의 대상을 차별적으로 수집하는 방법이다. 자료 수집은 분석과 동시에 이루어지며 이론적 포화상태(theoretical saturation)가 달성될 때까지 진행된다. 이를 확인하는 기준은 새로운 범주가 도출되지 않거나, 수집된 자료로 범주의 속성을 충분히 설명할 수 있을 때, 범주 간 관계가 충분히 검증되었을 때로, 연구자의 판단에 의해 확인할 수 있다. Strauss and Corbin(1998)은 이론적 포화상태가 적절한 표본의 크기라고 정의하였다.

심층인터뷰 대상자는 대부분 여성으로 구성되어 있으며, 연령은 40대부터 70대까지 분포하며, 거주기간은 최소 2년에서 최대 49년으로 평균 거주기간은 21.8년이다. 일부는 근처 뉴타운 지정 또는 해제된 곳에 거주하는 생활권자로 장위13구역의 도시재생에 참여하고 있으며, 지역 내 근무자, 지역기반 협동조합 구성원, 중간지원조직의 구성원을 포함하였다. 이렇게 표집된 심층면접 대상자는 경험이 다양하게 분포하고 있어 주민참여에 대한 경험적 자료를 수집하는 데 적합하였다(〈Table 1〉 참조).

심층인터뷰는 '도시재생사업의 진행 과정에서 어떠한 참여를 하였으며, 어떠한 경험을 하셨습니까?'라는 질문에 집중하여 개인의 인식과정의 변화를 포착하기 위해 노력하였다.

Table 1. Interviewees Characteristics (unit: years)

ID	Sex	Age	Length of Residence	Residence Characteristics	Participation Duration
1	F	60's	6	Detached (owned)	3
2	F	60's	2	Detached (owned)	2
3	F	60's	3	Detached (owned)	2
4	F	60's	18	Multi-unit (rent)	3
5	F	40's	3	Multi-unit (rent)	1
6	F	70's	38	Detached (owned)	2
7	F	60's	14	Multi-unit (owned)	2
8	F	40's	10	Multi-unit (owned)	1
9	F	50's	30	Multi-unit (owned)	2
10	M	60's	39	Detached (owned)	4
11	F	40's	30	Detached (owned)	1
12	F	70's	10	Detached (owned)	2
13	F	70's	49	Detached (owned)	4
14	F	40's	10	Detached (rent)	1
15	F	70's	46	Detached (owned)	3
16	M	50's	40	Multi-unit (owned)	3

2. 참여 경험에 대한 근거이론적 해석

1) 개방코딩

줄코딩을 통해 주민들의 이야기를 개념화한 결과 196개의 개념, 67개의 하위범주, 29개의 범주가 도출되었다. 개방코딩의 결과는 다음 단계인 축코딩의 패러다임 모형의 각 요소(인과적 조건, 맥락적 조건, 중심현상, 중재적 조건, 작용·상호작용 전략, 결과) 별로 정리하였다.

예를 들어 '범주[1] 노후된 동네라는 피해의식'의 범주화 과정을 살펴보면, 다음과 같은 줄코딩 과정을 통해 개념이 생성되는데, 이 과정은 심층면접 대상자의 언어를 최대한 반영하여 개념을 명명하게 된다(〈Table 2〉 참조).

“지금은 불이익을 당하는 거야. 왜냐면 지금 여기 빌라짓지, 도서관 짓지 공해도 그렇지만, 도서관 주차장파기 때문에 얼마나 갈라지고 그랬는지 몰라. 그래서 심리적으로 엄청 힘들어 내가(도시재생 주변공사로 먼지, 갈라짐 등 심리적으로 힘들). 그리고 뉴타운 한다 길래 집도 안 고치고 있어서 엄청 낡았어(집 관리를 하지 않아 더욱 노후화됨).”

줄코딩 단계 이후 유사하거나 다르다고 여겨지는 개념을 하위 범위로 묶고, 비슷한 하위범위를 최종 범주화한다.

(1) 인과적 조건

범주 1: 노후된 동네라는 피해의식(주민 7명)

하위범주: 생활환경 악화, 열등한 교육환경에 대한 피해의식
“열악하다는 엄마들의 인식이 피해의식이예요. 저기 길음동이나, 거기는 교육 환경이 배움터도 있고 거점 방과 후도 있어요. 근데 거기는 없어요. 그러니까 우리는 소외되는 느낌이 들죠.” [지역주민 09]

“지금 여기 빌라 짓지, 도서관 짓지 공해도 그렇지만, 도서관 주차장 때문에 땅을 파느라 얼마나 갈라지고 그랬는지 몰라.

그래서 심리적으로 엄청 힘들어 내가. 빌라 들어오고 그래서 후회스러워.” [지역주민 15]

범주 2: 뉴타운에 대한 기대, 좌절, 단념(주민 5명)

하위범주: 아파트에 대한 기대감, 뉴타운 해체에 대한 단념
“저는 추진됐으면 했어요. 빌라니깐 아파트 들어가고 싶었지. 찬성했는데 이렇게 된 거지. 그때는 애들 키우고 나도 직장생활하고 그럴 때니깐 동네일에 적극적으로 참여할 수도 없었고, ... 그렇게 당연히 될 줄 알았지.” [지역주민 07]

범주 3: 실패라는 제도적 경험의 유전(주민 4명)

하위범주: 안 좋은 학습의 유전

“도전해서 성취감을 느껴야 되는데 도전을 해도 계속 실현이 안 돼. 뉴타운에 지쳤어, 관심이 없고, 안 좋은 경험의 학습이 축적된 사람들이라서(적극적으로 나서질 않아), 성향, 기질, 환경이 중요해.” [지역주민 01]

범주 4: 공동체 해체의 경험(주민 8명)

하위범주: 갈등의 경험, 뉴타운 지정에 대한 찬성과 반대

“뉴타운 할 때 나는 추진위원장을 했어요. 그러니까 찬성주의자지, 찬성하니까. 그때 당시에는 13구역에만 추진위원회가 9개 있었어요. 그러다가 합쳐지고, 합쳐지고 다 합쳐지고 하면서, 잘 가다가 결국은 잘 못 됐지, 해체 돼 버렸지, 그 과정에서 엄청난 트러블이 발생했어.” [지역주민 10]

범주 5: 현재 생활환경에 만족(주민 6명)

하위범주: 현재 생활을 유지

“저는 원래 아파트에서 사는 게 좋지 않고 아파트 지어지는 걸 원치 않아요. 이 동네에 골목마다 추억이 있고, 아이들의 추억도, 친구도 여기 있고, ... 여기에 아파트가 들어선다면 우리 아이의 추억이나 친구들이 없어지잖아요. 저는 아파트에 들어가서 살 수 있는 능력이 안 돼요. 그러면 저는 서울을 떠나야 해요. 삶의 터전이 바뀌어야 하잖아요. 뉴타운을 원치 않는 사람이에요. 도시재생으로 변경됐을 때 저는 좋았어요.” [지역주민 04]

범주 6: 지역문제에 대한 무관심(주민 5명)

하위범주: 바쁜 생활로 인한 무관심

“저는 세입자 입장이고 일 때문에 와서 뉴타운인지 모르고 여기 와서 마을 돌아가는 일은 2015년, 그때 큰애가 초등학교 들어가고 일 관두면서 마을에 대해서 알게 됐지, 그 전에는 여기 뭐 직장 다니고 잠만 자는 곳이었어요.” [지역주민 14]

Table 2. Open Coding Example

Concept	Subcategories	Categories
Housing prices are falling and Suffer damage	Deterioration of life environment	Victim mentality in old town
Dust, cracks due to construction		
The house is getting older with no repair		
No open space for kids	Inferior educational environment	
No shared space for kids, Compared to other regions		

(2) 맥락적 조건

범주 7: 새로운 사업에 대한 관심(주민 15명)

하위범주: 관심에 따른 참여의 시작, 타인의 추천으로 인한 참여와 관심, 지역문제에 대한 관심 증대, 기존 경험의 연장선으로서의 참여, 자발적으로 정보를 찾아다님
“이사를 왔는데, 도시재생센터 옆에 살거든요. 현수막이 걸려 있더라고요. 궁금하더라고요. 그런 경험도 없고 지식도 없으니깐. 그러다 한번 가보자, 그래서 갔지, 갔더니 공모사업이 있더라고요. 참여를 해봤죠.” [지역주민 03]

“도시재생을 알게 된 거는 5년 차인데 작년 말에 저희 어머니 집이 노후된 주택이니까 우연찮게 리모델링을 알아보다가 거꾸로(도시재생을) 알게 된 거예요. ... 뭔가 개혁이 되고 있구나 하고 느낌을 받고 알아 본거죠.” [지역주민 08]

범주 8: 주민 주도에 대한 기대(주민 7명)

하위범주: 밝은 주민참여 청사진에 대한 기대감, 아이들의 미래를 위한 지역자원 창조

“내가 원한다고 내 맘대로 되지도 않겠지만 시간 지나고 놓치면 안타까울 것 아니야. 이 동네에 나는 계속 살 건데, 살아 있는 동안 계속 기분 나쁠 거 아니야. 그래서 좀 더 적극적인 걸로 태도를 바꿨고, 그래서 2기부터 적극적으로 개입을 해야겠다 생각했지.” [지역주민 10]

(3) 중심현상

범주 9: 물리적 변화에 대한 기대(주민 11명)

하위범주: 노후 주택 지원 기대, 자신이 생각한 도시재생과 다름, 물리적 혜택은 참여의 동력

“올해는 태양의 후예, 에너지자립마을로 시작해서, 나는 태양광을 하나 달았어, 그 덕분에 led 등도 지원받아서 달았지. 텃밭하면서 상추도 뜯어먹고 쪽갓도 먹고, 무, 배추 심었으니깐 김장거리 해야지 뭐, 열심히 가꾸려고 하고 있어요.” [지역주민 06]

범주 10: 의사결정 수준에 대한 기대(주민 5명)

“협의체를 보통 구성하잖아요. 거기서 참여하시는 분들이, 참여를 의사결정이라고 생각해요. 중요한 것을 결정한다고 생각하는 거죠. 건물을 짓고 계획을 승인하고, 이런 것을 생각하기 때문에 실제로 내가 무엇을 가지고 무엇을 실천할까에 대한 것은 관심이 없어요. 초기에는 대체로 그래요.” [지역주민 16]

범주 11: 개인의 만족감 실현(주민 16명)

하위범주: 자아욕구 실현, 미래 긍정적 영향에 대한 확신, 스스로의 성장 가치를 경험, 지역에 대한 긍정적 인식 발

생, 지역의 작은 변화 인식

“다른 사람은 체험하고 본 게 많은데 저는 없어서 이거 한 가지 하려면 몇 날 며칠 정보를 알리고 뒤져요. 그래서 해보는 거예요. 뿌듯해요.” [지역주민 04]

“내가 못 따라가도 와서 들으면 한두 가지는 남지 싶어서 적극적으로 다니고 있는 거죠. 마을해설사도 수업 듣고, 그래요.” [지역주민 06]

(4) 중재적 조건

범주 12: 의사결정권자의 관심과 협조(주민 5명)

하위범주: 의사결정권자의 관심

“구청장님이 항상 갑쪽이다가 을쪽이 됐어요. 그래서 장위동, 석관동을 많이 의식해요. 그러는 와중에 활동을 하고 있잖아요. 아이들과 함께 하는 공간을 만들려고 노력을 하는데.” [지역주민 09]

범주 13: 지식이 깊어짐(주민 6명)

하위범주: 정보접근성 향상, 재생교육으로 정보 획득

“예전에는 우리 국민, 주민의 정보 채널이 부족했잖아요. 그렇지만 지금은 아니라는 거예요. 예산을 공개해놓고 주민에게 알려주지 않아도 원하는 주민은 다 찾아서 볼 수 있어요. 예전에는 그럴 수 없었어요. 지금은 어떻게 쓰이는지 알 수 있어.” [지역주민 02]

“예산에 대해서 궁금증이 많아져서 구청에 가서 공부하게 되고, 내가 알게 되니까 궁금하니까. 여기서 알고 거기 운영위원회를 들어갔죠. 예산학교 무료로 교육하잖아요. 그거 받은 사람 중에서 운영위원회를 뽑더라고요. 궁금해서 들어봤죠. 주민이 알기에는 너무 어려운 거예요. 단어자체가. 대충은 느낌으로는 아는 거지.” [지역주민 08]

범주 14: 좋은 가치의 경험(주민 7명)

하위범주: 초기 비참여에 대한 아쉬움, 좋은 사례로 인한 관심 증대

“처음에는 기뻐했을 거 아니에요. 근데 해보니깐 좋아. 예산도 자부담 센터 반반해서 태양열 뒤편 만들어주고 같이 수리할 때도 반반해서 고쳐주고, 이런 거를 처음에는 몰랐지. 처음에는 그냥 재생지역으로 만들어서 우리를 회유만 하려고 생각하다가, 하다보면 좋은 일이 생기는 거죠. 해보니깐 좋네. 그런 생각 드는 거죠.” [지역주민 09]

“활기는 있어졌어요. 확실히 동네가. 그런 플리마켓, 공원, 어쨌든 건물도 도서관도 들어온다 그리고, 공공시설이 되게 없었는데, 전체적으로 생기는 있어졌어요.” [지역주민 11]

범주 15: 정치 소모품으로 주민 활용(주민 11명)

하위범주: 보여주기에 집착, 소극적 협의

“오픈식 할 때 보면 (공무원들이) 식순을 이미 만들어서 던져요. 구청장, 구의원, 시의원 인사를 하잖아요. 주민대표 인사가 없는 거예요. 말이 안 되는 거지. 슬로건이 ‘주민생활과 함께 공감하고 현장에서 답을 찾자’인데, 구청장이 말하는 거보다 우리 주민이 이야기하는 게 더 자랑스럽고 솔깃하거든요? 구태의연하게 가는 거죠. 옛날 관료행정이죠. 왜냐? 공무원이 바뀌지 않았기 때문에, 도시재생을 모르기 때문이에요.” [지역주민 01]

“나라에서 이걸 도시재생으로 줬잖아요. 결과가 필요하잖아요. 그러니깐 결과로 필요한 게 주민 서명인 거 같아요. 보여주기 위한. 결과물로 보여줘야 하니깐. 결과적으로는 이게 우리 것이 될 확률이 10~20% 정도나 될까? 어떻게 해야 하는지 매뉴얼조차도 없는 거야.” [지역주민 08]

범주 16: 상호 몰이해(주민 12명)

하위범주: 주체 간 불협화음, 초기 갈등, 소외감, 이질감

“작년 협의체에는 초등학교 엄마들이 조금 있었어요. 그랬는데 어른들의 기에 많이 놀려요. 너네가 뭘 알아. 그런 식이니까, 그분들은 그들의 복지에 관심이 많잖아요. 근데 우리 세대는 아이들이잖아요. 그 상충되는 부분이 있죠.” [지역주민 11]

범주 17: 공공의 기존 관행(주민 8명)

하위범주: 참여에 대한 공공의 인식 고립, 사업초기 주민의 배제

“마을 일이 내가 임원이 돼서 행정에 반영이 될 때 신이 나고 함께 가는 거거든요. 굉장히 중요한 거야. 근데 뭐가 무서운지 갑자기 나타나서 통보만 하고, 현장에 나와서 들어야 하는 게 필요해요. 서류상으로만 하는 게 아니고, 예산이 적은 게 아니잖아요. 정책하는 사람들을 똑바로 교육시키는 게 필요해요. 우리는 어느 정도 교육이 돼서 목소리가 커지는 게 있어요.” [지역주민 01]

범주 18: 참여의 독식(주민 9명)

하위범주: 참여자의 중복, 일부 사람들의 혜택 독점

“나라 사업들이 서류화돼야 하니깐 아는 사람끼리 하는 거야. 모르는 사람도 투입이 돼서 많이 투입돼야 하는데 자기들끼리만 하는 게 보이니까 조금 안타까운 거야. 더 많은 사람이 참여할 수 있는데 그들만의 리그처럼 꼭 자기들끼리만 뭉쳐서 소문 안 내고.” [지역주민 08]

범주 19: 중심 없는 공동체(주민 7명)

하위범주: 전문성 없는 프로그램, 중간리더의 부재, 센터의 영향력 범위가 좁음

“충분히 교육받은 엄마들이 나와서 하는 게 아니고 몇 개월 수료하고 협동조합 만들어서, 종이접기, 비누 만들기 같은 거 들어가요. 차라리 수강료를 내면서 제대로 된 강사를 만나고 싶은 거죠.” [지역주민 05]

“리더가 몇 명은 있어야지. 그분들이 파생을 하잖아요. 그게 답답했는데, 올해 들면서 조금 생기긴 하더라고요.” [지역주민 09]

범주 20: 행정의 뒷(주민 5명)

하위범주: 일반인들에게 어려운 단어, 너무 긴 행정절차로 인한 참여자 이탈

“행정절차가 너무 장기전이잖아요. 어르신들이 힘들지. 그니까 중간에 치워버려라 그러는 분도 있고 하다가 흐지부지 되는 경우도 있고 아니면 못 기다리고 중간에 자기가 고쳐서 설비 불러서 하는 분도 있고.” [지역주민 08]

범주 21: 체감정책의 부재(주민 8명)

하위범주: 도시재생의 양면

“노후된 주택들은 고쳐준다는데 우리는 빌라라서 아무 혜택이 없어요. 빌라는 지금도 태양광 이런 거는 혜택이 없어요. 하고 싶어도 못 하고, 여러 가지 불편한 게 있죠.” [지역주민 08]

범주 22: 정보의 비대칭(주민 7명)

하위범주: 소극적 홍보, 정보, 인식 부족

“내가 분명히 많이 다녔는데 홍보가 잘 안되고 있다는 게 안타까웠고, 근데 장위동은 도시재생이 처음인데 재생 그 사업이 처음 시행하는 장소인데 이렇게 홍보가, 검색하면 안 오는 거 자체가 안타깝지.” [지역주민 08]

(5) 작용·상호작용 전략

범주 23: 주민참여 정체성에 대한 혼란(주민 14명)

하위범주: 주민참여라는 기대감에서 현실 직시, 참여의 무의미를 느낌, 재생의 변화를 느끼지 못함, 협력에 대한 공공과 주민의 시각 차이

“구청하고 소통이 되고 그런 거는 한번도 못 느껴봤습니다. 그게 중요한 건데, 아직까지 내가 어떠한 일이 생겼다, 그러면 구청하고 소통이 잘될 수 있는 통로가 잘돼 있어야 하는데 아직 그런 거는 못 느껴봤습니다. 재생 자체가 그거를 위해 있는 건데.” [지역주민 12]

범주 24: 비가시적 성과에 대한 반감과 불안(주민 4명)

하위범주: 비난자에 의한 상처

“다 좋아하려니 생각하고 했던 일인데 아니더라고, 반감이

있는 사람이 있어, 우리는 정성스럽게 아침마다 들여다보고 물 주고 가꾸고 있는데 발로 툭 차면서 왜 이런 쓸데없는 데 돈을 쓰냐고, 상처가 됐어요.” [지역주민 03]

범주 25: 적극적으로 소통 요구(주민 16명)

하위범주: 참여 시행착오를 통한 변화 시작, 사소하지만 반영되는 주민의 의견, 주민의 의견을 공공과 공유하고자 시도, 주민 간 지역문제 공유, 의사결정권자와 접촉 시도

“주차장에 청년 도전숙인가 그걸 짓는대요, 우리는 원치 않는다. 여기 청년주택이 많다. 그래서 설문지를 직접 만들어서 사인받고 구청에 냈어요. 이웃들한테 받고 그랬는데, 그래서 방향이 조금 달라졌다고 해요.” [지역주민 07]

“공무원들은 주민 의견을 우습게 아는 것 같아요. 의원 불러서 앉혀놓으니까 그때 분위기와 주민들과 만났을 때 분위기가 다르긴 했어요.” [지역주민 15]

범주 26: 미온적 참여(소통회피, 무시)(주민 6명)

하위범주: 무거운 책임감과, 참여의 무의미

“자주 연결하고 엄마들끼리 모여서 했죠. 시작은 같이 했지만 마무리하는 혼자 했죠. 아주 힘겹게. 사업은 잘 포장돼서 결과 올리고 그리고 그냥 끝난 걸로. 이제는 안 하려고요.” [지역주민 11]

“사업이 끝나면 전 안 하려고요. 끝나려면 아주 썩 끝나버려야지 몇 명만 왔다 갔다 하면서 막 그러는 것도 안 좋아요.” [지역주민 13]

범주 27: 주민주도 개념 재정립(주민 10명)

하위범주: 아래로부터의 의견제시와 양방향적 소통, 주제별 역할 정립, 관계 설정, 주민주도라는 재생 목표의 의미 명확화

“관에서 무조건 던져주는 것보다 주민이 이런 거는 좋겠다 하고 사업을 제안하는 거는 좋다고 생각해요. 이런 게 정책으로 내려와야지. 이게 거꾸로 갔으면 좋겠다는 거예요. 주민이 우리 동네는 뭐가 있었으면 좋겠다는 사업 제안을 하면 정책에서 내려오면 그거에 대한 효율성이 크다고 보죠. 어느 날 갑자기 그림을 그려서 여기는 뭐, 뭐, 이진 아니라고 봐요.” [지역주민 04]

(6) 결과

범주 28/29: 지역 자생에 대한 회의감/다양한 활동 시도(주민 16명)

하위범주: 미래 지속성에 대한 고민, 자생에 대한 회의감, 큰 틀에서의 개선 필요성, 소소한 변화를 위한 바람, 중

간리더로서 책임감

“자체적으로 했다고 생각하지만, 끝나면 별로 완전히 우리들 끼리 할 수 있는 건 희박하다고 생각해요. 할 때는 자본이 있지만 끝나면 그게 없으니까, 자발적으로 리더가 나타나서 하지 않는 이상은 이게 돈이 들어가니까 힘들지 않을까.” [지역주민 02]

2) 축코딩

축코딩은 개방코딩을 통해 생성된 29개의 범주들이 서로 어떠한 관계로 연결되는지를 식별해내는 과정이다. 가능한 모든 면접자의 언어를 포함하여 그 관계를 해석하고자 했으며, 도시재생에서 주민참여의 경험, 특히 참여 변화에 대한 원인, 반응, 그리고 결과를 패러다임 모형을 통해 범주 간의 관계 구조를 해석하였다. 축코딩 절차에 따라 변수들 간의 관계를 패러다임 모형에 대입하면 (Figure 5)와 같다.

면접자 중 일부는 도시재생에의 참여가 의사결정에 대한 개입이라는 높은 수준의 참여라고 생각하기도 하며, 이웃들과의 의견 수렴 또는 공동체 형성으로 생각하기도 한다. 이렇듯 참여의 의미와 수준은 개인마다 다르게 나타나고 있는 것이다. 하지만 참여자 모두 참여를 통한 기대감을 가지고 있음을 발견할 수 있었다. 특히 지역의 물리적 변화에 대한 기대감, 참여를 통한 지역 활성화라는 새로운 방식에 대한 호기심, 정책적 효능감에 대한 기대, 그리고 단순히 공모사업을 통해 개인의 만족감을 실현하려는 ‘참여를 통한 자기이익의 실현을 기대’하고 있었다.

중심현상은 참여의 과정에서 무엇이 중심으로 진행되고 있는가에 대한 답이다. 본 연구에서는 면접자들이 참여를 통해 기대감을 가지고 이를 실현하기 위해 그들의 행태를 변화시키는 과정에 주목하여 ‘참여를 통한 자기이익의 실현욕구’를 중심현상으로 보았다. 이 현상은 다른 모든 범주들과 직간접적인 관련성을 가지면서 참여에 대한 과정을 포괄적으로 설명하고 있었다. 정리하면, 상위13구역에서 지금까지 경험해왔던 뉴타운의 지정에서 해제까지 정책의 실패로 인한 상대적 박탈감과 피해의식(인과적 조건: 중심현상이 발생하는 데 영향을 미치는 사건 등)은 참여를 내세운 새로운 방식인 도시재생사업이 시행됨에 따라(맥락적 조건: 인과적 조건과 작용하여 중심현상이 발생하도록 이끄는 원인 등) 참여자들은 지역이 변화될 수 있는 또 다른 기회라는 기대감을 가지고 이를 실현하고자 하는 욕구(중심현상)가 발생하였다. 이러한 중심현상으로 시작된 지역주민의 참여는 그 과정에서 공공과의 갈등, 소통의 단절이라는 부정적 경험과 지역에 대한 긍정적 가치를 경험하였다(중재적 조건: 중심현상의 강도를 완화 또는 변화시키는 조건). 이에 대한 반응으로 초기 참여에 대한 현실의 문제점을 직시하면서 회의감을 느끼기도 하고, 스스로의 기대감을 실현하기 위해 또 다른 전략을 형성하였다(작용·상호작용 전략: 중재적 조건에서 발생한 영향들과 반영하여 중심현상에 대처

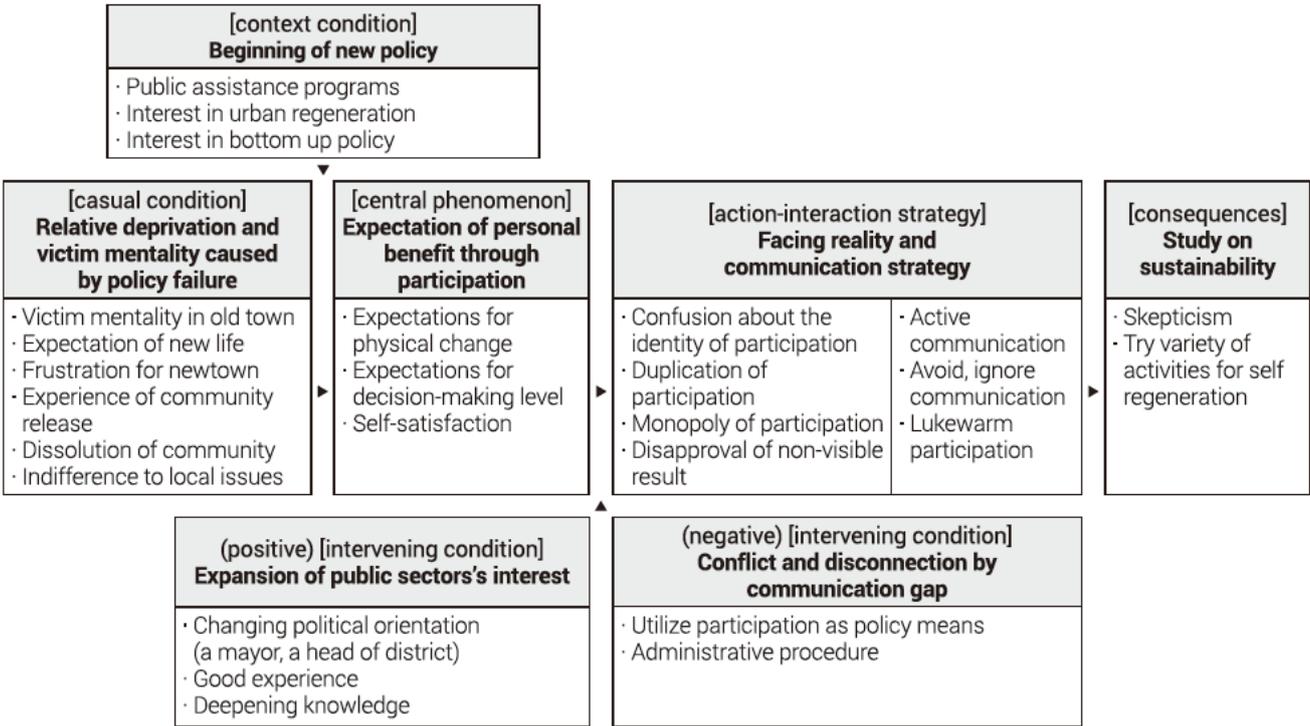


Figure 5. Paradigm Model

하기 위해 나타나는 행위 또는 심리상태 등). 결과적으로 참여자들은 기대감에 대한 회의감과 동시에 지역의 자생에 대한 고민을 하고 있었다(결과: 작용·상호작용 전략에 반응하여 발생한 결과).

3) 선택코딩

선택코딩은 핵심범주를 중심으로 범주들 간의 연관성을 확인하고 하나의 이야기로 서술하는 과정이다. 핵심범주는 연구의 중심 주제 또는 현상을 말하는 것으로, 개방코딩과 축코딩에서 설명한 모든 범주가 핵심범주로 통합된다.

(1) 핵심범주: 기대감 실현을 위해 '소통'을 습득해 나가는 과정

본 연구의 대상지역인 장위13구역의 지역주민은 참여를 경험하면서 내외부적 요인에 의해 참여에 대한 인식과 행태가 다양한 모습으로 변화하였다. 특히 초기의 기대감을 계속 지속하고 실현하기 위해 이웃 또는 공공과의 소통 방법을 그들만의 방식으로 터득해나가고 있었다.

도시재생에서 참여의 의미를 받아들이고 지속해나가는 일련의 과정은 '참여를 통한 기대감 실현을 위해 소통을 습득해 나가는 과정'임을 확인할 수 있었다. 이를 중심으로 장위13구역 도시재생 사업의 지역주민이 경험한 전체적인 과정을 이야기 윤곽을 통해 서술하면 다음과 같다.

(2) 이야기 윤곽

① 정책 실패의 기억과 경험

장위동은 1970년대 정부 주도로 주택지조성사업이 진행되면서

대저택 위주의 단독주거지가 형성되었다. 서울시에서 손꼽히는 부촌이었으며, 지역에 대한 주민의 자부심이 높은 곳이었다. 뉴타운이 지정되기 전까지 공공이나 민간에 의한 재건축·재개발 사업이 시행된 적이 없었기 때문에 전반적으로 지역의 기반시설이나 주택은 노후화될 수밖에 없었다. 2003년 장위동은 3기 뉴타운 지역으로 지정되었는데, 규모가 가장 큰 장위13구역의 경우 조합을 설립하는 과정에서 찬반 주민들 간의 갈등이 발생하였다. 최종적으로 3개의 구역에서 각각 조합설립추진위원회가 생겨났고 최종적으로 합의에 도달하지 못하면서, 2014년 일몰제 적용으로 뉴타운이 해제되었다. 지역주민은 하향식 방식에 의한 지역의 변화, 실패라는 제도적 기억을 고스란히 간직하고 있으며, 실망감과 주변지역에 대한 상대적 박탈감이 생겨났다. 이는 다시 한번 공동체를 해체하고 공공에 대한 불신감을 키우는 요인이 되었다.

② 새로운 정책의 시작

2015년 장위13구역에는 도시재생이라는 새로운 방식의 사업이 시작되었다. 지금까지의 사업과 비슷하게 공공주도의 특성을 가지고 있지만, 주민의 목소리를 담은 지역의 발전 방향을 계획하는 데 차이점이 있다. 실패에 대한 제도적 기억을 가진 주민들은 새로운 사업을 불신하기도 했지만, 일부 주민들에게는 뉴타운사업에 대한 단념이 오히려 도시재생에 대한 관심으로 나타나기도 했다. 특히 그들에게 '주민의 참여를 통한 재생'은 참여에 대한 기대감을 갖기에 충분한 요인이 되었다.

도시재생에 참여하는 주민들은 '참여'를 이웃과의 네트워크 형성으로 인식하거나, 좀 더 높은 수준인 의사결정 구조에 참여하

는 형태로 인식하는 등 개개인이 생각하는 참여의 의미는 달랐다. 다시 말해, 공공과의 직접적인 소통보다는 소극적 형태로 참여하거나, 공공과의 직접인 대화와 협력을 통해 지역의 다양한 사안을 결정하는 적극적 형태의 참여가 있었다. 이들은 각각 다른 의미로 참여를 시작했지만, 참여를 통해 자기이익을 기대하는 공통된 특성을 지니고 있었다.

“큰 거는 이미 결정돼 있는 거지. 밑에서 작은 것들, 그런 거는 우리가 결정할 수 있다고 볼 수 있지.” [지역주민 10]

③ 또 다른 갈등과 단절

장위13구역 도시재생의 과정에는 지역주민뿐 아니라 공무원, 전문가, 도시재생지원센터, 지역 근무자, 생활권자 등 다수가 연결되어 있다. 지역주민들은 다른 주체들과 긴밀한 관계를 유지해야 하는 경우는 없었으나, 직접적으로 관계되는 공무원, 도시재생지원센터, 이웃들과는 갈등이 발생하였다. 이러한 갈등은 향후 참여 행태에 다양한 변화를 가져왔다.

갈등의 상황을 좀 더 자세히 살펴보면, 첫째, 참여의 수준을 이해하는 데 있어 공무원과 지역주민(협의체) 간의 차이가 발생했다. 주민이 ‘참여’한다는 의미는 그들의 시간, 비용 등 개인의 자원을 투자한다는 의미로, 투자에 대한 정책적 효능감(Brady et al., 1995)을 바라면서 참여가 이루어진다. 예를 들어, 주민협의체는 아래로부터 협의된 각각의 사안에 대한 의견이 행정적으로 실행되기를 기대하고, 도시재생에 대한 모든 정보를 획득하여 사업 과정을 모니터링하는 역할로 생각했지만, 실제에서의 참여 수준은 그렇지 못하였다.

“내 입장에서는 이거 아무리 바뀌도 근본은 못 바꾸는 거지. 그 밑에서 하면 뭐해. 맨날 똑같지. 나무가 죽냐 사냐 중요한 거지. 의사결정은 하는데, 근본을 바꾸는 거랑은 관계없다. 이거지.” [지역주민 10]

둘째, 지역거주민 이외의 참여자에 대한 신뢰도의 문제이다. 앞서 장위동 도시재생의 참여주체를 언급했듯이, 지역거주민 이외에도 수많은 참여자가 존재한다. 주민들과 직접적인 관계를 형성하게 되는 주체는 전문가, 협동조합 등이 있다. 먼저 전문가와 지역주민들이 주로 소통을 하게 되는 상황은 계획수립을 위한 설문조사나 협의 단계에서 발생한다. 설문조사가 시행되는 당시에는 도시재생에 대한 주민의 이해가 아직 부족하여 설문지에 단순한 응답을 하는 수준이었기 때문에 갈등이 표면화되지는 않았다. 하지만 놀이터나 경로당 등 특정 장소에서의 거리 인터뷰, 설문조사, 주민과 함께하는 현장조사, 상시 주민상담, 홍보부스를 통해 진행된 초기 정보전달 체계가 지역 전체로 확장되지 못했다는 한계가 있었다. 이는 조직의 구성원이나 주요 장소를 이용하는

주민과 그렇지 않은 주민 간 정보의 비대칭을 발생시켜 정보전달이 단절되기도 하였다. 또한 계획수립을 최종적으로 확정하는 단계에서는 공무원, 전문가, 지역주민 대표, 도시재생지원센터가 최종적으로 협의를 하게 되는데, 이때 지역을 완전히 이해하지 못한 전문가의 의견에 대한 충돌이 있었으며, 이후 문제 해결을 위한 소통 과정이 없었다는 점이다. 또한 이 단계는 도시재생활성화계획 수립을 위한 주민의 의견을 수렴하고 장기간의 행정적 절차와 과정을 기다려야 하는 시기로 도시재생활성화계획이 고시되기까지 1년 6개월이라는 과정에서 지치거나 참여가 단절되는 상황이 발생한 것이다.

“최종협의 한다고 그래서 구청에 가서 회의하는데 이것저것 계획안이 나왔을 거 아니며, 000교수가 여기는 감나무가 많았으니깐 감나무골 하자. 내가 본 입장에서는 감나무는 없어져 가고 있는 상황이 됐고 지금 감나무 별로 없거든. 못 찾아요. 그 후에 만나기는 했지만 그걸 보완하고자 찾아온 적은 없다는 얘기가야.” [지역주민 01]

셋째, 공공과의 신뢰 부족, 대화의 단절이다. 사례지역의 경우, 사업 초기에는 구청의 담당직원이 지역에 상주하면서 정보의 교류와 소통이 있었고, 그만큼 신뢰가 조금씩 쌓여가고 있었다. 하지만 사업이 진행될수록 진행 상황에 대한 정보의 공유와 소통이 단절되면서 주민들은 답답함, 지침, 무시당함 등의 감정을 느꼈다. 예를 들어, 김중업 건축문화의 집이 조성되면서 주민들이 활용할 수 있는 거점공간이 마련되었다. 이 공간은 어린이를 위한 교육 프로그램과 도서관으로 운영되고 있다. 하지만 현재 주민들의 봉사에 의지하여 공간을 관리하고 있어, 장기적 관점에서 공간의 관리와 활용에 대한 논의가 부족한 상황이다. 이에 대해 행정의 성과를 위해 주민들의 참여가 도구로 활용되고 있다는 인식이 커지고 있었다. 이는 앞서 언급한 불안정한 역할 정립으로 초기 참여주체들 간의 갈등관계가 표면된 점과 비슷한 맥락으로, 서로를 설득하려는 과정과 상호이해 없이 소통이 진행되다보니 자연스럽게 관계가 단절된 것으로 볼 수 있다.

“공무원들은 주민 의견을 우습게 아는 것 같아요. 의원 불러서 앉혀놓으니깐 고분고분하더라고요. 나중에 의원 불러서, 그 사람들도 표밭이니깐 그때 분위기와 주민들과 만났을 때 분위기가 다르긴 했어요.” [지역주민 15]

마지막으로 한 명이 주체가 되어 공모사업을 이끄는 경우, 구성원들과의 공통적 교감이 형성되지 않거나 자신의 이익만을 취하는 참여자들과 갈등이 있었다. 공모사업은 공공의 보조금으로 진행되기 때문에 사업종료 이후 결과 보고와 정산 등의 행정 처리가 요구된다. 행정의 절차는 교육을 통해 습득을 시키지만, 노인

들에게는 버거운 행정절차로 공모사업이 중단되기도 하였다. 이와 같은 소통의 단절을 경험한 주민들은 각자의 방식으로 회복을 위한 노력을 하고 있었다. 답답함, 지침, 무시당함 등 감정의 손상이 있었음에도 참여에 대한 좋은 가치를 경험한 주민들은 좀 더 강력하고 적극적으로 의견을 제시하는 모습으로 나타난 반면, 갈등과 소통의 단절을 회피하거나 관망하는 모습으로 행태변화가 나타나기도 하였다.

④ 경험을 통한 학습, 행태변화

다양한 요인에 의해 영향을 받은 주민들은 공공과의 관계에서 배제됨을 느낄 때 수동적인 대처보다는 좀 더 적극적인 방법을 선택하였다. 매주 마을 현장조사를 하고 주민들과 지역의 문제를 공유하면서 사업과정과 결정에 배제되지 않기 위해 노력해 왔다. 예를 들어, 골목 플래카드에서 정보를 접한 주차장 조성 사안은 주민들이 해당 부서에 직접 공문을 보내면서 공공과 외부 설계업체와 의견을 교류할 수 있는 공간이 마련되었다. 또한 좋은 사례를 답사하고 책이나 인터넷을 통해 바닥 재료, 담장의 높이 등 주차장 설계안에 대한 의견을 제시하기도 하였다.

또 하나의 사례로, 창의 놀이터 조성에서 있어 초기 설계과정에서 배제된 주민들 중 놀이터를 이용하는 학부모를 중심으로 ‘놀이터 지킴이’라는 비형식적·자발적 조직을 구성하여 설계에 대한 논의과정을 요청했다. 하지만 계속되는 형식적 소통과정에 지쳐, 의사결정권이 있는 구의원이나 시의원을 소통과정에 직접 참여 시킴으로써 소극적이지만 의견 협의가 이루어진 경우도 있었다. 마지막으로 거점공간의 오픈식이나 가끔주택사업 성과식과 같은 지역의 특별한 행사에서 형식적인 주민의 참여만을 요구할 때는 주민이 좀 더 많은 역할을 할 수 있도록 담당자에게 직접적인 대화를 요구하기도 하였다.

“여기 공영주차장 만드는데 말없이 철거한다고 현수막 걸려 있더라고요. 5명이 모이면 공문서 보낼 수 있잖아요. 좀 더 적극적으로 의견을 주자고 해서 보냈지. 그다음 날 찾아 왔더라고요. 조금 반성이 됐어요. 조금.” [지역주민 04]

다양한 교육 활동이 누적되면서 참여자들은 스스로의 역량 향상되고 있음을 느끼고 있었다. 역량의 성장과 지식의 가치를 경험하면서 지역에 대한 자긍심이 생기기도 하였다. 이러한 심리적 변화는 도시재생의 과정에 참여함으로써 얻은 산물이라고 하였으며, 또 다른 관계형성을 시작할 수 있게 하는 동력이 된다고 하였다. 지금까지 경험하지 못했던 배움과 교육의 기회를 통해 스스로의 욕구를 실현함으로써 참여를 통한 모든 소통의 과정을 수용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

지역에서 발생하는 도시재생 사안에 대해 모든 주민이 적극적인 관계가 형성되었다기보다는, 각각의 이해관계와 관련 있는

사업에서 자발적인 소통 공간을 만들고 서로의 이야기를 충분히 듣기 위해 노력하고 시도하는 모습이었다.

주민들의 행태변화와 이로 인한 또 다른 관계형성의 시작이라는 순환적 과정을 들여다보면 소통의 공간에서는 서로의 의견을 듣고 수렴하지만 상호이해와 신뢰가 부족하여 정확한 정보전달이나 결과에 대한 피드백은 부족한 것으로 드러났다. 이는 소통이 요구되고, 해야 하는 것이기에 관계가 형성되고 있음을 확인할 수 있었다.

또 다른 행태변화의 특징은 일부 주민은 공공과의 관계에서 배제와 단절을 느낄 때 소극적인 방법을 선택하였다. 이를 세 가지 행태변화로 구분하였다. 첫째는 새로운 관계형성을 회피하며 사업이 완료될 때까지 현재의 참여만을 유지하였다. 이들은 지역재생의 지속성에 대해 회의감을 표출하면서, 사업완료 이후 공공의 지원이 없다면 참여를 지속하지 않을 것이라고 하였다. 하지만 지역공동체가 지속된다면, 리더 또는 중간 리더로서의 역할에는 부담을 느끼기 때문에 공동체를 이끌어주는 리더가 있다면 구성원으로서 참여를 지속할 의향이 있다고 하였다.

둘째는 제3자로서 참여주체들의 소통과정을 관망하는 경우로, 주민협의체에서의 갈등 경험으로 적극적 의사개진을 위한 참여는 하지 않지만, 공모사업, 동네축제, 플리마켓 등 도시재생으로 발생하는 프로그램에 일회성의 참여를 유지하려고 했다. 이들 중 공모사업의 수동적 구성원으로 관계를 형성했던 참여자들은 이들을 이끌어주는 리더 또는 중간 리더가 없을 때는 일회성 참여로 단절됨을 보였다.

마지막은 갈등이 심화되어 비참여로 돌아선 경우이다. 여기서의 갈등은 인간관계에서의 갈등, 행정 처리의 어려움으로 인한 갈등, 그리고 개인의 이해와 맞지 않아 초기의 참여에서 탈락한 경우를 포함한다.

4) 통합 틀

축코딩의 단계에서 도시재생의 모든 과정에서 왜 참여의 행위가 지속되거나 단절되는지에 대해 중심현상을 추출한 결과, 본 연구에서는 ‘참여를 통한 자기이익 실현 기대’를 밝혀냈다. 이렇듯, 지역주민들이 자기이익을 실현하기 위해 참여를 한다면, 본 연구의 질문으로 돌아가 도시재생의 제도적 목표 중 하나인 주민참여가 지역수준에서 잘 작동되지 못하는 이유에 대한 답을 참여의 본질적 의미에서 찾아볼 수 있을 것이다.

이를 위해 수집된 자료에서 참여 경험에 초점을 맞추어 다시 분석하였다. 그 결과, 참여자들은 ‘소통’에 민감하게 반응하고 있는 것을 발견할 수 있었다. 특히 이웃주민이나 중간조직과의 소통도 있었지만 특히 해당 부서의 공무원과의 소통 단절에서 오는 요인이 크게 작용하였다. 모든 참여자가 소통이라는 매개를 통해 도시재생의 참여에 대해 긍정적 또는 부정적 입장을 나타내고 있었으며, 이에 대한 결과로 참여를 지속하거나 단절되고 있음을 찾

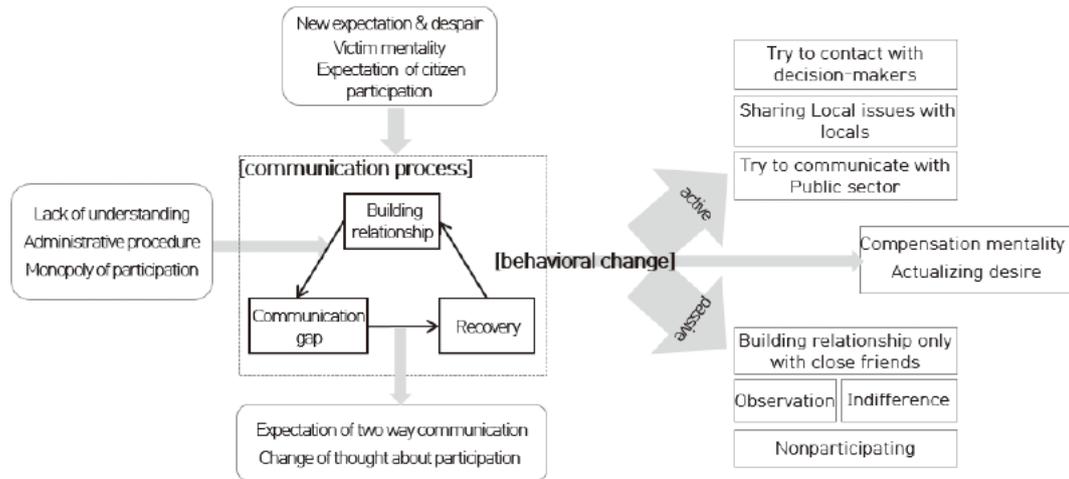


Figure 6. Experiences Process of Citizen Participation

을 수 있었다. 참여를 통해 얻는 즐거움이나 지침 등의 모든 감정은 '소통'이 요인으로 작용하고 있었다. 지금까지 공공의 일방향적 사업시행만을 경험했던 그들의 제도적 기억과 경험에서 도시재생이라는 새로운 방식은 주민들도 목소리를 내고, 공공과 함께 사업을 이끌어 나갈 수 있을 것이라는 기대감으로 출발했기 때문인 것으로 판단된다.

〈Figure 6〉은 주민이 참여를 경험하면서 공공부문과 소통하는 방법을 습득하는 과정을 통합 틀로 설명하였다. 초기 참여의 의미가 서로 다르게 출발했다라도 갈등과 고통의 단절은 공통적으로 나타난 경험이며, 이를 통해 현실을 직시하고 학습하면서, 미온적 참여 또는 좀 더 적극적인 참여로 행태가 변화하고 있는 것을 볼 수 있다.

V. 도시재생에서 주민참여의 상대적 위치

장위동 사례를 통해 도시재생에서 공공부문과 지역주민이 생각하는 참여의 상대적 수준을 분석하였다. 장위동 도시재생은 공공주도의 성격을 나타내고 있다. 주민이 지역문제를 인식하고 사업의 필요성을 느끼면서 출발한 것이 아니기 때문에 도시재생이 진행되는 동안 지역주민 다수의 공감대를 얻는 데는 한계가 있었다. 이는 도시재생에 대한 반감으로 나타나거나, 참여를 하지만 공공부문에 대한 불신을 가지고 시작하는 경우가 많았다.

다시 말해, 장위 도시재생사업에서 지역문제 해결을 위한 지역주민의 주도적 역할이나 의사결정에서 의견 반영의 수준은 높지 않았으나, 한 가지 특징은 공공부문에 의해 소통 공간이 제공되었다는 것이다. 즉, 지금까지는 지역주민의 필요에 의해 대표조직을 만든다거나 문제 해결을 위해 공공부문에 요청하고 먼저 소통을 요구했다면, 도시재생사업을 통해 주민과 공공 간의 소통공간이 미리 형성되었다는 점이다. 아직 성숙되지 않은 주민참여에 대한 인식과 역량을 공공이 주도하여 마중물의 형태로 개입한

것이다. 공공부문이 만들어 놓은 공간에서 도시재생의 참여형태가 실제에서는 어떠한 수준으로 나타나는지 살펴보았다.

장위 도시재생사업에서 대표성을 가지는 주체는 주민협의체이다. 도시재생사업이 시작되면 협의체를 반드시 만들도록 되어 있는데, 자발적 형태의 참여든 비자발적 참여든, 소속되어 있는 주민들은 스스로 대표성을 가지고 있다고 믿고 있다. 또한 이들은 대표성을 가진 주민협의체는 의사결정에 대한 어느 정도의 권한도 갖고 있다고 믿고 있었다. 앞의 근거이론에서도 밝혔듯이, 이러한 생각은 참여를 경험하면서 현실을 직시하고, 참여의 의미가 의사결정권한의 수준이 아니라는 것을 깨닫고 단념하는 모습으로 변화되고 있었는데, 이는 공공과의 소통·갈등 등의 경험으로 자연스럽게 습득되어 온 것이었다.

도시재생의 정책적 목표와 장위13구역에서 실제로 일어나고 있는 주민참여에 차이가 발생하는 이유는 지역주민이 생각하는 소통의 중요성을 공공은 생각하지 못하고 있기 때문이다. 주민의 의견수렴을 통한 도시재생정책의 실현이라는 목표를 위해 같은 테이블에 앉아 서로 이야기를 하는 듯하지만, 행정적 절차로 넘어가면 이전의 관료 행정에서 벗어나지 못하는 것이다. 예를 들면, 도시재생의 과정에서 다양한 행사가 있을 때 주민의 참여는 반드시 필요하지만, 처음부터 그들의 의견을 묻거나 협력하고자 하는 데는 주민의 적극적 요구가 없으면 자연스럽게 발생하지 않는다는 것이다.

〈Figure 7〉은 근거이론을 통해 밝혀진 결과를 바탕으로 공공부문과 지역주민이 실제 생각하는 참여의 수준을 도식화한 것이다. 공공부문이 의미하는 도시재생정책에서의 주민참여란, 주민과의 협력, 그리고 양방향 소통 또는 소극적 형태의 속의적 소통까지를 의미한다. 하지만 실제에서, 각 사안마다 다를 수 있으나, 가장 높은 수준은 주민의 '관여(involve)' 정도에 머물러 있었다. 협력이란 정책의 대안을 결정하기 위해 여러 측면에서 주민과 협력하여 수렴된 의견이 최대한 반영된다는 의미를 가지고 있

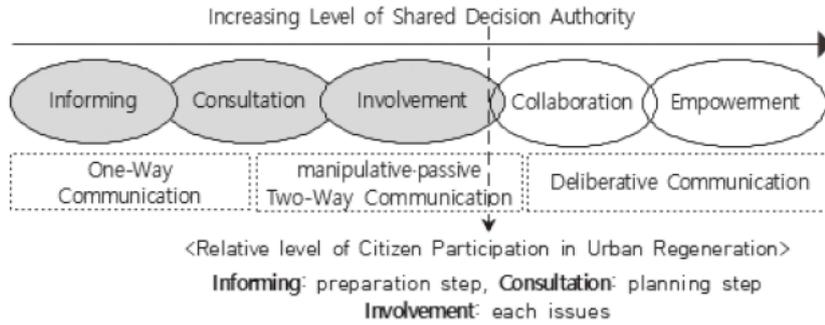


Figure 7. Citizen Participation Spectrum in Jangwi-13

다. 장위13구역은 주민의 요구로 협력의 공간이 몇 번 마련되기는 했으나, 그들의 의견 반영 정도는 아주 낮은 수준에 머물러 있었다. 또한 소통의 수준은 양방향적 소통의 모습을 보이지만, 소통의 주요 조건인 신뢰, 상호이해 등이 갖춰지지 않은 형식적 모습으로 나타났다.

소통은 주민에게만 필요한 것이 아니다. 본 연구에서의 큰 발견은 심층면접 대상자들이 생각하는 도시재생에서 참여의 본질적 의미가 공공과의 직접적 대화라는 형태로 모든 참여가 변화되고 있었다는 것이다. 지역주민은 공공과의 소통이 결국 그들의 대표성과 자율성을 강화하는 가장 중요한 요소라고 생각하고 있었다. 지역주민이 기대했던 양방향적 소통에 대한 실망은 지속적인 참여를 단절시키기도 했으나, 그동안 수많은 소통의 단절 경험과 교육을 통해 그들 나름대로 목소리를 내는 방법을 터득해나 가면서, 스스로 참여의 가치를 형성하고 있었다.

VI. 결론 및 실천적 함의

본 연구는 2013년 「도시재생특별법」이 시행된 후 5년이라는 기간 동안 주민참여의 의미가 공공부문과 지역주민 모두에게 대중화되었음에도 불구하고, 여전히 정책 실현을 위한 도구, 선언적 의미로 활용되고 있다는 문제의식에서 출발하였다. 도시재생사업은 주민과의 양방향적 소통을 추구하며 표면적으로 긍정적 성과가 나타나고 있는 듯하지만, 오히려 소통의 문제로 공공부문-활동가-지역주민 관계에서 갈등이 발생하고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 “도시재생사업의 진행 과정에서 어떠한 참여를 하였으며, 어떠한 경험을 하셨습니까?”라는 질문을 중심으로 도시재생에 참여했던 지역주민들의 참여에 대한 인식과 경험에 따른 행태의 변화를 추적하고 참여의 의미를 재해석하였다.

Strauss and Corbin의 근거이론 연구방법에 따라 지역주민의 참여 경험을 분석하였다. 주민들은 도시재생사업 참여를 통해 개인의 욕구를 실현시키고자 함을 발견했으며, 이를 중심으로 원인, 맥락적 조건, 중재적 조건을 살펴보면서 이들이 참여 경험을 통해 마주하는 이슈와 이에 대응해 나가는 행태변화를 밝혀냈다.

또한 정책적 목표로서의 참여와 실제에서의 참여 간의 괴리감에 주목하여 반복 분석하였다.

결과적으로 본 연구에서 발견한 참여의 의미를 논의해 보면 다음과 같다.

첫째, 도시재생이라는 새로운 정책에서 참여주민들은 공공의 일방적 소통에 매우 민감하게 의식하고 있었다[중재적 조건: 공공의 관심]. 뉴타운 해제로 인한 절망과 단념 상태에서 주민들은 각자의 이익(물리적, 심리적)을 실현하기 위한 기대감으로 도시재생사업에 참여하기 시작하였다. 이들은 공모사업이라는 개인적 관심에서 시작하여 경험의 축적을 통해 적극적인 참여로 확장하거나, 오히려 부정적인 요인으로 인해 참여를 중단하는 경우도 나타났다. 이러한 모든 과정의 중심요인에는 모두 공공과의 대화 단절에서 오는 지침, 답답함, 반복됨 등이 있었다.

둘째, 경험적 과정을 통해 소통을 극복하기 위한 참여주민의 행태변화가 있었다[작용·상호작용전략:현실지시와 소통 극복 전략]. 장위동 주민은 소통을 극복하는 방법을 경험으로 스스로 터득해가고 있었는데, 공문을 직접 제출하여 공무원과 소통을 시도하거나 시청, 구청장, 구의원 등 의사결정권자에게 직접 연락을 하는 등 좀 더 적극적인 방법으로 지역사안에 대해 의견을 제시하였다. 이러한 모든 과정에는 공공부문과 대화·소통이 이루어졌을 때 더 긍정적 영향을 미친다는 것을 발견할 수 있었다.

셋째, 공공부문과 참여주민이 생각하는 소통의 수준이 다르다는 것을 발견하였다[작용·상호작용전략: 상호이해의 부족으로 갈등 및 소통단절]. 도시재생사업에서 주민참여의 수준을 4단계인 협력(collaboration)에 목표를 두고 시행하고 있지만, 아직 2단계인 협의(consultation)나 그보다 낮은 수준인 주민의 관여(involve)로 서로가 생각하는 참여의 의미와 수준이 다른 단계에서 진행되고 있는 것이다.

근거이론을 통해 밝혀낸 지역주민의 참여 경험을 토대로 소통에 대한 실천적 함의를 도출하면 다음과 같다.

첫째, 여전히 공공주도의 하향적 특징을 보이는 도시재생사업이 실제적인 주민참여를 이끌어내 아래로부터의 사업방식을 실현하기 위해서는 지역자원인 지역주민과 긴밀한 협조가 필요하다. 주민의 참여는 선언적 의미에서 벗어나 실질적이어야 한다.

앞서 언급했듯이, 참여의 의미에 차이가 발생하는 이유는 지역주민이 원하는 소통을 공공은 생각하지 못한 채 행정의 한계에 부딪히고 있기 때문이다. 따라서 도시재생에서 지역주민의 참여 수준과 범위에 대한 명확한 개념 정립이 필요하다. 주민이 도시재생에 참여할 때 행사할 수 있는 의사결정 권한의 수준이 어느 정도인지, 그들이 관여하고 협력할 수 있는 지역사안은 어디까지인지를 명확히 하는 것이 중요하다. 현재는 이러한 개념 정립이 참여주체 모두에게 정립되어 있지 않기 때문에 상호 불신이 발생하며, 서로 같은 공간에서 의견을 교환하지만 행정상으로는 보장이 안 되어 주민에게 실망감, 답답함 등의 감정을 주게 되는 것이다.

둘째, 사업 완료시점에 있는 심층면접 대상자들은 처음과 비교했을 때 역량이 점차 강화되고 있다는 점이다. 주민들은 다양한 교육을 통해[범주13, 범주14] 도시재생에 대해 스스로 공부하고 참여에 대한 가치를 배우고 있었다. 반면 주민들이 느끼는 참여에 대한 공공부문의 인식[범주 15]이 기존의 관행에서 벗어나지 못하고 있었다. 따라서 주민의 참여인식 교육과 함께 공무원에 대한 역량 강화 교육이 반드시 이루어져야 한다. 도시재생을 개념적으로 이해하는 수준에서 벗어나, 사회적 흐름에 따라 변해가고 있는 가치를 인식시킴으로써 소통의 중요성을 일깨워야 할 것이다. 서로에 대한 이해와 신뢰는 꾸준한 경험이 축적되어야 형성되는 것이며, 이를 위해 참여의 본질적 의미에 대한 교육이 병행되어야 할 것이다.

셋째, 부분적으로 지역에서 발생하는 사안에 대해 권한부여를 시도할 수 있다. 현재는 주민이 적극적으로 의견을 내고 이를 수렴하여 실제 사업에 반영될 수 있도록 공공부문과 주민 간의 원활한 소통을 강조하고 있다. 하지만 근거이론을 통한 분석에서 살펴본바와 같이, 실질적인 권한은 주민에게 주어지지 않는다.

영국은 2011년 「지역주권법(Localism Act)」이 제정된 후 법적 효력을 가진 근린계획을 실행하면서 통제 가능한 권한을 지역사회에 위임하였다. 지역사회에 지역의 방향을 설정할 수 있는 권한을 부여하는 영국의 근린계획을 한국의 도시재생 등과 같은 주민참여 사업에 바로 적용하는 데는 한계가 있다. 법적인 부분이나 행정적 절차뿐 아니라, 공공부문은 주민자치를 위해 주민에게 권한을 줄 의지가 있는지, 경험이 없는 상태에서 지역사회는 공익적인 결정을 할 것인지, 어떠한 과정을 통해 결정하고 그 이후에는 어떻게 할 것인지에 대한 기초적 토대가 없는 상황이다.

따라서 전체 사업이 아닌 일정 부분에 대해 예산범위나 사업의 규모 내에서 결정하고 집행할 수 있는 권한부여를 시도할 수 있을 것이다. 행정주도의 하향식 방식과 지역주민의 상향식 계획을 적극적으로 결합한 방식(push and pull)이 효과적일 수 있으며, 이와 관련한 제도적 방안 연구가 지속되어야 할 것이다(이자은·서순탁, 2018).

2019년 현재 상위 도시재생사업은 자력재생단계로 공공부문과의 갈등으로 인해 중간지원조직인 도시재생지원센터가 연장되지

못한 채, 사업이 끝나버린 상황이다. 현재는 마을협동조합을 통해 주민공동체가 유지되고는 있지만 도시재생이 진행되고 있을 때와 비교하면 그 규모는 축소되었으며, 4년간의 경험으로 쌓아왔던 공동체를 지속하기에는 한계가 있는 것으로 판단된다.

본 연구는 도시재생의 참여 경험이 있는 지역주민을 대상으로 그들이 생각하는 참여의 의미를 근거이론적 연구방법으로 해석했다는 점에서 의의가 있다. 하지만 참여의 의미가 주민의 관점에서만 해석되었다는 점에서 한계가 있으며, 향후 추가적인 연구를 통해 참여의 인식과 변화에 대한 이론을 정교화하는 과정이 필요할 것이다.

- 주1. Lefebvre(1968)의 도시에 대한 권리는 전유(appropriation)의 권리, 참여의 권리, 차이의 권리, 정보의 권리, 문화의 권리, 공공 서비스에 대한 권리 등이 있다. 여기서 가장 강조된 권리는 전유의 권리와 참여의 권리이다.
- 주2. 주민참여의 수준을 설명하는 연구의 가장 대표적 모델은 Arnstein(1969)의 주민참여 사다리이다. 본 연구는 이를 발전시킨 IPA2의 시민참여스펙트럼을 다시 한번 수정 보완하여 제시한 Nabatchi(2012)의 '의사소통 수준을 고려한 시민참여스펙트럼 수정모델'을 사용하였다. 이 모델은 기존에 식별하지 못했던 참여자의 의사소통을 포함하고 있다.
- 주3. 1981년 「도시계획법」이 개정되면서 도시기본계획이 도입되었고, 공청회 등 주민참여제도가 함께 도입되면서 주민참여를 위한 법적 근거가 마련되었다.
- 주4. 근거이론은 참여자들의 관점에 의해 형성된 행동, 과정, 상호작용에 대한 일반적인 설명과 이론을 형성해 사회현상을 설명하는 방법론이다. 비슷한 질적연구방법론인 현상학적 연구는 개인 경험의 본질, 참여자의 의미 있는 진술을 기술하는 것이 특징이다. 개인의 공통적 경험에 대해 많은 것을 알아야 할 때 활용되는 방법론이다.
- 주5. 기록된 자료를 문장 단위로 해석하여 이름을 붙이고 개념을 만들어 나가는 방식이다.
- 주6. 연구자의 표집의도가 반영되는 것으로, 질적연구에서 흔히 사용되는 사람 간의 연결 및 추천을 통해 표본을 확보해 나가는 목적표본인 스노우볼 샘플링과는 차이점이 있다.

인용문헌 References

1. 강지연·윤선영, 2016. "간호사의 직장 내 괴롭힘 경험에 관한 근거이론 연구", 「대한간호학회지」, 46(2): 226-237.
Kang, J.Y. and Yun, S.Y., 2016. "Grounded Theory Approach on Nurses' Experience with Workplace Bullying", *Journal of Korean Academy of Nursing*, 46(2): 226-237.
2. 고기숙·정미경, 2012. "결혼 이주 여성의 가정폭력 대처과정에 관한 근거이론 접근", 「한국콘텐츠학회논문지」, 12(10): 254-279.
Ko, K.S. and Jeong, M.K., 2012. "Process of Coping with Domestic Violence of Marriage Immigrant Women", *The Journal of the Korea Contents Association*, 12(10): 254-279.
3. 권중섭, 2013. "근거이론에 따른 농촌마을공동사업상의 갈등 연구", 경북대학교 대학원 박사학위논문.
Kwon, C.S., 2013. "A Study on the Structure of Conflicts on Rural

Village Joint Project Using Grounded Theory”, Ph. D. Dissertation, Kyungpook National University.

4. 김경화·반영운·백종인·강상욱, 2015. “마을만들기 주민참여 모형 개발”, 『국토계획』, 52(5): 227-237.
Kim, G.H., Ban, Y.H., Baek, J.I., and Kang, S.U., 2015. “Development of Citizen Participation Model for Community Building”, *Journal of Korea Planning Association*, 52(5): 227-237.
5. 도명록, 2015. “근거이론의 한국 행정 이론의 형성 가능성”, 한국 행정학회 하계공동학술대회, 천안: 상명대학교.
Do, M.R., 2015. “Possibility of Formation of Korean Administrative Theory of Grounded Theory”, Korean Association for Public Administration Summer Conference, Cheonan: Sangmyung University.
6. 문정호·양하백·김선희·장은교·권영선·조규영·최윤기, 2006. 「참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구」, 안양: 국토연구원.
Moon, J.H., Yang, H.B., Kim, S.H., Jang, E.G., Gwon, Y.S., Jo, G.Y., and Choi, Y.G., 2006. *Planning Paradigm in the Participatory Public Domain: Theoretical Prospects and Practical Propositions in the Korean Context*. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
7. 박경섭, 2018. “공동체 만들기의 정치: 이념, 담론, 실천”, 『인문학연구』, 55: 7-34.
Park, K.S., 2018. “The Politics of Building Community: Ideas, Discourses, and Practices”, *Study of Humanities*, 55: 7-34.
8. 박세훈·천현숙·전성제, 2009. “마을만들기 참여 거버넌스의 비교 분석: 제도주의적 접근”. 『국토계획』, 44(3): 207-220.
Park, S.H., Chun, H.S., and Jeon, S.J., 2009. “Participatory Governance Analysis in Community Planning: An Institutional Approach”, *Journal of Korea Planning Association*, 44(3): 207-220.
9. 방민석, 2006. “갈등관리를 위한 e-Rulemaking의 적용가능성 탐색: 전자민주주의 기반의 참여적 의사결정”, 한국정책학회 하계 학술대회, 삼척: 삼척 Hotel Palace.
Bang, M.S., 2006. “Exploring the Applicability of e-Rulemaking for Conflict Management: Participatory Decision Making Based on E-democracy”, The Korean Association for Policy Studies Summer Conference, Samcheok: Samcheok Hotel Palace.
10. 배남인, 2016. “도시재생사업 활성화를 위한 주민역량 강화방안 연구”, 전주대학교 대학원 박사학위 논문.
Bae, N.I., 2016. “A Study on the Empowerment of Citizen Ability for Urban Regeneration Project”, Ph. D. Dissertation, Jeonju University.
11. 서준교, 2014. “도시재생전략에 대한 비판적 고찰”, 『한국지방자치학회보』, 26(4): 1-23.
Seo, J.K., 2014. “A Critical Review on Urban Regeneration Strategy”, *Journal of Korean Association for Local Government Studies*, 26(4): 1-23.
12. 성순아, 2015. “도시재생사업에서 주민참여활동의 영향분석: 창원시와 청주시 사례 중심으로”, 충북대학교 일반대학원 박사학위 논문.
Seong, S.A., 2015. “Impact Analysis of the Residents Participation Activities in Urban Regeneration Projects”, Ph. D. Dissertation, Chungbuk University.
13. 송미령·성주인, 2004. 「주민참여형 마을개발사업의평가와 모형 정립」, 서울: 한국농촌경제연구원.
Song, M.R. and Seong, J.I., 2004. *Evaluation of Rural Village Development Programs and Suggestions for Participatory Village Development Model*, Seoul: Korea Rural Economic Institute.
14. 심익섭, 2003. “주민참여 활성화를 위한 제도화와 민주시민교육”, 『한국민주시민교육학회보』, 8: 85-101.
Sim, I.S., 2003. “Institutionalization for Activation of Residents’ Participation and Democratic Citizenship Education”, *The Journal of Democratic Civic Education*, 8: 85-101.
15. 이경희·도승이·김종남·이순목, 2011. “도박이용자의 도박중독 과정에 대한 질적 연구”, 『한국심리학회지:건강』, 16(1): 189-213.
Lee, K.H., Do, S.L., Kim, J.N., and Lee, S.M., 2011. “A Qualitative Study of the Process of Gambling Addiction”, *The Korean Journal of Health Psychology*, 16(1): 189-213.
16. 이민우·이명식·정성원, 2016. “주민참여 마을만들기 사업 추진에 있어서 참여자 간 갈등에 관한 연구- 근거이론의 적용”, 『대한건축학회 논문집-계획계』, 32(1): 117-128.
Lee, M.W., Lee, M.S., and Jung, S.W., 2016. “A Study on the Conflicts among the Participants of the ‘Maul-mandulgi’ with the Application Grounded Theory”, *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 32(1): 117-128.
17. 이영아·변필성·류승환·최병남, 2008. 「시민참여형 도시정비를 위한 시민역량 강화방안」, 안양: 국토연구원.
Lee, Y.A., Byun, P.S., Ryu, S.H., and Choe, B.N., 2008. *Capacity Building for Community Development in Korea*, Anyang: Korea Research Institute for Human Settlement.
18. 이재은·서순탁, 2018. “영국 도시재생의 지역사회 참여 성숙화 과정과 정책적 함의”, 『국토연구』, 98: 63-86.
Lee, J.E. and Suh, S.T., 2018. “A Study on the Development Process of Community Involvement and Policy Implications in the U.K.: Focusing on the Nabatchi’s Modified Spectrum of Participation”, *The Korea Spatial Planning Review*, 98: 63-86.
19. 이재은, 2019. “도시재생정책에서 주민참여 경험에 대한 근거이론적 해석”, 서울시립대학교 일반대학원 박사학위 논문.
Lee, J.E., 2019. “A Grounded Theory Approach on Experiences of Citizen Participation in Urban Regeneration Policy”, Ph. D. Dissertation, University of Seoul.
20. 장은진, 2018. “범죄피해 외상 경험자의 심리적 어려움과 대처과정에 관한 질적 연구”, 『사회과학연구』, 29(1): 295-316.
Chang, E.J., 2018. “A Qualitative Study on the Psychological Difficulties and Coping Process of People Traumatized by Crime: Focusing on Grounded Theory”, *Journal of Social Science*, 29(1): 295-316.
21. 조중현, 2007. “마을 공동사업 추진과정에서 표출된 주민 간 갈등의 근거 이론적 해석: 농촌체험마을 주민 간 갈등사례를 중심으로”, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
Cho, J.H., 2007. “Grounded Theoric Interpretation of Residents’ Conflict Occurred in Process of Promoting a Joint Project -Focused on the Case of Residents’ Conflict in the Agricultural Experience Villages-”, Ph. D. Dissertation, University of Seoul.
22. 하민정·박소연, 2015. “청소년 도박중독 과정에 대한 연구”, 『정신건강과 사회복지』, 43(3): 220-249.
Ha, M.J. and Park, S.Y., 2015. “A Study about Youth Gambling Addiction Process: Based on Verbal Statements That Adults Experienced Gambling Addiction During Adolescence”, *Mental Health & Social Work*, 43(3): 220-249.
23. 홍순구·한세익·이현미, 2014. “감천문화마을재생사업의 주민참여 영향요인”, 『한국지방자치학회보』, 26(2): 113-134.
Hong, S.G., Han, S.U., and Lee, H.M., 2014. “Factors Influencing Residents’ Participation in Gamcheon Culture Village”, *Journal of Korean Association for Local Government Studies*, 26(2): 113-134.
24. Arnstein, S., 1969. “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal*

- of the American Planning Association, 35(4): 216-214.
25. ASSET, 2014. *Crisis Participatory Governance Report*, Europe.
 26. Aulich, C., 2009. "From Citizen Participation to Participatory Governance in Australian Local Government", *Commonwealth Journal of Local Governance*, 2: 44-60.
 27. Bherer, L., Dufour, P., and Montambeault, F., 2016. "The Participatory Democracy Turn: An Introduction", *Journal of Civil Society*, 12(3): 225-230.
 28. Brady, H.E., Verba, S., and Schlozman, K. 1995. "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation", *American Political Science Review*, 89(2): 271-294.
 29. Cornwall, A., 2006. "Historical Perspectives on Participation in Development", *Journal of Comparative and Commonwealth Politics*, 44(1): 62-83.
 30. Fischer, F., 2012. "Participatory Governance: From Theory to Practice", in *The Oxford Handbook of Governance*, edited by Levi-Faur, D., Oxford, UK: Oxford University Press.
 31. Gaventa, J., 1998. "Poverty, Participation and Social Exclusion in North and South", *Institute of Development Studies Bulletin*, 29(1): 50-57.
 32. Glaser, B.G. and Strauss, A.L., 1967. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago: Aldine.
 33. Lefebvre, H., 1968. *Right to the City* (Original Title: *Le Droit à la Ville*), Translated by Kofman, E. and Lebas, E., Oxford: Blackwell Publishing.
 34. Nabatchi, T., 2012. "Putting the Public Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values", *Public Administration Review*, 72(5): 699-708.
 35. Pierre, J. and Peters, B., 2000. *Governance, Politics, and the State*, New York: St. Martin's Press.
 36. Robinson, F., Shaw, K., and Davidson, G., 2005. "On the Side of the Angels': Community Involvement in the Governance of Neighbourhood Renewal", *Local Economy*, 20(1): 13-26.
 37. Stewart, J., 2009. *The Dilemmas of Engagement: The Role of Consultation in Governance*, Canberra: ANU E Press.
 38. Strauss, A. and Corbin, J., 1998. *Basics of Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
 39. UN Habitat, 2017a. "The New Urban Agenda", Habitat III, Nairobi.
 40. UN Habitat, 2017b. *The Right to the City and Cities for All*, Habitat III Policy Papers: Policy Paper 1, Nairobi.
 41. UNDESA, 2007. *Participatory Governance: Engaging Citizens for Development, Including the Millennium Development Goals (MDGs)*, Committee of Experts on Public Administration (CEPA) 6th Session Policy Brief No. 1, New York.
 42. United Nations, 2007. *Participatory Governance and Citizens Engagement in Policy Development, Service Delivery and Budgeting*, Economic and Social Council, New York.

Date Received	2019-06-24
Reviewed(1 st)	2019-09-14
Date Revised	2019-10-23
Reviewed(2 nd)	2019-11-21
Date Accepted	2019-11-21
Final Received	2019-11-25