

# 도시재생에서 주민참여의 의미와 중요성



서울특별시  
도시재생지원센터

Contents

# 목 차

- 01. 도시재생이란?
- 02. 도시재생과 주민참여
- 03. 주민참여를 바라보는 몇 가지 관점
- 04. 주민참여 확대를 위한 서울의 도시재생사업
- 05. 성공하기 위한 도시재생의 방향

# 01

## 도시재생이란?



# 여러분이 생각하는 도시는?





## 도시의 정의

# 도시 都市

“일정한 지역의 정치·경제·문화의 중심이 되는, 사람이 많이 사는 지역”

City

“A city is a **large town**”

Town

“A town is a place  
with many **streets** and **buildings**,  
where **people live** and **work**.”

# 도시의 구성요소



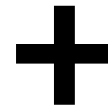
**물리적 공간**

도로 (street)  
건물 (building)



**사람**

거주 (live)  
일(work)



**사회 시스템**

정치, 경제  
문화, 산업

**도시**

# 도시의 성장

도시의  
성장  
이란

# 도시의 성장

## 도시의 성장 이란

아파트 건설

도시 면적의 확대

신축 활동의 증가

복지시설 증가

대형마트 입지

인구 증가

인구 밀집

도시 생산력 증가

높은 세입

일자리 증가

부동산 가치 향상



# 도시의 쇠퇴



# 도시의 쇠퇴

## 도시의 쇠퇴 란

저층 주거지

도심의 활력저하

건물의 노후화

고령인구 증가

폐업률 증가

인구 감소

유동인구 감소

도시 생산력 감소

낮은 세입

일자리 감소

부동산 가치 하락

# 쇠퇴한 도시가 다시 성장하기 위해서는?



## ■ 여러분이 생각하는 도시재생이란?





# 법에서의 도시재생 정의

## 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제 2조

인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후 등으로 쇠퇴하는 도시를  
지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여  
경제·사회·물리·환경적으로 활성화시키는 것



# 도시재생을 바라보는 관점

## 사람



## 공간



## 사회적 경제

### THE SOCIAL ECONOMY

INTERNATIONAL PERSPECTIVES ON  
ECONOMIC SOLIDARITY



도시재생의 성공과 실패를 결정하는 힘 : 사람

# 스페인 빌바오

스페인 바스크 주의 수도, 스페인 금융, 철강 산업의 중심지

1970년대 부터 쇠퇴 시작

철강산업 경쟁력 약화로 산업쇠퇴, 실업률 급증(30%대)

인구감소, 문닫은 공장과 오염된 항구

바스크 분리 독립주의자들의 테러 위협 등

1983년 대홍수



# 도시재생의 성공과 실패를 결정하는 힘 : 사람

공업도시



문화도시

도시의 경쟁력을 높이는 것은 '가치'



구겐하임 미술관 건립

개별 건축물이 차별화된 도시 경쟁력을 만들고  
문화융성과 지역 경제 활성화에 기여





# 도시재생의 성공과 실패를 결정하는 힘 : 사람

## “빌바오 효과”

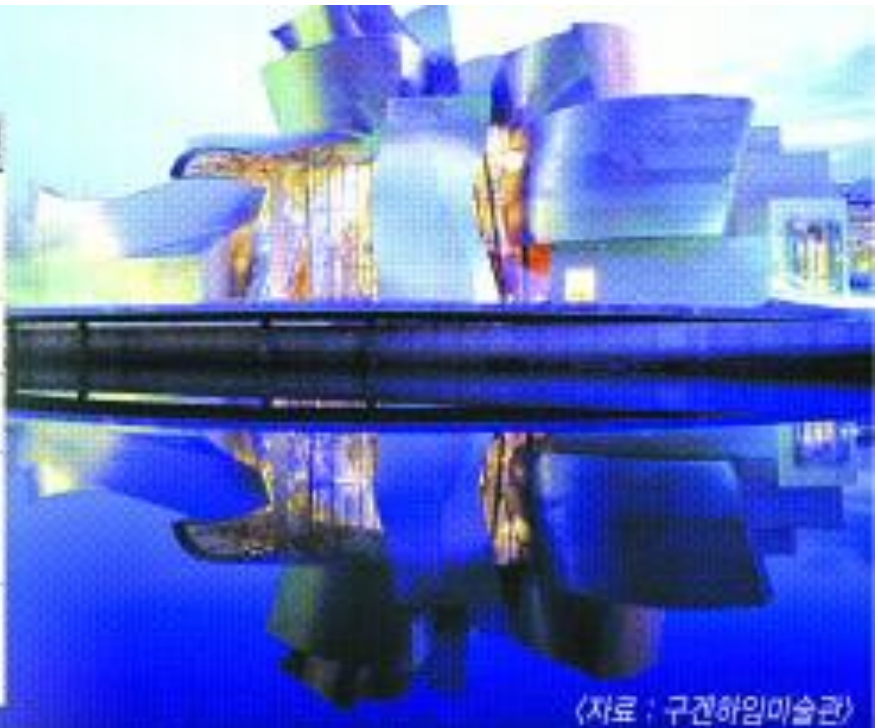
### 수많은 프로젝트의 상호작용

인간친화적, 문화적 빌바오 도시재생

“장기전략, 거버넌스 도시성장 동력의 혁신적 발상, 다양한 사업의 연계,  
주민참여, 보행, 친수공간, 과감하고 구체적인 실행전략 ”

#### ■ 구겐하임 미술관 경제 파급효과

	1996년	1997년	1998년	2000년	2002년	2004년	2006년
관광객(명)	179만 5822	미 술 관 완 공	212만 3305	255만 4309	246만 3512	339만 5773	387만 6062
국내외 행사(개)	109		268	280	457	735	978
호텔수(개)	29		36	40	41	44	50
호텔 이용객(명)	51만 8820		80만 4994	78만 2594	79만 5192	96만 4673	112만 4649
크루즈 여행객(명)	0		1331	5524	8089	1만 2180	1만 6645





도시재생의 성공과 실패를 결정하는 힘 : 사람

# 미국 디트로이트

미국 미시간주에서 가장 큰 도시, 3대 자동차 회사 주력공장이 있는 공업도시

1970년대 부터 쇠퇴 시작

경제위기로 인한 자동차 공장의 이전  
인종차별과 도심폭동, 중산층의 교외화 및 도심 슬럼화

1960년 가장 잘사는 도시(180만) >>> 2013년 도시파산으로 가장 슬픈도시







## 도시재생의 성공과 실패를 결정하는 힘 : 사람

도심은 버려지고 중산층은 교외에서 잘 사는 역설의 도시  
흑인 80%, 주민의 1/3 빈곤층, 가장 위험한 도시  
7만개 건물 방치, 공원 2/3폐쇄

컨벤션 센터, 르네상스 센터 건립을 통한 도시 전환

투자의 실패, 사업의 실패 >> 파산 >> 새로운 도전



# 도시재생의 성공과 실패를 결정하는 힘 : 사람

디트로이트와 빌바오의 구분되는 특징?

시민참여, 거버넌스 등 축적된 사회적 자산(자본)

다양한 민간 전문가가 참여한 도시재생협의회 운영

30개 단체 120여명이 참여하는 민관협력체가

140개 단체 800여명이 참여하는 민관협력체로

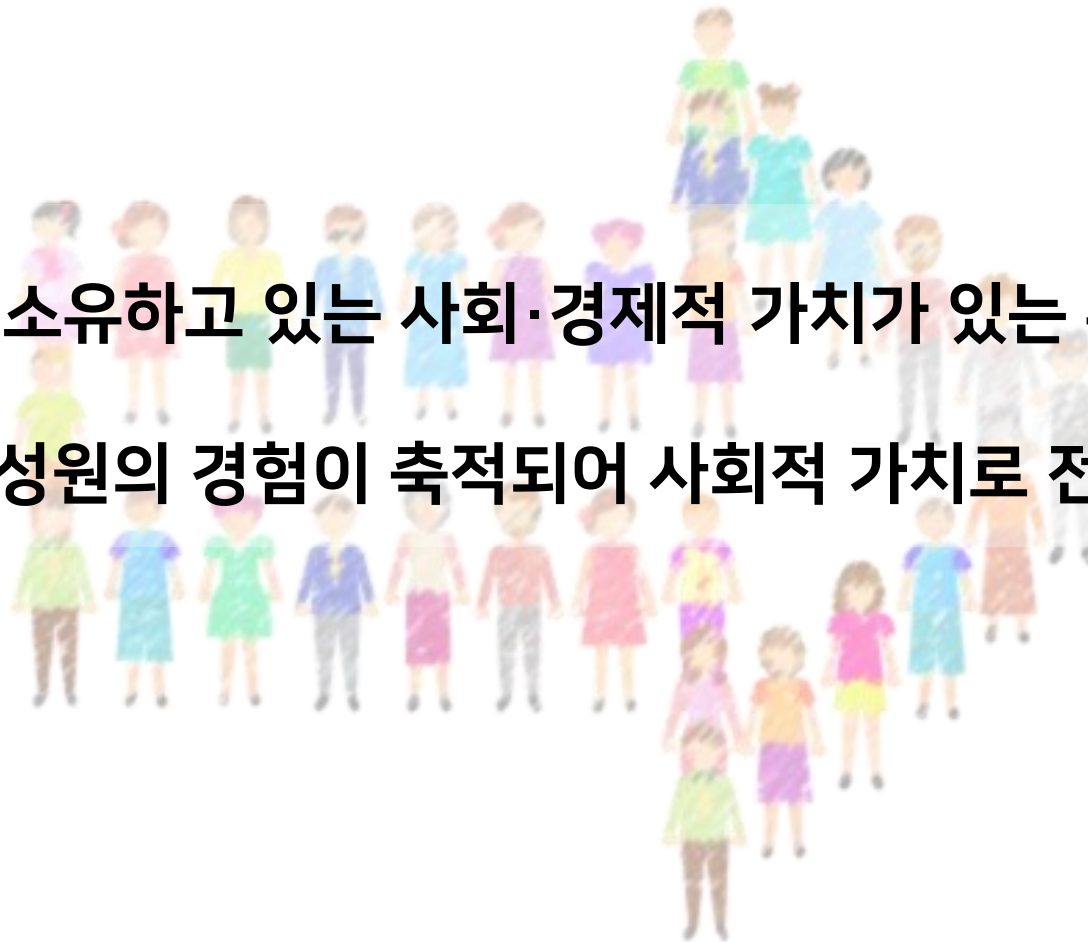
“시민들의 삶의 질 향상없이 도시의 미래는 있을 수 없다”

## ■ 사회적 자산 축적의 중요성

### 사회적 자산이란?

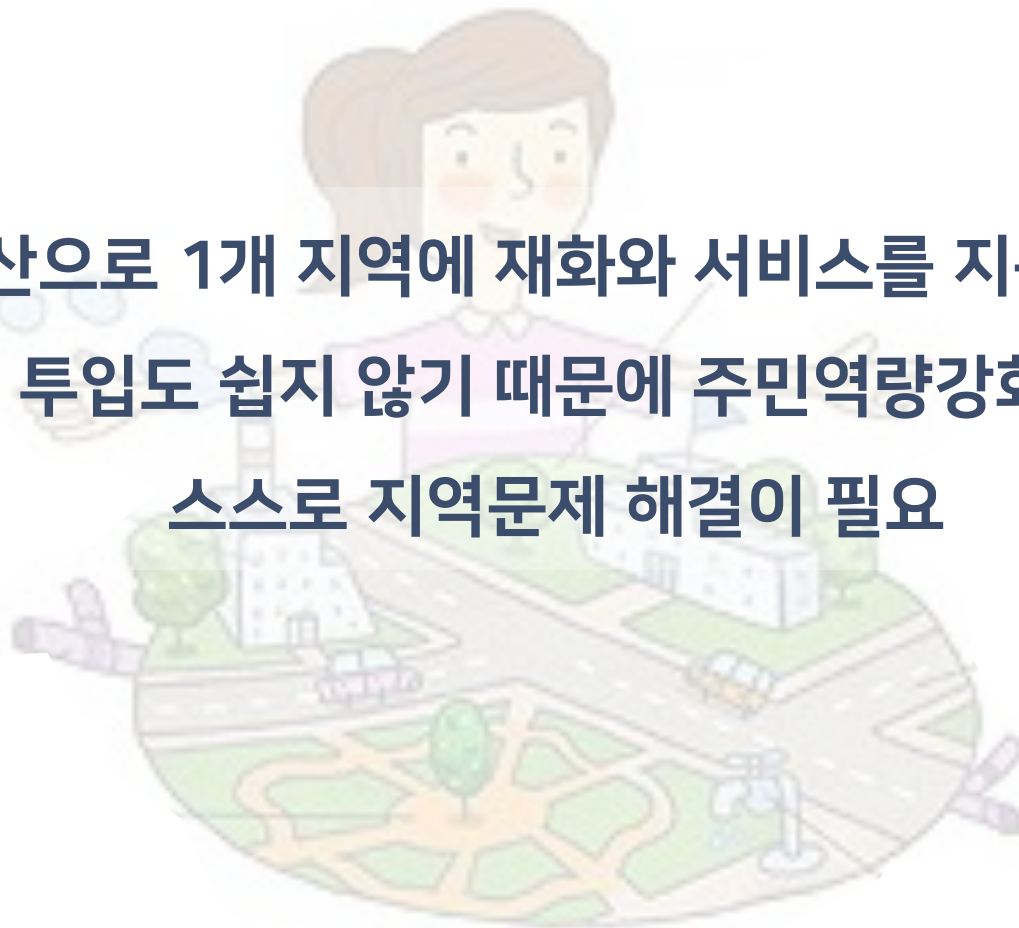
“사회구성원이 소유하고 있는 사회·경제적 가치가 있는 유·무형의 자산”

“사회구성원의 경험이 축적되어 사회적 가치로 전환된 것”



## 도시 문제 해결을 위한 사회적 자산의 필요성

한정된 공공예산으로 1개 지역에 재화와 서비스를 지속적으로 투입하기 어렵고, 지속적인 투입도 쉽지 않기 때문에 주민역량강화를 통한 주민공동체 스스로 지역문제 해결이 필요



# 지역 문제 해결을 위한 사회적 자산 축적 과정


“도시재생은 낙후된 지역사회 문제 해결을 위한 수단으로,  
지역공동체가 지역사회 문제해결에 주도적 역할을 할 수 있도록  
지역역량을 강화하는 사업”





# 도시재생이란?

도시를 바라보는

 **사람**의 관점에서

 **사람**을 변화시켜

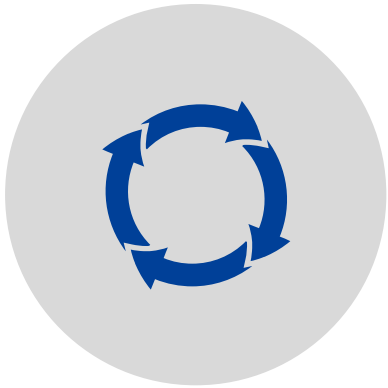
**사회적 자산**을  **축적, 공유, 발전**  **시키는**

운동의 과정

# 02

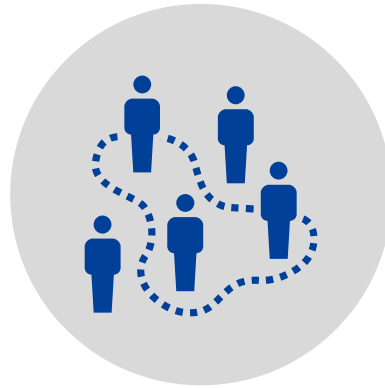
## 도시재생과 주민참여

## 성공적 근린재생을 위해서는



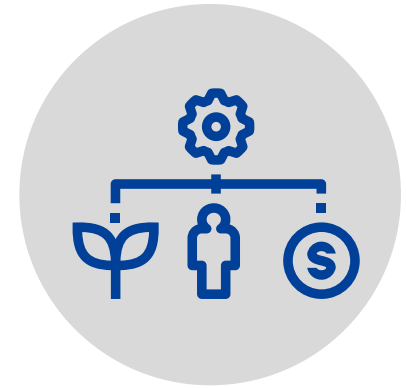
**지**속가능성

지속가능한 계획인가?



**주**민

주민이 주체가 되었는가?



**지**역자원

지역자원을 활용했는가?

## ■ 주민참여란?

도시재생에서 주민참여의 개념은,

주민이 공동체를 통해 지역사회 변화를 위한 계획 및 실행,  
그리고 평가를 포함하는 **모든 행위의 절차에 참여**하는 것을 의미하며,  
단순한 의견개진이 아니라,  
**함께 결정하고 함께 책임지는 것**

# 주민참여의 의의

**1** **주민공동체가 주체**가 되어 지역문제 해결방안 및 지역변화 목표를 모색함으로써  
지역사회 문제와 변화에 **즉각적이고, 포괄적으로 대응**할 수 있으며,  
이 과정에서 일상생활에 밀접한 영향을 미치는 사안에 대해  
**다양한 이해관계와 의견을 조정**할 수 있다.

**2** **주민의 다양한 이해와 요구와 다양한 민간자원을 파악**할 수 있는 기회를 제공한다.  
이로 인해 **지역특성에 맞는 사업을 계획하고 실행**할 수 있다.

**3** 지역사회 변화를 위한 **새로운 정책의 입안·계획 시**  
**주민공동체가 참여**함으로써  
정책결정 및 집행과정에 대한 **주민의 협조와 지지를 확보**할 수 있다.



# 주민참여의 단계

## 참여의 8단계 (아른스테인)

성격	단계	내용
주민권력 (실질적 참여)	주민통제	주민들이 스스로 입안하고 결정에서 집행 및 평가단계까지 주민이 통제한다.
	권한위임	주민들이 특정한 계획에 대하여 우월한 결정권을 행사하고 집행단계에 있어서도 강력한 권한을 행사하게 된다. 행정기관은 주민을 협상으로 유도하는 수준이다.
	협동관계	행정기관이 최종적 결정권을 가지고 있지만 주민들이 필요한 경우 자신들을 주장을 협상으로 유도하는 등 주민들이 결정에 대한 영향력을 가지고 있다.
형식적 참여	회유	주민이 정보를 제공받고 의견을 제시, 권고하는 역할을 하는 등 참여가 확대되지만 결정에 있어서 영향력을 행사하지 못하고 최종적 판단은 행정기관이 한다.
	상담	공청회나 집회 등의 방법으로 주민참여를 유도하고 있으나 형식적 단계에 그치고 있다.
	정보제공	행정기관이 주민에게 일방적으로 정보를 제공하며 환류는 잘 일어나지 않는다.
비참여	치료	주민의 욕구를 분출시켜 치료하는 단계로 행정기관의 일방적 지도에 그친다.
	조작단계	행정과 주민이 서로의 관계를 확인하는데 의의가 있으며, 공무원이 일방적으로 교육, 설득시키고 주민은 단순히 참석하는데 그친다.

# 주민참여의 단계

## 한국형 주민참여 단계

참여도	참여자의 위상	주민모임과의 관계
<div> <div>높음</div> <div>↑</div> </div>	기획과 집행에서의 책임과 권한 부여	지역문제의 분석, 활동계획의 수립과정 뿐만 아니라 계획의 실행에 있어서도 명확한 책임과 권한을 위임받아 수행
	의사결정권을 지님	문제분석과 활동계획 등을 수립하는 과정에서부터 참여하여 구체적인 계획을 함께 마련
	계획 단계에의 참가	활동계획 수립 때부터 참여해 그 내용을 검토하는 등의 역할 부여
	자문 담당자	분석한 문제나 활동계획 등에 대해 단순히 그 의사를 문의하고 참고하는 정도의 관계
	모임 대상자	계획한 활동에 이해관계나 욕구를 갖고 있는 사람들로, 일차적인 동원의 대상
<div> <div>낮음</div> </div>	단순 정보 수혜자	계획한 지역활동 계획이나 지역의 문제점 등에 대해 단순히 홍보 등을 통해 소식을 접하는 정도의 관계

(자료: 한국도시연구소, 2001, p23, 한국적 변형)

# 주민참여의 단계

## 참여의 8단계

성격	단계
주민권력 (실질적 참여)	주민통제
	권한위임
	협동관계
형식적 참여	회유
	상담
	정보제공
비참여	치료
	조작단계

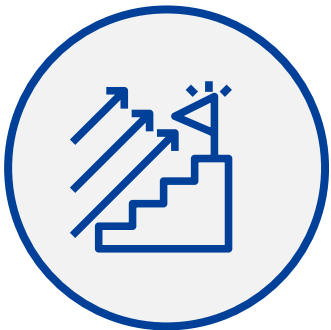
## 한국형 주민참여 단계

참여도	참여자의 위상
높음	기획과 집행에서의 책임과 권한 부여
	의사결정권을 지님
	계획 단계에의 참가
	자문 담당자
	모임 대상자
낮음	단순 정보 수혜자

## 주민참여의 목표와 지향점



도시재생에서 주민참여 목표는  
**주민공동체가 가장 높은 수준에서 참여**하는 것



주민 개개인의 참여는  
개인의 이해와 요구에 따라서 **단계별로 향상**되는 것



# 03

## 주민참여를 바라보는 몇 가지 관점

## ■ 주민공동체 활성화란?

### 도시재생사업에서 주민공동체 활성화

근린재생사업에서

**사람과 지역의 변화**를 추동하기 위해

다양한 주민을 발굴하여 주민모임을 조직하고,

**역량강화**를 통해 **주민 스스로 지역문제 해결과**

**지역사회의 이해와 요구를 충족**하는 것

## 주민공동체 활성화란?

### 주민공동체 활성화의 의미

지역 주민이 **공동체적 활동**을 통해 스스로 역량을 강화하고,  
문제해결 과정에서 **지역사회에 역량을 발휘**함으로써  
**지역사회 변화의 비전을 제시**하고,  
**변화를 추동해 나가는 과정**으로  
개인의 이해와 요구가 공동체를 통해  
**지역사회의 이해와 요구로 수렴**되는 것

## 지역문제 vs. 지역자산

지역문제에 기반할 것인가?

### 지역문제

주택노후화,  
쓰레기 무단 투기,  
주차공간 부족,  
불안한 통학로 및 치안 등

지역자산에 기반할 것인가?

### 지역자산

개인, 기관, 단체 등  
지역사회가 지니고 있는  
능력 및 재능 (잠재력)





## 지역문제 vs. 지역자산

**지역문제** 해결을 기반으로 주민참여를 조직할 경우 **지역자산**에 기반할 것인가?

### 지역문제

주택노후화,  
쓰레기 무단 투기,  
주차공간 부족,  
불안한 통학로 및 치안 등



### 지역자산

당장 눈에 보이는 문제해결을 주제로  
주민참여를 조직하는 것으로 주민참여를  
유도하기 쉽지만,

**문제해결과정에서**  
**지역의 보편적이고 일상적인 문제로**  
**주민참여를 확대하기 위한**  
**주민조직화 과정이 필요**

문제해결이 지연되거나, 문제가 해결되면  
주민참여 동력이 약해질 수 있음

## 지역문제 vs. 지역자산

### 지역자산을 기반으로 주민참여를 조직할 경우

#### 지역문제

지역사회 변화를 위해  
지역의 다양한 잠재력을 자산으로 보고  
잠재력을 가진 개인, 단체, 기관 등이  
주민공동체에 참여하도록 조직하는 것으로  
주민참여에 많은 노력과 시간이 소요되지만,

지역변화 목표 설정 및 계획수립을 위해  
다양한 주민이 참여하는데 유리

#### 지역자산

개인, 기관, 단체 등  
지역사회가 지니고 있는  
능력 및 재능 (잠재력)



## 주민의 범위

주소지를 둔 사람

일터를 갖고 있는 사람

# 주민 [住民]

지방자치단체의 구역 내에 주소를 가지고 있는 자(지방자치법 제12조)

학생

지나가는 행인

인접지역의 사람

지나가는 행인

## 주민참여의 목표

주민참여 목표 10%?

5,000명 거주



500명 참여

2,400세대 거주



240세대 참여

10% 참여는 어떻게 가능할까?



# 주민참여의 법칙

주민참여

1

핵심참여

3

정기참여

9

부정기 참여

의 법칙



# 주민참여의 법칙

## 참여는 1/3 법칙을...

100% 참여는 현실에서 불가능!

1/3

무관심

1/3

수동적 관심

1/3

능동적 관심

1/3

부정기 참여

1/3

정기참여

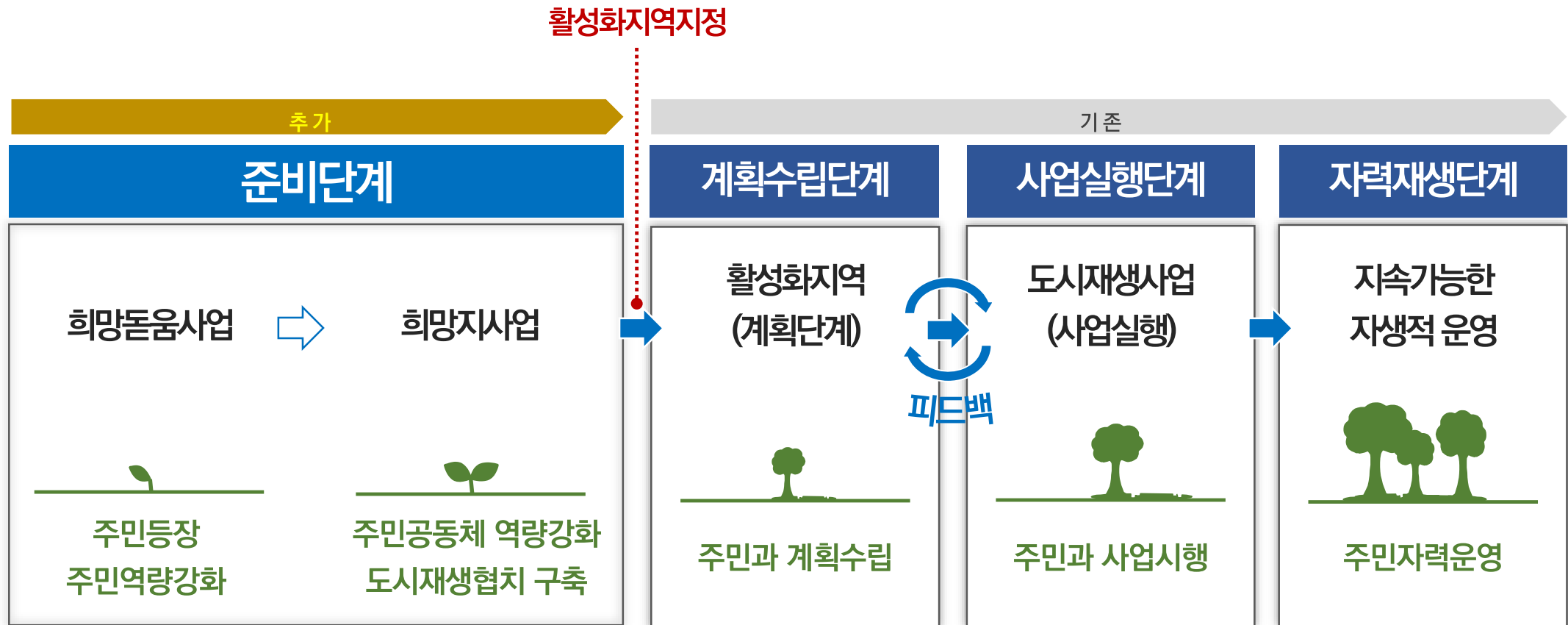
1/3

적극적 참여

# 04

## 주민참여를 위한 서울의 도시재생사업

# 서울형 도시재생 사업 추진 프로세스





# 프로세스별 주민모임의 변화

준비단계

계획, 실행단계

**희망돌움사업**

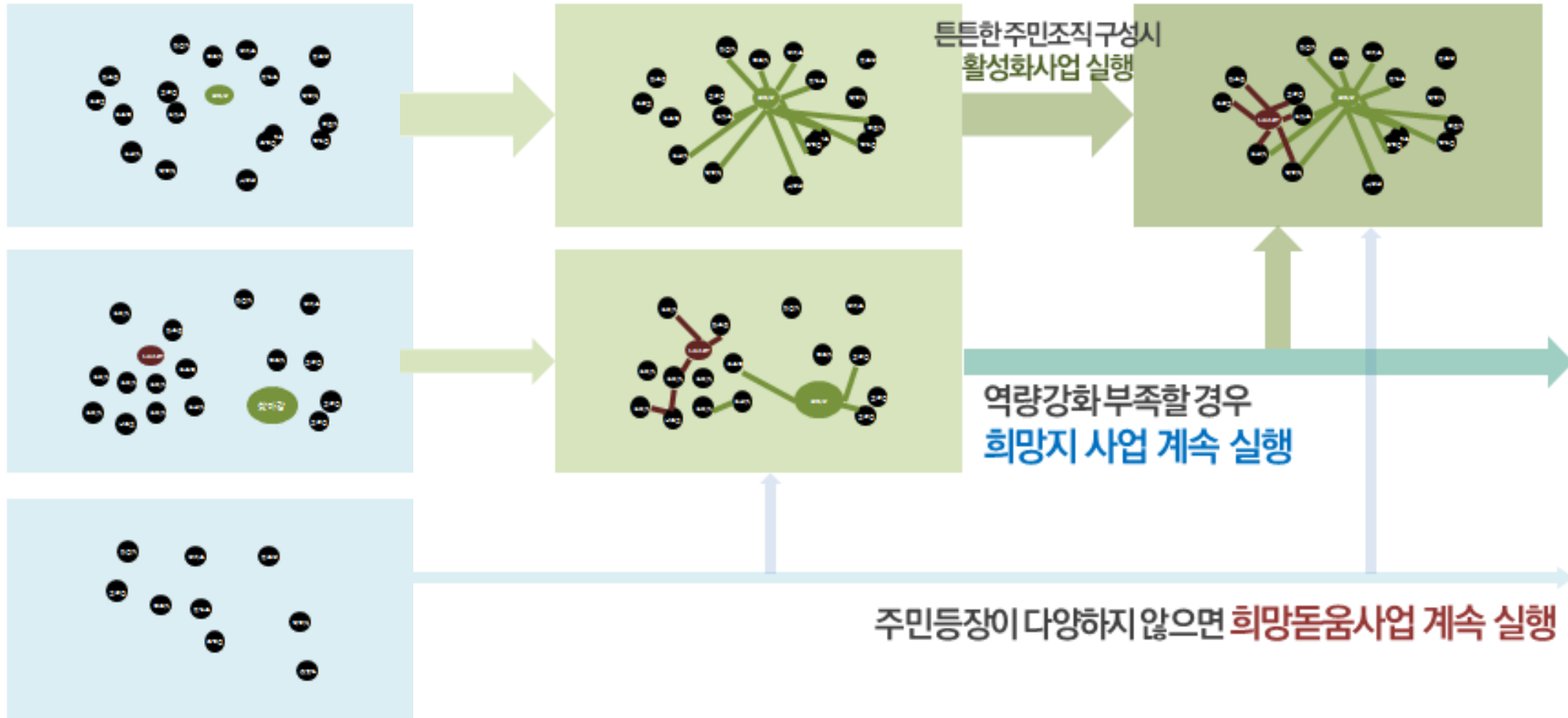
주민등장의 시작단계

**희망지사업**

지역의제발굴 및 역량강화

**도시재생사업**

계획수립 및 사업추진



# ■ 사전준비단계의 목표

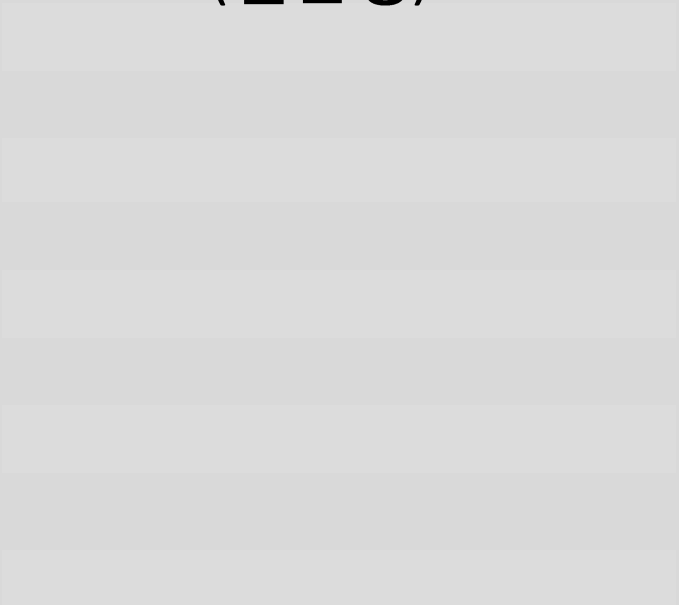

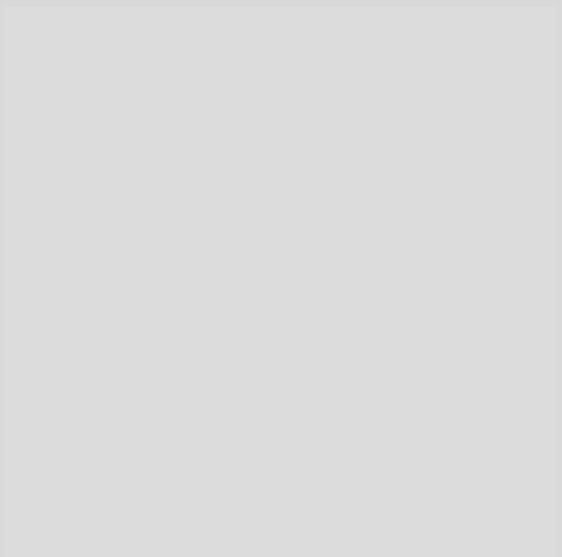

## 1 도시재생 공감대와 추진의지 형성 및 확대

우리지역에 도시재생이 필요한가? 하고 싶은가?

## 2 주민모임 형성 및 역량 강화

개방적이고 확대가능한 주민모임을 형성 하는가?

주민모임이 도시재생의 목표를 이해하고 합의하였는가?



# 희망지사업

(일반형)

# ■ 사전준비단계사업 : 희망지사업

## 희망지사업의 개요

### 01 희망지사업의 개념

- 도시재생활성화지역 및 주거환경관리사업 지정 이전, **사전주민역량강화**를 위해 선정하는 지역
- 선정된 희망지는 주민역량강화 사업 후 모니터링을 통해 **우수지역을 도시재생활성화지역으로 선정**

### 02 대상지역

- 지역자원에 기반한 지역 정체성 회복 및 적극적인 주민 참여를 통해 지역사회 스스로 역할을 높여 삶의 질 개선이 가능한 지역
- ✓ 뉴타운, 재개발 해제지역으로 주거환경개선을 위해 주민공동체 회복이 시급한 곳
- ✓ 주민소통, 모임 활동 등을 통한 물리적 지역문제해결을 위한 주민활동이 있는 곳 등

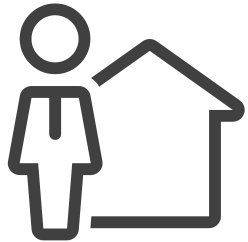
### 03 응모자격

- **10인 이상 주민모임 + 지원단체로 구성하여 응모**
- 희망지사업 신청서 제출(주민모임+지원단체 ⇒ 자치구 경유 ⇒ 서울시)



# ■ 사전준비단계사업 : 희망지사업

## 추진주체



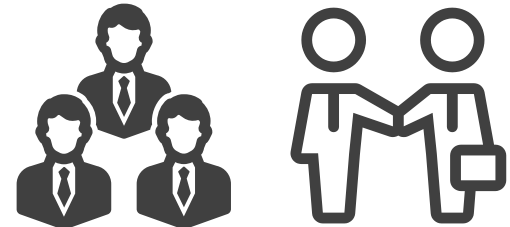
지역 내 거주자



지역 내 사업주

10인 이상의 주민모임

- 지역문제를 해결하기 위한 자발적 의지가 높은 주민
- 도시재생사업의 필요성이 높은 지역의 주민



지원단체 / 활동가

지원단체

- 주민모임의 활동 지원
- 행정업무 지원

# ■ 사전준비단계사업 : 희망지사업

## 주요사업내용



### 현장거점 운영

주민공동체 활동의 중심으로  
사업기간 동안 진행하는 다양한 활동을 기획,  
협의, 실행하는 공간의 확보, 운영



### 도시재생 홍보

도시재생, 희망지사업에 대한 이해를 높이고  
확산하기 위한 다양한 홍보활동



### 주민역량강화 교육

교육을 통해 도시재생사업, 희망지사업의 필요성에  
대한 공감대 형성을 시작하고 주민역량강화를 위한  
다양한 교육 실시



### 활동가 파견

현장경험과 전문성을 갖춘 전문가의 파견으로  
주민모임, 주민공동체 활동을 지원



### 주민모임 운영

지역에 대해 관심을 갖고 스스로 참여하여,  
외부 여건변화에 능동적으로 대처할 수 있는  
주민공동체 형성을 위한 주민모임 구성 및 운영



### 지역조사 및 의제발굴

지역조사와 의제발굴 과정을 통해 지역의 자원을  
발굴하고, 필요와 욕구를 구체화하여  
함께 할 주민들을 발굴하고 모아냄



### 주민제안공모사업

주민 스스로 프로그램을 기획하여 제안하고  
직접 운영하는 과정을 통해 주민공동체 활동의  
경험을 축적하고 도시재생에 대한 공감대를 형성

# 사전준비단계사업 : 희망지사업

## 현장거점 운영



## 도시재생 홍보





# 사전준비단계사업 : 희망지사업

## 주민모임 운영



## 주민역량강화 교육





# 사전준비단계사업 : 희망지사업

## 지역조사 및 의제발굴



## 주민제안공모사업



# 05

## 성공하기 위한 도시재생의 방향

# 성공하기 위한 도시재생의 방향

사람들이 살고 싶어하는 지역이 되어야

현재의 불편함을 개선하는 것보다 장기적인 비전이 중요

내 자식이 과연 이 지역에 살까?

도시재생은 단기 성과가 아니라 오랜시간 꾸준함이 중요

우사인 볼트보다 이봉주



VS



# 성공하기 위한 도시재생의 방향

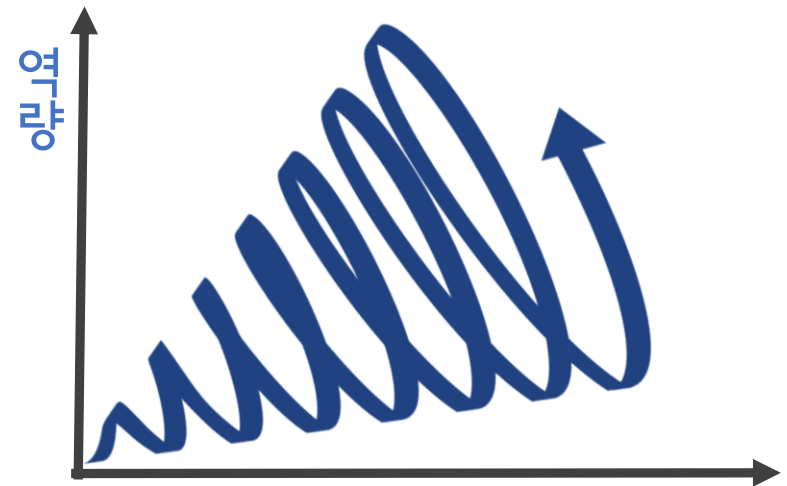
## 한번에 모든 것이 바뀌지 않아

장기간에 걸쳐 사람과 함께 지역을 변화시키는 일

그 동안의 환경개선 방식에 주민들은 익숙하겠지만....

주민의 역량은 한번에 강화되는 것이 아니라 여러 단계를 거쳐서 형성

낮은 단계부터 주민참여가 진행되어야



## ■ 성공하기 위한 도시재생의 방향

### 개방적이고 책임감 있는 참여 원칙

지역의 누구나 참여

참여자 **는 의사결정에 참여하며, 함께 결정한 사항에는 함께 책임**

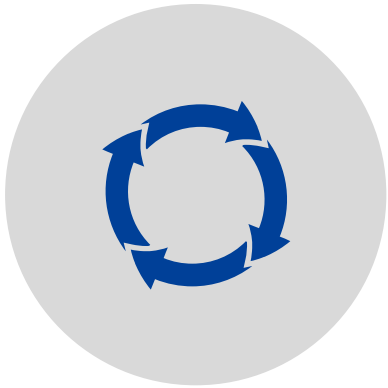
다수결 원칙은 민주적 의사결정이 아니며,

**모두가 합의하는 원칙이 우선**

**원칙에 기초해서 논의하는 것이 민주적 의사결정의 시작**

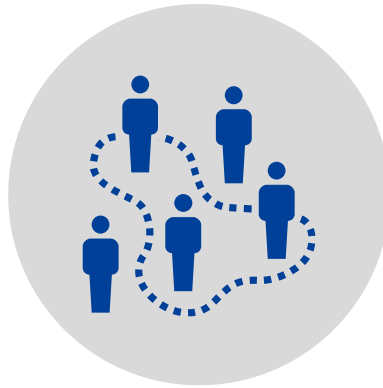


## 성공적 근린재생을 위해서는



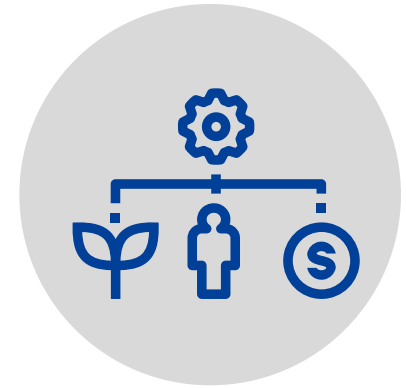
### 지속가능성

지속가능한 계획인가?



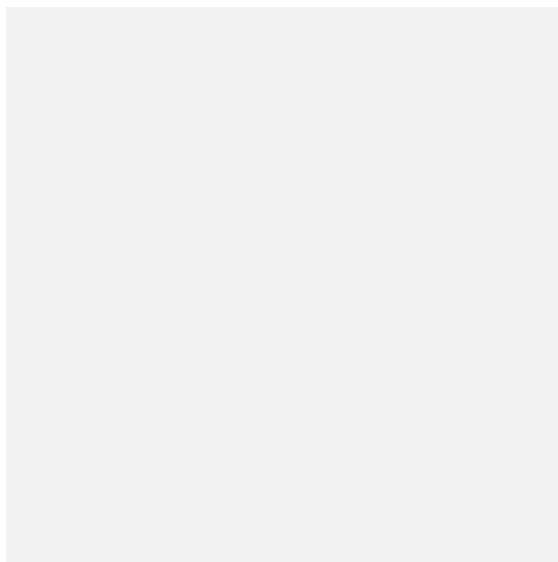
### 주민

주민이 주체가 되었는가?

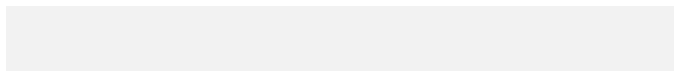
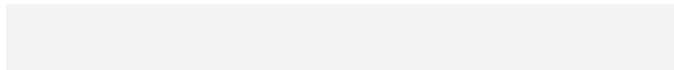
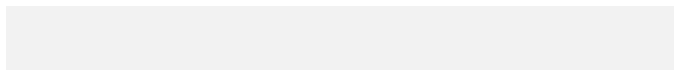
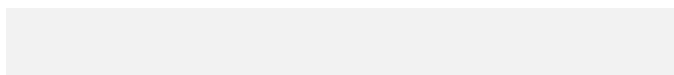


### 지역자원

지역자원을 활용했는가?



감사합니다.



서울특별시  
도시재생지원센터