

도시재생뉴딜사업과 주민참여

2017. 11. 03

청 주 대 학 교
교수 원 세 용

목차

1. 주민참여 기초이론
2. 도시재생사업의 주민참여
3. 주민참여 사례

1. 주민참여 기초이론

▣ 주민이란?

○ 사전적 의미

- (기본의미) 일정한 지역에 사는 사람
- (법률) 30일 이상 머무를 목적으로 일정한 주소 또는 거소(居所)를 가진 사람

○ 주민의 형태

- 주민등록 상의 거주자
 - 주민등록지=실 거주지 (건축주, 세입자)
 - 주민등록지≠실 거주지 (건축주, 세입자)
- 주민등록을 하지 않은 거주자
 - 세입자(주택, 상가)
- 지역에서 활동하는 사람
 - 단체, 직장인
- 지역을 방문, 또는 이용자

▣ 주민참여란?

공공행정의 집행에 있어 주민들이 행정기관이나 관료들의 정책결정 과정에 주체의식을 가지고 참여하여 영향력을 행사하는 행위

○ 주민참여의 목적

- 홍보활동
- 공청활동
- 자치활동

○ 주민참여의 형태

- 설명회, 공청회
- 공고, 공람
- 확장 및 개발위주의 도시정책

▣ 주민참여 방식과 과정

의견의 표현방법에 따라 다양하게 구분 가능하다.

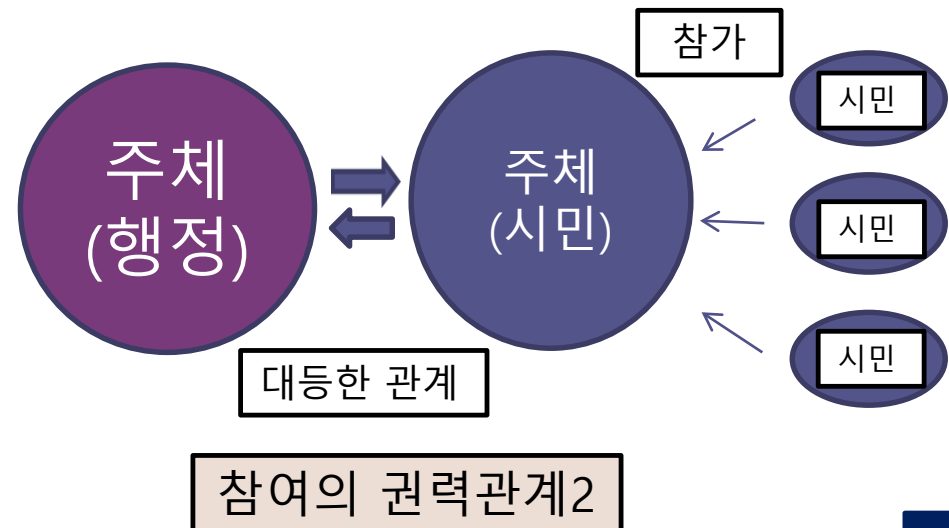
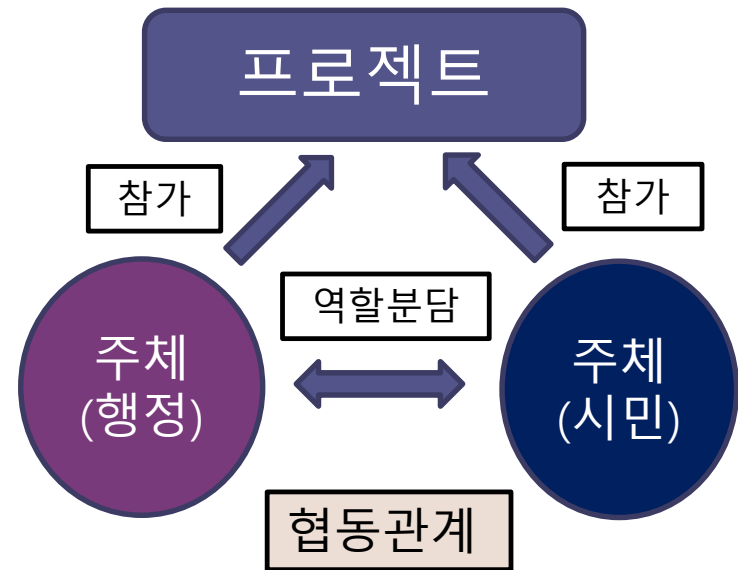
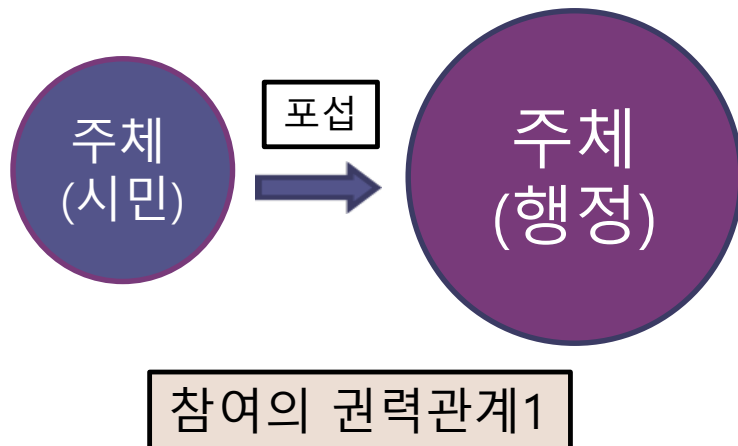
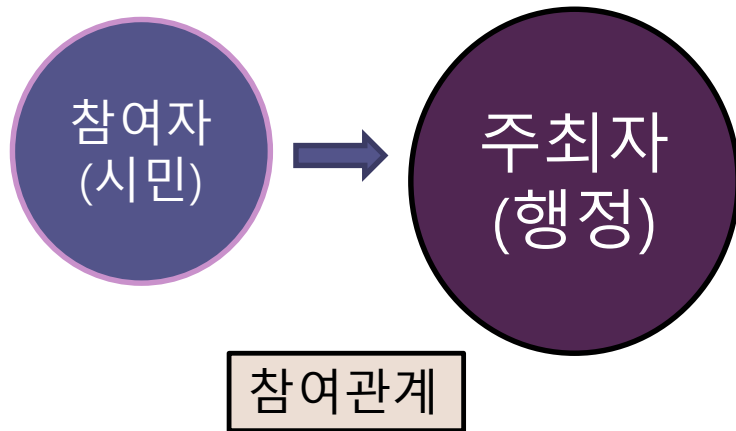
○ 주민참여 방식

- 심의회, 위원회 참여
- 계획안의 공람과 의견서 제출
- 공청회, 설명회 참여
- 주민발의, 주민투표

○ 주민참여 과정

- 계획단계(입안, 검토, 승인)
- 집행단계(항의, 이의)
- 평가단계(.....)

▣ 주민참여의 일반 유형



▣ 도시행정의 주민참여 동향

1990년대 이 후 행정 주도의 도시행정에 주민참여 제도를 도입하고 있음

○ 행정주도의 관리의 변화

- 주민권한의 배제(1980년대)
- 민원제기, 갈등발생(1990년대)
- 시민권리운동 (2000년대)
- 지방자치제도 시행
(주민자치센터)

○ 주민참여의 제도화

- 일본 : -지구계획
-건축협정
-경관협정
-마치즈쿠리협정 등
-각종 마을만들기
- 한국 : -지구단위계획(국계법)
-경관협정(경관법)
-건축협정(건축법)
-주민자치위원회
-주민자치예산제
-각종 마을만들기

▣ 주민참여의 유형 분류

다양한 주민참여의 단계(주민참여 사다리)

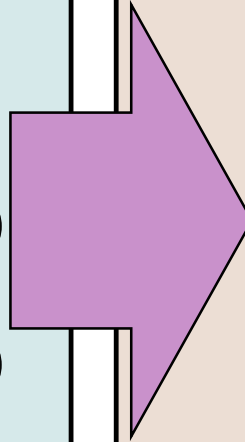
구분	Arnstein(1969)		Zimmer (1986)	Sharp (1990)	OECD (2001)	울산 광역시	서울 특별시	황규홍 외(2017)
주민 참여 단계	조작/치료	비참여						
	정보제공	형식적 참여	수동적 참여	반응적 참여	정보	소극적 참여	정보수혜	정보수혜
	상담							설문조사 응대
	회유							
				상호적 참여	협의			
	협동관계	실질적 참여 주민 권력	능동적 참여	통제적 참여	능동적 참여	적극적 참여	계획단계 참가	계획단계 참여
	권한위임							
	시민통제						의사 결정권	의사결정
		책임과 권한 부여						

▣ 주민참여의 적용 유형

다양한 제도의 도입과 주민참여를 유도하고 있지만 여전히 부족함

○ 주민참여의 운영

- 위원회, 협의회 형식(주민대표)
- 공청회 형식(불특정 주민)
- 설명회(주민대표, 불특정 주민)
- 워크숍(주민대표, 불특정 주민)
- 설문조사(불특정 주민)



○ 주민참여 방법의 다른 방법



▣ 주민참여의 실질적 어려움

다양한 제도의 도입과 주민참여를 유도하고 있지만 여전히 부족함

○ 주민참여의 문제점

- 주민들의 주체의식이 약함
- 의사결정체계 내에서 권한 약함
- 정보공유 정도가 낮음
- 교육 및 역량이 낮음

○ 주민참여 방법의 내실화

- 역량강화 교육의 내실화
- 정보공유 강화
- 사업기간의 압박
- 의사결정의 민주화
- 의사결정의 권한 부여

▣ 도시계획, 마을만들기, 주민참여

도시계획, 마을만들기제도와 주민참여

○ 도시계획과 마을만들기

- 마을 만들기 > 도시계획
- 마을 만들기 : 주민자치 활동+관계 법령에 의한 정책적 행위(도시계획)
- 도시계획 : 관계 법령에 의한 정책적 행위

▣ 도시계획, 마을만들기, 주민참여

도시계획, 마을만들기제도와 주민참여

○ 도시계획과 마을만들기

• 마을 만들기

- 마을의 각종 주민자치 활동
- 마을의 환경 가꾸기 활동
- 마을의 환경 가꾸기 활동

• 도시계획

- 도시기본계획 > 도시관리계획 ≥ 지구단위계획
- 도시기본계획 : 도시 전체에 적용
- 도시기본계획 : 도시 전체에 적용
- 지구단위계획 : 사업 영역내의 부분별 상세계획

▣ 도시계획, 마을만들기, 주민참여

도시계획, 마을만들기제도와 주민참여

○ 도시계획 결정절차에서의 주민참여

지역주민
의견청취

기초조사

지역주민
전문가

공청회

시의회

지방의회 의견청취

시장,군수

수립

협의

시장,군수
(30일 이내)

심의

도시계획
위원회

승인

도지사

공고·공람

시장,군수
(30일 이상)

▣ 도시계획, 마을만들기, 주민참여

도시계획, 마을만들기제도와 주민참여

○ 도시계획 결정절차에서의 주민참여

지구단위계획
의견제시

>

건축협정
주민결정

>

경관협정
주민결정

지구단위계획

건축협정

경관협정

국토의 계획 및
이용에 관한 법률

건축법

경관법

▣ 도시계획, 마을만들기, 주민참여

도시계획, 마을만들기제도와 주민참여

○ 건축협정

- 건축물의 건축 · 대수선 또는 리모델링에 관한 사항
- 건축선
- 건축물 및 건축설비의 원칙
- 건축물의 용도, 높이 및 층수
- 건축물의 지붕 및 외벽의 형태
- 건폐율 및 용적률
- 담장, 대문, 조경, 주차장 등 부대시설의 위치 및 형태
- 차양시설, 차면시설 등 건축물에 부착하는 시설물의 형태
- 맞벽 건축의 구조 및 형태
- 그 밖에 건축물의 위치, 용도, 형태 또는 부대시설에 관하여 건축조례로 정하는 사항

▣ 도시계획, 마을만들기, 주민참여

도시계획, 마을만들기제도와 주민참여

○ 경관협정

- 건축물의 의장·색채 및 옥외광고물에 관한 사항
- 공작물 및 건축설비의 위치에 관한 사항
- 건축물 및 공작물 등의 외부 공간에 관한 사항
- 토지의 보전 및 이용에 관한 사항
- 역사·문화경관의 관리 및 조성에 관한 사항
- 녹지, 가로, 수변공간 및 야간조명 등의 관리 및 조성에 관한 사항
- 경관적으로 가치가 있는 수목이나 구조물 등의 관리 및 조성에 관한 사항
- 기타 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

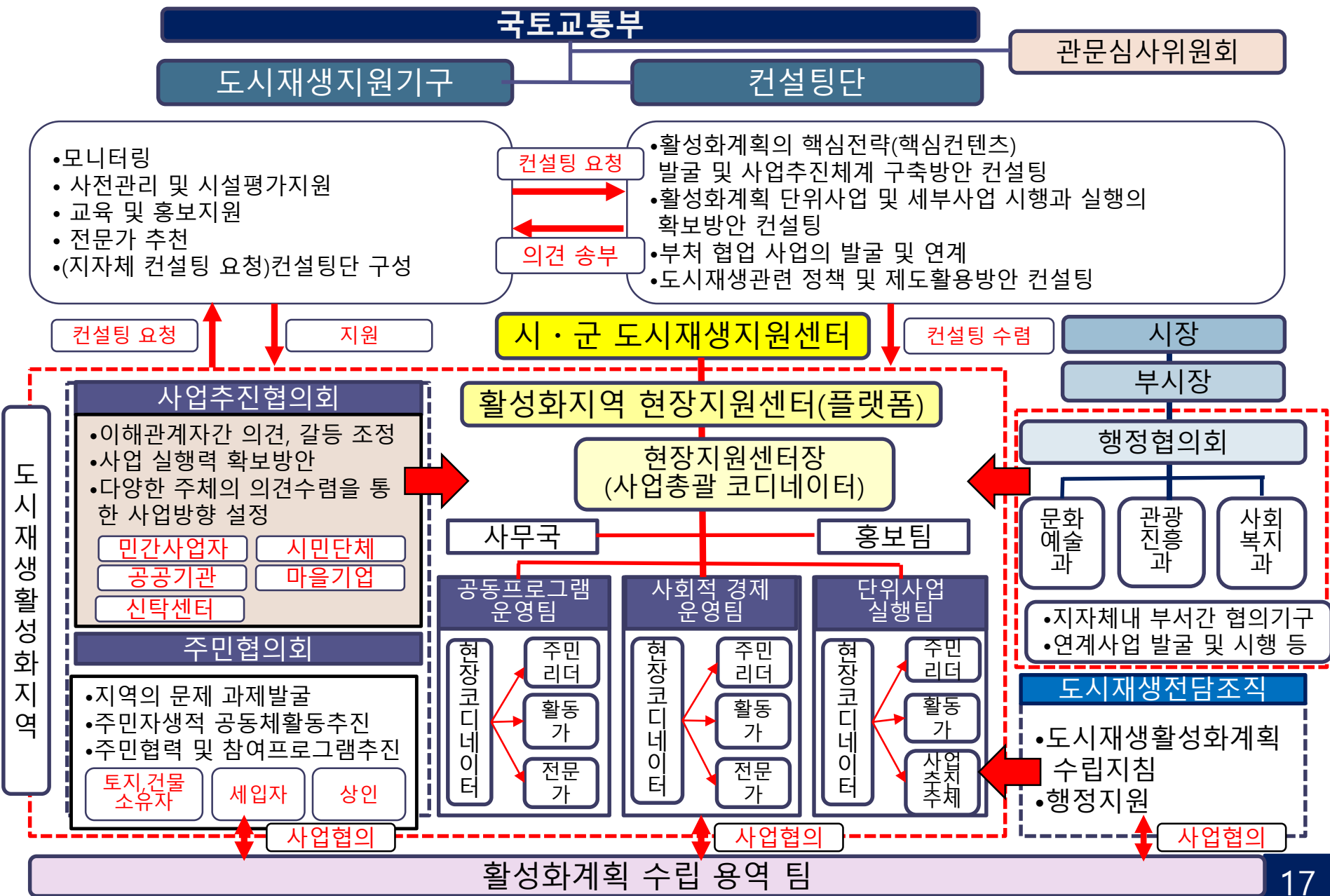
▣ 도시계획, 마을만들기, 주민참여

도시계획, 마을만들기제도와 주민참여

○ 지구단위계획

- 용도지역 · 용도지구의 세분 또는 변경
- 기반시설의 규모와 배치
- 도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발정비를 위하여 계획된 일단의 토지의 규모와 정비계획
- 건축물의 용도제한 · 건축물의 건폐율 또는 용적률 · 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도
- 건축물의 배치 · 형태 · 색채 또는 건축선에 관한 계획
- 환경관리계획 또는 경관계획
- 교통처리계획
- 토지이용의 합리화, 도시 또는 농 · 산 · 어촌의 기능증진 등에 필요한 사항

2. 도시재생사업의 주민참여



도시재생사업의 주민참여(도시재생사업 사업시행 가이드라인)

단계	추진절차
거버넌스 구축단계	<p>행정전담조직 및 관련부서 테스크포스(TF) 구성 사업총괄코디네이터(현장지원센터장) 위촉 현장지원센터(거점공간 확보) 및 전문인력 활용계획 수립 예비 주민·상인 협의체 구성 운영위원회 구성 도시재생활성화지역의 연계 가능한 각 부서의 사업리스트 작성</p>
<div>↓</div> <p>도시재생 활성화 계획 수립 단계</p>	<p>도시재생활성화계획 수립 용역 발주 주민공동체 역량강화교육 기획 및 시행(1단계) 쇠퇴진단 및 지역자산발굴, 잠재력 분석 목표 및 비전설정을 통한 성과지표 선정 핵심전략(핵심컨텐츠) 발굴 부서, 부처, 협업사업 발굴 및 연계 핵심컨텐츠 추진을 위한 단위사업계획 수립 및 시행주체 발굴 도시재생활성화계획 승인절차(공청회→도시재생위원회심의→승인)</p>
<div>↓</div> <p>사업시행 단계</p>	<p>운영위원회→사업추진협의회 구성 단계별 주민역량강화 교육(3단계) 및 현장활동가 교육 기획 및 시행 부서, 부처 협업연계사업 계속 시행 토지 등 소유자, 민간투자사업의 유치 및 시행 단위사업보완, 신규사업 발굴 마중물사업 종료 후 도시재생사업 관리 및 운영계획</p>

▣ 도시재생사업의 주민참여(도시재생사업 사업시행 가이드라인)

제4절 주민·상인협의체

2-4-1. (구성 및 운영)

- ① 지방자치단체의 장은 도시재생활성화계획의 수립 및 시행 과정에서 교육 및 역량강화 프로그램 등을 시행하여 **주민·상인 등 대표를 발굴·육성**하여야 하고, 발굴·육성된 **주민·상인 대표를 중심으로 주민·상인협의체를 구성·운영**하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 주민·상인협의체의 **구성 및 운영에 필요한 예산, 인력 등을 지원**하여야 한다.
- ③ 주민·상인협의체는 명칭, 인력구성, 임원선출, 의사결정방식등에 대한 **운영규정을 마련**하여야 하며, **운영방식은 구성원들이 합의하여 결정**한다.
- ④ 주민·상인협의체는 도시재생활성화지역 내의 **토지·건물소유자, 세입자, 상인 등 다양한 이해당사자들이 참여**할 수 있도록 구성하며, 권역별·계층별·분야별로 고루 구성하여 효율적이고 합리적인 의견수렴이 이루어질 수 있도록 한다.

▣ 도시재생사업의 주민참여

⑤ 주민·상인협의체는 기존에 지역에서 활동하고 있는 주민·상인조직을 활용할 수 있으며, 도시재생활성화지역의 성격에 따라 단일 주민·상인협의체를 구성할 수 있고, 마을단위로 복수의 주민·상인협의체를 별도로 구성할 수 있다. 중심시가 지형의 경우 상가지역 상인협의체와 주거지역 주민협의체를 별도로 구성할 것을 권장한다.

⑥ 자발적인 주민·상인의 참여를 통한 주민·상인협의체를 구성하는 것이 어려운 경우, 현장지원센터를 중심으로 부녀회, 청년회, 상인회, 주민자치위원회 등 기존 주민·상인 조직에 대한 정기적인 설명회의 개최 및 공동체 소모임 등을 운영하여 주민·상인대표를 발굴하고 예비 주민·상인협의체를 구성·운영할 수 있다. 주민·상인 역량강화 프로그램을 운영하여 도시재생활성화계획이 확정·승인되는 시기에 공식 주민·상인협의체로 발전시켜야 한다.

▣ 도시재생사업의 주민참여

2-4-2. (역할)

- ① 주민·상인협의체는 **적극적인 참여를 통하여 다양한 주민들의 의견을 수렴하고 이견과 갈등을 조정하는 역할을 수행한다.**
- ② 주민·상인협의체는 **주민·상인 등의 역량을 강화하고, 도시재생사업의 시행 과정에서 의견을 제시하고 결정된 사항에 대하여 주민·상인 등의 공감대를 이끌어 내는 역할을 수행한다.**

▣ 도시재생사업의 주민참여

제3장 단계별 사업 시행 가이드라인

제1절 거버넌스 기반 구축 단계

3-1-6. (주민참여 기반구축 및 역량강화 준비)

① 현장지원센터는 지역주민·상인 등의 **역량을 강화하기 위한 교육프로그램**을 기획·운영하여야 한다.

② 현장지원센터와 행정 전담조직은 상가번영회, 주민자치위원회, 발전협의회 등 기존의 주민·상인 조직을 대상으로 정기적 설명회, 방문·설문조사 등을 통해 주민·상인 대표를 발굴하고, **다양한 형태의 소단위 주민 공동체 모임을 구성·운영**하여야 한다.

3-1-7. (예비 주민·상인협의체의 구성) 현장지원센터는 **주민·상인 등 관련 이해 당사자의 자발적 참여와 협력**을 토대로 사업을 추진하기 위하여 소단위 주민·상인 공동체 모임의 대표들로 구성된 '예비 주민·상인협의체'를 구성하여야 한다.

▣ 도시재생사업의 주민참여

제3장 단계별 사업 시행 가이드라인

제2절 도시재생활성화계획 수립 단계

3-2-2. (현장지원센터 거버넌스 정비)

- ① 사업총괄 코디네이터는 행정 전담조직과 함께 도시재생활성화계획 수립 용역 팀을 선정 하는 과정에 참여하여야 하고, 현장지원센터의 센터장으로서 센터의 인력 배치 및 업무 분장을 정비하여야 한다.
- ② 사업총괄 코디네이터는 행정 전담조직, 도시재생활성화계획수립 용역 팀, 현장 활동가 등이 참여하는 정례회의를 통해 도시재생활성화계획 수립 과정을 공유하도록 하여야 한다.

▣ 도시재생사업의 주민참여

제2절 도시재생활성화계획 수립 단계

3-2-3. (주민 · 상인공동체 역량강화)

- ① 현장지원센터는 도시재생활성화계획 수립 과정에서 **주민 · 상인을 대상으로 지속적인 역량강화 교육을 시행**하여야 하며, **지역자원 및 잠재력 조사에도 주민 · 상인 등이 적극 참여**할 수 있도록 하여야 한다.
- ② 현장지원센터는 교육 및 역량강화 과정에서 주민 등이 발굴한 의제에 대하여 사업 실행계획서를 작성할 수 있도록 지원한다.
- ③ 현장지원센터는 **주민 등이 발굴 · 기획한 단위 사업의 실현가능성을 가늠**하고 사업 시행을 통한 역량 강화를 지원하기위해 **파일럿 사업을 시행하는 것을 지원**할 수 있다.
- ④ 현장지원센터는 파일럿 사업에 대한 성과 분석 및 만족도조사를 시행하고, 성공적인 사업은 도시재생활성화계획의 단위사업으로 발전시킬 수 있다.

▣ 도시재생사업의 주민참여

제2절 도시재생활성화계획 수립 단계

3-2-7. (주민·상인협의체의 발족)

지방자치단체의 장은 도시재생활성화계획의 확정·승인 시점까지 예비 주민·상인협의체를 실질적인 지역의 대표성을 갖는 **공식 주민·상인협의체로 발전**시켜야 한다.

3-3-2. (협업사업의 시행)

① 지방자치단체의 장은 도시재생활성화계획에 따라 다양한 부서에서 추진하는 사업을 충실히 시행될 수 있도록 하고, 사업 추진 과정에서 새로운 협업 사업을 발굴·시행하도록 노력하여야 한다.

② 협업사업의 시행과 예산 집행은 해당 사업을 담당하는 부서가 책임지고 수행하되 행정 전담조직과 협의를 통하여 상호연계되도록 추진하여야 한다.

▣ 도시재생사업의 주민참여

제2절 도시재생활성화계획 수립 단계

3-3-3. (주민역량강화사업의 시행)

① 지방자치단체의 장은 도시재생사업 시행 과정에서도 **지속적으로 주민·상인 등의 역량을 강화**하고 도시재생사업에 참여할 수 있도록 **주민·상인교육, 방과후 학습지·어르신 돌봄 활동 등의 공동체 활동과 마을신문, 인터넷 소식지 등 정보교류 매체의 제작·배포, 주민공모사업등을 시행**하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 지역주민의 역량강화와 도시재생 관련 전문성 확보를 위하여 도시재생활성화지역 **주민·상인조직과 행정 전담조직, 활동가 등이 도시재생 지원기구가 운영하는 도시재생대학 및 관련 교육 프로그램에 참여**할 수 있도록 노력하여야 한다.

▣ 도시재생사업의 주민참여

제2절 도시재생활성화계획 수립 단계

3-3-4. (주민공모사업의 시행)

① 지방자치단체의 장은 주민공모사업의 시행을 통하여 주민·상인 등이 제안하여 **마을조사 및 계획, 마을신문, 체험 및 행사, 주민·상인 공동체 활동 등 소규모 사업을 발굴·기획하는 것을 지원**하여야 한다.

② 현장지원센터는 현장 활동가의 컨설팅 등을 통하여 **주민·상인의 아이디어 발굴과 사업 기획을 지원**하여야 한다.

3. 주민참여 사례

1. 청주시 사례

▣ 도시재생사업의 주민참여

2017 청주시 도시재생대학 : 수암골 팀

사업명	추진주체	시기	장소	방법
우산양산빌려주기	마을주민(안내소)	즉시실행	관광안내소	남는우산
쓰레기 정리하기	마을주민(통장)	즉시실행	쓰레기집하장	주민협조
관광객에 시원한 생수 제공	마을주민(안내소)	즉시실행	관광안내소	주민협조
관광객 물품 보관해 주기	마을주민(안내소)	즉시실행	관광안내소	관광안내소
주민 택배 물품 보관해 주기	마을주민(안내소)	즉시실행	관광안내소	관광안내소
마을 협조 상가 감사패 증정	마을주민(회의결정)	매년12월	경로당	주민회의
마을 숨은 일꾼 상 주기	마을주민(회의결정)	매년12월	경로당	주민회의
마을공원관리	마을주민(시청협조)	즉시요청	수암골 공원	청주시 요청
주차장 보완	청주시	즉시요청	수암골 내	청주시 요청
낡은 벽화 보수	마을주민(시청협조)	3개월 내	수암골 골목길	청주시 요청
차량속도제한	마을주민(시청협조)	즉시요청	수암로	청주시 요청
빈집 철거 후 활용	건축주(시청협조)	즉시요청	54-9번지	건축주 협조

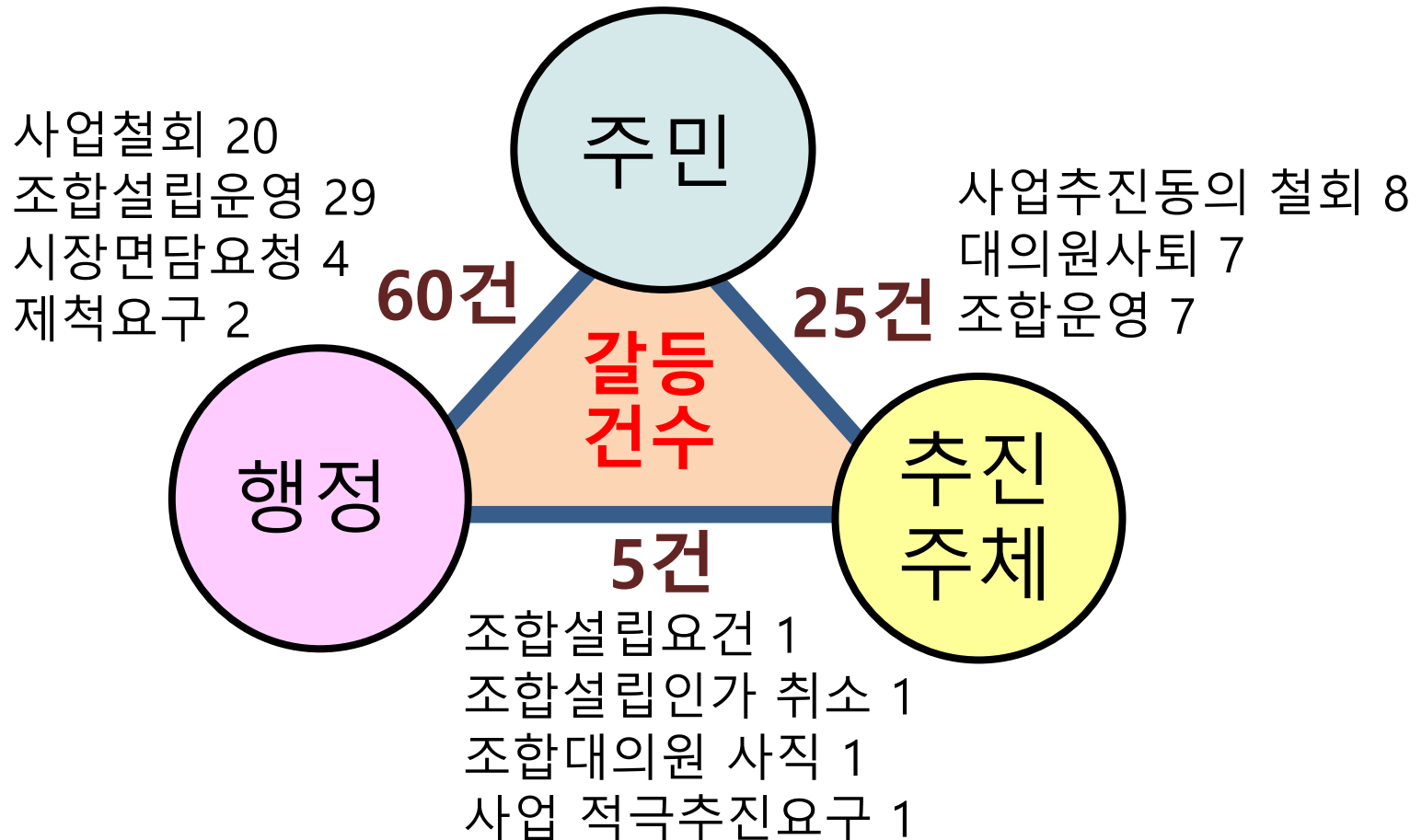
▣ 도시재생사업의 주민참여

청주시 재건축 · 재개발지구의 주체간 갈등

	사실확인, 질의	갈등, 소송제기	건의, 요청	계(%)
사업추진절차	3	1	-	4
조합설립운영	12	10	32	54
조합원권리	2	2	0	4
사업철회요구	-	-	14	14
편입제외요구	-	-	8	8
시장면담요구	-	-	4	4
추진기관변경	-	-	2	2
시민단체배제요구	-	-	1	1
고시구역변경	-	-	1	1
기반시설건설	-	-	1	1
적극추진요구	-	-	7	7
기타건의	-	-	5	5
건수(%)	17(16)	13(12)	75(72)	105(100)

▣ 도시재생사업의 주민참여와 갈등

청주시 재건축 · 재개발지구의 주체간 갈등



3. 주민참여 사례

2. 주민 주도적 주민참여 사례

▣ 1. 파크리오맘

- 아파트의 모든 아이가 어떻게 자라는지 안다.
- 아파트 공동체 '파크리오맘' 함께 하는 즐거움
 - 너도 엄마, 나도 엄마,
새봄초록파티, 상가점령 프로그램,
 - 메뚜기 떼(재능기부)
- 놀이터의 새 쓰임을 찾는 파크리오
 - 놀이터공유 도서관
- 아파트에 핀 공동체라는 꽃
 - 터무니



▣ 2. 성미산마을

- 이웃사촌 와글와글,
마을이 놀이터다.
- 마을공동체, 관계의 산물
 - 성미산학교
- 마을에는 갈 곳이 많다.
 - 수다 문화, 카페, 성미산 밥상
 - 울림두레생활협동조합
 - 소행주(소통이 있어 행복한 주택)
- 아이들을 놀게 하려다 어른들도
논다



□ 3. 수운잡방

- 어울려 먹기를 통해 마을에서 할 수 있는 것
 - 위즈돔(온라인 플랫폼)
 - 맛 콘서트(삶과 먹을거리 협동조합)
 - 무언가를 먹는다는 것
 - 수운잡방, 심야식당, 끼니
 - 마을아, 밥 한 끼 하자!
 - 밥 한번 먹자, 맛 콘서트
 - 함께 어울리고 공유할 수 있는 공간으로
 - 서스펜디드 커피(말겨두는 커피)



▣ 4. 이웃 랄랄라

- “이동하는 마을을 ” 아시나요?
- 햇반, 듀오, 원룸
 - 심고, 뽑고, 맛보고, 즐기고
- 함께 즐겁게 랄랄라~
 - 옥상 텃밭 농사
- 1인 가구도 함께하니 두려운 것이 없다!
 - 랄랄라 뭐라도 나겠지(도서 출판)
 - 노들 랄랄라, 누들 랄랄라
- 밥상 공동체, 이웃 랄랄라~



▣ 5. 우리동네 놀러와요

- 우리 마을에 대한 자부심
- 나중에 또 우리동네에 놀러 와요.
 - 나를 찾아요
 - 배도 따주고 은어도 잡아 줄게요.
- 지금 나는 우리동네에 놀러 오라고 할 수 있는가?
- 나는 지금 자랑스러운 마을에 살고 있는가?



▣ 6. 은실이네

• “따로 또 같이 살기 ” 의
신공이 궁금하다면

-집은 사는 (Living)곳?,
집은 사는 (Buying)것 ?

-셰어하우스 은실이네.

• '자기만의 집'이 아니라
• '자기만의 방', 공동살림

-새로운 가족의 탄생

• 커뮤니티 냉장고(마을 장독대)
• 동네그지(거지) 구제

-자기만의 방이 필요한 이유

• 방 하나에 한사람



▣ 7. 동네공간

- 공동주거와 마을공동체를 고민하는 방법
 - 마주침(Collision)
 - 협업(Collaboration)
 - 공유(Sharing)
- 성북동 사람들의
 - 마을이야기, 성북동천
 - 성북동 마을학교
- 삶을 함께하는 성북의
 - 마을 공동체, 성북동 부엌,
 - 마을투어, 북클럽
- 지속가능한 마을공동체를 위하여



□ 8. 우리마을 카페오공과 우리동네 사람들

- 청년들의 협동으로 일군
느낌의 공동체

-협력과 공존 · 공유
협업(Collaboration)

-협동조합, 청년들의
삶의 안전망

- 커뮤니티공동체
- 심야식당, 오공장터
- 우동사(주거공동체)

-적게 소비하자
삶의 질은 높아지고,
자유가 찾아왔다

-청년들이 만드는 다른 삶
삶의 질을 높이는 법 연구



▣ 9. 성대골

- 협동으로 일구는
'마을 리얼버라이어티'
- 마을 오지라퍼(마을 일에 짠~~)
- 성대골 주민들, 마을 어린이
도서관을 만든다. (기부 : 자금, 도서)
- 마을이기에 가능한 것 : 협동조합,
별난공작소, 우리동네 마을상담
센터, 우리모여 청소년 센터,
나노매기 단체급식협동조합
- 3.11 후쿠시마이 후 에너지 자립을
꿈꾸다
마을닷 살림, 에너지 슈퍼마켓
성대골 마을 에너지학교
에너지자립마을 관광코스



▣ 10. 말과 양과 그녀가 있으면 천국이라네~~~

푸르고 푸른 하늘,
푸르고 푸른 초원
푸르고 푸른 호수,
여기는 나의 집

달리는 준마,
새하얀 양떼
그리고 그녀,
여기는 나의 집

사랑해

나의 집, 나의 집
나의 천국 이여

