

# 도시 지역공동체의 시민참여와 지역역량 강화

여수시 도시재생지원센터의 참여프로세스를 중심으로

---

김일영

소연PPS 대표이사, 도시계획 및 설계 전공

[rhdesign@kakao.com](mailto:rhdesign@kakao.com)

---

## I. 머리말

## II. 시민참여와 역량 강화

## III. 여수시 도시재생지원센터의 시민참여 프로세스

## IV. 참여시민의 역량 강화 과정과 성과: 공화동청년회

## V. 맺음말

---

## I. 머리말

---

한국전쟁 이후 대한민국은 유례없는 빠른 경제 성장을 이루었고, 이에 따라 압축적이고 급진적인 도시화<sup>1</sup>를 경험했다. 짧고 굵은 도시화 과정은 농촌을 떠나 급격히 도시로 이동하는 인구에 대한 신속한 대책을 요구했으며, 이에 따라 엘리트 관료 중심의 다양한 정책과 제도가 만들어졌다. 끊임없이 도시로 몰려드는 인구가 정주할 수 있는 공간을 마련하는 것은 시대적 과제였고, 소위 하향식 의사결정이라 불리는 소수의 엘리트 관료 중심의 의사결정 방식은 신속한 현안 파악과 대응을 통해 이러한 문제를 해결하는 데 기여했다. 그러나 이러한 방식이 다양한 부작용을 초래한 것도 주지의 사실이다.

대표적인 사례로 1971년 광주대단지 사건은 정부와 이주민 간의 충돌로 인해 수많은 시민이 체포되는 등 강제 이주민의 생존권 문제를 부각시켰다. 이 사건은 현재까지도 대한민국 도시개발 역사상 가장 중요한 사건 중 하나로 간주된다. 이후 정부는 이주해오는 사람들뿐만 아니라 원래 거주하고 있던 사람들을 배려하기 위한 다양한 제도와 사업을 추진하려고 노력했다. 그러나 법령의 정비와 사업 추진이 여전히 소수 엘리트 중심으로 이루어진다는 점은 변함이 없다.

이와 같은 역사적 맥락에서 한국의 급격한 도시화 과정은 빠른 의사결정과 정책 실행을 가능하게 한 엘리트 관료 중심의 시스템은 단기적으로는 효율성을 발휘했지만, 장기적으로는 주민 참여와 이해관계자 간의 소통 부족에 따른 갈등과 부작용을 초래했다. 그리고 다양한 영역에서 제기된 하향식 의사결정에 대한 반성 중 특히 도시와 지역 공동체의 영역에서 주목받은 것

---

1 성경룡, 「살기좋은 지역 만들기 정책의 비전과 과제』, 국가균형발전위원회(편), 『살기좋은 지역 만들기: 한국 사회의 질적 발전을 위한 구상』(서울: 제이플러스애드, 2006), 12~39쪽.

은 지역 특성의 상실과 도시적 맥락의 소멸에 대한 우려였다. 불량주거지를 철거하고 새로운 주택과 인프라를 건설하는 과정에서 기존의 익숙했던 공간과 장소는 해체되었으며, 이는 지역 특성과 상황에 대한 배려가 충분하지 않았다는 비판<sup>2</sup>을 불러일으켰다.

기존 지역 구성원이 갑작스럽게 변화하면서 발생하는 사회 문제<sup>3</sup>에 대한 반성도 있었다. 오랫동안 지역에서 삶을 영위하던 주민들은 새로운 주거지의 높은 주거비를 감당하지 못해 다른 곳으로 이주해야 하는 경우가 많았다. 기존 주택에 머무를 수 있는 경우에도 다양한 배경을 가진 새로운 주민들과의 섞이게 되면서 예전에 없었던 갈등이 발생하는 현상도 관찰되었다. 이러한 반성은 2007년 서브프라임 모기지 사태로 인한 금융위기를 계기로 더욱 강화되었다. 그렇게 기존의 도시개발 방식이 주거 안정에 기여하지 못한다는 인식이 주민들 사이에서도 확산<sup>4</sup>되었다.

2012년에 실시된 107개의 재개발사업 대상지 실태조사 결과, 87개의 대상지가 기존 주거지를 전면 철거하는 방식의 사업을 반대<sup>5</sup>했다. 이에 따라 시민이 참여하는 의사결정 형태가 시민의 권익을 보호한다는 생각이 지지를 얻게 되었다. 이후 정부는 주민참여예산제, 도시재생사업 등 시민이 참여하는 형태의 상향식 의사결정을 빠르게 도입하고 확산시켰다.

이러한 변화는 도시개발의 패러다임 전환을 의미한다. 과거의 하향식 의사결정 방식에서 벗어나, 주민들의 목소리를 반영하고 지역 특성을 존중하는 방향으로 나아가고자 하는 노력은 중요한 과제이다. 이는 단순히 물리적

---

2 최병두, 「살기좋은 도시를 위한 지역공동체 복원방안」, 『국토지리학회지』 40-4(2006), 513~528쪽.

3 라도삼·백선혜, 『예술을 활용한 지역 만들기 방안』(서울: 서울시정개발연구원, 2008).

4 서수정·윤주선, 『도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구』(세종: 건축도시공간연구소, 2016).

5 <http://wp-app.seoul.go.kr/smih/newtown/index.web>

인프라를 구축하는 것을 넘어, 지역 공동체의 사회적, 문화적 맥락을 유지하고 강화하는 방향으로 발전해야 한다는 점을 시사한다.

그럼에도 불구하고, 시민 참여 과정에서 드러난 여러 한계는 아직 시민 참여가 완전히 뿌리내리지 못하고 있음을 보여준다. 대표적으로 시민들의 지속적이고 자발적인 참여가 부족한 것이 원인으로 지적된다. 지속적인 참여하는 시민들의 정책과 사업에 대한 이해도를 높이면서, 참여하지 않는 시민들에게 강력한 정보전달자가 된다. 참여하는 시민의 역량이 높을수록 이러한 효과는 더욱 커진다. 그러나 참여하는 시민이 부족할 때 발생하는 한계는 다음과 같다.

첫째, 새로이 참여하는 주민이 부족하여 진행 중인 일에 대한 시민 흥보가 어려워진다는 점이다. 둘째, 시민 간 공감대 형성이 어려워 합리적인 판단을 위한 사회적 비용이 증가한다는 점이다. 또 다른 한계로는 시민의 전문성이 떨어져 하향식 의사결정에 비해 효율성이 부족하다는 사회적 인식이 있다. 지역과 공동체의 현안 해결을 위한 행정적 절차와 법적 요건에 익숙하지 않아 전문가에게 의지하게 되고, 결과적으로 기존의 의사결정과 크게 다르지 않은 결론을 도출하게 되는 비효율성을 초래한다는 것이다. 또한, 시민 참여를 통한 다양한 사회 문제의 예방 또는 해결을 제도화한 분야의 종사자들에게 시민 참여 프로세스가 요식화되는 경우도 보고되고 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해 지역 공동체의 역량 강화가 중요한 과제로 다루어지고 있으며, 많은 지역에서 이를 위한 노력이 진행되고 있다. 이 연구에서는 선행연구 결과를 바탕으로 상기한 한계를 극복하기 위해 시민 참여를 통한 역량 강화 과정을 설계하고 실행한 여수시의 사례를 살펴본다. 여수시 도시재생지원센터는 도시재생사업을 지원하기 위해 2018년에 시민 참여 프로세스를 설계하고 실행했다. 여수시 도시재생지원센터의 시민 참여 프로세스는 도시재생을 지원하기 위해 설계된 한계에도 불구하고, 여수시의 현

안을 스스로 살피고 대응하는 주체를 탄생시키는 데 성공했다.

특히, COVID-19 사회적 거리두기, 관광객 감소 등 지역의 현안에 자발적으로 대응하는 주체를 만들고 지원함으로써 실효적인 효과를 달성했다. 이를 통해 상향식 의사결정 지원 과정이 지역의 역량 강화에 어떤 영향을 미쳤는지 알아보고자 한다.

## II. 시민참여와 역량 강화

### 1. 시민참여에 대한 고찰

#### 1) 시민참여의 의미

시민이 참여하여 이루어지는 의사결정은 정부 실패를 예방하기 위한 정부-시민 파트너십의 필요성을 강조하는 측면<sup>6</sup>에서 다루어져 왔다. 실례로 OECD는 정부와 정책의 투명성과 책무성(accountability)을 향상시키기 위한 새로운 원리로 정부-시민 파트너십의 개방성과 포용성이라는 두 가지 원칙을 제시했다. 이는 행정의 하향적(top-down) 접근 방식에 상향적(bottom-up) 방식을 보완 및 접목하는 것으로 이해된다.

이 중에서 개방성이란 시민들에게 정보를 제공하고, 정책 과정을 접근 가능하며 호응적인 것으로 만드는 것을 의미한다. 이는 시민들이 정부의 활동과 결정을 이해하고 감시할 수 있도록 하여 정책의 투명성을 높이는 데 기여한다. 다음으로, 포용성이란 정책결정 과정에 광범위한 시민들의 다양한 목소리를

---

<sup>6</sup> R. D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Touchstone, 2000).

포함하는 것을 의미한다. 이는 다양한 배경과 의견을 가진 시민들이 정책 결정에 참여하여 보다 포괄적이고 공정한 결과를 도출할 수 있도록 한다.

이러한 관점에서 시민 참여는 거버넌스가 고도화됨에 따라 더욱 확대될 것으로 예측된다. 정부가 시민에게 제공하거나 제시하는 일방향적인 소통이 아니라, 능동적인 시민 참여에서는 정부와 시민의 쌍방향적 소통이 이루어지게 된다. 이는 정책 결정의 과정에서 시민들의 의견을 반영하고, 이를 통해 정책의 정당성과 실행 가능성을 높이는 중요한 역할을 한다.

## 2) 도시재생에서의 시민참여

도시재생사업은 하향식 의사결정의 한계를 극복하고자 시민 참여를 제도적으로 보장했다. 그러나 실제로는 참여의 정도를 행정기관이 결정하고 있어, 시민의 참여가 그 의미와 중요성과는 무관하게 단지 절차상 필요하여 실행하는, 즉 사업 추진을 위한 정책적 도구 정도로 다루어질 수 있다. 이러한 방식으로는 시민참여의 취지와 목적을 달성하기 어렵다.

시민참여의 정당성과 효과를 높이기 위해서는 시민들이 의사결정을 할 수 있는 높은 단계의 시민참여가 요구되며 이런 관점에서 역량 강화는 중요한 과제이다. 이는 실질적인 권한 위임과 자치권 부여를 통해 이루어져야 하며, 이를 통해 시민들이 도시 문제에 대한 주체적인 해결책을 제시하고, 지역 사회의 특성과 요구를 반영한 맞춤형 개발을 위한 수준 높은 참여를 실현할 수 있을 것이다.

## 3) 시민참여의 사다리이론: 셰리 아른슈타인(1969)

셰리 아른슈타인(Sherry Arnstein)의 ‘참여의 사다리(A ladder of citizen

participation)'는 시민참여 수준을 설명하는 대표적인 연구 중 하나이다.<sup>7</sup> 참여의 사다리는 미국의 도시개발사업, 시범도시사업, 빈곤퇴치사업 등 공공사업 과정에서 나타나는 시민의 참여 역량을 설명하기 위한 개념으로 사용된다. 이 개념은 참여자의 행동에 따라 참여 수준을 단계적으로 구분하여 설명한다.

표1-참여의 사다리 단계별 특성<sup>8</sup>

분류	단계	특징
비참여 단계	1단계 조작	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일방적 교육과 설득</li> <li>· 소수 주민 중심의 자문위원회</li> <li>· 동원적 참여</li> </ul>
	2단계 처방	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적 약자의 환자화</li> <li>· 구조적 해결지향</li> </ul>
명목 참여 단계	3단계 정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환류와 협상기회</li> <li>· 제한적 정보제공</li> <li>· 자기이익보호기회 제한적 획득</li> </ul>
	4단계 협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 형식적 공정회</li> <li>· 아이디어 반영 이후 과정 소홀</li> <li>· 장식적 의례</li> </ul>
	5단계 회유	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 낮은 수준의 참여자 영향력</li> <li>· 소수에 의한 최종의사결정</li> </ul>
참여 단계	6단계 파트너십	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민협의를 통한 최종결정</li> <li>· 협상을 통한 의사결정</li> </ul>
	7단계 권한 위임	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민중심의 결정권 행사</li> <li>· 시민의 지배적 의사결정</li> <li>· 주민의 비토권 부여</li> </ul>
	8단계 주민 통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실질적 시민통제</li> <li>· 입안, 결정, 집행, 평가에 참여</li> <li>· 삶에 대한 직접 통제</li> </ul>

7 S. R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planner*, Vol. 35, No. 4(1969).

8 위의 책의 내용을 참고하여 재편집.

표2-참여의 사다리에서 나타나는 특징과 대표적 모습

단계		특징	대표적 모습
비 참여 단계	1	Manipulation(조작)	시민 참가의 미명을 얻기 위한 참가
	2	Therapy(처방)	주민에게 대안(처방전) 제시
명목 참여 단계	3	Informing(정보제공)	주민에게 정보 전달
	4	Consultation(협의)	주민으로부터 의견 청취
	5	Placation(회유)	정책결정 과정에 참여(주민은 권고적 참여)
참여 단계	6	Partnership (파트너십)	주민, 행정이 동등한 입장에서 정책 결정 지역에 주민을 대표하는 조직 존재
	7	Delegated Power (권한위임)	주민이 행정측보다 우위의 입장에서 정책결정, 지역에 주민의 대표조직이 존재
	8	Citizen Control (시민통제)	주민이 최종 결정권을 획득

참여의 사다리는 총 8단계로 나뉜다. 크게 구분하면 참여로 볼 수 없는 비 참여 단계, 낮은 수준의 참여를 이야기하는 명목 참여 단계, 그리고 실질적인 의사결정을 진행하는 참여 단계로 구분된다.

참여의 사다리는 도시계획 및 도시재생 분야에서 시민 참여의 수준을 평가하고, 향후 시민의 역할을 강화하는 데 중요한 기준이 된다. 참여의 사다리를 통해 시민 참여의 다양한 수준을 인식하고, 실질적인 참여를 증진하기 위한 정책적 노력이 필요하다.

비참여 단계에 속하는 1단계의 조작과 2단계의 처방은 참여라기보다는 참여자를 교육하거나 치유하는 단계의 행정 주도적 참여 단계이다. 이는 공공의 필요에 의한 형식적인 참여로 볼 수 있다. 한국의 정책 참여 과정이 포함되는 단계로, 일반적으로 법적 요건을 갖추어 문제가 없는 절차적 정당성을 확보하기 따른 시민이 동원성 참여를 하는 단계이다.

명목 참여 단계에 속하는 3단계의 정보 제공 단계 또한 법률상의 최소한의

참여를 의미한다. 이 단계에서는 일방적인 정보 전달은 존재하지만 이에 대한 피드백이 이루어지지 못하며, 진행 과정의 공개라는 의미는 있지만 참여자의 의견을 반영하지는 못하는 수준이다. 4단계의 상담과 5단계의 회유 단계에도 여전히 행정의 필요에 따라 법률에 규정된 조사나 주민 모임을 통한 정보 수집이 이루어지며, 최종 결정권은 행정에 있어 형식적인 참여로 볼 수 있다.

한국의 정책 결정 과정에서 관찰되는 시민 참여는 대부분 이러한 명목 참여 단계에 해당한다. 이는 참여의 형식적 절차를 충족시키지만, 실제로 시민들이 정책 결정에 실질적인 영향을 미치지 못하는 단계이다. 이러한 참여 수준은 행정의 투명성과 책임성을 높이는 데 한계가 있으며, 진정한 의미의 시민참여를 구현하기 어렵다.

## 2. 역량 강화에 대한 고찰

### 1) 역량 강화의 개념

역량 강화는 힘, 권한, 능력을 부여하는 것을 의미하며, 이는 역량의 수준이 향상되거나 개인, 조직, 사회가 가지고 있는 능력, 기술, 의식, 자원 등이 개선되는 것을 포함한다. 신예철에 따르면, 역량 강화는 보이지 않는 상태에서 특정 목표나 가치를 실현하기 위해 관계를 형성하는 과정 중에 나타나며, 일반적으로 역량과 비슷하거나 같은 개념으로 설명된다.<sup>9</sup> 인구사회학이나 보건학에서는 역량 강화를 개인적, 조직적, 시스템적으로 목적을 실현하거나 더 나은 실행을 위한 능력을 개선하는 과정으로 정의한다.<sup>10</sup> 또한,

<sup>9</sup> 신예철, 「지역만들기에 있어서 지역공동체 역량이 지속적 참여와 참여확대에 미치는 영향 연구」, 한양대학교 박사학위논문(2012).

<sup>10</sup> L. Brown, A. LaFond, & K. Macintyre, *Measuring Capacity Building* (Chapel Hill NC: MEASURE Evaluation, 2001).

Mondros & Wilson은 지역주민들이 목적하는 행동을 허락하는 심리적 상태를 역량 강화로 봤으며,<sup>11</sup> Staples는 사람들이 자신의 삶과 지역에 대한 통제를 유지하고 자존감이 증가할 때 가능하다고 주장한다.<sup>12</sup>

공동체기반 지역개발(community development)의 관점에서는 역량 강화가 지역공동체 발전을 이끄는 역할 및 효과적인 지역 활동에 영향을 미치는 커뮤니티 조직의 능력과 기술을 강화하는 것을 의미한다. 지역개발은 정책 시행 또는 특정 목적 안에서의 지리적 공동체, 관심의 정체성을 가진 공동체, 조직화된 공동체의 의미를 회복하는 지역공동체의 역량 강화에 의해 가능하다.

이러한 정의와 해석은 공동체의 강화와 발전을 위한 전략적 접근의 중요성을 강조하며, 지역공동체가 자신들의 문제를 자체적으로 해결할 수 있는 능력을 개발하는 것이 필수적임을 시사한다. 따라서 정책 결정자와 계획자는 이러한 점을 감안하여 지역공동체의 역량을 효과적으로 강화할 수 있는 프로그램과 정책을 개발해야 할 필요가 있다.

## 2) 역량강화의 과정과 흐름

높은 참여 단계를 달성하기 위해서는 시민의 역량이 충분히 확보되어야 하며, 서울시 저층주거지 재생사업에서 주민 역량 강화 과정을 관찰한 김일영은 도시재생사업의 주민 역량 강화 과정에서 나타나는 행동 패턴을 ‘참여’, ‘문제 해결’, ‘인식’, ‘관계 형성’으로 구분하고 이 사이에 유의미한 흐름의 관계가 있다고 주장했다.<sup>13</sup>

---

11 J. B. Mondros, & S. M. Wilson, *Organizing for Power and empowerment* (New York: Columbia University Press, 1994).

12 L. H. Staples, “Powerful ideas about empowerment,” *Administration in Social Work*, 14-2(1990).

13 김일영, 「저층주거지 주민역량강화과정 평가방법 연구」, 성균관대학교 박사학위논문(2019).

또한 같은 연구에서 역량 강화가 이루어지기 위해서는 외부에서의 지원이 필수적임을 밝혔다. 역량 강화에 영향을 주는 요소의 실효적 효과의 증대 혹은 지속을 위하여 지원이 필요한 요소들 중에서 지역공동체 스스로 역량을 형성하는 경우는 매우 제한적이었기 때문이었다. 프로그램을 통한 지원이 가장 필요한 역량 요소는 상생, 비전 수립, 우선순위 설정 등으로, 주민 역량에 대응하여 사업이 구상 및 기획되면서도 마을의 목표와 실현 전략을 구체적으로 계획할 필요가 있다.

이와 같은 연구는 도시재생과 관련된 프로젝트에서 주민 참여를 촉진하고 지역 개발을 성공적으로 이끌기 위한 구체적인 방안을 제시함으로써, 효과적인 도시재생을 위한 정책 결정자와 계획자에게 중요한 가이드라인을 제공한다. 이를 통해 지역공동체가 자신들의 문제를 자체적으로 해결할 수 있는 능력을 개발하고, 지역 사회의 지속 가능한 발전을 도모할 수 있을 것이다.

### 3. 시사점: 시민참여를 통한 지역역량 강화 방안

〈그림1〉은 김일영의 연구에서 역량 강화의 흐름을 도식화한 것으로, 시민이 의사결정에 참여하면서 강화되는 역량의 특성을 보여준다.<sup>14</sup> 역량 강화는 자발적이고 지속적인 ‘참여’를 보이는 주민이 지역의 ‘문제를 해결’하고자 하는 욕구에서 시작한다. 이 욕구를 바탕으로 공감대를 형성하는 ‘개인이 조직을 형성’하면서 지역의 문제와 해결 방안을 ‘인식’하기 시작하고, 이 과정을 통해 역량이 강화되기 시작된다. 성공적으로 역량이 강화된 후에는 또 다른 자발적, 지속적 참여를 증가시킴으로써 선순환 고리를 형성하고 유지할 수 있다.

시민참여를 통한 지역역량 강화가 강화되기 위해서는 자발적인 참여가 가

---

14 위의 논문.

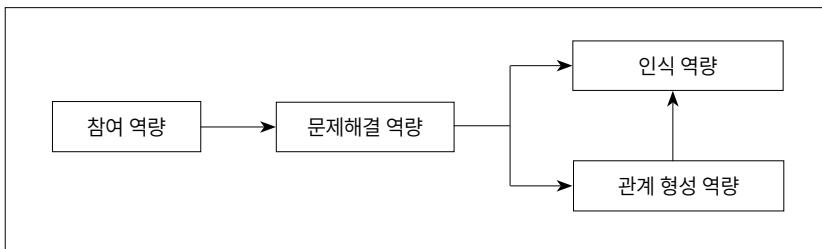


그림1-역량 강화의 흐름

장 파급력이 높은 요소로 작용한다. 참여 자체가 역량 강화 흐름의 시작이면서, 다른 역량이 강화되는 데에도 가장 많이 기여하는 요소이다. 시민의 참여를 늘리기 위해서는 참여자의 적극적인 의지가 필요하기 때문에 다양한 인센티브를 제시하는 것이 요구된다. 이렇게 형성된 역량은 또 다른 시민의 참여를 유도하는 관계 역량을 강화시키기 때문에, 지속적인 역량 강화의 선순환 고리를 만들 수 있다. 즉, 자발적이고 지속적인 참여 증가가 프로그램에 참여하는 주민 역량 강화의 시발점으로 작용한다.

시민참여를 지속하고 역량 강화를 촉진하기 위해서는 외부 지원이 연속적으로 제공되어야 한다. 신규 참여 시민의 증가, 마을 현안에 대한 인식 향상, 그리고 대안 마련 등은 일련의 연속적이고 지속적인 과정을 통해 이루어지므로, 역량강화 프로그램의 지속적인 지원이 필수적이다. 이는 지역 공동체와 시민 개개인의 역량을 동시에 강화하는 데 중요한 역할을 한다.

시민의 역량 강화뿐만 아니라, 지역 공동체의 역량도 함께 강화되어야 한다. 시민의 관계 형성과 관련된 역량 요소들은 선행 행위의 영향을 받아 형성되며, 공동체의 활동은 다른 공동체와의 상호 교류를 통해 이루어진다. 이러한 상호작용은 시민과 공동체의 역량 강화를 동시에 진행해야 함을 의미한다. 따라서 지역 공동체의 역량 강화와 네트워크 구성을 위한 체계적인 프로그램 구축이 필수적이다.

### III. 여수시 도시재생지원센터의 시민참여 프로세스

---

#### 1. 목적

도시재생지원센터는 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제11조에 따라 설립된 것으로, 동법 시행령 제15조<sup>15</sup>에 주민참여 활성화 및 지원이 업무로 지정되어 있다. 다만 국비확보 등 지자체의 의지에 따라 활동하는 조직이므로 대부분의 센터에서는 국비공모사업을 위한 낮은단계 참여 이상을 지원하지 못하고 있다.

여수시 도시재생지원센터(이하 '여수센터')는 2018년 공모사업 지원을 목적으로 설립되었으며, 국가 예산 유치 실적을 바탕으로 참여의 사다리 기반의 역량 강화 프로그램을 3년간 수행했다. 이 프로그램은 비제도된 활동에 초점을 맞추어 공동체가 자체적으로 활동할 수 있는 기회를 제공하는 것을 목표로 했다. 공동체의 활동 영역에서 사업이 시작되는 시점에 참여하게 되면 높은 역량의 활동이 확보되어 행정-시민 파트너십의 긍정적 효과가 기대된다. 여수센터는 이러한 전략을 '사전단계사업'으로 명명하여 본 사업 이전에 실시했다.

사전단계사업의 구체적 목표는 본 사업이 시작된 이후 현안 문제에 대한 인식을 향상시키고, 사업에 대한 공감대 형성을 위한 자발적 참여 의지 강화에 있었다. 또한 지속적인 활동을 이어 가기 위해 지역 공동체의 연계를 강화

---

15 제15조(도시재생지원센터의 업무) 법 제11조제1항제5호에서 '대통령령으로 정하는 사항'이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 주민참여 활성화 및 지원
2. 그 밖에 도시재생사업의 효과적인 추진을 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 업무

하고 공동 작업이 가능한 플랫폼을 제공하고자 했다. 사업 초기에 참여하는 주민들은 본사업에 참여할 가능성이 높기 때문에, 장기적인 관점에서 많은 시민의 참여 과정 자체가 중요했으며 참여자의 참여 흥미를 지속시키고 신규 참여자의 진입 장벽을 낮추기 위해 단계별 심화 단계를 가지는 전략이 적용되었다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

## 2. 시민참여 프로세스 설계의 방향: 사전단계 프로그램의 목표

도시재생 분야에서 행정 절차를 시민의 입장에서 구분할 때, 크게 거버넌스 구축, 사업 계획 수립, 사업 시행의 세 단계로 나눌 수 있다. 예수센터에서는 사전 단계에서 지역공동체 활동을 지원하기 위해 각 단계별 특성을 명확하게 정의했다.

거버넌스 구축 단계에서는 시민들이 지역 계획의 전략과 사업 계획에 대한 의사결정에 참여하는 방식이 중요하다. 이 시기에는 지역의 실질적인 발전을 추구하는 참여자들의 상호 정보 교류와 의견 교환이 중요하며, 주민들로 구성된 조직이 의사결정 구조에서 협치 조직으로 기능할 수 있다. 사전 단계에서는 활발한 의견 교환을 바탕으로 목표를 설정하고 실천 계획을 수립하는 형태의 지원 방안을 고려한다.

사업 계획 수립 단계는 거버넌스 구축 단계에서 도출된 목표와 실천 계획을 바탕으로 지역 계획을 만드는 과정이다. 사전 단계에서 수립된 계획을 소규모 공모사업이나 주민참여예산제와 같은 상향식 의사결정을 통해 계획의 타당성에 대해 평가할 수 있는 기회를 제공한다.

사업 시행 단계에서는 주민 조직을 중심으로 다양한 단위 사업을 추진하고, 완료 후에는 조성된 시설과 도입된 프로그램의 운영에 참여하게 된다. 이 단계에서는 다양한 사업이 포괄적이고 복잡하게 펼쳐지므로, 주민 조직이 상당한

수준의 역량을 갖추어야 한다. 사전 단계를 통해 충분한 역량 강화를 이룩하게 되면, 아른슈타인의 사다리이론 6단계 이상의 참여도를 이룩하며 현재의 의사 결정 구조에서 최고 단계의 공공-시민 파트너십을 이룩할 수 있다.<sup>16</sup>

### 3. 사전단계 프로그램의 종류와 특징

#### 1) 오픈테이블

오픈테이블은 참여의 문턱을 최대로 낮추고, 자발적 참여를 촉진하기 위해 퍼실리테이션 기법을 활용한 의제 발굴 프로그램이다. 이 프로그램은 참여자가 원하는 시간과 장소에서 진행되며, 참여자들이 스스로 지역의 현안에 관심을 가지고 필요한 정보를 교류할 수 있도록 설계되었다. 여수센터에서는 이 프로그램을 통해 본사업과의 연계성을 강화하고 공감대 형성 역량을 증진시키기 위해 3인 이상의 주민이 모여 신청하는 것을 조건으로 하여 5단계로 나누어 운영했다(표3).

거버넌스 구축 단계에서는 브레인스토밍을 목적으로 하여 시민 참여 확대와 의견 교류를 중심으로 프로그램을 진행했다. 오픈테이블 참여자들은 주로 지역에서 알고 지내는 이웃이거나 비슷한 관심사를 가진 사람들이었다. 이들은 디자인 씽킹을 통해 스스로 역량을 강화했으며, 도출된 의견을 정리할 수 있는 퍼실리테이터의 지도하에 프로그램이 실행되었다.

오픈테이블에 관심을 가지는 초기 참여자들은 종종 참여 의지보다 호기심이 높은 경우가 많았기 때문에, 직관적이고 단순한 결과를 도출할 수 있는 프로그램 설계가 유효하다고 평가되었다. 참여의 사다리 단계로 구분할 때, 이 프로그램은 주로 2~3단계의 참여 수준에 해당된다.

---

16 S. R. Arnstein, *op.cit.*(1969).

표3-오픈테이블 진행 과정별 특징

주민 참여 프로그램	거버넌스 구축	사업 계획 수립		사업 시행	
목적	브레인스토밍 참여 확대 및 의견 교류	아이템 발굴 정보 공유 및 토론 유도	아이템 구체화 토론을 통한 의사결정 유도	사업 고도화 사업 진행에 대한 의사결정	특화 컨설팅 의사결정 및 네트워킹
목표 사다리	2단계/3단계	4단계/5단계	5단계/6단계	6단계	7단계
방법론	디자인씽킹	현장 방문/소규모 워크숍		시뮬레이션	단위사업의 공동 점검
조직 특성	동아리/이웃사촌		주민협의체+지역전문가	사업협의체+부문별 전문가	
운영 리더	퍼실리레이터		전문 퍼실리레이터	컨설턴트	

사업계획 수립 단계에서는 아이템을 발굴하고 구체화하는 과정을 중심으로, 토론을 통한 의사결정체계의 학습을 유도하는 방법이 중요하다. 계획 수립 과정에서 제시된 아이템의 실현 가능성을 파악하기 위해 현장에서 소규모 워크숍 형식을 활용하는 것이 효과적이다. 이러한 접근은 참여자들이 아이템 발굴 과정에서부터 시작하여 4단계 협의 단계를 거쳐, 사업 방향을 설정하는 5단계 회유 단계에 이르도록 유도한다.

사업 시행 단계에서는 사업이 진행되는 과정 중에 주요 현안을 검토하고 지역공동체의 의사를 결정하기 위해 오픈테이블을 활용했다. 이 단계에서는 시민들의 심도 있는 논의 과정이 필요하며, 전문 퍼실리레이터와 부문별 전문가의 참여로 사업을 시뮬레이션하고 개선 방향을 도출했다. 이 과정은 전문 컨설턴트가 참여하는 상시 컨설팅 프로그램과 통합되어, 지속적인 참여를 유도했다.

## 2) 주민공모사업

주민공모사업은 시민이 직접 사업 계획을 작성하고 실행하면서 일정액의 예산을 사용하는 프로그램이다. 이 과정은 기안, 집행, 청구 등 행정 절차를 따라 진행되며, 지역공동체에 행정과의 협업 파트너로서의 경험을 제공한다. 또한, 민간 경상 보조금이 지역공동체에 인센티브로 작용해 자발적 참여를 촉진하는 역할을 한다(표4).

여수센터에서는 이 프로그램을 통해 지역공동체 내에서 인센티브 달성을 위한 ‘예행연습’의 개념을 강조했다. 실행계획이 적용될 때 물리적 환경의 변화와 그에 따른 경제적 부담 등을 공유하고 소통함으로써 지역공동체가 객관적인 지역 변화에 대응할 수 있는 기회를 제공했다.

거버넌스 구축 단계에서 주민공모사업은 비슷한 이해관계를 가진 주민을 파악하고, 사업에 대한 주민 만족도를 기반으로 지역 현안을 조기에 도출하며 실행 계획의 효과를 제고할 수 있다. 이 단계에서는 주민들이 각 사업에 차별화된 방식으로 접근하며, 모든 사업에 대한 지식을 요구하지 않고 맞춤형 교육을 통해 지원하는 방식이 유리하다.

사업 계획 수립 단계에서는 주민공모사업이 지역공동체의 사업 참여 경험을 통해 다양한 상황에서의 의사결정 과정을 경험하고, 다른 공동체와의 네트워킹을 시도한다. 여수센터의 전문가 풀을 활용하여 분야별 전문가의 시뮬레이션을 지원했다. 이 단계는 대부분 지역공동체가 사업 참여를 위한 법적 요건을 갖추고 있기 때문에 5단계 회유 단계의 달성을 목표로 한다.

이후 사업시행 단계에서 주민공모사업은 제안된 단위사업이 도시재생사업과 연계되도록 의사결정 주체의 성장을 목표로 프로그램을 운영한다. 사업 협의체 수준의 역량을 확보한 주민공모사업 참여 조직은 어떠한 형태의 활동도 사업으로 진행할 수 있는 역량 및 자체적 수익을 기대할 수 있기 때문에 8단계 시민통제단계에 진입할 수 있다. 도시재생사업에 참여하는 것이 지

표4-주민제안공모사업 프로그램의 진행 과정별 특징

주민 참여 프로그램	거버넌스 구축	사업 계획 수립	사업 시행
목적	입문, 참여 확대 도시재생 정보 제공을 통한 저변 확대	사업참여 경험 획득 의사결정 과정 경험 및 네트 워킹	단위사업 편입 의사결정주체 성장 및 주 체 간 네트워킹
목표 단계	2단계/3단계	5단계	8단계
방법론	디자인씽킹/매핑	시뮬레이션/샤레트	시뮬레이션/샤레트/단위 사업시행 공동점검
조직 특성	동아리/이웃사촌	주민협의체	사업협의체
운영 리더	활동가	분야별 전문가	전문 컨설턴트

역의 시너지효과에 도움이 되더라도 참여를 결정하는 주체가 주민조직이 되므로 최종결정권이 주민에게 있으며, 이러한 역량을 사업을 통해 형성하고 증빙하기 위해서는 사업으로 인한 성과에 대한 시뮬레이션과 단위사업의 실행 가능성을 행정·중간지원조직 간에 함께 점검하고 인정해야 한다.

### 3) 도시재생대학

도시재생 분야에서 자주 사용되는 프로그램 중 하나는 사업에 대한 이해를 높이기 위해 강의식으로 진행되는 프로그램이다. 상향식 의사결정이 시작되던 초기에는 주민워크숍과 같은 형식으로 현안 정리와 의사결정의 실효성을 높이기 위해 활용되었으나, 최근에는 강의 형태로 진행되는 경우가 많아졌다. 여수센터에서는 이를 4단계로 구분하여 실행했고, 오픈테이블 및 주민제안공모사업과 연계하는 플랫폼 프로그램으로 운영되었다. 여수센터는 도시재생에 진입하는 주민을 대상으로 도시재생대학에 참여를 유도하며, 도시재생에 대한 이해도에 따라 프로그램의 운영 목적이 변화한다(표5).

표5-도시재생대학 프로그램 진행별 특징

주민 참여 프로그램	거버넌스 구축	사업 계획 수립		사업 시행
목적	입문반, 도시재생 정보 제공을 통한 저변 확대	심화반, 지역재생 계획 수 립	전문가반, 도시재생활동가 양성	특성화반, 의사결정 주체의 사업 역량 강화
목표 단계	3단계	4단계/5단계	5단계/6단계	7단계/8단계
방법론	교육(강의)/홍보/매핑	매핑/시뮬레이션	현장 분석/워크숍/샤 레트/단위사업 점검	샤레트/시뮬레이션
조직 특성	개별주체	주민협의체 + 개별 주체	개별 주체	사업협의체
운영 리더	강사/활동가	강사/전문 퍼실리 테이터	전문 퍼실리테이터	협의체 리더

### ① 입문반 프로그램

도시재생을 잘 모르는 사람들을 대상으로 정보 제공을 통한 저변 확대를 목적으로 실시한다. 간단한 강의와 참여자 의견을 바탕으로 한 매핑을 통해 도시재생에 대한 개략적인 이해를 돋는다. 기본적인 이해가 부족한 경우, 물리적 변화를 이끄는 사업보다는 공동체 활동을 실시할 때 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

### ② 심화반 프로그램

입문반을 수료한 사람을 대상으로 특정 지역의 재생 계획을 수립하기 위해 실시된다. 이 프로그램은 매핑과 계획 시뮬레이션을 포함하며 공동체가 단위 사업에 미치는 파급 효과를 검토한다. 이 과정은 공동체의 의견을 바탕으로 계획을 수립하는 과정으로, 4단계 협의와 5단계 회유에 도달할 수 있다.

#### ③ 전문가반 프로그램

도시재생 활동가를 양성하기 위한 프로그램으로 입문반과 심화반 수료자를 대상으로 운영된다. 이 프로그램을 통해 주민은 행정의 사업 추진을 대등한 입장에서 조율하고 제안할 수 있는 역량을 갖추며, 6단계 파트너십에 도달한다.

#### ④ 특성화반 프로그램

제도권 밖의 사업에서 요구되는 역량 강화를 지원하기 위해 설계된다. 이 프로그램은 모든 분야의 단위사업에 대응할 수 있는 주민의 역량 강화를 목표로 하며, 필요에 따라 주민공모사업 등과 연계하여 시뮬레이션 기회를 제공한다. 이 단계에서는 지역공동체가 단위사업의 실행을 위한 기능을 겸하며, 필요한 부분에 대해 자각하고 있는 경우가 많다. 프로그램의 성과에 따라 도시재생사업에서 자기주도 결정 및 운영 역량을 확보할 수 있으며, 영역에 국한되지 않는 영향력을 보인다.

### 4. 사전단계 프로그램의 운용

여수센터에서는 상술한 참여 단계별로 구성된 세 가지 프로그램을 고정된 형태로 운영하지 않았다. 대신, 참여 공동체의 역량 단계에 따라 맞춤형 프로그램을 제공하여 각 공동체의 특성과 필요에 최적화된 지원을 할 수 있도록 했다.

#### 1) 낮은 역량 단계: 거버넌스 구축 지원

낮은 역량 단계에서는 사업 및 활동에 대한 인지도와 기대감이 부족하기 때문에 시민 참여를 통한 인식 확대가 매우 중요하다. 따라서 구체적인 성과

를 목표로 설정하기보다는 주민 참여 확대와 공감대 형성을 위한 의견 교류를 중심으로 지원하는 것이 바람직하다. 이러한 접근을 통해 낮은 역량 단계 지원이 종료되는 시점에는 사업에 대한 정보 제공 및 이미 확보된 공동체 활동 라이브러리를 통해 참여자 스스로 사업의 인센티브를 확인할 수 있도록 하여 참여의 동력을 유지할 수 있게 해야 한다.

주 타겟은 동아리나 이웃사촌 형태의 가벼운 결속을 가지거나 개별 주체의 형태를 가질 것으로 예상된다. 이러한 대상에는 교육과 홍보를 중심으로 시각적으로 알릴 수 있는 디자인 씽킹(design thinking)<sup>17</sup>이나 커뮤니티 매핑<sup>18</sup> 등의 방법이 효과적일 것이다. 이런 접근은 낮은 역량 단계의 주민들이 사업의 목적과 방향성을 명확하게 이해하고, 자발적으로 참여하며 지속 가능한 커뮤니티 활동을 개발하는 데 기여할 수 있도록 설계되어야 한다.

## 2) 중간 역량 단계: 사업 계획 수립 지원

낮은 역량 단계에서 지역공동체가 의사결정 구조를 갖추었다고 가정하면, 본격적인 토론을 유도하고 합의 형성을 통한 대안을 마련하는 과정을 경험할 수 있다. 이러한 과정을 통해 대상지에 적용 가능한 다양한 사업에 대한 정보를 공유하고, 이에 대한 유불리를 지역공동체가 스스로 판단할 수 있도록 지원했다. 이 과정은 의사결정 과정을 직접 경험하고 타인과의 협업 과정을 포함하는 주민제안공모사업과 같은 참여형 프로그램을 통해 촉진될 수 있다.

---

17 디자인 씽킹(design thinking)은 전문적인 디자인 관행보다 문제를 숙고하고, 문제를 더 폭넓게 해결할 수 있기 위하여 이용할 수 있는 접근법이며, 산업과 사회적 문제에 적용된다. 디자인 씽킹은 기술적으로 이용 가능하고, 사람들의 요구를 충족하기 위하여 실행 가능한 사업 전략이 고객 가치와 시장 기회로 바꿀 수 있는 것으로서 디자이너의 감각과 방법을 사용한다.

18 커뮤니티 매핑이란 지역사회 개선을 위해 특정 주제에 대한 정보를 현장에서 수집하고, 이를 지도로 만들어 공유하고 이용하는 과정을 의미한다.

논의 중인 계획 내용에 대한 인식이 주민 조직 간에 상이할 수 있으므로, 현장 탐방을 통한 워크숍이나 시뮬레이션을 활용하여 동일한 비전과 공감대를 형성하는 것이 중요하다. 필요한 경우, 샤퍼트<sup>19</sup> 방법과 같은 전문적인 접근을 활용하여 사업에 대한 주민의 이해를 극대화할 수 있다. 단위 사업에 대한 세부적인 내용이 논의에 포함되므로, 전문성이 높은 퍼실리테이터나 컨설턴트의 활용이 유리하다. 이러한 접근은 지역공동체가 도시재생 사업에 적극적으로 참여하고, 사업의 성공적인 수행을 도모하는 데 필수적인 요소로 작용한다.

### 3) 높은 역량 단계: 사업시행 지원

참여 주민 조직이 스스로 사업 추진에 대한 의사결정을 내리면서 역량을 강화할 수 있도록 지원하는 것이 필수적이다. 이 시기에는 다양한 주체 간 협력을 통해 네트워크가 형성되며, 사업의 복잡성과 다양한 이해관계의 중첩으로 인해 사업에 대한 공동 점검의 중요성이 높아진다. 또한, 외부의 지원 없이 스스로 역량 강화가 진행되는 사례도 발견될 수 있다. 이 과정에서 주민 조직의 자율성과 내부 결속력이 강화되며, 이는 사업의 성공적인 수행과 지속 가능한 발전을 위한 중요한 기반이 된다.

---

19 샤퍼트 방법은 각 분야 전문가들의 조언을 들을 수 있는 집회를 여는 방법으로 지역주민, 관료, 정치가들이 상호 의견을 자유롭게 개진하여 합의된 제안을 작성하는 기법이다.

## IV. 참여시민의 역량 강화 과정과 성과: 공화동청년회

---

2018~2019년 여러 차례의 오픈테이블로 다양한 형태의 청년창업을 희망하는 지역공동체가 존재하고 있음을 인지한 여수센터는 낮은 단계에서 중간 단계로의 역량강화를 준비했다. 2020년 한려동 인근의 지역공동체활성화를 위하여 주민공모사업을 참여할 팀을 찾고 있었다. 2019년에 뉴딜사업의 대상지로 선정되었지만 사업지연이 예측되었고 주민협의체<sup>20</sup>의 피로도를 증가시킬 것이 우려되었다. 따라서 필요한 순간에 에너지를 폭발시킬 수 있도록 응축하는 것이 가능하도록 활동을 지속할 수 있는 계기를 마련하고자 했다. 어렵지 않게 ‘트루베’라는 카페가 참여했고, 인근의 공방 ‘바이브’라는 조직도 공모사업에 참여의사를 밝혔다. 주민협의체는 자신이 아닌 조직이 대상지 선정 이후 약 1년 만에 도시재생에 참여하게 되자 관심을 보였고, 둘의 활동을 관찰했다. 주민공모사업에 참여한 ‘트루베’와 ‘바이브’는 지역에 새로운 형태의 활동을 선보였고, 한 주민협의체의 임원(이하 분과장)이 이들을 활용하여 지역에 활기를 불어넣을 수 있는 방법을 고민하기 시작했다. 또 한 무리의 청년들이 완전히 쇠락한 새벽시장의 카페와 공방에 사람들이 오가는 것을 주시하기 시작했다.

이들이 동네에 내왕하면서 지역주민들의 눈에 띄게 되고, 이들이 창업을 목표로 시장조사를 하고 있다는 사실을 알게 되었다. 분과장은 이들과의 면담을 통해 지역사회에서 지원해 줄 수 있는 것들을 확인했다. 첫 번째 문제는 창업공간에 대한 문제였다. 이들은 즉시 창업하고자 했는데, 도시재생 뉴딜사업을 통한 공간 마련은 빨라야 2022년 하반기에나 가능했다. ‘트루베’와 ‘바이브’ 인근에서 창업하는 것을 고려했지만, 건물주들은 잘 모르는 이들에

---

20 한려동 도시재생뉴딜사업 추진을 위한 법정 주민조직의 명칭이다.

게 공간을 내어주는 것을 매우 꺼려했다. 월 20만 원도 안 되는 임대료 때문에 소란을 겪고 싶지 않다는 이유였다. 분과장과 지역주민은 매우 빠르게 움직였고, 3개소의 공간을 확보하는 데 성공했다. 두 번째 문제는 지역의 이미지에 대한 문제였다. 오랜 시간 동안 성매매집결지 인근의 부정적 이미지가 드리운 이 지역에 역전이라는 입지적 특성이 사라지자 잊혀진 지역이 되어 버렸다. 창업 이후의 성장 가능성에 의문이 생긴다는 것이다. 분과장은 활성화계획의 전반적인 내용을 전달했고, 도시재생지원센터의 도움을 받아 여성 인권센터 등 지역조직의 문제인식의 정도와 준비되고 있는 프로그램에 대해서 설명했다.

세 번째 문제는 한려동의 경쟁력이었다. 쇠퇴하는 도심에 비해 많은 기회를 받을 수 있는 신시가지가 있었고, 여수시 상업의 중심이 원도심으로 조금씩 옮겨오려는 움직임은 있었으나 한려동까지 미치는 것은 소원해 보인다는 것이었다. 이 부분에 대해서는 누구도 확답할 수 없었다. 다만 도시재생 뉴딜 사업이 만약 성공적으로 진행된다면 그 파급효과의 가장 큰 수혜자가 가장 먼저 이곳에 들어온 청년이라는 것 정도가 가능한 기대였다.

분과장의 간절함이 전달되었기 때문인지. 문제가 바로 해결되지 않았음에도 이들은 창업장소로 한려동을 선택했다. 주민들의 입장에서 이것은 굉장히 큰 의미를 가지고 있었다. 관광산업이 매년 호황을 누리면서 수많은 가게들이 새로 들어서고 없어지기를 반복했지만, 한려동에서는 남의 이야기였다. 이들의 창업은 타 지역에 비해 경쟁력이 떨어졌던 우리 마을이 무언가의 이유로 선택받았음을 의미했다. 그 중심에 도시재생 뉴딜사업이 있었고, 적극적으로 창업자들을 설득한 주민협의체가 손을 보탰다. 주민협의체는 사업의 추진을 위해 만들어진 법정조직에 불과했으나 지역의 현안을 마주하고 주체적으로 움직이는 데 성공했다. 행정기관의 승인없이 지역의 변화를 이끌어 내는 결정을 하며 일시적으로 높은 단계의 역량을 확보했음을 증명했다.

한편, 창업을 결정한 청년은 인스타그램을 활용해서 함께할 사람들을 모집했다. 본인의 아이템인 와인과 안주판매를 보완해 줄 업종을 논의하면서 시너지효과를 극대화하기 위해서 노력했다. 임원과 주민이 노력한 결과 3개소의 공간이 확보되었고, 그 공간에 들어갈 3개의 프로그램을 창업할 사람들도 결정되었다. 이들의 리더격인 ‘브라운인디고’는 청년 여행객들을 대상으로 분위기 있는 저녁을 만들어 줄 상품을 판매한다. 이를 보완해주는 ‘다르상점’은 바다가 보이는 곳이라면 어디서든 낭만적인 분위기를 연출할 수 있는 소품을 대여한다. 상대적으로 저렴한 숙소를 예약하여 ‘브라운인디고’의 상품 구매가 과소비로 느껴지는 이들의 소비장벽을 낮춘다. ‘후르쯔’는 즐거운 여행을 꿈꾸는 커플에게 달콤한 음료를 판매한다. 이들은 서로간의 협력관계를 지속하고, 도시재생 뉴딜사업의 사업계획과 본인들의 전략을 연동시키며 시장을 선점하기 위해 공화동 청년회(이하 공청회)라는 조직을 설립했다.

2020년은 코로나 19로 많은 창업자들에게 어려움이 가중된 시기였다. 이들은 저렴한 임대료를 무기로 1년을 잘 버텨 냈고, 불안한 눈빛으로 바라보고 있던 인근 주민의 마음을 돌려놓는 데 성공했다. 그리고 분과장과 주민의 오랜 설득과, 이들이 벼텨 낸 1년 동안 지역에서 서울말을 쓰는 청년들을 보게 되자 이들의 활동을 지원해야 한다는 인식이 생겨났다. 일부 건물주는 자신의 건물에 입점할 수 있는 사람들을 공청회를 통해 타진했고, 공청회의 입장에서는 본인들에게 부족한 영역을 새로운 업종을 추가할 수 있는 기회가 되었다. 공청회는 2020년 말 새로이 4개소의 공간을 확보했고, 이곳에서 창업할 2기 회원들이 선정되었다. 공청회는 창업공간을 확보할 수 있는 주체로써 각자의 프로그램의 중복 없이 도시재생에 대한 이해가 있는 청년들을 선택했다.

이들은 창업과정은 사업계획에 따라 계획적으로 육성된 조직은 아니지만 본사업의 사전단계 성격인 주민역량강화사업과 주민제안공모사업의 파급효과를 확인할 수 있는 점에서 의미가 있다. 특히, 이러한 변화는 본사업이 지

연되고 있어 사전단계지원 중에 높은 수준의 역량을 확보했다는 점에서 큰 의의가 있다. 또한, 사업지의 도시재생주체와 소통하며 스스로 영향력 있는 조직을 형성했다는 점에서는 뉴딜사업을 통한 청년창업 과정을 설계하는 데 시사점을 제공한다.

공청회는 어떤 형태이든 행정이 설계한 지원사업에 참여하지 않은 상태로 창업활동을 했다. 청년들은 지원사업이 제시하는 몇몇 조건이 본인들의 행보에 제약을 줄 수 있음을 인지하고 있었다. 창업은 본인들이 결정했고, 결과에 대한 책임도 온전히 자신의 것이다. 이들에게는 도시재생 뉴딜사업의 세부계획이 창업활동에 참고자료일 뿐이지 사업의 실적이나 이해관계에서 자유로웠다. 계획의 틀에서 분리된 움직임이 계획을 수립한 주체와 동등한 입장에서 논의할 수 있는 상황을 만들었다. 아른슈타인의 주민참여 사다리 단계에서 파트너십 단계를 확보<sup>21</sup>한 것이다.

행정의 기획과 예산으로 만들어진 지원사업에 참여한 조직들은 정해진 사업범위와 방식을 준수해야 한다. 본인에게 필요한 것을 주장하기 위해 많은 시간을 소모했더라도 설계된 사업 범위를 넘어서는 것은 매우 드문 사례이다. 따라서 성공확률이 떨어지는 협의 과정의 참여로 상황을 개선시키기보다 주어진 조건에 타협하여 스스로 포기하는 사례가 많아진다. 결국 참여한 청년의 문제인식 및 해결 역량이 정체되게 된다. 이는 많은 지원사업의 참여자들이 명목적 참여 단계 수준을 넘어서기가 어렵게 되어, 창업과 같은 영역에서 생존하기 위한 역량 배양에 한계로 작용한다. 따라서 공청회의 사례처럼 스스로 결정권을 행사하며 다양한 주체와의 협의를 통한 성장을 유도하기 위해서는 지원사업에 참여한 조직에게 권한을 위임하거나, 프로그램 자

---

21 S. R. Arnstein, *op.cit* (1969). 파트너십 단계는 비참여-명목 참여-참여로 나뉜 참여 단계의 분류 중 최상위인 참여 단계에 해당하는 6단계 참여 역량을 지칭하며, 협의와 협상을 통해 최종적인 의사결정을 수행할 수 있는 역량을 가지고 있음을 의미한다.

체의 통제가 가능한 의사결정 체계를 지원하는 것이 효과적인 것이다.

공청회가 창업공간을 마련하는 과정에서 주민협의체가 한 역할은 도시재생의 일부영역에서 행정보다 큰 영향력을 가지고 있음을 보여준다. 또한 도시재생지원센터 프로그램에 참여한 조직이 공청회에 소속된 청년 상인들에게 지속적으로 영향을 미침으로써 공청회의 활동 방향에 지역활성화를 추가시키는데 기여하기도 했다. 이러한 사례는 청년창업을 위한 프로그램이 성과를 내기 위해 주민역량 강화를 비롯한 타 프로그램과 연결고리를 강화하는 것이 유리함을 반증한다.

창업을 시도하는 청년에 있어 도시재생 뉴딜사업의 지원프로그램은 검토해야 하는 한가지의 변수이나, 지역의 주민의 우호적 태도는 사업의 지속가능성 측면에서 매우 지배적인 영향을 미치게 된다. 창업한 조직의 생존과 지역사회의 동화는 매우 중요한 요소이며, 지역주민의 대표격인 주민협의체의 역량강화가 창업을 희망하는 청년뿐 아니라 뉴딜사업의 성패에도 큰 영향을 주는 것이다. 이는 마을관리회사(CRC)의 설립 및 운영을 최종목표로 구성된 역량강화 프로그램<sup>22</sup>의 실시가 실효적이지 못함을 시사한다. 오히려 지역주민과 협의가 가능한 주민의 대표조직을 위한 질적 성장 프로그램이 절실히 의미한다. 다시 말해 지역에 필요한 것을 협의하고 결정할 수 있는 것은 지역의 통제권이 실질적으로 주민에게 넘어감을 의미하고, 주민참여 사다리 마지막에 위치한 영역이다. 이를 위한 의사결정체계를 구축하고 지역 현안에 대한 속의를 반복하면서 실질적 참여 역량을 갖추게 되어 민-민 거버넌스의 주체로써 주민협의체가 가능할 수 있다. 이것이 창업자의 시선에서 지역

---

22 사업자신고 및 협동조합의 설립을 서두르는 형태의 프로그램을 의미한다. 주민협의체가 도시재생에서 바라보는 시야가 수익창출과 어울림센터의 운영 등 단위사업에 제한되며, 지역의 미래상을 그리지 못하고 어려운 당면 과제에 집중하게 되어 피로도가 상승하여 이탈하게 된다.

의 경쟁력이 상승되는 효과로 이어져 실제 창업으로 연결될 가능성을 높인다.

공청회가 목표로 하는 시장은 여수에 방문하는 관광객의 여가 콘텐츠 제공과 관련되어 있다. 특히, 20~30대 연인 중 여성을 대상으로 콘텐츠가 최적화되어 있다. 구체적인 타겟층이 설정되어 있는 것은 콘텐츠의 효율성과 수익의 극대화 측면에서 긍정적이지만, 악재로 인한 타겟층의 봉괴에는 대응하기 어려운 문제점을 가지고 있다. 예를 들어, 여수시가 가지고 있는 해양자원이 오염되거나 타 도시와의 경쟁에서 밀려 관광객이 크게 감소하는 상황에서는 수익을 기대하기 어려운 구조로 바뀐다. 이는 현재 여수시가 당면한 관광객 감소 등 현안의 원인이기도 하다.

공청회는 코로나19 상황에서 생존하는데 성공했으나 대외적 환경이 자신들의 생존에 큰 영향을 미칠 수 있음을 깨닫고 콘텐츠 다각화를 위한 변화를 시도했다. 우선 프로그램을 다양화했다. 공청회는 인근 상권에 주 타겟층이 갈만한 식당이 없어 식사시간에 손님이 감소하는 것을 확인했다. 이렇게 이탈한 관광객은 다음 일정 소화를 위해 움직이며 재방문하지 않는 경우가 많아 대책이 요구되었다. 주 상품의 가격대가 높은 것을 감안하여 저렴한 가격 대의 분식이 적절한 대안으로 대두되었고 2기 창업을 통해 보완하도록 계획했다. 두 번째는 변화에 선제대응하면서 생기는 콘텐츠이다. 3명의 창업자로 구성된 공청회는 주변의 다른 가게와 차별화되는 입면을 무기로 간판 없이 사업을 영위했다. 또한 저녁시간 이후에 인적이 완전히 끊기는 지역적 특성으로 조명에 대한 고민도 없었다. 하지만, 2기 회원 선정 이후로 공청회 회원의 점포의 비중이 늘어나 현재 독특한 입면으로 평가된 간판 없는 점포가 약점이 될 수 있어 대책을 마련하고 있다. 또한, 향후 도시재생 뉴딜사업이 실행되고 지역의 현안들이 해소하기 위한 움직임이 구체화되어 유동인구가 증가할 것을 대비해 일몰 시간 이후의 관광객과 지역주민을 위한 간판디자인

을 고민하는 한편 일몰 후 상품을 준비하고 있다. 공청회의 선제대응이 가능한 것은 생존에 성공하여 미래계획 수립에 대한 여유가 존재하기 때문이다. 당장의 생존마저 위협받는 초기 스타트업의 다수는 변화의 물결을 조직적으로 찾아내는 데 한계가 있다. 따라서 청년 창업가들의 연착륙을 위해서 지역의 변화를 분석하고 대응 방안을 예측하는 연계사업이 검토되어야 한다.

## V. 맷음말

---

상향식 의사결정방식은 한국의 급격한 도시화에 대한 반작용으로 대두되었으나 예산을 투입해 성과를 도출하는 사업의 영역에서 그 실제가 의미 있다고 밝혀진 사례는 많지 않았다. 하지만 여수시와 여수센터의 사례에서 시민참여를 촉진하고 단계별로 성장시키는 모델과 참여공동체의 역량단계에 유연하게 대응하는 맞춤형지원 성과에서 의의를 찾을 수 있었다. 이러한 사례가 다양한 영역에서 공동체의 활동을 기반으로 실효적 대안을 도출하고 의사결정 과정에 반영되어야 한다.

앞서 살펴본 이론적 고찰 및 프로그램 적용의 원칙, 운용 사례에서 얻은 시사점은 다음과 같다. 첫 번째는 상향식 의사결정방식이 지역 현안에 효율적 대안 제공한다는 점이다. 여수시 한려동의 주민협의체와 공청회의 사례는 지역 현안에 대한 지역맞춤형 해결 방식이 가능함을 입증했다. 지역의 쟁점을 토론의 장으로 이끌어 법적 테두리 안에서의 소극적 대처보다 적합한 서비스를 적시에 유도하는 데 성공했다. 주민의 욕구가 바탕인 의견수렴은 공공정책에 대한 시민의 선호 및 요구를 정책결정자에게 알리는 긍정적 기능을 수행할 수 있다.

두 번째는 지역공동체 의식 강화 및 공공성 강화에 기여한다는 점이다. 사

전단계 지원프로그램은 주민의 협조를 통한 정책계획결정의 근거를 제공했다. 여수센터의 공식적인 기록과 지역공동체의 자율적인 활동이 지역주민의 공동체 의식을 자극했고, 지역의 사회문제 발생이 자신과 가까운 지역사회 문제라는 의식을 바탕으로 주민이 자발적으로 해결하는 시도를 보이게 되었다. 지역공동체가 현 상황에 대한 성찰을 바탕으로 사회제도의 변화를 요구한 사례가 되었다.

세 번째는 예산 투입 및 행정사업의 실효적 효과를 제고했다는 점이다. 현장에서 이루어지는 시민 간의 즉각적인 정보 공유는 행정이 정보를 독점하던 시기를 넘어 소통부재 상황을 완전히 해소했다. 복잡하고 긴박한 의사결정 속에서도 민원발생이 없어 지역공동체의 행정사업 이해도 제고에 기여했다는 점을 증명했다. 따라서 하향식 계획수립에서 전환하기 위해 시민참여의 고도화를 목적으로 단계별 역량 강화 프로세스를 구축하는 것이 절실하다. 또한 지속적인 모니터링과 환류체계 구축을 통해 성과 관리체계 구축을 위해 노력하여야 한다.

## 참고문헌

### 1. 논저

김일영, 「저층주거지 주민역량강화과정 평가방법 연구」, 성균관대학교 박사학위논문, 2019.

김일영·신중진, 「주민공동이용시설이 주민역량강화에 미친 영향: 서울특별시 주거환경관리사업 대상지를 중심으로」, 『도시설계』 19-1, 2019.

라도삼·백선혜, 『예술을 활용한 지역 만들기 방안』, 서울: 서울시정개발연구원, 2008.

서수정·윤주선, 『도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구』, 세종: 건축도시공간연구소, 2015.

성경룡, 「살기좋은 지역 만들기 정책의 비전과 과제」, 국가균형발전위원회(편), 『살기좋은 지역 만들기: 한국 사회의 질적 발전을 위한 구상』, 서울: 제이플러스애드, 2006.

신명호, 「도시공동체 운동의 현황과 전망」, 『도시연구』 6, 2010.

신예철, 「지역만들기에 있어서 지역공동체 역량이 지속적 참여와 참여확대에 미치는 영향 연구」, 한양대학교 박사학위논문, 2012.

신중진·김일영·배기택, 「지역공동체 역량강화를 위한 마을만들기 추진방안 연구」, 『국토계획』 48-6, 2013.

최병두, 「살기좋은 도시를 위한 지역공동체 복원방안」, 『국토지리학회지』 40-4, 2006.

Arnestein, S. R., "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planner*, Vol. 35, No. 4, 1969.

Brown, L., LaFond, A., & Macintyre, K., *Measuring Capacity Building*, Chapel Hill NC: MEASURE Evaluation, 2001.

Habermas, J., *The Theory of Communicative Action*, vol. 1, Boston : Beacon Press, 1987.

Mondros, J. B., & Wilson, S. M., *Organizing for Power and Empowerment*, New York: Columbia University Press, 1994.

Putnam, R. D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* New York: Touchstone, 2000.

Staples, L. H., "Powerful Ideas About Empowerment," *Administration in Social Work*, Vol. 14, No. 2, 1990.

## 국문초록

이 연구는 여수시 도시재생 지원센터를 중심으로 한 시민참여의 다양한 단계와 지역역량 강화 과정을 탐구했다. 특히, 시민참여 단계의 구체적인 전개 및 각 단계에서의 역량 강화 과정을 분석함으로써 지역공동체의 참여가 도시재생에 어떻게 기여하는지를 고찰했다. 연구는 2018년부터 2020년까지 여수시에서 실시된 지역역량 강화 프로그램의 적용 사례를 중심으로, 시민참여의 질적 변화와 그 결과로서의 지역역량 강화의 실체적 측면을 조명했다. 이 연구는 시민 참여를 활성화하는 정책적 접근과 지역역량을 강화하는 실천적 방안을 제시하며, 지속 가능한 도시재생을 위한 정책 수립에 기여할 수 있는 통찰력을 제공한다.

투고일 2024. 6. 20.

심사일 2024. 7. 24.

제재 확정일 2024. 8. 19.

주제어(keywords) 시민참여단계(stages of citizen participation), 지역역량 강화(regional capacity building), 도시재생(urban regeneration), 주민공모사업(community grant projects), 지역공동체(community engagement)

## Abstract

Citizen Participation and Regional Capacity Building in Urban Communities: Focusing on the Participation Process of the Yeosu City Urban Regeneration Support Center

**Kim, Ilyoung**

This study explores the various stages of citizen participation and the process of regional capacity building centered on the Yeosu City Urban Regeneration Support Center. Specifically, it examines the detailed unfolding of citizen participation stages and the capacity-building processes within each stage to understand how community involvement contributes to urban regeneration. This research focuses on the application cases of regional capacity enhancement programs conducted in Yeosu City from 2018 to 2020, highlighting the qualitative changes in citizen participation and the tangible aspects of regional capacity enhancement that resulted from these changes. This study offers policy approaches to promote citizen participation and practical measures to enhance regional capacity, providing insights that can contribute to policy formulation for sustainable urban regeneration.