

지역역량 강화에 영향을 미치는 주민참여 요소 분석*

이 영 아**

Exploring Key Facts of Residents' Participation for Local Capacity Building*

Lee, Young A**

요약 : 본 논문은 지역역량에 영향을 미치는 개인적인 요소 중 하나인 지역사회 활동에의 '참여 요소'를 검토하고자 한다. 지역활동에 참여하지 않던 주민이 어떤 경로를 통해 참여에 관심을 가지기 시작하고, 지속적으로 참여를 하게 되는지를 파악함으로써, 지역역량 강화를 위해서 주민참여의 수준을 높이는 방법을 모색하는 데 시사점을 제공하고자 하는 것이 본 연구의 목표이다.

심층면담을 통해, 본 연구에서는 참여를 끌어내고 지속시키기 위한 3가지 핵심 요소를 도출하였다. 첫째, 자신이 한 일에 대한 지역사회로부터의 인정, 즉 사회적 성취감을 느낄 수 있도록 하는 지역사회에서의 작은 참여, 둘째, 자신의 문제를 공유할 수 있다는 신뢰 관계의 구축, 셋째, 개인적인 이해(관심)를 지역 수준의 현안으로 확대시키는 노력이다.

주요어 : 지역역량 강화, 개인역량, 주민참여, 공간정책 패러다임 전환

Abstract : This paper explores the key facts of residents' participation in local development projects and activities. Analysing in what ways indifferent residents pay attention to local issues and participate in local activities, this paper aims to suggest the effective ways of residents' participation for local capacity building. By in-depth interviews with active participants in local projects, this paper elucidates three key facts for boosting residents' participation: first, the approval of community about what they have done in community; second, social networking which contains full of trust and solidarity; third, the effort to coincide their personal interest with their local issues.

Key Words : local capacity building, individual capacity building, residents' participation, the shift of spatial policy paradigms

1. 서론

2000년대 중반부터 추진된 도시 혹은 지역 만들기 와 같은 주민참여형 공간정비 사업은 효과적인 지방정부 차원의 정비수법 중 하나로 자리 잡아가고 있다. 그러나 '도시 만들기' 혹은 '지역 만들기' 사업은 지역에 따라 효과의 차이가 클 수밖에 없다. 그 효과가 지역 마다 차이를 보이는 이유는 그 지역이 가지고 있는 역사, 자연환경, 제도, 정치·사회체계, 그 안에 살고 있는 사람들의 수요 등 지역의 특성이 다르기 때문이다. 다시 말해서, 한 지역이 가질 수 있는 다양한 특성의 총체를 '지역의 역량'이라고 표현할 수 있는데, 한 지역의 참여형 공간정비 사업이 다른 지역과 차이를 가지는 요인은 그 지역이 가진 역량의 차이 때문이라고 볼 수 있다.

본 연구는 지역역량에 영향을 미치는 개인적인 요소 중 하나인 지역사회 활동에의 '참여 요소'를 검토하고자 한다. 지역 활동에 참여하지 않던 주민이 어떠한 경로를 통해 참여에 관심을 가지기 시작하고, 지속적으로 참여를 하게 되는지를 파악함으로써, 지역역량 강화를 위하여 주민참여의 수준을 높이는 방법을 모색하는 데 시사점을 제공하고자 하는 것이 본 연구의 목표이다.

2. 공간정책의 전환과 주민참여

한국사회의 공간정책 변화를 간략히 살펴보면, 과거 40여 년 간 한국에서는 급속한 경제성장과 함께 도시기능이 커졌으며, 이에 부응하기 위한 새로운 도시공간 확보 위주의 정책이 주를 이루었다. 그러다 2000년대 들어 점차 도시가 안정적인 성장

* 본 논문은 국토연구원 연구보고서 '시민참여형 도시정비를 위한 시민역량 강화방안 연구(2008)' 내용의 일부를 수정·보완한 것임

** 국토연구원 책임연구원(Associate Research Fellow, Green Territory and Urban Research Division, Korea Research Institute for Human Settlements)(yalee@krihs.re.kr)

을 하는 성숙기에 이르고, 시민의 삶의 질이 향상되면서 새로운 도시공간의 공급보다는 기존 도시공간의 관리로 공간정책의 중심이 이동하게 되었다.

과거 경제적 효율성을 지향하는 공간계획이 '정부 및 계획가 주도'로 이루어져 왔다면, 1990년대 들어 기존 정책 결정 시스템에 시민참여통로를 제한적으로 확대하는 '정부주도 / 주민참여형' 공간계획으로 전환되었다. 주민이 참여하지 않으면, 장기적으로 도시정비에 더 많은 비용을 지불하게 된다는 인식 하에, 공간 환경 정비에 있어서 지역 주민 참여가 중요한 도시정비 방법으로 대두된 시기라 할 수 있다 (김만송 1994; 김현식·이영아, 1996; 윤병구, 1994).

그러나 이론상으로는 도시계획이나 개발과정에서의 주민참여를 강조했지만, 실제로 주민이 참여하는 형태는 제한적이고, 다양한 이해관계에 얽혀 참여가 왜곡되기도 하는 등 주민참여의 문제점 역시 드러나는 시기이기도 하였다. 2000년대 중반까지 약 10여 년 간 주민참여 경험은 보다 확대되었지만, 학자들에 의해 이러한 문제점이 계속 지적되었다.

참여정부의 등장과 함께 공간정책에서의 주민참여 방식은 새로운 패러다임을 맞이하게 되었다. 참여정부의 공간정책은 과거 정부주도의 대규모 개

발방식이 아닌 소규모 생활환경 정비사업 등을 지향하였으며, 주민의 적극적인 참여가 필수적인 요소가 되었다. 이에 따라 공간정책은 주민들이 자신의 삶의 공간을 계획하고 개발하는 '주민주도 / 정부지원 방식'으로 그 패러다임이 전환되었다.

2000년대 새로운 패러다임에 대해, 김덕현(2007)은 살기좋은 지역만들기라는 주민주도형 사업에 대해 '관과 전문가 주도형에서 시민사회가 주도적으로 참여하는 거버넌스 등 휴먼웨어 중시로, 장기적 광역계획과 거대 인프라 중심에서 미시적 생활공간과 공공적 장소에 대한 강조'를 함축하고 있다고 설명하고 있다.

이렇듯 주민 혹은 시민사회가 주도하는 거버넌스 방식으로의 전환에 대해 과거 정책결정의 주도권을 가지고 있던 정부도 받아들여지게 되었다. 다양하고 특수한 지역의 문제를 조직의 특성상 경직적일 수밖에 없는 정부가 주도하여 공간정책을 통해 해결하기에는 한계가 있다고 여겼기 때문이다. 이에 따라 정부는 가능한 한 '지역의 문제는 지역을 가장 잘 알고 있는 지역주민이 해결할 수 있도록 한다'는 원칙하에, 주민역량 강화라는 사회적 기반 조성을 사업의 일부로 포함시키고 있다. 공간정책이나 개발과정에 참여할 수 있는 의사와 역량을 가진 주민은 언제든지 제공될 수 있는 무한한 자원

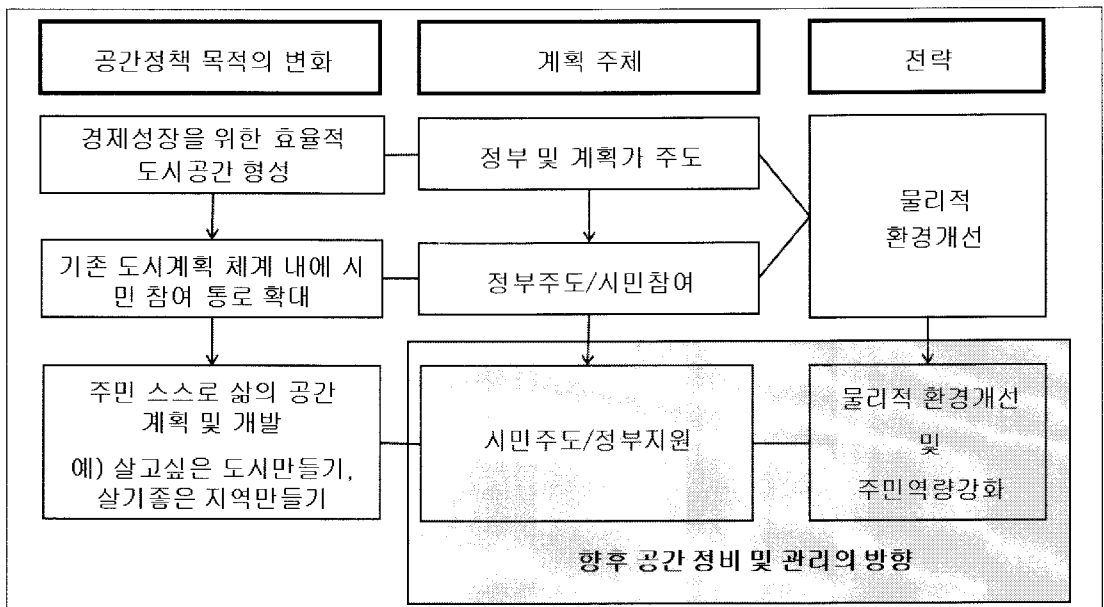


그림 1. 공간정책과 계획주체의 변화 과정

이 아니며, 생산 및 확대되어야 하는 자원이기 때문이다.

공간환경 정비에서 적극적이고 바람직한 방향으로 이끄는 주민의 역량은 어떤 의미에서는 사회적 공공재로 인식되어야 할 필요가 있으며(한국개발연구원, 2007), 정부는 사회적 공공재를 확대하는 노력을 하는 것이 바람직하다. 이러한 공공재가 지속적으로 확대 재생산될 때, 궁극적으로 주민참여형 생활환경 정비가 가능하게 될 것이기 때문이다.

3. 지역역량 강화와 주민참여

1) 지역역량과 개인역량

지역역량에 영향을 미치는 주민참여를 살펴보기 위하여, 우선 지역역량 강화¹⁾란 어떤 것이며, 지역역량과 개인역량과의 관계를 소개하고자 한다.

ABCD 연구소의 보고서에 따르면, 지역역량이란 개인역량, 지역의 민간조직 역량, 공공서비스 역량, 물리적 역량, 그리고 지역경제역량 등 다섯 가지

역량을 포함하는 것으로, 지역의 역량이 강화되었다고 하면 이 다섯 가지 역량이 모두 혹은 그 중 일부가 강화된 상태를 의미한다(ABCD Institute, 2005, 15).

지역역량 강화 요소인 다섯 가지 각각의 부문역량에 대한 특성을 살펴보면 <표 1>에 설명된 바와 같다.

과거 성장시대의 공간정책에서 지역역량 강화라고 하면, 주로 물리적 시설역량 및 지역경제역량에 중점을 두어왔으며, 일부 공공서비스 제공역량도 강조되었다. 그러나 지역역량이 온전하게 강화되기 위해서는, 이러한 물리적, 하드웨어적 정비뿐만 아니라 지역 내 거주하는 개인역량 및 민간조직의 역량 등과 같은 휴먼웨어도 함께 강화될 필요가 있다.

각각의 부문 역량들이 별개로 작동하면서, 단순히 그 합이 지역역량이 되는 것이 아니라, 피드백을 거치면서 역량강화에 상호 영향을 미치고 있다. 다시 말해 개인 및 민간조직의 역량이 강화되면, 이는 물리적, 경제적 역량에 긍정적으로 영향을 미치게 된다. 결국 개인역량을 포함한 다섯 가지 역량이 종합적으로 고려되고 서로 긍정적인 영향을 미칠 수 있어야 비로소 효과적으로 지역역량이 강

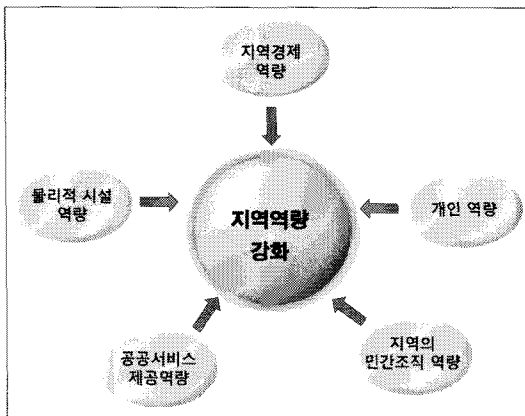


그림 2. 지역역량도 (Local Capacities Map)

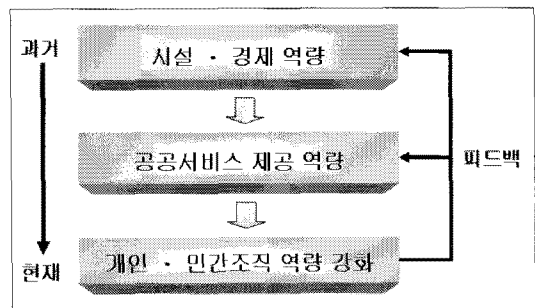


그림 3. 지역역량 강화 흐름도

표 1. 지역역량 강화 요소인 부문역량별 특성

구 분	특 성
개인역량	기술, 경험, 열정, 참여의사 등 시민의식(active citizenship)
지역의 민간조직역량	시민단체, 종교모임 및 부녀회, 동호회 등 자발적 결사체
공공서비스 역량	학교, 대학, 병원, 박물관, 도서관, 경찰서 등
물리적 역량	토지, 건물, 주택, 공원, 도로를 포함하는 교통인프라 등
지역경제역량	은행, 소비자, 기업체, 상공회의소 등

출처: ABCD Institute(2005)

화되었다고 말할 수 있다.

2) 개인역량과 참여의 관계

개인이나 지역의 역량은 여러 가지 계기를 통해서 만들어진다. 힐리(Healey, 1998)는 지식역량, 동원역량, 관계자원으로 역량의 종류를 구분하고 있으며, 심재만(2004)은 성찰역량, 참여역량, 통합역량(integrative)으로 지역역량을 구분하고 있다. 김선희(2008)는 사회적 자본 분석과정에서 신뢰, 참여, 네트워크로 사회적 자본을 세분하여 분석하고 있다. 이들은 역량의 종류 혹은 역량의 구성요소를 구분한 것이지만, 그것은 역량에 영향을 미치는 요인들과도 쉽게 연결된다. 그린들(Grindle, 1997)은 역량에 영향을 미치는 요인으로 인적자원, 제도개혁, 조직강화 등으로 구분하고 있다. 각 연구에서 제안된 역량에 영향을 미친 항목을 유사한 것끼리 정리해보면, 역량은 크게 개인적 성향, 참여경험, 사회관계의 3가지에 의해 결정됨을 알 수 있다.

본 연구에서는 이 중에서도 특히 ‘참여경험’에 초점을 맞추어, 지역에서 일어나는 각종 사업에의 참여경험이 개인역량 강화에 긍정적인 영향을 미

친다고 전제하고, 어떤 경로를 통해 주민이 지역 문제에 관심을 가지게 되고, 이를 해결하기 위해 참여하게 되는가를 살펴보고자 한다. 무관심에서 관심을 갖고 참여를 하게 되는 과정은 개인역량 강화를 위한 중요한 시발점이며, 나아가 지역역량을 강화하기 위한 방법이 되기 때문이다.

4. 조사 방법론: 심층면담

1) 심층면담 개관

본 연구에서는 개인역량으로서 생활환경 개선을 위한 활동이나 계획과정에서의 주민참여 내용을 심층면담을 통해 조사하고 있다. 심층면담은 2008년 5월 29일부터 11월 10일까지 총 5개월이 넘게 소요되었으며, 면담은 토픽가이드(topic guide)를 가지고 이루어졌다. 1회 평균 면담시간은 대략 1시간 반에서 2시간 정도였다. 장소는 주로 해당 조직의 사무실을 이용하였으나, 주민모임 참석을 통한 심층면담의 경우 한 회원의 집에서 이루어지기도 하였다.

표 2. 역량에 영향을 미치는 요인

그린들	힐리	심재만	김선희	요인
인적자원	지식역량	성찰역량	신뢰	개인적 성향
제도개혁	동원역량	참여역량	참여	참여경험
조직강화	관계자원	통합역량	네트워크	사회관계

표 3. 심층면담 개관

	지역	심층면담 및 회의참석 횟수
살고싶은 도시만들기 사업	안산시 광덕로	실무자2
지역사회발전센터	서울시 노원구 중계9단지	실무자3/주민1(회의2)
	서울시 강서구 가양동	실무자1/(모임1)
	서울시 마포구 성산동	실무자1/주민1
주민주도적 도시정비	경기도 광명시	실무자1/(모임1)
	부산시 반송동	실무자1/주민3
	서울시 은평구 갈현동	실무자1/(모임1)
	부천시 고강동	주민1/(회의1)
	안산시 선부동	실무자1(회의1)
	서울시 도봉구 도봉2동	주민1

2) 심층면담 대상

본 연구에서 조사하기로 결정한 지역개발 및 주민조직화 사업 분야 전문가 5인에 대해 1차적으로 심층면담을 수행, 이후 심층면담에 적당한 지역이나 사례, 담당자를 응답자에게 소개받는 스노우볼링(snowballing) 방식으로 심층면담 대상을 선정하였다. 이렇게 선정된 대상은 지역조직 실무자 11인, 해당지역 사업참여를 통해 주도적으로 성장한 주민 7인 등 총 18인(전문가 비포함)이었다. 지역주민에 대한 심층면담 이외에도 주민모임 등에 참여하여 주민들 간의 관계 및 회의 등을 관찰하고 질문을 통해 확인한 내용을 보완적으로 사용하였다.

심층면담 대상 선정에서는, 모집단의 성향을 대표할 수 있는 샘플을 선정하는 설문조사에서와는 달리, 알아내고자 하는 문제를 가장 잘 알고 있다고 판단되는 집단을 선정하는 '의도적 샘플링(purposive sampling)' 방식이 이용되었다²⁾.

주민참여와 역량 강화와의 관계를 살펴보기 위한 사업으로는 국토해양부에서 2007년부터 수행해온 '살고싶은 도시만들기' 사업, 2002~2005년까지 공동모금회 주관으로 임대아파트 단지 주민 조직화를 목적으로 한시적으로 시행된 '지역사회발전센터' 활동을 선정하였으며, 주민이 주도적으로 도시를 정비하고 지속적으로 그 지역에서 주도적 활동을 수행하고 있는 주민참여 성공사례지역도 포함하였다.

3) 심층면담 내용

개인적인 수준에서 어떤 경로를 통해 참여하게 되는지, 즉 비참여에서 참여로 전환하게 되는 계기가 무엇인가를 분석하기 위해, <표 3>과 같은 내용을 심층면담 토픽가이드(topic guide)³⁾에 포함하였다.

이 심층면담 조사를 통해 지역의 생활환경 개선을 위해서 주민들이 참여하는 과정과 이유는 무엇인지 확인하고, 주민들의 개인역량을 강화하기 위해 어떠한 노력을 해야 하는가에 대한 시사점을 도출할 수 있다. 나아가 주민 스스로 지역의 문제를 해결할 수 있도록 함으로써 '자발적인 생활환경 정비'라는 목표를 달성하는 데 논문의 결과가 기여하게 될 것이다.

5. (비참여에서) 참여를 유도하는 요인 분석

지역사회와 개인의 역량은 참여의 핵심적인 요소이며, 또한 참여를 통해 더욱 강화될 수 있다. 주민이 참여하기 전까지는 역량을 강화시킬 수 있는 여지가 크지 않다는 점에서, 초기 참여가 이루어지는 과정을 분석하는 것은 의미있는 일이다.

소수의 적극적인 혹은 이해관계에 얽힌 주민만의 참여를 통해 이루어지는 사업은 지역의 문제를 정확하게 파악하고 추진되는 것이 아닐 수도 있다. 혹은 참여하는 소수의 주민들이 금방 지치거나 자

<주민참여 요인 분석을 위한 토픽가이드>

- 지역의 특수한 상황
 - 질문의 목표
 - 지역 주민의 역량 강화에 영향을 미치는 특수한 상황 판단
 - 답변에 포함되어야 할 내용
 - 여타 지역과는 다른 특수한 지역상황에 대한 간단한 소개
- 비참여 → 참여로, 개인 수준의 요인에 대한 심층 분석
 - 질문의 목표
 - 비참여하는 사람들이 참여하게 되는 계기에 대한 분석
 - 개인역량 강화를 위한 정책 모색
 - 답변에 포함되어야 할 내용
 - 사업 배경 및 초기 단계의 진행 과정, 주민동원방식, 주민들에게 사업을 인식시킨 과정, 시행한 교육프로그램의 내용 및 평가
 - 주민 간 관계(갈등/협력), 지역에서의 역할, 조직을 떠난 주민은 왜 떠났는가?

신의 이해와 관련된 사업이 끝나고 나면 다시 참여하지 않을 수도 있어서, 참여의 지속성을 보장하기 어려울 수도 있다.

이에 반해, 지역에서 주민이 주도적으로 참여하고 지속적으로 활동하는 지역들을 살펴보면, 사업에 참여하기 전 단계부터 많은 주민들이 강한 연대와 관계의 끈을 가지고 있는 경우가 많다. 따라서 이들이 초기에 맺고 있는 연대의 끈은 어떤 형태로 이루어져 있고, 어떻게 작동하는가를 살펴볼 필요가 있다.

이러한 작동논리는 지역 문제에 전혀 관심을 가지고 있지 않던 사람들이 점차 관심을 가지고 지역 활동에 참여하게 되는 초기 단계의 역량 강화를 위해 ‘관계를 만드는 논리’이기도 하다. 이에 대한 분석을 통해서 비참여자의 관심과 참여를 끌어낼 수 있는 방법을 찾아낼 수 있을 것이다.

사실 각 지역은 다양한 인구구조 및 역사적 배경을 가지고 있으며, 주민들의 사회경제적 조건도 다르다. 따라서 참여와 관련해서도 유사한 시도가 다양한 결과를 가져오는 것은 당연하다. 그럼에도 불구하고 참여를 촉진하기 위한 시도와 그것이 초래하는 결과와 관련하여 경향을 찾고 일반화시켜 파악할 수도 있다.

그러나 아무리 경향을 일반화시킨다고 하더라도 일부는 여기서 분석되는 일반화된 틀을 따르지 않을 수 있다. 외부에서부터 이슈가 발생하는 경우가 예가 될 수 있는데, 우선은 참여에 대한 그런 외부의 영향이 아닌 내발적으로 발생하는 요인에 대한 것만 살펴보고자 한다. 즉, 참여하는 주민과 그렇지 않은 주민의 특성을 살펴봄으로써, 참여 주체로서 개인적 특성에 대한 일반화를 시도하고자 한다.

1) 참여 주체로서 개인 특성

(1) 참여하지 않는 주민의 특성

지역 내에서 이루어지고 있는 각종 사업이나 조직활동에 참여하지 않는 주민의 유형을 살펴보면, 다음의 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 지역 활동 참여 불가능 유형이며, 다른 하나는 지역 활동 참여 무관심 유형이다.

첫째, 지역 활동 참여 불가능 유형에는 극빈자층에 속해 생업을 위해 시간을 낼 수 없는 사람

및 맞벌이 부부, 노인 등 건강상의 이유로 지역의 문제에 관심을 가지기 어려운 조건을 가지는 경향이 있다.

두 번째 유형인 지역 활동 참여 무관심 유형은 주로 고학력 혹은 고소득층, 출퇴근 시간이 정해진 직장생활을 하는 주민인 경우가 많고, 그들은 지역 활동에 상대적으로 더 무관심한 것으로 나타났다. 이들은 오히려 지역을 넘어서는 사회의 전반적인 문제와 관련된 활동에 더 관심을 가지는 경향이 있었다.

참여에 무관심한 유형 중 많은 경우는 지역에서 적극적으로 활동하는 것에서 큰 보람을 느끼지 않는다. 아래의 인용문에서는 주로 참여가 적은 고학력 거주자에 대한 특성을 설명하고 있다.

“모든 사람이 꼭 동네활동을 통해서 보람을 느끼지는 않아요. 삶의 만족은 너무나 다양한 거죠. 그냥 시민회 회비만 내고, 시민회의 건강한 회원이 되는 걸로 만족하면서……(중략)…… 다만 시민단체 회원으로 우리가 표방하는 가치를 나의 삶의 모토로 하는 것 정도……. 그게 나라는 인간의 소명이다, 그냥 그 정도만 하는 분들이 다수예요.” (씨씨, 은평시민회 주부회원으로 참여하다 시민회 대표가 된 주민)

그러나 이들 중 일부는 지역의 문제를 인식하지 못하기 때문에 참여를 하지 않고 있으며 잠재적 참여가 가능하다고 여겨진다. 그렇다면 적극적으로 참여하는 주민들은 이들과는 어떤 다른 성향을 가지고 있는 것인지 살펴볼 필요가 있다.

(2) 적극적으로 참여하는 주민의 특성

지역 활동에 적극적으로 참여하는 주민들 역시 어떤 유사한 경향을 가지고 있었다. 적극적인 지역 활동을 살펴보면 ‘주부’들, 특히 유치원생이나 초등학교 자녀를 둔 연령대 주부들의 역할이 부각되었다.

“주부와 어린이에 맞춰서 이야기를 풀면 될 거 같습니다. 왜냐하면 주민들 중에는……남자들은 돈 벌러 가면 하루 종일 베드타운이 되고, 잠 자러 오는 것밖에 없는데, (지역에서) 움직일 수 있고, 어떤 마을의 여론을 형성하는 건 주부라고 생각을 하거든요.” (ㅇ씨, 도봉시민회 소속 주민)

특히 같은 주부라 하더라도 자녀가 없거나 상대적으로 젊은 세대의 경우는 지역에서의 참여가 저조했는데, 이는 한 지역에 정착하기보다는 자리를 잡아가야 하는 시기이기 때문에 지역 문제에 대한 관심이 적을 수밖에 없는 것으로 판단된다. 반면, 학교에 다니는 자녀를 두었을 경우, 자녀 교육 때문에 한 곳에 정착할 가능성이 높기 때문에 거주기간이 길어지게 된다. 이렇게 거주기간이 길어지면 그 지역을 자신의 안정적 거주지로 인식하게 될 여지가 커지고, 지역 문제에 관심을 가지고 실제 활동할 수 있는 가능성도 커지게 된다.

“기다려야 된다고 하시더라고요. 젊은 애들은 관심이 없다고……어쨌든 기다려야 된다고. 그러니까 동네가 보이는 나이가 될 때까지 기다려야 된다고……. 우리 동네라고 하는 건, 20대 때는 지역사회가 안 보여요. ……(중략)…… 결혼을 해서 여러 번 옮겨 다니는 시기가 있잖아요. 그때 말고, 애가 학교 들어가면 딱 정착을 하게 돼요. 큰 변수가 없으면 그 때 동네가 보여요. 지역사회가 보여요. 우리 지역의 학교 환경, 주로 내가 관계된, 애 초등학교 보내기 전에는 유치원. ‘교육시설이 엉망이야’에서부터 동네문제점이 보이거든요. 그때 약간의 정주의식이 생기는 거죠.” (췌, 은평시민회 주부회원으로 참여하다 시민회 대표가 된 주민)

즉, 적극적으로 참여하는 주민들의 특성을 현상적으로 정리해보면, 참여하는 주민의 특성은 흔히 동네에서 시간을 가장 많이 보내고 따라서 여론형성이나 활동이 상대적으로 자유로운 주민들로, 생계 문제가 너무 크지 않아야 하고, 나이가 너무 많거나 적지 않아야 하며, 지역에서 상대적으로 안정적으로 거주할 수 있는 조건인 경우가 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

(3) 소결

그런데 이러한 현상을 놓고 ‘주부’가 지역역량강화를 위해 가장 적극적인 참여주체가 될 수 있다는 식의 현상적인 해석은 그리 새로울 것이 없다. 이보다는 지역에서 주부라는 위상을 가지고 있는 인구층의 특성이 무엇이며, 그 특징 속에서 더 적극적인 참여를 가져오는 일반적인 요인을 찾아

낼 필요가 있다.

‘주부’라는 특성이 의미하는 것은, 그들이 참여하는 사회 혹은 관심사의 범위가 지역 혹은 가정과 같이 상대적으로 협소하다는 것을 의미한다. 동시에, 주부로 살아간다는 것은 ‘사회적으로 인정받을 기회가 적다’는 것을 뜻하는 것이기도 하다.

즉, 한 개인이 사회적 인정을 받지 못하다가 혹은 가장 기초적인 사회 단위인 가정에서도 인정을 받지 못하던 삶을 살다가 어떤 기회로 지역 활동을 하게 되고 그 활동을 통해 미미하더라도 사회적 인정을 경험하게 되면, 그 경험은 이들의 향후 지역 활동 참여에 긍정적인 영향을 미치게 되는 것을 관찰할 수 있다.

“한 사람의 개인 인생으로 봤을 때 특별히 인정받는 사람들이 아니에요. 그냥 보통의 소시민이잖아요. 국가가 이 분의 삶을 공식적으로 인정해주겠어요, 지지를 해주겠어요. 기껏해야 가족관계 안에서거든요. 그런데 가정 밖을 벗어나서 우연한 기회에 벗어나서 크게 힘들이지 않고 무슨 모임을 하거나 김장 때 김장봉사하고 그런 걸 했는데, 여기서 ‘격’을 딱 붙여주는 거예요. 동사무소나 그런 공공기관에서 내가 조금 도와주거나 봉사활동 한 것을 공적으로 인정해주는 거예요 ……(중략)…… 가끔 감사장도 주고, 동장님이 밥도 사주고 그런 거죠. 그런 게 사회적 인정이지요. 사회로부터 인정을 받는 게 사람을 움직이는 큰 요소 중 하나가 있는 거죠.” (췌, 은평시민회 주부회원으로 참여하다 시민회 대표가 된 주민)

아래의 예는 한 임대아파트 주민이 단지 내에 있는 노인복지관 자원봉사활동 및 자녀교육을 위한 공부방을 만들고 교장선생님으로 활동을 하면서 점차 변화되어, 현재 지역활동가로 열심히 살아가고 있는 경우이다.

“저는 이 단지에 와서 모든 사람의 지도자가 됐다는 사실을 인정해요. (동네) 아이들한테도 지도자가 되어 있고, 중간에 주부들도 어쨌든 제가 이렇게 활동하는 걸 알게 되었으니까. 내가 어떤 활동을 하는 지는……어르신들은, 복지관에 가서 봉사활동을 하고 있으니까……제가 가면 어르신들이 반갑게 맞았어요. ……여기 이 단지

에서는 정말 최선을 다 하고 있어요. 그래서 ‘동네가 행복해졌다, (동네주민들) 얼굴이 밝아지고 동네가 좀 환해졌다’ 그런 걸 느껴요. 이게 저는 뭐 그 사람이 무슨 일을 맡아서 하는 건 중요한 게 아니고, 서로 연결해서 도와주겠다 하는 사람이 생긴 것만으로도 저는 감사해요.” (스씨, 중계9단지 주민)

‘사회적 성취감’을 느끼는 적극적 참여자로서 역할을 하게 되면, 그러한 주민을 지역사회의 리더, 주민지도자, 혹은 커뮤니티 빌더(community builder)를 줄여서 커뮤니티 빌더(김기현, 2007)라고 명명하면서 사회적으로 이들의 활동에 더 큰 의미를 부여하기도 한다.

자신이 어떤 계기로 활동을 하게 되면서 지역사회에서 사회적 성취감을 느끼게 되는 경우는, 자신과 한 동네에 살면서 비슷한 처지에 있던 이웃주민에게 긍정적 영향을 미치기도 한다. 마을 행사에 적극적으로 참여하는 것을 통해 사회적으로 인정받고 있는 모습은 다른 지역 주민들에게도 자극이 되는데, 이는 사회적 인정이 중요한 동기가 된다는 것을 보여주는 것이다.

“주민 분들이 마을행사를 하고 나면 더 많이 결합을 하세요. 그분들이 판단하시기에는 나랑 똑같은 사람이, 나랑 똑같은 동네에서, 자기 가 정만 생각하던 사람이 어느 날 동네 행사하는데, 완장을 차고 보조역할을 하고 있고, 스텝 조끼를 입고 뮤직 앰프를 설치하고 그런 걸 하시더라는 거예요. ‘왜 저 사람은 저런 걸 하지, 나도 똑같은 사람인데, 나도 해보고 싶다’ 이런 생각이 들어서 그 다음 해 행사에는 참여하시는 경우가 많아요.” (스씨, 가양사회복지관 지역복지팀장)

즉, 지역을 자신의 거주지 혹은 고향으로 인식하고, 자신의 어떤 작은 활동이 그 안에서 ‘인정받는 다’고 생각하는 경우에 지역 사업이나 조직에 보다 적극적으로 참여하게 된다는 것을 알 수 있다.

2) 참여 계기와 이슈 발굴

일반적으로 지역 사업에 참여하지 않고 관심조차 없던 지역주민들이 점차 지역 문제 혹은 현안에 관심을 보이게 되는 계기는 크게 두 가지로 나뉘볼 수 있다. 하나는 비공식적 인간관계에서 구축된 신뢰를 통해서 이루어지는 것이며, 다른 하나는 외부로부터 이슈가 주어져 공동대응이 필요한 경우이다. 외부로부터 이슈가 주어지는 경우란, 지역에 혐오시설이 입지하게 된다거나 재개발사업이 추진되는 등 대개 시급한 대응이 필요한 경우이다. 외부로부터 참여 계기가 만들어지는 경우에는 지역주민들의 이해관계가 비교적 동질적이 되어 단기간에 적극적인 참여가 가능한 반면, 그런 외부적인 이슈가 없는 경우에는 지역사회 내에서 구축된 인간관계와 신뢰 등이 참여의 계기로 작동하게 되는 경향이 있다.

통상적으로 지역에 있는 주민조직이나 시민단체, 복지관 등에서 수행하는 프로그램을 보고 참여하는 경우는 지역 활동에 보다 더 적극적으로 관여하는 경향이 있다. 그러나 그런 프로그램에 참여하고 활동하는 것 역시 본인이 혼자서 직접 결심하고 찾아오는 경우보다는 자신이 맺고 있는 비공식적인 인간관계를 통해서 이루어지는 경우가 많다. 특히 참여에 소극적인 사람일수록 이런 비공식적 관계를 통한 정보 교환 및 의사소통을 통해 결정하는 경우가 많다.

(1) 비공식적 인간관계에서의 이슈 발굴

비공식적인 인간관계란 지역에 함께 거주하는 이웃이나 친구들, 동네 가게를 이용하며 알게 된 사람들의 관계를 의미한다. 즉, 지역에서 비슷한 성향이나 조건을 가진 사람들끼리 자발적으로 모여서 이루어진 인간관계에서부터 출발하여 신뢰를 쌓아가는 것이다. 이들이 스스로 이슈를 발굴할 때, 그 관계는 참여의 계기가 되는 것을 흔히 볼 수 있다.

비참여에서 적극적인 참여를 끌어내는 요인 1 : 자신이 한 일에 대한 지역사회로부터의 인정, 즉 사회적 성취감을 느낄 수 있도록 하는 지역사회에서의 작은 참여

즉, 혼자 하기에는 버겁다고 느껴지는 것이 주변에 잘 아는 사람들과 함께 할 때 좀 더 쉽게 느껴지게 되면서 참여를 권하고 참여하게 된다. 혹시라도 그 관계 속에 주도적인 참여를 이끄는 지역사회 리더가 포함되어 있다면, 그를 중심으로 신뢰가 더욱 쉽게 쌓이는 것을 알 수 있다.

이러한 비공식적 인간관계에서부터 이슈를 발굴하는 과정은 사실 어떤 공식처럼 유사한 형태로 나타나는데, 이를 소개하면 다음과 같다.

첫 번째 단계로는 서로 마음을 열고 수다를 떠는 시간을 가지는 것이다. 이웃 간에는 무겁고 논란이 되는 주제는 이야기거리로 잘 다루어지지 않으며, 주로 지역에서 일어나는 사사로운 일이나 가정에서 일어나는 일에 대해 마음을 털어놓는 ‘가벼운 대화’가 이루어지고, 짧은 시간 안에도 그런 대화 속에서 서로 이해하고 공감대가 쉽게 형성된다.

“96년도에 이 동네 아파트로 이사를 왔는데, 아무도 모르잖아요. 외판 섬, 그런 느낌 아시잖아요. 그래서 제가 처음에 했던 게 제 현관문을 열었어요. 현관문을 열어서 ‘새로 이사왔어요. 커피 마시러 오세요.’ 이렇게 사람들을 불렀구요. ……(중략)…… 그리고 이제 현관 바깥에 ‘오늘 오전에 커피 한 잔 해요.’ 이런 걸 붙여놓으면, 커피에 빵 한 쪽 이렇게 먹기도 하고… 처음에는 외로움을 좀 달랠다, 혹은 이 동네 정보를 얻는다, 모르니까요. 혼자 다 하려면 모르잖아요. 정보는 오래 산 사람을 사귀면 되는 거잖아요. 그런 식으로 시작하다가 보통 아이들 어린이집 보내거나 유치원 보내기 전에 엄마들이 모이잖아요. 차 태워 보내고 모이면 자연스럽게 커피 한 잔 하죠. 이제 서로 이야기를 하면서, 일상적인 대화죠. 뭐 아이, 남편, 시댁 이런 이야길 하면서 아줌마라고 하는 것에 대한 공감대가 그렇게 형성이 되면서 ‘이게 나만 겪는 일이 아니고, 나만 고민하는 게 아니구나’ 이런 걸 느끼는 거죠. 처음에는 흥도 보고, 욕도 하고 뭐 그렇게 틀어 매고 있던 감정 정화도 하고” (○씨, 도봉시민회 소속 주민)

두 번째 단계로, 그런 수다나 뉘두리는 시간이 어느 정도 지나게 되면, 내부적으로 발전적 계기를 갖자는 문제제기가 나오게 되며, 개별적인 문제를 공통의 이슈를 고민하는 방향으로 전환되는 것을

볼 수 있다.

“3개월 정도 지나면서 우리가 이렇게 만나지 말고, 좀 더 발전적으로 만났으면 좋겠다, 왜냐하면 서로 ‘나는 아이를 잘 못 키우는 것 같애’, 혹은 ‘살림 너무 못하는 것 같애’ 이런 어떤 결핍됨이 있잖아요. 그런 것들을 서로 채워주고 모르면 배우기도 하고. 이렇게 한 번을 만나도 커피 먹고 수다 떨고 가면 약간의 허전함들이 있잖아요. ‘아, 몇 시간 또 이렇게 보냈네.’ 뭐 이런 게 있어요. 처음엔 너무 좋지만 ……(같이) 책도 좀 읽고, 정보도 나누고, 뭔가 해볼 수 있는 것들을 해보면 좋겠다. 아이들을 위해, 혹은 내 살림을 위해서, 나의 발전을 위해서… 그래서 시작한 모임이었죠.” (○씨, 도봉시민회 소속 주민)

즉, 처음에는 그냥 모인 이웃들이 점차 자신의 개인적인 문제를 지역의 문제, 사회의 문제와 일치시켜 나가며, 그런 문제를 공동으로 해결하기 위한 노력을 하는 것을 알 수 있다.

(2) 외부 요인으로 발생한 현안에 대한 공동 대응
지역 주민들이 비공식적으로 서로 모여 신뢰를 쌓고 관계를 맺으며, 그 과정에서 스스로 자연스럽게 지역의 문제를 인식하고 해결하기 위한 노력을 하는 경우가 있는 반면, 어떤 경우에는 외부로부터 이 지역에 특정 사업을 추진하기로 결정된 내용을 주민들이 알게 되면서 그에 대응하기 위한 공동의 행동을 취하기도 한다.

이 경우에는 참여와 관련된 주민의 특성이나 상대적으로 긴 시간에 걸쳐 형성된 관계보다는 이해 관계가 훨씬 더 강한 참여 동기로 작용한다. 예를 들어, 재개발지구로 지정이 되면 지역의 토지소유자와 가옥소유자들은 조합을 구성하여 사업을 시행하게 되는데, 이 경우에는 이전의 이웃관계 등보다 조합원이라는 공동의 이해가 훨씬 강력한 관계를 형성하게 된다. 또한 그 지역에 혐오시설이 입지한다거나 임대아파트 거주자에 대해 일정기간 거주 후 퇴거하게 되는 조항이 생기거나 했을 때, 이에 대항하기 위해 결집된 주민들은 훨씬 더 강한 응집력을 보여주기도 한다.

이렇듯 외부적 요인에 의해 주민이 결집하고 참

비참여에서 적극적인 참여를 이끌어내는 요인 2 :
자신의 문제를 공유할 수 있다는 신뢰 관계의 구축

여하게 된 경우에는, 참여 요인이 없어지게 되면 (예를 들어 개발이 끝나거나 계획이 취소되는 등) 상황은 극적으로 달라질 수 있다. 예를 들어 주민 조직이 해산되고 역량이 강화되지 않은 이전 상태로 돌아가기 쉽다. 하지만 저항형 참여를 한 경우에도 계속 지역 내 주민조직을 꾸리고 보다 지역 사회를 위한 대안형 활동을 하는 경우도 있다⁴⁾.

사실, 외적 요인인 개발사업을 계기로 급하게 결집된 주민들은 자신의 이해관계가 곧 지역의 현안이기 때문에 강력한 영향을 미칠 수 있다. 하지만 이해관계가 갈라지고 첨예하게 대립할 경우에는 각 집단의 이해가 지역의 이해와 동일시되기 어렵고, 지역 내에서 여러 가지 이해가 갈등하기도 한다. 일반적으로 이런 이해관계에 얽혀 있는 경우 주민들 사이에 신뢰감이 형성되기는 어렵다.

(3) 소결

일반 주민들의 참여의 계기가 되는 중요한 요인 중 하나는 자신의 주변에서 만나는 인간관계에서부터 신뢰가 쌓이는 것이며, 그러한 신뢰는 함께 지역적인 사안을 논의할 수 있는 토대가 된다는 사실을 발견하였다.

또한, 참여 계기와 이슈 발굴 과정에서 적극적 참여를 이끌어낼 수 있는 또 다른 요인은 자신의 이해(관심)를 지역 수준에서의 현안과 일치시키려는 노력이라는 것을 알 수 있다.

외부로부터 주어진 현안은 곧바로 지역의 이슈가 됨과 동시에 그 안에 거주하는 개인의 이슈가 되기 때문에 그 둘이 쉽게 일치되고 참여의 계기가 될 수 있다. 그렇지 않은 경우에도 자발적으로 이웃 간 신뢰를 쌓아간 토대 위에 이슈를 발굴하는 과정이 참여를 이끌어내는 필수적인 요인이라 할 수 있다. 예를 들어, 도봉1동의 사례에서는 아

이들의 육아문제, 사교육비 문제를 지역의 현안과 일치시키는 과정에서 지역의 저소득 아동의 방과 후 보육 문제로 이어지고, 결국 이웃이 품앗이 형태로 아이를 돌보고 나아가 도서관까지 운영하게 되었다.

6. 결론: 적극적 참여를 촉진시키는 요인

<그림 4>는 지금까지 설명한 비참여자의 참여 계기 및 과정을 정리하여 보여주고 있다. 그림에서 보는 것처럼 지역 활동에의 참여 과정은 크게 2가지로 나뉜다. <참여과정 I>을 살펴보면, 지역 활동에 참여하지 않던 비참여자가 지역에서 다른 주민들과 일상적인 만남을 통해 신뢰를 구축해나가게 된다. 여기서 다른 주민들 중에는 지역 활동에 적극적으로 참여하는 사람이 있을 수도 있으며, 그 사람이 매개가 되어 이러한 교류 단계에 지역에서 제공되고 있는 교육프로그램에 참여하기도 하고 지역 내에서 자원봉사활동을 하게 될 수도 있다. 이러한 대화와 신뢰 형성 과정에서 점차 개인 수준의 이슈를 공유하게 되고, 그러한 개인 수준의 이슈가 어느 순간에 지역의 문제와 일치되면 (예를 들어, 집 근처 어린이놀이터가 저녁이면 청소년들이 모여서 음주를 하는 곳이 되고 쓰레기가 방치되어 있었는데, 어느 순간 그 공원정비 및 관리를 지역 이슈로 만들게 되었을 때) 지역 활동에 대한 참여가 시작될 수 있다. 초기의 작은 참여를 통해 자신의 활동이 사회적으로 인정을 받는 '사회적 성취감'을 느끼게 되면, 이후 지역에서 계속 활동을 하고 싶은 욕구가 생기게 된다. 이러한 경험이 축적이 되면, 지역에서 적극적인 참여자가 되고 보다 다양한 활동을 하는 경우도 나타날 수 있다. 따라서 지역주민의 참여를 발전시키기 위해서는

비참여에서 적극적인 참여를 이끌어내는 요인 3 :
개인적인 이해(관심)를 지역 수준의 현안으로 확대시키는 노력

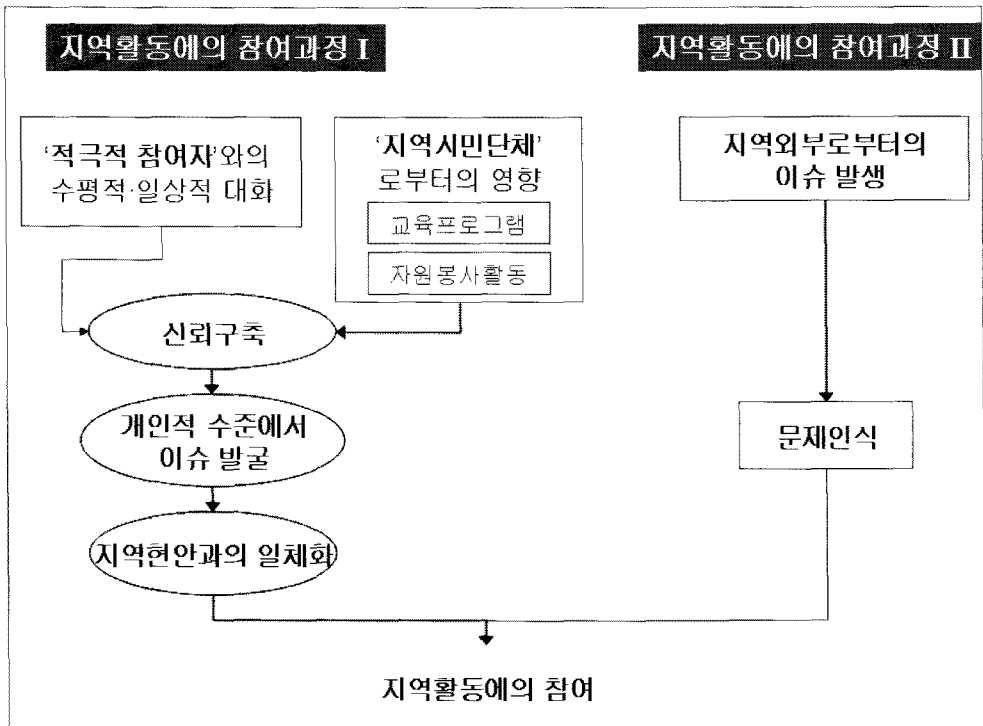


그림 4. 비참여자의 참여 프로세스

이 과정을 잘 이해하고 프로그램을 개발할 필요가 있다.

<참여과정 II>는 지역 외부로부터 이슈가 발생하는 경우이다. 이 경우에는 신뢰 구축 단계를 거치지 않고도 바로 지역의 문제를 자신의 문제로 인식하고 지역 활동에 참여하게 된다.

지역 활동에 참여하지 않던 사람들이 적극적으로 참여하도록 유도하는 '신뢰 구축', '지역 현안과의 일체화', '사회적 성취감'이라는 이 세 가지 요인은, 개인으로 하여금 자신의 인생을 개인적으로 놓아두지 않고 지역을 향해 열어두는 개인적인 수준에서 '개방성'을 가지게 하는 요인이기도 하다.

이와 같이 주민의 지역 활동에 참여하게 되는 요인을 일반화하여 파악함으로써, 지역의 특성에 따라 다르게 나타나는 지역역량을 개인역량 차원에서 체계적으로 검토해볼 수 있었다. 지역의 공간 정비사업을 추진함에 있어서 개별 주민의 참여를 독려하기 위한 정부 차원의 전략 수립을 위해서도 본 연구에서 도출한 요소를 고려하고 활용할 수 있을 것이다.

주

- 1) 역량강화로 해석되는 용어는 크게 'capacity building' 및 'empowerment' 등이 있다. 이중 capacity building은 '어떤 적절한 기능을 효과적, 효율적, 지속적으로 수행하기 위한 개인, 조직, 시스템의 능력을 향상시키는 것(A. Milen 2001)'을 의미하며, 임파워먼트(empowerment)는 '개인, 조직, 지역사회 등의 주체가 자신의 일상에 대한 결정능력(mastery)을 획득해가는 과정(Rappaport 1984)' 자체를 의미한다.
- 2) 의도적 샘플링(purposive or non-probability samples)에서, 선정 대상은 주로 많은 정보를 알고 있거나(information rich), 관련분야 전문가 등이 될 수 있다(Patton, 1990).
- 3) 토픽 가이드(topic guide)는 틀이 갖추어진 질문지가 아니라 연구자가 인터뷰를 효과적으로 진행하기 위해 질문할 내용을 간략하게 정리한 것이다. 따라서 설문조사에서처럼 인터뷰할 사람들에게 나눠주는 것이 아니라, 인터뷰하는 사람이 심층면담 중에 방향을 잃지 않고 면담을 하기 위해 참고로 하기 자료이다(이영아, 2007).
- 4) 도시계획에서 시민참여의 많은 경우는 저항형 참여로 이루어졌으나, 그런 저항형 참여는 향후 주도적 참여형태로 전환되는 밑거름이 되기도 한다(김현식·이영아, 1996).

문헌

- 김기현, 2007, *우리시대의 커뮤니티빌드*, 이매진, 서울.
- 김덕현, 2007, *중소도시의 지역만들기 방향-진주시를 사례로*, 한국지역지리학회지, 13(1), 11-17.
- 김만송, 1994, *주민참여를 통한 지역개발의 방향*, 강원대 지역개발연구, 3, 33-59.
- 김선희 등, 2008, *국토관리분야의 사회적 자본 확충 방안(I)*, 국토연구원.
- 김현식·이영아, 1996, *도시계획과정에서 시민참여방안 연구*. 국토개발연구원.
- 심재만, 2004, *마을실천계획을 통한 지역사회 역량형성에 관한 연구: 철암동 지역재활성화과정을 사례로*, 서울대학교 환경대학원 도시계획학 석사학위논문.
- 윤병구, 1994, *공공주체의 도시개발사업에 있어서 주민참여에 의한 활성화 방안 연구*, 국토연구, 29(1), 167-185.
- 이영아, 2007, *질적 연구데이터 분석방법: 많이 생각해야 남을 설득할 수 있다*, 국토 314호, 국토연구원.
- 한국개발연구원, 2007, *한국경제 사회와 사회적 자본*, 한국개발연구원.
- ABCD Institute, 2005, *Discovering Community Power: A Guide to Mobilizing Local Assets and Your Organization's Capacity*.
- Grindle, M., 1997, *The good government imperative*, in Grindle, M. (ed.) *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard Institute for International Development.
- Healey, P., 1998, *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning*. *Environment and Planning A*, 30, 1531-1546.
- Milen, A., 2001, *What do we know about capacity building? An overview of existing knowledge and good practice*, World Health Organization, Geneva, Switzerland.
- Patton, M.Q., 1990, *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Sage, Newbury Park, CA.
- Rappaport, J., 1984, *Studies in Empowerment: Introduction to the issue*, in J. Rappaport and R. Hess (ed.) *Studies in Empowerment: Step Toward Understanding and Action*, The Haworth Press, New York, 1-7.

(접수: 2009.2.5, 수정: 2009.3.24, 채택: 2009.4.13)