

도시재생사업의 탐색을 통한 쇠퇴지역 내 지역주민의 거주문제와 삶의 질 증대의 모색: 부산해운대 우동 지내마을을 중심으로

오 영 삼
(부경대학교)

김 수 영*
(경성대학교)

정 혜 진
(가톨릭관동대학교)

최근 쇠퇴하는 도심지역을 경제, 사회, 물리, 환경의 차원에서 활성화를 목표로하는 도시재생사업에 대한 논의와 전략이 활발하게 논의되어 왔다. 그러나 다양한 도시 문제로 인해 재생사업이 필요하지만 사업에 탈락하거나 선정 외 지역에 대한 관심과 연구는 미미한 실정이다. 이에 본 연구는 주민들의 안전, 복지, 환경의 문제를 지니면서도 도시재생사업 대상으로 선정되지 않아, 주거문제를 경험하고 있는 지역에 대한 사례분석을 시도하였다. 분석의 대상은 변화가에 위치하지만 주거상태가 열악한 해운대 우동의 지내마을을 대상으로 하였다. 인터뷰 및 문헌조사 분석 결과 사례 지역 내 주민들은 범죄로부터 안전하다고 느끼지 못하고 있으며, 지역의 폐가로 인해 환경오염 및 소음공해에 시달리고 있었다. 또한, 지역의 높은 지대와 지자체의 부족한 건설예산으로 문화 및 복지시설이 존재하지 않아, 관련 서비스를 거의 제공받지 못하고 있는 것으로 나타났다. 분석 결과를 토대로 본 연구는 도시재생사업으로부터 소외된 쇠퇴 지역 내 주민들의 삶의 질과 복지수준을 증진하기 위한 정책적 시사점을 제시하였다.

주요 용어: 도시재생, 뉴딜사업, 부유지의 빈곤, 서비스 접근성

이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A3A2046745).

* 교신저자: 김수영 경성대학교(sykim@ks.ac.kr)

■ 투고일: 2018.9.28 ■ 수정일: 2018.12.30 ■ 게재확정일: 2019.1.14

I. 서론

원도심의 쇠퇴와 노령인구의 증가로 인해 한국의 많은 도시들은 공간구조의 개편과 재활성화를 통한 도시경쟁력을 높여야 하는 과제에 직면하고 있다(이재우 등, 2014). 90년대 이후 IMF를 거치면서 경제와 사회의 재구조화는 급속히 진행되었으며, 도시 역시 이 변화에 맞게 재구조화하려는 필요성이 증대하면서 도시재생의 용어와 개념이 우리사회에 등장하였다(장성수, 2008). 역사적으로 도시발전은 도시재건, 도시회생, 도심재개(urban renewal), 도시재개발 등의 용어가 순차적으로 사용되었다. 90년대 와서 물리적 환경의 개선과 더불어 지역경제, 환경, 사회복지의 향상을 포괄하는 도시재생(urban regeneration)이라는 용어가 일반화되었다(Robert & Syker, 2000; 김혜천, 2013). 오늘날 도시재생은 다양한 목적과 방향을 가지고 진행되고 있다(강혜규 등, 2017; 양재섭 등, 2006; 전병혜 등, 2017). 쇠퇴지역의 물리적 환경 개선에서부터 거주민의 삶의 질 개선, 그리고 공동체 정신의 증진에 이르기까지 도시재생의 영역과 범주는 확대되고 있는 실정이다. 왜냐하면 쇠퇴하거나 낡은 지역에 대한 물리환경의 개선(김혜천, 2013)에 집중하는 협의의 관점과 도시의 생활환경 개선을 넘어 물리·환경, 경제, 사회·문화의 재활성화라는 광의의 관점이 도시재생에 공존하고 있기 때문이다(김용웅, 2008).

1960년 이후 물리적 수준에서 진행되어온 재개발 사업은 협의의 관점에서 진행되어 왔다. 과거 사업을 살펴보면 정부 차원의 체계적이고 지속적인 지원은 미흡한 채, 사업성에 기반을 둔 민간업자를 통한 정비 사업에 의존해왔다(이재우 등, 2014). 민간자본을 활용한 정비 사업은 수익성이 높은 대도시를 위주로 사업이 추진되어 왔기에 지방 중소도시에서는 사업이 진행되기 어려운 한계를 지니고 있었다. 진행되더라도 원주민재정착의 어려움, 이웃 간 단절, 획일적이고 이질적 공간 개발 등의 부작용이 뒤따랐다. 반면 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법, 2013)과 특별법에 근거한 도시재생 뉴딜사업(2017)은 광의의 관점에서 지역의 경제, 문화, 사회, 복지까지 포괄하는 도시재생을 지향하며 다양한 형태의 재생사업을 진행하고 있다(이삼수, 2017).

도시재생특별법과 뉴딜사업을 통해 진행되는 도시재생의 목적은 낙후지역의 인프라를 높이는 동시에 고도성장에서 소외된 계층의 삶의 질 개선, 복지증대, 그리고 이를 통한 도시의 경쟁력을 높이는데 있다(이삼수, 2017). 이러한 도시재생의 특징은 지역의

문화개발 및 지역특성을 증대하고 도시거주민의 복지증진과 도시공동체의 형성을 강화하는데 사업의 초점을 둔다. 광의의 측면에서 도시재생은 지역주민의 삶의 질 개선과 복지증진과 밀접한 관계를 가지기에 도시재생의 방향과 전략은 지역 주민의 삶의 질 개선과 동일 선상에서 진행된다. 이러한 이유로 광의의 도시재생을 준비하고 진행해야 하는 과정에서 필수적으로 지역거주민이 직면하고 있는 경제, 복지, 문화, 공동체의 문제점이 반영된다.

기존의 도시재생관련 국내연구는 도시재생의 선도지역에 대한 분석(홍경구 등, 2015), 도시재생 관련 거버넌스의 분석(권정주 등, 2012), 도시재생의 유형화 분석(김우영, 김승재, 2015), 또는 외국 사례를 통한 도시재생의 방향성을 모색(민학기, 박천보, 2013)하였다. 또한 다양한 연구에서는 도시재생 지역에 대한 문제점 파악하고 성공요인에 대한 분석(김혜천, 2013; 김학실, 2013; 홍경구 등, 2015)을 실시하기도 하였다. 기존연구를 통하여 도시재생이 지향해야 할 방향성과 성과요인에 대한 이해정도가 높아진 것은 사실이나 이들 연구가 가지는 분석의 한계도 존재한다. 먼저, 기존의 대부분 연구가 정책의 사후시점, 즉 도시재생이 일어난 후 도시재생의 문제점과 성과에 대한 분석을 시도하였기 때문에 도시재생의 과정에서 지역거주민이 가지는 지역에 대한 문제의식과 사회적 배제(원제무, 2013)를 정확하게 포착하지 못하였다. 또한, 상당수 연구의 분석대상이 도시에서 가장 낙후된 지역을 대상으로 하였기 때문에 도시재생이 반드시 필요하지만 낙후의 정도가 상대적으로 좋은 지역¹⁾에 대한 학문적 관심과 사례분석은 많지 않았다. 특히, 도시의 중심지 혹은 변화가 주위에 위치한 소규모 낙후지역에 대한 분석과 이들 지역을 위한 도시재생의 방향성에 대한 모색은 현재까지 학계에 보고되어 있지 않아 연구의 필요성이 제기된다. 2017년 도시재생특별위원회는 뉴딜 시범사업에서 50 곳을 선도지역으로 선정하였다. 선도지역의 선정기준을 살펴보면, 부동산 시장의 불안 을 유발할 가능성이 적은 지역이 선도지역으로 선발됨을 명시하고 있다(국토교통부, 2018). 문제는 이 조건이 상대적으로 불리하게 작용하는 지역이 존재할 가능성이 있다. 즉, 도심 내에서 도시재생이 필요하지만 당장 재생지역으로 선정되지 못하거나 부동산 시장의 영향으로 정부의 계획에서 우선순위에서 배제되는 지역이 발생할 가능성이 크다. 주목해야 하는 것은 이 배제된 지역에도 도시재생 선정지역처럼 많은 수의 취약계층

1) 대상지역 설정에서 서울강남구의 구룡마을과 부산 해운대구의 지내마을 등이 대표지역으로 고려되었으나 구룡마을은 대규모 재개발이 시작되어 본 연구의 분석에서 제외되었음.

이 거주하고 있고, 이들에게 도시가 제공해야 할 다양한 사회서비스와 문화 서비스가 충분히 공급되고 있지 않는 점이다.

본 연구는 도시재생지역으로 선정되지 않았으나, 재생이 필요하나 정부나 지자체의 낮은 관심으로 인해 주민들의 안전, 복지, 문화 등의 생활 여건이 개선되지 않는 사례를 분석하고 이를 통해 도시재생정책이 나아가야 할 방향에 대하여 논하고자 한다. 본 연구에서 도시재생특별법 등을 통해 재생사업이 진행되고 있거나 진행예정인 지역은 도시재생 선정지역으로, 재생이 필요하나 정부나 지자체의 관심이 상대적으로 낮은 지역은 도시재생 주변지역으로 조작적 정의를 내리고자 한다. 이와 같은 연구의 필요성을 기반으로 본 연구의 연구방향은 다음과 같다. 첫째, 도시재생과 관련한 현황, 그리고 관련 법령 및 사업에 대한 문헌고찰을 실시하였다. 둘째, 도시재생이 필요하지만 정부와 지방자치단체의 관심이 상대적으로 적은 도시재생 주변지역이 가지는 도시문제와 한계에 대하여 분석하였다. 셋째, 지역의 물리적 환경개선과 문제점에 초점을 두기 보다는 재생 주변지역에 거주하고 있는 거주민의 삶의 질을 위협하고 있는 요인의 발견과 그들의 삶의 질을 증진시킬 수 있는 방향을 모색하는데 연구의 초점을 두었다.

II. 이론적 배경

1. 도시재생의 관점과 현황

도시재생에 관한 논의는 크게 협의와 광의의 차원에서 다루어지고 있다(김용용, 2008; 김혜천, 2013). 협의의 차원에서 도시재생은 노후하거나 쇠퇴한 지역의 공간에 대한 물리환경의 개선(김혜천, 2013) 혹은 “도시계획의 틀 속에서 추진되는 공간에 대한 특정한 교정적 또는 회복적인 변화”(김용용, 2008: 6)로 정의하고 있다. 이러한 개념과 정의는 물리적 환경개선 중심의 도시재정비 혹은 도시재개발과 재건축사업과 유사한 측면이 있다. 광의의 차원에서 도시재생은 산업구조의 변화 및 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 쇠퇴하고 있는 지역에 환경개선과 함께 새로운 기능을 도입·창출함으로써 물리·환경적, 경제적, 사회·문화적으로 재활성화 시키는 것을 의미한다(김혜천,

2013). 즉 광의의 의미에서 도시재생사업은 단순히 도시의 물리적 정비를 넘어서 도시 쇠퇴 원인과 특성에 맞춰 도시의 장소성을 확보하여 도시의 종합적인 발전을 추진하는 개념이라고 할 수 있다(김소민, 정혜진, 2017).

협의 또는 광의의 도시재생은 쇠퇴해가는 도시를 재활성화하기 위한 정부의 개입을 전제로 하고 있다. 도시의 형성, 성장, 쇠퇴, 재생의 과정을 자연스러운 과정으로 인식하는 도시생태학적 관점에서는 쇠퇴하는 도시의 과도한 정책적 개입이 부자연스러울 수 있으나, 발전론 또는 도시사회학에서는 도시의 쇠퇴가 경제·사회·문화적 뿐만 아니라 사회적 갈등을 유발하기 때문에 정부의 정책과 개입이 필요하다고 주장한다(이상훈, 황지욱, 2013). 우리보다 먼저 도시재생사업을 경험한 영국, 독일, 미국 등 여러 국가들의 경우 물리적 환경 개선을 위주로 시작하였다. 그러나 도시재생이 주택, 교육, 실업, 사회 문제와 유기적으로 연관되어 있다는 인식을 기반으로 물리적 환경뿐만 아니라 주민의 삶의 질 개선과 공동체 활성화 등을 통해 도시의 경쟁력을 증진시켜왔음을 주목할 필요가 있다(박진수, 김기수, 2012).

한국은 1980년대 이후 도시화에 따른 인구집중과 주택난을 해결하기 위해 대규모 토지공급을 진행하였고, 이를 통해 주택보급률의 증가와 주거여건을 개선을 시도했다(국토교통부, 도시재생사업단, 2014). 95년에 천 명당 주택 수는 214.5호에 불과하였지만, 2010년에는 363.8호로 증가하였으며, 보급률도 86.0%(95년)에서 112.9%(10년)로 증가했다(e-나라지표, 2017). 신시가지의 발전과는 반대로 구도심은 계속하여 쇠퇴하였다. 부산의 경우, 부산 중구는 85년에서 2010년까지 구인구의 약 47%의 감소하였다. 구도심의 쇠퇴는 제조업이나 전통시장 등의 쇠퇴를 야기하였으며, 지역생산기반 시설이 도시외곽과 해외로 이전됨으로써 도심의 기능이 크게 낙후되었다. 전통시장의 빈점포 현황을 살펴보면 대구는 18.6%였고 부산은 14.1%였다(전국평균 10.8%). 그리고 광주, 대전, 수원, 성남, 부천, 안양시 등은 신시가지로의 시정이 이전하였다(국토교통부·도시재생사업단, 2014).

국토교통부와 도시재생사업단(2014)의 자료(표 1)에 따르면 사회·경제·환경 분야를 대표하는 지표들을 통해 도시쇠퇴 현황을 파악한 결과, 전국 144개 시·구(자치구) 중 3분의 2(96개)가 도시쇠퇴 징후를 보였다. 도시쇠퇴 징후지역은 5년간 평균인구성장률(감소), 5년간 총사업체수변화율(감소), 20년 이상 노후건축물 비율(50%이상) 지표 중 1개 이상이 포함될 경우 쇠퇴 징후지역에 포함된다. 결과를 살펴보면 쇠퇴하는 도시(이

하 쇠퇴도시)의 생활여건은 농어촌보다 열악한 것으로 파악되었다. 거주환경의 물리적 지표인 1인당 주거면적, 노후주택비율, 그리고 노후주택증가율에서 쇠퇴도시는 농어촌보다 열악한 수준에 놓여있는 것으로 밝혀졌다. 사회문화 지표로써 만 명당 사회복지시설 수와 문화체육시설 수에서도 쇠퇴시는 농어촌보다 낙후되어 있었다. 이는 쇠퇴도시가 주거환경 등의 물리적 문제뿐만 아니라, 복지, 문화, 범죄 등 사회·경제적 문제가 복합적으로 발생하고 있음을 반증한다.

표 1. 쇠퇴도시와 농어촌 비교

구분(특성)	분류	
	농어촌	쇠퇴도시
1인당주거면적(10년)	30.6㎡	26.1㎡
노후주택비율(10년)	55.8%	56.4%
노후주택증가율(00년~10년)	22.4%	46.6%
만 명당 사회복지시설 수(10년)	2.5개	1.2개
만 명당 문화체육시설 수(10년)	19.7개	14.7개
1인당 지방세(10년)	평균 83만원	평균 61만원

출처: 국토교통부·도시재생사업단, 2014

2. 도시재생관련 정책과 사업방향

가. 도시재생 뉴딜사업

기존의 정부주도 사업은 사업규모는 크지만 지속적인 지원의 부족으로 지역주민이 체감하는 성과가 미약하다는 단점이 존재하였다. 경제 호황기에 추진되던 대규모 도심 개발 방식의 도시개발정책은 장소성 혹은 지역성을 무시하고 기존 공동체와는 이질적 공간을 만들어냈다. 이로 인해, 기존 주민은 정착하지 못하고 타 지역으로 퇴출당했으며, 새 입주자는 이주공간을 마을의 개념보다는 시장가치(부동산가치)로만 고려하는 경우가 많았다(변혜선 등, 2017). 대규모 지역개발을 통해 형성된 지역은 베드타운으로 전락하면서 이웃 간의 교류와 마을공동체 형성은 요원해졌다.

도시재생과 관련하여 정부는 2013년 도시재생특별법을 제정 및 시행하였다. 이후

도시재생특별법에 기초하여 문재인 정부는 「2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정계획안」과 「2017년도 도시재생 뉴딜 시범사업 선도지역 지정안」을 심의·의결했다. 도시재생 뉴딜사업은 기존의 도시재생정책이 대규모 철거와 정비 형태의 도시개발 방식을 취함으로써 가지는 한계를 극복하고자 제안되었다. 뉴딜사업은 앞서 언급한 기존 도시재생사업의 한계를 극복하고 지역 중심의 지속가능한 발전을 통해 도시경쟁력을 확보하는 것을 목적으로 한다(국토교통부, 2017). 뉴딜사업은 물리적 환경개선(예: 도로 및 주거환경 개선)과 지역 역량강화사업의 활성화에 중점을 두며 4대 추진목표를 가진다. 첫 번째 목표는 주거복지의 실현으로 거주환경이 열악한 노후 주택을 우선 정비하고 서민들이 거주할 수 있는 저렴한 공공임대주택 공급하는 것이다. 두 번째는 도시 경쟁력 확보로써 도시재생이 주거환경 개선을 넘어 도시 기능을 재활성화 시켜 도시경쟁력을 회복하고자 한다. 세 번째 목표는 사회통합으로써 건물의 소유주와 임차인, 그리고 사업주체와 주민 간 상생체계를 구축하여 이익의 선순환 구조를 정착하는 것이다. 네 번째는 일자리 창출로 주거 공간 외에도 업무, 상업, 창업 공간 등 다양한 일자리 공간을 제공하여 지역 기반의 일자리 창출 창출을 목표로 한다.

4대 추진목표를 기반으로 5가지 사업유형(표 2)이 진행되고 있다(국토교통부, 2017). 우리동네살리기형의 운영방향은 동네 단위의 주민생활 밀착형 공공시설을 신속히 공급하는 것이다. 이를 위해 소규모주택 정비사업을 통해 노후주거지 정비를 실시하고 마을 공동체 회복을 위한 공동이용시설과 생활편의시설 등을 공급한다. **우리동네살리기형**은 소규모(5만㎡내외)로 진행되며 주택개량 지원과 생활편의시설(예: 무인택배함)설치 등을 활용한다. **주거지지원형**은 저층 노후주거지의 주거환경 개선(도로 등 인프라 개선, 마을 주차장 등)을 지원한다. 사업은 주로 골목길 정비 등 소규모주택 정비의 기반을 마련하고 지역에 생활편의 시설을 공급함으로써 주거지 전반의 생활여건 개선을 목표로 한다. **일반근린형**의 대상은 주거지와 골목상권이 혼재된 지역이다. 주로 이전·유휴 공공시설(공용청사, 폐교)을 활용하여 공동체 거점을 조성하고, 복지·문화서비스 개선과 생활 밀착형 업종을 지원한다. 중심시가지형의 지역의 중심상권 회복을 통한 지역 경제 활성화를 목표로 한다. 운영방향은 집객시설(상업, 공공시설)조성 등을 통한 쇠퇴 도심의 중심 기능 회복시키고 문화·예술·역사자산을 연계·활용하여 지역 정체성을 강화하는 동시에 지역의 활성화를 촉진시키고자 한다. **중심시가지형**은 중·대규모(20만㎡내외)급으로 사업 선정기관은 광역지자체가 아닌 중앙정부(국토부)를 통해 이루어진다. 마지막으로 경

제기반형은 대규모(50만㎡내외) 지역을 대상으로 한다. 사업은 노후하거나 유향 산업·경제 거점지역과 주변을 대상으로 공공의 선투자자와 민간투자 유인(예: BLT)을 통해 기반시설 정비와 복합앵커시설을 구축한다.

표 2. 도시재생뉴딜사업 5개 사업 유형

구분	우리동네 살리기	주거지 지원형	일반근린형	중심사가지형	경제기반형
대상지역	소규모 저층 단독주택지 (골목길 정비 제외)	저층 단독주택지 (골목길 정비 포함)	골목상권, 주거지 혼재	상업, 창업, 역사관광 등	역세권, 산단, 항만 등
규모(㎡)	5만 이하	5만~10만	10만~15만	20만	50만
국비 지원액 (개소 당)	50억원	100억원	100억원	150억원	250억원
국비 지원기간	3년	4년	4년	5년	6년
사업선정기관	광역시자체			중앙부처(국토부)	
근거법	도시재생특별법				
지특회계계정	생활기반계정 (시·군)	경제발전계정 (부처직접편성)			

출처: 변혜선 등, 2017

나. 도시재생 선정지역과 주변지역

도시재생특별법의 제정은 횡수로 5년이며 뉴딜사업이 2017년에 시작되어 불과 채 1년이 지나지 않았다. 따라서 사업에 선정지역과 주변지역과의 차이, 주변지역이 봉착한 문제점에 대한 실증분석, 그리고 주변지역이 태생적으로 가지는 도시재생의 한계 등에 관한 분석과 이론적 틀은 아직까지 학계에 알려지지 않았다. 그러나 소수의 연구에서는 도시재생특별법 이후 진행되는 도시재생의 방향을 분석하려는 시도를 보였다. 예를 들어, 김우영과 김승제(2015)는 도시재생특별법에 포함된 사업과 포함되지 않은 사업과 지역(도시개발정책 포함)을 구분한 후, 각 지역의 특성을 비교·분석하였다. 도시재생특별법에 포함된 사업은 타 정책에 비해 주민참여, 보행개선, 도시정책의 측면에는

강점이 있었으나 민원해결, 민자유치, 그리고 장소조성 등에서 타 사업에 비해 낮은 효과성과 진행률을 보였다. 그러나 이러한 연구도 특정사업에 선정된 지역을 중심으로 분석되었기 때문에 어느 사업에도 포함되지 않은 특수한 지역(도시재생 주변지역)의 한계와 문제점을 명확하게 제시한다고는 볼 수가 없다. 이를 고려할 때, 선정지역과 주변지역과 차이점과 공통점을 포괄하는 이론적 틀에 대한 고민인 필요한 시점이다.

도시재생특별위원회는 2017년 도시재생 뉴딜 시범사업에 선정된 68지역 가운데 50곳(5곳은 전략계획이 이미 수립, 우리동네 살리기형 13곳은 불필요)을 선도지역으로 선정하였고, 2018년에는 총 100곳 내외의 지역을 도시재생 뉴딜 사업지로 선정할 계획이다(국토교통부, 2018). 2018년 도시재생 뉴딜 사업에 투입예정인 예산은 약 8000억 원이며 중앙정부와 지자체가 각각 50%씩 부담한다. 뉴딜사업의 특성은 지자체의 자율성을 강화이다. 2018년 총 100곳 내외의 사업지 중 70곳 내외를 광역지자체에서 선정할 수 있으며, 지자체의 예산총액 범위 내에서 사업유형 및 개수를 탄력적으로 선택할 수 있게 하는 예산총액배분 자율선정 방식을 도입할 예정이다(국토교통부, 2018). 그러나 사업 선정에 한계도 가진다. 정부의 안에 따르면 중소형 규모의 사업은 부동산 시장의 불안을 유발할 가능성이 적은 지역을 대상으로 한다. 다시 말해, 정부나 지자체는 부동산 시장을 자극할 우려가 적은 지역을 사업의 우선대상으로 선정할 후, 뉴딜사업 대상지역으로 선정할 예정이다(국토교통부, 2018).

정부가 뉴딜사업의 선정조건에 부동산 시장의 불안을 고려하는 것은 한국의 부동산 시장의 유동성을 고려할 때, 충분히 이해가 되는 부분이다. 하지만 이 조건이 상대적으로 불리하게 작용하는 지역도 배제할 수 없다. 도심 내에서 도시재생이 필요하지만 당장 재생지역으로 선정되지 못하거나 정부의 계획에서 우선순위에 없는 지역은 세계 각국에 존재하고 있다(Smyth, 2005). 이른바 도시재생 주변지역으로써 이들 지역이 가지는 특성과 양태는 다양하다. 예를 들어, 도시전체 혹은 지역의 기반시설이 낙후하여 대규모 도시재생이 필요(예: 미국 Detroit)하지만 시나 주정부의 예산부족으로 대규모의 도시재생사업이 진행되지 못하는 경우가 발생한다. 한편, 변화하고 개발된 지역(주도 대도시) 인근에 위치한 중·소규모의 낙후지역(예: 뉴욕 Harlem, 강남 구룡마을)은 지역의 높은 지대와 빈곤인구 이주의 문제로 인해 도시재생에서 빠지거나 사업이 지연되는 경우도 발생하고 있다. 도시재생 선정지역과 마찬가지로 정부가 중요하게 고려해야 할 것은 도시재생주변지역이 가지는 유리함(높은 지대, 지역의 평균소득)에 관계없이 지역에도

많은 수의 취약계층이 거주하고 있다는 점 그리고 이들에게 도시가 제공해야 할 안전, 사회, 문화, 복지 등의 서비스가 적절하게 제공되지 못하고 있는 한계이다. 빈곤정책에서도 기초생활수급자와 더불어 차상위 계층을 함께 지원하고 있는 것처럼 도시재생의 정책에서도 선정지역과 더불어 주변지역에 대한 관심과 지원이 필요하다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구방법

도심 내 쇠퇴지역에 거주하는 주민들이 경험하는 거주문제의 파악과 삶의 질을 높이는 방향을 모색하기 위하여 해운대구 우1동의 지내(地內)마을을 조사와 분석의 대상으로 고려하였다. 조사방법은 지내마을에 거주하는 반장들과의 심층인터뷰와 마을의 방문 조사를 함께 실시하였다. 인터뷰에 앞서 미리(1주일 전) 연구의 방향과 목적에 대해 충분히 설명 하였으며, 현장 인터뷰는 반구조화된 면접 지침서를 활용하는 면접지침방법을 통해 진행되었다. 인터뷰 진행은 초점집단 인터뷰 방식을 채택하여 진행되었다. 인터뷰는 사전에 동의를 얻어 녹취되었다. 인터뷰는 2017년 8월에 실시되었으며 인터뷰 시간은 1시간가량 진행되었다. 조사 참여자의 비언어적 반응은 현장노트에 기록하였다.

인터뷰로 부터 형성된 질적 자료는 사례연구를 통해 분석되었다. 사례분석은 새롭게 나 잘 알려지지 않은 현상을 분석할 때 유리하다. 특히 귀납의 형태로 명제를 도출하여 이론, 현상의 요약, 문제의 해결방안을 고안하는데 효과적인 연구방법이다(Yin, 2003). 사례분석 연구는 양적연구와 달리 표본의 대표성 혹은 외적타당도보다 자료가 얼마나 깊이 있는 얼마나 깊이가 있고 풍부한 이야기를 제공하는지가 더욱 중요하다. 따라서 인터뷰 대상의 숫자(규모)보다는 인터뷰 대상자가 조사가 목표하는 현상에 얼마나 깊이 관여하는지 혹은 잘 알고 있는지가 인터뷰 대상자를 선택하는 중요한 기준이 된다(Yin, 2003).

인터뷰를 통해 나타난 지역(마을)의 문제 구역을 연구진이 직접 방문하여 확인하는

과정을 거쳤다. 본 연구에서 진행된 방문조사의 목적은 크게 두 가지다. 하나는 인터뷰를 통해 나타난 마을의 문제 구역을 직접 확인하고 분석함으로써 연구의 현장감과 가시성(예: 사진자료)을 높이고자 하였다. 다른 하나는 지역의 문제를 해결하기 위한 아이디어와 전략을 모색하는데 현장의 관점을 가질 필요가 있었다.

IV. 연구결과

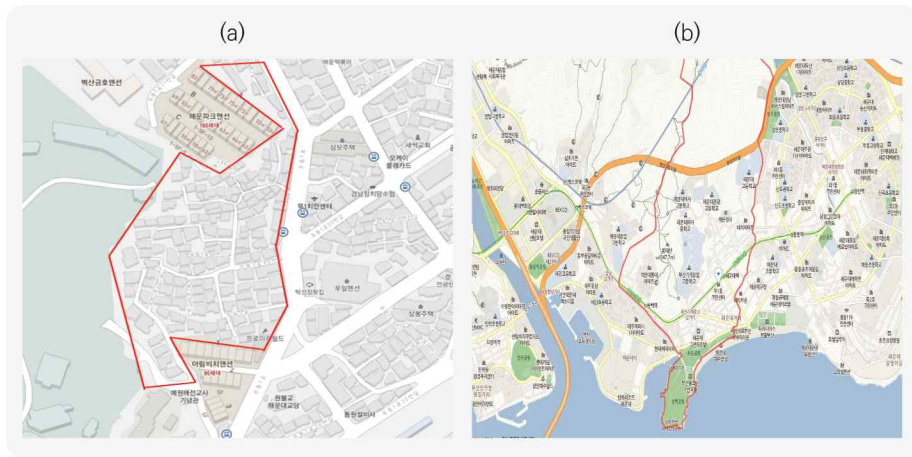
1. 분석지역의 특성

본 연구의 분석대상은 부산광역시 해운대구 우1동의 지내마을(그림 1-a)이다. 사례분석에 앞서 우동이 가지는 지역의 공간과 역사적 특성을 살펴보고 이 지역이 타 지역에 비해 가지고 있는 특수성에 대해서 알아보았다. 해운대구는 부산에서 가장 부유한 지역 구이며 우동(佑洞)은 해운대의 부를 상징하는 핵심 지역구(區)다. 일반적으로 '해운대'라고 하면 떠올리는 해수욕장을 낀 고층의 고급 아파트촌(마린시티와 센텀시티) 이미지의 대부분은 해운대구 우동이라고 볼 수 있다. 1957년 구제(區制) 실시로 우동은 동래구 해운대출장소에 편입되었고 1966년 인구의 증가로 행정구역이 우1동(그림1-b), 2동으로 분동되었다. 1980년 해운대출장소가 해운대구로 승격하였고, 2016년 우1동에서 마린시티 지역만 분리하여 우3동을 신설하였다. 우3동은 일반주택 없이 약 2만 8천명의 주민이 19곳의 아파트에서만 거주하고 있는 것으로 파악되고 있다. 2017년 기준으로 면적은 11km²이며, 인구는 총 8만 1,493명(3만 993가구)으로 남자가 3만 9,095명 그리고 여자가 4만 2,398명이다(부산역사문화대전, 2018).

앞서 언급한바와 같이 우동은 부산에서 가장 부유한 지역이지만 동시에 빈부의 격차가 가장 큰 자치단체의 하나다(부산복지개발원, 2016). 그 이유는 동일 지역 안에서도 발전의 방향에 따라 지대의 차이가 크게 발생했다는 데 있다. 바다를 낀 큰 대로 주변지역과 지하철 주변의 지역은 빠른 발전 속도로 인해 고층빌딩과 상가가 많이 신축되었고, 이 지역이 높은 지대를 유지하게 된 결정적 요인이 되었다. 반면, 장산을 비롯하여 봉대산 등의 언덕지형에 위한 주택가는 지역의 빠른 발전과 큰 괴리를 보이며 낙후되어 왔

다. 분석지역인 우1동 지내마을 지역에는 구해운대역이 위치하고 있다. 2006년에 동해남부선의 해운대역이 폐역을 함으로써 주변상가가 문을 닫았고 이로 인해 역 주변이 슬럼화 현상을 겪고 있다. 또한, 마을 주변으로 5개 초·중·고등학교가 밀집하고 있어 이 지역의 대규모 발전(도시재개발 등)에 장애요인으로 작용하고 있다. 마을의 낙후된 모습은 역 바로 건너편의 대규모 상가와 타 마을(예: 솔밭예술마을)의 발전과는 상당히 이질적이다. 주민구성의 측면에서도 지내마을에는 비교적 많은 수의 외국인 노동자와 타 지역에서 온 노동자가 거주하고 있는 것으로 알려지고 있다(부산광역시 도시재생지원센터, 2017). 이는 변화기에 위치하고 있지만 주변에 비해 상대적으로 저렴한 지대가 향만이나 서비스업에 종사하는 노동자의 거주를 증대시켰을 것으로 추측된다.

그림 1. 연구지역: 지내(地內)마을



지내마을주민의 구성과 특성은 <표 3>과 같다. 2017년을 기준으로 주소지 등록을 한 주민은 총 758명으로 남성이 343명(45.2%) 그리고 여성이 415명(54.8%)을 차지하고 있었다. 주민의 30% 이상이 60대 이상으로 타 지역에 비하여 노인 인구가 많이 거주하는 지역이다. 그러나 이 마을은 외국인 노동자와 주거가 일정하지 않는 사람들도 상당 수 거주하고 있는 것으로 밝혀져, 실제 이 지역에 거주하고 있는 인원은 이 통계치보다 더 많을 것으로 예상된다. 한편, 이 지역은 5개 초·중·고등학교가 몰려 있으며 학생 약 3,800명이 이 지역을 통하여 통학하고 있다.

표 3. 지내마을 주민의 구성과 지역특성

법정동명	구분(특성)	분류	수(명, 개소)
우1동 (17,18통: 지내마을, 26,400m ²)	거주 인구수 n=758 남:218, 50.1%; 여: 415, 54.8%	0 - 19 (n=109, 14.3%)	남 57(52.2%) 여 52(47.8%)
		20 - 39 (n=175, 23.0%)	남 91(52.0%) 여 84(48.0%)
		40 - 49 (n=115, 15.1%)	남 53(46.0%) 여 62(54.0%)
		50 - 64 (n=174, 22.9%)	남 70(40.2%) 여 104(59.8%)
		65 - 94 (n=185, 24.4%)	남 72(38.9%) 여 113(61.1%)
		초등학교 (n=435, 11.4%)	남 218(50.1%) 여 217(49.9%)
		(여자)중학교 (n=681, 17.8%)	여 681(100%)
		고등학교 (n=2,700, 70.8%)	남 1,306(48.3%) 여 1,394(41.7%)
		안전시설 (n=24)	보안등 22(91.6%) CCTV 2(8.4%)
		14~16년 범죄현황 (n=8)	강제추행 1(12.5%) 절도 3(37.5%) 폭력 4(50.0%)
	공·폐가 현황 (n=5)	공·폐가 현황 5(100%)	

자료: 다복동 안심마을(CPTED) 사업: 사업대상지 현장수요조사서(2017). 부산광역시 도시재생지원센터 내부자료

2. 도시재생 주변지역이 가지는 문제점과 해결과제

본 연구는 지내마을의 반장들과의 인터뷰를 통하여 현재 마을이 직면하고 있는 주거 환경의 문제를 다차원적으로 이해하고자 한다. 연구에서 초점을 둔 주거환경의 개선은 단순히 물리적 환경의 개선이 아니라 범죄, 환경, 의료 접근성, 마을문화 등을 포괄하는 광의의 도시재생의 관점을 내포하고 있다. 인터뷰에 참여한 대상자의 평균연령은 약

52세이며 전원 여성으로 구성되었다. 참여자들은 인터뷰 당시 모두 결혼을 한 상태였고 대졸자는 2명, 경제활동을 하는 사람은 3명이었다. 2017년을 기준으로 우동에 거주한 평균 기간은 약 15.1년(최소: 6.0년, 최대: 27년)으로 나타났다.

표 4. 연구참여 대상자 인구사회학 특성

(N=6)

구분(특성)	빈도/평균(SD)	비고
성별	여	6
	남	0
결혼상태	유	6
	무	0
학력	고졸	4
	대졸	2
경제활동	유	3
	무	3
연령	52.5(6.1)	40대 3명, 50대 3명
우동거주기간(월)	182.3개월(92.1)	최소 73개월, 최대 324개월

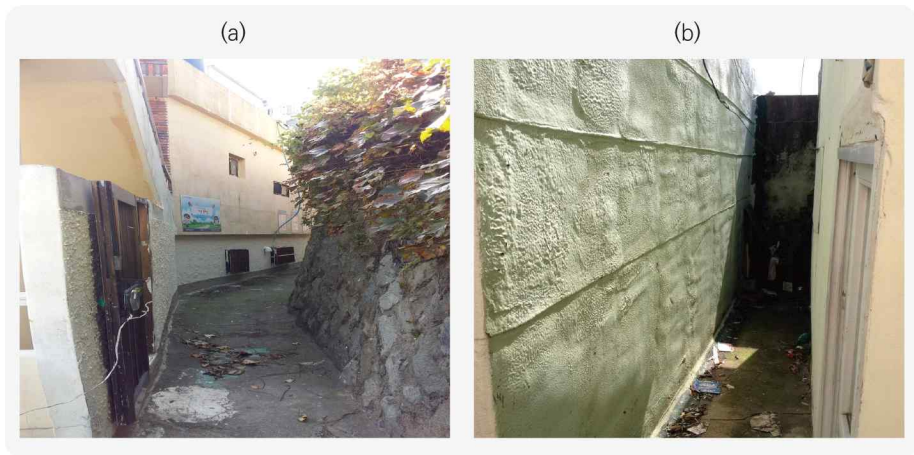
가. 범죄와 유해환경에 대한 불안

주민들이 가장 먼저 지적한 문제는 안전과 범죄에 대한 불안이었다. 현재 지내마을은 지자체의 행복마을사업이 진행 중이었고, 일부구역에서는 지역주택조합을 통한 재건축이 함께 진행되고 있어 다양한 물리적 환경이 혼재되어 있었다. 특정지역에서 주민의 안전을 위한 CCTV나 안전벨 등이 설치되어 있지만 마을의 상당부분은 재개발에 따른 폐가 등의 우범지역이 공존하고 있었다. 안전을 가장 위협하는 곳은 마을과 다른 지역을 잇는 샛길(지름길)이었다. 샛길 주변에 폐가가 많고 일부 공터는 술병, 담배 등이 버려져 있어(그림 2-a), 주의 청소년의 비행장소로 이용(그림 2-b)되고 있었다. 이 길은 마을에서부터 큰 도로를 잇는 가장 빠른 지름길이기 때문에 주민들이 빈번하게 이용하고 있었다. 길 위쪽에는 경로당이 위치하고 있어 노인들이 이 길을 자주 찾고 이용하고 있었다. 경로당을 이용하거나 보행에 불편함을 느끼는 노인일수록 이 길을 더 자주 이용할 수밖에 없으며, 이로 인해 노인들의 안전에 대한 위협이 지속되는 상황이었다. 마을의 일부

지역에는 치안 안심벨과 CCTV 등의 안전장치가 설치되어 있었다. 그러나 주민들은 노인이 장치를 활용하여 스스로 안전을 지키는 것에 대해서 대부분 회의(懷疑)를 가졌다. 한편, 마을에 거주하는 일부의 노숙인과 불량지들에 대한 불안도 언급하였다. 이들은 술에 취해 난폭한 행동을 하거나 통학을 하는 학생들을 희롱하는 사례가 발생하고 있었으며, 이들의 행동은 마을 주민에게 안전에 대한 위협을 가중 시키는 요소로 작용하고 있었다.

안전과 더불어 주거환경에 대한 불안과 불편을 제기하는 의견도 있었다. 일부 주택은 재개발 회사에 매입이 되었는데, 이사를 가면서 쓰레기와 오물을 그대로 방치한 경우가 많았다. 그리고 마을의 일부 주민이 이곳에 쓰레기를 무단으로 투기함(그림 2-c)으로써 악취가 지속적으로 발생하고 있었다. 또, 일부 주민은 폐가(그림 2-d)에 거주하는 고양이 토사물과 소음으로 인해 겪는 고통을 호소하였다. 주민들은 마을의 유해한 환경을 제거하기 위하여 지자체에 문제를 건의하기도 하고 나름의 방법(환경정화 등)을 스스로 취해 보았으나 재개발 계획이 확정²⁾되지 않았기에 미봉책에 불과하다는 입장이었다.

그림 2. 우범지역 및 유해환경 지역



2) 2017년 까지 지역주택조합이 주택 일부를 매입(3~4채 추정)하였으나 주택조합은 아직 승인되지 않아 사업 지속여부 불투명한 상태임(부산광역시 도시재생 지원센터, 2017).

(c)



(d)



“중학교 올라가는 중간에 보면 집이 거의 없다시피 하고, 근데 그 공간이 조금 우범지역이긴 하구요. 뒤쪽을 가서 보면 집이 없다 보니까 거기 폐가도 있고 그렇거든요? 그 길을 관리를 못 하고 있어요, 거기가 학생들이 모여서 담배도 피고 모이는 장소이기도 해요. 근데 CCTV도 없지만, 또 그 길을 많이 이용해요...노인들도 밤에도 그 쪽으로 다니죠. 왜냐하면 내려와서 큰길로 돌아가려면 힘들니까, 그 샛길 있으니까 편하죠” (주민A)

“근데 골목에도 그 안심벨 있는데요. 안심벨 자체를 꼭 골목에만 설치하는 게 아니고 좀 잘 보이는 데, 큰 길에도 확 눈에 띄게 할 필요가 있어서. ... 경각심을 일으키는 차원에서도 필요하고, 또 있는 것을 관리를 좀 잘 해 줬으면 좋겠어요. 골목뿐만 아니라 큰 길도 위험해. 날치기를 당한다던지 취객을 만난다던지 이러면 위험하죠. 특히, 노인은 신고해도 과연 저 사람이 할까 싶고 연세도 많으시고” (주민B)

“(동네에)노숙자도 있고 외국인도 있어요. 노숙자 이런 시켜면 사람들이 툭 튀어나오고 이러니까 이제. ... 애들도 조금 이제 공간들이 많이 생기면 마음을 또 빨리 먹게 되니까, 담배 피고 여학생하고 남학생 모여가지고 그런 것들이 제일 문제가. 인자 앞으로 또 문제가 될 거예요.” (주민C)

“동네 술집이 일찍부터 시작해서 밤이 될 때까지 하는데...근데 문제가 뭐냐면 거기 계시는 분들이 건너편 담벼락에 자꾸 노상방뇨를 해요. 그 길목을 다니는 사람들이 너무 (보기) 힘들어하니까. 또, 지금 여중 여고 애들이 그 길을 다 나오는데 속살을 보이고 다니시고 애들한테도 “이쁘다”, 그러면서 하는데 그건 성추행이에요.” (주민D)

나. 보행문제와 낮은 수준의 의료 및 안전 서비스 접근성

주민들이 마을에서 가장 불편하게 생각하는 영역은 보행의 불편함과 의료와 소방과 같은 안전 서비스에 대한 낮은 접근성이었다. 인터뷰 대상자 모두가 공통적으로 보행과 이동의 불편함, 특히 노인층 보행의 어려움을 지역이 가진 가장 큰 불편함이라고 대답하였다. 연구진이 직접 지역을 방문(2017년 8월)하여 노면 상태와 경사정도를 점검하였을 때도 노면은 걷기에 상당히 거칠고 자갈과 콘크리트 조각 등이(그림 3-a) 많이 있었다. 또한 큰 도로와 이어지는 가장 빠른 길(3-b)은 경사가 너무 가팔라서 노인, 장애인, 아동 등의 보행이 상당히 힘들어 보였다. 특히 야간이나, 눈비가 오게 되면 이 길로 통행하는 것은 노인뿐만 아니라 청장년층에게도 힘들어 보였다. 이 마을에 거주하는 60대 이상의 주민이 30%를 넘는 것을 고려할 때, 마을의 길이 가진 문제는 단순한 보행의 한계만이 아닌 노인의 안전과 이동권(right of mobility)과 직결된 문제라고 고려된다.

보행의 어려움 보다 더 심각한 문제는 지역(길)의 협소함으로 발생하는 의료 및 소방 서비스 접근의 어려움이었다. 주민들은 현재 거주하고 있는 지역이 의료와 소방 서비스의 접근성이 떨어지는 지역임을 잘 인지하고 있었지만 특별한 조치를 취할 수 없다는 입장을 보였다. 왜냐하면 서비스와의 접근성을 높이기 위해서는 큰 도로와 만나는 샛길(그림 2-a, 3-b)을 확장해야 하는데 이 길들이 사유지거나, 재개발 지역으로 묶여 있거나, 혹은 물리적으로 확장이 불가능한 지역(언덕 비탈)이기 때문이다. 연구진의 방문조사에서도 재확인하였지만 이 마을에서 소방차나 대형차가 진입할 수 있는 길(골목)은 거의 존재하지 않았다. 또한, 마을의 내부로 들어가면(그림 3-d) 두 명도 같이 지나가기 어려운 골목이 산재되어 있었다. 따라서 주민에게 생명의 위급한 상황이 발생하거나 화재가 발생하게 될 시, 지내마을은 타 지역에 비하여 안전 서비스가 대상자에게 접근(도달)하는 시간이 더디게 걸릴 수밖에 없는 한계를 가진다.

그림 3. 보행과 의료·안전 서비스 접근의 한계



“길 위에는 소방차도 안 들어오고, 길이 그렇다보니깐 응급이고 뭐고 못 와요. 길이 좁아 가지고...그렇다보니까 누가 아파서 119불러도 차가 못 들어와요. 그 때 우리 어머니 그 때 돌아가셨을 때도 119가 못 들어와 가지고 양쪽에 차가 안 와. 골목이니까 그 뭐야 침대를 집까지 들고 와 가지고는 거기서 밀고 가시더라고. 불이 만약에 났다 이러면 그 소방차도 못 들어오고. 산에서 불도 한 번 났잖아 그 때” (주민D).

“일단 제일 시급한 것은 노면이에요. 울퉁불퉁한 노면. 그 완전 경사도 있고 울퉁불퉁하고 정말 지금 가파른 구간에서 노면이 굉장히 미끄러워요. 지금, 노면상태가 울퉁불퉁해서 너무나무 안 좋아요. 그 길이 짧은 사람들은 그렇지만은 노인 분들이 진짜 많이 사는데, 노인분들 다니시는데 정말 불편해요” (주민E).

다. 복지와 문화시설의 부재

주민들이 지자체와 마찰을 일으키는 가장 큰 요인의 하나는 사회복지와 문화시설에 대한 부재였다. 지내마을을 포함한 우동 전체에 노인복지관이나 종합복지관은 존재하지 않는다. 주민이 모여 문화와 여가프로그램을 즐길 수 있는 공공장소도 거의 없는 것으로 나타났다. 마을에 경로당 2개소(여성 경로당1, 일반 경로당1)가 운영되고 있으나 여성 전용 경로당은 시설이 열악할 뿐만 아니라 입구가 좁고 불편하였다. 위치도 우범지역(그림 2-a)에 있어 노인들이 경로당 사용에 큰 불편함을 겪고 있었다. 우동이 분동(현재, 1, 2, 3동)이 되기 이전에는 규모가 큰 주민센터가 있어 센터에서 다양한 주민 프로그램을 이용하였다. 지금 여가나 자치 프로그램을 운영하기에 현재 센터의 시설이 너무 협소하고 복잡한 실정이다. 주민들은 주민센터 옆 치안센터에 주민 프로그램과 관련 시설의 사용을 건의하고 있으나 치안센터와의 협조는 잘 진행되지 않는 것으로 보였다.

주민들은 지자체에 복지관 혹은 문화시설의 건립을 요구하고 있으나 예산의 문제로 인해 건의사항이 잘 수용되지 않는 것으로 보였다. 이는 해운대와 우동이 가지는 지역 특성으로 인해 발생한 한계라고 고려된다. 2017년을 기준으로 부산광역시 전체의 1㎡ 당 시세는 322 만원이지만, 해운대구는 412 만원으로 전체 평균보다 약 30% 이상 비싼 지가를 유지하고 있다(네이버 부동산, 2017). 해운대 우동의 경우, ㎡당 시세가 532 만원으로 부산시 전체보다 210만원, 해운대 평균과도 120만원 이상(예: 반여동 328 만원, 반송동 194 만원)의 차이를 보인다. 우동이 높은 지가를 유지하고 있기에 지자체가 토지를 구입하여 주민을 위한 복지관과 문화시설을 신축하는데 재정적 한계를 가졌을 것으로 보인다. 주민들에 따르면 지자체도 지역에 문화시설이나 복지관을 건설할 계획을 가지고 있지만 현재 진행 중인 마을 재건축이 끝난 이후에나 신축이 가능할 것으로 예상하고 있었다. 이 마을의 복지와 문화시설의 건립은 지역의 재건축과 밀접하게 연동되어 있음을 알 수 있었다. 문제는 재건축을 위한 절차와 단계(지역주택조합의 승인과 주택매입 등)가 모두 미정이라는데 있다. 따라서 주민들은 언제 끝날지도 모르는 시설 부재의 악순환(복지문화시설 부재 → 재건축 이후 시설설립 → 재건축 미확정 → 복지문화시설 부재 지속)을 견디고 있는 실정이다. 이 마을이 높은 경제적 수준과 지대를 가지고 있음에도 불구하고 거주민들이 상대적으로 낮은 수준의 문화와 복지서비스를 향유하고 있는 것은 높은 지대의 역설이라 볼 수 있다. 이른바 부유지(富裕地)의 빈곤이

라고 지칭할 수 있는 특수현상이 이 지역에서 발견되고 있었다.

“그런 거(사회복지관이나 노인복지관) 설치할 그제 안 돼요. 복지회관이라든지 노인정이 라든지, 체육시설 그런 거 그제 안 되는 거 예요. ... 저도 구청에서 알아보고 했는데 우리도 뭐 복지회관이나 마을회관 이런 거나 놓을(만들)려고 했는데 땅이 있으면 지원을 해가지고 가능한데 우리 동네는 그런 게 없어가지고 그제 잘 안 된다고 그러더라고요. 반송이나 반여 이런 데는 땅값이 싸니깐 그제 가능한데. 우리 동네는 뭐 발전은 안 되고, 해운대는 땅값은 비싸고 이리다 보니깐 (지자체가)그 땅이라도 있으면 건물을 짓는 그것만 있으면 할 수 있는 데. ... 그제 어렵다고.” (주민D)

“주민센터도 지금 포화상태인데, 거의 프로그램 꼭 찾을 텐데. 그래서 제가 그 때 우리 동네 치안센터 2층에 건의를 해놓았는데 안 된다고. 치안센터 위예를 우리가 조금 쓰게 해달라고 했는데 부산에서 허가를 안 해줘요. 신도시만 해도 얼마나 가진 데가 많죠. 우리는 관심 밖에 배제되어 있는... 이런 운동 기구 하나 없으니깐. 내가 최고 불편한 게 체육시설 이런 게 진짜 없어요.” (주민B)

“해운대가 생기면서 우1동이 제일 먼저고 신도시 나중에 생긴 곳이에요. 여기가 원래 본거지인데다가 오래된 사람이 많은데 재개발을 이유로 너무나, 20년을 묶어 있죠 ... 지금 다른 데 비하면 너무 열악하죠. 여기는 그 많은 복지관 하나 체육시설 하나 넣을 곳이 없는 거예요. 재개발되면 해주겠다는 거가 20년이 됐거든요. 재개발이 빠르면 5년?, 재개발이 끝나야 뭐가 들어서고 하는데, 시에 자꾸 건의를 해도 재개발이 되면 양쪽 옆에 이렇게 하겠다는 건데. 제일 시급한 게 복지관이죠.” (주민F)

V. 결론 및 논의

본 연구는 도시재생의 과정에서 해결되어야 할 지역거주민의 거주문제와 미해결 욕구를 파악하고자 하였다. 또한 기존의 도시재생연구에서 크게 고려되지 않은 도시재생 주변지역이 가지는 특수한 도시문제와 한계를 파악하기 위하여 사례분석을 실시하였다. 지내마을에 대한 사례분석을 통하여 지역주민의 삶의 질을 위협하고 있는 요인을 발견

하였으며 이를 해결하기 위한 정책과제를 도출했다.

본 연구를 통해서 파악된 지내마을의 첫 번째 문제점은 도시재생 선정지역과 유사하게 지역의 물리환경의 낙후성이었다. 마을 대부분의 도로와 골목이 좁고 오래되었으며 일부구역은 범죄의 위험성이 상당히 높은 것으로 분석되었다. 지자체를 통하여 물리적 차원의 도시재생 시설(예: CCTV)이 지원되었으나 주민들은 이들 시설에 대한 효용과 예방효과에 대해 크게 신뢰하지 않았다. 이 지역이 가지는 특수성은 높은 지대로 인해 민간자본을 통한 지역개발의 유인이 많다는 것이다. 현재 지내마을의 경우에도 일부 구역에서 지역주택조합을 통한 재건축이 진행되고 있었다. 문제는 재건축이 언제 완료 될지 예상할 수 없으며 재건축의 여파로 폐가가 많이 발생하는 것이다. 폐가 주위로 쓰레기와 오물이 방치되거나 지속적으로 투기되고 있어 마을의 환경오염이 심해지고 있으며 전염병의 위험도 상존하고 있다.

두 번째 문제점은 주민들이 의료와 소방과 같은 안전서비스에 대한 접근에 한계를 가지는 것이다. 지내마을의 인구 구성비를 보면 50대 이상의 인구가 47.3%, 60세 이상의 인구가 31%를 차지하고 있어 지역의 고령화 정도가 높은 것으로 확인되었다. 이 지역에 고령자가 많다는 것은 질병이나 응급 상황 시, 이를 대처하기 위한 의료서비스에 대한 수요가 높음을 간접적으로 시사한다. 한편, 화재 등의 재난이 발생하게 될 경우 젊은 세대에 비하여 낮은 이동성을 가진 노년층은 안전한 지역으로 대피할 가능성이 현저하게 낮다. 이를 해결하기 위해서 안전 서비스에 대한 접근성 향상은 필수적이지만 이 지역의 물리적 낙후성이 서비스 접근성을 저해하는 주요인으로 자리 잡고 있다.

세 번째는 주역주민이 향유할 수 있는 사회복지와 문화시설의 부재다. 지내마을을 포함하여 우동 전체에 노인복지관이나 종합복지관은 건립되어 있지 않으며 지역주민이 모여 문화와 여가프로그램을 즐길 수 있는 공공장소는 지역에 거의 존재하지 않는다. 복지과 문화시설의 부재는 이 지역이 가지는 특수성에 기반을 두고 있다. 이 지역의 지대는 같은 지역구에 비해서도 약 30% 가량 높은 것으로 나타났다. 이러한 높은 지대는 지자체가 대지나 건물을 구매하거나 임대할 여력을 낮게 만드는 장애요인으로 작용하고 있다. 또한, 이 지역이 도시재생 선정지역이 아니기 때문에 문화 및 복지시설 구축에서도 타 지역에 비해 상대적으로 낮은 우선순위를 가진다. 또한, 주변의 경찰서 등의 공공기관과의 협력이 원활하게 진행되고 있지 않을 뿐만 아니라 지역 재건축과의 연계로 인해 사회복지시설 건립이 지체되고 있는 실정이다.

앞서 문제점을 정리하면 지내마을은 선정지역과 유사하게 물리환경이 낙후되어 있으며 의료·소방 같은 안전서비스의 접근성이 떨어지는 공통점을 가진다. 또한 시설의 낙후와 더불어 범죄위험과 환경오염의 문제도 여타의 선정지역과 유사하게 나타났다. 지내마을이 가지는 특수성도 함께 보고되었다. 먼저, 마을은 부분적으로 재건축을 진행함으로써 일부의 구역에서 폐가가 발생하고 있고 이 폐가가 마을 전체의 환경과 범죄의 위험을 가중시키는 요소로 작용하였다. 두 번째로 지역의 높은 지대와 시세로 인해 지자체가 문화와 복지시설을 주민에게 원활히 제공하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 경제적으로 풍요로운 지역에서 역설적으로 문화·복지에 대한 빈곤을 주민이 경험하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이른바 부유지의 빈곤이라고 지칭할 수 있는 현상이 발견되었다.

이상의 문제점을 해결하는 동시에 지역 거주민의 삶의 질 개선과 복지증진을 실현하기 위해 다음의 전략을 제안하고자 한다. 첫째, 뉴딜사업에서 특수형을 신설할 필요가 있다. 현재 뉴딜사업의 우리동네살리기형(50억원, 3년, 5만㎡ 이하)의 선정은 주로 낡은 주거지역을 초점으로 하면서 정비사업(공동이용시설과 생활편의시설 공급)을 통하여 마을 공동체 회복을 목적으로 한다(국토교통부, 2017). 우리동네살리기형의 선정기준을 고려할 때, 지내마을과 같이 부유한 지역 내에 섬과 같이 형성된 낙후지역은 선정대상에서 탈락할 가능성이 대단히 높다. 왜냐하면 우리동네살리기형의 선정조건이 지역전체의 평균소득이나 지대를 고려하고 있기 때문이다. 뉴딜사업에서 신설해야 할 특수형은 타사업의 선정조건보다는 다른 형태의 조건을 고려할 필요성이 있다. 지역의 평균소득이나 지대보다는 지역의 복지나 문화시설의 존재 유무, 지역의 낙후성 대비 노인 혹은 이동에 한계를 가지는 사람(예: 지체 장애인)의 비율 등을 지정조건에 산정할 필요가 있다.

둘째, 의료와 소방과 같은 안전서비스에 대한 낮은 접근성을 해결할 필요성이 있다. 현재 지내마을은 앞서 언급한 다양한 이유로 의료서비스에 대한 접근에 어려움을 가진다. 이 지역은 화재에 대한 대비와 안전대책에도 취약한 구조를 가지고 있다. 화재의 위험을 줄이기 위해서는 집마다 화재경보장치와 가스자동차단기 등을 설치할 필요성이 존재한다. 그리고 화재 발생 시, 주민 대피로를 사전에 확보하는 한편 거주노인의 빠른 대피를 돕기 위한 화재대피 예행연습도 병행해야 한다. 예행연습을 실행하기에 앞서 지역 주민을 활용한 노인대피 도우미를 구축하는 것도 필요하다. 의료서비스의 접근한

계를 극복하기 위해서는 먼저 지자체의 정책협조가 요구된다. 먼저 물리적 측면에서 구급차가 들어갈 수 없는 좁은 지역은 골목확장 공사를 실시하여 의료 서비스의 접근성을 높일 필요성이 있다. 두 번째 방안은 장기적 측면에서 특수이동 수단을 강구하는 것이다. 현재 보건의로 서비스가 열악한 전남과 신안군 등의 섬 지역에서 메디컬 드론을 시범 운영 중에 있다(매일경제, 2018). 메디컬 드론과 같은 특수 이동수단이 도시에서 얼마나 빠르게 보급될지는 미지수이다. 그러나 지내마을과 같은 지역에 우선적으로 보급하게 된다면 이 지역의 의료서비스 접근성을 강화하는데 핵심적 역할을 담당할 것으로 고려된다. 지자체와 지역 병원의 협력을 통한 환자이송에 관한 장기적 혁신전략이 요구되는 시점이다.

셋째, 지내마을과 같이 높은 지대로 인해 지자체가 문화 및 복지시설을 건립하기 어려운 지역은 민간협력을 통해 문제를 해결할 필요성이 있다. 시설문제를 해결하기 위해서 민간이 운영하는 건물을 임대하여 구나 시에서 직영으로 운영하는 방식을 고려할 수 있다. 현재 대부분의 종합 및 노인복지관은 수·위탁 방식으로 운영되고 있다(김순양, 2004). 우동의 경우, 지자체에서 민간에게 복지관 위탁을 요청하거나 건립을 허가해도 비싼 지대로 인해 민간이 쉽게 진입할 여지가 적으며 진입한다고 할지라도 단기간에 문제가 해결될 가능성은 낮다. 한편, 지자체가 지내마을과 우동인근에 건물을 임대하여 복지시설을 직영으로 운영하는 동안 시설을 특정법인이나 단체에게 위탁을 주는 방식도 고려할 수 있다. 만약 지자체가 건물의 임대료를 보존해주거나 일정 부분을 지원해준다면 수탁의 가능성이 상당히 높아질 것으로 예상된다. 공적 목적을 위해 민간의 시설을 임대로 사용하는 사례로 세종시의 행정안전부(구 국민안전처, SM타워)와 인사혁신처(세종포스트 빌딩)처가 존재한다. 정부세종청사의 규모가 부족하여 이들 부서는 민간이 운영하는 건물에 장기임대를 통해 사무실로 사용하고 있다.

넷째, 새로이 종합복지관을 건립하거나 민간시설을 임대하는 것이 어렵다면 마을 주변의 공공과 민간시설을 활용하는 방안을 고려해볼 수 있다. 현재 지내마을과 인근에는 각각 1개의 시립도서관과 치안센터, 3개의 종교시설, 5개의 학교가 존재하고 있다. 이용 방식은 주말이나 야간을 활용하여 서비스를 제공하거나 특정시설(예: 학교)의 사용하지 않는 공간과 시설을 지자체와 계약을 통해 사용하는 방안이 있다. 지자체는 계약을 통해 시설이용에 대한 비용을 대리납부하거나 기관과의 협약을 통해 시설이용을 실비나 무료로 사용하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이때 지자체는 기관의 참여 동기를 높이기 위해

세금감면 혜택이나 보조금 지원을 확대하는 등의 유인책(김학실, 2011)을 제시할 수 있다.

본 연구의 결과를 바탕으로 후속연구를 위한 제언은 다음과 같다. 첫째, 향후 시행되는 뉴딜사업에 선정된 지역과 배제된 지역 간의 비교연구가 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 현재의 뉴딜사업은 지내마을과 같은 특수한 지역을 도시재생의 영역에서 제외할 가능성이 크다. 따라서 추후 연구는 뉴딜사업의 최소단위인 우리동네살리기형에 선정된 지역과 탈락하거나 배제된 특수지역간의 비교를 통해 각 도시의 낙후성, 주민빈곤, 범죄 발생 등을 교차 분석할 필요성이 있다. 이러한 비교연구의 결과는 추후 뉴딜사업에서 추가되어야 할 특수형의 이론적 배경으로 이용될 필요성이 있다. 둘째, 도시재생 주변지역 주민에 대한 복지욕구조사와 도시문제 파악을 위한 양적자료의 수집과 분석이 진행되어야 한다. 기존의 대부분 연구가 도시재생 지역을 위주로 진행되어 왔기에 재생지역이 직면한 한계, 문제점, 그리고 주민의 욕구파악에는 진척을 보였다. 그러나 지내마을과 같은 주변지역에 대한 정보는 현재까지 학계에 알려진 바가 거의 없다. 본 연구의 결과도 지역주민 전체를 대상으로 진행한 것이 아니기에 연구의 결과를 지역전체로 일반화하기 어려우며 타 주변지역과의 비교를 통한 신뢰성 확보도 어려운 실정이다. 이러한 연구한계를 극복하기 위하여 추후연구는 지역주민 전체를 대상으로 양적자료를 수집할 필요성이 존재한다. 동시에 지내마을과 비슷한 지역을 연구에 포함시켜 이 지역에 발생하고 있는 도시문제와 미충족 욕구가 이 지역만의 특수한 문제인지 아니면 특수한 지역에서 보편적으로 일어나고 있는 상황인지를 분석할 필요성이 있다. 셋째, 선정지역과 주변지역의 차이점, 그리고 주변지역의 특수성을 명확하게 설명하는 이론모형의 개발이 필요하다. 특별법과 뉴딜사업이 시작된 지 얼마 되지 않았기 때문에 본 연구에서 조명한 특수한 현상에 대한 실증연구가 부족하다. 뿐만 아니라 이 특수성을 포괄할 수 있는 이론모형도 아직까지 학계에 보고되고 있지 않다. 추후연구에서는 주변지역의 특수성을 설명하는 이론의 개발이나 충분한 설명변수를 포함하는 실증연구의 진행이 요구된다.

본 연구의 결과를 해석하는데 중요한 유의점이 존재한다. 일반적으로 부유한 지역은 타 지역에 비하여 상대적으로 높은 수준의 문화와 복지서비스를 향유한다. 본 연구의 사례는 도시의 급속한 변화가 가져온 특이현상, 즉 지역의 높은 소득과 지대가 낮은 수준의 복지서비스와 상충하지 않고 공존하게 된 특수한 경우 내지 독특한 도시문제라

볼 수 있다. 하지만 이 지역이 가진 특수한 문제가 단시간 내에 해결될 가능성이 없어 보이기 때문에 정부와 지자체의 노력이 필요하다. 지역주민의 자체노력인 민간차원의 재건축이나 지역전체의 재개발이 하나의 해결방법으로 제시될 수 있다. 그러나 이들 사업이 시행되고 완성될 때까지의 시간이 너무 오래 걸린다는 점, 그리고 착공에서 완공에 이르는 시기를 지역주민이 결정할 수 없다는 점에서 주민 선택의 폭은 좁고 고통과 부담의 정도는 클 수밖에 없다. 확실한 것은 이 지역에 여전히 많은 수의 주민이 거주하고 있고 이들 상당수가 노령의 취약계층임을 고려할 때, 정부와 지자체의 도시재생에 대한 노력은 지속적으로 강구되어야 한다. 물리적 환경개선을 넘어 지역주민의 복지증진과 삶의 질 개선을 지향하는 도시재생의 노력과 고민이 이 지역에서 다시 제기되어야 하는 시점이다.

오영삼은 미국 Case Western Reserve University에서 사회복지학 박사학위를 받았으며 현재 부경대학교 행정학과에서 조교수로 재직 중이다. 온라인 건강정보, 암 생존자 및 부양가족연구, 중재프로그램 개발, 노인정책 등을 연구하고 있다.

(E-mail: oys503@pknu.ac.kr)

김수영은 부산대학교에서 행정학 박사학위를 받았다. 현재 경성대학교 사회복지학과 교수로 재직 중이며, 고령친화공동체 구축 및 상생발전 연구단의 단장을 맡고 있다. 주요 관심분야는 지역사회 복지, 노인복지이며, 노인의 삶과 관련된 여러 영역을 연구하고 있다.

(E-mail: sykim@ks.ac.kr)

정혜진은 Cleveland State University에서 행정학 박사를 받고 현재 가톨릭 관동대학교 공공행정학과에서 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지역개발, 도시 재생, 거버넌스 등이다.

(E-mail: hjung@ccku.ac.kr)

참고문헌

- 강혜규, 엄태영, 류진아. (2017). 도시재생사업에서의 사회복지사업 유형 및 내용 분석. 한국콘텐츠학회논문지, 17(7), pp.31-43.
- 국토교통부. (2017). 2017년도 도시재생 뉴딜 시범사업 선정계획. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. (2018). 2018년 도시재생 뉴딜사업 100곳 내외 선정 추진. <https://www.gov.kr/portal/mtnadmNews/1435618>에서 2018.6.25. 인출.
- 국토교통부, 도시재생사업단. (2014). 함께하는 희망, 도시재생 대한민국의 미래입니다. 세종: 국토교통부, 도시재생사업단.
- 권정주, 조진희, 전원식, 황희연. (2012). 도시재생사업 추진과정에서 나타난 거버넌스 참여주체별 의사결정 영향력 분석. 도시행정학보, 25(2), pp.325-343.
- 김소민, 정혜진. (2017). 도시재생 활성화 수단으로서의 창업분석: 도시재생선도지역을 중심으로. 국토연구, 94, pp.107-120.
- 김순양. (2004). 지방정부 행정서비스의 민간위탁 시스템 분석: 복지서비스를 중심으로. 사회보장연구, 20(2), pp.27-56.
- 김우영, 김승제. (2015). 근린단위 도시주거재생사업 유형. 대한건축학회 논문집-계획계, 31(4), pp.21-28.
- 김용용. (2008). 도시재생정책의 패러다임 변화와 대응과제. 국토, 315, pp.142-154.
- 김학실. (2011). 행위자 특성에 따른 사회적기업 지원정책 우선순위 연구. 지방정부연구, 15(2), pp.165-185.
- 김학실. (2013). 도시재생과정에서 마을기업의 역할. 한국정책연구, 13(2), pp.41-60.
- 김혜천. (2013). 한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구. 도시행정학보, 26(3), pp.1-22.
- 매일경제. (2018). ‘떴다, 메디컬 드론’…섬 보건의로 개선에 드론 활용. <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=563255>에서 2018.9.15. 인출.
- 민학기, 박천보. (2013). 도시쇠퇴에 따른 도시재생사업의 방향에 관한 연구. 대한건축학회 학술발표대회 논문집, 33(2), pp.257-258.
- 박진수, 김기수. (2012). 도시재생의 역사적 배경과 원인에 따른 인식 및 정책변화에 관한 고찰. 대한건축학회연합논문집, 14(1), pp.63-73.

- 부산광역시 도시재생지원센터. (2017). 다복동 안심마을(CPTED) 사업: 사업대상지 현장 수요조사서. 내부자료.
- 부산역사문화대전. (2018). 부산행토문화백과, 우동. http://busan.grandculture.net/Contents?local=busan&dataType=01&contents_id=GC04209210에서 2018.9.15. 인출. 변혜선, 이경기, 원광희, 조진희, 강문희, 등. (2017). 도시재생뉴딜 실천과제 발굴 연구용역. 청주: 충북연구원.
- 양재섭, 김정원, 김경배, 김광중, 김영환, 남진, 등. (2006). 도시재생정책의 국제비교 연구: 영국과 일본을 중심으로. 서울: 서울시정개발연구원.
- 이삼수. (2017). 도시재생 뉴딜사업에서 공공 역할 및 협력방안. *경남발전*, (139), pp.16-27.
- 이상훈, 황지옥. (2013). 도시재생 정책배경과 패러다임의 전환. *국토계획*, 48(6), pp.387-410.
- 이재우, 유재윤, 최창규, 홍경구, 강성길, 강동석, 정소양. (2014). 도시재생특별법의 시행 방향과 과제. *도시정보*, 382, pp.3-20.
- 원제무. (2013). 대형프로젝트 도시재생사업에 대한 비평적 고찰. *국토계획*, 48(3), pp.5-24.
- 장성수. (2008). 도시재생사업은 무엇이고 건축은 무엇을 하여야 하나?. *건축*, 52(7), pp.41-43.
- 전병혜, 송혜승, 이명훈. (2017). 도시재생을 위한 시민참여 교육프로그램의 운영현황과 개선방안 연구. *한국지역개발학회지*, 29(4), pp.155-181.
- 홍경구, 김남룡, 김정연, 김향집, 이석환, 조준배, 정철모. (2015). 선도지역 도시재생사업의 실태와 과제. *도시정보*, 395, pp.3-29.
- e-나라지표. (2017). 인구 천명당 주택수. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1228에서 2018.9.10. 인출. Roberts, P., & Sykes, H. (2000). *Urban regeneration: a handbook*. Thousand Oaks: Sage.
- Smyth, H. (2005). *Marketing the city: the role of flagship developments in urban regeneration*. Abingdon: Taylor & Francis.
- Yin R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*, 3rd edn. London, Sage.

Neighborhood Problems of Citizens Living in a Decaying Village and Strategies for Improving Quality of Life Based on Urban Regeneration:

Focusing on Jinae Town in the U-dong of Haeundae

Oh, Young Sam
(Pukyong University)

Kim, Soo-Young
(Kyungsoong University)

Jung, Hyejin
(Catholic Kwandong
University)

Many discussions have been held about urban regeneration programs aiming the redevelopment of declining urban areas in terms of economic, social, physical and environmental dimensions. However, much less scholarly attention has been paid to regions that were not selected as target areas, although they still need investments in urban regeneration for sustainable development. This study implements a case study by taking a region that experiences difficulties in dwelling environments such as safety, social welfare, and environmental problems. This study finds that residents living in the studied area have suffered from an unsafe and deteriorated dwelling environment and noise pollution. Moreover, the interviewees reveal that this area does not provide any social welfare service to its residents because the local government faces lacks of budget for vulnerable social classes and this area has higher rent prices than other areas. Based on the results, this study suggest several policy implications to improve the quality of life and social welfare services of residents living in the disadvantaged area.

Keywords: Urban Regeneration, New Deal Project, Poverty in Wealthy Regions,
Service Accessibility