

도시재생사업지구 거주자 유형별 사회적 자본차이 분석 연구: 길음뉴타운사업구역을 중심으로

A Study of the Difference of Social Capital
among the Group of Residents in New Town Area

천현숙 국토연구원 연구위원(제1저자)
Chun Hyeonsook Research Fellow, Korea Research Institute for
Human Settlements(Primary Author)
(hchun@krihs.re.kr)

김선희 국토연구원 녹색성장국토전략센터장
Kim Sunhee Director, Center for Territorial Policy & Green Growth,
Korea Research Institute for Human Settlements
(shkim@krihs.re.kr)

목 차

- I. 서론
- II. 도시재생과 사회적 자본의 관련성
- III. 도시재생사업의 재정착률 현황
- IV. 뉴타운사업구역 거주자유형별
사회적 자본의 차이
 - 1. 분석틀 및 연구방법
 - 2. 진입시기에 의한 거주자 구분별
사회적 자본 차이
 - 3. 이동거리에 의한 거주자 구분별
사회적 자본 차이
- V. 결론

I. 서론

도시재생은 주거환경을 개선시킬 뿐 아니라 새로운 거주자의 유입을 통해 사회적 혼합을 실현할 수 있는 방법이기도 하다. 주거환경을 개선하여 중산층을 유인하는 것은 노후불량주거지의 사회적 연결망을 강화할 수 있는 방법이기도 하다. 도시재생의 중요한 특징 중 하나는 도심의 낙후된 지역을 개발하면서 낙후된 지역에 거주하는 저소득층의 재정착에 힘쓰는 것과 동시에 중산층의 유입을 유도함으로써 중산층과 저소득층이 함께 어울려 사는 사회적 혼합의 긍정적 효과를 기대할 수 있다는 것이다. 그러나 우리나라에서 도시재생은 개발가능한 토지에 대한 개발압력의 실현으로서 노후불량주거지를 높은 용적률의 고층아파트로 탈바꿈하는 양상으로 전개되고 있다. 따라서 사업 이전에 거주하던 원주민들은 사업 후에 재정착이 어려워지며 대부분의 도시재생사업 구역에서 원주민 재정착률은 매우 낮은 실정이다.

주택재개발사업이나 재건축사업 등의 도시재생 사업을 통해 총량적으로는 양질의 주택재고를 더 많이 확보할 수 있지만 기존의 저렴한 주택재고를 일시에 멸실시켜 저소득층이 부담가능한 소형저렴 주택재고가 부족해지고 이는 저소득층의 주거안정을 저해하는 요인이 되고 있다. 이 밖에도 낮은 원주민 재정착률로 인해 기존 지역공동체가 유지되지 못하는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

성공적 도시재생사업은 물리적 환경개선 외에 사회경제적 여건 개선을 포함하는 총체적 재생이 되어야 한다. 또한 경제적, 사회적, 환경적 변화 속에서 가급적 기존의 커뮤니티가 유지, 보존될 수

있어야 한다. 상당수의 원주민들이 사업구역에 계속 거주를 희망하고 있음¹⁾에도 불구하고 개발지역의 집값상승과 임대료를 부담하기 어려워 대다수의 원주민이 사업지역에 재정착하지 못하고 더욱 쇠퇴한 지역으로 이동할 수밖에 없다면 이러한 도시재생사업은 원주민들의 주거환경개선에는 도움이 되지 않는 사업일 수밖에 없다.

이 연구는 도시재생사업의 대표적 사업유형인 뉴타운사업을 연구대상으로 하여 뉴타운사업지구의 거주자유형별 사회적 자본의 차이를 살펴보고자 한다. 뉴타운사업지구의 거주자유형을 원주민, 사업결정 이후에 주택을 구입하여 이주한 사람들, 사업완료 후 주택을 구입하거나 임차하여 거주하는 사람들로 구분하고 이들 집단 간에 사회적 자본의 차이가 있는가를 검증해 보고자 하는 것이다. 이를 통해 뉴타운사업지구의 거주자 특성이 사업완료 후에 해당 지역의 사회적 자본과 어떤 관계를 보이는지를 살펴보고자 한다.

연구질문은 다음과 같다. 첫째, 뉴타운 진입시기에 따라 사회적 자본의 차이가 있는가. 즉 도시재생사업이 완료된 지역에서 계속거주자와 사업진행과정 중에 분양권전매를 통해 진입한 자, 사업이 완료된 후 매매나 임대를 통해 해당 지역에 진입한 자로 구분하고 이들 집단 간 사회적 자본에 차이가 있는가를 검증해보는 것이다. 둘째는 외부에서 진입한 경우 이동거리에 따라 사회적 자본의 차이가 있는가. 신규 진입한 경우 이동거리에 따라 인근 지역으로부터 진입자와 원거리로부터 진입자로 구분하여 이들 간의 사회적 자본의 차이도 검증해본다.

1) 장위뉴타운의 경우 82.9%의 세입자가 개발 후에도 장위동에 계속 거주하기를 희망함('장위뉴타운 주민을 대상으로 구청이 실시한 설문조사 결과(구청 공람공고 자료)'에 의한 것이며 전준경(2008)에서 재인용).

II. 도시재생과 사회적 자본의 관련성

사회적 자본의 개념은 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 푸트남은 사회적 자본개념을 사회의 생산적 잠재력을 증진시켜주는 사회적 자원으로서 네트워크, 규범, 신뢰 등의 요소로 정의한다(Putnam, 1993). 콜만은 사회적 자본의 기능에 초점을 두어 사회공통의 목적을 위해 조직 내에서 결속하고 협동할 수 있는 사회적 능력으로 정의한다. 그에 의하면 사회적 자본이란 ‘한 개인이 그 안에 참여함으로써 특정한 행동을 하는 것을 가능하게 만들어주는 사회구조 혹은 사회적 관계의 한 측면’이다(Coleman, 1990).

콜만은 사회적 자본의 기능을 사회적 의무와 기대 및 사회적 구조의 신뢰성, 정보유통 채널, 규범과 제재의 세 가지로 유형화하였다(Coleman, 1990). 근린맥락에서 사회적 자본은 첫째, 일상적 접촉을 통한 친밀성과 관계망을 형성하며, 둘째, 사회적 규칙의 내면화를 통한 사회적 규범으로서 기능하며, 셋째, 신뢰와 상호성을 형성하게 된다.

공간과 도시정책, 도시계획 등과 사회적 자본의 연관성을 분석하는 연구들이 다수 시도되고 있다. 푸트남은 대도시 주변의 교외화 현상 등이 사회적 자본을 잠식한다고 주장하고 있다(Putnam, 2000). 도시에서의 삶의 질을 높이기 위해서는 대중교통, 공공공간 등을 개선해서 ‘이웃’과의 원만한 관계를 유지할 수 있는 방안이 필요하다고 지적되기도 한다(레이든 외, 2008). 뉴어버니즘에 의해 설계된 도시의 커뮤니티의식이 전통적 도시설계방식이 적용된 도시보다 더 높다는 연구결과도 있다(Joongsub Kim and Rachel Kaplan, 2004). 지역 사회의 지속적인 발전과 근린환경 개선을 위해 필요한 수단으로 사회적 자본의 유용성이 지적되기도 한다(Lang and Hornburg, 1998; Temkin and

Rohe, 1997), 국토관리분야를 도시계획, 교통, 환경 등의 분야로 구분하여 국토관리분야에서 사회적 자본 확충방안을 제안한 연구도 있다(김선희 외, 2008).

클레인한스 등(Kleinmans, Priemus and Enbheren, 2007)은 재개발을 통해 형성된 근린지구의 거주자를 원거주자, 동일 지역 내에서 이주자, 개발지역 주변으로부터 이주자, 그리고 원거리로부터 신규 이주자로 구분하여 이들의 사회적 자본을 측정하였다. 분석 결과 사회적 자본은 거주기간보다도 소득, 자녀가 있는 가구, 자가 소유 등에 따라 영향을 받으며 새롭게 이주한 사람의 사회적 자본이 원거주자보다 높게 나타났다. 영국의 근린재생(neighborhood renewal)정책에서도 근린차원의 사회적 배제를 극복하기 위한 방안의 핵심으로서 지역사회구성원들의 사회적 자본 형성이 중요한 전략으로 고려되고 있다(Kerns, 2004; SEU, 2001).

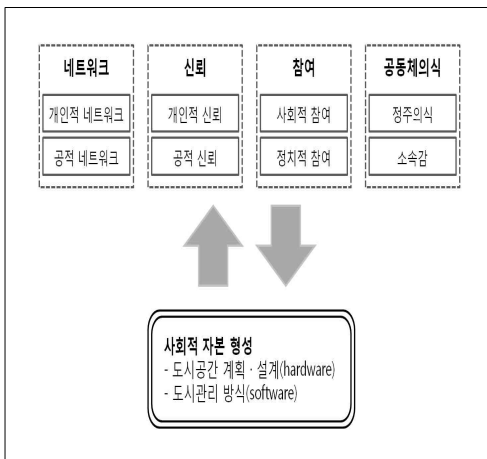
도시계획 및 관리 분야에서 사회적 자본을 연구하는 접근법은 크게 경험적·기능적 접근과 규범적 접근으로 대별된다(서순탁, 2002). 경험적·기능적 접근은 사회적 자본의 차이에 따라서 도시계획 활동의 성과가 달라짐을 보여주는 접근법으로서 사회적 자본을 근린발전이나 도시계획활동에 영향을 미치는 독립변수의 하나로 설정한다. 규범적 접근법은 도시계획 과정을 통해 사회적 자본을 어떻게 증대시킬 수 있을 것인가를 파악하는 접근법으로서 어떤 계획시스템과 과정이 사회적 자본 형성에 기여하게 되는가에 연구의 초점이 있다. 규범적 접근에서는 도시계획의 결과물로 사회적 자본의 차이를 분석하고 사회적 자본 제고를 위해 도시계획적 요소를 어떻게 활용할 것인가에 주목한다. 이런 접근방법에서는 사회적 자본을 종속변인으로 보고 도시계획적 특성에 따라 사회적 자본형

성 정도가 달라진다는 점에 주목한다.

본 연구는 경험적·기능적 접근을 통해 사회적 자본을 도시재생사업의 일종인 뉴타운사업과 연계하여 분석하고자 한다. 본 연구에서 사회적 자본 개념은 “일정 지역 내 주민 상호간 이익을 위하여 조정 및 협동을 충칭하는 신뢰, 네트워크, 참여와 공동체의식의 복합체”로 정의한다. 신뢰(Trust)는 가족과 이웃에 대한 신뢰, 공공에 대한 신뢰 등 공통기반 확보요소다. 참여(Civic engagement)는 사회적 참여(수평, 수직), 정치적 참여를 포함한 공통의 목표정립 요소이며 네트워크(Network)는 근린에서의 연계성, 지역사회 네트워크 등 이웃과 지역사회 유지 요소다. 공동체의식(Sense of community)은 정주의식과 소속감과 같은 공동체 구성원으로서의 연대감을 말한다.

사회적 관계가 발현되는 단위가 물리적 공간이므로 다양한 공간적 특성에 따라 사회적 자본형성 정도에 차이가 있을 것이라고 예상할 수 있다.²⁾

그림 1_ 도시분야 사회적 자본 확충방안 연구 개념도



2) 예를 들어 새로 형성된 커뮤니티 vs 오래된 커뮤니티, 사회적 혼합(social mix) 정도, 대규모 커뮤니티 vs 소규모 커뮤니티, 면 구조의 커뮤니티(square structure community) vs 선 구조의 커뮤니티(linear structure community), 공공시설(public facilities) 복합화 정도 등에 따라 사회적 자본에 차이가 존재할 수 있음.

도시재생은 도시공간의 재구조화 과정이다. 재구조화 과정이 완료된 후 거주자들은 도시재생사업 이전부터 해당 지역 원거주민이었던 계속거주자, 사업지구 주변 근린으로부터 이동한 자, 사업지구 주변이 아닌 먼 거리의 근린으로부터 신규진입자, 강제로 축출된 자 등으로 구분될 수 있다. 이러한 집단별로 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 참여, 네트워크, 공동체의식 등에 어떤 차이가 있는가, 차이가 있다면 이를 어떻게 해석할 수 있는지에 대해 살펴본다. 이들 집단 간에 사회적 자본에 유의미한 차이가 있다면 이는 사회적 자본을 제고하기 위해서는 도시재생이 어떻게 이루어지는 것이 바람직한가에 대한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

III. 도시재생사업의 재정착률 현황

도시재생은 전면철거부터 보존형 사업까지를 포괄하는 것으로 현재 진행되는 사업 중에서는 재개발, 재건축이나 뉴타운 사업 등이 철거형 사업으로, 주거환경개선사업의 현지개량방식이 보존형 사업으로 구분될 수 있다. 뉴타운사업은 서울시의 ‘서울시균형발전지원에 관한 조례’(2002)에 의해 시행되던 사업으로서 2006년 「도시재정비촉진법」이 제정되면서 동법에 의한 재정비촉진사업으로 변경 지정되어 시행되고 있다. 동법의 제정과 함께 중앙 정부의 제도적 지원이 확대되고 전국적 사업으로 확대되면서 도시재생사업이 활성화되고 있다.

뉴타운사업은 서울시가 최초로 도입한 새로운 계획적인 기성 시가지 개발방식으로서 종전의 소규모 단위 재개발 사업을 광역단위(생활권)로 계획적으로 개발하며 일정규모 이상의 생활권역을 대

상으로 공공에서 개발기본 계획을 먼저 수립한 후에 민간부문이 중심이 되어 단위구역별 주택개발 사업을 추진하는 방식이다. 공공의 재정지원을 통해 공공부문이 적극적으로 역할

을 담당하며, 주택재개발 방식을 넘어서서 다양한 도시개발방식을 활용한다는 점에서 기존의 재개발 사업과 차별화된다.

서울시가 사업초기에 뉴타운 개발기본계획 수립 매뉴얼을 통해 밝힌 뉴타운 사업의 필요성은 크게 네 가지다. 하나는 재개발사업이 민간주도로 시행되어 충분한 도시기반시설을 설치할 수 없었다는 점, 둘째, 민간부문은 수익성 부족 때문에 도시기반시설 설치에 한계가 있으므로 공공부문이 담당해야 한다는 점, 셋째, 기존 재개발 방식으로는 주거기능과 상업기능이 복합되어 있는 도심인근 불량주거지역에 대한 종합적인 도시개발이 불가능하다는 점, 넷째, 기존 재개발 방식에서는 사업성 부족 때문에 원주민의 재정착이 어려웠다는 점 등이다(변창흠, 2008). 수도권지역에서 전개되고 있는 뉴타운사업은 지역 간 형평성을 제고하기 위해 기초생활서비스 시설의 지역 간 배분, 지역 간 교육여건의 형평성 제고 및 자치구간 재정격차의 불균형 완화를 목적으로 한다. 즉 강북지역 주거환경 개선을 통해 서울시내 강남북 간 불균형을 완화하고자 하는 것이다.

그러나 뉴타운사업지역에서 원주민 재정착률에 관한 연구결과에 의하면 뉴타운사업구역의 재정착률은 20% 이하로 나타나고 있다(서울특별시, 2007) 이는 뉴타운사업으로 인한 주거환경개선효과가 원주민의 삶의 질 제고에는 별 영향을 미치지 않고 있음을 보여주는 것이다. 서울시내 뉴타운사

표 1_길음4구역 원주민 조합원의 사업단계별 입주권 보유현황

구분	조합설립 인가단계	사업시행 인가단계	관리처분 인가단계	입주 단계	실제 입주
조합원수	868 (100%)	810 (93.3%)	437 (50.3%)	206 (23.7%)	104 (12.0%)

출처: 서울시, 2007. 뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안. 서울시정개발연구원을 참고하여 재작성.

업지역 조합원들의 경우 상당수가 추가부담금을 부담할 여력이 없어 조합설립인가 단계에서부터 입주까지의 기간 동안 입주권을 전매하고 있는 실정이다.

길음4구역 입주권 보유현황에 관한 조사자료에 의하면 조합설립인가 당시 참여한 원주민 조합원 중 23.7%가 재개발사업을 통해 건설된 아파트를 보유하고 있고, 실제 입주하여 생활하고 있는 가구는 104가구로 이는 입주단계에 입주권을 보유하고 있는 조합원의 51.5%이며, 전체 원주민 조합원의 12%에 해당된다. 보상대상 세입자 전체를 기준으로 볼 때, 135가구(22.5%)가 재개발임대아파트를, 465가구(77.5%)가 주거이전비를 선택하였다. 공공임대주택을 선택한 가구 중 사업지구인 길음4구역 재개발임대아파트에 입주한 경우는 42가구(7%)에 불과하다.

서울 길음뉴타운 사업구역의 경우 입주단계에서 아파트를 보유하고 있거나 사업구역 내 임대아파트에 입주한 경우를 재정착한 것으로 보고 재정착률을 계산해보면 17%로 나타난다. 이 수치를 35개 뉴타운에 적용할 경우 35개 뉴타운 10만 가구 중 8만 3천 가구가 사업구역에 재정착하지 못하고 타 지역으로 이주할 수밖에 없게 되는 것이다(경향신문, 2008.4.28).

주거환경개선사업의 재정착률 연구에서는 수도권에서는 72.3~80%, 전국 평균으로는 56.9~59% 수준으로 나타나고 있어서 재개발사업이나 뉴타운 사업 등보다는 재정착률이 높은 것으로 나타난다

(배순석 외, 2006).

도시재생사업에서 재정착률이 중요한 이유는 낙후된 주거환경개선과 함께 적절한 사회적 혼합을 실현하는 데 있어서 원주민의 재정착이 중요한 요소이기 때문이다. 물리적 환경개선 외에 커뮤니티의 지속적이고 안정적인 발전을 위해서는 사회적 자본 형성이 중요한 요소가 된다. 따라서 뉴타운 사업 완료지구에서 거주자 유형별로 사회적 자본이 유의미한 차이가 존재하고 특히 원주민 집단에서 사회적 자본이 높다면 원주민 재정착률은 뉴타운사업 완료지구의 사회적 자본 형성에 관건이 될 수 있기 때문이다.

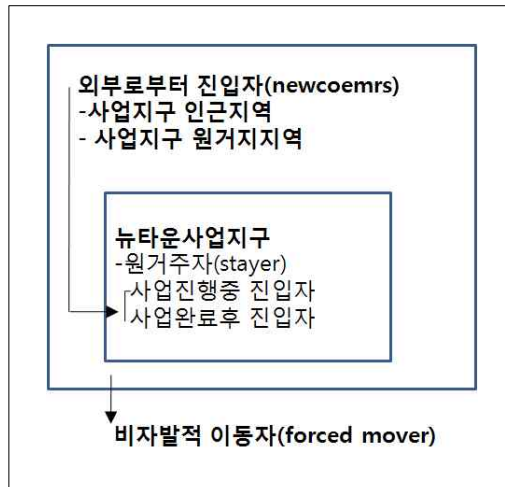
IV. 뉴타운사업구역 거주자유형별 사회적 자본의 차이

1. 분석틀 및 연구방법

본 연구는 뉴타운진입시기와 이동거리에 따라 거주자의 사회적 자본에 차이가 있는가를 알아보기 위한 것이다. 사업이 완료된 길음뉴타운지구에서 사업진행의 중요한 시점구분은 뉴타운개발계획 수립 및 기본계획고시단계와 사업준공이다.

거주자유형은 두 가지 기준에 의해 구분하였다. 첫 번째 기준은 뉴타운 진입시기로서 원거주자, 사업진행과정 중 진입자, 사업완료 후 진입자로 구분된다. 사업의 초기단계인 개발계획수립 및 발표단계부터 계속 거주해온 집단을 원거주자로, 이후 사업진행과정에 진입한 사람들을 외부로부터 진입자로 구분하였다. 두 번째 기준은 뉴타운으로부터 멀

그림 2_거주자유형 분석틀



마나 원거리에서 진입했는가로서 원래 뉴타운사업 구역 거주자, 사업구역 인근(성북구, 강북구, 노원구, 도봉구)에서 이주해온 경우, 기타 지역에서 이주해온 경우로 구분하였다. 뉴타운사업지구 내 거주자유형별 사회적 자본차이를 분석하기 위한 틀을 도식화하면 <그림 2>와 같다.

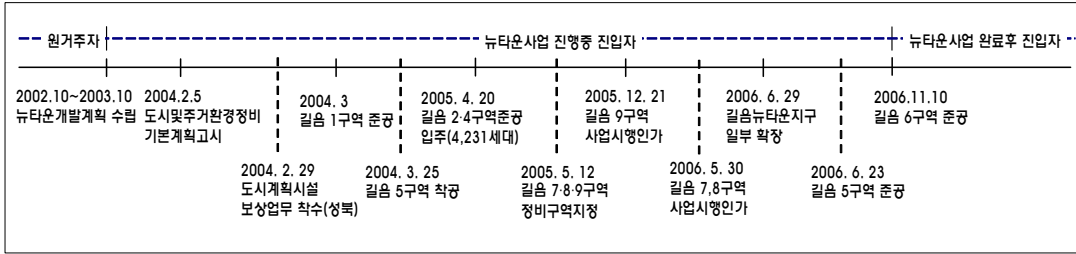
분석자료는 최근에 수도권 내에서 도시재생사업이 이루어진 길음뉴타운³⁾을 대상으로 한 설문조사 자료를 이용하였다. 길음1동 전체인구를 성별, 연령별 비례할당 후 무작위추출방식을 적용하였으며 총 191표본이 조사되었다.⁴⁾

사회적 자본 구성요소인 각 항목의 설문은 다음과 같다. 신뢰도는 가족, 이웃, 직장동료, 물건판매·서비스 제공자에 대한 개인적 신뢰와 정부 정책결정과정에 대한 공적 신뢰로 구성하였다. 참여도는 봉사단체, 종교단체, 친목단체, 시민단체, 학부모모임 등의 참여 정도, 지역사회 축제나 문화행

3) 길음뉴타운은 길음1, 2, 3동 일대로 125만㎡이며 계획인구 5만 7,430인, 1만 9,530가구로 개발되는 구역임. 개발기간은 2003년~2015년이며 2008년 6월 현재 총 9구역 중 6구역까지 준공된 상태임. 수도권 내 뉴타운 사업 중 사업이 일부라도 완료되어 입주한 유일한 지역이어서 이곳을 조사지역으로 하였음.

4) 분석에 활용된 자료는 국토연구원(2008)과제에서 조사된 '지역주민들의 지역사회활동 및 인식조사'(2008)임.

그림 3_ 뉴타운진입시기별 구분



사, 반상회 등의 사회적 참여와 투표, 여론조사 및 정책관련 공청회 등의 정치적 참여로 구분하였다. 네트워크는 이웃과 친밀도, 위험 상황 시 도움을 청할 이웃의 수 등의 개인적 네트워크와 지역사회 뉴스 전달경로, 공공기관 및 공공 시설 이용 정도, 정당활동 여부 등의 공적 네트워크로 질문하였다. 공동체의식은 정주의식과 소속감을 질문하였다.⁵⁾ 분석에 사용된 방법은 빈도분석, 분산분석 등이 다.

2. 진입시기에 의한 거주자 구분별 사회적 자본 차이

표 2_ 뉴타운 진입시기에 따른 거주자유형별 사회적 자본

구분	원거주자	사업진행 중 진입자	사업완료 후 진입자	유의도
표본수(명)	68	45	78	
개인적 신뢰	3.49	3.41	3.40	-
공적 신뢰	2.67	2.76	2.65	-
신뢰	3.08	3.08	3.00	-
사회적 참여	1.74	1.74	1.66	-
정치적 참여	3.30	3.30	3.30	-
참여	2.52	2.52	2.48	-
개인적 네트워크	2.14	2.09	1.89	-
공적 네트워크	1.21	1.22	1.21	-
네트워크	1.68	1.66	1.55	-
정주의식	4.01	3.67	3.23	**
소속감	3.60	3.51	3.22	*
공동체의식	3.81	3.59	3.22	**

주: ∂ = p<0.1, * = p<0.05, ** = p<0.01

첫 번째 기준에 의한 유형은 원거주자인가, 외부로부터 이주해온 이주자인가 하는 것이다. 뉴타운 사업계획발표일인 2002년 10월을 기준⁶⁾으로 하여 그 이전부터 거주하던 경우를 '원거주자', 그 이후 이주해온 경우

를 '이주자'로 구분하였다.

이주자인 경우는 뉴타운 사업이 진행되던 기간 동안 조합원 지분을 구입한 경우를 '사업진행과정 중 진입자'로 사업이 완료된 이후 매입하거나 임차

5) 대부분의 항목은 5점 척도로 조사되었으며 투표는 '했다'와 '하지 않았다'고 질문하였으나 참여와 관련된 다른 항목과 합산한 후 5점 척도로 변환하였음.

6) 길음뉴타운은 뉴타운사업지역이지만 개별 구역의 사업은 「도시및 주거환경정비법」에 의한 재개발사업으로 이루어졌기 때문에 개별 구역마다 별도의 지구지정일이 있음. 조사 시 구역별로 지구지정일을 특정하여 조사하기 어려운 문제점이 있었기 때문에 뉴타운사업계획 발표일을 기준으로 하였음.

표 3_ 뉴타운 진입시기에 따른 거주자유형별 사회경제적 특성

변수	기준	원거주자	사업진행 중 진입자	사업완료 후 진입자	유의도
연령		49.0세	43.6세	40.7세	0.004**
학력	대졸 이상	38.2%	66.7%	65.4%	0.0037**
소득	월 300만 원 초과	71.2%	75.0%	89.5%	-
	월 400만 원 초과	31.8%	34.1%	38.2%	
직업	사무관리직	10.3%	28.9%	41.0%	0.0002**
	자영업, 판매서비스업	35.3%	15.6%	15.4%	
가구형태	(부모)+부부+자녀	94.6%	89.5%	95.8%	-
거주기간		2.93년	1.87년	1.47년	0.0001**
점유형태	자가 비율	98.5%	100%	53.9%	-

주: $\delta = p < 0.1$, * = $p < 0.05$, ** = $p < 0.01$

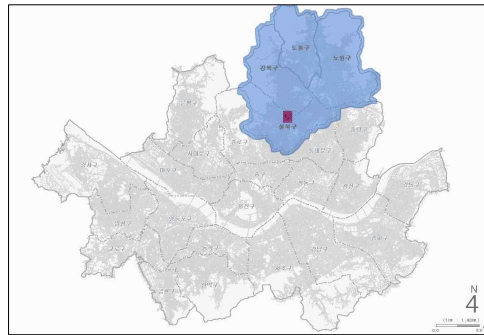
한 경우를 ‘사업완료 후 진입자’로 구분하였다.

뉴타운사업구역에 진입시기별로 구분한 거주자유형별 사회적 자본은 <표 4>에서 보듯이 신뢰, 참여, 네트워크 등의 차이는 통계적 유의성이 없었고 공동체의식은 원거주자 > 사업진행과정 중 진입자 > 사업완료 후 진입자 순서로 높게 나타났다.

뉴타운 진입시기별로 거주자들의 공동체의식에 차이가 나타나는 이유를 알아보기 위해 거주자집단별 사회경제적 특성의 차이를 살펴본 것이 <표 4>다. 연령은 원거주자가 49.0세로 가장 높았고 진행과정 중 진입자가 43.6세, 사업완료 후 진입자가 40.7세로 가장 낮았다. 학력은 대졸 이상 비율이 원거주자 38.2%인 반면 진행 중 진입자는 66.7%, 완료 후 진입자는 65.4%로 높았다.

소득 역시 원거주자보다 진행 중 진입자나 완료 후 진입자가 더 높게 나타났으나 통계적 유의성은 없었다. 직업은 사무관리직 비율이 원거주자 10.3%, 진행 중 진입자 28.9%, 완료 후 진입자 41.0%였다. 거주기간은 원거주자가 2.93년으로 가장 길었고 진행 중 진입자 1.87년, 완료 후 진입

그림 4_ 길음뉴타운 인근지역



자 1.47년이였다. 원거주자의 경우 사업진행 중 타 지역으로 이동했다 다시 이주해왔기 때문에 재정착 이후의 거주기간만 고려한 것이다. 연령, 학력, 직업 등을 고려해 볼 때 원거주자들은 진행 중 진입자나 완료 후 진입자와 뚜렷하게 구분되는 특성을 보인다. 진행 중 진입자와 완료 후 진입자들의 평균적 모습은 40대 초반의 대졸, 사무관리직이고 월 소득은 평균 300~400만 원 정도다. 이에 비해 원거주자들은 40대 후반의 고졸, 자영업이나 판매서비스업 종사자가 많았고 소득수준은 외부에서 이주해온 사람들보다 낮았다.

표 4_ 뉴타운으로 이주거리에 따른 거주자유형별 사회적 자본

구분	원거주자	인근지역으로부터 진입자	원거리지역으로부터 진입자	유의도
표본수(명)	68	71	52	
개인적 신뢰	3.49	3.43	3.26	∂
공적 신뢰	2.67	2.69	2.69	-
신뢰	3.08	3.06	2.98	-
사회적 참여	1.73	1.72	1.65	-
정치적 참여	3.48	3.34	3.24	-
참여	2.61	2.53	2.53	-
개인적 네트워크	2.15	2.03	1.87	-
공적 네트워크	1.21	1.21	1.22	-
네트워크	1.68	1.62	1.54	-
정주의식	4.01	3.37	3.42	**
소속감	3.60	3.25	3.42	∂
공동체의식	3.81	3.31	3.42	**

주: ∂ = p<0.1, * = p<0.05, ** = p<0.01

3. 이동거리에 의한 거주자 구분별 사회적 자본 차이

두 번째 거주자 유형구분의 기준은 이동거리다. 은평 뉴타운 사업구역 지정일인 2002년 12월 기준으로 하여 그 이전부터 해당 지역에 거주하던 경우를 ‘원거주자’, 뉴타운 사업결정 이후 이주한 경우는 진입시기에 상관없이 이동거리에 따라서 구분하였다. 성북구와 강북구, 도봉구, 노원구로부터 이주한 경우를 ‘인근지역으로부터 진입자’로 구분하였고 그 밖의 다른 지역으로부터 이주한 경우는 ‘원거리지역으로부터 진입자’로 구분하였다.⁷⁾

뉴타운 사업구역 내 거주자의 이동거리에 따른 유형별 신뢰, 참여, 네트워크, 공동체의식 등의 점수 차이에 대한 분산분석 결과는 <표 5>에서 보듯이 개인적 신뢰와 공동체의식이 유의미한 차이가 있게 나타났다. 개인적 신뢰는 원거주자 > 인근지역으로부터 진입자 > 기타지역으로부터 진입자순으로 높았다. 공동체의식도 원거주자 > 인근지역으로부터 진입자 > 기타지역으로부터 진입자순으로 높았다.

위의 분석에서 보듯이 뉴타운 진입시기에 따라서는 원거주자나 외부에서

진입했는가에 따라, 그리고 외부에서 진입한 경우 사업구역 인근지역인가 먼 지역인가에 따라 개인적 신뢰나 공동체의식 등에서 차이가 나타나고 있다.

그러나 참여나 네트워크 등에서의 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 따라서 개인적 신뢰나 공동체의식의 차이를 들어 원거주자들이 외부에서 진입한 사람들보다 사회적 자본이 더 높다고 단정적으로 해석하기는 어렵다. 그러나 참여나 네트워크는 신뢰나 공동체의식을 기반으로 하여 이루어지는 것이므로 신뢰와 공동체의식이 높아지면 향후 참여나 네트워크의 활성화를 통해 전반적인 사회적 자

7) 도봉구는 성북구에서(73.7), 노원구는 도봉구에서(88.1) 분구되었고 노원구 일부가 도봉구로 편입(89.1), 강북구는 도봉구에서 분구(95.3)된 지역이므로 4개의 지역은 같은 생활권으로 볼 수 있음.

표 5_ 뉴타운으로 이동거리에 따른 거주자유형별 사회경제적 특성

변수	기준	원거주자	인근지역으로부터 진입자	원거리지역으로부터 진입자	유의도
연령		49.0 세	42.1 세	41.4 세	0.0008**
학력	대졸 이상	38.2 %	60.6 %	73.1 %	0.0023**
소득	월 300만 원 초과	31.8 %	34.1 %	38.2 %	0.0974*
	월 400만 원 초과	71.2 %	75.0 %	89.5 %	
직업	사무관리직 비율	10.3 %	38.0 %	34.6 %	0.0004**
	자영업, 판매서비스업	35.3 %	18.3 %	11.6 %	
가구형태	(부모)+부부+자녀	94.6 %	95.2 %	91.5 %	-
거주기간		2.93년	1.62 년	1.62 년	0.0001**
점유형태	자가 비율	98.5 %	73.2 %	67.3 %	0.0001**

주: $\partial = p < 0.1$, * = $p < 0.05$, ** = $p < 0.01$

본 형성에 긍정적 역할을 할 것을 기대할 수 있다.

원거주자들은 사업 진행 과정에서 지분을 팔고 다른 지역으로 이주할 수 있었음에도 불구하고 다시 원거주지를 선택한 사람들로서 지역에 대한 애착심이 강하고 재정착을 할 수 있는 경제적 부담능력을 가진 사람들이다. 따라서 다른 유형의 거주자들보다 공동체의식이 높은 원거주자비율이 높아질수록 사회적 자본형성에 순기능적이고 커뮤니티의 안정성이 높아질 것이라고 예측할 수 있다.

이동거리에 의한 거주자집단별로 사회경제적 특성의 차이는 <표 6>과 같다. 즉 원거주자집단은 가장 나이가 많고 자영업, 판매서비스업 비중이 높고 소득과 학력수준은 상대적으로 낮았다. 반면 외부로부터 진입자들은 40대 초반의 대졸자들이 많고 사무관리직 비율이 높았다. 그러나 이동거리별

로 인근 지역에서 이주한 경우와 원거리에서 이주한 경우에 따른 사회경제적 차이는 없었다. 뉴타운 진입시기나 이동거리에 의한 거주자유형별 사회경제적 특성의 차이는 뉴타운 사업이 원거주민들의 거주지를 중산층 거주지로 대체시키고 있음을 보여준다.

뉴타운사업진행 중 입주자나 완료 후 입주자들이 상대적으로 더 젊고 안정된 직업을 갖고 있음에도 불구하고 공동체의식에 있어서는 원거주자집단이 더 높은 것은 해당 지역의 오랫동안 정주하는 동안에 형성된 경험과 상호작용의 관계망이 영향을 미치고 있기 때문인 것으로 해석된다.⁸⁾

8) 외국의 재건축단지에서의 사회적 자본에 대한 연구는 반대의 결과를 보이고 있음. 신규진입자들은 사회경제적 특성이나 가구구성상 원거주자보다 다소 동질적 집단으로 나타나며 따라서 사회적 상호작용이 용이하고 대중적 친밀성과 상호이해도가 높아 사회적 자본이 더 높은 것으로 나타남. 반면 계속거주자는 상대적으로 사회경제적으로 이질적이고 직업이동이 빈번한 것으로 나타남 (Kleinhans et al, 2007).

V. 결론

도시재생사업의 낮은 재정착률이 문제점으로 지적되어오고 있고 이를 개선하기 위한 노력도 다방면으로 검토되고 있다. 근본적으로 도시재생사업은 노후불량주거지의 주거환경을 개선시키면서 거주자들의 삶의 질을 제고시켜줄 수 있는 것이어야 한다. 특히 뉴타운사업은 강북지역 주거환경 개선을 통해 서울시내 강남북 간 불균형을 완화를 목적으로 하는 사업이므로 지역의 물리적 차원뿐 아니라 기존에 거주하던 사람들의 주거의 질이라는 측면이 중요하게 고려되어야 한다.

우리나라 도시는 급속한 산업화과정에서 발생한 수요를 기반하여 성장해왔으며 과밀, 혼잡 및 난개발 등의 문제점이 지적되어 왔다. 급속한 경제성장은 도시에 대한 높은 개발압력으로 작용하였고 수도권과 지방 대도시는 도시외곽을 신도시형태로 개발함으로써 도시용지수요에 대응해왔다. 재개발과 재건축에 의존한 도시부동산 개발사업은 개발이익을 보장해왔기 때문에 일부 토지소유자와 개발회사, 건설회사 등에게는 매력적인 투자처가 될 수 있었다. 그러나 민간주도에 의한 수익형 자산개발방식은 도시의 균형있는 발전을 위한 총체적 도시재생에는 적합하지 않다. 기존의 재개발중심의 도시재생은 민간중심, 수익성 중심, 주택지 개발위주의 사업으로 이루어짐으로써 공공성 있는 균형 잡힌 종합적 도시개발이 어려웠다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 뉴타운사업이 도입되어 시행되고 있지만 뉴타운사업 역시 총체적 도시재생으로 보기에는 미흡한 점이 많다.

지역사회발전이나 경제발전, 공공문제의 효과적인 해결에 있어서 사회적 자본의 유용성은 오래전부터 인식되어 왔으며 최근에서는 연구주제로도 활발히 다루어지고 있다. 도시재생사업을 사회적

자본의 관점에서 분석하는 것은 사회적 자본형성에 바람직한 방향에서의 도시재생사업의 방향성이 설정되어야 한다는 점에서 연구의 의의가 있다.

도시재생을 통한 매력적인 주택의 공급은 지역의 사회적 자본을 높이는 전략이 될 수 있다. 그러나 타의에 의해 거주지를 이탈하여 다른 지역으로 이주할 수밖에 없는 사람들이 많아질수록 이는 사회 내에 눈에 보이지 않는 강력한 불균등을 초래할 수 있으며 사회통합에 부정적 효과를 미칠 수 있다. 선진국들이 수십 년간의 도시재생의 경험을 통해 물리적·사회적 환경을 개선뿐 아니라 경제적 혜택을 제공하고 커뮤니티의 자생력을 고취하는 정책으로 전환해오고 있는 점은 우리나라에도 시사점이 크다.

성공적인 도시재생 전략과 정책을 위해서는 물리적 환경의 개선을 넘어 시민들을 경제적·사회적으로 자립하도록 하는 인적 자본에 대한 투자와 교육도 필요하다. 도시재생 사업은 특정 계층이나 개발업자의 이익창출 수단이 아니라 다양한 계층에 혜택이 돌아가는 것이 되어야 하고 원거주자들이 희망할 경우 그 지역에 다시 거주할 수 있도록 하는 제도적 지원이 이루어져야 한다.

뉴타운사업이 도시의 균형발전을 도모하기 위한 것이라면 기존의 커뮤니티를 가급적 유지하면서 이들에게 보다 나은 사회적경제적, 물리적 환경을 제공해주어야 한다. 기존 커뮤니티를 해체시키고 외지에 거주하던 중산층에게 매력 있는 주거지를 제공하는 것이라면 이는 중산층만을 위한 신도시를 도시지역 내에 조성하는 것과 다를 바가 없다.

주거환경의 개선과 균형발전의 도모는 원거주자들이 재정착을 전제로 할 때 사회적 의미가 있는 것이다. 원거주자들이 정주의식이나 소속감 등의 공동체의식이 높게 나타는 분석 결과는 사업완료 후 원거주자 비율이 높을수록 커뮤니티의 형성과

발전에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 점을 시사해 준다.

본 연구는 뉴타운 사업이 완료된 지역의 주민들을 뉴타운 진입시기와 이동거리에 따라 유형화하여 사회적 자본의 차이를 살펴보고자 한 것이다. 분석 결과 신뢰나 참여, 네트워크 등에서는 유의미한 차이가 없었지만 공동체의식에 있어서는 원거주자들이 유의하게 높은 것으로 나타났다. 공동체의식은 참여나 네트워크를 활성화하는 데 기여할 수 있는 요소라는 점에서 사회적 자본형성에 토대가 되는 것이라는 점에서 커뮤니티의 형성과 활성화를 위해서는 더 많은 원주민들이 재정착할 수 있는 도시재생전략이 강구되어야 할 것이다.

참고문헌

Robert D. Putnam, 2000. 사회적 자본과 민주주의. 안청시 외 옮김. 박영사.
 김기범, 2008. “뉴타운은 허울, 시민만 쫓겨나...원주민 재정착률 불과 17%”. 4월 28일자.
 김선희·천현숙·서연미 외, 2008. 국토관리분야의 사회적 자본 확충방안(1). 경기 : 국토연구원.
 서순탁, 2002. “사회적 자본 증진을 위한 도시계획의 역할과 과제: 접근방법과 정책적 함의”. 국토연구 제33권. 경기 : 국토연구원. pp73-87.
 서울특별시, 2007. 뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안. 서울 : 서울시정개발연구원.
 배순석 외, 2006. “주거환경개선사업구역 원주민 재정착 실태 및 미입주가구 행태에 관한 연구: 안양시 사례를 중심으로”. 월간 국토 통권 302호. 경기 : 국토연구원. pp59-68.
 변창흠, 2008. 4. 23. “뉴타운사업의 문제점과 해결방안”. 환경정의·참여연대. 긴급토론회-뉴타운 사업, 이대로 좋은가. 참여연대 느티나무홀.

이규목·이준미, 2004. “도시공원녹지관리의 자발적 공동체 내 사회적 자본 형성요인에 관한 연구”. 대한국토·도시계획학회지 제39권. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp271-284.
 전준경, 2008. 7. 11. “뉴타운사업 실행방안 개선연구”. 민주당 뉴타운대책특별위원회. 뉴타운사업 개선방안 마련을 위한 정책토론회. 국회헌정기념관.
 천현숙, 2004. “대도시 아파트 주거단지의 사회적자본”. 한국사회학 제38집 제4호. 서울 : 한국사회학회. pp215-247.
 케빈 레이든·아브라함 골드버그·로버트 듀발, 2007. 1. 19. “삶의 질, 행복, 그리고 사회 및 공동체 연결의 중요성”. 서울글로벌 메트로폴리탄 포럼 제1차 국제학술회의. 대한상공회의소.
 한국개발연구원 국제대학원, 2006. 사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구. 서울 : 한국개발연구원.
 Coleman, James, 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA : Harvard Univ. Press
 Grootaert, C., Narayan, D., Jones, V. N. and Woolcock, M, 2004. “Measuring Social Capital: an Integrated Questionnaire”. *WORLD BANK WORKING PAPER* no.18. The World Bank : Washington D.C.
 Joongsub Kim and Rachel Kaplan, 2004. “Physical and Psychological Factors in Sense of Community: New Urbanist Ketlands and Nearby Orchard Village”. *Environment and Behavior* vol.36, no.3. UK: Sage Pub. pp313-340.
 Kleinhans, Reinout, Priemus, Hugo, Engbersen, Godfried, 2007. “Understanding Social Capital in Recently Restructured Urban Neighborhoods: Two Case Studies”. *Urban Studies* vol.44, no.5/6. UK: Carfax Publishing. pp1069-1091.
 Kamhon Kan, 2007. “Residential Mobility and Social Capital”. *Journal of Urban Economics* vol.61. Amsterdam : Elsevier Science. pp436-457.
 Kerns, A, 2004. Social Capital, Regeneration and Urban Policy. *CNR Report 15*. ESRC Center for Neighborhood Research, (<http://www.bristol.ac.uk/sps/cnrpaperspdf/cnr15pap.pdf>)
 Kevin M. Leyden, 2003. “Social Capital and the Built Environment: The Importance of Walkable Neighborhoods”. *American Journal of Public Health* vol.93, no.9. USA : American Public Health Association. pp1546-1551.
 Lang, R. E. & Hornburg, S. P. 1998. “What is Social Capital and Why is It Important to Public Policy?”. *Housing Policy Debate* vol.9, no.1. USA : Fannie Mae. pp1-16.

- Onyx, J. & Bullen, P. 2000. "Measuring Social Capital in Five Communities". *Journal of Applied Behavioral Science* vol.36, no.1. UK : Sage Pub. pp23-42.
- Putnam, Robert D. 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Economic Growth". *The American Prospect* Spring, USA : The American Prospect, Inc. pp35-42.
- Social Exclusion Unit(SEU), 2001. *A New Commitment to Neighborhood Renewal: National Strategy Action Plan*. London : The Stationary Office.
- Temkin, K. & Rohe, W. 1997. 4. 30 Social Capital and Neighborhood Stability: an Empirical Investigation. Fannie Mae Foundation. *Paper Presented at Fannie Mae Foundation Annual Housing Conference*. Washington D.C.

-
- 논문 접수일: 2009. 8.13
 - 심사 시작일: 2009. 8.14
 - 심사 완료일: 2009. 9.18

ABSTRACT

A Study of the Difference of Social Capital among the Group of Residents in Newtown Area

Keywords: Social Capital Urban Regeneration Project, New Town Area

Urban regeneration projects are done as a way of property-led development, therefore many original residents are forced to move to other area and the rate of resettlements is very low. This study purposes to explore the difference of social capital between the original residents and newcomer in urban regeneration projects area Social capital is composed of trust, participation, networks, and sense of community. Study area is Gileum newtown and the data collected from survey for the residents, Gileum new town is where new town project is done fastly, therefore it is possible to measure social capital among the different group of residents.

The degree of trust and participation is high in newcomer group, however the degree of sense of community is high in original residents group. This result reflect the characteristics of social economic status of newcomer and original residents. A key conclusion is that to strengthen resettlement of original residents, strategy of strengthening the social capital of residents is needed.

도시재생사업지구 거주자 유형별 사회적 자본차이 분석 연구

주제어: 사회적 자본, 도시재생, 뉴타운

사회적 자본의 개념은 대략 사회의 생산적 잠재력을 증진시켜주는 사회적 자원으로서 네트워크, 규범, 신뢰 등의 요소로 정의된다. 진입시기에 의한 유형구분의 기준은 원거주자인가, 외부로부터 이주해온 이주자인가다(사업확정일(2002. 10월) 기준).

뉴타운 진입시기에 따른 거주자유형에서 신뢰, 참여 등은 외부로부터 진입자가 높은 반면 공동체 의식은 원거주자집단이 더 높게 나타났다. 뉴타운 진입시기에 따라서는 원거주자냐, 외부에서 진입했는가에 따라, 그리고 외부에서 진입한 경우 인근지역인가, 원거리지역인가에 따라 신뢰나 공동체 의식 등에서 차이가 나타나고 있다. 신뢰나 참여는 외부로부터 진입자들이 더 높은 반면 공동체 의식은 원거주자집단이 높았다. 사회경제적 특성을 볼 때 원거주자들이 소득수준이 다소 낮고 연령은 많은 특성을 보이는데 다른 요소는 낮음에도 불구하고 공동체 의식만 높게 나타나는 것이 특징적이다. 공동체 의식의 차이는 향후 전반적인 사회적 자본 형성에 긍정적 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.