역전(驛前)의 역전(逆轉) 이야기, 영주

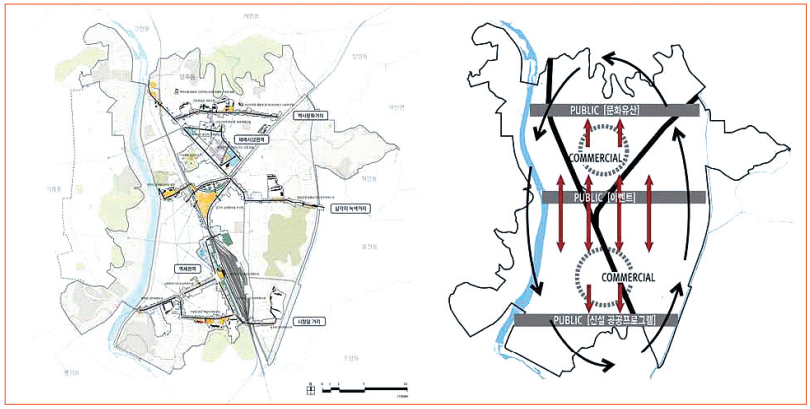
반영선
구성마을 코디네이터,
선건축사사무소 대표

재생의 시작

영주는 인구 10만 9,735명*의 도농복합 소도시이다. 농촌권의 소백산과 부석사는 해마다 많은 방문객이 찾는 대표적인 관광지로, 영주의 자연자원과 역사문화자원으로서의 역할이 지대하다. 또한 전국적으로 유명한 사과와 인삼 그리고 인견은 농촌지역 소득에 크게 이바지하고 있다. 그러나 영주의 도시권은 농촌권과 달리 방문객과 관광객의 관심 밖에 있는 궁핍한 모습으로 쇠락해 가고 있다.

쇠퇴한 도시권의 활성화를 꾀하고자 영주시는 2009년 공공건축 통합마스터플랜을 수립하고 그 실행을 위해 부시장급의 도시건축관리단장 직을 신설하여 관 주도의 각종 공공사업, 시범사업 및 공공건축 등에 대한 자문과 통합관리 시스템을 마련하였다. 아울러 향교골 주거환경개선사업, 국토환경디자인 시범사업 등 9개 중앙정부공모사업, 경상북도 시범사업을 수행하며 1단계 관 주도 구도심 활성화사업의 성과에 고무되었다. 또한 행정안전부 생활형 지역공공디자인 시범사업(2011)으로 선정된 참사랑 주민센터를 지속적으로 유지·관리하기 위해 주민추진주체가 조직되어 기획부터 운영에 참여하는 방식이 시도되었고, 성공적으로 안착해 가는 과정을 모니터링하며 주민참여의 기반을 마련하였다.

* 2015년 통계청



영주시 통합마스터플랜
자료: 영주시, 「공공건축을 통한 영주시 도심재생방안 연구」, 2009.

그러나 궁극적인 마스터플랜의 핵심은 구도심의 중심에 있는 후생시장과 그 인근 상권의 활성화였다. 도심상권 한복판에 4개의 전통시장이 모여 있고, 여전히 재래시장의 매출이 대형 할인마트를 능가할 만큼 구도심의 생명력이 남아 있었지만, 도보로 5분 거리를 사이에 두고 그 흐름이 단절된 곳에 후생시장이 위치하고 있다. 양철과 슬레이트로 된 낡은 지붕, 어두운 가로등, 적산가옥풍의 상점과 빈집들, 미로처럼 이어진 좁은 골목 등의 전경을 가진 후생시장은 쇠퇴한 영주 구도심의 전형이었다. 이 낙후된 장소를 개선하는 일은 주민이 이 도시에서 살아온 이야기를 경청하는 것에서 출발하였다.

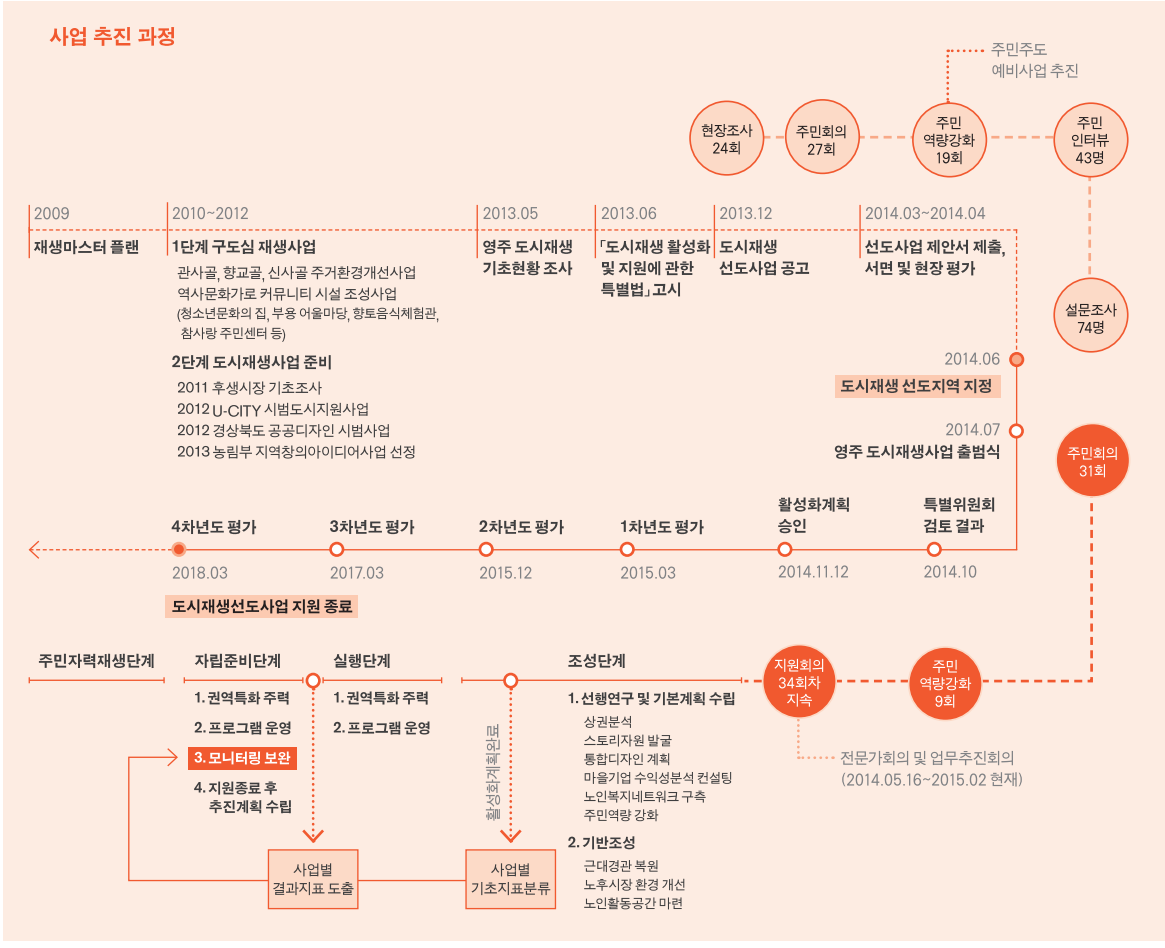
2013년 10월부터 도시재생 선도지역사업을 추진하기 위해 지역의 인적자원을 구축하는 과정에서 주민, 향토학자, 지역의 NGO, 영주문화연구회 등을 통해 구술 및 사진 등 자료가 갖추어져 갔다. 철도중심도시로 번성하였던 영주와 역의 이전에 따른 구도심의 쇠퇴 원인이 정리되었고, 그 연장선상에서 역전 부자의 상징이던 후생시장을 비롯하여 옛 영주역 터의 중앙시장과 철도 근로자들의 배후 주거지였던 구성마을의 윤곽이 드러났다.

해당 지역 주민들을 대상으로 한 리더교육과 빈번한 면담을 통해 재생사업의 필요성이 마음으로 전해지자 주민들의 이야기와 의지를 담은 사업들이 쏟아져 나왔다. 이렇게 제안된 3개 권역 총 61개의 사업으로 영주시의 주민참여형 도시재생사업이 시작되었다.

추진 과정

현재 3차연도에 해당하는 영주시 도시재생 선도사업은 핵심사업권역 3개 권역 총 10만 4,489m² 영역을 대상으로 15개의 마중물사업과 2개의 부처협업사업, 지금까지 12개의 주민공모를 통한 소규모사업이 진행 중이다.

3개 권역이 확정되면서 가장 먼저 한 일은 각 권역의 특성에 맞는 사업을 주도적으로 추진할 수 있는 권역별 코디네이터를 선임하고, 각 코디네이터가 일손을 맞출 수 있는 활동가를 추천하여 조직을 구축하는 것이었다. 사업 초기에는 모든 일이 지역에서는 전례 없이 시도해 보는 과정인 터라 참여활동가를 공모하거나 선발할 엄두조차 내지 못하였다. 우여곡절 끝에 1년 후인 2015년 4월 21일에 센터장·전문직공무원·사무



영주시 도시재생사업 추진 과정

자료: 영주 도시재생 선도사업 활성화 계획 수립 용역 중간보고 자료, 2015.

원으로 구성되고, 총괄코디네이터 외에 4인의 권역별 코디네이터와 6명의 활동가가 참여하는 전담지원기구 '영주 도시재생지원센터'가 출범하게 되었다.

사업 추진 방식은 도시재생지원센터를 중심으로 매주 수요일에 코디네이터, 활동가, 행정과 주민대표가 참여하는 지원회의를 통해 각종 용역 보고와 세부 사업의 추진 방향을 점검하고, 참여주민의 동향과 의견을 수렴하여 앞으로 진행될 일정 등을 결정한다. 이는 각기 역량과 이해관계가 다른 여러 참여주체가 공동의 합의를 가지기 위해 반드시 수반되어야 하는 과정이다. 여기서 지원회의에 참여하는 주민대표는 각 권역 또는 조직별로, 활동가의 도움을 받아 자체적인 회의를 통해 안건과 행사일정에 대한 논의를 선행하도록 하여 실제적인 주민주도적 참여가 가능하게 하였다.

구성마을 코디네이터

구성마을은 영주 도심의 대표적 근린공원인 구성공원을 둘러싸고 있는 7만 4,259m²를 경계로 하며, 고령화 및 기초생활소득자 비율 등 인문사회적 지표와 30년 이상 된 노후건축물이 71%에 이르는 물리적 지표 모두 매우 열악한 주거지역이다.

1961년 영주 서천이 대홍수로 범람하여 물길을 개선하던 과정에서 수해주택이 들어선 자리에 철도근로자들이 들어와 살기 시작하였으나, 1973년 영주역이 신영주로 이전해 가며 공동화와 불량주거지로 방치되어 온 곳이다.

구성마을의 현황 조사와 주민 인터뷰를 통해 제안된 숙원사업은 공원에 면해 막다른 골목으로 인한 위해환경을 해소하는 일, 즉 방범·방재와 공·폐가 및 쓰레기 정비 등 물리적인 개선 요구가 주를 이루었다. 그러

구성마을의 열악한 주거환경

ⓒ변영선 김수희

나 누가 이 일을 해야 할지, 할 수 있는지에 대해서는 도시재생사업을 통해 처음으로 논의가 시작되었고, 기존 공동체의 이해와 참여 가능성이 타진되면서 노인 중심의 기존 마을공동체를 경제활동이 가능한 공동체로 유도하고, 이를 통해 자립적인 주거환경개선사업이 이루어지도록 최소한의 수익구조를 만들어 내는 것을 목표로 하여 본격적인 '구성마을 권역 코디네이터' 활동도 시작이 되었다.

고령의 벽, 노인의 힘

구성마을의 핵심사업은 '할매묵공장'과 '할배목공소'이다. 초기 명칭은 '할머니묵공장'과 '성아래 목공소'였지만 마을의 BI를 만드는 과정에서 두 사업단의 어르신들이 연합하여 이름을 변경하였다. 구성마을 사업의 참여주체는 '할매'와 '할배'임이 분명하고, 이분들이 이루어 온 사업 3년차의 성과들로 보아 여타 장년의 상인들보다 추진력과 소통, 단합의 힘이 훨씬 뛰어나다는 것이 확실히 증명되었다.

고령화는 사회적 대안이 시급한 당면 과제이며, 도시재생사업 대상지의 쇠퇴 정도와 사업의 어려움을 대변하는 척도로 빈번히 언급되어 온 현상이다. 사업 발굴 과정에서도 마을 어느 곳을 가든 '노인네들만 있는데서 무엇을 하냐'는 핀잔은 오히려 당연하고 애정 어린 충고였다.

그러나 수혜적 복지에 익숙한 듯하던 노인들은 그들만의 오랜 세월을 이어 온 끈끈한 '조직'이 있었고, 억척스럽게 살아온 노동의 저력과 인내의 달인들이었으며, 새마을운동의 산증인들이었다. 협동하고, 일해야 하는 이유를 상기시켜 드리는 것만으로 충분한 참여주체가 되었다.

마을에 길도 낼 수 있고 쓰레기더미도 없앨 수 있다니 뭐라도 한번 해 봐야 하지 않겠느냐며, 할머니들이 찾아낸 일이 '묵이라도 만들어 보자'는 것이었다. 이렇게 할매묵공장 사업이 만들어졌고, 수많은 행사나

©박영선

구성마을 할머니 공동체

잔치와 교육을 누구보다 열심히 그리고 즐겁게 참여하셨다. 노인은 도시의 아주 훌륭한 유휴 인력이다.

그러나 한계는 분명히 존재하며, 이에 대한 대책이 필요하였다.

첫 번째는 물리적 노동력의 한계이다. 일례로 할매묵공장 사업의 메밀묵에서 착안하여 소방도로 잔여지에 메밀텃밭을 조성하자는 의견이 실행에 옮겨졌다. 60평 남짓한 작은 밭이었는데 당장 복토를 하고, 유박을 뿌리는 일만 해도 만만치 않은 일손과 힘이 필요하였다. 할머니들에게는 버거운 일이고, 할아버지 몇 분으로도 어렵던 차에 마을의 활동가가 인근 학교 학생들의 창의적 체험활동 지원을 받아 왔다. 건장한 남학생 스무 명이 반나절 만에 깔끔하게 마쳐 주었고, 할머니들은 나물밥 점심과 요구르트로 '보답'하였다. 이 경험을 통해 도시재생지원센터를 중심으로 청소년의 지역사회 참여에 대한 장기적이고 체계적인 계획이 논의되기 시작하였다.

두 번째는 사무능력의 한계였다. 어르신들이 가장 어려워하는 것은 문서 작성이다. 사업이 구체화되고 본격적인 궤도에 오르면서 '구성마을 도시재생사업 주민추진위원회'가 비영리단체 등록을 하기 위해 정관 작성과 발기인대회 과정을 밟아야 하였다. 민간경상보조사업으로 예산이 집행되는 과정에서도 각종 사업계획서 작성과 예산수립 및 정산 등 수많은 문서 처리가 필요하였다.

그러나 여기까지 가기도 전에 마을의 회의록 작성과 연락, 회비 정리만으로도 위원회의 사무국장은 번번이 사표를 내고 사라졌다. 활동가가 대부분의 역할을 대신하며 도움을 주긴 하였지만 사회적 기업으로서의 준비와 관리를 맡아 줄 전문 인력에 대한 압박이 시작되었다. 아직 정식으로 수입이 발생하지 못한 시점이어서 자체적인 고용도 곤란하였다. 주민들이 직접 운영해 나가야 하는 사업을 정착시키기 위해서는 사업 이후에도 지속적인 인력 양성과 현장 투입을 고려해야 한다. 영주도시재생사업에서는 현재 참여하고 있는 코디네이터와 활동가, 예비활동가를 중심으로 '역전사업 기획단'을 조직하여 그 역할을 다 할 수 있도록 계획이 구체화되고 있다.

사업의 경계, 마을의 경계

타 사업과 마찬가지로 도시재생사업 역시 구역계를 확정하여서 물리적 범위를 한정하고 있다. 이러한 장소적 한계는 곧 대상 주민을 한정하고, 사업을 통한 직접 수혜와 참여자의 범위를 결정짓기도 한다.

사업에 열심히 참여하던 한 분의 주택이 소방도로 부지로 편입되면서 인근 마을로 이사를 가게 되었다. 하지만 묵공장 이사회를 구성하는 날, '구성마을권역 내에 거주하는 주민'이라는 참여 자격을 보류하고 이사진의 전원 동의를 얻어 정식 구성원이 된 예가 있다.

반대로 사업 발굴 초기에 궂은일을 마다하지 않고 자신의 택시로 발이 되어 주기도 한 어느 분은 경계 바로 옆 블록에 살고 있음에도, 권역 내에 주거하지 않는다는 이유로 이사진 수용을 반대하는 의견이 있자 갈등을 빚고 등을 돌렸다.

일련의 과정 속에서 주민들 스스로 물리적 경계는 준수하되, 정서적인 마을의 경계는 융통성을 두어 참여의 범위를 넓혀 가자는 동의가 이루어지도록 유도하는 일도 코디네이터와 활동가의 몫이었다.

코디네이터 무용론, 활동가 대세론

영주에는 총괄코디네이터를 비롯하여 4개의 권역별 코디네이터와 각 권역을 담당하는 총 6명의 활동가가 있다. 2014년에 만들어져 3년째 매주 수요일마다 함께 회의를 진행하는, 매우 견고한 조직이다.

사업의 초기 코디네이터의 역할은 주민 의견 수렴과 이를 통한 사업의 발굴 및 구체화 과정, 계획의 수립이 매우 중요하였다. 번번이 민원 해결성 항의로 치달아 가곤 하는 주민 의견을 중재하고, 사업 본연의 취지를 이해시키기 위해서는 행정보다 민간 전문가의 참여가 필요하며, 이 과정에서 주민 밀착도가 높고 지속적인 사업 추진이 가능한 지역 기반의 전문가 참여가 효율적이다. 바꿔 말하면 코디네이터는 사업의 기획 단계부터 참여해야 추진의 힘을 얻을 수 있다는 뜻이기도 하다.

하지만 활동가의 경우는 구체적인 사업 실행 방향이 정해지지 않은 초기에는 적극적인 참여에 다소 어려움이 있다. 현황조사 등을 통해 주민들과 친화력을 다지는 일이 중요한 시기이다. 반면 3차연도에 들어선 지금의 상황은 정반대이다. 기여도와 역할의 중요성을 떠나서 대부분의 사업을 실행하는 주체는 확연히 주민이며, 이를 가장 근거리에서 지원하는

사람은 활동가이다. 사업실행 계획을 주민들과 함께 작성하고, 정해진 범위에서 구체적인 예산계획을 수립하고, 주민들의 건의를 수렴하여 실행에 필요한 제반의 지원을 준비하는 모든 일이 활동가의 몫이다. 자연스럽게 코디네이터는 현장의 문제를 행정과 조율하고 사업을 관리하거나 조언하는 정도로 비중을 줄여가게 되었다. 역할의 고정보다는 사업의 진행에 따른 유동적 대처가 효율적이라 판단된다.

앞으로의 과제

구성마을의 할매묵공장은 지난 9월7일에 영주도시재생 기반시설로는 첫 테이프를 끊으며 준공식을 맞이하였다. 동네잔치처럼 할머니들은 음식을 준비하고, 고사를 지내고, 노래를 준비해 흥을 내시면서 쓰레기더미가 있던 자리에 번듯한 묵공장이 들어서기까지 지난 3년여의 시간을 감격스러워 하셨다. 고사리를 묶어 생계를 유지하시던 '고사리 할매'에서 어엿한 사회적기업의 이사로 등재된 '묵공장 할매'가 된 것에 감사하다는 소감문은 식에 참석한 사람들의 눈시울을 적시기도 하였다. 그러나 동시에 이 공동체를 믿고 지원된 시설을 잘 운영하여 이웃과 사회에 기여하는 기업으로 운영하겠다는 대표이사님의 공언이 실현되기까지, 많은 과제들이 산적해 있다는 것도 공감해야 할 일이다.

우선 할매묵공장과 할배목공소 사업을 통한 운영수익의 기부로 마을 공동의 환경개선사업을 주도해야 하는 구성마을 도시재생사업운영위원회의 조직 강화가 급선무이다. 구체적인 사업 내용과 방법이 수립되어야 하며 인원 보강, 역량 강화, 이들의 역할에 대한 비참여 주민들의 이해 등이 당면한 과제이다.

판로 확보와 홍보, 체험프로그램 운영 등 고령의 주민의 책임으로만 맡기기에는 버거운 일들의 지원 계획 수립도 미룰 수 없는 일이며, 무보수 자원봉사로 지탱하고 있는 운영위원회의 인건비 조달도 구성마을의 뜨거운 감자이다.

요즘 가장 많이 듣는 얘기는 '영주가 어떻게 달라지느냐'이다. 큰 사업비를 들이고, 요란하게 추진해 왔으니 자못 주목할 만한 가시적인 성과가 나타나야 한다는 기대와 압력인 듯하다. 사업의 출발에서부터 참여하는 우리 모두가 수도 없이 자문하고 토론하던 이야기이지만, 언

신축된 묵공장

상자텃밭 가꾸기

제나 '성급한 성과를 기대할 수 없다'는 말로 피해 갔던 것은 아닌지 되짚어 보게 된다. 보다 구체적인 성과 관리와 마무리 계획을 챙겨 보아야 할 시기이다.

구성마을뿐 아니라 영주도시재생이 남긴 첫 번째 성과와 과제는 3개 권역 23개 사업의 유기적 연계를 통해 궁극적으로 구도심의 방문과 정주인구를 늘리는 일이다. 각기 사업의 성격과 지향하는 바가 다른 권역사업이지만, 근대와 영주 역전이라는 공통의 공간적·시간적 배경으로 계획된 사업인 만큼 상호간의 시너지가 배가될 수 있도록 통합 브랜드를 구축하는 작업이 진행 중이다.

두 번째 과제는 도시재생지원센터를 통해 지역 내 역량 있는 인적자원을 발굴하고 양성하는 시스템 마련이다. 영주와 같은 소도시에서 도시재생 선도사업 과정에서 발굴된 인적 네트워크는 매우 귀중한 자산이다. 향후 도시재생사업의 지속적 관리와 주민 지원, 다양한 공공사업에 그 역량이 활용될 수 있도록 기획단 중심의 조직을 강화하고 재생대학, 도시포럼, 각종 공공사업 참여교육 등의 체계가 갖추어져야 할 것이다.

마지막으로는 도시재생사업의 주민참여 모델이 긍정적인 홍보 역할을 하여 주민주도적인 소규모 재생사업과 다양한 공공사업이 영주의 곳곳으로 확산될 수 있기를 바란다. 이를 위해 주민 관점에서 서술된 알기 쉬운 기록물들을 다양한 형식으로 구비하고 주민해설사 양성, 타 부처 연계사업발굴을 통한 사업의 확산에 주력할 계획이다.

참고문헌

1 영주시, 「공공건축을 통한 영주시 도심재생방안 연구」, 2009.
2 영주 도시재생 선도사업 활성화 계획 수립 용역 중간보고 자료, 2015.