

일반논문

사회적 재생에서 공동체 참여와 배제 해방촌 신흥시장 상생협약을 사례로

Community participation and exclusion in social regeneration:
in the case of Haebangchon Shinheungshijang Market Urban Renewal Project

주대관*

한국의 근린도시재생은 경제적 자본의 투자보다는 주민들의 사회적 실천을 통해 공간의 가치를 제고하고자 한다는 점에서, '사회적 재생'으로 규정될 수 있다. 반면에 도시재생이 지향하는 공동체는 그 인위적인 지리적 범위의 설정으로 인해 분배공동체의 성격을 가지게 되어, 이해관계자들의 공동체 지배가 시도될 경우에는 약자·성원에 대한 배제가 발생할 수 있으며, 그에 따라 더 많은 주민들의 공동체적 참여가 억압되고 사회적 재생이 어렵게 될 수 있다. 이 논문은 해방촌도시재생사업의 일환으로 추진된 신흥시장 상생협약 체결과정에 대한 사례분석을 통해, 상생협약에 미친 그러한 가능성에 대해 고찰했다. 결과로서, 신흥시장 상생협약은 임대료를 안정화하는 데에 아무런 효력을 발휘하지 못했으며, 이는 협의체 구성에서 상생협약에 이르는 전 과정에서 건물주-이해관계인들의 주도에 의해 그들의 이해와 상충하는 세입자-상인/청년-예술가들의 참여가 억압되고 배제된 것과 밀접한 관계가 있었다.

주요어: 도시재생, 사회적 재생, 상생협약, 인위적인 지리적 공동체, 분배공동체

1. 한국 도시재생의 특성으로서의 사회적 재생

2013년 '도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법'(이하 '도시재생특별

* 서울시립대학교 도시사회학과 박사과정(jdkahnn@gmail.com)

법)의 제정 시행으로 본격적으로 시작된 도시재생사업은 물리적/환경적으로 지역의 인프라를 정비하고 기존 시설을 개보수하거나 개별적 신축을 유도하는 리뉴얼(renewal) 방식을 채택하고 있고 다양한 자원과 재생방식을 동원하고자 한다는 점에서, 기존의 도시정비방식과 완전히 구별된다.¹⁾ 자원의 동원과 관련하여, 한국 근린도시재생은 역사/문화/인적 자원뿐 아니라 사회적 자원까지도 동원할 것을 요구하며[국가 도시재생기본방침(이하, 기본방침), 2013: 5], 여기에는 사회적 자본을 발굴/유치/형성하는 것도 포함된다. 이에 따라 도시재생은 도시공간의 가치를 생산하고 재고하는 전략에서도 기존의 그것과 크게 구별된다. 기존의 도시화 과정이나 재개발 과정이 경제적 자본의 투자에 의해 도시공간의 교환가치를 생산하는 데에 주력했다면, 도시재생은 창조경제와 사회적 경제를 강조한다.

무엇보다도 주목되는 것은 사회적 접근의 전략인데, 여기에는 국민 모두가 최소한의 생활수준을 누릴 수 있는 공간복지 개념(기본방침 2.2.1)과 사회적 경제의 활성화(기본방침 3.4.1)와 같은 새로운 생산 방식이 포함된다. 이러한 사회적 접근 방식은 현행 도시재생이 기존 거주자의 지속적 거주를 전제하기 때문에, ‘물리적 리뉴얼’ 방식의 재생전략과도 밀접하다. 특히 쇠퇴한 주거지는 노후불량주택이 많고 기반시설이 부족하며 저소득층의 비율이 높다는 점을 고려하면, 사회적 접근에 의한 리뉴얼은 중요한 목표가 될 수 있다.²⁾³⁾

1) ‘도시재생특별법’(2조6항)에서 도시재생은 도시경제기반형과 근린재생형으로 대별되는데, 이 논문에서 도시재생은 생활권 단위의 생활환경개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등의 목적으로 기성주거지나 상업지 위주로 지정되고 있는 ‘근린재생형’에 국한한다.

2) 이러한 사회적 방식의 사례로는 영국의 ‘근린리뉴얼(Neighbourhood Renewal)’ 정책과 독일의 ‘사회도시(Soziale Stadt)’ 정책을 들 수 있다. 1997년 이후 영국 노동당 정부의 ‘근린리뉴얼’ 정책은 특히 사회주택지역과 같은 소외 지역의 인구에 초점을 두며, 더 나은 교육, 아동 발달, 취업교육과 건강을 강조하는, ‘사람중심도시’를 만드는 것으로 설명된다(Cameron, 2003: 2376). 또한 독일의 ‘사회도시’ 프로그램은 사회·경제적으로 낙후된 지역의 물리적인 환경개선에 더하여 거주민들

한국의 도시재생에서 보이는 또 다른 사회적 접근으로는 도시재생을 참여민주주의의 장으로 활용하여 시민성을 높이고 주민들을 지역의 주체로 육성하고자 하는 시도다. 관련하여 기본방침은 도시재생을 주민참여형 도시계획을 제도화하는 패러다임적 전환의 일환으로 규정하고, 그 비전과 목표에서 ‘주민역량 강화 및 공동체 활성화’를 명시하고 있으며, 주민에게도 사업 시행과 이후 운영·유지관리 단계까지 적극적으로 참여하도록 요구하고 있다. 또한 도시재생활성화계획 수립가이드라인은 주민들의 자발적 참여로 구성되는 주민협의체에 지역주민의 대표기구로서의 위상을 부여하고, 갈등을 조정하는 역할까지도 요청하고 있다.

이러한 도시재생이 기대하는 사회적 접근의 두 축, 즉 사회적 약자들의 삶의 질을 개선하고 주민들을 마을과 지역의 주체로 육성하는 일은 그 자체로도 중요한 일이지만, 더 나아가 그러한 과정을 통하여 마을과 지역, 즉 도시공간의 가치를 사회적 방식으로 높이고 생산하려는 시도로 볼 수 있다.

이 논문에서는 도시재생의 이러한 사회적 접근방식에 주목하며 그

이 지속적으로 그들의 삶의 질을 자력으로 개선할 수 있게 사회·문화·경제적 바탕을 마련해주며 지역공동체를 재활성화하고자 한다는 점에서(김현주, 2012: 94) 한국 도시재생의 사회적 접근 방향과 유사하다고 할 수 있다.

- 3) 도시재생사업지의 선정에서 물리적으로 쇠퇴하고 기초생활수급자 등 저소득층의 비율이 높은 것이 중요한 평가요인이 되지만, 그 기본방침이나 활성화계획수립 가이드라인, 그리고 실제로 수립된 대부분의 활성화계획에서 저소득층 및 세입자들의 소득이나 주거복지에 직접적으로 기여할 수 있는 사업은 거의 찾기 어려우며, 그 대부분이 물리적 안전의 개선에 치중하고 있다. 또한 경제적 자립을 돕기 위한 사회적 경제의 활성화는 인식의 부족 등으로 아직 실효성을 보지 못하고 있는 실정이다. 한국 도시재생이 이렇게 공공부문의 물리적 리뉴얼에만 그칠 수밖에 없는 것은 서구의 리뉴얼의 사이트들이 대부분 노동계급 등 하위계층이 집단적으로 거주하는 공공소유 임대주택(사회주택)이 밀집한 지역이고 활용 가능한 공유자산이 비교적 많아서 공공의 정책의지의 구현이 용이한 반면, 한국의 쇠퇴한 주거지들은 대부분 사유지 상의 민간 임대주택 등으로 구성되어 있어 주거이동주기가 짧고 활용 가능한 공유자산이 거의 없는 것과 깊은 관계가 있는 것으로 보인다.

러한 사회적 접근이 한국 도시재생의 중요한 특징을 형성하는 것일 뿐 아니라 한국의 도시 상황에서 필요하고 타당한 접근으로 간주해, 그것을 ‘사회적 재생’ 과정으로 규정하고자 한다. 여기서 사회적 재생이란 주로 ‘주민들의 다양한 사회적 실천과 공동체적 활동의 증진을 통해 도시공간이나 지역사회의 가치를 높이는 것’으로 정의될 수 있다. 이때의 ‘사회적 실천’에는 도시재생사업을 포함하여 지역사회에 대한 주민들의 적극적 참여(주민 참여)와 공동체적 활동은 물론, 사회적 경제나 협력적 경제활동, 지역 내에서의 문화적 소비활동 및 사적인 여가활동 등이 모두 포함될 수 있을 것이다.

그러나 근린재생의 많은 현장에서 주민 참여가 미흡하거나 이해관계자들 중심으로 이루어진다는 비판이 많은 것도 사실이며, 이 경우에 도시재생이 특정한 이해를 가진 사람들만을 위한 사업이 될 수 있고(신중진·정지혜, 2013: 61; 신중진, 2016: 198), 그 결과로 도시재생이 의도하는 사회적 재생이 어렵게 될 수도 있다. 만약 그러한 우려가 사실이라면, 도시재생은 사회적 재생이 아닌 또 다른 축적과정으로 변질될 수 있을 것이다.

이러한 이해와 문제 인식을 바탕으로 본 논문은 도시재생 사업에서 주민 참여자들의 이해와 관심이 그들로 구성되는 주민협의체의 공동체적 성격과 도시재생사업 결과에 미치는 영향을 분석한다. 특히 그 과정에서 이해상충의 가능성과 생산될 가치를 독점하기 위한 특정 구성원들의 행위가 타 구성원들의 공동체 참여를 억압하거나 배제시키는 문제에 대하여 집중적으로 살펴보고자 한다.

이에 대한 좀 더 현장적인 분석을 위해 이 논문에서는 공동체적 협약의 형태로 추진된 해방촌 신흥시장의 상생협약(임대료안정화협약)의 실효성에 대하여 세밀하게 살펴보고, 해방촌 도시재생사업의 주민협의체 구성과 운영과정이 상생협약의 과정과 결과에 미친 영향을 분석한다. 이러한 과정을 통해, 이해가 상충할 가능성이 높은 주민들로 이루어진 도시재생사업의 사이트에서 주민참여와 공동체 활성화라는

〈표 1〉 면담조사 정보

면담자	면담일	연령	인적 사항
상인A	2017.9.11	70대	1950년부터 거주, 월남 1.5세대, 신흥시장 상인
상인B	2017.7.4	60대	1980년대부터 영업, 신흥시장 상인
주민C	2017.9.12	50대	1970년대부터 거주, 이농 1.5세대, 지역 외 경제활동
주민D	2017.9.12	50대	1990년대 이주, 지역 내 경제활동
주민E	2018.5.22	40대	2003년부터 거주, 지역 내 경제활동
작가F	2017.7.5 2018.4.25	30대	2014년부터 거주, 지역 내 경제활동
작가G	2017.9.8	30대	2014년부터 거주, 지역 내 경제활동
청년H	2017.06.17	20대	2010년부터 거주, 지역 외 경제활동

사회적 재생의 과정과 목적이 어떻게 하면 좀 더 실효성 있게 실행될 수 있는가를 검토하는 것이 이 논문의 목적이다.

이 연구에서 조사 분석의 과정은 해방촌 도시재생 및 상생협약과 관련된 기존의 경험적 연구들과 언론보도들을 기초로 하고, 면담조사를 통해 사실을 확인하는 방식으로 진행되었다. 이를 위하여 2017년 2월부터 11월까지 주 1회 정도의 지속적인 현장방문을 실시해 다양한 주민들과의 면담을 통해 정보를 수집했고, 2017년 6월부터 9월에 걸쳐 해방촌 지역에 상주하고 있는 청년/예술가들을 주 대상으로 심층 면담을 진행했으며, 2018년 2월, 4월, 5월에는 신흥시장의 변화상황을 추가적으로 조사해 보완했다.

2. 도시재생에서 공동체 참여와 관련된 논의의 고찰

1) 도시재생에 주민참여 개념의 결합과정

2000년대 후반에 들어서야 본격화되었던 도시재생 관련 연구들에

서 주민참여는 2000년대 초반 사회 전반의 민주화에 따라 급부상한 정책학적 관심의 거버넌스 개념(유재원, 2003; 이명석, 2006)과 맞물려, 도시정비 과정에 소통적 계획이론의 도입 필요성을 강조하는 내용이 주를 이루었는데(김찬호, 2000; 손동욱, 2008), 여기에는 선진도시재생의 연구/소개과정에서의 주민참여 재생의 중요성에 대한 인식(하성규, 2006)도 포함된다. 주민참여에 대한 이러한 논의의 한계는 주민과 정부 간의 소통과 협력을 강조하는 반면, 주민을 추상적인 ‘개념’으로 상정하거나 이질적 구성원들의 집합이 아닌 ‘하나의 주민’으로 전제함으로써 주민 간의 이해상충 문제를 단지 갈등의 원인으로 간주한다는 점이다.

주민참여 도시재생의 또 다른 축은 주민참여마을만들기사업이라고 할 수 있는데, 이는 1990년대에 한국에 본격적으로 도입되어 민간차원에서 논의되고 실천되어 오다가, 2000년대 중반을 관통하는 참여정부의 정책적 선택을 통해 크게 확산되는 과정을 거쳐 왔다. 특히 참여정부 기간 동안 농촌지역에서 시작되었던 마을만들기형 정부지원사업이 2000년대 후반 도시지역으로 확장되면서, 일본의 마찌츠클리(まちづくり)를 번역한 마을만들기 방법론이 전(pre)-도시재생적 사업들에 도입되게 된다(예: 독산3동 문화마을만들기사업). 이러한 정부지원 마을만들기의 성과는 2007년부터 2009년까지 시행되었던 ‘살기좋은마을만들기’ 시범사업을 통해 범주화되게 된다.

민간주도의 주민참여마을만들기 방식이 도시재생에 도입되는 결정적 계기는 2011년 말 박원순 서울시장 체제가 출범하여, 성미산 모델의 도시공동체만들기를 서울시의 중요한 정책으로 채택하면서 만들어진 것으로 볼 수 있다. 이후 주민참여와 마을만들기는 2012년부터 주거환경개선사업이 ‘도시및주거환경정비법’(도정법)에 의한 주거환경관리사업으로 전환되면서 도시재생의 한 축으로 자리 잡게 되고, 2014년부터 도시재생특별법에 의한 도시재생선도사업들이 시작되면서 모든 도시정비사업에 당연히 적용되는 계획과 실행의 방법론이 되었다.

주민참여마을만들기에 관한 초기 연구들은 주민참여의 중요성을

강조하며 그 과정을 소개하는 내용들이 주를 이루었으며(정철모, 2009; 신중진·신효진, 2010), 이후에 생산된 관련 연구들은 대부분 주거환경관리사업이나 유사사업 과정에 대한 경험적 연구들이 주를 이루고 있다. 최근에는 주민참여 단계에 따라 공동체가 형성되고 변화되는 과정을 소개하는 연구나(신효진, 2015), 주민참여마을만들기 참여자들 간 갈등에 관한 연구(이민우·이명식·정성원, 2016)도 나타나고 있다.

그러나 도시재생에서의 주민참여가 소통적 계획의 목적을 넘어서 더 많은 주민들의 참여와 공동체 활성화, 그리고 이를 통한 ‘사회적 생산’을 지향하는 것이라는 관점에서 본다면, 이러한 최근의 연구경향은 일단 참여한 사람들만을 대상으로 하며, 대다수 참여하지 않는 주민들을 다루지 않고 있다는 점에서 한계가 있다고 할 수 있다.

따라서 도시재생에서 주민참여의 문제를 참여하지 않거나 못하는 사람들의 시각에서 바라보는 것이 필요하며, 이를 위해서는 마을만들기와 도시재생이 전제하는 자발적 참여 원칙과, 그 과정에서 작동될 수 있는 억압기제에 대해 살펴볼 필요가 있다.

2) 인위적인 지리적 공동체에서 참여와 배제의 문제

(1) 자발적 참여와 자발적 공동체

현대적인 의미에서 ‘공동체’란 “공유할 어떤 것을 가지며 이를 실천하려 노력하는 사람들의 집단”으로 정의할 수 있는데,⁴⁾ 여기서 ‘공유할 어떤 것’은 생활이나 거주 자체가 될 수도 있고, 공동의 신념이나 가치가 될 수도 있으며, 이해관심(interest)이 될 수도 있다. 이때, 공동체

4) 『(연세)한국어사전』(두산, 1998)은 공동체는 “같은 이념이나 목적을 함께 가지고 있는 집단”으로, 네이버 국어사전은 “생활이나 행동 또는 목적 따위를 같이하는 집단”으로, 다음 국어사전은 “운명이나 생활, 목적 등을 같이하는 두 사람 이상의 조직체”로 정의하고 있어서, 모두 ‘공동의 어떤 것을 가진 집단’의 의미라는 점에서 매우 비슷하며, 공간적 개념이 빠져 있다.

론에서의 공유는 어떤 상태가 아니라 참여하는 실천이다. 공동체 구성원들은 참여적 실천을 통해서만 자치적 공동체를 달성할 수 있고, 소속감을 확인할 수 있는 것으로 설명된다(최병두, 2000: 39). 또한 참여는 구성원들에게 상호 간의 연대의식을 통해 공동의 문제를 인식하고 함께 해결해나가게 하는 의식을 고양하는 것으로 간주된다.

공동체론에서 그 구성원이 되기 위해서는 ‘자발적으로 참여’해야 하며, 참여하지 않는 것은 공동체의 구성원이 되는 것을 포기하는 것으로 여겨진다. 자발적 참여로 이루어지는 자발적 공동체에서 구성원들은 가치나 이해를 공유하여 자발적으로 참여하기 때문에, 그 공동체는 비교적 동질적인 공동체라고 할 수 있으며 상당히 엄격한 참여와 실천의 의무를 지게 된다.⁵⁾

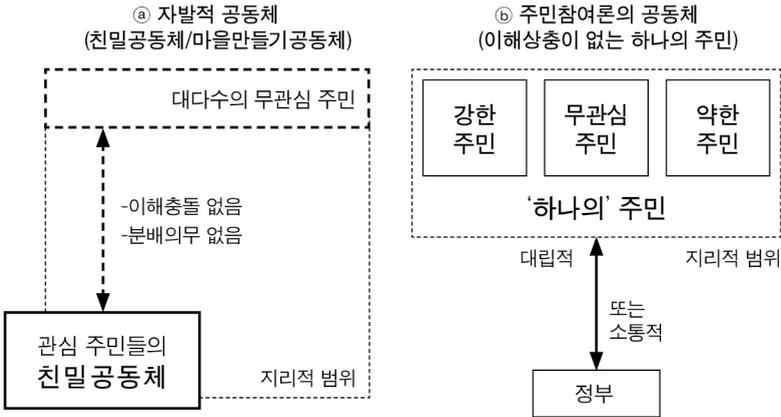
무엇보다 자발적 공동체는 대부분의 경우에 자신들의 필요나 가치나 이해에 충실할 뿐, 참여하지 않는 사람들에 대하여 특별히 상충하는 이해를 가지지 않으며, 특별히 목적하지 않는 한 자신들의 공동체 활동으로 생산한 가치나 행복을 참여하지 않은 이들과 나눌 의무가 없다. 따라서 자발적 공동체는 구성원들의 참여를 통해 생산된 가치를 분배하는 데에 별다른 갈등이 없는 공동체로 볼 수 있다(<그림 1> ㉠).

이러한 자발적 공동체로는 전통적인 대안공동체, 육아공동체와 같은 다양한 친밀공동체,⁶⁾ 사회적 경제주체나 농촌마을만들기-공동체와 같은 ‘경제하는 공동체’, 그리고 성미산마을이나 삼각산 재미난 마을과 같이 마을공간으로 확장된 ‘마을범위의 공동체’ 등을 들 수 있다.

5) 도시재생이 참여의 모델로 삼고 있는 마을만들기에서, 참여는 크게 네 가지의 실천적 의무를 요구하는데 거기에는 관계 맺기에서의 참여(관계적 참여), 공동체적 실천에서의 참여(실천적 참여), 교육에서의 참여(교육적 참여), 그리고 의사결정에서의 참여(권리적 참여)가 포함된다(유창복, 2013: 221 참조).

6) 정성훈(2013: 324)은 친밀공동체를, 친밀관계를 통해 육아, 교육, 소비 등 참여자들의 절실한 필요에 따른 주체들을 공유하고 함께 실천함으로써, 마을에 사는 즐거움과 필요를 해결해 나가는 공동체로 설명한다. 그는 도시(마을)공동체를 친밀관계가 확장된 장으로 설명한다.

〈그림 1〉 자발적 공동체와 주민참여론의 공동체



(2) 인위적인 지리적 공동체에서 이해상충의 문제

근린재생사업에서도 참여 원칙은 자발적 참여다. 그러나 도시재생 사업은 자발적 참여의 원칙에도 불구하고 인위적인 지리적 범위를 설정하고 사업의 성과가 범위 내 모든 주민들에게 배분되는 것을 전제하기 때문에, 그 공동체를 자발적 공동체로 보기는 어렵다. 여기서의 ‘인위적인 지리적 범위’는 두 가지 이유에서 자발적 참여와 배치될 수 있다. 하나는 이질성과 이해상충의 가능성이며, 다른 하나는 그 결과로 참여가 억압되고 차별될 가능성이다.

먼저, 주민 간 이해상충의 가능성과 관련하여, 공동체주의자들의 동질성과 갈등 없는 사회에 대한 열망에도 불구하고, 우리의 대도시는 그 자체로, 상충하는 이해와 서로 다른 계급위치를 가진 개인들이 어깨를 부딪치며 살아가는 삶터이기 때문에, 도시는 “이질적인 개인들이 밀집하여 사는 (영구적인) 정주지”라는 루이스 위스(Louis Wirth)의 선언(Wirth, 1938: 1)은 여전히 유효하다. 특히 인위적 공동체 활성화의 대상이 되고 있는 저층주거지들은 다양한 크기의 토지로 구성되어 다양한 주택과 건물들이 다양한 형식으로 보유하고 점유됨으로써 다양한 사

회관계로 재생산되고 있는 곳이다. 그뿐만 아니라, 저층주거지인 도시 재생의 사이트는 과거에 재개발이 시도되었으나 시행되지 못하고 남겨진 일종의 잔여지로 볼 수 있기 때문에, 재개발을 기대했던 과거 투기광풍의 여진과 맞물려, 그 사회적 관계가 토지와 주택의 소유 여부로 변환되어 상충하는 이해를 만들어내고 있는 장소가 될 수 있다. 이에 더하여 도시재생사업의 선정과 정부의 과도한 홍보와 선전으로 인해, 그 상충하는 이해는 경제적 가치상승의 기대로 촉발될 수 있다.

물론 선주민들의 입장에서 보면, 자신들의 마을은 오랜 시간 함께 살아오며 공동성을 축적해온 ‘지역공동체(지역사회)’⁷⁾라고 할 수도 있겠지만, 절반이 넘는 세입자-주민들에게 마을은 평균 3.5년의 짧은 거주기간과 지역사회에 정착하여 이루어지기 어려운 대도시적 일상활동 때문에, 단지 잠시 머물다 가는 하나의 경유지에 불과할 수 있다. 이러한 상황에서 도시재생사업이 인위적으로 구획한 사업구역 내의 모든 주민들에게 공동체의 성원(member) 자격을 부여하고 참여의 의무를 요구하지만, 그들이 스스로를 공동체의 성원이라고 생각하기는 쉽지 않으며, 오히려 도시재생사업을 자신들과 무관한 사업이나, 자신들을 떠나게 할 사업이라고 생각할 수 있다는 것이다.

또한 어떤 주민들에게 참여는 자발적 의지의 문제이기도 하지만, 동시에, 참여할 ‘이유’와 참여할 수 있는 ‘여유’의 문제가 될 수 있다. 여기서 참여의 이유는 행위동기의 문제로서, 도시재생으로 기대되는 (생산의) 성과가 자신의 가치나 이해에 부합하는가와 관계된다. 아울러 참여의 의무는 많은 시간의 할애를 요하기 때문에 생업이 더 바쁜 저소득층 주민들에게는 생업을 위협하거나 개인의 재생산을 어렵게 하는

7) 이 논문에서는 ‘지리적 공동체’를 ‘지리적 범위를 갖게 된 지역공동체(local community)’ 또는 ‘지역사회’와 구별한다. 지역공동체는 동일한 지역 범위를 ‘생활터전으로 삼고 있다는 공통분모로 형성되는 공동체’(황익주, 2016: 34)라고 한다면, 여기서의 지리적 공동체는 지리적 범위에 따른 공유가 최소화된, 단지 물리적인 지리적 범위만을 갖는 지역사회로 설명할 수 있다.

문제가 될 수 있다.

이와 같이 ‘인위적인 지리적 공동체’의 특성을 갖는 도시재생주민 협의체-공동체에서 자발적 참여는 행위동기를 자극하기 어려운 것이 사실이다. 오히려, 국가에 의해 미래의 공간가치의 상승(생산)이 지속적으로 선전되고 부동산 소유자들이나 투자자들에 의해 그러한 기대가 가능성 있는 것으로 받아들여지는 경우라면, 집주인/세입자나 건물주/임대상인 간의 경제적 이해상충이 더 민감하고 중요한 문제가 될 수 있다. 우리의 기대와는 반대로, 공간가치의 생산에 대한 기대가 높을수록 서로 상충하는 이해를 가진 주민들은 서로 반대편을 향하게 될 수 있다.

이러한 상황, 즉 구성원들의 상충하는 가치나 이해가 존재하고 특정 성원 집단이 그것을 독점하려고 하는 경우, 그 공동체는 외견상으로는 ‘하나의’ 주민으로 보일 수 있지만(<그림 1> ⑥), 사실은 ‘강한 주민’에 의해 대표되고 그들의 이해와 상충하는 주민들의 참여가 배제되는 공동체(<그림 2> ③)가 될 수 있다. 따라서 우리는 도시재생사업구역 내의 주민들을, 공동선을 위해 참여의 의무를 가지는 건강한 시민 만들기라는 도덕적 관점이나, 정부의 반대편에 있지만 정부와 파트너십을 가져야 하는 ‘하나의 주민’이 아니라, 서로 상충하는 다양한 욕구와 이해를 가진 사람들의 집합으로 이해할 필요가 있다. 그리고 이러한 관점에서 보면, 주민 간 갈등 문제도 역량 부족보다는 도시재생에 배태된 문제로 이해될 수 있다.

이와 같이 구성원들 간의 상충하는 이해의 가능성이 엄연히 존재하는 상황에서 자발적 참여나 ‘공동의 삶의 규칙’(Habermas, 2005: 12)이 가능하다고 믿는 것은 공동체 내부나 공동체 간에 어떤 차이와 불평등이 마치 없는 것으로 가정하는 것과 같다고 할 수 있다(이선미, 2006: 158~159). 그러므로 행정이 그러한 배제의 가능성에도 불구하고 자발적 참여에 의한 주민들의 협의체-공동체를 파트너로 하여 도시재생사업을 추진하는 경우, 진정한 의미의 공동체 활성화나 사회적 재생, 그리

고 재생지역 전체 주민들을 위한 사업이 되기는 어려울 것이다.

3) 분석틀: 이해상충의 영역에서 경제적 가치기대와 공동체 배제

(1) 왈저의 성원권 개념과 분배공동체

지리적 범위를 가지는 공동체 내에서 기득권을 가진 집단이 재화를 독점하고자 하는 경우에 발생할 수 있는 배제의 문제들에 대해 알아보기 위해, 우리는 마이클 왈저(Michael Walzer)의 성원권(membership) 개념을 참조할 필요가 있다. 왈저(Walzer, 1983)에서 (정치)공동체는 기본적으로 ‘분배공동체’로 규정되는데, 그것은 그가 공동체를 ‘일단의 경계를 가진 세계’로 가정하는 것과 관계가 깊다. 지리적 범위의 설정은 그 안에서 상충하는 이해를 가지고 살아가는 다원적 성원들의 존재를 전제하는 것이고, 이들이 공동체를 꾸려가기 위해서는 분배가 가장 중요한 문제가 될 수밖에 없기 때문이다.

분배공동체에서 분배의 우선적 대상은 성원권이라고 주장되는데, 성원권이 이렇게 중요한 것은 성원권의 분배란 공동체의 성원들 상호 간에만 공유하고 있는 권력(기득권)을 이방인들에게 나누어 주는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 “성원권을 어떻게 규정하는가에 따라 우리의 다른 모든 결정들이 구조화”(Walzer, 1983: 31)된다. 왈저는 특히 특정 지리적 범위 내에서 생산되는 특정 재화를 제한된 소수의 성원들만이 독점하기 위해서 성원권을 통제하는 공동체를 ‘지배적인 분배공동체’로 설명하는데, 분배의 관점에서 그것은 다원적 평등의 분배원칙을 가진 ‘다원적 분배공동체’와 대비된다.

즉 “상이한 사회적 재화가, 상이한 근거와 상이한 절차에 맞게, 상이한 행위자들에 의해” 분배되는 공동체(Walzer, 1983): 6인 ‘다원적 분배공동체’(<그림 2> ㉠)와는 달리, ‘지배적인 분배공동체’에서의 분배는 어떤 분야에서의 재화의 소유가 다른 분야에서의 분배를 지배하는 것으로 전제된다(<그림 2> ㉡). 다원적 분배공동체는, 정치적 과정을 통해

〈표 2〉 이해상충과 가치기대의 정도에 따른 공동체 성격

구분		경제적 가치 기대	
		낮음	높음
다원성/ 이해상충	낮음 (소지역)	마을만들기공동체 / 친밀공동체 (주거환경관리사업)	경계하는 공동체(농촌마을만들기, 사회적 경제주체)
	높음 (대지역)	비공동체적 상태(쇠퇴한 상태)	지배적 분배공동체(이익사회적 결합) → 다원적 분배공동체(공동체적 결합)

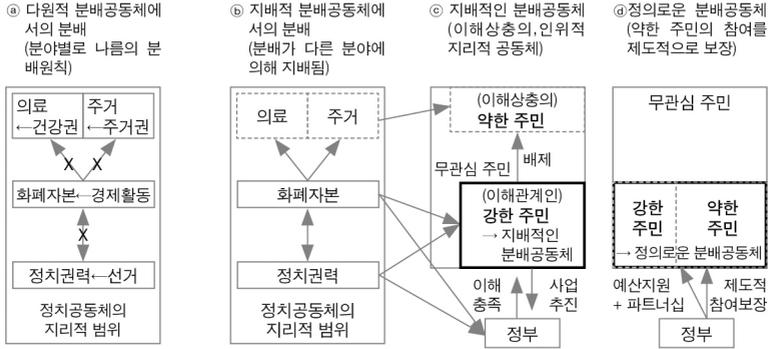
주: 표 본문의 음영 부분은 사회적 재생.

생산되는 권력이나 경제적 과정을 통해 생산되는 화폐자본이 서로 상이한 근거와 상이한 절차에 의해 분배되어야 하는 것처럼, 권력이나 화폐자본이 그들과는 다른 영역에 있는 의료/교육/주거와 같은 분야의 분배에 영향을 미치지 않는 것으로 설명될 수 있다.

이러한 왈저의 이론적 시각을 공동체 참여의 영역에 적용하는 경우, 가장 문제가 되는 것은 “자본주의 사회에서 지배적이며 또한 특권과 권력으로 쉽게 전환되는 속성을 가지고 있는” (화폐)자본이다 (Walzer, 1983): 11). “어떠한 사회적 가치도 모든 가치들을 완벽하게 지배하지는 못한다”(Walzer, 1983: 11)는 왈저의 언급에도 불구하고, 도시재생에서 화폐자본(토지자본)은 기득권을 가진 ‘강한 주민’의 이해와 결합하여 공동체를 지배하고, 그들의 이해와 상충하는 ‘약한 주민’-세입자/상인들을 배제하는 권력으로 전환될 수 있다(<그림 2> ©).⁸⁾ 만약 그렇게 된다면, 도시재생사업의 공동체는, 지리적 범위에서는 하나의 (정치)공동체인 것처럼 보이더라도, 실질적으로는 공동체적 배려와 분배

8) 주택은 토지자본과 주거권의 문제를, 상업건물은 토지자본과 상업자본이라는 서로 다른 영역들이 겹쳐져 있는 영역으로서, 자본주의도시에서 이 삶의 영역이나 경제활동의 영역을 화폐자본으로부터 분리할 수 있는가의 문제는 개별 필지나 마을이나 도시의 차원이 아닌, 더 큰 정치공동체 즉 국가적 차원에서 공동선의 형태로 논의해야 할 문제다.

〈그림 2〉 다원적 분배공동체와 지배적 분배공동체에서의 분배



가 이루어지지 않기 때문에 하나의 공동체가 될 수 없을 것이다. 그리고 그러한 가능성은 도시재생주민협의체-공동체라는 것이 다원적 (평등의) 분배공동체가 될 수도 있지만, 기득권을 가진 집단들에 의해 주도되는 지배적인 분배공동체가 될 수도 있다는 것을 의미한다(<표 2> 참조). 특히 우리는 후자를 이해결합에 바탕을 두는 ‘이익사회적 결합체(Vergesellschaftung)’, 즉 “사람의 명색에 상관없이 교환이 이루어지는” 시장적 공동체라고 부를 수 있을 것이다(Weber, 1972: 170).

현장적으로, 왈저의 지배적 분배공동체는 결국 ‘강한 주민’들이 ‘약한 주민’들을 배제하고 전면에 나서는 것이라면, 다원적 분배공동체는 ‘약한 주민’들을 공동체의 전면으로 호출하여 ‘강한 주민’과 나란하게 하는 일이 될 것이며(<그림 2> ④), 우리는 그것을 ‘정의로운 분배공동체’라고 부를 수 있을 것이다.9) 그리고 어떤 공동체가 지배적인 분배공동체인지 정의로운 분배공동체인지에 대한 판정은 공동체적 과정에서 재화의 독점을 위한 배제가 발생하는가를 살펴봄으로써 가능할 것이다.

9) 여기서의 ‘정의로운 분배공동체’는, 공동체 현장에서 ‘다원적 분배공동체’가 강자와 약자의 차별 없는 ‘대등한 발언권’의 형태로 구체화된 ‘현장태’로 설명될 수 있다.

3. 해방촌 도시재생에서 신흥시장 재생방안과 점포 변동

1) 해방촌 마을과 해방촌 사람들

사례지역인 해방촌 마을은 서울 남산의 남사면에 위치하고 있는, 용산구 용산2가동을 일컫는다. 해방촌 마을은 이주자들의 땅으로, 1946년경부터 모여든 귀환동포와 월남인들이 임야를 무단으로 점거하여 형성되었고, 1960~1970년대에는 지방 각지에서 올라온 이농인들로 지속적으로 충원되었다. 해방촌 마을은 1960년대에서 1980년대까지 이어진 토지매각과 1970년대 말의 전면재개발 반대 투쟁, 1990년대에 완료된 주거환경개선사업을 거치면서 현재의 모습에 가깝게 정비되고 안정적인 주거지가 되었다(이신철, 2004). 해방촌 마을은 남산의 영향으로 대부분 제1종일반주거지역에 최고고도지구(12m 이하)로 묶여 있다.

해방촌 마을이 지속적인 이주민들의 땅이 된 것은 용산 미군기지와 남대문시장이 가까운 지리적 이유와 열악한 주거환경, 그리고 이주민들의 억척스러움이 복합적으로 작용한 결과로 보인다. 경제적으로 해방촌은 1950년대에는 불법적인 담배말이가, 1960년대에서 1990년대까지는 스웨터 편직이 성행했다. 이 과정에서 이주민들은 경제적으로 성공하면 이주해 나갔으며, 경제적 활력은 성공한 이들이 떠나간 자리에 이농인들을 지속적으로 채워주었다(상인A 인터뷰). 1990년대 편직공업의 침체로 해방촌은 생산적 특성을 잃게 되고 나고 드는 이주의 흐름도 급격히 둔화되었다(이신철, 2004; 주민C 인터뷰).

2000년대 들어서 단지 쇠퇴한 주거지로 변한 해방촌에는 가난한 외국인인과 청년들과 예술가들이 찾아들었다.¹⁰⁾ 2010년을 전후하여 해방촌의 이태원 쪽에 자연스럽게 들어선 HBC햄버거거리와 2012년 예술

10) 1만 3100명가량인 해방촌 인구의 10%가 외국인-이주자들이다. 용산 미군기지와 인접성으로 해방촌에는 속칭 양공주와 외국인들이 많이 거주해왔지만, 2000년대 이후에는 아프리카와 아시아 이주자들도 급격히 증가했다.

〈그림 3〉 해방촌 도시재생사업지구와 도시계획사항



마을사업이 언론에 소개되면서 핫(hot)한 지역으로 부상하게 된 것도 이들과 무관하지 않다. 2008년부터는 가난한 청년들의 공유주택인 ‘빈 집’이 자리 잡아서 운영되고 있으며, 2010년대 초부터 모여든 예술가·문화생산자들의 작업실과 공방들은 2017년 현재 65~70개소로 현장 조사되었다.

해방촌 선주민들은 단결력이 높기로 유명하다. 해방 정국에서 해방촌 마을은 평안북도 선천군민들이 중심이 되었던 서북청년단의 본거지로 공산주의자들에 대한 공격으로 이름을 떨쳤다. 이런 단결력으로 해방촌 사람들은 1979년, 서슬 퍼런 유신정권의 집권당사로 몰려가 전면재개발 반대시위를 감행했으며 20여 명이 부상당하면서도 자력재개발을 쟁취해냈다(《동아일보》, 1979.2.23). 해방촌 사람들의 단결력은 다

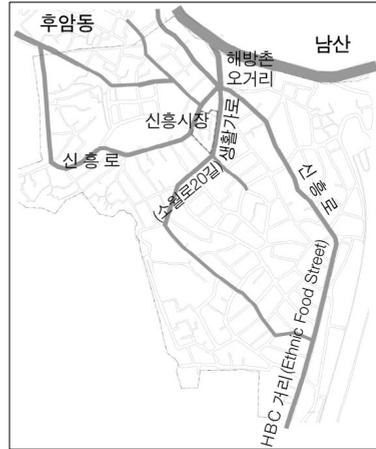
시 30년 뒤인 2000년대 말의 남산 그린웨이조성사업(녹지축프로젝트) 반대 투쟁과 사업무산으로 이어진다(《헤럴드경제》, 2011.7.14). 그러한 점에서 해방촌의 물리적 경관은 개발과 개발규제에 대한 주민들의 치열한 투쟁과 교섭의 결과다(장석관, 2016).

이렇게 30년 간격으로 이어진 해방촌 사람들의 단결된 대외투쟁은 그 자체로 해방촌 마을 공동성의 변화를 보여준다. 처음에는

실향민으로서의 정치적 결사 형태였으며, 두 번째는 경쟁과 협력의 경제하는 공동체를 지키기 위한 것이었고 할 수 있다. 그러나 편직산업의 쇠퇴는 경제적 동력뿐 아니라 지속적인 인구감소도 불러 왔다. 더구나 해방촌 마을은 녹지축 사태를 겪으며 많은 토지가 부채지주의 손에 넘어갔으며 최고 일곱 배에 이르는 부동산 폭등을 겪게 되며(《동아일보》, 2007.4.30), 이때 많은 주민들도 바뀌게 된다. 따라서 이때 투쟁은 이주자 공동체의 생존권적 투쟁과는 달리, 토지를 불하받은 지주들에 의한 경제적 이해에 따른 결사의 성격도 컸던 것으로 보인다(《서울신문》, 2009.7.8).

그런 점에서 보면, 해방촌 마을에서 역경을 함께 헤온 데서 비롯된 공동체적 배려와 관용의 정신은 이들 이주자들의 경험이 아직 살아있었던 1990년대 말까지로 추정된다(주민H 인터뷰). 2015년 도시재생주민협의체는 녹지축투쟁의 주역들이 주축이 되어 결성된 것으로 보이며(배영욱, 2015: 6), 상생협약과 관련된 “우리가 뭉치면 뭐든지 한다”(《한겨레서울엔》, 2016.11.24)는 선언에서 보이는 단결력과 의지는 공동의 이해를 지키기 위한 과거의 투쟁을 환기한다.

〈그림 4〉 해방촌의 주요가로 및 신흥시장



2) 해방촌 도시재생사업의 추진과 신흥시장 재생계획

(1) 해방촌 도시재생사업의 선정과 활성화계획

2015년 3월, 해방촌 마을은 서울시로부터 도시재생 선도지역으로 선정된다. 곧바로 주민협의체 회원들이 모집되어 이들과 함께 도시재생활성화계획이 수립되었으며, 2015년 12월에는 근린재생형 도시재생활성화지역으로 지정되고, 2017년 4월 20일에는 활성화계획을 승인받게 된다.

활성화계획은 2020년까지 마중물사업비 100억 원을 투입해 해방촌을 ‘문화예술마을’로 변모시킨다는 계획으로, 주민공동체분야로서 앵커시설(31억 원)을 조성하고, 문화경제분야로서 신흥시장활성화(8.4억 원), 공방/니트산업 특성화지원(3.2억 원), 해방촌테마가로조성(21.7억 원) 등의 사업을 추진하며, 주거/안전분야사업으로 보행환경개선 및 녹색골목길조성에 29억 원을 투입하겠다는 내용으로 이루어져 있다(서울시, 2017: 59~61).

하지만 이 가운데 주거분야와 관련해서는, 대부분의 관련예산이 보행환경개선(골목길포장)에 할애되었을 뿐 아직도 재개발 광풍으로 인해 폐허상태로 방치되다시피 한 신흥교회 아랫동네나, 빈집으로 대표되는 청년/예술가들의 주거문제나 젊은 가족들의 육아와 교육에는 아무런 논의나 대안을 담고 있지 않다.¹¹⁾

또한 활성화계획은 ‘문화예술마을’이라는 비전을 실행하기 위한 문화경제분야의 핵심사업으로서의 신흥시장 재생방향을 “생활과 예술이 공존하는 ‘해방아트마켓’”으로 설정하고 있으며, 이는 지역 청년들을 위한 예술공방 위주의 창업본부의 조성과, 이를 바탕으로 한 관광객의 유치 및 상품판매가 주된 내용이다(서울시, 2017: 78).¹²⁾ 이를 위하여

11) 예를 들어 신흥초등학교의 학생 수는 지속적으로 줄어들고 있는 반면, 외국인 학생 수는 지속적으로 증가하고 있다. 특히 이주노동자 자녀의 경우 적응에 어려움이 큰 것으로 조사되었다(주민D 인터뷰).

작가/예술가들을 위한 저렴한 공간의 확보를 위한 논리로 건물주와 상인 간에 상생협약 체결을 유도하고 도시재생예산 8.5억 원에 자부담금을 더해¹³⁾ 환경개선공사를 시행하며, 문화예술인을 모집하고 장기안심상가프로그램을 지원하는 것으로 되어 있다(서울시, 2017: 81).

그러나 해방아트마켓 계획과 상생협약이 의도한, 문화생산자-예술가들의 자발적이고 적극적인 참여도, 저렴한 임차공간의 안정적 확보도 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 “신홍시장 등 지역 토착상권 활성화”가 필요하다(서울시, 2017: 1~2)는 전제에도 불구하고, 이들의 소비자가 되는 주민들에 대한 조사와 참여도 거의 없어서, 사업 내용들은 주로 외지로부터 관광객을 끌어들이기 위한 사업들로 의심된다. 그리고 이는 계획과정과 상생협약의 추진과정에서 아트마켓의 주체가 될 작가/예술가들과의 협의, 참여 및 활동의 지원이 거의 없었던 점과 관계가 깊은 것으로 보인다(작가F 인터뷰).

(2) 주민 참여와 공동체 활성화 방안

해방촌도시재생활성화계획에서 공동체 활성화를 위한 사업으로는 주민공동이용시설(앵커시설)을 제외하면, 도시재생대학으로 불리는 마을배움터 및 역량강화 사업, 주민들의 아이디어를 발굴하기 위한 공모

12) 경제분과 2차 회의자료(2015.9.10)에는 ‘창작문화공간조성’과 ‘부지·건축물 매입 임대주택 공급’ 방안이 제안되기도 했다. 창작문화공간은 신홍시장 등 지역 내 유휴공간을 문화예술공간으로 조성함으로써 젊고 다양한 문화예술인의 유입을 유도하고자 하는 내용으로 제안된다. 또한 임대주택은 지역 내 공폐가 등을 활용해 임대주택을 공급함으로써, 문화예술인 등을 위한 직주근접 환경을 제공하고 2~3인 가구나, 대학생 등 젊은 층 인구를 유입시키는 방안으로 제안된다. 하지만 관련된 내용은 이후에 회의록에서 발견되지 않는다. 특히 ‘창작문화공간 조성’ 아이템은 ‘창작예술공방 유인’이나 ‘예술공방 조성지원’으로 바뀌게 된다(3차회의 자료 참조). 지역 내 폐·공가 및 신홍시장 내 빈집포 활용 공동작업장 및 전시판매장을 조성해 제공하는 것으로 정리된 듯하다.

13) 신홍시장 건물주들이 부담해야 할 자부담금 1.5억 원도 공용무대를 도시재생센터에서 임대하는 형식으로 도시재생사업비에서 지불되었다.

사업, 그리고 마을공동체 규약 마련 등으로 요약되며, 이러한 내용들은 활성화계획수립가이드라인에 따른 것으로 어느 사업구역에서나 비슷하다.

그러나 각각의 프로그램은 도시재생에 대한 관심을 높이는 데에는 도움이 될 수 있지만, 마을배움터프로그램은 도시재생이 아니라도 주민자치센터나 마을 교회를 통해서도 다양하게 이루어지고 있기 때문에 특별히 공동체 활성화에 도움이 되는지는 확실하지 않다. 도시재생 관련 역량강화의 경우에도, 교육받은 개인이 짧은 교육기간에도 불구하고 지역이나 다른 사업구역의 도시재생센터 등에 단기 취업하는 사례가 있는 것은 사실이지만, 그러한 교육을 지역센터에서 행하는 것이 효과적인지 아니면 좀 더 전문적이고 집중적인 방식으로 실시하는 것이 좋은지에 대한 논의가 필요하며, 무엇보다 어떤 공동체적 결과로 이어질 것인지에 대하여 파악하기 어려웠다.

또한 초보적인 공동체적 활동을 지원하기 위한 ‘공모사업’은 기존에 자발적 비용마련을 통해 해왔던 사업들에 비용을 지원하는 효과도 있었지만, 몇 사람이 끼리끼리 모여 제안한 친목에 가까운 내용에도 제안서를 내기만 하면 사업비를 지원해준다고 해, 주민들 사이에서 ‘모이면 돈’이라고 불리고 있었다. 마지막으로 공동체 규약은 2%의 주민만이 참여하고, 전 주민들 사이에 공유지점이 있다고 보기 어려운 상황에서 맺어질 것이기 때문에, 주민참여가 늘어나고 세대 차와 거주기간을 가로질러 이질적 구성원들 간에 공동의 이해와 관심이 만들어질 것으로 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

이렇듯 공동체 활성화 방안이 대부분 상위의 지침 등에서 매뉴얼화되어 있는 내용에 그치고 있는 것은 활성화계획수립과정 전반의 문제 의식과도 관계된다. 활성화계획은 그 서두에서, 마을주민들이 “열악한 주거환경 여건에서도 ... 깊은 유대감 속에서 직능단체와 마을공동체를 중심으로 다양한 사회적 관계망을 형성하며, ... 해방촌만의 마을가치를 공유하고자 하는 지역 공동체 활동이 활성화되고 있어”라고 설

명하고 있지만, 활성화되고 있는 공동체 활동이 정확히 무엇인지, 그러한 활동들이 도시재생에 어떻게 영향을 미칠 것인지, 바람직한 활동이라면 어떻게 지원할 것인지에 대한 계획적 방안을 제시하지는 않고 있다. 더구나, 활성화계획이 열거하고 있는 넓은 의미의 공동체 활동들 중에서 친목단체나 관변단체 등을 제외한 제대로 된 공동체들은 주민협의체-공동체에서 공동체 차원으로는 거의 참여하지 않았을 뿐 아니라, 오히려 배제되고 대상화된 것으로 나타났다(주민D 인터뷰).

또한 ‘청년-신주민들에 대해서는 해방촌에서 자신들의 공동체를 형성하고 나름의 활동을 하고 있다’고 인정하면서도, “지역주민과의 융화 노력이 필요”(서울시, 2017: 33)하고, “주민참여 및 소통이 부족”(서울시, 2017: 37)하다고 기술함으로써 부정적 인식을 드러내고 있다. 이에 비하여, 청년-신주민들이 참여하지 않는 이유가 무엇인지에 대한 조사나, 소통이 필요하다면 각 주체들이나 주체들 간에 어떠한 실천이 필요하고 지원할 것인지에 대한 내용도 전혀 없었다. 반대로 청년들과의 면담조사에 따르면, 청년들은 선주민들에 대하여 상당한 세대차에 따른 거리감과 의식 차이로 접촉을 피하는 경향을 보였다(청년H 인터뷰).

3) 도시재생 이후의 신흥시장 점포 변동 상황

(1) 2015년 도시재생사업 선정시점의 신흥시장

신흥시장은 해방촌오거리에서 주된 생활가로인 소월로20길에 접해 있지만 두 층 낮은 레벨에 위치한다. 신흥시장은 대부분 3층 건물로, 48개동의 건물이 서로 연결하여 다섯 개의 블록으로 구성되어 있다. 생활가로쪽을 제외한 건물들은 3m 남짓의 좁은 건물 폭에 가파른 내부계단을 가지고 있어서, 1층은 점포이고 2, 3층은 창고나 주택으로 사용되는 구조다.

1950년대 노천시장으로 시작되어 1960년대 후반 정식으로 개설된 신흥시장은 전국적으로 상당한 시장점유율을 보였던 수공업적 ‘스웨

터 편직' 산업이 쇠퇴하기 전인 1990년대 초까지 매우 번성했으나, 생산 및 유통환경의 변화에 따라 경쟁력이 약화되면서 침체되기 시작하여, 2000년대 초에 이르러 시장기능을 대부분 상실했으며(서울시, 2017: 35), 빈 공간들은 주택으로 개조 임대되거나 방치되어 도시재생을 맞았다.

도시재생사업의 선정 이전 시점인 2015년 1월을 기준으로 공용 무대와 공중화장실을 제외한 1층 46개소 중 22개소에 점포가 상업시설(생활편의시설)로 영업 중이었으며, 16개소가 주거용도, 여덟 개소가 공실로 조사되었다. 그러나 영업 중인 점포들 가운데 음식점(세개소: 식당, 횡집, 해장국집), 반찬집, 옷 수선, 편직공장 등 여섯 개소를 제외한 16개소의 점포는 사실상 개점휴업 상태였다.

1970, 1980년대부터 시장을 지켜왔던 선주민-구 상인의 점포들로는 일성상회(1973~, 국수 제조 판매, 상인회장), 충남정육점(1974~), 평남상회(1974~), 신흥상회(1976~, 건어물), 양은집(1980~), 나물집(1981~) 등을 꼽을 수 있는데, 모두 남쪽 골목에 모여 있다. 이들은 대부분 월남인 1.5세대와 이농인 1.5세대들로, 1970년대부터 신흥시장에서 장사를 배우고 장사로 자식을 키웠다. 또 다른 이들은 장사는 접었지만 시장 내 주택에서 거주자로 살기도 한다.

시장 내의 주거용도에는 극빈층-노인들이나 외국인들이 주로 거주하고 있었다. 이중 노인이나 병약한 사람들은 정부지원금이나 지역 내 종교단체의 도움을 받고 있었으며, 비교적 환기 조건이 좋은 2층에 살다가 급경사 계단을 오르내리기 힘들어 1층으로 옮긴 경우도 있었다.

(2) 도시재생 이후 신흥시장의 점포 점유변동

도시재생사업 선정 이후, 점포들에는 많은 변동이 발생했다. 2015년 1월부터 상생협약 체결 직전인 2016년 10월까지를 1기로 하고, 이후의 기간을 2기로 나누어 보면, 1기에는 공방 등 문화생산시설의 증가가 눈에 띄고, 2기에는 카페/술집 등 관광편의시설이 급격하게 늘었다.

〈표 3〉 신흥시장 시점별 점포 점유변화

	공실/창고	주거	생활편의	관광편의	문화생산	계
2015년 1월	8	16	22	0	0	46
2016년 10월	10	11	17	2	6	46
2018년 2월	7	9	8	14	8	46

- 주: 1) 생활편의시설: 지역주민들을 대상으로 하는 상업시설, 공유/공동체 시설.
 2) 관광편의시설: 관광객들을 대상으로 하는 카페, 음식점, 주점, 옷가게, 잡화점.
 3) 문화생산시설: 작가들의 공방, 사무실, 전시장, 갤러리 등.

재생사업 선정 이전에 신흥시장에 새로 들어온 청년들의 시설로는 젊은 예술가들의 전시공간인 ‘스페이스원’과 자발적 공동체 공간인 ‘네평학교’뿐이다. 스페이스원은 상인회가 소유한 공용무대상부에 자리 잡고 있으며(1층 통계에 불포함) 다른 예술가/작가들과의 교류도 많지 않았다. 반대로 네평학교는 해방촌지역 청년들의 자발적인 모임으로서 주로 마을을 조사하고 기록하며, 다른 단체들이나 시장 내 기존상인들과의 교류 및 연대도 활발한 편이었다.

1기에 들어온 공방은 여섯 개소로서, 대부분 청년작가들의 첫 창업 공간이었으며, 전시, 도예, 장신구, 건축설계, 가죽, 의상 등 장르가 다양했다. 핫하다는 소문에 비해 아직 권리금이 없고 임대료가 싸며 임대단위가 작은 것을 장점으로 꼽았다. 또한 1기에 들어온 관광편의시설로는 카페 오랑오랑과 연예인이 음식점 용도로 매입한 건물(개업은 2018년)이 유일했다.

상생협약 이후(2기)에 들어선 관광편의시설 12개소들(1층 기준 11개소) 중에는 카페 네 개소, 음식점/술집 여섯 개소 등이 포함되어 있는 반면, 공방은 드로잉작가 작업실과 설치작가의 작업실 두 개소가 늘었을 뿐이다. 이렇게 상생협약 이후에 오히려 공방 등 문화생산 관련시설의 증가는 미미하고 카페와 술집들이 대폭 늘어난 것은 협약 이전에 집중적으로 이루어진 건물매매의 여파로서, 새 건물주들이 기존 세입자들을 내보내고 임대료가 높은 업종들을 유치하고 있는 점과 관계 깊

(그림 5) 신흥시장 시점별 점포 점유 변화



은 것으로 보인다. 2018년에는 대중매체의 음식프로그램에서 이름을 얻고 있는 사람이 간여해 만들어진 ‘골목식당’도 들어섰다.

생활편의시설로 남아 있는 여덟 개소 중 상업시설로 보기 어려운 세 개소를 제외한 다섯 개소의 구상인 점포들 중에서 두 개소는 건물주 직영 점포이고(양은집, 일성상화), 세 개소는 임차상인인데, 이들은 임대료를 대폭 올려주고 임대기간을 연장한 경우거나 퇴출통보를 받고도 버티기 중인 곳으로 조사되었다.

(3) 투기자본의 유입과 지역전반의 젠트리화

도시재생사업 선정 이후에 매매된 부동산은 11건에 달해서 녹지축 개발 광풍이 불었던 2005~2009년 사이의 10건보다 많았다. 이 중 일곱 건은 활성화계획의 윤곽이 나오고 상생협약이 이루어지기 전인 2016년 6월에서 9월 사이에 집중적으로 이루어졌고, 이 중 다섯 건은 외지인에 의한 매입이었다. 관련된 신문보도들은 “해방촌에 투자하는 사람들은 이른바 강남 큰손”임을 확인하고 있다(《조선일보》 인터넷판, 2016.8.3). 이중에는 유명연예인 N씨가 매입하여 꾸민 공간 ‘철든 책방’¹⁴⁾도 포함될 뿐만 아니라 지가상승의 기폭제가 되었다(허길수 외, 2016: 25).

“전부 부동산 아줌마들이 다니면서 바람 넣고. 여기 가게세가 곱빼기가 됐잖아. 희한한 동네야, 여기가. 시장 밖에 생선가게도 나가고. 세를 2배를 올려 받았잖아. 연예인 하나 들어 왔다고 …. 건물주는 좋지. 누가 그걸 평당 6천씩 7천씩 주고 사? 참 내… 정신 나간 사람들이 많아”(엄진아·이한술, 2016: 7).

14) ‘철든 책방’은 매주 토요일에만 잠깐 예약을 받아 문을 열고 있기 때문에 이름만 책방이다. N씨는 자신의 라디오 방송과 연예인으로서의 영향력을 이용하여 철든 책방과 해방촌을 대대적으로 홍보한 다음 최근에 이 책방을 매우 비싼 가격에 매물로 내놓았다.

매매된 11개소 중 아홉 개소에서 매매 후에 기존상인이나 주택거주자가 퇴출되었으며, 나머지 두 개소는 주택용도인 것으로 조사되었다. 매매된 곳에서의 이러한 현상은 매매되지 않은 점포들에도 영향을 미쳐서, 기존의 시장점포들은 모두 퇴거를 요구받고 있다. 임대료도 크게 오른 것으로 조사되었다. 기존 상인들 중 영업을 계속하고자 하는 이는 퇴출되지 않으려고 자진해서 임대료를 제시하고 절충하는 방식으로 대처하여 1, 2년 연장되기도 했으며, 연장에 실패한 경우나 영업 지속에 뜻이 없는 이들은 (시설)관리금 형태로 얼마간의 보상이라도 받아보려고 버티는 상황이었다(작가E 인터뷰).

도시재생사업 선정의 여파로 해방촌 전역은 지대와 임대료의 급등 현상이 발생했다. 관련하여 2015년 12월 3일 자 《이데일리》는 “서울시는 해방촌을 지켜낼 수 있을까”라는 제목의 기사에서 서울시 젠트리피케이션 종합대책의 발표 소식을 전하면서, 해방촌의 2014년 3분기에서 2015년 3분기까지만, 해방촌의 임대료가 50%가량 수직상승했음을 보도하고 있다. 또한, 2016년 2월 4일 자 《한겨레》 인터넷판은 해방촌 전역에서 지난 1~2년 사이 상가 임대료는 3~4배 남짓 뛰었음을 전하고 있다.

수많은 언론보도들이 해방촌이 얼마나 핫한 지를 열심히 선전해대는 사이에 해방촌 전체의 부동산 매매값과 임대료는 지속적으로 상승을 했다. 상생협약이 맺어진 지 두 달이 조금 지난 2016년 12월 16일자 《머니투데이》는, “해방촌 중심거리의 임대료는 이미 2~3년 새 두 배 가까이 오른 상태”라고 전하면서, 처음으로 협약의 실효성에 이의를 제기한다. 이러한 해방촌 전 지역 부동산 가격의 앙등이라는 커다란 흐름 속에서 본다면, 신흥시장의 상생협약은 처음부터 신흥시장을 지켜내기엔 그 자체로 너무나 미약한 시도였다고 할 수 있다.

4. 신흥시장 상생협약을 통해본 사회적 재생의 문제

1) 사회적 협약의 형식으로 추진된 상생협약의 실효성과 기술적 한계

(1) 신흥시장 상생협약

어떤 장소가 활성화되면 지대와 임대료가 상승되며, 그 상승의 폭이 과도한 경우에는 장소활성화에 부정적인 영향을 미친다. 여기서의 부정적인 영향으로는 기존 영세-자영업자의 전치(displacement), 소비경관의 변화에 따른 기존 주민들의 생활편의성 감소, 그리고 지역의 장소정체성의 상실 등을 꼽을 수 있다.

또 다른 각도에서 볼 때, 자연발생적으로든 인위적으로든, 장소활성화가 일어나는 곳에서 임대료의 급격한 상승이 일어난다는 것은 그 과정에서 아무런 역할을 하지 않은 토지-건물주들이 장소활성화에 참여하는 다양한 주체들의 사회적 실천을 통해 생산된 공간가치를 통째로 빼앗아 독점한다는 것을 뜻하며,¹⁵⁾ 장소활성화가 자칫 토지건물주만을 위한 결과로 이어질 수 있다는 것을 의미한다.

신흥시장 상생협약은 2016년 11월 10일에 건물주와 상인 간의 협약서를 서울시와 용산구가 추진하는 형태로 맺어졌다, 그리고 그 내용은, 입주시점으로부터 6년간, 물가상승을 제외하고 임대료를 동결한다는 것이 주된 내용이며, 이러한 조건이 ‘임대차보호기간 5년’, ‘보증금·차임 연간 인상폭 9%’ 등을 규정한 ‘상가건물임대차보호법’보다 한층 강화된 것으로 홍보되었다.

언론들은 서울시 보도자료를 인용해 하나같이, 신흥시장 상생협약

15) ‘젠트리피케이션 종합대책’(서울시, 2015: 12)에서도 “특정지역의 개발이익이 지역발전에 직·간접적으로 기여한 지역사회의 구성원(문화예술가, 영세자영업자, 원주민 등)이 아닌 건물소유자 및 상업자본에 모두 돌아가는 것은 우리 사회의 정의 관념에 반”하는 것으로 명기하고 있다.

에는 소유주 44명과 임차인 46명 등 전원이 참여한 것으로 전하며, 시 관계자는 “임차인 대부분이 최근 1~2년 사이 등지를 튼 청년예술가 등 젊은 창업인들”이라며 “안정된 기반 위에서 앞으로 시장 내 도시재생사업이 더욱 활기를 띠 것으로 기대한다”고 말하고, 소유주 측은 “청년들이 활기를 잃었던 시장에 찾아와 생기를 불어넣고 있는 것을 보며 우리 역시 지역을 살리는 데 동참하는 마음으로 뜻을 함께했다”고 합의 배경을 화답했다고 보도했지만(《중앙일보》, 2016.11.8), 협약 당시 작가들은 고작 여섯 명에 불과했으며 심지어 동의한 적이 없다고 말하는 이도 있었다(주민E, 작가F 인터뷰).

앞선 신흥시장 점포변동에서 보는 바와 같이, 상생협약에도 불구하고 40여 년 동안 자리를 지켜온 기존 상인들은 대부분 장사를 접고 신흥시장을 떠났으며, 해방아트마켓을 주도할 가난한 청년작가들의 진입은 미미하며, 이미 들어온 작가들도 대부분 2~3년짜리 단기계약을 맺었으며, 술집과 카페만 폭발적으로 증가했다. 여러 가지 이유로 임대료가 크게 올랐기 때문이다.

(2) 쇠퇴한 상업지 재생에서 상생협약의 기술적 특성

그러나 이러한 실패는 협약을 통해 젠트리피화에 대비하려 했다는 사실을 제외하면 쇠퇴한 상업지의 특성상 예견되는 결과였다고 볼 수도 있다. 분석 결과 대부분의 점포들은 협약과 무관하게 임대료를 책정할 수 있는, 협약으로부터 자유로운 상태였던 것으로 나타났기 때문이다.

당시 점포의 점유 상태를 보면, 쇠퇴지 특성상 임대료로부터 사실상 자유로운 공실/주거와, 장기/저가임대로 임차인이 심리적으로 저항하기 어려운 경우가 34개소에 달하고, 여기에 ‘상가건물임대차보호법’이 하임보법상 건물주의 권리로 보호되는 매매와 건물주 회수의 경우를 더하면 36개소가 사실상 상생 협약과 무관한 상태였던 것으로 나타났다. 또한 나머지 열 가지 사례 중 여섯 개소는 임보법이나 상생협약에 우선하는 계약자유원칙에 의한 2, 3년 단기계약으로 조사되었기 때문

〈표 4〉 신흥시장 상생협약 당시의 상생협약과 무관한 사유별 점포

상인 소유	상인 소유	쇠퇴지 특성상 임대료 동결 의무가 사실상 없는 경우			임보법의 건물주 보호 건물주의 편법			잔여 (확인 불가)
		공실 방치	주거	장기 저가	매매	건물주 회수	단기계약	
상생협약과 무관한 점포	9	14	13	12	11	1	6	4
누계(중복고려)	9	18	25	34	36	36	42	46

에, 단기계약으로 의심되지만 확인되지 않은 네 개소를 제외하면 42개소가 사실상 상생협약으로부터 자유로운 상태였다.

이와 같은 쇠퇴한 상업지에서 나타날 수밖에 없는 기술적 문제들을 정리하면 다음과 같다. 우선, 투기적 건물매매가 협약 이전인 2016년 여름에 집중적으로 이루어졌으며, 매매가가 재생 이전보다 최소한 2배 이상 상승한 상태였기 때문에, 임대료만을 억제하는 것은 현실적으로 불가능했다. 이에 더해, 임대료 격차를 노리고 매입한 외지 자본의 높아진 임대료 책정은 기존 건물주들에게도 새로운 임대료 기준으로 작용하여 기존 임차상인들에게 요구되었다(〈그림 5〉에서의 점포위치 [24], [45] 등).

또한, 쇠퇴한 상권의 특성상, 기존의 임대료는 쇠퇴시점에서 오랫동안 동결되어 있는 상태였고, 기존상인들의 상업행위도 기존임대료 수준에 맞는 정도의 수익률로 구성되어 있어서, 선의로 해석하더라도, 현실화된 임대료를 감당하기 어려웠다. 또한 기존 상인들은 오랫동안 임대료를 올리지 않은 데에 따라 건물주에 대해 신세를 졌다는 마음이 있어서, 나가달라는 요구에 심리적으로 저항하기 어려웠다([37], [38] 등).

이상의 분석 결과로 볼 때, 쇠퇴지의 특성, ‘상가건물임대차보호법’에 의한 건물주의 특권, 그리고 계약자유 원칙에 따라, 상생협약은 건물주들의 준수 의지가 없다면 처음부터 그 효력을 기대하기 어려운 것이었다고 할 수 있으며, 실제로도 상생협약은 기존 상인들을 지키지

못했으며 임대료의 급등을 막는 데 아무런 역할을 하지 못했다. 따라서 우리는 사회적 협약의 형식으로 추진되는 상생협약이 그 체결만으로 기존 상인들이나 기존 업종을 보호할 수 있거나, 작가들에게 안정적으로 작업공간을 제공하지 못한다는 것을 인식해야 하며, 협약 이전에, 이러한 쇠퇴한 상업지의 기술적 특성에 대한 충분한 조사와 인식, 그리고 대비방안을 먼저 강구해야 할 것이다.¹⁶⁾

2) 신흥시장재생과정에서 나타난 지배적 분배공동체에 의한 공동체 배제

다른 시각에서 보면, 상생협약은 협약 체결 자체보다는, 바로 그러한 문제들을 논의하고 이해의 차이를 좁혀가기 위한 공동체적 과정이 되어야 한다고 할 수 있다. 상생협약은 그 자체로 시장을 구성원들 간에 상충하는 이해를 가진 하나의 분배공동체로서 전제하는 것이며, 따라서 협약 행위는 그 상충하는 이해를 분배하기 위한 규칙을 정하기 위한 공동체적 과정이 되기 때문이다. 그러나 신흥시장 상생협약의 과정은 이해관계인들이 주도하는 주민협의체에 의해 건물주들만의 신흥시장상인회에 개별사업으로 위임되고, 그 전 과정에 걸쳐 세입자/상인/청년/예술가들은 사실상 배제된 상태에서 형식적으로 체결된 것으로 나타났다.

(1) 선주민-건물주들에 의해 주도되고 세입자들을 배제한 주민협의체 해방촌 도시재생주민협의체의 특성은 참여한 주민들의 특성과 임

16) 그러한 대비책에는 다음과 같은 내용이 포함될 수 있을 것이다. (1) 투기를 막기 위한 선제적 조치, (2) 현재의 낮은 임대료를 대체할 기준 임대료를 설정, (3) 임대료 격차를 감당하기 어렵거나 재생 목표와 부합하기 어려운 기존 기존상인들의 영입정리나 업종 전환방안 등에 합리적인 대안, (4) 재생 목표와 관련된 특정 업종을 보호할 수 있는 지구단위계획과 같은 적극적인 장치(서울시 젠트리피케이션 종합대책에는 제시되어 있으나 사실상 적용하지 않고 있음).

원선출 및 회의 진행 과정을 통해 알 수 있다. 첫해인 2015년 3월 30일에 실시된 1기 협의체 임원 선거는 말 그대로 정치 ‘선거’ 방식으로 치러졌던 것으로 보인다.¹⁷⁾ 일곱 명이 입후보했으나 정견 발표 소요시간은 6분에 불과했다. 최고 득표자는 대표를 맡고, 차순위 득표자들은 세 개의 분과위원장을 맡는 방식이었다(배영욱, 2015: 6).

이러한 임원선출과정에 참여한 주민은 전체 인구의 2%가량(가구수 기준으로 보면 약 5%, 외국인 제외)으로, 그 자발적 참여에서 그나마 많이 참여한 것으로 볼 수 있다. 그러나 동네 유지라는 사람들이 대거 입후보하여 소지역별 주도권 경쟁의 형태로 진행되었고 정견 발표시간도 1분씩에 불과했다는 것은 후보들의 능력이나 도시재생에 대한 이해보다는 후보별로 나름의 지지세를 동원했다는 것을 보여줄 뿐 아니라 그 지지자들 대부분이 선주민이었다는 것을 의미한다. 또한 그러한 일사불란한 단체행동은 해방촌 주민들이 그동안 전면재개발 반대투쟁과 녹지축 반대투쟁을 통해 조직적으로 보여주었던 ‘역사성 있는’ 행동 양식이라고 할 수 있다.

이와 같이 선주민-기득권층에 의한 주민협의체-공동체의 장악은 세입자와 청년에 대한 공공연한 배제 주장으로 이어졌다. 물론 주민협의체가 세입자와 청년을 배제할 수 있는 근거는 어디에도 없지만, 현실에서는 주민으로서의 당연한 성원권이 선주민들의 2차적인 심사를 통과해야만 얻어진다는 것을 의미한다.¹⁸⁾

‘세입자들, 젊은이들 빼고 집주인들끼리 주민협의체를 만들어야 한다’
라고 한 목소리를 내는 동네 집주인들의 태도에, 관심 있어 참여한 전세

17) 2016년에 치러진 2기 임원 선거도 같은 방식으로 치러졌다.

18) 이러한 세입자를 배제해야 한다는 공공연한 주장은 창신송인도시재생선도사업의 주민의견에서도 제기되었다. 즉, 주민협의체의 성원의 자격을 소유자로 제한해야 하며, 특히 임원 구성 시에 그러한 자격 제한이 필요하다는 주장이다. 창신송인도시활성화계획서(서울시, 2014: 40) 참조.

세입자였던 이 친구는 맘이 상했다고 한다. 이 친구가 남긴 한마디. ‘셋 집주인들끼리 잘해보라 해’(배영욱, 2015: 6).

이에 더하여 ‘오래 살아서 동네를 잘 아는 주민’이 내세우는 권위는 문화적 억압의 형태로 작동되었다.¹⁹⁾

2015년 10월 2일 2번째 주거분과회의: ‘해방촌 얼마나 사셨는지 몰라도 … 그게 아니에요’, ‘해방촌살이 40년밖에 안되지만 말 한마디 하겠다’ 하시는 … 아저씨의 … 말 앞에서 깨갱(배영욱, 2016: 25).

그 결과, 해방촌 도시재생 주민협의체-공동체는 이해관계인들에 의해 사실상 장악되고 청년/세입자들은 거의 참여하지 않았으며, 재생사업의 내용도 주민편의보다는 선주민-건물주들의 이해만을 반영하는, 마을 전체의 ‘관광화’와 쇠퇴한 신흥시장의 ‘재상업화’의 방향으로 결정되었다.²⁰⁾

-
- 19) 마을에서 드러날 수 있는 개인과 집단들 간의 대결과 적대는 공동체적 관계의 문제라기보다는 공동체주의의 한 단면을 드러내는 것이다. 오늘날의 공동체주의의 문제는 구성원이 될 주민 모두의 자유와 평등 즉 자발적 참여의 원리 속에서 결정화된 그 구성적 가치들에 있는 것이 아니라, 라크라우와 무페(Laclau and Mouffe, 1985: 20)의 자유민주주의에 대한 비판에서처럼, 그 가치들의 작동을 재정의하고 제한하는, 권력 체계에 있다. 이때, 이질적 지역사회에 대표성을 가지지 못한 집단들이 대표를 자임하는 것은 단지 헤게모니의 문제일 뿐이며, 그들이 동질적이고 일원적인 공동체이론을 적용해 만들어내는 주민참여와 주민주도의 결정과 보편성은 ‘오염된 보편성’(Laclau and Mouffe, 1985: 17)에 불과하다.
- 20) 활성계획 초기에 도시재생지원센터에 접수된 지역 주민들의 주요 요구사항들을 보면, 도시재생에 대한 세입자-젊은 층의 바람을 읽을 수 있다. 그러한 의견들 중에는 ‘청소년 문화공간 조성’, ‘어린이집 확충 요청’, ‘젊은 세대가 많이 유입 되도록 편의시설 확충’, ‘이주여성·다문화자녀를 위한 문화·복지적 지원이 필요 (공부방 등)’, ‘집값, 임대료 상승을 억제방안 도모’, ‘소외계층과 약자를 배려하는 사업’, ‘젠트리피케이션이 일어나지 않게’ 등(서울시, 2017: 54), 해방촌도시재생사업의 또 다른 지향점이 될 수 있는 내용들도 여럿 있었다. 물론 그러한 의견을 지지할 수 있는 회원들이 없는 상태의 협의체의 토론과정에서 이러한

(2) 직접 이해당사자에게 위임된 신흥시장 재생

주민협의체에 신주민/세입자들이 사실상 배제되다보니 신흥시장 문제를 다룬 경제분과위원회도 이해관계인들만이 참여하고, 기존상인은 물론 신상인이 참여하지 않은 상태에서 운영되었으며, 신흥시장의 재생은 신흥시장상인회에 사실상 개별사업으로서 위임되었다. 8인으로 구성된 경제분과위원회 위원은 신흥시장상인회와 니트협회 그리고 예술가 2인으로 구성되었는데, 예술가 중 1인은 신흥시장 건물주의 아들로서, 아버지-건물주와 함께 참여하여 번갈아 회의에 출석했으며, 또 다른 1인은 예술가들 사이에서도 거의 알려지지 않은 사람이어서, 이들이 예술가들의 입장을 대표하거나 대변한다고 보기 어렵다(→어려웠다). 예술가들과의 면담에서도 그들이 다른 예술가들을 대표하지 못할 뿐만 아니라 거의 소통이 없는 사람들이었다고 주장되었다(주민E 인터뷰; 작가F 인터뷰).

이처럼 해방아트마켓의 계획단계에서 그것을 만들어나갈 문화적 실천의 주역이라고 할 수 있는 예술가/작가들이 배제되었을 뿐 아니라, 그것을 이용할 소비자로서의 지역주민들의 참여도 사실상 배제된 것으로 보인다. 해방아트마켓에서 예술가들은 단지 아트마켓을 만들기 위해 건물에 세 들어올 대상이었고, 시장은 누구를 유인해서라도 활성화하기만 하면 되는, 장소 아닌 장소로 설정되었다고 할 수 있다. 면담과 조사내용을 종합해볼 때, 해방아트마켓은 해방촌에 단지 예술가들이 들어와 있으니 만들면 되는 어떤 것으로서 용역사에 의해 제안되고, 이해관계자들로 구성된 경제분과위원회에서 회의마다 3~4명 정도 참여한 몇 차례 회의를 열어 추진되어 결정된 사업이었다(해방촌 도시재생카페).

대부분의 의견들은 지지받지 못하고 폐기되었을 것이다.

(3) 건물주들만의 상생협약

상생협약은 도시재생에 의해 신흥시장상인회에 시장리모델링사업의 조건으로 제안되었는데, 신흥시장상인회는 건물주들의 협의체였기 때문에 상가건물의 경제적 가치 상승을 위해 시장리모델링사업이 필요했던 반면, 46개 점포 자리 중 36개소는 쇠퇴지 특성상 상생협약으로부터 자유로운 상태였고, 나머지 열 개소는 권리금이 없는 상태에서 단기계약으로 상생협약이나 임대차보호법을 빠져나갈 수 있는 상태였기 때문에, 상생협약은 매우 불평등한 상태에서 이루어진 형식적인 협약이었다고 할 수 있다.

건물주들은 새로운 임대차계약내용을 비밀에 부쳤으며, 기존상인들은 건물주들과의 우호적인 계약연장이나 약간의 권리금을 얻기 위해서 자신들의 문제를 공개적으로 논의하려 하지 않았으며, 떠나는 경우에도 부당함에 대하여 말하는 것을 극도로 조심했다.²¹⁾ 신상인들은 대부분 도시재생이후에 새로이 들어와 창업한 상태였고, 아직은 타 지역에 비해 저렴하고 권리금이 없다는 점을 고려하여, 단기계약을 수용했으며 계약연장을 염두에 두고 계약내용을 비밀에 부쳤다. 이렇게 쇠퇴지 특성 상 상충하는 이해당사자들 간의 기울어진 관계에도 불구하고 도시재생은 이러한 상황에 대한 문제인식과 대처 없이 상생협약을 대대적으로 홍보하고 리모델링사업비를 지원하기로 결정했지만, 불과 1년여가 지난 시점에서 임대료는 최소한 두 배 이상 상승했다는 점에서 상생협약은 효력이 없었다는 것이 입증되었다.

물론 모든 세입자-상인들이 참여한 것으로 되어 있기 때문에 상생협약의 과정은 절차적으로 하자가 없으며, 따라서 건물주들이 고의적으로 상인들을 배제했다는 증거가 없다고 주장될 수 있다. 이러한 논쟁에서, 14개소가 공실인 상태에서 어떻게 46개 점포의 임차인 모두가

21) 시장을 떠나기로 결정한 후 인터뷰에 응한 한 기존 상인은 너무나 작고 은밀한 목소리로 인터뷰에 응해서, 녹음파일의 녹취가 불가능할 정도였다.

상생협약에 동참했다고 할 수 있는가하는 반론 역시 그리 중요한 문제가 아닐 수 있다. 그러한 논쟁은 상생협약의 실패가 누구의 책임인가를 가리는 데에는 도움이 될 수 있을지 모르지만, 이 논문의 관심은 아니다. 분명한 것은 상생협약이 임대료 상승이라는 건물주의 이익을 침해할 아무런 위협이 되지 않았다는 사실일 것이기 때문이다.

그러나 상생협약에 이르는 과정을 거슬러 올라가보면, 분명히 신홍시장의 재생의 주체가 되어야 할 청년-작가/예술가들의 참여는 주민협의체-공동체나 신홍시장재생계획의 과정에서 사실상 배제되었다. 또한 상생협약 과정에서도 상인대표(청년작가)는 상인들 간의 어떠한 공동체적 절차도 없이 협약만을 위해 일시적으로 섭외되었던 것(주민D, 작가E 인터뷰)으로 알려진 반면, 40년 넘게 자리를 지켜온 구상인들에 대해서는 어디에도 언급이 없었다. 이러한 사실은 처음부터 상생협약이 상인과 건물주 간의 상생이나 구상인과 신상인의 보호보다는 도시 재생사업 추진의 성과만을 위해서 기획되었음을 보여준다.

그리고 그 결과적 실패로, 신홍시장 내에 청년-작가들의 입점이나 그들의 공동체 참여와 협력에 의한 ‘사회적 생산’은 불가능해진 반면, 지주/건물주들의 재산가치 상승은 충분히 성공한 것으로 보인다. 또한 그 단적인 결과로서, 신홍시장에서 기존 상인들은 새로운 경제 환경에 적응하지 못하여 거의 모두가 퇴출되고, 신상인-작가들은 상생협약이나 임보법보다 앞서는 계약자유 원칙에 따라 단기계약을 강요받고 다시 떠나야 할 가까운 미래를 걱정하고 있었다.

지난번에 ○○○교수 쪽에서 논문 쓴다고 자료 달랬어요. 그래서 물었지요. ‘(월) 20~30만 원 하던 곳을 센터가 80~90만 원으로 올려놓은 거를 우리가 부담해야한다. 네가 가장 비싼 임대료로 어떻게 빌릴 수 있느냐, 그래놓고 젠트리피케이션, 상생협약했다고 논문 쓰겠다고 자료 달라고 하면 말이 되냐.’ 그 이후엔 연락 안 왔어요(작가G 인터뷰).

2년이 되는 9월이면 나가야 될 것 같아요. 임대료를 두 배로 올려 달래네요. 도대체 뭐가 상생이라는 건지...(작가F 인터뷰).

5. 결론

현행 한국의 근린도시재생은 도시의 쇠퇴한 기성시가지를 물리적으로 리뉴얼할 뿐만 아니라, 기존 주민들의 삶의 질을 개선하고자 한다는 점에서 사회적 리뉴얼을 목표로 한다. 이를 위하여 도시재생은 주민참여를 제도화하고 공동체를 활성화하는 것을 필수적인 과정으로 설정하고 있을 뿐 아니라, 공동체적 실천과 협력을 통한 지역의 가치 증진이나 사회적 경제의 활성화를 중요한 목표로 삼고 있어서, 이는 경제적 자본의 투자와 그에 따른 도시공간의 교환가치를 생산하는데에 주력했던 기존의 도시정비방식과는 크게 구별된다고 하겠다.

이 논문에서는 도시재생의 이러한 사회적 접근방식에 주목해 그러한 사회적 접근이 한국 도시재생의 중요한 특징을 형성하는 것일 뿐만 아니라 한국의 도시상황에서 필요하고 타당한 접근으로 간주해, ‘사회적 재생’ 과정으로 규정했다. 여기서 사회적 재생이란 주로 ‘주민들의 다양한 사회적 실천과 공동체적 활동의 증진을 통해 도시공간이나 지역사회의 가치를 높이는 것’으로 정의될 수 있다.

그러나 가치와 이해를 공유하는 비교적 동질적인 성원으로 이루어지게 되는 자발적 공동체와는 달리, 인위적으로 설정된 지리적 범위를 갖는 도시재생주민협의체-공동체는 다양한 이해를 가진 이질적인 구성원들을 포함하게 되며, 도시재생 공동체의 이러한 특성은 생산될 것으로 기대되는 공간가치의 공동체적 분배의 문제에 부딪힐 수 있으며, 특히 기대되는 가치의 독점이 기도된다면 그들과 이해가 상충하는 약자 성원들의 공동체적 참여는 억압되고 배제되는 일이 발생할 수 있다. 이 논문은 그러한 가정을 바탕으로 해, 해방촌도시재생사업 구역

내 신흥시장의 상생협약과정을 현장에서 조사·분석했다.

사례 연구를 통해 볼 때, 신흥시장의 임대상황은 대부분의 점포들이 협약으로부터 자유로운 상태에 있었거나 ‘상가건물임대차보호법’에 의해 건물주의 권리가 우선 보장되는 임대상황에 놓여 있어서, 건물주의 선의가 아니라면 협약은 그 자체로 효력을 기대하기 어려운 상태였으며, 결과적으로도 신흥시장의 임대료는 협약에 아무런 구속을 받지 않고 급등한 것으로 조사되었다. 상생협약의 그러한 실패는 일차적으로 쇠퇴지 활성화시에 작동되는 투기자본의 유입과 그에 따른 지역 전반의 임대료 상승의 문제와, 상업활동의 침체로 인하여 오랫동안 저가로 유지되어 온 임대료, 그리고 새로운 상업 환경에 적응하기 어려운 기존 상인들의 문제 등, 쇠퇴한 상업지 재생의 기술적 문제들에 대하여 도시재생이 충분히 인식하고 대비하지 못했기 때문으로 보인다.

그러나 상생협약의 실패는 그 과정적 측면에서도 예견될 수 있는 것이었던 것으로 분석되었다. 상생협약은 그 자체로 신흥시장을 상충하는 이해를 가진 구성원들로 이루어진 하나의 분배공동체로서 전제하고, 도시재생을 통하여 생산될 공간적 가치를 분배하기 위한 규칙을 정하기 위한 공동체적 과정으로 시도되었지만, 상생협약에 이르는 전 과정들은 그것과 거리가 먼 것이었기 때문이다. 조사결과 그 과정은 선주민·토지주라는 이해관계인들이 주도하는 주민협의체에 의해 경제분과위원회에 개별사업으로 위임되고, 행정은 재생사업의 추진을 위하여 토지주(건물주)들만으로 구성된 신흥시장상인회만을 파트너로 하여 개별협약서들을 징구하고, 지주들은 재생예산의 투입과 그에 따른 부동산가치 상승을 기대해 여기에 협조한 것으로 나타났다. 그 전 과정에서, 그들의 이해와 상충하는 세입자/상인/청년/예술가들의 참여는 사실상 배제된 것으로 나타났다. 즉, 상생협약은 공동체적 형식을 취하여 이루어졌지만, 사회적 재생이 지향하는 공동체적 과정을 전혀 거치지 않았으며, 그 결과로 신흥시장은 예술가와 상인들의 사회적 실천으로써만 만들어질 수 있는 해방아트마켓이라는 목표를

없고, 관광객들을 위한 술집만이 들어서지는 비장소가 되어가고 있다고 비판된다.

이러한 분석 결과는 도시공간 가치의 사회적 생산이 분배정의의 문제까지 연결되어 있을 뿐 아니라, 그것을 전제로 한다는 것을 보여준다. 이것은, 자발적 주민참여와 그를 바탕으로 한 공동체적 활동의 활성화를 통해 쇠퇴한 도시공간의 가치를 높이고자 하는 사회적 재생을 꾀하고자 하면 할수록, 오히려 그 영역이 마을공동체주의자들이 기대하는 자발적 참여와 시민의식의 ‘착하기만한 영역’이 아니라, 그 결과로 기대되는 가치를 독점하려는 특정 이해집단의 시도가 존재할 수 있는 공간으로 보고, 그것을 예방하려는 노력이 필요하다는 것을 의미한다. 또한 이것은 사회적 재생을 위해서는 경제적 가치의 영역에서의 화폐가, 그 위에서 일어나는 사회적 실천과 그 생산을 지배해서는 안 된다는 것을 명확히 하는 것, 즉 사회적 재생이 경제적 소유권과는 다른 분배영역이라는 사회적 합의를 요할 뿐 아니라, 국가가 공동선의 또 다른 형태인 법과 제도로써 약자들의 성원권을 보완하는 방안을 찾아야 한다는 것을 의미한다.

원고접수일: 2018년 2월 28일

심사완료일: 2018년 6월 14일

게재확정일: 2018년 6월 19일

최종원고접수일: 2018년 6월 25일

❖ Abstract

Community participation and exclusion in social regeneration:
in the case of Haebangchon Shinheungshijang Market Urban Renewal Project

Joo Daekhan

The urban renewal of residential area in Korea can be defined as ‘social regeneration’ in that it aims to enhance the value of space through social practice of residents rather than investment of economic capital. On the other hand, the community that urban renewal is aimed at has the character of a distribution community due to the establishment of its artificial geographical scope, and if stake-holders try to dominate the community, the exclusion of the weaker-member may occur, community participation of residents can be suppressed and social regeneration can be difficult. This paper examines the possibility by analyzing the case of concluding for rent stabilization agreement in Shinheungshijang Market. As a result, rent stabilization agreement in Shinheungshijang Market have had no effect in stabilizing rents, it was closely related to the suppression and exclusion of tenant-merchant/young-artist’s participation which conflicted with their interest by leading of the land-owners in the full process, from the composing of the association to the concluding of the agreement.

Keywords: urban renewal, social regeneration, rent stabilization agreement, artificial geographic community, distributive community.

참고문헌

- 국토교통부. 2013.12.31. 『국가도시재생기본방침』.
- 그레이버, 데이비드(David Graeber). 2009. 『가치이론에 대한 인류학적 접근』. 서정은 옮김. 그린비.
- 김동수. 1993. 『현대 공동체주의의 사상적 기초: 자유주의적 개인주의 비판을 중심으로』. 《한국정치학회보》, 26(3), 7~21쪽.
- 김미영. 2015. 『현대사회에 존재하는 공동체의 여러 형식』. 《사회와 이론》, 27, 181~218쪽.
- 김찬호. 2000. 『도시계획의 패러다임과 의사소통이론』. 《사회발전연구》, 2000, 167~196쪽.
- 김현주. 2012. 『독일 도시재생프로그램 ‘Soziale Stadt’의 특성 연구』. 《대한건축학회 논문집-계획계》, 28(10), 93~104쪽.
- 네그리(Antonio Negri)·하트(Michael Hardt). 2014/2009. 『공통체』. 정남영·윤영광 옮김. 사월의 책.
- 라클라우(Ernesto Laclau)·무페(Chantal Mouffe). 2012/1985. 『헤게모니와 사회주의의 전략: 급진민주주의의 정치를 향하여』, 2판. 이승원 옮김. 후마니타스.
- 르페브르, 앙리(Henry Lefebvre). 2011/1991. 『공간의 생산』. 양영란 옮김. 서울: 에코리브르.
- 무페, 샤타(Chantal Mouffe). 2007/1993. 『정치적인 것의 귀환』. 이보경 옮김. 후마니타스.
- 박종관. 2012. 『지역공동체 형성전략연구』. 《한국콘텐츠학회논문지》, 12(7), 183~193쪽.
- 배영옥. 2015.8. 『해방촌 도시재생사업을 바라보는 한 전공자의 도시설계 기대 그리고 다짐』. 《남산골해방촌》, 8, 4~8쪽.
- _____. 2016.1. 『어떤 해방촌을 꿈꾸시나요』. 《남산골해방촌》, 9, 24~27쪽.
- 베버, 막스(Max Weber). 2009. 『경제와 사회: 공동체들』. 볼프강 몸젠·미하엘 마이어 엮음. 박성환 옮김. 학술진흥재단 학술명저 번역총서 서양편 247. 파주: 나남.
- _____. 1997/1972. 『경제와 사회 I』. 박성환 옮김. 문학과지성사.
- 서울시. 2015. 『서울시 젠트리피케이션 종합대책』.
- _____. 2016.11.8. “도시재생지역 ‘해방촌 신홍시장’ 임대료 6년간 동결 합의” 보도자료.
- _____. 2017. 『해방촌도시재생활성화계획』.
- 손동욱. 2008. 『도시재생사업과 주민참여』. 《건축》, 52(7), 22~24쪽.
- 신중진. 2016. 『마을만들기로 꿈꾸는 도시 지역공동체』. 황익주 외. 『한국의 도시공동체는 어떻게 형성되는가』. 서울대학교출판문화원, 187~259쪽.
- 신중진·김일영·배기택. 2013. 『지역공동체 역량강화를 위한 마을만들기 추진방안 연구』. 《국토계획》, 48(6), 43~56쪽.

- 신중진·신효진. 2008. 『주민참여 마을만들기 계획과정에 관한 사례 연구』. 《대한건축학회 논문집 계획계》, 24(2), 9~120쪽.
- _____. 2010. 『마을만들기 사업에서 주민의 역할변화에 따른 지원방안 연구』. 《대한건축학회 논문집-계획계》, 26(10), 233~244쪽.
- 신중진·정지혜. 2013. 『지역공동체 회복을 위한 마을만들기의 역할과 과제—수원화성과 행궁동 사람들의 도전을 중심으로』. 《정신문화연구》, 36(4), 59~96쪽.
- 신효진. 2015. 『주거환경관리사업에서 주민공동체 활성화의 필요성과 과제—구로구 개봉3동 이십전심 마을 사례를 중심으로』. 《도시와 빈곤》, 108, 18~34쪽.
- 양재영·신현준. 2016. 『해방촌: 도시난민의 정착지 또는 실험실』. 신현준·이기용. 『서울, 젠트리피케이션을 말한다』. 푸른숲, 417~464쪽.
- 염진아·이한솔. 2016.12. 『신흥시장, 살아나는 혹은 사라지는』. 《남산골해방촌》, 11, 6~12쪽.
- 유재원. 2003. 『시민참여의 확대방안』. 《한국정책과학학회보》, 7(2), 105~125쪽.
- 유창복. 2013. 『서울시 마을공동체 지원 사업의 배경과 과제—서울시 마을공동체 종합지원센터의 개설에 즈음하여』. 《환경철학》, 15, 173~226쪽.
- 이동수. 2004. 『탈현대사회의 대안공동체』. 《한국정치학회보》, 38(1), 105~125쪽.
- 이명석. 2006. 『거버넌스 이론의 모색: 민주행정이론의 재조명』. 《국정관리연구》, 1(1), 36~63쪽.
- 이민우·이명식·정성원. 2016. 『주민참여 마을만들기 사업 추진에 있어서 참여자 간 갈등에 관한 연구』. 《대한건축학회 논문집 계획계》, 32(1), 117~128쪽.
- 이선미. 2004. 『자원결사체가 개인 간 신뢰의 상징적 제도인가?』. 《한국사회학》, 38(5), 81~108쪽.
- _____. 2006. 『능동적 시민과 차이의 정치』. 《한국여성학》, 22(1), 147~183쪽.
- 이신철. 2000. 『월남인 마을 ‘해방촌’(용산2가동) 연구: 공동체 성격을 중심으로』. 《서울학연구》, 14, 83~116쪽.
- 이영아. 2013. 『도시재생사업에서 주민의 참여와 배제: 영주시 삼각지 국토환경디자인 시범사업을 사례로』. 《공간과사회》, 23(4), 102~130쪽.
- 장석관. 2016. 『공동체와 공통감각: 해방촌의 생성과 오늘+1』. http://experiment.or.net/bbs/board.php?bo_table=b0402&wr_id=145/
- 정성훈. 2013. 『도시공동체의 친밀성과 공공성』. 《철학사상》, 49, 311~340쪽.
- 정철모. 2009. 『선진국의 도시재생을 위한 파트너십 제도에 관한 연구』. 《도시행정학보》, 22(1), 69~91쪽.
- 최병두. 2000. 『공동체 이론의 전개과정과 도시공동체운동』. 《도시연구》, 6, 32~50쪽.
- 하비, 데이비드(David Harvey). 1983/1973. 『사회정의와 도시』. 최병두 옮김. 종로서적.
- _____. 2014/2012. 『반란의 도시』. 한상연 옮김. 에이도스.
- 하성규. 2006. 『커뮤니티 주도적 재개발의 새로운 접근』. 《도시행정학보》, 19(2),

25~47쪽.

- 한국도시연구소 엮음. 2003. 『도시공동체론』. 한올아카데미.
허길수 외. 2016. 『n개의 장소로 해방촌 마을읽기#2: [신흥시장]』.
황익주 2016. 『서론: 왜 한국 도시에서의 지역공동체 형성에 주목하는가』. 황익주 외. 『한국의 도시공동체는 어떻게 형성되는가』. 서울대학교출판문화원, 10~60쪽.

- Atkinson, Rowland. 2000. "The hidden costs of gentrification: displacement in central London." *Journal of Housing and the Built Environment*, 15, pp.307~326.
Cameron, Stuart. 2003. "Gentrification, Housing Redifferentiation and Urban Regeneration: 'Going for Growth' in Newcastle upon Tyne." *Urban Studies*, 40(12), pp.2367~2382.
Habermas, J. 2005. *Between Naturalism and Religion*. Polity Press.
Ley, David. 1986. "Alternative explanations for inner-city gentrification: a Canadian assessment." *Annals of the Association of American Geographers*, 76, pp.521~535.
Redfern, P. 2003. "What makes gentrification 'gentrification'?" *Urban Studies*, 40(12), pp.2351~2366.
Slater, Tom. 2006. "The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research." *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(4), pp.737~757.
Smith, Neil. 1979. "Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people." *Journal of the American Planning Association*, 45, pp.538~548
Wirth, Louis. 1938. "Urbanism as a Way of Life." *American Journal of Sociology*, 44, pp.1~24.
Walzer, M. 1983. *Spheres of Justice-A Defense of Pluralism and Equality*. Basic Book.

<기사>

- 《동아일보》. 1979.2.23. "재개발 해방촌주민 아파트建立 취소 진정."
_____. 2007.4.30. "해방촌이 투자 해방구라고?" <http://news.donga.com/3/all/20070430/8436093/1>
《서울신문》. 2009.7.8. "해방촌 철거발표 이후 지역주민들 만나 보니..." <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20090708026020#csidx37595cc93cc93d7b77e3f6cfa04b4a2>
《머니투데이》. 2016.7.9. "60년 전 피난민 보금자리 해방촌, 지금은 '임대료 해방구'". <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2016070612085353275&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.daum.net>
_____. 2016.12.16. "'건물주 잘 만나야 산다' 불황에 뛰는 상가 임대료, 상생은 빈

- 말?” <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2016121513310657497&outlink=1&ef=http%3A%2F%2Fsearch.daum.net>.
- 《이데일리》. 2015.12.3. “서울시는 해방촌을 지켜낼 수 있을까.” <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JD11&newsid=01344806609594912&DCD=A00401&OutLnkChk=Y>
- 《조선비즈》 인터넷판. 2016.8.3. “‘강남 큰손과 연예인 투자 몰려’ 해방촌 상권은 ‘햇볕.’” http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/08/01/2016080101342.html
- 《조선일보》 인터넷판. 2016.8.6. “익선동·사이길·해방촌… 동네는 뜨는데 우린 또 떠나야 하네.” http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/08/05/2016080502884.html
- _____. 2017.3.25. “‘가수 정엽이 또 건물 샀다며…’ 들뜬 해방촌.” http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/03/24/2017032402621.html
- 《중앙일보 조인스랜드》. 2016.11.8. “해방촌 신홍시장 임대료 6년간 동결…건물주 만장일치 합의.” <http://news.joins.com/article/20839917>
- 《중앙일보》 인터넷판. 2017.10.17. “비싼 달동네, 해방촌의 명암: 살(live)만한 동네, 살(buy)만한 동네.” <http://news.joins.com/DigitalSpecial/216?cloc=joongang|home|topnews1&cloc=joongang|home|newsround>
- 《한겨레》 인터넷판. 2016.2.4. “부동산중개인들 결의대회한 까닭은.” http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/729391.html
- 《한겨레 서울엔》. 2016.11.24. “해방촌 신홍시장엔 젠트리피케이션 없다.” http://www.seoulent.com/arti/society/society_general/1228.html
- 《헤럴드경제》. 2011.7.14. “후암동~해방촌 연결 ‘남산 그린웨이’ 사업은 무산.” <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20110714000558>

<웹사이트>

해방촌도시재생카페. <http://cafe.naver.com/hbc>