

특집논문 성장기제로서 도시재생의 탐색

‘참여하는 주민’ 만들기  
서울시 도시재생 활동가와 정부-시민사회 관계의 변화

Constructing ‘Participating Citizen’: Urban Regeneration Activists  
and Changing State-Civil Society Relation in Seoul

박세훈\*·김주은\*\*

이 논문은 서울시 도시재생 활동가 교육을 사례로 우리의 정부-시민사회 관계가 어떻게 변화하고 있으며 그것이 도시재생 정책에 갖는 함의가 무엇인지 살피는 것을 목적으로 한다. 서울시는 2015년부터 도시재생 활동가 교육 프로그램을 운영하고 있으며, 이를 통해 배출된 활동가를 도시재생 현장에 배치해 주민참여를 유도하고 있다. 도시재생 활동가 교육 프로그램의 분석, 그리고 교육 과정의 기획자, 강사 및 수강생들에 대한 심층 면접 결과, 도시재생 활동가는 주민의 이해를 대변하는 현장활동가로서의 역할보다는 정책사업 추진을 위한 수단으로서의 역할에 치중하고 있었다. 정부는 시민사회가 취약한 상황에서 주민참여형 도시재생을 위해 ‘참여하는 주민’을 만들어내야 했으며, 이를 현장에서 지원할 수 있는 활동가의 역할이 필요했던 것이다. 결론적으로, 최근 우리 도시 정책에서 증대되고 있는 정부와 시민사회의 협력적 관계는 시민사회의 성장에 따른 결과로 이해할 수 없다. 정부와 시민사회는 어느 때보다 상호 침투하는 긴밀한 관계를 형성하고 있지만, 정부와 시민사회가 균형적 파트너십을 구축하고 있다고 보기 어렵다. 이 새로운 관계에서 정부의 역할은 더욱 정교해지고 시민사회는 정책의 여건에 맞게 새롭게 구성된다.

주요어: 도시재생, 활동가, 정부-시민사회 관계, 주민참여, 서울시

\* 국토연구원 연구위원(shpark@krihs.re.kr)

\*\* 런던대학교(University College London) 박사과정(ju.kim.13@ucl.ac.uk)

## 1. 서론

현행 도시재생사업의 중요한 특징은 주민 및 시민사회의 광범위한 참여를 추구한다는 점이다. 주민참여에 대한 강조는 도시재생이 기존의 도시정비사업과 차별화되는 특징이다. 기존의 도시정비사업이 행정과 일부 토지소유자가 중심이 되어 추진되었다면, 도시재생은 계획 수립부터 주민 및 다양한 이해관계자의 참여를 제도화했다. 국토교통부에서 제시하는 ‘도시재생활성화 계획 수립 가이드라인(2016)’은 도시재생활성화 계획 수립시 지역주민과 다양한 이해관계자가 참여해 의견을 충분히 제시할 수 있도록 할 것, 수립 과정에 대한 정보를 공개하고 워크숍·세미나 등을 통해 주민참여를 지원할 것, 주민·상인협의체를 구성하고 이에 필요한 예산과 인력을 지원할 것 등을 명시하고 있다. 그리고 현장지원센터를 설치해 이러한 활동을 지원하도록 하고 있다. 즉 도시재생에서 주민의 참여는 도시재생을 도시재생답도록 만들어 주는 필수불가결한 요소라 할 수 있다.

주민참여가 규범적으로 바람직하게 여겨지고 있지만 실제 이를 달성하는 것은 간단하지 않다. 한국의 지역사회에는 대체로 상가연합회, 아파트부녀회 등 이익집단들은 존재하지만 지역사회 공동의 이익을 위해 참여하는 주민들은 찾아보기 어렵다. 주민들은 보통 자기 지역에 무관심하며, 조직화되어 있지 않고 정부사업에 대한 이해가 부족하다.<sup>1)</sup> 즉 ‘참여하는 주민’이란 관념적으로 존재할 뿐 실제로는 정책사업마다 새롭게 구성해내어야 하는 주체인 것이다. 도시재생 활성화 계획에서 주민협의체의 구성을 지원하도록 하는 것은 행정이 이러한 주민참여의 한계를 인지하고 있기 때문일 것이다.

1) 이는 한국 시민사회에 대한 연구에서 종종 지적되는 문제점이다. 한국의 시민사회는 풀뿌리 조직의 역할이 미미하다. 시민이 시민운동의 진정한 주체가 되지 못하며, 한편으로는 시민운동이 과도하게 정치화되어 있다. ‘시민 없는 시민운동’이라는 표현이 이를 잘 요약한다(김동노, 2013).

이러한 주민참여의 한계를 고려할 때, 최근 진행되고 있는 서울시의 도시재생 활동가 양성 교육은 주목할 필요가 있다. 서울시는 2015년 도시재생 활동가 교육을 시작한 이래 올해로 4년째 활동가 교육 프로그램을 운영하고 있다. 매년 40~50명의 수강생들이 도시재생 이론과 주민 조직 실습 과정을 통해 활동가로 육성된다. 도시재생과 관련해 최근 많은 교육 프로그램이 운영되고 있지만 대체로 도시재생사업 자체를 이해시키는 것을 중심으로 한다. 그러나 서울시의 도시재생 활동가 교육은 주민조직화와 현장활동을 중시하는 본격적인 활동가를 육성하고자 한다는 점에서 차이가 있다. 소정의 교육을 이수한 활동가는 도시재생 현장에 ‘배치’되어 도시재생사업에서 서울시와 주민을 매개하는 중간고리 역할을 수행한다. 즉 활동가는 ‘참여하는 주민’을 구성해내는 역할을 수행한다.

서울시의 도시재생 활동가 육성 과정은 서울시의 도시재생사업의 성격뿐만 아니라 우리 정부와 시민사회의 관계에 대한 다양한 질문을 제기한다. 서울시는 왜 활동가를 육성하는가? 서울시가 육성하고자 하는 활동가는 어떤 활동가인가? 도시재생 활동가는 진정 지역사회에 뿌리내리고 주민의 이익을 대변하는 역할을 수행하는가, 혹은 서울시의 정책사업을 지역에서 수행하기 위한 도구인가? 우리의 도시재생은 왜 이러한 활동가의 존재를 요구하는가? 도시재생 활동가가 한국의 정부-시민사회 관계의 변화에 의미하는 바는 무엇인가?

이 연구는 서울시의 도시재생 활동가 교육 과정, 그리고 활동가의 활동 내용 및 자기 인식에 대한 분석을 통해 이상의 질문에 답하는 것을 목적으로 한다. 도시재생 활동가라는 렌즈를 통해 우리의 도시재생사업의 특성, 그리고 나아가 정부-시민사회 관계의 구조화된 특성을 이해하고자 한다. 이상의 질문에 답하기 위해 이 연구에서는 다음과 같은 두 가지—거시적이고 미시적인—이해의 틀을 설정할 것이다.

첫째는 도시재생 활동가를 거시적인 정부-시민사회 관계의 구조 변화라는 틀에서 논의하고자 한다.<sup>2)</sup> 최근 세계적으로 공공서비스 전

달 과정에서 정부-시민사회의 관계 변화에 대한 논의가 활발하다. 이는 세계화의 심화 및 신자유주의의 확대에 따라 지역사회 거버넌스에서 정부의 역할이 변화했기 때문이다. 정부는 그동안 공공서비스의 개발과 전달을 직접 수행해왔지만 2000년대 이후 그 상당한 역할을 시민사회와 분담하고 있다. 학계에서는 그 역할 분담이 의미하는 바에 대한 논의가 분분하다. 이는 우리나라에서도 마찬가지이다. 지역복지, 사회적 경제, 마을공동체, 공공시설관리, 도시재생 등 다양한 영역에서 정부는 시민사회와 그 역할을 나누고 있다. 도시재생 활동가는 도시재생 분야에서 우리의 정부-시민사회 관계의 변화를 이해할 수 있는 수단이다.

둘째, 서울시의 도시재생 활동가를 한국 도시재생의 특수성이라는 틀에서 이해하는 것이다. 우리의 도시재생사업은 중앙정부의 정책가이드라인 설정과 지방자치단체의 계획 수립 및 집행이라는 하향식 구조를 가지고 있다. 또한 5년에 250곳을 지정하는 도시재생뉴딜에서 보듯이 단기간 내에서 성과를 내야 하는 상황이다.<sup>3)</sup> 그런 반면에 도시재생의 사업 내용은 오랜 시간이 소요되는 주민조직의 구성과 주민의 참여를 강조하고 있다. 주민참여는 달성해야 할 핵심목표 중 하나이지만 실질적 의미를 가지기 매우 어려운 구조인 것이다. 도시재생 활동가는 이러한 현실적인 제약 속에서 하향적 도시재생사업을 아래로부터 추진하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 우리의 도시재생사업은 한

2) ‘정부-시민사회 관계’라는 용어는 영어권에서 일반화된 ‘state-civil society relation’을 번역한 것이다. 우리 학계에서 정부는 일반적으로 중앙정부를 의미하지만, 여기서는 지방자치단체를 포함하는 용어로 사용한다. 본 연구가 의도하는 바 역시 서울시에 한정된 것이 아니라 행정 부문 일반과 시민사회와의 포괄적인 관계에 대한 함의이다.

3) 정부는 2018년 시작된 도시재생 뉴딜사업을 ‘지역주도형’사업으로 표현하고 있지만 중앙정부가 가이드라인을 설정하고 중앙정부가 제시한 일정에 맞추어 사업 지역을 선정하고 시행하는 사업을 지역주도형으로 보기는 어렵다. 정부의 표현은 기존의 도시재생사업에 비해 지방자치단체의 역할이 확대되었다는 점을 강조한 것으로 이해되어야 할 것이다(관계부처 합동, 2018).

국 특유의 중앙-지방관계, 그리고 정부-시민사회 관계를 배경으로 한다. 도시재생 활동가는 이러한 한국적 도시재생의 특수성을 이해하는 수단이라 할 수 있다.

이하에서는 서울시 도시재생 활동가를 통해 우리 도시재생의 특성을 정부와 시민사회의 관계라는 관점에서 파악하고자 한다. 먼저 정부-시민사회 관계에 대한 기존의 이론적 논의와 서구사회의 연구 동향을 검토하고 우리 도시에서 정부-시민사회 관계가 어떻게 변화되어 왔는지 살필 것이다. 그 다음으로 서울시의 도시재생 활동가 교육 과정의 성립 배경과 교육 내용을 통해 활동가 교육에 내재된 정부-시민사회의 긴장관계를 고찰한다. 마지막으로 도시재생 활동가에 대한 심층 면접을 토대로 활동가들이 스스로를 정부-시민사회 관계 속에 어떻게 위치시키고 있으며 그것이 현행 도시재생사업에서 어떠한 의미를 가지는지 드러낼 것이다.

이 연구에서는 서울시의 도시재생 활동가 교육의 성격을 파악하기 위해 참여 관찰과 심층 면접을 진행했다. 필자 중 한 명은 2018년 2월부터 6월까지 진행된 도시재생 활동가 육성 교육에 스태프로 참여하기도 했다. 도시재생 활동가 육성 교육은 서울시 광역 도시재생지원센터가 주관하고 있으며, 내외부 강사진을 초빙해 강의 및 실습을 진행하고 있다. 필자는 직접 피교육생들과 함께 활동가 교육을 수강하고 관련 프로그램에 참여하면서 교육 내용과 교육생을 관찰했다. 또한 필자들은 2018년 6월 활동가 교육 과정 기획자(1인), 트레이너(강사)(1인), 그리고 피교육생(6인)을 심층 면접했다. 심층 면접을 통해 활동가 교육의 취지 및 내용과 아울러, 교육 프로그램을 제공하는 서울시의 입장, 교육을 진행하는 강사진의 입장, 그리고 교육을 받는 수강생의 서로 다른 입장을 확인했다.<sup>4)</sup>

4) 서울시 관계자에 대한 심층 면접도 시도했으나 서울시 관계자는 교육을 주관하는 광역 도시재생지원센터와 동일한 입장을 가지고 있음을 전해왔기 때문에 별도로 진행하지 않았다. 이 자리를 빌려 본인의 소중한 경험을 나누어 주신 서울

## 2. 한국 도시와 정부 - 시민사회 관계

### 1) 정부 - 시민사회 관계에 대한 논의

국가와 시장의 범위를 넘어서는 제3의 영역 부상과 그 역할 증대는 20세기 후반 사회과학 전 영역에서 핵심적인 연구대상이 되었다. 세계화와 지방화가 동시에 심화되면서 기존의 공공관리의 주체였던 국가의 역할이 감소하고 이를 대신할 수 있는 대안적 주체가 모색되었기 때문이다. 공공서비스는 점차 시민사회와 함께 생산(co-producing)되거나 혹은 시민사회의 참여를 통해 전달된다(Kooimann, 2003). 20세기 후반 이후 서구 선진국에서 공공서비스의 공급 과정이 새로운 조정 과정을 경험하고 있는데, 이는 대체로 국가 역할의 감소, 시장 역할의 확대, 그리고 시민사회의 확대로 특징지을 수 있다(Kaufmann, 2001). ‘거버먼트에서 거버넌스로의 전환(shift from government to governance)’(Jessop, 2002)이라는 용어는 이러한 흐름을 요약한다.

공공서비스 공급에서 시민사회의 역할에 대해서는 대체로 세 가지 관점이 존재한다(Young, 2000). 첫째는 보완적(supplementary) 시각으로, 이 관점에서 시민사회조직은 정부에 의해 공급되지 못하는 서비스를 보완적으로 공급하는 역할을 한다. 개인의 선호는 매우 다양한데 비해 정부의 서비스는 획일적으로 공급되기 때문에 만족되지 못한 선호에 대해 시민사회가 보완적으로 서비스를 공급한다는 것이다. 둘째, 상호의존적(complimentary) 시각이다. 정부와 시민사회는 서비스 공급에서 역할을 분담하는 것이 효율적이며 따라서 상호의존적이다. 셋째, 대항적(adversary) 시각이다. 대항적 시각에서 시민사회는 정부로 하여금 새로운 정책을 개발하거나 책임성을 갖도록 압력을 가하며, 정부 역시 규

---

시 광역 도시재생지원센터 관계자, 트레이너 및 수강생분들에게 감사의 말씀을 드린다. 이 연구는 이 분들의 헌신과 배려에 빛진 바가 크다.

제 등을 통해 시민사회 조직의 행위를 통제한다.

최근 우리나라에서도 정부와 시민사회의 관계에 대한 여러 유형에 대한 연구가 활발하다. 연구에 따라 포섭적·갈등적·협조적·경쟁적·상호의존적·대립적 등 다양한 관계 유형이 정의되고 있다(서순복, 2011; 정정화, 2006; 윤광재, 2008). 그러나 이러한 유형화는 도시적이고 정태적이어서 정부 - 시민사회 관계의 변화 양상을 드러내기 어렵다. 즉 우리가 이해해야 하는 것은 정부와 시민사회 관계의 규범적 성격이 아니라 그 관계가 실제 어떠한 형태로 구조화되어 있으며 어떻게 변화하고 있는가 하는 점이다. 이 점에서는 최근 유럽과 일본 사례에 대한 연구를 검토하는 것이 도움이 된다.

인고 보드(Ingo Bode)는 유럽 4개 국가의 복지 서비스 전달 체계를 분석하면서 각 국가의 차이에도 불구하고 서로 유사한 특성이 나타나고 있음을 주장한 바 있다(Bode, 2006). 그에 따르면, 첫째, 오랫동안 정착된 공공과 민간의 파트너십이 붕괴하고 공공 - 민간의 가변적이고 이질적인 조합이 나타난다. 둘째, 새로운 조합에서 비법정(non-statutory) 서비스 공급자가 국가 그리고 시민사회 양자로부터 모두 멀어지면서 결과적으로 상호 간에 임의적이면서 역동적인 관계가 나타난다. 셋째, 시민사회 활동은 더욱 유연하고 느슨하게 펼쳐진 형태를 띠며 동시에 창의적인 특성도 증가한다. 보드는 이러한 특징을 ‘비조직화된 복지 혼합(disorganized welfare mix)’라고 칭한다.

특히 영국의 경우, 2010년 보수당 - 자유민주당 연립 정부의 출범과 함께 시민사회의 역할 확대를 정치구호화하면서 정부 - 시민사회 관계 변화가 크게 학문적 주목을 받았다. 연립정부는 정부 운영의 핵심 철학으로 ‘빅 소사이어티(Big Society)’를 내걸고 복지 서비스 공급에서 지역사회와 공동체의 역할을 강조했다. 이는 그동안 보수당이 전통적으로 믿어오던 작은 정부를 견지하고, 각 개개인이 자신들과 지역사회를 위해 책임을 지고 의사 결정을 내리는 구조를 의미한다. 영국은 빅소사이어티 정책에 따라 2011년 ‘지역주권법(Localism Act)’을 제정했으며,

이에 근거해 대규모의 재정과 권한을 지역사회와 공동체에 이전했다. 결과적으로 자발적 부문(voluntary sector)이 크게 증대되었으며, 동단위 주민자치기구인 지방의회(Local Council)가 활성화되었다(Alcock, 2012; 김정원, 2017). 그러나 이에 대한 해석은 분분하다. 비판적 논자들은 빅소사이어티 정책은 사회에 대한 국가의 책임을 회피하는 재정 절감 수단에 불과하다고 보고 있다. 실제로 영국의 복지 부분은 지속적으로 축소되고 있으며 사회적 양극화도 심화되고 있다. 또 다른 문제는 국가에 의한 시민사회 지원이 결과적으로 시민사회를 규율하고 통제하는 것으로 귀결된다는 점이다. 정부가 지원 대상을 확정하는 과정에서 시민사회는 종속적, 시장지향적(market-responsive), 탈정치화된다는 것이다(Carmel amd Harlock, 2008).

일본에서도 최근 복지 서비스 공급을 둘러싸고 정부와 시민사회의 관계가 크게 변화하고 있다. 일본은 전통적으로 ‘포섭적 국가’, 혹은 국가의 ‘사회관리(social management)’라는 용어로 표현되는 바와 같이 사회에 대한 국가의 우위를 특징으로 한다(Garon, 1998). 일본의 시민사회는 1960년대 반정부적 성향의 정치 운동에서 1970년대 생활 운동과 지역 활성화 운동으로 선회했으나 대체로 행정과의 관계는 협력적이라기보다는 갈등적인 측면이 강했다. 그러나 1998년 ‘특정비영리활동 촉진법(‘NPO법’) 제정 이후, 그리고 이어진 복지 개혁과 행정 개혁을 거치면서 정부와 시민사회의 관계가 전환되었다(민병로, 2010). 등록 NPO 법인의 수가 폭발적으로 증가했으며, 이들이 사회복지 서비스 공급에 차지하는 비중도 크게 늘었다.<sup>5)</sup> 고령화에 따라 사회복지 수요가 크게 증가하면서 복지 서비스 공급 체계가 국가 중심에서 시장과

5) 일본의 ‘NPO법’은 공익적 시민활동을 제도화하려는 취지로 1998년 도입되었다. 이 법의 핵심은 NPO에 법인격을 부여해 부동산이나 재산의 등록, 임대차 계약 등의 계약, 기부금의 조성 등이 가능하도록 하는 것이었다. 그리고 등록된 NPO에 대해 정부는 위탁 업무나 세제상의 혜택을 주었다. 이 법에 따라 등록 NPO 법인의 수가 폭발적으로 증가해 2018년 5월 현재 일본 전역에 5만 1829개에 이르고 있다(일본 내각부 홈페이지 [www.npo-homepage.go.jp/](http://www.npo-homepage.go.jp/)).



지역사회 중심으로 재편된 것이다.

객관적으로 나타나는 상황은 이러하지만 이에 대한 해석은 단순하지 않다. 이숙중(2002)은 일본의 정부와 NPO 관계의 변화를 검토하면서, 정부와 NPO의 관계가 좀 더 상호개입적으로 전환되고 NPO가 복지 서비스 공급에 더 많은 역할을 하게 된 것은 사실이지만 그것이 시민사회의 기능이 확대된 것인지, 아니면 정부에 의해 시민사회의 포섭 정도가 심화된 것인지는 분명하지 않다고 지적한다. 그에 따르면 규모가 크고 등록된 NPO들은 정부 역할을 대리하면서 정부와 조합주의적 관계를 구축하고 있지만 동시에 등록되지 않은 많은 풀뿌리 NPO들은 정부와 관계없이 독자적인 활동을 추구하고 있다. 즉 NPO 내부에서도 제도화되어 정부에 포섭되는 부문과 이를 거부하고 자율성을 추구하는 부문으로 분화되고 있는 것이다(이숙중, 2002). 마리 앨리스 하다드(Mary Alice Haddad) 역시 일본 정부와 NPO 관계의 독특성을 강조한다. 그는 사례 연구를 통해 복지 서비스의 민영화와 분권화가 비영리 부문을 확대시키는 역할을 했지만 동시에 국가의 권한과 정당성 역시 강화되었다고 보고 있다. 일본에서 정부는 더 이상 복지 서비스 공급의 최우선적 주체가 아니다. 그러나 그것이 곧 국가의 역할 감소를 의미하는 것은 아니다. 국가는 — 지방정부를 포함해 — NPO에 자금을 지원하고, 새로운 서비스를 개발하며, 여러 주체들의 역할을 조율함으로써 정당성을 유지한다. 즉 ‘더 강한 시민, 그리고 더 강한 국가(stronger citizen and stronger state)’가 병존하는 상황이라는 것이다(Haddad, 2011).

이상의 논의는 최근 선진 국가에서 정부-시민사회의 관계 변화가 단순히 정부 역할의 축소와 시민사회 역할의 증대라는 단순한 도식으로 설명될 수 없음을 시사한다. 정부-시민사회는 대체로 안정적인 파트너십 관계에서 좀 더 유연하고, 가변적이며, 임의적인 관계로 변화하고 있다. 표면적으로는 시민사회 부분이 크게 확대되고 있지만, 동시에 시민사회의 분절화·종속화·관료화도 심화되고 있다.

## 2) 한국 도시운동의 흐름과 정부-시민사회 관계

우리 도시에서 정부-시민사회는 오랫동안 갈등적·대립적 관계를 유지해왔다. 그러나 최근 도시 정책에서 정부의 시민사회 지원이 확대되면서 정부와 시민사회의 관계는 협력형으로 진화하고 있다(Kim, 2017; 정규호, 2012). 도시재생에서 정부-시민사회의 관계를 이해하기 위해서는 기존의 도시 정책에서 정부-시민사회 관계를 살펴볼 필요가 있다.

한국의 도시는 1960년대 경제 개발과 함께 도시화가 진전되면서 급속히 성장했다. 그러나 1970년대까지는 간헐적인 저항 운동을 제외하면 도시운동이 사회적 쟁점으로 부각되지 못했다.<sup>6)</sup> 오히려 많은 빈민 지역에서 나타나는 자발적 상호부조 활동은 도시운동이 저항적이라기보다는 순응적·적응적 성격을 가지고 있었음을 보여준다. 그러나 1980년대 재개발사업이 대규모로 진행되면서 저항적 도시운동이 전면화되기 시작했다. 서울시의 도시빈민은 1960년대 이후 도시화가 진행되면서 하천변과 구릉지의 국공유지에 소위 ‘무허가 불량촌’을 형성했다. 1980년대 초 서울시는 1988년 서울올림픽을 준비하면서 무허가 불량촌을 철거하는 대대적인 도시정비사업을 추진했고, 이에 따라 많은 도시빈민들이 삶의 터전을 잃게 된다(하성규, 2003). 재개발사업은 표면적으로는 토지소유자가 주체가 되어 추진되었지만, 당시 철거반대 운동은 정부 정책에 저항하는 성격을 띠었다. 도시정비사업을 기획하고 철거형 재개발사업을 제도화한 것이 서울시였기 때문이다. 1980년대 중반 이후 철거반대운동은 정치적 민주화운동과 연결되면서 도시차원의 반정부운동의 중심이 된다.

6) 소위 ‘성남대단지 사건’은 1970년대까지의 순응적 도시운동의 하나의 예외라 할 수 있다. 이 사건은 1971년 서울시가 무허가 판자촌 철거 계획에 따라 당시 광주군 중부면 일대에 조성한 광주대단지로 강제로 이주당한 철거민 10만여 명이 생존권 대책을 요구하며 벌인 집단 저항이다. 일견 고립된 사건으로 보이는 이 사건이 이후 한국의 도시운동에 어떠한 영향을 미쳤는지는 아직까지도 규명되어야 할 과제다(김동춘, 2011; 조명래, 2011).

1990년 이후 민주화가 진전되고 대규모의 재개발사업이 잦아들면서 도시 정책에서 정부와 시민사회의 관계는 새로운 국면을 맞게 된다. 2002년 노무현 정부가 출범하자 도시 정책의 패러다임이 기존의 철거재개발 중심의 도시 정책에서 벗어나 삶의 질을 우선하는 도시 정책으로 전환되기 시작했다. 이에 따라 정부는 2006년 기초생활시설 개선과 마을공동체 육성을 지원하는 ‘살고 싶은 도시만들기 시범사업(이하 살도사업)’을 도입했다. 살도사업은 총 61개 지역을 대상으로, 소규모 마을단위에서 주민주도의 계획에 따라 진행되었다. 지역주민, 마을대표, 시민단체, 커뮤니티 지도자 등이 협력해 마을의 과제를 도출하고 이를 정부에서 지원하는 형태를 띠었다. 중앙정부의 시범사업은 곧 지방자치단체의 독자적 사업으로 확대되었다. 서울, 광주 등 대도시뿐만 아니라 안산, 진안 등 지방도시에서 마을만들기 지원 조례를 제정하고 독자적인 마을만들기사업을 추진했다(성균관대 산학협력단, 2012).<sup>7)</sup>

살도사업에서 주목해야 할 점은 주민 중심의 마을사업을 발굴하고 지원하기 위한 수단으로 마을 활동가의 역할이 부각되었다는 점이다. 살도사업에 선정된 지자체는 전담 조직을 설치하고 커뮤니티 단위 주민협의체를 구성해야 했는데, 행정이 감당하기 어려운 주민 조직화를 담당해줄 지원 인력이 필요했다. 이로 인해 기존에 주민 활동에 경험이 있는 활동가들이 지자체의 마을만들기사업과 결합하게 된 것이다. 살도사업을 지원하기 위한 수단으로 많은 지자체에서 마을만들기지원센터가 설립되었고 여기에 기존의 지역활동가가 지원센터의 활동

7) 살도사업은 국토해양부의 단위사업에 불과하지만 이후 유사한 사업이 부처별로 그리고 지방자치단체별로 확대된 점을 고려하면 하나의 단위사업을 넘어서는 상징성을 갖는다. 2012년이 되자 살도사업과 유사한 다양한 마을지원사업들이 나타나는데, 농어업기반정비사업(농림부), 일반농산어촌개발사업(농림부), 정보화 마을조성사업(행안부), 도시활력증진사업(국토부), 마을기업지원사업(행안부), 마을공동체사업(서울시), 살기좋은 희망마을만들기사업(충청남도) 등이 그것이다(성균관대 산학협력단, 2012).

에 참여했다.<sup>8)</sup> 이후 부처별로, 지자체별로 유사한 사업이 확대되면서 마을만들기 분야뿐만 아니라 사회적 경제, 자활, 농어촌공동체 육성 등 지역사회와 연계된 정책사업에서 중간지원조직은 필수불가결한 도구가 되었다(박세훈, 2015; 마을만들기 전국네트워크, 2013). 이는 도시재생 사업에서도 마찬가지이다. 현재 정부는 도시재생지원센터가 도시재생 뉴딜사업에 핵심적인 역할을 수행할 것을 기대하고 있으며, 전국적으로 300곳 이상의 지원센터 설치를 계획하고 있다(관계부처 합동, 2018).

도시재생지원센터 등 최근 확대되고 있는 중간지원조직은 우리의 정부-시민사회 관계에 많은 시사점을 가진다. 중간지원조직은 정부와 시민사회 ‘중간’에서 활동하는 것을 의도하고 있지만 실제로는 대부분 정부에 의해 설립·운영되고, 정부의 정책 집행을 위한 도구 역할을 수행하고 있다. 중간지원조직이 정부로부터 재정적·행정적 자율성을 가지지 못하기 때문에 ‘중간자’로서의 역할도 한계를 지닌다. 그럼에도 불구하고 중간지원조직이 시민사회가 정부와 협력하는 하나의 통로가 되는 것도 사실이다. 중간지원조직은 시민사회에서 경력을 쌓은 활동가들은 채용하고 시민사회의 창의성과 노하우를 흡수한다. 이 과정에서 시민사회가 관료화되고 또는 정부에 포섭(coaptation)되고 있다는 비판도 있지만, 최근 중간지원조직은 정부-시민사회 협력의 중요한 형태로 기능하고 있다(박세훈·임상연, 2014).

김상민은 2000년대 도시운동의 이러한 특성을 ‘협력형 운동(collaborative movement)’으로 정의한다(Kim, 2017). 경제개발 시기 저항적 성격을 띠던 도시운동이 민주화가 진전되고 정부의 시민사회 협력 프로그램이 확대되면서 협력형 활동으로 진화했다는 것이다. 실제 정책관행을 보

8) 활동가 및 주민 역량강화사업도 살도사업을 계기로 시작되었다. 국토해양부는 2008년 살도사업의 확산을 위해 권역별(수도권, 충청권, 호남권, 영남권, 강원권) 도시 대학을 개설했으며 이는 현재까지 지속되고 있다. 2008년 수도권 도시 대학에는 주민·시민단체·전문가·공무원 52명이 수료한 것으로 보고된 바 있다(국토해양부 보고자료 - “마을만들기 리더 52명 배출: 2008 수도권 도시대학 수료식”. 2018.4.10).

더라도 우리 도시의 시민사회 부문이 전체적으로 정부와의 관계가 긴밀해졌다는 점은 부인할 수 없다. 도시 정책의 많은 영역에서 위탁사업 등을 통한 시민사회단체의 참여가 확대되고 있다. 특히 서울시와 같이 진보적 시장이 집권한 지방자치단체에서 이러한 경향은 두드러진다. 박원순 시장은 취임 이후 ‘협치 시정’을 강조했으며 각종 시정의 기획과 사업 추진에서 — 특히 마을공동체, 사회적 경제 등 — 시민단체 출신자들을 대거 시정에 참여시켰다(《경향신문》, 2011.10.27). 표면적으로 보면 서울시의 시민사회는 그 권한이 대폭 강화되었으며 시정부와 균형적인 파트너십을 구축한 것으로 보인다.

그러나 우리의 경우 역시 정부-시민사회의 관계를 정부의 역할 감소와 시민사회의 역할 증대로 단순화하긴 어렵다. 표면적으로 시민사회는 정부와 협력적 파트너십을 구축한 것으로 보이지만 그동안 취약했던 시민사회가 한 순간에 성장했다고 보기는 어렵기 때문이다. 시민들의 지역사회 활동이 더 활발해졌다거나 시민단체의 수가 증가하고 역량이 커졌다는 증거도 없다. 한국의 시민사회도 제도권 내로 흡수되는 시민단체와 제도권 밖에 머물러 있는 시민단체로 분화되고 있으며, 시민단체들의 지역기반과 주민기반은 여전히 취약한 상태에 있다고 보아야 할 것이다.<sup>9)</sup>

9) 신현방은 최근 우리 도시운동의 중요한 양상으로 ‘도시권(the right to the city)’ 논의의 확대를 들고 있다. 2009년 1월 용산사태로 인해 촉발된 상가세입자 운동, 젠트리피케이션 반대운동 등이 그것인데 이는 협력적이라기보다는 새로운 형태의 저항적 담론이라 할 수 있다(Shin, 2018). 즉 저항적 운동은 여전히 중요한 흐름으로 남아 있다. 한편 정부와 협력적 관계를 유지하고 있는 시민단체들도 그 내면은 복잡하다. 신혜란과 이경은은 서울시의 시민단체들이 박원순 시정을 비판하기보다 장기적·전략적 관계를 고려해 협력하고 있다고 지적하면서 이를 ‘적응적 선호(adaptive preference)’로 개념화한 바 있다(Shin and Lee, 2017).

### 3. 서울시의 도시재생과 도시재생 활동가

#### 1) 서울시의 도시재생과 주민참여

서울시는 도시재생사업에서 다른 지방자치단체와는 달리 독특한 위상을 가지고 있다. 많은 지방자치단체들이 중앙정부의 가이드라인과 재정 지원에 의존하는 것과는 달리 서울시는 중앙정부의 도시재생사업과는 별도의 ‘서울형 도시재생’을 기획하고 독자적으로 추진한다. 이는 서울시가 상대적으로 재정 여건이 양호해 독자적인 정책 추진이 가능하다는 점도 있지만 무엇보다도 복합적인 특성을 지닌 거대도시로 중앙정부의 획일적인 가이드라인에 의존하기 어렵기 때문이다.

중앙정부의 도시재생 정책은 2013년 ‘도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 ‘도시재생특별법’)'이 제정되고 2014년 전국 13개소의 선도지역을 선정하면서 시작되었다. 그러나 서울시는 이보다 앞서 2011년 박원순 시장 취임 이후 뉴타운 출구전략을 마련하면서 서울형 도시재생에 대한 기본 방향을 마련했다. 전면 철거형 재개발이 아닌 공공시설을 개선하고 마을커뮤니티를 복원하는 마을만들기사업이 그것이다. 서울의 첫 도시재생사업지역인 창신·송인 지역은 중앙정부의 도시재생 선도지역이기도 하지만 동시에 서울시가 추진해 온 뉴타운 해제지역이기도 하다.

2015년 3월 서울시는 서울시 도시재생의 추진전략을 구체화한 ‘서울형 도시재생 종합플랜’을 발표한다. 이 계획에 따르면 도시재생지역을 4개 유형(쇠퇴·낙후 산업 지역, 역사·문화 자원 특화 지역, 저이용·저개발 중심 지역, 노후 주거지)으로 구분하고 1차로 서울시내 27개 선도지역을 선정해 2018년까지 1.3조 원의 예산을 투자하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>10)</sup>

10) 서울특별시 홈페이지 ‘내 손안에 서울’ 기사 ‘서울형 도시재생’ 선도지역 27곳 선정’(<http://mediahub.seoul.go.kr/archives/848010>).

중앙정부가 2014년 전국적으로 13개소의 선도지역을 지정하고 (경제기반형과 근린재생형 두 개 유형) 1400억 원의 예산을 투입하기로 한 것과 비교하면 사업의 규모도 크고 유형도 다양하게 구성되었음을 알 수 있다. 서울시는 이 계획에 따라 현재 27개소에 대한 도시재생활성화 계획을 수립했거나 수립 중에 있다(중앙정부에서 추진하는 4개 사업 포함).

도시재생사업에서 주민참여를 강조하는 것은 서울시의 사업과 중앙정부의 사업에 차이가 없다. 서울시 역시 중앙정부의 가이드라인을 따라 ‘도시재생활성화 계획’을 수립할 때에 주민협의체를 구성하고 이를 지원하기 위한 도시재생지원센터를 설치했다. 그러나 중앙정부가 규범적으로 주민참여를 강조한 반면 서울시에서는 이를 실질적으로 구현할 수 있는 제도를 마련했다. 2016년 이후 도입한 ‘희망지사업’이 그것이다.

희망지사업은 “도시재생지역 지정 이전에 주민 역량 강화를 선행하는 준비 단계”를 의미한다(서울특별시 도시재생지원센터, 2017). 도시재생활성화 지역 1단계 사업을 추진한 결과, 서울시는 많은 지역에서 주민들이 아직 계획 수립을 주도할 수 있는 준비가 되어 있지 않으며 그러한 상황에서 계획 수립을 강행하는 것이 부적절하다는 점을 인식했다. 도시재생활성화 계획은 ‘도시재생특별법’상의 법정 계획으로 매우 경직적인 구조를 가지고 있어 주민들이 새로운 실험을 시도하거나 실패를 통해 경험을 축적할 수 있는 여건이 되지 못했다. 결국 주민들이 천천히 준비하고 자유롭게 실험할 수 있는 ‘사전단계’가 필요하다는 결론에 도달한다. 그리하여 서울시는 도시재생사업을 기존의 3단계 도시재생 프로세스(계획 - 실행 - 자력재생)에서 준비 단계를 추가한 4단계 프로세스(준비 - 계획 - 실행 - 자력재생)로 전환한다. 서울시는 현재 주민공모형과 해제지역맞춤형의 두 개 유형으로 42개소에서 희망지사업을 진행하고 있다.<sup>11)</sup>

11) 서울시는 2016년 ‘희망지사업’에도 도달하지 못하는 초기 단계의 주민 모임을

희망지사업은 비록 예산 규모는 크지 않지만 주민참여의 관점에서는 매우 중요한 사업이다. 희망지사업으로 선정되면, ① 현장 거점의 운영, ② 활동가 파견, ③ 도시재생 홍보 활동, ④ 주민 모임 운영, ⑤ 도시재생 및 주민 역량 강화 교육, ⑥ 지역 조사 및 의제 발굴, ⑦ 주민 제안 공모사업 등에 대한 지원이 이루어진다. 희망지사업이 다른 주민 참여사업 및 역량강화사업(예를 들어 마을공동체사업)과 유사한 것처럼 보이지만, 근본적인 차이는 이것이 도시재생사업의 준비 단계라는 점이다. 즉 희망지사업은 단순히 주민 모임을 지원하는 것이 아니라 주민 모임을 통해 도시재생에 대한 공감대를 형성하고 민관 협력 체계를 구축해 도시재생사업(혹은 주거환경 개선사업)으로 전환하는 것을 최종 목표로 한다(서울특별시 도시재생지원센터, 2017).

도시재생 활동가가 공식적으로 제안된 것도 희망지사업을 통해서이다. 주민 역량이 취약한 지역에 주민 모임을 구성하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 활동가의 존재가 필수적이었기 때문이다. 서울시의 자료에 의하면, 도시재생 활동가는 “도시재생과 희망지에 대한 높은 이해를 바탕으로 주민이 스스로 지역사회를 변화시켜 나갈 수 있는 주체로 성장할 수 있도록 지원하는 조력자”를 의미한다(서울특별시 도시재생지원센터, 2017). 희망지에는 도시재생 활동가가 ‘파견’되며, 도시재생 활동가가 위에 언급한 일련의 활동을 수행하게 된다. 서울시는 희망지사업이 확대되면서 희망지사업을 추진할 활동가가 필요해졌고 그 필요에 따라 활동가를 육성하는 교육 과정이 마련된 것이다. 희망지사업을 기획한 서울시 관계자는 이를 다음과 같이 표현했다.

희망지사업이 기획되면서 이를 담당할 활동가가 필요해진 겁니다. 즉

---

지원하기 위한 ‘희망돌움사업’도 함께 선정했다. 희망돌움사업을 거치면 희망지사업으로 전환되고 희망지사업을 거치면 도시재생사업으로 진행할 것인지 혹은 주거환경 개선사업을 진행할 것인지를 결정하게 된다(서울특별시 도시재생지원센터, 2017).



활동가가 먼저 있고 사업이 진행된 것이 아니라 사업을 진행하기 위해서 활동가가 필요했어요. 그래서 활동가 교육이 시작되었습니다(도시재생지원센터 관계자).

결론적으로 서울시는 주민참여형 도시재생사업을 설계하면서 활동가의 존재를 필요로 하게 된 것이다. 여기서 활동가란 원칙적으로 ‘주민을 위한 활동가’라기보다는 ‘사업을 위한 활동가’로 이해된다. 도시재생 활동가는 도시재생사업(특히 희망지사업) 내에서 육성되며, 활동하고, 존재의 의미를 가진다.

## 2) 도시재생 활동가 교육 과정의 성립과 주요내용

서울시의 도시재생 활동가 교육은 2015년 상반기에 시작되었다. 당시 이미 희망지사업이 기획되었으며 사업을 위한 활동가의 육성이 요구되던 시점이었다. 2015년 ‘서울시 도시재생 시민아카데미, 지역재생 활동가 양성 과정’과 2016년 ‘도시재생 활동가 포럼’이 상반기, 하반기로 나뉘어 교육이 진행되었다. 2017년에는 ‘도시재생 활동가 1단계 교육’이, 2018년도에는 ‘도시재생 1단계 활동가 양성 교육’이 운영되었다. 서울시 도시재생지원센터가 개소하기 이전인 2015년과 2016년에는 서울시 도시재생본부의 주거재생지원센터에서 교육 과정을 주관했고, 2017년도는 서울시 도시재생센터 추진반이, 2018년도에는 2017년에 개소된 도시재생지원센터가 주관했다. 도시재생 활동가 양성 교육을 수료했다고 해서 바로 활동가로 고용이 보장되는 것은 아니다. 그러나 활동가에 대해 현장의 수요가 높은 상황에서 교육받은 활동가들은 서울시 도시재생 관련 사업(활성화 지역, 희망지사업, 희망돌움사업)에서 우선적으로 고려되고 있다.

2018년의 교육 과정을 중심으로 도시재생 활동가 교육을 구체적으로 살펴보기로 하자. 2018년 도시재생 활동가 교육은 3월부터 6월까지

〈표 1〉 2018년 서울시 도시재생 활동가 교육 프로그램

회차	구분	주제	시간
1강	-	입학식	0.5
	이론	패러다임 변화와 도시재생의 이해	1.5
	조직론	지역사회조직 총론 I	4
2강	이론	서울형 도시재생의 이해(근린 재생을 중심으로)	2
	조직론	지역사회조직 총론 II	4
3강	이론	주민공동체 활성화와 사전 준비 단계 사업의 이해	2
	조직론	주민만나기(관계맺기)	4
4강	이론	‘도시재생특별법’과 도시재생 전략 계획의 이해	0.5
		도시재생 활성화 계획 수립 과정의 이해	1.5
	조직론	주민지도자	4
5강	이론	도시 계획, 도시재생의 개념과 용어정리	1.5
		지역의 이해를 위한 통계 자료 활용하기	0.5
	조직론	주민조직가	4
6강	이론	도시재생 거버넌스의 이해와 전략	2
	조직론	지역알기	4
7강	이론	지속가능한 도시만들기 I(저층 주거지 관리사업 등)	2
	조직론	밀그림 그리기 I	4
8강	이론	지속가능한 도시만들기 II(사회적 경제와 도시재생기업)	2
	조직론	밀그림 그리기 II	4

자료: 서울시 도시재생 활동가 교육 내부자료, 2018.

총 8차례의 강의(1회 6시간)와 2차례의 워크숍을 통해 진행되었다. 수강생의 일정을 고려해 주중반과 주말반 각각 40명으로 구성했으며 각각을 4개조로 나누어 조별활동을 수행했다. <표 1>은 활동가 교육 프로그램을 보여준다. 매 강의마다 이론 수업과 조직론 수업으로 구성되었는데, 이론은 ‘도시재생법’, 도시계획수단, 거버넌스 등의 내용이 중심이 되었으며, 조직론은 실제 지역에서 주민조직화를 실험하고 이를 토대로 경험을 나누는 실습 과정으로 구성되었다.

교육 과정에서 특이한 점은 이론 과정에 비해 조직론 교육이 강조된다는 점이다. 이론과 조직론은 8차례 강의에서 모두 다루어지지만

조직론이 4시간으로 2시간의 이론 수업에 비해 비중이 높다. 이는 교육을 진행하면서 주민조직화 교육에 대한 교육 담당자의 의지 그리고 수강생들의 요구가 함께 반영된 것이다. 2016년까지 교육 과정을 자체적으로 평가한 결과 이론에 비해 현장실습형 수업의 필요성이 높게 나타났으며 이에 따라 교육 과정을 현장에서의 과제수행과 멘토링 중심으로 전환했다. 이에 따라 강사진의 구성에서 변화가 있었다. 이론 강사진은 도시재생지원센터 내의 실무자를 중심으로 하고 주민조직화 강사진은 한국주민운동정보교육원에서 10년 이상 주민활동가 현장 교육 경험을 보유한 전문 트레이너로 구성해 그룹별 강의와 멘토링을 전담하도록 했다. 매주 수강생들은 자신들이 선택한 현장을 방문해 주민조직화에 대한 과제를 시행하고 그 경험을 공유하도록 요구받았다.

이처럼 현장활동가로서의 역량이 강조되는 것은 다른 도시재생관련 교육 과정에서 찾아보기 어려운 서울시 활동가 교육의 특징이자 강점이다.<sup>12)</sup> 현재 도시재생 관련 교육은 국토교통부에서 주관하는 권역별 도시재생대학을 비롯해 각 지방자치단체에서 주관하는 활동가, 주민, 코디네이터 등에 대한 다양한 교육이 존재한다. 그러나 이러한 교육은 대체로 도시재생의 전문가들이 강사로 초빙되어 법과 제도, 정책의 취지 등을 교육한다. 그러나 서울시의 활동가 교육은 이론적인 지식보다는 현장활동가로서의 자세와 헌신성을 지속적으로 강조하고 있다. 강의 내용을 기준으로 보면, 서울시의 활동가 교육은 도시재생 사업을 위한 것을 넘어서서 지역사회에 뿌리내리는 주민활동가를 지향하는 것처럼 보인다.

12) 실제 교육에 참여하는 트레이너(강사)와 수강생 모두 실습형 교육을 이 교육 과정의 특징점이라고 진술했다. 트레이너들은 주민에 대한 헌신을 지속적으로 강조했으며 수강생들은 교육 내용 중에서 현장 실습과 현장 경험의 공유를 가장 높게 평가했다. 또한 교육이 실습을 중심으로 진행되기 때문에 교육생들은 상당히 많은 시간과 노력을 쏟아야 했다. 매주 주민조직화에 대한 과제가 주어졌고 그 결과를 보고해야 했다. 강사들은 이러한 교육생의 수고를 진정한 활동가가 되기 위한 전제 조건으로 보고 있었다.

### 3) 누구를 위한 활동가인가?

다시 도시재생 활동가 교육 과정이 성립하게 된 과정을 검토할 필요가 있다. 활동가 교육이 희망지사업에 근거를 두고 있음은 이미 지적한 바와 같다. 당시 희망지사업의 필요성은 박원순 시장을 함께했던 시민단체 출신자들의 제안이었다. 박원순 시장은 원래 시민단체 출신으로 주민참여형 도시재생을 위해서는 기존의 제도적 한계를 넘어설 수 있는 새로운 대안이 필요함을 절감하고 희망지사업이라는 실험적 제도를 적극적으로 수용했다. 희망지사업을 기획했던 시민단체 출신자들은 곧 이어 서울시의 광역 도시재생지원센터의 주축이 되었으며, 이들이 중심이 되어 도시재생 활동가 교육 프로그램이 마련된 것이다.<sup>13)</sup>

2017년 이후 현장실습형 교육이 강화된 데에는 교육 과정 구성에 함께 참여했던 한국주민운동정보교육원(이하 교육원)의 역할이 컸다. 교육원은 1996년 설립된 빈민 운동에 뿌리를 둔 주민활동가 양성 전문 기관이다. 이 기관은 “주민 운동의 현장에서 교육하며, 주민 운동이 활성화되는 것을 돕고, 주민 운동의 대안적 비전을 탐색하는 것”을 조직의 비전으로 설정하고 있으며, 지역에 헌신하는 현장활동가를 육성하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>14)</sup> 교육원은 2017년 광역센터의 요청에 의해 교육 프로그램에 참여하게 되었으며 교육 과정을 기획하고 강사를 파견하는 등 교육 과정에 중추적 역할을 담당하고 있다.

이렇게 볼 때, 아직 드러나지는 않았지만, 도시재생 활동가의 역할과 이상적인 모습에 대해 교육에 참여하는 주체별로 서로 다른 이해

13) 이는 현재 서울시 광역 도시재생지원센터에서 활동가 교육을 기획한 담당자로부터 확인한 내용이다. 광역센터는 2017년 개소했으며 서울시의 다른 여타 센터(마을공동체지원센터 및 사회적 경제지원센터 등)와 마찬가지로 시민단체 출신자들이 주도적인 역할을 수행하고 있다.

14) 한국주민운동정보교육원 홈페이지([www.conet.or.kr](http://www.conet.or.kr)) 참조.

가 있음을 알 수 있다. 우선 서울시의 전통적인 행정 관료들은 활동가의 필요성에 대해 크게 인정하지 않은 모습이다. 시정방침에 의해 활동가가 육성되고 배치되고 있지만 그 정책이 시민단체 출신자들에 의해 기획되고 시행되고 있으며 행정 관료들은 대체로 배제되어 있다. 희망지사업 현장에서 구의 역할이 지대함에도 불구하고 사실상 구의 역할이 미미한 점이 이를 드러낸다. 활동가의 역할과 활동은 일선 행정 관료들의 입장에서는 이해하기 어렵고 통제하기는 더 어렵다. 한편 광역센터는 시민단체 출신들이 주축이 되고 있으며 활동가 교육을 기획하고 시행하는 역할을 담당한다. 광역센터의 핵심 역할이 도시재생 사업을 추진하는 것이기 때문에 광역센터 입장에서 활동가의 역할은 도시재생의 원활한 수행이라 할 수 있다. 따라서 비록 교육원에 주민 운동 교육을 의뢰하긴 했지만 순수한 주민조직가를 육성하고자 하는 교육원과는 다른 관점에서 활동가를 이해하고 있다.

현장에서 주민들을 만나서 도시재생을 설명할 수 있는가가 제일 중요합니다. 그것이 활동가의 기본소양이라 할 수 있습니다. ... 활동가는 계획가가 아닙니다. 본인이 주도해서는 안 되거든요. 활동가가 빠져도 사업이 진행될 수 있도록 해야 합니다(서울시 도시재생지원센터 담당자).

반면에 실제 주민조직화 교육을 담당하는 트레이너(강사)들은 도시재생사업보다는 지역에 헌신할 수 있는 전통적 의미의 활동가를 염두에 두고 있다. 트레이너들은 주민 운동가를 양성하는 기관인 한국주민운동정보교육원 출신이며 서울시의 사업보다는 지역주민의 조직화를 우선하는 입장이다. 실제 교육 내용 중에 활동가의 역할에 대한 언급에서도 ‘서울시의 일을 하는 어공(어쩌다 공무원)형 활동가’와 ‘서울의 마을 일을 하는 주민형 활동가’를 대비시키고 있다. 강사가 원하는 활동가는 서울시의 사업을 하는 활동가가 아님을 분명히 하고 있는 것이다.<sup>15)</sup>

저는 교육 때 도시재생에 대한 얘기는 안 합니다. 도시재생은 서울시가 하는 거구요 저희는 주민조직가를 양성한다고 생각합니다. ... 서울시의 말을 잘 듣는 도구를 만드는 게 아닙니다. 다행히 아직까지 서울시와의 갈등은 없습니다. ... 활동가 교육을 통해 10명 중 2~3명이라도 주민조직가로 성장하는 것이 제 목표입니다(트레이너).

이러한 서로 다른 관점은 아직까지 크게 문제가 되는 듯이 보이지 않는다. 활동가의 역할이 시정 방침으로 결정되면서 행정 관료는 시민단체가 주도적으로 구축한 교육 프로그램을 그대로 수용하고 있다. 한편 ‘진성’ 활동가를 육성하고자 하는 트레이너들의 입장도 현행 희망지사업의 구조와 크게 충돌하지 않으면서 활동가의 역량 강화에 도움이 되고 있다. 각 기관이 서로의 이해를 안고 서로 협력, 혹은 이용하는 것으로 볼 수 있다.

#### 4. 도시재생 활동가와 ‘참여하는 주민’

##### 1) 활동가의 파견과 ‘참여하는 주민’의 구성

2018년 1단계 도시재생 활동가 교육의 이수자는 총 60명이며 이 중 46명이 수료증을 받았다.<sup>15)</sup> 이수자 중 남성이 34%, 여성이 66%이며, 도시재생에 관련된 일에 종사하고 있는 자가 47명이었다. 즉 상당수의 수강생들은 이미 희망지사업 및 현장 도시재생지원센터에서 활동하

---

15) 『2018년 도시재생 활동가 입문교육』 자료에서 발췌함.

16) 총 수강생은 80명이었는데(주중반, 주말반 각각 40명), 그중 강의를 끝까지 수강한 자들에게는 이수증을, 현장실습 활동까지 수행한 자들에게는 수료증을 수여했다. 절반가량의 수강생이 수료증을 받지 못한 것은 그만큼 교육 과정이 부담되었음을 의미한다.

는 이들이었으며 이 중에는 작년에 강좌를 수강했던 교육생들도 상당수 있었다. 즉 활동가 교육은 이미 도시재생사업에 투입되어 있는 활동가들을 재교육하는 성격도 가지고 있었다. 반면에 수강생 중 전통적 의미의 지역활동가는 존재하지 않았다. 이러 저러한 이유로 도시재생사업에 관여하게 된 사람들 혹은 도시재생에 관심을 가지고 하나의 새로운 일자리로 생각하고 참여한 사람들이 대부분이었다.

2015년부터의 교육 과정을 보면, 교육생이 수료 후에 바로 희망지사업에 ‘파견’되는 구조는 아니다. 희망지사업이나 현장 도시재생지원센터(도시재생활성화지역)에서 요구되는 인력은 그때그때 필요에 따라서 채용한다. 그러나 훈련받은 활동가가 부족한 상황에서 수료생들은 훨씬 채용에 유리한 상황으로, 결과적으로 일을 원하는 교육생은 대부분 활동하고 있다. 교육받은 활동가가 부족하다 보니 서울시에서는 급한 대로 채용해 간단한 교육을 통해 현장에 투입한 이후에 추가적으로 교육을 받도록 권유하기도 한다. 교육생 중에 이미 현장에서 활동하는 자가 많은 이유가 그것이다. 또한 이렇게 활동가가 ‘채용’ 혹은 ‘파견’되는 구조이기 때문에 해당 지역에 연고가 있는 활동가는 드물다. 일반적으로 지역활동가는 지역사회에서 자생적인 공동체 활동을 통해 성장하는데, 서울시 희망지사업의 활동가는 지역에서 성장하는 활동가가 아니라 전문가로 채용되거나 중앙에서 파견되는 활동가이다. 따라서 대부분의 희망지사업 활동가는 현장과 주민을 알지 못한 채로 활동을 시작해야 하는 어려움이 있다.

활동가가 희망지에서 수행하는 가장 중요한 역할은 서울시 도시재생사업(희망지 및 활성화지역)을 주민에게 알리는 것, 즉 ‘홍보’이다. 일반적으로 주민들은 도시재생사업에 대해 무지하기 때문에 이에 대한 관심을 불러일으키는 것이 첫 번째 과업이 된다. 희망지에서 현장 거점을 마련한 후에 주민설명회를 개최해 서울시의 희망지사업에 대해 알리고 이를 함께할 수 있는 주민을 모집한다. 처음부터 지역사회 발전에 열의를 가지고 있는 주민은 없기 때문에 활동가들은 현장 거점을

중심으로 인간관계를 형성해가면서 주민들을 사업에 참여토록 유도한다.

주민설명회 개최를 홍보하는 것에서부터 시작을 합니다. 현장 상담소 개소를 하게 되면 일단 찾아오시는 주민분들이 있으실 거고, 문의하시는 주민분들이 있으시잖아요. 그런 주민들부터 시작하는 거예요. 그리고 저희가 찾아다니면서 홍보하고, 거기서 궁금해 하시는 분들이 있다면 얘기 하면서 그렇게 하면서 관계가 형성되어서 확장되어가는 형태가 되는 거죠(교육생 및 희망지사업 활동가).

활동가에 따르면, 희망지사업이 많은 혜택이 제공되는 사업이 아니기 때문에 주민을 불러 모으기 쉽지 않다. 초기에는 천연비누만들기 등의 체험 교육, 문화 강좌 등과 연계해 소모임을 만든다. 이후 모임이 활성화되면 주민 교육도 받고 마을의 문제도 논의하며 사업도 제안하게 된다. 희망지사업에 대한 심층 면접 결과 한 지역에서 주민 모임에 고정적으로 참석하는 주민은 채 10명이 되지 않는다고 한다. 그만큼 특별한 쟁점이 없는 상황에서 주민의 참여를 이끌어내기가 어려운 상황이라 볼 수 있다.

물론 지역사회에 이미 이해관계를 가지고 활동하는 주민들도 존재한다. 상가번영회, 부녀회 등의 이익집단도 있고, 재개발사업을 추진한 경험이 있는 지역은 재개발사업과 관련된 주민 조직이 구성되어 있다. 그러나 희망지사업에서 이러한 기존의 이해관계자들이 주도적인 역할을 하는 경우는 드물다. 도시재생사업이 기존의 이해관계를 강화하거나 해체하는 데 큰 역할을 하지 않기 때문에 기존의 이해관계자들의 관심을 끌지 못한다. 또한 활동가의 입장에서조차 기존의 이해관계자들과 논의하는 것보다 새로운 주민들을 구성하는 것이 사업에 용이하다. 기존의 이해관계자들은 자신의 이해관계의 틀 속에서 사고하기 때문에 지역사회 전체를 생각하는 도시재생의 성격과 맞지 않기



때문이다. 결국 새로운 사업에 맞추어 새로운 주민 주체가 구성되는 것으로 볼 수 있다.

마을의 변화를 원하시고 열정이 있으시고 순수하신 분들이 오시고요, 이해관계가 조금 있으신 분들은 관망하세요. ... 자기 잇속을 따지시는 분들은 희망지사업을 해서 나한테 뭘 해줄 건데 하는데, 거기에 대한 답을 저희가 드릴 수 없거든요. 그래서 그분들은 참여를 자연스럽게 안 하시는 거예요. 참여를 하시는 분들은 그래, 내 집은 아니어도, 우리 마을을 위해 뭔가를 해준다고 하니 그러면 그것도 좋은 거니까 우리가 그럼 같이 참여를 해보자 하고 모이시는 분들이예요. 그런 분들을 축으로 유지가 되어가고 있는 거죠(교육생 및 희망지사업 활동가).

한편, 대규모의 사업비가 투입되는 도시재생활성화 지역은 사정이 다르다. 도시재생활성화 계획 수립 단계로 진행되면 국비 및 서울시의 재정 지원이 동반되며 이에 부합하는 행정지원체계 — 현장 도시재생지원센터를 포함해 — 를 갖추게 된다. 문제는 이 과정에서 주민참여는 오히려 주변화된다는 점이다. 사업은 국비를 받을 수 있는 요건과 이를 집행할 수 있는 체계를 갖추는 데에 초점을 맞추게 되며, 결과적으로 계획 수립 과정은 희망지사업에 비해 훨씬 경직적이 된다. 행정의 입장에서는 문제없이 신속하게 사업이 진행되는 것이 중요하기 때문에 주민은 참여의 주체가 되기보다는 ‘관리’의 대상이 되기 쉽다.

이런 민원이 들어왔을 때는 이렇게 얘기해 달라 하던지, 이런 민원이 왔을 때는 구로 넘겨 달라고 논의합니다. ... 센터가 제일 현장에 가까이 있는데, 센터에서 민원을 제대로 받아주면 그 민원이 커져서 구로 들어간다. 그 부분을 많이 강조했던 것 같아요(교육생 및 도시재생지원센터 직원).

## 2) 운동인가, 사업인가?

서울시 도시재생 활동가들의 역할은 한편으로는 지역에서 주민의 이해를 대변하는 것과 다른 한편으로 사업의 원활한 진행을 목적으로 하는 행정의 이해를 대변하는 것 사이 어딘가에 있다. 그러나 행정이 활동가를 고용하고, 파견을 통해 역할을 부여하는 현재의 체제를 고려하면 활동가는 행정 측에 훨씬 가까이 있다고 보아야 할 것이다. 실제 주어지는 활동가의 핵심 역할 역시 희망지사업을 알리고 주민공동체를 ‘만들어’내는 역할이다. 이 점은 활동가들의 자기 인식을 통해서도 드러난다.

활동가들은 무엇보다도 자신들의 임무를 사업을 ‘홍보’하고 사업에서 요구하는 주민공동체를 구성하는 것으로 이해하고 있었다. 특히 희망지사업은 주민들이 사전에 사업을 알지 못하기 때문에 활동가의 역할은 절대적이다. 활동가의 역할이 이러하기 때문에 주민들은 활동가들을 서울시 혹은 구청에서 일하는 공무원으로 여기는 경우가 많았다. 주민들의 입장에서는 자신의 편에 있기보다는 행정 측에서 일하는 자들로 여긴 것이다.

주민들은 저희를 서울시 내지는 구청 공무원으로 알고 계세요. 아니라고 계속 말씀 드리는데 공무원으로 인식하더라고요(교육생 및 희망지사업 활동가).

저희가 포지션 자체를 행정 쪽으로 많이 맞춰 놓은 것 같아요. 왜냐하면 주민을 만날 기회는 적고, 행정이란은(구, 시청 다 같이 회의) 일주일에 한 번은 회의를 하게 되니까(교육생 및 도시재생지원센터 직원).

이러한 활동가의 역할은 서울시 도시재생사업 전체의 구도에서 보면 좀 더 명확해진다. 서울시 관계자에 따르면, 희망지사업의 목표는

절대적으로 다음 단계의 도시재생사업(도시재생활성화지역) 혹은 기타 주거환경 개선사업으로 진행하는 것이다. 즉 희망지사업은 단순히 주민공동체를 형성하는, 혹은 지역사회 과제를 발굴하는 것을 목표로 하는 것이 아니다. 서울시에서는 평가를 통해 도시재생활성화지역을 선정하는데, 2017년 평가 결과 교육생이 활동했던 희망지가 대부분 도시재생활성화지역으로 선정되었으며, 서울시 관계자는 이를 활동가 교육의 ‘성공’으로 평가했다. 즉 활동가 교육의 목적, 활동가 활동의 목적은 결국 사업의 원활한 진행임을 스스로 확인한 것이다. 실제로 활동가 교육과 희망지사업은 내적으로 연계되어 있었다. 희망지사업을 위해 활동가가 필요한 점도 있었지만, 활동가 교육을 통해 확보한 정보를 희망지사업을 추진하는 데 활용하기도 했다.

활동가를 양성하는 교육에 실습과정이 있는데, 그게 실제로는 업무와 연결이 되요. 실습과정을 통해 희망지사업을 하기 위한 정보를 구축한 것으로도 볼 수 있어요. … 다분히 의도된 것이죠(교육생 및 희망지사업 활동가).

그러나 앞에서 언급한 바와 같이, 활동가 교육 과정을 살펴보면 교육이 전적으로 사업에만 초점을 두고 있다고 보기는 어렵다. 오히려 교육의 내용은 주민들의 편에 설 것을 지속적으로 강조하고 있다. 즉 활동가의 역할과 활동가 교육의 내용 사이에 미묘한 차이가 존재한다. 이는 실제 교육생들의 교육 내용에 대한 인식, 그리고 활동가의 역할에 대한 자기 인식에서도 드러난다.

저에게는 교육 과정 하루하루가 큰 도움이 됐어요. 일단은 제가 행정과 주민을 대하는 태도가 달라진 게 그거 같아요. 조금 더 제가 주민 쪽으로 확 옮겨 가게 됐어요. 이 교육이 아니었으면 여전히 그냥 행정 편에 있었을 거 같아요. 행정적인 업무나 보조해주면서(교육생 및 도시재생지

원센터 직원).

저를 다시 돌아보는 시간이었어요. 특히 주민조직화 교육이 도움이 되었어요. ... 과제를 하면서도 궁금한 게 많았는데 멘토가 현장 경험한 것을 바탕으로 피드백을 주어서 도움이 많이 되었어요(교육생 및 현장 도시재생지원센터 직원).

활동가들은 교육 내용에 대해 대부분 “힘들었지만 도움이 되었다”고 평가했다. 특히 주민조직화 실습 과정이 좋은 평가를 받았는데, 이는 그 교육 과정이 본인이 기존에 가지고 있던 행정 중심의 관점을 성찰할 수 있는 계기를 제공했기 때문이다. 그러나 이러한 성찰 역시 전체적인 사업 구조에서 본다면 근본적인 한계를 가지고 있다. 이들이 사업의 구조를 벗어나서 진정한 활동가·운동가로 성장할 가능성은 매우 낮기 때문이다.

## 5. 결론

이 연구는 서울시 도시재생 활동가의 교육 과정과 활동가들의 활동 내용 및 자기 인식을 통해 우리 도시재생의 특성과 그것이 정부-시민사회 관계에 가지는 의미를 고찰했다. 도시재생 활동가가 정부와 시민사회 사이에서 어떠한 역할을 수행하도록 구조화되어 있는지, 그리고 그것이 우리의 정부-시민사회 관계 변화에 의미하는 바는 무엇인지 살피고자 했다. 이하에서는 연구의 주요 결과를 요약하고 그 함의를 논의하기로 한다.

서울시의 도시재생 활동가 교육은 매우 혁신적인 성격을 가지고 있다. 행정이 지원해 활동가를 육성한다는 것 자체가 특이하기도 하지만 그 교육 내용이 운동가로서의 헌신과 희생을 요구하는 ‘진성’ 활동가

를 지향한다는 점도 주목할 만하다. 교육을 담당하는 트레이너들은 교육생들에게 서울시를 위한 활동가가 아니라 지역사회에 헌신하는 활동가가 될 것을 요구했다. 현재 국토교통부 및 많은 지방자치단체에서 도시재생에 관련된 교육 프로그램이 있지만 서울시와 같이 진지하게 활동가를 육성하는 곳은 없다.

서울시가 이렇게 특징적인 활동가 교육 프로그램을 갖게 된 것은 시민단체 출신인 박원순 시장의 시정 기조에 힘입은 바 크다. 박원순 시장은 취임 이후 줄곧 시민과 함께 하는 시정을 추구했으며 이를 위해 시민단체 출신자들을 대거 시정에 참여시켰다. 희망지사업, 활동가 교육 등 서울시 도시재생의 핵심 아이디어들은 모두 이 시민단체 출신자들로부터 기인한 것이다. 사업을 기획하는 도시재생지원센터는 행정의 내부에 있지만 시민사회 출신으로 시민사회와 공감대를 형성하고 있다. 행정, 시민사회 단체, 그리고 그 사이의 행정에 진출한 시민사회출신자들은 일정한 긴장관계 속에서 역할을 분담하고 있다. 도시재생 활동가는 이러한 긴장관계의 산물이라 할 수 있다.

서울시의 도시재생 활동가 교육이 혁신적인 것은 사실이나, 실제 활동가의 역할은 매우 제한적이다. 현장활동가에 대한 심층 면접 결과, 활동가들은 대체로 사업을 홍보하고 주민공동체를 구성하는 활동에 집중하고 있었다. 활동가들의 주요 활동 지역인 희망지사업의 목표가 궁극적으로 도시재생 활성화 지역으로 선정되는 것이기 때문에 활동가의 역할 역시 도시재생사업의 원활한 추진에 있다고 해야 할 것이다. 활동가들은 교육을 통해 새롭게 각성하고 주민들에게 좀 더 다가가기 위해 노력했지만, 그들을 둘러싼 사업의 구조와 이를 통해 규정된 자신들의 역할은 제한되어 있었다. 전통적인 활동가의 모습이라기 보다는 사업 추진을 위한 수단이 그것이다.

서울시의 도시재생 활동가 교육은 현재 추진 중인 도시재생사업의 성격을 드러낸다. 우리의 도시재생사업은 주민 및 이해관계자의 참여를 필수적인 요건으로 하고 있다. 그러나 지역사회의 현실에서 참여는

간단하지 않다. 주민은 지역사회에 항상 준비된 상태로 기다리고 있는 존재가 아니라 그때그때 정책적 필요에 의해 구성되어야 하는 존재이다. 이는 근본적으로 우리의 시민사회가 취약해 주민조직화나 공동체의 형성이 미미하다는 점에 기인한다. 또한 정부가 추진하는 정책 사업의 호흡이 너무 짧아 지역사회에서 자생적으로 대응하기 어렵다는 이유도 있다. 결국 도시재생사업에서 ‘참여하는 주민’은 ‘만들어져야’ 하고 이를 위해 활동가의 존재가 요구되는 것이다. 정부는 아래로부터의 도시재생이라는 정책 목표를 달성하기 위해 활동가라는 새로운 정책수단을 개발한 것이다.

서울시의 도시재생 활동가 교육은 우리의 정부-시민사회 관계에서 함의하는 바가 크다. 민주화가 정착되고 정부의 정책 목표가 복합적이 되면서 우리의 정부-시민사회 관계는 최근 더욱 협력적인 형태로 진화하고 있다. 정부는 각종 위원회, 위탁사업, 자문, 중간지원조직의 설립 등의 형태로 시민사회와 협력 관계를 맺고 있다. 그러나 이 연구에서 드러난 바와 같이, 정부-시민사회의 협력 관계를 반드시 시민사회의 활성화 혹은 역할 증대로 이해할 수는 없다. 정부와 시민사회가 균형적인 파트너십을 구축한 것으로 보기도 어렵다. 오히려 정부는 더욱 정교하게 시민사회 부문에 침투해 세밀하게 영향력을 행사하고 있으며, 시민사회는 그때그때 정책사업에 대응해 새롭게 구성되고 있다. 이는 정부의 포용적 정책으로만은 시민사회의 활성화를 기대하기 어렵다는 것을 의미한다.

그러나 한편으로 우리 시민사회가 정부 정책의 도구로서의 역할에 제한되어 있다고 평가하기에는 이르다. 우리가 살펴본 서울시의 사례는 정부-시민사회의 관계가 한국 사회 나름의 역동성을 내포하고 있음을 보여준다. 시민사회 단체 및 출신자들은 서울시의 정책 개발에 주도적으로 참여하고 있으며, 도시재생 활동가라는 개념 자체도 시민사회 쪽의 기획에서 탄생했다. 활동가의 교육 내용은 우리의 시민사회가 정책의 도구화를 넘어서서 보편적인 지향을 갖기 위해 분투하고

있음을 보여준다. 희망지사업과 활동가 교육이라는 기획이 없었다면, 서울시의 도시재생은 훨씬 더 관료적인 사업이 되었을 것이다. 그러한 의미에서 서울시 도시재생 활동가라는 존재는 우리 시민사회가 갖는 가능성과 한계를 동시에 드러낸다고 보아야 할 것이다.

원고접수일: 2018년 8월 3일

심사완료일: 2018년 8월 28일

계재확정일: 2018년 9월 11일

최종원고접수일: 2018년 9월 12일

❖ Abstract

Constructing ‘Participating Citizen’: Urban Regeneration Activists  
and Changing State-Civil Society Relation in Seoul

Park, Se Hoon · Kim, Ju Eun

By taking the case of ‘the urban regeneration activist training programme’ of Seoul, this paper examines the changing features of the state-civil society relation and its implication for urban regeneration policy in Korea. Seoul Metropolitan Government launched the training programme aimed at nurturing ‘urban regeneration activists’ in 2015, and allocated the activists in designated areas as tools for facilitating citizen participation. Based on analysis of the programme contents and in-depth interviews with trainers and trainees, we find that the role of activists is more focused on effective policy implementation than advocacy of citizen’s interest. The metropolitan government has constructed ‘participating citizen’ to implement the citizen-oriented urban regeneration scheme in a context where civil society is too weak to produce participating actors, and the activists are key tools for doing this job. Consequently, the recent rise of the collaborative relation between government and civil society in Korea cannot be understood as a sign of the growth of civil society. Even though government and civil society are increasingly penetrating into each other, this is far from an equal partnership. In this new dynamics, government become sophisticated and delicate in its manner of delivering policies, whilst civil society is newly constructed in alliance with pre-given policy schemes.

Keywords: urban regeneration, activist, state-civil society relation, citizen participation, Seoul



## 참고문헌

- 강명구. 2000. 「정부와 NGO 관계」. 2000년 한국행정학회 세미나 자료집.  
관계부처 합동. 2018. 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜」.  
국토교통부. 2016. 「도시재생활성화 계획 수립 가이드라인」.  
김동노. 2013. 「시민운동의 정치 참여를 통해 본 시민운동의 성장과 한계」. 《현상과 인식》, 제37권 3호, 59~85쪽.  
김동춘. 2011. 「1971년 8·10 광주대단지 주민항거의 배경과 성격」. 《공간과 사회》, 제38권, 5~33쪽.  
김정원. 2017. 「영국 지역주권주의와 주민자치」. 《서울마을》, 제1호.  
마을만들기 전국네트워크(편). 2013. 『마을만들기지원센터의 전국적 현황과 전망』.  
경기: 국토연구원.  
민병로. 2010. 「일본 시민사회의 구조와 법인화—NPO법인 제도를 중심으로」. 《민주주의와 인권》, 제10권 2호, 125~160쪽.  
박세훈. 2015. 「마을만들기 중간지원조직 운영특성 연구」. 《도시행정학보》, 제28집 3호, 75~104쪽.  
박세훈·임상연. 2014. 「도시재생 중간지원조직 연구」. 경기: 국토연구원.  
서순복. 2011. 「지방자치단체와 시민사회단체 간 관계에 관한 탐색적 연구: 광주광역시 공무원 인식을 중심으로」. 《한국공공관리학보》, 제25권 4호, 53~79쪽.  
서울특별시 도시재생지원센터. 2017. 『희망지에서 도시재생의 희망을 찾다』.  
성균관대학교 산학협력단. 2012. 『살고 싶은 마을만들기: 시범사업의 성과와 과제』.  
경기: 국토연구원.  
윤광재. 2008. 「정부와 NGO 간의 관계에 대한 연구: 공무원 인식도를 중심으로」. 《한국행정논집》, 제20권 2호, 575~601쪽.  
이숙중. 2006. 「일본의 NPO 부문과 정부-NPO 관계의 변화」. 『한국사회와 일본사회의 변용』. 고려대학교 아세아문제연구소.  
정규호. 2012. 「한국 도시공동체운동의 전개과정과 협력형 모델의 의미」. 《정신문화연구》, 제35권 2호, 7~34쪽.  
정정화. 2006. 「정부와 NGO의 관계 비교연구: 미국, 일본, 한국의 NGO를 중심으로」. 《한국사회와 행정연구》, 제17권 1호, 47~79쪽.  
조명래. 2011. 「8·10 성남대단지사건의 재해석과 성남 도시정체성의 모색: 도시권리의 관점에서」. 《공간과 사회》, 제38권, 34~66쪽.  
하성규. 2003. 『한국도시 재개발의 사회경제론』. 박영사.

Alcock, Pete. 2012. "The Big Society: a New Policy Environment for the Third Sector?" *Voluntary Sector Review*, 1(3), pp. 379~390.

- Bode, I. 2006. “Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe.” *Journal of European Social Policy*, 16(4), pp. 346~359.
- Carmel, Emma and Jenny Harlock. 2008. “Instituting the ‘Third Sector’ as a Governable Terrain: Partnership, Procurement and Performance in the UK.” *Policy & Politics*, 36(2), pp. 155~171.
- Chanpman, Tony, Judith Brown and Robert Crow. 2008. “Entering a Brave New World? An Assessment of Third Sector Readiness to Tender for the Delivery of Public Services.” *Policy Studies*, 29(1), pp. 1~17.
- Garon, Sheldon. 1998. *Molding Japanese Minds: the State in Everyday Life*. Princeton University Press.
- Haddad, Mary Alice. 2011. “A State-in-Society Approach to the Nonprofit Sector: Welfare Services in Japan.” *Voluntas*, 22(1), pp. 26~47.
- Jessop, B. 2002. “Governance and Meta-governance in the Face of Complexity: on the Roles of Requisite Variety, Reflexive Observation, and Romantic Irony in Participatory Governance.” in H. Heinel, P. Getimis, G. Kafkalas, R. Smith and E. Swyngedouw (eds.) *Participatory Governance in Multi-level Context. Concepts and Experience*. Opladen: Leske & Budrich.
- Kaufmann, F-X. 2001. “Towards a Theory of the Welfare State.” in S. Leibfried (ed.) *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, Sangmin. 2017. “From Protest to Collaboration: The Evolution of the Community Movements amid Sociopolitical Transformation in South Korea.” *Urban Studies*, 54(16), pp.3806~3825.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.
- Shin, Haeran and Kyungeun Lee. 2017. “Participatory Governance and Trans-sectoral Mobilities: The New Dynamics of Adaptive Preferences in the Case of Transport Planning in Seoul, South Korea.” *Cities*, 65, pp. 87~93.
- Shin, Hyun Bang. 2018. “Urban Movements and the Genealogy of Urban Rights Discourses: The Case of Urban Protesters against Redevelopment and Displacement in Seoul, South Korea.” *Annals of the American Association of Geographers*, 108(2), pp. 356~369.
- Young, Dennis R. 2000. “Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), pp. 149~172.