

특집논문 성장기계로서 도시재생의 탐색

협력적 계획과정으로서 도시재생활성화계획의 의의와 한계 창신·송인 선도지역 사례를 중심으로

Significance and Limitations of the Neighborhood Revitalization Plan
as a Collaborative Planning Process:

A Case Study of the Changsin·Sungin Revitalization Project

김지은*

이 연구는 도시재생활성화계획이 법적 계획 수립 주체인 행정과 다양한 이해당사자 간의 협력과 배제의 양상이 표출·조정된 결과물이라고 상정하고, 그 기저에서 작동하는 유무형의 제도적 환경과의 연관성을 고찰했다. 사례 연구 대상지인 창신·송인 도시재생 선도지역은 활성화계획 수립 초기에는 행정과 주민들이 원만한 협력 관계를 유지하다가, 이후 국토부의 승인을 받은 활성화계획에 주민들의 의견이 반영되지 않은 것이 밝혀지면서 행정과 주민, 주민과 주민 간에 잠재되어 있던 갈등 요인이 불거진 곳이다. 창신·송인 사례에 비추어볼 때, 제한된 기간 안에 정부에서 배정한 예산을 집행해야 하는 도시재생사업의 구조가 지속된다면 계획 수립 주체인 행정이 주민을 배제하는 양상이 반복될 것으로 보인다. 또한 계획 과정에서 드러난 이해당사자인 주민들 간에 표면화되었던 갈등을 조정할 기회도 없이 적극적 참여 집단을 형성한 주민에 의해 다른 주민들이 배제될 가능성도 높다. 재생사업에서 활성화계획 수립 단계는 주민들의 관심이 가장 높은 시기이며, 다양한 이해당사자의 명시적·암묵적 갈등과 배제가 표면화되고 해소될 수 있는 기회다. 국비의 적기 집행을 이유로 활성화계획 과정을 무리하게 단축시켜야 하는 현재의 제도적 틀에 대한 재검토가 필요한 시점이라고 생각된다.

주요어: 도시재생활성화계획, 협력적 계획, 주민참여, 배제

* 서울주택도시공사 SH도시연구원 수석연구원(civitar@gmail.com)

1. 서론

1) 연구의 배경 및 목적

도시 정책에서 생활공간의 회복과 실질적인 주민참여의 필요성이 주목받기 시작한 것은 2000년대 무렵부터였다. 전면 철거 재개발 중심의 주거지정비사업으로 인한 생활공간의 파괴와 사회적 갈등의 누적으로 인해 대안적 주거재생 방법의 모색이 절실해졌기 때문이었다. 살고 싶은 도시만들기(중앙정부), 북촌가꾸기·휴먼타운·경관협정(서울시), 산새마을 시범사업(은평구), 장수마을 만들기(성북구) 등은 ‘행정의 지원과 협력하에 지역주민들이 생활환경 개선에 주도적으로 참여하면서 수립하는 마을단위계획’(양재섭, 2012) 개념을 바탕으로 추진되었다. 대부분은 시범사업 수준에서 마무리되었지만, 생활공간에 대한 계획에 직접 주민을 참여시키는 방식의 가능성을 확인할 수 있는 의미 있는 시도였다.

서울시는 마을 단위 계획뿐만 아니라 도시계획 차원에서도 법적 의무사항인 공청회나 공람 절차에 그치지 않고 시민이 직접 계획에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 있다. 민선5기 박원순 시장의 지시로 도시기본계획에 해당하는 ‘2030 서울플랜’ 수립에 시민이 주도하는 상향식 계획 방식을 접목시킨 것이 그러한 시도 중 하나였다. 100인의 시민참여단이 서울의 미래상을 설정하고, 시민그룹, 시의원, 전문가, 서울시 공무원으로 구성된 2030 서울플랜 수립 추진위원회가 계획안을 작성하는 방식이었다(김인희·반영권 2013). 뒤이어 2030 서울플랜을 구체화하고 도시관리계획에 지침을 제공하기 위한 중간단계 계획으로 도입된 ‘생활권계획’에서도 주민이 직접 참여하는 상향식 계획 개념을 도입했다. 116개 지역생활권 별로 주민참여단 30~50명이 워크숍 형태로 주민참여가 이루어졌다(양재섭·남선희, 2015). 일회성 워크숍 형태라는 한계가 있었지만, 전통적으로 행정과 전문가가 주도하는 영역

이었던 도시계획 수립을 시민의 시정 참여 수단으로 활용하고 있다는 점에서 상당히 중요한 변화라고 할 수 있다.

주민참여와 계획의 연계는 도시재생에서도 강조되고 있는 부분이다. 국가적인 도시재생 전략을 담고 있는 ‘국가도시재생기본방침’은 국가가 중점적으로 시행해야 할 도시재생 시책의 하나로 “주민참여형 도시계획의 제도화”를 명시함으로써 상향식 주민참여계획을 법적인 공간 계획 체계로 포용하고 있다(이영은, 2014). 법적인 활성화계획 수립 주체는 전략 계획 수립권자 및 구청장이지만, 지역주민과 다양한 이해관계자의 참여를 공공이 지원함으로써 양방향 계획을 수립하도록 하고 있다. 나아가 도시재생사업 시행 과정에도 다양한 주체의 참여와 협력 기회를 보장하고, 이들이 국비지원사업 종료 후에도 자생적 재생을 주도하는 주체로 자리 잡는 것을 정책 목표로 상정하고 있다.

주민참여를 통한 협력적 계획 수립과 실행은 도시재생이 추구하는 규범적 지향점이라고 할 수 있다. 그러나 실제 도시재생 현장에서는 다양한 이해당사자 간의 협력, 갈등, 배제 등 역동적인 상호작용이 일어난다. 이러한 역동성은 행정과 주민 간의 관계뿐만 아니라 주민과 주민 간의 관계에서도 나타나며, 주체들 간의 역량 차이뿐만 아니라 구조적 환경에 기인하는 부분이기도 하다(이영아, 2013; 주대관, 2018). 이 글은 행정과 주민, 주민과 주민 간의 갈등이 표면화되는 장으로서 도시재생활성화계획의 수립 과정에 주목했다. 실제로 능동적 주민참여가 가장 활발한 시기는 주민들이 정책 결정에 영향을 미칠 수 있다고 생각하는 계획 수립 단계이기 때문이다(신현주·강명구, 2017). 도시재생 활성화계획 수립 과정에서 이해관계가 가장 첨예하게 충돌했던 마중물사업 선정 과정을 중심으로 다양한 참여 주체들 간의 상호작용 결과로 나타난 갈등과 배제의 양상을 분석하고, 이것이 도시재생의 제도적 환경과 어떤 관계를 맺고 있는지 논의하고자 한다.

2) 연구의 대상 및 방법

이 연구는 사례 연구 대상으로 창신·송인 도시재생 선도지역을 선정했다. 창신·송인 선도지역은 계획 초기에 원만한 협력 관계가 형성되었다가 국토부의 활성화계획 승인 이후부터 잠재되어 있던 갈등 요인이 표면화된 곳이다. 이 글은 도시재생활성화계획 수립 과정의 주요 쟁점과 다양한 이해당사자의 입장을 파악하기 위해 지난 4년의 창신·송인 도시재생 선도사업 기간 동안 생산된 방대한 문헌을 조사했다. 각종 공청회 및 주민설명회 발표 자료와 보고서, 주민설문조사 자료, 창신·송인 소식지, 주민협의체 회의록, 창신·송인 관련 서울시 정보공개 자료, 창신·송인 도시재생 선도지역 공모 제안서, 활성화계획 보고서, 언론 기사 및 탐사 보도 자료, 주요 참여자들이 공개적으로 SNS에 게시한 메시지 등이 활용되었다. 또한 문헌 조사의 내용을 보완하기 위해 창신·송인 도시재생사업에 직간접적으로 참여한 주민, 전문가를 대상으로 인터뷰(2018년 7월)를 실시했다.

2. 협력적 계획이론과 도시재생활성화계획

1) 협력적 계획이론

협력적 계획이론은 공간을 매개로 이루어지는 계획 과정에서 일어나는 이해당사자 간의 상호작용, 그리고 이를 둘러싼 제도적 구조 및 사회적 가치체계와의 상호작용에 주목하는 이론이다(Healey, 1997). 1980년대부터 행정학과 정치학을 아우르는 다양한 학문 분야에 영향을 미친 신제도주의적 접근법¹⁾이 계획가(planner) 중심의 규범적 이론을 추구

1) 구제도주의는 법, 정부 조직 체계 같은 공식적인 제도가 최대 이익을 추구하는

하는 도시계획의 특성과 결합되면서 협력적 계획 이론을 탄생시켰고, 이는 도시계획 이론의 새로운 패러다임으로 자리 잡았다. 여기서 제도란 명문화된 법이나 규칙뿐만 아니라 사회적 규범, 가치관 등 주체의 행위에 제약으로 작용하는 사회적 맥락을 포괄하는 개념이다(Peters, 1999). 협력적 계획이론은 과학적 합리성을 근거로 주체의 다양성을 배제하고 계획을 근대적 관료제의 도구로 전락시켰던 합리적 계획이론에서 탈피해 계획 행위에 제도적(사회적) 맥락을 부여함으로써 도시계획가들이 생활세계의 기저에 작동하는 유무형의 제도적 환경에 관심을 기울이도록 하는 데 기여했다. 이에 따라 과학적, 객관적 의사결정 과정으로 접근해온 도시계획의 영역은 주체와 구조의 역동적 상호작용이 일어나는 거버넌스의 장으로 인식되게 되었다.

협력적 계획이론을 창시한 팻치 힐리는 특정한 계획활동(specific episode)에 영향을 미치는 제도를 거버넌스 프로세스(governance process)와 거버넌스 문화(governance culture)로 구분했다. 거버넌스 프로세스는 법, 규칙, 가이드라인 등 계획활동의 범위, 방법, 적법성 등을 직접적으로 규정하는 유형의 제도를 의미한다. 거버넌스 문화는 표면적인 계획 활동과 거버넌스 프로세스의 기저에서 강력한 힘을 발휘하는 무형의 제도다. 사회적으로 축적된 가치관, 상식, 윤리, 관행 등과 같은 무형의 제도는 계획활동과 거버넌스 프로세스를 자연스럽게 정당화하거나 배제시키는 등 다양한 양상으로 영향을 미친다. 유형의 제도가 작동하는 거버넌스 프로세스와 사회적으로 축적된 무형의 제도는 한마디로 사회적·역사적·제도적으로 구축된 “계획 환경(제도적 환경)”이라 할 수 있다.

협력적 계획 이론을 적용한 연구들은 민주적 소통을 통한 합의의 형성을 지향하는 한편, 그에 작용하는 권력관계를 상대적으로 가볍게 여

개인의 합리적 선택에 미치는 영향, 제도의 규범적 역할에 주로 관심을 둔 이론이었다. 반면, 신제도주의는 사회적으로 축적된 유무형의 제도와 행위 주체 간의 관계로 사회현상을 설명한다.

기고 있다는 비판을 받고 있다. 계획의 과정을 제도와 주체의 상호작용으로 바라보지만, 그 안에서 작동하는 힘의 불균형 문제보다는 상호 합의에 도달할 수 있는 주체의 역량, 이를 지원하는 계획가의 역량과 제도적 환경의 개선에 주로 관심을 두고 있기 때문이다(Alexander, 2005; Sanyal, 2005). 궁극적으로 열린 소통을 통한 합의 형성(consensus building)을 지향하는 협력적 계획이론에 기초한 연구들은 계획 과정에서 나타나는 유무형의 제도적 힘에 의한 합의 형성, 제도와 이해관계가 일치하는 주체에 의한 합의 형성의 위험성을 간과하거나 묵인하는 경향을 보인다(Innes and Booher, 1999).

협력적 계획의 이러한 한계를 극복하기 위해서는 계획 과정에서 나타나는 배제의 양상을 들여다볼 필요가 있다. 합의 형성의 실체는 당사자들 간의 진정한 합의일 수도, 구조적 배제가 작동한 결과일 수도 있기 때문이다. 이와 더불어 협력적 계획과정에 참여한 주체들의 변화에도 주목할 필요가 있다. 이해당사자들이 갈등과 배제의 과정을 통해 이전까지 당연하게 생각했던 제도적 환경에 대한 문제의식을 갖게 되는 것, 즉 주체의 인식이 변화하고 이것이 고착화된 제도적 환경에 변화를 가져올 수 있는 가능성이야말로 협력적 계획 이론이 제도주의적 접근법을 취하는 이유기 때문이다.

2) 협력적 계획 이론과 도시재생활성화계획

도시재생은 정책사업으로서 행정에 의한 하향식 집행 체계와 지역과 주민 중심의 상향식 계획 및 실행 지향이라는 이질적인 요소를 아우르고 있다. 사업 추진 과정에서 이러한 이질성은 참여 주체들 간의 힘의 균형과 이해관계의 지형에 따라 다양한 양상으로 표출될 수 있다. 따라서 행정과 지역의 이해당사자 간의 협력적 관계 형성은 도시재생 거버넌스의 중요한 목표 중 하나이다. 주민과 행정의 협력 관계를 분석한 기존 연구에 의하면, 행정의 거버넌스 구축 의지가 주민의

역할을 좌우하며(신중진·신효진, 2010), 참여 의지에 영향을 미치는 재생 사업에 대한 주민 만족도는 생활환경 개선 여부뿐만 아니라 행정의 역할에 따라 달라지는 것으로 나타난다(강맹훈 외, 2017). 주민참여 마을 만들거나 재생사업에서 주민의 역할과 참여의지가 행정에 의해 좌우되는 현상은 근본적으로 행정과 주민 사이의 권한과 역량의 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 이러한 현실적 한계를 극복하기 위해 도시재생은 사업 초기에 거버넌스 체계 구축, 교육, 주민공모 등을 통해 주민 역량을 강화하고, 마중물사업 이후에는 이를 바탕으로 능동적 주민에 의한 자생적 재생을 도모하는 단계적 접근을 취하고 있다. 또한 도시재생 거버넌스가 제대로 작동할 수 있도록 중간지원조직의 역할 강화(박세훈·임상연, 2014; 이왕건 외, 2017; 임상연, 2018), 주민 역량에 맞는 사업 발굴 및 교육 과정 개발 필요성(신중진·신효진, 2010)이 지속적으로 제기되고 있다.

활성화계획 수립에서 주민참여와 소통의 통로는 공공이 제도적으로 보장하고 지원하는 영역이다. 이는 도시재생의 목표를 달성하기 위해 만들어지는 공간이며, 제도적으로 규정된 시간과 비용의 제약²⁾하에서 권위·제도·자원을 가진 정부와 각자의 이해관계를 가진 주체들의 상호작용이 일어난다. 이러한 맥락에서 도시재생활성화계획은 제도적 제약하에서 다양한 이해당사자 간의 협력, 갈등, 배제의 양상이 투영된 결과물이라 할 수 있다. 계획 수립 과정에서 나타나는 구조와 주체의 상호관계를 협력적 계획 이론과 연계해 분석한 연구는 많지 않은 편이다. 손경주 외(2011)는 재정비촉진지구의 지정 및 계획 수립 과정에서 나타난 공공과 주민의 소통 실패와 갈등 심화의 구조적 원인을 분석한 바 있으며, 신동진(2013)은 협력적 계획 이론의 토대가 된 기든스의 구조화 이론을 바탕으로 대구시 도시 관리 계획 수립 과정

2) 도시재생 선도사업은 정책적으로 배분된 마중물사업비와 사업 기간 등 명문화된 제도적 틀 안에서 추진된다는 의미이다.

을 제도주의적 관점에서 분석한 바 있다. 이 글은 도시재생활성화계획 수립 과정에서 나타난 갈등과 배제의 양상에 주목하고, 이것이 유무형의 계획 환경과 어떤 영향을 주고받고 있는지 분석함으로써 계획 과정을 역동적인 사회적 관계로 접근하는 논의의 지평을 넓히고자 한다.

3. 공공주도의 협력적 계획 환경 조성

1) 뉴타운의 대안으로 도시재생 선도지역 지정 추진

창신·송인은 서울에서 가장 늦게 재정비촉진지구(뉴타운)로 지정되었다가 2013년 10월 전국 최초로 주민 요청에 의해 해제된 곳이다. 창신·송인은 애초에 사업성 부족과 주민 반대로 3차 뉴타운 후보지에서 탈락했지만, 종로구청에서 추가 지정을 신청한 끝에 2007년에 뉴타운으로 지정되었다. 그러나 영세 상가와 봉제 공장 보상 문제, 구릉지 지형으로 인한 공사비 상승, 성곽 등 역사문화 경관 보전을 위한 층수 규제 등 사업성 확보를 어렵게 하는 창신·송인 고유의 특성과 세계급 용위기로 인한 부동산 시장 침체가 맞물리면서 뉴타운 지정 이후에도 행정과 주민, 주민과 주민 간 갈등이 첨예하게 지속되었다. 그러던 중 2012년 ‘도시 및 주거환경정비법’ 개정으로 추진위원회가 구성되지 않은 곳에서 토지등소유자 30% 이상이 요구하면 정비 구역 해제를 요청할 수 있게 되면서 오랜 갈등의 돌파구가 마련되었다. 서울시에서 추진주체 없는 정비(예정)구역에 대한 현황 조사와 사업성 추정을 지원하고, 창신·송인 뉴타운 비대위가 적극적으로 움직인 결과 창신·송인 재정비촉진지구 총 84.6만² 중 44.6만²가 일시에 해제되었다.³⁾

3) 해제를 요청하지 않은 창신 1~6구역(도시환경 정비사업)과 추진위가 설립된 창신 11구역(재개발)은 재정비촉진지구 지정 이전 상태로 환원되어 주민이 원할 경우 도정법에 따라 정비사업을 시행할 수 있다.

〈그림 1〉 창신·송인 뉴타운 해제지역



자료: 《이투데이》, 2013.6.13.
<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=747020>

뉴타운 해제는 또 다른 숙제를 남겼다. 해제 이후 주민과 행정, 주민과 주민 간 갈등의 골은 깊어져 있었고, 뉴타운 지정에 따른 행위 제한으로 인해 정주 환경은 더욱 열악해져 있었다. 이렇듯 뉴타운의 대안이 시급히 요구되는 상황에서 서울시는 도시재생 선도지역 지정을 추진했다. 처음에는 뉴타운 해체에 앞장섰던 주민들도 도시재생을 받아들이기 준비가 되어 있지 않았다. 무엇보다 도시재생사업이 또 다른 형태의 주민들이 원치 않는 개발사업이 아닌지에 대한 우려가 컸다. 때문에 선도지역 신청을 위해 열린 공청회(2014.2.13)에서는 도시재생사업이 “주민 입장에서, 주민이 선택할 수 있고, 주민이 주인이 되는 사업”이며 “주민이 원하는 사업을 신속하게 진행”할 수 있다는 내용이 거듭 강조되었다. 그럼에도 뒤이어 열린 동별 주민설명회에서 일부 주

민들은 도시재생에 격렬히 반대했다.

서울시와 종로구 주도로 추진하는 도시재생에 대한 주민들의 반대는 막연한 불안감 때문만은 아니었다. 일부 주민들은 ‘도시재생특별법’에서 정의한 도시재생사업에 재정비촉진사업도 포함되어 있다는 사실에 문제를 제기했다.⁴⁾ 주민들의 반대를 무릅쓰고 뉴타운을 추진했던 행정에 대한 불신이 남아 있는 상태에서 도시재생사업이 재개발을 배제하지 않고 있다는 것에 대한 우려가 컸다. 뉴타운의 지정과 해제 과정을 통해 행정과 제도의 힘이 강력하다는 것을 체감했던 터에, 또다시 서울시와 종로구가 생소한 도시재생사업을 서둘러 추진하려는 것에 대한 주민들의 거부감은 당연한 일이었다.

2) 핵심 참여 그룹의 형성

그럼에도 창신·승인 도시재생을 추진할 수 있었던 것은 행정과 전문가들의 적극적인 소통 과정에서 핵심적인 협력 그룹이 형성되었기 때문이었다. 창신·승인 뉴타운 비대위원장이었던 정○○는 당시 종로구 역점 사업으로 도시재생을 추진하기 위해 주민들을 적극 접촉하고 있던 종로구청장과 선도지역 현장 심사에서 만난 서울시 도시재생본부장과의 대화를 통해 도시재생이 사유 재산을 건드리지 않고, 무조건 도로를 넓히는 게 아니라 현 상태에서도 불편함 없이 살 수 있도록 하는 사업이라는 것을 알고 부정적인 생각을 버리게 되었다고 회고했다.⁵⁾ 도시재생 교육을 받으면서 반대 입장에서 적극적인 지지자로 바뀐 경우도 있었다. 창신2동 주민으로 20여 호의 주택을 임대하며 미용실을 운영하고 있으며, 향후 주민협의체 대표를 맡은 문○○(여성)는 도

4) 창신·승인 도시재생사업 대책위원회 명의로 승인동 주민 백○○ 씨가 배포한 보도자료.

5) 「동대문 밖 성곽마을 이야기: 창신·승인 신택리지 보고서」, 뉴타운 비대위원장 정○○ 씨의 인터뷰.

시재생 선도지역을 지정한다는 소식에 무조건 반대하다가 교육을 받고 방학동, 장수마을 같은 곳을 가보면서 도시재생이 뉴타운같이 철거하는 사업이 아니라는 것을 이해하게 되었다고 한다.⁶⁾ 창신 3동 주민협의체 대표 문○○(남성)의 경우 뉴타운이 해제되기 전인 2012년에 종로구에서 추진했던 창신·송인동 골목길 해설사 양성 교육에 참여했다가 동장의 권유로 재생에 적극 참여하게 된 경우였다. 이들은 창신·송인 도시재생사업 기간 동안 동별 주민협의체 대표로 활동했으며, 사업 종료 이후 자생적 도시재생을 주도하기 위해 설립된 창신·송인 도시재생협동조합의 설립 및 운영까지 참여하고 있다.

반면, 뉴타운 비대위로 활동하면서 쌓인 행정에 대한 불신 때문에 오히려 도시재생에 적극적으로 참여한 경우도 있었다. 송인 1동 비대위로 활동했던 백○○는 종로구가 선도지역 지정을 위한 공청회를 개최한 후부터 주민 동의를 구하지 않는 재생사업의 절차적 문제와 행정의 불투명성을 공개적으로 비판했다.⁷⁾ 이후 송인1동 주민협의체 대표로 2017년 2월까지 재생사업에 참여하면서 지속적으로 행정은 물론이고 주민들과도 갈등을 일으켰다. 그러나 다른 한편으로는 지역의 역사문화에 대한 관심과 애착이 많아 2015년에는 서울 KYC 도성길라잡이 교육생으로 선정되어 한양도성의 가치를 해설하는 시민자원활동가로 나서기도 했다.

서울시와 종로구를 견제하기 위해 도시재생에 관여하기 시작한 비대위 출신 가옥주와 건물주들은 재생사업 초기부터 가장 활발한 참여 그룹을 형성했다. 2015년부터는 동별 주민협의체 대표로서 주민과 행정의 접점에서 활동했고, 주민자치위원, 지역부동산중개업자, 봉제협동조합 관련자 등이 이들과 함께 주민협의체 대표로 선출되었다.

6) 『동대문 밖 성곽마을 이야기: 창신·송인 선택리지 보고서』, 창신2동 주민협의체 대표 문○○의 인터뷰.

7) “김영종 종로구청장님께 드리는 글과 구청 답변,” 뉴타운·재개발·재건축 출구전략 대책위원회 네이버 카페 내 게시물(2014.4.24).

3) 주민과의 점점 확대를 통한 협력적 계획 도모

재생사업 초기에 가장 중요한 과제는 뉴타운 시절부터 누적되어온 갈등과 행정에 대한 불신을 해소하는 것이었다. 다른 한편으로는 4년이라는 제한된 기간 안에 활성화계획 수립에 관한 법적 절차를 완료하고 예산을 적기에 집행하는 것도 행정의 입장에서 중요한 과제였다. 따라서 2015년 2월 활성화계획 고시가 완료되기 전까지 서울시와 도시재생지원센터는 행정과 주민의 입장을 균형 있게 고려하기 위해 상당한 노력을 기울였다. 특히 선도지역 지정 후 국토부에서 활성화계획을 승인받기까지 6개월 동안 공개 설명회, 통장협의회, 주민자치위원회, 지역단체, 공동체 모임 등을 직접 찾아가는 소규모 설명회 수십 차례, 종로구청과 도시재생지원센터를 통한 의견 접수 등 활발한 주민의견 수렴 과정을 거쳤다. 다만, 정해진 일정에 따라 2014년 11월에 도시계획특별위원회 심의와 국토부 승인을 위해 제출한 활성화계획은 사실상 공공 주도의 계획에 주민 의견을 최대한 수렴하는 방식으로 수립되었다.⁸⁾

주민의 입장에서 가장 시급한 문제는 열악한 도로 정비와 노후 주택 개량이었다. 재정비촉진지구 해제에 따라 2013년 9월에 소유자 250명, 세입자 250명을 대상으로 한 여론조사에서 주민들은 서울시에 가장 바라는 사항으로 보도·도로 확장 및 정비, 주차 공간 확보, 방법 대책 강화를 선택했다. 지역경제 활성화에 관해서는 동대문 시장 성곽길과 연계한 관광 코스 개발, 봉제특화거리 조성(소유자), 영세 골목상권 강화(세입자)를 꼽았다. 가장 우선순위가 낮은 것은 봉제박물관 건립이었다.

2014년 3월 선도지역 지정 추진을 위해 3회에 걸쳐 실시한 주민설문조사(총 780명 응답)에서도 주민들은 공원 등 편의시설 확보, 주민역량

8) “도시재생 선도지역 주민설명회 자료”(2015.8.18).

〈표 1〉 국토부 계획 승인 전 활성화계획 단위사업 배분안(2014.9.25)

사업 유형	마중물사업	지자체사업·부처협업사업
공간환경 활성화 (주거환경 개선)	<ul style="list-style-type: none"> √종합사회복지센터 건립 √지역맞춤형 공유공간 조성 √안전안심 골목길 조성 √어린이집(공원), 노인정 현대화 √도시재생 가로 조성 	<ul style="list-style-type: none"> √주택개량 및 정비 매뉴얼/건축 가이드 라인 개발 주민참여 푸른마을 가꾸기 사업 소외, 낙후지역 도시경관 개선 √기반시설 정비공사 √송인배수분구 하수관로 종합정비(기 추진사업) √창신83길 공영주차장 및 복합시설(기 추진사업)
지역경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> √성곽봉제마을 골목투어루트 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 봉제산업 활성화 방안 연구 창신동 봉제마을 관광자원화 봉제박물관 건립 봉제관련 등 일자리 지원사업 √종로 역사문화 보행환경 조성사업
지역공동체 활성화	<ul style="list-style-type: none"> √주민공동사업 √도시재생마을학교(마을배움터) 지역재생+예술문화 	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 돛자리 음악회

* 출처: 주민설명회 자료 등.

√ 표시된 사업은 2013~2014년에 실시된 설문조사에서 주민선호도가 높았던 사업이다.

강화, 집수리, 마을공동체 회복 등 생활자 관점에서 불편을 해소하는 사업을 선호하는 것으로 나타났다. 선도지역 지정 이후 수렴한 주민의 견도 공동이용시설 확충(어르신 쉼터, 영유아 시설, 청소년 회관, 놀이터, 공영 주차장, 작업 거점 등), 주거환경개선(하수도 정비, 도로 확장 및 정비, 주택수리비 지원, 건축완화, 골목길 환경 개선 등), 생활 불편 해소(전선줄 정리, CCTV 설치, 주차 단속, 쓰레기 문제 등)를 선호하는 것으로 나타났다.

서울시 도시계획위원회 심의와 중앙도시재생특별위원회 및 국토부 심의를 앞두고 열린 2014년 9월 25일 주민설명회에서 공개한 마중물 사업은 주민들이 가장 시급한 과제로 꼽은 생활 환경 개선과 공동체 활성화사업 중심으로 구성되어 있었다. 봉제 및 관광 관련 사업, 그리고 마중물사업에 담지 못한 주택 개량, 하수관로 및 기반시설 정비사업은 지자체사업이나 부처협업사업으로 분류되었다. 비록 사업비 배분에 관한 정보는 담겨있지 않았지만, 주민들이 요구한 사항이 대체로

반영되었다는 것과 앞으로의 사업 과정에도 주민들이 직접 참여할 기회가 많다는 것을 확인할 수 있는 자리였다.

4) 협력적 관계 형성의 이면

선도 지구 지정을 추진할 때부터 주민이 주인이 되는, 주민 주도의 도시재생을 강조했지만, 활성화계획은 공공 주도로 수립하면서 주민 의견을 수렴하는 방식으로 진행되었다. 주민 주도라는 담론과 달리 ‘도시재생특별법’에 의한 도시재생 선도사업의 계획 수립 주체는 서울시이고, 정해진 시간 내에 활성화계획 수립을 완료해야만 마중물사업비 집행이 가능한 제도적 제약이 있었기 때문이다.

이러한 담론과 실제의 차이에 대해 주민들이 별다른 이의를 제기하지 않은 데는 여러 가지 요인이 작용했다. 우선 행정, 전문가, 현장지원센터가 주민들에게 적극적으로 다가감으로써 주민이 배제되고 있지 않다는 인식을 심어주었다. 그리고 주민의 최대 관심사인 마중물사업의 대부분을 주거환경 개선에 할애함으로써 행정이 주민들의 의견을 반영하고 있음을 보여주었기 때문이기도 하다. 근본적으로는 행정이 활성화계획의 초안을 만들어 주민에게 설명하고 주민 의견을 수렴해 계획안을 만들어가는 방식에 대해 참여 주체들이 문제제기를 하지 않고 당연하게 받아들인 것이 주효하게 작용했다. 참여 방식에 대한 갈등은 발생하지 않았지만, 상향식 계획 문화가 자리 잡지 못한 상황에서 정부 예산을 집행하는 사업의 일부로 도입된 주민참여 계획이 ‘행정 주도+주민 의견 수렴’이라는 형식으로 고착화될 수 있다는 점은 우려할 만한 부분이다.

4. 협력적 계획 수립 과정의 갈등과 배제

1) 행정에 의한 주민 배제 양상

(1) 제도적 제약으로 인한 주민 배제

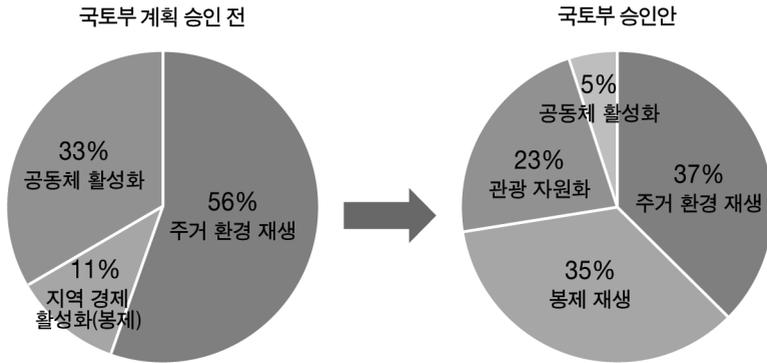
행정과 주민의 갈등은 국토부가 활성화계획을 승인한 후에 불거지기 시작했다. 2014년 11월에 중앙도시재생특별위원회(이하 도시재생특위)와 국토부의 승인을 받은 활성화계획이 9월 주민설명회에서 제시했던 계획과 상당 부분 달라져있었기 때문이었다. 설명회 당시 주민들은 마중물사업비의 대부분이 주거환경재생과 공동체 활성화에 쓰이는 것으로 생각했다. 사업비에 대한 정보는 없었지만 주거환경재생과 공동체 활성화 관련 단위사업의 수가 많았기 때문이다. 그런데 국토부가 승인한 활성화계획에는 주민 선호도가 낮았던 봉제재생, 관광자원화 사업에 마중물사업비의 58%가 배정되어 있었다(<그림 2> 참조). 승인1동 백○○를 비롯한 일부 주민들은 서울시가 주민협의체에게도 변경된 사업 계획을 공개하지 않고 공청회도 생략한 채 국토부에 활성화 계획 승인을 요청한 것에 대해 강력하게 이의를 제기했다.⁹⁾ 이에 대해 서울시는 보도자료를 통해 ‘도시계획특별법’ 제34조에 의해 선도지역의 경우 일반 활성화지역과 달리 공청회를 생략하도록 되어 있으므로 절차상 하자가 없다는 입장을 밝혔다.¹⁰⁾

이러한 갈등의 이면에는 복합적인 제도적 환경이 작용했다. 계획 수립 주체인 서울시의 경우 주민들과는 다른 형태의 제도적 제약 조건 하에서 움직였다. 무엇보다 서울시는 뉴타운 해체 직후의 갈등 상황을 관리하면서 행정적으로 4년이라는 선도사업 기간 안에 예산 확보와 집행을 마무리 지어야 했다. 활성화계획 수립 초기에 여러 채널을 통

9) 창신·승인 도시재생활성화사업 주민협의체 및 주민 성명서(2014.11.18).

10) “창신·승인 도시재생, 말로만 주민주도?” 기사에 대한 서울시 해명자료(《내일신문》, 2014.11.27), 서울 정보소통광장 <https://opengov.seoul.go.kr/press/3359144>.

〈그림 2〉 국토부 승인 전후의 마중물사업 구성비 비교



* 국토부 승인 전 마중물사업 구성비는 국토부 승인 요청 전 마지막으로 열린 2014년 9월 25일 주민설명회 자료 기준이며, 사업비가 명시되어 있지 않아 사업유형 별 단위사업 개수를 기준으로 작성했다.
 ** 국토부 승인안의 마중물사업 구성비는 해당 계획에 명시된 사업유형 별 사업비를 기준으로 작성했다.

해 주민 의견을 수렴하는 것은 갈등 관리와 아이디어 수렴 차원에서 중요한 과정이었지만, 마중물사업의 결정에는 지자체장의 관심사항,¹¹⁾ 예산과 시간의 제약하에서의 실현 가능성, 국토부에서 요구하는 마중물사업의 파급효과¹²⁾ 등을 종합적으로 감안해야 했다. 마중물사업비 집행을 위해 활성화계획의 승인을 받아야 하는 상황에서 서울시는 주민과의 합의에 일정 기간 이상을 할애하기 어려웠다. 결국 합의 도출보다는 기한 내에 사업을 추진하기 위해 주민들을 설득하는 방식을 선택하게 된 것이다.

일방적인 계획 변경에 이의를 제기하는 주민들을 설득하기 위해 서울시는 ‘전문성’, ‘객관성’, ‘합리성’을 강조하기 시작했다. 서울시는

11) 봉제박물관을 비롯한 봉제재생과 관광자원화사업은 선도사업 지정 전부터 서울시장과 종로구청장의 관심사항이었다.
 12) 활성화계획 수립 과정에 참여했던 관계자 인터뷰(2018.7.30)에 의하면 도시재생특위와 국토부는 집수리사업이나 하수관로 같이 지자체가 일상적으로 수행해야 하는 업무에 속하는 것은 마중물사업으로 적합하지 않다고 지적했다.

2015년 2월 활성화계획이 고시되기 전까지 세 번의 주민협의체 설명회(11~12월)와 단위사업 우선순위에 대한 주민의견조사(12월)를 실시했다. 이를 통해 활성화계획 변경은 서울시의 자의적 결정이 아니라 전문가로 구성된 도시재생운영협의회의 객관적 의견 제시,¹³⁾ 8가지 기준¹⁴⁾에 의한 합리적 우선순위 평가 과정을 거친 결과라고 설명했다. 또한 주민이 원한다면 서울시 도시재생위원회 심의를 통해 마중물사업 변경이 가능하며, 그 외의 사업은 기존 제도를 활용해 지자체 또는 부처협업사업으로 추진할 수 있으므로 주민들이 원하는 사업이 배제되지 않을 것임을 강조했다.

국토부가 활성화계획을 승인한 후 약 3개월 동안 논의의 과정을 거쳤지만, 결과적으로 서울시가 고시한 활성화계획에 반영된 마중물사업비의 큰 틀은 변하지 않았다. 주거환경재생, 봉제재생, 관광자원화에 배분된 마중물사업비 비중은 국토부 승인안과 동일했고, 봉제재생과 관광자원화에 포함된 단위사업에도 변함이 없었다. 주거환경재생 관련 단위사업은 사업 추진의 유연성 확보 차원에서 지나치게 세분화된 사업을 정리하고, 주민 요구에 따라 주민 공동 이용 시설을 동별로 1개씩 조성하는 것으로 변경되었다.

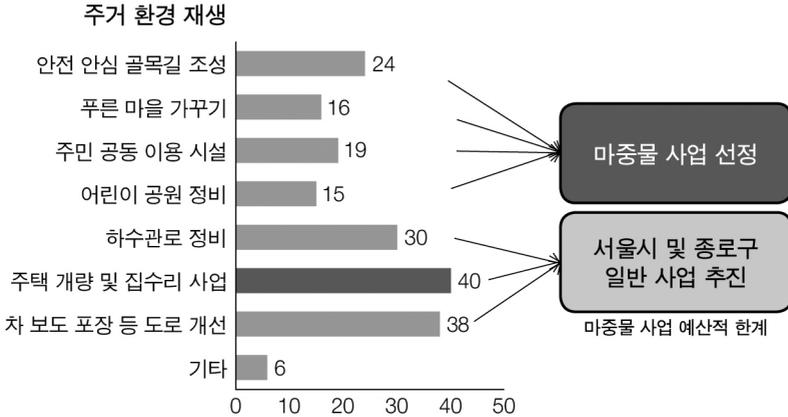
(2) 정책수단 부재로 인한 불가피한 배제

2014년 12월에 실시한 마중물사업에 대한 주민 선호도 조사 결과 주거환경재생을 위해 주민들이 가장 필요로 하는 사업은 주택 개량 및 집수리사업, 차보도 포장 등 도로개선, 하수관로 정비 순이었다(<그림3> 참조). 이는 도시재생 선도지역 지정 전후에 실시한 주민 의견수렴 결과와 크게 다르지 않다. 그럼에도 주택 개량과 도로 등 기반

13) 「서울형 도시재생 창신·승인: 동별 주민협의체 설명회」 자료, 서울특별시청·종로구청·창신·승인도시재생지원센터(2014.11.27).

14) 마중물사업 선정기준: 시급성, 실현가능성, 파급성, 주민필요성, 지속가능성, 형평성, 지역친화성, 연계성.

〈그림 3〉 단위사업 선정을 위한 주민협의체 의견조사 결과



자료: 창신·송인 주민협의체 설명회자료(2014.12). 가로축은 응답수이다.

시설 정비를 지자체 협업 사업으로 돌린 것은 이에 대응할 수 있는 정책수단이 마땅치 않았기 때문이었다.

서울시는 마중물사업에서 제외된 노후 주택 개량 활성화를 지원하기 위해 서울가꿈주택사업,¹⁵⁾ 리모델링활성화구역 지정 등 서울시 정책 사업을 우선적으로 적용하고 있다. 그러나 불법 증축 부분에 대한 불인정, 조적조 건물에 대한 내진 보강 기준 강화 등으로 인해 여전히 실효성을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 자연발생형 노후 주거지인 창신·송인 지역은 전반적으로 도로 사정이 열악한데다 사도(私道) 비중이 높기 때문에 도로와 기반시설 정비에 제약이 따른다. 종로구청은 창신·송인의 도로 및 기반시설 정비를 단계적으로 추진할 계획이지만, 이는 마중물사업 예산으로 해결하기 어려운 대규모 투자를 요한다. 더욱이 사도의 경우 소유자의 허락 또는 매입이 전제되지 않으면 기반시설 정비가 실질적으로 불가능하다. 이러한 근본적인 한계로 인해 서

15) 도시재생생활성화지역 내 노후 단독·다가구주택 집수리비의 최대 50%(최대 1천만원)을 지원하고 집수리 모범주택으로 일정 기간 홍보하는 집수리 지원 사업.

울시는 주민선호도보다 정책적으로 실현가능한 사업을 우선적으로 고려해 마중물사업을 선정하게 된다(<그림 3> 참조).

2) 핵심 참여 그룹 중심의 협력적 계획의 한계

(1) 가옥주 중심의 주민협의체에 의한 주민 배제

활성화계획에 대한 주민과 행정의 갈등이 촉발되면서 지역에 내재되어 있던 여러 갈등 요인들도 표면화되기 시작했다. 재생사업 초기부터 가장 적극적인 참여 집단을 형성한 가옥주·건물주는 서울시가 봉제관련 사업을 마중물 예산으로 지원하는 것을 경계해왔다. 이들은 봉제공장을 세입자로 들어 주거 세입자보다 높은 임대료를 받고 있었기 때문에 사실상 공생 관계다(김지윤, 2015). 그러나 마중물사업비에 관해서는 뉴타운으로 인해 노후화된 주거환경 개선에 우선적으로 투입되어야 한다는 입장이었다. 일부 주민들은 창신·송인에는 “봉제만이 아니라 주거도 있다”며 직접적으로 불만을 토로했다.¹⁶⁾ 서울시는 봉제마을이라는 창신·송인의 정체성을 재생사업에 활용할 수 있는 매력적인 요소로 보았지만, 가옥주와 건물주에게는 제한된 마중물 사업비를 나눠야 하는 대상이었던 것이다.

2015년 5월에 제정된 ‘창신·송인 도시재생 선도지역 주민협의체 표준운영규정’은 재생사업에서 인정하는 ‘주민’을 “창신·송인 선도지역 내에 주소를 가지고 거주하는 토지등소유자 및 세입자”로 정의하고 있다. 또한 동별 주민협의체 구성원 자격이 주어지는 ‘위원’은 해당 동네의 “건물 및 토지소유자(지상권자 포함)·주거세입자·사업자등록을 한 사업자, 중 19세 이상인 자”로 별도의 정의를 두었다. 창신·송인에서 일하는 상당수의 무등록 봉제인, 상가세입자, 2010년 무렵부터 동네에 자리 잡고 활동하기 시작한 예술가, 활동가, 사회적기업 중 본거지를

16) 창신·송인 도시재생사업에 참여했던 관계자 인터뷰.

〈표 2〉 서울시 활성화계획 고시 이후 마중물사업 변화(HW)

공동체 활성화를 제외한 마중물사업 구성 (2016)		
주거환경재생 관련 사업	봉제재생 관련 사업	관광자원화 관련 사업
[주거환경재생] 90억 -안전안심 골목길 조성 23억 -자투리땅 헛터 조성 6억 -공동이용시설 조성 61억	[지역경제 활성화] 73억 -봉제박물관 건립 36억 -일자리 지원 8억 -공공작업장 조성 9억 -체석장 일대 명소화 20억	[역사문화 자원화] 27억 -마을탐방로 기반조성 14억 -백남준 기념공간 조성 13억

자료: 2016년 10월 주민설명회 자료.

주: 2018년 7월에 실시한 관계자 인터뷰에 의하면, 이후 실제 집행된 사업비에 지속적인 변동이 있는 것으로 파악되지만 구체적인 사업비 집행 내역 자료를 확보하지 못했다.

다른 곳에 두고 있는 외지인은 주민으로 인정하지 않겠다는 의미였다 (김지윤, 2015).

주민협의체에서 주거세입자를 협의체 구성원으로 인정한 것은 이들을 ‘진정한 주민’으로 생각해서가 아니었다. 언론을 통해 주목받았던 봉제마을 이미지와 서울시의 봉제활성화에 대한 강력한 의지는 토지등소유자들을 불편하게 만들었지만, 주거세입자와의 관계는 달랐다. 뉴타운처럼 철거 재개발을 하지 않는 이상 대부분의 주거세입자들은 재생사업에 참여할 이유도, 여력도 없었기 때문이다. 재생사업의 논의 과정에서 주거세입자를 위한 단위사업이 논의된 적도 없었다. 그럼에도 주거세입자에게 주민협의체 구성원 자격을 부여한 이유는 따로 있었다. 재생사업을 시행하는 과정에서 세입자 보상 문제가 발생할 경우 보상을 받을 자격을 갖춘 세입자의 범위¹⁷⁾를 규정하기 위함이었다.

가옥주 중심의 주민협의체에 의한 주민 배제는 실질적으로 마중물사업 구성에 영향을 미쳤다. ‘봉제재생’은 ‘지역경제 활성화’로 명칭이

17) 창신·송인 도시재생활성화계획 결정고시일(2015.2.26) 이전부터 주거를 목적으로 주택임대차계약을 하고, 결정고시일 이전에 확정일자 검인날인을 받은 주거세입자로 규정했다.

변경되었고, 봉제 관련 단위사업에 투입되는 마중물사업비는 70억 원에서 50억 원 미만으로¹⁸⁾ 축소되었다. 주민들의 최대 관심사인 주거환경재생사업비는 75억 원에서 90억 원으로 확대되었는데, 이는 주민들이 원하는 사업이 추가되었기 때문이 아니라 동별 공동 이용 시설 조성 사업비가 늘었기 때문이다.

(2) 공공임대주택 반대를 통한 저소득 외지인 배제

서울시의 창신·송인 지역주민에 의한 또 다른 양상의 배제는 서울시가 추진한 소규모 공공임대주택 사업을 둘러싼 갈등에서도 확인할 수 있다. 서울시는 2014년에 ‘임대주택 8만호 건립 계획’의 일환으로 창신·송인 내 시유지 2필지에 공공임대주택을 건설하는 방안을 검토하고 있었다. 2월까지만 해도 서울시는 자산관리공사 온비드를 통해 해당 시유지들을 매각할 계획이었다. 그러나 창신·송인이 도시재생 선도지역으로 지정되면서 시유지 매각을 중단하고 공공임대주택과 재생사업을 연계한 복합앵커시설 형태의 청년·봉제인 맞춤형 임대주택을 구상하게 된 것이다. 서울시의 이러한 생각은 8월에 열린 동별 주민설명회에도 반영되어 있었다. 2014년 우선 추진 사업이라고 밝힌 “재생기반 거점 확보” 사업은 “청년 유입을 위한 저렴한주택”, “봉제종사자 등이 거주하는 지역맞춤형 임대주택”과 공동작업장, 마을거점공간이 결합된 것이었다. 그리고 11월에 국토부에서 승인한 활성화계획의 마중물사업에는 “창신·송인 맞춤형 공공주택”이 명시되어 있었다.

주민들은 서울시가 도시재생사업에 시장공약사항인 공공임대주택 사업을 일방적으로 추진하고 있다며 강력하게 반발했다. 그리고 창신동 주민만이 아닌 타 지역의 저소득층, 다문화가정 등을 입주 대상으로 하는 임대주택보다 “창신·송인 지역의 품격을 높일 수 있는 사업을

18) <표 2>의 봉제박물관 건립 36억 원, 공공작업장 조성 9억 원, 일자리지원 사업비 중 봉제 일자리 지원에 투입되는 사업비를 합한 금액이다. 이후 단위사업 집행 과정에서 세부 사업비 내역은 변경되었을 것으로 예상된다.

추진해달라”고 요구했다.¹⁹⁾ 주민들의 강력한 반대에 결국 서울시는 잠정적으로 임대주택 건립 계획을 보류했고, 활성화지역 내에 확보되는 앵커시설(주민공동이용시설)은 경로당, 북카페, 도서관, 주민활동공간, 공동작업장, 재생협동조합 사무실 등 ‘일반주민’들이 원하는 시설로 채워지게 된다. 2016년 4월 서울시의 임대주택 공급을 담당하는 임대주택과에서 도시재생을 담당하는 주거재생과로 해당 시유지를 활용한 임대주택 건설에 관한 협의를 다시 시도했으나, 한 필지는 채석장 명소화 사업에 포함되어 임대주택 공급이 어려워졌고, 나머지 필지는 여전히 보류 상태다.

5. 협력적 계획 과정으로서 활성화계획의 의의와 한계

이 글은 도시재생활성화계획이 법적인 계획 수립 주체인 행정과 다양한 이해당사자 사이의 협력과 배제의 양상이 표출되고 조정된 결과물이라고 상정했다. 그리고 이러한 상호관계의 기저에 작동하는 유무형의 제도적 맥락을 고찰했다.

사례 연구 대상지인 창신·송인 도시재생 선도지역의 경우 활성화계획 수립 초반에는 행정과 주민의 협력적 관계가 원만하게 유지되다가 국토부의 활성화계획 승인을 기점으로 행정과 주민, 주민과 주민 사이에 잠재되어 있던 갈등이 불거졌다. 중요한 의사 결정 시점에 행정이 주민을 배제한 것이 문제였다. 여기에는 제한된 기간 안에 정부에서 배정한 마중물사업비를 집행해야 하는 도시재생사업의 구조적 한계가 결정적인 영향을 미쳤다. 마중물사업의 우선순위에 대해 지역주민, 서울시, 국토부가 서로 다른 판단 기준을 가지고 있었지만, 상호 이해와 합의의 필요성보다 정해진 일정에 맞춰 사업을 추진해야 한다는

19) 《아유경제》 2015.1.7, “창신동 주민들, 서울시 임대주택 건립계획에 반발.”

시급성이 계획 수립권자인 행정의 입장에서 우세하게 작용했다. 국토부로부터 활성화계획을 승인 받은 이후에도 적극적으로 주민의견을 수렴하는 형식을 취했지만, 실질적으로는 행정이 주민을 설득하는 과정에 다름 아니었다. 결과적으로 행정과 주민의 최대 관심사인 마중물 사업은 주민들이 원하는 주거환경재생에 37%, 지자체장의 주요 관심사이자 마중물사업의 과급효과를 중시하는 국토부가 선호하는 봉제 재생과 관광자원화사업에 58%가 배분되었다.

창신·송인 도시재생에서 나타난 배제는 행정과 주민 사이에만 한정된 것이 아니었다. 사업 초기부터 핵심적인 참여 그룹으로 활동한 가옥주·건물주들은 “주민협의체 표준운영규정”을 통해 진정한 주민의 범위를 제한했다. 자체 규정을 근거로 봉제인과 창신·송인에서 활동하는 외지인을 마중물사업에서 배제하고자 한 것이다. 창신·송인 지역 내 시유지에 임대주택을 건설하는 계획에 대해서도 재생사업의 취지와 맞지 않는다는 이유로 강력하게 반대했다. 이 안전에 대해서는 행정이 주민 의견을 수렴해 임대주택 건립 추진을 잠정 중단시켰고, 저렴한 임대주택을 필요로 하는 불특정 다수의 시민은 배제되는 결과를 초래했다. 이러한 주민에 의한 주민 배제는 활성화계획에 반영된 사업명은 물론이고 마중물사업의 구성에도 영향을 미쳤다. ‘봉제재생사업’은 ‘지역경제 활성화사업’으로 이름이 바뀌었고, 2016년 공개된 마중물사업비 자료에 의하면 봉제 관련 단위사업에 투입되는 비용은 기존 계획에 비해 20억 원가량 줄어들었다. 재생사업 초기에 봉제인 맞춤형 임대주택 건설을 추진했던 시유지 중 하나는 채석장 명소화사업에 활용하게 될 예정이다.

‘주민이 주인이 되는 사업’을 강조하면서 시작된 창신·송인 도시재생은 주민들에게 상당한 실망감을 남긴 채 종료되었다. 활성화계획 수립 과정에서 주민들은 서울시가 주민 의견을 반영하기보다 이미 정해놓은 계획을 가지고 주민들을 설득하려 한다는 생각을 갖게 되었다. 주민들의 실망감은 2015년 이후에 행해진 인터뷰와 사적으로 공개한

SNS 메시지 등에서 공통적으로 확인된다.

주민들이 토로하는 실망감에도 불구하고 행정과 주민의 소통 확대를 기반으로 시작한 협력적 계획이 도시재생사업의 작동 방식에 대한 주민들의 인식에 변화를 가져온 것은 주목할 만한 부분이다. 아래에 인용한 주민 인터뷰는 활성화계획 수립에 참여하는 과정을 통해 하향식 계획에 대한 비판적 시각과 재생사업에서 주민과 행정의 바람직한 관계 설정에 대한 명확한 인식을 갖게 되었음을 보여준다. 행정 주도의 계획 수립에 대해 문제 제기를 하지 않았던 활성화계획 수립 초기와는 상당히 대조적인 모습이다.

이런 하드웨어적인 부분, 여기 시설이나 도로 어떻게 해주고, 뭐 공공 시설은 어떻게 하고, 주차장은 어디다 만들고, 국공유지가 어디 있으니까 그걸 활용해서 이렇게 하면 좋겠다. 이런 거를 주민협의체에서 같이 토론을 해서 의논해야 하는데, 그런 거는 서울시나 종로구청에서 미리 다 하향식으로 위에서 결정해서 내려와 버리고, 여기 살 주민들하고는 아무 관계가 없어. 도시재생활성화계획이 그래요. 주민들이 하는 건 뭐냐? 소프트웨어적인 것. 문화적인 사업. 이것만 하고... 지금 그게 급한 게 아니죠(창신3동 23번지 재개발비대위 오○○, 『동대문 밖 성곽마을 이야기: 창신·송인 신택리지 보고서』, 2015년 10월에 시행한 인터뷰).

창신·송인의 사례에 비추어볼 때, 제한된 기간 안에 정부에서 배정한 예산을 집행해야 하는 도시재생사업의 구조가 지속된다면 계획 수립 주체인 행정이 주민을 배제하는 양상은 반복될 가능성이 높다. 계획 과정에서 드러난 이해당사자 주민들 간에 표면화되었던 갈등은 해소될 시간도 없이 적극적 참여 집단에 의한 배제로 귀결되었다. 형식적으로는 활성화계획의 단위사업에 마중물사업, 지자체협업사업, 민간사업 등 다양한 사업 유형이 포함되지만, 사실상 행정도 주민도 재생사업 기간 동안에만 쓸 수 있는 마중물사업비에 집중할 수밖에 없

는 것이 현실이다. 지자체협업사업이나 민간사업이 동등하게 중요한 요소라면 마중물사업 종료 이후에도 활성화계획에 지속성이 부여되었을 것이다. 그러나 지자체 입장에서는 자체 사업을 추진하기 위해 굳이 활성화계획 변경 절차를 밟을 필요가 없고, 국토부에서는 국비 투입이 없는 상황에서 활성화계획을 다시 확인할 이유가 없다. 결국 활성화계획은 일회성 계획으로 수명을 다하게 될 가능성이 농후하다. 재생사업에서 활성화계획 수립 단계는 주민들의 관심도가 가장 높은 기간으로, 다양한 이해당사자의 명시적, 암묵적 갈등과 배제가 표면화되고 해소될 수 있는 기회이다. 국비의 적기 집행을 이유로 활성화계획 과정을 무리하게 단축시켜야 하는 현재의 제도적 틀에 대한 재검토가 필요한 시점이라고 생각된다.

원고접수일: 2018년 8월 9일

1차 심사완료일: 2018년 9월 6일

1차 수정완료일: 2018년 9월 13일

2차 심사완료일: 2018년 9월 19일

게재확정일: 2018년 9월 19일

최종원고접수일: 2018년 9월 20일

❖ Abstract

Significance and Limitations of the Neighborhood Revitalization Plan
as a Collaborative Planning Process:

A Case Study of the Changsin·Sungin Revitalization Project

Kim, Jieun

The study aims to investigate the dynamic relationship between various stockholders in the neighborhood revitalization planning process and the underpinning institutional conditions. In the early stage of Changsin-Sungin Revitalization planning, the Seoul Metropolitan Government and residents maintained cooperative relationship as the former were open to residents' opinions and tried to assign revitalization budget to projects that embracing their needs. But Seoul City submitted the Revitalization Plan to the Ministry of Land, Infrastructure and Transport for official plan approval, without properly informing residents. Afterwards dormant conflict between Seoul City and multiple stakeholder emerged. The Changsin-Sungin case shows that if the urban revitalization program retains current structure, which requires central government budget be allocated within a limited period of time, exclusion of residents by local government will inevitably persist. It is also likely that there would be little time to address explicit or implicit conflict of interest between various resident groups. In the neighborhood revitalization project, the planning stage is the period when residents are most interested. In that sense, planning is an opportunity to expose and resolve conflict between local stakeholder. The author argues that it is time to review the current intuitional framework of neighborhood revitalization policy which focuses on timely execution of the national budget and therefore forces to shorten the timeframe of the neighborhood revitalization plan.

Keywords: Neighborhood revitalization plan, collaborative planning, participation, exclusion

참고문헌

- 강맹훈·송혜승·이명훈. 2017. 「도시재생사업의 참여주체별 만족도에 대한 요인분석: 서울시 도시재생활성화지역의 주민과 전문가를 대상으로」. 《대한건축학회논문집》, 제33권 6호, 31~37쪽.
- 김인희·반영권. 2013. 「시민참여형 2030 서울플랜 경험과 과제」. 서울연구원.
- 김지윤. 2015. 「봉제마을을 창신동: 도시재생과 산업재생의 엇박자」. 《도시연구》, 제14호, 125~157쪽.
- 도시재생사업단. 2014. 「도시재생 R&D 종합성과집」.
- 박세훈·임상연. 2014. 「도시재생 중간지원조직 연구: 정부-시민사회 관계의 관점에서」. 국토연구원.
- 박세훈·천현숙·전성제. 2009. 「마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석: 제도주의적 접근」. 《국토계획》, 제44권 3호, 207~220쪽.
- 손경주·오종열·김현정·고보민·정창무·안건혁. 2011. 「협력적 계획이론에 준거한 도시재정비촉진지구 지정 및 계획 수립과정의 평가 연구」. 《국토계획》, 제46권 5호, 10~79쪽.
- 신동진. 2013. 「도시계획 결정에 영향을 준 계획과정 참여자의 사회적 관계와 사회적 여건에 관한 연구」. 《국토계획》, 제48권 6호, 107~132쪽.
- 신종진·신효진. 2010. 「마을만들기 사업에서 주민의 역할변화에 따른 지원방안 연구」. 《대한건축학회논문집 건축계》, 제10권, 233~244쪽.
- 신현주·강명구. 2017. 「도시재생사업에서의 주민참여 수준에 관한 연구: 서울시 용산구 해방촌 사례를 중심으로」. 《한국지역개발학회지》, 제29권 3호, 25~46쪽.
- 양재섭·김인희. 2012. 「서울의 마을단위계획 운영실태와 자치구 역할 개선방향 연구」. 서울연구원.
- 양재섭·남선희. 2015. 「서울시 생활권계획 수립과정 모니터링」. 서울연구원.
- 유병권. 2013. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 입법과정」. 《국토계획》, 제48권 6호, 367~385쪽.
- 서울시. 2015. 「창신·송인 신택리지 보고서」.
- 이경환·안건혁. 2007. 「협력적 계획을 통한 도시계획 합의과정이 사회자본 형성에 미치는 영향」. 《국토계획》, 제42권 2호, 7~15쪽.
- 이나영·양재섭. 2017. 「근린재생 일반형 도시재생사업과 주민참여 활성화 방안: 서울시 구로구 가리봉동을 중심으로」. 《한국도시지리학회》, 제20권 3호, 63~78쪽.
- 이왕건 외. 2017. 「도시재생사업의 미래전망과 발전방안」. 국토연구원.
- 이영아. 2013. 「도시재생사업에서 주민의 참여와 배제: 영주시 삼각지 국토환경디자인 시범사업을 사례로」. 《공간과 사회》, 제23권 4호, 102~130쪽.

- 이영은. 2014. 「정부3.0 구현을 기반으로 하는 주민주도형 도시재생의 실현」. 《국토》, 제387호, 15~25쪽.
- 임상연. 2018. 「도시재생 뉴딜의 성공적 추진을 위한 도시재생지원센터의 과제」. 《국토정책 Brief》, No.649, 국토연구원.
- 전상인. 2013. 「계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰」. 《국토계획》, 제42권 제6호, 7~24쪽.
- 조명래. 2013. 「주택개발에서 사람 중심 주거재생으로: 서울시 신주거정책을 중심으로」. 《공간과 사회》, 제46권, 5~57쪽.
- 주대관. 2018. 「사회적 재생에서 공동체 참여와 배제: 해방촌 신흥시장 상생협약을 사례로」. 《공간과 사회》, 제28권 2호, 115~157쪽.
- 진영환·류승환·정윤희·김은란. 2008. 「시민이 참여하는 살고 싶은 도시만들기: 전략편」. 국토연구원.

- Alexander, E. R. 2005. "Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design." *Planning Theory*, 4(3), pp. 209~223.
- Healey, P. 1997. "Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies." UBC Press.
- Innes, J. and D. Booher. 1999. "Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning." *APA Journal*, 65(4), pp. 412~423.
- Peters, G. 1999. "Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism." Pinters.
- Sanyal, B. 2005. "Planning as Anticipation of Resistance. Planning Theory." *Planning Theory*, 4(3), pp. 225~245.