

인천광역시 도시재생정책의 집행과정 분석: ACF(Advocacy Coalition Framework)의 적용*

이 중 열**·노 지 영***

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 도시재생정책집행과 ACF모형에 관한 선행연구 검토
- III. 분석틀의 구성
- IV. ACF를 적용한 인천시 도시재생정책 분석
- V. 결 론

〈요 약〉

본 논문은 성공적인 도시재생정책이 되기 위해서 필요한 것은 무엇이며, 그러한 정책의 집행을 가능하게 하는 요인들은 무엇인지를 파악하고자 한다. 이를 위해 인천시 도시재생사업 중 가정오거리 도시재생사업과 도화구역 도시재생사업을 대상으로 하여 다양한 행위자들이 관련한 도시재생정책을 Sabatier & Jenkns-Smith(1993)이 제시한 ACF(Advocacy Coalition Framework)를 적용하여 분석한다. 연구결과와 주요점은 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수들로 살펴볼 수 있다. 경제개발계획의 수립과 지역개발의 붐과 도시개발과 관련된 기본적 법적구조 등의 안정적인 외적변수들과 지방자치체의 실시와 정권교체 등으로 인한 역동적인 외적변수들이 여기에 해당된다. 도시재생 정책하위체제 안에서는 인천시 도시재생정책에 찬성하는 집단(정책옹호연합 A)과 인천시 도시재생정책에 반대하는 집단(정책옹호연합 B)이 있다. 마지막으로 인천시 도시재생정책의 정책중개자는 모호한 상태이다. 도시재생정책이 시행된 시기는 10여년이 지났지만 경제적인 사정과 주민들의 반대로 인해 당초 기대했던 정책목표들을 달성하지 못하고 주민들의 반대만 늘어나고 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 우리 사회에 선거의 공약으로 인해 명분 없는 개발이 우리 사회에 영향을 미치게 되고 이러한 정책영향은 환류작용을 거쳐서 외적변수들에게 영향을 주게 될 것이고, 이들 외적변수들은 다시 도시개발정책하위체제에 영향을 주게 된다.

【주제어: 정책옹호연합, ACF 모형, 도시재생정책, 집행과정, 인천시 도시재생정책】

* 본 연구는 2009년도 인천대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 수행되었음.
 ** 인천대학교 행정학과 교수(jylee@incheon.ac.kr).
 *** 인천대학교 위기관리연구소 연구원(free6279@naver.com).
 논문접수일(2009.11.9), 수정일(2009.12.7), 게재확정일(2009.12.14)

I. 서론

우리나라에서 특히 참여정부에서 강조된 지역균형발전이라는 정책목표에 따라 기업도시, 혁신도시 등의 도시건설이 본격화되었다. 또한, 가용 토지 확보 및 부족한 주택공급확대를 위한 계획적 신도시개발이라는 목적에 따라 파주, 아산을 비롯하여 500만평 이상의 대규모 신도시 건설이 확대되고 있다. 2006년 12월 건설교통부 산하의 도시재생사업단의 발족은 이러한 흐름을 반증하는 사례다. 도시재생사업단이 밝히고 있는 도시재생사업의 시장규모만 해도 175조원에 달하며, 타 산업에 영향을 미쳐 최대 174조원의 생산유발효과와 최대 87조원의 부가가치 유발효과, 최대 1만 8천명의 고용유발효과를 가져올 것이라 예측하고 있다(도시재생사업단, 2007). 이와 함께 국토해양부(전 건설교통부)는 도시재생 시범사업지의 연내 선정 계획을 발표한 바 있다(국토해양부, 2008). 그러나 이로써 국내 도시들 간의 도시재생 경쟁이 가열되는 것은 아닌가 하는 우려도 없지 않다.

이와 함께, 단기적이고 일회적인 프로젝트 단위의 국내 도시정비사업이 물리적 환경개선에 초점을 두고 있어 사회경제적인 측면의 환경개선에서는 기여하지 못하였다는 비판이 제기되고 있다(박천보·오덕성, 2004). 이보다 장기적이고 종합적인 시각에서 도시재생정책이 필요하다는 인식이 확산되고 있다. 이러한 배경에 따라 2006년 민간자본투자촉진과 광역단위의 도시정비를 위한 공공의 기반시설 투자를 골자로 하는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 제정되었다. 그러나 구체적인 실천전략이 마련되지 않은 상태에서 민간자본유치를 위한 인센티브 부여, 세제감면 등 이미 영국 등 구미에서 자산주도형 도시재생(property-led urban regeneration)의 한계로 지적되었던 방식들이 제안되고 있다. 또한 도시 내 지역안배 차원에서 다수의 사업들이 동시에 추진되고 있고, 기존 도시계획 규제를 완화하는 노력이 경주됨에 따라 난개발을 우려하는 목소리도 제기되고 있어 ‘누구를 위한 도시재생인가?’라는 의문이 제기되고 있는 상황이다.

그렇다면 성공적인 도시재생정책이 되기 위해서 필요한 것은 무엇이며, 그러한 정책의 집행을 가능하게 하는 것은 무엇인지를 파악해야 한다. 또한 성공적인 정책 결과를 가져오기 위해 정책의 집행 방향은 어떻게 설정하고 추진하는 것이 바람직한지를 신중히 할 필요가 있다. 이것에 대한 해답을 얻기 위해서는 성공적인 도시재생정책이 되기 위해서 필요한 도시재생의 개념과 정책집행에 필요한 요인들이 무엇인지를 아는 것이 선행되어야 할 것이다.

따라서 본 연구의 목적은 다양한 행위자들이 관련한 도시재생정책을 Sabatier & Jenknis-Smith(1993)이 제시한 ACF(Advocacy Coalition Framework)를 적용하여 분석하고자 한다.

첫째, 인천시 도시재생정책이 제도적으로 도입된 1996년부터 획기적인 정책변

화가 이루어지기 시작한 2008년까지의 10여년 이상의 정책집행과정을 시간적 범위로 하기로 한다.

둘째, 지역적으로는 1996년부터 2008년까지의 도시재생사업 중 가장 높은 진행률을 보이고 있는 가정오거리 도시재생사업과 도화구역 도시재생사업을 대상으로 하되, 도시계획 구역이나 사회경제적 여건 등과 관련된 사항의 고찰 등이 필요한 경우에는 관련된 해당 행정구역의 이익단체에 대해서도 살펴보고자 한다.

셋째, 분석적 범위는 정책집행변수를 분석하는 수단으로 Sabatier의 ACF 모형을 중심으로 분석하였다. 정책하위체제에 영향을 미치는 외적 변수(external parameter)는 다시 안정적인 외적 변수(stable external parameter)와 역동적인 외적 변수(dynamic external parameter)로 구분된다(Lee & Anderson, 2008). 정책집행의 시간적 변화를 중심으로 외적 변수로 정책이 변화가 되었는지를 살펴보기로 한다.

II. 도시재생정책집행과 ACF모형에 관한 선행연구 검토

1. 도시재생관련 선행연구 검토

영국이나 미국 등 서구에서는 1990년대 초반부터 물리적 환경정비 중심의 재개발방식이 초래하는 문제를 극복하기 위한 대안으로 도시재생 논의가 본격화되었으며, 이에 대한 다양한 연구가 진행되고 있다. 이에 반해 우리나라에서는 최근에서야 활발한 논의가 전개되고 있기는 하나 아직까지는 통일된 개념정립조차 이루어지지 않고 있는 실정이다.

도심부의 변화에 관한 연구는 주로 구도심의 쇠퇴과정을 나타내고 이를 회생시키기 위한 수단으로서 도시재생을 제시하는 연구가 주를 이루고 있으며, 더 나아가 도시재생이 가지고 있는 도시개발에서의 의미와 성격에 관한 연구들이 있다(정철모 외, 2002; 계기석, 2003; 이왕건, 2005; 강우원, 2007; 양재섭, 2007). 구체적인 사례를 바탕으로 계획적 관점에서 정비방향을 분석하여 국내 시사점을 도출한 연구들도 있다(전명진, 1996; 김영환 외, 2003; 2003; 형시형·민현정, 2005; 임운택, 2005; 박천보, 2006). 도시재생을 세계화의 맥락에서 파악한 연구는 박세훈(2004)이 있다. 도시재생의 이론적 바탕이 되고 있는 성장관리론이나 뉴어바니즘에 대한 연구(서수정, 2007)와, 지속가능한 개발이론 등을 토대로 도시재생 계획요소를 분석한 연구(박천보·오덕성, 2004) 등이 있다. 인천의 도시재생사업에 관한 연구들은 구도심 쇠퇴를 지적한 후 도시재생사업의 내용을 소개하고 이를 통하여 구도심지역의 변화를 예측하거나 사업진행시에 발생할 수 있는 문제점들에 대해서 논의하고 있다(인천발전연구원, 2004). 그러나 주로 구도심의 쇠퇴에 있어서 물리적인 측면의 내용이 주를 이루고, 도시재생사업에 있어서도 시행자의 입

장에서 다른 경향이 있어 해당지역 주민들의 의식은 연구에 크게 반영되지 못한 부분이 있다.

우리나라에서 도시재생에 대한 논의는 뉴타운사업이 추진되면서부터 이에 대한 시사점을 얻기 위해 외국의 도시재생관련제도와 개발사례가 프로젝트 위주로 소개되었다. 이 과정에서 우리의 도시여건과 상황이 외국과는 어떻게 다르고, 우리가 겪고 있는 도심쇠퇴의 양상과 원인이 무엇인지 면밀하게 검토한 연구는 없었다. 그러므로 외국의 도시들과 비교하여 우리나라에서의 도시재생의 의미는 무엇인지에 대한 개념정립과 이를 적용한 도시재생정책이 정착되어야 할 것이다.

2. 정책응호연합모형(ACF)관련 선행연구 검토

ACF를 적용한 연구들의 대다수는 주제 측면에서 환경과 개발이 밀접하게 대립되고 있는 이슈에 집중되어 있다(Brown & Stewart, 1993; Elliott & schlaepfer, 2001; Ellison, 1998; Jekins-Smith & St. Clair, 1993; Iertzman et al., 1996; Litfin, 2000; Munro, 1993; Sabatier & Brasher, 1993; 전진석, 2003; 장지호, 2004a). 환경문제의 경우 보존과 개발이라는 믿음체계의 차이가 확연하여 모형의 적용가능성이 어떠한 분야보다 크고, 최종적인 친환경 또는 개발 위주의 정책이 결정되기까지의 과정과 정책구조에 대한 다양한 분석이 가능하기에 많은 연구자들은 주목하였다. 더욱이 환경오염의 폐해나 환경보호의 경제적 비능률성을 제시하는 객관적 근거가 정책학습과 전문포럼의 유용한 자료로 자주 이용되는 것 역시 환경관련분야에서 ACF 적용이 활발한 이유 중의 하나이다(장지호, 2004a: 179- 180).

이시원(2002)은 서울을 중심으로 한 수도권의 비대칭적인 거대화로 수도권과 비수도권간의 대립구도에서, 수도권 집중의 억제와 완화를 둘러싼 정책변동에 ACF 접근방법을 적용하여 설명하였다(이시원 외, 2002: 11-46). 이후, 전진석(2003)은 의약분업정책과 새만금간척사업에 정책응호연합모형을 적용하여 분석하고 있다. 남상민(2005)은 정책응호동맹체모형(ACF)과 새만금 사업에서의 NGO의 역할을 분석하였다. 서혁준·전영평(2006)은 비정규직 문제를 ACF 모형과 기회자 집단(swing group)을 활용하여 분석하고 있다.

영국이나 미국 등 서구에서는 90년대 초반부터 물리적 환경정비 중심의 재개발방식이 초래하는 문제를 극복하기 위한 대안으로 도시재생 논의가 본격화되었으며, 정부 도시개발 정책의 핵심과제로 채택되어 다양한 연구가 진행되고 있다. Mawhinney(1993)는 캐나다 온타리오 주에서의 프랑스어 소수민족 교육을 위한 교육정책변화 과정에 ACF 모형을 적용하였다. Brown과 Stewart(1993)는 항공규제정책에 ACF 모형을 적용하여 항공 규제해제의 정치적 역학관계를 이해하는데 ACF의 유용성을 평가하였다. Munro(1993)는 1966-1984년까지의 캘리포니아주의 수자원 정책변화에 ACF 접근방법을 적용하였다. Barke(1993)는 미국 연방정부의 커뮤니

니케이션 정책에 ACF 모형을 적용하였다. Sato(1999)는 ACF 접근방법과 전통적인 정책과정분석을 이용하여 일본에서의 흡연통제 정책결정 과정에 대하여 연구하였다. Freudenburg와 Gramling(2002)은 ACF 모형을 미국 해안의 석유기지를 임대하여 주는 연방정부의 프로그램에 적용하였다(Freudenburg & Gramling, 2002: 17-41).

Ⅲ. 분석들의 구성

Sabatier의 ACF를 통해 변수는 크게 안정적인 변수와 외적인 변수로 구분되어 하위체계 행위자들에게 영향을 미치게 됨을 알 수 있었다. 오른쪽 정책하위체계에는 다양한 정책관련자가 포함되어 있다. 정책에 대한 상반된 입장을 지닌 관련자들은 연합을 형성하게 된다. 그리고 이 지지 연합은 공통적인 신념체계를 갖고 있으며 목표달성을 위해 다양한 전략과 보조도구들을 사용하게 된다. 여기서 정책중개자가 중재의 역할을 하게 되어 정책산출과 정책의 영향이 외적인 변수로 환류되는 경로를 이루게 되어있다. 정책중개자의 역할은 합리적 타협점을 찾아내는 것이며 보통 정치인들이나 관료가 그 역할을 담당한다.

<그림 1>에서 표현되지 않은 중요한 두 가지 개념은 정책지향학습(policy-oriented learning)과 신념체계(belief system)이다. 정책지향학습은 정책을 시행하면서 얻어진 경험을 통하여 목표를 달성하는 것과 관련된 사고나 행태가 변하는 것을 말하는 것이다. 또한 화살표 표시로 내부적인 환류표시와 외부변수에 의한 인식의 변화, 정책문제에 대한 지식의 증가 및 이에 영향을 주는 요인들에 관한 지식의 변화가 포함된다. 즉 학습의 효과는 정도에 따라 정책의 결정이나 집행에 영향을 주기 때문에 지지연합은 정책지향학습을 통하여 신념을 강화할 수 있다.¹⁾

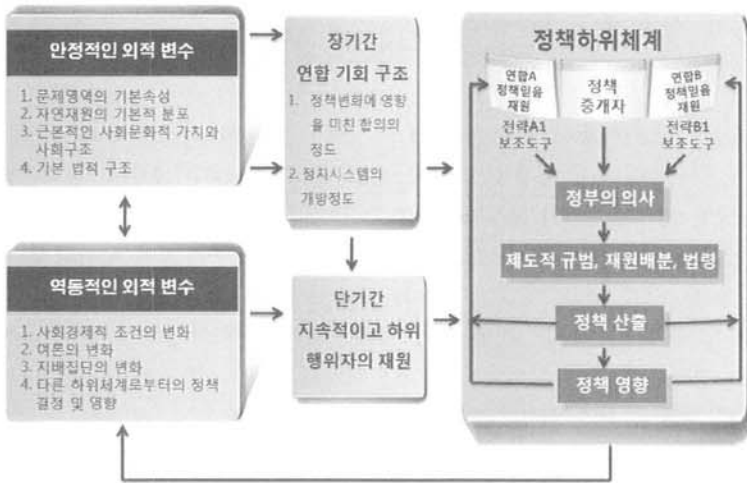
신념체계는 지지연합들을 연결시키는 중요한 조직 원리이다. 정책 지지연합들이 그들의 믿음체계를 정부의 정책에 반영하는 능력은 이들이 가지고 있는 재원, 지식, 지지자, 그리고 법적인 권한에 달려있다. 물론 시간에 따라 재원, 지식, 지지자, 법적 권한은 바뀌기 때문에 정책 지지연합들은 그들의 믿음을 정책에 반영하고자 전략적 입장을 취하게 된다. 또한 Sabatier는 신념체계를 심층핵심(deep core), 정책핵심(policy core), 그리고 이차적인 측면(secondary aspects)으로 세분화하였다. 심층핵심은 근본적인 공리로서 쉽게 변화하지 않는 속성을 가지고 있다. 정책핵심은 심층핵심을 실현하기 위한 기초적인 정책입장으로 변화가 가능하다. 마치

1) Sabatier의 분석들은 지지연합의 신념체계의 변화를 의미하는 정책학습을 유도하는 조건으로 첫째, 상당한 수준의 갈등이 지지연합들 사이에 있어야 한다. 둘째, 지지연합들 사이에는 논쟁을 촉진하는 공청회 등이 있어야 한다(Brown & Stewart, 1993:90).

막으로 이차적 측면은 도구적인 가치로 정책핵심의 집행을 위한 도구적 결정으로 쉽게 변화한다.

1999년 이후 수정된 집행연구의 접근방법인 ACF모형과 도시재생정책의 특성을 바탕으로 구성한 분석틀은 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구 분석틀



IV. ACF를 적용한 인천시 도시재생정책 분석

1. 안정적 외적변수

1) 문제영역의 기본적 속성

우리나라는 경제개발계획을 수립한 후, 개발 붐을 따라 자연파괴가 극심했다. 그러한 개발파괴가 지금 전국 곳곳에서 드러나고 있으며, 또한 주택이나 관광개발을 표방한 난개발이 진행 중이어서 주민들의 생계와 관련된 훼손문제가 심각한 현실이다. 이러한 우리나라 사회·경제적인 구조와 도시개발이 안고 있는 문제영역의 기본적 속성으로 인해서 결국 도시 난개발로 인한 시와 주민간, 주민간 상호 갈등을 야기하였다.

2) 자연재원의 기본적 분포

인천시는 개항항구가 발전하여 제조업중심의 산업이 주를 이루었으나 낙후된

산업을 가지고 있어 최근 들어 자본과 기술인력 등을 서울에 빼앗김으로써 “역류 효과”가 발생하였다. 이후 한국의 지역발전은 경부축이 중심이 됨으로써 인천지역이 소외가 되기 시작하였다. 또한 지난 반세기에 걸쳐 공업 도시로서 성장하는 동안 도시의 외곽 확산과 동시에 구도심은 지속적인 인구 감소, 산업 공동화, 생활환경의 악화 등 쇠락의 문제점이 나타났다. 주택이나 사회기반 시설도 노후화 되어 구도심의 쇠퇴를 가속화시켰고, 중산층은 유출되고 빈곤층이 증가하게 되었다. 인천의 신·구도심 간의 생활환경 격차는 서울과 지방간의 차이만큼이나 큰 것이 현실이다. 특히 경제자유구역조성에 따라 이러한 도시 내 양극화는 더욱 심화될 전망이어서 구도심에 대한 투자와 재개발에 대한 필요성이 절실한 실정이 되었다.

3) 근본적인 사회문화적 가치와 사회구조

도시재생정책은 재개발, 재건축이 가지는 문제와 한계를 극복하는 방안으로서 새로운 도시개발 패러다임으로 이해되고 있다. 이처럼 도시재생정책은 사회·경제적으로 가치가 있으며, 도시가 지니고 있는 도시경쟁력과 지역경제 활성화에 크게 기여를 하게 된다. 낙후지역 도시의 재생으로 지역경제를 재활성화 시킬 수 있을 뿐만 아니라 영국, 미국, 일본 등과 같이 도시이미지 개선과 함께 나아가 국가경쟁력을 높일 수 있으며 도시 생활환경의 질을 제고시킬 수 있다. 사회적 약자의 공간적 배제현상을 저감시켜 고용안정 및 주거복지를 동시에 달성시킬 수 있다. 입체적인 토지이용으로 도시토지이용의 생산성 및 능률성 향상, 사무실, 주거, 문화여가, 쇼핑 등 복합개발로 직·주간 이동 감소 및 주거생활 편리성 증진, 도심 주거지 인접의 문화공간 확충 등으로 생활의 편리성이 증진된다. 이로 인해 도시개발산업과 도시재생 건설기술이 발전하여 국가적인 부가가치가 상승된다.²⁾

4) 기본적인 법적구조

인천시는 「도시 및 주거환경정비법」과 「도시 및 주거환경정비법 시행령」, 「도시 및 주거환경정비법 시행규칙」, 「도시 및 주거환경 정비조례」, 「도시 및 주거환경정비조례 시행규칙」을 근거로 개발을 하고 있다. 이들 기본적인 법들의 전통은 변화하기 어렵고, 수 십년 기간 동안에 걸쳐서 안정적인 경향이 있다(Sabatier, 1993: 21).

인천시와 같은 신도시 개발 등과 같이 복합적 기능을 갖는 도시 개발에 적용

2) 도시재생사업단(2007)에서 산업연관분석결과 도시재생 R&D 사업이 성공적으로 수행되어 예측된 규모의 도시재생사업시장이 창출되면, 약 349조원의 생산유발효과, 175조원의 부가가치 유발효과 그리고 약 3만 6천명 이상의 고용유발효과가 있을 것으로 추정되었다.

되는 「도시개발법」은 지정권자가 낙후지역의 개발을 위해 필요하다고 판단하여 건설교통부장관과 개발사업의 시행자인 경우에 한하여 건축물이 없는 토지의 비율과 관계없이 개발지역을 지정할 수 있게 한 「도시개발업무지침」에 의해 기성시가지내에서도 적용할 수 있게 되었다. 이와 같이 사업의 시행자는 인천시와 주택공사로서 사업의 제안에서부터 구역지정, 사업방식의 결정에 이르기까지 시행자에 의해 이루어졌으며, 이 과정에서 실제 거주하는 주민들의 참여가 배제되었다. 이러한 시행자의 일방적인 의사결정은 사업의 투명성을 저하시키며 주민들로 하여금 시행자가 유리하게 사업을 이끌어 가기 위한 의도가 반영된 것이라는 생각을 하게 하는 등 주민들의 시행자에 대한 불신을 초래하고, 사업에 대한 반발을 야기할 가능성을 높인다. 이러한 내용은 다음의 내용을 통해 확인할 수 있다.

인천시의회가 시민의 의정참여에 등을 돌리고 있다. 국회에서 지방의회의 입법예고를 의무화하는 법 개정이 논의 중인데도 의원이 마련한 조례의 입법예고 시의회는 27일 운영위원회를 열어 다음 달 7일 시작될 174차 임시회에서 18개 안건을 다루기로 했다. 이 중 의원 21명이 발의한 ‘인천시 도시·주거환경 정비조례 개정안’이 입법예고 없이 안건으로 채택됐다. …(중략)… 규정상 모든 조례의 입법예고 기간은 ‘특별한 사정이 없는 한 20일 이상’이다. 예고는 의회 홈페이지나 신문, 게시판 등을 통해 이뤄진다. 그러나 입법예고 여부는 각 의원이나 상임위원장이 결정하게 돼있다. …(중략)… 시 관계자는 “이번 조례 개정안은 위험시설 주변 주택을 재건축 등으로 다시 지을 수 있게 해 오히려 주민생활을 더 위협하게 만드는 꼴”이라며 “선뜻 납득하기 어렵다. 철거와 주민이주가 급하다면 다른 조례나 법을 바꾸는 게 맞다”고 말했다. 여부가 여전히 의원 개인의 판단에 좌우되고 있다. …(중략)… 시의회 사무처 관계자는 “의원이 마련한 조례안은 그동안 관행에 따라 회기가 시작될 때야야 외부에 내용이 공개돼왔다”며 “의원들이 입법예고를 안하겠다고 하면 딱히 방법이 없다”고 밝혔다(2009. 4. 28 인천일보).

이와 같이 입법 예고에 관련한 사안에 대해서는 주민들에게 공개를 하지 않으면 불신만 커질 뿐이다. 그렇기 때문에 법적인 문제로 인해 주민들과 집행조직간의 합의 도출이 어려워지며 집행 과정에서 많은 시간을 소비하게 된다. 따라서 법적인 문제에 대한 투명성은 사업을 지연시키는 또 하나의 요인으로 작용하고 있는 것으로 분석된다.

안정적인 변수들을 요약하면 이들 변수들은 정책하위체제들이 선택할 수 있는 가능한 대안들의 범위를 제한하고 정책하위체제들의 재원과 믿음에 영향을 준다. 이들 안정적인 변수들을 변화시키는 것은 적어도 10년 그리고 수십 년 동안의 정책호연합에 의한 일치된 노력을 요구한다(Sabatier, 1993: 22). 그러므로 정책하위체제 안에서의 정책집행의 주요한 변화는 정책하위체제 밖에서의 역동적인 외

적 변수들로부터 나오는 경향이 있다(전진석, 2003).

2. 역동적인 외적변수

1) 사회경제적 조건의 변화

2000년대 이후 중국 등 경쟁국가의 부상에 따른 국가경쟁력 강화전략의 일환으로 인천국제공항이 건설되고, 경제자유구역이 본격적으로 개발되고 있다.³⁾ 인천시의 기존 도심부가 아닌 외곽의 미개발지를 대상으로 실시된 경제자유구역과 같은 대규모의 신규개발은 도시의 주거, 업무 등의 수요를 이동시키며 기존의 도시내부 지역을 쇠퇴시킨다. 따라서 지역 불균형을 유발하는 직접적 요인인 동시에 도시재생정책이 수립되게 된 배경으로서 정책집행에 영향을 미치고 있다. 경제자유구역과 같은 대규모 개발 이슈 외에도 인천시에는 수많은 개발사업이 진행 중에 있다. 또한 인천시에서 개최되는 국제행사들도 사회·경제적 변화를 가져오게 된다. 2014년에 개최되는 인천 아시안게임은 인천을 세계에 알릴 수 있는 기회이며, 경쟁력 있는 도시로서 인천의 모습을 보여주는 국제행사이다. 가정오거리 도시재생사업이 당초 2020년을 목표로 계획되었으나, 2013년을 준공목표로 변경한 것은 아시안게임과 같은 국제행사의 개최시기에 맞춰 국제도시로서의 면모를 갖추겠다는 의지가 반영된 부분이라 할 수 있다. 그리고 2009년에 개최된 세계도시축전은 행사를 통해 보여주는 다양한 콘텐츠 중 신도시와 도시재생의 상생개발 모델을 제시함으로써 미래도시상을 제안하는 내용을 포함하고 있다. 인천시는 세계도시축전을 통해 가정오거리 도시재생사업의 투자유치를 위한 홍보 계획을 가지고 있으며, 도시재생사업을 비롯한 인천의 도시재생정책의 대외적 홍보를 위한 수단적 성격으로 간접적으로 영향을 미친다고 할 수 있다.

2) 여론의 변화

초기 중앙정부로부터 지자체로의 권한위임이 지역개발에 대한 강력한 의지표출이 됨으로써 지역 주민에 대한 책임성을 실감하여 서울을 비롯한 각 도시의 뉴타운, 주거환경개선사업, 지역개발사업 등이 도시재생사업의 시초가 되었다. 특히 도시개발정책에 대해서 일반 시민들은 낙후된 구도심은 개발을 해야 한다는 개발친화적 인식이 있는 반면에, 개발지역 해당 주민들은 개발이익에 대한 갈등이 나타나고 있다.

3) 송도, 영종, 청라지구를 중심으로 국제업무, 첨단산업 및 물류중심기능 등 새로운 산업이 유치되게 되면, 인천은 국가중심의 도시기능을 다시 회복할 수 있는 기회를 맞이하게 될 것이며, 국가 경제를 이끌어가는 경제자유도시로서의 이미지를 가질 수 있는 것으로 예상된다.

이러한 배경으로 지역언론을 중심으로 인천의 낙후성을 강조하면서 중앙정부와 지자체가 낙후성을 탈피하기 위하여 경제자유구역 지정을 주장하면서 도시재생정책에 대한 기반이 마련되었다. 그러나 개발진행과정에서 개발지역의 계획의 빈번한 변경, 주민들과의 보상문제, 일방적인 정책집행 등과 같은 문제들이 생기자 주민들의 반대가 불거져 나오기 시작했다. 단적인 예로 도시재생사업에 대한 설문에서 응답자의 96.2%가 개발에 찬성했다며 시 도시재정비위원회에 사업지구 지정 결정안을 상정하였다. 그러나 위원회는 100%에 가까운 찬성률을 보인 설문 결과를 무시하고, 주민 의견 수렴 과정이 적절치 못했다는 이유로 보류결정을 내렸다. 또 지역 주민 2천460명은 개발에 반대한다며 ‘도시재생사업 반대’ 청원을 시의회에 제출했다. 이와 비슷한 사례로 인천역 주변 개발에 따른 설문조사에서 시는 4천67부의 설문지를 통반장을 통해 뿌려 이 중 708부(17.4%) 만을 회수하였음에도 불구하고 전체 주민의견 명목으로 지구 지정안에 반영했다. 이처럼 도시재생사업 추진을 위해 기본 구상 계획을 공람하고, 주민설명회를 거쳐 의견 수렴까지 추진해온 사전 절차가 일방통행식 개발 정책이라는 여론의 목소리가 커지게 되었다.

...(중략)...도시재생계획 발표 전에는 내가 사는 지역만큼은 아니길 바랬지만 막상 개발지역으로 지정되고 부터는 한 두가지 신경 쓸 문제가 많아졌습니다. 보상문제부터 직장까지...(중략)...시의 개발계획을 보면, 이 지역의 낡고 오래된 주택을 허물고 주변 차이나타운과 어울리는 중국풍의 고급 저택과 고가의 저층 빌라를 짓겠다는 것인데, 이럴 경우 기존 주민의 재정착률은 1%도 안 돼 삶의 터전에서 모두 쫓겨나는 신세가 될 것입니다. 이러한 시의 개발계획이 사업 대상지역 주민들의 소득 수준이나 여건 등을 전혀 고려치 않았다는 반증이기도 합니다(인천역 주변 도시재생사업 지구 내 거주하는 주민A씨).

시가 주도하는 공영개발방식의 사업은 수용절차를 수반, 주민의 사유재산을 강제로 빼앗는 결과를 낳게 되며, 사업 대상지 주민들은 개발보다 현 상태로 지내기를 더 원하고 있다(인천시 중구 시의원 소견서 내용).

3) 지배집단의 변화

1995년 최기선이 인천광역시장으로 당선되면서 공약으로 내세웠던 송도신도시, 지하철건설 등 굵직한 현안사업이 무리 없이 추진되어 시민들에게 힘있는 시장이라는 인식을 심어놓았다. 이러한 대형 사업들은 관주도적으로 이루어져 정부기관과 사업관련기관들이 중추적 역할을 담당하였다.

이후 2002년에 안상수 시장이 당선되어 10대 분야 150개 항목의 공약사항을 내세웠다. 10대 항목으로는 국제도시 인천, 구도심 재창조, 지역경제 활성화, 맞춤

형 복지서비스, 쾌적한 환경 만들기, 시민중심 교통 선진도시, 건강하고 즐거운 인천, 문화·예향도시 인천, 교육도시 인천, 시민참여형 행정시스템 군·구 균형발전이 있다. 민선4기 시장으로 취임할 당시 제시하였던 역점 시책중 하나인 구도심을 재창조하는 사업에 인천시의 역량이 집중되었으며, 이러한 내용은 아래의 보도내용과 신년사를 통해 확인할 수 있다.

…(중략)…2002년 안상수 후보는 ‘경제를 이끌어가는 국제자유비즈니스 도시 구축’과 30년 동안의 경제활동 경험을 살려 적극적으로 ‘민자와 외자를 유치해 개발지역에 효율적으로 자원을 배치’할 것을 공약으로 내세웠다. …(중략)…2006년 5·31 선거에서 안상수 인천시장은 ‘동인천역 일대 상권 재편 복합문화상업지구’공약을 내세웠으나 현재 현지의 일부 상인과 주민의 반발을 시가 조정하지 못해 진행이 늦어지고 있다(2007. 8. 7 중앙일보).

인천의 균형있는 발전을 통해 시민의 삶의 질 향상과 지역별 특화된 발전전략을 수립하여 도시의 조화로운 성장을 도모하겠습니다. 2025 인천도시기본계획의 수립과 1거점(내항), 2축(경인고속도로축, 경인천철축) 중심으로 대대적인 도시재생사업을 통해 도시의 성장기반을 구축하여 미래형 도시체계는 물론 지역별 특화된 도시재창조를 추진토록 하겠습니다(2009년 1월 인천시장 신년사).

이와 같은 내용을 통해 안상수 시장은 도시재생사업에 대한 의지가 강한 것을 확인할 수 있다. 특히 인천시 조직개편과 2008년 4월 17일 안상수 시장이 직접 기자회견을 통해 가정오거리 도시재생사업의 이주대책 및 보상안을 발표하는 등의 행동은 안상수 시장의 도시재생사업에 대한 의지를 나타내는 부분이라 할 수 있다.

요약하면 초반에는 정부와 관련기관, 그리고 후반에는 지역성장기구들이 지배 집단으로 영향력을 발휘한다고 볼 수 있다. 초기 인천시의 주민, 신문, 방송의 언론매체 등의 지역언론을 중심으로 인천의 낙후성을 강조하면서 점차적으로 인천의 도시개발에 관심을 가지게 되었다. 그러나 주민들의 보상 및 거주에 대한 마찰로 인하여 인천시의 불도저식 정책이라는 비판을 피할 수 없게 되면서 직접적인 당사자인 주민들은 처해진 입장과 이해관계에 따라 다양한 조직을 결성하여 지배집단으로 자리잡게 되었다. 특히 지역성장기구들의 역할은 갈등과정에서 커다란 역할을 하였다. 이로서 지역내 여론이 본격적으로 확대되면서 지역성장기구들이 상호협력하고 새로운 연합을 구성해 인천시에 압력을 행사하게 되었다.

4) 다른 하위체계로부터의 정책 결정 및 영향

인천시에서 진행되고 있는 도시재생정책은 일방적인 결정으로 이루어지고 추진되는 사업이라는 측면에서 갈등상황을 발생시키고 있다. 갈등상황은 사업의 시행방식, 보상 및 이주대책이 공통적인 문제이다. 이로 인해 정책에 영향을 미쳐 선도사업들이 시기에 차질을 빚기도 하며 정책 결정이 끝난 사업들에 대해서도 정책이 변경되는 등의 일이 생기기도 한다. 이와 관련된 세부 내용을 가정오거리, 도화지역 도시재생사업으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

우선, 사업의 시행방식으로 인한 갈등을 살펴보면 가정오거리 도시재생사업은 2004년 6월 15일의 주민설명회를 통해 주민들에게 처음 알려지게 되었다. 인천시가 경인고속도로 직선화 및 가정오거리 주변 개발계획에 대해 지역 주민들에게 알리고 주민들의 협조를 구하기 위해 이루어진 주민설명회에서는 가정오거리의 사업지역을 6개의 지구로 분할하여 각 지구별로 시행방식, 시행시기, 시행주체 등을 결정하는 것을 기본방향으로 하고 있었다. 이에 대한 세부시행방식으로는 혼용방식을 채택하여 지구별, 단계별로 사업을 추진할 것을 제시하여 당시 주민들은 호의적인 반응을 제시하였다. 당시 인천의 다른 지역에 비하여 유명 고층아파트도 없고 주민 편의시설도 취약해 매매수요가 거의 없었던 상황에서 이러한 개발사업의 발표로 인해 세부적인 도시개발사업 지구지정이 이루어지지 않은 상황이었음에도 불구하고, 사업에 대한 주민들의 기대심리는 높아질 수 밖에 없었다.⁴⁾

그러나 2005년 12월 26일 개최된 2차 주민설명회에서 인천시는 가정오거리 도시재생사업의 사업시행방식이 이전에 발표했던 혼용방식이 아닌 수용 또는 사용 방식으로 진행하도록 결정되었음을 주민들에게 공개하였다. 주민들은 수용 또는 사용 방식의 공영개발방식은 주민들의 토지 및 건축물을 인천시에서 강제수용을 하는 것으로서 혈값에 토지를 매수하기 때문에 도시재생사업 이후 주민의 재정착을 어렵게 한다고 인식하여 인천시가 제시한 수용 또는 사용방식에 반대하였다.

이와 같은 사업방식과 관련된 갈등은 2006년 8월 28일 도시관리계획결정 및 고시를 통해 사업방식이 확정된 이후에도 계속되었다. 주민들은 입장에 따라 조직된 대책위원회별로 가정오거리 개발지구지정 취소 소송을 제기하고, 수용방식에 대한 반대서명운동을 실시하는 등 인천시의 사업방식결정에 대하여 보다 적극적으로 대응하였다. 이러한 주민과 사업시행자간의 입장 차이를 좁히지 못한 채 2006년 12월 지장물조사가 시작되었으나 주민들의 호응을 얻어낼 수 없었다. 그렇기 때문에 지장물 조사는 주민과 집행조직 간에 많은 마찰을 야기하였으며,

4) 당시 2천~3천만원 정도였던 가정2동의 18평형 빌라가 개발계획 발표 이후 7천 5백만원~8천만원을 호가하고, 18년 된 가정1동의 저층아파트들도 18평형이 9천 5백만원~1억 7백만원까지 가격이 급등하는 등 가정오거리 지역의 부동산 가격이 상승하고 매매수요가 급증하는 현상이 나타나게 되었다(2006. 6. 7 인천신문 보도내용).

2007년 3월 22일 발생한 사건⁵⁾은 이러한 갈등을 대표적으로 보여주는 사례라 할 수 있다. 가정오거리 도시재생사업의 방식 및 시행절차와 관련한 집행조직에 대한 주민들의 반발, 그리고 지장물 조사과정에서 발생한 주민들 간의 갈등으로 인해 2006년 12월 26일 시작된 지장물 조사는 2007년 말이 되어야 완료되었다.

가정동뿐만 아니라 도화구역은 도시재생사업을 추진하면서부터 주민과 시, 시행자, 사업자간 갈등이 깊어졌다. 특히 주민들은 이주대책과 인천대부지 문제를 지적하면서 사업추진에 반발하였다. 인천시가 남구 도화동 43-7번지 일원 88만 1047㎡를 도시재생사업의 일환으로 도시개발구역으로 지정한 도화지구는 인천대학교를 송도로 이전하고 그 부지에 2011년까지 총 6305가구의 공동주택과 업무·편의시설 등을 짓는 대신 개발이익금으로 인천대 송도캠퍼스 건립은 물론 인천전문대와 인화여중, 선화여상, 인천체고를 재배치하는 사업이다.

당초 도개공은 민간사업자와 사업협약을 체결하면서 송도캠퍼스 공사에 2407억 원을 투입하기로 했다. 그러나 인천대의 설계 변경과 시설 확대 요구로 2000억원 이상의 비용이 추가로 들게 되자 인천대와 도개공 그리고 메트로코로나와의 의견이 엇갈리면서 문제가 발생했다. 인천대측은 추가비용은 도개공 등이 부담해야 한다고 주장하는 반면 도개공과 메트로코로나측은 추가비용에 대해서는 시와 대학측이 대안을 마련해야 한다는 것이다. 이와 관련해 시는 인천도개공과 인천대 관계자 등이 참석한 가운데 송도캠퍼스 건립과 관련해 수차례 업무조정회의를 했지만 해결책을 마련하지 못하였다. 더불어 도개공과 SK컨소시엄은 2006년 이 사업협약을 체결하면서 SPC설립과 아울러 용지매매계약을 맺기로 했으나 계약은 2008년 9월까지 체결되지 않았다. 결국 이에 따른 도화지구 도시개발사업 역시 차질을 빚자 도개공은 2008년 3월 세부협약서를 체결하면서 인천대부지의 토지매매계약을 주택개발사업 등의 단계별 분양시점에 따라 체결할 수 있도록 연기해 준데 이어 도화동 대학부지에 대한 토지비용을 대물로 제공할 수 있도록 SK컨소시엄측 입장을 대폭 수용하기로 했다.⁶⁾

이러한 문제들이 주민들의 갈등을 더욱 심화시켜 잦은 주민설명회와 반대 집회로 인해 정책 결정에 영향을 미치게 되었다. 인천대 송도캠퍼스 건립사업 마무

5) 2007년 3월 22일 인천시와 주택공사의 조사원이 영업권 조사와 지장물 조사를 진행하는 과정에서 주민 수십여명이 시와 주택공사 관계들이 지장물 조사를 실시하는 것을 저지하였다. 이 과정에서 경찰이 투입되게 되었고, 이와 관련하여 주민들은 시와 주택공사 관계자들의 이동을 막은 것이라고 주장하고, 반대로 경찰의 발포 과정에서 감금이 있었다는 상반된 주장을 하였다. 또한 이에 항의하는 집회가 가정오거리 무담 검거의 형태로 나타나는 등 사건이 확대되면서 그 결과 이 사건과 관련된 주민 2인은 각각 징역 1년에 집행유예 2년, 징역 8월에 집행유예 2년의 실형을 선고받았다(2007. 3. 25, 2007. 5. 10 인천신문 보도내용).

6) 2008. 9. 23 도시개발신문 보도내용

리와 인천전문대 재배치사업, 인화여중 일부 재배치, 선화여상 및 인천체고 이전 사업까지 지지부진하여 2009년 3월에 들어와서야 도화구역 도시재생사업이 추진 되게 되었다.

3. 정책옹호연합(advocacy coalition)과 계층적 믿음체계(hierarchical belief system)

1) 정책옹호연합(advocacy coalition)

ACF정책하위체계 내에서는 정책옹호연합(advocacy coalition)이 정책경쟁을 통해서 정책집행에 변화를 이끌게 된다. 도시개발정책에 있어 정책옹호연합은 개발옹호연합과 보존옹호연합으로 나눈다. 공기업(도개공, 주공, 토공), 민간업체, 조합 토지소유자·구역주민, 국가 관료제로서의 건설교통부, 개발전문가, 인천광역시, 지방자치단체의 장·지방의회의 등이 개발옹호연합을 주도한다. 또한 도시개발 시민연대, 각 구역의 참여단체들이 보존옹호연합을 이끌게 되는데 동인천북광장대책위, 동인천역세권 주민대책위, 배다리산업도로무효화대책위, 부개지구세입자대책위, 부평가족공원대책위, 부평3동신촌지킴이비대위, 부평삼산4지구도시개발사업조합, 영동개나리아파트/뉴서울빌라주민대책위위원회, 용마루내집지킴이 운동본부, 제풀포역세권재개발추진지구통합주민대책위, 한들지구주민비상대책위 등 2009년 5월 현재 30개 이상의 주민대책위가 있다.⁷⁾

이중 가정오거리와 도화구역 도시재생사업의 정책믿음과 자원이 대표적이라 할 수 있다. 가정오거리와 도화구역뿐만 아니라 인천시 전체의 주민반대의 이유는 생계가 보장된 이주대책의 미흡에서 비롯되었다. 도시재개발에 있어 지역주민들은 삶의 터전을 잃게 될 것이라고 생각하기 때문에 주민들은 재정착이 가능한 수준의 보상을 사업에 앞서 제시해 줄 것을 요구하게 되는 것이다.

도시재개발 발표 후 해당 지역은 투기지역으로 지정되어 부동산 가격 상승에 한계가 있었다. 그러나 주변지역은 재개발로 인해 부동산 가격이 급등하여 주민들이 지급받는 토지 보상액으로는 주변 지역으로의 이주가 실현되기 어려우며, 가능하더라도 주택 소유자가 세입자가 되는 등 현재 주거수준과 동일한 수준으로

7) 정책옹호연합에 대한 정책참여자들의 구성기준은 1996년 1월 1일부터 2008년 4월 12일까지의 기간 동안 인천시 도시개발과 관련된 단체들의 공청회와 면담을 통해 알게 된 조직들과, 지역신문과 네이버, 구글, 다음 등의 포털 사이트를 검색하여 지금까지 활동하고 있으며 각각 5회 이상 언급된 조직을 근거로 하였다. 2008년 이후 포털 사이트의 활용도가 높아지면서 주민연합회 카페들이 활성화 되어 2009년 5월 이후 30개 이상으로 각 지자체별로 하나 이상이 있을 것으로 판단된다. 그러나 실제로 한 군데 최소한 2개의 대책위가 있다고 가정 할 경우 무려 436개소에 이를 것이다. 한편 언론은 언급된 인천시 지역신문으로서 이 기간 동안 논조의 약 50% 이상 도시개발에 대한 문제점을 지적하고 있다.

정착이 불가능하다. 또한 사업지역에 포함되지는 않았으나, 사업지역과 인접한 지역에서 민간에 의해 재건축되고 있는 사업과 대비되는 보상안 및 이주대책으로 인해 주민들은 상대적 탈탈감과 소외감을 느끼게 되었다.

질문: 주민들은 시에 대해 어떻게 생각합니까?

답변: 개발지역 주민들은 저소득 계층의 서민으로서 인터넷 환경을 이용한 정보습득이 취약한 주민이 대다수입니다. 또한 지역신문 보다는 중앙 일간지에 익숙한 주민이 대부분입니다. 인터넷 문화에 익숙하지도 않고, 인터넷 사용을 필요로 하지 않는 주민들을 상대로 개발사업에 대한 의견을 묻는 것은 주민을 무지하다 비난하기에 앞서 행정관청이 나서 이 사실을 알려야 할 의무를 우선하여야 하는 것 입니다. 또한 전혀 구독하지도 않는 서울신문에 광고하는 것으로 그 의무를 다 하였다 고 하는 것 역시 같은 논리로 이야기 할 수밖에 없다는 것을 인천시는 전혀 고려하고 있지 않고 있습니다. 이러한 일들로 인해 주민들은 주민대로, 관계자는 관계자대로 꼴이 깊어져 앞으로 어떻게야 할지...(중략)...(2008. 8. 28 가정동 주민대책위원회 관계자 P씨 인터뷰).

이와 같이 주민들의 의지가 아닌 인천시에 의해 시작된 공영개발사업으로서, 주민들의 재산권 행사를 인천시와 주택공사가 강제한다는 측면에서 이주대책 및 보상가와 관련된 갈등은 그 어떤 갈등보다 첨예하게 전개되었다. 가정오거리 주민들은 인천시 및 주택공사와의 면담과 항의 방문을 비롯하여 2007년 5월 20일 주민단합대회를 개최하고 수차례의 집회와 시청 앞에서 1인 시위를 진행하는 등의 단체활동을 통해 주민의 의견을 고찰시키기 위해 노력하였다.⁸⁾ 이러한 활동으로 인해 사업구역내 분양아파트 입주권과 이주정착금 중 하나의 이주대책을 선택하도록 하고, 그 외에 별도로 주거이전비 및 이사비 등을 받을 수 있도록 한 내용을 아파트 입주권과 이주정착금의 동시 적용이 가능하도록 변경되기도 하였다. 그러나 인천시와 주택공사가 제시한 이주대책 및 보상안은 주민들의 합의를 이끌어 낼 수 없었다.

이후 인천광역시는 4월 17일 가정오거리 도시재생사업의 이주 및 생활대책 기본방안을 발표하였다. 이날 발표한 이주 및 생활대책 기본방안은 이주대책, 특별 공급, 주거세입자, 생활대책, 이주 및 재정착 지원, 저소득층 지원 및 고용 안정, 국민임대아파트 우선 공급 지원, 기타 등 총 5개 분야 11부문으로 이루어져 있다. 특이한 것은 가정택지개발사업지구의 공공임대아파트와 분양아파트를 이주대책

8) 인천지역에 각종 개발사업이 추진되면서 보상 및 이주와 관련된 시위도 잇따르고 있다. 인천시청에서 벌어지고 있는 각종 시위와 집회는 하루 평균 3건이며, 연간 토요일과 일요일을 제외한 112일 빼면 253일간 모두 759회의 각종 집회와 시위가 잇따르고 있는 꼴이다(서울경제, 2007. 9. 19)

대상자 등에게 공급토록 연계하였다. 또한 공급가격을 이주대책 대상자에게는 전용면적 60㎡까지 분양원가 수준으로 일률적으로 공급하며, 전용면적 60㎡을 초과하는 공동주택을 공급하는 경우에는 종전에 소유·거주한 주택부분의 면적까지 분양원가 수준으로 공급토록 하고 있으며, 특히, 이주대책 대상자중 종전 주택부분의 면적이 85㎡를 초과하는 자에게는 대형(전용면적 85㎡ 초과) 공동주택도 선택할 수 있도록 하였다. 비거주 소유자로서 특별공급 대상자인 경우에도 가정택지개발사업지구의 공공임대아파트와 분양아파트를 연계 공급토록 하였다. 종전에 주거이전비 지급과 임대아파트 공급중 한 가지를 선택했던 주거세입자는 주거이전비를 지급 받은 경우에도 국민임대아파트를 공급하는 것으로 결정하였으며, 이 경우에도 가정오거리 도시재생사업구역, 가정택지개발사업지구 등의 국민임대아파트를 선택하도록 하였다. 영업자들에 대한 생활대책으로는 가정오거리 도시재생사업구역의 일반상업용지를 공급하는 것으로 결정하였다(인천광역시, 2008).

이와 관련하여 인천시는 법으로 정해진 부분 이상으로 주민들의 의견을 최대한 반영하여 보상 및 이주대책을 수립한 것이기 때문에 변경은 더 이상 어렵다는 입장을 취하고 있음을 다음의 인터뷰 내용을 통해 유추할 수 있다.

질문: 주민들의 반대활동들에 대해서 시의 입장은 어떠합니까?

답변: 처음에는 당연히 주민들의 반발도 있을 것이라고 예상을 했지만 시의 입장에서는 실제 비용을 따져 적절히 평가를 한 것인데, 주민들의 보상민원에 밀려 오히려 지연되어질까 우려됩니다. 또한 모든 법적 절차를 거쳤기 때문에 문제될 것이 없다고 봅니다. 특히 시의 각종 개발사업이 추진되면서 거리마다 대책위 요구사항을 적은 현수막이 즐비하고 서로 친했던 주민들도 이익에 따라 파가 갈리고 불신의 골이 깊어져 개발이익보다 피해가 더 큰 것으로 비춰져 안타깝습니다(2008. 8. 28 인천시 관계자 K씨 인터뷰).

한편 도화구역은 도시개발사업과 관련하여 보상을 위한 토지 및 건축물 등의 현황조사에 앞서, 사업지구에 거주하는 주민과 사업에 편입되는 토지, 건물 등의 소유자 및 이해관계인의 이해를 돕기 위해, 보상관련법령에 기초한 보상에 관한 일반적인 내용에 관해 2007년 3월 주민설명회를 개최하였다. 이후 도화주민들은 보상과 관련하여 시청후문에서 100여명이 집회 시위를 하고 이주대책용 주택 전매 허용을 위한 관련법 개정 건의 건설교통부에 건의하기도 하였다. 2007년 10월 도화구역 보상 공람공고, 11월 보상관련 감정평가사 선정을 완료하였지만 2009년 현재까지도 도화구역 주민들의 이주 및 생활 대책에 대한 세부기준은 확정이 되지 않은 상태이다.

2) 계층적 믿음체계

믿음체계가 이들 도시개발 정책옹호연합들 안에서 행동하는 행위자들의 행위 일치를 가져오도록 하는 접합제로서 역할을 하게 되고, 정책옹호연합들은 그들의 믿음체계를 정부의 정책으로 관철시키기 위하여 그들이 가지고 있는 재원들을 동원하여 최선을 다하게 된다. 즉 정책하위체제 내에서 정치적으로 중요한 활동을 하는 옹호연합은 규범적 핵심(normative core), 정책핵심(policy core), 그리고 이차적 측면(secondary aspects) 등으로 구성되어 있다.

인천시 도시개발사업의 정책문제에 있어서도 다양한 관련 조직들이 그들이 공유하는 신념에 따라 개발반대연합이나 개발연합을 형성하여 정책과정에 적극적으로 참여하고 있다. 무엇보다도 개발반대연합은 무분별한 입지선정으로 인한 주민들의 주거정착을 위해 정부와 인천시는 강제적이고도 즉각적인 정책방향의 전환이 필요하다는 입장인 반면, 개발연합의 경우 도시정비를 통한 미래도시계획에 대한 필요성에 대한 합리적인 근거의 제시, 주민과의 원만한 협의 등 민주적인 절차, 도시개발에 대한 과학적인 분석이라는 세 가지 요건의 충족을 요구한다. 다시 말해 인천시 경제성장을 요구하는 것이다. 도구적 측면에서는 개발옹호연합은 「도시개발법」의 제약과 도시개발의 경제적 가치를 주장하고 있고, 도시개발을 반대하는 연합은 도시개발의 근거가 되는 「도시개발법」의 준수 및 실천과 도시개발의 무분별한 입지선정을 통한 주민의 주거문제와 도시환경의 심각성을 제기하고 있다(<표 1>참고).

<표 1> 정책옹호연합의 믿음체계

믿음 계층	인천시 도시개발을 찬성하는 정책옹호연합	인천시 도시개발을 반대하는 정책옹호연합
규범적 핵심	경제성장(개발에 따른 시너지효과가 큼)	지역주민들을 위한 보상 및 이주대책
정책 핵심	도시개발의 필요	도시개발 정책방향의 전환 및 변경
도구적 측면	「도시개발법」 및 이주보상을 위한 법적 한계	「도시개발법」의 준수와 실천 주거문제

도시개발을 반대하는 측과 도시개발을 주장하는 사이의 상호 협력적 행동도 나타나고 있다. 개발론자와 보존론자 사이에서 지속가능한 개발논리를 토대로 상호 이해를 촉진시키기 위한 간담회나 공동회의 개최 및 공동조사 등 협력장치를 마련하고 상호 대화를 추진하고 있다. 이는 양측의 상호작용 유형에 투영되고 있다(배용환, 2003: 78).

인천시는 2009년 홍보자료를 이용하여 홍보책자 활용도를 1/3인 500부로 줄이

고, 리플릿을 통한 홍보를 2회로 증가하기로 하였다. 또한 언론매체 활용을 2008년보다 3배 증가시키기로 하였다. 또한 가정오거리 도시재생사업을 원활하게 하기 위해 주민설명회 및 사업설명회 개최, 도시재생사업 사이버홍보관 개관, 각 대책위원회 및 주민 면담 등 추진활동을 하였다. 도화구역 도시재생사업은 도시개발공사(개발계획 변경 및 실시계획인가에 따른 행정절차 이행), 교통기획과(교통영향평가 협의-광역교통개선대책 수립 대상 여부), 경제자유구역청(인천대 송도신 캠퍼스 조성 토지공급에 관한 사항), 한강유역환경청(환경영향평가서 협의 등), 소방방재청(재해영향평가 협의-연구 저류지 규모 산정 등), 인천시 교육청 및 정책기획관실(인천체고 이전 부지 결정 및 초·중·고교 관련사업 추진), 정책기획관실(업무조정회의 개최-관련기관 갈등 조정) 등 타부처 간의 협의를 중점을 두어 사업에 차질이 없도록 노력은 하고 있지만 현재까지도 세부적인 계획이 없는 상태이다.

〈표 2〉 도시재생국 가정오거리 도시재생사업을 위한 노력

기간	내용
2004. 6. 15	주민설명회(1차) 및 사업설명회 개최
2006. 8. 28	도시관리계획(도시개발구역 지정 등) 결정 및 고시
2007. 1~8월	지장물 현장조사 주민 협조요청문 발송(4회 48,500통)
2007. 3. 5	도시재생사업 사이버홍보관 개관
2007. 5. 16	현장 보상상담사무소 개설
2007. 8~12월	사업구역내 거주자 현황조사(2,470세대) ⇒ 위장 전입자 420건 적발(사업비 절감 예상액 36억원)
2007. 1~12월	원활한 사업추진을 위한 각 대책위원회 및 주민 면담 ⇒ 대책위 면담 68회, 주민 면담 653건
2007. 1~12월	종교시설용지 확보 추진 ⇒ 유관기관(토공, 주공, 경제자유구역청) 방문 협의: 22회 ⇒ 가정동 교회 개발 대책위원회 정례회 및 수시면담: 24회

자료: 인천시 도시재생국 업무자료 정리(2009)

이처럼 인천시는 주민의견을 수렴한다고 노력은 하고 있지만 정책에 관련된 정보는 비공개로 대응하고 있다. 이러한 인천시의 대응으로 인해 주민들의 불신이 높아져 간담회와 설명회 등이 주민들의 진압으로 인해 무산되는 경우가 발생하고 있다. 인천시 도시개발은 지역균형발전과 경제적으로 효과창출이 산업들이 집중되어 있는 곳이어서 꼭 필요한 정책임을 알고 있다. 그러나 강제수용방식과 명분없는 도시개발은 주민들의 보상과 주거를 위협하고 있다. 주민들의 단결로 인해 각 구역의 개발이 진행되어지는 곳에서는 추진위원회가 만들어져 현재 많은 주민조직이 만들어져 활동을 하고 있다. 이후 주민들은 주민자체설명회를 개최하

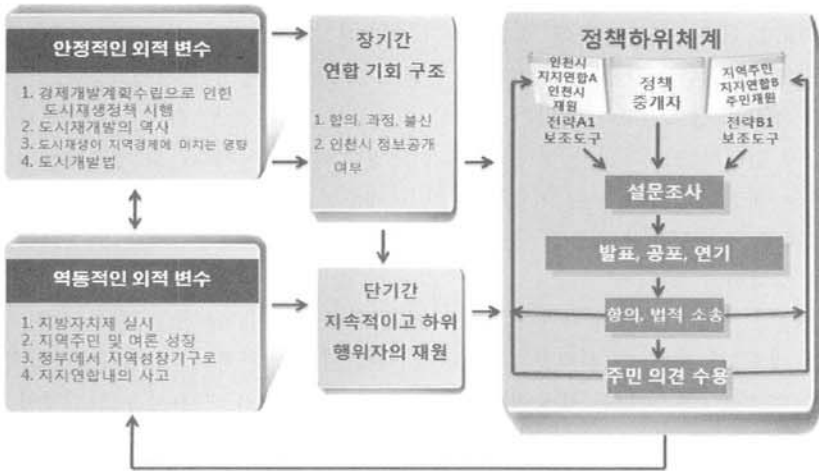
고 인천시발전연구원에 도시개발과 관련된 주민 의식조사를 의뢰하여 주민들의 의견을 모으고자 하였다. 이러한 주민들의 대응에 인천시는 주민들과의 합의를 끌어내기 위한 의견 접근에 힘쓰고자 하였는데, 공동회이나 간담회, 주민설명회 등을 개최하였다. 도시개발은 개발과 반대에 있어서 접촉적인 지속가능하고 보상 문제 해결을 상호인정하고 있기 때문인 것으로 보인다. 특히 사회적인 규범과 조직들이 인천시 도시개발의 정책집행에서 다양한 이해관계자들간의 연결통로의 역할을 하고 있다. 이들은 비제도화 된 관계로서 주민공청회, 간담회, 공동회의, 공동조사, 공동캠페인 활동 등을 통하여 인천시 도시개발정책문제를 조정하는 역할을 수행하고 있다.

2008년 새정부가 출범하면서 인수위원회(이하 인수위)에서는 인천시 도시개발의 문제를 인식하고 도시개발계획과 이와 관련된 규제완화의 재검토를 긍정적으로 살펴보겠다는 의견을 내놓았다(인천뉴스, 2008. 1. 18). 인천시는 강제적인 도시개발과 주민들의 보상문제에 대해서 최선을 다하며 주민들의 요구를 최대한 수용하는 노력을 기울여 주민들과 함께 도시개발을 해 나갈 것을 약속하였다.

옹호연합(advocacy coalition)은 자신의 신념체계를 강화하거나 수정하는 과정으로서 정책지향학습(policy-oriented learning)을 하며 연합내부의 정책학습은 논쟁을 촉진하는 전문적이고 공개적인 포럼이 존재할 때 주로 이루어진다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). 도시개발을 찬성하는 개발옹호·도시개발을 반대하는 정책옹호연합은 개발과 개발반대라는 각각의 상위 계층의 신념(normative deep core)을 옹호하려는 개발연합과 개발반대연합이 여러 차례에 걸친 공개토론회와 공청회, 도시개발의 주민 의식조사 연구결과 발표 등의 전문포럼의 정책 학습(policy-oriented learning)을 통하여 각 연합의 도구적(secondary) 신념의 수정을 가져왔다. 인천시가 도시개발 정책집행의 계획을 수정하게 되기까지는 각 구역의 주민단체와 지역신문, 그리고 전문가들의 노력이 컸다. 인천시는 공청회와 주민단체 등과 관련된 이해관계자들이 참여하는 회의를 수차례 개최하였으며, 주민단체들의 자체적인 간담회와 설명회를 가졌다. 각 구역의 대표들이 모여 ‘인천시 개발 관련 공동대응 연석회의’를 개최하여 지역주민들의 의견을 수렴하여 2007년 6월 14일 시민단체 공동주최로 ‘인천시 개발정책, 누구를 위한 개발인가?’라는 주제로 공동토론회가 개최되었다.

9) 인천시 개발관련 공동대응을 위한 연석회의 단체는 인천시 개발 관련 공동대응 연석회의의 1차 회의(2007/7/23), 2차 회의(2007/8/6), 인천시 개발관련 공동대응 모색을 위한 간담회(2007/7/16), 3차 회의(2007/8/13) 등을 통해 인천시에 입장을 표명하는 모임을 지속적으로 하고 있다.

<그림 2> ACF를 활용한 인천시 도시재생정책분석



V. 결론

우리나라 도시재생사업은 도시마다 기본구상과 전략을 수립하고, 도시기반시설을 정비하면서 광역적으로 사업을 추진해간다는 점에서 일정 정도 성과를 거두고 있다. 그러나 아직까지 중앙정부 차원의 지원이 거의 없으며, 관주도의 계획수립에 따른 시민참여 부족, 긴밀한 민관협력체계의 구축 미비 등 성공적인 도시재생 모델을 위해서 해결해야 할 많은 과제를 남기고 있다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 안정적인 변수로서는 경제개발계획수립으로 인한 도시재생정책 시행, 도시재개발의 역사, 도시재생이 지역경제에 미치는 영향, 도시개발법 등이다.

둘째, 역동적인 변수로서는 지방자치제 실시, 지역주민 및 여론 성장, 정부에서 지역성장기구로의 성장, 지지연합 내의 사고 체계 등이었다.

셋째, 정책옹호연합에서는 정책옹호집단과 정책반대집단이 정부로부터의 편익과 비용을 둘러싸고 대립·갈등 양상을 보여왔다.

넷째, 계층적 믿음체계에서는 옹호집단과 반대집단이 자신들의 연합을 위하여 재원과 신념 및 규범을 사용하여 구성원들을 지지세력으로 동원화하였다.

이러한 측면에서 연구의 결과를 통해 도출한 정책적 함의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 도시재생을 추진하는 도시 여건을 고려하여 사업을 추진하는 것이 필요하다.

둘째, 인천시는 문화적으로 보존해야 할 가치 있는 역사적인 곳이 많아 도시기반시설과 물리적인 환경을 정비하는 것 외에 경제·문화·역사적 활력과 특성을 살려나가는 것에 중점을 두고 개발하여야 한다.

셋째, 도시재생은 원주민의 거주성을 증진시키기 위한 사업이므로 주민이 무엇을 요구하는가를 제대로 반영하는 것이 가장 중요하다.

넷째, 도시재생은 물론 지금까지 행해져온 도시재개발에 대한 이해관계자들의 의식개선이 필요하다.

마지막으로 폐쇄적이고 독단적인 방법에 의한 정책결정보다는 다양한 주체가 수평적이고 자율적인 복합조직인 거버넌스에 의해서 정책이 형성되고, 단기적이고 부서 이기적인 정책에서 탈피하여 장기적이고 종합적이며 환경을 고려한 정책을 추구해야 하며, 아울러 연구소나 조정기구가 설립될 때보다 바람직한 정책이 형성될 수 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강우원. (2007). 재정비촉진사업에 있어 원주민 재정착을 위한 계획적 정비방안 연구. 『부동산학연구』, 13(3): 65-87.
- 계기석. (2003). 기성시기 중심상업·업무지역의 활성화. 『국토』, 국토연구원.
- 국토해양부.(2008). 내부자료.
- 남상민. (2005). 정책과정에서의 NGO :정책옹호동맹체모형(ACF)과 새만금 사업에서의 NGO의 역할. 『한국행정학회보』, 14(1): 29-53.
- 도시재생사업단. (2007). 도시재생사업단 상세기획 최종보고서. 건설교통부.
- 박세훈. (2004). 일본의 도시재생정책: 발전국가의 구조변화와 도시개발정책. 『국토계획』, 39(2): 21-33.
- 박천보. (2006). 서부호주 퍼스(Perth) 도심재개발방안의 특성고찰. 『대한건축학회 논문집 계획계』, 22(2): 175-182.
- 박천보·오덕성. (2004). 해외 도심재생의 정책 및 제도. 『국토계획』, 39(5): 25-38.
- 배용환. (2003). 지역공동체의 지방거버넌스 모형. 『한국정책학회보』, 12(3): 59-92.
- 서수정. (2007). 지속가능한 개발과 뉴어바니즘 이론의 적용에 의한 영국 버밍햄시 도시재생의 특성. 『국토계획』, 42(7): 125-143.
- 서혁준·전영평. (2006). 소수자로서의 비정규직 근로자와 정책변동: 정책옹호연합모형(ACF)과 기회자집단(swing group)의 적용. 『한국정책학회보』, 40(4): 277-302.

- 양재섭·김정원. (2007). 일본의 도시재생정책 추진체제와 시사점. 『서울경제』, 2007년 2월호.
- 이시원 외. (2002). 수도권과 비수도권간의 지역격차. 경상대 사회과학원. 서울: 한울아카데미.
- 이왕건. (2005). 도시재생과 도시경계 활성화 방향. 『도시문제』, 2005년 6월호.
- 이제선. (2006). 지속가능한 도심재개발을 위한 고찰. 『토지와 기술』, 19(2): 45-62
- 이종수·윤영진 외. (2004). 『새행정학』3정판. 대영문화사.
- 인천광역시 도시재생국. (2008). 도시재생 및 도시균형발전 특별교육 사례집.
- _____. (2009). 도시재생국 2009년도 업무자료.
- 인천광역시. (2005). 경인고속도로 노선변경 및 주변지역 정비 기본구상을 위한 타당성조사 최종보고서.
- _____. (2008). 민선4기 시장공약사항 2008년도 4/4분기 평가결과 보고자료
- 인천발전연구원. (2004). 인천 지역균형발전사업 추진을 위한 제도개선 및 사업 방식 연구.
- 임윤택. (2005). 도시재생사업의 전개:대전광역시의 도심재생 노력의 성과와 방향. 『도시문제』, 40(439): 44-57.
- 전명진. (1996). 서울시 도심 및 부도심의 성장과 쇠퇴. 『국토계획』, 31(2): 33-45.
- 전진석. (2003). 의약분업 정책변화에 대한 연구: 정책옹호연합모형을 적용하여. 『한국정책학회보』, 12(2): 59-87.
- 정철모·고선하. (2002). 지방도시의 구도심활성화정책 개선방안에 관한 연구. 『지역사회개발연구』, 27(2).
- 형시형·민현정. (2005). 민·관 중심주체들의 시각에서 바라본 지방 대도시 도심재생사업 평가: 광주광역시 공무원·주민·자영업 종사자 의견조사를 중심으로. 『도시행정학보』, 18(2): 105-129.

2. 외국문헌

- Barke, Richard P. (1993). Managing Technological Change in Federal Communications Policy: The Role of Industry Advisory Groups. in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith (eds). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. 129-146. Bouldner, CO: Westview Press.
- Brown, Anthony E. & Joseph Stewart, Jr. (1993). Competing Advocacy Coalitions, Policy Evolution, and Airline Deregulation. in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith (eds). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. 83-103. Bouldner, CO: Westview Press.

- Elliott, C. & R. Schlaepfer. (2001). Understanding Forest Certification Using the Advocacy Coalition Framework, *Forest Policy and Economics*, 2: 257-266.
- Ellison, B. (1998). The advocacy coalition framework and implementation of the Endangered Species Act: a case study in Western water politics, *Policy Studies Journal*, 26(1).
- Freudenburg, William R. and Robert Gramling. (2002). How crude: Advocacy coalitions, offshore oil, and the self-negating belief. *Policy Sciences*.
- Jenkins-Smith, H. C. & G. K. St. Clair. (1993). The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework. in P. A. Sabatier and H. C. Jenkins-Smith(eds.), *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*, Boulder: Westview Press.
- Lertzman, K., J. Rayner & J. Wilson. (1996). Learning and Change in the British Columbia Fores Policy Sector: A Consideration of Sabatier's Advocacy Coalition Framework. *Canadian Journal of Political Science* 29: 111-133.
- Litfin, K. T. (2000). Advocacy Coalition along the Domestic-Foreign frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy, *Policy Studies Journal*, 28: 236-252.
- Mawhinney, Hanne B. (1993). An Advocacy Coalition Approach to Change in Canadian Education. in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith (eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. 59~82. Bouldner, CO: Westveiv Press.
- Munro, John E. (1993). California Wather Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem. in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith (eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. 105-127. Bouldner: Westveiv Press.
- Peterson, Paul. (1981). *City Limits*, Chicago : University of Chicago Press.
- Sabatier, P. A. & A. M. Brasher. (1993). From vague Consensus to Clearly Differentiated Coalitions: Environmmrntal Policy at lake Tahoe, 1964-1985. in P. A. Sabatier and H. C. Jenkins-Smith (eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Bouldner: Westveiv Press.
- _____. (1993). *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*, Boulder: Westview Press.

Abstract

The Implementation Process of Urban Regeneration Policy in Incheon Metropolitan City: Using Advocacy Coalition Framework

Jong-youl Lee · Ji-young Rho

In this study, a variety of urban regeneration policies were analyzed using the Advocacy Coalition Framework (ACF) suggested by Sabatier & Jenkins-Smith (1993). According to the ACF model, stable internal variables and dynamic external variables were observed. With regard to the subordinate systems of urban regeneration, people were divided into two groups, supporters and opposers. The advocacy coalitions established strategies in an attempt to maximize the resources they possess in order to sway other parties. These are necessary tools for executing their normative and policy cores of their belief systems, and transforming them into favorable policies and programs. It is known that such alliances can achieve their policy beliefs by reinforcing their internal cohesive power. Lastly, policy intermediaries take ambiguous stances towards urban regeneration policies in Incheon. Therefore, the urban development policies issued as campaign pledges have an influence on society that affects the external variables through feedback mechanisms. The external variables eventually influence urban development policy subordinate systems.

【Key words: advocacy coalition, ACF model, urban regeneration policy, policy Implementation, urban regeneration policy in Incheon Metropolitan City**】**