creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

도시계획학 석사학위논문

도시재생사업의 협력적 거버넌스 과정에서 나타나는 주민 참여와 이탈

-창신숭인 도시재생선도지역을 중심으로-

2021년 2월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 도시 및 지역계획학 전공
김 찬 주

도시재생사업의 협력적 거버넌스 과정에서 나타나는 주민 참여와 이탈

-창신숭인 도시재생선도지역을 중심으로-

지도교수 박 인 권

이 논문을 도시계획학 석사학위 논문으로 제출함

2020년 12월

서울대학교 환경대학원

환경계획학과

김 찬 주

김찬주의 도시계획학 석사 학위논문을 인준함

2020년 12월

위 원 장 조 성 익 (인)

부위원장 김 경 민 (인)

위 원 박 인 권 (인)

국 문 초 록

재개발에서 도시재생으로 도시계획의 패러다임이 변화함에 따라 주민과 행정이 협력하여 지역 환경을 개선해 나가는 협력적 거버넌스 구축이 강조되고 있다. 한편 협력적 거버넌스의 제도적 틀이 마련되었다고 해서 그 과정에 모두가 쉽게 참여할 수 있는 것은 아니다. 주민들은 거버넌스 과정에 참여함으로써 해당 의제 혹은 사업에 있어서 결과물 도출에 기여했다는 일차적인 결과를 얻는 것 이외에도 그 과정에서 무형의 시민의식과 능력 또한 얻을 수 있다. 하지만 주민들 내에 다양한 특징을 가진 구성원들이 존재함에도 불구하고 주민 집단 내의 이질성이 고려되지 않았을 때 시민적 역량을 강화시킬 수 있는 교육을 받고 그러한 경험을 누릴 수 있는 특권은 오직 그럴 수 있는 에너지와 자원, 의지가 있는 사람들로 국한될 수 있다.

따라서 본 연구는 도시재생사업에 참여하는 주민들을 이질적인 특징을 지닌 주체들의 합으로 생각하고 창신숭인 도시재생사업의 협력적 거버넌스 과정에서 나타나는 주체들의 참여 및 이탈의 양상을 분석하였다. 이러한 과정을 통해 주민 참여와 역량 강화라는 경험이 도시재생사업의 거버넌스 과정에서 주민 유형 별로 다르게 나타났음을 확인하였다.

뉴타운 찬성 가옥주들과 일반 세입자들의 경우 참여유인과 협력의 경험이 부족하여 초기조건을 만족시키지 못하고 협력 과정에 진입하지 않으며 자발적으로 이탈한다. 한편, 봉제인들의 경우 봉제인의 이익을 대변하고 커뮤니티 활성화를 위해 적극적으로 참여하려는 모습을 보였지만 참여를 지속해나갈 에너지와 시간 등 내적 요인자원이 부족하여 자발적으로 거버넌스 장을 이탈한다. 또, 부족한 권력 자원은 그들에 대한 의도적인 배제에 대해서도 효과적으로 대응하지 못하게 하여 협력 과정에서 비자발적으로 이탈하게 만들기도 하였다. 이러한 현상에 대해 제도나 리더십과 같은 외적 요인들이 다양한 참여 주체들을 끌어들이려는 노

력에 소극적이었던 것도 주체들의 이탈에 영향을 끼쳤다. 결과적으로 참여 유인과 참여 자원을 충분히 소유하고 있던 뉴타운 반대 가옥주들만이 협력적 거버넌스 과정의 완료 단계까지 참여하였고, 그 외의 주민들은 그 과정에서 이탈하거나 배제당하는 모습을 보였다. 특히 도시재생사업은 해당 지역의 주민 모두를 대상으로 하는 사업임에도 불구하고 협력적 거버넌스 과정을 완료한 주체들만이 제한적으로 누릴 수 있는 성과도 존재했다.

따라서 도시재생사업의 효과성을 높이고 그 결과를 누릴 수 있는 기회가 특정 집단에 편파적으로 제공되지 않도록 하기 위해 주민 공동체 내의 이질성을 전제한 더욱 섬세한 접근이 요구된다.

■ 주요어 : 협력적 거버넌스, 주민 참여, 참여와 이탈, 주민 집단 내 이질성, 도시재생사업, 창신숭인

■ 학번 : 2018-28742

< 목 차 >

제1장 서 론 ····· 1
1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 3

제2장 협력적 거버넌스와 참여에 대한 이론적 고찰 ····· 5
1. 거버넌스 및 참여 이론 ····· 5
1) 협력적 거버넌스의 개념과 조건 ····· 5
2) 주민 참여의 개념과 조건 ····· 10
3) 협력적 거버넌스 과정의 주민 참여 모델 ····· 13
2. 선행연구 검토 ····· 15
3. 연구 분석틀 ····· 19
1) 협력적 거버넌스 과정 ····· 19
(1) 초기조건 ····· 20
(2) 협력 과정 ····· 21
(3) 결과 ····· 22
2) 참여와 이탈 ····· 23

제3장 분석 대상 및 연구방법 ····· 25
1. 분석 대상지 현황 ····· 25
1) 일반 현황 ····· 25
2) 도시재생사업 약사 ····· 28
2. 자료 수집 및 분석 방법 ····· 35
1) 연구 대상자 ····· 35

2) 자료 및 분석 방법 ····· 36

제4장 창신숭인 도시재생사업 사례 분석 ····· 38

1. 참여 행위자 ····· 38

1) 거버넌스 체계 ····· 38

2) 주민 참여자 특성 ····· 42

2. 초기조건 ····· 43

1) 참여 유인 ····· 43

2) 협력과 갈등의 경험 ····· 46

3) 1차 이탈 ····· 50

3. 내외부 요인 ····· 51

1) 참여 자원 ····· 51

2) 제도적 설계 ····· 57

3) 촉진적 리더십 ····· 59

4) 2차 이탈 ····· 64

4. 협력 과정 ····· 68

1) 면대면 대화 ····· 69

2) 신뢰 구축 ····· 70

3) 과정에 대한 몰입 ····· 71

4) 공유된 이해 ····· 73

5) 중간 성과 ····· 74

5. 결과 ····· 75

1) 개방적 결과 ····· 76

2) 제한적 결과 ····· 78

(1) 창신숭인 도시재생 협동조합 ····· 79

(2) 역량 강화 ····· 85

제5장 결 론 ····· 91

1. 요약 및 결론 ····· 91
2. 정책적 함의 ····· 92
3. 한계 ····· 95

■ 참고 문헌 ·····

<표 차례>

표 1 협력적 거버넌스 정의 ····· 6
표 2 협력적 거버넌스 과정에 대한 연구 ····· 7
표 3 창신숭인 인구 구조 현황 ····· 25
표 4 창신숭인 주택 현황 ····· 27
표 5 창신숭인 뉴타운 사업 흐름 ····· 28
표 6 창신숭인 주민 유형 별 뉴타운 사업 선호도 및 이유 ····· 30
표 7 창신숭인 도시재생사업 개요 ····· 33
표 8 창신숭인 도시재생사업 사업비 ····· 34
표 9 인터뷰 연구 대상자 목록 ····· 37
표 10 도시재생선도지역 평가항목 ····· 38
표 11 동 별 주민협의체 참여자 누적 수 (단위 : 명) ····· 41
표 12 창신숭인 주민협의체대표 구성 ····· 42
표 13 창신숭인 도시재생사업 주민참여 양상 ····· 42
표 14 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 15조 및 18조 ····· 57
표 15 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 26조 ····· 58
표 16 동별 주민협의체 참여 인원 ····· 65
표 17 창신숭인 행정-주민 소통 활동 ····· 69
표 18 2017년 창신숭인 도시재생협동조합 매출 내역 ····· 74
표 19 창신숭인 도시재생사업 내용 ····· 75
표 20 창신숭인 거점시설 9개소 ····· 77
표 21 창신숭인 도시재생협동조합 연혁 ····· 79
표 22 창신숭인 도시재생협동조합 사업 범위 ····· 80
표 23 서울특별시 도시재생사업지 거점공간의 운영주체 ····· 81

<그림 차례>

<그림 1> Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 모델 ·····13
<그림 2> 협력적 거버넌스 수정 모델 ·····23
<그림 3> 창신 · 숭인재정비촉진지구 재정비촉진계획 지형도면 ··29
<그림 4> 창신숭인 재정비촉진지구 지정 해제 도면 ·····32
<그림 5> 창신숭인 거버넌스 체계 ·····39
<그림 6> 창신숭인 거버넌스 체계의 변화 ·····40
<그림 7> 창신숭인 주민 참여 및 이탈양상 ·····43
<그림 8> 창신숭인 주민 1차 이탈 ·····51
<그림 9> 창신숭인 주민 성명서 ·····54
<그림 10> 창신숭인 도시재생 활성화계획 변경 과정 ·····67
<그림 11> 창신숭인 주민 2차 이탈 ·····68
<그림 12> 창신숭인 거점시설 9개소 분포 ·····77
<그림 13> 창신숭인 도시재생사업 만족도 ·····83
<그림 14> 창신숭인 도시재생사업 지속 필요성 ·····84
<그림 15> 창신숭인 도시재생사업 사업 효과 ·····86
<그림 16> 창신숭인 도시재생사업 지역 애착 평가 ·····87

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

한국 사회는 1960년대 이후 산업화를 바탕으로 경제성장이 빠르게 이루어짐에 따라 도시들이 급속한 발전과 팽창을 이룩하였으며 급증하는 도시 인구를 수용하기 위해 외연 확산적 도시개발이 이루어졌다. 이는 무분별한 난개발로 이어졌으며 신시가지 개발로 인한 구도심의 쇠퇴, 공동체의 해체 등 경제, 환경, 문화, 사회 등 복합적인 문제를 일으키는 요인이 되었다. 이러한 도시화 과정에서 나타난 문제를 해결하기 위해 그동안의 지역개발은 성장위주의 개발방식으로 직접적이고 경제적인 파급효과에 초점을 둔 물리적 개발이 주를 이루었다. 가장 대표적으로 재개발사업은 기존 주거단지를 철거하거나 재정비하는 방식으로 양적 공급에 치우친 대규모의 개발정책이었다. 하지만 이는 세입자들의 내몰림 현상과 지역정체성 및 문화를 무시한 획일적인 도시개발 방식이라는 비판을 면치 못했다.

한편, 사회, 경제적 수준의 향상에 따라 도시에서의 삶의 질에 대한 요구가 증대하고, 시민의식 성장으로 시민단체와 주민들이 도시 계획에 참여하는 주체로서 문제를 해결하려는 모습을 보이기 시작했다. 이러한 변화에 따라 도시 정비의 패러다임도 변화하여 2000년대 초부터 도시재생정책을 바탕으로 종합적이고 협력적인 해결책을 모색하려는 노력이 시작되었다. 도시재생 개념은 관련 법 제도의 정비를 통해 새로운 도시정책 패러다임으로 받아들여졌다. 도시재생사업은 도시및주거환경정비법(2002), 도시재정비촉진법(2006), 도시재생활성화및지원에관한특별법(2013) 등의 법률 제정과 함께 ‘국가도시재생기본방침’에 따라 ‘도시의 경제적, 사회적, 문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지

역 공동체를 회복’ 하는 정책이 논의되고 있다.

특히 ‘도시재생 뉴딜정책’ 을 대선 핵심공약으로 제시했던 문재인 정부 출범 이후 한 해 도시재생 예산을 10조원씩 5년간 총 50조원으로 편성하고 임기 내 총 500개의 구도심과 노후 주거지를 되살리겠다는 목표를 제시하고 있다. 이러한 중앙정부의 정책 기조와 발맞춰 서울특별시 또한 선도적으로 도시재생 정책을 추진하고 있다. 서울특별시는 서울형 도시재생본부를 신설하고 도시재생선도지역을 지정하여 사업을 집행하였으며, ‘2025 서울특별시도시재생전략계획(2015)’ 을 통해 지역의 고유한 정체성과 특징을 보존하는 방식을 강조하고 있다.

재개발에서 도시재생으로의 변화의 주요한 특징은 공공위주의 하향식 개발방식에서 주민 중심의 상향식 개발방식으로 전환되었다는 점과 주거지 정비가 물리적 환경의 정비 위주에서 사회, 경제, 문화적인 환경의 정비를 포함한 포괄적인 정비로 변했다는 점이다. 이 과정에서 주민이라는 새로운 주체의 참여는 사업추진을 위한 거버넌스를 재구성할 필요성을 제기하였다. 주민과 공공, 전문가 그룹 등으로 구성된 거버넌스의 구축은 다양한 주체들 간의 의견을 조율하고 합의를 형성함으로써 효과적인 정책 이행을 가능하게 하며 시민들의 역량과 권한을 증대시키는 효과를 가져온다. 이에 따라 최근에는 지속가능한 도시재생 사업 추진을 위해 주민과 행정이 협력하여 지역 환경을 개선해 나가는 협력적 거버넌스 구축이 강조되고 있다.

그러나 협력적 거버넌스의 제도적 틀이 마련되었다고 해서 그 과정에 모두가 쉽게 참여할 수 있는 것은 아니다. 이러한 제도가 효과적으로 운영될 수 있도록 하는 내외부적 요인들이 뒷받침되지 못하면 거버넌스 과정에서 참여 주체들의 이탈이 발생할 수 있다. 주요 이해관계자의 배제 및 이탈은 단순히 도시재생사업 과정에 참여하지 못하는 것 그 이상의 영향이 있다. 주민들은 거버넌스 과정에 참여함으로써 해당 의제 혹은 사업의 결과물을 누릴 수 있는 일차적인 개방적 결과 이외에도 그 과정에서 무형의 시민의식과 능력 또한 얻을 수 있기 때문이다. 아직 주민

자치를 이룰 만큼 시민 역량이 뒷받침되지 못하는 현실에서 주민들이 거버넌스의 과정에 참여한 경험은 민-민, 민-관 간의 조율과 타협의 과정을 통해 서로를 이해하고 프로세스를 익히며 주민 자치로 이어질 역량을 기를 수 있게 한다. 이러한 이차적 결과는 그들이 해당 사안과 관련된 과정이 종료된 이후에도 또 다른 의제의 거버넌스에 참여하거나 새로운 담론을 직접 만들어내는 등 파급효과를 낼 수 있다는 점에서 일회성적이지 않으며 경험을 통해 끊임없이 발전해 나갈 기회를 준다. 그렇기에 이러한 기회가 다양한 주체들에게 포괄적으로 제공될 수 있도록 하는 접근이 요구된다.

하지만 주민들 내에도 다양한 특징을 가진 구성원들이 존재함에도 불구하고 그러한 다양성을 반영하지 않은 채 협력과 역량 강화의 대상을 추상적인 주민 집단으로 여길 때 문제가 발생할 수 있다. 주민 집단 내의 이질성이 고려되지 않았을 때 시민적 역량을 강화시킬 수 있는 교육을 받고 그러한 경험을 누릴 수 있는 특권은 오직 그럴 수 있는 의지와 그를 뒷받침할 수 있는 자원이 충분한 사람들로 국한될 수 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 도시재생사업 초기 단계에서 공동체적 협약의 결과물을 만들어내기까지의 과정에 대해 세밀하게 살펴보고 도시재생사업의 운영과정에서 주체들의 참여양상을 분석한다. 이러한 과정을 통해 다양한 이해관계를 지닌 주민들로 이루어진 도시재생사업의 대상지에서 주민 참여, 주민 역량 강화 및 권한 부여라는 목적이 도시재생사업의 거버넌스 과정에서 어떻게 하면 실효성있게 실행될 수 있는 가를 검토하는 것이 연구의 목적이다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 대상지는 서울특별시 종로구 창신 1,2,3동과 숭인 1동을 포함한 창신숭인 도시재생선도지역으로 2013년 뉴타운 사업 해제 시점부

터 현재까지를 연구의 시간적 범위로 한다. 연구 방법으로는 선행연구를 통해 도출된 협력적 거버넌스의 분석틀을 중심으로 단일사례분석 및 과정추적을 활용한 질적연구 방법론을 사용한다. 지역 내 전반적인 동향과 실태 파악을 위해 현장답사와 인터뷰를 시행하며 그 대상은 주민과 도시재생센터 담당자로 한다. 특히 주민의 경우, 가옥주와 세입자 등으로 구분하여 주민들 간의 다양한 이해관계를 파악할 수 있도록 하였다. 한편, 수 년 전의 이야기를 수집하는 것은 인터뷰 대상자의 주관적인 기억에 의존한다는 한계점이 존재하므로 2차 자료를 통해 기억의 제한성을 보완했다.

제2장 협력적 거버넌스와 참여에 대한 이론적 고찰

1. 거버넌스 및 참여 이론

1) 협력적 거버넌스의 개념과 조건

1980년대 이후 세계 곳곳에서 공공부문의 개혁을 추진함에 따라 중앙정부, 지방정부, 시장, 시민 사회 등을 둘러싼 통치 구조가 급격하게 변화하였으며, 이에 따라 상호의존성과 협력을 강조하는 새로운 접근으로 '거버넌스'가 등장하였다. (Rhodes, 2012) 거버넌스 개념은 '정부에서 거버넌스로'(from government to governance)와 '정부 없는 거버넌스'(governance without government)으로 설명될 수 있다. 전자는 공공의 문제를 규정하는 과정을 공적 부분뿐만 아니라 시장, 시민사회 등이 공유한다는 점에서 거버넌스를 공공 문제의 해결과정으로 이해하는 것이다. 후자는 거버넌스를 기존의 대의민주주의와 국가관료주의의 한계를 보완하는 대안으로서 직접 민주주의의 이상에 다가가는 것이다.(전상인, 2007) 우리나라는 90년대 이후 정부에 시민의 수요에 보다 잘 대응하는 역할이 강조되면서 시민은 능동적으로 공공업무를 함께 집행하는 파트너로서의 역할이 강조되게 되었다.(김혜정 외, 2006) 이처럼 새로운 역할이 각 주체에 부여된 가운데, 과거 국가의 독점적 운영, 미성숙한 절차적 민주주의, 시민사회의 자율성 부재를 보완하기 위해 시민사회의 강조, 시민참여 활성화 등으로 대표되는 거버넌스 개념을 새로운 국정운영 시스템으로 강조하게 되었다. 그중 협력적 거버넌스는 거버넌스의 한 유형으로서 학자마다 정의가 다르지만 공통적으로 협력이라는 가치에 방점을 두는 개념으로 이해할 수 있다.

표 1 협력적 거버넌스 정의

Ansell&Gash (2008)	A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.
조만형·김이수 (2009)	하나 또는 2개 이상의 지방정부 또는 중앙정부가 협력 및 협상, 네트워크를 통한 수평적 관계를 형성하고, 공공 프로그램이나 공공자산을 관리하는 목적을 지닌 집단적 의사결정 과정에 비정부적 이해관계자들을 직접적으로 개입시키고, 심의 과정을 거쳐 합의에 도달함으로써 정부 간 공동 목표를 달성하는 협력적 통치 운영양식
정문기 (2010)	다수의 이해 당사자들이 공동 목적 및 사회 문제 해결을 달성하기 위하여 어느정도 공식화된 조직구조와 권한을 가지는 공동 행위
김진수·서순탁 (2012)	행위자들의 수평적인 협력적 상호작용을 토대로 한 정책 과정

[표 1]은 협력적 거버넌스의 다양한 정의들을 보여주고 있다. Ansell&Gash(2008)의 연구에 따르면 협력적 거버넌스는 '하나 혹은 그 이상의 공적 기관이 비국가적 이해관계자와 공식적, 합의 지향적, 숙의적, 그리고 공공 정책을 만들고 시행하거나 공적 프로그램과 자산을 관리하는 것을 목적으로 하는 집합적인 의사 결정 과정에 직접적으로 관계를 맺는 관리 방식' 을 말한다. 조만형·김이수 (2009)는 '하나 또는 2개 이상의 지방정부 또는 중앙정부가 협력 및 협상, 네트워크를 통한 수평적 관계를 형성하고, 공공 프로그램이나 공공자산을 관리하는 목적을 지닌 집단적 의사결정 과정에 비정부적 이해관계자들을 직접적으로 개입

시키고, 심의 과정을 거쳐 합의에 도달함으로써 정부 간 공동 목표를 달성하는 협력적 통치 운영양식(collaborative operating modes of governing)’으로 규정하였다. 정문기(2010)는 협력 거버넌스를 ‘다수의 이해 당사자들이 공동 목적 및 사회 문제 해결을 달성하기 위하여 어느 정도 공식화된 조직구조와 권한을 가지는 공동 행위’라 정의하였으며 김진수·서순탁(2012)은 협력적 거버넌스를 “행위자들의 수평적인 협력적 상호작용을 토대로 한 정책 과정”이라고 정의한다.

협력적 거버넌스는 다음 6가지 특징을 중시한다. 첫째, 거버넌스의 장은 공공 기관에 의해 개시된다. 둘째, 거버넌스의 참가자들은 비국가적 행위자들을 포함한다. 셋째, 참여자들은 의사결정과정에 직접적으로 참여한다. 넷째, 거버넌스의 장은 공식적으로 조직되며 집단적으로 모인다. 다섯째, 의사 결정은 합의에 기반한다. 여섯째, 협력의 초점은 공공 정책 혹은 공공 관리에 있다.(Ansell&Gash, 2008)

협력적 거버넌스는 일회성적인 이벤트가 아닌 협력 과정 이전에 주어진 상황적 조건부터 협력 과정, 결과까지 이어지는 일련의 단계적인 과정으로 파악할 수 있다. 따라서 협력적 거버넌스의 작동 기제를 파악하기 위해서는 그 과정과 단계를 통시적으로 분석하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 협력적 거버넌스를 과정으로 분석한 연구는 다음과 같다.

표 2 협력적 거버넌스 과정에 대한 연구

연구자	협력적 거버넌스 과정	연구 내용
Wood and Gray (1991)	선례	이해관계자 간 상호의존성, 자원공유의 필요성, 과거 협력 구축, 노력의 선례, 복잡한 이슈
	과정	행정의 관리 및 운영, 조직의 자율성, 상호관계, 신뢰
	결과	이루고자 하는 목표

Thompson and Perry (2006)	선례	상호의존성, 자원공유의 필요성, 협력의 경험, 자원의 소유 여부
	과정	협력적 행정과정, 개인 및 집단의 이익 조정, 상호이익관계촉진, 사회적 자본 구축
	결과	목표 달성, 새로운 파트너십 형성, 문제해결을 위한 행동
Ansell and Gash (2008)	초기조건	권력 및 자원의 불균형, 협력 및 갈등의 경험, 참여 유인
	협력 과정	면대면 대화, 신뢰 구축, 과정에 대한 몰입, 공유된 이해, 중간성과
	결과	최종 결과물

Wood&Gray(1991)는 협력적 거버넌스를 선례(Antecedents)-과정(Processes)-결과(Outcomes)의 단계로 분석하였다. 선례는 이해관계자 간 상호의존성, 자원 공유의 필요성, 과거 협력 구축을 위한 노력, 복잡한 이슈 등으로 구성된다. 과정은 행정의 관리 및 운영, 조직의 자율성, 상호관계, 신뢰 등이 작용하여 마지막으로 그에 대한 결과를 얻게 된다.

Thompson&Perry(2006)는 선례-과정-결과에 따라 협력이 이루어진다고 밝혔는데 선례는 상호의존성, 자원공유의 필요성, 협력의 경험, 필요한 자원을 상대방이 소유하고 있는 상황 등을 말한다. 과정은 협력적 행정과정, 개인 및 집단의 이익 조정, 상호 이익 관계 촉진, 사회적 자본 구축과정으로 구성된다. 마지막 결과는 목표 달성, 새로운 파트너십 형성, 문제해결을 위한 행동으로 나타난다고 주장하였다.

Ansell&Gash(2008)은 초기조건, 협력 과정, 결과의 틀로 협력적 거버넌스 모델을 제시하였다. 초기조건으로 권력 및 자원의 불균형과 협력 및 갈등의 경험이 참여의 유인에 영향을 끼친다. 협력과정에서는 면대

면 대화, 신뢰구축, 과정에 대한 몰입, 공유된 이해, 중간 성과를 통해 결과로 이어진다고 하였다. 이때 협력 과정에는 제도적 설계와 촉진적 리더십이 영향을 끼친다.

한편, 시민이 참여 주체로 등장하는 거버넌스에 있어서는 협력의 과정에서 주민의 역량을 강화시키고 권한을 부여하는(empower) 공공의 역할이 중요하다. Chhotray&Stoker(2010)는 거버넌스에 있어 시민 참여는 직접 민주화를 촉진하는 중요 기제로 협력의 조건을 마련하고, 감시하며, 자원을 제공하는 등의 국가 기구의 역량을 강조한다. Fung&Wright(2003)는 정책의 효과성을 비롯해 상호 책임성의 개념을 언급하며 시민들 간의 극단적 분화(balkanization)를 방지하기 위해 거버넌스 과정에서 집권적인 조정자, 지원자의 역할이 필요하다고 말한다. 특히, Siriani&Carmen(2009)는 협력적 거버넌스에서 시민 조력자(civic enabler)로서 정부의 역할을 강조한다. 협력적 거버넌스에서는 종래 정부 및 정책 전문가 중심의 공공정책 운영에서 벗어나 지역 공동체의 문제에 대해 시민들이 기획에서부터 실행까지 체계적으로 참여하는 것이 강조되는데 이를 활성화하기 위해 정부는 시민 조력자로서의 역할을 자임해야 하는 것이다. 협력적 거버넌스의 목표는 시민들을 자치를 이룩하는 과정에 참여시키고, 계몽 시키고, 권한을 부여하는 것인데 이 때 정부 관료들은 스스로를 시민 교육가(civic educator)로서 인식해야 하며 시민들이 참여의 과정에 속하고 시민 의식이 향상될 수 있도록 독려할 윤리적 책임이 있다.

이러한 시민 조력자이자 교육가로서의 공공의 역할은 우리나라의 도시재생사업의 기본방침에서 재확인할 수 있다. 국가 도시재생사업의 기본방침은 그 비전과 목표에서 ‘주민역량 강화 및 공동체 활성화’를 명시하고 있으며 국가 도시재생 중점 시책으로 ‘주민 중심의 도시재생 주체 육성, 주민 교육 및 전문가 양성’ 등을 제시한다. 또한, 도시재생지원센터의 역할로서 주민 교육을 통한 역량 강화, 도시재생전문가 양성 등을 서술하고 있다. ‘도시재생사업 기본방침’과 ‘도시재생활성화계

획 수립 가이드라인’은 주민에게도 주민협의체 구성 등을 통해 사업시행과 이후 운영, 유지관리 단계까지 적극적으로 참여하도록 요구하고 있다. 이 때, 역량 강화는 권한이 주어지지 않았던 지역사회 내의 주체가 결정능력을 획득해가는 과정을 능동적으로 경험하고 참여하며 역량이 향상된다는 의미로 볼 수 있다. 결국 도시재생사업에서의 역량강화는 주민들의 사업 이해도 및 실행능력 제고를 통해 지역에서의 지속가능한 자립기반을 형성하고, 사업이 완료되거나 지원이 중단되었을 때에도 지역 공동체의 활동이 유지될 수 도록 하는 것을 의미한다. 따라서 도시재생사업에 있어서 이후 지역에 대해 주민들이 자치권을 부여 받고 이를 효과적으로 행사하기 위해서는 주민을 대상으로 한 시민역량 강화와 권한 부여(empowerment)가 중요하다고 볼 수 있다.

2) 주민 참여의 개념과 조건

주민 참여에 대한 정의는 기존의 연구들에서 상당 부분 논의되어 왔다. Verba(1967)는 정책결정과정에 주민이 참여하는 것에 초점을 두고 “공권력이 부여되지 않은 일반 주민들이 공적 권한이 부여된 사람들의 행위에 영향력을 미칠 의도로 정책결정과정에 참여하는 것”이라고 정의하였다. Arnstein(1969)은 “경제적 결정과정으로부터 배제되어 권력을 지니지 못한 주민들을 의도적으로 참여할 수 있게 하는 권력의 재분배 전략”이라 하였다. 또, Huntington&Nelson(1976)은 “평범한 시민들이 정부나 지방자치 단체의 정책결정과정에 있어서 직·간접적인 방식을 통해 영향력을 행사하고자 하는 의식적인 활동임과 동시에 자치단체장 및 지방의회에 대한 통제장치, 정부의 정책 결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반 주민의 행위”라 정리하였다.

국내의 연구에서 최문형・정문기(2015)는 “주민들이 자치의 주체가 되어 지역사회의 문제와 관련하여 정부의 의사결정에 참여하여 그에 대한 영향력을 행사하는 것”으로 정의하고 있다. 또한 “사업의 수혜대상

자인 주민들의 이해관계를 직접적으로 반영하고, 실행과정에서는 절차적 정당성을 높여주며, 주민들이 자발적으로 협력하는 자치공동체를 만드는 민주적 거버넌스 체계”라 할 수 있다. (신현주, 2017) 특히나 도시재생 사업에서 주민이 원하는 방향으로 실현되기 위해서 자발적인 주민참여가 필수적이다.(신현주, 2017; 성순아, 2015). 이렇듯 도시재생사업에서는 기존의 개발사업과의 차별되게 주민참여에 대한 고려가 중요하다고 할 수 있다.

하지만 도시재생에 있어 주민 공동체를 강조하는 것에 대한 비판들도 존재했다. Imrie&Raco(2003)은 지역 공동체는 특히 도시 지역일수록 인종, 경제적 계층 차이 등 복잡한 사회 구성원으로 이루어져 있는데 지역공동체를 하나의 집단으로 묶을수록 개개인의 사회문화적 맥락을 축소하게 될 수 있음을 지적했다. Chhotray&Gerry(2008)는 기존의 공동체적 접근들은 주민 커뮤니티를 갈등이 없는 화목한 주체이자 커뮤니티 기반 제도들을 경쟁이 아닌 합의를 통해 만들어지는 것으로 당연하게 여긴다고 말한다. 하지만 이러한 공동체적 접근은 구성원들의 참여 과정을 과도하게 절차적 관점에서 개념화하고 있어 그 속에 주체들 간의 권력 관계를 간과하고 있다. 즉, 커뮤니티 기반의 참여적 개발은 지나치게 그 과정을 탈정치적으로 개념화한다는 문제점이 있다고 주장한다. 최성욱(2011)의 연구는 공동체를 공통의 가치와 행위를 공유하는 동질적인 실체로만 가정하여 참여 거버넌스에 접근하는 것은 현실에 적실하지 않음을 밝혔다. 해당 연구에서는 아시아문화중심도시조성사업(HCAC) 사례에서 사업에 대한 행위자 집단의 태도가 인구학적 변수별, 문화적 편향별, 사회신뢰유형별로 차이가 유의미하게 나타남을 근거로 참여 거버넌스의 적실성을 높이기 위해서는 행위자 집단을 이질적인 공동체로 전제하고 접근하는 것이 필요하다고 주장한다.

또, 재생 대상지가 저소득층 지역인 경우 이미 사회문화적 배경 상 공동체가 해체되어 있어 통합하기 쉽지 않을 수도 있으며, 통합하더라도 핵심 빈곤계층은 소외되기 쉽다는 지적도 있다. 즉, 참여가 정책 내에

참여할 수 있는 역량이 있는 공동체는 제한된 경우가 많기 때문에 재생 사업에 소외계층은 배제될 수 있다는 것이다 (Schofield 2002). 이와 같은 맥락에서 MacLeavy(2008)은 재생 사업이 사회적, 경제적, 정치적 배제를 오히려 더 강화하는 역할을 할 수도 있음을 지적하였다. 주대관(2018)은 도시재생사업은 인위적인 지리적 범위의 설정으로 인해 다양한 이해를 가진 이질적인 구성원들을 포함하게 되는데, 강한 구성원에 의해 공동체 지배가 시도될 경우에는 약한 구성원에 대한 배제가 발생할 수 있으며, 그에 따라 주민들의 공동체적 참여가 억압될 수 있다고 말한다. 구체적으로, 해당 연구는 해방촌 도시재생사업의 일환으로 추진된 신흥시장 상생협약 체결과정에 대한 사례를 분석하였다. 결과적으로 신흥시장 상생협약은 임대료 안정화에 전혀 효력을 발휘하지 못했는데, 이는 협의체 구성에서 상생협약에 이르기까지 건물주들의 주도에 의해 그들의 이해와 상충하는 상인과 예술가들의 참여가 배제된 것과 관계가 있었다고 밝힌다.

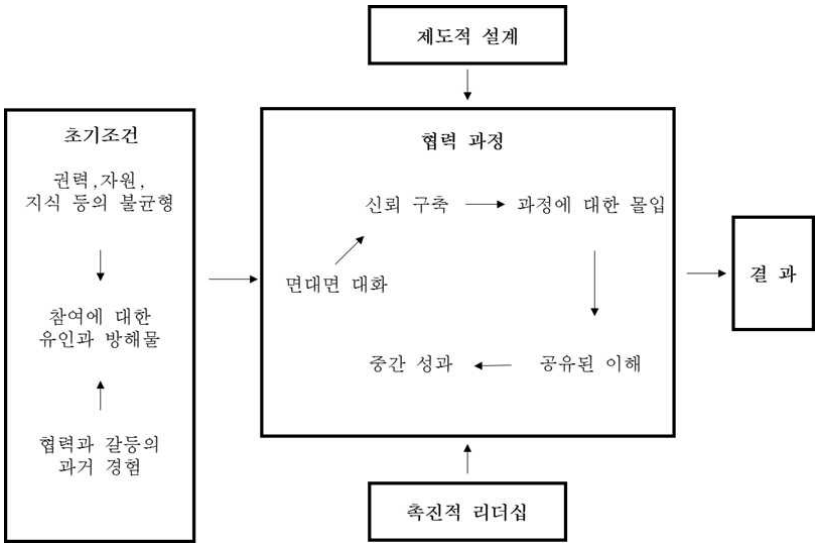
이와 같은 지적들은 공통적으로 도시재생사업이 지역 공동체를 도구적으로 활용하여 소수의 주민만이 사업의 혜택을 받게 되는 경우가 많다는 점을 비판한다. 주민 참여의 포괄성을 제고시키는 방식에 대한 고려 없이는 도시재생사업이 오히려 편향적인 수혜자를 만들어낼 수 있다는 것이다.

한편, 주민참여와 더불어 주민 비참여의 현상을 분석한 연구들도 존재했다. 주민 참여를 독려하기 위해서는 주민들이 참여하지 않는 이유를 파악할 필요가 있다. 대표적으로 Mac(2012)은 참여를 하지 않는 주체에 대해 그들의 비참여 행태가 개인의 의지에 의해 자발적으로 발생한 것인지, 의지와 상관없이 개인의 능력이나 외부적인 요인 등에 의해 비자발적으로 발생하게 되는 것인지에 대한 구분을 통해 비참여의 유형을 제시한다. Mac(2012)에 의하면 자발적인 비참여 행태는 개개인의 신념이나 의지에 근거해 세워진 원칙에 의해 발생되기도 하며 혹은 이익과 권력을 추구할 목적, 또는 정책이나 공공활동 등에 대한 무관심이 영향을 끼친

다. 반면, 비자발적인 비참여를 야기하는 요인으로는 권력을 획득하고 있는 세력들로부터 만들어진 의도적인 장애물, 참여를 하게 되었을 때 겪게 될 불안정성, 집단의 무능력 등이 있다. 문현정・윤재영(2017)의 연구는 무관심, 참여를 통해 얻을 수 있는 효과에 대한 불신, 참여 방법 불만이 비참여 행태를 보이게 만든다고 밝혔다. 이 중, 무관심과 효능감 부재는 자발적인 비참여를 야기할 수 있고, 복잡한 참여 프로세스 등은 외부적 요인에 의한 비자발적인 비참여로 이어질 수 있다.

3) 협력적 거버넌스 과정의 주민 참여 모델

Ansell&Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모델은 여러 주체 간의 협력 과정을 분석하는 데에 용이하게 쓰인다. Ansell&Gash(2008)는 협력적 거버넌스 사례 137개를 메타 분석하여 귀납적으로 결론을 도출한 후 이를 기반으로 협력적 거버넌스 모델을 제시하였다. 해당 모델은 아래 [그림 1]과 같이 거버넌스 구축과정을 초기조건, 협력과정, 협력결과로 구분하며 협력 과정에 영향을 끼치는 요소로 제도적 설계와 촉진적 리더십을 제시하고 있다.



<그림 1> Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 모델

협력적 거버넌스에서 초기조건은 협력 과정에 참여하기 전에 거버넌스의 토대를 마련하는 참여주체들 간의 비교 우위와 같은 상대적 조건들을 말한다. 참여에 대한 유인은 참여 주체로 하여금 다른 주체와 협력하여 거버넌스를 촉진하게 하는 인센티브이며 이에 참여 주체들 간의 권력, 자원, 지식의 불균형과 협력과 갈등의 경험이 영향을 끼친다. 자원 배분이 불균등할 때에는 상대적 우위를 점한 자에 의한 대표성과 거버넌스 과정의 조작이 있을 수 있으므로 열위에 있는 자에 대해 역량강화를 위한 긍정적 전략 (positive strategy for empowerment)이 요구된다. 또한 이해관계자 간 갈등의 경험이 존재하는 경우, 신뢰수준이 낮아 협력 과정에 몰입을 어렵게 만드는 반면 협력의 사전 경험은 사회적 자본을 창출해 협력 과정에 선순환을 촉진한다. 하지만 이해관계자들 사이에 갈등의 사전경험이 존재하더라도 상호의존성이 높음을 인식하고 있다면 참여 유인이 증가하게 된다.

촉진적 리더십은 협력의 범위와 규모를 확대하고 참여 주체들의 다양하고 능동적인 참여를 촉발하는 역할을 한다. 리더십은 참여 주체들이 스스로 협력 관계를 형성하지 못할 때 입장 조율 및 신뢰 형성을 장려하여 합의를 도출하는 데에 중재자의 역할을 한다. 따라서 특히 자원의 분배가 비대칭적이거나 이해당사자들 간의 갈등 수준이 높아 불신이 팽배한 상황에서 협력적 거버넌스의 구축에 결정적인 역할을 하게 된다. 많은 시간과 노력이 요구되는 협력적 거버넌스의 과정에 헌신할 시간, 에너지, 자유가 없는 상대적으로 약자인 주체들에게 촉진적 리더들은 그들에게 권한을 부여할 수 있도록 적극적으로 개입할 필요가 있다.

제도적 설계는 협력적 거버넌스 구축을 위한 토대가 되는 규칙을 의미하며 절차적 정당성과 직결된다. 효과적인 제도는 협력의 과정이 누구에게나 개방적이고 포용적이어야 하며 집단 내에서 소외되기 쉬운 주체들 또한 정책의 방향에 대해 숙의하고, 선호와 의사를 표명할 수 있는 기회를 주어 참여의 질을 높여야 한다. 또, 참가자들의 이탈을 방지하고 모두에게 구속력 있는 결정을 내리기 위해서는 협력적 거버넌스의 과정

이 문제 해결에 있어 독점적이어야 한다. 이는 집단의 문제 해결을 위해 더 효과적인 여타의 공적인 포럼이나 대안적 공론장이 존재하지 않아야 한다는 것을 말한다. 더 나아가, 모든 행위자들이 신뢰할 수 있는 명확한 규칙과 투명한 절차를 보장함으로써 특정 세력에 의한 지배와 조작 가능성을 배제하고 합의 지향적 제도를 마련해야 한다.

협력 과정은 협력 요소들의 순환적인 과정을 일컬으며 구체적으로는 면대면 대화, 신뢰 구축, 몰입, 공유된 이해, 중간성과로 이루어져 있다. 두터운 커뮤니케이션을 통한 면대면 대화를 함으로써 참여 주체들 간에 신뢰를 형성하게 된다. 공유된 이해는 문제를 대처하기 위해 수반되는 지식이나 태도를 받아들이는 것을 말한다. 협력 과정에서 점차 참여 주체들이 의사 결정 권한을 갖게 되면서 과정에 대한 공유된 책임을 갖게 되고 이는 주체들 간에 집단적으로 무엇을 성취할 수 있는가에 대한 고민하고 역할에 몰입하게 된다. 따라서, 참여 주체들 간 공유된 이해는 과정에의 지속적인 몰입을 이끈다. 중간성과물은 이때까지 협력 과정을 피드백하고 참여주체들을 격려함으로써 계속적인 선순환이 일어나도록 한다. 중간적 산출물은 중요한 과정적 결과로서 성공적인 소규모의 성공들은 추후 계속적인 협력이 탄력을 받아 지속되도록 하는 동력으로 기능한다. 이후 이러한 순환과정의 반복을 통해 협력과정이 종료되면 유무형의 결과를 창출하게 된다.

2. 선행연구 검토

국내의 도시재생사업을 거버넌스의 시각에서 분석한 연구들은 사업 참여 주체의 의사결정 영향력을 분석한 권정주 외 (2012)의 연구, 중간지원조직으로서 도시재생센터를 중심으로 한 거버넌스 연구 (김홍주, 2018; 김상광 외, 2019), 국내 사례를 대상으로 한 연구 (안지언 외, 2018; 최문형 외, 2015; 박연정 외, 2019)와 해외 사례를 대상으로 한 연구(방민석, 2017; 이원동 외, 2017)를 확인할 수 있었다. 하지만 아직 도시재생사업

을 거버넌스의 틀에서 분석한 연구들은 많이 찾아보기 어려웠고, 특히나 하나의 사업 사례를 통시적으로 분석한 연구는 찾아보기 어려웠다. 이는 국내에서 도시재생사업이 본격적으로 이뤄지기 시작한지 오래되지 않았고, 거버넌스의 과정부터 결과를 전부 추적할 수 있을 만큼 사업이 종료된 사례가 많지 않기 때문이라 파악된다.

창신숭인 지역은 2014년 전국 13개 도시재생 선도지역 중 서울특별시 내에서 유일하게 선정된 지역으로서, 현재 도시재생사업이 완료되고 전국 최초 도시재생기업인 '창신숭인 도시재생협동조합'이 활동 중인 곳이다. 이러한 특징적인 성격 때문에, 창신숭인 지역과 관련해서는 이미 다양한 분야에서 선행 연구가 이루어졌다.

뉴타운 사업 시기에 대한 연구들은 사업의 경제적 효과를 분석한 연구들이 많았다. (정동규, 2016; 정동규 외, 2016; 윤병훈 외, 2015) 또, 창신동의 봉제 산업과 관련하여 정욱환・류은영・류은숙(2019)는 봉제산업 재생과 관련하여 민-관-학의 의견충돌과 소통의 부재를 해소하고 봉제골목 상생협력모델 개발을 제안하였고, 장미진・양승우(2015)는 창신동 내부에 분포하는 봉제공장의 생산 공정별 공장입지 분포와 공정간 연결 특성을 밝혔다. 그 외에도 김영찬・반명진(2018)은 창신동의 공동체 미디어인 창신동 라디오 '덤'에 대한 참여관찰을 통해 공동체적 삶을 엮어내는 플랫폼으로서 공동체미디어의 잠재성을 발견하기도 했다.

창신숭인 지역 내에서 이뤄진 도시재생사업과 관련해서는 대표적으로 김지윤(2015)과 김지은(2018), 김지영(2019), 박사유(2020)의 연구가 있었다. 김지윤(2015)은 주민 참여를 위한 주민 자격을 두고 재산 중심의 가옥주와 활동 중심의 봉제인 및 커뮤니티 활동가 등의 대립양상을 파악하고, 근린재생형 도시재생 지역으로 선정된 지역에서 사업의 초점이 봉제산업 관광화에 맞춰져 있음을 우려하였다.

김지은(2018)은 도시재생사업 과정 중 도시재생활성화계획 수립 단계에 초점을 맞추었는데, 이를 법적 계획 수립 주체인 행정과 주민 간의 협력적 계획과정이라 상정하고, 그 과정에서 행정과 주민, 주민과 주민

사이의 갈등과 배제의 양상을 파악하였다.

김지영(2019)은 창신숭인 도시재생사업의 비참여자들을 대상으로 하여참여하지 않는 것에 문제의식을 가지고 연구를 진행하여 비참여자 영향요인을 자발적 비참여와 비자발적 비참여에 따라 규명하였다.

박사유(2020)는 주민 집단을 거주주민, 경제활동주민, 봉제활동 주민으로 구분하고, 이를 바탕으로 행정을 포함하여 이해관계자의 갈등 현황과 갈등의 발생 원인을 밝히고자 했다. 결과적으로 공공주도 주민 참여형의 도시재생사업에서는 소통의 미흡으로 인한 참여의 배제로 공공갈등이 발생한 것이 창신숭인의 지역에서 특징적으로 나타났음을 주장한다.

선행연구 대부분은 창신숭인 도시재생사업의 일부 과정만을 분석하여 사업의 계획 단계부터 집행, 완료로 이어지는 전체 과정에 대한 분석이 이루어지지 못했다는 한계가 있다. 특히 창신숭인 지역은 전국 최초로 주민중심 도시재생기업인 '창신숭인 도시재생협동조합 (CRC)'를 창설하며 주목을 받은 만큼 CRC 창설 단계까지의 분석이 요구됨에도 이를 포함하지 못했다. 또한, 창신숭인 지역의 주민들은 뉴타운 사업 당시 이를 찬성한 가옥주와 반대한 가옥주, 봉제산업 종사자, 기타 세입자들로 구성되며 이들 간에 서로 다른 태도와 인식이 존재한다. 그럼에도 선행연구는 가옥주 집단을 뉴타운 찬반 여부와 상관없이 접근하였으며 주민 집단 내의 이질성이 도시재생사업 전반에 어떠한 영향을 끼쳤는지에 대한 설명이 부족하다.

이러한 점은 기존의 도시재생사업에서 주민 참여에 관한 선행연구에서도 공통적으로 나타나는 한계점이다. 주민참여에 대한 기존의 논의는 민관 간의 소통과 협력을 강조하는 한편, 주민을 추상적인 개념으로 상정하고 '하나의 주민 집단'으로 전제함으로써 주민 내의 이질적인 특성과 그로 인해 발생하는 이해상충의 문제를 간과하고 있다는 한계를 가진다. 따라서, 거버넌스의 과정에서 시민 조력자로서의 관이 역량을 강화시키고 권한을 부여하는 대상을 누구로 인식하고 있는지 살펴보아야 하며, 거버넌스에서 이탈하거나 배제되는 사람들의 시각에서 도시재생사

업 과정에 작동될 수 있는 참여와 이탈의 기제에 대해 살펴볼 필요가 있다.

특히나 창신숭인 도시재생 사업에서는 주민 역량강화를 목표로 삼아 재생 사업 기간 동안 인큐베이팅을 통해 주민 자치를 이룩할 수 있는 CRC 창설을 초기부터 염두에 두고 있었다. 그렇기에 재생사업 과정에서 주민들에 대한 교육과 경험의 축적을 통해 그들이 독립적인 자치 조직을 효과적으로 운영할 수 있도록 하는 것이 중요했다. 또, 도시재생뉴딜 로드맵에서는 선도사업 이후 지정된 도시재생 사업지들에 대해 도시재생기업을 도입할 것을 권고하고 있으며 국토부는 2018년, 주민 중심으로 도시재생지역을 유지, 관리할 수 있도록 마을관리협동조합의 육성 및 지원 방안을 마련하기도 했다. 따라서 협력 과정에서 주민들의 역량 강화와 권한 부여(empowerment)가 중요한데 부여된 권한을 주민 집단 중 누가, 어떤 과정을 통해 획득하게 되었는지에 대해 연구의 필요성이 존재한다.

이러한 점을 종합했을 때, 본 연구는 선행연구들과 크게 네 가지 차별점을 가진다.

첫째, 도시재생사업의 시작부터 완료 단계까지를 통시적으로 다룬다. 우리나라의 경우 대부분의 연구들이 실태조사를 중심으로 이루어져 협력적 거버넌스가 구축되는 과정에 대한 사례 연구를 한 것들이 드물다.(조만형・김이수, 2009) 도시재생사업 또한 협력적 거버넌스의 일환으로 단계별로 과정을 추적하며 연구할 필요가 있다.

둘째, 참여한 주민뿐만 아니라 참여하지 않은 주민들까지 다루며 그 양상이 구체적으로 자발적 이탈인지, 비자발적인 배제였는지까지 파악한다. 다수의 선행연구들은 대부분 도시재생사업과정에 참여하고 있는 주체들을 살펴보았지만, 참여하지 않는 주체들이 대부분인만큼 그들이 거버넌스 과정에 참여하지 않고 이탈하는 현상 또한 심도 깊은 분석이 요구된다. 창신숭인 지역의 경우 주민 참여율은 1% 정도에 그쳤는데, 적극적 참여자뿐만 아니라 그 외 주민 주체들의 이탈과 배제 양상 또한 확인해 볼 필요성이 있다.

셋째, 주민들의 참여에 대해서도 참여의 단계를 협력과정으로 진입하는 단계와 협력과정에서 참여를 지속하는 단계로 구분하여 각각의 참여에 영향을 미치는 요인을 파악한다. 기존의 연구들은 이해관계자들의 참여 여부만을 대상으로 했거나, 참여 여부와 지속 여부를 구분하지 않고 '참여'라는 개념 하에 복합적으로 연구한 경우가 다수였다. 참여자의 수를 늘리는 것은 참여하지 않은 주체들의 참여를 독려하여 협력 과정으로 진입하는 주체들의 수를 늘리는 것을 말한다. 그런데 이뿐만 아니라 참여 과정으로 진입한 주체들이 중도 이탈하지 않고 협력 과정을 충실히 이행할 수 있도록 상황적 조건들을 호의적으로 마련해주는 것 또한 중요하므로 둘을 구분하여 분석할 필요가 있다.

마지막으로 이질적 주민 집단을 전제하고 주민의 유형을 세분화하여 협력적 거버넌스 과정에서 누가, 왜, 어떻게 참여했는지 분석한다. 기존 연구들은 주민을 하나의 공동체로 여기고 접근하여 그 안에서 주민 유형별로 다르게 나타나는 참여의 양상을 놓친 한계가 있다.

3. 연구 분석틀

1) 협력적 거버넌스 과정

Ansell&Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형은 안지언・김보름(2018), 이원동・최명식(2017), 최문형 외(2015), 한상연 외(2014), 김수경(2013)의 연구에서 도시재생사업의 거버넌스 과정을 분석하는 데에 사용된 바 있다. 또, 국내 연구에서는 김도윤(2018), 김이수(2011), 조만형・김이수(2009) 등이 각자의 연구 특성을 고려하여 Ansell&Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모델을 일부 수정하여 활용하였다. Ansell&Gash의 모형은 초기조건-협력과정-결과로 이루어져있어 중심이 되는 협력 과정뿐만 아니라 그 선후의 단계까지도 포괄적이고 통시적으로 이해할 수 있다는 장점이

있다. 따라서 본 연구는 협력적 거버넌스 과정의 분석틀로서 Ansell&Gash(2008)의 모형을 수정 및 보완하여 활용하였다.

(1) 초기조건

기존 모형에서는 협력 과정에 참여할 것인가와 관련되는 초기조건에는 참여 자원, 참여 유인, 협력과 갈등의 경험이 영향을 끼치지만 참여 자원은 초기 조건보다는 협력 과정의 지속성에 더 큰 영향을 미친다고 판단하였다. 따라서 수정된 초기 조건은 참여 유인과 협력 경험으로 정리하였다.

참여 유인은 참여의 이유나 필요성과 관련되며 개인적, 사회적 유인으로 구분하였다. 윤주명(1995) 연구에서 시민의 참여에 영향을 끼치는 참여 유인을 개인에 직접적인 편익을 유발하는 정도에 따라 사적 이익과 관련되는 개인적 유인과 집단적 이익과 관련되는 집합적 유인으로 구분한 것을 반영하였다. 윤주명(1995)은 개인적 참여유인으로 사적 이익의 신장 및 손해의 회피와 연관된 것들을 제시한다. 여기에는 사유 재산 보호 및 가치신장, 권력 향상, 정보력 향상 등 개인에게 직접적인 효과를 주는 것들이 포함된다. 집합적 참여유인은 시민 이익의 신장, 공무원의 권력 남용 방지, 지역사회 발전 등 참여의 효과가 집합적인 것들이 포함된다.

개인적 유인과 관련하여 하정봉・길종백(2013)은 개인이 참여로 인한 비용보다 이익이 더 큰 경우에 참여가 더 적극적으로 일어날 수 있다고 가정하고 설문 항목을 분석하여 이익 요인이 주민 참여 정도의 종속 변수 중 하나인 지자체 운영·활동에 대한 관심에 유의미한 정의 영향을 미친다는 것을 밝혔다. 성순아・오후・황희연(2015)은 청주시 사직2동의 도시재생사업을 연구 대상으로 하여 주민들의 참여 동기에 영향을 미치는 주민 참여 활동을 분석하였다. 종속변수인 참여 동기는 브롬(V.H. Vroom)의 기대이론을 근거로 보상, 성취감, 기대감이라는 3개의 변수를

선정하였다. 여기서 보상은 주민참여활동을 통해 얻게 되는 개인적 욕구와 부합하는 모든 형태의 대가를 의미하는데 이는 본 연구의 개인적 유인과 맞닿는다. Clark&Wilson(1961)의 연구는 참여로부터 얻을 수 있는 유인으로 물질적 유인, 유대적 유인, 목적적 유인을 제시한다. 물질적 유인은 유형의 구체적 보상으로서 급여, 부동산 가치의 증가와 같이 금전적 가치로 바뀌어질 수 있는 것을 가리킨다는 측면에서 개인적 유인과 연관된다. 또, 유대적 유인은 사회적 상호작용으로부터 도출된 사회화, 집단 정체감 등을 포함하며, 목적적 유인은 초개인적인 목적으로서 지역사회의 개선, 책임감 등을 말하는데 이들은 본 연구의 사회적 유인과 관련된다.

이를 바탕으로 본 연구에서는 개인적 유인은 사적 이익 추구를 위한 것으로서 재산 가치 향상, 손해 방지, 지역 사회 내 영향력 행사 등과 관련되는 한편 사회적 유인은 지역 공동체 차원의 이익 추구를 위한 것으로서 지역 사회 발전, 공동체 활성화, 관의 권력 견제 등으로 정리하였다.

또, 기존 Ansell&Gash(2008)의 모델은 협력과 갈등의 경험을 주체 간의 경험으로 상정한 반면, 본 연구에서는 주체 내 경험까지 포괄하였다. 이는 주체 간 갈등이 존재함에도 주체 내 협력의 경험으로 인한 결속력이 협력 과정에 참여하는 데에 영향을 끼칠 수 있음을 반영한 것이다.

(2) 협력 과정

협력 과정에 영향을 끼치는 요인은 내부, 외부로 구분하여 내부 요인으로는 참여자원, 외부 요인으로는 제도적 설계, 촉진적 리더십으로 구성하였다. 내부 요인은 거버넌스 과정에 참여하는 주민 집단 내부에서 발생하는 요인과 관련된 것이며, 외부 요인은 주민 집단 이외에 행정의 리더십, 법, 제도 등과 관련하여 주민집단 외부에서 주어지는 요인과 관련된다.

내부요인으로 참여 자원이란 참여를 도모하거나 제약하는 요인과 관련된 것으로 참여에 드는 지식, 시간, 금전, 권력 등을 포함한다. Verba・Nie(1972)는 시민들이 참여를 결정하는 요소로 자원, 태도, 사회적 환경요인으로 제시하였는데 그 중 자원 요인은 참여 기술, 시간, 돈을 포함하며 이들은 참여의 직접적인 제약 요인이라 말하였다. Kweit・Kweit(1981)는 시민들의 참여 활동에는 참여 비용이 수반되는데 참여 비용으로 참여에 연관된 시간 및 노력을 제시하였다.

이러한 참여자원은 기존 Ansell&Gash(2008)의 모델에서 초기 조건에 해당되었다. 하지만 본 연구는 참여자원을 협력 과정 참여의 지속성에 영향을 끼치는 요인으로 판단하였다. 예컨대, 초기조건에 참여자원이 영향을 끼친다면 자원이 부족한 봉제인들은 초기 조건에서 이탈했어야 했을테지만, 협력 과정에 참여하는 모습을 보였다. 하지만 가옥주들만큼 협력 과정에 투자할 자원이 충분하지 못했기 때문에 협력 과정 중간에 대거 이탈하는 모습을 보인다. 따라서 참여 자원은 협력 과정의 지속적 참여에 영향을 끼침을 반영해볼 수 있다.

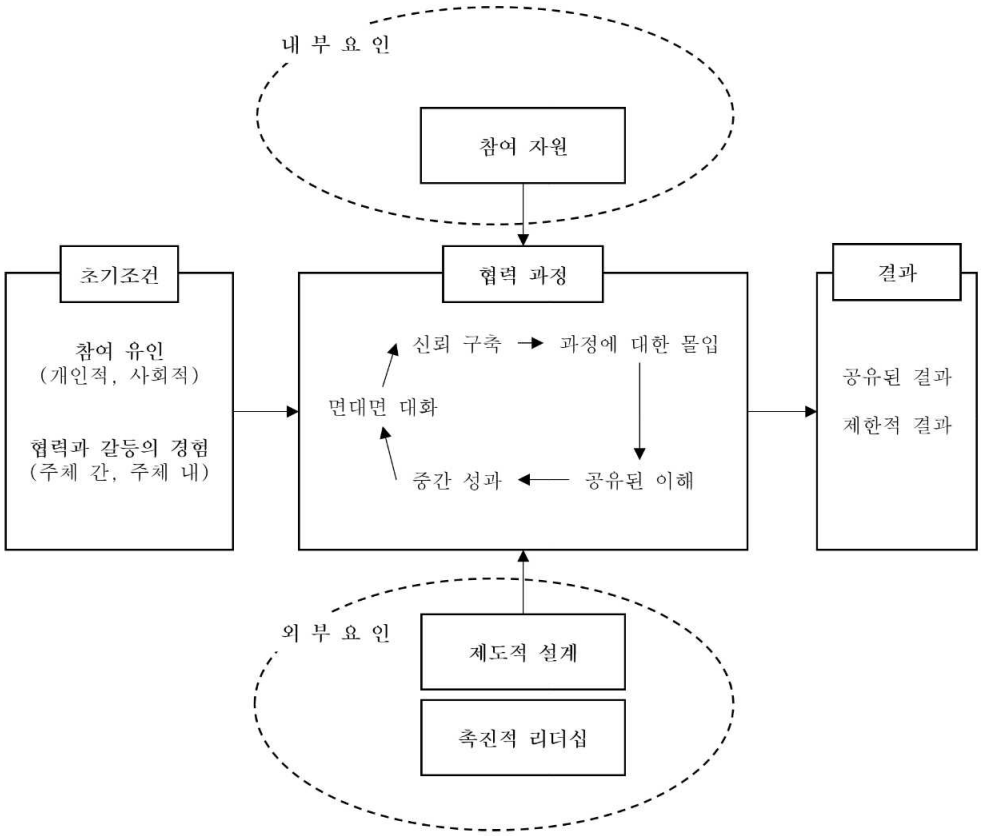
(3) 결과

마지막으로, 협력 과정 후의 결과는 개방적 결과와 제한적 결과로 나누어 살펴본다. 이는 도시재생사업을 통해 주민 모두가 누릴 수 있는 일반적 혜택과 도시재생사업에 참여하였고, 그 과정에서 이탈 및 배제당하지 않은 소수 주민들의 특권적 혜택을 구분하기 위함이다.

개방된 결과는 주민공동이용시설 조성, 기반시설 확충 및 주거환경 개선 등 가시적으로 확인할 수 있는 결과로서 이러한 사업적 결과는 사업에 참여한 주민뿐만 아니라 참여하지 않은 주민들에게도 혜택을 줄 수 있다는 점에서 배제성과 경합성이 없다. 즉, 이는 공공재의 성격을 띠기 때문에 참여 여부와 상관없이 도시재생사업이 성공적으로 완료되면 지역 주민 모두에게 혜택이 돌아가게 된다.

제한적 결과는 도시재생사업의 참여를 통해 얻을 수 있는 무형의 결과로서 성숙한 시민의식 함양, 역량강화, 지역 애착도 상승 등과 관련된다. 이러한 결과는 경합성은 없지만 배제성은 존재하여 도시재생사업에 참여한 주민들에 한해 제한적으로 누려진다.

이틀 바탕으로 도출한 새로운 협력적 거버넌스 모델은 [그림 2]와 같다.



<그림 2> 협력적 거버넌스 수정 모델

2) 참여와 이탈

본 연구는 위 수정된 협력적 거버넌스 모델의 흐름 속에서 주민 주체들의 참여와 이탈의 양상을 확인한다. 이때 이탈은 참여주체의 자발적

이탈과 비자발적 이탈(배제)로 구분할 수 있다. 앞서 서술했듯, Mac(2012)은 의사결정과정의 비참여 양상을 개인의 의지에 기반하여 자발적으로 발생하게 되는 것인지, 혹은 의지와 상관없이 개인의 능력이나 외부적인 요인 등에 의해 비자발적으로 발생하게 되는 것인지를 구분하였다.

본 연구에서는 이러한 접근법에서 착안하여 협력적 거버넌스 과정의 이탈을 자발적, 비자발적 이탈로 구분하였다. 창신숭인 도시재생사업 과정에서는 두 차례의 주민주체 이탈이 발생하는데, 주민 주체별로 이탈의 양상이 스스로 과정에 참여하지 않는 자발성을 보이기도 하고, 타 주체에 의해 배제되는 모습을 보이기도 하는 등 서로 다른 모습이 나타난다. 이탈의 양상마다 이에 영향을 끼친 거버넌스 과정의 요인도 각각 상이했으므로, 주민 주체의 이탈이 자발적이었는지, 비자발적인 이탈로서 배제의 특징을 가지는지 구분할 필요가 있다.

제3장 분석 대상 및 연구방법

1. 분석 대상지 현황

1) 일반 현황

국토교통부의 도시재생선도지역 공모지침에 의하면 도시재생선도지역으로 선정되기 위해서는 인구감소, 산업이탈, 건축물 노후화의 기준을 만족하는 개선이 시급한 쇠퇴 지역이어야 한다. 인구 분야에서는 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소해야 하며[1], 산업경제 분야에서는 최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역이어야 한다. 마지막으로 물리적 환경과 관련하여 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난, 즉 공모 당시 기준으로 1994년 이전 준공된 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역이어야 한다.

표 3 창신숭인 인구 구조 현황

구분	창신 1동	창신 2동	창신 3동	숭인 1동	합계
인구	6,862	11,040	7,933	7,232	33,067
지역 내 비율	20.8%	33.3%	24.0%	21.9%	100%
65세 이상 고령자 (비율)	1,084 (15.8%)	1,561 (14.1%)	1,060 (13.4%)	1,033 (14.3%)	4,733 (14.3%)

자료: 서울특별시 (2015)

1) 2014년 도시재생선도지역 지정 공모에서는 7개년도(1980년, 1985년, 1990년, 1995년, 2000년, 2005년, 2010년) 자료 중 최대치 대비 2010년 인구가 20% 이상 감소 여부를 확인하였다.

창신숭인 지역의 경우 봉제 산업이 위축되면서 인구도 함께 큰 폭으로 감소하였다. 1980년 인구 수 67,531명에서 2010년에는 30,785명으로 54.4%가 감소하여 인구 유출이 심각하며 게다가 젊은 세대가 지역을 떠나면서 고령화가 빠르게 진행되고 있는 상황이다. 활성화계획 상 창신숭인 지역의 동 별 인구 분포를 살펴보면 창신 2동의 인구가 전체 4개 행정동 중 33.3%로 가장 많은 주민들이 살고 있으며 전반적으로 65세 이상 고령자가 14% 내외로 고령화가 상당히 진행되었음을 알 수 있다.

산업과 관련해서는 2001년 사업체수가 3,951개에서 2011년 3,695개로 6.5%가 감소하여 산업의 이탈이 발생했다. 창신동은 1950년대 이후 피난민들이 판잣집을 짓고 의류를 생산한 것을 시작으로 1970년대 이후 이농현상과 평화시장 봉제공장의 이전, 확산에 따른 수요 급등으로 영세 하청업체들이 창신동으로 더 많이 유입되었다. 이러한 역사 속에서 창신숭인 지역은 현재 국내 최대 의류시장인 동대문 패션타운의 배후지로 최소 1000여 개의 봉제업체가 자리잡고 있다. 하지만 중국 생산 공장의 저렴한 인건비와 물류산업 발전에 따른 운송료 절감으로 중국 공장으로의 OEM이 활성화되며 산업 경쟁력이 약화되어 있는 상태이다. 창신숭인 지역의 봉제 작업 공간은 평균 61.7㎡로 서울특별시내 봉제업체 중 가장 비좁아 열악하며 2013년 폐업률은 12.5%로 2012년 대비 93.1%의 봉제업체가 이익이 감소했다.(서울특별시, 2018) 구체적으로 지역 내 산업 환경은 봉제산업을 중심으로 제조시설과 상권이 혼재되어 있는 가운데 창신 2동과 숭인 1동은 제조업, 창신 1동은 도매및소매업의 비중이 가장 높으며 창신동 3은 산업 특성이 모호한 것으로 나타난다. 이는 창신 2동과 숭인 1동을 중심으로 봉제업체들이 집적되어 있고, 창신 1동에는 창신시장이 위치해 있는 특성 때문이다. 봉제 공장의 경우, 5~6인 규모의 종합공장은 창신동 진입부에 분포하며, 경사가 심해지는 동네 안 쪽으로는 아래 지대의 종합 공장에서 일감을 받아 재봉만을 분업화하여 담당하는 가정집들이 있다. 또, 여전히 대다수의 업체가 개인주택 한 켠에서 가내수공업 형태로 작업하고 현금으로 대금을 결제하며, 봉제업체의 약 20%

정도만이 사업자등록을 한 것으로 추산되어 정확한 현황 파악이 어렵다는 한계가 있다.(서울특별시, 2018)

표 4 창신숭인 주택 현황

구분	창신 1동	창신 2동	창신 3동	숭인 1동
단독주택	254	728	219	537
다세대다가구	129	376	71	176
아파트	14	24	71	11
주택 합계	397	1,128	319	724
과소필지 비율	58.7%	68.3%	48.2%	56.7%
20년 이상 건축물 비율	77.1%	76.6%	86.0%	82.4%

자료: 서울특별시 (2015)

또, 창신숭인 지역은 전체 건축물 수 2,969개 중 2,216개가 준공 20년 이상되어 총 74.64%가 노후 건축물에 해당하여 주거 환경이 악화되어 가는 지역이다. 창신숭인 지역은 구릉지에 입지해 있고, 여전히 비좁은 골목길에 다가구, 다세대 주택이 밀집되어 있고, 노후되었으며 기반시설이 열악하다. 도시재생사업 추진 당시 창신숭인 지역의 쇠퇴도를 확인해보면 쪽방촌, 무허가, 공폐가 등 20년 이상 노후 건축물이 약 70%이며, 2000년대 노후 건축물이 38.9%에서 2010년 74.6%로 증가하였다. 또, 폭원 4m 미만 도로에 접한 건축물이 40.6%이고, 지형의 54%가 경사도 10도 이상으로 도로사정으로 인한 건축 신축 불가 필지가 다수이다. 한편, 창신 2동에 단독 주택이 많은 것은 창신 2동에 봉제인들이 밀집되어 있는 것과 연관되는데, 단독 주택의 저층부는 원하청공장, 상부층은 가

내수공업을 하는 형태가 주를 이루고 있다. 창신 3동의 경우 다른 행정동에 비해 아파트의 비율이 높은데, 이러한 특성이 반영되어 창신 3동의 창신 11구역만 재개발 추진위원회가 구성되기도 하였다.

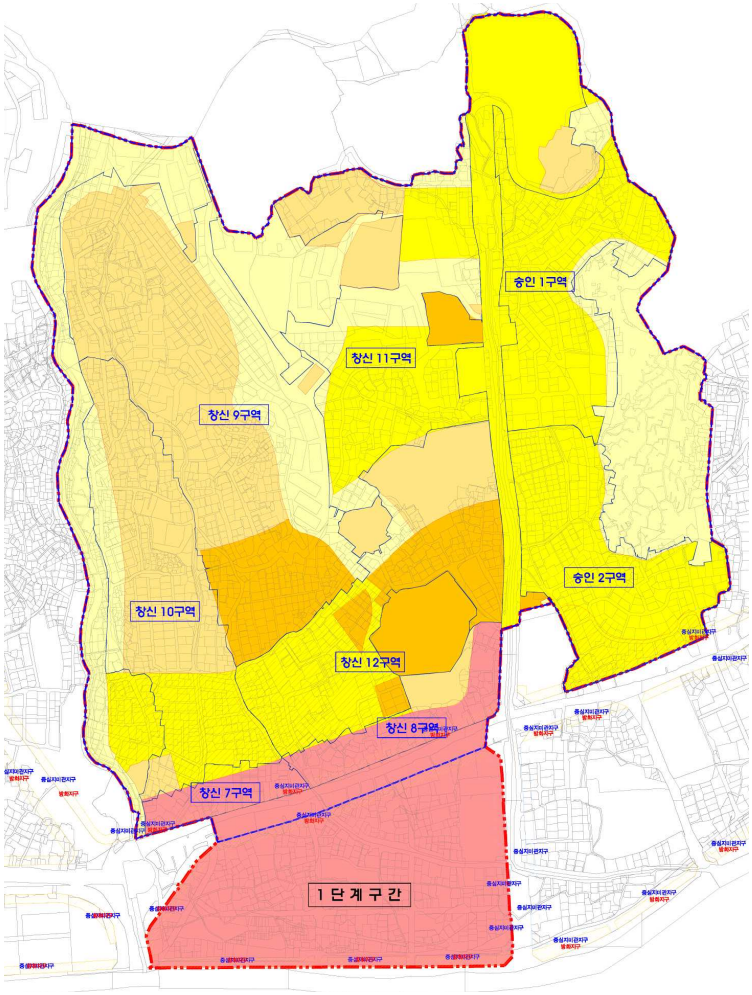
2) 도시재생사업 약사

창신숭인 일대는 1970년대 봉제산업을 기반으로 지역경제 발전에 기여하였으나 2000년대에 들어서면서 봉제산업의 경쟁력 약화와 경제침체로 위축되었다. 이에 이 지역은 서울에서 가장 늦게 3차 재정비촉진지구(뉴타운)로 2007년 4월에 지정되었다.

표 5 창신숭인 뉴타운 사업 흐름

2005.08.29.	3차 뉴타운 후보지 지정
2005.10	창신숭인 뉴타운 반대 비상대책위원회 발족
2005.11.30.	제3차 뉴타운 지구 지정 요청 (종로구->서울특별시) 반대 민원 등으로 지구 지정 유보
2006.11.30.	창신숭인 재정비촉진지구 지정 신청 (종로구->서울특별시)
2007.04.30.	재정비촉진지구지정고시
2010.02.11.	재정비촉진계획 결정 (1단계 : 1~6구역)
2010.04.22.	재정비촉진계획 결정 (1단계 : 7~12구역, 숭인 1~2구역)
2010.06~2010.07	창신 8~12구역, 숭인 1~2구역, 총 7개 구역 재정비 촉진계획 취소 소송제기
2012.12~2013.03	창신 7~10, 12, 숭인 1~2구역, 총 7개 촉진구역 주민 구역해제 동의서 30%이상 자체 징구
2013.04.05.	창신 7~10, 12구역, 숭인 1~2구역 해제 신청
2013.06.13.	뉴타운 지정 해제
2013.10.10.	창신숭인 재정비촉진지구 지정 해제 결정

자료: 손경주 (2018)



<그림 3> 창신・숭인재정비촉진지구 재정비촉진계획 지형도면

자료 : 창신・숭인재정비촉진지구(2단계구간) 재정비촉진계획 결정 및 지형도면 고시 (서울특별시고시 제2010-148호)

당시 재정비촉진지구로 지정된 종로구 창신숭인 일대는 서울 뉴타운 가운데 가장 면적이 넓었다. 이 구역은 동대문과 인접해 있고, 유네스코 세계문화유산 등재가 추진 중인 서울성곽이 창신9・10구역을 둘러싸고 있어 고층 개발이 어려운 상태였다. 이에 사업성이 부족해 처음에는 후보지에서 탈락했지만, 종로구가 추가 지정을 신청하는 등 적극적으로 추진한 결과, 서울특별시 마지막 뉴타운 사업지구로 선정되게 되었다. 하

지만 초기부터 미미한 개발이익, 봉제산업 네트워크 붕괴 등을 우려한 주민들의 반대가 많았다.

표 6 창신숭인 주민 유형 별 뉴타운 사업 선호도 및 이유

구분		1순위	2순위	3순위
찬성 (25.6%)	가옥주 (33.2%)	노후된 주택들에 대한 대규모 정비가 시급하므로	열악한 기반시설 확충이 시급하므로	뉴타운 이외의 방법으로는 완전한 주거환경개선이 어려우므로
		73.5%	69.9%	30.1%
	세입자 (18.0%)	열악한 기반시설 확충이 시급하므로	노후된 주택들에 대한 대규모 정비가 시급하므로	뉴타운 이외의 방법으로는 완전한 주거환경개선이 어려우므로
		60.0%	55.6%	46.7%
반대 (74.4%)	가옥주 (66.8%)	추가부담금을 감당할 여력이 없어서 재정착이 어렵기 때문에	부동산 경기 침체로 개발 이익을 기대할 수 없어서	임대 수입이 사라져 생계가 불안정해지기 때문에
		68.3%	53.3%	26.9%
	세입자 (82.0%)	세입자에 대한 대책이 마련되지 않았기 때문에	생계형 일자리 및 상권 붕괴가 우려되어서	사업 추진 시 타 지역으로 이주해야 하므로
		72.7%	49.3%	46.8%

자료 : 서울특별시 (2013)

[표 6]에 나타난 서울특별시에서 발표한 창신숭인 지역 250명의 소유주와 250명의 세입자를 대상으로 실시한 주민 여론조사에 의하면 뉴타운

을 반대하는 소유주는 66.8%, 세입자는 82.0%로 과반이 뉴타운 해제를 바라는 것으로 나타났다. 뉴타운을 찬성한 가옥주들의 경우, 노후한 주택 정비 및 열악한 기반시설 확충의 시급성을 이유로 뉴타운 사업을 찬성했다. 또, 뉴타운 사업 해제 시 노후지역에 대한 슬럼화 및 우범화, 부동산 가치 하락에 대한 걱정이 있었다. 반대한 가옥주들의 경우, 추가 분담금 부담으로 인한 재정착의 어려움, 미미한 개발이익, 임대수입 상실로 인한 생계 불안정화를 뉴타운 사업 해제 주장 이유로 꼽았다. 한편 세입자들의 경우 세입자 대책의 부재, 생계형 일자리 및 상권 붕괴 우려, 타지역으로 강제 이주 등을 들어 반대했다.

특히나 분담금에 대한 부담은 가옥주들이 뉴타운을 반대한 가장 큰 이유였다. 뉴타운 사업을 위해 소유자가 내야 하는 분담금은 수천만원에서 수억원에 달하기까지 했는데, 큰 비용을 조달하기 어려울 뿐만 아니라 조달할 수 있다하더라도 사업을 통해 상승할 재산 가치가 투자금에 미치지 못할 것이라 판단하였다. 더불어 기반시설 정비 및 확충을 위한 토지보상기준이 주민들이 요구한 수준에 미치지 못하였다. 이에 따라 이미 임대 사업을 통해 안정적인 소득을 얻고 있는 토지 소유자들에게 뉴타운 사업은 손해 보는 장사라는 여론이 형성되었고, 창신11구역 한 곳만 설립추진위원회가 꾸려지고 나머지는 추진위 자체도 구성되지 못했다.

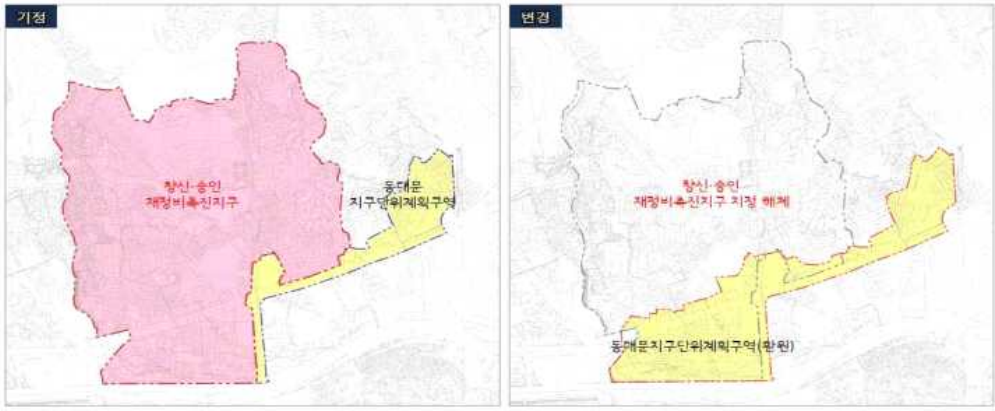
> “자세히 읽어보니 이 법 (도시재정비촉진을위한특별법)이 주민한테는 자기 재산이 반토막이 날 정도의 개발법이더라고. (...) 그렇게 되니까 우리의 재산이 반토막 나게 되는 걸 알게 되었죠. 그 때부터 아주 죽자살자하고 싸워 온 게 그래도 우리 동네는 승리로 이겨냈죠.”
>
> - 창신 1동 주민협의체 대표 (창신1동, 뉴타운 반대)

자료: 창신숭인도시재생지원센터 (2015) p.94

뉴타운 사업 진행이 지지부진하고 있을 때, 박원순 서울특별시장의 취임으로 새로운 국면으로 들어서게 된다. 박원순 시장은 뉴타운 사업에

대한 전면적인 재검토를 통해 2012년 1월 30일 ‘뉴타운·정비사업 신정책 구상’을 발표한다. 그 핵심 내용은 “영세 가옥주·상인·세입자 등 사회적 약자가 눈물을 흘리는 일이 없도록 전면 철거방식의 뉴타운·정비사업 관행을 인간답게 살 권리를 보장하는 공동체·마을만들기 중심으로 바꾸겠다.”는 것이었다. 지역 구성원 다수가 뉴타운 사업을 원하지 않을 시 일정 비율의 주민 동의를 얻어 뉴타운 지구지정을 해제하고 대안을 모색할 수 있도록 하였다.

이러한 출구 전략에 힘입어 주민의 요청으로 창신 11구역을 제외한 7개 구역이 해제됨으로써 최초로 뉴타운 지구 전체가 해제되었다. 이후, 1단계 구간과 2단계 구간을 분리하여 왕산로 북쪽인 2단계 구간은 도시재생선도지역으로, 1단계 구간은 도시환경정비사업구역으로 지정되었다.[2)]



<그림 4> 창신숭인 재정비촉진지구 지정 해제 도면

자료 : 창신숭인 재정비촉진지구 지정 해제 결정 및 지형 도면 고시 (서울특별시고시 제2013-329호)

2) 도시재생선도지역으로 지정된 구역은 뉴타운 계획의 1단계 대상지였던 창신 1동 남측을 제외한 창신 1동 북측, 창신 2,3동과 숭인 1동을 포함하는 지역이다. 창신 1동 남측을 제외하게 된 이유는 당시 창신 1동 남측 지역은 상가재개발을 위한 도시환경정비사업 대상지였던 반면 2단계 지정 구역은 주택재개발사업 대상지라는 사업지의 상이한 특징 때문이다.

하지만 뉴타운 해제가 곧바로 모든 문제의 해결을 의미하는 것은 아니었다. 뉴타운 지정에 따른 행위 제한으로 지역 환경 정비와 관리를 위한 투자가 일체 중단되어 주거 환경은 이전보다 더욱 열악해져 있었다. 보다 큰 문제는 새로운 지역 재활성화 대안을 찾아나서야 할 지역 공동체가 뉴타운 찬반 여부에 따라 분열되었다는 점이다. 주민들은 뉴타운 사업의 찬성과 반대로 나뉘어 대립하였고, 서울특별시와 종로구에 대한 불만이 축적되면서 행정과의 불신 또한 극에 달해 있는 상태였다. 즉, 이 곳에서는 여전히 사회, 경제, 문화적 쇠퇴가 복합적으로 진행되고 있었고 종합적인 재생 대책이 필요한 상태였다.

표 7 창신숭인 도시재생사업 개요

사업명	창신숭인 도시재생 선도사업
사업 범위	위치 : 종로구 창신 1,2,3동, 숭인 1동 일대 (창신 1동 왕산로 남측 1단계 구간 제외)
	면적 : 830,130㎡
사업 기간	2014.05~2017.12
사업비	마중물 사업 : 200억원 (국비 100억원, 서울특별시비 100억원) 지자체 협력 사업 : 552.9억원 중앙부처 협력 사업 : 242.5억원 민간협력사업 : 1억원
도시재생유형	근린재생 일반형
사업 목표	주민공동체 활성화를 통한 지역맞춤형 주거, 산업, 문화의 통합재생실현
마중물 사업 내용	- 주거환경개선 (안전안심골목길, 누리공간,공동이용시설) - 지역경제활성화 (봉제역사관, 공공작업장, 일자리 지원) - 역사문화자원화 (백남준기념관, 마을탐방로, 채석장 일대 명소화) - 주민역량강화 (주민공모사업, 주제공모사업,마을배움터)

자료 : 손경주 (2018) 연구자 재구성

이처럼 종합적인 대책이 요구되는 상황에서 창신숭인 지역은 2014년 5월 근린재생 일반형 도시재생 선도지역으로 지정되었다. 창신숭인 도시재생선도지역은 서울특별시 종로구 창신 1,2,3동과 숭인 1동을 포함하는 830,130㎡ 면적의 지역으로, 활성화계획에 따라 '낙산을 품고 흐르는 행복마을, 창신숭인'이라는 비전 하에 주거환경재생, 봉제재생, 관광자원화[3]라는 목표에 따라 분야별 사업을 수립하였으며, 그 바탕에 '공동체 활성화'라는 근본적인 목표를 두고 사업을 추진하였다.

표 8 창신숭인 도시재생사업 사업비

사업명	단위업무	사업비 (억 원)		
		계	국비	지방비
주거환경 개선	어린이공원정비	75	37.5	37.5
	안전안심 골목길 조성			
	주민공동이용시설			
	푸른마을 가꾸기 등			
	봉제지원 앵커시설			
봉제재생	봉제 일자리 지원	70	35	35
	봉제공동작업장 조성			
	봉제 플랫폼 및 거버넌스 구축 등			
관광자원화	성곽봉제마을 관광화	45	22.5	22.5
	채석장 관광화			
	소외, 낙후지역 도시경관 개선 등			
주민공모	일반공모/기획공모	5	2.5	2.5
주제공모	채석장 활용방안, 오토바이 친환경화 방안 등	2.5	1.25	1.25
도시재생 마을학교	공통, 주민협의체, 주민공모사업, 도시재생사업 연계 프로그램 등	2.499	1.2495	1.2495
계		199.99	99.995	99.995

자료 : 서울특별시 (2015)

3) 도시재생활성화계획 고시(제2015-54호)에 의하면 기존의 사업 목표는 '주거환경재생, 봉제재생, 관광자원화'였지만 이후 주민들의 의견 수렴을 통해 주거환경재생, 지역경제 활성화, 역사문화자원화로 목표가 수정되었다.

구체적인 마중물 사업 내용은 [표 8]과 같다. 사업 분야는 이후 주민 설명회에서의 피드백을 통해 몇 차례 수정되었지만 총 200억원이 투자되었고, 주거환경개선에 가장 많은 비용이 투입되었다.

2. 자료 수집 및 분석 방법

1) 연구 대상자

본 연구에서는 뉴타운 사업 지정부터 현재까지 창신숭인 지역에 거주 혹은 근무하며 지역의 개발 역사를 함께한 주민들을 연구 대상자로 삼았다. 특히 도시재생 사업기간동안의 거버넌스 과정을 심도있게 분석하는 것이 연구의 목적이므로 해당 과정에 참여한 주민 및 행정을 중심으로 연구 대상자를 구성하였다.

특히, 창신숭인 지역의 도시재생 사업에 참여한 주민들을 자가 소유 여부를 기준으로 구분하였다. 도시재생 사업지는 과거에 재개발이 시도되었으나 시행되지 못하고 남겨진 잔여지인 경우가 많다. 창신숭인 지역을 포함한 서울특별시 내 주거지재생형 1단계 사업지는 총 8곳으로 그 중 5곳은 재개발 추진 역사가 있는 곳이다.[4] 따라서 도시재생 사업지에서는 재개발 사업에 따른 경제적 이익에 대한 기대와 맞물려 주민들 간의 사회적 관계가 토지와 주택의 소유 여부로 변환되어 주민들 간에도 상충하는 이해를 가지는 장소가 될 수 있다.(주대관, 2018) 이때, 자가 소유 여부는 본 연구가 주목하는 도시재생사업 기간 동안의 소유 여부로 하였다.

가옥주는 뉴타운 사업의 찬반 여부를 기준으로 찬성 가옥주와 반대 가옥주로 다시 재구분하였다. 또, 세입자는 창신숭인 지역이 봉제 집적

4) 2015년 지정된 서울특별시 주거지 재생형 도시재생사업지는 총 8곳으로 창신숭인, 가리봉, 해방촌, 성수동, 신촌동, 암사동, 장위동, 상도 4동이다. 그 중, 창신숭인, 가리봉, 해방촌, 장위, 상도 4동은 재개발 사업의 추진 및 해제의 역사가 있는 곳이다.

지라는 특징이 있는 만큼 봉제인이 지역 주민 구성에 중요한 요소이므로 봉제인과 일반 세입자를 구분할 필요가 있다. 봉제인들은 자가 소유자인 경우와 세입자인 경우가 모두 존재하며 뉴타운 사업에 대해서도 찬반 의견이 다양하게 나타난다. 이처럼 봉제인들마다 특성이 모두 다르지만, 봉제업 종사자이면서 가옥주인 경우 봉제업 종사자로서의 집단적 특징보다는 뉴타운 사업의 경제적 이해관계에 직결되는 가옥주로서의 특징이 더 강하게 나타났다. 그럼에도 봉제인들의 경우 대부분이 세입자이며, 뉴타운을 반대한 사람들이었다는 경향을 가지므로,[5] 본 연구에서 주목하는 주민 유형으로서의 봉제인은 세입자 집단의 봉제인이다. 추가적으로 촉진적 리더십의 역할을 한 도시재생센터와 종로구청, 서울특별시청 담당자 또한 연구 대상자로 선정하였다.

2) 자료 및 분석 방법

자료 수집은 문헌 조사와 현장 조사를 통해 진행하였다. 문헌 조사는 창신숭인 지역에서 진행된 뉴타운 사업과 도시재생사업에 대한 이해도를 높이고자 관련 법령과 공청회 관련 자료들을 검토하였으며 서울특별시 및 종로구청에서 제작한 각종 사업 계획서 및 보고서, 설명회 자료, 실태조사 등을 상호 비교하고 정리하여 사업 진행 과정 및 객관적인 정보들을 파악하였다. 또한 2014년 7월부터 2017년 11월까지 발간된 창신숭인 도시재생센터 소식지를 참고하여 도시재생사업동안의 사업 내용들을 구체적으로 파악하였다.

현장 조사는 문헌조사에서 파악할 수 없는 상황 파악을 위해 현장답사와 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰는 2020년 9월부터 11월에 걸쳐 진행되었으며 각 참가자에게 개별적으로 연구의 배경과 목적을 충분히 설명하고 질문목록에 대해서도 설명을 하고 동의를 받았다. 1차적으로는

5) 창신·숭인 지구 뉴타운 해제에 따른 주민 여론조사 (서울특별시, 2013.08.)에 따르면 세입자는 82.0%가 뉴타운 해제를 바라는 것으로 나타났다.

CRC 이사, 봉제협회 이사장 등 참여 대표성을 지닌 주민들을 우선 접촉하였다. 이후, 다양한 주민들의 의견을 듣고자 구조화된 질문지와 상황에 맞는 재량적인 질문을 더해 반구조화된 질문지를 토대로 추가적인 인터뷰를 진행하였다. 본 연구는 서울대학교 생명윤리심의의원회의 승인을 받았다.(IRB No. 2008/001-006)

다음 [표 9]는 이를 바탕으로 실시한 인터뷰 대상자 목록이다.

표 9 인터뷰 연구 대상자 목록

구분		ID	특징	거주 및 근무지	지역 내 자가 소유 여부
가옥주	뉴타운 반대	가옥주 1	CRC 상임이사	창신 2동 거주	자가 소유자
		가옥주 2	창신 3동 주민협의체 대표	창신 3동 거주	자가 소유자
	뉴타운 찬성	가옥주 3	창신동 공공재개발 추진위원회원	창신 2동 거주	자가 소유자
		가옥주 4	봉제업 종사자	창신 2동 거주 및 근무	자가 소유자
세입자	봉제인	봉제인 1	봉제업 종사자 및 CRC 상임이사	창신 2동 거주 및 근무	활동 당시 세입자, 현 자가 소유자
		봉제인 2	봉제협동조합 이사장	타지 거주 및 창신 2동 근무	세입자
		봉제인 3	봉제 관련업 종사자	창신 1동 거주 및 창신 2동 근무	세입자
	기타 세입자	세입자 1	주민	창신 2동 거주	세입자
		세입자 2	주민	창신 2동 거주	세입자
		세입자 3	상인	타지 거주 및 창신 2동 근무	세입자
공무원		공무원 1	창신숭인 도시재생센터 코디네이터	서울특별시 도시재생센터	-

제4장 창신숭인 도시재생사업 사례 분석

1. 참여 행위자

1) 거버넌스 체계

창신숭인 도시재생사업에서 특기할 점은 지역 내 거버넌스 구축에 많은 힘을 쏟았다는 점이다. 물론 창신숭인 도시재생사업의 과정이 협력적 거버넌스 관점에서 성공적이었다라고 결론짓기에는 한계가 존재한다. 주요 주체들의 이탈 및 배제가 존재한 점, 거버넌스 구축을 위한 제도가 미흡했던 점, 촉진적 리더의 역량이 부족했던 점 등이 그 이유이다. 하지만 창신숭인 도시재생사업은 그 목표에 있어서 협력적 거버넌스를 지향한 사업이었으며, 행정에서도 이를 위해 제도적으로, 실무적으로 노력한 부분들을 찾을 수 있다. 더 나아가, 기존의 재개발사업과 달리 도시재생사업에서 가장 중요시하는 부분이 '주민 참여'라는 점을 고려하면 해당사업을 '협력적 거버넌스'를 추구하는 사업이었다라고 할 수 있다.

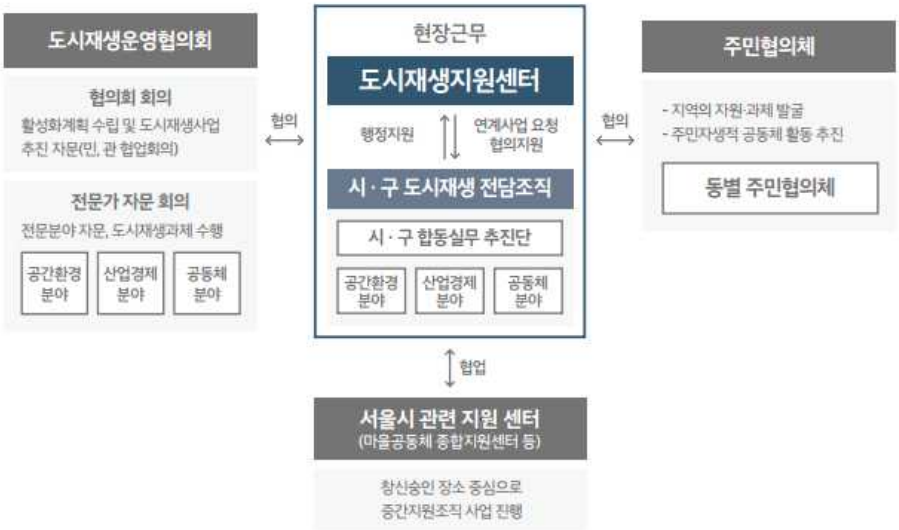
도시재생선도지역 선정을 위해 적용되었던 평가 항목 [표 10]을 보면 지역 내 거버넌스 구성에 방점이 있는 것을 확인할 수 있다.

표 10 도시재생선도지역 평가항목

평가항목	주요 평가 내용	배점
도시재생사업으로서의 적정성	- 세부 사업간 기능적, 내용적 연계의 적정성 등 - 지역 자산 발굴, 활용 등 지역특화 노력	25
주민, 지자체의 추진 역량	- 이해관계자 등에 대한 의견수렴체계 구축 등 - 주민 역량강화 및 주민참여 실적과 계획	35
사업의 파급효과	- 일자리 창출 및 적정성 - 주민생활 영위를 위한 쾌적성, 편리성	25
지역의 쇠퇴도	- 인구, 사업체 수, 노후 건축물 등 쇠퇴 정도	10

자료 : 국토교통부(2014)

총 100점 만점의 평가에서 무엇보다 중요한 것은 35점이 걸린 주민과 지자체의 추진 역량이었다. 추진역량 평가항목은 특히 주민 역량 강화와 의견수렴체계 구축에 초점을 두었는데 이는 정부 지원을 받아 진행되는 사업 기간이 끝난 뒤에도 지역 내 도시재생 노력의 지속성을 확보하기 위한 목적이었다. 이에 따라, 창신숭인 도시재생사업의 목표는 사업의 내용과 결과가 지역의 문제를 해결에 이바지하는 것뿐만 아니라 지속가능한 의사결정 및 운영체계를 구축하여 지역 내에서 주민들 중심으로 자생적인 도시재생이 이어질 수 있도록 하려는 것이었다. 이러한 의도에 따라 [그림 5]와 같이 여러 행정 부처와 주민 집단 간 거버넌스 체계가 구축되었다.



<그림 5> 창신숭인 거버넌스 체계

자료 : 서울특별시 (2018)

(1) 도시재생지원센터

창신숭인 도시재생지원센터는 도시재생법 제11조를 근거로 창신 1동에 2014년 7월 29일 설치되었으며 총괄코디네이터와 서울시청 및 종로구청 공무원, 활성화계획 용역사 및 동네 출신의 코디네이터 등으로 구성

되었다. 지원센터는 사업 기획부터 추진, 지원, 홍보 등 광범위한 역할을 수행했으며, 이에 더해 도시재생 전문가 육성을 위한 교육, 갈등 조정 등 도시재생사업의 중심적 역할을 했다.

<그림 6> 창신숭인 거버넌스 체계의 변화

자료 : 서울특별시 (2018)

[그림 6]과 같이 지원센터의 구성은 사업 기간 동안 변화하게 되는데 이는 도시재생사업 종료 이후 지역 주민이 주축이 되어 지역 내 재생활동을 이어갈 수 있는 자생적 조직으로 전환시키기 위함이었다. 도시재생 리더 육성을 통해 주민주도의 지속적인 도시재생을 실현하기 위하여 공공은 지원하고 민간이 주도하는 도시재생 추진모델 개발안이 구성되었는데 실제로 도시재생지원센터의 인적 구성을 살펴보면 사업 중반 이후부터 지역재생활동가의 비중이 늘어난 것을 확인할 수 있다.

구체적으로, 사업 초기인 2014년부터 약 2년간은 도시재생기반을 구축하기 위한 단계로서 공공과 전문가 중심으로 도시재생센터가 사업에서 주도적인 역할을 하였다. 이때 도시재생협동조합으로 전환될 주민협의체 중심의 주민들을 대상으로 역량을 강화시키고 인큐베이팅 하였다. 2017년에는 창신숭인도시재생협동조합이 창립되어 시범 운영을 시작하였다. 이 때부터 도시재생지원센터의 권한을 도시재생협동조합으로 상당 부분 이양하여 50:50으로 사업을 공동 운영하며 사업을 추진하는 단계를 거쳤다. 마지막으로 2018년 사업의 마무리 단계로 들어서면서 창신숭인 도시

재생협동조합이 도시재생지원센터의 역할을 이어받으면서 주민이 지역 내에서 단독적으로 도시재생을 추진하는 모습으로 이어지게 된다.

(2) 주민협의체

주민협의체는 주민들의 자발적 참여로 구성되어 지역 주민들의 의견을 수렴하고, 이를 행정에 전달하여 함께 지역 문제를 해결해나가는 조직이며, 사업 이후 지역 재생을 이어나갈 중심 주체이기도 하다. 창신숭인 지역은 4개 행정동을 포함하는 넓은 면적을 대상지로 하여 동 별 주민협의체 구성을 통해 효율적이고도 효과적인 의견 수렴과 사업 시행을 도모하고자 하였다. 주민협의체의 모집은 2014년 9월 1일부터 공식적으로 시작되어 2016년에 이르러서는 총 280명의 주민협의체위원이 참여하였다. [표 11]에서 동 별 주민협의체 참여자 누적 수를 확인할 수 있다.

표 11 동 별 주민협의체 참여자 누적 수 (단위 : 명)

구분	창신 1동	창신 2동	창신 3동	숭인 1동	누적합계
2014년	11	38	11	53	113
2015년	35	102	44	62	243
2016년	39	131	48	62	280

자료 : 창신숭인 도시재생지원센터, 창신숭인 도시재생센터 소식지, 연구자 재정리

2015년 1월에는 각 동 별 주민협의체 대표가 2명씩 선출되었으며 임기는 2년이었다. [표 12]를 통해 주민협의체 대표들의 특징을 살펴보면 뉴타운 비상대책위원회에서 활동했던 가옥주들을 중심으로 구성되었는데 대부분 은퇴 후 지역에 살고 있는 주민이거나 식당 혹은 미용실 등 본인의 사업을 운영하는 주민들로 이루어졌다. 2017년에는 두 번 째 선거를 진행했는데, 이 때 동 별로 정,부대표가 서로 바뀌거나 대표자가 바뀌는 등 몇 명의 리더십 교체가 이뤄졌다. 특히 1기 창신 2동의 부대표는 봉제업 종사자였는데, 이후 주민협의체 내에서 갈등이 일어나기도 하였고,

대표자 개인의 바쁜 일정 때문에 이후 교체되는 모습이 나타난다. (박사유, 2020)

표 12 창신숭인 주민협의체대표 구성

구분	창신 1동	창신 2동	창신 3동	숭인 1동
1기 (2015)	정00, 김00	문00, 최00	김00, 문00	백00, 이00
2기 (2017)	정00, 김00	문00, 이00	문00, 김00	김00, 백00
직업군	식당운영, 비대위대표 등	미장원 운영, 봉제업, 통장협의회 등	골목길 해설사 등	주민자치위원 등

자료: 박사유 (2020)

2) 주민 참여자 특성

창신숭인 지역의 도시재생 사업에 참여한 주민들은 뉴타운 찬성 가옥주, 반대 가옥주, 봉제인, 기타 세입자로 구분할 수 있다. 전반적으로 뉴타운 비상대책위원회원들과 봉제인들을 중심으로 초기에 도시재생사업에 참여하여 주민협의체를 구성하였지만 주민협의체 대표를 역임하는 등 적극적인 참여는 비대위 구성원들을 중심으로 이뤄졌다. 이후 주민협의체 대표들을 주축으로 CRC를 창설하게 된다.

표 13 창신숭인 도시재생사업 주민참여 양상

<table>
<tr><th>뉴타운
추진위원회</th><th>뉴타운
비상대책위원회</th><th>봉제인</th><th>일반 세입자</th></tr>
<tr><td rowspan="6">이탈</td><td>↓</td><td>↓</td><td rowspan="6">이탈</td></tr>
<tr><td colspan="2">주민협의체 회원</td></tr>
<tr><td>↓</td><td rowspan="4">이탈</td></tr>
<tr><td>주민협의체 대표</td></tr>
<tr><td>↓</td></tr>
<tr><td>CRC</td></tr>
</table>

이러한 각 주민 그룹의 참여 양상을 협력적 거버넌스 과정을 바탕으로 살펴보면 협력의 초기조건이 갖춰졌느냐에 따라 협력 과정으로 진입하지 못하고 이탈하기도 하며, 내외부적 요인으로 협력 과정에서 이탈하는 모습을 보이기도 한다. 구체적으로, 뉴타운을 찬성했던 가옥주와 세입자들은 초기 조건을 만족시키지 못하고 자발적으로 협력 과정으로 진입하지 않는다. 봉제인들의 경우 협력 과정에 참여하였지만, 참여 자원과 촉진적 리더십, 제도적 설계 등의 요인으로 참여를 지속하지 못하고 중도 이탈하는 모습을 보이는데, 이때의 이탈은 자발적인 이탈과 비자발적인 이탈의 양상이 복합적으로 나타난다. 결과적으로 협력의 과정을 마무리하고 역량 강화 및 CRC 창설 등의 결과를 쟁취할 수 있었던 것은 뉴타운 반대 가옥주들 뿐이었다. 이를 요약하면 [그림 7]과 같다.

<그림 7> 창신숭인 주민 참여 및 이탈양상

2. 초기조건

1) 참여 유인

초기 조건은 협력 과정으로 진입할지 여부를 결정짓는 데에 영향을 끼친다. 그 중 참여 유인은 참여의 이유나 필요성과 관련되며 개인적 유인과 사회적 유인으로 구분하였다.

뉴타운을 반대했던 주민들의 경우 재산가치 향상이라는 개인적 유인

과 관의 권력 견제라는 사회적 유인이 존재했다. 재개발 사업은 해제되었지만, 개발 제한 등으로 지역은 더욱 쇠퇴되어 지역을 재정비할 필요가 있었다. 이에 대해 뉴타운 반대 가옥주들은 도시재생사업을 통해 지역 환경을 개선하여 재산 가치를 향상시킬 수 있으리라는 기대를 품을 수 있었다. 실제로 도시재생사업이 진행됨에 따라 도로가 정비되고 지역 환경이 개선되었는데, 이는 재산 가치에 반영되어 가옥주들의 월세 인상으로 나타났다. 또, 관을 견제하기 위한 사회적 유인도 존재했다. 주민들은 관이 뉴타운 사업을 일방적으로 진행한 것을 통해 행정과 제도의 강력한 힘을 체감한 바 있기에 2013년 10월 뉴타운 사업 해제 이후부터 2014년 3월 도시재생선도지역 응모까지 짧은 기간동안 빠르게 행정이 추진하려는 또 다른 사업에 대해 주민들은 거부감을 느낄 수밖에 없었다. 특히 아직 도시재생사업에 대해 제대로 알지 못하고 생소했던 주민들에게는 이름만 다른 또 다른 형태의 재개발 사업이 아닌가에 대한 우려가 컸다. 따라서 지역에서 행정이 다시 또 일방적인 사업을 진행하지 못하게 하기 위해 견제 세력으로서 사업에 참여하게 된 유인이 있었다.

> “처음 도시재생이란 말을 들었을 때는 뭐에 놀란 가슴 뭐에 놀란다고 뭔지 모르지만 지정이라는 말만 들어도 놀라서 감시하겠다고 참여했던 것도 없잖습니다.”
>
> - 창신 2동 주민협의체 대표 (창신 2동, 뉴타운 반대)
>
> 자료: 서울특별시 (2018) p.269

> “도시재생이라는 것이 여기서 뭘 따야한다, 유치를 해야 한다고 말이 많았는데. 그때 당시 재개발 해지 시점에 그런 얘기가 나와서 그런 걸로 사람들이 인식을 또 했었어요. 말만 바꿔서 또 하는 거다. 도시재생, 선도지역 앞장서서 재개발하는 거다.”
>
> - 숭인 1동 5통장 (숭인 1동, 뉴타운 반대)
>
> 자료: 창신숭인도시재생지원센터 (2015) p.189

이와 대조적으로 뉴타운 사업을 찬성했던 가옥주들의 경우 도시재생사업 참여에 대한 개인적, 사회적 유인 모두 낮았다. 이들은 뉴타운 사업에 따라 급격히 상승할 부동산 가치를 기대했기 때문에 도시재생사업을 통해 얻을 수 있는 경제적 이익이 미미하다고 여겼다. 또한 전면 철거 개발이 지역 발전에 최선이라고 주장하던 이들에게 소규모 재정비, 공동체 활성화 등의 접근법은 지역사회 발전 등과 관련하여 선호하는 정책이 아니었기에 사회적 유인 또한 없다고 볼 수 있다. 특히 4개의 행정동이 하나의 사업비를 나눠 사용해야 하기 때문에 200억 규모로는 실질적으로 변화를 체감할 수 있는 사업을 진행하기에 부족하다고 생각했다.

> "그래서 어차피 개발은 물 건너간 건 아니까, 동네가 좀 잘 꾸며진다면 바람직한 일이고 그래서 어떻게 되나 봤더니 뭐 200억이 나온다고 해서 난 창신동 요기 내에 200억이 나오는지 알았더니 전체 동. (...) 꼼보 딱지에다 분칠한다고 그건 맞는 소리야."
> - 창신 2동 뉴타운 추진위원회원 (창신 2동, 뉴타운 찬성)

자료: 창신숭인도시재생지원센터. (2015) p.125

봉제인의 경우 개인적 유인과 관련하여 가옥주와 갈등 발생 시 월세 향상을 우려하여 가옥주들의 입장을 따름으로써 손해를 방지하려는 모습을 보였다. 하지만 한편으로는, 도시재생사업이 지역 사회 내 다양한 주체의 참여를 독려하는 만큼 상대적으로 목소리를 내지 못하고 있던 자신들도 지역 사회에서 영향력을 행사할 수 있을 것이라는 기대 또한 있었다.

> "뉴타운은 집주인을 위한 거였던 것 같고 느낌에. 도시재생은 그렇게 얘기들을 했었고, 여기에 살고 있는 주민들, 내지는 입을 대고 살고 있는 사람들의 이야기겠거니 하고서 우리는 (도시재생에) 적극 참여를 했던 거에요. (...) 그래서 봉제인들이 모이면 더 목소리를 낼 수 있고 들어줄 수 있다."
> - 봉제인 1 (창신 2동 거주 및 근무)

또, 뉴타운 사업 당시 봉제 산업 활성화를 위해 언급되었던 봉제형 공장 설립에 대한 논의가 무산되면서 또 다른 활성화 대책이 필요했는데 그런 의미에서 도시재생사업을 통해 이와 관련된 사업 예산 및 정책을 획득할 수 있으리라는 유인이 존재했다. 사회적 유인으로는 주민 공모 사업 등을 통해 도시재생사업 이전부터 활성화되어있던 봉제인 공동체 활동에 대해 지원을 받아 봉제인 커뮤니티를 활성화시킬 수 있다는 측면이 있었다.

세입자들의 경우 가옥주들과의 관계에서 '을'의 입장에서 살아온 경험이 그들을 다소 무관심하고 무력하게 만들었고, 그러한 사회적 지위는 그들로 하여금 참여 유인이 없다고 느끼게 만들었다.

> "(집주인들) 그 사람들이나 그러지. 우리는 남한테 힘 쓸 필요도 없는 것이고. 하라는 대로 하는 거고."
> - 세입자 2 (창신 2동 거주)

2) 협력과 갈등의 경험

창신숭인 지역은 참여 주체 내, 주체 간 협력과 갈등의 모습이 복합적으로 나타난다. 우선 뉴타운 사업을 반대했던 가옥주들 사이에는 뉴타운 해제를 위해 결사체를 조직하고 성공으로 이끈 경험이 있다. 당시 이들은 '창신숭인 뉴타운 해제 비상대책위원회'를 구성하고 시청 앞에서 시위를 벌이기도 하고, 혈서를 쓴다거나, 옷을 벗는 등 적극적이고도 과격한 모습의 조직적인 반대운동을 전개했다. 또, 뉴타운 해제를 위해서는 주민들이 직접 집주인들을 찾아다니며 인감도장 날인과 신분증 사본을 받아 동의서를 제출해야 했는데 해제 기준인 토지등소유자의 동의 30%를 얻는 일은 쉽지 않았다. 하지만 역량을 총동원한 끝에 이에 성공하여 마침내 뉴타운 사업이 해제되기에 이르렀다. 이러한 조직적 집단 결성과 이를 통한 협력의 성공 경험은 그들 사이의 단결력을 제고하는

데에 뒷받침되었다.

뉴타운 사업을 찬성했던 주민들 역시 뉴타운 추진위원회를 설립하는 등 협력의 경험은 있지만 상대적으로 뉴타운 반대 주민들에 비해 약한 결사체 행동으로 추진위원회 설립도 무산되는 구역이 대부분이었다. 결과적으로 재개발 추진에 성공하지 못했기 때문에 목표를 상실하고 이후 뉴타운 반대자들에 비해 결속력이 약해졌다.

> "그때는 해지가 된 후 주민들이 정말 패닉 상태에 왔었어요. 바로 기대를 했다가 실패를 해버리니까. 아 나도 모르겠어, 알아서 하겠지, 모르겠다. 이제는 너무 기대가 부푼 와중에 실패하면 어떻게 돼요? 그냥 무력해지고, 신경 안 쓰게 되고 이렇게 돼버리잖아요. (...) 그러니까 뭐가 들어오든 상관이 없었던 거에요 그냥. 자포자기."
> - 가옥주 3 (창신 2동 거주, 뉴타운 찬성)

또, 이들은 지역 내 30%의 주민들의 반대로 뉴타운 지정이 해제되긴 했지만 여전히 지역의 70%는 뉴타운 사업을 바랐던 것으로 생각하고, 행정이 뉴타운 해제와 추진 요구 사이에 적절한 해결책을 함께 모색해나갈 것이라 생각했다. 하지만 해제 이후 급히 도시재생사업지로 선정하고, 뉴타운 비대위원들을 포섭하여 함께 신속히 새로운 사업을 진행하려는 것을 보고 관에 대한 실망감과 적대감을 느꼈다. 관이 추진하고자 하는 정책의 목적이 뚜렷하고, 목적 달성을 위해 뉴타운 비대위원들만을 편애하자 그들의 요구는 더 이상 받아들여지지 않을 것이라 생각하고 무력감을 느끼며 더 이상의 의견 피력을 포기하게 되었다고 밝힌다.

> "분위기가 관에서 밀어 붙이니까 그쪽으로 가는 방향으로 분위기가 유도가 되니까. 서울 시장이 그 쪽으로 추진을 하려고 하고. 관에서 밀어붙이면 민간이, 한 개인이 그걸 못 이겨요. 그러니까 자포자기를 하는거죠. (...) 걔네가 요구하는 건 관에서 추진하는 정책이니

까 언론에서도 슬슬 흘리고 우리가 하는 건 다 차단, 안 들어주고, 니네 하지마 이런 식으로 되니까. 그쪽 목소리하고 우리가 내는 거 하고 차원이 틀릴 수밖에 없어요."

- 가옥주 4 (창신 2동 거주, 뉴타운 찬성)

이처럼 오랜 기간 염원해오던 사업이 무산되면서 그들의 협력 과정이 실패하자, 그들은 무력감에 도시재생사업이라는 새로운 사업에 관심을 가질 생각조차 들지 않았다고 밝히며 뿔뿔이 흩어지게 된다.

이러한 뉴타운 사업을 둘러싼 경험으로 창신숭인 지역은 주체 간 갈등이 깊었다. 뉴타운 사업 당시 사업의 찬반 여부를 두고 가옥주들 간의 갈등 경험이 존재했는데 당시 갈등이 뉴타운 해제 이후에도 이어져 서로를 배척하는 모습을 보이며 가족 같았던 몇 십 년 이웃들마저 불편해지는 경우들이 생겼다.

"찬성하는 분들하고는 지금까지 말도 안 합니다. (...) 나 저녁에 잠을 못 잤어. 우리집에 협박전화 오고. 내가 뭐라 그런 줄 알아? '어 내가 당신 얼굴 알아. 가만 안 둘 거야. 내일 아침에 와. 우리 사무실로 와. 내가 눈깔을 빼 버려서 담아 버릴 테니까. 너 와! 이놈 새끼 그냥.' 한두 번이 아냐."

-창신숭인 뉴타운 비상대책위원회원 (창신 2동, 뉴타운 반대)

자료: 창신숭인도시재생지원센터 (2015) p.107

"걔네들이(뉴타운 반대자) 나한테 욕하고 이런 씨… 내가 뭐 욕을 하고. 계란세례도 맞고 별 거 다했어요. 우리(뉴타운 찬성자) 못 오게 하려고."

- 창신2동 뉴타운 추진위원회원 (창신 2동, 뉴타운 찬성)

자료: 창신숭인도시재생지원센터 (2015) p.122

"재개발 찬성하던 주민들은 도시재생 반대하고, 재개발 반대하던 주민들은 도시재생 찬성하고 그렇게 됐죠. (...) 그러다보니 도시재생

사업 진행될 때도 주민들이 교류가 어려웠어요. 도시재생사업에 주민들도 같이 녹아져야하는데 녹여지지 않고 기름의 물 붓기 식으로 진행된 거죠.”

- 창신숭인 도시재생사업 담당 공무원

자료: 김지영 (2019) p.85

봉제인들의 경우 봉제공장이 밀집돼 있는 창신 2동을 중심으로 도시재생선도지역으로 선정되기 이전부터 이미 활발한 봉제인 커뮤니티가 존재해 왔다. 우선 봉제업에 종사하는 노동자나 사업주의 이익을 대변하기 위해서 의류봉제협동조합과 봉제산업협회가 창설되어 있다. 또, 부모가 장시간 봉제 노동을 하는 가구의 자녀들을 위해 돌봄 서비스를 제공하는 센터를 설립하고 부모들의 커뮤니티를 형성해왔다. 예를 들어 해송지역아동센터는 1978년 ‘어린이걱정모임’으로 시작하여 ‘해송아기둥지’, ‘해송어린이둥지 공동체’, ‘해송지역아동센터’로 발전하여 창신 2동의 공동 육아를 담당하며 지역과 긴밀한 인연을 맺고 있는 곳이다. 그 외에도 창신 2동의 청암교회와 성터교회가 운영하는 지역아동센터 등 다양한 지역 자원이 존재한다. 또한, 마을 주민들이 주체가 되고 청취자도 되는 라디오 방송국 ‘덤’을 운영하고 있다. ‘덤’은 창신동의 청소년 공부방에서 활동하던 교사들과 학부모들이 라디오 교육에 참여할 주민들을 모집했고 그 결과 다수의 봉제인들이 함께하여 시작하게 되었다. 추가적으로, ‘창신 마을넷’[6]은 마을의제를 도출하고 마을공동체 간 상호협력을 도모해오고 왔다. 이처럼 봉제 종사자들 간에는 강한 커뮤니티 결속력이 존재하며 협력의 역사가 이어오고 있다. 이러한 점은 뉴타운 해제 이후 가옥주들 간에는 입장 차이에 따라 갈등관계가 발생한 것과 달리 봉제인들 사이에는 뉴타운 지지여부에 따른 갈등이 나타나지 않게 만들었다.

6) 현재 창신 마을넷은 내부 사정으로 활동이 중단된 상태이다.

"(갈등) 그런 건 없었어요, 서로 간에 뭐 갈등이 생기고. 야 너는 왜 반대를 했느냐 나는 찬성을 했는데. 뭐 그럼 되냐 안 되냐 그런 건 없고. 마음적으로만 저 사람이 찬성하는구나 반대하는구나라고만 생각하는 거지. 어떤 뭐 그런 감정 싸움은 없었죠. 워낙에 친하고."

- 봉제인 3 (창신 1동 거주, 창신 2동 근무)

3) 1차 이탈

앞서 서술한 참여 유인과 선행 경험의 만족 여부는 협력 과정으로의 참여 여부를 결정지었는데 이러한 초기조건을 만족시키지 못한 뉴타운 찬성 가옥주와 세입자들은 자발적으로 이탈한다.

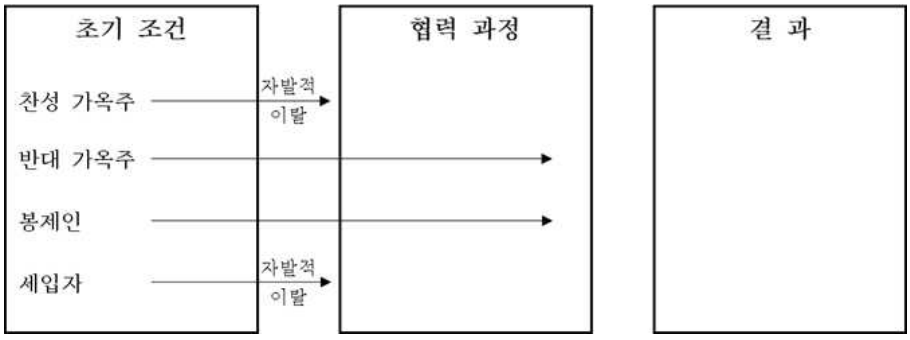
뉴타운 찬성 가옥주는 도시재생사업에 대한 개인적, 사회적 유인 모두 작았으며, 반대 가옥주들과 갈등이 컸을 뿐만 아니라 이를 극복할 수 있을만큼 그들 내의 결속력이 강하지 못했다. 또, 그들이 기대했던 뉴타운 사업이 해제되면서 큰 무력감과 행정에 대한 강한 반감을 가지게 되면서 도시재생사업에 관심을 갖지 않게 되는 모습을 보였는데, 이는 선행연구에서 밝힌 자발적 이탈의 요인들 중 원칙화 논의와도 맥락이 맞닿아 있다. Mac(2012)의 연구에 따르면 주민은 과거 갈등의 경험이나 신념, 이데올로기 등을 통해 주민 스스로가 만든 원칙에 입각해 참여 활동으로부터 이탈하기도 한다. 뉴타운 찬성 가옥주들의 경우 과거의 뉴타운 추진 활동의 실패 및 좌절에 따른 갈등 경험과 참여 유인 부족으로 자발적인 선택으로 이탈하게 된다. 뉴타운 찬성 가옥주들은 사업 시행을 위해서 들인 자신의 노력들이 무산되자 지역 사업에 대한 회의감과 행정, 뉴타운 반대 주민들에 대한 반감이 고조되었다. 또, 이러한 좌절 경험과 무력감은 또 다른 지역 사업 참여 있어 유인을 감소시키고 거부를 초래했으며 나아가 스스로의 참여를 배척하고 이탈을 발생시켰다.

일반 세입자들의 경우 마찬가지로 참여 유인이 작았으며, 주체 간, 주체 내 협력 및 갈등 경험이 모두 부재했다. 이들은 지역에서 이루어지

고 있는 정책들에 대해 무관심한 모습이었으며 이에 따라 자발적으로 협력과정에 참여하지 않았다.

"세 사는 사람인데. 관심이 없지. 집주인 하는대로 해야지. 되거나 말거나 되면 좋고 안 되도 좋고."
- 세입자 1 (창신 2동)

이렇게 협력 과정으로 이행할 수 있는 초기 조건이 만족되지 못한 뉴타운 찬성 가옥주와 일반 세입자들은 협력 과정으로 진입하지 못하고 자발적으로 이탈하는 모습을 보이게 된다. 이를 정리하면 [그림 8]과 같다.



<그림 8> 창신숭인 주민 1차 이탈

3. 내외부 요인

1) 참여 자원

참여 자원은 참여를 촉진 또는 제약하는 요인들로 지식, 권력, 시간 등을 포함한다. 주민들 간에는 그들이 보유한 참여 자원에도 불균형이 나타났는데, 그 중 봉제인들은 가옥주에 비해 적은 자원을 가지고 있다. 이들은 가옥주들과 마찬가지로 재생사업과 관련된 지식이 부족했지만 이

에 더해 업무수행능력, 권력, 시간 및 자본 등의 측면에서 더 불리한 조건이었다.

초기에 가옥주와 봉제인들은 모두 도시재생사업 관련 역량과 지식이 부족했다. 창신숭인 지역은 도시재생의 시범사업 성격을 띄었기에 참고할 선례가 없었기 때문에 도시재생사업이 어떤 것인지, 어떤 역량을 요구하는 것인지에 대한 지식이 부족할 수밖에 없었다. 추후 주민들을 대상으로 도시재생과 관련된 교육 및 설명회들이 지역에서 이뤄졌는데, 사업 초기에 집중적으로 이루어진 도시재생 관련 교육은 평일 근무 시간대에 진행됐다.

예를 도시재생 공통과정은 도시재생사업과 창신숭인 지역에 대한 전반적 이해를 위한 교육으로 시간은 수요일 16:00~19:00에 이루어졌으며 주민공모사업 연계교육인 공모사업 활동을 위한 강의와 컨설팅은 화요일 14:00~16:00에 이루어졌다. 주민협의체 연계교육은 도시재생활성화계획 교육과 지역재생마을리더 교육으로 구분되며 주민협의체의 역할, 대화법, 갈등관리 등의 내용으로 보통 목요일 18:00~19:30에 이루어졌다. 이처럼 도시재생관련 교육들은 평일 오후 시간에 진행되어 상대적으로 시간이 많은 가옥주들 위주로 참여하여 도시재생사업에 대한 이해도를 제고하게 된다.

또한, 도시재생사업에 참여하여 업무를 수행할 능력에 있어서도 가옥주와 봉제인들 간의 불균형이 나타났다. 도시재생사업 참여를 위해 지원 서류라든지, 회의록 작성, 지출 증빙 자료 제출 등 요구되는 문서 작업이 많았다. 그런데 봉제인들은 대부분 학력이 고졸 이하로서 어릴 때부터 봉제일을 해오던 기술 장인들이었다. 따라서 인터넷 활용이나 문서 작업 등은 그들에게 익숙치 않은 부분이었는데 이러한 분야의 능력 부족은 그들이 도시재생사업에 지속적으로 참여하는 데에 걸림돌이 되었다. 이러한 부분은 주민설명회에서도 주민들 의견으로 제시된 내용으로, 주민설명회 자리에서도 ‘재생사업이나, 공모사업을 하는데 주민들이 많이 참여해달라고 하는데, 실제 공모사업을 해봤는데 사업계획서 작성이나

실행, 예산집행에 있어 어려움이 있어 좀 더 쉽게 참여해서 진행할 수 있도록 하여 주시기 바란다.' 는 의견이 제시되었다.[7]

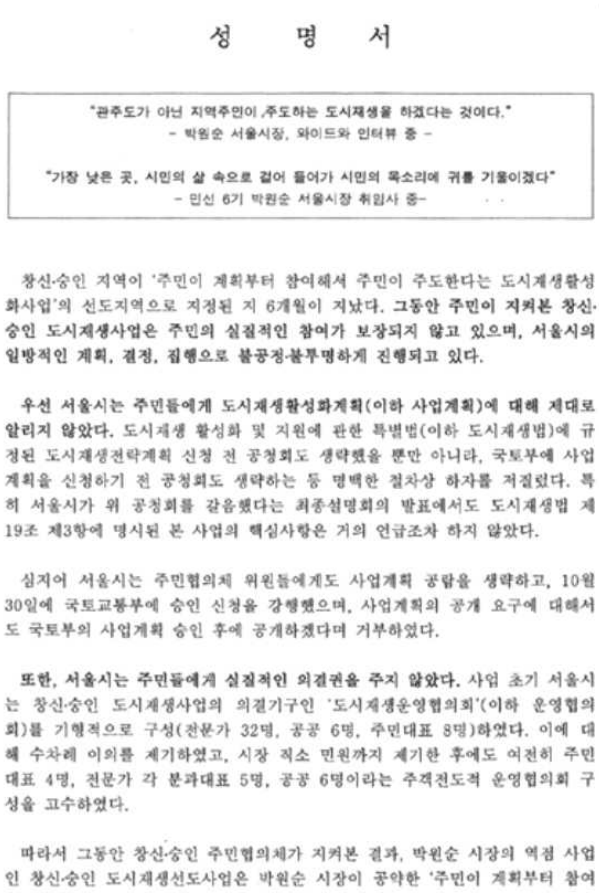
> "우리 같은 사람은 어려서부터 오로지 일만 하고 한 사람이야. 뭐 서류를 한다거나 무엇을 사업을 어떻게 뺀다거나 하는 걸 모르잖아. 그러니까 서류 갖고 와라 하면 내가 어떻게 할 줄 알어. 그러니께 그것을 모르니까 말로만 하면 걔네가 서류해주면 좋지. 근데 그게 안 돼. 그러니까 어떻게 하냐."
> - 봉제인 2 (타지 거주, 창신 2동 근무)

한편 가옥주들에게 이러한 부분은 봉제인들에 비해 문제가 되지 않았는데 이는 뉴타운 사업 당시 비상대책위원회 활동의 경험이 도움이 되었기 때문이다. 조직원들은 그 때의 경험을 통해 정책을 파악하고, 행정, 언론을 다루는 법을 길렀으며 논리력, 비판력, 이슈 파이팅의 역량 등이 크게 증가하였다. 또, 반대자들과의 논쟁과 협상 과정을 거치며 자기 방어와 설득의 기술도 습득하게 되었다.

특히 이러한 참여의 기술은 자기 주장을 표현하고 다른 사람을 설득하는 데에 핵심이라 할 수 있다.(윤주명, 1995) 뉴타운 반대 가옥주들은 앞선 일련의 경험을 통해 사업 과정에서 요구되는 행정적 절차에 효과적으로 대응할 수 있게 되었고, 행정을 대하는 방법에 능숙해져 공문을 요청한다거나 성명서를 발표하는 등의 방법을 통해 관에게 본인들의 요구와 희망사항 등을 효과적으로 전달하였다. 예를 들어 도시재생사업이 또 다른 형태의 재개발이 아님을 확실시하기 위해 도시재생사업을 하더라도 개인의 재산권에 피해가 가지 않을 것이라는 내용을 공문으로 확인해달라는 요청을 하여 재산권 보장에 대한 공식적인 문서가 전달되기도 하였다. 또, 주민들은 활성화계획 작성 당시 서울특별시가 주민 주도로 사업을 진행한다고 설명해놓고 그와 다르게 주민들과 정보 공유를 회피하고

7) 2015년 8월 18일 주민설명회 질의응답 내용 중

있다고 느끼며 불만이 쌓였었다. 이에 대해 주민들은 사업 추진 과정에 대한 주민 입장을 담은 성명서를 준비하기도 했다. 성명서 발표는 이루어지지 않았지만, 이러한 움직임으로 서울특별시와의 면담을 통해 향후 서울특별시의 사업추진에 있어 확실한 태도 변화를 약속 받게 되었다.



성 명 서

"관주도가 아닌 지역주민이 주도하는 도시재생을 하겠다는 것이다."
- 박원순 서울시장, 와이드와 인터뷰 중 -

"가장 낮은 곳, 시민의 삶 속으로 걸어 들어가 시민의 목소리에 귀를 기울이겠다"
- 민선 6기 박원순 서울시장 취임사 중-

창신·숭인 지역이 '주민이 계획부터 참여해서 주민이 주도한다는 도시재생활성화사업'의 선도지역으로 지정된 지 6개월이 지났다. **그동안 주민이 지켜본 창신·숭인 도시재생사업은 주민의 실질적인 참여가 보장되지 않고 있으며, 서울시의 일방적인 계획, 결정, 집행으로 불공정·불투명하게 진행되고 있다.**

우선 서울시는 주민들에게 도시재생활성화계획(이하 사업계획)에 대해 제대로 알리지 않았다. 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)에 규정된 도시재생전략계획 신청 전 공청회도 생략했을 뿐만 아니라, 국토부에 사업계획을 신청하기 전 공청회도 생략하는 등 명백한 절차상 하자를 저질렀다. 특히 서울시가 위 공청회를 갈음했다는 최종설명회의 발표에서도 도시재생법 제19조 제3항에 명시된 본 사업의 핵심사항은 거의 언급조차 하지 않았다.

심지어 서울시는 주민협의체 위원들에게도 사업계획 공람을 생략하고, 10월 30일에 국토교통부에 승인 신청을 강행했으며, 사업계획의 공개 요구에 대해서도 국토부의 사업계획 승인 후에 공개하겠다며 거부하였다.

또한, 서울시는 주민들에게 실질적인 의결권을 주지 않았다. 사업 초기 서울시는 창신·숭인 도시재생사업의 의결기구인 '도시재생운영협의회'(이하 운영협의회)를 기형적으로 구성(전문가 32명, 공공 6명, 주민대표 8명)하였다. 이에 대해 수차례 이의를 제기하였고, 시장 직소 민원까지 제기한 후에도 여전히 주민대표 4명, 전문가 각 분과대표 5명, 공공 6명이라는 주객전도적 운영협의회 구성을 고수하였다.

따라서 그동안 창신·숭인 주민협의체가 지켜본 결과, 박원순 시장의 역점 사업인 창신·숭인 도시재생선도사업은 박원순 시장이 공약한 '주민이 계획부터 참여

<그림 9> 창신숭인 주민 성명서

자료 : 서울특별시 (2018)

이에 더해, 주민협의체 대표들은 상대적으로 컴퓨터 활용이 능숙한 젊은 주민협의체 위원들에게 서류 작업 등을 일임하여 업무의 생산성을 높이는 모습을 보이기도 하였다. 이러한 점은 가옥주들이 기존에 보유한 금전, 시간 등의 자원들을 활용하여 주민협의체 대표직을 쟁취함으로써

추가적인 권력을 갖게 되었고, 이러한 권력을 통해 그들이 더욱 효율적으로 사업에 참여할 수 있게 하는 데에 뒷받침하였다.

한편, 권력 자원에서의 불균형은 봉제인들로 하여금 본인들의 이익을 추구하기 위해 집단적 목소리를 내면 가옥주들과 갈등이 발생할 것을 우려하게 만들었고, 또 도시재생사업이 진행됨에 따라 지역 환경이 지나치게 개선되어 임대료가 인상될 것을 걱정하게 하였다. 예컨대, 집 주인과 갈등이 생기면 괜히 집값만 오른다며 봉제협동조합 회장을 주축으로 재생사업에 참여하는 봉제인들을 대거 데리고 나가는 모습이 나타나기도 했다.

추가적으로 봉제인들의 경우 생계 유지만에도 요구되는 시간이 많았기에 주민들의 적극적이고도 지속적인 참여가 요구되는 재생 사업에 참여할 자본과 시간이 부족했다. 봉제 공장 일과 가족을 돌보는 일만으로도 하루에 요구되는 시간이 많아서 그 외에 재생활동에 시간을 투자하기 위해서는 과도한 희생이 필요했다. 이에 따라 초기에는 열심히 재생사업에 적극적으로 참여하다가도 생업과 병행이 벅차다보니 중간에 재생사업 참여를 포기하고 나가는 활동을 중단하는 경우가 생겼다. 또, 초기에 봉제업 종사자가 봉제인들이 배제될 것을 염려하여 창신 2동의 대표로 선출되었으나 대표의 바쁜 일정으로 사퇴를 하게 된 상황도 있었다.(박사유, 2020)

> “내가 (봉제 일이랑 재생사업 같이 하려고) 거의 두세시간 잠을 잤다고 봐야 돼. 우리 가족들이 너무 지쳐. 지쳐 가지고 애 아빠는 나중에는 내가 밖에만 나간다고 해도 화를 내고. 이러는 거에요. (...) 나중에는 9월에 (마을 라디오 활동) 그만하게 된 계기가 뭐냐면. (...) 가족들이 미쳐가고 있더라고. 고3이었는데 딸이. 고3, 중3이었는데. ‘엄마 라디오 가지? 어휴.’ 이러고.”
> - 봉제인 1 (창신 2동 거주 및 근무)

이와 대조적으로 도시재생사업에 참여한 가옥주들의 경우 은퇴자 등 시간이 여유로운 사람들이 많았으며, 잠시 가게 문을 닫고 참여 한다거나 종업원에게 가게를 맡겨 두고 참여하는 등 시간 활용이 유동적이었다. 실제로 주민협의체 대표 회의는 2주에 한번 금요일 오후 3시 경에 이루어졌는데, 협의체 대표들의 참석률이 매우 높았다고 밝혔다. 이처럼 평일 낮 시간 대에 이루어지는 회의에 봉제인들이 공장 문을 잠시 닫고 참여한다는 것은 불가능에 가까웠다. 주민공동이용시설을 운영할 수 있는 공간기획단도 마찬가지였는데, 창신 1동의 공간기획단원들의 경우 연령대는 50대~70대이며, 대부분은 통장이나 부녀회 등 마을에서 활동을 해오던 시간적 여유가 있는 분들이 다수였다.

> "가옥주와 봉제인으로 구분을 하자면 아무래도 가옥주분들이 더 많이 참여를 하죠. 아무래도 시간이 없으면 참여가 어렵긴해요. 현실적으로 아쉬운 부분이기도 하고. 주민참여의 한계는 본인의 시간이나 여유가 있어야."
> - 가옥주 1 (창신 2동, 뉴타운 반대)

또, 보통 참여에 대해 공식적 요금이 부과되지는 않으나, 참여 활동을 위한 회비, 회의비 및 교통비 등은 참여활동을 제약할 수 있다. 주민협의체 대표들은 각 동별 협의체 회의를 주관했는데, 동 주민들의 참여를 이끌어내고 이야기를 듣기 위해서는 동 별 단합 대회라든지 식사 및 다과 시간 등을 가지며 참여를 독려하고 멤버십을 다져야하는 부분들이 존재했다. 이러한 대표들의 노력에 대해 초기에는 동 별 지원금이 약 40만원정도 지원되었지만 이마저 이후에는 지급되지 않아 대표들의 사비로 충당하는 경우가 생기기도 하였다. 따라서 적극적으로 참여하고 싶은 마음이 있어도 이를 뒷받침할 수 있는 자본력이 없다면 현실적으로 대표직을 효과적으로 수행하기 어려운 점이 존재했다.

"뭔 얘기를 하려면 주민들이랑 다들 모이고 하다못해 차 한 잔이라도 해야 되고 밥까지 사고 해야되는데 내 생 돈이 들어가더라고.. (...) 그런 문제가 있어. 첫째는 자금적인 여유가 없어. 하고 싶은 마음이 있어도."

- 가옥주 2 (창신 3동, 뉴타운 반대)

2) 제도적 설계

협력적 거버넌스에서 제도적 설계는 최대한 많은 이해관계자들을 포섭하는 데에 중요하다.

표 14 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 15조 및 18조

15조 1항	전략계획수립권자는 도시재생전략계획을 수립하거나 변경하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 공청회를 개최하여 주민과 관계전문가 등의 의견을 수렴하고 해당 지방의회의 의견을 들어야 하며, 공청회 또는 지방의회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하면 도시재생전략계획에 반영하여야 한다.
18조 1항	주민(이해관계자를 포함한다. 이하 같다)은 전략계획수립권자에게 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경을 제안할 수 있다.

도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 15조 및 18조는 도시재생전략계획 수립에 있어 주민 공청회를 통한 주민 의견 수렴을 필수화하고 있으며 주민들의 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경 제안 등을 바탕으로 주민들의 권리를 법적으로 명시하고 있다.

표 15 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 26조

26조 1항	도시재생사업 중 다른 법률에서 사업시행자에 대하여 별도로 규정하지 아니한 사업의 경우에는 다음 각 호의 자 중에서 전략계획수립권자 또는 구청장등이 사업시행자를 지정할 수 있다. 1. 지방자치단체 2. 대통령령으로 정하는 공공기관 3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업 4. 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자 5. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체

한편, 같은 법 26조에 의하면 도시재생사업의 시행자에 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자; 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등의 지역 주민 단체를 포함시키고 있다. 이에 따르면 법적으로 도시재생활성화지역 내에 거주하지만 토지를 소유하지 않거나, 해당 지역에 살지 않고 근무하거나, 주민 단체에 속하지 않는 사람의 경우 그 권리를 법적으로 보장받지 못한다.

국토교통부의 ‘국가도시재생기본방침’, ‘도시재생계획 수립 가이드라인’, ‘도시재생사업 시행 가이드라인’ 등에서는 주민협의체 구성, 주민 역량 강화 등 주민의 참여를 명시하고, 지역 공동체 형성을 중시하는 것을 확인할 수 있다. 하지만 이러한 ‘주민’에 어떤 주체들이 포함되는 지에 대해 구체적으로 명시된 바 없기에 도시재생사업 과정에서 배제되거나 이탈하는 중요 이해관계자들이 나타나게 된다. 창신숭인 지역의 경우 전용주거지로 구획된 동네가 아니라 봉제 산업 집적지라는 역사적 배경을 바탕으로 만들어진 동네이기 때문에 봉제와 관련된 주민들은 지역을 이해하기 위한 중요한 이해관계자가 된다. 그럼에도 불구하고 이들이 도시재생사업에 참여할 수 있는 법적 권리는 마련되지 못했다

는 한계가 있다.

또, 주민들의 지속적인 참여를 도모하기 위해서는 협력적 거버넌스의 장이 독점적인 문제 해결의 포럼이 되도록 설계되어야 한다. 그런데 창신숭인 지역의 도시재생사업의 내용은 봉제인들의 삶에 직접적으로 도움을 주지 못하는 것들이었다. 오히려 고용노동부, 서울특별시 등에서 봉제인을 대상으로 실시하는 지원 사업들이 그들에게 체감할 수 있는 구체적인 정책이 되었기 때문에 재생 사업 외에 그들이 마주한 문제를 해결할 수 있는 더 효과적인 대안이 존재했다. 도시재생사업은 그들로 하여금 참여를 지속할 명분을 제공하지 못하였고, 재생사업에 참여하면서 막상 그들을 위한 정책은 없다고 판단하게 되었다.

> "실질적으로 봉제하는 사람한테 도움이 된 것은, 예를 들어서, 어디 노동부라든지 서울특별시라든지 그냥 환경 사업이라든지 클린 사업이라든지 공장을 직접적으로 도와준 것, 이것은 괜찮아요. (...) 환경 지원사업이라고 정부에서 한번 하면 300만원짜리를 그냥 줘요. 내가 뭐 에어컨을 달라하면 주고. 그런 것이 실질적으로 봉제인한테는 이익이죠. 재생에 뭘 해준다? 필요 없어요 우리한테는. 저기다 뭣을 짓고 이런 건 우리한테는 혜택이 없는 거에요."
> - 봉제인 2 (타지 거주, 창신 2동 근무)

3) 촉진적 리더십

창신숭인 도시재생사업의 촉진적 리더의 역할을 한 주체는 도시재생지원센터와 종로구청 및 서울시청 담당 공무원이라 볼 수 있다. 앞서 언급했듯, 행정은 시민 조력자로서 협력의 범위와 규모를 확대하고 다양한 참여 주체들의 참여를 촉진시켜야한다. 그런데 창신숭인 지역은 도시재생 1단계 대상지로 시범사업의 성격을 띠었기 때문에 행정도 시행착오가 많을 수밖에 없었다. 도시재생사업을 추진하며 사업 진행과 더불어 각종 정책과 제도 개선도 함께 동시에 진행되었다. 정책적, 행정적으로도 여

러 새로운 시도들을 함께 적용해나가야 하다 보니 그만큼 시행착오를 더 많이 겪게 되고, 그 과정에서 피로감이나 실망감이 커지는 경우도 많았다. 따라서 행정 입장에서도 효과적으로 리더십을 발휘하는 데에 큰 어려움이 있었다. 각 담당자들의 역할조차 명확히 규정되지 않은 상태에서 마중물 사업을 진행해야했고, 동시에 새로운 사업과 제도를 적용하고 검토하면서 사업들이 어떤 효과를 가질지 고민해야 했다. 전국에서 처음으로 시도되는 1단계 사업지이다보니 참고할만한 선례가 없어 새로운 길을 개척해나가야 했다. 창신숭인 도시재생 업무를 맡았던 총괄 코디네이터와 행정 담당자는 이러한 상황에 대해 '장자(長子)의 고통'이라고 말하기도 했다.(서울특별시, 2019)

> "그 때는 가이드라인도 명확하게 제시되는 형태가 아니었고, 서울에서도 선도지역으로 처음 시작하는 곳이라서 어쨌든 역할에 관한 것들을 만들어가는 시기였던 것 같아요."
> - 공무원 1 (코디네이터)

이처럼 아직 도시재생사업에 대한 숙련도가 높지 않았던 행정은 초기에는 기존에 익숙하게 체화되어 있던 재개발 사업의 관행을 그대로 답습하는 모습을 보인다. 창신숭인 도시재생사업은 초기 담당 실무자들에 도시개발과의 뉴타운 사업 담당자들이 그대로 투여됨으로써 기존의 익숙한 재개발 방식대로 업무를 처리하여 주민들과의 신뢰 회복이 어려웠다. 재개발 사업은 주민 간 갈등, 부동산 투기 등을 문제로 사업 관련 정보를 공개하지 않는 관행이 존재하여 재생사업에서 중시하는 주민참여, 정보공개, 협력 등에 익숙지 않았던 것이다. 때문에 뉴타운 사업과 도시재생사업은 그 목적과 비전, 방법이 전혀 다름에도 정비사업에 익숙해져 있던 담당자들의 접근법 및 사고방식이 재생사업에 맞춰 빠르게 바뀌지 않아 주민들로 하여금 도시재생사업을 또 다른 재개발 사업으로 오해하게 만들었다.

“지금까지 구청 업무는 거의 대부분 행정주도였죠. 저희 공무원들이 사업을 만들어 두고 주민들에게 설명하고 동의를 얻는 식이었으니까요. 주민들은 저희 사업에 대해 수긍해주시거나 아니면 저희가 설득하는 대상 정도였죠. 그러다보니 창신숭인 일을 하던 초기에는 주민들에게 항의도 많이 받았죠. 주민 주도, 주민 중심으로 하겠다고 한 일들인데 왜 주민들 의견은 듣지 않고 행정 마음대로 하냐구요.”

- 전 종로구 도시개발과 계장

자료: 서울특별시 (2018) p.275

“뉴타운 했던 과가 그대로 재생을 했기 때문에 처음에 엄청나게 갈등이 많았고. 담당자들이 한번 바뀌었어요 그래서. 당연히 정비 사업하던 실무자들은 그때의 마인드 바뀌기가 어렵기 때문에 한번 물갈이가 됐고. 결국 제도도 중요하지만 결국은 누가 하느냐가 중요하죠. 주민들을 이해하고 협력할 수 있는 사람이 하느냐 아니냐가 중요한 갈림길이 되는 거죠.”

- 가옥주 1 (창신 2동, 뉴타운 반대)

한편 참여 주체 간의 권력 관계가 비슷할 때에는 외부 전문가와 같은 정직한 브로커가 필요하다.(Ansell&Gash, 2008) 뉴타운 찬성과 반대로 나뉜 가옥주들의 경우 권력관계가 동일하지만 서로 간의 갈등이 큰 상황이었다. 이럴 때일수록 제3자인 도시재생센터와 같은 외부 전문가가 두 주체 사이의 갈등을 봉합하고 협력 과정에의 참여를 독려해야 했지만 이를 효과적으로 수행하지 못했다. 이러한 리더십 부족은 재생사업 초기에 일어난 참여 주체들의 이탈 및 배제에 대해 적절하게 대응하지 못하게 만들었다.

촉진적 리더로서 도시재생지원센터는 사업 초기 단계에서 공식적인 사업 설명회, 직접 찾아가는 소규모 설명회, 센터를 통한 의견 접수 등 주민들과 활발한 의사소통 과정을 거쳤다. 특히 당시 창신숭인 도시재생

지원센터의 총괄코디네이터는 사업 초기동안 거의 매일 창신숭인 현장에서 주민들과 공식적, 비공식적 만남을 가졌다고 한다.

> “지역에 이제 큰 목소리를 담당하고 있는 계층들. 뉴타운 비대위 출신의 주민들이라든가, 봉제쪽이라든가 이쪽은 총괄코디님이 끊임없이, 뭐 공식적인 회의 자리가 아니라 굉장히 전화 아니면 회의, 비공식적 만남 등을 통해서 진솔하게 그들의 이야기를 들으시려고 했던 것 같아요. 그게 이제 양적으로 제가 막 얼마정도 된다고 말씀을 못 드릴 정도로 굉장히 많이.”
> - 공무원 1 (코디네이터)

그런데 뉴타운 찬성 가옥주들은 인터뷰에서 도시재생사업을 하는지, 그것이 무엇인지 인지조차 못하고 있었다고 말하며 이러한 소통의 노력을 전혀 체감하지 못하는 모습이었다. 이는 뉴타운 사업이 해제된 후 도시재생선도지역이 되면서 초기부터 뉴타운 비상대책위원회만을 적극적인 설득과 협력의 대상으로 삼았기 때문이라 보여진다.

> “제일 중요한건 도시재생 자체를 인지를 못했어요. 이게 뭐하고. 그러니까 반대 찬성 자체도 못하죠. 몰랐던 게 컸던 거에요. 저게 뭐다냐, 지나가다 불구경하듯이. 모르니까. 모르니까 그냥 지나가는 거에요. 인지도 안 됐고, 홍보도 안 됐고.”
> - 가옥주 4 (창신 2동 거주, 뉴타운 찬성)

주민들과의 만남은 뉴타운 비대위원들을 대상으로 이뤄졌는데 뉴타운 사업 당시 지역 내에서 가장 큰 목소리를 내던 집단이었을 뿐만 아니라 행정과 가장 많은 갈등을 빚었기에 가장 먼저 신뢰를 회복하고 포섭해야할 집단이었기 때문이다. 주민들은 종로구 및 서울특별시 공무원들이 비대위여사님을 극대우했다고 언급하기도 했다.(박사유, 2020) 또, 당시 뉴타운 사업을 찬성하던 가옥주들은 당연히 뉴타운 해제 이후의 재생

사업에 대한 반감이 커서 뉴타운 반대 가옥주들에 비해 현저히 높은 거부감을 보였다. 뉴타운 찬성 가옥주들은 반대 가옥주들이 초기부터 많은 관심을 보이며 회의에 참여하는 것을 보고 그들이 주도하는 재생사업은 싫다며 애초부터 참석을 거부하는 모습을 보였다. 또 하나는 관에 대한 반감이었는데, 굴러 들어온 돌(도시재생센터)이 왜 박힌 돌을 빼려 하냐며 재생사업을 불편하게 생각하는 모습을 보였다. 게다가, 재생사업에 적극적으로 참여하려는 주민의 대부분이 반대 가옥주들인 만큼 찬성 가옥주들과 의견 충돌이 많이 발생했고 상대적으로 소수인 찬성 가옥주들의 의견이 무시되는 경향이 컸다.

> "(뉴타운 찬성자들을) 설득을 해야되는데 그때 당시에 안 했겠죠. 그 분들은 뉴타운을 원했는데 도시재생으로 하자니 반감이 생길테고 그럼 또 싸움이 될테고. 관의 입장에서 봤을 때 정부에서는 도시재생을 하라고 하고. 그럼 누구를 만나야겠어요, 관에서는? 뉴타운을 반대하는 사람들에게 컨택이 가겠죠. 당연히 쉬우니까."
> - 가옥주 3 (창신 2동 거주, 뉴타운 찬성)

그 결과 비상대책위원회가 도시재생 주민협의체의 핵심 구성원이 되고 이들과 갈등관계에 있었던 뉴타운 찬성 가옥주들은 주민협의체에 소극적인 태도를 갖게 되었고 기존의 뉴타운을 둘러싼 갈등구조가 그대로 반영되면서 이후 지속적인 갈등의 씨앗이 되었다. 또, 이처럼 편향적인 주민 집단에 대한 인식은 뉴타운 찬성 가옥주들로 하여금 진정한 의미의 도시재생이 어떤 것인지, 민관협력의 거버넌스 과정이 어떻게 이루어질 것인지에 대해 교육받지 못하게 함으로써 재생사업이 종료된 후까지 그 반감을 해소하지 못하게 하였다. 이후 도시재생센터의 담당자들이 바뀌면서 협력을 강화하려는 모습을 보였으나 이미 이탈한 참여 주체들을 다시 협력 과정에 포섭하기란 어려웠다.

4) 2차 이탈

이러한 참여 자원에서의 불균등함과 미흡한 제도적 설계, 촉진적 리더십의 부족은 협력 과정 중에서 주민들의 2차 이탈을 야기한다. 2차 이탈은 협력 과정에 참여했던 봉제인들 중심으로 이뤄지며, 1차 이탈과 달리 자발적 이탈의 모습뿐만 아니라 비자발적인 이탈 또한 발견된다.

2014년 9월 1일부터 주민협의체의 모집이 공식적으로 시작되었다. 주민협의체 구성 및 운영은 동 별 각 20명을 우선 모집하는 것이 초기 계획이었으나 다양한 주민의 참여를 위해 인원 제한을 두지 말자는 의견이 나와 이를 반영하여 열린 조직으로 주민협의체를 구성하게 되었다. 이때부터 본격적으로 주민들은 지원센터로 가입 신청서를 제출하고 활동에 참여하게 되었으며, 초기에 봉제인들이 다수 협력 과정으로 진입하였다.

그런데 이렇게 구성된 주민협의체는 과거의 재개발 사업의 사업 관행을 그대로 답습한 부분이 많았다. 초기 창신숭인 도시재생지원센터의 코디네이터였던 공무원의 말에 따르면 주민협의체 대표를 뽑는 자리에서 주민 간 갈등이 있었는데, 이는 주민협의체의 대표를 재건축 조합장과 같은 이해관계와 직결되는 사업에서 자신들의 이권을 대표하는 사람으로 여긴 것에서 기인하였다고 한다. 즉, 도시재생에 대한 이해도가 낮았던 주민들은 자신들이 겪어보고, 알고 있는 도시개발 사업인 재개발 사업에 비추어 도시재생사업을 이해하고 있었던 것이다.

> “주민협의체라는 게 어떤 이권을 가진 이게 뭐 재건축 조합처럼 조합장 뽑는 선거는 아니잖아요. 근데 그런 문화가 아직 도시재생 시작하면서도 남는구나. 주민협의체 대표가 조합장처럼 뭔가를 행사하는 역할이 아닌데.”
>
> - 공무원 1 (코디네이터)

이러한 정비사업의 관행은 주민협의체에서 표준운영규정을 작성하며 더욱 여실히 드러난다. [표 16]에 나타난 도시재생사업 동 별 주민협의체 참여인원 분포를 살펴보면 봉제인이 밀집한 창신 2동에서 가장 많은 사람들이 신청한 것을 알 수 있다. 이에 가옥주들은 봉제 종사자들의 의견이 과대 대표될 것을 우려하여 진정한 주민이 누구인가에 대해 구체적으로 정의하기 시작한다.

표 16 동별 주민협의체 참여 인원

구분	창신1동	창신2동	창신3동	숭인1동
2014년 (명)	11	38	11	53
2015년 (명)	35	102	44	62

자료: 창신숭인 도시재생지원센터, 창신숭인 도시재생지원센터 소식지, 연구자 재구성

2014년 12월부터 2015년 1월까지 투표를 통해 동 별 2명의 대표를 선출하였으며, 동 별 대표들은 행정, 전문가, 도시재생지원센터와 함께 동 별 주민협의체 대표자 회의를 운영하게 되었다. 이 대표자 회의에서 '창신숭인 도시재생선도지역 동 별 주민협의체 표준운영규정' 이 완성되었는데 이 때 운영 규정 작성을 위해 참조하였던 것은 기존의 정비사업조합의 운영규정이었다. 앞서 밝혔듯 시범사업의 성격으로 인해 참고할 수 있는 선례가 없었고, 이에 가장 익숙한 정비사업조합의 운영규정을 참고하게 되었다. 때문에, 운영규정의 내용은 도시재생사업의 목적과 맞지 않는 부분들이 많았고, 주민의 자유로운 참여와 활동을 제한하는 항목들이 포함되게 되었다.

표준운영규정에 의하면 '주민이란 창신숭인 도시재생 선도지역 내에 주소를 가지고 거주하는 토지등소유자 및 세입자' 를 말하며 주민협의체 '위원은 ○○○동 내의 건물 및 토지소유자(지상권자 포함)·주거세입자· 사업자등록을 한 사업자 중, 19세 이상인 자로 한다' 고 규정하였

다. 주민협의체 회원으로서 의결권, 선거권, 피선거권을 갖는 것 또한 '주민 협의체 참석 및 도시재생 관련 교육 과정의 이수 자격증을 제출' 해야 하는 등 자격 요건이 매우 제한적이었다.

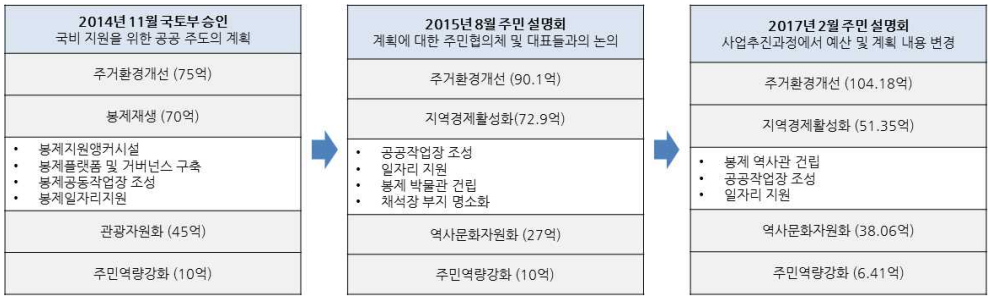
창신숭인 지역은 지역 주민의 과반수가 봉제산업에 종사하고 토지나 건물을 소유한 토착주민의 비율이 상대적으로 낮다는 점, 대부분의 봉제 종사자들 중 20% 정도만이 사업자등록을 한 사람들이라는 점, 봉제 종사자들은 주거지가 따로 있어 창신숭인 지역으로 출퇴근하는 이들이 많다는 점은 주민협의체에 가입하는 봉제 종사자들의 수를 제한하게 만들었다. 또, 앞서 언급했듯 봉제인들은 회의 참석 및 도시재생 교육에 참여할 여력이 없었기에 선거권 및 피선거권을 갖기에도 어려움이 존재했다. 이처럼 주민에 대한 조작적 정의로 가옥주들에 의해 봉제인들의 적극적인 참여가 제한되어 비자발적으로 협력 과정에서 이탈하게 된다.

이러한 배제에 대해서 봉제 종사자들은 적극적으로 대항하기 어려웠는데, 이는 봉제인들이 가진 참여 자원이 부족했기 때문이다. 봉제인들의 배제에 대해 대항하기 위해서는 배제시킨 가옥주에 견줄만한 권력이 필요한데, 현실에서는 재생사업이 진행됨에 따라 월세 인상을 우려하여 봉제협동조합 회장을 주축으로 재생사업에 참여하는 봉제인들을 대거 데리고 나가는 모습이 나타났다.

"6개월인가 어느 정도 돼 보니까 재생에 딱 뛰어드니까 첫째, 공장세가 올라가는 거에요. 주인들이 정비 되어 가니까 공장세를 올려야 쓰겠다. 공장세가 보통 100만원이라 하면 보통 120, 150만원 올라가는 거에요. 20%, 30% 올라가니까 그 때 이사람들이, 공장하는 사람들이 회장님, 이 재생이 우리한테 도움되는 거 맞습니까, 오히려 손해보는데 이런 일이 어딨습니까, 해도 너무하십니다. 나한테 원망이 들어오는 거에요. (...) 그래 가지고 그때 싹 빠졌어요."

- 봉제인 2 (타지 거주, 창신 2동 근무)

한편, 봉제인들은 도시재생사업을 통해 느낄 수 있는 효능감이 적어 협력과정에서 자발적으로 이탈하는 모습도 나타난다. 한정된 사업예산을 4개의 동이 나눠 쓰는 과정에서 지원액이 봉제 산업과 창신 2동에 지나치게 많이 편성되어 있다는 불만이 제기되었는데, 이에 동 별 주민협의체 대표들은 행정과의 회의를 통해 활성화 계획의 사업 내용을 검토하고 추가하는 과정을 진행했다. 이 과정에서 기존의 목표였던 '봉제재생'이 '지역경제활성화'로 바뀌어 마중물 사업에 실질적으로 영향을 미쳤다. 이를 통해 봉제 관련 단위사업에 투입되는 사업비는 70억 원에서 50억 원 미만으로 축소되었다.



<그림 10> 창신숭인 도시재생 활성화계획 변경 과정

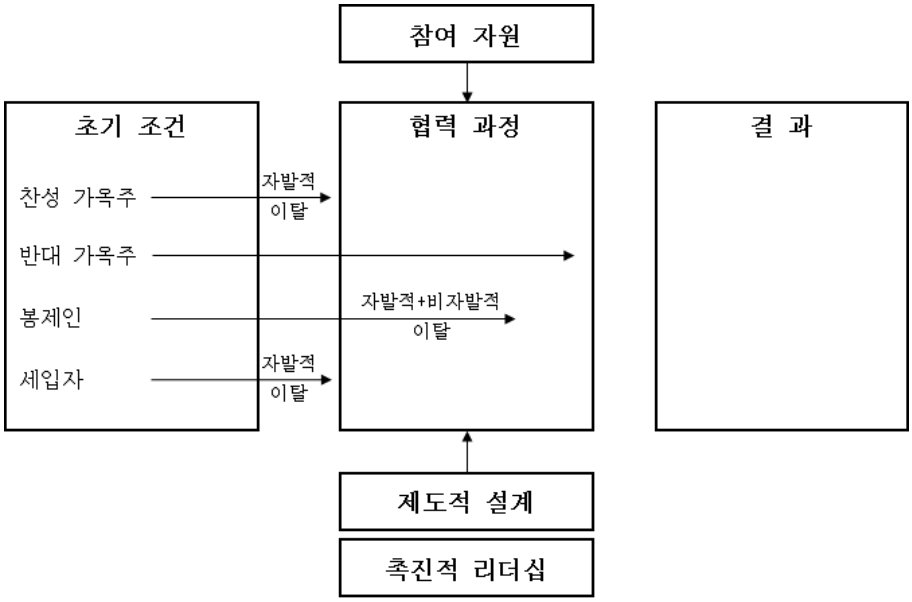
자료 : 서울특별시 (2018) 창신숭인 다시 함께 살리다, 연구자 재구성

이에 따라 봉제인들은 더욱 도시재생사업을 통해 얻을 수 있는 실질적 혜택이 없다고 느끼고 더 효과적인 문제 해결 대안을 찾아나섰다는 점에서 제도적 설계의 미흡함을 확인할 수 있다. 더 나아가, 이런 갈등과 배제를 효과적으로 조정하지 못한 촉진적 리더십의 부족 또한 봉제인들의 지속적 참여를 이끌어내지 못한 데에 일조했다고 할 수 있다.

이처럼 협력과정에서는 봉제인들의 자발적, 비자발적 이탈이 일어난다. 무능력과 의도적 장애물이 주체들의 비자발적 이탈에 영향을 끼친다는 것과 효능감 부족이 자발적 이탈을 야기할 수 있다는 선행연구 내용은 이러한 연구 결과에 부합한다. 애초에 가옥주들은 세입자와 권력관계에 있어 갑의 입장이었다. 이에 더해, 시간과 자본 등 자원을 더 많이

보유하고 있던 가옥주들은 이를 활용하여 더 수월하게 주민협의체 회원 및 대표 등의 직위를 얻음으로써 추가적인 권력 자원을 획득하게 된다. 이렇게 획득한 추가적인 참여 자원은 그들이 표준운영규정을 만들거나 활성화계획을 변경하는 등 재생사업을 그들의 선호에 맞게 이끌어나가게 하는 데에 수월하게 해주었다. 하지만 봉제인들의 경우 그들이 가진 자원으로는 마주한 장애물을 극복하는 데에 불충분했고 이로 인해 협력 과정 중도에 비자발적인 이탈이 나타난다. 더 나아가, 재생사업에 대한 효능감 마저 잃어 자발적으로 이탈하게 되는 모습까지 나타난다.

이를 바탕으로 주민 그룹들의 참여와 이탈 양상을 정리하면 [그림 11]과 같다.



<그림 11> 창신숭인 주민 2차 이탈

4. 협력 과정

결국 본격적인 도시재생사업 과정에서는 서로 이해관계가 다른 참여

주체들이 협력 과정에서 제외됨으로써 뉴타운 반대 가옥주들을 중심으로 행정과 협력하는 모습이 나타난다.

1) 면대면 대화

2014년 2월 도시재생 선도지역 공모를 위한 첫 주민설명회 자리에서는 주민들과 행정 간의 과거 갈등의 경험에 의한 긴장감을 확인할 수 있었다. 담당 공무원이 사업 설명을 시작하자마자 뉴타운 비대위 대표가 일어나 뉴타운 사업이 해제된 지 얼마 되지도 않았는데 또 뭘 신청하냐며 자리를 떴고, 이를 따라 주민의 절반가량이 함께 자리를 박차고 나가버리는 상황이 있었던 것이다. 하지만 이러한 갈등에도 불구하고, [표17]을 보면 도시재생사업이 진행되는 과정에서 참여 주체들 간 면대면 대화를 기반으로 한 두터운 의사소통을 통해 점차 신뢰를 구축하는 모습을 확인할 수 있었다.

표 17 창신숭인 행정-주민 소통 활동

구분	2014년	2015년	2016년
지원센터 방문자 수	541명	759명	434명
전화 문의	262명	194명	-
주민참여 회의 개최 횟수	9회	52회	37회
주민설명회 참여 주민수	357명(5회)	556명(7회)	-
찾아가는 주민 설명회 횟수	55회 (주민자치위원회 등 40회, 지역공동체 모임 등 15회)	129회 (주민자치위원회 등 46회, 지역공동체 모임 등 16회, 교육/보육시설 등 67회)	232회 (주민자치위원회 등 36회, 지역공동체 모임 등 6회, 교육/보육시설/아파트/종교시설 등 190회)

자료 : 창신숭인도시재생센터, 창신숭인 도시재생 소식지, 연구자 재구성

행정은 공개 설명회, 통장협의회, 지역단체, 주민자치위원회, 공동체 모임 등 직접 찾아가는 소규모 설명회, 종로구청과 도시재생지원센터를 통한 의견 접수 등 활발한 의사소통 과정을 거쳤다. 2014년과 2015년 사업 초기, 도시재생사업에 대한 소개와 사업 진행상황 공유를 위해 이뤄진 주민설명회는 각각 5회, 7회 이뤄졌으며, 직접 행정이 찾아가는 주민설명회는 55회에서 129회, 2016년에는 232회까지 늘어났다. 그 외에도 직접 센터를 방문하거나 전화를 통해 사업에 대해 문의하는 주민들도 많았다. 행정은 주민과 공동체 조직들을 적극적으로 찾아가 만나면서, 도시재생지원센터와 주민들 간에 상호 신뢰를 구축하고 나아가 행정과의 관계 회복을 위한 노력을 지속하였다. 하지만 앞서 언급했듯, 사업 초기에 도시재생에 대한 이해도 제고를 위해 이루어진 사업 설명회 등에는 뉴타운 반대 가옥주들을 위주로 참석하였으며 찾아가는 주민 설명회 또한 주민자치협의회와 지역 공동체 모임 위주로 이루어지면서 뉴타운 찬성 가옥주 집단은 고려되지 않은 것을 확인할 수 있다. 또, 일반적으로 센터가 열려있는 시간을 고려했을 때, 초기에는 뉴타운 사업 해제와 새로운 재생사업 시작과 관련하여 지역에 상주하는 가옥주들이나 외지 가옥주들 위주로 본인의 재산권이 이 사업을 통해 어떤 영향을 받는지에 대한 문의가 많았다고 한다. 즉, 수치상으로는 많은 주민들이 방문하고 관심을 가진 것으로 보여지나 이러한 면대면 대화의 기회는 가옥주들을 중심적으로 이뤄진 것으로 볼 수 있다.

2) 신뢰 구축

앞선 면대면 대화 과정을 통해 주민들은 기존에 있던 관 주도의 사업에 대한 불신을 누그러뜨리고 도시재생사업에 주민들이 적극적으로 참여하게 되었다. 대표적으로, 사업에 대한 신뢰가 생긴 주민들이 앞장서서 선도지역 공모를 위한 사업을 적극적으로 제안하기 시작하였다. 무려 720건의 주민 제안이 나왔고, 주민들이 생각하는 현장의 문제점과 도시

재생의 비전, 그리고 이를 이끌어갈 수 있는 주민들의 역량을 담아 작성한 제안서는 2014년 국토교통부에 제출되었다.

또, 도시재생선도사업 공모에 따른 현장 실사에 주민들이 적극적으로 나서 창신숭인에 도시재생이 필요한 이유를 어필하기도 하였다. 주민들이 직접 운영하는 지역방송 창신동 라디오 덤에서 공개 방송 형식의 설명회를 만들고 주민들과 서울특별시 관계자들이 함께 출연하는 형식으로 창신숭인의 이야기를 풀어냈다. 마지막에는 첫 주민 설명회에서 자리를 박차고 나갔던 뉴타운 비대위원이 "창신숭인은 행정이 없애려던 마을을 우리 주민이 지켜낸 마을인데 이제는 한번 좋은 환경으로 가꾸어 살아볼 수 있게 해주면 안 되겠습니까"라는 눈물의 호소와 함께 심사위원들의 마음을 움직였다.(서울특별시, 2019, p.35) 행정과 주민들 간의 대화, 이를 통한 상호 신뢰 및 정책에 대한 이해도 제고를 통해 불신으로 가득했던 주민들이 마음을 돌리고 적극적으로 도시재생사업 유치를 위해 힘쓰게 된 것이다.

3) 과정에 대한 몰입

도시재생선도지역으로 선정된 뒤 참여한 주민들은 탄력을 받아 그 과정에 더욱 몰입하게 된다. 동 별 주민설명회에 참여하여 도시재생사업에 대한 이해를 제고하고 관에 대한 믿음이 생기기 시작했다거나, 처음엔 도시재생사업을 반대하다가 관에서 제공하는 관련 교육을 매주 들으며 관과 도시재생사업에 대한 오해를 풀고 이후에는 적극적으로 도시재생 사업에 참여하여 주민협의체 대표까지 하게 되었다는 내용을 확인할 수 있었다. 도시재생사업 중 하나인 창신숭인 도시해설사 프로그램을 운영하면서 잘 알지 못했던 동네의 역사와 이야기를 알게 되어 더욱 애정을 갖게 되었고 이러한 관심에 주민협의체 대표까지 맡게 된 사례도 있었다.

"나도 처음엔 '이거 왜 해야 돼? 그만하자' 한 발 빼면 또 두 발 더 들어가는 거여. 그렇다보니 그게 마약처럼 자꾸 끌려들어가서 빠져들게 되더라고. 일을 하다 보니 마을이 예뻐지고 욕심이 생겨서 또 하고 싶은 거여."

- 창신 2동 주민협의체 대표 (창신 2동, 뉴타운 반대)

자료 : 서울특별시 (2018), p.131

특히 2016년 백남준 기념공간, 봉제 박물관, 동별 공동이용시설 등의 설계가 본격적으로 착수되며 동네에 가시적인 변화가 일어나기 시작했다. 주민들은 도시재생사업 과정에서 지역의 다양한 문화와 인물들을 발굴하면서 지역 출신의 예술가인 백남준의 집터가 창신동에 있다는 사실을 알게 된다. 당시 서울 시장도 백남준 집터의 활용을 적극적으로 요청하였기에, 창신1동 주민공동이용시설을 그 집터에 입지시키게 되었다. 초기 계획은 그의 집터에 있는 기존 경로당 건물을 창신1동 주민공동이용시설로 재건축하면서 그 일부를 백남준 기념 카페 공간으로 조성하는 것이었다. 그러나 이에 대해 주민들은 백남준이라는 세계적 예술가가 우리 지역 출신이라면 이를 더 적극적으로 알려야 한다고 생각하였다. 이에 창신1동 주민협의체 대표를 중심으로 별도의 백남준 기념관 설립을 적극적으로 주장하였고, 직접 백남준 집터에 나온 부동산 매물들을 알아보고 추천해주기까지 하였다. 결국 행정은 주민들의 제안을 수용하여 백남준 기념관을 별도로 설립하기로 결정하고 부지를 매입하고, 한옥을 리모델링하여 기념관을 건립하게 되었다. 결과적으로 주민들은 지역 이미지 제고 차원에서 백남준 기념관 설립을 적극 제안하여 실현할 수 있었다. 이처럼 도시재생사업 과정에서 주민들은 자신의 지역에 대해 더 알게되고 애착심과 자부심이 길러져 주체 의식을 가지고 과정에 더 몰입하게 되는 것을 확인할 수 있었다.

4) 공유된 이해

도시재생사업을 통해 사업 대상지는 지역 내 앵커시설 및 주민공동이용시설을 설립하게 된다. 창신숭인 지역은 동별로 하나의 시설을 설립하게 되었는데, 이를 위해 주민들은 2016년 5월부터는 주민공동이용시설 기초교육을 진행함으로써 공동이용시설은 무엇인지, 운영 사례들은 어떤 것들이 있는지를 강의와 현장 답사를 통해 배우게 된다. 그리고 같은 해 7월부터는 주민협의체에서 조직한 공간기획단이 지역 내 주민을 대상으로 설문조사를 진행하여 필요 프로그램을 파악하였다. 그 결과를 바탕으로 시설의 용도를 결정하고, 운영 계획을 수립하며, 실제 유사사례를 방문하여 점검하는 과정을 거쳤다.

그 중 2017년 3월 가장 먼저 윤곽이 드러난 창신 1동의 백남준 기념관의 개관을 앞두고 기념관 내의 마을카페 운영을 준비하면서 주민들은 마을공동이용시설의 지속적인 운영주체가 필요함을 실감하였다. 또한 재생 사업이 마무리 단계에 접어듦에 따라 도시재생지원센터가 철수를 준비하면서 다른 4개 동의 마을공동이용시설 운영을 위한 법적 정당성을 지닌 주체가 필요함을 깨닫는다. 더불어 사업 진행기간동안 도시재생지원센터를 구심점으로 이루어졌던 주민들의 모임과 행정과의 소통이 사업 이후에도 이뤄지기 위해서는 센터를 대체하여 주민이 거버넌스에 참여할 수 있는 통로가 필요함을 실감하게 되며 구체적으로 CRC를 통한 주민자치의 방식에 대한 공유된 이해를 가지게 된다.

> “이전에 문제가 되었던 주민 간의 갈등을 넘어서 사회적 가치창출이 필요하다라는 점에서 공동의 목적이 생겼다고 생각합니다. 주민들은 지역에서 어떤 사회적 가치를 창출해야 하고, 또 행정은 이런 과정을 지원해준다는 인식이 어느 정도 자리잡은듯 합니다.”
>
> - 숭인 1동 주민협의체 대표, CRC 이사 (숭인 1동)

자료 : 서울특별시 (2018), p.271

5) 중간 성과

주민공동이용시설의 실제 운영을 앞두고 공간기획단에게는 실제 사업 운영의 경험, 전문 기술의 숙련 등이 필요했다. 공간기획단원들은 공간이나 주민 조직의 운영 등의 경험이 거의 없었기 때문에, 지역의 공간을 임대해서 작은 프로그램을 운영해보는 시범적인 경험이 반드시 필요했다. 또한 백남준 기념관 내에서 마을 카페를 운영하기로 한 창신1동 공간기획단의 경우는 바리스타 기술까지도 필요한 상황이었다. 이를 위해 추가로 필요한 교육과 사업운영의 경험은 공간기획단 연계과정을 활용하여 시범적으로 운영을 실행해볼 수 있게 하여 실제 경험과 기술을 쌓는 계기가 될 수 있었다. 이러한 과정을 통해 창신1동의 백남준 기념관 카페는 2017년 3월 백남준 기념관의 개관과 더불어 4개 동의 공간기획단 중 가장 먼저 실제 사업을 시작할 수 있었다.

더 나아가, 주민들은 CRC의 필요성과 역할, 조직 등을 고민하여 2017년 5월 전국 최초로 주민 중심 도시재생기업인 '창신숭인 도시재생협동조합(CRC)'를 창립하게 된다. 2017년은 시범적인 운영 단계로서, 창신숭인 도시재생지원센터의 공간과 인력을 활용하였다.

표 18 2017년 창신숭인 도시재생협동조합 매출 내역

내용	매출액
도시재생 해설프로그램 (7개월)	약 1,200만원
백남준 카페 (6개월)	약 800만원
도슨트 양성교육 (3개월)	약 500만원
되재생 성과평가 설문조사 사업 (2개월)	약 200만원
2017년 총 매출액 약 2,800만원	

자료 : 손경주 (2018)

2017년 시범운영단계에서 창신숭인 CRC의 활동을 통해 발생한 수익은 약 2,800만원이다. 구체적으로는 도시재생 해설 프로그램, 백남준 기념관 카페 운영 등을 통한 매출액으로 소정의 인건비를 지급하고 나머지

는 마을 기금으로 적립하여 향후 사업을 위한 자본으로 축적하였다. 이런 시범적 운영을 통해 운영 과정에서 미진한 부분을 보완하고 CRC 내부 체계를 공고히 하는 등 센터로부터 권한을 위임받아 나가게 된다.

5. 결과

창신숭인 도시재생사업의 결과는 마중물 사업과 지자체 협력사업, 중앙부처 협력사업, 민간 협력사업의 성과물이라 할 수 있다.

표 19 창신숭인 도시재생사업 내용

구분	사업 내용	
마중물사업	주거환경개선	안전안심골목길조성
		누리공간조성
	지역경제활성화	공동이용시설 조성
		공공작업장 조성
		일자리지원
	역사문화자원화	봉제역사관 건립
		마을탐방로 기반조성
		채석장 일대 명소화
	주민역량강화	백남준 기념관 조성
		주제공모사업
		주민공모사업
		마을배움터
지자체 협력사업	노후 상하수도 정비	
	에너지자립마을 조성	
	공공미술프로젝트	
	서울가꿈주택	
	LED 간판정비	
	소외낙후지역 도시경관 개선사업	
	푸른마을 가꾸기 사업	
중앙부처 협력사업	주차장 및 청소년문화시설 조성	
	예술문화 지역재생	
	공중선 정비	
	창신골목시장 활성화 사업	
민간협력사업	희망의 집수리 사업	

자료 : 손경주 (2018)

도시재생사업을 통해 창신숭인 지역에서는 주민 모두가 누릴 수 있는 개방적 결과와 재생사업 참여자들에 한해 누릴 수 있는 제한적 결과가 함께 나타났다.

1) 개방적 결과

창신숭인 도시재생사업 내용 중 마중물 사업의 주거환경개선, 지역경제활성화, 역사문화자원화 영역과 협력사업들은 지역의 물리적이고도, 사회경제적인 측면의 성과를 가져왔는데, 이는 도시재생사업 참여 여부와 무관하게 창신숭인 지역 내 주민 모두가 누릴 수 있고, 효용감을 줄 수 있다는 점에서 개방적인 결과라 할 수 있다.

구체적으로, 주거환경 개선사업의 일환으로 안전안심 골목길 조성사업이 진행되어 어두운 골목길에 CCTV를 16개소, 블루투스 장비를 활용한 귀가 서비스 시설인 안심이 장치를 160개소, 사각지대에 태양광 조명 등을 250개소에 설치하여 안전한 골목길 환경을 조성했다. 또, 계단과 계단 난간 정리, 소방차 진입을 돕는 그래픽 작업, 화재나 폭설 시 사용할 수 있는 안전 벤치, 소화전 등을 설치했다. 또, 지자체와 중앙부처 협력사업으로 노후 하수도 정비사업과 공중선 정비, 창신 골목시장 활성화 사업으로 골목시장 길바닥 포장이 이루어졌으며 2021년에는 공용주차장 및 청소년 문화시설 조성사업이 목표되어 있다.

<그림 12> 창신숭인 거점시설 9개소 분포

표 20 창신숭인 거점시설 9개소

구분	거점시설 내용		
동별 주민공동 이용시설	창신 1동	토월	종합복지시설, 창신숭인 도시재생협동조합 사무실, 도시재생기념관
	창신 2동	회오리마당	마을미디어, 마을청년, 마을활동거점
	창신 3동	지봉서관 (운영 예정)	어린이 도서관, 카페
	숭인 1동	수수헌	마을사랑방, 공유부엌, 옥상 활용 공동체 프로그램, 봉제공동작업장
앵커시설	이음피움 봉제역사관		전시실, 체험, 교육장, 비즈니스 미팅룸, 옥상 전망대, 카페
	백남준 기념관		백남준 관련 작품 전시, 도슨트, 카페
	채석장 전망대		전망대, 카페
	소통공작소		손공작, 목공작 프로그램

자료 : 서울특별시 (2018), 창신숭인 함께 다시 살리다, 연구자 재구성

또, 창신숭인 지역에는 도시재생사업의 결과물로서 총 9개의 거점시설이 건립되었다. 구체적으로 창신 1동에 2곳, 창신 2동 4곳, 창신 3동 2곳, 숭인 1동에 1곳으로 구성되며 그 중 운영주체 선정에 난항을 겪고 있어 운영을 시작하지 못한 창신 3동의 지봉서관을 제외하고 총 8곳은 운영을 시작한 상태이다. 이 중 4개는 지역 전체의 활동을 지원하는 앵커시설이며 4개는 동 별로 1개소씩 조성되는 주민공동이용시설이다. 이러한 공간들은 주민 참여 및 주민 커뮤니티를 위한 공간이 부족한 실정과 도시재생사업 이후 지속가능한 재생을 위한 거점공간의 필요성을 반영하여 조성되었다.

구체적으로, 이음피움 봉제역사관은 봉제장인으로서 자긍심을 증대하고 창신숭인 지역의 주민, 전문가가 협력할 수 있는 지역경제 거점공간으로 조성하였으며 백남준 기념관은 마을문화 예술공간으로, 아티스트 백남준과 관련한 작품들을 전시하고 도슨트 프로그램 및 마을 카페를 운영하고 있다. 또, 채석장 전망대는 창신숭인 내 상징적이면서도 개선이 필요한 역사문화 자원인 채석장을 활용한 지역의 랜드마크를 조성한 것으로서 전망대와 카페를 운영한다. 마지막으로 소통공작소는 지역 문화예술 활동과 주민모임 활성화를 위해 만들어져 손공작, 목공작 프로그램 등을 운영한다.

이러한 사업적 성과들은 창신숭인 지역의 주민 모두가 제약 없이 누릴 수 있으며, 때문에 협력과정의 이탈 여부가 차별적인 요인으로 작용하지 않는다.

2) 제한적 결과

도시재생사업은 해당 사업에 참여의지가 있고, 이를 뒷받침할 내외부 요인이 충분했던 참여 주체들에 한해 제한적으로 누릴 수 있는 결과 또한 존재한다. 마중물사업 중 주민역량강화 사업의 성과가 이에 해당하며 CRC 활동 및 참여자의 개인 역량 강화를 포함한다.

(1) 창신숭인 도시재생 협동조합

창신숭인 지역에서는 2017년 5월 전국 최초로 주민 중심 도시재생기업인 ‘창신숭인 도시재생 협동조합(CRC)’이 창립되며 특히 그 구성원으로 기존 도시재생사업에서 활발하게 활동하며 그 의의를 깨닫게 된 주민협의체 구성원들이 대거 참여하면서 총 43명으로 활동을 시작하게 되었다. CRC는 ‘Community Regeneration Corporation’의 약자로 지역의 자원, 자산, 자본을 활용하여 지역의 문제를 해결하는 지역재생 주체로서 주민들에 의해 만들어지고 운영되는 기업이다. 이들은 지역 맞춤형 비즈니스를 만들고, 지역 일거리를 창출하는 등 지역 사회에 기여함으로써 지역 경제의 선순환을 만들어내어 지속가능한 지역 재생이 가능토록 하는 데에 목적이 있다.

표 21 창신숭인 도시재생협동조합 연혁

일시	내용
2017.04.12.	협동조합 설립 준비회의 (5회) - 센터 및 주민대표, 공간기획단 대표 참여
2017.05.02.	협동조합 창립총회 공고 - 5/11 창립총회 개최 (설립등의자 43명 중 26명 참여) - 임원 및 이사장 선출, 정관 승인, 사업계획 승인 등
2017.05.19.	협동조합 설립신고 -5/24 설립신고 확인증 발급
2017.05.31.	협동조합 설립 등기
2017.06.21.	사업자 등록 신청
2017.07.12.	서울특별시 사회적경제지원센터 ‘일상경영 회계지원’ 사업 선정 - 3년간 회계업무 지원
2017.12.28.	협동조합 사무실 개소
2018.02.27.	협동조합 정기총회 개최
2018.04.18.	서울특별시 창신숭인 도시재생기업 지원사업 협약 체결 - 2018~2019년 CRC 운영 및 사업비 지원

자료 : 손경주 (2018)

창신숭인 도시재생협동조합은 2017년 5월 11일 창립총회를 개최했으며 (설립동의자 43명 중 26명 참여), 이사, 감사 등의 임원 및 이사장을 선출하였고 정관 및 사업계획을 승인받았다. 이들은 사업 성격에 따라 사업별 주민 주체가 운영(동별 공간기획단)하거나, 사무국이 직접 운영(도시재생 해설, 교육 등)하기도 한다. 사업별 수익의 일부는 마을기금으로 조성하여 지역에 활용하고 있다.(국토연구원, 2018)

표 22 창신숭인 도시재생협동조합 사업 범위

사업 범위
창신숭인 주민공동이용시설의 운영・관리 사업
지역의 역사문화자원과 도시재생자원을 활용한 답사, 교육, 체험프로그램 사업 : 도시재생 해설 프로그램 / 공무원, 타 주민 대상 도시재생 연수 프로그램
지역재생을 위한 연구 및 컨설팅 사업 : 마을계획 수립, 도시재생 성과평가, 도시재생 박람회 등 지역관련 연구, 사업에 참여
도시재생 기록을 위한 아카이브, 미디어 제작 및 관련 간행물 발간사업
셰어 하우스, 셰어 오피스 등 공간 운영 및 대여사업
집 수리, 인테리어 사업
지역 생산품의 판매와 유통사업

자료 : 손경주 (2018)

2018년, 재생사업 종료 이후 창신숭인 CRC는 2017년 시범 운영 단계를 지나, 도시재생지원센터의 역할을 계승하게 된다. 창신숭인 도시재생협동조합 정관상 협동조합의 사업 범위를 살펴보면 위 7가지이다.

표 23 서울특별시 도시재생사업지 거점공간의 운영주체

지역	거점시설	운영주체
창신 숭인	수수헌	지자체, 도시재생기업, 주민운영단
	토월	지자체, 도시재생기업, 현장지원센터, 비영리단체
	회오리마당	도시재생기업, 주민운영단
	백남준 기념관	도시재생기업, 주민운영단, 비영리단체
	소통공작소	공공기관, 주민운영단
	산마루 놀이터	지자체
	봉제 역사관	비영리단체, 영리단체
	채석장 전망대	지자체, 도시재생기업
가리봉	윙윙센터	영리단체
	행복마루	현장지원센터
	가족통합지원센터	공공기관, 주민운영단, 현장지원센터
장위	김중업 건축문화의 집	비영리단체
	행복누림복합센터	공공기관
상도 4동	어울마당	도시재생기업
암사	상상나루래	도시재생기업, 주민운영단, 현장지원센터, 영리단체
신촌	파랑고래	지자체
	창작놀이센터	지자체
	문화발전소	지자체
	이화쉼터	지자체
	박스퀘어	지자체
	창업꿈터	영리단체
성수	성동상생도시센터	지자체
	산업혁신공간	지자체
해방촌	공동이용시설	도시재생지원센터(임시)
	해방상점	주민운영단

자료 : 권오은 (2020), 서울형 도시재생 거점공간의 특징 연구, 연구자 재정리

또, [표 23]에서 창신숭인 지역에 조성된 거점공간의 운영주체를 보면 총 운영을 시작한 8곳의 거점 공간 중 5곳은 CRC 및 주민 공간기획단에 의해 운영되고 있는데 이는 대부분 지자체 혹은 외부의 단체에 의해 운영되는 다른 1단계 근린재생형 도시재생사업지보다 도시재생협동조합의 활발한 활동을 보여준다.

본래 도시재생협동조합은 지역 주민 전체를 대상으로 회원을 모집하고 동네를 위한 공익적인 사업을 진행해야 한다. 이러한 점은 CRC가 개방적 결과인 것으로 여겨질 수 있으나, 창신숭인 사례를 살펴본 결과 아직 멤버십이나 사업의 범위가 제한적인 성격을 갖는다. 이는 의도적으로 다른 주민들을 배제했다기보다는 도시재생사업의 일련의 과정을 거친 주민만이 CRC의 필요성과 역할에 동감할 수 있고, 그러한 활동에 참여할 수 있는 능력 또한 길러지기 때문에 자연스럽게 제한적 특성을 갖게 된 것으로 보인다.

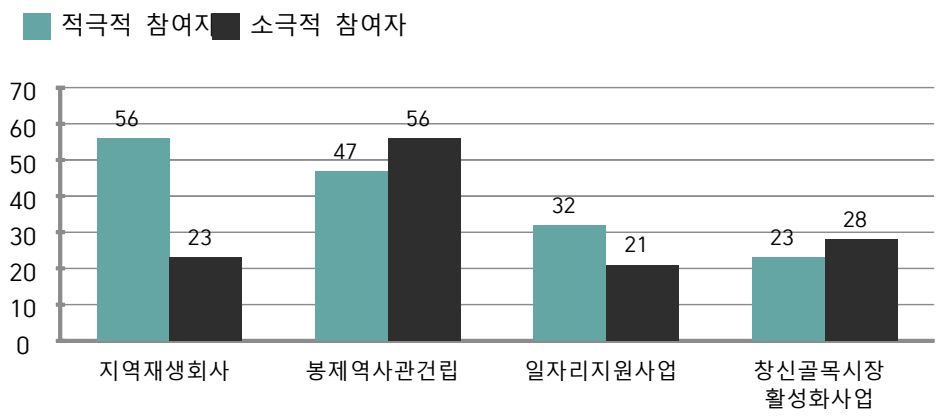
> “맨 처음 CRC를 해보자 했을 때는 다들 콧방귀도 안 뀌었어요. 도시재생사업 그냥 행정이 하는 거지 주민이 뭘 해 이랬죠. 이런 전체적인 프로세스를 경험하면서 민관이 함께 협력하는 경험도 해보고, 같이 사업도 해보고 이러면서 같이 회사를 만들어보면 뭔가 할 수 있지 않을까, 맨 땅에 헤딩이지만 해보자까지 가게 된 거죠. 사실 그런 거버넌스의 경험이 있기 때문에 행정과 협의하면서 주민이 재생할 비즈니스를 만들어 나가자고 하고 있는 거죠.”
> - 가옥주 1 (창신 2동, 뉴타운 반대)

협동조합 정관 상 조합원의 자격은 지역 내 생활권자로 하고 있기에 주민 누구나 가입할 수 있는 개방적인 조합을 운영한다. 그러나 실제 참여하는 회원들은 도시재생사업을 적극적으로 참여한 주민협의체 대표 및 위원들이며 CRC 내 리더십 또한 이들을 중심으로 조직되어 있다. 그 외 도시재생사업에 참여하지 않은 대다수 주민들의 CRC에 대한 인지도는

낮은 편이며, 일부 주민들의 경우 CRC의 대표성을 인정하지 않는 모습을 보이기도 한다.

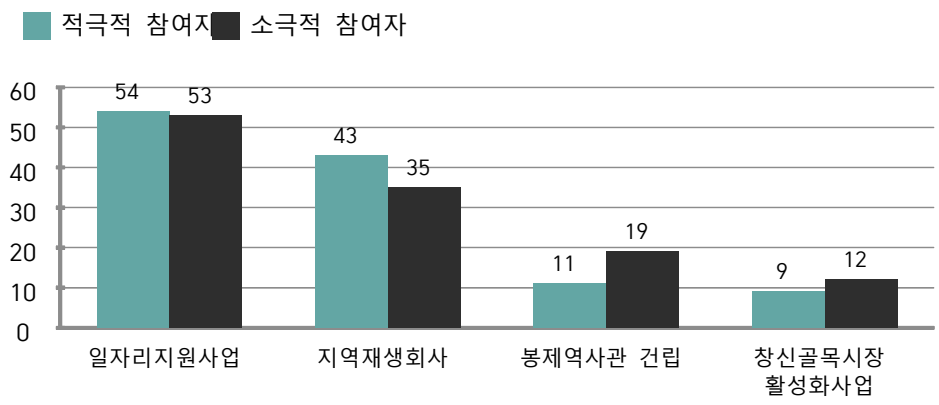
> “CRC, 외지 사람들, 주민협의체 대표? 우리가 인정하지 않지만. 물어보세요, 주민협의체 대표가 누구고 뭐냐고. 아무나 붙잡고.”
> - 가옥주 3 (창신 2동 거주, 뉴타운 찬성)

선도지역 사업의 성과를 분석 및 평가하기 위해 2017년 후반에는 성과진단 및 모니터링 작업[8] 이 진행되었는데 그 결과를 통해서도 적극적 참여자들이 창신숭인 CRC에 대한 만족도와 필요성에 더 공감하는 것을 확인할 수 있다.



<그림 13> 창신숭인 도시재생사업 만족도 (단위 : %)

8) 설문조사는 한국도시설계학회가 주관하여 2017년 10월 말에서 11월 중순까지 약 3주에 걸쳐 진행되었다. 창신숭인 지역의 도시재생사업 기간은 2017년 12월까지이기 때문에 사업성과를 평가하기에 적절한 설문결과라 할 수 있다. 창신숭인 도시재생협동조합 조합원, 주민협의체 구성원, 주민공모사업 제안자 및 참여자 등 ‘적극적 참여자’ 100명과 주민협의체에 가입하지 않은 주민 위주의 ‘소극적 참여자’ 100명을 함께 조사하였다.



<그림 14> 창신숭인 도시재생사업 지속필요성 (단위 : %)

적극적 참여자의 경우 지역재생회사, 봉제역사관 건립, 일자리지원사업, 창신 골목시장 활성화사업 순으로 만족을 느꼈다면, 소극적 참여자의 경우 봉제역사관건립, 지역재생회사, 일자리지원사업, 창신 골목시장 활성화 사업 순으로 응답하였다. 지속필요성에 있어서도 두 그룹 모두 일자리지원사업을 가장 필요하다고 응답하였지만, 지역재생회사의 경우 적극적 참여자가, 봉제역사관의 경우 소극적 참여자가 더 많은 응답을 보였다.

소극적 참여자들에게 봉제역사관 건립이 더 큰 효과성을 보인 이유는 타 항목에 비해 가시성이 높아 참여하지 않아도 변화를 체감할 수 있는 개방적 결과이기 때문일 것으로 파악된다. 한편 적극적 참여자들 가장 크게 효과성을 느낀 지역재생회사의 경우, 소극적 참여자들은 그 효과성을 체감하지 못한 것으로 나타났다. 재생사업에 참여하며 지역재생회사의 필요성과 운영 체계 등을 함께 고민하고 창립을 준비한 사람들이 그 만족도도 또한 높은 것을 확인할 수 있다.

또, 일자리지원사업 또한 적극적 참여자들이 더 많이 만족도를 느꼈는데, 일자리가 도시재생사업과 연관되어 주민활동가를 양성하는 데에 초점이 맞춰졌기 때문이다. 공동이용시설 조성에 함께 참여하고, 공간기

획단에 참여하여 시설을 운영하게 된 주민들 위주로 일자리를 얻을 수 있었기에 일자리사업의 효과 또한 제한적으로 작동됨을 확인할 수 있다.

(2) 역량 강화

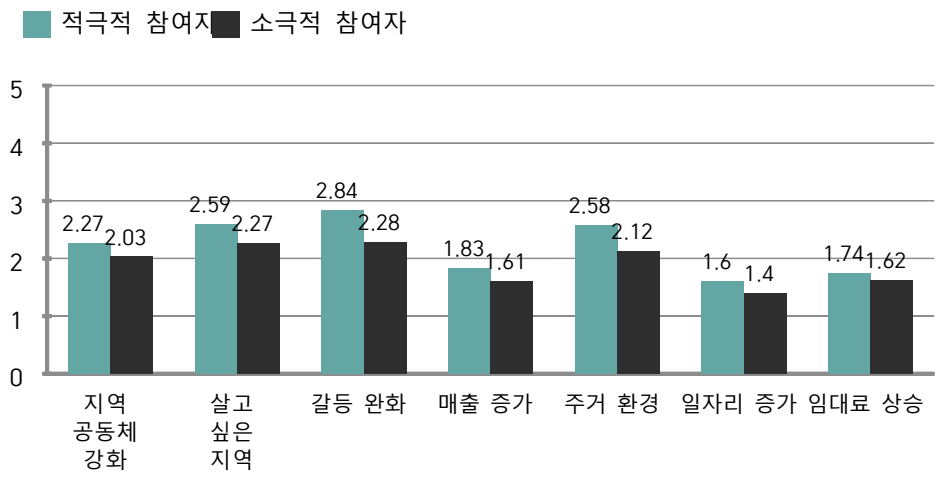
도시재생사업 참여자들은 사업 과정을 거치면서 역량이 강화되었는데 이는 참여자들만이 획득할 수 있는 제한적 결과이다. 기존의 선행연구들은 개인의 역량강화 양상은 다양한 층위에서 나타날 수 있으며 개인 내적 역량 강화는 자기효용, 자립심, 권리의식 등의 향상으로 나타날 수 있음을 밝혔다. (Parsons, 1997; 김진경 외, 2011) 또, 공동체 의식을 증진시키고 주민 간 또는 주민과 외부와의 네트워크를 구성할 수 있는 기회를 제공하여 대인관계 변화에 영향을 줄 수도 있다. (김진경 외, 2011; 유학열 외, 2008; 조동범, 2004) 더 나아가, 그 범위를 지역사회까지 확대시켜 지역사회에 대한 관심을 기반으로 조직 및 단체에 가입하거나 공공영역에서 행동하고자 하는 의지가 향상되는 고차원적인 역량강화의 양상으로 나타날 수 있다.(Parsons, 1997; Zimmerman 외, 1988; 김진경 외, 2011) 이와 같은 맥락에서, 창신숭인 지역 주민들의 역량은 도시재생사업에 따라 개인 내적인 변화 더불어 개인과 개인, 개인과 지역 간의 관계에서의 변화, 사회정치적 차원에서의 변화까지 이루어졌다.

우선, 도시재생사업에 참여한 주민들에게서는 자기효용과 자립심, 기술 습득 등 개인 내적 변화를 발견할 수 있었다. 예를 들어, 백남준 기념관 카페를 운영하는 주민들은 운영 준비 과정에서 바리스타 교육을 받았는데, 그 중 활동을 통해 배운 기술로 본인의 개인 카페를 차린 주민도 존재했다. 또, 일상에 정주하지 않고 새로운 판로를 개척하고 시도하는 등 적극적으로 삶을 개척해나가는 모습 또한 발견할 수 있었다. 도시재생사업에 적극적으로 참여했던 봉제인 2의 경우, 기존에 일감을 받아오는 것만을 작업하던 수동적인 삶의 태도에서 새로운 판로를 개척하고 직접 팔아보는 시도까지 해보게 되었음을 이야기했다.

“봉제인들이 항상 스탠바이만 하고 있고 일감 오는 것만 기다리고 있는데 내가 이렇게 업사이클링으로 해서 판로가 있다는 걸 알게 됐잖아요. 그래서 내가 그거를 스마트스토어 같은 거에다가 에코백이랑 마스크 같은 거 올려봤는데 딱 두 건 팔아 봤어. 4년 동안. 그래도 이런 거를 하면서 일감이 이렇게 없는데 뭔가 좀 판로가 있어야 되겠다 싶어서 그런 것도 해보게 되고. 난 달라진 점이 그런 거.”

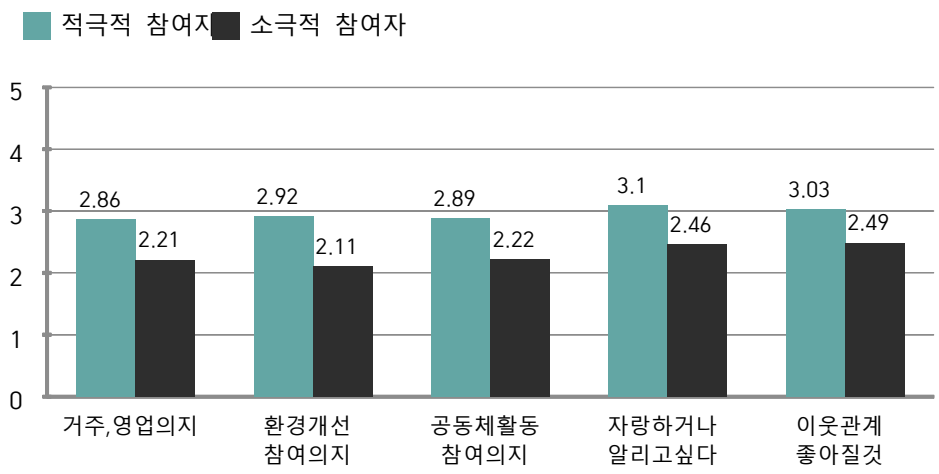
- 가옥주 2 (창신 2동, 뉴타운 반대)

더 나아가, 앞서 살펴본 성과진단 및 모니터링 작업[9]의 결과를 통해서 주민들의 다양한 역량강화 모습을 확인할 수 있다.



<그림 15> 창신숭인 도시재생사업 사업 효과

9) 창신숭인 도시재생협동조합 조합원, 주민협의체 구성원, 주민공모사업 제안자 및 참여자 등 ‘적극적 참여자’ 100명과 주민협의체에 가입하지 않은 주민 위주의 ‘소극적 참여자’ 100명을 함께 조사하였다. 문항은 6점 척도로서 전혀 그렇지 않다-0점, 매우 그런 편이다-5점으로 구성된다.



<그림 16> 창신숭인 도시재생사업 지역애착평가

[그림 15]의 설문 문항에서 지역 공동체 강화, 갈등완화와 [그림 16]의 이웃관계 좋아질 것의 내용은 대인관계적 변화에 해당하며 [그림 15]의 살고 싶은 지역, [그림 16]의 거주·영업의지, 자랑하거나 알리고 싶다는 개인과 지역사회의 관계 변화와 관련된다. 또, [그림 15]의 환경개선 참여의지, 공동체 활동 참여의지는 정치사회적 역량과 관련된 것이라 할 수 있다.

[그림 15]에 의하면 적극적 참여자와 소극적 참여자 모두 갈등완화, 살고 싶은 지역이 됨, 주거 환경이 개선됨 순으로 정책의 효과를 응답하였다. 그런데 각각의 경우 적극적 참여자와 소극적 참여자의 응답 점수 차이가 순서대로 0.56, 0.32, 0.46으로 타 응답의 차이에 비해 크게 나타나 해당 응답들에 대한 사업의 효과가 컸음을 알 수 있다.

지역 애착 평가 문항의 경우에는 전 항목에서 적극적 참여자의 점수가 소극적 참여자의 점수보다 높아 참여한 사람일수록 지역에 대한 애정도가 높은 것 또한 알 수 있다. 동네를 자랑하거나 알리고 싶다가 3.1점으로 가장 높은 것을 통해 도시재생사업을 통해 새로운 지역 자원을 발굴함으로써 동네에 대한 애착심과 자부심이 늘어난 것으로 보인다.

"2014년도에 도시재생이 왔던가. 그때부터 마을일에 조금씩 관심을 가지게 되고, 이렇게 되면 마을이 어떻게 되겠다 알게 되고 그 뒤부터 내가 주민자치회에도 들어가게 되고 그렇게 돼서 마을을 들여다보게 된 거죠. (...) 동네에 애착이 생겼는데, 길거리 다니면서 보게 되죠 유심히 동네를. 예를 들어서 여기 소나무 지금 다 넘어갔잖아요. 소나무 넘어갔어요 하고 내가 신고를 해. 이런 거도 애착이 생긴 거고."

- 가옥주 2 (창신 2동, 뉴타운 반대)

초기에 창신숭인 주민들은 스스로 자신들의 동네에 대한 부정적 인식이 있었다. 주거환경이 낙후되고 가난한 서민 동네이자 뉴타운 철거 예정지역이라는 낙인이 주민들로 하여금 동네에 대한 애착과 자부심을 잃게 만들었다.

"사실 창신·숭인동이라고 하면 좀 낙후된 지역 외부에서 인식을 할 때 '아 거기 좀 가난한 동네고 그런 동네다.' 이런 인식을 가지고 있거든요. 그러기 때문에 우리 애들도 자체적으로 열등의식을 갖게 되어 있어요."

- 창신 3동 주민협의체 대표 (창신 3동, 뉴타운 반대)

자료 : 창신숭인도시재생지원센터 (2015), p.138

하지만 도시재생사업의 과정에서 지역의 역사문화자원을 조사하면서 세계적인 비디오 아티스트인 백남준의 고향이자, 나운규, 김광석 등의 예술가, 단종 비 정순왕후 등 다양한 인물들이 동네의 역사 속에 존재한다는 것을 발견하였다. 이후 주민들은 백남준 기념관까지 만들게 되었고, 현재는 이러한 다양한 역사문화자원과 지역 명소를 연결하는 탐방로를 조성하여 교육받은 주민 마을 해설사들이 직접 안내하며 마을을 알리는 해설 프로그램도 진행하고 있다. 결과적으로, 역사문화발굴 사업은 지역의 풍부한 역사문화 자원을 발굴하고 홍보함으로써 지역 이미지 쇄신과 지역에 대한 주민의 자긍심과 자부심을 고취시켰다.

"결혼하면서 7년간 살면서 우리지역에 대한 외부의 시선이 부정적이라는 느낌을 받았어요. 해설을 하고 알면 알수록 매력적인 우리지역에 대한 자부심이 많이 생겼고, 제가 느낀 매력을 다른 분들에게도 알려드리는 것이 너무 좋아요."

- 창신숭인 도시재생해설사 참여 주민

자료 : 창신숭인도시재생지원센터, 창신숭인 소식지 36호

또, 지역 내에서 다양한 활동들을 하며 변화해나가는 모습을 두 눈으로 목격하면서 지역 활동에 대한 효능감 또한 느끼고, 스스로 참여한 공동체 활동의 결과물들에 대해 애정을 갖게 되었다. 예를 들어, 백남준 기념관의 경우 창신숭인 출신의 외지 사람이 신문을 통해 백남준 기념관이 생긴 것을 알게 되고 방문하기도 했는데 이러한 외부의 긍정적 반응까지 더해져 도슨트 활동을 하는 지역 주민들의 자긍심이 높아졌다고 한다. 또, 백남준 기념관 카페의 운영주체들은 큰 수익이 발생하지 않아 사실상 자원봉사 개념으로 일을 하고 있다. 하지만 그들은 카페에서 커피 한 잔도 하고, 일하면서 주민들을 만나고 소통하는 등 카페가 이웃 간 소통의 장인 사랑방 역할을 하고 있는 것에 보람을 느끼고 있다.(서울특별시, 2018)

이러한 점은 적극적 참여자들로 하여금 동네가 살고싶은 지역으로 느껴지게 하고 자랑하고 알리고 싶다는 생각이 들게끔 했을 것이다. 또, 이 과정에서 뉴타운을 둘러싼 갈등으로 마음의 상처가 깊었던 주민들은 동네에 대한 공통적인 애정과 개선의지를 바탕으로 머리를 맞대고 함께 사업을 구상하고 운영할 정도로 공동체가 복원되게 되었다. 이는 적극적 참여자들이 도시재생사업을 통해 이웃 관계가 좋아지고 지역 공동체가 강화되며 갈등이 완화되었다고 응답하게 만든 것으로 보인다.

특히, [그림 16]의 환경개선 참여의지와 공동체 활동 참여의지의 경우 두 참여자 간 차이가 0.81점, 0.67점으로 다른 항목들의 차이에 비해 컸는데, 적극적 참여자들의 경우 단순히 동네에 대한 만족도가 높아진 것을 넘어 한층 고차원적인 지역 참여 의지로까지 확장된 것을 볼 수 있

다. 또, 이러한 사회정치적 역량이 길러진 주민들을 주축으로 CRC 창설과 운영에 참여하게 되었음을 추측해볼 수 있다.

이처럼 도시재생사업에 적극적으로 참여한 주민들의 경우 개인 내부의 역량이 강화된 것과 더불어 다른 주민들과의 우호적 관계, 지역 사회에 대한 애착심, 더 나아가 지역사회를 변화시키는 데에 앞장설 적극적 참여 의지까지 갖게된 것을 확인할 수 있으며 이러한 역량 강화의 성과는 참여자들에 한해 제한적으로 누려졌다.

제5장 결 론

1. 요약 및 결론

본 연구는 창신숭인 도시재생선도지역 사례를 중심으로 다양한 특징을 가진 주민들로 이루어진 도시재생사업지에서 사업의 초기단계에서 완료될 때까지 주민 유형 별로 참여와 이탈의 양상이 어떻게 다른지 살펴보았다. 이를 통해 주민 집단의 이질성을 고려하지 않은 채 주민 참여를 독려하는 것은 오직 참여할 수 있는 의지와 그를 뒷받침할 수 있는 자원이 충분한 사람에게 시혜적인 행동이 될 수 있음을 밝히고자 하였다.

창신숭인 지역의 주민들은 뉴타운 찬성 가옥주와 반대 가옥주, 봉제인들, 기타 세입자마다 태도와 인식, 여건이 다른만큼 각 집단에 따라 차별적인 접근과 설득, 교육의 과정이 필요했다. 하지만 이러한 상이한 특징의 집단을 '주민'이란 이름으로 포괄적으로 정의하면서 거버넌스 과정에 참여한 주민의 대부분이 뉴타운 반대자라는 특징을 가지고 있다는 것을 간과하였다. 이러한 접근은 주민을 탈정치적이고 수사학적으로 접근하여 주민 내 존재하는 이질성과 권력 구조를 놓치게 만들었고 따라서 구체적으로 주민 내의 어떤 집단이 참여하는 지에 대해 무관심한 채 단순히 주민 숫자 모으기에 집중하게 만들었다. 이는 주민들 중에 특정 여건이 갖춰진 주민 집단만이 선별적으로 거버넌스 과정에 참여하여 목소리를 내고 역량을 강화하게 되는 결과를 가져오게 되었다.

구체적으로, 뉴타운 찬성 가옥주들과 세입자들의 경우 낮은 참여유인과 협력의 경험으로 초기조건이 충분하지 못해 협력 과정으로 포섭되지 못하고 초기부터 자발적으로 이탈하는 모습을 보인다. 한편, 봉제인들의 경우 그들의 이익을 대변하고 커뮤니티를 활성화시키기 위해 초기에 적극적으로 도시재생사업에 참여한다. 하지만 도시재생사업은 많은 시간과 에너지를 소모하는 작업임에도 이에 충분히 투여할 자원이 부족

했다. 또, 부족한 권력 자원은 봉제인에 대한 의도적인 배제에 대해서도 효과적으로 대응하지 못하게 만들었다. 이러한 자원 부족이라는 내적 요인은 그들의 참여를 지속시키지 못하고 결국 그들이 협력 과정에서 중도 이탈하게 만든다. 이러한 현상에 대해 제도나 리더십과 같은 외적 요인들이 다양한 참여 주체들을 끌어들이려는 노력에 소극적이었던 것도 주체들의 이탈에 영향을 끼쳤다. 결국 서로 다른 이해관계로 갈등 요소가 될 만한 참여 주체들이 배제되거나 이탈함으로써 협력 과정에는 이해관계가 서로 일치하는 주민들만이 참여하게 되었다. 이러한 특징은 협력 과정에서 의견단합을 쉽게 만들고 CRC 창설까지 이어지게 했다. 하지만 CRC 또한 여전히 그 구성원들이 소수의 봉제인들을 제외하면 뉴타운 반대 가옥주들로 이루어져 있다는 한계가 있다. 특히 한번 이탈한 주체들이 다시 참여하기란 쉽지 않은 상황에서 CRC가 지속적으로 지역 활동을 해 나감에 따라 대표성의 문제나 제외된 주체들과의 갈등이 예상된다.

결과적으로, 창신숭인 도시재생사업을 통해 지역에서는 지역 주민 모두가 누릴 수 있는 지역환경개선과 같은 개방적 결과와 더불어, 협력적 거버넌스의 전 과정을 마무리할 수 있었던 뉴타운 반대 가옥주들을 중심으로 내적, 대인적, 사회정치적 역량 또한 강화되는 제한적 결과의 모습 또한 확인할 수 있었다.

2. 정책적 함의

도시재생사업의 협력적 거버넌스 과정에서 주민들의 자발적·비자발적 이탈이 일어난 것은 근본적으로 주민집단을 수사학적으로 접근하고 그 내부에 존재하는 이질적 특성에 무관심했기 때문이다. 이러한 시각의 기저에는 체화되어있던 기존의 정비사업 방식을 무비판적으로 답습하여 주체들 간에 내재되어 있는 자원 불균형을 간과한 점, 비참여의 관행을 당연하게 여긴 점이 있다.

재개발사업으로 대표되는 정비사업은 지역 개발 후 토지 및 주택의 가치 변동에 가장 큰 영향을 받는 토지등소유자를 그 주요 이해관계자로 한다. 때문에, 지역을 개발하는 사업에 있어 토지 및 주택 소유자가 자연스럽게 지역의 주민으로 여겨져 오게 되었다. 또, 아직 시민사회의 역량이 약하고, 거버넌스의 경험이 부족한 한국 사회에서는 비참여의 관행을 당연하게 받아들이는 풍토 또한 존재한다. 이는 주민의 의견을 모으는 데에 있어 소위 목소리가 센 사람의 이야기만을 듣게 하고, 참여의 질에 대한 고려 없이 절대적인 참여자의 수에 집중하여 숫자 모으기에 치중하게 만든다. 도시재생사업은 애초에 그 비전과 목적이 지역의 사회·경제·문화적인 종합적인 재생을 추구함에 있기 때문에 토지 및 주택 소유자뿐만 아니라 세입자 및 활동가 등을 포괄적으로 포함해야 할 필요가 있다. 재개발사업에서 도시재생사업으로의 변화는 패러다임의 변화로서 기존의 재개발사업을 통해 습득된 협소한 주민에 대한 인식을 근본적으로 바꿀 필요가 있는 것이다.

자치를 위한 역량은 갑자기 시민사회에 등장할 수는 없으며 시장의 보이지 않는 손에 의해서는 더욱이 나올 수 없다. 이에 Siriani&Carmen (2009)는 협력적 거버넌스에서 시민 조력자(civic enabler)로서 정부의 역할을 강조한다. 협력적 거버넌스의 목표는 시민들을 자치를 이룩하는 과정에 참여시키고, 계몽시키고, 권한을 부여하는 것이다. 이때 정부 관료들은 스스로를 시민 교육가(civic educator)로서 인식해야 하며 시민들이 참여의 과정에 속하고 시민 의식이 향상될 수 있도록 독려할 윤리적 책임(ethically responsible)이 있다. 시민이 자치를 이룩할 능력을 가질만큼 계몽되어 있지 않다면 그들로부터 권력을 도로 뺏을 것이 아니라 그들의 재량권에 대해 교육시키며 교육받은 시민들은 완전한 자치의 도달에 한 발 가까워진다고 말한다. 이때 행정은 협력적 거버넌스에서 시민들의 참여 유인, 이해관계, 역량 등을 효과적으로 조정해야 할 임무가 있다. Siriani&Carmen의 이러한 주장은 Ansell&Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모델에서 촉진적 리더십의 역할을 강조하는 것이라 볼 수 있다.

참여 과정에서 일어나는 주민들의 자발적 이탈은 현실적으로 막기 어렵다. 또, 모두의 의무적 참여를 강조하는 것도 무리이며 이것이 효과적인지에 대한 단정도 어렵다. 그럼에도 도시재생사업의 비전을 달성하기 위해서는 이탈이 일어나는 이유가 배제의 양상을 띤 것인지, 기존의 관행을 무비판적으로 답습해서인지 등을 면밀히 살필 필요가 있다.

구체적으로, 협력적 거버넌스의 과정에서 주민 참여를 독려하기 위해서는 협력의 전 과정에서 나타나는 참여와 이탈의 양상을 살필 필요가 있다. 협력 과정으로 진입하는 초기 조건은 협력 과정에 참여하는 주민들의 절대적인 수를 확보하고 증가시키는 데에 중요하며, 협력 과정 중의 내외부 요인은 참여에 진입한 주체들을 대상으로 참여를 지속시킬 수 있도록 하는 데에 중요하다. 따라서, 협력 단계로의 진입과 지속을 구분하여 각각을 촉진시킬 수 있는 요인을 파악하고 지원해야 한다.

우선 참여의 진입 여부는 초기 조건이 영향을 끼친다. 초기조건에는 협력 및 갈등 경험, 참여 유인이 존재한다. 도시재생사업지는 지역 환경이 쇠퇴한 곳을 대상으로 하기 때문에 과거 재개발 추진의 역사가 있거나 사회적 자본의 와해로 인해 공동체가 분열된 지역인 경우가 많다. 과거 갈등의 경험은 협력과정으로 진입을 저해하는 요소이므로 사업 시행 전 공동체의 상처를 어루만지고 갈등을 해소시키려는 노력이 선행되어야 한다. 사전에 이러한 작업이 부족했을 시, 초기에 반감을 가지고 있던 주민들의 경우 재생사업 이후까지도 그 반감을 해소하지 못하고 오히려 기존에 가지고 있던 갈등의 골이 심화될 수도 있다. 또, 참여 유인의 경우 기존의 갈등과 인지 부족으로 인한 무관심에 의해 야기되어 유인을 느끼지 못하는 것인지 확인해야 한다. 특히 재생사업에 대해 이해도가 낮은 주민들이 대다수인데, 이들은 보통 초기의 교육이나 설명회를 통해 재생사업에 대한 이해도를 제고하게 되고 해당 과정에 참여하지 않고서는 도시재생사업을 통해 내가 얻을 수 있는 유무형의 이익이 무엇인지 파악하기 힘들다. 특히 적극적인 포섭의 대상으로 여겨지는 주민 집단이 아닌 경우, 도시재생사업 자체를 인지하지 못해 이탈하는 상황이 발생할

수도 있다. 때문에 행정은 설명회, 홍보, 갈등 해소 등의 노력을 통해 다양한 주민들에게 도시재생사업에 대한 노출을 늘릴 필요가 있다.

협력 과정으로 진입한 참여자들의 참여를 지속하기 위해서는 내외부 요인의 뒷받침이 필요하다. 이러한 요인들은 주민 개인의 힘으로 바꿀 수 없는 부분으로 행정과 국가 차원의 도움이 있어야만 보완이 가능하다. 창신숭인 사례에서는 참여의지가 있는 주민들도 투자할 시간이나 자본, 권력 자원이 열등한 경우 비자발적으로 거버넌스 장을 떠나야하는 경우가 존재했다. 따라서 참여 의지가 있는 주민들이 원활하게 참여할 수 있도록 하기 위해서는 효과적인 제도적 설계로 효능감을 제고시키고 행정의 리더십을 통해 의도적 배제를 차단하고 불균형한 자원의 배분을 보완해줄 수 있도록 해야한다. 예를 들어, 도시재생사업 활동 지원금을 지원한다거나 생업에 종사하는 주민들도 참여할 수 있도록 다양한 시간대에 프로그램을 운영하는 등의 방법이 있다.

주민들은 거버넌스 과정에 참여함으로써 해당 의제 혹은 사업에 있어서 결과물 도출에 기여했다는 일차적인 결과를 얻는 것 이외에도 그 과정에서 얻은 무형의 시민의식과 능력 또한 존재한다. 이러한 이차적 결과는 그들이 해당 사안과 관련된 과정이 종료된 이후에도 또 다른 의제의 거버넌스에 참여하거나 새로운 담론을 직접 만들어내는 등 파급효과를 낼 수 있다는 점에서 일회성적이지 않으며 경험을 통해 끊임없이 발전해 나갈 기회를 준다. 이러한 성장의 기회가 특정 집단에게 편파적이게 제공되지 않기 위해서는 주민 참여의 현실적인 어려움에도 불구하고 주민 집단에 대한 더욱 섬세한 접근을 바탕으로 한 참여의 양과 질을 높이는 작업이 요구될 것이다.

3. 한계

본 연구는 약 3만 명의 지역 주민이 거주하는 지역에서 한정된 연

구참여자를 대상으로 연구했기 때문에 표본의 대표성이 부족할 수 있다. 최대한 다양한 특징을 가진 주민을 선정하려고 노력하였고, 소수 연구참여자들의 이야기로 지나친 일반화하는 것을 보완하기 위해 2차 문헌을 검토했지만 일반화의 오류는 여전히 존재할 수 있다. 또, 창신숭인 지역이 도시재생사례지로 이미 활발한 연구가 진행되어온 만큼 연구 참여자들 중 조직의 대표 등은 이미 여러 차례 해온 인터뷰를 통해 정형화된 대답을 했을 수 있으며, 창신숭인 지역의 도시재생사업 시작 시기는 2014년으로 약 6년 전의 일을 기억하는 데에 한계가 있어 기억이 왜곡되었을 가능성도 존재한다. 그럼에도 창신숭인 지역은 도시재생사업이 완료된 곳을 시작 단계부터 완료 단계까지 통시적으로 분석할 수 있는 소수의 사례 중 하나이기 때문에 과정을 면밀히 추적함으로써 현재 활발히 추진되고 있고, 미래에 새롭게 선정될 도시재생사업지들에 대해 실효성 있는 도시재생사업의 방향을 제시할 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

해외 문헌

Ansell, C. and Gash, A. (2008), “Collaborative Governance in Theory and Practice.“ Journal of public administration research and theory.

Chhotray, Vasudha and Stoker, Gerry. (2010). Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach

Clark P.B.・WIlson J.Q. (1961), Incentive Systems: A Theory of Organizations, Administrative Science Quarterly, 6, 129-166

Fung, Archon and Erik Olin Wright. (2003). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.

Gutiérrez, Lorraine M., Ruth J. Parsons, and Enid Opal Cox..(1998). Empowerment in Social Work Practice : A Sourcebook

Imrie, R., and Raco, M. (2003). Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy. Bristol: Policy Press.

Julie MacLeavy (2008), Managing Diversity? ‘ommunity Cohesion’ and Its Limits in Neoliberal Urban Policy, Geography Compass 2/2 : 538-58

Kweit, Mary Grisez. and Kweit, Robert W. (1981). “Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society : A Contingency Approach”

Mac Ginty, R. (2012). Between resistance and compliance: Non-participation and the liberal peace. Journal of Intervention and Statebuilding, 6(2), 167-187. Pateman, 1970

Ozawa, P. (1993). Improving citizen participation in environmental decision making: The use of transformative mediator techniques. Environment and Planning C: Government and Policy 11:103-17

Rhodes. RAW. (2012), “Waves of Governance.“ in Levi-Faur, David. ed. The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press

Schofield, B. (2002). Partners in Power: Governing the Self-sustaining Community. Sociology, 36(3): 663-683.

Siriani, Carmen. (2009). Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Thompson and Perry (2006), “Collaboration Processes: Inside the Black Box“, Public Administration Review, Vol.66, Special Issue, pp.20-32.

Verba, Sidney. and Norman H. Nie. (1972). “Participation in America : Political Democracy and Social Equality“

Wood, D. J. and Gray, B. (1991), “d a Comprehensive Theory of Collaboration“, The Journal of Applied Behavioral Science, Vol.27, No.2, pp.139-162.

Zimmerman and Rappaport (1988), “Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment“, American Journal of Community Psychology, Vol.16, No.5, pp.725-750.

국내 문헌

곽현근 (2005). 지역사회 주민조직 참여의 편익과 비용에 관한 연구. 한국지방자치학회보, 17(3), 51-74

권정주, 조진희, 전원식, 황희연. (2012). 도시재생사업 추진과정에서 나타난 거버넌스 참여주체별 의사결정 영향력 분석. 도시행정학보, 25(2), 325-343.

김도윤, 한상연, 고대유(2018) “도시개발사업의 협력적 거버넌스 비교 연구.“ 분쟁해결연구 Vol.16(3), p.141

김선경, 김상광. (2019). 도시재생 협업 거버넌스의 성공요인에 관한 연구 : 대전 도시재생지원센터를 중심으로. 지방행정연구, 33(4), 223-248.

김영찬, 반명진 (2018). 지역공동체 구성원들의 공동체미디어 실천에 대한 고찰. 한국언론학보, 62(3), 277-308

김우락, 구자훈 (2011). 주거지 정비사업에서 협력적 거버넌스 구축이 사회적 자본 형성에 미치는 영향. 국토계획, 46(4), 105-119

김이수 (2011). 행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구, 한국사회와 행정연구 22-3: 69-94

김진경・황기원 (2011). 도시대학 교육 프로그램의 주민역량강화 효과성 분

석 : 푸른 경기 21 도시대학 교육 프로그램을 중심으로, 도시설계, Vol.12

김진수·서순탁(2012). 협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례 분석: 수도권 대중교통 체계 개편을 중심으로, 국토연구 74: 93-109.

김지윤 (2015). ‘봉제마을’ 창신동. 도시연구, (14), 125-157

김지은 (2018). 협력적 계획과정으로서 도시재생활성화계획의 의의와 한계-창신・숭인 선도지역 사례를 중심으로. 공간과사회 2018년 제28권 3호(통권 65호): 112-139

김홍주. (2018). 도시재생 선도지역의 도시재생지원센터 거버넌스 특성 및 향후 운영방안. 공간과 사회, 65(0), 140-165.

문현정, 윤재영 (2017). 근거이론을 활용한 전자정부에서의 시민참여 중심현상 연구. 한국과학예술융합학회, 30, 71-83

박연정, 김훈. “전주 선미촌 도시재생의 특징에 관한 연구 - 거버넌스 활동과 ‘경계허물기’를 중심으로 -.“ 한국주거학회 논문집 30.1 (2019): 87-96.

방민석 (2017). 도시재생정책에서의 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: Bristol 하버사이드 재생사업 사례를 중심으로. 「공공정책과 국정관리」제11권 제3호: 131p-161p

성순아, 오후, 황희연 (2015). 도시재생사업에서 주민참여 활동이 지속적 참여동기에 미치는 영향 분석. 대한지리학회지, 50(4), 393-406

신중진. “주민참여에 의한 도시주거지정비방안에 관한 연구 - 일본사례를 중심으로.“ 대한건축학회 논문집 - 계획계 21.4 (2005): 139-46.

신현주, 강명구(2017). 도시재생사업에서 주민참여 수준에 관한 연구. 한국지역개발학회지, 29(3), 25-46

안지언, 김보름(2018). 문화적 도시재생으로 협력적 거버넌스의 가치와 인식에 대한 질적연구: 성북문화재단 공유원탁회의와 신림예술창작소 작은따옴표 사례를 중심으로. 인문사회 21, 제9권4호

윤병훈, 남진. (2015). 도시재생사업의 사회・경제적 파급효과 분석. 국토계획, 50(8), 19-38.

이민영, 이용숙(2018) “시민참여제도로 본 참여적 거버넌스에 관한 연구: 서울역 7017 프로젝트를 중심으로. 정부학연구 제24권 제2호(2018): 267-302

이원동, 최명식 (2017). 지역기반형 도시재생을 위한 협력적 거버넌스. 국토연구, 127-14 Greater University Circle Initiative(GUCI) 사례분석을 중심으로

장미진, 양승우 (2015). 서울특별시 창신동 봉제공장 산업생태계의 공간적 특성. 한국도시설계학회지 도시설계, 16(2), 5-16

전상인 (2007). 계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰, 국토계획, 42(6), 7-24

정동규, 윤희연 (2016). 뉴타운 사업의 지정과 해제과정이 인접지역 주택가격에 미치는 영향. 대한건축학회 논문집 - 계획계, 32(9), 37-48.

정동규 (2016). 뉴타운 사업이 인접지역 주택가격에 미치는 영향. 대한건축학회 학술발표대회 논문집, 193-194.

정문기 (2009). 지역경제개발의 협력거버넌스, 한국행정학보, 43(3):229-250.

조동범 (2004). 마을만들기에 있어서 시민대학의 역할 : 광주YMCA 좋은 동네 시민대학의 활동을 통해서 본 마을만들기의 관점, 광주전남발전연구, Vol.40, pp.61-71.

조만형・김이수(2009). 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구 20-2: 215-239.

주대관, 2018, 사회적 재생에서 공동체 참여와 배제- 해방촌 신흥시장 상생협약을 사례로, 공간과사회 2018년 제28권 2호(통권 64호):115 ~ 157

정욱환, 류은영, 류은숙 (2019). 창신숭인 봉제골목 도시재생사업의 지역상생협력 사례에 관한 연구 , 경영컨설팅연구, 19:1,219-231

최문형, 김인제, 정문기 (2015). 주거환경관리사업에서의 협력적 거버넌스. 한국지방자치학회보, 27(4), 179-208

최민경, 황희연, 성순아, 정진호 (2014). 주민자력형 쇠퇴주거 재생사업에서 협력적 거버넌스가 주민만족도에 미치는 영향. 한국지역개발학회지, 26(3), 207-228

최성욱 (2011). 참여거버넌스와 공동체의 이질성.「국정관리연구」제6권 제2호(2011. 12): 1-31

하정봉,길종백 (2013). 주민참여에 영향을 주는 요인에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 20(3), 249-274.

한상연, 고대유, 김순영, 이호규 (2014) 사례분석을 통한 협력적 도시거버넌스에 관한 연구 : 한국과 미국의 복합상업단지 개발 사례 비교. 국토계획, 49(2), 329-345.

홍성우 (2016) 시민참여형 도시기본계획 수립 사례의 거버넌스 특성 분석-EPG 모델을 중심으로. 한국지방행정학보 제13권 제3호: 209-232

학위 논문

권오은 (2020). 서울형 도시재생 거점공간의 특징 연구 : 창신숭인과 신촌을 중심으로, 서울대학교 환대학원 석사학위 논문

김성주 (2009). 도시계획 의사결정과정의 거버넌스 형성 요인에 관한 연구 : 순천만 보전사례의 과정 분석을 중심으로, 서울특별시립대학교 대학원 박사학위 논문

김수경 (2013). 협력적 거버넌스가 도시재생사업에서 주민역량강화에 미치는 영향: 서울특별시 주민참여형 재생사업을 중심으로, 서울특별시립대학교 대학원 석사학위 논문

김지영 (2019), 도시재생사업에서의 주민 비(非)참여 영향요인에 관한 연구: 서울특별시 종로구 창신・숭인 도시재생사업을 중심으로. 성균관대학교 국정전문대학원 석사학위 논문

박사유 (2020), 도시재생사업 내 이해관계자 간 갈등경험 연구. 서울대학교 환경대학원 박사학위 논문

박상아 (2018), 근린재생에서의 주민역량강화 과정에 관한 연구 - 서울특별시 관악구 난곡동을 중심으로. 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문

신현주 (2018). 도시재생사업 참여주체의 의사결정과 역할, 그리고 주민참여 수준에 대한 비판적 고찰 : 서울특별시 용산구 해방촌 사례를 중심으로. 서울특별시립대학교 대학원 박사학위 논문

보고서 및 발간물

국토연구원 (2018), 도시재생사업의 협동조합 참여 확대방안 연구

국토교통부 (2014), 도시재생선도지역 공모지침

손경주, 창신숭인 도시재생과 도시재생회사(CRC), 2018.10.

서울특별시, 창신·숭인 지구 뉴타운 해제에 따른 주민 여론조사 2013.09.

서울특별시, 뉴타운 재개발 실태조사 백서 2014.08.

서울특별시, 창신숭인 도시재생 활성화 계획 보고서 2015.02.26.

서울특별시・종로구 도시재생주민협의체, 창신숭인 도시재생사업 추진경과 주민설명회 2016.10.11.

서울특별시, 창신숭인 함께 다시 살리다 2018.08.

서울특별시, 다시 찾다 창신숭인, 2019.09.30.

유학열・조영재・정혜영 (2008), 충남 농촌의 인적 역량강화 사업의 추진 실태와 개선방안, 충남발전연구원.

종로구청, 도시재생 선도지역 신청을 위한 창신,숭인동 공청회 자료 2014.02.13.

창신숭인 도시재생지원센터, 창신숭인 도시재생지원센터 소식지

창신숭인 도시재생지원센터, 동대문 밖 성곽마을 이야기-창신숭인 신택리지 보고서 2015.12.

창신숭인 도시재생 선도지역 동별 주민협의체 운영규정 2015.04.

Abstract

Residents' participation and exit in collaborative governance process of urban regeneration project

: Focused on the case of Changsin · Sungin Regeneration Project

Kim, Chanju
Urban and Regional Planning Major
Department of Environmental Planning
The Graduate School of Environmental Studies
Seoul National University

This study aims to show how collaborative governance works for urban regeneration project and analyze key factors and processes that promote residents' participation.

Specifically, the study divided the residents into 4 groups in order to see the influence of each factors on aspect of participation and exit of each group members. Criteria for classification were one's stance on Newtown Project in Changsin·Sungin area, and whether one is a house owner or a tenant.

Incentives for participation and prehistory of cooperation and conflict were crucial factors for entering to participation process. Home owners who were in favor of Newtown Project and general tenants lacked the incentives and cooperative experience which led to voluntary exit from the governance process.

Resource, institutional design, and facilitative leadership influenced the continuity of the participation of residents. Although the clothing manufacturers actively participated in urban regeneration project at the beginning, they struggled to continue their participation due to lack of resource such as time, money and energy. Furthermore, since their power resource was weak, they couldn't responded effectively to intentional exclusion from other residential group which consequently led to involuntary exit. External factors such as institutional design and leadership performed poorly and couldn't prevent the stakeholders from exiting the governance process.

The impact of each factors differed among residential groups and only the group that satisfied the conditional factors, which was house owners who opposed the Newtown Project, could reap the benefits of the project.

The outcome of this research demonstrates the success of collaborative governance in urban regeneration depends on how delicately the project considers the heterogeneousness of the residential group.

■ **Keywords** : Collaborative Governance, Resident Participation, heterogeneousness of residential group, Urban Regeneration, Changsin·Sungin

■ **Student Number** : 2018-28742