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

공학석사 학위논문

도시재생사업 이해관계자들의 상호작용 및 인식 변화 분석

- 서울역일대 도시재생활성화지역 서계동을 중심으로 -

2021년 2월

서울대학교 대학원

협동과정 도시설계학 전공

김 민 경

도시재생사업 이해관계자들의 상호작용 및 인식 변화 분석

- 서울역일대 도시재생활성화지역 서계동을 중심으로 -

지도교수 김 세 훈

이 논문을 공학석사 학위논문으로 제출함
2020년 10월

서울대학교 대학원
협동과정 도시설계학 전공
김 민 경

김민경의 석사 학위논문을 인준함
2021년 1월

위 원 장 권 영 상 (인)

부위원장 김 세 훈 (인)

위 원 강 준 석 (인)

국문초록

주요어 : 도시재생, 거버넌스, 상호작용, 인식 변화, 근거이론
학 번 : 2018-22929

도시계획의 패러다임이 도시개발에서 도시재생으로 전환되면서 도시에는 다양한 이해관계자들이 등장하게 되었다. 도시재생사업지역에서는 모든 주민들이 사업의 직접적인 당사자이자 이해관계자가 된다. 정부는 도시재생사업에서 추진 주체 간 협력과 거버넌스 구축을 중요시하며 현장 중심의 사업을 추진할 것을 강조하였다. 그 일환으로 [도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 "도시재생 특별법")]에 따라 도시재생지원센터와 같은 중간조직을 투입하여 공공이 직접 관리할 수 없는 부분까지도 현장과 소통할 수 있도록 하였다. 주민에게는 공공의 사업을 일방적으로 받아들이는 수혜자가 아닌, 사업을 이끌어가는 주체로서의 역할이 주어졌다. 그렇게 등장한 여러 주민주체들은 각자의 이익을 충족시키기 위해 다양한 방식으로 도시재생사업의 주체와 상호작용하였다. 그 과정에서의 경험을 통해 각자가 터득한 방식으로 도시재생사업에 참여하였으며, 각자의 도시재생에 대한 인식도 변화하였다. 이 상호작용과 인식들은 도시재생사업을 진행시키는데 직접적인 영향을 미치기 때문에, 이를 효과적으로 관리하는 것은 매우 중요하다.

본 연구의 대상지인 서계동은 이해관계자들의 상호작용을 분석하기에 적합한 도시재생사업지역이다. 서울역일대 도시재생활성화지역에 포함되며, 도시공간적으로는 서울역 서부의 구릉지 주거지역이자, 서울역의 배후에 주거 · 산업 · 상업이 공존하는 독특한 장소성을 띄고 있는 공간이다. 거주민, 봉제산업 종사자, 상인으로 나뉘는 주민들의 특성과 이해관계의 차이는 매우 분명하며, 도시재생사업에 참여하는 양상도 다양하게 나타난다. 또한 서울역의 배후에 입지한 공간적 특성으로 인해 서계동에는 전면개발하려는 시도가 오랜 기간 지속되어 왔으며, 이로 인해 도시재생사업을 진행하는데도 어려움을 겪고 있다. 따라서, 서계동의 도시재생 현장에서는 5년간 도시재생사업이 진행되면서 도시재생사업을 추진하는 주체와 다양한 이해관계의 주민들이 각기 상호작용하는 모습을 볼 수 있다. 본 연구에서는 질적 연구방법이자 귀납적 연구방법론인 근거이론을 적용하여 표면적으로 드러나는 상호작용을 서술하는데 그치지 않고, 각 주체들의 인식을 포착하여 협력과 갈등

의 요인들이 상호작용하는 방식을 심도 있게 분석하고자 하였다.

결과적으로 본 연구에서의 결론을 종합하여 보면 다음과 같다. 서계동 도시재생사업에서는 협력과 갈등의 형성기, 심화기, 교착기를 거치며 각 이해관계자들의 인식이 변화하는 모습을 볼 수 있었다. 서계동에서는 도시재생사업을 추진하고자 하는 행정의 강한 의지와 서울역 일대라는 입지적 특성, 오랜기간 개발제한규제로 인해 개발행위가 없었던 점 등이 결합되어, 매우 다원적인 이해관계자간의 역학구조를 가지게 되었다. 이해관계자들은 각기 다른 도시재생에서의 참여를 경험하며, 그에 맞는 상호작용 전략을 통해 스스로 더욱 다차원적 거버넌스 구조를 만들어 냈다. 그 과정에서 주민 · 상인 · 봉제업 종사자 등의 이해관계자가 서로 다른 통로를 통해 접촉하기도 하고, 협력하기도 하며 초기의 도시재생 찬성 · 반대 구조에서 벗어난 다면적이고 유동적인 상호작용을 하였다. 본 연구는 도시재생사업이 진행되고 있는 현장에서의 경험적 연구를 통해, 향후 도시재생사업을 더욱 효과적으로 진행하기 위한 실천적 함의를 제시하는데 기여하고자 하였다. 또한 현장에서의 경험적 연구를 통해 실제로 도시재생사업지역에서 활동하는 이해관계자들을 분석하고자 했으며, 이는 서계동뿐만 아니라, 타 도시재생사업지역에서 참고할 수 있는 중요한 기초자료가 될 수 있을 것으로 기대된다.

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경 및 목적 ····· 1

제 2 절 연구의 범위 및 방법 ····· 3

제 2 장 이론적 고찰 ····· 5

제 1 절 이론적 배경 ····· 5

제 2 절 선행연구 검토 ····· 12

제 3 절 연구의 차별성 ····· 14

제 3 장 서계동 도시계획의 배경 및 현황 ····· 14

제 1 절 서계동의 도시계획 및 도시재생사업 진행과정 ····· 14

제 2 절 서계동 도시재생사업을 둘러싼 이해관계자 ····· 18

제 3 절 서계동 도시재생사업에서 나타난 상호작용 ····· 22

제 4 장 서계동 도시재생사업 이해관계자의 상호작용과 인식 변화에 대한 근거이론적 분석 ····· 34

제 1 절 조사 방법 ····· 34

제 2 절 개방코딩 및 축코딩 ····· 35

제 3 절 소결 ····· 63

제 5 장 결론 ····· 66

참고문헌 ····· 67

표 목 차

[표 2-1] 선행연구 분석1 ·····12
[표 2-2] 선행연구 분석2 ·····13
[표 3-3] 서계동 도시계획의 과정 ·····15
[표 3-4] 서계동 지구단위계획 ·····16
[표 3-5] 서울역일대 도시재생활성화계획 중 서계동 사업 ·····18
[표 4-6] 심층면접 대상자 총 17명 ·····30

그 림 목 차

[그림 1-1] 서울역일대 도시재생활성화지역 ·····3
[그림 1-2] 연구의 흐름도 ·····4
[그림 2-3] 연구에서 적용한 축코딩 요소 ·····9
[그림 3-4] 서계동 지구단위계획 ·····15
[그림 3-5] 도시재생에 찬성하거나 반대하는 서계동 통합개발 추진위원회 ··23
[그림 3-6] 서계동 마을 엑스포 ·····25
[그림 3-7] 서울시 공공건축가의 서계동 주민대상 건축상담 ···25
[그림 3-8] 서계동 주민협의체 창립총회 ·····26
[그림 3-9] 코워킹 팩토리 및 패션메이커스페이스 착공식 ·····27
[그림 3-10] 주민이 참여하는 '어고잉' 프로그램 ·····29
[그림 3-11] 서계동 도시재생사업 이해관계자간 상호작용 ·····30
[그림 4-12] 축코딩 결과 ·····32

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

도시계획의 패러다임이 도시개발에서 도시재생으로 전환되면서 도시에는 다양한 이해관계자들이 등장하게 되었다. 일정비율 이상 소유자의 동의로 대상지 전체의 사업 유무가 결정되는 도시정비형 재개발사업과는 달리, 도시재생사업은 기존의 주민과 도시조직을 유지한 채 사업을 진행하기 때문에 도시재생사업지역에서는 모든 주민들이 사업의 직접적인 당사자이자 이해관계자가 된다. 정부는 도시재생사업에서 추진 주체 간 협력과 거버넌스 구축을 중요시하며 현장 중심의 사업을 추진할 것을 강조하였다. 그 일환으로 [도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 "도시재생 특별법")]에 따라 도시재생지원센터와 같은 중간조직을 투입하여 공공이 직접 관리할 수 없는 부분까지도 현장과 소통할 수 있도록 하였다. 주민에게는 공공의 사업을 일방적으로 받아들이는 수혜자가 아닌, 사업을 이끌어가는 주체로서의 역할이 주어졌다. 그렇게 등장한 여러 주민주체들은 각자의 이익을 충족시키기 위해 다양한 방식으로 도시재생사업의 주체와 상호작용하였다. 그 과정에서의 경험을 통해 각자가 터득한 방식으로 도시재생사업에 참여하였으며, 각자의 도시재생에 대한 인식도 변화하였다. 이 상호작용과 인식들은 도시재생사업을 진행시키는데 직접적인 영향을 미치기 때문에, 이를 효과적으로 관리하는 것은 매우 중요하다. 하지만 그간 선행연구를 살펴보았을 때 도시재생사업에서의 상호작용과 인식에 대한 연구는 정량적 분석에 그치거나, 상호작용을 표면적으로 서술하는 데 한계점을 가지고 있다.

본 연구의 대상지인 서계동은 이해관계자들의 상호작용을 분석하기에 적합한 도시재생사업지역이다. 2013년 도시재생특별법이 제정된 후, 2015년 서울시에는 13개 지역이 도시재생 활성화지역으로 선정되었다. 서계동은 그 중 하나인 서울역 일대 도시재생활성화지역으로서, 중림동, 회현동, 명동과 함께 구역에 포함된다. 서계동은 서울역 서부의 구릉지 주거지역이자, 서울역의 배후에 주거 · 산

업·상업이 공존하는 독특한 장소성을 띄고 있는 공간이다(서울역사박물관, 2016). 거주민, 봉제산업 종사자, 상인으로 나뉘는 주민들의 특성과 이해관계의 차이는 매우 분명하며, 도시재생사업에 참여하는 양상도 다양하게 나타난다. 또한 서울역의 배후에 입지한 공간적 특성으로 인해 서계동에는 전면개발하려는 시도가 오랜 기간 지속되어 왔으며, 이로 인해 도시재생사업을 진행하는데도 어려움을 겪고 있다. 서계동의 도시재생 현장에서는 5년간 도시재생사업이 진행되면서 도시재생사업을 추진하는 주체와 다양한 이해관계의 주민들이 각기 상호작용하는 모습을 볼 수 있다.

본 연구는 서계동의 도시재생사업 과정에서 나타난 상호작용과 그에 나타난 인식의 변화과정 및 요인들을 분석하는 것을 목적으로 한다. 서계동에서 5년간 도시재생사업이 진행되며 발생했던 상호작용들을 도시재생주체와 협력관계인 이해관계자, 갈등관계인 이해관계자로 유형화하여 각 이해관계마다 내포된 인식들을 분석하고자 하였다. 분석 방법은 질적 연구방법이자 귀납적 연구방법론인 Strauss and Corbin(1990)의 근거이론을 적용하여 표면적으로 드러나는 상호작용을 서술하는데 그치지 않고, 각 주체들의 인식을 포착하여 협력과 갈등의 요인들이 상호작용하는 방식을 심도 있게 분석하고자 하였다. 본 연구는 도시재생사업이 진행되고 있는 현장에서의 경험적 연구를 통해, 향후 도시재생사업을 더욱 효과적으로 진행하기 위한 실천적 함의를 제시하는데 기여하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

연구의 공간적 범위는 서울역 일대 도시재생활성화지역 중 법정동인 서계동으로 설정하였으며, 시간적 범위는 서계동이 서울역 일대 도시재생활성화지역으로 지정된 2015년부터 현재 2020년까지로 설정하였다.

[그림1-1] 서울역일대 도시재생활성화지역
(출처 : 2017.6, 서울특별시 도시재생본부,
서울역일대 도시재생활성화계획 공청회 자료를 바탕으로 재수정)

연구는 크게 선행연구 고찰, 서계동의 배경 및 현황, 서계동 이해관계자들의 상호작용 및 인식변화 분석의 단계로 진행하였다. 연구의 방법은 문헌조사와 심층인터뷰를 활용하였다. 이해관계자는 도시재생사업 진행주체, 도시재생사업에 협력관계인 이해관계자, 도시재생사업에 갈등관계인 이해관계자로 유형화하였다. 문헌조사의 경우 서울역일대 도시재생지원센터에서 발행하는 소식지 '서울역 후'를 통해 도시재생사업 과정동안 진행하였던 일련의 상호작용들을 정리하였고, 도시재생지원센터의 코디네이터와 타 이해관계자의 인터뷰를 통해 더 자세한 협력과 갈등의 내용·과정에 대해 추가하였다. 이후 이해관계자의 심층면접을 통해 상호작용들에서 나타난 각각의 인식을 근거이론을 통해 분석하였다. 근거이론은 도시분야에서 아직 활발하게 사용되고 있지는 않지만, 심층면접을 통해 심층면접

대상자들의 인식에 대해 심도깊은 질적 분석을 할 수 있다는 점에서 용이하다. 본 연구에서는 도시재생사업 이해관계자들의 상호작용과, 그 이면에 있는 인식들을 조사하기 위해서 근거이론 방법을 적용하였다. 심층면접 대상자는 총 17명으로, 주민 주체 13명과, 도시재생사업을 현장에서 이끌어온 주체 4명을 대상으로 진행하였다. 주민들은 각자 경험한 내용을 토대로, 4~5년의 시간동안 각자의 방식으로 협력하거나 갈등하였다. 이들의 인식을 조사함으로써 도시재생사업에의 협력의 요인, 갈등의 요인을 밝혀내고 또 그들이 강화되거나 완화되는 조건들을 알아내고자 하였다.

[그림 1-3] 연구의 흐름도

제 2 장 이론적 고찰

제 1 절 이론적 배경

1. 거버넌스와 도시재생

1) 거버넌스의 정의

거버넌스는 학문 분야 및 이론에 따라 다양한 정의가 내려지고 있다. 학자에 따라 다르게 규정되는 거버넌스의 개념과 의미는 다음과 같다. Rhodes(1997)는 거버넌스를 정부가 변화하고 있다는 것을 암시하는 새로운 통치과정이라고 정의했다. Stroker(1998)는 거버넌스에 대해 정부적 · 비정부적 행위자들 또는 제도들 간의 상호의존성에 초점을 두고 이들 행위자들이 환경변화에 적응할 수 있도록 함께 작동할 것을 강조한다. 또한 Johansson(2001)은 관료들이 일방적, 수직적으로 의사결정을 행하는 것이 아니라 제도화된 정책 커뮤니티 내의 이해당사자 즉, 국가기관, 지방자치단체, 시민단체, 일반시민, 직능단체 등을 정책과정에 참여시켜 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태로 정의하였다. (최성은 외, 2014) 특히, 다양하게 정의되어진 거버넌스의 개념들 중 공통적으로 함의하고 있는 내용은 거버넌스가 상호작용의 과정이라는 성격을 갖는다는 점이다. 거버넌스는 시민과 공공기관 간의 발전을 가져오는 지역 차원의 집단적 의사결정의 새로운 형태로서, (Goss, 2001; 최영출외, 2006; 박소연 외, 2015 재구성) 상호작용의 과정에 참여하는 국가 조직, 제도, 개인, 민간, 자원봉사 등 정책집행에 영향력을 줄 수 있는 행위자 간의 네트워크로 정의내려 지기도 하였다(Goodwin & Painter, 1996, 박소연 외, 2015 재구성). 본 연구에서는 거버넌스의 이러한 상호작용의 과정으로서의 개념에 집중하고자 한다.

2) 도시재생사업에서의 로컬 거버넌스

로컬 거버넌스는 특정 지역적 차원에서 이루어지는 거버넌스의 한 유형을 일컫는데, 일정한 지역적 공간을 바탕으로 하면서, 지역에 거주하거나 지역에 이해관계를 가진 여러 행위 주체들 간의 상호작용 및 협력이 이루어지는 관계망으로 이루어지는 추상적 공간의 차원도 포함한다(김영 외, 2008a). 도시재생 로컬 거버넌스는 해당 지역에서 도시재생과 관련된 다양한 주체들 간의 상호관계 네트워크로 정의할 수 있다(이나영, 2020). 로컬 거버넌스는 다양한 주체가 참여하는 과정에서, 민주적이고 합의적인 의사결정의 형성을 원칙으로 하며, 거버넌스의 원리가 지역사회에 접목되어 보다 지역적으로 구체적인 요소를 가진다고 보여진다. 도시재생 정책에서 거버넌스 관점은 지역의 물리적인 발전뿐만 아니라 문화적이며 사회적인 커뮤니케이션의 통합을 위해서 진행되는 일련의 정부정책으로 정의된다. 이 때의 거버넌스는 주민, 단체, 조직 등이 자유롭게 의사를 표명하고, 법적 권리와 의무를 이행하고, 상호간의 이견을 조정하는 상호작용의 단계를 거친다. 정부는 도시부흥을 위한 종합적인 도시재생 정책을 진행하고, 정책주체를 해당 지역의 주민들로 확대하여 민간주도적인 발전을 도모하게 된다(방민석, 2017). 도시재생의 거버넌스에서의 참여주체는 도시재생사업이 추진되는 지역 주민을 중심으로 도시재생사업과 관련된 이해관계자와 의사결정 참여자를 바탕으로 한다. 도시쇠퇴에 대한 문제 해결을 위해 참여주체 간 최적의 대안과 합의를 도출하고 결정하는데 거버넌스는 유용하게 작용한다. 또한 이해관계자의 합의형성를 위한 의사결정 시스템을 기반으로, 도시관리적 관점 · 주택정책적 관점 · 사회경제적 관점이 동시에 고려될 수 있기 때문에 통합적 접근방식이 필요한 도시재생사업에서 거버넌스는 새로운 최적의 대안이 될 수 있다(권정주 외, 2012). 이렇듯, 도시재생에 있어 거버넌스는 다양한 참여주체와의 합의형성을 통한 의사결정을 바탕으로 지역 공동체에 대한 문제 해결에 있어 대안적 해결 기제로 작동하며, 공간적 범주에서 로컬 거버넌스와도 그 맥락이 일치한다고 볼 수 있다. (이나영, 2019) 본 연구에서는 서계동에서 일어나는 도시재생사업과 관련된 이해관계자간의 상호작용으로서의 로컬 거버넌스를 분석하고자 한다.

2. 근거이론 연구방법론

1) 근거이론

근거이론은 질적 분석방법론으로서, 연구과정을 통해 수집된 자료로부터 이론이 생성되도록 하는 귀납적 연구방법론이다. 근거이론은 특정상황에 놓여있는 참여자가 사회적, 심리적 경험을 통해 변화하는 과정을 구조화하고 각각의 단계를 구체적으로 제시한다. 또한 참여자가 의사결정을 하거나 이러한 선택과 변화의 과정에서 참여자에게 영향을 미친 요인들을 파악할 수 있는 특징을 가지고 있다는 점에서 다양한 분야에서 활발하게 사용되고 있다. 근거이론은 Glaser & Strauss(1967)에 의해서 처음 고안되었는데, 두 학자는 서로 다른 학문적 배경을 토대로 각자의 방향으로 근거이론을 발전시켰다(Charmaz, 2000: 3). Glaser와 Strauss & Corbin의 근거이론 방법론의 가장 큰 차이점은 축코딩(Axial coding), 즉 패러다임 모형의 여부에 있다고 할 수 있다(Kendall,1999). 축코딩이란 개방코딩(open coding) 이후 실시되는 것으로 범주들간의 연결을 통해 새로운 방식으로 데이터를 다시 결합하는 절차로, 개방코딩에서 도출된 범주와 하위범주를 연결하여 데이터를 재정리하는 과정이다(Strauss et al.,1990: 96). Strauss & Corbin의 근거이론 방법론은 상호작용으로 형성되는 의미를 도출하는데 있으며, 패러다임 모형은 이러한 상징적 상호작용을 구체화하는 방법으로 활용된다. 다시 말해, 패러다임 모형은 특정한 상황에서 사람들이 의미를 형성하는 과정을 보여주는 모형으로 상징적 상호작용이라는 렌즈를 통해 현상을 바라보는 방법이라고 말할 수 있다(도명록, 2015).

본 연구에서는 개방코딩, 축코딩, 선택코딩의 세 단계로 진행되는 Strauss & Corbin의 근거이론 방법론 중 개방코딩과 축코딩을 활용하여 연구를 진행하였다. 축코딩이 자료의 해석과 연구자의 시간의 확장에 제약을 줄 수 있다는 비판적 논란이 있지만, 본 연구에서는 이미 어느 정도 알려진 도시재생사업지역에서의 협력/갈등의 상호작용을 구체화하고 모델화하는 것에 의미를 두고 있으므로, 축코딩이 포함된 Strauss & Corbin의 방법을 따르는 것이 적합하다고 판단하였다.

2) 근거이론 분석과정

근거이론의 다른 연구방법과의 차별성은 자료의 수집과 분석과정을 병합한다는 점이다. 여기서 자료 수집은 연구 대상자들의 심층면접을 통한 텍스트들을 의미한다. 이 텍스트들은 코딩(coding)을 통해 분석되며, 코딩이란 개념을 발견하고 발전시키기 위해 자료를 해체하고 통합해나가는 일련의 절차로 개방코딩(open coding), 축코딩(axial coding), 선택코딩(selectivecoding)으로 이루어져있으나, 본 연구에서는 개방코딩, 축코딩의 단계로만 진행하였다.

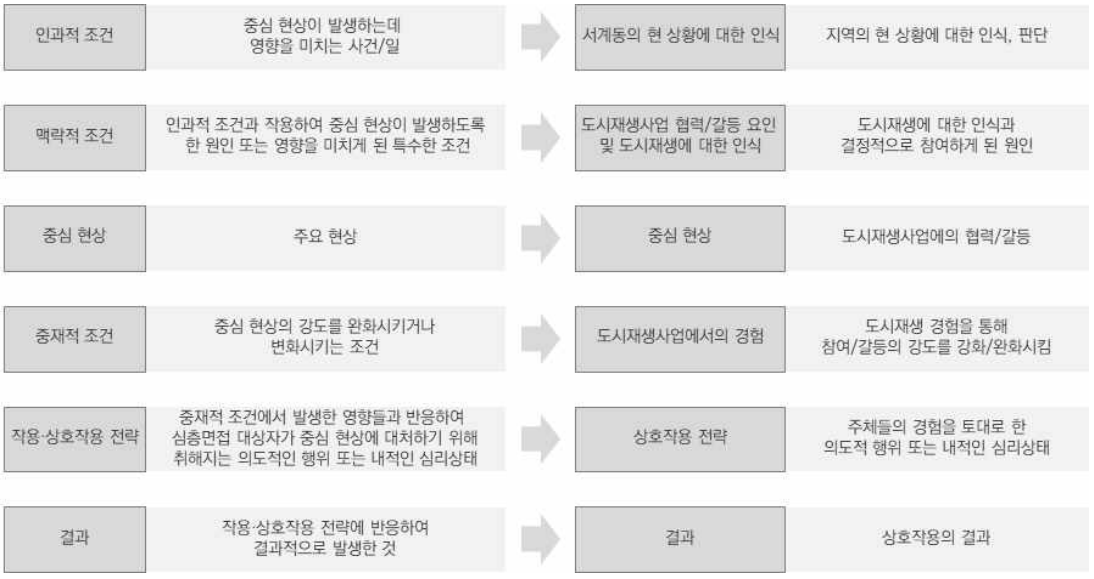
① 개방코딩(open coding)

개방코딩은 수집된 자료를 해석하는 과정으로, 기본 단위는 개념(concepts)이다. 개념화를 진행하는 방법은 심층면접에서 기록된 자료를 문장별로 해석하여 이름을 붙이는 줄코딩(line by line coding)방식으로 진행하였다. 이 개념들을 비슷한 사건, 행동, 상호작용에 따라 하위범주로(subcategories)로 그룹을 이루고, 이는 또 다른 범주(categories)로 그룹을 이루게 된다. 충분한 개념화 후에 동일한 현상과 관련된 개념을 상위차원으로 묶어 좀 더 추상적으로 표현하여 하위범주화 단계를 거치고, 마지막으로 좀 더 추상적인 표현으로 상위차원으로 묶는 범주화 단계를 거치는 것이다.

② 축코딩(axial coding)

축코딩 단계는 개방코딩을 통해 얻은 개념, 하위범주를 대표할 수 있는 의미인 범주들을 유기적으로 연결하여 입장변화의 과정을 코딩 패러다임(coding paradigm) 모형을 통해 도출하는 단계이다. 이 과정에서는 전체과정에 대한 구조와 시계열적 흐름에 따라 과정을 분석한다. 코딩 패러다임은 조건(conditions), 현상(phenomenon), 전략(strategy), 결과(consequences) 등의 요소로 구성되며, 개방코딩 과정으로 도출된 범주들을 도식화하여 서로 어떠한 관계가 있는지를 식별해 내는 과정이다. Strauss & Corbin은 현상에 영향을 주는 조건들이 구조(structure)이며, 이 구조에서 발생하는 현상에 대한 반응을 과정(process)이라고 함으로써 구조와 과정을 통합하는 패러다임 모형을 제시하였다. 여기서 조건은 인과적조건(casual condition)과 맥락적 조건(context

condition), 중재적 조건(intervening condition)으로 현상의 구조를 형성하는 상황 또는 환경이며, 현상은 여러 현상들 중에 중심이 되는 핵심적 범주를 의미한다. 전략(strategy)은 중심현상의 결과로 심층면접 대상자에게 나타나는 행동 또는 상호작용적 반응이며, 마지막으로 결과(consequences)는 전략을 수행하여 나타난 최종 발현물이다(Corbin et al., 1990: 12-14; Kendall, 1999; 박현선 외, 2013). 이 과정에서 연구자는 언제, 어디서, 왜 등과 같은 질문을 던지면서 각 범주들의 조건현상을 이해하고 범주들 간의 관계를 밝히게 된다. 그러나 본 연구에서, 축코딩의 주요요소들은 본 연구의 상황에 맞게 변경하였다. 도시학 분야보다는 사회/심리학 분야에서 더 활발하게 쓰이는 이론이기 때문에, 주요요소들의 흐름이 더 명확하게 읽힐 수 있기 위함이다. 명칭의 변경과 그 내용들은 아래 그림과 같다.



[그림 2-4] 연구에서 적용한 축코딩 요소

제 2 절 선행연구 검토

1. 도시재생에서의 거버넌스와 다양한 이해관계자의 상호작용에 대한 연구

도시재생에서의 상호작용에 대한 연구는 거버넌스 구축에 대한 연구와 갈등과정을 분석하는 연구가 주로 진행되었다. 도시재생에서의 거버넌스 구축에 대한 연구는 이나영(2020)이 도시재생에서의 로컬 거버넌스와 지역재생역량에 관한 분석을 한 연구가 있으며, 채상원(2016)은 갈등상황을 시기별로 구분하여 상호작용의 변화를 관찰하였다. 배성옥(2020)은 서울로 7017 프로젝트라는 대규모의 공공프로젝트에서 이해관계자와의 상호작용을 제도분석틀을 활용하여 분석하였다. 갈등과 관련한 연구로는, 홍의동 외 3인(2013)이 도시재개발사업에서 도시재생사업으로 전환된 지역에서 나타는 갈등구조를 주체별, 시기별로 구분하여 분석하였고, 이슬기 외 2인(2009)은 재생사업에서의 단계별, 주체별 갈등사례들을 유형화하여 실증적으로 분석하였다. 박정우, 송태수(2013)는 도시재생사업에서 다양한 주체들의 사전적 갈등 예방 방안과 사후 접근 방식으로서의 갈등 완화 방안에 대해 연구하였고, 나인수 외 2인(2009)은 재생관련 제도를 분석하고 갈등해소를 위한 제도개선방안을 제안하였다.

2. 도시재생사업의 주체별 인식 차이에 대한 연구

도시재생사업에서 주체별 인식 차이에 대한 연구는 주로 정량적 분석을 통한 연구가 진행되었다. 하민수(2018)는 근린재생형 도시재생사업에 대한 전문가와 주민의 인식차이를 설문조사를 통해 분석하였다. 강맹훈 외 2인(2017)은 서울시 도시재생활성화지역 13곳을 대상으로 거주자와 상인의 만족도 차이를 분석하였으며, 타 연구에서는 동일 지역을 대상으로, 주민과 전문가의 만족도에 대한 요인을 분석하였다. 최성은, 이희정(2014)는 역사문화환경 보전계획이라는 특정 계획하에서, 거버넌스의 특성을 규명하고, 지역 및 주민단체와 전문가집단의 인식차이를 AHP 분석을 통해 밝혀내었다. 권정주 외 3인(2012)은 청주시의 도시재생사업 추진과정에서 나타난 참여주체별 의사결정 영향력의 변화에 대해 분석하였다. 박인석 외 2인(2009)은 영국의 도시재생사업에서 참여주체들의 성격과 역할을 유형화하고 모형화하여, 우리나라 재생정책에 시사점을 제시하였다.

[표 2-1] 선행연구 분석1

키워드	연구자	연구 년도	내용
도시재생 거버넌스 연구 및 주체 간 상호작용에 대한 연구	배성옥	2020	제도분석틀을 활용하여 도시재생에서 공동체 상호작용 분석
	이나영	2020	도시재생지역의 로컬 거버넌스 비교 분석
	채상원	2016	갈등상황에서 나타난 거버넌스 형성과 주체 간 상호작용 분석
	홍의동	2013	도시정비사업 과정에서 나타난 갈등구조 분석
	박정우, 송태수	2013	도시재생사업에서 다양한 주체들의 사전적 갈등 예방 방안과 사후 접근 방식으로서의 갈등 완화 방안 제안
	나인수 외 2인	2009	재생과정에서의 갈등해소를 위한 협력적 거버넌스 구축 과정 분석
	이슬기 외 2인	2009	재생사업에서의 단계별, 주체별 갈등사례들을 유형화하여 실증적으로 분석
주체별 인식 차이에 대한 연구	하민수	2018	도시재생사업에서 각 주체별 인식의 차이 분석
	강맹훈 외 2인	2017	거주자와 상인의 도시재생사업 만족도 차이 분석
	강맹훈 외 2인	2017	도시재생사업에서 참여주체별 만족도에 영향끼치는 요인 분석
	엄선영	2015	도시재생사업의 요소에 대한 참여주체별 인식 특성 분석
	최성은, 이희정	2014	역사문화환경 보전계획에서의 주체간 인식차이 분석
	권정주 외 3인	2012	도시재생사업에서 참여주체별 의사결정 영향력 분석
	박인석 외 2인	2009	영국 도시재생사업에서 참여주체별 역할과 협력관계 분석

3. 도시학 분야에서 근거이론을 적용한 연구

근거이론은 주로 사회 · 심리학 분야에서 활용되어온 바 있으며, 도시 분야에서는 활용도가 높지 않았지만, 비교적 최근 사이에 근거이론을 적용하여 분석한 연구가 점차 확대되어 이루어지고 있다. 도시 분야에서 근거이론을 적용한 연구의 주제는 크게 인식/행태 변화의 요인을 분석한 연구, 갈등을 분석한 연구의 두 가지로 나뉜다. 인식/행태 변화의 요인을 분석한 연구는 김우주, 성종상(2019)의 공원의 질적 변화 양상을 분석한 연구가 있다. 해당 연구에서는 면접대상자를 유형화하여 분석하였고, 근거이론의 단계 중 개방코딩 단계만을 활용하였다. 또한 도시재생과 관련하여 이자은(2019)이 주민들의 참여인식과 행태변화를 분석하였으며, 근거이론의 개방코딩, 축코딩, 선택코딩 단계를 모두 활용하여 분석하였다. 홍우영, 정석(2018)은 정비구역에서 주민의 찬반입장 변화 과정과 요인을 근거이론의 3단계를 모두 활용하여 분석하였다. 갈등을 분석한 연구로는, 이민우 외 2인(2016)과 권중섭(2013)의 마을에서 이루어지는 사업을 대상으로 한 갈등 분석연구가 있다. 이민우 외 2인(2016)은 마을만들기 사업진행 과정에서 참여자 간 갈등에 관한 연구를 진행하였고, 권중섭(2013)은 농촌마을공동사업상에서 일어나는 갈등에 대해 연구하였다. 도시학 분야에서 근거이론을 활용한 연구는 증가하는 추세이지만, 연구에 따라 근거이론의 단계 중 필요한 단계를 차용하여 분석하기도 하였다.

[표 2-2] 선행연구 분석2

연구자	연구 년도	내용	근거이론의 적용
김우주, 성종상	2019	공원의 질적 변화 양상 분석	개방코딩
김은영, 홍윤순	2019	공원 사후평가	개방코딩, 축코딩
이자은	2019	주민들의 참여인식 및 행태변화 분석	개방코딩, 축코딩, 선택코딩
홍우영, 정석	2018	정비구역 주민의 찬반입장변화 과정 분석	개방코딩, 축코딩, 선택코딩
이민우 외 2인	2016	마을만들기 사업진행과정에서의 갈등 분석	개방코딩, 축코딩
권중섭	2013	농촌마을공동사업상에서의 갈등 분석	개방코딩, 축코딩

3. 연구의 차별성

본 연구의 차별점은 거버넌스에 참여한 다양한 이해관계자들의 상호작용을 그들의 인식과 함께 분석하였다는 것에 있다. 기존에 진행된 연구들 중 거버넌스 참여 주체의 역할과 내용에 대해 분석한 연구는 그 상호작용의 표면적인 내용을 분석하는 것에 그쳤고, 주체의 인식에 대한 연구는 참여 주체 간 인식이나 만족도의 차이를 정량적으로 분석하는 연구가 주를 이루었다. 본 연구에서는 근거이론을 활용하여 거버넌스에서 나타난 주체들의 상호작용들을 분석하고, 그 이면에 숨겨진 상호작용의 요인들을 분석하여 차별점을 갖고자 하였다. 표면적인 협력이나 갈등의 과정을 조사하고 서술하는 것에서 더 나아가, 깊이 있는 경험적 자료를 수집하였다. 근거이론을 적용한 다른 도시분야 연구와의 차별점은 상호작용의 패러다임 내에서도 거버넌스 주체 간 차이를 두어 하나의 같은 사업과정에서 주체마다 다르게 겪은 인식과 경험을 밝히고자 했다는 점이다. 결과적으로는, 주체별 상호작용의 변화에 대한 요인과 그 결과를 밝혀내고자 하였고, 이를 위해 그들의 심리적 반응에 대한 심층적인 분석을 하고자 하였다.

제 3 장 서계동 도시계획의 배경 및 현황

제 1 절 서계동의 도시계획 및 도시재생사업 진행과정

1. 서계동 도시계획

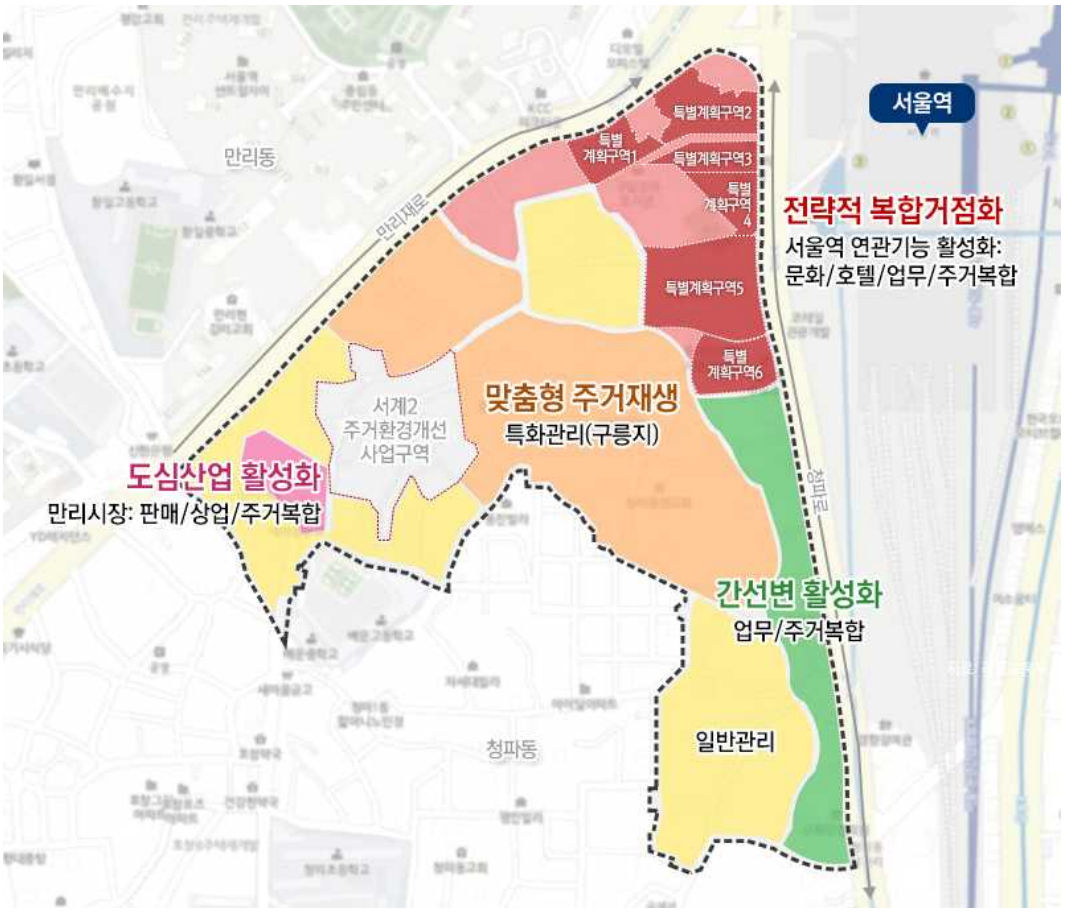
서계동은 일제시제부터 서울역사의 배후 구릉지에 형성된 자연발생적 주거지역으로, 아직 일본식 가옥과 옛 도시조직이 남아있는 희소한 도시지역이다. 구릉지에 위치하여 기반시설이 취약하고 주거환경의 노후도가 심각하며, 과소필지가 밀집되어있다. 2007년 용산구는 서계동을 제4차 뉴타운지정구역으로 제안했지만, 서울시에서 뉴타운 추가 지정을 전면 보류하면서 재개발 계획이 무산되었다. 2010년 10월, 개발행위허가제한지역으로 3년간 지정되면서 개발에 대한 기대심리는 계속되었다. 하지만 2015년 서울역일대 도시재생 활성화지역으로 지정되었고, 2017년, 지구단위계획의 방향도 서울시의 도시재생을 고수하는 방향으로 안이 고시되면서 현재까지 도시재생사업이 진행되고 있다.

[표 3-3] 서계동 도시계획의 과정

일시	내용	비고
2007.6	서계동 224번지 일대 개발제한구역 지정	뉴타운 지정 목적
2010.1.8.	제4차 뉴타운 지정계획 무산	
2010.6.	건축허가 제한 2년 연장	지분쪼개기 방지
2012.6.8.	서계동 지역 지구단위계획 예정지구로 개발행위 허가 제한	
2012.6.8.~22	개발행위허가 제한에 따른 주민 이의 신청 열람공고	
2012.6.28.	2007년에 지정한 개발제한 구역 해제	
2012.6.29.	지구단위계획수립을 위한 개발행위허가제한	~2015.6.28.
2015.6.26.	개발행위허가 제한 고시	
2015.12.10	서울역 일대 도시재생 활성화 지역으로 지정	서공 제2015-2189호
2016.6.2.	서울역일대 도시재생지원센터 개소	
2016.10	지구단위계획 입안	
2017.5.26.	개발행위허가 제한 해제	
2017.12.28.	서울역 일대 도시재생 활성화 계획 고시	서고 제2017-488호

[표 3-4] 서계동 지구단위계획

구분	내용	
위치/면적	용산구 서계동 244번지 일대 / 216,000㎡	
비전	신문화, 관광, 도심형 주거가 융·복합되는 '서울 글로벌게이트의 배후 연계지역'	
기본구상	전략적 복합 거점화	서울역/공항철도 연계하여 관광문화복합거점 조성
	도심산업 활성화	만리시장 리모델링 통한 봉제산업환경 개선 판매시설 정비로 지역경제 활성화/도심형 소형주거 도입
	맞춤형 주거재생	양호한 주택지 : 일반적 관리지침을 통한 주거지 관리 구릉지형 노후불량 주거지 : 특화주거지 재생
	간선변 활성화	간선도로변 기능증진과 미관개선을 위한 계획적 관리 서울역 연관 업무 및 도심부 지원기능 강화



[그림 3-5] 서계동 지구단위계획

2. 서울역일대 도시재생활성화계획

서계동의 도시재생사업은 ‘서울로 7017 프로젝트’를 촉매로 하여 시작되었다. 서울역 고가도로가 1970년에 준공되고 45년이 경과되어 2006년, 2012년 2차례에 걸쳐 안전진단 'D'등급 판정을 받았다. 그리하여 철거에 대한 논의가 시작되었고, 2014년 9월, 서울시는 철거 대신 시민공간으로 재활용하는 ‘고가도로 공원녹지 조성계획’을 통해 보행공간으로 탈바꿈시키는 계획을 발표하였다. 하지만 서울역 고가뿐만 아니라 서울역일대 지역의 심각한 도심쇠퇴현상이 내재되어 있었고, 서울시는 ‘서울로 7017 프로젝트’와 서울역일대 지역을 통합·연계하여 정비할 상위계획을 마련하였다. 그리하여 서울시는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따라 `15년 12월 10일에 서울역 역세권 일대를 대상으로 서울 도시재생활성화지역 선도모델 13개소 중 하나로 지정하였다(서울역 일대 도시재생활성화계획). 서울역일대 도시재생사업지역에는 서울역과 중림동, 서계동, 회현동, 명동, 필동이 포함되며 전체 면적은 1,955,333㎡으로 도시재생사업으로는 국내 최대 규모이다. 이에 포함된 각 지역들은 서울역일대 도시재생활성화지역이라는 하나의 구역으로 지정되었지만 각 동의 특성 차이는 매우 분명하다. 그 중 서계동은 2000년대부터 재개발을 하려는 정책적 흐름과 주민의 의지가 있었기 때문에 도시재생사업에 대한 반대가 극심할 수밖에 없는 배경을 가지고 있었다. 또한 주민의 특성 또한 소유주, 세입자, 상인, 봉제업 종사자 등 이해관계가 다른 주민들로 나뉘어져 있고, 서울역 배후에의 입지적 조건으로 인해 1인가구·청년·관광객 등이 머물렀다 가는 베드타운의 성격을 지닌 지역이기 때문에 주민 커뮤니티가 취약한 지역이다.

현재까지 서계동에서 진행되고 있는 도시재생사업은 크게 물리적 개선사업, 비물리적 사업, 거점시설 조성사업 세 가지로 나눌 수 있다. 물리적 개선사업에는 외관개선사업, 환경개선사업, 도로정비사업 등이 있으며, 비물리적 사업에는 주민협의체 지원, 봉제산업 활성화 사업 등이 있다. 그리고 거점시설 조성사업은 서울시가 노후한 주택이나 빈집을 매입, 재보수하여 도시재생사업의 효과를 극대화할 수 있는 앵커시설로서 조성한 사업이다. 현재 서계동에는 감나무집, 은행나무집, 청파언덕집, 빌라집 총 네 군데의 거점시설이 있으며, 2019년 또는 2020년에 개소하여 주민공동이용시설, 복합문화공간 등으로 활용되고 있다. 또한 서계동에

는 지역과 밀접하게 관련된 대규모 사업들이 계획되어 있는데, 북부역세권 개발, 국립극단 개발, 청파문화공원 조성사업 등이 그것이다. 이들이 서계동에 중요한 영향을 미치는 이유는 서계동에 계획된 사업들이 이 사업들의 진행과 함께 계획되어 있거나, 서계동의 중요한 위치에 자리하고 있거나, 생활에 매우 필수적인 기반시설의 역할을 해주어야 하기 때문이다. 하지만 대규모사업의 특성상 여러 이해관계가 얽혀있어 사업이 더디게 진행되어 주민들에게 큰 불만을 야기하기도 하였다.

[표 3-5] 서울역일대 도시재생활성화계획 중 서계동 사업

일시		내용	진행상황
만리시장 환경개선 및 봉제산업지원거점 조성사업		산업지원 도시재생기반시설 조성을 통한 산학 연계 등 지역활성화 도모	완료
서계동 도시환경정비사업 (서계동 지구단위계획 특별계획구역)		서계동 일대 도시재생기반시설 지원(민간투자)	미정
국립극단길 조성사업		국립극단과 연계한 문화예술가로 조성	진행중
청파로89길 조성사업		서울로 7017 조성에 따른 공항철도~청파로~만리재로를 연결하는 특화가로 조성	미정
서계 산책로 조성사업		서울로 7017과 서계동 지역자산을 연계하는 주민과 방문객을 위한 마을산책로 발굴	미정
청파공원 조성사업 (기본구상 수립)		문화거점공간 육성을 위한 설계 용역 추진	미정
복합문화거점조성 (국립극단 관광문화거점 육성)		주차난 해소, 커뮤니티시설 확충, 주차장+공공문화시설 복합조성	미정
우리동네가꾸기 시범사업		지역특성을 나타내는 안전하고 쾌적한 골목환경 조성	완료
청파언덕 명소화	전망데크 조성사업	자투리 부지 정비를 통한 구릉지 경관개선 및 휴식공간 제공	미정
	테마계단 조성사업	노후불량주택이 밀집된 구릉지 일대 계단정비를 통한 안전환경개선	완료
집수리 지원사업		임대주택 활성화 유도 및 집수리 지원 사업을 통한 주거환경개선	진행중
도시재생 기반시설 조성		소규모 영세 봉제산업의 지속적인 경쟁력 확보 및 청년 산업 장인 육성	완료
서계동 복합커뮤니티 시설 조성 (기본구상 수립)		구릉지 지형 단차를 활용하여 복합커뮤니티 시설 조성을 통하 건축물의 입체적 활용	미정

제 2 절 서계동 도시재생사업을 둘러싼 이해관계자

1. 도시재생사업 진행주체

1) 서울역일대 도시재생지원센터

서울역일대 도시재생지원센터는 서울역일대 도시재생활성화지역 선정과 함께 현장에서의 재생사업 지원을 위해 2016년 6월 개소하였다. “도시재생 특별법” 제 11조(도시재생지원센터의 설치) 제1항에 따르면 “전략계획수립권자는 도시재생전략계획 및 도시재생활성화 계획 수립과 관련 사업의 추진 지원, 도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항, 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 운영, 마을기업의 창업 및 운영 지원 등에 관한 업무를 수행하도록 하기 위하여 도시재생지원센터를 설치할 수 있다. 도지사 및 구청장등은 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생지원센터를 설치할 수 있다. 도시재생 추진조직은 중앙조직은 의무설치, 지방조직은 필요시 설치함을 기본으로 한다.” 라고 되어 있다. 서울시 도시재생지원센터는 행정과 지역주민, 이해관계자들의 소통창구로서, 도시재생사업의 시행지원을 주요역할로 설정하고 있다(서울로 7017 백서, 2017, 262p). 도시재생지원센터에서는 다양한 이해관계자들을 연계 · 융합하고, 도시재생사업 발굴 및 의견 조정, 정책 목표 · 방향 설정, 지역리더 양성, 대내 · 외적인 협력 네트워크 등 다양한 도시재생 활동의 지원 및 코디네이터 역할을 수행한다. 서계동 지역의 거버넌스 구축을 위해, 서울역일대 도시재생지원센터는 소통 방식의 다양화 및 단계별 추진을 중점으로 주민과 소통접점 확대, 연령대 · 지역별로 대표성을 지닌 주민들이 참여할 수 있는 논의 구조 구축을 목표로 삼았다. 기존 주민 조직과의 연계를 통해 관계망을 확장하고 다양하고 지속적인 주민과의 만남을 추진하였다. 지역의견 수렴을 위해 2016년도에는 2번의 주민설명회, 15번의 찾아가는 주민간담회, 344건의 주민전수조사, 3일간의 서계동마을엑스포 사업을 진행하였다(서울로 7017백서, 2017, 270p). 도시재생지원센터는 2020년 12월을 끝으로 해산하였다.

2) 서울 도시재생 사회적 협동조합 (이하 서울 CRC)

서울역일대 도시재생지원센터의 해산 이후에도 행정과 주민사이에서 중간조직의 역할을 할 조직이 필요하다고 판단되었다. 서울역 일대 도시재생의 지속적 추진을 위해 서울역일대 주민과 전문가로 구성된 사회적 협동조합을 설립하였다. 2018년 7월 창립총회가 개최되었으며, 2019년부터 본격적으로 현장에서 활동하였다(서울역 후 12호, 2018, 37p). 현재 서울역 일대 앵커시설 8곳을 조성하여 운영하고 있으며, 서울역 일대 도시재생활성화계획 중 하나인 '서울로 2단계 연결길' 사업의 운영과 진행을 맡아서 추진하고 있다. 서울 도시재생 사회적 협동조합은 서울역일대 도시재생지원센터와 긴밀하게 협력하며, 센터의 코디네이터로 활동하였던 인력들이 조합의 설립을 돕고 활동하기도 하였다.

2. 도시재생사업에 협력관계인 이해관계자

1) 서계동 도시재생 주민협의체

서울역일대 도시재생사업이 진행된지 2년만인 2017년 12월, 서계동 도시재생 주민협의체가 창립되었다. 주민협의체는 토지나 건물소유자, 세입자, 상인 등이 참여할 수 있고 도시재생사업 계획의 수립과 실행, 평가를 통해 사업의 수행뿐만 아니라 그 과정과 결과로서 커뮤니티를 활성화하고 주민 역량을 강화하는 것을 목표로 한다(서울역 후 제8호, 2017, 47p). 창립 시 가입자는 총 64인이며, 주민대표, 부대표, 간사, 감사, 분과장, 일반 주민으로 이루어져 있다. 주민협의체는 창립이후 매월 1회의 정기회의를 개최하고 있으며, 서울역일대 도시재생지원센터에서 진행하는 각종 사업에 참여하여 진행을 돕는다.

2) 한국봉제패션협회

청파 · 서계동의 봉제업은 서울시 전체로 보면 그 규모나 생산량은 많지 않지만, 밀집도는 상당히 높다. 좁은 골목길마다 일반근린상가, 주상겸용주택, 다가구 · 다세대주택, 단독주택 등 다양한 유형의 봉제공장이 입지하여 있는 모습을 볼 수 있다(서울역사박물관, 2016, 187p). 서계동 내의 공장들은 봉제산업 자체의 경쟁력 약화로 점차 쇠퇴하였고, 서울로 보행화 사업으로 더욱 그 수가 줄어들었다. 그들

에게 서울역 고가도로 보행화 사업은 생계와 직결된 문제였다. 봉제공장에서 생산한 옷들은 오토바이들이 동대문시장, 남대문시장으로 나르기 때문에 차량의 접근이 필수적이다. 때문에 서울로 7017 사업 시 강력하게 반대하였으나, 곧 청파서계지역의 봉제산업 직능단체인 한국봉제패션협회의 주도로 시와 적극적으로 협력하여 재기하고자 하였다. 그 결과 현재 시 지원 아래 봉제업체 · 한국봉제패션협회 · 봉제이음디자인협동조합의 공동 개발로 'Agoing(어고잉)' 이라는 패션브랜드를 런칭하였다.

3) 신규 유입 상인

서울로 7017 사업의 파급효과로, 서계동에는 2019년부터 소위 '~리단길' 로 불리는 유명 카페거리에서 볼 수 있을 만한 카페들이 유입되기 시작하였다. 카페를 운영하는 상인들은 건물주와 임차인으로 나뉘며, 모두 도시재생사업에 호의적이다. 일부 건물 소유주는 건물 신축/리모델링 시 계획단계에서 서울역 일대 도시재생지원센터에 상담을 통하여 주택도시보증공사(HUG)의 도시재생기금을 지원받은 후 지역 커뮤니티 활성화를 위한 카페를 조성하기도 하였다. 2020년부터는 본격적으로 서울 도시재생 사회적 협동조합에서 운영하는 주민의견 수렴 워크숍에 참여하기 시작하였다. 서울역 일대 도시재생지원센터에서 진행하는 지역축제에도 적극적으로 참여의지를 표현하였다.

3. 도시재생사업에 갈등관계인 이해관계자

1) 서계동 통합개발 추진위원회(가칭)

서계동 통합개발 추진위원회는 서계동에 전면 개발 사업을 추진하고자 매우 강력하게 도시재생사업을 반대하는 단체이다. 구성원 대부분이 서계동 내 부동산을 소유하고 있으며, 재산권과 가장 밀접하게 연관되어 있기 때문에 모든 이해관계자 중 가장 적극적이다. 「도시 및 주거환경정비법」의 절차에 따라 공식적으로 인정된 추진위원회는 아니며, 그렇기 때문에 통합개발 추진위원회라는 가칭을 사용하고 있다. 서울로 7017 조성사업으로 서계동에 도시재생사업이 시작되자 위원회 중 일부는 각자의 이익을 좇아 도시재생사업의 주체와 협력하기도 했다. 도시재생주체와 협력하지 않고 계속해서 도시재생에 반대하는 이들은 다양한 주체와

갈등을 일으켰다. 첫 번째는 서계동 지구단위계획구역 지정 및 입안 시 강력한 반대의사를 표명했다. 서울시청과 용산구청에서 반대집회를 수차례 열고, 탄원서 및 반대 의견서도 집단적으로 제출하였다. 그 여파로 지구단위계획구역 지정 시 승인이 일시적으로 보류되긴 하였으나, 곧 지구단위계획구역 지정 및 도시재생사업은 차질없이 진행되었다. 또, 이들은 서울역일대 도시재생지원센터에서 진행하는 주민워크숍에도 등장하여 강력한 반대의사를 표출하여 10회차로 계획된 워크숍의 일정이 두 달가량 정지되는 등, 지속적으로 반대의사를 표출하였다.

제 3 절 서계동 도시재생사업에서 나타난 상호작용

1. 협력 및 갈등 형성기 (2015~2016)

1) 주요 내용 : 서울로 7017 조성사업에서 촉발된 갈등과 그를 해소하기 위한 노력

서울역일대 도시재생활성화사업은 서울로 7017 조성사업에서 시작되었다. 1970년에 개통한 서울역 고가도로는 서울 중심부에서 대한민국의 산업을 이끌어 가는 중추로서 작용하였으나 노후화로 인한 안전문제가 제기되었고, 2008년 철거가 결정되었다. 그러나 2014년 6월 재임된 박원순 시장의 '서울역 하이라인' 사업이 주목받으면서, 서울시는 철거 대신 재활용하여 보행로와 공원으로 활용하는 방안을 본격적으로 검토하였다. 시민이 직접 고가를 걸어보는 고가 개방행사, 서울역 고가 활용방안 아이디어 공모전 등을 거친 뒤, 2015년 1월 29일 '서울로 7017 프로젝트'를 발표하였다. 뒤이어 국제현상설계 공모가 진행되고, 2015년 5월 네덜란드 건축가 위니마스(Winy Maas)의 '서울 수목원'이 당선되었다. 하지만 서울로 7017 프로젝트는 비단 고가의 재생뿐만 아니라, 서울역 일대에 대한 지역문제를 해결하는 것에서부터 시작되어야 했다. 서울역 일대는 철도로 인한 공간적 단절로 유동인구가 주변으로 파급되지 못하였고 역세권에서 소외되는 지역을 발생시킨 문제점을 가지고 있었다. 또한 남대문 시장, 봉제산업 등 산업 생태계는 지속적으로 쇠퇴하여, 긴 침체기가 지속되고 있었다. 지역별 사업이 제각각 추진되기는 하였지만 서울역 일대 전체를 아우르는 종합적인 관리에 대한 필요성이 절실했다. 그리하여, 서울시는 프로젝트의 효율적인 운영을 위해 서울역 일대에 대한 체계적인 종합발전 계획을 수립·실행하고, 지역에 내재한 문제점을 해결해 나가기 위한 전담기구를 설치하기로 결정하였다. 서울시는 2015년 5월 서울역일대종합발전기획단(이하 기획단)을 출범하였고 '서울역 일대 종합 발전 추진 계획'이 발표되었다. 기획단은 서울로와 맞닿아 있는 곳에 현장소통센터를 개설하였다(현장소통센터는 후에 서울역일대 도시재생지원센터로 명칭을 변경하였다). 현장과 직접 소통하는 과정에서 기본방향, 실행계획, 세부실행계획 등을 포함한 서울역 역세권 도시재생활성화계획의 수립의 필요성이 제

기되었다. 이에 2016년, 본격적으로 서울역 일대 도시재생지원센터를 개소하여 지역의 거버넌스 체계를 강화하였고 2017년에는 서울역일대 도시재생활성화계획을 수립하여 재생사업의 원활한 추진과 사업성과를 극대화하는 것을 목표로 하였다.

이 시기에 가장 두드러진 이슈는 서울역일대의 산업차원에서의 이슈와, 서계동 내부에서의 이슈 두 가지가 존재했다. 첫 번째로, 서울의 중심인 서울역 일대에는 재생사업에 수많은 이해관계가 얽혀 있었지만, 그 중 가장 큰 이슈로 떠오른 것은 서울역 일대의 산업 생태계 문제였다. 서울역 일대에는 고가를 중심으로 하여 남대문 시장, 봉제업, 염천교 수제화 거리 등의 특정 산업군이 존재했다. 그 중 서계동에 밀집하여 있는 서울역 서부지역 봉제공장들은 서울역 고가도로를 통해 남대문시장, 동대문시장으로 물건을 납품하였다. 그들에게 고가의 폐쇄는 생계와 직결되는 문제였으므로, 서울로 7017 사업에 극렬하게 반대하였다. 두 번째는 서계동 재개발을 추진하던 통합개발 추진위원회와의 상호작용이다. 당시 서계동에는 도시계획에 대한 의견을 내는 주민이 통합개발 추진위원회로 한정되어 있었는데, 이들이 서울시와 소통하며 도시재생에 협력하는 주민과, 여전히 재개발을 추진하는 주민들로 나누어 졌다. 서울역일대 도시재생지원센터는 도시재생에 협력하는 주민들과 소통하며 도시계획을 수립하고자 했다. 서계동에서는 지구단위계획의 수립이 주요 이슈였는데, 서울역일대 도시재생지원센터가 주민의 의견을 수렴하여 서계동에 적합한 지구단위계획을 입안하고자 했다. 서울역 중심의 통합형 역세권 공간구조로 개편하고 글로벌 관광문화 중심의 거점형 도시재생사업을 유도하고 지역특성 및 거주자 특성을 고려한 맞춤형 재생실현을 목표로 하였다. 서계동의 전면 재개발을 원하는 주민들은 이에 적극적으로 반대의견을 표명하고 서울시청 앞에서의 시위, 용산구청에의 이의제기로 의사를 드러내었다.

2) 주요 주체간의 상호작용 분석

(1) 서울시, 현장소통센터 ↔ 서계동 통합개발 추진위원회

재개발에 대한 오랜 염원에도 불구하고, 서계동에 2007년부터 지정되어온 개발

행위제한으로 인해 재산권을 침해당하고 있다는 불만이 서계동 통합추진위를 중심으로 쌓여갔다. 그러한 불만은 서울역일대 도시재생사업이 진행되며 서로 다른 방식으로 서계동 도시재생사업의 주체와 상호작용하게 하였는데, 박원순 전 시장과 코디네이터의 적극적인 설득으로 재생사업에 반신반의하며 협력하는 주민과, 끝까지 협력하지 않고 사업에 반대하는 주민으로 나뉘어 졌다. 도시재생사업에 협력한 주민은 박원순 전 시장이 6회 가량 서계동을 탐방올 때마다 서계동의 노후한 주거지, 가파른 오르막길 등을 보여주며 변화가 반드시 필요함을 피력하고 서계동을 살기 좋은 동네로 만들어 줄 것을 강력하게 요청하였다. 또한 2015년 10월, 서울로 7017프로젝트가 강한 반대에 부딪혔을 때, 이들이 주축이 된 서울역 주민활력모임이 주민 1,000명 가량을 청파공원에 불러 모아 서울로 7017사업을 지지하는 '위 메이크 서울역 가을산책' 행사를 해주었다.[1] 이는 단순히 사업 파트너로서 뿐만 아니라, 정신적으로도 높은 지지를 보내주었다는 것을 알 수 있다. 반면, 도시재생사업에 여전히 반대했던 주민들은 서울로 7017 반대 시위, 집회에 꾸준히 참석하여 의사를 표출하였다.

[그림 3-6] 도시재생에 찬성하거나 반대하는 서계동 통합개발 추진위원회
(출처 : 천지일보)

(2) 현장소통센터 ↔ 서계동 봉제직능단체

이 시기에는 서울역 고가의 보행화 사업을 반대했던 서계동 봉제직능단체와의 갈등이 표면적으로는 가장 두드러지게 나타났고, 그로 인해 도시재생지원센터에

1) 2020.11.06. 심층 인터뷰

서도 이들의 반대 원인을 해소해 주기 위한 적극적인 노력을 하였다. 도시재생지원센터는 이들과 지속적으로 소통하려고 시도했고, 고가 폐쇄에 대한 대안뿐만 아니라 쇠퇴하고 있는 산업 전반의 현황에 대한 고민도 함께 나누었다. 그 결과, 봉제직능단체와 원만히 협의하고, 도시재생사업에 적극적으로 참여하게 되는 계기를 만들었다.

2. 협력과 갈등의 심화기 (2016~2018)

1) 주요 내용 : 본격적인 도시재생사업에의 협력, 그리고 갈등의 극렬한 표출

이 기간은 2016년 6월에 도시재생지원센터가 개소한 뒤, 코디네이터들이 지역에서 주민을 직접 만나며 활동함에 따라 서계동 주민과의 협력이 본격화된 시기이자, 서계동의 전면재개발을 추진하던 추진위와의 갈등이 가장 극심했던 시기이다. 이 당시에는 전문가, 행정에게도 도시재생은 익숙하지 않은 도전이었으며, 주민들은 도시재생에 대해 무지했다. 주민에게 도시재생은 재개발의 반대개념이자, 벽화를 그리고 무조건적인 보존을 하는, 비물리적인 사업으로 인식되었다. 도시재생지원센터는 이러한 도시재생에 대한 오해를 벗겨내기 위해 최대한 많은 주민들을 만나서 도시재생이 무엇인지 설명해주고, 인식을 바꿔주는 다양한 프로그램과 활동을 진행했다. 첫 번째로, 주민들이 주장하는 아파트 재개발이 현실적으로 가능한지 전문가에게 자문을 받았고, 그 결과 사업성있는 전면 재개발이 어렵다는 결론을 얻었다. 지정된 용도가 제 1종 · 2종 주거지역이기 때문에 고밀개발이 힘들고, 과도한 지분 쪼개기, 건축이 어려운 구릉지대의 특성 등으로 사업성이 낮아 추가분담금이 필수적으로 발생할 수밖에 없다는 것이다. 도시재생센터는 그 내용을 주민들에게 공유하고, 아파트 재개발이 서계동의 열악한 주거환경에 대한 최적의 대안은 아니라는 것을 설명했다. 두 번째로, 소유주인 주민에게 아파트 재개발이 아닌, 부동산 자산 가치를 극대화시키기 위한 최선의 대안을 제시해주었다. 도시재생은 개발의 반대가 아니며, 법 · 제도의 테두리 안에서 얼마든지 중소규모 아파트 개발, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업 등 주거환경을 개선하고 수익을 얻을 수 있는 합리적인 대안을 찾을 수 있음을 알려주었다. ‘서계동 도시재생 포럼’에서 부스를 설치하여, 주소를 알려주면 전문가가 그 자산에 대한 건축 상담을 해주는 프로그램을 일주일간 진행하기도 하였다. 동시에 도시재생지원센터 내부적으로는 건축 상담, 집수리 지원, 지원 시스템 구축 등의 건축행위 지원을 위한 체계를 갖추어 나갔다. 세 번째로는 서계동에 대한 전수 설문조사를 통해, 적극적으로 목소리를 내는 주민이외에도 다른 의견을 가진 조용한 주민들의 의견을 들었다. 그 결과 서계동 주민은 주거환경개선과 지역가치 상승이라는 두 가지

키워드로 그들의 바람을 정리할 수 있었다. 이러한 노력의 결과로 도시재생사업에 참여하는 주민들을 발굴할 수 있었고, 서계동 주민들과 많이 접촉한 만큼, 반대하는 주민들의 의사표출도 강력하게 일어났다. 2)

2017년에는 도시재생지원센터의 파트너로서 재생사업을 이끌어갈 주민협의체를 조직하기 위해 회원을 모집하여 교육과정을 거치고, 운영위원회를 선출하는 절차를 거쳤는데, 이 과정에서도 도시재생사업에 진심으로 참여하기 위한 주민과 이를 훼방 놓으려는 주민, 도시재생에 반대하지만 협의체를 지역의 공식적인 주민단체로 인식하여 참여하는 주민 등이 등장하여 다양한 상황이 연출되기도 하였다.

[그림 3-7] 서계동 마을 엑스포 (출처 : 서울역 후 2호)

2) 2020.12.08. 심층 인터뷰

[그림 3-8] 서울시 공공건축가의 서계동 주민대상 건축상담 (출처 : 서울역 후 11호)

2) 주요 주체간의 상호작용 분석

(1) 서울역일대 도시재생지원센터 ↔ 서계동 주민협의체

서울역일대 도시재생지원센터는 센터의 핵심 역할이자 목표인 주민이 주체가 되는 도시재생사업을 추진하기 위해 도시재생 주민협의체의 조직을 지원하였다. 2017년 2월부터 참여의지를 보이는 주민들을 조직하여, 서계동 도시재생활성화계획 수립과 주민협의체 구성을 위한 워크숍을 진행하였다. 워크숍은 10회차로 계획되었으며, 80여명의 주민들이 신청하였다. 워크숍 내용은 도시계획 교육을 통한 주민 역량강화 강좌와 서계동에 대한 도시재생계획안을 세우는 것으로 이루어졌다. 그러한 과정을 거쳐, 서계동 도시재생 주민협의체는 2017년 12월 12일 첫 총회를 가졌다. 서계동 주민협의체는 그 후 매달 정기회의를 가지고, 도시재생에 대한 스터디를 하며 서계동의 도시재생을 위한 활동을 이어나갔다. (서울역 후 8호, 2017, 47p)

[그림 3-9] 서계동 주민협의체 창립총회 (출처 : 서울역 후 8호)

(2) 서울역일대 도시재생지원센터 ↔ 서계동 통합개발 추진위원회

서계동 통합개발추진위원회는 서울역일대 도시재생지원센터에서 진행한 주민워크숍에서 도시재생 반대의사를 강력하게 표명하였다. 10회로 계획된 워크숍의 4회차 중, '지구단위계획안 통과 반대, 일괄 개발, 재생 반대'를 강력하게 항의하여 워크숍이 중단되었고, 서울시 공공재생과의 사실 설명이 있었으나 심각해진 분위기로 더 이상의 진행이 불가능하였다. 도시재생지원센터는 예정된 워크숍을 중단하고 약 두 달간 반대 주민들의 의견을 수렴하고 소통하기 위한 자리를 수차

례 마련하였다. 그 결과 일부와는 타협점을 마련하였으며, 일부는 여전히 부정적 의사표현을 지속하였다(서울역 후 4호, 2017, 29p).

(3) 서울시 ↔ 서계동 통합개발 추진위원회

서계동 통합개발추진위원회는 서울시에 2017년 5월 고시된 서계동 244번지 일원에 대한 도시관리계획 '서계동 일대 지구단위계획'의 무효를 주장하는 소송을 걸었다. 소송의 쟁점은 도시관리계획 결정에 이르기까지의 절차적 하자로, 추진위 측은 형식적인 절차만 지켰을 뿐 주민들의 요구는 전혀 반영되지 않았다고 주장하였다. 결과는 무효화되지 않고 지구단위계획구역 지정과 도시재생사업이 그대로 진행되었다.

(4) 서울역일대 도시재생지원센터 ↔ 한국봉제패션협회

서계동의 재개발과 관련한 이슈와 갈등이 계속 되어 주민 거버넌스 구축에는 애를 먹었던 것과 별개로, 한국봉제패션협회와의 도시재생사업은 순조롭게 진행되었다. 2017년부터 서울역 일대 도시재생지원센터는 서계청파 봉제산업의 재기를 위해 청파동에 위치한 숙명여대 의류학과 학생들과의 협력을 추진하였다. 2018년부터는 서울봉제패션협회와 숙명여대 산학협력단, 서울시 인적자원개발위원회와 함께 매주 실무회의를 진행하며 '서울역 패션허브 프로젝트'를 준비하였다(서울역 후 10호, 2018, 39p). 프로젝트는 2018년 11월, 코워킹팩토리와 패션메이커스스페이스를 조성하고, 산-학-관의 운영 협약을 체결하는 성과를 거두었다.

[그림 3-10] 코워킹 팩토리 및 패션메이커스페이스 착공식
(출처 : 서울역 후 12호)

3. 협력과 갈등의 교착기 (2019~2020)

1) 주요 내용 : 다양한 주체의 등장, 도시재생사업과의 협력이 성과로 나타나기 시작하고, 갈등은 표출되지 않고 소통이 단절됨

도시재생사업이 계속 진행되고 마중물 사업기간이 끝나가면서 다양한 주체가 등장하였고, 사업 초기부터 계획되었던 프로젝트들은 실행되어 열매를 맺기 시작했다. 2020년에 예정된 도시재생지원센터의 해산 이후 본격적인 민간으로부터의 도시재생을 위해 서울역일대의 주민과 도시재생 전문가로 구성된 서울 CRC(서울 도시재생 사회적 협동조합)가 2018년에 설립되어 2019년부터 지역을 거점으로 활동하였다. 또한 서울로와 맞닿은 서계동 초입, 조망이 훌륭하여 도시재생사업과 거점시설들이 입지한 청파언덕길, 만리시장 등 각 거점을 중심으로 하여 서계동 곳곳에 카페들이 들어섰다. 이들은 상권활성화와 더 활기찬 카페거리 조성을 위해 도시재생사업에 적극적으로 참여하였다. 하지만 여전히 도시재생을 반대하는 주민들이 존재하여 사업의 추진에 어려움을 겪었고, 그들은 진행되는 사업에 대해 사업초기처럼 직접적으로 갈등을 표출하지는 않았으나, 서울시의 빈집매입 · 부지매입 등에 협조하지 않고, 사유지 개선사업에 참여하지 않는 것으로 의사를 드러냈다.

2) 주요 주체간의 상호작용 분석

(1) 서울역일대 도시재생지원센터 ↔ 한국봉제패션협회

한국봉제패션협회와 봉제이음디자인협동조합은 서계동을 기반으로 기획 · 생산 · 유통 과정을 거치는 ‘Agoing(어고잉)’ 이라는 패션브랜드를 런칭하였다. 서계동의 거점시설과 골목에서 패션쇼, 팝업스토어 등의 다양한 프로그램을 진행하였고, 지속적인 지역 봉제인 · 디자이너 · 주민들의 협력을 위한 자리를 마련하였다. 특히, 주민을 모델로 선정하여 주민이 직접 서계동에서 생산된 옷들을 입고 서계동을 배경으로 한 런웨이에 서는 프로그램은 서계동 마을 축제의 대표 프로그램으로 자리 잡아 꾸준히 큰 인기를 끌었다.

[그림 3-11] 주민이 참여하는 ‘어고잉’ 프로그램

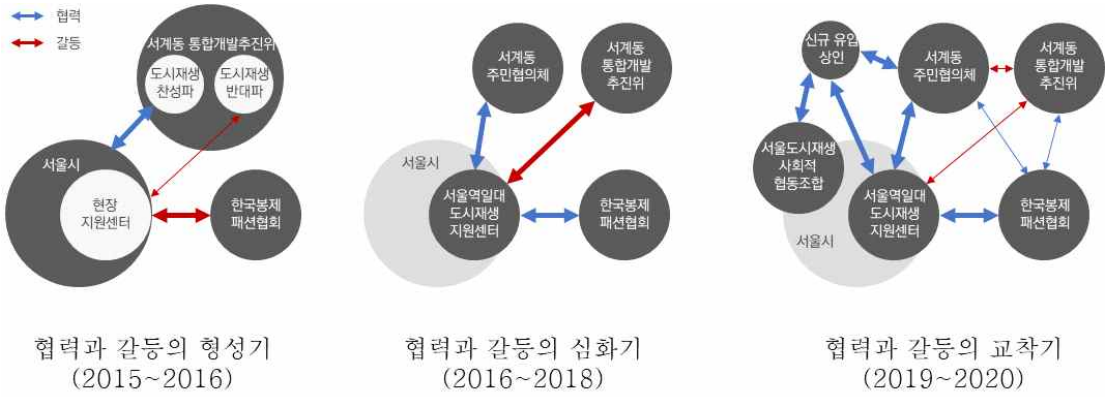
(2) 서울 CRC ↔ 신규 유입 상인 ↔ 서울역일대 도시재생지원센터 ↔ 주민협의체

서계동에는 새로운 카페, 식당들이 생기기 시작했다. 이들은 서계동의 저렴한 임대료에 비해 훌륭한 입지적 조건, 오래된 풍경에 매력을 느끼고 서계동에 특색있는 자신만의 공간을 조성하였다. 이들은 비슷한 시기에 설립된 서울 CRC와 적극적으로 협력하기 시작했다. 서울 CRC는 서계동에서 진행되는 도시재생사업 중 하나인 ‘서울로 2단계 연결길 조성사업’을 위한 주민의견수렴 워크숍을 진행하였는데, 그 내용은 향후 서계동에서 진행되어야 할 사업대상지를 선정하기 위한 워크숍이었으며, 총 3회차로 계획되었다. 2020년 7월~10월에 걸쳐 진행하였으며, 그 과정에서 대략 10명의 신규 상인이 참석하여 도시재생사업지에 대한 의견을 공유하였다. 새롭게 등장한 상인들은 오랜 이슈와 갈등, 더딘 도시재생사업으로 지쳐있는 주민들과 중간지원조직에게 새로운 변화의 동력을 가져왔다. 도시재생지원센터는 워크숍에 참석한 상인들을 적극적으로 활용하여 도시재생지원센터에서 진행하는 마을축제, 프로그램 등에 이들을 활용하기 시작하였다. 상인들의 본 직업, 역량은 매우 다양해서 그들 스스로도 주민공모사업을 통해 도시재생사업에 참여하거나, 주민과 함께하기 위한 음악회 등의 작은 축제를 스스로 주최하여 열기도 하였다. 이들 중 일부는 서계동 주민협의체 운영위원회 정기회의에 지속적으로 참석하기도 하였다.

3. 소결

서울로 7017 조성사업으로 시작된 서울역일대 도시재생사업은 서울의 중심에서 시행되는 대규모 도시재생으로서 국가적 차원의 관심과 지원을 받았다. 그러나 서울역일대 지역 중 일부인 서계동에는 다른 지역과 진행 양상에 일부 차이가 있었다. 서계동은 지역에 내재되어 있는 주민들의 다양한 이해관계가 존재했고, 이 때문에 협력과 갈등이 뒤얽힌 상호작용 과정을 거쳤다. 도시재생사업의 시작 초기에는 서계동에 구축되어 있었던 거버넌스의 주체가 전면 재개발을 추진하는 주민들로 한정되어 있었다. 하지만 도시재생사업이 본격적으로 시행됨에 따라 다양한 주민 주체가 발굴되었고, 이에 따라 재개발보다 도시재생사업에 참여하는 주민, 봉제공장 종사자, 신규 유입 상인 등의 이해관계자가 새로운 주체로 거버넌스에 등장하였다.

서계동 도시재생사업 이해관계자 간의 상호작용은 협력과 갈등의 형성기, 심화기, 교착기를 거친 결과, 역학관계는 더욱 다원화되었다. 도시재생 찬성/반대로 이원화된 갈등구도가 일시적으로나마 희석됨에 따라 긴장이 완화되기도 하였다.



[그림 3-12] 서계동 도시재생사업 이해관계자간 상호작용

제 4 장 서계동 도시재생사업 이해관계자의 상호작용과 인식 변화에 대한 근거이론적 분석

제 1 절 조사 방법

도시재생사업을 경험한 주민을 대상으로 심층인터뷰를 통해 근거이론을 적용하였다. 근거이론은 개방코딩, 축코딩, 선택코딩의 세 단계로 이루어진다. 면접대상자는 총 17명으로, 도시재생사업에의 참여에 깊게 관여한 주체를 선별하여 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 내용은 모두 녹음하고 전사하여 개방코딩의 자료로서 활용하였다.

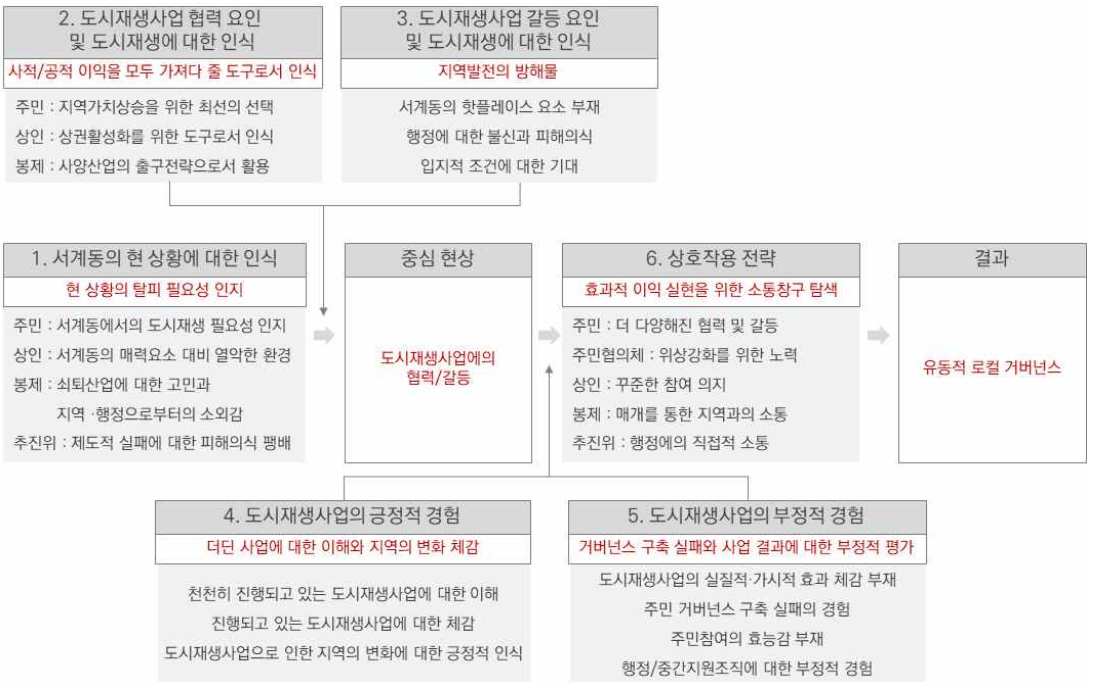
[표 4-6] 심층면접 대상자

구분	주체	표기	상호작용 변화여부	
			2015년 협력/갈등 여부	2020년 협력/갈등 여부
도시재생사업 추진주체	서울역일대 도시재생지원센터	면접대상자1	○	○
		면접대상자2	○	○
		면접대상자3	○	○
		면접대상자4	○	○
	서울 CRC	면접대상자5	○	○
도시재생사업 협력관계인 이해관계자	주민협의체	면접대상자6	○	○X
		면접대상자7	X	○
		면접대상자8	○	●
	일반 주민	면접대상자9	○	●
		면접대상자10	X	○
	신규 유입 상인	면접대상자11	-	○
		면접대상자12	-	○
		면접대상자13	-	○
	봉제직능단체	면접대상자14	○	○
도시재생사업 갈등관계인 이해관계자	재개발추진위	면접대상자15	○	X
		면접대상자16	X	X
		면접대상자17	X	X

○ : 협력, ● : 협력 방식 변화, X : 갈등/이탈

제 2 절 개방코딩 및 축코딩

개방코딩의 과정을 거친 결과, 총 106개의 개념, 35개의 하위범주, 13개의 범주가 도출되었으며, 도출된 범주들을 축코딩의 패러다임에 맞게 배열하였다.



[그림 4-13] 축코딩 결과

서계동에서 도시재생사업이 시작될 때, 이해관계자들이 가지고 있는 서계동의 현 상황에 대한 인식은 '현 상황의 탈피 필요성 인지'였다. 주민과 상인은 열악한 환경에서 벗어나고자 하는 욕구를 가지고 있었으며, 봉제업 근로자의 경우도 쇠퇴산업을 다시 일으키고자 하는 고민과 지역 · 행정으로부터 소외감을 지속적으로 느끼고 있어 현 상황에서의 탈피를 갈망하였다. 이러한 서계동의 현 상황에 대한 인식은 도시재생사업을 어떻게 바라보는지에 따라 각자 다른 상호작용을 하도록 이끌었다. 도시재생사업에 협력하고자 한 주체들은 도시재생을 '사적/공적 이익을 모두 가져다 줄 도구로서 인식'하였고, 도시재생사업과 갈등을 일으킨 주체들은 도시재생을 '재개발의 방해물'로서 인식하였다. 이렇듯 각기 다른 도시재생에 대한 인식을 가지고 도시재생사업에 협력하거나 갈등을 일으켰다. 도시

재생이 주민참여사업으로 진행되고 가시적 결과가 드러나기 시작하면서, 도시재생사업에의 경험이 이루어 졌다. 각자의 긍정적이거나 부정적인 경험들은 도시재생사업에의 협력/갈등을 강화하거나 완화하는 요인으로 작용하였는데, 긍정적 경험은 '더딘 사업에 대한 이해와 지역의 변화 체감'으로 정의할 수 있고 부정적 경험은 '거버넌스 구축 실패와 사업 결과에 대한 부정적 평가'로 정의내릴 수 있다. 이러한 경험들은 '효과적 이익 실현을 위한 소통창구 탐색'으로 상호작용하게 만들었으며, 그로 인해 '유동적 로컬 거버넌스'의 결과를 가지게 되었다.

1) 서계동의 현 상황에 대한 인식 : 현 상황의 탈피 필요성 인지

① 주민 : 서계동에서의 도시재생 필요성 인지

도시재생사업에 참여한 주민들은 여러 요인들로 인해 서계동에서의 도시재생 필요성을 인지하는 과정을 겪었다. 그 과정에는 도시재생지원센터의 도시재생에 대한 인식을 심어주는 노력이 크게 작용하기도 하였으며, 주민 스스로 체감하고 있던 부분도 있다. 해당 범주의 하위범주는 4개로 이루어져 있으며, 주거환경 및 삶의 질 향상에 대한 욕구, 전면재개발에 대한 부정적 인식, 서계동에 대한 애착 및 기대심리, 정부정책에의 신뢰이다.

개념화	하위범주	범주
도시계획과 관련 없이 주민으로서 주거환경에 대한 고민	주거환경, 삶의 질 향상에 대한 욕구	<주민> 서계동에서의 도시재생 필요성 인지
지역에서 필요하다고 생각했던 부분과 도시재생사업이 일치		
인근 지역과 비교되는 서계동의 환경에 대한 부정적 인식		
전면재개발의 실행 불가능성 인지	전면재개발에 대한 부정적 인식	
전면재개발의 이슈로 인한 도시변화(지분쪼개기, 원주민 비율 감소)에 대한 불만		
원주민 이탈에 대한 걱정		
특정계층이 지역(아파트)를 점유할 것에 대한 우려		
아파트 경관에 대한 부정적 인식		
끊임없는 이슈, 갈등으로 인한 피로감		
서계동은 관광지로서 기능해야 함	서계동에 대한 애착 및 기대심리	
서계동의 공간적 특성으로 인한 희소성, 보존의 필요성 있음		
구릉지 주거지역이지만 특색 있는 경관 만들고 싶음		
정부시책에 따름	정부정책에의 신뢰	
도시재생에 대해 무지했으나, 서울시의 홍보/설명으로 설득당함		

하위범주 1. 주거환경 · 삶의 질 향상에 대한 욕구

서계동의 모든 주민에게 주거환경과 삶의 질 향상에 대한 욕구가 공통적으로 강하게 나타났다. 단순히 물리적 환경의 쇠퇴뿐만 아니라, 교육환경, 생활환경의 부재, 문화적 고립 등 다양한 측면에서 서계동이 취약하다고 인식하였다. 특히, 바로 맞은편의 이미 재개발이 완료된 지역과 비교하며 피해의식이나 부러움을 드러냈다.

교육환경은 최악이죠, 우리가 말하는 일반적인 교육환경, 학원도 제대로 없고. 저도 우리 아이들 학원 보낼 때는 마포 쪽, 공덕 쪽 보냈어요. 우리 애들도 처음에 여기 이사왔을땐 엄청 이동네 살기 싫다 그랬어요. 초등학교때까지는 진짜 열악해요, 놀이터가 있기를 해요, 놀게 있어 뭐가 있어, 도서관 거기도 활용도가 그렇게 높은것 같지도 않아, 어린이 도서관은 작은 도서관이 여러 개 있는게 좋은데 (면접대상자 7)

재개발이 안됐으면 하는 마음이 크긴 커요, 근데 가끔 보면 어제 여기 쓰레기가 난리 났어가지고, 주민들이 쓰레기를 다 버리고 봉투만 들고 가고, 확실히 건너편이랑 환경관리가 잘 안 되는게 엄청, 자이나 중림동 거기랑 비교가 안 되게, 길 건너만 가도 골목이 진짜 깨끗한데, 여기는 그게 관리가 너무 안 되니까 (면접대상자 12)

하위범주 2. 전면재개발에 대한 부정적 인식

서계동에서는 2007년부터 전면재개발을 추진하려는 움직임이 계속 있어 왔으나, 도시재생사업에 소극적으로든, 적극적으로든 참여하는 주민에게는 전면개발에 대한 부정적 인식이 공통적으로 나타났다. 부정적 인식의 요인은 도시재생사업에 반대되는 특징으로서, 천편일률적인 아파트 미관에 대한 부정적 인식이 있고, 아파트 개발이 되면 원주인이 재정착하지 못할 것이라는 사회경제적 요인에서 오는 부정적 인식이 있었다. 특히, 원주민 이탈에 대한 우려는 도시재생사업에 참여하는 주민들에게 전반적으로 나타났다. 한편, 전면개발 자체에 대한 부정적 인식도 있었지만, 전면 개발이 되면 좋기는 하겠으나 현실가능성이 없거나 단기간에 이루어질 수 없다고 판단하기도 하였다.

나는 원래부터 아파트 큰 거 들어오는 거 원하지 않았어요, 아파트 들어와 봤자 지금 여기 살고 있는 사람들 중에 아파트 들어갈 수 있는 사람 몇 사람이나 될 것 같아요? 절대 많이 없어요, 안 그러면 다른데로 다 이사가야해요 (면접대상자 10)

우리나라에는 아파트가 너무 많아, 그러면 20년 30년 지나면 아파트만 있으니깐 보기가 좋지 않잖아 인구도 하나둘 줄어가니깐, 이 땅을 있는 그대로 후손들한테 물려줬으면 좋겠어 (면접대상자 5)

아파트를 지으면 아파트는 값이 비싸고, 10평 20평짜리 있는 사람들은 돈이 없으니깐 원주민이 쫓겨나고, 돈 있는 사람들이 아파트를 차지하고, 그 돈 있는 사람들은 거의 다 나이가 많아서 돈을 쓰면서 노후를 즐기는 사람들이야 (면접대상자 5)

전면개발이 안되는데 부동산에서 된다된다 하면서 사기로 팔아먹고, 그거 금방 안 돼, 시에서는 요지부동이야, 서계동 도시재생은 기틀이 잡혔다고 생각하기 때문에 (면접대상자 5)

하위범주 3. 서계동에 대한 애착 및 기대심리

서계동에 대한 애착 및 기대심리는 구릉지 주거지역에 대한 보존의식과 서계동의 입지적 여건에 대한 자부심으로 나타난다. 도시재생사업에 참여하는 주민들은 서계동의 구릉지가 특색있고, 보존할 만한 가치가 있는 것으로 인식하였다. 도시재생사업의 초기에 서울역일대 도시재생지원센터는 주민들과 함께한 디자인 워크숍에서 유럽의 여러 구릉지 지역의 경관을 서계동의 이상향으로 공유하였다. 그 이후 사업에서는 청파언덕길 시범사업 등 구릉지 조망을 적극적으로 활용하는 모습이 나타났다. 또한 서계동은 서울역 서부의 배후에 입지하여 주민들에게 서울의 중심, 대한민국의 중심이 될 수 있다는 희망을 안겨주었다.

이 땅을 모양을 있는 그대로, 각 집마다 이쁘게, 그리스나 모로코, 크로아티아 이런 나라들 보면 산난간이어도 지붕에 예쁘게 하잖아. (면접대상자 5)

서울역이라는 중심으로 앞쪽에는 벌써 고층빌딩 들어섰고, 북부 역세권 개발되고, 만리동쪽은 아파트고, 유일한 이 공간은 잃고 싶지 않은거지 (면접대상자 5)

하위범주 4. 정부정책에 대한 신뢰

서계동에 도시재생사업을 제안하고자 기획할 때, 박원순 전 시장은 주민들에게 서계동을 ‘명품동네’로 만들겠다고 약속했다. 주민들은 ‘명품동네’가 뜻하는 바가 정확히 무엇인지 구체적으로 알지 못했고, 그에 대해 모두 생각하는 바가 달랐으나, 믿고 따랐다. 후에, 도시재생사업이 진행됨에 따라 이 ‘명품동네’라는 단어는 도시재생을 반대하는 주민들에게 조롱거리가 되기도 하였으나, 지속적으로 도시재생사업에 참여하는 주민에게는 이상향이 되었다.

정말 박원순이 여기를 명품도시를 만든다고 얼마나 그랬는지 몰라, 나는 개발을 잘 해야하는 사명감이 있었어, 본인이 명품을 만들어준다고 수없는 약속을 했어, 그러니깐 우리는 어떻게든 잘 보여서 잘 받아서 해보려고, 개인적으로도 진짜 많이 도와줬어 (면접대상자 15)

② 신규 유입 상인 : 서계동의 매력요소 대비 열악한 환경

서계동에 새롭게 자리를 잡은 상인들은 대부분 서계동의 개발과 재생에 관련된 이슈에 대해 무지한 채로 들어왔다. 서계동에 카페나 식당 등을 개업하게 된 요인에는 서계동의 여러 가지 매력적인 요소들이 작용하였다. 첫 번째는 서계동의 훌륭한 입지적 조건과, 그에 비해 저렴한 임대료이다. 서울역의 배후에 위치하여 인근에 입지하고 있는 오피스들의 수요를 끌어들이기 충분할 것으로 보았으며, 그에 비해 아직 서울로 7017의 파급효과가 뻗지 않고, 시설이 노후하여 서울로 인근의 다른 지역에 비해 임대료가 저렴하였다. 또한 서계동의 서울에 몇 안 남아있을 듯한 노후한 주거지의 풍경을 긍정적으로 인식하기도 하였다. 이는 서계동에 거주하고 있는 주민과는 다른 시선인데, 주민들이 이러한 노후 환경을 부끄럽다고 인식하는 반면에, 상인들은 정취있고 독특하며, 최근 인기를 끄는 '뉴트로'의 흐름에도 적합하다고 인식하였다. 이러한 긍정적인 인식을 가지고 서계동에 공간을 꾸렸지만, 본격적으로 영업을 시작하고 나서는 쓰레기 문제, 노숙자 문제, 주차 문제 등 실질적인 문제들에 위협을 받았다. 주민과의 관계 문제에서도 가게 앞에 쓰레기를 무단으로 방치하는 등의 개선되지 않는 주민의식으로 어려움을 겪었다.

처음에 상권분석을 했을 때, 서울역이랑 거리가 멀지도 않고, 전 여기 안 살았는데 만리시장 자체가 되게 좋게 느껴졌어요 (면접대상자 13)

내가 사대문 안이면 좋겠고, 지하철역이 있어야 하고, 근데 난 돈이 없다 그랬더니 여기를 딱 찾아낸거지, 사대문안은 아니지만. 여기가 노후지역이다 보니깐 역세권임에도 불구하고 이 가격에 들어올 수 있었죠. (중략) 아 이정도면 뭘 더 바라냐, 그 정도 가격에, 서울역 뒤에 있고, 동네도 좀 낡았긴 하지만 우리 그런 거 좋아하니깐, 레트로 좋아하기도 하고, 잘되면 히트칠 수도 있겠다고 긍정적 기대를 많이 했죠. (면접대상자 11)

개념화	하위범주	범주
서계동의 입지, 접근성에 대한 긍정적 인식	창업공간으로서 서계동의 매력요소 발견	<신규 유입 상인> 서계동의 매력요소 대비 열악한 환경
접근성에 비해 저렴한 임대료		
노후환경, 오래된 건축물에 대한 긍정적 인식		
쓰레기, 노숙자, 주차 문제 심각	영업하기 열악한 환경	
개선되지 않는 주민의식		

③ 봉제직능단체 : 쇠퇴산업에 대한 고민과 지역 · 행정으로부터의 소외감

봉제 산업은 꾸준히 쇠퇴해 오고 있었으며, 봉제단체도 그에 대해 인지하고 산업 전반에 대한 고민을 해오고 있었다. 패션업의 가치사슬에서 가장 하위에 있으며, 그마저도 계속 해외로 빠져나가는 유통망 때문에 국내 봉제 산업을 다시 일으킬 방안이 절실하였다. 단순히 행정의 지원을 받는 차원의 문제에서 더 나아가, 산업 시스템의 문제점, 패션 생태계에서 국내 봉제업의 돌파구에 대한 고민이 필요했다. 또 한편으로는 지역에서의 고립감과 행정으로부터의 소외감을 느끼고 있었다. 저녁에 일하는 경우가 많기 때문에 일반인과 다른 생활리듬, 봉제공장의 스팀, 오토바이로 인한 문제 등 주민과 봉제업 종사자의 마찰과 갈등은 오래되었으며, 봉제업 종사자 역시 주민의 자신들에 대한 부정적 인식을 인지하고 있었다. 또한 서울역 서부의 봉제공장이 마포구, 용산구, 중구 등에 흩어져 분포하고 있어 행정구역상으로는 그 수가 적기 때문에 행정에게 관심을 받지 못한다고 생각하였으며, 봉제공장 특성상 사업자를 등록하지 않고 영업하기 때문에 공공부처의 지원을 받기도 힘들다고 서술하였다.

봉제산업의 위기라는 것이, 단순히 무슨 지원이 안 되고 이런 문제가 아니고, 자체적으로 대안을 못 만드는 것이 아니냐, 다 동대문에만 쏠려있으니까, (면접대상자 4)

여기는 구에서 신경을 안 쓰니깐, 봉제공장도 마찬가지고, 주민들이 봤을 때는 지저분하죠, 오토바이 타고 다니고 여름에 웃통벗고 남자들이 일하제, 이런 거를 학생들이 보면 안 좋죠 사실은. 그래서 싫어하는 주민 많을 거에요 (면접대상자 14)

여기는 내가 이래 조사를 해보니깐 구가, 마포구, 용산, 중구, 각 세 개의 구가 모여서 여기 3천개 업체가 있어, 종사자는 8천명 가까이 종사를 하시는데, 내가 봤을 때는 모아놓으면 많은데, 각 구로 따지면 얼마 안 돼, 천 개 안쪽이야. 그니깐 각 구에서 별로 신경을 안 쓰는거야 (면접대상자 14)

개념화	하위범주	범주
쇠퇴하는 봉제산업 전반에 대한 고민	봉제 산업적 측면의 시스템, 생태계에 대한 고민	<봉제직능단체> 쇠퇴하는 산업전반에 대한 고민과 지역/행정으로부터의 소외감
봉제시스템에 대한 개선 필요		
서울로 보행화 사업으로 봉제시스템에서 고립됨	지역/행정으로부터의 소외감	
주민의 봉제업 종사자에 대한 부정적 인식에 대해 인지		
봉제업 시스템의 문제로 인해 제도적 지원에서 소외받음		
세 개의 행정구역에 분포되어 있어 행정에게 관심받지 못함		
행정에서 봉제업을 부정적으로 인식해 옴		

④ 추진위 : 제도적 실패에 대한 피해의식 팽배

2005년부터 서계동에서 재개발을 추진하던 추진위원회는 위로부터 시도되어왔던 재개발사업이 정치적 요인으로 계속해서 무산되는 것에 대해 큰 피해의식을 공유하고 있었다. 반복된 재개발 추진과 실패의 반복으로 인해 지자체를 포함한 행정에 대한 부정적 인식이 깊게 자리하고 있는 동시에, 서계동의 입지에 대한 기대를 버리지 않고 있었다.

정책이 바뀌면 무산되고, 시장이 바뀌면 무산되고, 정책이 좋으면 계속 가져가야 하는데, 우리나라 정치인들은 먼저 한 사람이 잘하는 건 아무 소용이 없어, 그러니깐 연결이 안되니깐 그게 얼마나 큰 손해야 (면접대상자 15)

남의 재산을 이러지도 못하고 저러지도 못하게 계속 행위제한을 10여년을 하고 있다고, 도시재생한다고 또 이렇게 엉망을 만들어 놓으니깐, 주민이 반발을 한거죠 (면접대상자 17)

개념화		범주
개발행위제한으로 인한 재산권 침해의 피해의식	행정에 대한 피해의식과 불신	<추진위> 제도적 실패에 대한 피해의식 팽배
정치적으로 이용당함		
계속된 재개발 무산으로 인한 무력감		
이전 체계적인 도시계획 · 관리 부재의 불만		
공무원들이 기반시설 취약을 인지하고 있으나 무시함		
서계동 입지에 대한 자부심	서계동에 대한 기대	

2) 도시재생사업 협력 요인 및 도시재생에 대한 인식
: 사적/공적 이익을 모두 가져다 줄 도구로서 인식

① 주민 : 지역가치상승을 위한 최선의 선택

도시재생사업에 참여한 주민들에게 도시재생은 현 상황에서 지역가치를 상승시키기 위한 최선의 선택이었다. ‘교육, 공부를 통한 도시재생에 대한 높은 이해도’, ‘수익성에 대한 기대’, ‘주거환경개선에 대한 기대’, ‘차선책으로서 도시재생을 선택’이 그 하위범주이다.

개념화	하위범주	범주
도시재생사업을 하는데 장시간이 걸린다는 것을 인지	교육, 공부를 통한 도시재생에 대한 높은 이해도	<주민> 지역가치상승을 위한 최선의 선택
도시재생 특별법에 대한 법적 이해도 있음		
집마다 특색있는 경관을 조성하고자 함	주거환경개선에 대한 기대	
물리적 환경개선으로서만 인식했으나, 도시재생이 삶의 질을 개선할 수 있음을 알게 됨		
카페거리처럼 사람이 많이 다녔으면 좋겠음	수익성에 대한 기대	
수익이 창출되어야 동네가 쾌적해지고, 주민들도 좋아할 것임		
도시재생사업이라도 개인의 수익은 나야함		
개인/공공에게 모두 이익을 가져다 줄 수 있는 도시재생 필요		
도시재생이 재개발보다 더 수익이 날 수 있다는 것을 보여줘야 함		
서울역 입지, 한국의 대표 이미지가 될 수 있음	서계동에 대한 자부심을 실현시켜줄 도구로서 인식	
베드타운이 되면 안 되며, 역사관광지가 되어야 함		
서계동이 경제적, 사회적으로 활성화 되어야 함		
쾌적하고 살기 좋은 ‘명품동네’를 만들고 싶음		
어떠한 방식이든 서계동을 아름답게 하는 것이 주목적임	차선책으로서 도시재생사업을 선택함	
부동산 가격이 오르는 것은 좋으나, 전면재개발이 당장은 불가능할 것이라고 판단		
정책의 흐름상 재생에 참여하는 것이 개인적 이득을 얻을 수 있을 것이라고 판단		

하위범주 1. 도시재생사업에 대한 높은 이해도

도시재생사업에 적극적으로 참여한 경험이 있는 주민은 도시재생사업에 대해 높은 이해도를 가지고 있는 모습을 보였다. 직접 도시재생특별법을 공부하고 혜택, 규제와 같은 실질적인 항목을 파악하고 있었으며, 다른 법과의 상충여부와 같은 관계성을 따져볼 수도 있었다. 기존의 재개발사업과 달리 사업의 성과가 나타나는데 시간이 오래 걸릴 수 도 있다는 점을 이해하고 천천히 한발씩 나아가면 된다는 느긋함도 가지고 있었다. 하지만 이는 도시재생사업에 적극적으로 참여하고 있는 현 주민협의체 회원 등의 소수에게서만 보였다.

도시재생을 하려면 다른 나라보면 하루 이틀에 되는게 아니라, 20년, 30년, 유럽은 큰 성당짓는데 100년이 걸리기도 하잖아, 근데 이 동네 사람들은 그게 마음에 안 드는거야, 살아있을 때 빨리 아파트값이 올라서 돈을 빼야 하잖아 (면접대상자 5)

도시재생 특별법이잖아, 특별법은 모든 법에 우선하잖아, 우리집을 짓더라도 똑같이 지을 필요 없어, 집마다 특색있게 할 수 있는거지, 원래 집지을라면 1층에 주차장을 해야하는데 도시재생에서는 그걸 완화시켜 주는거야, 그런 혜택을 주니깐 니들이 이쁘게 집을 지으라는 거지 (면접대상자 5)

하위범주 2. 주거환경개선에 대한 기대

도시재생사업에 참여한 주민들은 주거환경을 개선에 대한 기대로 사업에 참여하였다. 노후한 서계동의 단독주택들이 도시재생사업으로 인해 특색있는 경관이 될 것을 기대하였다. 물리적 주거환경뿐만 아니라, 주민이용시설과 편의시설이 전무한 서계동에서 도시재생사업이 시작되면 거점시설에서 주민을 위한 다양한 프로그램이 진행될 것을 기대하였다.

주민들이 원하는 거는 주거환경의 질이 좋아지고, 도로도 좋아지고, 주차장도 확보되고, 집도 좀 가치있는 집으로 변화되고, 이런거란 말이에요, 주거도 예쁘게 단장을 하면서, 아파트가 아니더라도 요즘 뭐 땅콩주택이니 이런거 하잖아요? 그렇게 해서 주거의 질을 변화시키고 좋아지고 한다면 어느 주민이 반대하겠냐고 (면접대상자 6)

하위범주 3. 수익성에 대한 기대

주민들은 도시재생사업이라고 할지라도, 개인적으로도 수익이 창출되어야 한다고 생각하였다. 연남동같은 카페거리를 기대하며, 서계동도 사람이 많이 다니는 활기찬 동네가 되었으면 좋겠다고 인식하였다. 그렇게 수익성이 나기 시작하고, 사람이 많이 다니는 동네로 변한다면, 주민들도 자체적으로 집주변을 깨끗하게 사용할 것이며, 관리비에 투자를 할 수 있기 때문에 전체적으로 쾌적한 동네가 될 수 있을 것이라고 생각하기도 하였다. 또한 재개발을 원하는 주민들에 대한 반작용의 심리로, 도시재생사업으로도 충분한 수익을 창출할 수 있다는 것을 보여줘야 한다고 주장하기도 하였다.

주택이 아니더라도 도시재생이 수익이 좋아야 행복한거지, 돈없으면 불행해 (면접대상자 5)

하위범주 4. 서계동에 대한 자부심을 실현시켜줄 도구로서 인식

주민들은 서울역과 10분 거리에, 서울의 중심부에 거주하고 있다는 자부심을 가지고 있었다. 이런 중심지에 서계동과 같은 옛날의 정취를 가진 지역은 유일하므로, 보존해서 더 많은 사람들이 볼 수 있게끔 해야 한다고 하였다. 따라서 사람들이 올만한 매력요소들을 잘 심어 주기만 한다면 외국인의 접근이 용이한 서울역 특성상 한국의 대표 관광지로 자리 잡을 수 있으며, 도시재생을 통해서도 충분히 지역가치를 상승시킬 수 있다고 생각하였다.

서울역은 우리나라 대표적인 역이잖아, 뒤가 북적북적하고 외국사람들이 앞으로 한국의 이미지가 좋기 때문에 앞으로 더 올 수 있잖아, 공항철도도 여기있고

서울역이라는 중심으로 앞쪽에는 벌써 고층빌딩 들어섰고, 북부 역세권 개발되고, 만리동쪽은 아파트고, 유일한 이 공간은 잃고 싶지 않아서 도시재생사업을 하는거지 (면접대상자 5)

하위범주 5. 차선책으로서 도시재생을 선택함

주민들은 당장은 전면 재개발이 불가능하다고 판단하여, 수익성 등의 개인적 이익을 얻기 위한 차선책으로 도시재생사업에 참여하는 것을 선택하였다. 이들은 도시재생지원센터에서의 교육을 받고, 재개발과 재생의 개념, 차이점에서부터 재생사업으로 어떻게 재산가치를 증식시킬 수 있는지까지 적극적으로 검토하기도 하였다.

처음에는 도시재생이 뭔지도 잘 몰랐어, 근데 서울시하고 만남을 가지면서 얘기를 들어봤는데, 재개발도 재생의 일부라고 하더라고. 그걸 듣다보니깐 재생에 참여해야만 좋은 걸 얻을 수 있겠구나 하고 생각을 해서 여기까지 오게 됐지 (면접대상자 6)

② 신규 유입 상인 : 상권 활성화를 위한 도구로서 인식

신규로 유입된 상인들은 도시재생을 상권 활성화를 위한 도구로 인식하여 적극적으로 참여 의사를 보였다. 상인들에게는 재개발보다 도시재생이 생계에 유리했기 때문에 도시재생사업을 적극적으로 활용하기도 하였다.

제가 여기 창업하고, 도시재생 코디님들이랑 여기 주변 상권을 살리려고 같이 얘기를 많이 했었는데, 여기 주변 상권이 살아나면 저도 같이 사는 거니까, 시작을 했었죠 (면접대상자 13)

가게를 하기 전에는 재개발쪽에 더 관심이 있었다가, 가게를 하고 나서 부터 재생에 관심이 생겼죠. 저희 부모님들도 장사를 하시다보니 재개발보단 재생을 원하세요. 재개발이 되버리면 생계를 유지하고 있는 가게를 접고 이전을 해야해서 부모님도 그렇고 저도 그렇고, 재개발보단 재생을 원하죠 (면접대상자 12)

개념화	범주
상권 재활성화를 위한 사업 참여	상권 활성화를 위한 도구로서 인식
창업에 실질적 도움될 수 있는 사업이라 판단	

③ 봉제직능단체 : 사양산업의 출구전략으로서 활용

봉제직능단체에게 도시재생은 하나의 기회였다. 행정과 지자체에게 소외당해왔다고 인식하였던 봉제단체는, 서울로 7017 사업을 반대하며 서울시와 소통할 수 있게 되었다. 그 과정에서 도시재생지원센터와 긴밀하게 소통하였으며, 쇠퇴하는 산업에 대한 변화의 필요성과 그 방안들에 대한 공감대가 형성되었다. 봉제단체는 쇠퇴하는 산업에 대한 문제요소들을 찾아냈고, 도시재생지원센터와 함께 그 문제에 대한 대안책들을 제시하여 행정의 적극적인 지원을 받았다. 한국봉제패션협회 회장과 도시재생지원센터가 함께 고민하여 끌어낸 봉제업의 문제와 대안은 첫 번째는 봉제업의 낮은 부가가치와 패션생태계에서의 낮은 가치사슬에 대한 고민이었다. 이에 대한 전략은, 디자인부터 기획, 생산, 판매까지 전 공정을 다 할 수 있

는 시스템을 만들어 서울로에서 판매하는 것이었다. 두 번째는 교육시스템에 대한 것이었다. 정부지원사업으로 봉제교육을 하는 곳은 많지만, 그 교육이 현장에 적용되는 실질적인 것이 아니기 때문에, 봉제공장에 바로 투입될 수가 없다는 것이었다. 이에 대한 전략으로, 현장에 교육장을 설치하여 봉제인들이 직접 현장에 맞는 교육을 할 수 도 있도록 하는 것을 제안하였다. 이 사업들은 모두 받아들여져 현재까지도 진행이 되고 있다.

고가때문에 힘도 들었는데, 또 고가때문에 우리로서는 득을 많이 본 셈이고, 왜냐면 고가가 생기면서 우리랑 대화하기 시작했죠. 서울시에서 봉제에 대해서 탐탁치 않게 생각을 했었거든요, 근데 서울로를 반대를 하니까, 이걸 어떻게 달랠까 서울시에서 생각을 많이 했겠죠, 하다가 봉제단체하고 도시재생하고 연관을 짓자, 이렇게 했겠지 (면접대상자 14)

재생사업을 이해해달라기 보다는, 이 산업이 어떻게 돌아가고 있는지에 대한 질문을 많이 했던 것 같아요. 그땐 계획을 세우기 위한 기간이었기 때문에 계획도 없었고, 산업생태계가 어떻게 변했으면 좋겠는지의 논의가 이슈였던 것 같아요. 그 때 사람을 잘 만났죠, ㅇㅇ 회장님(한국봉제패션협회 회장)을 만났고, 뭔가 해보고 싶은 사람이었고, 그래서 산업에 대한 얘기를 할 때 주요 키맨이 있었던 거고, 그분이 할 의지가 있었고, 하고 싶어 하셔서 이게 잘 맞았던 것 같아요 (면접대상자 3)

개념화	범주
도시재생사업에 대한 보상으로 행정과 소통할 수 있는 기회 얻음	**사양산업의 출구전략으로서 활용**
경기침체, 산업쇠퇴에 대한 대안을 찾기 위해 재생사업과 협업	

2) 도시재생사업 갈등 요인 및 도시재생에 대한 인식 : 서계동의 발전을 막는 방해물

서계동의 도시재생을 반대하는 주민들은 도시재생을 '서계동의 발전을 막는 방해물'로서 인식하였다. 해당 범주의 첫 번째 하위범주는 '서계동의 도시재생 성공요소 부재'이다. 도시재생이 성공하려면 먹을거리, 놀거리 등 인구가 유입될 수 있는 요소가 많아야 하고, 그것들이 연결되어야 하는데 서계동에는 그런 요소가 전무하다고 하였다. 또한 보존해야 할 유산을 역사문화자산과 같은 좁은 의미로 인식하여, 서계동의 오래된 가게, 구릉지 언덕과 같은 생활문화유산은 보존할 가치가 없다고 인식하였다. 도시재생에 찬성하고 참여하는 주민이 구릉지의 서계동 조망권에 대해 자부심을 가지고 있는 것과는 판이한 인식 차이를 볼 수 있다. 두 번째는 '소규모 개발이 적합하지 않은 환경'이다. 서울역일대 도시재생지원센터는 사업 초기에 도시재생을 통해 전면개발이 아닌 소규모 개발로서 재산권을 행사할 수 있도록 상담을 진행한 바 있다. 하지만 실제 주민들의 의견은, 서계동에는 도시계획도로가 아닌 도로가 많고, 구릉지이기 때문에 그것 또한 어렵다고 하였다. 소규모 개발이 적합하지 않은 환경이기 때문에 재개발이 필요하다고 하였다. 이러한 문제는 비단 주민뿐만 아니라, 현장에서 활동하는 코디네이터도 공감하여, 소규모 개발이 더욱 활발하게 일어날 수 있는 제도적 마련이 필요하다고 하였다.

원래 도시재생을 할라그러면 정비가 되어 있는 곳에, 정비는 되어있으나 노후된 곳, 그런곳에 재생을 한다 그러면 그건 합리적이죠. 근데 여기는 한번도 뭔 일을 해본 적이 없었죠. 빌라가 됐든 뭐가 됐든 체계적으로 된 적이 없는 동네야 (면접대상자 16)

도시재생이 원래 들어올 때 개발도 함께 한다고 하면서 들어왔는데, 개발은 안하고 지금, 서울시에서 집사서 집단장하고, 페인트칠하고, 보도블럭 같은거는 재생이 아니어도 자체적으로 하던거를, 그 돈도 재생돈을 투입해서 하고 있고. 그러니깐 주민들로서는 나아진게 하나도 없는데, 동네만 개발 못하게 묶어 놓고 있는거지 (면접대상자 17)

소규모 개발을 하려면 주민들이 추가 분담을 해야하는게 너무 많아요, 평지는 소규모 개발을 할 수 있는데, 저기 위쪽은 안돼요. 가로주택사업같은 경우는 도로를 내야하니깐 사업성이 안맞아. 구획정리가 되어 있는데 보면 딱딱 도로가 가구에 맞춰서 되있잖아요, 그런데는 가능해 (면접대상자 16)

지구단위계획은 신축이 활성화될 수 있도록 인센티브를 주거나 하는게 필요해요. 가로주택정비사업이나 자율주택정비사업이 활성화 될 수 있으려면, 사업성이 피해는 안본다는 보장이 나와야 하거든요. 어떤 구간은 1m 셋백하라고 나와요, 근데 1m 셋백해버리고, 서계동이 북향이고, 그래서 일조권사선제한 받고, 필지도 작고, 그러면 단독개발해서 사업성이 나오는 데도 많지가 않아. 근데 이런 단독개발하거나 몇필지 합필해서 개발하면 용적률을 높여줘야 해, 그런 걸 연구해서 파격적으로 하면, 디자인 같은것도 빌라업자들 난개발 하지않게, 가이드를 잡아서 그렇게 하면 인센티브를 준다하면, 되거든, 지금은 되게 영혼없이 만들어 놓은 지구단위계획이라서, 그것도 고치면 좋을 것 같아 (면접대상자 1)

개념화	하위범주	범주
먹을거리, 놀거리 등 활성화 요소 부재	서계동의 도시재생 성공요소 부재	**서계동의 발전을 막는 방해물**
보존해야 할 유산 부재		
가로주택사업으로는 사업성 없음	소규모 개발이 적합하지 않은 환경	
소규모 개발 시 추가 분담금 과다		
구릉지 특성때문에 소규모 개발 불가		

3) 도시재생사업의 긍정적 경험 : 더딘 사업에 대한 이해와 지역의 변화 체감

범주 1. 천천히 진행되고 있는 도시재생사업에 대한 이해

서계동의 도시재생사업은 순조롭게 진행되지 않았다. 청파문화공원 조성사업, 국립극단 개발사업 등 계획된 대규모 사업들은 다른 외부적인 요인들로 실행이 불투명해졌고, 주민을 위해 추진하고자 했던 거점시설 조성, 경사형 에스컬레이터 설치 등의 내부 사업들은 또 다른 주민들의 이해관계로 어려워지거나 무산되었다. 이러한 과정을 지켜보고 도시재생지원센터와 사업을 추진하기 위해 함께 노력한 주민협의체 운영위원회는 한 번에 전면개발을 하는 것이 아니라, 당사자와 협의하며 진행해야하는 도시재생사업이기 때문에 어쩔 수 없음을 인지하였다. 하지만 꾸준히 사업에 대해 관심을 가지며, 종종 서울시의 담당 주무관을 직접 찾아가서 사업의 진행상황 공유를 요구하거나 사업의 빠른 추진을 촉구하는 공문을 보내기도 하는 적극성을 보였으며, 그에 대한 담당주무관의 답신에 강한 신뢰성을 보였다. 그러한 신뢰는 다시 한 번 도시재생사업에 대한 확신을 하게 하는 힘이 되었다.

어제 내가 윤총무하고 시청에 들어갔어, 도시계획이 되나 안되나 물어보려고, 지금 도시재생사업이 부진하지만, 차근차근 해나가고 있다고 하더라고 지난번에 고가도로에서 연결된 길이라든지, 중림동에 공원이라든가 이런 주변을 녹지를 살리고 예쁘게 하면서 그런 계획을 하고 있는데, 지금 앵커시설이랑 뭐랑 한다해서 지금까지 10억을 썼대, 근데 앞으로 1000억을 쓴다는 거야, 뭐 문화공원에 주차장조성하고 뭐 하면서 (면접대상자 5)

개념화	하위범주	범주
현재는 도시재생사업이 부진하지만, 천천히 해나가고 있는 중임	사업 부진에 대해 이해	**천천히 진행되고 있는 도시재생사업에 대한 이해**
정치인 선거공약에 서계동 도시재생사업이 포함된 것에 대한 신뢰	정부/행정에 대한 신뢰	
앞으로의 서계동에 예산 배정 계획에 대한 신뢰		

범주 2. 진행되고 있는 도시재생사업에 대한 체감과 긍정적 인식

더디게 진행되긴 하였지만, 도시재생사업으로 완료되거나 진행되고 있는 사업에 대한 긍정적인 인식들은 ‘물리적 환경개선사업’과 ‘비물리적 사업’에 대한 긍정적 인식과 ‘도시재생으로 인한 지역의 변화 체감’의 세 가지로 나타난다. 서계동에서 진행된 물리적 환경개선사업은 우리동네가꾸기 사업이 대표적인 것으

로, 서울의 산토리니를 그리며 하얀색 계열의 벽체에 푸른색의 강조를 하는 컨셉으로 칠해졌고, 가파른 계단, 도로, 옹벽 등의 개선이 이루어졌다. 주택의 외관에 칠을 하는 사업은 사유지를 대상으로 진행되기 때문에 소유주의 동의가 필요했다. 동의를 하지 않는 소유주가 많았기 때문에, 대대적으로 진행하지는 못하고, 부분부분 진행되었으나, 서계동의 초입에는 상당히 가시적인 범위로 진행되었다. 주민들은 이에 보기에 깨끗해지고 일관된 느낌을 주어 긍정적이라고 답변했다. 또한 미끄럼방지 도로포장은 실질적이기도 해서 도움이 될 것 같다고 하였다. 다음으로, 주로 서울시가 매입하여 CRC가 위탁운영하고 있는 거점시설의 경우 도시재생사업에 대한 체감을 바로 느끼게 하는 사업이었으며, 그 프로그램 역시 주민이 용시설이 없던 서계동에 꼭 필요한 공간이었다. 특히, 프로그램 운영의 경우 공공에서 꼭 지원이 필요한 부분이기 때문에 주민에게 재생사업으로서 긍정적 인식을 부여하는 중요한 역할을 하였다. 마지막으로, 도시재생으로 인해 지역에서 일어나는 변화를 체감하게 되었다. 거점시설이 운영되고, 여러 카페가 생겨나며 청년유입이 많아지고 동네에는 활기가 생기기 시작하여, 서계동도 변화할 수 있다는 가능성을 보았다고 하였다. 또 언제나 구에게 소외되어 왔지만, 서울시에서 재생사업으로 관여를 하기 시작하면서, 구에게도 혜택과 관심을 받게 된 것 같다고 하였다. 한편, 봉제직능단체는 도시재생사업으로 인해 단체가 지역에서 더욱더 활기를 가질 수 있고 산업이 활성화되었으며, 서울시에서 유일하게 가지고 있는 봉제교육장에 대한 자부심을 강하게 가지고 있었다.

색 하나만으로도 분위기가 바껴서 좋은 것 같아요, 워낙 골목이 으스스한 동네다 보니깐, 그런거 하나 바뀌는게 시각적으로, 체감적으로 바뀌는 게 느껴지니까 (면접대상자 12)

내가 이 동네에 20년 가까이 살면서 동네에 즐거움이 많이 없었어요, 마을에서 즐길만한 거리가 없었는데, 감나무집에서 프로그램을 하면 주민들 대상으로 하잖아요, 특히 학부모들이 너무 좋아하세요. 아이들 데리고 멀리 가지 않아도 되니깐. 공간이 없어서 외부로 갔었는데 이제 공간이 생겼으니깐 어떤걸로 채울거냐만 생각하면 되잖아요. 하고 싶은 것들을 하나하나 채워가다 보면 마을 안에선 웬만한건 다 할 수 있는, 문화예술, 생활 다양한 방면으로 다 할 수 있는 공간이 되기 때문에 주민에게는 정말 필요한 공간이라 생각해요 (면접대상자 7)

조망이 진짜 좋더라구요, 가는 길이 힘들었지만, 위치는 잘 잡으셨다는 생각이 들었어요, 요즘엔 사진찍기를 원하잖아요, 그래서 잘되겠다는 생각이 들었어요. 그런 프로그램들은 잘 하시는것

같아요, 티비에도 나오고, 김영철 아저씨가 한 것도 있고, 근데 보면 되게 많을 걸 하고 있었구나 하는걸 티비를 보고 알았는데, 그게 생각보다 홍보가 안됐구나 하는 생각 (면접대상자 12)

개념화	하위범주	범주
일관성있는 외관으로의 변화에 대한 긍정적 인식	물리적 환경개선사업에 대한 긍정적 인식	**진행되고 있는 도시재생사업에 대한 긍정적 인식**
미끄럼방지 도로포장, 인조조경 등에 대한 긍정적 인식		
외적으로 깨끗해지고 보기에 좋아짐		
집 고치기는 스스로 할 수 있지만 프로그램은 공공의 도움이 필요함	비물리적 사업에 대한 긍정적 인식	
주민을 위한 공간이 생긴 것에 대한 만족감		
거점시설로 도시재생사업 체감함		
도시재생사업이 시작되면서 청년유입 많아지고 동네에 활기가 생김	도시재생으로 인한 지역의 변화 체감	
도시재생을 하면서 가능성이 보이기 시작함		
구에서 못 받은 혜택, 관심을 도시재생사업을 통해 받게 됨		
봉제교육장에 대한 자부심		
도시재생사업덕분에 봉제협회가 활성화됨		

4) 도시재생사업의 부정적 경험 : 거버넌스 구축 실패와 참여의 효능감 부재

범주 1. 도시재생사업의 실질적·가시적 효과 체감 부재

서계동의 많은 주민들은 완료된 도시재생사업에 대해 실질적이지 않으며, 체감효과가 없다고 판단하였다. 가장 가시적인 사업은 '우리동네가꾸기' 사업으로 진행한 사업인데, 하얗게 페인트칠을 하고 차양막을 일관된 색으로 교체한 모습을 보고, 실질적이지 않다고 불평하였다. 같은 대상지와 사업을 보고 지저분했던 지역의 모습이 일관된 모습으로 보이고, 깨끗해진 느낌이 들어 긍정적으로 보았다는 주민들의 의견과는 다른 관점에서 본 시각이었다. 또, 서울 CRC가 운영하고 있는 거점시설들에 대해 부정적인 의견도 많았다. 거점시설들은 모두 '청파언덕길'이라고 명명되어진 서계동의 가장 높은 오르막길에 위치하는데, 거점시설을 바라보는 시각은 지대가 낮은 곳에 사는 주민과 높은 곳에 사는 주민의 활용도·만족도 측면에서 달랐다. 청파언덕길 인근에 사는 주민은 거점시설의 프로그램을

신청하기도 하며 자주 이용하였지만, 청파언덕길까지 올라오기 힘든 주민들에게는 아무도 안가는 곳에 주민시설을 만들어 놓았다는 부정적 인식을 갖게 하였다. 또 거점시설은 주민에게 주민센터와 같은 주민이용시설로 이해되어, 거점시설의 대관료, 운영방식 등에 불만을 제기하기도 하였다. 동시에 경사형 엘리베이터 등 실질적으로 개선이 필요한 부분은 이루어지지 않았고, 도시재생에서 중요하게 생각되는 커뮤니티 구축 등은 성공하지 못한 것에 대한 부정적 인식도 가지고 있었다. 결국에는 도시재생사업의 효과가 체감되지 않으니, 사업에 참여한 주민들도 점차 등을 돌리게 되었다고 하였다.

재생의 효과가 안 나타났다거나, 적극적이지 않거나, 그런 거에요, 여기 주민들도 계속 재개발하자는 게 그런 것 때문이에요 (면접대상자 6)

100억을 들였는데 집 산게 4채래요, 실제로 여기 한거는 도로에다 페인트 깔고, 집고치는거 카페같은거 만들고 그런데 돈들어간거에요. 주민들을 위해서 한게 뭐가 있어요 하나도 없지 (면접대상자 17)

되게 답답한거지. 돈이 없는 것도 아니고, 계획이 없는 것도 아니고. 일을 안 한 것도 아니고. 근데 공원은 이래서 안 되고, 엘리베이터는 저래서 안 되고, 그 와중에 코로나 오고, 정치적으로도 이슈가 터지고, 그러면서 재생을 추진할 수 있는 원동력은 계속 작아지고. 어쨌든 주민은 경험을 해야 체감을 하는데, 돈은 서계동에 제일 많이 배정됐는데 되는 건 없었잖아 (면접대상자 1)

개념화	하위범주	범주
전망대 조성에 대한 실망	물리적 사업에 대한 부정적 경험	**도시재생사업의 실질적·가시적 효과 체감 부재**
페인트칠하는 것은 의미 없음		
외관개선사업에 대한 불만		
입지적으로 유의미하지 않음	거점시설에 대한 부정적 경험	
거점시설의 재생효과 파급력 없음		
홍보 부재, 활용도 낮음		
실질적으로 개선이 필요한 곳에서는 관심가지지 않음	실질적 사업 부재 인식	
커뮤니티 활성화에 일조하지 않는 사업내용에 대한 불만		
가시적 성과는 미비	도시재생사업 효과 체감 부재	
도시재생사업의 체감도 낮음		
도시재생사업의 효과가 나타나지 않으니, 주민들도 등을 돌리게 됨	효과 부재로 인한 참여의지 저하	

범주 2. 주민 거버넌스 구축 실패의 경험

주민들은 도시재생사업에 참여하며 그 과정에서 거버넌스 구축의 실패를 겪었다. 다양한 이해관계자의 주체가 참여하는 과정에서, 도시재생이 지역의 대안이 될 수 있을 것인가에 대해 진지하게 고민하고자 했던 많은 주민은 끊임없는 갈등과 이슈로 도시재생 테이블에 나서지 못했다. 끊임없이 역량있는 주민이 발굴되어 사업을 이끌어가야 하는 재생사업에서, 서계동은 그러한 주체가 충분히 등장하지 못한 채 주민참여의 동력을 잃었다. 또한 주민 주체 스스로도 주민이 사업을 끌어갈 수 있는 역량이 없다고 인식하였고, 특히 전문적이지 않은 상태에서 지역에 대한 의견을 내기 어렵다고 하는 의견도 있었다. 소통문제에 있어서도, 주민 주체 간, 주민과 타 주체 간 소통이 부족했다고 하였다. 주민협의체와 일반 주민 간 관계성 구축이 부재했고, 일반 주민이 사업에 참여하거나 의견을 낼 수 있는 소통 창구가 필요하다고 하였다. 또한 재개발 이슈가 많았던 서계동에서 도시재생에 대한 조금 더 밀도 있고 정기적인 주체 간 논의가 더 필요하다고 하였다.

설계안이 없을 때 주민들은 전문적이지 않으니깐 구체적인 의견 제안을 못하고, 설계안을 주니까 피드백을 주려고 할 때는 이미 늦어서 수정이 안 되고, 그러면서 우리 들러리 세우는 거냐, 하는 얘기가 나오죠, 과정적으로는 의견수렴을 한 게 되는거고, 실질적으로는 주민 의견이 반영이 안 되고 (면접대상자 9)

주민역량의 한계인 것 같아요, 하고 싶은 사업에 대해서 이해를 못했기 때문에 자기들 하고 싶은 얘기만 주구장창하다 끝난 것 같아서, 진짜 주민들이 도시재생사업을 잘 이해하고 발전시킬 수 있는 역량이 있는 주체인가, 이건 자성적으로 생각을 해봐야 할 문제인 것 같아요 (면접대상자 9)

이런거는 주민하고 직접 토론하고 해야할 것 같아서, 처음에는 나도 제안 많이 했어요. 재개발을 추진하는 사람들도 오고, 주민들 다 와서, 도시재생이 뭐냐, 이런거 토론을 했어야해. 내가 이렇게 참여할 수도 있구나, 하는 창구들이 있어야 참여를 하지 (면접대상자 8)

모여서 도시재생에 대해서 얘기할때, 그럼 우리는 이게 필요하겠네, 우리는 이런걸 해보면 좋겠네 라는 상당히 주기적인, 되게 관심도 높은 주민들이 많았으면 주기적으로 얘기를 하면서 진정한 의미의 바텀업으로 그런걸 기획하거나 아이디어를 제안해볼 수 있었을 것 같은데, 그런 관계성을 형성하기에도 시간이 맞지 않았고, 그 관계성을 형성하면서 식어버린 것 같은 느낌. 그러면서 주민이 이탈하고, 또 본업이 아니기때문에 일정시간이상 할애하는게 어렵죠 (면접대상자 9)

개념화	하위범주	범주
진정한 주민주체 부재함	역량있는 주민발굴 실패	주민 거버넌스 구축 실패의 경험
도시재생의 취지에 적합한 주민 발굴 실패		
전문적이지 않은 주민들의 의견수렴에 대한 한계 체감	주민참여에 대한 의구심	
주민들이 도시재생사업을 발전시킬 수 있는 역량이 있는 주체인가에 대한 의구심		
주민들이 참여할 수 있는 더 많은 창구가 필요함	주체간의 소통 부재	
충분히 많은 주민에게 충분히 많은 정보가 전달되지 않은 것에 대한 아쉬움		
진정한 의미의 바텀업 방식은 이루어지지 않음		
주민협의체와 주민간의 관계성 형성 실패		
주체 간 꾸준한 도시재생에 대한 논의 부재		

범주 3. 주민참여의 지속가능성 어려움 체감

도시재생사업에 참여하거나 협력한 주민들은 공통적으로 지속가능성의 어려움을 체감하고 있었다. 각자의 생계 문제로, 주로 평일 오후 시간대에 이루어지는 회의에 참석하기 어려웠으며, 공공의 사업에 참여할 만한 시간적 · 경제적 여유가 없는 주민들이 다수였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 참여수당을 지급해야한다고 주장하는 주민도 상당했다. 또한 주민협의체, 봉제직능단체 등 지자체나 도시재생 지원센터의 지원을 받아 운영 · 활동을 하는 주민주체는 모두 마중물 사업 기간이 끝난 이후의 자립능력에 대해 부정적이었다.

대상이 주민이다 보니깐, 접해보지 않았으니깐, 버벅거리는게 좀 많았지. 성과내기에 급급했던 것 같애. 주민들로 구성되고, 주민들의 역량을 강화시켜서, 나중에는 행정의 지원없이도 먹고 살수 있어야지 (면접대상자 8)

개념화	하위범주	범주
시간적, 경제적 여유가 있어 참여할 수 있음	주민참여의 현실적 어려움	주민참여의 지속가능성 어려움 체감
각자 생계 때문에 공공사업에 참여하기 어려움		
각기 생활수준, 교육수준 달라서 공감대 갖기 어려움		
주민 스스로 사업 이끌어갈 체계, 기틀 잡혀있지 않음	민간의 자립능력 부재 인식	
공공의 예산 없이 자립하기는 어려움		

범주 4. 주민협의체의 주민 대표성에 대한 문제제기

주민협의체에 대한 부정적 시각은 조직 구성, 운영 방식, 역할 등의 곳곳을 향하여 나타난다. 주민을 대표하여 도시재생사업을 이끌어 갈 주민협의체가 서계동의 전면 재개발을 추진하던 서계동 통합추진위의 운영진들로 구성되었다. 통합추진위원장이 주민협의체의 대표 자리를 맡게 되었고, 운영위 중 일부는 서계동에서 공인중개사를 운영하는 통합추진위의 회원들로 구성되었다. 이들 중 주민협의체 대표를 포함한 몇몇은 도시재생사업에 진정성 있게 참여하는 모습을 보이기도 했으나, 그럼에도 불구하고 이 조직을 부정적으로 바라보는 시각도 존재하였다. 하지만 그러한 조직 구성은 현재까지도 유지되고 있으며, 일부 주민의 참여를 막는 요인이 되기도 했다.

주민협의체는 현재 운영위 정기회의 달 1회, 총회 연 1회의 모임을 가지고 있는데, 정기회의의 내용은 주로 큰 규모의 사업에 대한 진행상황 공유, 서계동에서의 새로운 이슈 공유이다. 주민협의체에서 하는 활동은 매달 1회하는 서계동 정기청소를 제외하면 실질적인 활동이 없는 것에 대해 비판적인 시각이 있다. 매년 받는 300만원 가량의 활동비를 다 소요하지 못하여 다시 반납했다는 점으로도 주민협의체의 활동량이 저조했다는 것은 알 수 있다. 주민협의체 운영위 회의에 참가해 본 경험이 있는 또 다른 인터뷰대상자는 주민협의체가 당장 자력으로 진행할 수 없는 사업에 대해 집중하는 것보다, 지역에서 직접 할 수 있는 일을 찾아야 한다고 주장하기도 하였다.

또한 주민협의체의 운영방식에 대한 개선의 필요성도 제기되었다. 주민협의체는 현재 너무 폐쇄적인 성격을 띄고 있어, 주민과의 소통이 부족하고 이탈하는 회원에 대한 보완방법이 부재하다.

난 주민협의체는 관여 안 했어. 왜 그러냐면, 주민협의체라는 사람들이 이권을 추구하는 사람들, 재개발을 추진하던 주체세력들이 들어와 있기 때문에, 거기에는 참여를 안했지. 나같이 생각하는 사람은 나타나지 않지. 왔다가 피로감도 느끼고, 내가 낄자리가 아닌갑다 하고 아예 관심이 없지 (면접대상자 8)

(주민협의체가) 더 개방적이어야 한다, 너무 폐쇄적이라는 생각을 했어요. 주민협의체가 딱 모여버리니깐, 그분들만 하는데 그분들이 만약에 이탈되거나 바꼈을때 그걸 보완하려는 움직임이

없었던것 같아요. 그만큼 관심갖는 주민을 찾기도 어려웠을 것 같고, 그 원인이 재생사업이 매력없어서 일수도 있지만, 정보가 잘 전달되지는 않았던것 같아서. 대대적이어야 하지않나, 적극적으로 이거합니다, 저거합니다를 홍보해서 했어야했어요 (면접대상자 9)

개발하는 것에 대한 반대, 전면 개발에 대한 반대의견이 많으셔서, 그거에 대해서 전면 개발을 원하시는 분들과 대립관계를 유지하는 것들에 대한 게 대부분인 것 같아요. 도시재생에는 큰 의미에는 없으시지 않을까, 오히려 자기들이 원래 하고자했던 방향이 조직을 유지하고 운영하는데 도움이 되기 때문에 그런면에서 컨택이 됐고. 그 다음에 본인이 조직에서 가지고 있는 의견이 마을에 의견을 모을때 의견이 제기가 되잖아요, 그 부분이 큰 것 같아요 (면접대상자 7)

여기서 재생사업을 하러 들어왔으면, 재생이란 주민이 주인의식을 가지고 마을을 다지는 거지, 관에다 대고 계속 이거만들어달라 저거 만들어달라 이게 아니라는 거지, 근데 (주민협의체 운영위 회의에) 가보니깐 이 사람들은 재생을 그렇게 생각하고 있는 것 같애. 그러니깐 만나면 회의 때마다 엘리베이터 만들어주세요 그 얘기만 하고 있는거야 (면접대상자 11)

개념화	하위범주	범주
재개발을 추진하던 주체세력들로 이루어진 운영위에 대한 불신	주민협의체 운영위의 구성에 대한 문제 제기	**주민협의체의 주민대표성에 대한 문제 제기**
재개발이나 개발에 관심있는 사람들이 하는 것이라 인식		
주민협의체 모집 시 홍보 부족		
주민협의체의 실질적 활동 부재	주민협의체의 운영/활동에 대한 문제 제기	
주민협의체와 주민 소통 부재		
재개발 추진위와의 대립관계를 유지하는 데에 집중되어 있음		
해야할 역할에 대한 방향성 잃음		
지나치게 폐쇄적임 (회원 이탈의 보완방법 부재)		
공공에 대한 의존도 지나치게 높음		
실질적인 삶의 질 향상에 대한 고민보다 개발에 치우쳐져 있음	주민협의체의 도시재생에 대한 진정성 의문	
도시재생에 진정성 있는 주민들은 참여를 포기하게 됨		
주민의 공적인 관점에서의 시각 확보 실패		
협의체 내에서도 재생에 대한 서로 다른 생각 가지고 있음		

범주 5. 행정에 대한 부정적 경험

주민과 행정의 사업을 진행하는 방식, 인식 등에는 많은 차이가 있었다. 행정에 대한 부정적 경험은 '주민참여의 범위와 역할에 대한 생각 차이', '지자체간의 소통 부족', '절차와 성과를 중요시하는 것에 대한 불만', '행정의 산업에 대한 이해도 부족'으로 범주화되었다. 첫 번째로, 주민참여의 범위와 역할에 대해, 주민들은 행정이 조금 더 적극적으로 주민을 끌어주고, 사업을 진행했어야 한다고 생각하였다. 두 번째로는, 행정의 절차와 성과를 중요시하는 것에 대한 아쉬움을 드러내었다. 이러한 것에 대해서는 어쩔 수 없다고 이해를 하면서도, 기존의 도시개발방식에서 하던 성과측정 방식, 업무 방식에서 탈피해야 도시재생사업을 더욱 효율적으로 할 수 있다고 주장하였다. 세 번째로, 지자체 간, 즉 시와 구 간의 소통이 부재했던 것을 문제점으로 꼽았다. 물리적인 정비사업을 진행할 때, 통합적인 계획없이 시와 구가 별개로 사업을 진행하여 만족스럽지 못한 결과를 낸 것에 대한 부정적 인식이다. 마지막으로, 봉제업 종사자는 행정의 산업에 대한 이해도가 부족하기 때문에, 산업에서 제기하는 문제에 대한 공감이 힘들고, 그렇게 때문에 그에 대한 지원이 이루어지지 않는 것에 대한 아쉬움을 드러내었다.

우리동네가꾸기 사업으로 골목을 많이 정비를 했잖아요? 근데 몇 달 뒤에 용산구청에서 하수구정비, 도시가스 정비로 다 들어 내더라구요. 어떤 사업비를 들여서 사업을 진행하는 거는 좋은데, 전체적으로 컨트롤해줄 컨트롤타워가 없다. 그래서 서로 하는데 다른 사업한 거를 다른 팀이 와서 해치고, 이런 경우가 있어요, 한지 6개월도 안됐는데 다 뜯어내고 다시 하고 있고, 복원도 제대로 안 해놓고 그런 부분에 대해서는 컨트롤타워가 분명히 있어야 하지 않나 하는 생각이 들어요. 비용이 한 두 푼 들어가는 것도 아니고, 주민입장에서는 또 돈 낭비 하고 있네 하는 생각을 할 수 밖에 없죠 (면접대상자 7)

처음 (도시재생)한다고 했을 때도 강력히 반대를 했죠. 공청회 할 때도 공청회하면 원래 주민들하고 화합해서 공청회를 열어야하는데 공청회하면 가서 다 데모했거든. 근데 그냥 진행해, 형식이지 형식. 지금 이게 우리나라 현실이에요 (면접대상자 17)

어이가 없는게, 주민들은 1억을 요구하더라, 자기들(서울시)은 2천만원에 살라고 하는데, 그러면 얘기가 안되는거야 서로. 계획을 세웠으면, 계획세운 규모 만큼의 돈을 준비하고, 그 시세가 5천만원이면 5천만원에 사야지, 굳이 2천만원을 고집하고 이거 아니면 못산다 그러니깐. 주민들이 요구가 크다고 꼬리 쓱내리고 언제 그랬냐는 식으로. (면접대상자 6)

개념화	하위범주	범주
리더 역할을 하지 않는 행정에 대한 불만	주민참여의 범위와 역할에 대한 인식 차이	**행정에 대한 부정적 경험**
행정이 방향을 제시하고 주민을 이끌어주길 바람		
시와 구의 소통부재로 도시재생사업의 컨트롤타워 필요함	지자체간의 소통 부족	
정해진 예산대로 계획, 실행하는 행정에 대한 불만	절차와 성과를 중요시하는 것에 대한 아쉬움	
실질적 이득, 편의보다 절차, 관리를 우선시하는 행정과의 마찰		
행정의 성과/실적만 중요시하는 방식 비판		
기존의 도시개발방식에서 하던 룰을 도시재생에서도 적용		
시세대로 매입하지 않는 서울시에 대한 불만		
반대의사 표출했는데도 진행한 것에 대한 불만		
행정의 산업생태계에 대한 이해도 부족	<봉제직능단체> 행정의 산업에 대한 이해도 부족	
행정이 봉제업을 사양 산업으로 보는 것에 대한 시각 차이		
유치하고자 하는 사업을 행정, 지자체가 적극적으로 지원해 주지 않는 것에 대한 아쉬움		

범주 6. 중간지원조직에 대한 부정적 경험

중간지원조직에 대한 가장 큰 불만은 사업의 진행상황의 공유가 잘 되지 않는다는 점이었다. 행정과의 회의에서, 계획했던 사업이 진행되지 않게 되었다면, 그 결과와 왜 그렇게 되었는지에 대한 공유가 없기 때문에 항상 계획했던 것들이 흐지부지되는 것 같다고 인식하였다. 이러한 점들은 주민이 참여를 중도이탈하게 하는 주요한 요인으로 작용할 가능성이 높았으며, 방법의 개선이 요구된다. 또, 도시재생지원센터의 사업에 대한 홍보방식이 다소 비효율적이라고 하기도 했다. 현재 도시재생지원센터는 온라인 홈페이지나 SNS를 운영하지 않는다. 정기 소식같은 경우에는 두 달에 한번씩 나오는 '서울역 후'를 직접 배포하고, 프로그램 홍보를 위해서는 벽보를 붙이거나, 이미 확보된 연락망을 이용하여 홍보하는 방식이다. 이 역시 더 많은 주민에게 소통창구를 열어 주기 위해서는 개선이 필요할 것이라고 생각되었다.

5) 상호작용 전략 : 효과적 이익 실현을 위한 소통참구 탐색

범주 1. <주민> 더 다양해진 협력 및 갈등

도시재생사업에서 각자 긍정적/부정적인 경험을 한 주민들은 경험에 따라 중도 이탈하거나 또 다른 참여방식을 시도하는 모습을 보였다. 도시재생에 대한 기대감으로 원래 재개발을 추진하던 주민이 주민협의체에 참여하였지만, 지지부진한 사업에 실망하고 다시 서계동 재개발통합추진위로 돌아섰다. 반면에, 적극적으로 사업에 참여한 주민은 도시재생사업에서의 역량이 강화되어 조금 더 적극적으로 CRC의 공간매니저나 코디네이터로 활동하게 되기도 하였다. 그들은 스스로가 일궈내는 도시재생사업의 한 부분에 큰 만족을 느끼고 그들 나름대로의 방식으로 참여하였다.

개념화		범주
도시재생 관련 회의에 참여하고 있으나 재생사업에는 반대함	중도 이탈 및 갈등	<주민> 더 다양해진 협력 및 갈등
처음에 도시재생사업에 대해 가졌던 기대보다 더 많은 참여, 활동하고 있음	다양한 참여방식 시도	
다른 방식으로 도시재생사업에 참여하고자 시도함		
사업에의 참여가 아니더라도, 축제 등 프로그램에 참여 희망함		
새로운 주체 유입에 대한 희망		

범주 2. <주민협의체> 지역에서의 위상강화를 위한 노력

주민협의체 운영위는 도시재생사업과정에서 지역에서의 위상강화를 위한 노력을 계속하였다. 서계동에서는 재개발과 관련된 표면적인 마찰과 갈등은 사라지는 듯했으나, 재개발 통합추진위원회가 사무실을 열고 재개발동의서를 받는 등의 활동을 하였다. 주민협의체 운영위는 이에 대한 반작용으로, 서울 CRC가 운영하는 거점시설에 주민협의체 회원이 자유롭게 사용할 수 있는 사무실을 제공할 것과, 모든 주민이 볼 수 있게 건물외관에 주민협의체 간판을 달아줄 것을 요구하였다. 또한, 2020년 도시재생지원센터의 해산 이후의 주민협의체 향방에 대해서 심도있게 고민하였는데, 고민의 내용은 주민협의체가 지역에서 더 큰 힘과 권력을 얻을 수 있도록 공식적으로 인정되는 행정동 주민자치회 등에 참석하여 활동하자는

것이었다. 이러한 모습들은 주민협의체가 사회적 · 공간적으로 지역에서의 위상 강화를 위한 노력을 계속 하고 있다고 볼 수 있다.

그 사무실도 처음에는 앵커 사무실에 주민협의체 발의시켜 놓고 사무실 없애버렸잖아. 우리는 1층 회의실을 달라 그랬지, 주민 상담도 하고 (면접대상자 5)

개념화	범주
주민협의체 사무실과 간판 요구	<주민협의체> 지역에서의 위상강화를 위한 노력
재개발의 빌미가 되는 것들을 도시재생사업에서 제거해야 함	
지역에서 주민협의체가 더 목소리를 낼 수 있는 방법 고민	
도시재생지원센터 해산 후 주민협의체의 향방 고민	

범주 3. <신규유입 상인> 꾸준한 유입과 참여 의사

상인들은 도시재생사업의 진행이 더딜지라도, 생활권이 지역에 있기 때문에 꾸준한 참여 의사를 보였다. 하지만 지역주민을 주 고객층으로 하여 영업을 하는 경우가 대부분이기 때문에, 재개발의 원하는 다른 기존 상인들이나 인근 주민들과 불편한 관계를 가지기도 했다. 그러나 이들도 꾸준히 도시재생지원센터의 프로그램에 참여하였고, 꾸준히 새로운 젊은 상인들이 유입되었기 때문에 그 협력관계도 다양해졌다.

개념화	범주
주민과의 관계 및 인식 개선을 위한 노력	<신규유입 상인> 꾸준한 유입과 참여 의사
다양한 문화프로그램을 통해 커뮤니티에 참여 의사 있음	

범주 4. <봉제직능단체> 역량강화, 지역과의 소통

봉제직능단체는 도시재생사업을 경험하며, 사업과정에서 일궈낸 프로젝트들을 마중물 사업기간 이후에도 계속 지켜나가기 위해 스스로의 역량을 강화시켜 나갔다. 봉제업 자체에서도 그들의 역량 강화가 필요했다. 주민이나 학생을 가르치기 위해서, 프로젝트를 하기 위해서는 스스로 한 번 더 연구해야 했다. 그리고 공공의 예산을 지원받고, 따내기 위한 행정적인 능력도 키워나갔다. 또, 봉제업의 프로젝트는 지역의 재개발/재생의 이권 다툼없이 주민들이 한자리에 모여서 즐길

수 있는 장을 마련하기도 했다. 재생사업 이후 매년 가을에 하는 서계동 축제에서, 한국봉제패션협회가 런칭한 지역의 고유 브랜드 ‘어고잉’의 의류를 지역주민들이 모델이 되어 런웨이를 걷고 사진촬영을 하는 것이다. 이 프로그램은 매년 인기가 좋아 서계동을 대표하는 프로그램으로 자리 잡았다. 지역주민을 대상으로 하는 봉제교육도 실시하였는데, 이는 곧 교육받은 주민들끼리의 커뮤니티로도 이어지게 하였다. 이러한 과정을 통해 봉제업은 지역과 소통할 수 있는 계기를 하나씩 만들어 갔고, 봉제인들은 지역주민들의 봉제에 대한 인식이 조금씩 개선되는 것을 느낄 수 있었다.

제일 좋았던 것 중에 하나가 주민모델 하는거. ㅇㅇ 선생님은 4년째 하고 있어, 완전 개발론잔데, 한번 해보더니 맛들려가지고 계속해. 그 양반이 폼이 나거든. 자기만족이 되게 큰 것 같애, 이렇게 만나면서 시너지가 생기는 거지. (면접대상자 4)

개념화	범주
주민과의 관계 및 인식 개선을 위한 노력	<봉제직능단체> 역량강화, 지역과의 소통
다양한 문화프로그램을 통해 커뮤니티에 참여 의사 있음	
새로운 시도들을 하고 있으나, 자립에 대한 부담감, 의구심	
생업으로 인해 불안정한 재생사업에 집중 어려움	
보행을 위한 사업도 봉제업에 도움이 될 것이라 생각	
봉제업을 활용한 특화골목 조성 제안	
디자이너 유입을 위한 노력	

제 3 절 소결

서울역일대 도시재생활성화지역은 서울의 가장 큰 대규모 도시재생지역으로서, 서울시는 서울로 7017 프로젝트의 성공적인 추진을 위해 서울역일대 지역에 대규모 재원을 투입하였고, 정부의 정책적 의지와도 맞아 떨어져 강력한 지원을 받을 수 있었다.

사업초기에는 도시재생사업이 노후한 주택을 그대로 보존하고, 벽화만 칠하는 것으로 인식했던 주민들은 크게 반발했다. 하지만 도시재생지원센터의 적극적인 홍보와 교육으로, 서계동의 변화를 위한 대안이 도시재생이 될 수도 있을 것이라고 생각하기 시작했다. 도시재생에 대해 완전히 확신하지는 않았지만, 정책의 흐름상, 또 현실적인 문제들로 지역에서 사회적 · 경제적 이익을 얻기 위해서는 도시재생사업을 받아들이고 협력하는 것이 당시로서는 최선의 선택이었다.

지역의 발전, 미래에 대한 목소리를 내고 지역의 도시계획에 참여하는 주민이 통합재개발 추진위원회로 한정되어있던 서계동에서 도시재생사업이 시작되면서, 도시재생에 참여하는 주민, 봉제업 종사자, 신규 유입 상인으로 대표되는 주민들이 지역의 거버넌스에 새롭게 등장하였다. 서울의 교통 중심지라는 입지적 특성은 각종 요인으로 인한 사업성 저하에도 재개발추진위들이 재개발을 포기하지 못하게 만든 반면, 거버넌스 차원에서는 더 다양한 주체를 등장시키는데 주요한 요인으로 작용하였다. 도시재생을 추진하는 사업주체와 전면재개발을 원하는 주민으로 첨예하게 대립되던 거버넌스는 곧 다양한 주체가 등장하게 되면서 더욱 다원화된 역학관계를 가지게 되었다. 지역 거버넌스에 새롭게 등장한 주체들은 도시재생 주체와의 상호작용 과정 속에서 도시재생과 재개발로 이분화되었던 긴장구도를 일시적으로나마 완화시켜주었다.

하지만, 여전히 지속된 역학관계의 긴장구도는 도시재생을 추진 · 협력하는 주체들로 하여금 지역에 도시재생사업의 진행을 보여주는 가시적 성과물에 의존하게 만들었다. 주민주체를 발굴하는 데에 힘썼던 사업초기와 비교하여, 사업이 진행될수록 꾸준히 새로운 주민주체를 발굴하거나, 구축된 조직의 운영지원을 지속하지

못하고, 건물 신축 및 리모델링 지원, 도시재생 연계개발사업의 촉구 등에 노력이 집중되었다. 하지만 그러한 사업들은 사업의 성패에 외부적 요인이 크게 작용하기 때문에, 시간과 비용을 들인 만큼의 성과물로 나오지 못했다. 결과적으로 주민이 체감하는 도시재생사업은 실질적이지 않은 사업이거나, 부재 사업으로 인식되었다. 도시재생사업은 이해관계자들에게 긍정적인 경험과 부정적인 경험을 모두 가져다 주었는데, 특히 부정적인 경험들은 참여자들을 이탈하게 했다는 점에서 이에 대한 평가와 개선이 필요하다. 이미 진행된 사업들에 대해 주민들은 극단적일만큼 다른 시각을 가지고 있었고, 이에는 지역적 단절과 소통의 단절이 크게 작용한 것으로 보인다. 지대가 높은 곳에 거주하는 주민과, 낮은 곳에 거주하는 주민의 사업 체감도는 차이가 크게 났다. 또한, 거버넌스 구축의 실패는 도시재생사업을 계속 끌고 이어나갈 동력을 잃게 만들었다는 점에서 새로운 변화와 시도가 필요한 지점이다.

일반 주민보다 다소 늦게 합류한 상인들의 경우, 주민보다 더 젊은 시각으로 서계동을 바라보았다. 상권 활성화의 측면, 생계의 측면에서 이들은 모두 도시재생사업이 자신들의 일에 크게 도움이 될 것이라 생각하고 적극적으로 참여하였다. 평일 낮이면 공동화되는 지역에서, 낮 시간대 지역을 채워주는 그들의 존재는 다른 도시재생 협력 · 진행 주체에게 새로운 기회였기 때문에, 다양한 도시재생 프로그램에 참여할 기회를 얻기도 하였다. 그 과정에서 고객인 주민과의 마찰, 사업 추진 실패의 경험 등을 겪고 소극적으로 변하기도 하였지만, 꾸준히 새로운 상인들이 유입되고 참여의 바톤을 이어받으면서 참여의 면적을 넓혀갔다.

이 과정에서 봉제직능단체는 지역의 문제, 주민 거버넌스와는 구분되어 별개로 도시재생사업의 주체와 협력하였다. 처음부터 일반 주민과는 달리 재개발 이슈에 무관심했고 지역과 행정으로부터 고립감을 느끼고 있었기 때문에, 산업쇠퇴에 대한 고민은 곧 도시재생지원센터를 만나 해소될 수 있었다. 이들은 적극적으로 도시재생을 사양산업의 출구전략으로서 활용했고, 다른 주체보다 단기간에 눈에 보이는 성과를 낼 수 있었다. 이들은 이루어낸 사업에 만족하고, 도시재생 덕분에 행정으로부터 관심과 지원을 받아 지역에서 활발하게 활동할 수 있었다고 대체적으로 긍정적으로 인식했지만, 여전히 마중물 사업 이후의 자립 능력에 대해서는 의구심을 품었다. 그리고 봉제직능단체에 속하지 않는 대부분의 봉제공장과는 협

업과 커뮤니티 구축이 어렵다는 점을 아쉽게 생각하기도 하였다. 봉제직능단체는 이러한 도시재생에서의 경험을 토대로 도시재생의 다른 거버넌스 주체와 협업하기도 하며, 지역과의 접촉면적을 늘려갔다. 그 결과, 도시재생사업과 적극적으로 협력한 봉제인의 역량이 처음에 비해서 월등히 향상되었다고 평가되었다. 일반 주민이나 학생을 가르치면서 봉제인의 기술적 역량이 강화되었고, 자립이나 다른 공공부처와의 직접적인 협업은 어렵더라도, 스스로 공공사업을 따내기 위한 행정적 역량이 강화되었다. 이러한 과정을 통해 봉제인은 자신들의 봉제기술에 대해 자부심을 가지고, 직업가치관을 다시 세울 수 있는 계기가 되기도 하였다.

결과적으로, 서계동에서 도시재생사업은 유동적인 지역 거버넌스를 구축했다. 이해관계가 다른 주체이지만, 도시재생이라는 매개를 통해 다양하게 소통하였으며, 선택적으로 도시재생과 협업하였다. 도시재생과 재개발로 대립되는 갈등구도는 지속되었지만, 내부 구성원의 경험과 인식에 따른 도시재생에의 협력 및 갈등은 유동적으로 변화하는 모습을 볼 수 있었다.

제 5 장 결 론

본 연구는 도시재생사업지역에의 심도깊은 상호작용 과정과 그에 따른 인식을 분석하였다. 본 연구의 대상지인 서계동은 도시재생사업을 추진하고자 하는 행정의 강한 의지와 서울역 일대라는 입지적 특성, 오랜기간 개발제한규제로 인해 개발행위가 없었던 점 등이 결합되어, 매우 다원적인 이해관계자간의 역학구조라는 결과를 만들어냈다. 이는 도시재생사업이 진행되며 역동적으로 변화하였으며, 이해관계자의 상호작용과 인식을 분석하는 경험적 연구에 적합하였다.

결과적으로 본 연구에서의 결론은 다음과 같다. 서계동 도시재생사업에서는 협력과 갈등의 형성기, 심화기, 교착기를 거치며 각 이해관계자들의 인식이 변화하는 모습을 볼 수 있었다. 이해관계자들은 각기 다른 도시재생에서의 참여를 경험하며, 그에 맞는 상호작용 전략을 통해 스스로 더욱 다차원적 거버넌스 구조를 만들어냈다. 그 과정에서 주민 · 상인 · 봉제업 종사자 등의 이해관계자가 서로 다른 통로를 통해 접촉하기도 하고, 협력하기도 하며 초기의 도시재생 찬성 · 반대 구조에서 벗어난 다면적이고 유동적인 상호작용을 하였다.

본 연구는 근거이론의 적용을 통해 표면적인 상호작용의 서술에 그치지 않고 각 이해관계자들이 가지고 있는 내면의 인식을 파악하여 다차원적인 상호작용을 분석하고자 하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 현장에서의 경험적 연구를 통해 실제로 도시재생사업지역에서 활동하는 이해관계자들을 분석하고자 했으며, 이는 서계동뿐만 아니라, 타 도시재생사업지역에서 참고할 수 있는 중요한 기초자료가 될 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 본 연구는 정성적인 분석방법에 한정되어 연구를 진행하여, 자료를 객관화하지 못한 점에서 한계가 있다. 향후 추가적인 연구를 통해 더 많은 표본을 대상으로 정량적 분석을 시행하거나, 각기 다른 주체들 간 인식의 차이를 객관화하는 연구를 진행할 수 있을 것이다. 또한 다른 도시재생지역의 상호작용과 비교함으로써, 본 연구에서 도출된 상호작용의 과정을 재검증 할 수 있을 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

[학술논문]

강맹훈, 송혜승, 이명훈. "거주자 및 상인 집단의 도시재생사업 만족도에 관한 연구 “, 주택도시연구 07, no. 03 (2017): 19-33.

강맹훈, 송혜승, 이명훈. "도시재생사업의 참여주체별 만족도에 대한 요인분석” , 대한건축학회논문집 계획계 33, no. 06 (2017): 31-37.

권정주, 조진희, 전원식, 황희연. "도시재생사업 추진과정에서 나타난 거버넌스 참여주체별 의사결정 영향력 분석" 도시행정학보(한국도시행정학회 논문집) v.25, no. n.2 (2012): 325-43.

권중섭, 장우환. "농촌관광마을 갈등구조에 관한 이론적 탐색." 동북아관광연구 7.1 (2011): 197-216.

김영, 이필용,김남룡, 정규식. "마을 만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구." 도시 행정 학보 21.3 (2008): 87-108.

김우주, 성종상. "자발적 주민 참여를 통한 근린생활권 공원의 질적 변화 양상에 대한 연구." 도시설계 : 한국도시설계학회지 20.6 (2019): 23-36.

김은영, 홍윤순. "근거이론을 활용한 설계자의 경의선숲길공원 사후평가-연남동 구간을 중심으로-." 한국조경학회지 47.3 (2019): 39-48.

나인수, 박소현, 안건혁. "기성시가지 재생과정의 갈등해소를 위한 협력적 거버넌스의 구축." 도시설계 : 한국도시설계학회지 10.2 (2009): 73-90.

도명록. "근거이론의 한국 행정 이론의 형성 가능성: Strauss의 패러다임 모형에 대한 비판적 고찰." 한국행정학회 학술발표논문집 2015.- (2015): 2119-2132.

박소연, 변병설. "주거환경개선사업의 거버넌스 체계 연구 - 인천광역시 괭이부리

마을을 중심으로 -." 국토지리학회지 49.1 (2015): 133-145.

박인석, 염철호, 차주영. "영국 도시재생사업에서 참여주체별 역할과 협력관계" 대한건축학회논문집 계획계 v.25, no. n.12 (2009): 349-60.

박정우, 송태수. "도시재생사업에서의 갈등 완화 방안." 한국정책연구 13.3 (2013): 133-148.

방민석. "도시재생정책에서의 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: Bristol 하버사이드 재생사업 사례를 중심으로." 공공정책과 국정관리 11.3 (2017): 131-161.

이나영. "근린재생 일반형 도시재생사업과 로컬 거버넌스: 서울시 창신 · 숭인동, 해방촌, 가리봉동을 사례로." 한국도시지리학회지 23.2 (2020): 89-108.

이민우, 이명식, 정성원. "주민참여 마을만들기 사업 추진에 있어서 참여자 간 갈등에 관한 연구." 대한건축학회 논문집 : 계획계 32.1 (2016): 117-128.

이슬기, 권해림, 유정호. "도시재생사업에서의 갈등사례 유형 분석." 한국건설관리학회 논문집 10.6 (2009): 78-87.

이자은. "근거이론 연구방법을 통한 주민들의 참여인식 및 행태변화 분석 - 장위동 도시재생사업 참여주민을 대상으로 -." 국토계획 54.7 (2019): 24-41.

이채원 ,박현선, 노연희, 이상균. "한국사회에서 결혼이주여성의 어머니역할 찾아가기 과정 -근거이론적 접근-." 한국가족복지학 41.- (2013): 251-279.

채상원. "기피시설 입지 갈등에서 로컬 거버넌스의 형성과 행위주체들 간 권력의 상호작용 : 수원 보호관찰소 성남지소 분당구 서현동 입지 갈등을 사례로." 지리학논총 62

최성은, 이희정. "역사문화환경 보전계획에서의 거버넌스특성 규명과 주체간 인식차이 연구" 도시설계 : 한국도시설계학회지 15.1 (2014): 201-220.

홍우영, 정석. "근거이론을 활용한 재건축사업 정비구역 내 주민의 찬반 입장변화 과정 분석." 서울도시연구 19.1 (2018): 41-62.

홍의동, 정의담, 성순아, 황희연. "도시정비사업 과정에서 나타난 갈등구조 분석." 국토계획 48.6 (2013): 441-469.

[학위논문]

배성옥. "Iad(제도분석틀)을 활용한 도시재생에서 대형공공프로젝트의 공동체 상호작용 영향 분석." 서울시립대학교 일반대학원, 2020.

엄선영. "도시재생사업의 계획 및 추진요소에 대한 참여주체별 인식특성 연구." 가천대학교 일반대학원, 2015.

하민수. "근린재생형 도시재생사업에 대한 주체별 인식차이에 관한 연구." 국내석사학위논문 공주대학교 대학원, 2018. 충청남도

[기타]

서울역사박물관, 2016, 『청파, 서계』

서울특별시, 2017, “서울로 7017 백서”

서울역일대 도시재생지원센터, “서울역 후”

Abstract

A study on the interaction and perception change of stakeholders in urban regeneration projects

Kim Minkyoung

Graduate Program in Urban Design
The Graduate School
Seoul National University

As the urban planning paradigm shifted from urban development to urban regeneration, various stakeholders emerged in the city. In urban regeneration project areas, all residents become direct parties and stakeholders of the project. In urban regeneration projects, the government emphasized the importance of establishing cooperation and governance among the propellants

and promoting field-oriented projects. As part of that, in accordance with the "Special Act on Urban Regeneration," an intermediary organization such as an urban regeneration support center was introduced to enable communication with the site even in areas that the public could not directly manage. Residents were given the role of leading the project, not the beneficiaries who accepted public projects unilaterally. The various residents who appeared in this way interacted with the subjects of the urban regeneration project in various ways in order to satisfy their own interests. Through their experiences in the process, they participated in urban regeneration projects in a way they learned, and their perceptions of urban regeneration also changed. Since these interactions and perceptions have a direct influence on the progress of urban regeneration projects, it is very important to manage them effectively.

Seogye-dong, the subject of this study, is an urban regeneration project area suitable for analyzing the interactions of stakeholders. It is included in the urban regeneration revitalization area around Seoul Station, and in terms of urban space, it is a hilly residential area in the western part of Seoul Station, and a space that has a unique place where residential, industrial and commercial coexist behind Seoul Station. The differences in characteristics and interests of residents, which are divided into residents, sewing industry workers, and merchants, are very clear, and there are various aspects of participation in urban regeneration projects. In addition, due to the spatial characteristics located behind Seoul Station, attempts to fully develop in Seogye-dong have been continuing for a long

period of time, and as a result, it is difficult to carry out urban regeneration projects. Therefore, at the urban regeneration site in Seogye-dong, as the urban regeneration project has been in progress for five years, it can be seen that the subject of the urban regeneration project and residents of various interests interact with each other. In this study, by applying ground theory, which is a qualitative research method and an inductive research methodology, it is not only to describe the interactions that are exposed on the surface, but to capture the perceptions of each subject and to analyze the ways in which the factors of cooperation and conflict interact in depth .

As a result, the conclusions in this study are summarized as follows. In the Seogye-dong urban regeneration project, it was seen that the perception of each stakeholder changed through the period of formation, intensification, and stalemate of cooperation and conflict. In Seogye-dong, the strong will of the administration to promote urban regeneration projects, the locational characteristics of the Seoul Station area, and the fact that there was no development activity due to the long-term development restrictions were combined, resulting in a very multi-stakeholder dynamic structure. Stakeholders experience different participation in urban regeneration, and they have created a more multidimensional governance structure by themselves through appropriate interaction strategies. In the process, stakeholders, such as residents, merchants, and sewing industry workers, contacted and cooperated through different channels, and had a multi-faceted and fluid interaction that was free from the initial urban regeneration support and opposition structures. This study attempted to contribute to suggesting

practical implications for more effective progress of urban regeneration projects in the future through empirical research in the field where urban regeneration projects are in progress. In addition, through empirical research in the field, we tried to analyze the stakeholders actually active in the urban regeneration project area, and this is expected to be an important basic data that can be referenced not only in Seogye-dong but also in other urban regeneration project areas.

keywords : Urban regeneration, governance
Student Number : 2018-22929