

서울시 도시재생사업의 문제점과 정책 이슈 연구

A Study on the Problems and Policy Issues of the Urban Regeneration Project in Seoul

김 하 윤 1) 박 태 원 2)
Kim, Ha Yun Park, Tae Won

요약

도시재생의 목표를 이루기 위해서는 그 실현수단인 도시재생사업에 있어 부족한 부분과 시행착오들을 수정·보완해서 세계적 흐름인 도시재생에 발맞춰 나가야 바람직한 도시와 마을이 되는데, 서울시 정권이 바뀌고 확보된 마중물사업 금액이 지자체로 내려가지 못하고, 사업 자체를 축소시키고 센터를 폐쇄시키는 곳도 많다. 서울시 도시재생사업의 마중물사업이 취소 또는 축소되는 과정과 바뀐 정책들의 현황을 연구한다. 지난 몇 년간의 도시재생사업의 성과나 문제점을 정권이 바뀌면서 현재 도시재생사업의 문제점과 정책 이슈들을 정리하여 서울시 도시재생사업들의 부족했던 부분들의 개선방안에 대해 논의하기에 시의적절하다. 따라서 본 연구의 목적은 현재 서울시 지자체에서 진행되고 있는 도시재생사업들의 변하고 있는 정책 현황에 변화에 대해 살펴보고, 개선하고 보완해야 도시재생사업이 발전할 수 있으니 문제점들을 선행연구를 통해 도출해 본다.

키워드 : 서울시, 도시재생사업, 도시재생 정책, 협업, 거버넌스

Keyword : Seoul City, Urban Regeneration Project, Urban Regeneration Policy, Collaboration, Governance

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

최근 도시의 물리적 환경변화에 따른 문제점을 극복하고 도시기능의 지속가능성을 제고하고자 주민주도형 도시재생이 그 자리를 잡아가고 있다. 이러한 도시재생의 목표를 이루기 위해서는 그 현실수단인 도시재생사업에 있어 부족한 부분과 시행착오들을 수정·보완해서 세계적 흐름인 도시재생에 발맞춰 나가야 바람직한 도시와 마을이 될텐데, 서울시 정권이 바뀌고 수정, 보완이 아닌 주민주도로 한 사업들을 논의도 없이 바뀐 도시재생 관련 정책들의 이슈를 정리해 본다. 또한 도시재생사업의 문제점들을 정리하여 서울시 도시재생사업들의 부족했던 부분들의 개선방안에 대해 논의하

1) 광운대학교 도시계획부동산학과 박사과정(주 저자 : koj1849@kw.so.kr)

2) 광운대학교 도시계획부동산학과 교수(교신저자 : realeslsle@kw.so.kr)

기에 시의적절하다.

따라서 본 연구의 목적은 현재 서울시 지자체에서 진행되고 있는 도시재생사업들의 변하고 있는 정책 현황에 변화에 대해 살펴보고, 개선하고 보완해야 도시재생사업이 발전할 수 있으니 문제점들을 선행연구를 통해 도출해본다.

2. 연구 범위 및 내용

본 연구의 공간적 범위로는 서울시 도시재생활성화계획에 따라 사업이 진행되고 있는 서울시 도시재생사업 지역을 대상을 정하였다. 연구의 정량적 방법으로는 도시재생사업의 문제점과 정권이 바뀌고 수정 보완되어야 할 도시재생사업들이 지원금이 없거나 삭감되어 곤경에 처해진 지역들의 현황들을 살펴본다. 그리고 그간 진행되어 온 도시재생사업의 어떤 점을 보완해야 할지에 대한 문제점들을 도출하여 향후 도시재생사업에 있어 지속가능한 도시재생사업에 있어 유지 발전할 수 있는 정책적 요인과 개선할 내용 등을 정리하였다.

본 연구에서는 2단계에 걸쳐 연구를 진행하였다. 1단계는 선행연구와 심층 인터뷰를 통해 요인을 도출하였으며, 이를 토대로 2단계는 집단인터뷰(FGI기법)를 실시하여 최종변수를 선정하였다.

Ⅱ. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

1. 이론적 고찰

1) 도시재생사업의 이론적 배경

도시재생이란 인구의 감소, 산업구조의 변화, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시의 지역역량 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역의 자원 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다.¹⁾ 이러한 도시재생의 실현 수단으로서 도시재생사업이 있으며, 크게 경제기반형, 근린재생형으로 구분할 수 있다.

도시재생은 도시환경의 물리적 사업의 한계로 인해 주민, 공공, 전문가의 협력을 통한 거버넌스 시스템을 마련하여 사회적경제 측면까지 포함한 정비를 통해 주민이

1) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조

체감하는 사회 및 경제적 생활의 재생사업이 될 수 있도록 도시재생 기술의 마련이 요구되었다(박종현·김재태, 2018).

도시재생정책은 2012년도 박근혜 캠프의 대선공약으로 채택된 후 2013년 2월 박근혜정부의 국정과제로 선정되면서 국가적 관심을 받게 되었다. 이러한 정책적 관심으로 2013년 6월 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)이 제정되었고, 12월 시행령이 마련된 후 본격적인 도시재생사업이 시작되었다(김호철, 2019).

도시재생사업이 지속가능하기 위해서 주민들의 직접적인 참여가 필수라면, 도시재생사업 과정에서 어떤 요인들이 주민들의 참여도에 영향을 주는지에 대한 고려가 중요하다(김영교·남궁미, 2019).

2) 도시재생사업의 발전과정

현대 행정의 대안적 패러다임으로 부상하고 있는 거버넌스(민관협치)는 20세기 정부 실패의 원인으로 정부 신뢰의 하락을 지목하며 정부의 불합리하고 일방적 권력 행사, 정책 및 서비스의 비효율성, 정부와 시민 사이의 인식차이(King & Stivers, 1998; Berman, 1997) 등으로 인한 정부의 지속적인 성과 하락이 정부 신뢰의 위기를 가져온 것으로 진단하고 있다.

민선1~2기에 서울시는 도심관리계획을 통해 건물 높이 규제, 걷고싶은 거리사업, 경관 기본계획 수립, 도시계획 조례 통한 주거지역 세분화 수행 등 지역적 도시관리와 해법이 확대된 시기였다고 볼 수 있다.

민선3기는 지역균형 발전이 강조되던 시기였으며 청계천 복원사업, 강남북 균형발전을 뉴타운사업, 균형발전 촉진지구 등 경제활성화를 위한 정책적 노력 확대되던 시기였다.

민선4기에는 서울시만의 주요 시책을 제시하며 차별화된 정체성을 확보한다며 천만상상오아시스, 다산콜센터 등 행정서비스에 대한 관심 확대된 시기이기도 하였으나 전지행정, 외형적 사업에 치중한다는 비판된 시작도 제시되었다.

민선 5기에는 주민참여형 도시재생사업을 본격적으로 실행했던 시기이며 서울시가 추진한 주민소통과 주민참여의 채널은 크게 5가지로 나뉜다. 첫째는 주민참여기본조례의 제정이다. 둘째는 주민제안 활동을 들 수 있다. 셋째는 주민소통 활동이다. 넷째는 주민과의 거버넌스 운영을 통한 참여이다. 다섯째는 행정에 대한 주민평가 활동을 들 수 있다.

민선 6기에서의 주민참여와 관련해서 서울시에서 획기적인 전환은 ‘정책’으로서 주민자치를 다루기 시작했다는 것이다. 즉 이전에는 주민참여를 하나의 사업이나 프로그램으로 다루었다고 한다면, 민선 6기에서는 주민참여에 대한 목표와 수단의 시

시스템을 도입하여 참여의 ‘가치’로서 효율성과 민주성을 추구하기 시작하였다는 것이다. 그리고 이를 위하여 이 정책을 담당할 조직을 할당하고 인력을 배치하여 주민참여를 하나의 제도로서 다루어 나가기 시작하였다는 것이다.

민선7기에 정권이 바뀌며 주민참여형 도시재생사업은 시작한지 얼마안된 도시재생지원센터 폐쇄, 계약 만료된 직원 일방적인 퇴사, 주민과 계획단계에서 만든 계획안 일방적으로 수정, 지원금 대폭 삭감 등 여러 난항들을 겪고 있다.

표 1. 서울시 도시계획 정책 방향 정리

| 구분 | 시기 | 내용 |
|---------|------------|---|
| 민선1, 2기 | 1995~2002년 | 서울 도심관리계획 통해 건물 높이 규제, 걷고싶은 거리사업, 경관 기본계획 수립, 도시계획 조례 통한 주거지역 세분화 수행 등 지역적 도시관리와 해법이 확대된 시기 |
| 민선3기 | 2002~2006년 | 지역균형 발전이 강조되던 시기. 청계천 복원사업, 강남북 균형발전을 뉴타운사업, 균형발전 추진지구 등 경제활성화를 위한 정책적 노력 확대 |
| 민선4기 | 2006~2010년 | 천만상상오아시스, 다산콜센터 등 행정서비스에 대한 관심 확대된 시기이기도 하였으나 진시행정, 외형적 사업에 치중한다는 비판된 시작도 제시 됨 |
| 민선5기 | 2010~2014년 | 주민참여형 도시재생사업을 본격적으로 실행했던 시기. 도시재생사업도 주민과 행정과 전문가가 함께 협치하여 실행하며 진행 함. |
| 민선6기 | 2014~2018년 | 도시재생사업에 협치, 참여, 권한, 거버넌스 체계가 정립 |
| 민선7기 | 2018~2022년 | 정권이 바뀌며 도시재생사업을 정비사업 위주로 진행 |

2. 선행연구 검토

1) 도시재생 관련 연구

장남중(2017)은 서울시 도시재생사업은 뉴타운 출구전략에서 출발하여 서울형 도시재생으로 전환 및 확대 추진되었고 주거재생정책으로 전환하기 위한 정책 마련과 계획수립에 집중하여 도시재생 전담조직인 도시재생본부를 신설하고 제도 및 정책 등을 정비·보완하여 본격적으로 서울형 도시재생을 추진하였다. 이에 대한 전문가의 평가와 의견을 바탕으로 주요 이슈를 도출하고 서울형 도시재생 4.0 수립 등 여건변화에 대응한 새로운 방향을 설정한다.

강맹훈(2017)은 지속적이고 성공적인 도시재생사업을 위해 서울시 도시재생활성화계획 수립단계에서 주민의 만족도를 제고시키기 위한 영향요인을 분석하여 진행

중인 사업에 대한 실효성 높은 정책적 시사점을 제공한다.

이나영(2017)은 도시재생사업이 지속가능한 주거지 정비체계를 구축하고 도시의 균형 개발을 추구하는 지역재생의 필요성을 제시하고 주민참여 방안을 제시하였고, 박종현(2018)은 서울형 근린재생일반형인 성수동 외 4개 시범지역 사업의 운영 사례를 중심으로 도시재생활성화계획을 분석하여 특성을 파악하였다.

맹다미(2019)는 서울시 저층주거지의 주거환경 질 향상 위해 특성별로 맞춤형 관리체계 마련하고 유형별로 세분화된 관리체계 마련과 사회·경제적 여건과 새로운 제도 변화 대응에 필요성을 강조한다.

박성원(2022)은 서울형 도시재생사업의 변천과정에 관련된 제정 및 재정 내용 바탕으로 선정지역 중 국토부 재생사업으로 변경 지정된 13개 지역을 중심으로 중복지원 사항에 대해 정리했다.

표 2. 서울시 도시재생사업에 관한 선행연구

| 연구자 | 년도 | 내용 |
|-------------|------|---|
| 장남중 외 3인 | 2017 | 서울시 도시재생사업에 대한 전문가의 평가와 의견을 바탕으로 주요 이슈를 도출하고 서울형 도시재생 4.0 수립 등 여건변화에 대응한 새로운 방향 설정 |
| 강맹훈 외 2인 | 2017 | 주민과 전문가를 대상으로 만족도와 중요도를 조사하고, 우선적으로 개선해야 하는 과제들을 도출하고 도시재생사업 평가요소에 대한 인식 차이를 분석하여 지속적인 협의가 필요한 내용 점검 |
| 이나영 안재섭 | 2017 | ‘근린재생 일반형’ 도시재생사업과 주민참여 활성화에 대해 살펴보고, 가리봉동의 현재 도시재생사업의 진행 현황을 통하여 분석하고 주민참여를 기반으로 하는 도시재생이 활성화되는 방안 및 시사점 도출 |
| 박종현 김재태 | 2018 | 서울시 성수동 외 4개 시범지역 사업의 운영사례를 중심으로 도시재생활성화계획(안)을 분석하여 운영사례를 통한 특성 파악 |
| 맹다미 외 2인 | 2019 | 서울형 도시재생사업의 핵심 주체인 현장 코디네이터 역할을 재정립하는 역량 강화 방안으로서 교육프로그램 및 제도 개선방안 제시와 이를 통해 서울형 도시재생사업의 내실있는 사업 추진 방안 제시 |
| 박성원 함광민 | 2022 | 서울형 재생사업의 변화과정을 관련 법령의 제정 및 개정 내용을 바탕으로 비교, 분석하고 서울형 재생사업 선정지역 중 국토부 재생사업으로 변경지정된 13개 지역을 중심으로 예산 집행 기준의 차이점과 사업 추진 및 변경과정에서 나타나는 불합치 요소 중 중복지원 사항에 대해 정리 |

2) 도시재생 문제점에 관한 연구

김호철(2017)은 지속가능한 도시재생사업 추진을 위한 정책적 기반 강화에 필요한 다양한 요인을 도출하고 중요도를 체계적으로 분석하였다. 황운식·김성규·김경배(2019)는 인천시 도시재생사업의 문제점을 인천시 도시재생 뉴딜사업을 대상으로 행·재정적 분야 측면과 인력양

성 측면, 전담지원조직 측면에서 분야별 문제점을 도출하고 대안적 모색으로서 정책제안을 하는데 연구의 목적이 있다. 이나경(2021)은 주민참여형 도시재생사업을 목표에 맞게 시행하기 위해서 주민의 의견을 수렴할 수 있는 협의, 참여 프로그램 개설, 주민 다수를 대표할 수 있는 그룹의 조직, 주민 인식 조사를 통한 장기적인 주민역량강화 프로그램 개발이 필요함을 제안하였다.

진연화·황재훈(2021)은 일반근린형 도시재생사업은 경제기반형 및 중심시가지형 도시재생사업보다 주민참여를 기반으로 사업을 진행하고 있기 때문에 이 사업을 추진하는 과정에서 발생하는 문제점을 현장 전문가의 인터뷰를 통하여 도출하였다. 그리고 도시재생사업 추진 방향을 정하는 데 지표가 될 수 있도록 법률, 제도적으로 개선방안을 제시하였다.

이정동(2021)은 도시재생사업의 현황을 파악하고, 실태분석을 통해 도시재생사업의 성공적 추진을 위한 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 지자체별 활성화계획서를 단위사업으로 분류하고 추진실적평가를 토대로 사업추진의 문제점을 도출하였다. 조민경·장교식(2022)은 도시재생사업의 원활한 추진을 위해서는 앞에서 논의한 바처럼 지방자치단체의 전담조직의 효율적이면서도 강화된 조직력이 필요하며 이에 따른 도시재생의 행정과 제도적 시스템의 변화가 요구된다.

표 3. 서울시 도시재생사업의 문제점에 관한 선행연구

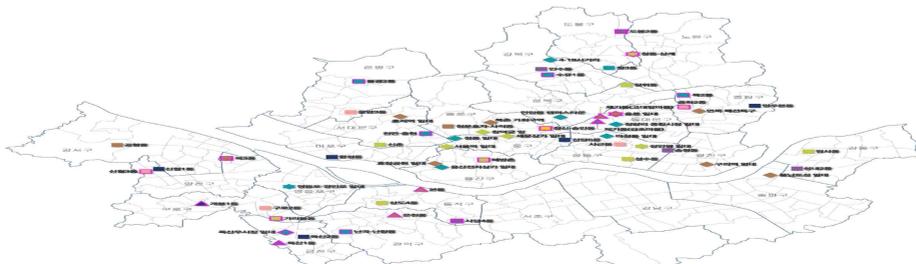
| 연구자 | 년도 | 내용 |
|----------|------|--|
| 김호철 | 2017 | 도시재생사업의 지속가능성을 확보할 수 있는 중요요인을 파악함과 우선순위를 제시함으로써 도시재생사업의 지속적 추진에 도움이 될 수 있는 정책적 시사점 제시 |
| 황윤식 외 2인 | 2019 | 본 연구는 인천시 도시재생사업의 행·재정적, 인력양성, 전담지원조직 측면에서 도시재생뉴딜사업의 사업추진 상의 저해요인을 도출하여 대안을 모색하고 정책적 제언 |
| 이나경 | 2021 | 창신승인 도시재생선도사업의 주민참여 현황을 분석하고 이를 토대로 도시재생사업인 주민참여의 문제점 탐색. 주민의견수렴 부족, 핵심 그룹의 주민 대표성 부재, 비연속적인 주민역량 강화 프로그램 등의 문제점이 도출 |
| 진연화 외 1인 | 2021 | 선행연구를 통하여 전국의 일반근린형 도시재생사업의 주요 특징과 함께 추진 실태에 관한 문제점 분석 |
| 이정동 | 2021 | 도시재생사업의 성공적 추진을 위해 기존 도시재생사업 추진 현황을 분석하고 문제점을 파악하여 이를 토대로 성공적 사업추진을 위한 개선방안 마련 및 정책제언 |
| 조민경 외 1인 | 2022 | 도시재생사업의 전개 상황을 살펴보면서 도시재생지원센터의 설치현황 및 역할과 주민참여형 도시재생사업에서 법률적 토대로 연구 후 개선방안을 제언 |

Ⅲ. 서울시 도시재생 정책 현황

1. 서울시 도시재생 현황

현재 서울시 도시재생활성화사업은 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 지역 52개소, 국가균형발전 특별법 지역 6개소 등 58개 지역에서 진행 중이다. 도시재생활성화지역 58 포함, 주거환경개선사업 86개, 골목길재생사업 46개 등 총 232개의 서울형 도시재생사업이 현재 완료 또는 진행 추진 중이다.

희망지사업 총 82개소가 완료했고, 경제기반형 5개소, 중심시가지형 15개소, 근린재생일반형 32개소, 우리동네살리기 6개소이다.



출처 : 서울특별시 도시재생지원센터
그림 1. 서울 도시재생사업 추진 현황(2022년 3월 기준)

2. 서울시 도시재생 정책 이슈

국내 도시재생사업은 2007년 참여정부의 “살고 싶은 도시만들기”사업부터 2012년 박근혜 정부의 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(2013.6월)」 제정 이후 “도시재생 선도사업”을 시작으로 문재인 정부에 들어서면서 “도시재생 뉴딜사업”으로 진화·발전해왔으며 전국 500여 곳에서 시행 중이다. 도시재생사업은 단순히 특정 시기, 특정 정권의 정책 사업이 아닌 선진국가가 지향해야 할 국가 기본과제이며 노후화되어가는 도시를 살리는 패러다임이다.

2021년 서울형 도시재생 지역 3개 선정계획 있었으나 불용하였고, 금년 6개의 희망지 지역 주민은 도시재생사업지 선정 공고를 기다리고 상태이다. 국토부는 희망지 사업을 예비사업과 동일 위상으로 인정하였으나, 서울시는 진행 중지 하였다. 또한 기존 사업지역 사업비 9:1 매칭을 5:5 매칭으로 진행하겠다고 하는데 자치구가 50억 이상 매칭 하라는 것이다. 그리고 2020년 선정된 사업지역 5개소의 자치구(신당5동, 합정동, 신월1동, 독산2동, 망우본동)은 예산 0원을 확정하였고, 다른 자치구 또한 사업 진행 요구액 대비 지원해주는 요구액이 모두 삭감되었다. 직원 축소와 센터 폐쇄를 요구하고 예산을 삭감하는 등 사실상 도시재생사업을 지난 정부 실적 지우기로 바라보고, 센터 직원의 대다수는 도시, 건축 전문가임에도 불구하고, 중간지원조직을 시민사회활동가로 인식하고 있다. 현 시장의 첫 국감으로 최대 쟁점은 “박원순

지우기”로 시민단체, 마을공동체, 사회적경제 등 독점 구조 감사를 실시했다. 기존의 가로주택정비사업, 자율주택정비사업 같은 정비사업들이 지원 되었었지만, 신속통합기획을 적용하여 개발사업의 업그레이드 발표하며 “모아주택2)”이라는 명명하에 공공재개발에 속도를 내고 있다(서울특별시 도시재생지원센터 내부 자료).

IV. 실증분석

1. 예비변수 도출

도시재생 관련 선행연구를 통하여 도시재생사업 문제점에 대한 요소 도출을 위하여 먼저 주요 유형을 분류하였다. 도시재생사업의 문제점에 관한 연구를 검토하여 예비변수를 도출하였으며, 자세한 사항은 다음 표와 같다.

표 4. 이론고찰과 선행연구 검토를 통한 도시재생사업 문제점 예비요인 도출

| 대항목 | 소항목 | ㉠ | ㉡ | ㉢ | ㉣ | ㉤ | ㉥ | ㉦ | ㉧ | ㉨ | ㉩ | ㉪ |
|-------|------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 계획 수립 | 지역별 진단 | ● | ● | ● | | | | | ● | ● | | |
| | 사업간 연계성 | ● | | ● | | | | ● | | ● | | |
| | 콘텐츠독창성 | ● | ● | ● | | ● | | | | | | |
| 거버넌스 | 사업현장 중심 협업 | | | | | ● | | ● | ● | ● | | |
| | 지자체 내부 협업 | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | ● | | |
| | 민간 협력 | | ● | ● | ● | | | | | ● | ● | |
| 재원 조달 | 서울시 지원 정도 | ● | | ● | | ● | ● | | ● | | | ● |
| | 지자체 재정 정도 | ● | | ● | | | ● | | ● | | | ● |
| | 민간투자 정도 | ● | | ● | | | ● | | ● | | | |
| 주체 역량 | 센터 운영의 전문성 | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | | | ● |
| | 행정 조직의 경직성 | ● | ● | ● | ● | | | ● | | | | ● |
| | 주민 조직의 정치성 | | | | ● | ● | | ● | ● | ● | ● | ● |

㉠ 김호철(2017), ㉡ 이정동(2021), ㉢ 박종현(2018), ㉣ 조수정 외(2021) ㉤ 진연화 외(2021), ㉥ 김상목 외(2015), ㉦ 조민경 외(2021), ㉧ 박종현 외(2018), ㉨ 김환배(2020), ㉩ 허성희(2019)

2. 전문가그룹 표적 집단 면접법을 통한 변수의 정화과정

선행연구 검토 결과와 전문가 심층인터뷰 결과를 종합하여 예비변수를 도출하였다. 이후 도

- 2) 10m² 미만, 전체 노후도 50% 이상의 신축 노후 주택이 혼재되어 재개발재건축이 곤란한 지역을 공원, 주차장 등 생활 시설 확충을 통하여 모아주택을 계획적으로 추진하기 위한 관리계획 수립.

출된 예비변수를 중심으로 도시재생사업 전문가들 대상으로 FGI를 실시하여 변수의 독립성 및 위계 검토 의미 명확화 변수의 조절 등을 검토하였다. 해당 과정에서 삭제, 수정, 보완하여 최종 12개 요인을 선정하였다.

표 5. 전문가 표적 집단 면접 결과 수정 보완된 변수

| 구분 | 수정 · 보완 내용 |
|----|--|
| 도출 | 선행연구에서 도출된 변수와 FGI에서 도출된 변수 사용 (지역진단의 명확성, 분야별 사업의 연계성, 사업콘텐츠의 독창성, 센터 운영의 효율성, 규정의 미흡성, 협업체계의 원활성, 법률간 연계성, 조례 제정의 한계성, 예산 집행 효율성, 센터 조직의 전문성, 행정조직의 경직성, 주민조직의 정치성) |
| 삭제 | 선행연구에서 낮은 이용인 변수는 삭제되었고, 높은 이용이었던 변수여도 논문의 주제와 무관하여 삭제(규정의 미흡성, 법률간 연계성, 조례제정의 한계성, 예산집행효율성) |
| 보완 | 선행연구의 낮은 이용으로 삭제되어야 할 변수이지만, FGI 전문가 인터뷰에서 도출된 변수여서 보완 사용(지역별 진단, 사업간 연계성, 콘텐츠 독창성, 사업현장 중심 협업, 지자체 내부 협업, 민간 협력, 서울시 지원 정도, 지자체 재정정도, 민간투자 정도) |

3. 전문가 집단 인터뷰(FGI)

서울시 도시재생사업의 문제점에 대한 보다 심도있는 내용 파악을 위해 FGI를 실시하였으며, 참여한 면담자들은 총 4명으로 지역별 사무국장 및 센터장과 주민협의체 대표 대상으로 실시하였으며 도시재생사업의 문제점에 관한 자세한 내용은 다음과 같다.

표 6. 전문가 집단 인터뷰 내용

| 전문가 | 근무 | 내용 |
|------|----|--|
| 센터장 | 5년 | 정책 흐름에 따라 마중물 지원도 흔들리는 구조이다. 도시재생 특별법으로 진행되는 구조인데, 여러 문제로 인하여 사업들이 종료가 되어가는 과정에 있다. 우선 사업이 끝날 때까지 마중물 지원의 확보되어야 한다. 부처협업사용도 활용하고 지자체의 재원들을 통합 운용하고 민간투자도 확보하여 주민들이 체감하는 도시재생사업을 만들어야 한다. |
| 사무국장 | 4년 | 지역의 주체가 있는지 명확한 진단을 하고 선택과 집중을 해야한다. 잠재력을 보고 차별화되게 도시재생을 진행하길 바란다. 또한 부처협업을 통해 형식적이 아닌 핵심전략을 세워 지역특성에 맞는 도시재생사업이 되어야 한다. |
| 사무국장 | 3년 | 도시재생사업에서 거버넌스가 중요한 핵심인데, 과연 성공했다고 볼수 있는지 의문이다. 역할분담이 체계적이지않고 행정협의회, 사업추진협의회 또한 형식인곳도 많다. 행정과 주민과 과연 협치가 잘 되었는지 의문이다. |
| 주민대표 | 5년 | 행정과 센터와는 가교역할이 힘들었다. 아무리 설명해도 일반 주민들은 사업의 이해도가 부족하여 임원들이 월급받고 일하는 걸로 오해도 많이 한다. 일부 주민들만 이해하고 일부 주민들의 독단적이고 정치적인 것도 힘들다. |

4. 최종변수 선정

최종변수는 선행연구와 전문가 FGI를 통해 유사항목을 수렴하였고 해당 주민참여 구성요소 항목에 대하여 사례 조사를 통해 도시재생사업의 문제점이 예상되는 예비변수를 추가하였다. 최종적으로 12개 항목과 세부내용들이 도출되었으며 그 내용은 다음과 같다.

표 7. 최종변수 선정

| 대항목 | 소항목 | 세부내용 |
|-------|------------|--|
| 계획 수립 | 지역별 진단 | 지역 주체 확보, 명확한 진단, 지역자원 잠재력 |
| | 사업간 연계성 | 장소중심 연계사업, 분야별 사업 연계, 부처 협업 사업, 지자체 자체사업 |
| | 콘텐츠 독창성 | 파급효과 큰 콘텐츠, 형식적 계획, 지역특성과 차별화사업 |
| 거버넌스 | 지자체 내부 협업 | 부서간 협업, 행정협의회 운영, 행정·센터·민간 협업 |
| | 사업현장 중심 협업 | 거버넌스 구축, 사업추진협의회 원활, 주민협의체 협업, |
| | 민간 협력 | 다양한 민간주체 운영, 운영위원회 원활, 능동적 주민협력 |
| 재원 조달 | 서울시 지원 정도 | 지원 확보(마중물사업), 부처협업사업 활용, 공공의 금융지원 |
| | 지자체 재정 정도 | 지자체 재원, 재원의 통합 운용, 지방비 매칭 여건 |
| | 민간투자 여건 | 수익모델발굴, 자금의 선순환구조, 규제완화(건축·도시계획·행정간소화 등) |
| 주체 역량 | 센터조직의 전문성 | 인력의 전문성 부족, 근무조건 열악, 추진 주체간 갈등, 예산(운영비, 사업비), 자생적 성장여건, 행정과의 관계(상호지원, 독립성) |
| | 행정조직의 경직성 | 행정의 Top down 방식, 전담인력 잦은 이동, 사업방식과 이해도 및 협업 능력, 지자체장의 의지(우선순위, 예산확보, 갈등관리 등) |
| | 주민조직의 정치성 | 일부만 주민참여, 갈등조정, 상호신뢰, 개인적 이익 추구, 주민 대표성 부재, 일부 주민의 정치성 |

V. 결론 및 시사점

연구결과로서 첫 번째 도출된 대항목은 계획수립으로써 소항목은 지역별 진단, 사업간 연계성, 콘텐츠 독창성 등으로 지역주체가 확보가 되어 주민참여형 도시재생으로 계획은 명확한 진단과 지역의 잠재력을 가지고 파급 효과가 크고 차별화된 사업을 계획한다.

둘째, 주민과 센터, 그리고 행정이 함께 협업하는 거버넌스가 그 두 번째 대항목이다. 소항목으로는 지자체 내부 협업, 행정 칸막이로 부서간 협업이 어려워 행정협의

회 운영도 안되고 있는 지자체도 있다. 사업현장 중심 협업은 모든 사업은 현장이어서 이루어지고 있고 주민협의체를 지원을 하며 협업하고 사업추진협의회로 도시재생과 관련있는 모든 관계자들과 협업하며 논의하는 구조이다. 그다음 민간 협업은 주민협의체가 원활하게 움직이며 능동적 주민협업으로 임원들 중심으로 회의와 논의를 하는 운영위원회가 대체적으로 운영되어지고 있다.

셋째, 재원조달의 소항목으로는 서울시 지원정도, 지자체 재정정도, 민간투자 여건 등이다. 정권이 바뀌고 법으로 정해져있는 도시재생사업이지만, 지원확보가 약속되어 있어도 마중물사업 지원금이 제대로 지자체로 내려오지 않는 형국이다. 그리고 비슷한 사업들이 부처에서 각자 행해지는 사업들이 많아서 부처가 협업이 잘 되는 구조가 되어야 한다. 지자체의 재원도 통합으로 운용이 되어야 지역별 사업이 파급효과가 클텐데, 구조적으로 수정되어야 할 점들이 많은 실정이다.

마지막으로 주체역량은 센터조직의 전문성, 행정조직의 경직성, 주민조직의 정치성 등인데, 센터는 근무자들의 처우가 불안정하고 위상이 낮으니 전문적인 인력이 오랜시간 버티질 못한다는 문제가 있다. 주민과 행정 사이에서 업무도 과중하나 가교역할을 해야하는 갈등 부분이 문제가 되곤한다. 예산도 제때 나오지 않아 할수 없는 사업들 사이에서 주민은 못하는게 아니라 안하는걸로 치부하고 행정의 Top down 방식으로 센터 위상 또한 낮고 독립성이 없으니, 센터에 전문성이 쌓이기 어려운 구조라고 볼 수 있다. 행정 또한 전담인력의 잦은 이동으로 전문성이 떨어지는건 마찬가지이고 사업방식 또한 경직되어있고, 과별로 행정이 협업해야 할 사업들이 많은데 소통이 이루어지지 않아서 지자체장의 의지가 낮은 지역은 도시재생의 성과가 센터와 주민의 의지만으로 좋은 결과를 내는 게 쉽지 않은 구조이다. 주민들 또한 일부만의 주민참여로 참여하지 않는 주민과 협의체 사이의 갈등구조와 신뢰가 부족하며 일부 개인적 이익으로 도시재생에 접근하기도 하고, 일부 주민의 정치성으로 도시재생사업의 난항을 겪기도 하는 지역도 많다.

지난 몇 년간의 도시재생사업의 성과나 문제점을 수정 보완하여 세계적 흐름인 도시재생사업을 구조적으로 바꾸면서 진행시켜야 되는데, 정권이 바뀌면서 확보된 마중물사업 금액이 지자체로 가지 않고, 금액을 취소 또는 축소시키고 있다, 주민과 지난 몇 년간 함께 협업으로 이루어진 계획안이 서울시 독단적으로 수정되고 있는 현실에서 주민들의 그리고 전문가들의 노력들이 물거품이 되어 가는 과정을 겪은 상황에서 지역에서 움직여야 할 공동체들이 다시 일어나 마을을 지키는 구조는 당분간 힘들 것으로 예상된다. 더하여 도시재생사업에 대한 성과와 한계에 대한 다양한 관점을 가진 집단, 그리고 도시재생사업의 전문가 뿐만 아니라 운영에 참여했던 관계자들과 중간지원조직과 주민협의체 회원, 행정 등 다방면에 관련된 대상자를 상대로 조사를 확대하여 보다 폭넓은 의견수렴과 이를 통한 지속가능한 도시재생사업에 있어 제

도적으로 개선이 필요한 사항은 후속 연구를 통해 보완할 필요가 있다.

참고문헌

1. 강맹훈·송혜승·이명훈. (2017). 「도시재생사업 평가요소에 대한 주민 전문가 간 인식 차이에 관한 연구」. 『도시설계학회』. 18(3). pp.45~59.
2. 김영교·남궁미. (2019). 「도시재생사업에서 지역주민의 사회적 배제 현상 분석」. 『한국지역개발학회지』, 제31권 제3호 통권107집. pp.43~66.
3. 김하운·박태원. (2021). 「서울시 근린재생형 도시재생사업 주민협의체 운영의 만족도 분석과 개선방안 연구」. 『도시재생학회』. 7권 2호. pp. 5~24.
4. 김호철. (2017). 『AHP분석을 통한 지속가능한 도시재생사업의 중요요인 분석 연구』, 『한국부동산원』, Vol. 7 No. 3. pp.1~17.
5. 맹다미·장남중·이혜숙·반영권. (2019). 『서울형 도시재생사업의 현장코디네이터 역할 재정립과 역량 강화 방안』. 서울연구원.
6. 박종현·김재태. (2018). 「근린재생형 도시재생사업의 활성화 방안에 관한 연구」. 『부동산경영』. 제17집 pp. 225~250.
7. 이나경. (2021). 「도시재생 사업의 주민참여 현황과 문제점 탐색: 창신송인 도시재생선도사업을 중심으로」, 『행정논총』, 제59권 제3호, pp.163~194.
8. 이정동. (2021). 「도시재생 뉴딜사업 실태분석 및 개선방안」, 『조형미디어학』 Vol. 13 No. 3. pp. 281~297.
9. 진연화·황재훈. (2021). 『심층면접조사 방식을 활용한 도시재생 뉴딜사업의 사업추진 개선방안 연구』 도시재생 7권 2호, pp.43~70.
10. 한연오·박태원. (2019). 「도시재생실현 기법으로서 타운메니지먼트 구성요소 탐색과 중요도 및 우선 순위분석」. 『도시설계학회』. 20(2), pp. 47~64.
11. 한연오·정은진. (2019). 「심층인터뷰 기법을 활용한 도시재생지원센터 개선방안 연구」. 『도시정책학회』. 12(1). pp.162~174
12. 황윤식·김성규·김경배. (2019). 「인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점과 개선방안 연구」, 『인천학회』, IDI도시연구 제16호. pp.185~208.