

도시계획수립 과정에서 도시계획가의 역할에 대한 고찰

서울시 해방촌 도시재생활성화계획 수립과정을 중심으로

신현주*, 강명구**

Role of Urban Planners in Urban Regeneration Planning: Case of Haebangchon in Seoul

Hyun Ju, Shin*, Myoung Gu, Kang**

요약 : 도시계획 수립과정에서 주민-전문가-정부의 삼각협력이 매우 중요하다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 자기주도적·민주적 방식으로 지역을 발전시켜 나가기 위해 최근 지역주민의 참여와 역할이 많이 커지고 있다. 이러한 계획환경의 변화 속에서 도시계획 전문가는 무엇을 어떻게 해야 하는가라는 새로운 질문이 제기되고 있다. 과거 하향식 계획환경과 달리 오늘날의 상향식 계획환경 내 도시계획가의 역할은 새롭게 연구되어야 할 과제가 되었다. 이 연구는 도시재생사업 사례를 분석해 도시계획 전문가가 실제 수행하고 있는 역할을 고찰하고자 하였다. 도시재생사업에 참여하는 도시계획전문가는 공무원, 민간전문가(용역사), 총괄·자문계획가로 구분하였고, 도시계획가의 역할은 레비(Levy, 2012)의 4가지 도시계획가 역할을 기준으로 사용하였다. 분석방법은 Gans(1962)의 연구방법에 따라 질적 현장연구 접근을 하였으며, 2014년 12월부터 2016년 12월까지 직접 현장에 참여하는 방식의 연구를 진행하였다. 분석은 객관성을 위해 회의록을 중심으로 하였다. 분석 결과, 이 사례에서는 1) 대부분의 논의가 공무원 중심으로 진행되었다. 2) 공무원은 중립적 행정활동가 또는 기업가적 역할을, 민간전문가는 중립적 행정활동가적 역할을, 총괄·자문계획가는 기업가적 역할을 수행하였다. 3) 약자에 대한 옹호자로서의 역할은 거의 없었고, 이 역할은 공무원이 수행했다. 4) 공무원의 의견과 판단이 하향식으로 전달되고, 민간전문가 또는 총괄·자문계획가는 수동적으로 동의하는 모습을 보였다. 이 연구는 사례 연구로서 하나의 사례를 깊이 있게 볼 수 있다는 장점을 갖지만, 반대로 도시재생사업 전반으로 일반화 하기 어려운 한계를 가진다. 앞으로 더 많은 질적 연구가 충분히 수행된다면, 변화된 계획환경에서 도시계획가의 역할에 대한 이해를 한층 높이고, 도시계획가 역할의 적절한 방향설정에 도움을 줄 수 있을 것이다.

주제어 : 도시계획가 역할, 도시계획가 교육, 도시계획 공무원, 도시재생, 도시계획 체계

ABSTRACT : Citizen-professional-government triangular cooperation is considered to be important in urban planning. Recently, the participation of local residents has been increasing and the roles of experts and governments have been increasing in order to promote the autonomous and democratic region. However, we emphasize only the participation of the residents, but we ignore whether the experts or the government are doing their part properly. Therefore, this study examined the role of experts and government in case studies of urban regeneration projects based on four types of planners(Levy, 2012). 1)Conducting Civil Servant-oriented meetings. 2)The Civil Servants played the role of the neutral public servant and the entrepreneur, the Private Consultant was the neutral public servant, and the Appointed Professionals were entrepreneur. 3)The role of the planner as an advocate emerged from the Civil Servant on a very minimal scale. 4)Opinions and reviews of Civil Servants were delivered in a top-down manner. Private Consultants and Appointed Professionals agreed passively. Although the role of participants can not be generalized in this study, if qualitative research is added enough in the future, it will help to understand the role of planners and to set appropriate direction.

Key Words : Role of Planners, Urban Planning Education, Planners in Government, Urban Regeneration, Urban Planning System

* 서울시립대학교 도시공학과 박사(Ph.D, University of Seoul)

** 서울시립대학교 도시공학과 교수(Professor, University of Seoul), 교신저자(E-mail: mk@uos.ac.kr, Tel: 02-6490-2799)

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

도시계획은 이해관계를 가진 많은 문제들을 풀어가게 된다. 계획의 결정은 매우 가시적이고 시민들의 생활에 밀접하게 영향을 미치는 경우가 많으며, 종종 재산상의 이해관계와 연결되어 있기 때문에 도시계획은 복합 학문적인 기술로 그 범위는 물리적 시설의 개선 뿐 아니라 사회과학적 분석, 환경에 대한 검토 등 점차 확대되고 있다(김종주, 1999). 과거에는 전문가 중심으로 계획을 수립하고 정부 역시 주민의 의견보다 전문가의 의견을 우선시하여 왔다면, 오늘날에는 주민의 의견을 좀 더 반영하고 주민이 좀 더 참여해야 한다는 의견이 증가하고 있다(Kuntala, 2004). 실제 계획수립 과정에 지역주민의 참여가 증가하면서 지역의 다양한 정보와 자원을 제공받을 수 있게 되었고 자조적, 민주적 지역 만들기에서 긍정적 역할이 증가하고 있다.

그러나 실제 주민들은 시간적, 금전적 이유와 전문지식의 한계로 참여에 제약을 느끼고 있는 것이 현실이다.

“시에서 돈받고 일하는 전문가라면서요. 그런데 왜 자꾸 우리에게 묻고 우리에게는 봉사하라고 하는 건가요? 그냥 좀 알아서 해주시면 안돼요?”¹⁾

현대 민주사회에서 주민은 지방자치제 도입과 함께 주민의 의견을 대변해 줄 수 있는 사람을 선거를 통해 선출하고 이들은 주민의 편의 및 복리증진을 위해 노력한다는 믿음을 가지고 있다. 그리고 정부와 전문가는 지방자치단체가 도시계획 업무를 추진하는 과정에서 전문적 지식을 동원하고 기술적·합리적 방향으로 도시계획이 수립될 수 있도록 참여하고 있다.

도시계획에서²⁾ 주민-전문가-정부의 삼각협력은 필요조건이며 도시계획이 미래를 예측하고 발전전략을 제시하기 위해서는 도시계획 수립 과정에 참여하는 도시계획가(전문가, 정부³⁾)의 역할역시 매우 중요함에도 우리는 이들의 참여는 당연히 진행되고 있다는 가정하에 주민참여의 필요성에 대해서만 강조해 왔다. 또한 오늘날 변화된 환경에서 도시계획가의 역할이 무엇인지에 대한 재성찰이 요구되나, 도시계획가의 역할에 대한 연구는 매우 부족한 실정이다.

이에 이 연구는 도시계획 수립과정에서 전문가와 정부의 참여 역시 중요하며 이에 대한 실태를 파악하고자 도시계획 관련 업무를 수행하는 공무원, 용역사, 그리고 총괄·자문계획가들이 해방촌 도시재생사업에서 진행한 회의 자료의 내용분석을 통해 이들이 도시계획 수립과정에서 나타내고 있는 참여실태를 분석하였다. 이를 통해 향후 도시계획 수립 과정에서 단계별로 이들이 수행해주어야 할 필요가 있는 역할에 대해 고찰하고 도시계획 수립과정에 참여하는 계획가의 역할에 대한 이해를

1) 해방촌 도시재생사업 설명회 과정에서 주민 참여의 필요성에 대한 설명을 들은 지역주민의 대답(2015. 3.)

2) 계획(planning)은 계획안(plan) 수립 및 실행, 그리고 그 결과에 대한 모니터링과 평가를 통하여 다음 과정을 피드백 하는 모든 것을 포함하는 '행위'로 계획은 이미지(image)가 아니라 프레임워크(framework)이다(UN-Habitat 2013; 강명구 역 2015). 계획안 수립은 계획 활동의 한 부분으로 이 연구는 계획과 계획안을 구분해서 사용하였다.

3) 정부를 도시계획가로 정의한 부분에 대하여 이견이 있을 수 있으나 정부가 도시계획 수립과 관련하여 중요한 역할을 하고 있다는 명백한 사실을 부인하기 어려우며, 도시계획 결정과정에서 도시계획가는 행정적, 기술적, 학술적 분야 등에서 참여하고 있음을 감안할 때 이 연구는 도시계획 업무에 종사하는 정부(공무원)를 도시계획가에 포함하였다.

높여 향후 도시계획가들의 나아갈 방향설정에 도움을 주고 우리가 알고있는 도시계획가의 역할에 대한 이론과 실무의 간극을 줄이고자 한다.

2. 연구의 대상 및 방법

1) 연구의 대상

이 연구는 2014년 말 사업을 추진하기 시작하고 2016년 4월 국토교통부 도시재생특별위원회에서 도시재생사업 지원 대상 지역으로 선정되어 2020년까지 진행되는 일반 근린재생형 도시재생사업 지역⁴⁾ 중 하나인 해방촌 도시재생사업지역을 대상으로 정성적 연구를 진행하였다. 서울시에서 진행중인 도시재생사업 중 국토부 지원사업으로 선정된 지역은 도시재생 선도지역인 종로구 창신·송인동, 용산구 해방촌(용산2가동), 구로구 가리봉동 지역이 있다. 예산의 지원규모와 재정비축진지구 해제라는 지역적 특수성을 감안하여 보다 일반화된 지역으로 볼 수 있는 용산구 해방촌 도시재생사업 지역을 이 연구의 대상지로 선정하였다.

이 연구의 시간적 범위는 서울시에서 도시재생 활성화지역으로 지정을 검토하는 과정에서 용역을 발주⁵⁾한 시점인 2014년 12월부터 2016년 12월 현재까지이다.

2) 연구의 방법

Levy(2003; 서충원 역 2013)는 계획은 종종 사람들이 감성적인 판단을 할 수 있는 문제를 포함하고 가시적이며, 생활에 밀접한 효과를 가져다 준

다고 하였다. 또한 사람들은 계획을 잘 알고 있다고 생각하고 계획의 결정은 금전적 결과의 차이를 가져오기 때문에 정치적인 수 밖에 없다고 하였다. 계획가들은 전문성을 가지고 계획과정을 지원·보조하는 조언자로 의사결정의 권한이 없기 때문에 계획의 집행 가능성을 높이기 위해 시민들을 계획과정에 참여시키는 것만이 계획의 집행가능성을 높일 수 있다. 따라서 계획가들은 광범위하게 분배된 권력과 대립하는 이해관계 속에 있으며 이들은 직업적인 역할에 따라 중립적인 공무원으로서의 계획가, 지역사회 합의형성자로서의 계획가, 기업가로서의 계획가, 옹호자로서의 계획가로 구분해 볼 수 있다고 하였다.

이 연구는 도시재생활성화계획안 수립과정에 참여한 공무원과 용역사, 그리고 도시재생사업을 총괄하는 총괄계획가와 이를 보조하는 자문계획가들이 진행한 회의자료의 내용분석을 통해 공무원, 용역사, 그리고 총괄·자문계획가들이 실제 수행한 도시계획가의 역할에 대하여 분석하였다.

회의는 2014년 12월부터 2016년 12월 현재까지 주 1회 간격으로 총 85회 진행되었으며, 도시재생사업이 진행되면서 회의과정에서 논의되는 주요내용의 변화와 함께 참여자들의 역할도 변화하는 특성이 있음을 고려하여 사업의 전체 진행과정과 도시재생활성화계획안 수립 전·후, 그리고 사업 시행 단계별 도시계획가의 역할을 Levy(2003; 서충원 역 2013)의 계획가의 유형(중립적 행정활동가, 지역사회의 합의형성자, 기업가, 옹호자)으로 구분하였다.

4) 도시재생사업은 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분된다. 사업 유형에 따라 예산의 규모가 달라지는데, 공공의 선투자를 통해 민간투자를 유도하고 만관이 협력하여 경제 거점을 형성하는 도시경제기반형, 특화사업을 고도화 시키는 근린재생 중심시가지형 보다 주민참여를 기반으로 하는 일반 근린재생형 도시재생사업의 참여자들이 주민의 의견을 좀 더 적극적으로 반영하기 위하여 노력할 것으로 판단하였다.

5) 서울시는 '해방촌 도시재생 실행방안 수립'을 위하여 2014년 12월 1차 용역발주(289,000천원)를 하였으며, 2016년 3월 2차로 '해방촌(용산2가동) 도시재생 활성화계획 수립' 용역(115,940천원)을 발주하였다.

II. 이론적 고찰

1. 계획가의 역할

Tugwell(1940)은 계획이 정치를 대체하고 정부의 행정, 입법, 사법 기능에 네 번째로 계획을 추가할 것을 주장하였다. 비합리적인 사회에서 합리성을 추구하는 계획이 지도자의 역할을 수행해야 한다고 하였으며, Mannheim(1951)은 비합리적인 사회에 합리적 지배가 필요하고 전문가에 의해 계획된 합리적 사회변화의 필요성을 주장하였다. 1920년대와 1930년대 미국은 계획을 정치와 분리하고 합리적 판단이 정치적 조정보다 우선하도록 하였으며 부패로부터 격리되도록 하였다(Levy, 2003; 서충원 역 2013). 합리적 계획모형에 따르면 계획가들은 기술적 합리성, 전문가주의, 가치중립성 등을 추구하고 기술적 전문가로서 역할을 수행해야 한다.

그러나 합리적 계획모형은 계획의 정치적 측면을 전혀 고려하지 못하고 있다는 비판을 받고, 계획의 기술적 역할이 주민의 참여를 불가능하게 한다는 문제점을 가져오면서 계획과정에서 주민들을 소외시킨다는 비판이 제기되었다(Banfield, 1959; Altshuler, 1965). 이에 계획과 관련한 복잡하고 다양한 지역 문제 해결을 위하여 최근 대두된 협력적 합리주의는 다양성, 상호의존성, 진실한 대화를 기본요건으로(Booher & Innes, 2010; 2011) 가능한 많은 이해관계자들을 배척하는 것보다 참여시킴으로써 공동의 이해에 도달하는 것을 목표로 하였다. 합리적 계획모형에 따른 전문가의 기술적 역할보다 가치와 이해관계 등의 문제에 적극적 개입을 통해 계획의 효율성을 높이고(Vasu, 1979), 현실적으로 계획가들이 정치적 역할을 할 수 밖에 없는 상황에서 계획가의 정치적 성격이 불가피함

이 강조(Christensen, 1993) 되면서, 기존의 기술적 전문가로서 계획가의 역할을 비판하고 정치적 계획가로서의 역할이 강조되었다.(Vasu, 1979; Grange, 2012)

계획가의 성향에 따른 기술적 전문가의 역할과 정치적 계획가의 역할에 대한 이분법적 논의에서 이를 모두 필요로 하는 통합적 역할에 관한 연구가 진행되었다.(Baum, 1980; Tips, 1986)

기술적 전문가와 정치적 계획가에 대한 내용을 중심으로 도시계획 관련학과에 재학중인 학생과 현업에 종사하고 있는 도시계획가를 대상으로 전문가의 역할에 대한 설문조사 결과 대부분 통합적 역할로 인식하고 있었으며, 공직에 있는 경우 정치적 계획가, 연구원 또는 용역사에 근무하는 경우 기술적 전문가의 역할로 인지하고 있으나, 합리적 계획모형만으로 더 이상 계획가의 역할을 규정할 수 없고 정치적 성격을 설명할 수 있는 새로운 패러다임의 필요성을 주장하기도 하였다(정주철, 2015).

도시계획가의 역할은 앞서 언급한바와 같이 합리적 계획모형이 발전되어 기술적, 정치적, 통합적 역할로 구분되기도 하며, 계획가들에게 기대되는 가장 중요한 자질과 능력인 기술적 전문성과, 사회의 공간적, 정치적, 경제적 변화와 계획에 대한 접근방법의 변천에 따라 기술적 전문성과 관리적 역할 외 정치적 역할이 강조(Louis Albrechts, 1991)되기도 하였다. 정부와의 관계에서 계획가의 역할을 수행하고 연구기관 등을 통해 실무적 계획에 참여하며 계획가를 양성하는 학문적 계획가와 도시계획관련 연구 또는 전문 용역기관에 소속되어 참여하는 실무적 계획가 로 구분하기도 하였다.(최상철, 1983)

Levy(2003; 서충원 역 2013)에 따르면 계획가의 유형은 계획가에 따라, 장소에 따라 다르기 때문에 계획가들이 정확하게 어느 한가지 유형에 일

치한다고 할 수 없으나 직업적 역할에 따라 첫째, 정치적으로 중립적 입장에서 ‘지역사회가 무엇을 해야 하는가?’ 보다 지역이 요구하는 목표를 달성하는 방법과 어떻게 하면 잘 할 수 있는가를 제안하는 중립적 행정활동가, 둘째, 지역사회의 발전을 위해 비전을 제시하고 지역사회를 바람직한 방향으로 유도하고자 노력하는 지역사회 합의형성자, 셋째, 침체된 지역의 활성화를 도모하거나 민간투자를 증진시키기 위한 마케팅이나 협상, 그리고 재원조달과 같은 기업가적 역할을 수행하는 계획가, 넷째, 지역에서 자신들의 이익을 향상시킬 수 있는 정치적, 그리고 경제적 힘이 없는 집단이 있다는 견해에서 도출된 것으로 계획과정에서 사회적 약자나 대의명분을 옹호하는 역할을 하는 옹호자로서 계획가를 구분하였다.⁶⁾

기존 연구를 살펴보면 계획의 필요성에 대해서는 논란이 없으나 계획가에게 요구되는 역할에 대해서는 의견이 다양하며, 역할에 대한 연구는 실제 도시계획 수립과정에서 나타나는 전문가들의 역할에 대한 분석이 아닌 대부분 이론이나 역할 구분에 대한 설문조사에 그치고 있다.

이론과 실제 행동에는 차이가 있을 수 있다는 한계가 있기 때문에 전문가들이 역할을 잘 수행하고 있는지, 그리고 주민의 의견이 실제 도시계획 수립 과정에서 제대로 반영되고 있는지에 대한 보다 직접적인 평가가 요구되고 있다. 따라서 이 연구는 도시계획 수립에 영향을 미치는 도시계획가의 역할에 대한 내용분석을 통해 이론과 실무의 간극을 좁히는데 기여하고자 한다.

2. 도시계획 수립 과정에서 도시계획가 역할에 대한 상호이해의 중요성

선행연구를 살펴보면 정비계획 수립과정에 나타난 참여주체간의 갈등분석을 통해 계획과정에서 나타나는 불분명한 역할 문제로 인한 갈등이 존재하고(박은아, 2011), 주택재개발 사업은 사업관련 이해당사자 간 불신과 전문성 부족, 주민을 배제한 일방적 사업추진, 사업에 대한 미흡한 정보제공, 사회·경제적 약자인 소외계층의 배제, 그리고 검증되지 않은 감정평가에 대한 불신(김성연, 2011)을 갈등의 근본원인으로 보고 있다.

이는 단순히 정비사업이나 주택재개발사업에서 주민들에게 국한되는 갈등의 근본원인이 아니라 도시계획 수립 과정에 참여하는 도시계획가들이 겪게되는 갈등의 근본원인과 크게 다르지 않다.

시대와 연구자의 관점에 따라 다양하게 나타나는 갈등의 기능에 관한 견해는 고전적 접근방법에 따르면 개인과 조직에 유해한 것으로 갈등이 없는 것이 가장 바람직하고, 모든 갈등은 제거되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 그러나 갈등은 경우에 따라 순기능적일 수도 있다는 점에서 모든 갈등이 문제가 되는 것은 아니며 이에 고전적 접근방법은 비판을 받고 있다. 다만 구체적으로 갈등의 순기능과 역기능이 뚜렷하게 구분되지 않으며, 시간의 흐름에 따라 변동될 수 있고 기준이나 가치관에 따라 그 입장을 달리할 수 있기 때문에 갈등은 개인이나 조직이 추구하는 가치를 포함하여 상대적으로 평가되어야 하는 것이다.(조석준, 1993) 전통적인 갈등해소방법으로는 문제해결, 설득, 협상, 정치 등이 있으며(March&Simon, 1958), 갈등조장 수단

6) Levy는 계획가의 다섯 번째 유형으로 정치, 경제적 변화의 촉진을 계획의 바람직한 장기 목표로 보는 급진적 변화의 주체로서 계획가를 제시하였으나 급진적 변화의 주체로서 계획가의 견해를 가지고 있는 경우는 거의 없다(서충원, 2013). 이 연구 역시 급진적 변화의 주체로서 계획가의 유형을 제외하고 분석을 진행하였다.

으로는 정보전달의 억제 또는 과다한 정보의 전달, 조직구성원의 유동, 직위간 관계 재정립, 상호견제 등이 있다.(오석홍, 1991)

계획이론의 발전에 따라 계획가의 역할 변화와 계획과정에서 인지하게 되는 갈등의 원천 및 갈등 상황을 분석하여 합리적인 계획 활동을 저해하는 갈등을 효과적으로 관리하는 전략을 찾고자 하였으며, 도시계획 전 과정은 객관적이고 과학적인 토대 위에서 진행되는 것이 바람직하나 실제 도시계획 수립 과정에서 참여자들은 윤리적 규범과 정치적 상황이 가져오는 괴리속에서 본인의 역할에 대한 갈등을 겪고 있다고 하였다(김종주, 1999)

참여자들의 전문성 부족(혹은 부족하다는 인식), 불명확한 역할분담, 일방적 사업추진, 정보의 비공개 등은 참여자들 사이에 갈등요인으로 작용한다. 따라서 이러한 갈등을 최소화하기 위해 참여자의 역할에 대한 고찰이 선행될 필요가 있다.

3. 소결

선행연구를 살펴본 결과 도시계획가 역할의 중요성에 대해서는 논란의 여지가 없으며, 계획 수립 과정에서 도시계획가들은 불분명한 역할의 인식 등으로 다양한 갈등을 겪고 있음을 확인하였다.

정주철(2015)은 도시계획가의 역할 인식 관련 설문조사를 시행하였으나, 이상적으로 생각하는 방향에 대한 인식조사로 학문적 탐구와 실행이 차이가 있음을 반영하지 못했다는 한계가 있다.

합리적 도시계획 수립을 위해서는 도시계획가들 사이에 발생하는 갈등에 대해 효과적인 관리와

원만한 관계 유지가 바람직하다. 그러나 갈등의 원인으로 작동하고 있는 도시계획가들의 역할에 대한 실태분석은 가장 기초적이고 우선 진행되어야 함에도 이에 대한 연구는 아직까지 미흡한 실정이다.

따라서 도시계획 수립과정에 나타나는 도시계획가들의 역할을 좀 더 직접적이고 적극적인 방법으로 살펴볼 필요에 따라, 이 연구는 해방촌 도시재생 활성화계획 수립을 위해 진행되는 회의과정에서 도시계획가들이 실제 어떠한 역할을 하고 있는지 회의록 자료를 중심으로 내용분석을 수행하였다. 이를 통하여 도시계획가들의 역할을 살펴보고 더불어 전문가⁷⁾의 의견이 도시계획 수립 과정에서 어느 정도 반영되고 있는지 알아보고자 한다. 이 연구는 도시계획가의 역할을 이해하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

III. 도시계획 수립 과정에서 도시계획가의 역할 분석

1. 해방촌 사례 개요

해방촌 일대는 한국전쟁 이후 피난민들의 정착지였으며, 산업화 시대 지방에서 이주한 사람들이 정착했던 지역으로 현재 이태원, 경리단길과 인접하여 타 지역에 비하여 외국인의 비율이 높으며, 다양한 문화가 공존하고 있다. 도시관리계획상 남산 최고고도지구로 지정되어 노후화가 진행되고

7) 주민참여는 주민의 생존권이나 최저생활수준 유지 등을 위하여 정책수립 과정에서 정치적 권력의 재분배를 통한 사회적 불의를 시정하고자 법적으로 보장받고 있으며, 정부가 정책결정 과정에서 지역주민의 의견에 귀 기울이고 공익과 지역의 이익사이에 상충되는 부분이 있는 경우 최상의 방식으로 해결하는 것을 의미한다. 그러나 실제 다양한 이유로 정부와 주민은 대립구도를 유지하고 있으며, 주민이 지역사회의 다양한 정보와 자원을 가지고 있음에도 정부는 외부인인 전문가의 과학적 견해를 주민의 의견보다 우선시 하고 있다.(Kuntala, 2004)

있는 구릉지형 주거지임을 감안하여 서울시는 해방촌 일대를 일반 근린재생형 도시재생지역으로 지정 하였다. 본 사업은 2016년부터 2020년까지 총 100억의 예산(국비 50억, 시비 50억)을 지원하는 사업으로 안전하고 쾌적한 주거환경 개선, 해방촌 공동체 활성화 그리고 지역경제 활성화를 위해 총 8개의 마중물 사업이 계획되었다(표 1, 표 2 참조).

〈표 1〉 사업개요

구분	주요내용
위치 및 면적	· 서울시 용산구 용산2가동 일대 (면적:332,000㎡)
도시관리계획	· 제1, 2종일반주거지역, 최고고도지구 (-1.5m이하, 12m이하, 20m이하)
사업기간	· 2016년 ~ 2020년(총 5년)
사업비	· 총 100억(국비 50억, 시비 50억)

2. 도시재생사업 참여자 현황 및 역할

도시재생전략계획수립권자는 도시재생활성화계획 관련 사업추진 지원 및 도시재생활성화지역 내

주민의 의견조정, 교육프로그램 운영과 관련하여 도시재생지원센터를 설치할 수 있다.⁸⁾ 도시재생지원센터는 공공과 민간의 중간지원 조직으로 효율적 운영을 위해 공무원을 파견⁹⁾하고 총괄 및 분야별 자문계획가, 용역사 그리고 주민협의체로 구성¹⁰⁾된다. 공무원은 주민이 주도적으로 도시재생 사업에 참여할 수 있도록 지원방안을 제시하고, 용역사는 지역현황 조사 및 분석, 그리고 도시재생 실행계획을 수립한다.¹¹⁾ 총괄계획가는 사업 전체를 기획·총괄·조정하며, 주민의 적극적 참여와 합의형성을 위하여 주민들의 다양한 의견을 수렴하고, 지역의 공감대 형성 및 합의를 위한 의견과 갈등을 조정하고, 분야별 자문계획가는 주요 정책수립 및 방향성에 대한 자문 등을 통해 총괄계획가를 지원한다. 주민주도의 도시재생을 추진하기 위하여 구성된 지역주민의 대표기구인 주민협의체는 주민의 적극적 참여를 통해 주민의 의견을 모으고 지역의 공감대를 형성하여 합의형성이 이루어질 수 있도록 갈등을 조정하며, 주민의 의견을 도시재생지원센터에 전달하는 등 주민의 입장을 대변하고 공공

〈표 2〉 해방촌 도시재생활성화계획 마중물사업 및 예산

연번	사업명	사업내용	예산
1	주민역량강화 지원사업	· 공모사업 등을 통한 마을현안에 대한 주민참여 도모	5.5억
2	마을공동체 규약마련 사업	· 주민들의 소속감 향상 및 마을에 대한 자긍심 고취	1.5억
3	주민공동이용시설 조성사업	· 주민거점시설 확보	31.23억
4	신흥시장 활성화 사업	· 시장과 문화예술 기능의 복합화를 통한 독창적 장소 조성	8.35억
5	공방/니트산업 특성화 지원사업	· 지역산업 활성화 도모	3.15억
6	해방촌 테마가로 조성사업	· 골목길 보행환경 개선 및 단계별 보행루트 확보	21.71억
7	안전한 생활환경 조성사업	· 범죄, 교통사고 등 지역 내 취약지역 환경 개선	13.95억
8	녹색마을 만들기 지원사업	· 녹색주거환경 조성	14.61억
합계			100억

8) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제11조, 시행령 제14조 ~ 제15조, 「도시재생활성화 및 지원에 관한 조례」 제9조~제11조.

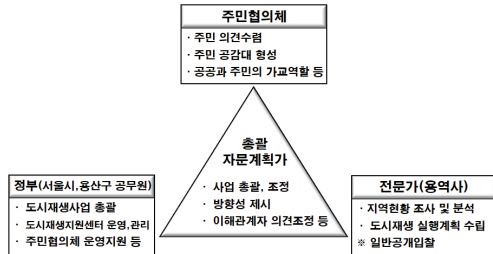
9) 「서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제9조.

10) 「해방촌 도시재생사업 실행조직 구성운영계획」, 서울시 주거재생과(2015.3.25.)

11) 「해방촌(용산2가동) 도시재생 실행방안 수립용역 과업내용서」, 서울시 주거재생과(2014.10.)

과 지역주민의 가교역할¹²⁾을 한다(그림 1 참조).

〈그림 1〉 도시재생사업 참여자의 역할



이 연구는 해방촌 도시재생사업 추진 관련 정기적으로 주 1회 진행한 소통회의 회의록 자료를 이용하여 회의 참석자인 공무원, 용역사, 총괄·자문계획가가 도시계획 수립 과정에서 나타나는 역할에 대하여 살펴보았다. 2014년 12월부터 2016년 12월 까지 해방촌 도시재생사업을 진행하는 과정에서 서울시 담당은 2회에 걸쳐 인사발령¹³⁾이 있었고, 그 외 용산구와 용역사, 총괄 및 자문계획가의 변경은 없었다.

3. 자료구축 및 분석방법

이 연구는 도시계획 수립 과정에 관여하는 도시계획가의 역할에 대한 실태분석으로 해방촌 도시재생사업 추진과 관련하여 2014년 12월부터 2016년 12월까지 약 2년 동안 총 85회 진행¹⁴⁾된 회의록 자료에 대하여 내용분석을 진행하였다. 회의 참여자는 서울시와 용산구 공무원, 용역사, 총괄·자문계획가로 이들을 공무원, 용역사, 총괄·자문

계획가 총 3그룹으로 구분하였다.

회의는 총괄계획가가 주도하였으며, 다양한 의견제시 및 논의는 자유롭게 진행되었다. 회의록은 용역사에서 작성 하였으며, 용산구는 회의결과에 대하여 내부결재를 진행¹⁵⁾하였다.

회의록에는 참여자들이 논의한 내용들이 정리되어 있고, 총 531개의 '주요내용'으로 구분하였다. 회의진행 과정에서 참여자들이 각각 어떠한 발언을 하고 있는지를 살펴보고 이를 유사한 내용으로 범주화한 뒤에 직업별 역할에 따라 각각 중립적 행정활동가, 지역사회 합의형성자, 기업가, 옹호자의 4가지 역할로 구분(서충원, 2013)하였으며, 각 회의 차수별로 참여자의 역할에 대한 빈도수를 측정하였다.

참여자의 역할은 첫째, 지역에서 요구하는 사항에 대하여 해결방안을 제시하거나 당연히 해야만 하는 일을 하는 중립적 행정활동가이다. 예를 들어 이 연구에서는 예산(안)이나 도시재생지원센터의 운영방안에 대한 논의, 법적 절차의 이행과 같은 일반적인 사항과 각종 보고회나 공무원들이 추진하는 홍보, 그리고 주민협의체의 운영방안 등에 대한 사항을 논의할 때 참여자가 중립적 행정활동가의 역할을 나타내는 것으로 분류하였다.

둘째, 옳다고 판단되는 방향으로 지역사회를 유도하는 지역사회 합의형성자로서 계획가는 계획 수립 과정에서 지역의 비전과 목표를 설정하고 주민들의 다양한 의견에 대한 논의를 통해 합의점을 찾는 역할을 한다.

셋째, 기업가로서 계획가는 영향력 있는 주민에게 우선으로 사업을 홍보하거나 사업의 실현가능

12) '서울형 도시재생 시범사업 도시재생활성화계획 수립 가이드라인', 서울시(2016. 1)

13) 서울시의 해당 인사발령은 해방촌 도시재생사업 담당자의 인사고충심사 청구에 따라 진행되었다.

14) 도시재생활성화계획 수립 전 : 총 51회, 도시재생활성화계획 수립 후 : 총 34회

15) 공무원이 회의록 자료를 인위적으로 수정 또는 보완하지 않았다.

성 검토, 민간투자 자본을 영입하기 위한 논의들 함으로써 침체된 지역의 재활성화를 도모한다. 예를 들어 주민들은 지역의 숙원사업인 주차문제 해결을 위하여 주차장 시설의 복합화를 건의하였다. 이와 관련하여 서울시 토지에 용산구 예산을 집행해야 하는 문제가 발생하면서 용산구는 서울시 토지 매입 후 사업 시행을, 서울시는 토지 소유권 변동 없이 용산구에서 사업을 시행할 것을 요구하였다. 해당 사례는 행정활동이나 합의형성을 위한 참여자들의 역할로 구분되기보다 정치적 성향을 나타냄을 감안하여 이 연구는 이를 기업가의 역할로 구분하였다.

마지막으로 지역 내 외국인을 대상으로 사업을 홍보하거나 내·외국인 소통을 지원하는 방법을 논의 하는 등 사회적 약자나 소수의 의견을 대변하는 경우 옹호자로서 계획가의 역할을 하고 있는 것으로 구분하였다(표 3 참조).

이 연구는 회의 진행과정에서 나타난 분위기와 맥락 등을 파악하여 참여자들의 역할을 객관적으로 구분하였다. 예를 들어 언급된 ‘주요내용’이 동일한 교육이나 홍보에 대한 논의라 하더라도 서울시 주최로 진행되는, 당연히 참여해야 하는 행사에 대한 논의가 진행되는 경우 중립적 행정활동가¹⁶⁾로, 순수하게 지역 내 주민들에게 사업에 대한 흥

〈표 3〉 참여자 역할 구분

역 할	구 분	세 분 화
중립적 행정 활동가	행정절차	· 국토부 도시재생사업 지원관련 : 사업제안서 제출, 관문심사 진행 등 · 도시재생활성화계획 수립에 따른 행정 절차 관련 : 공청회, 시의회 의견청취 등
	행정사항	· 공무원 업무분장(서울시 : 사업 총괄, 용산구 : 현장관리) · 예산과목 변경, 이월가능 여부 검토 및 추진방안 모색 · 도시재생지원센터 인력충원, 센터 역할 정립 · 주민공동이용시설 매입 검토 · 신흥시장 소유자 동의서 징구 등
	시·구보고	· 서울시 : 사업별 추진현황 및 계획 · 용산구 : 착수보고 등
	현황조사	· 지역현황 조사 및 주민동향 파악(설문 포함)
	주민홍보	· 현장시장실, 도시재생협력장터, DDP전시회 등 서울시 추진행사 관련 논의
	주민협의체 구성·운영	· 주민협의체(분과별, 전체운영위원회 등) 구성 및 운영방법, 회원모집 방안 · 회원가입 신청서 양식(내용), 주민협의체 임원 선정 방안 논의 등
지역사회 합의 형성자	비전·목표설정	· 사업의 비전·목표 설정
	주민홍보	· 도시재생 소식지 제작 및 배포방안 · 도시재생사업 홍보방안 · 해방촌 축제 기획 · 주민설명회 추진 등
	주민교육	· 마을배움터 등 주민교육 추진방안 · 타 지역 답사 및 워크숍 추진 등
	간담화위원회	· 간담회 추진(주민 또는 행정 관계자) · 전체, 분과위원회 상정안건 논의
기업가	주민홍보 (마케팅)	· 우선 홍보 대상주민 선정(지역 내 영향력 있는 주민 위주) · 주민협의체 임원들과 사전 논의 진행 · 주민협의체 회원수 증가 방안 검토 등
	계획 수립 및 실행방안(협상)	· 주민의견(도로개설 및 포장, 오거리 신호등 설치 등) 논의 · 용산구 행정지원협의회 개최 및 기술적, 행정적 검토결과 논의 등
	재원조달	· 구비확보 요청 · SH공사 참여가능 사업 검토 · 주민참여예산 확보 · KT 협력사업 간담회
	정치적	· 주차장 복합화
옹호자	주민참여	· 지역 내 소모임을 대상으로 재생사업 홍보(외국인 모임, 해방촌 밥상모임 등) · 내·외국인 소통지원

16) 해방촌 지역주민들과 합의형성을 위한 도시재생사업 홍보라기 보다 서울시에서 진행하는 행정의 일부로 지역주민들에게 주어진 ‘당연히 해야만 하는 일’로 구분할 수 있으므로 중립적 행정활동가로 구분하였다.

보를 진행(소식지 배포 등) 하는 경우 지역사회 합의형성자로, 영향력 있는 지역의 주민들이나 주민 협의체 임원들(직능단체 회원)에게 전략적이고, 의도적으로 사전에 사업에 대한 홍보를 하는 경우 기업가의 역할로 구분하는 등 회의 과정에 나타난 상황에 따라 참여자의 역할을 다르게 구분하였다. 또한 사업 추진을 위해 구성한 분과 및 전체운영위원회 운영 및 구성방안은 계획가의 중립적인 행정활동으로 구분하고, 분과 및 전체운영위원회에서 논의된 안전에 대한 검토는 지역사회 합의형성을 위한 역할로 구분하였다. 확보된 예산에 대한 예산과목 변경 등 행정적 처리가 요구되는 예산(안)에 대한 논의는 중립적인 행정활동가로, 국비 및 구비 확보, 민간의 투자를 도모하기 위한 논의는 기업가의 역할로 구분하였다.

이 연구는 계획수립 과정에서 공무원에 법에 따라 행정절차를 이행하는 중립적 행정활동가로서 계획가의 역할을, 용역사는 과업을 달성하기 위한 목표 지향적인 기업가의 역할을 그리고 총괄·자문계획가는 지역 주민의 합의형성이나 소수의 입장을 대변하는 계획가의 역할을 수행 하고 있을 것으로 여기고 있다.

내용 분석(Content Analysis)은 비구조화된 커뮤니케이션 자료를 유형별 체계를 이용하여 분류하고 면밀한 해석을 통해 결론을 추론해 나가는 연구 방법으로 방대한 기록들을 연구용으로 체계화

시키는 자료구축 방법이나, 기록물이 나타내고 있는 상징을 총체적으로 파악하는데 한계가 있다는 지적이 있다(Altheide, 1996). 또한 양적 내용 분석이 텍스트 요소의 다양한 의미를 간과할 수 있다는 우려도 제기되고(Mayring, 2000), 하나의 범주에 텍스트 요소를 모두 포함하는 것은 복합성이 현저히 축소 될 수 있음(Gläser & Laudel, 2010)이 지적되고 있다. 그러나 연구자는 2년 이상 회의 과정에 직접 참여하여 회의 과정에서 발생한 맥락과 내용의 복합성에 대하여 충분히 이해할 수 있었으며, 텍스트의 총체적, 복합적 그리고 상징적 의미를 파악함으로써 내용분석의 정확도를 높이고 연구방법의 한계를 극복하고자 하였다.

4. 분석결과

1) 도시계획 수립 과정에서 도시계획가의 역할

계획 수립에 영향을 미치는 도시계획가의 역할 변화를 살펴보기 위하여 계획수립 및 사업이 진행되는 약 2년간 기록된 회의록 자료를 분석하였다.

분석결과 첫째, 계획수립 과정에 나타난 회의록의 '주요내용' 빈도수는 각 64.4%, 29.8%, 5.8%로 공무원, 총괄·자문계획가, 용역사 순으로 계획수립 과정에 참여하였다(표 4 참조). 특히 용역사

〈표 4〉 참여자의 역할구분

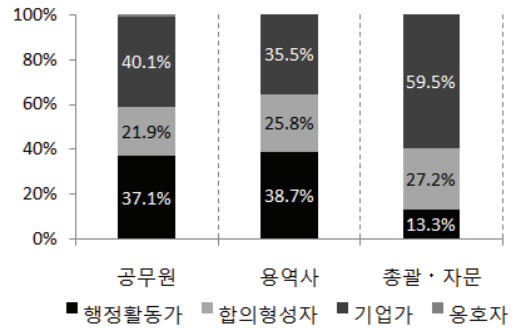
역할구분 참여자구분	행정활동가		합의형성자		기업가		옹호자		합계	
	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비
공무원	127	37.1% (79.4%)	75	21.9% (59.5%)	137	40.1% (56.6%)	3	0.9% (100%)	342	64.4%
용역사	12	38.7% (7.5%)	8	25.8% (6.3%)	11	35.5% (4.5%)	0	- (0%)	31	5.8%
총괄·자문	21	13.3% (13.1%)	43	27.2% (34.1%)	94	59.5% (38.8%)	0	- (0%)	158	29.8%
합계	160	30.1%	126	23.7%	242	45.6%	3	0.6%	531	100%

는 회의 진행과정에서 '주요내용'으로 언급된 내용의 빈도수가 불과 5.8%로 다른 참여자에 비하여 회의 진행과정에 별다른 의견을 제시하지 않고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 연구기간 동안 회의에 참석한 도시계획가 모두 계획수립 과정에서 대부분 기업가의 역할을 나타내고 있었으며, 공무원과 용역사는 기업가, 행정활동가, 합의형성자, 옹호자 순으로, 총괄·자문계획가는 기업가, 합의형성자, 행정활동가 순으로 계획가의 역할을 수행하고 있었다. 셋째, 옹호자로서 계획가의 역할을 제외하고 공무원과 용역사는 행정활동가, 합의형성자, 기업가로서 계획가의 역할을 비교적 균등하게 수행하였으며, 총괄·자문계획가는 회의진행과정에서 대체적으로 기업가로서 계획가의 역할(59.5%)을 수행하였다. 넷째, 참여자들에게 옹호자로서 계획가의 역할은 거의 나타나지 않았으며, 이는 공무원에게서만 극히 미비하게(1% 미만) 나타났다.

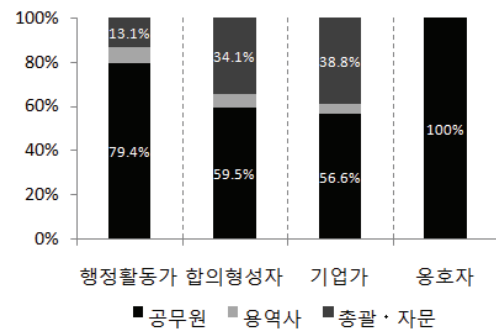
우리는 보편적이고 암묵적으로 계획수립 과정에서 공무원은 법에 따라 행정절차를 이행하는 중립적 행정활동가로서 계획가의 역할을, 용역사는 과업을 달성하기 위한 목표 지향적인 기업가의 역할을 그리고 총괄·자문계획가는 지역 주민의 합의형성이나 소수의 입장을 대변하는 계획가의 역할을 수행하고 있을 것이라고 여기고 있다.

그러나 분석결과를 살펴보면 계획수립 과정에서 중립적 행정활동가로서 계획가의 역할을 할 것으로 예상되었던 공무원은 용역사나 총괄·자문계획가와 같은 전문가 보다 더 기업가의 역할을 수행하고 있었으며, 옹호자로서 계획가의 역할은 공무원에게서만 나타났다(그림 2, 그림 3 참조).

〈그림 2〉 참여자 구분에 따른 역할 구성비



〈그림 3〉 역할 구분에 따른 참여자 구성비



2) 계획 수립 전·후 도시계획가의 참여태도 및 역할

계획 수립¹⁷⁾ 전·후 도시계획가의 역할에 대한 변화가 있을 것으로 예상됨에 따라 계획 수립 전·후 공무원과 용역사, 그리고 총괄·자문계획가의 참여태도와 역할에 대하여 분석하였다.

계획 수립 전 단계는 계획의 비전과 목표 설정을 위한 지역사회 합의형성자로서 역할이 강조되고, 계획 수립 후에는 사업시행 방안을 모색하기 위한 기업가로서 계획가의 역할이 강조될 것으로 예상하였다. 또한 계획 수립 전·후 모두 계획수립을 위한 절차 진행에 따라 중립적 행정활동가로서 계

17) 해방촌 도시재생지역은 서울시에서 도시재생활성화지역으로 지정(2015.12.10.)하고, 국토교통부 도시재생특별위원회를 거쳐 국비지원 사업으로 선정(2016. 4.18)되었다. 국토교통부 제1차 관문심사(2016. 2.29.) 당시 제출된 계획(안)과 최종 결정 고시(2017. 5.11.)된 계획의 차이가 없으므로 이 연구는 2016. 2.29일을 도시재생활성화계획이 수립된 시기로 보았다.

획가의 역할이 유사하게 나타날 것으로 예상하였다.

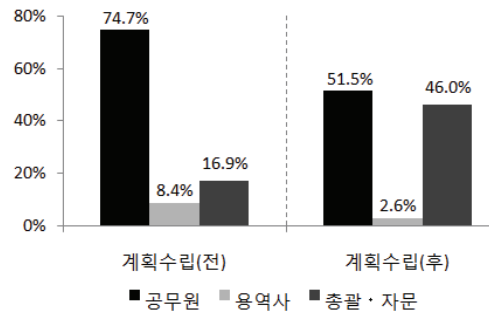
분석결과 사업계획 수립 전·후 회의록에 나타난 참여자들의 참여행태는 <표 5>와 같다.

<표 5> 사업계획 수립 전후 참여자의 참여행태

구분	계획수립(전)		계획수립(후)		합계	
	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비
공무원	221	74.7%	121	51.5%	342	64.4%
용역사	25	8.4%	6	2.6%	31	5.8%
총괄 자문	50	16.9%	108	46.0%	158	29.8%
합계	296	55.7%	235	44.3%	531	100%

첫째, 계획 수립 전 단계에 참여자들은 좀 더 적극적으로 참여하였으며, 둘째, 계획 수립 전·후 모두 용역사나 총괄·자문계획가에 비하여 공무원이 차지하는 비중이 가장 높았다. 셋째, 계획 수립 후 공무원과 용역사의 참여정도는 계획 수립 전에 비해 각각 31%, 69.8% 감소하였고, 총괄·자문계획가의 참여정도는 계획 수립 전보다 계획 수립 후 172.1% 증가함으로써 계획 수립 후 공무원과 용역사의 역할은 감소하고 총괄·자문계획가의 역할은 증가한 것을 확인할 수 있다.(그림 4 참조)

<그림 4> 사업계획 수립 전·후 참여자의 참여행태



도시계획 수립 과정에 나타난 참여자들의 역할은 <표 6>에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 공무원은 계획수립 과정에서 계획 수립 여부와 상관없이 모든 역할에서 가장 적극적으로 개입하였으며, 둘째, 계획 수립 전 단계에서 용역사의 행정활동가로서 계획가의 역할을 제외하고는 총괄·자문계획가가 용역사보다 적극적으로 계획수립 과정에 관여하고 있었다. 셋째, 계획 수립 후 공무원과 용역사의 역할은 감소하였으며, 총괄·자문계획가는 옹호자로서 계획가의 역할을 제외하고는 이와 상반되는 결과를 나타냈다. 넷째, 계획 수립 전후 참여자들의 기업가적 역할에 대한 '주요내용' 빈도수 구성비는 모든 참여자에게서 가장 크게 변화한 역할¹⁸⁾로 나

<표 6> 계획 수립 전·후 참여자의 역할

구분	사업계획 수립 전										사업계획 수립 후									
	행정활동가		합의형성자		기업가		옹호자		합계		행정활동가		합의형성자		기업가		옹호자		합계	
	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비	빈도수	구성비
공무원	73	82.0%	51	67.1%	94	73.4%	3	100%	221	74.7%	54	76.1%	24	48.0%	43	37.7%	0	0	121	51.5%
용역사	10	11.2%	5	6.6%	10	7.8%	0	0.0%	25	8.4%	2	2.8%	3	6.0%	1	0.9%	0	0	6	2.6%
총괄 자문	6	6.7%	20	26.3%	24	18.8%	0	0.0%	50	16.9%	15	21.1%	23	46.0%	70	61.4%	0	0	108	46.0%
합계	89	30.1%	76	25.7%	128	43.2%	3	1.0%	296	100%	71	30.2%	50	21.3%	114	48.5%	0	0	235	100%

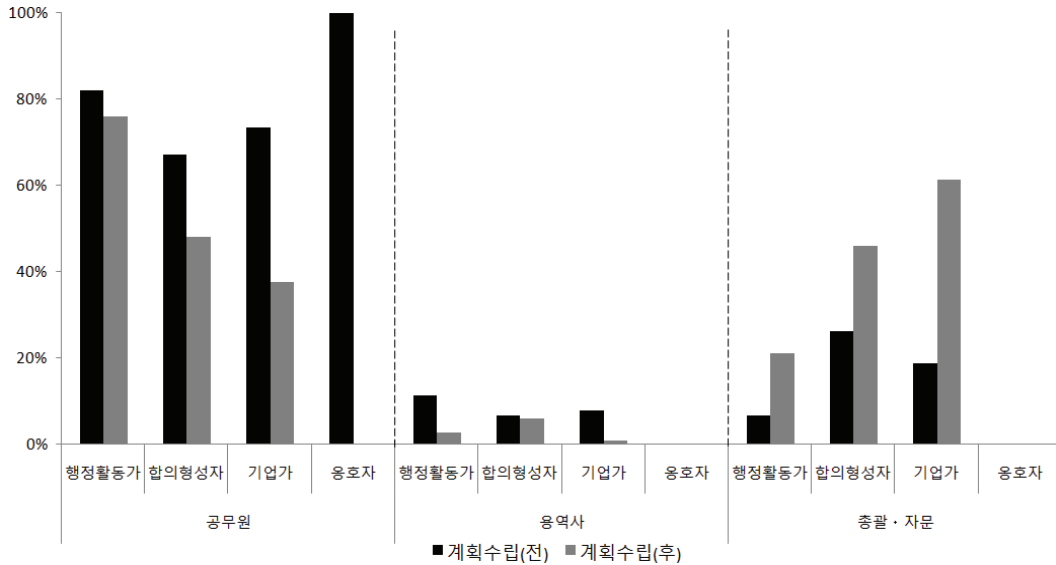
18) 회의 진행과정에서 옹호자로서 계획가의 역할은 그 빈도수가 극히 저조하게 나타났다. 또한 계획 수립 전 단계에 공무원에게서만 나타난 점을 감안하여 분석대상에서 제외하였다.

타났으며 공무원과 용역사는 사업계획 수립 전보다 각각 48.6%, 88.8% 감소하였고, 총괄·자문계획가는 227.5% 증가하였으며 다섯째, 옹호자로서의 역할은 사업계획 수립 전 공무원에게서 발생하였다(그림 5 참조).

3) 사업시행 단계별 도시계획가의 역할 분석

계획 수립 과정에 나타나는 도시계획가의 역할은 계획수립 과정에서 발생하는 주요 단계별로 변화가 있을 것으로 예상됨에 따라 사업시행 단계를 총 8단계로 구분¹⁹⁾하고 참여자의 역할에 대하여 분석하였다(표 7 참조).

〈그림 5〉 계획 수립 전·후 참여자의 역할



〈표 7〉 사업시행 단계 구분

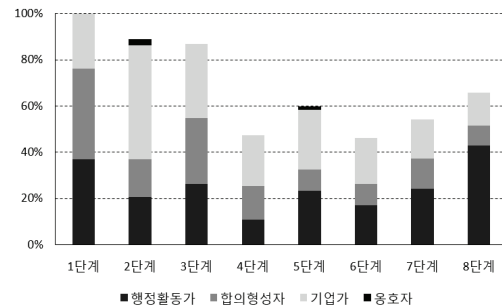
구분	분석기간	단계구분	주요내용 빈도수	비 고
1단계	2014.12.~2015. 2.	· 사업추진 방향 및 비전 설정, 협의체 구성방안 수립	38	총 51회
2단계	2015. 3.~2015. 6.	· 주민협의체 구성, 주민협의체 임원선출(제1기)	73	
3단계	2015. 7.~2015. 9.	· 분과위원회(경제, 주거, 공동체) 구성	53	
4단계	2015.10.~2015.12.	· 주민설명회	55	
5단계	2016. 1.~2016. 2.	· 국토교통부 관문심사, 도시재생활성화계획(안) 수립	77	총 34회
6단계	2016. 3.~2016. 6.	· 주민협의체 임원선출(제2기)	130	
7단계	2016. 7.~2016. 9.	· 도시재생사업 시행(테마가로 사업 등)	70	
8단계	2016.10.~2016.12.	· 공청회 개최	35	

19) 1단계: 사업추진 방향과 주민협의체 구성 및 운영방안을 논의하는 시기, 2단계: 지역의제와 관련하여 주민의 적극적 참여와 합의형성을 위한 의견 수렴, 지역주민의 공감대를 형성하고 다양한 의견과 갈등을 조정하는 역할을 추진하는 주민협의체 구성이 시작된 시기, 3단계: 도시재생활성화계획(안) 조정을 위한 분과위원회(경제, 주거, 공동체 분야) 구성 및 활동시기, 4단계: 주민총회 및 주민설명회 개최시기, 5단계: 도시재생활성화계획을 내부적으로(행정적으로) 확정하는 시기, 6단계: 제2기 주민협의체 임원 선출 시기, 7단계: 도시재생활성화계획 결정고시 이전에 도시재생사업이 실제 시작된 시기, 8단계: 도시재생활성화계획 결정을 위한 공청회 준비시기

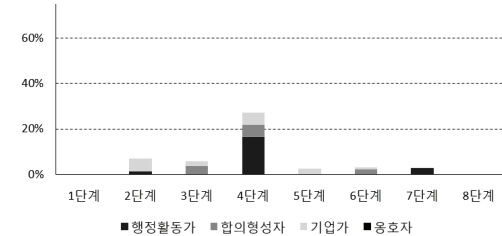
사업시행 단계별 참여자의 역할은 <표 8>에서 확인할 수 있다. 첫째, 사업계획이 수립되는 5단계 까지 공무원의 참여가 가장 높은 것으로 나타났다. 공무원은 사업추진 방향을 설정하고, 주민협의체 구성 방안에 대하여 논의하던 1단계에 중립적 행정활동가와 지역사회 합의형성자의 역할을 수행하였다. 지역주민의 의견을 모으고, 공감대를 형성하는 등 도시재생사업 추진과정에서 주민의 입장을 대변하기 위한 주민협의체 구성 및 임원선거를 진행한 2단계에는 기업가의 역할을 나타내고 있었으며, 주민들에게 사업을 홍보하고 지역의제를 발굴하기 위한 분과위원회 구성단계(3단계)에는 중립적 행정활동가, 지역사회 합의형성자, 기업가의 역할을 수행하였다. 주민총회 및 도시재생활성화계획에 대한 주민설명회를 추진한 4단계에는 주로 기업가로서 계획가의 역할을 수행하였으며, 사업계획이 수립된 이후 공무원의 참여정도는 감소하였다. 둘째, 회의진행 과정에서 용역사는 다른 참여자에 비해 전반적으로 소극적 참여행태를 나타냈으며, 주민총회 및 주민설명회가 진행된 4단계에 중립적 행정활동가로서 계획가의 역할을 수행하였

다. 셋째, 사업계획이 수립되기 이전 시점까지 총괄·자문계획가는 소극적 참여를 보였으나 사업계획 수립 후 기업가로서 계획가의 역할을 나타냈다. 넷째, 옹호자로서 계획가의 역할은 공무원에게서 극히 일부 나타났다(그림 6, 7, 8 참조).

<그림 6> 사업시행 단계별 공무원의 역할



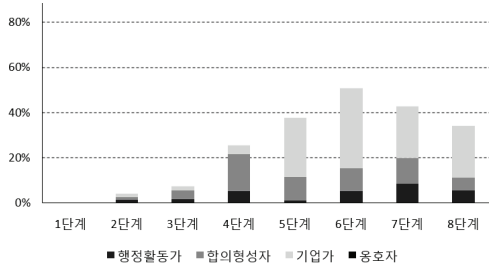
<그림 7> 사업시행 단계별 용역사의 역할



<표 8> 사업시행 단계별 참여자의 역할

주체	구분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계	7단계	8단계
공무원	행정활동가	36.8%	20.5%	26.4%	10.9%	23.4%	16.9%	24.3%	42.9%
	합의형성자	39.5%	16.4%	28.3%	14.5%	9.1%	9.2%	12.9%	8.6%
	기업가	23.7%	49.3%	32.1%	21.8%	26.0%	20.0%	17.1%	14.3%
	옹호자	0.0%	2.7%	0.0%	0.0%	1.3%	0.0%	0.0%	0.0%
	소계	100%	89.0%	86.8%	47.3%	59.7%	46.2%	54.3%	65.7%
용역사	행정활동가	0.0%	1.4%	0.0%	16.4%	0.0%	0.0%	2.9%	0.0%
	합의형성자	0.0%	0.0%	3.8%	5.5%	0.0%	2.3%	0.0%	0.0%
	기업가	0.0%	5.5%	1.9%	5.5%	2.6%	0.8%	0.0%	0.0%
	옹호자	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	소계	0.0%	6.8%	5.7%	27.3%	2.6%	3.1%	2.9%	0.0%
총괄 · 자문	행정활동가	0.0%	1.4%	1.9%	5.5%	1.3%	5.4%	8.6%	5.7%
	합의형성자	0.0%	1.4%	3.8%	16.4%	10.4%	10.0%	11.4%	5.7%
	기업가	0.0%	1.4%	1.9%	3.6%	26.0%	35.4%	22.9%	22.9%
	옹호자	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	소계	0.0%	4.1%	7.5%	25.5%	37.7%	50.8%	42.9%	34.3%
합계		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

〈그림 8〉 사업시행 단계별 총괄·자문계획가의 역할



IV. 결론

해방촌 도시재생사업은 주민과 공무원, 그리고 용역사와 총괄·자문계획가들이 이끌어가고 있다. 그리고 주민들의 적극적인 참여 유도과 효과적인 사업진행을 위하여 도시계획 수립 과정에서 공무원과 용역사, 총괄·자문계획가들은 정기적, 지속적으로 회의를 추진하고 있다. 이 연구는 도시계획 수립 과정에서 시간이 흐름에 따라 주로 논의되는 내용들이 변해가는 특성이 있음을 고려하여 참여자의 역할에 대하여 분석하고 공무원이나 용역사가 아닌 전문가의 의견이 도시계획 수립 과정에서 우선적으로 반영되고 있는지 살펴보았다.

분석결과 첫째, 참여자들의 다양한 의견이 교류되거나 협의가 진행되기보다 대체적으로 공무원 중심의 회의가 진행되었으며, 둘째, 공무원은 중립적 행정활동가와 기업가로서 계획수립 과정에 참여하고, 용역사는 공무원이 요청하는 사항에 대한 검토를 진행하는 등 중립적 행정활동가로서 계획가의 역할을 나타냈다. 총괄·자문계획가는 계획(안)

수립 후 참여의 정도가 보다 적극적으로 나타났으며, 주로 기업가로서 계획가의 역할을 수행하였다. 셋째, 옹호자로서 계획가의 역할은 계획(안) 수립 전에 극히 미비하게 공무원에게서 나타났으며, 넷째, 공무원의 의견에 대하여 전문가들은 의견을 제시하거나 조정하는 역할을 하지 못하였다. 지역 내 현안을 잘 알고있는 공무원의 견해와 다른 전문가들의 의견은 계획수립 과정에 반영되기 어려웠다.

과거 관이 주도하던 하향식 의사결정 방식에서 벗어나 주민의 의견이 반영되는 상향식 의사결정을 통하여 도시재생활성화계획을 수립하고자 하였으나 현실적으로 전문가들이 모인 회의에서도 아직까지 하향식 의사결정 방식이 나타났다.

결과적으로 도시계획 수립 과정에서 공무원, 용역사, 총괄·자문계획가들로 구성된 소통회의 내용 분석 결과 계획수립 과정에서 도시계획가의 역할을 아래와 같이 보완한다면 도시계획가의 역할에 대한 이상과 현실의 간극을 줄이고 보다 바람직한 도시계획을 수립할 수 있을 것으로 판단된다. 첫째, 도시계획 수립 과정에서, 총괄·자문계획가는 계획수립을 위한 사업진행 초기에 지역사회의 발전을 위한 비전을 만들어가는 합의형성자 및 침체된 지역의 재활성화를 위한 기업가적 역할을 적극적으로 수행할 필요가 있다. 해방촌 도시재생사업 사례에서 나타난바와 같이 총괄·자문계획가들이 사업계획 수립 후에 기업가적 역할을 수행하는 것은 이미 논의된 사항에 대하여 반복해야 하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 또한 계획이 수립된 이후에는 각 사업부서에서 별도 설계용역 등을 발주하여 사업이 진행되기 때문에 총괄·자문계획가가 참여할 수 있는 부분은 제한적²⁰⁾일 수밖에 없

20) 사업의 원만한 시행을 위하여 '행정지원협의회' 뿐 아니라 행정절차상 '디자인 심의 위원회' 등 다양한 위원회를 거쳐 사업내용이 보완 및 수정되며 추가적으로 사업의 기술적 검토를 위하여 관련분야의 전문가들로 구성된 '해방촌 기술 자문위원회'가 별도로 운영되고 있다. 총괄·자문계획가의 보다 명확한 역할 구분이 필요하다.

다. 둘째, 용역사의 업무범위를 명확히 해주어야 한다. 아직까지 공무원은 과업지시서를 확대·해석하여 도시계획 수립 과정에서 공무원이 처리해야 하는 사항까지 용역사의 검토를 요청하고 작성해 주기 바라고 있으며, 용역사는 이를 저항없이 받아들일 수 밖에 없는 것이 현실이다. 합의형성자나 기업가의 역할을 수행하는 것이 타당한 용역사에서 행정활동가의 역할만이 꾸준히 나타나는 것은 분명 바람직한 일은 아니다. 셋째, 보다 바람직한 도시계획을 수립하기 위해서는 공무원이 도시계획 결정 과정에서 계획 수립을 위한 기업가적인 역할 보다는 행정 본연의 역할인 중립적인 행정활동가로서 계획가의 역할에 충실하고 용역사와 총괄·자문계획가들이 사업에 대하여 보다 고민할 수 있는 환경을 제공해 주어야 할 것이다. 넷째, 도시계획 결정과정에서 대의민주주의의 실현을 위하여 참여자들은 옹호자로서 계획가의 역할을 좀 더 적극적으로 수행해야 할 것으로 생각된다.

추가적으로, 지역의 활성화를 목표로 진행되고 있는 도시재생사업에서 전문가는 기업가적 역할을 가장 많은 비중을 두고 그 역할을 수행하고 있음을 고려하여, 보다 효과적이고 실효성을 갖춘 도시계획가를 양성하기 위해서는 기업가적인 역할과 관련한 커리큘럼의 보완이 필요한 것으로 판단된다.

하나의 사례를 살펴본 이 연구로 도시계획 수립 과정에 참여하는 전문가들의 역할을 일반화할 수는 없지만 사례를 깊이 있게 내용 분석 했다는 점에서 의미가 있다. 향후 이러한 질적 연구가 충분히 축적된다면, 계획가의 역할에 대한 이해를 높이고 향후 도시계획가들의 나아갈 방향설정에 도움을 줄 것으로 기대된다.

참고문헌

- 강명구(역), 2015, 「UN-Habitat의 리더들을 위한 도시계획 개론」, 서울: 오씨에스도시건축사사무소(UN-Habitat, 2013, Urban Planning for City Leaders, 2nd ed.).
- 국토교통부·내건축도시공간연구소, 2016a, 「근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인」.
- 국토교통부·내건축도시공간연구소, 2016b, 「근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인」.
- 김성연·이영환, 2011, “주택재개발사업의 갈등원인 및 갈등 관리 방안”, 「국토계획」, 46(7): 21~35.
- 김중주, 1999, “도시계획가의 역할과 갈등에 관한 연구”, 「경주대학교 논문집」, 11: 149~169.
- 김찬호 외(역), 2016, 「내가 꿈꾸는 도시계획가」, 서울: 오씨에스도시건축사사무소(Michael Baye, Nancy Frank, Jason Valerius, 2010, Becoming Urban Planner, NJ: John Wiley and Sons International Rights, Inc).
- 박은아, 2011, “협력적 계획과정에서 나타나는 주체 간 갈등 및 조정에 관한 연구: 거점화산형 주거환경개선사업을 중심으로”, 경상대학교 대학원 석사학위논문.
- 서충원·변창흠(역), 2013, 「현대 도시계획의 이해」, 서울: 한울아카데미(Levy, J. M., 2003, *Contemporary Urban Planning*, NJ: Prentice Hall).
- 여흥구, 2006, “도시계획 전문가 육성을 위한 새로운 교육 제도”, 「도시정보」, 289.
- 오석홍, 1991, 「조직이론」, 서울: 박영사.
- 정주철, 2015, “도시계획가의 역할 인식에 관한 연구”, 「국토계획」, 50(6).
- 조석준, 1993, 「조직론」, 서울: 법문사.
- 최상철, 1983, “계획가, 계획교육과 프로페셔널리즘 : 한국적 현실과 전개방향”, 「환경논총」, 12: 53~64.
- Altshuler, A., 1965, “The Goals of Comprehensive Planning”, *Journal of the American Institute of Planners*, 31(3): 186~195.
- Banfield, E. E., 1959, “Ends and Means in Planning”, *International Social Science Journal*, 11(3):

- 361~368.
- Baum, H. S., 1980, "The uncertain consciousness of planners and the professional enterprise." *Plan Canada*, 20(1): 39~52.
- Christensen, Karen S., 1993, "Teaching Savvy", *Journal of the Planning Theory in the 1980's*, edited by Robert W. Burchell and George Sternlieb, 279~296, New Brunswick, NJ:Center for Urban Policy Research.
- Innes, J. E. and Booher, D. E., 2010, *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, chap.3.
- Innes, J. E., Booher, D. E., and Divittorio, S., 2011, "Strategies for Megaregion Governance: Collaborative Dialogue, Networks and Self-Organization, *Journal of the American Planning Association*", 77(1): 55~68.
- Levy, John M., 2010, "Contemporary urban planning.", *Taylor & Francis*.
- Louis Albrechts, 1991, "Changing Roles and Positions of Planners", *Urban Studies*, 28(1): 132~135.
- Mannheim, K., 1951, "Freedom, Power, and Democratic Planning", *London:Routledge and Kegan Paul*.
- Kristina Grange, 2012, "Shaping acting space : In search of a new political awareness among local authority planners", *Planning Theory*, 12(3): 225~243.
- Lahiri-Dutt, Kuntala, 2004, "I plan, you participate: A southern view of community participation in urban Australia.", *Community Development Journal*, 39(1): 13~27.
- March, James G. and Hebert A. Simon, 1958, *Organizations*, New York : John Wiley&Sons.
- Tips, W. E. J., 1986, "On the Relationship between the Uncertain Role Concepts of Third World Planners and the Substantive versus the Procedural Argument in Planning Theory", *Environment and Planning B : Planning and Design*, 13(3): 279~292.
- Tugwell, R. G., 1940, "The Superpolitical", *Journal of Social Philosophy*, 5(2), January.
- Vasu, Michael Lee, 1979, *Politics and Planning : A National Study of American Planners*, Chapel Hill : University of North Carolina Press.

원 고 접 수 일 : 2018년 7월 4일
 1 차 심 사 완 료 일 : 2019년 1월 22일
 2 차 심 사 완 료 일 : 2019년 8월 5일
 최종 원 고 채 택 일 : 2019년 8월 31일