

도시재생사업에서 발생하는 갈등 해소 방안에 관한 소고

A Study on Conflict Resolution Measures in Urban Regeneration Projects

김 기 혁*
Kim, Ki-Hyok
장 교 식**
Jang, Kyo-Sik

목 차

- | | |
|-------------------------------|------------------------|
| I. 들어가며 | IV. 갈등 해소를 위한 법제 개선 방안 |
| II. 도시재생사업의 갈등 양상과 사례 | V. 맺음말 |
| III. 외국의 도시재생사업 갈등 해소 법제와 시사점 | |

도시 공간의 기능 쇠퇴와 환경 악화에 따른 기존 도시 지역의 사회적·물리적 재구조화를 추진하는 도시재생사업의 가치가 강조되고 있다. 그러나 다양한 이해관계자의 의견 대립으로 도시재생사업의 특성상 갈등 발생은 필연적일 수밖에 없다. 이러한 갈등은 사업 지연과 사회·경제적 비용을 초래할 뿐만 아니라, 지역사회의 신뢰와 사회 분열을 조장하는 부작용이 발생한다. 따라서 도시재생사업의 성공을 위해서는 갈등을 효과적으로 예방하고 관리하는 시스템 구축이 필수적이다.

본 연구의 목적은 도시재생사업에서 발생하는 갈등 원인과 양상을 심층적으로 분석하고,

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2026..63.3>

투고일: 2026. 2. 3. / 심사완료일: 2026. 4. 8. / 게재확정일: 2026. 4. 13.

* 제1저자: 건국대학교 일반대학원 도시재생학과 박사과정 수료 / 광진구청 기획경제국장

First Author: Completion of Ph.D., Department of Urban Regeneration, Graduate School, Konkuk University /
Director, Planning and Economy Bureau, Gwangjin-gu Office

** 교신저자: 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

Corresponding Author: Professor, Law School, Konkuk University

이에 대한 갈등 해소 방안으로서 ‘협력적 거버넌스(Collaborative Governance)’의 구축 및 적용 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 선행 연구 분석을 통해 갈등의 주요 원인을 ① 보상·이주 문제, ② 주민참여 부재와 정보 비대칭, ③ 개발이익과 공공성의 불균형, ④ 젠트리피케이션 및 오버투어리즘의 네 가지로 범주화하고, 사업 단계별·주체별 갈등 유형을 체계적으로 분류하였다.

국내외 도시재생사업 갈등 양상과 사례, 외국의 도시재생사업에서의 갈등을 해결하기 위한 제도와 시사점을 통해 우리나라 도시재생사업에서의 갈등해소를 위한 법제도 개선방안을 선행사례의 이론적·학술적 검토와 실증적인 연구사례를 바탕으로, 도시재생사업에 적용할 수 있는 해소 방안을 제시한다.

첫째, 사업 초기 단계에서 갈등 요인을 예측할 수 있는 ‘갈등영향분석(Conflict Impact Analysis)’을 제도화하는 사전 예방 체계를 구축해야 한다.

둘째, 사업 과정에서 발생하는 갈등을 효과적으로 관리하기 위해, 중립적 전문 기구와 계층별 협의를 위해 ‘협력적 거버넌스’ 체계를 운영해야 한다.

셋째, 개발이익의 환수·배분, 원주민 보호(젠트리피케이션 방지), 그리고 다양한 계층이 함께 공존하는 사회구조를 구축하기 위해 법제의 정비와 구체적인 방안을 마련해야 한다.

도시재생의 성과를 평가하는 기준은 갈등을 얼마나 효과적으로 관리하고 이를 상호 신뢰와 공동의 목표 형성으로 전환시킬 수 있는가에 있으며, 궁극적으로 상호협력 원칙에 기반한 거버넌스 체계의 확립을 통해서 가능하다. 본 연구에서 제시한 정책 방안은 도시재생 정책을 담당하는 공공기관과 사업을 주도하는 민간 부문에서 갈등 관리에 좀 더 효율적으로 대처하고 체계적으로 관리함으로써 도시재생사업의 효율성을 높이고자 하였다.

[주제어] 도시재생, (공공)갈등유형, 협력적 거버넌스, 갈등해소 법제

I. 들어가며

오늘날 많은 도시들은 지속적인 인구 감소, 빠르게 변화하는 산업 지형, 그리고 낡은 인프라와 주거 여건과 같은 여러 가지 난제에 부딪히고 있다. 도시재생사업은 이와 같은 도시 쇠퇴의 악순환을 끊고, 쇠락한 지역에 새로운 경제적 활력을 불어넣어 도시 전체의 경쟁력을 높이는 핵심적인 정책으로 부상하고 있다. 과거에는 민간 주도의 전면 철거 및 재개발 방식이 도시개발의 주를 이루었으나, 이러한 접근법은 개발로 인한 이익이 일부에게만 돌아가고, 원래 거주하던 주민들이 자신의 의지와 상관없이 삶의 터전을 잃거나 지역 공동체가 해체되는 등 여러 사회적 부작용을 낳았다. 하지만 2013년 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되면서 도시재생 정책은 중요한 전환점을 맞이하였다. 도시재생특별법 제2조 제1항 제1호에 따르면, 도시재생이

란 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”을 의미한다.¹⁾

이 정의는 종래의 물리적 정비 중심의 재개발·재건축 사업과 달리, 지역의 자생적 역량과 공동체 회복을 핵심 가치로 삼는다는 점에서 본질적인 차이가 있다.

본 연구는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 등 광의의 도시정비사업과 구별되는, 도시재생특별법에 근거한 도시재생사업에 연구 범위를 한정한다. 도시재생특별법 제2조 제1항 제7호에 규정된 바와 같이, 도시재생사업은 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 사업으로서, 공공의 적극적인 역할과 지원을 바탕으로 주민들의 참여를 가장 중요한 가치로 여기는 협력적 모델을 지향한다. 이는 민간 주도의 전면 철거·재개발 방식과 근본적으로 다른 패러다임이다.

1. 연구의 목적 및 범위

본 연구의 목적은 도시재생사업에서 발생하는 갈등 원인과 양상을 심층적으로 분석하고, 이에 대한 갈등 해소 방안으로서 ‘협력적 거버넌스(Collaborative Governance)’의 구축 및 적용 방안을 제시하는 데 있다. 이를 위해 첫째, 선행 연구와 각종 문헌 자료 분석을 통해 도시재생사업에서 나타나는 갈등의 주요 원인과 유형을 체계적으로 정리하였다. 둘째, 국내외 도시재생사업 선행사례를 통해 갈등이 실제로 어떻게 전개되고, 각 사례에서 갈등을 관리하고 해소하기 위해 어떠한 노력이 이루어졌는지 살펴보았다. 국내 사례로는 보존과 개발의 가치가 충돌한 서울 창신·송인지구, 젠트리피케이션 문제가 두드러진 서울 성수동 벤처밸리, 오버투어리즘으로 몸살을 앓은 부산 감천문화마을과 해외 사례로는 영국 셰필드, 스페인 빌바오, 독일 함부르크 하펜시티, 일본 도쿄 토라노몬 힐즈의 성공적인 협력적 거버넌스 구축 사례를 고찰한다. 셋째, 이러한 이론적 검토와 사례를 바탕으로, 우리나라 도시재생사업에 적용할 수 있는 갈등 예방 체계, 법제 정비, 협력적 거버넌스 구축 방안, 그리고 단계별 갈등 해소 전략을 구체적으로 제안하고자 한다. 본 연구는 도시재생 정책 입안자, 사업

1) 국가법령정보센터, “도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법”, <<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?urlMode=lsInfoP&lsId=011869>>, 검색일: 2026. 4. 10.

시행자, 그리고 지역 주민들에게 갈등관리에 대한 지침을 제공하고, 도시재생의 효율성을 높이는 데 기여할 것이다.

II. 도시재생사업의 갈등 양상과 사례

1. 도시재생사업 갈등의 개념 및 특성

갈등(conflict)은 둘 이상의 개인·집단·조직이 서로 다른 목표나 가치관을 가지고 있어 이를 조정하지 못할 때 나타나는 대립적 상호작용으로 이해할 수 있다.²⁾ 도시재생사업에서의 갈등은 토지나 개발이익과 같은 자원의 배분, 정책 형성과 집행 과정, 사업으로 초래되는 물리적·사회적 환경 변화 등으로 다양한 이해당사자 사이에서 복합적으로 발생하는 현상이다. 이러한 갈등은 단지 부정적인 결과만을 낳는 것이 아니라, 잠재된 문제를 가시화하고 새로운 해결 방안을 탐색하도록 만드는 등 순기능적 측면도 함께 지닌다는 점에서 양면성을 갖는다.³⁾

도시재생사업에서 나타나는 갈등은 다음과 같은 특징을 가진다.

〈표 II-1〉 도시재생사업 갈등의 특징

특징	내용
다차원성	경제적 보상 여부에 한정되지 않고, 지역의 역사·문화적 정체성 유지, 공동체의 지속성 등 사회·문화적 가치가 복합적으로 얽혀 있어 갈등이 여러 방면에서 드러난다.
이해관계의 복잡성	토지 소유자, 임차인, 상인, 중앙 및 지방정부, 공공기관, 민간 개발업자, 시민사회단체 등 매우 다양한 주체가 참여함에 따라, 각 집단이 추구하는 목표와 요구가 일치되지 않아 조율과 합의를 도출하는 과정이 쉽지 않다.
장기적 동태성	도시재생사업은 오랜 시간에 걸쳐 추진되므로, 초기에는 내재되어 있던 갈등이 어떠한 원인으로 인해 분출되기도 하고, 시간의 경과에 따라 역동적인 양상을 보이기도 한다.
공공성	도시재생사업은 공공재원이 투입되는 공공사업이므로, 갈등의 해소 과정에서 공공성과 투명성이 특히 중요하게 요구된다.

2) 임미화/박희태/최성운/김진영/김현수, “도시재생사업에서 발생하는 갈등과 갈등관리 계획상의 갈등 유형 간 차이에 관한 연구”, 국토계획 제54권 제1호, 대한국토·도시계획학회, 2019, 5-17쪽.

3) Morton Deutsch, *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*, Yale University Press, 1973, pp. 1-10.

2. 도시재생사업 갈등의 주요 원인

선행 연구 검토 결과, 도시재생사업에서 나타나는 갈등을 다섯 가지로 정리할 수 있다. 첫째, ‘보상·이주·정착 과정에 대한 불만’이다. 갈등의 원인으로, 기존 거주민과 상인들은 철거 및 이주 절차에서 경제적 손실과 생계 기반 상실의 위협에 놓이게 된다. 이때 형평성이 떨어지는 보상 기준, 충분하지 않은 재정착 지원, 이주 이후의 생활 안정과 수입 감소에 대한 불안 등이 주민들의 반발로 나타난다.⁴⁾

임미화 외(2019)의 연구에 따르면, 도시재생사업에서 발생하는 갈등 중 보상 관련 갈등이 가장 높은 비중을 차지하며, 이는 사업 지연의 주요 원인으로 작용하고 있다.⁵⁾ 둘째, 주민참여의 부재와 정보 불균형 문제다. 도시재생특별법은 주민참여를 핵심 원칙으로 규정하고 있으나, 실제 사업 추진 과정에서는 주민참여가 형식적으로 이루어지는 경우가 많다. 법 제15조는 주민 등의 의견청취를, 법 제18조는 주민 제안을 규정하고 있지만, 실제로는 행정기관이 이미 결정된 사안을 주민들에게 통보하는 수준에 그치는 경우가 빈번하다.

이러한 형식적 참여는 아른슈타인(Arnstein, 1969)이 제시한 ‘참여의 사다리(A Ladder of Citizen Participation)’ 이론에서 가장 낮은 단계인 ‘조작(Manipulation)’이나 ‘형식적 참여(Tokenism)’에 해당한다.⁶⁾ 아른슈타인은 진정한 시민 참여는 사다리의 상위 단계인 ‘파트너십(Partnership)’, ‘권한 위임(Delegated Power)’, ‘시민 통제(Citizen Control)’에 이르러야 한다고 주장하였다. 또한, 전문적인 도시계획 지식을 보유한 행정기관과 일반 주민 사이의 정보 비대칭 문제도 갈등의 중요한 원인이다. 주민들은 사업의 내용, 보상 기준, 이주 일정 등에 대한 충분한 정보를 제공받지 못한 채 중요한 결정을 강요받는 상황에 놓이게 된다. 셋째, 젠트리피케이션(Gentrification)과 오버투어리즘(Overtourism)현상이다.⁷⁾ 젠트리피케이션은 낙후 지역에 자본이 유입되고 환경이 개선되면서, 임대료 상승을 감당하지 못하는 기존 상인이나 저소득 원주민이 비자발적으로 이주하게 되는 현상을 의미한다.⁸⁾

4) 박정우/송태수, “도시재생사업에서의 갈등 완화 방안”, 한국정책연구 제13권 제3호, 경인행정학회, 2013, 133-148쪽.

5) 임미화/박희태/최성운/김진영/김현수, 앞의 논문, 5-17쪽.

6) Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners* vol. 35 iss. 4, Taylor & Francis, 1969, pp. 216-224.

7) 조현진/지상현, “혼재된 도시: 젠트리피케이션과 안티젠트리피케이션 정책의 공존 -서울시 성동구 성수동의 사례로-”, *대한지리학회지* 제55권 제3호, 대한지리학회, 2020, 363-377쪽.

부산 감천문화마을, 서울 성수동 등의 사례에서 볼 수 있듯이, 도시재생사업으로 지역이 활성화되면 외부 자본이 유입되고 임대료가 급등하여 오히려 원주민과 기존 상인들이 내몰리는 결과를 낳는다. 이는 도시재생의 본래 목적인 원주민 생활 여건 개선과 공동체 회복에 정면으로 배치되는 현상이다.

오버투어리즘은 특정 지역에 관광객이 과도하게 집중됨으로써 지역 주민의 일상생활을 침해하고 지역 정체성을 훼손하는 문제이다. 이는 관광 활성화를 목표로 하는 도시재생사업에서 특히 빈번하게 나타나며, 주민들의 삶의 질 저하와 지역 공동체 갈등으로 이어진다.

또한 도시재생사업의 갈등은 사업의 진행 단계와 갈등의 주체에 따라 다양하게 유형화된다. 이러한 유형화는 갈등의 특성을 명확히 이해하고 시기별·주체별 맞춤형 대응 전략을 수립하는 데 도움을 준다.

〈표 II-2〉 도시재생사업의 단계별·주체별 갈등 유형

구분	갈등 유형	주요 쟁점
단계별	구상 및 계획 단계	사업 방식(전면 철거 vs. 보존·관리), 개발 범위 및 규모, 주민 참여 방식 및 절차, 비현실적인 계획 수립
	사업 실행 단계	보상 규모 및 방식, 이주 및 재정착 대책, 공사로 인한 소음·분진·교통 문제, 시공사와 조합 간 공사비 증액 갈등
	완료 및 운영 단계	개발이익 배분, 젠트리피케이션, 오버투어리즘, 공공시설 운영 및 관리 주체, 공동체 유지 및 관리
주체별	주민 간 갈등	개발 찬성 측과 반대 측의 대립, 임대인과 임차인 간의 이해관계 충돌, 조합원과 비조합원 간의 갈등
	주민-공공	정책 추진의 일방성, 정보공개 불투명, 보상 및 인허가 관련 불만, 주민 의견 수렴 부족
	주민-민간	개발이익 사유화, 상업화, 부실공사에 대한 책임 회피, 공사비 분담 갈등
	공공-민간	공공성·수익성의 확보 요구와 수익 추구의 충돌, 사업 협약 내용 해석 차이, 사업성 차이 분석
	공공 간	중앙·지방정부의 정책 방향성, 관련 부처 간의 협조 미흡, 책임 전가

<표 II-2>와 같은 갈등은 사업 추진에 있어서 시간적·경제적·사회적 비용을 지출할 뿐만 아니라, 불신과 대립 구조를 고착시키는 등 후유증을 낳는다. 따라서 갈등을 선제적으로 관리하는 것은 성공적으로 사업이 수행되기 위한 선행 조건이라 할 수 있다.

8) Neil Smith, *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, 1996, pp. 30-57.

3. 서울 창신·송인 도시재생사업 사례: 보존과 개발의 가치 충돌

서울 창신·송인 지역은 역사적 경관과 국내 최대 봉제산업지라는 정체성을 지닌 곳이다. 이러한 특성을 보존하기 위해 2014년 박원순 시장 당시 ‘도시재생 선도지역 1호’로 지정되어, 전면 철거 방식의 뉴타운 사업을 대체하는 보존 중심의 재생 사업이 추진되었다.⁹⁾ 초기 사업은 봉제박물관 건립이나 골목길 정비 등 지역의 역사·문화 자산을 활용하는데 초점을 맞추었다.¹⁰⁾

그러나 사업이 진행될수록 주민들은 환경 개선과 개발에 대한 욕구의 수위가 높아졌다. 노후화된 주택, 부족한 기반 시설, 그리고 가파른 지형 등의 문제는 보존 중심의 소규모 정비사업만으로는 해결하기 어려웠다. 결국 주민들은 도시재생사업에 대한 전체적인 재개발을 요구하였고, 이는 2021년 공공재개발 공모 신청으로 이어졌다.¹¹⁾ 이 과정에서 지역 협의체는 개발을 통해 자산 가치 상승과 주거 환경 개선을 원하는 ‘찬성파’와 재개발 시 내몰림을 우려하는 세입자 및 소상공인 중심의 ‘반대파’로 나뉘어 심각한 갈등을 겪었다. 특히 전체 주민의 약 80%에 달하는 세입자들은 재개발이 현실화될 경우 삶의 터전을 잃게 될 것이라는 불안감이 컸다.¹²⁾

결국 창신·송인 사례는 지역의 역사성 보존이라는 거시적 정책 목표와 주민들의 현실적인 생존권 및 주거 개선 요구가 충돌한 전형적인 경우라 할 수 있다. 이 사례는 도시재생사업에서 지역의 다양한 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하고, 주민협의체에 실질적인 권한을 부여하는 것이 얼마나 중요한지를 보여준다.¹³⁾

4. 서울 성수동 도시재생사업 사례: 젠트리피케이션과 상생의 실험

성수동은 2010년대 들어 낡은 소규모 공장과 창고 등을 개조한 카페, 갤러리, 소셜

9) 서울정보소통광장, “철거 대신 재생 택한 ‘창신송인’ 어떻게 달라졌나?”, <<https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/19004082>>, 검색일: 2025. 12. 12.

10) 이로운넷, “철거 대신 재생 ‘창신송인’ 5년의 변화”, <<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=8368>>, 검색일: 2025. 12. 11.

11) 한국일보, “‘박원순표 도시재생 1호’ 창신동, 시장 바뀌고 갈등 고조”, 2021. 4. 21, <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021042017000002771>>, 검색일: 25.12.11.

12) 이코노미조선, “창신동에 200억 썼다고? 주민도 모르는 ‘그들만의 개발’”, 2018. 10. 30, <https://economychosun.com/site/data/html_dir/2018/10/27/2018102700001.html>, 검색일: 2025. 12. 13.

13) 서울특별시, 창신·송인 도시재생활성화계획, 서울특별시 도시재생본부, 2015.

벤처 등이 유입되면서 독특한 문화의 ‘핫플레이스’로 급부상했다. 그러나 이러한 상업적·문화적 활성화는 급격한 임대료 상승을 동반하며 기존의 영세 상인과 예술가, 원주민을 비자발적으로 이주시키는 젠트리피케이션(Gentrification) 현상을 야기했다.

이에 성동구는 2015년 전국 최초로 「젠트리피케이션 방지 조례」를 제정하고 전담 조직을 신설하는 등 선제적 대응에 나섰다.¹⁴⁾ 주요 정책 수단은 건물주-임차인-지자체 간의 상생협약 체결 유도였다. 이 협약을 통해 건물주는 일정 기간 임대료 인상을 자제하고, 임차인은 쾌적한 영업환경과 거리 조성에 노력하며, 구청은 행정적 지원을 제공하는 모델을 구축하고자 했다.¹⁵⁾ 또한, 서울숲길, 방송대길 등 주요 지역을 ‘지속가능발전구역’으로 지정하여 대기업 및 프랜차이즈 업종의 신규 입점을 제한하는 조치를 병행했다. 이러한 노력은 단기적으로 임대료 상승률을 일부 억제하고 상생의 문화를 확산하는 데 일정 부분 기여한 것으로 평가받는다. 하지만 법적 구속력이 없는 협약의 한계와 사유 재산권 침해라는 건물주들의 반발은 정책의 실효성을 저해하는 주요 요인으로 작용했다. 결국 성수동의 젠트리피케이션 사례는 문제에 대한 지방정부의 선제적이고 적극적인 개입으로 중요성을 보여주는 긍정적 측면과 한편으로 자발적 협약만으로는 시장의 힘을 제어하기 어렵다는 한계를 드러냈다. 이는 향후 젠트리피케이션 방지 정책이 실효성을 담보하기 위해서는 상가임대차보호법의 강화, 공공안심상가 확대지원 등 제도적인 장치와 법령 등 보완할 필요가 있음을 시사한다.

5. 부산 감천문화마을 사례: 오버투어리즘과 주민 주거권의 충돌

부산 감천문화마을은 한국전쟁 당시 피란민들의 삶의 터전이었고 낙후된 동네를 민관 협력을 통해 관광 명소로 탈바꿈시킨 도시재생의 성공적인 사례 중 하나로 꼽힌다. 감천문화마을 홈페이지¹⁶⁾에 따르면 “마을미술프로젝트를 시작으로 다양한 색채의 집들과 골목길 사이사이의 예술 작품들이 알려지면서, 연간 200만 명 이상이 방문하는 명소가 되었다”고 한다. 그러나 관광의 성공은 역설적으로 주민들의 삶의 질을 심각하

14) 성동구, “성동구 전국 최초 젠트리피케이션 방지 조례 선포”, <<https://www.sd.go.kr/main/selectBbsNttView.do?bbsNo=188&nttNo=258160&key=1477>>, 검색일: 2025. 12. 13.

15) 이슬기/권해림/유정호, “도시재생사업에서의 갈등사례 유형 분석”, 한국건설관리학회 논문집 제10권 제6호, 한국건설관리학회, 2009, 78-87쪽.

16) 나무위키, “감천문화마을”, <<https://namu.wiki/w/%EA%B0%90%EC%B2%9C%EB%AC%B8%ED%99%94%EB%A7%88%EC%9D%84>>, 검색일: 2025. 12. 13.

게 위협하는 ‘오버투어리즘(Overtourism, 과잉관광)’ 문제를 낳았다. 수많은 관광객이 주거지역 깊숙이 들어오면서 발생하는 소음, 쓰레기 문제, 그리고 무분별한 촬영으로 인한 사생활 침해는 주민들의 일상을 파괴하는 수준에 이르렀다.¹⁷⁾ 더욱이 관광으로 발생하는 수익은 일부 상인과 외부 투자자에게 집중될 뿐, 소음과 불편을 직접적으로 감내해야 하는 대다수 주민에게는 제대로 분배되지 않는다는 불만이 팽배하였다.¹⁸⁾ 이는 도시재생의 성과가 원주민의 삶과 괴리되는 ‘성공의 역설’을 보여준다.

이에 부산 사하구는 관광객이 몰리는 지역을 ‘특별관리지역’으로 지정하여 관광객의 출입 시간을 제한하거나, 마을 해설사 동반 관광을 의무화하는 등의 대책을 추진하고 있다.¹⁹⁾

감천문화마을의 사례는 도시재생사업이 관광 활성화에만 초점을 맞출 경우, 지역 공동체의 주거 환경을 어떻게 파괴할 수 있는지를 보여주는 중요한 교훈을 제공한다. 따라서 향후 관광 기반 도시재생에서는 관광객 총량제, 관광세 도입, 이익공유제 등 관광의 편익을 지역 주민과 공유하고 그들의 주거권을 보호하기 위한 보다 근본적이고 강력한 정책적 개입이 필수적으로 요구된다.

위의 세 가지 사례를 종합하면, 도시재생특별법에 따른 도시재생사업에서 발생하는 갈등은 다음과 같은 공통적인 특징을 보인다.

〈표 II-3〉 도시재생사업 갈등의 공통적 특징

갈등 유형	주요 원인	사례
보존 vs. 개발 가치 충돌	지역 정체성과 물리적 개선 간의 우선순위 불일치	창신·송인
오버투어리즘	관광 활성화로 인한 주민 생활 침해	감천문화마을
젠트리피케이션	지역 활성화로 인한 임대료 상승 및 원주민 이주	성수동
형식적 주민참여	주민협의체의 실질적 권한 부재	창신·송인, 공통

이러한 갈등들은 도시재생사업의 계획 단계에서부터 갈등 예방 체계를 구축하고, 주민들의 실질적인 참여를 보장하는 협력적 거버넌스를 확립하지 않으면 해소하기 어렵다는 점을 시사한다.

17) 중앙일보, “‘관광객 150배’ 감천마을의 비명...북촌 이어 특별관리지역”, 2024. 12. 07, <<https://www.joongang.co.kr/article/25298061>>, 검색일: 2025. 12. 13.

18) 우양호, “마을공동체의 진화와 젠트리피케이션의 극복: 부산 감천문화마을의 경우”, 향도부산 제38권, 부산광역시사편찬위원회, 2019, 399-440쪽.

19) 한겨레, “관광객 몸살 앓는 부산 감천문화마을, 특별관리지역 지정”, 2025. 3. 30, <<https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1189675.html>>, 검색일: 2025. 12. 13.

III. 외국의 도시재생사업 갈등 해소 법제와 시사점

해외에서는 도시재생 과정에서 발생하는 갈등을 효과적으로 관리하기 위해 ‘협력적 거버넌스’를 성공적으로 구축한 사례가 다수 존재한다. 이는 갈등을 문제 해결의 기회로 전환한 혁신적인 접근법을 보여준다.

〈표 III-1〉 해외 협력적 거버넌스 성공 사례 비교

구분	영국 세필드	스페인 빌바오	독일 함부르크 하펜시티	일본 도쿄 도라노몬 힐즈
사업 유형	산업 쇠퇴 도심 재활성화	항만/산업 부지 재창조	항만 부지 복합 개발	공공 도로 상부 개발
주요 갈등	정치적 대립, 문화적 젠트리피케이션	다단계 행정 비효율, 재정 확보 어려움	‘부유층만의 섬’ 우려, 사회적 혼합 부족	복잡한 토지 권리, 장기 미집행 공공사업
핵심 기구	Sheffield First Partnership (SFP)	Bilbao Ria 2000 (BR2000)	HafenCity Hamburg GmbH (HCH GmbH)	도쿄도 & 모리 빌딩 (민관 협력)
갈등해소 메커니즘	다층적 파트너십, 문화 전략 통합	공공 기업을 통한 행정 통합, 자립형 자원 조달	‘개념적 품질’ 텐더링, 사회적 주택 의무화	입체도로 제도, 권리치환을 통한 이익 공유

1. 독일 함부르크 하펜시티: ‘개념적 품질’을 통한 사회적 통합

유럽 최대 규모의 항만 재개발 프로젝트인 하펜시티는 ‘부유층만의 섬’이 될 것이라는 사회적 배제 갈등에 직면했다. 이를 해결하기 위해 함부르크시가 100% 출자한 공공기업(HCH GmbH)은 토지를 매각할 때 최고가 입찰이 아닌, 건축 디자인, 에너지 효율, 그리고 저렴한 주택 공급 계획 등 ‘개념적 품질’을 종합적으로 평가하는 혁신적인 텐더링 시스템을 도입했다. 이를 통해 민간 개발업자가 공공의 목표(사회적 지속가능성)를 달성하도록 유도했으며, 전체 주택의 약 30%를 저렴한 임대 주택으로 의무화하여 다양한 소득 계층이 함께 어우러져 살 수 있는 기반을 마련했다.²⁰⁾ 이는 공공의 강력한 통제력과 민간의 창의성을 결합하여 시장 실패를 보완하고 사회적 갈등을 사전에 예방한 협력적 거버넌스의 모범 사례이다.

20) Hafen City Hamburg GmbH, “The Conceptual Tendering Process”, <<https://www.hafencity.com/en/news-list/hafen-city-hamburg-at-mipim-2024>>, 검색일: 2025. 12. 14.

2. 일본의 도시재생특별조치법과 마치즈쿠리 협의회

일본은 2002년 제정된 「도시재생특별조치법(都市再生特別措置法)」을 통해 도시재생사업의 법적 기반을 마련하였다. 이 법은 도시재생긴급정비지역 지정과 도시재생특별지구 제도를 포함하며, 특히 제37조 이하에서 민관 협의 기구인 ‘도시재생협의회’의 설치를 법제화하여 이해관계자 간의 갈등 조정 기능을 부여하고 있다.²¹⁾ 특히 도쿄 도라노몬 힐즈(Toranomon Hills) 사례는 ‘권리 치환(권리변환)’ 방식을 통한 이해관계 조정의 대표적 성공 사례이다. 도로 상공과 지하 공간을 입체적으로 활용하는 입체도로제도를 도입하고, 기존 토지 및 건물 소유자들의 권리를 신축 건물의 지분으로 변환해 줌으로써 원주민의 재정착률을 높이고 보상 갈등을 최소화하였다. 이는 단순한 금전 보상을 넘어 개발이익을 원소유자와 공유하는 진일보한 갈등 해소 기제로 평가된다.²²⁾

이와 더불어 1998년 제정된 이른바 ‘마치즈쿠리 3법(まちづくり三法)’은 지역 주민과 행정의 협의 기구인 ‘마치즈쿠리협의회’를 제도화하였다. 이 협의회는 법적 구속력을 가지는 ‘마치즈쿠리 기본협정’을 체결할 수 있으며, 주민들이 직접 도시계획의 변경을 제안할 수 있는 권리를 보장받는다. 이는 행정 주도의 하향식 의사결정에서 벗어나, 주민 주도의 상향식 의사결정을 법적으로 보장함으로써 갈등을 사전에 예방하는 효과를 거두고 있다.²³⁾

3. 영국의 지역주권법(Localism Act)과 근린계획

영국은 2011년 제정된 「지역주권법(Localism Act 2011)」을 통해 지역 분권과 주민의 권한을 대폭 강화하였다. 이 법의 핵심은 ‘근린계획(Neighbourhood Planning)’ 제도로, 지역 주민이 직접 자신들의 거주지에 대한 개발 계획을 수립할 수 있는 법적 권한을 부여한 것이다.²⁴⁾

또한, ‘커뮤니티 권리(Community Rights)’ 조항을 통해 지역 내 주요 자산(토지,

21) 일본 도시재생특별조치법(都市再生特別措置法) 제37조.

22) 김한수, “마치즈쿠리(まちづくり)와 일본 사회구조의 관계변화 연구”, 일본문화학보 제39집, 한국일본문화학회, 2008, 125-140쪽.

23) 김한수, 위의 논문.

24) UK Parliament, “Localism Act 2011 (c. 20)”, <<https://bills.parliament.uk/bills/808>>, 검색일: 2026. 4. 11.

건물 등)이 매각될 때 지역 공동체가 이를 우선적으로 매입할 수 있는 권리를 법적으로 보장하여 젠트리피케이션으로 인한 원주민 내몰림 현상을 방지하고 있다. 갈등 발생 시에는 ‘독립적 조정인(Independent Mediator)’ 제도를 통해 중립적인 입장에서 분쟁을 해결하도록 법적 절차를 마련해 두고 있다.²⁵⁾

4. 비교법적 시사점

위에서 살펴본 3개국의 법제는 공통적으로 갈등 예방과 조정을 위한 명확한 법적 근거를 가지고 있다. <표 III-2>는 각국의 법제와 갈등 해소 기제를 비교한 것이다.

<표 III-2> 각국의 법제와 갈등 해소 기제

국가	핵심 법률	갈등 예방 기제	주민참여 방식	갈등 조정 기구
독일	연방건설법전(BauGB)	도시개발계약, 근린관리	이해관계인 의견청취 의무	근린관리 기구
일본	도시재생특별조치법	마치즈쿠리 기본협정	마치즈쿠리협의회	협의회 갈등조정
영국	지역주권법 (Localism Act)	근린계획, 커뮤니티 자산	근린계획 주민 직접 수립	독립 조정인
한국	도시재생특별법	상생협약(제27조의2)	주민협의체(제11조)	독립적 기구 미흡

이러한 비교법적 고찰은 우리나라의 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 주민협의체의 실질적 권한을 강화하고, 독립적인 갈등조정기구를 법제화하는 방향으로 개정되어야 함을 시사한다.

IV. 갈등 해소를 위한 법제 개선 방안

도시재생사업의 성공은 갈등을 얼마나 효과적으로 관리하고 해소하느냐에 달려 있다. 갈등은 단순한 장애물이 아니라, 잠재된 문제를 공론화하고 더 나은 대안을 모색하게 하는 기회가 될 수 있다.²⁶⁾ 앞서 분석한 이론과 국내외 사례를 바탕으로, 본 장에서는 갈등 해소 방안으로 첫째, 보상·이주·정착에 대한 방안, 둘째, 주민참

25) 희망제작소, 장우연, “목민관소식-영국 도시재생을 이해하는 세 가지 키워드”, <<https://www.makhope.org/local-news/?bmode=view&idx=113325790>>, 검색일: 2025. 11. 22.

26) Morton Deutsch, *op. cit.*

여 부재와 정보비대칭에 대한 방안, 셋째, 젠트리피케이션과 오버투어리즘 그리고 협력적 거버넌스 구축이라는 네 가지 축을 중심으로 통합적인 갈등 해소 방안을 학술적 근거와 함께 구체적으로 제시한다.

1. 보상·이주·정착의 정의(正義)와 갈등 해소 방안

도시재생사업에서 보상, 이주, 재정착 문제는 단순한 경제적 손실보전의 차원을 넘어, 분배적 정의(Distributive Justice)와 절차적 정의(Procedural Justice)라는 헌법적 가치와 직결된 핵심 쟁점이다. 롤스(Rawls, 1971)는 그의 저서 『정의론(A Theory of Justice)』에서 취약한 계층(the least advantaged)의 처지를 개선하지 못하는 사회적 제도는 정당성을 확보하기 어렵다고 주장하였다.²⁷⁾ 이 관점에서 볼 때, 도시재생사업으로 인해 저소득 원주민이 비자발적으로 이주하게 되는 현행 보상체계는 정의의 원칙에 부합하지 않는다.

갈등을 예방하기 위한 가장 효과적인 방법은 사업 초기 단계에서부터 재정착에 대한 불안감을 해소하는 것이다. 이를 위해 다음의 방안을 제안하는 등 법제 개선 방안을 모색한다. 특히 도시재생을 단순한 물리적 환경 개선이 아니라 주민 참여와 사회적 합의를 기반으로 한 거버넌스 과정으로 이해하고, 이를 제도적으로 설계하려는 시도는 기존 연구와 차별성을 가진다.

첫째, ‘선(先)이주대책 수립, 후(後)사업시행’ 원칙의 명문화이다. 현행 도시재생특별법은 이주민 보호에 관한 규정(제51조)을 두고 있으나, 구체적인 이주대책 수립 시기와 내용에 대한 규정이 미흡하다. 따라서 법 개정을 통해 사업 계획 수립 단계에서 이주대책을 먼저 확정하고, 이주대책이 수립된 이후에만 사업을 시행할 수 있도록 하는 원칙을 명문화해야 한다. 재정착 계획에는 주택의 위치·규모·임대료, 재정착 시점의 주택분양가 또는 임대조건 등이 구체적으로 명시되어야 한다.

둘째, 행정법적 통제기제로서 자산평가위원회의 설치를 통한 보상 절차의 투명성 강화이다. 현행 감정평가 방식에 대한 주민들의 불신을 해소하기 위해, 주민대표, 행정기관, 외부 전문가(감정평가사, 법률전문가)가 공동으로 참여하는 ‘자산평가위원회’를 구성하여 감정평가 과정의 투명성을 확보해야 한다. 이 위원회는 감정평가 기준의 설정, 평가 결과의 검토, 이의신청 처리 등의 역할을 담당한다.

27) John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971, pp. 75-83.

셋째, 임시 거주 지원 및 재정착 지원금 확대이다. 이주 기간 동안의 임시 거주 공간 제공과 이사비, 생활안정비 등의 지원을 확대하여 이주로 인한 경제적 부담을 완화해야 한다. 특히, 저소득층과 고령자에 대한 우선적인 지원 체계를 마련해야 한다.

2. 참여의 형식성과 정보 비대칭 극복을 위한 거버넌스

도시재생사업에서 주민참여는 민주적 절차의 핵심이자 필수 요건이다. 그러나 현실에서는 아른슈타인(Arnstein, 1969)이 제시한 ‘참여의 사다리(A Ladder of Citizen Participation)’의 가장 낮은 단계인 ‘조작(Manipulation)’이나 ‘형식적 참여(Tokenism)’에 머무는 경우가 빈번하다.²⁸⁾ 주민들은 이미 결정된 사안을 일방적으로 통보받는 공청회나 설명회에 동원되며, 주민협의체는 법적 구속력이 없는 자문 기구로 전락하여 실질적인 의사결정 과정에서 배제된다.

이러한 문제를 해결하기 위해 다음의 방안을 제안하는 등 법제 개선 방안을 모색한다. 특히 도시재생을 단순한 물리적 환경 개선이 아니라 주민 참여와 사회적 합의를 기반으로 한 거버넌스 과정으로 이해하고, 이를 제도적으로 설계하려는 시도는 기존 연구와 차별성을 가진다.

첫째, 행정절차법적 관점에서의 주민협의체 실질적 권한 강화이다. 논문은 도시재생사업의 핵심 문제를 참여 구조의 형식화와 갈등 관리의 한계로 진단한다. 이를 해결하기 위해 주민을 단순한 의견 제시자가 아니라 실질적 의사결정 주체로 재위치시키는 구체적 권한 설계가 필요하다. 도시재생특별법 제11조 및 관련 조례에 따르면 주민협의체는 자발적인 주민 협력조직으로 규정되어 있으나, 실질적인 권한이 미흡하다.²⁹⁾ 따라서 법 개정을 통해 주민협의체에 다음과 같은 실질적인 권한을 부여해야 한다. ① 계획 공동입안권: 사업 계획 수립 단계부터 행정과 동등한 지위에서 계획을 공동으로 입안할 수 있는 권한, ② 주요 안건 심의·의결권: 용적률, 높이 등 주요 계획 요소의 변경, 공공기여 방안 등 핵심 안건에 대해 심의하고 의결할 수 있는 권한, ③ 사업 감시·모니터링권: 사업 추진 상황을 지속적으로 감시하고 문제 발생 시 시정을 요구할 수 있는 권한, ④ 주민투표 발의권: 중대한 사업 계획 변경이나

28) Sherry R. Arnstein, *op. cit.*, pp. 216-224.

29) 국가법령정보센터, “도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법”, <<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?urlMode=lsInfoP&lsId=011869>>, 검색일: 2025. 11. 24.

갈등 사안에 대해 지역 주민의 총의를 묻는 주민투표를 발의할 수 있는 권한. 이러한 접근은 지방자치 및 민주적 정당성 강화 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

둘째, 속의 민주주의 모델의 도입이다. 갈등적 쟁점에 대한 사회적 합의를 형성하기 위해, 피시킨(Fishkin, 2009)이 제안한 ‘속의 여론조사(Deliberative Polling)’와 같은 속의 민주주의 모델을 도시재생사업에 의무적으로 도입해야 한다.³⁰⁾ 속의 여론조사는 무작위로 선발된 시민들이 전문가의 설명을 듣고 충분한 토론을 거친 후 의견을 표명하는 방식으로, 단순한 여론조사보다 훨씬 심층적인 시민 의견을 파악할 수 있다.

셋째, 정보공개 및 접근성 강화다. 도시재생사업의 계획, 추진 현황, 재정 집행내역 등을 주민들이 쉽게 이해할 수 있는 형태로 공개하고, 정보 접근성을 높여야 한다. 이를 위해 도시재생지원센터가 정보 제공 및 주민 교육의 허브 역할을 담당해야 한다.

3. 포용적 성장을 위한 젠트리피케이션 및 오버투어리즘 대응 전략

도시재생의 성공은 종종 젠트리피케이션(Gentrification)과 오버투어리즘(Overtourism)이라는 역설적인 결과를 낳으며, 이는 새로운 형태의 사회적 갈등으로 부상하고 있다.

이에 대응하기 위해 도시재생특별법 제27조의2는 ‘상생협약’ 제도를 도입하여 지역주민, 상가건물의 임대인과 임차인, 지자체장이 자발적으로 협약을 체결할 수 있도록 하고 있다. 그러나 자발적 협약만으로는 젠트리피케이션을 효과적으로 억제하기 어렵다는 한계가 있다. 이를 극복하기 위해 다음의 다각적인 정책 패키지를 제안하는 등 법제 개선 방안을 모색한다. 특히 도시재생을 단순한 물리적 환경 개선이 아니라 주민 참여와 사회적 합의를 기반으로 한 거버넌스 과정으로 이해하고, 이를 제도적으로 설계하려는 시도는 기존 연구와 차별성을 가진다.

첫째, (규제) 상업용 건물 임대차보호법 강화 및 임대료 안정 조례 제정이다. 현재 10년인 상가 임차인의 계약갱신요구권을 장기화하고, 임대료 인상을 상한을 제한하는 조례를 제정해야 한다. 특히 도시재생활성화지역 내의 상가에 대해서는 더욱 강화된 임대료 안정 규정을 적용해야 한다.

둘째, (공급) 공공 안심상가 및 사회주택 공급 확대이다. 지방정부나 주택도시보증공사(HUG)가 젠트리피케이션 우려 지역의 건물을 선제적으로 매입하고, 이를 장기

30) James S. Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2009, pp. 1-30.

간 저렴한 임대료로 소상공인과 청년, 예술가에게 공급해야 한다. 이는 지역의 다양성과 활력을 유지하는 데 기여할 것이다.

셋째, (상생) 개발이익을 통한 ‘지역상생기금’ 조성이다. 도시재생사업으로 인해 발생하는 개발이익의 일부를 환수하여 소상공인 지원, 저소득 주민 주거 안정, 공동체 활성화 사업 등에 활용하는 ‘지역상생기금’을 조성해야 한다.

넷째, (관리) 오버투어리즘 관리 체계 구축이다. 관광 활성화를 목표로 하는 도시재생사업에서는 사전에 관광객 수용 한계를 설정하고, 관광객 집중 시간대 및 구역을 분산하는 관리 체계를 구축해야 한다. 또한, 관광 수익의 일부를 주민 생활 환경 개선에 재투자하는 메커니즘을 마련해야 한다.

4. 협력적 거버넌스 체계 구축

도시재생사업은 본질적으로 다양한 목표와 이해관계를 가진 다수의 행위자가 참여하는 복잡한 시스템이다. 앤셀과 개쉬(Ansell & Gash, 2008)는 협력적 거버넌스를 “하나 이상의 공공기관이 공식적이고 합의 지향적이며 심의적인 집단 의사결정 과정에 비국가 이해관계자들을 직접 참여시켜 공공정책을 수립하거나 관리하는 거버넌스 방식”으로 정의하였다.³¹⁾ 이러한 협력적 거버넌스는 도시재생사업에서 발생하는 갈등을 예방하고 해소하는 데 가장 효과적인 틀을 제공한다.

1980년대 철강 산업의 쇠퇴로 몰락하던 스페인 빌바오를 세계적인 문화도시로 재탄생시킨 도시재생의 성공 뒤에는 ‘빌바오 리아 2000(BR2000)’이라는 혁신적인 거버넌스 기구가 있었다. 당시 빌바오는 중앙정부, 바스크 자치정부, 비스카야 주정부, 빌바오 시정부 등 여러 행정 주체들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 대규모 프로젝트 추진이 어려운 상황이었다. 이를 극복하기 위해, 각급 정부가 공동으로 50%를 출자하고, 나머지 50%는 지역의 주요 은행들이 출자하여, 도시재생사업만을 전담하는 비영리 공공 기업 BR2000을 설립했다.³²⁾

BR2000은 도시재생사업의 기획, 토지 매입, 자원 조달, 국제 현상설계 공모, 공사 관리 등 사업의 전 과정을 총괄하는 ‘단일 사업 주체(Single-purpose Entity)’로서의

31) Chris Ansell/Alison Gash, “Collaborative governance in theory and practice”, *Journal of public administration research and theory* vol. 18, iss. 4, Oxford University Press, 2008, pp. 543-571.

32) Beatriz Plaza, “The Bilbao effect (Guggenheim Museum Bilbao)”, *Museum News Vol. 86 No. 5*, American Association of Museums, 2007, pp. 1-6.

역할을 수행했다. 이를 통해 여러 행정기관에 흩어져 있던 인허가 권한을 통합하여 의사결정 속도를 획기적으로 높였고, 빌바오 사례는 파편화된 거버넌스의 한계를 극복하기 위해 행정의 경계를 넘어서는 강력한 권한을 가진 통합적 사업 추진 체계 구축이 얼마나 중요한지를 명확하게 보여준 사례³³⁾가 있다.

협력적 거버넌스 구축을 위해 다음의 방안을 제안하는 등 법제 개선 방안을 모색한다. 특히 도시재생을 단순한 물리적 환경 개선이 아니라 주민 참여와 사회적 합의를 기반으로 한 거버넌스 과정으로 이해하고, 이를 제도적으로 설계하려는 시도는 기존 연구와 차별성을 가진다.

첫째, 갈등영향분석(Conflict Impact Assessment) 제도의 의무화이다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제10조는 중앙행정기관이 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 규정하고 있다.³⁴⁾ 그러나 이를 의무적 사항이 아닌 임의적 사항으로 규정하고 있어 실효성이 낮다. 따라서 도시재생특별법을 개정하여 도시재생활성화계획 수립 단계에서 갈등영향분석을 의무적으로 실시하도록 해야 한다. 갈등영향분석에는 이해관계자 파악, 갈등 요인 분석, 갈등 발생 가능성 평가, 갈등 예방 및 해소 방안 등이 포함되어야 한다.

둘째, 행정심판에 준하는 독립적인 갈등조정위원회의 법제화이다. 지자체 내에 설치되는 갈등조정위원회는 이해관계로부터 독립성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 위원회의 과반수를 법률, 도시계획, 협상, 심리학 등 관련 분야의 외부 전문가로 구성하고, 위원장 또한 민간 전문가가 말도록 제도화해야 한다. 또한, 위원회의 조정 결정에 일정한 법적 구속력을 부여하여 실효성을 높여야 한다.

셋째, 단계별 갈등관리 체계의 구축이다. 도시재생사업의 전 과정에 걸쳐 체계적인 갈등관리가 이루어질 수 있도록 다음과 같은 단계별 갈등관리 체계를 구축해야 한다.

넷째, 도시재생지원센터의 갈등관리 기능 강화이다. 도시재생특별법 제11조에 따라 설치되는 도시재생지원센터는 현재 주민의 의견조정 기능을 수행하도록 규정되어 있으나, 실제로는 이 기능이 충분히 발휘되지 못하고 있다. 도시재생지원센터에 전문 갈등관리 인력을 배치하고, 갈등 예방 및 조정을 위한 전문 프로그램을 운영해야 한다.

33) María V. Gómez, "Reflective images: The case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao", *International journal of urban and regional research* vol. 22 iss. 1, wiley, 1998, pp. 106-121.

34) 국가법령정보센터, "공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정", <<https://www.law.go.kr/LSW/lInfoP.do?lsiSeq=180048>>, 검색일: 2026. 4. 10.

〈표 IV-1〉 해외 협력적 거버넌스 성공 사례 비교

단계	갈등관리 방안
사업 준비 단계	갈등영향분석 실시, 이해관계자 파악 및 초기 의견 수렴
계획 수립 단계	주민협의체 구성 및 공동 계획 수립, 숙의 여론조사 실시
사업 시행 단계	정기적인 갈등 모니터링, 갈등조정위원회 운영
사후 관리 단계	사업 성과 평가, 젠트리피케이션 모니터링, 상생협약 이행 점검

V. 맺음말

도시재생사업은 과거부터 현재까지 살고 있는 사람들의 정체성과 미래 가치가 교차하는 섬세한 작업이다. 본 연구는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도시재생사업에서 발생하는 갈등의 원인과 양상을 분석하고, 이에 대한 실효적 해소 방안을 제시하였다.

도시재생사업에서 발생하는 갈등은 보상·이주·재정착 문제, 주민참여 부재와 정보 비대칭, 젠트리피케이션 및 오버투어리즘으로 인한 사회경제적 갈등으로 분류할 수 있으며, 이러한 갈등은 다차원성, 이해관계의 복잡성, 장기적 동태성이라는 특징을 지닌다.

갈등 해소 방안으로 본 연구는 비교법적 고찰을 바탕으로 첫째, ‘선이주대책 수립, 후사업시행’ 원칙의 명문화와 자산평가위원회 설치를 통한 보상 절차의 투명성 강화, 둘째, 주민협의체의 실질적 권한 부여와 숙의 민주주의 모델 도입을 통한 참여 민주주의 구현, 셋째, 상생협약 제도의 실효성 강화, 공공 안심상가 공급 확대, 지역상생기금 조성을 통한 젠트리피케이션 억제, 넷째, 갈등영향분석 의무화, 독립적 갈등조정위원회 설치, 단계별 갈등관리 체계 구축을 통한 협력적 거버넌스 확립을 제안하였다.

도시재생사업이 본래의 목적인 원주민과 지역공동체를 중심에 두는 포용적 도시재생으로 나아가기 위해서는, 갈등을 단순히 억제하거나 회피하는 것이 아니라 갈등을 통해 더 나은 합의를 도출하는 협력적 거버넌스 문화를 정착시켜야 한다. 이를 위해서는 법제도적 개선과 함께, 행정기관, 주민, 전문가 모두가 갈등관리의 중요성을 인식하고 적극적으로 참여하는 문화적 변화가 필요하다.

본 연구는 문헌 연구와 사례 분석을 중심으로 하였다는 한계가 있으며, 향후 연구에서는 도시재생사업 현장에서의 실증적 조사와 이해관계자 심층 인터뷰를 통해 갈등 해소 방안의 실효성을 검증하는 연구가 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

1. 단행본

James S. Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2009.

John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971.

Morton Deutsch, *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*, Yale University Press, 1973.

Neil Smith, *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, 1996.

2. 학술지

김한수, “마치즈쿠리(まちづくり)와 일본 사회구조의 관계변화 연구”, 일본문화학보 제39집, 한국일본문화학회, 2008, 231-247쪽.

박정우/송태수, “도시재생사업에서의 갈등 완화 방안”, 한국정책연구 제13권 제3호, 경인행정학회, 2013, 133-148쪽.

우양호, “마을공동체의 진화와 젠트리피케이션의 극복: 부산 감천문화마을의 경우”, 향도부산 제38권, 부산광역시사편찬위원회, 2019, 399-440쪽.

이슬기/권해림/유정호, “도시재생사업에서의 갈등사례 유형 분석”, 한국건설관리학회 논문집 제10권 제6호, 한국건설관리학회, 2009, 78-87쪽.

임미화/박희태/최성윤/김진영/김현수, “도시재생사업에서 발생하는 갈등과 갈등관리 계획상의 갈등유형 간 차이에 관한 연구”, 국토계획 제54권 제1호, 대한국토·도시계획학회, 2019, 5-17쪽.

조현진/지상현, “혼재된 도시: 젠트리피케이션과 안티젠트리피케이션 정책의 공존 -서울시 성동구 성수동의 사례로-”, 대한지리학회지 제55권 제3호, 대한지리학회, 2020, 363-377쪽.

Beatriz Plaza, “The Bilbao effect (Guggenheim Museum Bilbao)”, *Museum News Vol. 86 No. 5*, American Association of Museums, 2007, pp. 1-6.

Chris Ansell/Alison Gash, “Collaborative governance in theory and practice”, *Journal of public administration research and theory vol. 18, iss. 4*, Oxford University Press,

2008, pp. 543-571.

María V. Gómez, “Reflective images: The case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao”, *International journal of urban and regional research* vol. 22 iss. 1, wiley, 1998, pp. 106-121.

Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners* vol. 35 iss. 4, Taylor & Francis, 1969, pp. 216-224.

3. 신문기사

이로운넷, “철거 대신 재생 ‘창신승인’ 5년의 변화”, <<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=8368>>, 검색일: 2025. 12. 11.

이코노미조선, “창신동에 200억 썼다고? 주민도 모르는 ‘그들만의 개발’”, 2018. 10. 30, <https://economychosun.com/site/data/html_dir/2018/10/27/2018102700001.html>, 검색일: 2025. 12. 13.

중앙일보, “‘관광객 150배’ 감천마을의 비명…북촌 이어 특별관리지역”, 2024. 12. 07, <<https://www.joongang.co.kr/article/25298061>>, 검색일: 2025. 12. 13.

한겨레, “관광객 몸살 앓는 부산 감천문화마을, 특별관리지역 지정”, 2025. 3. 30, <<https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1189675.html>>, 검색일: 2025. 12. 13.

한국일보, “‘박원순표 도시재생 1호’ 창신동, 시장 바뀌고 갈등 고조”, 2021. 4. 21, <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021042017000002771>>, 검색일: 2025. 12. 11.

4. 인터넷자료 등 기타

나무위키, “감천문화마을”, <<https://namu.wiki/w/%EA%B0%90%EC%B2%9C%EB%AC%B8%ED%99%94%EB%A7%88%EC%9D%84>>, 검색일: 2025. 12. 13.

서울정보소통광장, “철거 대신 재생 택한 ‘창신승인’ 어떻게 달라졌나?”, <<https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/19004082>>, 검색일: 2025. 12. 12.

성동구, “성동구 전국 최초 젠트리피케이션 방지 조례 선포”, <<https://www.sd.go.kr/main/selectBbsNttView.do?bbsNo=188&nttNo=258160&key=1477>>, 검색일: 2025. 12. 13.

희망제작소, 장우연, “목민관소식-영국 도시재생을 이해하는 세 가지 키워드”, <<https://www.himang.com>>

www.makehope.org/local-news/?bmode=view&idx=113325790>, 검색일: 2025.
11. 22.

HafenCity Hamburg GmbH, “The Conceptual Tendering Process”, <<https://www.hafencity.com/en/news-list/hafen-city-hamburg-at-mipim-2024>>, 검색일: 2025. 12. 14.

[Abstract]

A Study on Conflict Resolution Measures in Urban Regeneration Projects

Kim, Ki-Hyok*

Jang, Kyo-Sik**

The value of urban regeneration projects, which promote the social and physical restructuring of existing urban areas in response to functional decline and environmental degradation, is increasingly emphasized. However, due to the nature of these projects and the conflicting interests of various stakeholders, the occurrence of conflicts is inevitable. Such conflicts not only cause project delays and socio-economic costs but also have the adverse effect of undermining community trust and fostering social division. Therefore, establishing a system to effectively prevent and manage conflicts is essential for the success of urban regeneration projects.

The purpose of this study is to conduct an in-depth analysis of the causes and patterns of conflicts arising in urban regeneration projects and to propose the establishment and application of “Collaborative Governance” as a conflict resolution measure. To this end, through an analysis of previous studies, the main causes of conflict were categorized into four areas: ① compensation and relocation issues, ② lack of resident participation and information asymmetry, ③ imbalance between development profits and public interest, and ④ gentrification and overtourism. Furthermore, conflict types were systematically classified by project stage and participating entity.

This study draws on domestic and international cases of conflict in urban regeneration projects, as well as the legislative frameworks and policy implications of foreign jurisdictions for conflict resolution, to propose improvements to the legal and institutional

* First Author: Completion of Ph.D., Department of Urban Regeneration, Graduate School, Konkuk University / Director, Planning and Economy Bureau, Gwangjin-gu Office

** Corresponding Author: Professor, Law School, Konkuk University

framework for conflict resolution in urban regeneration projects in Korea. The proposed measures are grounded in theoretical and academic reviews of preceding cases and empirical research, with the aim of presenting practical conflict resolution approaches applicable to urban regeneration projects.

First, a proactive prevention system must be established by institutionalizing “Conflict Impact Analysis” to predict conflict factors in the early stages of a project. Second, to effectively manage conflicts that arise during the project process, a “Collaborative Governance” system should be operated for consultation across different strata, alongside a neutral specialized organization. Third, legislative refinement and specific measures must be prepared to recapture and distribute development profits, protect original residents (prevent gentrification), and build a social structure where diverse classes coexist.

The criteria for evaluating the performance of urban regeneration lie in how effectively conflicts are managed and transformed into mutual trust and the formation of common goals, which is ultimately possible through the establishment of a governance system based on the principle of mutual cooperation. The policy measures proposed in this study aim to enhance the efficiency of urban regeneration projects by enabling public institutions in charge of urban regeneration policies and the private sector leading the projects to cope with and systematically manage conflicts more effectively.

[Key Words] Urban Regeneration, (Public) Conflict Types, Collaborative Governance, Conflict Resolution Legislation