

# 지속 가능한 도시의 유형과 속성 및 문화적 요소의 발견

: 지역에 따른 문화적 기반(속성) 차이는 도시의 지속가능 방향설정  
및 의사결정에 어떤 영향을 주는가?\*

Effect of Cultural Aspect on Policy Decision Making for Sustainable  
Development

: How does a Difference of Cultural Aspect Influence Policy Outcome in Local  
Sustainable Development?

황 광 선\*\*·염 지 선\*\*\*

Hwang, Kwang-seon·Youm, Ji-sun

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 설계
- IV. 사례 분석
- V. 분석결과
- VI. 결론

지난 2000년 이후 도시 문제를 해결하려는 패러다임이 경제적 성장에서 지속가능한 성장으로 변화하며 다양한 지속가능한 발전 정책들이 이해되고 있다. 최근 이러한 지속가능한 발전 정책에 대한 새로운 시각이 등장하고 있는데 이는 환경적, 경제적, 사회적 측면으로 도시문제를 바라보던 전통적 시각에서 지역 '문화'라는 새로운 측면을 도입함으로써 새로운 시각을 제시하고 있다. 본

\* 본 논문은 포스코청암재단 아시아인문사회연구지원사업으로 수행하였음

\*\* 주저자, 가천대학교 행정학과 조교수

\*\*\* 교신저자, 한국방송통신대학교 공존협력연구소 SSK사업단 전임연구원

논문 접수일: 2019. 10. 15, 심사기간: 2019. 10. 15~ 11. 18, 게재확정일: 2019. 11. 18.

연구의 목적은 지역 문화의 속성이 어떻게 지속가능한 발전 정책의사결정에 영향을 미치는지를 실증 검증하는 것에 있다. 연구를 위해 일본 가와사키와 대한민국 서울 성동구 두 지역 인터뷰를 통한 내용분석을 실행했다. 연구 결과에 따르면 일본 가와사키의 경우 해안가에 위치한 지리적, 외국 문물에 개방적인 역사적, 개혁성이 강한 정치적 특성으로 인해 지속가능한 발전 정책이 환경오염을 해결하는 것을 목표로 하는 지속가능한 산업 환경 변화로 이어지게 되었다. 성동구의 경우 임대인의 상권을 보호함으로써 사회적 형평성을 목표로 하는 정책으로 발전되고 있음을 확인하였다.

□ 주제어: 지속가능한 발전 정책, 문화적 속성과 정책의사결정, 일본 가와사키시, 대한민국 성동구, 사례연구

A concept of sustainable development has been recognized as a new paradigm to resolve contemporary urban problems which were wicked and complicated. Traditionally, the sustainable development policies were assessed with three indicators: economic growth, environmental protection, and social equity. Since 2010, a new perspective on sustainable development policy has emerged, presenting regional “cultural aspect” with the three aspects listed above. Therefore, this study conducts how regional cultural characteristics influence the decision making of sustainable development policies. To investigate this research question, this study conceptualizes the definition of culture and presents theoretical framework to analyze regional cultural aspect identified by on-site interview and case study in two cities(Kawasaki city, Japan and Seongdong-gu, Seoul, South Korea). According to the research results, identified four cultural characteristics directly and/or indirectly influence the policy decision making of sustainable development. Kawasaki city primarily aimed at environment protection and industrial transformation through implementing sustainable development policies. On the other hands, Seongdong-gu attempted to achieve social equity first by protecting the commercial rights of tenants.

□ Keywords: Sustainable Development Policy, Cultural Aspect and Policy Decision Making Process, Kawasaki City in Japan, Seongdong-gu in South Korea, Case Study

## I. 서론

도시의 문제는 양적문제에서 질적 문제로 넘어가고 있다(Ernst et al., 2016; 송주연·임석희, 2015). 도시의 문제가 질적으로 전환된다는 것은 도시의 공공서비스 제공이 양적인 수준을 넘어 주민 개개인에 대한 질적 서비스가 강화된다는 것을 의미하고 있다. 이는 도시의 성장에 대해 질적인 견해에서 깊이 있는 성찰이 필요함을 의미한다. 최근 도시의 지속가능한 발전에 대한 이해는 이러한 질적인 현상에 대한 반응이라고 이해 할 수 있다. 김승수 전주시장의 “도시는 공간에 한정된 것이 아니라 기억과 문화, 시간의 집합체”(한국경제, 2015)라는 발언은 도시의 지속가능성을 질적 문제로 이해한 적절한 표현이라고 볼 수 있다. 요컨대, 도시의 지속가능성에 대한 고찰은 해당 도시의 통계 결과에 대한 문제의식이 아닌 도시의 정체성과 관련된 문제의식에 기반을 두어야 한다는 것이다. Pratt(2010)은 “도시에 사는 사람들은 문화를 진지하게 대할 필요가 있다. 우리의 목표는 문화 소비가 아니라 문화 생산을 지원하는 데 두어야 한다.”고 주장한 바 있다. 이 역시 해당 도시 및 지역의 모든 계층이 고루 문화 생산에 동참하여 도시의 지속가능성을 높여야 함을 나타내고 있다.

앞서, 도시의 문제는 질적으로 변화하고 있고, 이 문제를 해결하기 위해서는 도시의 지속가능성을 지역의 정체성 혹은 문화적 속성으로 접근할 필요가 있다고 역설하였다. 이에 본 연구는 도시의 ‘지속가능성(sustainability)’을 문화적 기반 혹은 속성으로 이해하고 그것이 어떻게 지속가능한 정책의사결정 과정에 영향을 미칠지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 즉, 지역에 따른 문화적 기반(속성) 차이가 도시의 지속가능 방향설정 및 의사결정에 어떻게 영향을 주는지에 대한 실증적 연구이다. 본 연구에서 ‘문화적 기반 혹은 속성’이라 함은, 해당 지역 및 도시의 거주민들에게 보편적으로 합의된 문화, 주민들의 공통된 규례 및 자산, 해당 지역만이 가지고 있는 시스템 혹은 예술적/역사적/공간적 특성 등을 의미한다. 본 연구문제 탐구를 위해 연구대상으로 일본 가와사키 시와 서울 성동구 두 도시의 사례를 채택하였다. 사전 탐색 결과, 이 두 도시는 지속가능 정책과 문화의 작용들이 나타나는 사례로 판단되었기 때문이다.

## II. 이론적 배경

지속가능성(sustainability)은 우리 인간이 딛고 있는 이 땅에서 여러 가치지향의 조화를 위해 사용되는 개념이다. 하나의 가치만 우선시 될 때 나타나는 지속가능하지 않은 현상들을 목도하고 그에 따른 절망적인 결과를 예견하게 되면서 지속가능성의 가치는 보편적으로 받아들여졌다. 지속 가능성이라는 개념이 도입된 초창기에는 ‘사회발전(social equity)’, ‘경제성장(economic growth)’, ‘환경보존(environment)’의 세 가지 축의 조화를 기반으로 이해되었다(Elkington, 1997; Hwang, 2014; Portney, 2003).

지속가능한 발전의 이론적 개념화와 함께 2000년대 초 북미대륙을 중심으로 많은 학자들은 기존의 광의적 의미의 지속가능한 발전을 실질적인 정책으로 전환시키기 위해 지방정부의 역할을 강조하였다(Conroy, 2006; Jepson, 2004; Portney, 2003). 대표적으로 미국의 경우, 오스틴, 보스톤, 차타누가, 덴버, 미네아폴리스, 포틀랜드, 산타모니카 등의 지방정부는 주정부 보다 앞서 지속가능한 발전에 대한 정책 이니셔티브를 발표하며 지속가능한 발전 정책에 대한 비전을 제시하였다(Saha & Paterson, 2008). 이러한 도시들의 주요 지속가능한 정책들을 살펴보면 토지이용계획(land-use planning), 교통(transportation), 환경오염예방(pollution prevention), 에너지(energy and resource conservation)등을 주요 내용으로 포함하고 있다(Portney, 2003). 초창기 지속가능한 발전 정책의 성공은 후에 관광정책, 공공주택지 개발정책, 스마트성장(smart growth) 정책 등으로 확대 되었으며 학술적으로는 단순히 정책도구 분석 연구에서 확장되어 정책망(policy network)(Rydin, 2012), 협력적 거버넌스(Youm & Feiock, 2019), 주민참여(Hawkins & Wang, 2012) 및 사회적 자본 확대(Rydin & Holman, 2004) 등의 이론과 결합되어 지방정부의 지속가능한 발전 정책의 정치적, 제도적, 사회적 배경의 영향력에 대한 실증적 연구로 발전되었다.

하지만 이러한 이론 및 정책적 연구 범위의 확장에도 불구하고 기존의 지방정부를 배경으로 하는 지속가능한 발전 연구의 한계가 명확해 보인다. 첫째, 지속가능한 발전에 대한 개념적 연구가 기존의 3E's 모형(economics, environment, social equity)에서 확장되지 못했다. 둘째, 대부분의 실증적 연구가 지속가능한 발전 정책의 정책결과 평가 및 수립 과정을 중심으로 이루어져 그 범위의 한계가 보인다. 마지막으로 이러한 실증적 연구들이 지역의 환경과 경제적 측면을 중심으로 이루어지고 있다. 본 연구를 이러한 한계를 뛰어 넘기 위해 지역의 문화적 속성을 기존의 경제적, 환경적, 사회적 속성과 함께 독립적인 지속가능한 발전 정책의 요인으로 이해하고 문화적 속성 구성개념을 재정립하고 실증적 연구를 위한 종합적인 연구모형을 제시하고자 한다. 또한 실증연구를 위해 동아시아의 두 대표 국가인 일본과 한국

의 지방정부의 지속가능한 발전 사례연구와 인터뷰를 통해 문화적 속성이 정책결정 방향에 어떻게 작용하는지 검증하고자 한다.

## 1. 지속가능한 발전과 문화적 속성의 등장

2005년 UNESCO는 ‘지속가능발전을 위한 교육’(Decade for Education for Sustainable Development)을 통해 지속가능한 발전에 대한 새로운 패러다임을 제시하였다. 이는 지속가능한 발전 담론과 문화(culture)의 결합이었다. 기존의 지속가능한 발전을 위한 비전과 문화와의 결합은 다양한 단위에서 동시다발적으로 시도되었다. 미국 지방정부 연합회인 United Cities and Local Governments(UCLG)는 ‘Agenda 21 for Culture’ 보고서를 통해 미국 지방정부와 도시계획이 앞으로 나아가야할 비전을 제시하면서 ‘문화’라는 화두를 던지게 된다. 그 이후 호주를 중심으로 뉴질랜드, 캐나다, 서유럽국가들 그리고 최근 동북아시아 국가를 중심으로 아시아 대륙까지 문화적 속성이 결합된 지속가능한 발전에 대한 담론은 이론적 그리고 실무적으로 빠르게 확산되고 있다.

이와 함께 학술적으로도 문화적 속성을 지속가능한 발전 정책에 반영하기 위한 개념 정립이 이루어지고 있다. 하지만 문화적 속성을 문화유산 및 예술가치로 정의하게 되면 지속가능한 발전 정책과 문화적 속성을 결합하기가 그리 용이하지 않다. 이에 많은 학자들은 문화의 속성을 정의하는 방식으로 좁은 의미에서의 문화와 넓은 의미에서의 문화로 나누어 보고 있다.

좁은 의미에서는 문화란 인류가 발전 시켜온 문화유산이나 모든 종류의 예술적 활동 혹은 창작물을 의미한다. Darlow(1996)는 이러한 문화의 정의를 소위 ‘고급예술’이라고 불리는 오페라, 클래식 음악, 순수 미술 등이 속하며 그 분야에서 창조된 모든 결과물이라고 정의하였다.

넓은 의미에서 문화는 인간과 지역을 둘러싸고 있는 모든 것이라고 정의하고 있다. 이는 좀 더 인류학적인 시선으로 인간과 지역 사회를 구성하는 가치, 규범, 전통, 관행, 도덕 등을 의미한다. 유네스코의 1995년 보고서에서는 문화란 예술과 문학을 포함한 라이프스타일, 협동, 근본적인 인권, 가치체계, 전통, 신념 등을 포함한다고 정의하고 있다(UNESCO 1995: 22). 이와 함께, Williams(1997)는 인간이 만든 제도와 그로 인한 인간의 행태까지도 문화의 속성으로 이해하고 있다.

본격적인 문화의 개념을 지속가능한 발전이라는 측면으로 들여다본 연구는 Hawkes(2001)에 의해 소개되었다. 그는 지속가능한 개발에서의 문화란 다음과 같은 세 가지 속성을 가진다고 주장한다. 첫째, 사회 가치(social value)이며 둘째, 이러한 가치를 이룩해 나가는 모든 삶

의 방식이다. 마지막으로 이러한 가치를 추구하는 과정에서 발생하는 라이프스타일이 그것이다. 또한 Hawkes(2001)는 지속가능한 발전이라는 목표 아래에서 문화란 사회적 산물로 인간의 행태를 표현하고 지역사회를 구성해 나가는 모든 과정 아래에서 발전한다고 설명하고 있다. 즉, 지속가능한 발전에서의 문화적 속성은 생물처럼 지속적으로 변화한다는 것이다.

## 2. 문화적 속성을 위한 지속가능한 발전 정책결정 모델 탐구

실질적으로 문화적 속성을 고려한 지속가능한 발전 정책을 수립하기 위한 이론적/실질적 모델 연구는 시작에 불과하여 눈에 띄는 성과를 나타내지 못하고 있다. 하지만 캐나다와 호주를 중심으로 지속가능한 발전 정책에 문화적 속성을 독립적인 평가 및 정책 수립 기준으로 인식하고 반영하기 위한 노력이 시작되었다. 학술적으로는 사회학, 지역개발학, 도시행정학, 문화인류학 등의 학자들의 집단적 사고를 바탕으로 학술적 분석 모델을 구축하기 위한 시도가 일어나고 있다. 하지만 이러한 모델들의 경우 학술 분야에서 실증적 연구로 사용된 사례가 극히 드물어 그 실용성에 대한 의문점이 남는 것도 사실이다. 본 연구는 이러한 한계를 극복하기 위해 기존의 연구 되었던 모델들을 탐구하고 본 연구에 적용하기 위한 보다 종합적이고 실질적인 모델을 구축하여 실증적 분석에 활용하고자 한다.

Hawkes(2001)는 그의 저서 “The Fourth Pillar of Sustainability: culture’s essential role in public planning”에서 지속가능한 발전은 전통적인 세 가지 측면(3E’s)과 함께 문화 활력(cultural vitality) 또한 지속가능한 발전 정책을 위해 고려해야만 하는 가치라고 제안하고 있다. 즉, 지속가능한 발전이란 경제적, 환경적, 사회적, 그리고 문화적 측면들이 하나의 유기체처럼 상호 작용한 결과물이라는 것이다(Hawkes, 2001). 이 모델의 가장 큰 특징은 전통적인 지속가능한 정책 결정의 모형과 달리 4가지 측면이 “공평(equal)”하게 반영될 필요가 없으며 현실적으로 그렇게 작동하지도 않는다고 명시하고 있다. Hawkes(2001)에 따르면 문화적 측면은 지속가능한 개발이라는 집을 지탱하고 있는 기둥 중 하나로서의 역할뿐만 아니라 집을 둘러싸고 있는 풍경과 같은 역할도 한다고 서술하고 있다. 즉, 문화적 속성이란 경제적, 환경적, 사회적 속성과 같은 지속가능한 개발을 구성하는 독립적 요소이면서 각 요소들의 상호작용을 촉진하는 매개체의 역할을 한다는 것이다. 이에 문화적 측면은 지역 주민의 삶을 높이기 위한 지속가능한 발전 정책을 문화라는 ‘렌즈’를 통해 환경적, 경제적, 사회적 속성을 바라보고 정책에 반영해야 한다고 제시하고 있다. 이러한 이론은 실질적으로 캐나다와, 호주, 뉴질랜드의 도시계획에서 반영되어 실질적인 도시정책 결과물로 나타나고 있다.

2006년도부터 캐나다 연방정부는 지속가능한 도시재생발전을 위한 ‘the External

Advisory Committee on Cities and Communities'를 운영하며 'the four-pillar model of sustainability'를 기반으로 한 지속가능한 도시발전에 대한 비전과 지침서를 각 지방정부에 제공하고 있다. 이 위원회가 제시한 지침서는 'Integrated Community Sustainability Plan'이라고 불리고 있으며 Hawkes가 제시한 것과 같이 문화적 속성을 지속가능한 도시발전 정책의 한 축으로 이해하고 각 속성들 사이의 상호작용을 인정하고 있지만 Hawkes의 모델과는 달리 문화적 속성을 다른 세 속성의 상위 개념으로 이해하고 있지는 않다. 이는 Hawkes의 모델을 실용화시키는 과정 속에서 캐나다 지방정부의 특성(예: 짧은 역사)을 반영한 결과라고 할 수 있다.

캐나다 모델과 유사하게 뉴질랜드 정부 또한 소위 커뮤니티 웰빙(community well-being) 모델이라고 불리는 지속가능한 발전 정책 분석 모델을 제시하고 있다. 이 분석 모델은 문화, 경제, 환경, 사회적 요소들은 각기 커뮤니티 웰빙이라는 목적을 위해 서로 상호 작용한다는 것을 기본 골자로 한다. 이러한 네 가지 요소들이 서로 상호작용을 할 때는 다음과 같은 조건들이 선행될 때 커뮤니티 웰빙이라는 목적을 이룰 수가 있다. 첫째, 네 가지 요소들은 공정하게 반영되어야 한다. 둘째, 각 요소들은 서로 관련이 있어야 한다. 셋째, 각 요소들은 효율성을 극대화하기 위해 이동성(mobility)을 가져야 한다. 뉴질랜드 정부에 따르면 커뮤니티 웰빙은 지역사회와 주민이 유쾌하고 창조적인 문화 활동에 참여하는 것을 즐기고 예술, 역사, 문화 유적, 그리고 전통을 유지하고, 해석하고, 표현하는 자유가 보장될 때 이루어진다고 정의하고 있다.

### 3. 문화적 속성의 4가지 개념

앞서 고찰된 지속가능한 발전의 문화적 속성에 대한 이론적 고찰한 결과 본 연구는 다음과 같이 문화적 속성을 4가지로 개념화하고 분류하였다.

가장 먼저 정의된 지역 문화의 속성은 '문화 자본'(culture as capital)으로서의 문화다. 자본으로서 문화는 전통, 문화유산, 공간적 특성, 예술, 그리고 역사를 포함한다(Roseland, 2005). 일반적으로 가시화 될 수 있는 지역적 특성을 의미한다. 이러한 문화적 속성의 특징은 지속가능한 발전 정책 개발에 있어서 자원 및 자본의 형태로 이용되어 질 수 있다. 예를 들어 자본으로서 문화의 특성은 지속가능한 도시개발 계획에서 문화유산을 활용한 형태로 자주 나타난다.

두 번째로는 '삶의 방식'(culture as process and way of life)으로서의 지역문화이다. Hawkes(2001)와 Nurse(2006)는 문화를 전통과 문화유산으로 정의하기 보다는 좀 더 넓은 의미의 문화적 측면을 지속가능한 발전에서 고려해야한다고 주장하였다. 자본으로서의 문화

와는 달리 삶의 방식으로서의 문화는 눈에 보이지는 않지만 지역사회 내에 거주하는 지역 주민들의 행태와 사고방식 등에 직접적인 영향을 미치는 것을 의미한다. Doubleday, Mackenzie 그리고 Dalby(2004)는 이러한 문화적 속성의 가장 큰 특징은 지속가능한 발전은 반드시 지역사회와 지역의 지리적 특성이 결합되어 다른 지역과 차별화되는 지역성을 반영해야 한다고 설명하고 있다. 이러한 개념으로의 문화는 삶의 방식으로서 지역 내의 도덕적 가치/규범/관습 등으로 나타난다(Davies and Brown, 2006; Paliwa, 2005; Tiwari, 2007; Yan et al., 2008).

세 번째로는 '지속가능한 사회 촉진제로서의 문화'(culture as a vehicle for sustainable values)로서의 속성이다. Rana와 Pirancha(2007)은 문화는 지역사회에서 정착제와 같은 역할을 한다고 비유하였다. 즉, 다양성을 가진 지역 주민들의 유대 관계를 형성하게 만들고 협력을 통해 문제를 해결해 나가도록 지역을 연결하는 역할을 한다는 것이다. 이러한 특성은 지역사회의 정치적/경제적 행태에도 영향을 미치게 된다.

마지막으로 '예술가치 창조'(culture as creative expression)로서의 지역문화의 속성이다. 이러한 측면의 문화는 지역사회와 주민들이 가지고 있는 창의성을 극대화시켜 예술작품으로 탄생시키는 역할을 한다.

이렇게 4가지로 개념화된 지속가능한 발전의 문화적 속성은 본 연구에서 새롭게 제시할 연구 분석틀의 문화적 속성을 구성하는 요소들로 정의된다. 또한 아래에서 제시되는 분석틀 속에서 경제적/사회적/환경적 요소들과 결합하여 지속가능한 발전 정책 의사결정에 영향을 미치게 될 것으로 예상된다.

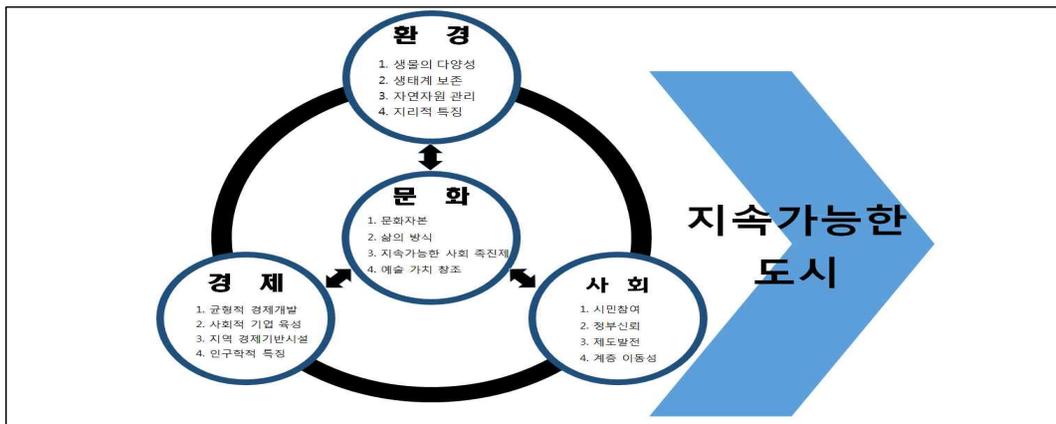
### III. 연구 설계

#### 1. 연구 분석틀

본 연구는 지속가능한 발전 정책의 문화적 속성을 실증연구를 위해 기존 연구를 바탕으로 발전시킨 연구 분석틀을 제시하고자 한다. 그림1은 앞서 고찰한 정책모형들을 바탕으로 지속가능한 발전 정책에서의 문화적 속성을 정의하고 그 역할을 분석하기 위한 종합적인 분석틀이다. 본 연구 분석틀은 선행 문헌 연구를 통해 문화의 속성을 다음과 같은 4가지로 정의하고자 한다. 이 4가지 문화의 속성은 넓은 의미로서의 문화와 좁은 의미로서의 문화의 개념을 포

괄하고 있으며 본 연구에서는 이 두 가지는 서로 공존한다고 전제한다. 즉, 본 연구에서 정의하는 4가지 문화적 속성은 독립적으로 존재하기도 하지만 유기적으로 연결되어있어 서로 영향을 주기도 한다.

〈그림 1〉 연구 분석틀



이러한 4가지 문화적 속성의 개념을 바탕으로 본 연구가 제시한 연구 분석틀은 실증적 연구를 위해 다음과 같은 전제를 바탕으로 분석된다. 본 연구 분석틀에서 문화적 속성은 각기 다른 세 속성(경제적, 환경적, 사회적)과 상호 작용하면서 4가지 문화적 특징과 결합하여 다른 지역과 구분되는 지역사회의 정체성(identity)을 생성하게 된다. 이러한 상호 작용은 다음과 같은 규칙에 의해서 작용한다.

첫째, 그 지역이 가지고 있는 문화적 특성에 따라 경제적, 사회적, 환경적 요인들은 ‘공평’하게 서로 상호 작용하지 않는다. 즉, 지역의 문화적 특징은 경제적 요인을 부각시킬 수도 환경적 요인이 부각된 지속가능한 발전 형태를 보일 수도 있다는 것이다. 둘째, 지역의 사회적, 경제적, 환경적 특성 또한 문화적 특성에 영향을 준다. 즉, 양방향으로 상호작용을 하게 된다. 셋째, 상호작용의 결과물로 생성된 지역사회의 정체성은 지속가능한 개발을 위한 정책의사결정에 영향을 미친다.

이러한 연구 분석틀을 바탕으로 본 연구는 이러한 4가지 문화적 특성을 2개국(한국과 일본)의 2개 도시(가와사키 시와 성동구)를 대상으로 사례 연구를 통해서 조작화하였다. 이를 위해 각 사례들에 대해 문헌연구와 각 지역의 공공기관 정책결정자, 주민대표 및 지역 전문가들을 직접 방문하여 심층 면접을 실시하였으며 특히 다양한 이해관계자들의 심층 인터뷰를 통해 다양한 견해를 통한 문화적 속성을 교차 분석하였다.

## 2. 사례연구 과정

본 연구는 사례연구의 방법을 사용하고, 일본 가와사키 시와 서울 성동구 두 도시의 사례를 탐구한다. 사례연구의 목적은 아시아 지역의 문화적 특성을 살펴보고 비교하는 것에 있다. 두 도시 사례는 필자의 사전 연구를 통해 본 연구의 취지와 부합하는 지속가능 도시의 속성과 여러 문화적 속성을 지닐 것으로 예상되는 사례로 선정하였다. 또한 사례 선정 시, 지속가능성의 3가지 주요 구성인 경제적, 사회적, 환경적 관점을 고루 살펴볼 수 있는 사례 중심으로 선정하였다. 문화적 속성 탐구 시, 현지 도시의 주민들의 특성(예, 인구적 특성, 공동체 의식 등)을 파악하되, 도시의 특성(예, 도시 규모, 중앙정부와의 연계 정도, 역사적 배경, 친환경 정책 여부 등)도 함께 연구했다.

구체적으로 두 지역의 비교 대상으로 선정된 이유는 다음과 같다. 첫째, 일본과 대한민국의 경우 서유럽 및 북미 지역보다는 지속가능한 발전에 대한 정책적 논의가 뒤늦게 진행되긴 하였지만 동아시아 지역에서는 다른 나라보다 지속가능한 정책의 논의 및 발전이 일찍 시작되었으며 이에 따른 정책결과물이 눈에 띄게 나타나고 있다. 이에 두 지역을 연구함으로써 그 결과를 다른 동아시아 지역의 도시정책에 있어 지표로 삼을 수 있을 것으로 기대된다. 둘째, 행정구역상 독립적인 권한을 갖지만 두 지역 모두 지리적으로 수도와 인접하게 위치해있어 중앙정부 또는 상위 정부와의 정책적/정치적 영향을 주고받고 있다. 세 번째로 두 도시 모두 일본과 대한민국의 다른 기초단체지역보다 앞서서 지속가능한 발전 정책에 있어 정책적 이니셔티브를 가지고 다른 지역에 영향을 주고 있다는 공통점을 가지고 있다. 마지막으로 두 지역은 지속가능한 발전 정책을 촉진 시킨 명확한 요인(가와사키 시-환경오염/성동구-젠트리피케이션)을 가지고 있어 요인 분석 연구에 매우 요긴하다고 할 수 있다.

구체적인 연구자료 수집 방법으로, 이론적 논의는 문헌 조사를 통하여 전개하고, 사례연구는 문헌 조사 및 해당 도시 홈페이지 자료를 주로 참고하되, 설문지 및 인터뷰를 병행하는 방식으로 진행하였다. 설문 및 인터뷰는 두 도시를 연구진이 현장 방문하여 수집하였다.<sup>1)</sup>

문헌연구와 인터뷰를 통해서 구축된 데이터는 내용분석(content analysis)을 앞서 제시한 분석틀에 따라 분석하였다. 문화는 측정하기보다는 이해한다는 표현이 더욱 적절하겠다. 따라서 필자들은 문화비교방법론에 근거하여 신뢰도와 타당도를 최대한 확보하는 질적 연구방법을 구사하여 해석에 있어 과학성을 담보하도록 노력하였다.

인터뷰 진행 과정은 다음과 같다. 우선적으로 선정된 두 도시 지방정부 기관 공식 웹사이트

1) 가와사키 인터뷰는 2019년 3월 11과 12일에 걸쳐 실시되었으며 성동구의 인터뷰의 경우 2019년 2월9일과 3월 7-8일에 걸쳐 진행하였다.

를 통해 지속가능한 발전 정책과 관련된 부서에 속한 관료 중 직접적으로 정책의 입안 및 이행에 핵심적인 역할을 하는 관료<sup>2)</sup>들을 찾아 연락을 취하여 인터뷰 내용 및 목적을 설명하는 공식 이메일을 보내고 인터뷰를 공식 요청하였다. 관료 인터뷰의 경우 2시간가량 실시하여 최대한 현 정책뿐만 아니라 앞으로의 정책 방향까지 알아 볼 수 있는 심층인터뷰를 실시하였다. 또한 주민들의 특성을 파악하기 위해 지역의 전문가, 즉, 지역 거점 대학에서 근무하는 교수 및 연구원<sup>3)</sup> 등 그 분야에 대한 연구를 진행했던 경험이 있는 전문가들을 섭외하여 인터뷰를 진행하였다. 전문가 집단 인터뷰에서는 관료들의 정책에 관한 인터뷰를 바탕으로 같은 질문을 실시하여 학술적 관점에서의 다른 견해들에 대해 인터뷰하려고 노력하였다. 물리적인 한계로 인해 집단 인터뷰보다는 개별 인터뷰를 실시하였으며 평균적으로 개인별로 30분가량의 인터뷰를 실시하였다. 또한 관료들의 인터뷰가 지속가능한 개발에 대한 정책의 특성 및 의사결정 과정에 있다면 지역전문가들과의 인터뷰의 경우 지역의 전반적인 문화적 특성과 그에 따른 영향력에 대한 학문적인 입장을 중심으로 진행하였다. 마지막으로 관료와 전문가가 바라보는 견해와는 별개로 선정 지역에서 삶을 직접 영위하고 있는 주민들의 의견을 듣기 위해 주민 대표자<sup>4)</sup>를 선정하여 인터뷰를 진행하였다. 이들의 인터뷰를 통해 관료 및 전문가 집단들과의 인터뷰를 통해 알 수 없는 지역의 전통성 및 삶의 방식과 지역 주민들 사이에 이루어지고 있는 공동체 의식에 대해 알아보고자 하였다. 주민 대표 선정에 있어서는 지역 관료들의 도움을 받아 섭외하였다.

인터뷰를 위한 직접 답사 이전 인터뷰 진행 과정 중 정보에 대한 불확실성을 최소화 하고자 본 연구의 목적과 연구 배경에 대해 사전에 공지하였으며 인터뷰 진행 과정과 질문의 형식에 대해서도 사전에 서로 정보를 공유하였다.

일본 가와사키 시의 인터뷰의 경우 언어적인 문제로 인한 소통의 장애물을 최소화하기 위해 현지 통역관을 대동하여 일본어와 한국어로 진행하였으며 현지 통역관과 인터뷰 전 질문지에 대한 해석 및 통역 방식에 대해서도 사전에 협의하였다.

두 도시에서 진행된 인터뷰 방식은 동일하다. 반구조화된 질문지를 가지고 질문을 시작하였고 질문지의 질문의 순서는 탄력적으로 이동하였다. 관료들을 위한 질문지의 경우 크게 세 가지 주제로 나누어 진행하였다. 첫째, 지속가능한 정책과 목표 및 비전에 관한 질문이고 둘

2) 가와사키시의 경우 지속가능발전국 실무자와 에코타운 담당자, 시 홍보책임자 등이 참여 하였으며 성동구의 경우 스마트포용도시국 산하의 지속발전과와 도시재생과 담당자를 대상으로 인터뷰를 실시했다.

3) 가와사키시는 요코하마 국립 대학교 교수진과 성동구의 경우 한양여자대학교 교수진들과의 인터뷰를 실시하였다.

4) 가와사키시의 경우 가와사키시 내의 도서관과 주민센터에서 간단한 인터뷰를 실시하였으며 성동구의 경우 주민협의회에 참가한 주민대표들을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.

째, 본 연구에서 제시된 4가지 지역의 문화적 특성에 관한 질문, 마지막으로 정책결정 거버넌스에 관한 질문으로 구성하여 진행하였다. 전문가와 주민대표집단의 경우 정책 중심의 질문보다는 지역의 문화적 특성에 관한 질문이 주를 이루었으며 관료집단의 질문과 다르게 지속가능한 정책에 대한 주민참여에 관한 질문들 위주로 구성되어 있다.

인터뷰 도중에 발생한 추가적인 정보로 인해 추가적인 질문이 발생하였고 이에 대한 두 도시의 질문의 양과 질문의 방향을 차이성을 최소화하기 위해 성동구 인터뷰(가와사키 시보다 선행) 도중 발생한 추가적인 질문에 대해서 일본 가와사키 시 인터뷰에 추가하는 등의 노력을 하였다.

사례 연구의 분석은 다음의 과정을 거쳤다. 먼저 인터뷰 결과를 텍스트화하고, 텍스트를 여러 번 반복하여 필진이 읽고(back and forth) 전체 맥락에 대해 충분한 이해를 한 후, 주요 키워드(주제)를 뽑아내었다. 이 키워드는 두 연구자가 개별적으로 진행한 후, 서로 비교 검증하는 방식으로 주요 주제를 선별하고, 이 주요 주제들은 전체적인 맥락을 엮고, 사례를 구조화하기 위하여 활용되었다. 이 맥락에 근거하여 최종적으로 사례의 기술 순서(주제의 배열)를 정하고, 사례를 설명, 풀이, 기술해 나갔다.

## IV. 사례 분석

### 1. 사례 연구

사례분석은 본 연구가 제시한 분석틀에 따라 두 도시의 지속가능한 발전 정책의 방향성에 영향을 미친 지역의 문화적 속성을 문화자본(culture as capital), 삶의 방식(culture as process and way of life), 지속가능한 사회 촉진제로서의 문화(culture as a vehicle for sustainable values), 예술가치 창조(culture as creative expression)의 네 가지 요인으로 분석하고 이해한다. 사례 연구 결과 제시 순서는 다음과 같다.

문화적 속성 네 가지 중에서 가와사키와 성동에서 주로 나타난 삶의 방식과 지속가능한 사회 촉진제로서의 문화를 중심으로 두 사례 도시의 공통점과 차이점을 살펴본다. 마지막으로 각 도시별 사례를 ‘문화적 기반-지속가능의 관계’ 관점에서 심층적으로 이해하기 위한 기술(description)을 시도한다.

두 지역의 지속가능한 발전 정책은 목적 및 발전 전개에서도 상이한 모습을 보인다. 먼저

일본 가와사키 지방정부의 지속가능발전 정책은 해변가에 위치한 중화학 공업 단지를 중심으로 하는 '에코타운'(Eco-Town) 정책을 중심으로 발전되어 왔다. 에코타운 정책의 핵심 목표는 에코타운 내 환경오염 물질 배출을 줄이기 위한 지속적인 '재활용 및 새활용'(recycling & upcycling) 과정으로 요약될 수 있다. 즉, 에코타운 내 위치해 있는 철강, 화학, 석유화학, 시멘트 및 기타산업의 배출물을 에코시티 내의 다른 기업과 시설의 주요 에너지원으로 사용하여 최종 환경오염 배출을 영에 가깝도록 하는 것이다(Kanda & Fujita, 2013).

대한민국 성동구의 경우 지속가능한 발전 정책이 도시재생사업을 중심으로 이루어지고 있다. 도시재생사업의 외부효과의 하나로 나타난 젠트리피케이션 문제가 발생하게 되고 현재 성동구의 가장 핵심적인 지속가능한 발전 정책으로는 지역 내 젠트리피케이션 문제 해결을 통한 지역사회의 지속성을 유지하는 것에 있다고 하겠다.

## 2. 문화적 속성 분석

앞에서 지역 문화의 특성 분석을 위해 제시한 4가지 속성을 적용하여 두 지역의 다양한 계층으로부터 실시한 인터뷰 내용을 내용분석기법(contents analysis)을 통해 분석하였다.

### 1) 문화 자본으로서의 문화

지속가능한 발전 정책의사결정에 있어 자원(capital or resource)으로 직접 이용될 때 이는 문화 자본이라고 칭할 수 있다. 문화자본으로서의 문화는 가시적/물리적 문화로 소위 전통과 문화유산으로 정의되지만 인터뷰 과정에 따르면 가와사키와 성동구의 문화자본은 공간적, 정치적 환경, 역사 및 인구특성으로 발견되었으며 이러한 특성들은 두 도시에서 상이하게 또는 유사하게 발견되고 있다.

#### (1) 가와사키 시

##### ① 공간적(지리적) 특성

가와사키 시는 행정구역상 카나가와 현에 속해있으며 도쿄와 요코하마 사이에 자리 잡고 있다. 전통적으로 이 지역은 다른 지역보다 일찍 개항이 이루어져 외국 문화를 받아 들였으며 제2차 세계대전을 거치면서 가와사키는 중화학 공업 단지를 중심으로 군수물자를 생산하는 중화학 공업의 요충지 역할을 하게 된다(이종구, 2015). 이러한 공간적 특수성은 가와사키의

노동인구변화로 이어져 저임금의 외국인 노동자들의 삶의 터전이라는 지역적 특성으로 일본의 다른 지역과는 차별화된 문화로 발전하게 된다(가와사키 전문가 A).

이와 더불어 현대적 관점에서의 가와사키 시의 지리적 특수성은 도쿄와 요코하마라는 두 대도시 사이에 위치하여 하네다 공항과 인접 지역을 통과하는 교통의 요충지라는 특수성을 갖는다(가와사키 공무원 A). 교통의 요충지라는 지리적 특성은 세대별 인구구성의 변화에 간접적인 영향을 미치게 된다.

다음은 가와사키 시의 교통의 요충지로서의 특수성에 대한 한 관료의 인터뷰 내용이다.

“가와사키시의 가장 특징적인 면이라고 하면 ‘지리’적인 측면이라고 할 수 있겠습니다. 가와사키 시는 도쿄와 요코하마 가운데 지리하고 있으며 대부분의 일본 사람들이 생각하기에 유명한 도시는 아닙니다. 하지만, 하네다 공항이 가깝고 교통이 편리하여 일본에서는 교통의 요충지 중 하나입니다. 특히, 항구가 일찍 발달하여 접근성이 좋습니다.”(가와사키 공무원 A)

## ② 인구구성의 특성

앞에서 언급 했듯이 가와사키 시의 지리적 특성인 항만과 광역 수도권의 교통 요충지라는 속성은 또 다른 문화자본인 지역 인구구성의 특징에 직/간접적인 영향을 미친다. 가와사키 지역은 전통적으로 저임금 및 외국인 노동자의 밀집도가 다른 일본의 지역보다 높은 편으로 이들은 중화학 공업단지내의 일자리를 찾기 위해 가와사키 항만을 통해 이주해온 이주민들이다(이종구, 2015). 또한 2000년도 이후 도쿄와 요코하마 주거지역의 부동산이 상승하고 교통의 발달함에 따라 가와사키 지역이 중산층들의 안정적인 주거지역으로 상승하기 시작하였고 도쿄와 요코하마로 출퇴근이 가능한 가와사키시가 거주지로 주목받기 시작하였다(가와사키 전문가 B). 이러한 지리적 요인들의 영향으로 인해 가와사키 지역은 노동자, 다양한 국적의 외국인, 그리고 중산층 및 고학력자 등 다양한 인구구성 문화자본을 갖게 되었다.

## (2) 성동구

### ① 공간적 (지리적) 특성

가와사키와 마찬가지로 인터뷰에 참가한 모든 참가자들이 성동구의 문화적 특성 중 타 지역과 가장 구분되는 것으로 공간적 특성을 뽑았다. 성동구는 가와사키와 마찬가지로 서울의 교통의 중심에 위치해 있어 이동성이 서울의 타 지역보다 편리하다. 교통의 요충지라는 특성과 함께 문화자본으로서 또 다른 공간적 특성으로는 ‘서울숲’이라는 그린 오픈 스페이스(green open space)이다. 서울숲 보유 여부에 대한 공무원들과 지역 전문가들의 견해는 다

음과 같다.

“성동구가 다른 지역과 가장 큰 차이를 보이는 것이 관내에 ‘서울숲’ 이 위치해 있다는 것입니다. 또한 교통의 요충지이기도 합니다.”(성동구 공무원 B)

“이명박 시장 때 서울숲을 만들면서 서울숲 만드는데 돈이 필요하게 되자 그 돈을 이 서울숲 주변 지역을 지구단위 계획으로 묶고 거기다가 비싸게 개발업자에게 판 것입니다. 판 가격으로 서울숲을 조성하게 된 것입니다. 서울숲이 들어온 후 그 지역의 집값이 두 배로 뿔 것입니다.”(성동구 전문가 C).

앞에서 언급한 가와사키의 지리적 특성과는 달리 성동구의 서울숲은 성동구의 상위 정부인 서울시의 정치적 행위의 결과물로 조성된 인공적인 지리적 특성이라는 것이다. 이러한 서울숲의 지리적 가치는 성동구의 인구구성과 기반산업의 변화에 직접적인 원인으로 작용하게 된다.

## ② 인구구성의 특성

서울숲 재건 이전 성동구의 전통적인 인구 구성의 특성은 고령자와 중소기업 공단의 노동자계층이 밀집해 있다는 것이었다. 성동구의 경우 공단지역과 그곳에서 일하는 노동자들의 주거지역이 혼재되어 있었으며 서울에 다른 지역에 비해 가구당 임금 수준과 부동산의 가치가 낮은 지역이었다. 이러한 인구학적 특성에 대해 인터뷰에 참가한 공무원은 다음과 같이 설명하고 있다.

“여기가 성수공단이라고 불렀던 지역입니다. 구두 거리라고 통칭해서 그렇고 사실 그 옆에는 공단에서 일했던 사람들이 거주를 했던 지역으로 구성되어 있었습니다. 집값이 싸고 괜찮았는데 서울숲이 들어오면서 구매력이 상승하고 돈이 있는 사람들이 모여 들게 됩니다.”(성동구 공무원 D)

또한 교통의 편리함과 저렴한 주거비용은 청년층과 젊은 부부들에게 매력적인 주거지역으로 다가오게 된다. 청년층의 경우 소위 ‘사회혁신가’라고 불리는 청년들이 모여 창업한 ‘소셜벤처’들이 문을 닫은 성수동 공단 지역에 입주하게 되면서 기존의 성수동이 갖지 못했던 새로운 외부 문화의 유입이 활발하게 된다(성동구 전문가 E 인터뷰).

5) “20대 초반부터 30대 후반 정도요. 경제적 가치보다는 사회적 가치를 중시하고 학벌도 좋고 대기업에서 일하다가 나온 청년들도 많습시다. 사회를 변화시키기 위해 회사를 퇴직하고 새로운 일을 시작하면서 성동구 쪽에 자리를 잡게 되는 거죠. 거기가 교통이 좋고 숲이 연결 되어 있잖아요. 그들이 보기에 있어 보이는 거죠. 서울 어느 곳을 가도 편하게 이동할 수 있고 커피 마시며 산책할 수 있는 그런 공간인 거죠. 서울숲 주변에서 점심 먹고 산책할 수 있다는 것은 그들에게 엄청난 매력적이거든요. 그런 공간이 있다는 건 축복인 거죠. 그때 성동구의 인적구성이 바뀐 게 된 거죠.” (전문가 B).

## 2) 삶의 방식으로서의 문화

삶의 방식으로서의 문화의 개념은 앞에서 정의된 자본으로서의 지역문화와 결합되어 지역 사회 내에 뿌린 내린 가치관, 도덕, 규범, 관습 등을 의미한다. 이러한 문화적 특성은 주민들의 공동체와 주인의식 그리고 다양성에 대한 수용 범위로 나타나게 되며 이는 지역 주민들의 행태를 이해하는데 중요한 배경이 된다. 가와사키와 성동구의 경우 정치성향과 애향심 등이 앞에서 언급한 지리적 특성과 결부되어 다른 지역과 차별화되는 주민들의 가치관과 삶의 방식에 영향을 미치게 되었다.

### (1) 가와사키 시

#### ① 진보적 정치 환경

가와사키 지역의 저변에 깔려 있는 정치적 색채는 혁신자치제<sup>6)</sup>의 잔상으로 대변되는 진보적인 성향의 시민사회이다. 가와사키의 경우 혁신자치제를 가장 최근까지 유지한 지방정부로 시민단체와 진보적인 사회혁신 시민 집단의 정치적 영향력이 상대적으로 다른 지방정부에 비해 높은 편이다. 이를 바탕으로 가와사키의 경우 지역 내 인권운동과 노동자의 권리에 대한 시민의 쟁의가 다른 지역에 비해 두드러지게 나타나게 된다. 예를 들어 1970년과 80년에 걸쳐 육아 및 생활협동 조합을 주제로 지역사회운동에 참가했던 여성들이 현재 노년층이 되었지만 여전히 고령층을 지원하는 자원봉사 조직이나 지자체의 심의회에 참가하여 정치적 영향력을 펼치고 있다(가와사키 전문가 인터뷰 F). 이러한 지역 내 뿌리내린 진보적인 정치 성향의 영향력은 아직도 지역의 시민 사회운동으로 나타나고 있는 것이다.

#### ② 주민들의 지역에 대한 주인 의식

가와사키의 경우 앞에서 언급한 것과 같이 혁신적인 정치적 성향으로 인해 시민운동이 활발한 지역 중 하나이다. 이와 같은 정치적 환경은 주민들의 삶속에 깊이 뿌리 내려 주민들의 행태에 직/간접적으로 영향을 미치고 있다. 다양한 현실 문제에 대해 제도권에 적극적인 문제 제기 현상은 사회운동을 직접적으로 경험하지 못한 많은 평범한 가와사키 주민들에게서도 나타나고 있다. 그 대표적인 예로 일본 정부 상대로 제기한 대기오염 피해에 대한 집단소송이었다. 이러한 집단소송은 일본 사회에서 보기 드문 정치 압박 현상으로 일본 중앙정부와 가와사

6) 1960년대 가와사키시의 사회운동세력과 혁신정당이 공동으로 지방정권을 장악한 정치시스템을 의미한다(이종구, 2015).

키 지방정부의 지역 내 대기오염 문제에 대한 인식과 해결을 위한 정치적/행정적 노력과는 별개로 시민들이 자발적으로 문제 제기를 한 사례로 유명하다. 이에 대한 관료들의 인터뷰 내용은 다음과 같다.

“대기오염 피해에 대한 주민들의 집단 소송이 있었을 당시에는 주민들의 자발적인 단체 움직임이 있었습니다. 그때 조직했던 주민 위주의 시민단체들이 아직도 소수가 존재하고 있다고 들었으나 정부의 시책에 대해 직접적은 의견 개진 등의 활동을 없는 것으로 알고 있습니다. 이러한 움직임이 없는 이유는 대기환경 오염이 많이 개선되어 그렇지 않나 하고 저희는 예측하고 있습니다.”(가와사키 공무원 G)

## (2) 성동구

### ① 진보적 정치성향

가와사키 시가 시민운동을 중심으로 진보적인 정치 색깔을 갖게 된 것에 비해 성동구의 진보적인 정치 성향은 진보정당 출신의 시장과 구의회 의원들이 다수 선출됨으로서 행정과 입법 기관의 진보적인 정치 성향을 갖게 된 사례이다. 이러한 진보적 성향의 선출직 정책결정권자, 그 중에서도 성동구청장(정원오)의 정치적 리더십과 구의회의 전폭적인 정책 지지는 지속 가능한 도지재생 정책에 대해 보수적인 행태를 보였던 관료집단의 반발을 상쇄 시켰고 긍정적인 정책결과를 이끌게 된다. 이러한 정치적 리더십에 대한 전문가의 인터뷰는 이러하다.

“한 달 딱 시간을 줬는데 저는 조례를 만들고 있었고 국장 및 공무원들은 시간만 끌고 있었던 거죠. 이미 청장님과는 교감을 했던 문제였기 때문에 청장님이 힘을 많이 실어 줬었죠. 그리고 짝 진행이 된 거죠. 사실 관료들은 아무도 하고 싶지 않아 했었어요. 결국에는 이런 관료들과의 이해충돌 과정에서 혁신적인 정책을 실현시키기 위해서는 밀어 붙일 수 있는 리더십과 전문적 지식의 전문가 집단의 협업이 필수적인 거죠.”(성동구 전문가 H)

### ② 외부인에 대한 배타심

앞에서 인구 구성의 특성에 대해 분석에 대해 서술한 것과 같이 성동구 지역은 중소기업의 공업단지과 노동자 계층의 거주 지역이 혼재 되어 있는 지리적 특성으로 인해 오랫동안 외부로부터의 새로운 계층의 유입 없이 성장해온 지역으로 타 지역에 비해 지역주민들의 거주 기간이 상당히 길며 이에 따라 지역에 대한 애향심도 남다른 편이다. 이러한 높은 애향심은 외부의 자본과 인구가 유입되면서 배타적인 성향으로 나타나게 된다. 지역의 상권을 오랫동안 형성해 왔던 임차인들은 외부의 임대인에 대해 배타적인 행태를 보이게 된다. 이는 자신들의

재산을 보호하기 위한 이기심으로 이러한 특성에 대해 지역 전문가는 인터뷰에서 다음과 같이 서술하고 있다.

“젠트리피케이션을 주도 했던 사람들이 “맘사모”(맘 편히 장사하고 싶은 사람들의 모임)라는 곳에서 주도를 했고 이 상인들이 기본적으로 주도했던 것으로 유명했던 사례가 리쌍을 공격했던 거였거든요. 그들의 주장은 우리는 장사하고 싶은데 건물주들이 우리를 죽이려고 한다고 하면서 투쟁했거든요.”(성동구 지역 전문가 I)

이러한 인터뷰 내용은 상당히 흥미롭다. 대부분의 젠트리피케이션에서 임차인들은 피해자에 해당되며 공권력이 보호해야 할 대상으로 이해하고 있다. 하지만 성동구의 경우 젠트리피케이션이 나타난 초창기의 경우 자신들의 상권을 보호하기 위해 외부의 임대인들을 젠트리피케이션의 원인으로 만들고 이에 대해 강력하게 지역의 임차인들과 연대하여 대응하는 양상을 보였다.

### ③ 지역문제에 대한 주민들의 적극적인 참여

이러한 지역 주민들 간의 끈끈한 유대 관계가 부정적인 행태만을 보이는 것은 아니다. 높은 애향심은 지역문제에 대한 주민들의 높은 참여를 의미하기도 한다. 주민들의 자발적인 지역 이슈에 대한 반응에 대해 주민대표는 다음과 같이 묘사하고 있다.

“주민들이 모여서 이야기 하며 마을기획단 할 때 보니 우리 주민들에게 감명을 받았던 부분이 그 더운 여름에도 우리 지역에 무엇이 필요하다고 하면 다른 구를 방문해서 사례를 보고 그 의제를 가지고 우리 동네 어떻게 점목시킬까를 논의 하는 것을 보면서 주민들에게 굉장히 감명을 받게 되었습니다. 자발적 주민참여가 굉장히 높다고 할 수 있죠. 주민들이 이렇게 참여 한다고 해서 어떠한 보상이 있는 것도 아닙니다. 커피 값도 본인들이 내면서 적극적으로 참여 합니다. 이를 보면서 우리 지역의 주민들도 변화하고 있다는 것을 느꼈습니다.”(성동구 주민대표 J)

이러한 자발적인 주민 참여는 현재 실행하고 있는 정책 가운데서도 찾아 볼 수 있는데 대표적인 예로 성동구 주민들이 활발히 주민참여예산제도에 참여하여 관이 미처 발견하지 못한 지역 내의 문제를 인식하고 주민의 시각으로 그 문제를 해결하는 것을 볼 수 있다.

“자신의 의견을 개진하기 위해 주민참여예산에 참여하고 통과되어 진행되는 것을 보게 되니 다른 주민들도 본인들도 자발적으로 참여하면 우리 동을 위해서 발전하는데 역할을 할 수 있겠구나 하는 마음을 가진 것 같습니다.”(성동구 주민대표 K)

### 3) 지속가능한 사회 촉진제로서의 문화

지속가능한 정책의 가장 큰 특징 중 하나는 정책의 입안과 집행 이후 정책 스스로가 지속성을 가지고 발전해 나간다는 것에 있다. 정책의 지속성을 유지하기 위해서는 다양한 이해관계자들 간의 이해 상충과 갈등을 지역 주민 간의 다름을 수용하는 것을 통해 스스로 협력하게 만드는 지역 문화가 발전되어야 한다. 즉, 지역공동체를 형성하고 유지하기 위한 다양한 문화의 수용성이 지역사회의 지속가능한 사회 촉진제로서의 문화의 특성으로 나타날 수 있다는 것이다.

#### (1) 가와사키시

##### ① 다양한 문화를 수용하는 지역 사회

가와사키의 지리적/산업적 특성은 지역사회가 다양한 문화를 수용하는데 자원으로 작용하였으며 진보적인 지역사회의 성향이 자양분이 되어 타 지역에 비해 이민사회와의 갈등이 적게 나타나고 있다. 또한 지자체가 제도적으로 타문화를 수용하기 위해 정책적으로 지원하고 있다.

“후레아이칸<sup>7)</sup>은 가와사키 시 일반 주거지역에 위치해 있으며 다양한 문화들을 교류할 수 있는 이벤트를 개최하고 있다. 또한 이러한 문화시설에 대해 일본인들이 반대하지 않고 포용하는 커뮤니티는 가와사키 시의 다양한 문화의 포용성의 특징을 보여 준다.”(가와사키 지역 전문가 L)

“가와사키 지역은 재일 동포 인권 운동뿐만 아니라 일본 노동 운동을 비롯한 각종 사회 운동의 현장이 되었다.”(가와사키 지역 전문가 M)

이러한 인터뷰 내용으로 비춰 봤을 때 가와사키 시의 주민들은 이국적인 문화에 대한 수용성이 다른 지역에 비해 높은 것으로 보이며 이러한 특성은 주민들의 적극적인 지역 문제 해결을 위한 참여로 이어졌다.

#### (2) 성동구

##### ① 다양성에 대한 높은 수용성

성동구의 경우 가와사키 시와 같이 다양성에 대한 지역사회의 이해는 높은 편이나 그 양상은 다르게 나타나고 있다. 성동구의 경우 상이한 이해를 가지고 있는 주민들 사이에서 발생하

7) 후레아이칸은 ‘다문화공생’의 가치를 실현하기 위해 지자체와 지역사회가 협력하여 건립한 다문화교류 공간이다 (이시재, 2003).

는 다양한 이해관계에 대한 수용성을 의미하는 반면 가와사키의 경우 이질적인 문화, 즉, 일본 내에서 자생적으로 발생한 것이 아닌 외부로부터 유입된 문화에 대한 수용성을 의미한다. 하지만 두 지역 모두 인구구성의 변화에 따른 기존의 거주민들과는 다른 삶의 방식을 보유한 중산층의 고학력자들의 유입으로 인한 삶의 방식 및 커뮤니티 활성화의 다양성에 대한 높은 수용성을 공통으로 보여 주고 있다. 또한 사회취약계층, 예를 들어 노인층 및 아동/청소년층 등 전통적으로 의사결정 과정에서 소외되었던 계층의 목소리에 주목하는 것 또한 두 도시가 보여주고 있는 다양성 수용 문화의 예라 할 수 있다.

“서울시에서 운영하는 마을기획단 사업 중 어린이 분과가 있는 것은 성동구가 유일합니다. 어린이 분과의 경우 아이들이 자발적으로 조직한 분과입니다. 아이들은 엄마들이 도와주지 않아도 자기들끼리 모여서 이야기 하고 지역 문제에 대해서 촬영도 하여 총회에 와서 촬영한 장면을 보여 주기도 합니다. 아이들이 먼저 나서는 것에 저는 너무나 기뻐했습니다. 그리고 또한 가지는 아이들이 회의하는데 엄마들이 관여하지 않습니다. 아이들의 의견을 순수하게 듣고 싶기 때문입니다. 지원관 한 분을 참여시켜 활발한 토론을 유도는 하지만 부모의 입김이 들어가지 않고 아이들이 스스로 발제하고, 토론하고 의결하는 과정을 실행합니다.” (성동구 주민대표 N)

#### 4) 예술가치 창조로서의 문화

예술가치 창조로서의 문화 개념의 가장 큰 특징은 지역사회가 가지고 있는 고유의 지역성이 주민들의 예술적 영감을 불러 넣어 그들이 자발적으로 예술 창작 활동을 만들어 가는 과정에 참여 하는 것이다. 이러한 문화적 속성은 일본의 가와사키 시에서는 발견되지 못했으며 성동구에서는 그 사례를 찾아 볼 수 있었다.

성동구의 경우 지역 주민들이 자발적으로 자신들이 겪고 느꼈던 경험을 바탕으로 젠트리피케이션 방지를 주제로 한 연극을 창작하였다. 이러한 예술 활동에 주목할 만한 점은 관이 주도하지 않은 자발적인 주민참여 창작 활동이라는 점과 연극의 주요 내용이 젠트리피케이션을 개도하는 내용으로 이루어져 있다는 것이다. 이에 대해 인터뷰에 참여했던 담당 공무원 중 하나는 다음과 같이 진술했다.

“근데 주민들이 그 당시에 청장님이 성수동 젠트리피케이션 방지에 힘쓰시다 보니까 젠트리피케이션 방지에 관한 주제로 연극을 하게 됩니다. 연극 주제가 주민이 스스로 주민들과 구청이 젠트리피케이션을 개도하는 주제로 연극을 발표 하고 그런 사례들이 너무 특이한 사례인 거예요. 주민참여도 많이 시켰고 구청뿐만 아니라 서울시가 내 놓은 주민참여 정책과 어우러지면서 시너지 효과가 발생하게 된 거죠.” (성동구 공무원 O)

당시 이러한 인터뷰 내용을 분석해 보면 관료들은 주민들의 이러한 연극 창작 활동을 젠트리피케이션 방지 조례 이행 중 적극적 주민참여 사례 중 한가지라고 이해하고 있다. 하지만 본 연구가 앞서 논거한 지속가능한 발전의 문화적 속성에 따라 분석해 봤을 때 이러한 자발적인 예술 활동을 주민참여의 한 가지 예로 보기 보다는 관의 행정적 노력과 지역 문제에 적극적으로 참여하는 성동구 주민이 가지고 있는 특성에 영향을 주어 자발적으로 자생한 예술적 창작물이라고 볼 수 있다.

## V. 분석결과

본 절에서는 두 도시의 사례를 ‘문화적 기반-지속가능의 관계’ 관점에서 심층적으로 이해하기 위한 사례 연구와 내용분석 결과에 따른 문화와 지속가능한 정책 방향성의 상관관계에 대한 결론을 밝히고자 한다.

### 1. 환경오염과 산업기술을 바탕으로 한 지속가능한 정책의 방향 (일본 가와사키)

#### 1) 제도권 내의 다각적 거버넌스 형성

가와사키 시는 대기오염 문제를 해결하기 위해 이해관계자 간의 다각적 거버넌스를 형성하고 이를 통해 해결하고 있다. 이러한 거버넌스의 특징은 제도권 안의 이해관계자들, 즉, 오염 물질을 배출해 내는 기업, 행정적/재정적 지원하는 일본 중앙정부, 그리고 거버넌스 중심에서 조정자 및 정책결정자 역할을 하는 가와사키 시 정부로 이루어져 있다.

가장 먼저 가와사키 시는 대기오염 배출 제공자인 기업과의 협력관계를 통해 지속적으로 대기오염 물질을 줄이고자 하였다. 시와 기업은 대기오염의 심각성을 인지하고 같이 해결책을 모색하게 된다. 한 시 공무원은 인터뷰에서 환경오염 해결을 위한 민/관/주민과의 협력 관계에 대해 다음과 같이 말하였다. “공해가 발생된 시점부터 저희 기업/주민/정부 사이에 협정 제도를 두고 끊임없이 대화하고 있습니다. 이러한 과정을 통해서 갈등이 표면적으로 나타나기보다는 갈등이 나타나기 전에 해결한다고 할 수 있겠습니다.” (가와사키 공무원 P). 특히 가와사키 시의 거버넌스의 특징 중 가장 흥미로운 것은 민/관 협정(commitment)을 통해 대기

오염 수치를 결정하는 등 공해 발생 기업들과 규제들에 대해 토론하고 협의하고 결정하게 된다. 이 협정을 통해 결정된 환경 기준들은 다른 지자체와 일본 중앙 정부의 기준보다 엄격하다. 다만 조례를 통하여 직접적으로 벌금을 부과하거나 업무를 정지시키는 등에 강제적 규제보다는 경고 같은 행정지도를 통해 기업들의 협약 준수를 유도한다. 한 공무원이 이렇게 설명한다. “오염 배출량을 줄이지 못하고 계속 규정을 어길 시에는 업무 정지 등의 강력한 규제를 할 수도 있겠지만 저희의 과거 경험으로 볼 때 행정지도를 통해 기업과 지속적으로 대화하고 그들의 행태를 기술 투자 등으로 돌리게 하여 자발적으로 배출량을 줄이게 하는 것이 더욱 효과적이었습니다.” (가와사키 공무원 Q) 이는 기업을 규제의 대상으로 보기 보다는 파트너로서 함께 문제를 해결해 나가는 협력자로서 수평적 거버넌스를 형성해 나가는 것으로 이해 될 수 있다.

## 2) 주민과의 소통과 주민 참여의 유도

혁신적인 지역의 정치성향과 주민들의 지역에 대한 높은 주인의식은 정부의 환경에 대한 문제의식을 촉진시킴과 동시에 시 정부가 정책에 대한 높은 책임성을 갖게 만들었다. 가와사키 시는 1970년대 발생한 대기오염에 대한 주민 집단 소송을 통해 주민과의 소통의 중요성을 인식하고 정책에 관한 소통에 대해 민감하게 반응하고 있다. 예를 들어 대기오염 수치의 경우 문제가 발생한 1970년대 이후부터 주민에게 공개하고 있으며 현재는 정부 홈페이지와 시청 1층 로비에 마련된 스크린을 통해 주민 누구나 언제든지 정보를 얻을 수 있게 하였다(가와사키 공무원 R). 이러한 하향식 정보 공유 이외에도 주민들의 직접적인 환경오염 피해 사례들을 수집하여 이를 해결하기 위한 정책들을 시행해왔다. 대기오염으로 직접적인 피해를 입은 주민들, 예를 들어 천식으로 고통을 겪고 있는 아이들의 경우 공기 좋은 지역으로 보내는 ‘Bath Tour’ 정책을 실시하기도 하였다(가와사키 공무원 S).

이러한 주민과의 지속적인 소통은 대기오염으로 인한 직접적인 피해를 해결해 주는 것뿐만 아니라 간접적으로 겪을 수 있는 문제, 즉, 도시의 이미지 재구성에 대한 정책을 실시하기 시작하였다. 1970년대의 심각한 대기오염으로 인해 다른 지역 주민들에게 가와사키 시가 환경오염의 도시로 각인되자 가와사키 시 정부는 직접적인 대기오염 해결과 함께 문화 콘텐츠라는 도구를 이용하여 시의 이미지를 변화시키는 노력을 하게 된다. 즉, 다양한 문화 활동을 주최하는 것을 지속가능한 발전 정책의 일환으로 추진하는 것이다. 다양한 문화 활동을 통해 시민의 안정과 감수성이 풍부해졌다는 긍정적인 피드백과 함께 클래식 공연의 중심도시로서의 이미지 전환에도 성공하고 있다(가와사키 공무원 T/2019년 가와사키시 지속가능한 발전 백서).

또한 과거 주민들과의 소통의 방식이 소극적이었다는 지적을 만회하기 위해 가와사키 시 정

부는 적극적 주민참여를 위한 여러 가지 정책 도구를 집행하고 있다. 예를 들어, 주민의 정책결정 과정에서의 참여를 조례를 통해 제도화하고 인터넷을 통해 주민들의 참여를 유도하거나, 매월 두 차례 정책에 대한 정보 책자를 주민들에게 배포한다. 또한 정책을 입안하기 전 주민들의 의견을 취합하기 위해 설문조사를 실시하거나 공청회 및 토론회를 개최하기도 한다. 그 외에도 지속가능한 정책과 관련된 비영리 및 시민 단체를 방문하여 정책에 대한 설명회를 개최하는 등 행정적 노력을 통해 주민들의 적극적인 참여를 유도하고 있다(가와사키 공무원 U).

### 3) 다양성 수용을 위한 지속가능한 정책 스펙트럼의 확장

역사적으로 가와사키 지역은 외국인 노동자와 재일한국인 등 다양한 문화가 커뮤니티 지역 내에 공존하고 있으며 지역사회는 다른 문화에 대한 높은 수용성을 보여 왔다. 이러한 문화적 기반은 가와사키 시가 지속가능한 사회로의 변화하는데 있어 기반이 되어 왔으며 에코타운 형성으로 인해 중화학공업에서 환경기술 집약 산업으로의 변화로 인한 고학력자의 외국인 노동자의 유입과 지역의 도시재생 사업의 결과로 안전한 거주지를 위해 이주해 온 일본의 중산층 및 젊은 가족들의 유입은 지역 내의 다양성의 의미를 바꾸어 놓았다. 이러한 변화에 대해 가와사키 정부는 일본 내 가장 큰 문제 중 하나인 노동인력의 부족을 해결하기 위해 이주해 온 다양한 국적의 젊은 노동 이민자들의 안정적인 정착을 위한 지원을 실행하고 있다. 또한 기존 거주민들의 고령화와 새로 유입된 젊은 부부들과 그 아이들의 지역 내 공존을 위해 지속가능한 발전 정책의 일환으로 교류 정책을 계획 중이다. 정규 학교 프로그램 이외에 '테라코야'라는 프로그램으로 고령자의 경험을 아이들에게 전수하는 프로그램이다(가와사키 전문가 V). 고령자가 모이는 장소가 몇 곳 있는데 그곳에 아이들을 보내서 서로 교류할 수 있도록 하여 문화적 지속성을 유지하는데 기여하고 있다.

## 2. 사회적 형평성을 바탕으로 한 지속가능한 발전 방향 (대한민국 서울 성동구)

### 1) 젠트리피케이션 발생과 다각적 해결 방안의 동시다발적 생성

성동구 젠트리피케이션 문제 해결을 위한 지자체의 반응은 그 어느 때보다도 민첩했다. 문제의 발생과 인식 그리고 해결방안을 위한 정치적/행정적 행보가 동시다발적으로 이루어졌다. 문제가 발생하고 이에 대응하기 위한 조치로서 제도가 만들어 지지만 성동구의 경우, 문제가 발생함과 동시에 제도가 만들어졌다. 2014년 새롭게 유입된 사회혁신그룹을 위한 도시

재생사업을 실시하고 이에 따라 발생될 젠트리피케이션 방지사업을 같이 병행함으로써 '성수동식 도시재생사업'이 추진되게 된다(성동구 공무원 W). 이러한 신속한 반응은 젠트리피케이션을 해결하는데 실패한 다른 지역(예:이태원 경리단길, 종로 삼청로길)들과의 결정적인 차이점이라고 인터뷰에 참가한 지역 전문가는 말하고 있다.

## 2) 주민들의 애향심과 상생협약

성동구의 발 빠른 젠트리피케이션에 대한 대응은 '성동구 지역 공동체 상호 협력 및 지속가능 발전 구역에 관한 조례'라는 결과물로 나타나게 되었다. 본 조례는 일명 '젠트리피케이션 방지 조례'라고 불리며 기본 골자는 다양한 이해관계를 가진 주민들이 다각적으로 참여하는 거버넌스 형태를 통해 정책결정 과정에 직접적으로 참여 할 수 있다는 것이다. 즉, 젠트리피케이션 문제에 관련된 다양한 이해집단들이 모여 수평적인 관계 속에서 서로 협의하고 협력하여 정책결정 과정에 있어서 직접적으로 참여 할 수 있는 협력적 거버넌스를 의미한다.

하지만 우리나라 지방자치법에 의하면 임차인에 대한 권리와 도시재생 사업 구역 획정에 대한 권한은 중앙정부와 상위 정부인 서울시가 가지고 있어 성동구가 제정한 시 조례에 대한 한계에 대해 인터뷰에 참가한 전문가와 공무원 집단 모두 조례 이행에 있어 가장 현실적으로 큰 장애물이었다고 밝히고 있다.

이러한 제도적인 한계를 극복하기 위해 고안한 정책 수단이 '상생협약'이다. 성동구는 상생협약을 통하여 조례의 실행력이라는 법적인 한계를 극복하고자 하였다. 이 협약은 임대인과 임차인, 성동구가 3자 협약을 맺어서 젠트리피케이션을 최소화하겠다는 의지를 담고 있다. 이론적으로 협약이라는 것은 제도적 강제력을 가지고 있는 것이 아니며 강한 신뢰를 바탕으로 이루어진 약속의 형태이다. 거래 비용(transaction costs) 이론에 따르면 협약에 참가한 모든 참가자가 공동으로 문제를 인식하고 이를 해결할 때 발생하는 공동의 이익(mutual benefits)에 대해 합의 할 때 형성될 수 있다고 말하고 있다. 또한 제도적인 해결책보다 합의에 이르는 과정에서 드는 비용이 적으나 구속력이 없어 신뢰가 무너지면 집단행동 딜레마(collective action dilemma)가 발생할 수 있다(Feiock, 2012; King, 2007; Hardin, 1971). 하지만 성동구는 상생협약을 통해 놀랄만한 협약 성공률(85%)을 보여 주었다. 이러한 결과는 지역 주민들의 강한 애향심을 바탕으로 한 공동체 의식에 기인한 결과로 보인다. 오랫동안 성동구 내에 거주해온 임대인들이 소유한 자산의 경우 투기의 목적 보다는 자신들의 거주 안정과 노후 대비를 위한 경우가 대부분이며 임차인들과 오랫동안 끈끈한 유대감을 가져온 게 사실이다. 이러한 공동체 의식은 외지인들과의 상생협약 성공률(40%)의 차이만 보아도 알 수 있다(성동구 전문가 X).

### 3) 다양한 주민의 참여로 이루어진 수평적 협의체 구성

성동구의 다양한 계층에 대한 이해와 지역사회의 높은 수용성은 지역 협의체 구성에 있어서 각 계층을 대변할 수 있는 지역협의체의 집단의 구성에 영향을 주었다고 할 수 있다. 또한 지역 협의체를 구성하고 있는 세 개의 집단은 주어진 역할과 기능에 맞는 의사결정을 협의하고 집단의 다른 의견에 대해서도 조율하는 수평적 의사결정 과정을 갖는다. 이러한 의사결정 과정은 성동구 지역사회의 특징을 반영한 결과라고 할 수 있다.

지역 협의체를 구성하는 세 집단 중 전문가 집단은 ‘지역공동체 상호협력 위원회’라는 이름으로 정책을 개발하고 방향을 제시한다. 즉, 정책 결정 과정에 있어 전문적 지식의 자문 역할을 하는 것이다. 두 번째로는 ‘주민협의체’이다. 주민협의체의 경우 임대인, 임차인, 사회활동가, 그 지역을 대표 할 수 있는 직능 단체장으로 구성되고 주요 기능은 어떤 구역 안에 어떤 업종이 들어 올 것인가를 결정하는 것이다.<sup>8)</sup> 주민협의체의 결정에 따라, 입주 업종의 동의 여부가 결정되는 것이다. 주민협의체의 경우 가장 우선적으로 지역 소상공인들의 상권을 보호하기 위해 젠트리피케이션 위험 구역으로 결정된 상가에 대해 프랜차이즈의 입점을 원칙적으로 막고 있다. 하지만 예외적으로 주민협의체에서 지역 상권의 시너지 효과를 가져 올 수 있다고 여겨질 경우 프랜차이즈 입점을 허가하기도 한다. 마지막으로 자산화 사업에 따른 ‘공공안심상가운영위원회’가 있다. 자산화 사업은 관이 직접 임대료 조정 및 임대 사업을 하는 것을 말한다. 공공안심상가가 그 예이다. 공공안심상가란 다음과 같은 과정을 통해서 설립된다. 가장 먼저 상가를 시비와 구비를 통해 매입하여 젠트리피케이션 피해자들에게 저렴한 임대료로 임대하다. 그 다음으로 지식산업 센터의 용적률을 완화해주고 상가를 기부를 받아서 젠트리피케이션 피해자들을 입점시킨다. 그 예로 부영에서 서울숲 인근에 호텔을 허가 받으면서 서울시 건축 심의 위원회에서 용적률을 완화해주고 성동구에 기부를 하라고 제안하여 ‘안심상가 빌딩’이라는 8층짜리 건물을 지어주는 것 등이 해당된다.<sup>9)</sup>

이 세 집단이 다 같이 모여서 활동하는 경우는 아직까지는 없다고 한다. 참여 수가 많기 때문에 한꺼번에 모이는 것은 현실적으로 불가능하다. 단, 집단별로 교차되는 사람이 있어 의견이 공유될 수 있도록 구성되어 있다(성동구 공무원 Y).

8) 뉴욕의 커뮤니티 보드를 벤치마킹하였다고 한다.

9) 안심상가에 입주하기 위한 젠트리피케이션 피해자들을 결정하는 규정들은 따로 있지 않다. 안심상가 운영 위원회를 통해 심의하여 결정하고 있다. 우선, 젠트리피케이션 피해자가 우선으로 입주하게 된다.

#### 4) 창의적 주민참여를 통한 지속가능한 정책의 확장

성동구의 도시재생 사업과 서울시의 마을 공동체 사업이 맞물리면서 활발한 인적 교류를 하게 된다. 여기에서 흥미로운 것은 기존 단체들이 어용 주민 참여를 탈피하려고 서울시가 마을기획단을 시도하였고 도시재생 사업 또한 자신들의 거주지와 깊게 관련이 있는 사업이다 보니 주민참여 유도가 정책의 핵심요소로 인식되게 된다. 이는 아나바다 운동 등 주민 교류의 장을 관에서 지원하는 형태로 나타나게 된다. 또한 세 명 이상 주민이 아이디어를 내서 지역의 공동 이익을 위한 사업을 하겠다는 제안서를 제출하면 심사를 통해 행정적/경제적 지원을 제공한다. 주민들의 직접 참여를 통한 지역 사업을 통해 구(舊)주민과 신(新)주민이 같이 어울릴 수 있는 행사가 많아지고 그 속에서 다양한 의견 교류가 가능해졌다.

중요한 것은 주민들이 자신의 의견을 개선하기 위해 주민 참여 예산에 참여하고 통과되어 진행되는 것을 보게 되니 다른 주민들도 자발적으로 참여하면 우리 동을 위해서 발전하는데 역할을 할 수 있겠구나 하는 마음을 가지게 된다는 점이다. 주민들에게 권한을 조금이나마 주게 되면서 주민들도 참여해야겠다는 책임감을 느끼는 것 같다고 인터뷰 대상자들은 전한다(성동구 주민대표 Z).

이러한 적극적 주민참여는 긍정적 시너지를 발한다. 사회적으로 소외된 계층에 대한 의견 수렴도 물론 공공 문제에 해당하나 관이 미처 발견하지 못한 사회적으로 소외된 계층을 위한 정책을 주민들이 서로의 교류를 통해 발굴하는 경우가 그것이다. 소외된 계층과의 직접적인 교류는 아니더라도 협의회 혹은 지역 행사를 통해 만난 이웃들과 이야기를 나누는 중에 소외된 계층에 대한 불편사항과 의견 등을 관에 전달하거나 이웃들끼리 자체적으로 해결할 수 있는 문제에 대해서는 부분적으로 해결하는 것이다.

이러한 ‘밑으로부터의 변화’는 지방정부의 주민의견 청취 문화에서 비롯된다는 사실을 확인하게 된다. 인터뷰 대상자 대부분은 성동구에서는 주민들의 의견을 많이 받아들이는 편이라고 진술한다. 또한 주민들이 참여 할 수 있는 공간을 열어 준다. 이러한 문화형성은 주민들의 자발성을 자극한다.

#### 5) 다양한 형태의 갈등 양상과 주민참여를 통한 해결 과정

성동구는 지속가능한 발전 정책에 있어 주민의 직접적인 참여를 우선으로 한다. 이러한 이유로 이해가 각기 다른 주민들 사이에는 여러 형태의 갈등의 양상도 나타나지만 해결과정에 있어서도 관이 직접 갈등 당사자들을 중재하는 것이 아니라 주민들의 협의 과정에서의 참여를 통해 자발적으로 갈등이 해결될 수 있도록 하는 자생적인 해결과정을 보여 주고 있다. 예

를 들어 주민협의체의 구성원이 되기 위해서는 조례가 규정한 교육과정을 이수해야 하는데 비교적 '자발성'이 높은 사람들은 교육을 통과하게 되고, 이 사람들에게 의해 운용되는 주민협의체는 실효성이 크다는 점을 성동구는 보여준다.

## VI. 결론

지금까지 사례연구와 내용분석을 통한 결과들을 종합해 보면 본 연구의 가설에서 기대한 것처럼 지역이 가지고 있는 문화적 속성은 지역의 지속가능한 발전 정책 방향을 결정하는데 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 두 지역에서 공통적으로 발견된 문화적 속성이라도 다른 문화적 속성이나 경제/사회/환경적 속성과 결합되어 지속가능한 발전 정책의 의사결정을 결정하는 것으로 나타났다. 이러한 실증연구는 또한 그 동안 추상적으로 이해되고 있던 도시의 문화적 속성을 측정 가능할 수 있는 개념화하였고 이에 따른 과학적 분석들을 제 공함으로써 도시재생정책 연구의 이론적 발전에 기여했다고 할 수 있겠다.

두 지역 모두 교통의 요충지라는 지리적 특성과 진보적인 정치성향, 다양한 문화의 수용성과 공동체 의식이 높다는 공통점이 발견되었다. 하지만 이러한 공통적인 문화적 속성이 정책 의사결정 속에서 발현되는 방향이 상이하게 나타나고 있다. 가와사키와 성동구는 모두 주변 지역에 비해 진보적인 정치성향이 나타나지만 가와사키는 역사적으로 지역 사회의 시민의식이 진보적인 것에 반해 성동구의 경우 진보정당의 구청장이 선출됨에 따라 정책의 방향이 진보적으로 바뀌었다. 또한 다양성의 수용은 인구구성이 변화함에 따라 나타나는 문화적 속성으로 가와사키가 외국인 노동자의 유입의 증가에 의해 발생한 이국적 문화에 대한 수용성이 높은 반면 성동구의 경우 중산층, 고학력, 3인 가족들의 유입으로 인해 발생된 계층 간의 다양성에 대한 수용성이 높다. 이로 인해 지속가능한 정책의 대상이 변화하게 되어 의사결정과정에 영향을 미치게 된다.

또한 발견된 문화적 속성이 모두 균등하게 의사결정에 영향을 미치는 것은 아니다. 두 지역 모두 문화적 자본으로서의 지리적 특성이 가장 크게 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 이와 더불어 중요한 사실은 이러한 지리적 특성이 지역 주민들의 삶의 규범, 정치적 성향과 지역공동체 의식의 성장에 영향을 주었다는 것이다. 이는 지리적 특성을 근간으로 다른 3가지의 문화적 속성에 동시다발적으로 영향을 미치게 되고 그 결과 가와사키와 성동구의 지속가능한 발전 정책의 의사결정 방향을 결정짓는 종합적인 요인으로 발전하게 되는 것이다. 제시한 분

석들을 통해 도출된 문화적 속성들이 유기적으로 영향을 미치면서 정책의 방향을 결정짓는 과정은 다음과 같다.

가와사키 시의 경우 공간적 특성으로 인해 주변 대도시들과 다른 나라들의 접근이 용이하여 그에 따른 중화학 공업이 발달하게 되고 이로 인해 공기오염이 다른 지역에 비해 심각하게 되자 주민들의 삶에 악영향을 미치게 되었다. 대기오염 문제는 주민들의 지역 주인의식을 일깨우고 행동하는 주민 참여로 확대되어 가와사키 정부와 일본 중앙정부에게 해결 대책을 직접적으로 요구하게 된다. 이와 동시에 가와사키와 일본 중앙정부 또한 환경오염에 대한 문제의식을 주민과 같이하고 정책적 해결책을 모색하게 된다. 대기오염 문제의 직접적인 해결책으로 제시된 것이 '에코타운' 정책이다. 이를 통해 가와사키 시는 지속가능한 개발 정책의 큰 부분을 대기오염 해결을 위한 정책 도구 마련에 힘쓰게 된다. 최근 대기 환경이 개선된 이후 가와사키시의 정책 방향이 변화하게 된다. 에코타운 설립 이후 중화학 공업 중심에서 지식산업 중심으로의 산업의 패러다임의 변화는 지역의 인구구성을 변화시켰고 이로 인해 지역 내 다양한 문화와 이해관계가 형성되게 된다.

성동구의 경우 초기 지속가능한 발전 정책의 기본 방향은 도시재생사업에서 시작되었다. 초창기 서울시의 도시재생사업의 일환으로 조성된 서울숲은 성동구의 전통적인 공간적 특성을 뒤바꿔 놓게 된다. 가내 수공업 중심이던 공업지역과 그에 따른 노동자 계층의 거주 지역에서 그린 오픈 스페이스를 중심으로 웰빙(well-being)을 추구할 수 있는 거주 지역으로 급부상함으로써 인한 젠트리피케이션 문제가 발생하게 된다. 이러한 젠트리피케이션 문제는 예상하지 못한 정책의 외부효과로서 성동구의 지속가능한 발전 정책 방향성을 완전히 바꾸어 놓게 된다. 기존에 재개발을 통한 물리적 시설 설치를 통한 도시재생이 아닌 주민의 주거 안정을 목표로 하는 정책으로 선화하고 이에 따라 기존에 기초자치단체에서 실행하지 못했던 젠트리피케이션 방지를 위한 조례를 재정하게 이른다. 이러한 젠트리피케이션 방지조례의 성공 이후 다시 한 번 지역의 문화적 속성, 즉, 다양한 이해관계자들과의 상생이라는 목표로 한 걸음 더 발전하게 된다. 상생하는 삶을 추구하기 위해 성동구는 지역주민들의 의견을 정책에 적극적으로 반영하기 위한 정책 수단을 발전시키고 민/관의 직접적인 소통을 위해 상징적인 공청회가 아닌 실질적인 효과를 나타내는 주민들과의 대화의 장을 꾸준히 마련하고 있다. 또한 상생을 위한 젠트리피케이션 문제가 단순히 관내에서 해결하는 것이 능사는 아니며 젠트리피케이션은 하나의 사회 현상으로 문제의 발생의 지역의 경계가 모호하다는 특성이 있다. 이동성이 높은 문제의 특성에 따라 성동구의 도시재생정책의 스펙트럼은 다른 지자체와의 협력적 거버넌스 구축으로 확장되고 있다. 최근 성동구를 중심으로 지방정부협의회를 구성하여 성동구의 젠트리피케이션 방지 성공사례를 반영하여 다른 지자체에서도 이와 같은 조례를 재정하기 시작하였다.

또한 인터뷰 분석 결과 두 지역의 지속가능한 발전 정책방향의 상이성이 문화적 속성 이외에도 중앙정부 및 상위정부와의 정책 거버넌스 또한 중요 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 가와사키의 대표적인 지속가능한 정책인 에코시티 정책은 중앙정부 단위의 대규모 재정적/행정적 지원을 통해 가와사키 시의 행정적 역량을 키운 사례이다. 이와 대조적으로 성동구의 경우 서울시 도시재생사업의 일환으로 지역의 지속가능한 발전 정책이 거주지역의 재생이라는 방향으로 설정되었지만 정책을 집행하는 도중에 나타난 젠트리피케이션 문제를 자각하고 해결함으로써 조례인 상위법인 중앙정부의 임대차보호법 개정에 영향을 주고 하향식 정책 거버넌스를 구축하였다.

이러한 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의를 가질 수 있다. 가와사키 시의 경우 에코타운 정책을 환경오염 정책에서 확장시켜 다문화에 대한 높은 수용성을 활용하여 정책적으로 고학력 외국인 노동자를 유치하고 그들이 지역에 성공적으로 정착하고 동화될 수 있도록 하는 정책에 대한 계획을 2019년도에 발표하고 2020년 시 조례로 제정하는 것을 목표로 하고 있다.

성동구의 경우에는 높은 주민참여의 특성을 반영하여 현재 젠트리피케이션 해결을 위한 주민협의회에서 지역 내 사회적 약자를 보호하여 사회적 형평성을 이루기 위한 지속가능한 발전 정책에 대한 주민참여를 독려할 것으로 보인다.

이러한 발견은 학술적 기여와 함께 앞으로의 연구과제 또한 남겼다. 미래의 연구 과제로서 본 연구자들은 도시지속가능한 정책과 지역문화의 속성에 관한 연구에서 다음과 같은 연구 아젠다를 제시하고자 한다.

첫 번째, 본 연구 범위를 확장시켜 아시아 문화권과 유럽 및 북미 지역의 서방문화권과의 비교 연구를 할 수 있겠다. 두 번째, 본 연구에서 행한 인터뷰 데이터를 바탕으로 설문조사를 만들고 이를 통해 문화적 속성의 범주를 더욱 다양화하고 이를 바탕으로 양적 연구를 실시할 수 있겠다. 세 번째, 본 연구에서 부분적으로 다루었던 거버넌스의 형태에 대한 연구로 문화적 속성의 상이에 따른 거버넌스 형성과의 상관관계를 연구할 수 있겠다. 이러한 세 가지 미래 연구 아젠다를 제시하며 본 연구를 마치도록 하겠다.

## 【참고문헌】

- 송주연·임석희. (2015). 도시의 질적 발전을 위한 사회적 지속가능성의 이론적 탐색. 「대한지리학회지」. 50(6): 677-694.
- 이종구. (2015). 재일동포 인권운동과 다문화 공생의 실현: 가와사키 시쿠라모토 지역의 후레아이 칸을 중심으로. 「민주사회와 정책연구」. 28: 115-143.
- 한국경제. (2015.12.31.). [문화가 도시경쟁력이다] 김승수 전주시장 "전통문화 콘텐츠 세계에 알리겠다"
- Conroy, M. M. (2006). Moving the middle ahead: Challenges and opportunities of sustainability in Indiana, Kentucky, and Ohio. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 18-27.
- Darlow, A. (1996). Cultural policy and urban sustainability: making a missing link?. *Planning Practice & Research*, 11(3), 291-302.
- Davies, W. K. and B., D. Fay. (2006). Culture Sustainability: Towards Frameworks of Understanding. In John Ch.-K. Lee & M. Williams (eds.), *Environmental and Geographic Education for Sustainability: Cultural Contexts*. New York: Nova Science, 23-38.
- Doubleday, N., Fiona. M. and Simon. D. (2004). Reimagining Sustainable Cultures: Constitutions, Land and Art. *Canadian Geographer*. 48(40): 389-402.
- Elkington, J. (1997). *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*. Oxford: Capstone.
- Ernst, L., de Graaf-Van Dinther, R.E., Peek, G.J., and Loorbach, D.A. (2016). Sustainable urban transformation and sustainability transitions: conceptual framework and case study. *Journal of Cleaner Production*, 112: 2988-2999.
- Feiock, R. C. (2012). *How cities collaborate while competing in the new economy*. Tallahassee, FL: Askew School of Public Administration and Policy.
- Hardin, R. (1971). Collective action as an agreeable n-prisoners' dilemma. *Behavioral science*, 16(5), 472-481.
- Hawkes, J. (2001). *The Fourth Pillar of Sustainability: Culture's Essential Role in Public Planning*. Illinois: Common Ground Publishing Pty. Ltd.
- Hawkins, C. V., and Wang, X. (2012). Sustainable development governance: Citizen

- participation and support networks in local sustainability initiatives. *Public Works Management & Policy*, 17(1), 7-29.
- Hwang, K. (2014). Sustainability, New Economics, and Policy: Greening Pathway for the Auto Industry. *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*, 14(1): 3-14.
- Jepson Jr, E. J. (2004). The adoption of sustainable development policies and techniques in US cities: How wide, how deep, and what role for planners?. *Journal of Planning Education and Research*, 23(3), 229-241.
- King, A. (2007). Cooperation between corporations and environmental groups: A transaction cost perspective. *Academy of Management Review*, 32(3), 889-900.
- Nurse, K. (2006). Culture as the fourth pillar of sustainable development. *Small states: economic review and basic statistics*, 11, 28-40.
- Paliwa, P. (2005). Sustainable Development and Systems Thinking: A Case Study of a Heritage City. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 12(2): 213-220.
- Pratt, Andy. C. (2010). Creative cities: tensions within and between social, cultural, and economic development: A critical reading of the UK experience. *City, Cultural and Society*, 1(1): 13-20.
- Portney, K. E. (2003). *Taking sustainable cities seriously: Economic development, the environment, and quality of life in American cities*. Boston, MA: MIT Press.
- Rana, R. and A. L. Piracha (2007). Culture frameworks In M. Nadarajah & Ann Tomoko Yamamoto (eds.), *Urban Crisis*. Tokyo: United National University Press, 13-50.
- Roseland, M. (2005). *Toward Sustainable Communities: Resources for Citizens and their Governments*. Gabriola Island, BC: New Society Publishers.
- Rydin, Y. (2012). Policy networks, local discourses and the implementation of sustainable development. In *Politics of Sustainable Development* (pp. 161-182). London: Routledge.
- Rydin, Y., and Holman, N. (2004). Re-evaluating the contribution of social capital in achieving sustainable development. *Local Environment*, 9(2), 117-133.
- Saha, D., & Paterson, R. G. (2008). Local government efforts to promote the "Three Es" of sustainable development: survey in medium to large cities in the United States. *Journal of Planning Education and Research*, 28(1), 21-37.
- Tiwari, S. R. (2007). Transforming Cultural Heriatge in Sustainable Future: A Case

- study of Panta, Nepal in M. Nadarajah & Ann Tomoko Yammamoto (eds.), Urban Crisis. Tokyo: United National University Press, 62-106.
- UNESCO. (1998). Our creative diversity: report of the World Commission on Culture and Development.
- UNESCO. (2005). Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions.
- Williams, D. (1997). *How the Arts Measure Up: Australian Research Into Social Impact*. The Round: Comedia.
- Yan, Y., He, Z., Duan, J., Ding, D., and Zhang, S. (2008). Analysis of the role of the Mosuo culture in local environmental protection in Lugu Lake region. *The International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 15(1), 48-55.
- Youm, J., and Feiock, R. C. (2019). Interlocal collaboration and local climate protection. *Local Government Studies*.

---

**황 광 선(黃光善):** 주저자. 2013년 미국 Virginia Tech (Blacksburg, Virginia)에서 행정학(정책학)박사를 취득했다. 한국과학기술기획평가원 연구위원을 거쳐, 현재는 가천대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 행정학회, 정책학회, 조직학회, 국정관리학회 등의 이사를 역임하였고, (사)대한테니스협회 비상임이사로 활동하고 있다. 주요 연구 및 전문 분야는 공공책임성(Public Accountability), 공공관리, 정책분석, 재정분석, 과학기술정책, 혁신, 국가론, 사회과학의 논리, 지식체계론(융복합) 등이다. 최근 논문으로 Exploring the Sources of Cognitive Gap between Accountability and Performance (Public Personnel Management, forthcoming), Understanding Complexity of Administrative Reform (International Journal of Organizational Analysis, 2019), 정책분석역량이 성과(정책성공)에 미치는 영향(한국거버넌스학회보, 2019) 등이 있다(kwangseonhwang@gmail.com).

**염 지 선(廉智善):** 교신저자. 미국 플로리다 주립대학에서 행정학 박사학위를 받고 현재 한국방송통신대학교 공존협력 연구소 전임연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방분권, 지방조세 행정, 지방정책분석, 기후 변화 및 신재생 에너지 정책이며, 최근 논문으로는 When collaboration is risky business: the influence of collaboration risks on formal and informal collaboration (American Review of Public Administration, 2019). Interlocal collaboration and local climate protection (Local Government Studies, 2019) 등이 있다(youmji@gmail.com).