

2015-CR-04-08
작은 연구 좋은 서울 15-08

거리와 협의

- 신촌 대중교통전용지구 갈등조정 과정에 대한 연구 -

박설아

거리와 협의

- 신촌 대중교통전용지구
갈등조정 과정에 대한 연구 -

＼ 연구책임

박설아 정치스튜디오

＼ 연구진

박대승 정치스튜디오

이다솔 정치스튜디오

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

갈등조정 위한 이상적 협의모델 구성
합리적·영향력 있는 상인단체도 필요

신촌 대중교통전용지구를 둘러싼 갈등과 협의 과정

서울시는 대중교통 이용환경 및 보행환경 개선, 지역 활성화 등을 목표로 2012년 7월 신촌 대중교통전용지구 시범사업을 선정하고, 2014년 1월 사업을 완료하였다([표 1-1] 참조). 신촌 지구에는 인근 대학교, 지역상인과 주민, 종교시설, 일반 보행자와 방문객, 거리가게 상인, 상가 건물주, 원룸 임대업자, 백화점 등의 이해관계가 얹혀있다([표 3-1] 참조). 또한, 해당 사업을 추진하기 위해 경찰청 및 한국전력과의 협의도 필수적이었다. 서울시는 이렇게 다양한 이해 당사자 간 갈등을 조정하기 위해 2012년 8월 신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회를 구성했다. 사업 추진 과정에서 이해당사자 사이에 크고 작은 이견과 충돌이 발생하였지만, 지속적인 협의를 통해 사업은 성공적으로 마무리되었다. 신촌 대중교통전용지구는 서울시의 모범적인 갈등관리 사례로 꼽힌다(2013년도 서울시 갈등관리 수범 사례).

신촌 대중교통전용지구 갈등조정 평가

최근 서울시에서 발간한 「상생의 힘」에 따르면 신촌 대중교통전용지구 갈등조정 절차는 ‘지방 정부의 사업 추진 → 이해당사자의 문제 제기 → 지방정부의 문제 해결’로 요약될 수 있다. 서울시와 서대문구는 다양한 근거를 활용해 사업에 반대하는 지역상인과 지역 주민을 설득하는 한편, 발생 가능한 문제점을 해결하기 위해 구체적 대안을 제안하였다. 신촌 대중교통전용지구 개통 이후에도 갈등조정을 위한 이해당사자 간 협의가 여전히 진행 중이다. 이러한 지방 정부의 노력에도 불구하고, 신촌 대중교통전용지구 추진 과정을 과연 이상적인 갈등조정 절차라 평가할 수 있을지는 의문이다. 민관 거버넌스 수립과 갈등조정 과정 전체가 지방정부 주도로 이루어졌다는 사실은 분명하기 때문이다. 하지만 그 원인을 단순히 지방정부의 노력 부족에

서 찾을 수는 없다. 오히려 지방정부와 이해당사자들의 적극적인 협의 노력에도 불구하고 ‘관주도 사업’의 한계를 극복할 수 없도록 하는 구조적 배경이 존재한다. 이 연구는 그런 배경을 이해하기 위해 지역 시민사회, 특히 상인 조직의 현황을 파악하였다.

지방정부 및 이해당사자들 심층 인터뷰

신촌 대중교통전용지구를 담당한 서울시, 서대문구 담당 공무원들과 주요 이해당사자들을 만나 갈등조정의 구체적 과정을 파악하였다.

- a. 신촌 대중교통전용지구 시행을 전후한 신촌 지역 전반의 상황을 파악하기 위해 서대문구 지역활성화과와 인터뷰했다.
- b. 해당 사업 갈등조정을 주도한 서울시 도시교통본부와 만나 갈등조정의 구체적 과정을 파악 하였다.
- c. 대중교통전용지구에 찬성했던 신촌번영회와 인터뷰하며, 해당 사업에 관련한 상인들의 입장 을 알아보았다.
- d. 신촌 대중교통전용지구를 반대하는 신촌상권살리기위원회의 이야기를 들었다.
- e. 신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회에 참여했던 서울환경운동연합을 만나 시민단체의 입장을 인터뷰했다.

연구의 결론

이 연구는 관련 자료조사와 심층 인터뷰를 통해 네 가지 결론에 도달하였다. 첫째, 갈등관리의 실제 양상은 행정 언어로 표현할 수 없을 만큼 복잡하다. 공식적으로 발간된 자료는 실제 갈등

의 일부에 지나지 않으며, 각 이해당사자의 행위와 의견에는 매우 다층적인 원인이 작동하고 있다. 둘째, 성공적 갈등관리에도 불구하고 해당 사업의 정부 주도성을 부정할 수는 없다. 신촌 대중교통전용지구에 찬성한 상인 조직과 반대한 상인 조직 모두 사업의 ‘지방정부 주도성’을 분명하게 인식하고 있다. 셋째, 지방정부와 상인 단체는 ‘합리적 협의’를 위한 의지와 자질을 갖추고 있다. ‘지방정부 주도성’에도 불구하고 신촌 대중교통전용지구 사업이 성공한 것은 민관 모두 갈등조정을 위한 합리적 대화가 가능했기 때문이다. 이것이 기존의 ‘권위주의적 관 주도 사업’과 해당 사업의 결정적 차이점이다. 넷째, 협약한 지역 시민 사회가 갈등관리의 가장 심각한 장애물이다. 합리적 협의가 이상적 민관 거버넌스로 이어지지 않은 것은 신촌 시민사회가 지방정부와 대등한 위치에서 사업을 구상하고 추진할 만큼 강하지 못했기 때문이다. 민관의 ‘협치’란 정부가 만든 선택 사항 중 하나를 민간이 뽑는 것이 아니라, 가능한 선택 사항 자체를 민간과 정부가 함께 만들어가는 과정이다. 이를 위한 최우선 과제는 민간 역량 즉, 지역 시민사회의 강화이다.

두 가지 정책 제언

위의 결론으로부터 두 가지 정책 제언을 하였다. 첫째, 지방정부는 갈등조정을 위한 이상적 협의 모델에 관한 사회적 논의를 시작해야 한다. 신촌 대중교통전용지구 갈등조정은 모범적 사례이지만, 이상적 협의 모델이라고 할 수는 없다. ‘지방정부의 사업 추진 → 이해당사자의 문제 제기 → 지방정부의 문제 해결’이라는 절차를 극복하고, 이상적 협의 모델을 구성해야 한다. 둘째, 지역 시민사회의 강화, 특히 합리적이고 영향력 있는 상인 단체가 필요하다. 지방 정부의 입장에서 협의 파트너가 협약하다는 것은 갈등조정의 심각한 악조건이다. 신촌은 민관 거버넌스를 위한 튼튼한 상인 단체가 필요하다. 하지만 지방정부가 지역상인 단체를 강화하기 위한 직접적 정책을 시행하기는 어렵다. 행정의 투명성을 향상하고 다양한 지역 인프라를 공급 함으로써 지역 시민사회가 성장할 환경을 조성해야 한다.

목차

01 서론	2
1_들어가며	2
2_문제제기	5
3_연구의 필요성	16
4_연구목적	17
 02 신촌 대중교통전용지구 사업 관련자 인터뷰 및 분석	20
1_서대문구 지역활성화과 인터뷰	21
2_서울시 도시교통본부 인터뷰	34
3_신촌번영회 인터뷰	54
4_신촌상권살리기위원회 인터뷰	73
5_서울환경운동연합 인터뷰	86
 03 결론	92
1_갈등조정의 실제 양상은 도표로 표현할 수 없을 정도로 복잡하고 다층적이다	92
2_사업은 지방정부가 주도하고,民間 부분은 지방정부의 결정에 반응한다	100
3_상인조직과 지방정부는 ‘합리적 협의’를 위한 충분한 조건을 갖추고 있다	102
4_지역 시민사회와 부재, 특히 협약한 상인조직이 갈등조정의 결정적 장애물이다	104
 04 정책제언	108
참고문헌	110
부록	112

표

[표 1-1] 신촌 대중교통전용지구 사업 진행 개요	5
[표 1-2] 신촌 대중교통전용지구 1차 주민공청회 결과	7
[표 1-3] 지역주민, 상인과의 주요 갈등	13
[표 1-4] 현대백화점과의 주요 갈등	13
[표 1-5] 서울지방경찰청과의 주요 갈등	13
[표 1-6] 한국전력과의 주요 갈등	14
[표 1-7] 거리가게 상인(노점상)과의 주요 갈등	14
[표 2-1] 인터뷰 단체 목록	20
[표 2-2] 신촌번영회 조직 개요	54
[표 3-1] 신촌 대중교통전용지구에 연관된 이해당사자와 대표체	93

그림

[그림 1-1] 신촌 대중교통전용지구 전경	2
[그림 1-2] 신촌 대중교통전용지구 지도	3
[그림 1-3] 대중교통전용지구 2차 주민공청회 결과보고 공문	9
[그림 1-4] 신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회	12
[그림 2-1] 매주 주말 시행되는 연세로 ‘차 없는 거리’	23
[그림 2-2] 거리가게 단체의 시위 모습	28
[그림 2-3] 신촌 지역 점포 이용객 및 매출액 변화 추이	53
[그림 2-4] 신촌 대중교통전용지구의 ‘스마트 로드숍’	64
[그림 2-5] 신촌번영회에서 제공한 명물거리 무대 철거 이후 보행자 통행 모습	66
[그림 2-6] 신촌 상권 살리기 총궐기대회 집회	79
[그림 2-7] 신촌 상권 살리기 총궐기집회의 현수막	80
[그림 2-8] 신촌 상권 살리기 총궐기집회 관련 문서	81

01

서론

- 1_ 들어가며
- 2_ 연구의 필요성
- 3_ 연구 목적
- 4_ 연구 방법

01 | 서론

1_들어가며

도시의 삶을 구성하는 모든 요소는 도시 공간 위에 배치된다. 도시에 관한 인류학, 역사학, 정치학적 연구 중 다수가 도시공간 분석에서 출발하는 것은 우연이 아니다. 거리는 도시 공간의 기본 형태를 결정한다. 거리정비사업은 도시의 기초 자체를 변경하는 일이다. 거리의 구조와 성격이 바뀌면 경제, 정치, 문화, 환경 등 사회의 모든 수준에서 효과가 발생한다. 이러한 효과는 거리와 관계를 맺고 살아가는 사람들에게 서로 다른 방식과 강도로 영향을 미치기 때문에, 거리정비사업이 갈등을 동반하는 것은 필연적이다. 그런 사회 갈등은 단지 이익과 손해의 충돌이 아니다. 누가 이익을 보고, 누가 손해를 볼 것인지에 관한 생각 역시 제각각이므로, 개인의 '예측'에 개입하는 모든 요소가 갈등의 원인이 될 수 있다. 손익의 주체를 개인으로 보느냐 공동체로 보느냐에 따라서도 의견이 갈릴 수 있다. 자신에겐 손해지만, 그냥 강력한 영향력을 행사하는 집단을 따르는 것이 편리하다 생각하는 사람도 존재한다. 즉, 거리정비사업은 비교적 제한된 범위에서 시행되지만, 그것을 둘러싼 사회 갈등에는 극단적으로 이질적인 요소들이 복합적으로 작용한다.



[그림 1-1] 신촌 대중교통전용지구 전경



[그림 1-2] 신촌 대중교통전용지구 지도

'신촌 대중교통전용지구 사업'이 성공할 수 있었던 이유 중 하나는 복잡한 구조의 이해당사자 간 갈등을 비교적 원활하게 해결했던 것이다. 우리는 개발사업을 둘러싼 사회 갈등을 국가 권력이 권위적으로, 때로는 매우 폭력적으로 해소했던 사례들을 잘 알고 있다. 과거의 사례와 비교해 '신촌 대중교통전용지구 사업'에서 지방정부가 보여준 갈등조정 노력은 매우 높게 평가받아야 한다. 몇 가지 한계와 문제점이 있음에도 서울시와 서대문구 청은 거리정비사업을 위한 '협의'의 모범적 선례를 남겼다. 이러한 성공이 우리가 '신촌 대중교통전용지구 사업'을 연구 주제로 선택한 이유다. 즉, 실패한 사업보다 성공한 사업의 갈등조정 과정이 분석할 가치가 있는 사례를 제공한다. 만일 이 사업이 지방정부의 잘못된 행정으로 실패했다면, 그 연구결과는 부정적 규칙일 것이다. 즉, '이러저러한 방식으로 사업을 추진하면 안 된다'는 일련의 금지 규칙만 찾을 수 있다. 반면, 성공한 사업은 추진주체가 거둔 성과에도 불구하고 여전히 남아있는 한계가 무엇인지 분명히 보여준다.

우리 연구의 첫 번째 목적은 사업의 성과와 한계를 분석하고, 한계를 극복할 수 있는 정책 제안을 하는 것이다. 이를 위해서는 무엇이 한계이고 성과인지 분명히 밝혀야 한다. 모두가 합의하는 사업의 문제점뿐 아니라 성공으로 간주하는 부분까지 다른 관점에서 분석할 필요가 있다. 이를 위해 갈등조정 과정에 대한 서울시의 자기 평가를 검토해보자.

2_문제제기

김상진 서울시 도시교통본부 교통정책과 주무관과 이수진 서울시 도시교통본부 교통정책과 교통수요관리 팀장이 <대한토목학회지> 62호에 기고한 기사(김상진·이수진, 2014: 34~35)를 기반으로 정리해보면, 신촌 대중교통전용지구 조성 사업에서 갈등관리는 다음과 같은 방식으로 진행되었다.

[표 1-1] 신촌 대중교통전용지구 사업 진행 개요

날짜	주요 사건	비고
'12. 07	서울시, 신촌 대중교통전용지구 시범사업 선정	
'12. 08	서울시, 사업추진위원회 구성	
'12. 09	서울시, 도입계획 수립	
'12. 10	서울시, 신촌 대중교통전용지구 사업 추진위원회 전체 회의 개최	신촌번영회, 서울환경연합, 서대문구청 등 참가
'12. 10. 11	신촌번영회 개소식	'걷고싶은거리위원회', '신촌상인연합회' 등 신촌지역 상인단체가 '신촌번영회'로 통합
'12. 10. 16	서울시, 1차 주민공청회 개최	
'12. 10 ~ 12	서울시, 조성(안) 수립(기본설계)	
'12. 12	서울시, 사업추진위원회 운영(교통)	관련자 참여하는 협의 테이블 동시 운영
'13. 02. 13	서울시, 2차 주민공청회 개최	
'13. 03	서울시, 사업추진위원회 운영 (설계·공사)	관련자 참여하는 협의 테이블 동시 운영
'13. 03 ~ 07	서울시, 실시 설계 및 행정 절차 진행	
'13. 05. 01	신촌번영회, 산하기구 성격의 '신촌번영회 협동조합' 설립	

날짜	주요 사건	비고
'13. 05	서울시, 2차 주민공청회 개최	교통통제 대안 제시, 지역주민 의견 청취
'13. 08	서울시, 공사 중 처리 대책 주민설명회	
'13. 08	서울시, 지구지정 공고	
'13. 09. 28	서울시, 공사 착공 및 교통 통제	
'13. 09. 30	민주노점상전국연합 서부지역연합회 (서부노련), 공사 중단 요구하며 연세로 점거	
'13. 10. 02	시위에 반대하는 지역상인과 거리상인 물리적 충돌	
'13. 10. 03	서부노련, 서대문구청과 협의 후 점거 철회, 공사 재개	<합의 내용> ① '14. 1~3월, 주말 노점 운영 허용 ② '14. 4월, 키오스크형 판매대 노점에 제공
'14. 01. 06	신촌 대중교통전용지구 개통	
'14. 01 ~	서울시, 신촌 대중교통전용지구 발전방향 TF(발전방향 TF) 운영	신촌번영회, 신촌민회, 서울환경연합, 연세대 등 참여
'14. 08. 29	서울환경연합, 시민 만족도 조사 결과 발표	
'14. 09	서대문구청, 지역활성화과 신설해 연세로 관련 사항 전담	연세로 운영 및 문화 행사 개최 등 담당
'14. 12. 16	신촌번영회, 명물거리 쉼터 철거요구 기자회견	
'15. 04	신촌상권실리기위원회/원룸하숙집 연합회, 4월 한 달간 매주 수요일 집회 개최	<주요 요구사항> ① 9시 이후 택시 통행 허용 ② '차 없는 거리' 시행 반대 ③ 명물거리 방향 차량 통행 허용
'15. 05	발전방향 TF, 명물거리 쉼터 일부 철거 결정 및 시행	

주: “2012년부터 계속되는 신촌 상인들의 상권 보호 움직임”, 「연세통」 65호, 2013. 3. 3.

“노점상들, 연세로 점거하며 서대문구청과 대치”, 「참세상」, 2013. 9. 30.

“신촌의 중심, 연세로를 둘러싼 갈등”, 「연세춘추」, 2013. 10. 12.

“연세로 대중교통전용지구 노점은 ‘웃고’ 상인은 ‘반발’”, 「서대문사람들」, 2013. 10. 15.

“서울 최초 ‘신촌 연세로 대중교통전용지구’ 개통”, 「머니워크」, 2014. 1. 6.

“서울시민 10명 중 7명 신촌대중교통우선지구 ‘만족’”, 「뉴스스」, 2014. 8. 29.

“신촌번영회 “명물거리 쉼터 철거하라”, 「중앙일보」, 2014. 12. 16.

“신촌 상인들 “차 없는 거리, 원상 복구하라””, 「뉴스1」, 2015. 4. 1.

“신촌번영회 협동조합 출범, 책임과 권리 나눈다”, 「서대문사람들」, 2015. 5. 20.

조인동 외, 2014, 「상생의 힘- 오해에서 출발해 이해를 거쳐 화해로 가는 길」, 서울특별시

[표 1-2] 신촌 대중교통전용지구 1차 주민공청회 결과

1차 주민공청회 개요	
일 시	2012. 10. 16(화), 17:00 ~ 18:30
장 소	서대문구 창천감리교회 1층 소예배실
안 건	신촌 부활 마스터플랜(서대문구청), 신촌 대중교통전용지구 추진계획(서울시)
참 석	지역주민·상인, 지역 관계자, 서대문구청장, 서울시 도시교통본부장 등 약 180여 명
진행 순서	<ul style="list-style-type: none"> - 개회: 사회자(서대문구 교통시설팀장) - 내빈 소개: 사회자(서대문구 교통시설팀장) - 인사 말씀: 서대문구청장, 서울시 도시교통 본부장 - 안건 설명: 신촌부활 마스터플랜(서대문구 경제발전기획단장), 신촌 대중교통전용지구 추진계획(서울시 교통정책연구팀장) - 질의 답변: 서울시 교통정책연구팀장 - 폐회: 사회자(서대문구 교통시설팀장)
공청회 주요 의견	
서대문구 개인택시 조합 지부장	<ul style="list-style-type: none"> - 외국 관광객 유치를 위해 택시와 관광버스는 상시통행 허용 필요
신촌지역 건물주 1	<ul style="list-style-type: none"> - 보행자 우선은 신촌지역 상권 활성화를 위해 좋은 대안이 아님 - 신촌지역은 추가적인 주차장 건설로 상권활성화 가능 (연세로 지하주차장 설치 등)

신촌지역 건물주	- 본 사업에 적극 찬성하며, 패러다임이 변해야 함 - 본 사업을 통해 이대와 연대의 브랜드 파워가 있는 멋진 거리가 조성되어 신촌 상권 활성화를 기대함
구의원	- 대중교통전용지구 지정 이전 주민 동의를 구했어야 함 - 설문조사에 대한 근거제시 바람 (설문조사 일시, 대상 등)
서울환경 운동연합	- 강남, 흥대, 이태원 같은 신촌만의 문화가 있는 거리가 조성되어야 함 - Multi Complex로 인해 주변 상권이 침체되는 것으로 보임 - 녹시율 증대, 투수블럭 설치 등을 통해 친환경 공간을 조성해야 하며, 속도를 30km/h 이하로 제한할 수 있는 방안 강구 필요
지역상인 1	- 본 계획에 찬성하나, 대중교통전용지구 조성시 진입로가 부족하므로 양화로 대주상가 앞에서 현대백화점 방향 좌회전 허용 필요 - 성산로에서 진입하는 이면도로상 경의선 토끼굴 확장 필요 - 토끼굴 주변 공영주차장 부지에 주차타워 건립필요
지역상인 2	- 본 계획에 찬성함 - 신촌 상권 활성화를 위해서는 현대백화점이 활성화되어야 함 - 이를 위해 양화로에서 현대백화점 방향 좌회전 허용 필요 - 현대백화점 주차장은 20시 이후 일반 시민에 개방 필요
지역상인 3	- 연세대 백양로가 개발되어 상업시설 등이 설치되면 신촌 상권이 더 어려워질 것으로 예상되므로 백양로 개발계획에 반대함

답변

- 택시는 대중교통 이용이 불편한 시간대에 저한적 통행 허용할 계획임(관광버스는 통행 허용)
- 주차장 건설은 장기적으로 추진 검토하고, 이면도로상 주차장 이용 활성화 방안 검토
- 신촌 대중교통전용지구는 법적으로 지정고시된 것이 아니며, 향후 주민들과 협의 후 추진 계획 확정 시 지정고시 예정임
- 대중교통전용지구 조성 시 다양한 문화콘텐츠 도입 예정이며, 투수블럭 설치, 녹시율 증대 등 반영할 계획임
- 양화로 대주상가 앞에서 현대백화점 방향 좌회전 허용 문제는 도로구조, 교통영향 등을 검토하겠습니다

시민																					
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td>문서번호</td><td>-3341</td></tr> <tr><td>결재일자</td><td>2013.2.18.</td></tr> <tr><td>공개여부</td><td>대시민공개</td></tr> <tr><td>방침번호</td><td></td></tr> </table>	문서번호	-3341	결재일자	2013.2.18.	공개여부	대시민공개	방침번호		<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td>주무관</td><td>교통정책과장</td><td>도시교통본부장</td></tr> <tr><td>김상신</td><td>천정록</td><td>02/18 代 백호</td></tr> <tr><td>협조</td><td>교통정책관 교통수요관리팀장</td><td>백호 이수진</td></tr> </table>	주무관	교통정책과장	도시교통본부장	김상신	천정록	02/18 代 백호	협조	교통정책관 교통수요관리팀장	백호 이수진			
문서번호	-3341																				
결재일자	2013.2.18.																				
공개여부	대시민공개																				
방침번호																					
주무관	교통정책과장	도시교통본부장																			
김상신	천정록	02/18 代 백호																			
협조	교통정책관 교통수요관리팀장	백호 이수진																			
<h2>대중교통전용지구 2차 주민공청회 결과보고</h2>																					
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2" style="width: 15%;">추진근거</th> <th colspan="3" style="text-align: center; width: 85%;">대내(외) 협력 현황</th> <th rowspan="2" style="width: 15%;">사업비</th> </tr> <tr> <th style="width: 33.33%;">부서(단체)명</th> <th style="width: 33.33%;">협의내용</th> <th style="width: 33.33%;">협의결과</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				추진근거	대내(외) 협력 현황			사업비	부서(단체)명	협의내용	협의결과										
추진근거	대내(외) 협력 현황				사업비																
	부서(단체)명	협의내용	협의결과																		
 <p>희망서울 함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울</p>																					
<h2>교통정책과</h2>																					

[그림 1-3] 대중교통전용지구 2차 주민공청회 결과보고 공문

신촌 대중교통전용지구 2차 주민공청회 결과 보고

신촌 대중교통전용지구 2차 주민공청회를 개최하고 그 결과를 보고드림

I 공청회 개요

○ 일 시 : 2013. 2.13(수) 16:00 ~ 18:00 (120분)

○ 장 소 : 서대문구 신촌동 주민자치회관 2층 회의실

○ 참석 : 약 50여명

- 지역 주민·상인 : 신촌번영위원회 및 지역 관심 주민·상인
- 시·구의원 : 신원철 시의원, 변녹진 서대문구의회 의장
- 시·구 : 서울시 교통정책과, 서대문구청
- 경찰서 : 서대문경찰서 이천기 교통관리계장 및 담당
- 용역사 : 한동훈 부장(교통), 남석현 부장(조경)

○ 주요 안건 : 교통 및 조경분야 진행상황 설명, 의견 수렴

- 1차 주민공청회 개최시 요구사항 처리결과(현대백화점앞 좌회전 등)
- 이면도로 통행체계 및 정비방안 등 교통분야 진행상황
- 공간계획 및 시설물 설치방안 등 조경분야 진행상황
- 안건설명에 대한 참석자 질문 및 답변

○ 회의 진행순서

시 간	내 용	비 고
16:00~16:02	개 회	서대문구 교통시설팀장
16:02~16:10	인사말	변녹진 구의회 의장, 신원철 시의원
16:10~17:00	안건 설명(교통·조경분야)	도화엔지니어링
17:00~18:00	질문·답변, 폐회	김상신 주무관

[그림 1-3] 대중교통전용지구 2차 주민공청회 결과보고 공문

II 공청회 주요 의견

보도확폭은 양측을 균등하게 확폭 필요(건물주간의 다툼 소지)

- 일부 구간의 경우 확폭할 수 있는 공간이 적어 균등하게 확폭시 실효성이 없으며, 현재 확폭(안)은 보행자들의 통행패턴을 분석하여 실효성 있는 방안으로 계획하였음. 의견을 반영하여 재고려하겠다는 취지로 설명

○ 연세로 동서축 통행허용 구간의 방향이 기존 계획과 바뀌었음

- 기존 계획과 동일한 안이며 명물거리는 양방통행이 가능함을 설명

○ 대학가임을 고려하여 거리를 지날 때 곳곳에서 김광석 등 가수들의 영상과 노래를 들을 수 있도록 계획 필요

- 가능여부를 검토하겠다는 취지로 답변

○ 대중교통전용지구 조성 이전에 대형 주차장 조성이 선행되어야 함

- (신촌번영위원회측 답변) 주차장 문제는 사업초기부터 논의되었으므로 다시 논의하기에는 사업흐름상 적절치 않으며, 현대백화점 주차장, 연세대 백양로 지하주차장 이용방안에 대해 협의중임

○ 지하철이용 접근 시민을 위해 신촌역 주변도 개선계획이 반드시 필요함

- 본 계획에 반영되어 있으며, 더 숙고하겠다는 취지로 답변

○ 문화프로그램 운영 지원방안에 대한 검토가 필요함

- (신촌번영위원회측 답변) 문화, 전시, 공연 등을 신촌 지역 주민·상인들이 자체적으로 고민해야 할 문제임

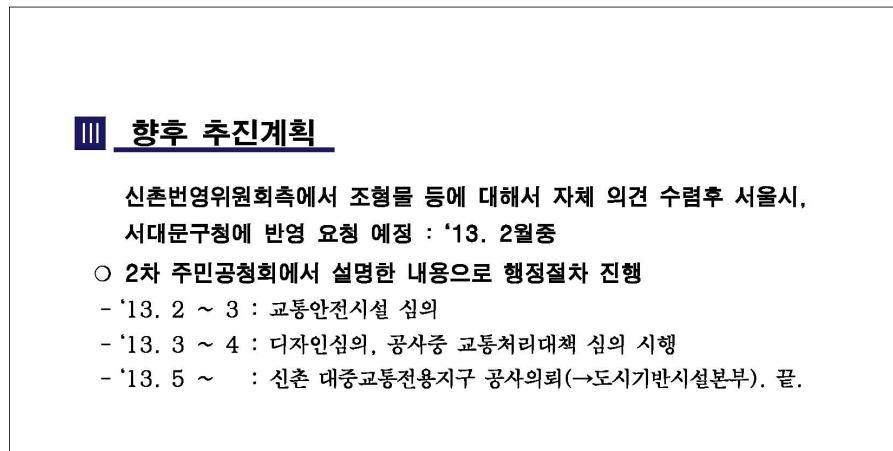
○ 공사중 보행·영업활동에 지장이 없도록 공사계획에 대한 설명이 필요함

- 공사중 교통처리계획을 수립하여 불편이 최소화되도록 조치하겠다는 취지로 답변

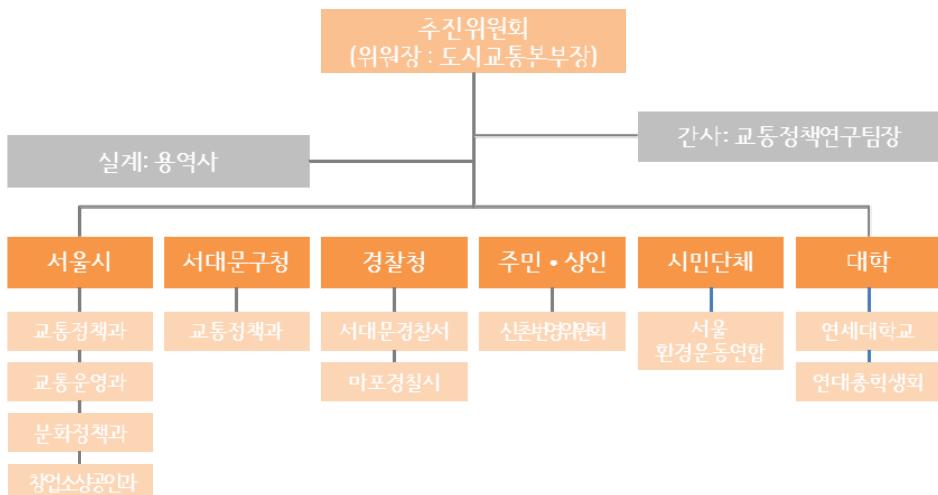
○ 오늘 설명한 계획(안)에 대해 조속한 시행을 요청함



[그림 1-3] 대중교통전용지구 2차 주민공청회 결과보고 공문



[그림 1-3] 대중교통전용지구 2차 주민공청회 결과보고 공문



[그림 1-4] 신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회

[표 1-3] 지역주민, 상인과의 주요 갈등

주요 갈등 내용	해결(설득) 방안
<ul style="list-style-type: none"> 차량 진입 통제 시 상권 악화 우회차량으로 인한 주변 교통혼잡 대형 공공주차장 건설 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 연세로 차량의 80% 이상이 단순 통과차량으로서 접근 차량이 미미하고 정체유발(번호판 조사 결과) 국내외 사례, 효과 등 보행자 증가 시 상권 활성화 설명 각종 문화행사 개최 등을 통해 집객 유인 대책 설명 우회로 확보, 교차로 신설 등 교통대책 수립 시뮬레이션 결과, 청계천·광화문 사례 등 설명 신촌 일대 주차장 전수조사 후 여유용량 설명 현대백화점과 협약 체결 후 상인들에게 야간 할인 개방

[표 1-4] 현대백화점과의 주요 갈등

주요 갈등 내용	해결(설득) 방안
<ul style="list-style-type: none"> 접근성 악화로 매출 감소 양화로 현대백화점 앞에 교차로 신설 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 가능한 모든 교차로 신설(안) 수립 후 신설 시 문제점 설명 대안으로 서강대교 → 동교동삼거리 좌회전 허용하여 접근경로 추가 확보 제시

[표 1-5] 서울지방경찰청과의 주요 갈등

주요 갈등 내용	해결(설득) 방안
<ul style="list-style-type: none"> 연세대 앞 횡단보도 추가 설치 및 세브란스 앞 교차로 신설 시 성산로 소동 악화 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 연세대와 협의를 통해 연세대에서 진출하는 직좌신호 폐지하여 신호현시 단순화 및 연동화 신설교차로 앞막힘 예방검지기 설치 및 연동화 제시 교통안전시설심의시 상인회가 참석하여 사업 필요성 설득

[표 1-6] 한국전력과의 주요 갈등

주요 갈등 내용	해결(설득) 방안
<ul style="list-style-type: none"> 대중교통전용지구 사업은 도시교통정비촉진법에 정의되어 있으므로 분전함 40개소의 이전 비용(약 42억 원)은 서울시가 부담 	<ul style="list-style-type: none"> 도로교통촉진법에 정의된 대중교통전용지구는 도로운영에 관한 사항이며, 공사 자체는 도로법을 적용받는 도로정비 사업임 변호사 3인 법률자문을 통해 한전 자체 지침 및 도로법에 부합함을 설득

[표 1-7] 거리가게 상인(노점상)과의 주요 갈등

주요 갈등 내용	해결(설득) 방안
<ul style="list-style-type: none"> 대중교통전용지구 운영 시에도 현 위치에서 영업 지속 	<ul style="list-style-type: none"> 대체부지 마련 후 이전 제안 서대문구청, 상인회, 거리상인 등 3자가 참여한 상생협의회 구성하여 위치, 개수, 영업방안 등 관리규약 제정

주: 김상선, 이수진, 2014, “걷고 즐기고 꿈꾸는 거리” 신촌 대중교통전용지구 조성”, 「대한토목학회지」, 제 62권 제 2호, pp.39~40.

서울시는 ‘신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회’를 설립하고 다양한 이해당사자 사이의 갈등을 조정하기 위해 많은 노력을 기울였다.¹ 그동안 한국 사회에서 거리정비사업을 둘러싸고 발생했던 심각한 사회 갈등을 고려해본다면, 서울시의 갈등조정 노력은 매우 긍정적으로 평가받을 만하다. 과거와 구별되는 이러한 노력은 박원순 시장의 긍정적 특징이라 할 수 있다. 하지만 위에 인용한 갈등조정 과정을 면밀히 살펴보면 몇 가지 의문이 제기된다.

첫째, “주요 갈등 내용”과 “해결(설득) 방안”의 짹짓기는 갈등조정보다 ‘불만 접수’ 혹은 ‘민원 해결’에 가까워 보인다. 즉, “설득”이란 사업의 목적과 의의를 공유하고 협의해나가는 과정이 아니라 제기된 문제 A, B, C에 대한 해결책 a, b, c를 보여주고 더 이상의

¹ 신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회는 총 6개 기관이 참여하는 전체 추진위원회를 구성하였다. 전체 추진위원회 아래 교통, 설계공사, 홍보집객 3개 분과를 두었다(김상선이수진, 2014: 39).

불만이 제기되지 않도록 하는 것이다.

둘째, 사업 검토 과정에서 이해당사자들과 어떤 논의가 이루어졌는지 분명치 않다. 신촌 대중교통전용지구 사업에 대한 지역 사회의 요구가 먼저 형성되어있던 것인지, 지방정부의 요구로 시작된 것인지 알 수 없다.

셋째, ‘신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회’가 구성되었지만, 갈등조정은 다수가 참여하는 ‘테이블’이 아니라 서울시와 이해당사자라는 두 측 사이에서 진행된다. 즉, 협의를 위한 논의의 장이 아닌 불만을 제기하는 측과 서울시의 양자 간 접촉에서 설득이 이루어졌다.

이런 문제 제기는 서울시의 노력 부족이나 사업 추진 방식의 한계를 지적하기 위한 것이 아니다. 서울시의 갈등조정 방식이 잘못되었다고 해도, ‘다른 방식의 갈등조정은 어떻게 가능한가?’에 대한 답을 제시하는 것은 매우 어렵기 때문이다. 요컨대 지방정부가 거리정비사업을 둘러싼 갈등을 원활히 해결하려고 노력해도, 불만 접수와 민원 해결이라는 형식을 벗어날 수 없는 구조가 존재한다. 앞서 제기한 세 가지 문제 자체보다 그런 문제들이 발생할 수밖에 없는 현실의 조건을 살펴보는 작업이 더 중요하다.

3_연구의 필요성

왜 신촌 대중교통전용지구 사업에 대한 연구, 특히 갈등조정에 대한 연구가 필요한가? 첫째, 이 사업에 ‘시민 참여’를 목표로 하는 지방정부가 맞닥뜨릴 수 있는 거의 모든 어려움이 응축되어 있기 때문이다. 권위주의적이고 독선적인 지방정부의 경우, 도시 정비 사업에서 발생하는 문제와 그에 대한 해결 방식은 참여 시정을 목표로 하는 지방정부와 전혀 다르다. 과거 용산 참사에서 드러났듯이, 공권력과 자본으로 사업에 대한 시민들의 반대 의견을 가장 효율적이고 강력하게 해소하는 것이 첫 번째 과제로 설정되는 것이다. 반면 참여 시정을 목표로 하는 지방정부의 경우, 사업에 관련된 주민들과의 성공적 협의가 사업의 성패를 결정짓는다. 이러한 협의 과정에서는 연세로 정비사업에서 발생한 어려움이 매우 일반적인 현상으로 나타난다. 실제 사업 추진 과정에서 발생한 갈등 양상과 그것의 해결 노력, 사업 완료 후 갈등의 변화된 성격을 구체적이고 세밀하게 분석함으로써 거리정비사업 일반이 참고할 수 있는 표본을 수립할 수 있다.

둘째, 한국 사회에서 민관 거버넌스가 직면하고 있는 핵심 문제가 무엇인지 보여주는 사례이다. ‘협치’ 혹은 ‘민관 거버넌스’는 서울시정의 핵심 개념이다. 여기에 이전 지방정부와 다른 박원순 시정의 특징이 있다. 하지만 민관 거버넌스가 기존의 권위주의적 행정과 구별될 수 있는 조건이 무엇인지 생각해보아야 한다. 거버넌스를 구축하기 위해서는 ① 적극적이고 효율적인 지방정부의 행정과 ② 시민사회의 튼튼한 기초가 필요하다. 즉, 거버넌스의 두 축이 제대로 자리 잡고 있어야 그사이의 협력이 가능한 것이다. 지방정부가 아무리 적극적으로 협치를 위해 노력한다고 해도, 협력의 상대인 시민의 참여가 보장되지 않는다 면 그 노력은 실현되기 어렵다. 현재 지방정부의 민관 거버넌스 구축을 가로막는 가장 결정적인 장애물은 허약한 시민사회이다. 신촌 대중교통전용지구 추진 과정에는 ‘협치에 적극적인 지방정부’와 ‘허약한 시민 참여’의 불균형이 분명히 드러난다.

요컨대, 앞서 제기한 세 가지 문제는 도시 이노베이션(innovation) 사업 일반에서 발생하는 문제를 대표한다. 따라서 신촌 대중교통전용지구 사업에 대한 연구와 정책 제언을 통해 갈등조정 일반에 적용할 수 있는 이상적 모델을 모색할 수 있다.

4_연구 목적

첫째, 신촌 대중교통전용지구 사업에 얹힌 복잡하고 다양한 이해관계의 구조를 구체적으로 분석한다.

둘째, 서울시의 갈등조정 작업이 복잡한 이해관계 내에서 어떤 효과를 발휘했는지 검토한다.

셋째, 거리정비사업을 위한 협치와 갈등조정의 이상적 모델을 제안한다.

02

신촌 대중교통전용지구 사업 관련자 인터뷰 및 분석

1_서대문구 지역활성화과 인터뷰

2_서울시 도시교통본부 인터뷰

3_신촌번영회 인터뷰

4_신촌상권살리기위원회 인터뷰

5_서울환경운동연합 인터뷰

02 | 신촌 대중교통전용지구 사업 관련자 인터뷰 및 분석

[표 2-1] 인터뷰 단체 목록

단체명	인터뷰 대상자	인터뷰 진행자	인터뷰 시간 및 장소
서대문구 지역활성화과	<ul style="list-style-type: none"> 이한식 교통환경개선팀장 조승현 주무관 	이다솔 박대승	<ul style="list-style-type: none"> 일시: 2015년 6월 4일 장소: 서대문구청
서울시 도시교통 본부	<ul style="list-style-type: none"> 김상신 버스정책과 노선팀 주무관(전 교통혁신팀) 김치훈 교통정책과 교통혁신팀 주무관 	이다솔	<ul style="list-style-type: none"> 일시: 2015년 7월 9일 장소: 서울시청 <p>※ 추가 전화 인터뷰 일시: 2015년 9월 7일</p>
신촌번영회	<ul style="list-style-type: none"> 이문학 회장 김학산 사무국장 	이다솔 박설아	<ul style="list-style-type: none"> 일시: 2015년 7월 25일 장소: 신촌번영회 사무실 <p>※ 추가 전화 인터뷰 일시: 2015년 8월 5일</p>
신촌상권 살리기위원회	<ul style="list-style-type: none"> 임천재 대표 	이다솔 박대승	<ul style="list-style-type: none"> 일시: 2015년 7월 9일 장소: 임천재 대표가 운영하는 신촌 'Bar Fly'
서울환경운동 연합	<ul style="list-style-type: none"> 권오수 기후에너지 팀장 	이다솔	<ul style="list-style-type: none"> 일시: 2015년 8월 5일 장소: 서울환경운동연합

1_서대문구 지역활성화과 인터뷰

서대문구 지역활성화과는 신촌 대중교통전용지구가 시행된 후인 2014년 9월 신설된 부서로, 서대문구 지역을 활성화하기 위한 업무를 담당한다. 특히 대중교통전용지구가 된 연세로를 포함한 신촌 지역의 활성화는 해당 부서의 주요한 목표 중 하나다. 그중 교통환경 개선팀은 연세로의 교통환경개선 업무를 총괄하며 신촌 대중교통전용지구의 교통을 운영하고 관리하는 업무를 담당하고 있다. 현재 ‘지역활성화과 교통환경개선팀’에 재직 중인 이한식 팀장과 조승현 주무관을 서대문 구청에서 2015년 6월 4일 인터뷰하였다. 이한식 팀장과 조승현 주무관은 신촌 대중교통전용지구 사업이 추진되는 단계부터 참여해왔다.

1) 서대문구의 ‘차 없는 거리’ 구상에서 시작된 대중교통전용지구

서대문구는 신촌 지역을 서대문구의 상징적인 지역으로 만들고 침체한 상권을 활성화하기 위해 연세로를 ‘차 없는 거리’로 조성하는 것을 구상하고 있었다. 이러한 목적에서 ‘차 없는 날’ 행사를 시범적으로 몇 차례 시행하는 등 지역주민과 상인을 설득하는 노력을 해왔다. 그러나 도로 정비에 드는 예산 문제와 지역상인의 반대로 ‘차 없는 거리’ 사업은 장기적인 목표로 머물고 있었다. 아래 인용한 구의회 회의록(서대문구의회 회의록, 2012. 06. 20.)에서 보듯 서울시의 ‘대중교통전용지구 사업’은 서대문구가 ‘차 없는 거리’를 시행하기 위해 직면한 과제 중 하나를 해결할 수 있는 기회였다.

류상호 의원: 이건 국·시비로 다 하는 거고요 그래서 국·시비를 받아서 하는 부분이니까 일단 한 번 해보자는 그런 건가요? 그건 아니죠?

교통행정과장 이정희: 일단 해보자는 게 아니라 이게 예전에 차 없는 거리로 추진을 했었는데 사실 차 없는 거리를 하기 위해서는 주변에 이런 사업 내용과 같은 노점상 정비라든지 주변 시설물 정비를 다 하기 위해서는 다 구비로 해야 됩니다. 그런데 그 예산이 저희 구에서 자체적으로 하기에는 부담이 크고요, 마침 서울시에서 이런 시범사업지로 저희 연세로를 지정해서 한다고 하면 모든 게 국비와 시비로 조성이 되는 거니까 저희는 그런 면에서 예산 절약이 되고 하고자 하는 목적을 이루게 돼서 이런 식으로 하기로 했습니다.

류상호 의원: 두 마리 토끼를 다 같이 잡을 수 있는 거네요. 예산도 절감해서 국·시비를 받을 수 있는 거고 하고자 하는 사업도 하고.

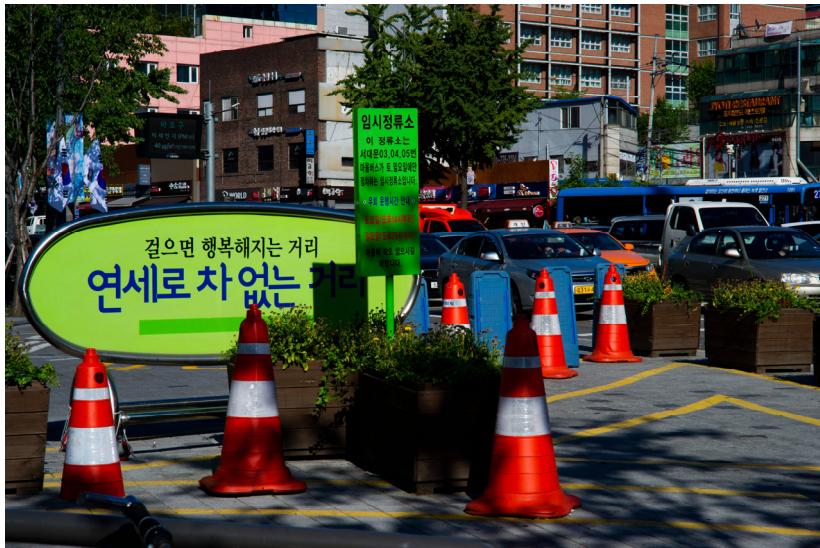
교통행정과장 이정희: 네, 서울시에서 시범사업인 관계로 신경을 많이 쓰고 준비를 하고 있습니다.

즉 서대문구에게 서울시의 ‘대중교통전용지구 사업’은 ‘차 없는 거리’를 시행하는 데 필요한 예산 부담을 줄일 기회였다. 한편 서울시의 입장에서도 신촌은 주민과 구청이 오랫동안 거리정비사업을 논의해온 곳이자 서울을 대표할 수 있는 장소이기 때문에 신촌을 대중교통전용지구의 시범사업대상지로 최종 선정한다.

교통정책과 이한식 팀장: 서울시에서도 [대중교통전용지구 후보지]를 공모를 했어요. 10개 정도의 후보지에서 우리는 대중교통보다는 서대문구 연세로는 차 없는 거리로 계획을 해서 추진하고 있었는데, 공모를 했죠. 공모해서 되면 우리 구는 국비와 시비를 받아

서 연세로를 새롭게, 편리하게 다닐 수 있게 꾸밀 수 있으니까. 다른 자치구보다 우리가 [차 없는 거리를 이미 추진하고 있었기 때문에 에 내부 논의를] 먼저 시작했고, 준비되어 있었고.

요컨대 서대문구는 대중교통전용지구 사업을 위한 공사 과정에서 연세로의 인도와 차도 사이의 턱을 없애는 등 향후 연세로를 ‘차 없는 거리’로 만드는 것을 염두에 두고 해당 사업을 추진했다. 초기 계획도 2013년 대중교통전용지구화 사업이 끝난 뒤 2014년 ‘보행자 전용 지구’를 추진한다는 것이었다.² 하지만 후술할 신촌번영회와 신촌상권살리기위원회의 인터뷰에서 확인할 수 있듯 지역상인의 반대로 해당 계획은 다시 장기적인 목표가 된다.³



[그림 2-1] 매주 주말 시행되는 연세로 ‘차 없는 거리’

² 신촌 대중교통전용지구는 2014년 1월 6일 개통되었고, 개통 직후 서울시와 서대문구는 언론 보도를 통해 2014년 4월부터 연세로를 ‘보행자 전용지구’로 운영할 계획을 밝혔다. 연세로는 처음 대중교통전용지구 설계 단계에서부터 차 없는 거리로 구상되었고, 보도와 차도를 구분 짓는 턱을 설치하지 않고 같은 높이로 만들었다(「뉴스1」, 2014.01.18.).

³ 서대문구는 신촌 대중교통전용지구가 개통된 이후, 2014년 1월 18일부터 주말마다 연세로를 ‘차 없는 거리’로 운영하고 있다. 연세로에서는 토요일 오후 2시부터 일요일 밤 10시까지 모든 교통이 통제되고 있다(「KBS뉴스」, 2014. 01. 18.).

2) 짧은 기간 내에 합의가 가능했던 배경

“대구 동성로 등 다른 지역의 대중교통전용지구 사업에 비해 빠르게 합의가 이루어진 이유가 무엇이라고 생각하는가?”하는 물음에 이한식 팀장은 다음과 같이 답했다.

이한식 팀장: 그전부터 저희가 일 년에 한두 차례씩 ‘차 없는 거리’를 시행했었어요. ‘신촌대학연합축제’ 이렇게 해서 신촌 주민들이 연합 축제를 같이하고, 연고제 등에서 차량을 통제하면서 다채로운 행사를 하고. 이렇게 행사를 하고, 외부에서 사람들이 들어오고, 상권에도 실질적으로 이득도 되고. 성과도 있었고, 상인들 자체적으로도 위기의식이 있어서, 반대 아닌 반대를 해도 변하는 게 하나도 없다 [라는 생각을 하고 있었어요]. 상인들 나름대로 생각이 있었고, 수차례 행사를 하면서 공감대가 맞아 떨어졌어요.

즉 서대문구에 따르면 연세로 상인들 사이에는 ① 상권이 오랜 기간 침체한 상태에 있었기 때문에 변화에 대한 요구가 존재했고 ② ‘차 없는 거리’를 몇 차례 시범적으로 시행하는 과정에서 성과에 대한 합의 또한 일부 존재했다. 이러한 두 가지 상황은 대중교통전용지구 사업에 대해 상인집단의 동의를 좀 더 수월하게 받을 수 있는 토대가 된다.

한편, 대중교통전용지구 사업에 대해 실제로 상인들의 동의를 얻는 과정에서는 ‘조직된 상인집단’(신촌번영회)이 중요한 역할을 했다. 해당 사업이 추진되기 시작할 즈음, 상인을 대표할 집단이 존재해야 한다는 필요성에 의해 ‘신촌번영회’가 만들어진다. 이한식 팀장은 신촌번영회에 대해 다음과 같이 밝혔다.

이한식 팀장: 신촌번영회는 시작할 때 즈음에 만들어졌어요. 번영회가 신촌 상인을 대표하면서, 서울시와 같이 해서 조절을 해주고,

상인들의 민원도 번영회에서 많이 커버를 해 준 상태였어요. 저희가 사업을 하면서는 번영회와 많이 접촉하면서 설계 등을 많이 조절을 했고. 번영회와의 역할이라든지, 우리가 사전에 공감대가 이뤄졌기 때문에 가능했는데, 그 전에 공사를 하던 당시에 제일 큰 문제는 노점 상이었어요. 노점상이 실제 착공을 할 때부터 점거했어요.

즉 사업에 대해 협조적인 태도를 가진 상인조직이 만들어졌고, 이들이 상인집단 내부의 갈등을 조정하는 데 중요한 역할을 한 것이다. 요컨대 신촌 대중교통전용지구 사업이 1년이라는 비교적 짧은 기간 내에 민관 합의에 이를 수 있었던 배경에는 합의가 이루어지기에 유리했던 환경(‘차 없는 거리’의 시범 운행 경험과 상권 침체를 극복하기 위한 변화 요구)과 상인집단 내부의 갈등을 효과적으로 관리했던 ‘신촌번영회’의 존재가 있었다. 여기에 서대문구와 서울시의 적극적인 갈등조정 노력이 더해졌던 것이다.

3) 대중교통전용지구 사업 논의 단계에서의 갈등조정

해당 사업을 추진하는 것에 대한 포괄적인 합의를 이룬 뒤, 서울시는 서대문구에 구체적인 공사 계획과 진행을 일임한다. 차후 ‘보행자전용지구’를 추진하려는 서대문구의 목적에 맞게 공사를 진행할 수 있도록 배려한 것이다. 이에 따라 서대문구는 신촌번영회와 논의 테이블을 만들어 공사를 추진한다.

이한식 팀장: 우리는 최대한 상인들이 원하는 안을 우리가 설계하면, 주차장을 만들어 달라거나, 이런 거, 저희가 들어줄 수 있는 건 들어주고, 안 되는 것만 [안 된다고] 이야기하고, 저희가 하니까 무조건 따라와가 아니라 매일 회의를 했죠. 우리끼리도 하고, 시[서울 시에서 주도적으로 구성한 대중교통전용지구 TFT]에도 우리가 구청 대표, 상인대표 해서 참가 다 하고.

이렇듯 서울시뿐만 아니라 서대문구 역시 주민들과의 긴밀한 협조 아래에서 사업을 추진하려는 노력을 했다.

① 거리가게 측(노점상)의 반발과 서대문구의 대응

한편 주요한 갈등은 논의 과정에 참여하지 못했던 거리가게 단체의 반발에서 촉발되었다. 공사 진행 기간과 사업 시행 이후에 계속해서 영업할 수 있는지를 확신할 수 없었던 거리가게 단체가 공사 시행 직후 시위를 하고 나선 것이다(“서부지역노점상연합회 대중교통전용지구 반대 성명서”, https://www.facebook.com/permalink.php?id=194840903869037&story_fbid=659400650746391 [서부지역노점상연합회] 페이스북 페이지).

노점생존권 위협하는 대중교통전용지구 반대 성명서

지난해 서울시의 보행자 중심의 도로를 만들기 위한 사업의 일환으로 ‘대중교통전용지구’ 조성 계획에 따라 신촌의 연세로가 대상지로 선정되었다. 문석진 구청장의 출마 공약이었던 ‘신촌 상권 살리기’의 일환이 ‘차 없는 거리’ 조성이라는 것을 본다면 그 공약 이행을 위해 기초단체장으로서 중앙정부와는 달리 노력하는 모습에 찬사를 보낸다.

지난 3월 ‘대중교통전용지구’ 조성 사업과 동시에 서부노련은 그 취지에 공감하는 단체들과 함께 ‘대중교통전용지구’ 조성에 따른 시민사회 대책위원회를 발족한 바 있다.

서부노련은 이와 함께 구청과의 협상을 진행하였다. 우리 노점상들은 침체 되어 있는 신촌 상권을 살리기 위함에 있는 이 사업에 대해 지지와 협조의 뜻을 비추었고 따라서 공사시기 대체부지로 이동해 주겠다는 약속도 해주었다. 가진 것 없이 하루 벌어 하루 먹고사는 노점상들에게 이 결정은 상당한 인고와 희생이 없으면 결정될 수 없는 것이다.

그러나 ‘대중교통전용지구’ 사업과 관련된 여러 논의구조에 초대받지 못한 우리 노점상들에게 협상기간 동안에도 지역 상인회를 비롯한 여러 이해 관계자들이 노점을 이번

기회에 이전시켜야 한다는 목소리가 들려왔던 과정이었다. 그러나 우리는 구청과의 협상의 과정을 신뢰하며 끝까지 좋은 방향으로 가고자 하였다.

이러한 우리의 노력을 보았다면 서대문구청장 이하 구청 공무원들은 적극 나서서 문제 해결을 올바르게 풀어나가기 위한 노력을 해야 한다. 그런데 문석진 서대문구청장은 이제껏 많은 양보를 해 온 우리 노점상들에게 더 많은 희생을 하라고 강요하고 있다.

현재 알려진 바에 의하면 ‘대중교통전용지구’ 시행 이후에 어느 정도 기간이 지나면 ‘차 없는 거리’로의 전환을 한다고 한다. 신촌에서 함께 상생을 하고자 하는 우리 노점상의 입장에서는 ‘대중교통전용지구’가 되든 ‘차 없는 거리’가 되든 큰 문제가 되지 않는다. 신촌 상권이 살아만 난다면 어떠한 정책이든 협조할 것이기 때문이다. 그러나 이 과정에서 지역주민의 한 사람이고 이 지역의 유권자인 노점상들의 생존권의 문제가 위협이 된다면 그 정책은 받아들일 수 없는 것이다. 지역의 여론과 그동안의 처리 과정을 보면 ‘대중교통전용지구’에서 ‘차 없는 거리’로의 전환이 언제 이뤄질지 전혀 가늠할 수 없는 상황이다. 이런 상황에서 서대문구청장은 ‘대중교통전용지구’에는 절대 노점상은 불가하고 ‘차 없는 거리’ 시행 이후에 노점을 멎지게 조성해 주겠다는 입장을 내놓고 있다. 이는 우리 노점상들을 속이기 위한 사탕발림에 지나지 않는다. 언제 될지도 모르는 차 없는 거리를 마냥 기다리라는 것은 노점상에게 목숨줄을 내놓으라는 것과 똑같은 것이다. 얼마인지 알지도 못하는 기간 동안 노점상들이 다 죽어버린 후에 멎지게 조성해 놓으면 무슨 소용이란 말인가. 이는 결국 연세로에서 노점상을 없애겠다는 것과 다름 아니다. 그리고 얼마 전 언론지 상에 신촌 일대를 ‘주차장 완화구역’으로 지정한다는 것이 보도되었다. 이는 다른 지역에 비해서 신촌지역에 주차장 확보율을 줄이겠다는 것이다. ‘대중교통전용지구사업’과 그 이후 ‘차 없는 거리’ 이 두 사업은 반드시 주차장이라는 문제가 해결되어야만 가능한 것인데도 불구하고 이런 발표가 났다는 것은 참으로 어불성설이다. 그만큼 이 사업이 탁상행정이라는 것이다. 서대문구청은 이러한 말도 안 되는 사업을 재고하고 노점상들의 생존권을 즉각 보장해야 한다.

2013년 9월 27일



[그림 2-2] 거리가게 단체의 시위 모습

조승현 주무관: 노점상이 실제 착공을 할 때부터 점거했어요. 공사 시작한 지 이틀 만에 공사가 중단되었어요. 경찰도 동원하고 그랬었는데, 결국 그 문제도 저희 청장님께서 대표를 하고, 간담회를 하면서 “무조건 쫓아내려는 게 아니다. 여러분이 편리하고 안정되게 하는 방안을 찾아보자.” 그래 가지고, 점거한 지 일주일인가? 10일 만에 같이 협의가 되어서 협약서도 같이 썼어요. 신촌번영회의 회장하고 대표, 서대문구청 청장님하고 대표, 서부노련도 있고, [노점상] 단체가 두 개인가? 세 개 있었어요. 그래서 그쪽 대표. 계속 갈등이 있어서 협의하다가 결렬되다가 하다가 공사에 들어갈 수 있었죠.

서대문구청은 미관상 좋지 않은 포장마차를 금지하는 대신 가판대를 설치해 거리가게 상인들이 합법적으로 영업할 수 있게 하는 것을 신촌번영회와 거리가게 단체에 제안하였다. 각 단체가 제안을 수용하면서 표면적 충돌은 사그라지고, 공사는 진행될 수 있었다.

② 분전함 이전 비용에 대한 한국전력과의 갈등

노점상의 반대 외에 서대문구청 직원들이 주력해서 조정했던 또 하나의 갈등은 공공기관인 한국전력과의 갈등이었다.

이한식 팀장: 한전 분전함이 거기에 엄청나게 많았었어요. 엄청나게 크잖아요. 보도 폭이 2 ~ 2.5m 되는데 분전함이 거기 있으면 [거리 폭이] 더 적어지니까. 분전함을 없앨 수는 없잖아요. 건물이 그렇게 많은데. 없애거나 땅 밑으로 들어갈 수밖에 없는데, 기술이 없는지, 방수 처리가 안 되는지, 지하로 할 수는 없다고 하고. 옮기려고 하면 장소가 있으니까 한전하고 [공사비에 대한] 협의를 했지. 법적인 문제로 한전하고 공사비를 어디서 해야 한다, 논의했죠. 변호사를 만나면서 [공사비] 배분에 대해 결정을 했어요].

4) 대중교통전용지구 사업 시행 이후 갈등조정

연세로는 구도이기 때문에 서대문구가 연세로의 직접적인 관리 주체다. 대중교통전용지구 사업이 시행된 이후로 서대문구는 연세로 및 신촌 지역을 지역 주민과의 협력 하에 관리하기 위해 다음과 같은 노력을 하고 있다.

이한식 팀장: [사업 시행] 이후에는, 신촌에 관련된 민원은 지역활

성화과에서 접수를 하죠. 이 업무가 도시재생팀, 문화기반팀, 관광 활성화팀, 교통개선팀, 정비팀 이렇게 여러 가지 팀이 있는데, 도저히 이 업무는 지역활성화과가 할 일이 아니라고 판단이 되면, 다른 부서에 협조하죠. 예를 들어서 봉원동 쪽에 하숙집들이 안 되니까 게스트하우스로 바꿔보자 이런 방향이 있으면, 관광팀이 나서서 이야기를 들어보고 지원할 수 있는 것은 하고 그러는 거죠. 우리 과가 테이블 역할을 하는 거죠. 모든 신촌에 대한 문제는 여기만 오면 되는 거죠.

조승현 주무관: 번영회와 논의를 많이 해요. 신촌 현장에 나가면 번영회에 먼저 가서 인사를 하고 이야기하고 그러는 거죠.

신촌 지역에 대한 집중적인 지원과 관리가 필요하다고 판단한 서대문구는 신촌 대중교통 전용지구 사업을 계기로 신촌과 관련한 사안을 모두 하나의 부서 ‘지역활성화과’에 통합해 담당하게 했다.

신촌 대중교통전용지구의 경우, 사업이 논의되고 추진되는 단계보다 사업 시행 이후에 지방정부와 시민사회 및 시민사회 내부에서의 갈등이 수면 위로 더 많이 드러났다. ‘상권 활성화’를 기대했던 상인들의 바람과는 달리 사업 시행 이후 기대만큼 매출이 오르지 않은 데다가 영업장별로 매출증감의 차이가 발생했던 것이다. 이 때문에 상인집단 내부의 의견 차이가 발생했고, 신촌번영회의 회원 일부가 ‘신촌상권살리기위원회’라는 별도의 조직을 만들기도 했다. 특히 신촌상권살리기위원회의 대표적인 요구 중 하나는 신촌에 주차장을 만들어 달라는 것인데, 승용차가 있는 손님이 와야 상권이 활성화된다는 것이 그 이유다(2장 4절 참조). 그러나 서대문구는 신촌상권살리기위원회의 요구에 대해 부정적인 입장이다.

조승현 주무관: 대안 없이 반대하는 경우가 많죠. 그분들(신촌상권 살리기위원회)은 이제 집회도 4월 한 달 동안 해서 끝났었는데. 그 분(신촌상권살리기위원회 대표)은 대중교통전용지구 처음 할 때부터 반대하셨던 분이에요. 주민설명회나, 청장님 업무보고회를 할 때 와서 계속 “이건 안 됩니다”라고 하고. “차를 가져오는 사람들 을 위한 주차공간이 필요하다”[라고 하고]. 계속 그래서, 노력을 안 한 건 아니에요. 신촌에서 주차장을 만들기가 쉽지 않지 않습니까? 노력을 나름대로 했는데도 안 되는 부분들이 있어서, 대체방안으로 한 것이 2013년도인가요, 현대백화점 주차장을 저녁 시간에 개방을 시켰어요. 그때 번영회 협회 도장을 받아오면, 주차비도 상당히 저렴하게 하는 거로 해서, 음식을 먹었다는 영수증을 가져오면 저렴하게 [해주는 거죠]. 플랫카드도 붙이고 다 했는데. 지금 하루에 사용 인원이 열 명 미만이에요.

신촌은 이미 과밀한 지역이기에 주차장을 만들기 쉽지 않았고, 그 대체방안으로 개방했던 현대백화점 주차장도 활용 정도가 빈약했다.

일부 상인집단은 연세로를 교차하는 도로인 명물거리 쪽으로 다시 자동차가 다닐 수 있게 해달라고 주장하기도 했다. 대중교통전용지구를 일부 해제해달라는 요구다. 이에 대해서도 서대문구는 부정적인 생각을 밝히고 있다.

이한식 팀장: 지금 뭐라고 하나면 그쪽으로 [다시] 차 다니게 해달라는 거예요. 그럼 [대중교통전용지구를 만든] 의미가 없어요.

상인집단 내부의 다양한 입장에 대해서는 후술할 신촌번영회와 임천재 대표 인터뷰에서 더 자세히 다루겠지만, 위에서 볼 수 있듯 현재 신촌 지역에 대한 일부 상인집단의 주요한

요구 중 하나는 ‘승용차가 들어오기 좋은 환경을 만드는 것’이다. 이러한 요구는 서대문구가 합의하기 힘든 사안이므로 협의는 지지부진한 상태다.

5) 상인조직에 대한 서대문구의 평가

한편 조승현 주무관은 사업 시행 이후 신촌번영회와의 협력 수준과 관련해 신촌번영회에 대해 다음과 같이 평가한다.

조승현 주무관: 상인들의] 최고 관심사는 내 장사, 내 가게가 잘 되어야 하는 거거든요. 그런데 우리 구청 입장에서는 잘 되게 하려면 사람들이 많이 모여야 하는 거니까. 말씀하신 것처럼 상인들이 주도적으로 해서 여기 이렇게 바꾸자 이렇게 하면 저희도 일하기가 편하죠. 지원만 해주면 되니까. 이게 안 되니까. 번영회도 조직이 좀 커 가지고, 예를 들어서, 내부적인 사정까지는 모르겠지만, 번영회에서도 회비를 걷으려고 해도 회원들이 회비를 안 내는 거예요. 단돈 만 원도. 노조가 그렇잖아요. 모든 사람이 으쌰으쌰 할 수 없으니까, 노조비를 내고, ‘으쌰으쌰를 대표로 해’라고 하듯이, 번영회에서도 회비라도 열심히라도 내면 좋은데 그렇게 안 되니까. 저희도 그게 좀 안타깝죠. 번영회가 조직이 좀 커서 구청에 ‘너희가 그러면 안 돼’ 그랬으면 좋겠어요. 몇몇 사람이 의견으로 ‘그렇게 하지 마’가 아니라, 전체 회원이 몇천 명이고, ‘이렇게 하면 안 돼’라고 대표로 말했으면 좋겠죠. 그러지 못하니까 관에서 이끌어나가 주고, 어느 정도 이끌어나가 주고, ‘이제는 스스로 갈 수 있겠다.’ 정도까지 이끌어가야 하는 거죠.

조승현 주무관은 신촌번영회에 대해 ① 사업 시행 이후 상인집단이 분열되어 신촌번영회라는 단일 조직을 중심으로 의견이 모이지 않아 협의를 진행하기 어렵다는 점, ② 상인집단이 주도적으로 연세로를 운영하고 당면한 문제를 해결하기에는 조직적인 바탕이 부실하다는 점을 지적한다.

2_서울시 도시교통본부 인터뷰

서울시 도시교통본부는 서울시 전체의 교통 관련 사업을 총괄하는 부서로, ‘교통기획관’과 ‘보행친화기획관’이라는 2개의 관과 관 내부의 9개의 과로 구성된다. 그 중 교통기획관 내부 부서인 교통정책과 교통혁신팀이 신촌 대중교통전용지구 사업을 추진해 현재까지 운영 및 관리를 맡고 있다. 사업 추진 당시 교통혁신팀에서 신촌 대중교통전용지구 사업을 담당했던 김상신 주무관(현 버스정책과 노선팀 주무관)과 현재 신촌 대중교통전용지구 운영을 담당하는 김치훈 주무관(현 교통정책과 교통혁신팀 주무관)을 서울 시청에서 7월 9일 인터뷰했다.⁴

1) 서울시가 신촌 대중교통전용지구 사업을 추진한 계기

김상신 주무관은 대중교통전용지구 정책이 도시교통본부에서 교통 수요 관리를 위한 해외 사례로서 오랫동안 거론되어왔다고 말한다. 이를 실제로 시행할 수 있게 된 직접적인 계기에 대해 김상신 주무관과 김치훈 주무관은 다음과 같이 말했다.

김상신 주무관: 대중교통전용지구는, 이 사업을 하기 전에 제가 서울시 정책연구팀에 있었어요. 주로 정책 개발하고 트랜드에 맞춰서 아직 도입되지 않은 정책들[을] 찾아보는 거죠. 대중교통전용지구는 우리나라에서는 그 당시에 대구 중앙로 한군데 있었고, 서울시는 없었고요. 서울시의 정책 방향이 보행과 대중교통 중심으로 자동차 중심에서 변화되는 건데, 대구 중앙로에 가보니까 거기는 사실 저희가 생각하는 수준의 것은 아니었어요. 서울시도 지금 보면

⁴ 사실 관계 및 대중교통전용지구에 대한 평가를 추가적으로 확인하기 위해 김상신 주무관과 2015년 9월 7일 전화 인터뷰를 실시하였다.

위반 사례[가] 종종 있지만, 거기는 보면 인터넷에서 찾아보니까 어 떤 사람이 옥상에서 찍어봤는데 시간당 몇백 대가 [대중교통전용지 구를] 위반하더라고요. 실제로 가보면 보행 중심으로 바꿔놨다고 하는데, 오히려 뭔가를 해보려는 조경시설물 등이 보행에 장애를 주고. 서울시가 제대로 한 번 해볼 필요 있겠다 싶어서, 기획 중이었는데 마침 박 시장 오시면서 보행이라는 화두 꺼내셨고, 공약사항 중에 대중교통 전용지구가 있어서 더 힘을 받게 된 거죠.

김치훈 주무관: 대구에서 [대중교통전용지구 사업을] 먼저 하게 된 것도, 중앙정부에서 먼저 이런 사례들을 도시교통촉진법이라든가에서 대중교통전용지구를 법적으로 내용을 명시하고, 세부적인 내용이나 방침을 국토교통부에서 지침을 만들어서 배포해서 해보라고 하니까, 그때 어느 정도 근거가 성립되고 정부의 지원도 받을 수 있는 상황 되니까 한 번 해보자 해서 이야기가 된 거죠.

즉 여러 가지 교통정책 중 하나로 논의되던 ‘대중교통전용 지구 사업’이 시행된 계기는 ① 서울시의 교통정책 방향이 자동차 중심에서 보행자와 대중교통 중심으로 변화하고, ② 보행자친화도시라는 화두를 꺼내고 대중교통전용지구 정책을 공약으로 받아들였던 박원순 시장이 당선되었으며, ③ 국토교통부에 의해 법적인 요건과 시행지침이 마련되었기 때문이었다.

서울시는 대중교통전용지구 사업 후보지에 공모한 여러 지역 중 신촌을 시범사업대상지로 최종 선정하였다. 선정 이유는 ① 신촌 지역은 서울시에서도 상징적인 지역이자 혼잡한 교통 문제로 교통 수요 관리 정책이 필요한 곳이었고, ② 서대문구청이 신촌 지역을 ‘보행자전용지구’로 조성할 것을 계획해 주민들과 논의를 해왔으며, ③ 실제로 ‘차 없는 거리’를 시범적으로 운영한 경험이 있었기 때문이었다.

2) 대중교통전용지구 사업 논의 단계에서 '신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회'의 구성

대중교통전용지구 정책과 같은 거리정비사업은 다양한 이해관계자가 얹혀 있어 갈등관리가 사업의 성공에 핵심적인 요인이 된다. 당시 담당관이던 김상신 주무관은 신촌에 상주하며 지역민들과 만나는 등 갈등을 조정하기 위해 적극적으로 노력했다. 이해관계자들이 참여하는 논의기구인 '신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회(이하 '사업추진위')' 또한 그 노력 중 하나로 설치된다.

김치훈 주무관: [사업 시행] 중간 과정에 추진위원회를 구성한다고 나, 시민들에게 공청회를 한다거나 하는 이런 절차들이 있었어요. 그건 공식적으로 사업을 추진하는 [의무적인] 절차에 포함되는 건 아니지만, 어쨌든 시민을 대상으로, 시민이[에게] 어떤 수혜이든, 불이익이든 영향을 줄 수 있는 부분이기 때문에, 지역의 변화이기 때문에 지역주민들의 의견을 수렴하는 과정으로서, 공청회라든지, 설명회라든지 그런 과정들을 거치게 되는 거죠.

즉 사업추진위는 관련법이나 시행령·조례상에 명시된 절차는 아니었지만, 성공적으로 갈등을 관리하기 위해 공식적인 논의 기구로 서울시가 구성한 것이었다(김상신·이수진, 2014: 38). 이렇게 구성된 사업추진위에는 서울시(교통정책과 등 4개 과), 서대문구청(교통행정과), 경찰청(서대문경찰서, 마포경찰서), 주민·상인(신촌 번영위원회), 시민단체(서울환경운동연합), 대학(연세대학교, 연세대 총학생회)이 참여하게 된다(김상신·이수진, 2014: 39). 사업추진위의 구성원이 선정된 기준에 대해서 김치훈 주무관과 김상신 주무관은 다음과 같이 말했다.

김치훈 주무관: 사업추진위원회가 보면, 관청에는 부서별로 서울시,

서대문구청이 관련 부서별로 들어가 있구요, 또 교통 관련 사안이기 때문에 경찰이 포함되어 있고, 그다음에 지역적 특성상 크게 자리하고 있다 보니까 학교도 포함[되고], 상업지역이 포함돼 있어서 해당 지역의 상인회를 포함한 거구요.

김상신 주무관: 저희도 하면서 알게 됐는데 당시 환경운동연합이 버스 외부에 광고 붙이고 대중교통전용지구가 필요하다 하는 의견을 피력한 적은 있었어요. 그러나 저희한테 직접 제안한 적은 없었구요. 저희가 그걸 알고 사업추진위원회를 구성할 때 환경운동연합도 같이 참여를 시킨 거죠.

즉, 서울시는 ‘대중교통전용지구 지정’을 요구해왔던 시민단체인 ‘서울환경운동연합’을, 지역 이해관계자로 상인회인 ‘신촌번영회’와 인근 학교인 ‘연세대학교’를 참여시켰다. 아래 인용한 인터뷰에서 김상신 주무관은 이러한 거버넌스 구조에서는 보행자 등 연세로 이용자 의견이 반영되기는 어려웠고, 이 때문에 해당 사업의 목표로 “상권 활성화”를 강조해서 설명하게 되었다고 말한다.

김상신 주무관: 근데 말씀을 드리지만, 어떤 목표를 사업을 추진하기 위해서, 이 지역에 주된 사람들은 보행자라고 말씀을 드리지만, 그 사람들은 드러나지 않는 사람들이에요. 불특정 다수라고요. 이 사람들이 의견을 모으기는 어려워요. 예를 들어서, 우리가 지하도 있는 데[를 예로 들어] 보면, 횡단보도를 놓아야 하는 곳이 굉장히 많이 있어요. 그런데 횡단보도를 못 놓습니다. 그 이유가 뭐냐면, 지하상가 상인들의 반대 때문에 못 놓아요. 횡단보도를 놓게 되면, 사람들이 지상으로 다니기 때문에 지하로 안 와서 상권이 죽는다

는 거죠. 그럼 그게 맞는 논리냐 이거예요. 이 사람들이, 걸어 다니는 사람들의 보행권이 우선이지, 이 사람들 보고 불편을 겪게 하면서 지하도로 일부러 돌아가게 해서, 당신들의 장사를 되기[장사가 잘 되기] 위해서 일부러 그렇게 다녀야 하느냐 이런 문제가 발생하는데. 왜 이게[횡단보도가] 추진이 안 되느냐 하면, 지하상가 사람들은 고정된 사람들이라서 단일한 목소리, 큰 목소리를 낼 수 있지 만, 거기에 걸어 다니는 보행자들은 불특정 다수이기 때문에 이 사람들이 단체라든지, 세력 과시를 하지 않는다고요. 불편하게 다니면서 욕만 하지. 이것도[신촌 대중교통전용지구도] 마찬가지입니다. 이 사람들이 주된 목적이지만, 이 상인들은 거기에 못을 박고 살고 있는 사람들이고, 이 사람들의 목소리는 크죠. 하지만 보행자들의 보행권이라든지, 이게 같이 묶여있는 거지만, 이렇게 같이 접근을 하게 되면, 자칫 상인들의 오해를 불러일으킬 수도 있고요. 아 우리는 배제되는구나. 우리는 이 사업에서 중요한 포션이 아니 구나 이렇게 판단할 수 있기 때문에. 어차피 목적이기 때문에, 타깃을 그쪽으로 잡은 거죠. 이것도 불순한 의도가 있어서 그런 건 아니고요, 어차피 똑같은 목적이 있지만, 타깃을 그쪽으로 잡은 겁니다.

(추가 전화 인터뷰, 2015. 9. 7.)

즉, 김상신 주무관에 따르면 ‘상권활성화’가 사업의 주요한 목표로 거론된 것은 서울시가 사업을 성공적으로 추진하기 위해 취했던 일종의 전략적 태도였다.

3) 대중교통전용지구 사업 논의 단계에서의 갈등 조정

사업추진위는 지방정부와 공공기관, 지역대표와 비영리단체가 모두 참여하는 공식적인 논의기구다. 그런데 신촌 대중교통전용지구 사업 진행 과정에서 중요한 갈등조정은 논의기구가 아닌

비공식적인 만남을 통해서도 이루어졌다. 이와 관련해 김상신 주무관은 다음과 같이 말한다.

김상신 주무관: 그런데 위원회는 일단 큰 틀에서 명분이고요, 거기서 어떤 주도적인 일을 한 건 아니고. 상인회 측이나 이쪽에서 이슈가 있거나, 의견이 있다거나 하면 거기서 논의하거나, 아니면 처음 할 때 이 사업 하려고 하는데 의견 어떠냐, 만약에 한다면, 반대 혹은 찬성한다면 이유는 뭐냐, 요구하는 건 뭐냐, 그런 식으로 구성했었죠.

이다솔: 그럼 그 추진위원회는 몇 번[이나 하셨나요]?

김상신: 제가 지금 정확히 기억은 안 나는데...

공식적 자료는 있지만 외부에는 오픈[이] 안 됩니다.

이다솔: 추진위원회가 주로 갈등 관련해서 주민들이랑 이야기한 건 두 번의 공청회와 추진위가 공식적인 것이고, 그 외에도 계속해서 비공식적인 만남을 하셨던 거죠?

김상신: 그렇죠. 사실 갈등관리는 추진위에서 한 건 아니고요. 거긴 사실 어쩌다 한 번씩 열리는 거구요. 실제적 갈등조정은 말 그대로 밀단에서 계속 만나면서 하는 거죠. 상인회뿐만 아니라 그쪽 지역, 현대백화점, 그다음에 갈등이라고 하면 한전, 같은 기관이지만 경찰[과의] 갈등], 그 정도.

김상신 주무관은 당시 사업이 추진되는 과정에서 직접 각 구성원과의 비공식적인 만남을 통해 의견을 조정하고 협의를 해나갔다. 신촌 대중교통전용지구 사업에서 주요한 의견 조정은 상인집단, 경찰·학교, 한국전력, 현대백화점, 거리가게 상인과 지방정부 사이에서 이루어졌다. 이 중 거리가게 상인의 반발은 서대문구청이 주도적으로 존재했으므로 나머지 넷만 요약한다.

① 상인집단

사업 논의 단계에서 상인집단은 대중교통전용지구 사업에 찬성하는 다수와 반대하는 소수로 나뉘었다. 김상신 주무관은 여러 차례의 설명회를 통해 그들을 설득하려 했다고 설명한다. “차가 다녀야 상권이 산다”는 이유로 지속해서 반대하는 상인들이 일부 존재했지만, 소수로 남았기 때문에 해당 사업에 대한 논의는 비교적 원활하게 진행될 수 있었다.

김상신 주무관: 그렇죠. 상인회는 그쪽(신촌번영회)으로 해서 의견을 들었고요, 반대하는 쪽은, 반대하는 사람이 물론 있는데, 저희가 공청회는 아니더라도 사안, 사안이 있을 때마다 설명회식으로 했어요. 구청에다 이야기해서 상인들을 데리고 와라. 그래서 사례를 설명하고. 그런데 거기 보면 꼭, 반대를 거기서 목소리 세워서 하는 사람이 있는데, 그 논리가 처음에 기획했던 거 하고 한 치도 벗어나는 게 없거든요. 그러니까 상인들도 답답한 거야. 거기서 큰 소리치며 [서로] 싸워요. 지금 와서 이런 이야기를 하면 어쩌자는 얘기냐. 반대하는 사람들의 이야기가 똑같이 쳇바퀴를 도니까. 너희도 발전을 해야지. 여기까지 왔으면 그다음에는 다른 걸 반대를 하든지 해야 하는데, 또 차가 와야지 장사가 된다, 차 안 다니니까 우리 망한다. 계속 그런 얘기[만 했던 거죠].

2장 3절에서 자세히 분석하겠지만, 상인집단은 자신들이 해당 사업에 대해 초기부터 협조적이었던 이유는 “처음부터 논의에 참여해서 얻어갈 것들을 얻기 위해서”였다고 설명한다. 김상신 주무관에 의하면, 신촌번영회는 a. 대형 상징물 설치, b. 가로수 없는 거리, c. 신촌역 출구 캐노피 설치, d. 먹자골목(연세로 서쪽) 골목길 도로포장을 요구했다. 각각에 대해 김상신 주무관은 다음과 같이 설명한다.

a. 대형 상징물 설치

김상신 주무관: 이 사업 내용에도 그런 걸 많이 담으려고 했죠. 그런데 지금은 아마 안 담겼을 거예요. 예를 들면, 대형 상징물이 있어야 한다. 그럼 좋다, 어떤 콘셉트? [라고 이야기]해서 [상인들이] 가지고 온 게 블로문을 세우자. 통기타 상징물을 세우자. 그런 수준이니까. 비웁시다. 짹 비워봅시다[라고 했죠].

신촌을 상징하는 대형 상징물을 설치해달라는 요구는 디자인 문제 때문에 받아들여지지 못했다.

b. 가로수 없는 거리

김상신 주무관: 특히 제일 많이 했던 게 가로수에요. 가로수 가지 고 많이 심었어요. 그 사람들(상인들)은 가로수 심지 말자 그랬어요. 간판 가리고 하니까. 기존에 은행나무는 냄새난다고. 그런데 그게 가로수 같은 경우는 저희 소관 사항이 아니고, 구에서 세우는

'가로수 기본계획'이라는 게 있어요. 여기는 수종까지 정해져 있어요. 이 거리는 무슨 나무를 심어라. 그래서 가로수 심의를 들어갔더니 거기선 턱도 없는 이야기죠. 거기서는 은행나무를 심자고 결정이 났어요. 대신에 냄새 때문에, 냄새 안 나는 나무로 심어, 이렇게 결정이 되었는데. 근데 상인들이 극구 반대를 해서, 그럼 차라리 할 거면 벚나무로 심어 달라고 해서, 심의위원회들을 설득해서 [그렇게 결정이 되었어요]. 그건 상인들 의견이 반영된 거죠.

상인들은 간판을 가린다는 이유로 가로수를 심지 말아 달라고 요구했으나 이는 법적인 문제로 받아들여지지 못했다. 다만 냄새가 나는 은행나무 대신 벚나무를 심어달라는 요구는 수용되었다.

c. 신촌역 출구 캐노피 설치

김상진 주무관: 시설물적인 측면에서는, 신촌역 [출구가] 나오는 초입의 상징인데, 그걸 바꿔 달라. 근데 그것도 사실 쇼를 했죠. 예산이 없는 거예요, 사실은. 그거 하나하는데 몇억씩 들어가는데 지금 예산이 모자라서 시장한테까지 가서 돈 달라고 하는 판인데, 시간도 없고, 그래서 결국에는 메트로와 협의해서 메트로 부담으로 하도록 하고 공사를 하도록 했죠.

상인들은 낮은 신촌역 출구를 신식으로 바꿔달라고 요구했다. 예산문제로 어려움을 겪긴 했지만 결국 캐노피를 설치함으로써 이 요구는 수용되었다.

d. 먹자골목(연세로 서쪽) 골목길 도로포장

김상신 주무관: 기존에는 상권이 명물거리 쪽만 잘 되어 있었어요. 그쪽은 개선이 이미 되어 있었고 먹자골목 쪽은 지저분[해서]. 그래서 거기를 어떻게 좀 해달라고 해서. 먹자골목 쪽은 연세로처럼 전부 뒤집기는 너무 엄청나고. 그래서 도로포장 다시 하고. 도막포장이라고. 아스팔트 포장인데 그 위에다가 포장을 마치 보도처럼 해서 보행자들이 다닐 수 있게 하고, 일방통행으로 하고. 그리고 횡단보도 [설치하고].

상인들은 지저분한 먹자골목 쪽 골목길을 개선해달라고 요구했고, 이것은 도로를 포장하는 방식으로 수용되었다.

위의 인터뷰에서 보듯 김상신 주무관은 캐노피 설치에 필요한 예산 문제를 해결하기 위해 관련 공공기관과 적극적으로 협의에 나서는 등 상인들의 요구를 최대한 수용하려 노력했다. 실제로 2장 3절에 후술할 내용에서 보듯 신촌 최대 규모의 상인집단인 신촌번영회는 당시 김상신 주무관의 노력에 대해 좋은 평가를 한다.

② 경찰과 학교

대중교통전용지구 사업을 시행하면 연세로에 차가 들어오지 못하기 때문에 주변 도로의 교통 신호에 몇 가지 변화를 줘야 했다. 서울시는 신촌 기차역 쪽에 교차로를 신설하려 했으나 경찰은 이를 반대하였다. 김상신 주무관은 이 문제를 연세대학교 정문의 차량운행을 중단하고 정문 앞에 횡단보도를 설치함으로써 해결하였다.

김상신 주무관: [신촌 기차역 쪽에 교차로를 신설해야 하는데] 연대 측은 횡단보도를 놔주길 원했고. 경찰은 교차로를 하면 안 된다는 의견이고. 어떻게 풀어야 하나 하다가, 경찰의 반대 논리가 뭐냐면, 성산로가 터널 방향에서 연대 쪽으로 오다가 막히는 이유가 신호의 사이클, 돌아가는 숫자가 달라서 그렇다. 이 교차로는 세 개 신호 사이클로 돌아가는데, 이 교차로는 네 개 신호 사이클로 돌아가기 때문에 신호 연동이 안 맞는 거예요. 사이클 횟수가 달라서 연동이 안 되는 거예요. 그러면 경찰에 제안한 게 연대 앞 신호 사이클을 하나 줄이겠다. 어떻게 줄이겠느냐. 좌회전치려면 공간 하나를 끊어야 하는데, 그러면 교차로 할 거냐. [경찰 측이] 그러면 긍정적으로 이야기하겠다. 연대에도, 자, 횡단보도 놓아주겠다. 연대에서 차 나오는 거 막자. 그 당시 연대에서도 계획이 있었어요. 저쪽[연세로로 나오는] 출입구 옮기는 계획이. 어차피 그렇게 할 거. 예행연습 지금 하자. 연대 손봉수 교수, 이 분이 도시공학과 출신, 만나서 합시다 했더니… 그래서 이렇게 풀린 거예요. 두 개가 같아. 그 당시에 살 길을 친 거죠.

③ 한국전력

연세로를 보행하기에 편리한 곳으로 만들기 위해서는 한국전력 분전함을 지하화하거나 이동시켜야 했다. 예산문제로 한국전력과 갈등이 발생하였지만, 법리적인 해석을 통해 한국전력을 설득하였다.⁵

⁵ 한국전력은 대중교통전용지구 시행 이전부터 연세로에 설치되어 있었던 분전함 40개소의 이전 비용(약 42억 원)은 서울시에서 부담해야 한다고 주장하였다. 이에 대해 서울시는 대중교통전용지구는 도시교통정비촉진법에 정의된 도로 운영에 관한 사항이며, 공사 자체는 도로법을 적용받는 도로정비 사업이라는 점을 강조하였다. 그리고 변호사 3인 법률 자문을 통해 한전 자체 지침 및 도로법에 부합하여 한전이 이전 비용을 부담해야 한다고 설득하였다(김상신·이수진, 2014: 39).

김상신 주무관: 또 하나 쟁점이 되었던 게, 한전 분전함 옮기는 것. 그 돈 갖고 한전하고 [갈등]했었죠. 한전 측에서는 서울시 사업이니까 서울시가 부담해야 한다는 입장이었고. 그런데 그 사업비가 꽤 크거든요. 40 몇억 원. 우리는 지금 예산이 없는데. (...) 그래서 법리해석 들어가고 법 검토 들어가고 하다 보니까. 법상에 그렇게 되어있어요. “도로법에 의한 사업일 경우는 한전에서 공사”하게 되어 있어요.

④ 현대백화점

현대백화점은 양화로 백화점 앞에 교차로를 신설해달라고 요구하는 등(김상신·이수진, 2014: 39) 서울시가 다소 수용하기 어려운 요구를 했다. 김상신 주무관은 서강대교 쪽 교통신호에서 좌회전을 가능하게 하는 대안을 제안하여 갈등을 조정한다.

김상신 주무관: 또 하나는 현대백화점이죠. 거기 차 못 들어오면 자기들은 다 차 갖고 오는 손님인데. 현대백화점도 굉장히 머리를 잘 쓰는 게, 처음엔 굉장히 반대했어요. 굉장히 많은 요구도 했고. 자기들이 실제 원하는 건 따로 있[었]어요. 이걸 얻기 위해 그 많은 걸 요구하는 거예요. 나중에 끝나고 나서야 속내를 이야기하더라고요. 그게 뭐냐면 저기 어느 쪽이냐, 서강대교 쪽에서 오다가 백화점 쪽으로 옛날엔 좌회전[이] 안 됐었는데 지금은 좌회전이 돼요. 좌회전해서 현대백화점 쪽으로 바로 주차 들어가면 되거든요. 거네는 그걸 원했어요. 그 얘기를 처음에는 안 하더라고요. 우리가[우리에게] 수용 불가능한 것들을 계속 얘기하다가, 우리가 대안으로 좌회전 루트 개발해준다고 하니까 수용하더라고요. 나중에 알고 보니 원래 그걸 얻어내려 했던 거[이었어요].

이와 같은 과정을 거쳐 신촌 대중교통전용지구 사업은 논의를 시작한 지 1년 만에 공사에 착수하게 된다. 한국 최초로 대중교통전용지구를 도입했던 대구 중앙로가 지역상인들의 반대로 인해 논의를 시작한 지 7년 후에야 공사에 착수할 수 있었던 것에 비하면(유영근·이상용, 2010: 32), 상당히 빠르게 이뤄진 갈등조정 사례이다. ‘1년 만에 합의에 이를 수 있었던 이유가 무엇이라고 생각하는가?’라는 질문에 김치훈 주무관과 김상신 주무관은 다음과 같이 답했다.

김치훈 주무관: 각 이해 관계자별로 서울시에 요구할 수 있는 문제점 등을 사전에 내부적으로 먼저 쪽 나열해서 각 제기될 수 있는 그런 제안들이나 문제 제기에 대해서, 사전에 교통이면 교통, 지역의 상권이면 상권 등 여러 가지 파트별로 각각에 대한 해답, 대안들을 마련해서 사전에 미리 준비해서 요구가 나올 때마다 바로바로 답변을 하거나 바로 다음번에 대안을 제시한다거나 해서, 협의하고 사업 기간을 단축했던 게 많이 도움[이] 되었던 것 같아요. 아무래도 많이 이야기되었던 게, 처음 했던 대구 [중앙로]같은 경우에도 7년 정도 시간이 걸렸고, 초기엔 사업 포기하려고도 했다고 알고 있고요. 그런 긴 기간 통해서 겨우겨우 사업이 진행되었다고 알고 있는데. 그런 선례를 통해서 어떤 준비가 필요한지 등을 저희가 적기에 잘 준비를 했던 것 같고요. 그러면서 각각의 이해당사자 별로 나올 수 있는 얘기를 미리 준비했던 게 협의 기간을 단축하는데 큰 도움이 되었던 것 같아요.

김상신 주무관: 저희는 반대하는 쪽의 논리를 무조건 안 된다는 것 이 아니라 그게 아니라는 걸 논리적으로 설득하는 데에 주력했어요. 그쪽에서 조그마한 걸 요구해도, 저희가 거기에 대해 검토하고 연구해서 반대하는 사람들 모아가지고 가서 설명하고, 이게 큰 도

움이 안 된다. [이런 식으로요] 예를 들면 이거죠. 차가 들어와야 한다고 했는데, 지금 여기 연세로 지나가는 차량 다 번호판 조사했는데 80% 이상이 단순히 통과하는 차량이라는 거죠. 용역을 통해 서 번호판 조사를 한 거죠. 이 차들은 도움이 되지 않는다. 오히려 연세로가 이걸로 인해 엄청난 정체인데, 오히려[그래서] 사람들이 기피한다. 그리고 너희 여기 상권 보면, 다 조그마한 식당들인데 차 갖고 와서 소비할 만한 상권은 아니다. 그리고 그들이 요구했던 게 주차장[이었어요]. 차를 못 들어가게 하면 주차장 만들어줘야 하는 거 아니냐 해서 그 일대 반경 주차장을 전부 다 조사를 했어요. 주차장의 실제 이용률까지 조사했죠. 그런데 보면 [주차장이] 텅텅 비어있어요. 예를 들면, 명물거리 동쪽 기차역 가는 쪽에 예전에 노상주차장이 있었어요. 거기는 사람들이 꽉 차는데, 거기 바로 뒷 블록들에 이면도로 있는 데에 사설 주차장들이 많거든요. 그런데 거의 차들이 텅텅 비어있어요. 요금은 같은데도. 그래서 “주차장 공급이 부족한 게 아니다. 다만 사람들이 가까이 대고, 돈 안 내고 대려고 하니까 불법주차를 하고[하는 거라고].” 그리고 밤에 유심히 가서 보면 상인들이 불법주차를 해요. 돈 내기 싫으니까. “이게 너희가 여기를 망치는 거다” 그래도 하도 노래를 부르니까, 주차장 만들라고 하니까 너희가 알아 와라, 부지가 어디 있으며 그걸 하려면 돈이 얼마가 필요한지, 그럼 우리가 긍정적으로 검토를 해보겠다. 근데 사실 땅이 없잖아요. 그래서 기껏 찾아온다는 게, 먹자골목 뒤쪽에 집을 서너 채를 혈면 된다. 그런데 그 집을 [누개] 판대요? 현대백화점 쪽하고 얘기해서 주차장을 개방한다든가, 현대백화점 먹자골목 쪽 들어가는 쪽[에] 교차로[를] 만들어서 죠[회]전하게 해달라고 하면, 대안을 너덧 가지 설계하고 시뮬레이션해서 왜 불가능한지 [설명했죠]. 이런 데 주력을 했어요. 근데 결국 반대는 반대를 위한 반대니까 논리가 안 통하고 [반대하는 측은] 점점 고립되어 가는 것 같더라고요. 그 사람들은 목소리가 약에 받쳐서 커

지는 반면 숫자는 줄어들더라고요.

일단 시기적으로 잘 맞아 떨어졌고요. 예를 들면 한 군데라도 빼끗 하면 그럴 텐데, 서울시도 하겠다고 하고, 구청도 하겠다고, 그 당시에 연대도 반대를 하지 않았고, 상인회에서도 신촌 지역이 그 당시에 상권이 너무 죽어버리다 보니까 뭔가 활로를 찾아야 할 시기였어요. 그런데 거기도 기존 상인회가 비리 라긴 그렇고, 문제가 좀 있어서 기존 상인회가 거의 와해한 분위기였고. 그래서 새로운 번영회[를] 꾸려나가는 찰나였는데 새로운 번영회 측이 이쪽에 약간 호의적이었죠.

요약하면, 서울시는 합의가 비교적 성공적으로 이루어질 수 있었던 이유로 ① 대구 중앙로의 선례를 통해 예상되는 문제 제기를 파악하고 그에 대한 대안을 사전에 마련한 것, ② 반대 측 의견에 타당한 자료를 바탕으로 성실하게 답한 것, ③ 서울시와 구청, 학교, 상인집단이 찬성할 수 있는 환경이 마련된 것, ④ 사업에 상당히 협조적인 상인회 조직이 구성된 것을 들고 있다.

실제로 위의 갈등 사례 ① ~ ④를 살펴보면 서울시는 관계 기관과 지역 이해관계자와의 갈등을 해결하기 위해 적극적으로 임했다. 이것이 주요한 이해관계자이자 현재는 해당 사업의 성과에 대해 다소 부정적인 평가를 하고 있는 신촌번영회조차 당시 서울시의 갈등조정 노력을 긍정적으로 평가하는 이유다.

그러나 갈등조정 과정에서 지역주민이 주도적으로 사업에 참여하는 모습은 찾아보기 힘들었다. ‘시민이 주도하는 형태로 협의 과정을 만들지 못한 이유가 무엇이라고 생각하는가?’라는 질문에 김상신 주무관은 다음과 같이 말했다.

김상신 주무관: 지역상인들과 저희도 같이 많이 고민했어요. 수차례 모여가지고 상인들, 지역주민들 의견 수렴해서. 하지만 저희가

보았을 때, 거기서도 말했지만, 뭐라고 해야 하나, 성에 안 찬다고 해야 하나. 정말 그렇게. 시민 상인들이 제안했다고 해서, 만약 그대로 해야 한다면 이 거리가 어떻게 바뀌었는지 잘 모르겠어요. 그래서 그걸 조정을 한 거구요. (추가 전화 인터뷰, 2015. 9. 7.)

즉, 김상신 주무관은 해당 사업의 논의과정에서 제기된 상인 및 지역주민의 의견만으로는 사업의 목표가 성공적으로 실현되기 어려웠을 거라고 평가한다.

4) 대중교통전용지구 시행 이후 갈등조정

서울환경연합의 설문조사(2014년 8월 28 발표)에 따르면 해당 사업 시행 이후 연세로를 이용하는 보행자는 대체로 만족스럽다는 평가를 한다.⁶ 반면 ‘상권 활성화’가 주요한 목표였던 상인집단은 사업 시행 이후 매출 변화에 따라 내부에서 대중교통전용지구에 대해 엇갈리는 평가를 내린다. 2장 3절, 4절에서 후술하겠지만, 현재 신촌번영회는 현 대중교통전용지구를 일부 수정할 것을 요구하고 있으며 일부 상인의 경우 해당 사업을 전면 철회하는 것까지 요구하고 있다. 사업 시행 이후 제기된 요구사항에 대한 논의는 서울시가 구성한 민관 협의 기구인 “신촌 대중교통전용지구 발전방향 TF”에서 진행되고 있다. 이는 현 교통정책과 교통혁신팀 김치훈 주무관이 담당한다.

김치훈 주무관: 공식적으로 신촌 대중교통전용지구 발전방향 TF라
고 별도로 공사 이후 단계에 대한 TF를 두고는 있어요. 당초의 추
진위원회처럼, 서울시, 서대문구, 필요할 때는 경찰도 두고 있기 때

⁶ 서울환경연합은 2014년 7월 29일~8월 19일까지 신촌 대중교통전용지구를 이용하는 시민 300명을 대상으로 이용만족도를 조사하였다. 대중교통전용지구 개통 이후 보행자길 이용만족도, 보행환경, 보행편의시설 등에 대한 만족도를 설문조사 방식으로 측정하였다. 이 조사에서는 신촌연세로 대중교통전용지구 이용에 대해 응답자의 70%(211명)가 만족하는 것으로 나타났으며, 만족 57%(172명), 매우만족 13%(39명) 이어서 보통이다 25%(76명), 만족하지 않는다 4%(13명) 순으로 나타났다(서울환경연합, 2014).

문에, 필요할 때는 TF에 참여하도록 하고 있구요. 똑같이 상인회(번영회)도 들어가 있고, 시민단체도 들어가 있습니다. [시민단체로는] 환경연합[이 들어가 있습니다]. 연세대학교 백양로 프로젝트와 연계하는 차원에서, 연초에 TF할 때는 연대 학생회도 참여를 했죠. 그런데 공식적인 안건들이 계속 발생하는 게 아니다 보니까, 연초에 한 번 운영한 이후에, 현재는 일단 최근에 운영된 적은 없구요. 앞으로 안건이 생기면 다시 개최하고, 그런 논의를 통해서 다시 해결해야죠.

구도인 연세로의 직접적인 관리 주체는 서대문구이기 때문에 문화 사업을 진행하는 등 연세로를 운영하기 위한 다양한 논의는 서대문구가 주로 담당한다. 신촌 대중교통전용지구 발전방향 TF에서는 다음 설명과 같이 명물거리 쉼터와 같은 시설물이나 사업의 운영 형태 등에 대한 논의가 주로 이뤄졌다.

김치훈 주무관: 쉼터 때문에 사람들이 자기들 명물거리 쪽으로 오지 않는다고 생각을 하셔서, 상인회에서 이걸로 인한 문제를 다른 쪽으로 돌리기보다는 쉼터라는 시설물에 포커스를 맞춰서 “이게 없어져야만 상권 좋아질 거다.” 하고 요구했던 부분이었어요. 저희가 그거랑 관련해서는 구청이랑 같이 번영회와 작년부터 논의를 했어요. 저희도 그렇고, 상인들도 그렇고, 시설로 인한 상권의 영향은 정확히 판단하기 어려운 부분이다 보니까, 협의를 위해서 여러 가지 안들을 나열했어요. 그러면 이게 어떻게 개선이 되었으면 좋겠느냐. 우리의 목적은 시민들이 쉴 수 있는 공간이었고, 이런 목적으로 써 시설물을 둔 건데. 이거를 시민들이 이쪽으로 이동하는 데 불편을 준다고 해서 없앤다고 하는 것은 완전히 이해관계가 안 맞는 것 같으니, 우리와 상인의 절충하는 안을 마련하자고 해서, 열 가지

정도 시설물을 어떻게 바꿀 것인지 안들을 마련해서, 조정 과정을 거쳐 왔고요. 작년부터 거쳐 왔던 과정이, 올해 상반기에 내부 TF 회의 한 번, 상인이랑 구청, 저희 내부, 관련 부처들이 모인 자리에서 그거에 대한 논의를 해왔고, 논의했던 여러 안들 가운데 그럼 이 안으로 해보는 게 어떻겠냐, [그 제안이] 상인들에게 공감을 얻어서, 저희가 쉼터 문제에 대해서는 지난 5월경에, 구조적인 부분을 개선해서 정리를 했고요.

서울시와 서대문구는 상인들의 요구를 일부 받아들여 명물거리 쪽 쉼터 일부를 철거했다. 반면 사업의 핵심적인 내용을 변화시켜 달라는 상인들의 요구와 관련한 논의는 교착상태에 빠졌다. “매출이 늘지 않거나 줄었다”며 해당 사업에 대한 수정을 요구하는 상인의 주장에 서울시는 다음과 같은 입장을 보인다.

김치훈 주무관: 그 외에 상인들이 이야기했던 것 중에, 장사가 좀 안 된다. 쉼터라는 부분적인 것이 아니라, 대중교통전용지구 정책에 대한 문제를 제기한 부분에 대해서는, 그 사람들의 요구는 제도 자체를 원상 복구라든지 큰 틀에서의 변화를 요구한 부분이라서, 저희가 객관적인 데이터를 통해서 많이 이해, 설득했어요.

이다솔: 어떤 것들이 있나요?

김치훈 주무관: 상인분들은 흔히 이야기하시는 게, 장사가 잘 안 된다. 여기 있던 매장들이 철수하고 있다 [등이 있었어요]. 번영회 라기보다는, 성격을 달리하는 다른 분들이었어요. 그분들에게는 이

사업으로 인한 상권의 영향은 개개인 사업장에 따라서 다를 수는 있다[고 설명하였죠]. 그러나 우리가 이 사업으로 인한 효과는 전체적인 지역 상권의 영향을 통해서 판단하는데, 저희는 객관적인 데이터로 신용카드 매출 데이터를 제시했어요. 연세로와 명물거리 를 바운더리로 하는 500m 정도의 상권에서 한 1,000여 개 가맹점 자료를 2013년 시행 전후 자료를 비교해서. 실제로 이 정도 바운더리에서의 상권 매출액은 얼마나 늘었고, 상권 이용객은 얼마나 늘었고, 이용 건수도 얼마큼[어느 정도] 늘었다. 큰 틀에서의 상업 효과는 이만큼 있다고 본다. 그걸로 인한 몇몇 상인분들이 장사가 안 된다고 하시는 건, 이 사업 효과 자체가[에] 문제가 있다고 얘기할 게 아니라, 개개인의 영업장에서 대중교통전용지구로 인한 이용객 들의 패턴이 바뀐 거를 감안해서, 영업 형태도 한 번 고려를 해보셔야 하는 거 아니냐 하고 그쪽 분들하고 이야기했는데요. 본인들 영업장이 장사가 안 된다는 것에 대해서 불만이 많으시다 보니까, 그런 자료에도 불구하고 일관되게 이 사업 때문에 장사가 안 된다고 말씀을 하세요. 이분들과의 갈등관리 부분은 앞으로도 풀어야 할 부분일 거고요, 풀기 위한 방법에서 서대문구청에서 서울시에서 100억 원 지원을 받아서, 도시 재생 측면에서 사업을 진행하고 있어요. 이런 측면에서 상권 활성화에 도움이 될 거라고 보고 있어요.

<신촌지역 점포 찾는 시민 28% 늘어… 매출건수 10.6%, 매출액 4.2% 증가>

- 뿐만 아니라 대중교통전용지구 운영 이후 신촌지역 상권 또한 활성화된 것으로 나타났다.

- 신촌에 위치한 점포를 찾는 시민은 지난해와 비교해 28.9% 늘어났으며 매출건수는 10.6%, 매출액은 4.2% 증가한 것으로 나타났다.
(BC카드 가맹점 1천여 개소 실적 기준)

(단위 : 백만원/천명/천건)

구 분	2013년					2014년				
	1월	2월	3월	4월	5월	1월	2월	3월	4월	5월
총 매출액	16,840	16,292	17,633	16,714	17,782	17,692	16,096	18,654	18,063	18,315
총 이용객수	198	192	211	211	220	245	244	274	276	290
총 매출건수	564	494	609	598	651	592	550	687	680	717

* 대중교통전용지구 내 BC카드 가맹점 약 1,000여개 점포 분석자료

[그림 2-3] 신촌 지역 점포 이용객 및 매출액 변화 추이

요약하면, 일부 상인들은 상권이 살지 않는 이유를 ‘신촌 대중교통전용지구 사업’에 있다고 보고 일부 구간에 다시 승용차가 통행할 수 있게 해달라고 요구하고 있다. 이에 대해 김치훈 주무관은 전체 카드 매출은 증가했으며, 개개인의 매출에 대해서는 각 상인이 영업 형태에 변화를 주거나 지방정부 차원에서 도시재생 사업을 진행하는 등의 다른 형태의 노력이 필요한 것이라고 주장한다. 이 논의는 현재까지 교착상태에 있다. 신촌번영회에서 일부 상인이 갈라져 나와 설립한 상인단체인 ‘신촌상권살리기위원회’는 2015년 4월 한 달간 현대백화점 앞 광장에서 “대중교통전용지구 일부 해제”를 주장하는 시위를 벌이기도 했다(「뉴스1」, 2015.04.01.).

3_신촌번영회 인터뷰

신촌번영회는 신촌 대중교통전용지구 사업이 제안된 2012년 상인을 대표할 집단이 필요하다는 공감대 아래 설립되어 지금까지 운영되는, 신촌에서 가장 큰 규모의 상인단체다. 해당 사업이 논의되던 시기에 사업추진위에 참여해 상인집단의 이해관계를 대변했고 현재는 연세로의 문화 행사 개최 등 연세로 운영과 관련한 각종 업무를 담당하고 있다.

신촌번영회와의 인터뷰는 2015년 7월 25일 신촌번영회 사무실에서 이문학 회장, 김학산 사무국장과 이뤄졌다. 이문학 회장은 신촌번영회 설립 시부터 2015년 현재까지 회장직을 맡고 있다. 김학산 사무국장은 신촌 대중교통전용지구 사업에 대한 논의가 마무리될 무렵 사무국장을 역임하여 논의 과정에 참여하였다가 사퇴했으나, 최근 다시 사무국장으로 취임한 상태다.

1) 신촌번영회의 조직 구성

신촌번영회는 조직도와 회칙 등의 내부 자료를 공개하고 있지 않다. 다음은 김학산 사무국장과의 추가 전화 인터뷰(2015년 8월 5일)에서 추려낸 신촌번영회 조직에 대한 개요이다.

[표 2-2] 신촌번영회 조직 개요

항목	내용
설립	<ul style="list-style-type: none"> 2012년 직능단체장들은 상인을 대표하는 집단인 ‘신촌번영회’ 설립 설립 당시 ‘걷고 싶은 거리(명물거리)’ 대표였던 이문학 현 신촌번영회장을 회장으로 추대 이문학 회장은 각 골목에서 십여 명 정도의 부회장을 임명했고, 이들이 임원회의를 구성해 신촌번영회를 운영하기 시작
회원 가입	<ul style="list-style-type: none"> 신촌 지역의 주민이거나 상인이면 누구든지 신청서를 작성하고 회원 가입 가능 정회원: 한 달에 10,000원 회비 납부 준회원: 신청서만 작성, 회비를 납부하지 않는 회원

항목	내용
회원 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 신촌번영회 회원은 신촌 지역 전체 상인 2,000여 명 중 500여 명 • 정회원 규모는 약 100명 • 지역적으로 분류하면 창천동에서 영업을 하는 상인이 대다수 • 이화여대 부근 상인도 가입 대상이지만 아직 적은 인원만이 가입한 상태
조직 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 회칙을 개정하면서부터 민주적인 구조를 구축 • 회칙에 따르면 신촌의 25개 골목에서 선출된 대표가 신촌번영회의 부회장으로 선출 • 현재(2015년 8월) 모든 골목에서 부회장이 선출된 것은 아니며, 대여섯 명의 부회장이 선출되어 활동 • 회장과 부회장, 고문(지역유지), 감사(지역유지)가 임원회의의 구성원 • 신촌번영회 집행부는 사무국으로 구성 • 사무국장과 사무국원은 회장이 임명 • 사무국은 사무국장 한 명에 총괄·문화·대외협력 팀장 등을 둘 계획을 하고 있으며 이 중 문화팀장을 곧 임명할 예정 • 사무국장 1명이 상근자로 재직 중임
의사결정 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 회칙을 마련하면서 공식적인 의사결정 절차를 구축함 • 임원회의: 1달에 1번 정기적으로 개최(안건이 많을 때는 매주 모이기도 함) • 총회: 정회원이 참석, 1년에 1번 개최. 회장을 선출하거나 회칙을 개정 • 주로 임원회의에서 의사결정이 이루어지지만, 사무국에서 사실상 많은 것을 결정하기도 함
재정	<ul style="list-style-type: none"> • 정회원 회비 • 신촌발전기금: 외부업체가 연세로에서 행사를 할 때 번영회에 납부하는 기금 • 신촌번영회 협동조합의 자체수익사업
신촌번영회 협동조합과 신촌번영회 의 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 상인단체로 등록하려면 구청에 마련된 상인회 등록기준을 충족해야 하는데, 신촌번영회는 아직 상인단체로 등록하지 않은 상태 • 자체수익사업을 하거나 발전기금을 받을 때 영수증을 발급하는 등의 편의를 위해 2013년 ‘신촌번영회 협동조합’을 설립 • 신촌번영회 협동조합은 신촌번영회의 산하 기구처럼 기능함 • 신촌번영회 협동조합은 주로 연세로 행사의 장소 사용을 허가하고 신촌발전기금에 대한 영수증을 발급하는 업무 수행 • 향후 신촌번영회 협동조합의 자체수익사업을 확대할 계획임 • 5만 원의 출자금을 납부하고 협동조합에 가입한 회원은 현재(2015. 8) 약 25명임

신촌번영회는 신촌 대중교통전용지구 사업이 제안되었을 때 상인집단을 대표할 집단이 필요하다는 공감대로 설립되었지만, 설립 당시에는 체계적이고 민주적인 절차를 갖추지 못했다. 하지만 최근 신촌번영회는 의사결정 절차를 마련하고 조직을 개편하는 등 조직의 역량을 강화하기 위한 조치를 취하고 있다.

2) 신촌 대중교통전용지구 사업에 동의한 과정

신촌번영회는 신촌 대중교통전용지구 사업이 제안되었을 때부터 비교적 호의적인 태도로 논의에 참여했다. 그 이유에 대한 김학산 사무국장의 설명은 앞서 서대문구와 서울시가 이야기한 것과 일치한다.

김학산 사무국장: [대중교통전용지구 사업을] 반대하는 사람들도 많았어요. 주차장 확보같이 [승용차가 더 들어올 수 있는 공간이 더 필요하다고 생각하는 사람들도 있었어요]. 그분들은 절박하지만, 주차장을 할 곳이 없어요. [주차장을 만들기 위해] 그 비싼 빌딩들을 매입해서 부수고 하려면 [불가능한 것이었죠]. 현실적으로 손님들을 많이 오게 하고, 신촌을 알리고 할 수 있는 게 무엇이냐, 그래서 신촌에 대중교통전용지구를 하고, 주말에는 차 없는 거리로 해서 [해보자고 해서]. 이렇게 추진이 된 거죠.

즉, 신촌번영회는 주차공간을 확보해 승용차를 타고 오는 손님을 유치하는 것은 신촌 지역의 현실적 여건상 불가능하다고 보고, 대중교통전용지구 사업을 추진함으로써 보행자 손님을 유치해 상권을 활성화하고자 했던 것이다.

그러나 신촌번영회가 대중교통전용지구 사업을 수용한 이유는 여기에만 있지는 않았다. 이문학 회장은 또 다른 이유를 다음과 같이 설명한다(이 회장이 ‘동성로’라 표현하는 거리

의 공식 명칭은 ‘중앙로 대중교통전용지구’다.).

이문학 회장: 대구 동성로 [대중교통전용지구는] 실패작이에요.
 [대구] 상가 번영회 회장이 저희한테 손 놓지 말라는 거예요. 자기
 들이 7년 동안 싸웠는데, 만들었던 게 자기네 패착이었다는 거예
 요. [서대문구청이나 서울시와] 싸울 게 아니라, 들어가서 얻어낼
 거 얻어내고, 했으면 이렇게 되지 않았다는 거예요. 맨날 싸움만
 하고 반대만 하니까 결국 [대구]시에서 깔아뭉개서 해버린 거죠.
 연세로요? 시에서 안 할 거 같아요? 해요. 대중교통전용지구요, 저
 기 중앙지구[중앙버스전용차로]할 때, 신촌 사람들이 엄청나게 반
 대했어요. 반대해도 [서울시에서] 그냥 밀어붙여서 해버렸어요. 저
 는 웃었어요. 반대만 할 게 아니라 들어가서 얻어내라고 했어요.
 그때 당시 얻어냈으면 연세로 상권이 이렇게 안 되었을 거예요. 중
 앙차로 할 때 상인연합회가 있었어요. 그러고서 [중앙차로 공사가
 강행되고 나서] 왜가 되어 버린 거예요. 왜? 아무것도 못 하니까.
 연세로 만들면서 저희가 적극적으로 나섰던 거는, 반대만 하는 게
 아니라, 우리가 얻어낼 것은 무엇이고, 자꾸 참견해서 고치고 얻어
 내야 한다는 거예요.

이문학 회장의 설명에서 두 가지 사실을 알 수 있다. 첫째, 신촌번영회는 권위적이고 일방
 적인 지방정부의 사업 추진 과정을 지켜보거나 경험했다. 둘째, 그러한 경험에 비추어 봤
 을 때 서울시의 제안에 반대하기보다는 협조적으로 논의에 나서는 대신, 그 대가로 “얻을
 것을 얻는 것”이 전략적으로 유리했다는 점이다.

3) 대중교통전용지구 사업 논의 단계에서의 갈등조정

신촌 지역은 서울시의 대표적인 상업지구로 지역 사업을 추진하는 데 있어 상인집단과의 성공적인 협의가 필수적이었다. 2장 1절에서 서술했듯이, 서대문구의 입장에서 신촌변영회는 상인들 내부의 이견을 적절히 통제하는 역할을 해주는 단체였다. 그런데 ‘상인집단 내부의 이견을 조율하는 것이 어떻게 가능했는가?’라는 질문에 대한 이문학 회장의 대답은 조금 다른 측면을 드러내 준다.

이문학 회장: 그 과정이, 옛날에 걷고 싶은 거리를 만들 때, 여기 명물거리인데, 위원장이 우리 고문이셨어요. 다른 사람이 운영위원이고. 공사 엄청 오래 걸렸어요. 계속 공사하다보니까 계속 민원 들어와, 드러누워, 난리가 났어요. ‘걷고 싶은 거리’를 만들었는데, 그때 만들 때 저도 엄청나게 반대를 했어요. 그런데 나중에 얘기를 해보니 그런 거예요. 이걸 만들었을 때, [‘걷고 싶은 거리’를 만들기 전에는] 사람 걷는 게 [길에서] 두 명이 걸었어, 그런데 [만들고 나서는] 네 명이 걸어요, 네 명이 걷는 게 맞잖아요. 그죠? 편안한 거리를 만든다는데 반대할 이유가 있느냐. 다른 데서 이야기를 들어보니까. 그게 맞거든. 내가 반대했었는데. 이게 맞다 그러는데? 다들 나를 못 잡아먹어서 안달이었거든요. 내가 토박이인데 뭘, 내가 대장이에요. 그때 당시 건물 갖고 있고 하던[있는] 사람들[을] 찾아 가서, “이거요, 빨리 공사하게끔 해야 하는데요. 이게 지가가 올라 간대요. 진짜예요. 형님, 형님.” 하면서, “위에 노인네가 되었지만, 그거 올라가면 평당 100만 원 올라가면 얼마 줄래요. 마이너스 되면? 아 참 올라가요. 책임질 수 있어? 제가 소주 한 잔 살게요.” 진짜 그랬어요. [공사하고 나서] 대박을 터뜨린 거예요. 이 명물거리가. 대박을 터뜨렸어요. 이 사람들이 나 만나면 [대단하다 그래요], 그 과정이 있었잖아요. 그래서 이거[대중교통전용지구] 하는 과정에 그걸 갖다가 집어넣은 거예요. 그때 위원장이었던 사람 있

잖아요. 그 사람이 지금 우리 고문인데, “공사가 이라면은, 2년이 넘고, 이렇게 하면 1년인데, 1년이 낫지?” [라고] 얘기가 이렇게 된 거예요. “형, 여기 공청회는, 공청회 과정에 여기 반대, 여섯 시에 하고 여기 뭉쳐서 갑시다. 형 그냥 놔두면은 쟤네 중앙차로할 때 난리 치고 했지만 얻은 게 뭐가 있느냐고 우리 얻읍시다.” 이렇게 나온 거예요. 그런데 아무것도 못 얻었어요. 번영회 사무실[만] 빚 잔뜩 지고 진짜 고생 많았어요.

즉, 과거 명물거리의 ‘걷고 싶은 거리’로 만들 때 이문학 회장이 성공적인 역할을 함으로써 상인들 사이에서 쌓았던 리더십이 그가 대중교통전용지구 사업을 추진할 때에도 도움을 준 것으로 해석된다.

한편 신촌번영회가 겪었던 주요한 협의 과정은 대중교통전용지구 사업이 추진되는 과정에서 서울시 및 거리가게 상인과 이루어졌다.

① 서울시와의 협의

신촌번영회의 목표는 대중교통전용지구 사업을 계기로 신촌 지역의 상권을 활성화하는 것 이었다. 김학산 사무국장은 이를 위해 다음과 같은 사항을 서울시에 제안했다고 말한다.

김학산 사무국장: 그래도 대중교통전용지구는 할 때는 서울시에서 이걸 많이 해줬어요. 제가 강력하게 이야기한 게 캐노피 1, 2, 3, 4. 캐노피가 출구를 이야기해요. 옛날 지하철역 출구 기억나요? 지금 유리로 깔끔하게 [되어있어요]. 제가 서울시 직원한테 그랬어요. 길을 이렇게 멋있게 만들면 뭐하나, 출구가 30년 전 출구인데. 출

구도 멋있게 해 달라. 그래서 해준 거예요. 5, 6, 7, 8번 가보시면 옛날 거예요. 서울시가 과감하게 일개 모임의 사무국장 의견을 채택해준 거예요. 이런 아이디어가 있는 거를. 그분은 서울시 직원은 상당히 깐 분이죠. 그리고 또 하나 이쪽에다가 데크 있는데 있잖아요. 신촌을 상징하는 기념물을 만들어달라고 했어요. 파란색 청바지와 빨간색 통기타. 이게 무슨 모양인 줄 아시죠? 한반도 모양. 그런데 이걸 또 심의하려면 6개월이 걸려요. [그래서 설치하지 못했어요.]

김학산 사무국장의 설명에서 볼 수 있듯 상인들은 당시 서울시의 갈등조정 노력을 긍정적으로 평가한다. 3장 2절에서도 서술했던 것처럼 당시 담당관이던 김상신 주무관은 상인들의 요구에 협조적으로 반응했다. 즉, 서울시와 신촌번영회의 협의는 대체로 큰 문제없이 진행되었다고 평가할 수 있다.

그러나 한편으로는 ① 신촌역 출구 캐노피와 ② 신촌 상징물 설치와 같은 요구를 통해 과연 대중교통전용지구 사업을 상권 활성화를 위한 계기로 만들 수 있을지에 대해서는 의문이 드는 것도 사실이다. 이와 관련해 신촌번영회와 직접 협의를 해나갔던 당시의 김상신 서울시 교통혁신팀 주무관은 다음과 같이 설명했다.

김상신 주무관: 제가 볼 때는 사업 처음 시작할 때는, 상인회에서 도 비전이나 이런 건 딱히 없었던 것 같구요. 다만 변해야 한다, 변해야지 살 수 있다는 절박함은 있었던 것 같아요. 뭔가 바꿔야 한다는 절박함은 있었고. 그러면서 진행을 하면서 자기들도 나름대로 모임을 만들고 분과를 만들고 비전을 계속 만들어가려고 했었어요.

신촌 대중교통전용지구 사업이 논의되는 당시에는 신촌의 상권을 활성화하기 위한 장기적인 대안을 신촌번영회가 마련하고 있었던 것은 아니었다. 즉, 해당 사업이 논의되던 당시에는 신촌번영회가 장기적인 비전을 갖고 있지 않았으나 사업을 계기로 내부 조직 개편 등 변화를 시도하기 시작했다는 설명이다.

② 거리가게 상인과의 협의

신촌 대중교통전용지구를 위한 도로 공사가 시작되자 연세로에서 영업하던 거리가게 측은 공사를 반대하는 시위를 시작한다. 자신이 이 지역에서 경제활동을 계속할 수 있을지에 대한 확신이 없었기 때문이다. 실제로 아래 첨부한 이문학 회장의 설명처럼 서대문구는 거리가게가 더는 영업활동을 하지 못하게 하겠다고 상인들과 약속한 상태였다. 상인들은 거리가게에 대해 이들은 세금과 임대료를 내지 않고 경제활동을 하기 때문에 규제가 필요하다는 입장이었다. 이문학 회장은 당시 상황을 다음과 같이 설명했다.

이문학 회장: [신촌 대중교통전용지구 사업에서] 가장 문제가 된 게, 기존에 “노점에 있었던 친구들이 어디로 해주느냐[옮겨주느냐]”였는데. 구청장이 뭐라 그랬느냐면, 연세로 만들 때 조건이 뭐였느냐면, 노점상 하나도 [허가] 안 해준다는 이게 조건이었어요. 근데 그게 노점상들이 물려나려고 그래요? 안 물려나지.

그래서 이제 가서 얘기하는데, “이 사람들을 어떻게 할 겁니까?” 얘기했어요. 그래서 내가 그랬어요. 없애서는 안 된다, 살 수 있는 길을 해줘야 하지 않겠습니까? [서대문구청장이] “좋은 얘기다.” 그래요. 잘못 건들면 반발을 일으키고 골치 아픈 일이 일어나니까 대화로 하기로 했어요. [노점상 측에] 여기 사무실로 오라고 했어요. 니네들이[너희가] 원하는 상이 뭔지 알아야 얘기를 해주지. 오라고 해도 안 와. 얘기도 안 해주고. 얘네들이 무슨 생각을 하고

있[는]지 아니까. 얘네들도 여기[신촌에] 사니까. 그러면 빨리 얘기 를 해야지, 나중에 돼서. 연세대학교 교수님들하고 같이 얘기를 했 어요. 우리가 연대 앞에 보면 저쪽 화장실 버스 타는 데에 [노점상 들을] 모는 게 낫지 않습니까? 학교 측에서도 통합 이런 거 하니까 명분도 서고. 외국인들 오면 관광버스도 자주 서니까, 예쁘게 만드 는 게 낫지 않습니까? [라고 말했죠] 좋은 아이디어라고 하더라고. [노점상 측에서] 아무런 연락이 없어.

그런데 나중에 와서 연세로[공사를 시작] 하니까 데모를, 집회를 하는 거예요. 가스통 들고. 그걸 딱 해버리니까는 상인들도 장사가 미비되고. 상인들도 월세를 내야하고, 힘든 상황인데. 그래서 내가 갔어요. 왜 얘기할 때 말 한마디 안 했어. 분명히 얘기했어요. 그럼 우리가 현수막 걸 거야. 우리가 현수막을 각 단체장 주민자치위원회, 새마을, 부녀회, 이렇게 동네 사람들 다 걸라고. [우리가 현수 막을 걸려고 하니까] 싸움이 벌어진 거예요. [노점상 측이] 못 걸게 하니까…; 거기서 일이[[싸움이]] 벌어졌어요. 일이 벌어지고 나서, 나 중에 내가 참지를 못한 거예요. 가만 안 있겠다.

그러다가 어떻게 이게 거네가 주민들하고 여기서 난리 치니까 자네 [노점상 측]가 설 자리가 없어진 거예요. 나는 내가 화가 나 있지. 그래서 내가 [노점상을] 없애버린다고 작정을 했어요. 그래 가지고 지네가 구청에 들어가서 어떻게 한다고. 여론상 지네가 상태가 안 좋거든. 그것도 여기 있는 사람들이 지네를 해는 상황에서 나쁘게 생각한 게 아니라, 대화하는 것도 안 듣고 나오지. 그러다가 구청에서 일부분 주겠다고 나와서, 우리는 반대다. 구청에서 들어와서 그럼 메꾸지 마. [서대문구청은] 본인 입으로 없앤다고 하고 앞뒤 가 안 맞는 거죠. 주민이 다쳤으니까, 우리가 다쳤으니까, 주민이 그럴까 봐. 우리가 경찰하고 민원 집어넣어. 우리가 여기 있는 사람 들 사업자등록 다 반납시킨다고 그랬어요. 거기서 난리가 낮지. 여

론적으로 우리는 정상적인 세금을 내고 집세를 내고 생활하는 거고. 게네는 세금도 하나도 안 내고 누가 말려요. 그런 행위를 하는 거를 공권력도 가만히 있어. 그러다 보니까 거기서[노점상 측에서] 나온 거야. 박스[옥외 간이판매대]를 달래요. 자기네 어느 정도 철수를 시키겠대요. 개수 이야기해봐. 우리는 미리 개수를 생각하고 갔어요. 우리가 생각한 것보다[노점상 측이 제시한] 개수가 절반이 줄어들었어요. 우리는 더 빼야 할 거 아니야. 우리 10[열 개] 아니면 안돼하고 나와 버린 거야. 그래서 내가 그랬어. 너는 실패작이야. 우리가 왜 그걸 아냐 면은, 우리가 먼저 이걸 조사했어요. 부천, 일산, 박스 놓는 데. 장사가 안돼요. 그래서 그 얘기 한 게, 자체적으로 만들어서 글로[화장실 쪽으로] 가는 게 나을 거다.

나중에 몇몇 상인이 난리가 났죠. 이거[노점상의 영업활동을 허가] 해주면, 잘못되면, 상인 중에 몇몇은 난리가 날 거 아니야. 그래서 내가 그랬어요. 이거 솔직하게 이야기해서, 이 정도까지 우리가 했는데, 더 이상 어떻게 하느냐. 우리가 잘못한 거냐, 구청이 잘못한 거지. 구청 지네가 안 한다는 걸 다 그렇게 한 건데, 우리한테 [비난] 하는 건 그렇지 않느냐. 거기에 대한 핑계는 내가 대고, 책임질 게. [노점상인들에게] 박스 줘, 개수 줄여. 원위치하는 거야. 열 개에서 이십 개 [달라고] 하는 거예요. 더 이상 대화가 필요 없다 하고 나온 거예요. [나중에] 전체 조사에서 잘못된 거는 지네가 빼더라고.

이처럼 신촌번영회는 거리가게 상인들이 지속해서 영업할 수 있게 해주는 대신 가판대의 수를 제한하는 것에 합의했다.⁷

⁷ 신촌 대중교통전용지구에 새롭게 설치된 키오스크 형 가판대는 '스마트 로드숍'이라고 이름 붙여졌다. 굴다리부터 신촌로터리까지 양분하여 로드숍을 배치하였고, 점포 자리를 배분에 대한 공개추첨을 통해 자리가 배정되었다. 신촌의 스마트 로드숍은



[그림 2-4] 신촌 대중교통전용지구의 '스마트 로드숍'

요약하면, 지역 내 이해관계자 사이의 갈등, 즉 신촌번영회와 노점상과의 갈등은 서대문 구청장의 중재 노력과 신촌번영회장의 협조로 일단락된 듯이 보였다. 그러나 대중교통전용지구 사업이 ‘어떻게’ 상권 활성화의 계기로 활용될지에 대한 구체적인 비전은 제시되지 못하였다.

4) 신촌 대중교통전용지구 사업 시행 이후 신촌번영회의 요구

신촌번영회는 대중교통전용지구 사업에 대해 다음과 같이 평가한다.

이문학 회장: 제일 처음에 저희가 생각한 부분은 뭐냐 면은, 거의 70% 이상은 상권이 살아나지 않을까 이런 생각을 하고 있었어요. 사람들이 많이 와서. 그런데 막상 뚜껑을 열고 보니까, 사람들의 보행적인 부분은 좋아져서 사람들이 많이 와요, 실질적으로. 그런데 이 사람들이 여기에 머물고자 하는 것이 이전만 못 해요. 그러니까 자꾸 경기적인 것이 침체가 왔죠. 머물지 않는다는 것은, 걷는 사람에 대한 부분적인 것이 있는데, 이전에 차로 움직이는 사람들,

서울시 노점 판매대 규격(가로 2.0m, 세로 1.5m)보다 조금 더 넓은 가로 2.5m, 세로 1.7m 크기로 되어있다. 입주 상인은 연평균 60여만 원의 도로사용료와 연 90여만 원의 임대료를 부담한다. 거리가게의 상업행위는 구청과 거리가게 측 대표, 신촌번영회 3자가 합의한 '연세로 거리가게 상생운영·관리 규정'에 따라 이뤄진다(『연세춘추』, 2014. 11. 23.).

예전에는 주차장에 대놓고, 차 마시고, 택시도 들어오고 하는 것들이 있었는데 이제 버스만 들어오잖아요. 보행자 위주로, 차를 안 가져오는 사람들 위주로만 한 거잖아요. 차로 오는 사람들은 일부라고 생각했는데, 막상 뚜껑을 열고 보니까, 그 부분으로 장사했던 사람들은 안 되는 거예요. 대표적으로 명물거리가 그래요.

신촌번영회는 해당 사업을 통해 대중교통을 이용하는 손님을 유치하려는 계획이었지만, 보행자만 늘어났을 뿐 매출이 증가하지는 않았다는 설명이다. 그 이유로 이문학 회장은 승용차를 타고 오는 손님이 줄어든 점을 들고 있다.

대중교통전용지구 시행 이후로 현재(2015년 8월) 신촌번영회는 해당 사업과 관련해 다음과 같은 세 가지를 요구하고 있다.

① 명물거리 쪽 광장의 무대 철거

사업추진위는 신촌의 문화를 활성화하기 위해 현대백화점 앞부터 명물거리 초입까지 이어지는 공간을 광장으로 조성했었다. 그런데 명물거리 초입의 광장에 설치된 무대가 명물거리로의 인구 유입을 막는다는 것이 신촌번영회의 설명이다. 따라서 신촌번영회는 다음과 같이 무대 철거를 주장하였다.

이문학 회장: 이번에 제가 회의(신촌 대중교통전용지구 발전방향 TF)에 들어가서 [명물거리 무대를] 다 뚫어달라고 그랬어요. 광장을 저쪽이나 이쪽이나 같이 [사람들이] 다니기 편하도록. 그거[무대 일부를 철거하는 것] 하나에 사람 유입되는 게 많이 늘었어요. 막 늘어난 게 아니라, 그래도 10% 이상 늘었어요. 여기 있는 사람들은 실질적으로 뭘 원하겠어요. 에이씨, 다 뿌신다고 하더니 왜 안

하느냐. [이렇게 생각 하는 거예요] 작아 보여도 장사하는 사람들에게는 와 닿는 거거든요. [명물거리 무대는] 없어져야 해요. 없어지면 사람들이 들어오기에 [그렇게 해야 하는 거죠], 아니, 우리가 어디 걸어가요. 어디 막힌 데를 가려고 하겠어요? 뚫려있는 곳을 좋아하지. 공연하고, 이런 거는 뚫려있는 상태에서도 다 돼요. 무대는, 공연하고, 그런 데는 하나 쓸모가 없어요. 다른 곳을 활용하고 여기는 뚫어 놓아서, 사람들이 유입되어어서 보고 [지나가야지요].

누가 했겠어요? 이걸 만드는 사람들이 교수님들이에요. 이렇게 해서 해라, 평가를 하면서. 그 사람들은 보기 좋게 하지만. [신촌 대중교통전용지구는] 나머지 부분 잘못된 거 없어요. 이런 게 [명물거리 무대가] 잘못된 건데, 고쳐주어야 하는 거 아니에요? 얼른 해줘야 하는데 나라에서 돈을 주었다고 못 해주는 거예요. 이런 형태적인 정책은 잘못되었다고 봐요.



[그림 2-5] 신촌번영회에서 제공한 명물거리 무대 철거 이후 보행자 통행 모습

결과적으로 신촌 대중교통전용지구 발전방향 TF에서는 무대 일부를 철거하기로 했다. 그러나 해당 사업 시행 이후 매출이 줄었다고 주장하는 명물거리 쪽 상인들은 현재 남아있는 무대도 마저 철거해야 한다는 주장이다. 반면 서대문구와 서울시 관계자는 예산 낭비를 이유로 이 주장을 수용하기 어려우며, 설치한 지 얼마 되지 않았기 때문에 추이를 좀 더 지켜보자는 입장이다.

② ‘차 없는 거리’ 확대 시행 반대

2장 1절에서 보듯 서대문구는 연세로를 ‘차 없는 거리’로 만드는 것을 목표로 신촌 대중교통전용지구 사업에 참여했다. 이에 따라 서대문구는 주말마다 연세로를 ‘차 없는 거리’로 운영하고 있으며, 향후 그 기간을 늘리는 것을 신촌번영회에 제안했다. 그러나 신촌 대중교통전용지구 사업에 긍정적인 평가를 내리지 않는 상인집단은 ‘차 없는 거리’의 확대 시행을 다음과 같은 이유로 반대한다.

이문학 회장: 이번에 무슨 일이 있었느냐면, 차 없는 거리를 금요일부터 해달라고 구청에서 한 거예요. 서울시에서 평가했는데, 제가 들어가서 반대를 했어요. 아직 이르다. 그 예가 뭐냐 면은, 인사동 거리가 지금 차 없는 거리죠? 거리 형태가 여기랑 틀려요. 그런데도 [인사동이] 차 없는 거리가 된 과정이 거의 10년 정도 걸렸어요. 지금 [신촌 대중교통전용지구를] 만든 지 2년밖에 안 되었는데, 제가 보기에는 아니야. 잘한 부분은 잘했다 치고, 잘못된 부분은 하나가면서 해야 하는데, 여기 있는 사람들이 지네 마음대로 하네!! 이렇게 되면 안 되어요. 이걸 만들었으면, 만들었던 상태에서 고쳐야지. 100년, 200년 가는 거리를 만들어야 하는데, 자기네 생각대로 해 가지고. 자기 생각은 맞고, 여기 있는 사람들의 생각이 틀리다고 하면 옳지 않죠. 같이 해서, 10명이 이야기해서 6명이 맞는다고 하면, 그게 맞는 거에요. 반대가 6명이고, 찬성이 4명이면 아닌 거에요. 자기네

판단에 의해서 일을 하겠다고 하면 아니지 않나. 제가 반대를 했어요. 아직 이르다. 앞으로 이걸 더 좋게 만들기 위해서는 그럴 상황은 아니고, 좀 더 두고 봐서. 고쳐지는 상황 보고. 조금 털어내었다고 유입되는 게 10% 늘었다고 하면, 다 고친 상태에서 하면, 100% 아니더라도 50%는 그게 맞는 거 아니에요? 손님이? 대중교통지구 사업 만든 거랑 맞아떨어지면 이걸 반대할까요? 아니에요, 이 사람들 반대 안 해요.

대중교통전용지구 시행 이전에 기대했던 것만큼 상권이 활성화되지 않자, 상인집단 내부에는 다양한 불만이 형성되고 있다. 그만큼 '상권 활성화'에 대한 성과를 확신할 수 없는 '차 없는 거리'의 확대 시행에 대해 상인들은 부정적인 견해를 표하고 있다.

이러한 상황에서 신촌번영회 측의 지방정부에 대한 불만은 조금씩 깊어지고 있다. 이문학 회장은 명물거리 쪽 광장의 무대를 철거하는 문제를 언급하면서 다음과 같이 말했다.

이문학 회장: 고칠 건 고쳐야 하는 부분이 와요. 하는 과정에 100% 다 잘 될 수가 없잖아요. 잘 못된 거는 고쳐야죠. 지금 그 기간이 빨라야 하는데 자꾸 늦춰지고 있어요. 제가 회의 들어가서 느끼고 그러는데. [신촌 대중교통전용지구 조성 사업에 필요한] 돈이 어디서 나오느냐면, 서울시에서도 나오지만, 국토부에서도 나와요. 국토부에서 거의 80% 이상이 나와요. 국토부에서 돈을 지원해준 상태에서, 이 사람들이 정책을 [시행]하면서 연세로를 다 만들 거 아니에요. 이 건 보기에는 좋은데, 실질적으로 여기서 벌어지는 [것은] 아니에요. 잘못된 거는 빨리 고쳐달라고 이야기할 거 아니에요. 그런데 자꾸 늦어. [우리가] 잘못되었다고 이야기해요. 고쳐 달라. 나라에서 돈 받으면서 왜 이런 식으로 하냐고 하면, 너희가 잘못되었다는 이야기 가 나올 거 아니에요. 서울시나 구청은 고쳐야 하는 걸 알아요.

즉, 신촌번영회는 대중교통전용지구 사업을 상권 활성화를 위한 계기로 삼아야 한다는 생각을 여전히 갖고 있기는 하지만, 사업이 시행된 이후 명물거리 광장 쪽 무대 철거 문제에서 갈등을 겪으며 지방정부와의 소통이 원활하지 않다고 느끼고 있다.

③ 연세로 활용과 관련한 사안

한편, 신촌번영회는 대중교통전용지구가 된 연세로의 운영과 관련해 다음과 같은 요구를 하고 있기도 하다.

김학산 사무국장: 구청이 해야 하는 건 뭐냐면, 행사를 하고 나면 [행사의 경제적 영향을] 탐문을 해야죠. 한 집만 하면 설득력이 없으니까 오십 집이라든가, 행사가 있는 날과 없는 날의 매출[을 다 봐야죠], 하는 방법이 또 있어요. 뭐냐면 NICE라는 결제 회사를 통해서 가능한 거예요. 근데 미안하게도 구청장은 이야기를 해줘도 이걸 왜 해야 하느냐. 얘기해도 구청 업무가 아니라고 생각하니까. 번영회가 하는 것도 아니고. 누가 해야 할 것이냐. 돈 있는 사람이 [할 수 있는 건데]. 요즘 도시재생 사업으로 시장 조사를 해요. 뒷북이죠.

김학산 사무국장: 연세로를 만들었죠. 대중교통전용지구. 이런 거 만들었으면 지도가 있어야죠. 2년이 지났는데 지도를 안 만들어요. 해달라고 하고, 같이 만들기도 해야 하는데 [하지 않아요]. 지금까지는 그런 과오가 있었지만, 앞으로는 더 해나가야죠.

대중교통전용지구 지정을 계기로 상권을 활성화하기 위해서는 연세로에서 개최되는 행사

가 상권에 미치는 영향에 대한 조사와 연세로 지도 제작이 필요하다는 설명이다. 신촌번영회는 상권을 살리기 위한 새로운 방향의 시도를 하려고 노력하고 있다. 그러나 이 과정에서 신촌번영회는 지방정부와 소통이 원활하게 이루어지지 않는다고 느끼고 있기도 하다.

5) 신촌번영회의 향후 전망

근본적으로 ‘생계’라는 강력한 이해관계를 지닌 상인들로 구성된 상인단체는 이익집단의 성격을 가질 수밖에 없었다. ‘생계’를 중시하는 상인들로 구성된 신촌번영회는 내부 구성원이 자신의 이해관계만을 위해 행동할 가능성을 내포하고 있었다. 이와 관련해 김학산 사무국장은 다음과 같은 설명을 했다.

김학산 사무국장: 수석 부회장이 그런 일(신촌번영회의 수익사업)을 하는 사람이에요. 조직이 돌아가도록. 그러면 여기(신촌번영회) 돈을 어떻게 벌어올 것이고, 지출을 어떻게 할 것이고. 그런 거 생 각해야 하는 게 맞지 않아요? 그런데 신경 안 써요. 예전 수석부회장이요. 견장 딱 차니까, 주민자치위원회 들어가고. 시 예산 위원, 구 예산 위원 하다가. 그런데 매출이라든지, 직원 월급이라든지 신경을 안 써요. 그러면 저 사람이 진정으로 이 번영회를 사랑하고 마을을 사랑하는 건가. 그렇게 안 보이는 거죠. 그 사람은 자기의 영달을 위해서, 자신의 명예를 위해서 하고 있나 보다. 부회장을 하시는 분 중에는 행사를 자기네 가게 앞에서 못하게 하려고 [하기도 하고]. 회비 내셨나? 잘 몰라요. 제가 다시 복직한 지 얼마 안 되어서요. 보면 안 냈어. 뭐야, 그럼 번영회는.

즉, 신촌번영회도 내부 구성원이 상인집단 전체의 이익을 중시하기보다는 오히려 신촌번영회가 조직됨으로써 발생한 권력을 자신의 이익을 추구하는 데 전용하는 행동을 하는 일을

겪었다. 최근 신촌번영회가 조직개편을 단행하는 이유도 이와 같은 맥락에 있다. 이와 관련해 김학산 사무국장은 다음과 같이 말했다.

김학산 사무국장: 지금까지는 주먹구구식의 운영을 해왔어요. [신촌번영회] 협동조합도 설립했고, 그 사이 우여곡절이 있기는 했는데. 아직은 목소리 큰 사람이 이기는 시스템이에요. [의사결정 구조를] 시스템적으로 만들어야 해요. 그게 쉽지가 않아요.

박설아: 그럼 정기적으로 회의하시는 건가요?

김학산 사무국장: 회의는 맨날 해요. 그런데 이제 이런 거죠. 맨날 회의만 하는 거죠. 별로 책임도 안 져. 동네일이기 때문에, [상인들은] 자기 장사일이 우선이에요. 이전에 수석부회장한테 제가 늘 하는 말이 있었어요. 장사 잘 돼요.

[신촌번영회] 회장님의 있길 하지만 회장님은 타이틀적인, 명예적인 거고. 자기네 가게에 매출이 얼마나, 지출이 얼마나, 흑자가 나도록 노력하잖아요. 수석 부회장이 그런 일을 하는 사람이에요. 조직이 돌아가도록 [재정 문제를 책임져야 하는 거죠]. 그러면 여기 돈을 어떻게 벌어올 것이고, 지출을 어떻게 할 것이고. 그런 거 생각해야 하는 게 맞지 않아요? 그런데 신경 안 써요. 예전 수석부회장이요. 견장 딱 차니까, 주민자치위원회 들어가고. 시 예산 위원, 구 예산 위원 하다가. 그런데 [신촌번영회] 매출이라든지, 직원 월급이라든지 신경을 안 써요. 그러면 저 사람이 진정으로 이 번영회를 사랑하고 마을을 사랑하는 건가. 그렇게 안 보이는 거죠. 그 사람은 자기의 영달을 위해서, 자신의 명예를 위해서 [수석부회장 직을 역

임]하고 있나 보다. 부회장을 하시는 분 중에는 행사를 자기네 가게 앞에서 못하게 하려고 [하기도 하고]. [그 수석부회장이] 회비 내셨나? 잘 몰라요. 제가 다시 복직한 지 얼마 안 되어서요. 보면 안 냈어. 뭐야, 그럼 번영회는. 그래서 제가 회칙을 다 정비하고, 회칙대로 하게끔. 부회장이 와도 추천을 받아서 임원회의에서 괜찮다고 생각하는 사람을 [선출하도록]. 시스템적으로 만들어가는 과정이에요.

신촌은 약간 6개월 정도 시간이 걸려요. 10% 정도. 민주화되려면 지금 회장님 있는 동안에 그걸 다 만들어내야 해요. 시스템적으로. 지금 그런 과정에 있어요.

4_신촌상권살리기위원회 인터뷰

2015년 4월 신촌상권살리기위원회는 신촌 대중교통전용지구 사업에 반대하는 연쇄 집회를 개최했다. 신촌상권살리기위원회의 내부 운영 방식과 조직 구조는 분명히 알려지지 않았다. 다만 임천재 대표가 이전에 신촌번영회에서도 활동했지만, 내부 이견으로 탈퇴한 뒤 신촌상권살리기위원회 대표로 활동하고 있다. 신촌 대중교통전용지구 사업에 반대하는 의견을 듣기 위해, 2015년 7월 9일 임천재 대표가 운영하는 ‘Bar Fly’에서 인터뷰를 진행하였다.

1) 신촌 대중교통전용지구를 바라보는 인식 틀

임천재 대표의 인터뷰에서 가장 특이한 점은 신촌 지역을 둘러싼 갈등 구도에 대한 규정 방식이다. 그는 ‘연세대학교 중심의 권력 집단’과 ‘생존권이 박탈된 신촌 상인’의 대립구도로 전체 상황을 이해한다.

임천재 대표: 하지만 어느 순간부터, 대학의 세계화, 대학의 재정 건전화를 위해서, 옛날에 연세대학교 송자 총장이 국무총리까지 되었잖아요.

다른 수많은 대학도 어떤 그런 게 있었지만, 그 안에서 연세대학교는 이미 어떤 권력 위에 있죠. 총장 하다가 국무총리로 가고, 교수 하다가 장관으로 가요. 거기다 이제 법대와 언론대를 통해서, 수많은, 연대 출신만 해도 30여 명 이상의 국회의원이 지금 있어요. 자 연세대학교가, 그리고 박원순 시장님, 문석진 구청장님, 우상호 국회의원 그 두 분도 연대를 나오셨지만, 자신들 세대의 문화를 여기에 신촌에 다시 심으시려고 그래요. 하지만 뭔가 패러다임이 잘못되었어요. 왜냐, 나는 초등학교도 여기 나오고 이 일대에서 20년

이상 장사를 하고 있고, 동네를 바꿔보고자 신촌상인회 활동을 10년 가까이하고, 지금 내가 신촌을 사랑하는 사람의 대표, 신촌상권살리기 대표이지만, 왜, 정책입안자들이 신촌생태계를 잘 모르고 일방적으로 했어요.

당연한 거죠. 연대 출신의 구청장, 국회의원님, 도시공학과 교수님이 지금도 상생프로그램에 나서시는데, 자 이 사업을 추진하기 위해서 연대 신문방송, 영상홍보학과라고 하나요, 거기 내세우지, 건설과 관련되어 있는 아이들한테 설문조사 하지, 연대 출신의 수많은 팀들 이렇게 해서 이 부분에 대해서 자기들에게 좋게끔, 구미에 맞게끔 가감하지. 그분들은 그렇게 이야기했죠. 신촌 연세로를 이렇게 만들고 나서, 방문객도 많아지고 매출액도 더 뛰었다. 그 근거는 뭐로 하는지 알아요? 비씨카드 총액. 객관적으로 수가 늘었고, 매출액이 늘었대요. 그 자체가 사기인 것은, 연세대학교 학생이 딱 되면, 우리 비씨카드로 만들어집니다. 우리카드를 몇만 명이 있겠지, 여기저기서 굽겠지. 그리고 또 하나, 2014년도에는 세월호가 가라앉았어. 참 많은 경기가 안 좋았죠. 그전에는 13년도에는 데모하고, 6개월간 토목공사가 있었어. 이걸 그대로 비교하면 안 되는 거고, 그걸 그렇게 미화시키는 것은 이것을 강행하겠다는 거예요. 지역 경제, 상권이 죽든 말든. 연세대학교는 연세대학교로 통하는 길이니까 연세대학교가 지하철 2호선 역까지 자기들의 캠퍼스화하려는 사업이죠, 사실은 차 못 다니게 하면 이 지역은 죽든 말든. 그런데 자기네 재단은 부동산 투기하느라 송도 인천시에 1조 이상 빚이 졌다고 해서 신입생들을 강제적으로 보낸다. 그리고 연세대학교 안에는 백양로 프로젝트에 1,000억 원 가까이 들어서 거기 뭐 상업 시설도 대거 들어가고. 교수 라운지, 학생 라운지, 식당 가, 서점뿐만 아니라 많은 것들이 들어가겠죠. 왜, 1,000억 원이라 는 돈이 그냥 공짜냐. 그쵸? 그 패턴 안에서 모든 인허가를 [내준] 연대 출신의 구청장님은 문석진 구청장님이 처음이실 거야. 되시고

나서, 모든 인허가를 다 받아냈어요. 대규모 기숙사 알리지도 않고 알아서, 연세몰 사업. 거기다가 연대 앞에 연세로와 명물거리까지 365일 24시간 폐쇄하겠다는 것은 사실 말도 안 되죠.

‘연세대학교 중심의 권력 집단’과 ‘생존권이 박탈된 신촌 상인’의 대립구도를 정당화하는 논리는 다음과 같다. 첫째, 서울 서대문갑 우상호 국회의원과 문석진 서대문구청장 모두 연세대학교 출신이다. 임천재 대표는 이들을 언급할 때 ‘연대 출신’을 반복해서 강조한다. 둘째, 연세대 교수들이 자기 학교 출신 국회의원과 구청장을 지원하는 논리를 개발한다. 셋째, 연세대학교는 백양로 프로젝트와 세브란스 병원 상업화를 통해 신촌 상권을 위협한다. 결국 ‘연세대’라는 이름으로 뮤인 일종의 권력 집단이 신촌 지역을 자기 입맛대로 관리하면서 영세 상인들의 생존권을 위협한다는 논리가 성립한다. 박원순 서울시장 역시 그 권력 집단을 지원하는 세력의 하나로 간주된다.

이러한 인식 틀이 과연 합리적이고 사실에 부합하는지는 따로 검토해보아야겠지만, 갈등의 상대방을 ‘연세대’라는 이름으로 규정하는 방식은 상당히 흥미롭다. 만일 신촌 대중교통전용지구 사업에 반대하는 상인이라면 임천재 대표의 갈등 이해 방식에 고개를 끄덕일지 모른다. 더구나 그의 주장은 눈에 분명히 보이는 사실들도 포함하고 있다. 가장 대표적인 것이 세브란스 병원의 상업화다.

2) 세브란스 병원

세브란스 병원의 상업화를 근거로 임천재 대표는 자신의 주장을 구체적으로 설명한다.

임천재 대표: 세브란스 병원이 재벌에 쫓아가면, 밥장사고 뭐고 다 해먹으라고, 당신들은 의료사업에 집중하고, 연세대학교 재단은 교육사업에 집중하라. 그런데 연세대학교는 등록금을 다운시켜주

는 게 아니고 자기 땅만 개발하고, 연세대학교만 그런 게 아니죠. 지주회사 체계의 대학들이 수많은 로열티 받아먹고, 스펙쌓기하고. 교환 학생들, 어학당, 대학이 최고로 상업화되어있어요. 그 안에 연세대학교 재단이, 연세로가 자기를 대학으로 가는 길이라고 해서, 연대 출신의 부총장이 우리는 뭐 연세대학교 앞에 8차선인가요 큰 도로가 있어요. 지하로 택시고, 자가용이고 다 다닐 수 있게 하고, 주차장을 만들었다고 해서, 이 일대 100년 가까이 된 상권을 들어 올 수 있는 진입로도 막아버리고, 도로도 폐쇄하고, 병신을 만들어 서, 이 일대가 자영업자의 무덤이 되어 있는데, 이 목소리는 하나도 싣지 않아요. 아, 우리는 잘했다. 시민들의 보행권을 위해서. 그런데 참 웃기는 것은, 여기는 서대문구 관할 지역이고, 우리는 구청장을 뽑을 수 있는 투표권이 있는 사람들이고, 그 사람을 지지한 사람들도 많아요.

짜고 치는 것을 뒤집기 위해서는 우리도 뭔가 준비를 해야지. 무리 하다. 외국의 경우를 가지고 이야기하거나. 둉네 사람들 다 반대하는데, 시장님이 원해서, 구청장님이 원해서, 국회의원이 원해서, 정갑영 총장님이 원해서, 이걸 한 거라고 하면 억울하겠어, 억울하지 않겠어.

그는 서로 다른 사람들(국회의원, 구청장, 연세대학교 총장, 서울시장)과 구별되는 사실(백양로 프로젝트, 신촌 대중교통전용지구)을 ‘연세대’라는 이름으로 묶어 버리고 있으나 그 정당성을 충분히 설명하지 않는다. 하지만 그의 주장이 단순히 ‘허황된 이야기’ 혹은 ‘음모론’으로 취급되지 않는 것은 최소한의 사실을 포함하고 있기 때문이다. 예컨대, 세브란스 병원에 대규모 상업 시설이 들어서고 있다는 것은 분명한 사실이다. 그것이 신촌 상권 일부를 짐식할 것 역시 예상이 가능하다. 세브란스 병원과 신촌 상인의 관계는 대형 마트와 영세 자영업자의 갈등에 유비할 수 있는 것이다.

3) 신촌 대중교통전용지구 사업에 대한 요구 사항

처음 임천재 대표에게 부탁한 인터뷰 내용은 신촌 대중교통전용지구 사업에 관한 입장이었다. 하지만 인터뷰 시간의 대부분은 앞서 말한 신촌을 둘러싼 갈등 구조에 대한 이야기로 채워졌다. 신촌상권살리기위원회가 비판하는 직접적 대상은 거리정비사업이지만, 결국 겨냥하는 것은 ‘연세대 출신 집단의 독단적 행정’이기 때문이다.

임천재 대표: 나도 문석진 구청장님의 다른 정책은 다 지지해요. 하지만 이 연세로의 차 없는 거리 문화의 거리 확대 시행을 결사반대 하는 이유가, 구청장님께서는 이거 하시다가 정말로 문제가 많으면 서울시 예산 받아서 연세로 깔끔하게 정리하고, 정말 문제가 많으면 내가 구청장 권한, 서대문구 예산으로 차선 하나 더 만들어서 모든 차를 다니게 하겠다 약속까지 하셔서 이 사업이 진행된 거거든요. 그런데 부작용이 많은데, 상인들은 일단 지금 가만있어라. 나는 정책 예산 받았으니까, 서울 시장님, 이 사업을 추진하는 수 많은 도시 공학과 교수님들, 서울대이든 어디든, 서울연구원의 이 도시연구가들, 그분들은 이 문제의 심각성을 나중에 알게 되었죠.

5월에 전면 폐쇄를 하려고 했고, 네이버[에서] 없어져서, 제가 4월에 유플렉스 광장에서 100명, 150명 모여서 집회를 했어요. 신촌상권살리기 총궐기집회. ‘박원순 시장님, 문석진 구청장님, 우리 지역 주민들, 상인들, 지역 방문객들, 지역 직장인들 좀 살려주십시오.’ 에서부터 30개 이상 막 쌓어요. 일방적인 차 없는 거리는 연세로 도로 365일 24시간 폐쇄는 수많은 지역주민들과 상인들의 생존권과 재산권을 박살낸다. 우리의 생존권을 보장하라 부터 강하게 어필을 했었죠. 그것 때문에 사실 이 서울시 정책들이 뒤로 미루어졌어요. 제가 알리 없는 이야기를 한 것이 아니라, 알리 있는 이야기를 하고, 우리도 1,527명에 대한 사인들을 이만큼 갖고 있죠. 그리

고 정식으로 이걸 갖고 서울 시장님, 박원순 시장님 만나 주셔야지]. 왜, 보행자 천국을 만들기 위해서 서울시의 수많은 정책을 펴는데, 시범적으로 실시했는데 문제가 많거든. 하지만 서대문구청과 서울 시의 공무원들은 나름 미화시켰고. 그럼 총책임자는 서울 시장님, 문석진 서대문 구청장이시죠. 때로는 이해관계자인 당사자들의 요구를 받아들여서 사업 수정을 해줄 필요가 있어요. 그런데 그분들은 안 만나 주시고, 공무원들, 실무진들만 이야기하고, 다시금 '차 없는 거리가 확정된 게 아니다'라고 하시고. 원래는 작년에 지자체 선거가 있었죠? 작년 1월에 대중교통지구 시범 사업을 하고, 4월, 5월에 강행하려고 그랬어요. 그때 제가 강하게 어필을 했었지.

택시가 지나가야죠. 좀 멈추면 어때요. 상가밀집지역에 차 안 막히는 곳이 어딨어. 강남 막한다고 다 폐쇄해야 되겠네. 이태원, 홍대 다 폐쇄해야 되겠네. 그 발상 자체가 잘못되었어. 택시 다니고, 이 대부터 현대백화점 쪽으로 차량을 개방형으로 소통시켜주고, 다니게 해주고, 사방에서 진입로를 열어주되, 축제할 때는 막자 이거지. 왜, 대안 도로가 없기 때문에. 차선을 하나 만들려면 빌딩들을 매입해야 하고 돈이 얼마나 많이 들어가요. 그리고 이 사업을 추진하시는 분들도 너무 어거지지. 이미 연대 입장에서도 연세로로 통행 해서 인도가 넓어졌어. 예전보다 훨씬 쾌적해졌어. 그것으로 만족하셔야지. 여기서 어떤 축제고, 페스티벌이고 더 하겠다는 것은, 그럼 서대문구가 이벤트 회사인가, 서대문구청장님이 이벤트 회사 CEO인가. 아니 우리 세금 내고 있는 수많은 상인들, 지역주민들의 들어오는 길을 열어줘야지. 왜냐, 시선을 뺏어가는 것 또한 그분들은 상권도 페스티벌도 장점들도 잘 모르시고, 그럼 하면 되겠네? 좋다. 이거지. 내가 신촌 초등학교 나오고 20년 동안 장사하는 상인 이면서, 나름 대표성이 있는 사람. 우리 동네를 아주아주 사랑하는 사람들의 의견도 들어줘야지. 그리고 이미 그분들은 약속하셨지. 신촌 상권 살리겠다는 약속을 지켜주셔야지. 우리 상인들은 동의하

지 않은 것을 강제한 거야. 그분들의 이상인 거야. 해놓은 사업도 수정해야 하는 거야. 원점으로 돌아갈 수 있는 상황은 아니니까, 얘기하잖아요. 국회의원, 구청장님, 시장님은 명분을 얻으시고, 우리 동네 사람들은 실익을 얻으면 돼. 대중교통전용지구 예산으로 공사한 거니까 연세로에 택시 정류장 만들어주고, 이대부터 현대 [백화점] 쪽으로 차 다니게 해주고, 일련의 큰 축제, 봄, 여름, 가을, 겨울에 맞는 페스티벌 축제, 크게는 4~8번만 기획하면 돼. 나머지는 빈 공간에서 하면 돼. 나름 창천 문화공원이나, 연대 앞에, 안에 이미 500m 이상 되는 잔디구장이 만들어진다매. 문화공간을 거기에 만들어야지, 왜 신촌 교통의 동맥인 도로를 막아놓고, 말뚝 박아놓고, 거기서 이거저거 쇼를 하면 지역 사람들이 좋아 보이겠냐고.

취지는 좋았지만, 연세로를 너무 신성시하고, 그 사업에 절대 가치를 뒤집어 씌웠다 이거지. 이상이 너무 강하시다 이거야. 타협하시라 이거지. 이미 정비가 되어 있잖아요? 택시 정도는 넣어 달라.



[그림 2-6] 신촌 상권 살리기 총궐기대회 집회

신촌 상권 살리기 총궐기집회

날짜 : 4월 1일, 8일, 15일, 22일, 29일, (매주 수요일)

장소 : 현대백화점 유플렉스앞 광장(스타광장)

시간 : 오후 3시 ~ 오후 4시 30분

주최 : 신촌 상권 살리기 위원회 / 원룸 하숙집 연합회

박원순 시장님, 문석진 구청장님 우리 좀 살려주세요

신촌 상권 살리기 위원회 / 원룸 하숙집 연합회

신촌 상권 다 죽었다. 자영업자도 사람이다. 삼시세끼보장하라!!

신촌 상권 살리기 위원회 / 원룸 하숙집 연합회

차없는 거리는 도로를 폐쇄하여 지역주민들과 상인들의 생존권과 재산권을 박살낸다

신촌 상권 살리기 위원회 / 원룸 하숙집 연합회

서울시는 연세로를 더 이상 차없는 거리로 실험하지 말고! 지역주민들과 상인들에게 돌려달라!!

신촌 상권 살리기 위원회 / 원룸 하숙집 연합회

연대, 이대 대규모 기숙사 허용으로 원룸, 하숙집이 너무 어렵다. 인센티브를 달라!!

신촌 상권 살리기 위원회 / 원룸 하숙집 연합회

[그림 2-7] 신촌 상권 살리기 총궐기집회의 현수막

신촌상권 살리기 총궐기집회

날짜 : 4월 1일, 8일, 15일, 22일, 29일 (매주 수요일)

시간 : 오후 3시 ~ 오후 5시

장소 : 현대백화점 유플렉스 앞 광장(스타광장)

주최 : 신촌상권 살리기 위원회 / ~~원룸 하숙집 연합회~~

(신촌을 살리자는 나들을)

1. 박원순 시장님, 문석진 구청장님 우리좀 살려주세요.
2. 신촌상권 다 죽었다. 자영업자도 사람이다. 삼시세끼 보장하라.
3. 차없는 거리는 도로를 폐쇠하여 지역주민들과 상인들의 생존권과 재산권을 박살낸다.
4. 서울시는 연세로를 더 이상 차없는 거리로 실험하지 말고 지역주민들과 상인들에게 돌려달라.
5. 연세로 대중교통 지구에 버스와 택시의 통행을 허용하라.
6. 더 이상 힘없고 돈없는 영세한 자영업자와 소상공인들의 일자리를 빼앗지 마라.
7. 연세로는 지역 주민들과 상인들의 밥줄이고 생명줄이다. 더 이상 실험하지 마라.
8. 자 없는 거리 반대, 도로폐쇠 결사반대
9. 지금 상태로는 너무 힘들고 정말 못 살겠다. 왜 도로를 폐쇠하냐?
10. 지금 신촌 상권 암울, 미래 신촌 상권 파산
11. 자동차가 혐오시설이냐? 왜 못마땅하냐?
12. 시도때도 없이 축제하냐? 한두번의 축제로 1년을 먹고 살수 있나?
13. 연세로를 원상복구하라.
14. 왜 100년 이상된 도로를 폐쇠하냐? 연세로를 지역 주민과 상인들에게 돌려달라.
15. 우리는 버스를 타고싶다. 병원 환자들은 택시를 타고싶다. 학생들도 택시티고싶다.
16. 서울시장은 각성하라. 서대문 구청장은 각성하라.
17. 연대.이대 기숙사 허용으로 원룸.하숙집에 인센티브를 달라.
18. 각종 규제를 풀고 현장에서 소통하며 문제를 풀어가자.
19. 왜 맞지않는 옷을 강제하고 지역 주민들과 상인들에게 잔인한 희생을 강요하냐?
20. 연세대는 송도로 보낸 신입생들을 신촌으로 돌려달라.
21. 신촌이 무엇이 문제냐? 왜 외부사람들이 모든 것을 결정하냐?
22. 정치인들은 연세로를 정치적 치적으로 홍보하지 마라. 우리들의 양보와 희생이었다.
23. 한평생 하숙생 뒷바라지 하며 살았는데 이제 남은 내 노년 누가 보장하라.
24. 이화여대 방향 명물거리 와 현대백화점 방향으로 차량을 소통시켜달라.
25. 신촌 연세로 차 없는 거리의 빛과 그림자 . 지금은 사업 수정이 필요하다.
26. 모두가 동참하고 격려하고 협동해서 신촌상권이 경제 문화가 활성화되도록 노력하세요... 힘을 모으세... 함께 하세...!!!

[그림 2-8] 신촌 상권 살리기 총궐기집회 관련 문서

주: 임천재 대표 제공

대화 주제를 신촌 대중교통전용지구 사업으로 한정하면, 임천재 대표의 요구는 매우 간단하다. 택시와 차량의 부분적 통행을 허용해달라는 것이다. 신촌상권살리기위원회가 집회에서 보여준 모습에 비하면 실제 요구는 상당히 ‘소박하다’고 말할 수 있다. 이런 ‘과격한 구호’와 ‘소박한 요구’ 사이의 불균형은, 반발의 근본적 대상이 거리정비사업이 아니라 앞서 말한 ‘연세대 권력 집단’이라는 사실에서 발생한다. 결국, 갈등의 원인은 신촌 대중교통 전용지구 자체가 아니라, 그것을 추진하고 있는 집단에 대한 반발이라 할 수 있다. 물론 여기서의 ‘추진 집단’은 임천재 대표 본인의 인식 틀에 의해 구성된 것이다.

4) 연세대학교와 종교 재단

다른 특이한 점은 종교 재단에 대한 언급이다. 주류를 판매하는 상인 입장에서 ‘유흥 문화’를 배제하려는 종교 재단과 대립하는 것은 당연하다. 임천재 대표는 그것을 다시 ‘연세 대’라는 집단의 한 부분으로 포괄한다. 이제 상인의 생존권을 위협하는 거대 집단(연세대학교-지방정부-정당-종교재단)의 구성이 완성된다.

임천재 대표: 신촌만 해도, 연대, 이대, 서강대 다 종교 재단이야.
 기독교 재단, 감리교 재단, 천주교 재단. 그리고 정치적으로, 종교
 적으로 엄청난 파워를 갖고 있는데, 그분들은 신촌이 신성한 땅이
 길 원하는 거지. 그들은 이 신촌에 유흥문화, 술 먹고 노는 문화,
 젊은이들의 아지트 문화, 다 싫은 거지. 왜, 외래문화를 처음 받아
 들었던 땅이야. 그런 의식도 있으신 거예요. 우리 총장님이나 재단
 에 계신 분들은. 때로는 이 일대가 젊은이들의 문화를 생각한다고
 하면, 건전한 밤의 문화도 중요한 거야. 때로는 수많은 젊은이들이
 언제 얘기하고, 대화하고 논쟁해, 밤에 하는 거야. 공부하고 나와
 서 때로는 술 한잔 마시고, 예전에는 신촌 바닥에서 엄청나게 학생
 운동 하고, 이 반항의 정치, 기득권에 대항할 수 있는 근성이 있어
 야 돼. 신촌이 그런 중요한 역할을 했던 거지.

내가 말은 이렇게 쉽게 나오겠지만, 왜 그랬을까, 종교 재단들이 문제였구나. 지금 정치적으로 도시 인구 70%가 교회 다녀요. 장로님들이 아니고서는 표가 안 나와요. 우리 구청장님 장로님이셔. 그럼 교회를 기반으로 이루어져. 설령 정책이 잘못되었어도, 교회에서 묻어. 창천감리교회는 우리 이희호 여사님이 계시는 성지 같은 곳 이야. 이쪽에서도 문제가 많은데도. 이런 것이 정치인들의 침묵과. 침묵은 또 어떻게 보면 방임인 것일 수도 있는 거야.

5) 신촌번영회에서의 활동 경험

임천재 대표는 신촌상권살리기위원회 이전에도 꾸준히 상인 모임에 참여해왔다. 본인은 그 과정을 다음과 같이 술회한다.

임천재 대표: 신촌번영회도 만들고, 그 이전에 신촌상인연합회도 같이 했고, 신촌번영회만들기 이전에 신촌상권살리기위원회를 내가 만들었지. 그런데 이제 동네 어르신들이 임천재를 아니까 임천재를 핸들링하기 힘들어서 그랬는지, 동네 형, 문학이 형하고 같이 하라고 하다가. 그런데 색깔이 분명히 있지. 형님, 나는 이 부분은 명확하게 하고 싶다. 내 목소리 무조건 낼 거다. 내가 악역을 하고, 형은 화장이니까 좋은 역할을 하기로 했어. 처음 만들었던 사람이지 나는. 내가 150명 가까이 회원 끌고 들어가고.

6) 상권 활성화와 지역 개발을 위한 장기 계획

신촌상권살리기위원회의 모든 요구는 하나의 목표로 수렴된다. 조직 명칭에도 드러나 있듯, 목표는 ‘신촌 상권 활성화’이다. 그렇다면 임천재 대표가 생각하는 상권 활성화 방법은 무엇인가? 신촌 대중교통전용지구 해제라는 단기적 요구가 아닌, 신촌 지역의 발전을

위한 장기적 계획을 물었다.

임천재 대표: 아주 쉬워요. 자, 지금 서울시까지 개입되어있기 때문에, 상업지구와 준주거지역의 구분이 난잡하게 되어있어. 이거 현실에 맞게 수정을 해주셔야 돼요. 상업지역을, 해줄 건 좀 풀어주고, 규제를 좀 풀어달라는 얘기지. 그러면 지가가 상승하면서 외부에서 돈이 좀 들어올 거야. 큰 건물들이 서면 자체적으로 주차장도 확보되고, 때로는 금융가도 들어올 수 있는 거예요. 자, 약간의 규제들, 그동안 연대가 주축이 돼서 초등학교를 끼고 규제를 너무 심하게 했어. 서부교육청이 이대 대신초등학교 있는 쪽에 있어. 자 창천동에는 대신초등학교와 이대부속초등학교와 창서초등학교가 있어. 이걸 끼고 너무 억압했어. 이걸 좀 풀어야 돼. 그리고 또 하나는 진입로 문제, 주차장 문제, 업종 규제 완화 문제. 자, 옛날에, 자 그러면 우리가 알아서 우리 밥그릇이니까 열심히 하게 되어 있는 거야. 관이 일방적으로 유도한다고 해서 되는 것이 아니라, 만약 규제를 어느 정도 풀어줘. 그리고 당신들이 정말 주차장 문제가 시급하다고 하면 일정 부분, 뭐야 노상 주차장도 좀 허용을 해주고 진입로를 확보해주고 발레 파킹 시스템까지 해줘. 그럼 바로 그냥 뜨는 거지. 왜, 압구정이, 청담이 전체가 초토화됐을까? 일방통행로 없애고 차 설 수 있는 공간 다 없애서 그런 거야. 가로수 길은 왜 빼어? 어 거기는 들어오자마자 차를 양쪽에다 대고 주차장에 넣어주거든. 바로 뜨는 거야, 아주 쉬워. 자 우리가 쇼핑몰들, 배화점이나 할인마트에 주차장 없으면 가, 안가? 안가. 아주 쉬워 주차장 문제야. 진입로와. 근데 주차장이 있어, 근데 들어올 길이 있어야지. 길을 뻥뻥뻥 돌려놨어. 그래서 이건 아닌 거야. 왜? 큰길은 큰길대로 뚫려있어야지. 단, 1년에 몇 번 막아줄 땐 막아줘 도 괜찮아. 왜? 그게 개방형 광장인 거지.

요컨대, 모든 문제는 ‘차량 통행’으로 수렴한다. 상권 활성화를 위한 장기 계획 역시 자유로운 차량 통행이다. 청담동 거리가 몰락한 이유는 차량 통행이 불편해서고, 가로수 길이 활성화된 이유는 차량 주차가 편리해서다. 결국, 신촌에 필요한 것은 주차장과 진입로 확보로 이를 위해서는 규제가 완화되어야 한다. 사실상 지역 발전을 위한 장기적 계획은 따로 없고, 대중교통전용지구 해제가 상권 살리기를 위한 최선의 대안이라는 말이다.

임천재 대표의 주장 전체를 요약하면 다음과 같다.

- ① 연세대학교를 중심으로 형성된 힘 있는 집단이 자신의 입맛대로 신촌을 바꾸고 있다.
- ② 이로 인해 차량 통행이 원활하지 않아 신촌 상권이 죽어가고 있다.
- ③ 상권 활성화를 위한 장기적 계획은 차량 통행을 자유롭게 허용해주는 것이다.

5_서울환경운동연합 인터뷰

2011년 서울시장 보궐선거에서 서울환경운동연합(이하 서울환경연합)은 대기오염을 완화하기 위해 대중교통전용지구를 시범적으로 시행할 것을 당시 박원순 시장 후보에게 제안했다. 그리고 박원순 후보의 시장 당선 이후 대중교통전용지구 사업이 논의되던 시기에 이세걸 서울환경연합 사무총장이 ‘신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회’에 참가했다.

이세걸 사무총장은 개인적인 사정으로 인터뷰에 응하지 않았고 2015년 1월부터 ‘신촌 대중교통전용지구 발전방향 TF’에 참여하고 있는 권오수 기후에너지 팀장(이하 권오수 팀장)을 인터뷰했다. 기후에너지 팀은 기후 변화와 대기오염 및 교통정책과 관련한 업무를 담당하고 있다. 권오수 팀장은 해당 사업이 추진되는 과정에는 참여하지 않았으므로 현재의 갈등조정 과정을 중심으로 서술하였다.

1) 신촌 대중교통전용지구사업에 대한 서울환경연합의 목표와 활동

권오수 팀장은 서울환경연합이 당시 박원순 시장후보에게 ‘대중교통전용지구 시범 선정’을 제안한 이유에 대해 다음과 같이 설명한다.

권오수 팀장: 저희가 꾸준히 교통수요관리를 [해야 한다고] 얘기했던 거고. 그중에 하나가, 대안 중에 하나가 이제 대중교통전용지구인 거고. 그리고 이제 박원순 시장이 [우리가 제안한 대안을 공약으로] 다행히 받아들인 거고. 본인은 브라질 쿠리치바에 가서 영감을 얻었다고 하시던데… 저희가 꾸준히 얘기했던 거고요.

이다솔: 언제부터 혹시 이야기하신 건가요?

권오수 팀장: 저희는 자료 보니까 2008년, 2009년 때부터 계속 얘
기했던 거고요.

지금도 서울환경연합은 ‘대기오염을 줄이기 위한 교통 수요 관리’를 최우선 목표로 ‘신촌 대중교통전용지구 발전방향 TF’에 참여하고 있다. 이러한 목표에 따라 서울환경연합은 현 대중교통전용지구를 궁극적으로는 보행자 전용지구로 만드는 것을 구상하고 있다. 이에 대해 권오수 팀장은 다음과 같이 설명한다.

권오수 팀장: 가장 근본은 저희가 뭐 계속 서울시 교통문제에 대해 서 계속 주장해왔듯이 [서울시가] 이제 수요 관리를 해야 할 때가 많이 지났죠. 수요관리는 이제 차가 못 나오게 하는 게 맞는 거고… 그러기 위해서는 많은 방법이 있는데… 뭐 혼잡통행료를 높인다든지, 혼잡통행료 구간을 넓힌다든지, 교통유발분담금을 높인다든지 하는 방법들이 있는데… 결국은 뉴욕 같은 경우는 도로 다이어트 사업을 해 가지고 성공을 했거든요. 워낙 거기도 교통체증이 심하니까 말 그대로 도로를 줄였어요. 그러니까 시민들이 차를 가지고 나올 유인을 없애 버린거죠. 차가 운행할 도로 자체가 없으니까…

이다솔: 그러면 주로 대중교통을 이용하겠네요.

권오수 팀장: 그렇죠. 그게 맞는 방향이라고 저희는 계속 주장을 해왔던 거죠. 그래서 대중교통전용지구도 좋은데, 보다 좀 혁신적으로 보행자전용지구로 바뀌면은 그게 성공만 한다면은 굉장히 의미가 있는 사업이어서…

이다솔: 서울환경연합에서 보는 성공의 기준이 어떤 거죠? 어떻게 되었을 때 성공했다고 이야기할 수 있는 건가요?

권오수 팀장: 그 지역을 이제 대중교통도 못 들어가는 보행자전용 지구로 바꿔서… (서류 보여주며) 여기 보면 시에서는 그런 세부사업들이 있어요. 자전거스테이션 만들어서. 자전거로 왔다 갔다하게 한다. 우리나라[에] 아직 없으니까 뭐 외국 사례를 들 수밖에 없는데. 외국의 생태도시라고 일컬어지는 많은 도시를 보면 도심은 자전거로 다니는 데가 많거든요. 아시다시피… 뭐 차량진입을 못하게 하고. 그래서 그런 형태로 생태 도시적으로 보행자 위주로 되는 지역이 만들어진다고 해서 잘 운영된다고 하면은 이게 선구적인 사업 모델이 되는 것 아닌가… 그런 생각을 하는 거죠.

즉 서울환경연합은 단순히 지역 명소로서의 보행자전용지구가 아니라 ‘생태도시’ 형태의 보행자전용지구를 만드는 것을 장기적인 목표로 삼고 있는 것이다. 그러나 신촌번영회를 포함한 상인집단 대부분은 보행자전용지구를 시행하는 것에 반대한다. 이와 관련해 권오수 팀장은 다음과 같이 말했다.

권오수 팀장: (보행자전용지구를 설득하는 것은) 어렵죠. 그러니까 뭐 대중교통 전용지구 된 것 자체가 저희는 큰 성과고요. 이후에 보행자전용지구로 가는 것은 저희 목표이긴 한데, 거기까지 가기에는 이제 환경 사안을 떠난 것 같아요. 떠났다기보다 환경사업뿐만 아니라 모든 것에 다 연결이 되어 있어서. 환경적인 이슈로 가지고 몰고 나갈 수는 없을 것 같다는 생각이 드는 거죠. 말씀드렸듯이 뭐 도시재생 문제도 관련되고, 상인들의 상권 문제도 관련되고, 문화

계 그런 이해관계도 걸려있어서. 뭐 하나 조그만 사회가 형성되는 거니까. 환경 사안을 좀 넘어서는 거죠.

보행자전용지구 조성과 같은 거리정비사업은 다양한 이해관계자가 얹혀 있어 환경적 가치만 고려할 수는 없다는 것이 권오수 팀장의 설명이다. 게다가 현재는 상인집단 대부분이 보행자전용지구 시행을 강하게 반대하고 있어 서울환경연합으로서는 관련 제안을 언급하기 어려운 상황이다. 결국, 현재 서울환경연합은 아래와 같은 설명처럼 주요한 이해관계자인 신촌번영회와의 접촉을 확대하고 신촌 대중교통전용지구에 대한 시민만족도 조사를 하는 정도로 사업에 참여하고 있다.

권오수 팀장: 뭐 만족도 이런 것 있죠. 그런 쪽으로 [설문]조사했는데 결국 궁극적인 목표는 이제 대중교통전용지구에서 이제 보행자전용지구로 넘어가는 게 [서울환경연합의] 목표이기 때문에 보행자전용지구로 이행하기 위해서는 동네가 문화적으로나 주거 환경적으로나 산업적으로 다 살아야 하거든요. 교통뿐만 아니라. 뭐 아시듯이 복합적인 요인들이 많아서. [신촌 대중교통전용지구 발전방향]TF도 뭐 다양한 부서가 들어있듯이. 교통만의 문제가 아니어 가지고. 뭐 이런 의식을 조사해야 하지 않을까?

권오수 팀장: 이제 그 [신촌 대중교통전용지구가 환경적인 문제만은 아니라는] 문제의식이 생겼으니까 뭐 저희도 상인번영회랑 접촉하는 이유도 뭐 그런 거죠. 정치적인 유대감을 쌓으려고 하는 거죠. 그래도 목표는 저희는 환경적인 측면에서 보행자전용지구 자체가 환경적으로 우수하다고 생각하고 있으니까 그것을 관철하는 방법을 강구를 하는 건데. 그러다 보면 그것도 다 정치잖아요. 다 정치

인데]. 그렇게 우리 편을 늘리는 과정인 거죠. 근데 거기가 아시다시피] 도[게] 복잡해요. 국회]의원들도 껴있고, 시의]원들도 많이 껴있고.

03

결론

- 1_갈등조정의 실제 양상은 도표로 표현할 수 없을 정도로 복잡하고 다층적이다
- 2_사업은 지방정부가 주도하고,民間 부분은 지방정부의 결정에 반응한다
- 3_상인조직과 지방정부는 ‘합리적 협의’를 위한 충분한 조건을 갖추고 있다
- 4_지역 시민사회의 부재, 특히 허약한 상인조직이 갈등조정의 결정적 장애물이다

03 | 결론

우리는 신촌 대중교통전용지구 사업 추진 과정에서 발생한 이해당사자 간 갈등의 양상과 갈등조정을 위한 협의 과정을 추적하기 위해 다양한 문헌 조사와 인터뷰를 진행했다. 인터뷰를 기반으로 한 연구 결과 신촌 대중교통전용지구 사업의 갈등관리에 대해 다음과 같은 결론에 도달하였다.

1_갈등조정의 실제 양상은 도표로 표현할 수 없을 정도로 복잡하고 다층적이다

1)

김상신 주무관과 이수진 팀장의 논문에 따르면, 서울시가 갈등관리를 위해 접촉한 민간 단위는 다음과 같다. 지역주민, 지역상인, 연세대학교, 연세대학교 총학생회, 현대백화점, 거리가게. 하지만 이들 외에도 신촌 거리정비사업의 성공적인 갈등관리를 위해 고려해야 할 집단의 종류는 많다(외부 방문객, 창천교회, 새정치민주연합, 새누리당, 상가 건물주, 원룸 임대업자 등). 이들은 개별 사안에서 다시 하위 집단으로 분열된다. 연세대학교는 대학 본부, 직원, 학생으로 나뉘며 이들은 서로 다른 의견을 가질 수 있다. 외부 방문객은 대중교통 이용자, 자가 차량 이용자, 보행자로 나뉜다.

[표 3-1] 신촌 대중교통전용지구에 연관된 이해당사자와 대표체

이해당사자	하위 분류	대표체
연세대학교	학교 본부 교직원 학생	대학본부 총학생회
지역상인	구역별(명물거리/먹자골목), 업종별, 부동산 소유 여부에 따라 구분됨	신촌번영회 신촌상권살리기위원회
창천교회	-	신촌기독교연합
외부 방문객	대중교통이용자 자가차량이용자 보행자	-
거리가게 상인	-	전국노점상총연합 민주노점상전국연합 서부지역연합회
지역주민	구역별, 부동산 소유 여부에 따라 구분됨	-
상가 건물주	신촌 거주자 신촌 비거주자	신촌번영회
시민단체	목적과 분야에 따라 다양함	서울환경연합 신촌민회
원룸임대업자 하숙업자	신촌 거주자 신촌 비거주자	원룸하숙집연합회
정당	새누리당 새정치민주연합 녹색당	-
현대백화점	-	-
한국전력	-	-

2)

서론에서 인용한 ‘주민공청회 결과보고’에는 이들 사이의 복잡한 갈등 양상이 거의 드러나지 않는다. 대중교통전용지구 사업에 찬성한 상인의 경우, ‘찬성 의견’이라는 결과만 알 수 있을 뿐, 그 배경은 분명치 않다. 예컨대, 신촌번영회 이문학 회장은 ‘관이 하는 일은 어차피 막지 못하니, 따낼 것을 최대한 따내는 것이 합리적’이라는 생각을 하고 있다. 이것을 단순히 찬성 의견에 포함하는 것은 의미가 없다. 구체적 협의 과정에서 중요한 것은 찬성 혹은 반대의 실제 원인이기 때문이다. 임천재 신촌상권살리기위원회 대표가 반대하는 것은 단순히 대중교통전용지구라는 개별 사업이 아니다. 그 사업을 ‘독단적으로 추진하고 있는 집단’에 대한 반발이 더 근본적이다. 지금의 행정 언어와 논리는 이해당사자들의 다양한 의견과 행동 방식을 파악하기 어렵다. ‘주민공청회 결과보고’ 이면에 존재하는 갈등의 실재를 파악해야 한다.

3) 인터뷰 소결

① 서대문구

- 서대문구와의 인터뷰는 해당 사업에 대한 합의가 짧은 기간 안에 이루어진 두 가지 배경을 보여준다. a. 일정 수준 이상의 조직력을 갖춘 상인단체(신촌번영회)가 존재했다. 신촌번영회가 상인집단 내부의 의견을 조율하는 역할을 했기 때문에, 서울시 및 서대문구는 상인집단과 원활하게 협의할 수 있었다. b. 연세로는 대중교통전용지구 시행에 유리한 조건을 지닌다. 첫째, 상인 집단 내부에 오랜 상권 침체를 극복하기 위한 변화가 필요하다는 공감대가 형성되었고 둘째, 상권 활성화를 위한 노력의 하나로 ‘차 없는 거리’를 시행해 성과를 확인한 경험이 있었다.

- 기초지방단체는 지역 이해관계자 간 갈등을 조정하는 데 중요한 역할을 한다. 해당 사업의 주요한 갈등은 거리상인, 서대문구, 상인 사이에 발생하였다. 연세로에 영업활동을 보장하라는 거리상인의 요구와 그것을 반대하는 상인 사이에서, 서대문구는 “정해진 개수

의 거리 기판대를 설치”하자는 절충안을 제안한다. 서대문구의 이러한 제안은, 거리상인의 생존권을 배제하지 않으면서도 상인들이 수용할만한 합리적 절충안을 적극적으로 모색한 것이라 평가받을 수 있다.

- 대중교통전용지구 개통 이후 상인들의 핵심 주장 중 하나는 “차량이 들어오기 좋은 환경을 만들어달라”는 것이다. 그들은 a. 주차공간 확충과 b. 일부 구간의 차량 통행 허용을 요구한다. 지방정부가 상권 활성화와 지역 발전을 위해 ‘차 없는 거리’ 같은 혁신적 대안을 모색하는 반면, 지역 혁신을 구상하기 위한 민간의 역량은 매우 허약하다. 지역상인은 지방정부의 혁신 사업이 충분한 성과에 도달하지 못하자, 다른 혁신적 대안을 모색하는 대신 과거로 회귀하려 한다. 조승현 ~~주민~~관의 인터뷰(p. 32)를 참고하면, 이는 신촌번영회를 포함한 상인집단이 혁신을 위한 위험을 부담하기에는 아직 역량이 부족한 단계이기 때문으로 보인다.

② 서울시

- 서울시는 신촌 대중교통전용지구 사업의 추진 기관으로서, 가장 주도적인 갈등조정자로서 역할을 수행했다.
- 서울시가 구성한 ‘신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회’는 상인이 아닌 지역 주민의 의견이 반영되기 힘든 구조였다. 상인과 주민의 대표체로 참여한 ‘신촌번영위원회’는 구성원 대부분이 상인이라는 점에서 주민 전체를 대표하기에는 한계를 지닌다. 그러나 서울시가 의도적으로 주민을 배제했다고 판단하기는 어렵다. 신촌번영회 정도의 규모와 조직력을 갖춘 주민단체는 사실상 존재하지 않았기 때문이다.
- ‘사업추진위원회’의 이러한 한계로, 갈등 조정 과정에서 일부 집단의 이해가 특별히 강조되는 문제가 발생하였다. 대중교통전용지구에 대한 상인의 불만과 달리, 보행자는 비교적 높은 만족도를 보인다(서울환경연합 설문조사, 각주 6번 참조). 그러나 보행자의 만족보다 상인의 불만에 더 큰 중요성이 부여된다. 상인 조직은 존재하지만, 보행자를 대변할 단체는 없기 때문이다. 이런 이유로 대중교통전용지구 사업은 주로 ‘상권 활성화’라는 목

적으로 흥보되었다(p.37 참조). 상인 조직 이외의 대표체가 마땅히 없는 상황에서, 상인 집단의 이해가 과대 대표되는 상황은 한동안 지속될 것으로 보인다.

- 서울시의 적극적 갈등 조정은 권위주의적 지방정부에서는 찾아볼 수 없는 것이다. 하지만 지역 주민이 주도적으로 신촌 대중교통전용지구 사업을 추진했다고 할 수는 없다. 사업을 주도한 것은 서울시이고, 이해관계자들은 서울시의 갈등 조정을 평소 원하던 민원 사항을 실현하는 계기로 삼았다. ‘신촌역 캐노피 설치’, ‘먹자골목 도로포장’, ‘연세대학교 앞 횡단보도 설치’, ‘서강대교에서 현대백화점 방향으로 좌회전 허가’ 따위가 대중교통전용지구 사업의 핵심에 관련된 것이라고 할 수는 없다.
- 대중교통전용지구 개통 이후, 지역상인 내에서 해당 사업 자체를 수정해야 한다는 주장에 힘이 실리기 시작했다. 일부 상인이 “차량이 들어오지 못해 매출이 떨어졌으니 다시 차량이 통행할 수 있게 해달라”고 요구하는 것이다. 그러나 김상신 주무관 인터뷰(p.47) 와 김치훈 주무관 인터뷰(p.52)에서 보듯 그 요구의 근거는 상당히 빈약한 수준이다. 사업에 대한 근본적인 문제가 제기되고 있지만, 충분하고 합당한 근거가 없는 상황에서 주민 주도의 논의는 여전히 어렵다.

③ 신촌번영회

- 신촌번영회는 대중교통전용지구 검토 당시, 체계적이고 민주적인 운영체계를 갖추지 못한 상태였다. 여기서 조직운영의 두 가지 한계가 비롯한다.
- 첫째, 신촌번영회는 공식 절차보다 회장 개인의 리더십에 의지해 내부 갈등을 조정하였다. 이문학 번영회장은 명물거리가 ‘걷고 싶은 거리’로 정비되었을 때, 주도적 역할을 함으로써 리더십을 구축하였다. 그의 리더십은 신촌번영회가 신촌 대중교통전용지구 사업을 추진하는 동력을 제공했지만, 리더십의 손상이 조직의 분열로 이어질 가능성도 무시할 수 없다. 실제로 대중교통전용지구 개통 이후 영업점에 따라 매출이 달라지며, 대중교통전용지구에 반대하는 ‘신촌상권살리기위원회’라는 별도의 상인 조직이 출범했다.
- 둘째, 신촌번영회는 ‘상권 활성화’를 위한 장기적 대안을 수립하기 어려웠다. ‘장기적 대

안’이란 상권 침체를 해결하기 위한 종합적이고 거시적인 대책을 말한다. 신촌번영회는 현실 진단을 위한 재정적, 조직적 역량을 확보하지 못했다. 그들이 요구했던 ‘신촌역 캐노피’, ‘대형 상징물’ 등이 상권 활성화에 얼마나 기여할 수 있을지도 의문이다. 각 요구가 상권활성화를 위한 장기적 대안 속에서 고려되지 못했기 때문이다.

- 신촌번영회는 과거 중앙버스전용차로 건설 과정에서 나타난 지방정부의 권위적이고 일방적인 사업추진 방식, 대구 중앙로 대중교통전용지구에 대한 대구 상인회와의 대화를 경험한 바 있었다. 신촌번영회는 위의 두 가지 경험을 바탕으로 대중교통전용지구 사업에 협조한다는 전략적 선택을 하였다. 신촌번영회의 전략이란 서울시가 제안한 논의 테이블과 협상 과정에 적극적으로 참여해 “얻을 것을 얻는다”라는 것이다. 만일 신촌번영회가 협조 대신 강력한 반대를 선택했다면, 서울시는 해당 사업을 강행했을까? 그 답은 분명치 않다. 그러나 권위주의적 지방정부를 경험한 신촌번영회가 ‘관이 하는 일은 막지 못한다’를 전략 판단의 전제로 삼는 것은 사실이다.
- 최근 신촌번영회는 혁신적인 변화를 시도하고 있다. 첫째, 의사 결정 체계를 민주적으로 정비함으로써 조직 역량을 강화하고 있다. 둘째, 대중교통전용지구를 상권 활성화의 계기로 활용하기 위한 계획을 수립하고 있다. 이를 위해 서대문구에 연세로 행사와 매출 증감의 관계를 파악할 자료와 지도 제작을 요구했다. 대중교통전용지구를 활용하려는 새로운 움직임이 일고 있는 것이다. 하지만 신촌번영회는 이 과정에서 서대문구와의 소통이 원활하지 않다고 느끼고 있다.

④ 신촌상권살리기위원회

- 임천재 대표의 인터뷰가 신촌 대중교통전용지구 사업을 반대하는 상인 전체를 대표할 수는 없다. 하지만 신촌상권살리기위원회가 가장 적극적인 반대 단체라는 점에서, 단체 대표의 주장은 반대 진영의 기본적 상황 인식과 논리를 담고 있다.
- 인터뷰에서 주목할 내용은 두 가지다. 첫째, 임천재 대표는 현 상황을 ‘연세대 출신 권력 집단이 신촌 상인의 생존권을 위협하는 것’으로 인식한다. 둘째, 상권 활성화를 위한 그의

요구는 모두 ‘차량 통행 허용’으로 수렴한다.

- 임천재 대표의 상황 인식은 갈등 조정을 위한 합리적 협의가 상당히 어렵다는 것을 보여 준다. 그는 서울시와 서대문구청의 근거와 자료를 비판하지만, 자신의 주장을 정당화할 논리와 자료를 충분히 제시하지는 못한다. 물론 민간 조직이 통계 자료를 이용해 자기주장을 합리화하기는 매우 어렵다. 그러한 자료 확보는 상당한 비용과 시간을 요구하기 때문이다. 결국, 갈등 조정을 위해 이해당사자들이 합의 가능한 조사 방법을 찾고, 지방정부는 그 방법을 이용해 1차 데이터를 제공해야 하며, 찬반 진영은 그 데이터를 바탕으로 합의점을 찾아 나가야 한다. 그러나 임천재 대표는 이런 식의 협의 절차 자체를 고려하지 않는다. 서울시와 서대문구청은 신촌상권살리기위원회와 대화하는 것이 상당히 어렵다고 호소하는데, 이런 어려움은 합의 가능한 논의의 출발점을 찾을 수 없어 발생한다. 합리성의 최소 기준을 충족시키지 못한 이해당사자가 존재할 경우, 합리적 갈등 조정은 매우 어려워질 수밖에 없다.
- 신촌상권살리기위원회는 소수 조직이다. 대중교통전용지구 반대 집회의 실질적 영향력 역시 크지 않다. 임천재 대표의 활동이 신촌 거리 정비 사업의 중요 변수가 되기는 어렵다. 그런데도 그의 주장이 중요한 의미를 지니고 있는 이유는, 신촌 상인이 일반적으로 가질 수 있는 가장 분명한 인식 논리 중 하나를 보여주기 때문이다. ‘우리 상인들’과 ‘연세대학교’를 대립시키고 차량통행 허용을 모든 문제의 해법으로 제시하는 단순명쾌함은 강력한 설득력을 지닌다. 지역 개발을 위한 협의 과정, 특히 정치적 토론에서 이런 설득 논리는 예상치 못한 영향력을 행사할 수 있다.

⑤ 서울환경운동연합

- 서울환경연합은 ‘생태적 가치’ 실현을 위한 혁신적 계획을 제안해왔다. 이들은 대중교통 전용지구 시범 운영을 서울시에 제안했고, 지금은 연세로를 생태도시로 만들기 위한 계획을 구상하고 있다.
- 그러나 생태주의적 계획을 둘러싸고 지역주민의 이해관계가 침해하게 충돌할 때, 서울

환경연합이 자기 요구를 관철하기 위해 할 수 있는 일은 많지 않다. 만약 요구의 대상이 정부라면 시민단체는 ‘정부의 공익적 역할’을 근거로 자신의 의견을 강력하게 주장할 수 있겠지만, 지역 이해관계자를 설득하기 위해서는 다른 근거가 필요하다. 게다가 지역 기반이 부족한 서울환경연합이 지역상인을 설득하는 것은 한계가 있다. 이것이 현재 신촌 대중교통전용지구 사업과 관련한 서울환경연합의 활동이 ‘설문조사’와 ‘신촌번영회와의 정치적 유대감을 쌓는 것’ 정도에 머무는 이유이다.

2_ 사업은 지방정부가 주도하고,民間 부분은 지방정부의 결정에 반응한다

1)

서울시와 서대문구청은 신촌 대중교통전용지구를 둘러싼 갈등에 적극적으로 대응하였다. 갈등조정 과정에 대한 평가는 이해당사자마다 다르지만, ‘지방정부의 사업구상 및 경과보고 → 이해당사자의 문제 제기 → 불만 해결’이라는 프로세스가 중단된 적은 없다. 서울시와 서대문구청은 상인조직과 접촉면을 유지하며 문제 해결을 위해 노력해왔다. 서울시 김상신 주무관이 이야기하듯, 공청회 등의 공식 절차는 갈등조정을 위한 최소 형식일 뿐, 실제 효과를 거두기는 어렵다. 지방정부는 적극적으로 ‘물밑 접촉’에 나서며 이해당사자의 요구에 대응했다. 이해당사자들 역시 자신의 요구를 전하기 위해 적극적으로 대화에 나섰다. 지방정부와 상인조직 모두 갈등조정을 위한 서로의 노력을 높게 평가하고 있다.

2)

지방정부와 이해당사자의 적극적인 노력이 있었으나 신촌 대중교통전용지구 사업이 지방정부 주도로 추진되었다는 사실을 부정하기는 어렵다. 서울시는 2012년 5월 해당 사업에 관한 설문 조사를 시행하였고, 7월 신촌 지구가 대중교통전용지구 시범 사업지로 선정된 후에 사업추진위원회를 구성해 공청회를 열었다. 이처럼 정부 정책 대부분은 ‘정부의 결정-시민 의견 수렴’이라는 절차를 거쳐 확정된다. 갈등조정 노력에 대한 평가는 ‘의견 수렴’을 얼마나 적극적으로 했느냐에 달려있다. 그렇지만 ‘정부의 결정-시민 의견 수렴’이라는 절차는 이미 정부 주도의 사업 추진을 전제하고 있다. 신촌 대중교통전용지구 사업을 애초에 구상하고 추진한 것은 서울시고,民間은 긍정 혹은 부정적으로 반응할 수 있을 뿐이다. 지역주민과 상인은 대중교통전용지구가 과연 필요한지, 필요하다면 무엇이 최선의 형태인지 고려하지 않으며, 그 사업이 자신에게 미칠 효과만을 따진다. 그것이 부정적 효과라면 ‘불만’을 제기한다. 결국, 이해당사자 간 협의가 계획의 장점을 발전시키기는 어렵고, 지방정부는 갈등조정 과정을 통해 사업의 부정적 효과를 최소화하는 데만 집중한다. 그렇

지만 정부 주도 사업의 이러한 한계는 지방정부의 ‘독단성’이나 지역상인의 ‘소극성’ 탓이 아니다. 오히려 ‘정부의 결정-민간의 반응’이라는 관계가 형성될 수밖에 없는 구조에 주목 해야 한다.

3_상인조직과 지방정부는 ‘합리적 협의’를 위한 충분한 조건을 갖추고 있다

1)

대중교통전용지구 사업 추진 과정과 서울시, 서대문구청, 신촌번영회 인터뷰를 살펴보면, 지방정부와 상인조직 모두 적극적인 대화 의지를 갖추고 있음을 알 수 있다. 거시적 관점에서는 신촌번영회의 문제 제기가 지방정부 결정에 대한 ‘반응’이라고 말할 수 있지만, 이 때 ‘반응’의 의미는 단순히 수동적 혹은 소극적 행위가 아니다. 신촌번영회는 지방정부의 결정을 민간이 뒤집을 수 없다는 ‘합리적 판단’을 가지고, 자신의 주장을 실현하기 위해 서대문구청과 서울시를 적극적으로 설득하였다.

2)

신촌 대중교통전용지구 사업의 첫 번째 성공 요인은 이해당사자의 ‘합리성’에 있다. 여기서 ‘합리성’이란 지역 상황에 대한 타당한 인식, 논리와 근거를 갖춘 자기주장, 토론을 통해 의견이 다른 상대방과 최소 합의점을 발견하는 능력 등으로 구성된다. 위의 인터뷰는 서울시, 서대문구청, 신촌번영회가 갈등조정을 위한 최소한의 합리성을 총족시키고 있음을 보여준다. 예컨대, 서울시와 신촌번영회 모두 신촌 지구 내에 주차장을 신설하기는 현실적으로 어렵다고 판단한다. 일단 상황 인식에서 공통점을 찾으면 협의를 위한 첫 단초를 끼울 수 있다. 서울시는 합리적 근거를 바탕으로 상인들이 제기한 문제의 대안을 마련하기 위해 노력한다. 신촌번영회는 지방정부와 협상 가능한 한계를 판단하고, 그 한계 내에서 상인들의 이익을 최대화하는 방안을 모색한다. 일단 이해당사자 사이에 ‘말이 통하면’, 갈등조정의 기본 조건이 마련된 것이다.

3)

대중교통전용지구를 반대하는 신촌상권살리기위원회와 지방정부의 갈등이 지속하는 이유는 합리적 협의가 매우 어렵기 때문이다. 임천재 대표와 지방정부는 상황 인식에서부터 커다란 이견을 보인다. 협의를 위한 첫 단계도 시작할 수 없는 것이다. 이렇게 이해당사자들의 상황 인식이 전혀 다른 경우 ‘객관적 판단’을 위한 공동 조사 방법을 찾아야 한다. 하지만 이마저도 각자가 자기주장의 합리적 근거를 가진 조건에서 가능하다. 신촌상권살리기위원회가 협의를 위한 최소한의 자기 근거를 제시하지 않는 한, 지방정부와 협의 테이블에 앉기는 상당히 어려울 것이다.

4_지역 시민사회의 부재, 특히 허약한 상인조직이 갈등조정의 결정적 장애물이다

1)

신촌 대중교통전용지구 사업의 이해당사자들은 합리적 협의를 위한 최소 조건을 총족시킨다. 지역 발전과 상권 활성화를 위한 논의에 적극적으로 나설 의지도 있다. 그렇다면 무엇 때문에 갈등조정은 ‘지방정부의 결정 → 이해당사자의 문제 제기 → 불만 해결’이라는 방식을 극복하지 못하는가? 왜 이해당사자 간 협의는 ‘정부의 결정’과 ‘민간의 반응’이라는 구조로 진행될 수밖에 없는가? 갈등조정의 이러한 한계를 규정하는 근본 요인은 허약한 지역 시민사회에 있다. 특히, 상인조직의 제한된 영향력이 가장 큰 장애물이다.

2)

대중교통전용지구 사업추진위원회에서 지역상인을 대표한 것은 신촌번영회였다. 하지만 이 단체는 사업 추진과 동시에 설립되었다. 과거에도 ‘걷고싶은거리위원회’와 ‘신촌상인연합회’가 존재했지만, 신촌 상인 전체를 대표하는 조직은 아니었다. 요컨대, 2012년 서울시와 서대문구청이 대중교통전용지구 사업을 검토할 당시, 사업 계획을 함께 논의할 대표성 있는 상인 단체는 존재하지 않았다. 신촌번영회 자체가 지방정부의 사업에 대응하기 위해 설립된 것이다. 신촌 대중교통전용지구 사업이 지방정부 주도로 추진된 것은 당연한 결과였다. 2015년 현재, 신촌번영회는 민주적 의사 결정 구조를 갖추고 안정적 재원 마련에 힘쓰는 등, 역량 강화를 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 그러나 신촌번영회가 신촌 상인의 실질적 대표체로 기능하기 위해서는 앞으로 상당한 시간이 필요할 것으로 보인다.

3)

‘협치’란 정부가 만든 선택 사항 중 하나를民間이 뽑는 것이 아니라, 가능한 선택 사항

자체를 민간과 정부가 함께 만들어가는 과정이다. 이를 위해 정부와 민간 모두 해당 사안에 대한 자기 계획을 세우고 있어야 한다. 계획 A와 계획 B가 존재할 때만 둘 사이의 합리적 협의가 가능하다. 시민사회가 허락하면, 이해 집단은 이익 추구를 위한 상황 인식을 할 수 없으며, 자기 계획도 수립할 수 없다. 일관된 정책 입장을 유지하기 위한 내부 논의도 불가능하다. 결국, 정부 주도의 사업에 최대한 반응하는 것 말고 다른 방법이 없다.

이로부터 다음 효과들이 발생한다. 첫째, 개별 상인은 상권 활성화를 위한 자기 계획이 없으므로, 정부 사업에서 발생할 자신의 이해득실만 따진다. 상인 간 논의를 보장할 체계적인 조직 토대가 없기 때문이다. 둘째, 상인이 자기 의견을 제안할 통로는 지방정부의 ‘의견 수렴’밖에 없으므로, 지방정부의 주도성은 더 강화된다. 셋째, 지역 개발과 상권 활성화를 위한 혁신은 지방정부에서 시작된다. 흔히 행정 조직은 관성적이고 민간 부문이 혁신적이라 생각하지만, 대중교통전용지구라는 혁신적 아이디어는 지방정부에서 먼저 검토되었다. 넷째, 지방정부가 시민의 참여를 위한 문을 열고 갈등조정을 위한 다양한 장치를 마련하더라도, 결국 ‘정부 주도의 시민 참여 사업’이라는 모순적인 양상으로 귀결되고 만다.

04

정책제언

04 | 정책제언

1) 갈등조정을 위한 이상적 협의 모델에 관한 사회적 논의를 시작해야 한다.

신촌 대중교통전용지구 사업의 성공은 ‘지방정부의 사업 추진 → 이해당사자의 문제 제기 → 불만 해결’이라는 갈등조정 절차가 원활히 작동한 결과다. 그러나 이것을 완전한 갈등조정 모델이라고 말할 수는 없다. 앞서 말했듯, 협의란 정부가 선택지를 결정하고 시민이 그 종 하나를 고르는 것이 아니라, 선택지 자체를 정부와 시민이 함께 구성하는 것이기 때문이다. 지방정부는 기존의 갈등조정 절차가 올바로 작동하도록 노력하는 한편, 민관 거버넌스 혹은 협치의 이상적 모델을 구축하기 위한 사회적 논의를 시작해야 한다.

샹젤리제 위원회(Comité Champs-Élysées)는 파리 샹젤리제 거리를 관리하는 비영리 기구다. 샹젤리제 거리에 자리 잡은 점포, 기업, 관계 기관 등 170개가 등록되어 있다. 현 회장은 Arena와 Go Sport에서 일했고, Virgin 대표를 지낸 기업가 장-노엘 라인아르트(Jean-Noël Reinhardt)다. 위원회는 1994년 프랑스 건축가 장-미셸 빌모트(Jean-Michel Wilmotte)에게 의뢰해 거리 리노베이션 사업을 완료했으며, 최근에는 프랑스 건축가 장-폴 비구에(Jean-Paul Viguier)와 함께 2025년 리노베이션 계획을 수립하고 있다(출처: <http://www.comite-champs-elysees.com/>, <http://www.lejdd.fr/JDD-Paris/Les-Champs-Elysees-en-2025-702036>).

민관 거버넌스의 이상적 모델을 위해 이러한 해외 사례를 참고할 수 있다. 파리 샹젤리제 거리는 샹젤리제 위원회라는 비정부 조직에서 거리 정비 사업 전반을 책임지고 수행한다. 하지만 정부 기구 대신 기업 조직이 거리 정비 사업을 추진한다는 사실이 중요한 것은 아니다. 오히려 정부와 이해당사자들이 둘러 앉아 거리에 관련한 모든 내용을 동등하게 논의할 수 있는 테이블이 존재한다는 것에 주목해야 한다. 민간 위원회가 거리 정비 사업을 주도한다고 해도 민주적 논의를 위한 합리적 토대가 마련되어 있지 않다면, 정부의 권위주의적 사업 추진보다 더 나쁜 결과로 이어질 수 있기 때문이다. 거리를 중심으로 지역 시민 사회가 튼튼히 형성되어 있고, 민간이든 지방정부든 민주적 리더십을 확보하고 있다면, 이해당사자 간 갈등 관리는 매우 원활하게 수행된다.

2) 지역 시민사회의 강화, 특히 합리적이고 영향력 있는 상인 단체가 필요하다.

신촌 지구 정비 사업 시 고려해야 할 핵심 이해당사자는 지역상인이다. 상업 지역 정비 사업에서 상인의 역할이 중요한 것은 당연하다. 대구 중앙로 대중교통전용지구 사업에서 볼 수 있듯, 상인을 배제한 사업은 성공할 수 없다. 그러나 지역상인과의 협의는 지방정부의 노력만으로 성공할 수 없다. 상인들이 자유롭게 토론하고 민주적으로 결정할 수 있는 논의의 장이 마련되지 않는다면, 지방정부는 협의의 대상 자체를 찾지 못할 것이다. 합리적인 상인 단체가 참여하는 지역 시민사회의 강화는 성공적 갈등조정의 가장 중요한 조건이다. 문제는 정부 정책으로 이러한 조건을 충족시킬 수 없다는 것이다. 정부가 주도하는 지역 시민사회 강화란 그 자체로 모순이다. 따라서 지방정부는 지역상인과 대화하려는 노력을 계속하는 한편, 상인들이 합리적이고 강력한 자치 조직을 만들 수 있는 인프라를 공급해야 한다. 이것은 지역 개발 사업과 별로도 추진되어야 할 종합적이고 장기적인 과제다.

참고문헌

- “연세로 점거” 노점상 철수, 공사 재개”, 「위키톤트리」, 2013. 10. 3.
- “2012년부터 계속되는 신촌 상인들의 상권 보호 움직임”, 「연세통」 65호, 2013. 3. 3.
- “노점상들, 연세로 점거하며 서대문구청과 대치”, 「참세상」, 2013. 9. 30.
- “노점상들은 지금 연세로 적응 중 - 스마트 로드숍의 도입과 상인들의 목소리”, 「연세춘추」, 2014. 11. 23.
- “서울 최초 ‘신촌 연세로 대중교통전용지구’ 개통”, 「머니워크」, 2014. 1. 6.
- “서울시민 10명 중 7명 신촌대중교통우선지구 ‘만족’”, 「뉴시스」, 2014. 8. 29.
- “시장님, 구청장님 우리 좀 살려주세요”, 「서대문사람들」, 2015. 4. 10.
- “신촌 상인들 ‘차 없는 거리, 원상 복구하라’”, 「뉴스1」, 2015. 4. 1
- “신촌 연세로, 올해 4월부터 ‘차 없는 거리’ 추진”, 「뉴스1」, 2014. 1. 18.
- “신촌번영회 ‘명물거리 쉼터 철거하라’”, 「중앙일보」, 2014. 12. 16.
- “신촌번영회 협동조합 출범, 책임과 권리 나눈다”, 「서대문사람들」, 2015. 5. 20.
- “신촌의 중심, 연세로를 둘러싼 갈등”, 「연세춘추」, 2013. 10. 12.
- “연세로 대중교통전용지구 노점은 ‘웃고’ 상인은 ‘벌벌’”, 「서대문사람들」, 2013. 10. 15.
- “제6대 제187회 제3차 재정건설위원회”, 2012. 6. 20., 「서대문구의회회의록」.
- “주말 신촌 연세로 ‘차 없는 거리’ 시행”, 「KBS뉴스」, 2014. 1. 18.
- 김상선·이수진, 2014, “걷고 즐기고 꿈꾸는 거리” 신촌 대중교통전용지구 조성”, 「대한도목학회지」, 제62권 제2호.
- 서부지역노점상연합회, 2013. 9. 27, “대중교통전용지구 반대 성명서”.
- 서울시 도시교통본부 교통정책과, 2013. 8. 1., “신촌 연세로 서울시 최초 ‘대중교통전용지구’로 지정”.
- 서울시 도시교통본부 교통정책과, 2014. 7. 28., “대중교통전용지구 6개월” 사고 줄고, 버스 이용시민 늘고”.
- 서울환경연합, 2014. 8. 29., “신촌연세로 대중교통전용지구 이용만족도 설문조사 발표”.
- 유영근·이상용, 2010, 「중앙로 대중교통전용지구 평가와 조기 정착화 방안」, 대구경북연구원.
- 이영수, 2015, “서울시 대중교통 거버넌스 평가”, 「2015 서울시정평가포럼」.

조인동 외, 2014, 「상생의 힘」 - 오해에서 출발해 이해를 거쳐 화해로 가는 길, 서울특별시.

Richard Bellamy, 2008, Citizenship: A Very Short Introduction, OUP Oxford.

<http://opengov.seoul.go.kr/public/> 서울 정보소통광장 홈페이지

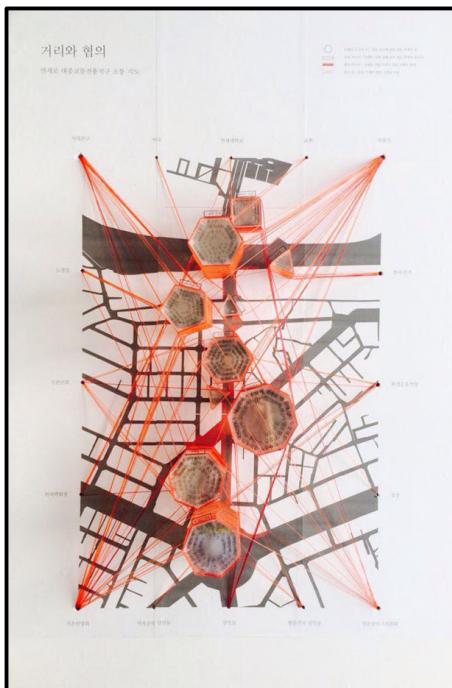
<http://tongblog.sdm.go.kr/> 서대문구청 공식블로그 “서대문에서 通하는 길”

<http://www.smc.seoul.kr/program/usmg/list.jsp?menuID=001005001004> 서울시의회 홈페이지

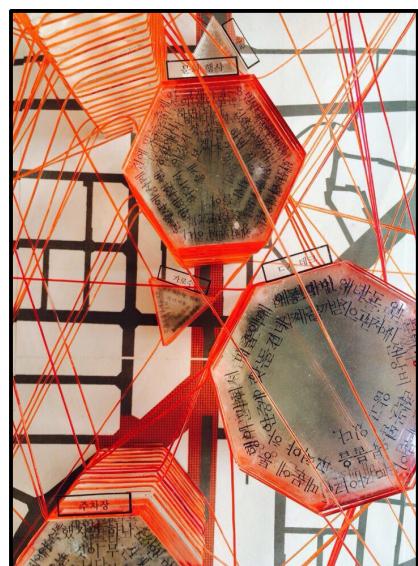
부록

“거리와 협의 - 신촌 대중교통전용지구 소통 지도”

- 작가: 김지현
- 2015년 정책박람회 ‘작은 연구 시민시장실’ 참가 전시작품
- “거리와 협의” 연구 과정에서 진행되었던 인터뷰 내용을 발언자와 갈등 항목별로 정리하여, 연세로 지도 위에 입체적으로 표현함.



[그림 1] 전시작품 사진



[그림 2] 전시작품 부분 확대 사진

작은연구 좋은서울 15-08

거리와 협의

- 신촌 대중교통전용지구 갈등조정 과정에 대한 연구 -

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 10월 9일

발행처 _ 서울연구원

비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.