

은평구 재개발 사업 개선책 마련: 서울 혁신파크 부지 재개발을 중심으로

심세아 · 홍주현

하나고등학교

Redevelopment Project in Eunpyeong-gu : Focusing on Seoul Innovation Park Site Redevelopment

Se-Ah Shim · Ju-Hyun Hong

Hana Academy Seoul

Abstract The redevelopment plan for Seoul Innovation Park has sparked significant controversy among the residents of Eunpyeong District. Eunpyeong is an economically disadvantaged area, and a large mixed-use cultural shopping mall, residential, and commercial complexes are set to be built on the Seoul Innovation Park site. Residents are concerned about the negative impact on existing businesses and the lack of consideration for their opinions. This study aims to propose a prompt solution to the redevelopment controversy through the issue of local autonomy between Seoul and Eunpyeong, using negotiation theory. To resolve the controversy, negotiation between Seoul and Eunpyeong based on the Fisher-Ury theory and the establishment of relevant ordinances is necessary, with a focus on building mutual trust and fully incorporating the residents' opinions. Specific solutions include: first, Seoul should respect Eunpyeong's autonomy and adjust the development plans through consultations with residents; second, public hearings or surveys should be conducted to actively gather the opinions of residents, ensuring that the development direction reflects the needs of the local business community and residents; and third, the integration of Seoul Innovation Park's functions with commercial facilities should propose a complex, sustainable development model that minimizes negative impacts from the redevelopment. These measures, based on negotiation theory, will help build cooperative relationships and address the concerns of all stakeholders.

Key words: Redevelopment, Negotiation theory, Fisher-Ury theory, Ordinance

1. 서론

은평구는 하나고등학교가 속해있는 지역으로, 대표적인 배드타운이라는 평가를 받는다. 지역 내 총생산 규모는 4조 6450억으로, 서울시 내에서 하위권에 속할 정도로 경제적으로 도태된 지역이다. 이런 은평구에서 서울혁신파크 부지 재개발이 논의되고 있다. ‘산업, 주거, 문화 융복합 도시’가 들어서고 그 융복합 도시에는 60층짜리 랜드마크 타워가 지어질 것이라고 언급되어 있다. 언론보도에 의하면 해당 부지에 대형 복합 문화 쇼핑몰과 주거 및 업무 복합 단지를 2030년까지 조성할 것이라고 밝혔다.

그러나 서울혁신파크 재개발에 대한 은평구민들의 반발이 거세다. 은평구민들은 은평구청에 지속적으로 민원을 제기했지만, 은평구청은 서울혁신파크 부지가 서울시 소유라는 이유로 개입할 수 없다는 입장만 계속해서 내놓고 있다. 은평구민들의 사정과 재래시장, 은평롯데몰과 같은 기존 상권들의 위축을 고려하지 않고 무차별적으로 제시하는 경제 부흥책은 은평구에 오히려 독이 되기 마련이다. 서울혁신파크는 2023년 12월 31일 폐지되었다. 하지만 관련 재개발 방안이 확정되지 않아 약 5개월가량 방치되고 있다. 의도가 없는 빈 건물 때문에 주민들은 큰 불편을 겪고 있어 신속한 재개발이 필요해보인다. 따라서 본 프로젝트에서는 은평구민의 요구를 절충한 방안을 모색하여 재개발 방향과 신속한 개발을 위한 재개발 촉진 방안을 제언한다.

서울혁신파크 재개발 대응 토론회에서는 서울시 땅이면 은평구 주민의 의사는 필요하지 않은지에 대한 토의가 이루어지고 대응책으로 은평구민과 서울 시민들이 직접 재개발 계획에 참여할 수 있도록 하는 조례 제정이 언급되었다. 따라서 서울시가 서울혁신파크 부지를 매입했다는 이유로 은평구청의 자치권이 침해되는 상황이 올바른지에 대한 논의가 필요하다. 또한, 은평구민이 재개발 계획에 직접 참여할 수 있도록 하는 조례 제정이 가능한지 연구하고, 가능하다면 조례 제정안을 작성한다.

2. 이론적 배경

2-1. 휘셔-유리 협상이론

서울시와 노조 및 시민단체의 협상을 이끌어내기 위해선 휘셔-유리 협상이론을 채택해야 한다. 배트나(BATNA)는 하버드 대학 휘셔&유리 교수에 의해 1981년 창안된 개념이다. 협상에 의한 거래가 존재하지 않은 상태에서 당사자가 선택할 수 있는 여러 대안 중 가장 선호하는 것을 말한다. 즉, 협상 없이 얻을 수 있는 최선의 결과를 의미한다. 협상의 결과가 배트나보다 가치가 적다면, 협상을 수행할 필요가 없다. 휘셔&유리 교수는 자신의 배트나를 확인하고 개선하려는 노력을 기울여야 함을 강조한다. 협상 전에 자신의 배트나를 정확하게 평가하지 않는다면 상대방에게 영향을 받을 위험이 있기 때문이다. 또한 조파(ZOPA)는 합의가능영역을 의미한다. 당사자간 협상이 가능하기 위해서는 합의가능 영역이 존재해야만 한다. 휘셔-유리 협상 이론에서는 강성입장협상과 연성입장협상, 그리고 원칙 협상을 나누어 설명하고 원칙협상이 이상적인 협상임을 나타낸다. 아래 표는 3가지 협상 유형을 구분한 것이다.

구분	강성입장협상	연성입장협상	원칙협상
상대방에 대한 인식	적대자(상대방 불신)	친구(상대 신뢰)	문제해결자(신뢰 여부와 관계없이 협상)
협상의 목적	승리	합의	현명한 합의
합의에 대한 인식	합의 대가로 일방적 양보 요구	합의를 위해 일방적 양보	상호이익을 얻는 방법 모색
관계	관계 담보로 양보 요구	관계 돈독히 하기 위해 양보	관계로부터 협상 분리
포지션의 변화	초기 입장 고수	입장 자주 바꿈	입장보다는 협상이익
협상자의 태도	상대와 협상이슈에 대해 강경한 태도	상대와 협상이슈에 대해 부드러운 태도	협상이슈에는 강경하나, 상대에는 부드러움
협상전략	위협과 압력	위협에 굴복	이성에 따를 뿐, 압력에 굴복하지 않음

강성 협상가는 협상 목적을 달성하기 위해 상대를 위협하고 압력을 가하는 것을 마다하지 않으며, Win-lose 협상전략을 주로 사용할 것이다. Win-lose 전략은 어느 한쪽이 이득을 취하면 다른 한쪽은 손해를 보는 상황이다. 반면 연성협상가는 위협에 쉽게 굴복하기에 수용협상전략을 자주 사용할 것이다.

2.2. 조례 제정 가능 사무 판단

지방자치단체는 자치 입법권을 가진다. 자치법규는 조례와 규칙으로 구분되며, 조례는 지방의회의 합의를 거쳐, 규칙은 지방자치단체장이 제정하는 법 형식이다. 그중 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 권리를 ‘조례제정권’이라고 한다.

조례는 ‘위임조례’와 ‘직권조례’로 구분할 수 있다. ‘위임조례’의 경우에는 위임의 범위를 벗어났

는지 여부가 주된 관심사이며, ‘직권조례’의 경우에는 해당 사항이 조례 제정 대상인지, 법률 적합성의 원칙에 어긋나지 않는지가 고려 대상이 된다. 이때 ‘위임’이란 법률에 규정된 행정기관장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다. 지방자치단체는 조례제정권을 ‘법령의 범위 안에서’ ‘그 사무에 관하여’ 조례를 제정할 수 있으며, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례의 경우에는 법률의 위임을 받아야 조례를 제정할 수 있다는 한계가 존재한다.

지방자치법 제13조(지방자치단체의 사무 범위)

① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치 단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치 단체의 사무를 예시하면 다음 각호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

(생략)

4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경 시설의 설치, 관리

가. 지역개발사업

나. 지방 토목, 건설사업의 시행

다. 도시, 군계획사업의 시행

지방자치법 제13조 제1항에 의하면 지방자치단체는 관할 구역의 ‘자치사무’와 ‘지방자치 단체에 속하는 사무’를 처리한다. 여기서 ‘자치사무’는 헌법 제117조 제1항에 규정된 ‘주민의 복리에 관한 사무의 처리와 재산의 관리’이고, ‘법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무’ 단체위임사무이다. 이때 자치사무는 조례 제정이 가능하며, 단체위임사무는 국가사무 중 법령에 의해 지방자치단체로 위임된 사무인 만큼, 위임 범위 내에서만 조례 제정이 가능하다. 또한 기관위임사무는 지방자치단체장이 국가기관의 지위에서 수행하는 사무로, 조례제정이 불가하다.

조례는 법률에 위배되지 않아야 한다. 조례 내용이 법률보다 권리를 더 심하게 제한한다면, 법률우위원칙에 위배되어 무효이지만, 조례 내용이 법률보다 권리를 확대한다면, 법률의 취지가 전국적 통일성을 요구하지 않는 선에서 조례가 유효할 수 있다. 본 연구에서 제정하려는 조례 내용은 법률보다 권리를 확대하고 은평구 내에서만 적용되기에 전국적 통일성을 요구하지 않아 유효한 조례로 적용할 수 있다. 또한 제정되는 조례는 조례 제정의 일반원칙(비례의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 적법절차의 원칙, 체계정당성의 원칙, 포괄위임 금지의 원칙), 그리고 조례 입안의 기본원칙(소관사무의 원칙, 법령의 범위내에서의 원칙, 법률유보의 원칙)을 따라야 할 것이다.

3. 연구 방법 및 절차

서울혁신파크의 현황을 보다 잘 알기 위해서는 사전 조사가 필요했다. 이를 위해 ‘서울혁신파크

재개발 대응 토론회’를 시청하여 문제점을 파악한 뒤 직접 답사했다.

서울시가 서울혁신파크 부지에 융복합도시를 만들겠다는 계획을 발표하자, 정의당, 진보당, 녹색당 등은 ‘묻지마, 혁신파크 개발 찬성’에 이의를 제기했다. 녹번역 은평구사회적경제허브센터에서 ‘서울혁신파크 재개발 대응 토론회’를 열고 사회혁신의 실험공간이 이렇게 사라져도 되는지, 은평구민 의사는 반영하지 않을 것인지 등에 대해 논의했다. 최승국 나우엔 대표는 혁신파크를 폐쇄하고 복합상업 공간으로 만드는 것은 바람직하지 않다는 입장을 밝혔다. 복합상업 공간이 들어온다면 재래시장, 롯데몰 등 서울 서북권 상권이 위축될 수 있기 때문이다. 혁신파크는 은평주민의 공론장과 휴식 공간으로 이용돼 왔고 혁신에 대한 가능성을 만들어 낸 공간이라는 점을 강조했다. 김병권 전 서울혁신센터 센터장은 혁신공간과 함께 복합공간이 만들어졌다면 두 시설 모두 존속 가능할 수 있었을 것이라는 견해를 밝혔다. 이날 토론회에 참석한 시민들은 혁신파크와 외부의 단절은 코로나의 영향이 컸으며 주민 참여를 증진해 주민들의 의견을 혁신파크 재구조화에 반영할 수 있는지에 관한 구체적인 이야기가 필요하다고 주장했다. 토론회에서 나온 우려할 점은 크게 4가지였다. 첫 번째는 서울혁신파크가 어떤 역할을 수행할지 조례에 담지 못한 채 시설운영만 진행함으로써 사회혁신에 대한 내용이 완전히 빠졌다는 것이었다. 두 번째는 자체 감사에서 반복적으로 지적된 문제들에 대해 변화를 일으켜 내지 못했고, 세 번째는 서울 혁신파크에 입주한 중간지원조직 문제가 곧 혁신파크 문제인 것처럼 비춰졌다는 것이다. 비즈니스로 잘 활용되지 않는다는 기존의 지적을 수용하지 않고 공공부지 용도를 바꾸지 않았다. 즉, 투자하지 않고 혁신할 수 있다고 생각하고 저투자한 것이 문제이다. 실제로 2, 3년간의 혁신 실험 이후 도약을 위한 서울시의 지원은 없었다. 네 번째는 공공성을 극대화하는 방식의 대안 마련이 필요하다는 점이다. 적극적인 혁신센터의 변화를 위한 구체적인 고민을 시작하고 공공 공간의 역할을 고민해야만 한다.

이를 바탕으로 서울혁신파크를 실제로 방문하였다. 평세무서나 카페 쓸과 같은 일부 가게를 제외한 대부분의 건물이 폐쇄되어 있었다. 서울혁신파크를 방문하기 전까지만 해도 서울혁신파크에 대한 문제는 오세훈 시장의 새로운 조감도로 인한 주변 상권의 약화밖에 없는 줄 알았는데, 방문한 결과 고용 승계와 관련된 문제가 주요 문제인 것을 확인할 수 있었다. 서울혁신파크를 돌아다니면서 ‘해고는 살인이다. 서울혁신파크 노동자 2년 고용보장 서울시가 책임지고 보장하라!’라는 플랜카드를 많이 볼 수 있었다. 혁신파크에서 고용 승계와 관련된 시위를 진행 중이던 민주노총 전국민주일반노동조합분을 만나 이야기를 나누었다. 당시에는 어떤 상황인지, 전혀 파악하지 못했기 때문에 현재 상황이 어떠한지를 중점적으로 여쭙았다.

노동조합분께서는 센터 직원 중 시설직은 68명 중에서 38명 정도, 사무직은 26명 중에서 3명 정도만 고용되었다고 나와 있다. 고용된 사람들마저도 원래 시급에서 최저 시급으로 낮아졌다고 밝혔다. 정치적 이슈가 엮인 것으로 보이며, 은평 세무서와 시설 관리 공단, 그리고 510호, 318호, 그리고 카페 ‘쓸’만이 남아있다고 말씀하셨다. 자세한 내용을 파악하기 위해 카페 ‘쓸’ 사장을 만나 이야기를 나누었다. 카페 ‘쓸’ 사장은 현재 상황에 대해 조금 더 자세히 설명했다. 정권이 바뀌면서 혁신 센터가 없어지고, 서울시에서는 상업 위주의 시설을 조성하겠다고 말하며 노동자들

을 다 내쫓았다고 밝혔다. 사장님께서서는 내쫓은 이유로 정권이 바뀌면서, 이전 정권에 대한 잔해를 모두 없애려는 목적으로 보인다고 하셨다. 현재 건물을 모두 철거하고 새로운 상권지로 만든다고 했음에도 건물을 철거하지 않았으며, 은평세무서와 은평구 시설관리공단만을 내버려둔 것으로 보아 위와 같이 추측할 수 있다고 말했다. 현재 카페 ‘썰’을 포함한 노동자분들은 시위와 서명운동을 실시하고 계셨다. 그러나, 저번에 5천 여명의 서명을 받아 서울시에 제출했지만, 서명 자체를 받아들이지 않았고 무조건 나가라는 통보만 받았다고 했다. 그러나 현재는 카페 ‘썰’도 영업을 종료한 상태다.



서울혁신파크 재개발은 서울시의 독단적인 행동이라는 정치적인 문제가 다소 존재하지만, 재개발이 진행 중인 과정에서 재개발을 당장 중지시키고 조치를 취할 수도 없는 노릇이다. 이에 따라, 재개발을 촉진하는 방법을 추진하되 시민의 의사를 최대한 반영할 수 있도록 하는 조례안을 모색할 것이다.

4. 연구 결과

4.1 재정비 촉진지구 선정

서울혁신파크의 재개발을 촉진하는 가장 최적의 방법은 재정비 촉진지구로 선정되는 것이다. 도시 및 주거환경정비법과 도시재정비 촉진을 위한 특별법을 바탕으로 진행된다. 재정비촉진지구로 지정되면, 해당 지역은 재정비 사업을 촉진할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 다양한 지원을 받을 수 있다. 특히, 토지 용도 변경, 구역 내 시설의 개발, 공공사업 우선 시행 등 다양한 혜택을 제공받을 수 있다. 뿐만 아니라 세금 혜택, 용적률 상향 등의 이점이 있기에 재정비 촉진 지구 선정이 재개발 촉진에 매우 중요할 것으로 보인다.

도시재정비 촉진을 위한 특별법 제2조의 제1항에 따르면, 재정비촉진지구로 선정되기 위해선 노후·불량 주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구(주거지형), 상업지역, 공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 지구(중심지형), 주요 역세권, 간선도로의 교차지 등 양호한 기반시설

을 갖추고 있어 대중교통 이용이 용이한 지역으로서 도심 내 소형주택의 공급 확대, 토지의 고도 이용과 건축물의 복합개발이 필요한 지구(고밀복합형) 중 하나에 해당해야 한다. 서울혁신파크의 부지는 60층 규모의 초고층 랜드마크 및 대규모 복합 쇼핑몰을 조성할 계획이므로 고밀복합형 재정비 촉진지구에 해당한다.

재정비 촉진지구로 선정되기 위해선 아래 사진과 같은 과정을 거쳐야 한다. 재정비 촉진지구 지정 신청은 주민공람, 지방의회 의정청취 후 가능한데, 여기서 문제가 되는 지점은 ‘주민공람’이다. 주민공람은 도시계획을 수립하거나 변경하는 데 필요한 절차로, 도시계획을 주관하는 국가나 지방자치단체에서 나라의 주인인 국민이나 시민에게 도시계획의 수립이나 변경에 관한 사항을 반드시 물어보고 일을 하겠다는 것이다. 이는 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제4조 제8항에 명시되어 있다. 본조에 따르면, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경의 경우에는 주민 공람을 거치지 않아도 되나, 서울혁신파크 재개발은 경미한 사항 변경이 아니기에 주민공람을 무조건 거쳐야 한다.

도시재정비촉진을 위한 특별법 제4조

③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 재정비촉진지구의 지정 또는 변경을 신청하려는 경우에는 주민설명회를 열고, 그 내용을 14일 이상 주민에게 공람하며, 지방의회의 의견을 들은 후 (이 경우 지방의회는 시장·군수·구청장이 재정비촉진지구의 지정 또는 변경 신청서를 통지한 날부터 60일 이내에 의견을 제시하여야 하며, 의견제시 없이 60일이 지난 때에는 이의가 없는 것으로 본다) 그 의견을 첨부하여 신청하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경을 신청하려는 경우에는 주민설명회, 주민 공람 및 지방의회의 의견 청취 절차를 거치지 아니할 수 있다.



그림 1 출처 : 남양주시청 누리집

하지만, 현재 서울혁신파크는 ‘근로자를 내쫓았다’는 점에서 많은 비판을 받고 있다. 서울혁신파크 입주주민들은 서울시에 서명을 제출했지만, 거부했다. 또한, 서울시는 서울혁신파크 용도지역 중 상향을 열어두고 공공기여는 최대 절반까지 완화하는 등 기업의 진입을 유도하는 정책을 내세웠다. 일부 주민과 시민단체는 서울혁신파크의 새로운 활용 계획이 공공성을 저버리고 기업 특혜에 집중되었다며 반대하는 목소리를 내고 있다.

서울시가 계속해서 강압적 태도를 유지할 경우, 합의는 이루어질 수 없을 것이다. 재개발 촉진지구로 선정되기 위해선 합의가 매우 중요한데, 합의를 이끌어내기 위해서는 서울시의 협상 전략을 마련해야 한다. 그 협상 전략은 휘서-유리 협상이론을 활용하는 것이 가장 적절하다고 보인다. 휘서-유리 협상에서 당사자 간 관계로부터 협상을 분리해 이익만을 따져 협상결과를 결정하기 때문이다. 현 서울혁신파크 사태는 당사자가 이미 강경한 태도를 모두 취했기에, 관계 개선은 너무 이상적인 생각이다. 현실적인 관점에서 보았을 때, 관계 개선보다는 이익을 따져 협상 결과를 결정하는 것이 더 타당하다고 생각된다. 따라서 현 상황을 휘서-유리 협상이론을 바탕으로 분석하고 어떤 전략을 내세워야 할지 협상전략을 내세울 것이다.

현재 서울혁신파크 사태는 서울시와 노조 및 시민단체가 모두 강성입장협상을 유지하고 있기 때문에 협상이 이루어지고 있지 않다. 서울시는 서울혁신파크의 용도지역 상향을 통해 기업 유치를 목표로 하고 있으며, 강북 지역의 부동산 가치 상승과 상업적 발전을 동시에 도모함으로써 장기적으로는 재선 성공까지도 목표로 삼고 있는 것으로 생각된다. 노조 및 시민단체는 서울혁신파크가 과도한 상업적 개발로 이어져 공공성이 침해될 수 있다고 우려한다. 또한 구체적인 개발 계획이 없는 상태에서 기존 입주민을 퇴거시킨 상황은 서울시의 독단적인 횡보라고 비판한다. 양측의 공통 관심사 모두 서울혁신파크의 지속 가능한 발전을 원하지만, 그 목표는 다르다. 서울시는 경제 발전이 목표이지만, 노조 및 시민단체는 공공성이 우선이다. 양측 모두 초기 입장만을 고수하며 상대방이 양보할 것을 요구하고 있다. 즉, 당사자 모두 강성입장을 보이고 있다는 뜻이다. 그래도 노조 및 시민단체는 서울시와 이야기를 나누려는 태도를 보이긴 했으나, 서울시는 그들의 서명운동을 포함한 모든 요구를 들어주려 하지 않았다. 서울시가 노조 및 시민단체보다 더 강한 강성입장을 고수하고 있음을 알 수 있다.

해당 협상이 성공적으로 이루어지기 위해서는 각각이 가진 배트나의 크기와 내용을 객관적으로 인지하고 있어야 한다. 양측 모두 배트나가 협상의 가치보다 작지만, 이를 인지하고 있는 것 같지는 않다. 특히 서울시는 자신의 배트나의 크기가 작음을 알고, 협상에 적극적으로 임해야 하는데, 계속해서 일관된 독단적 행동을 보이고 있다. 서울시를 포함하여 당사자 모두 적극적으로 협상에 임할 수 있도록 유도하기 위해선 양측의 배트나를 분석해야 한다. 서울시는 계속해서 독단적인 횡보를 보인다면 다음 선거에서 승리하지 못할 것이다. 현 서울시의회 의석 구성을 살펴보면 정원 112석 중 재적 111인, 그중 오세훈 시장이 소속된 정당인 국민의 힘이 75석, 더불어민주당이 36석을 차지한 상황이다. 2024년에 제22대 국회의원 선거에서 정권심판론의 우세로 더불어민주당이 압승한 결과가 발생했다. 이처럼 서울시가 계속해서 독단적으로 행동한다면 심판론이 다시 한번 우세하여 국민의힘 선거 결과는 참패할 것이다. 즉, 서울시의 배트나의 크기는 매우 작다.

노조 및 시민단체의 배트나의 크기도 서울시 못지않게 작다. 노조 및 시민단체가 서명 운동을 벌이고, 시위를 벌이더라도 서울시에서 하나도 수용하지 않겠다는 노선을 발표하면 그들의 시위는 무용지물이 되는 것이다. 노조 및 시민단체 또한 협상에 적극적으로 임할 필요가 있다.

서로의 배트나의 크기를 알게 된다면, 협상은 보다 수월해질 것이다. 협상은 조파를 통해 서로의 이해관계를 어떻게 조정해나갈지 고민해야 한다. 조파는 협상이 가능하고 양측이 수용할 수 있는 범위인데, 양측의 목적이 완전히 상충하는 현재 상황을 타파하기 위해선 쇼핑몰 등이 포함된 복합시설을 짓되, 공공시설이 들어올 수 있는 공간 또한 마련해야 한다. 서울시 구상에 따르면, 삼성동 코엑스와 맞먹는 50만 m^2 규모의 시설이 들어선다. 60층 높이의 건물과 여의도 더현대서울보다도 큰 대규모 복합문화쇼핑몰도 생긴다. 굉장히 큰 부지임으로, 일정 부분을, 공공성을 증진시킬 수 있는 공간으로 제공한다면, ‘지속 가능한 시설’로 자리매김할 것이다. 여기서 조파를 도출하려면 서울시는 공공기여 비율을 노조 및 시민단체와 협상하고, 주민들을 위한 재정착 지원 프로그램을 추가하여 상호 수용 가능한 협상 영역을 찾도록 노력해야 한다. 따라서 서울혁신파크의 개발 갈등을 해결하려면, 양측의 이해관계를 객관적으로 이해하고, 갈등을 해소할 방안을 마련해야 한다. 서울시가 강압적인 태도를 과거에 굴었다고 해서, 노조 및 시민단체가 격렬하게 반대 시위를 했다고 해서 적대 관계에 계속 매몰되어 있는 것이 아니라 협상이 중요함을 깨닫고 관계로부터 독립되어 이익만을 추구한 협상을 펼치는 것이 노조 및 시민사회, 그리고 서울시에도 유리할 것으로 보인다. Win-win 전략을 채택하는 것이 모두에게 이득이다.

4.2. 조례 제정

본 연구에서는 은평구민이 재개발 계획에 직접 참여할 수 있도록 하는 조례를 제정하고자 한다. 현재 서울혁신파크는 서울시가 직접 소유, 운영하고 관리하는 공공자산이다. 따라서 재개발의 최종 결정 권한이 서울시청과 그 관련 부서에 있기 때문에 은평구는 지역 행정 단위로서 직접적인 의사결정 권한이 제한된다. 본 사안은 지방자치법 제13조 제2항 4호, 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경 시설의 설치 관리 중, 가. 지역개발사업에 해당하기에 단체위임사무의 사무 성격을 띠고 있다고 해석할 수 있다. 또한 중앙정부로부터 권한을 위임받은 것이기 때문에 ‘위임조례’로 분류될 것이다. 위임조례 및 단체위임사무로 분류될 경우, 서울시가 중앙정부로부터 위임받은 국가사무를 처리하는 방식으로 운영된다. 은평구는 서울시의 하위 행정구역이기에 재개발 계획에 직접적인 권한을 가질 수 없다. 따라서 은평구는 재개발 방향에 직접적으로 개입하는 조례를 제정하기에는 한계가 있으나, 서울혁신파크 재개발에 은평구민의 입장을 반영하기 위해 은평구민의 의견 수렴 및 참여 절차를 명시하는 조례를 은평구 자체에서 제정하는 방법을 제시할 수 있다. 또한 수렴된 은평구민의 의사를 서울시와 협의하여 실질적인 반영이 가능하도록 해야 할 것이다.

조례는 제명, 본칙 및 부칙으로 구성된다. 제명은 조례안의 이름이며, 본칙은 조례의 내용을 구성한다. 부칙은 본 조례안의 구체적인 내용에 대한 부수 조항과 경과적 성격의 사항을 규정하는 부분이다. 조례안을 입안할 때는 목적, 정의, 기본원칙, 책무, 다른 조례와의 관계 등의 순서로 구성한다.

```

graph TD
    A[청구인 대표자] --> B[지방의회의장]
    B --> C[청구인 대표자]
    C --> D[청구인 대표자]
    D --> E[지방의회의장]
    E --> F[청구인 대표자]
    E --> G[지방의회의장]
    G --> H[심의]
    G --> I[수리 or 각하]
    G --> J[부의]

```

청구인 대표자 조례의 제정·개정·폐지 청구서 및 주민청구 조례안을 첨부하여 「주민청구조례 대표자증명서」 발급 신청

지방의회의장 「주민청구조례 대표자 증명서」 발급

청구인 대표자 서명요청권을 위임자 신고 및 서명요청기간 동안 자격 있는 주민을 대상으로 청구인명부에 서명 요청

시·도	6개월 이내	시·군·구	3개월 이내
-----	--------	-------	--------

청구인 대표자 기간 내 「청구인 서명부」를 지방의회의장에 제출

지방의회의장

- 청구인명부 열람 → 이의신청 접수·심사·결정 → 청구인명부 보정기간
- 심의 → 수리 or 각하 → 부의

다음은 직접 구상한 조례안이다.

제1조(목적)

제2조(정의)

이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "재개발 계획"이란 은평구 내 도시환경 개선을 위한 모든 도시정비사업 계획을 말한다.
2. "주민"이란 「지방자치법」 제16조에서 주민을 지방자치단체의 구역, 즉 은평구에 주소를 가진 개인 및 단체를 포함한다.
3. "의견 수렴"이란 재개발 계획에 관한 주민의 의사를 조사하고 반영하는 과정을 말한다.

제3조(기본 원칙)

1. 주민의 참여는 재개발 계획의 모든 단계에서 공정하고 투명하게 이루어져야 한다.
2. 주민 의견 수렴은 실질적으로 반영되도록 하며, 서울시와의 협의를 통해 이를 제도적으로 보장한다.
3. 주민의 권익 보호와 공동체의 지속 가능한 발전을 최우선으로 한다.

제4조(구청장의 책무)

1. 은평구청장은 재개발 계획과 관련하여 주민 의견을 적극적으로 수렴하고, 이를 서울시에 전달하여 계획에 반영되도록 노력하여야 한다.
2. 주민 의견을 수렴하기 위한 설명회, 공청회, 설문조사 등의 다양한 절차를 마련한다.
3. 수렴된 의견의 반영 여부와 그 과정을 주민들에게 공개한다.

제5조(의견 수렴 및 참여 절차)

1. 구청장은 재개발 계획 단계에서 주민 의견을 수렴하기 위한 설명회를 개최한다.
2. 주민 의견 수렴을 위해 다음의 절차를 거친다.
 - (1) 온라인 및 오프라인 설문조사 실시
 - (2) 구청 홈페이지 및 현장 공고를 통한 의견 수렴
 - (3) 주민대표위원회를 구성하여 의견 검토 및 협의
3. 구청장은 수렴된 의견을 바탕으로 서울시와 협의하여 실질적으로 반영되도록 한다.

제6조(다른 조례와의 관계)

서울시 조례 및 법령과 상충하지 않는 범위에서 이 조례를 우선 적용한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제시한 조례안은 은평구민의 권리 보호를 위해 시행하는 재개발 계획에 대한 은평구민의 의견 수렴은 조례의 목적과 비례하며, 의견 수렴 절차와 이를 반영하기 위한 구체적 절차가 명시되어 있으며, 상위 법령과 충돌되지 않는다. 따라서 본 조례안은 조례 제정의 일반원칙 (비례의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 적법절차의 원칙, 체계정당성의 원칙, 포괄위임 금지의 원칙) 및 조례 입안의 기본원칙 (소관사무의 원칙, 법령의 범위 내에서의 원칙, 법률유보 원칙)을 준수한다고 평가할 수 있다.

5. 결론 및 논의

은평구 배드타운을 개선하기 위해서는 서울혁신파크 부지에 대한 재개발이 시급하다. 재개발을 촉진하기 위한 방안으로는 재정비 촉진지구로 선정되는 것이며, 이는 주민공람 제도를 거쳐야 한다. 서울시와 노조 및 시민단체의 대립이 심각한 상황에서 주민공람을 성공적으로 이끌기 위해서는 휘셔-유리 협상 이론을 활용하여, 각자의 배트나를 객관적으로 인지하고 협상에 적극적으로 임해야 한다. 서울시의 서울혁신파크 재구성안에 기존의 서울혁신파크 기능을 수행할 수 있는 공공시설을 마련하는 것을 절충안으로 제언했다. Win-win 전략을 통한 상호이익 확보가 강경입장을 취하는 것보다 중요하다고 보인다. 다만, 정책 제언에 있어서 공공시설 비율을 어떻게 할지 등에 대해 보다 자세한 논의는 하지 못했다. 서울시는 노조 및 시민단체의 이야기를 들으려는 노력을 하지 않았으며, 협상의 기회가 한 번도 없었다. 양측 모두 강경한 태도를 취하고 있는 상황에서, 정책 방향성을 제시하는 것이 최선이라고 생각했다.

서울혁신파크 재개발 관련 사무는 지방자치법 제13조 2항의 4에 의해 중앙정부가 서울시에 권한을 위임한 단체위임사무에 속한다. 따라서 서울혁신파크 재개발의 계획과 이행에 대한 권한은 서울시에 있으며, 서울시의 하위행정구역인 은평구는 재개발 계획에 직접적으로 관여하기 어렵다. 하지만 서울혁신파크의 재개발로 막대한 영향을 받는 것은 은평구민이기에, 은평구민들의 의견을 수렴하기 위해서는 은평구 단위에서 의견 수렴 방법과 참여 절차를 명시한 조례를 제정해야 한다. 또한, 수렴된 의견을 서울시에 전달하여 실질적으로 주민들의 의사가 반영되도록 조례를 제정해야 할 것이다. 위 조례가 제정된다면, 은평구민들의 의사가 반영될 것이고 이를 통해 서울시와의 소통이 가능해진다. 하지만 본 조례 제정 프로젝트에는 명확한 한계가 존재한다. 조례 청구인의 자격은 다음과 같다. 만 18세 이상의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 지역 주민 혹은 외국인의 경우 영주 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 외국인등록표에 등록된 자이다. 하지만 연구자 본인의 경우 청구인의 자격 중 어느 부분도 해당하지 않기에 주민조례청구를 실시할 수 없어 실질적인 실행이 불가능했다. 위와 같은 상황을 보완한다면, 더 발전적인 연구 결과를 도출해 낼 수 있을 것이다.

참고문헌

Fisher, Ury & Patton(2011), Getting to Yes, Penguin Books

이삼수 & 임정민(2020), 재정비촉진지구 사업재추진 방안 연구, 한국토지주택공사 토지주택연구원

판례, 해석례, 의견제시 사례 등 검토를 통한 조례규정 가능 사무 판단기준 연구, 법제처(2013)