

서울 도심부의 역사문화자원 활용한 도시재생 활성화사업의 성과와 개선방향

민현석 오지연





서울 도심부의 역사문화자원 활용한 도시재생 활성화사업의 성과와 개선방향



연구책임

민현석 서울연구원 도시공간연구실 연구위원

연구진

오지연 서울연구원 도시공간연구실 연구원



서울 도심부 역사문화자원 활용한 도시재생사업 성과·개선방향 제시

9개 평가항목 중심으로 역사문화자원 활용한 도시재생사업 계획·추진현황 진단

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성공적인 추진을 위하여 현재 서울 도심부에서 시행되고 있는 도시재생 활성화사업을 대상으로 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성과와 개선방향을 진단하였다. 특히 서울 도심부에는 서울의 정체성을 형성하는 다양한 역사문화자원이 산재하여 있어 서울 도심부의 도시재생을 위해서는 이들 역사문화자원의 활용이 필연적이다.

관련계획 및 선행연구를 참고하여 9개 평가항목을 도출하고 서울 도심부의 도시재생 활성화사업을 중심으로 역사문화자원을 활용한 계획내용과 추진현황을 살펴보았다. 한편 도시재생 활성화사업에 참여하였던 서울시·자치구 담당공무원, 현장지원센터의 당담직원, 지역주민 등을 중심으로 관계자 심층인터뷰를 진행하였다. 문헌 및 현장조사, 관계자 인터뷰 등을 바탕으로 9개 평가항목을 중심으로 역사문화자원을 활용한 도시재생활성화사업의 성과와 개선방안을 도출하였다.

① 역사문화자원의 발굴·가치규명

서울 도심부는 과거 역사문화자원을 둘러싸고 크고 작은 공공갈등이 극심하게 발생되었던 장소이다. 따라서 공공사업에 대한 지역주민의 불신을 해소하는 일이 급선무였다. 지역개발과 직접적으로 관련이 있는 지역의 현안문제를 중심으로 접근하기보다는 지역주민 모두가 쉽게 공감대를 형성할 수 있는 지역의 역사적 정체성에 초점을 맞추었다. 지역주민과 함께 지역의 역사적 정체성을 발견하고 그 가치를 공유하는 과정을 통하여 지역주민의 공공사업에 대한 불신을 해소하고 이해와 동참을 유도할 수 있었다.

② 역사문화자원 활용한 도시재생사업의 주민홍보

다소 시간이 소요되더라도 지역주민을 직접 찾아가서 지역주민의 눈높이에서 공공사업의 취지와 내용을 설명하고 지역주민의 이해를 구하는 과정이 지속되면서 지역주민과의 신뢰가 쌓이고 점차 공공사업에 대한 인식도 바뀌었다. 이때 다양한 문화 프로그램은 자칫 경직될 수 있는 지역주민과의 대면 분위기를 부드럽게 만들어주는 수단이 되었다. 한편, 낯선 외부 전문가보다는 지역의 사정을 잘 알고 있는 지역주민을 통해서 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 홍보함으로써 지역주민의 사업에 대한 거부감을 낮추고 공감대를얻어낼 수 있었다.

③ 역사문화자원 활용한 도시재생사업의 주민교육

지역주민의 생활과는 직접적인 관계가 없는 주민교육 프로그램은 지역주민의 참여율이 현저히 낮았다. 이러한 이유로 도시재생에 대한 이론교육과 함께 집수리, 바리스타, 캘리그라피 등 일상생활에 직·간접적으로 필요한 문화·교육프로그램을 진행하였다. 문화·교육 프로그램을 통하여 그동안 도시재생 교육 프로그램에 관심이 없었던 지역주민의 참여를 높일 수 있었다. 또한 교류가 없었던 지역주민이 소통하고 지역의 재생에 협력할 수 있는 계기를 제공하였다.

④ 역사문화자원 활용한 시설개선·콘텐츠 육성사업

대부분의 시설개선사업이 공공에 의해서 일방적으로 추진되거나 주민의견이 의사결정과정에서 무시되는 경우가 발생하였다. 따라서 전문가와 행정이 사업의 공공성을 확보하기 위한 큰 방향을 제시하고 지역주민이워크숍을 통하여 구체적인 사업방안을 마련하는 하향식 접근방식과 상향식 접근방식을 혼합한 방식으로 시설개선사업을 추진하는 제도적 보완이 필요하였다. 한편 시설개선사업의 계획수립단계에서 자치구의 참여가배제됨으로써 사업의 시행 및 관리·운영의 책임이 있는 자치구가 시설개선사업을 추진하거나 사후 시설물을유지·관리하는 데 있어 사업의 일관성을 확보하기 어려운 문제점이 발생하였다. 따라서 계획수립단계에서부터 시설개선사업에 대하여 서울시가 자치구와 충분히 협의할 필요가 있다.

⑤ 역사문화자원 활용한 주민공모사업

주민공모사업은 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 직접적인 혜택을 받지 못한 지역주민과의 갈등을 해소하고 도시재생에 대한 지역주민의 관심과 참여를 높이는 데 큰 역할을 하였다. 또한 주민 스스로역사문화자원을 활용한 지역재생에 기여할 수 있는 다양한 활동을 기획·운영하면서 지역 일꾼으로서의 주민역량이 강화되었고 주민 간의 공동체의식 향상에도 많은 도움이 되었다. 그러나 행정절차가 복잡하고 예산사용에도 제약이 있어 지역주민 스스로 주민공모사업을 운영하기에는 여전히 어려움이 있는 것으로 나타났다.

⑥ 주민공동체 조직, 관련 프로그램 운영

지역에서 활동하고 있던 기존 주민조직을 최대한 활용하여 주민협의체를 구성하였다. 주민협의체를 중심으로 지역주민의 의견을 모으고 행정과 협의하여 사업의 내용을 조율하였다. 한편 주민협의체 활동의 효율성을 높이기 위하여 지역별 개별사안에 대해서는 직접적인 이해관계가 있는 지역주민을 중심으로 밀도 있는 협의 를 진행하였다.

⑦ 도시재생지원센터 등 민관협력기구 구성해 주민의견 수렴·공유

공공과 지역주민이 협력적 관계를 구축하기 위하여 현장에 민관협력기구를 마련하였다. 하지만 대상지역의 여건에 따라 민관협력기구를 다양한 형태로 설립·운영하였다. 총괄 및 분야별 코디네이터가 사업전반을 총괄 조정하는 일반적인 형태의 민관협력기구를 포함하여 복수의 전문적인 민관협력기구가 협력적 조직체계를 구축하기도 하였다. 한편 별도의 민관협력기구를 조직하는 대신 지역주민이 직접 공공과 소통하기도 하였다.

⑧ 도시재생사업으로 공공성 확보, 외발적·내발적 변화

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 통한 물리적 재생에 대해서는 여전히 많은 사업이 추진 중에 있어 가시적인 성과를 평가하기에는 다소 이른감이 있지만 지역주민을 중심으로 한 인적인 재생에는 분명한 성과가 있었다. 그동안 개발이슈 등에 대한 갈등으로 서로 반목하던 주민들이 역사문화자원을 활용한 도시재 생사업을 통하여 지역의 가치를 깨닫고 지역의 변화를 이끌어가면서 마음을 열고 화합할 수 있었다. 그리고 이를 바탕으로 지속가능한 지역재생의 동력이 될 수 있는 역량을 가진 주민들로 성장할 수 있었다.

⑨ 도시재생사업의 지속가능성 확보

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업으로 조성된 공공시설을 기반으로 지역주민이 지역의 재생을 지속적으로 이끌어갈 수 있도록 도시재생협동조합이 설립되었다. 하지만 거주민보다는 생업활동을 하는 생활인의 비율이 높은 지역에서 도시재생협동조합을 운영하기 위해서는 전문적인 기획과 운영이 필요한 실정이다. 한편 민간조직인 도시재생협동조합이 공공성을 담보한 지역재생을 지속적으로 추진하기에는 한계가 있다. 도시재생협동조합이 자립적인 수익구조를 확보하기 위해서는 지역의 상인들과 대립·경쟁할 수밖에 없는 상황이기 때문이다.

이와 더불어 지역의 사회적·문화적·경제적 여건에 따라 도시재생협동조합의 설립 이외에도 동단위의 커뮤니티 창구를 마련하고 주민센터와 협력하여 지역주민이 운영할 수 있는 소규모 사업을 기획하는 등 지역의 여건에 따라 다양한 형태의 지속가능성 확보방안을 모색할 필요가 있다.

설문조사 결과 바탕으로 사업 효과・만족도 향상 위해 우선 개선항목 도출

이번 연구에서는 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목을 중심으로 설문조사를 진행하고 그 결과를 바탕으로 통계분석을 실시하였다. 먼저 카노(Kano)모형을 통하여 해당 항목의 품질속성과 지역주민의 사업 만족도에 미치는 영향력을 살펴보았다. 또한 잠재적 고객만족지수(PCSI)를 바탕으로 해당 항목의 충족을 통한 지역주민의 사업 만족도 개선효과도 파악하였다. 카노분석과 함께 중요도-만족도분석(IPA)을 통하여 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과를 향상시키기 위하여 우선적으로 개선이 필요한 항목을 도출하였다.

이때 통계분석의 대상으로 활용한 9개 평가항목 가운데 재생사업의 만족도를 평가하는 항목인 "도시재생사업을 통한 공공성 확보 및 외발적·내발적 변화"는 통계분석에서 제외하였다. 이번 연구에서 사용한 카노분석이 서비스의 만족도를 분석하기 위하여 고안된 통계모델이기 때문에 재생사업의 만족도를 평가하는 항목을 통계 분석에서 제외하였다. 만족도 항목을 제외하는 대신 재생사업의 세부사업을 평가하는 항목인 "역사문화자원을 활용한 시설개선 및 콘텐츠 육성사업"은 시설개선사업과 콘텐츠 육성사업으로 항목을 분리하여 카노분석과 중요도-만족도 분석을 실시하였다. 역사문화자원을 활용하여 지역의 환경을 개선하는 시설개선사업과 지

역의 역사문화자원을 체험하고 그 문화적 가치를 찾아가는 콘텐츠 육성사업은 사업의 접근방식이나 파급효과 가 다르기 때문에 이번 연구에서는 항목을 분리하여 통계분석을 진행하였다.

설문조사는 서울 도심부의 도시재생 활성화사업에 참여한 경험이 있는 담당공무원, 지역전문가, 주민 등을 대상으로 실시하였다. 2019년 5월 21일부터 7월 8일까지 총 152명의 응답자가 참여한 설문자료 가운데 작성오류가 발생한 응답자료를 제외한 총 151건의 설문자료를 바탕으로 카노분석을 실시하였다. 한편 중요도-만족도 분석에서는 문항전체 또는 일부문항에서 작성오류가 발생한 3건의 응답오류를 제외한 총 149건의 설문자료를 분석에 사용하였다.

먼저 카노모형을 통하여 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목의 품질속성을 분류하였다. 분석결과, 9개 항목 모두 품질속성이 일원적 품질(O)로 분류되었다. 이는 해당 항목이 충족되면 도시재생 활성화사업에 대한 만족도가 높아지고 충족되지 못하면 만족도가 낮아지는 비례관계에 있음을 나타낸다.

카노분석에서 도출된 9개 항목에 대한 속성별 응답 수를 활용하여 항목별 고객만족계수(CS-Coefficient)를 측정하였다. 고객만족계수에는 만족계수(better-coefficient)와 불만족계수(worse-coefficient)가 있는데 이는 각각 만족도 상승과 하락에 미치는 항목별 영향력을 나타낸다. 만족계수 분석결과, 9개 항목 가운데 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(0.94)"가 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 만족도 향상에 미치는 영향력이 가장 높은 것으로 나타났다. 콘텐츠 육성(0.91), 시설개선사업(0.88), 지속가능성 확보(0.88)가 그 뒤를 이었다. 한편, 불만족계수는 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(-0.89)", 시설개선사업(-0.87), 콘텐츠 육성(-0.86), 지속가능성 확보(-0.82) 순으로 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 만족도 하락에 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

잠재적 고객만족지수(PCSI-index, Potential Customer Satisfaction Improvement Index)는 고객만족 계수와 현재의 만족위치(P)를 비교함으로써 만족계수까지의 개선범위를 제시하여주는 지수이다. 따라서 잠재적 고객만족지수가 높을수록 만족계수까지의 개선범위가 큰 것으로 이를 우선적으로 개선하였을 때 만족도의 개선효과도 크다. 잠재적 고객만족지수를 분석한 결과, 9개 항목 가운데 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(1.18)"가 가장 높게 나타났다. 이어 주민공모사업(1.06), 주민교육(1.02), 시설개선사업(1.02)의 순으로 나타났다.

[표 1] 사업별 속성 및 PCSI지수

	문항	Α	М	ı	0	R	Q	속성	만족 계수	불만족 계수	PCSI
	역사문화자원의 발굴 및 가치규명	12	5	20	113	0	1	0	0.83	-0.79	0.98
계획수립단계	사업홍보	15	5	14	116	0	1	0	0.87	-0.81	0.95
	주민교육	19	6	14	110	1	1	0	0.87	-0.78	1.02
	시설개선사업	7	6	12	125	0	1	0	0.88	-0.87	1.02
	콘텐츠 육성	10	3	11	127	0	0	0	0.91	-0.86	1.00
사업시행단계	주민공모사업	15	3	16	111	4	2	0	0.87	-0.79	1.06
	주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영	16	5	16	111	1	2	0	0.86	-0.78	0.98
	민관협력기구구성 등 주민의견수렴 및 공유	11	4	5	131	0	0	0	0.94	-0.89	1.18
자력재생단계	지속가능성 확보	11	3	15	119	2	1	0	0.88	-0.82	0.99

A: 매력적 품질요소(attractive quality)

M: 당연적 품질요소(must-be quality)

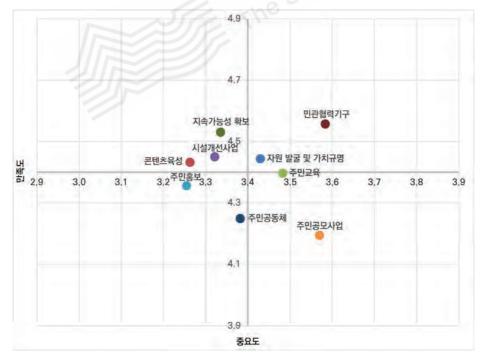
I: 무관심 품질요소(indifferent quality)

O: 일원적 품질요소(one-dimensional quality)

R: 역 품질요소(reverse quality)

Q: 응답모순

9개 항목을 중심으로 중요도-만족도 분석을 실시하였다. 분석결과, 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화 사업의 효과를 향상시키기 위하여 "지속가능성 확보", "시설개선사업", "콘텐츠 육성"에 대한 개선이 우선적 으로 요구되는 것으로 나타났다. 이들 항목의 경우 상대적 중요도는 높으나 만족도가 낮아 중요도-만족도 분석에서 단기개선영역으로 분류되었다. 한편 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유, 역사문화자원의 발굴 및 가치규명은 중요도와 만족도가 모두 높은 현행유지영역으로 분류되어 지속적으로 만족도의 우위를 유지할 필요가 있는 항목으로 분석되었다.



※ 총 응답설문: 152부 / 응답오류: 3부

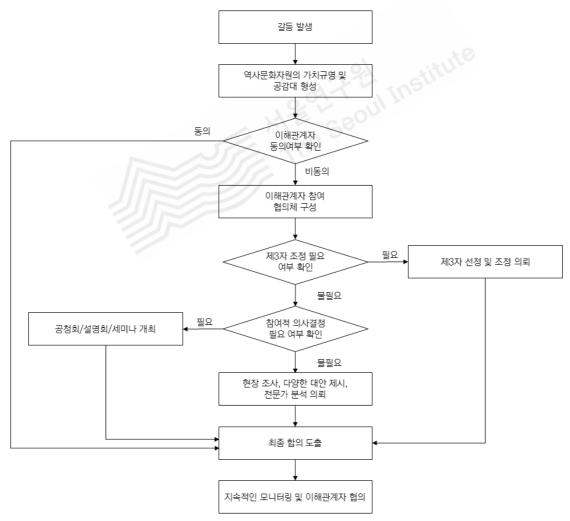
[그림 1] 중요도-만족도 분석(전체 응답자그룹)

도시재생사업 추진과정에서 발생하는 공공갈등 관리 프로세스 제안

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 추진과정에서 다양한 갈등주체 간의 공공갈등이 발생하였다. 공공기관 사이의 정책적 충돌로 공공갈등이 나타나기도 하였으며, 공공사업의 혜택을 획득하기 위하여 민간과 민간 사이의 갈등이 발생하기도 하였다. 그러나 대부분의 공공갈등은 공공사업으로 인한 재산권 침해, 영업중단·단축 등 직·간접적인 재산상의 손실로 인한 공공과 민간 사이의 갈등이었다.

한편 대부분의 공공갈등이 갈등주체 간의 대화와 협력을 통하여 해소되었다. 이때 갈등해소의 수단으로 전문 가 자문, 경제적 손실보상, 참여기회의 보장 등이 활용되기도 하였다. 한편 당사자인 지역주민 사이의 갈등해결이 어려운 경우에는 지역주민을 포함한 전문가, 행정이 함께 사회적 합의를 이루기 위한 세미나를 개최하고 이를 통하여 해결방안을 도출하였다.

이번 연구에서는 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 추진하는 과정에서 발생하였던 갈등사례를 바탕으로 역사문화자원을 활용한 도시재생사업에서의 공공갈등 관리 프로세스를 제안하였다.



[그림 2] 역사문화자원을 활용한 도시재생사업에서의 공공갈등 관리 프로세스(제안)

목차

01 연구개요	
1_연구의 배경 및 목적	2
2_연구의 내용 및 방법	3
3_선행연구 검토	4
제1부 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의	현주소는?
02 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 개념과 평	가목록의 도출14
1_서울형 도시재생 활성화사업의 내용	가목록의 도출 14 14 18 목록 도출 22
2_역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 개념	18
3_역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 평가	목록 도출 22
03 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 추진현황 -	32
1_개요	32
_ 2_서울역 일대 도시재생 활성화사업	33
3_세운상가 일대 도시재생 활성화사업	41
4_창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업	51
5_창신숭인 도시재생 활성화사업	57
6_소결	65
04 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 주요 관계계	자 인터뷰
1_개요	72
2_서울역 일대 도시재생 활성화사업	72
3_세운상가 일대 도시재생 활성화사업	78
4_창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업	85
5_창신숭인 도시재생 활성화사업	91
6_소결	95

05 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 만족도 분석	102
1_분석의 방법	102
2_분석의 내용	105
3_분석의 결과	106
제2부 역사문화자원을 둘러싼 공공갈등의 양상과 관리방안은?	
06 공공갈등의 정의와 갈등관리기법	130
1_공공갈등의 정의 및 성격	130
2_공공갈등의 관리기법	131
3_서울시의 공공갈등 관리체계	133
07 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에서의 공공갈등 현황	136
1_개요	136
2_서울역 일대 도시재생 활성화사업	136
3_세운상가 일대 도시재생 활성화사업	140
4_창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업	144
5_창신숭인 도시재생 활성화사업	147
6_소결	151
4_창덕궁 앞 도성한목판 도시재생 활성화사업 5_창신숭인 도시재생 활성화사업 6_소결	
08 역사문화자원을 둘러싼 공공갈등 관리사례	154
1_개요	154
2_바르셀로나_도시재생22@bcn 프로젝트	154
3_서울_가락시장 현대화사업	160
4_슈투트가르트_슈투트가르트21 프로젝트	164
5_소결	169
제3부 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 성과와 향후 개선방향은?	
09 결론	174
1_사업성과와 개선방향	174
2_공공갈등의 관리방향	188
참고문헌	191
부록	197
Abstract —	206

표 목차

[丑	1-1]	선행연구분석(역사문화자원을 활용한 도시재생)	5
[丑	1-2]	선행연구 주요내용(역사문화자원을 활용한 도시재생)	8
[丑	2-1]	서울형 도시재생의 유형 및 우선추진지역	16
[丑	2-2]	역사문화자원의 개념	18
[丑	2-3]	선행연구분석(도시재생평가항목)	23
[丑	2-4]	선행연구 주요내용(도시재생평가항목)	24
[丑	2-5]	선행연구 수요내용(도시재생평가항목) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가항목 선별 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성과평가 목록의 도출	28
[丑	2-6]	역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성과평가 목록의 도출	29
[丑	3-1]	역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(서울역 일대 도시재생 활성화사업)	38
[丑	3-2]	역사문화자원을 활용한 주민공모사업(서울역 일대 도시재생 활성화사업)	39
[丑	3-3]	역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(세운상가 일대 도시재생 활성화사업)	45
[丑	3-4]	역사문화자원을 활용한 주민공모사업(세운상가 일대 도시재생 활성화사업_공동체 부문)	46
[丑	3-5]	역사문화자원을 활용한 주민공모사업(세운상가 일대 도시재생 활성화사업_산업 및 문화예술 부문)	47
[丑	3-6]	역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업_돈화문로)	53
[丑	3-7]	역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업_삼일대로)	54
[丑	3-8]	역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업_익선~낙원)	54
[丑	3-9]	역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업_서순라길)	55
[丑	3-10] 역사문화자원을 활용한 주민공모사업(창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업)	56
[丑	3-11] 역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(창신숭인 도시재생 활성화사업)	62
[丑	3-12] 역사문화자원을 활용한 주민공모사업(창신숭인 도시재생 활성화사업)	63
[丑	3-13] 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 계획내용 및 추진현황 분석	68
ſπ	<i>1</i> _1]	여니므하다의은 하요하 드시대새 하셔하나어이 ㅈㅇ 가게다 이디브 브셔	99
ĮΪ	4-1]	역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 주요 관계자 인터뷰 분석	99
ſπ	Б_1 ¹	카노분석의 이원평가표	103
ſЩ	J I]	기ㅗ스키터 YICO기뿌	103

[표 5-2] 응답자 특성	106
[표 5-3] 항목별 속성 및 PCSI지수	111
[표 5-4] 응답자 특성(서울역 일대)	115
[표 5-5] 항목별 속성 및 PCSI지수(서울역 일대)	117
[표 5-6] 응답자 특성(세운상가 일대)	118
[표 5-7] 항목별 속성 및 PCSI지수(세운상가 일대)	119
[표 5-8] 응답자 특성(창덕궁 앞 도성한복판)	120
[표 5-9] 항목별 속성 및 PCSI지수(창덕궁 앞 도성한복판)	121
[표 5-10] 응답자 특성(창신숭인)	122
[표 5-11] 항목별 속성 및 PCSI지수(창신숭인)	123
[표 5-12] 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 전반적 만족도	124
[표 5-13] 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 향후 개선사항	125
[표 6-1] 공공갈등의 성격과 내용	131
[표 6-2] 협상·조정·중재·재정의 특성비교	132
[표 7-1] 서울역 일대 공공갈등의 내용과 관리방식 [표 7-2] 세운상가 일대 공공갈등의 내용과 관리방식 [표 7-3] 창덕궁 앞 도성한복판 공공갈등의 내용과 관리방식 [표 7-4] 창신숭인 공공갈등의 내용과 관리방식	
[표 7-1] 서울역 일대 공공갈등의 내용과 관리방식	139
[표 7-2] 세운상가 일대 공공갈등의 내용과 관리방식	143
[표 7-3] 창덕궁 앞 도성한복판 공공갈등의 내용과 관리방식	146
[표 7-4] 창신숭인 공공갈등의 내용과 관리방식	150
[표 7-5] 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에서 발생한 공공갈등의 주체·요인·관리기법	152
[표 8-1] 사례조사 선정사업별 공공갈등의 특성	154
[표 8-2] 바르셀로나 포블레노우 도시재생 22@bcn에서 발생한 공공갈등의 전개와 해결양상	159
[표 8-3] 서울 가락시장 현대화사업에서 발생한 공공갈등의 전개와 해결양상	163
[표 8-4] 슈투트가르트 슈투트가르트21에서 발생한 공공갈등의 전개와 해결양상	168
[표 9-1] 마을공동체 주민공모사업의 종류(종로구)	187

그림 목차

[그림	2-1]	서울형 도시재생의 목표 및 비전	15
[그림	2-2]	서울형 도시재생의 추진체계	17
[그림	3-1]	서울 도심부의 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화 사업지역(연구대상지역)	32
[그림	3-2]	역사문화자원을 활용한 도시재생(서울역고가(좌), 소식지 서울역 후(後)(중), 지역축제(우))	33
[그림	3-3]	도시재생기업의 사업영역	41
[그림	3-4]	역사문화자원을 활용한 도시재생(국제심포지엄(좌), 세운메이커스큐브(중), 세운베이스먼트(우))	42
[그림	3-5]	역사문화자원을 활용한 도시재생(소통방(좌), 소식지 마을놀터에서 놀자(중), 창덕궁 앞 열하나동네 축제(우))	51
[그림	3-6]	역사문화자원을 활용한 도시재생(봉제역사관(좌), 채석장(중), 마을해설사(우))	58
[그림	4-1]	관계자 인터뷰(서울시청 공공재생과 김지호)	74
[그림	4-2]	관계자 인터뷰(중구청 도심재생과 전영재)	74
[그림	4-3]	관계자 인터뷰(서울역 일대 도시재생지원센터 백해영)	76
[그림	4-4]	관계자 인터뷰(서계동 주민협의체 강미영)	77
[그림	4-5]	관계자 인터뷰(회현동 주민협의체 노문이)	78
[그림	4-6]	관계자 인터뷰(서울시청 역사도심재생과 길현기)	80
[그림	4-7]	관계자 인터뷰(세운협업지원센터 거버넌스부문 최대혁)	81
[그림	4-8]	관계자 인터뷰(세운협업지원센터 공간·프로그램부문 최도인)	83
[그림	4-9]	관계자 인터뷰(세운기술중개소 박주용)	84
[그림	4-10] 관계자 인터뷰(진양꽃상가 강병애)	84
[그림	4-11] 관계자 인터뷰(서울시청 역사도심재생과 이혜란)	86
[그림	4-12] 관계자 인터뷰(창덕궁 앞 도성한복판 소통방 박소영)	87
[그림	4-13] 관계자 인터뷰((주)에스에이케이 건축사사무소 김선아)	88
[그림	4-14] 관계자 인터뷰(대일건설주식회사 박형철)	89
[그림	4-15] 관계자 인터뷰(낙원아파트 주민 이익희)	90
[그림	4-16] 관계자 인터뷰(서울시청 주거재생과 소석영)	91

[그림 4-17] 관계자 인터뷰(창신숭인 도시재생협동조합 손경주)	92
[그림 4-18] 관계자 인터뷰(키즈코리아 이영만)	94
[그림 4-19] 관계자 인터뷰(백남준 카페 유정옥)	95
[그림 5-1] 카노(Kano)모형	102
[그림 5-2] 중요도-만족도(IPA) 분석모형	104
[그림 5-3] 고객만족계수 도출	109
[그림 5-4] 중요도-만족도 분석(전체 응답자그룹)	112
[그림 5-5] 중요도-만족도 분석(전문가그룹)	113
[그림 5-6] 중요도-만족도 분석(주민그룹)	113
[그림 5-7] 중요도-만족도 분석(서울역 일대)	117
[그림 5-8] 중요도-만족도 분석(세운상가 일대)	119
[그림 5-9] 중요도-만족도 분석(창덕궁 앞 도성한복판)	121
[그림 5-10] 중요도-만족도 분석(창신숭인)	123
[그림 6-1] 서울시 갈등관리 시스템	133
[그님 6-1] 서울시 실등판디 시스템	
[그림 8-1] 바로셀로나 포블레노우(좌), 칸 리카르트 지역의 낡은 방직공장 전경(우)	155
[그림 8-2] 가락시장 현대화사업 1단계 전경(좌), 가락시장 상인들의 신축매장 이전반대 집회(우)	160
[그림 8-3] 슈투트가르트21 사업대상지(좌), 철거되는 슈투트가르트 중앙역의 북측회랑(우)	164
[그림 9-1] 철거전의 옥인시범아파트(좌)와 철거후의 흔적으로 남겨진 1층 벽체 일부(우)	176
[그림 9-2] 창동·상계 도시재생 행정협의체	178
[그림 9-3] 40계단 전경(좌), 40계단 주변 상징 조형물(중앙), 40계단 문화관 전경(우)	179
[그림 9-4] 가자미도리관 전경(좌)과 1층 내부 식당(우)	182
[그림 9-5] 구 쿠로가베 은행(좌)과 ㈜나가하마 마치즈쿠리와 관련단체 간의 연계현황(우)	185
[그림 9-6] 역사문화자원을 활용한 도시재생사업에서의 공공갈등 관리 프로세스(제안)	189



01 연구개요

> 1_연구의 배경 및 목적 2_연구의 내용 및 방법 3_선행연구 검토

01. 연구개요

1_연구의 배경 및 목적

지난 50년간 개발중심의 도시관리정책으로 서울은 급격한 양적 성장을 이루었지만 주택가격의 상승, 원주민의 공동체 붕괴, 서울의 장소적 가치 훼손, 지역 간 불균형 심화 등 여러 사회적 문제점을 야기하였다. 이에서울시는 낙후된 지역에 새로운 도시기능을 도입함으로써 정주환경을 개선하고 고용기반을 창출하는 한편지역의 역사문화자원을 활용하여 지역의 문화적 가치와 시민 삶의 질을 향상시키고 사라진 공동체를 복원하는 도시재생사업을 추진하고 있다. 그러나 이러한 서울시 도시관리정책의 변화에도 불구하고 시민들이 체감하는 도시재생사업은 여전히 기존의 도시환경정비사업이나 마을공동체 활성화사업과 동일한 수준에 머무르고 있으며 도시재생에 대한 개념도 여전히 모호한 부분이 많아 지역주민의 이해와 참여가 기대에 미치지 못하고 있는 실정이다.

비록 도시재생사업으로 인한 지역의 외현적(外現的) 변화가 기존의 도시관리사업과 유사한 부분이 있다고는 하여도 도시재생사업은 물리적인 환경개선 또는 주민차지의 실현을 목적하는 기존의 도시관리사업과는 달리 기존의 도시관리사업이 추구하고 하는 목적을 지역의 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화하기 위한 수단으로 활용한다는 점에서 기존의 도시관리사업과는 확연히 구분된다. 또한 지역의 경제적·사회적·물리적·환경적 활성화를 위한 수단으로서 지금까지 주목하지 않았던 지역의 역사문화자원을 활용하는 점에 있어서도 기존의 도시관리사업과는 차별성이 있다. 도시환경정비사업의 경우, 문화재를 제외한 역사문화자원에 대해서는 단순히 건축연한이 오래되고 상태가 불량한 정비의 대상으로 간주하였다. 마을공동체 활성화사업에서도 역사문화자원은 지역주민의 공동체 활동을 유도하기 위한 명분 또는 공동체 활동의 장소적 거점 정도로만 활용되었을 뿐이다.

이번 연구에서는 향후 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성공적인 추진을 위하여 현재 서울 도심부에서 시행되고 있는 도시재생 활성화사업을 대상으로 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성과와 개선방향을 모색하였다. 이때 지역의 역사문화자원을 구성하는 건축구조물이나 장소 등 물적(物的) 요소뿐만 아니라 역사전통, 공예·예술, 공동체 활동 등과 같은 비물적(非物的) 요소도 함께 살펴보았다. 특히 서울의 도심부에는 여러 시대에 걸쳐 지역의 정체성을 형성하는 중요한 보호대상으로서 다양한 역사문화자원이 산재하여 있으며 이를 중심으로 특색 있는 역사문화적 환경이 형성되어 있다. 이러한 이유로 이들을 매개로 지역의 경제적·사회적·물리적·환경적 여건을 활성화하는 도시재생사업이 성공할 가능성이 높다.

그럼에도 불구하고 과거 서울 도심부의 물리적 환경개선에만 주목하였던 정비사업의 추진과정에서 역사문화 자원의 개발과 보존이라는 가치의 대립과 개발이익을 둘러싼 경제적·사회적인 이유로 사업이 시작되지도 못한 채 좌초된 경험이 적지 않았다. 따라서 도시재생사업의 성공여부는 공공갈등의 관리여부에 있다고 할 정도로 사업으로 인하여 야기될 수 있는 갈등요소를 사전에 예방할 필요가 있다. 이에 역사문화자원을 활용한도시재생사업의 과정에서 발생될 수 있는 공공갈등을 유형화하고 그 메커니즘을 분석함으로써 향후 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 참고자료가 될 수 있도록 하였다.

2_연구의 내용 및 방법

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성과 및 개선방향을 진단하기 위한 정성적 평가목록을 도출하기 위하여 관련 계획 및 선행연구 결과를 검토하였다. 최근 5년간 발간된 학술지 논문 및 박사 학위논문, 연구기관의연구보고서는 물론 서울 도심부 도시재생 활성화계획에서 제시한 모니터링 평가항목인 핵심성과지표를 참조하였다. 관련 계획 및 연구로부터 선별된 평가항목은 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 추진단계에 따라 계획수립단계, 사업시행단계, 자력재생단계로 구분하였다: ①역사문화자원의 발굴 및 가치규명, ②주민홍보, ③주민교육, ④시설개선 및 콘텐츠 육성사업, ⑤주민공모사업, ⑥주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영, ⑦민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유, ⑧공공성 확보 및 외발적·내발적 변화, ⑨지속가능성 확보

관련 계획 및 선행연구로부터 선별된 평가목록을 바탕으로 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 계획내용과 추진현황을 살펴보았다. 특히 서울 도심부에는 서울의 정체성을 형성하는 다양한 역사문화자원이 산재하여 있어 서울 도심부의 도시재생을 위해서는 이들 역사문화자원의 활용이 필연적이다. 따라서 이번 연구에서는 서울 도심부에서 시행된 도시재생 활성화사업을 대상으로 역사문화자원을 활용한 계획내용과 추진현황을 살펴보았다. 이때 관련사업의 계획내용과 추진현황을 파악하기 위하여 도시재생 활성화계획, 서울시 담당부서의 업무관리카드 등의 내부자료, 서울시 도시재생본부의 시의회 업무보고자료, 서울시와 자치구의 보도자료, 재생사업에 참여하였던 전문가 자문 등을 참조하였다.

한편 이번 연구의 대상지로 선정된 서울역 일대, 세운상가 일대, 창덕궁 앞 도성한복판, 창신숭인 도시재생활성화사업지역을 중심으로 관계자 심층인터뷰(FGI, Focus Group Interview)를 진행하였다. 역사문화자원을 활용한 도시재생활성화사업의 평가목록으로 도출된 9개의 항목을 중심으로 계획수립, 사업시행, 자력재생에 이르는 사업의 진행단계에 따라 개별사업의 내용과 성과를 살펴보고 추진과정의 문제점 및 개선과제등을 파악하였다. 역사문화자원을 활용한 도시재생활성화사업의 성과와 문제점을 여러 시점에서 종합적으로 진단하기 위하여 서울시·자치구 담당공무원, 현장지원센터의 당담직원, 지역주민 등을 연구자가 직접 찾아가대면 질문하는 형식으로 관계자 심층인터뷰를 진행하였다.

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과와 만족도를 향상시키기 위하여 카노(kano)분석과 중요도-만족도 분석을 실시하였다. 이때 도시재생 활성화사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목을 역사문화 자원을 활용한 도시재생사업을 추진하기 위한 개별 정책서비스 요소로서 고려하였다. 카노분석을 통하여 항목별 속성과 만족도 향상에 미치는 항목별 영향력을 살펴보는 한편 잠재적 고객만족지수(PCSI)를 바탕으로 항목별 사업 만족도 개선효과도 파악하였다. 마지막으로 중요도-만족도 분석을 통하여 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과를 향상시키기 위한 항목별 우선순위를 분석하였다.

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 성과와 개선방향을 진단하기 위하여 관련 사업을 추진하는 과정에서 발생하는 크고 작은 공공갈등의 내용과 관리과정을 살펴보았다. 계획수립, 사업시행, 자력재생에 이르는 사업의 진행단계에 따라 발생되는 갈등의 요인과 내용, 주체와 범위를 조사하고 갈등관리를 위한 대응방안 및 관리기법 등을 살펴보았다. 신문 또는 사업백서를 바탕으로 공공갈등의 내용과 갈등의 관리과정을 파악하였으며 서울시 담당부서 업무관리카드, 관련자 심층 인터뷰 등을 통하여 내용을 보완하였다. 이와 더불어 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 추진과정에서 발생되는 여러 공공갈등에 대한 합리적인 관리방안을 도출하기 위하여 국내외의 갈등관리사례를 살펴보았다.

3_선행연구 검토

1) 개요

최근 10년간 발간된 학술지 논문 및 박사 학위논문, 연구기관의 연구보고서를 중심으로 역사문화자원을 활용한 도시재생에 대한 선행연구를 분석하였다. 역사문화자원을 활용한 도시재생과 관련한 선행연구는 연구목적과 연구방법에 따라 몇 가지 유형으로 구분할 수 있었다. 먼저 연구목적에 따라서 ①현행 제도 및 사업의 내용을 평가하고 개선방향을 제안한 연구와 ②사업추진을 위한 민관협력체계(거버넌스) 구축을 제안한 연구로 선행연구를 크게 구분할 수 있었다. 특히 현행 제도 및 사업의 내용을 평가하고 개선방향을 모색한 연구는 현행 제도 및 사업의 대상에 따라 물리적 환경개선 부문과 문화콘텐츠 개발 부문으로 다시 분류할 수 있었다.

연구방법에 따라서는 ①국내외 우수사례를 분석한 연구, ②도시재생사업의 부문별 평가목록을 개발한 연구, ③도시재생사업의 내용을 파악하기 위하여 관계자 인터뷰 또는 설문조사를 실시한 연구로 선행연구를 유형화할 수 있었다. 국내외 우수사례와 관련된 연구는 다시 역사문화자원을 활용한 도시재생의 전반적인 방향을 모색하기 위한 사례연구와 특정 제도 또는 특정 지역을 대상으로 보다 구체적인 해법을 살펴보는 사례연구로 분류할 수 있었다. 한편 관계자 인터뷰 또는 설문조사를 실시한 연구는 사업의 현황 및 대안모색을 위한 연구와 전문적인 통계분석을 위하여 설문조사를 실시한 연구로 나눌 수 있었다.

				연구논문			학위	논문	보고서,	/단행본
	구분	김항집	이승지	장재일	이희정	이은진	안인향	장민영	강동진	조광호
		2011	2014	2014	2015	2016	2008	2018	2008	2017
연구목적	기존제도개선	•	•	•		•	•			•
	사업추진체계				•			•	•	
	우수사례분석	•	•	•			•	•	•	
연구방법	평가목록도출					•				
	인터뷰·설문조사				•		•	•		•

[표 1-1] 선행연구분석(역사문화자원을 활용한 도시재생)

2) 연구목적에 따른 선행연구 검토

(1) 현행 제도 및 사업의 내용을 평가하고 개선방향을 제안한 연구

안인향(2008)은 북촌과 인사동을 중심으로 2000년대 이후 서울시의 도심부 정책을 평가하고 역사적 경관형성, 공간의 질 향상, 공공사업의 실효성 확보를 위하여 지원조례 제정, 마스터플랜 수립, 역사지구의 전략적육성, 가로경관조성형 지구단위계획 수립, 전담조직 구성, 주민참여프로그램 개발 등의 제도개선 방안을 제시하였다. 김항집(2011)은 나주시와 마산시의 도시여건, 도시쇠퇴 현황 등을 바탕으로 역사문화자원을 활용한도시재생 테스트베드 사업의 내용을 평가하였다. 김항집은 역사문화자원을 활용한도시재생의 성공을 위해서는 역사문화자원을 기반으로 한 경제성장동력을 만드는 것이 중요하며, 이를 위해서 종합적인 도시재생 전략, 사회경제적도시재생사업, 도시환경정비사업, 거버넌스형도시재생추진체계가 필요함을 강조하였다.

장재일·오종열(2014)은 우리나라의 역사문화환경 보존 및 활용에 관한 제도가 문화재 보호와 도시계획으로 이원화되어 있어 관련 법령 간의 상충이 존재해 역사문화환경의 효율적 관리에 한계가 있음을 지적하였다. 따라서 역사문화환경을 활용한 도시재생사업의 성공적인 수행을 위해서는 문화재 관련법에 근거한 도시계획적 관리수단 마련, 행정부서 간의 연계·협력체계 구축 등 제도 간의 연계성을 높이기 위한 구체적이고 실천적인 지침이 마련되어야 한다고 지적하였다. 이승지(2014)도 미국 뉴욕 그리니치 빌리지(Greenwich Village)의 사례를 바탕으로 지역의 건축적 특성과 휴먼스케일의 독특한 도시공간을 보전하기 위해서 현행 문화재의관리범주를 지역단위로 확장할 필요가 있으며 해당지역에 대해서는 지역의 역사문화적 맥락을 고려하여 유연한 용도지역제가 적용될 수 있도록 관련 법·제도의 개선이 요구된다고 제안하였다.

이은진·정진원·변병설(2016)은 강화읍 거주민을 대상으로 한 주민설문을 통하여 역사문화자원을 활용한 도시재생의 효과적 실행을 위해서는 낙후된 도시기반시설의 정비가 선행되는 가운데 지역의 산업과 경제, 사회문화, 행정적 계획 요소 등의 종합적 재생 전략이 필요함을 시사하였다. 한편 조광호(2017)는 근린재생형도시재생사업에서 역사문화콘텐츠 활용을 둘러싼 주요쟁점사항을 살펴보고 이에 대한 제도개선 및 정책적지원해법을 제시하였다. 그는 무엇보다도 사업시행초기 전문가의 참여를 통한 역사문화콘텐츠의 체계적 발굴과 콘텐츠 활용방안에 대한 참여주체의 공감대 형성이 중요함을 강조하였다.

(2) 사업추진을 위한 민관협력체계(거버넌스) 구축을 제안한 연구

강동진·이순자(2008)는 부산, 광주, 군산 사례를 통하여 지역지향적 주체, 경제지향적 주체, 행정지향적 주체 간의 통합과 상호 보완을 근대역사환경 보전의 성공요인으로 도출하고, 근대역사환경의 활용 단계별로 제도 지원형, 경제지원형, 활동지원형 재생방법론을 제시하였다. 장민영(2018)은 대구 북·서성로 근대건축물 보전 및 재생사업에 있어 행정, 민간, 전문가 등 사업주체의 참여범위와 역할내용을 살펴보고 향후 재생사업의 지속가능성을 확보하기 위해서 참여주체 간의 상호연계·협력이 필요함을 강조하였다.

한편 이희정·최성은(2015)은 서촌(西村)의 역사문화환경을 보전·활용하기 위하여 추진된 공공사업에서 발생한 갈등의 해소를 위하여 참여 주체들의 역할과 협력관계를 분석하였다. 현황분석을 통하여 역사문화자원의 물리적인 환경을 보전하는 사업 못지않게 참여 주체 간 유대관계를 유지하는 것이 지역의 역사문화환경을 보전·활용하는데 있어 중요한 요소임을 지적하였다. 이를 위하여 정부·지자체·전문가·주민협의체·지역주민 간의 상호협력이 가능한 다차원적 거버넌스 관계모형을 제시하였다.

3) 연구방법에 따른 선행연구 검토

(1) 국내외 우수사례를 분석한 연구

강동진·이순자(2008)는 우리나라의 여건에 적합한 근대역사환경의 활용방안을 모색하기 위하여 영국의 보전지역(conservation area), 미국의 역사지구(historic district), 일본의 보존지구(保存地區) 등을 제도구성, 추진과정, 유지관리 차원에서 분석하였다. 김항집(2011)은 역사문화자원을 활용한 도시재생의 성공요인을 도출하고 우리나라의 여건에 맞추어 적용하기 위하여 영국 쉐필드, 미국 벌링턴, 일본 가나자와의 사례를 도시재생전략, 도시환경적 측면, 사회경제적 측면에서 분석하였다.

한편, 장재일·오종열(2014)은 문화재 보호와 도시계획과의 연계성 부족으로 역사문화환경이 종합적으로 관리되지 못하고 있는 문제점을 지적하고 일본, 중국, 미국, 호주, 프랑스 등의 사례에서 역사문화환경을 보전 관리하기 위한 문화재 보호와 도시계획과의 역할 관계를 살펴보았다. 이승지(2014)도 지역단위의 역사문화특성관리를 위하여 그리니치 빌리지를 대상으로 한 역사지구의 지정 및 관리, 조닝체계의 적용사례 등을 분석하였다.

(2) 도시재생사업의 부문별 평가목록을 개발한 연구

이은진·정진원·변병설(2016)은 선행연구를 바탕으로 산업·경제, 사회·문화, 물리적 환경, 행정 등 4개 부문에 대한 역사문화 도시재생의 평가목록을 설정하고 주민설문조사를 통해 평가항목의 중요도를 분석하였다.

(3) 도시재생사업의 내용을 파악하기 위하여 관계자 인터뷰 또는 설문조사를 실시한 연구 안인향(2008)은 역사문화환경의 보전가치, 현행 정책 및 제도의 기여도와 한계, 역사지구의 보전적 재생을 위한 대안의 필요성 등을 중심으로 전문가 설문을 실시하였다. 공무원, 교수, 연구원 집단을 대상으로 한 전

문가 설문의 빈도분석을 바탕으로 서울시 역사문화환경 보전정책의 정책적 대안 마련을 위한 기초자료로 활용하였다. 한편 조광호(2017)는 도시재생사업에서 역사문화콘텐츠의 도입 및 활용에 관한 주요쟁점을 파악하기 위하여 전문가 및 관계자 심층인터뷰를 진행하였다.

한편 이희정·최성은(2015)은 거버넌스 구성요소의 상대적 중요도를 분석하기 위하여 지역내부의 전문가집단 (주민, 주민협의체)과 지역외부의 전문가집단(공무원, 연구원)을 대상으로 AHP분석을 위한 설문조사를 실시하였다. 장민영(2018)도 공무원, 전문가, 사회적 기업, 부동산 소유자·입주자를 대상으로 실시한 설문조사결과를 바탕으로 근대 건축물의 보전 및 재생을 위한 활동요소 간의 중요도를 파악하는 DEMENTAL분석과 참여주체별 위상과 역량을 파악하기 위한 이해관계자의 영향력-관심도 분석을 진행하였다.

4) 선행 연구와의 차별성

이번 연구에서도 역사문화자원을 활용한 도시재생사업을 대상으로 현행 지원제도와 추진체계의 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 모색하였다. 그러나 도시재생사업의 대상으로서 역사문화자원을 도시·건축적 가치를 지닌 유형의 문화유산, 즉 건축물이나 구조물, 도시경관으로만 국한하지는 않았다. 한 지역의 고유한 문화특성으로 정착되어 버린 무형의 문화환경, 가령 전기·전자, 봉제, 악기 등의 산업생태환경, 지역의 인물이나 역사적인 사건, 음식, 의식이나 예절 등의 역사문화환경도 역사문화자원에 포함시켰다.

한편, 선행연구에서는 도시재생사업의 추진결과로서 발생되는 공통적 문제점을 중심으로 현행 지원제도와 추진체계에 대한 개선방안을 살펴보았다. 하지만 이번 연구에서는 도시재생사업의 추진결과보다는 추진과정 에 초점을 두었다. 도시재생사업의 추진과정에 따라 계획수립단계, 사업시행단계, 자력갱생단계로 구분하고 단계별 주요사업을 도출하였다. 마지막으로 단계별 주요사업에서 발생되는 주요 문제점을 파악하여 이에 대한 개선방안을 제안하였다.

이와 더불어 선행연구에서는 고려하지 않았던 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 추진과정에서 발생하는 여러 갈등상황의 관리방안도 마련하였다. 도시재생사업의 추진과정을 단계별로 구분하고 단계별로 발생하는 공공갈등의 주체와 내용, 원인과 전개양상, 해결방식 등을 분석하였다. 분석결과를 바탕으로 국내외 공공 갈등 관리사례를 살펴 관리해법을 제시하였다.

연구의 방법에 있어서도 선행연구와 동일한 방식으로 우수사례분석, 평가목록도출, 관계자인터뷰·설문조사 등을 활용하였다. 그러나 선행연구에서와는 달리 도시재생사업의 대상이 유형의 문화유산에서 무형의 문화환경까지 확대되었으며 연구의 초점도 결과보다는 과정에 맞추다보니 일부 선행연구에서와 같이 하나의 분석방법으로만은 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하는데 한계가 있었다. 이러한 이유로 이번 연구에서는 선행연구에서 제시하였던 분석방법을 모두 활용하여 연구결과를 도출하였다.

趙	1-2] 선	행연구 주요내용(역	[표 1-2] 선행연구 주요내용(역사문화자원을 활용한 도시재생)	대생)		
ᆙ	연구자	연구제목	연구목적	연구대상	연구의 방법 및 내용	깹
	김항집 (2011)	역시문화자원과 연 계한 지방중소도시 의 도시재생 방안	해외사례의 성공 요인을 바 탕으로 역사문화자원에 기 반한 지방 중소도시의 도시 재생 방향 제시	나주, 마산 도시재생사업 지역	 - 문한연구를 통해 도시재생의 개념을 정의 - 해외사례(영국 쉐필드시, 미국 벌링턴시, 일본 가나자와) 분석을 통해 도시재생전략, 물리적환경정비, 사회경제적 재생 차원의 성공 요인을 도출 - 나주, 미산 도시재생시업을 대상으로 시엄추진 현황을 해외사례와 비교분석하여 개선과제를 도출 - 역사문화자원과 연계한 도시재생의 성공적 추진을 위해서는 도시재생전략, 사회경제적 재생, 물리적 도시환경정비, 거버년스형 도시재생추진체계의 상호조응적 실행체계 정립이 필요함을 제안 	-
유 나 대	00승지 (2014)	뉴욕 그러나치 발리 지의 역사문화특성 보전을 위한 관리수 단 및 수법 연구	그리니치 빌리지의 역사문 화특성 관리를 위한 관리수 단 및 수법을 고찰하고 우 리나라에 적용 가능한 시사 점 도출	뉴욕 그리니치 빌리지	 - 문헌연구를 통해 문화재 자체의 보전을 중심으로 하는 우리나라 역사문화특성 지구 제도의 문제점을 도출 - 그리니치 빌리지 역사문화특성 보전의 전개과정, 관리수단, 관리수법을 고찰하여 건축물의 특성과 도시조직 및 휴먼스케일 보전을 위한 시사점을 도출 - 건축물의 특성 보전을 위해서는 역사특성지구를 법적 보호대상의 범주에 포함시키고 지구 전체의 건축물 관리체계 구축을 제안 - 도시조직 및 휴먼스케일의 보전을 위해서는 일정수준의 규제와 함께 용도지역제의 유연한 운영이 필요함을 제안 	-1
네 다	장재일 외 (2014)	역시문화환경을 활용한 해외 도시재생 사례의 문헌적 고찰	역사문화환경 보전에서 나 타나는 문제점을 인식하고 관리방향을 모색	일본, 중국, 미국, 호주, 프랑스	- 문한연구를 통해 역사문화환경의 개념과 도시재생에서 역사문화환경이 갖는 의의를 고찰하고 우리나라 제도의 특징과 문제점을 도출 으 - 일본, 중국, 미국, 호주, 프랑스의 역사문화환경 관련 제도와 도시재생 사례를 분석하여 되어째생의 성공 요인을 도출 보수하여 성공 요인을 도출 - 문화재 보전과 도시계획 간의 제도적 연계성을 높이고 주민참여의 기회를 확대할 필요가 있음을 제안 설심	역사문회환경: 문화재와 더불어 보전가치가 인정되는 그 주변의 생활환경 및 자연환경까지 포괄
	0 <u>미</u> 정 연 (2015)	역사문화환경 정비 에서의 갈등 해소를 위한 협력적 가버년 스 구축에 관한 연구	역사문화환경의 정비과정 에서 나타난 주체간 역할분 석을 통해 협력적 거버넌스 구축방안 모색	섞	- 문한연구를 통해 역사문화환경과 협력적 거버년스의 개념을 정의하고, 협력적 거버년스의 연간 구성과 주체들 간의 역할을 고찰 - 서촌의 역사문화환경 보잔활용 사업 추진과 관련한 갈등 해소과정에서 행정의 지원, 참여주체별 기계 역할 등을 분석하고 협력적 거버년스의 계획요소를 도출 - 주민과 전문가 설문을 실시하고 AHP분석을 통해 거버년스 계획요소 간 상대적 중요도와 경우선순위를 도출 - 협력적 거버년스의 안정적 정착을 위한 참여주체별 역할을 제안(행정: 지속적이며 일관된 정책 호구, 논의기구: 지속적 참여, 외부전문가:정책조정자로서 역할 전환) -	역사문화환경: 문화재 주변의 자연경관이나 역사적 문화적 가치가 뛰어난 공간으로 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경, 역사적 문화환경을 보호하기위한 특별보존지구의 주변 지역으로서 일련의 행위제한이 필요하다고 인정되는 지구까지 포괄하다고 인정되는 지구까지 포괄

뽜	면가	연구제목	연구목적	연구대상	연구의 방법 및 내용	덖
의 나 내 매	이은진 외 (2016)	역사문화자원을 활 용한 도시재생 계 획지표 연구	역사·문화적 자원을 활용 한 도시재생의 계획지표를 개발하고 계획지표의 중요 도를 분석하여 도시재생사 업의 개선방안을 모색	안찬시 강화군 강화읍	 선행연구를 바탕으로 역사문화 자원을 활용한 도시재생 계획지표 풀(pool)을 정리하고, 산업·경제, 사회·문화, 물리적 환경, 행정 등 4개 부문의 지표를 도출 지역주민을 대상으로 계획지표에 대한 5점 리커트 척도 설문을 실시 빈도분석을 통하여 계획지표의 중요도를 도출 지속기능한 지역의 재생을 위해서는 물리적 환경개선과 더불어 지역의 산업·경제, 사회·문화, 행정 등을 종합적으로 개선할 필요가 있음을 제안 	ſ
10	2008)	, 성울시 역사적 도 임사무의 보전적 재 생을 위한 연구	역사지구를 대상으로 한 정책적 수단의 성과와 한 계를 평가하고 4대문 안 역사지구의 보전적 재생을 위한 대안을 제시	서울 4대문 안	- 2000년대 이후 서울시가 도심부 역사지구(북촌, 인사동)에 적용한 정책수단의 성과를 평가 - 교수 및 연구원, 공무원을 대상으로 현행정책에 대한 의견 조사를 실시 - 일본의 역사적 도심부 보전관련 정책과 재생사례 분석을 바탕으로 시사점 도출 - 4대문 안 역사지구의 보전적 재생을 위한 과제와 대안을 제시	1
내 안 게 마	장민영 (2018)	근현대 건축자산의 보전 및 재생에 있어서 지역주체) 참여 특성에 관한 연구	지역주체 참여에 의한 근 현대 건축자산 보전 및 재생체계 구축 빙향을 제시	대구 북서성로 근대 건축물, 일본 가나자와 마ਨ 야	- 문헌연구와 전문가 자문을 통해 근현대 건축자산의 보전 및 재생을 위한 제도, 사업시행, 유지관리 차원의 활동요소 도출 - 대구와 일본의 사례지의 건축자산 재생을 위한 활동요소와 지역주체의 역할 특성을 도출 - 전문가 및 주민 설문을 실시하고 DEMATEL분석과 이해관계자 분석을 통해 활동 간 구조적 특성과 관련 주체별 위상 및 역량 분석 - 근현대 건축자산 보전 및 재생 체계 구축을 위한 주체별(행정, 주민, 민간기업, 전문가) 역할(활동) 제시	ı
퍼너소· t	강동진 외 (2008)	도시재생을 위한 근대역사환경 활용 방법 분석	집합형 근대역사환경의 활 용방법을 모색하고, 국내 적용 가능성 검토	부산 남항, 광주 양림동, 군산 내항 및 원도심	- 문한연구를 통해 근대역사환경의 성격과 7차를 정립하고 도시마케팅적 차원에서의 활용7차를 검토 - 국내사례 현장조사를 통해 근대역사환경의 보전 및 활용과 관련한 이슈 도출 - 해외사례(일본, 미국)를 통해 근대역사환경의 활용과 관련한 공공, 주민, 기업의 역할을 분석하고 시사점을 도출 - 근대역사환경의 활용방법을 활동지원형으로 구분하고 국내 대안지(부산, 광주, 군산)에 적용하여 도시재생 단계별 활용방법론을 제시	근대역사환경: 연속성을 바탕으로 길과 대지, 건축물(군), 장치물, 구조물들이 어우려져 표출되는 시대 상황을 종합적으로 읽어낼 수 있는 기억과 흔적의 총체
때 때 대	조광호 (2017)	도시재생에서 역사 : 문화콘텐츠 활용의) 쟁점 및 정책지원 방안 연구	역사문화콘텐츠를 활용한 도시재생사업의 쟁점요인 을 정리하고 정책추진 효 과를 높일 수 있는 지원 방안 제시	부산, 군산, 인천, 대구 도시재생시업 지역	- 문헌연구를 통해 역사문화콘텐츠와 도시재생사업의 개념을 정의 - 전문가 FGI를 통해 역사문화콘텐츠 활용과정에서 발생하는 쟁점사항을 도출 - 부산, 군산, 인천, 대구 도시재생사업 지역을 대상으로 쟁점사항을 분석 - 각 쟁점에 대응하기 위한 제도개선, 사업활성, 부처협력, 활용방법 측면의 정책지원방안 제안	역사문화: 인적/시간적/공간적 요 소로 구성되며, 삶의 기억/역사문 화유산/역사문화경관/지역공동 체로 발현

제1부

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 현주소는?



역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 개념과 평가목록의 도출

1_서울형 도시재생 활성화사업의 내용 2_역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 개념 3_역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 평가목록 도출

02. 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 개념과 평가목록의 도출

1 서울형 도시재생 활성화사업의 내용

1) 서울형 도시재생의 도입 배경

서울은 한국전쟁 이후 파괴된 도시를 복구하기 위하여 산업화를 가속화하는 한편, 양적 성장에 초점을 맞춘 도시개발 정책을 펼쳤다. 도시의 양적 성장을 위한 정책에 따라 1970년대 대규모 개발 위주의 정비사업이 시행되었고, 현재 서울시 면적의 95%가 50년 이내에 건설되는 급격한 변화를 겪었다. 그러나 사회적·경제적 여건이 변화함에 따라 지난 50년간의 양적 성장은 주택가격의 상승, 원주민의 공동체 붕괴, 서울의 장소성 약화, 지역 간 불균형 심화 등 여러 사회적 문제점을 야기하였다. 기존 도시정책의 결과로 서울의 일터와 삶터의 환경이 악화되자 지속가능한 도시발전을 위한 '질적 성장'에 대한 사회적 요구가 증대하였다.

한편 정부는 4차산업 시대에 걸맞은 새로운 일자리 창출, 안전한 생활환경 조성, 삶의 질 향상에 대한 시민의 요구를 충족하기 위하여 쇠퇴한 도시를 살려서 경쟁력을 높이고 일자리를 창출하는 도시혁신 정책인 '도시재생'을 국토관리의 주요정책으로 하는 패러다임 변화를 시도하였다. 정부는 2013년 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」을 제정하여 도시재생을 위한 법적 토대를 마련하였다. 2015년 서울시는 정부의 정책 변화에 발맞춰 그동안의 역사적 가치의 훼손과 공동체의 해체, 지역성 상실에 대한 문제를 해소하고, 일자리 창출과 삶의 질 향상을 지원하기 위한 '2025 서울시 도시재생전략계획'을 수립하고 2018년 재정비하였다.

2) 서울형 도시재생의 비전 및 목표

서울시는 2025 서울시 도시재생전략계획을 통하여 서울형 도시재생의 비전을 '시민이 행복하고 지역이 활력 있는 도시재생특별시, 서울'로 설정하고 이를 구현하기 위하여 '중앙정부로부터의 분권과 협력', '일자리 창출 및 지역경제 활성화', '삶의 질 향상 및 쾌적하고 안전한 정주환경 조성', '공동체회복과 사회통합(지속가능한 미래)'이라는 4가지 키워드로 구성된 최종 목표를 제시하였다.

먼저 '중앙정부로부터의 분권과 협력'을 위한 역할분담을 제안하였다. 중앙정부는 재정지원, 관계 법령 정비 및 특례·금융지원 등 서울시가 자체적으로 도시재생을 끌고 갈 수 있도록 포괄적으로 지원하는 역할을 담당 하고 서울시는 국가의 지원과 시민의 아이디어를 바탕으로 다양한 도시재생사업들이 목표한 효과를 낼 수 있도록 종합 관리하는 한편, 재생지원과 특례부여, 이해관계와 갈등조정 등을 통하여 도시재생을 촉진할 것을 제안하였다.

'일자리 창출 및 지역경제 활성화'를 서울형 도시재생의 두 번째 목표로 설정하였다. 도시재생을 통하여 낙후 된 지역에 새로운 도시기능을 도입하고, 지역의 자산을 활용하는 한편, 산업구조를 변화시켜 고용기반을 창출할 수 있도록 하였다. 도시재생 경제조직과 민간의 비즈니스 모델을 발굴·지원하고 사회적 기업 등 도시재생을 지원하기 위한 경제 생태계를 활성화함으로써 일자리 창출의 기반을 마련하도록 하였다.

세 번째 목표인 '삶의 질 향상 및 쾌적하고 안전한 정주환경 조성'을 위하여 저소득층·노후주거 밀집지역 등 정주 환경이 빈약한 지역에 기초생활인프라를 적정수준으로 공급함으로써 국민 모두가 최소한의 생활수준을 누릴 수 있는 방안을 제시하였다. 또한 환경 친화적이고 건강한 도시를 지향하고, 범죄 및 재해로부터 안전한 생활환경을 조성할 것을 강조하였다.

마지막으로 도시재생이 '공동체회복과 사회통합(지속가능한 미래)'에 기여할 수 있도록 과거 번성하였던 구도 심이 보유하고 있는 역사적·문화적 정체성을 활용하여 품격있는 공간을 조성하고 문화서비스를 확충함으로 써 지역정체성 기반의 문화가치와 경관을 회복할 수 있도록 하였다. 살고 있는 도시의 쇠퇴 문제를 직접 고민 하고 해결책을 도출하는 '역량 있는 주민'을 육성하고 민간단체·기업과의 협조체계를 구성함으로써 지역자원 을 바탕으로 자율적 재생을 추진할 수 있는 기반을 마련하고자 하였다.



출처: 서울특별시, 2018, 2025 서울시 도시재생 전략계획

[그림 2-1] 서울형 도시재생의 목표 및 비전

3) 서울형 도시재생의 유형 및 현황

서울형 도시재생의 유형은 크게 ①일자리거점 육성형, ②생활중심지 특화형, ③주거지 재생형, ④거점확산형 등 4가지로 구분할 수 있으며 이 가운데 거점확산형은 2018년 '2025 서울시 도시재생전략계획'을 재정비하는 과정에서 신규 도입하였다.

①일자리거점 육성형은 법정유형인 도시경제기반형에 대응하는 유형으로 저이용·저개발지역을 대상으로 정부·민간부분과 협력적 추진을 통하여 일자리와 미래 성장동력의 창출을 목표로 하고 있다. ②생활중심지 특화형은 법정유형인 근린재생 중심시가지형에 해당하는 유형으로 기존산업 또는 상업의 재활성화가 필요한지역과 지역역사·문화·자연자산의 활용가치가 높은 지역을 지역혁신거점으로 특화하는 도시재생이다.

③주거지 재생형은 법정유형인 근린재생 일반형·주거지지원형·우리동네살리기에 대응하는 유형으로 노후·쇠 퇴하여 공동체 회복이 필요한 저층주거지를 대상으로, 주거환경 정비 및 지역공동체 회복을 위하여 사업을 추진하고 있다. ④거점확산형은 서울시가 별도의 정비계획을 수립하여 추진하는 비법정유형으로 역사문화 명 소화사업, 구도심 내 혁신공간 및 앵커시설 조성, 재래시장 등 지역상권 재생사업, 골목길 재생사업 등이 있다.

[표 2-1] 서울형 도시재생의 유형 및 우선추진지역

유형	재생대상	재생방향	규모	우선추진지역(1단계)
일자리 거점 육성형	- 대규모(저이용)가용지를 보유한 지역	- 정부·민간부문과 협력적 추진 - 일자리와 미래 성장동력 창출	50만m² 내외	서울역 일대, 창동·상계, 장안평
생활 중심지 특화형	- 기존의 산업 또는 상업의 재활성화가 필요한 지역 - 지역역사·문화·자연자산의 활용가치가 높은 지역	- 쇠퇴산(상)업 지역, 역사자원 지역을 지역혁신거점으로 특화	20만㎡ 내외	세운상가 일대, 창덕궁 앞 도성한복판
주거지 재생형	- 노후(쇠퇴)하고 공동체 회복이 필요한 저층주거지	- 주거환경정비 및 지역 공동 체 회복	20만㎡ 미만	창신숭인, 가리봉, 해방촌, 성수, 신촌, 암사, 장위, 성도4동, 돈의문 역사문화공원
거점 확산형	- 유휴 국공유지 등 주변으로 파급효과가 큰 필지 및 구역	- 혁신거점공간 조성을 통한 주변지역 활성화	필지, 소규모 구역단위	광운대역, 상암·수색, 서남권 G-Valley, 세종대로, 석유비축기지, 노들섬, 남산예장자락, 서촌, 백사마을

^{※「}도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따라 추진되고 있는 사업은 음영처리

4) 서울형 도시재생의 추진체계

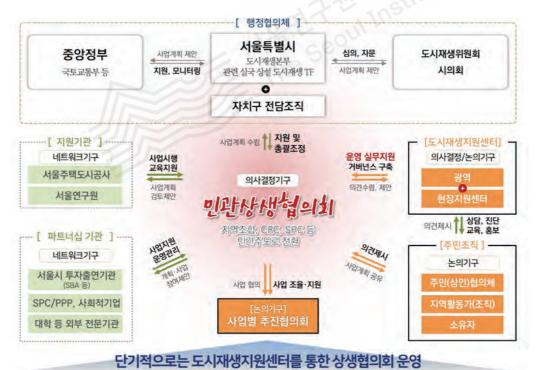
서울형 도시재생사업의 실행주체인 공공부문, 지원기관과 파트너십기관, 도시재생지원센터와 지역주민이 서로의 의견을 수평적으로 논의할 수 있는 민-관 상생협의회를 마련하고, 점진적으로 지역조합, CRC(Community

Regeneration Corporation) 등 민간주도조직으로 발전할 수 있도록 각각의 실행주체별 역할을 조율하였다.

먼저 도시재생사업의 공공부문으로서 중앙정부, 서울시, 자치구는 상생협의회에서 결정한 계획과 사업의 총 괄조정자 역할을 수행하도록 하였다. 중앙정부는 법령이나 제도개선, 예산지원 등을 담당하고 서울시는 사업계획의 수립 및 실행, 모니터링 등을 시행하는 한편 자치구는 지역주민의 의견을 수렴하여 이를 사업에 반영하도록 하였다.

서울주택도시공사, 서울연구원 등의 지원기관은 상생협의회에서 제안된 사업에 대한 보다 구체적인 시책을 발굴하는 한편 지역주민의 참여를 독려하고 교육 프로그램 등을 운영하도록 하였다. 파트너십기관인 서울시투자출연기관, 민간 또는 사회적 기업, 대학 등의 외부 전문기관은 사업의 시행과 운영관리를 담당하도록 하였다.

도시재생사업의 직접적인 실행주체인 지역주민은 상생협의회가 제시한 사업내용을 공유하고 의견을 제시할 수 있다. 지역주민은 토지 등 소유자, 세입자, 지역 내에서 활동하고 있는 마을활동가, 직업종사자 등 지역 내 이해관계자로 이들이 참여하는 주민협의체는 다양한 의견수렴의 창구이자 갈등조정의 역할을 담당하도록 하였다. 한편 단기적으로 민-관 상생협의회의 구성과 운영을 지원하기 위하여 도시재생지원센터를 설치할 수 있도록 하였다.



출처: 서울특별시, 2018, 2025 서울시 도시재생 전략계획

[그림 2-2] 서울형 도시재생의 추진체계

*기본형으로, 유형별 특성에 따라 변형 가능

2 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 개념

서울 도심부에는 조선시대 이래 서울의 정체성을 형성하는 다수의 역사문화자원이 산재하여 있다. 따라서 쇠퇴한 서울 도심부를 경제적사회적문화적환경적으로 활성화시키기 위해서는 지역의 정체성을 형성하는 역 사문화자원을 적극적으로 발굴하여 활용하는 도시재생정책을 추진할 필요가 있다. 2015년에 시행된 도시재생법에 따라 서울 도심부에서도 서울형 도시재생 활성화사업이 추진되었다. 국토부의 도시재생선도지역으로 선정된 창신숭인을 비롯하여 서울역 일대, 세운상가 일대, 창덕궁 앞 도성한복판 도시재생사업이 추진되었다. 도시재생 활성화사업이 추진된 지역의 여건에 따라 도시재생사업의 내용도 조금씩 차이가 있지만 지역의 정체성을 형성하는 역사문화자원을 활용하여 쇠퇴한 지역을 활성화시키다는 점에서 유사성이 있다.

역사문화자원에 대한 개념을 정리한 선행연구의 내용을 종합하면 역사문화자원이란 오랜 시간을 두고 쌓아온 삶의 축적물로서 사람들이 공유하고 있는 시대적·장소적 가치를 형성하는 요소라고 할 수 있다. 이는 개별 문화재와 더불어 아직은 문화재 또는 문화유산으로서의 가치가 드러나지는 않았지만 잠재적 보존가치가 인정되는 물적(物的), 비물적(非物的) 환경 모두를 포괄하는 것으로 역사적·예술적·학술적 대상에서 일상적인 생활 양식과 커뮤니티와 같은 정신적인 요소에 이르기까지 점차 그 범위가 확대되어 가고 있다. 이와 같은 역사문화자원은 새로운 가치해석과 보존·활용을 통하여 다양한 형태의 문화유산으로 변모될 가능성을 가지고 있다.

[표 2-2] 역사문화자원의 개념

연구자	역사문화자원의 개념
문화재청 (2007)	"문화자원"이란 아직 가치가 드러나지는 않았지만 잠재적으로 문화유산 내지는 문화재가 될 가능성이 있는 유무형의 자산을 뜻함. 따라서 문화자원은 문화적 자산의 가장 큰 범주로서 문화재와 문화유산을 모두 포괄
Susan O. Keitumetse (2014)	"문화자원"은 과거의 사회적 활동으로 형성된 유무형의 자산으로 재방문, 재평가, 재사용, 재건축을 통하여 다양한 형태의 문화유산으로 변모될 가능성을 가지고 있는 것을 의미
최강림·이승환 (2009)	"역사문화환경"이란 광의적으로는 역사의 결과로써 형성된 모든 환경을 의미하며, 협의적으로는 후손에게 물려줄 가치가 있는 대상으로 물리적 형태와 문화적 형태가 분명하게 연관된 하나의 지역 또는 경관을 의미
이화연·황규홍 (2009)	"역사문화자원"은 물리적 보전가치뿐만 아니라, 지역에서 사람들이 정주하며 형성된 삶의 기록과 자연환경을 구성하는 모든 요소로, 주민들의 보편적 정서를 실감할 수 있는 장소, 지역 특유의 공간적 특성, 지역 및 시대적 가치를 지니는 건축 조형물, 지역의 대표적 경관을 이루는 자연환경 등을 포괄
권영상(2010)	"역사문화환경"은 인문사회적 환경을 제외한 물리적 인공환경 중에서 문화적·역사적으로 가치 있는 장소를 의미, 인공환경은 일정시간 지속되고 가꾸어나가면서 역사문화환경이 되며, 유구(遺構)와 사적(史蹟), 전통적인 건축물과 이것을 둘러싼 환경, 도로, 광장 등을 포함
박철희 (2013)	"역사문화유산"이란 광의적으로는 선조들이 남긴 물직적, 정신적 자산을 총친하며, 협의적으로는 역사적 사건, 장소, 인물에 대한 자산과 생활양식에 대한 자산을 포괄
장재일·오종열 (2014)	"역사문화환경"은 문화재와 더불어 보전가치가 인정되는 그 주변의 생활환경 및 자연환경까지 포함. 오랜 삶의 흔적을 담아내는 총체로서 의미
김철영 (2014)	"역사문화유산"은 오랜 시간을 두고 쌓아 온 사람들의 삶의 축적물 전체로 이루어진 환경, 자연환경과는 다른 인공적 환경이며 가시적, 물질적인 환경과 비가시적이고 정신적인 환경, 기능적 환경, 감성적 환경을 모두 포함
최민아 (2016)	"문화유산"은 개별문화재에서 환경으로 확대되고, 기념비적 예술품에서 마을 및 민간 건축물군으로 넓혀지며, 또한 유형적, 무형적 자산을 아우르며 역사적 경관, 골목길, 지역풍물 등을 포괄하여 과거의 심미적, 예술적 측면을 벗어나 일상적 문화유산으로 확대

결국, 전면철거와 사업성 중심의 도시정비사업이 획일적인 도시공간을 생산하였던 것과는 달리 역사 문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업은 지역의 역사문화자원을 도시재생에 활용함으로써 지역적 맥락과 지역공동체를 존중하는 맞춤형 도시관리사업을 실현할 수 있다. 한편 자생적 성장기반의 확충 으로 지역의 지속가능성을 확보하고자 하는 도시재생 활성화사업의 목적에 따라 지역주민 스스로가 지역의 역사문화자원을 발굴하고 이를 바탕으로 지역브랜드를 구축해 나감으로써 지역공동체의 역량 을 강화하고 장소마케팅을 통하여 지역경제 활성화를 유도할 수 있다.



칼럼 I 네덜란드 벨베데레 전략(Belvedera Strategy)

벨베데레 전략의 수립 배경

네덜란드는 10세기부터 주거지와 농경지를 확보하기 위하여 제방을 쌓고 해안을 매립함으로써 영토를 확장하여 왔다. 20세기까지 이어진 해안 매립의 결과로 형성된 네덜란드의 풍경에는 과거 선조들이 오랜 기간에 걸쳐 영토를 개척하여 왔던 역사가 담겨져 있다. 따라서 선조들의 노력의 결과물로 구축된 제방이나 물길 등은 네덜란드의 역사문화유산을 구성하는 중요한 요소로서 보호되어왔다.

그러나 20세기 말, 유럽의 여러 도시들과 같이 네덜란드에서도 도시화가 진전되면서 네델란드의 수많은 역사문화유산들이 개발의 위협에 직면하게 되었다. 하지만 네덜란드의 문화유산보호정책은 다양한 유산을 아우르는 원칙과 기준에 의한 종합적인 활용보다는 개별유산에 대한 파편적이고 동결식의 보존에 머무르고 있었다. 이에 네덜란드 정부는 '개발에 의한 보존'을 주요 골자로 하는 벨베데레 전략(Belvedera Strategy)을 발표하였다.

2000년 이후 10년 동안, 벨베데레 전략을 추진하기 위하여 매년 약 750만 유로의 기금이 해당 지방자치단체와 민간단체에게 보조금 형식으로 투입되었다. 처음 5년간은 기금의 절반 이상이 지역유산의 발굴 및 자료수집, 조사연구에 사용되었다. 이와 더불어 뉴 네덜란드 워터라인(New Dutch Waterline), 로만 라임스(Roman Limes)와 같이 여러 지방자치단체가 함께 관리하고 있는 대규모 문화유산의 유지·관리에도 벨베데레 기금이 투입되었다.

벨베데레 전략의 내용

네덜란드 정부는 네덜란드의 전통적인 풍경을 형성하는 역사적 건축물이나 고고학적 유적 등을 보호하기 위한 표준정책을 수립하는 한편 대규모 택지개발이나 산업단지조성 등으로 역사문화유산을 보호하기 위한 일률적인 표준정책을 적용하기 어려운 경우에 대한 대응정책으로 벨베데레 전략을 마련하였다. 역사적·문화적으로 가치가 있는 공간을 도시개발사업과 연계하여 적극적으로 활용함으로써 역사문화유산이 도시개발을 제한하는 장애요소가 아닌 도시개발을 한 단계 끌어올릴 수 있는 매력요소로서 작용할 수 있도록 여건을 조성하였다.

벨베데레 전략에 따라 네덜란드 정부는 먼저 역사문화유산 전문가를 지역에 파견하여 다양한 지역 유산을 조사하고 자료를 축적하였다. 그리고 지역의 독특한 정체성을 이끌어내고 경제적 활성화를 유도하기 위한 기초자료로 활용하였다. 한편, 네덜란드 정부는 벨베데레 계획부(Belvedere Planning Office)를 조직하여 벨베데레 전략의 추진과정에서 마련된 연구 자료를 시민들에게 홍보하고 정부기관, 비영리 단체, 건축가·도시계획가, 사업가 등 관련 단체들과의 네트워크를 통하여 벨베데레 정책을 성공적으로 수행하기 위한 정보와 해법 등을 공유하였다.

축적된 역사적 자료들이 단지 수집과 공유에서 멈추지 않고, 다양한 후속연구로 발전될 수 있도록 델프트 공대(TU Delft), 암스테르담 자유대학교(VU Amsterdam), 와게닝겐 대학(Wageningen University) 등 3개 대학과 협력하여 건축가·디자이너, 유산 전문가, 교수, 학생들로 구성된 연구네트워크를 구축하였다. 벨베데레 기금을 활용하여 3개 대학의 교수에게 지역의 역사문화를 지속적으로 연구·교육할 수 있는 시간제 근무직을 제공하였고, 연구 네트워크를 통하여 3개 대학의 다양한 교육 프로그램이 상호 연계될 수 있도록 학점교류제도도 마련하였다.

벨베데레 전략의 성과

정부기관, 비영리 단체, 대학 등에서 발굴·조사한 다양한 연구자료가 웹 기반 플랫폼을 통하여 역사문화유산을 활용하고자 하는 도시계획가, 건축가, 위원회, 일반시민들에게 제공되었다. 이와 더불어 400개 이상의 프로젝트를 통하여 역사문화유산을 활용하는 다양한 해법들이 모색되었다. 3개 대학을 기반으로 구축된 연구 네트워크를 통하여 문화유산 관리매뉴얼, 문화유산 활용사례집, 역사문화유산에 관한 심도 깊은 검토서 등 다양한 출판물도 출간되었다. 벨베데레 전략에 따른 모든 추진사업이 공식적으로 완료된 이후에도 대학 간의 네트워크를 활용한 교육 프로그램은 2013년까지 연장되어 진행되었으며, 2010년대 도시구조조정프로젝트, 물 관리 계획 등 다양한 국가정책을 계획·시행하는 과정에서 역사문화유산의 적극적인 활용이 주요한 이슈로 고려되었다.

비록 벨베데레 전략을 실제로 계획에 적용하는 데에 있어 수집·조사된 결과물의 내용적인 한계와 활용을 강조한 실용적인 접근방법으로 인하여 역사문화유산의 또 다른 멸실·훼손을 야기하였다는 비판을 받기도 하였지만, 10년간의 수행과정에서 역사문화유산의 개념을 재정립하고, 유산과 자연, 유산과 물, 유산과 개발, 유산과 삶 사이의 새롭고 생산적인 연계를 찾는데 성공하였다. 또한 네덜란드의 정체성을 상징하는 기념물, 역사적 건축물, 역사적 풍경들이 점적으로 고립된 보호의 대상에서 벗어나 건축가, 도시계획가, 디자이너, 투자자, 행정가들에게 영감을 주는 활용의 대상이라는 새로운 의미를 부여하였다.

시사점

벨베데레 전략의 학문적 고찰과 실용적인 실험들은 네덜란드 역사문화유산 보호정책의 패러다임을 바꾸었다. 먼저 벨베데레 전략 이후 역사문화유산이란 단지 형상, 사물 등 눈에 보이는 물질적 가치에 국한되는 것이 아니라, 기억, 문화, 역사적 사건 등 비물질적인 가치를 포함하는 개념으로 확대되었다. 또한 모더니즘 전후의 유산, 1950~60년대의 대규모 주택단지 등 근현대의 역사문화유산들이 유산의 범위에 포함되면서 유산의 범위와 개념을 재정립하였다.

한편, 벨베데레 전략의 초기단계에서는 건축물과 풍경의 역사적 중요성을 검증하기 위하여 전문가의 견해를 바탕으로 전략이 추진되었으나, 지역 중심의 다양하고 특별한 건축물과 풍경을 조사·연구하는 프로젝트가 진행되는 과정에서 대중의 참여가 증가하였다. 특히 자신이 사는 지역의 역사문화유산에 대한 다양한 정보를 제공받은 공동체를 중심으로 아메르스포르트(Amersfoort)의 와겐워크플랫(Wagenwerkplaats) 프로젝트와 같은 지역의 기억유산을 보존·활용하는 다양한 프로젝트들이 시행되었다.

마지막으로 벨베데레 전략은 네덜란드만의 독특한 풍경을 형성하는 역사적 건축물이나 고고학적 유적을 보호하는 한편 도시화로 인한 사회적 요구를 충족하는 새로운 기능과 패턴을 도입하는 데에 어려움을 겪고 있었던 건축가, 도시계획가, 디자이너들에게 새로운 영감을 제공하였다. 오래된 역 사문화유산의 역사적인 본질을 파악하는 조사와 연구가 옛것과 새것을 연결하는 방식을 찾는 계기가 되었으며 역사문화유산의 재해석을 통하여 새로운 디자인을 창조하는 영감을 주었다.

3_역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 평가목록 도출

1) 개요

도시재생 활성화사업은 「도시재생특별법」 제24조 및 동법 시행령 제31조에 따라 매년 추진실적을 평가함으로써 사업의 추진효과와 문제점을 파악하고 사업내용 및 추진전략을 개선·보완하고 있다. 이에 따라 도시재생 활성화계획에서는 분야별 추진실적을 객관적으로 파악할 수 있는 수치화된 핵심성과지표를 마련하여 사업 내용을 평가하고 그 결과를 사업에 반영하고 있다. 그러나 수치화된 평가지표는 개별 대상지의 특수성이나 사업 추진방식의 다양성 등을 반영하기에는 한계가 있다. 따라서 이번 연구에서는 정량적인 평가방식의 한계를 보완하기 위하여 정성적 평가항목을 중심으로 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 추진성과와 문제점을 진단하였다.

2) 선행연구검토

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 정성적 평가목록을 도출하기 위하여 최근 5년간 발간된 학술지 논문 및 박사 학위논문, 연구기관의 연구보고서를 중심으로 도시재생사업의 성과와 만족도 평가에 관한 선행연구를 검토하였다. 선행연구에서는 도시재생사업의 평가목록을 도출하기 위하여 ①선행연구분석, ②전문가의견수렴(FGI)의 연구방법을 활용하였다.

이은진·정진원·변병설(2016)은 역사문화자원을 활용한 도시재생에 관한 선행연구에서 도출한 항목과 연구대상지의 현황분석을 토대로 연구자가 제안한 항목을 활용하여 산업·경제, 사화·문화, 물리적 환경, 행정 등 4개부문의 평가목록을 도출하였다. 이종근·김륜희·김홍주·이삼수(2016)도 현행「도시재생특별법」과 도시재생활성화계획에서 제시하고 있는 항목을 바탕으로 사회, 경제, 문화, 물리적 측면에서 도시재생사업의 성과를 정량적으로 분석할 수 있는 평가목록을 도출하였다. 한편 김공양(2016)은 도시재생사업을 경제적 재생, 사회적 재생, 문화적 재생, 물리·환경적 재생으로 유형을 분류하고 전문가 및 공무원 인터뷰를 통하여 유형별 세부성과목록을 도출하였다. 조진희·김영·신재원·김정택(2018)은 창원시 도시재생사업에 대한 평가목록을 마련하기 위하여 전문가 집단을 중심으로 델파이(Delphi)조사를 실시하고 물리, 사회, 경제 영역에 대한 평가항목을 도출하였다.

선행연구 분석과 함께 서울 도심부 도시재생 활성화계획에서 제시한 모니터링 평가항목인 핵심성과지표 (KPI, Key Performance Indicator)도 함께 참조하였다. 창신숭인 도시재생 활성화계획(2015)에서는 주거 환경개선, 봉제재생, 관광자원화를 중심으로 도시재생 활성화사업의 목표달성여부를 모니터링하는 9개의 평 가항목을 검토하였다. 한편 서울역 일대 도시재생 활성화계획(2017)에서는 일자리창출과 소득기반강화를 통한 지역경제 활성화라는 사업목적의 달성여부를 평가하기 위하여 제시한 경제, 물리, 문화관광, 공동체부문에 대한 43개 평가항목을 살펴보았다. 창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화계획(2018)에서는 사업관리부문 (교육·홍보시행, 주민조직·거버넌스구축, 공동체활동, 사업참여도, 계획추진실적, 모니터링) 12개 평가항목과 성과관리부문(인구·앵커시설·사회적경제부문의 공통지표, 정체성·도시환경·지역경제분문의 핵심목표달성도) 30개 평가항목을 검토하였다.

[표 2-3] 선행연구분석(도시재생평가항목)

구분		연구논문			학위논문	보고서/단행본		
		이은진	이종근	조진희	김공양	서울시*	서울시**	서울시***
		2016	2016	2018	2016	2015	2017	2018
평가항목 도출	선행연 구분 석	•	•					
	FGI(전문가 의견 수렴)			•	•			
	도시재생 모니터링·평가항목					•	•	•

^{*} 창신숭인 도시재생활성화계획/ ** 서울역 일대 도시재생활성화계획/ *** 창덕궁 앞 도성한복판 도시재생활성화계획

塂	2-4]	[표 2-4] 선행연구 주요내용(도시재생평가항목)	.[재생평가항목)			
ᆙ	분류연구자	연구제목	연구목적	연구대상	영구의 방법 및 내용	대
	이윤진 외 (2016)	역사문화자원을 활용 한 도시재생 계획지표 연구	역사·문화적 지원을 활용한 도시재생의 계획지 표를 개발하고 계획지표 의 중요도를 분석하여 도 시재생사업의 개선방안 을 모색	인천시 강화군 강화읍	- 선행연구를 바탕으로 역사문화지원을 활용한 도시재생시업의 계획지표 풀(pool)을 정리하고, 산업·경제, 사화·문화, 물리적 환경, 행정 등 4개 부문의 지표를 도출 - 지역주민을 대상으로 계획지표에 대한 5점 리커트 척도 설문을 실시 - 빈도분석을 통하여 계획지표의 중요도를 도출 - 지속가능한 지역의 재생을 위해서는 물리적 환경개선과 더불어 지역의 산업·경제, 사회·문화, 행정 등을 종합적으로 개선할 필요가 있음을 제안	· 지표 풀 도출: 선행연구분석 · 분석기법: 빈도분석 · 설문대상: 주민
의 나 게 마	0)총근 외 (2016)	: 도시재생사업의 모니 터링평가지표 우선순) 위 설정에 관한 연구	도시재생시업 추진과정 의 작정성을 평가하고 지 속적인 도시재생시업 운 영·관리를 위한 정량적 모니터랑평가 지표 개발	13개 도시재생 선도지역 (2014년 도 지정)	- 선행연구를 바탕으로 사업관리를 위한 정량적 분석이 기능한 평가지표를 도출하고 13개 도시재생 선도지역에 적용하여 평가를 실시 - 평가 결과를 토대로 전문가 설문을 실시하고 AHP 분석을 통해 평가지표의 상대적 중요도와 우선순위를 - 도출 - 도시재생사업 유형별로 사업성과 측정지표에 차별성이 있어야 함을 제안(경제기반형은 경제지표, -	- 지표 풀 도출: 선행연구분석 - 분석기법: AHP - 설문대상: 전문가 - 기타: 정랑치표로 제한
	조진희 요 (2018)	창원시 도시재생 사업 의 평가지표 설정에 관한 연구	도시재생사업의 다양한 요소를 고려한 복합적인 사업평가 지표모델 제안	창원시 도시재생 테스트베 드시업 지역	- 선행연구를 바탕으로 도시재생사업 물리, 사회, 경제 분야의 성과지표 풀(pool)을 도출하고 전문기를 - 대상으로 한 델파이(Delphi) 분석을 통해 최종 평가지표를 선정 - 최종 선정된 평가지표를 적용하여 창원 도시재생사업의 마중물사업을 평가	- 지표 풀 도출: 선행연구분석 - 분석기법: 델파어(Delphi) 분석 - 설문대상: 전문가
내 나 가 하	김공양 (2016)	도시재생사업 사례의 청 성과분석과 발전방안 연구	효율적인 사업시행을 위하여 요인별 우선순위 도출하고 도시재생시업 가운데 주민만족도에 영향을 미치는 요인을 분석	- RA - RA - RA - RA - RI - AG - AG - AG - AG - AG - AG - AG - AG	- 경제, 사회, 문화, 물라환경 분야별 평가자표에 대하여 전문가 및 공무원 설문을 실시하고 AHP 분석을 통해 평가지표의 상대적 중요도와 우선순위를 도출 - 전문가 설문의 평가형목과 연계하여 지역 주민(상인) 만족도 조사를 실시하고 회귀분석을 통해 만족도에 영향을 미치는 변수의 관련성 도출 - 전문가는 커뮤니티 활성화 등 사회적 재생을, 주민은 상권활성화를 통한 경제적 재생을 가장 중요한 요소로 인식 - 장기적으로 도시재생사업의 주민만족도를 제고하기 위하여 주민참여프로그램 확대, 의식 변화의 장 마련, 민관합의체 운영을 제안	- 지표 물 도출: FGI - 분석기법: AHP, 회개분석 - 설문대상: 전문가, 주민

덖	1	ı	1
=			
연구의 방법 및 내용	 지역공동체/경제/공긴환경 현황조사, 상위 및 관련계획 조사, 주민 의견수림, 쇠퇴분석을 통해 SWOT 분석을 실시 '낙산을 품고 흐르는 행복미을 창신숭인'을 비전으로 주거환경재생, 봉제재생, 관광지원화를 위한 부문별 재생전략과 세부사업계획을 마련 계획실행을 위해 도시재생거버넌스 구축과 주민협의체, 사업추진혐의회, 도시재생센터 등의 구성 및 운영계획을 수립 도시재생사업 평가를 위하여 부문별로 목표지표를 설정하고 점검계획을 마련 고시재생사업 평가를 위하여 부문별로 목표지표를 설정하고 점검계획을 마련 간 혐의 및 의견수렴을 시행하고 계획에 반영 	 인문/사회/경제/공간환경/지역자원 현황조사, 쇠퇴분석, 관련계확사업 조사, 주민 의견수렴을 통해 SWOT 분석을 실시 "역사와 미래가 공존하는 서울재생 1번지를 비전으로 정하고, 산업경제재생, 보행환경재생, 역사문화재생, 생활환경재생, 공동체재생을 계획과제로 도출 5개 계획과제별 추진전략과 세부사업계획을 마련 계획실행을 위해 도시재생거버넌스 구축과 주민협의체, 사업추진협의회, 도시재생센터의 구성 및 운영계획을 수립 모인터링을 위해 평가 및 점검계획을 미련하고 경제, 물리, 문화관광, 공동체 부문별 평가자표를 제시 괴획수립 전 과정에서 주민협의체, 도시재생지원센터, 행정 등 다양한 주체 간 협의 및 의견수렴 및 반영 	 ○만/사회/경제/공간환경/지역자원 현황조사, 쇠퇴분석, 관련계획사업 조사, 주민 의견수렴을 통해 SWOT 분석을 실시하여 지역의 잠재력과 활성화 기능성을 모색 ' ' ' ' ' ' ' ' ' ' ' ' ' ' ' ' ' ' '
연구대상	총 수 수 수 수 수 수 수 수 수 수 수 수 수 수 수 수 수 수 수	소율역 의도	서울시 종로구 종료1.2, 3,47동 일원
연구목적	도시재생시업의 추진을 위한 실행계획을 수립하 고 공동체 활성화 및 자속 적 관리체계 기반을 마련	민관협력을 통해 인문산 업 등 다양한 분0와 점목 한 활성화 계획을 마련하 고 지역 역사문화자원의 장소미케팅 전략을 수립	대상지 내 잠재된 자원을 활용하여 지역에 새로운 활력을 부여할 수 있는 종 합적인 재생방안을 마련
연구제목	창신승인 도시재생 활성화계획	사울시 서울역 일대 (2017) 도시재생 활성화계획	창덕궁 앞 도성한복판) 도시재생 활성화계획
분류연구자	서울시 (2015)	지 다 전 경우 (2017) 보 않 다 · 저 (2017)	사왕시 (2018)

3) 평가목록의 도출

(1) 역사문화자원과 직접 관련 있는 평가항목 추출

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록을 도출하기 위하여 서울 도심부 도시재생 활성화계획(창신 숭인, 서울역 일대, 창덕궁 앞 도성한복판)과 관련 선행연구에서 도시재생사업의 평가목록으로 제시되었던 물리적 환경개선, 산업·경제, 사회·문화, 제도·행정부문의 평가항목을 살펴보았다. 평가항목을 최종적으로 결정하기에 앞서 이 가운데 역사문화자원과 직접적으로 관련이 있는 항목을 중심으로 우선 선별하였다.

먼저, 물리적 환경개선 부문의 평가항목 가운데 지역의 역사문화자원을 활용한 거점시설의 조성, 지역고유의 특성을 대표하는 특화거리 조성 등과 같이 역사문화자원과 직접적으로 관련이 있는 항목을 평가항목으로 선별하였다. 이때 지역주민의 편의를 위한 일반적인 환경개선사업과 관련한 항목, 즉 기반시설 정비, 주거환경개선 등은 항목에서 제외하였다.

산업·경제 부문의 평가항목에서도 4차산업 기업의 증가, 지역인력의 고용효과 등과 같은 지역의 산업·경제 전반을 평가하는 일반적인 항목보다는 역사문화자원과 직접적인 관련이 있는 역사문화기반의 주민주도산업 육성, 역사문화자산의 관광자원화에 따른 방문객 증가 등을 선별하였다.

가장 많은 항목이 선별된 사회·문화 부문의 평가항목에서는 역사문화자원의 자료구축 및 홍보, 주민공모사업, 주민교육, 역사문화 콘텐츠 개발, 공동체 활성화 등에 관한 항목을 평가항목으로 선택하였다. 영유아 보육, 장애인 자활서비스 등 일반적인 사회복지서비스와 관련한 항목은 제외하였다. 마지막으로 제도·행정 부문의 평가항목 가운데 역사지구의 지정 및 보존, 역사문화자원을 활용한 도시재생사업을 지원하는 민관협력기구의 구성 등을 평가항목으로 선별하였다.

(2) 평가항목 선정

도시재생 활성화계획과 선행연구에서 우선 선별한 평가항목을 중심으로 역사문화자원을 활용한 도시재생사업을 평가하기 위한 항목을 최종 결정하였다. 창신숭인, 서울역 일대, 창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화계획에서 제시한 핵심성과지표 가운데 역사문화자원과 직접적으로 관련이 있는 22개1) 핵심성과지표는 서울도심부의 역사문화적 여건과 특수성을 고려한 도시재생사업의 성과지표로서 실제 도시재생사업의 평가에 적용되고 있는 점을 고려하여 모두 평가항목으로 결정하였다.

한편 선행연구를 통하여 선별한 22개의 역사문화자원 관련 평가항목의 경우에는 평가항목의 중요도를 판단하기 위하여 복수 연구에서의 중복 채택여부를 조사하였다. 도시재생 활성화계획의 핵심성과지표와 중복되는 11개 항목을 제외하고, 최소 2개 이상 연구·학술논문에서 평가항목으로 중복 채택된 평가항목, 즉 역사문화

¹⁾ 창신승인 3개, 서울역 일대 14개, 창덕궁 앞 도성한복판 12개 총 29개 핵심성과지표 가운데 3개 지역에서 공통적으로 제시한 1개 항목을 포함하여 2개 이상의 지역에 증복되는 6개 항목을 제외

자원의 자료구축 및 관리운영 체계 구축, 역사문화 관련 시설 정비·조성 건수, 역사문화자원의 활용 건수, 민관협력지원기구의 구성, 역사문화 인재육성 및 지원 등 5개 항목을 평가항목으로 결정하였다.

이번 연구에서는 서울 도심부 도시재생 활성화계획에서 제시한 핵심성과지표 22개와 선행연구를 통하여 선 별한 평가항목 5개를 포함하여 27개 평가항목을 역사문화자원을 활용한 도시재생사업을 평가하기 위한 항목 으로 최종 결정하였다.



[표 2-5] 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가항목 선별

		도시재생 활성화 지역별 KPI			연구논문	/학위논문	
평가항목	창신숭인	서울역	창덕궁앞	이은진	이종근	조진희	김공양
	2015	2017	2018	2016	2016	2018	2016
활용 가능한 역사문화자원의 개수		•					
역사문화자원의 자료구축 및 관리운영 체계 구축				•		•	
주민설명회 개최 건수/ 참여자 수			•				
소식지 등 홍보수단 확보 건수/발행 건수			•				
지역의 역사문화적 가치 및 자원 인지도 향상		•	•	•			
주민교육 프로그램 운영			•	•		•	•
역사지구의 지정 및 보존				•			
역사적 도시경관 및 가로경관 보존				•			
역사문화 테마거리, 특화거리 조성				•			
역사문화 관련시설 정비/조성 건수				•	•		•
역사문화 콘텐츠 개발		•		•	•		
주민공모사업의 신청 건수			•				
주민공모사업의 추진 건수			•			•	
주민공모사업의 집행비용			0.0	11:4	110		
주민공동체 활동조직의 설치 및 개소 수		0	1	4.		•	
주민공동체 프로그램 추진 및 활동 건수/ 참여자 수			0,9,		•	•	•
주민공동체 활성화 지원 예산 및 인력	1	65					
민관협력지원기구(도시재생지원센터)의 구성	11			•			•
민관협력지원기구(도시재생지원센터)의 근무자/상근자 수			•				
역사문화자원 활용방향에 대한 주민의견 수렴 여부							•
지역의 역사문화적 이미지 창출		•		•			•
역사문화자원의 활용 건수						•	•
역사문화 관련시설 운영 건수		•	•				
역사문화 관련시설에 대한 만족도		•					
역사문화 관련 프로그램 운영 건수		•	•	•	•	•	•
역사문화 관련 프로그램 참여자 수		•					
역사문화 관련 콘텐츠에 대한 만족도		•				•	
공동체 활성화 효과에 대한 만족도		•	•		•	•	
경제 활성화(관광관련) 효과에 대한 만족도						•	
관광객 증기율, 유동인구 증가, 인구유입률	•	•			•		•
영업 점포수 의 변화	•						
역사문화 인재육성 및 지원				•		•	
역사문화기반의 주민주도산업 육성				•			

(3) 사업 단계별 평가목록 도출

서울 도심부 도시재생 활성화계획과 관련 선행연구로부터 최종 결정된 27개 평가항목을 종합하여 역사문화 자원을 활용한 도시재생사업을 정성적으로 평가하기 위한 목록을 도출하였다. 먼저 평가항목을 도시재생사업의 추진단계에 따라 계획수립단계, 사업시행단계, 자력재생단계로 구분하고 각각의 단계로 구분한 평가항목의 내용을 종합하여 평가목록을 도출하였다.

먼저 계획수립단계에서는 ①활용 가능한 역사문화자원의 자료 구축 및 관리운영 체계를 평가하는 "역사문화자원의 발굴 및 가치규명", ②홍보수단 확보와 지역의 역사문화적 인지도 향상을 평가하는 "사업홍보", ③주민들을 대상으로 한 역사문화자원을 활용한 도시재생 교육 프로그램의 내용 및 운영을 평가하는 "주민교육"을 평가목록으로 도출하였다.

사업시행단계에서는 ④역사문화관련 시설조성과 콘텐츠개발을 평가하는 "시설개선 및 콘텐츠 육성사업", ⑤ 주민공모사업 추진 과정과 성과를 평가하는 "주민공모사업", ⑥주민공동체 조직과 활성화 프로그램의 운영을 평가하는 "주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영", ⑦민관협력지원기구의 구성과 운영을 평가하는 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유"을 평가목록으로 도출하였다.

마지막으로 자력재생단계에서는 ⑧역사문화자원을 활용한 시설과 문화 프로그램의 운영실적 및 만족도, 공동체 활성화 만족도, 유동인구 증가 및 영업 점포 수 변화 등을 평가하는 "공공성 확보 및 외발적·내발적 변화"와 ⑨역사문화자원을 활용한 시설과 문화 프로그램의 자발적 관리·운영을 위한 인재육성 및 지원을 평가하는 "지속가능성 확보"를 평가목록으로 도출하였다.

[표 2-6] 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성과평가 목록의 도출

사업추진 단계	사업단계별 정성적 평가목록 도출
	역사문화자원의 발굴 및 가치규명은 충실히 이루어졌는가?
계획수립단계	역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민홍보가 효과적으로 이루어졌는가?
	역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민교육이 충분히 진행되었는가?
	역사문화자원을 활용한 시설개선 및 콘텐츠 육성사업이 충실히 시행되었는가?
ᄔᅅᆡᆌᇆᆉᆌ	역사문화자원을 활용한 주민공모사업이 충실히 추진되었는가?
사업시행단계	주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영이 활발히 운영되었는가?
	도시재생지원센터 등 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유가 활발히 이루어졌는가?
자력재생단계	도시재생사업을 통한 공공성 확보 및 외발적·내발적 변화가 일어났는가?
시탁세경단계	도시재생사업의 지속가능성이 확보되었는가?

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 추진현황

1_개요

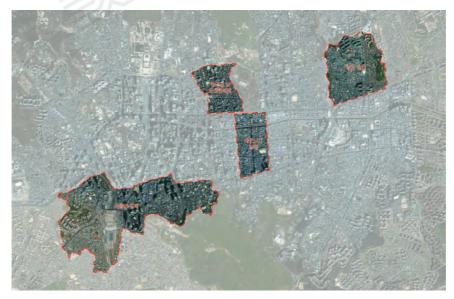
2_서울역 일대 도시재생 활성화사업 3_세운상가 일대 도시재생 활성화사업 4_창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업 5_창신숭인 도시재생 활성화사업 6_소결

03. 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 추진현황

1_개요

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성과와 문제점을 진단하기 위하여 「도시재생특별법」에 근거하여 시행된 도시재생사업 가운데 쇠퇴한 지역의 활성화를 위하여 지역의 역사문화자원을 활용한 사업을 연구대상후보군으로 선정하였다. 특히 서울 도심부에는 조선시대 이래 서울의 정체성을 형성하는 다양한 역사문화자원이 산재하여 있어 서울 도심부의 도시재생을 위해서는 이들 역사문화자원의 활용이 필연적이다. 따라서역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성과와 문제점을 진단하기 위하여 서울 도심부에서 시행된 도시재생활성화 사업지역 전체를 연구대상 후보군으로 선정하였다.

서울 도심부의 도시재생 활성화 사업지역은 국토부의 도시재생선도지역으로 선정된 창신숭인을 비롯하여 1 단계 도시재생 활성화 사업지역으로 선정된 서울역 일대, 세운상가 일대, 창덕궁 앞 도성한복판과 2단계 도시 재생 활성화 사업지역으로 발표된 정동이 있다. 이 가운데 정동 도시재생 활성화 사업지역의 경우, 아직 계획 수립단계에 있어 사업의 성과와 문제점을 진단하기에는 시기적으로 이르다고 판단되어 연구대상 후보군에서 제외하였다. 결국, 정동을 제외한 서울역 일대, 세운상가 일대, 창덕궁 앞 도성한복판, 창신숭인 도시재생 활 성화 사업지역을 이번 연구의 대상지역으로 최종 결정하였다.



[그림 3-1] 서울 도심부의 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화 사업지역(연구대상지역)

이번 연구의 대상지역으로 선정된 서울역 일대, 세운상가 일대, 창덕궁 앞 도성한복판, 창신숭인 도시재생 활성화 사업지역을 중심으로 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 내용과 추진현황을 살펴보았다. 도시재생 활성화계획과 선행연구에서 도출한 평가목록 9개의 항목에 대하여 계획수립, 사업시행, 자력재생에 이르는 사업의 진행단계에 따라 개별사업의 내용과 추진현황을 살펴보았다. 이때 사업의 내용과 추진현황은 도시재생 활성화계획의 내용을 바탕으로 서울시 담당부서 업무관리카드 등의 내부자료를 제공받아 작성하였으며, 서울시 도시재생본부의 시의회 업무보고자료, 서울시와 자치구 보도자료, 재생사업에 참여하였던 전문가 자문 등을 통하여 내용을 보완하였다.

2 서울역 일대 도시재생 활성화사업

1) 개요

2015년 1월, 서울역 고가도로의 재생을 통한 보행환경 개선과 남대문 상권 활성화, 인근지역과의 연계발전 도모, 서울역 주변 교통체계 개선 등의 내용을 담은 '서울로 7017'프로젝트가 발표되었다. 그리고 같은 해 12월 남대문시장, 중림동, 서계동, 회현동 일대를 포괄하는 서울역 일대가 서울형 도시재생 활성화 지역으로 지정되면서 서울역 일대 도시재생 활성화사업이 구체화되었다.

서울역 일대 도시재생 활성화사업은 서울역 일대를 유라시아 철도시대 국가중앙역으로서 국가경제를 견인하는 재생특별지역으로 육성하기 위하여 '역사와 미래가 공존하는 서울재생 1번지'라는 비전 아래 환경개선 및 지역경제 활성화, 보행환경 개선 및 문화잠재력 극대화, 지역공동체의 참여 제고를 계획 목표로 삼았다.이를 실현하기 위하여 산업경제재생, 보행환경재생, 역사문화재생, 생활환경재생, 공동체재생의 5가지 추진 전략을 마련하였다.

이번 연구에서는 5개의 추진전략 가운데 서울역 일대 역사문화자원을 활용한 도시재생이라는 관점에서 보행환경재생 부문의 서울로 7017 프로젝트 조성사업과 역사문화재생 부문의 사업을 중심으로 살펴보았다.



출처: http://seoullo7017.seoul.go.kr(좌), https://www.enjoyablebox.com(우)

[그림 3-2] 역사문화자원을 활용한 도시재생(서울역고가(좌), 소식지 서울역 후(後)(중), 지역축제(우))

2) 계획수립단계

(1) 역사문화자원의 발굴 및 가치규명

서울역 일대는 조선시대 건립된 숭례문과 한양도성, 1925년 준공된 서울역사(驛舍)에 이르기까지 다양한 역사자원이 분포하고 있는 지역이다. 서울역 일대 도시재생 활성화사업에서는 지역자원을 역사문화자원, 녹지·오픈스페이스, 관광자원, 공공자산 등 4가지 항목으로 분류하고 각각의 자원을 목록화 하였다. 이를 바탕으로 회현동 일대의 전통유산과 중림동의 손기정 기념관 등 근현대유산을 중심으로 역사문화자원의 가치를 재조명하여 나갔다.

조선시대에는 청계천을 경계로 북쪽을 북촌(北村), 청계천이남(以南)에서 남산에 이르는 일대를 통틀어 남촌 (南村)이라고 불렀다. 지금의 회현동 일대이다. 북촌이 서울을 대표하는 한옥마을로 발전한 것에 비하여 남촌은 서울역, 남산, 명동, 남대문시장 같은 주요 관광명소에 접해있으면서도 그동안 장소적 가치에 대한 깊은 고민 없이 단순한 상업공간으로 활용되어 왔다. 이에 서울시에서는 2015년 8월 회현동 주민들과 함께 남촌일대의 숨어있는 지역의 자산과 이야기를 발굴하기 위하여 생활문화조사 및 지역자원 발굴 작업을 추진하였다. 이를 통해 이황(李滉), 정약용(丁若鏞), 김종직(金宗直), 강세황(姜世晃), 이항복(李恒福) 등 여러 인물의 흔적이 담긴 장소를 발굴할 수 있었다.

서울시는 2012년 손기정(孫基禎) 선수의 탄생 100주년을 기념하여 그의 모교인 양정의숙(養正義塾)을 리모델 링하여 체육공원을 조성하고 손기정 기념관을 개관하였다. 그러나 기념관의 전시 콘텐츠가 부족하고 체육공원이 축구장, 테니스장 등으로 쓰이면서 조성 당시의 취지와 목적을 제대로 살리지 못했다는 평가를 받아왔다. 이후 도시재생 활성화계획을 수립하는 과정에서 서울역 일대를 중심으로 활동하고 있는 지역전문가²)를 통하여 손기정 선수의 삶에 대한 역사적 의미를 재해석하고 이를 바탕으로 손기정 체육공원을 재정비할 필요성이 제기되었다.

제국주의 시대에 식민지 출신의 마라토너라는 시대적 아픔보다는 우리나라 최초의 글로벌 스포츠 스타로서 미래지향적이고 희망적인 가치에 주목해야 한다는 제안이었다. 아울러 1936년 베를린올림픽 당시 손기정 선수와 함께 출전해 동메달을 수상했지만 잘 알려지지 않았던 남승룡 선수도 팀워크의 가치를 알게 해 준 공동 선의 영웅으로 재조명할 필요가 있음을 제안하였다. 이후 서울시는 4차례의 주민워크숍을 거쳐 손기정·남승룡 선수의 재조명과 손기정 체육공원 재정비에 대한 주민 공감대를 마련하였으며, 손기정 체육공원의 역사적 의미와 공간적 가치를 업그레이드하는 손기정·남승룡 기념 프로젝트를 기획하였다.

(2) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민홍보

서울시는 서울역 일대 도시재생에 대한 시민홍보와 참여유도를 위하여 2014년 10월 '서울역 고가도로 활용 방안 아이디어 공모'를 시작으로 매년 재생사업 추진과정의 주요 이슈를 주제로 시민·대학생 아이디어 공모3)

²⁾ 재능기부를 통해 '서울로' 브랜드를 디자인한 디자인설계 회사 베리주노(VERY JOON OH)의 오준식 대표

를 개최하였다. 이를 통하여 시민들이 서울역 일대 유·무형 자산의 역사문화적 의미와 활용방안을 고민하고 지역의 잠재력을 스스로 발견하면서 서울역 일대 도시재생에 대한 공감대를 형성할 수 있었다.

이뿐만 아니라 서울역 고가도로의 공원화사업이 주변 지역에 가져올 변화를 예측하고 예상되는 문제점을 국 내외 전문가들과 시민이 함께 고민해 보는 계기를 만들고자 국제워크숍을 개최하였다. 서울시와 서울연구원, 네덜란드 창조산업지원기금의 후원을 받아 서울시립대가 개최한 국제워크숍은 2015년 10월 서울역 고가를 시작으로 남대문시장, 만리현 봉제공장, 성요셉아파트, 국립극단 등 서울역 일대의 주요 역사·문화·산업거점 을 주제로 5차에 걸쳐 진행되었다.

한편 도시재생지원센터에서는 서울시 중부교육청과 함께 서울역 일대 중고등학생을 대상으로 '학생건축학 교'를 운영하였다. 건축가의 지도 아래 학생들이 서울역 일대의 역사문화자원을 직접 발굴하고 활용방안을 제안하면서 자신이 살고 있는 동네의 역사적 가치를 함께 알아가는 시간을 가졌다.

2016년 8월 서울역 일대 도시재생지원센터에서는 도시재생 소식을 알리고 서울역 일대 곳곳에 남아있는 역사와 사람들의 이야기를 함께 공유하기 위해 월간 소식지 '서울역 후(後)'를 발간하였다. 주민 스스로 지역의역사문화적 가치를 찾고 자긍심을 높일 수 있도록 주민기자단회이 직접 도시재생사업현장을 찾아 다양한 삶의 모습과 이야기를 발견하고 취재함으로써 소식지 제작에 참여하고 있다.

(3) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민교육

서울역 일대 역사문화자원을 활용한 도시재생에 대한 주민 역량을 강화하기 위하여 도시재생의 이해, 지역 역사문화자원에 대한 가치인식, 재생사업의 지속성을 확보하기 위한 사회적 경제주체 육성 등의 교육을 단계 적으로 실시하였다. 먼저 도시재생계획 수립 초기인 2016~2017년에는 동별 주민협의체 구성을 위한 워크숍을 통하여 도시재생사업의 필요성을 인식하고 지역의 역사문화자원의 가치와 활용 가능성에 대한 이해를 높이는 기초교육이 추진되었다. 2018년에는 주민협의체를 중심으로 주민들의 자생력을 갖추기 위한 사회적 경제, 협동조합에 대한 논의를 시작하면서 주민들 스스로 협동조합을 설립·운영할 수 있도록 지원하기 위한 사회적 경제주체 육성 프로그램(도전! 협동조합)5), 주민리더 역량강화 워크숍, 주민공동체사업가 양성 교육 등이 진행되었다.

^{3) - 2015.08.16. &#}x27;서울역 7017 운영 아이디어 공모': 고가 상부 또는 고가 하부 활용방안, 관리주체 형성 및 운영방안, 마케팅 및 홍보방안, 수익 창출 또는 기부문화 확대방안 등 8개 부문

^{- 2016.09.30. &#}x27;서울역 일대 도시재생활성화 대학생 아이디어 공모': 회현동 일대 활성화를 위한 마을 탐방로 만들기, 회현동 일대 활성화를 위한 근대건축자원 발굴 및 활용 등 2개 부문

^{- 2017.07.14. &#}x27;서울역 일대 도시재생활성화지역 창업 아이디어 공모': 지역 내 제반문제 해결, 보행활성화, 건축자산 활용, 신제품개발 등 4개 부문

^{- 2018.11.02. &#}x27;서울역 일대 도시재생활성화지역 문화콘텐츠 아이디어 공모': 회현동(옛 남촌)의 주(酒)관련 공예디자인·영상콘텐츠·장르융합, 남촌(南村)의 새로운 주(酒) 제조법 개발 등 2개 부문

⁴⁾ 서울역 일대 도시재생 활성화지역 내에 거주하거나 직장, 학교 등 생활권을 영유하고 있는 11명의 주민으로 구성

⁵⁾ 입문과정, 설립과정의 두 단계로 진행된 이 교육에서는 협동조합의 정의 및 가치와 원칙, 다양한 유형의 협동조합 사례를 살펴보는 기초교육과 사업계획서 작성부터 규약규정 마련, 재무회계 및 관련 법률 적용 등 협동조합 설립 실무 심화교육을 실시

3) 사업시행단계

(1) 역사문화자원을 활용한 시설개선 및 콘텐츠 육성사업

서울역 일대 역사문화자원을 활용한 도시재생을 위하여 서울로 7017 프로젝트, 서울역과 서울역 광장 공간체계 개편, 남촌재생플랜, 손기정·남승룡 기념 프로젝트, 약현성당 명소화, 청파공원 조성사업 등 역사문화공간 재생사업이 추진되었다. 또한 계절별 축제 개최, 한영 교류 재생 프로젝트 등 지역의 역사문화적 가치를 공유할 수 있는 프로그램 운영사업도 진행되었다.

2014년 11월, 서울시는 1990년대 후반부터 지속적으로 교량 안전성 문제가 제기되었던 서울역 고가도로를 보행자전용길로 재생하기로 결정하였다. 단순한 도시 인프라 이상의 역사적 가치를 지닌 산업유산으로서 서울역 고가도로의 원형을 보존하고 사람중심 공간으로 조성하고자 다음 해 5월 국제현상설계 공모를 통하여 고가도로를 공중정원으로 활용하는 계획안(Winy Mass, MVRDV)을 마련하였다. 이에 따라 가장 먼저 안전 D등급이었던 서울역 고가도로에 대한 안전보강을 진행하였다. 보행을 통하여 지역의 단절을 극복한다는 조성취지에 따라 회현역, 남산육교, 서울역광장, 청파동, 중림동 등을 17개 연결로로 잇고, 주변 건물과의 시너지를 높이기 위하여 대우재단, 호텔마누 등과 연결통로를 설치하였다. 고가도로 상부에는 한국의 자생식물을 가나다순으로 배치하고 다양한 크기의 원형 화단과 더불어 카페, 화원, 노점, 도서관, 온실과 같은 부대시설을 설치하였다. 645개 원형화단 사이사이에는 서울로 전시관, 인형극장, 정원관리체험, 거리무대, 방방놀이터 등 8개의 문화콘텐츠시설을 설치하고 다양한 축제를 개최하여 볼거리와 즐길거리도 마련하였다. 2017년 5월 개장한 서울역 7017은 앞으로 17개의 연결로와 이어지는 가로의 보행환경을 개선하여 주변지역으로 보행네트워크를 확장해 나갈 계획이다.

지난 한 세기 소통과 교류의 상징적 공간이었던 서울역과 서울역 광장은 1980년대 후반 철도교통의 쇠퇴, 서울역 민자역사 개발 등으로 점차 공공적 장소로서의 기능을 상실하였다. 이에 서울역 일대 도시재생 활성 화사업에서는 서울로 7017, 서울역, 서울역 광장, 버스환승센터를 연결하는 순환보행 체계를 완성하고, 과거 서울역과 서울역 광장의 공공적 기능을 회복하고자 이 일대에 대한 공간체계개편 기본구상을 마련하였다. 서울로 7017과 서울역 광장을 원형계단으로 연결하고 옛 서울역 앞 일부에는 선큰광장을 조성하여 지하와 지상의 보행 흐름을 원활하게 한다는 계획이다. 서울역 광장과 버스환승센터는 오버브릿지를 설치하여 도로로 단절된 보행을 연결하고, 서울역 광장은 다양한 규모의 활동을 수용할 수 있는 보행중심의 역사문화광장으로 새 단장할 예정이다.

회현동 일대 옛 남촌의 숨은 이야기와 생활풍속, 역사문화자원 등을 발굴하여 지역의 정체성과 브랜드를 만들어나가기 위한 남촌재생플랜이 수립되었다. 현재 이 계획안에 따라 주요 역사문화거점 정비, 탐방로 조성등 다양한 도시재생 활성화사업이 추진되고 있다. 500년 역사의 회현 은행나무, 김홍도(金弘道)의 스승인 강세황의 집터, 서울의 마지막 시민아파트인 회현 제2시민아파트, 근현대 건축자산 밀집지역, 소파로 아래 남산 공원 등 숨은 명소를 '5대 거점'으로 재생하고, 남촌의 옛 길을 되살려 서울로 7017부터 남산까지 연결하는 보행네트워크를 완성하는 것이 큰 그림이다. 이와 같은 물리적 재생뿐만 아니라 조선시대 '남주북병(南酒北

餠の)'이라는 말에서 유래한 남촌의 술 브랜드를 개발하고, 남촌의 옛 길과 건축자산을 엮은 남촌 탐방 프로그램도 유영할 계획이다.

손기정 체육공원은 지역전문가와 청년의 아이디어를 바탕으로 마라톤 특화 공원이자 손기정·남승룡 선수의 기념공간으로 재조성하는 손기정 기념 프로젝트가 추진되고 있다. 지역주민을 위한 근린생활공간으로 사용되었던 기존 공원을 마라톤 특화 공원으로 재정비하기 위하여 공원 내에 음수대, 물품보관함, 샤워시설 등의 편의시설을 갖춘 러닝트랙을 조성할 계획이다. 이와 더불어 공원 전체면적의 3% 수준인 현(現) 손기정 기념 관을 확대하고 일제 강점기의 암울한 시대에서도 도전과 열정을 잃지 않았던 손기정·남승룡 선수를 재조명함으로써 전시기능을 강화하고 전시 콘텐츠의 질도 향상시킬 예정이다. 총괄 디자이너로 위촉한 민간전문가가 서울시 뉴딜 일자리사업을 통하여 선정된 9명의 청년 크리에이터와 함께 기획부터 실행까지 전 과정을 주도하고 서울시는 측면 지원하는 새로운 형태의 프로젝트로 현재 민관협력 도시재생 모델로 평가받고 있다.

약현성당(사적 제252호)은 천주교 박해시기 수많은 신자들이 순교한 서소문 밖 광장이 내려다보이는 중림동 언덕 위에 있다. 우리나라 최초의 서양식 성당으로 한국 천주교회사와 건축사에서 중요한 의미를 지닌 건축 물이다. 서울역 일대 도시재생 활성화사업에서는 손기정 체육공원에서 서소문역사공원으로 이어지는 역사문 화 네트워크의 거점 명소로 약현성당을 조성하기 위한 약현성당 일대 환경개선사업을 추진하였다. 협소하고 인지성이 낮았던 성당 진입구간은 가로시설물 정비 및 바닥포장 개선을 통해 접근성을 높이고 집입부에서 성당으로 이어지는 산책로에는 '십자가의 길'을 조성하였다. 한편 기존에 조성되어 있던 청파로변 전망대의 노후시설을 정비하고 휴게공간을 마련함으로써 이용 편의성을 높였다.

서울역 서측으로 국립극단과 접해 있는 청파공원은 1940년 도시계획시설(공원)로 결정된 이후 오랫동안 장기미집행 상태로 저이용되고 있는 공원이었다. 청파공원은 도시계획시설 결정 당시 어린이공원으로 조성될 예정이었으나 서울역 일대 도시재생 활성화사업 추진과정에서 국립극단, 서울로 7017 등 주변지역의 여건변화와 역사·문화적 잠재력을 고려하여 문화공원으로 변경·조성하기로 결정하였다. 공원 내 기 조성되어 있는 코레일 관사를 공연 및 전시시설로 활용하고 서울로 7017, 국립극단 등 주변의 주요시설과 보행네트워크를 강화하여 이 일대를 녹지와 문화예술이 어우러지는 문화거점공간으로 재생할 계획이다.

한편 시민들이 전시, 체험, 놀이를 통하여 서울역 일대의 역사문화자원을 다양하게 경험할 수 있게 함으로써 지역의 활력을 높이는 동시에, 주민들이 지역의 문제를 함께 풀어나갈 수 있는 이웃 간 만남과 교류의 장을 마련하기 위하여 지역 축제를 활성화하였다. 2016년에 '서울力 산책'을 테마로 수제화거리 축제, 회현별곡, 서계 골목예술제, 만리 크리스마스 등 4개의 축제를 시범적으로 개최하였으며, 이후 서울역 일대 지역축제를 브랜드화 한 '서울로잇다 페스티벌'을 기획하고 매년 봄·여름·가을·겨울 계절별로 회현, 중림, 서계, 남대문 시장 일대를 중심으로 지역축제를 개최하고 있다. 주민들이 참여하는 도시재생의 취지를 살리고 지속가능한

⁶⁾ 남산에서 빚은 술이 향기롭고, 북부에서 지은 떡이 맛있다는 뜻의 옛 말

운영 기반을 구축하기 위하여 지역별 주민기획단을 구성하여 지역주민과 상인들이 직접 축제의 기획과 운영에 참여하도록 하였다.

2017년에는 서울로 7017 개장을 계기로 서울역 일대를 '가장 지역적인, 가장 세계적인' 재생지역으로 도약시키기 위해 국내·외 문화·예술인이 참여하는 한영 문화교류 사업인 'Connected City'를 추진하였다. '예술이 도시를 어떻게 변화시키는가?'를 주제로 한국과 영국의 도시재생, 건축, 예술분야 전문가가 서울역 일대의역사문화적 장소와 산업 등에서 영감을 받아 음악, 퍼포먼스, 설치미술품 등을 제작하고 뮤직시티, 메이커시티, 퍼포밍시티, 시티 콘퍼런스 등 4개의 프로그램을 운영하였다.

[표 3-1] 역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(서울역 일대 도시재생 활성화사업)

	세부사업	사업비 (백만원)	사업내용	사업 기간
	서울로 7017 프로젝트	56,400	보행교량 경량 바닥판 설치 및 교량 보수보강, 주변지역, 인근건물 접근연결로 설치, 시종점부, 교량하부 공간 다양한 문화콘텐츠 계획, 서울역 북부역세권 개발계획과 연계한 조성	2016 -2017
서울역	역·광장 공간체계개편 기본구상	1,000	보행 중심 문화광장 조성의 선제적 구상 수립, 서울역·광장~버스환승 센터 구간 공간 개선 구상	2018
	남촌 자산 찾기	147	회현동 내 숨어있는 자원을 남촌브랜드로 개발하여 공감대 형성	2018
	남촌 탐방로 조성사업	310	남촌의 자산과 가치를 활용한 탐방 프로그램, 안내시스템 구축	2018
남촌 재생 플랜	은행나무 보행광장 명소화	100	은행나무 쉼터 일대 보행친화가로 조성, 우리은행 은행나무 쉼터 개방	2018
	강세황 기념공간 재생		단원 김홍도의 스승인 강세황 기념관 조성(구립경로당 리모델링), 주 민커뮤니티 프로그램 제공	2018 -2019
소기정·남승룡 기념 프로젝트		4,970	손기정&남승룡의 가치를 재발견하여 콘텐츠로 활용, 손기정 체육공원 리뉴얼	2017 -2019
약현성당 명소화		20	진입구간 정비로 접근성 제고, 전망대 개선	2018
계절별 축제		780	지역 주민과 관광객이 함께 어우러지는 지역 축제 개최	2017-
	한영 교류 재생 프로젝트 (Connected City)	100	영국문화원과 연계한 문화 창작 콘텐츠 프로 그램 추진	2017
	청파공원 조성사업 (기본구상 수립)	500	문화거점공간 육성을 위한 설계 용역 추진	2018 -2019

(2) 역사문화자원을 활용한 주민공모사업

서울역 일대 도시재생 활성화를 위한 주민공모사업 가운데 역사문화재생과 관련한 사업은 지금까지 총 5개에 이른다. 재생사업 초기에는 지역에 산재하여 있는 다양한 이야깃거리를 발굴하고, 그 가치를 함께 공유하기 위한 주민공모사업 시행되었으며, 점차 지역의 역사문화자원과 전통산업을 브랜드화하는 역사문화자원 활용 사업으로 확대되어 가고 있다.

[표 3-2] 역사문화자원을 활용한 주민공모사업(서울역 일대 도시재생 활성화사업)

사업명	단체명	사업내용	사업기간
서계 이야기 예술마을	소셜아트플래툰	서계동의 오랜 이야기가 담긴 공간과 결합된 예술프로젝트를 통해 지역 대학생 및 청년들이 결합하여 시너지를 내고, 새로운 청년 예술가의 성장과 도심 커뮤니티 복원 도모	2016
서계동 건축, 도시, 시간의 기록 2	지음연구소	서계동 일대의 길과 땅의 형태와 변화를 파악하고 지역 내 역사문화자 산으로 의미있는 건축물을 조사, 연구하여 기록 후 가공 및 공유	2017
꿈꾸는 서울 스케치	(사)우리만화연대	서울역과 서울역 고가, 그리고 그 주변 지역에 숨어있는 역사와 스토리를 발굴하여 이를 바탕으로 스케치, 에세이 등 콘텐츠 생산 및 전시회 개최	2017
회현 남촌주 재생프로젝트	남촌주 주민모임	남주북병의 전통을 살려 회현동 주민들이 중심이 되어 함께 전통주 만들기 과정을 통해 남촌주 문화를 되살림과 동시에 새로운 남촌주를 개발하는 주민 주도 지역활성화 사업	2018
쓰잉랩 - 청년디자이너, 봉제장인을 맨나다	(사)한국봉제패션협회	지역 전통 산업인 패션/봉제업의 인식개선을 위한 청년디자이너 양성 교육 프로그램 운영	2018

(3) 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영

서울역 일대 도시재생 활성화사업은 타 지역에 비해 구역의 범위가 넓고 지역별로 재생여건과 이슈가 다양하여 중림동, 회현동, 서계동, 남대문시장7) 4개 지역으로 구분하여 지역별 주민협의체를 구성하였다. 주민협의체는 지역 주민의 참여를 독려하고 주민의 다양한 의견을 수렴하는 주민대표기관으로서 도시재생 활성화사업전반에 참여하고 있다. 또한 각각의 협의체는 교통개선, 경관개선, 관광활성화, 시장활성화 등 지역별 주요현안에 대한 집중적 논의가 가능하도록 관련 분과8)를 구성하고 필요시 사업별로 소규모 TF를 구성하여 세부사업의 계획수립 및 실행 전 과정에 적극적으로 참여하고 있다.

(4) 도시재생지원센터 등 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유

2016년 6월 서울시는 서울역 일대 도시재생 활성화지역의 거버넌스 체계 강화와 재생사업의 효율적 추진을 위하여 서울역 일대 도시재생지원센터를 개소하였다. 센터장이 도시재생지원센터의 운영을 총괄하고 중림동, 서계동, 회현동, 남대문시장 등 각 지역별로 1~2인의 담당 코디네이터를 두어 맞춤형 재생지원이 가능하도록 하였다. 센터에서는 행정과 지역주민, 이해관계자들을 연계·융합하면서 재생사업의 추진방향을 제안하고, 세부사업을 발굴하는 등 도시재생 활성화계획의 수립과 사업추진 전반을 지원하고 있다. 이와 동시에 주민조직 형성, 주민역량 강화, 재생기반 마련을 주요 운영목표로 삼고 재생교육, 주민협의체 활동지원, 마을기업 창업 지원 등 단계별 지원활동을 추진하고 있다.

⁷⁾ 남대문시장은 기존의 상인회를 상인협의체로 전환하여 운영

⁸⁾ 분과현황

⁻ 회현동 주민협의체: 교통, 커뮤니티, 주거환경개선, 관광활성화,

⁻ 서계동 주민협의체: 도시경관, 골목환경개선, 주거환경개선, 만리시장활성화, 문화관광활성화, 공동체활성화

⁻ 중림동 주민협의체: 공동체활성화, 교육문화, 주거환경개선, 관광활성화, 성요셉문화거리, 상권활성화

한편 서울역 및 서울역 광장 공간개선 사업을 추진하는 과정에서 코레일, 한국철도시설공단, 국토부, 서울시, 용산구, 중구, 시민 등 다양한 관련 주체의 논의 기구를 구축하기 위하여 주민, 전문가, 행정조직으로 구성된 사업추진협의회를 운영하였다. 월 1회 사업추진협의회의 정기회의를 통하여 이해관계자 간의 지속적 협력을 도모하고 서울역과 서울역 광장의 공공적 활용을 위한 발전방안을 논의하였다.

4) 자력재생단계

(1) 도시재생사업을 통한 공공성 확보 및 외발적·내발적 변화

서울역 일대 역사문화자원을 활용한 도시재생을 위하여 서울로 7017 프로젝트, 서울역 및 서울역 광장 공간 개편, 남촌 재생플랜, 손기정 기념 프로젝트, 약현성당 명소화 등의 사업이 추진되었다. 이 과정에서 그동안 주목받지 못했던 남촌이 가지고 있던 역사적 장소성과 정체성을 시민들에게 알릴 수 있었다. 또한 손기정·남 승룡 선수의 재조명을 통하여 지역문화자산에 대한 가치해석의 스펙트럼을 넓힐 수 있는 계기가 되었다. 한 편 2017년 5월 20일 개장한 서울로 7017의 경우, 지금까지(2019년 2월 현재) 누적 방문객이 1,500만 명으로 집계되었다. 벤치마킹 대상이었던 뉴욕 하이라인에 연간 800만 명의 방문객이 다녀가는 것과 비교했을때 인구밀도가 높은 서울임을 감안하더라도 단시일 내 명소화에 성공했다고 볼 수 있다.

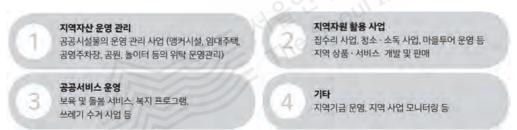
(2) 도시재생사업의 지속가능성 확보

2017년 7월 서울역 일대 도시재생지원센터를 중심으로 사회적 협동조합(CRC, Community Regeneration Corporation)을 설립하기 위한 준비단을 조직하고 다음해 7월 사회적 협동조합의 창립총회를 개최하였다. 사회적 협동조합은 도시재생사업이 완료되는 2019년 말까지 서울역 일대 도시재생지원센터와 함께 도시재생 활성화사업을 지원하면서 조직의 역량을 강화해 나갈 계획이다. 사회적 협동조합은 중림동회현동·서계동 주민(70%)과 재생사업에 협력했던 전문가, 지역단체 활동가들(30%)로 구성되었다. 특히 중림·회현·서계동의 주민협의체 대표가 동별 주민협의체의 대표성을 가지고 협동조합의 이사로 참여함으로써 지역 거버넌스 조직인 주민협의체와 사업실행 조직인 사회적 협동조합의 유기적 결합을 꾀하고자 하였다. 향후 도시재생사업으로 조성된 거점시설을 갤러리, 카페 등으로 운영하여 지역 내 일자리를 창출하고 여기에서 발생된 수익을 지역산업 육성, 공동체 활성화에 재투자하는 등 자립 구조를 만들어 갈 예정이다.

칼럼 I 도시재생기업(CRC, Community Regeneration Corporation)

도시재생기업은 도시재생사업이 종료된 이후에도 지역의 재생이 지속될 수 있도록 도시재생사업을 통하여 구축된 지역의 자산을 운영·관리하고, 지역 자원을 활용한 사업의 발굴, 일자리 창출, 공공서비스 운영 등을 통하여 다양한 지역문제를 해결하는 지역기반 기업을 말한다. 이윤의 극대화보다는 주민의 삶의 질을 높이고 공동체를 활성화하는 사회적 가치창출을 우선으로 하며, 구성원의 협력과 민주적 의사결정을 통하여 지속적인 지역의 경제적, 사회적, 환경적 재생을 추구한다. 지역주민을 중심으로 전문가, 활동가 등 지역의 다양한 주체 간의 협력을 통하여 마을기업, 사회적 협동조합, 사회적 기업 등 사회적 경제방식으로 운영된다.

도시재생기업은 앵커시설, 임대주택, 공영주차장, 공원, 놀이터 등 공공시설물을 운영관리하거나, 마을투어와 같이 지역자원을 활용한 상품 및 서비스를 개발·운영할 수 있다. 또한 보육 및 돌봄서비스, 복지프로그램, 집수리사업, 청소사업 등 주민에게 필요한 공공서비스를 제공하는 사업을 추진할 수 있다. 서울시에서는 도시재생기업의 활동이 지역사회에 기여할 수 있는 선순환 경제 생태계를 구축할 수 있도록 도시재생기업의 배분 가능한 이윤의 3분의 1 이상을 주민협의체에 지원하거나 마을기금으로 적립하도록 유도하고 있다.



출처: 서울특별시 도시재생지원센터, 2018, 도시재생기업 리플렛

[그림 3-3] 도시재생기업의 사업영역

3_세운상가 일대 도시재생 활성화사업

1) 개요

2015년 2월 서울시가 '다시세운 프로젝트' 라는 이름으로 세운상가 활성화 종합계획을 발표하면서 세운상가 일대 도시재생 활성화사업이 시작되었다. 그리고 동년 12월 세운상가를 포함한 주변 지역이 1단계 서울형 도시재생 활성화지역으로 지정되면서 사업내용이 구체화 되었다. 세운상가 일대 도시재생 활성화사업은 '보행으로 연결되는 도심 창의제조산업 혁신처'를 비전으로 4차 산업혁명을 이끄는 도심 창의산업 육성, 보행중심 공간으로 도심 내 대표 명소화 공간조성, 주민 삶의 방식과 역사를 존중하는 도시재생추진을 사업의 목표로 삼았다. 이번 연구에서는 세운상가와 주변 지역을 포함하는 도시재생 활성화사업 가운데 김수근이 설계한 세운상가군을 중심으로 관련 사업을 살펴보았다.

다시세운광장~세운상가~청계상가~대림상가~삼풍상가~호텔PJ~인현상가~진양상가로 이루어진 세운상가군 (이하 세운상가)의 도시·건축적 가치와 도심전통산업 복합체로서 기능적 가치를 보존·활용하고 북악산~종묘~세운상가~남산으로 이어지는 도심녹지축을 복원하기 위한 도시재생 활성화사업은 현재 2단계로 나누어 진행되고 있다. 다시세운광장에서 대림상가에 이르는 1단계 사업은 2016년 3월 착공하여 2017년 9월 공중데크 연결사업을 포함한 공공공간 조성공사를 완료하고 현재 공간활용을 위한 다양한 재생 프로그램이 운영 중에 있다. 한편 2단계 사업구간인 삼풍상가에서 진양상가에 이르는 지역에 대한 공공공간 조성공사가 2018년 9월 시작되었으며, 2020년 준공할 예정이다.



출처: http://www.pod-pco.com(좌)

[그림 3-4] 역사문화자원을 활용한 도시재생(국제심포지엄(좌), 세운메이커스큐브(중), 세운베이스먼트(우))

2) 계획수립단계

(1) 역사문화자원의 발굴 및 가치규명

세운상가의 역사문화적 가치와 도시재생에 대한 논의는 세운상가 일대가 도시재생 활성화 사업대상지로 선정되기 이전인 2010년, 철거재개발을 요지로 수립되었던 기존의 세운 재정비촉진계획에 대한 재정비를 시작하면서 본격화되었다. 세운상가 일대 도시재생의 방향을 설정하기 위하여 도시계확설계, 건축, 산업 등 분야별전문가를 중심으로 10여 차례의 TF회의를 진행하였으며, 국제심포지엄을 통하여 세운상가의 역사적 가치를 재조명하였다. 이 과정에서 세운상가는 도시·건축적 유산일 뿐만 아니라 도심 산업의 복합체로서 중요한 역사문화자원》이며, 세운상가를 포함한 주변지역의 역사적·문화적·도시적 의미를 근본적으로 논의해야 한다는 의견이 제기되었다.

⁹⁾ 세운상가는 1967년 지어진 우리나라 최초의 종합전자상가로 TG삼보컴퓨터, 한글과 컴퓨터, 코맥스 등 수많은 기업이 거쳐 가기도 한 도심전자산업의 메카였다. 용산전자상가, 강변 테크노마트 등 다른 상권이 생길 때마다 위기가 찾아왔지만 세운상가군 일대는 여전히 7천여 개 사업체와 2만여 명의 기술자가 일하고 있는 전자제품 및 부품을 가장 싸게 살 수 있는 동네라는 명성이 이어지고 있다. 2015년 수립된 역사도심 기본계획에서는 세운상가의 전가전자산업을 50년 이상 도시의 변화와 함께 성장해 온 도시의 중요한 자산으로 보고 도심특화산업 용도를 유자활용하도록 명시하였다.

한편 2014년 세운상가의 도시·건축적 가치와 도심 산업복합체로서의 의미를 체계적으로 규명하기 위하여 세운상가 일대에 대한 기록화 작업이 추진되었다. 기록화를 통하여 수집된 자료 가운데 일부는 2015년 국립현대미술관에서 열린 '아키토피아의 실험'전을 통해 공개되기도 하였다. 특히 최초의 세운상가 계획안, 당시여성잡지에 소개된 세운상가 아파트의 내부, 3D로 구현된 세운상가 옥상 정원의 모습을 통하여 세운상가에 담긴 도시·건축적 메시지를 관람객에게 전달하였다.

재생사업을 시작하면서 문화재청의 허가를 받아 과거 현대상가를 철거하여 만들었던 초록띠 공원 부지에 광장을 조성하기 위한 문화재 발굴조사가 진행되었다. 발굴결과 조선전기부터 후기, 근현대에 이르는 건물터의 흔적과 민가에서는 사용하기 어려운 고급품으로 추정되는 유물이 다수 발견되었으며, 임진왜란(壬辰倭亂)으로 생긴 두꺼운 화재층이 남아 있는 것을 확인할 수 있었다. 특히 장사동 2-1번지 외 3필지의 경우, 유구의 성격과 장소성을 고려해 볼 때 문화재작학술적 가치가 높아 현지보존의 필요성이 제기되었다. 서울 한양도성 내부에 위치하였던 조선시대 관청의 흔적을 실제 확인해 볼 수 있는 매우 드문 사례임을 고려하여 서울시는 발굴 당시의 원형을 최대한 보존하여 시민들에게 개방하기로 하였다.

(2) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민홍보

세운상가는 재정비촉진계획이 수립된 이후 오랫동안 정비사업이 시행되지 않으면서 쇠퇴가 가속되어 왔고, 이후 철거에서 존치로 정책방향이 전환되면서 공공에서 추진하는 사업에 대한 주민들의 불신이 매우 높았다. 따라서 재생사업 시행초기, 대내적으로는 세운상가 거주민과 상인, 기술인들과 협력관계를 도모하고, 대외적 으로는 세운상가의 역사문화적 가치에 대한 시민 공감대를 형성하기 위한 다양한 홍보 프로그램이 운영되었다.

먼저 상공인들의 불신을 해소하기 위하여 서울시는 약 270명의 상인과 기술인들을 일일이 찾아가 재생사업의 취지와 내용을 설명하고 개개의 의견을 수집하였다. 통상적으로 주민설명회나 상인회 등을 통하여 수렴된의견은 대부분 상가대표나 소유주의 입장을 나타내는 것임을 감안하여 세운상가 일대 도시재생 활성화사업에서는 상가 내 90% 이상을 차지하는 세입자를 대상으로 개별 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰가 끝난 뒤에는 개개인의 의견에 대한 서울시의 검토사항을 전달함으로써 사업추진에 대한 신뢰를 쌓아나갔다.

세운상가 일대 재생사업이 '새것'으로 만드는 것이 아니라 '다시' 만드는 것이라는 메시지를 시민들에게 전달하기 위하여 '다시·세운(re·MAKE SEWOON)'이라는 사업 브랜드도 개발하였다. 서울형 도시재생 활성화 지역지정 이후 재생사업이 본격화 되었던 2016년 1월에는 지역 상공인 약 250명이 참여하는 '다시·세운 프로 젝트' 착수식을 개최하여 대시민 공감대를 확산하는 계기를 마련하였다. 이 밖에도 홈페이지 또는 페이스북을 통하여 세운상가 소식과 도시재생 활성화사업 추진현황을 지속적으로 알리고 시민들의 의견을 수렴하였다.

(3) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민교육

세운상가 거주민과 상인, 기술인이 주도하는 도시재생 활성화사업의 기반을 마련하기 위하여 상인대학 등의 도시재생 교육프로그램이 운영되었다. 상인대학은 세운상가 장인들이 다시 한번 도심전통산업의 부활을 이끌 어 갈 수 있도록 리더십 향상과 자율경영역량을 강화하는 프로그램이다. 관련 업종 트랜드를 소개하고 상가 경영 컨설팅, 협업조직 운영방법, 공공의 지원제도 활용방법 등을 교육하였다. 한편 도시재생에 대한 이론적 교육과 함께 다양한 문화활동을 통해 주민들이 자연스럽게 공동체를 형성하고 세운상가의 문화재생을 주도할 수 있도록 하는 문화예술 교육 프로그램도 함께 진행하였다. 이 밖에 상인회 및 상가관리회 임원들을 대상으로 상가운영 역량강화 및 주변상가탐방 등의 간부교육도 실시하였다.

3) 사업시행단계

(1) 역사문화자원을 활용한 시설개선 및 콘텐츠 육성사업

세운상가의 산업재생을 위하여 세운메이커스큐브, 세운옥상, 세운중정 등 유휴공간을 활용하여 거점공간을 마련하고 기술교류와 협업 프로그램을 운영하고 있다. 또한 세운광장 조성과정에서 발굴된 유물과 유적을 보호하기 위하여 지하공간에 '문화재전시관'을 조성하는 한편 끊어진 세운상가의 보행데크를 연결하는 보행 재생의 일환으로 공중보행교 및 플랫폼 설치, 데크 정비 등 입체 보행네트워크 조성사업이 추진되었다.

과거 도심 전자산업의 메카였던 세운상가 일대의 산업재생을 촉진하고 미래 도심창의 제조산업을 견인할 스타트업의 활동기반이 될 세운메이커스 큐브를 조성하였다. 새롭게 정비된 보행데크에 마련된 세운메이커스 큐브는 로봇, 사물인터넷, 3D프린팅, 스마트 모빌리티 등 다양한 분야의 신기술과 창의성을 앞세운 청년기업 가와 오랜 경력을 가진 세운상가 장인 간의 교류를 통해 새로운 아이디어를 실현하고 발전시키는 시너지 창출공간으로 기획되었다. 한편 세운메이커스 큐브의 일부 공간을 활용하여 세운전자박물관10), 세운테크북 라운지, 세운인 라운지11), 세운파트너스 라운지12) 등 산업재생을 위한 앵커시설을 조성하였다.

세운상가를 도심창의 제조산업의 요람으로 육성하기 위하여 세운메이커스 큐브에 청년 스타트업을 유치하는 동시에 경험이 부족한 예비 창업자들을 교육·컨설팅하기 위한 전략기관도 마련하였다. 2016년 11월 서울시립대, 사회적경제지원센터, 제조기술기반 청년창업가 육성기업인 씨즈, 타이드인스티튜트(팹랩) 등 4개 기관과 '세운상가 일대 창의제조산업 활성화를 위한 업무협약'을 체결하고 관련 기술교육 및 창업 컨설팅 등의 서비스를 제공하는 창업 인큐베이팅 공간을 세운상가 지하 보일러실, 아세아전자상가 등 여러 곳에 조성하였다.

현대상가를 철거한 자리에 세운광장을 새롭게 조성하는 과정에서 임진왜란 때 소실된 조선 초기 중부 관아 터와 18세기의 백자 유물을 포함한 집터가 발굴되었다. 이에 서울시는 2009년 철거된 현대상가의 기초를 재활용하여 광장 지하에 '문화재전시관'을 조성하였다. 사대문 안 유적을 현지 보존한 첫 번째 사례로, 조선 전기부터 후기 그리고 근현대에 이르는 건물터 흔적, 임진왜란으로 생긴 두꺼운 화재층(소토층)과 함께 이곳

^{10) 2018}년 4월 개관한 세운전자박물관은 지역 상공인으로부터 기증받은 소장품 56점과 이들의 이야기를 담은 전시공간으로 조성되었다.

¹¹⁾ 세운인 라운지는 지역상공인의 의견을 반영하여 마련된 제작품 촬영을 위한 스튜디오, 휴게공간인 주민사랑방, 공유오피스로 구성된 복합서비스공 간이다.

¹²⁾ 세운파트너스 라운지는 입주자들이 클라이언트 미팅이나 회의 공간으로 활용할 수 있는 공간이다.

에서 발굴된 청동거울, 청동희준(제기), 청동화로 등의 제사용품, 봉황문 막새기와, '천(天)' 자가 새겨진 전돌 등을 전시하고 있다.

북악산~종묘~세운상가~남산로로 이어지는 남북 보행 중심축을 조성하기 위한 세운상가 공공공간 조성사업이 추진되었다. 끊어진 세운상가의 공중데크를 다시 연결하는 과정에서 계단과 난간을 거의 그대로 남기고 새로이 정비되는 부분은 기존의 콘크리트 부재와는 다른 성질의 소재를 사용하여 과거와 현재가 외관상으로 구분될 수 있도록 하였다. 2017년 9월, 청계천 복원 당시 철거되었던 세운상가~대림상가 구간의 공중 보행교를 다시 연결하여 남북축의 물리적 단절을 해소하고 안전등급 D등급의 노후한 데크를 보수보강하였다. 또한 접근성이 떨어지는 3층 높이의 기존 보행 데크의 활용도를 높이기 위하여 30여 개의 모듈화된 컨테이너박스를 설치하고 지상층과 자연스럽게 연결되도록 하였다. 현재 컨테이너박스는 다양한 창의활동이 일어나는 메이커스큐브와 주민들을 위한 생활편의 시설로 이용되고 있다.

이후 2018년 9월 나머지 삼풍상가~남산순환로 구간에 대한 공중 보행교 연결사업이 시작되었다. 서로 맞닿아 있는 인현상가와 진양상가에는 3층 데크와 지상 보행로 사이에 중간층 개념을 새롭게 도입하여 전면유리로 개방된 상업공간을 조성할 계획이다. 2020년 말에 사업이 마무리되면 세운상가에서 진양상가에 이르는 총 1km 구간의 공중 보행데크가 복원되면서 종묘에서 남산까지 이어지는 서울의 남북 보행 중심축이 완성될 예정이다.

[표 3-3] 역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(세운상가 일대 도시재생 활성화사업)

1/2 V 2U'					
	세부사업	사업비 (백만원)	사업내용	사업 기간	
	세운메이커스 큐브 조성 및 운영	6,900	젊은 창작자와 청년메이커의 창작 공간 제공, 세운상가군 재생사업 현장 플랫폼 역할 수행, 보행산업·공동체 재생을 위한 거점공간 및 활성화 프로그램 운영	2016 -2019	
산업 재생	거점공간 조성 및 전략기관 유치	4,700	세운상가 옥상, 중정, 지하보일러실 등 유휴공간을 활용한 거점공간 조성, 젊은층 유입을 유도하는 활력과 혁신의 성장 동력이 될 수 있는 혁신기관 유치, 혁신기관과 연계한 창업 교육 및 스타트업 지원	2015 -2019	
	세운상가 2단계 및 주변지역 산업 활성화	300	창작인쇄산업 지원 플랫폼 '지붕없는 인쇄소' 운영, 창작인쇄산업 활성 화 거점공간 조성	2017-	
보행	세운상가군 1단계구간 공공공간 조성	47,100	다시세운 광장 조성 및 광폭 횡단보도 설치, 공중보행교 설치, 데크 정비 및 플랫폼 설치	2014 -2017	
재생	세운상기군 2단계구간 공공공간 조성	37,000	공중보행교 설치, 데크 재설치 및 정비, 남산 보행로 연결	2016 -2019	

(2) 역사문화자원을 활용한 주민공모사업

세운상가 일대 도시재생 활성화사업에서는 지역 상공인 스스로가 세운상가의 도시·건축적 가치와 산업적 잠 재력을 인식하고 재생사업의 필요성을 공감할 수 있도록 주민공모사업을 추진하고 있다. 이번 연구에서는 주민공모사업을 사업성격에 따라 공동체 활성화, 산업문화예술관광 활성화로 구분하였다. 먼저, 세운상가

입주상공인을 대상으로 한 공동체 활성화사업으로는 그간 상인회 워크숍, 도시재생교육, 세운상가 사진프로 젝트 등의 사업이 추진되었다.

[표 3-4] 역사문화자원을 활용한 주민공모사업(세운상가 일대 도시재생 활성화사업_공동체 부문)

구분	사업명	단체명	사업내용	사업기간
	대림상가 상인 도시재생교육 및 워크숍	대림상가 상인회	상인대상 도시재생에 관한 교육과 대응방안 논의 후 공동체 활성회를 위한 상인활동 실시	2016- 2018
공동체 활성화	미래로 세운, 사진 프로젝트	프로젝트룩	세운상가군을 촬영하여 사진집 제작, 주민대상 사진 워크숍 및 강의 진행	2016
	드로잉 모임	드로잉 모임	인현상가, 진양상가 및 주변 풍경을 드로잉하여 기록, 커뮤니티 활성화 도모	2017
	청계상가 상인회 워크숍	대림청계상가 상인회	대림청계아파트상가 상인회원 대상 도시재생 교육과 향후 계획 논의, 공동체 활성화를 위한 활동 실시	2018

주민공모사업 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 산업·문화예술관광 활성화사업은 세운상가 입주상인을 대상으로 한 일반공모사업과 세운상가 일대 재생에 관심 있는 대학생, 비영리단체, 문화예술 활동가가 참여할 수 있는 기획공모사업으로 구성·시행되었다. 기술장인과 예술가가 협력한 상품개발 등 도심전통산업 활성화 관련 사업을 비롯하여 세운상가를 주제로 한 관광문화 프로그램의 기획·운영사업이 추진되었다.

[표 3-5] 역사문화자원을 활용한 주민공모사업(세운상가 일대 도시재생 활성화사업_산업 및 문화예술 부문)

구분	사업명	단체명	사업내용	사업기간
	장인×예술가 프로젝트	네츄럴 데코모스	기술 장인과 신진예술가 및 대학생들의 아이디어를 결합하여 연결하는 프로젝트	2016
	다시세운 매뉴팩쳐	산림조형	기술자(장인)와 예술가의 협업을 통해 상품개발, 현장 워크숍 진행, 협업 결과물 전시	2016
	세운상가 극장, 영화, 이미지	김양우 외 2명	세운상가 일대 지역을 영화라는 주제로 아카이빙 전시, 워크숍	2016
	비둘기 오디오&비디오 페스티벌	SlowSlowQuickQui ck	전자 기기 음향 기기를 유통, 판매하는 세운상가의 장소성을 전제로,예술가, 활동가, 창작자들이 오디오와 비디오에 관한 창작물 제작 전시	2016
	백/아베 비디오 신시사이저 오픈 소스 프로젝트	Willy-Nilly	세운상가 일대 개발자, 창작자, 기술자들이 공동 개발, 전시, 유통 등의 과정 커뮤니티	2016
	세운장인 x 영 크리에이터	(사)타이드인스티튜트	장인들과 젊은 예술가들의 협력 디지털 제조 프로젝트	2016
산업 활성화	(세운)시 (여러분)계	스페이스바 21	세운상가 장인정신을 기리는 한글시계를 제작, 퍼포먼스 비디오와 미디어아트 작품 제작	2016
	세운상가 타임라인 완성하기	프럼투	세운상가 타임라인 연구, LP감상실, 오락실, DVD감상실, 세미나실 등을 조성 운영	2016
	미래와 옛것이 만나는 세운상가 상품 개발	오늘공작소	세운상가의 상징과 역사 그리고 첨단산업의 이야기가 담긴 세운상가형 굿즈(상품) 개발 및 제작 및 청소년 콘텐츠 개발과 교육사업 진행	2017
	반짝반짝_세운상 가	오픈스페이스바	세운상가에서 얻어질 수 있는 전자 재료와 장소의 특징을 살린 예술가 들의 창작 활동을 상가 상인들과의 협업으로 기획 전시	2017
	세운 보부상 - 세운상가 소장품전	어반플레이	세운상가의 산업역사와 관련하여 상인들이 소유하고 있는 의미 있는 소장품들의 매뉴얼 제작 및 전시	2017
	세운프리덤	리디자인	세운상가 장인과의 협업을 통해 신기술을 접목한 생활형 신제품 개발. 이후 제품화와 판매 예정	2017
	스포츠 및 놀이용 드리프트 트라이크 개발 사업	드리프트 트라이크 엔터테인먼트	세운상가군 입주업체와 협업하여 엔터테이먼트용 드리프트 트라이크 를 공동개발 및 제작판매	2017
	예술 기술 콜라보 프로젝트	예기가 있는 창작소	지역 청년예술가를 주축으로 한 협업 참여자를 모집하여 상품개발(아 크릴 소재 무드등 제품) 이후 전시, 홍보, 파티 등 개최	2017
	지향성 스피커 확장키트 개발	서울 익스프레스 기술랩	초음파 모듈을 활용하여 한쪽 방향으로만 소리가 출력되도록 만들어진 지향성 스피커의 확장키트 개발	2017
	진공관 앰프 키트 개발·진공관 앰프 자작 워크숍	수리수리협동조합	세운상기군 장인이 모인 수리수리협동조합에서 진공관 앰프 키트 개발 및 진공관 앰프 자작 워크숍 실시	2017
	ALGCODE LIGHTING	아나츠	알고리즘 코딩으로 디자인된 3d 프린팅 인테리어 조명장치 개발	2017

구분	사업명	단체명	사업내용	사업기간
	세운상가 가동 홈페이지 제작	세운상가 시장협의회	세운상가 가동 홈페이지 제작	2016
구분	홍보관 운영	세운상가 시장협의회	세운상가 1층 주력 산업인 오디오 기기 홍보 공간 조성	2016
	세운이의 사적인 지도	김민지 외 2명	세운상가 개인들의 스팟과 동선을 발견하고 기록한 새로운 형태의 지 도 제작	2016
	기수리 예수리	기수리예수리	세운상가에 얽힌 추억을 텍스트로 수집 아카이빙, 오브제를 이용한 전시	2016
	어서오세요, 세운상가에	PRAG	세운상가 내 장인의 공간과 사물을 미니어처 키트 제작하여 세운상가 를 공유하는 제품 제작 및 세운상가 투어 프로그램 운영	2017
	세운상가 방문기념 전자키트 교육사업	세운상가 3층 상우회	세운전자상가 특성을 살려 방문고객을 대상별(초등, 중등, 성인)로 나 누어 전자키트를 구성하여 교육	2017
	세운 클리닉	산림조형	세운상가군 내에서 버려진 사물이나 사연이 담긴 물건을 수잡기록, 이를 주 소재로 사용하여 작품을 제작하여 전시 및 홍보	2017
	4차산업혁명	Willy-Nilly	세운상가, 대림상가, 청계상가, 을지로, 청계천 일대의 활동가, 기술자, 공무원, 예술가, 상인 등이 전하는 4차 산업혁명 다큐멘터리 영화 제작	2017
	다시 쓰는 세운지도	아마추어서울	지역 내 상인, 기술 장인과의 인터뷰, 워크숍을 통한 지역 콘텐츠 기록, 지도를 제작하여 투어 및 라운드테이블 개최	2017
	세운 인터렉티브	에스꼴라 알레그리아	세운상가 주제로 한 전시 및 공연작품인 '세운 인터렉티브 아트'와 시민들과 함께하는 인터렉티브 퍼레이드 제작 워크숍	2017
	SEWOON- Galaxy	SEWOON-Galaxy Project	세운상가를 주제로 제작한 조명과 오브제 작품들의 전시와 판매, 조사 내용과 작품의 홈페이지 기록	2017
	〈스쳐간 흔적들〉 프로젝트	빠빠빠 탐구소 세운점	도시 역사의 변화를 간직한 세운상기를 주제로 6명의 아티스트가 작품을 제작. 이를 활용하여 프로젝션 전시 및 도록 제작 예정	2017
	비둘기 네트워크, 공간 비둘기	비둘기 네트워크	세운상가 일대의 창작 스튜디오의 생산물을 전시, 판매하며 투어와 좌담회 등을 통해 지역의 아티스트와 공간 홍보	2017
	진양상가 파사드 기둥 공공미술 프로젝트	김현정 외 2인	진양상가 도입부의 공공미술 프로젝트를 통해 환경 개선	2017
	다시이은 프로젝트	김희선 외 2인	진양상가 외부 2단계구간 보행재생 의지를 담는 프로젝터를 통한 영상 상영	2017
	충무로 인쇄학교	충무로 인쇄학교	충무로를 기반으로 하는 인쇄산업의 문화(레터프레스, 리소그라프 등) 를 체험하게 함	2017
	폴리머클레이 디오라마 전시	쁘띠클레이	충무로를 상징할 수 있는 인쇄물 제작과정을 미니어처 디오라마로 제 작 전시	2017
	세운 영마이스터 클래스	세운마이스터회	17인의 세운상가 마이스터들과 서울시내 초, 중학생과 세운상가 일대 상인 자녀들을 대상으로 장인 스토리텔링 및 제작 키트나 물품을 활용 한 기술제작 체험 실시	2018
	세운상가 방문기념 재활용 전자키트 및 교육사업	세운상가 3층 상우회	세운전자상가의 특성을 살린 체험전자키트 제작 교육 실시	2018

구분	사업명	단체명	사업내용	사업기간
	세운큐브 공공테라스: 3층 데크 공공공간 활용 디자인 아이디어	서울시립대학교 건축학부 건축학전공	3층 보행데크 공공공간의 다양한 활용 방안 제시를 위한 조사 연구 및 공공디자인 제작, 전시	2018
	다시세운 빛 터널	에이플래닛	세운광장에 설치된 빛 터널 재사용을 위한 보수 및 아트프로젝트 진행	2018
	세운도감世運圖鑑	어반콜렉터	세운상가 투어 해설사와 함께 세운 가이드북을 제작, 지역민 인터뷰 영상 제작 및 상영회 진행	2018
	오픈셔터 프로젝트: 세운상가 셔터를 올려라	콜론비아트네트웍스	3층 입주점포의 전면창에 세운상가에 관련된 이야기, 예술작품 이미지 를 인쇄한 출력물을 설치	2018
문화 예술 -	'전통' 세운에서 예술로 만나다.	리네한	주민과 예술가들이 협업하여 세운상가만의 생활한복 제작 및 전시, 지속적 원데이 클래스 진행	2018
	Finding Lost Jewel	Yoho Seoul	시민 대상 을지로 투어, 사진, 문학, 그림 모임 및 을지로 일대 아카이빙 을 진행하고 전시 함	2018
관광 활성화	세운 Portrait	Space Makers	세운상가의 각종 산업부품과 산업폐기물을 수집하여 얼굴 형상의 작품 을 제작, 전시	2018
	세운 스토리 스쿨 (Sewoon Story School) 설립	다세포677	세운상가에 대한 스토리 콘텐츠를 제작, 체험 코스 개발	2018
	사라지고 움직이는 기록의 지도	아마추어 서울	지역 내 상인과의 인터뷰와 지역 콘텐츠를 기록한 지도 제작, 참여형 문화예술 프로그램 운영	2018
	디자이너, 인쇄인 및 취업준비생 양성을 위한 교육용 특수인쇄 기술집 지원	태광사	인쇄관련 교육기관에 특수인쇄 기술집 무상지원	2018
	종이에서 빛으로, Glight(지라이트)	Grape Lab	인쇄장인들과 새로운 디자인상품개발	2018
	진양상가 '인쇄'와 '종이'가 만나 꽃피우다	이자영 ㈜더 피움	인쇄거리+진양상가+아트플라워 공예모두가 키워나가는꿈	2018

(3) 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영

먼저 세운상가 상권을 활성화하고 재생사업을 주도적으로 이끌어 갈 주민참여 조직을 구축하기 위하여 상가 군별 소유자상인대표, 기술장인, 문화예술단체, 입주기업, 사회적경제조직 등의 대표자로 구성된 다시세운 시민협의회를 구성하였다. 다시세운 시민협의회는 세운상가 일대 도시재생 활성화사업의 주체로서 공공, 전문가와 함께 사업의 발굴, 공공공간 조성사업 등 주요사업 계획수립 과정에 참여하여 주민의견을 수렴하고 전달하는 역할을 수행하였다.

한편, 2016년 9월 세운상가의 기술장인들이 시민들의 추억이 담긴 고장난 물건을 수리해 주는 통합 서비스 플랫폼인 수리수리협동조합이 설립되었다. 2015년 9월 평생을 전자제품 개발과 수리에 바쳐온 세운상가 기술자들에 대한 인식을 제고하고, 잊혀져가는 추억에 대한 의미와 가치를 되새겨 보는 계기를 마련하기 위하여 기획한 '수리수리얍' 워크숍이 시민들의 큰 호응을 얻으면서 이듬해 수리수리협동조합이 공식 설립된 것이었다. 현재 수리수리협동조합은 홈페이지와 페이스북을 통하여 고장난 물건의 사연을 접수 받고 이를 수리하여 주는 서비스를 제공하고 있다.

(4) 도시재생지원센터 등 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유

도시재생 활성화사업의 원활한 추진을 위하여 현장 컨트롤타워인 세운협업지원센터를 설치하였다. 도시재생활성화계획 수립초기에는 주민과 직접 소통하는 소통방 형태로 운영되었으며, 재생사업이 본격적으로 시행된이후에는 거버넌스, 공간·프로그램, 교육 및 R&D의 분야별 센터가 협업하여 도시재생지원센터의 기능을 하는 협력적 조직체계를 갖추었다. 현재 세운협업지원센터는 재생사업의 방향을 코디네이팅하는 재생전략기획, 세운메이커스 큐브를 비롯한 거점 공간의 관리·운영, 세운상가 활성화와 관련된 다양한 프로그램기획, 교육및 연구기관 등 외부 혁신그룹과의 파트너쉽 구축 등의 업무를 수행하고 있다.

세운협업지원센터에서는 산업현장의 노하우를 다년간 축적해온 세운상가의 상공인과 제품의 개발·출시·판매를 위하여 기술적 해법이 필요한 사람을 연결하는 세운 기술중개소를 운영하고 있다. 2017년 9월 프로그램을 시작한 이래 2019년 8월까지 총 152건의 기술상담과 100건의 기술중개가 이루어 졌다. 세운 기술중개소에서는 세운상가 상공인 간의 기술네트워크를 체계화하기 위하여 산업별, 분야별, 재료별, 가공별 기술 DB를 구축하고 세운산업지도를 제작하였다. 또한 영등포, 용산 등을 거점으로 하는 인근 산업지역과의 연계 및 기술교류를 확산해 나가기 위하여 중견기술자 모임인 세운기술인회를 만들었다.

4) 자력재생단계

(1) 도시재생사업을 통한 공공성 확보 및 외발적·내발적 변화

2015년 다시세운 프로젝트가 시작된 이래, 세운상가는 수십 년간 세운상가를 지켜온 기술장인, 젊은 메이커, 그리고 예술가들을 연결하는 플랫폼으로 변화하고 있다. 세운상가 일대 도시재생 활성화사업을 통하여 숨어 있는 장인들을 찾아내고 세운마이스터로 인증함으로써 도심 전자산업의 메카로서 세운상가를 지켜온 그동안의 노고를 치하하고 자부심을 가질 수 있는 계기를 마련해 주었다. 이와 더불어 세운상가 일대의 저렴한 임차료와 편리한 교통, 다양한 제조기반 인프라 형성 등의 이점을 활용하여 젊은 창작자들을 영입하였다. 13) 젠트리피케이션(gentrification)에 대한 대비방안도 마련하였다. 임대인-임차인 간의 상생협약으로 급격한 임대료 상승을 방지하는 한편 세운상가, 청계상가, 대림상가 내 대규모 프렌차이즈 업종을 제한하는 주민협약을 체결하였다. 14)

^{13) 2018}년 현재, 메이커스큐브에 50여 명, SE-Cloud에는 25명의 청년들이 입주하여 창업활동을 이어가고 있다.

(2) 도시재생사업의 지속가능성 확보

서울시와 세운협업지원센터는 도시재생사업이 완료된 이후에도 세운상가의 산업재생이 지속적으로 추진될 수 있도록 거주민, 상인, 기술인, 스타트업 운영자, 외부전문가 등 다양한 내·외부 주체가 참여하는 지역자원 기반기업(CRC)의 자발적 형성과 지속가능성을 확보하기 위한 다양한 방안을 모색하고 있다.15)

4 창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업

1) 개요

창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화지역은 종로구 종로 1,2,3,4가동 일부를 포함하는 약 0.4㎢에 이르는 지역이다. 대상지역의 역사와 스토리를 활용한 도시재생을 구현하기 위하여 '숨어있는 역사와 이야기가 지역의 새로운 활력으로, 창덕궁 앞 역사인문재생'을 계획 비전으로 정하였다. 이를 위한 추진전략으로 역사인문적 정체성 강화, 매력있는 도시환경 조성, 지역 내 산업경제 활성화, 만관 거버넌스 시스템 구축 등 4개의성과목표를 설정하고, 돈화문로, 삼일대로, 낙원~익선, 서순라길 등 4개의 길로 구분하여 세부사업을 계획하였다.



출처: 창덕궁 앞 열하나 동네 2018.11월호(우)

[그림 3-5] 역사문화자원을 활용한 도시재생(소통방(좌), 소식지 마을놀터에서 놀자(중), 창덕궁 앞 열하나동네 축제(우))

이번 연구에서는 창덕궁 앞 도성 한복판 도시재생 활성화사업이 아직은 사업시행단계에 있어 자력재생단계에서 추진되어야 하는 사업내용은 정리하지 못하였다.

^{14) -} 젠트리피케이션 사전방지 상생협약(소유자, 상인, 서울시): 세운상가(`16.1.28), 청계상가(`17.8.23), 대림상가(`17.8.23)

대규모 프렌차이즈 업종 제한을 위한 상생협약(소유자, 상인, 서울시): 세운상가, 청계상가(17.8.23), 대림상가(17.8.23)

¹⁵⁾ 현재의 정책방향은 하나의 도시재생기업으로 일원화된 구조가 아닌 다양한 CRC가 형성될 수 있는 구조 마련에 초점을 두고 있다.

2) 계획수립단계

(1) 역사문화자원의 발굴 및 가치규명

과도한 보상비와 극심한 주민반대 등으로 낙원상가의 철거가 사실상 어려워지자 이를 계기로 지역 전문가가 중심이 되어 주민들과 함께 지역의 역사문화적 가치를 발굴하고 기록화하는 사업을 추진하였다. 2012년 낙원상가 일대의 관리방향을 마련하기 위한 기본계획의 수립을 계기로 시작된 사업을 통하여 문화재, 한옥과 근현대 건축물, 역사적 인물과 관련된 집터 등 지역의 유형문화자원과 전통의복, 전통악기, 궁중음식 등 무형 문화자원이 조사되었다. 이러한 활동은 2015년 창덕궁 앞 도성한복판 지역의 도시재생 활성화사업이 시작된 이후에도 지속되었다. 2016년 뉴딜 일자리사업으로 진행된 신택리지사업을 통하여 돈화문로, 삼일대로 등주요 가로를 중심으로 역사문화자원의 심층 조사·발굴 작업이 추진되었다.

(2) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민홍보

창덕궁 앞 돈화문로, 낙원상가 등 지역의 역사적 정체성을 시민들이 직접 체험하고 구현할 수 있도록 사진전, 아이디어 공모전 등을 개최하였다. 사진 전시회 '돈화문로, 왕의 길에서 오늘의 서울을 보다'에서는 서울역사 박물관, 서울대규장각, 리움미술관 등에서 소장하고 있는 관련 사진과 지도, 영상자료 등을 활용하여 돈화문과 돈화문로 주변, 피맛길, 익선동 등의 옛 모습과 변화과정을 소개하였다. 조선시대 도로의 폭과 형태가 현재까지도 그대로 유지되고 있는 거의 유일한 도로이지만 시민들에게 오랫동안 주목받지 못했던 돈화문로의가치를 시민들이 다시금 인식할 수 있었다.

이후 시민, 대학생, 전문가를 대상으로 한 아이디어 공모10를 통하여 창덕궁과 돈화문로, 낙원상가 일대의 도시재생에 대한 사람들의 관심을 모으는 한편 시민들이 직접 지역 활성화에 대하여 깊이 있게 고민하고 다양한 의견을 제시할 수 있는 기회를 마련하였다. 이 밖에도 현장에 소통방을 두어 주민들이 언제든지 찾아와 도시재생 활성화사업에 관한 정보를 얻고, 자유롭게 이야기할 수 있도록 하였다. 매달 소식지도 발행하여 도시재생 활성화사업의 진행현황과 지역주민을 위한 다양한 문화·교육 프로그램을 소개하였다.

(3) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민교육

역사문화자원을 활용한 도시재생의 전반적인 이해와 도시재생 활성화사업의 주체로서 지역주민의 역량을 강화하기 위하여 교육 프로그램을 운영하였다. 먼저 5개의 강좌로 구성된 '도성한복판 도시재생학교'에서는 도시재생사업의 기본개념과 도시재생사례를 소개하고, 낙원상가, 돈화문로, 익선동 등 지역의 역사문화적 장소에 대한 이야기를 공유함으로써 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업 추진의 필요성을 강조하였다. 이후 진행된 '역사문화인문강좌'는 참여형 교육 프로그램으로 주민 스스로가 지역 내 역사문화자원에 대한 가치와 활용 잠재력을 발굴하고, 워크숍을 통하여 지역자원의 올바른 보존 및 활용방안을 모색하는 등 도시 재생 활성화사업의 적극적인 참여주체로서 주민의 역량을 강화하는 교육을 실시하였다.

^{16) 2016}년 6월~8월: 시민 아이디어공모 '창덕궁 앞 서울다운 길 이야기', 대학생 아이디어공모 '돈화문로 활성화', 전문가 설계 아이디어공모 '낙원상가 및 주변 활성화'

3) 사업시행단계

(1) 역사문화자원을 활용한 시설개선 및 콘텐츠 육성사업

정치·역사·문화·공간적으로 중요한 위상을 지닌 창덕궁 앞 일대는 조선시대부터 현대에 이르기까지 서울의 다양한 역사가 압축되어 있는 지역이다. 따라서 '역사인문재생'이라는 개념의 새로운 접근방식을 통하여 도시 재생 활성화사업을 추진하였다. 역사의 켜에 따라 지역을 돈화문로(조선시대), 삼일대로(근대전환기), 낙원~ 익선(근현대), 서순라길(현대) 등으로 구분하고 지역별 특성을 고려하여 역사문화특화가로 조성, 역사거점 조성 등 물리적 환경개선사업을 실시하였다. 이와 더불어 지역의 숨어 있는 역사와 이야기를 활용하여 다양한 문화예술행사 등을 비중 있게 기획하였다.

창덕궁 앞 돈화문로는 왕의 거둥(擧動)이 가장 많았던 길이자 왕의 행차 시 격쟁(擊錚) 등을 통해 왕과 백성이 만나 소통하던 역사적인 가로이다. 돈화문로 일대의 보행환경을 획기적으로 개선하여, 궁궐문화가 어우러진 도심한복판의 대표명소로 조성하고자 가로환경정비사업, 궁중문화 체험거점 조성, 투어 프로그램 운영 등을 추진할 계획이다. 가로환경정비사업은 조망저해시설을 제거하여 돈화문로의 조망축을 회복하고, 도로포장 개선으로 보행중심의 가로환경을 조성하는 사업으로 2019년 하반기 사업이 완료될 예정이다. 2017년에는 어가행렬 및 지역축제 등과 연계한 차 없는 거리를 시범운영하기도 하였다.

한편 궁중 문화를 체험할 수 있는 문화의 거점으로 돈화문로 일대를 새로이 조성하기 위하여 돈화문 국악당, 우리소리박물관 등 기존의 문화시설에서 제공하고 있는 프로그램을 다각화하고 뜨레비앙 공개공지 등 유휴공 지를 활용하여 생활 속에서 궁중 문화를 체험할 수 있는 공간을 확충할 계획이다. 이와 더불어 정조대왕 화성 행차, 종묘대제 어가행렬 행사 등과 연계하여 조선왕조 왕실의 생활문화를 체험할 수 있는 투어 프로그램도 운영할 계획이다.

[표 3-6] 역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업_돈화문로)

	세부사업	사업비 (백만원)	사업내용	사업 기간
	돈화문로 가로환경 정비사업	8,469	돈화문로 역사적 조망축 회복을 위한 경관정비, 돈화문로 보행중심가로 조성, 보행환경 개선 및 주요 역사거점 조성	2017 -2019
돈화문로 궁궐가는	궁중문화 체험거점 조성	311	현대뜨레비앙 공개공지 정비, 궁중복식, 전통놀이 등 체험공간 운영	2019
길 조성	조선왕조 왕실 생활문화 관련 행사투어 프로그램 활성화	300	돈화문로 어가행렬 축제 기획 및 운영	2017 -2019

삼일대로 일대에는 당시 독립선언서를 낭독·배포하고, 자금을 조달했던 항일독립운동 관련 장소와 다수의 근대 역사·문화자원이 분포하고 있다. 3.1운동 백주년이 되는 2019년, 3.1운동의 가치를 재조명하기 위하여 삼일대로 일대의 주요 역사거점에 기념공간을 조성하고 탐방루트를 개발하였다. 먼저 3·1운동 자금조달 및 각종 민족운동 관련 집회가 열렸던 천도교 중앙대교당과 공개공지, 서북학회 터 등에 3·1운동 기념공간을 조성하고, 독립선언의 근원지인 태화관 터에는 2019년 8월 완공을 목표로 현재 독립선언광장 조성공사가

진행 중에 있다. 3·1운동의 거점이었던 탑골공원은 향후 역사적 고증을 통하여 원형을 복원할 계획이다. 이 밖에 운현궁 양관, 조선건국동맹결성 터 등도 이해관계자 및 관련 기관과 지속적 협의를 통해 단계적으로 정비를 추진할 계획이다.

[표 3-7] 역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업_삼일대로)

세부사업		사업비 (백만원)	사업내용	사업 기간
삼일대로 3.1운동 기념 시민공간 조성	삼일대로 일대 주요거점 개선사업	200	역사적 가치와 공간유형을 고려한 정비유형 구분 및 단계별 정비 추진	2018
	3.1운동 탐방로 조성사업	560	역사 거점을 연결하는 탐방로 기획 및 스토리텔링 기반의 안내시스템 도입	2019
	3.1운동 기념 축제	700	시민과 지역사회가 기획·운영 과정에 다양한 채널을 통해 참여할 수 있는 3.1운동 기념 축제 기획 및 운영	2019

익선~낙원 지역은 낙원상가~돈화문로~서순라길을 잇는 구간으로, 저자(市場)로 나온 궁중문화가 시민의 삶속에 이어지는 의식주락(衣食住樂)의 신흥문화공간이다. 이에 미래유산으로 선정된 낙원상가를 최대한 보존하면서 옥상 및 극장의 유휴공간을 신흥문화의 활성화 거점으로 활용할 계획이다. 한편 낙원상가를 중심으로한 대중음악역사의 확산을 위하여 낙원상가 하부와 연결되는 돈화문로11길을 버스킹이 자유롭게 열리는 대표적인 음악거리로 조성할 예정이다. 이 밖에도 도시형 한옥 수선비용 지원, 한옥마을 가꾸기 마을공동체 사업 등 타 부서에서 추진 중인 관련 사업과 연계하여 역사적, 상징적, 문화적 자원으로서 익선동 한옥마을의특성유지와 주민공동체 활성화를 지속적으로 지원할 계획이다.

[표 3-8] 역시문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업_익선~낙원)

세부사업		사업비 (백만원)	사업내용	사업 기간
낙원~익선 의식주락 신흥문화 재창조 거점 조성	낙원상가 옥상공원 열린무대 조성 지원	1,100	낙원상가 유휴 옥상공간을 공원으로 조성하고 테마별 활용방안 수립, 5층 공연장을 열린 문화공간으로 활용	2018 -2019
	"익선·낙원·세운" 문화예술행사	60	지역 역사문화 콘텐츠를 활용한 문화예술 행사 기확운영	2015 -2016

서순라길은 귀금속 산업 및 전통공예 등을 중심으로 한 지역산업과 청년 공예인들의 창의적 성장동력을 결합한 공예창작거리로 재활성화할 예정이다. 이를 위하여 순라길변에 자리 잡고 있는 한옥들의 개보수와 신축을 지원하고 도로포장을 개선하여 '한옥공방특화길'을 조성하는 한편, 종묘 돌담길을 조성하여 세계문화유산인 종묘주변 가로공간의 품격을 높일 예정이다. 여기에 순라꾼 체험, 금속공예역사 전시 등 역사문화 체험 프로그램을 운영하고 전통금속공예산업과 창의성장동력을 융복합한 산업문화 콘텐츠를 지속적으로 개발하여 나갈 예정이다.

[표 3-9] 역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업_서순라길)

세부사업		사업비 (백만원)	사업내용	사업 기간
서순라길 특화산업 기반 공예창작 거리조성	서순라길 공방특화가로 조성	2,000	세계문화유산 종묘 주변 가로공간의 품격 향상을 위해 걷고 싶은 종묘 돌담길 조성, 서순라길 거점공간 특화 및 보도 정비	2017 -2019
	기존 사업자원과 창의적 성장동력의 융복합 지원을 위한 프로그램 운영	80	서순라길 역사 + 산업 융복합 프로그램 활성화	2018 -2019

(2) 역사문화자원을 활용한 주민공모사업

지역의 주인인 주민의 목소리가 재생사업에 충실하게 반영될 수 있도록 주민공모사업을 실시하였다. 재생사업 시행초기에는 공동체 활동지원, 주민워크숍 등을 통해 주민 간의 교류기회를 확대하고, 역사, 문화, 산업등 다양한 지역자원에 대한 인식과 이해를 높이는 프로그램 사업이 추진되었다. 이후에는 주민이 직접 지역의 역사문화를 소개하고 순라꾼, 황실문화 등의 체험기회를 제공하는 투어 프로그램을 기획·운영하거나, 지역산업인 귀금속 산업에 전통공예방식을 접목한 문화상품을 개발하는 등 전통문화자원을 실질적으로 지역활성화에 활용하는 사업으로 점차 확대되었다. 매년 공모사업이 종료된 이후에는 주민공모사업의 참여자들이 직접 사업의 성과를 공유하고 지속적으로 사업의 내용을 개선해 나갈 수 있도록 워크숍을 개최하였다.



[표 3-10] 역사문화자원을 활용한 주민공모사업(창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업)

사업명	단체명	사업내용	사업기간
창덕궁 앞 열하나 동네 지역 매거진 발행	창덕궁 앞 열하나 동네	창덕궁 앞 열 하나 동네 지역 매거진 발행, 도심상업지역의 활성화를 위한 상권커뮤니티 연대 및 결속력 강화와 지역의 역사자원을 홍보하 여 상권 활성화 유도	2016
익선동 한옥마을 안내를 위한 지도형 안내판 제작	익선동 한옥지킴이	익선동 한옥마을 안내를 위한 지도형 안내판 제작하기, 익선동지역 내 다양한 주민들과 논의 통해 익선동 한옥마을을 알릴수 있는 구체적 인 안내판을 디자인하고 제작 및 설치	2016
돈의동 희망채움 주민밥상 공동체	돈의동 해뜨는 사랑방	마을강좌 개최(공동체의 이해 및 핵심가치), '함께하는 길동무' 주민워 크숍	2016
창덕궁 앞 열하나 동네 축제	창덕궁 앞 열하나 동네	지역 내 주민들이 기획하는 축제를 통해 주민들의 유대강화와 지역의 역사문화를 중심으로 하는 홍보, 마케팅에 의한 상권 활성화	2016
왕의 길 체험 축제 (뮤직 페스티벌)	왕의 길 유산 진흥회	지역공동체 축제와 돈화문로 지역의 국악벨트를 이용하여 협력체계를 구축하고 지역의 한부분으로써 지역활성화에 기여	2016
Watch Tower (망루 프로젝트)	Civic Designers	낙원상가 및 돈화문로 일대 지역의 창작자 집단을 중심으로 현재를 바라보고 다가올 미래를 대비하기 위한 지도 만들기	2016
창덕궁 앞 지역 및 좋은 우리 술 알리기 프로젝트	좋은 우리 술 협동조합	관광객 및 외국인을 대상으로 골목길 투어 및 장인과의 만남 통해 우리 술 알리기 프로그램 진행	2017
창덕궁 앞 익선동 제자들	정현순	성균관대학원 동문들이 주민과 관광객을 대상으로 전통 차와 생활예절 을 공부하고 체험할 수 있는 프로그램 운영	2017
우리나라 전통소재인 황칠과 주얼리가 합쳐진 전통문화상품개발	사단법인 한국문화예술 산업진흥회 서울지회	황칠을 활용한 주얼리 상품을 디자인하고 주얼리센터 2관과 협업하여 홍보와 판로를 개척할 수 있는 사업	2017
왕의길 음악 페스티벌 (왕의길 음악 산대놀이)	왕의길 유산진흥회 (김호규)	국악인들이 돈화문로를 무대로 산대놀이 및 다양한 국악 공연과 국악 체험을 할 수 있는 국악축제	2017
어제시 사진전 및 종묘 순라체험	(사)대한황실문화원	대한황실 문화원의 임금님의 시를 사진과 함께 제작 전시하여 지역 주민들이 도슨트로 참여 하고 황실문화를 알릴 수 사업	2017
금속공예 기법을 활용한 창작 장신구전시	김윤봉	금속공예를 기반으로 지역작가들의 디자인 작품들을 전시하고 주민 및 관광객을 대상으로 금속공예 체험 프로그램 운영	2017
서순라길 따라 순라꾼 체험하기	시니어 해피드림	종묘 옆 서순라길에서 관광객을 대상으로 순라꾼 체험 프로그램 운영	2017
웰컴 투 조선 in 종로	이동현, 전종현, 박의림	금군(禁軍) 체험 및 행렬	2018
창덕궁 앞 역사인문재생지역 (익선동(중촌)) 백배 즐기기	문화와 나눔으로 여는 세상	익선동, 운니동 역사문화 명소 코스개발 및 해설	2018
왕의길 유산 페스티벌(소원을 빌어봐)	김호규, 정병열, 한명순	돈화문로 일대 전통 국악체험 축제	2018

(3) 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영

창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화지역은 1948년 설립된 한국여성구극예술협회를 비롯하여 국악 및 궁중문화 관련 문화예술인 모임, 상인회, 입주자 자치회, 귀금속 및 악기상가 직능단체 등 다양한 유형의 지역

단체가 오랜 시간 활발하게 활동하여 온 지역이었다. 여기에 익선동을 중심으로 새롭게 유입된 젊은 층의 공동체 활동 등이 더해져 도시재생 활성화사업이 시작할 당시에는 약 60여 개의 주민조직이 복잡한 이해관계를 형성하며 상존하고 있었다. 창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화지역에서는 도시재생추진을 위한 별도의 주민협의체를 구성하는 대신 기존에 활동하고 있는 지역단체의 특성과 역량을 존중하면서 지역의 재생이라는 공동의 목표를 실현할 수 있도록 '창덕궁 앞 역사인문재생사업 활성화를 위한 공동협력 협약'을 체결하였다. 2017년 2월에 체결한 협약에는 27개의 지역단체와 3개의 중간지원조직¹⁷⁾, 서울시, 종로구가 참여하였으며 개별 사업단위로 관련 단체들이 소규모 협력회의를 운영하는 방식으로 도시재생사업에 참여하고 있다.

(4) 도시재생지원센터 등 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유

창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화 지역은 별도의 도시재생지원센터를 설립하는 대신 도시재생 활성화 지역 지정을 준비하는 과정에서 주민공감대 형성을 위하여 개설하였던 주민 소통방을 지속적으로 운영하고 있다. 지역 활동가를 중심으로 운영되고 있는 주민 소통방에서는 도시재생사업에 대한 홍보 및 주민의견 수렴, 지역 재생단체와 협의체 활동지원, 주민공모사업 지원 및 교육을 통한 주민역량강화사업 등을 추진하고 있다. 그러나 도시재생법에 따라 계획수립 및 사업추진에 관한 조정 권한을 가지는 사업총괄 코디네이터(센터장)를 중심으로 운영되는 도시재생지원센터와는 달리 주민 소통방은 도시재생 추진과정에서 의사결정 주체로서의 권한을 갖지 못하고 있다. 이에 중·장기적으로 주민 소통방을 도시재생지원센터로 전환하여 조직체계를 갖추고 도시재생 활성화사업의 관리를 위한 중간조직으로서 도시재생, 문화콘텐츠, 사화경제, 공동체 분야18)의 역할을 단계적으로 강화해 나갈 계획이다.

5 창신숭인 도시재생 활성화사업

1) 개요

창신승인 지역은 2014년 5월 국토부 도시재생 선도지역으로 지정되어 2017년 12월까지 약 3년간 재생사업을 추진하였다. '낙산과 동망봉을 품고 흐르는 행복마을, 창신숭인'을 비전으로 정하고 주거환경개선, 봉제재생, 관광자원화를 사업의 목표로 삼았다. 2015년 2월 도시재생 활성화계획 수립 이후, 주민들과의 지속적인 논의를 통해 봉제재생은 지역의 전반적인 경제적 활성화로, 관광자원화는 직접적인 관광보다는 주민들에게 지역에 대한 자부심과 애착을 높이고 지역 문화의 활성화를 지향하는 역사문화자원화로 계획방향을 조정해 나갔다.

¹⁷⁾ 도심권50플러스센터, 돈화문국악당, 서울주얼리지원센터

^{18) -} 도시재생: 마중물 사업 지원, 가꿈가게 지원 등 주민 상생협약지원, 주민설명회 및 간담회 진행.

⁻ 문화 콘텐츠: 지역자원 및 문화콘텐츠 발굴 및 기록화 사업, 지역자산 발굴

⁻ 사회적경제: 지역 일자리 창출 및 지역산업 영세성 극복위한 사회적경제 사업 발굴 및 지원(협동조합 및 마을기업 컨설팅)

⁻ 공동체재생: 주민공모사업, 주민교육, 위촉 주민활동가 지원

창신숭인 도시재생 활성화사업 가운데 봉제재생, 관광자원화 부문의 일부 사업이 지역의 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 일환으로 추진되었다. 이는 12개 마중물 사업 가운데 7개¹⁹⁾, 14개²⁰⁾ 협력사업 (지자체/중앙부처) 가운데 2개 사업에 해당하는 것으로 사업비로 보면 마중물 사업비 194억 원의 46%(89억 원), 협력사업을 포함한 전체 사업비 990억 원의 약 11%(109억 원)가 투입되었다.







출처: https://go.seoul.co.kr(우)

[그림 3-6] 역사문화자원을 활용한 도시재생(봉제역사관(좌), 채석장(중), 마을해설사(우))

2) 계획수립단계

(1) 역사문화자원의 발굴 및 가치규명

창인숭인 도시재생 활성화지역은 창신1,2,3동과 숭인1동을 포함하는 0.8㎢에 이르는 지역으로, 의류생산·유통·판매의 네트워크를 보유하고 있는 봉제산업의 메카이다. 도시재생 선도사업 공모신청 당시에도 '봉제산업 활성화'를 창신숭인 도시재생 활성화사업의 주요 테마로 활용하였다. 비록 사업공모를 준비하기 위한 시간적 제약으로 지역주민의 폭넓은 의견수렴은 이루어지지 못하였지만 이미 지역주민사이에 봉제산업으로 대표되는 지역의 정체성에 대한 공감대는 형성되어 있었다. 2013년 9월 시행한 주민여론 조사에서 창신숭인 지역의 대표적 특징을 묻는 질문에 '봉제공장'과 '동대문'을 꼽는 응답이 가장 많았던 점도 이러한 사실을 뒷받침하여 주었다.21)

창신동 23-315번지 일대는 일제강점기에 채석장으로 쓰이면서 형성된 절개지 형태의 바위산으로 창신숭인 지역의 독특한 지형을 형성하고 있다. 조선총독부와 옛 서울역, 옛 서울시청 등 일제강점기에 지어진 석조건 물에 쓰인 화강암을 생산했던 곳으로 역사의 질곡이 남아 있는 곳이기도 하다. 그러나 채석장 폐쇄 이후 무질 서하게 들어서 있는 자원회수시설, 차고지, 무허가주택, 경찰기동대 등에 의한 주거환경 훼손, 위협적 경관, 안전상의 문제 등이 지역에 고착화되어 있던 문젯거리이었다. 그동안 종로구와 구의원을 중심으로 지속적인 개선 요구와 공원화, 관광명소화 등 다양한 개발구상이 제안되기도 하였지만, 도시재생사업이 시작되면서 비

¹⁹⁾ 주민역량 강화를 위한 주민공모사업 포함

²⁰⁾ 유찬종의원 발의사업(정순왕후 기념관 건립) 포함

²¹⁾ 그러나 사업을 추진하는 과정에서 봉제업을 바라보는 주민의 시각에 차이가 타나났다. 도시재생 사업의 일정 부분이 봉제업에 초점이 맞추어지다 보니, 봉제업과 관련이 없는 일반 주민들의 경우 도시재생사업의 내용과 예산 집행이 봉제업 중심으로 편중되어 있다는 불만을 제기하였던 것이다. 또한 재생사업 추진과정에서 봉제산업 관련 주민보다 창신숭인 뉴타운 비대위, 시장상인회, 마을공동체 등 비 봉제인의 참여가 더욱 적극적이었기 때문에 봉제관련 사업의 비중이 상대적으로 줄어들게 되었다.

로소 시민의견 수렴, 시장현장방문, 전문가 자문 등을 통하여 채석장 일대의 환경 및 안전 문제를 해결하고 창신숭인을 대표하는 명소로 조성하기 위한 사업이 구체화 되었다.

한편 창신숭인 지역에는 단종(端宗)의 왕비였던 정순왕후 송씨(定順王后 宋氏)가 출가 후 머물렀던 청룡사(靑龍寺)와 정업원(淨業院) 터, 단종과 마지막으로 헤어졌던 영도교(永渡橋), 정순왕후가 매일 올라 단종의 명복을 빌었던 동망봉(東望峯) 등 정순왕후의 역사적 흔적이 곳곳에 남아 있다. 2008년부터 동망봉에서는 매년 정순 왕후 추모제가 열릴 만큼 지역의 중요한 문화행사였음에도 불굴하고 도시재생 활성화사업의 계획수립 당시에는 이에 대한 이야기가 본격화되지는 못하였다. 그러나 사업 추진 과정에서 마을 해설사 양성 등의 교육프로 그램을 진행하면서 마을 주민들이 이러한 지역의 역사적 이야기를 중요한 지역의 자원으로 인식하였고 서울 시의원 발의사업을 통해 정순왕후 기념관 건립사업이 추진되었다.

2015년 일자리 지원사업의 일환으로 창신숭인 지역의 자연, 인문, 지리 등을 조사하고 주민 인터뷰를 통하여 지역의 생활자료를 수집하는 '창신숭인 신택리지사업(동대문 밖 성곽마을 이야기)'을 추진하였다. 다양한 경력과 연령대의 비전문가로 구성된 조사자들에 의하여 창신숭인 지역의 과거와 현재를 살펴볼 수 있는 지역주민의 일상적이고 소소한 이야기가 수집되었다. 그리고 신택리지 프로그램을 통하여 수집된 자료를 바탕으로 예술가 백남준의 집터가 창신동에 있었음이 확인되었다. 백남준의 집터를 발굴한 지역주민들은 지역의 이미지 개선과 주민의 자부심을 고취하는 차원에서 백남준 기념관 조성을 적극적으로 서울시에 제안하였다. 백남준 기념관 조성 사업은 도시재생 활성화계획 승인 이후 주민들이 주도적으로 발굴하여 제안한 사업으로 주민의 참여를 통해 재생사업이 추진된 사례로서 의의가 있었다.

이외에도 독립운동가 김상옥, 광복군 지대본부(支隊本部) 대장 오광선, 노동운동가 전태일의 어머니 이소선, 소설가 김유정, 가수 김광석 등 창신숭인 지역에 거주하였거나 이 지역을 기반으로 활동하였던 인물들의 역 사문화적 흔적이 신택리지사업을 통해 재조명 되었다.

(2) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민홍보

창신숭인 지역은 서울시에서는 최초로 도시재생 활성화사업이 추진된 지역으로 사업초기에는 지역주민의 도시재생 활성화사업에 대한 인식이 부족하였다. 따라서 지역주민의 관심을 모으고 이해를 높이기 위하여 온·오프라인의 다양한 홍보사업이 진행되었다.

먼저 전문가와 활동가, 종로구 담당 공무원으로 구성된 도시재생지원센터를 사업현장에 설립하고 주민을 직접 찾아가서 눈높이에 맞추어 지역의 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 취지와 내용을 설명하였다. 정기적으로 전체 또는 동별 주민설명회를 실시하는 동시에 지역의 직능단체, 주민자치위원회, 부녀회, 복지관, 보육시설 등 지역을 기반으로 활동하고 있는 지역 소모임 및 공동체 조직을 직접 방문하여 사업을 설명하는 찾아가는 주민 설명회를 지속적으로 개최하였다. 22) 특히 창신숭인 지역은 오랫동안 뉴타운사업으로 인한 크고 작은 갈등이 있었던 지역이기 때문에 뉴타운사업 시기부터의 지역 상황을 잘 알고 있는 행정담

당자와 전문가가 도시재생지원센터에 상주하면서 주민들의 궁금증을 해소해 줄 수 있도록 하였다.

한편 도시재생지원센터에서는 매달 25일을 전후로 도시재생 활성화사업의 진행사항과 향후일정, 주민인터뷰 등을 담은 소식지를 주민들에게 배포하였다.²³⁾ 도시재생지원센터를 중심으로 한 오프라인 성격의 프로그램과 함께 온라인상에서도 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 대한 대시민 홍보가 활발하게 추진되었다. 온라인상의 홍보는 크게 홈페이지와 페이스북을 중심으로 이루어졌다. 창신숭인 도시재생 활성화사업에 관심이 많은 외부인의 방문이 많았던 홈페이지와는 달리 페이스북의 경우 실시간 소통이 가능하여 지역주민의 이용률이 높았다. 주로 창신숭인의 지역적 특성을 강화하기 위한 다양한 사업의 홍보 및 진행현황에 대한 정보제공, 지역의 역사문화자원을 활용한 각종 문화행사 등을 공지하는 데 활용하였다.

(3) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민교육

창신숭인 지역의 역사문화자원을 활용한 도시재생에 대한 주민들의 역량을 강화하기 위하여 '마을배움터'라는 이름으로 단계별 주민교육 프로그램이 운영되었다. 창신숭인 도시재생 활성화사업이 시작된 2014~2015년에는 마을 자원 찾기, 지역 의제발굴 등 지역의 역사문화자원에 대한 이해를 돕고 이를 활용한 도시재생의 필요성을 인식하는 기초단계의 교육이 추진되었다. 2016년에는 지역주민의 참여기반이 안정화된 시기로 마을 해설사 양성을 위한 창신숭인의 역사·문화의 이해, 해설 코스개발 및 해설기법 교육 등과 같이 지역의 역사문화자원을 활용한 도시재생과 직접적으로 연계될 수 있는 전문화된 주민교육이 추진되었다. 2017년에는 지난 4년간의 주민교육을 마무리하고 재생사업을 통하여 마련된 시설물이 지역주민의 자발적 노력에 의하여 지속적으로 운영·관리될 수 있도록 백남준 기념관 카페 봉사자들의 보수교육, 도시재생협동조합(CRC) 운영을 위한 기초교육 등 관련 준비교육이 진행되었다. 24)

3) 사업시행단계

(1) 역사문화자원을 활용한 시설개선 및 콘텐츠 육성사업

지역의 전통 산업인 봉제산업의 육성을 위하여 봉제역사관 건립, 공공작업장 조성 등 물리적 공간조성 사업과 일자리 지원사업이 추진되었다. 또한 지역의 대표적 인물이나 사건과 관련이 있는 장소에 대한 문화콘텐츠 사업도 진행되었다. 정순왕후 기념관 건립, 백남준 기념관 조성, 채석장 일대 명소화 등이 역사문화자원을 활용한 관광자원화의 일환으로 추진되었다.

^{22) 2014}년부터 2016년까지 총 13회의 정기 주민설명회와 416회의 찾아가는 주민 설명회를 진행하였다.

²³⁾ 시기에 따라 매월 1,000부에서 11,000부 정도의 소식지가 발행되었다.

^{24) 2014}년: 도시재생에 대한 이해 및 참여확대를 위한 교육(14회, 234명 참여)

²⁰¹⁵년: 찾아가는 마을강좌(10회, 105명 참여)

²⁰¹⁶년: 주민공동이용시설 운영, 마을해설사 양성 등 사업별 지원교육 강화(79회, 816명 참여)

²⁰¹⁷년: 재생사업의 지속가능성 제고를 위한 준비 교육(81회, 592명 참여)

[[]자료] 2018, 사람과 장소중심, 창신숭인 도시재생(창신숭인 신택리지Ⅱ), 서울특별시

먼저 봉제역사관이 지역의 전통사업인 봉제산업에 대한 인식을 개선하고, 봉제장인으로서 자긍심을 높이는 한편 지역경제 활성화에 기여하고자 조성되었다. 전시실과 체험교육장, 비즈니스미팅룸, 옥상 전망대 등을 갖추고 봉제산업의 역사, 봉제장인들의 이야기와 그들의 작업물 등을 전시하고 있다. 특히 지역 봉제인들이 직접 만든 제품을 판매하거나 마을 주민과 봉제인을 봉제역사관의 도슨트로 양성하여, 주민이 지역의 활성화에 직접적으로 참여하는 동시에 봉제인들 스스로 자신이 하는 일은 소개하면서 자부심을 갖도록 하였다.

지역주민의 손으로 채석장 일대를 창신숭인을 대표하는 명소로 탈바꿈하기 위한 계획안이 두 차례의 시만학생 아이디어 공모를 바탕으로 수립되었다. 2020년까지 문화공원, 문화커뮤니티시설, 자원재생센터, 전망대를 조성하는 1단계 사업과 2단계로 야외 음악당을 건립하는 계획안이 수립되었다. 그러나 사업을 추진하기 위한 채석장 일대의 토지확보가 어려워지면서 도시재생사업기간 내 사업추진이 본격화 되지는 못하였다. 이에 서울시에서는 마중물 사업으로 가장 먼저 한양도성, DDP는 물론 남산, 북한산 등 도심 전경을 한눈에 조망할수 있는 전망대 조성을 우선 추진하였으며 2019년 4월 완공되었다. 향후 국제설계공모를 통하여 채석장 일대에 대한 마스터플랜도 완성할 계획이다.

단종비 정순왕후를 기리고 지역 주민들에게 쉼터를 제공하기 위하여 노후한 숭인공원 관리실을 정순왕후 기념관으로 새롭게 조성하였다. 지역주민을 위한 복합문화공간으로 새로이 건립된 정순왕후 기념관의 1층에는 정순왕후를 기리는 기념공간과 지역주민을 위한 쉼터를 마련하였다. 한편 지하 1층에는 공원관리사무소와함께 정순왕후 일대기 영상을 상영하고 천여 권의 도서를 소장한 작은 도서관, 주민모임과 마을행사를 개최할 수 있는 다목적실을 설치하였다.

예술가 백남준이 1937~1950년 거주하였던 창신동 197번지 일대의 집터에 위치한 한옥을 개수하여 2017년 3월 백남준 기념관을 개관하였다. 1960년에 축조된 단층 한옥의 원형을 그대로 보존하는 범위에서 노후된 부분만을 교체, 재조립하는 방식으로 리모델링 되었다. 서울시립미술관이 건물의 리모델링과 콘텐츠 기획을 진행하였으며, 이 과정에서 지역주민은 창신 1동 공간기획단을 만들어 공간의 활용 및 운영방향에 대한 협의 주체로 참여하였다. 기념관은 전시공간과 마을카페로 구성되어 있으며 전시공간은 서울시립미술관이 운영·관리하고, 마을카페는 창신1동 공간기획단을 중심으로 한 주민들이 직접 운영하면서 주민들의 교류공간이자고용창출의 장소로 활용되고 있다.

[표 3-11] 역사문화자원을 활용한 도시재생 주요사업(창신숭인 도시재생 활성화사업)

세부사업		사업비 (백만원)	사업내용	
봉 제 재 생	봉제역사관 건립(신축)	3,965	전시공간, 디지털 봉제 아카이브, 제작실험실 등 봉제산업의 역사와 새로운 가치를 공유하는 공간, 조성, 미팅룸, 이벤트 공간 등 봉제 종사자, 패션산업종사자 및 지역 주민을 위한 커뮤니티 공간 제공	
	일자리지원사업(창신숭인 도시재생리더 양성 사업)	280	젊은 봉제장인 유입 지원, 신택리지(창신숭인의 자연,지리,인물,건축, 산업 등의 역사와 실태를 조사 및 발굴), 도시재생리더 양성	2015 -2018
	공공작업장 조성	890	숭인1동 공동이용시설과 복합하여 양호한 작업환경을 제공할 수 있는 공공작업장 조성, 봉제인 양성을 위한 인큐베이팅 장소로 활용	
관 광 자 원 화	채석장 일대 명소화	1,000	전망대 설치, 포토존 조성, 아이디어 공모, 설계공모 등 추진	
	정순왕후 기념관 건립	1,528	숭인공원 관리실 및 주민편의시설 건립공간 내 전시공간 조성	
	백남준 기념관 조성(리모델링)	1,406	백남준 집터에 기념관 조성(버츄얼 뮤지엄), 지역주민 사랑방(마을카페) 연계 조성	
	마을탐방로 기반조성	1,400	탐방 콘텐츠 개발(역사·문화·지역자원 콘텐츠 연구 및 조사, 모바일콘텐츠 계획 및 앱 제작·관리, 맵북, 안내지도, 홍보인쇄물 등 제작)	
	공공미술프로젝트	400	박수근~백남준家 안내를 위한 조형물, 바닥 표식 등 안내 시설물 설치	2016 -2017

(2) 역사문화자원을 활용한 주민공모사업

주민공모사업은 주민이 주체가 되어 지역의 역사문화환경을 재생하기 위한 공동체 활동과 행정사업 단위에서 할 수 없는 소규모 사업을 지원함으로써 행정이 추진하는 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 한 계를 해소하는 한편 주민의 역량을 키우고 성장할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있다. 창신숭인 도시재생 활성화사업에서는 12개의 역사문화자원 관련 주민공모사업이 추진되었으며, 11개의 단체가 해당 공모사업에 참여하였다. 공모사업 초기에는 봉제산업을 안내하고 체험하는 프로그램을 운영하는 사업이 주로 시행되었으며, 점차 역사문화자원을 발굴하고 공유하는 사업으로 확대되었다. 재생사업을 마무리하는 시기에는 마을해 설사 양성, 앵커시설 운영을 위한 교육 등 지역의 역사문화재생이 지속될 수 있도록 주민역량강화사업이 주민공모사업의 형태로 시행되었다.

[표 3-12] 역사문화자원을 활용한 주민공모사업(창신숭인 도시재생 활성화사업)

사업명	단체명	사업내용	사업기간
창신2동 봉제공장 현황조사 도시융합협동3		창신2동 창신길 주변 187개 필지의 봉제 공장에 대한 자료 구축 및 봉제인 인터뷰	
창신숭인 봉제산업 발전을 위한 홍보동영상 제작	어반하이브리드	지역의 봉제산업을 소개하는 영상 홍보물 제작	2015
창신숭인 역사문화유산 계승보전	창신숭인 역사문화유산 계승 보전회	창신숭인 지역 내 역사문화 유산 발굴하고, 관련 강의 진행	2015
봉제로 체험 프로그램	봉제의 달인	지역 투어 프로그램과 연계하여 자투리천을 이용한 친환경 봉제체험프 로그램 진행	2015
마을 속속들이 알기	남정숙	지역의 역사 자원을 살펴보고, 마을의 해설을 준비	2015
이웃과 함께 걷는 창신숭인, 이웃과 나누는 마을 이야기	창신숭인 마을탐방	도성해설사와 연계한 마을 해설가 역량강화	2015
다시 돌아온 조선 배우학교	아트브릿지	1920년대 창신동 있었던 조선배우학교에 대한 자료 전시, 연극 및 뮤지컬 학교 운영	
	단지야 노올자	옛 창신동의 생활문화를 보여줄 수 있는 마을이야기를 조사하고 스토 리텔링을 통한 영상 제작	2016
창신숭인 지역 역사문화 자원발굴과 해설사 양성	창신숭인 역사문화 알기 모임	지역 역사문화자원 안내자료를 만들어 청소년 배움터 진행, 마을해설 사 양성과정 교육 참여	2016
내 친구 낙산공원	낙산공원은 내 친구	한양 도성과 관련된 다양한 역사적 지식에 대해 소그룹 모임 등을 통한 교육 및 활동 진행	2016
지역 청소년, 학부모와 함께하는 동네 역사 공부	창신숭인 역사문화 알기 모임	지역청소년 역사문화 배움터 운영 및 역사탐방 프로그램 진행, 정순왕 후 및 지역 역사문화 자원 홍보물 제작 배포	2017
주민 일자리 백일카페	백남준 카페 공간기획단	바리스타 실습교육 등 지역 전문가를 초빙하여 백남준 카페 운영을 위한 교육 진행	2017

(3) 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영

창신승인 지역이 도시재생 활성화지역으로 지정되기 이전부터 주민자치, 봉제산업, 지역 아동복지, 마을미디어, 문화예술 등 지역을 기반으로 활동하는 다양한 지역 공동체가 있었다. 이러한 다양한 지역 공동체의 활동은 지역의 역사문화자원을 활용한 도시재생을 실현할 수 있는 원동력으로 창신숭인 지역이 도시재생 선도지역으로 지정되는데 중요한 근거가 되기도 하였다.

재생사업 시행초기부터 기존 주민공동체를 적극적으로 활용하여 주민협의체를 조직하고 주민협의체를 중심으로 창신숭인 지역의 역사문화 자원을 활용한 도시재생에 대한 지역주민의 의견을 수렴하는 한편, 전문가, 행정과 함께 사업내용을 협의·조율하였다. 25) 창신숭인은 4개의 행정동으로 구성된 넓은 지역인 만큼 동마다주민협의체를 두어 지역의 대표성을 제고하였다. 도시재생의 진행과정에서 주민협의체는 동별 회의, 대표자

²⁵⁾ 주민협의체의 구성은 2014년 9월 시작되었고, 교육 및 회의 등을 통해 2014년 12월 ~ 2015년 01월에 걸쳐 각 동 주민협의체 대표가 선출되었다. 이를 시작으로 2015년 5월 주민협의체 총회를 개최, 이후에는 각 동별로 주민협의체를 운영하게 되었다.

회의 등을 통하여 지역주민의 다양한 의견을 모으고 행정 및 전문가와 소통하는 참여 플랫폼으로 기능하였다. 도시재생 활성화사업 기간 동안 약 330여명의 주민이 주민협의체를 통해 지역 내 의사결정과 각종 활동에 주도적으로 참여하였다.

한편 백남준 기념관 계획과정에서 지역의 중요 공간의 조성과 운영에 직접적으로 참여할 지역주민조직의 필요성이 나타났다. 이를 계기로 2016년 3월 동별로 10명 내외의 주민으로 구성된 공간기획단이 만들어졌다. 공간기획단은 해당 지역에 필요한 공간을 조사제안하고, 주요 공간 조성 시 공간이용 방향에 대해서 설계자와 협의하는 역할을 하였다. 재생사업 완료 이후에는 도시재생협동조합(CRC)의 주요 구성원으로서 창신2동과 숭인동 공동이용시설, 봉제역사관, 백남준 기념관의 카페 등의 운영에 참여하고 있다.

(4) 도시재생지원센터 등 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유

2014년 7월 창신숭인 도시재생지원센터를 설립하고 총괄코디네이터와 공동체 코디네이터를 중심으로 지역 주민을 위한 행정지원서비스를 제공하였다. 이후 지역주민을 위한 앵커시설을 조성하는 과정에서 도시건축코디네이터와 동별 코디네이터를 충원하면서 도시재생지원센터의 조직체계를 정비하여 나갔다. 이때 지역 출신의 전문가를 코디네이터로 위촉하는 한편 지역 활동가의 참여 비중을 점진적으로 늘려나감으로써 도시재생지원센터가 사업완료 이후 자연스럽게 지역재생협동조합으로 발전할 수 있는 환경을 조성하였다.

한편 도시재생지원센터에서는 주민, 시민단체, 서울시와 종로구 공무원이 참여하는 주민협의체 대표회의를 격주로 개최함으로써 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 추진하는 과정에 발생하는 여러 문제점을 함께 논의하고 해결방안을 모색하였다. 그리고 주민협의체 대표회의에서 논의되었던 내용은 관련 홈페이지를 통하여 공개함으로써 회의에 참석하지 못한 지역주민은 물론 사업에 대한 관심이 있는 여러 서울시민과 공유하고 자유롭게 의견을 개진할 수 있도록 하였다.

4) 자력재생단계

(1) 도시재생사업을 통한 공공성 확보 및 외발적·내발적 변화

창신숭인 도시재생 활성화사업을 통하여 봉제역사관, 정순왕후 박물관, 백남준 기념관 등 지역의 역사문화자원을 활용한 다양한 문화공간을 조성하였다. 그리고 아직까지는 그 수익이 미미하여 지역에 재투자 되어 선순환할수 있는 체계로 이어지는 데는 한계가 있지만 마을 해설사 양성, 봉제역사관과 백남준 기념관의 도슨트 운영, 백남준 기념관의 카페 운영 등을 통하여 지역주민이 지속적으로 수익을 창출할 수 있는 구조도 마련하였다.

한편 봉제역사관 등 지역의 역사문화자원을 활용한 시설물을 물리적 환경이 가장 노후하거나, 미접도 필지 등에 의하여 민간의 자발적인 개발이나 활용에 어려움이 있는 지역에 우선 조성함으로써 주변 민간부지의 개발을 유도하였다. 문화관련 시설물의 신규조성이나 정비를 통하여 주변지역의 물리적 환경을 개선함으로써 도시재생이 민간영역까지 확산될 수 있도록 유도하였다.

역사문화 자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 통하여 마련된 문화공간은 지역주민의 생활편의는 물론 외부 방문객에게도 개방함으로써 지역의 이미지를 개선하고 관광활성화를 통하여 지역경제에도 보탬이 될 수 있도록 하였다. 봉제역사관, 정순왕후 박물관, 백남준 기념관 등의 문화시설이 조성된 이후 총 4만 5천 명²⁶⁾ 이상의 방문객이 이곳을 방문하였으며 매주 1회 이상의 마을 해설사 프로그램이 진행되고 있다.

(2) 도시재생사업의 지속가능성 확보

창신숭인 지역은 도시재생 활성화사업이 완료된 이후에도 주민을 중심으로 자립적 도시재생이 추진될 수 있도록 2017년 5월 최초의 주민중심 도시재생기업인 '창신숭인 도시재생협동조합(CRC)'을 설립하였다.²⁷⁾ 초기에는 주민협의체, 공간기획단 등 도시재생사업에 적극적으로 참여하였던 주민조직을 중심으로 운영하였지만 점차 다양한 주민, 지역활동 단체들과 협력관계를 강화해가면서 지역에서의 역할을 확대해 나가고 있다.

현재 도시재생 해설 프로그램, 봉제역사관 도슨트 양성사업 등 교육 위탁사업과 백남준 기념관 마을카페, 창 신2동·숭인동 공동이용시설 등 앵커시설 운영 등을 맡고 있으며, 점차 지역 생산품 판매 및 유통, 지역재생 연구 및 컨설팅 사업, 문화예술기관과의 협력사업 등으로 사업 범위를 확대할 계획이다. 또한 홈페이지를 통 하여 지역고유의 역사문화환경을 보존활용하기 위한 다양한 문화행사와 관련 교육프로그램 등을 안내하고 타 지역의 역사문화자원을 활용한 도시재생 사례를 공유하는 등 주민과 지속적으로 소통하기 위하여 노력하고 있다.

6_소결

1) 계획수립 단계

(1) 역사문화자원의 발굴 및 가치규명

도시재생의 당위성을 확보하고 재생사업의 방향을 설정하기 위하여 지역의 정체성을 형성하는 다양한 역사문 화자원을 발굴하고 그 역사문화적 가치를 규명하였다. 먼저 전문가가 중심이 되어 지역의 대표적인 역사문화 자원을 발굴하고 심포지엄이나 주민워크숍 등을 통하여 지역주민들과 함께 그 가치를 공유하였다. 이후 뉴딜 일자리사업으로 진행된 신택지리사업을 통하여 지역에 숨어있는 지역의 소소한 이야깃거리를 지역주민과 함께 수집하고 기록화하였다.

²⁶⁾ 백남준 기념관 : 2017~2018년 누적 관람객 32,248명, 봉제역사관 : 2019년 2월 24일자 기준 누적 방문자수 13,392명

²⁷⁾ 도시재생기업의 개념과 추진 계획은 창신승인 도시재생사업이 시작된 직후였던 2014년 8월에 열린 첫 번째 주민설명회에서 제안되었으며, 도시재생 과정에서 축적된 지역의 유무형 자산을 활용하여 주민의 일거리와 수익을 창출하고 지역에 재투자하여 주민 스스로 도시재생을 이끌어 나가는 것을 목표로 하였다. 창신승인 도시재생협동조합은 도시재생사업 기간 동안 도시재생지원센터의 지원으로 자립의 기반을 다졌고, 사업이 종료된 후에는 도시재생지원센터의 역할을 대체하면서 독립된 조직으로 운영되고 있다. 도시재생 해설단, 동별 공간 기획단, 백남준 카페운영단 등 사업별 조직으로 구성된 사업부와 조합 전반의 운영 실무, 지역 기금 조성 및 관리, 일부 직영 사업을 맡고 있는 운영부로 이루어져 있다.

(2) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민홍보

공공사업에 대한 지역주민의 불신을 해소하고 지역주민의 눈높이에 맞추어 지역주민이 지역의 역사문화자원을 활용하여 지역을 점진적으로 바꾸어나가는 도시재생 활성화사업의 목적과 내용을 설명하기 위하여 도시재생지원센터를 설립하였다. 도시재생지원센터가 중심이 되어 지역주민을 일일이 찾아가 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 취지와 내용을 설명하고 개개인의 의견을 수집하였다. 그리고 지역주민 개개인의 의견에 대한 서울시의 검토사항을 전달하였다. 또한 홈페이지나 페이스북, 소식지 발간, 지역의 역사문화자원을 활용한 각종 문화행사 등을 통하여 도시재생 활성화사업의 진행사항을 지역주민에게 전달하였다. 한편국제컨퍼런스, 심포지엄, 아이디어 공모전, 학생건축학교 등의 운영을 통하여 도시재생 활성화사업의 목적과 내용을 지역주민은 물론 서울시민과 공유하였다.

(3) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민교육

역사문화자원을 활용한 도시재생에 대한 주민역량을 강화하기 위하여 단계별 주민교육 프로그램을 운영하였다. 먼저 도시재생 활성화사업의 필요성을 인식하고 지역 역사문화 자원의 가치와 활용 가능성에 대한 이해를 높이는 기초교육이 추진되었다. 도시재생에 대한 이론적 교육과 함께 주민들이 자연스럽게 공동체를 형성하고 지역의 문화재생을 주도할 수 있도록 문화예술 교육 프로그램도 함께 진행하였다. 이후 재생사업의 지속성을 확보하기 위한 주민리더 역량강화 워크숍, 주민공동체 사업가 양성교육, 사회적 경제주체 육성 프로그램 등을 단계적으로 진행하였다.

2) 사업시행단계

(1) 역사문화자원을 활용한 시설개선 및 콘텐츠 육성사업

지역의 역사문화자원을 활용한 지역활성화 거점시설 또는 주민공동이용시설 조성사업에 지역주민이 참여하여 공간의 기획에서 활용 및 운영에 이르기까지 전 과정을 주도할 수 있도록 지원하였다. 또한 사업과정에서 발굴된 유물과 유적을 보호하기 위한 전시관을 조성하였다. 또한 지역의 전통산업을 보호·육성하고 기술장인의 자긍심을 높이기 위하여 관련 전통산업을 홍보하는 박물관을 건립하는 한편 첨단산업과의 접목을 통한 전통산업의 재생을 위하여 청년 스타트업을 유치하는 동시에 경험이 부족한 예비 창업자들을 교육·컨설팅하기 위한 전략기관도 마련하였다.

지역의 숨어있는 역사와 이야기를 활용한 다양한 문화예술행사를 통하여 지역의 역사문화적 가치를 이해하고 지역의 경제적 활력을 높이는 동시에 이웃 간 만남과 교류의 장을 마련함으로써 주민들이 지역의 문제를 함께 풀어나갈 수 있는 계기를 마련하였다. 이때 지역주민이 직접 문화예술행사의 기획과 운영에 참여하도록 하여 지속가능한 운영기반을 구축하였다. 이와 더불어 기존의 문화시설에서 제공하고 있는 프로그램도 다각화하였다.

(2) 역사문화자원을 활용한 주민공모사업

주민공모사업은 지역주민이 주체가 되어 지역의 역사문화환경을 재생하는 소규모 주민공동체 활동을 지원하

는 사업이다. 이를 통하여 행정이 추진하는 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 한계를 해소하는 한편 지역주민의 역량을 강화하였다. 도시재생 활성화사업의 초기에는 지역에 산재하여 있는 다양한 역사문화자원과 이야깃거리를 발굴하고, 그 가치를 함께 공유하기 위한 주민공모사업이 시행되었으며, 점차 지역의 역사문화자원과 전통산업을 브랜드화하는 역사문화자원 활용사업으로 확대되었다. 또한 마을해설사 양성, 앵커시설 운영을 위한 교육 등 지역의 역사문화재생이 지속될 수 있도록 주민역량강화사업이 주민공모사업의 형태로 시행되었다.

(3) 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영

재생사업 시행초기, 이미 지역에 형성되어 있는 주민공동체 조직을 적극적으로 활용하여 주민협의체를 구성하였다. 지역의 역사문화적 특성에 대한 이해가 깊고 역사문화자원의 창의적 활용에 대한 관심이 높은 기존의 직능단체 또는 상인조직 등을 중심으로 주민협의체를 구성하였다. 주민대표기관으로서 구성된 주민협의체를 중심으로 역사문화자원을 활용한 도시재생에 대한 지역주민의 의견을 수렴하고 전문가, 행정 공무원과함께 사업의 내용을 협의·조율하였다. 또한 지역별이나 사업별 주요 현안에 대한 집중적인 논의가 가능하도록주민협의체를 지역별, 사업별로 구분하여 운영하기도 하였다.

(4) 도시재생지원센터 등 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유

도시재생지원센터에서는 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 추진하는 과정에 발생하는 여러 문제점을 지역주민, 시민단체, 서울시와 자치구 공무원과 함께 논의하고 해결방안을 모색하였다. 이외에도 도시재생 활성화사업에 대한 주민홍보 및 교육, 주민협의체 활동지원, 주민공모사업지원 및 주민역량강화사업 등을 추진하였다.

한편 도시재생지원센터는 지역적 여건에 따라 다양하게 운영되었다. 별도의 도시재생센터를 설립하는 대신 지역주민이 자유롭게 방문하여 지역주민과 소통하고 도시재생사업에 대한 다양한 정보를 얻을 수 있는 소통 방 형태로 운영하거나 분야별 센터가 협업하여 도시재생지원센터의 기능을 하는 협력적 조직체계를 구축하기 도 하였다.

3) 자력재생단계

(1) 도시재생사업을 통한 공공성 확보 및 외발적·내발적 변화

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 통하여 그동안 주목받지 못했던 지역의 역사문화자원과 숨어 있는 기술장인 등의 인적 자산을 새로이 발견함으로써 지역문화자산에 대한 가치해석의 스펙트럼을 넓힐 수 있는 계기가 되었다. 또한 역사문화자원을 활용하여 주민공동이용시설을 확충하고 다양한 문화공간을 조성함으로써 지역주민의 생활편의는 물론 지역의 이미지를 개선하고 관광활성화를 통하여 지역경제에도 보탬이될 수 있도록 하였다.

(2) 도시재생사업의 지속가능성 확보

지역주민이 역사문화자원의 창의적 활용을 통하여 지역의 재생을 자체적으로 이끌어 나갈 수 있도록 도시재 생협동조합(CRC)을 설립하였다. 도시재생 활성화사업에 적극적으로 참여하였던 주민조직을 중심으로 점차 전문가, 지역 활동 단체들과 협력관계를 강화해가면서 지역에서의 역할을 확대해 나가고 있다. 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업으로 조성된 거점시설을 갤러리, 카페 등으로 운영하거나 도시재생 활성화사업을 통하여 얻은 노하우를 바탕으로 타 지역주민을 위한 교육 프로그램을 마련하여 지역 내 일자리를 창출하고 여기에서 발생된 수익을 지역산업 육성, 공동체 활성화에 재투자하는 등 자립구조를 만들어 가고 있다.

[표 3-13] 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 계획내용 및 추진현황 분석

	서울역 일대	세운상가 일대	창덕궁 앞 도성한복판	창신숭인
역사문화자원의 발굴 및 가치규명	·지역자원을 역사문화자원, 녹지/오픈스페이스, 관광자원, 공공자산 등으로 분류하고 각각의 자원을 목록화	·국제심포지엄 개최, 기록화 작업, 발굴 유물·유적 보전	·사업 이전부터 지역전문가가 주민들과 함께 지역의 역사문화유산을 발굴·기록화 ·신택지리사업 실시	· 봉제산업 활성화를 재생사업의 주요 테마로 활용 · 창신숭인 신택리지사업 실시
주민홍보	·시민대상 아이디어공모, 국제워크숍, 학생건축학교 등 개최 ·지역주민을 위한 소식지 발간	·지역주민을 대상으로 개별인터뷰 진행 ·다시·세운 사업브랜드 개발 ·홈페이지, 페이스북 개설	·아이디어공모, 소통방 운영, 소식지발간	·전체 또는 동별 설명회, 찾아가는 주민설명회 등 개최 ·행정담당자, 전문가 현장상주 ·소식지, 홈페이지, 페이스북 운영
주민교육	·지역의 역사문화적 가치인식에서부터 재생사업의 지속성 확보방안에 이르기까지 단계적 교육 실시	·상인대학운영, 간부교육실시 ·문화예술 교육 프로그램 운영	·도시재생학교 운영으로 기초교육 실시 ·역사문화인문강좌를 통하여 역사문화자원의 보존활용방안 모색	·역사문화자원을 활용한 도시재생의 필요성을 인식하는 기초단계에서부터 점차 전문화된 주민교육이 추진
시설개선사업 및 콘텐츠 육성사업	·서울로 7017, 손기정·남승룡 기념프로젝트, 약현성당 명소화, 청파공원 조성사업 등 역사문화공간 재생사업 추진 ·지역의 역사문화적 가치를 공유할 수 있는 문화축제 매년 개최	·세운메이커스큐브, 세운옥상, 세운중정 등 거점공간 마련 ·문화재전시관 조성 ·공중보행교 및 플랫폼 설치, 데크 정비	· 돈화문로, 삼일대로, 돈화문로11길, 서순라길을 중심으로 환경개선사업 실시 ·역사문화자원을 활용한 예술문화행사 기획	·봉제역사관, 정순왕후 기념관, 백남준 기념관 조성

	서울역 일대	세운상가 일대	창덕궁 앞 도성한복판	창신숭인
주민공모사업	·남촌주 재생프로젝트, 쏘잉랩 등 지역 브랜드화 사업추진	· 공동체 및 산업:문화예술:관광 활성화를 위한 공모사업 실시	·지역자원의 인식에서 점차 체험투어, 문화상품개발 등 자원활용을 통한 지역 활성화로 발전 ·사업종료 이후, 워크숍을 통하여 성과공유 및 개선방안 모색	·행정사업 단위에서 할 수 없는 소규모 사업 지원 ·주민역량강화사업 시행
주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영	·지역별 주민협의체를 구성 ·주요 현안에 대한 구체적인 논의를 위하여 분과구성	·다시세운 시민협의회 조직 ·수리협동조합 설립	·기존 지역단체와 창덕궁 앞 역사인문재생사업 활성화를 위한 공동협력 협약 체결 ·사업단위로 소규모 협력회의 운영	·기존 주민공동체를 적극 활용하여 주민협의체 구성 ·공간기획단 조성으로 거점공간조성 및 운영에 참여
민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유	·도시재생지원센터를 개소 ·센터장, 지역별 코디네이터로 구성	·세운협업지원센터 운영 ·거버넌스, 공간·프로그램, 교육 및 R&D 부문으로 구성 ·기술중개소 운영	·별도의 민관협력기구 설치 없이 소통방 운영	·도시재생지원센터를 개소 ·총괄, 공동체, 도시건축코디네이터와 동별 코디네이터로 구성
공공성 확보 및 외발적·내발적 변화	·지역의 역사문화자원 발굴 및 명소화 ·서울역 고가의 방문객 증가	·기술장인, 젊은 메이커, 그리고 예술가들을 연결하는 플랫폼으로 변화 ·세운마이스터 인증으로 자긍심 고취	(사업진행중)	·역사문화자원을 활용한 다양한 문화공간 조성
지속가능성	·사회적 협동조합 조직	·젠트리피케이션 방지를 위한 상생협약, 주민협약체결 ·다시세운 시민주식회사의 설립 예정	(사업진행중)	·도시재생협동조합 설립 ·지역 출신의 전문가를 코디네이터로 위촉 ·거점시설 관리, 도시재생 해설사, 봉제역사관 도슨트 양성 등으로 협동조합의 자생적 수입기반 마련

04

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 주요 관계자 인터뷰

1_개요

2_서울역 일대 도시재생 활성화사업 3_세운상가 일대 도시재생 활성화사업 4_창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업 5_창신숭인 도시재생 활성화사업 6_소결

04. 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 주요 관계자 인터뷰

1_개요

이번 연구의 대상지로 선정된 서울역 일대, 세운상가 일대, 창덕궁 앞 도성한복판, 창신숭인 도시재생 활성화 사업지역을 중심으로 관계자 심층인터뷰(FGI, Focus Group Interview)를 진행하였다. 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개의 문항을 중심으로 계획수립, 사업시행, 자력재생에 이르는 사업의 진행단계에 따라 개별사업의 내용과 성과를 살펴보고 추진과정에서의 문제점 및 개선과제 등을 파악하였다.

관계자 심층인터뷰는 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 참여한 다양한 사업주체를 중심으로 진행되었다. 가급적 다양한 사업주체와 심층인터뷰를 진행함으로써 도시재생 활성화사업의 성과와 문제점을 여러 시점에서 종합적으로 진단하여 보고자 하였다. 이번 연구에서는 ①지역에서 거주하거나 생활하면서 도시재생 활성화사업에 참여하였던 주민, ②사업시행을 담당하고 있는 행정공무원(서울시, 중구), ③사업현장을 총괄하고 공공과 주민의 거버넌스를 지원하는 현장지원센터를 대상으로 심층인터뷰를 진행하였다.

관계자 심층인터뷰는 2019년 05월 21일부터 06월 05일까지 연구자가 직접 관계자를 방문하여 질문하는 형식으로 진행하였다.

2_서울역 일대 도시재생 활성화사업

- 1) 서울시청 공공재생과 공공재생계획팀 김지호 주무관
- (1) 권역단위의 역사문화자원 발굴 및 활용방안 모색

도시재생 활성화사업을 통하여 서울역 고가도로는 물론 그 주변지역에 대한 역사·문화적 가치를 발굴하고자하는 노력이 서울시 차원에서 시작되었다. 이미 서울로 7017을 계기로 서울역 고가도로의 인문적 가치와 활용방향에 대해서는 오랜 시간 논의하여왔기 때문에 그 주변지역을 대상으로 역사문화자원의 발굴과 가치규

명을 위한 노력이 서계, 중림, 회현에 대한 권역별 세부계획을 수립하면서 진행되었다. 이후 권역별 도시재생활성화계획에 대한 주민의견을 수렴하는 과정에서 지역의 역사문화자원으로 발굴된 문화유산에 대한 활용방향이 보다 구체화되었다.

(2) 주민협의체를 중심으로 지속적인 소통 노력

서울역 일대 도시재생 활성화사업을 추진할 당시, 도시재생 활성화사업과 서울로 7017을 동일 사업으로 인식하는 지역주민이 많았고 서울로 7017로 인한 공공갈등으로 공공사업에 대한 지역주민의 불신의 골이 깊었다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 먼저 주민협의체를 구성하고 주민협의체와의 지속적인 만남을 통하여도시재생 활성화사업의 취지와 내용을 설명하였다. 이와 동시에 도시재생 활성화사업의 진행경위와 내용을 설명하는 소식지를 발간하고, 지역축제와 같은 크고 작은 이벤트를 통하여 주민의 관심을 유도하였다.

(3) 서울로 7017의 직접적인 사업효과 체감으로 주민 만족도 상승

서울역 일대 도시재생 활성화사업의 일환으로 총 41개의 단위사업이 추진되었는데 이 가운데 손기정 체육공원 등 특화공간조성, 주민이용 거점시설조성, 보행가로 환경개선, 주택개량지원 등 시설개선사업이 전체 단위사업의 70%를 차지하였다. 특히 서울역 일대 도시재생 활성화사업의 핵심 사업이었던 서울로 7017의 경우, 사업초기 지역주민의 극심한 반대에도 불구하고 사업이 완료된 이후 주변의 상권이 활성화되고 부동산 가치가 상승하는 등 지역주민이 직접적인 사업효과를 체감하면서 지역주민의 사업 만족도가 매우 높아졌다.

(4) 지역의 역사문화자원을 활용한 지역산업 브랜드 개발

지역의 역사문화자원을 활용한 시설개선사업과 함께 다양한 문화콘텐츠사업의 시행으로 지역경제 활성화 효과를 기대하고 있다. 만리동의 경우, 지역전통산업인 봉제산업의 활성화를 위하여 만리시장 내부에 젊은 봉제인을 양성하는 코워킹팩토리를 조성하는 한편 숙명여대와 함께 '이음'이라는 지역 패션브랜드를 개발하였다. 이렇게 지역의 브랜드로 생산된 제품들은 서울로 7017에 조성한 팝업스토어를 통하여 시민들에게 전시·판매되고 있다. 회현동의 경우에도 옛 남촌의 전통술문화를 이어나가기 위하여 주민공모사업을 통하여 남촌주(酒)개발에 노력하고 있다.

(5) 공공갈등을 관리하기 위한 도시재생지원센터의 중재노력

현재 1명의 센터장과 건축·도시·경제 등 분야별, 지역별 담당코디네이터 7명을 중심으로 운영되고 있는 도시 재생지원센터가 주민과의 적극적인 소통을 통하여 공공과의 갈등을 중재하는 절대적인 역할을 담당하고 있다. 특히 서울시로부터 사업을 이관 받은 중구청이 사업을 추진하는 과정에서 기존계획을 변경하는 경우가 있어 이로 인한 주민과의 갈등이 종종 발생하고 있다. 이때 도시재생지원센터가 나서서 구청 담당부서에 추진사업의 개선을 요구하는 한편 주민들에게 공공의 입장을 설명하고 설득하는 중재노력을 기울이고 있다.



[그림 4-1] 관계자 인터뷰(서울시청 공공재생과 김지호)

2) 중구청 도심재생과 도시정책팀 전영재 주무관

(1) 구청의 역할이 시설유지관리에 한정

서울역 일대의 경우, 서울시가 주도적으로 도시재생 활성화사업을 추진하였기 때문에 구청의 역할은 제한적이었다. 서울시가 2015년부터 서울역 일대에 대한 사업계획을 수립하고 도시재생 활성화사업을 추진한 반면, 중구청에 담당부서가 개설된 것은 2018년에 이르러서였다. 더욱이 전체 도시재생 활성화사업 예산 가운데 중구청에서 실질적으로 운용할 수 있는 사업비용은 시설관리 및 보수를 위한 예산으로 한정되어 있어, 구청이 사업계획에 주도적으로 참여하는 것에는 한계가 있었다.



[그림 4-2] 관계자 인터뷰(중구청 도심재생과 전영재)

3) 서울역 일대 도시재생지원센터 백해영 센터장

(1) 지역주민의 참여가 배제된 사업계획의 수립

서울역 일대 도시재생 활성화계획을 구체화하기 위한 권역별 사업계획이 수립되고 있던 상황에서 도시재생지 원센터가 개소되었다. 서계, 중림, 회현권역에 산재하여 있는 역사문화자원을 발굴하고 이를 활용하여 낙후된 지역을 재생하기 위한 사업계획이 수립되고 있었으나 행정주도로 사업이 진행되고 있어 사업내용에 대한 지 역주민의 공감대를 얻지 못하고 있던 실정이었다.

이에 도시재생지원센터가 지역주민과 직접적인 이해관계가 있는 이슈를 중심으로 권역별 워크숍을 진행하였다. 별도의 도시재생에 대한 이론교육을 실시하기 보다는 지역주민의 생활과 직접적인 관계가 있는 주제를 중심으로 자유롭게 이야기하면서 지역주민 스스로 도시재생을 이해하고 재생사업에 대한 다양한 아이디어를 제시할 수 있도록 유도하였다. 한편 2016년 8월부터는 소식지 '서울역 후(後)'를 발간하여 주민들에게 도시재생 활성화사업의 추진현황을 공유하는 한편, 지역의 역사문화 자원을 소개하여 지역에 대한 주민들의 애향심을 고취시켰다.

(2) 지역산업의 경쟁력 강화를 위한 자체 브랜드 개발

2015년 10월 네덜란드 전문가가 참여하였던 국제워크숍을 통하여 만리동 봉제산업에 대한 재생논의가 이루어졌다. 그동안 동대문시장에 종속되어 있던 산업구조에서 탈피하여 만리동 봉제산업이 독자적인 산업경쟁력을 가질 수 있도록 지역의 자체브랜드를 개발하는 방안이 제시되었다. 이를 계기로 숙명여대와 협력하여 지역 브랜드 '이음'을 만들고 만리시장 내 130평 정도의 공간을 임대하여 일반인과 대학생을 대상으로 한 봉제교육장, 메이커스페이스, 쇼룸 등을 운영하고 있으며, 현재 봉제협동조합 설립도 추진하고 있다.

(3) 주민공모사업을 통한 주민참여 유도 및 관련기관과의 협업을 통한 효율성 제고

도시재생에 대한 지역주민의 관심을 높이는 데 주민공모사업이 큰 역할을 하였다. 처음에는 지역주민보다 외부기획자를 중심으로 주민공모사업이 추진되었으나, 지금은 지역주민이 주민공모사업을 주도적으로 이끌어나가고 있다. 지금까지 추진되어온 주민공모사업 가운데 집수리 봉사단 활동, 남촌주(酒) 개발, 회현동 어린이집 커뮤니티 사업이 지역주민의 참여도와 만족도가 매우 높은 대표적인 공모사업이었다. 한편 도시재생지원센터에서는 주민들이 쉽게 공모사업에 참여할 수 있도록 사업기획, 예산정산 등의 행정업무를 지원하고 있다. 특히 주민공모사업의 효율성을 높이기 위하여 서울시 마을지원센터와 관련정보를 공유하고 회계컨설팅을 의뢰하는 등 기존 서울시 관련조직과 적극적으로 협력하고 있다.

(4) 주민협의체를 중심으로 도시재생 현안협의

권역별 워크숍을 통하여 주민공동체가 형성되기 시작하였다. 이후 상인협의회 등 기존의 주민조직과 협력하여 주민협의체를 조직하였다. 주민협의체 활동의 효율성을 높이기 위하여 지역공통사안에 대해서는 전체회의를 통하여 지속적으로 논의하는 한편 지역별 개별사안에 대해서는 직접적인 이해관계가 있는 지역주민을 중심으로 밀도 있는 협의를 진행하고 있다. 또한 개인적인 사정으로 주민협의체에 참석하지 못하는 지역주민에

대해서는 직접 찾아가 도시재생 활성화사업의 진행과정을 설명함으로써 정보공유의 부재로 인하여 발생되는 주민과의 갈등을 미역에 방지하고 있다.

(5) 재생사업으로 높아진 주민역량을 바탕으로 도시재생협동조합운영

서울역 일대 도시재생 활성화사업을 통하여 서울로 7017을 비롯한 지역의 주요 인프라가 크게 정비되었지만 무엇보다도 지역주민이 도시재생사업을 통하여 지역의 변화를 직접 체감하고 지역재생의 주체로서 성장한 것이 가장 중요한 성과였다. 재생사업을 통하여 성장한 주민역량이 향후 서울역 일대의 도시재생을 지속가능하게 하는 원동력이 될 수 있도록 2017년 협동조합학교를 개소하였다. 2년여의 준비기간을 통하여 관련 인력을 양성하고 2019년 3월 도시재생협동조합을 설립하였다. 도시재생사업 종료를 1년여 앞두고 비교적 이른 시기에 도시재생협동조합을 조직함으로써 도시재생지원센터로부터 관련 노하우를 습득할 수 있도록 하였다.



[그림 4-3] 관계자 인터뷰(서울역 일대 도시재생지원센터 백해영)

4) 서계동 주민협의체 강미영

(1) 지역주민을 활용한 주민홍보로 공감대 형성

2017년 5월 서계동 지구단위계획이 수립되면서 사실상 아파트 재개발이 어렵게 되자 이에 반대하는 지역주민과의 공공갈등이 지속되어 왔다. 이러한 이유로 다른 지역에 비하여 도시재생 활성화사업에 대한 주민저항이 가장 거세게 나타났다. 따라서 도시재생 활성화사업을 추진하기에 앞서 먼저 지역주민과의 공감대를 형성하는 일이 중요한 과제였다. 도시재생 사업초기, 지역주민 가운데 키맨(keyman)을 발굴하여 도시재생 활성화사업에 대한 주민홍보를 실시하였다. 낯선 외부 전문가보다는 지역주민이 지역주민에게 지역의 역사문화적가치를 전달하고 이를 활용한 도시재생 활성화사업을 설명함으로써 사업에 대한 거부감을 낮추고 효과적으로 주민공감대를 얻어낼 수 있었다.

(2) 도시재생 활성화사업을 통하여 분열된 지역주민이 화합

서울역 일대 도시재생 활성화사업의 일환으로 추진된 지역축제를 통하여 지역주민이 지역의 역사문화자원을 다양하게 경험할 수 있었다. 처음에는 외부 기획사가 지역축제를 기획하였으나, 현재는 주민 축제기획단을 만들어 직접 기획·운영하고 있다. 이러한 활동은 지역주민의 성취감과 애향심을 고취하는데 큰 역할을 하였다. 또한 도시재생 활성화사업을 통해 조성된 주민공동이용시설도 공공사업으로 반목하던 지역주민이 서로 교류하고 친목을 쌓아가면서 마음을 열고 서로 화합할 수 있는 계기를 마련하여 주었다.

(3) 도시재생협동조합만으로는 공공성 있는 도시재생 추진에 한계

지금까지의 도시재생 활성화사업은 주민들이 변화할 수 있도록 기반을 마련한 것이다. 앞으로도 지속적인 지원을 통하여 장기적으로 물리적, 비물리적 개선을 이어나가면서 주민들의 마음을 움직이고 도시재생에 동참할 수 있도록 하여야 한다. 비록 사업 종료 이후에도 지속적으로 지역의 재생을 이끌어 나갈 수 있도록 도시재생협동조합을 설립하였지만 민간기업의 성격이 강한 협동조합만으로는 공공성을 담보한 지역재생을 추진하는 것에는 한계가 있다.



[그림 4-4] 관계자 인터뷰(서계동 주민협의체 강미영)

5) 회현동 주민협의체 노문이

(1) 주민공모사업을 통하여 지역주민의 역량이 강화

주민공모사업이 시행된 첫해에 지역의 엄마들과 함께 동네 아이들을 위한 영화감상 프로그램을 운영한 이후, 3년째 지속적으로 주민공모사업에 참여하고 있다. 사업의 기획·운영과 행정처리 등에 익숙하지 않은 엄마들이 주민공모사업을 추진해 가는 과정에서 여러 가지 갈등도 있었지만 참여자들의 만족도와 성취감이 매우 높았고, 이러한 경험들이 축적되어 지금은 이웃과 함께 지역의 크고 작은 일을 기획하고 이끌어갈 수 있게 되었다.

(2) 주민역량을 고려한 맞춤형 지원필요

도시재생 활성화사업의 추진단계에 따라 도시재생지원센터의 주민지원방식도 변화시켜 나갈 필요가 있다. 주민들의 역량이 갖추어지지 않은 재생사업 초기에는 도시재생지원센터가 주도적으로 주민의견을 끌어내고 주민의견이 사업에 반영될 수 있도록 서울시를 설득하면서 주민활동에 힘을 실어줄 필요가 있다. 하지만 도 시재생협동조합을 통하여 지역주민의 역량이 어느 정도 성장하게 되면 도시재생지원센터가 지역주민에게 자율적으로 의사결정을 할 수 있는 기회를 열어주고 주민 스스로 사업을 이끌어 나갈 수 있도록 지원해 주어야한다.

(3) 도시재생협동조합의 자립방안에 대한 고민필요

도시재생협동조합이 지역의 도시재생을 지속적으로 이끌어 가기 위해서는 자립적인 운영기반을 갖출 필요가 있다. 그러나 협동조합이 수익활동을 통해서 기업화되는 것이 바람직한 방향인지에 대해서는 근본적인 고민이 필요하다. 행정차원에서도 협동조합과 지속가능한 협업구조를 만들기 위하여 다양한 방안이 모색되어야한다.



[그림 4-5] 관계자 인터뷰(회현동 주민협의체 노문이)

3_세운상가 일대 도시재생 활성화사업

1) 서울시청 역사도심재생과 다시세운사업팀 길현기 주무관

(1) 전문가 중심의 역사문화자원 발굴과 기록화 작업

세운상가의 역사적 가치에 대한 고찰은 2014년 세운재정비촉진계획을 철거에서 보존으로 변경하면서 진행된 기록화사업으로부터 시작되었다. 세운상가의 역사, 관련 도면 및 행정자료 등을 통하여 세운상가에 대한도시·건축적 가치를 확인하였다. 이러한 이유로 세운상가 일대 도시재생 활성화계획을 수립하던 당시에는이미 세운상가 자체가 하나의 도시건축자산으로 지역주민에게 인식되고 있었다. 또한 사업계획에 대한 주민의견 수렴과정에서 지역주민들의 소소한 이야기를 수집할 수 있었다.

(2) 산업재생을 위한 메이커스큐브 조성

공공에서 선도적으로 1단계 사업구간에 메이커스큐브를 조성하고 옥상, 지하보일러실 등을 활용하여 거점공 간을 만들어 나갔다. 메이커스큐브(makers' cube)는 새롭게 정비된 세운상가 3층 보행데크에 설치된 컨테이 너 박스 형태의 플랫폼 셀(platform cell)로, 스타트업을 위한 19개의 업무공간과 휴게공간·화장실 등 19개의 공공공간으로 이루어진 가장 대표적인 시설개선사업이었다. 이 밖에도 그동안 저이용되고 있던 세운상가 아파트관리회 소유의 옥상과 중정, 지하보일러실을 서울시와 사용협약을 맺고 옥상광장, 이벤트홀, 서울시립 대학교 세운캠퍼스 등 거점공간으로 활용하고 있다.

시설개선사업을 추진하는 데에는 어려움도 있었다. 우선 세운상가는 많은 상인, 기술인들이 생업활동을 하고 있는 공간이었기 때문에 시설공사 자체에 어려움이 있었다. 영업장에 접해 있는 구간은 영업시간을 피해 공정을 나누어 진행해야 했으며, 민원이 자주 발생하여 공사가 일부 지연되기도 하였다. 한편 메이커스큐브가 기존 주민들보다는 스타트업을 위한 공간으로 활용되는 것에 대하여 주민들의 불만이 생기기도 하였다. 현재일부 저이용되고 있는 공공공간 큐브를 활용하여 주민공동이용시설을 조성하는 방안을 고민하고 있다.

(3) 지속적인 설득을 통한 주민참여 유도

도시재생 활성화사업 시행초기에는 공공에서 추진하는 사업 자체에 대한 주민들의 반감이 커서 주민공동체를 형성하는데 어려움이 있었다. 그러나 지속적으로 주민을 찾아가 도시재생 활성화사업의 취지와 내용을 설명하고 설득하는 과정을 거치면서 지역주민의 이해와 참여를 얻어낼 수 있었다. 그 결과 2017년 12월, 33인의 다시세운시민협의회를 구성하고 매월 1회 정기모임을 통하여 도시재생 활성화사업에 대한 다양한 주민의견을 수렴하고 이를 사업에 반영하고 있다.

(4) 분야별 협업구조의 민관협력기구 운영

세운상가 일대 도시재생 활성화사업에서는 거주민, 상인, 기술인 등과 함께 지역 거버넌스를 구축하는 일과 도심 전통산업의 재생을 위하여 공간 및 프로그램을 기획하는 것이 매우 중요한 과제였다. 이러한 이유로 도시재생지원센터를 거버넌스팀과 공간·프로그램 기획팀으로 이원화하여 전문기관에 위탁하였다. 2018년부터는 서울시립대와 연계한 R&D분야의 전문가가 추가되어 그동안 활동해 온 거버넌스팀, 공간·프로그램 기획팀과 함께 도시재생지원센터의 역할을 수행해 오고 있다.

(5) 지속가능성 확보를 위한 논의의 시작

세운상가 일대 도시재생 활성화사업을 통하여 지역주민들이 세운상가의 역사문화적 가치를 인식하고 보존의 필요성에 공감하기 시작하였다. 최근에는 도시재생 활성화사업이 완료된 이후에도 지역주민이 지속적으로 재생사업을 이어갈 수 있도록 도시재생기업(CRC) 설립, 세운기술기금 마련 등 다양한 지속가능성 확보방안을 모색하고 있다.



[그림 4-6] 관계자 인터뷰(서울시청 역사도심재생과 길현기)

2) 세운협업지원센터 거버넌스부문 최대혁 센터장

(1) 자긍심 고취를 위한 기술장인제도 운영

오랫동안 세운상가에서 묵묵히 일하여 온 기술인들의 자긍심을 고취하기 위하여 160여 명의 중견기술인을 만나 인터뷰를 바탕으로 17인의 기술장인을 선발하고 인증서를 수여하였다. 기술장인은 최소 30년 이상 세운상가에서 관련 업종에 종사해오고 있는 기술인들 가운데 관련 동료들로부터 그 기술력을 인정받은 장인을 중심으로 선정하였다. 장인들이 보유한 세계적 수준의 기술을 적극적으로 활용하여 장인들 스스로 세운상가의 재생을 이끌어 갈 수 있도록 하였다.

(2) 문화·예술을 매개로 한 사업홍보와 주민인식 개선

세운상가 재개발사업이 장기화되면서 공공사업에 대한 지역주민의 거부감이 커서 도시재생 활성화사업의 취지와 내용 등을 설명하는데 어려움이 있었다. 이러한 이유로 다양한 문화예술 프로그램을 통하여 지역주민들과의 만남을 우회적으로 유도하였다. 문화예술 프로그램을 통하여 주민들과 지속적으로 접촉하고 신뢰를 쌓아감으로써 공공사업에 대한 지역주민의 인식을 조금씩 바꾸어 나갈 수 있었다.

(3) 주민참여형 교육 프로그램 운영

세운상가에서 생활하는 대부분의 주민이 생업활동을 하고 있는 상인과 기술인이기 때문에 직접적인 이익이 없는 교육은 주민참여를 유도하는데 한계가 있었다. 일례로 재생사업 초기 도시재생 아카데미를 통하여 젠트리피케이션 특강, 상가활성화 교육을 실시하였지만 참석자가 2~3명에 불과하였다. 이후 이론중심의 정보전 달보다는 '청소모임'처럼 지역주민에게 실질적인 도움이 될 수 있는 교육방법으로 접근하였다. 세운상가 일대를 구석구석 청소하면서 주민들이 지역에 대한 흥미와 관심을 갖게 되었고 지역의 환경문제에 대하여 인식을 공유하였다. 청소모임은 지금까지도 월 2회 활동을 이어오고 있다.

(4) 시설개선사업에 대한 시민·주민 간의 엇갈린 평가

세운상가의 시설개선사업은 세운상가에 대한 시민들의 인식을 바꾸는데 큰 역할을 하였다. 당초 설계안을 참조하여 단절되었던 보행데크를 연결하고 진입광장, 옥상 등에 시민을 위한 공간을 조성하면서 그동안 시민들에게 도심의 흥물로 인식되었던 세운상가가 문화공간으로 재탄생할 수 있었다. 그러나 시민과는 달리 세운 상가의 주민들은 시설개선사업에 대하여 부정적인 입장이다. 보행데크가 설치되면서 일조권악화 등으로 1층 가로환경이 오히려 열악해 졌고 창고공간으로 사용되던 보행데크가 공공에게 개방되면서 지역주민은 임대료 상승 등을 우려하고 있다. 더욱이 세운상가의 유통특성이 단골중심, 온라인 판매중심이기 때문에 시설개선사업으로 증가한 방문객의 수가 직접적인 매출증가로는 이어지지는 못하고 있는 실정이다.

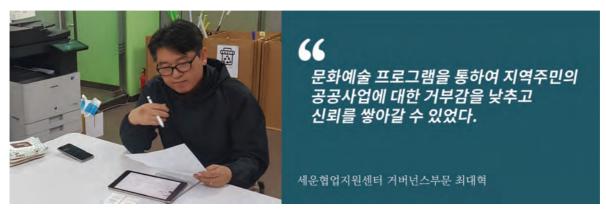
(5) 주민공모사업을 통한 소규모 주민체감형 사업의 추진

주민공모사업을 통하여 공공에서 직접 시행하지 못하였던 소규모 주민체감형 사업들을 추진하였다. 특히 도 시재생 활성화사업을 통하여 직접적인 혜택을 받지 못한 지역주민과 갈등을 해소하는 방법으로 주민공모사업 을 활용하였다. 그러나 사업의 기획부터, 운영, 정산까지 주민들에게 익숙하지 않은 행정절차가 많았고 예산 사용에도 제약이 있어 주민 스스로 주민공모사업을 운영하는 데에는 어려움이 있었다.

주민공모사업 시행초기에는 지역 공동체의 활동을 지원하기 위한 일반공모사업과 함께 사업의 기획력을 높이 기위하여 외부인의 참여가 가능한 기획공모사업을 실시하였다. 시간이 지나면서 주민공모사업에 대한 지역 주민의 관심도 높아지고 지원 건수도 증가하고 있다.

(6) 도시재생기업의 참여주체 다양화 및 산업재생 지원방식의 변화 필요

세운상가의 경우, 도시재생 활성화사업을 통하여 조성된 공간들이 조성취지에 맞추어 지속적으로 운영되기 위해서는 지역주민들로만 구성된 도시재생기업(CRC)으로만은 어려움이 있다. 따라서 지역의 현황과 산업구조, 역사문화적 가치 등에 대한 이해가 높은 외부인에게도 사업에 참여할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 한편, 세운상가의 산업재생을 위하여 서울시가 많은 사업을 시도하고 있지만 근본적으로 공공에 의한 경제 활성화가 실효성을 담보할 수 있는지에 대해서는 회의적이다. 지금처럼 지역의 특정산업을 지원하여 주는 방식보다는 지역이 변화할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 바람직하다.



[그림 4-7] 관계자 인터뷰(세운협업지원센터 거버넌스부문 최대혁)

3) 세운협업지원센터 공간·프로그램부문 최도인 센터장

(1) 스타트업 지원을 통한 산업재생 시도

세운상가 일대에는 오랫동안 기술을 축적해 온 기술인들을 기반으로 다양한 산업들이 융합되어 있는 창의제 조산업 생태계가 형성되어 있다. 따라서 역사문화적 가치와 함께 미래제조산업을 이끌 수 있는 메이커 스페이스(maker space)로서 큰 의미가 있다. 세운상가를 관광객 중심의 공간이 아닌 청년스타트업을 위한 공간으로 조성하는 산업재생을 통하여 젠트리피케이션을 최소화하고 지역경제를 활성화하는 한편 지역의 산업적특성을 이해하고 있는 지역주민과 이를 창조적으로 활용하고자 하는 청년스타트업이 함께 세운상가 일대의 산업재생을 이끌어 나갈 수 있도록 주민대표기관으로서 주민협의체를 구성하였다. 또한 지역의 기술인과 청년스타트업이 함께 교류할 수 있는 공간으로 메이커스큐브를 새로이 조성하여 지역산업혁신의 공간이자 문화공간으로 활용하고 있다. 초기에는 메이커스큐브에 우수한 스타트업을 유치하기 위하여 자문위원의 추천을 받은 기업을 대상으로 한 초청형 공모와 일반형 공모를 함께 운영하였지만 지금은 일반형 공모만을 통하여 입주기업을 선정하고 있다.

(2) 산업재생의 성과를 언급하기에는 시기상조

세운상가 일대 도시재생 활성화사업을 계기로 도심산업을 연구하는 연구자 모임인 세운글로벌포럼을 만들어 매월 정기 세미나를 통하여 지역의 산업적 가치를 발굴하고 산업재생 방향에 대하여 고민하고 있다. 그러나 산업 자립기반 확보 측면에서 도시재생의 성과를 언급하기엔 아직 이르다. 인프라를 구축하는데 3년이 소요 되었고 실제로 스타트업이 세운상가에 들어온 건 1년 반밖에 되지 않았다. 그동안 진공관 기술장인과 청년 스타트업이 협력하여 진공관블루투스스피커를 개발하는 등 창의적 시너지가 나타나고는 있으나 최소 5년 이상의 산업재생 기간이 지나야 성과도 나타나고 개선해야 할 부분도 명확해질 것이다.

(3) 산업재생을 위한 행정지원방식의 개선 필요

세운상가 일대의 산업재생을 지원하기 위해서는 도시재생정책과 경제진흥정책의 긴밀한 협력이 매우 중요하다. 따라서 이를 위한 정책협력구조 강화, 전문인력확충 등 서울시의 적극적인 노력이 요구된다. 한편 세운상가 주변의 재정비촉진구역에도 산업 생태계 유지를 위한 거점공간이 필요하다. 그러나 거점공간의 기능과역할에 대한 서울시의 구체적인 사업계획을 바탕으로 거점공간의 조성이 이루어져야 한다.



지역의 산업적 특성을 잘 알고 있는 주민과 이를 창의적으로 활용하고자 하는

청년스타트업이 주민협의체를 구성하였다.



세운협업지원센터 공간·프로그램부문 최도인

[그림 4-8] 관계자 인터뷰(세운협업지원센터 공간·프로그램부문 최도인)

4) 세운기술중개소 박주용 소장

(1) 기술인과의 일대일 대면접촉을 통한 세운상가 기술DB 구축

세운상가에 입주해 있는 140여 개 업체의 기술인을 일일이 방문하여 기술보유정도, 기술숙련도, 친절도 등을 파악하고 이를 바탕으로 세운상가 산업지도와 옐로우 북을 작성하였다. 향후 세운상가 주변에 포진해 있는 2,800여 개의 업체도 추가적으로 조사해 나갈 계획이다.

(2) 기술수요자의 원스톱 지원을 위한 기술중개소 운영

기술중개소를 찾아오는 개발자의 대부분이 제품개발에 대한 아이디어만 있을 뿐 관련기술에 대한 구체적인 지식과 사업체 운영의 경험이 부족한 신규 사업자이다. 따라서 기술 중개뿐만 아니라 창업허브와 연계한 창 업교육, 관련 전문가와의 네트워크 형성, 창업자금 지원 프로그램 안내 등 제품개발과 출시를 위한 종합서비 스를 강화해 나가고 있다. 향후 전문적인 기술중개인을 육성하기 위한 다양한 교육 프로그램을 운영함으로써 기술중개를 전문화, 체계화할 계획이다.

(3) 짧은 사업기간으로 개발자-지역기술자 간의 네트워크 구축에 어려움 발생

개발자와 지역 기술인 간의 성공적인 협업을 위해서는 사람과의 관계형성이 매우 중요한데 도시재생 활성화 사업기간이 너무 짧아 탄탄한 인적 네트워크를 구축하는데 어려움이 있다. 특히 세운상가 일대 도시재생 활 성화사업은 시설공사에 많은 시간이 투입되어 재생사업 3년째부터 비로소 1단계 구간에 스타트업이 들어오 기 시작하였고, 2단계 구간의 경우에는 시설공사 완료와 동시에 사업이 종료될 예정이어서 산업재생의 기반 을 다질 시간이 부족한 아쉬움이 있다.



[그림 4-9] 관계자 인터뷰(세운기술중개소 박주용)

5) 진양꽃상가 수정원예 강병애

(1) 주민재생을 위한 문화·교육 프로그램 운영

도시재생에 대한 이론교육보다는 꽃꽂이, 켈리그라피, 출판, 막걸리 만들기 등 지역주민의 삶에 직접적으로 도움이 되는 문화·교육 프로그램에 대한 주민 참여도가 높았다. 문화·교육 프로그램을 통하여 그동안 교류가 없었던 이웃들과 교류할 수 있게 되었으며 세운상가의 역사문화적 가치를 깨닫고 이곳의 역사문화적 가치를 함께 일구어 온 주민으로서의 자긍심도 갖게 되었다.

(2) 지역상인과의 상생을 위한 청년 스타트업 유치방안 마련

외부로부터 청년 스타트업을 유치할 경우에는 기존의 상인들과 경쟁구도가 형성되지 않도록 관련 업종을 선별하여야 한다. 기존의 업종과 시너지를 발휘할 수 있는 분야의 업종을 선별하여 유치하는 것이 바람직하다. 한편 상가 곳곳에 마련된 공공공간이 지속적으로 지역주민을 위한 공간으로 활용될 수 있도록 공공이 지원하여야 한다.



[그림 4-10] 관계자 인터뷰(진양꽃상가 강병애)

4 창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업

1) 서울시청 역사도심재생과 도심정책팀 이혜란 주무관

(1) 역사성 회복으로 도시재생에 대한 주민공감대 형성

창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화 사업지역은 그동안 낙원상가 존치 여부를 두고 서울시와 지역주민 간의 갈등이 지속되어 오던 곳이었다. 따라서 서울시가 추진하는 도시재생 활성화사업에 대한 지역주민의 공감대를 얻기 위해서는 먼저 서울시에 대한 지역주민의 불신을 해소하는 일이 급선무이었다. 이러한 이유로 지역의 현안문제를 중심으로 지역주민에게 접근하면서 사안에 따라 여러 이해관계자 사이의 대립이 발생하였던 과거의 방식에서 탈피하여 지역의 주민 모두가 공감대를 형성할 수 있는 지역의 역사성 회복에 포커스를 맞추었다. 전문가를 중심으로 지역의 역사문화자원을 발굴하고 고증작업과 주민인터뷰를 통하여 역사문화적 가치를 규명하는 한편 지역의 키맨(keyman)들과의 지속적인 협의로 지역의 역사문화가치를 회복하기 위한 재생방안을 만들어 나갔다. 이러한 과정을 통하여 그동안 내 집, 내 일터에만 관심을 가졌던 지역주민이 점차지역의 역사문화적 위상을 깨닫고 점차 도시재생 활성화사업에 관심을 갖게 되었다.

(2) 단절된 주변지역과의 연계강화를 위한 가로중심의 재생 추진

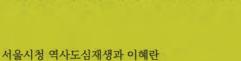
창덕궁 앞 도성한복판 일대는 삼일대로, 돈화문로 등 대규모 도로에 의하여 서울의 대표적인 관광거점인 인사동, 창덕궁, 종묘 등과 물리적으로 단절되어 있던 지역이었다. 이러한 이유로 도시재생 활성화사업에서는 거점시설의 조성보다는 주요가로의 환경개선을 통하여 주변지역과의 역사문화적 맥락을 연계함으로써 지역활성화를 도모하고자 하였다. 한편 지역의 역사문화자원을 활용한 다양한 문화 프로그램도 물리적 환경개선사업과 함께 추진되었다. 돈화문로 일대의 지역축제와 지역상인들이 참여한 익선토요장터 등 지역의 인적·물적 자원을 활용한 다양한 문화콘텐츠 육성사업이 주민공모사업을 통하여 추진되었다.

(3) 도시재생지원센터 등 중간조직을 설치하지 않고 서울시가 직접 지역주민과 소통

창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화 지역에서는 별도의 도시재생지원센터를 설치하지 않고 서울시가 직접 지역주민과 소통하고 있다. 지역주민 대다수가 이 지역에 오랫동안 거주하거나 생활해 온 토박이인데다가 서울시의 도시개발사업으로 지역갈등이 야기되면서 일찍부터 자생적으로 주민활동이 활발하게 이루어졌던 지역이었기 때문이다. 서울시가 직접 27개의 지역단체와 3개 중간지원조직(50+센터, 주얼리센터, 돈화문국 악당)을 일일이 찾아다니며 도시재생 활성화사업에 협력적 참여를 요청하는 릴레이 협약을 맺고 현장에 소통 방을 설치하여 지역주민과 함께 직접 다양한 주민공동사업을 이끌어가고 있다.

66

지역주민의 불신을 해소하기 위하여 지역의 현안보다는 공감대 형성이 용이한 지역의 역사성 회복에 초점을 맞추었다.





[그림 4-11] 관계자 인터뷰(서울시청 역사도심재생과 이혜란)

2) 창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 소통방 박소영 실장

(1) 소통방을 중심으로 지역주민에게 도시재생을 흥보하고 교육

2015년 현장에 개설된 소통방은 지역주민에게 도시재생을 알리고 지역주민의 자발적인 관심과 참여를 이끌어내는데 매우 중요한 매개체가 되었다. 소규모 현장지원센터로서 운영되고 있는 소통방에서는 재생사업의 내용과 진행상황을 전달하고 타 지역의 우수사례를 소개하는 소식지를 제작, 배포하였다. 재생사업과 직접적으로 이해관계가 있는 지역주민을 찾아가 관련사업 내용을 설명하고 지역주민의 이해와 협조도 구하였다. 한편 도시재생학교를 개설하여 도시재생개론 등의 주민교육도 실시하였다. 하지만 도시재생지원센터와 같은 일정한 행정체계를 갖춘 조직이 아니기 때문에 자체적으로 사업을 발굴하고 추진하는데 있어 인력적으로 어려움이 있다.

(2) 과정중심의 지속적인 행정지원으로 도시재생 활성화사업의 지속가능성 확보

과거 대규모 개발이슈로 인하여 지역주민 간의 대립과 반목이 형성되었던 창덕궁 앞 도성한복판 지역에서 소통방을 중심으로 단절되었던 지역주민 간의 네트워크가 복원되고 소규모 주민공모사업을 통하여 이웃과 함께 지역의 일을 성취할 수 있다는 가능성을 확인할 수 있었다. 따라서 향후 도시재생 활성화사업의 지속가 능성을 확보하기 위해서는 눈에 띄는 결과중심의 대단위 사업보다는 소규모라도 지속적으로 행정지원이 이루 어지는 과정중심의 사업을 추진하는 것이 더욱 중요하다. 동단위로 소통방 형태의 커뮤니티 창구를 마련하고 주민센터와 협력하여 지역주민이 운영할 수 있는 소규모 사업을 기획하는 등 지역의 여건에 따라 다양한 형태의 사업을 추진함으로써 도시재생의 지속가능성을 확보하는 방안을 모색하여야 한다.



66

일찍부터 자생적 주민활동이 생겨났던 지역으로 현장지원센터 대신 소통방을 통해 주민이 서울시와 직접 협의하고 있다.

창덕궁앞 도성한복판 소통방 박소영

[그림 4-12] 관계자 인터뷰(창덕궁 앞 도성한복판 소통방 박소영)

3) ㈜에스에이케이 건축사사무소 김선아28)

(1) 지역전문가가 지역주민과 함께 지역의 역사문화자원을 발굴하고 가치를 재조명

창덕궁 앞 도성한복판 일대의 가치를 재조명하는 작업은 도시재생 활성화사업이 추진되기 이전부터 시작되었다. 서울시의 낙원상가 철거방침이 존치로 변경되면서 낙원상가 일대의 낙후된 지역을 활성화하고자 하는 움직임이 나타났다. 2012년 종로구의 '낙원 핵심상징 개선사업 연구'를 통하여 자치구와 관련 전문가가 나서서 지역에 산재하여 있는 다양한 역사문화자원을 발굴조사하였다. 지역주민과 함께 자체적으로 지역 매거진을 발행하고, 지역축제를 진행하는 등 창덕궁 앞 도성한복판 일대의 역사문화적 가치를 재조명하기 위한 노력을 지속하였다. 한편 도시재생 사업초기에는 신택리지사업을 통하여 지역의 이야기들을 기록하였다.

(2) 짧은 추진기간과 복잡한 행정절차가 주민공모사업의 해결과제

주민공모사업을 통하여 지역주민이 직접 기획한 축제를 개최하면서 이웃 간의 유대를 강화하는 한편 지역의 역사문화적 가치를 홍보할 수 있었다. 그러나 매년 가을에 공모절차를 거쳐 사업이 선정되고 나면 실제로 주민들이 사업을 추진할 수 있는 기간은 3~6개월로 사업기간이 매우 짧아 주민들이 체계적으로 기획하여 예산을 활용하고 결과물을 만들어 내기에는 시간적 한계가 있었다. 또한 소통방에서 지역주민이 주민공모사업으로 공공성 있는 사업을 기획할 수 있도록 컨설팅을 하는 등 여러 방면으로 지원하고는 있지만 지역주민에게 생소한 사업비 정산 등 행정처리는 여전히 어려움이 있다.

(3) 복수의 주민협의체 운영으로 지역주민의 공동체 활동이 분산

창덕궁 앞 도성한복판 지역에서는 도시재생 활성화사업 시행 이전부터 지역주민이 비영리민간단체29)인 '창 덕궁 앞 열하나 동네'라는 모임을 결성하고 낙후된 지역을 주민 스스로 활성화하기 위한 논의를 시작하였다.

^{28) 2012}년 연구를 진행한 전문가는 2014-2015년 대상지의 도시재생전략계획 수립 총괄 계획가로 활동하였으며, 계획수립 이후에도 지역에 남아 지역주민과 함께 창덕궁 앞 도성한복판 일대의 역사문화적 가치를 재조명하기 위한 노력을 지속하였다.

^{29) 2015}년 모임 시작, 2016년 비영리 임의단체 등록, 2017년 비영리민간단체 등록

또한 마을공작소, 익선포럼, 원예골목 만들기, 서울을 바꾸는 예술:소셜프로젝트 등 공공에서 지원하는 공동 체사업을 통하여 다양한 주민활동도 추진해왔다. 하지만 2017년 종로구가 지원하는 주민협의체가 추가로 결성되면서 현재 주민구성과 기능이 유사한 두 개의 주민공동체 조직이 개별적으로 운영되고 있다. 향후 지역 재생이라는 공동목표를 위하여 두 개의 주민조직이 균형과 협력을 도모할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

(4) 외부 활동가의 지역에 대한 이해 부족으로 민관거버넌스 구축 실패

도시재생 활성화사업을 통하여 민관협력형 거버넌스를 구축하고자 하였으나 지역에 대한 이해가 부족한 외부 민간업체에 위탁하여 사업을 추진하다 보니 지역주민과의 관계형성에 어려움이 있었다. 특히 경험이 적은 외지 청년들이 거버넌스 사업을 진행하면서 개발로 인한 오랜 갈등으로 서로 반목하던 지역주민을 중재하기에는 역량이 부족하였고, 지역주민의 대다수를 차지하는 어르신을 설득하고 포용하기에도 한계가 있었다. 결국 지역 전체의 교류와 참여를 이끌어내지 못하면서 일부 지역주민들만 참여한 형식적인 사업수행에 그치고 말았다.



[그림 4-13] 관계자 인터뷰((주)에스에이케이 건축사사무소 김선아)

4) 대일건설 주식회사 박형철 대표

(1) 공공에 대한 불신과 모호한 개념으로 도시재생에 대한 공감대 형성에 난항

지금까지 창덕궁 앞 도성한복판 일대의 지역 활성화를 위하여 서울시의 여러 개발 계획안들이 발표되었지만 대부분 제대로 실현되지 못한 채 사라지고 말았다. 이러한 이유로 도시재생 사업초기 서울시에 대한 지역주민의 신뢰가 매우 낮아 주민공청회, 사업설명회 등을 통하여 도시재생 활성화사업을 홍보하였지만 주민 공감대가 쉽게 형성되지 못하였다. 한편 도시재생에 대한 학술적 설명과 모호한 개념 전달로 기존의 개발 계획안들과의 차이점을 지역주민이 이해하는데 어려움이 있었다.

(2) 사업추진과정에서 주민과 자치구의 참여 확대 필요

돈화문로와 낙원상가 일대의 시설개선사업은 추진과정에서 서울시와 종로구의 의견차이로 공사가 중단되기 도 하였다. 원활한 사업추진을 위해서는 계획단계에서부터 관리·운영의 책임이 있는 구청이 함께 참여하여 사업내용에 대한 충분한 협의를 진행해 나가야 한다. 한편 주민의견을 반영하여 수립한 계획의 내용이 행정적 의사결정과정을 거치면서 변경되지 않고 실행까지 이어질 수 있도록 담보하는 제도적 보완이 필요하다.

(3) 지역의 재생을 위한 낙원상가의 자발적인 노력

400여 명의 이해관계자가 하나의 건물을 공유하고 있는 낙원상가는 재개발 이슈가 지속적으로 거론되어 왔던 장소로 건물 관리자의 한사람으로 도시재생에 대한 주체적인 고민과 대응의 필요성을 느끼고 있었다. 도시재생 활성화사업이 시작된 이후 낙원상가 내부적으로 낙원상가 주식회사, 대일건설 주식회사, 동아서울시네마, 낙원아파트 주민자영회, 그리고 세입자를 중심으로 원탁회의를 조직하여 도시재생의 방향에 대하여 함께 고민해 오고 있다.

(4) 재생사업의 성공은 적극적 갈등관리가 관건

현재 소통방이 주민 커뮤니티 창구의 역할을 수행하고 있으나 도시재생 활성화사업 전반을 지원하는 도시재생 생지원센터로서의 기능을 담당하기에는 한계가 있다. 다양한 분야의 전문 인력들이 함께 참여하는 도시재생 지원센터 형태의 민관협력기구를 두어 지역의 갈등을 더욱 적극적으로 중재할 필요가 있다. 특히 도심부에서 진행되는 도시재생 활성화사업의 경우 오랫동안 지속되어온 지역의 갈등을 해소하는 것이 매우 중요하므로, 갈등관리조정관 등 전문가가 적극적으로 참여하여 지역의 문제를 우선적으로 풀어나가야 한다. 그럼에도 불구하고 도시재생 활성화사업을 통하여 그동안 갈등과 불통으로 일관하였던 주민들이 서로 만남의 기회를 가지고 갈등을 풀어나가기 위한 고민을 함께 시작한 것에는 큰 의미가 있다.

(5) 지역리더의 육성으로 재생사업의 지속가능성 확보 필요

2019년 말 도시재생 활성화사업이 종료된 이후 지역의 재생이 지속될 수 있을지에 대한 주민들의 불안과 우려가 나타나고 있다. 공공에서 지역의 리더를 발굴·육성하고 이들 간의 교류와 소통이 원활하게 이루어 질 수 있도록 지원하여 도시재생 활성화사업이 종료된 이후에도 지속적으로 지역의 재생을 위한 자생적 활동이 추진될 수 있는 여건을 조성하여야 한다.



[그림 4-14] 관계자 인터뷰(대일건설주식회사 박형철)

5) 낙원아파트 주민 이익희, 낭만극장 한설희 실장

(1) 직접적인 주민참여의 효과를 체감하기에는 여전히 공공의 노력이 필요

도시재생 활성화사업의 방향과 내용을 설정하기 위한 역사문화자원의 발굴 및 가치규명의 과정이 전문가를 중심으로 이루어졌으며 주민의 참여는 한정적이었다. 사업계획을 수립하는 과정에서도 지역주민이 여러 가지 의견을 제시하였지만 실제로 계획에 반영되는 일은 드물었고 의견이 반영되더라도 사업을 추진하면서 수정되는 경우가 많았다. 또한 도시재생 활성화사업의 진행과정에 대한 정보공유도 원활하게 이루어지지 않았다.

(2) 전략적 마중물 사업으로 지역주민의 인식변화 유도

도시재생 활성화사업을 통하여 낙원상가의 옥상개방사업을 시행하고자 하였으나 외부인의 유입으로 인한 안전문제, 사생활 침해 등을 우려한 거주민들의 반대로 현재 사업추진이 보류되었다. 향후 돈화문로, 서순라길, 낙원상가 하부의 환경개선 등 주민들이 체감할 수 있는 변화가 시작되면 도시재생 활성화사업에 대한 낙원아파트 주민들의 인식도 긍정적으로 변화할 수 있을 것이다.

(3) 도시재생의 지속가능성을 위해 외부 전문가의 참여 확대

지역주민의 힘만으로는 도시재생 활성화사업의 지속가능성을 확보하기에는 한계가 있다. 따라서 도시재생활성화사업 완료이후, 재생사업을 통하여 조성된 물리적인 환경변화를 지속적으로 유지·관리하기 위해서는 전문 기업적 마인드를 가지고 있는 제3자도 참여할 수 있는 기회를 열어줄 필요가 있다.



[그림 4-15] 관계자 인터뷰(낙원아파트 주민 이익희)

5_창신숭인 도시재생 활성화사업

1) 서울시청 주거재생과 주거재생정책팀 소석영 주무관

(1) 지역의 역사문화자원을 활용한 재생사업이 추진

오랫동안 지역의 토착산업이었던 봉제산업의 재생에 대하여 많은 주민들이 필요성을 공감하고는 있었으나, 당시 하향산업이었던 봉제산업 활성화보다는 지역주민에게 직접적인 혜택이 있는 집수리, 도로정비 등 주거 환경개선에 대한 요구가 높았다. 이에 봉제인들의 자부심을 고취하는 한편 지역의 부족한 문화시설을 확충하는 방향으로 도시재생을 추진하였고 이 과정에서 봉제역사관이 건립되었다. 한편 뉴딜 일자리 사업으로 추진된 신택리지 사업을 통하여 창신숭인 지역 곳곳에 숨어있던 문화예술인들의 이야기를 발견하게 되었다. 그중에서도 세계적인 비디오아티스트 백남준의 생가터가 이 지역에 있음을 알게 된 주민들의 요구에 따라 백남준 기념관이 조성되었다.

(2) 재생사업의 추진단계에 따라 주민공모사업의 내용도 변화발전

작은 아이디어만으로도 주민들이 주민공모사업에 쉽게 참여할 수 있도록 도시재생지원센터에서 기획컨설팅, 관련서류작성 등을 적극적으로 지원하였다. 한편 도시재생 활성화사업의 추진단계에 따라 주민공모사업의 내용에도 변화가 있었다. 초기에는 주민 간의 친목도모를 위한 사업이 진행되었고, 점차 주민들이 도시재생의제를 발굴하고 실행하는 사업으로 진화하였다. 후기에는 도시재생의 지속가능성을 위한 사회적 경제기반조성 사업 등이 주민공모사업으로 추진되었다.

(3) 재생사업을 통하여 지역발전의 주체로서의 주민자각이 발생

광범위한 사업구역에 비하여 사업예산은 적어 주민불편사항을 우선적으로 개선하는 방향으로 도시재생 활성 화사업을 추진하였다. 따라서 재생사업의 효과를 직접적으로 체험하기에는 어려움이 있었다. 또한, 4년이 채되지 않는 사업기간 동안 계획수립에서부터 사업추진, 지속가능성 확보까지 차근히 준비하기에는 한계가 있었다. 하지만 주민들이 지역의 변화를 경험하면서 의식이 변화하였고 도시재생에 자발적으로 참여하려는 움직임이 나타난 점에 대해서는 긍정적으로 평가할 수 있다.



[그림 4-16] 관계자 인터뷰(서울시청 주거재생과 소석영)

2) 창신숭인 도시재생협동조합 손경주 이사(前창신숭인 도시재생지원센터 코디네이터)

(1) 주민홍보에 효과적인 방식은 현수막 설치

뉴타운 해제발표 이후, 본격적인 지역 활성화 방안을 마련하기 위한 현장실사과정에서 주민들이 처음으로 도시재생을 접하게 되었다. 이후 도시재생선도지역 공모를 준비하면서 주요생활거점을 중심으로 안내부스를 설치하고 지역주민에게 도시재생을 홍보하였다. 선도지역 지정 이후에는 찾아가는 주민설명회, 홈페이지 운영, 소식지 발간 등 다양한 방법으로 도시재생 활성화사업의 추진과정을 공유하였다. 이 가운데 일상에서 시각적 노출이 가장 많은 현수막 설치가 주민들의 관심을 유도하는데 가장 효과적인 방법이었다. 그러나 여러가지 홍보 노력에도 불구하고 지역주민 모두를 도시재생 활성화사업에 참여하도록 독려하는 데에는 한계가 있었다.

(2) 도시재생 이론교육과 공동체 활동교육이 병행

도시재생 활성화사업에 대한 지역주민의 이해를 돕고 역량을 강화하기 위하여 다양한 주민교육이 진행되었다. 사업초기에는 도시재생에 대한 이론교육과 주민참여를 유도하기 위한 공동체 활동교육이 함께 이루어졌다. 도시재생 이론교육은 도시재생개론, 지역자산 알기, 사회적기업, 협동조합 등을 중심으로 도시재생 활성화사업의 추진단계에 따라 심화교육, 주제교육으로 발전하였다. 이외에도 집수리 교육, 바리스타 교육 등생활에 직접적으로 필요한 교육 프로그램을 함께 진행하면서 교육 프로그램에 대한 주민의 관심과 참여가점차 높아졌다.

(3) 주민이 타 지역의 재생을 지원하는 선순환 구조 마련

창신숭인은 도시재생사업 선도지역으로 전국의 많은 도시재생 사업지역에서 벤치마킹하기 위하여 방문하고 있다. 현재 지역주민의 입장에서 도시재생의 노하우를 공유하는 도시재생해설 프로그램을 운영하고 있다. 한편 도시재생 활성화사업을 통해 성장한 주민들이 다른 지역의 재생사업을 돕는 선순환 구조를 만들어갈 수있도록 서촌 희망지 도시재생사업 공모준비를 지원할 예정이다.



[그림 4-17] 관계자 인터뷰(창신숭인 도시재생협동조합 손경주)

3) 키즈코리아 이영만 대표(창신숭인 도시재생해설사)

(1) 공공에 대한 주민불신과 생소한 사업의 추진으로 주민참여 미흡

창신숭인 지역은 뉴타운사업이 최초로 해제된 지역으로 그만큼 공공에 대한 불신이 깊었고, 재개발에 대한 지역 주민 간의 갈등도 많은 지역이었다. 도시재생 활성화사업에 대해서도 반발이 많았기 때문에 지역 주민들과 함께 지역의 역사문화적 가치를 발굴하여 도시재생사업을 추진할 수 있는 여건이 되지 못했다. 이러한이유로 지역의 역사문화자원을 발굴하고, 사업계획을 수립하는 일은 대부분 서울시 주도로 진행되었으며 여기에 일부 지역주민이 참여하는 방식이었다. 또한 창신숭인은 도시재생이 처음으로 시도되었던 지역이었기때문에 사업에 참여한 주민들이 그 개념을 이해하는 데에도 어려움이 많았다.

(2) 도시재생교육을 통하여 공무원, 전문가, 주민이 함께 성장

도시재생 활성화사업을 시작하면서 도시재생의 개념과 국내외 사례를 함께 공유하는 도시재생 이론교육을 실시하였다. 당시에는 서울시에서 도시재생이 처음 시도되는 것이었기 때문에 공무원과 전문가도 도시재생의 개념에 대하여 정확히 알지 못했다. 공무원, 도시재생지원센터의 활동가, 주민이 함께 공부하면서 도시재생을 알아가는 과정이었다.

한편 도시재생 이론교육과 함께 공동체 강화 프로그램도 진행하였는데 주민들이 함께 소통하고 협력하는 방식을 배워나갈 수 있었고, 지역주민의 요청에 의하여 기획된 봉제교육, 집수리 DIY 등의 교육 프로그램을 통하여 도시재생은 주민 스스로 지역을 가꾸어 나가는 일이라는 것도 느끼게 되었다.

(3) 행정편의중심으로 시설조성사업이 추진

주민공동이용시설은 많은 주민들이 이용하는 커뮤니티시설로써 접근성이 우선적으로 고려되어야 하였지만 부지매입이 용이한 지역에 공공이 시설을 조성하면서 이용편의성이 저하되었다. 또한 공간기획단을 만드는 등 지역주민의 의견을 시설조성계획에 반영하고자 하는 여러 노력들이 있었지만, 행정적 의사결정 과정에서 주민의견이 반영된 계획안이 수정·변경되는 일도 많았다. 시설 조성이 완료된 이후에도 공공의 경직된 예산운 영으로 시설의 개선 및 보수가 원활하게 이루어지지 않았다.

(4) 주민공모사업을 통한 주민역량 강화와 공동체 의식 향상

뉴타운사업 해제로 인한 지역주민 간의 갈등으로 도시재생 활성화사업 초기에는 주민공모사업의 참여율이 저조하였다. 그러나 도시재생지원센터의 공동체 활동 교육 프로그램을 통하여 주민 간의 교류가 활성화되고 도시재생지원센터가 주민공모사업의 참여를 독려하면서 점차 주민들의 관심과 참여가 높아졌다. 주민공모사업을 통하여 주민 스스로 지역의 재생에 기여할 수 있는 활동을 기획·운영하면서 지역 일꾼으로서의 주민역 량이 강화되었고, 주민 간의 공동체의식 향상에도 많은 도움이 되었다.

(5) 지역과 상생하는 도시재생협동조합의 수익구조 모색

도시재생협동조합이 지속적으로 도시재생을 추진해 나가기 위해서는 공익성을 유지하면서도 수익창출이 가

능한 균형 있는 운영구조를 만드는 것이 중요하다. 주민자력에 의한 운영만을 강조하여 도시재생협동조합이 지역에서 게스트하우스, 카페 등의 수익사업을 하게 되면 결국 마을기업이 지역 상인들과 경쟁하게 되는 상황이 만들어지게 될 것이다. 따라서 협동조합이 지역과의 상생관계를 유지하면서 새로운 수익창출구조를 만들 수 있도록 일정부분 공공의 지원은 반드시 필요하다.



[그림 4-18] 관계자 인터뷰(키즈코리아 이영만)

4) 백남준카페 운영단 유정옥

(1) 주민공동이용시설의 운영기반 마련을 위한 공공적 지원이 미흡

주민공동이용시설 가운데 가장 먼저 만들어진 백남준 기념관 카페(창신1동 주민센터로 이용)의 경우, 서울시립미술관에서 지원받은 시설조성금과 주민공모사업으로 초기 운영기반을 마련할 수 있었다. 또한 주민역량강화의 일환으로 실시된 바리스타교육과 도슨트 양성교육 등으로 현재는 주민들이 비교적 안정적으로 카페를 운영하고 있다. 그러나 다른 주민공동이용시설의 경우, 시설조성사업이 완료된 이후 공공의 운영지원 없이바로 지역주민에게 공간이 양도되면서 자력운영에 어려움이 발생하고 있다. 2019년 초 완공된 숭인1동 주민 공동이용시설도 운영비 등의 문제로 공간개방이 한시적으로 이루어지고 있어, 커뮤니티시설로서 지역주민들에게 충분히 활용되지 못하고 있는 실정이다.

(2) 주민공모사업을 통한 주민참여 확대

주민공모사업 시행초기에는 도시재생지원센터에서 기획부터 정산까지 많은 부분을 지원받았지만 해를 거듭하면서 주민들이 주도적으로 공모사업을 기획하고 행정처리도 가능할 만큼 역량이 강화되었다. 주민공모사업은 도시재생 활성화사업에 대한 주민들의 관심과 참여를 이끌어 내고 이웃과 함께 지역의 일을 스스로 기획하고 추진해나갈 수 있다는 자신감을 갖는데 큰 역할을 하였다.

(3) 이웃과 함께하는 삶의 가치 회복

도시재생 활성화사업은 지역에 애착을 가지고 변화의 동력이 될 수 있는 주민들이 성장하는 계기가 되었다. 또한 뉴타운이 시행되었다면 모두 떠났을지도 모를 이웃들과 함께하는 삶의 소소한 행복을 되찾아 준 것도 도시재생 활성화사업의 가장 큰 성과이었다.

(4) 주민주도의 시설운영으로 도시재생협동조합의 자립성 확보

도시재생협동조합이 지속가능성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 안정적으로 재정을 확보할 수 있는 구조를 만드는 것이 매우 중요하다. 따라서 도시재생 활성화사업을 통하여 조성된 시설들은 사업추진과정에 직접 참여하여 조성취지와 지역여건을 잘 알고 있는 도시재생협동조합이 운영할 수 있도록 하여야 한다. 그러기 위해서 일정 기간은 공공에서 교육 등을 통하여 주민들이 자체적으로 시설을 운영관리할 수 있는 역량을 갖추도록 지원해 주어야 한다.



[그림 4-19] 관계자 인터뷰(백남준 카페 유정옥)

6 소결

1) 계획수립단계

(1) 역사문화자원의 발굴 및 가치규명

이번 연구의 대상지역은 도시재생 활성화사업이 추진되기 이전부터 지역개발을 둘러싼 공공갈등이 극심하게 발생되었던 장소로 공공사업에 대한 지역주민의 불신이 높았던 지역이었다. 따라서 사업과 관련한 직접적인 현안문제로 접근하기 보다는 지역의 역사문화자원을 발굴하고 가치를 지역주민과 함께 공유하는 작업부터 시작하였다.

먼저 전문가가 중심이 되어 지역의 정체성을 형성하는 대표적인 역사문화자원을 발굴하고 고증을 통하여 그가치를 지역주민에게 전달하였다. 발굴한 역사문화자원의 고증과정에서 수집한 문헌자료나 사진·그림·도면, 관계자 인터뷰 등의 자료를 기록하고 그 결과를 심포지엄을 통하여 지역주민은 물론 서울시민과 함께 공유하였다. 이후 뉴딜 일자리사업의 일환으로 시행된 신택리지 사업과 도시재생 활성화사업에 대한 지역주민의 의견을 수렴하는 과정에서 지역의 소소한 이야기들이 추가로 발굴·기록되었다.

(2) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민홍보

오랜 시간이 소요되더라도 공공이 주민을 직접 만나서 사업의 취지와 내용을 전달함으로써 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 대한 지역주민의 이해와 지지를 이끌어낼 수 있었다. 한편 지역의 키맨(keyman)으로 선발된 지역주민이 지역주민에게 도시재생 활성화사업을 설명하기도 하였다. 낯선 외부 전문 가보다는 지역주민이 지역주민에게 도시재생 활성화사업에 대한 내용을 전달함으로써 사업에 대한 거부감을 낮추고 효과적으로 공감대를 얻어낼 수 있었다. 이처럼 지속적으로 주민을 찾아가 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 대하여 설명하고 설득하는 과정을 거치면서 지역주민과의 신뢰를 바탕으로 이해와 참여를 이끌어 냈다.

이와 더불어 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 진행경위와 내용을 설명하는 소식지를 발간하고, 지역축제와 같은 크고 작은 이벤트를 통하여 도시재생 활성화사업에 대한 지역주민의 관심과 참여를 이어가 도록 하였다. 일상에서 시각적 노출이 많은 현수막 설치도 유용한 홍보방식으로 사용되었다. 그러나 여러 가지 홍보 노력에도 불구하고 지역주민 모두를 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 참여하도록 독려하는 데에는 한계가 있었다.

(3) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민교육

도시재생에 대한 이론교육과 함께 지역주민과의 인적네트워크를 강화하기 위한 문화·교육 프로그램을 병행하였다. 먼저 도시재생 이론교육은 도시재생의 개념과 국내외 유사사례를 소개하는 기초교육을 시작으로 재생사업의 추진단계에 따라 사회적 기업, 협동조합 등의 육성을 위한 심화교육, 주제교육으로 발전시켜 나갔다. 하지만 일상생활과 직접적인 관계가 없는 이론교육은 주민들의 참여가 저조하였다.

도시재생 이론교육과 함께 집수리, 바리스타, 캘리그라피 등 일상생활에 직·간접적으로 필요한 문화·교육프로그램을 진행하면서 도시재생 관련 프로그램에 대한 지역주민의 관심과 참여를 점차 높여 나갈 수 있었다. 또한 교류가 없었던 지역주민이 문화·교육 프로그램을 통하여 서로 소통하고 협력하는 방식을 배워나갈 수 있었다.

2) 사업시행단계

(1) 역사문화자원을 활용한 시설개선 및 콘텐츠 육성사업

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업은 시설개선사업과 콘텐츠 육성사업을 중심으로 시행되었다. 시설개선사업의 경우, 지역주민이 도시재생의 효과를 직접적으로 체험할 수 있어 도시재생에 대한 이해와 참여를 높이는데 가장 효과적인 수단으로 활용되었다. 지역의 역사문화자원을 활용한 시설개선사업을 통하여 관광을 매개로 한 지역경제를 활성화하는 한편 주민 커뮤니티활동의 장소적 기반인 주민공동이용시설을 확충하였다.

하지만 사업초기단계부터 사업계획을 비교적 구체적으로 수립하여야하기 때문에 사업추진과정에서 발생하는 상황변화를 탄력적으로 수용하는데 한계가 있었다. 또한 관련 계획을 수립하는 과정에서 반영된 지역주민의 의견이 행정적 의사결정과정을 거치면서 생략되거나 수정되는 경우가 많았다. 사업계획 수립단계에서 담당구 청의 참여가 배제됨으로써 구청이 시설개선사업을 추진하거나 사후 시설물을 유지·관리에 있어 사업의 연속 성이 떨어지는 문제점도 나타났다.

한편 역사문화자원을 활용한 콘텐츠 개발 및 활용사업은 대부분 주민공모사업을 통하여 시행되었다. 지역의 대표적인 사건이나 인물, 건축물, 자연 또는 인공경관 등을 주제로 문화 프로그램을 운영하거나, 지역의 자체 브랜드 개발을 통하여 지역의 전통산업이 독자적 경쟁력을 가질 수 있도록 하였다.

(2) 역사문화자원을 활용한 주민공모사업

주민공모사업을 통하여 공공에서 직접 시행하지 못하였던 소규모 주민체감형 사업들을 추진하였다. 역사문화 자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 직접적인 혜택을 받지 못한 지역주민과의 갈등을 해소하고 도시재생에 대한 지역주민의 관심을 높이는 데 큰 역할을 하였다.

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 추진단계에 따라 주민공모사업의 내용에도 변화가 있었다. 초기에는 외부기획자가 참여하거나 주민 간의 친목도모를 위한 공모사업이 진행되었지만, 점차 주민들이 역 사문화자원을 활용한 도시재생의 의제를 발굴하고 실행하는 사업과 도시재생의 지속가능성을 확보하기 위하여 사회적 경제기반을 조성하는 사업 등으로 진화하였다. 주민공모사업을 추진해 가는 과정에서 사업의 기획·운영에 익숙하지 않은 주민들 간의 갈등이 발생하기도 하였지만 참여자들의 만족도와 성취감이 매우 높았고, 주민역량 강화와 주민 공동체의식 향상에도 많은 도움이 되었다.

그러나 도시재생지원센터에서 주민들이 주민공모사업에 쉽게 참여할 수 있도록 기획컨설팅, 사업계획서 작성 등을 지원하고 있음에도 불구하고 사업비 정산 등 주민들에게 익숙하지 않은 행정 절차가 많고 예산 사용에 도 제약이 있어 주민 스스로 주민공모사업을 운영하는 데에는 여전히 어려움이 있는 것으로 나타났다.

(3) 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영

상인회를 비롯하여 크고 작은 주민모임까지 지역에서 활동하고 있던 기존 주민공동체의 역량을 최대한 활용 하여 주민협의체를 만들어 나갔다. 이렇게 만들어진 주민협의체는 재생사업 추진과정에서 나타나는 크고 작은 이슈들에 대한 지역주민의 의견을 모으고 행정과 협의하여 사업의 내용을 조율하는 주민참여의 중심축이되었다. 주민협의체 활동의 효율성을 높이고자 공통사안은 전체회의를 통하여 지속적으로 논의하는 한편 권역별 개별사안은 동별 주민협의체, 시설별 공간기획단 등의 소모임 또는 워크숍을 통하여 직접적인 이해관계가 있는 지역주민을 중심으로 밀도 있는 협의를 진행하였다.

(4) 도시재생지원센터 등 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유

민관협력기구는 대상지역의 여건에 따라 다양한 형태로 설립·운영되었다. 창신숭인과 서울역 일대의 경우 한명의 총괄코디네이터와 건축, 도시, 경제 등 분야별 코디네이터가 계획수립에서부터 사업전반을 총괄 조정하는 도시재생지원센터를 운영하였다. 도심 전통산업의 재생을 위한 전문적 지원이 중요하였던 세운상가에서는 거버넌스를 담당하는 민관협력기구 이외에도 산업재생을 지원하기 위한 별도의 기구를 설치하였다. 한편 지역주민 대다수가 이 지역 토박이로 일찍부터 자생적 주민활동이 활발하게 이루어졌던 창덕궁 앞 도성한복판에서는 별도의 민간협력기구 대신 소통방을 통하여 서울시가 직접 주민들과 교류하였다.

3) 자력재생단계

(1) 도시재생사업을 통한 공공성 확보 및 외발적·내발적 변화

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업이 여전히 진행 중이어서 가시적인 성과를 평가하기에는 이르지만 주민들의 인식개선과 역량향상에는 분명한 성과가 있었다. 도시재생 활성화사업을 추진하는 과정에서 지역주민이 지역의 역사문화적 가치를 새롭게 인식하게 되었고, 특히 도시재생 활성화사업의 일환으로 진행한축제와 문화프로그램 등을 통하여 지역의 역사문화자원을 다양하게 경험하면서 지역에 대한 자부심과 애향심을 고취할 수 있었다. 그동안 개발이슈 등에 대한 갈등으로 서로 반목하던 주민들이 공동의 목표를 가지고함께 지역의 변화를 이끌어가면서 마음을 열고 화합할 수 있는 계기가 되었으며, 지속가능한 재생의 동력이될 수 있는 역량을 가진 주민들로 성장할 수 있었다.

(2) 도시재생사업의 지속가능성 확보

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업으로 추진된 공공의 마중물 사업을 기반으로 지역의 재생이 지속적으로 이어질 수 있도록 지역주민이 참여한 지역재생회사를 설립하였다. 이때 지역의 사회·문화·경제적 여건을 고려하여 지역재생회사의 구성과 운영방식을 결정하였다.

한편 지역재생회사가 지속적으로 도시재생을 추진해 나가기 위해서는 공공성을 유지하면서도 수익창출이 가능한 균형 있는 운영 구조를 만드는 것이 중요하다. 이를 위해서는 주민자력에 의한 운영만 강조되어서는 안 되며 지역과의 상생관계를 유지하면서 새로운 수익이 창출될 수 있는 구조를 만들어 갈 수 있도록 일정부분 공공의 지원이 반드시 필요하다.

[표 4-1] 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 주요 관계자 인터뷰 분석

	서울역 일대	세운상가 일대	창덕궁 앞 도성한복판	창신숭인
역사문화자원의 발굴 및 가치규명	·권역단위의 역사문화자원 발굴 및 활용방안 모색	·전문가 중심의 역사문화자원 발굴과 기록화 작업 ·기술인과의 일대일 대면접촉을 통한 세운상가 기술DB 구축 ·기술장인제도 운영	·지역의 역사적 가치공유로 도시재생에 대한 주민공감대 형성 ·지역전문가가 지역주민과 함께 지역의 역사문화자원을 발굴하고 가치를 재조명	·봉제 산업 활성화를 재생사업의 주요테마로 활용
주민홍보	·주민협의체를 중심으로 지속적인 주민홍보 노력 ·지역주민을 활용한 주민홍보로 공감대 형성	·지속적인 대면설득을 통한 주민참여 유도 ·문화·예술을 매개로 한 사업홍보와 주민인식 개선	·전시회, 아이디어공모 등으로 지역주민은 물론 서울시민과 지역의 역사적 가치를 공유	·현수막 설치
주민교육	·권역별 워크숍을 통하여 주민 스스로 다양한 아이디어를 제시	·이론보다는 참여형 교육 프로그램 운영	·소통방을 중심으로 주민교육 실시	·도시재생 이론교육과 공동체 활동교육이 병행 ·도시재생교육을 통하여 공무원, 전문가, 주민이 함께 성장
시설개선시업 및 콘텐츠 육성사업	·서울로 7017의 직접적인 사업효과 체감으로 주민 만족도 상승 ·구청의 역할이 시설유지관리에 한정	·보행데크를 연결하고 진입광장, 옥상 등에 시민을 위한 공간을 조성 ·산업재생을 위한 메이커스큐브 조성 ·기술수요자의 원스톱 지원을 위한 기술중개소 운영 ·특정산업에 대한 지원보다는 지역이 변화할 수 있는 여건마련이 필요	·단절된 주변지역과의 연계강화를 위한 가로중심의 재생 추진 ·마중물 사업의 전략적 시행으로 지역주민의 인식변화 유도필요 ·사업추진과정에서 주민과 자치구의 참여 확대 필요	·지역의 역사문화자원을 활용한 재생사업이 추진 ·행정편의중심으로 시설조성사업이 추진
주민공모사업	·지역의 역사문화자원을 활용한 지역산업 브랜드 개발 ·주민공모사업을 통한 주민참여 유도 및 관련기관과의 협업을 통한 효율성 제고	·주민공모사업을 통한 소규모 주민체감형 사업의 추진	·짧은 추진기간과 복잡한 행정절차가 주민공모사업의 해결과제 ·복수의 주민협의체 운영으로 지역주민의 공동체 활동이 분산	·재생사업의 추진단계에 따라 주민공모사업의 내용도 변화발전 ·주민공모사업을 통한 주민역량 강화와 공동체 의식 향상
주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영	·지역별 또는 사업별 주요 현안에 대해서는 분과를 조직 운영	·기존 주민조직과 청년 스타트업이 함께 주민협의체 구성	·기존 지역단체를 중심으로 주민협의체 운영 ·기존 주민단체와 역사인문재생을 위한 공동협력협약 체결	·공공에 대한 주민불신과 생소한 사업의 추진으로 주민참여 미흡

	서울역 일대	세운상가 일대	창덕궁 앞 도성한복판	창신숭인
민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유	·도시재생지원센터를 통한 공공갈등 중재노력	·분야별 협업구조의 민관협력기구 운영	·외부 활동가의 지역에 대한 이해 부족으로 민관거버넌스 구축 실패 ·도시재생지원센터 등 중간조직을 설치하지 않고 서울시가 직접 지역주민과 소통	·도시재생지원센터 설립 ·지역출신의 전문가가 코디네이터로 참여
공공성 확보 및 외발적·내발적 변화	·도시재생 활성화사업을 통하여 분열된 지역주민이 화합 ·주민공모사업을 통하여 지역주민의 역량이 강화	·주민재생을 위한 문화·교육 프로그램 운영 ·짧은 사업기간으로 개발자-지역기술자 간의 네트워크 구축에 어려움 발생	·도시재생 활성화사업을 통하여 분열된 지역주민이 화합	·재생사업을 통하여 지역발전의 주체로서의 주민자각이 발생 ·이웃과 함께하는 삶의 가치 회복
지속가능성	·재생사업으로 높아진 주민역량을 바탕으로 도시재생협동조합운영 ·도시재생협동조합만으 로는 공공성 있는 도시재생 추진에 한계 ·도시재생협동조합의 자립방안에 대한 고민필요	·도시재생기업의 참여주체 다양화 ·지역상인과의 상생을 위한 청년 스타트업 유치방안 마련	·결과보다는 과정중심의 지속적인 행정지원이 필요 ·지역리더의 육성 ·도시재생의 지속가능성을 위해 외부 전문가의 참여 확대	·주민이 타 지역의 재생을 지원하는 선순환 구조 마련 ·지역과 상생하는 도시재생협동조합의 수익구조 모색 ·주민주도의 시설운영으로 도시재생협동조합의 자립성 확보



05

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 만족도 분석

1_분석의 방법

2_분석의 내용

3_분석의 결과

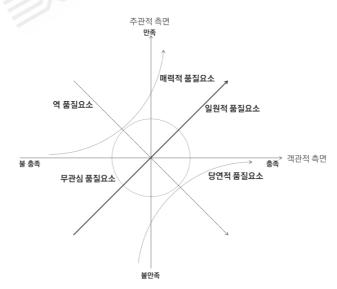
05. 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 만족도 분석

1_분석의 방법

1) 카노(Kano) 분석

카노모형은 서비스가 충족되면 고객은 만족감을 느끼고 충족되지 않은 경우 불만을 가진다는 일원적 인식방법의 한계를 보완하기 위하여 만들어졌다. 일반적으로 고객들은 제공받은 서비스의 미흡한 부분에 대해서불만을 가지더라도 제공받은 서비스가 고객의 요구사항을 어느 정도의 충족시켰을 경우 제공받은 서비스에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않는 경향이 있다. 다시 말해서, 서비스의 만족도가 일원적 인식방법처럼 반드시 선형적으로 증가하지 않는다는 것이다.

이후 서비스의 속성 가운데 고객의 만족도에 중요한 영향을 미치는 요소와 상대적으로 영향을 적게 미치는 요소가 존재한다는 사실이 밝혀지면서 서비스에 대한 만족도가 비대칭적 관계를 보인다는 사실이 증명되었다. 카노모형은 이러한 상황을 체계적으로 설명하기 위하여 이원적 인식방법이 적용되었다. 서비스 자체의 객관적인 충족과 불충족, 서비스를 제공받은 고객의 주관적인 만족과 불만족 간의 상관관계를 바탕으로 5개의 서비스 품질요소를 제시하였다(매력적 품질요소, 일원적 품질요소, 당연적 품질요소, 역 품질요소, 무관심품질요소).



[그림 5-1] 카노(Kano)모형

매력적 품질 요소(Attractive Quality Attribute)는 충족이 되면 만족하지만 충족되지 못하더라도 불만을 일으키지 않는 요소를 의미한다. 이용자가 기존에 접해보지 못하였거나 미처 기대하지 않은 요소이기 때문에 충족되지 못하여도 불만이 없으나 충족되면 기대 이상의 만족을 불러일으키므로 이용자의 만족을 위해 우선 적으로 고려되어야 하는 요소이다. 일원적 품직요소(One-Dimensional Quality Attribute)는 충족이 되면 만족하고, 충족되지 못하면 불만을 일으키는 요소를 의미한다. 만족과 불만을 함께 내포하는 요소로 충족과 만족, 불충족과 불만족의 비례관계를 갖는다. 당연적 품질요소(Must-be Quality Attribute)는 기본적으로 충족되어야 한다고 여겨지는 부분으로 충족되지 않을 경우 불만을 야기시키지만 충족이 되더라도 만족도가 향상되지 않는 요소를 의미한다. 따라서 당연적 품질 요소는 불만을 사전에 방지하기 위하여 반드시 갖추어야 할 요소이다. 역품질요소(Reverse Quality Attribute)는 기대하지 않았던 요소가 충족될 경우 만족이 저하되고 오히려 불만을 일으키는 요소를 의미한다. 다시 말해 이용자의 요구에 부합되지 않는 서비스의 제공으로 만족을 저해하고 불만족을 야기할 수 있는 요소이다. 마지막으로 무관심 품질요소(Indifferent Quality Attribute)는 충족 여부와 만족도가 상호 관련성이 없는 요소이다(박규은·이은용, 2013).

[표 5-1] 카노분석의 이원평가표

	불충족			부정적 질문		
충족		1	2	3	4	(5)
	① 대단히 만족스럽다.	Q	А	А	Α	0
	② 당연하다.	R	P	Ltii	O. I	М
긍정적 질문	③ 만족도 불만족도 느끼지 않는다.	R		IU	I	М
	④ 어쩔 수 없다.	R	C600	I	I	М
	⑤ 대단히 불만족스럽다.	R	R	R	R	Q

A: 매력적 품질요소(attractive quality)

2) 잠재적 고객만족지수(PCSI, Potential Customer Satisfaction Improvement)

카노모형은 품질요소의 분류가 작은 수의 빈도만으로도 쉽게 바뀔 수 있기 때문에 응답의 편차를 파악하기 힘든 문제점이 있다(기린·정규석, 2016). 이러한 한계를 보완하기 위하여 팀코(Timko)는 카노모형에서 도출된 품질요소별 응답수를 활용하여 고객만족계수(CS-Coefficient)를 측정하였다³⁰⁾. 고객만족계수는 고객이느끼는 만족과 불만족의 영향력을 평가하여 도식화하는 방식이다.

만족계수(S)는 특정 항목의 서비스가 제공되었을 때 이용자의 만족 수준이 어느 정도까지 향상될 수 있는지를

M: 당연적 품질요소(must-be quality)

I: 무관심 품질요소(indifferent quality)

O: 일원적 품질요소(one-dimensional quality)

R: 역 품질요소(reverse quality)

^{0:} 응답모순

³⁰⁾ 만족계수(S) = (A+O)/(A+O+M+I), 불만족계수(D) = (O+M)/(A+O+M+I)

A: 매력적 품질요소(attractive quality), O: 일원적 품질요소(one-dimensional quality),

M: 당연적 품질요소(must-be quality), I : 무관심 품질요소(indifferent quality)

나타내고, 불만족계수(D)는 특정 항목의 서비스가 제공되지 않았을 때 불만족 수준이 어느 정도까지 하락할 수 있는지를 나타낸다. 만족계수(S)는 '0'에서 '1'까지, 불만족계수(D)는 '0'에서 '-1'까지의 범위를 가지며, 만족계수(S)가 1에 가까울수록 만족의 최대치가 높고, 불만족계수(D)가 -1에 가까울수록 불만족의 최대치가 높다.

여기에 항목별로 현재의 만족위치(P)를 파악하여 만족계수(S)와 비교(S-P)하면 해당 항목의 서비스가 개선되었을 때 이용자의 만족도가 얼마나 더 개선될 수 있는지를 파악할 수 있는데 이를 잠재적 고객만족지수 (PCSI)라고 한다. 잠재적 고객만족지수는 현재의 만족위치(P)에서 만족계수(S)까지의 거리를 나타낸 것으로이 지수는 '0'에서 '2'사이의 값을 가진다.³¹⁾ 최소값인 '0'은 요소의 품질특성과 상관없이 모든 이용자가 만족하고 있는 상태로 더 이상 만족을 증가시키기 어려운 요소이며, 최대값인 '2'는 모든 이용자가 불만족을느끼고 있는 상태로 개선의 필요성이 가장 큰 요소임을 의미한다.

3) 중요도-만족도 분석(IPA, Importance-Performance Analysis)

중요도-만족도 분석은 서비스에 대하여 이용자가 인식하는 상대적인 중요도와 만족도를 동시에 비교하여 서비스의 우선순위를 결정하는 데 사용되는 분석방법이다. 한정된 인력과 예산이 우선적으로 투입되어야 할 개별 서비스를 찾아내는 데 활용된다. 서비스의 우선순위는 중요도(X축)와 만족도(Y축)의 평균값을 기준으로 한 2차원 도면상의 위치에 따라 단기개선, 현행유지, 장기개선, 과잉노력지양의 4개 그룹으로 분류된다. 단기 개선영역은 서비스의 중요도는 높지만 만족도가 낮은 영역으로 중점적으로 개선이 필요한 영역이다. 현행유지영역은 중요도와 만족도가 모두 높은 영역으로 우위를 지속적으로 유지해야할 영역이다. 장기개선영역을 서비스의 중요도와 만족도가 모두 낮은 영역으로 개선을 위한 추가적인 예산과 인력 투입의 우선순위가 상대적으로 낮은 영역이다. 과잉노력지양영역은 중요도는 낮으나 만족도가 높은 영역으로 과도한 예산과 인력의 투입을 지양하고 우선순위가 높은 단기개선영역 등으로 재분배할 필요가 있는 영역이다.



[그림 5-2] 중요도-만족도(IPA) 분석모형

³¹⁾ 만족위치(P) = (S-D)*(Max-L)/(Max-Min) + D S: 만족계수, D: 불만족계수, L: 현재의 만족도, Max: 만족도의 상한, Min: 만족도의 하한

2_분석의 내용

이번 연구에서는 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목을 중심으로 설문조사를 진행하고 그 결과를 바탕으로 통계분석을 실시하였다. 먼저 카노(Kano)모형을 통하여 해당 항목의 품질속성과 지역주민의 사업 만족도에 미치는 영향력을 5점 척도를 활용하여 살펴보았다. 또한 잠재적 고객만 족지수(PCSI)를 바탕으로 해당 항목의 충족을 통한 지역주민의 사업 만족도 개선효과도 파악하였다. 카노분석과 함께 중요도-만족도분석(IPA)을 통하여 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과를 향상시키기 위하여 우선적으로 개선이 필요한 항목을 도출하였다(5점 척도 분석).

이때 통계분석의 대상으로 활용한 9개 평가항목 가운데 재생사업의 만족도를 평가하는 항목인 "도시재생사업을 통한 공공성 확보 및 외발적·내발적 변화"는 통계분석에서 제외하였다. 이번 연구에서 사용한 카노분석이 서비스의 만족도를 분석하기 위하여 고안된 통계모델이기 때문에 재생사업의 만족도를 평가하는 항목을 통계 분석에서 제외하였다. 만족도 항목을 제외하는 대신 재생사업의 세부사업을 평가하는 항목인 "역사문화자원을 활용한 시설개선 및 콘텐츠 육성사업"은 시설개선사업과 콘텐츠 육성사업으로 항목을 분리하여 카노분석과 중요도-만족도 분석을 실시하였다. 역사문화자원을 활용하여 지역의 환경을 개선하는 시설개선사업과 지역의 역사문화자원을 체험하고 그 문화적 가치를 찾아가는 콘텐츠 육성사업은 사업의 접근방식이나 파급효과가 상이하기 때문에 이번 연구에서는 항목을 분리하여 통계분석을 진행하였다.

설문조사는 서울역 일대, 세운상가 일대, 창덕궁 앞 도성한복판, 창신숭인 도시재생 활성화사업에 참여한 경험이 있는 담당공무원, 지역전문가, 주민 등을 대상으로 실시하였다. 2019년 5월 21일부터 7월 8일까지 총152명의 응답자가 참여한 설문조사는 연구자와의 인터뷰를 통하여 응답자가 설문에 응답하는 방식과 현장지원센터에 비치된 설문자료를 응답자가 완성하는 방식을 병행하여 진행하였다.

설문조사에 참여한 152명의 응답자 가운데 남성은 60명(39.5%), 여성은 92명(60.5%)이었으며, 연령은 50대가 44명(28.9%)으로 가장 많았고 30대 41명(27.0%), 40대 35명(23.0%) 순이었다. 직업은 도시재생분야의 공무원과 전문가가 각각 28명(18.4%), 18명(11.8%)이었으며, 주부 26명(17.1%), 자영업 12명(7.9%), 직장인과 프리랜서가 각각 7명(4.6%)으로 나타났다.

[표 5-2] 응답자 특성

	항목	빈도(명)	비율(%)		항목		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	60	39.5			공무원	28	18.4
싱글	여성	92	60.5		도시재생 분야	교수	0	0
	20대	7	4.6			전문가	18	11.8
	30대	41	27.0	TIO		주부	26	17.1
1 101	40대	35	23.0	직업		자영업	12	7.9
나이	50대	44	28.9		기타	직장인	7	4.6
	60대	23	15.1			프리랜서	7	4.6
	70대 이상	2	1.3			무응답	54	35.5

설문조사에 참여한 총 152명의 응답자가 작성한 설문자료 가운데 설문내용에 대한 이해부족 또는 불성실한 응답으로 작성오류가 발생하였다. 설문자료의 전체문항에서 작성오류가 발생한 사례가 1건(주민작성), 일부문항(중요도분석)에서 작성오류가 발생한 사례가 2건(주민작성) 조사되었다. 카노분석의 경우, 문항전체에서 작성오류가 발생된 1건을 제외한 총 151건의 설문자료를 바탕으로 분석을 실시한 반면 중요도-만족도 분석에서는 문항전체 또는 일부문항에서 작성오류가 발생한 3건의 응답오류를 제외한 총 149건의 설문자료를 분석에 사용하였다.

한편 설문분석은 설문조사에 참여한 응답자 그룹에 따른 차이를 살펴보기 위하여 전문가(도시재생분야)그룹과 주민그룹으로 나누어서 실시하였다. 응답자 그룹별 설문분석을 통하여 역사문화자원을 활용한 도시재생활성화사업의 제공자로서의 전문가그룹의 만족도와 사업의 수혜자로서의 주민그룹의 만족도를 비교하였다. 이번 설문조사에서는 도시재생활성화사업의 계획수립 및 사업추진에 참여하였던 담당 공무원, 사업의 원활한 진행을 위하여 현장에서 서울시·자치구와 지역주민과의 중재역할을 담당하였던 현장지원센터의 지원인력이 전문가그룹으로 분류되었다.

3 분석의 결과

1) 카노모형에 따른 항목별 속성분류

카노모형을 활용하여 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목에 대한 품질속 성을 분류하였다. 항목별 속성은 매력적 품질(A), 당연적 품질(M), 무관심 품질(I), 일원적 품질(O), 역품질(R) 가운데 응답이 가장 많은 유형으로 분류하였다.

(1) 전체 응답자그룹

카노분석 결과, 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목 모두 품질속성이 일원 적 품질(O)로 분류되었다. 이는 해당 항목이 충족되면 도시재생 활성화사업에 대한 만족도가 높아지고 충족 되지 못하면 만족도가 낮아지는 비례관계에 있음을 나타낸다.

(2) 전문가그룹

설문조사에 참여한 도시재생분야의 전문가 46명이 작성한 설문자료를 중심으로 카노분석을 실시하였다. 역 사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목 모두 해당 항목이 충족될 경우에 도시재 생 활성화사업에 대한 만족도가 향상되는 일원적 품질요소(O)로 분류되었다.

(3) 주민그룹

지역주민 105명이 작성한 설문자료를 바탕으로 실시한 카노분석 결과에서도 역사문화자원을 활용한 도시재 생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목 모두 품질속성이 일원적 품질(O)로 조사되었다.

(4) 응답자 그룹에 따른 차이

전문가그룹과 주민그룹 모두 품질속성을 결정하는 최빈값에는 차이가 있었지만, 최종적으로 도시재생사업의 The Seoul Institu 평가목록으로 도출된 9개 항목을 모두 일원적 품질(O)로 분류되었다.

2) 고객만족계수 도출

카노분석에서 도출된 9개 항목에 대한 속성별 응답수를 활용하여 항목별 고객만족계수(CS-Coefficient)를 측정하였다. 항목별 고객만족계수를 활용하여 도시재생 활성화사업의 만족도 향상에 영향을 미치는 항목별 상대적 영향력을 살펴보았다. 고객만족계수에는 만족계수(better-coefficient)와 불만족계수(worsecoefficient)가 있는데 이는 각각 만족도 상승과 하락에 미치는 항목별 영향력을 나타낸다.

(1) 전체 응답자그룹

만족계수 분석결과, 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목 가운데 "민관협력 기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(0.94)"가 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 만족도 향상에 미치는 영향력이 가장 높은 것으로 나타났다. 콘텐츠육성(0.91), 시설개선사업(0.88), 지속가능성 확보(0.88) 가 그 뒤를 이었다. 한편, 불만족계수의 경우에는 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(-0.89)", 시설 개선사업(-0.87), 콘텐츠 육성(-0.86), 지속가능성 확보(-0.82) 순으로 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성 화사업의 만족도 하락에 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

(2) 전문가그룹

전문가그룹에서는 "주민공모사업(0.95)"의 만족계수가 가장 높았고, 콘텐츠 육성(0.93), 민관협력기구를 통

한 주민의견 수렴 및 공유(0.93), 시설개선사업(0.93), 지속가능성 확보(0.93) 순으로 나타났다. 한편, 불만족 계수를 측정한 결과, "시설개선사업(-0.93)"이 가장 낮았고, 지속가능성 확보(-0.91), 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영(-0.91), 주민홍보(-0.89), 역사문화자원의 발굴 및 가치규명(-0.89), 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(-0.89), 콘텐츠육성(-0.89) 순으로 나타났다.

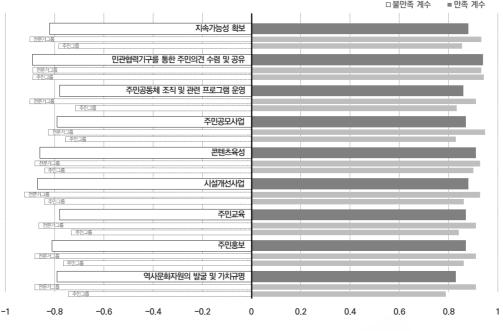
(3) 주민그룹

주민그룹을 대상으로 항목별 만족계수를 측정한 결과, "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(0.94)"가 가장 높았다. 그 뒤를 이어 콘텐츠육성(0.90), 시설개선사업(0.86), 주민홍보(0.86) 순으로 나타났다. 한편, 불만족 계수의 경우 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(-0.89)"가 가장 낮았으며, 시설개선사업(-0.85)과 콘텐츠육성(-0.85), 지속가능성 확보(-0.79)가 그 뒤를 따랐다.

(4) 응답자 그룹에 따른 차이

만족계수를 분석한 결과, 전문가그룹과 주민그룹 모두 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유, 콘텐츠육 성, 시설개선사업에 대한 항목이 충족되었을 경우, 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 대한 만족 도가 크게 향상하는 것으로 나타났다. 한편 전문가그룹에서는 주민공모사업과 지속가능성 확보가, 주민그룹에서는 주민홍보에 대한 충족여부가 사업 전체의 만족도 향상에 영향을 미치는 기대수준이 높은 것으로 조사되었다.

불만족 계수의 경우, 전문가그룹과 주민그룹 모두 시설조성사업, 지속가능성 확보, 민관협력기구를 통한 주민 의견 수렴 및 공유, 콘텐츠육성에 대한 항목이 충족되지 못하였을 때 도시재생사업에 대한 만족도가 크게 저하되는 것으로 나타났다. 한편, 전문가그룹에서는 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영, 주민홍보, 역사 문화자원의 발굴 및 가치규명에 대한 미충족 여부가 사업 만족도 저하에 크게 영향을 미치는 것으로 조사되었다.



[그림 5-3] 고객만족계수 도출

3) 잠재적 고객만족지수 분석

잠재적 고객만족지수(PCSI-index, Potential Customer Satisfaction Improvement Index)는 고객만족 계수와 현재의 만족위치(P)를 비교함으로써 만족계수까지의 개선범위를 제시하여주는 지수이다. 따라서 잠재적 고객만족지수가 높을수록 만족계수까지의 개선범위가 큰 것으로 이를 우선적으로 개선하였을 때 만족도의 개선효과도 크다.

(1) 전체 응답자그룹

잠재적 고객만족지수를 분석한 결과, 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목 가운데 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(1.18)"가 가장 높게 나타났다. 이어 주민공모사업 (1.06), 주민교육(1.02), 시설개선사업(1.02)의 순으로 나타났다. 특히 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유"와 시설개선사업은 만족계수와 잠재적 고객만족지수가 모두 높은 것으로 나타나 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 만족도 향상에 미치는 영향력도 크고 만족도 개선의 효과도 큰 것으로 분석되었다.

(2) 전문가그룹

전문가그룹의 경우, 잠재적 고객만족지수가 가장 높은 항목은 "시설개선사업(1.26)"과 "역사문화자원의 발굴 및 가치규명(1.26)"으로, 관련 항목을 개선하였을 경우 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 대한 만족도 개선의 효과가 가장 큰 것으로 조사되었다. 다음으로 주민공모사업(1.25), 민관협력기구를 통한 주민 의견 수렴 및 공유(1.20)의 순으로 잠재적 고객만족지수가 높은 것으로 나타났다. 특히 시설개선사업, 주민공

모사업, 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유는 만족계수와 잠재적 고객만족지수가 모두 높은 것으로 나타나 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 만족도 향상에 미치는 영향력도 크고 만족도 개선의 효과도 큰 것으로 분석되었다.

(3) 주민그룹

주민그룹에서는 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(1.17)"에 대한 잠재적 고객만족지수가 가장 높게 나타났다. 이어 주민공모사업(0.98), 주민교육(0.96), 콘텐츠육성(0.94) 순으로 나타났다. 특히 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유", 콘텐츠육성은 만족계수와 잠재적 고객만족지수가 모두 높은 것으로 나타나 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 만족도 향상에 미치는 영향력도 크고 만족도 개선의효과도 큰 것으로 분석되었다.

(4) 응답자 그룹에 따른 차이

잠재적 고객만족지수를 분석한 결과, 전문가그룹과 주민그룹 모두 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유, 주민공모사업 항목에서 잠재적 고객만족지수가 높게 나타났다. 특히 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유의 경우, 만족계수와 잠재적 고객만족지수가 모두 높은 것으로 나타났다. 한편 전문가그룹에서는 시설개선사업과 역사문화자원의 발굴 및 가치규명이, 주민그룹에서는 주민교육과 콘텐츠육성에 대한 잠재적 고객만족지수가 높았다.

[표 5-3] 항목별 속성 및 PCSI지수

※ 총 응답설문: 152부/ 응답오류: 1부

			⋖			Σ			_			0			۳			0		11	사 전		빰	r 자 유		뢺	불만족계수		PCSI	<u> </u>	l
	야 네	진짜	전마다	사리	진짜	천마수	KH-리	진짜	전마수	사리	진짜	천마수	사리	진짜	전마수	사리	진짜	전마수	사리	진짜	전마수	K⊦믜	전째	정마수	사리	전째	전매수	K-리	전째	전마수	사리
	역사문화자원의 발굴 및 가치규명	12	2	თ	Ω	-	Ω	20	ო	17	113	04	73	0	0	0	—	0	—	0	0	0.0	0.83 0.91	91 0.79		.79-0.	-0.79-0.89-0.75	.75 0.	0.98 1.3	1.26 0.87	l 5
<u>취</u> 사	주민홍보	15	7	13	Ŋ	~	4	14	က	=	116	40	9/	0	0	0	~	0	—	0	0	0	0.87 0.91		0.86	-0.81 -0.	-0.89	-0.77 0.	0.95 1.	1.16 0.86	99
	주민교육	19	2	17	9	0	9	14	4	10	110	40	70	—	0	—	-	0	—	0	0	0.	0.87 0.91	91 0.84		-0.78-0.87	.87 –0.	-0.74 1.	1.02 1.	1.17 0.96	9
	시설개선사업	7	_	9	9	~	D	12	2	10	125	14	84	0	0	0	—	<u></u>	0	0	0	0	0.88 0.9	0.93	0.86	-0.87 -0.	-0.93	-0.85 1.	1.02 1.	1.26 0.92	2
	콘텐츠육성	10	2	∞	т	0	т	1	m	∞	127	41	98	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.91 0.9	0.93 0.90		.86 – 0.	-0.86-0.89-0.85	.85 1.	1.00 1.	1.13 0.94	4
수 하 수 하 수 하 수 하 수 하 수 하 수 하 수 하 수 하 수 하	주민공모사업	15	rv	=	m	0	m	16	7	4	111	35	75	4	7	2	2	2	0	0	0	0.0	0.87 0.9	0.95 0.83		-0.79 -0.83	0-	-0.76 1.	1.06 1.3	1.25 0.98	&
	주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영	16	-	15	D.	-	4	16	т	41	111	93	71	(-)	0	_	2	2	0	0	0	0.0	0.86 0.91	91 0.83		-0.78	0-16:	-0.72 0.	0.98 1.	1.18 0.89	၂ တ္ထ
	민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유	11	ო	თ	4	~	ო	D.	2	က	131	40	06	0	0	0	0	0	0	0	0	0.	0.94 0.9	0.93 0.94		-0.89	0 68:	-0.89 1.	1.18 1.	1.20 1.17	_
자료 재생	지속가능성 확보	11	ო	∞	က	2	-	15	~	14	119	39	08	2	0	2	-	-	0	0	0	0 0	0.88 0.9	0.93 0.8	0.85 -0.	-0.82	.0-116.	-0.79 0.	0.99 1.	1.19 0.90	0
A: 매력적	력적 품질요소(attractive quality)	quality	<u>~</u>			 O	일 연 사		?소(or	품질요소(one-dimensional	nensi	onal	quality)	(×		ì											=	-		=	l

M: 당연적 품질요소(must-be quality)

I: 무관심 품질요소(indifferent quality)

O: 일원적 품질요소(one-dimensional quality)

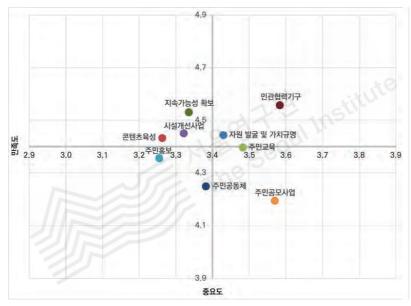
R: 역 품질요소(reverse quality) Q: 응답모순

4) 중요도-만족도 분석

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목을 중심으로 상대적 중요도와 만족도를 살펴보았다. 항목별 상대적 중요도와 만족도를 동시에 분석함으로써 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과를 향상시키기 위하여 우선적으로 개선하여야 할 항목을 도출하였다.

(1) 전체 응답자그룹

중요도-만족도 분석결과, 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과를 향상시키기 위하여 "지속가능성 확보", "시설개선사업", "콘텐츠육성" 항목에 대한 개선이 우선적으로 요구되는 것으로 나타났다. 이들 항목의 경우 상대적 중요도는 높으나 만족도가 낮아 중요도-만족도 분석에서 단기개선영역으로 분류되었다. 한편 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유, 역사문화자원의 발굴 및 가치규명은 중요도와 만족도가 모두 높은 현행유지영역으로 분류되어 지속적으로 만족도의 우위를 유지할 필요가 있는 항목으로 분석되었다.

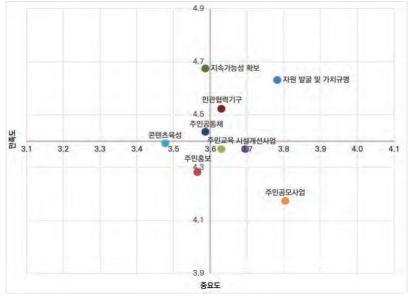


※ 총 응답설문: 152부/ 응답오류: 3부

[그림 5-4] 중요도-만족도 분석(전체 응답자그룹)

(2) 정문가그룹

설문조사에 참여한 도시재생분야의 전문가 46명이 작성한 설문자료를 중심으로 중요도-만족도 분석을 실시하였다. 분석결과, "지속가능성 확보", "주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영"이 중요도는 높으나 만족도가 낮은 단기개선영역으로 분류되어 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과를 향상시키기위해서는 우선적으로 개선이 요구되는 것으로 나타났다. 한편 역사문화자원의 발굴 및 가치규명과 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유가 현행유지영역으로 분류되어 지속적으로 만족도의 우위를 유지할 필요가 있는 항목으로 분석되었다.

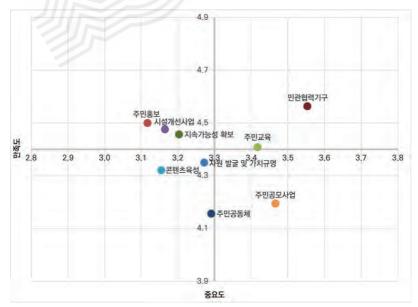


※ 총 응답설문: 46부/ 응답오류: 0부

[그림 5-5] 중요도-만족도 분석(전문가그룹)

(3) 주민그룹

반면 지역주민 103명이 작성한 설문자료를 바탕으로 실시한 중요도-만족도 분석 결과, "주민홍보", "시설개선사업", "지속가능성 확보"가 우선적으로 개선이 필요한 항목으로 분석되었다. 이들 항목의 경우, 중요도는 높으나 만족도가 낮은 단기개선영역으로 분류되었다. 한편 중요도-만족도 분석에서 현행유지영역으로 분류된 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유와 주민교육은 지속적으로 만족도의 우위를 유지할 필요가 있는 항목으로 분석되었다.



※ 총 응답설문: 106부/ 응답오류: 3부

[그림 5-6] 중요도-만족도 분석(주민그룹)

(4) 응답자 그룹에 따른 차이

중요도-만족도 분석결과, 전문가그룹과 주민그룹 모두에서 "지속가능성 확보"가 역사문화자원을 활용한 도시 재생 활성화사업의 사업효과 향상을 위하여 우선적으로 개선이 요구되는 단기개선영역으로 분류되었으며 민 관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유는 중요도와 만족도가 모두 높은 현행유지영역에 속하는 것으로 조사되었다.

한편 전문가그룹에서 단기개선영역과 현행유지영역으로 분류되었던 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영 과 역사문화자원의 발굴 및 가치규명에 대한 항목이 주민그룹에서는 사업개선의 우선순위가 낮은 장기개선영역으로 분류되었다. 반면 주민그룹에서는 단기개선영역으로 평가되었던 주민홍보와 시설개선사업이 전문가그룹에서는 각각 만족도와 중요도가 모두 낮은 장기개선영역과 중요도에 비하여 만족도가 높은 과잉노력지약영역으로 분류되었으며 현행유지영역에 속하였던 주민교육도 전문가그룹에서는 과잉노력지양영역으로 분류되었다.

5) 종합분석

잠재적 고객만족지수와 중요도-만족도 분석결과를 바탕으로 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목 가운데 도시재생 활성화사업의 사업효과와 만족도를 향상시키기 위하여 우선적으로 개선하여야 할 항목을 도출하였다.

(1) 전체 응답자그룹

잠재적 고객만족지수와 중요도-만족도 분석을 종합한 결과, 잠재적 고객만족지수가 높은 항목 가운데 항목별 상대적 중요도는 높으나 만족도가 낮은 단기개선영역에 속하는 "시설개선사업"이 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과와 만족도를 향상시키기 위하여 우선적으로 개선될 필요가 있는 것으로 나타났다. 한편 잠재적 고객만족지수는 물론 항목별 상대적 중요도와 만족도가 모두 높은 것으로 나타난 민관협력 기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유 항목도 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과와 만족도를 지속적으로 유지하기 위하여 개선의 노력이 필요한 것으로 분석되었다.

(2) 전문가그룹

전문가그룹의 경우, 잠재적 고객만족지수가 높은 항목을 중심으로 중요도-만족도 분석을 살펴본 결과, 역사 문화자원 발굴 및 가치규명과 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유가 상대적 중요도와 만족도 모두 높은 현행유지영역에 속하는 것으로 분석되었다. 따라서 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업 효과와 만족도를 유지하기 위하여 이 두 가지 항목에 대한 지속적인 개선의 노력이 필요한 것으로 나타났다.

(3) 주민그룹

주민그룹을 대상으로 진행한 설문결과를 바탕으로 잠재적 고객만족지수가 높은 항목 가운데 중요도-만족도

분석을 실시한 결과, 잠재적 고객만족지수는 물론 항목별 상대적 중요도와 만족도가 모두 높은 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유, 주민교육에 대해서는 사업효과의 우위를 지속적으로 유지함으로써 해당 항목에 대한 만족도를 크게 향상시킬 필요가 있는 것으로 조사되었다.

(4) 응답자 그룹에 따른 차이

잠재적 고객만족지수가 높은 항목 가운데 중요도-만족도 분석을 실시한 결과, 전문가그룹과 주민그룹 모두에서 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유가 현행유지영역으로 분류되었다. 한편 전문가그룹에서는 역사문화자원 발굴 및 가치규명이, 주민그룹에서는 주민교육이 현행유지영역으로 분류되었다. 따라서 이들 항목에 대한 지속적인 개선 노력으로 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과를 높이고 만족도를 향상시킬 필요가 있다.

이번 연구에서 진행하였던 통계분석을 종합한 결과, 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과와 사업만족도를 향상시키기 위해서는 시설개선사업이 우선적으로 개선될 필요가 있는 것으로 나타났다. 시설개선사업의 경우 사업의 중요도에 비하여 만족도는 낮지만 잠재적 고객만족지수가 높아 관련 서비스 개선이 이루어지면 사업만족도 향상효과를 크게 끌어올릴 수 있다. 이러한 결과는 시설개선사업이 역사문화자원을 활용한 도시재생의 효과를 직접적으로 체험할 수 있어 지역주민의이해와 참여를 높이는데 효과적인 수단이라고 언급하였던 주요 관계자와의 인터뷰 결과와도 일치하였다.

한편 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업효과와 사업만족도의 우위를 유지하기 위하여 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유에 대한 지속적인 개선노력이 필요한 것으로 나타났다. 특히 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유의 경우, 잠재적 고객만족지수는 물론 만족계수도 높아 민관협력기구의 주민의견 수렴 및 공유 여부가 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 사업만족도를 높이는데 상당한 영향력을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 주민의견 수렴 및 공유가 효율적으로 이루어질 수 있도록 일반적인 형태의 민관협력기구에서 벗어나 지역여건에 맞추어다양한 형태의 민관협력기구를 설치할 필요가 있음을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

지역별 만족도 분석 결과

1) 서울역 일대 도시재생 활성화사업

(1) 조사자료의 수집

서울역 일대 도시재생 활성화사업에 참여한 경험이 있는 담당공무원, 지역전문가, 주민 등을 대상으로 설문을 실시하였다. 설문조사에 참여한 총 36명의 응답자가 작성한 응답자료를 중심으로 카노분석(속성분류, 고객만 족계수, 잠재적 고객만족지수)과 중요도-만족도 분석을 실시하였다.

[표 5-4] 응답자 특성(서울역 일대)

	항목	빈도(명)	비율(%)		항목		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	12	33.3			공무원	10	27.8
싱글	여성	24	66.7		도시재생 분야	교수	0	0.0
	20대	1	2.8		正小	전문가	6	16.7
	30대	11	30.6	작업		주부	4	11.1
1 101	40대	10	27.8	격합		자영업	2	5.6
나이	50대	11	30.6		기타	직장인	1	2.8
	60대	3	8.3			프리랜서	0	0
	70대 이상	0	0			무응답	13	36.1

(2) 카노모형을 통한 개별항목의 속성분류

카노모형을 활용하여 항목별 속성을 분류하였다. 항목별 속성은 매력적 품질(A), 당연적 품질(M), 무관심 품질(I), 일원적 품질(O), 역품질(R) 가운데 응답이 가장 많은 유형으로 분류하였다. 카노분석 결과, "역사문화자원의 발굴 및 가치규명", "주민홍보", "주민교육", "시설개선사업", "콘텐츠육성", "주민공모사업", "주민공모사업", "주민공모사업", "주민공모사업", "주민공모사업", "지속가능성 확보" 등모든 항목이 해당 사업이 충족되면 이용자의 만족도가 향상되는 "일원적 품질요소(O)"로 분류되었다.

(3) 고객만족계수

고객만족계수를 통하여 항목별 사업 만족도 향상에 미치는 상대적 영향력을 살펴보았다. 만족계수는 "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(0.97)"가 가장 높았으며, 콘텐츠육성(0.94), 주민홍보(0.92), 주민교육(0.89), 시설개선사업(0.89)의 순으로 나타났다. 불만족계수의 경우, "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(-0.94)"가 가장 낮았고, 역사문화자원의 발굴 및 가치규명(-0.89), 시설개선사업(-0.89), 콘텐츠육성(-0.89)의 순으로 나타났다.

(4) 잠재적 고객만족지수 도출

잠재적 고객만족지수(PCSI)는 고객만족계수에서 현재 고객의 만족위치를 비교하여 개선범위를 파악하는 것이다. 개선범위가 클수록 해당 항목이 충족되었을 때 도시재생 활성화사업의 만족도 개선효과가 크게 증가할수 있다. 분석결과, "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(1.33)", 주민홍보(1.05), 주민공모사업 (1.05), 역사문화자원의 발굴 및 가치규명(1.05) 순으로 나타났다.

[표 5-5] 항목별 속성 및 PCSI지수(서울역 일대)

※ 총 응답설문: 36부/ 응답누락: 0부

	문항	Α	М	-	0	R	Q	속성	만족 계수	불만족 계수	PCSI
	역사문화자원의 발굴 및 가치규명	0	1	4	31	0	0	0	0.86	-0.89	1.05
계획수립단계	주민홍보	2	0	3	31	0	0	0	0.92	-0.86	1.05
	주민교육	6	0	4	26	0	0	0	0.89	-0.72	1.02
	시설개선사업	0	0	4	32	0	0	0	0.89	-0.89	1.01
	콘텐츠육성	2	0	2	32	0	0	0	0.94	-0.89	0.93
사업시행단계	주민공모사업	4	0	6	26	0	0	0	0.83	-0.72	1.05
	주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영	1	1	6	27	0	1	0	0.80	-0.80	0.88
	민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유	1	0	1	34	0	0	0	0.97	-0.94	1.33
자력재생단계	지속가능성 확보	2	0	6	28	0	0	0	0.83	-0.78	0.98

A: 매력적 품질요소(attractive quality)

M: 당연적 품질요소(must-be quality)

I : 무관심 품질요소(indifferent quality)

O: 일원적 품질요소(one-dimensional quality)

R: 역 품질요소(reverse quality)

Q: 응답모순

(5) 중요도-만족도분석

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목에 대한 항목별 상대적 중요도와 만족도를 분석하였다. 분석결과, 역사문화자원의 발굴 및 가치규명, 주민홍보, 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영이 중요도는 높으나 만족도가 낮은 단기개선영역으로 분류되었다. 한편, 민관협력기구를 통한 주민의견수렴 및 공유, 지속가능성 확보가 중요도와 만족도가 모두 높은 현행유지영역으로 평가되었다.



※ 총 응답설문: 36부/ 응답누락: 0부

[그림 5-7] 중요도-만족도 분석(서울역 일대)

(6) 종합분석

잠재적 고객만족지수와 중요도-만족도 분석결과를 바탕으로 사업효과와 만족도를 향상시키기 위하여 우선적으로 개선하여야 할 항목을 도출하였다. 잠재적 고객만족지수가 높은 항목을 중심으로 중요도-만족도 분석결과, "역사문화자원의 발굴 및 가치규명"과 "주민홍보"가 우선적으로 개선이 요구되는 단기개선영역으로 분류되었다. 한편 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유는 지속적인 개선노력이 필요한 현행유지영역으로 평가되었다.

2) 세운상가 일대 도시재생 활성화사업

(1) 조사자료의 수집

세운상가 일대 도시재생 활성화사업에 참여한 경험이 있는 담당공무원, 지역전문가, 주민 등을 대상으로 설문 을 실시하였다. 설문조사에 참여한 총 38명의 응답자가 작성한 응답자료를 중심으로 카노분석(속성분류, 고 객만족계수, 잠재적 고객만족지수)과 중요도-만족도 분석을 실시하였다. 설문조사에 참여한 총 38명의 응답 자가 작성한 설문자료 가운데 일부항목(중요도)에서 응답오류가 발생하여 중요도-만족도 분석에서는 이를 제 외한 총 36건의 응답자료만을 분석에 사용하였다.

[표 5-6] 응답자 특성(세운상가 일대)

	항목	빈도(명)	비율(%)		항목		빈도(명)	비율(%)
 성별	남성	17	44.7		- UTIU	공무원	5	13.5
성글	여성	21	55.3		도시재생 분야	교수	0	0
	20대	3	7.9		L C	전문가	2	5.4
	30대	10	26.3	자		주부	9	40.5
1.101	40대	8	21.1	작업		자영업	3	24.3
나이	50대	12	31.6		기타	직장인	2	8.1
	60대	5	13.2			프리랜서	1	5.4
	70대 이상	0	0			무응답	15	2.7
(2) 카노5	1형을 통한 개별 ⁶	항목의 속성	분류					

(2) 카노모형을 통한 개별항목의 속성분류

카노모형을 활용하여 항목별 속성을 분류하였다. 항목별 속성은 매력적 품질(A), 당연적 품질(M), 무관심 품 질(I), 일원적 품질(O), 역품질(R) 가운데 응답이 가장 많은 유형으로 분류하였다. 카노분석 결과, "역사문화 자원의 발굴 및 가치규명", "주민홍보", "주민교육", "시설개선사업", "콘텐츠육성", "주민공모사업", "주민공 동체 조직 및 관련 프로그램 운영", "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유", "지속가능성 확보"등 모든 항목이 해당 사업이 충족되면 이용자의 만족도가 향상되는 "일원적 품질요소(O)"로 분류되었다.

(3) 고객만족계수

고객만족계수를 통하여 항목별 사업 만족도 향상에 미치는 상대적 영향력을 살펴보았다. 만족계수는 "민관협 력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(0.97)"와 "주민공모사업(0.97)"이 가장 높았으며, 지속가능성 확보 (0.91), 콘텐츠육성(0.89)의 순으로 나타났다. 불만족계수의 경우, "주민공모사업(-0.88)"이 가장 낮았고, 콘 텐츠육성(-0.87), 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(-0.87), 지속가능성 확보(-0.83) 순으로 나타 났다.

(4) 잠재적 고객만족지수 도출

잠재적 고객만족지수(PCSI)는 고객만족계수에서 현재 고객의 만족위치를 비교하여 개선범위를 파악하는 것 이다. 개선범위가 클수록 해당 항목이 충족되었을 때 도시재생 활성화사업의 만족도 개선효과가 크게 증가할 수 있다. 분석결과, "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(1.20)", 주민공모사업(1.16), 콘텐츠육성

(1.11), 지속가능성 확보(1.09) 순으로 나타났다.

[표 5-7] 항목별 속성 및 PCSI지수(세운상가 일대)

※ 총 응답설문: 38부/ 응답누락: 0부

	문항	Α	М	Ι	0	R	Q	속성	만족 계수	불만족 계수	PCSI
	역사문화자원의 발굴 및 가치규명	4	2	8	24	0	0	0	0.74	-0.68	0.78
계획수립단계	주민홍보	6	0	5	26	0	1	0	0.86	-0.70	0.88
	주민교육	6	3	4	25	0	0	0	0.82	-0.74	0.95
	시설개선사업	3	3	5	26	0	1	0	0.78	-0.78	0.96
	콘텐츠육성	3	2	2	31	0	0	0	0.89	-0.87	1.11
사업시행단계	주민공모사업	3	0	1	30	3	1	0	0.97	-0.88	1.16
	주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영	6	2	3	26	0	1	0	0.86	-0.76	0.98
	민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유	5	1	0	32	0	0	0	0.97	-0.87	1.20
자력재생단계	지속가능성 확보	4	1	2	28	2	1	0	0.91	-0.83	1.09

A: 매력적 품질요소(attractive quality)

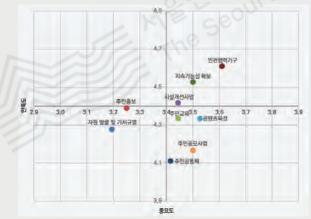
M: 당연적 품질요소(must-be quality) I: 무관심 품질요소(indifferent quality) O: 일원적 품질요소(one-dimensional quality)

R: 역 품질요소(reverse quality)

Q: 응답모순

(5) 중요도-만족도분석

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목에 대한 항목별 상대적 중요도와 만족 도를 분석하였다. 분석결과, 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유, 지속가능성 확보, 시설개선사업이 중요도와 만족도가 모두 높은 현행유지영역으로 평가되었다.



※ 총 응답설문: 38부/ 응답누락: 0부

[그림 5-8] 중요도-만족도 분석(세운상가 일대)

(6) 종합분석

잠재적 고객만족지수와 중요도-만족도 분석결과를 바탕으로 사업효과와 만족도를 향상시키기 위하여 우선적으로 개선하여야 할 항목을 도출하였다. 잠재적 고객만족지수가 높은 항목을 중심으로 중요도-만족도 분석결과, 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유, 지속가능성 확보가 지속적인 개선노력이 필요한 현행유지영역으로 평가되었다.

3) 창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업

(1) 조사자료의 수집

창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업에 참여한 경험이 있는 담당공무원, 지역전문가, 주민 등을 대상으로 설문을 실시하였다. 설문조사에 참여한 총 42명의 응답자가 작성한 응답자료를 중심으로 카노분석(속성분류, 고객만족계수, 잠재적 고객만족지수)과 중요도-만족도 분석을 실시하였다. 설문조사에 참여한 총 42명의 응답자가 작성한 설문자료 가운데 작성오류가 발생한 1건을 제외한 총 41건의 응답자료를 분석에 사용하였다.

[표 5-8] 응답자 특성(창덕궁 앞 도성한복판)

	항목	빈도(명)	비율(%)		항목		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	19	45.2		E 117010	공무원	10	23.8
경크	여성	23	54.8		도시재생 분야	교수	0	0
	20대	1	2.4		E ~1	전문가	6	14.3
	30대	6	14.3	THO!		주부	6	14.3
나이	40대	9	21.4	<u></u> 작업		자영업	6	14.3
낙이	50대	18	42.9		기타	직장인	4	9.5
	60대	6	14.3			프리랜서	5	11.9
	70대 이상	2	4.8			무응답	5	11.9

(2) 카노모형을 통한 개별항목의 속성분류

카노모형을 활용하여 항목별 속성을 분류하였다. 항목별 속성은 매력적 품질(A), 당연적 품질(M), 무관심 품질(I), 일원적 품질(O), 역품질(R) 가운데 응답이 가장 많은 유형으로 분류하였다. 카노분석 결과, "역사문화자원의 발굴 및 가치규명", "주민홍보", "주민교육", "시설개선사업", "콘텐츠육성", "주민공모사업", "주민공 동체 조직 및 관련 프로그램 운영", "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유", "지속가능성 확보"등 모든 항목이 해당 사업이 충족되면 이용자의 만족도가 향상되는 "일원적 품질요소(O)"로 분류되었다.

(3) 고객만족계수

고객만족계수를 통하여 항목별 사업 만족도 향상에 미치는 상대적 영향력을 살펴보았다. 만족계수는 "역사문 화자원의 발굴 및 가치규명(0.95)", "주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영(0.95)"이 가장 높았으며, 주민홍보(0.93), 콘텐츠육성(0.93), 시설개선사업(0.93), 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(0.93) 순으로 나타났다. 불만족계수의 경우, "시설개선사업(-0.95)", "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(-0.95)" 가장 낮았고, 역사문화자원의 발굴 및 가치규명(-0.90), 콘텐츠육성(-0.90) 순으로 나타났다.

(4) 잠재적 고객만족지수 도출

잠재적 고객만족지수(PCSI)는 고객만족계수에서 현재 고객의 만족위치를 비교하여 개선범위를 파악하는 것이다. 개선범위가 클수록 해당 항목이 충족되었을 때 도시재생 활성화사업의 만족도 개선효과가 크게 증가할수 있다. 분석결과, "역사문화자원의 발굴 및 가치규명(1.27)", 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영

(1.25), 시설개선사업(1.23), 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(1.23) 순으로 나타났다.

[표 5-9] 항목별 속성 및 PCSI지수(창덕궁 앞 도성한복판)

※ 총 응답설문: 42부/ 응답누락: 1부

	문항	Α	М	Ι	0	R	Q	속성	만족 계수	불만족 계수	PCSI
	역사문화자원의 발굴 및 가치규명	3	1	1	36	0	0	0	0.95	-0.90	1.27
계획수립단계	주민홍보	5	3	0	33	0	0	0	0.93	-0.88	1.17
	주민교육	3	1	3	34	0	0	0	0.90	-0.85	1.11
	시설개선사업	1	2	1	37	0	0	0	0.93	-0.95	1.23
	콘텐츠육성	1	0	3	37	0	0	0	0.93	-0.90	1.16
사업시행단계	주민공모사업	3	2	3	33	0	0	0	0.88	-0.85	1.18
	주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영	3	0	2	35	1	0	0	0.95	-0.88	1.25
	민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유	1	2	1	37	0	0	0	0.93	-0.95	1.23
자력재생단계	지속가능성 확보	3	0	4	34	0	0	0	0.90	-0.83	1.10

A: 매력적 품질요소(attractive quality)

M: 당연적 품질요소(must-be quality)

l : 무관심 품질요소(indifferent quality)

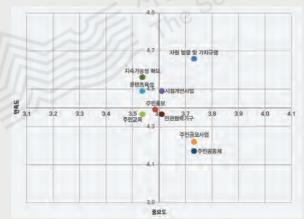
O: 일원적 품질요소(one-dimensional quality)

R: 역 품질요소(reverse quality)

Q: 응답모순

(5) 중요도-만족도분석

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목에 대한 항목별 상대적 중요도와 만족도를 분석하였다. 분석결과, 지속가능성 확보, 콘텐츠육성이 중요도는 높으나 만족도가 낮은 단기개선영역으로 분류되었다. 한편, 역사문화자원의 발굴 및 가치규명, 시설개선사업이 중요도와 만족도가 모두 높은 현행유지영역으로 평가되었다.



※ 총 응답설문: 42부/ 응답누락: 1부

[그림 5-9] 중요도-만족도 분석(창덕궁 앞 도성한복판)

(6) 종합분석

잠재적 고객만족지수와 중요도-만족도 분석결과를 바탕으로 사업효과와 만족도를 향상시키기 위하여 우선적으로 개선하여야 할 항목을 도출하였다. 잠재적 고객만족지수가 높은 항목을 중심으로 중요도-만족도 분석결과, 역사문화자원의 발굴 및 가치규명, 시설개선사업이 지속적인 개선노력이 필요한 현행유지영역으로 평가되었다.

4) 창신숭인 도시재생 활성화사업

(1) 조사자료의 수집

창신숭인 도시재생 활성화사업에 참여한 경험이 있는 담당공무원, 지역전문가, 주민 등을 대상으로 설문을 실시하였다. 설문조사에 참여한 총 36명의 응답자가 작성한 응답자료를 중심으로 카노분석(속성분류, 고객만 족계수, 잠재적 고객만족지수)과 중요도-만족도 분석을 실시하였다.

[표 5-10] 응답자 특성(창신숭인)

	항목	빈도(명)	비율(%)		항목		빈도(명)	비율(%)
МН	남성	12	33.3		E 1171111	공무원	3	8.3
성별	여성	24	66.7		도시재생 분야	교수	0	0
	20대	2	5.6		正어	전문가	4	11.1
	30대	14	38.9	T HOU		주부	7	19.4
1.101	40대	8	22.2	작업		자영업	1	2.8
나이	50대	3	8.3		기타	직장인	0	0
	60대	9	25.0			프리랜서	1	2.8
	70대 이상	0	0			무응답	20	55.6

(2) 카노모형을 통한 개별항목의 속성분류

카노모형을 활용하여 항목별 속성을 분류하였다. 항목별 속성은 매력적 품질(A), 당연적 품질(M), 무관심 품질(I), 일원적 품질(O), 역품질(R) 가운데 응답이 가장 많은 유형으로 분류하였다. 카노분석 결과, "역사문화자원의 발굴 및 가치규명", "주민홍보", "주민교육", "시설개선사업", "콘텐츠육성", "주민공모사업", "주민공 동체 조직 및 관련 프로그램 운영", "민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유", "지속가능성 확보"등 모든 항목이 해당 사업이 충족되면 이용자의 만족도가 향상되는 "일원적 품질요소(O)"로 분류되었다.

(3) 고객만족계수

고객만족계수를 통하여 항목별 사업 만족도 향상에 미치는 상대적 영향력을 살펴보았다. 만족계수는 "시설개선사업(0.92)"이 가장 높았으며, 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(0.89), 지속가능성 확보(0.86), 콘텐츠육성(0.86) 순으로 나타났다. 불만족계수의 경우, "시설개선사업(-0.86)"과 "지속가능성 확보(-0.86)" 가 가장 낮았고, 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(-0.81), 주민교육(-0.79) 순으로 나타났다.

(4) 잠재적 고객만족지수 도출

잠재적 고객만족지수(PCSI)는 고객만족계수에서 현재 고객의 만족위치를 비교하여 개선범위를 파악하는 것이다. 개선범위가 클수록 해당 항목이 충족되었을 때 도시재생 활성화사업의 만족도 개선효과가 크게 증가할수 있다. 분석결과, "주민교육(1.00)", 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유(0.99), 주민공모사업 (0.86), 시설개선사업(0.85)순으로 나타났다.

[표 5-11] 항목별 속성 및 PCSI지수(창신숭인)

※ 총 응답설문: 36부/ 응답누락: 0부

	Α	М	-	0	R	Q	속성	만족 계수	불만족 계수	PCSI	
계획수립단계	역사문화자원의 발굴 및 가치규명	5	1	7	22	0	1	0	0.77	-0.66	0.84
	주민홍보	2	2	6	26	0	0	0	0.78	-0.78	0.70
	주민교육	4	2	3	25	1	1	0	0.85	-0.79	1.00
	시설개선사업	3	1	2	30	0	0	0	0.92	-0.86	0.85
	콘텐츠육성	4	1	4	27	0	0	0	0.86	-0.78	0.77
사업시행단계	주민공모사업	5	1	6	22	1	1	0	0.79	-0.68	0.86
	주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영	6	2	5	23	0	0	0	0.81	-0.69	0.80
	민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유	4	1	3	28	0	0	0	0.89	-0.81	0.99
자력재생단계	지속가능성 확보	2	2	3	29	0	0	0	0.86	-0.86	0.79

A: 매력적 품질요소(attractive quality)

M: 당연적 품질요소(must-be quality)

I: 무관심 품질요소(indifferent quality)

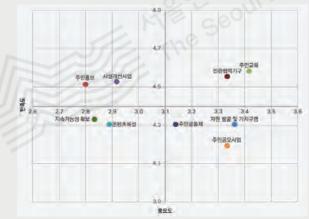
O: 일원적 품질요소(one-dimensional quality)

R: 역 품질요소(reverse quality)

Q: 응답모순

(5) 중요도-만족도분석

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 평가목록으로 도출된 9개 항목에 대한 항목별 상대적 중요도와 만족도를 분석하였다. 분석결과, 주민홍보, 시설개선사업이 중요도는 높으나 만족도가 낮은 단기개선영역으로 분류되었다. 한편, 주민교육, 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유가 중요도와 만족도가 모두 높은 현행유지영역으로 평가되었다.



※ 총 응답설문: 36부/ 응답누락: 0부

[그림 5-10] 중요도-만족도 분석(창신숭인)

(6) 종합분석

잠재적 고객만족지수와 중요도-만족도 분석결과를 바탕으로 사업효과와 만족도를 향상시키기 위하여 우선적으로 개선하여야 할 항목을 도출하였다. 잠재적 고객만족지수가 높은 항목을 중심으로 중요도-만족도 분석결과, "시설개선사업"이 우선적으로 개선이 요구되는 단기개선영역으로 분류되었다. 한편 민관협력기구를 통한주민의견 수렴 및 공유와 주민교육은 지속적인 개선노력이 필요한 현행유지영역으로 평가되었다.

칼럼 | 사업 만족도와 향후 개선사항에 대한 의견

서울 도심부의 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 참여한 경험이 있는 담당공무원, 지역전문가, 주민 등을 대상으로 현행 재생사업의 전반적인 만족도와 향후 개선사항에 대한 설문조사를 실시하였다. 이번 설문조사에는 도시재생관련 전문가 46명, 지역주민 106명, 총 152명이 참여하였다. 총 152명의 응답 가운데 오류가 발생한 1건을 제외한 151건을 바탕으로 재생사업 전반에 대한 만족도를 집계하였으며, 사업의 향후 개선사항은 4건의 응답오류를 제외한 148건의 설문자료를 바탕으로 분석하였다.

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 전반적 만족도

현행 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 대하여 전체 응답자 가운데 49%가 '대체로 만족한다'고 응답하였으며, 그저 그렇다(35.1%), 대단히 만족한다(7.9%)의 순으로 나타나 응답자의 과반이 사업에 대하여 전반적으로 만족하고 있는 것으로 조사되었다. 특히 전문가의 51.1%가 대체로 만족한다고 응답하였고 대단히 만족한다는 응답도 15.6%인 것으로 나타나, 대체로 만족한다가 48.1%, 대단히 만족한다는 4.7%로 응답한 주민에 비하여 전문가의 만족도가 높은 것을 알수 있었다.

[표 5-12] 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 전반적 만족도

(응답 건수(%))

			-101			10 - 11 17
구분	전체	네	전	문가	주	민
대단히 만족한다	12	(7.9)	7	(15.6)	5	(4.7)
대체로 만족한다	74	(49.0)	23	(51.1)	51	(48.1)
그저 그렇다	53	(35.1)	13	(28.9)	40	(37.8)
별로 만족하지 않는다	11	(7.3)	1	(2.2)	10	(9.4)
대단히 만족하지 않는다	1	(0.7)	1	(2.2)	-	(-)
계	151	(100.0)	45	(100.0)	106	(100.0)

※ 총 응답설문: 152부/ 응답오류: 1부

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 향후 개선사항

현행 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 개선사항을 묻는 설문에 대하여 '지역별 특수성을 반영하기보다는 서울시의 행정편의에 따라 획일적 사업 추진'이 31.1%로 가장 많았고, '사업대상지에 국한된 사업추진으로 주변 지역과의 연계·파급효과 미흡'은 26.4%, '사업추진의 지연으로 지역주민들의 사업체감도 저하'와 '행정주도의 사업추진으로 지역주민과 민간부문의 참여부족'이 각각 18.9%의 순으로 나타났다.

특히 전문가의 경우, '사업대상지에 국한된 사업추진으로 주변 지역과의 연계·파급효과 미흡'(40.0%)을 가장 시급한 개선사항으로 꼽은 반면 주민들은 '지역별 특수성을 반영하기보다는 서울시의 행정편의에 따라 획일적 사업 추진'(35.9%)을 가장 시급한 개선사항으로 지적하였다.

한편 기타의견으로 지역을 재생하기 위하여 사업기간을 장기화할 필요가 있으며, 도시재생사업 시행 이후 발생하는 젠트리피케이션을 방지하기 위한 적극적인 대안이 필요하다는 의견이 있었다. 이와 더불어 재생사업에 적극적으로 참여하는 주민은 전체주민 가운데 일부분으로 여러 가지 이유로 사업에 참여하지 못하는 주민들이 상대적 소외감을 느끼게 된다는 지적도 있었다.

[표 5-13] 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 향후 개선사항

갼분	전체	전문가	주민
사업대상지에 국한된 사업추진으로 주변 지역과의 연계·파급효과 미흡	39 (26.4)	18 (40.0)	21 (20.4)
사업추진의 지연으로 지역주민들의 사업체감도 저하	28 (18.9)	10 (22.2)	18 (17.5)
지역별 특수성을 반영하기보다는 서울시의 행정편의에 따라 획일적 사업 추진	46 (31.1)	9 (20.0)	37 (35.9)
행정주도의 사업추진으로 지역주민과 민간부문의 참여 부족	28 (18.9)	5 (11.1)	23 (22.3)
기타	7 (4.7)	3 (6.7)	4 (3.9)
Л	148 (100)	45 (100)	103 (100)

※ 총 응답설문: 152부/ 응답오류: 4부

제2부

역사문화자원을 둘러싼 공공갈등의 양상과 관리방안은?





06

공공갈등의 정의와 갈등관리기법

1_공공갈등의 정의 및 성격 2_공공갈등의 관리기법 3_서울시의 공공갈등 관리체계

06. 공공갈등의 정의와 갈등관리기법

1_공공갈등의 정의 및 성격

공공갈등이란 공공이 특정법령을 제정·개정하거나 각종 사업계획을 수립 또는 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 공공의 의사결정을 지연시키어 불필요한 사회적 손실을 야기하기도 하지만 이해관계자의 참여를 활성화함으로써 정책의 내용을 풍부하게 만들기도 한다. 공공갈등은 상황변화에 따라 이해관계자가 변화하기도 하며, 이에 대응하는 이해관계자 사이의 역학관계에 따라 극심한 대립과 분쟁으로 발전하기도 하는 등 해소가 용이하지 않다. 과거에는 공공갈등이 정책수립과 성과달성에 걸림돌이 된다는 이유에서 부정적으로 인식하는 측면이 강하였으나 오늘날에는 공공갈등을 불가피한 것으로 인식하고 갈등으로 인한 사회적비용을 최소화하기 위하여 이해관계자의 참여와 협조를 적극 수용하는 방향으로 변화하고 있다.

공공갈등의 발생과 진행과정에는 다양한 이해관계자가 참여한다. 갈등의 이해관계자로는 중앙정부 및 산하부처·지방자치단체·공공기관 등의 공공, 주민·시민단체·민간기업 등의 민간이 있으며 이들을 중심으로 공공과 공공, 공공과 민간, 민간과 민간 사이의 공공갈등이 발생한다. 한편 공공정책의 집적적인 대상이 아니라고 하더라도 경제적·사회적·물리적·환경적으로 영향을 받을 수 있는 사람은 모두 공공정책의 이해관계자가 될 수 있어 공공갈등에는 다수의 이해관계자가 혼재되는 경우가 많다. 이처럼 공공갈등에 참여하는 이해관계자가 다양한 만큼 개개의 이해관계자가 느끼는 갈등의 이슈와요인 또한 복합적이다.32)

[표 6-1] 공공갈등의 성격과 내용

항목		목	내용					
	公-公		- 중앙정부-서울시, 서울시부서-서울시부서, 서울시-산하기관					
주체		公-民	- 서울시-시민단체(NGO), 서울시-시민/주민(상인)단체					
	民-民		- 시민단체-주민, 주민(단체)-주민(단체)					
	A4 74	선호유형	- 주민선호(PIMFY, Please In My Front Yard)					
	성격	혐오유형	- 반대혐오(NIMBY, Not In My Back Yard)					
1110	이슈	개발	- 지역개발 또는 혐오시설 설치					
내용		환경	- 생태계 훼손, 환경오염, 주거환경 악화					
		입지	- 혐오·선호시설의 입지·변경·철거					
		규제	- 법·제도로 인한 행위유도·제한·금지					
	경제적 요인		- 지가의 하락, 농수산물 수확의 저하, 지역경기 감소 등 재산가치 하락에 대한 문제 제기 - 보상액·보상사업에 대한 불만 제기					
	가치적 요인		- 생태계 훼손, 소음·먼지·오염물질·사고에 대한 위험성 문제 제기 - 혐오지역으로의 인식, 문화재 등 지역 정체성 훼손에 대한 불만 제기					
요인	절차적 요인		- 입지선정·행정절차·환경영향평가 등에 대한 문제 제기					
	참여적 요인		- 참여기회의 박탈·부족에 대한 문제 제기 - 정부가 제공하는 공공정책 관련 정보의 오류 및 누락에 대한 문제 제기					
	정치적 요인		- 정부에 대한 불신 - 유력인사, 정치인 등의 개입으로 인한 갈등 발생					

[※] 조경훈 외, 2010, 공공갈등의 장기화 요인에 대한 연구를 바탕으로 재정리

2_공공갈등의 관리기법

공공정책으로 인한 갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고 이해관계자 간의 합의를 통하여 갈등이 유리한 결과를 도출하는데 도움을 줄 수 있도록 하는 활동을 갈등관리라고 한다. 상호 양립이 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인하여 발생하는 공공갈등을 적절한 시기에 절적한 방식으로 해결함으로써 정책의 지연으로 인한 부정적인 효과를 최소화하고 정책을 효율적으로 추진할 수 있다. 갈등관리도 과거에는 법원의 판단에 의존하거나 행정관리의 행정적 결정에 따른 사후 갈등해결이 중심을 이루었지만 점차 갈등의 이슈가 복잡해지고 이해관계자들의 직접적인 참여와 협력이 강조되면서 사전 갈등예방으로 갈등관리의 패러다임도 변화하고 있다.

공공갈등을 관리하기 위한 기법으로는 협상(negotiation), 제3자에 의한 갈등해결, 참여적 의사결정 등이 있다. 갈등을 빚고 있는 이해관계자가 직접 상호교환 또는 합의를 통하여 공동의 이익을 실현하는 협상과는

달리 제3자에 의한 갈등해결은 이해관계자 간의 협상만으로는 갈등을 해결할 수 없어 중립적인 제3자의 도움으로 서로의 입장 차이를 확인하고 함께 해결방안을 도출하는 방식이다. 이때 제3자의 역할권한에 따라서 조정(mediation), 중재(arbitration), 재정(adjudication) 등 갈등해결을 위한 관리기법이 달라질 수 있다. 특히 법과 제도적 판단에 따른 강제적인 해결방식보다는 이해관계자 스스로 제3자가 주도하는 갈등해소의 과정에 참여함으로써 모두가 만족할 수 있는 합의안을 도출하는 비공식적인 관리기법인 조정, 중재를 대안적 갈등해결(ADR, Alternative Dispute Resolution)이라고 한다.

[표 6-2] 협상·조정·중재·재정의 특성비교

구분	協商 (negotiation)	調停 (mediation)	仲裁 (arbitration)	裁定 (adjudication)	
자발성 유무	자발적	자발적 또는 비자발적	자발적 또는 비자발적	비자발적	
제삼자 유무	없음	당사자 선택에 의한 외부인	당사자 선택에 의한 제삼자. 일반적으로 해당 주제에 대해 전문가임	구속력을 가지며, 항소의 대상이 됨	
구속력 유무	합의에 의한 구속력 설정 가능	합의에 의한 구속력 설정 가능	구속력 또는 비구속력 존재	구속력을 가지며, 항소의 대상이 됨	
공식성과 조직성의 정도	일반적으로 비공식적, 비조직적	일반적으로 비공식적, 비조직적	공식성의 정도가 낮음. 당사자 합의에 의한 절차적 규칙과 내용에 관한 법이 결정될 수 있음	미리 정해진 엄격한 규칙에 의해서 공식성과 조직성의 정도가 매우 높음	
절차의 성격	증거, 논증, 이익 등의 제출에 제한이 없음	증거, 논증, 이익 등의 제출에 제한이 없음	각 당사자가 증거나 논증을 제출할 기회를 가짐	각 당사자가 증거나 논증을 제출할 기회를 가짐	
결과	상호 수용할 수 있는 바랐던 바의 합의	상호 수용할 수 있는 바랐던 바의 합의	이성에 의거한 의견에 기반을 둔 원칙에 근거한 의사결정이거나, 이성에 의거하지 않은 타협	이성에 의거한 의견에 기반을 둔 원칙에 근거한 의사결정	
사적유무	사적(私的)	사적	사적 또는 공적	공적(公的)	

출처: 천대윤, 2001, 갈등관리 전략론, 236p.

이외에도 이해관계자 간의 직접적인 갈등해소보다는 사회적 합의를 통한 갈등해결이 요구되는 경우에는 참여적 의사결정을 고려할 수 있다. 이해관계자를 포함한 전문가 및 일반시민이 공공갈등의 해결과정에 참여하여합의한 결과를 공공정책에 반영함으로써 공공갈등을 투명하고 공정하게 해결할 수 있다. 구체적인 기법으로는 공론조사(deliberate poll), 시민배심원제(citizen jury), 합의회의(consensus conference) 등이 있다.

3_서울시의 공공갈등 관리체계

서울시는 「갈등예방 및 조정에 관한 조례」를 제정(2012.10)하여 갈등관리업무의 제도적 기반을 마련하고 법령의 제정·개정, 사업의 계획수립·추진과정에서 발생하는 공공갈등을 체계적으로 관리하기 위한 갈등관리시스템을 구축하였다. 특히 서울시의 갈등관리시스템은 갈등진단, 갈등대응계획 수립, 맞춤형 갈등조정, 지속관리의 4단계로 구성되어 있는데 먼저 갈등진단단계에서 갈등진단대상사업의 갈등강도에 따라 사업을 3개 등급으로 구분하고 1, 2등급으로 진단된 사례를 중심으로 갈등대응계획 수립단계에서 전문가 컨설팅을 참고하여 실행 가능한 대응전략을 수립하고 있다. 맞춤형 갈등조정단계에서는 갈등의 등급과 원인에 따라 갈등현안 검토회의, 갈등조정협의체, 갈등전문가 추천·지원 등의 방식을 적용하여 갈등조정을 위한 맞춤형 정책을 지원하고 있다. 마지막으로 지속관리 단계에서 갈등관리 대상사업 부서의 갈등관리실태를 평가하여 향후 시의적절하고 지속적인 사후관리가 추진될 수 있도록 다양한 역량강화교육을 실시하고 있다.

예산 · 비예산사업, 조례 및 규칙 제 · 개정 대상 진단



출처: 서울특별시, 2018, 갈등관리메뉴얼

[그림 6-1] 서울시 갈등관리 시스템

이와 더불어 서울시의 갈등관리시스템과 갈등관리기법에 대한 심의·자문을 담당하는 갈등관리심의위원회를 구성·운영하는 한편 공공정책의 수립·시행·변경에 있어 이해관계자 사이의 갈등으로 과도한 사회적 비용발생이 우려될 경우에는 공공갈등 영향분석을 실시하고 있다. 지속적인 민원 및 언론동향 분석으로 공공갈등을 사전에 예방하는 갈등 경보제와 병행하여 발생된 갈등에 대한 관리사항을 상시 보고함으로써 공공갈등의 확산을 미연에 방지하는 갈등관리 상시보고제도 운영하고 있다.



07

역사문화자원을 활용한 도시재생활성화사업에서의 공공갈등 현황

1_개요

2_서울역 일대 도시재생 활성화사업 3_세운상가 일대 도시재생 활성화사업 4_창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업 5_창신숭인 도시재생 활성화사업 6_소결

07. 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에서의 공공갈등 현황

1_개요

이번 연구의 대상지역으로 선정된 서울역 일대, 세운상가 일대, 창덕궁 앞 도성한복판, 창신숭인 도시재생 활성화 사업지역을 중심으로 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 추진과정에서 발생되었던 공공 갈등의 내용과 갈등의 관리과정을 살펴보았다. 계획수립, 사업시행, 자력재생에 이르는 사업의 진행단계에 따라 발생되는 갈등의 요인과 내용, 주체와 범위를 조사하고 갈등관리를 위한 대응방안 및 관리기법 등을 살펴보았다. 크고 작은 공공갈등 가운데 특히 대중매체를 통하여 이슈화 되었던 갈등사례를 중심으로 공공갈등의 내용과 갈등의 관리과정을 조사하였다. 신문 또는 사업백서를 바탕으로 공공갈등의 내용과 갈등의 관리 과정을 파악하였으며 서울시 담당부서 업무관리카드, 관련자 심층 인터뷰 등을 통하여 내용을 보완하였다.

2_서울역 일대 도시재생 활성화사업

1) 계획수립단계

(1) 서울역 고가도로의 폐쇄

서울시가 2014년 9월 서울역 고가도로를 폐쇄하고 공원화하는 계획을 발표하자 가장 먼저 불거진 문제는 서울역 주변의 교통정체심화였다. 당시 서울역 고가는 일일 교통 수용량이 평균 4만 6천 대에 이르는 서울역 동서 연결을 위한 주요도로로, 폐쇄될 경우 서울역 일대의 심각한 교통정체가 예상되었다. 이러한 우려는 교통체증으로 발생될 생활불편을 호소하는 지역주민들과 물품납품지연으로 인한 생계문제를 걱정하는 서계동· 만리동·청파동 일대의 봉제공장 종사자 및 남대문시장 상인들의 반발로 나타났다.

이에 서울시는 서울역 고가도로 폐쇄로 인한 교통문제 해소방안을 모색하기 위하여 현장시장실, 시민위원회를 설치하고 지역주민과 상인들의 다양한 의견을 수렴하였다. 현장시장실과 시민위원회를 통하여 검토된 의견을 반영하여 서울시는 향후 추진될 서울역 북부 역세권 개발과 연계한 대체교량건설과 대중교통 7개 노선증편, 우회도로 구조개선 및 서울역 일대의 교통신호체계변경 등을 포함하는 교통대책을 제시하였다.

(2) 서울역 고가도로 노선폐지 요청

서울시는 서울역 고가도로 폐쇄에 따른 우회도로의 구조개선과 서울역 일대의 교통신호체계 변경에 대한 계획안을 2015년 7월 서울지방경찰청(이하 경찰청)에 상정하고 교통안전시설심의위원회의 승인을 요청하였다. 이에 경찰청은 서울역 일대 교통체계변경계획안을 교통안전시설심의위원회에 상정하기 이전에 서울역 고가도로의 노선폐지에 대한 국토교통부의 승인을 받을 것을 서울시에 요구하였다.

이에 서울시는 도로법을 관장하고 있는 국토교통부에 서울역 고가도로의 보행도로 전용문제에 대한 유권해석을 요청하였고 국토교통부는 서울시에 노선폐지가 아닌 노선변경을 요청할 것을 회신하였다. 이후 서울시의 노선변경 요청에 대하여 국토교통부는 국토연구원이 실시한 서울역 고가도로의 노선변경에 대한 적정성 검토결과를 바탕으로 서울역 고가도로의 노선변경을 승인하였다.

(3) 교통체계 변경계획안 승인요청

2015년 7월 서울시는 서울역 고가도로 폐쇄에 따른 만리재-퇴계로, 청파로-남대문로, 청파동-남대문시장을 연결하는 우회도로의 구조 개선 및 서울역 일대의 교통신호체계 변경에 대한 계획안을 서울지방경찰청(이하 경찰청)에 상정하고 교통안전시설심의위원회의 승인을 요청하였다. 그러나 서울시의 우회도로 구조개선 계획 안이 도로선형 불일치를 야기하고 교통신호체계 변경안은 서울역 주변 교차로의 신호대기로 인한 교통정체로 주변 도로의 교통부하를 가중시킨다는 이유로 심의가 보류되었다.

이후 서울시는 경찰청의 심의내용을 반영하여 교통체계변경계획 수정안을 경찰청에 제출하였고 2015년 11월 경찰청도 교통안전시설심의위원회의 심의를 거쳐 서울시의 교통체계변경계획 수정안을 가결하였다. 이에 따라 서울시는 우회도로의 구조 개선, 신규 버스노선 신설 및 지하철 증편, 서울역 일대의 교통신호체계 변경 등을 포함하는 서울역 고가도로 폐쇄에 따른 교통대책을 발표하였다.

2) 사업시행단계

(1) 중림로 보행친화거리 조성

2016년 서울시는 서울역 일대 보행네트워크를 강화하기 위하여 서울로 7017과 연결되는 중림로, 청파로, 만리재로 일부구간의 차로 축소와 보행공간 확장을 주요골자로 하는 보행친화거리 조성사업을 추진하였다. 그러나 다른 지역과는 달리 2~3차선 규모의 좁은 차로를 중심으로 양측에 근린상가가 형성되어 있는 중림로의 경우, 상인들의 반대가 극심하였다. 차로가 축소되면 교통정체가 예상되고, 고질적 문제였던 불법주정차차량으로 인한 통행 불편도 가중될 것이라는 것이 상인들의 입장이었다.

이에 서울역 일대 도시재생지원센터에서는 중림로 보행친화거리 조성사업에 대한 지역주민의 공감대를 이끌어내기 위하여 7차례에 걸쳐 상인워크숍을 진행하였다. 먼저 상인들에게 중림로 도로구조 개선을 통하여 서울역 일대의 보행을 활성화하고자 하는 서울시의 사업목적과 내용을 설명하고, 보행활성화를 통하여 상권

활성화에 성공한 국내외 사례를 소개하면서 상인들의 협조를 요청하였다. 한편 상인들 스스로가 중림로의 매력과 가치를 발견하고 이를 바탕으로 중림로 미래비전을 수립할 수 있도록 관련 프로그램을 운영하였다. 상인들이 수립한 계획안은 이후 서울시에 제출되었고 이 가운데 상인들의 숙원사업이었던 가공선로 지중화사업 등이 서울시의 중림로 보행친화거리 조성사업에 반영되면서 사업초기 상인들의 반대로 인하여 무산될 위기에 있었던 서울시의 공공사업이 도시재생지원센터의 도움으로 상인들의 지지를 얻게 되었다.



[표 7-1] 서울역 일대 공공갈등의 내용과 관리방식

				서울역	일대	
		항목	서울역 고가도로의 폐쇄	서울역 고가도로의 노선폐지 요청	교통체계 변경계획안 승인요청	중림로 보행친화거리 조성
		중앙정부-서울시		•	•	
	公-公	서울시부서-서울시부서				
		서울시-산하기관				
주체	公-民	서울시-시민단체(NGO)				
	Д - Ң	서울시-시민/주민(상인)단체	•			•
		시민단체-주민				
	民-民	주민(단체)-주민(단체)				
	A-1-7-1	선호유형				
	성격	혐오유형	•	•	•	•
1110		개발	•	•	•	•
내용	014	환경				
	이슈	입지				
		규제				
		경제적 요인	•	0)	: HUTO	•
		가치적 요인	•	172	STILL	
요인		절차적 요인	. 0	57. • 11 }		
		참여적 요인	KIZ	CEO		
		정치적 요인		6		
		계획수립		•	•	
시기	발생 단계	사업시행				•
	L:/ II	자력재생				
	771	지역-지역				
쟁점	공간	지역내부	•	•	•	•
범위	게ᄎ	일반주민대상	•			
	계층	특정계층대상		•	•	•
		결정회피·유보				
	rii O	의견수용		•	•	
	대응 방안	협력	•			•
	82	일방추진				
		전문가조사의뢰		•		
71.		협상	•	•	•	
갈등 관리	3131	조정				•
27	관리 기법	중재				
	''	재정				
		참여적 의사결정				
		공공기관				•
	중재자	민간단체				
		없음	•	•	•	

3 세운상가 일대 도시재생 활성화사업

1) 계획수립단계

(1) 세운재정비촉진계획의 수립

세운지구의 기능쇠퇴에 대한 해결안으로 재개발 계획을 수립하였으나 실제 재개발이 이루어지지는 않았다. 소규모 필지들이 넓은 지역에 분포하고 지권자의 수가 많아서 합의가 이루어지기 쉽지 않았기 때문이다. 수 차례의 재개발 시도가 무산되어오면서 세운지구의 토지는 세분화되었고 지가는 상승했으며, 시설은 점점 더 낙후되어갔다. 이후 2003년에 이르러 청계천 복원사업과 맞물리면서 세운상가군을 철거하여 녹지축을 조성하고 그 주변지역을 재개발하는 방안이 논의되기 시작하였다.

서울시는 2006년 세운지구를 세운재정비촉진지구로 지정하고 2015년까지 세운상가 철거계획안을 발표하였다. 이와 더불어 초고층 건물 신축 및 종묘와 남산을 잇는 1㎞의 공원녹지를 조성하겠다는 계획도 함께 제시하였다. 33) 2009년 3월 세운재정비촉진계획이 수립되었지만 사업이 진척을 보이지 못했다. 종묘에 면한 세운 4구역 건축물의 높이가 문화재청의 심의로 하향조정 되었고 당시 부동산 경기 침체에 따른 개발사업의 리스크 증대로 사업자 선정에 어려움을 겪게 되었다. 34) 이에 더하여 세운녹지축 조성에 따른 주민부담이 가중되고 있었고, 세운상가군과 주변구역 간의 사업여건이 달라 이로 인한 갈등이 발생하고 있었다. 또한 세운상가의 건축문화적 가치와 지역의 역사적 가치의 보존을 주장하는 움직임이 나타나면서 서울시는 세운재정비촉진계획의 변경을 검토하기 시작했다. 35)

서울시는 종로구, 중구, SH공사 등 관계기관과 분야별 전문가 T/F팀을 구성하여 14회의 논의과정을 거쳤다. 또한 세운지구 재정비에 관한 심포지엄과 주민 면담(15회)을 진행하면서 촉진계획의 변경 필요성과 개발방향에 대한 공감대를 형성해나갔다.36) 마침내 서울시는 2009년 수립한 기존 계획안을 폐기하였고, 2013년 '세운재정비촉진계획 변경안'을 발표하였다.37) 이후 2014년 '세운재정비촉진계획 변경안'이 결정 고시되었다. 변경안의 핵심사항은 세운상가를 전면철거 후 공원으로 조성하려던 기존의 계획안을 존치하는 방향으로 바꾼 것이다. 또한 세운상가 및 주변구역의 통합개발에서 오는 갈등을 해소하기 위해 주변 정비구역에서 분리하여 주민의사에 따라 리모델링을 하는 계획으로 변경하였다.

³³⁾ 한국일보, 2014.6.27., '서울시 입맛대로 오락가락 재개발에 세운상가 만신창이', www.hankookilbo.com

³⁴⁾ 서울시 보도자료, 2013.6.26., '세운상가, 주변 정비구역에서 분리·보존, 주변구역 소규모 분할 개발'

³⁵⁾ 서울시, 2014.3.27., 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 결정 변경

³⁶⁾ 서울시 보도자료, 2013.6.26., '세운상가, 주변 정비구역에서 분리·보존, 주변구역 소규모 분할 개발'

³⁷⁾ 한국경제, 2013.6.25., '34년만에 세운상가 리모델링', www.hankyung.com

2) 사업시행단계

(1) 세운상가 보행데크의 무허가 점포철거

이후 서울시는 세운상가의 역사적 가치를 공유하고, 바람직한 활용방안을 모색하기 위하여 지속적으로 주민 워크숍을 운영하는 한편 지역주민을 포함한 서울시민, 관계전문가와의 공감대 형성에 노력하였다. 주민, 전문 가, 공공 등이 참여하는 거버넌스를 구성하여 구체적 실행계획과 추진전략 등에 대한 방안을 마련하였다. 그 결과 2015년 2월 '다시세운 프로젝트'라는 이름으로 세운상가 활성화 종합계획을 발표하고 같은 해 12월 세운상가를 포함한 주변지역이 서울형 도시재생 활성화 지역으로 지정되면서 세운상가의 재생이 시작되었다.

그러나 세운상가 일대 도시재생 활성화사업이 본격적으로 시작되면서 서울시와 무허가 점포상인 간의 갈등이 발생하였다. 세운상가 보행데크에는 100여 개가 넘는 무허가 점포가 1970~80년대부터 영업을 해 오고 있었다. 도시재생 활성화사업의 준비과정에서 서울시가 세운상가 내부 무허가 점포 운영자에 대한 대면조사를 실시한 결과, 점포 운영자 본인은 물론 관할 구청에서도 무허가 점유사항에 대해 인지하지 못하고 있는 실정이었다. 38) 그러나 세운상가 일대 도시재생 활성화사업의 중요 목표 가운데 하나인 종묘에서 남산으로 이어지는 보행축을 조성하기 위해서는 보행데크 위의 무허가 점포에 대한 정비가 필수적인 상황이었다.

서울시의 무허가 점포시설 철거 계획에 대한 상인들의 저항은 완강하였다. 상당수의 상인이 세운상가가 활황이던 1970~80년대 당시 1동에 7~8천만 원을 호가하던 무허가 점포를 매입하여 30년 넘게 생업을 이어왔던 만큼 매입금액 이상의 보상금을 요구하면서 서울시와 갈등을 빚게 된 것이었다. 결국 서울시는 상인과의 갈등해소를 위한 방안으로 기대관리(Expectation Management)기법을 선택하였다.

협상 초기, 서울시는 상인들이 운영해 오고 있던 점포가 무허가임을 강조하면서 보상 없는 철거와 자진정비의 원칙을 고수하였다. 이를 통하여 상인들의 현상유지 및 철거보상에 대한 기대심리를 낮추고 상인들과 함께 현실적인 대안을 찾아 나갔다. 약 1년에 걸쳐 490회가 넘는 지속적인 협의를 통하여 현행 법령이 정하는 수준에서 상인들에게 최대한의 보상금이 지급될 수 있도록 행정적인 노력을 다 할 것을 약속함으로써 상인들과의 신뢰관계를 구축해 나갔다. 결국 서울시는 상인들과 100% 협의보상을 이끌어낼 수 있었다.

(2) 생활유산 및 도심전통산업의 보존

세운상가 일대 도시재생 활성화사업이 어느 정도 성과를 거두면서 세운상가 주변지역의 재개발 사업에도 변화가 일어나기 시작하였다. 세운재정비촉진계획의 변경으로 소규모 분할정비 사업이 검토되었던 세운3구역에서 노포(老鋪) 운영자와 공구상가 상인들의 개발반대운동이 일어난 것이다. 1950~60년대 문을 연 을지면옥, 안성집, 양미옥 등 을지로를 대표하는 노포들이 세운3구역 재정비사업으로 철거 위기에 놓이게 되면서이를 우려하는 여론이 형성되었고, 2017년 7월 을지면옥을 비롯한 일부 지역주민들이 중구청을 상대로 사업시행인가 무효확인소송을 제기하기에 이른 것이었다.39)

일부 지역주민들의 이와 같은 재개발 반대 움직임에도 불구하고, 예정대로 사업이 추진될 가능성이 높아지면 서 개발을 반대하는 주민들의 저항은 더욱더 거세져 갔다. 2만여 명의 시민들이 참여한 을지로·청계천 일대 재개발 반대 서명운동 등 재개발 반대여론이 거세지자 2019년 1월 서울시는 세운재정비촉진지구에 대한 재개발 사업을 전면 중단하고 연말까지 노포를 비롯한 생활유산과 도심전통산업을 보존하기 위한 종합대책을 마련하겠다고 밝혔다.

서울시가 10년 넘게 검토되어 오던 재개발 사업에 대한 전면 재검토 방침을 결정하자 개발에 찬성하는 세운3 구역의 영세토지주들이 집단 반발하고 나섰다. 이들은 세운3구역을 비롯한 세운재정비촉진지구 일대는 시설이 노후하여 안전과 위생에 심각한 위협을 받고 있어 재개발이 불가피한 데다, 이미 서울시와의 협의를 거쳐 사업시행인가를 완료했기 때문에 예정대로 사업이 진행되어야 한다는 입장이었다. 개발에 찬성하는 지역주민들은 서울광장에서 서울시의 재개발 방침에 항의하는 집회를 개최하는 한편 서울시에 탄원서를 제출하였다. 이와 더불어 500여 명의 동의를 얻어 서울시를 상대로 감사원에 감사청구를 요청하였다.



[표 7-2] 세운상가 일대 공공갈등의 내용과 관리방식

				세운상가 일대	
		항목	재정비촉진계획의 수립	세운상사 보행데크 무허가 점포 철거	생활유산 및 도심전통산업의 보존
		중앙정부-서울시	•		
	公一公	서울시부서-서울시부서			
		서울시-산하기관			
주체	公-民	서울시-시민단체(NGO)			
	Δ-K	서울시-시민/주민(상인)단체	•	•	•
	民-民	시민단체-주민			
	氏-氏	주민(단체)-주민(단체)			
	성격	선호유형	•		•
	64	혐오유형		•	
내용		개발	•	•	•
네공	이슈	환경			
	VI II	입지			
		규제			
		경제적 요인	•	•	•
		가치적 요인	•		0 •
요인		절차적 요인		199 chill	
		참여적 요인	001	1 1102	
		정치적 요인	42	60U'	
		계획수립	· 100		
시기	발생 단계	사업시행		•	•
		자력재생			
	공간	지역-지역			
쟁점	<u></u> 6년	지역내부	•	•	•
범위	계층	일반주민대상	•		
	7110	특정계층대상		•	•
		결정회피·유보			
	=11.0	의견수용			
	대응 방안	협력	•	•	
	00	일방추진			
		전문가조사의뢰			
		협상	•	•	
갈등 관리		조정			
29	관리 기법	중재			
		재정			
		참여적 의사결정			
		공공기관			
	중재자	민간단체			
		없음	•	•	

4_창덕궁 앞 도성한복판 도시재생 활성화사업

1) 계획수립단계

(1) 낙원상가 철거

낙원상가는 1969년 준공된 17층 규모의 주상복합건물로, 1960년대 도시발전의 상징으로 여겨졌다. 하지만 도로 위에 필로티 형식으로 건설된 건축적 특징 때문에 건물하부공간의 환경오염, 낙원상가 하부를 통과하는 삼일대로의 도로기능 저하, 관훈동·경운동 등 낙원상가 북측에서 남산으로의 조망 차단, 주변 역사지구와의 연계저해 등의 문제를 야기하여 1980년대 후반부터 철거에 대한 논란이 벌어지곤 하였다.

2007년 서울시는 '도심재창조 종합계획'의 일환으로 노후화된 낙원상가를 철거·정비하여 남산으로의 조망을 확보하고, 서울 도심의 남북을 연결하는 삼일대로의 도로기능과 주변 환경을 회복하고자 하였다. 또한 낙원상 가로 인하여 단절되었던 다양한 역사문화자원을 연계할 수 있는 관광문화축을 구성하여 인사동·관철동·삼각동·명동의 관광을 활성화하고자 하였다.

서울시의 계획이 발표되자 낙원상가의 상인들은 낙원상가 철거에 따른 이주 및 생계문제를 걱정하며 서울시의 계획에 반대하였다. 또한 낙원상가에서 악기를 구입하며 음악인의 꿈을 키워왔던 예술인들 또한 철거를 반대하면서 낙원상가 철거문제가 한동안 이슈가 되었다. 하지만 매년 실시하는 안전진단에서 B등급을 받으면서 철거와 관련된 계획은 흐지부지되고 말았다.

(2) 익선동 지구단위계획 수립

2005년 창덕궁 주변의 낙후된 환경을 개선하기 위하여 익선동 일대를 중심으로 도시환경정비사업이 추진되었다. 그러나 인근에 위치한 종묘 등 문화재를 보호하고자 하는 문화재청과의 이해관계가 얽히면서 사업이지연되었다. 결국 2014년 주민 50%의 동의를 얻어 조합설립추진위원회가 해산되었고, 이후 서울시는 익선동 일대에 산재하여 있는 낡은 도시형 한옥을 보전하기 위하여 지구단위계획을 수립하였다. 그러나 10년이 넘는 시간동안 지역의 개발을 기다리던 주민들이 지구단위계획의 수립으로 인한 재산권 행사의 제약을 우려하면서 반발이 이어졌다.

2017년 서울시는 익선동 한옥밀집지역을 한옥보존구역으로 지정하고 한옥보존구역 주변의 경관을 고려하여 건축물의 높이를 4층 이하⁴⁰⁾으로 제한하는 지구단위계획안을 마련하였다.⁴¹⁾ 그러나 주민설명회에 참석한 토지소유자들이 이에 반발하며⁴²⁾ 서울시의회에 익선동 한옥밀집지역에 대한 서울시의 한옥보존정책을 반대하는 청원서를 제출하였다. 보존할 가치가 있는 한옥이 익선동 일대에는 이미 남아 있지 않은 상황임에도

⁴⁰⁾ 한옥과 접한 건물은 2층, 한옥과 접하지 않은 건물은 4층으로 제한

⁴¹⁾ 아주경제, 2017.04.23. '익선동 '한옥마을'지구단위계획 늦어지나...일부 주민들 "한옥보존 정책 반대"

⁴²⁾ 오마이뉴스, 2017.03.14. '만신창이 된 익선동, 서울시는 '우왕좌왕'

서울시가 일방적으로 한옥보존구역을 지정하고 건축물 높이를 과도하게 제한해 지역주민의 재산권을 침해하려고 한다고 주장하였다.43)

이처럼 지역주민의 반발이 계속되자 2018년 1월 서울시는 주민열람공고를 통하여 높이제한상향, 건폐율완화, 도로개설 등에 대한 지역주민의 의견을 수렴하였고, 도시건축공동위원회의 사전자문 등을 통하여 지구단위계획의 내용을 일부 수정하였다. 2018년 5월, 서울시는 기존의 한옥보전정책을 유지하는 범위에서 가로변에 한하여 건축물의 높이를 5층 이하로 완화하는 지구단위계획 수정안을 결정·고시하였다.

2) 자력재생단계

(1) 익선동 한옥밀집지역의 상업화

주민 반대로 지구단위계획의 수립이 늦어지는 동안, 이곳의 한옥을 리모델링하여 식당과 카페를 여는 청년사업가들이 모여들기 시작하였다. 2014년 매장기획·인테리어·운영 등을 하는 (주)익선다다를 포함하여 (주)이태리총각, (주)창회당 등 다수 법인이 들어오면서 상권이 형성되기 시작하였다. 한옥을 리모델링한 갤러리,카페, 레스토랑, 클럽 등이 늘어나면서 과거 주거지였던 익선동 골목은 소위 뜨는 상권으로 바뀌게 되었다.44

하지만 익선동 한옥밀집지역의 독특한 경관과 트랜디한 상점을 찾는 사람들이 늘어나면서 이들로 인한 프라이버시 침해, 소음·쓰레기 발생, 도시형 한옥의 훼손 등의 여러 문제점이 나타나기 시작하였다. 이와 더불어 젠트리피케이션을 우려하는 목소리도 커졌다. 특히 상업지역인 익선동 한옥밀집지역의 경우, 젠트리피케이션 이 발생하여도 이를 규제하기가 어려운 상황이라서 지역주민과 상인들의 불안감이 가중되었다. 45)

2016년 익선동 지역주민과 상인들은 지역 공동체 모임인 '익선포럼'을 결성하고 젠트리피케이션을 포함한 익선동 한옥밀집지역의 상업화 문제에 대하여 서울시와 부동산 관계자, 한옥 전문가, 지역주민과 함께 논의하였다. 서울시는 익선포럼을 통하여 익선동 한옥밀집지역에 대형 프랜차이즈 카페가 들어서는 것을 규제하겠다고 약속하였다. 46) 2018년 서울시는 익선동 지구단위계획을 통하여 익선동 내부의 프랜차이즈 체인점 형태의 업종진입을 제한하고 한옥의 수선비 지원을 최대 1억 8.000만 원까지 확대하였다.

⁴³⁾ 서울경제, 2017.04.27. '문화유산 보존에 막힌 재개발...한숨만 쉬는 사직·옥인동 주민들'

⁴⁴⁾ 비즈한국, 2018.01.10. '서울시의 '익선동 한옥밀집지역' 지정에 주민들 근심 더 깊어지는 이유

⁴⁵⁾ 한국일보, 2016.10.13. '후미진 한옥동네에 햇볕 들자… 젠트리피케이션 먹구름'

⁴⁶⁾ 헬로 도시재생뉴딜, 2018.12.07. '익선동 주민들이 지켜나가는 서울의 마지막 한옥마을'

[표 7-3] 창덕궁 앞 도성한복판 공공갈등의 내용과 관리방식

				창덕궁 앞 도성한복판	
		항목	낙원상가 철거	익선동 지구단위계획의 수립	익선동 한옥밀집지역의 상업화
		중앙정부-서울시			
	公-公	서울시부서-서울시부서			
		서울시-산하기관			
주체	A	서울시-시민단체(NGO)			
	公-民	서울시-시민/주민(상인)단체	•	•	
		시민단체-주민			
	民-民	주민(단체)-주민(단체)			•
	성격	선호유형			
	64	혐오유형	•	•	•
내용		개발	•	•	•
내용	۸۱۸	환경			
	이슈	입지			
		규제			
		경제적 요인	•	•	•
		가치적 요인	•	•	8
요인		절차적 요인		SA HILL	
		참여적 요인	07-	1,100	
		정치적 요인	13	20UI	
		계획수립		•	
시기	발생 단계	사업시행	STE THO		
	L-711	자력재생	2186		•
	7771	지역-지역			
쟁점	공간	지역내부	•	•	•
범위	괴로	일반주민대상	•	•	•
	계층	특정계층대상			
		결정회피·유보			
		의견수용			•
	대응 방안	협력		•	
	9.5	일방추진			
		전문가조사의뢰	•		
		협상	•	•	
갈등 관리		조정			
선디	관리 기법				
	기립	재정			
		참여적 의사결정			•
		공공기관			
	중재자	민간단체			
		 없음	•	•	•
	l	1	i	1	

5_창신숭인 도시재생 활성화사업

1) 계획수립단계

(1) 창신숭인 뉴타운 지정

창신숭인 지역은 강남·북 균형발전과 낙후된 기성시가지의 정비를 위하여 2005년 3차 뉴타운사업의 후보지로 선정되었다. 비좁은 도로와 부족한 공원·녹지 등으로 불편을 겪어왔던 창신숭인지역의 주민들은 서울시의 뉴타운 후보지 지정을 반겼다. 하지만 인근 재개발 지역의 보상가를 기준으로 뉴타운 지역 내 토지 보상이 이루어질 것이라는 소식이 전해지면서 토지소유자들을 중심으로 반대 여론이 형성되었다. 이들은 창신숭인 지역의 높은 주택 밀도로 신축 아파트로 재입주가 어려워질 것을 우려하며 지구지정에 반발하였다. 한편 창신숭인 지역의 상인들도 사업기간 동안의 경제적 손실에 대한 보상과 재개발 이후 임대료 상승에 따른 재입주 방안을 요구하며 뉴타운 사업지구 지정을 반대하였다.

2006년 이미 창신숭인 지역을 제외한 10곳의 3차 뉴타운 후보지에 대한 지구지정을 끝마친 서울시는 마지막 남은 창신숭인 지역의 지구지정을 위하여 서둘러 주민들과의 합의점을 찾고자 하였다. 사업으로 인한 경제적 효과와 주민들의 요구사항을 일부 반영한 계획안을 토대로 여러 차례 주민설명회를 개최하였고 주민의견을 수렴하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 그러나 더 많은 토지보상금을 요구하는 주민들과 기존 사업체의 재입주 방안을 요구하는 상인들의 거센 반발을 잠재우지 못하였고, 결국 창신숭인 지역의 뉴타운 지구 지정은 보류되었다.

이후 청계천변으로 대형 주상복합 아파트가 건립되고, 동대문 상권 일대에 대형 상가들이 들어서면서 다시 창신숭인 지역의 개발압력이 커지자 2007년 서울시는 지역주민들의 반대에도 불구하고 창신숭인 지역을 체계적으로 정비하기 위하여 뉴타운 지구로 지정하였다. 청계천변에 40층 높이의 복합문화공간인 랜드마크 타워를 세우고, 랜드마크 타워 주변에는 5~40층 규모의 상업·업무·문화시설과 2,116세대 규모의 주택을 조성하는 계획안을 수립하였다. 이와 더불어 정비구역 안에 있는 동대문아파트를 리모델링하여 예술인의 문화창작·전시공간으로 활용하고, 공동작업장을 설치하여 기존 봉제공장의 업체규모에 따라 차등으로 작업공간을 제공하고자 하였다.

그러나 업체규모를 정확하게 파악하기 힘든 영세한 봉제업체 종사자들이 공동작업장의 차등제공 계획에 반발하였고, 개발에 따른 임대료 상승으로 재입주가 어려울 것을 우려한 세입자들이 사업진행에 반대하면서 사업을 찬성하는 주민들과의 갈등이 심화되었다. 창신숭인 뉴타운사업이 지역 주민의 찬반갈등으로 지연되면서 기반생활시설의 노후화와 지역경제의 침체가 가속화되자 서울시는 창신숭인 뉴타운 지구를 갈등조정 대상지로 지정하고 주거재생지원센터를 설치하여 법률가, 감정평가사, 회계사 등 40여 명의 민간전문가로 구성된 갈등조정관을 파견하였다. 주거재생지원센터에 파견된 갈등조정관은 현장실태조사와 주민심층면접을 바탕으로 창신숭인 지역의 개발추진동력이 없는 것으로 판단하고, 2013년 이 지역의 뉴타운 지구 지정을 해제하였다.

(2) 창신숭인 도시재생 활성화계획 수립

2014년 국토교통부의 도시재생사업이 가시화되면서 서울시는 오랜 기간 정비사업의 지연으로 개발이 제한 되었던 창신숭인 지역의 도시재생을 고려하게 되었다. 주민설명회와 심포지엄 등을 통하여 도시재생사업을 소개하고 지역주민의 참여를 독려하는 한편 국토교통부의 도시재생 선도지역 공모사업에 참여하였다. 창신숭인 지역의 도시재생에 대한 지역주민의 관심과 열의를 높이 평가한 국토교통부는 창신숭인 지역을 도시재생 선도지역으로 선정하였다.

창신숭인 지역이 도시재생 선도지역으로 지정된 이후에도 서울시와 지역주민 간의 갈등이 발생하였다. 2014 년 서울시가 국토부의 국비예산을 교부받기 위해서는 연내에 도시재생 활성화 계획안을 마련하여 국토부의 승인을 얻어야 하였다. 서울시의 입장에서는 마감기한에 맞추어 계획안을 승인받아야 했기 때문에 주민설명 회를 통하여 내용을 공유하였던 기존 계획안과는 상당한 차이가 있는 수정안을 지역주민의 사전 동의 없이 국토부에 제출하였다.

결국 이러한 사실이 지역주민에게 알려지게 되면서 지역주민은 서울시가 당초 주민중심의 도시재생 취지와는 다르게 독단적으로 재생사업을 추진하고 있다고 강하게 반발하고 나섰다. 뉴타운 지구해제 이후, 도시재생을 통한 지역의 변화에 다시 한 번 기대를 걸었던 지역주민의 실망이 또다시 쌓여가면서 지역주민은 주민이 배재된 사업계획의 추진에 대한 반대의사를 담은 성명서를 마련하였다.

이에 서울시는 지역주민과의 면담을 통하여 지금까지의 상황을 상세히 설명하고 향후 사업의 추진과정에서 계획의 내용을 수정, 조율해 나가기로 약속하였다. 이후 서울시는 주민, 도시재생지원센터, 서울시와 종로구가 참여하는 소통회의를 격주로 개최하고 소통회의에서 결정된 사항을 홈페이지를 통하여 지역주민에게 공개하였다. 또한 사업의 추진과정과 주민의견의 사업반영 여부도 지역주민과 공유하였다.

(3) 봉제산업 활성화 전략수립

한편 계획을 수립하는 과정에서 봉제업을 바라보는 주민의 시각에 차이가 나타났다. 도시재생 활성화사업의 일정 부분이 봉제산업에 초점이 맞추어지다 보니, 봉제산업과 관련이 없는 일반 주민들이 사업의 내용과 예산 집행이 봉제산업 중심으로 편중되어 있다는 것에 불만을 제기하였던 것이다. 특히 건물주들은 "주민협의체 표준운영규정"을 통하여 공장을 임대하여 운영하고 있는 봉제인과 창신숭인에서 활동하는 외지인들이 의결권을 가질 수 없도록 강제하면서, 건물주와 봉제인 간의 갈등이 심화되었다.

하지만 도시재생 활성화사업 추진과정에서 봉제산업 관련 주민보다 창신숭인 뉴타운 비대위, 시장상인회, 마을공동체 등 비봉제인의 참여가 더욱 두드러지게 나타나면서 봉제사업 관련 사업의 비중이 상대적으로 줄어들게 되었다. 이는 활성화계획에 반영된 사업명은 물론이고 마중물사업의 구성에도 영향을 미쳤다. '봉제재생사업'은 '지역경제 활성화사업'으로 이름이 바뀌었고, 2016년 공개된 마중물 사업비 자료에 의하면 봉제 관련 단위사업에 투입되는 비용도 기존 계획에 비해 20억 원가량 줄어들었다.

2) 사업시행단계

(1) 창신동 중심의 사업추진

도시재생 활성화사업을 추진하는 과정에서 마중물 사업의 발굴과 사업추진을 위한 예산배분의 문제로 지역주민 간의 갈등이 발생하였다. 하나의 근린재생구역으로 묶여있는 창신동(창신1·2·3동)과 숭인동(숭인1동)은 지봉로를 중심으로 공간적으로 분리되어있는 데다가 봉제산업의 분포나 주민구성에 있어서도 확연한 차이가 있었다. 창신숭인 지역에 대한 도시재생사업의 방향이 봉제산업 활성화로 검토되면서 봉제산업이 상대적으로 집중되어 있는 창신동에 마중물 사업과 사업예산이 집중되자 숭인동 주민의 불만이 불거졌다.

숭인동 주민들은 마중물 사업예산이 모든 지역에 고르게 배분되어 집행되어야 한다는 주장과 함께 백남준 기념관, 청소년시설 및 공공도서관, 봉제역사관 등 지역주민을 위한 거점공간 조성사업 등이 창신동에 집중되어 있는 것을 지적하였다. 이에 대하여 서울시는 지역을 대표하는 봉제산업 관련 업종과 지역주민을 위한 거점시설로서 활용이 가능한 부지가 창신동에 분포하여 있었기 때문이라고 해명하였지만, 지역별 거점공간의 배분과 예산투입의 불공정성에 대한 숭인동 지역주민의 불만 섞인 목소리는 줄어들지 않았다.



[표 7-4] 창신숭인 공공갈등의 내용과 관리방식

				창신	숭인	
		항목	창신숭인 뉴타운지구 지정	창신숭인 도시재생 활성화계획 수립	봉재산업 활성화 전략수립	창신동 중심의 사업추진
		중앙정부-서울시				
	公-公	서울시부서-서울시부서				
		서울시-산하기관				
주체	7 P	서울시-시민단체(NGO)				
	公-民	서울시-시민/주민(상인)단체	•	•	•	•
		시민단체-주민				
	民-民	주민(단체)-주민(단체)			•	•
	A-1-7-1	선호유형		•	•	•
	성격	혐오유형	•			
1110		개발	•	•	•	
내용	014	환경				
	이슈	입지				•
		규제				
		경제적 요인	•		•x0	•
		가치적 요인		2	11.	
요인		절차적 요인		47 1	Va	
		참여적 요인	13	- DUI		
		정치적 요인	KIL	500		
		계획수립	• 1	•	•	
시기	발생 단계	사업시행	2116			•
		자력재생				
	공간	지역-지역				
쟁점	- 5건	지역내부	•	•	•	•
범위	계층	일반주민대상	•	•	•	•
	계능	특정계층대상				
		결정회피·유보				
	rii O	의견수용				
	대응 방안	협력		•	•	
		일방추진				
		전문가조사의뢰	•			
71.		협상		•	•	
갈등 관리	3131	조정	•			
L-1	관리 기법	중재				
	''	재정				
		참여적 의사결정				
		공공기관	•			
	중재자	민간단체				
		없음		•	•	

6_소결

1) 계획수립단계

서울역 고가도로의 폐쇄에 따른 교통 과부하를 우려한 지역주민의 반대, 낙원상가 철거로 발생하는 경제적 손실을 걱정한 상인들의 반대 등 공공사업의 시행에 따른 재산권의 침해를 우려한 공공과 민간 사이의 갈등이 다수 발생하였다. 또한 서울역 주변 교통체계변경계획안에 대한 서울시와 경찰청의 대립 등 공공기관 사이의 정책적 충돌로 인한 갈등이 대두되기도 하였으며, 봉제산업 활성화 계획수립 과정에서 발생한 건물주와 봉제산업 종사자 간의 이해관계 상충 등 공공계획에서 발생하는 수혜를 보다 많이 획득하기 위한 민간과 민간 사이의 갈등도 발생하였다.

한편 서울 도심부의 역사적 정체성을 보존하기 위하여 일부 민간의 개발을 제한하는 공공과 공공의 개발제한으로 인한 재산권 침해를 주장하는 민간과의 경제적, 가치적 요인의 충돌로 인한 공공갈등이 발생하기도 하였다. 익선동 한옥밀집지역에서는 지역고유의 전통적인 도시경관을 보호하기 위한 서울시의 지구단위계획수립으로 재산권 침해를 주장하는 지역주민과의 공공갈등이 발생하였다. 한편 낙원상가에서는 이와는 반대로 도심활성화를 위하여 낙원상가를 철거하고자 하는 서울시의 계획에 대하여 음악전문상가로서 낙원상가의 역사적·문화적 가치를 지키기 위한 음악인들의 반발이 일어나기도 하였다. 이와 같은 경제적·가치적 요인에 의한 공공갈등 이외에도 서울역 일대의 교통신호체계를 변경하는 과정에서 고가도로의 노선변경이 선행되어야 했던 절차적 요인에 의한 갈등과 창신승인 도시재생 활성화계획을 수립하는 과정에서 서울시의 일방적인계획변경으로 발생한 참여적 요인에 의한 공공갈등이 조사되기도 하였다. 특히 참여적 요인에 의한 공공갈등은 계획단계에서 개발수혜자를 배제함으로써 계획의 정당성을 훼손시킬 뿐만 아니라, 갈등상황을 감정적으로 유도하여 갈등을 심화·악화시키는 요인으로 작용하였다.

계획수립단계에 발생한 갈등의 대부분은 갈등주체 간의 대화와 협력을 통하여 해소되었다. 이해관계가 복잡하게 얽혀 대화와 협력으로 해결이 불가능할 경우에는 서울역 고가도로의 노선폐지에 대한 적정 여부를 검토하기 위한 국토연구원의 보고서, 낙원상가 철거과정에서 실시한 안전진단, 창신숭인 뉴타운지구 해제여부를 판단하기 위한 갈등조정담당관의 실태조사 등 전문가에 의한 객관적인 평가결과를 참조·수용함으로써 갈등이 풀리기도 하였다. 한편, 경찰청의 교통체계변경계획안 심의와 같이 관련기관의 인·허가가 요구되는 경우에는 인·허가권을 가지고 있는 기관의 의견을 수용함으로써 합리적인 대안을 마련하였다.

2) 사업시행단계

세운상가 보행테크의 보행환경개선을 위한 무허가 점포의 철거, 중림로 보행친화거리 조성으로 인한 도로 축소에 따른 교통 불편 등 공공사업의 추진으로 인한 직·간접적인 재산상의 손실로 공공과 민간 사이의 갈등 이 발생하였다. 한편 창신숭인 도시재생 활성화사업을 추진하는 과정에서 사업이 특정 지역에 과다하게 배분 되는 문제로 지역주민 사이의 갈등이 발생하기도 하였다.

사업시행단계에서는 갈등 주체 간의 지속적인 대화와 협력을 통하여 공공사업으로 발생된 경제적 손실을 보 상하거나 사업 참여의 기회를 보장함으로써 합리적인 대안이 도출되었다. 세운상가의 보행데크에 설치되어있 던 무허가 점포의 철거에 따른 보상금을 지급하거나 주민워크숍을 통하여 마련한 대안을 서울시가 수용함으 로써 공공과 민간 사이에 발생하였던 공공갈등을 해소하였다. 이때 이해관계자가 다수인 관계로 당사자 간의 합의가 어려운 경우에는 도시재생지원센터와 같은 제3자를 중재자로 의견을 조율하는 방법이 시도되었다.

3) 자력재생단계

공공사업으로 지역의 물리적·문화적 환경이 개선되면서 방문객 수가 급증하고 지역경제가 활성화되자 이에 따른 부작용도 발생하였다. 익선동 한옥밀집지역의 경우, 주거용 한옥의 급격한 상업화와 프랜차이즈의 입점으로 인한 문화적 백화현상으로 지역의 정체성이 훼손되고 지역 주민의 생활환경이 오히려 악화되는 상황이 발생하였다. 지역의 급격한 변화에 대하여 당사자인 지역주민 사이의 협상에 의한 갈등해결이 어려워지자 지역주민을 포함한 전문가, 행정이 함께 사회적 합의를 이루기 위한 세미나를 개최하고 이를 통하여 갈등해소방안을 도출하였다.

[표 7-5] 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에서 발생한 공공갈등의 주체·요인·관리기법

사업단계	사업내용	길	등주	체		길	등요	인	1	4	갈등	대응	방안			갈등	관리	기법	
		公一公	公丨民	民一民	경 제 적 요 인	가 치 적 요 인	절 차 적 요 인	참여적요인	정 치 적 요 인	결 정 회 피 · 유 보	의 견 수 용	ਰਹ ਨਾ	일 방 추 진	전문가조사의뢰	협 상	조 정	중재	재정	참여적의사결정
	서울역 고가도로의 폐쇄		•		•	•						•			•				
	서울역 고가도로의 노선폐지요청	•					•				•			•	•				
	교통체계변경계획안 승인요청	•				•					•				•				
	세운 재정비촉진계획의 수립	•	•		•	•						•			•				
계획수립	낙원상가철거		•		•	•								•	•				
	익선동 지구단위계획의 수립		•		•	•						•			•				
	창신숭인 뉴타운 지구 지정		•		•									•		•			
	창신숭인 도시재생활성화계획 수립		•					•				•			•				
	봉제산업 활성화 전략수립		•	•	•	•						•			•				
	중림로 보행친화거리 조성		•		•							•				•			
TOTISH	세운상가 보행데크 무허가 점포 철거		•		•							•			•				
사업시행	생활유산 및 도심전통산업의 보존		•		•	•													
	창신동 중심의 사업추진		•	•	•														
자력재생	익선동 한옥밀집지역의 상업화			•	•						•*								•



80

역사문화자원을 둘러싼 공공갈등 관리사례

1_개요

2_바르셀로나_도시재생22@bcn 프로젝트 3_서울_가락시장 현대화사업 4_슈투트가르트_슈투트가르트21 프로젝트 5_소결

08. 역사문화자원을 둘러싼 공공갈등 관리사례

1_개요

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 추진과정에서 발생되는 여러 공공갈등에 대한 합리적인 관리방안을 도출하기 위하여 국내외의 갈등관리사례를 살펴보았다. 쇠퇴한 지역의 경제적·사회적·물리적·환경적 활성화를 위하여 도시관리사업이 추진된 사례 가운데 역사문화자원을 둘러싸고 직·간접적으로 야기된 공공갈등을 해결하기 위하여 협상, 조정, 중재, 재정, 참여적 의사결정 등 다양한 갈등관리기법이 활용된 국내외 도시의 사례를 분석하였다. 이번 연구에서는 스페인 바로셀로나(Barcelona)의 도시재생 22@bcn 프로젝트, 우리나라 사율의 가락시장 현대화사업, 독일 슈투트가르트(Stuttgart)의 슈투트가르트21 프로젝트를 중심으로 도시관리사업의 추진과정에서 발생되는 공공갈등의 주체와 원인, 전개과정, 갈등해결계기, 갈등관리기법, 갈등해소 등에 대하여 살펴보고 시사점을 도출하였다.

[표 8-1] 사례조사 선정사업별 공공갈등의 특성

분석사례	갈등대상(역사문화자원)	갈등발생단계	갈등관리기법
도시재생 22@bcn	방직산업지역	계획수립, 사업시행	협상
가락시장 현대화사업	가락시장	계획수립, 사업시행	협상, 조정, 재정
슈투트가르트21	중악역, 로젠슈타인파크, 슈로스가르텐	계획수립, 사업시행	협상, 중재, 재정, 참여적 의사결정

2 바르셀로나 도시재생22@bcn 프로젝트

1) 개요

스페인 바르셀로나 동남쪽의 지중해와 접해있는 포블레노우(Poblenou)는 발달된 철도교통을 바탕으로 19세기 방직산업의 중심지로 성장하여 100년 이상 카탈루냐 경제의 동력을 담당하던 대표적인 산업지구였다. 그러나 1960년대 이후 탈산업화와 도시의 외연적 확산으로 포블레노우 지역에서만 1,300개 이상의 공장들이 바르셀로나 교외로 이주하게 되었고, 부동산 개발이 한창이던 1970~80년대에도 산업용지라는 토지이용의 한계로 개발의 대상에서 소외되면서 쇠퇴의 길을 걷게 되었다. 공장들이 빠져나간 유휴건물에는 이전비용을

감당할 수 없었던 일부 영세업체가 어렵게 생업을 이어가거나 저렴한 임대료를 찾아 모여든 예술가들이 자리 잡기 시작하였다.

1986년, 바르셀로나가 올림픽 개최지 선정을 계기로 대대적인 도시정비사업에 돌입하면서 포블레노우 지역도 변화를 맞이하였다. 먼저 시가지를 관통하는 디아고날(Diagonal Avenue)의 확장으로 포블레노우가 메트로폴리탄 지역과 항구, 공항을 연결하는 중요한 역할을 하게 되었다. 여기에 빌라올림피카 해안 정비를 시작으로 사그레라 고속철도역, 디아고날 마르, 글로리에스, 아그바 타워 등 포블레노우를 둘러싸고 있는 인근지역의 대규모 개발이 진행되면서 바르셀로나 주 정부는 많은 산업유산을 간직한 채 슬럼화 되어 있던 포블레노우 지역의 재개발 가능성에 주목하게 되었다.

주 정부와 의회는 도시, 산업, 역사 등 각 분야의 전문가들과 오랜 시간의 논의 끝에 포블레노우 지역을 일반적인 업무·상업 및 주거 기능으로 개발하는 대신 지역의 역사적 맥락을 고려하여 도시의 중심 산업기반으로서의 전통적 기능을 유지하기로 결정하였다. 이를 위하여 기존의 가로체계나 역사적 산업유산을 최대한 활용하면서 ICT, 미디어 등 첨단지식기반의 창조산업으로 산업구조를 고도화하는 22@bcn 프로젝트를 시행하게되었다.



출처: 구글지도(좌), https://elpais.com(우)

[그림 8-1] 바로셀로나 포블레노우(좌), 칸 리카르트 지역의 낡은 방직공장 전경(우)

2) 사업의 내용

22@bcn⁴⁷⁾ 프로젝트는 과거 제조산업을 중심으로 유지되어 왔던 포블레노우(약 200ha)의 전통적 생산기능을 첨단기술과 지식기반의 혁신적 생산기능으로 대체하고자 시행된 도시재생사업이다. 기업의 지식집약 활동에 필요한 인프라를 구축하여 과학, 기술, 문화를 아우르는 세계적 혁신도시로서의 면모를 갖추고 공공주택, 편의시설, 녹지가 어우러진 균형 있는 삶과 일터의 혼합 모델을 제시하고자 하였다.

^{47) &#}x27;22@'의 의미는 EU 도시계획의 공업전용지역 코드인 '22a'에서 유래하였으며, 종래의 용도인 공업전용지역에서 IT, 미디어 등 지식기반산업을 중심으로 한 새로운 산업지역으로의 재생을 상징적으로 표현한 것이다.

2000년부터 지금까지 추진되고 있는 22@bcn 프로젝트는 물리적 환경개선, 지식기반산업 육성, 사회적 비트워킹 강화를 재생의 목표 정하고 ①산업유산의 보존, ②인프라 재정비, ③혁신적 경제활동 지원, ④공공주택 공급, ⑤녹지공간 조성, ⑥공공시설 설치 등 6개 분야에 대한 세부사업을 실행하고 있다. 먼저 ①포블레노우 산업유산의 보존을 위해서는 기존의 도심 보존계획과 별개로 포블레노우 지역의 특성을 반영한 '포블레노우 산업유산 보호에 관한 특별계획'을 마련하여 제도적 기반을 갖추었다. 이를 근거로 건축물, 가로, 시계탑등 114개의 산업유산을 보호대상으로 지정하고 산업지구가 가지는 역사적 상징성과 문화적 가치를 재생하는 주요 요소로 활용하고 있다. 또한 역사자원의 보호라는 수동적 차원의 재생에 머무르지 않고, 바르셀로나 산업문화센터, 역사도서관 등을 설립하여 지역의 산업유산을 적극적으로 소개하고 도시재생에 따른 지역의 변화도 역사적 단계로서 기록하고 축적해 나가도록 하였다.

이 밖에도 ②인프라 특별 계획(Special Infrastructure Plan)을 수립하여 37㎞에 이르는 도로를 정비하는 등 노후한 인프라를 개선하였으며, 첨단서비스가 가능한 기반시설 네트워크를 구축하여 전기, 통신, 폐기물처리 등 자원의 관리와 에너지 효율화를 도모해 나갔다. ③혁신적 경제활동을 촉진할 우수한 기업과 인력유치를 위해서 ICT, 미디어, 의료, 에너지, 디자인 등 5개 산업 클러스터를 조성하여 경쟁력 있는 비즈니스환경을 구축하는 동시에 ④기존주택 정비 지원과 4,000호 이상의 신규주택 공급을 통한 양호한 정주환경 조성도 함께 추진하였다. 또한 ⑤기존 산업용지의 10%를 공공녹지로 조성하여 도심 내 휴식공간을 확보하고, ⑥편의시설, 커뮤니티센터, 문화시설, 산·학·연 기술교류센터 등의 공공시설을 설치하여 지역 내 주체들이다양한 활동을 영위하면서 네트워크를 형성할 수 있도록 하였다.

한편 22@bcn 프로젝트 마스터플랜에서는 율 푸하데스(Llull pujades) 동측과 서측, 페루-페레 4세(Peru-PereIV), 오디오비주얼 캠퍼스(Campus Audiovisual), 중앙공원(Parc Central), 야큐나 축(Exi Llacuna) 등 6개 지역을 도시재생의 발전거점으로 정하고 포블레노우 지역 전체의 재생을 견인하는 구심점이 되도록 하였다. 이 가운데 칸 리카르트(Can Ricart)는 19세기 포블레노우 지역에 조성되었던 첫 산업단지 중 하나로 마스터플랜에서 제시한 6개 발전거점 중 하나인 중앙공원 북측에 접하고 있다. 22@bcn 프로젝트에서는 칸 리카르트지역에 오피스와 아파트를 조성하고 남측에 새롭게 조성된 중앙공원과 연계하여 포블레노우 북부의 새로운 중심지로 개발하고자 하였다.

3) 갈등의 내용

바르셀로나주 정부는 칸 리카르트에 남아 있던 12개의 공장과 시계탑, 작은 광장과 블록내부의 소가로를 전면철거하고 업무와 주거기능이 복합되어 있는 중심지로 재개발하고자 하였다. 그러나 사업을 추진하는 과정에서 지역의 역사적·건축적 유산과 전통적 산업활동의 유·무형적 가치를 도외시한 주 정부의 개발방식에 반발하는 지역주민과의 갈등이 야기되었다. 공장을 철거·재개발하려는 토지 소유자와 공장에서 쫓겨날 위기에 처한 노동자 간의 분쟁으로 시작한 칸 리카르트지역의 개발 반대 움직임은 점차 지역의 역사적 건축물과 장소성 보존의 필요성에 공감한 문화단체, 교육단체, 주민단체, 청년단체 등 다양한 계층이 참여한 칸 리카르트

지역 보호단체(Salvem Can Ricart, 이하 SCR)의 활동으로 확대되어 갔다.

22@bcn 프로젝트를 통하여 포블레노우 지역의 개발이 본격적으로 추진되면서 칸 리카르트 토지 소유주는 해당 부지의 개발에 대비해 기존 업체들과의 임차 계약을 단기로 전환하여 보상금 지급을 최소화하고자 하였다. 이에 반발한 입주업체의 노동자들은 칸 리카르트 노동자협회를 결성하여 온당한 보상을 요구하는 시위를 벌였다. 노동자협회와의 계속되는 갈등으로 개발이 지연되자 바르셀로나 시의회와 칸 리카르트 토지 소유주는 지역에 남아있던 업체를 대상으로 세 번의 강제퇴거를 시도하였으나 SCR의 도움을 받은 노동자협회의 강력한 저항으로 무력화되었다. 결국 토지 소유주는 입주업체의 노동자들에게 기존보다 많은 보상을 제안하며 개별 협상을 추진하였고 대부분의 업체들이 이를 받아들여 문을 닫거나 지역 밖으로 이전하게 되었다.

칸 리카르트의 노동자들이 떠난 이후에도 전통산업 근거지로서의 장소성을 지키고자 했던 SCR의 활동은 지속되었다. 특히 SCR에 참여한 건축가, 역사가, 지역 예술가 등 관련 전문가 그룹(Fórum Ribera Besós)은 지역의 역사문화적 가치를 보존하는 대안을 제시하는 등 비참여형 개발계획과 투기압력에 맞서는 창조적 주민 저항을 펼쳐 나갔다. 국제컨퍼런스, 주민집회, 축제 등을 통하여 칸 리카르트의 역사성 보호의 필요성에 대한 공감대를 만들어가는 한편, 산업유산을 활용하여 노동박물관을 조성하고, 가난한 예술가들이 모여 있던 앙가르(Hangar)를 보존하여 예술센터로 활용하는 등의 구체적 대안을 내놓았다. 이와 동시에 카탈루냐 지방 정부에 칸 리카르트를 국가문화재로 지정할 것을 요청하여 지역의 건축물과 산업유산을 보호하기 위한 제도적 근거를 마련하고자 노력하였다.

SCR이 체계적이고 조직적인 저항을 계속하면서 점차 칸 리카르트 지역의 보존에 대한 이슈가 공론화되기 시작하였고 바르셀로나 주 정부는 기존에 계획된 철거·재개발 방식의 사업을 추진하기 어렵다고 판단하였다. 더욱이 카탈루냐 지방정부에서도 칸 리카르트 지역의 유산을 보호하기 위한 입법 움직임이 나타나게 되면서 바르셀로나 주 정부는 그 동안 승인된 칸 리카르트 지역 내 모든 철거 허가를 취소하고 지역의 개발계획을 재검토하게 되었다. 2006년 주 정부는 카탈루냐 지방정부와 시의회, SCR을 비롯한 전문가와의 논의를 통하여 부지의 60%를 보존하고 앙가르 예술센터를 조성하는 등 SCR의 제안을 반영한 칸 리카르트 계획안을 새롭게 마련하였다. 이듬해에는 카탈루냐 지방정부도 SCR의 요청을 받아들여 칸 리카르트를 역사건축물 밀집지역으로 분류하고 주요 건축물을 국가문화재로 지정하여 모든 건축행위는 카탈루냐 지방정부 문화유산위원회의 승인을 거치도록 함으로써 칸 리카르트 지역의 주요 산업유산을 보존할 수 있게 되었다.

2007년 말 카탈루냐 지방정부와 바르셀로나주 정부는 국가문화재로 지정된 칸 리카르트의 주요 공장건물을 보존하여 랭귀지하우스⁴⁸⁾로 활용하기 위한 설계공모를 추진하였으며 2009년에는 옛 공장의 원형을 되살리는 한편 낡은 시설물의 구조적 보강을 위한 공사가 시행되기도 하였다. 그러나 2007년 미국에서 발생한 서브프라임 모기지 사태가 이듬해 세계금융위기로 발전하면서 점차 칸 리카르트의 개발사업도 타격을 입게 되었다. 주 정부의 예산확보에 어려움이 생기면서 공사가 중단된 채 방치되었던 칸 리카르트를 포함한 주변부지에

⁴⁸⁾ 전 세계 언어의 다양성을 증진하기 위하여 설립한 Linguamón-Casa de les Llengües 조직의 본부

대해서 현재는 주 정부와 바르셀로나 대학이 문화플랫폼을 조성하기 위한 협약을 맺었다. 협약에 따라 이곳을 시청각 커뮤케이션 연구센터와 바르셀로나 대학의 캠퍼스로 조성하기 위한 사업이 추진 중에 있다.



[표 8-2] 바르셀로나 포블레노우 도시재생 22@bcn에서 발생한 공공갈등의 전개와 해결양상

광 기립	(<u>)</u> (1)	이전	수 일한		혈상							
수용내용	– 01전 보상금 증액	- 폐업 혹은 포블레노우 지역 외곽으로 이전	- 칸 리카르트 지역 내 철거 하가 취소 - 보호단체의 제안을 반영한 새로운 계획안 마련		- 제안이 반영된 칸 리카르트 개발 계획안	- 제안이 반영된 칸 리카르트 개발 계 수용	- 제안이 반영된 칸 리카르트 개발 계 수용	- 제안이 반영된 칸 리카르트 개발 계 수용	- 제안이 반영된 칸 리카르트 개발 계 수용	- 제안이 반영된 칸 리카돈트 개발 계 수용	- 제안이 반영된 칸 리카르트 개발 계 수용	- 제안이 반영된 칸 리카르트 개발 계 수용
해결계기	- 토지 소유주와 입주업체 간의 협상 추진			- 카 리카리트 지역 버스타헤어 함께	간 디기트드시키 포소단에게 밤에 개발계획 재검토	다 나가들을 자경토 가장 함께 가장 가장 가장 가장 가장 가장 가장 가장 하셨다.	간 나가들을 자감도 가능한 때문에 되었다.	다 나가==시국 포소단에서 함께 개발계획 재검토	간 나가들스러 포소한에서 함께 개발계획 재검토	간 나가들을 가 포장한에게 함께 개발계획 재검토	다 나가들을 가 보장한에서 함께 개발계획 재검토	가발계획 재검토
입장 및 요구	 간 리카르트 자개발 추진을 위한 입주업체 이전 요구 이전 보상금을 최소화하기 위하여 단기 임차 계약 요구 잔류업체에 대한 강제퇴거 시도 	- 노동자협회 결성 - 이전에 따른 합당한 보상 요구	- 포블레노우 재생을 위한 칸 리카르트 지역 전면 개발 시행	- 칸 리카르트 지역의 산업유산 보존을 위한	대안제시 - 심포지엄 개최 등으로 지역유산 보존에 대	사 바 라	문 한 구 차	B 라 하 차	H는 하다 함께	H 라 하 라 카 등 라		HR. 하하고 하고 사람 등 하고 사람 등 하고 사람 사람 등 하고 사람 사람 사람 사람 사람 사람 사람 사람 사람 사람 사람 사람 사람
갈등주체	- 칸 라카르트 토지 소유주	- 칸 리카르트 내 입주 업체	- 바르셀로나 주정부		- 칸 리카르트지역							
쌍류号론	22@bcn 프로젝트 추진 발표			22@kcc 廿三科匠 表五	7.5 교환국= IISOS77	가 크는 파크 IIO®77		7.7. 교환 구드 HD00977	7.7	7.2.@00.1 	7.2.@DD = 포프트	
사 다 교	~ 수			장	<u>~</u>		<u> </u>	수 양	장	<u>~</u> 한		<u>~</u> 恕

3_서울_가락시장 현대화사업

1) 개요

1985년 6월 공영도매시장으로 개장한 가락시장은 국내 농수산물 유통의 중추적인 역할을 수행하여 왔다. 그러나 당초계획보다 많은 유통물량이 집중되면서 시설용량의 과부하, 물류동선 효율성 저하 등이 발생하였으며, 이후 소매수요의 증가로 인한 도·소매업종의 혼재, 시설 노후화에 따른 환경개선 등의 문제가 가중되면서 관리에 어려움이 나타타기 시작하였다. 이러한 이유로 2001년부터는 가락시장을 성남, 과천, 하남 등 경기도로 이전하기 위한 검토가 시작되었으나 이전부지 확보의 어려움과 기존 상인의 반대, 막대한 예산 소요등을 이유로 난항을 겪게 되었다. 오랜 시간 지속된 논의와 사회적 합의를 거쳐 2008년 9월에 이르러서야현재 위치에서 시설을 고도화 하는 것으로 정비방향을 결정하고, 이듬해부터 서울시농수산식품공사에서 순환재건축 방식으로 가락시장 시설현대화 사업을 추진해 오고 있다.



출처: 현대해양(좌), 뉴스원(우)

[그림 8-2] 가락시장 현대화사업 1단계 전경(좌), 가락시장 상인들의 신축매장 이전반대 집회(우)

2) 사업의 내용

가락시장 현대화사업은 노후한 시설을 정비하여 선진화된 유통구조로 재탄생시키는 동시에, 친환경 공원, 문화체험시설 등을 갖춘 시민 친화적 명품 도매시장 건립을 목표로 하였다. 계획안에 따르면, 최첨단 물류시스템의 구축과 더불어 도·소매기능을 분리하여 공간활용의 효율성을 높이고 옥상공원, 도서관, 쿠킹스튜디오, 컨벤션센터 등 문화시설을 조성하여 판매기능 외에도 다양한 시민의 활동을 수용하고자 하였다.

기존 도매시장의 기능을 유지하면서 순차적으로 시설을 개선하기 위하여 가락시장 전체를 소매권역(1단계)과 도매권역(2·3단계)으로 구분하고 3단계의 순환재건축 방식으로 사업을 추진하였다. 1단계에서는 소매직판시설, 업무시설로 구성된 소매권역을 정비하고 2단계에는 채소1, 2동과 수산동, 3단계에는 과일동과 환경동, 공동배송장 등 도매·물류시설을 조성하여 2025년까지 정비를 완료한다는 계획이다.

2016년 5월에 1단계 사업인 소매권역 정비가 완료되어 지상 3층, 지상 18층 규모의 가락몰이 조성되었다. 가락몰은 각종 소매 직판상이 모여 있는 판매동, 먹을거리를 체험하는 테마동, 보육시설과 도서관, 쿠킹스튜디오, 컨벤션센터 등 지원시설이 있는 업무동 등 7개 시설로 구성되어 있다. 현재 기존의 청과·수산·축산·식자재 직판 점포 대부분이 가락몰의 판매동으로 이전하여 영업을 이어가고 있으며, 당초 청과·수산 직판 점포가 있던 자리는 도매권역 1공구로 2019년 상반기 공사를 시작할 예정이다.

3) 갈등의 내용

2015년 3월 가락시장 현대화 사업을 추진하는 과정에서 임대상인들이 노점상을 정비해 줄 것을 요구하였다. 그동안 가락시장에는 1,000여 명이 넘는 노점상이 경매장 밖 공간에 자리를 잡고 영업을 하여 왔다. 노점상들로 인해 매출에 지장을 받았다고 생각한 임대 상인들은 현대식 건물로 입점하기 전에 노점상을 정비해 줄 것을 요청하였다. 하지만 가락시장 개장 초기부터 이곳에서 생업기반을 다져온 노점상을 단칼에 청산하기에는 상황이 그리 간단치만은 않았다. 노점상들 역시 가락시장 현대화사업 반대위원회를 결성하여 본 사업의 전면 중단을 주장하였다.

결국 서울시와 서울시농수산식품공사는 노점상을 무작정 내쫓기보다는 사회적 배려의 차원에서 임대상인들이 요청하는 노점상 대책도 마련해야 한다는 결론을 내리고 갈등조정담당관에게 갈등영향분석을 요청하였다. 갈등조정담당관은 갈등영향분석을 실시하고 서울시 민생경제과, 갈등조정담당관, 서울시농수산식품공사, 노점상 대책위원회 등이 참여하는 '갈등조정협의체'를 구성할 것을 제안하였다. 이에 따라 관계자 11인으로 구성된 '상생방안 모색을 위한 노점상협의체'를 구성하고 10회 이상의 회의를 통하여 노점상을 가락몰 2층 위옥상으로 이전시키고 향후 문화예술전통시장석9)으로 흡수하는 방안이 합의되었다.

갈등조정협의체를 통하여 노점상의 입주문제가 어느 정도 누그러졌지만, 2016년 5월 가락시장 현대화 1단계 사업이 완료되면서 청과직판상인들과 서울시농수산식품공사 사이의 갈등이 다시 불거졌다. 1단계 사업으로 조성된 가락몰에는 수산직판, 축산직판, 청과직판, 식품상가 등 1,138개 점포의 입주가 예정되어 있었다. 수산·축산직판 및 식품·편의업종은 대부분 입주하여 정상영업을 개시하였으나, 지하 1층으로 이전하기로 결정된 청과직판상인들은 이전 장소에 대하여 불만을 토로하며 이전 반대 시위를 벌였다.

청과직판상인협의회는 청과직판장이 지하 1층에 배치되면서 소비자의 접근이 어려워졌고 환기도 잘 되지 않아 매장환경이 열악하여졌으며 물류이동이 원활하게 이루어지지 않아 매출에 피해를 입었다고 주장하였다. 청과직판상인협의회의 격렬한 이전반대시위에 대하여 서울시농수산식품공사는 사업시행 이전에 수차례 설명회와 공청회를 통하여 이러한 불편사항을 상인들에게 알렸으며 청과직판상인들은 물론 축산, 수산, 식품종합등 다른 부분의 직판상인들과 이미 층별 배치에 대한 합의가 이루어졌기 때문에 입주를 지체하여서는 안 된다고 반박하였다.

⁴⁹⁾ 문화예술전통시장의 위치 등 세부사항에 관해서는 앞으로 노점상과 공사측이 별도 논의를 진행하는 것으로 결정

하지만 청과직판상인들이 자리를 비워줘야 2단계 사업을 진행할 수 있었기 때문에 원활한 사업 추진을 위하여 양측의 조속한 합의가 필요한 상황이었다. 이에 2016년 8월 서울시, 서울시의회, 서울시농수산식품공사, 청과직판상인협의회로 구성된 '다자간협의체'가 구성되었으며 다섯 차례에 걸친 협의를 진행하였으나 서로 간의 견해 차이만을 확인하는 데 그치고 말았다.

결국 청과직판상인들과 서울시농수산식품공사 사이의 다툼은 법원 판결로까지 이어졌다. 먼저 청과직판상인 협의회가 점포임차권존속확인소송을 제기하자, 서울시농수산식품공사 역시 점포명도소송을 냈다. 자리를 비워줄 수 없다는 청과직판상인협의회와 강제로라도 자리를 비우겠다는 서울시농수산식품공사가 법원에 판단을 요청한 것이었다. 법원은 서울시농수산식품공사의 손을 들어주었으나 날로 깊어진 갈등은 2017년 2월 극에 달하였다. 서울시농수산식품공사가 법원과 함께 점포명도강제집행에 나서자 이를 막으려는 상인들과물리적 충돌까지 벌어진 것이다.

폭력사태로 인하여 가락시장 안팎에서 비난이 쏟아지자 가락시장 현대화사업 2단계 사업의 진행을 원하는 서울시농수산식품공사와 매출과 물류유통에 영향이 없는 위치로 이전을 요구하는 청과직판상인협의회는 다시 머리를 맞대고 세 차례의 협상을 거치어 2018년 4월 28일 가락몰 이전에 대하여 최종적으로 합의하였다. 합의안에 따라 2018년 1월 옛 청과직판장에 잔류하던 상인들이 임시매장으로 이전을 완료하였으며, 이듬해 9월까지 임시매장에서 전원 가락몰로 입주할 예정이다.

[표 8-3] 서울 가락시장 현대화사업에서 발생한 공공갈등의 전개와 해결양상

사업 면계	갈등발생	갈등주체	입장 및 요구	해결계기	수용내용	썖
i		- 가락시장 임대상인	- 가락시장 내 노점상 정비 요구		- 노점상을 가락몰 2층 위 옥상으로 이전시 키고 향후 문화예술전통시장으로 흡수하 는 합의안 수용	
<u>수</u> 사 의 미	7락시장 현대회사업 추진	- 가락시장 노점상	- 가락시장 현대화사업 반대위원회를 결성 하여 사업 전면 중단 주장	- 갈등소성담당관의 갈등명양문식 - 갈등조정협의체 구성	- 갈등조정혐의체를 통한 합의안 수용	전 전
		- 서울시, 서울시 농수산식품공사	- 노점상을 무작정 내쫓기보다는 사회적 배 려의 차원에서 노점상 대책 구상		– 합의안에 따라 가락시장 현대화 1단계 사 업 완료	
	7락시장 현대회사업	- 가락시장 청과직판 상인	- 매장 환경이 열악하고 물류이동이 원활하지 않은 지하 1층으로 이전하는 것에 대한불만으로 반대시위 전개 - 점포임차권존속확인 소송 제기	אי חחדש וומן החוגאוגריווסטו	- 서울시의 점포명도강제집행 저지	
무 %	1단계 완료 및 기존 점포 입주	- 서울시, 서울시 농수산식품공사	 사업시행 이전의 합의사항에 따라 조속한 입주를 요구 청과직판상인협의회를 포함한 다자간협의 체구성 점포명도소송 제기 	- 시쿨시승구인식점증시의 검포경포소증 승소	- 가락시장 내 청과직판상점 점포명도강제 집행	<u>사</u>
	서울시의 점포명도강제집행에 따른	- 가락시장 청과직판 상인	- 매출과 물류유통에 영향이 없는 위치로 이 전 요구	- 서울시농수산식품공사와	- 가락물 이전에 대하여 최종 합의	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
	청과직판상인들과의 물리적 충돌	- 서울시, 서울시 농수산식품공사	- 청과직판상인과 서울시농수산식품공사의 합의안 도출을 위한 협상 제안	청과직판상입협의회의 3차례 협상	- 가락시장 현대회사업 2단계 사업 진행	70 311

4_슈투트가르트_슈투트가르트21 프로젝트

1) 개요

슈투트가르트(Stuttgart)는 바덴-뷔르템베르크주(Baden-Württemberg)의 주도(州都)로서 발달된 근·장거리 철도교통을 통하여 독일의 주요 도시는 물론 스위스 취리히, 프랑스 파리 등 유럽의 대도시들과도 긴밀하게 연결되어 있다. 특히 열차 외에도 지하철, 버스 등으로 환승이 가능한 슈투트가르트 중앙역은 1920년대 슈투트가르트 학파(Stuttgarter Schule)의 전형적인 건축양식을 가지고 있어 1987년에는 문화재로 지정되었다.

슈투트가르트 중앙역(Stuttgart Hauptbahnhof)은 열차 선로가 역사(驛舍)에서 끝나는 종착역(Kopfbahnhof)으로 중앙역에 도착한 열차가 진입방향의 역방향으로 출발하는 형식으로 건립되었다. 그러나 산으로 둘러싸인 슈투트가르트 지형은 철도교통을 고속화하는 데 장애요소가 되었으며 철도시설로 인하여 단절된 시가지는 토지이용에 제한을 가져왔다. 이러한 이유로 중앙역과 철도시설의 지하화에 대한 여러 논의가 일찍부터 이루어져 왔다.

1994년 독일철도청(Deutsche Bahn), 연방교통국(Bundesverkehrsministerium), 바덴-뷔르템베르크주, 슈투트가르트시는 파리(Paris)에서 부다페스트(Budapest)를 연결하는 유럽광역철도망확충사업(Magistrale für Europa)의 일환으로 슈투트가르트~울름(Ulm)~아우그스부르크(Augsburg)를 연결하는 철도구간을 고속화하는 슈투트가르트21을 발표하였다. 이 프로젝트를 통하여 유럽의 주요 교통 결절점으로서 슈투트가르트의 입지를 강화하는 한편 슈투트가르트 중앙역의 지하화로 인하여 개발이 가능한 100ha규모의 대지에 대한도심재개발 계획안을 마련하였다.



출처: Johannes Novy Deike Peters(2012)(좌), https://de.wikipedia.org(우)

[그림 8-3] 슈투트가르트21 사업대상지(좌), 철거되는 슈투트가르트 중앙역의 북측회랑(우)

2) 사업의 내용

슈투트가르트21은 유럽광역철도망 확충사업과 연계하여 슈투트가르트 중앙역 일대의 철도이전적지를 개발

하는 도심재개발 사업이다. 17개의 선로가 끝나는 종착역 형태의 지상역사를 8개의 선로가 통과하는 지하역 사로 전환하고 과거 철도시설이 있었던 지상부에는 업무, 상업, 주거 기능의 새로운 도심시가지를 개발하는 사업이다.

먼저 함부르크~뮌헨, 뮌스터~뮌헨, 베를린~뮌헨을 연결하는 3개의 ICE(Inter City Express)라인과 파리~ 뮌헨을 연결하는 1개의 ECE(Eurocity-Express)라인이 슈투트가르트 중앙역을 경유하도록 노선을 확장하여 고속 교통망을 통한 유럽 주요도시와의 연계성을 높이고자 하였다. 여기에 5개의 지역 간 노선(Interregio-Netz)을 신설하여 슈투트가르트를 포함한 배후지역과의 연계성도 향상시킬 예정이다.

한편, 중앙역의 지하화로 인하여 발생하는 철도이전적지 100ha의 부지에 대해서는 인접하여 있는 로젠슈타 인파크(Rosensteinpark)과 슈로스가르텐(Schlossgarten)을 연계함으로써 부족한 도심 녹지공간을 약 20ha 정도 확장하고 개발이 가능한 나머지 부지에 대해서는 기존 도심기능을 지원하는 업무·상업·주거 복합 형 도심 신시가지를 조성하여 24.000개의 일자리와 11.000명의 주민을 수용할 계획이다.50)

그러나 당초 2019년 완공 예정이었던 이 프로젝트는 지역주민의 격렬한 사업반대와 석회암 지형, 문화재입지 등으로 공사의 추진이 지연되면서 완공연도를 2021년으로 수정하였다. 현재 지하 중앙역의 골조공사와 중앙역을 통과하는 8개의 선로를 건설하기 위한 4개의 터널공사가 진행 중에 있다.

3) 갈등의 내용

1994년 독일철도청, 연방교통국, 바덴-뷔르템베르크주, 슈투트가르트시는 슈투트가르트21의 추진을 공식화하고 이듬해 기본계획을 발표하였다. 약 25억 유로51)의 예산이 투입되는 대규모 개발계획으로 문화재로 지정되어 있는 중앙역의 메인홀과 시계탑을 제외한 기존 역사(驛舍)의 철거계획이 포함되어 있었다. 계획안이발표되자 환경, 교통, 문화 등 관련 단체들이 참여한 환경연합 '되돌아가자, 슈투트가르트(Umkehr Stuttgart)'는 막대한 예산의 지출, 로젠슈타인파크와 슈로스가르텐의 훼손, 문화재로 지정된 중앙역의 철거등에 대한 위험성이 있음을 제기하였다. 1995년 슈투트가르트21을 반대하는 시민단체 '슈투트가르트의 삶 (Leben in Stuttgart)'이 최초로 결성되었다. 슈투트가르트의 삶에는 건축가, 기업 노동조합 등 다양한 분야의 전문가와 이익단체가 참여하여 조직적인 활동을 이어나갔다.

1997년 슈투트가르트시는 슈투트가르트21에 대한 주민들의 의견을 수렴하고자 공청회를 개최하였다. 공청

⁵⁰⁾ 사업 대상지의 지형과 주변시설의 입지현황 등을 고려하여 대상지를 3개의 구역, ①슈투트가르트 중앙역 일대(A구역), ②로젠슈타인파크와 슈로스가르텐 주변(B구역), ③슈투트가르트 북(北)역(Nordbahnhof) 일대(C구역)로 구분하고 구역별 개발계획안을 수립하였다. A구역은 주거 20%, 비주거 80%의 중심 역세권으로 개발하고, B구역은 공원 및 녹지공간과 박물관, 휴양시설 등을 조성하며, C구역은 주거와 업무기능을 복합한 새로운 중심지를 형성할 계획이다.

⁵¹⁾ Sebastain Krüger, 2012, 「Stuttgart 21 - Interessen, Hintergründe, Widersprüche」, 《Informationen zur Raumentwicklung》, Heft11, p.592.

회에서 시민들은 슈투트가르트21의 추진여부를 시민투표(Burgerentscheid)로 결정할 것을 요청하였다. 그러나 이러한 시민들의 요구는 받아들여지지 않았다. 이후 환경연합은 단순히 공공정책의 문제점을 제기하는데 머무르지 않고 적극적인 참여를 통하여 대안을 모색하였다. 이들은 대규모 예산이 투입되는 중앙역 지하화 사업보다는 소규모 예산으로 열차운영체계를 개선함으로써 첨두시간의 교통부하를 저하시키고 주변의 자연환경도 보존할 수 있는 대안(Kopfbahnhof21)을 제시하였다.

수두트가르트21을 두고 시민과의 갈등이 심화되자 슈투트가르트 시장은 2004년 시장선거공약으로 슈투트가르트21과 관련하여 추가비용이 발생할 경우 개발사업의 추진여부를 묻는 시민투표를 실시할 것을 약속하였고 재임에 성공하였다. 2007년 7월 슈투트가르트시가 독일철도청, 연방교통국, 바덴-뷔르템베르크 주정부와함께 슈투트가르트21의 추진을 위한 사업비용(약 28억 유로52)) 분담에 합의(Memorandum of Understanding)하고 수천만 유로의 추가비용을 부담하게 되면서 시민들은 시장의 선거공약에 따라 시민투표를 실시할 것을 요구하였다. 그러나 시장은 이미 합법적인 절차를 걸쳐 이루어진 결정을 뒤집는 것은 법적으로 불가능하다는 입장을 밝히며 시민들의 요구를 받아들이지 않았다.

이에 시민들은 슈투트가르트21의 추진여부를 결정하는 시민투표를 발의하기 위한 서명운동을 시작하였다. 같은 해 11월, 6만 7천여 명의 서명이 담긴 탄원서가 슈투트가르트시에 제출되었지만 시 의회는 이미 법정이의 신청기간(6주)을 거쳐 결정된 사항으로 무효화할 수 없으며, 결정사항 가운데 재정에 대한 부분은 시 의회의 고유한 결정권한임을 이유로 이를 기각하였다. 시민들은 항소하였으나 시 의회는 이를 다시 한 번 기각하였고, 시 의회를 통한 문제해결이 불가능하다고 판단한 사업반대 측은 곧 슈투트가르트 행정법원에 소송을 제기하였다. 그러나 이 또한 기각되면서 시민들은 법적 대응을 포기하기에 이르렀다.

법적 대응이 모두 무산되면서 시민들의 반대운동은 더욱 거세져 갔다. 2008년 10월과 2009년 5월 두 차례에 걸쳐 수천 명의 시민이 대규모 집회를 열어 사업의 재검토를 요구하였으며, 2009년 10월부터는 매주 월요일 마다 시위(Montagsdemonstration)를 이어나갔다. 프로젝트의 찬반 갈등은 정치적 결정에도 영향을 미쳤다. 2009년 6월 슈투트가르트시 지방선거에서 오랫동안 슈투트가르트21을 반대해 왔던 녹색당 (Bündnis 90/Die Grünen)이 압승을 거두면서 30여 년간 집권하였던 기독민주연합(이하 기민당, CDU, Christlich Demokratische Union)이 실각하게 되었다.

2009년 4월 슈투트가르트시는 독일철도청, 연방교통국, 바덴-뷔르템베르크 주정부와 함께 슈투트가르트21의 사업비용(약 45억 유로53)) 분담에 대한 협약서(Finanzierungsvertrag)에 서명하고 2010년 2월부터 본격적인 토목공사를 시작하였다. 같은 해 8월 슈투트가르트 중앙역의 북측회랑이 철거되었으며 10월에는 슈로스가르텐의 오래된 거목들이 잘려 나갔다. 특히 슈로스가르텐을 점거한 슈투트가르트21를 반대하는 수천

 $^{^{52)}}$ $^{\Gamma} \! Memorandum$ of Understanding_J, 2007.07.19. Berlin

⁵³⁾ 총 사업비 약 45억 유로는 순 사업비 약 30억 유로에 예비비 약 15억 유로를 추가하여 산정 (「Finanzierungsvertrag Stuttgart 21」, 2009.03.30. http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de)

명의 시위대에게 경찰이 곤봉과 물대포, 최루탄 등을 사용하여 시위를 진압하면서 노인과 아이들을 비롯한 400여 명의 부상자가 발생하였다.54) 시민들은 경찰의 무리한 시위진압에 대한 소송을 재기하였고 2015년 슈투트가르트 행정재판소는 경찰을 투입하여 시위대를 무력으로 진압한 것은 헌법에서 보장하는 집회의 자유를 침해한 위법이라고 판결하였다.

2010년 9월부터는 슈투트가르트21에 찬성하는 시위 또한 두드러지기 시작하면서 갈등은 해소의 기미가 보이지 않았다. 결국 당시 바덴-뷔르템베르크 주지사였던 슈테판 마푸스(Stefan Mappus)는 원로 정치인 하이너 가이슬러(Heiner Geisler)에게 갈등의 중재를 의뢰하였다. 55) 과거 기민당의 비서실장을 역임한 가이슬러는 다양한 임금협상에서 경험이 있는 갈등조정 전문가였다. 2010년 10월 말부터 약 한 달간 8번의 찬반토론이 진행되었고 사업과 관련된 모든 자료가 공개되었다. 양측 모두 자신의 주장에 대한 객관성을 높이기 위하여 지질, 경제 등 관련 전문가들을 적극적으로 활용하였다. 밀실회담을 막고 일반시민의 참여와 관심을 이끌어내는 동시에, 억측과 새로운 갈등을 차단하기 위하여 모든 중재절차는 전 국민에게 생중계되었다.

2010년 11월 30일 가이슬러는 그동안 진행된 토론의 내용을 바탕으로 중재안을 제시하였고 중재안의 신뢰성을 높이기 위하여 일명 스트레스 테스트(Stresstest), 열차운행 시뮬레이션을 제안하였다. 이듬해 7월에 발표된 스트레스 테스트 결과에 따르면 통과역(Durchgangsbahnhof) 형식의 중앙역이 기존의 종착역 형식의 중앙역에 비하여 첨두시의 열차수용능력을 30% 정도 향상시킬 수 있다고 조사되었다. 이를 바탕으로 가이슬러는 지하에는 장거리 고속열차를 위한 통과역을 신설하고 지상에는 기존 종착역을 축소하여 근거리 보통열차를 수용하는 절충안을 마련하였다. 그러나 독일철도청은 이와 같은 중재안을 수용할 수 없다는 입장을 밝혔고 2012년 행정재판소에서도 중재안이 법적 효력이 없다고 판결하면서 가이슬러가 제시한 중재안은 무용지물이 되고 말았다.

가이슬러의 중재노력에도 갈등은 해소되지 않았고 오히려 시민들의 반대는 더욱 격렬하게 나타났다. 결국 바덴-뷔르템베르크주는 슈투트가르트21의 추진 여부를 결정하는 주민투표를 슈투트가르트에서 실시하기로 최종 결정하였다. 2011년 11월 실시된 시민투표 결과, 슈투트가르트21의 사업철회에 대하여 반대하는 의견이 58.9%, 찬성하는 의견은 41.1%으로 집계되었다. 슈투트가르트21의 사업철회를 찬성하는 측이 패배하면서 슈투트가르트시는 비로소 사업을 지속적으로 추진할 수 있게 되었다. 하지만 시민투표 이후에도 시민들의 반대는 멈추지 않았고 2013년 독일철도청이 사업비용을 약 45억 유로에서 약 65억 유로로 추가 증액5이하여 발표하면서 시민들의 반대가 다시 거세졌다. 2009년 시작된 월요시위는 지금까지도 이어지고 있다.

^{54) 2010}년 9월 30일 경찰의 강제시위진압으로 경찰에 대한 고발이 380건, 시위자에 대한 고발이 121건 접수되었다. 2015년 11월 18일, 슈투트가르트 행정재판소는 경찰의 강제시위진압에 대하여 시민의 기본권을 무시한 위법 행위로 판결을 내렸다.

⁵⁵⁾ Spiegel online, "Streit über Stuttgart 21 Mappus schlägt Geißler als Vermittler vor", Spiegel online, 2010.10.06

⁵⁶⁾ DB bahnprojekt stuttgart-ulm, http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/de/en/overview/timeline/

[표 8-4] 슈투트가르트 슈투트가르트21에서 발생한 공공갈등의 전개와 해결양상

갈등발생		갈등주체	입장 및 요구	해결계기	수용내용	原무
- - - 발표	<u> </u>	- 슈투트가르트 시민 및 시민단체	- 가존 역사의 철거와 로젠슈타인파크 및 슈 로스가르텐의 훼손을 동반하는 슈투트가 르트21의 추진 반대 - 슈투트가르트21의 추진여부를 결정하는 시만투표요청 - 열차운영체계개선을 통한 대안제시	- 슈투트가르트21과 관련하여 추7비용이 발생할 경우 개발사업의 추진 여부를 묻는 시민투표 실시를 선거공약으로 약속	- 시민투표를 실시한다는 공약에 따라 슈투 트가르트 시장 재임 찬성	설 수0
		- 슈투트가르트시 정부	- 기존 사업안에 따라 슈투트가르트21 추진		- 사업추진입장 고수	
수투트7본트21 공사비용		- 슈투트가르트 시민 및 시민단체	- 사업철회를 위한 서명운동 전개 - 슈투트가르트시 의회에 탄원서 제출 - 슈투트가르트 행정법원에 소송 제기	- 슈투트가르트 행정법원의	- 법적대응 포기 및 반대운동 전개 - 지방투표에서 슈투트가르트21의 추진을 반대해 왔던 녹색당 지지	전
추7발생		- 슈투트가르트시 정부	- 합법적인 절차를 걸쳐 이루어진 결정을 뒤 집는 것은 법적으로 불가능하므로 시민투 표 실시 불가	슈투트가르트21 관련 소송 기각	- 사업추진입장 고수	<u> </u>
•		- 슈투트가르트 시민 및 시민단체	- 슈투트7본E21 사업 재검도 요구 사위 찬개 - 슈투트7론E21을 찬성하는 시위발생	אדוון אפווף חום אין פוטויז	- 중재자 선임 제안 수용	
수투트가르트21 공사시행		· 슈투트가르트시 정부	기존 사업안에 따라 슈투트가르트21 공사 진행시위대 무력진압	구서서 파네리 미구스가 이이니 가이슬러를 중재자로 선임	- 중재자 선임 제안 수용	· 용개
하이너 가르슬러의 슈투트가르트21 사업 주재아 제시		- 슈투트가르트 시민 및 시민단체	- 중재안의 법적효력 부재로 슈투트가르트 21의 추진 여부를 결정하는 시민투표 실 시 요구	- 슈투트가르트21의 추진 여부를 결정하는 시민투표 실시	사업 추진 찬성 58.9%수투트가르트21의 추진을 반대하는 시민 들은 현재까지 월요시위를 비롯한 반대시 위 지속	참여적 일사 전
	<u> </u>	- 슈투트가르트시 정부 및 독일철도청	- 하이너 가르슬러의 중재안 수용 불가		- 시민투표 결과에 따라 슈투트가르트21 사 업 지속 추진	

1) 바로셀로나_도시재생22@bcn 프로젝트

100년 이상의 역사를 갖고 있는 지역산업을 고려하지 않은 개발추진으로 개발을 찬성하는 토지소유자와 퇴거위험에 처한 공장노동자 간의 사회적 갈등이 대두되었다. 이 과정에서 정부의 충분한 사업설명과 의견수렴, 이전대책 마련을 위한 노력이 부족하였고, 결국 이전 보상을 받은 기존 사업장이 지역에서 이탈함으로써 칸리카르트 지역의 고유한 산업적 특성이 소멸하고 말았다. 비록 지역 산업체의 대규모 이탈이 있었지만, 칸리카르트 지역의 전통산업 근거지로서의 장소성을 지키기 위한 시민단체의 활동은 결국 칸리카르트 지역의 역사적 정체성을 보존하는데 성공하였다. 시민단체는 단지 계획안을 반대하는 목소리를 높이는 것에 그치지않고, 지역의 역사문화적 가치를 보존하기 위하여 대안을 제시하는 한편 국제 컨퍼런스·주민집회·축제 개최하여 칸리카르트 지역의 역사성 보호의 필요성에 대한 공감대를 형성하는 등 창조적 주민 저항을 지속하였다. 특히 시민단체가 제시한 현실적·구체적인 대안은 개발주체인 정부의 개발의도를 전환시켰고, 수정 계획안에 주민의 의견이 반영되는 결과를 이끌었다.

2) 서울 가락시장 현대화사업

서울시농수산식품공사는 가락시장 현대화 1단계 사업을 시행하기에 앞서 수차례의 설명회와 공청회를 통하여 관련 상인들에게 신축건물 이전으로 인한 불편사항을 알리고 이에 대한 상인들과의 합의를 바탕으로 사업을 진행하였지만, 사업완료 이후 이전에 불만을 품은 일부 상인들의 반대시위로 2단계 사업추진에 차질을 빚게 되었다. 이는 갈등주체 간의 합의를 통하여 결정된 사안이라도 갈등주체 간의 입장변화에 따라 언제든지 갈등이 재점화 될 수 있다는 사실을 보여주었다. 갈등의 재점화를 방지하기 위해서는 협상의 내용을 이행하는 과정에서도 충분한 정보공유와 세부내용에 대한 지속적인 합의가 필요하였다.

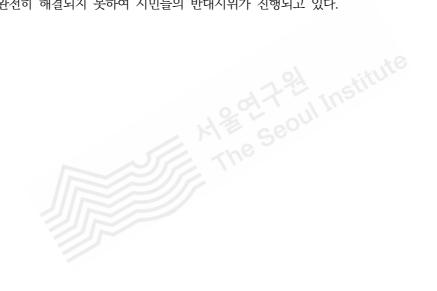
서울시농수산식품공사와 이전에 반대하는 상인들은 결국 법원의 판결을 통하여 갈등을 해결하였다. 하지만 법원이 판결을 통하여 한쪽의 손을 들어주었음에도 갈등은 해소되지 않고 오히려 격렬한 저항과 함께 물리적인 충돌까지 불러일으키고 말았다. 이처럼 법·제도를 통한 강제적인 갈등해결은 근본적인 문제를 해결하기위한 방법으로 적절하지 않았으며, 잠재적인 갈등요소를 잔존시켰다. 따라서 비록 시간이 걸리더라도 갈등주체 간의 자발적인 협상과 이해를 통하여 갈등을 해소하는 방안이 갈등요소를 잔존시키지 않는 더욱 효과적인 방법이라 할 수 있다.

3) 슈투트가르트 슈투트가르트21 프로젝트

슈투트가르트21 프로젝트는 유럽광역철도망과 연계하여 100ha에 달하는 지역에 다양한 기능을 도입하는 복합적·광범위적 성격을 띄고 있는 도심재개발사업으로, 천문학적인 예산의 투입, 문화재인 슈투트가르트 중앙

역의 철거, 로젠슈타인파크와 슈로스가르텐의 훼손 등 잠재적인 갈등유발 요소를 다수 포함하고 있었다. 하지만 슈투트가르트시 정부는 갈등유발 요소에 대한 사전조치나 영향분석 등 잠재적인 갈등요소를 관리할 수 있는 대응방안을 마련하지 않은 채 사업계획을 발표하였다. 이러한 갈등대응·관리방안의 부재로 인하여 사업초기 사업의 정당성을 획득하기 위한 시민 설득에 실패하였다. 결국 시민들의 반대의사를 무시한 채 공사를 강행함으로써 갈등을 심화시키는 결과를 초래하게 되었다.

한편, 시민들의 반대시위에 대한 무력진압과 같은 감정적 요인이 발생하면서 갈등문제를 객관적으로 다루기어려운 상황으로 전개되었다. 이에 제3자의 중재를 통하여 갈등에 개입된 감정적 요소를 제거하고 객관적으로 갈등의 원인과 해결방법을 바라보고자 노력하였다. 비록 중재자를 통한 갈등해결은 실패하였으나 갈등의 객관화를 통하여 사업의 찬반을 결정하는 시민투표가 진행될 수 있는 실마리를 제공하였다. 결국 시민투표를 통하여 시민과의 갈등이 일단락되면서 사업이 정상적으로 추진될 수 있었다. 그러나 슈투트가르트시 정부의 사전조취 미흡과 초기대응 실패, 시민과의 약속 불이행 등으로 인하여 서면운동, 탄원서 제출, 행정소송, 무력진압, 중재, 시민투표 등 엄청난 경제적·사회적 비용이 발생하였으며, 계획 발표 이후 25년이 지난 현재까지도 갈등이 완전히 해결되지 못하여 시민들의 반대시위가 진행되고 있다.



제3부

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 성과와 향후 개선방향은?





1_사업성과와 개선방향 2_공공갈등의 관리방향

09. 결론

1_사업성과와 개선방향

1) 계획수립단계

(1) 역사문화자원의 발굴 및 가치규명

이번 연구에서는 서울 도심부의 도시재생 활성화 사업지역을 중심으로 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 성과와 개선방향을 모색하였다. 서울 도심부는 도시재생 활성화사업이 추진되기 이전부터 지역에 산재하여 있는 여러 역사문화자원을 둘러싸고 크고 작은 공공갈등이 극심하게 발생되었던 장소이었다. 따라서 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 대한 지역주민의 공감대를 얻기 위해서는 공공사업에 대한 지역주민의 불신을 해소하는 일이 급선무였다.

공공사업에 대한 지역주민의 불신을 해소시키기 위해서 지역의 역사문화자원을 발굴하고 그 가치를 지역주민과 함께 공유하는 작업부터 시작하였다. 지역개발과 직접적으로 관련이 있는 지역의 현안문제를 중심으로 접근하기보다는 지역주민 모두가 쉽게 공감대를 형성할 수 있는 지역의 역사적 정체성에 초점을 맞추었다. 결국 공공이 지역주민과 함께 지역의 역사적 정체성을 발견하고 그 가치를 공유하는 과정을 통하여 지역주민의 공공사업에 대한 불신을 해소하고 이해와 동참을 유도할 수 있었다.

(2) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민홍보

크고 작은 공공갈등으로 야기된 공공사업에 대한 지역주민의 불신을 해소하고 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업에 대한 지역주민의 이해와 동참을 유도하기 위해서는 지역주민을 대하는 공공의 진정성 있는 자세가 필요하였다. 다소 시간이 소요되더라도 지역주민을 직접 찾아가서 지역주민의 눈높이에서 공공사업의 취지와 내용을 설명하고 지역주민의 이해를 구하는 과정이 지속되면서 지역주민과의 신뢰가 쌓이고 점차 공공사업에 대한 인식도 조금씩 바뀌었다. 이때 생활문화사구술이나 초상화 그리기 등과 같이 공공사업과 직접적으로 연계되지 않은 문화 프로그램의 활용은 자칫 경직될 수 있는 지역주민과의 첫 대면을 부드럽게 만들어 주는 수단이 되었다.

한편, 낯선 외부 전문가보다는 지역주민을 지역의 리더로 발굴·육성하여 지역주민의 입장에서 지역주민에게 지역의 역사문화자워을 활용한 도시재생 활성화사업을 홍보하였다. 지역의 사정에 대하여 누구보다도 잘 알

고 있는 지역주민이 지역의 이웃에게 지역의 역사문화적 가치를 전달하고 이를 활용한 재생사업을 설명함으로써 사업에 대한 거부감을 낮추고 효과적으로 지역주민의 공감대를 얻어낼 수 있었다.

(3) 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민교육

재개발, 재건축 등과 같은 대규모 도시개발사업에 익숙하였던 지역주민에게 역사문화자원을 활용한 도시재생의 개념을 전달하고 지역주민이 직접 지역의 재생을 이끌어가는 주체로서 활동할 수 있도록 육성하는 주민교육 프로그램이 사업에 진행단계에 따라 또는 주민역량의 성숙정도에 따라 단계별로 심화 발전되었다. 그러나도시재생 이론교육과 같이 지역주민의 생활과는 직접적인 관계가 없는 프로그램에 대해서는 지역주민의 참여율이 현저히 낮았다.

이러한 이유로 도시재생에 대한 이론교육과 함께 집수리, 바리스타, 캘리그라피 등 일상생활에 직·간접적으로 필요한 문화·교육프로그램을 진행하였다. 문화·교육 프로그램을 통하여 그동안 도시재생 교육 프로그램에 관심이 없었던 지역주민의 참여를 높일 수 있었다. 문화·교육 프로그램은 또한 교류가 없었던 지역주민이소통하고 지역의 재생에 협력할 수 있는 계기를 제공하였다.

2) 사업시행단계

(1) 역사문화자원을 활용한 시설개선 및 콘텐츠 육성사업

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업은 시설개선사업과 콘텐츠 육성사업을 중심으로 시행되었다. 특히 시설개선사업의 경우, 지역주민이 역사문화자원을 활용한 도시재생의 효과를 직접적으로 체험할 수 있어 도시재생에 대한 이해와 참여를 높이는데 가장 효과적인 수단으로 활용될 수 있는 장점이 있었다. 하지만 대부분의 시설개선사업이 공공에 의해서 일방적으로 추진되거나 주민의견이 행정적인 의사결정과정에서 도외시되는 일이 종종 발생하였다. 일부 사업의 경우, 공간의 기획에서 활용 및 운영에 이르기까지 지역주민이 의사결정의 전 과정에 참여할 수 있도록 지원하였지만, 대부분의 경우 시간상 또는 예산상의 문제로 지역주민의 의사결정이 형식적인 정도에 머무를 경우가 많았고 지역주민의 의견을 반영하여 검토한 계획안이라고 할지라도 행정결정과정에서 무산되는 경우가 허다하였다.

따라서 전문가와 행정이 사업의 공공성을 확보하기 위한 큰 방향을 제시하고 지역주민이 워크숍을 통하여 구체적인 사업방안을 마련하는 하향식 접근방식과 상향식 접근방식을 혼합한 방식으로 시설개선사업을 추진 하는 보다 적극적인 시민참여방안을 모색하는 것이 필요하다. 워크숍을 통하여 지역주민의 다양한 아이디어가 효과적으로 도출될 수 있도록 관련 프로그램을 개발하고 지역주민의 아이디어가 구체적인 사업계획으로 발전될 수 있도록 기술적으로 지원하는 조정자(facilitator)를 양성할 필요가 있다. 또한 워크숍을 진행하는 과정에서 지역주민이 제안한 사업계획이 공공성을 담보할 수 있도록 관련 교육을 강화하고 공공과의 지속적인 의견교환을 통하여 내용을 조율할 필요가 있다.

칼럼 | 수성동 계곡 복원사업

추진배경

2008년 서울시는 내사산·팔악 르네상스 프로젝트의 일환으로 인왕산 도시자연공원의 경관을 복원하고자 당시 인왕산 자락에 위치한 옥인시범아파트를 철거하고, 철거부지에 녹지를 조성하는 계획 안을 발표하였다. 인왕산 도시자연공원 복원사업 계획안에 따라 옥인시범아파트 철거부지가 도시계획시설(녹지)로 결정되었고, 보상 문제에 관한 이견으로 세입자와 서울시 간에 행정소송이 진행되는 사이 강제철거가 진행되었다.

2009년 옥인시범아파트를 철거하는 과정에서 겸재 정선(謙齋 鄭歚)의 그림 '수성동'에 표현된 돌다리가 발견되었고, 2010년 서울시는 철거과정에서 발견된 돌다리와 인왕산으로 이어지는 계곡 전부를 서울시 기념물 제31호 '수성동 계곡'으로 지정하였다. 자연지형으로는 최초로 지정된 서울시기념물이었기 때문에 수성동 계곡의 역사적·문화적 가치를 포함한 복원에 대한 지역주민의 기대가고조되었다.

그러나 2011년 지역주민단체 가운데 하나인 서촌주거공간연구회가 서울환경운동연합, 한국문화유 산정책연구소 등 민간단체와 함께 공동기자회견을 열고 수성동 계곡 복원사업이 수성동 계곡의 고 유한 경관을 회복하는 데 그 목적이 있음에도 불구하고 대규모 토목공사의 형태로 진행되고 있는 상황에 대하여 문제를 제기하였다. 그리고 지역주민이 참가한 간담회를 통하여 서울시에 대안을 제시하였다.



출처: 오마이뉴스(우)

[그림 9-1] 철거전의 옥인시범아파트(좌)와 철거후의 흔적으로 남겨진 1층 벽체 일부(우)

사업내용

2011년 9월 서울시는 서촌주거공간연구회를 비롯한 지역주민, 서울시 문화재위원, 서울시·종로구 담당공무원이 참가한 간담회를 개최하였다. 간담회에서 나온 의견을 토대로 서울시는 인왕산의 지형훼손을 최소화하는 방향으로 사업을 추진할 것을 약속하였다. 간담회 이후, 서촌주거공간연구회는 지역예술가 집단인 '옥인콜렉티브'와 함께 주민들의 기억이 담겨져 있는 옥인시범아파트에 대한흔적남기기 사업을 서울시에 제안하였다. 서촌주거공간연구회는 옥인시범아파트 흔적남기기 사업을 위하여 자연석 위에 지어진 옥인시범아파트 7동의 일부를 남길 것, 흔적을 남기고자 하는 규모와 부위를 정할 것, 흔적을 남기는 부분에 대한 인공적인 개입을 최소화할 것 등을 주요 골자로하는 가이드라인을 마련하고 서울시에 제시하였다.

이후 서울시는 서울시 문화재위원, 담당 공무원, 지역주민 등이 참석한 간담회를 통하여 서촌주거 공간연구회가 제안한 옥인시범아파트 흔적남기기 사업을 수성동 계곡 복원사업에 반영하기로 최종 결정하였다. 이후에도 서촌주거공간연구회는 복원사업 과정에 지속적으로 참여하여 진입광장부의 디자인과 재료 변경, 휴식공간으로 사용될 정자의 위치 결정, 산책로의 경로 변경 등 구체적인 사업계획안을 조정하였다. 그 결과, 서촌주거공간연구회가 주요 문제점으로 제기하였던 인위적인 시설물의 설치를 최소화하고 계류부문의 암반지역은 암반을 최대한 노출시켜 자연미를 살렸다. 계곡 주변에 사모정을 설치하여 옛 선비문화의 간소함을 강조하였다. 또한 옥인시범아파트 7동의 1층 벽체 일부를 보존하여 지역주민이 옥인시범아파트의 흔적을 추억할 수 있도록 하였다.

주요성과

공공주도로 진행되었던 수성동 계곡 복원사업에 대한 지역주민의 반대가 발생하자 여러 관련주체가 참여한 간담회를 통하여 문제를 해결하였다. 간담회에 참여한 지역주민은 단순한 사업반대에 그치지 않고 주민모임을 발족하여 전문가, 지역예술가 등과 함께 구체적인 대안을 공공에 제안하였다. 공공 또한 주민 의견을 경청하고 이를 사업에 반영함으로써 공공사업으로 인하여 발생할 수 있는 지역주민과의 갈등을 최소화하였다.

한편 시설개선사업을 추진하는 과정에서 서울시와 자치구의 의견차이로 공사가 중단되거나 변경되기도 하였다. 시설개선사업의 계획수립단계에서 자치구의 참여가 배제됨으로써 사업의 시행 및 관리·운영의 책임이 있는 자치구가 시설개선사업을 추진하거나 사후 시설물을 유지·관리하는데 있어 사업의 일관성을 확보하기 어려운 문제점이 발생하였다. 따라서 계획수립단계에서부터 시설개선사업에 대하여 자치구와 충분히 협의할 필요가 있다.

칼럼 | 창동·상계 도시재생 행정협의체

2015년 12월 창동·상계 도시재생 활성화지역이 지정된 이후, 서울시와 담당 자치구가 행정 거버 년스를 구축하여 상호 협력하고 있다. 특히 창동·상계 도시재생 활성화지역의 경우에는 대상지가 도봉구와 노원구에 걸쳐 있으며 서울시 내에서도 도시재생 활성화사업 전반을 총괄하는 도시재생 실과 창동·상계 도시재생 활성화사업을 전담하는 지역발전본부가 함께 사업에 관여하고 있어 서울시와 담당 자치구 간의 협력이 매우 중요하였다.

2016년 10월, 서울시는 동북4구(도봉구, 노원구, 성북구, 강북구) 행정협의회와 함께 창동·상계 도시재생 행정협의체(TF)'를 구성하여 재생사업의 안정적인 추진을 위한 서울시, 담당 자치구 간의 공동협력체계를 마련하였다. 매월 두 차례 행정협의체 정기회의를 개최하여 도시재생 활성화사업 추진과정의 모든 결정사항들을 논의하고 있으며, 개별사안에 따라 서울시와 자치구의 경제·문화·교통 관련 부서, SH, 민간투자자, 토지소유주(농협) 등 관련주체가 함께 참여하여 협의를 추진하고 있다. 한편, 도봉구와 노원구에서도 서울시 지역발전본부 동북권사업과에 담당인력을 파견하여 서울시와 재생사업 관련 업무를 공유하고 긴밀하게 협력하고 있다.



출처: 서울특별시, 2017, 창동·상계 도시재생 활성화계획

[그림 9-2] 창동·상계 도시재생 행정협의체

역사문화자원을 활용한 시설개선사업의 내용도 역사문화자원의 단순하고 제한적인 활용에서 벗어나 지역의 경제·사회·문화적 요소를 폭넓게 연계·융합함으로써 역사문화자원의 활용을 복합적이고 다양한 방식으로 확장할 필요가 있다. 유형의 역사문화자원을 전통적인 산업환경, 창의적인 인적 네트워크, 혁신적인 행정지원시스템, 지역고유의 문화활동과 이야기, 자연요소 등 지역에 잠재된 다양한 무형의 요소와 연계·융합함으로써 역사문화자원을 활용한 시설개선사업의 운영·관리능력을 향상시킬 수 있다. 또한 지역 내부뿐 아니라 외부의 역사문화자원도 적극적으로 활용하여 새로운 문화 콘텐츠를 창조함으로써 지역 활성화를 유도하기 위한 거점으로 활용하도록 한다.

칼럼 | 부산 40계단 문화관광테마거리

사업배경

40계단57)은 한국전쟁 당시 피난민들이 구호물자를 내다 팔거나, 이산가족들이 상봉했던 장소로 대중가요 '경상도아가씨'의 소재로도 사용되는 등 피난살이의 애환을 상징하던 곳이다. 부산광역시 중구청에서는 피난민의 애환과 향수가 담겨 있는 40계단 주변지역을 1950~1960년대 분위기에 맞도록 재현함으로써 옛 추억을 회상하고 새로운 관광명소로 육성하고자 40계단 문화관광테마거리 조성사업을 실시하였다.

주요사업 및 프로그램

40계단 문화관광테마거리 조성사업을 통해 계단 주변 4,800㎡에 추억의 길(기찻길, 바닷길) 설치, 광장 조성, 상징 조형물 설치, 관광안내도 설치, 가로시설물 정비 등이 이루어졌다. 부산역과 부산 항을 상징하는 기찻길과 바닷길 조성을 통해 쾌적한 보행환경을 마련하고, 길과 40계단 주변에 아코디언 켜는 사람, 뻥튀기 아저씨, 어머니의 마음 등의 상징 조형물을 설치하여 방문객들이 과거를 추억할 수 있도록 하였다.



[그림 9-3] 40계단 전경(좌), 40계단 주변 상징 조형물(중앙), 40계단 문화관 전경(우)

⁵⁷⁾ 서울특별시, 2015, 서울 미래유산 발굴 및 세부 보전관리방안, p.60.

한편 40계단 인근에 40계단 문화관을 개관하여 5, 6층은 부산시 중구의 형성과정과 역사, 피난시절 부산의 모습, 40계단 이야기 등을 담고 있는 전시관으로 활용하고, 3, 4층은 지역 내 문화시설인 중구 문화의 집으로, 1, 2층은 동광동 주민센터로 활용하고 있다. 또한 매년 10월 40계단 문화축제를 개최하여 40계단의 의미와 추억을 되새기고 있으며, 40계단과 주변 원도심의 역사와 문화를 소개하는 40계단 역사문화투어를 운영하고 있다.

주요성과

40계단 문화관광테마거리는 2004년 6월 부산시 종합평가 최우수거리로 선정되었으며, 부산 중구를 상징하는 거리로 자리매김하였다. 특히, 관광객뿐만 아니라 인근주민 및 직장인들도 즐겨 찾는 장소가 되어 원도심 활성화에 큰 기여를 하고 있다.

(2) 역사문화자원을 활용한 주민공모사업

주민공모사업은 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 직접적인 혜택을 받지 못한 지역주민과의 갈등을 해소하고 도시재생에 대한 지역주민의 관심과 참여를 높이는 데 큰 역할을 하였다. 또한 주민공모사업을 통하여 주민 스스로 역사문화자원을 활용한 지역재생에 기여할 수 있는 다양한 활동을 기획·운영하면서 지역 일꾼으로서의 주민역량이 강화되었고 주민 간의 공동체의식 향상에도 많은 도움이 되었다.

특히 지역의 역사문화자원을 활용한 콘텐츠 육성사업의 대부분이 주민공모사업을 통하여 추진되었다. 지역주민이 직접 기획·운영한 지역축제를 통하여 이웃들과 함께 지역의 역사문화자원을 다양하게 향유함으로써 유대감과 애향심을 고취할 수 있었다. 또한 지역주민과 함께 지역의 전통산업을 활용한 상품브렌드를 개발함으로써 쇠퇴한 지역산업의 재생에도 일익을 담당하였다.

그러나 행정절차가 복잡하고 예산사용에도 제약이 있어 지역주민 스스로 주민공모사업을 운영하는 데에는 여전히 어려움이 있는 것으로 나타났다.

(3) 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영

도시재생이 해당 지역의 현실적인 요구를 수용하고 지역 자체의 동력으로 지속적으로 추진되기 위해서는 지역의 역사문화적 특성과 가치에 대하여 누구보다도 잘 이해하고 있고 사업기간 이후에도 지역에 남아 자체적으로 활동할 수 있는 주민공동체의 역할이 절대적이다. 따라서 지역에서 활동하고 있던 직능단체나 상인조직등 기존 주민조직을 최대한 활용하여 주민협의체를 구성하였다. 주민협의체를 중심으로 지역주민의 의견을 모으고 행정과 협의하여 사업의 내용을 조율하였다. 한편 주민협의체 활동의 효율성을 높이기 위하여 지역별 개별사안에 대해서는 직접적인 이해관계가 있는 지역주민을 중심으로 밀도 있는 협의를 진행하였다.

(4) 도시재생지원센터 등 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유

역사문화자원을 활용한 도시재생사업을 추진하면서 공공과 지역주민이 협력적 관계를 구축하는 일이 매우 중요하였다. 이를 위하여 현장에 민관협력기구를 마련하고 지역주민과 적극적으로 소통하는 한편 공공과의 갈등을 중재하였다. 하지만 현장에 마련된 민관협력기구는 대상지역의 여건에 따라 다양한 형태로 설립운영되었다. 한 명의 총괄코디네이터와 건축, 도시, 경제 등 분야별 코디네이터가 계획수립에서부터 사업추진 전반을 총괄 조정하는 일반적인 형태의 민관협력기구를 포함하여 별도의 전문적인 지원이 추가로 요청되는 경우, 복수의 민관협력기구가 협업하는 형태의 협력적 조직체계를 구축하기도 하였다. 한편 일찍부터 자생적주민활동이 활발하게 이루어졌던 지역에서는 별도의 민간협력기구를 조직하는 대신 지역주민이 직접 공공과소통하기도 하였다.

3) 자력재생단계

(1) 도시재생사업을 통한 공공성 확보 및 외발적·내발적 변화

서울 도심부에서 추진되고 있는 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 통하여 지역주민은 물론 서울 시민도 이용이 가능한 여러 지역거점시설과 주민공동이용시설 등이 마련되었다. 하지만 여전히 대다수의 도 시재생 활성화사업이 추진 중에 있어 이에 대한 가시적인 성과를 평가하기에는 다소 이른감이 없지 않다. 한편 물리적인 재생과는 달리 지역주민을 중심으로 한 인적인 재생에는 분명한 성과가 있었다. 그동안 개발 이슈 등에 대한 갈등으로 서로 반목하던 주민들이 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 통하여 지 역의 가치를 깨닫고 지역의 변화를 이끌어가면서 마음을 열고 화합할 수 있었다. 그리고 이를 바탕으로 지속 가능한 지역재생의 동력이 될 수 있는 역량을 가진 주민들로 성장할 수 있었다.

(2) 도시재생사업의 지속가능성 확보

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업으로 조성된 공공시설과 자립기반을 확보한 산업생태계를 바탕으로 지역주민이 지역의 재생을 지속적으로 이끌어갈 수 있도록 도시재생협동조합이 설립되었다. 도시재생협동조합은 향후 지역의 역사문화자원을 활용하여 조성한 주민공동이용시설과 다양한 문화공간에 대한 관리·운영 및 관련 문화·축제 프로그램 등의 개최를 통하여 지역의 역사적 가치를 지역주민은 물론 서울시민과 공유해 나가야 할 것이다. 이와 더불어 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 통하여 마련된 독자적인 산업 브랜드를 바탕으로 지역전통산업이 영세성을 탈피하고 지속적으로 발전해 나갈 수 있도록 관련 민간업체와의 협력을 강화해 나가는 한편 연관 산업과의 연계를 통하여 새로운 비즈니스 모델을 모색하여야 할 것이다.

칼럼 Ⅰ 가자미도리관(風見鷄の館)

개요

가자미도리관⁵⁸⁾은 1909년 지어진 독일인 무역상 토마스 씨의 주택으로, 첨탑 끝에 달린 수탉 모양의 풍향계 이름(風見鶏)을 따왔다. 독일인 건축가 게오르게 데 라란데가 설계한 이 건물은 아르누보양식으로 지어졌으며, 중후한 분위기를 풍기는 붉은 벽돌 외벽과 첨탑의 가자미도리, 2층의 목구조가 특징이다. 1914년 토마스 씨가 본국으로 돌아간 상황에서 제1차 세계대전의 발발로 인해 저택은 몰수되었고, 이후 중국인 학교 기숙사로 사용되었다.

사업배경

1977년 10월, 다이쇼 시대(1912년 07월~1926년 12월)에 고베에서 빵집을 경영하는 독일인을 주인공으로 한 NHK의 드라마 '풍향계'를 통해 가자미도리관과 주변의 이진칸 거리가 주목을 받기시작했다. 1978년 01월 가자미도리관은 국가중요문화재로 지정되었고, 같은 해에 고베시에서 문화사업의 일환으로 건물을 매입하여 정비한 후 일반에 공개하였다. 1983년 12월~1985년 03월까지이 집에서 거주한 토마스 씨의 딸 카루보씨의 기억과 사진을 바탕으로 건축 당시의 모습으로 복원및 수리하였다. 1995년 한신 대지진으로 건물의 대부분이 파괴되었으나, 기존의 건축 자재를 최대한 활용하여 1년 8개월 동안 복구 공사를 진행하였다. 현재는 고베시로부터 고베시민생활협동조합이 위탁받아 유영하고 있다.



출처: https://ja.wikipedia.org

[그림 9-4] 가자미도리관 전경(좌)과 1층 내부 식당(우)

⁵⁸⁾ 서울특별시, 2015, 서울 미래유산 발굴 및 세부 보전관리방안, p.54.

시설개요 및 프로그램

이 건물은 지상 2층, 지하 1층, 연면적 891.03㎡의 건물로 1, 2층을 일반 대중에게 공개하고 있다. 응접실, 거실, 홀, 식당, 서재로 구성된 1층은 당시 모습을 재현하기 위해 서양식 가구들이 배치되어 있고, 2층에는 이 집에서 거주하였던 토마스 씨 가족의 사진 및 당시 고베 역사를 알려주는 자료를 전시하고 있다. 한편 정기적으로 해설사가 동행하는 관내 투어를 통해 평소에는 개방하지 않는 지하실 및 다락방을 공개하고 있다. 또한 1층에 위치한 홀을 활용하여 콘서트를 개최하고 있다. 지역 주민 및 학생들을 대상으로 전문 사진가의 강의를 듣고 직접 가자미도리관을 촬영해보는 사진 교실 및 근대 건축물들을 소개하는 건축 강좌를 진행하고 있다.

주요성과

가자미도리관은 1900년대 초중반 외국인들이 주로 거주하던 고베의 기타노이진칸 중에서도 독특한 매력을 갖고 있어 많은 관광객들이 방문하고 있으며 다양한 문화행사와 강좌를 통해 지역 커뮤니티 형성에도 기여하고 있다.

한편, 지역주민으로 구성된 도시재생협동조합이 공공의 지원 없이도 안정적으로 운영될 수 있도록 도시재생 사업이 종료된 이후 도시재생지원센터의 기능을 이관하거나 도시재생사업이 종료되기 이전에 도시재생협동 조합을 설립하여 도시재생지원센터로부터 관련 노하우를 전수받았다. 하지만 거주민보다는 생업활동을 하는 생활인의 비율이 높은 지역에서는 지역주민의 힘만으로 도시재생협동조합을 설립하고 이를 중심으로 역사문 화자원을 활용한 도시재생사업의 지속가능성을 확보하기에는 어려움이 있다. 특히 지역의 산업재생을 위하여 마련된 공공시설이 당초 사업취지에 따라 지속적으로 활용되기 위해서는 전문적인 기획과 운영이 필요한 실 정이다. 따라서 지역의 역사문화환경에 대한 이해가 높은 외부 전문인이 함께 참여할 수 있도록 하는 방안을 모색하여야 한다.

민간조직인 도시재생협동조합이 지역재생을 추진하는 과정에서 지속적으로 공공성을 담지(擔持)할 수 있는지에 대한 우려도 있었다. 도시재생협동조합이 자립적인 수익구조를 확보하기 위해서는 지역의 상인들과 대립·경쟁할 수밖에 없는 상황이기 때문이다. 따라서 도시재생협동조합이 공공성과 수익성을 확보할 수 있는 운영구조를 마련하기 위해서는 지역의 산업재생을 지원하는 기술증개소, 역사문화자원을 활용한 도시재생의 경험을 공유하는 마을해설사 등 공공서비스 부문에 대한 운영을 강화할 필요가 있다. 지역주민으로 구성된 도시재생협동조합과 더불어 서울시가 민간기업과 함께 출자한 제3세터형식의 민관협력조직 또는 여러 관련 민간단체와의 협력을 통하여 재생사업의 공공성과 수익성을 확보하는 방안도 추가로 고려해 볼 수 있을 것이다.

칼럼 | 일본 나가하마(長濱) 커뮤니티 비즈니스 모델

추진배경

지리적으로 일본의 중앙에 위치한 나가하마는 1960년대 중반까지 전국의 도매상이 몰려드는 상업 중심지 가운데 하나였다. 그러나 1975년 나가하마 교외지역에 대형 쇼핑센터가 들어서고 인구감소와 고령화가 가속화되면서 나가하마 중심시가지가 급격하게 쇠퇴하기 시작하였다. 1983년 나가하마 시정 40주년을 맞이하여 시민들의 기부를 통하여 나가하마성 재건사업을 추진하면서 쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위한 도시재생이 시작되었다. 특히 1988년 나가하마 중심시가지의 상징적 건축물이었던 메이지시대의 제130은행 나가하마 지점(일명 구로카베 은행)이 철거될 위기에 처하자 이를 보전하고 사라져가는 역사적·문화적 전통을 되살리려는 지역주민의 자발적인 참여가 본격화 되었다. 이후 사업추진 시기별로 제3센터 혹은 지역주민이 출자한 주식회사 형태의 다양한 주체들이 상호 출자와 보증, 운영·관리 및 활동지원, 업무위탁 및 파견 등의 긴밀한 관계를 맺으면서 나가하마의 도시재생을 전개해 나갔다.

추진조직 및 역할

1984년 나가하마시는 나가하마 도시재생사업의 시작이라고 할 수 있는 '박물관 도시구상(博物館都市構想)'을 수립하고 지역 고유의 역사자원을 보전하고 전통문화와 예술·산업를 현대적으로 되살리기 위한 사업들을 추진하였다. 청년회의소와 지역인사로 구성된 '나가하마21 시민회의'가 주도적으로 박물관 도시구상 수립에 참여하는 한편 나가하마 시민헌장을 제정하고, JR직류화, 돔구장건설, 대학 유치 등의 지역활성화 방안을 제안하였다.

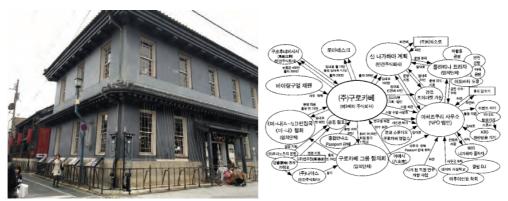
1988년 나가하마 재생사업의 기폭제가 된 구로카베 은행 철거 반대운동 추진과정에서 지역의 8개 민간기업(9,000만 엔)과 시(4,000만 엔)가 총 1억 3,000만 엔을 출자하여 도시재생 핵심주체인 제3섹터 형태의 '㈜구로카베'를 설립하였다. ㈜구로카베는 나가하마의 역사성, 문화·예술성, 국제 성을 포괄할 수 있는 비즈니스 품목으로 '유리공예산업'을 선정하고 1989년 구로카베 은행을 매입하여 유리관 1호로 개조하였다. 이것을 시작으로 구로카베 은행 일대(구로카베 스퀘어)의 빈 점포나 창고 등을 활용하여 유리공예 관련 점포, 공방, 체험관, 박물관, 레스토랑 등 약 30개에 이르는 특화 공간을 조성하였다. 이렇게 만들어진 공간은 ㈜구로카베가 직접 운영하거나 일부를 지역 특성에 부합하는 용도로 활용하고자 하는 민간 사업자에게 임대하여 '구로카베 그룹'이라는 브랜드 아래 공동으로 점포를 운영하였다.

㈜구로카베가 지역의 재생을 위하여 빈 점포를 매입하여 임대하거나 전통 가옥을 보수하여 전대(轉貸)하는 사업을 활발히 추진하게 되면서 1996년 부동산업으로 특화된 민간주식회사인 '㈜신 나가하마계획'을 설립하기도 하였다. ㈜신 나가하마계획은 중심시가지 일대의 빈 점포에 대한 정보를 수집하여 업종과 콘셉트가 다른 점포의 진입을 방지하고 활용방안을 마련하는 등 점포관리 업무를 전담하였다.

1998년 나가하마 도시재생의 거점으로서 NPO법인 '마치즈쿠리 사무소(役場)'를 개설하였다. 마치즈쿠리 사무소는 지역 TV국의 정보제공 기지, 지역 라디오국의 위성 스튜디오 기지, 구로카베 그룹 협의회 사무국, 지역의 고령자가 출자하여 운영하는 점포인 '플라티나 프라자'의 사무국, 학습회등 강좌 사무국의 역할과 함께 시찰접수, 프리마켓 운영, 마을지도 작성 등의 도시재생의 소프트웨어 부문을 담당하였다.

2008년 「중심시가지활성화법」에 의거하여 ㈜구로카베와 나가하마 상공회의소를 비롯해 총 33명의 지역사회 단체장으로 구성된 '중심시가지 활성화협의회'를 설치하였다. 협의회는 박물관 도시구상의 기본이념을 토대로 마련된 중심시가지 활성화기본계획의 수립과 함께 계획에서 제시된 사업들을 구체화하는데 있어 중요한 의사결정 역할을 담당하였다.

2009년 나가하마시(3,000만 엔), 상공회의소(1,000만 엔), 4개의 금융기관과 17개의 지역민간회사(3,200만 엔)가 출자하여 제3섹터 형태의 '㈜나가하마 마치즈쿠리'를 추가로 설립하였다. '㈜나가하마 마치즈쿠리'는 나가하마 중심시가지 활성화기본계획 구역을 총괄 관리하는 한편, 중심시가지 활성화협의회와 연계하여 지역 전체의 네트워크를 형성하고 행정과 민간사업자를 조정하는 역할을 담당하였다. 세부적으로는 부동산 중개, 주차장 및 임대관리 등의 부동산 경영사업과 정보제공 등의 정보전략사업을 수행하였으며 이를 통하여 얻은 수익은 지역의 도시재생에 재투자하였다.



출처: 경향신문(좌), 도시재생사업단(2012)(우)

[그림 9-5] 구 쿠로가베 은행(좌)과 ㈜나가하마 마치즈쿠리와 관련단체 간의 연계현황(우)

주요성과

나가하마시는 지역의 주민조직과 여러 민간단체를 중심으로 민관협력을 통하여 도시재생을 추진하면서 지역의 역사문화자산과 커뮤니티 자원을 활용한 독특한 커뮤니티 비즈니스모델을 만들었다. 쇠퇴하는 중심시가지를 활성화하고 사라져가는 역사문화 자원을 지키려는 지역주민의 자발적인 참여를 시작으로 여러 민간단체와 다양한 형태의 민관협력조직을 구성하여 긴밀히 협력하면서 30년이상 지역의 도시재생을 지속적으로 추진해 나갔다. 또한 점포운영과 임대를 통한 수익과 연간100만 장을 발행하는 마을지도의 광고수익 등으로 1년에 1200만 엔을 지역에 재투자하는 자생력도 갖출 수 있었다. 한편 지역의 오래된 건축자산인 구로카베 은행을 보존・활용하여 지역 재생의핵심거점으로 활용하였으며, 유리공예라는 산업자원을 발굴하여 쇠퇴한 지역을 경제적 활력과 역사적・문화적 매력을 갖춘 상업・문화・관광의 중심지로 탈바꿈시키는데 성공하였다.

도시재생협동조합이나 제3섹터형식의 민관협력조직의 설립 이외에도 지역주민 스스로 지역의 재생을 지속적으로 이어나갈 수 있는 다양한 방안의 모색이 요구된다. 가시적인 대규모 사업이 아니더라도 동단위로 소통방 형태의 커뮤니티 창구를 마련하고 주민센터와 협력하여 지역주민이 운영할 수 있는 다양한 소규모 사업등을 기획·운영함으로써 역사문화자원을 활용한 도시재생의 지속가능성을 확보하는 방안도 검토할 수 있다.

칼럼 | 마을공동체 주민공모사업(종로구)

서울시는 자치구와 함께 지역주민이 지역의 문제를 스스로 해결해 나갈 수 있도록 지원하는 마을공동체 주민공모사업을 2012년부터 시행하고 있다. 종로구의 경우, 3인 이상의 주민이 모이면 누구나 지역의 주민센터와 종로구 마을공동체지원센터의 도움을 받아 이웃만들기, 육아·교육공동체, 생활·문화·예술공동체, 마을기업 등 다양한 마을공동체 주민공모사업에 참여할 수 있다. 현재 종로구에서는 우리마을지원사업과 찾아가는 동주민센터 이웃만들기 사업을 통하여 사업당 150만~300만 원의 예산을 지원하고 있다. 한편, 서울시가 주관하는 주민공모사업의 경우에는 사업에 따라 100만 원에서 3,000만 원까지 예산을 지원받을 수 있다.

[표 9-1] 마을공동체 주민공모사업의 종류(종로구)

구분	사업명	사업내용	주관
	우리마을지원사업	다양한 마을공동체 활동을 발굴·지원하여 공동체 문화 확산	종로구
이웃만들기	찾아가는 동주민센터 이웃만들기사업	행정동 중심으로 주민들이 일상에서 느끼는 문제를 발굴, 공유하는 소모임 지원	종로구
	부모커뮤니티 활성화	자녀양육문제 해결, 친목도모 등 부모모임 지원	서울시
육아·교육	공동육아 활성화	지역 영유아의 건강한 성장과 육아를 중심으로 한 마을활동 지원	서울시
공동체	시민제안 평생학습 프로그램	지역네트워크 구축 및 평생학습 활성화를 위한 프로그램 운영	서울시
	공동주택 공동체 활성화	공동주택 단지에서 자체적으로 이웃 간 소통	서울시
	에너지 자립마을 조성	마을단위의 에너지 절약과 효율향상, 신재생에너지 생산으로 마을공동체 에너지자립도를 높이는 사업	서울시
	공동체정원 조성 주민제안사업	10인 이상 공동체에 녹화재료 또는 보조금을 지원하여 시민들이 스스로 일상생활 속에서 꽃과 나무를 심고 가꾸는 문화정착 지원	서울시
생활·문화· 예술	빗물마을 조성사업	기존 빗물관리시설 설치 방식을 개선하고 주민참여를 통한 거버넌스 제고와 빗물 이용의 활성화 지원	서울시
공동체	한옥마을 가꾸기	서울시 한옥밀집지역을 대상으로 한옥의 장소적 자산을 활용한 주민공동체 사업(북촌, 경복궁 서측, 인사동, 운현궁, 돈화문로 등)	서울시
	한양도성 마을공동체 희망사업	한양도성 내·외 인근마을의 자원을 활용한 공동체 사업 지원	서울시
	마을예술창작소	주민이 자율적으로 운영하고 누구나 참여 가능한 문화·예술 창작공간 조성 지원	서울시
	마을미디어	주민대상 미디어 교육 및 마을단위 미디어 제작 지원	서울시
기타	마을기업	지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동체 이익을 실현하는 마을단위 기업 지원	서울시

출처: 종로구, 2018, 2017종로 마을공동체 사례집_종로마을친구들

2 공공갈등의 관리방향

역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 추진과정에서 다양한 갈등주체 간의 공공갈등이 발생하였다. 공공기관 사이의 정책적 충돌로 공공갈등이 나타나기도 하였으며, 공공사업의 혜택을 획득하기 위하여 민간 과 민간 사이의 갈등이 발생하기도 하였다. 그러나 대부분의 공공갈등은 공공사업으로 인한 재산권 침해, 영 업중단·단축 등 직·간접적인 재상상의 손실로 인한 공공과 민간 사이의 갈등이었다.

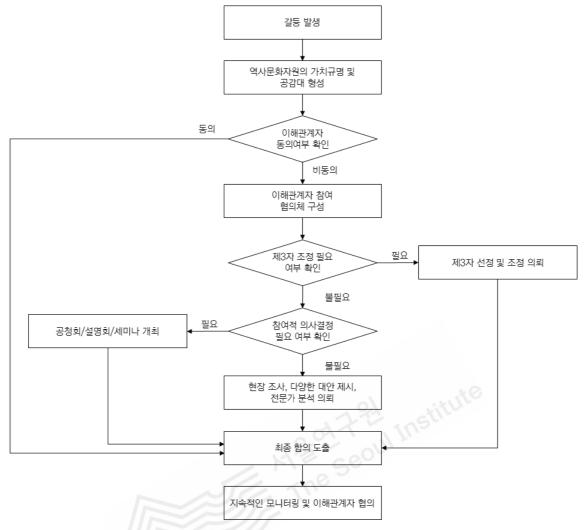
한편 대부분의 공공갈등이 갈등주체 간의 대화와 협력을 통하여 해소되었다. 이때 갈등해소의 수단으로 전문가 자문, 경제적 손실보상, 참여기회의 보장 등이 활용되기도 하였다. 한편 당사자인 지역주민 사이의 갈등해결이 어려운 경우에는 지역주민을 포함한 전문가, 행정이 함께 사회적 합의를 이루기 위한 세미나를 개최하고 이를 통하여 해결방안을 도출하였다.

이번 연구에서는 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업을 추진하는 과정에서 발생하였던 갈등사례를 바탕으로 역사문화자원을 활용한 도시재생사업에서의 공공갈등 관리 프로세스를 제안하였다.(그림 9-4 참조)

역사문화자원을 활용한 도시재생사업으로 인하여 공공갈등이 발생하면 해당지역의 이해관계자를 대상으로 역사문화자원의 가치를 전달하고 이를 활용한 공공사업의 필요성을 설득하는 공청회·설명회·세미나 등을 개최한다. 공청회·설명회·세미나 등을 통하여 이해관계자 사이에 형성된 공감대를 바탕으로 공공갈등에 대한 합의를 모색한다. 다만, 여러 이해관계자가 얽혀있어 갈등의 장기화가 예상될 경우에는 협의체를 구성하고 현장조사, 다양한 대안제시, 전문가 분석의뢰 등을 바탕으로 합의안을 모색한다.

한편 이해관계자로 구성된 협의체만으로 합의안 도출이 어려운 경우, 객관적으로 갈등의 양상을 분석하고 대안을 제시할 수 있는 제3자(갈등조정담당관)에게 조정이나 중재를 요청하거나 이해관계자를 포함한 전문가 (시민단체), 행정이 함께 사회적 합의를 이루기 위한 공청회·설명회·세미나 등을 개최하고 이를 바탕으로 합의안을 도출한다.

마지막으로 합의안이 마련되었다고 하여도 사업의 추진과정에서 이해관계자의 입장변화에 따라 언제든지 갈등이 재점화될 수 있기 때문에 지속적인 모니터링을 통하여 관련 정보를 공유하고 사업의 세부사항에 대하여이해관계자와의 혐의를 진행한다.



[그림 9-6] 역사문화자원을 활용한 도시재생사업에서의 공공갈등 관리 프로세스(제안)

참고문헌

[연구 및 학위논문]

강맹훈, 2017, "도시재생사업에 대한 추진 주체별 인식차이에 관한 연구: 서울시 도시재생활성화지역을 중심으로", 박사학위논문, 한양대학교

권영상·강성원, 2010, "역사문화환경의 지구단위 관리정책과 도시공간분석: 호주 멜버른 도심지역 헤리티지오버레이 제도를 중심으로",「한국도시설계학회지」, 제11권 제5호, pp.5~20, 한국도시설계학회

기린·정규석, 2016, "카노모형에 기반한 항공서비스품질 분류와 잠재적 고객만족 개선지수에 관한 연구: 중국 승객을 중심으로", 「한국품질경영학회보」, 제44권 제4호, pp.813~831, 한국품질경영학회

김공양, 2016, "도시재생사업 사례의 성과분석과 발전 방안 연구: 창원(마산)시를 중심으로", 박사학위논문, 경상대학교

김지은, 2018, "협력적 계획과정으로서 도시재생활성화계획의 의의와 한계: 창신·숭인 선도지역 사례를 중심으로", 「공간과 사회」, 제28권 제3호, pp.112~139, 한국공간환경학회

김진규, 2014, "IPA를 이용한 산학협력 활성화 성공요인 분석: 한국 IT제조기업을 중심으로", 석사학위논문, 성균관대학교 김철영, 2014, "대구시 읍성지역 역사문화유산의 보전과 활용을 위한 기본방향", 「한국도시설계학회지」, 제15권 제3호, pp.47~60, 한국도시설계학회

김항집, 2011, "역사·문화자원과 연계한 지방중소도시의 도시재생 방안", 「한국지역개발학회지」, 제23권 제4호, pp.123~147, 한국지역개발학회

박규은·이은용, 2013, "카노모형을 이용한 커피전문점의 선택속성 분류", 「관광·레저연구」, 제25권 제6호, pp.407~425, 한국관 광·레저학회

박철희, 2013, "역사문화유산을 활용한 중소도시의 가로 재생방안: 논산 강경 중앙로의 근대건축물을 중심으로", pp.49~66, 「한국도시설계학회지」, 제14권 제6호, pp.49~66, 한국도시설계학회

안인향, 2008, "서울시 역사적 도심부의 보전적 재생을 위한 연구", 박사학위논문, 중앙대학교

유구상, 2014, "공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구", 「한국갈등관리연구」, 제1권 제1호, pp.33~54, 한국갈등관리학회

유병균·성혜진, 2014, "Kano 모델 및 PCSI지수를 통한 한옥게스트하우스 서비스품질에 관한 연구: 서울 북촌 게스트하우스를 중심으로", 「관광·레저연구」, 제26권 제3호, pp.131~148, 한국관광·레저학회

유홍림·안경섭·현승현, 2015, "Kano분석의 PCSI지수를 활용한 정책과제 우선순위 결정에 대한 시론적 연구: 이명박 정부의 '공정사회'관련 국정과제들을 대상으로",「한국정책과학학회보」, 제19권 제1호, pp.113~141, 한국정책과학학회

윤서연, 2016, "'서촌'역사문화환경 보전 계획과정 연구", 박사학위논문, 서울대학교

이승지, 2014, "뉴욕 그리니치 빌리지의 역사문화특성 보전을 위한 관리수단 및 수법 연구", 「대한건축학회논문집: 계획계」, 제30권 제12호, pp.225~234, 대한건축학회

이왕건·민범식·반정은·류태희·이유리·양도식, 2012, "지역자산을 연계·활용하는 도시재생의 개념과 전략", 「도시정보」, 제363호, pp3-18, 대한국토도시계획학회

이은진·정진원·변병설, 2016, "역사문화자원을 활용한 도시재생 계획지표 연구: 인천광역시 강화군 강화읍을 중심으로", 「국토지리학회지」, 제50권 제3호, pp.349~360, 국토지리학회

이종근·김륜희·김홍주·이삼수, 2016, "도시재생사업의 모니터링·평가지표 우선순위 설정에 관한 연구: 13개 도시재생 선도지역을 대상으로", 「도시정책연구」, 제7권 제1호, pp.5~22, 도시정책학회

이화연·황규홍, 2009, "역사문화자원을 고려한 국내 주거단지 사례연구: 개발프로세스와 공간요소 관점에서 시사점 도출을 중심으로",「한국도시설계학회지」, 제10권 제2호, pp.5~24, 한국도시설계학회

이희정·최성은, 2015, "역사문화환경 정비에서의 갈등해소를 위한 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: 서촌지역 내 주택재개발 구역을 중심으로", 「대한국토계획학회지」, 제50권 제3호, pp.23~37, 대한국토·도시계획학회

임동진, 2011, "공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석", 「한국행정학보」, 제45권 제2호, pp.291~318, 한국행정학회

장민영, 2018, "근현대 건축자산의 보전 및 재생에 있어서 지역주체 참여 특성에 관한 연구: 대구 북·서성로 근대 건축물과 일본 가나자와 마치야 사례를 중심으로", 박사학위논문, 한양대학교

장재일·오종열, 2014, "역시문화환경을 활용한 해외 도시재생 사례의 문헌적 고찰", 「부동산학보」, 제57권 제57克, pp.137~151, 한국부동산학회

정재각, 2016, "주민자치는 좋은 시민으로 살아가는 길이다", 「주민자치」, Vol.60, pp.95~97, 한국자체학회

조경훈·유민이·이숙종, 2013, "공공갈등의 장기화 요인에 대한 연구: 정부와 주민 간 갈등을 중심으로", 「한국행정학회 하계학술발 표논문집」, pp.1,197~1,226, 한국행정학회

조진희·김영·신재원·김정택, 2018, "창원시 도시재생사업의 평가지표 설정에 관한 연구: 선도지역사업을 중심으로", 「한국주거환경학회논문집」, 제16권 제4호, pp.123~137, 한국주거환경학회

최강림·이승환, 2009, "역사문화환경을 활용한 도시재생계획 사례연구: 인천시 구도심 '인천아트플랫폼' 사업을 중심으로", 「대한국 토계획학회지」, 제44권 제2호, pp.219~230, 대한국토·도시계획학회

최민아, 2016, "문화유산 개념 변화에 따른 프랑스 도시 역사성 보전·활용방안 변화 및 시사점 연구", 「대한건축학회논문집」, 제32권 제6호, pp.37~47, 대한건축학회

하권찬, 2012, "해외 산업단지 재정비사례 비교연구: 영국의 트래포드파크, 스페인의 포블레노우, 싱가포르 탕린홀트 사례를 중심으로", 「부동산연구」, 제22집 제1호, pp.225~244, 한국부동산연구원

하동현·홍수정, 2017, "서울시 갈등관리시스템의 운영실태 및 역할유형, 「한국지방자치학회보」, pp.91~118, 한국지방자치학회

Janssen J.·Luiten E.·Renes H.·Rouwendal J., 2012, "Heritage planning and spatial development in the Netherlands", 「International Journal of Heritage Studies」, Vol.20 No.1, pp.1~21

Johannes Novy Deike Peters, 2012, "Railway Station Mega - Projects as Public Controversies: The Case of Stuttgart 21", "Built Environment,", Vol.38 No.1, pp.128~145

Sebastain Krüger, 2012, "Stuttgart 21: Interessen, Hintergründe, Widersprüche", 「Informationen zur Raumentwicklung」, Heft11, pp.589~603

Susan O. Keitumetse, 2014, "Cultural Resources as Sustainability Enablers: Towards a Community-Based Cultural

[단행본]

강동진·이순자, 2008, 「도시재생을 위한 근대역사환경 활용방법 분석: 부산, 광주, 군산을 사례로」, 국토연구원

권용석·최영국, 2011, 「국책사업 사회갈등 해소에 대한 독일사례 검토」, 국토연구원

도시재생사업단, 2012, 「역사와 문화를 활용한 도시재생 이야기」, 한울아카데미

라도삼·반정화·이정현, 2017, 「서울로 7017 시민 이용실태와 주변지역 변화」, 서울연구원

리비포터·케이트쇼·박재현(역), 2015, 「누구를 위한 도시 르네상스인가?」, 국토연구원

메타기획컨설팅, 2018, 「세운상가군 거점공간 운영 결과보고서」

문화재청, 2007, 「문화재 활용 가이드북」

민유기, 2018, 「세계의 지속가능 도시재생」, 국토연구원

배준구·고석찬·박상철 외9인, 2014, 「산업단지, 미래를 생각하다」, 한국산업단지공단

서울역사박물관, 2010, 「세운상가와 그 이웃들」

서울특별시, 2009, 「세운재정비촉진지구 그 과정의 기록」

he Seoul Institute 서울특별시, 2015, 「동대문 밖 성과마을 이야기(창신숭인 신택리지 1)」

서울특별시, 2015, 「서울 미래유산 발굴 및 세부 보전관리방안」

서울특별시, 2015, 「서울형 도시재생 모니터링·평가체계」

서울특별시, 2015, 「창신숭인 도시재생활성화계획」

서울특별시, 2016, 「갈등관리백서 상생의 힘」

서울특별시, 2016, 「공공갈등 조정 3.0 갈등관리 매뉴얼」

서울특별시, 2017, 「서울로 7017 백서」

서울특별시, 2017, 「서울역 일대 도시재생활성화계획」

서울특별시, 2017, 「창동·상계 도시재생 활성화계획」

서울특별시, 2018, 「2018 갈등관리 매뉴얼」

서울특별시, 2018, 「2025 서울시 도시재생 전략계획」

서울특별시, 2018, 「기술의 역사와 미래의 열정이 함께 만든 1273일의 기록 다시 세운을 만들다」

서울특별시, 2018, 「사람과 장소중심, 창신숭인 도시재생(창신숭인 신택리지॥)」

서울특별시, 2018, 「서울시 도시재생 실무매뉴얼」

서울특별시, 2018, 「창덕궁 앞 도성한복판 도시재생활성화계획」

서울특별시, 2018, 「창신숭인 함께 다시 살리다」

서울특별시농수산식품공사, 2009, 「가락시장 시설현대화사업 건설기본계획」

서울특별시농수산식품공사, 2014, 「가락시장 노점상 관리에 대한 갈증 조정 대책[안]」

손경주, 2018, 「주민이 주인이 되어 다시 찾은 창신숭인」, 월간국토 2018년 06월호(통권 제440호), pp.60~69, 국토연구원 신창현, 2005, 「갈등영향분석 이렇게 한다」, 예지

이정찬·송위진·채윤식, 2015, 「노후 산업단지의 재생전략」, 과학기술정책연구원

임주호·김정곤·이삼수·김영인, 2017, 「철도부지를 활용한 도시재생 참여전략」, 토지주택연구원

장동운, 1997, 「갈등관리」, 무역경영사

조광호, 2017, 「도시재생에서 역사문화콘텐츠 활용의 쟁점 및 정책지원방안 연구, 한국문화관광연구원

종로구, 2018, 「2017종로 마을공동체 사례집_종로마을친구들」

천대윤, 2001, 「갈등관리전략론: 기업, 공공기관, 정부의 성공적인 갈등관리 지침서」, 선학사

한국산업단지공단, 2008, 「스페인의 혁신지구 '22@바르셀로나' (클러스터정책브리프)

황기연·변미리·나태준, 2005, 「프로젝트 청계천: 갈등관리전략」, 나남출판

Dré van Marrewijk, 2008, 「네덜란드에서의 역사문화자원과 도시재생」, 역사문화자원을 활용한 도시재생 국제심포지엄 자료집, 문화재청

Anna Clua Abel Albet, 2008, ^{「22@bcn Plan: Bringing Barcelona Forward in the Information Era」, IGI Global}

[보도자료 및 정책자료]

서울특별시, 2013.06.26., "세운상가, 주변 정비구역에서 분리·보존, 주변구역 소규모 분할 개발", 보도자료, 도시계획국 역사도심 관리과

서울연구원, 2013.12.13., "도시재생 관점에서 본 세운상가군 재조명을 위한 국제심포지엄", 보도자료, 도시공간연구실 서울특별시, 2014.03.03., "세운생가군은 ㅁㅁ다' 세운상가군 UCC 공모전 개최", 보도자료, 도시계획국 역사도심관리과 서울특별시, 2015.02.24., "서울시, 침체된 세운상가 일대 '도시재생'으로 재도약 활력*, 보도자료, 도시재생본부 역사도심관리과 서울특별시, 2015.07.02., "잠물어 있던 세운상가 청사진, 50년 만에 공개" 보도자료, 도시재생본부 역사도심재생과 서울특별시, 2016.04.26., "'돈화문로, 왕의 길에서 오늘의 서울을 보다' 사진 전시", 보도자료, 도시재생본부 역사도심재생과 서울특별시, 2016.09.27., "서울시, 400년 역사 압축 창력궁 앞 4개 길 '역사인문재생", 보도자료, 도시재생본부 역사도심재생과 서울특별시, 2017.05.25., "가치 재발견, '손기정 체육공원' 러너들의 성지로 도시재생*, 보도자료, 도시재생본부 공공재생과 서울특별시, 2017.06.08., "북촌에 이어 '남촌'회현동 일대 50만㎡도 명소 된다", 보도자료, 도시재생본부 공공재생과 서울특별시, 2017.09.27., "서울시, 창신동 채석장 인근에 도심 전망대 조성해 시민개방*, 보도자료, 도시재생본부 주거재생과 서울특별시, 2018.04.19., "익선 도시환경정비구역 해제(안) 통과, 보도자료, 도지재생본부 도시활성화과 서울특별시, 2018.07.04., "서울시, 창덕궁 일대 상기 역사문화 반영해 개선···주민공모 확대*, 보도자료, 도시재생본부 역사도심재생과

서울특별시, 2019.01.23., "서울시, 세운상가 일대 도심전통산업과 오래된 가게(老鋪) 보존 추진", 보도자료, 도시재생본부 역사도 심재생과

서울특별시, 2019.04.11., "2025 서울시 도시재생전략계획 변경(안)", 공정회자료, 도시재생실

서울특별시 도시재생지원센터, 2018, "도시재생기업 리플렛"

Baden-Württemberg, 2009.03.30. Finanzierungsvertrag Stuttgart 21 (http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de) Berlin, 2007.07.19., Memorandum of Understanding,

[언론기사]

경향신문, 2015.12.04., "[마을만들기 '구로카베'의 도시재생 사업]100년된 검은벽 '죽은'마을을 되살리다"

국제뉴스, 2013.03.04., "세운재정비촉진지구 개발 속도낸다"

내일신문, 2006.01.26., "헐값에 땅 내주고 비싼 값에 아파트 입주"

동아일보, 2017.03.23., "[이광표의 근대를 걷는다]옥인동 시범아파트, 그 40년의 흔적"

매일일보, 2015.12.15., "서울시-코레일, 서울역 북부역세권 개발 '정면충돌'"

비즈한국, 2018.01.10., "서울시의 '익선동 한옥밀집지역' 지정에 주민들 근심 더 깊어지는 이유"

서울경제, 2017.04.27., "문화유산 보존에 막힌 재개발...한숨만 쉬는 사직·옥인동 주민들"

아주경제, 2017.04.23., "익선동 '한옥마을'지구단위계획 늦어지나...일부 주민들 "한옥보존 정책 반대""

오마이뉴스, 2017.03.14., "만신창이 된 익선동, 서울시는 '우왕좌왕'"

중앙일보, 2017.05.26., "손기정 체육공원 '마라톤 공원'으로 다시 태어난다"

한겨례, 2006.06.23., "창신·숭인동 뉴타운 지정 갈등 심화"

한겨례, 2006.08.10., "창신동의 어제와 오늘… 동대문시장 끼고 패션메카 성장"

한국경제, 2007.05.02., "강북 4차 뉴타운 기대감 '솔솔'"

한국경제, 2013.06.25., "34년 만에 세운상가 리모델링"

한국경제, 2013.06.26., "세운상가 역사는 1970년대 전기·전자상가의 메카, 용산 등장에 빛 잃어"

한국경제, 2016.12.13., "남대문시장까지 잇는 '고가공원 효과'…서울역 뒷동네 중림로 들썩"

한국농정신문, 2019.04.07., "가락시장 도매권역 시설현대화 '생존 위협받는 사람 없어야"

한국일보, 2014.06.27., "서울시 입맛대로 오락가락 재개발에 세운상가 만신창이"

한국일보, 2016.10.13., "후미진 한옥동네에 햇볕 들자… 젠트리피케이션 먹구름"

헬로 도시재생뉴딜, 2018.12.07. "익선동 주민들이 지켜나가는 서울의 마지막 한옥마을"

EL PAÍS, 2013.09.01., "La Universidad rescata Can Ricart con una plataforma cultural"

La Vanguardia, 2016.03.07., "Poblenou, el barrio de las fabricas"

[인터넷사이트]

https://www.city.go.kr(국토교통부 도시재생종합정보체계)

http://mediahub.seoul.go.kr(내안의 서울, 수성동계곡)

http://sewoon.org(다시·세운 프로젝트)

http://seoullo7017.seoul.go.kr(서울로7017)

https://seoulsolution.kr(서울정책이카이브)

http://www.seoul.go.kr(서울특별시청)

https://uri.seoul.go.kr/surc/main.do(서울특별시 도시재생포털)

http://www.jongno.go.kr(종로구청)

http://www.junggu.seoul.kr(중구청)

https://thecrc.modoo.at(창신숭인 도시재생협동조합)

http://www.pod-pco.com(피오디커뮤니케이션즈)

http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de(DB bahnprojekt stuttgart-ulm)

http://www.facebook.com/wagenwerkplaats(와겐워크플랫 페이스북)

https://de.wikipedia.org(위키피디아, Stuttgart 21, Protest gegen Stuttgart 21, Stuttgart Hauptbahnhof)



부록

부록 1_서울 도심부 역사문화 도시재생사업의 만족도 조사 설문지

서울역 일대			

서울 도심부 역사문화 도시재생사업의 만족도 조사

안녕하십니까?

서울시의 도시재생 패러다임이 단순히 지역의 물리적인 환경을 개선하는 것에서 지역의 역사·문화 환경을 재생하는 방향으로 점차 진화·발전해나가고 있습니다. 특히 서울 도심부의 경우 여러 시대에 걸쳐 다양한 역사·문화적 환경이 형성되어 있어 이를 통한 역사·문화적 도시재생의 성공가능성이 높음에도 불구하고 시민들이 체감하는 도시재생사업의 내용은 여전히 지역의 물리적 환경개선에서 크게 벗어나지 못하고 있으며 일부 사업의 경우, 지역주민의 공감대도 얻지 못하고 있는 실정입니다. 따라서 서울시가 도심부에서 추진하고 있는 다양한 도시재생사업에 대하여 관계 공무원, 시민단체, 지역주민을 대상으로 만족도를 조사하고자 합니다.

설문결과는 통계법 제33조에 의하여 연구목적 이외에는 어떠한 다른 용도로도 사용되지 않고, 철저하게 비밀을 보장함을 약속드립니다. 바쁘시더라도 귀하의 의견이 「서울 도심부 역사문화재생사업의 성과와 개선방향」을 수행하는데 있어 좋은 자료가 될 수 있도록 잠시만 시간을 내어 조사에 응하여주시기를 부탁드립니다. 감사합니다.

2019년 05월 서울연구원 도시공간연구실 민현석 연구위원 (02-2149-1057) 오지연 연구원 (02-2149-1210)

- 1. (정책의 필요성에 대한 긍정적 질문) 서울시는 역사문화 도시재생 사업대상지에 산재하여 있는 역사문화자원을 발굴·조사하고 이에 대한 가치규명을 통하여 사업추진의 당위성과 향후 지역의 발전방향을 설정하는 정책을 추진 하고자 합니다. 관련정책의 추진에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 반드시 필요한 정책으로 대단히 만족한다.
 - ② 당연히 시행하여야 하는 정책이라고 생각한다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않는다.
 - ④ 정책의 필요성에 대하여 회의적이지만 절차상 어쩔 수 없다고 생각한다.
 - ⑤ 불필요한 사업으로 왜 하는지 모르겠다.
- 2. (정책의 필요성에 대한 부정적 질문) 만약 이와 같은 정책이 추진되지 않는다면 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 불필요한 사업이므로 대단히 만족했을 것이다.
 - ② 당연하다고 생각하였을 것이다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않았을 것이다.
 - ④ 필요한 정책이지만 어쩔 수 없다고 생각하였을 것이다.
 - ⑤ 반드시 필요한 정책으로 대단히 불만족스러웠을 것이다.
- 3. (현행 정책의 만족도 평가) 서울시는 서울역 일대 도시재생 사업대상지에 산재하여 있는 역사문화자원을 발굴·조사하고 이에 대한 가치규명을 통하여 사업추진의 당위성과 향후 지역의 발전방향을 설정하였습니다. <u>관련정책의</u>성과에 대해서 귀하는 어느 정도 만족하고 계십니까?
 - ① 대단히 만족한다. ② 대체로 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 별로 만족하지 않는다. ⑤ 대단히 만족하지 않는다.

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민홍보

- 1. (정책의 필요성에 대한 긍정적 질문) 서울시는 역사문화 도시재생사업에 대한 시민들(지역주민 포함)의 이해와 지지를 얻기 위하여 학술 심포지엄, 대시민 공청회, 주민 워크숍, 지역문화행사 등 다양한 사업홍보정책을 추진하고자 합니다. <u>관련정책의 추진</u>에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 반드시 필요한 정책으로 대단히 만족한다.
 - ② 당연히 시행하여야 하는 정책이라고 생각한다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않는다.
 - ④ 정책의 필요성에 대하여 회의적이지만 절차상 어쩔 수 없다고 생각한다.
 - ⑤ 불필요한 사업으로 왜 하는지 모르겠다.

- 2. (정책의 필요성에 대한 부정적 질문) 만약 이와 같은 정책이 추진되지 않는다면 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 불필요한 사업이므로 대단히 만족했을 것이다.
 - ② 당연하다고 생각하였을 것이다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않았을 것이다.
 - ④ 필요한 정책이지만 어쩔 수 없다고 생각하였을 것이다.
 - ⑤ 반드시 필요한 정책으로 대단히 불만족스러웠을 것이다.
- 3. (현행 정책의 만족도 평가) 서울시는 서울역 일대 도시재생사업에 대한 시민들(지역주민 포함)의 이해와 지지를 얻기 위하여 관련 학술 심포지엄, 대시민 공청회, 주민 워크숍, 지역문화행사 등 다양한 사업홍보정책을 운영하였습니다. 관련정책의 성과에 대해서 귀하는 어느 정도 만족하고 계십니까?
 - ① 대단히 만족한다. ② 대체로 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 별로 만족하지 않는다. ⑤ 대단히 만족하지 않는다.

역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민교육

- 1. (정책의 필요성에 대한 긍정적 질문) 서울시는 역사문화 도시재생사업에 대한 지역주민의 이해와 적극적인 참여를 유도하기 위하여 다양한 주민교육정책을 추진하고자 합니다. <u>관련정책의 추진</u>에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 반드시 필요한 정책으로 대단히 만족한다.
 - ② 당연히 시행하여야 하는 정책이라고 생각한다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않는다.
 - ④ 정책의 필요성에 대하여 회의적이지만 절차상 어쩔 수 없다고 생각한다.
 - ⑤ 불필요한 사업으로 왜 하는지 모르겠다.
- 2. (정책의 필요성에 대한 부정적 질문) 만약 이와 같은 정책이 추진되지 않는다면 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 불필요한 사업이므로 대단히 만족했을 것이다.
 - ② 당연하다고 생각하였을 것이다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않았을 것이다.
 - ④ 필요한 정책이지만 어쩔 수 없다고 생각하였을 것이다.
 - ⑤ 반드시 필요한 정책으로 대단히 불만족스러웠을 것이다.
- 3. (현행 정책의 만족도 평가) 서울시는 서울역 일대 도시재생사업에 대한 지역주민의 이해와 적극적인 참여를 유도하기 위하여 다양한 주민교육정책을 운영하였습니다. <u>관련정책의 성과</u>에 대해서 귀하는 어느 정도 만족하고 계십니까?
 - ① 대단히 만족한다. ② 대체로 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 별로 만족하지 않는다. ⑤ 대단히 만족하지 않는다.

- 1. (정책의 필요성에 대한 긍정적 질문) 서울시는 역사문화 도시재생사업을 통하여 지역의 고유한 역사문화자원을 보호하는 동시에 관련 시설을 정비 또는 신규 조성하여 지역주민을 위한 공간, 지역경제를 활성화하기 위한 시설로 활용하는 물리적 환경개선 정책을 추진하고자 합니다. 관련정책의 추진에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 반드시 필요한 정책으로 대단히 만족한다.
 - ② 당연히 시행하여야 하는 정책이라고 생각한다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않는다.
 - ④ 정책의 필요성에 대하여 회의적이지만 절차상 어쩔 수 없다고 생각한다.
 - ⑤ 불필요한 사업으로 왜 하는지 모르겠다.
- 2. (정책의 필요성에 대한 부정적 질문) 만약 이와 같은 정책이 추진되지 않는다면 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 불필요한 사업이므로 대단히 만족했을 것이다.
 - ② 당연하다고 생각하였을 것이다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않았을 것이다.
 - ④ 필요한 정책이지만 어쩔 수 없다고 생각하였을 것이다.
 - ⑤ 반드시 필요한 정책으로 대단히 불만족스러웠을 것이다.
- 3. (현행 정책의 만족도 평가) 서울시는 서울역 일대 도시재생사업을 통하여 지역의 고유한 역사문화자원을 보호하는 동시에 관련 시설을 정비 또는 신규 조성하여 지역주민을 위한 공간, 지역경제를 활성화하기 위한 시설로 활용하는 물리적 환경개선 정책을 추진하였습니다. 관련정책의 성과에 대해서 귀하는 어느 정도 만족하고 계십니까? ① 대단히 만족한다. ② 대체로 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 별로 만족하지 않는다. ⑤ 대단히 만족하지 않는다.

역사문화자원을 활용한 콘텐츠 육성사업

- 1. (정책의 필요성에 대한 긍정적 질문) 서울시는 역사문화 도시재생사업을 통하여 지역의 고유한 역사문화자원을 시민들에게 알리고 공유하기 위한 다양한 지역문화행사를 개최하는 한편 지역문화를 활용한 다양한 상품개발로 지역경제를 활성화하는 지역문화콘텐츠 육성정책을 추진하고자 합니다. <u>관련정책의 추진</u>에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 반드시 필요한 정책으로 대단히 만족한다.
 - ② 당연히 시행하여야 하는 정책이라고 생각한다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않는다.
 - ④ 정책의 필요성에 대하여 회의적이지만 절차상 어쩔 수 없다고 생각한다.
 - ⑤ 불필요한 사업으로 왜 하는지 모르겠다.

- 2. (정책의 필요성에 대한 부정적 질문) 만약 이와 같은 정책이 추진되지 않는다면 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 불필요한 사업이므로 대단히 만족했을 것이다.
 - ② 당연하다고 생각하였을 것이다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않았을 것이다.
 - ④ 필요한 정책이지만 어쩔 수 없다고 생각하였을 것이다.
 - ⑤ 반드시 필요한 정책으로 대단히 불만족스러웠을 것이다.
- 3. (현행 정책의 만족도 평가) 서울시는 서울역 일대 도시재생사업을 통하여 지역의 고유한 역사문화자원을 시민들에 게 알리고 공유하기 위한 다양한 지역문화행사를 개최하는 한편 지역문화를 활용한 다양한 상품개발로 지역경제를 활성화하는 지역문화콘텐츠 육성정책을 추진하였습니다. <u>관련정책의 성과</u>에 대해서 귀하는 어느 정도 만족하고 계십니까?
 - ① 대단히 만족한다. ② 대체로 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 별로 만족하지 않는다. ⑤ 대단히 만족하지 않는다.

역사문화자원을 활용한 주민공모사업

- 1. (정책의 필요성에 대한 긍정적 질문) 서울시는 지역에 산재하여 있는 역사문화자원을 보호하고 이를 활용함으로써 지역의 노후환경을 개선하고 침체된 지역경제를 활성화하는 역사문화 도시재생사업이 지역주민의 자발적인 참여 와 적극적인 주도로 이루어질 수 있도록 다양한 주민공모사업 지원하는 정책을 추진하고자 합니다. <u>관련정책의</u> <u>추진</u>에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 반드시 필요한 정책으로 대단히 만족한다.
 - ② 당연히 시행하여야 하는 정책이라고 생각한다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않는다.
 - ④ 정책의 필요성에 대하여 회의적이지만 절차상 어쩔 수 없다고 생각한다.
 - ⑤ 불필요한 사업으로 왜 하는지 모르겠다.
- 2. (정책의 필요성에 대한 부정적 질문) 만약 이와 같은 정책이 추진되지 않는다면 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 불필요한 사업이므로 대단히 만족했을 것이다.
 - ② 당연하다고 생각하였을 것이다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않았을 것이다.
 - ④ 필요한 정책이지만 어쩔 수 없다고 생각하였을 것이다.
 - ⑤ 반드시 필요한 정책으로 대단히 불만족스러웠을 것이다.
- 3. (현행 정책의 만족도 평가) 서울시는 서울역 일대 도시재생사업이 지역주민의 자발적인 참여와 적극적인 주도로 이루어질 수 있도록 다양한 주민공모사업을 지원하는 정책을 추진하였습니다. <u>관련정책의 성과</u>에 대해서 귀하는 어느 정도 만족하고 계십니까?
 - ① 대단히 만족한다. ② 대체로 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 별로 만족하지 않는다. ⑤ 대단히 만족하지 않는다.

- 1. (정책의 필요성에 대한 긍정적 질문) 서울시는 역사문화 도시재생사업이 지역주민의 자발적인 참여와 적극적인 주도로 이루어질 수 있도록 주민공동체를 조직하고 주민공동체의 다양한 활동을 지원하는 정책을 추진하고자 합니다. 관련정책의 추진에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 반드시 필요한 정책으로 대단히 만족한다.
 - ② 당연히 시행하여야 하는 정책이라고 생각한다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않는다.
 - ④ 정책의 필요성에 대하여 회의적이지만 절차상 어쩔 수 없다고 생각한다.
 - ⑤ 불필요한 사업으로 왜 하는지 모르겠다.
- 2. (정책의 필요성에 대한 부정적 질문) 만약 이와 같은 정책이 추진되지 않는다면 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 불필요한 사업이므로 대단히 만족했을 것이다.
 - ② 당연하다고 생각하였을 것이다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않았을 것이다.
 - ④ 필요한 정책이지만 어쩔 수 없다고 생각하였을 것이다.
 - ⑤ 반드시 필요한 정책으로 대단히 불만족스러웠을 것이다.
- 3. (현행 정책의 만족도 평가) 서울시는 서울역 일대 도시재생사업이 지역주민의 자발적인 참여와 적극적인 주도로 이루어질 수 있도록 주민공동체를 조직하고 주민공동체의 다양한 활동을 지원하는 정책을 추진하였습니다. <u>관련</u> 정책의 성과에 대해서 귀하는 어느 정도 만족하고 계십니까?
 - ① 대단히 만족한다. ② 대체로 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 별로 만족하지 않는다. ⑤ 대단히 만족하지 않는다.

민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유

- 1. (정책의 필요성에 대한 긍정적 질문) 서울시는 민관협력기구를 사업현장에 개설하는 등 역사문화 도시재생사업의 시행과정에서 지역주민의 의견이 사업내용에 반영될 수 있도록 다양한 주민의견 수렴 및 공유 프로그램을 운영하고자 합니다. <u>관련정책의 추진</u>에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 반드시 필요한 정책으로 대단히 만족한다.
 - ② 당연히 시행하여야 하는 정책이라고 생각한다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않는다.
 - ④ 정책의 필요성에 대하여 회의적이지만 절차상 어쩔 수 없다고 생각한다.
 - ⑤ 불필요한 사업으로 왜 하는지 모르겠다.

- 2. (정책의 필요성에 대한 부정적 질문) 만약 이와 같은 정책이 추진되지 않는다면 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 불필요한 사업이므로 대단히 만족했을 것이다.
 - ② 당연하다고 생각하였을 것이다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않았을 것이다.
 - ④ 필요한 정책이지만 어쩔 수 없다고 생각하였을 것이다.
 - ⑤ 반드시 필요한 정책으로 대단히 불만족스러웠을 것이다.
- 3. (현행 정책의 만족도 평가) 서울시는 민관협력기구를 사업현장에 개설하는 등 서울역 일대 도시재생사업의 시행과 정에서 지역주민의 의견이 사업내용에 반영될 수 있도록 다양한 주민의견 수렴 및 공유 프로그램을 운영하였습니다. 관련정책의 성과에 대해서 귀하는 어느 정도 만족하고 계십니까?
 - ① 대단히 만족한다. ② 대체로 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 별로 만족하지 않는다. ⑤ 대단히 만족하지 않는다.

도시재생사업의 지속가능성 확보

- 1. (정책의 필요성에 대한 긍정적 질문) 서울시는 역사문화 도시재생사업이 사업종료 이후에도 지역주민에 의하여 지속적으로 성장, 발전할 수 있도록 마을의 지도자를 발굴, 육성하는 한편 주민 스스로 마을기업을 조직하고 운영할 수 있도록 관련 교육을 실시하는 등 다양한 지원정책을 추진하고자 합니다. 관련정책의 추진에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 반드시 필요한 정책으로 대단히 만족한다.
 - ② 당연히 시행하여야 하는 정책이라고 생각한다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않는다.
 - ④ 정책의 필요성에 대하여 회의적이지만 절차상 어쩔 수 없다고 생각한다.
 - ⑤ 불필요한 사업으로 왜 하는지 모르겠다.
- 2. (정책의 필요성에 대한 부정적 질문) 만약 이와 같은 정책이 추진되지 않는다면 귀하의 생각은 어떠하십니까?
 - ① 불필요한 사업이므로 대단히 만족했을 것이다.
 - ② 당연하다고 생각하였을 것이다.
 - ③ 관련 정책에 대하여 만족도 불만족도 느끼지 않았을 것이다.
 - ④ 필요한 정책이지만 어쩔 수 없다고 생각하였을 것이다.
 - ⑤ 반드시 필요한 정책으로 대단히 불만족스러웠을 것이다.
- 3. (현행 정책의 만족도 평가) 서울시는 서울역 일대 도시재생사업이 사업종료 이후에도 지역주민에 의하여 지속적으로 성장, 발전할 수 있도록 마을의 지도자를 발굴, 육성하는 한편 주민 스스로 마을기업을 조직하고 운영할 수 있도록 관련 교육을 실시하는 등 다양한 지원정책을 추진하였습니다. 관련정책의 성과에 대해서 귀하는 어느 정도 만족하고 계십니까?
 - ① 대단히 만족한다. ② 대체로 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 별로 만족하지 않는다. ⑤ 대단히 만족하지 않는다.

○ 서울시가 추진하고 있는 서울역 일대 도시재생사업에 대한 세부사업별 중요도를 체크해주시기 바랍니다.

구분	대단히 중	등요하다	보통	대단히 중요하	하지 않다
TE	1	2	3	4	(5)
역사문화자원의 발굴과 가치규명					
역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민홍보					
역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 주민교육					
역사문화자원을 활용한 시설개선사업					
역사문화자원을 활용한 콘텐츠 육성사업					
역사문화자원을 활용한 주민공모사업					
주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영					
민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유					
도시재생사업의 지속가능성 확보					

현행 역사문화 도시재생사업의 전반적인 평가

해당 항목에 V표 하여 주시기 바랍니다

- 1. 귀하는 서울역 일대를 대상으로 서울시가 추진하고 있는 역사문화자원을 활용한 도시재생사업에 대하여 전반적인 만족하고 계십니까?
 - ① 대단히 만족한다. ② 대체로 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 별로 만족하지 않는다. ⑤ 대단히 만족하지 않는다.
- 2. 서울역 일대를 대상으로 서울시가 추진하고 있는 역사문화자원을 활용한 도시재생사업에서 개선해야할 부분이 있다면 무엇이라고 생각하십니까? (하나만 선택해 주세요)
 - ① 사업대상지에 국한된 사업추진으로 주변 지역과의 연계·파급효과가 미흡
 - ② 사업추진의 지연으로 지역주민들의 사업체감도가 저하
 - ③ 지역별 특수성을 반영하기 보다는 서울시의 행정편의에 따라 사업이 획일적으로 추진
 - ④ 행정주도의 사업추진으로 지역주민과 민간부문의 참여가 부족

<u></u>	7101/	·
(5)	/ I H	
(0)	7141	

응답자에 관련된 사항

해당 항목에 V표 하여 주시기 바랍니다

SQ1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

①남자 ②여자

SQ2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

①30세 미만 ②30세 이상~40세 미만 ③40세 이상~50세 미만 ④50세 이상~60세 미만

⑤60세 이상~70세 미만 ⑥70세 이상

S	Q3. 귀하의 직업은 무엇	입니까?	
	①공무원(도시재생분야)	②교수(도시재생분야)	③관련전문가(도시재생분야
	④기타()	

- SQ4. 귀하께서 본 분야에 종사하신지는 얼마나 되셨습니까? ①3년 미만 ②3년~5년 ③5년~10년 ④10년~20년 ⑤20년 이상
- SQ5. 설문에 응답하신 분을 대상으로 소정의 답례품을 보내드리고자 하오니, 연락처를 알려주시면 준비한 답례품을 보내드리겠습니다.

성명	연락처 (핸드폰 번호)



Abstract

Assessment of Urban Regeneration Projects with Historical and Cultural Resources in Down-town Seoul

Hyun-Suk Min · Ji-Yeon Oh

The urban regeneration projects were assessed in down-town Seoul. In particular, due to the location of various historical and cultural resources representing Seoul's identity, it is quite natural to use them for urban regeneration efforts.

Through the review of literature on similar plans and previous studies, nine items were identified to evaluate current urban regeneration projects with historical and cultural resources. Additionally, the interviews were conducted with public servants, employees at urban regeneration support centers and local residents. They have been involved in urban regeneration projects.

- ① Discovering historical and cultural resources and identifying their value: Instead of approaching issues related to local development directly, the local community was identified and its value was shared with local residents. This process reduced the distrust of locals for the public sectors and encouraged further understanding and cooperation on public projects.
- ② Promoting urban regeneration projects with historical and cultural resources to local residents: Even though it took some times, project officials continuously visited local residents in person and explained public projects in an easy-to-understand way. It helped to build trust with local residents and enhanced their understanding. It gradually changed their perception about public projects.
- ® Educating local residents on the urban regeneration projects with historical and cultural resources: Along with theoretical education for urban regeneration projects, cultural education programs were provided for topics directly and indirectly related to daily life such as house repair, barista skills, and calligraphy. As a result, the participation of local residents who were not initially interested in urban

regeneration education programs has been increased. In addition, it provided an opportunity for local residents, who never interacted with one another substantially, to communicate and cooperate with each other for urban generation projects.

① Improving deteriorated facilities and promoting cultural contents with historical and cultural resources: It was necessary to supplement a top-down approach with a bottom-up approach. Experts and administrators should present a broad direction to ensure the public value of projects, whereas local residents suggest specific project action plans through workshops.

Meanwhile, there was an issue with maintaining consistency of urban regeneration projects from planning to implementing, managing and operating process, because ward officials were excluded from planning process. Urban regeneration projects should be planned together with ward officials, which have responsibility for project implementation, management and operation.

- **⑤** Offering contests with historical and cultural resources to local residents: Contests played a huge role in increasing local residents' interest and participation in urban regeneration projects, and supplemented urban regeneration projects. It also facilitated local residents in improving their potential as servants of the local community, because it provided local residents a chance to plan and operate independent activities for urban regeneration with historical and cultural resources. It has contributed to increasing the sense of community between local residents.
- **©** Organizing resident associations and operating related programs: Various resident organizations in the local community have been involved in creating resident associations for urban regeneration projects with historical and cultural resources. Additionally, to make resident associations' activities more efficient, the individual local issues have been discussed at the level of local divisions.
- ① Incorporating and sharing feedback from local residents through public-private partnership organizations, such as urban regeneration support centers: Various types of public-private partnership organizations were established and operated depending on the local conditions. The ordinary public-private partnership organizations included the chief coordinator and sub-coordinators in each field overseeing and coordinating the project as a whole. Occasionally organizations comprising multiple professional public-private partnerships formed a cooperative organizational system. However, in different cases, local residents communicated directly with the public sector instead of establishing an extra public-private partnership organization.
- ® Ensuring public value through urban regeneration projects as well as external and internal changes:
 Urban regeneration projects centered on local residents clearly demonstrated successful outcomes,

especially in regards to the relationships between people. Local residents, who had been at odds with one another over development issues, realized the value of their local area. They have implemented changes in their local area, opened up, and reconciled with each other through the urban regeneration projects with historical and cultural resources.

® Ensuring the sustainability of urban regeneration projects: Urban regeneration cooperatives operate the public facilities initiated by the urban regeneration projects with historical and cultural resources, for local residents to keep urban regeneration activities independently in their local community. However, the sustenance of urban regeneration cooperatives is limited. Because urban regeneration cooperatives must be private organizations, cooperatives have no choice but to compete with local store owners to ensure a self-sustaining profit structure. In addition to establishing urban regeneration cooperatives, it is necessary to explore various strategies to ensure the sustainability of urban regeneration, depending on the social, cultural, and economic conditions in the local community.



Contents

01. Introduction

- 1_Background and Purpose
- 2_Contents Overview and Research Methods
- 3_Review of Former Research

Section 1: What are Urban Regeneration Projects with Historical and Cultural Resources?

02. Definition and Check List

- 1_Urban Regeneration Projects in Seoul
- 2_Definition of Urban Regeneration Projects with Historical and Cultural Resources
- 3_Check List of Urban Regeneration Projects with Historical and Cultural Resources

03. Urban Regeneration Projects in Down-town Seoul

- 1_Overview
- 2_Seoul Station Area
- 3_Seun Area
- 4_Changdukgung Area
- 5_Changsin · Sungin Area
- 6_Summary

04. Focused Group Interviews

- 1_Overview
- 2_Seoul Station Area
- 3_Seun Area
- 4_Changdukgung Area
- 5_Changsin · Sungin Area
- 6_Summary

05. Statistical Analysis on the Satisfaction of Urban Regeneration Projects

- 1_Methodology
- 2_Process
- 3_Results

Section 2: What is Public Conflict and How should it be managed in Urban Regeneration Projects with Historical and Cultural Resources?

06. Public Conflict and its Management Approaches

- 1_Definition and Features
- 2_Management Approaches
- 3_Public Conflict Management System of Metropolitan Seoul Government

07. Public Conflict with Urban Regeneration Projects in Down-town Seoul

- 1_Overview
- 2_Seoul Station Area
- 3_Seun Area
- 4_Changdukgung Area
- 5_Changsin · Sungin Area
- 6_Summary

08. Case Study

- 1_Overview
- 2_22@bcn Project in Barcelona Spain
- 3_Garak Market Modernization Project in Seoul South Korea
- 4_Stuttgart21 Project in Stuttgart Germany
- 5_Summary

Section 3: How should Urban Regeneration Projects with Historical and Cultural Resources be developed in Down-town Seoul?

09. Suggestions

- 1_Project Execution
- 2_Conflict Management Procedure

Preference

Appendices

서울 도심부의 역사문화자원 활용한 도시재생 활성화사업의 성과와 개선방향

서울연 2019-PR-11

발행인 서왕진

발행일 2019년 8월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-436-2 93530 12,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.