

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 담당직원, 지역주민 등을 중심으로 관계자 심층인터뷰를 진행하였다. 문헌 및 현장조사, 관계자 인터뷰 등을 바탕으로 9개 평가항목을 중심으로 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 성과와 개선방향을 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 공감대를 얻어낼 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, 캘리그래피 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 행정의 사업의 공공성을 확보하기 위한 큰 방향을 제시하고 지역주민이 워크숍을 통하여 구체적인 사업방안을 마련하는 하향식 접근방식과 상향식 접근방식을 혼합한 방식으로 시설개선사업을 추진하는 제도적 보완이 필요하였다. 한편 시설개선사업의 계획수립단계에서 자치구의 참여가 배제됨으로써 사업의 시행 및 관리·운영의 책임이 있는 자치구가 시설개선사업을 추진하거나 사후 시설물을 유지·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 스스로 역사문화자원을 활용한 지역재생에 기여할 수 있는 다양한 활동을 기획·운영하면서 지역 일꾼으로서의 주민역량이 강화되었고 주민 간의 공동체 의식 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 협의를 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 도시재생사업을 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 통계분석에서 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 파급효과가 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 고객만족계수와 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.

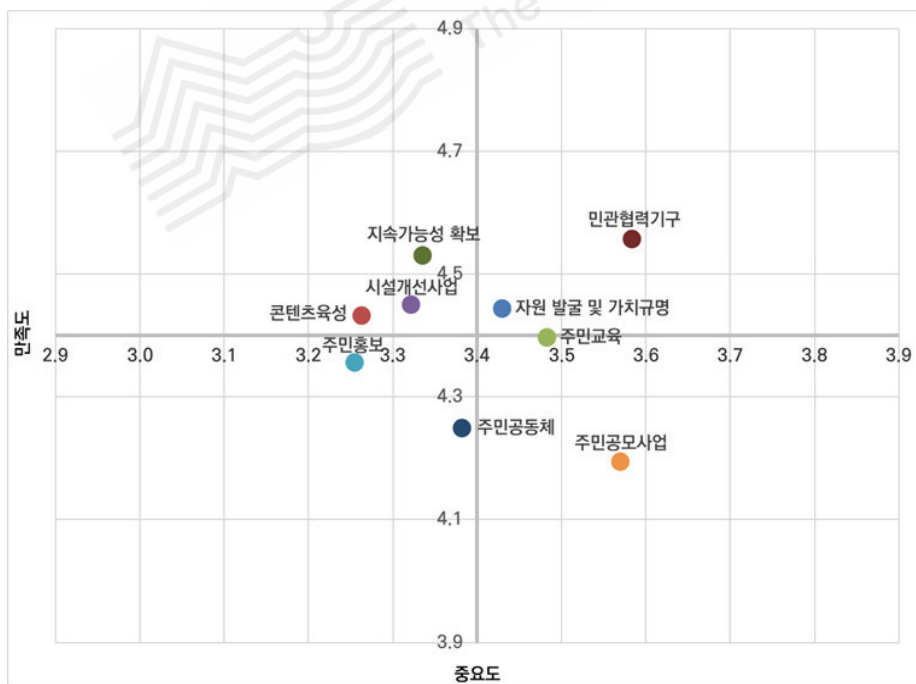
[표 1] 사업별 속성 및 PCSI지수

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

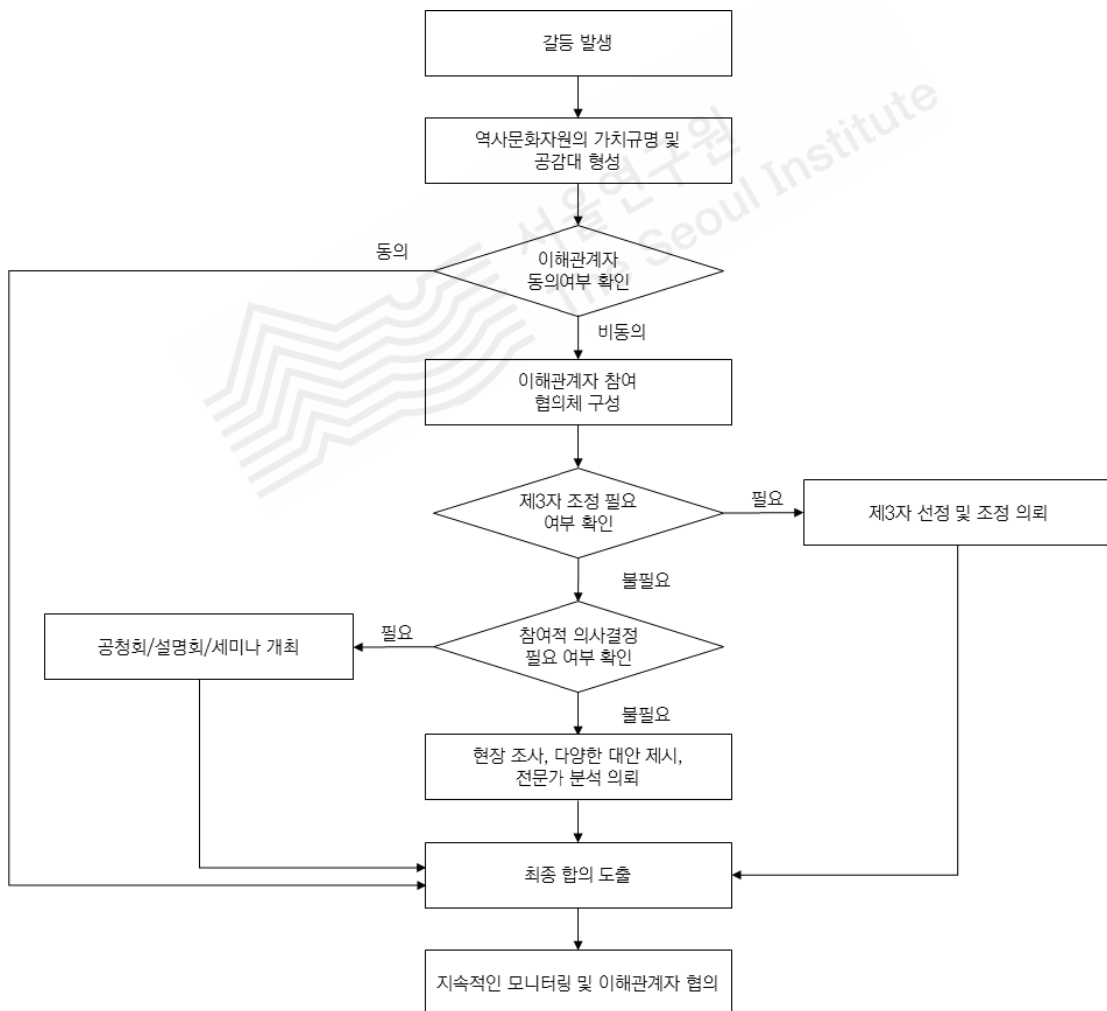
[그림 1] 중요도-만족도 분석(전체 응답자그룹)

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 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 2] 역사문화자원을 활용한 도시재생사업에서의 공공갈등 관리 프로세스(제안)