

정책리포트

제289호 2019. 12. 16



서울시 역사문화 도시재생의 성과 및 개선방향

민현석

연구위원

오지연

연구원

— 서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제289호

서울시 역사문화 도시재생의 성과 및 개선방향

발행인 서왕진

편집인 최 봉

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2019년 12월 16일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울 도심부의 역사문화자원 활용한 도시재생 활성화사업의 성과와 개선방향」을 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

서울시 역사문화 도시재생의 성과 및 개선방향

민현석 연구위원
02-2149-1057
paulmin92@si.re.kr

오지연 연구원
02-2149-1210
jyoh@si.re.kr

요약	3
Ⅰ. 역사문화 도시재생이란?	4
Ⅱ. 서울시 역사문화 도시재생의 현주소	7
Ⅲ. 정책제언	14

요약

서울시는 낙후된 지역의 정주환경을 개선하고 고용기반을 창출하는 한편 지역의 문화적 가치와 사라진 공동체를 복원하는 도시재생사업을 추진하고 있다. 특히 서울에는 여러 시대에 걸쳐 지역의 정체성을 형성하는 다양한 역사문화자원이 산재해 있으며 이를 중심으로 특색 있는 역사문화적 환경이 형성되어 있다. 이러한 이유로 이들을 매개로 지역의 경제적·사회적·물리적·환경적 여건을 활성화하는 도시재생사업이 성공할 가능성이 높다.

현행 도시재생사업은 지역의 정체성을 형성하는 역사문화자원의 활용에 주목

2015년에 시행된 도시재생법에 따라 서울형 도시재생사업이 추진되고 있다. 지역의 여건에 따라 도시재생사업의 내용이 조금씩 차이가 있지만, 지역의 정체성을 형성하는 역사문화자원을 활용하여 쇠퇴한 지역을 활성화시킨다는 점에서 유사성이 있다. 역사문화자원을 활용한 도시재생은 기존의 획일적인 도시공간 생산방식과는 달리 지역적 맥락과 지역공동체를 존중하는 맞춤형 도시관리사업을 실현할 수 있는 장점이 있다.

역사문화 도시재생으로 주민들이 지역의 정체성을 깨닫고 변화를 이끌어가기 시작

역사문화 도시재생으로 지역주민은 물론 서울시민도 이용 가능한 여러 지역거점시설과 주민공동이용시설 등이 마련되었다. 그동안 개발이슈 등에 대한 갈등으로 서로 반목하던 주민들이 지역의 정체성을 깨닫고 지역의 변화를 이끌어가면서 마음을 열고 화합할 수 있었다. 그리고 이를 바탕으로 지속가능한 지역재생의 동력이 될 수 있는 역량을 가진 주민으로 성장할 수 있었다.

주민과 지역가치의 공유로 갈등해소, 가치확산을 위한 협력방안의 다각화가 향후 과제

역사문화자원의 보전과 활용을 둘러싸고 발생하는 공공갈등을 해소하고 지역주민과의 신뢰를 확보하기 위해서는 주민과 함께 지역의 정체성을 발견하고 그 가치를 공유하는 일이 선행되어야 한다. 이와 더불어 지역의 역사문화자원을 활용한 마중물사업의 가시적인 성과제시로 지역주민의 관심과 참여를 유도하는 한편 주민공모사업으로 주민역량을 강화함으로써 사업의 지속가능성을 확보하여야 한다. 마지막으로 역사문화 도시재생으로 발굴된 지역의 역사문화적 가치를 지역주민이 자력으로 지속적으로 확산·발전시켜 나가기 위해서는 지역주민이 출자한 도시재생기업이 공공성을 유지하면서도 수익창출이 가능한 균형 있는 운영 구조를 만드는 것이 중요하다. 따라서 서울시, 관련 민간단체 등 여러 주체와의 협력방안을 다각적으로 모색하여야 한다.

I. 역사문화 도시재생이란?

I ‘개발’에서 ‘재생’으로, 그러나 변화를 체감하기에는 역부족

개발중심의 도시관리정책으로 양적 성장은 달성하였지만 여러 사회적 문제가 대두

- 대규모 철거형 재개발로 주택가격 상승, 공동체 붕괴, 장소성 훼손, 불균형 심화 등 문제 발생
- 2013년 중앙정부가 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정·추진
 - 낙후된 지역에 새로운 도시기능을 도입함으로써 정주환경을 개선하고 고용기반을 창출
 - 지역의 역사문화자원을 활용하여 지역의 문화적 가치와 시민의 삶의 질을 향상
- 서울수도 이를 토대로 2015년 ‘2025 서울시 도시재생전략계획’을 수립, 2018년 재정비
 - 그동안의 역사적 가치 훼손과 공동체 해체, 지역성 상실에 대한 문제를 해소하고, 일자리 창출과 삶의 질 향상을 지원

[서울형 도시재생사업]

- ‘시민이 행복하고 지역이 활력 있는 도시재생특별시, 서울’이라는 비전 아래 ①중앙정부로부터의 분권과 협력, ②일자리 창출 및 지역경제 활성화, ③삶의 질 향상 및 쾌적하고 안전한 정주환경 조성, ④공동체회복과 사회통합(지속가능한 미래)이라는 목표 설정
- 서울형 도시재생의 유형은 ①일자리거점 육성형, ②생활중심지 특화형, ③주거지 재생형, ④거점확산형 등 4가지

[표 1] 서울형 도시재생의 유형 및 우선추진지역

유형	재생대상	재생방향	규모	우선추진지역(1단계)
일자리거점 육성형	대규모(저이용) 가용지를 보유한 지역	정부·민간부문과 협력적 추진 일자리와 미래 성장동력 창출	50만㎡ 내외	서울역 일대, 창동·상계, 장안평
생활중심지 특화형	기존의 산업 또는 상업의 재활성화가 필요한 지역 지역역사·문화·자연자산의 활용 가치가 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 지역공동체 회복	20만㎡ 미만	창신송인, 가리봉, 해방촌, 성수, 신촌, 암사, 장위, 성도4동, 돈의문 역사문화공원
거점확산형	유흥 국공유지 등 주변으로 파급 효과가 큰 필지 및 구역	혁신거점공간 조성을 통한 주변 지역 활성화	필지, 소규모 구역단위	광운대역, 상암·수색, 서남권 G-Valley, 세종대로, 석유비축기지, 노들섬, 남산예정자락, 서촌, 백사마을

※ 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따라 추진되고 있는 사업은 음영처리

- 그러나 시민들이 체감하는 도시재생사업의 효과는 여전히 미흡
 - 도시재생사업의 외현적(外顯的) 변화가 기존의 도시환경정비사업이나 마을공동체 활성화사업의 결과와 동일
 - 도시재생에 대한 개념도 여전히 모호한 부분이 많아 지역주민의 이해와 참여가 기대에 미치지 못하고 있는 실정

서울에는 다양한 역사문화자원이 산재, 이를 활용한 역사문화 도시재생의 성공 가능성이 높아

- 도시재생사업은 경제적·사회적·물리적·환경적 지역 활성화의 수단으로 역사문화자원에 주목
 - 도시환경사업에서는 문화재를 제외한 역사문화자원을 단순히 건축연한이 오래되고 상태가 불량한 정비 대상으로 간주
 - 마을공동체 활성화사업에서도 공동체 활동의 장소적 거점 정도로만 활용
- 서울에는 여러 시대에 걸쳐 지역의 정체성을 형성하는 중요한 보호대상으로서 다양한 역사문화자원이 산재해 있으며, 이를 중심으로 특색 있는 역사문화적 환경이 형성
 - 향후 서울시 역사문화 도시재생의 성공 가능성을 높이기 위해서는 현행 도시재생사업에 대한 진단이 필요

I 역사문화 도시재생은 지역의 문화자원을 활용, 쇠퇴한 지역을 활성화

역사문화자원은 삶의 축적물로서 사람들이 공유하고 있는 시대적·장소적 가치를 형성하는 요소

- 새로운 가치 해석과 보존·활용으로 다양한 형태의 문화유산으로 변모될 가능성을 담지(擔持)
 - 문화재 또는 문화유산으로서의 가치가 아직은 드러나지 않았지만 잠재적 보존가치가 인정되는 물적(物的), 비물적(非物的) 환경 모두를 포괄
 - 역사적·예술적·학술적 대상에서 일상적인 생활양식과 커뮤니티와 같은 정신적인 요소에 이르기까지 점차 그 범위가 확대되어 가고 있는 추세

[표 2] 역사문화자원의 개념

연구자	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
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 공감할 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 일정 시간 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 물질적, 정신적 자산을 총칭하며, 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

지역의 역사문화자원을 활용함으로써 지역적 맥락을 존중하는 맞춤형 도시관리사업 실현

- 지역주민이 지역의 역사문화자원을 활용하여 공동체의 역량을 강화하고 장소마케팅으로 지역경제 활성화를 유도
 - 전면철거와 사업성 중심의 도시정비사업이 획일적인 도시공간을 생산하였던 것과는 달리 지역의 역사문화자원을 활용하여 자생적 성장기반을 확충함으로써 지역재생의 지속가능성을 확보

[네덜란드의 역사문화 도시재생 사례: 벨베데레 전략(Belvedere Strategy)]

- 도시화의 진전으로 수많은 역사문화자원이 개발의 위협에 직면
- 기존 개별유산 단위의 파편적이고 일괄적인 동결식(凍結式) 보존정책의 한계 발생
- 2000년 ‘개발에 의한 보존’을 주요 골자로 하는 벨베데레 전략(Belvedere Strategy)을 발표
- 지역의 역사문화자원을 발굴, 관련 자료를 수집하고 그 결과를 인터넷으로 도시계획·건축가, 시민 등에게 제공
- 400개 이상의 프로젝트를 바탕으로 문화유산 관리매뉴얼, 문화유산 활용사례집 출간
- 옛것과 새것을 융합하는 보존방식의 재해석으로 역사문화자원이 고립된 보호의 대상에서 벗어나 지역주민의 삶과 연계
- 이후 도시구조조정프로젝트, 물 관리 계획 등 다양한 국가정책에서 역사문화자원의 적극적인 활용이 주요이슈로 부각

II. 서울시 역사문화 도시재생의 현주소

I 기존 사업의 성과와 한계를 진단하기 위한 평가항목 도출

역사문화 도시재생의 사업추진단계에 따라 평가항목을 도출

- 관련계획과 선행연구를 참고하여 역사문화 재생사업의 추진성과 및 문제점을 진단하기 위한 정성적 평가항목을 도출
 - 「도시재생특별법」 제24조 및 동법 시행령 제31조에 따라 매년 도시재생사업의 추진실적을 수치화된 핵심성과지표를 바탕으로 평가하고 사업에 반영
 - 그러나 수치화된 지표는 개별 대상지의 특수성이나 사업 추진방식의 다양성 등을 반영하기에는 한계 발생

[표 3] 역사문화 재생사업의 추진단계에 따른 평가항목

사업추진단계	평가항목
계획수립단계	역사문화자원의 발굴 및 가치규명, 주민홍보, 주민교육
사업시행단계	시설개선 및 콘텐츠 육성사업, 주민공모사업, 주민공동체 조직 및 관련 프로그램 운영, 민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유
자력재생단계	공공성 확보 및 외발적·내발적 변화, 지속가능성 확보

서울 도심부에서 추진되고 있는 역사문화 재생사업을 대상으로 사업내용을 파악

- 평가항목을 바탕으로 사업계획 검토, 현장방문, 관계자 인터뷰 실시
 - 도시재생 활성화계획, 서울시 담당부서의 업무관리카드 등 내부자료, 서울시 도시재생본부의 시의회 업무보고자료, 서울시와 자치구의 보도자료, 재생사업에 참여하였던 전문가 자문 등을 참조하여 사업계획을 검토
 - 현장방문으로 사업계획의 시행여부를 확인
 - 서울시·자치구 담당공무원, 현장지원센터의 담당직원, 지역주민 등을 연구자가 직접 찾아가 대면 질문함으로써 서울시 역사문화 재생사업의 성과와 문제점을 여러 시점에서 종합적으로 파악



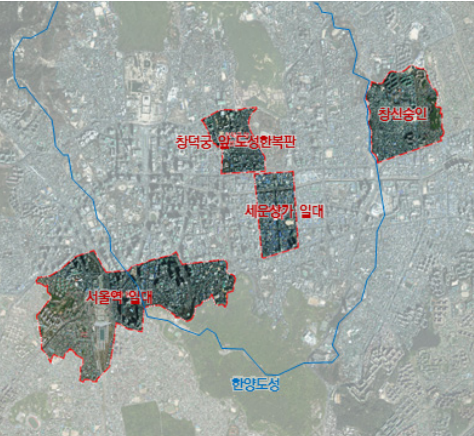
- 도시재생 활성화계획
- 서울시 담당부서 업무관리카드
- 시의회 업무보고자료
- 서울시와 자치구 보도자료
- 전문가 자문 등

- 지역주민
- 행정공무원(서울시, 중구)
- 민관협력기구 관계자

[그림 1] 역사문화 재생사업의 내용파악을 위한 연구 프로세스

- 서울역 일대, 세운상가 일대, 창덕궁 앞 도성한북판, 창신송인 도시재생 활성화사업을 대상으로 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 내용을 파악
 - 도시재생법에 근거하여 시행된 도시재생사업 가운데 쇠퇴한 지역의 활성화를 위하여 역사문화자원을 활용한 사업을 선정
 - 특히 서울 도심부는 서울의 정체성을 형성하는 다양한 역사문화자원이 산재해 있어 서울 도심부의 도시재생을 위해서는 이들 역사문화자원의 활용이 필연적

[표 4] 서울 도심부의 역사문화 재생사업 추진지역

대상지역	역사문화자원
 서울역 일대 (일자리 거점 육성형)	서울역고가, 은행나무, 강세황, 시민아파트, 남주북병, 일식가옥, 양정의숙, 손기정, 남승룡, 약현성당, 국립극단, 염천교 수제화거리, 청파서계 봉제 등
세운상가 일대 (생활중심지특화형)	세운상가, 도심전통산업, 기술장인, 보행복지축(종묘~남산), 조선시대 관아 터 등
창덕궁 앞 도성한북판 (생활중심지특화형)	창덕궁, 궁중문화, 천도교 중앙대교당, 서북학회터, 태화관터, 탑골공원, 낙원상가, 익선동 한옥마을, 귀금속 산업, 순라길 등
창신송인 (주거지재생형)	창신송인 봉제, 채석장, 동망봉, 정순왕후, 백남준 등

I 평가항목을 중심으로 사업추진단계별 사업내용을 진단

주민과 지역의 가치를 발굴하고 공유하는 과정에서 역사문화 도시재생의 필요성을 인식

- 공공사업에 대한 지역주민의 불신을 해소하고 동참을 유도하기 위하여 현안문제보다는 지역주민과 함께 지역의 역사적 정체성을 발견하고 그 가치를 공유하는 작업부터 시작
 - 먼저 전문가가 중심이 되어 역사문화자원을 발굴하고 심포지엄이나 주민 워크숍으로 그 가치를 지역주민과 공유
 - 선택리지사업으로 지역의 소소한 이야깃거리를 지역주민과 함께 수집·기록
- 주민과의 직접적인 대면접촉을 통한 사업설명으로 공공의 진정성을 보여주고 지역주민과의 신뢰를 회복
 - 주민과의 만남을 생활문화사 구술이나 초상화 그리기 등과 같은 문화예술 프로그램과 병행함으로써 분위기를 부드럽게 변화
 - 낯선 외부인보다는 주민을 지역 활동가로 육성하여 지역의 역사문화적 가치를 전달하고 이를 활용한 도시재생을 설명함으로써 공공사업에 대한 거부감을 해소하고 지역주민과의 공감대 형성
- 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 추진단계에 따라 주민교육 프로그램 심화, 문화예술·교육 프로그램 병행
 - 역사문화자원을 활용한 도시재생 활성화사업의 필요성을 인식하는 단계에서 지속가능성 확보를 위한 사회적 경제주체 육성 프로그램 등으로 발전
 - 문화예술·교육 프로그램의 병행으로 지역주민이 자연스럽게 공동체를 형성하고 역사문화 도시재생을 주도할 수 있도록 유도



출처: <http://www.kpa1959.or.kr>(좌), <https://www.oouniv.org>(중), <https://uri.seoul.go.kr>(우)

[그림 2] 전문가 심포지엄 개최(좌), 초상화 인터뷰 실시(중), 주민 교육 프로그램 운영(우)

마중물사업·공모사업 등으로 주민참여 및 역량을 강화하고 민관협력기구의 중재로 갈등해소

- 시설개선사업은 역사문화자원을 활용한 도시재생의 효과를 직접적으로 체험할 수 있어 주민의 이해와 참여를 높이는 데 효과적
 - 사업과정에서 발굴된 유물·유적 전시관, 전통산업 홍보 박물관, 산업구조개선을 위한 청년스타트업 유치 및 예비창업자 컨설팅 전략 기관 설치 등의 시설개선사업 추진
- 지역의 역사문화자원을 활용한 문화예술행사 등 관련 문화 콘텐츠 개발로 지역의 역사적 가치를 공유하고 이웃과의 교류의 장 마련
- 주민공모사업으로 행정이 추진하는 역사문화 재생사업의 내용을 보완하고 지역재생의 주체로서 지역주민의 역량을 강화
 - 주민공모사업의 내용이 역사문화자원을 발굴하고 가치를 공유하는 사업에서부터 이를 지역 브랜드화하는 사업으로 확대, 지속가능성 확보를 위한 주민역량강화사업으로 발전
 - 주민공모사업으로 이웃 간의 유대를 강화하는 한편 지역의 역사문화적 가치를 지역주민에게 홍보하고 공유하는 계기 마련
- 주민 공동체 조직 및 관련 프로그램 운영으로 오랫동안 반목해 왔던 지역주민이 만남의 기회를 갖고 갈등해소를 위한 고민을 시작
 - 지역에 산재해 있는 역사문화자원의 특성과 가치를 잘 알고 있는 기존 주민조직을 활용하여 주민협의체를 구성
 - 주민대표조직으로서 지역주민의 의견을 수렴하고 공공과 사업내용을 조율하는 한편 지역별 또는 사업별 주요 현안은 분과를 조직하여 심도 있는 협의 진행
- 민관협력기구를 조직·운영하여 역사문화 재생사업의 추진과정에서 발생하는 여러 문제점을 함께 논의하고 해결방안을 모색
 - 대상지역의 여건에 따라 다양한 형태의 민관협력기구를 운영함으로써 지역주민의 참여를 유도하고 공공갈등을 해소
 - 일반적인 형태의 도시재생지원센터(서울역 일대, 창신·송인)를 포함하여 복수의 민관협력기구로 구성된 협력적 조직체계(세운상가 일대) 또는 민관협력기구 대신 소통방(창덕궁 앞 도성한복판) 운영



출처: <https://uri.seoul.go.kr>(중), 매일경제(우)

[그림 3] 지역산업 박물관 개관_청계천 메이커 삼대기(좌), 지역산업 브랜드를 활용한 팝업스토어 운영(중), 도시재생지원센터 개설(우)

그러나 지역의 자력재생을 위해서는 도시재생기업의 공공성과 수익성 확보가 시급

- 역사문화 도시재생으로 그동안 주목받지 못했던 지역의 역사문화자원과 기술장인 등 인적 자산을 새로이 발견
- 역사문화 재생사업이 여전히 진행과정에 있어 가시적인 성과를 평가하기는 어렵지만, 반목하던 주민들이 지역의 역사문화적 가치를 깨닫고 지역의 변화를 이끌어가면서 마음을 열고 화합하기 시작
- 그러나 역사문화 도시재생의 지속가능성 확보를 위하여 지역주민이 설립한 도시재생기업의 공공성 확보와 경제적 자립성 문제는 향후 해결과제
 - 지역주민이 출자한 도시재생기업이 역사문화자원의 창의적 활용으로 재정자립구조를 구축하고 지역산업 육성, 공동체 활성화 등에 재투자 시도
 - 지역의 역사문화자원을 활용하여 수익사업을 운영하거나 역사문화자원을 활용한 도시재생사업의 경험을 타 지역주민과 공유하기 위한 관련 교육 프로그램의 기획 및 운영으로 일 자리 창출

[도시재생기업(CRC, Community Regeneration Corporation)]

- 도시재생사업이 종료된 이후에도 지역의 재생이 지속될 수 있도록 다양한 지역문제를 해결하는 지역기반 기업
- 이윤의 극대화보다는 주민의 삶의 질을 높이고 공동체를 활성화하는 사회적 가치 창출을 우선
- 마을기업, 사회적 협동조합, 사회적 기업 등 사회적 경제 방식으로 운영
- 도시재생기업의 주요 사업영역은 지역자산 운영관리, 지역자원을 활용한 상품 및 서비스 개발·운영, 주민에게 필요한 공공서비스를 제공하는 사업 등



[그림 4] 백남준 카페_창신·송인 도시재생협동조합(CRC)이 운영

- 향후 도시재생기업이 공공성을 유지하면서도 수익을 창출할 수 있는 균형 있는 운영 구조를 만드는 것이 시급

[표 5] 서울 도심부 역사문화 재생사업의 내용 및 진단

		서울역 일대	세운상가 일대	창덕궁 앞 도성한복판	창신송인
계 획 수 립 단 계	역사문화자원의 발굴 및 가치규명	·권역 단위의 역사문화자원 발굴 및 활용방안 모색	·전문가 중심의 역사문화자원 발굴과 기록화 작업 ·발굴 유물·유적 보존 ·기술인과의 일대일 대면접촉을 통한 세운상가 기술DB 구축 ·기술장인제도 운영	·지역의 역사적 가치 공유로 도시재생에 대한 주민 공감대 형성 ·사업 이전부터 지역전문가가 주민과 지역의 역사문화자원을 발굴하고 가치를 재조명	·봉제산업 활성화를 재생사업의 주요 테마로 활용 ·창신송인 신택리지사업 실시
	주민홍보	·시민 대상 아이디어 공모, 국제워크숍, 학생건축학교 등 개최 ·지역주민을 위한 소식지 발간 ·주민협의체를 중심으로 지속적인 주민홍보 노력 ·지역주민을 활용한 주민홍보로 공감대 형성	·지역주민을 대상으로 개별인터뷰 진행 ·문화·예술을 매개로 한 사업홍보와 주민인식 개선 ·다사·세운 사업 브랜드 개발 ·홈페이지, 페이스북 개설	·아이디어 공모, 소통방 운영, 소식지 발간	·전체 또는 동별 설명회, 찾아가는 주민설명회 등 개최 ·행정담당자, 전문가 현장상주 ·소식지, 홈페이지, 페이스북 운영 ·현수막 설치
	주민교육	·권역별 워크숍에서 주민 스스로 다양한 아이디어를 제시	·이론보다는 참여형 교육 프로그램 운영 ·상인대학 운영, 간부교육 실시 ·문화예술 교육 프로그램 운영	·소통방을 중심으로 주민교육 실시 ·역사문화 인문강좌 개최로 역사문화자원의 보존활용방안 모색	·도시재생 이론교육과 공동체 활동교육 병행 ·도시재생교육을 계기로 공무원, 전문가, 주민이 함께 성장
사 업 시 행 단 계	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 ·서울로 7017의 직접적인 사업효과 체감으로 주민 만족도 상승 ·구청의 역할이 시설유지관리로 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 여건 마련이 필요	·단절된 주변지역과의 연계강화를 위하여 가로중심의 재생 추진 ·돈화문로, 삼일대로, 돈화문로11길, 서순라길을 중심으로 환경개선사업 실시 ·마중물 사업의 전략적 시행으로 지역주민의 인식변화 유도 필요 ·사업추진과정에서 주민과 자치구의 참여 확대 필요	·지역의 역사문화자원을 활용한 재생사업 추진 ·봉제역사관, 정순왕후 기념관, 백남준 기념관 조성 ·행정편의 중심으로 시설조성사업 추진

		서울역 일대	세운상가 일대	창덕궁 앞 도성한복판	창신송인
사업시행단계	주민공모사업	·지역의 역사문화자원을 활용한 지역산업 브랜드 개발 ·남촌주(南村酒) 재생, 쏘잉랩 등 지역 브랜드화 사업 추진 ·주민공모사업을 통한 주민참여 유도 및 관련기관과의 협업을 통한 효율성 제고	·주민공모사업을 통한 소규모 주민체감형 사업 추진	·지역자원의 인식에서 점차 체험투어, 문화상품 개발 등 자원활용을 통한 지역 활성화로 발전 ·사업 종료 후 워크숍 실시로 성과공유 및 개선방안 모색 ·짧은 추진기간과 복잡한 행정절차가 해결과제	·행정사업 단위에서 할 수 없는 소규모 사업 지원 ·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	·기존 주민공동체를 적극 활용하여 주민협의체 구성 ·공간기획단 조성으로 거점공간 조성 및 운영에 참여
	민관협력기구를 통한 주민의견 수렴 및 공유	·도시재생지원센터를 통한 공공갈등 중재노력	·분야별 협업구조의 민관협력기구 운영 ·거버넌스, 공간·프로그램, 교육 및 R&D 부문으로 구성	·외부 활동가의 지역에 대한 이해 부족으로 민관거버넌스 구축 실패 ·도시재생지원센터 등 중간조직을 설치하지 않고 서울시가 직접 지역주민과 소통	·도시재생지원센터 설립 ·지역출신의 전문가가 코디네이터로 참여
자력재생단계	공공성 확보 및 외발적·내발적 변화	·지역의 역사문화자원 발굴 및 명소화 ·도시재생 활성화사업으로 분열된 지역주민이 화합 ·주민공모사업으로 지역주민의 역량 강화	·기술장인, 젊은 메이커, 그리고 예술가들을 연결하는 플랫폼으로 변화 ·세운마이스터 인증으로 자긍심 고취 ·짧은 사업기간으로 개발자-지역기술자 간의 네트워크 구축에 어려움 발생	·도시재생 활성화사업으로 분열된 지역주민이 화합	·역사문화자원을 활용한 다양한 문화공간 조성 ·재생사업을 계기로 지역발전의 주체로서의 주민자각이 발생 ·이웃과 함께하는 삶의 가치 회복
	지속가능성	·재생사업으로 높아진 주민역량을 바탕으로 도시재생협동조합 운영 ·도시재생협동조합만으로는 공공성 있는 도시재생 추진에 한계 ·도시재생협동조합의 자립방안에 대한 고민 필요	·젠트리피케이션 방지를 위한 상생협약, 주민협약 체결 ·도시재생기업의 참여주체 다양화 ·지역상인과의 상생을 위한 청년 스타트업 유치방안 마련	·결과보다는 과정 중심의 지속적인 행정지원 필요 ·지역리더 육성 ·도시재생의 지속가능성을 위해 외부 전문가의 참여 확대	·지역 출신의 전문가를 코디네이터로 위촉 ·주민이 타 지역의 재생을 지원하는 선순환 구조 마련 ·지역과 상생하는 도시재생협동조합의 수익구조 모색 ·주민주도의 시설 운영으로 도시재생협동조합의 자립성 확보

III. 정책제언

I 기존 사업내용에 대한 진단을 바탕으로 향후 발전방향을 제시

계획수립-사업시행-자력재생으로 이어지는 사업추진단계별 우선 고려사항 도출

- 지역가치 공유를 통한 주민 신뢰 확보
 - 다양한 역사문화자원의 보존과 활용을 둘러싸고 발생하는 크고 작은 공공갈등으로 공공사업에 대한 지역주민의 불신이 팽배
 - 따라서 여러 이해관계자 사이의 대립을 발생시키는 현안문제보다는 지역의 역사적 가치를 발굴하고 공유하는 작업부터 시작함으로써 공공사업에 대한 주민 신뢰를 확보
- 지역자원의 종합적인 연계 활용 및 공공갈등 관리
 - 마중물사업과 주민공모사업으로 역사문화 도시재생에 대한 지역주민의 공감과 적극적인 참여를 유도
 - 지역 맞춤형 민관협력기구를 조직 및 운영함으로써 역사문화 도시재생으로 야기되는 다양한 공공갈등을 보다 효과적으로 관리
- 지역가치 확산을 위한 주체 간 협력방안 다각화
 - 지역주민이 출자하여 참여한 도시재생기업이 재생사업으로 마련한 시설 및 콘텐츠를 활용하여 시민과 함께 지역의 역사문화적 가치를 지속적으로 공유·발전
 - 도시재생기업이 지역주민과 상생할 수 있도록 지역재생을 지속적으로 견인할 수 있는 다양한 수익모델 모색

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
지역가치 공유를 통한 주민 신뢰 확보	- 현안문제보다는 지역의 역사적 정체성을 발견하고 그 가치를 공유하는 일이 우선
지역자원의 종합적인 연계 활용 및 공공갈등 관리	- 역사문화 도시재생을 체감할 수 있는 가시적인 사업성과 제시 - 주민공모사업으로 지역주민의 역량 강화 및 참여 확대 - 지역여건에 따라 다양한 형태의 민관협력기구 운영으로 공공갈등을 관리
지역가치 확산을 위한 주체 간 협력방안 다각화	- 도시재생기업이 지역가치를 지속적으로 공유하고 확산 - 지역주민과 상생할 수 있는 도시재생기업의 지속가능한 사업모델 발굴 - 역사문화 도시재생의 지속가능성 확보를 위한 자치사업의 다각화 모색

I 지역가치 공유를 통한 주민 신뢰 확보

현안문제보다는 지역의 역사적 정체성을 발견하고 그 가치를 공유하는 일이 우선

- 지역주민과 함께 지역의 역사적 정체성을 발견하고 그 가치를 공유하는 과정을 통하여 공공사업에 대한 지역주민의 불신을 해소하고 이해와 동참을 유도
 - 서울 도심부는 역사문화 재생사업의 추진 이전부터 지역에 산재해 있는 여러 역사문화자원을 둘러싸고 크고 작은 공공갈등이 극심하게 발생
 - 따라서 역사문화자원을 활용한 도시재생사업이 지역주민의 공감대를 얻기 위해서는 공공사업에 대한 지역주민의 불신을 해소하는 일이 급선무

I 지역자원의 종합적인 연계 활용 및 공공갈등 관리

역사문화 도시재생을 체감할 수 있는 가시적인 사업성과 제시

- 역사문화자원을 활용한 도시재생의 효과를 직접적으로 체험할 수 있는 마중물사업의 실시로 주민의 관심을 유도
 - 특히 시설개선사업은 지역주민이 역사문화자원을 활용한 도시재생의 효과를 직접적으로 체험할 수 있어 도시재생에 대한 이해와 참여를 높이는 데 가장 효과적인 수단
- 그러나 대부분의 시설개선사업이 공공에 의해서 일방적으로 추진되거나 주민의견이 행정적인 의사결정과정에서 도외시되는 일이 종종 발생하고 있어 이에 대한 개선이 요구
 - 시간상 또는 예산상의 문제로 지역주민의 의사결정이 형식적인 정도에 머무르는 경우가 많았고, 지역주민의 의견을 반영하여 검토한 계획안이라고 할지라도 행정결정과정에서 무산되는 경우도 다수 발생
- 전문가와 행정이 시설개선사업의 공공성을 확보하기 위한 큰 방향을 제시하고 주민워크숍으로 구체적인 사업방안을 주민이 직접 마련하는 접근방식이 필요
 - 지역주민의 다양한 아이디어가 효과적으로 도출될 수 있도록 관련 프로그램을 개발하고 구체적인 사업계획으로 발전될 수 있도록 기술적으로 지원하는 조정자(facilitator) 양성이 필요
 - 또한 워크숍 과정에서 지역주민이 제안한 사업계획이 공공성을 담보할 수 있도록 관련 교육을 강화하고 공공과의 지속적인 의견교환으로 내용을 조율

- 단순하고 제한적인 역사문화자원의 활용에서 벗어나 지역의 경제·사회·문화적 요소를 폭넓게 연계한 사업추진 필요
 - 유형(有形)의 역사문화자원을 전통적인 산업환경, 창의적인 인적 네트워크, 혁신적인 행정지원 시스템, 지역고유의 문화활동과 이야기, 자연요소 등 지역에 잠재되어 있는 다양한 무형(無形)의 요소와 연계·융합
 - 외부의 역사문화자원도 적극적으로 활용하여 새로운 문화 콘텐츠 창조

[부산(釜山)의 40계단 문화관광테마거리 조성 및 운영사례]

- 40계단은 한국전쟁 당시 피난민들이 구호물자를 내다 팔거나, 이산가족이 상봉했던 장소
- 옛 추억을 회상하고 새로운 관광명소로 육성하고자 40계단 문화관광테마거리 조성사업 실시
- 40계단 주변에 부산역과 부산항을 상징하는 기차길과 바닷길 설치, 광장 조성, 한국전쟁 당시의 부산을 추억할 수 있는 상징조형물 설치, 관광안내도 설치, 가로시설물 정비 등 추진
- 한편 중구의 형성과정과 역사, 피난시절 부산의 모습, 40계단 이야기 등을 소개하는 40계단 문화관 개관
- 매년 10월 40계단 문화축제 개최, 40계단과 주변 원도심의 역사와 문화를 소개하는 40계단 역사문화투어 운영



거리정비사업 실시

추억의 길(기차길, 바닷길) 설치, 광장 조성, 상징 조형물 설치, 관광안내도 설치, 가로시설물 정비

40계단 문화관 개관

40계단 주변지역의 형성과정과 역사, 피난시절 부산의 모습, 40계단 이야기 등을 담고 있는 전시관으로 운영(동주민센터의 공간 일부 활용)

문화 콘텐츠 사업

역사문화투어를 통하여 40계단 주변지역의 역사와 문화를 소개하고 매년 10월 문화축제 개최로 40계단의 추억을 참가자와 공유

주민공모사업으로 지역주민의 역량 강화 및 참여 확대

- 역사문화자원을 활용한 주민공모사업의 추진과정에서 지역주민의 역량을 강화하고 참여의 폭을 넓힘으로써 사업의 지속가능성을 확보
 - 회현 남촌주 재생프로젝트, 쏘잉랩, 수리수리협동조합, 지역 매거진 발행, 창덕궁 열하나 동네 축제, 창신승인 지역 역사문화 자원 발굴과 해설사 양성 등 주민공모사업 운영

지역여건에 따라 다양한 형태의 민관협력기구 운영으로 공공갈등을 관리

- 역사문화자원을 활용한 재생사업의 추진과정에서 민관협력기구의 주민의견 수렴 및 공유를 통한 갈등중재 역할이 점차 강조되고 있는 추세
- 따라서 획일적인 기구보다는 지역여건에 따라 다양한 형태의 민관협력기구 조직 및 유연한 운영이 필요
 - 역사문화 도시재생에 대한 지역주민의 이해와 역량 강화가 요구되는 경우, 총괄 코디네이터와 분야별 코디네이터가 지역의 재생사업을 종합적으로 지원하는 하나의 민관협력기구 설치

- 여러 사업주체가 상존하고 있어 다양한 재생 이슈와 공공갈등이 복합적으로 발생하고 있는 경우, 복수의 전문민관협력기구로 구성된 협력적 조직체계 구축
- 자생적인 주민활동으로 이미 역사문화 도시재생의 기본 여건이 성숙되어 있는 경우, 중간 조직 성격의 민간협력기구보다는 서울시 담당 공무원이 직접 상주하는 소통방 설치·운영

I 지역가치 확산을 위한 주체 간 협력방안 다각화

도시재생기업이 지역가치를 지속적으로 공유하고 확산

- 지역주민이 출자한 도시재생기업이 지역의 역사문화 도시재생을 지속적으로 발전
- 도시재생기업이 역사문화 재생사업으로 마련한 지역자원의 시설 관리 및 관련 문화·축제프로그램 운영

[고베(神戸)의 가자미도리관(風見鶏の館) 운영사례]

- 1909년 게오르게 데 라란데(George de Lalande)가 설계한 아르누보 양식의 주택
- NHK 드라마를 계기로 가자미도리관과 주변지역에 주목
- 1978년 국가중요문화재로 지정
- 같은 해에 고베시가 매입하여 일반에 공개
- 현재 고베시민생활협동조합에 위탁하여 운영



출처: <https://ja.wikipedia.org>

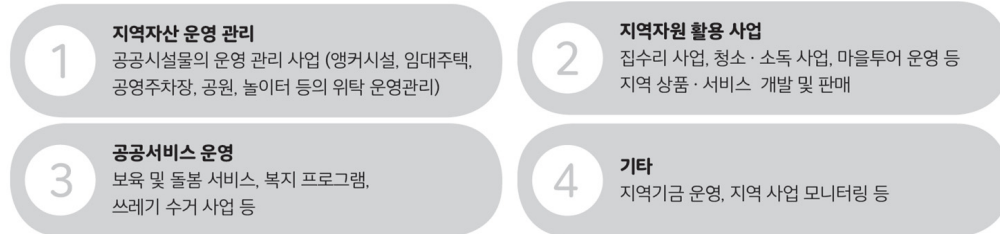
[그림 5] 가자미도리관 전경

- 지역의 전통산업을 활용한 지역 브랜드를 바탕으로 지역산업의 영세성을 탈피하고 연관 산업과의 연계로 새로운 비즈니스 모델을 모색

지역주민과 상생할 수 있는 도시재생기업의 지속가능한 사업모델 발굴

- 역사문화자원을 활용하여 마련한 시설을 단순히 카페나 공방 등으로 운영하는 방식은 지역주민과의 경쟁과 대립을 유도

- 따라서 지역의 산업재생을 지원하는 기술중개소, 역사문화자원을 활용한 도시재생의 경험을 공유하는 마을해설사 등 공공 서비스 부문으로 사업영역을 확대



출처: 서울특별시 도시재생지원센터(2018), 도시재생기업 리플렛

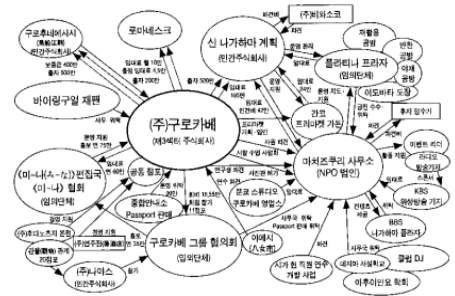
[그림 6] 도시재생기업의 사업영역

역사문화 도시재생의 지속가능성 확보를 위한 자치사업의 다각화 모색

- 역사문화자원을 활용하여 마련한 시설의 지속가능한 관리운영을 위하여 서울시와 민간 기업이 출자한 제3섹터 형식의 민관협력조직 설립 또는 여러 민간단체와의 협력도 함께 고려

[나가하마(長濱)의 커뮤니티 비즈니스 모델 사례]

- 1983년 쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위한 도시재생 시작
- 이후 다양한 주체들이 긴밀한 관계를 형성하면서 상호 출자와 보증, 운영·관리 및 활동지원, 업무위탁 및 파견 등의 역할을 담당
- 1988년 8개 민간기업(9,000만 엔)과 시(4,000만 엔)가 출자하여 (주)구로카베 설립
- '구로카베 그룹'이라는 브랜드 아래 (주)구로카베와 민간 사업자가 공동으로 유리공예 관련 특화공간을 운영
- (주)신 나가하마계획, 마치즈쿠리 사무소, (주)나가하마 마치즈쿠리를 추가로 설립



출처: 도시재생사업단(2012), 역사와 문화를 활용한 도시재생이야기

[그림 7] (주)나가하마 마치즈쿠리와 관련 단체 간의 연계현황

- 동 단위의 소규모 주민공모사업으로 지역의 역사문화자원을 발굴하고 활용
 - 종로구는 동주민센터와 마을공동체지원센터에서 이웃만들기, 육아·교육공동체, 생활·문화·예술공동체, 마을기업 등 다양한 마을공동체 주민공모사업을 운영

06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr