

역사문화환경 정비에서의 갈등해소를 위한 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구

- 서촌지역 내 주택재개발 구역을 중심으로

A Study on Collaborative Governance for Conflict Resolution of Management of Historic and Cultural Environment

- Focused on Housing Redevelopment Area in Seo-chon

이희정* · 최성은**
Lee, Hee-Chung · Choi, Sung-Eun

Abstract

Recent policy shift for the city's amenity and to improve the quality, who want to take advantage of existing historic and cultural environment, daily space awareness is growing. For a more sustainable management of these historical and cultural environment is essential to the building of governance. However the existing research on the historic and cultural environment lack of construction governance or top-down approach is mostly the situation. Therefore construction of collaborative governance is of paramount importance. The purpose of this study, after the conflict shown seo-chon areas identified in the historical and cultural environment are used to analyze the activity of the subject appears in the process to establish the correct collaborative governance. The findings of this study strongly suggest that sustainability is the most important factor, followed by participation, region, and responsibility. As a results from the investigation on the disparity of opinion, the group of resident-experts considered sustainability as the most important factor, and also identify factors that would be needed for a collaboration mechanism to establish an appropriate governance and which main factor should be aimed in preference with the example of Seo-chon area when planning to preserve a historical and cultural environments.

키 워 드 ■ 역사, 문화, 환경, 서촌, 협력적 거버넌스, 갈등

Keywords ■ history, culture, environment, Seo-chon, collaborative governance, conflict

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

도시정책이 쾌적성 및 질적 향상을 위한 방향으로 전환되면서, 기존 삶의 환경 및 생활의 질을 높여려는 관심이 증가하고 있다. 이러한 인식의 변화는 우리 문화와 역사에 대한 관심으로 발전하고 있

* University of Seoul (Corresponding author : leeworld@uos.ac.kr)

** University of Seoul (cse6258@naver.com)

다. 이는 지역의 역사문화환경을 일상적 생활공간으로 활용하고, 그 곳만의 정체성을 지켜야 한다는 논의로 이어지고 있다.

한편, 역사문화환경의 관리에 대해서는 그 지역의 직·간접적인 주체들 간의 소통 및 협력이 이루어 질 수 있는 거버넌스 구축이 필수적이다. 또한 이를 보전하고자 하는 사업은 관주도의 하향식 정책이 아닌 지역주민과 민간단체의 자발적 참여에 의해 추진될 수 있어야 한다.

하지만, 현재 역사문화환경에 관한 연구는 주체들 간의 협력적 체계의 거버넌스 구축에 대한 필요성 제시에 그치고 있으며, 거버넌스 구축에 대한 논의가 진행된 연구는 마을 만들기 사업에서의 연구가 대부분으로, 체계적인 거버넌스 구축으로 역사문화환경을 성공적으로 보전하기 위한 거버넌스 연구는 부족한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 역사문화환경에의 협력적 거버넌스가 필요한 지역을 선정하여 그 지역의 거버넌스 체계 현황을 파악하고, 그 안의 갈등해소 과정에서 주체들이 어떤 역할을 하고 있는지 조사하고자 한다. 또한 주체들 간의 역할 분석을 통해 현재의 상황과 향후 협력적 거버넌스 형성에 대한 발전적 구축방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 지역발전 뿐만 아니라, 도시 공간 전체에 대해 수혜자의 폭이 넓고 매력적이고 지속가능한 도시 공간 창조가 가능¹⁾할 것이다.

2. 연구의 범위 및 방법

연구의 대상은 서울의 역사성과 정체성을 바탕으로 한 도시재생 방안의 영향력 아래 ‘주민 중심형 한옥마을 공동체 희망사업’²⁾이 추진되고 있는 서울 종로구 서촌(西村)을 선정하였다. 이 지역은 경복궁 서측 한옥밀집 주거지역 내 전통한옥의 집단 멸실

을 우려하여 지역의 경관적 특성을 유지하고 살기 좋은 한옥주거지로 보호하기 위하여 지구단위계획구역으로 지정되었다.³⁾ 이에 서촌의 15개 법정동(행정동 2동) 내 지구단위계획이 지정된 구역 안에서 한옥의 보존과 개발에 대한 갈등분석으로 거버넌스의 틀을 분석하고자 한다.

연구의 방법으로 먼저 협력적 거버넌스에 대한 선행연구 및 문헌참고로 이론적 고찰 후, 그 개념을 정의한다. 그 후 그 구성과 주체들 간의 역할에 대해 선행연구를 통하여 협력적 거버넌스의 형태와 유형을 분석하고, 이를 기반으로 대상지와 협력적 거버넌스의 관련성을 파악한다. 주요 검토 대상은 서촌의 역사문화환경의 보전 및 활용에 대한 사업 추진에 있어 갈등 과정에서의 행정의 지원체계 및 방법, 참여주체와 주체별 역할분담 및 역할수행에 대한 분석이다. 이러한 분석의 과정으로 문헌분석과 현장답사 및 담당자·지역주민 인터뷰 그리고 설문 조사를 진행하였다.

이러한 분석을 통해 각각 주체들의 활동이 상호 교환적 관계인지 혹은 일방향적 관계를 형성하는지 확인한 후, 서촌의 역사문화 환경이 적극적이며 지속적으로 지켜질 수 있도록 주체들의 올바른 협력적 거버넌스 관계구도를 찾아보고자 한다.

3. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

1) 역사문화환경과 협력적 거버넌스의 개념

역사문화환경이란 용어는 협의의 개념으로는 문화재보호법에 명시되어 있는 바와 같이 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경을 말하며, 보다 최근에는 보다 적극적인 광의의 개념으로 고도 혹은 역사적 문화환경을 보

호하기 위한 특별보존지구의 주변 지역으로서 일련의 행위제한이 필요하다고 인정되는 지구 등으로 공간적 범위가 확대되고 있다. 이에 따라 역사문화환경의 보전과 관련된 주변 토지와 이해당사자의 범위도 확대되고 있다고 볼 수 있다.

거버넌스에 대한 논의는 1990년대 이후부터 등장하였다. 거버넌스는 원래 행정학적인 측면에서 대두되던 개념으로, 그 의미는 정부(정권), 통치를 의미하는 '거버먼트(government)'와 유사하다. 하지만 오늘날 거버넌스는 여러 학문분야의 학자들에게 다양한 의미로 사용되고 있으며 '거버넌스'라는 용어 자체를 통용하여 도시 및 계획 분야에도 점차 확산되고 있다. 이처럼 한 가지의 확정된 개념으로 서술하기는 어렵지만, 공통적으로 강조되는 점은 '조직간 상호의존성'과 '정부조직과 비정부조직 간의 협력'방식에 대한 논의에 있다. 즉, 거버넌스는 공공부문과 민간부문, 그리고 다양한 시민사회의 조직들이 자발적으로 상호의존 및 협력하는 통치방식 혹은 네트워크 체계라 할 수 있다⁴⁾

또한, 협력적 거버넌스는 이러한 다양한 유형의 거버넌스 중 상호간의 소통이 높은 수준으로 이루어지는 거버넌스를 의미한다. 즉 중앙·지방정부, 이해당사자(주로 지역주민)뿐만 아니라 관련 이슈에 관심을 갖는 모든 사람들이 참여하여 의사결정에 대해 영향력을 행사하는 공식적, 비공식적 구조 및 과정을 의미한다. 또한 가장 작은 규모의 지역공동체에서 이해당사자들(지역 주민)의 의도가 가장 직접적으로 반영된다는 점에 그 특징이 있다. 또한 이는 주체들 간의 협력으로 문제해결 시 서로 의존성이 높은 특징을 갖는다는 것을 알 수 있다.

이러한 의미에서 협력적 거버넌스는 단순한 참여와 타협의 단계를 넘어 서로 간의 협력과 의존성을 높이는데 있어 효과적인 민주주의 활성화 및 성숙한 시민사회를 위한 첫걸음이 된다는데 그 의의가 있다.

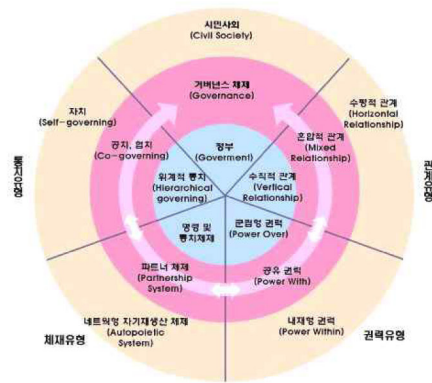


그림 1. 협력적 통치양식으로서 거버넌스 체제 특성

Fig 1. Governance characteristics as collaborative governance form

(자료: 정규호,2002, "지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 힘의 형성에 관한 연구", 서울대학교 환경계획학과 행정학 박사논문)

이러한 협력적 거버넌스의 이해가 역사문화환경 관리에 적용됐을 때, 관련 주체들 간의 소통과 협력을 통한 지속가능한 역사문화환경 관리가 가능할 것이다. 특히 정부와 지방정부간의 정합성이 부족하거나, 역사문화자산의 소유관리주체와 주변 도시공간의 소유관리주체, 도시공간의 일상적 경험집단들의 공통된 이해관계가 확보되지 않고는 지속성을 확보하기 어렵다.⁵⁾

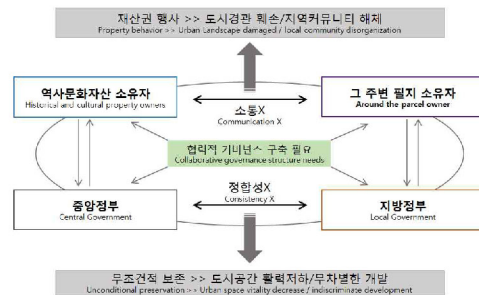


그림 2. 역사문화환경 협력적 거버넌스구축 필요성

Fig. 2. Historical and cultural environment, collaborative governance structure needs

2) 선행연구 검토

국내 관련문헌 중 하태권 외(2008)의 연구에 따르면, 거버넌스란 다양한 권력주체들이 연계망(network)을 구축하여 협력적으로 참여하는 정부형태로 정의되고, 그 이론의 핵심은 정부가 공적 업무를 수행함에 있어서 정부조직 이외의 조직들과 협력하여 추진한다는 점이라 말하고 있다. 은재호 외(2009)의 연구에서는 거버넌스의 정의를 복합조직 또는 네트워크로 부르면서 “공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호 의존성에 기반 하여 협력하도록 하는 제도 및 조정 형태”로 설명하고 있다.

이처럼 거버넌스의 개념을 한 가지 의미로 서술하기는 어렵지만, 공통적으로 강조되는 점은 ‘정부조직과 비정부조직 간의 협력’방식과 ‘이해당사자들의 참여와 상호의존성’에 대한 논의에 있다. 따라서 본 연구에서 협력적 거버넌스란 “다양한 주체들이 지역문제해결 시, 자발적 참여로 수평적 관계에서 소통과 협력으로 풀어나가는 통치방식 혹은 네트워크체계”로 정의한다.

한편 본 연구와의 연관성을 기준으로, 거버넌스를 구성하는 요소를 추출하여 실제 사례에 적용한 연구를 선정하여 살펴보았으며, 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 서순탁·민보경(2005)은 네트워크, 파트너십, 지역성, 제도 등의 요소로 평가해봄으로써 거버넌스 형성을 촉진하는 요소와 방해하는 요소가 무엇인지 도출하였다. 문채·김광구(2006)는 갈등 및 해소과정을 네트워크, 파트너십, 리더십, 참여 보장을 위한 제도적 기반 등을 거버넌스 요소로 분석하여 성공적인 도시계획 거버넌스 모델을 모색하였다.

또한 박세훈 외 2인(2009)은 서울북촌과 광주북구 문화동을 성공적인 사례로 보고 마을만들기 참여 거버넌스를 분석하였다. 이때 참여성, 자율성, 상호의존성이라는 참여 거버넌스의 규범적 기준을 가지고 이들 사례의 성공요인을 평가하였다.

본 연구는 이런 기존의 연구를 참조하되 여기서 진행된 거버넌스의 논의를 확장하여 다루고 있으며, 참여와 갈등해소 과정은 마을만들기 관련 연구에서의 주체별 의견조성 방법론을 바탕으로 하되 이를 역사문화환경에 대한 협력적 거버넌스 구축을 모색하고 있다는 데 독특함과 기존 연구와의 차별성이 있다고 할 수 있다.

표 1. 선행연구와 본 연구와의 차별성
Table 1. Apart from this study and previous studies

| | Category | Limits and differentiation |
|----------------|--|---|
| Previous study | Utilizing historical and cultural environment Urban regeneration strategy 역사문화환경 활용 도시재생전략 | Governance structure part Shortage 거버넌스 구축부분 부족 |
| | Historical and cultural environment conservation strategies and policy recommendations 역사문화환경 보전 전략 및 정책제안 | Budget support, specify the host, such as top-down policy alternatives 예산지원, 기주지정 등 하향식 정책대안 |
| | Maeul-community in Governance 마을만들기 내 거버넌스 구축 | Lack of consideration of the historical and cultural environment 역사문화환경에 대한 고려부족 |
| A study | Collaborative governance in the historical and cultural environment to build characterization and direction Review | |

4. 분석의 틀

분석의 틀은 첫째, 서촌의 보전과 개발을 둘러싼 갈등을 해결하기위한 주체들을 파악한다. 거버넌스 체제에 상호의존적으로 협력해야하는 주체들은 복

잡하고 다양하지만, 여기서는 공공행정부문, 전문가 및 민간단체부문, 주민부문으로 분류하였다. 둘째, 주체들 간의 역할과 활동을 문헌분석과 참여관계자 인터뷰를 통해 검토한다. 셋째, 주체들의 역할수행에 있어 어떠한 수준의 협력적 방식을 취하는지 확인한다. 이는 역사문화환경에 있어 지속적인 관리의 성패를 가를 수 있으므로 매우 의미 있는 요소라 할 수 있다. 넷째, 이런 주체별 인식의 차이규명을 위해 설문조사를 시행하고 이를 통해 거버넌스 계획요소에 대한 중요도와 인식을 비교분석 하고자 한다. 마지막으로 역사문화환경과 도시정비에 있어서 갈등해소를 위한 바람직한 거버넌스의 관계구축을 위한 발전모형을 모색한다.

여기에서 거버넌스 구성요소의 상대적 중요도 및 집단 간 인식차이를 도출하기 위해 계층 분석적 의사결정방법(AHP)을 사용하였다. AHP는 전문가 집단을 대상으로 하는 일종의 의사결정도구로서, 같은 계층에 있는 요소들의 쌍대비교를 통하여 상대적 중요도(가중치)를 추정할 수 있으며 평가대상이 되는 여러 요소들에 대한 종합순위를 얻기 위한 방법으로 유용하다.

표 2. 분석의 틀

Table 2. Analysis frameworks

| Analysis frameworks | Contents |
|------------------------------|---|
| Subject | Public administration sector, experts and civil society sectors, population segments 공공행정부문, 전문가 및 시민단체 부문, 주민부문 |
| Subject-specific role | Activities, project participation, management 활동, 사업 참여, 관리 |
| Collaborative approach | connectivity(direct, indirect, agreed) 연계성(직접, 간접, 합의) |
| Recognition between subjects | Subject-specific governance compared to the importance and awareness 주체별 거버넌스 중요도와 인식비교 |

II. 본 론

1 서촌의 현황과 갈등 파악

1) 서촌의 개요와 현황

인왕산 정상의 동쪽과 경복궁(청와대)의 서쪽에 위치한 서촌은 조선의 도읍인 한성이 건설되는 과정에서 사직단이 지어지고, 서산(西山) 혹은 서봉(西峰)으로 불리던 인왕산이 이름을 얻으면서 서촌이라는 지명으로 부르게 되었다.

조선시대에 경복궁, 일제 강점기에 조선총독부, 광복 이후 청와대로 변화되는 각 시기별 통치기관과 근접한 지리적 영향을 받아 현재 서울의 다른 지역에 비해 다양한 역사적 층위와 경관 요소를 갖게 되었다⁶⁾. 특히 1968년 청와대 경호(궁정동 청와대 습격사건)와 관련하여 삼엄한 경비아래 고도제한 등의 주택 건축의 제제가 가해지면서 급격한 개발 보다는 점진적이고 제한이 가해지는 상황이 1990년 이전까지 지속되었다. 그 결과 서촌 지역은 오래된 도시형 한옥이 밀집되어 있는 독특한 경관을 형성하게 되었다. 또한 해방과 한국전쟁을 거치면서 농촌에서 도시로 이주한 지방이주민들의 주택으로서 한옥의 밀도는 더 높아지게 되었다.

서촌 지역의 이러한 다층적인 역사성은 최근 서울의 정체성을 드러내는 문화자원으로 주목받으면서 그 역사적·장소적 특성을 보전관리하

표 3. 서촌의 건축물 연도별 현황

Table 3. Annual Status of the building Seo-chon

| 구분 | 계 | Pre. 1940 | 1940~1960 | 1960~1980 | 1980~2000 | Since 2000 | No Data |
|-------------------|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|---------|
| Building (number) | 2,136 | 28 | 78 | 298 | 450 | 251 | 1,031 |
| Proportion (%) | 100 | 1.3 | 3.7 | 13.9 | 21.1 | 11.7 | 48.3 |

(Gyeongbokgung western first-class district zoning plans and documentation, see the table on page 135)

표 4. 서촌의 시기별 도시계획의 변화
Table 4. Changes in the urban planning of the time by Seo-chon

| Time | Contents |
|----------------|---|
| Since 1950 | The inhabitants of the province of sudden population movements: the formation of a dense residential form 지방이주민들의 급격한 인구 이동 : 조밀한 형태의 주택지 형성 |
| Industrial era | Presidential Guard and altitude relative to the Protection of Cultural Properties Limited: sanctions Housing 청와대 경호와 문화재 보호에 관련한 고도제한 :주택 건축의 제재 |
| 1990-2000s | Some urban environmental improvement, improved living environment, housing redevelopment projects 일부 도시환경정비, 주거환경 개선, 주택재개발 사업추진 |
| 2010년 | City Plan zoning district and first-class planning decisions 도시관리계획 구역지정 및 제1종 지구단위계획 결정 |

기 위해 2010년 4월 15일 제1종 지구단위계획 구역으로 지정되고, 이로 인해 체부동 외 14개 동은 한옥보존지구로 지정되는 변화를 맞게 되었다. 하지만 최근 오랫동안 개발 이익을 얻지 못한 주민들의 반대 의견과 함께 적극적으로 서울의 문화자원과 전통을 다시금 주목하고자 하는 움직임이 팽팽하게 맞서고 있다. 서촌 일대에 한옥을 개량한 카페·갤러리·음식점 등이 이러한 변화의 단면을 보여주는 것이다⁷⁾. 현재 서촌의 법정동은 서울시 종로구 사직동, 필운동, 체부동, 통인동, 누상동, 누하동, 옥인동, 신교동, 청운동, 궁정동, 효자동, 창성동, 통의동, 내자동 적석동 등 15개 동을 포괄하고 있으며

청운효자동과 사직동 2개의 행정동에 포함되고 있다. 이 중에 남아있는 한옥의 수는 총 668여 개 정도로 그 중에서도 누하동 127동, 체부동 149동로 누하동과 체부동에 한옥들이 집중적으로 분포하고 있음을 알 수 있다.(표 3, 표 4, 표 5 참고)

2) 지구단위계획 수립 이후 서촌내의 갈등

1990~2012년 현재까지 서촌에서 일어난 도시계획의 제도 및 행정의 변화를 살펴보면 <그림3>과 같이 정리될 수 있으며 이는 크게 갈등잠복 및 출현기(2000년이전), 갈등심화기(2000~2010), 갈등과 협력의 교착기(2011년 이후)로 구분하여 살펴볼 수 있다. 시기별로 추진되었던 사업명과 구역을 지구단위계획에 포함되는 곳과 포함되지 않은 곳으로 분류하였다.

(1) 갈등잠복과 출현기 (2000년 이전)

1992년부터 추진된 서촌의 15개 법정동에서 나타난 도시계획사업은 총 4개의 사업(주거환경개선사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업, 지구단위계획)이 추진되었으며, 이때의 급격한 개발로 지금의 누상동 일대와 신교동 일대는 주거환경을 고려하지 않은 지나친 건축규제 완화허가로 오히려 주거환경이 악화되는 결과를 가져왔으며, 주변 지역에 다세대 다가구건물이 난립하여 서촌의 지역 특성을 훼손시키는 원인이 되었다. 이로 인해 지역 내에서 여러 가지 갈등의 양상이 드러나기 시작하였다.

(2) 갈등심화기 (2000년~2010년)

2010년에 결정된 경복궁 서측 제 1종 지구단위계획 구역 내 포함되는 곳은 총 5개 구역이다(표 6). 이 중 재개발 사업은 약 20년 전부터 추진되어 오던 사항이지만 지구단위계획의 결정으로 현재 무산된 상태이다.

표 5. 서촌의 법정동별 한옥 현황
Table 5. Hanok status of Seo-chon

| Number | Name | Hanok number | The average parcel size | The average building size |
|--------|-----------------|--------------|-------------------------|---------------------------|
| 1 | Gungjeong-dong | 1 | 115.4m ² | 46.28m ² |
| 2 | Naeja-dong | 1 | 79.3m ² | 46.28m ² |
| 3 | Nusang-dong | 31 | 76.16m ² | 58.60m ² |
| 4 | Nuha-dong | 127 | 89.54m ² | 44.79m ² |
| 5 | Singyo-dong | 4 | 105.68m ² | 56.44m ² |
| 6 | Okin-dong | 62 | 101.15m ² | 57.71m ² |
| 7 | Jeokseon-dong | 12 | 120.39m ² | 72.17m ² |
| 8 | Changseong-dong | 41 | 106.89m ² | 53.27m ² |
| 9 | Chebu-dong | 149 | 125.15m ² | 58.21m ² |
| 10 | Tongui-dong | 49 | 119.79m ² | 70.34m ² |
| 11 | Tongin-dong | 81 | 101.28m ² | 54.36m ² |
| 12 | Pilun-dong | 73 | 120.92m ² | 57.70m ² |
| 13 | Hyoja-dong | 37 | 120.82m ² | 60.06m ² |
| 14 | Sajik-dong | - | - | - |
| 15 | Sejongro-dong | - | - | - |
| Total | | 668 | 106.34m ² | 56.62m ² |

(Gyeongbokgung western first-class district zoning plans and documentation, see the table on page 137)

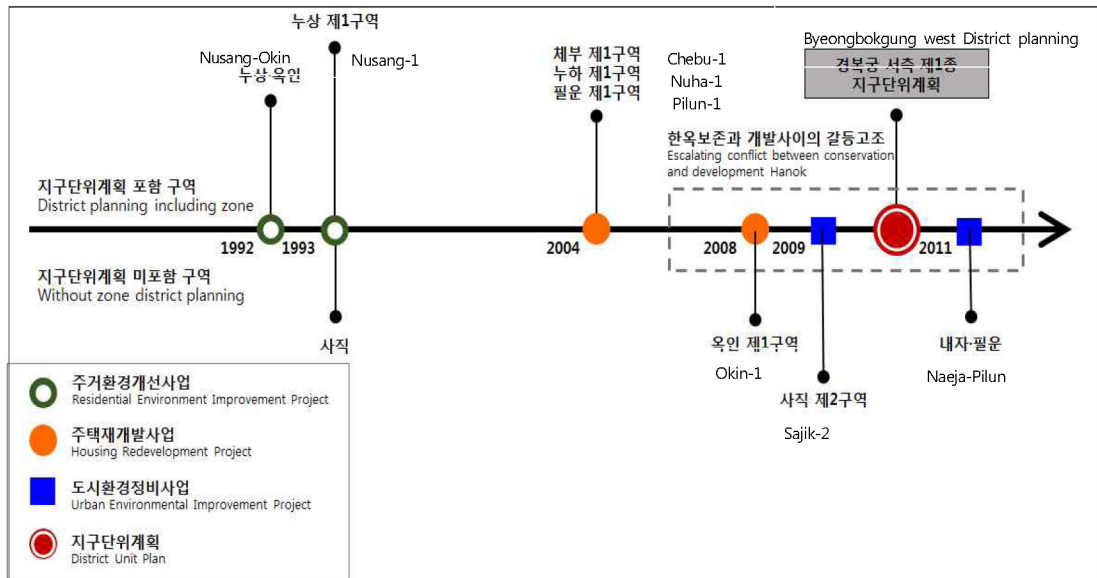


그림 3. 서촌지역 내 도시계획의 과정
Fig. 3. The process of urban planning in Seo-chon

이는 한옥보존과 개발이라는 양립될 수 없는 목표의 차이로 일어난 충돌로써, 개인이나 집단 간 사회적 갈등 구조로 나타나고 있다. 체부동일대는 주거환경의 낙후에 따른 주민들의 재개발 요구에 따라 체부 주택재개발 예정구역이 지정되어 2004년에 조합설립추진위원회가 승인되었지만, 2008년 전통한옥보존 및 옛 도시 조직 보전 등의 사유로 서울시 도시건축공동위원회 심의에서 부결되었다⁸⁾(그림 4 참고).



그림 4. 체부동 주택재개발추진위원회의 보존을 반대하는 펼침막

Fig. 4. Banners against the the conservation of the Chebudong housing redevelopment promote Commission

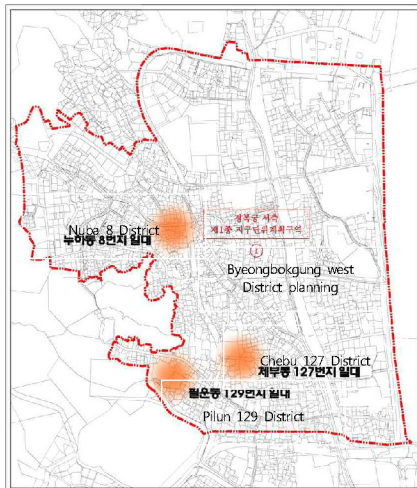


그림 5. 경복궁 서측 제 1종 지구단위계획 구역 내의 주택 재개발 사업이 무산 된 일대

Fig. 5. West Gyeongbokgung palace is collapsed in the first-class district redevelopment plan area

(3) 갈등과 협력의 교착기 (2011년 이후)

갈등심화기를 거치면서 다양한 형태의 조직과 활동들이 생겨나고 발전적인 관계 모색을 진행해 오다가 경복궁 서측 제1종 지구단위계획 수립이후 보다 본격적으로 행정에서의 서촌지역의 환경개선과 보존에 관심을 가지면서 행정차원의 세종마을가꾸기, 민간차원의 서촌주거공간연구회 등 새로운 움직임이 나타나고 이러한 움직임이 한편으로는 협력의 관계를 형성하기도 하였지만, 또 다른 측면에서는 서촌의 정체성과 발전방향에 대한 엇갈린 이해와 갈등의 새로운 교착상태로의 국면전환이 이루어지게 된다. 이 시기의 특징은 지역주민들의 다양한 지역공동체 활동을 언급할 수 있다. 이 공동체들은 서촌의 역사적 의미, 서촌에 살고 있는 사람들을 위한 활동을 함으로써 지역주민의 의식변화와 역량강화에 도움을 주고 있다. 하지만 현재 마을지

표 6. 경복궁 서측 제 1종 지구단위계획 지정구역 내에서의 도시계획 사업 현황

Table 6. Project status in designated areas within the first section of Gyeongbokgung western district unit plan

| Projects | Section | Area (m ²) | Promotion Details | Location |
|--|---------------------|------------------------|--|------------------------------------|
| Residential Environment Improvement Projects | 누상·옥인 Nu Sang·Ok In | 51,167.90 | ·1992. 10.23 : District Designated ·1994.10.21 : Develop improvement plans ·after 1994.10.21 : Implementation of the project | 166, Nusang-dong 178, Okin-dong |
| | 누상 1 Nu Sang 1 | 12,537.40 | ·1993.03.05 : District Designated ·1994.12.26 : Develop improvement plans ·after 1994.12.26. : Implementation of the project | 30-1, Nusang-dong |

| | | | | |
|--------------------------------|------------------------------------|-----------|--|-----------------|
| Housing Redevelopment Projects | 체부 제1 구역 First Section of Chebu | 42,479.00 | ·2004.06.25 : Master planning decision notice ·2004.12.04 : Approve the union establishment promotion committee ·2010.04.15: Decide the Gyeongbokgung western district unit plan(Hanok designation area) | 127, Chebu-dong |
| | 누하 제1 구역 First Section of NuHa | 22,171.60 | ·2004.06.25 : Master planning decision ·2004.08.03 : Approve the union establishment promotion committee ·2010.04.15 : Decide the Gyeongbokgung western district unit plan(Hanok designation area) | 8, Nuha-dong |
| | 필운 제1 구역 First Section of Pilun Un | 13,000.00 | ·2004.06.25 : Master planning decision ·2008.10.13 : Approve the union establishment promotion committee ·2010.04.15 : Decide the Gyeongbokgung western district unit plan(Hanok designation area) | 129, Pilun-dong |

상기한 서촌의 한옥보존과 개발을 둘러싼 갈등 속에서 다양한 주체들이 갈등을 해결하고자 여러 단체의 움직임이 나타나기 시작했다.

갈등 속에서 나타난 주요 주체들은 공공 행정부 문(중앙정부, 지방정부, 지자체), 전문가 및 민간단체부문, 주민부문(주민, 주민협의체)으로 크게 세 가지 부문으로 나누어진다.

첫 번째, 공공행정부문의 역할과 활동은 시(市)차원과 구(區)차원으로 나누어 살펴볼 수 있다. 서울시의 역사문화환경 관련부서는 문화관광디자인본부, 주택본부, 도시계획국으로 구분된다. 마찬가지로 종로구청 내에서도 관련 법률에 따라 문화공보과와 건축과로 나눌 수 있다. 이처럼 종로구의 역사문화환경 담당 업무는 분산이 되어 있다. 각종 정책을 추진함에 있어 절차상 필요한 경우 관련 부서나 주민들의 의견을 청취하고 있으나 관련 법률에 따라 담당부서와 업무가 분산되어 있어 효율적인 정책 추진이 어렵다고 할 수 있다. 현재 종로구와 서울시 관계자에 따르면 양 행정간 연계체계 구축 및 도시계획위주의 현 관리방식의 개선이 필요하다는 의견이 제기되고 있다고 한다⁹⁾.

이에 서울시는 2012년 6월, 주민중심형 ‘한옥마을 공동체’ 활성화 기반을 조성하여 지역주민과의 소통과 교류를 통해 주민이 직접 참여하는 ‘희망사업’을 추진하는 ‘한옥마을 공동체 희망사업’ 지원계획을 공고하였으며, 이를 위한 주민설명회를 개최하였다. 이 사업은 지역주민들이 마을문화체험, 교육, 공동시설 설치 등 한옥마을 활성화방안을 제안하면 타당성을 검토한 뒤 시에서 사업비 일부를 지원해주는 방식이며, 제안자가 10% 이상을 자비 부담하는 조건으로 최대 1000만 원까지 지원해준다. 또한 전문가 전담 코치지정, 사업추진 과정 자문 등 컨설팅 지원도 해준다. 이는 주민이 직접적으로 참여하며 공감할 수 있는 사업으로 추진된다는 점에서 행정 부문 정부의 중요한 파트너로서 민간이

명 논란과 더불어 공공기관과의 협력 및 갈등에 한계를 드러내고 있다.

2. 서촌의 거버넌스 분석

1) 서촌의 갈등 속에서 나타난 다양한 주체들과 활동

주체적인 역할을 할 수 있다는 부분에 큰 의의가 있다고 할 수 있다.

두 번째, 전문가 및 시민단체들의 역할과 활동을 살펴보면 우리 문화유산 보존과 환경개선을 위하여 연구 및 교육 사업을 통해 보다 올바르게 다루고 활용할 수 있는 방안을 모색하는 다양한 활동을 진행하고 있다.

특히, 아름지기에서는 한옥을 보수하여 현대적인 기능을 담아 사무공간과 전시공간으로 직접 운영하여 한옥과 전통문화에 관심 있는 사람들에게 좋은 본보기가 되고 있다. 서촌 법정동 중 하나인 통인동 154-10번지의 '이상의 집'은 아름지기가 운영 중인 문화공간으로, 기존의 전형적인 기념관 형식을 벗어나 한 시인이 살았던 집터를 그대로 기억하는 장소로 만들고 누구나 자유롭게 방문할 수 있도록 하여 무료로 운영 중인 곳이다(이상과 관련된 다수의 도서 구비 및 지역단체의 프로그램 운용, 연구, 학술 모임지원 등을 위해 무료로 공간 대여).



그림 6. 아름지기 주최 '이상의 방' 문화강연
Fig 6. 'The night of Lee Sang' hosted by Areumjigi



그림 7. 서촌주거공간연구회 회의 및 답사 모습
Fig 7. Conference and visits appearance of Residential Space Studies Institute of Seochon

또한, 과거 종로 1가의 제비다방이 이상과 그의 지인들이 교류하던 장소인 곳을 서촌 지역의 다양한 단체와 주민, 그리고 각계의 전문가 및 문화예술가들과 함께 '통인동 제비다방'이라는 이름으로 다양한 내용과 형식의 주제를 담을 수 있는 열린 공간을 선보일 계획에 있다. 이러한 민간단체들의 서촌지역내 역사문화환경을 보존하고 활용하려는 활동은 서촌에 대한 관심으로 찾아오는 사람들로 하여금 지역 주민들에게 자긍심을 키워주는 역할을 하고 있다.

세 번째, 주민 부문의 서촌 주민협의체는 주민 자율로 이루어진 단체로 자발적인 지역 활동을 하는 협의체이다. 한옥보존과 개발에 따른 갈등의 중재 역할로 주민들과 가까이에서 소통하고 협의한 지역 활동가로서 협력적 거버넌스에서 중요한 역할을 하고 있는 것을 확인할 수 있다.

과거 관 주도의 단체들로 구성된 주민협의체에서는 특정대상 및 기존 활동가 중심의 폐쇄적이며 하향식 계획 결정방식으로 이루어졌지만, 현재 서촌 지역 내 주민협의체에는 다양한 연령층의 새로운 주민들의 유입으로 유연한 모임이 만들어지고 있다.

이들은 난개발을 막기 위한 주민과의 협의를 통해 주민들의 생활환경 개선을 위한 정책 건의를 올리고, 주민들의 생활과 모습이 주가 되는 지역신문을 통해, 지역 주민뿐만 아니라 서촌에 관심이 있는 시민들에게 소통으로 다가가려는 목표를 갖고 활동하고 있다.

2) 서촌의 역할분담에 따른 협력체계 구축
앞서 서촌의 주체별 역할과 활동을 살펴보았다. 이를 토대로 구축한 서촌의 거버넌스 모형은 다음 그림과 같다.

이처럼 현재 서촌의 역할 수행에 있어 주체들

간의 협력체계는 주민협의체와 지역주민간의 관계를 배제하고 본다면, 아직까지는 소극적인 수준에 머물러 있다.

하지만, 앞으로의 활발한 움직임을 기대해도 좋을 주체들 간의 활동이 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 먼저, 행정부문의 지방정부(서울시)가 2012년 6월에 시작한 주민과 직접적으로 추진하는 공동사업은 기존의 수직적 관계 유형에서 벗어난 올바른 변화라 할 수 있다.

그 다음, 지자체와 지역주민과의 협력체계에서 지자체가 서촌의 명소와 서촌 특유의 오

래된 도시조직을 볼 수 있는 골목길을 소개함으로써 지역의 특성을 살리고 홍보하고 있음을 알 수 있다.

또한, 서촌의 동별 골목단위 주민조직체 및 봉사단을 구성하고 운영하고 청소용품지원과 격려금지급 및 우수봉사단 발굴 시상 등의 활동을 함으로써, 지역 내 공동체의식과 참여율을 높이는데 힘쓰고 있다. 하지만, 지자체 내의 지원은 제한적으로 모든 주민들의 지원과 다양한 형태의 지원금을 지급하기에는 어려움이 있다.

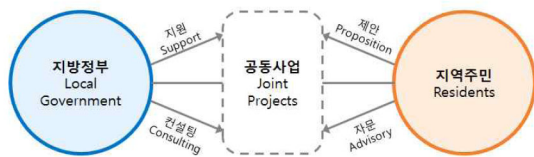


그림 8. 지방정부와 지역주민과의 관계
Fig 8. Relationships with local government and local residents



그림 9. 지자체와 지역주민과의 관계
Fig 9. Relationships with local governments and residents

표 8. 집단별 전체 구성요소 중요도 순위 분석 비교
Table 8. Class-full component criticality ranking compared

| Basic Elements | Local experts | | External experts | | Details Elements | Local experts | | | External experts | | |
|------------------|---------------|---------|------------------|---------|--------------------|---------------|-------|---------|------------------|-------|---------|
| | Weight | Ranking | Weight | Ranking | | Weight | | Ranking | Weight | | Ranking |
| | | | | | | L | G | | L | G | |
| Participation | 0.214 | 2 | 0.421 | 1 | Spontaneity | 0.311 | 0.067 | 5 | 0.418 | 0.176 | 2 |
| | | | | | Openness | 0.389 | 0.083 | 4 | 0.427 | 0.180 | 1 |
| | | | | | Equity | 0.300 | 0.064 | 6 | 0.155 | 0.065 | 7 |
| Responsibility | 0.131 | 3 | 0.098 | 4 | Leadership | 0.180 | 0.023 | 12 | 0.555 | 0.054 | 8 |
| | | | | | Role | 0.394 | 0.051 | 8 | 0.307 | 0.030 | 10 |
| | | | | | Regulations | 0.426 | 0.056 | 7 | 0.137 | 0.013 | 11 |
| Locality | 0.111 | 4 | 0.279 | 2 | Difference | 0.266 | 0.029 | 11 | 0.566 | 0.158 | 3 |
| | | | | | Recognition | 0.356 | 0.039 | 10 | 0.177 | 0.049 | 9 |
| | | | | | natural | 0.378 | 0.042 | 9 | 0.257 | 0.072 | 4 |
| Sustainability | 0.545 | 1 | 0.202 | 3 | Consistency | 0.410 | 0.224 | 1 | 0.334 | 0.067 | 6 |
| | | | | | Network | 0.289 | 0.157 | 3 | 0.343 | 0.069 | 5 |
| | | | | | Mutual reciprocity | 0.301 | 0.164 | 2 | 0.323 | 0.065 | 7 |
| Consistency Rate | | | | | | 0.01 | | | 0.00 | | |

마지막으로 주민협의체와 지역주민과의 협력체계를 살펴보면, 서촌 내 가장 활발한 움직임을 보여주는 협력체계로, 무분별한 개발을 막기 위해 꾸준히 주민과 소통하고 협의하는 활동을 하고 있다. 또한 지역주민 뿐만이 아닌 서촌에 관심을 가지고 찾아오는 방문객들에게도 열린 공간으로 함께 연구할 수 있도록 서촌의 많은 역사적인 곳에 방문하는 현장답사나 지역전문가를 통한 강연회를 열고 있다. 이들의 통치유형은 자치적이며, 관계유형은 수평적 관계를 유지함으로써 협력적 거버넌스의 올바른 역할을 하고 있다.



그림 10. 주민협의체와 지역주민과의 관계
Fig. 10. Relationships with residents associations and local residents

3) 서촌의 주체별 가치 인식차이 규명

현재 서촌의 역할 수행에 있어 주체들 간의 협력체계는 행정과 전문가 그리고 주민협의체와 지역주민간의 관계로 규정할 수 있다. 그러나 이들 간에는 여러 정책과 제도 그리고 활동들에 대한 개별적인 가치와 중요도의 인식차이가 있다고 할 수 있다.

이러한 인식차이 규명을 위해 거버넌스 구성요소의 상대적 중요도 및 집단 간 인식차이를 도출하기 위해 계층분석적 의사결정방법(AHP)를 사용하였다. AHP는 전문가 집단을 대상으로 하는 일종의 의사결정도구로서, 같은 계층에 있는 요소들의 쌍대비교를 통하여 상대적 중요도(가중치)를 추정할 수 있으며 평가대상이 되는 여러 요소들에 대한 종합순위를 얻기 위한 방법으로 유용하다.

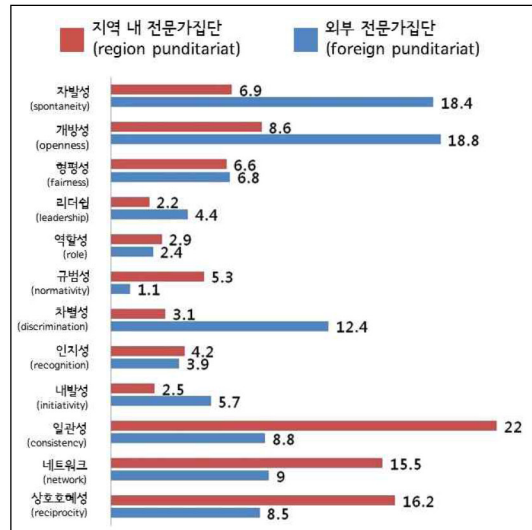


그림 11. 집단별 전체 구성요소 중요도 비교 그래프(%)

Fig. 11. Relationships with residents associations and local residents

설문조사는 2013년 9월 6일부터 14일까지 9일간 서촌 지역 내 20년 이상 거주한 주민(7명), 서촌의 주민협의체 회원(13명)¹⁰⁾, 종로구 및 서울시 역사문화환경 보전계획과 관련된 업무를 하는 공무원(17명), 연구원(7명)까지 총 54명을 대상으로 이루어졌다. 수집된 설문지 중 일관성이 낮은 설문 14부를 제외하고 남은 유효한 30부를 분석대상으로 하였다. 일관성 지수(CR:Consistency Ratio)는 0.1을 적용하였으며, 최종적인 우선순위는 각 계층의 가중치를 곱하여 도출하였다.

분석결과에서는 모든 주체들에게 개방된 참여를 말하는 개방성이 역사문화환경 보전계획을 위한 거버넌스 구축에 있어서 가장 중요한 구성요소인 것으로 나타났다. 하지만 공공의 일관된 정책을 말하는 일관성과 근소한 차이를 보이므로 이 두 개가 거버넌스 구축에 중요한 요소로 판단된다. 이러한 근소한 차이는 상위계층인 참여성과 지속성의 가중치 분석에서도 큰 차이가 없었기 때문으로 해석된

다.

다음으로는 구성요소 중요도에 따른 집단별 인식 차이를 살펴보았다. 지역주민과 주민협의체로 구성된 지역 내 전문가집단과 공무원 및 관련 연구원으로 구성된 외부 전문가집단 이렇게 두 집단이 각각 가장 중요하게 생각하는 요소를 분석한 결과, 지역 내 전문가집단은 지속성을 가장 중요한 요소로 여기는 것으로 나타났으며 다음 참여성, 책임성, 지역성 순으로 나타났다. 하지만 이와 다르게 외부전문가 집단은 참여성을 가장 중요한 요소로 여긴다는 분석이 나왔으며, 그 다음으로는 지역성, 지속성, 책임성 순으로 나타났다. 지역주민들은 지속성 부문에서도 특히 일관성을 가장 중요한 요소로 인식하고 있었으며, 이는 지난 2008년 서울시장의 한옥선언으로 재개발 사업 진행의 갑작스런 중단과 함께 상황의 급변으로 인한 행정의 불신이 여전히 존재하고 있음을 말해준다. 즉, 서촌 지역주민들은 꾸준하고 한결같은 행정의 정책을 원하고 있는 것이다. 그 반면, 공무원 및 관련된 연구원들은 정책의 의사결정시 주민들의 적극적인 참여를 우선시하여 정책을 이끌어 나가는 것과 차별화된 서촌의 가치를 돋보이게 하는 계획을 세우는 것을 중요하게 생각하고 있음을 알 수 있었다.

이러한 결과는 역사문화환경 보전계획의 협력적 거버넌스를 구축해 가는 과정에서 각 주체들이 현실적으로 무엇을 우선시하고 있는지에 대한 중요한 시사점을 던져준다. 또한, 이러한 입장 차이는 효과적인 거버넌스 구축에 장애요인으로 판단 할 수 있으며, 이 같은 의견의 격차를 줄여줄 수 있는 역할의 부재가 현재 서촌이 가지고 있는 거버넌스의 한계임을 나타낸다. 이와 같이 역사문화환경과 도시정비 추진 과정에서는 불가피하게 다양한 이해관계를 가진 사람들이 관여될 수밖에 없고, 이러한 다양한 주체들 간에는 서로 다른 가치와 중요도 인식의 차이가 존재한다는 것을 확인할 수 있다. 결국 이

를 조정할 수 있는 거버넌스 구축은 이를 고려하여야 할 것이다. 이러한 거버넌스 구축에 앞서 분석한 갈등단계별 갈등구조분석과 이를 설문조사 등을 통해 파악한 거버넌스 요소와 주체별 개별 요소의 단계별 인식차이 규명 등을 통해 찾아낼 수 있다.

3. 분석결과와 소결

지금까지 서촌을 중심으로 역사문화환경 보전계획에서의 협력적 거버넌스를 구축하기 위한 현황분석과 다양한 활동주체, 그리고 주체별 거버넌스 요소의 우선순위와 거버넌스 참여 주체들 간의 인식차이를 살펴보았다.

이러한 연구분석결과를 토대로 현재 서촌의 한계를 극복하고 협력적 거버넌스의 안정적인 정착을 위한 대안을 제시하면, 첫째, 행정은 지속적이며 일관된 정책으로 주민들의 신뢰를 얻는 것을 우선시해야 할 것이다. 서촌 지역 주민들은 정책이 변경되어오면서 심해진 갈등으로 인해 행정에 대한 불신이 있다. 즉, 현재와 같이 보존과 개발이라는 명확한 핵심쟁점이 여전히 존재하는 상황에서는 여러 의견을 포괄할 수 있는 논의기구가 필요한 것이다.

둘째, 논의기구의 마련이후 중요한 점은 지속적인 유지관리이다. 역사문화환경 보전을 위한 계획은 뚜렷한 목표연도를 정하고 계획하는 것이 아니므로, 관련주체들이 지속적으로 참여하면서 유지 관리해 나가는 체계의 구축이 중요하다. 하여 과정의 연속성을 확보하기 위해서는, 행정은 대표성을 띠는 지역 리더(주민대표기관)에게 과감하게 지역관리의 권한 위임이 필요하며, 그에 따른 제도적 장치를 마련해야 한다.

셋째, 설문결과에서도 보여주듯이 외부전문가들과 지역주민들은 상호호혜성 요소에서 큰 차이를

보인다. 이 차이를 극복하기 위해서는, 외부전문가들의 역할이 정책조언과 주도자의 입장에서 지역주민들의 합의와 공감대 형성을 위한 정책조정자로서의 전환이 필요하다.

이러한 분석결과와 계획요소간의 관계를 고려한 협력적 거버넌스의 구축이 필요하다.

III. 결론

본 연구의 대상지인 서촌은 경복궁 서측 지구단위계획이 수립되면서 지역 내 한옥보존과 개발의 갈등 현상이 나타났고, 이로 인해 서촌의 혼란은 현재에도 계속 되고 있다.

이처럼 역사문화환경 안에서의 협력적 거버넌스는 정책이나 계획을 실행하고 그것을 받아들이는 참여 주체간의 협력과 소통의 과정이 중요한 요소임을 알 수 있다. 또한 앞으로의 협력과 소통의 방법을 통하여 역사문화환경의 개발과 보전이라는 갈등을 해결할 때만이 하드웨어 중심의 보존 작업 뿐만 아니라, 서로의 생각과 의견들이 진정된 발전적인 방향을 이끌어낼 수 있다는 것을 알 수 있었다.

위의 분석을 토대로 향후 서촌의 협력적 거버넌스의 이상적인 접근방식을 제시해 보면 다음과 같은 보다 종합적이고 입체적인 관계구조를 토대로 상호 협상과 소통이 이루어지는 다차원적 관계모형을 제시할 수 있다.

즉, 각 주체별 간의 협력체계가 일방향이 아니고 느슨한 협력체계가 아닌 적극적인 유대관계를 유지할 수 있도록 각 부문 간의 노력이 상호 보완적으로 연계되면서 보다 긴밀한 협조와 연계가 가능한 새로운 관계구조가 앞으로 더 필요할 것이다.

하지만 본 연구는 다소 특정사례를 대상으로 한 정책연구 성격의 접근방식에 근거한 경험적

이고 종합적인 연구 한계를 가지고 있다. 보다 근본적인 협력적 거버넌스 모델제시를 위해서는 보다 다양한 사례에 대한 체계적이고 분석적인 연구가 향후 보완될 필요가 있을 것이다.

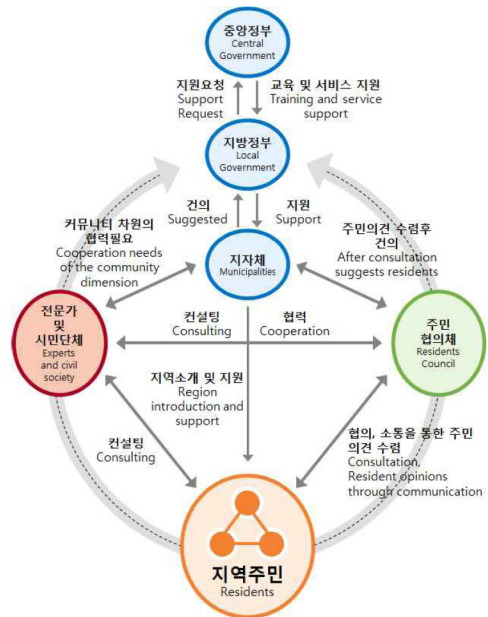


그림 12. 서촌의 협력적 거버넌스 모형 제안
Fig. 12. cooperation proposed governance model of Seo-chon

- 주1. 권영상, 2007. 「면적인 역사문화환경에 대한 참여 거버넌스 비교」, 경기: 건축도시공간연구소.
- 주2. 서울시에서는 '북촌-경복궁 서측지역' 주민과의 소통·교류를 통해 주민공동체 활성화 기반을 조성하고, 지역주민이 공감하고 직접 참여하는 '희망사업' 발굴 및 추진을 위한 사업. 서울특별시 공고 제 2012-801호.
- 주3. 서울특별시, 2010. 「도시관리계획(「경복궁 서측 제1종지구단위계획」구역지정 및 제 1종 지구단위계획 결정)결정 및 지형도면고시. 서울시보 제2972호.
- 주4. 이은구 외, 2003. 「로컬 거버넌스」, 서울: 오름
- 주5. 권영상, 2007. 「면적인 역사문화환경에 대한 참여 거버넌스 비교」, 경기: 건축도시공간연구소.
- 주6. 서울역사박물관, 2010, "서촌, 사람들의 삶과 일상", 2010 서울생활문화자료조사.
- 주7. 서울역사박물관, 2010, "서촌, 사람들의 삶과 일상", 2010 서울생활문화자료조사.
- 주8. 서울특별시, 2010. 「경복궁 서측 제1종 지구단위계획

| | | |
|--|----------------------------|------------|
| 획], 서울. | Date Received | 2013-11-06 |
| 주9. 장민영, 이명훈, 2011. “문화재 보전과 도시계획연계를 통한 역사문화환경 관리방안 연구, 「국토계획」 | Reviewed(1 st) | 2013-12-12 |
| 주10 주민협의체는 서촌에 활동 중인 협의체 중 온/오프라인 회원, 30명/700명을 대상으로 연구모임(2회/월)과 지역답사를 진행하고 있는 서촌주거공간연구회의 운영진과 회원들을 대상으로 설문조사 실시하였다. | Date Revised | 2013-12-16 |
| | Reviewed(2 nd) | 2013-12-30 |
| | Date Accepted | 2013-12-30 |
| | Final Received | 2015-02-24 |

인용문헌

References

1. 권영상, 2007. “면(面)적인 역사문화환경에 대한 참여 거버넌스 비교”, 「대한건축학회논문집」, 27(24):239-248.
Kwon Young-Sang, 2007, “A Comparative Analysis on Participatory Governance for District-based Historic and Cultural Environment”, *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 27(4): 239-248.
2. 서울특별시, 2010. 「경복궁 서측 제1종 지구단위계획」, 서울.
Seoul Metropolitan Government, 2010. *Gyeongbokgung Western First-Class District Plan*, Seoul.
3. 장민영, 이명훈, 2011. “문화재 보전과 도시계획연계를 통한 역사문화환경 관리방안 연구, 「국토계획」, 46(1): 171-188.
Jang, Min-Young, Lee, Myeong-Hun, 2011. “A Study on the Management System of Historic and Cultural Environments by the Collaboration of Heritage Preservation and Urban Planning - A Comparison of Kanazawa and Jongno-gu, Seoul, Korea”, *Journal of Korea Planners Association*, 46(1): 171-188.