

# 도시재생 협업 거버넌스의 성공요인에 관한 연구

## : 대전 도시재생지원센터를 중심으로\*

A Study on Success Factors of Urban Regeneration Collaborative Governance

: Focusing on Daejeon Urban Regeneration Support Center

김 상 광\*\*·김 선 경\*\*\*

Kim, Sang-Gwang·Kim, Sun-Kyung

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경과 선행연구 검토
- III. 조사설계
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 시사점

본 연구는 도시재생 중간지원조직이자 협업 거버넌스의 플랫폼으로서 대전광역시 도시재생지원센터를 대상으로 계층분석법(AHP)을 통해 도시재생 협업 거버넌스가 도시재생의 성과를 창출하는 성공요인을 분석하였다. 분석결과, 첫째, 도시재생 협업 거버넌스 성공요인으로 주민, 공무원, 전문가 모두 협업문화를 가장 중요하다고 인식하였다. 한편, 도시재생 성과요인으로 공무원과 전문가는 경제적 재생이 가장 중요하다고 인식한 반면, 주민은 물리·환경적 재생이 중요하다고 제시하였다. 즉 주민은 경제적 재생보다 가로보행로 정비 등 물리·환경 재생이 보다 중요하다고 인식하고 있는데, 이는 도시재생 성공경험 요인과 더불어 주민중심의 성과창출전략의 모색이 필요함을 시사한다. 둘째, 주민과 전문가는 협업문화 다음으로 협업제도가 중요하다고 인식한 반면, 공무원은 자치단체장과 도시재생지원센터장의 행정주도형 리더십이 협업제도 보다 중요하다고 인

\* 본 연구는 충남대학교 학술연구비에 의해 지원되었음

\*\* 주저자, 행정안전부 재난안전담당관

\*\*\* 교신저자, 충남대학교 행정학부 교수

논문 접수일: 2019. 11. 06, 심사기간: 2019. 11. 06 ~ 12. 18, 게재확정일: 2019. 12. 18.

식하였다. 이는 도시재생사업의 기획은 중앙부처가, 집행은 지방자치단체가 함으로써 지방자치단체의 운영자율성에 제약이 있기 때문인 것으로 분석된다. 이러한 연구결과는 도시재생지원센터 행위주체간 성공요인에 대한 인식도 차이를 바탕으로 향후 협업 거버넌스의 설계 및 운영방안을 마련하는데 필요한 요인이 무엇인지, 어느 요인에 우선순위를 두고 조정해야 하는지에 대한 시사점을 제공한다.

□ 주제어: 협업 거버넌스, 중간지원조직, 도시재생지원센터, 계층분석법, 대전 원도심

This study is analyzed for setting up success factors of urban regeneration collaborative governance through AHP(Analytical Hierarchy Process) survey of 'Urban Regeneration Support Center(URSC) of Daejeon Metropolitan City'. Major research findings are as follows. First, residents, public servants and experts all recognized that 'collaboration culture' is the most important success factor for the urban regeneration collaborative governance. However, as a performance factor of urban regeneration, residents answered 'physical & environmental regeneration' is the most important, while public servants and experts answered 'economic regeneration' is the most important. This result suggests that success experience strategy oriented to residents is needed to urban regeneration. Second, public servants recognized that administrative leadership factors like Daejeon Mayor and chief of Daejeon URSC are more important than collaborative system, which was caused by constraints of operation efficiency of URSC. Based on the difference in recognition of success factors among actors in URSC, these findings suggest implications of which factors should be prioritized for the design and operation of collaborative governance in the future.

□ Keywords: Collaborative Governance, Intermediary Organization, Urban Regeneration Support Center(URSC), Analytical Hierarchy Process (AHP), Daejeon Old Town

## I. 서론

도시재생(Urban Regeneration)의 중심에는 공공과 민간을 연결하는 도시재생지원센터(이하 '센터'라 한다)가 있다. 센터는 행정과 민간을 연계하는 중간지원조직(Intermediary Organization)이며, 도시재생 협업 거버넌스의 핵심주체로서 도시재생사업의 성패를 좌우할 만큼 역할이 중요하다(김동호, 2018; 김홍주, 2018; 임승빈, 2019; 안상욱, 2019)<sup>1)</sup>. 센터는 도시재생활성화계획 수립, 지역자원의 조사, 주민단체 육성과 지원, 사회적경제지원센터 등 다른 중간지원조직과의 네트워킹 등 초창기에 도시재생이 뿌리내리는데 크게 기여하였다.

그러나 이러한 기여에도 불구하고, 도시재생 거버넌스의 구조적인 문제점이 제기되어 왔다(국회입법조사처, 2017). 2018년 전국 센터 조사결과 운영의 독립성이 부족하고, 예산수립 권한과 사업기획의 자율성은 낮으며, 사업집행률이 저조한 것으로 조사되었다(김종익, 2019; 국회예산정책처, 2018). 사례 연구대상인 대전센터의 경우에<sup>2)</sup> 초기에 대전시와 주민을 연계하는 협업 거버넌스의 플랫폼 역할을 통해 대전 원도심 활성화 등 많은 성과를 거두어 왔다. 그러나 대전센터는 구청단위의 기초센터가 없이 광역센터가 현장센터를 겸하고 있어 행정의 관여가 높고, 대전세종연구원이 공공위탁을 받아 센터의 인적·물적 지원을 시에 상당수 의존하고 있다. 또한 대부분 비정규직(비상근) 센터장과 직원으로 구성되어 안정성이 부족하고, 공모사업 종료 후 인건비 재원마련이 어려운 점, 주민과 행정사이에 갈등이 발생한 경우에 센터장의 조정권한이 부족한 점 등 거버넌스 주체로서 센터 운영의 자율성과 독립성이 취약하다는 점에서 센터의 성공요인에 대한 연구문제가 제기되고 있다.

그간 도시재생 거버넌스에 관한 연구는 도시재생지원센터의 문제점과 개선방안(이왕건, 2017; 김태섭·변서경, 2017; 국회입법조사처, 2017), 도시재생지원센터 유형화(고양시, 2017; 김홍주, 2018), 협력 거버넌스 유형(김윤권·이경호, 2017; 김정해, 2016), 그리고 도시재생의 성과와 주민만족도(김공양, 2016; 김태동·성순아·황희연, 2014) 등 다수의 연구가 진행되었다. 하지만, 도시재생 성공의 핵심주체로서 지방자치단체(이하 지자체라 한다) 단위의 센터를 대상으로 하는 협업 거버넌스의 성공요인분석에 관한 연구는 미흡한 실정이다. 이에 본 연구는 협업 거버넌스를 구성하는 주민, 공무원, 전문가 행위주체 간 인식도의 차이가 있

1) 2019년 9월 기준으로 전국에 304곳의 공모지역과 116개의 도시재생지원센터가 광역, 기초, 현장센터로 설립되어있다.

2) 2016년 이후, 대전역 인근 원도심과 7곳의 동 단위 사업이 도시재생 공모사업에 선정되었고, 추진체계를 거쳐 대전 도시재생지원센터와 洞 현장지원센터가 각각 설립되었다.

을 것이라는 기본 가정 하에 도시재생지원센터가 도시재생의 성과에 미치는 성공요인을 도출하고 지속가능한 협업 거버넌스의 발전을 위한 시사점을 모색하고자 한다.

## II. 이론적 배경과 선행연구 검토

### 1. 협업 거버넌스로서 중간지원조직

도시재생사업이 성과를 내기 위해서는 협업 거버넌스(Collaborative Governance)가 중요하다. 협업은 일반적으로 ‘둘 이상의 행위자가 공동의 목적을 달성하기 위하여 자원과 노력을 투입하여 보다 나은 결과를 얻기 위한 일련의 행위’라고 정의하고 있다(Ansell & Gash, 2007; Bryson et al, 2006; 김윤권, 2014). 협업과 거버넌스가 결합한 협업 거버넌스는 혼자서 해결이 어려운 사악한 난제(wicked problem)을 해결하기 위하여 하나의 부처, 지자체, 기관이 해결하지 못하는 문제를 해결하기 위해 등장하였다(이명석, 2017). 즉 행위자의 자발적인 참여와 공식적·비공식적 협상과정을 거쳐 공동의 목표를 설정하고 목표달성을 위해 상호호혜적인 방식으로 구조와 규칙을 형성하여 행위자 간에 관계를 관리하는 과정을 의미한다<sup>3)</sup>. 도시재생에서의 협업은 지자체 단위의 ‘도시재생지원센터’를 중심으로 지역공동체 구축, 재래시장 육성사업, 청년 일자리 창출, 교통체계 구축사업, 소상공인 지원 프로그램 등 중앙정부에서 시행하는 다수의 지역개발사업을 협력하여 사업의 성공효과를 높이고자 이루어진다. 그러므로 협업을 거버넌스를 ‘정부 또는 민간부문의 주도로 다양한 행위자 간 공동의 목적을 달성하기 위해 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스를 적절하게 활용하면서 상호작용하는 것(이명석, 2017)’이라고 개념화한다면, 도시재생지원센터는 중간지원조직으로서 도시재생에서 성공의 키와 같은 핵심적인 역할을 수행하고 있다<sup>4)</sup>. <표 1>에서 보는

3) Ansell & Gash(2007)는 협력 거버넌스를 “하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공식적이고, 의견일치를 추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적 의사결정과 집행과정에서 민간부문의 이해관계자와의 직접적 상호작용을 통하여 공공문제를 해결하는 것”이라고 정의하고 있다. 그러나 이명석(2017)은 협력 거버넌스가 반드시 공공기관에 의해서만 주도되지 않는 점, 단순의견 청취나 자문 등 일방향 상호작용도 포함하는 점, 비공식 협력도 포함되는 점을 고려해야 한다고 주장한다.

4) 도시재생특별법 제11조에는 도시재생지원센터의 기능으로서 도시재생전략계획 및 도시재생활성화 계획의 수립, 도시재생사업의 추진, 도시재생활성화 지역의 주민의견 조정, 현장전문가 육성을 통한 교육프로그램 운영, 마을기업의 창업과 운영지원, 주민참여 활성화를 규정하고 있다.

바와 같이, 정부의 도시재생 중간지원조직으로 살기좋은 지역만들기와 도시활력증진사업은 ‘도시만들기지원센터’가, 도시재생과 도시재생뉴딜사업은 중앙부처는 ‘도시재생지원기구’ 그리고 지자체는 ‘도시재생지원센터(광역, 기초, 현장센터)’가 있다.

〈표 1〉 정부의 도시재생사업과 중간지원조직

사업	시기	계획	중간지원조직	지역협치	법률
살고싶은 도시만들기	2006-2009 (노무현정부)	마을계획, 특화발전계획	도시만들기 지원센터	주민주도 계획수립, 사업추진 주민협의체, 지자체주도, 지역전문가, 시민사회단체 참여	국가균형발전법 국토계획법
도시활력 증진 개발사업	2009- (이명박정부)	도시활력증진 지역개발계획	도시만들기 지원센터	지자체주도, 지역전문가, 시민사회단체 참여, 도시만들기지원센터 운영	국가균형발전법
도시재생 지원사업	2004- (박근혜정부)	도시재생전략계 획, 도시재생 활성화계획	도시재생지원 센터, 현장지원센터	지자체주도, 지역전문가, 시민사회단체 참여, 주민협의체(지원센터)와 사업추진협의체(지자체) 운영	국가균형발전법 도시재생특별법 도시 및 주거환경정비법
도시재생 뉴딜사업	2017~ (문재인정부)				

출처: 안상욱(2019)에서 재구성

2017년 11월 기준, 전국 243개 지자체 중 도시재생지원센터는 59개소가 운영되고 있다. 운영방식은 행정직영 36개소(61%)로 대다수를 차지하고 있으며, 다음으로 민간위탁 15개소(25%), 공기업위탁 5개소(9%), 재단법인 3개소(5%) 이다(고양시, 2017). 구체적인 운영방식의 비교는 〈표 2〉와 같이 각각의 특성을 갖는 바, 현재 전반적으로 행정직영과 민간위탁이 다수를 차지하고 있으며 최근에는 예산유연성, 기관의 독립성, 사업전문성, 지속성 측면에서 공공위탁형이나 재단법인 설립이 가장 양호한 운영방식으로 평가받고 있다(고양시, 2017; 안상욱, 2019; 임상연, 2018).

〈표 2〉 도시재생지원센터 운영방식 비교

	행정직영	민간위탁	공공위탁	재단법인
설립/운영주체	행정/행정	행정/민간	행정/공공기관·공기업	행정/재단
운영비	지자체 예산	지자체 예산+민간자금	지자체 예산	지자체 예산+재단기금
조직운영	조직 안정성	신분, 사업종료 후 안정성 부족	인력지원 확보	독립적 인사권확보
사업추진	의사결정	다양한 의견수렴	사업추진 효율성	다양한 의견수렴

	행정직영	민간위탁	공공위탁	재단법인
	신속성·효율성			
기획/전문성	단기성과 도출	업무전문성, 창의성 확보	공공기관 전문성 활용	교육 등 업무효율성 확보
예산운용	재원확보 안정성	유연한 집행	예산확보 용이	재원확보 안정성
네트워크	주민 직접활동 외부기관 협조필요	주민단체와 연대	지역본부 등 우수한 네트워크	지역연계 우수
장점	예산운용 안정성, 의사결정 신속성	전문성, 자율성	전문성, 자율성 양호	지속성, 전문성 수입구조 다변화
단점	전문성·책임성·혁신성 부족	운영지속성 미약 지자체·주민소통 제약	사업지속성 약화	가시적 성과위주로 유연성 부족
사례	안양, 성남, 춘천 등	서울, 청주 등	경기, 대전, 천안 등	부산, 수원 등

출처: 국토교통부(2017) 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인 재구성

## 2. 도시재생 협업 거버넌스의 성공요인과 성과

본 연구는 협업 거버넌스의 성공요인을 도출에 앞서 먼저 협업 거버넌스와 재생성과에 대한 관련 선행연구를 폭넓게 검토하여 이를 바탕으로 <표 3>과 같이 협업 거버넌스와 도시재생 성과로 재 유형화하였다. 이후 본 연구의 성과요인 도출의 관련 연구로서 Bryson 외(2015)과 김윤권·이경호 모형(2017)을 검토하여 본 연구의 연구범주와 변인을 도출하였다.

<표 3> 도시재생 협업 거버넌스와 도시재생 성과 주요연구

구분	주요 내용
도시 재생 협업 거버 넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협업조건과 상황요인, 제약이 과정과 공식·비공식 구조를 거쳐 결과와 책임에 영향을 미치는 협업 거버넌스 이론 제시(Bryson et al. 2015).</li> <li>• 정부조직에서 제도, 문화 등 협업기반이 협업성과에 미치는 영향 분석(김윤권·이경호, 2017)</li> <li>• 국내외 협업 거버넌스 분석틀을 활용하여 협업제도 개선방안 제시(김정해, 2016)</li> <li>• Ostrom, Ansell &amp; Gash, Bryson, Emerson 등 협업 거버넌스 이론 소개(이명석, 2017)</li> <li>• 도시재생 거버넌스 구축사례와 센터의 역할연구(황규홍, 2018)</li> <li>• 13곳 도시재생지원센터 거버넌스 유형을 분석하여 운영모델 제시(김홍주, 2018)</li> <li>• 7곳 센터와 운영방식 조사하여 고양시 도시재생지원센터 운영타당성 검토(고양시, 2017)</li> <li>• Ansell &amp; Gash, 모형을 적용하여 미국 클리블랜드 재생사례 분석(이원동·최명식, 2017)</li> <li>• 행정직영, 위탁형 등 센터 운영방식 사례조사와 운영방안(이왕진·임상연, 2018)</li> </ul>

구 분		주요 내용
	도시재생지원센터 문제점과 개선과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생지원기구와 센터 운영 발전방안 제시(김홍주 외, 2016)</li> <li>• 센터 조직현황과 문제점 분석하여 개선방향 제시(임승빈, 2019)</li> <li>• 국내 센터 6곳 사례조사와 일본사례를 분석하여 운영방안 제시(김태섭·변서경, 2017)</li> <li>• 세종 센터의 운영방안 분석하여 위상과 기능 강화방안 제시(김동호, 2018)</li> <li>• 센터의 중간지원조직 통합과 직원 고용안정성 강화방안 제시(안상욱, 2019)</li> <li>• 서울센터 등 전국 운영현황을 분석하여 제도개선방안 제시(김종익, 2019)</li> <li>• 센터 운영방식 국내외 사례 정리하여 발전방안 제시(국회입법조사처, 2017)</li> <li>• 서울시 중간지원조직 사례분석 및 센터 운영방안 제시(정병순·황원실, 2018)</li> </ul>
도시 재생 성과	재생성과 유형화 및 평가지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정주도와 주민주도 재생(창원 대 청주)의 주민만족도 분석(김태동·성순아·황희연, 2014)</li> <li>• 서울시 도시재생사업의 주민만족도와 공동체 의식에 미친 영향조사(김권수, 2014)</li> <li>• 창원시 사례분석으로 도시재생의 성과를 경제적 재생, 사회적 재생, 문화적 재생, 물리환경적 재생으로 구분하고 주민만족도 조사(김공양·김영·신재원, 2016; 김공양, 2016)</li> <li>• 도시재생 평가지표로 사회형, 환경형, 경제형, 복합형 지표 선정(이정동·김영·홍성실, 2017)</li> <li>• 도시재생 지속가능성 요인으로 계획수립, 재원조달, 협업, 역량으로 구분(김호철, 2017)</li> <li>• 도시재생평가모형으로 물리환경, 사회문화, 산업경제, 정책제도로 구분(김상현·김형빈, 2017)</li> <li>• 전주시 도시재생사업의 성공요인 AHP분석(주상현, 2018)</li> </ul>

그간의 협업 거버넌스와 재생성과에 대한 연구흐름을 살펴보면, 첫째, 협업 거버넌스 주체로서 도시재생지원센터의 운영방식과 사례연구, 둘째, 도시재생지원센터의 추진현황과 장애요인 및 개선과제를 도출하는 연구, 셋째, 도시재생 성과는 분야별 재생성과 유형화 및 평가지표에 관한 연구로 이루어졌다. 이들은 주로 협업 거버넌스와 도시재생 성과 각각의 연구 영역으로 진행되고 있으며 이들 간 관련성 즉 협업 거버넌스와 도시재생 성과간의 직접적인 연구는 미흡하다. 그러나 협업 거버넌스와 도시재생 성과간 관련 연구모형으로 Bryson과 김윤권·이경호의 협업 거버넌스 모형을 살펴볼 수 있는데 이 모형은 도시재생지원센터가 공공과 민간의 접점에서 재생사업을 추진해 나가는 초기조건에서 과정과 구조 등 한국적 토양을 설명하는데 적합하다. Bryson et al(2015)은 2006년부터 2015년까지 196개의 논문을 검토하여 협업의 초기조건과 상황요인과 제약(협업형태, 힘의 불균형, 제도논리)은 과정(동의, 리더십, 정당성, 신뢰, 갈등관리, 계획)과 공식·비공식 구조(멤버십, 구조적 환경, 거버넌스 구조)에 영향을 미치고, 최종적으로 결과와 책임(공공가치, 회복력, 책임성)에 영향을 미치는 협업 거버넌스 이론을 집대성하였다(이명석, 2017; 김정해, 2016). 한편 김윤권·이경호(2017)는 협업의 성과에 영향을 주는 요인으로 협업문화, 협업제도, 협업과정의 이해로 구분하여 협업 기반(Collaborative work base)으로 유형화였고, 조직구성원의 체감효과와 조직업무성과를

나타내는 협업성과에 미치는 영향을 분석하고 있다.

이에 본 연구는 협업 거버넌스의 요인이 도시재생 성과에 미치는 영향요인을 살펴보기 위해 그간의 연구결과를 종합하여 <표 4>와 같이 도시재생 협업 거버넌스 요인으로 Bryson 과 김윤권·이경호 모형에서 살펴볼 수 있는 협업제도, 협업리더십, 협업문화, 협업전문성을 중심으로 살펴보았다. 또한 도시재생 성과요인으로는 경제적 재생, 문화적 재생, 사회적 재생, 물리·환경적 재생에 집중하여 살펴보았다.

<표 4> 협업 거버넌스와 도시재생 성과 구성요소

구성요소		세부 내용	구성요소		세부내용
협업제도	협업인프라	법령조례지침 등 제도, 협업예산	협업리더십	협업지원	자치단체장 관심지원, 자치구와 의회 관심
	협업구조	협업기능과 역할(전담조직) 인적자원 인사교류, 협업성과평가		협업갈등조정	기관장 갈등조정(협상) 기관장의 협조획득 사업·관계역량
협업문화	협업목표와 수단	공동목표와 비전설정, 협업수행절차와 정기모임 조직간 정보공유 및 의사소통,	협업전문성	협업특성	협업 성공경험, 전문가 확보
	협업분위기	주민참여문화, 개방형 문화(칸막이 제거)		협업역량	특허·자격증 보유, 온오프라인 협업도구 활용
경제적 재생		상가활성화, 일자리창출, 빈점포활용, 방문객 증가	문화적 재생		문화공간정비, 공공디자인, 역사자원 활용, 축제이벤트
사회적 재생		커뮤니티 재생, 지역공동체 육성, 주민역량 강화, 복지프로그램	물리·환경적 재생		녹지공간 조성, 가로보행로 정비, 건축조경, 휴식공간 조성

출처: Bryson et al.(2015), 김윤권·이경호(2017), 김정해(2016), 김공양(2016), 이정동 외(2017)를 참고하여 재구성

먼저 도시재생 협업 거버넌스의 세부요인으로 첫째, 협업제도 요인에서는 협업인프라 요소로서 도시재생특별법과 도시재생 공모사업의 국비지원, 센터의 설치 등 현실을 반영하여 법령, 제도, 지침 등 협업법령과 별도의 협업예산 등이 있고, 협업구조 요소로는 협업기능과 역할을 수행하는 협업전담조직과 협업에 필요한 인적자원의 채용과 확보 등 협업인사교류, 그리고 협업실적에 대한 성과평가 등이 있다. 특히 협업전담조직의 구축은 도시재생 성과창출의 핵심적 요인이며, 협업전담조직의 안정성과 관련하여 센터의 독립성과 자율성을 제고하여 위상을 높여야 한다고 제시되고 있다(황규홍, 2018; 이원동·최명식, 2017; 임승빈, 2019; 김태섭·변서경, 2017; 김동호, 2018; 안상욱, 2019). 센터의 독립성과 자율성 문제는 가장 시급한 과제로서 중앙부처, 지자체와의 인적·물적·재정적 지원관계에서 센터의 위상강화가 핵

심요소이다. 한편 도시재생전문대학, 도시재생 자격증 취득 등 센터의 역량을 강화하고 대학과 전문기관과의 전문가 순환과 자문시스템 구축으로 협업 인사교류를 시행해야 한다(국회입법조사처, 2017; 정병순·황원실, 2018). 도시재생 사업만을 위한 별도의 협업예산에 대한 지원과 더불어 협업성과에 대한 평가와 인센티브 부여 등을 통해 협업성과를 높여야 한다. 협업 제도는 협업 거버넌스의 조직, 인력, 예산, 성과평가, 법령 등 내부 인프라와 연관성이 높다. 그러므로 협업인프라가 잘 구비된 환경에서 도시재생의 성과는 증가할 것이다(김정해, 2016).

둘째, 협업리더십 요인에서는 도시재생에서 지자체 단체장과 센터장의 초기 리더십 유형이 재생사업의 성공에 크게 영향을 미친다는 점에서 최고책임자의 관심과 지원, 광역시와 자치구 전담조직 그리고 의회의 지원이 중요하다고 제시된다(김홍주 외, 2016; 이왕건·임상연, 2018, 고양시, 2017). 지자체 단체장의 도시재생 사업에 관한 관심과 지원 그리고 센터장의 다른 협업주체와의 협업체계 구축, 도시재생 사업에 대한 이해도, 주민과 행정간의 갈등조정 등 센터 자체의 리더십 역량도 강화되어야 한다. 또한 도시재생 협업 거버넌스가 주체간 네트워크를 통한 긍정적인 상호작용의 결과로 개념화한다면 거버넌스를 구성하는 주체의 역량과 태도, 재생사업에 대한 문제해결력은 거버넌스 리더의 리더십과 구성원의 팔로우십에 의해 결정된다(이명석, 2017).

셋째, 지속가능한 재생성과의 창출을 위해 최근에 강조되고 있는 분야가 협업문화의 조성이다. 협업문화는 초기에 협업주체가 공동의 비전과 목표를 공유하는 일이 중요하며, 협업의 수행절차와 정기적 모임, 그리고 의사소통을 위한 온-오프라인 협업도구 등 협업목표와 수단을 마련해야 한다. 한편 구성원의 믿음과 가치체계로서 조직간 정보공유를 통해 협업에 친화적인 분위기와 협업마인드가 조성이 되는데 도시재생사업에 주민의 자발적인 아래로부터의 참여문화와 부서간 칸막이 문화를 넘어서는 개방형 문화조성이 중요하다(곽현근·김찬동·김필두, 2016; 김종익, 2019). 이러한 협업문화의 조성은 단기적인 성과보다는 장기적인 신뢰와 사회적 자본(Social Capital)의 축적을 통해 협업 거버넌스의 질을 높이고 끈끈하고 단합된 통합을 가능하게 한다.

마지막으로 협업전문성은 특색 있는 도시재생 사업의 결과물을 창출하는 핵심요인이다. 도시계획 수립, 지역공동체 육성, 지역경제 활성화, 문화복지 프로그램 시행, 조경과 경관디자인을 갖춘 공공시설물 건축 등 분야별 전문성은 재생사업의 핵심 성공요소이다. 센터의 전문성 향상을 위해 지역경제, 도시공학, 건축조경, 문화복지 등 학제적이고 융합에 특화된 전문가의 확보가 필요하다(이우종, 2015; 국회입법조사처, 2017). 또한 협업을 통한 재생 성공경험과 축적된 전문적 지식과 기술, 지적재산권, 브랜드, 특허와 자격증 보유 등 혁신의 축적도 중요하다. 또한 협업 네트워크 구축, 지역자원을 조사분석하는데 필요한 통계분석 역량 등 협업도구를 능숙하게 구사하는 역량도 구축되어야 한다.

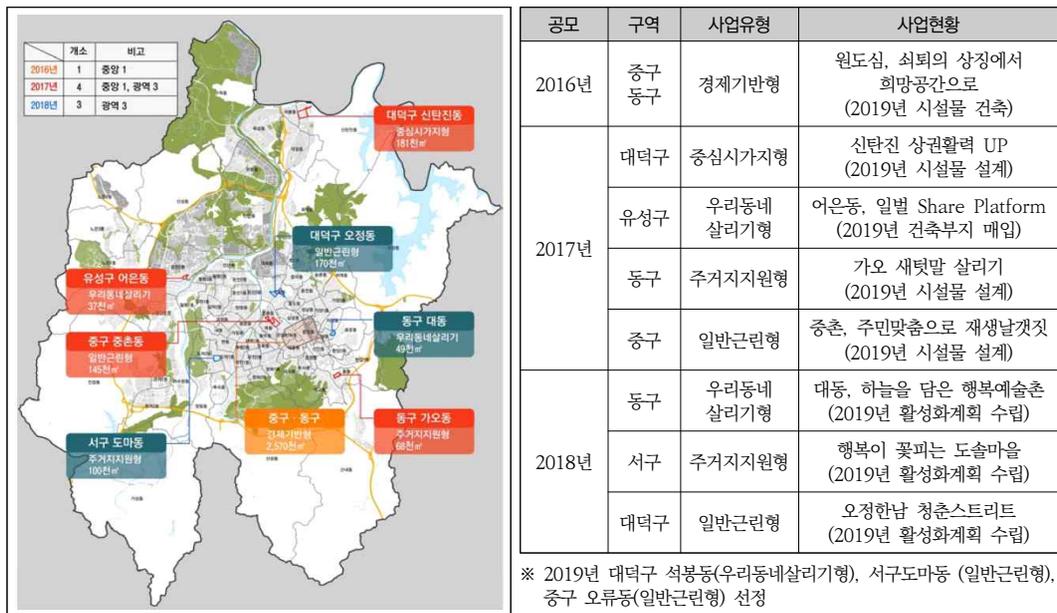
한편 도시재생의 성과는 초기 도시재개발 등 물리적 성과에 집중하여 성과평가가 이루어졌으나, 도시재생의 개념이 시설물의 외연적 변화와 더불어 주민의 삶의 질과 사회, 문화, 복지, 일자리 등 복합화 추세에 따라 성과지표도 변화해 왔다. 김태동 외(2014)는 창원의 행정주도형 도시재생사례와 청주의 주민주도형 재생사례의 주민만족도의 차이를 분석하여 주민주도형 사업의 주민만족도가 높은 이유를 제시하고, 김권수(2014)는 서울특별시 도시재생의 주민만족도가 공동체 의식에 미친 영향을 분석하였다. 김공양(2016)은 창원 도시재생 사례를 대상으로 경제적 재생, 사회적 재생, 문화적 재생, 물리·환경적 재생으로 성과요인을 분류하였고, 이정동 외(2017)는 도시재생의 성과요인으로 사회중심형 성과요인, 경제중심형 성과요인, 환경중심형 성과요인, 복합형 성과요인으로 구분하였다. 김호철(2017)은 도시재생사업의 지속가능성 요인으로 계획수립, 재원조달, 협업, 역량으로 유형화하였고, 김상현·김형빈(2017)은 도시재생 평가지표로서 물리환경, 사회문화, 산업경제, 정책제도를 제시하였다. 또한 주상현(2018)은 전주시 도시재생사업의 성공요인을 도시기반요인, 정치행정요인, 문화적 요인으로 나누어 주민과 전문가의 인식차이를 비교연구 하였다.

본 연구에서는 도시재생 성과로 도시재생법 제2조의 목적규정과 김공양(2016)과 김상현·김형빈(2017), 모종린(2017), 이정동 외(2017)의 분야별 지표를 참고하여 <표 4>와 같이, 경제적 재생, 사회적 재생, 문화적 재생, 물리·환경적 재생으로 구성하였다. 경제적 재생의 지표는 사후평가시 매출액, 고용률, 점포계약, 방문객 수 증가 등 객관적 지표로 전환하도록 고려하여 상권 활성화로 인한 매출과 영업이익 증대, 종업원 증가 및 신규채용 등 일자리 창출, 빈점포 활용한 특화구역 조성, 고객이벤트와 환경정비로 방문객 증가 등이 구성요소이다(김공양, 2016). 사회적 재생은 민관협력 파트너십에 의한 커뮤니티 재생과 지역공동체 육성, 주민 참여에 의한 활성화 계획수립 등 주민 역량강화, 복지향상과 삶의 질을 높이는 교육과 공공투자 등 복지프로그램을 하위요인으로 구성하였다(김상현·김형빈, 2017; 김공양, 2016). 문화적 재생은 지역관광 등 문화적 요소가 도시의 경쟁력으로 부각 됨에 따라 공연장, 전시장 등 문화예술시설의 설치, 건축물과 조형물의 역사적·문화적 공공디자인, 근대 유산과 유적지 등 역사자원 활용, 지역특성에 맞는 축제이벤트 문화행사로 구성하였고(모종린, 2017), 물리·환경적 재생은 자투리땅을 이용한 소규모 쌈지공원 등 녹지공간 조성, 가로 디자인 등 보행로 정비, 노후건축물·간판·조형물 등 시설물과 공간정비, 방문객을 위한 쉼터 등 휴식공간 조성을 구성요인으로 하였다(이정동 외, 2017; 김공양, 2016).

### 3. 대전광역시 도시재생지원센터 현황

대전광역시의 도시재생사업은 2016년에 원도심 구역이 국토교통부의 경제기반형 도시재생 일반지역으로 선정되면서 확산되었다. 주요사업으로는 대전역 지하상가와 중앙로를 연결하는 도시 재생활성화 링크사업, 그리고 대전역을 중심으로 대전역세권 개발, 대전역 복합구역(동광장) 조성, 대전 신역사를 건립하는 컨벤션 MICE 허브 구축, 구 충남도청과 관사촌을 문화자원과 연계하여 근대문화 예술특구로 조성하는 문화 허브화, 인쇄골목거리와 중앙시장을 스타트업으로 허브화하는 사업이 있다(대전광역시, 2016).

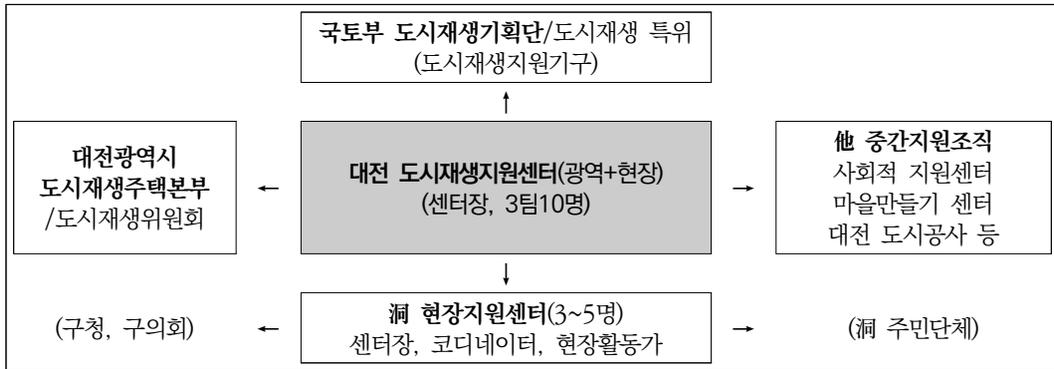
〈그림 1〉 대전광역시 도시재생 뉴딜 시범지역 현황



또한 〈그림 1〉과 같이 2017년에 대덕구 신탄진동, 유성구 어은동, 중구 중촌동이 도시재생 뉴딜 공모지역으로 선정되었고, 이어서 2018년에는 대덕구 오정동, 서구 도마동, 동구 대동 지역이, 2019년에는 석봉동, 오류동, 도마동이 소규모 뉴딜사업에 선정되었다. 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이, 대전 센터의 운영방식은 공공기관 위탁형으로서 대전시는 대전세종연구원에게 위탁하여 광역센터와 현장센터의 성격을 갖고 있다. 센터의 조직인력은 센터장, 부센터장, 3팀(정책기획팀, 사업전략팀, 사업지원팀) 10명으로 센터장과 대다수 직원은 비정규직이다(대전광역시, 2019). 또한 대전 센터와는 별도로 5개 자치구는 국토부의 공모사업을 지원하는 7

개의 현장지원센터가 운영되고 있다(동구 대동·가오동, 중구 중촌동, 서구 도마2동, 대덕구 오정동·신탄진동, 유성구 어은동). 동 현장지원센터는 센터장 또는 총괄코디네이터, 코디네이터, 현장활동가 등 3~5명 규모이며 코디네이터 외에는 모두 비상근직이며 자치구의 도시재생과와 수탁기관인 대전도시공사의 사업지원을 받고 있다.

〈그림 2〉 도시재생 협업 거버넌스 개념도



그동안 대전 도시재생 센터는 효율적인 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획을 수립하고 관련 사업을 추진하며 지역주민의 요구를 수렴하고, 현장전문가의 육성을 기본과업으로 삼고 있으면서 도시재생사업이 초기 안정적인 정착을 하는데 기여한 바가 크다. 그러나 여전히 대전광역시에 대한 자원 의존도가 높고, 직원 구성에서의 안정성이 미흡하고, 사업종료 이후 재원 마련 방안 등의 미흡 등 향후 센터의 독립적 운영성의 불확실성 등의 제약점을 갖고 있다. 기타 부산, 대구, 광주, 전주 등 대도시의 구도심의 경우도 비슷하게 신도심 개발로 인해 공동화 현상을 겪고 있으나, 뚜렷한 협업 거버넌스의 성과를 보이지 못하고 있는 상황 속에서, 2016년 경제기반형으로서 대전 원도심 활성화 사업에 집중되어 온 대전광역시의 경우 아직 재생사업이 완료되지 않은 시점에서 중간점검의 의미로서 그간의 성과를 돌이켜 보고 앞으로 나아가야 할 방향을 모색하는 것은 의미가 있다고 보인다. 구체적으로 2016년도에 공모사업에 처음으로 선정된 대전역 주변 원도심 활성화 사업(경제기반형)은 2017년 도시재생 활성화 계획수립, 2018년 건축물 기본설계와 실시설계를 거쳐 2019년 건축물 착공 등 3년차 사업이 진행 중이다(21년 종료예정). 나머지 7개 현장센터에서도 주거지지원형, 일반근린형 등 공모사업이 활성화 계획 수립, 사업지 건축물 설계, 건축물 시공 등 단계별로 진행되고 있다.

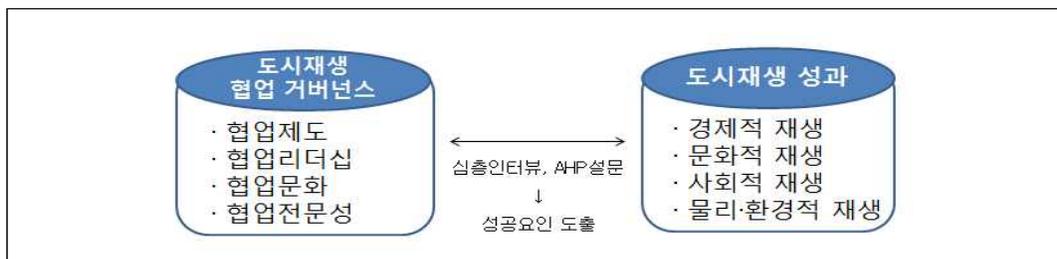
이에 본 연구는 도시재생사업의 중간시점에서 과정평가의 일환으로 계층분석법(AHP)을 활용하여 행위주체 간 인식도 차이를 비교·조사하여 협업 거버넌스의 문제점 또는 운영체계가

바람직하게 작동하는데 필요한 요인이 무엇인지 파악함으로써 협업 거버넌스의 성공을 위한 시사점을 도출한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 갖는다.

### Ⅲ. 조사설계

본 연구는 협업 거버넌스 모형을 적용하여 대전 센터를 중심으로 하는 거버넌스의 구성요인이 도시재생성과에 이르는 성공요인을 탐색하는 것으로, 연구의 분석틀은 다음 <그림 3>과 같다. 이는 Bryson과 김윤권·이경호의 협업 거버넌스 모형을 수정하여 대전 도시재생지원 센터를 중심으로 하는 거버넌스의 위상과 재생성과의 우선순위 등의 고찰을 시도하는 것이다. 이들 모형을 선정한 이유는 센터가 중간지원조직으로 공공기관과 민간부문의 협력(cross-sector collaboration)을 증대하는 플랫폼 역할을 제도, 리더십, 문화, 전문성 측면에서 설득력 있게 설명하고 있다는 데 기인한다. 또한 협업 거버넌스로서 센터의 협력과정과 재생성과를 입체적으로 반영하고 있으며, 센터가 공공과 민간의 접점에서 재생사업을 추진해 나가는 한국적 토양을 설명한다는 점에서 적합하기 때문이다.

<그림 3> 연구분석의 틀

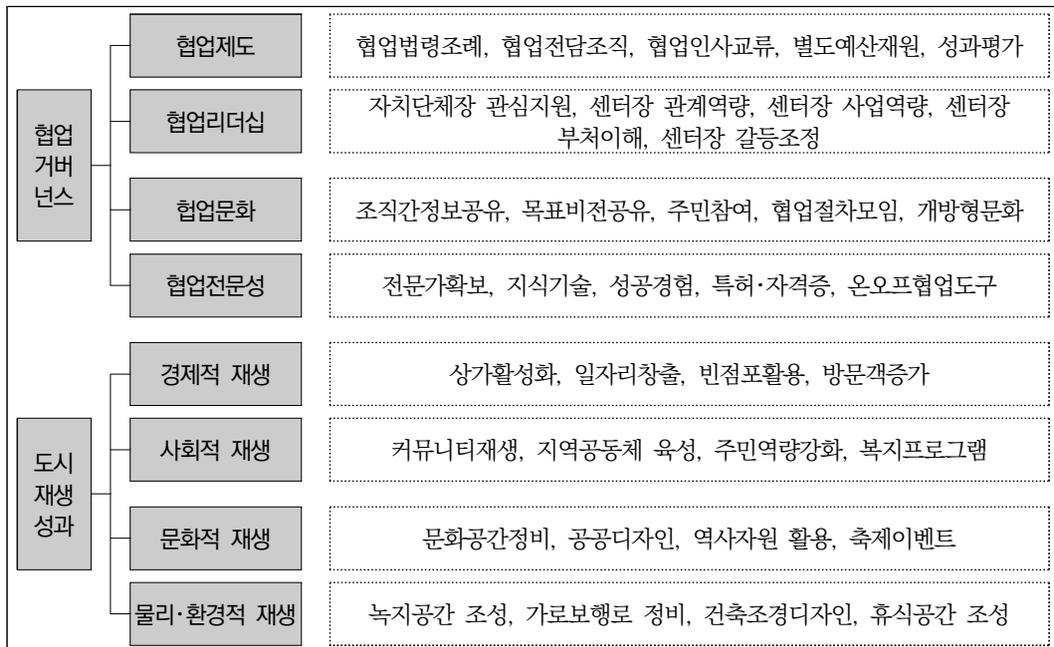


본 연구는 AHP 분석 절차에 근거하여 먼저 주민, 공무원, 전문가 등 행위주체의 브레인스토밍 형식의 사전인터뷰를 실시하여 협업 거버넌스와 도시재생성과에 대한 구성요인을 계층구조화하여 질문내용을 설계하였다. 사전인터뷰는 대전 센터와 대전세종연구원, 구청의 담당 공무원, 재생사업에 참여하는 중앙상인회, 마을만들기 센터 등 임원급 주민대표를 대상으로 대전센터의 운영현황과 문제점, 발전방안에 대하여 개방형으로 질의응답하였다.

AHP 설문조사는 2019년 8월부터 전문가 그룹, 공무원 그룹, 주민대표 그룹 등 78명을 대

상으로 실시하였다. 분석결과, 일관성 지수(Consistency Ratio)가 0.1보다 높아 설문지의 신뢰성이 낮은 설문지는 제외하고 최종 52부를 분석하여 도시재생 협업 거버넌스와 도시재생 성과요인의 상대적 중요도를 쌍대비교(pairwise comparison)하였다. AHP 측정변수는 <그림 4>와 같다.

〈그림 4〉 AHP 구조도



## IV. 분석결과

### 1. 도시재생 협업 거버넌스 성공요인 중요도 분석

대전 센터를 대상으로 하는 협업 거버넌스의 성공요인의 중요도 우선순위를 분석한 결과, 협업 거버넌스 성공요인 중 주민과 공무원, 전문가 모두 협업문화를 가장 중요한 요인으로 제시하였다. 협업문화가 제1의 성공요인으로 인식되었다는 것은 도시재생사업의 성공요건이 재생

사업으로 인한 도시의 물리적 미관개선 등 하드웨어 성과보다는 도시재생지원센터의 주민중심 협업구조와 문화적 토대를 기반으로 한 소프트웨어적인 거버넌스 역량이 필요하다는 것을 시사한다. 한편으로 협업문화가 다른 요인보다 보다 우선시 되는 것은 도시재생의 지속성과 관련이 있다. 최근의 도시재생의 흐름이 가시적인 사업목표달성 등 단기적 성과보다는 중장기적인 시계를 가지고 협업 주체 간의 거버넌스 강화가 필수적이라는 연구결과와 일치한다(김호철, 2017; 이우종, 2015).

〈표 5〉 도시재생 협업 거버넌스 성공요인 중요도 분석결과

측정변수	주민		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
협업제도	0.2269	2	0.1028	4	0.2076	2
협업리더십	0.1201	4	0.2028	2	0.1168	4
협업문화	0.2810	1	0.2559	1	0.3492	1
협업전문성	0.1274	3	0.1804	3	0.1365	3
일관성 비율(CR)	0.0988		0.0749		0.0942	

다음은 협업 거버넌스의 구성요인으로서 협업제도, 협업리더십, 협업문화, 협업전문성, 각각의 구성요인에 대한 상대적 중요도를 분석하였다. 〈표 6〉에서 보는 바와 같이, 협업제도의 경우 주민과 공무원, 전문가 모두 협업전담조직이 가장 중요한 성공요인으로 나타났다. 이러한 결과는 센터가 협업 거버넌스 성공의 핵심열쇠가 되는 현실과 부합하며 협업전담조직으로서 센터의 운영 자율성과 독립성 등 위상강화가 필요함을 보여준다. 현재 전국 도시재생지원센터의 인력이 평균 6~10명 정도이고, 도시재생지원센터장을 비롯한 직원의 60% 이상이 비상근, 계약직 형태로 근무하여 조직의 안정성과 운영의 지속성의 미흡으로 재생성과를 저해하고 있다는 선행연구가 이를 뒷받침하고 있다(김종익, 2019; 김홍주 외, 2016; 안상욱, 2019; 고양시, 2017; 김태섭·변서경, 2017). 또한 사전인터뷰 시 공통적으로 센터의 통합재단화 전환과 직원의 업무 안정성 강화 등 센터의 위상강화에 대한 필요성을 높게 인식하는 것에서도 알 수 있다).

5) 사전인터뷰에서 센터 위상강화를 위한 모범사례로 수원센터와 서울센터 등을 제시하고 있다. 수원 지속가능도시재단은 6개 중간지원조직(마을 르네상스센터, 도시재생지원센터, 주거복지지원센터, 사회적경제지원센터, 창업지원센터, 학교급식센터)이 통합된 재단법인이다(고양시, 2017). 통합재단은 다양한 중간지원조직과 연계하여 공통비용으로 소요되는 직원의 인건비와 운영비가 절감될 뿐만 아니라 사업지역 내 중앙부처의 사업이 패키지로 지원되어 사업의 효율성이 높은 것으로 평가된다(안상욱, 2019; 고양시, 2017; 지남석·안용준, 2018; 황규홍, 2018).

한편 협업리더십의 경우, 주민은 센터장의 갈등조정 요인을 가장 중요한 성공요인으로 보는 반면, 공무원과 전문가는 자치단체장의 관심지원을 가장 높은 성공요인이라고 응답하였다. 주민입장에서는 도시재생 활성화계획 수립, 도시재생 대학 운영, 네트워크 사업을 센터가 직접 수행하게 되어 센터장의 역량, 특히 중앙부처와 지자체, 타 자생단체와 중간지원조직과의 사업과 예산확보, 행정과 주민의 갈등중재가 협업리더십의 가장 중요한 역량이라고 인식하고 있다. 반면에 공무원과 전문가는 센터보다 센터의 조직과 인력, 예산을 실질적으로 지원하는 지방자치단체장의 관심과 지원이 도시재생사업 성공에 보다 결정적인 역할을 하는 것으로 인식하고 있다. 이러한 결과는 센터와 자치단체 간의 역할과 관계, 거버넌스 구조에 있어서 행정주도형에서 공공/민간 위탁형, 나아가 통합재단형 등 주민중심형으로 전환이 필요함을 시사한다(고양시, 2017; 임승빈, 2019; 안상욱, 2019).

〈표 6〉 협업제도, 협업리더십, 협업문화, 협업전문성 중요도 분석

측정변수		주민		공무원		전문가	
		가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
협업제도	협업법령조례	0.1911	2	0.1269	4	0.2133	2
	협업전담조직	0.2610	1	0.2053	1	0.2419	1
	협업인사교류	0.0907	5	0.1081	5	0.1056	4
	별도예산재원	0.1834	3	0.1715	2	0.1995	3
	협업성과평가	0.0968	4	0.1666	3	0.0627	5
	일관성 비율	0.0899		0.0971		0.0878	
협업리더십	단체장 관심지원	0.0791	5	0.2250	1	0.3074	1
	센터장 관계역량	0.1842	2	0.1712	2	0.1052	5
	센터장 사업역량	0.1321	4	0.1236	4	0.1284	3
	센터장 부처이해	0.1489	3	0.1186	5	0.1905	2
	센터장 갈등조정	0.3411	1	0.1655	3	0.1153	4
	일관성 비율	0.0474		0.0453		0.0643	
협업문화	조직간 정보공유	0.1467	2	0.2245	1	0.1582	3
	비전목표공유	0.1358	4	0.2228	2	0.2690	1
	주민참여	0.3391	1	0.2072	3	0.2022	2
	협업절차모임	0.0897	5	0.0896	5	0.1566	4
	개방형문화	0.1374	3	0.0961	4	0.0598	5
	일관성 비율	0.0993		0.0571		0.0919	
협업전문성	전문가확보	0.1850	2	0.2674	1	0.1556	3
	지식과기술	0.1265	4	0.1845	3	0.1141	4
	성공경험	0.3849	1	0.2027	2	0.3223	1

측정변수	주민		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
특허, 자격증	0.0667	5	0.0788	5	0.0689	5
온오프협업도구	0.1650	3	0.1595	4	0.2024	2
일관성 비율	0.0685		0.0185		0.0833	

협업문화의 경우, 주민은 주민참여, 공무원은 조직간 정보공유, 전문가는 비전목표를 공유하는 협업분위기를 성공요인 1순위로 선정하였다. 사전인터뷰에서 주민은 활성화 계획 수립 등 실질적인 의사결정과정에 보다 많은 참여를 요청하고 있고, 공무원은 각 주체간 이견해소를 통한 정보공유를 중요시 하며, 전문가는 각 주체 간 합의된 공통된 목표의 달성이 가장 중요한 요인이라 인식하고 있다. 이러한 조사결과는 조직간 정보공유, 협업분위기 조성, 주민참여 문화확산 등 협업을 촉진하는 문화정책이 중요하다는 점을 보여준다. 또한 지속가능한 도시재생 성과를 위해서는 센터에서 주민을 중심으로 자생적 네트워크를 형성하고 타 중간지원조직과 협업체계를 구축해 나가는 등 주민중심의 거버넌스 착근이 필요함을 시사한다. 주민중심의 거버넌스 활성화 등 협업문화는 협업 거버넌스에서 주민, 공무원, 전문가 모두 가장 중요한 성공요인이라는 조사결과가 이를 뒷받침한다.

협업전문성의 경우, 주민과 전문가는 도시재생 성공경험을 가장 중요한 성공요인으로 선택한 반면, 공무원은 전문가 확보를 제1의 성공요인으로 인식하고 있다. 이러한 결과는 설문조사 시 공무원의 경우 전문가라는 인적역량의 강화를 통해 도시재생의 전문성을 향상시키는 수단적 의미를 강조한 반면, 주민과 전문가는 실제 도시재생현장에서의 성공경험과 노하우의 축적을 통해 성공을 견인하는 결과변수로서 협업 전문성이 필요한 것으로 인식하고 있는 것에서 기인한다고 볼 수 있다.

## 2. 도시재생 성과 중요도 분석

대전 센터를 대상으로 하는 도시재생 성과의 중요도를 분석한 결과, <표 7>과 같이 주민은 물리·환경적 재생을 공무원과 전문가는 경제적 재생을 가장 중요한 재생 성과요인으로 인식하고 있다. 이러한 결과는 도시재생의 현장에서 상업과 자영업 등 점포를 운영하는 주민대표 또는 상인대표 입장에서는 가시적으로 보이는 사업지역의 도시건축물과 외관의 변화, 주거지 개발이 재생성으로 먼저 인식된다는 것을 보여준다. 즉 일자리 창출과 공공디자인, 커뮤니티 재생과 같은 중장기적 경제적 요인보다는 가로보행 디자인, 쌈지공원 조성, 주차장 확충, 보행공간 정비 등과 같이 영업에 직접적인 영향을 미치는 물리·환경적 재생이 가장 중요한 성

과로 인지되고 있으며, 이는 일자리 창출과 같은 경제적 성과는 도시재생보다는 경기순환, 수출, 실업 등 거시적 정책요인에 의해 주로 영향을 받는다는 사실과도 일치한다.

반면에 공무원과 전문가 집단은 도시재생사업을 통한 일자리 창출, 매출액 증대, 빈점포 방문객 활용, 주민역량 강화, 축제 이벤트와 같은 경제적 성과와 하드웨어 인프라 서비스가 장기적인 도시재생에 보다 필요하다고 인식하고 있다. 한편 이러한 결과는 상인과 연합회 등 주민대표의 경우에는 이해관계와 깊은 주택정비와 점포와 도로 개선 등 도시재생 유형 중에서 근린재생형과 주거지 지원형에 보다 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 사전인터뷰에서도 상인은 가로보행로 정비와 대전천을 연결하는 지하공간의 설치와 고객접근을 위한 주차장 확보가 가장 시급하다고 응답하고 있다.

또한 도시재생의 목표가 물리적 개발에서 사회·문화·복지 등 삶의 질의 개선이라는 복합적인 성과를 지향하고 있다는 정책흐름을 반영한다(국토교통부, 2017, 김홍주 외, 2016). 아울러, 주민은 보다 도시재생 자체의 도시경관과 물리적 환경 개선에 초점을 맞춘 반면, 공무원과 전문가는 도시재생의 도시개발 효과에 더하여 경제적·사회적 구조변화도 포함하여 거시적으로 접근하고 있음을 보여준다.

〈표 7〉 도시재생 성과 중요도 분석결과

측정변수	주민		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
경제적 재생	0.1575	3	0.2828	1	0.3178	1
사회적 재생	0.2010	2	0.1962	3	0.2240	2
문화적 재생	0.1395	4	0.1550	4	0.1607	4
물리·환경적 재생	0.3452	1	0.2071	2	0.1864	3
일관성 비율	0.0078		0.0154		0.0366	

다음은 도시재생 성과를 나타내는 하위요인으로서 경제적 재생, 사회적 재생, 문화적 재생, 물리·환경적 재생의 세부요인에 대한 상대적 중요도를 분석하였다(표 8 참조). 이러한 조사 결과를 설문 시 제시된 의견에 근거하여 살펴보면 경제적 재생 측면에서 주민은 빈집점포를 활용한 다양한 재생사업의 기획을, 공무원은 새로운 일자리 창출을 그리고 전문가는 방문객 증가와 등 경제적 활성화가 필요하다고 인식하고 있다.

다음으로 사회적 재생 측면에서, 주민과 전문가는 주민역량 강화요인을, 공무원은 커뮤니티 재생을 가장 중요한 성공요인으로 인지하고 있다. 즉 주민과 전문가는 재생사업을 통한 주민의 문제해결 능력, 공감소통역량, 마을발전 기획역량, 참여역량 등 주민역량의 강화를 궁극적

인 사회적 재생의 성과로 인식하고 있는 반면 공무원은 사회적 재생성과로서 커뮤니티 재생과 같은 가시적 성과와 실적이 더 중요하다고 제시하였다. 그러나 대부분 주민역량 강화를 통해 지역 커뮤니티가 복원되는 경우가 많으므로 양자는 원인과 결과, 목표와 수단의 관계를 가진다고 여겨진다.

문화적 재생 측면에서 주민, 공무원, 전문가 모두 문화공간 정비가 가장 중요한 재생성과라고 인식하고 있다. 이러한 결과는 방문객이 가장 필요로 하는 서비스이자 도시민의 여가활동과 관련하여 수요가 높은 서비스가 문화서비스임을 나타낸다. 연극, 영화, 이벤트, 퍼포먼스 등 다양한 공연과 먹거리, 볼거리를 갖춘 문화공간의 조성은 방문객의 집객효과를 높이고 이동 동선을 풍부하게 하여 상가 활성화에 크게 기여한다(모종린, 2017; 주상현, 2018).

물리·환경적 재생측면에서 주민과 전문가는 가로보행로 정비를 가장 중요한 재생성과로 보는 반면, 공무원은 녹지공간 조성을 주요성과로 인식하였다. 주민과 전문가들은 물리·환경적 재생성과를 위해서 가로보행로 사업이 차 없는 거리와 자동차 보호대 등 안전한 보행환경, 걷기에 편안한 이동 동선 등 상가와 상가를 연결하는 보행공간의 개선을 통해 방문객의 집객을 유도하는 핵심적 사업이라는 점에서 도시계획 설계에 보행자의 동선과 건물배치에 보다 주의를 기울여야 함을 시사한다(김공양, 2016). 한편 공무원들은 적절한 쉼지공원과 테마공원 등 방문객의 관심과 흥미를 유발하는 시설물과 프로그램의 설계에 전문가의 관여가 필요함을 인식하고 있다.

〈표 8〉 도시재생 성과 중요도 분석결과

측정변수		주민		공무원		전문가	
		가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
경제적 재생	상가활성화	0.2035	2	0.2041	2	0.2610	1
	일자리창출	0.1614	3	0.2888	1	0.2561	2
	빈점포활용	0.2124	1	0.1503	4	0.1121	4
	방문객증가	0.1562	4	0.1802	3	0.2426	3
	일관성 비율	0.0446		0.1063		0.0515	
사회적 재생	커뮤니티 재생	0.2152	3	0.2368	1	0.2722	2
	지역공동체형성	0.2190	2	0.2214	3	0.1643	3
	주민역량 강화	0.2230	1	0.2227	2	0.2997	1
	복지프로그램	0.1448	4	0.1295	4	0.1566	4
	일관성 비율	0.0594		0.0441		0.0523	
문화적 재생	문화공간 정비	0.2887		1		0.2444	
	공공디자인	0.1974		2		0.1607	
	역사자원 활용	0.1801		3		0.2420	

측정변수		주민		공무원		전문가	
		가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
문화적 재생	역사자원 활용 축제 이벤트	0.1801	3	0.2420	2	0.2608	2
		0.1480	4	0.1578	4	0.1213	4
	일관성 비율	0.0130		0.0456		0.0659	
물리·환경적 재생	녹지공간 조성	0.2044	3	0.2324	1	0.1170	4
	가로보행로 정비	0.3017	1	0.2105	2	0.3461	1
	건축조경 디자인	0.1204	4	0.1675	4	0.2162	2
	휴식공간 조성	0.2473	2	0.1945	3	0.1474	3
	일관성 비율	0.0311		0.0260		0.0639	

다음으로 <표 9>와 같이, 종합분석 결과, 협업 거버넌스 성공 요인의 우선순위는 ①주민참여 ②비전목표공유 ③조직간 정보공유 ④협업전담조직 ⑤성공경험 순으로 나타났다. 주민은 협업문화와 더불어 협업을 지원하는 법령, 전담조직과 협업예산 등 협업제도가 협업 거버넌스 성공요인으로 중요하다고 인식하고 있는 반면, 공무원과 전문가는 주민참여, 비전목표공유, 조직간 정보공유와 같은 협업문화가 보다 중요하다고 인식하고 있다. 협업문화가 조직의 성공 DNA로서 협업의 가치가 내재화 된 것이라면 협업제도는 협업문화가 성공에 이르는 토대가 되는 인프라 역할을 수행하며 양자는 재생성과를 높이는 상승효과(Synergy effect)를 보인다고 할 수 있다(김윤권·이경호, 2017)<sup>6)</sup>.

한편 도시재생 성과요인의 우선순위는 ①가로보행로 정비 ②일자리 창출 ③상가 활성화 ④주민역량 강화 ⑤휴식공간 조성 순으로 조사되었다. 도시재생 성과요인 중에 주민은 도시재생의 물리적·환경적 경관과 도시재개발이 중요한 요인으로 부각 된 반면 공무원과 전문가 모두 일자리 창출과 경제성장 등 복합적인 성과로 인식함으로써 주민과 차이가 나타났다.

6) <표 9>의 결과를 보면 주민이 제시하고 있는 협업문화의 세부요인 중 주민참여는 여전히 1순위로 중요하게 인식되고 있으나 나머지 요인들은 조직간 정보공유(6위), 개방형문화(8위), 비전목표공유(9위), 협업 절차모임(10위)로 나타남으로써 상대적으로 협업제도 구성요인들(협업법령조례 4위, 협업전담조직 2위, 별도예산채원 5위)보다 낮게 나타나고 있다. 이러한 결과는 모든 행위주체 간 가장 중요한 요인으로서 협업문화를 제시하고 있었던 <표 5>의 결과와 상치되는 것으로 보일 수 있으나 이들 요소의 전반적인 중요도의 평균값에서 볼 때 여전히 협업문화가 제도, 리더십, 전문성에 비해 높은 것으로 조사되었다. 다만 이들은 재생사업을 시행하는데 주체가 되는 협업조직, 법제도 및 예산확보 등 실질적 재생수단이 협업문화 못지않게 중요하다고 인식하고 있는 것으로 분석되며, 협업전담조직의 설치와 예산확보 등에 있어서 무엇보다 주민의 목소리가 보다 많이 반영되어야 함을 시사한다.

〈표 9〉 협업 거버넌스와 도시재생성과 중요도 종합분석결과

구성요인			주민		공무원		전문가		종합순위 <sup>7)</sup>
			가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위	
도시재생 협업거버넌스	협업제도	협업법령조례	0.0434	4	0.0131	19	0.0443	6	7
		협업전담조직	0.0592	2	0.0211	15	0.0502	5	4
		협업인사교류	0.0206	15	0.0111	20	0.0219	12	18
		별도예산재원	0.0416	5	0.0176	16	0.0414	8	8
		협업성과평가	0.0220	13	0.0171	17	0.0130	18	19
	협업리더십	단체장 관심지원	0.0095	19	0.0456	5	0.0359	9	10
		센터장 관계역량	0.0221	12	0.0347	7	0.0123	19	14
		센터장 사업역량	0.0159	18	0.0251	11	0.0150	16	17
		센터장 부처이해	0.0179	16	0.0241	13	0.0222	11	16
		센터장 갈등조정	0.0410	7	0.0336	8	0.0135	17	11
	협업문화	조직간 정보공유	0.0412	6	0.0574	1	0.0553	3	3
		비전목표공유	0.0382	9	0.0570	2	0.0939	1	2
		주민참여	0.0953	1	0.0530	3	0.0706	2	1
		협업철차모임	0.0252	10	0.0229	14	0.0547	4	6
		개방형문화	0.0386	8	0.0246	12	0.0209	14	12
		전문가확보	0.0236	11	0.0482	4	0.0212	13	9
		지식과기술	0.0161	17	0.0333	9	0.0156	15	15
		성공경험	0.0490	3	0.0366	6	0.0440	7	5
	특허, 자격증	0.0085	20	0.0142	18	0.0094	20	20	
온오프협업도구	0.0210	14	0.0288	10	0.0276	10	13		
도시재생 성과	경제적 재생	상가활성화	0.0321	10	0.0577	2	0.0829	1	3
		일자리창출	0.0254	13	0.0817	1	0.0814	2	2
		빈점포활용	0.0335	9	0.0425	9	0.0356	11	12
		방문객증가	0.0246	15	0.0510	3	0.0771	3	6
	사회적 재생	커뮤니티 재생	0.0433	6	0.0465	5	0.0610	6	7
		지역공동체 형성	0.0440	5	0.0434	8	0.0368	10	9
		주민역량 강화	0.0448	4	0.0437	6	0.0671	4	4
		복지프로그램	0.0291	11	0.0254	14	0.0351	12	14
	문화적 재생	문화공간 정비	0.0403	8	0.0379	11	0.0438	7	10
		공공디자인	0.0275	12	0.0249	15	0.0348	13	15
		역사자원 활용	0.0251	14	0.0375	12	0.0419	8	13
		축제 이벤트	0.0206	16	0.0245	16	0.0195	16	16
	물리· 환경적 재생	녹지공간 조성	0.0706	3	0.0481	4	0.0218	15	8
		가로보행로 정비	0.1041	1	0.0436	7	0.0645	5	1
		건축조경 디자인	0.0415	7	0.0347	13	0.0403	9	11
		휴식공간 조성	0.0854	2	0.0403	10	0.0275	14	5

7) 종합순위는 주민, 공무원, 전문가의 가중치를 합산하여 평균화한 순위이다.

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 대전광역시 도시재생지원센터를 대상으로 도시재생 협업 거버넌스가 도시재생 성과에 영향을 미치는 성공요인을 분석하였다. AHP 분석결과, 첫째, 도시재생 협업 거버넌스 성공요인으로 주민, 공무원, 전문가 모두 협업문화를 가장 중요한 성공요인으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 구체적인 협업 거버넌스 성공요인의 우선순위는 ①주민참여 ②비전 목표공유 ③조직간 정보공유 ④협업전담조직 ⑤성공경험 순으로 나타났다.

이러한 결과를 토대로 중간지원조직의 협업 거버넌스에 있어서는 무엇보다 협업문화의 조성과 운영상의 문제에 초점을 맞출 필요가 있다. 특히 협업문화에서도 1위 중요도를 보이는 주민참여를 활성화하는 협업 거버넌스를 추진하여야 한다. 예를 들어 순천시에서 2013년부터 시행한 타운홀 미팅 형식의 '도시재생과 문화도시 시민토론회'를 통해 도시 10년의 미래상을 남부 순천만과 서부 원도심이 균형잡힌 도시재생으로 결정하였다.

이를 바탕으로 일관성 있게 '중앙동·향동일대 재생 선도지구 결정', '순천읍성 재건축사업'과 2014년부터 187동에서 7동으로의 빈집감소, 40여개 사회적 기업 육성 등 주민중심의 도새재생을 성공적으로 시행하고 있는 바, 시간이 다소 걸리더라도 현장에 뿌리박은 주민의 힘에 의존한 실행력있는 거버넌스만이 지속가능한 재생이 가능할 것이다(황규홍, 2018; 박현근 외, 2016; 김동호, 2018). 또한 협업문화의 세부요인으로 선정된 '조직간 정보공유', '비전목표 공유'가 필요한데, 협력하는 행위주체간 분위기와 개방형 문화는 무엇보다 행위주체간 정보의 공유를 통한 목표의 합의가 중요한 것으로 이와 관련한 정책적 노력이 요구된다(Bryson 외, 2015; 김정해, 2016).

둘째, 도시재생 성과요인으로 공무원과 전문가는 경제적 재생을, 주민은 물리·환경적 재생이 중요하다고 인식함으로써 성과인식에 차이가 있었다. 또한 구체적으로는 도시재생 성과요인의 우선순위로 ①가로보행로정비 ②일자리창출 ③상가활성화 ④주민역량강화 ⑤휴식공간조성을 상위요인으로 나타났다. 즉 도시재생 성과로서 주민은 가로보행로 정비, 휴식공간 등 도시외관의 변화 등 물리·환경적 재생을 높게 평가하고 있으며, 공무원과 전문가는 일자리창출, 상가활성화 등 경제적 재생을 중요한 요인으로 인식하여 차이를 보였다.

이러한 도시재생 성과에 대한 각 주체의 인식차이는 향후 협업 거버넌스에 있어서는 이들 주체들이 목표로 하는 성과에 대한 인식과 고려가 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 결과가 타나나는 이유는 실제 주민의 경우, 도시재생 공모유형 중에서 가로와 주택정비와 같은 가시적인 근린재생형, 주거지 지원형에 대한 인식이 반영될 가능성이 있는 한편 정책을 담당하는 공무원과 전문가의 입장에서는 대전역 원도심 재생과 같이 일자리 창출 등 경제성과를 강조

하는 경제기반형과 중심시가지형을 정책목표로 인식할 가능성이 내재한다. 그럼에도 불구하고 이들의 성과요인에 대한 인식격차를 보완해야 할 적극적인 모색이 이루어져야 할 것이다. 결국 도시재생 협업 거버넌스의 성공요인은 조직의 DNA를 구성하는 협업문화를 기반으로 단기적으로 물리·환경재생을 통해 중장기적 경제적 성과창출이라는 ‘지속가능한 도시재생’을 이루어야 함을 시사한다.

셋째, 협업 거버넌스와 도시재생성과에 대한 세부 요인에서 인식의 차이가 나타나고 있다는 것이다. 주민은 공무원과 전문가에 비교하여, 도시재생의 성과요인으로 방문객 증가(15위), 일자리창출(13위), 상가활성화(10위) 등 경제적 재생의 중요도를 낮게 평가하는 반면, 공무원은 협업전담조직(19위), 협업예산(16위), 협업법령(15위) 등 협업제도의 중요도를 상대적으로 낮게 평가하였고, 단체장 관심지원(5위)과 센터장 관계역량(7위) 등 협업리더십을 높게 인식하고 있다.

이러한 결과에서 볼 때 공무원은 단체장과 센터장의 행정주도형 리더십요인이 협업제도 보다 중요하다고 인식하는 것으로 이는 도시재생사업이 중앙부처가 기획하고 지자체는 집행하는 운영자율성의 제약에 기인하는 것으로 보인다. 향후 도시재생에서 계획 수립, 조직·예산 운영에서 지자체의 권한 확대가 요구된다. 한편 주민은 경제적 재생보다 물리·환경 재생이 보다 중요하다고 인식하고 있는데, 향후 행정기관이 중요하다고 생각하는 경제적 재생에만 초점을 맞출 경우 성공적 운영에 있어서 우려가 나타난다. 그러므로 앞으로는 도시재생 성공경험 요인과 더불어 주민중심의 성과창출전략에 대한 고민이 필요하다.

넷째, 제도, 리더십, 문화, 전문성 등 협업 거버넌스 분석틀의 상호관계에 대해 분석해 보면 협력과 소통의 협업문화를 이끌어 가는 것은 도시재생지원센터장 또는 지자체 단체장의 협업리더십이 상당한 역할을 수행하고 있으며, 협업전문성이 높을수록 서로 다른 이견을 해소해 나가는 소통의 협업문화가 필수적이며, 이러한 문화의 토대를 쌓기 위하여 협업전담조직, 법령, 예산 등 협업제도가 뒷받침 되어야 한다는 함의를 도출할 수 있다.

본 연구는 대전 도시재생지원센터 단일사례 분석으로 전국적인 도시재생사업에 적용가능한 표준 성공요인을 일반화하는데 한계가 있어 향후에 후속적인 연구가 필요하다. 또한 연구에서 나타난 협업 거버넌스와 도시재생에 대한 각 행위주체간 인식의 차이는 행위주체의 경험과 이해관계를 주관적으로 해석할 수 있다는 연구의 제약이 있으므로 향후 이들 제약점을 고려한 보다 객관화된 측정지표를 사용하는 심도 있는 연구가 필요하다. 한편 대전 도시재생지원센터와 7개 동 현장지원센터의 사업이 종료되는 시점에서 장기적 시계를 가지고 사후조사(Post evaluation)를 실시하는 사전-사후 비교연구가 추가되어야 한다.

## 【참고문헌】

- 고양시. (2017). 고양시 도시재생지원센터 운영타당성 검토.
- 국회예산정책처. (2018). 도시재생 뉴딜 분석.
- 국회입법조사처. (2017). 도시재생지원센터 현황과 개선과제. 「NARS 현안보고서」.
- 국토교통부. (2017). 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인.
- 곽현근·김찬동·김필두. (2016). 주민자치기반의 도시형마을만들기의 의의와 과제. 「한국도시행정학회 학술대회논문집」, 171-197.
- 김공양. (2016). 「도시재생사업 사례의 성과분석과 발전방안 연구: 창원(마산)시를 중심으로」, 경상대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김 영·신재원(2016). AHP기법을 이용한 도시재생사업의 우선순위 평가. 「주거환경」, 14(4): 37-49.
- 김권수(2014). 서울시 도시재생사업이 주민의 마을만족도와 공동체 의식에 미치는 영향. 「공공사회연구」, 4(1): 66-92.
- 김동호(2018). 도시재생지원센터의 역할 및 기능강화. 「제1차 도시재생 광역협치포럼 자료집」.
- 김상현·김형빈. (2017). 지방정부 도시재생사업 평가모형 개발연구. 「대한부동산학회지」, 35(2): 5-26.
- 김윤권·이경호. (2017). 협업행정의 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 51(2): 123-155.
- 김종익. (2019). 도시재생지원센터 역할제고 및 제도운영 개선방안. 「2019 도시재생협치포럼 제1차 정책포럼 자료집」.
- 김정해. (2016). 협업 지향적 조직운영을 위한 제도개선 방안 마련 연구. 「한국행정연구원 연구보고서」, 2016-37.
- 김태동·성순아·황희연. (2014). 도시재생사업의 주민만족도에 대한 창원과 청주사례 비교분석. 「환경정책」, 22(2): 153-181. 한국환경정책학회.
- 김태섭·변서경. (2017). 도시재생지원조직 연구: 도시재생지원센터를 중심으로. 「주택산업연구원 연구보고서」.
- 김호철. (2017). AHP분석을 통한 지속가능한 도시재생사업의 중요요인 분석연구: 근린재생형 도시재생사업을 중심으로. 「대한지역개발학회지」, 29(3): 201-216.
- 김홍주·조승연·김옥연·심종현. (2016). 도시재생사업 중간지원조직의 발전방안 연구. 「토지주택연구원 연구보고서」.
- \_\_\_\_\_. (2018). 도시재생 선도지역의 도시재생지원센터 거버넌스 특성 및 향후 운영방안. 「공간

- 과 사회」, 28(3): 140-165.
- 대전광역시. (2016). 대전광역시 원도심 도시재생활성화 계획(안).
- \_\_\_\_\_. (2019). 2025 대전광역시 도시재생전략계획(변경안).
- 모종린. (2017). 「골목길 자본론: 사람과 돈이 모이는 도시는 어떻게 디자인 되는가」. 서울: 다산북스.
- 성옥준. (2016). 공공부문 빅데이터 정책 활성화 연구. 「한국정책학회보」, 25(2): 125-150.
- 임상연. (2018). 도시재생 뉴딜의 성공적 추진을 위한 도시재생지원센터의 과제. 「국토정책 Brief」, 2018.1.1.-8.
- 임승빈. (2019). 도시재생 중간지원조직들간의 거버넌스와 네트워크 조직설계 방안. 「2019도시재생협치포럼 제1차 정책포럼 자료집」.
- 안상욱. (2019). 중간지원조직의 통합과 고용안정을 통한 사업 확산화 방안. 「2019 도시재생협치포럼 제1차 정책포럼 자료집」.
- 이명석. (2017). 「거버넌스 신드롬」. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이원동·최명식. (2017). 지역기반형 도시재생 협력거버넌스: Greater University Circle Initiative(GUCI) 사례분석을 중심으로. 「국토연구」 2017.6, 127-147.
- 이왕진. (2017). 「도시재생 중간지원조직 설립 및 운영방안 연구(II)」. 세종: 국토연구원도시재생실증연구단.
- 임상연. (2018). 「도시재생 중간지원조직 설립 및 운영방안 연구(III)」. 세종: 국토연구원 도시재생실증연구단.
- 이정동·김 영·홍성실. (2017). AHP분석을 통한 도시재생사업 평가지표 연구: 도시 재생선도지역 사업을 대상으로. 「주거환경」, 15(3): 333-348.
- 이우중. (2015). 협력적 거버넌스 체계 및 역량강화 방안. 「도시재생실증총서」.
- 임승빈. (2019). 도시재생 중간지원조직들간의 거버넌스와 네트워크 조직설계방안. 「2019 도시재생협치포럼 제1차 정책포럼 자료집」.
- 정병순·황원실. (2018). 「서울시 중간지원조직 발전방안」. 서울: 서울연구원.
- 주상현. (2018). 도시재생 성공요인 비교분석: 전문가와 지역주민 인식비교. 「한국지방정부학회 동계학술대회발표논문집」, 983-1000.
- 지남석·안용준. (2018). 「세종시 도시재생지원센터의 효율적 운영방안」, 대전세종연구원 정책연구 보고서 2018-01.
- 황규홍. (2018). 도시재생 거버넌스 구축: 센터역할, 주민참여, 지원 사업. 「2018 도시재생뉴딜 총괄 코디네이터 교육자료집」.
- Ansell, C and Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*. 18(4):543-572.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M.(2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: *Propositions from the literature*. *Public*

Administration Review. 66(1): 44-55.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M.(2015). Designing and implementation cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*. 75(5): 647-663.

---

**김 상 광:** 충남대학교 국가정책대학원 박사과정을 수료하였고, 현재 행정안전부에서 근무하고 있다. 논문으로는 “정부의 일자리 정책변동에 관한 연구: 공공부문 비정규직 정책을 중심으로(2019)”가 있다. 관심분야는 정보정책, 도시행정, 정부혁신, 지역혁신 분야이다(tim2co@gmail.com).

**김 선 경:** 충남대학교 행정학부 교수로 관심분야는 정보정책, 도시관리 분야이다. 관련 연구로는 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 의의와 한계(2014)가 있으며, 최근 논문으로는 “Q방법론을 활용한 공공성 인식유형 연구(2018)”, “태양광발전사업 입지에 대한 이해관계자들의 인식유형 연구(2017)”, “소셜미디어기법의 긴급재난관리에 관한 주관성 연구(2016)”, “정부웹 3.0서비스의 수용성에 영향을 미치는 요인연구(2016)” 등이 있다(kimsk@cnu.ac.kr).