

# 산업 밀집공간의 도시재생사업에 대한 기존주민의 인식과 과제\*

## Awareness and Tasks of Existing Residents on Urban Regeneration Projects in Industrial Dense Spaces

한 주 형\*\*·이 상 훈\*\*\*

Han, Ju Hyoung·Lee, Sang-Hoon

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구방법
- IV. 결과 및 고찰
- V. 결론

최근 산업밀집 공간이 쇠퇴함에 따라 해당 공간을 개선하기 위해 다양한 시도가 있었다. 도시 내 산업공간의 통합적 개선을 위해 산업생태계 관점에서 재생이 필요하다는 주장이 나타나고 있다. 산업 밀집공간의 도시재생에서 내부 구성원의 인식을 이해하는 것은 지역 산업생태계 조성을 위해 중요하다. 본 연구는 2가지 연구목적에 포함한다. 첫째, 지역 산업생태계 개념을 활용하여 도시재생 사업 특성을 이해하고 재생사업에 대한 기존 주민의 인식을 탐색하였다. 둘째, 산업재생 관점에서 도시재생사업의 방향성을 제시하였다. 연구결과 기존 주민이 인식한 산업재생과 지방정부 사업 방향에 차이가 있을수록 기존 주민은 자기배제 등을 통해 지방정부의 도시재생 사업성과에 거리를 두는 것으로 나타났다. 내부 구성원들은 또한, 산업재생 성과에 대하여 양가성 태도를 갖고 있는 것으로 나타났다. 산업재생을 목표로 하는 도시재생사업 추진 시 기존 주민과 함께 지

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5B8099551).

\*\* 제1저자, 강원대학교 관광경영학과 조교수

\*\*\* 교신저자, 경기대학교 관광융합연구소 연구교수

논문 접수일: 2021. 2. 26. 심사기간: 2021. 2. 26. ~ 2021. 3. 22. 게재확정일: 2021. 3. 22.

역 산업생태계 구조에 대한 공감대를 확장할 필요가 있다.

□ 주제어: 기존주민, 도시재생, 산업재생, 산업생태계, 서울특별시, 세운상가

As industrial dense spaces have declined, and recently various attempts have been made to improve them. It is argued that regeneration is necessary from the perspective of the industrial ecosystem to improve the integrated industrial space in the city. Understanding the perception of internal members in urban regeneration is important for creating a regional industrial ecosystem. This study includes two research objectives. First, the concept of regional industrial ecosystem was applied to understand the phenomena of the urban regeneration project of a local government, and to explore existing internal members' perception of the project. Second, the direction of urban regeneration projects was presented from the perspective of industrial regeneration. According to the study, the more difference of industrial regeneration between local government projects and internal members' perception, the more internal members distance themselves from the outcomes of urban regeneration projects through self-exclusion. Internal existing members were also found to have a ambivalent attitude toward the outcomes of industrial regeneration. This study suggests that local governments need to expand their consensus on the structure of the regional industrial ecosystem with internal existing members when promoting industrial regeneration projects.

□ Keywords: Existing Resident, Urban Regeneration, Industrial Regeneration, Industrial Ecosystem, Seoul Metropolitan City, Sewoon Shopping Center

## I. 서론

도시의 경제성장을 견인했던 과거 산업 밀집공간이 시간이 지남에 따라 시설의 노후화, 산업의 쇠퇴 혹은 변화, 주변 기반시설의 부족, 글로벌 경제 환경의 변화 등으로 인해 낙후되면서 해당 공간의 개선을 위한 다양한 시도들이 있어 왔다. 초기에는 도시환경정비사업 등 철거형 재개발 위주의 사업이 추진되었으나 물리적 환경개선 위주 사업은 지역과 산업의 특성을 반영하지 못하는 한계를 드러내어 그 효과성 제고에 대한 필요성이 제기되었다. 이에 대응하여 최근 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 ‘도시재생특별법’)이 제정되고 이에 따라 물리적 정비와 함께 경제, 사회적 관점을 결합한 도시재생의 정책적 노력이 더해지고 있다. 도시재생특별법에 의거 환경, 경제, 사회 등 관점에서 도시재생이 시도되고 있지만, 도심의 산업 밀집공간의 통합적 환경 개선을 위해서는 일반적 관점의 도시재생 개념뿐만 아니라 산업생태계 개념이 함께 고려되는 것이 필요하다(심소희·구자훈, 2017; 원종석, 2015)는 공론이 확산되고 있다.

산업생태계는 Frosch & Gallopulos (1989)가 산업구조의 특성을 생물생태계에 비유해서 처음 언급한 이래로 다양하게 정의되고 활용되어 오고 있는 개념으로, 특히 산업자원의 흐름과 연계를 위한 주체들의 지리적 인접과 조직화, 상호작용을 강조 하는 방향으로 진화하였다(김영수, 2012; Lowe, 1997). 지역경제 혹은 지역산업 관점에서 산업생태계를 이해하고자 하는 시도와 함께 지역 산업생태계의 개념도 논의되었는데 지역 산업생태계는 지역 내 핵심 및 연관 산업의 자원과 주체, 이들의 관계로 형성된 네트워크, 지역경제 전반, 문화, 제도 등과 상호작용 하며 공생, 공진화 하는 순환체계로 정의할 수 있다(김영수·박재곤·정은미, 2012; 원종석, 2015; 조미경·강명구, 2020). 즉, 지역 내에 산업이 공생, 공진화 하며 생태계를 형성하고 있다는 지역 산업생태계를 이해하기 위해서는 지역여건, 이해관계자, 그리고 상호작용에 대한 이해가 수반 되어야 한다(Ashton, 2009).

도시재생과 관련한 중요 관점 중 하나는 도시재생 사업에 대한 이해관계자(예. 지역주민)의 인식이다. 지방정부는 도시재생 사업을 통해 해당 지역의 경제 활성화를 기대하며, 이를 위해서는 다양한 이해관계자들과의 상호작용과 신뢰형성 그들의 자발적 참여 등이 필수 요소임은 다수의 연구 및 사례에서 강조되어 왔다(황순원·조영현·정문기, 2018). 특히, 도심의 산업 밀집공간의 재생사업에 있어 내부의 이해관계자(예. 기존 영업임차인)의 입장에서 어떻게 재생사업이 추진되기를 원하는지, 시행되고 있는 재생사업을 어떻게 인식하고 평가하고 있는지에 대한 이해가 바탕이 되어야만 건강한 지역 산업생태계 조성을 위한 산업재생이 가능할 것이다(원종석, 2015). 그럼에도 불구하고, 아직까지 도심의 산업 밀집공간에서 이루어지는 도시

재생 사업은 지역 산업생태계 관점에서 주요 내부 이해관계자인 기존 주민의 인식을 탐색한 연구는 매우 부족하였다.

본 연구의 목적은 첫째, 산업 밀집공간 도시재생사업이 추진되고 있는 대표적 사례인 서울시 세운상가의 도시재생 사업의 특성을 이해하고 재생사업에 대한 기존주민의 인식을 탐색하는 것이다. 둘째, 산업재생 관점에서 지방정부의 도시재생사업을 진단하여 도시재생 정책수립의 방향성을 제시하고자 한다. 주거지역 도시재생과 마찬가지로, 산업 밀집공간 내부자가 도시재생으로 인한 변화를 어떻게 받아들이는지에 대한 이해 없이는 도시재생으로 기대하고 있는 긍정적 효과를 실현하는 것은 어려운 일이다. 특히 지역의 산업생태계가 파괴되면, 내부자인 기존 주민들은 실업, 빈곤 등 경제적 어려움을 겪고, 비자발적인 내몰림 등을 겪을 수밖에 없을 것이다. 본 연구가 지역 산업생태계 관점의 도시재생 방안마련의 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 도시재생과 주민인식

도시재생은 사람과 장소 중심의 활동이다. 도시재생에 관한 다양한 학술적 정의가 시도되었는데, 오후·장인수·황희연(2016)은 도시재생은 지역 고유의 정체성을 바탕으로 도심의 기능을 회복하고 주민들의 삶의 질 향상을 통해 도시 경쟁력을 확보하여 도시문제를 해결하려는 정책적 수단이라고 정의하였다. Roberts & Sykes(2000)은 경제적, 물리적, 사회적 측면에서 종합적으로 고려하여 지속가능한 지역사회를 만드는 포괄적이고 통합적인 활동으로 정의하였다.

초기의 도시재생 연구는 기존의 개발위주의 정책과 도시재생사업이 어떠한 차별점을 갖고 있는가에 주목하며 그 논의의 범위와 방향이 점차 확대되었다(강지선, 2017). 도시재생 사업의 제도나 성과를 평가하는 연구(권성훈 외, 2010; 김주영 등, 2017; 서광영 등, 2018)와 사례조사 연구(이보람 등, 2018; 최근희, 2020)가 꾸준히 진행되어 왔으며, 이들 연구에서는 도시재생 사업이 정부에게는 자원 활용의 효율성 제고와 지역사회에게는 도시환경 개선을 가져다주고 지역의 시설개선 뿐만 아니라 이미지 개선 등에도 긍정적인 효과가 있음을 제시하였다. 최근 도시재생 연구는 사업과정에서 나타나는 주민의 역할과 거버넌스에 관한 연구를 중

심으로 확대되고 있다(김재환, 2019; 신윤재 등, 2016; 정성규 등, 2016). 예를 들어, 김영교·남궁미 (2019)는 부산의 감천문화마을과 이바구길 거주자들을 대상으로 한 연구에서 도시 환경, 사회문화, 경제 부문의 도시재생 활동이 주민의 인식과 참여에 긍정적 영향을 미치고 있음을 검증하였다.

도시재생 연구에서 민간 커뮤니티의 역할과 시민참여 과정의 중요성은 더욱 강조되고 있으며 정책의 영향이 시민들에게 골고루 향유될 수 있도록 하는 것이 중요하다는 관점에 그 의견을 같이한다. 도시재생은 공공의 목표를 띄고 있어 지역 이해관계자의 인식과 자발적인 참여가 전제되어야 기대한 방향으로 실현될 수 있으며(신현주·강명구, 2017), 이러한 방향성을 정립하는 데 있어 장소의 정체성을 유지시켜 나가는 것 또한 중요하다(주상현, 2019). 최근 도시재생사업의 범위는 도시의 공간 재생이라는 물리적 개념을 대상으로만 하지 않는다. 물리적인 공간으로서가 아니라 사람들의 삶이 포함된 정체성 있는 '장소'로 그 대상을 규정하면서 도시재생은 내부의 이해관계자에 대한 이해와 장소로서의 기능을 강조하는 방향으로 그 변화를 맞고 있다(오후·황희연, 2017; 한주형·노은정, 2020).

도시재생 관련 선행연구를 종합해 보면, 기존 대부분의 연구는 근린재생 측면에서 주로 이루어져 왔다(박성남, 2018). 반면, 도시 내 산업 밀집공간의 주민 혹은 내부자의 인식에 대한 연구는 아직은 일부에 그치고 있다. 도시형 산업 밀집지역인 성수동 도시재생 사업을 분석한 심소희·구자훈 (2017)의 연구에 따르면, 지역의 정체성을 살리고 영세소상공인의 이탈을 막기 위해서는 도시형 제조업 특성을 고려한 산업 지원 정책을 포함하여 도시재생을 통합적 관점으로 보아야 할 필요성이 있음을 강조하였다. 특히 도시형 산업생태계를 구축할 수 있는 지원체계가 필요하다는 점을 강조하였다. 황순원·조영현·정문기 (2018)는 서울시의 도시재생 사업대상지인 세운상가 상인을 대상으로 설문조사를 실시하여 시민-정부 상호작용, 정부실패, 정책순응에 간의 영향관계를 확인하였다. 해당 연구에서는 정책대상자인 주민과의 상호작용과 신뢰가 공공 정책사업의 성과에 밀접하게 연결되어 있음을 강조하였다. 지금까지 이루어진 산업 밀집지역 도시재생 연구에서는 도심 내 산업 전반의 가치사슬 활동에 집중한 산업 재생과 도시계획의 통합적 접근의 중요성과 내부자인 상인들의 인식과 상호작용의 중요성을 강조한다.

본 연구에서는 산업 밀집공간에서 나타나는 도시재생 사업에서는 산업의 특성을 고려하고 산업 지원정책을 포함한 도시재생이 이루어 져야 한다는 점에서 산업재생을 정의하여 연구하고자 한다. 나아가 도시계획과 산업생태계를 별개로 보지 않고 통합적 관점으로 보아야 한다는 점에서 지역 산업생태계 개념을 적용하여 산업 밀집공간의 도시재생사업에 대한 기존 주민의 인식과 과제를 탐색해 보고자 한다.

## 2. 지역 산업생태계

Frosch & Gallopoulos(1989)가 경제 및 산업 환경에 대한 이해를 자연 생태계에 비유하여 연구하기 시작하면서 산업생태계 개념이 논의되기 시작하였다. 산업생태계 개념은 개별 산업 혹은 기업을 생태계 먹이사슬의 한 위계상의 개체로 보고 원재료나 상품, 에너지의 흐름이 생태계의 물질대사처럼 형성되는 것이 필요하다는 문제의식에서 출발하여 발전하였다(Ashton, 2009). 이후, 산업구조가 가치사슬의 분화로 다각화 되어 기업 간 상호의존성이 커지면서 산업생태계의 개념도 진화하였다. Iansiti & Levien(2004)은 산업생태계를 기업의 가치창출 및 유통구조와 영향관계에 있는 유통업자, 기술 공급업체, 외주기업 등 조직 간의 연결을 가진 네트워크로 정의하였다. 김영수(2012)는 산업생태계를 기업환경 구성요소와, 그들의 상호의존, 공생, 경쟁과 협력, 가치창출과 가치공유, 그리고 이러한 상호작용을 둘러싼 환경을 포괄하는 개념으로 정의하였다.

산업생태계는 새로운 개념이라기보다 기업환경에 대한 이해에 있어 조직구분 중심의 전통적인 이해를 벗어나 상호작용하는 유기체로 바라보고자 관점을 전환하기 위한 시도로 볼 수 있다(김기찬, 2012). 즉, 기업과 연결된 네트워크상의 물자나 에너지의 흐름을 보다 유기적으로 연계시킴으로써 기업 및 전체 산업의 시스템의 효율성을 높일 수 있다는 것으로, 산업생태계에서 개별기업은 자신의 경쟁력에 의해 성과가 결정될 뿐 아니라 전체 네트워크 즉, 그것이 속한 생태계와 그 운명을 같이한다는 점을 강조한다(김영수, 2012). 산업생태계는 단순히 가치사슬보다 더 넓은 관점에서 다양한 협력과 상호의존을 통한 이해가 필요하며(Zheng & Liang, 2011), 이러한 관점에서 산업생태계 개념은 지역경제와 연결되면서 지역 산업생태계 개념으로 논의되기 시작하였다.

기술변화의 속도가 빨라지고 산업이 융복합화 및 고도화됨에 따라 기업의 경쟁 양상이 기업 간 경쟁에서 기업 생태계간 경쟁으로 변화했다(김기찬, 2012). 아울러, 경제 및 산업 환경 변화는 지역 혹은 지역산업 발전에도 영향을 미치고 있어 산업생태계를 지역경제와 연결하여 이해하는 것이 중요한 개념으로 대두되었다. 기존에는 산업육성을 위해 산업 자체의 성장성만을 강조하여 타겟 산업을 선정하고 육성하는 경향이 있었으나, 지역 내 타산업과의 연관성, 지역 내 전체 산업생태계에 미치는 영향 등 지역 전체의 발전에 기여하는 관점을 포괄하는 것에 대한 필요성이 대두되었고, 여기에서 지역 산업생태계 개념이 출발한다(김영수, 2012).

지역 산업생태계에 대하여 조미경·강명구(2020)는 지역 내 생태계 구성요소의 상호의존, 공생, 공진화하는 순환체계로 정의하였다. 또한 김영수(2012)는 지역 산업생태계는 지역 내에서 산업생태계를 이루는 주요 업종 중심으로 형성된 가치사슬을 바탕으로, 연관 산업 나아

가 지역경제 전반, 그리고 인프라, 문화, 제도 등과 상호작용하는 시스템으로 기업 간 연계구조와 혁신자원이 유기적으로 결합하여 동태적으로 진화, 발전하는 시스템으로 개념화 할 수 있다고 하였다. 지역 산업생태계는 지리적으로 인접한 기업 간의 자원공유를 통한 공생과, 지역의 주요 산업구조와 연결되어 있는 다양한 행위주체간의 지속적인 상호작용을 통한 지역사회의 통합을 강조한다(Chertow, 2008; Uzzi, 1997). 남기범, 장원호(2016)는 지역산업의 공생은 기업네트워크 구조에 따른 협력과 함께, 다양한 유형의 비시장적 상호의존 관계도 포함한다고 강조하면서, 지역 산업생태계를 지역의 기업 혹은 산업 환경 관련 모든 이해관계자들이 자연 생태계의 유기체들처럼 긴밀하게 상호작용하는 경제공동체로 정의하였다.

지금까지 지역 산업생태계 연구는 지역산업을 지탱하는 주력산업(예, 자동차, 석유화학, 조선 등) 중심으로 연구가 진행되었다. 예를 들어, 조미경·강명구(2020)는 자동차 산업을 중심으로 지역 산업생태계의 동태적 변화를 분석하였는데, 네트워크에서 특정 기업이 퇴출되거나 소멸되는 현상과 지역에 따라 네트워크 규모가 성장 혹은 축소되는 현상이 관찰되는 반면, 전체적인 관점에서는 산업생태계 네트워크 구조는 유지되고 있다고 하였다. 하지만, 지역 산업생태계를 산업관점에서만 접근하는 것은 한계가 있을 수 있다는 관점 또한 존재한다(김영수, 2012; 남기범·장원호, 2016; 조미경·강명구, 2020). 즉, 지역 산업생태계를 ‘산업’ 수준에서가 아닌 ‘지역’ 수준에서 접근하는 것 또한 필요하다는 것으로, 이는 지역의 변성하던 특정 기업이나 산업이 쇠퇴하거나 소멸하더라도 지역의 경제는 유지되어야 하며 지속가능성을 지켜야 한다(조미경·강명구, 2020)는 입장과 그 맥락을 같이 한다.

### III. 연구방법

#### 1. 연구대상지

연구대상지는 서울특별시 종로구에 위치한 세운상가로 선정하였다. 서울특별시는 1960년대 강북중심의 단핵도시로 구시가지가 형성되어 인구와 산업이 집중되었다. 당시 제 14대 故 김현옥 서울특별시장은 종로구에 위치한 세운교 남북지역 일대에 대해 ‘세계의 기운이 이곳으로 모일 것을 기원’하는 의미에서 ‘세운상가’라는 휘호를 써온 이후 ‘세운상가’로 통칭되었다(서울특별시, 2017). 이후 현대·세운·대림·청계·삼풍·신성·진양상가, 풍전호텔 건물이 준공되면서 서울특별시의 주거 및 유통중심지로 주목받았다.

세운상가는 1966년 현 공간에 입지했던 무허가 건물이 철거되고 소개공지가 조성된 이후 1979년 세운지구 재개발 구역으로 결정되면서 조성되었다. 세운상가가 위치한 세운지구는 종로, 청계천로, 을지로, 마른내길, 퇴계로 등 서울특별시의 도심을 동서로 연결하는 주요도로에 걸쳐 있어 도시의 기능적인 측면에서 도심지역과 동대문 주변 도심외곽지역을 연결하는 연결점의 역할을 수행할 것으로 기대되었다(서울특별시, 2017). 또한, 동시에 세운상가는 국내최초 주상복합 건물이라는 상징성과 전자부품 등으로 특화된 상가로 입지를 다지면서 성장하였다.

특히 세운상가 기술자는 전자제품 수리와 재가공에 탁월한 기술이 있었고, 이것은 세운상가가 국내 전자상가로 성장할 수 있는 계기가 되었다. 하지만 1970년대 들어 본격적으로 추진된 강남개발과 명동주변 백화점이 조성되었고, 1980년대 후반 용산전자상가 신설과 주변 상권 발달로 급속히 쇠퇴하였다. 특히 세운상가 내 전자상가의 용산이전은 세운상가가 갖고 있는 산업특성이 상실되는 핵심적인 요인이 되었다. 1980년대 이후 세운상가는 오랜 시간동안 도시축의 흐름이 단절되어 고립된 채 지속적인 쇠퇴가 이루어 졌고, 서울특별시는 1988년 세운상가구역 재개발사업계획을 발표하여 세운상가 일대 정비 및 재개발 사업을 추진해 왔다.

서울시는 2014년 해당 구역을 재개발이 아닌 도시재생 대상지역으로 선정하였으며 2020년에는 세운상가 일대 도시재생활성화계획을 변경하여 도시재생 사업을 진행하고 있다. 세운상가 도시재생사업의 핵심내용은 서울시는 세운상가가 기존 전자산업의 상징성을 유지하면서도 새로운 산업구조의 변화에 적응하며 변화 할 수 있도록 기존산업의 고도화를 기대하고 있다는 점으로, 산업재생을 한 축으로 하는 도시재생 사업을 진행하고 있다는 점을 들 수 있다. 본 연구는 독특한 역사와 함께한 지방정부 주도로 이루어지고 있는 세운상가의 도시재생사업에 주목하며, 특히 산업 밀집공간의 산업재생에 대한 기존 주민의 인식을 지역 산업생태계 관점을 적용하여 탐색해 보고자 수행하고자 한다.

## 2. 자료수집

본 연구는 산업쇠퇴 지역에서 세운상가 내부자를 대상으로 심층면접을 진행하였다. 심층면접을 진행한 이유는 지역 산업생태계 관점에서 도시재생사업으로 인한 지역주민의 인식에 대한 연구는 그간 이론적 기반이 부족했고, 이러한 경우 질적 연구 방법론이 대안이 될 수 있는데 기인한다(이상훈, 2018; 이상훈·강상훈, 2018; Creswell, 2007). 심층면접 대상은 종로구에 위치한 세운상가 내부자를 대상으로 진행하였다. 면접방법은 반구조화된 10개의 질문지(semi-structured interview)를 토대로 진행했고, 면접상황에 따라 추가질문을 보완하면



서 면접이 이루어졌다. 반구조화된 면접 질문내용은 <표 1>와 같다.

<표 1> 면접질문

구분	세부내용
세운상가 역사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세운상가에 대해서 설명 부탁드립니다.</li> <li>• 세운상가 방문객 특성은 과거와 현재 차이가 있습니까?</li> <li>• 세운상가의 산업특성의 변화상에 대해 설명 부탁드립니다.</li> </ul>
세운상가 도시재생	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울특별시에서 진행하고 있는 도시재생사업에 대해 어떻게 생각하십니까?</li> <li>• 세운상가에서 도시재생사업이 진행된 이후 변화된 점에 대해 설명 부탁드립니다.</li> <li>• 도시재생사업으로 새로 생겨난 시설에 대해 방문경험에 대해 설명 부탁드립니다.</li> <li>• 세운상가 내 상인이나 지역주민 간 관계에 대해서 어떻게습니까?</li> </ul>
세운상가 미래상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세운상가가 나아가야할 방향에 대해 말씀해주시시오.</li> <li>• 서울특별시 도시재생사업에 대해 의견이 있다면 말씀해주시시오.</li> <li>• 세운상가의 발전에 대해 건의사항이 있다면 말씀해주시시오.</li> </ul>

본 연구의 연구자는 심층면접을 진행하면서 연구참여자의 심리적 안정을 취하기 위해 사전에 편안한 대화를 충분히 가졌고, 본 연구와 자연스러운 대화가 이루어질 수 있을 것 같은 상황에서 자연스럽게 연구주제와 연결하여 면접을 진행하였다. 심층면접은 최초 연구참여자의 면접 동의를 구한 뒤 연구자와 1:1 대면면접을 진행했고, 사전 양해를 구해 면접내용을 개인 휴대용 녹음기로 녹음하여 전사하였다. 연구참여자는 연구목적에 부합하는 연구참여자를 대상으로 선정하는 목적표집법 (purposive sampling)과 연구자가 현장을 방문하여 최초 면접자(A)를 섭외하였고, 연구참여자 A와 면접을 진행 한 뒤 다음 면접자(B)를 추천받는 방법인 눈덩이 표집(snowball sampling) 방법을 사용하여 모집하였다. 세운상가의 변화에 대한 경험을 공유해 줄 수 있는 연구 참여 대상자를 세운협업지원센터, 주민협의체, 상인회, 상가이사 등의 추천을 받아 연구 참여 대상으로 선정하는 과정을 포함하여 세운상가의 산업특성과 지역의 변화과정을 연구 자료에 포함하고자 하였다.

면접대상은 최소 세운상가 도시재생사업계획이 수립되기 시작한 2014년 이전부터 세운상가에 터전을 두고 생활하고 있었던 세운상가의 대표업종인 전자제품업에 종사하고 있는 기존 주민으로 선정하였는데, 면접을 통해서 7명의 면접대상은 모두 20-30년 이상 터전을 두고 생활한 것으로 조사되었다. 연구참여자는 50대 3명, 60대 3명, 70대 1명 등 총 7명(남자 5명, 여자 2명)이다. 면접시간은 최소 40분에서 최대 100분간 이루어졌고 7명 평균 64분가량 소요되었다. 면접종료 시점은 연구자와 연구참여자간의 대화를 진행하면서 새로운 정보가 추가적으로 나오지 않을 때 까지 진행했다. 면접기간은 2020년 10월 01일부터 2020년 10월 14일까지 총 14일 간 실시하였다.

본 연구에서 자료분석은 전사한 면접자료를 개방코딩(open coding)하였고, 반복적 비교분석법(constant comparison method)을 통해 범주화하였다. 반복적 비교분석법은 Glaser and Strauss (1967)가 개발한 분석기법으로 일반적인 질적자료 분석에서 크게 활용되고 있다. 면접자료는 연구자 개인컴퓨터에 모두 전사한 뒤 문서화하여 반복적으로 읽으면서 출력물 여백공간을 활용하여 핵심어를 입력하였다. 이러한 코딩 과정을 수차례 반복하면서 핵심어가 수정되거나 신규핵심어가 나타나지 않을 때까지 코딩 과정을 거쳤다(총 8회 진행). 본 연구에서 연구자료 해석의 신뢰도와 타당도는 Creswell and Miller(2000)가 제안한 외부감사 방법인 동료검토법(peer examination)을 통해서 이루어졌다. 구체적으로, 질적 연구경험이 있는 교수 2인, 박사과정 대학원생 3인을 초청하여 도출된 개념과 범주화 결과를 전사한 내용과 비교하여 일치 여부를 검토하였다. 또한, 이러한 과정에서 발견된 의견은 연구자들의 상호검토와 토론, 조정과 합의의 과정을 거쳐 범주를 구성하여 연구 자료의 분류, 해석 과정에서 연구의 진실성을 확보하고자 하였다.

## IV. 결과 및 고찰

### 1. 지방정부 도시재생사업 대상지에 대한 인식

#### 1) 세운상가의 전통산업과 가치: 전자산업과 장인정신

도시경쟁력을 향상시키기 위해서 도시개성과 정체성을 확립시키는 것은 중요하다. 김준혁(2016)은 도시 내 자원을 활용하여 확립하는 것은 지역 공동체 형성과 도심 슬럼화를 방지하여 새로운 정체성을 찾는 일이라 강조하였다. 연구참여자들은 과거 전자제품, 수리, 재가공 분야에서 독보적인 이미지를 갖고 있다고 인식하였고, 이러한 지역 이미지는 세운상가가 갖는 지역 정체성으로 인식하는 도구로 활용되었다. 특히 연구참여자 C는 기술자의 장인정신은 세운상가의 지역정체성과 함께 전통성과 자부심을 갖는 도구로 인식하였다.

*“그 때 당시 70년대는 좀 시작하는 단계. 지방에서 고칠 물건이 있으면 여길 와야 돼. 그리고 또 세운상가는 텔레비전 도매상이 있었거든. 다른 데보다 여기가 싸다. 전국에서 트럭을 몰고 와서 지방에다 팔아야 되니까. 그때가 호황이지 호황...”* (연구참여자 C)

구참여자 F)

“전후 50년대부터 미군이 쓰던 무전기나 그런 게 여기로 흘러들어왔고, 그걸 고치고 해서 수리문화, 제조문화의 근간이 되었던 게 이 지역의 지역성이거든요? 기술력이 시대별로 여기서 무언가 만들어 질 수 있는 게 충분히 있다라는 것들...” (연구참여자 B)

“세운상가에 있는 사람들이 멘탈이 강해요. 돈보다 일에 최선을 다해서 장인으로 거듭나는 거다. 진짜 장인이 되고 싶고 한곳에 오래 있어야겠다는 생각해요.” (연구참여자 C)

## 2) 전자산업 중심의 산업생태계 조성 희망

세운상가는 1980년대 이후 명동, 용산개발에 따라 상권이 쇠퇴하면서 과거 지역정체성이 약화되었다. 특히 세운상가 내 전자상가의 용산이전은 지역산업을 크게 몰락시키는 계기가 되었는데, 도심 내 주변지역과 연계가 되지 못하여 고립된 채 몰락되어 온 원인이 되었다(서울특별시, 2017). 참여자들은 세운상가 지역이 전자산업으로 쇠퇴하였지만 전자산업, 전자제품 제조업 기반의 산업특성을 강화시킬 필요가 있다고 인식하였다.

“세운상가 미래는 제조 형태로 계속 남아있어야 되고, 또 기술발전의 접근이 좀 용이하고, 접근이 좋아야지. 그니까 여기 오면 궁금한 거를 알아낼 수 있는 곳. 여기를 계속 보존이 돼야 꾸준히 이어나갔으면...” (연구참여자 F)

“전자상가가 안되면, 일반상가와 똑같다고 봐요. 내 생각에는 삼성전자가 좀 투자를 해서 여기 삼성전자 백화점을 하나 만들었으면 좋겠어. 그러면서 세운상가가 삼성전자랑 같이 전자산업과 연결되는 효과가 있을 텐데, 아쉽죠. 그런 부분이 좀...” (연구참여자 E)

최근 지방정부에서는 낙후된 지역을 도시재생 사업의 일환으로 관광사업을 적극적으로 추진하며 긍정적인 효과를 기대하고 있다. 이 과정에서 주거권, 공간 활용, 젠트리피케이션 등과 같은 문제가 발생하며 논란이 되고 있다(이상훈, 2018). 세운상가 지역주민은 관광사업을 통한 재생보다 산업재생을 더욱 희망하는 것으로 나타났다. 이것은 세운상가를 찾는 방문객이 여가관광 공간으로써 이용되기보다 전자산업 중심의 지역정체성을 유지하려는 의지가 반영된 결과로 이해할 수 있다.

“중요에서 저기 남산, 충무로까지 전체 연결을 해서 쪽 이어지는 보행재생을 이뤄 내는 것이 하나의 목표입니다. 산업재생이 더 강점이지, 관광재생이 목적이 아닙니다. 당연히 지역적인 상생이 이뤄져야지 산업재생이 일어날 수 있는 거니까...” (연구참여자 B)

“삼성전자가 이런데 박물관을 하나 만들어놓으면, 젊은애들이 많이 와서 볼꺼 아냐. 그러면서 세운상가가 삼성전자랑 같이 전자산업과 연결되는 효과가 있을 텐데, 아쉽죠 그런 부분이 좀. 내가 능력이 되면 그런 부분을 연결해서 한번 해 볼 텐데..” (연구참여자 E)

## 2. 지방정부 도시재생사업 방향에 대한 인식

### 1) 지역 전통산업 경제적 창출효과 미흡

선행연구(Chertow, 2008; Uzzi, 1997; Zheng & Liang, 2011)에 의하면 지역산업이 발전되기 위해서는 지역 산업생태계가 변화되는 환경에 적응할 수 있는 역량을 키우고, 지역산업 생태계 속에 속한 주체들이 협조적이고 협력적 관계를 유지해야함을 강조하고 있다. 이러한 관점에서 Zheng & Liang(2011)은 산업생태계가 단순한 가치사슬보다 조직의 협력과 상호의존을 통한 상생으로도 이해하였다.

연구참여자들은 지방정부의 도시재생사업을 통해 산업생태계가 발전되어 세운상가 산업생태계에 속한 주체들이 동등한 경제적 혜택을 받을 것으로 기대하였다. 하지만 도시재생사업이 물리적 시설 재생에 집중되어 전통산업의 경제적 효과가 크게 미흡하다고 인식하는 것으로 나타났다. 앞서 전술한 바와 같이 지방정부의 도시재생사업은 세운상가 제조업 자원을 활용하여 산업생태계 확산을 추진했다. 연구참여자들은 신규 유입된 산업군을 카페, 식당 등 외식산업으로 분류하고 방문객을 위한 공간으로 이해하였다. 신규 조성된 세운메이커스큐브는 보행 데크에 조성된 전시, 창작공간으로 산업생태계 변화를 유도하는 주요한 시설이다(다시·세운 프로젝트, 2019). 하지만 그러한 의도에도 불구하고 기존 상인들은 세운메이커스큐브에 입점한 신규산업군과 기존 전통산업군의 경제적 효과 차이로 인해 상대적 박탈감을 경험하고 있는 것으로 나타났다.

“좋은 한데. 상인들한테는 영향력이 있는지 의문이다. 카페 하는거 관찰은데 여기 도 관찰은게 아니니까. 무슨 도움을 줄 수 있냐 물으시면 할 말도 없고...” (연구참

여자 D)

“(서울시 관계자들이) 뭐라했냐면, 외부인들이 많이 올 것이다. 근데 온다고 전자 제품 사는 사람이 얼마나 되겠냐. 오게 되면 커피숍이나 식당이나 되겠지만...” (연구참여자 E)

“사람들이 1234층에 있는 상가 들려가지고 뭘 할까? 그냥 구경만 하고. 왜냐면 4층까지 그 상가들은 쇼핑을 위한 장소기 때문에, 저랑 관계가 없는 것 같아요.” (연구참여자 G)

## 2) 지방정부의 산업생태계 재생에 대한 지역주민 인식

서울특별시시는 세운상가 도시재생사업을 진행하면서 보행재생, 산업재생, 공동체 재생으로 구분하여 진행해왔다. 그 중 특히 산업재생의 공간으로 세운메이커스큐브(7개 공간)를 조성하여 창의제조산업을 유도하며 산업생태계 변화를 도모하였다. 서울특별시는 세운메이커스큐브 입주자가 기존 ‘세운상가군 제조업 자원을 활용’ 해야 되고 입주 시 ‘세운상가 입주자들의 공동이벤트, 축제 참여’ 등 세운상가 공동체 활동에 적극적으로 참여할 것을 의무화 하였다.

〈표 2〉 2019년 세운메이커스큐브 입주자격 및 활동범위

구분		주요내용
입주 자격	디자인업	• 세운상가군 제조업 자원을 활용하여 제품디자인, 그래픽디자인, 공간디자인 등 활동을 펼치고자 하는 디자인/크리에이터 사업자
	제조기반 스타트업	• 세운상가군 제조업 자원을 활용하여 하드웨어, 디지털 디바이스 등 창의적인 제품/서비스를 개발하고 이를 사업화하려는 단체/기업 • 제품설계, 하드웨어, 소프트웨어 기반 우대
	문제 해결형 서비스업	• 세운상가군 제조업 자원을 활용하여 소프트웨어, IT 서비스 등 창의적인 제품과 서비스를 개발하고 이를 사업화하려는 단체/기업 • 도심제조업이 당면한 문제를 적극적으로 해결하고자 하는 단체/기업
활동 범위	활동혜택	• 전용공간(큐브) 사용(내부조명, 전기/통신/냉난방설비, 내부창고 등) • 세운홀, 세운파트너라운지, 세운561메이커스교육장 등 공유공간 사용 우대 • 프로젝트 수행에 필요한 유무형의 자원 연결 서비스 등 파트너십 지원
	필수활동	• 세운상가 입주자들의 공동이벤트, 축제(도시기술장) 참여 • 워크숍, 교육, 시제품 전시 등 시민 서비스 활동 병행 등 협약 내용 포함

자료: 다시·세운 프로젝트 홈페이지 (2019). 2019년 세운메이커스큐브 입주자 모집 공고

이러한 시도에도 불구하고, 연구참여자들은 서울특별시 도시재생사업이 여전히 물리적 시설 재생에 집중되어 있고, 특히 방문객을 위한 시설재생에 집중되어 있는 것에 불만을 가지고

있는 것으로 나타났다. 연구참여자 E는 세운메이커스큐브 입주자의 산업군이 기존 세운상가와 다르다고 하면서 신규산업과 전통산업을 구별 지어 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 즉 지방정부와 산업생태계 구성원의 산업재생 인식에 차이가 있는 것으로 해석 할 수 있다. 이것은 지방정부가 세운메이커스 입주자 모집 시 세운상가군 제조업 자원 활용을 의무화하였으나 세운상가 내부 구성원이 인식한 세운상가 전통산업에 차이가 있어 세운메이커스큐브 종사자 집단과 기존 세운상가 종사자 집단을 이분화(二分化) 하는 것으로 이해할 수 있다.

*“세운상가의 새로 사람들이 유입돼서 새로운 직종이 생기고, 기존에 있던 사람들과 소위 말하면 콜라보레이션이라던가? 그래서 어떤 예술가, 아니면 어떤 뭐 제작, 만드는 메이커들, 아님 뭐 젊은층 이런 사람들이 와가지고 하는거...” (연구참여자 G)*

*“하드웨어적으로는 많이 갖춰졌는데, 여기에 맞는 소프트웨어가 갖춰져야 하는데 그게 어려워요. 세운상가 하면 세운전자상가예요. 전자 업종이 많아. 몰려 있잖아. 이 업종과 동떨어져 있어. 여기 제신 분들은 개발하는 걸 원치를 않아. 그러니까 소프트웨어 적인 것들이 많이 만들어져야 하는데... 기 있는 애들(메이커스 큐브 입주자) 하고 교류할 일이 없잖아. 메이커스 큐브가 뭔가는 다 젊은 사장들이 많아요.” (연구참여자 E)*

### 3) 세운상가 발전을 위한 공동체 재생 필요

세운상가 재생사업은 2016년부터 진행되어온 서울특별시 도시재생사업(도시재생전략계획, 도시재생활성화계획)의 모니터링을 통해 서울의 대표적인 산업생태계를 재생하는 사업이 되었다(홍경구, 2018). 하지만 도시재생사업 진행 시 의사결정과정에서 지역주민의 의견조율이 어려워 당초 도시재생사업을 실현하기에 한계가 있었다(홍경구, 2018). 연구참여자들은 과거 제품수리, 전자제품 판매가 세운상가의 핵심적인 기능으로 인식하였으나 환경변화에 따라 다양한 기능으로 산업생태계도 변화되어야 함을 인지하고 있다. 그 중 지역정체성을 유지하면서 온라인 판매, 공동체 활성화 등 새로운 환경에 적응할 수 있는 역량이 중요한 요소라 주장하였다. 따라서 세운상가 구성원은 산업생태계 재생과정에서 주민공동체 활성화, 주민역량강화 등 지역공동체 재생은 지역 산업생태계 재생사업에서 중요한 요소로 인지하고 있음을 알 수 있었다.

*“서로가 원래 잘 모르니까. 오래 됐어도, 얼굴을 가끔 부딪쳐도 그 사람이 어디서 뛰하는지 모르기 때문에 인사는 하지만 얼굴만 아는 편이지..” (연구참여자 G)*

“이 상가에 가전제품 파는데도 있고, 여러 가지 특성이 있다고. 그 특성에 맞게 조합을 만들어서 그 사람들을 모아줘야 돼. 그래야 대외적인 경쟁력이 생기지. 요즘 인터넷으로 다 팔고사고 하잖아. 그거를 할 수 있는 여건을 만들어주려면, 우선 여기 세신 분들 경쟁력을 만들어 줘야 돼요...” (연구참여자 E)

### 3. 지방정부 도시재생사업 성과에 대한 인식

#### 1) 도시재생사업 성과에 대한 자기배제(self-exclusion)와 불인정 지각

국토교통부(2013)는 ① 창조경제 중심의 일자리 창출 및 도시경쟁력 강화, ② 국민 삶의 질 향상 및 생활복지 구현, ③ 쾌적하고 안전한 정주환경 조성, ④ 지역 정체성 기반의 문화 가치와 경관 회복, ⑤ 주민역량 강화 및 공동체 활성화 등 5대 도시재생 목표 달성을 통해 ‘국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조’에 이바지 하는 것을 비전으로 설정하였다. 지방정부에서 추진하는 도시재생사업은 국가도시재생 기본방침(국토교통부, 2013)에 따라 쇠퇴지역을 대상으로 재생사업을 추진하고, 도시재생계획 수립과 사업시행 과정에서 주민의 적극적 참여를 기본방향으로 설정하고 있다.

본 연구결과, 연구참여자들은 세운상가 도시재생사업의 일환으로 조성한 공공시설이 모두를 위한 공익적 측면에서 사용되어질 것을 기대하였지만 방문객 전용시설로 인식되어지는 경향이 강하게 있음을 알 수 있었다. 이것은 도시재생사업의 성과를 인식함에 있어, 지방정부와 내부 구성원 간에 인식적 차이가 있다는 것을 알 수 있는 부분이다. 특히 본 연구 대상자인 세운상가의 연구참여자들은 신규 재생시설을 ‘방문객 전용시설’로 규정하고 있어, 도시재생사업 성과에 대하여 본인 스스로를 성과 대상자에 포함하지 않는 자기배제(self-exclusion) 현상이 발견되었다. 도시재생사업 성과에 대한 인식에 있어 발견된 자기배제는 지방정부와 내부 구성원간의 인식차이 뿐만 아니라, 내부 구성원과 방문객이 교류되지 못하고 구성원 분화 현상에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다.

“한번...? 한번 밖에 안 가봤어요. 아마 안 사용하실 걸요 왜냐면 본인들 장사 하셔야 되니까. 자리를 움직일 수가 없죠. 그래서 많이들 사용하지는 않고...” (연구참여자 D)

“여기 상인들은 직원 두고 하는 분 거의 없어요. 혼자 하는 분들이 많다고. 자리비우고 거기서 수다 떨 일이 어디 있어. 자기 자리비우면 장사 어떻게 해. (라운지 공

간) 의도는 좋았죠. 활용도가 많이 떨어져요. 실제적으로.” (연구참여자 E)

“여기 주민사랑방이 뭐 있어? 어딘지도 모르고 나는 가보지 않았어. 글썸 뭐 젊은 사람들은 뭐 가봤을 수는 있겠지만. 우리들이 얘기를 할 수 있는 자리가 있난 말이야. 젊은 사람들끼리 하는 건지 우리가 가는 장소는 아니야.” (연구참여자 A)

지역사회에서 내부 구성원(예, 지역주민)은 지역의 주체이자 공간의 주인이다(이상훈, 2018). 지방정부의 도시재생사업은 경쟁력 있는 도시 만들기과 행복한 지역 만들기가 병행되어야 한다. 하지만 최근 연구에서 지역주민은 지역개발 사업 추진 과정에서 지방정부로부터 배제되거나(이상훈, 2018; 이상훈, 2021), 불인정되어(황희정, 2015) 지방정부 정책에 부정적인 인식을 갖게 될 수 있음을 보고하였다. 이것은 자칫 지역사회 갈등양상과 지역주민 자존감 훼손 등을 발생시킬 수 있어 많은 관심이 요구됨을 시사한다. 본 연구 결과에서는, 이러한 자기배제 현상이 도시재생 성과를 인식할 때 또한 나타나고 있음을 확인하였다. 세운상가 내부 구성원은 지방정부의 도시재생사업으로 새롭게 형성된 공공시설뿐만 아니라 산업생태계에서도 배제되고, 구성원으로 인정받지 못하는 것으로 인식하였다.

“우리가 가봐야, 우리는 나이 먹은 사람들은 인정을 안해줘.” (연구참여자 A)

“전자기기 수리하시는 분, 고무 패킹같은 가게들이 있었는데 다 밀려나고.” (연구참여자 B)

“원래 큐브 쪽 사람하고, 상가내부하고 협업되라고 한건데, 여기는 안되고” (연구참여자 E)

## 2) 도시재생 사업성과에 대한 양가성(ambivalence) 인식

도시재생사업은 일반적으로 지역 내 긍정적인 효과를 기대하며 진행된다. 도시재생사업은 낙후된 지역을 재생시켜 경쟁력 있는 지역을 만들고 지역주민의 삶의 질 향상을 도모하는 것이 핵심적인 목표이다. 관광분야에서는 ‘관광영향(tourism impact)’ 개념을 활용하여 관광개발이나 지역개발의 성과를 오래 전부터 논의해왔다. 약술하면 관광개발이나 지역개발의 성과는 긍정적인 측면도 있지만 부정적인 측면도 동반된다는 것이다.

세운상가 일대 도시재생사업은 2017년 1단계 구간 사업이 종료되었고 2단계 사업이 당초 도시재생활성화계획을 변경하여 추진된다는 점을 고려했을 때(서울특별시, 2020), 면접에 참여한 연구참여자들은 세운상가 도시재생사업에 대한 긍정적 혹은 부정적 성과에 대한 경험을 모두 경험했다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 연구참여자들의 도시재생 사업성과에 대한 내용



분석은 지방정부의 도시재생사업에 대한 내부 구성원의 인식을 파악하는데 중요한 자료로 활용될 수 있다. 분석결과 연구참여자들은 도시재생 사업성과에 대해 긍정적인 인식과 부정적 인식을 함께 가지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 도시재생 사업성과에 대한 양가성 태도

구분	긍정적 인식	부정적 인식
A	“그때는 이 사람들이 잘해보자고 한건데, 어떻게 보면 개인 앞으로는 좋을 수가 있는 거지.”	“재생인지 뭔지 해서 만들어 놓은 그것도 뭐 하는지 자체도 여기서 모르고 있는데 뭐.”
B	“당연히 지역적인 상생이 이뤄져야지 산업재생이 일어날 수 있는 거니까. 그거를 저희가 바라고 기대하고 그런 걸 어떻게 더 변신할까 라는 것에 대해 고민하고 있고요...”	“여기 계신 분들은 위태한 상황 이예요. 관광객 유입 안할 수가 없죠. 카페가 들어서서 여기 있었던 분들이 다 떠나는 게 점점 자연스러워 지고 있는데..”
C	“보행데크가 종묘 앞에 다시세운 광장부터 진양상가까지 3층 보행로 보셨겠지만 계 연결이 돼요. 그게 되면 완벽하게 거둬 날거라고 봐요.”	“막상 여기에 거주하는 사람들이나 장사하는 사람들은 불편하다고 난리인데, 생겼을 때보다, 여기 리메이크하기 전이 나은 것 같다.”
D	“(소통의 창구를 담당하시는군요.) 네. 바쁘죠. 잘 안 되고 있긴 한데 (웃음) 그래서 여기로 내려온 거거든요.”	“여기 상인들은 그걸 싫어해요. 첫째는 월세가 올라 가게 되죠. 그걸 떠나서라도 두 번째는 커피숍 들리는 사람들만 오거나. 세 번째는 정체성이 없어지니까. 이도저도 아닌...”
E	“가전제품, 재료 전자제품 파는데도 있고 여러 가지 특성이 있다고 조합을 만들어서 그 사람들을 모아 줘야 돼. 그래야 대외적인 경쟁력이 생기지. 서울시하고 그 재생사업 하는 거 서로 협의하는 이런거 내가 쫓아다니면서 했었어..”	“내가 봐서는 임대료 올라가면 다 나가야 된다고 안 그러겠어요? (그렇죠.) 자리좋아지고 장사 잘된다고 하면 주인이 가만히 있겠냐고. 나가야지 임차인들은. 세운상가 전자상가로써 명맥을 같이하지 아니면 다 쫓겨날 사람들이야.”
F	“도시재생을 시작할 때는 그 지역의 특성을 잘 살리고 특성을 잘 살려서 도시재생을 하면 좋겠다. 초현 대적인걸 하지 말고 옛날거를 좀 살리고, 문화유산 같은 거를 살리고. 거기서 또 그림 배워야 할 점이 생기면 학교를 만들면 되고...”	“여기서는 세 내다가 바쁘다 이거야. 세가 워낙 비싸서. 그래서 거기 일산 야산에 가서 땅을 사고 집을 멋있게 지어놓고. 진열도 멋있게 마음대로 해놓고 장사를 한다 이거야. 야 근데 그거 꿈같은 얘기다.”
G	“도시재생에 관련되어서 모임도 참석해봤고...”	“근데 저는 조금 시큰둥한 편이고, 되게 긍정적이지는 않아요.”

7명의 면접에서 나타난 긍정적 인식은 도시재생사업이 세운상가 산업생태계를 긍정적으로 변화시킬 것이라는 내용이 포함되어 있었고, 부정적 인식은 이러한 산업재생 과정에 수반되는 변화들에 대한 태도가 포함되어 있었다. 낙후된 세운상가가 도시재생사업으로 인해 산업생태계가 확장되어 발전될 수 있다는 도시재생사업의 구체적인 목표가 연구참여자의 긍정적 태도형성에도 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 하지만 도시재생사업이 진행되면서 내부 구성원에게 직·간접적으로 혜택이 부족한 것에 대한 불만과 신규산업이 유치되면서 상대적으

로 약화된 경쟁력 그리고 임대료 상승 및 젠트리피케이션 등 도시문제에 대한 부담이 도시재생사업 성과에 대한 부정적인 태도를 형성하는 요인으로 작동하였다.

## V. 결론

산업 밀집공간의 기존 산업생태계를 재생함으로써 낙후된 지역을 다시 되살리고 지역경쟁력을 강화하기 위한 사업재생 관점의 도시재생 사업이 시도되고 있다. 본 연구는 지역 산업생태계 재생 관점에서 기존주민의 인식을 탐색하여 도시재생 정책수립 방향을 제시하고자 하였다. 이러한 연구문제를 해결하기 위해 서울특별시 종로구에 위치한 세운상가를 연구대상지로 선정하였고, 총 7명의 연구참여자를 대상으로 심층면접을 진행하였다. 연구결과 및 학술적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 세운상가 기존주민은 도시재생사업을 통한 산업재생이 기존 전통산업 정체성 유지에 반감된다고 인식할수록 도시재생사업에 거리를 두는 것으로 나타났다. 연구참여자들은 산업재생 사업이 쇠퇴하고 있는 세운상가 전자산업에 기반을 두고 이루어지길 희망하였는데, 특히 지방정부가 추진하는 현재의 산업재생을 세운상가를 위한 재생으로 인식하기 보다는, 일 반적인 ‘상업재생’으로 인식하며 경계하였다. 지역 산업생태계의 재생을 위해서는, 지역을 둘러싼 산업 환경의 변화 나아가 글로벌 경제 환경의 변화 속에서 위기에 대응 혹은 적응할 수 있는 역량을 갖추는 것은 중요하다(김현지·김성진·김한국, 2020). 하지만, 지역산업의 정체성을 이해하고 산업생태계의 변화를 인식하는 관점이 이해관계자간에 상이하게 나타난다면 산업변화 위기에 대응하며 지역 내 산업의 자생적인 공진화가 중요한 지역 산업생태계를 재생·유지할 수 있는 역량은 미약할 수밖에 없다. 산업재생은 기존주민의 지역 산업생태계에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.

둘째, 도시재생의 성과에 대하여 내부 구성원들이 공감하지 않을 때 기존주민들은 성과의 공유 및 확산에 대하여 자기배제를 통해 이탈하는 것을 알 수 있었다. 내부 구성원들이 도시재생사업 추진과정에서 공간의 주인으로 인정받지 못했을 때, 다양한 배제현상이 유발된다(이상훈, 2018; Barry, 1998). 본 연구에서는 도시재생사업을 통해 새롭게 조성된 공공시설을 ‘방문객 전용시설’로 인식하면서 모두를 위한 성과가 아닌 방문객을 위한 성과로 인식하는 현상이 나타났다. 이것은 기존주민이 과거 이용했던 공간이나 시설이 점차 줄어들어 가는 것으로 이해되어, 지역공동체에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 의미한다. 도심 내 산업밀집 공간의 도

시재생사업은 산업생태계를 되살리는 사업이며 동시에 도심의 기능을 되살리는 사업으로, 이를 위해서는 다양한 행위주체간의 상호작용에 대한 이해가 필요하다.

셋째, 기존주민은 도시재생사업 성과에 대해 양가성 태도를 갖는 것으로 나타났다. 세운상가 기존주민은 낙후된 세운상가가 일대 재생사업이 필요함을 충분히 인식하였고 지역발전을 위해 적극적인 참여와 관심을 가져왔다. 하지만 세운상가가 산업재생을 통해 발전될 경우 임대료 상승, 젠트리피케이션, 기존상인 경쟁력 상실 등 도시문제에 대한 걱정을 동시에 갖고 있다. 그리고, 산업재생에 대한 기대와 재생사업으로 인한 부정적 영향에 대한 걱정은 공존하고, 산업재생 성과에 대한 태도형성에는 이러한 양가성 입장과 내부 구성원이 인지하는 경제적 혜택이 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지역개발이나 관광개발 분야에서 경제적 영향이 지방정부 정책에 대한 태도를 결정하는데 주요한 변수라는 점과 일치하는 결과이다(이상훈·강태우, 2020; Ko & Stewart 2002).

연구결과에 따른 실무적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지방정부는 산업밀집 지역의 도시재생사업 추진 시 내부 구성원 특히 기존상인의 산업생태계에 대한 인식을 탐색할 필요가 있다. 지역 산업생태계에 대한 내부구성원의 부동의(不同意)는 지역이 지속적으로 산업생태계를 유지할 수 있는 역량 즉, 지역이 새로운 산업구조에 적응할 수 있는 핵심역량인 상호작용 형성을 방해한다. 또한, 이러한 부동의 구성원은 사업성과의 인식 및 공유, 확산에 대하여 자기배제를 경험하고, 이는 지역공동체 이탈로 이어져 도시재생사업의 효과를 반감시킬 수 있다. 그동안 도시재생사업에서 지역주민의 동의를 구해야 한다는 주장은 기본적으로 제시되어 왔다. 이제는 지역주민 다수의 지지를 확보하려는 노력과 동시에, 부동의 지역주민의 의견을 이해하고 이를 충분히 반영하려는 노력이 병행되어야 할 것이다. 이러한 노력이 수반되어야만, 지역 산업생태계에서 이해관계를 달리하는 다양한 내부 구성원이 상호작용이 가능하며, 이를 통해 공생, 공진화 하는 순환체계를 갖춰 가는 산업재생이 가능할 것이다.

둘째, 지방정부는 도시재생사업 추진 시 지역 산업생태계 구조 재편성 과정에서 지역공동체를 적극 포함하여 확장시킬 필요가 있다. 특히 내부 구성원이 전통산업에 대한 범위를 확대 혹은 재구성 할 수 있는 여건조성(교육 등)이 필요하다. 본 연구의 경우, 세운메이커스큐브 입주자 모집공고(표 2)를 보았을 때 서울특별시는 세운상가 지역 전통산업을 존중하며 산업재생을 추진하고자 하는 시도를 했다고 볼 수 있다. 하지만 내부 구성원은 산업재생을 통해 입주한 산업은 직접적 관련성이 낮다고 구분 지었다. 남기범과 장원호(2016)는 산업생태계가 생태계에 속한 주체들의 역량을 공진화시키면서 기술혁신을 통합하기 위해 협조적이면서 경쟁적으로 움직여야 함을 강조하였다. 따라서 세운상가 내부 구성원은 세운상가 주체로서 지역 산업생태계 발전을 위해 신규 입주산업과 협조적이며 경쟁적으로 참여할 수 있도록 제도적, 정책적으로 정교한 기반마련이 필요하다.

본 연구는 산업 밀집공간의 도시재생사업에 대한 기존주민의 인식을 지역 산업생태계 관점에서 탐색했다는 점에서 의의를 갖지만, 동시에 몇 가지 연구의 한계를 갖는다. 먼저, 본 연구에서는 세운상가에서 오랜 기간 동안 전자제품업에 종사해온 기존주민을 대상으로 인터뷰를 수행하여 연구를 수행하였다. 세운상가는 전자제품업 이외에도 다양한 업종이 있고 동시에 서울시의 도시재생 사업을 통해 새로 유입된 이해관계자(지역주민, 상인 등)가 존재하여 이러한 다양한 내부이해관계자의 인식을 포함하는 것이 중요함에도 불구하고, 본 연구대상에 포함되지 못했다는 한계를 갖는다. 따라서 향후 연구에서는 다양한 내부 이해관계자의 인식을 통합적으로 포괄하여 산업 밀집공간의 도시재생사업을 탐색하는 것이 필요하다. 이러한 연구를 통해 두 집단의 인식차이를 탐색할 수 있을 것이고 또한 기존주민과 신규 유입자의 갈등원인을 탐색하여 산업생태계 공동체 강화에 긍정적인 해법을 찾을 수 있는 성과물로 활용될 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 강지선. (2017). 도시재생의 공론화 과정에 대한 비판적 고찰-서울시 '마포석유비축기지 재생 및 공원화 사업'을 중심으로-. 「한국지방행정학보」, 14(1): 273-300.
- 권성훈·황석원·이민규. (2010). 델파이를 이용한 도시재생 연구개발사업의 기술수준 진단과 전망. 「서울도시연구」, 11(1): 1-19.
- 국토교통부. (2013). 「국가도시재생기본방침」.
- 김기찬. (2012). 「공유가치의 창출을 위한 기업네트워크 협력방안 연구」. 한국경영학회 경제 인문 사회연구회 공생발전 협동연구총서 공생발전 종합연구.
- 김영교·남궁미. (2019). 도시재생사업에서 주민참여도에 미치는 영향요인 연구: 장소애착심 매개효과를 중심으로. 「한국지역개발학회지」, 31(3): 43-66.
- 김영수·박재곤·정은미. (2012). 「산업융합시대의 지역산업생태계 육성방안」. 산업연구원.
- 김영수. (2012). 우리나라 클러스터정책의 특징과 지역산업생태계론으로의 진화 필요성. 「지역연구」, 28(4): 23-43.
- 김재환. (2019). 도시재생사업에 있어 새로운 거버넌스 제안. 「Asia-pacific Journal of Multimedia Services, Convergent with art, Humanities, and Sociology」, 9(7): 869-878.
- 김주영·허선영·문태현. (2017). 전주 한옥마을의 도시재생사업이 지역변화에 미친 영향. 「한국지역지리학회지」, 23(1): 106-117.
- 김준혁. (2016). 세계문화유산 수원 화성을 활용한 수원의 정체성 정립과 도시재생. 「지방사와 지방문화」, 19(2): 39-70.
- 김현지·김성진·김한국. (2020). 뉴스 데이터를 활용한 텍스트 감성분석에 따른 지역 산업생태계 위기 예측 - 광주 지역 자동차 산업을 중심으로 -. 「한국콘텐츠학회논문지」, 20(8): 1-9.
- 남기범·장원호. (2016). 성수동 수제화산업의 지역산업생태계의 구조와 발전방향 -지역산업생태계의 구성요소와 특성-. 「국토지리학회지」, 50(2): 197-210.
- 박성남. (2018). 연결망 분석을 통한 근린재생형 도시재생선도사업 정책 목표별 사업간 연계성 고찰. 「한국도시설계학회지 도시설계」, 19(4): 41-56.
- 서광영·박진아. (2018). 도시재생 불협사업으로서 거점시설 조성 전후 지역이미지 변화 및 시설 효과 분석 플랫폼창동61을 중심으로. 「서울도시연구」, 19(2): 1-19.
- 서울특별시. (2017). 「세운상가 활성화계획 보고서」. 서울특별시.
- 서울특별시. (2020). 「세운상가 일대 도시재생활성화계획 변경 수립 추진」. 서울특별시.
- 신윤재·이소연. (2016). 국내외 도시재생 사업의 거버넌스에 대한 연구. 「한국공간디자인학회논문

- 집], 11(6): 157-172.
- 신현주·강명구. (2017). 도시재생사업에서 주민참여 수준에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 29(3): 25-46.
- 심소희·구자훈. (2017). 서울시 성수동 도시재생사업에 대한 산업지원 및 도시재생 통합적 관점의 특성 분석. 「서울도시연구」, 18(1): 1-16.
- 오후·장인수·황희연. (2016). 도시재생사업 인지도가 장소애착에 미치는 영향. 「한국지역지리학회지」, 22(3): 643-654.
- 원종석. (2015). 「지역산업생태계분석을 통한 지역산업 활성화 및 도시재생 방안 연구: 창신·송인동 봉제산업집적지 사례연구를 중심으로」. 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 이나영·안재섭. (2017). '근린재생 일반형' 도시재생사업과 주민참여 활성화 방안: 서울시 구로구 가리봉동을 중심으로. 「한국도시지리학회지」, 20(3): 63-78.
- 이보람·허자연. (2018). 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구 뉴욕시 로우라인 사례를 중심으로. 「도시행정학보」, 31(1): 1-19.
- 이상훈. (2018). 도시재생사업에서 지역주민의 사회적 배제 현상 분석: 부산광역시 감천문화마을을 대상으로. 「관광학연구」, 42(3): 121-141.
- 이상훈·강상훈. (2018). 관광에 의한 생활공간의 젠트리피케이션 과정. 「관광학연구」, 42(2): 85-102.
- 이상훈·강태우. (2020). 지역주민의 지방정부 성과인식과 관광개발 지지의 관계: 지방정부 신뢰에 대한 매개효과를 중심으로. 「지방행정연구」, 34(2): 31-56.
- 이상훈. (2021). 지역주민의 사회적 배제 지표 개발 연구: 생활공간의 관광개발 과정에서 나타난 배제현상을 중심으로. 「관광학연구」, 45(1): 31-51.
- 정성규·문건주·유길준. (2016). 도시재생사업 활성화를 위한 관련당사자 의식 조사연구 - 부산광역시 산복도로 르네상스 사업지구를 중심으로. 「대한건축학회연합논문집」, 18(1): 131-140.
- 조미경, 강명구. (2020). 지역 산업생태계의 동태적 변화 분석 자동차 기업 네트워크 특성을 중심으로. 「한국지역개발학회지」, 32(4): 43-66.
- 주상현. (2019). 도시재생사업 성공요인 중요도 분석과 정책적 함의 - 전문가와 지역주민 인식 비교를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 33(1): 285-307.
- 주은혜·김석호. (2019). '공공가치의 창출', 이론과 실제: 도시재생 뉴딜사업을 중심으로. 「인문논총」, 50: 75-101.
- 최근희. (2020). 대도시 친환경 도시재생사업에 관한 연구: 미국 Los Angeles시 Playa Vista 지역 사례의 도시 유형론적 분석. 「도시행정학보」, 33(1): 29-47.
- 한주형·노은정. (2020). 문화예술, 공간재생, 그리고 관광: 내부자의 관점에서 공간은 어떻게 장소가 되어 가는가? 「관광레저연구」, 32(5): 69-90.
- 홍경구. (2018). 산업생태계를 회복하는 세운상가 도시재생사업 답사. 「한국주거학회지」, 13(2):

- 21-23.
- 황순원·조영현·정문기. (2018). 도시재생사업에서 정부신뢰가 정책순응에 미치는 영향: 세운상가 도시재생에서 시민-정부 상호작용의 매개효과를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(4): 199-232.
- 황희정. (2015). 세계유산 지역주민, 그들은 행복한가?: 수원화성 지역의 불인정 지각과 정주의식을 중심으로. 「관광연구저널」, 29(3): 5-18.
- 다시·세운프로젝트. (2021). <http://sewoon.org/>
- Ashton, W. S. (2009). The structure, function, and evolution of a regional industrial ecosystem. *Journal of Industrial ecology*, 13(2): 228-246.
- Barry, B. (1998). *Social exclusion, social isolation and the distribution of income*.
- Chertow, M. R., Ashton, W. S., & Espinosa, J. C. (2008). Industrial symbiosis in Puerto Rico: Environmentally related agglomeration economies. *Regional studies*, 42(10): 1299-1312.
- Creswell, J. (2007). *Qualitative inquiry & research design : Choosing among five approaches*. Sage Publication. 「질적 연구방법론: 다섯가지접근」, 조홍식·정선욱·김진숙·권지성 역(2011). 서울: 학지사.
- Creswell, J., & Miller, D. (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory into Practice*, 39(3): 124-130.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The discovery grounded theory: Strategies for qualitative inquiry*. Aldin, Chicago.
- Frosch, R., & Gallopoulos, N. (1989). *Strategies for Manufacturing: Scientific in Scientific American Review*. Estados Unidos.
- Iansiti, M., & Levien, R. (2004). *Strategy as economy*. Harvard Business Review.
- Ko, D., & Stewart, W. (2002). A structural equation model of residents' attitudes for tourism development, *Tourism Management*, 23(5): 521-530.
- Lowe, E. A. (1997). Creating by-product resource exchanges: strategies for eco-industrial parks. *Journal of cleaner production*, 5(1-2): 57-65.
- Merriam, S. (1998). *Qualitative research and case study application in education*. San Francisco: Jossey Bass.
- Moore, J. F. (1997). *The death of competition: Leadership & Strategy in the Age of Business Ecosystems*. Harper Business. New York.
- Roberts, P. & Sykes, H. (2000). *Urban regeneration: A handbook*. SAGE Publications.
- Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness. *Administrative science quarterly*, 42(1): 35-67.

Zhang, J., & Liang, X. J. (2011). Business ecosystem strategies of mobile network operators in the 3G era: The case of China Mobile. *Telecommunications policy*, 35(2): 156-171.

**한 주 형:** 미국 미시간주립대학교에서 관광학 박사학위를 취득하였고, 현재 강원대학교 관광경영학과 조교수로 재직 중이다. 관심분야는 지속가능한관광, 도시재생 관광지, 관광정보 등이다. 최근 논문으로는 “문화적 도시재생에서 장소만들기는 어떠한 의미를 갖는가?: 지역 문화매개자 관점의 현상학 연구”(2021), “근대역사문화공간을 활용한 관광목적지의 사회적 책임(DSR)에 관한 연구-IPA를 활용하여-”(2021), “문화예술, 공간재생, 그리고 관광: 내부자의 관점에서 공간은 어떻게 장소가 되어 가는가?”(2020) 등이 있다 (juhyoungghan@gmail.com).

**이 상 훈:** 경기대학교에서 관광학 박사학위를 취득하고(논문: 생활공간의 관광지화에 다른 지역사회연대 변화연구: 감천문화마을을 중심으로, 2016), 현재 경기대학교 관광종합연구소 연구교수로 재직 중이다. 관심분야는 지역관광개발, 지역사회 관광현상, 관광영향 등이다. 최근 논문으로는 “지역주민의 사회적 배제 지표 개발 연구 : 생활공간의 관광개발 과정에서 나타난 배제현상을 중심으로”(2021), “지역사회기반형관광에서 지역주민의 심리적 임파워먼트가 직무만족과 주관적 행복에 미치는 영향”(2020), “남북교류활동으로 본 금강산 관광과 한반도 평화의 쌍방향 관계”(2020) 등이 있다(shoon@kgu.ac.kr).