pISSN: 1226-7147, eISSN: 2383-9171
https://doi.org/10.17208/jkpa.2019.02.54.1.5

Journal of Korea Planning Association Vol.54, No.1 (2019)
대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제54권 제1호 pp.5-17

도시재생사업에서 발생하는 갈등과 갈등관리 계획상의 갈등 유형 간 차이에 관한 연구

– 도시재생 선도지역 사업과 도시재생뉴딜 사업계획서를 중심으로 –*

A Study on the Difference between Conflict Types Covered by Conflict Management Plan and Actual Cases

– Cases of Conflicts in Urban Regeneration 'Leading' Project –

임미화** · 박희태*** · 최성윤**** · 김진영***** · 김현수******
Lim, Mi-Hwa · Park, Hee-Tae · Choi, Seong-Yoon · Kim, Jin-Young · Kim, Hyun-Soo

Abstract

This study used web crawling techniques to collect cases of conflicts in urban regeneration projects. The collected conflicts cases were sorted by identity of a stakeholder and an issue resulting in conflict to figure out the characteristics of conflicts in the real field. The purpose of this study is analyzing whether these attributes were properly reflected in conflict management plan of the urban regeneration project proposal. 124 cases of conflicts in 9 urban regeneration projects and the Urban Regeneration New Deal project proposal of two sites showed that there was a slight difference between the characteristics of conflicts in the real field and the characteristics of conflicts presented in the project proposal. According to conflict management in the project proposal, in terms of type of identity of a stakeholder, private sector such as residents and merchants appeared as the major participant in conflict. But in the real field, the public sector was also the major as well as private sector. In case of type of conflicts issues, conflict management in the project proposal relatively manages well various issues that may occur in the real field. So, conflicts management plan should be more suitable for the characteristics of real conflicts.

키워드 도시재생, 도시재생 선도지역 사업, 갈등 유형, 갈등 관리
Keywords Urban Regeneration, Urban Regeneration Leading Project, Conflict Type, Conflict Management

* 본 연구는 국토교통부 도시건축연구사업의 연구비지원(18AUDP–B077107–05)에 의해 수행되었습니다
** Professor, College of Business Administration, Jeonju Univ. (first author: mia5683@jj.ac.kr)
*** Master's student, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National Univ. (co–author: htheart@snu.ac.kr)
**** Bachelor's student, Dept. of Landscape Engineering, Dankook Univ. (co–authors: 32154684@dankook.ac.kr))
***** Bachelor's degree, College of Liberal Studies, Seoul National Univ. (co–author: kim715go@snu.ac.kr)
****** Professor, Dept. of Urban Planning and Real Estate, Dankook Univ. (corresponding author: hskim91@dankook.ac.kr)

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

도시재생 사업지역 내에는 다양한 소유권 및 이해관계가 존재한다. 이에 따라 이해가 상충하는 사업 참여자 간에는 필연적으로 갈등이 발생한다. 갈등은 도시재생사업을 지연시키는 가장 큰 원인으로 지적된다. 특히나 도시재생 사업계획이 가시화되는 사업 초기에 발생하는 갈등은 사업의 착수 자체를 지연시키는 바, 이후에 추진될 개별 사업에도 영향을 주어 해당 도시재생사업 전체의 추진에 차질을 빚게 한다. 따라서 도시재생사업에서 사업 참여자 간 이해(利害)를 조정하고 갈등을 최소화하는 것은 사업의 성패(成敗)와도 직결된다. 실제로 최근 각 지방자치단체의 도시재생사업 진도율은 지역 특성에 기반한 주민참여방식, 갈등양상, 의사결정구조, 정성적 판단기준 등에 따라 많은 영향을 받고 있다(김중헌 외, 2016).

도시재생사업에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하고 이를 관리하기 위한 노력은 2014년, 도시재생 선도지역 지정 당시부터 지속적으로 이루어져 왔다. 2014년 발표된 「도시재생 선도지역 지정 공모 지침」에서는 도시재생 선도지역 지정의 평가 항목으로 '부처 간 협업체계 구축의 적정성', '이해관계 등에 대한 의견수렴체계 구축' 등을 제시하여 사업 참여자 간 협력 체계를 구축하도록 하여 간접적으로 갈등에 대한 관리가 이루어질 수 있도록 하였다면 최근 발표된 가이드라인[1,2]에서는 평가 지표상 '갈등관리 방안'을 직접 언급한 것이 차이이다. 그러나 이러한 갈등관리 방안에도 불구하고 오늘날 도시재생사업에서 갈등은 지속되고 있어 현재의 갈등관리 방안은 도시재생사업에서 발생하는 갈등에 대한 처방이 될 수 없음을 방증한다.

다양한 사업 주체가 참여하는 도시재생사업에서 사업 참여자의 이해가 완벽히 일치하기란 어렵다. 그러나 갈등을 효율적으로 관리·해소하지 못하여 갈등이 방치되고 악화된다면 도시재생사업 전체가 지연될 수 있다. 무엇보다 도시재생사업 추진 중 발생한 갈등을 방치하는 것은 도시재생사업에 대한 국민적 신뢰를 상실하게 하며 사업에 대하여 장기적 관리와 지원의 단절을 야기한다.

사회갈등 해결을 위해 다양하게 모색되고 있는 법·제도적 대안들이 적실성을 갖추려면, 갈등을 야기하는 원인을 이해하는 과정에서 당사자들의 상호작용에 직·간접적으로 영향을 미치는 요소들부터 명확히 규명될 필요가 있다(유희정·이숙종, 2016).

이에 본 연구에서는 실제 발생한 갈등 사례의 속성을 파악하여 현재 추진되는 도시재생사업의 사업제안서 상 갈등관리방안이 이러한 속성을 충실히 반영, 실제 갈등관리에 실효성 있게 작동할 수 있는 지를 분석하고자 한다. 더불어 현재 사업제안서 상 갈등관리 방안이 실제 갈등에 대응하는 데에 갖는 한계를 파악하고 그 보완점을 함께 제안한다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 도시재생사업에서 발생한 갈등 자료를 구축하기 위하여 도시재생사업 추진 중 발생한 갈등을 다룬 인터넷 기사를 크롤링(crawling)하여 수집하였다. 크롤링을 하기 위하여 본 연구에서는 파이썬(Python)[3] 프로그램을 활용하였다.

본 연구에서는 검색포털 중 하나인 네이버(Naver)의 오픈 API(Application Program Interface)를 이용해 파이썬을 활용한 크롤링 프로그램을 구축하였다. 인터넷 기사 수집에 각 웹사이트의 오픈 API 중 네이버 API를 사용한 이유는 다음과 같다. 첫째, 네이버는 웹사이트에서 제공하고 있는 정보량이 풍부하다. 네이버와 비교해 구글(Google)과 네이트(Nate)는 검색결과 건수와 제공되는 뉴스 수가 상대적으로 적었다(김경찬 외, 2014). 둘째, 네이버가 제공하는 API의 공개범위 및 허용범위가 타 검색포털이 제공하는 API에 비해 넓었다. 네이버의 경우, 뉴스를 포함한 10개 분야의 검색 API를 제공하고 있는 반면 검색포털 다음(Daum)의 경우, 뉴스 검색 API는 현재 공개하고 있지 않으며 웹문서, 동영상 등 7개 분야의 검색 API만을 제공하고 있다. 또한 네이버 오픈 API의 경우에는 1회에 크롤링 가능한 최대 기사 수가 1,099개이나 구글의 경우 300여 개로 제한되어 있다. 상기 요인들을 종합적으로 고려하여 네이버 오픈 API 이용을 선택하였다. 한 개 검색포털로 검색처를 제한하며 발생할 수 있는 특정 검색포털 결과에 대한 편향의 문제는 구글 검색량과의 개수 결과 비교를 통해 독립성을 검정했다.

3. 연구의 범위

본 연구에서는 연구의 목적을 달성하기에 유의미한 자료를 구축하기 위해 사업 추진 시점이 타 사업 유형에 비하여 앞서는 도시재생 선도지역 사업을 분석대상으로 삼았다.

갈등 사례는 전술한 크롤링을 활용하여 도시재생 선도지역 사업이 시작된 2014년 4월부터 2018년 6월 사이에 게재된 모든 인터넷 기사를 대상으로 수집하였다. 크롤링은 입력한 조건에 맞는 정보라면 무조건 수집하는 기술적인 한계가 존재[4]하므로 구축한 모든 자료는 연구자가 직접 검토하여 연구의 목적에 맞지 않은 자료는 삭제하였다. 이렇게 남긴 갈등 사례 자료를 연구의 대상으로 삼아 본 연구에서는 갈등 사례의 유형을 구분하는 것으로 갈등관리 계획과 실제에서의 갈등 속성을 파악해보았다.

더불어 현재 추진되는 도시재생사업의 사업제안서 상 갈등관리 방안이 실제 발생하는 갈등에 적실히 대응할 수 있는지를 파악하기 위하여 현재 추진 중인 도시재생사업 사업 제안서를 분석하였다. 2017년 발간된 「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인 초안」(국토교통부, 2017b) 및 「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인」(국토교통부, 2017a)의 경우, 갈등관리 내용을 별도로 기술하여, 사업

제안서 상 갈등관리 방안을 과거에 비해 상세히 제시하도록 하고 있다. 이에 따라 2014년의 도시재생 사업제안서에서보다 2017년의 도시재생 사업제안서에서 연구에 활용할 수 있는 정도의 충실한 갈등관리 방안이 기술되었을 것으로 판단[5], 본 연구에서는 분석 대상 제안서로 2017년 공공기관 제안형 도시재생 뉴딜사업으로 추진된 통영·천안의 도시재생사업 제안서를 사용하였다.

실제 갈등사례와 갈등관리 방안 상 갈등을 비교하여 갈등관리 방안을 통해 실효성 있게 대응할 수 없는 갈등 사례에서는 이를 보완할 수 있는 정책적 시사점을 도출하여 향후 마련될 갈등관리 방안의 기초자료를 제공하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구

1. 도시재생사업에서 발생하는 갈등 유형

갈등에 대한 개념은 학자별로 다양하게 정의된다. 박동서(1989)는 갈등을 한정된 자원에 대한 경쟁이 발생하거나 선택의 기준이 명확하지 못해 곤란을 겪는 상황으로 정의하였고, 백완기(1992)는 양립할 수 없는 목표를 추구하는 것이라고 보았다. 가상준 외(2009)는 갈등을 이해, 가치, 목표 등이 대립되어 당사자 간 적대적 인식, 심리적 상태, 이에 따르는 물리적 충돌이라고 정의하였다.

종합해보면 갈등이란 생존을 위한 것이며 조직의 성장을 위한 일종의 에너지이며, 서로 달리하는 입장이나 견해 또는 이해관계 등으로 일어나는 불화이며, 적의, 경쟁, 적대감, 투쟁, 긴장, 논쟁 등이 함께 뒤따르는 것으로 정의할 수 있다(김형락, 2008).

본 연구에서는 도시재생사업에서의 '갈등'을 사업에 참여하는 주체 사이에서 상이한 가치를 추구하여 발생하는 심리적·물리적 충돌 상태로 정의한다.

2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 '도시재생 특별법')이 제정되기 이전에는 재건축·재개발 등 물리적 측면의 전면 철거형 정비사업을 대상으로 해당 사업 추진 중 발생한 갈등 사례 연구가 다수 존재했다.

이슬기 외(2009)는 인터넷 기사를 이용하여 5개 유형 정비사업에서 발생한 113건의 갈등사례를 분석사업단계와 갈등주체에 따라 분류하였다. 사업단계를 구분해 각 단계에서 주로 어떤 갈등이 발생했는지 분석하였다. 또한 갈등 주체를 세분화한 결과 조합과 행정관청간의 갈등이 가장 빈번함을 밝혔다.

박병옥(2010)은 기존 연구논문 사례와 일간지 기사를 통해 주택재건축·재개발 사업에서 나타나는 갈등사례를 분석하였다. 특히 주민과 관련된 갈등 양상을 범위로 설정하여 주민과 주민, 주민과 추진위원회, 주민과 행정관청 간의 갈등으로 유형화하였다. 또한 이러한 갈등을 사업단계별로 분석하여 갈등 주체 간 상관관계를 도출하였다.

박정우 외(2013)는 주택재개발사업·주택재건축사업·도시환경정비사업에서 발생하는 갈등을 주체에 따라 분류하였다. 토지소유자의 갈등요인은 사업계획과 보상과 관련된 갈등으로 구분하였다. 세입자의 갈등요인에는 생계보장·분양권·임대권·권리금 등이 있으며, 공공부문의 갈등요인에는 행정조직간의 갈등과 상이한 정책 목표로 인한 갈등이 있었다.

한성수(2015)는 선행연구조사 및 공공사업시행자의 사례조사, 주요 일간지 기사자료를 통해 주택재개발사업에서 나타나는 갈등사례를 사업단계별로 유형 분류하였다. 사업단계는 크게 계획단계, 준비단계, 시행단계, 완료단계로 나누었으며 갈등유형은 사실관계갈등, 이해관계갈등, 구조적갈등, 가치관갈등으로 구분하여 갈등의 내용과 빈도를 분석하였다.

선행연구에서는 공통적으로 재건축·재개발·정비사업을 중심으로 도시재생의 개념을 정의하고 갈등의 유형을 분류하였다. 또한 이슬기 외(2009), 박병옥(2010), 한성수(2015)는 언론에 기사화된 갈등사례를 수집·분석하여 갈등의 유형을 분류하였다. 그러나 선행연구들은 도시재생 특별법이 제정된 이후의 도시재생 사업이 아닌 이전 정비사업에서 발생되는 갈등을 분석했다는 아쉬움이 있다.

따라서 본 연구에서는 연구의 범위를 도시재생 특별법이 제정된 이후 시작된 사업으로 장기간 진행되어 온 '도시재생 선도지역 사업'으로 한정하며 빅데이터를 활용해 도시재생의 갈등분석을 더욱 객관적으로 진행하고자 한다. 이를 통해 도시재생사업에 참여하는 여러 이해관계자들 사이에서 발생하는 다양한 갈등을 분석, 그 속성을 파악한다. 나아가 이러한 속성을 고려하여 현재 마련된 도시재생 사업제안서 상 갈등관리 계획이 실제 발생하는 갈등에 실효성 있게 대응할 수 있는지를 분석하였다.

2. 인터넷기사 매체를 통한 갈등의 표면화 및 정책 영향 과정

본 연구에서는 도시재생사업 중 발생한 갈등이 표현되는 하나의 매체로서 인터넷기사에 주목하였다. 문화체육관광부 여론집중도조사위원회(2013)의 조사에 따르면 인터넷뉴스의 영향력 점유율은 26.0%로 신문, TV, 라디오, 인터넷뉴스 4대 매체 중 두 번째로 높다(문화체육관광부 여론집중도조사위원회, 2013). 이러한 매체의 파급력은 오늘날 대중에게만 국한되기보다 국가의 정책결정 과정에까지 영향을 미치기도 한다. 현 시대의 국가의 정책결정에 있어서 언론의 역할은 결코 무시할 수 없는 위치를 점하고 있는 것이 사실이다(박기묵, 2015). 도시재생사업 중 발생하는 갈등에 대한 언론의 관심 또한 도시재생사업과 관련한 정책적 의사결정에 영향을 미친다. 박기묵(2015)이 제시한 '언론의 공공의제 설정 및 정책결정 과정'은 인터넷기사에 노출된 도시재생사업과 관련한 갈등이 이후 마련되는 도시재생사업제안서에 영향을 미

치는 과정을 이해할 수 있는 유용한 이론이 된다. 박기묵(2015)은 "언론에 의하여 미디어아젠다로 채택된 이슈는 '사회적 이슈화 논의'과정을 통해 공공아젠다로 발전하고, 이후에 정부아젠다를 거쳐 국가의 정책결정으로 연결되는 전 과정을 포함한다(박기묵, 2015)."고 보았다.

이러한 메커니즘은 도시재생사업을 둘러싼 언론, 대중, 정부기관 간의 관계에서도 관철된다. 도시재생사업 중 발생하는 갈등은 언론에 의하여 미디어아젠다로 채택되며 이것이 인터넷기사로 표출되어 '사회적 이슈화 논의'과정을 거치면 국가의 정책결정 결과인 '도시재생 사업제안서'로 연결될 수 있는 것이다. 그런 점에서 언론에서 다룬 갈등사례 기사와 사업제안서 간에는 '언론의 공고의제 설정 및 정책결정 과정'으로 결속된 인과적 관계가 성립한다. 재개발사업에서 갈등사태가 발생할 때마다 국내의 언론들은 정비사업의 시행으로 인한 갈등 사례에 대해 보도하며, 문제점을 언급하거나 대책을 제시하기도 하였다. 그런 언론보도와 여론의 방향에 따라 입법론이 제시되었으며, 정비사업 관련 법령이 여러 가지 면으로 개정되었다(이서연, 2013). 한성수(2015)의 정비사업 단계별 갈등 발생 빈도 분석에 따르면, 사업준비단계와 사업시행단계에서 전체의 80%가 넘는 갈등이 발생하였다는 것은 주목할 가치가 있다. 아직 도시재생사업에 대한 선행연구가 많이 이루어지지 않아 도시정비사업에서의 분석을 차용하였으나, 도시재생사업이 기존 정비사업을 결핍점을 보완하기 위해 정비사업으로부터 탄생이 야기되었다는 점에서 적용의 여지가 있다. 즉, 도시재생사업에서의 갈등에 대한 기사들이 도시재생제도와 그 제도에 따른 제안서 등에 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다.

좋은 기사를 쓰기 위해 촌각을 다투는 언론에게 있어 정부부처가 제공하는 보도 자료의 경우, 그 시의성과 신뢰성, 정확성, 영향력 때문에 뉴스 가치가 아주 높은 자료라고 할 수 있다(임현수·이준웅, 2011). 그렇기 때문에 언론사에서는 보도 자료의 의존도가 무엇보다 높으며, 특히 지방자치단체의 경우는 중앙정부에 비해 언론과의 관계가 더욱 돈독한데, 이는 추진하는 정책이 시민들의 생활과 직접적으로 결부되어 있고, 시민들에게 정보제공의 통로로서 언론이 효과적으로 작용하기 때문이다(이정숙, 2016). 지역적으로 이루어지는 도시재생사업의 경우에도 기사는 도시재생사업 추진 현황을 볼 수 있게 하는 주요한 도구가 된다. 이에 따라 본 연구에서는 각 사업 별로 발생한 갈등 사례를 파악하기 위하여 인터넷 기사를 분석 대상으로 삼았다.

Ⅲ. 도시재생사업에서의 갈등관리 현황

여준구(2018: 9)는 갈등 관리를 유연한 의미에서 강도 조절 뿐만 아니라 갈등 해결, 갈등 예방을 포함하는 개념으로 보았다. 이러한 관점에서 기존의 도시재생 사업에서 갈등을 어떻게 관리해왔으며, 그 중요성은 얼마나 강조하고 있는지는 국토교통부가 발표하는 사업 시행 가이드라인과 사업 신청 가이드라인을 통해 파악할 수 있다. 「2014년 도시재생선도지역 사업 시행 가이드라인(안)」(국토교통부, 2014a)과 「2014년 도시재생선도지역 사업 모니터링·평가계획」(국토교통부, 2014b)에서는 갈등을 조정하는 역할을 수행하는 조직으로 '주민협의체'와 '사업추진협의회'를 언급하고 있다. 그러나 위 가이드라인에서 주민협의체는 '주민들의 의견을 수렴하고 이견과 갈등을 조정하는 역할을 수행한다.'는 내용과 사업추진협의회는 '사업 추진에 대한 공감대를 형성하여 이견과 갈등을 조정하는 역할을 수행한다.'는 내용 외에는 갈등관리에 관해 구체적으로 언급하지 않았다. 이는 2016년 발표된 「근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인」에서도 같았다(국토교통부 외, 2016).

2017년 발표된 「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인」(국토교통부, 2017c)에서는 이전보다는 구체적으로 갈등관리를 강조하고 있다. 주민주도 조직이 갈등관리 역할을 수행한다는 점은 2014년도와 같으나 현장지원센터의 역할을 확대하여 지자체 행정부서, 지역활동가, 주민 등 이해관계자들의 갈등관리·협력을 지원하도록 한다는 점에서는 2014년도와 차이가 있다. 또한 사업계획 수립 지침에서 주민협의회, 주민주도 조직 등의 갈등관리 방안을 명확히 제시하도록 하였다. 사업계획에 반영된 갈등관리 방안은 '사업계획의 타당성' 항목 중 '주민참여 및 역량강화'의 한 지표로 평가되며 주민참여 및 역량강화는 전체 100점 중 10점을 차지한다.

2018년 발표된 「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인」(국토교통부, 2018c)에서는 사업평가 시 표준안을 바탕으로 사업유형별 특성을 반영하여 세부 평가 항목별 차별화된 평가 시행을 명시하였다. 표준안은 2017년도와 같이 갈등관리 방안이 평가지표가 되는 '주민참여 및 역량강화' 항목이 100점 만점 중 10점의 배점을 차지한다. 그러나 경제기반형 사업의 경우에서는 이해관계자의 갈등관리를 중점적으로 평가함을 강조하였고, 다른 사업유형과는 달리 사업 추진 단계별 갈등 예측·진단 및 관리 방안을 포함하도록 하였다. 「도시재생 뉴딜사업 경제기반형 도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인」(국토교통부, 2018a)에서는 뉴딜사업 시행 시 참여주체 간 충분한 협의과정을 거쳐 사업 추진 전반에서 발생할 수 있는 갈등을 효과적으로 예방·관리할 것을 강조하였다. 주민·상인협의체, 도시재생추진협의회(운영위원회 등)를 필수로 구성하여 갈등 조정 및 관리의 역할을 부여하였고, 단위사업에 대해서는 단위사업 추진협의회를 통해 갈등을 조정·관리하도록 하였다. 이와는 달리 「도시재생 뉴딜사업(중심시가지형·일반근린형)도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인」(국토교통부, 2018b)에서는 주민협의체에서만 갈등 조정의 창구역할을 부여하였다.

1. 자료 구축 과정

크롤링 검색어의 기준은 "특별시·광역시·시(市)단위 지역명 +

'도시재생' + 갈등 관련 단어"로 하였다. 단, 단서조항으로 사업명에 구체적으로 지명 또는 앵커시설이 명시되어 있는 경우에는 이를 지역명과 병기하였다. 예컨대, 〈표 1〉에 표기한 바와 같이 단서조항에 해당하지 않는 '청주 산업기능 이전적지를 활용한 창조경제 중심지구 조성'사업의 경우 '청주 도시재생 갈등'을, 단서조항에 해당하는 '태백 통리지역 도시재생 선도지역'사업의 경우 '태백 통리 도시재생 갈등'를 검색어로 한다. 검색어에 갈등 관련 단어를 포함한 것은 갈등을 다룬 인터넷 기사라 할지라도 '갈등'이라는 단어를 직접적으로 표현하지 않는 경우도 많았기 때문이다. 갈등 관련 단어의 선정은 한성수(2015)의 학위논문 중 '사업단계별 갈등사례 및 유형화'를 참고하였다. 이렇게 선정한 갈등 관련 단어는 〈표 2〉와 같다.

Table 1. The designed Crawling keyword

Project name	Used search term	'conflict' related words
Seoul Changshin Sungin Newtown Release Area Urban Regeneration	Seoul Changshin Sungin Urban Regeneration	Regulation, Problems, Sale-Rights, Conflicts, Speculation, Oppositions Countermeasures, Compensation, Dispute, Additional Payment, Forced, Shortage, Operating the emergency response, Distrust
Creating a complex cultural specialty street in the downtown area of Cheonan	Urban regeneration in Cheonan city center	
The Creation Economic Center using the Cheongju Industrial Function Transfer Site	Cheongju Urban Regeneration	
Making a story way that the breath of King Baekje lives in Gongju	Gongju Urban Regeneration	
Activation of Modern History and Culture District in connection with Gunsan Inner Port District	Gunsan Inner Port Regeneration	
Activation of Shopping Mall with Gwangju Cultural Complex	Gwangju Cultural Complex Regeneration	
Mokpo Urban Regeneration Leading Area Project	Mokpo Urban Regeneration	
Taebaek Tongli area urban regeneration area	Taebaek Tongli area urban regeneration	
Yeongju yeokjeon, yeokjeon project	Yeongju yeokjeon urban regeneration	
Daegu Daemyung Happiness Culture Village Project	Daegu Culture Village urban regeneration	
Masanpo renaissance project in Changwon cheonnyeon port	Changwon Masanpo urban regeneration	
A Creative Economic Platform Construction Project for Recreating Busan's the old and original city center	Busan's the old and original city center urban regeneration	
Cheongajiro that weaves together the seeds of Suncheon nature and the blades of culture	Suncheon urban regeneration	

Table 2. The Example of deriving conflict-related words

Han, Sungsoo(2015)'s organizing conflict cases by content	Derived 'conflict' related words
Policy Changes and Business Regulations	Regulation
Lack of housing transfer measures	Problem
Recognition of multi-family housing sale right	Sale Rights
Conflict between union and residents	Conflicts
Real estate speculation	Speculation
A confrontation between residents	Conflicts
A lack of tenant measures	Countermeasures
Compensation problem for tenants in the mall	Compensation
Compensation dispute	Dispute
Excessive extra expenses	Excessive extra expenses
Forced removal of tenants	Force
A shortage of gathering the residents' opinions	Shortage
Operating the emergency response	Operating the emergency response
Distrusting the appraisal	Distrust

2. 자료 구축 결과

크롤링 결과, 갈등 사례를 다룬 총 14,285건의 기사가 검색되었으며 이를 지역별로 구분하면 청주(3,417건), 부산(1,952건), 목포(1,507건), 순천(1,390건), 대구(1,240건), 서울(1,387건), 공주(1,146건), 광주(1,018건), 천안(975건) 순이었다. 군산(154건), 태백(55건), 영주(31건), 창원(13건)에서는 해당 지역에서 도시재생 사업 추진 중 발생한 갈등을 다룬 기사가 200건 미만으로 수집된 바, 분석 대상에서 제외하였다.

이후 수집된 기사를 연구진이 직접 검토하여 본 연구의 목적에 부합하지 않은 기사는 제외하였다. 연구의 목적에 부합하지 않은 기사로는 2014년 추진된 도시재생 선도지역 사업과 관련이 없는 기사, 명확한 갈등의 주체가 제시되어 있지 않은 기고문·인터뷰·발제문 등 제 3자의 의견을 그대로 전달하는 기사를 포함하였다. 연구진 검토 결과 손실률은 약 99.8%로 나타났으며, 최종적으로 124개의 기사를 대상으로 분석을 진행하였다. 이렇게 높은 손실률을 보인 것은 크롤링으로 수집된 갈등 사례 기사의 상당수가 2014년 도시재생 선도지역 사업에서 발생한 갈등이 아닌 도시재생사업 자체의 갈등을 다루는 기사였거나, 앞으로의 정책 방향을 제안하는 기사, 정책방향 및 의견을 밝히는 취임사·신년사 등 각종 인터뷰와 지자체 도시재생과 소속 갈등관리 전담 공무원의 인사(人事)에 관한 기사였기 때문이었다. 이 외 중복된 기사 또한 제외하였다.

Ⅳ. 실증분석

1. 도시재생사업 갈등 유형 구분

앞선 과정을 통해 총 14,287건의 갈등 관련 기사를 수집하였다. 이를 토대로 도시재생사업 가이드라인 상 갈등 관리 방안이 수집된 사례의 갈등에 대응하기에 적절한지 그 여부를 파악하기 위해서는 (1)수집된 갈등 사례의 대표성을 검증하고 (2)유형별로 수집된 갈등을 일반화하여 분류하는 것이 필요하다.

본 연구의 방법론인 웹크롤링에 활용한 자료가 네이버 API로만 국한된 바, 타 검색포털에서 제공하는 모든 데이터를 반영할 수 없다. 즉, 네이버 검색엔진을 통해서는 제공되지 않지만 구글 검색엔진을 통해서는 제공되는 갈등 사례 관련 기사가 있다면 해당 기사는 본 연구의 대상에서 누락되는 문제가 발생한다. 따라서 네이버 API를 활용해 수집된 갈등 사례의 대표성을 검증하는 것이 특히 중요하다. 네이버 API가 타 검색포털이 제공하는 API와 비슷한 속성을 갖는다면 연구의 대상으로서 타 검색포털 API에 대하여 대표성을 갖는다고 볼 수 있다. 이를 검증하기 위하여 대표성 검증을 위한 비교 대상으로 검색포털 구글을 선택하였다.

네이버 API의 대표성을 검증하기 위해 웹크롤링에 사용한 검색어를 구글 검색엔진에서 동일하게 입력하여 결과를 출력해보았다. 다만, 도시재생 선도지역 지정 이후에도 도시재생 뉴딜, 일반지역 사업 등이 추진된 점을 고려하여, 해당 사업들이 검색되지 않도록 각 검색어 뒤에 '선도'라는 검색어를 추가해 도시재생 선도지역 사업과 관련한 검색 결과만이 검색되도록 하였다. 검색 카테고리는 '뉴스'로 한정하였다. 사례 지역별로 구글에서 검색된 갈등 관련 기사의 수가 많은 순서대로 사례 지역을 나열했을 때의 순위와 네이버 API를 활용해 크롤링을 실시하여 수집된 기사 수가 많은 수대로 나열했을 때의 순위는 대체로 일치했다(표 3). 청주시, 광주시, 공주시의 경우 두 순위 간 약간의 순위 차이를 보였으나 대부분 지역의 순위는 두 경우에서 유사했다. 부산시, 목포시는 검색포털에 무관하게 타 지역 대비 많은 수집 및 검색 결과가 도출되었다. 특히, 네이버 API를 이용해 웹크롤링을 한 결과 200개 미만으로 타 지역 대비 기사 수가 적게 도출된 군산시, 태백시, 영주시, 창원시의 경우 구글검색 결과에서도 타 지역 검색 결과와 큰 차이를 보이는 검색량 하위 4개 지역으로 분류되었다.

수집된 갈등 사례를 유형별로 일반화하여 분류하는 것은 수집된 갈등 사례를 갈등 관리 가이드라인과 비교하기 위해 필요하다. 왜냐하면 가이드라인의 갈등관리 내용은 여러 제안서의 지침이 되는 가이드라인에 제시되는 바, 일반적 도시재생사업의 갈등 속성을 담고 있으나 현장에서 발생하는 개별 갈등은 지자체의 사업계획서에 따라, 현장의 상황이 반영되어 발생한 갈등으로 두 갈등의 속성에는 본질적인 차이가 있기 때문이다. 즉, 상위 위계에서 제시된 가이드라인 상 갈등관리 방안은 하위의 위계에서 발생한 현장의 세부적인 개별 갈등 사항에 1 대 1로 연결될 수 없는 것이다. 미시적 갈등 사례에서 공통된 특성을 도출하여 일반화된

Table 3. A comparison between the number of news through the NAVER API web-crawling and Googling

Ranking	NAVER API web-crawling (#)	Googling (#)
1	Cheongju (3,417)	Gwangju (271)
2	Busan (1,952)	Gongju (258)
3	Mokpo (1,504)	Busan (256)
4	Suncheon (1,390)	Mokpo (250)
5	Seoul (1,387)	Daegu (228)
6	Daegu (1,240)	Cheongju (224)
7	Gongju (1,146)	Suncheon (215)
8	Gwangju (1,018)	Cheonan (166)
9	Cheonan (975)	Seoul (124)
10	Gunsan (154)	Yeongju (30)
11	Taebaek (55)	Gunsan (29)
12	Yeongju (31)	Taebaek (23)
13	Changwon (13)	Changwon (6)

유형으로 구분하는 과정을 통해 개별 갈등 사례에서는 볼 수 없던 갈등과 관련된 구조적 문제를 파악할 수 있다는 장점도 있다.

국립국어원(2018)과 본 연구에서의 갈등에 대한 정의에 따르면 갈등이 성립하기 위해서는 '최소 2인 이상'의 갈등 주체가 '대립적 입장'을 취하고 있어야 한다. 따라서 본 연구에서는 수집된 갈등 사례를 갈등 주체별, 내용별로 구분하였다. 유형 구분은 연구진이 각 기사에서 다루어진 각 갈등 사례를 모두 검토하여 실시하였다.

1) 갈등 주체별 갈등 유형 구분

도시재생사업에 참여하는 주체는 크게 민(民)과 공(公)으로 구분된다. 그런 점에서 갈등이 같은 정체성을 가진 주체 사이에서 발생한 갈등인지, 다른 정체성을 가진 주체 사이에서 발생한 갈등인지에 따라 갈등 유형을 구분할 수 있다. 한 갈등 사례 내에 둘 이상의 갈등 주체 별 갈등 유형이 병존하는 경우에는 복합형 갈등으로 구분하였다(표 4). 124개의 갈등 사례를 갈등 주체를 기준으로 분류한 결과 주체별 분석 결과 공민형 갈등이 79개로 63.7%를 차지하여 가장 빈번했다.

2) 갈등 내용(issue)별 갈등 유형 구분

크롤링을 통해 수집된 124개 갈등 사례는 갈등 내용(issue)별로 유형화하였다. 〈표 5〉는 한성수(2015)의 연구 중 '갈등유형 분류'[6]를 선례로 삼아 갈등 내용에 따라 갈등 유형을 구분한 것이다.

다만, 한성수(2015)의 연구에서는 도시재생사업으로서 물리적 정비사업을 연구 대상으로 삼았으나 본 연구에서 주목하는 도시재생사업은 지역 자원을 보존하고 수복형 성격을 갖는 도시재생사업이라는 점에서 한성수(2015)의 갈등 내용 유형을 일부 변형하였다. 이를 통해 도출한 갈등 내용을 기준으로 한 13개 갈등 유형에 대해서는 자문회의를 거쳐 자문회의에서는 1차로 도출한 13개 갈등 유형이 도시재생사업 중 발생하는 갈등 내용에 대하여 대표성을 갖는지를 논의하였으며 현재 키워드가 지나치게 세분화되었다는 의견에 따라 최종적으로 7개 갈등 내용에 따른 갈등 유형을 도출하였다(표 6).

갈등 내용별로 갈등 유형을 분류한 결과를 7×7 정방행렬로 나타내었다(표 7). 가시성을 제고하기 위하여 상등하는 행렬은 표기하지 않았다. 갈등 내용 별로 유형을 구분했을 때 갈등 사례 중 일부 사례에서는 두 개 이상의 유형이 동시에 드러나기도 했다. 본 연구에서는 한 개의 갈등 사례에서 둘 이상의 갈등 내용(issue)이

Table 6. The result of Deriving conflict type depending on conflict issues

Initial derived result	Final derived result
Lack of communication	Lack of communication
Poor participation	
Opposing the project	
Lack of trust	
Lack of agreement	
Lack on effectiveness	Lack on effectiveness
Seeming performance	
Disagreement	Disagreement
Resistance to attract large capital	Resistance to attract large capital
Fail to attract the private capital	Budget shortfall
Budget shortfall	
Gentrification	Gentrification
Sustainability of business	Sustainability of business

Table 4. The result of classifying conflict cases depending on identity of a stakeholder in conflict

*Units: The number of cases (ratios of the total)

	Public-public	Public-private	Private-private	Complex	Total
#	6(4.8%)	79(63.7%)	6(4.8%)	33(26.6%)	124(100%)

Table 5. Classifying the conflict-related words (Han, Sungsoo, 2015)

Conflict type	Conflict contents
Conflicts on fact relevances	Policy change and business regulation, The problem of contribution and floor area ratio, The permission of multi-family housing
Conflicts on interests	Real estate speculation, Disagreement on redevelopment method, Tenant compensation, Migration measures, The Problem of contribution and floor area ratio, Compensation dispute, Excessive extra expenses, Tenant forced removal
Structural conflict	Lack of opinion of residents in district designation, Tenant compensation and migration measures, Operating the emergency response, Compensation dispute, Distrusting the appraisal, Tenant forced removal
Conflicts on values	Conflicts between the residents in the area designation, Disagreement on redevelopment method, Conflict with small-Lease income business, Dispute on compensation, Excessive extra expenses

Table 7. The result of classifying conflict cases depending on conflict issues

*Units: The number of cases

	LK	DA	RLC	LE	BS	Gen	SB
LK	36						
DA	23	10					
RLC	16	-	6				
LE	-	-	-	14			
BS	2	-	-	-	11		
Gen	-	-	-	-	-	5	
SB	1	-	-	-	-	-	0
Total	78	33	22	14	13	5	1

**LK=Lack of communication, DA=Disagreement, RLC=Resistance to attract large capital, LE=Lack on effectiveness, BS=Budget shortfall, Gen=-Gentrification, SB=Sustainability of business

얽혀 있는 사례를 '다중갈등'으로, 한 사례에 한 가지 갈등 내용만 있는 사례를 '단일갈등'으로 칭하였다. 주대각선은 단일 갈등의 발생 횟수를 표시하며 그 외의 각 행렬은 해당 행과 열에 해당하는 갈등이 복합된 다중갈등의 발생 빈도를 나타낸다. 단일갈등의 총 빈도수인 대각합은 82회로 나타났으며, 다중갈등의 총 빈도수는 42회로 나타났다.

2. 도시재생 사업제안서 상 갈등관리

실제 발생하는 갈등에 갈등관리 방안이 얼마나 적실하게 대응하는지를 파악하기 위하여 2017년 선정된 통영 · 천안 도시재생뉴딜사업제안서를 분석하였다. 도시재생뉴딜사업이 지금까지의 국내도시재생사업의 보완 및 개선을 통한 가장 진보한 형태라는 점에서 해당 사업 유형을 선정하였다. 통영시의 경우 '18년 사업선정지 중 유일한 경제기반형 사업 대상지이며, 천안시의 경우 '14년 선정된 도시재생선도사업의 모범적인 이행으로 행정안전부 장관상을 받은 우수지자체였으며 천안시의 협조로 원할한 현장답사를 진행할 수 있어 두 지자체의 도시재생뉴딜사업제안서를 분석 대상으로 선정하였다.

〈표 8〉은 지자체의 사업계획에서 제시한 갈등관리 방안을 통해 대응할 수 있는 갈등 유형을 구분한 결과이다. 통영시는 전체 갈등유형 중 포괄적인 갈등관리 계획으로써 예산문제, 둥지내몰림, 대형자본유치 반발로 발생하는 갈등을 해소할 수 있는 4가지 방안을 제시하였다. 직접적인 갈등관리 계획으로는 소통부재, 의견대립에 대응 할 수 있는 두 가지 갈등관리 방안을 제시하고 있었다. 천안시는 예산문제, 대형자본유치 반발, 둥지내몰림, 사업지속성 문제로 발생하는 갈등에 대응할 수 있는 8개 포괄적인 갈등관리계획과 소통부재, 의견대립으로 인한 갈등에 대응할 수 있는 5가지 직접적인 갈등 관리 계획을 제시하고 있었다.

사업제안서에서 제시하는 갈등관리 방안에서 민의 정체성을 가진 주민과 상인, 대형자본은 갈등 주체로서 총 40회 고려되었으며, 공의 정체성을 가진 공공은 갈등 주체로서 총 8회 고려되었다. 요컨대 현재 사업제안서 상 마련된 갈등관리 안은 민민 간 발생하는 갈등에 집중되어 갈등 주체로서 공공을 고려한 갈등 관리 방안은 상대적으로 부족했다.

Ⅴ. 갈등관리방안의 실효성 분석

1. 갈등 주체별 유형 분포 차이 분석

도시재생 사업제안서에 제시된 갈등관리 방안의 실효성을 분석하기 위하여 〈표 9〉에서는 실제 갈등 사례 및 사업제안서 상 관리 대상이 되는 갈등을 갈등 주체에 따라 유형별로 구분 및 비교하였다. 124건의 갈등 사례를 대상으로 갈등 주체 별 갈등 유형을 구분하였을 때 공민형 갈등이 발생한 횟수는 79회로 전체 중 63.7%를 차지함에도 도시재생 사업제안서 상 갈등관리 방안에서는 〈표 7〉에서와 같이 관리의 대상인 갈등의 주체로 공보다는 민을 염두에 두고 있었다. 즉, 전술한대로 직접적인 갈등관리 계획에 해당하는 갈등관리 방안이 지나치게 민민 간 발생하는 갈등에 편중된 결과, 실제 현장에서 빈번하게 발생하는 공민 간 갈등에는 현재 사업계획서 만으로는 제대로 대응할 수 없는 결과가 초래된다. 소통부재, 의견대립으로 인한 갈등은 민민 간 갈등에서보다는 공민 간 갈등에서 현저히 많이 발생하고 있음에도 국토교통부의 사업신청 가이드라인은 갈등관리를 '주민참여 및 역량강화'에 한정하였고, 그 결과 지자체는 민에 치우친 갈등관리 계획을

Table 9. Comparison on Conflict Types by Conflict Subjects

*Units: The number of cases (ratios of the total)

Actual conflicts		Conflicts targeted by management plan	
Occurrence	**Conflict type**	**Main agent on a conflict**	**Occurrence**
6(4.8%)	Public-public	Public	8(16.6%)
79(63.7%)	Public-private		
6(4.8%)	Private-private	Private (resident+seller+large capital)	40(83.4%)
33(26.6%)	A complex	-	-

Table 8. Conflict Management Plans in the Proposal paper for Urban renewal New Deal Project Suggested by Public Institute in 2017

Project proposal		Main contents on a conflict management plan	Conflict types responded by plan	Main agent on a conflict			
				Resistant	Seller	Large capital	Public
Global Tongyeong Renaissance making a new leap forward through the creation of a hub for culture, tourism and marine business (2017)	Inclusive plan for managing conflicts[7]	Countermeasures against side effects such as rising real estate prices: Minimizing the impact of the purchase on the local real estate market with less pressure on the purchase	Budget shortfall	●	●		●
		Anti-gentrification: Making a contract to prevent the rise of rent, securing housing stability for young People, Building a public rental prices and making low rent	Gentrification	●	●		
		Permitting preferential purchasing for local people in complex cultural tourism facilities in Shin-A Shipyard site	Resistance to attract large capital	●		●	
		Local budget matching and plans to utilize housing-city fund	Budget shortfall	●	●	●	●
	Direct plan for managing conflicts[8]	Establishing the conflict prevention and management system: task force to manage a conflict on resident	Lack of communication, Disagreement		●		
		Making opportunity to lead autonomous group to join the project	Lack of communication, Disagreement	●	●		
Cheonan station influence area, new complex smart key point focused on economy and transportation (2017)	Inclusive plan for managing conflicts	Making the local budget according to the financial assistance plan	Budget shortfall	●	●	●	●
		Investment in kind by Cheonan & LH / using the fund of HUG Making a administrative control plan and the special account for urban renewal in Cheonan	Budget shortfall	●	●	●	●
		Maximizing the publicness and profitability by making a plan based on demand survey and market survey for private agent	Budget shortfall	●	●	●	●
		Owning the 86% of land on planning area	Budget shortfall	●	●	●	●
		Advantaging to include a recruitment plan for local residents for evaluating private businesses	Resistance to attract large capital	●		●	
		Anti-gentrification: Inducing a voluntary win-win agreement with incentives, Building the public rental shop	Gentrification		●		
		Reinvesting in urban renewal project by preparing source about 3 billion won a year	Sustainability of business	●	●	●	●
		Supporting the business consulting, performance expense, office station for sustainable urban renewal	Sustainability of business		●		
	Direct plan for managing conflicts	Establishing the governance system based on urban renewal field support center	Lack of communication, Disagreement	●	●		
		Ensuring voluntary participation of residents and merchants' associations throughout the project		●	●		
		Organizing conflict management consultation organization in conflicts		●	●		
		Local activist training: education for the role of bridge between residents and administration and the role of conflict coordinator		●			●
		Operating the conflict management education program at urban regeneration university		●	●		
Total				16 (33.3%)	16 (33.3%)	8 (16.6%)	8 (16.6%)

수립한 것으로 보인다. 이러한 구조적 문제 하에 마련된 사업제안서 상 갈등관리 계획은 현장에서 다수 발생하는 것으로 밝혀진 공민형 갈등에 대응하기에는 어렵다는 한계를 갖는다.

2. 갈등 내용별 유형 분포 차이 분석

갈등 내용에 따라 구분한 갈등 유형의 분포에서도 실제 갈등 사례에서의 갈등 내용별 유형 분포와 제안서에서 다루고 있는 갈등 내용별 분포에는 차이가 존재했다(표 10).

갈등 내용에 따라 갈등 유형을 구분했을 때, 갈등 사례에서는 '소통부재', '의견 대립', '대형자본 유치 반발'로 발생한 갈등이 전체의 약 80%를 차지하고 있었다. 그러나 제안서에 제시된 갈등관리 안의 약 80%에서는 '소통부재', '의견대립', '예산문제'로 발생한 갈등 해소에 중점을 두고 있었다. 또한 실제 갈등 사례에서 '소통부재'로 갈등이 발생한 경우는 전체의 약 47%였으나 제안서상 이에 대한 갈등관리 안은 전체의 약 27%만을 차지했다.

사업 지역별로 살펴보면 통영시의 경우 '실효성 비판'과 '사업지속성' 유형을 제외한 모든 유형의 갈등에 대응하는 관리 방안이 존재했으며, 천안의 경우에도 '실효성 비판'을 제외한 모든 유형의 갈등에 대응하는 관리 방안이 마련되어 있어 갈등 내용의 관점에서 각 제안서는 실제 갈등에 충실히 대응할 수 있었다. 단, 실제 발생한 갈등 중 8.4%는 사업 실효성 문제에 대한 갈등이었으나 제안서상에는 이에 대응하는 갈등관리 방안이 부족했다.

Ⅵ. 결 론

1. 연구의 요약

본 연구에서는 2014년에 추진된 도시재생 선도지역 사업 중 9개 사업을 대상으로 그간 발생한 갈등 유형을 갈등 주체별 4개 유형 및 갈등 내용별 7개 유형으로 구분해보았다.

연구에서는 갈등과 관련한 14개 키워드를 토대로 2014년 2분기부터 2018년 2분기까지 검색포털 '네이버'에 게재된 기사를 크롤링하여, 총 124개의 유효 갈등을 도출하였다. 갈등 사례를 갈등 주체별 유형으로 구분하였을 때 공민형(83개), 복합형(33개), 공공형(9개), 민민형(6개)순으로 빈번했다. 타 유형에 비해 공민 갈등의 비율이 높은 것은 대부분 사업이 관의 많은 개입이 요구되는 사업 초기단계에 있기 때문인 것으로 볼 수 있다. 같은 이유에서 민민 갈등은 상대적으로 적게 나타난 것이다.

또한 본 연구에서 천안시와 통영시의 사업제안서를 검토한 결과, 갈등 내용 별 유형으로는 '소통 부재'에 대응할 수 있는 관리 방안이, 갈등 주체별 유형으로는 민민 간 발생하는 갈등에 대응할 수 있는 관리 방안이 가장 많았다. 실제 갈등에서 가장 높은 빈도로 발생한 공민갈등에 중점을 둔 관리 방안이 부족했던 것이 제안서의 한계였다.

2. 정책적 제언

연구를 토대로 도시재생사업에 대한 보완점을 제안한다.

첫째, 현행 가이드라인 상 미흡한 공민형 갈등관리 방안을 보강해야한다. 공공이 자신이 갈등조정자가 아닌 갈등주체가 될 수 있음을 인지하는 것이 그 첫 번째이다. 더불어 공민갈등의 원활한 해소를 위해서는 상위기관에서의 갈등조정이 필요하다. 예컨대 국토교통부 내 갈등관리심의위원회의 분과를 세분할 수 있다. 또한 현재 도시재생사업 가이드라인 상에서는 도시재생사업 사업계획서를 평가하는 항목 중 '주민참여 및 역량강화'의 하위 지표로 제시된 '갈등관리 방안'을 평가지표의 위계가 아닌 '세부 평가항목'의 위계로 격상할 필요가 있다.

둘째, 사업 추진 단계 별로, 두드러질 갈등 유형을 예측하여 사업 단계 별 맞춤형 갈등관리가 이루어지도록 하여야 한다. 도시재생사업의 특성상 사업초기에는 관이 마중물사업을 추진하고 주민 공동체를 형성하기 위하여 적극적으로 개입하기도 하며 민

Table 10. The result of Comparing of realized conflict with assumed conflict in Conflict Management Plan Depending a Participant in both Conflict

*Units: The number of cases (ratios of the total)

	Actual conflicts	On a plan
Lack of communication	78(47.0%)	7(26.9%)
Disagreement	33(19.9%)	7(26.9%)
Resistance to attract large capital	22(13.3%)	2(7.6%)
Lack on effectiveness	14(8.4%)	0(0.0%)
Budget shortfall	13(7.8%)	6(23.0%)
Gentrification	5(3.0%)	2(7.6%)
Sustainability of business	1(0.6%)	2(7.6%)
Total	166(100%)	26(100%)

민형 갈등보다는 관민형 갈등이 빈번하게 표면화된다. 관민형 갈등이 주를 이루는 사업 초기에는 관과 민의 협력에 초점을 둔 갈등관리 방안이, 민민형 갈등이 표면화되는 사업 중·장기에는 민민 간 이해를 조절할 수 있는 맞춤형 관리가 필요하다.

셋째, 도시, 주택, 교통뿐만 아니라 경제, 산업, 교육, 복지, 문화 등의 다양한 관련 사업들이 장소의 '재생'이라는 목적을 달성하기 위해 통합적으로 연계되어 시행될 때 도시재생의 효과가 극대화된다(건축도시공간연구소, 2016). 따라서 지역의 자원이 점진적으로 장소의 재생이라는 목적을 뒷받침하도록, 장기적 관점의 사업계획 및 지원을 갖추는 것이 필수적이다. 현재의 사업계획은 5년 내외로 추진되며 같이 가시적 성과를 낼 수 있는 단기적 사업에 집중되어 있다. 이보다는 도시재생사업의 성격을 고려하여 도시재생사업의 추진 기간을 도시기본계획에 준하는 20여 년으로 장기화할 필요가 있다. 사업이 장기화되며 추진 동력을 잃지 않기 위해서는 사업에 대한 참여 주민의 이해와 참여 주체 간 지속적 협력이 특히 강조된다. 따라서 사업 참여주체 간 신뢰를 형성할 수 있는 보조적인 제도가 도입되어야 한다. 예컨대 민과 관의 신뢰 증진을 위하여 '재생사업정보공개청구제도'를 도입할 수 있다. 재생사업정보공개청구제도는 민간이 도시재생사업 중 언제든 사업 추진, 경과 등에 관하여 정보를 요청하면, 공공 기관은 2주일 내에 의무적으로 답변해야하는 제도이다.

넷째, 장기적 관점에서 현행 갈등 관리 방안에는 주민의 사업 체감을 높이고 교육 기회를 제공하는 내용이 보강되어야 한다. 민민 간 갈등이 표면화될 것으로 예상되는 사업 추진 중·장기에는 민민 갈등을 사전에 예방할 주민의 사업 체감 및 교육이 필수적이다. 사업에 대한 주민의 이해를 높이고 자발적 참여를 유도할 수 있는 '우리동네 바로알기 교육'이 그 해답이 될 수 있다. '우리동네 바로알기 교육'은 근린 생활권의 행정복지센터[9]에서 이루어지며 주민들이 일상에서 도시재생사업을 체감하고 이해할 수 있도록 기능할 것이다.

끝으로 갈등은 본원적으로 소통부재의 문제, 예산문제에 기인하고 있었으므로 이에 대한 맞춤형 대응이 필요하다. 소통부재의 문제를 해결하기 위하여 상시소통 기관이 필요하다. 현행 뉴딜사업 신청 가이드라인에서는 소통기관으로서 도시재생 추진단 구성 및 운영을 요하고 있지만 도시재생 추진단의 경우 지자체 내 유관부서 간 협업·소통기관으로 역할만을 수행하고 있다. 따라서 지자체뿐만이 아닌 지역주민·상인, 민간기업 등 도시재생사업에 참여하는 다양한 주체들 간 이해관계를 확인 및 조정할 수 있는 통합적인 상시소통 기관을 설치해야 한다. 예산문제는 크게 공의 민에 대한 지급과 민으로부터 공의 자금유치에 관한 문제로 나눌 수 있다. 우선 전자를 해결하기 위해선 사업시행단계와 더불어 사업파급효과단계에 대한 고려와 예산확보가 필요하며, 체계적인 예산 지급 계획을 세워 실효성과 사업 지속성 문제를 해결하여야 한다. 또한 대형자본 유치 반발의 경우에도 대형자본 유치로 인해 증가하는 세수 등 이익을 갈등주체인 지역 상인들에게 예산으로 분배함으로써 경감할 수 있다. 후자의 경우 현재 가이드라인 상 민자유치를 위한 특례적용 또는 조세감면 등의 계획을 세울 것을 권장하고 있지만 특혜시비에 대한 우려로 민간기업의 재원투입이 원활하지 않다. 이를 해결하기 위해서 민간참여모델 구축만이 아닌 투명하고 공정한 행정모델이 구축될 필요가 있다.

3. 연구의 의의 및 한계

본 연구에서는 오늘날 도시재생사업에서 발생하는 갈등 유형을 분석하였다. 이 과정에서 파이썬 기반의 웹크롤링을 실시, 갈등 사례를 수집하는 새로운 방법론을 제시하였다. 수집된 갈등 사례의 속성을 사업제안서 상 갈등관리 방안의 갈등 속성과 비교하여 실제 갈등에 대한 갈등 관리 방안의 적절성을 비교, 평가하여 향후 갈등 관리 방안의 대안을 제시했다는 점에서 연구의 의의를 갖는다.

그럼에도 본 연구는 다음의 한계를 갖는다. 먼저, 천안시, 통영시 사업제안서가 갖는 대표성의 문제이다. 본 연구에서 갈등관리 방안의 사례로 삼은 천안시, 통영시의 사업제안서는 2017년 추진된 도시재생 뉴딜사업 제안서로, 그 제안의 대상 또한 해당 지역인 천안시, 통영시의 도시재생사업에 국한된다. 따라서 그 내용을 2014년 추진된 도시재생 선도지역 사업의 갈등 사례에 대응시켜 갈등 발생의 지역 차 및 시차를 고려하지 못하였다.

본 연구에서는 한성수(2015)의 연구를 토대로 도시재생사업 중 발생하는 갈등의 내용을 도출하였으며, 수집된 기사를 이에 맞춰 분류하여 분석하였으나 갈등 간의 상호연관성이 존재할 수 있는 점이 간과되었다는 점에서도 한계가 있다. 즉, 갈등 내용 별 유형 구분의 기준이 된 갈등 내용이 상호 병존하거나 영향을 미칠 수 있는 것이다.

향후 연구에서는 도시재생사업이 실질적으로 추진된 이후 현재의 방법론과 관점을 차용하여 사업진행기간별로 더욱 다양한 갈등 유형과 내용을 연구할 수 있을 것이다. 웹크롤링 과정 중 존재한 기술적 한계에 관해서도 언어의 긍·부정을 판단하는 '감정사전'을 고도화하거나 현장방문, 인터뷰 등을 통하여 정성적인 자료를 보완하는 것이 요구된다.

주1. 국토교통부, 2017, "도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인 초안"을 기준으로 함

주2. 통상 국토교통부에서는 도시재생 사업시행 가이드라인, 도시재생 사업공모 가이드라인 등을 발표하는데, 본 연구에서는 사업시행, 사업신청을 포함하여 국토교통부에서 발표하는 지침적 성격의 규정은 모두 '가이드라인'으로 명명함

주3. 파이썬은 사용자가 원하는 결과를 실행시키기 위해 순차적으로 작성된 명령어를 집합하여 프로그램 언어를 통해 약속된 규칙대로 프로그램을 작성하는 프로그래밍 언어로 주로 데이터 분석 결과를 다른 웹 애플리케

이션에 접목하거나 통계적인 코드를 데이터베이스에 포함시켜야할 때 사용하며 빅데이터를 다루기에 유용함, 파이썬을 통해 패키지나 라이브러리를 불러오고 조합하여 분석 목적에 맞는 작업을 수행할 수 있음

주4. 예컨대 기사에서 '갈등이 발생하지 않고 사업이 잘 진행되고 있다'고 기술한다면 이는 갈등이 없는 상황을 의미하지만 크롤링 기법에서는 해당 기사가 '갈등'이라는 단어를 포함했으므로 하나의 갈등 사례로 인식, 이를 수집함

주5. 2014년 추진된 도시재생 선도지역 사업의 계보를 오늘날의 도시재생 뉴딜사업이 잇고 있다는 점에서 도시재생 뉴딜사업의 사업제안서 상 갈등관리 방안을 선도지역 사업제안서 상 갈등관리방안에 비해 더욱 선진화된 갈등관리 방안으로 보았음

주6. 한성수(2015)의 연구에서는 갈등유형 분류에서 갈등유형, 갈등내용, 비중(건수)을 다루고 있으나 본 연구에서는 비중(건수)은 함께 인용하지 않음

주7. 사업제안서에서 갈등관리 방안으로 직접 제시한 것은 아니지만, 앞서 언론기사 분석을 통해 유형화한 갈등에 대응하는 갈등관리 방안이 되는 계획을 일컬음

주8. 사업제안서에서 직접적으로 '갈등'의 키워드를 사용하여 제시한 갈등관리 계획을 일컬음

주9. 행정복지센터는 2016년부터 사용된 명칭으로, 과거 '동주민센터', '동사무소'를 일컬음

인용문헌
References

1. 가상준·안순철·임재형·김학린, 2009. "한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007", 「한국정치」, 43(2): 51-87.
   Ka, S.J., Ahn, S.C., Lim, J.H. and Kim, H.L., 2009. "Characteristics and Trends of Korean Public Disputes: 1990-2007", *Korean Political Science Review*, 43(2): 51-87.
2. 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터, 2016. 「마을재생 리뷰 - 도시재생선도지역의 계획 및 사업 특성」, 세종.
   Architecture & Urban Research Institute－Urban Space Recreation Center, 2016. *Village Regeneration Review－Planning and Business Characteristics of Urban Regeneration Leading Areas*, Sejong.
3. 국토교통부, 2014a. 「2014년 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인(안)」, 세종.
   MOLIT, 2014a. *Guidelines for the Implementation of Urban Regeneration Area Projects in 2014(Agenda)*, Sejong.
4. 국토교통부, 2014b. 「2014년 도시재생선도지역 사업 모니터링 평가계획」, 세종.
   MOLIT, 2014b. *Monitoring and Evaluation Plan for Urban Regeneration Leading Areas in 2014*, Sejong.
5. 국토교통부, 2017a. 「근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인」, 세종.
   MOLIT, 2017a. *Guidelines for Regeneration of Urban Regeneration Projects－The Neighborhood Regeneration Type*, Sejong.
6. 국토교통부, 2017b. 「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인 초안」, 세종.
   MOLIT, 2017b. *Guidelines for Urban Regeneration New Deal Projects－Draft*, Sejong.
7. 국토교통부, 2017c. 「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인」, 세종.
   MOLIT, 2017c. *Guidelines for Application for Urban Regeneration New Deals*, Sejong.
8. 국토교통부, 2018a. 「도시재생 뉴딜사업 경제기반형 도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인」, 세종.
   MOLIT, 2018a. *Guidelines for an Establishment and Enforcement for Urban Regeneration New Deal Project Activation Plan (Economic base type)*, Sejong.
9. 국토교통부, 2018b. 「도시재생 뉴딜사업(중심시가지형·일반근린형)도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인」, 세종.
   MOLIT, 2018b. *Guidelines for an Establishment and Enforcement for Urban Regeneration New Deal Project Activation Plan (Centered Urban District and General Neighborhood Type)*, Sejong.
10. 국토교통부, 2018c. 「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인」, 세종.
    MOLIT, 2018c. *Guidelines for Application for Urban Regeneration New Deals*, Sejong.
11. 국토교통부·한국토지주택공사·건축도시공간연구소, 2016. 「근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인」, 세종.
    MOLIT·Korea Land Housing Corporation and Architecture·Urban Research Institute, 2016. *Guidelines for Regeneration of Urban Regeneration Projects－The Neighborhood Regeneration Type*, Sejong.
12. 김경찬·박창원·조석호·박준효·손용훈, 2014. "인터넷 기사 검색을 통한 유휴농지 활용유형 도출", 「농촌계획」, 20(3): 143-154.
    Kim, G.C., Park, C.W., Cho, S.H., Park, J.H. and Son, Y.H., 2014. "Study on Utilizing Type of Idle Farmlands by Searching Internet Articles", *Korean Society of Rural Planning*, 20(3): 143-154.
13. 김중헌·오형석·백민석·황재훈, 2016. "도시재생 사업추진과정에서의 의사결정기준 중요도", 「한국산학기술학회논문지」, 17(9): 431-439.
    Kim, J.H., Oh, H.S., Baek, M.S. and Hwang, J.H., 2016. "A Research on the Importance of Decision Making in Process of Promoting an Urban Regeneration Project: Focused on Cheong-ju City", *Journal of Academia-Industrial Technology*, 17(9): 431-439.
14. 김형락, 2008. "공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구 : 장사시설 입지갈등을 중심으로", 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문.
    Kim, H.R., 2008. "A study on the types of conflict resolution and mediation in the public conflicts", Ph. D. Dissertation, Hankuk Univ. of Foreign Studies.
15. 문화체육관광부 여론집중도조사위원회, 2013. 「여론집중도조사 보고서」, 세종.
    Committee for Survey on a Public Opinion Concentration in Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2013. *Report on a Public Opinion Concentration*, Sejong.
16. 박기묵, 2015. "언론의 공공의제 설정 및 정책결정 과정과 사례적용에 관한 연구", 「한국정책」, 24(3): 29-59.
    Park, K.M., 2015. "A Research on The Process of The Public Agenda Setting and Policy Decision by The Press and The Application of Cases", *Korean Policy Studies Review*, 24(3): 29-59.
17. 박동서, 1989. 「한국행정론」, 서울: 법문사.
    Park, D.S., 1989. *Administrative Theory of Korea*, Seoul: Bobmunsa.
18. 박병옥, 2010. "도시재생사업에서의 갈등 유형 연구: 주택 재건축·재개발사업을 중심으로", 서울시립대학교 석사학위 논문.
    Park, B.O., 2010. "A Study on Conflict Type in Urban Renaissance Project: Focusing on Redevelopment Project of Housing", M.A.

Dissertation, Seoul National University.

19. 박정우·송태수. 2013. "도시재생사업에서의 갈등 완화 방안", 「한국정책연구」, 13(3): 133-148.
Park, J.U., Song, T.S., 2013, "A Conflict Minimization Scheme in Urban Regeneration Projects", *Journal of Korean Policy Studies*, 13(3): 133-148.

20. 백완기, 1992. 「행정학」, 서울: 박영사.
Back W.G., 1992. *Public Administration*, Seoul: Pakyoungsa.

21. 여준구, 2018. "도시지역 소규모 공영개발사업 갈등관리 연구 – 세입자 보상갈등 중심으로", 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
Yeo, J.G., 2018. "A Study on Conflict Management of Small-Scale Public Development Projects in Urban Areas – Focused on the Conflict of Compensation for Tenants", Master's Thesis, Graduate School of Public Administration, Seoul National University.

22. 유희정·이숙종, 2016. "한국사회 갈등의 원인 및 관리에 대한 연구: 갈등유형별 특성을 중심으로", 「한국사회」, 17(1): 39-80.
Yoo, H.J.,·Lee, S.J., 2016. "A Study on Causes and Managements of Social Conflicts in South Korea: Focused on the Characteristics of Conflict Types", *Korean Society*, 17(1): 39-80.

23. 이서연, 2013. "주택재개발사업의 참여자 간 갈등완화: 갈등 관련 언론보도를 중심으로", 명지대학교 대학원 석사학위 논문.
Lee, S.Y., 2013. "The Scheme for Alleviation of the Conflict among Participants in the Housing Redevelopment Project – Focused on the Conflict-Related Reports of the Media –", M.A. Dissertation, Myongji University.

24. 이슬기·권해림·유정호, 2009. "도시재생사업에서의 갈등사례 유형 분석", 「한국건설관리」, 10(6): 78-87.
Lee, S.G., Kwon, H.R., and Yoo, J.H., 2009. "Analysis of Conflict Cases in Urban Regeneration Projects", *Korea Journal of Construction Engineering and Management*, 10(6): 78-87.

25. 이정숙, 2016. "언론사의 보도자료 기사화에 관한 연구", 강원대학교 대학원 석사학위 논문.
Lee, J.S., 2016. "A Study on Publication of Press Releases by Newspapers", M.A. Dissertation, Kangwon National University.

26. 임현수·이준웅, 2011. "보도자료 기사화 과정에서의 영향요인에 관한 연구 – 정부 보도자료에 대한 조선일보, 한겨레 기사 분석을 중심으로", 「한국언론」, 55(2): 5-31.
Lim, H.S., Rhee, J.W., 2011, "The Press' Utilization of the Government's Press Releases in Korea", *Korean Journal of Journalism & Communication Studies*, 55(2): 5-31.

27. 한성수, 2015. "도시재생사업의 갈등유형분류 및 중요도 산정 – 공공사업시행자 입장에서", 서울시립대학교 대학원 석사학위 논문.
Han, S.S., 2015."Conflict Type Classification and Priority in Urban Regeneration Projects", Master's Thesis, University of Seoul.

28. 국립국어원, 2018.11.12. "갈등", https://www.korean.go.kr/.
National Institute of Korean Language, "Conflict", Accessed November 12, 2018. https://www.korean.go.kr/.

Date Received	2018-08-28
Reviewed(1st)	2018-11-05
Date Revised	2018-11-19
Reviewed(2nd)	2018-12-03
Date Accepted	2018-12-03
Final Received	2018-12-12