KIPA 한국행정연구원

KIPA KOREA INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION

• 2023 •
제4호

2023 정부혁신 최초·최고 BRIEF

지역 혁신의 역학
전주 객사客舍길 보행환경 개선사업

차남준 부연구위원 한국행정연구원 행정안전연구실
홍성우 전문연구원 한국행정연구원 행정안전연구실



한국행정연구원
행정안전연구실

2023 정부혁신 최고 사례



지역 혁신의 역학

전주 객사客舍길 보행환경 개선사업

차남준 행정안전연구실 부연구위원
홍성우 행정안전연구실 전문연구원

객사(客舍)길 보행환경 개선사업 개요

객사(客舍)길 보행환경 개선사업은 2019년에 시작하여 2023년 종료된 완산구 고사동 일원(전주객사(客舍)1길~3길)에 대한 보행환경개선 사업이다. 총 22억의 사업비가 투입되었으며, 도로의 특화포장(블럭포장)을 중점적으로 지역 일대의 보행환경 및 도심정비를 목적으로 하는 사업이다.



혁신에도 법칙이 있을까?

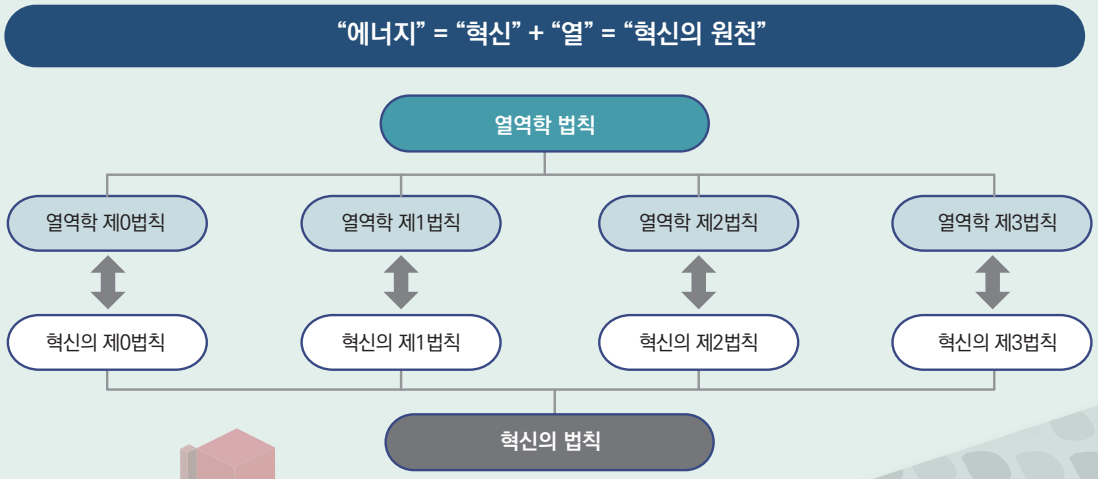


혁신에도 법칙이 있을까? 혁신을 하고자 하는 사람들은 모두 비슷한 의문을 가지고 있다. 법칙은 목적을 달성하기 위한 효과적인 기준이 될 수 있기 때문에 존재한다면 혁신 목표를 달성하는 데 큰 도움이 될 수 있다.

'법칙'이 가장 많이 만들어지고 활용되는 분야 중 하나가 물리학 분야일 것이다. 수많은 법칙 중, 우리가 에너지를 만들고 사용할 수 있도록 설명해주는 법칙이 있다. 바로 '열역학 법칙(law of thermaldyanmics)'이다. 열역학에서 말하는 열은 분자의 운동에너지를 나타내고, 우리는 분자의 운동에너지를 활용하여 자동차를 움직이고 방 안 온도를 조절하고, 무시무시한 무기로 사용하기도 한다. 연구진은 이러한 열역학 법칙의 개념을 혁신과 연결하여 정부혁신 최고사례인 전주시 보행환경개선 사업을 조망해보고자 한다.

열역학 법칙을 통해 에너지를 만들고 사용하듯, 혁신의 법칙을 통해서 우리는 혁신을 만들고 확산할 수 있다. '열'은 곧 '혁신의 원천'이며, '에너지'는 '혁신' 자체라고 보고 혁신의 열역학 법칙을 통해 전주시 혁신사례의 이야기를 풀어가 보고자 한다. 열역학 법칙의 4가지 주요 법칙을 객사(客舍)길 보행환경사업과 연결 지어 혁신을 위해 사용된 법칙에 무엇이 있는지 하나씩 확인해 보았다.

물리학의 열역학 법칙과 혁신의 열역학 법칙



제0법칙: 열평형 법칙

"두 계(system)의 온도가 같으면, 두 계는 평형을 이룬다."

열역학 제0법칙으로 불리는 열평형 법칙은, 온도가 같은 두 계(system)는 그사이에 어떠한 작용이 일어나지 않는다는 것이다. 즉, 아무리 멀리, 오래 떨어져 있다고 하더라도 온도가 비슷하다면 그 두 계를 붙였을 때 부드럽게, 별일 없이 하나가 될 수 있다는 것이다. 객사(客舍)길 보행환경 사업 초기에서 전주시와 전주시민들도 부드럽게 하나가 되었고, 이를 혁신의 열평형 법칙이라고 볼 수 있을 것이다.

2011년 전주 원도심 도시재생사업의 일환으로 전주 객사(客舍)길 일대에 도심재생 사업이 추진되었다. 이를 통해 객사(客舍)길 일대가 활성화되고 쾌적한 주거환경 또한 조성되어 도시의 활력과 안전이 증진되었다. 그 결과, 최근에는 객사(客舍)길 일대는 '객리단길'이라는 명칭으로 불리며, 전라북도 일대 젊은 층이 많이 찾는 상권으로 성장하게 되었다. 객사(客舍)길의 활성화는 비단 해당 지역뿐만 아니라 객사(客舍)길과 인접하여 있는 한옥마을, 전주시청 주변 등의 상권과 연계되어 지역 전반에 영향을 미치고 있었다. 또한, 전주시의 영화문화와 객사(客舍)길이 연계되어 단순한 식당가가 아닌 새로운 테마의 명소로 자리매김하여 가고 있다.

도시재생사업 이전과 이후 비교



도시재생사업 전 구도심의 풍경　　도시재생사업 이후 풍경

이와 함께 행정안전부는 2018년부터 보행사고가 많이 발생하는 이면도로를 중심으로 교통안전시설 확충 및 보행환경 개선 등의 사업을 추진하기 시작하였다. 대표적으로, 차도와 인도의 높이 차이를 없앰으로써 자동차의 속력을 줄이도록 유도하는 방안이 있다.

이러한 변화는 객사(客舍)길 일대에 보행환경 정비사업에 대한 수요를 증대시키기 시작했다. 전주시는 시민들의 보행안전과 정부정책에 맞춘 지역사업 추진의 차원에서 보행환경 개선사업 수행이 절실했으며, 시민들은 개선된 도심 환경과 미관을 위해 보행환경 개선사업을 원하고 있었다. 사업의 공급자와 사업의 수혜자들 모두 변화를 원하고 있었고, 이를 실행하기 위한 방안(보행환경개선사업)이 준비되어 있었다는 것은 지역 혁신에 있어서 강력한 동기이자 혁신 사업의 방향성이 된다.

결과적으로, 전주시 객사(客舍)길 일대 보행환경개선에 대하여 전주시와 전주시민이 동일한 사업에 대해 유사한 수요가 발생하였고, 이는 공공과 민간이 '평형'을 이루고 사업의 '추진동력'을 함께 확보해 나갈 수 있는 원동력이 되었다.

전주시와 전주시민의 수요가 일치할 때, 사업은 추진력을 얻는다



이면도로에서 보행자 안전



객사(客舍)길 상권 활성화

전주시	전주시민
지역의 통행량 증가에 따른 주차문제 + 보행안전 위험도 증가	도시미관 및 젊은 거리문화 조성 수요 증가

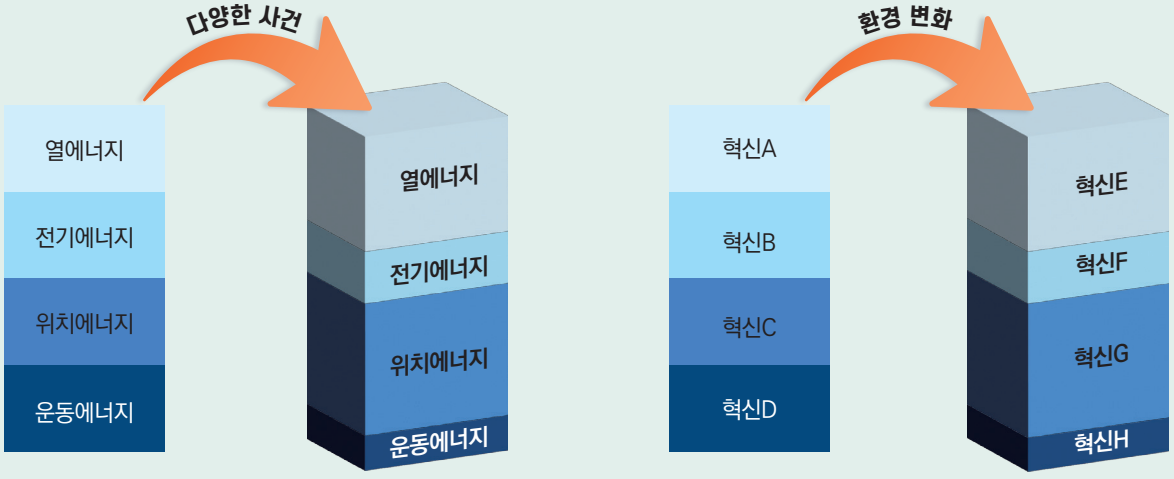
객사로의 보행환경 개선 사업이 필요하다

제1법칙: 에너지 보존 법칙

"한 공간에 에너지는 모습이 바뀔 뿐, 그 총량은 항상 일정하다."

'한 공간 안에 에너지의 총량은 절대 변하지 않는다'는 것이 에너지 보존 법칙이다. 전주시의 사례에 우리는 혁신의 총량 역시 사라지지 않고 유지된다는 것을 볼 수 있었다. 과거의 혁신사례를 통해 얻은 경험들이 사라지지 않고, 현재의 살아있는 혁신을 달성하는 데 활용되고 있었다.

혁신 총량 보존의 법칙 - 혁신의 경험은 사라지지 않는다



객사(客舍)길 보행환경 사업이 있기 전, 전주시에는 9개 이상의 크고 작은 보도 또는 차도 환경개선 사업이 있었다. 대표적으로 전주역 앞의 8차선 대로를 6차선으로 축소하고 보행자 환경과 도시미관을 개선한 '전주 첫마중길' 사업이 있었다. '전주 첫마중길' 사업은 2021년도 제2회 안심도로 공모전에서 수상하였으나, 실제 시민들의 반응은 다소 부정적이었다. 첫 마중길을 자주 다니는 택시기사는 "차량통행을 전혀 고려하지 않은 미관만 고려한 사업"이라며 불만을 토로하기도 하였다.

이러한 유사한 사업들을 추진하며 전주시는 자연스럽게 경험과 관련된 노하우가 쌓이기 시작했다. 사례에서 얻은 교훈 중 중 가장 중요한 두 가지가 무엇이냐는 질문에 전주시 A공무원과 B팀장은 이렇게 답했다.

"지자체 사업에서 가장 힘들고 지루하지만, 가장 중요한 과정이 바로 시민들을 설득하고 이해시키는 것이다."

"첫 번째로 중요한 부분은 시민들을 설득할 때는 논리와 근거로 다가가는 것보다 마음으로 다가가려는 노력이 필요하다."

"두 번째로 사업의 다양한 이해관계자들 간의 합의와 조정이 자율적으로 일어날 수 있는 소통의 장이 마련되어야 한다."

과거의 경험을 거울삼아, 객사(客舍)길 보행환경 개선사업은 사업 추진 이전부터 도로 문화를 조성하는 데 집중하였다. 또한, 사업 초기부터 시민들의 공감대를 이끌어내고, 다양한 참여자[1]들을 중심으로 협의체를 구성하여 열린 소통의 공간을 마련해주는 데 집중하였다. 객사(客舍)길 보행환경 개선사업에는 과거의 경험이 사라지지 않고, 새로운 혁신의 소중한 자원으로 그 역할을 다하고 있었다.

과거 유사 사업의 경험으로부터 얻은 혁신에 대한 두 가지 교훈 - 문화와 협의



1 전주시, 객사(客舍)길 상인회, 경찰, 도로교통공단, 행정안전부, 건축공간연구원, 도시재생지원센터 등

제2법칙: 엔트로피의 법칙

"세상은 엔트로피가 낮은 방향으로 움직인다."

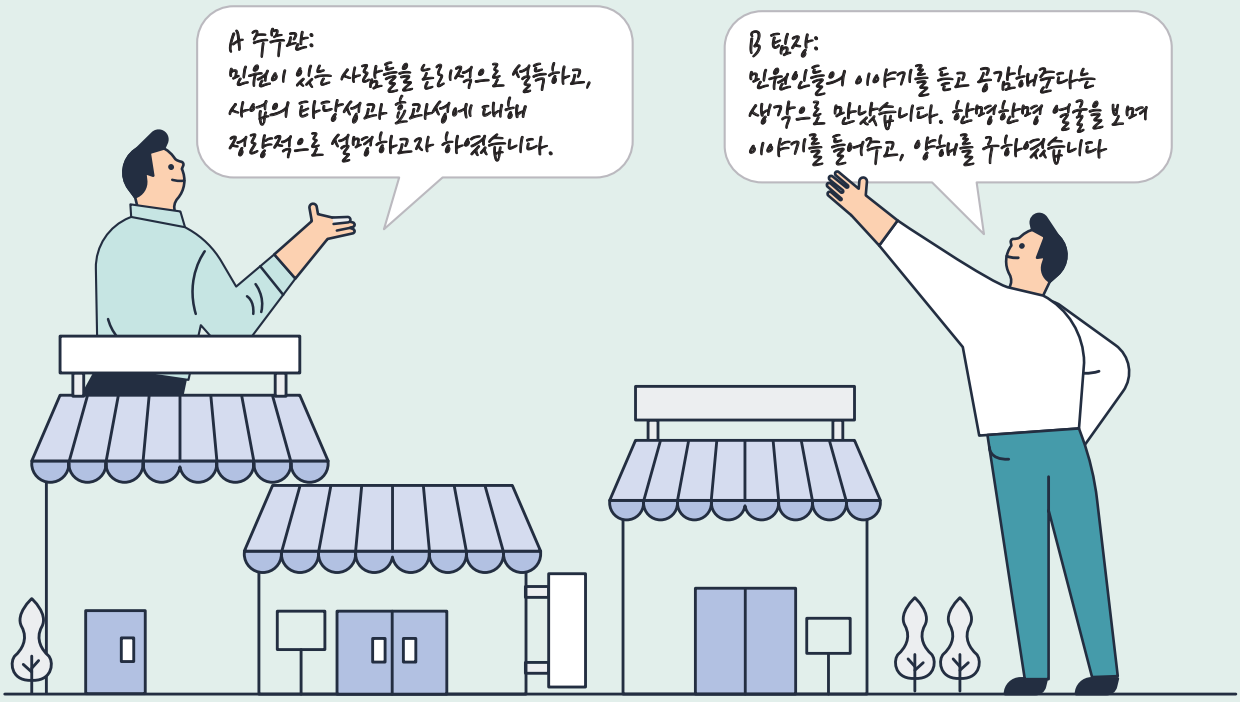
엔트로피의 법칙은 외부에서 별다른 일을 하지 않으면 자연은 무질서한 혼돈의 상태로 변화한다는 것이다. 혁신의 과정도 이와 비슷하다고 볼 수 있다. 혁신의 과정에서 이해관계자들에 대해 적절한 대응을 하지 못할 경우, 갈등은 점점 깊어지고 의견은 극단적으로 분화되어 사업의 추진할 수 없을 정도로 혼란스러운 상태로 나아갈 가능성이 높다. 따라서, 혁신의 과정에서 이를 조절하고 혼돈을 질서로 이끄는 끌개(attractor)가 필요하다는 것이 혁신의 엔트로피 법칙이다.

사업 초기에 이전 사업에서 얻은 교훈과 같이, 사업에 대한 많은 갈등과 민원이 발생되었고 이는 결국 사업을 주관하는 전주시의 책임으로 돌아갈 수밖에 없는 상황이 되었다. 보행환경 개선사업의 특성상, 지역 주민들의 생계와 밀접하게 맞닿아 있어 어느 한쪽의 편을 쉽사리 들기 어려운 상황이었다.

이 갈등을 해결하기 위해서 전주시의 두 공무원이 발 벗고 현장으로 나섰다. A공무원은 사업의 효과를 중심으로 지역주민들에게 합리적이고 논리적으로 다가가려 하였다. 그러나 이러한 시도는 역효과를 낳았다. 설득하려고 찾아간 민원인은 이러한 설명을 듣고 더 크게 화를 내거나, 더 극단적인 반대의견으로 돌아서는 일이 발생했다. 이유는 단순했다. 그들은 '이성적인 설득'을 원하는 것이 아니라 그들의 고충을 공감해주고 감정적으로 위로해주는 것이 필요했던 것이다.

이러한 사업에 많은 경험을 가진 B팀장은 이러한 부분을 잘 알고 있었다. 그는 사업 추진과정에서 불만을 토로하는 사람들을 일대일로 만나며 그들의 이야기를 천천히 들어주고, 민원이라는 관점보다는 이웃을 대한다는 마음가짐으로 다가갔다. 그렇다고 ㅇㅇ팀장이 민원에 대한 해결에 소홀했던 것은 아니다. 제기되는 다양한 의견을 모아 최선의 해결책을 제공하고자 노력하였다. 실제로 그는 상인들의 영업에 피해를 최소화하고자 공사 구간을 가능한 한 작게 분할하고 각 구간의 공사기간을 최소화하는 방식으로 상권의 피해를 최소화하고자 하였다.

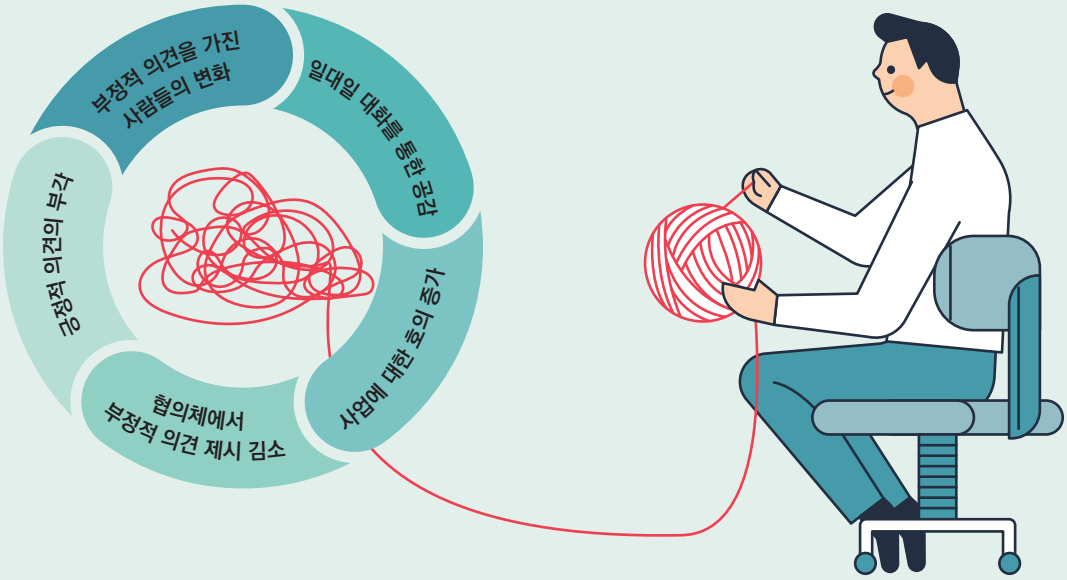
객사(客舍)길 보행환경사업에서 혼란을 막기 위한 두 가지 접근 방식



겉으로 보기에는 쉬운 일이었으나, 매일 적게는 3~4건, 많게는 10건 이상의 민원에 대응하고 이들의 이야기를 들어주는 것은 결코 쉬운 과정이 아니었다. 이러한 과정은 잠깐 있었던 일이 아니라 사업이 추진되는 수년간 지속되었기 때문이다.

그러나 이러한 노력을 빛을 발하기 시작했다. 협의체에서 사업에 호의적인 사람들의 수가 점차 증가했으며, 이들은 같은 협의체에 있는 다른 참여자들이 사업에 대하여 찬성할 수 있도록 자발적으로 설득하는 일을 하였다. 이러한 일이 반복되면서 결국 객사(客舍)길 보행환경 개선사업에 대해서 대부분의 참여자가 공감하고 찬성하게 되었고, 사업은 차질 없이 진행될 수 있었다. 한 사람의 노력이 혼돈(chaos)에 빠질 수 있는 사업에 방향성과 질서를 가져왔다.

누가 꼬인 실타래를 풀 것인가? 현장과 맞닿아 있는 혁신에서는 핵심적이다



제3법칙: 절대0도 불가능성

"에너지가 0이 되는 순간은 현실에서 불가능하다."

열역학의 마지막 법칙인 절대0도 불가능성은 분자의 운동에너지가 0이되는 시점이 이론상으로는 존재하지만, 현실에서는 나타날 수 없다는 것이다. 맥락을 고려하지 않고 수학적으로만 계산한 결과는 때론 현실에서 나타날 수 없을 수 있다는 것이다. 유사한 맥락에서, 이상적인 혁신의 형태는 현실에서 나타나기 어려운 형태인 경우가 많으며 이를 현실에 맞게 바꾸는 것은 반드시 필요한 과정이다. 이 부분이 혁신의 절대0도 불가능성 법칙이 된다.

훌륭한 혁신의 사례라고 하여도 그 시작은 그렇지 않을 수 있다. 전주시의 보행환경 개선사업도 초기의 형태는 지나치게 이상적이어서 현실에 적용하기 어려운 수준이었다. 예를 들어, 모든 차도에 거대한 석재를 깔아서 미관과 자동차의 주행성을 동시에 잡겠다는 초기의 계획은 내구성과 예산의 문제로 현실화 되는 것이 불가능하였다. 이러한 이상적인 사업의 형태는 현장의 다양한 경험을 가진 실무자들을 거치면서 점차 다듬어져 가기 시작했고, 그 결과 현재와 같은 모습을 갖춘 사업으로 변모한 것이다.



이상과 현실에서 균형을 맞추기 위해서는 '경험'과 '노하우'를 갖춘 실무자들이 필요하다

이러한 문제는 사업 초기에서뿐만 아니라 추진과정에서도 불거졌다. 보행환경이라는 것이 물리적 환경만 개선된다고 해서 쉽게 바뀌지는 않기 때문이다. ○○주무관은 "자전거 인구를 늘린다고 자전거 도로를 설치하라고 하는데, 사실 의미가 없다. 자전거를 타는 문화가 있어야 자전거 인구가 늘어난다."라고 말하며, "객사(客舍)길 보행환경 개선사업에서도 차량과 보행자의 문화 조성을 우선적으로 고려"하였다고 말했다.

"우리는 이 사업이 혁신적이라고 느끼지 못해요. 그냥 너무 오래 했으니까" B팀장은 객사(客舍)길 보행환경 개선사업을 회상하며 이렇게 말했다. 즉, 혁신의 과정에 몸담고 다소 이상적인 형태를 현장에 적용 가능한 형태로 변화시키면서 혁신이 지역에 현실적으로 구현될 수 있도록 노력하는 것이 지역의 혁신 현장에서는 매우 중요하다는 것을 엿볼 수 있다.

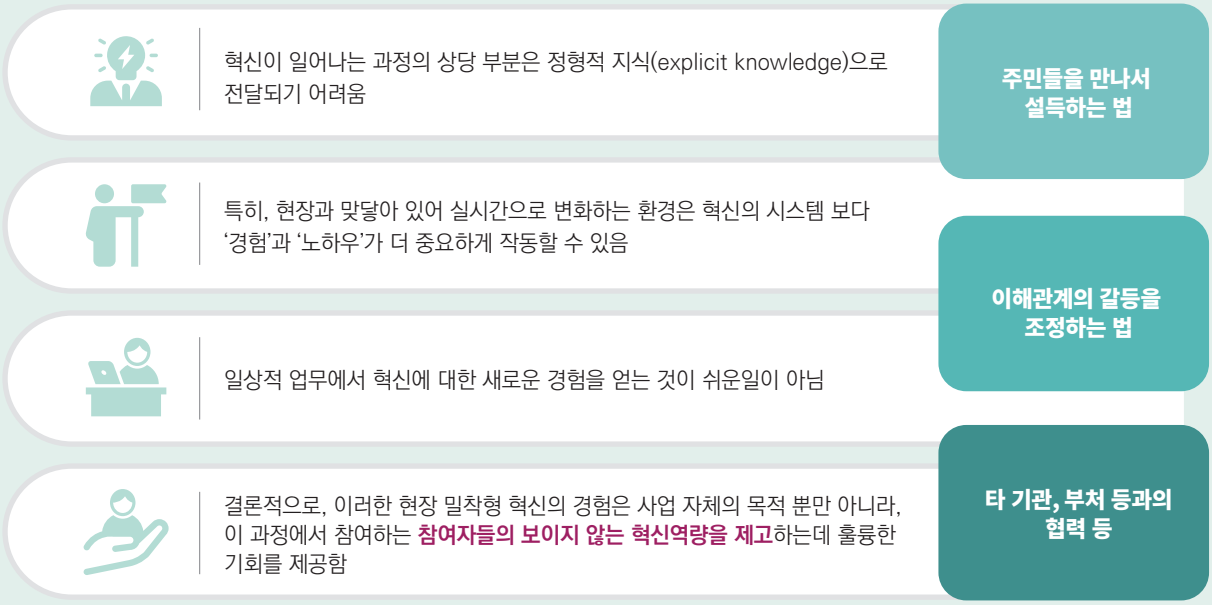
에너지가 0이 되는 순간이 교과서 속에서만 가능한 것처럼, 이상적인 혁신은 사람들의 머릿속에만 있는 것일 수 있다. 현실의 혁신은 어찌 보면 여기저기 기워 이은 거친 모습일 수 있다.

무한동력은 없다.

혁신을 만드는 원리를 알아내기 위해, 수많은 연구자들이 이론을 만들고 시스템을 제안하였다. 그러나, 혁신의 현장에서는 눈에 보이지 않는 다양한 역량이 요구된다. 객사(客舍)길 보행환경 개선사업에서 볼 수 있었던 부분들이 이에 대한 좋은 사례일 것이다.

객사(客舍)길 보행환경 개선사업에서 확인할 수 있는 혁신의 동력은 우리가 익히 알고 있는 투입-산출에 기반한 기계와 같은 혁신의 모습과 다른 모습을 보이고 있다. 사람들과의 관계, 그들의 이야기를 들어주는 자세는 일상 업무나 서류에서 볼 수 없는 부분이다. 이러한 경험과 노하우는 혁신의 과정에 함께 참여하면서 비로소 얻을 수 있는 부분이다.

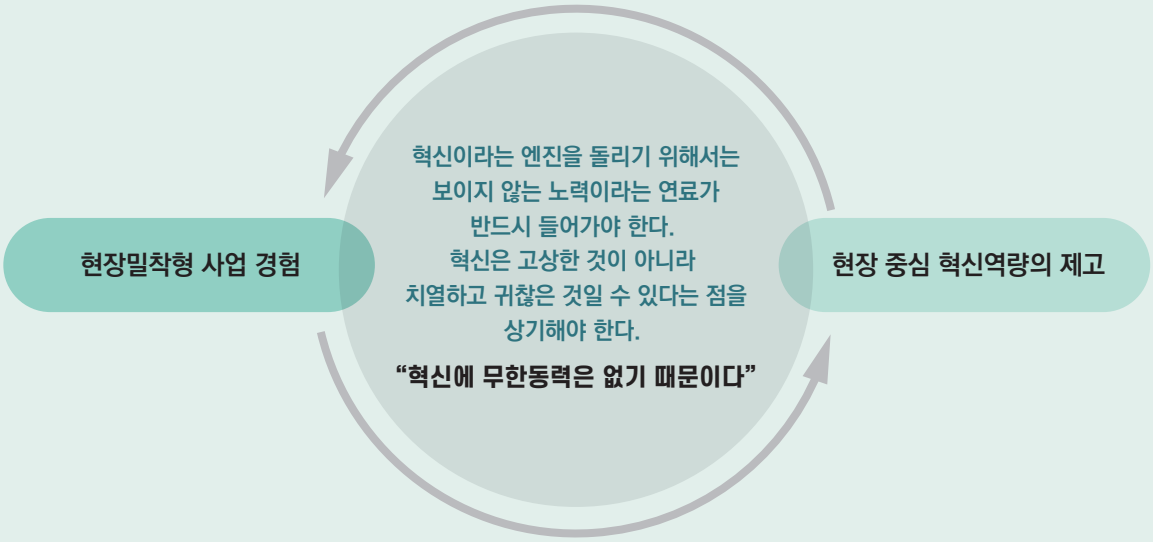
보이지 않는 혁신의 원동력도 매우 중요하다



특히, 지역의 현장과 맞닿아 있는 혁신일수록 이러한 경험과 노하우가 더욱 중요하게 작용함에도 불구하고 이를 경험시켜주고 알려줄 수 있는 통로는 부족하다. 따라서, 객사(客舍)길 보행환경 개선사업과 같은 현장밀착형 사업들은 사업 본연의 효과성뿐만 아니라, 이러한 혁신 역량을 전수하여 주는데 중요한 통로가 된다. 이러한 사업을 통해 높아진 혁신 역량은 다시 더 좋은 혁신사례를 만들어 낼 수 있고, 이러한 혁신사례는 지역의 혁신 역량을 높이는데 다시 기여하게 된다. 이러한 선순환 구조는 지역의 사례뿐만 아니라 다양한 혁신의 현장에 적용될 수 있을 것이다.

혁신이라는 엔진을 돌리기 위해서는 엔진(혁신 시스템)의 설계도 물론 매우 중요하지만, 보이지 않는 경험과 노력이 (연료) 들어가야 한다. 혁신에도 무한동력은 없기 때문이다.

보이지 않는 혁신의 원동력 - 혁신에 무한동력은 없다!



KIPA KOREA INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION

2023 정부혁신 최초·최고 BRIEF

- **발 행 일** 2023. 12.
- **발 행 처** 한국행정연구원
- **주　　소** 서울시 은평구 진흥로 235

- **사업책임** 김정해 행정안전연구실 실장
- **담 당 자** 지규원 행정안전연구실 책임연구원
- **연 락 처** 02-2007-0662

※ 본 브리프의 내용은 필자의 개인적인 의견이며, 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

한국행정연구원
행정안전연구실