

로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안

Localism-Based Policy Implications for Regeneration of Small and Medium-Sized Cities

서수정 Seo, Soojeong
장민영 Jang, Minyoung
임보영 Im, Boyeoung
정인아 Jung, Ina
변은주 Byun, Eunjoo
진영호 Jin, Younghyo

(a u r i

기본연구보고서 2021-14

로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안

Localism-Based Policy Implications for Regeneration of Small and Medium-Sized Cities

지은이 서수정, 장민영, 임보영, 정인아, 변은주, 진영효
펴낸곳 건축공간연구원
출판등록 제2015-41호 (등록일 '08.02.18.)
인쇄 2021년 12월 31일
발행 2021년 12월 31일
주소 세종특별자치시 가림로 143, KT&G세종타워B 8층
전화 044-417-9600
팩스 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 28,000원, ISBN: 979-11-5659-367-6

이 연구보고서의 내용은 건축공간연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

! 연구책임	서수정 선임연구위원
! 연구진	장민영 부연구위원 임보영 부연구위원 정인아 부연구위원 변은주 연구원
! 외부연구진	진영효 두리공간연구소 소장 경신원 도시와 커뮤니티 연구소 대표
! 연구보조원	이동윤
<hr/>	
! 연구심의위원	유광흠 부원장 오성훈 선임연구위원 조영진 스마트·녹색 연구단장 박선영 국토교통부 사무관 이왕건 국토연구원 본부장
! 연구자문위원	권대교 부산기독교종합사회복지관 과장 김승태 마을관리협동조합 사무국장 노영권 담양군풀뿌리공동체지원센터 센터장 민문식 전남마을공동체만들기지원센터 센터장 박길성 담양군도시재생지원센터 사무국장 박창수 건맥1897협동조합 이사 손정미 아미맘스 대표 심장섭 임실치즈마을 사무국장 안지현 봉산마을현장지원센터 사무국장 양경준 크립톤 대표 엄태식 꿈바다협동조합 이사 우신구 부산대학교 교수 이진하 통영시도시재생지원센터 센터장 임순미 담양군청 녹색관광과 팀장 전은호 목포시도시재생지원센터 센터장 정정숙 한국문화기획평가연구소 소장 조희정 서강대 사회과학연구소 전임연구원 한중호 강원창조경제혁신센터 센터장

제1장 연구배경 및 목적

본 연구는 인구감소가 심각한 지방중소도시의 재생은 지역사회 문제를 지역내부 주체만으로 해결하기 어렵다는 한계를 인식하고 로컬지향의 사람들이 지역사회와 긴밀한 관계를 맺고 지역성 회복을 위해 지역내부 주체와 연대하면서 새로운 지역의 가치를 창출하고 정착할 수 있을 때 지속성을 확보할 수 있다는 인식에서 출발하였다. 특히 양질의 일자리가 부족한 지방중소도시에서는 지역자원을 최대한 활용하여 경제순환구조를 만들고 생활환경을 개선해야 정주민구를 늘일 수 있다는 점에서 본 연구가 시작되었다. 이를 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념으로 정의하고 앞으로 중소도시 재생이 지향해야 할 정책방향과 추진과제를 인벤토리 형식으로 제안하는데 본 연구의 목적이 있다.

제2장 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념

본 연구에서는 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 ‘지역에서 로컬(지역의 정체성, 가치, 지속가능한 삶을 위한 자립성을 반영한 개념)을 지향하는 태도로 지역가치를 생산하는 다양한 활동주체들이 지역사회 문제를 해결하기 위한 사회관계망을 형성함으로써 지역의 생활 및 경제 생태계를 구축하는 과정’으로 정의하였다. 지역경제순환구조는 인구감소와 일자리 부족으로 생산인구의 지역 외 유출이라는 부정적 순환구조가 반복되는 지방중소도시가 생존을 위해 갖추어야 할 필요조건이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 도시재생성화지역 단위로 재생사업이나 목표를 설정하기 보다 지역전체의 자원순환구조를 만들 수 있는 전략이 필요하며, 동네생활권단위에서 시작하여 행정읍면동, 도시와 비도

시지역을 연계하는 통합적 공간관리가 전제되어야 한다는 점을 제시하였다. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 기존 도시재생뉴딜 정책에서 미흡했던 중소도시의 인구감소 위기에 대응하여 인구유출을 억제하고 창조적인 인구 유입정책을 병행하면서 지속가능한 커뮤니티를 형성하는 것을 목표로 한다.

제3장 중소도시 재생사례 심층분석을 통한 과제도출

본 장에서는 도시재생 국비지원대상 중소도시 중 로컬리즘을 지향하는 다양한 주체가 활동하고 있는 3개 지자체를 대상으로 도시재생사업 추진현황, 주변지역 변화 양상을 분석하였고 도시재생활동 주체 및 민간 주체를 대상으로 심층면담을 수행하여 로컬리즘 기반의 중소도시 재생측면에서 성과와 과제를 도출하였다. 3개 지역 도시재생사업 추진 현황 및 심층면적 대상 관련주체는 다음과 같다.

[표1] 분석대상 개요

구분	충청북도 충주시	전라남도 나주시	경상북도 의성군	
해당지역	교현동·문화동 일대(원도심)	성북동·죽림동 일대(원도심)	안계면 일대	
기초 인구수(명)	209,602	116,636	51,042	
도시재생사업	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생일반지역 중심시가지형(*16) 도시재생뉴딜사업 일반근린형(*18) 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생일반지역 일반근린형(*16) 도시재생뉴딜사업 중심시가지형(*18) 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생뉴딜사업 일반근린형(*18) 도시재생뉴딜사업 일반근린형(*19) 	
연계사업	<ul style="list-style-type: none"> 충청북도 지역역량 강화사업(충북) 지역가치 창업가 지원사업(중기부) 	<ul style="list-style-type: none"> 나주읍성복원사업(문화재청) 나주목관아 및 향교복원정비사업(문화재청) 나주역사문화환경 시범지구 조성사업(문화재청) 청년창업플랫폼(한국전력공사) 	<ul style="list-style-type: none"> 청년마을조성사업, 이웃사촌시범마을(경상북도) 주민주도 농촌 신활력 플러스 사업(농림부) 지역순환경제구축 사업(농림부) 의성읍농촌중심지활성화사업(농림부) 도시청년시골파견제(경상북도) 청년창업지역정착지원사업(경상북도) 	
지역내 재생주체(면담주체)	주민조직	마을관리협동조합	마을관리사회적협동조합(소정공작소, 벤, 꼬바에느)	마을계획단(도동희망지원단, 마늘꿈뜰, 청년 등 계층별 조직)
	민간	보탬+협동조합(협동조합) 세상상회(로컬벤처)	3917마중 바바프로덕션	메이드인피플, 청세권협동조합 청춘구행복동 촌장 달빛레스토랑, 프로젝트 담다
	중간지원조직	충북창조경제지원센터 도시재생지원센터	도시재생지원센터	마을공동체지원센터+사회적경제지원센터, 도시재생지원센터
지역 관계망 형성	주민, 상인회, 보탬플러스협동조합	주민, 마을관리협동조합	행정, 주민, 청년활동주체	

3개 지역 도시재생사업추진현황과 심층면담결과를 도시재생계획수립 및 사업성과측면과 로컬리즘 기반의 중소도시 재생측면에서 시사점을 정리하면 다음과 같다. 심층분석

결과 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 과제로서 지역자원기반의 통합적 공간관리 필요성 및 도시재생 계획수립절차의 유연성 확보, 다양한 지역자원 활용 및 연계를 통한 생활·경제 생태계 구축, 다양한 참여주체의 역할 정립과 참여방식에서의 지역성 확보, 인구유출 억제와 신규 인구 유입을 위한 주거환경 및 지역특성을 살린 공간환경 개선이 필요함을 도출하였다.

[표2] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 및 사업추진현황 분석 종합

구분	충주	나주	의성	한계 및 시사점	
도시재생 사업추진 측면	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생교육을 통한 활동가 및 청년창업주체 발굴, 육성 골목길 중심으로 청년창업 활성화 우체국 이전지 활용계획 지연으로 청년 조직 갈등 유발 택지개발지구로 상권 및 인구가동으로 인구와 상권 정량지표 지속적으로 악화 	<ul style="list-style-type: none"> 마을관리사회적협동조합을 통한 지역역량 강화로 주민 조직이 프로그램 사업 직접 시행 혁신도시로 상권 및 인구 이동으로 정량지표 개선 미흡 활성화계획 변경의 어려움으로 공모당시 사업내용에 맞추어 주민교육 및 사업시행 문화재청의 역사적 장소와 건축물 복원사업으로 공간 환경 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 청년지역살이 사업을 통한 청년이주 정착 인구 증가 활성화계획 변경의 어려움으로 사업계획에 맞추어 주민교육 및 활동 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 외곽개발 조정 미흡으로 상권 외곽 이동 및 원도심 인구감소 지속 공모를 위한 도시재생활성화 계획 수립으로 사업추진주체 조직화 이후 사업내용에 맞추어 주민조직 교육 및 사업시행(활성화계획 변경절차의 복잡함으로 사업의 지속성 한계) 활성화계획과 연계사업의 통합적 계획 미흡으로 공간 조성 및 기능 배분 한계 	
지역자원 활용 및 연계를 통한 생활·경제 생태계 형성 측면	<ul style="list-style-type: none"> 역사문화자원, 자연경관자원, 인적자원 보탬플러스협동조합 중심으로 청년창업 및 활동가 확산 	<ul style="list-style-type: none"> 근대역사자원 활용한 문화 프로그램 운영 민간주도의 복합문화공간 조성으로 관광객 증가 (3917) 도시재생핵심조직과 민간 활동주체 연계 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 청년지역살이 관련 패키지 지원으로 정착인구 증가 (일자리+주거) 청년지역살이 정책으로 다 양한 청년이주 정착 도시재생지원센터와 아주 청년 긴밀한 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 외부 유입자원의 자발적 네트워크 형성 및 지역살이를 통한 시너지 도시재생사업과 로컬지향의 민간활동주체와 긴밀한 연계 미흡 	
	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화산업 농수산업 지역소재 기업 활동 	<ul style="list-style-type: none"> 청년창업자를 중심으로 골목경제 회복 총주사과 등 지역 특산품을 활용한 디지털 개발로 컬크리에이티브의 활동 	<ul style="list-style-type: none"> 근대역사문화자원을 활용한 관광객 유도 활성화계획 초기에 계획된 지역특화산업인 나주배, 염색 등 관련 산업 연계와 육성 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 청년일자리 지원사업을 통한 창업 유도 귀촌을 유도하기 위한 관련사업 연계 및 임대주택 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화산업을 일자리로 발전시키지 못함 골목상권 회복수준에서 창업 활동 지역소재 기업 참여 미흡
주거환경 및 공간환경 개선 측면	<ul style="list-style-type: none"> 골목길 중심의 도시조직 저층저밀 도시 경관 	<ul style="list-style-type: none"> 골목길 중심으로 청년창업 점과 선으로 확장(25개 창업) 소규모 주택정비사업 추진 계획시행 미흡하나 골목길 중심으로 필자단위 주택개량 및 신축 증가 주택의 용도전환을 통한 창업 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 읍성복원사업으로 역사문화 도시 정체성 회복 민간주도의 근대건축개선 사업 추진 증가 읍성복원사업의 일한인 한옥 자원사업을 통해 골목길 한옥 신축 점적 확산 지역주민의 주거환경정비 미흡하나 주거용도를 변경하여 창업 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 귀촌, 청년을 위한 임대주택 조성예정 청년창업공간 등 거점시설 중심의 물리적 재생 노후주택개선을 위한 사업 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 거점시설 조성 중심의 물리적 재생사업의 한계 골목길 정비, 주거환경 개선 등 공공영역의 공간환경개선 미흡

출처: 연구진 작성

제4장 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방향 및 제도개선

인구감소와 고령화로 원도심 쇠퇴가 도시전체의 쇠퇴현상으로 확산하고 있는 지방중소도시의 지속가능한 재생을 위해서는 지역의 잠재자원을 활용하여 지역사회 문제인 일자리, 주거환경개선, 사회서비스 등을 해결하는 전략이 필요하며, 본 연구에서는 이를 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념으로 제시하였다. 이를 위해서 관계인구 개념을 통한 외부 인적자원의 적극적 활용과 연계의 필요성, 이를 토대로 지역자원 순환형 생활 및 경제생태계 구축과 지역전체의 통합적 공간관리 전략이 병행되어야 함을 제시하였다.

지역자원 순환형 생활 및 경제생태계는 도시재생활성화지역 단위의 계획이나 사업만으로는 달성하기 어렵기 때문에 중소도시의 경우 지역자원기반의 통합적 공간관리 전략을 도시재생전략계획의 주요 내용으로 수립해야 함을 제시하였다. 통합적 공간관리 전략의 핵심은 지자체 전체를 로컬리즘의 물리적 토대로 인식하고 사람들이 어디에 살더라도 필요한 서비스를 누리고 필요에 따라 일자리를 구할 수 있도록 지역 내에서 경제순환구조를 만드는 것이다.

또한 지역에서 활용할 수 있는 경제적, 문화적, 물리적, 인적자원 등 다양한 지역자원을 발굴하여 DB를 구축하고 일상생활이 이루어지는 도보중심의 생활권과 도시와 농촌지역을 연결할 수 있는 2차 생활권, 도시 전체의 중심거점이 되는 3차 생활권의 거점을 설정하는 과정이다. 여기서 국비지원이 필요한 장소는 각 생활권의 거점을 중심으로 도시재생활성화지역을 지정하고 관련부처, 지자체, 광역자치단체 사업을 연계하여 종합적인 전략을 반영한다. 또한 노후 주거지는 도시재생활성화지역을 별도로 정하지 않고 필지단위 주택정비사업이 이루어질 수 있도록 도시관리계획을 수립하는 방향을 제시하였다. 이 과정을 통해 외곽에 조성되고 있는 택지개발지구와 아파트단지 개발지역은 더 이상 확장되지 않도록 조정, 관리하고 대규모 관광단지개발이나 산업단지, 농공단지 조성 또한 지역의 경제활동 순환 체계 내에서 작동할 수 있도록 기능과 역할을 조정하고 장소를 연계하는 방안을 제시하였다.

지역자원기반의 통합적 공간관리 전략을 수립하기 위해서는 계획수립과 도시재생사업에 참여하는 방식 또한 로컬리즘의 경향이 반영되어야 하며, 이를 위해 민관협력형 거버넌스 구축을 강화하는 방안을 제안하였다. 특히 로컬리즘을 지향하는 다양한 계층이 지역에 관심을 두고 경제활동과 사회활동을 할 수 있도록 느슨한 연대와 지원, 참여구조

가 마련되어야 지역사회 관계망을 자연스럽게 이어갈 수 있음을 심층면담을 통해 확인하였다. 이를 위해서는 지역에 기반을 두고 활동하고 있는 다양한 주체를 연계하고 발굴할 수 있는 도시재생기획자의 육성이 필요하며, 이들의 활동기반이 될 수 있는 중간지원조직을 민간주도로 전환하는 방안을 제안하였다. 또한 사회적경제지원조직이 결합된 통합형의 중간지원조직 운영방안을 제안하였다.

이러한 거버넌스구축 및 사업추진체계는 완결형이 아니라 지속적으로 보충하고 개선해가는 진행형 구조로 운영되어야 한다. 지역활성화는 한순간에 이루어지는 것이 아니라 쇠퇴의 시간만큼 서서히 이루어지는 것이며, 지역의 자생력을 확보하기 위해서는 다양성, 개방성, 복합성이라는 로컬리즘의 지향점을 만들어 가는 과정이 중요하다는 점을 심층조사를 통해 확인할 수 있었다. 지역자원기반의 통합적 공간관리전략을 기반으로 한 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 정책추진 방향과 세부 실천과제는 다음과 같다.

[표3] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 정책 개선방향 및 세부 실천과제

조건	도시재생사업 추진의 한계	개선 방향 및 세부 실천과제
지역자원순환 기반의 통합적 공간관리계획 수립	외곽개발의 조정과 관리를 통한 스마트 축소 전략 지역자원 순환체계 구축을 위한 동네생활권 중심의 네트워크 공간관리체계 마련(1차생활권-2차생활권-3차생활권)	- 외곽개발 조정 및 관리 부재와 도시재생사업 동시 추진 - 도시재생활성화지역 지정에 집중한 도시재생전략계획 수립 - 도시재생활성화지역 단위의 폐쇄적 사업계획 및 사업시행으로 지역전체의 관계망 확산 미흡 - 지역자원기반의 통합적 공간관리를 위한 도시재생전략계획 역할 정립 - 도시재생활성화지역 단위 계획수립에서 벗어나 생활권단위의 통합적 계획수립
다양한 지역자원 활용 및 연계를 통한 생활 및 경제생태계 구축	지역사회 문제 해결을 위한 공통의 아젠다 도출 및 적절한 지역자원 활용과 연계 도시재생 수혜자로서 지역주민과 활동주체로서 지역주민 역할 구분 내·외부 인적 자원 연계를 통한 일상생활서비스의 생태계 구축	- 지역사회문제해결을 위한 공통의 가치 창출 미흡 - 지역의 자원조사와 도시재생사업의 연계 미흡 - 주민공동체 주도의 지역활성화, 경제활동 육성에 집중 - 교육, 복지, 돌봄 등 사회복지단체, 교육, 문화단체 등의 참여 미흡 - 문화도시사업, 청년창업 등 타 부서 연계사업으로 도시재생사업 연계 시도 - 생활권 거점에 복합기능을 갖는 도시재생 플랫폼 기능의 거점시설 조성 및 생활생태계 구축 - 제3의 공공역할을 수행하는 다양한 사회서비스 공급주체의 연계 및 협력을 통한 사회서비스 순환체계 구축 - 도시재생기획자와 로컬기반의 사업자 유입을 위한 지원 - 주민공동체 역량에 맞는 단계별 사업 참여 지원 - 작은 일자리와 소규모 지역특화산업을 집약하여 지역자원순환의 복합형 사업구조 마련
로컬 지향하는 외부 주체의 참여와 연대를 통한 지역가치 창업 활성화	로컬 크리에이터, 로컬벤처 등의 골목길 중심으로 활동 점진적 확산 행안부, 중기부, 광역자치단체의 청년창업 지원의 지속성 문제 제기 주민 공동체 조직 교육과정을 통한 여행, 숙박, 식당, 카페, 집수리 등 사회적경제조직 육성에 집중 외부유입된 로컬 활동 주체와 도시재생 참여	

조건	도시재생사업 추진의 한계	개선 방향 및 세부 실천과제
	주체의 연계 미흡	
지역 내외부 조직의 관계형성을 통한 지역특화산업, 지역소재 기업 연계의 경제생태계 형성	- 지역특화산업, 지역가치산업 활용 및 재생사업을 통한 지역산업으로의 발전 미흡	
매개자로서 중간지원조직의 역할 강화와 연계 협력	- 중간지원조직 인력 부족 - 행정전담부서의 업무 지원 중심으로 운영	
인구유출 억제와 신규인구 유입을 위한 주거환경 및 지역특성을 살린 공간환경 개선	- 대도시와 서울·수도권에 중심된 노후주택정비 수단 - 집수리사업에 국한된 주거환경개선 - 문화, 복지, 교육 등 생활서비스 여건 개선 - 보다는 어울림 플랫폼, 청년창업과 청년인구유입을 위한 거점시설 조성 집중	- 정주여건개선을 위한 다양한 도시관리수단 적용 및 주거환경개선 · 인구유출 방지와 신규 인구유입을 위한 기초생활인프라 향유도 개선 · 청년 및 유입인구를 위한 소규모 임대주택의 확보
상권 활성화와 골목길 재생을 위한 지역특성의 도시구조 보존과 공간관리	- 청년창업을 위한 집적된 거점시설 조성 - 자발적인 창업자의 골목길 중심의 점적인 신규 창업 확산과 도시재생사업과 연계 미흡 - 기존 도시조직을 고려하지 못한 거점시설 조성	- 기존 상권에 유입되는 창업자를 위한 중소도시의 도시조직 및 공간 특성을 고려한 골목길 정비 연계형 공간개선 - 도시재생 거점시설 기능별 다양한 운영주체 선정 및 제한적 사용권 부여



참여방식에서의 지역성에 의한 사업추진체계 및 거버넌스 구축	로컬리즘 기반의 중소도시형 재생계획수립체계
<ul style="list-style-type: none"> · 내·외부 역량 있는 인적자원 참여 유도를 통한 민관협력형 거버넌스 체계 구축 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 민간의 경험과 노하우, 창의성을 활용한 중간지원조직 운영 - 광역자치단체, 기초자치단체의 다양한 중간지원조직 협업과 통합 운영 · 지역화전략을 추구하는 로컬 활동주체의 참여에 의한 민관협력 사업추진 협의 체계 구축 · 강력한 행정협의회 운영을 통한 단계별 연계사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 내외부 인적자원 참여에 의한 지역자원조사 중심의 통합적 공간 관리 계획 수립 · 읍면동단위의 마을계획단 상시 운영을 통한 로컬기반의 운영자와 다양한 활동주체가 주도하는 마을계획이 통합적 공간관리계획에 반영 되는 계획수립 체계 정착(마을계획단에서 제안된 내용이 사업으로 발 전할 수 있는 구조 마련) · 중소도시 도시조직 특성을 유지하기 위한 노후주거지와 상업지에 대한 골목길 정비, 쉼터, 주차장, 기초생활인프라 확보를 위한 도시관리 계획 수립

출처: 연구진 작성

로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 실천과제의 실행력을 담보하기 위해 다음과 같은 정책 및 제도개선 방안을 제안하였다.

[표4] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 정책 및 제도개선 방안

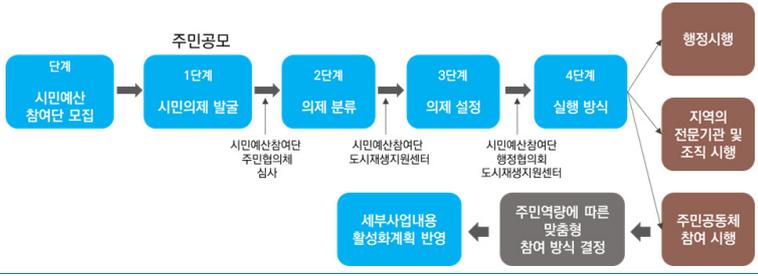
구분	개선방안	세부 내용
재생계획수립체계	· 자원조사 중심의 계획과 유연한 사업계획	· 인구 30만 이하 중소도시는 도시기본계획과 도시재생전략계획 통합하여 수립 · 노후주거지와 상업지에 대한 도시관리계획 수립 의무화 · 도시재생활성화계획 변경절차 간소화(광역자치단체에서 변경 승인, 실타평가기준 조정)

도시재생법 제12조 도시재생전략계획의 수립에서 인구 30만 의무수립 제외

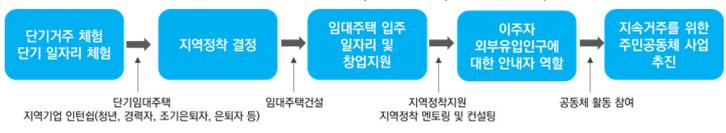
(인구30만 이상) 도시·군기본계획의 생활권계획을 토대로 거점지역의 기능 및 방향 설정하는 기본구상의 성격
 (인구30만 미만) 스마트축소 개념에 입각하여 도시·군기본계획 수립 시 전략계획을 수립한 것으로 간주, 군단위 지자체는 전략계획수립 의무 조항 예외

(구분기준) 인구감소시대 중소도시규모를 30만 이하로 정의
 - 고차 생활서비스 지원가능한 최소 인구규모 30만 기준,
 - 도시재생전략계획 수립 지자체 중 77%가 인구 30만 이하에 해당

- 국비지원방식
- 공모방식에서 보충제 성격의 국비지원
 - 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 사업으로 지역발전투자협약제도 활용 국비지원 사업
 - 인구감소지역 전문인력 파견제도 도입을 통한 중간지원조직, 도시재생기획자 운영 비용 지원
 - 시민참여예산제를 의무적용하여 지역사회문제를 해결할 수 있는 사업에 국비 지원

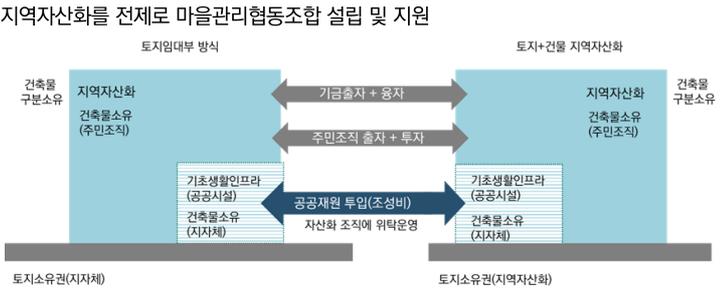


- 사업시행의 실행력 제고를 위한 방식
- 로컬리즘 기반의 다양한 활동주체 유입을 위한 패키지 사업 추진
 - 창조적인 외부 인력 유입을 위한 단기거주 체험, 임대주택, 건설팅지원, 일자리 지원 묶음사업 추진

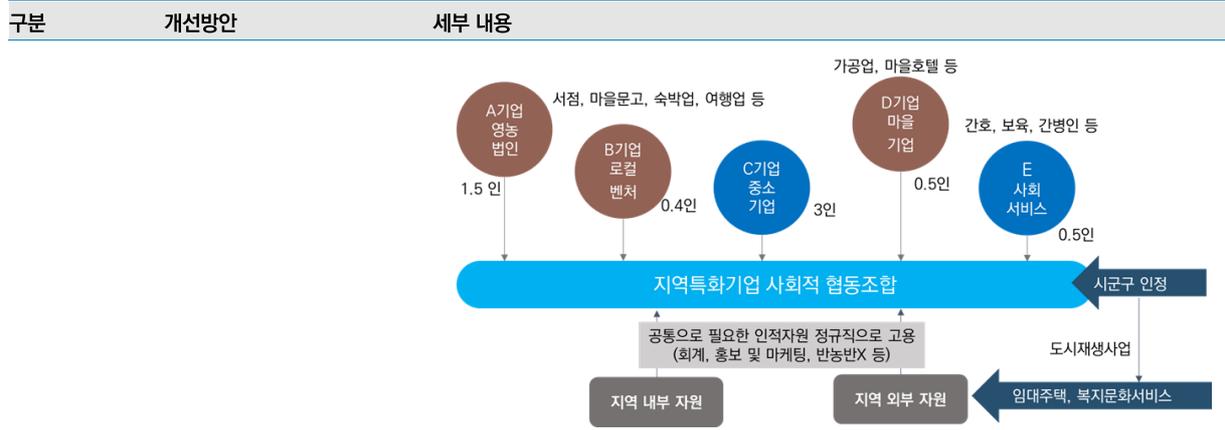


- 지역사회 문제해결형 주민공동체 활동 지원(사회서비스, 우리동네가꾸기 등)

- 운영자 중심의 도시재생사업을 위한 지역자산화 전략과 도시재생회사 인정제도 도입



- 로컬리즘 기반의 일자리 창출 및 주거환경개선을 위한 국비 지원과 자금지원
- 작은일자리를 모아 지역 일자리를 만드는 지역특화기업 사회적협동조합 설립 지원
- 중소도시형 소규모 주택관리사업을 추진할 수 있는 중소도시 맞춤형 민간협력 리츠사업 지원
- 노후주거지 및 골목상권 환경개선을 위한 골목길 정비, 주차장 조성, 쌈지 공원 조성, 마을문고, 소규모 체육시설 등 기초생활인프라 우선 조성 사업 지원



출처: 연구진 작성

제5장 연구한계 및 향후 추진과제

본 연구에서 제시한 로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 지역사회 문제를 해결하기 위하여 지원자원을 가치를 활용, 지역의 생활 및 경제순환구조를 구축하는 것이다. 또한 현장에서 활동하는 다양한 주체의 심층면담분석결과를 토대로 실현가능한 정책대안을 제시하였다. 그러나 연구기간의 한계로 인해 3개 지역에 한정해서 조사하였고, 로컬기반의 활동 주체는 아직 지역화 과정을 거치고 있어 지역활성화 성과를 파악하는데 한계가 있었다.

지역경제순환구조는 단순히 인적자원의 네트워크 전략만으로는 실행하기 어렵고 도시재생에서 연계할 수 있는 지역의 산업구조를 면밀하게 살피고 산업의 경제성, 파급성, 발전가능성을 사업체와 업종마다 분석하여 도시재생사업을 통해 발전시킬 수 있는 요소들을 찾아내는 것도 중요하다. 이를 통해 지역자원순환경제의 가능성을 진단하고 지역별로 구축방안을 마련하기 위한 전략 마련이 필요하다. 또한 내·외부 인적자원의 연계와 활용을 위해 제안한 도시재생회사, 지역자산화 제도, 지방중소도시형 주거재생수단 등은 별도의 연구과제로 심화시켜야 할 사안이다.

주제어

도시재생, 지방중소도시, 로컬리즘, 중간지원조직, 민관협력 재생

차례 CONTENTS

제1장 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
1) 연구배경 및 필요성	1
2) 연구목적	6
2. 연구의 범위 및 방법	9
1) 연구의 범위	9
2) 연구방법	11
3) 용어정의	12
3. 기존 연구성과 분석 및 본 연구와의 차별성	13
4. 연구수행체계 및 절차	18
제2장 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념 및 정책 동향	19
1. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념 및 특성	19
1) 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념	19
2) 로컬리즘 기반의 중소도시 특성	24
2. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 조건	25
3. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 관련 정책 동향 및 시사점	36
1) 인구감소지역 인구유입 및 지역 활성화를 위한 정책	36
2) 중소도시의 지역기반 활동주체 육성을 위한 지원정책	42
3) 지역자원 활용 지역재생 관련 정책	47
4) 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 측면에서 정책의 시사점	52
제3장 도시재생사업 추진현황 분석 및 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 과제	55
1. 「도시재생법」 제정 이후 재생사업 추진체계 변화	55
1) 지역주도의 쇠퇴지역 활성화를 위한 지원제도 마련과 변화	55
2) 지역주도 사업 추진을 위한 계획수립 및 거버넌스 체계	60
3) 로컬리즘 기반의 재생을 위한 인적자원 육성 및 일자리 창출 지원	63
2. 지방중소도시 재생사업 추진현황	70
1) 도시재생사업 추진현황	70
2) 지방중소도시 사업유형별 국비지원 현황	72
3) 지방중소도시 국비지원사업에 의한 로컬기반의 활동주체 조직 및 운영 현황	75
3. 로컬리즘 기반의 지방중소도시 재생을 위한 과제	77

제4장 중소도시 재생사례 심층분석	83
1. 분석 개요	83
2. 의성군 심층 분석	89
1) 의성군 지역 개요	89
2) 도시재생사업의 주요내용	92
3) 지역활동주체 활동 심층분석	95
4) 도시재생사업 추진 이후 지역의 변화 및 한계	100
3. 나주시 심층 분석	105
1) 나주시 지역 개요	105
2) 도시재생사업의 주요내용	108
3) 지역활동주체 활동 심층분석	111
4) 도시재생사업 추진 이후의 변화 및 한계	118
4. 충주시 심층 분석	123
1) 충주시 지역 개요	123
2) 도시재생사업의 주요내용	127
3) 지역활동주체 활동 심층분석	130
4) 도시재생사업 추진 이후 변화 분석 및 한계	136
5. 종합분석 및 시사점	141
제5장 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방향 및 제도개선	153
1. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 정책개선 방향	153
2. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 추진전략	157
1) 지역자원 순환기반의 통합적 공간관리 계획 수립	157
2) 다양한 지역자원 활용 및 연계를 통한 생활·경제 생태계 구축	161
3) 지역성을 반영한 주거환경 및 공간환경 개선	172
3. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 정책 및 제도개선 방안	178
1) 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 계획수립 절차 및 체계	178
2) 참여방식에서 지역성을 고려한 사업추진체계 및 거버넌스 구축	179
3) 실행력 확보를 위한 정책 및 제도개선	186
제6장 결론	205
1. 연구 성과	205
2. 연구의 한계 및 향후 추진과제	207
참고문헌	209
SUMMARY	217

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 본 연구와 관련된 주요 선행연구	15
[표 2-1] 도시재생전략계획에 반영된 지방자치단체 인구규모별 쇠퇴원인 분석 결과	21
[표 2-2] 외곽개발 현황 및 조정계획 포함 여부	27
[표 2-3] 인구규모별 활성화지역 내 노후주택 비율	35
[표 2-4] 인구규모별 주거취약지수 분포 현황	35
[표 2-5] 지방이주 지원정책의 추진 동향	39
[표 2-6] 청년의 지방이주 및 지역창업 등을 지원하는 중앙정부 및 지자체 주요 사업	40
[표 2-7] 지역자원 기반의 활동주체 확보 및 비즈니스 창출을 지원하는 중앙정부 및 공공기관 주요 사업	43
[표 2-8] 지역기반 경제조직 활동 활성화를 위한 사회적금융 및 모태펀드 주요 사례	45
[표 2-9] 중앙정부의 주요 정책별 설치·운영 중인 중간지원조직 현황	46
[표 2-10] 지역자원 활용을 기반으로 하는 지역 활성화 관련 지원사업의 주요 내용	48
[표 2-11] 행정안전부 지역거점별 소통협력공간 조성 및 운영 선정지역 개요	51
[표 3-1] 도시재생 관련 법령 및 정책 발표 흐름	57
[표 3-2] 도시재생사업 유형의 변천과정(2014-2021)	59
[표 3-3] 도시재생 거버넌스 체계를 구성하는 주요 주체	61
[표 3-4] 도시재생뉴딜사업 신규사업 선정 평가항목(거버넌스)	62
[표 3-5] 도시재생 역량강화사업 개요	64
[표 3-6] 도시재생 관련 주체 발굴 및 육성 지원사업 개요	67
[표 3-7] 지자체 사회적경제 관련 기금 조성 현황	69
[표 3-8] 경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례	69
[표 3-9] 도시재생사업 선정현황 (2014-2020)	70
[표 3-10] 도시별 사업선정 비율	71
[표 3-11] 도시재생 사업선정 현황(2014-2020)	71
[표 3-12] 국비지원 규모별 지자체 현황(2014-2020)	72
[표 3-13] 인구규모 및 사업유형별 국비지원 개소(2014-2020)	73
[표 3-14] 인구규모 및 사업유형별 국비지원금액 현황(2014-2020)	74
[표 3-15] 인구 규모 및 사업유형별 개소당 평균 국비 지원금액 (2014-2020)	74
[표 3-16] 인구규모별 1인당 국비투입 금액	75
[표 3-17] 인구규모별 마을관리협동조합 인가 현황	76
[표 3-18] 사회적기업 유형별 지정 현황	77
[표 3-19] 도시재생 정책 및 사업추진현황 분석을 통한 한계 및 시사점	79
[표 4-1] 인구 30만 이하 시군 중 도시재생사업 추진 지역	84

[표 4-2] 전문가 및 지역활동가들이 제시한 로컬리즘 기반 중소도시 재생 사례 대표 지역	85
[표 4-3] 지역 공동체 자생역량을 토대로 지속가능한 마을경제 순환체계 구축 사례	86
[표 4-4] 단계별 분석방법	88
[표 4-5] 의성군 청년창업 지원사업 및 참여자 현황	90
[표 4-6] 의성군 일대 도시재생사업 추진 현황	91
[표 4-7] 2018년 의성군 일반근린형 도시재생사업 개요	92
[표 4-8] 의성군 일반근린형 도시재생사업추진체계	92
[표 4-9] 의성읍 도시재생활성화계획 사업내용	94
[표 4-10] 동동희망지원단의 각 사업단의 향후 활동 예상 내용	96
[표 4-11] 의성군 도시재생사업지역 상권 현황	100
[표 4-12] 나주시 일대 도시재생사업 추진 현황	107
[표 4-13] 2016년 나주시 일반근린형 도시재생사업 개요	108
[표 4-14] 나주시 일반근린형 도시재생사업추진체계	109
[표 4-15] 나주읍성 도시재생활성화계획 사업내용	111
[표 4-16] 나주읍성 마을관리협동조합 참여 47개 단체	113
[표 4-17] 나주 도시재생사업구역 관련 청년 지원사업	115
[표 4-18] 지역단체 협업	116
[표 4-19] 나주시 도시재생사업지역 상권 현황	118
[표 4-20] 충주시 일대 도시재생사업 추진 현황	125
[표 4-21] 2016년 충주시 중심시가지형 도시재생사업 개요	127
[표 4-22] 충주시 중심시가지형 도시재생사업추진체계	128
[표 4-23] 충주 성내·충인 도시재생활성화계획 사업내용	129
[표 4-24] '청년몰사업'과 '청년가게조성사업'의 지원내용	135
[표 4-25] 충주시 도시재생사업지역 상권 현황	137
[표 4-26] 심층사례 대상지 내 마을관리협동조합	144
[표 4-27] 도재생사업지 내 청년지원사업의 성과와 시사점	145
[표 4-28] 면단결과 3개 지역의 핵심 활동주체의 발굴과 활동 과정	148
[표 4-29] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 및 사업추진현황 분석 종합	151
[표 5-1] 중소도시 재생을 위한 도시재생정책 개선시 고려 사항	155
[표 5-2] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 기본방향 및 세부 실천과제	155
[표 5-3] 인구규모별 활성화지역 지정 형태	160
[표 5-4] 도시재생에 참여한 지역활동주체의 역할 및 지속가능성을 보여주는 주요 사례	165
[표 5-5] 지역사회 가치를 추구하는 다양한 주체의 참여방식에 의한 로컬리즘 실현 가능성	169
[표 5-6] 도시재생기획자의 매개 역할을 통한 지역자원 활용기반의 생활 및 경제생태계 예시	170
[표 5-7] 저층주거지 필지단위 주택정비사업에 적용가능 제도	173
[표 5-8] 주민공동체가 설립한 마을기업의 지역사회 소유권 기준	177
[표 5-9] 시설운영을 전제로 한 중간지원조직 설치 유형별 장단점	181
[표 5-10] 민간전문가 및 공간환경 전략계획 수립지원 사업 개요	186
[표 5-11] 도시재생전략계획 수립 변경을 위한 「도시재생법」 개정 방향	187
[표 5-12] 인구 30만 이하 중소도시 도시재생전략계획 수립 의무조항 관련 개정 방향	188

[표 5-13] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 거버넌스 조직 개선대안	190
[표 5-14] 도시재생회사 인정제도	197
[표 5-15] 지역특화기업의 일자리 지원을 위한 근거마련	199
[표 5-16] 지역자산화 활성화를 위한 공유재산 임대료 감면 조항 개정방향	202

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 연구문헌에서 나타난 도시재생사업의 문제 종합 분석	10
[그림 1-2] 연구 추진과정	18
[그림 2-1] 지역자원기반 공간관리의 개념	22
[그림 2-2] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념	23
[그림 2-3] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 조건	24
[그림 2-4] 동네생활권-네트워크 전략에 의한 지역자원순환 기반의 통합적 공간관리 개념	29
[그림 2-5] 중소도시 재생을 통한 생활 및 경제생태계 구축 개념	31
[그림 2-6] 도시재생 영역별 참여주체의 역할과 범위	32
[그림 2-7] 로컬크리에이터 유형 분류표	43
[그림 3-1] 도시재생 뉴딜 지원사업 체계	63
[그림 3-2] 도시재생 역량강화사업 추진현황 및 과제	81
[그림 4-1] 심층 분석 대상지역 도출 과정	84
[그림 4-2] 의성군 농공단지 및 도시재생사업 추진 현황	91
[그림 4-3] 안계면 도시재생사업 추진 현황	91
[그림 4-4] 의성읍 도시재생사업 추진 현황	91
[그림 4-5] 의성군 의성읍 도시재생사업 추진체계	93
[그림 4-6] 의성군 주요 활동조직과 심층면담 대상자	95
[그림 4-7] 의성군 마을관리협동조합 체계도	96
[그림 4-8] 의성읍 일대 인구수 증감 분석	101
[그림 4-9] 의성읍 일대 용도지역 현황	101
[그림 4-10] 안계면 도시재생사업지역 일대 인구수 증감 현황 및 청년활동주체 분포 현황	101
[그림 4-11] 의성군 도시재생사업의 지역활동주체 및 지역자원연계	104
[그림 4-12] 나주시 산업단지, 택지개발지구 분포 현황	106
[그림 4-13] 나주시 도시재생사업 분포 현황	107
[그림 4-14] 나주시 도시재생거버넌스 체계도	109
[그림 4-15] 나주읍성 도시재생사업의 주요 활동조직과 심층면담 대상자	111
[그림 4-16] 나주읍성 마을관리협동조합의 조합원의 구성	112
[그림 4-17] 나주 읍성 도시재생사업의 지역활동주체 및 지역자원연계	117
[그림 4-18] 나주 읍성 도시재생사업지역 일대 인구수 증감 현황	118
[그림 4-19] 공동주택단지 중심의 인구 증가 현황	118
[그림 4-20] 나주 읍성 인구증감 및 도시재생사업지역 일대 민간활동주체 분포 현황	119
[그림 4-21] 3917마중	119

[그림 4-22] 시소유 유희공간	119
[그림 4-23] 청년창업골목	119
[그림 4-24] 충주 산업·농공단지 및 택지개발지구, 원도심 현황	124
[그림 4-25] 충주시 도시재생사업 및 관련사업 추진 현황	126
[그림 4-26] 성내·충인동 도시재생사업추진협의회 구성(안)	128
[그림 4-27] 성내·성서동 도시재생사업의 주요 활동조직과 심층면담 대상자	130
[그림 4-28] 보탬플러스협동조합 조직화과정	131
[그림 4-29] 청년가게 연차별 창업 시기	133
[그림 4-30] 청년가게 위치도(전체35개 중 26개 점포)	133
[그림 4-31] 충주시 성내·충인동 일대 인구수 증감현황 및 민간활동 주체	137
[그림 4-32] 충주 성내·성서 도시재생사업의 지역활동주체 및 지역자원연계	140
[그림 5-1] 중소도시 동네생활권 중심의 통합적인 도시재생사업 추진 전략	160
[그림 5-2] 동네단위 사회서비스 연계를 위한 동네 플랫폼 개념	162
[그림 5-3] 생활권위계별 거점의 플랫폼 기능과 역할 예시	162
[그림 5-4] 중소도시 재생을 위한 지역의 다양한 활동주체와 사업영역	163
[그림 5-5] 생활권위계별 거점의 플랫폼 연계를 통한 생활생태계 구축 예시(춘천시)	164
[그림 5-6] 주민역량과 수준에 따른 참여단계 구분	167
[그림 5-7] 포괄결산방식의 정주형 일자리 개념	172
[그림 5-8] 로컬리즘 기반의 중소도시재생 계획수립 및 사업수행 절차	179
[그림 5-9] 민관협력형 사업추진체계	180
[그림 5-10] 중간지원조직간 연계와 협업에 의한 단계별 도시재생사업 추진	183
[그림 5-11] 다양한 주체의 협업을 통한 지역사회 문제 해결	185
[그림 5-12] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 지역 활동 주체의 이익순환 구조	192
[그림 5-13] 주민참여 예산제를 활용한 주민참여 사업 발굴 과정	193
[그림 5-14] 지역인구 유입을 위한 패키지형 지원 절차	196
[그림 5-15] 지역특화기업 사회적 협동조합 운영 방안	199
[그림 5-16] 지역자산화에 의한 토지, 건물 소유권 개념 및 재정투입방식	201
[그림 5-17] 중소도시형 모태펀드 운영 개념	203

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적
 2. 연구의 범위 및 방법
 3. 기존 연구성과 분석 및 본 연구와의 차별성
 4. 연구수행체계 및 절차
-

1. 연구배경 및 목적

1) 연구배경 및 필요성

□ 인구 감소시대의 지방 중소도시 위기와 도시재생사업 확산

고령화와 저출산으로 인한 지방중소도시 인구감소는 지방소멸위기로 이어져 지역의 균형발전을 통한 국가경쟁력 제고라는 측면에서 정부의 핵심과제로 등장하였다.

고용정보원이 발표한 소멸위기 지자체는 '17년 5월 1,483곳(전체 3,549곳)에서 '18년 5월 1,554곳(전체 3,555곳), '19년 5월 1,617곳(전체 3,564곳), '20년 5월 1,702곳(전체 3,545곳)으로 증가하였고 이중 92%가 비수도권인 지방¹⁾ 소도시로 나타났다. 원도심과 일부지역에서 쇠퇴현상을 보이고 있는 대도시나 수도권과 달리 지방 중소도시는 인구감소 자체가 지자체 전체의 쇠퇴로 이어진다. 이 때문에 도시재생사업 대상지 447개소 중 45%인 203개소가 30만 이하 지방중소도시에서 이루어지고 있다.

□ 지역특성과 지자체 인구규모 차이를 고려하지 못한 획일적인 국비지원사업 추진

그러나 지역특성을 고려한 도시재생사업 모델이 지방중소도시 도처에서 정착해 가기 전에 2017년 도시재생뉴딜 사업이 시작되면서 지자체 인구규모와 쇠퇴원인의 차이에

1) 이상호(2020, p.5)

도 불구하고 유사한 사업내용으로 도시재생사업이 동시에 확산되었다. 이는 도시재생 뉴딜사업 초기 사업내용을 담은 소위 메뉴판이라는 형태의 가이드라인을 배포함으로써 지역마다 선결되어야 할 문제가 다양함에도 불구하고 표준화된 사업으로 진행되었기 때문이다²⁾. 또한 기존 도시재생사업이 지역 활성화 효과 측면에서 주민체감도가 낮다는 평가를 내리고 주민체감도를 높일 수 있는 ‘주거지지원형’과 ‘우리동네살리기’를 새로운 사업유형으로 도입하였다. 그러나 이 또한 표준화된 메뉴형식의 사업이 일반화되면서 주거재생 특성을 살리지 못하는 결과를 낳고 있다.

주거지지원형은 노후주택 밀집지역의 주거환경개선을 위해 가로주택정비사업, 자율주택정비사업 등 주민과 민간주도의 주택정비사업 활성화를 유도하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 사업성이 낮거나 신규 주택수요가 충분하지 않은 지방 중소도시에서는 소규모 주택정비사업 추진이 미흡한 상황이다. 이에 대도시와 수도권과 달리 지방중소도시에 적합한 재생사업 모델이 필요하다는 인식이 확대되고 있다.³⁾

□ 도시재생사업 이외에 지방 중소도시 활성화를 위한 다양한 국비지원 사업 추진

지방중소도시의 위기는 도시재생사업이 본격화되기 이전인 노무현 정부시기부터 정부의 주요 정책과제로 등장했었고 국가균형발전 정책의 일환인 ‘살고 싶은 도시만들기’사업과 ‘살기 좋은 지역만들기 사업’이 대표적이다. 특히 지방중소도시를 대상으로 했던 ‘살기 좋은 지역만들기 사업’의 주민공동체 역량강화 사업이나 공동체 거점시설 조성, 주민참여기반의 거버넌스 체계는 도시재생사업으로 이어졌다. 주민공동체가 중심이 되는 마을만들기 사업은 지역문제 해결의 주체가 주민이라는 점을 강조해 왔다. 그러나 지방중소도시의 초고령화로 인해 주민공동체 회복만으로 쇠퇴지역 활성화를 견인하기 어렵다는 인식에 따라 중소도시 대상의 다양한 지역활성화 사업이 추진되었다.

최근 몇 년 동안 도시재생사업 이외에도 문화도시사업, 문화적재생사업 등 장소 중심의 통합적 전략을 목표로 하는 국비지원사업은 부처연계사업에 대해 공모 시 가점을 부여⁴⁾

2) 이와 관련하여 이왕건의(2020)는 어울림 플랫폼, 상생상가, 다목적문화시설, 주민협의체 중심의 사회적경제조직 육성 등 세부화된 메뉴방식의 사업추진으로 도시재생뉴딜 사업은 지역별 특성과 창의적 아이디어 발굴에 제약이 있음을 비판하고 있다. 이왕건 외(2020, pp18~19)

3) 2017년 도시재생뉴딜사업이 시작된 이후, 2018년부터 지방중소도시 재생을 위한 다양한 연구가 진행되었으며, 대부분 중소도시 특성을 살린 재생사업 모델이 필요하다는 주장이 제기되었다. 대표적으로 토지주택연구원의 김홍주외(2019), 인구감소시대 지방중소도시의 주거지실태 및 재생방안 연구와 국토연구원의 박정은외(2015), 도심의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생방안 연구 : 인구감소 지방 중소도시를 중심으로, 건축도시공간연구소의 서수정의(2019), 중소도시 지속가능성을 위한 지역자원기반의 통합적 공간관리 방안 등의 연구가 있다.

4) 2019년부터 공모사업으로 추진되고 있는 문화부의 문화도시 사업은 본격적으로 원도심 활성화 사업과 연

하고 있어 재정자립도가 낮은 지방중소도시는 부족한 재원을 조달하기 위해 도시재생 사업과 함께 각 부처 공모사업에 의존하는 경향이 많다. 특히 장소기반의 국비지원사업은 사업추진구조와 선정절차 등이 유사하여 공모사업에 최적화된 지방자치단체가 유사한 사업계획으로 공모에 선정되면서 여러 부처사업이 한 지역에서 동시에 추진되는 사례도 많다. 더욱이 지방중소도시는 도농통합도시가 많아 농림부의 농촌중심지활성화사업, 농어촌정비사업 등도 동시에 진행되기도 한다. 최근에는 많은 국비지원사업이 쇠퇴 지역과 원도심에 집중되고 있어 지방중소도시의 일부 지역에 국비지원이 집중되는 경향도 높다.

이처럼 지방중소도시에 각 부처 지원사업이 집중 투자됨에도 불구하고 지역 활성화 효과는 미흡하다는 인식이 확산되고 있다. 이는 국비지원 공모준비 과정에서 지역의 다양한 잠재자원을 발굴하는 과정이 부족해 지역 자원을 최대한 연계하고 활용할 수 있는 사업보다는 공모에 적합한 사업을 추진하는 경향이 높기 때문이다.⁵⁾ 특히 지방중소도시는 전문 인력과 행정력 부족으로 지역문제를 해결하기 위한 사업보다는 예산집행이 용이한 거점시설 조성, 토지매입을 통한 주차장 사업 등 하드웨어 사업에 집중하는 경향이 높아 공공거점시설이 지역수요에 비해 과도하게 조성됨으로써 장기간 사용하지 못하고 비어 있는 경우도 많다.⁶⁾ 또한 도시재생사업이나 지역 활성화 사업이 대부분 일자리 창출, 지역주민의 삶의 질 향상, 골목경제 활성화 등을 목표로 하고 있으나 국비 투입 대비 사업효과에 대해서는 부정적인 시각이 많다.⁷⁾

계하여 도시재생사업과 연계할 경우 가점을 부여하고 있으며, 2020년부터 시행되고 있는 복지부의 지역사회 통합 돌봄 사업 또한 도시재생사업지역에 대한 가점을 부여하고 있는 상황이다. 행안부의 지역자산화 사업, 유희 공유지 활용 사업 등도 지방도시 활성화를 목표로 추진하고 있다.

5) 서수정 외(2019, pp.29-31), 이왕건 외(2020, pp.18-19), 진영효(2020, pp.33-34)

6) N시의 경우 남원시 원도심 공간관리를 위한 통합 마스터플랜 수립 및 도시재생 전략계획 변경을 위한 계층별, 마을별 지역주민 워크숍을 시행한 결과, 지역 활성화를 위한 관광사업, 도시재생사업, 지역개발사업이 지속적으로 추진되어 관광거점조성, 마을공동체 거점시설 등 많은 신규 공공시설이 조성되었음에도 불구하고 지역주민들은 모든 연령층에서 본인들이 즐길 수 있는 공간과 프로그램이 부족하다는 문제를 제기하고 있으며, 국비지원사업으로 조성된 거점시설의 대부분이 운영되지 못하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 서수정 외(2021a, pp.263~286). 도시지역 새마을사업 거점시설을 조사한 「도시취약지역 공동체 기반의 거점공간 운영방안 연구」에서도 63개 지구를 조사한 결과 84개 거점시설이 조성되었고 이중 경로당이나 복지시설을 제외하고는 운영에 걸리는 시간은 1년 이상 소요되는 것으로 조사되었다. 김수진 외(2020, pp.43~44)

7) 도시재생사업을 통한 일자리 창출 효과는 도시재생지원센터 인력을 중심으로 성과를 제시하고 있으며, 공공인프라 조성에 따른 건설산업에 투자되는 효과 정도로 분석되고 있는 실정임. 대표적인 경제적 효과의 산출방식인 '산업연관분석'을 기반으로, 도시재생사업은 국가차원에서 1억원 투입시 생산유발·부가가치·고용유발 효과 등 총 3.412억원의 경제적 효과가 예상되며, 도시재생사업 유형별로는 차이가 없고 비슷한 수준으로 제시되었다. 이는 도시재생사업의 경제적 효과에 대한 산정방법이 산업연관분석에 한정되어 있는 문제와 함께 도시재생을 통해 발생하는 정성적 가치를 평가하는 방법의 부재문제를 동시에 가지고 있기 때문이다. 윤병훈 외(2018, p.83-84)

반면, 행정안전부의 청년마을만들기 사업, 청년일자리 창출 사업과 같은 인구감소에 대응하기 위한 지방인구 유입 정책이 지역활성화 사업의 일환으로 추진되고 있으며, 일자리 지원 사업이나 창업지원 사업도 중소기업벤처부, 행정안전부, 고용노동부 등 각 부처에서 시행하고 있다. 최근에는 지방도시를 중심으로 창의적인 계층이 지역가치를 일자리로 발전시키는 소위 로컬크리에이터(지역가치창업자) 지원사업을 통해 지방중소도시로 창의적인 인력이 이주하는 현상도 나타나고 있으나 아직까지 지역활성화 효과로 이어지지 못하고 있다.

□ 지방 중소도시의 지속가능한 재생을 위한 정책 변화 요구와 로컬리즘 부각

이처럼 쇠퇴지역을 대상으로 한 대규모 국비지원 방식은 인구감소문제를 배제한 채 낭만적인 지역활성화를 목표로 삼았기 때문에 많은 재정투입에도 불구하고 지역사회 문제 해결은 미흡했다. 이에 지역개발 연구분야를 중심으로 인구감소시대의 '콤팩트-네트워크' 전략에 기반한 재생전략의 필요성, 지역연대 관점의 상생구조 마련을 위한 초광역권 재생전략 필요성 등에 대한 논의가 지속되고 있다.⁸⁾

중앙정부 차원에서는 신중년의 귀촌과 청년계층의 지역살이를 지원하는 정책을 비롯하여, 국가균형발전위원회는 인구감소지역 지정 기준을 마련하고, 행정안전부는 「인구감소지역 지원 특별법(가칭)」 제정을 준비하는 등 인구감소로 인한 지방소멸위기에 본격적으로 대응하기 시작하였다. 2021년 10월에는 인구감소지수를 토대로 총 89개 지자체를 인구감소지역으로 지정하고, 지방소멸대응기금을 마련하여 일자리 창출과 청년인구 유입, 생활인구 확대 등 지역활력을 도모하기 위한 정책지원 방안을 발표하였다⁹⁾. 국가 차원의 인구정책은 지방중소도시를 무대로 로컬리즘을 지향하는 다양한 지방이주 청년들의 활동사례에서 가능성을 찾을 수 있다. 로컬리즘을 지향하는 세대들은 대도시나 서울에 비해 낮은 주택가격과 생활비, 여유 있는 공간, 지역의 자연경관과 자연자원 등을 활용한 차별적인 사업화 전략 가능성¹⁰⁾때문에 지방중소도시에 정착하면서 지역자원을 활용해 상품을 개발하기도 하고 유희공간을 찾아 새로운 복합문화공간을 조성, 운영하

8) 최봉문 외(2020, pp.5~15)

9) 행정안전부. (2021.10). 인구감소지역 89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다. 10월18일 보도자료. pp.1~3.

10) 최근 몇 년 동안 농산어촌의 자원을 활용하여 새로운 비즈니스 모델을 만들고 있는 사례를 소개하는 문헌이 늘어나고 있으며, 대표적으로는 후지요시 마사하루, 김범수 역(2015), 「이토록 멋진 마을」, 마쓰나가 게이코, 이혁재 역(2017), 「로컬지향의 시대」, 후지마니 다쿠미, 김범수 역(2017), 「젊은이가 돌아오는 마을」, 니노미야 겐지, 이자영 역(2017), 「산속 작은 료칸이 매일 외국인으로 가득 차는 이유는」, 서수정의(2019, p.23)

면서 지역주민과 연대하는 흐름도 나타나고 있다. 최근에는 지역의 잠재가치를 사업으로 발전시켜 지역사회 문제를 동시에 해결하는 소셜 벤처 활동도 늘어나고 있어 이들을 대상으로 하는 임팩트 투자그룹도 증가하고 있다. 로컬을 지향하는 사람들은 로컬리즘의 핵심 키워드인 다양한 취향, 지역성과 공공성의 조화를 통해 본인이 원하는 문화와 일 자리를 직접 창출하는 생산자이자 소비자 역할을 하면서 지역 활력을 견인하고 있다. 그러나 로컬을 지향하는 다양한 활동과 중앙정부의 인구감소 대응전략에도 불구하고 지방중소도시 특성을 고려한 재생정책은 여전히 미흡한 실정이다. 로컬리즘의 근본적인 개념인 ‘지역화 전략’이 지역 안에서 공감대를 형성하지 못한 상황에서 창의적인 개별 활동주체나 대규모 거점시설의 점적 확산이 지역의 지속가능한 재생전략으로 발전할 수 있을 것인가에 대한 부정적인 시각도 공존한다. 특히 일부 기획부동산이 토지가격이 낮은 쇠퇴지역에 진입하여 자산 가치를 높인 후 다른 지역으로 떠나는 소위 젠트리피케이션의 부정적 영향도 가시화되고 있다.¹¹⁾

한편 로컬리즘에 대한 명확한 개념이 정의되지 않은 상황에서 로컬리즘을 지향하는 사람들을 중심으로 벌어지고 있는 재생사업도 이제 시작되고 있어 재생효과를 분석하기에는 한계가 있다.

□ 중소도시 특성을 고려한 로컬리즘 기반의 재생전략을 마련할 필요

이처럼 지방중소도시의 인구감소로 소멸위기에 직면하고 있으나 로컬리즘을 지향하는 계층의 등장으로 잠재력이 높은 곳으로 인식되는 이중적인 현상에 놓여 있다.

도시재생사업의 성공사례로 소개되고 있는 지역은 핵심주체 역량과 지역사회 관계형성이 주요 요인으로 작용한다. 로컬지향의 지역 활동 사례는 주로 외부인의 시각에서 비즈니스 모델을 만들어 가는 경향이 있어 지역주민의 삶과는 무관하게 움직이기도 한다. 반면 현재 도시재생 뉴딜사업의 핵심주체인 주민공동체는 도시재생활성화지역(이하 활성화지역)에 한정되어 활동하고 있으며, 지역 활성화를 견인할 수 있는 역량도 부족한 것이 현실이다. 특히 지방 중소도시의 지역 고유의 잠재력에도 불구하고 도시재생사업을 이끌어 갈 수 있는 핵심 주체가 부족하기 때문에 누가 어떤 일을 어떤 방식으로 추진하느냐에 따라 지역 활성화에 미치는 영향이 크다. 즉 지역만들기의 핵심주체가 추진하는 다

11) 이와 관련한 사례로 도시재생 스타트업으로 익선동에서 활동했던 익선다다팀은 대전 소재동에서 ‘소제호프로젝트’를 진행하며, 지역의 콘텐츠를 활용하여 지역 활기를 제고하는 호평이 있으나, 한편으로는 부동산 투기 및 패션 도시재생이라는 혹평이 존재함. 관련 기사는 다음을 참고. ‘신성룡(2020). 소재동 개발 프로젝트 ‘더 깊어지는 고민’. 금강일보, 2020.07.27.일자 기사’(검색일 : 2021.8.15.), 이성진(2019). ‘제2의 익선동’ 대전 소재동 개발 논란. 주간조선, 2019.09.23. 일자 기사.(검색일 : 2021.8.15.)

양한 활동(경제, 문화, 교육 등)이 지역사회 문제를 해결하면서 지역주민이 필요로 하는 사업을 발굴하고, 다양한 활동 주체들이 연대하여 협력해 가면서 주변에 긍정적인 영향을 미칠 때 지역의 지속가능성을 담보할 수 있다. 그러나 인적자원이 부족한 지방중소도시는 도시재생에 참여하는 주체가 한정되어 있어 다양한 주체의 네트워크에 의한 시너지 효과를 기대하기 어렵다는 인식이 일반적이어서 도시재생사업의 한계와 문제점을 활동주체 시각에서 파악하지 못하였다. 그럼에도 불구하고 최근에는 중소도시에서 창의적인 주체 한명이 지역을 바꾸어 가는 사례들도 나타나고 있다.

따라서 로컬을 기반으로 활동하는 다양한 활동주체가 지역 활성화에 미치는 긍정적, 부정적 영향을 파악하여 재생사업 측면에서 이들의 역할을 재조명하는 것은 인적자원 부족문제가 심각한 지방중소도시에서 인구정책을 기반으로 한 재생사업의 실효성 측면에서 의미를 찾을 수 있다. 이를 위해 본 연구에서는 지금까지 도시재생사업을 중심으로 지방중소도시에서 시행되고 있는 국비지원사업의 한계와 문제를 로컬리즘 시각에서 진단하고 지방중소도시의 지속가능한 재생을 위한 정책방향을 제안하고자 한다.

2) 연구목적

인구증가와 양적인 경제성장기의 지역개발은 대부분 외부자원이나 기업유치를 통해 지역의 양적 성장을 이루는 외생적 발전이론에 주목했다. 이는 대규모 산업단지 조성과 배후주거지로 택지개발사업이 확산되는 배경이 되었다. 그러나 외생적 발전이론은 지역생산의 이익이 외부 자본가에 유출되는 구조로 지역의 자율성이 약화되고 지역생산의 증대가 지역주민의 소득으로 직접 연계되지 못한다는 한계가 있다(신동호외, 2012, p.1). 특히 단일 업종의 대규모 산업에 의존하는 외생적 발전구조는 산업구조 변화로 기업이 쇠퇴할 경우 지역전체의 쇠퇴로 이어지는 현상은 이미 여러 도시에서 나타났다. 자동차 생산 도시인 미국의 제인스빌, 영국의 버밍햄, 조선소로 경제성장을 이끌어 왔던 스페인의 빌바오 등이 대표적이다. 대규모 경제기반형 재생사업의 선행로도 알려진 이 도시들은 쇠퇴도시를 다시 회복하는데 또 다시 수 조원의 재원을 투입하였고 이러한 거대규모의 선도 프로젝트는 대규모 공공예산 투자를 유발하였다. 그 결과 교육이나 보건 복지, 임대주택 건설 투자 감소를 초래하였다는 비판이 제기 되었다.¹²⁾

반면 내발적 발전이론은 지역경제의 생산과정에서 창출되는 부가가치의 분배가 지역 내로 재투자되고 경제활동을 통해 생산된 상품에 대한 수요와 소비지출이 지역 내에서

12) Amin U.Sarkar(1997), "Sustainable Development and technology", The Environmentalist 17 : 97-102, 서수정(2007, p.132), 재인용

이루어져 다시 생산 활동으로 환류 되는 지역경제 선순환구조를 구축하는 것¹³⁾으로 중소도시의 지속가능성을 위한 적합한 경제발전 이론으로 재해석 되고 있다. 내생적 지역 발전 전략은 발전의 동기 부여나 발전에 필요한 지원을 지역내부에서 찾는 전략으로 지역의 발전목표가 주민의 복지 증진에 우선되고 있어 생산이나 투자의 효율성이 높은 외부 기술이나 자원보다 지역적으로 동원이 가능한 자원의 활용을 중시한다는 특성이 있다¹⁴⁾. 이 때문에 자칫 폐쇄적인 구조로 지역경제 구조가 이루어져 지역의 경쟁력을 약화시킬 위험이 있고 주어진 자원을 삶의 질 개선을 위한 다양한 분야에 투입하는 경우 규모의 경제실현을 통한 개선효과를 이루기 어렵다는 한계가 있다.¹⁵⁾

이러한 내생적 발전이론의 한계에 대응하여 내부적 수요와 자원에만 의존하지 않고 지역사회의 주체적 역량을 바탕으로 외부 수요와 자원 활용을 혼용하는 신내생적 발전 이론이 지역재생 전략으로 등장하였다. 신내생적 발전의 목적은 지역에서 창출된 이익을 지역 내에 최대한 보전되도록 하는 것이며, 이를 위해서는 지역의 발전이 해당지역의 물리적·사회문화적인 자원을 이용하고 가치를 증대시키는 방향으로 이루어져야 함을 의미한다.¹⁶⁾

신내생적 발전의 주요 원리는 ‘범위의 경제’와 ‘네트워크’ 전략이며¹⁷⁾, 이를 지역발전의 선순환 구조로 정착시키기 위해 지역의 다양한 인적자원의 협력과 참여로 인한 사회적 자본 형성의 중요성이 제시 되었다. 사회적 자본은 지역사회에서 신뢰를 바탕으로 공공재적인 성격으로 경제활동을 하면서 지식과 정보를 지역사회에 확산시키고 혁신을 촉진하는데 기여하며, 생산과 분배, 지출과정이 지역 내에서 지속적으로 반복되는 경제순환구조를 구축하는데 필요조건으로 작용한다.

따라서 지역자원을 활용한 소규모 사업과 이들 간의 네트워크 전략, 이를 위한 사회적 자본 형성으로 지역경제 선순환구조를 만들어 가는 것이 지속가능한 지역발전의 원리라고 할 수 있다. 이와 관련하여 독일의 경제학자 슈마허는 소규모 사업은 아무리 수가 많더라도 대규모 사업에 비해 자연환경에 적은 해악을 끼치는데 이는 소규모 사업은 개별적인 힘이 자연의 회복력에 비해 작기 때문이라고 하며, 작은 지역사회 안에서 거대한 집단이 만들어 내는 생산방식은 도시에 많은 문제를 불러일으킨다고 경고하고 지역의

13) 신동호외(2012, p.2)

14) 전계서(2012, p.19)

15) 전계서(2012, p.20)

16) 전계서(2012, p.27)

17) 전계서(2012, p.27)

규모에 맞는 경제활동과 공간을 최대한 활용하기 보다는 인간의 창조성을 발휘할 수 있도록 공간을 남겨 두는 것이 중요함을 강조하였다¹⁸⁾.

인구감소시대 지방중소도시의 지속가능성은 이처럼 신내생적 발전 이론을 바탕으로 지역의 규모에 맞는 지역경제 순환체계 형성을 목적으로 지역자원의 활용과 연계전략에서 출발하는 것이 바람직하다. 여기서 지역자원을 활용한다는 것은 지역의 토지, 생산물과 생산방법, 기술 등과 함께 인적자원, 문화와 역사자원과 같은 무형의 자원을 적정기술로 발전시키는데 사용한다는 것을 의미한다. 적정기술은 노동집약적이고 소규모 기업에 적합하며, 지역의 소박한 환경에 잘 어울려 전통산업에서 이미 존재하는 기술에서 출발하지만 선진 기술력을 활용하여 적절하게 지역에 맞는 기술로 개발함으로써 지역경제순환에 기여할 수 있다. 이에 적정기술을 활용한 지역경제순환구조는 양질의 일자리 부족으로 생산인구의 지역 외 유출이 심각한 지방중소도시 활성화를 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

따라서 지방중소도시 재생을 위해서는 지역의 자원을 활용하여 적정기술을 통한 지역경제 순환구조를 만들어 갈 수 있는 역량 있는 인적자원의 참여가 중요하다. 그러나 초고령화 사회에 진입한 지방중소도시의 경우 역량 있는 사람을 재생사업에 참여시키기 어렵다는 문제인식이 많다.¹⁹⁾ 이에 도시재생 뉴딜 정책에서는 도시재생대학을 통한 지역 활동주체 발굴, 전문역량을 갖춘 코디네이터 육성과 전문가 양성을 위한 도시재생전문대학 운영 등의 사업을 시행하고 있으나 이 또한 인적자원이 부족한 지방중소도시재생 정책과 긴밀하게 연계되지는 못하고 있다²⁰⁾. 반면 뉴노멀시대를 맞이하여 새로운 라이프스타일을 추구하는 사람들이 지방중소도시에 정착해 지역가치를 새로운 시각으로 보고 비즈니스로 발전시키는 사례가 전국적으로 늘어나고 있다. 골목길과 동네를 중심으로 일어나고 있는 이러한 주체들의 비즈니스 활동은 소규모 자본과 적정기술을 활용한 경제활동으로, 소위 로컬기반의 사업으로 불리우며 코로나 19로 인해 동네생활권의 중요성이 강조되면서 발전 가능성을 보여주었다. 로컬기반의 사업은 온라인 홍보와 프로모션을 기반으로 하며, 오프라인에서는 개성 있는 공간을 만들어 내는 장소가치를 중시하기 때문에 주변지역 활성화에도 영향을 미친다. 이러한 로컬기반의 창의적인 주체가 도시재생사업에 참여하는 사례가 공주나 목포, 충주, 거제 등에서 나타나고 있다. 그

18) E.F. 슈마허, 이상호 옮김(2001, p.49)

19) 21.6~21.10월까지 진행한 도시재생 관련 연구자, 현장센터장, 전문가 면담 결과

20) 21.6~21.10월까지 진행한 정선시 도시재생지원센터장, 목포시 도시재생센터장, 남원시 도시재생지원센터장 면담 결과

러나 대부분의 로컬기반의 활동주체들은 “본인들은 지역을 살린다는 거대 담론보다는 자신들이 활동하는 지역에서 살아가기 위해 동료를 찾고 다양한 주체와 관계를 맺고 있을 뿐”이라고 이야기 한다²¹⁾. 이러한 경향을 모종린, 조희정, 윤찬영 등은 ‘로컬지향의 시대’로 표현하며, 도시재생사업이 성공하려면 시스템과 계획중심의 재생사업에서 로컬리즘에 기반한 주체들과 협력하여 사람중심의 재생사업으로 전환되어야 한다고 주장하고 있다. 로컬리즘, 로컬지향의 개념은 지방중소도시에 한정되지 않고 새롭게 형성되는 연남동, 홍대 등의 골목경제권으로 이해되기도 하며, 지방이주정책을 통한 로컬크리에이터의 활동으로 축소되거나 지역재생 의미로 확장되어 사용되면서 유행처럼 퍼지면서 개념적으로 혼란을 초래하기도 한다.

이에 지역에서 다양한 내외부 인적자원이 참여와 협력을 통해 새로운 가치산업을 만들고 자연스러운 연대와 네트워크를 이루어 가는 신내생적 발전 이론을 현장에서 구현해 가는 로컬기반의 경제활동이 지역경제순환구조로 발전하는 과정은 깊게 다루지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방중소도시에서 로컬기반의 경제활동과 사업을 추진하고 있는 주체들이 재생사업에 참여하는 방식과 지역자원 활용과 지역 내외부의 인적자원 간 협력관계 등을 파악함으로써 지역경제순환구조에 기반한 중소도시 재생 방향을 모색하고자 한다. 이를 위해 최근 확산되고 있는 로컬리즘의 개념과 지방중소도시만의 특성을 반영한 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 정의하고 이에 부합하는 정책방향을 제시하는데 목적이 있다. 특히 로컬리즘 기반의 핵심 동력인 지역의 다양한 활동주체 시각에서 어떠한 거버넌스 체계와 어떤 계획체제로 전환되어야 하는지, 이를 위한 정책지원은 어떻게 전환되어야 하는지를 인벤토리 형식으로 제안하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

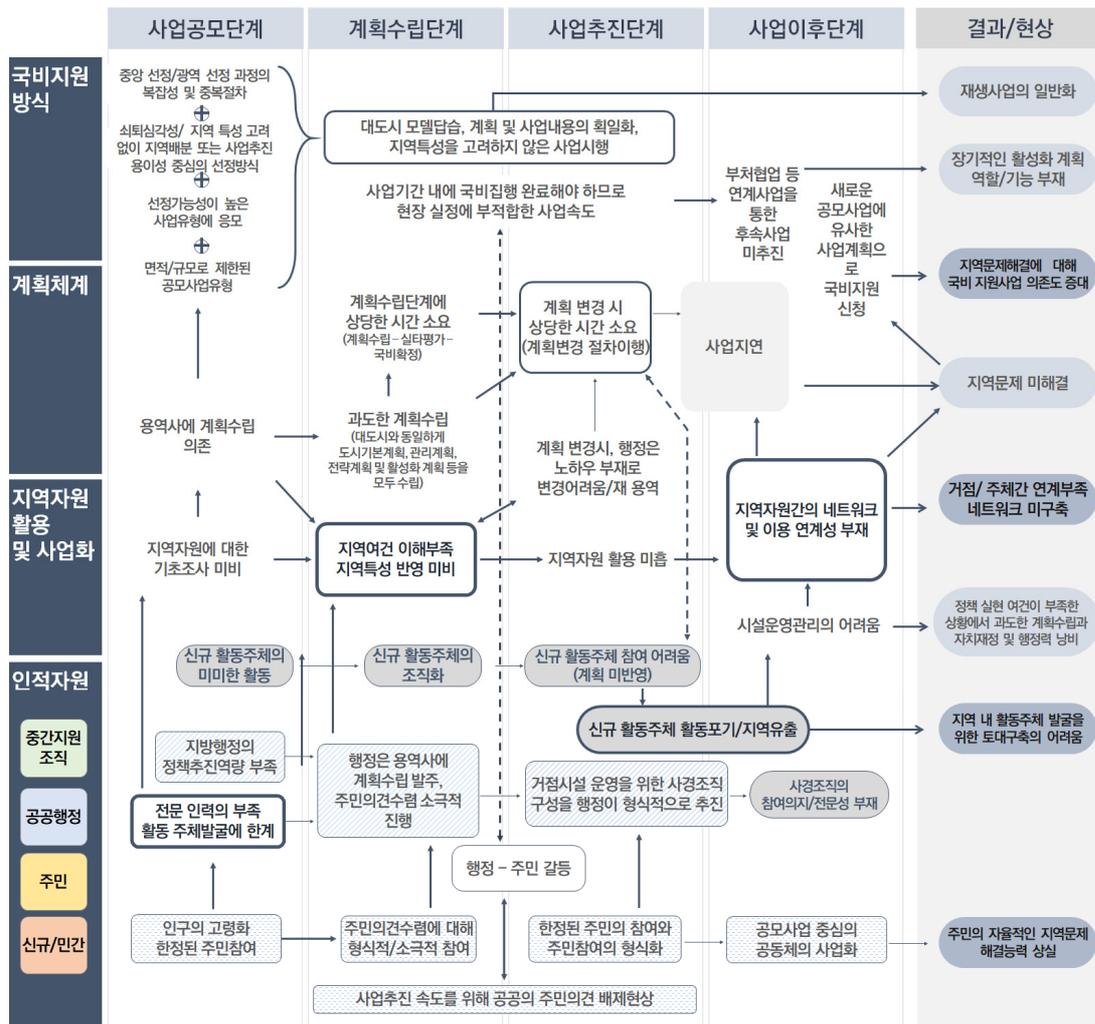
1) 연구의 범위

□ 내용적 범위

인구감소로 인한 지역쇠퇴의 문제가 국가정책의 핵심 과제로 등장하면서 정부는 「국가균형발전 특별법」을 개정하여 생활서비스 공급과 일자리 창출, 인구유입 촉진, 공동체 자립기반 조성 등을 위한 지원 근거를 마련하였다. 지원내용으로 보면 도시재생 뉴딜 로

21) 21.6~21.10월에 진행한 충주 세상상회 대표, 춘천일기 대표, 어찌다 농부 대표 등의 면담 내용

드맵의 핵심 정책 목표와 유사하다. 도시재생사업의 목표가 쇠퇴지역 활성화에 있기 때문에 인구감소가 쇠퇴원인인 중소도시는 인구감소에 대응할 수 있는 지원정책이 더 부각 될 수밖에 없다. 행정안전부의 '청년 지역만들기 사업'이나 서울시, 경상북도의 도시 청년 시골파견제 등이 중소도시에서 환영 받고 있는 이유이다. 중소도시 재생정책의 한계와 문제를 제기한 기존 연구는 국비지원체계 측면, 계획수립 측면, 사업내용 측면, 거버넌스와 인적자원 측면에서 문제를 제시하였고 공통적으로 현장의 활동인력과 역량 있는 주체의 부족 문제를 제시하였다.



[그림 1-1] 연구문헌에서 나타난 도시재생사업의 문제 종합 분석

출처 : 김득준(2018), 박경섭(2018), 박세훈외(2017), 박정은외(2019), 박정은외(2020), 서수정외(2018), 서수정외(2019), 이자은(2019), 이진희외(2020)를 바탕으로 연구진 작성

이처럼 지방중소도시 재생정책은 국비지원체계를 비롯하여 계획수립체계와 사업내용, 사업추진체계가 연계되어 있으며, 궁극적으로는 사업추진에 참여하는 관련주체의 역할과 역량을 어떻게 확보할 것인가가 핵심이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 도시재생 정책 전반에 걸친 문제를 제기하기 보다는 인적자원이 부족한 지방중소도시에서 로컬리즘을 지향하기 위한 인구유입 전략과 연계한 사업추진체계 개선방안과 이를 위한 중소도시 재생계획수립 절차, 거버넌스 구축 방안을 제시하고자 한다.

□ 공간적 범위

- 인구 30만 이하 지방중소도시 지자체를 대상

「지방자치법」에 시는 인구 5만 이상, 대도시는 인구 50만 이상으로 규정하고 있으나 최근 인구감소 문제가 지방쇠퇴의 주요 원인으로 인식되면서 지역 활성화 관련 정책방안을 제시하는 연구에서는 중소도시를 인구 30만 이하로 정의하는 경우가 보편적이다.²²⁾ 이에 본 연구에서도 인구 30만 이하의 지방중소도시를 주요 연구대상으로 설정하였다.

- 30만 이하 중소도시 중 3개소 이내를 선정하여 심층 분석

로컬리즘 기반의 지방중소도시 재생방향을 제시하기 위해서는 지역 활성화 관련사업에 대한 심층 분석과 사업효과를 파악하는 것이 중요하다. 이에 본 연구에서는 심층분석 대상 지자체로 로컬리즘의 경향을 활발하게 보이고 있는 충주, 나주, 의성 등 인구 30만 이하의 시급 지자체와 군단위 지자체를 선정하였다.

2) 연구방법

- 중소도시 재생특성 및 로컬리즘 기반 중소도시 개념정립을 위한 문헌분석
 - 중소도시 관련 선행연구 분석을 토대로 중소도시 도시재생사업의 특성 및 한계 분석
 - 최근 도시재생 관련 정부정책 관련 문서, 국가기본방침 등의 분석을 통한 중소도시 재생정책에의 시사점 도출
 - 로컬리즘 기반의 중소도시재생 개념 정립을 위한 로컬리즘 관련 사회인문학적 논문, 문헌 등 선행연구자료 분석

22) 서수정외(2019, p.7)

- 로컬리즘 측면에서 지방중소도시 재생사업의 효과를 파악하기 위한 통계분석
 - 중소도시 심층분석 사례 3개 지역에 대한 도시재생전략계획(이하 전략계획)의 쇠퇴원인 분석, 도시재생활성화계획(이하 활성화계획) 대비 사업 추진 성과 분석
 - 도시재생사업 대상지역에 대한 관련사업 추진 현황 및 주변지역에 미친 효과를 파악하기 위해 신축 및 증개축 현황, 창·폐업 현황, 주거환경개선 및 기초생활인프라 서비스 개선 효과 측면을 분석
- 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 정책방향 설정을 위한 관련주체 심층면담 분석
 - 역량 있는 인적자원과 다양한 활동주체의 지역사회 관계설정을 중심으로 지속가능한 재생사업을 추진하기 위한 요건, 로컬기반의 활동주체인 로컬크리에이터가 생각하는 로컬리즘에 대한 생각, 지역사회문제 해결을 위한 조건 등과 관련한 의견 도출을 위해 지역활동가 대상 심층면담 실시
 - 도시재생사업을 통해 발굴된 활동주체(마을기업, 협동조합 등)와 인적자원 활동의 심층면담
- 로컬지향의 국내외 사례 및 관련 제도 분석
 - 최근 로컬을 지향하는 사람들이 활동하는 지역을 방문하여 지역과의 관계, 공간의 확장성, 지역재생사업으로의 발전 가능성에 대한 심층 분석
 - 일본의 인구급감 지역에 대한 인적자원 활용 관련 제도, 영국의 지역자산화 정책 등 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책에 참고할 수 있는 국외 사례 분석

3) 용어정의

로컬은 우리말로 ‘지역’으로 “일정하게 구획된 어느 범위의 토지, 전체 사회를 어떤 특징으로 나눈 일정한 공간 영역²³⁾”으로 정의할 수 있다. 또한 ‘로컬(local)’은 영영 사전에 의하면 살고 있는 지역에 존재하거나 속한 것을 의미한다. 어원으로 보면 로컬은 ‘위치와 관련된 것(pertaining to position)’으로서, 고대 프랑스어와 후기 라틴어 ‘localis’에서 현지로부터 직접 장소와 관련되는 것, 라틴어 ‘Locus’와 같이 ‘a place, spot’을 가리키는 ‘장소’를 뜻하며, 16세기 ‘특정 장소에 국한되는 것(limited to a particular place)’을 의미한다.²⁴⁾ 로컬이라는 장소적 의미를 보다 명확하게 제시한 용어인 로컬리

23) 네이버 국어사전, <https://ko.dict.naver.com/#/search?query=지역> (검색일: 2021.07.07.)

24) Online Etymology Dictionary, <https://www.etymonline.com/search?q=local> (검색일: 2021.07.07.)

티(locality)는 지역이라는 장소개념을 반영한 용어이며 로컬리즘은 이에 따른 지역주의로 정의되고 있다. 특히 로컬리즘은 한영사전의 표현에 따르면 지방적 편협성, 지방주의, 향토주의로 번역되기도 한다. 이에 로컬리즘을 ‘지역주의’로 번역할 경우 ‘지역이기주의’나 지역의 폐쇄성으로 읽혀지는 다소 부정적 의미로 사용되기도 한다.

이 때문에 류석진외(2020)에 따르면 ‘지역’이라는 용어는 “지역을 기회의 땅이자 피난처로 보는 낭만론, 지역을 경제발전의 상징인 서울이나 수도권에서 대비되는 시골, 지방이라는 의미에서 폄훼론, 정부의 퍼주기식 사고의 정책지원의 대상인 지역 시혜론, 서울이 아닌 지역생활권, 성급한 지역 모방론으로 인해 편견을 가져올 수 있다는 점에서 일반적이고 보편적 의미의 ‘지역’이 중요성이 인지될 때까지 로컬이라는 표현을 사용하는 것”²⁵⁾이 바람직하다고 주장한다. 최근 뉴노멀리즘의 경향과 코로나 19로 인한 생태환경, 인구밀도에 대한 중요성이 높아지면서 지방중소도시에 대한 관심 증가로 “지역”이라는 우리말 대신에 “로컬”이라는 용어가 일반적으로 사용되고 있다. 이러한 경향에 따라 본 연구에서도 “로컬리즘”이라는 영어식 표기를 사용하고자 한다.

3. 기존 연구성과 분석 및 본 연구와의 차별성

□ 선행연구 현황

본 연구의 주요 분석범위인 중소도시의 재생과 활성화방안 모색과 관련하여서는 다수의 선행연구가 진행된 바 있다. 특히, 2014년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)」 제정과 함께 정책·사업이 추진된 이후로 도시재생의 관점에서 중소도시의 지속·발전방안을 모색하는 연구가 집중적으로 추진되었다. 이에 본 연구와 관련된 선행연구를 ①로컬리즘 및 지역연구의 관점, ②중소도시권역 설정의 관점, ③중소도시 재생 실행방안의 관점, ④도시재생 정책평가·개선의 관점 등 네 가지로 구분하여 검토하고, 연구의 차별성을 제시하고자 하였다.

• 로컬리즘 및 지역연구 관련 선행연구

로컬리즘 및 지역연구는 주로 사회학 분야에서 지역문제 접근을 위해 논의되는 방법론으로서 지역연구의 범주와 특징, 동향과 전망을 고찰한 연구(김영정, 2014)와 지역문화

25) 류석진외 (2020, pp15~16)

에 대한 새로운 인식 그리고 새로운 해석을 위해 글로컬리즘(Glocalism)의 관점에서 지역문화 개념을 정립한 연구(홍순권, 2010)가 추진된 바 있다. 그 중 김영정(2014)은 지난 20년간 지역연구의 경향과 관점이 '지역(region)'에서 '지방(local)'과 '공간(space)'으로 급격하게 이동하였음을 규명하고, 이것이 지방자치 문제를 전면으로 다룬 참여정부 이후 국가 정책의 흐름과 연관되어 있음을 분석하였다. 한편 마스다보고서 이후, 지방소멸에 대한 무비판적 수용과 소멸지수 추정의 맹점, 귀농귀촌 등 지방인구 이동에 대한 고려 부족 등 지방소멸 담론에 대한 비판적 논의를 전개한 연구(정성호, 2019)도 수행되었다.

- **중소도시권역 설정 관련 선행연구**

중소도시권역 설정은 중소도시의 경쟁력을 강화하기 위한 방안으로써 중심도시와 주변 지역을 연계하여 지역발전을 위한 하나의 주체로 성장·관리하려는 시도이다. 이와 관련한 선행연구는 지방분권 정책이 본격화된 2000년대 이후로 주로 수행되었으며, 정윤영 외(2013), 마강래(2017; 2018) 등의 연구가 있다. 그 중 마강래(2018)는 지방도시의 소멸위기와 국토의 균형적 발전의 측면에서 '지방 대도시권' 구상을 제안하였다. 그 내용으로는 대도시권을 중심으로 지방의 공간구조를 재편하고, 대도시-중소도시-농어촌 압축과 도시 간 연계전략을 수립할 필요가 있다는 것이다.

- **중소도시의 재생 실행방안 관련 선행연구**

중소도시의 재생 실행방안과 관련해서는 대체로 국토정책의 일환에서 중소도시 전체를 대상으로 하는 전략적 연구가 수행되었다. 즉, 통계분석을 통해 중소도시를 유형화하여 접근하는, 포괄적 측면에서의 연구가 두드러진다. 특히 인구감소에 대응하는 중소도시 재생방안 마련 연구가 다수 추진(김예성외, 2020; 김홍주외, 2019; 박세훈외, 2017)된 바 있다. 반면, 서수정 외(2019)의 연구는 중소도시 지자체 단위에서 지역경제 순환구조 구축을 위한 지역자원 기반의 통합적 공간관리 전략을 제시하였다는 점에서 다소 차이가 있고, 박정은외(2020)는 중소도시 재생의 구체적 실행방안으로서 거점확산형 연계 모델을 도출하고 그 구성요소를 제안하였다. 권규상외(2018)는 지방 중소도시권 차원의 접근방안으로서 압축적 도시관리와 지역간 연계 전략인 컴팩트-네트워크 도시정책 실천방안과 추진과제를 제안하였다.

- **도시재생 정책평가·개선 관련 선행연구**

도시재생 정책평가와 개선에 관한 연구는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정에 따라 도시재생선도·일반지역을 대상으로 추진되던 정책이 '뉴딜정책'으로 전환되

고, 전국적으로 확산·본격화됨에 따라 수행되었다. 세부적으로는 재생사업의 미래전망 연구(이왕진외, 2017)와 계획수립체계의 재편방안 연구(서수정외, 2020), 뉴딜정책 전반에 대한 평가와 개선방향 연구(이진희외, 2020)가 추진된 바 있다. 본 선행연구는 도시재생 뉴딜정책 전환 시점 및 중간 시점에서 수행된 연구로 정책 현안에 집중하여 개선 방안을 모색하고 단기적으로 활용 가능한 정책 대안 마련했다는 특징이 있다.

□ 본 연구의 차별성

• 선행연구 종합

선행연구의 주요 내용을 종합하면, 인구감소·고령화·저출산 등의 사회적 여건 변화 속에서 중소도시의 지속적인 관리방안을 모색하는 것이 국가 정책상 중요하게 고려되어야 함을 강조하고, 이러한 관점에서 중소도시 재생을 위한 정책방향과 실행수단에 대한 논의가 전개되었다. 반면 지방 중소도시의 여건을 인구감소를 전제로 접근하는 측면이 강하고, 총체적 측면에서 중소도시를 인식하여 재생전략을 마련함으로써 지방 중소도시가 갖는 개별적·차별적 속성을 반영한 재생정책에 대한 논의는 다소 미흡한 편이다. 즉, 인구감소·고령화의 추세 속에 청년층의 I-J-U턴, 지방도시 관계인구의 증가, 지역자원을 활용한 내발적 움직임 등 현재 중소도시가 직면한 복합적인 여건을 반영하고, 지역성을 활용한 재생정책 방안을 모색하는 시도는 부족하다고 할 수 있다. 또한, 도시재생과 관련된 선행연구는 대부분 「도시재생법」 제정 이후 국비 지원사업에 대한 현황 분석과 성과를 토대로 한 계획수립체계 개선, 국비지원방식 개선, 중소도시 특성에 맞는 사업유형 개선 등에 대한 논의로 발전되고 있음을 알 수 있다.

[표 1-1] 본 연구와 관련된 주요 선행연구

구분	연구제목 및 목적	연구방법	주요내용
로컬리즘 및 지역연구 관련	<ul style="list-style-type: none"> 정성호(2019), 지방소멸론에 대한 비판적 검토 연구목적: 지방소멸론의 배경과 내용 검토를 통해 방법론적·실질적 측면에서 비판적 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌고찰 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸론의 이론적 배경과 적용과정 고찰 지방소멸론에 대한 일본에서의 비판과 국내에서의 논의 내용 분석
	<ul style="list-style-type: none"> 김영정(2014), 지역연구의 동향과 전망 연구목적: 1990년대 초반 이후 본격화된 새로운 지역연구의 특징 고찰을 통한 미래 전망 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌고찰 	<ul style="list-style-type: none"> 지역연구의 분류 및 범위 설정(분석틀) 지역-지방-공간 측면에서 지역연구 동향 분석 지역연구의 성찰을 통해 새로운 지역연구 방향 전망
	<ul style="list-style-type: none"> 홍순권(2010), 글로벌리즘과 지역문화연구 연구목적: 지역문화에 대한 관심이 산업화의 관점에 머물러 있는 시점에서, 글로벌리즘에 의한 지역문화의 개념 정립 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌고찰 	<ul style="list-style-type: none"> 글로벌라이제이션과 글로벌리즘의 배경 지역 문화연구 방법론으로서 글로벌리즘 고찰 글로벌 문화공간으로서 도시와 지역문화 연구의 특징 분석

구분	연구제목 및 목적	연구방법	주요내용	
중소도시 재생방안 관련	<ul style="list-style-type: none"> 박정은외(2020), 지방 중소도시 재생모델 구축 방안 연구목적: 지방 중소도시 쇠퇴현황 진단 토대, 인구감소 중소도시에 가능한 재생모델 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 통계분석 현장조사 심층면담조사 	<ul style="list-style-type: none"> 지방 중소도시의 인구규모별·부문별 현황 분석 중소도시의 쇠퇴특성 및 재생관련 계획특성 분석 중소도시의 재생사업 실태 분석 및 핵심이슈 도출 중소도시 재생모델 및 제도개선안 제안 	
	<ul style="list-style-type: none"> 김예성외(2020), 인구감소시대 지방중소도시의 지역재생 방안 연구목적: 인구감소로 쇠퇴를 경험중인 지방 중소도시 활성화를 위한 지역재생 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 통계분석 사례조사·분석 전문가자문 	<ul style="list-style-type: none"> 지방중소도시의 인구변화 양상 및 쇠퇴 현황 조사 일본의 인구감소 지방중소도시 지원 관련 법률 현황 조사·분석 지방중소도시 지역재생방안 마련 	
	<ul style="list-style-type: none"> 서수정외(2019), 중·소도시 지속가능성을 위한 지역자원 기반의 통합적 공간관리 방안 연구목적: 지방 중소도시의 사회적·경제적·물리적 지속 가능성을 확보하기 위한 실행방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 관계자 심층면담 사례조사·분석 대안검토 	<ul style="list-style-type: none"> 중소도시의 지속가능한 통합적 공간관리 개념 설정 중소도시 지역활성화 관련 사업추진 현황 분석 지역자원 기반 통합적 공간관리 방안의 대안 검토 지역자원 기반의 통합적 공간관리 정책 및 제도개선안 제안 	
	<ul style="list-style-type: none"> 김홍주외(2019), 인구감소시대 지방 중소도시 주거지실태 및 재생방향 연구 연구목적: 지방 중소도시의 주거지문제 파악을 통한 재생방향 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 통계분석 현장조사 전문가자문 	<ul style="list-style-type: none"> 지방 중소도시의 지역 및 주택·주거 현황 분석 국내·외(일본) 주거지정비 및 재생정책 동향 분석 지방 중소도시의 주거지 실태 조사 중소도시의 주거지 재생방향 제시 	
	<ul style="list-style-type: none"> 권규상외(2018), 컴팩트-네트워크 도시의 실천 방안과 추진과제 연구목적: 컴팩트-네트워크 도시 구현을 위한 정책 추진전략과 실천방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 사례분석 전문가자문 	<ul style="list-style-type: none"> 국외 컴팩트-네트워크 도시정책의 성과·한계 분석 국내 컴팩트-네트워크 도시 관련 정책 검토 컴팩트-네트워크 도시구축을 위한 실천방안 및 과제 제안 	
	<ul style="list-style-type: none"> 박세훈외(2017), 인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안 연구목적: 국토공간체계에서 중소도시의 위상 및 역할 재정립, 지방 중소도시의 활력 증진을 위한 정책방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 통계분석 사례조사·분석 면접조사 전문가협업 	<ul style="list-style-type: none"> 지방중소도시의 개념 정의 국토공간의 재편과 중소도시 여건변화 분석 지방중소도시 사례별 실태 분석 지방중소도시 활력 증진 방안 제안 	
	<ul style="list-style-type: none"> 변필성외(2015), 지방중소도시 활성화를 위한 유형별 발전방안 연구 연구목적: 도시체계와 관계적 속성에 기초하여 지방중소도시의 발전방향 논의 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 통계분석 전문가협업 	<ul style="list-style-type: none"> 지방중소도시 현황 및 관련정책 동향 파악 도시체계에서 지방중소도시의 위상 분석 지방중소도시 유형화 및 유형별 특성 고찰 지방중소도시 발전을 위한 정책적 지향점 및 유형별 발전방향 제시 	
	도시재생정책 평가·개선 관련	<ul style="list-style-type: none"> 서수정외(2020), 도시재생 계획체계 및 전략계획 수립 가이드라인 개선 방안 연구 연구목적: 도시재생 여건변화에 따른 도시재생 계획체계 재편방안 제시 및 전략계획수립 가이드라인 개정안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 관련주체 설문조사 및 FGI 사례조사·분석 	<ul style="list-style-type: none"> 대내·외 여건변화에 대응하는 도시재생 계획수립 체계 개선방안 마련 도시·군기본계획과 전략계획 간의 관계 정립 도시재생 계획수립 가이드라인 및 관련법 개정안 마련
		<ul style="list-style-type: none"> 이진희외(2020), 도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 통계분석 빅데이터분석 전문가설문·자문 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생뉴딜 정책의 특성 파악 도시재생뉴딜 정책평가 개요 제시 도시재생뉴딜 정책평가 및 과제 도출 지속가능한 도시재생뉴딜을 위한 개선방안 제시
		<ul style="list-style-type: none"> 이왕건외(2017), 도시재생사업의 미래전망과 발전방안 연구목적: 도시재생정책의 달성원칙 설정 및 분야별 개선방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌검토 지자체 설문·워크숍 전문가자문 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생 관련 법·제도 및 사업특성 분석 사례조사대상지 선정 및 분석 계획수립 단계, 조직의 구성·운영, 예산·재원확보 관련 운영실태와 개선방향 도출

구분	연구제목 및 목적	연구방법	주요내용
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 서수정외(2021), 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안 • 연구목적: 지역자원 순환구조 구축을 기반으로 한 재생 정책 인벤토리 구축 및 정책방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌검토 • 사례조사 • 전문가FGI • 전문가포럼 	<ul style="list-style-type: none"> • 로컬리즘 기반 중소도시 재생의 개념 및 동향 분석 • 중소도시 재생사업 추진현황 및 한계 분석 • 지역활성화를 위한 중소도시의 시도와 사례 분석 • 로컬리즘 기반의 지방중소도시 재생정책방안 제시

그러나 중소도시 재생 정책의 한계와 문제점에서 가장 많이 지적되고 있는 '지역 특성을 반영하지 못한 획일적 사업'이라는 측면에서, 지역 특성을 반영한 중소도시 재생 전략에 대한 구체적인 방법론을 제시하는 데 한계가 있다.

서수정외(2019)에서 지역 특성을 반영한 중소도시 재생 전략의 기본 방향을 제시하고 있으나 계획체계 개선에 집중하여 제시하면서, 사업의 지속성 측면에서 인적자원 활용·연계방안에 대한 구체적 전략 제시는 다소 미흡한 편이다.

• 선행연구와의 차별성

본 연구는 지속 가능한 중소도시 재생을 위해 지역의 자원(물리적, 경제적, 인문학적)을 발굴하고, 가치를 재조명해 새로운 가치를 창출함으로써 지역성을 회복하는 것부터 출발해야 한다는 점, 그리고 이를 통해 사회적·경제적·일상적 여건 변화에 대응하는 실천 전략 마련이 중요하다는 점에서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 지향하는 연구이다. 이러한 측면에서 기존 연구는 중소도시 쇠퇴 원인인 인구 감소로 인한 자원의 유희화, 산업 쇠퇴로 인한 일자리 부족, 양질의 복지·문화·여가 서비스 부족 문제를 제시하고 있으나 이를 개선하기 위한 실천 전략을 구체적으로 제시하는 데는 한계가 있었다.

이에 본 연구는 지방자치 및 지역문화 등으로부터 논의되어 온 '로컬리즘(Localism, 지역화)'의 관점에서 중소도시 대상 재생정책을 조망하고, 지역을 기반으로 활동하는 인적 자원과 물리적·경제적 자원 간 네트워크 전략이 중요하다는 점에 집중하여 이에 대한 실행 수단을 마련한다는 점에서 차별성을 찾을 수 있다.

따라서 기존 연구 성과에서 제시한 인구감소 시대 스마트축소 기반의 중소도시 재생 정책 개념을 준용하되, 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 지역 기반 활동주체에 주목하고 이들의 활동을 재생 사업에 연계·반영하기 위한 방법론에 주목하여 재생 정책 방향을 제시하고자 한다. 특히, 도시재생선도·일반지역의 국비지원 마중물사업(~2021) 및 도시재생뉴딜 로드맵이 종료(2022)되는 시점에서 기 추진된 재생정책과 사업의 현안을 파악하여 종합적·장기적 차원의 중소도시 재생정책과 추진전략을 제안하는 것으로 차별성을 갖고자 한다.

4. 연구수행체계 및 절차



[그림 1-2] 연구 추진과정
출처: 연구진 작성

제2장 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념 및 정책 동향

1. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념 및 특성
 2. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 조건
 3. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 관련 정책 동향 및 시사점
-

1. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념 및 특성

1) 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념

도시재생에서 로컬리즘 개념은 2011년 영국의 「지역주권법(localism Act)」이 실행되면서 주목되었다. 여기서 로컬리즘은 로컬(지역) 또는 로컬리티(지역성)¹⁾를 지향하는 것으로 지역에 대해 편향된 관점에서 벗어나 장소 관점에서 “삶의 장소로서 로컬을 지향하는 태도”로 지역정체성에 기반한 지역가치주의를 지향하는 담론²⁾으로 볼 수 있다. 이러한 로컬리즘 개념에 의한 「지역주권법」은 중앙정부 주도의 지역재생에서 지방정부와 공동체 주도로 지역발전을 이끌어 가는 것을 목적으로 하고 있다.

「지역주권법」은 2004년 영국에서 재정악화로 중단된 공공서비스를 공동체 스스로 해결하기 위해 지역공동체 이익회사(CIC)를 제도화 하면서 공동체 중심을 활동을 확장시

1) 로컬의 개념을 반영한 지역성에 대해서 Cooke(1989)은 “지역성(localities)은 단순한 장소나 지역공동체가 아니고 공간상의 다양한 개인, 집단, 사회적 이해관계들의 밀집에서 나오는 사회적 에너지와 작용의 총합이다. 수동적이지도 않고 자투리도 아니며, 집단적 의식의 중심이다”라고 설명하고 있다. 김미경 외 (2009, p.19) 재인용

2) 조항제(2015, p.193)

켰고 2010년 연합정부의 '큰 사회(Big Society)' 정책의 연장선으로 볼 수 있다. 이는 지역사회에 대한 권한을 지방정부와 공동체에 대폭 이양하는 로컬리즘에 기반한 정책이다. 법안에는 로컬리티(Locality)라는 지역공동체 네트워크 조직이 주도하여 매각자산에 관한 공동체 우선 입찰권, 공공서비스 공급 및 운영 우선참여권, 커뮤니티 부동산 개발권, 커뮤니티 마을계획권, 유휴 공공토지 활용 요청권이 반영되어 있다³⁾. 이를 기반으로 「공동체 가치자산법(The Assets of Community Value Act)」에서 지역공동체 특성을 반영한 자산활용 방법을 규정하고 1990년대 후반부터 지역재생사업과 관련한 사회적, 정책이 확산되는 계기가 되었다⁴⁾. 이러한 공동체 주도의 지역자산 소유권과 마을 계획 수립 권한 등의 로컬리즘 기반의 도시재생정책은 「도시재생법」을 제정할 당시 참조 선례가 되기도 하였다.

특히 로컬리즘 개념에 입각한 「도시재생법」은 지방중소도시의 지역활성화를 위해서 '지역'이 중심이 되어야 하고 '전국을 표준화 할 수 없다'⁵⁾는 점을 강조하는 것으로 '지역이 중심이 되기' 위해 중앙정부와 지방자치단체가 해야 할 역할과 지역 공동체가 해야 할 역할과 참여방식, 상향식 재생정책 수립절차 등이 포함되어 있다. 대도시에 비해 쇠퇴현상이 심한 지방중소도시에서는 지역문제를 해결하기 위한 전략으로 도시재생 정책의 중요성이 더욱 강조되었고, 전국적으로 도시재생뉴딜사업을 확장하는 배경이 되었다.

「도시재생법」 제정 당시 2013년 전국 읍면동의 64.5%(2,239개소)에 달하던 쇠퇴지역은 2017년에는 69%(2,419개소)⁶⁾ 법정 도시재생 필요지역이 지속적으로 증가하는 가운데 도심쇠퇴가 일부 원도심 중심으로 나타나는 대도시와 달리, 지방 중소도시는 도심 쇠퇴가 지역 전체의 쇠퇴로 이어지는 경향이 두드러진다.

인구 30만 미만의 중소도시는 도시재생전략계획에 반영된 쇠퇴원인 분석결과(표 2-1)에서도 나타나듯이 인구감소로 인한 도심상업기능 쇠퇴와 노후 환경 방치, 대도시로의 인구유출을 쇠퇴원인으로 지적하고 있는 지자체가 많다. 특히 인구 5만 이하의 군단위 도시는 전국 도시재생전략계획 분석 결과에도 나타나듯이 인구감소 문제가 지역 쇠퇴의 직접적인 원인으로 작용하고 있음을 보여주고 있다. 지방중소도시에서 활성화지역에 국비지원이 이루어진다 해도 지역활성화 효과를 기대하기 쉽지 않은 이유이다.

3) 전지훈(2016, p.77.)

4) 경신원(2021, p.1.)

5) 전영수. (2020), 뉴노멀 시대 몰락해 가는 지역 되살릴 화두는 로컬리즘, 한국일보 2020.11.28.일자 기사.
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020112516510000774> (검색일: 2021.06.14.)

6) 국토교통부(2018, p.24.)

이 때문에 도시재생정책에서 인구는 지역의 쇠퇴현상을 진단하는 중요한 지표로 다루고 있다. 그러나 활성화지역을 정하고 국비지원이 결정된 이후에는 인구감소문제를 도시재생사업의 핵심이슈로 다루지 못하고 있다.

[표 2-1] 도시재생전략계획에 반영된 지방자치단체 인구규모별 쇠퇴원인 분석 결과

구분		외곽개발 로 인한 인구유출	도심부 핵심시설 이전	인구감소 로 도심 상업기능 쇠퇴	노후 도시환경 방치	도시기반 산업 또는 도심 산업기능 쇠퇴	대도시· 수도권으 로 인구 유출	보호구역 등으로 인한 제한	합계
특· 광역시 등	개소	6	1	1	7	3	1	0	19
	비율(%)	31.58	5.26	5.26	36.84	15.79	5.26	0	100
50만 이상	개소	10	7	6	11	3	1	1	39
	비율(%)	25.64	17.95	15.38	28.21	7.69	2.56	2.56	100
30~50만	개소	5	3	2	5	2	1	0	18
	비율(%)	27.78	16.67	11.11	27.78	11.11	5.56	0	100
10~30만	개소	15	15	19	25	8	2	1	85
	비율(%)	17.65	17.65	22.35	29.41	9.41	2.35	1.18	100
5~10만	개소	6	2	6	17	10	5	1	47
	비율(%)	12.77	4.26	12.77	36.17	21.28	10.64	2.13	100
5만 이하	개소	3	3	17	26	25	17	3	94
	비율(%)	3.19	3.19	18.09	27.66	26.60	18.09	3.19	100
합계	개소	45	31	51	91	51	27	6	302
	비율(%)	15	10	17	30	17	9	2	100

*쇠퇴원인은 지자체 여건에 따라 여러 항목들이 제시되고 있어 각 쇠퇴원인에 해당하는 지자체 개소수를 합산하여 정리
출처: 서수정의(2020a, p.98)

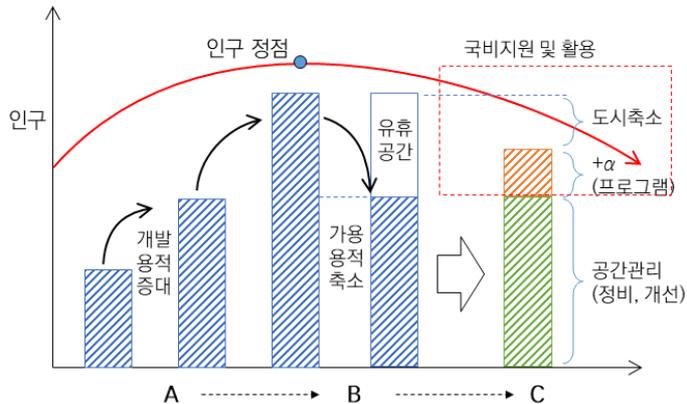
특히 지방중소도시는 도시쇠퇴의 원인으로 일자리 부족에 따른 생산인구의 지속적 유출, 고령화로 인한 공공의 의료복지비용 부담 증가, 부족한 생활서비스 제공과 열악한 주거환경수준으로 인한 원도심과 택지개발지구의 주거격차 심화 등의 문제가 제기되고 있음에도 불구하고 인구감소에 대응하는 지자체 차원의 도시재생전략을 제시하지 못했다는 문제인식 확산되고 있다.⁷⁾

이에 인구감소로 인한 지방중소도시의 축소문제에 대응하여 인구변화를 수용하여 적정 규모의 도시수준으로 계획을 수립하고 대응방안을 마련해야 한다는 스마트축소 도시재생(성은영외, 2018; 임준홍외, 2017)에 대한 당위론이 제기되었다.⁸⁾ 이는 “지역의 인구

7) 서수정의(2019, p.21~23.), 임석희(2018, pp.65~84.)

8) 국토교통부(2018, pp.30~33.)

감소 현상과 가구규모 및 용량을 고려하여 공간적인 성장을 억제하는 도시관리정책으로 전환을 촉구”⁹⁾하는 것이며, 도시재생사업을 통해 빈집과 유휴공간을 채우기 위한 사업을 시행하기 보다는 미래의 수요와 관리능력을 고려하여 적정하게 비우고, 운영을 고려한 사업을 추진해야 한다는 것을 의미한다.



[그림 2-1] 지역자원기반 공간관리의 개념

출처: 서수정의(2019, p.28)

이에 중소도시 재생은 활성화지역 차원에서 벗어나 전체 지역차원에서 지역사회 문제를 종합적으로 바라보는 시각이 중요하다. 전국 쇠퇴지역을 5개의 표준 유형에 따라 국비를 지원하는 도시재생뉴딜 방식이 중소도시 특성에 맞는 재생사업을 추진하기 어려운 이유이다.

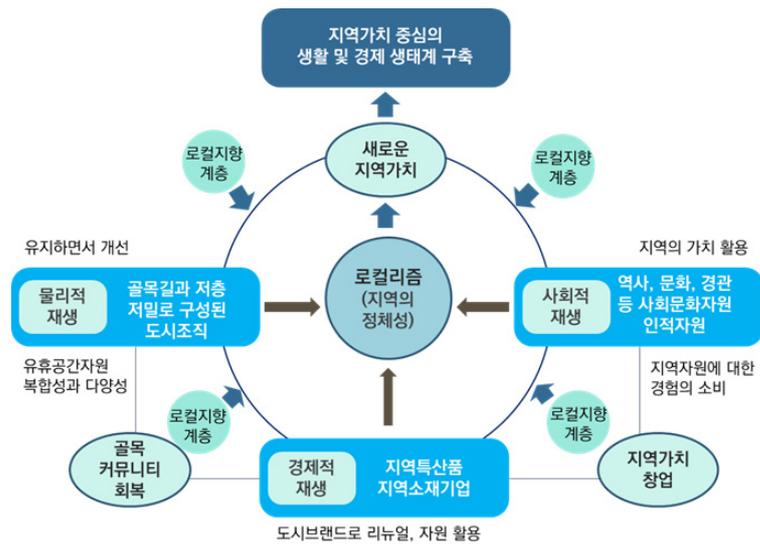
따라서 인구감소가 심각한 지방중소도시 재생은 인구정책과 병행해야 하며, 도시재생 사업을 매개로 인구유출을 최소화하면서 지역 활력을 찾아가는 과정에서 촉매역할을 할 수 있는 주체를 참여시키는 과정이 되어야 한다. 또한 '지역'의 특성을 인지하고 '지역의 가치'를 재생사업을 통해 드러내고 활용할 수 있어야 한다.

여기서 인구정책은 인구유입을 최대의 목표로 삼기 보다는 기존 주민들을 위한 삶의 질 개선을 통해 인구유출을 최소화하고 지역가치를 지향하는 사람들이 편안하게 정착할 수 있는 기반을 마련해 주는 것이다. 또한 '로컬'의 특성을 인지하고 '로컬의 가치'를 재생사업을 통해 드러내고 활용할 수 있어야 한다. 인구감소와 고령화가 심한 지역일수록 일자리도 부족하고 경제적인 생산성도 낮을 뿐 아니라 규모의 경제를 요하는 다양한 문화, 복지, 교육 등의 사회서비스 질도 낮다. 따라서 중소도시 재생은 우선 지역 내에서 생활과 경계 생태계 회복을 통한 지역자원순환 체계를 마련해야 지역주민의 삶의 질이 개

9) 서수정의(2019, p23.)

선되고 지역경쟁력을 회복할 수 있다. 이는 도시재생의 목표인 '삶의 질 개선'과 '생활서비스 개선', '일자리 창출'을 통한 경제적·사회적·물리적 측면의 재생을 실현하기 위한 것이며, 결과적으로 지역의 자산가치 회복을 통한 지역의 정체성을 강화시켜 '지역가치 중심주의'인 로컬리즘을 실현하는 것을 의미한다. 결국 중소도시 재생을 통해 로컬리즘을 실현한다는 것은 지방중소도시 재생 목표이자 지향점이라고 할 수 있다.

따라서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 '지역에서 로컬(지역의 정체성, 가치, 지속가능한 삶을 위한 자립성을 반영한 개념)을 지향하는 태도로 지역가치를 생산하는 다양한 활동주체들이 지역사회 문제를 해결하기 위한 사회관계망을 형성함으로써 지역의 생활 및 경제 생태계를 구축하는 과정'으로 정의할 수 있다.

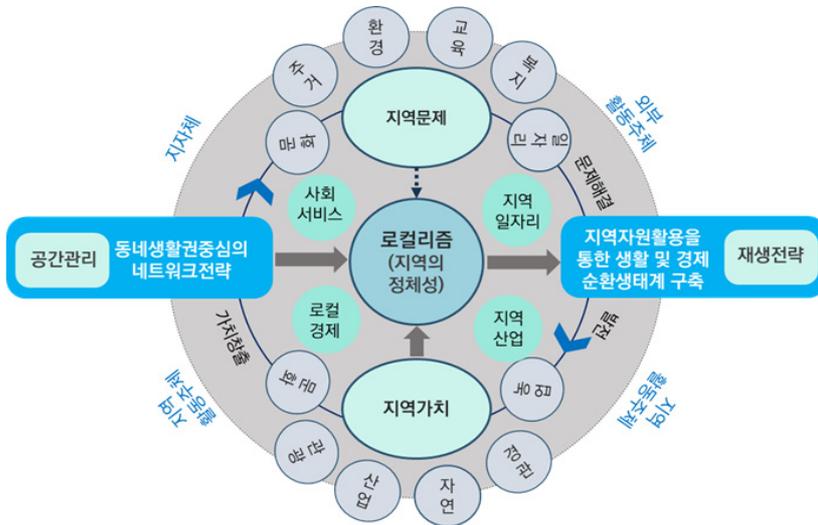


[그림 2-2] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념
출처: 연구진 작성

지역경제순환구조는 인구감소와 일자리 부족으로 생산인구의 지역 외 유출이라는 부정적 순환구조가 반복되는 지방중소도시 생존을 위해 갖추어야 할 필요조건이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 활성화지역 단위로 재생사업이나 목표를 설정하기 보다는 지역전체의 자원순환구조를 만들 수 있는 전략이 필요하며, 동네생활권단위에서 시작하여 행정읍면동, 도시와 비도시지역을 연계하는 통합적 공간관리가 전제되어야 한다.

지속가능한 도시재생을 위한 통합적 공간관리 전략은 다양한 활동주체의 참여와 협력을 기반으로 한다. 이를 통해 지역의 문제를 발굴하고 지역자원을 새로운 경제적 가치로 발전시켜 지역경제 활성화 뿐 아니라 지역주민 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 한다.

장소기반의 핵심활동주체를 중심으로 지역사회 관계망을 형성하고 지역경제생태계를 구축할 때 로컬리즘을 실현할 수 있다. 이처럼 로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 기존 도시재생뉴딜 정책에서 미흡했던 중소도시의 인구감소 위기에 대응하여 인구유출을 억제하고 창조적인 인구 유입정책을 병행하면서 지속가능한 커뮤니티를 형성하는 것을 목표로 한다.



[그림 2-3] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 조건
출처: 연구진 작성

2) 로컬리즘 기반의 중소도시 특성

최근 로컬리즘을 지향하는 주체들이 지역에 정착하여 다양한 사회, 경제적 활동을 하는 사람들이야기가 정책이슈로 부각되고 있다. 소위 ‘로컬지향의 세대’라는 주체들은 대도시 중심의 성장과 경쟁 사회의 이데올로기에 휘둘리지 않고 삶의 방식을 능동적으로 기획하는 시대¹⁰⁾를 열고 있다. ‘지역의 재발견’이라는 신조류를 만들어 가는 소위 로컬벤처, 로컬크리에이터, 이들을 연계해 주는 다양한 형태의 중간지원조직 활동주체, 로컬리즘을 연구하는 전문가들의 면담 결과를 종합해 보면 로컬리즘 지향의 특성은 ‘지역성을 공공의 가치로 발전시키기’, ‘오래된 도시조직을 유지하면서 골목커뮤니티를 부활시키기’, ‘물질보다는 경험을 소비하기’, ‘지역가치를 상품화하여 새로운 비즈니스를 창출하기’, ‘이를 위한 지역 내외부의 느슨한 네트워크 만들기’로 정리할 수 있다.

10) 조희정. (2021, p.12.)

이러한 측면에서 로컬리즘은 도시재생이 지향하는 목표와 추구하는 방향이 맞닿아 있다. 로컬리즘이 보여주는 결과물은 중소도시에서 복합성과 다양성, 개방성을 지향하며 작은 일자리와 전문지식을 모아서 지역의 생활 및 경제생태계를 만들어 가는 과정이다.

로컬리즘에 기반한 중소도시의 특성은 물리적 측면에서 보면 골목길 중심의 도시조직과 저층저밀의 도시경관을 유지하고 있다는 특성이 있다. 사회적 측면에서는 오래된 시간의 켜가 묻어 있는 역사문화자원, 우수한 자연경관 자원, 지역에만 있는 특화산업, 예를 들면 옷칠공예, 화문석, 나염 등 기술을 보유한 인적자원을 보유하고 있다는 점, 경제적 측면에서는 농수산업 자원, 역사문화기반의 관광산업, 전통예술과 기술 관련 지역특화산업의 경제구조를 이루고 있다는 특성이 있다.

이러한 특성을 반영한 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 특성은 물리적 재생을 통해 지역 특성의 도시조직과 경관을 보존, 활용하여 골목 커뮤니티를 회복하고 이러한 지역성을 공공의 가치로 발전시키는 것이다. 두 번째로 역사문화적, 자연자원, 인적 자원 등 지역의 잠재력 있는 자원을 활용하여 물질보다는 경험을 소비할 수 있는 토대를 마련하고 창의적인 민간 활동주체를 참여시켜 지역 내·외부 자원을 느슨하게 연계하는 것이다. 세 번째로는 지역특화산업과 농수산업, 지역소재 기업활동을 연계하여 지역가치를 새로운 비즈니스로 발전시켜 경제적 재생을 실현하는 것이다.

2. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 조건

□ 지역자원기반의 통합적 공간관리 전략 수립

인구감소시대의 중소도시 지속가능성은 인구유출을 최대한 억제하고 지역의 가치를 높여 로컬지향의 사람들이 지역으로 방문하거나 살아보고 싶게 만드는 것부터 시작할 수 있다. 로컬에서 활동하는 주체들은 지역주민들의 환대와 적정한 무관심을 지역선택의 이유로 들고 있다¹¹⁾. 이를 위해서는 지역에 일자리가 있어야 하고 다양한 계층이 떠나지 않고 지속적으로 정착할 수 있는 교육, 문화, 복지 등 사회서비스 수준이 안정적으로 제공되어야 한다. 여기에 좋은 주거환경과 공간환경의 질적 수준을 갖추는 것이 중요하다.

11) 3개 지역 청년활동가 면담 및 홍성, 괴산, 목포, 원주 등 지역활동에 참여하는 다양한 주체들의 면담과 전문가 집중 면담 조사 결과, 2021.7~10

지방중소도시에서 쇠퇴지역은 여유 있는 밀도와 주변의 좋은 자연경관, 오랫동안 개발 압력에서 벗어나 있어 근현대 건축자산과 공간구조가 그대로 남아 있다는 장점이 있다. 이러한 장점을 살리면서 부족한 사회서비스를 지역 안에서 연결하고 지역의 자원을 활용하여 지역가치를 부각시키는 경제활동을 촉진시키는 것이 중소도시의 생존전략이자 지속가능성을 담보할 수 있는 조건으로 볼 수 있다. 지역가치를 살리는 대표적인 산업이 관광산업이라고 할 수 있다. 이에 지역자원기반의 통합적 공간관리는 '다양한 자원의 활용을 넘어 장소 중심으로 정책과 제도를 연계·통합'하는 방법론으로 '지역이 가지고 있는 문제와 지역의 자원을 파악하여 지역주민의 인구분포, 경제상황, 주거실태 등 거주와 생활, 경제 상태를 종합·분석하여 자원의 효율적인 배분과 활용전략을 제시하는 것'¹²⁾으로 정의하고 있다. 지역자원기반의 통합적 공간관리를 위해서는 우선 외곽개발의 조정과 관리를 통한 스마트 축소형 도시재생 전략을 수립하는 것이 전제되어야 한다. 대도시나 수도권과 지방중소도시의 가장 큰 차이점은 인구와 산업구조의 쇠퇴에서 찾을 수 있다. 특히 1차 생산기반이 중심이 되고 있는 도농통합도시는 양질의 일자리 부족이 인구 유출을 촉진하는 가장 큰 원인이 되고 있다.

지방중소도시가 지역활성화 전략으로 관광산업 육성과 1차 산업을 6차 산업으로 발전시키는데 주목하고 있는 이유도 인구유출을 억제하고 방문인구를 증가시켜 지역주민의 소득향상을 이끌어 내기 위한 방안이다. 그러나 도시재생을 추진하고 있는 많은 중소도시의 도시재생 참여주체는 이러한 관광육성 정책이 쇠퇴한 원도심까지 낙수효과를 미치지 못할 뿐 아니라 관광지 또한 예산 투입 대비 인구유입 효과가 크지 않다는 문제인식을 공유하고 있다¹³⁾. 이에 관광지로 유입되는 사람들을 쇠퇴한 원도심으로 유입하기 위해 도시재생사업이 필요하다는데 입을 모으고 있으며, 게스트하우스 운영, 여행자를 위한 해설사 육성, 동네 아카이빙 박물관 등을 조성하는 관광 관련 사업을 추진하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 전국에 유사한 사업내용이 추진되고 있어 이 사업으로 지역활성화를 이끌어 낼 수 있을지에 대한 회의적인 시각이 많다. 중소도시 방문객을 원도심으로 유입하겠다는 전략과 목표는 기본적으로 바람직하지만, 경쟁력 있는 지역을 만들기 위해서는 우리 지역만의 특성이 무엇인지 파악하는 것이 중요하다.

따라서 로컬리즘에 기반한 재생의 목표와 방향을 설정하고, 이를 위한 사업을 찾아내기

12) 서수정외(2019, p.28)

13) 도시재생선도지역 및 2015년 일반지역 공모당시 제안된 사업구상서의 사업필요성 분석 내용 분석 결과

14) 김향자(2014, pp96~99)

위해서는 지역의 문제가 무엇인지, 현안은 어떤 과정을 거쳐야 하는지에 대한 지역주민과 이해관계자들 사이의 끊임없는 토론과 협의, 공유과정을 거쳐야 한다는 것이 로컬리즘을 강조하는 관련 전문가들의 공통된 의견이다.¹⁵⁾ 이를 위해서는 인구감소를 지역주민 모두가 인정하고 지역의 공간을 스마트하게 축소해서 사용한다는 방향을 공유해야 하며, 지역의 공간수요를 고려하여 대규모 개발과 외곽개발을 조정, 관리하면서 재생전략을 수립해야 한다. 이는 인구가 감소하는 지역일수록 주택, 상업, 관광에 필요한 공간과 업종 수요가 한정적일 수밖에 없기 때문이다.

여기서 외곽개발은 아파트단지 개발 뿐 아니라 외곽에 조성되는 대규모 관광단지 개발, 체험형 테마파크단지 조성 등을 모두 포함하는 것이다. 산업단지 조성 및 기능 전환 또한 마찬가지로 도시전체의 생존전략을 고려하여 기능과 역할을 배분할 필요가 있다. 전국 도시재생전략계획수립 내용을 분석한 결과, 중소도시에서 외곽개발을 조정하면서 도시재생을 수립하겠다는 지자체는 125개 지자체 중 13개 지자체에 불과하였다.

[표 2-2] 외곽개발 현황 및 조정계획 포함 여부

(단위: 개소)

구분	외곽개발 조정계획	외곽개발 현황	해당내용 없음	합계
특·광역시 등	3	1	5	9
50만 이상	1	7	8	16
30~50만	0	4	7	11
10~30만	10	6	25	41
5~10만	2	6	26	34
5만 이하	1	4	45	50
합계	17	28	116	161

출처: 서수정의(2020a, p.94)

도심관광을 목적으로 도시재생사업을 추진하면서 숙박, 음식점, 카페 등의 기능을 모두 갖춘 대규모 테마파크를 조성한다면 지역 상권을 살리기 어려우며, 노후주거지와 산업단지가 인접한 지역에서 산업단지재생을 통해 대규모 아파트단지를 건설한다면 인접한 노후주거지는 주거환경개선사업을 추진하기 더욱 어려울 것이다.

일례로 임실치즈마을은 체험마을로 오랫동안 마을경제를 운영해 왔으나 임실군이 치즈

15) 도시재생사업에 로컬벤처를 지원하고 있는 강원도창조경제지원센터장을 비롯한 도시재생지원센터장, 도시재생관련 전문가들 면담 결과 중소도시 뿐 아니라 도시재생사업에서 지역사회 문제를 재생사업에 참여하는 관계자, 지역주민이 함께 심도깊게 고민하는 과정이 부족해서 재생사업의 방향이 지역특성을 반영하지 못한다는 의견을 공통적으로 제시. 2010.7~2020.8월까지 진행된 전문가 간담회 결과

마을 옆에 대규모 테마파크를 조성하면서 체험마을의 수입이 줄고 있는 상황을 경험하고 있다¹⁶⁾. 남원시의 경우도 도시재생지역과 인접해서 대규모 테마파크 내 대형 음식점과 카페 등을 입점시킴으로서 원도심 상권 회복과 상호 시너지 효과를 이루지는 못하는 것으로 나타나고 있다¹⁷⁾.



익산시의 경우, 보석가공 산업단지의 핵심기능을 외각으로 이전하고, 대규모 관광기능을 갖는 보석박물관을 원도심 외곽에 조성함으로써 산업단지의 쇠퇴와 인접한 주거지 쇠퇴를 동반하는 결과를 낳고 있다. 이에 익산시에서는 문화도시사업, 산업단지재생을 통해 쇠퇴한 산업단지를 재생하려는 노력을 기울이고 있는 상황이다. 도시전체의 미래 인구변화와 공간수요를 고려하지 못한 결과이다.

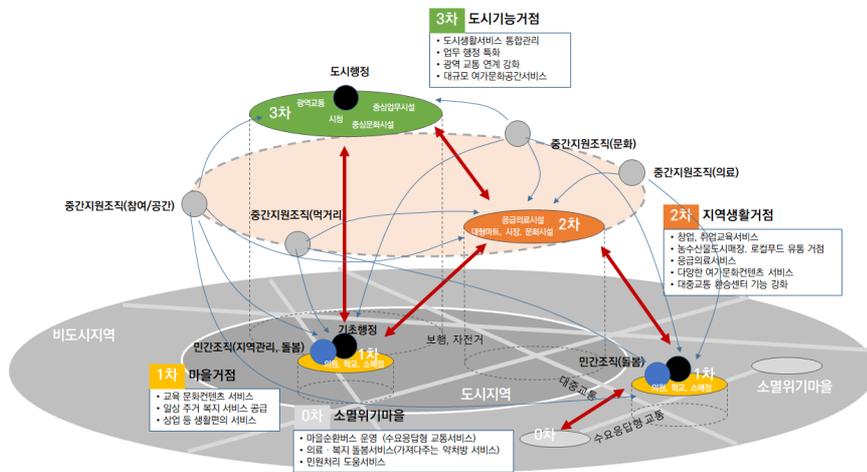
외곽개발의 조정과 관리를 통한 스마트 축소 도시재생전략은 중소도시 전체에서 지역자원을 순환시켜 부족한 사회서비스를 중소도시 어디에 살더라도 누릴 수 있게 하고, 지역자원을 활용한 산업과 일자리를 통해 경제활동의 순환을 목표로 한다. 이를 위해서 지역자원기반의 공간관리는 '도심거점과 동네생활권 중심의 네트워크' 모델로 구체화될 수 있다. 이는 '지역의 핵심 기능인 상업, 업무, 문화가 집적되어 있는 거점장소를 중심으로 인구감소로 생활서비스 기능을 제공하기 어려운 동네와 마을을 지역의 인적자원과 프로그램으로 연계하기 위한 공간이용에 대한 질서를 만드는 것'¹⁸⁾이다. 여기에 덧붙여

16) 2021년 9월 30일 임실치즈마을 사무국장 면담결과와 내부 실적 보고서 참고

17) N시 주민워크숍 결과

지역경제활성화를 위해서 농산어촌에서 생산하는 영세 농가의 재료를 인근 동네주민과 식당, 학교, 관공서에서 소비하는 로컬 푸드 시스템, 지역에 소재한 중소기업이나 농가 공 산업단지, 이와 관련된 서비스 업종, 지역브랜드를 홍보할 수 있는 마케팅 회사 등 지역일자리를 만들어 내고 연계시키기 위한 전략이기도 하다.

이러한 공간관리 전략은 인구감소시대의 지역인구를 안정적으로 유지하기 위한 전략으로 지역외부에서 인력수급이나 경제수익을 얻으려는 방식이 아니라 지역소득과 자원을 지역 안에서 순환시키는 지역순환형 경제를 위한 장기적인 시나리오로 볼 수 있다.¹⁹⁾ 즉 ‘경제를 지역으로 가져오기를 통한 인간과 인간, 인간과 사회, 인간과 자연의 관계 회복²⁰⁾을 의미한다. 이를 위해 동네단위를 도보 중심의 1차 생활권으로 설정하고 지자체의 산업기반인 농산어촌, 산업 및 농공단지과 연계되는 장소를 2차 생활권의 거점으로 설정, 핵심 도심기능을 3차 생활권의 거점으로 설정하여 동네생활단위의 네트워크 전략을 수립할 필요가 있다. 이러한 동네생활권단위의 네트워크 전략은 지역주민이 먹고 살 수 있는 생산체계를 구축하기 위한 것으로 이를 위한 사람과 재화의 분배 행위가 지역 안에서 이루어질 수 있도록 각 장소의 기능과 역할을 배분하는 방식이다.



[그림 2-4] 동네생활권-네트워크 전략에 의한 지역자원순환 기반의 통합적 공간관리 개념
출처: 서수정 외(2021b, p.34)

이처럼 동네생활권 단위의 네트워크 전략은 지방중소도시의 지속가능한 재생을 위한

18) 성은영외(2018, pp.17~28), 서수정외(2019, p.29)

19) 후지야가 코. (2020.p.11, p.46)

20) 헬레나 노르베리 호지. (2018. p.15)

물적 토대로 지역 전체의 자원순환과 사회경제 생태계 회복을 위한 공간 활용과 자원을 연계하는 방식이다. 또한 지역자원기반의 통합적 공간관리는 어떤 공간에 기능을 집중하고 재배치해야 하는지, 어떤 사회·경제적 자원을 결합시켜 지역주민의 경제적 지속성과 공동체 회복에 기여할 수 있을 것인지를 파악하여 지역의 가치를 회복하고 만들어 내기 위한 기반을 구축하는 것이다. 따라서 쇠퇴한 지방중소도시 재생은 지역자원기반의 통합적 공간관리를 통해 로컬리즘을 실현하는 것을 의미한다.

□ 다양한 지역자원 활용과 내·외부 자원연계를 통한 생활 및 경제생태계 구축

‘동네생활권 중심의 사회관계 연결망 구축’은 지자체 전체를 대상으로 지속가능한 재생을 실현하기 위한 전략으로써 지역의 문제를 장소단위로 보는 것이 아니라 지역 전체를 공간적, 사회경제적으로 조망하기 위한 전략이다. 이는 지역 내에서 활용할 수 있는 다양한 자원을 연계함으로써 쇠퇴지역의 생활 생태계를 회복하고 지역가치를 일자리로 만들어 지역 내·외부에서 소비를 유발함으로써 경제생태계를 형성하기 위한 전략이다. 이를 위해서는 지역사회 문제가 무엇인지 지역 내에서 공감대를 형성하고 공통의 아젠다를 도출하는 것이 중요하다.

괴산의 제비마을은 농림부의 권역별 생활권 정비사업으로 국비를 받은 이후, 지역활성화를 위해 가장 우선적으로 해결해야 할 문제가 무엇인지 논의한 결과 사업계획서에서 제시한 소득사업, 산책로 조성 등의 사업을 축소하고 폐교 직전에 놓인 초등학교를 살리기 위해 모든 사업비와 주민의 역량을 결집하여 전학생 가구를 위한 임대주택을 건설하기로 결정하였다. 그 결과 지역에 신규 이주가구가 생기고 폐교를 막아 지역에 다양한 계층이 모여들어 지속가능한 커뮤니티를 형성하는데 기여하고 있으며, 사업의 성과를 토대로 괴산군 전 지역으로 유사한 사업을 군 자체 사업으로 확대하고 있다²¹⁾. 괴산은 단지 폐교만을 살린 것이 아니라 이주한 학부모들과 기존 주민들이 재능을 나누어 동네에 부족한 방과 후 돌봄, 문화활동, 주거지 관리 등을 지역주민 스스로 해결해 가고 있다. 여기서 사회적 일자리도 만들어 가고 있는 중이다.

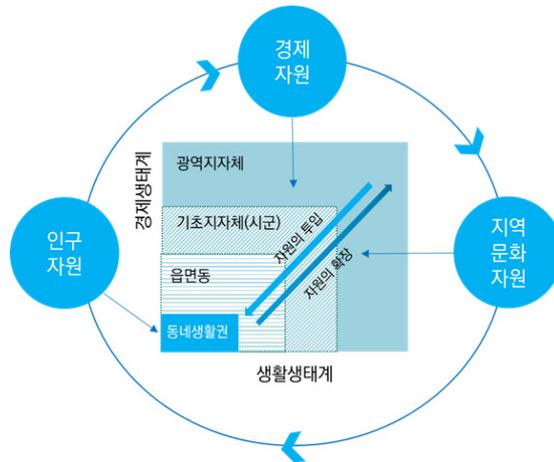
홍성 홍동면의 경우도 오랫동안 친환경 농법을 중심으로 지역주민들이 협동농업을 운영하면서 마을도서관, 어린이집, 학교, 로컬푸드매장, 창업인큐베이터 등을 운영하면서 일자리도 만들고 사회서비스와 경제순환 생태계가 형성되어 지속가능한 공동체를 대를 이어가고 있다. 완주의 커뮤니티 비즈니스 사례, 지리산 이음의 공동체, 성미산 공동체 등은 지역공동체를 넘어 경제공동체로서의 지역사회 생활서비스와 경제생태계를 형성

21) 2021년 10월 22일 괴산군 주민협의회장 면담

해 가는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

그러나 이들 공동체의 특성은 외부로 확산되지 못하고 공동체 자체의 생태계로 한정되어 있다는 특징이 있다. 이러한 생태계가 지역 전체로 확장되어 동네생활권 중심으로 촘촘하게 연결될 경우 인적자원과 서비스 공급 수준이 낮은 중소도시의 생활 및 경제생태계를 구축해 갈 수 있을 것이다.

따라서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위해서는 동네생활권 내부자원과 외부자원이 긴밀하게 연계되어 생활권별 특성적인 자원을 발굴하고 활용할 수 있는 전략을 마련해야 한다. 이 과정을 통해 지역사회문제를 해결하고 지역사회에서 필요로 하는 서비스와 일자리를 생산하고 공급하기 위한 동네생활권 단위, 동네생활권이 확장된 지역단위의 공동생산과 공동소비방식의 네트워크 전략을 추구하는 것이 중요하다.



[그림 2-5] 중소도시 재생을 통한 생활 및 경제생태계 구축 개념
출처: 연구진 작성

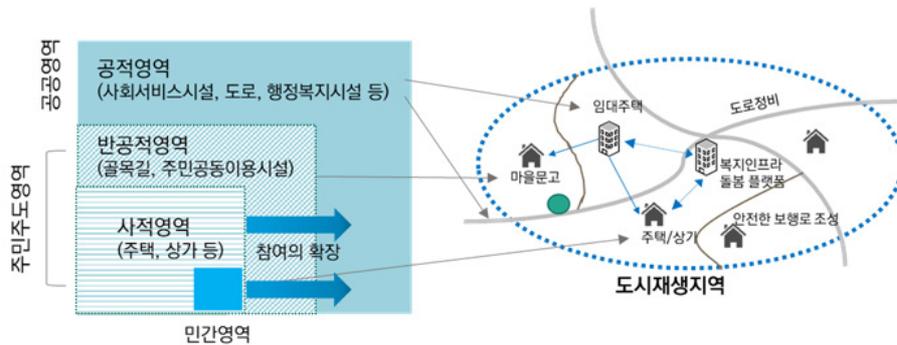
□ 다양한 이해관계자 및 참여주체의 역할정립과 참여방식에서의 지역성

로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 동네생활권 중심의 네트워크 전략에 기반한 다양한 주체의 참여와 협력이 전제되어야 한다. 여기서 동네생활권의 핵심 주체는 지역주민이다. 이에 도시재생사업은 주민협의체가 중심이 되어 사업을 추진하도록 거버넌스 체계를 제시하고 있다. 또한 주민역량강화를 통해 주민협의체가 마을관리협동조합이나 마을기업 등 사회적경제조직을 설립하여 사업을 추진하는 것을 지향하고 있다. 도시재생의 궁극적 목표는 지역주민과 지역의 다양한 주체가 참여하여 지역의 쇠퇴원인을 진단하고 지역사회 문제를 이해관계자들이 함께 해결해 가는 과정을 거쳐 지역공동체 회복과 함께 쇠퇴지역 활성화를 견인하는 것이라는 점에서는 바람직한 방향이다. 그러나

4~5년으로 정해진 도시재생 국비지원사업 기간에 지역역량을 갖추기도 전에 마을관리 협동조합이나 사회적 경제조직이 설립되고 경험이 부족한 상황에서 거점시설 공간을 운영하도록 함으로써 지속적인 지원이 없으면 자립성을 갖추기 어려운 것이 현실이다. 따라서 도시재생사업 추진과정에서 지역주민 주도라는 강박에서 벗어나 도시재생사업의 수혜자인 지역주민과 활동주체로서 역량 있는 주민을 구분할 필요가 있다. 활동의 내용과 범위도 내 집 앞을 가꾸고 동네 안전을 위해 방법활동을 하는 지역사회문제를 주민들 스스로 해결하는 공동체 활동에서 마을문고나 방과 후 보육활동을 지원하는 자원봉사 활동 등도 지역의 삶의 질을 개선하는데 기여할 수 있다.

도시재생사업에서 지역 활성화를 견인하고 지속적인 활동을 보여주고 있는 주민조직은 국비지원사업 이전부터 지역에서 활동하거나 관련 사업을 추진한 경험을 토대로 도시재생사업에 참여한 주체들이다. 특히 지방중소도시는 도시재생사업이 필요한 지역의 대부분이 고령화로 도시재생활동에 참여할 수 있는 주체가 일부 주민에 한정되어 있고, 역량 있는 전문가가 부족한 것이 현실이기 때문에 지역에서 활동하는 다양한 주체를 찾아 이들이 잘 할 수 있는 사업을 발전시키는 것이 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

또한 지역사회에서 필요로 하는 교육, 문화, 돌봄, 복지 등의 사회서비스는 지자체의 다양한 전문기관과 연계하거나 협업하여 부족한 부분을 도시재생사업으로 보완해 가면서 지역주민들의 삶의 질을 개선하는데 집중하는 것이 필요하다. 이를 통해 지역의 사회적 일자리를 창출할 수 있다. 이처럼 로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 다양한 이해관계자와 주체들의 참여 방식 또한 지역성을 반영하는 것이 전제조건이다.



[그림 2-6] 도시재생 영역별 참여주체의 역할과 범위

출처: 연구진 작성

로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 실현하는 과정에서 로컬을 지향하는 주체를 어떻게 도시재생사업에 참여시키고 연계시킬 것인가는 중소도시 재생의 지속성을 확보하기 위

한 중요한 전략이다.

경제성장이 일정 수준을 넘어서면서 자기표현의 가치를 추구하는 경향이 강해지는 탈물질 사회로의 전환은 매력적인 라이프 스타일을 만들어낼 수 있는 개인이 성공하고 그런 산업이 성장하여 도시가 발전하는 사회로 변모함을 의미한다.²²⁾ 이러한 변화는 골목상권이나 동네 이야기로 관심을 높이고 서울 도심부로 몰리던 상권을 지방이나 주변부로 분권시키고 있으며, 로컬 크리에이터, 로컬 큐레이션, 로컬숍, 로컬 신 등 로컬리즘이 일상생활 내로 확장되는데 영향을 미쳤다.²³⁾ 특히 로컬에 대해 가장 높은 관심을 보이는 MZ세대가 사회변화의 주류로 등장하면서 로컬 활동은 더욱 확산되고 있으며, 이와 함께 소위 턱족²⁴⁾이 유행처럼 회자되면서 쇠퇴한 지방중소도시를 새로운 시각으로 바라보고, 여기서 새로운 사업영역을 개척하는 사람들이 늘어나고 있는 상황이다.

마쓰나가 게이코에 의하면 로컬을 지향하는 사람들의 특성은 온라인에 능한 세대로 유목민적 성향이 있으며, 소셜미디어(눈)를 통해 느슨하게 뭉치려는 경향이 있어 약한 유대관계의 네트워크 효과의 활동구조를 갖는 관계특성을 보인다.²⁵⁾ 또한 자신의 직업을 정의하기 어려운 사람들이 자신의 직종과 그에 관련된 영역의 또 다른 일을 유연하게 개척하며, 자아 확장에 대한 욕구가 강하지만 경쟁보다는 새로운 영역으로 넓혀가는 세대로 규정하고 있다. 이처럼 로컬을 지향하는 세대를 중심으로 나타나는 사회적 관계, 문화, 경제활동에 대한 이슈는 최근 행정안전부의 청년 지역살이를 지원하는 청년마을 만들기 사업, 중소벤처기업부의 로컬크리에이터 지원사업 등의 정책을 견인하였다.

지방중소도시의 경우 인적자원이 부족한 반면, 지역의 잠재가치를 극대화시킬 경우 경쟁력 있는 사업과 콘텐츠로 발전시킬 수 있다는 장점이 있다. 최근 이처럼 지역의 잠재가치를 사업콘텐츠로 발전시켜 지역브랜드를 만드는 다양한 로컬벤처와 크리에이터들이 지역을 기반으로 활동하고 있다. 이에 이들이 재생사업에 관심을 갖고 참여할 경우 주변지역으로 파급효과를 기대할 수 있다. 이 때 중요한 요건은 지역사회 문제를 공유하고 지역사회 가치를 창출하는 것을 전제로 사업을 추진하는 활동주체여야 재생사업에 참여하는 의미가 있다. 이와 관련하여 많은 로컬벤처, 지역에서 활동하는 소셜벤처 주체는 로컬리즘에 대해 지역사회와의 관계를 중요한 가치로 제시²⁶⁾하고 있다.

22) 전정환(2019, p.7), 박진경·김도형(2020, p.7) 참고

23) 김민희(2019), 7개 키워드로 읽는 로컬리즘. topclass. 조선뉴스프레스. 10월호.
<https://topclass.chosun.com/board/view.asp?catecode=R&tnu=201910100002> (검색일 :2021.06.14.)

24) 고향으로 돌아가는 U턴, 도시태생이 지방으로 이주하는 I턴, 지방태생이 타 지방으로 이주하는 J턴

25) 마쓰나가 게이코(2017, p.7, p.73.)

따라서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위해서는 다양한 로컬 활동주체가 일자리 창출과 경제활성화 뿐 아니라 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 기여할 수 있는 다양한 문화, 복지, 교육서비스를 지역 안에서 제공할 수 있도록 유도하는 것이 중요하다.

□ 인구유출 억제와 신규인구 유입을 위한 주거환경 및 지역성을 살린 공간환경 개선
쇠퇴지역의 빈집 증가는 전국적인 현상이지만 대중교통여건이나 일자리가 많은 서울이나 대도시, 수도권은 사업성 측면에서 노후주거지 정비가 어려운 현안이지 빈집문제나 주거지 자체의 쇠퇴문제가 심각한 상황은 아니다²⁷⁾.

대도시와 지방중소도시가 노후주거지 개선을 위한 문제해결방식이 달라야 하는 이유이다. 지방중소도시의 노후주거지는 인구유출로 인한 빈집증가와 쇠퇴현상이 두드러지며, 신규주택수요 또한 낮아 노후주택개선도 어려운 것이 현실이다. 주거지재생 수단으로 도시재생뉴딜사업에서 도입한 가로주택정비사업은 305개소, 자율주택정비사업은 105건(2020년 기준)이 추진되고 있으나 인구 30만 미만 도시는 여수, 상주, 보령, 서산시에서만 검토 중인 것으로 나타나고 있다²⁸⁾.

전국 노후주택밀집지역의 주거취약지수를 분석한 결과 지방 중소도시가 대도시나 서울 수도권에 비해 주거취약도가 높은 것으로 나타나 주거환경개선과 주민 삶의 질 개선이 시급함을 알 수 있다(표 2-4).

전국적으로 도시재생전략계획에서 활성화지역으로 지정한 읍면동 지역을 대상으로 30년 이상 노후주택비율 분포를 분석한 결과 전국이 비슷한 수준으로 분포되어 있으나 대도시나 서울 수도권은 신규주택 수요 대비 사업추진 여건이 개선되고 있어 노후주택이 감소할 것으로 예상되나 중소도시의 주택수요가 낮아 사업추진이 어려울 것으로 예상된다.

따라서 중소도시에 맞는 주거환경개선 수단을 발굴하는 것이 시급한 상황이다. 따라서 동네생활권단위의 네트워크 전략에 의한 중소도시 전체의 활성화를 위해서는 쇠퇴한 주거지환경수준을 개선하는데 공공의 재정투입이 선행되어야 한다.

26) 강원도 창조경제지원센터장, 정선도시재생지원센터장, 제주도 재주상회, 춘천의 춘천일기, 춘천의 관광 두레 PD등의 면담에서 공통적으로 제시된 의견

27) 수도권 주택문제가 심각해지면서 2021년 2·4대책 발표로 서울과 수도권 도시재생사업지역에 용적률 완화, 용도지역 상향 조정 등을 통해 고밀개발을 적극적으로 추진하면서 사업성을 보완해 주기 위한 주택정비사업으로 소규모주택정비관리사업, 주거재생혁신지구, 도심주택공급지역과 같은 노후주거지 주거환경개선 대책이 마련되어 시행중이다.

28) 국토교통부(2020), 가로주택정비사업 및 자율주택정비사업 추진현황 자료

[표 2-3] 인구규모별 활성화지역 내 노후주택 비율

인구규모	전체 주택 수	30년 이상 노후 저층주택 수	30년 이상 노후 저층주택 비율	
수도권 및 특광역시	1,293,005	514,902	39.82%	
지방권역	인구 30만 이상	135,604	48,220	35.56%
	인구 30만~10만	320,984	126,525	39.42%
	인구 10만~5만	183,155	66,538	36.33%
	인구 5만미만	181,646	65,795	36.22%

출처 : 연구진 작성

[표 2-4] 인구규모별 주거취약지수 분포 현황

인구규모	구분	10등급	9등급	8등급	7등급	6등급	5등급	4등급	3등급	2등급	1등급
수도권 및 특광역시	총 읍면동 개수	2,219									
	해당 읍면동 개수 (비율%)	391 (17.6%)	376 (16.9%)	294 (13.2%)	284 (12.8%)	207 (9.3%)	157 (7.1%)	157 (7.1%)	109 (4.9%)	123 (5.5%)	121 (5.5%)
	최종점수	24.69	33.47	38.90	44.11	48.34	52.14	56.37	60.17	64.94	72.03
	지방권역	인구 30만 이상	765								
인구 30만 이상	총 읍면동 개수	765									
	해당 읍면동 개수 (비율%)	92 (12.0%)	92 (12.0%)	88 (11.5%)	91 (11.9%)	86 (8.9%)	66 (8.6%)	63 (8.2%)	63 (8.2%)	66 (8.6%)	76 (9.9%)
	최종점수	24.35	33.01	39.01	43.78	48.62	52.36	56.70	60.65	64.84	71.30
	인구 30만~10만	1,037									
인구 30만~10만	총 읍면동 개수	1,037									
	해당 읍면동 개수 (비율%)	31 (3.0%)	60 (5.8%)	69 (6.7%)	77 (7.4%)	96 (9.3%)	110 (10.6%)	100 (9.6%)	111 (10.7%)	137 (13.2%)	246 (23.7%)
	최종점수	22.83	33.57	38.77	44.15	48.62	52.36	56.27	60.33	65.00	72.70
	인구 10만~5만	698									
인구 10만~5만	총 읍면동 개수	698									
	해당 읍면동 개수 (비율%)	3 (0.4%)	12 (1.7%)	22 (3.2%)	55 (7.9%)	82 (11.7%)	76 (10.9%)	120 (17.2%)	125 (17.9%)	122 (17.5%)	81 (11.6%)
	최종점수	26.33	33.87	39.43	43.98	48.83	52.60	56.56	60.38	64.66	70.78
	인구 5만미만	482									
인구 5만미만	총 읍면동 개수	482									
	해당 읍면동 개수 (비율%)	1 (0.2%)	3 (0.6%)	12 (2.5%)	34 (7.1%)	36 (7.5%)	59 (12.2%)	87 (18.0%)	109 (22.6%)	97 (20.1%)	44 (9.1%)
	최종점수	27.00	35.33	39.14	44.67	48.51	52.78	56.50	60.38	64.61	69.96

출처 : 연구진 작성

지방중소도시는 대도시의 노후주거지에 비해 영세필지 비율이 낮고 필지여건이 양호한 것이 특징이며, 다세대·다가구 비율도 낮아 빈집정비나 젊은 층의 유입을 위한 돌봄과 교육환경의 개선, 가로환경정비 등이 이루어지면 적정 밀도의 주거환경으로 개선할 수 있다. 이러한 주거환경 자체가 로컬리즘의 특성이다. 따라서 로컬리즘 기반의 중소도시

재생을 통해 인구유출을 억제하고 로컬기반의 지역활동과 창업, 지역 정착을 희망하는 신규 유입인구를 위해서는 중소도시 노후주거지 특성을 고려한 주거환경개선이 선행되어야 한다.

로컬리즘 기반의 중소도시 재생사업을 추진하면 물리적 측면에서 다양한 인적자원의 활용과 연계를 통한 사회서비스의 안정적 제공, 지역 내에서 발생하는 경제활동에 필요한 공간을 재생사업으로 조성할 수 있으며, 이 과정에서 빈집이나 유휴공간이 새로운 장소로 만들어 질 수 있다. 이러한 공간이용의 확장을 통해 쇠퇴지역의 물리적 환경이 개선될 수 있도록 공공의 기반시설 정비도 병행되어야 실질적인 재생의 효과를 기대할 수 있다.

3. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 관련 정책 동향 및 시사점

1) 인구감소지역 인구유입 및 지역 활성화를 위한 정책

□ 인구감소지역에 대한 범정부차원의 지원정책 마련

- 인구구조 변화에 대응하고 인구감소지역 지원을 강화하는 정책 추진

지방도시의 인구는 자연증감량보다 사회적 인구유출의 영향을 더 크게 받고 있으며²⁹⁾ 수도권과 대도시로의 인구 이동 가속화로 인해 인구 위기가 더욱 심화되고 있다.³⁰⁾ 이러한 사회적 변화나 인구감소지역의 당면 과제에 대응하기 위해 정부에서는 ‘저출산·고령사회 기본계획’과 ‘인구정책 TF 추진계획’을 수립하고 관련 정책을 추진하고 있다.

2020년 수립된 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’에서는 인구 분산과 세대가 공존하는 지역사회 조성을 위한 지역상생 기반 구축 과제로서 지역기반 로컬크리에이터나 관광창업 등 청년의 지역단위 창업이나 지역사회활동 참여 확대, 베이비부머 세대의 귀향 및 지역활력 기여를 위한 정착 지원을 제시하였다. 그밖에도 생활권 중심의 지역계획 수립, 인구감소지역에 대한 선별적 지원 강화 등이 추진과제에 포함되어 있다.³¹⁾

29) 합계출산율은 인구증감량이나 인구증감률과 통계적으로 유의하게 상관관계가 별로 없고, 사회증감량과 20~30대 순이동량은 상관관계가 높다(박진경 외, 2019, p.77).

30) 비수도권에서 수도권으로, 중소도시 및 농촌에서 대도시로 인구 이동이 가속화 되고 있다(박진경 외, 2019, p.78).

‘제3기 인구정책 TF 추진계획(2021)’에서는 지역소멸에 대한 선제적 대응방안으로 권역별로 교육·행정서비스 등 핵심 기능을 집약시켜 거점도시를 발전시키는 전략, 인구과소지역은 압축도시화 하는 방안, 혁신도시의 생활인프라 확충과 정주여건 개선, 주변지역과의 상생기반 조성 등의 과제를 제시하고 있다. 다만 이러한 정책은 국가전체의 총인구 관리를 목표로 하고 있어 지자체 지역인구정책과는 괴리가 발생할 수 있다.³²⁾

- 인구감소지역에 대한 행정적·재정적 지원을 위한 제도적 기반 마련

지역의 인구감소 위기에 효과적으로 대응하기 위해 2020년 12월 「국가균형발전 특별법」을 개정하여 인구감소지역을 지정하고 국가와 지자체의 행정·재정적 지원근거가 마련되었다.³³⁾ 이에 따라 행정안전부는 지역별 자연적 인구증감과 사회적 인구이동 관련 지표를 종합한 인구감소지수를 산정하고, 이를 바탕으로 인구감소지역 89곳을 지정·고시하였다. 해당 지역에서 스스로 인구감소 원인을 진단하고 지역 특성에 맞는 인구활력 계획을 수립하면 정부에서는 재정지원과 제도적 지원을 실시할 계획이다. 2022년 신설되는 지방소멸대응기금을 투입한 인구활력 증진사업 시행과 함께 인구감소 대응에 적합한 국고보조사업 공모 시 가점 부여, 사업량 우선 할당, 지역특화 전용사업 등의 지원도 실시될 예정이다.³⁴⁾

또한 2020년부터 지방소멸위기 지역을 지원하기 위한 특별법안 발의가 계속되어 왔고 이를 바탕으로 「인구감소지역 지원 특별법」의 제정이 추진 중에 있다. 이로써 지방도시 인구감소에 대응한 정주여건 개선과 주민의 생활기반 확충 등을 통한 정주인구 확보, 주민의 삶의 질 향상, 지역활력 증진을 목적으로 하는 국가차원의 제도적 기반이 강화될 예정이다. 청년일자리 지원, 지역활력산업 육성을 위한 규제완화조치, 중소기업에 대한 조세특례 등과 함께 안전·편의시설, 교통, 문화, 교육, 보육, 의료분야 등 전 분야에 대한 지원시책을 마련하는 것을 목표로 하고 있다.

31) ‘생활권 중심의 상생형 지역계획 수립’ 추진과제와 관련하여 지역밀착형 사회서비스 공급체계 구축(광역생활권 단위 공급계획), 인근 생활권 피해화 방지(계획인구 설정 내실화), 지역 간 삶의 질 격차 분석 인프라 조성을 제시하고 있다. ‘인구감소지역에 대한 선별적 지원 강화’ 추진과제와 관련해서는 「국가균형발전특별법 시행령」 개정 등 법령 정비, 자치단체 간 협력 강화의 체계적 지원기반 마련과 인구감소지역에 대한 지역공모사업 우대, 주민주도 맞춤형 지원 등 선별적 지원 강화를 제시하고 있다. (관계부처 합동, 2020.12., pp.191-194, p.220)

32) 박진경 외(2019, p.79)

33) 「국가균형발전 특별법」법률 제17597호.

34) 「국가균형발전 특별법」에 따라 서울특별시를 제외, 수도권 내 인구감소가 비교적 심각하게 진행되는 경기·인천지역과 도심 공동화로 인구감소 어려움을 겪고 있는 광역시 내 자치구가 일부 포함되었다. 지방소멸대응기금, 국가보조금 등 재원을 패키지로 투입하여 인구감소 대응 사업을 지원할 계획이다(행정안전부, 2021.10).

※ 「국가균형발전 특별법」(법률 제17597호, 2020.12.8., 일부개정. 시행 2021.6.9.)

제16조의2(인구감소지역에 대한 시책추진) 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에서 다음 각 호의 시책을 추진하여야 한다.

1. 교육·의료·복지·문화 등 인구감소지역의 생활서비스 적정공급기준에 관한 사항
2. 지역 간 생활서비스 격차의 해소 등 생활서비스 여건 개선 및 확충에 관한 사항
3. 교통·물류망 및 통신망 확충에 관한 사항
4. 기업유치, 지역특화산업 육성 등 일자리 창출에 관한 사항
5. 청년 창업 및 정착 지원 등 청년 인구 유출 방지 및 유입 촉진에 관한 사항
6. 공동체 자립기반 조성 등 공동체 지원 및 활성화에 관한 사항
7. 주민의 자율적인 교육 및 훈련 지원, 마을·공동체 전문가 양성 등 주민 및 지역 역량 강화에 관한 사항
8. 자치단체 간 시설 및 인력 공동 활용, 행정기관 기능 조정 등 공공서비스 전달체계 개선에 관한 사항
9. 그 밖에 인구감소지역 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

출처: 국가균형발전 특별법, 법률 제17597호.

※ 「국가균형발전 특별법」 시행령(대통령령 제31740호, 2021.6.8., 일부개정. 시행 2021.6.9.)

제2조의3(인구감소지역의 지정 등) ① 법 제2조제9호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

② 행정안전부장관은 제1항에 따라 인구감소지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 협의를 하여야 한다.

③ 시·도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 시·도에 속한 시·군·구의 장의 의견을 들어야 한다.

제15조의11(인구감소지역에 대한 지원) ① 국가와 지방자치단체는 법 제16조의3제1항에 따라 인구감소지역에 다음 각 호의 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

1. 교통시설, 상하수도 시설, 생활인프라 등 기반시설의 설치·유지 및 보수 등을 위한 지원
2. 각급 학교, 문화회관·도서관·박물관 등을 포함한 문화시설, 관광·숙박·위락 시설, 체육시설의 설치·유지 지원
3. 농림·해양·수산업 생산기반 확충, 농축수산물 등 특산품의 홍보·판매촉진 등을 위한 지원
4. 노후화된 주택의 개선을 위한 신축, 주택 개수·보수 등에 드는 비용의 일부 지원
5. 인구감소지역 지원 사업의 데이터 기반 행정 활성화를 위한 데이터의 연계·제공·활용·분석, 의사결정 및 협업에 관한 업무 지원
6. 그 밖에 인구감소지역의 발전을 위해 필요한 지원

② 국가와 지방자치단체는 제1항 각 호와 관련된 사업을 공모의 방법으로 추진하는 경우 해당 사업의 일정 부분을 인구감소지역에 우선 배정할 수 있다.

③ 국가와 지방자치단체는 제1항 각 호의 사업들이 상호 연계성을 갖고 추진될 수 있도록 해야 한다.

<하략>

출처: 국가균형발전 특별법 시행령, 대통령령 제31740호.

※ 지방소멸위기지역 지원 특별법안, 제2103438호(2020. 9. 2.). 제382회 국회(정기회)

1. 제안이유

- 지방소멸 위기 문제의 가속화와 지방소멸위험지역의 꾸준한 증가 추세
- 수도권과 인구 집중과 지역내총생산(GRDP) 증가, 반면 비수도권은 인구유입 시책에도 불구하고 인구유출 가속화 및 인구감소세 지속
- 지속되는 저출산·고령화로 존폐 위기에 놓인 지방소멸 문제에 대응, 주거, 교통, 문화, 교육, 의료 등 전 분야에 걸친 종합적 지원 실시

2. 지방소멸위aggi지역 지원사업

- (청년일자리 지원) 지역 소재 사업장에 취업하는 청년 임금 일부를 보조금으로 지급
- (지역활력산업 육성) 조세특례 및 보조금지원, 특화사업 육성을 위한 각종 규제완화 조치
- (중소기업 및 민간투자 활성화) 중소기업에 대한 조세특례를 강화(법인세·취득세 및 재산세 감면), 산업단지 조세특례, 토지수용 및 민간투자활성화 등에 대한 특례, 비농업인 행위제한 완화를 위한 특례
- (국책사업 시행 우대) 국책사업 시행 시 우대시책 강구, 활성화 구역에서의 사업 대상 예비타당성 조사 면제
- (주택구입 혜택) 지역 내 주택 구입 시 종전의 주택에 대해서 양도소득세를 비교세로 함
- (부문별 지원시책) 안전·편의시설, 교통, 문화, 교육, 보육, 의료분야에 관한 지원시책 마련
- (자금 보조·용자 등) 국가 및 지자체는 기본계획·종합계획과 시행계획을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 자금을 보조·용자 또는 알선하거나 보조금 지원비용 및 국비 보조비용을 우대적용

출처 : 국민참여입법센터, <https://opinion.lawmaking.go.kr/> (검색일 : 2021.6.15.)

□ 지방도시로의 인구유입 및 관계인구 확보를 위한 지원정책

- 국가균형발전 및 인구감소지역 대응책으로서 지방이주 관련 정책 추진

우리나라 지방이주 관련 정책은 주로 국가균형발전 차원과 인구감소지역 대응책으로서 추진되어 왔으며, 2016년 한국의 지방소멸에 대한 분석 자료³⁵⁾가 발표된 이후에는 소멸위기의 지방도시 인구 유입책으로서 지방이주 지원 정책이 점차 확대되고 있다.³⁶⁾

[표 2-5] 지방이주 지원정책의 추진 동향

시기	정책 추진 배경 및 방향
2000년대 초반	- 국토공간의 균형발전과 수도권 과밀해소를 위한 대응방안으로서 접근 - 공공기관 이전 등 지역개발 관점에서 지방이주 논의
2000년대 중·후반	- 인구변화에 대한 위기의식이 높아지면서 저출산·고령사회 대응방안으로서 접근
2010년대 초반	- 베이비붐 세대의 은퇴 본격화로 이들의 고령화 시기(2020년)를 대비한 연구 진행 - '제2차 저출산·고령사회기본계획(2011-2015)' 수립(2010), 「노후준비 지원법」 제정(2015), 귀농·귀촌마을 조성 등 지방이주 지원체계 마련
2010년대 후반	- 2015년 이후 인구감소와 지방소멸에 대한 위기 인식이 점차 높아짐 - 지방도시에서는 도시재생이나 축소도시 전략 마련과 함께 기존 귀농·귀촌 중심의 지방이주 지원정책을 인구 유입 전략으로 확대 추진 중

출처 : 장민영 외(2021b, p.20) 참고하여 작성

35) 2016년 한국고용정보원에서 발표된 '한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석'에서는 일본의 창성회의 의장인 마스다 히로야가 사용한 접근방식과 지표를 차용 및 변용하여 한국 상황을 분석하여 소멸위험에 처한 지역들을 살펴보았으며(이상호, 2016), 2018년 발표된 '한국의 지방소멸 2018 보고서'에서는 지방소멸 위험지수의 최근 추이와 비수도권 지역의 인구유출입 패턴 등을 살펴보았다(이상호, 2018).

36) 장민영 외(2021b, p.20)

- 청년세대 지방이주와 지역 취·창업을 지원하는 중앙정부 및 지자체 정책 확대

2015년 이후 청년 인구 유입을 위한 지역 생활여건 개선, 공동체 활성화, 청년공간 조성, 지역살이 지원 등 중앙정부나 지자체 차원의 다양한 사업들이 확대되어 추진 중이다.³⁷⁾ 중앙부처의 대표적 사업으로는 행정안전부에서 추진 중인 ‘청년마을 만들기 지원사업’, ‘인구감소지역 통합지원 공모사업’, ‘지역주도형 청년일자리 사업’ 등이 있으며, 청년의 지역 정착 유도와 일자리 창출, 지역으로의 새로운 인구 흐름을 촉진하기 위한 지원을 실시하고 있다. 지자체사업의 대표 사례로는 경상북도의 ‘도시청년 시골파견제’, 서울특별시 ‘넥스트로컬(지역연계형 청년 창직·창업 지원 프로그램)’, 전라남도의 ‘청년 퍼스트펍 육성 프로젝트’ 등이 있으며 지역살이 경험 기회 제공, 지역자원 발굴과 이를 기반으로 한 초기 창업 컨설팅 등의 지원이 주를 이루고 있다.

[표 2-6] 청년의 지방이주 및 지역창업 등을 지원하는 중앙정부 및 지자체 주요 사업

구분	사업명	사업개요	사업내용/지원사항	주요사례
행정 안전부	청년마을 만들기 지원사업	- 지방 청년들의 유출 방지 및 도시 청년들의 지역 정착을 지원하여 인구 감소 지역에 활력 제고	- (사업내용) 공간조성, 청년체험 프로그램, 네트워킹, 홍보 등 운영 - (시행주체) 청년단체 및 기업 - (지원사항) 대상지역별 5억원 사업비 및 자문단 지원 등	- 목포 관찰마을 (2018, 시민주도 공간활성화 프로젝트) - 서천 삶기술학교 (2019, 청년들이 살기좋은 마을 만들기 사업)
	인구감소지역 통합지원 공모사업	- 청장년의 정착과 창업 지원, 귀촌을 활성화시키는 등 인구감소 위기 대응을 위한 지역발전정책 추진 - 인구활력, 경제회복, 공간혁신, 기타 인구유입 및 활력에 도움 되는 아이디어 공간조성 등 4개 분야 공모	- (사업내용) 인프라 구축사업(시설건립, 공간 조성 등) - (지원사항) 지자체당 특교세 5억(2021년도 사업)	- 충북 괴산군 수옥정 관광지 청년관광활력 특화사업 - 전남 곡성군 도담 도담 마을만들기 사업(지역사회 활성화 계획 대상 지자체)
	지역주도형 청년 일자리사업	- 지자체가 지역 현장에 맞는 청년 일자리를 위한 사업을 만들어 운영할 수 있도록 지원 - 인구감소와 청년 유출로 어려움을 겪고 있는 지역에 청년 유입을 지원하고, 청년이 지역공동체 발전과 지역사회 문제 해결에 기여할 수 있도록 지원	- (사업유형) 지역정책지원형, 창업투자 생태계 조성형, 민간취업 연계형 - (지원사항) 취·창업 및 직무교육, 지역정착을 위한 주거·교통·복지 혜택 등 다양한 지원 가능 - (지원기간) 사업유형에 따라 1~3년으로 다양	- 전남 마을로 프로젝트 - 경북 도시청년 시골파견제 - 광주 청년일경험 드림
경상 북도	도시청년 시골파견제	- 지역자원을 활용한 청년창업을 지원하여 지역 활력을 도모	- (지원사항) 정착활동비 및 사업화자금으로서 1인당 최대 3,000만원, 팀당 최대 6,000만원 지원, 별도 역량 강화 교육 및 컨설팅 지원	- 신아푸드(영천), 나는꽃(칠곡), 우리동네(성주), 단디랩(영양), 무양주택(상주) 등
서울 특별시	넥스트로컬	- 지역자원을 연계·활용한 비즈니스 활동 진행, 지역사회 활성화 및 가치창출을 하고자 하는 서울 청년 지원	- (프로젝트유형) 지역자원 연계형, 로컬 라이프스타일 제안형, 지역 문제 해결형, 기타 자유 제안형 - (지원사항) 지역조사 활동지원, 창업 육성 교육, 사업비 지원, 전문창업 멘토링, 지역자원 연계 및 네트워킹	- 여기공 협동조합(경북 의성), 로컬프렌들리(전북 군산) 등

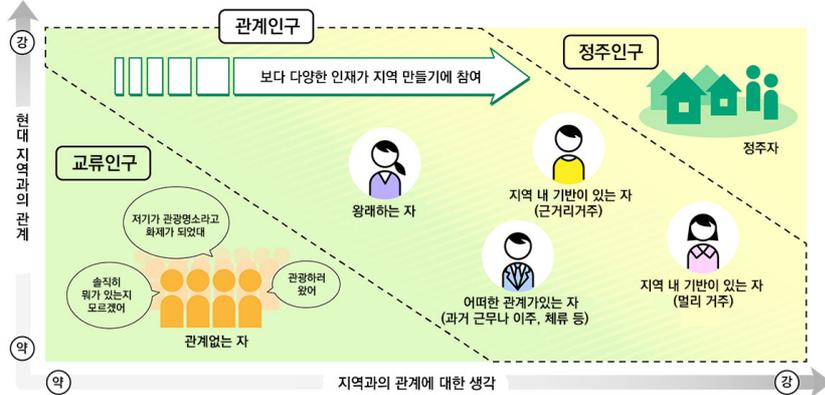
출처 : 행정안전부(2021.3.), 경상북도경제진흥원(2020.3.), 경상북도경제진흥원(2020.10.), 서울특별시(2019.8.) 참고로 연구진 재작성.

- 정주민구 확보에서 관계인구로의 정책대상 인구범위 확대

국가 총 인구가 감소하고 있는 시점에서 지방중소도시가 정주민구를 확보하기 위해 지자체 간 인구유입 경쟁을 하는 것은 국가 전체 관점에서 제로섬 게임에 지나지 않는다는 문제가 제시되고 있다.³⁸⁾ 이에 정책대상의 인구범위를 기존의 주민등록상 인구인 정주민구에서 나아가 생활인구, 체류인구, 관계인구로 확대하려는 움직임이 국내외에서 나타나고 있다. 특히 ‘관계인구’는 일본 총무성에서 제시한 개념으로, 지역과 다양한 관계를 맺고 있는 사람들로 지역에 거주하고 있는 정주민구나 관광목적으로 방문한 교류인구는 제외된다.³⁹⁾

※일본의 관계인구 개념

- 관계인구는 이주한 정주민구나 관광으로 온 교류인구가 아닌 특정 지역에 계속적으로 다양한 형태로 관계를 맺고 있는 사람들을 말함
- 지방은 인구감소와 고령화로 인력이 부족한 상황으로, 젊은 층을 중심으로 지역을 변화시킬 수 있는 인재들이 지역으로 들어오기 시작하였고, 이러한 관계인구들이 지역만들기를 담당할 수 있음
- 관계인구는 지역주민과의 교류 이노베이션이나 새로운 가치 생산, 내발적 발전에 연계될 수 있으며, 그밖에도 장래 이주자 증가로 연결될 수 있음
- 관계인구의 창출과 확대는 수입뿐만 아니라 지역 관련 주체들에게도 일상생활의 성장과 자기표현 기회를 만들어낼 수 있음



출처 : 関係人口とは, 関係人口ポータルサイト <https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/> (검색일 : 2021.11.03.), 장민영 외(2021b, p.10)

우리나라에서는 2021년 5월 제정된 「전라남도 청년인구 유입·정착 지원 조례」에서 최

37) 장민영 외(2021b, p.20)

38) 박진경(2021, p.8) 참고하여 연구진 재작성.

39) 일본에서는 2018년부터 지역의 '관계인구 창출사업'을 실시하였으며 2020년부터는 '관계인구 창출 확대사업'으로 이어져 오고 있다 (関係人口とは, 関係人口ポータルサイト, <https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/>, 검색일 : 2021.11.03.).

초로 '관계인구' 개념을 정의⁴⁰⁾하고 있으며, 청년의 지역 체험 및 거주·관광을 통한 정착 지원 등 관계인구 형성을 목적으로 하는 사업에 대한 재정지원을 실시할 수 있도록 하였다.

2) 중소도시의 지역기반 활동주체 육성을 위한 지원정책

□ 지역자원 기반의 활동주체 확보 및 지역 활성화 관련 지원정책

- 지역기반의 비즈니스 창출 및 활동기반 구축을 위한 지원정책 추진

2010년대 초반부터 쇠퇴지역의 잠재자원과 창의적 콘텐츠를 결합한 사업모델을 만드는 움직임이 시작되었고, 2016년 이후 혁신적인 아이디어를 바탕으로 공간기반의 소규모 비즈니스 모델을 실행해 나가는 주체들을 '도시재생 스타트업'으로 정의였다.⁴¹⁾ 2018년부터는 지역자원과 지역 고유의 특성을 활용하여 지역문제를 해결하고 지역의 발전을 도모하는 지역기반 활동이 활발해지면서 '로컬크리에이터'나 '지역혁신'이란 키워드가 화두로 등장하기 시작하였다.⁴²⁾

이러한 변화와 함께 강원이나 충북, 제주 등지에서 로컬크리에이터를 발굴 및 육성하기 위한 움직임이 시작되었다.⁴³⁾ 지역의 혁신 창업가들을 발굴, 육성, 지원하기 위한 프로그램이 운영되면서 지역별 다양한 활동과 사업들이 나타나기 시작하였고, 2020년 중소벤처기업부가 '지역기반 로컬 크리에이터 활성화 지원사업'⁴⁴⁾을 본격 추진하면서 전국 차원으로 확대되었다. 중소벤처기업부 지원사업은 지역의 자원과 특성 등을 기반으로 혁신적인 아이디어를 접목하여 지역경제 활성화를 도모하는 로컬크리에이터(지역가치

40) 본 조례에서는 해당 지역에 정착하지 않고 지역 경제, 지역 주민 등과 관계를 맺으며 지역사회와 밀접하게 연결되어 있는 인구를 '관계인구'로 정의하고 있다(전라남도 청년인구 유입·정착 지원 조례, 전라남도조례 제5324호).

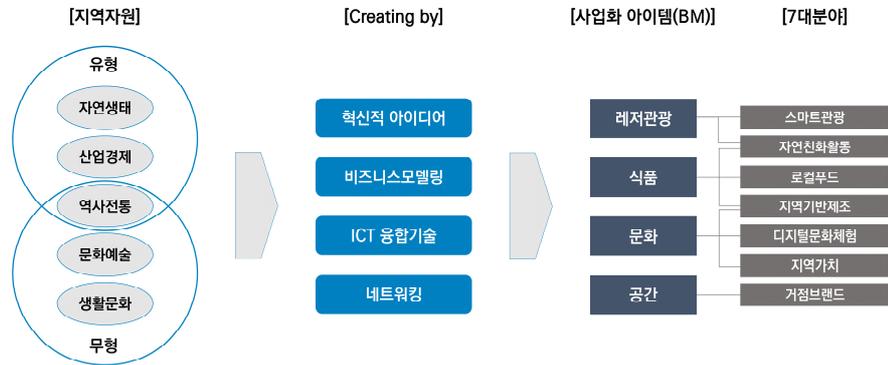
41) 윤주선·박성남(2016, p.2), 윤주선 외(2017, p.7) 참고하여 연구진 재작성

42) 김지우(2021, p.73)

43) 강원창조경제혁신센터에서는 2017년 '지역생활문화 청년혁신가 사업'을 공식 출범, 2018년부터 본격적으로 모집 공고를 진행하였고, 2019년부터는 '지역생활문화 기반 청년창업 지원사업'과 '지역맞춤형 청년창업 공간재생 지원사업'을 '로컬크리에이터'라는 이름으로 모집하기 시작함. 충북창조경제혁신센터에서는 2018년 파일럿프로그램으로 '지역혁신창업지원프로젝트'를 추진하였고, 그 결과 2019년 '로컬크리에이터' 사업을 론칭하였다(강원창조경제혁신센터, <https://ccei.creativekorea.or.kr/gangwon/>, 검색일 : 2021.8.15. ; 충북창조경제혁신센터, 2020).

44) 중소벤처기업부에서는 로컬크리에이터(지역가치 창업가)를 지역의 자연환경, 문화적 자산을 소재로 창의성과 혁신을 통해 사업적 가치를 창출하는 창업가로 정의하고 있다. 로컬크리에이터는 지역 고유의 특성과 자원을 기반으로 혁신적인 아이디어를 접목하여 지역경제 활성화에 기여하는 창업가로서 7대 유형의 비즈니스모델로 구분하고 있다. (7대 분야: 지역가치, 로컬푸드, 지역기반제조, 지역특화관광, 거점브랜드, 디지털문화체험, 자연친화활동)(중소벤처기업부(2020.7.).

창업가)의 발굴·육성을 목적으로 하며, 예비창업자트랙과 기창업자트랙으로 나누어 지원하고 있다. 2021년에는 2개사 이상의 로컬크리에이터 간 협업을 통해 지역자원의 활용가치를 제고하고 지역창업의 생태계 활성화를 도모하고자 로컬크리에이터 협업프로젝트를 추진하기 시작하였다.⁴⁵⁾



[그림 2-7] 로컬크리에이터 유형 분류표

출처 : 중소벤처기업부(2021.6.)

그밖에 행정안전부에서는 마을기업을 지정 및 육성 지원을 실시하고 있으며, 문화체육관광부의 관광벤처, 관광두레, 고용노동부의 사회적기업, LH소셜벤처 등 중앙정부 및 공공기관에서 지역기반의 창업 및 비즈니스 창출을 지원하고 있다. 각 사업별로 대상 범위나 지원조건, 자원사향, 지원 분야는 다양하게 나타나고 있었다. 일부 사업들은 단발성 지원에서 그치는 것이 아닌 연속지원을 통해 활동주체의 단계적 육성이 가능하도록 하였고, 초기 창업자 이외 기창업자나 성장을 지원하는 경우도 있었다.

[표 2-7] 지역자원 기반의 활동주체 확보 및 비즈니스 창출을 지원하는 중앙정부 및 공공기관 주요 사업

구분	사업명	사업개요	사업내용/지원사향	주요사례
중소벤처기업부	지역기반 로컬크리에이터 활성화 지원 사업	- 지역자원과 특성 등을 기반으로 혁신적 아이디어를 접목하여 지역경제 활성화를 도모하는 로컬크리에이터 발굴 및 육성	- (예비창업트랙) 예비창업자, 50명 내외, 사업화자금(최대1천만원) - (기창업트랙) 업력 7년 이내 창업기업, 200명 내외, 사업화자금(최대 3천만원)	- (2021년 지원 사업) 2,523개 팀 접수, 250개팀 선정
행정안전부	마을기업 육성사업	- 지역주민 5인 이상 출자법인을 마을기업으로 지정, 단계적 지원 * (마을기업) 지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제 해결, 소득 및 일자리 창출, 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 마을단위로 설립·운영	- (지원사향) 최대 3년간 1억원 지원 (1차년도 5천만 원, 2차년도 3천만 원, 3차년도 2천만 원) - 예비마을기업 : 마을기업 지정 전 준비과정을 지원하는 제도(1천만 원 지원)	- 2020년 12월 기준 전국 1,652 기업 활동 중

45) 중소벤처기업부 공고 제2021-351호

구분	사업명	사업개요	사업내용/지원사항	주요사례
문화체육 관광부	관광벤처사업	- 관광분야 창업아이템 보유 창업자 지원 - 한국관광산업 경쟁력 강화 및 관광분야 일자리 창출 기여	- 사업화지원금 (예비창업자 최대 7,000만원, 초기관광벤처 최대 8,000만원, 성장관광벤처 4,500만원) - 교육 및 컨설팅 - 홍보·판로개척 - 네트워크 및 투자 - 투자유치지원	- 2020년 우수관광벤처 선정 (예비창업자) 방긋즈 (초기관광벤처) 테이블매니저 (성장관광벤처) 모노리스제주파크, 트립비토즈, 스테이폴리오, 타블라라사
	관광두레	- 주민 공동체 기반의 지속가능한 관광사업체 창업 및 육성 - (관광두레PD) 지역주민의 수요 파악, 잠재력 및 발전가능성이 높은 주민사업체 발굴 및 조력자 역할수행, 사업계획 수립 지원, 주민사업체 창업 및 지속 성장을 위한 지원 등	- (관광두레 주민사업체) 선발된 신규 관광두레 주민사업체 대상 기본 3년, 연장 2년 동안 역량 강화, 컨설팅, 파일럿 사업, 홍보·마케팅 지원 - (관광두레PD) 기본 3년(추가 2년) 활동기간 동안 월 250만원 활동비 지급	- (2020년 사업현황) 31개 지역 187개 주민사업체 지원, 관광두레PD 20명 선정
고용 노동부	사회적기업가 육성사업 (창업팀)	- 사회적 목적 실현 및 사업화 등 창업 전 과정 지원 - 사회문제를 창의적 방법으로 해결해 나가는 사회적 기업가 육성	- (창업공간) 창업활동에 필요한 업무공간 및 사무집기 제공 - (창업자금) 운영경비, 사업모델 개발비, 홍보 및 마케팅 등 창업에 필요한 자금 - (멘토링) 담임멘토링 및 전문멘토링 - (교육) 사회적기업가 정신 및 창업과정에 필요한 교육 제공 - (자원연계·사후관리) 지역사회 및 민간자원 연계, 성장 지원	- 홍성유기농영농조합법인(친환경 농축산물 생산 및 유통 사업) - 사단법인 감천문화마을주민협의회(감천 문화마을 조성, 카페·맛집·관광상품 개발 및 판매) - (주)자이엔트(ICT를 기반으로 지역문화콘텐츠 기획 및 컨설팅)
LH	LH 소셜벤처 지원사업	- 청년자립, 일자리 창출, 사회적 경제 활성화 등 사회문제 해결에 동참 - 수혜자 중심의 지속가능한 사회공헌 혁신모델을 발굴, 사회적 가치 실현	- (창업지원 Start-Up) 예비 및 초기 단계 소셜벤처 창업활동 지원(팀별 1,000만원 지원, 최대 2년간 4,000만원 단계별 지원, 교육, 컨설팅, 네트워킹, 크라우드펀딩) - (성장지원 Start-Up) 도시 및 주거분야 소셜벤처 지원(팀별 최대 7,000만원 지원, 1년간 프로젝트 성공 지원, 교육, 컨설팅, 네트워킹, 크라우드펀딩)	- (창업지원 소셜벤처) (주)왕영, 우진택토리, 공간주, 멘달고, (주)파란공장 - (성장지원 소셜벤처) 빌드(주), (주)공유를위한창조

출처 : 중소벤처기업부(2020.7.), 행정안전부, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/village/screen.do/> (검색일 : 2021.10.30.), 한국관광공사, <https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/news/noti/board/view.kto?id=442903&isNotice=false&instancelid=124&num=5/> (검색일 : 2021.10.30.), 한국사회적기업진흥원 공고 제2021-7호, 한국사회적기업진흥원, https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/typeCommunity.do?m_cd=F005/ (검색일 : 2021.10.30.), LH소셜벤처, <http://lhsv.or.kr/> (검색일 : 2021.10.30.)

• 지역기반 경제조직 활동 활성화를 위한 사회적금융과 모태펀드 등의 지원

지역기반 창업주체나 사회적 활동을 통해 지역에 기여하는 주체들이 지역활성화에 기여할 수 있다는 가능성이 인정됨에 따라 지역사회 내 다양한 활동주체들을 지원하는 사회적금융이나 모태펀드의 투자 사례가 점점 증가하고 있다. 사회적기업이나 협동조합, 마을기업 등이 수익창출과 공공의 이익 실현을 동시에 추구하면서 소셜 임팩트를 창출하는 사회적 프로젝트에 대한 임팩트 투자는 민간차원에서 뿐만 아니라 공공차원에서 확대되고 있다. 특히 ‘도시재생 뉴딜 로드맵’에서는 국비지원 종료 이후 도시재생이

지속적으로 추진되도록 사회적 금융 등 도시재생 경제조직의 재원조달 방안을 마련⁴⁶⁾ 하기 위한 과제가 제시되고 있다.

중앙정부에서 실시하고 있는 대표적인 금융 지원 사례로는 도시재생 크라우드펀딩 지원사업, 도시재생 모태펀드가 있으며, 지자체 및 공공기관의 사례로는 경남 청년 임팩트 투자펀드인 '하모펀드'와 강원 로컬벤처기업 창업지원 펀드가 있다. 이러한 사회적금융을 활용한 지원방안은 환경, 사회, 거버넌스(ESG, Environmental, Social, and Governance) 중요성 확대와 함께 더욱 확산될 것으로 예상되고 있다.

[표 2-8] 지역기반 경제조직 활동 활성화를 위한 사회적금융 및 모태펀드 주요 사례

구분	사업명	사업개요	사업내용/지원사항	주요사례
국토 교통부	도시재생 크라우드 펀딩 지원사업	도시재생 경제조직 활성화 및 사회적가치 창출을 위한 대중출자(크라우드펀딩) 유치 지원	- (공모분야) 도시재생관련 공동체 인프라형, 일자리·창업형, 휴먼케어형 등 - (보상유형) 증권형, 리워드형 - (참가대상) 도시재생 선도·일반지역 준공시설 운영주체 또는 국토교통형 예비사회적기업 - (지원내용) 펀딩준비 및 플랫폼 비용, 교육·컨설팅, 홍보·마케팅	- (투자형) 용산 열정도 - (후원형) 로컬디자인 무브먼트
	도시재생 모태펀드	구도심 경쟁력 강화를 위해 도시재생 경제조직에 대한 집중적 지원(일자리 창출 및 경제활성화 추진)	- (투자대상) 도시재생활성화사업 참여형, 지역기반 도시재생활성화 기여형(도시재생), 사회적기업(중진) - (출자예산) 도시재생 100억원, 사회적기업 45억원	- (1호) 2020.6. 설립, 250억 규모 - (2호) 2021.5. 설립, 250억 규모 - (3호) 2021 하반기, 125억 규모
경상 남도	경남 청년임팩트 투자펀드 (하모펀드)	경남지역 청년 지역가치 창작자(로컬크리에이터), 사회적가치 기반 창업기업(소셜벤처)에 투자	- 3년간 로컬크리에이터 및 소셜벤처 투자(22억원 규모)	- 거제 공유를위한창조 - 통영 ㈜웰피시
강원도	강원형 벤처펀드	강원지역 유·무형 문화 콘텐츠, 식음료(F&B), 관광·레저 산업 분야 스타트업에 투자	- 3개 펀드로 운용 예정 (강원 청년 창업펀드 1호, 50억 원, 강원형 벤처펀드 1호, 100억 원, 강원형 벤처펀드 2호, 100억 원) - 1곳당 최대 20억원 지원	-

출처 : 주택도시보증공사(2021b), 한국벤처투자(2021), 경상남도(2020.12.), 박상용(2021), '강원형 벤처펀드' 256억 조성 추진...1곳당 최대 20억 원 지원, KBS NEWS, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5266515&ref=A/> (검색일 : 2021.10.30.)

46) 관계부처 합동(2018.3., p.29)

□ 지역의 여러 주체들을 발굴하고 관계 형성을 지원하는 중간지원조직의 활동

지역공동체, 사회적경제, 도시재생 및 지역활력 제고 등 지역주민이 체감할 수 있는 정부정책이 추진되면서 정책의 실질적 성과와 효율성 제고를 위해 민관협력의 틀로서 중간지원조직의 설치·운영이 고차되고 있다.⁴⁷⁾ 이는 도시재생이나 지역공동체 활성화, 사회적경제 및 일자리 창출과 관련된 사업 추진 시 주민과 사회적경제조직 등 지역의 여러 주체들을 참여할 수 있도록 하면서 현장에서 민·관 연결, 주체 간 협력·소통을 위한 중간지원조직의 역할과 설치 확대가 필요해지면서 나타난 현상이라 할 수 있다.

[표 2-9] 중앙정부의 주요 정책별 설치·운영 중인 중간지원조직 현황

구분	중간지원조직	주요업무	근거법령/예산지원	설치범위	관련사업
도시재생 및 지역활력 제고	도시재생지원기구, 도시재생지원센터	- (지원기구) 도시재생 활성화 시책 발굴, 제도발전 조사·연구, 계획 수립 지원, 사업시행 및 운영·관리 지원 등 - (지원센터) 계획수립 및 사업추진 지원, 활성화지역 주민 의견 조정, 교육 프로그램 운영 등	- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 - (지원기구) 국비 - (지원센터) 국비 및 지방비	- (지원기구) 중앙 - (지원센터) 광역, 기초, 현장 단위	도시재생뉴딜사업
	지역문화재단	- 문화예술을 통한 지역활성화 사업 - 지역 역사문화 조사 및 스토리텔링 - 주민 문화활동 지원 및 행사 개최 등	- 지역문화진흥법	- 광역, 기초 단위	문화도시사업, 지역문화사업 등
지역공동체 활성화 관련	(마을)공동체 지원센터	- 생활밀착형 공동체 기반 활동 연계 - 부처별 지역공동체 관련 정책 수립 및 실행	- 지자체 마을공동체 지원 조례 - 지방비	- 시·군·구 단위	공동체사업, 컨설팅, 교육 홍보
사회적경제 및 일자리 관련	창조경제혁신센터	- 지역 창업 활성화 및 기업가정신 고취를 위한 추진과제 발굴 및 운영 - 예비창업자 및 창업기업의 역량강화를 위한 지원과 관련 기관·프로그램의 연계	- 지자체 창조경제혁신센터 지원 조례 - 출연금, 보조금 등	- 시·도 단위	지역기반 로컬크리에이터 활성화 지원 사업, 스타트업 지원사업 등
	사회적경제 지원센터	- 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합 등 지원	- 지자체 사회적경제 육성지원에 관한 조례	- 시·도 단위 - 시·군·구 단위	정책연구, 인식확산, 네트워크 구축, 판로지원, 전문가 양성 등
기타	청년지원센터	- 청년정책 추진 관련 업무 - 청년공간 운영, 청년활동 촉진 및 활성화, 교육 및 컨설팅 지원, 청년 네트워크 구축 및 교류활동 지원, 창업·진로·창업지원 등	- 청년기본법	- 시·군·구 단위	청년성장지원, 청년활동지원, 청년정책지원, 청년홍보지원, 청년공간지원 등

출처 : 최인수·전대욱(2020, pp.48-58), 관계부처합동(2019.11), 국토교통부(2020.4) 참고로 연구진 재작성

47) 최인수·전대욱(2020, p.3, p.48) 참고하여 연구진 재작성

행정과 지역사회, 지역주민을 이어주는 역할로서 지역 거버넌스의 중추적 역할을 수행하는 중간지원조직⁴⁸⁾은 정책 분야별, 목표별로 설치 범위나 역할이 다양하게 나타나고 있지만 공통적으로 지역의 인적자원을 발굴 및 육성하고 계획 수립이나 사업 추진에 참여할 수 있는 체계를 만드는 것이 주요한 업무라 할 수 있다.

각 정책별 중간지원조직은 ‘지원센터’라는 이름으로 정책현장과 지역사회에서 다양한 활동과 긍정적 기여를 하고 있으나 조직 간 유사·중복 및 한시성 등의 문제⁴⁹⁾가 나타나고 있다.

특히 도시재생지원센터의 경우 마중물사업비를 바탕으로 운영되는 경우가 다수로서 사업이 종료된 곳에서는 센터의 운영도 종료되는 것으로 이어지고 있었고, 센터에서 수행해야 할 역할이나 센터의 위상이 제 기능을 하지 않는 문제도 발생하고 있다. 도시재생지원센터는 주민참여 기반을 조성하고 도시재생사업 추진을 위한 실행계획으로서 활성화계획을 지역여건에 맞추어 수립, 이에 따른 사업실행을 이끌어가는 주도적인 역할을 수행해야 하지만 현재 공모방식의 신규 사업 선정은 용역사에 의존한 계획수립으로 이어지고 있고, 지역주체 발굴과 육성, 일자리 창출 등을 위한 업무를 수행하기에 센터 내 전문 인력 확보 부족 문제도 계속해서 나타나고 있다.⁵⁰⁾

3) 지역자원 활용 지역재생 관련 정책

□ 지역자원 활용을 기반으로 지역 활성화를 도모하는 정부 정책 및 사업

지역자원을 활용한 지역 활성화를 지원하는 정부 정책의 대표적 사례가 도시재생사업이다. 도시재생사업은 지역주체들의 협조체계를 바탕으로 쇠퇴지역의 활성화를 위해 지역의 잠재력과 자원을 활용하도록 하고 있다.

그밖에 지역자원 활용을 기반으로 지역단위 재생사업을 지원하는 대표적 정부 정책으로는 문화체육관광부의 문화도시사업, 문화재청의 근대역사문화공간 재생 활성화 사업이 있다. 각 사업 추진 가이드라인에서는 사업계획 내 지역의 자원조사 및 진단에 대한 내용을 담도록 하고 있으며, 사업추진을 위한 인적자원 확보의 필요성을 제시하고 있다.

48) 최인수·전대욱(2020, p.4)

49) 최인수·전대욱(2020, p.5)

50) 김예성(2017, pp.44-49) 참고하여 연구진 재작성.

- 지역사회·경제활성화를 위해 지역고유의 문화적 자산을 활용하는 문화도시 사업

문화도시 사업은 장소(Hardware), 콘텐츠(Software), 인력(Humanware) 분야의 통합적 지원을 통해 문화도시 브랜드 구축과 도시 활성화 효과를 창출하는 것을 목표로 한다.⁵¹⁾ 문화자원이나 유·무형자산의 조사·분석을 기반으로 한 ‘문화도시 조성계획’을 수립해야 하며, 계획에 따라 문화도시를 만들고 가꾸어가는 사업과정을 중심으로 지원하고 있다.⁵²⁾ 특히 사업초기에는 지역중심의 시민주도형 도시문화 거버넌스를 구축하도록 하고 있으며, 행정-시민-전문가가 참여하는 위원회 구성이나 문화도시 사업을 총괄 추진하는 전문조직을 운영하도록 하고 있다.⁵³⁾

- 근현대시기 역사문화자원이 집적된 지역의 보존기반과 활용기반 조성을 지원하는 근대역사문화공간 재생 활성화 사업

문화재청은 근현대시기에 형성된 거리, 마을, 경관 등 역사문화자원이 집적된 근대역사 문화공간을 대상으로 진정성 회복과 동시에 활용 콘텐츠를 개발하여 문화재의 보존·활용기반을 함께 조성하고자 본 사업을 추진하고 있다.⁵⁴⁾ 본 사업은 선(線)·면(面) 단위 문화재 등록을 전제로 기초 학술조사연구, 종합정비계획 수립, 문화재 보수·정비, 역사경관 회복 등의 내용을 포함하는 ‘문화재 보존기반 사업’과 문화재와 연계한 관광자원 기반 조성하기 위해 공간 조성 및 운영 콘텐츠 개발, 시설 확충·정비 등의 ‘문화재 활용기반 조성 사업’으로 구분할 수 있다⁵⁵⁾. 공모 및 심사를 통해 선정된 지역에서는 종합정비 계획을 수립해야 하며, 계획 수립 후 구체적인 재정지원 규모가 확정된다.

[표 2-10] 지역자원 활용을 기반으로 하는 지역 활성화 관련 지원사업의 주요 내용

구분	문화도시 사업	근대역사문화공간 재생 활성화 사업	도시재생사업
사업개요	<ul style="list-style-type: none"> (분야) 역사전통 중심형, 예술 중심형, 문화산업 중심형, 사회문화 중심형, 지역 자율형 (사업내용) 문화도시 조성을 위한 문화도시경영체계 구축, 도시의 문화력 강화, 문화적 사회효과 발현 사업 등 (지원내용) 기본사업비(문화경영 및 휴먼 	<ul style="list-style-type: none"> (사업내용) 문화재보수정비(근대건축유산 등의 중점 매입 및 정비), 문화재 활용기반 조성(교육·전시·체험 공간 조성 및 운영 콘텐츠 개발 등) (지원규모) 문화재보수정비사업은 매년 20~50억원, 문화재 활용기반 조성 사업은 지자체 신청규모에 따라 반영(지 	<ul style="list-style-type: none"> (사업유형) 우리동네살리기, 주거지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형 (사업내용) 기초생활인프라 공급, 주거지 여건 개선, 공동체 활성화, 골목상권 활력 증진 등 사업유형에 따라 다양 (지원규모) 최대 50~250억원/3~6년

51) 문화체육관광부(2021.3., p.26)

52) 문화체육관광부(2021.3., pp.23-26) 참고로 연구진 재작성.

53) 문화체육관광부(2021.3., p.4, p.8) 참고로 연구진 재작성.

54) 임유경 외(2020, p.30)

55) 문화재청(2018), 임유경 외(2020, p.30) 참고로 연구진 재작성.

구분	문화도시 사업	근대역사문화공간 재생 활성화 사업	도시재생사업	
	웨어·소프트웨어 중심, 특성화 사업비 (효과파급, 하드웨어·특성화 지원) - (지원규모) 최대 200억원/5년(국비 50%)	방비 50% 매칭) - (지원기간) 사업기간은 5년이나 사업규모, 지원구조, 유형 등에 따라 사업기간을 탄력적으로 조정 가능	(사업유형에 따라 사업비규모, 시도별 형평 및 지방재정에 따라 매칭비율 차등화)	
소관부처	문화체육관광부	문화재청	국토교통부	
근거법령	지역문화 진흥법	문화재보호법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	
지역자원	- (문화 휴먼웨어) 전문인력, 청년·시민활동가, 문화공동체, 협동조합, 마을기업 등 - (문화 소프트웨어) 문화 및 관광사업, 콘텐츠 및 프로그램, 소셜임팩트 가능 자원 등 - (문화 하드웨어) 복합문화공간, 청년플랫폼, 대안공간, 문화모임공간 등 - (현재 도시자산 및 미래자산) 가능성 및 잠재력 중심의 도시자산 가치에 대한 조사	- 역사거리, 역사마을, 역사문화지구 등 선(線)·면(面) 단위 문화재	- (물적자원) 공간자원, 시설자원, 산업자원, 역사자원, 관광자원 등 - (비물적자원) 인적자원, 경제자원, 문화자원 등	
지역 참여 주체	행정	광역 및 기초지자체 담당부서	담당부서	행정전담조직, 행정협의회
	중간지원조직	문화도시센터	-	광역·기초·현장 도시재생지원센터
	총괄조정자	센터장(총괄기획자)	-	현장지원센터장(사업총괄코디네이터)
	추진위원회	문화도시추진위원회	-	사업추진협의회(운영위원회)
	주민	도시시민	-	주민·상인협의체
	전문가	문화도시 컨설팅단	-	컨설팅단
	협력기관	지역문화 전문인력, 청년리더 등	지역에 따라 민관학 협의체 또는 주민협의회 등을 구성하는 경우가 있음	분야별 중간지원조직, 공공기관, 민간기업

출처 : 국토교통부(2021.2.), 국토교통부, 건축공간연구원(2021.3.), 문화체육관광부(2021.3.), 서수정 외(2019, pp.35-41), 문화재청(2018), 임유경 외(2020, pp.30-31) 참고로 연구진 재작성.

□ 주민과 민간주체 참여 기반의 지역사회 유휴공간 재생·활용 지원정책

2010년대 후반부터 행정안전부에서는 지역의 유휴 국·공유재산에 대한 활용방안을 모색하기 위해 지역주민이나 사회적경제조직이 주도로 공간을 활성화시킬 수 있는 활동이나 비즈니스를 지원하기 시작하였다. 작은 규모의 공간에서부터 500평 이상의 대규모 공간에 이르기까지 다양한 레벨에서 지원정책을 추진 중이다.

- 지역 내 방치된 유휴공간을 지역사회 활동공간으로 활용하는 지역자산화 지원사업

행정안전부에서는 2020년부터 지역주민 다수가 포함된 공동체가 토지나 건물 등 경제적 가치가 있는 부동산 자산의 소유권을 나누어 가지고, 운영 및 사용방식을 함께 결정해 나가는 지역자산화⁵⁶⁾ 지원사업을 추진하고 있다.⁵⁷⁾ 이는 인구감소로 인한 지역의 빈

집 증가 문제에 대응하면서 지역주민의 지역활동이나 공익목적의 지역사회혁신사업에 필요한 공간의 조성·운영을 지원하는 사업이다. 이 사업에서는 지역주민과 함께 지역자 산화를 추진하는 민간단체로서 (예비)사회적기업이나 (사회적)협동조합, 마을기업, 자 활기업 등 사회적경제기업을 대상으로 시설자금과 운전자금의 보증 및 저리대출을 지 원한다.

지원규모는 2020년에는 1건당 5억원 이내, 2021년에는 10억원 이내로 지원⁵⁸⁾하며, 사 업공모 및 심사⁵⁹⁾를 통해 선정된 예비대상지는 신용보증기금의 보증심사, 농협의 대출 심사를 거쳐 용자 및 용자금리 일부(1~2.5%)에 대한 지자체 이차보전, 맞춤형 컨설팅 등 의 지원을 받게 되며, 2020년에는 예비대상지 20곳, 2021년에는 28곳이 선정되었다.

※2020년 행정안전부 지역자산화 지원사업 대표 사례

1. 건맥1897(목포시)

- 지역주민 100명으로 구성된 '건맥1897협동조합'을 설립
- 쇠퇴한 목포 원도심의 활성화를 위해 건해산물 거리에 있는 빈 상가를 1층은 마을펍, 2층과 3층은 게스트하 우스로 조성하여 운영, 지역특화 브랜드를 만들고 일자리 창출과 골목상권 활성화에 기여

2. 푸른바이크 셰어링(제주시)

- 제주도 귀덕리에 건강한 자전거 마을 협의체 구성
- 주택을 숙박업소(스테이)로 리모델링하여 자전거 여행객들에게 숙박상품으로 제공하고 스테이 옆 공간을 임 차하여 자전거 교습공간으로 조성



출처: 행정안전부(2021.1., p.5), 전은호(2021), 문윤희(2021, pp.51-52)

- 방치된 유휴공간을 커뮤니티 공간으로 조성하는 지역사회 활성화 기반조성 사업

행정안전부는 2018년부터 폐주민센터, 폐청사 등 공공기관이 보유한 유휴·저활용 공간

56) 시민자산화, 공동체자산화, 사회적부동산 등으로도 불림

57) 지역자산화 지원 사업, 우리 곁에 반가운 변화 웹사이트, <https://happychange.kr/project/지역자산화-지원사업/> (검색일: 2021.8.15.); 행정안전부 블로그, <https://blog.naver.com/mopaspr/222196355115/> (검색일: 2021.8.15.)

58) 행정안전부(2021.1.) 참고로 연구진 재작성.

59) 예비대상지 선정기준으로 지역사회 기여 가능성, 지역주민과 상호협력 체계 구현 가능성, 소유 및 운영 구 조의 공공성, 추진 주체의 역량, 상환능력 등 재무 사항 등이 고려됨

을 주민, 민간단체가 직접 공간 기획부터 운영까지 참여하여 민간중심의 청년주거공유 공간, 예술창작·실험공간 등을 조성할 수 있도록 지원하고 있다.⁶⁰⁾ 주민이 사업 초기부터 직접 참여하여 공간 활용계획을 세우고 공간 구성에 참여할 수 있도록 하며, 공간 운영 권한도 주민에게 제공하도록 하고 있다.⁶¹⁾

2018년에는 시범사업 4곳, 2019년에는 17곳, 2020년에는 24곳이 선정되었으며, 공간 조성을 위한 리모델링 또는 신축 비용과 정부-시민 간 네트워크 및 역량강화를 위한 조사연구비용을 지자체 50% 매칭으로 지원한다.⁶²⁾ 2018년 시범사업에서는 옛 소방서 건물을 마을공동체와 주민자치 활성화 공간으로 조성한 서울 금천구의 ‘금천1번가’, 방치된 주택을 마을주민과 청년예술가를 위한 공간으로 조성한 부산 동래구의 ‘1797팽나무 하우스’, 미이용 교회를 청년 일자리 리빙랩 학교로 만든 경기 시흥시의 ‘청년스테이션’, 폐허가 된 박물관을 주민도서관으로 재탄생시킨 강원 동해시의 ‘망상해뜰책뜰’이 조성되어 운영 중에 있다.

- 주민주도의 지역혁신활동 및 거점공간 조성을 지원하는 지역거점별 소통협력공간 조성 및 운영 사업

행정안전부에서는 2018년부터 지역주민 참여를 바탕으로 지역혁신 거점공간 조성, 주민 주도 의제 발굴 및 문제해결활동 등 지역문제해결 소통협력공간 운영 및 혁신생태계를 조성하기 위해 사업을 추진하여 왔다.⁶³⁾

[표 2-11] 행정안전부 지역거점별 소통협력공간 조성 및 운영 선정지역 개요

구분	지역(공간)	운영주체	공간개요
2018	강원 춘천 (커먼즈필드 춘천)	(사)더슬기로 운생활	- 강원지방조달청로 사용되던 건물 리모델링 - 사회혁신 비즈니스 기업, 시민·사회단체, 중간지원조직 등 11개 단체 입주 - 코워킹스페이스, 커뮤니티룸, 미팅룸 등 대관공간 제공 - 지역사회 문제 해결을 위한 다양한 프로젝트 및 워크숍 개최
	전북 전주 (성평등전주, 사회 혁신전주 2개소)	(주)우개컴퍼니 (대표법인), (사)전북여성	- 성매매 집결소 선미촌 내 ‘성평등전주’ 조성, 빈 상가건물을 ‘사회혁신제주’로 조성 - (성평등전주) 선미촌의 장소성과 역사성을 기록한

60) 지역사회 활성화 기반 조성, 우리 곁에 반가운 변화 웹사이트, <https://happychange.kr/project/유휴공간-활용지원/> (검색일 : 2021.8.15.); 행정안전부(2019.2.)

61) 행정안전부(2020.1., p.1)

62) 2018년에는 공간조성비 25.5억원, 2019년에는 공간조성비 224.4, 조사연구비 3.7억원, 2020년에는 공간조성비 268.4. 조사연구비 2.0억원 지원하였다. 국가균형발전특별회계 시·도 지역자율계정예산으로 시·도 한도 내에서 자율적 사업계획 수립에 기반하여 보조금을 교부하고 있다(행정안전부, 2020.1., p.3).

구분	지역(공간)	운영주체	공간개요
		인권지원센터	아카이브관, 커뮤니티홀, 세미나실 등으로 조성 - (사회혁신 전주) 커뮤니티라운지, 컨퍼런스룸, 도서관 등으로 조성, 8개팀 입주
2019	대전 (커먼즈필드 대전)	대전광역시 사회적자본지 원센터	- 공주대 사범대학 부설고등학교에서 충남도청으로 전환되어 사용되던 공간을 도청 이전에 따라 리모델링하여 사회혁신 거점공간으로 조성 - 협력실, 커뮤니티 룸 등의 대관이 가능하며 네트워크사업, 국제컨퍼런스 등 프로그램 운영 중
	제주 (제주소통협력센터)	(사)행복나눔 제주공동체	- 민간건물(옛 미래에셋대우증권 빌딩) 리모델링' - 소통협력공간 내 코워킹 스페이스, 입주공간, 제작공간, 공유주방 등 공간지원 예정(2021년 하반기) - 생활실험프로젝트, 주민주도·문제해결 연구 등 운영
2020	충남 (충남사회혁신센터)	(주)로모, 천안YMCA	- 천안 중부물류센터 1층 창고 및 옥외 배송장 리모델링 예정 - 리빙랩, 캠프형 워크숍 등 공간 활용 사업 운영 예정

출처 : 커먼즈필드춘천, <https://www.commonzfield.kr/chuncheon/> (검색일 : 2021.8.15.), 전주시 사회혁신센터, <http://www.jsic.or.kr/> (검색일 : 2021.8.15.), 커먼즈필드대전, <https://djsicenter.kr/> (검색일 : 2021.8.15.), 제주소통협력센터, <https://www.jejusotong.kr/> (검색일 : 2021.8.15.), 충남사회혁신센터, <http://cnic.kr/> (검색일 : 2021.8.15.)

4) 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 측면에서 정책의 시사점

- 인구감소위기의 중소도시 재생을 위해 지역특성에 맞는 자율적 활성화전략 필요

그간의 인구감소 대응 정책은 주로 저출산·고령화 문제에 중점을 두고 진행되어 왔고 국가 전체 차원에서의 해결방안을 모색하였기 때문에 각 지역별 인구관리 대응전략을 마련하는 데 한계를 보이고 있다. 국가균형발전정책에서는 낙후지역에 대한 지원을 통해 수도권과 지방도시의 생활환경이나 경제적 수준 등의 불균형을 해결하고자 하였으나 중앙주도 지원방식으로 진행되면서 지역특성에 맞는 자율적인 활성화 전략 마련은 미흡한 실정이다. 이러한 정책들은 권역별 또는 광역단위의 거점도시 조성과의 연계라는 방향으로 귀결하고 있으나 구체적인 실현전략까지는 제시하지 못하고 있으며, 도시 내 균형발전, 마을단위의 활성화 전략 등 장소중심의 재생 정책추진에 대한 접근은 부족하다. 인구감소 문제와 지방쇠퇴 문제가 상호 긴밀하게 얽혀있음에도 불구하고 지역단위로

63) 지역혁신 거점공간 조성사업은 지방비 매칭 50%로 실시설계 및 리모델링을 지원하고 있으며, 주민주도 혁신활동 지원사업은 국비지원으로 공간기반 혁신활동 지원(입주단체 지원, 공용부 대관 등), 지역밀착 생활실험 지원(리빙랩 등), 저변확대(홍보, 컨퍼런스) 및 거버넌스 구축, 연구 및 오픈 아카이브 등을 지원 한다(행정안전부, 2019.12., p.2, p.6).

접근하는 것이 아닌 개별 정책단위로 대응해 오면서 실효성 있는 정책 추진이 어려운 것으로 나타났다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서는 지역 내 인구유입과 계획인구 설정의 내실화, 인구감소지역 지원 우대 등의 추진과제를 마련하면서 중소도시 활성화 정책의 실효성을 높이기 위한 시도를 시작하였으며, 행정안전부에서는 ‘지역 인구 유출에 따른 지방소멸 대응 아이디어’ 공모⁶⁴⁾를 추진 중이다.

정부차원에서 인구감소지역을 지정하고 해당 지역에 대한 지원을 확대할 예정이나 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 실현을 위해서는 각 지역에서 작성하는 종합계획 수립 주민을 포함한 지역주체들이 인구감소 문제를 인정하고 이에 대응한 공간의 스마트 축소 방향성을 공유할 수 있는 과정과 절차가 반드시 포함되어야 한다. 또한 이러한 내용들이 도시재생전략계획과의 연계되어 스마트축소 재생전략을 마련해야 하며, 이를 바탕으로 각 지역의 도시재생사업이 추진될 필요가 있다.

- 중소도시 지속가능성을 위한 지역자원 활용기반의 자생적·내발적 생존전략 필요

쇠퇴지역에 대한 도시정책은 도시관리·재생 부문과 주거·생활SOC 부문에서 다루어지고 있으나 이러한 정책은 중소도시만을 대상으로 하는 것이 아닌 국가균형발전의 큰 틀에서 국가정책을 수립한 것⁶⁵⁾이다. 특히 주거문제와 관련해서는 대도시권 위주의 해결 방안 주를 이루며 지방도시 여건에 맞지 않는 경우가 상당수로 중소도시에 적용할 수 있는 적합한 사업수단과 사업추진 거버넌스 체계 구축, 정부재정지원 방식 등을 다시 마련하는 것이 필요하다. 또한 동일 지역을 대상으로 부처별 유사한 사업이 중복 추진되면서 지역 내 한정된 자원을 효과적으로 활용하지 못하고 예산집행의 비효율, 사업실행력 저하 등의 문제로 이어지고 있다.

지역자원 활용 사업이나 유희공간 재생사업 등 장소기반의 지역 활성화 관련 사업들은 국토교통부, 문화체육관광부, 문화재청, 행정안전부 등 점차 범정부차원에서 추진되고 있다. 그러나 개별 사업단위 중심의 사업추진체계는 장소단위의 지역자원의 효과적인 활용이나 공간관리 전략 마련에 한계를 보이고 있으며, 사업의 참여주체나 활동주체 등 거버넌스 체계도 사업단위로 구성되면서 지역주민들의 피로도도 높아지고 지역문제 해결방안과 지역비전 제시 등이 종합적으로 이루어지지 못하는 문제를 보이고 있다.

64) 지방의 인구유입 확대 및 지역 인구 불균형 극복 등 인구 활력 제고를 위한 아이디어 공모로서 지방 인구유입 확대(기업유치 및 일자리 창출, 문화·복지 확충, 전입지원 방안 등), 정주여건 개선(의료, 복지, 주거, 문화, 인프라 등 주민 삶의 질 개선방안), 지역 인재 육성 정책(지방대학 육성, 지역교육 기반 확충, 고교인재 지역 정착 방안 등), 지역 간 협력방안(인구 불균형 극복을 위한 지역간 협력방안 등), 기타 지역의 인구 활력 제고를 위한 다양한 방안에 대한 아이디어를 모집하고 있음(행정안전부, 2021.8.)

65) 서수정 외(2019, p.34)

지역자원의 활용 가능성과 잠재력을 면밀하게 진단하고 지역주민이나 사회적 경제 특성을 고려한 주체 발굴 프로그램 진행 등을 추진하는 것이 필요하다. 결국 중소도시의 지속가능성을 확보하기 위해서는 수도권, 대도시와는 다른 중소도시만의 특성과 지역의 고유한 자원을 바탕으로 자생적·내발적 생존전략을 마련하는 것이 중요한 과제이다.

제3장 도시재생사업 추진현황 분석

및 로컬리즘 기반의 중소도시

재생 과제

1. 「도시재생법」 제정 이후 재생사업 추진체계 변화
 2. 지방중소도시 재생사업 추진현황
 3. 로컬리즘 기반의 지방중소도시 재생을 위한 과제
-

1. 「도시재생법」 제정 이후 재생사업 추진체계 변화

1) 지역주도의 쇠퇴지역 활성화를 위한 지원제도 마련과 변화

□ 주민과 지역역량 강화를 통한 도시경제활력 회복을 위해 도시재생정책 추진

저출산 고령화, 저성장 기조로 들어서면서 사회적 비효율을 초래하는 도시의 양적 팽창과 확장이 아닌 기존에 형성된 도시 환경을 개선하고 삶의 질을 높이기 위한 생활밀착형 도시정책의 중요성이 높아지게 되었다.¹⁾ 이에 따라 기존 물리환경 정비방식을 넘어서 주민과 지역역량 강화를 기반으로 경제·사회·문화·복지 등의 분야까지 종합적으로 접근할 수 있도록 도시재생정책이 추진되기 시작하였다.²⁾ 2013년 「도시재생법」이 제정되면서 국가차원의 도시재생전략으로서 ‘국가도시재생기본방침’이 수립되었고, 지역 상황을 잘 아는 주민, 민간단체, 기업, 지방자치단체 등이 협조체계를 이루어 지역자원에 기반한 자율적 재생을 추진하는 것을 도시재생의 주요 추진전략의 하나로 제시³⁾, 지

1) 국토교통부(2013.12., p.1)

2) 이재우 외(2014, p.5) 참고하여 연구진 작성.

역주도의 재생사업 지원을 원칙으로 하고 있다.

2014년 4월 도시재생선도지역 13개소가 지정되면서 본격적으로 도시재생사업 지원이 시작되었고, 주민 중심의 도시재생 지원을 위한 도시재생지원센터와 지자체 전담부서 설치 등이 추진되었고, 주택도시기금을 통한 민간참여까지 사업기반이 확대 되었다. 2016년 도시재생일반지역 33개소가 추가 지정되었고 현장지원센터 설치 의무화, 총괄 코디네이터의 권한과 책임 강화, 부처 협업 고도화 등 도시재생 지원체계를 강화하였다.⁴⁾

□ 지역주도 방식의 재생사업과 지역기반 일자리 창출을 위한 도시재생 뉴딜사업 추진

도시재생선도지역과 일반지역 총 46곳에 대한 도시재생사업이 추진되어 왔으나 계속되는 인구감소와 쇠퇴지역 확산으로 인해 지방중소도시의 소멸위기가 대두되고, 도시재생사업에 대한 낮은 주민 체감도와 정부 지원 수준의 미흡 문제가 제기되었다.⁵⁾ 이러한 문제에 대응하면서 지역주도 도시공간 혁신과 일자리 창출을 지원하기 위한 국정과제로서 도시재생 뉴딜사업이 2017년부터 추진되기 시작하였다. 도시재생 뉴딜사업은 2017년 68곳의 시범사업으로 시작되어 2018년 ‘도시재생 뉴딜 로드맵’이 발표되면서 본격화 되었다. 정책목표로는 주민이 체감할 수 있는 생활인프라 확충⁶⁾과 공적임대주택 공급 지원을 통한 주거복지 실현, 혁신거점 조성을 통한 도시활력 회복, 도시재생 경제조직과 민간부문 참여 활성화를 통한 일자리 창출, 공동체 회복 등이 제시되었다.⁷⁾

도시재생 뉴딜사업은 사업의 성격과 규모에 따라 우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형의 5가지 사업유형으로 구분하고 각 유형별로 사업기간이나 지원규모를 차등화 하였다. 또한 공공기관 제안 방식 도입, 부처연계사업 발굴 지원, 역사·문화·건축·경관·상업 등 지역별 특성에 맞춘 재생이 가능하도록 지역 특화 재생 사업⁸⁾ 도입 등 사업추진방식과 수단이 다양해졌다. 국비지원 여부 결정을 위해 진

3) 국토교통부(2013.12., p.6)

4) 국무조정실(2016.4.)

5) 2013년 쇠퇴지역은 전국 3,500여개 읍면동 중 2,239개였으나 2016년 2,300개로 증가하였고, 전국 빈집 수도 1995년 약 3.6만호에서 2015년 100만호 이상으로 늘어나면서 도시관리비용도 계속해서 증가하였다 (관계부처 합동, 2018.3., p.3).

6) 로드맵에 따라 2018년 8월 정부합동 지역밀착형 생활SOC 확충방안이 발표되었고, 2019년 1월에는 기초 생활인프라 국가최저기준을 개선하기 위해 ‘국가도시재생기본방침’ 일부 개정, 같은 해 4월, 생활SOC 3개년 계획이 수립되면서 도시재생 뉴딜사업을 비롯한 지역단위 재생사업을 통해 거점 및 공공지원 역할을 할 복합시설 설치와 생활SOC 공급이 원활히 추진될 수 있도록 하였다(관계부처합동(2019.4., p.10, p.19).

7) 관계부처 합동(2018.3., p.1, pp.9-10)

8) 지역 특화재생 사업은 타 부처(부서) 사업과 연계하여 지역별 특성에 맞추어 도시재생사업을 추진할 수 있도록 하고 있으며, 사업유형으로는 대학타운 특화모델, 건축·경관 특화모델, 건축자산 연계 특화모델, 역

행하던 기존 '관문심사(거버넌스 심사, 계획수립 심사)' 방식을 재정지원의 타당성을 검증하는 방식인 '실행가능성 및 타당성 평가'로 개선하였다.

[표 3-1] 도시재생 관련 법령 및 정책 발표 흐름

구분	시기	법령 및 정책	내용
제도적 기반 마련	2013.06.04.	도시재생법 제정	- 계획적·종합적 도시재생 추진체제 구축 - 민간·정부 관련 사업들에 대한 물리적·비물리적 지원
	2013.12.31.	국가도시재생기본방침	- 국가 도시재생 비전 및 목표, 중점시책, 도시재생지역 지정 기준 등 제시
	2015.01.06.	주택도시시기금법 제정	- 국민주택기금을 주택도시기금으로 개편, 대한주택보증 주식회사를 주택도시보증공사로 전환 - 주거복지 증진과 도시재생 활성화를 지원하기 위한 자금을 확보·공급하기 위하여 주택도시기금을 설치
	2017.02.08.	소규모주택정비법 제정	- 빈집의 체계적 정비를 위한 제도적 근거 마련 - 근린재생형 활성화계획 반영 시 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 취약주택정비사업 시행에 건축규제 완화
도시재생 뉴딜정책 본격화	2018.03.27.	도시재생 뉴딜 로드맵	- 낮은 주민체감도와 정부지원 수준 미흡 문제에 대응하고 지역주도로 도시공간 혁신과 일자리 창출 지향
	2018.04.17.	특별재생지역	- 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 특별재난지역으로 선포된 지역 중 국가와 지방자치단체가 도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시하여야 할 필요가 있는 지역
사업수단 고도화	2018.08.27.	지역밀착형 생활SOC 확충방안 발표 *국가도시재생기본방침 일부개정(2019.1.)	- 생활SOC 공급을 바탕으로 삶의 질 향상, 지역일자리 창출, 지역경제 활성화 추진 - 공간개발 중심의 대규모 SOC에서 탈피하고, 사람·이용 중심의 소규모 생활인프라에 대한 투자비중 확대
	2019.08.27.	신사업 제도 도입	- 사업의 실행력 제고와 거점 재생 기능 강화를 위해 '혁신지구', '인정사업', '총괄사업관리자' 제도 도입
	2021.02.04.	공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안	- 도시재생사업의 실행력 제고 및 주택공급 확대 (주거재생 혁신지구 및 주거재생 특화형 뉴딜사업 도입, 총괄사업관리자 역할 강화, 도시재생 인정제도 확대 등) - 소규모재개발 사업 및 소규모 주택정비 관리지역 신설 등
	2021.07.20.	총괄사업관리자 역할 강화	- 공기업이 정비사업 등 주택공급 사업과 연계하여 활성화 계획 수립·변경 제안권 부여
		소규모 주택정비 관리계획	- 도시재생활성화계획 고시에 따른 의제사항에 추가
		도시재생인정사업	- 활성화지역 내 주택사업에도 지원 허용, 기반시설 조성에 국비지원
		주거재생혁신지구 제도	- 국·공유지 내 산업중심 복합거점 조성에만 활용되었던 혁신지구 유형에 주거재생 혁신지구를 신설
		소규모재개발 사업 도입	- 역세권·준공업지역의 소규모 주거환경·도시환경 개선
		소규모주택정비 관리지역	- 공공 거점 소규모정비사업 및 기반시설 계획 등을 포함한 관리계획 수립(10만㎡ 소규모주택정비 관리지역)

출처 : 관계부처 합동(2018.3.), 관계기관 합동(2021.2.) 참고하여 연구진 작성

사·문화 특화모델, 지역상권 특화모델, 여성친화 특화모델, 농촌지역 특화모델, 공공생활서비스 특화모델, 지역사회 통합돌봄 특화모델, 빈집밀집구역 특화모델, 목재친화형 목재도시 특화모델, 동행사업 특화모델이 있다(국토교통부, 2021.2.).

□ 신사업 제도 도입 및 주택공급 대책 마련을 위한 도시재생사업수단 고도화

도시재생 뉴딜사업은 사업의 실행력 제고와 주민들의 체감을 높이기 위해 사업수단을 고도화해 가고 있다.

2019년에는 지역별 특성에 맞는 산업·상업·주거·복지·행정 등의 주요 기능을 부여하고 활력을 창출하기 위한 거점 조성을 목적으로 혁신지구, 총괄사업관리자, 인정사업의 세 가지 새로운 재생수단을 도입하였다.⁹⁾ 공공주도로 쇠퇴지역 내 산업·상업·주거 등 기능이 집적된 지역거점을 조성하는 혁신지구, 공기업 등이 시행하는 거점개발사업을 포함하고 총괄사업관리자를 지정하여 추진하는 총괄사업관리자 사업, 소규모 도시재생사업의 신속 추진을 위한 인정사업이 추진 중에 있다.¹⁰⁾

2021년 2월 4일 ‘공공주도 3080+’ 주택 공급대책이 발표되면서 노후 주거지를 실질적으로 개선할 수 있는 뉴딜사업을 중점적으로 추진하기 위해 주거재생 혁신지구와 주거재생 특화형 뉴딜사업이 도입되었다.

주거재생 혁신 지구는 국·공유지 내 산업중심 복합거점 조성을 목적으로 추진되는 혁신지구 유형 내 주거지재생과 관련하여 새롭게 도입된 사업이다. 쇠퇴한 주거취약지의 주거재생 촉진을 위해 공공주도로 주거·복지·생활편의 등이 집적된 지역거점 조성하는 지구단위 사업으로 제한적 수용방식 적용, 입지규제최소구역 의제, 기반시설 및 생활SOC 설치를 위한 국비·기금 지원을 하게 된다. 주거재생 특화형 뉴딜사업은 주택공급이 가능한 정비사업 등과 도시재생뉴딜사업을 연계한 사업으로 예산 및 사업기간 확대를 지원한다. 신규로 수립하는 활성화계획, 인정사업계획 뿐 아니라 활성화계획이 이미 수립·시행 중인 지역에서도 신청할 수 있도록 하였다. 도로, 주차장, 공원·광장, 체육시설, 공동이용시설 등 도시재생기반시설 설치에 대해 50~100억원 증액 지원하며, 사업기간을 5년 이상으로 확대 가능하다.¹¹⁾

이처럼 지역별 여건이나 쇠퇴 문제에 대응할 수 있는 다양한 사업수단이 마련되었으나 수도권이나 대도시에서만 가능한 사업추진여건을 필요로 하거나 부동산 대책 마련에 초점이 맞추어진 사업내용, 공기업 중심의 사업추진체계 등은 지방중소도시의 재생수단으로서 활용하는데 한계를 나타내고 있다.

9) 국토교통부(2021.2., pp.41-78)

10) 국토교통부(2021.9., pp.37-40, p.49, p.66)

11) 국토교통부(2021.9., pp.76-79)

[표 3-2] 도시재생사업 유형의 변천과정(2014-2021)

구분	도시재생사업 유형						도시재생 뉴딜 지원사업 (역량강화사업)				
2014년 선도지역	도시 경제기반형	근린재생형 (일반규모/소규모)									
2016년 일반지역	경제기반형	근린재생형									
		중심시가지형	일반형								
2017년 뉴딜 시범사업 (권장면적)	경제기반형 (50만㎡ 내외)	중심시가지형 (20만㎡ 내외)	일반근린형 (10-15만㎡내외)	주거재생형 (5-10만㎡내외)				사업화 지원			
				주거지 지원형	우리동네 살리기						
2018년 뉴딜사업 (권장면적) (선정방식)	경제기반형 (20-50만㎡ 내외) (중앙)	중심시가지형 (20만㎡ 내외) (중앙)	일반근린형 (10-15만㎡내외) (사·도)	주거재생형 (5-10만㎡내외) (사·도)		특별재생 지역 (재난대응)		사업화 지원	주민참여 프로젝트 팀	소규모 재생사업	
				주거지 지원형	우리동네 살리기						
2019년 뉴딜사업 (권장면적) (선정방식) (시행주체)	경제기반형 (20-50만㎡ 내외) (중앙)	중심시가지형 (20만㎡ 내외) (중앙)	일반근린형 (10-15만㎡) (사·도)	주거재생형 (5-10만㎡내외) (사·도)		특별재생 지역 (재난대응)	혁신지구 (시행령 50만㎡ 이하) (1-20만㎡권장)	인정사업 (활성화지역외) (10만㎡ 미만)	사업화 지원	주민참여 프로젝트 팀	소규모 재생사업
		+ 총괄사업관리자 제도									
2020년 뉴딜사업 (권장면적) (선정방식) (시행주체)	경제기반형 (20-50만㎡ 내외) (중앙)	중심시가지형 (20만㎡ 내외) (중앙)	일반근린형 (10-15만㎡) (사·도)	주거재생형 (5-10만㎡내외) (사·도)		특별재생 지역 (재난대응)	혁신지구 (법상 50만㎡ 이하) (1-20만㎡권장) (중앙/수시)	인정사업 (활성화지역외) (10만㎡ 미만) (중앙/수시)	사업화 지원	주민역량 강화사업	소규모 재생사업
		+ 총괄사업관리자 제도									
2021년 뉴딜사업 (권장면적) (선정방식) (시행주체)	경제기반형 (20-50만㎡ 내외) (중앙)	중심시가지형 (20만㎡ 내외) (중앙)	일반근린형 (10-15만㎡) (사·도)	주거재생형 (5-10만㎡내외) (사·도)		특별재생 지역 (재난대응)	혁신지구 (법상 50만㎡ 이하) (1-20만㎡권장) (중앙/수시)	인정사업 (활성화지역외) (10만㎡ 미만) (중앙/수시)	도시재생예비사업		
		+ 총괄사업관리자 제도									
공공주도 3080+ ('21.02.04)		주거재생 특화형 뉴딜사업					주거재생 혁신지구	인정사업 확대			

* 전년 대비 변동 사항

* 출처 : 국토교통부(2018.4, 2019.1, 2020.1, 2021.9) 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인, 국토교통부 도시재생사업기획단 도시재생역량과(2020.2.)를 바탕으로 연구진 작성

2) 지역주도 사업 추진을 위한 계획수립 및 거버넌스 체계

□ 지역주민 참여 기반의 도시재생 계획수립 체계

도시재생은 지역주민들의 참여와 거버넌스 구축을 바탕으로 지역에서 자율적으로 사업을 추진하는 것을 지향하고 있다. 이를 위해 '도시재생전략계획 수립 가이드라인'에서는 지역주민의 역량, 지역자원 활용 가능성, 지역의 잠재력 등을 바탕으로 활성화지역의 유형별 지정기준과 절차를 제시하도록 하고 있다. 또한 지역자원 조사결과를 바탕으로 지역 활성화를 위해 활용할 수 있는 자원을 선별하고 재생전략과 연계하는 것을 중점 고려사항으로 두고 있으며, 지역자원 조사 내용은 활성화계획 수립 시 구체적인 사업내용 도출에 활용하도록 하고 있다.¹²⁾

특히 지역의 주요 특성 중 하나인 인적자원은 주민조직이나 공동체, 시민단체, 지역 내 연구기관, 학교, 지역인물 및 무형문화재 등 폭넓은 범위를 대상으로 하며, 이러한 인적 자원에 대한 조사는 도시재생사업의 주체가 될 수 있는 자원의 파악과 발굴에 큰 목적이 있다. 2021년 3월에는 '도시재생전략계획 수립 가이드라인'이 개정되면서 인적자원의 네트워크 및 관련 프로그램에 대한 조사의 중요성이 더욱 높아졌고, 기초조사나 계획수립에 지역주민이 참여할 수 있는 여건으로서 재생권역이나 행정동 단위로 '주민참여 계획단'을 구성하도록 제시하고 있다.¹³⁾

※도시재생전략계획 수립과정에서의 주민참여 계획단 구성을 통한 주민 참여 여건 마련

1-3-6. **(참여 계획)** 전략계획수립권자는 전략계획 수립 과정에 주민 등 이해관계자의 참여를 최대한 보장하여야 한다. 이때 인구 50만 이상의 대도시는 재생권역(생활권) 단위, 50만 미만의 도시는 행정동 단위의 주민참여 계획단을 구성하여 기초조사와 계획수립에 지역주민이 참여할 수 있는 여건을 제시한다.

출처: 국토교통부, 건축공간연구원(2021.3., p.3)

□ 도시재생 거버넌스 체계

도시재생사업은 장소단위로 물리적인 사업에서부터 사회적·경제적 사업을 종합적으로 추진하기 때문에 행정, 주민, 전문가 등 다양한 주체들의 참여를 필요로 한다.¹⁴⁾ '도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인'에서는 도시재생 거버넌스를 구성하는 주

12) 국토교통부, 건축공간연구원(2021.3., p.2, p.6, p.23)

13) 국토교통부, 건축공간연구원(2021.3., p.3)

14) 국토교통부, LH도시재생지원기구(2014. 6., p.1)

체 및 조직으로서 도시재생 전담조직, 도시재생추진단, 행정협의회, 도시재생지원센터, 주민·상인협의체, 민관협의체, 도시재생추진협의회를 제시하고 있다.

[표 3-3] 도시재생 거버넌스 체계를 구성하는 주요 주체

구분	구성	역할	
행정 관련	도시재생 전담조직	- 지자체 도시재생 총괄 관리 실·국 또는 부서단위 행정 전담조직	- 활성화계획 수립 - 사업시행 관계 유관기관·부서 간 협업 등
	도시재생 추진단	- 단장 : 부단체장(또는 실·국장) - 도시재생 전담조직 및 유관부서(담당 공무원) 등으로 구성	- 도시·주택·건축·환경·산업·문화·복지 등 다양한 분야 간 협업을 위한 상시 의사결정 체계 - 장소중심의 지원이 구현되도록 현장지원센터 중심 사회서비스 제공 기반구축 지원
	도시재생 행정협의회	- 의장 : 자체단체장(또는 부단체장) - 도시재생추진단, 연계·협력이 필요한 유관기관 참여	- 활성화계획 수립 및 도시재생사업 시행에 있어 유관기관 간 연계·협력 필요 사항 상정 및 조정하는 협의기구
중간 지원	도시재생 지원센터	- 광역(시·도), 기초(시·군·구), 현장지원센터 구분 - 센터장과 코디네이터로 구성	- 해당 지자체 도시재생 정책 및 사업 전반에 대한 지원기능* 수행 *도시재생 시책 발굴·조사 연구, 활성화계획 수립·연계·조정, 도시재생사업 시행·운영·관리, 교육 프로그램 운영 등
지역	주민·상인 협의체	- 사업단위 구성 - 활성화지역 내 토지·건물 소유자, 세입자, 상인 등 다양한 이해당사자	- 도시재생사업에 대한 주민 이해 증진 - 활성화계획 수립을 위한 의견수렴 및 이견· 갈등 조정 청구 역할
	민관협의체	- 사업지역 내 임대인과 임차인 대표, 주거·상인분야 협의체 대표, 현장지원센터, 도시재생추진단 담당자, 전문가 등	- 지속적 상근·공동체 활성화를 위해 상생협약 체결 추진
	도시재생 추진협의회 (운영위원회)	- 지역단위 구성 - 도시재생현장지원센터, 전담조직, 주민·상인협의체, 중간지원조직, 사업시행주체	- 사업초기단계부터 다양한 참여주체가 협력적 거버넌스 구축할 수 있는 여건 마련 - 필요시 위원회 형태 의사결정기구로 활용, 분야별 세부 위원회 운영 가능

출처 : 국토교통부(2020.4., pp.5-13) 참고하여 작성

가이드라인에서는 도시재생사업의 실행계획에 해당하는 활성화계획을 수립하기 전부터 계획수립, 사업시행, 운영·관리의 전 과정에 있어서 지역의 다양한 이해관계자들이 의견을 제시하고, 사업시행주체나 운영·관리주체로 참여하도록 하고 있다. 지역 현황을 진단하거나 도시재생의 목표와 콘텐츠 도출, 단위사업 구상에 대해서도 주민, 상인 등이 참여하도록 하고 있다.

다만, 도시재생사업을 추진하고 있는 지역별 활성화계획 내용을 살펴보면 도시 역사, 공간구조, 인구사회, 산업경제, 물리환경 등에 대한 현황조사는 이루어지고 있으나 사회, 경제, 문화, 복지 등 다양한 지역의 자원과 잠재력을 발굴하는데 한계를 보이고 있고, 조사결과와 도시재생의 핵심목표 및 과제 도출 간의 연계는 미흡한 실정이다.¹⁵⁾ 이로 인해

도시재생 단위사업 제안과 사업실행을 위한 주민협의체 또는 도시재생추진협의회 구성, 실효성 있는 사업 전략 마련에 한계가 나타나고 있다.

이처럼 도시재생 기반구축 단계부터 계획수립 단계까지 지역주체들의 역량을 강화하기 위한 프로그램을 운영하고 단위사업별로 시행주체를 발굴하여 이를 활성화계획 내 포함하도록 하고 있지만, 실제 사업 시행단계와 준공시설 운영·관리 단계에 필요한 인적 자원 발굴과 활용방안 마련까지는 미치지 못하고 있는 실정이다. 상당수의 지역에서 사업 종료를 앞두고 주민협의체를 마을관리협동조합으로 설립하고 있으며, 사업종료 이후 운영주체를 발굴하지 못해 행정이나 도시재생지원센터로의 시설 운영·관리 부담이 과중되기도 한다.¹⁶⁾ 또한 신규사업 선정 평가(실행가능성 및 타당성 평가)나 도시재생 사업 추진실적 평가 시 거버넌스 구축에 대한 평가기준에서 조직 구성원 수나 협의체 회의 운영횟수, 도시재생대학 운영여부 등의 정량평가를 실시하면서 지자체에서는 실적 채우기에 급급한 상황도 나타나고 있다. 2021년도 신규 사업부터는 도시재생대학 운영 인정요건을 교육 횟수 2건 이상, 교육시간 18시간 이상, 수료인원 15명 이상, 만족도 평가 80점 이상 등으로 제시하고 있다.¹⁷⁾

[표 3-4] 도시재생뉴딜사업 신규사업 선정 평가항목(거버넌스)

항목(배점)	평가내용
행정지원 역량 기반구축(5)	- 도시재생 전담조직·추진단 구성
① 도시재생 전담조직 운영	- 행정협의회 구성 및 운영
② 행정협의회 운영	- 전담인력 배분
	- 도시재생 전담조직 또는 도시재생추진단 운영 및 보강계획, 역량강화 활동 및 추진계획
현장지원 기반구축(10)	- 조정 및 관리(사업총괄코디네이터 또는 현장지원센터장)
① 총괄코디(센터장) 위촉	- 현장지원센터(운영 및 예산확보, 지원인력확보, 운영계획 및 공간확보 등)
② 현장지원센터 운영	
공동체 협력기반 구축(5)	- 지역공동체 및 지역역량 강화(기존 또는 자생적 주민공동체 파악, 주민협의체, 도시재생사업추진협의회·운영위원회 운영, 도시재생대학 등)
① 주민협의체 운영	
② 도시재생대학 운영	- 주민참여프로젝트팀, 소규모재생사업, 사업화지원, 예비사회적기업 등
③ 유관기관과의 연계·협력	도시재생 지원사업 추진현황 및 육성된 주민주도 조직 등

*도시재생사업 추진실적 평가의 거버넌스 평가항목에서도 위와 같은 항목으로 구성되어 있다.

출처 : 국토교통부(2021.2., p.100)

15) 서수정외(2020a, p.94)

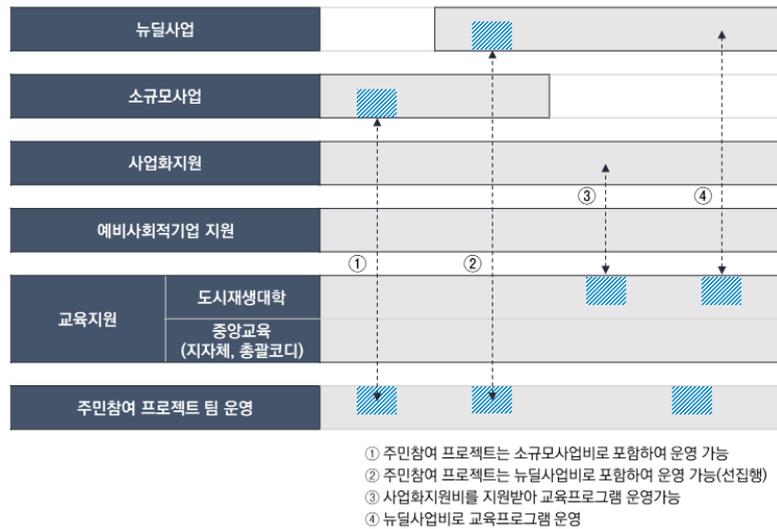
16) 도시재생선도지역 중 근린재생 활성화지역의 11개소의 경우 국비지원사업을 통해 조성된 58개의 거점시설 중 26개(45%)가 지자체에서 직접 운영하고 있었고, 다음으로 민간단체 13개(22%), 주민공동체 7개(12%), 민관혼합 6개(10%)로 나타났다(장민영 외, 2021a, p.48).

17) 국토교통부(2021.2., p.172)

3) 로컬리즘 기반의 재생을 위한 인적자원 육성 및 일자리 창출 지원

□ 도시재생 관련 주체 발굴 및 육성 관련 지원사업 동향

도시재생 뉴딜정책이 추진되면서 도시재생 경제 생태계 조성과 도시재생 거버넌스 구축을 위한 다양한 지원사업과 교육의 중요성이 확대되었다. 도시재생 경제조직과 민간 비즈니스 모델 발굴·지원을 통해 지역 내 일자리 창출, 마중물 사업 종료 이후 도시재생이 지속될 수 있는 기반 마련을 목표로 청년 스타트업, 터 새로이 사업, 예비사회적기업 지원, 도시재생회사 시범사업 등이 추진 중에 있다. 또한 도시재생 거버넌스 활성화를 위해 도시재생대학 운영을 강화하고 주민 참여기반 조성을 위한 소규모 재생사업, 주민 참여 프로젝트 팀 사업 등이 추진되어 왔다.



[그림 3-1] 도시재생 뉴딜 지원사업 체계

출처 : 국토교통부(2018.4.)

- 도시재생 참여주체 역량강화와 주민공동체 형성을 위한 도시재생대학 운영

도시재생에 대한 이해, 도시재생사업 발굴, 마을관리·계획 수립 등 주민참여 역량을 강화시키기 위해 각 지역에서는 도시재생대학을 운영하고 있으며, 교육과정을 통해 주민 모임(공동체)을 형성하고 도시재생사업 추진 시 주민협의체로 발전하는 것을 목표로 하고 있다. 다만 표준 교육프로그램 및 교육강사풀 제공, 신규사업 선정을 위한 필수 조건으로 검토되면서 지자체나 사업지역별 맞춤형 교육과정과 교육방식을 마련하는데 한계를 보이고 대학 운영 실적을 만들기에 집중된 경향을 보이고 있다. 지자체 공무원이나 총괄코디네이터에 대한 교육은 별도로 진행되고 있다.

- 도시재생 뉴딜사업의 추진을 준비하기 위한 역량강화사업 지원¹⁸⁾

도시재생 뉴딜정책이 추진되면서 지역주체 역량강화를 위한 사업들이 본격적으로 추진되었다. '사업화지원'은 주민주도 창업·사업을 위한 실전형 교육비와 도시재생 경제주체의 초기사업비를 지원하였으며, '주민프로젝트팀 사업'은 주민참여와 지역 주민주도 경제주체를 육성하기 위해 주민과 전문가로 구성된 프로젝트팀에 대하여 전문컨설팅과 팀 운영비를 지원하였다. 또한 '소규모 재생사업'은 주민이 자발적으로 계획을 수립하고 사업에 참여할 수 있도록 주민이 제안한 소규모 사업(H/W, S/W)을 지원한 사업이다.

[표 3-5] 도시재생 역량강화사업 개요

구분	사업개요	지원사항
사업화지원	- 주민주도 창업·사업을 위한 실전형 교육비 및 도시재생 경제주체의 초기 사업비 지원	- 건당 최대500만원 - 도시재생지원센터 당 연간 최대 2,000만원
주민참여 프로젝트팀	- 주민 창업계획 수립을 위한 컨설팅, 협의체 운영비 지원 - 프로젝트팀 구성 : 주민(일반주민, 예비창업가 등), 전문가(서비스 디자이너, 도시재생지원센터 직원, 갈등관리 전문가, 분야별 전문가 등)	- 팀당 1,500만원 이내 전문 컨설팅 및 운영비 지원 - 도시재생뉴딜 계획수립 및 사업시행 과정에서 프로젝트팀을 통해 설립·운영된 경제주체 사업참여 지원
소규모 재생사업	- 주민이 소규모로 도시재생사업을 경험하는 준비사업으로 지역 공동체 활성화에 기여 - (근거법령) 국가균형발전특별법 제34조제2항	- 사업별 5천만원~2억원(지자체 매칭 50%) *광역/기초지자체가 협의하여 분담 가능 - 사업기간 1년

출처 : 국토교통부 도시재생사업기획단 도시재생역량과(2020.2.), 국토교통부(2018.4) 참고로 연구진 재작성

2019년 기준 주민참여프로젝트팀과 사업화지원 사업 149건 중 59개(40%) 사업이 도시재생 본 사업으로 연계되었고, 31개(21%) 참여 조직이 사회적 경제조직으로 발전하는 성과를 보였다¹⁹⁾. 그러나 유사사업의 운영으로 인한 행정력 낭비 문제 등으로 인해 2020년부터 두 사업을 통합하여 '주민역량 강화사업'으로 추진하였으며, 운영기관을 도시재생지원기구(디자인진흥원)로 일원화하였다. 이후 2020년 9월에는 소규모재생사업의 추진체계와 내용을 기반으로 주민역량강화사업에서 추진하던 도시재생 관련 사업계획 수립 및 사업화 과정 지원 컨설팅을 추가하여 '도시재생예비사업'으로 통합²⁰⁾하였으며 공모를 거쳐 2020년 12월 총 86개소 선정, 2021년부터 사업 시행하고 있다.

도시재생예비사업은 도시재생의 본 사업인 뉴딜사업 추진에 앞선 준비사업으로 추진하고 있으며, 뉴딜정책과 연계시킬 수 있는 목표 설정, 향후 뉴딜사업으로 발전하기 위한

18) 국토교통부(2018.4., p.23, pp.83-85, pp.104-105) 참고로 연구진 작성

19) 국토교통부 도시재생사업기획단 도시재생역량과(2020.2., p.1)

20) 국토교통부(2020.9b)

사업내용을 발굴하도록 하고 있다. 특히 사업에 참여한 주민조직이 향후 도시재생 뉴딜 사업의 주민협의체나 추진협의회로 성장·발전할 수 있도록 다양한 주민공동체 참여를 권장하고 있다. 2022년부터 도시재생예비사업을 거친 경우에 한하여 시·도 선정 도시 재생 뉴딜사업이 추진 가능하도록 제도화될 예정이다.²¹⁾

- 도시재생 마중물사업 종료 이후 도시재생 지속성 확보를 위한 주체 발굴 지원

국비지원이 종료된 지역의 지속가능한 도시재생을 위해 지역주체의 발굴 및 육성이 계속되고 있고, 도시재생사업으로 조성된 시설의 운영관리 문제에 대응할 수 있는 대안으로서 마을관리협동조합(이하 '마을조합'이라 함) 설립이 전국적으로 확산되고 있다. 국토교통부는 2019년 '도시재생 마을관리협동조합 육성 및 공공지원 가이드라인'을 지자체에 배포하였고 도시재생지원기구인 한국사회적기업진흥원에서 이에 대한 지원업무를 수행하고 있다. 가이드라인에서는 지자체에서 활성화계획 수립 시 마을조합 육성 및 지원을 위한 예산 반영과 도시재생사업 선정 시부터 주민 대표조직을 육성하도록 방향을 제시하고 있다²²⁾. 이에 따라 활성화지역마다 마을조합 설립이 진행되고 있고 2021년 11월 기준 81개 조합이 인가를 받았다²³⁾.

국토교통부는 마을조합이 집수리, 공동구역 청소, 임대관리 지원, 마을상점 운영 등 주민이 원하는 서비스 공급 플랫폼 역할을 하도록 지역금융기관을 통해 초기 사업비로서 2년간 최대 5천만원을 지원하고 있다. 사업비는 사무국 운영 및 직원 인건비, 사업 개발비 등으로 활용할 수 있으며, 운영지원전문기관에서 회계관리를 지원한다.²⁴⁾ 마을조합의 사업구역은 해당 활성화지역을 포함하여 시군구로 하고 있으나 조합원 다수를 해당 도시재생 사업구역 주민으로 구성하도록 하고 있다.²⁵⁾

마을조합 이외 국비지원 종료 지역의 도시재생 지원효과를 지속 도모할 사후 추진체계를 마련하기 위해 우수한 민간주체를 '도시재생회사'로 인정·육성하기 위한 시범사업이 추진 중에 있다. 도시재생회사는 활성화지역의 기반시설 조성·운영·관리, 지역공동체 참여·협력기반 구축 등 도시재생사업을 통합적으로 수행할 수 있는 역량 있는 민간주체로서, 다양한 주체를 참여시켜 네트워크 강화 및 통합사업을 추진하는 것뿐만 아니라 직

21) 국토교통부(2020.9a) 참고하여 연구진 재작성.

22) 국토교통부(2021.5., p.3).

23) 국토교통부 소관 마을관리사회적협동조합 설립현황, <https://www.coop.go.kr/> (검색일 : 2021.11.5.)

24) 관계부처 합동(2018.3., p.17), 국토교통부(2021.5., p.10)

25) 국토교통부(2021.5., p.8)

접 수익사업을 영위하여 이익을 지역에 환원하는 회사를 말한다.²⁶⁾ 시범사업은 국비지원이 종료된 도시재생선도지역을 대상으로 공모를 실시하였으며, ‘군산시 + (주)지방’, ‘공주시 + (주)퍼즐랩’의 2개 컨소시엄이 선정되었다. 본 사업은 도시재생회사의 역할을 정립하고 사업 모델의 보급 및 확산방안 마련을 목적으로 하고 있다.²⁷⁾

※마을관리협동조합 운영의 추진배경 및 개념

- **추진배경**
 - 도시재생 지속성 확보, 주민주도 지역재생을 통해 주민이 직접 변화를 실천, 변화과정을 체험 기회 마련
 - 도시재생사업으로 공급되는 기초생활인프라를 운영관리할 수 있는 주민중심의 자조조직 필요
 - 도시의 기능회복을 위한 노후주택수리, 지역사회 일자리창출 등을 영위하여 주민 삶의 질 개선에 기여
- **마을관리협동조합의 개념**
 - 지역주민들로 구성된 사회적 협동조합으로 도시재생사업으로 조성된 공영주차장, 공동이용시설, 복합문화공간 등 기초생활인프라를 운영관리
 - 이러한 인프라를 기반으로 지역사회 필요한 재화 및 서비스를 제공하는 사업체이자 주민 결사체
- **마을관리협동조합의 역할**
 - (사업조직) 기초생활인프라 운영·관리 및 활성화, 집수리 및 돌봄서비스 등 지역문제 해결을 위한 사업, 주민생활편의 증진 서비스, 주민 일자리 창출 기여 신규 사업의 기획 및 실행
 - (공론장) 도시재생사업 종료 후 주민협의체를 대신해 지역사회 유지 관리를 위한 주민 소통의 장, 지역사회 문제 해결을 위한 논의의 장, 지역 변화의 비전 제시와 방향성을 공유하는 참여의 장
 - (플랫폼) 지역사회 기능유지를 위한 전반적인 역할 수행, 지역문제 해결을 위해 사업조직과 주민을 연결
- **도시재생 단계별 마을관리협동조합 육성지원 방향**
 - (도시재생예비사업) 거버넌스 구상단계로 주민 공론화 진행
 - (도시재생뉴딜사업) 계획 및 실행단계로서 활성화계획 수립단계에 조합설립을 준비하고, 사업실행단계에 조합 사업 준비 및 법인 설립, 사업실행을 추진
 - (도시재생후속사업) 자력재생단계로서 주민이 자율적으로 운영하기 위해 관련 사업을 실행

출처 : 국토교통부, 한국사회적기업진흥원(2021.6., pp.6-7, p.11, p.18)

• 도시재생 경제 활성화 및 일자리 창출을 위한 사업 추진

도시재생 뉴딜에서는 도시재생 경제조직과 민간의 비즈니스 모델 발굴, 활성화를 위해 다양한 지원을 실시하고 있다.

먼저 일자리 창출과 관련한 지원사업으로서 국토교통형 예비사회적기업의 경우, 국토·

26) 주택도시보증공사(2021a, p.2)

27) 주택도시보증공사(2021a, p.12)

교통 분야에 특화된 사회적 기업 육성과 사회서비스 확충, 일자리와 소득창출을 위해 고용노동부의 예비사회적기업 지정 업무지침에 근거하여 지정, 건당 500만원 내외의 사업화 지원과 도시재생기금을 지원하고 있다.²⁸⁾ 도시재생 청년혁신스타는 도시재생 분야의 혁신적 창업아이디어를 가진 청년창업가를 발굴하여 창업 및 성장을 지원, 도시재생 활성화에 기여할 수 있도록 교육·멘토링·자원연계 등의 지원을 실시하였다.²⁹⁾ 터 새로이 사업자 지원의 경우, 노후주택 집수리, 에너지효율 등을 리모델링 하는 터 새로이 사업에 참여할 수 있는 사업자 육성을 위해 기술지원(진단 및 감리지원, 표준시방서 제공 등), 육성지원(기초교육 및 설립지원, 자재 공동구매, 공구대여 등), 정보제공(터 새로이 사업 정보 플랫폼 구축을 통해 정보 제공 등)을 실시할 예정이다.³⁰⁾

그밖에 도시재생 인력양성을 위해 청년인턴십(일경험 수련생), 도시재생 전문인력 양성 대학, 총괄코디네이터급 교육과정 등이 운영되고 있다.

[표 3-6] 도시재생 관련 주체 발굴 및 육성 지원사업 개요

목적	사업	대상	지원사항	기대효과
주민·지역 주도	도시재생대학	주민	- 마중물 예산, 뉴딜 교육 예산 운영 지원	- 지역주도 교육체계 확립
	주민역량강화사업	주민	- 전문가 매칭, 교육·사업화 등 지원	- 도시재생사업 연계, 발전
	도시재생예비사업 (舊소규모 재생사업)	주민	- 주민이 계획·제안하는 사업 지원	- 주민 경험·역량 축적 - 도시재생 경제조직 설립
노후 저층주거지 정비	마을관리 협동조합 육성 및 공공지원	마을 조합	- 마을조합 육성 지원 - 공공시설 관리, 공공서비스 사업 위탁 - 마을조합 수익사업 지원	- 노후 저층주거지 서비스 공급 플랫폼 역할 수행 - 서비스 공동구매, 주민고용 등
지역기반 자립형 도시재생 추진체계 구축	도시재생회사 시범사업	민간 주체	- 지역당 1억원 지원(HUG) - 도시재생회사 육성을 위한 분야별 컨설팅 - 사업기반 구축 및 사업화 필요 비용	- 국비 지원 종료 이후 민간주도 도시재생 추진방식 확산 및 보급
일자리 창출 (도시재생 경제 활성화)	국토교통형 예비사회적 기업 육성	법인, 비영리 단체 등	- 교육 및 컨설팅, 주택도시기금 용자 등 초기 사업화 지원 - 고용노동부 사회적기업 인증 심사 시 추천	- 도시재생 경제조직 발굴 및 활성화
	도시재생 청년혁신스타	(예비) 창업자	- (육성지원) 권역별 전담 엑셀러레이터가 육성 프로그램	- 도시재생 분야 청년창업자 발굴

28) 국토교통부(2018.4., pp.65-66)

29) 한국디자인진흥원(2020.2.)

30) 국토교통부(2019.12.) 참고하여 연구진 재작성.

목적	사업	대상	지원사항	기대효과
	(2019-2020)		구성 및 운영 - (창업지원금) 예선통과 시 팀별 500만원, 본선 진출 시 500~2,000만원 추가 지원	- 예비사회적기업 육성, 도시재생대학 운영 전담인력 활용 등
	터 새로이 사업자 육성·지원	법인	- 지역 건축사, 에너지평가사, 시공자 등 창업, 노후 건축물 개량사업 지원 - 사업자 지정 시 창업지원, 사업수주지원	- 노후 건축물 개량사업 활성화
도시재생 전문인력 양성	청년인턴십(일경험 수련생)	청년	- 취업지원(인턴십 수료증 발급)	- 도시재생 이론 및 실무 갖춘 인재 양성
	도시재생 전문인력 양성대학	대학	- 석·박사급의 도시재생 분야 융·복합적 인재 양성 국비 지원	- 지역 도시재생 전문가 양성
	총괄코디네이터급 교육과정	전문가	- 도시재생뉴딜 정책, 사업, 사회적경제 관련 이론 및 답사, 세미나 등	- 지역 뉴딜사업 계획 수립을 위한 기획· 실행·역량강화

출처 : 국토교통부(2018.4.), 도시재생사업기획단 도시재생역량과(2020.2.), 관계부처 합동(2018.3.) 참고로 연구진 작성

□ 지역의 인적자원 육성을 위한 지자체 지원 동향

도시재생의 주체 발굴 및 육성은 주로 주민참여를 기반으로 협의체 조직과, 이를 발전시킨 협동조합 설립 등을 지원하는 경우가 대부분이다. 즉, 지역 내부자원을 중심으로 인적자원을 활용하는데 머무르고 있으나 이는 인적자원이 풍부하지 못한 지방중소도시에서 지속가능한 전략으로 이어가는데 한계를 나타낸다. 또한 대부분 국비지원에 따른 역량강화사업들을 추진하고 있는 상황으로 마중물 지원이 종료된 이후 지자체가 자력으로 이러한 노력을 이어가는 것이 필요한 상황이다.

현재 일부 지자체에서는 사회적경제조직의 설립이나 운영, 활동을 지원하기 위해 관련 조례를 제정하고 사회적경제기금을 조성하고 있는 사례를 볼 수 있다.³¹⁾ 광역지자체의 경우 대개 사회적경제 조례에 근거하여 기금을 조성토록 하고 있으며, 일부 광역·기초 지자체에서는 별도의 기금 관련 조례를 제정하고 있다.³²⁾ 특히 광주광역시에서는 사회적경제기업이 지역공동체 활성화를 위해 유휴공간을 활용하여 지역자산화 사업을 추진하는 경우 지원 할 수 있도록 명시하고 있다.³³⁾

31) 「서울특별시 사회적경제 기본 조례」, 「대구광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례」를 비롯하여 2020년 기준 17개 광역지자체 중 11개 지자체가 사회적경제 조례를 제정하였고, 사회적경제 기금과 관련해서는 2018년 제정된 「서울특별시 성동구 사회적경제활성화기금 설치 및 운용 조례」, 「화성시 사회적경제지원기금 설치 및 운용 조례」를 비롯하여 경기도, 경상남도, 충청남도에서 조례를 제정하였다(서수정의, 2020b, p.337).

32) 서수정의(2020b, p.337)

[표 3-7] 지자체 사회적경제 관련 기금 조성 현황

구분	지역	사업명	설치 년도	조성액 (억원)	해당기금 운영주체	비고	
광역 지자체	서울	사회투자기금	2012	841	시 직영관리		
	광주	사회적경제활성화기금	2013	-	-	17년말 기금 존속기한 만료	
	경기	사회적경제기금	2016	153	신협 중앙회		
	강원	사회적경제 지원기금	2014	21	-	16년 12월 폐지	
	세종	사회투자기금	2018	30	신용보증기금, 농협	매년 10억원 용자	
	충남	사회적경제기금	2020	200	신협 중앙회		
지역 공기업	인천	사회적경제활성화 공동기금(I-SEIF)	2018	18.5	(사)사회연대 은행	인천국제공항공사, 등 인천지역 4개 공기업 참여	
	부산	사회적경제 지원기금(BEF)	2018	17.9	사회적기업 연구원	부산항만공사 등 8개 공기업 참여	
	대구	달구벌 커먼그라운드 (클라우드펀딩 연계)	2018	1.2	달구벌 커먼그라운드	대구 이전 공공기관(8곳), 대구 지역 공공기관(4곳)	
	강원	사회적경제 금융지원사업	2019	-	강원랜드 희망재단	폐광지역 4곳 지원(정선, 태백, 영월, 삼척)	
	사회적 경제 당사자 조직	충북	충북 사회적경제기금	2013	0.47	충북시민재단	
	울산	울산사회적경제 연대회의	2020	2.5	울산사회적경 제연대회의 추진위원회	울산지역 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 80여개 기업	

출처 : 서수정의(2020b, p.338)

[표 3-8] 경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례

구분	조문
제11조 (사회적경제발전 기금의 조성)	도지사는 사회적경제 발전 정책의 원활한 추진 및 사회적경제조직의 지원에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 사회적경제발전기금을 조성할 수 있다.
제18조 (사회적경제조직 간 협력과 연대 촉진)	<p>① 도지사는 사회적경제조직 간의 협력 체계를 촉진하는데 필요한 다음 각 호의 사업을 추진하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회적경제조직 간의 사업연합 또는 조직연합, 각종 제휴활동 및 연대조직 구축 2. 사회적경제조직간의 교류협력 및 각종공동사업의 촉진 3. 사회적성과 창출 촉진을 위한 연구개발과 공동브랜드 개발 4. 사회적경제공유자산 축적과 공유거점 확보를 위한 지역클러스터 조성과 판로유동망 구축 <p>② 협동조합등의 조직은 지역 내 다양한 사회적경제조직과의 협력과 연대를 위해 노력하여야 하며, 지역사회 사회적경제조직의 원활한 자금조달 등 사회적금융의 생태계 조성을 위하여 노력하여야 한다.</p>

출처 : 경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례, 경기도조례 제6370호.

33) 광주광역시 사회적경제활동 지원 조례, 광주광역시조례 제5573호, 제11조의2.

2. 지방중소도시 재생사업 추진현황

1) 도시재생사업 추진현황

도시재생사업은 2014년 선도지역 13개소, 2016년 일반지역 33개소에 국비를 지원하였으며, 2017년부터 도시재생 뉴딜사업이 본격적으로 진행되어 뉴딜사업 4년간 약 연간 평균 100개소를 선정하여 2020년까지 총 447개소에 사업추진이 진행되고 있다. 매년 도시재생 선정지역의 개수가 증가함과 동시에, 전체 국비 지원규모 또한 점차 확대되었으며, 전국 447개소의 사업지역에 약 44,540억원의 국비가 투입되었다. 그러나 연차별 개소 당 평균 지원 금액은 100억원으로 비슷한 수준으로 투입되고 있다.

[표 3-9] 도시재생사업 선정현황 (2014~2020)

구분	2014년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	계
사업대상지(곳)	13	33	68	100 (1)	116 (18)	117 (68)	447
누계(곳)	13	46	114	214	330	447	-
국비지원 금액(억원)*	1,400	3,100	7,050	10,840	12,050	10,100	44,540
개소당 평균금액(억원)	107.7	93.9	103.7	108.4	103.9	86.3	99.6
비고	선도지역	일반지역			뉴딜사업		

* 활성화지역 사업유형: 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지원형, 우리동네살리기형, 특별재생지역, 총괄관리사업자, 혁신지구, 인정사업

* 2018년의 괄호() 안 숫자는 '특별재생지역'의 선정 건수임

* 2019년, 2020년의 괄호() 안 숫자는 2019년부터 도입된 신사업인 '총괄관리자사업제도, 혁신지구, 인정사업'의 선정 건수임
출처 : 도시재생종합정보체계. www.city.go.kr (검색일 : 2021.05.28.)

2014년부터 2020년까지 도시재생사업을 추진하고 있는 지방자치단체는 총 129개소로, 전국 162개 기초 지방자치단체의 79.6%에 해당하여 전국적으로 도시재생사업이 진행 중이다. 인구규모별로 살펴보면, 전국 기초 지방자치단체 수 대비 사업선정도시는 특광역시와 인구 50만 초과 도시는 선정비율 100%이며, 인구 30만에서 50만이하 지방자치단체는 2개소를 제외한 대부분이 포함되어 30만을 초과하는 대도시 35개는 선정비율이 94.3%(33개 자치단체)로 나타났다.

반면, 인구 30만 이하의 도시는 60%에서 80%대로 인구 규모가 작은 도시일수록 선정비율이 낮아져, 인구 30만 이하의 사업선정 중소도시는 총 96개로 도시 수(127개소) 대비 선정비율이 75.6%를 차지한다. 이는 10만 이하 도시는 도시재생사업대상지가 아닌 비도시지역에 해당하는 비중이 높기 때문으로 볼 수 있다.

[표 3-10] 도시별 사업선정 비율

구분	사업선정 도시 (A)		도시 (B)		선정비율 (A/B*100%)	
특광역시	7		7		100.0%	
인구 50만 초과	17	33	17	35	100.0%	94.3%
인구 30만~50만 이하	9		11		81.8%	
인구 10만~30만 이하	36		42		85.7%	
인구 5만~10만 이하	26	96	34	127	76.5%	75.6%
인구 5만 이하	34		51		66.7%	
계(전국)	129		162		79.6%	

출처: 연구진 작성

인구 30만 이하의 지방 중소도시 총 96개소에서 진행되고 있는 도시재생 사업지역은 총 203개소이며, 이는 전국 447개 사업지역의 45%에 해당한다. 도시재생 사업지역의 개소 수로 볼 경우, 지방 중소도시의 사업추진이 적은 것으로 보이지만, 도시지역의 면적 대비 활성화 지역³⁴⁾으로 보면, 도시지역 대비 활성화 지역 비율이 높은 기초지자체 10곳 중 전주를 제외한 도시 대다수가 인구 30만 이하의 도시로 나타났다(서수정의, 2020a). 또한 활성화지역 평균 면적에 대한 최빈값을 비교할 때, 10~30만 도시의 최빈값은 60만㎡로 타 도시 규모에 비해 최소 2배 이상 차이 나는 것을 미루어보아, 10~30만 도시에서 수립한 전략계획 내 활성화지역 개별면적을 타 도시규모에 비해 넓게 지정한 것으로 확인되었다(서수정의, 2020a).

[표 3-11] 도시재생 사업선정 현황(2014-2020)

구분	규모별 도시 수	경제 기반형		중심 시가지형		일반 근린형		주거지 지원형		우리동네 살리기		특별재생 지역		혁신지구		인정사업		합계	
		개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균
특광역시	7 곳	8	1.14	18	2.57	43	6.14	30	4.29	30	4.29	-	-	2	0.29	12	1.71	148	21.14
인구 50만 초과	17 곳	3	0.18	17	1.00	20	1.18	11	0.65	7	0.41	1	0.06	3	0.18	8	0.47	70	4.12
인구 30만~50만 이하	9 곳	-	-	7	0.78	10	1.11	3	0.33	5	0.56	-	-	1	0.11	5	0.56	26	2.89
인구 10만~30만 이하	36 곳	1	0.03	34	0.94	32	0.89	18	0.50	8	0.22	-	-	-	-	11	0.31	104	2.89
인구 5만~10만 이하	26 곳	1	0.04	6	0.23	22	0.85	6	0.23	5	0.19	-	-	-	-	6	0.23	46	1.77
인구 5만 이하	34 곳	1	0.03	3	0.09	24	0.71	4	0.12	7	0.21	-	-	-	-	14	0.41	53	1.56
전국	129 곳	14	0.11	85	0.66	151	1.17	72	0.56	62	0.48	1	0.01	6	0.05	56	0.43	447	3.47

* 선도지역의 근린재생형(일반규모, 소규모)은 뉴딜사업의 일반근린형, 일반지역의 근린재생형 중심시가지형과 일반형은 뉴딜사업의 중심시가지형과 일반근린형에 해당하는 것으로 간주

* '규모별 도시 수': 가령 사업선정지역을 가진 '특광역시' 규모의 도시는 총 7개소이며, 이들이 가진 도시재생 사업대상지는 총 148곳임

출처: 통계청 주민등록인구통계(2020), 도시재생종합정보체계(www.city.go.kr)(검색일: 2021.05.28.)의 자료를 바탕으로 연구진 작성

34) 서수정의(2020a, p.122)

2) 지방중소도시 사업유형별 국비지원 현황

□ 인구규모별 국비지원 현황

2014년부터 2020년까지 선정된 도시재생사업 447개소 중 특·광역시를 제외한 시·군급 지자체의 사업지는 총 304개소로 68%를 차지한다. 전국 평균 26.3개의 도시재생사업이 추진 중으로 특·광역시는 평균 20.4개소, 시·군급 지자체는 평균 30.4개소이며, 경기(52개소), 전남(40개소), 경남(39개소), 경북·전남(38개소)순으로 사업 선정 개소가 많은 것으로 나타났다.³⁵⁾ 시·군급 지자체가 특·광역시에 비해 선정 개소가 많은 상황이나 사업비로 규모로 보면 특·광역시에 사업비가 집중 지원되고 있는 것을 볼 수 있다. 사업선정 지역 129개의 평균 국비지원 금액은 345억원이며, 특·광역시 7개소의 평균 국비지원 금액은 1,973억원으로 나타났다.

[표 3-12] 국비지원 규모별 지자체 현황(2014-2020)

규모	지자체명	규모	지자체명
1000억원 이상(7)	서울, 부산, 대구, 대전, 인천, 광주, 울산	300억원 이상(16)	강원(원주시, 동해시), 경기(화성시, 포천시, 남양주시, 시흥시), 경남(거제시, 진주시, 영주시), 전남(목포시, 광양시, 여주시), 제주(서귀포시), 충남(공주시, 논산시, 보령시)
700억원 이상(5)	경북(포항시), 경기(부천시), 전북(전주시), 경기(고양시), 충북(청주시)	200억원 이상(25)	강원(강릉시, 영월군, 철원군), 경기(광명시, 광주시, 안산시, 안양시), 경남(사천시, 하동군), 경북(경산시, 경주시, 김천시, 상주시, 성주군, 안동시, 영천시, 의성군), 전남(구례군), 전북(고창군, 남원시), 충남(금산군, 당진시, 서산시, 아산시), 충북(음성군)
500억원 이상(9)	경남(김해시, 창원시), 경북(구미시), 전남(순천시), 전북(군산시), 세종(세종시), 충남(천안시), 충북(충주시, 제천시)	100억원 이상(46)	강원(정선군), 경기(오산시, 양주시, 군포시), 하남시, 성남시, 용인시, 의정부시), 경남(남해군, 함양군, 함안군, 거창군, 합천군), 경북(예천군, 칠곡군, 고령군, 울진군, 청도군, 청송군, 영양군), 전남(강진군, 담양군, 완도군, 진도군, 화순군, 무안군, 고흥군, 영암군, 해남군, 장흥군, 함평군, 곡성군, 보성군), 전북(완주군, 부안군, 순창군, 진안군, 무주군), 충북(괴산군, 단양군, 영동군, 옥천군, 진천군), 충남(부여군, 예산군, 서천군)
400억원 이상(14)	강원(태백시, 삼척시, 춘천시), 경기(평택시, 수원시), 경남(통영시, 밀양시, 양산시), 경북(문경시), 전북(익산시, 김제시), 전남(나주시), 전북(정읍시), 제주(제주시)	100억원 미만(7)	경남(고성군, 산청군), 경북(군위군, 봉화군), 전북(임실군), 충남(홍성군), 충북(증평군)

출처 : 연구진 작성

35) 선도지역의 근린재생형(일반규모, 소규모)은 뉴딜사업의 일반근린형, 일반지역의 근린재생형 중심지가 지형과 일반형은 뉴딜사업의 중심지가 지형과 일반근린형에 해당하는 것으로 간주(도시재생종합정보체계, www.city.go.kr, 검색일 : 2021.05.28.) 자료 참조.

국비지원 금액 100억원 미만의 지자체 7개소는 모두 '군' 단위 지역으로 모두 인구 30만 이하의 도시이며, 대부분 2018년부터 2020년 사이에 선정된 '우리동네살리기'와 '인정사업'의 유형에 해당하는 것으로 나타났다.

사업유형은 일반근린형(13,450억원, 30.2%)과 중심시가지형(10,050억원, 22.6%)의 국비지원 규모가 높게 나타났다. 인구규모별 현황을 보면 인구 30만 초과 도시가 전체 55.8%(24,860억원), 인구 30만 이하 도시가 44.2%(19,680억원)을 차지한다. 이는 특·광역시와 인구 50만 이상의 대도시권에 '경제기반형'과 '중심시가지형'의 사업유형이 집중되어 있기 때문으로 볼 수 있다.³⁶⁾ 반면, 인구 30만 이하의 중소도시는 '중심시가지형'과 '일반근린형'의 사업유형과 2019년에 시작된 신사업인 총괄사업관리자, 인정사업이 집중되어 있다. 중심시가지형 사업은 인구 10만 이상의 도시에서 다수 선정되었으며, 그 중 인구 10만~30만이하의 도시³⁷⁾(30개소) 가장 많았다.

[표 3-13] 인구규모 및 사업유형별 국비지원 개소(2014-2020, 단위:개소)

사업유형	인구규모						특광역시	계 (개소)	비율
	5만 이하	10만 이하	30만 이하	50만 이하	50만 이상	특광역시			
경제기반형	1	1	1	-	3	8	14	3.1%	
중심시가지형	1	4	30	6	16	15	72	16.1%	
일반근린형	23	22	29	10	20	42	146	32.7%	
주거지원형	4	6	17	3	9	27	66	14.8%	
우리동네살리기	7	5	8	5	7	30	62	13.9%	
특별재생지역	-	-	-	-	1	-	1	0.2%	
총괄(중심시가지형)	2	2	4	1	1	3	13	2.9%	
총괄(일반근린형)	1	-	3	0	0	1	5	1.1%	
총괄(주거지원형)	-	-	1	0	2	3	6	1.3%	
혁신지구	-	-	0	1	3	2	6	1.3%	
인정사업	14	6	11	5	8	12	56	12.5%	
계	(개소)	53	46	104	31	70	143	447	100.0%
	(비율)	11.9%	10.3%	23.3%	6.9%	15.7%	32.0%	100.0%	-
합계		203 (45.4%)			244 (54.6%)		447	100.0%	

* 선도지역의 근린재생형(일반규모, 소규모)은 뉴딜사업의 일반근린형, 일반지역의 근린재생형 중심시가지형과 일반형은 뉴딜사업의 중심시가지형과 일반근린형에 해당하는 것으로 간주

출처 : 연구진 작성

36) 경제기반형의 사업유형은 통영, 태백, 문경의 3개소만이 인구 30만 이하의 도시이며, 그 외는 모두 특·광역시 또는 인구 50만 이상에 해당한다.

37) 인구 10~30만 이하의 중소도시는 대체로 도심 내 업무 및 행정시설이 도시의 외곽으로 이전하며, 중심지 쇠퇴가 심화된 지역이다.

[표 3-14] 인구규모 및 사업유형별 국비지원금액 현황(2014-2020, 단위:억원)

사업유형	인구규모						계	
	5만 이하	10만 이하	30만 이하	50만 이하	50만 이상	특광역시	(억원)	(비율)
경제기반형	250	250	250	-	750	2,000	3,500	7.9%
중심시가지형	150	600	4,150	850	2,250	2,050	10,050	22.6%
일반근린형	2,260	2,150	2,670	950	1,810	3,610	13,450	30.2%
주거지원형	400	600	1,700	300	900	2,700	6,600	14.8%
우리동네살리기	350	250	400	250	350	1,500	3,100	7.0%
특별재생지역	-	-	-	-	490	-	490	1.1%
총괄(중심시가지형)	300	300	600	150	150	450	1,950	4.4%
총괄(일반근린형)	100	-	300	-	-	100	500	1.1%
총괄(주거지원형)	-	-	100	-	200	300	600	1.3%
혁신지구	-	-	-	250	750	500	1,500	3.4%
인정사업	700	300	550	250	400	600	2,800	6.3%
계	(개소)	4,510	4,450	10,720	3,000	8,050	13,810	100.0%
	(비율)	10.1%	10.0%	24.1%	6.7%	18.1%	31.0%	100.0%
합계		19,680 (44.2%)			24,860 (55.8%)		44,540	100.0%

* 선도지역의 근린재생형(일반규모, 소규모)은 뉴딜사업의 일반근린형, 일반지역의 근린재생형 중심시가지형과 일반형은 뉴딜사업의 중심시가지형과 일반근린형에 해당하는 것으로 간주

출처 : 연구진 작성

활성화지역의 개소당 평균 국비 지원금액은 전국 평균 99.6억원이며, 인구 30만 이하의 중소도시는 평균 118억, 30만 초과 대도시는 140억원으로 인구규모에 따라 개소당 평균 약 22억원의 차이가 발생한다.

[표 3-15] 인구 규모 및 사업유형별 개소당 평균 국비 지원금액 (2014-2020, 단위:억원)

사업유형	인구규모						평균
	5만 이하	10만 이하	30만 이하	50만 이하	50만 이상	특광역시	
경제기반형	250	250.0	250.0		250.0	250.0	250.0
중심시가지형	150	150.0	138.3	141.7	140.6	136.7	139.6
일반근린형	98.3	97.7	92.1	95.0	90.5	86.0	92.1
주거지원형	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
우리동네살리기	50	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
특별재생지역					490.0		490.0
총괄(중심시가지형)	150	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0
총괄(일반근린형)	100		100.0			100.0	100.0
총괄(주거지원형)			100.0		100.0	100.0	100.0
혁신지구				250.0	250.0	250.0	250.0
인정사업	50	50	50	50	50	50	50
평균(인구규모별)	85.1	96.7	103.1	96.8	115.0	96.6	99.6
평균(전 유형)		117.8			140.0		-

출처 : 연구진 작성

30만 이하의 지방 중소도시는 인구 규모별 도시 평균 85억~103억 사이로, 개소당 사업 지에 전 유형 평균 118억원의 국비가 투입되며, 인구 규모가 적을 수록 평균 금액 또한 낮아진다. 반면, 30만 초과 대도시는 인구 규모별 도시 평균 97억원~115억원이며, 전 유형 평균 140억의 사업비가 투입되며, 인구 50만 이상의 도시가 평균 금액이 가장 많다. 이는 지방중소도시의 경우 국비 대비 지방비 매칭에 따른 재원조달의 부담으로 지방비 매칭이 가능한 규모로 조정하는 경향이 있는 것으로 볼 수 있다.

전체 사업선정지역 129개 도시에 투입된 1인당 국비의 평균 금액을 추산하면 223,886원으로 나타나며, 평균 금액을 초과하는 도시는 모두 '인구 30만 이하의 도시'이다. 인구 30만 이하의 중소도시 선정 사업의 개소는 45.4%(203개소)로 인구 30만 초과 도시보다 적게 나타났으나, 인구대비 1인당 국비 투입금액이 적은 도시는 인구 30만 초과 도시로 나타났다. 인구 30만 이하 도시는 1인당 국비투입 평균 금액인 274,680원이며, 30만 초과 도시는 79,564원으로 약 19만원의 차이가 있다. 중소도시의 경우 대도시권과 달리 지가가 현저하게 낮은 지역의 여건을 감안한다면 30만 이하의 중소도시에 적지 않은 국비 지원이 이루어지고 있다.

[표 3-16] 인구규모별 1인당 국비투입 금액

구분	1인당 국비 투입 평균 금액(원/인)		전체 도시 수 (개)	1인당 국비 투입 평균 금액 초과 도시 수(개)	1인당 국비 투입 평균 금액 초과 도시 비율(%)
특광역시	82,950		7	0	0.0%
인구 50만 이상	67,887	79,564	17	0	0.0%
인구 50만 이하	87,856		9	0	0.0%
인구 30만 이하	186,145		36	14	38.9%
인구 10만 이하	254,226	274,680	34	15	44.1%
인구 5만 이하	383,668		129	27	20.9%

*출처 : 통계청 주민등록인구통계(2020)와 도시재생 사업 선정지역(2014~2020)의 국비지원 금액을 바탕으로 연구진 작성

3) 지방중소도시 국비지원사업에 의한 로컬기반의 활동주체 조직 및 운영 현황

□ 마을관리협동조합 현황

마을관리협동조합은 도시재생 마중물 사업 종료 후 지속성을 확보하기 위하여 지역 유지·관리와 공동체 활성화를 위해 설립된 주민 중심의 자조조직³⁸⁾으로 국토교통부가 설

38) 국토교통부(2021.5., p.1)

립을 인가한다. 마을관리협동조합은 지역주민들로 구성된 사회적 협동조합으로서, 도시재생사업으로 조성된 공영주차장, 공동이용시설, 복합문화공간 등을 운영 및 관리한다. 이들은 거점시설을 기반으로 지역사회 필요한 재화 및 서비스를 제공함으로써, 마을 관리의 질적 측면의 제고와 지역기반의 일자리 창출, 지역사회 협동의 토대 구축 등 도시재생의 지속성 확보하고자 하는 것에 궁극적인 목적이 있다.

마을관리협동조합은 2018년 강원도 원주시 학성동 도시재생 활성화지역의 조합 인가를 시작으로, 2021년 11월 5일 기준 총 81개 조직이 설립을 인가 받았다. 이는 전국 도시재생사업지역 447개소의 18.1%에 해당하는 수치이다. 인구규모별 도시로 살펴보면, 인구 30만 이하의 도시에 설립된 마을관리협동조합은 총 39개로 전체의 48.1%를 차지한다. 이는 30만 이상의 도시와 유사한 수준이며, 특히 2021년에는 인구 10만 이상에서 인구 30만 이하의 도시에서 조합인가 수가 총 17개로 가장 많이 나타났다. 향후 국토부가 가이드라인에 따라 도시재생사업이 종료되는 시기에 마을관리협동조합이 설립되는 것을 감안할 때, 매년 인가받는 조합은 증가할 것으로 전망된다.

[표 3-17] 인구규모별 마을관리협동조합 인가 현황

구분	마을관리협동조합 인가년도				계		비고
	2018년	2019년	2020년	2021년	조합수(개)	비율(%)	
특광역시	-	2	8	8	18	22.2%	51.9%
인구 50만 이상	-	-	4	12	16	19.8%	(42개)
인구 50만 이하	1	1	3	3	8	9.9%	
인구 30만 이하	-	1	8	17	26	32.1%	48.1%
인구 10만 이하	-	-	2	2	4	4.9%	(39개)
인구 5만 이하	-	-	5	4	9	11.1%	
합계	1	4	30	46	81	100.0%	100.0%

출처 : 한국사회적기업진흥원, COOP협동조합 현황자료 <https://www.coop.go.kr/COOP/state/guildEstablish.do> (검색일 : 2021.11.05.)를 바탕으로 연구진 작성

□ 국토교통형 예비사회적 기업 현황

사회적기업은 영리기업과 비영리기업의 중간 형태로, 사회적 목적을 우선 추구하면서 재화·서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업(조직)³⁹⁾을 말한다. 「사회적기업 육성법」에서는 사회적기업을 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질 향상 등 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영

39) 한국사회적기업진흥원 https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/concept.do?m_cd=E001 (검색일 : 2021.08.15.)

업 활동을 하는 기업으로서 고용노동부 장관의 인증을 받은 기관으로 정의하고 있다. 2021년 7월까지 국토교통형 예비사회적 기업 지정개소는 총 158개소이며, 그중 25개 기업은 사회적기업으로 인증 전환하였다. 지역별로는 세종을 제외한 16개 지역에 평균 9.3개의 사회적기업이 있으며, 서울이 48개소로 전체의 30%를 차지하며, 경기(17개소), 부산·충남(11개소) 순으로 나타났다. 유형별로는 6개 유형 중 창의혁신형(40.5%)이 가장 많으며, 지역사회공헌형(21.5%), 기타형(17.1%) 순으로 나타난다.

[표 3-18] 사회적기업 유형별 지정 현황

유형	사회서비스 제공형	일자리 제공형	지역사회 공헌형	창의혁신형	혼합형	기타형	계
개소	3	26	34	64	4	27	158
비율	1.9%	16.5%	21.5%	40.5%	2.5%	17.1%	100.0%

출처: 국토교통부 도시재생역량과, 예비사회적기업 지정리스트(2021.07.26. 기준) 자료를 바탕으로 연구진작성

3. 로컬리즘 기반의 지방중소도시 재생을 위한 과제

로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 인구정책을 핵심 이슈로 설정하는 것이 무엇보다 중요하다. 중소도시의 주택수요가 부족한 서울과 수도권과 달리 빈집증가율이 높고 양질의 주거환경을 갖춘 주거지가 부족하다는 점에서도 재생정책에 차이를 두어야 한다.

2018년 발표한 도시재생뉴딜 로드맵(내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵)에는 인구감소 지방중소도시 문제를 로드맵 수립 배경으로 설명하고 있다. 이를 위해 활기를 잃은 구도심에 청년들의 창의적 아이디어를 실현하는 혁신거점 250개소 조성, 노후주거지 정비, 도시재생 경제조직 활성화 및 민간참여 유도, 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축, 상가 내몰림 현상에 선제적 대응이라는 세부 추진과제를 발표하였다.

그러나 수도권 부동산 급등 문제가 심각해지면서 주거지재생은 쇠퇴한 주거지의 점진적 재생에서 규제완화를 동반한 주택공급촉진정책으로 선화하였고 사업성 측면에서 가로주택정비사업이나 자율주택정비사업도 추진하지 못하는 지방중소도시 주거환경개선 문제는 후순위로 밀려나는 흐름을 보이고 있다.

반면 도시재생뉴딜 마중물 사업의 종료시기가 도래하는 상황에서 도시재생사업의 성과

로 대표할 만한 도시재생거점시설은 지자체별로 평균 5.8개소가 조성될 예정이며, 인구 30만 이하 중소도시만 해도 총 809개소가 조성될 예정이다.⁴⁰⁾ 주민과 지역주도로 시행해야 한다는 도시재생 뉴딜 사업의 기초에 따라 거점시설은 지역 공동체 운영을 전제로 하고 있다. 이를 위해 활성화지역별로 주민공동체로 구성된 마을관리협동조합을 설립하도록 하여 2021년 기준, 전국에 총 81개의 마을관리협동조합이 설립인가를 받았다. 이 중 30만 이하 중소도시에 39개소가 설립되었다.

그러나 기획능력과 조직운영 경험, 사업추진 경험이 미숙한 마을관리협동조합이 공공 지원 없이 거점시설을 운영하기 어렵다는 인식에 따라 2021년에는 지역관리기능을 갖춘 민간이 거점시설을 운영하면서 지역활성화를 견인할 수 있는 역할을 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 특성을 반영하도록 도시재생회사 인정제도를 검토하기에 이르렀고, 2개 지자체에서 시범사업을 추진하고 있다.

이는 도시재생뉴딜사업에서 추구했던 주민주도의 사회적경제조직을 통한 지역경제 활성화 전략이 실질적으로는 실현하기 어렵다는 한계를 보여준 사례로 볼 수 있다. 특히 고령화가 심한 중소도시는 도시재생사업에 참여하는 주민이 제한적이라는 점에서 도시재생역량강화 사업을 통해 마중물 사업기간 동안 기존 주민조직의 역량을 높이기 어렵다는 점에서 대안을 찾아가는 과정으로 볼 수 있다.

이에 2021년도 도시재생뉴딜 신규 공모사업은 도시재생대학 교육 횟수 2회, 교육시간 18시간 이상, 수료인원 15명 이상, 교육 만족도 평가 80점 이상을 받도록 평가기준에 반영되어 있다. 이처럼 도시재생뉴딜사업은 지역 내부 인적자원을 중심으로 사업추진체계나 거버넌스 구축을 고도화하고 있다. 반면 행정안전부의 청년마을만들기 지원사업, 지역주도형 청년일자리 사업, 인구감소지역 통합지원 공모사업이나 경상북도의 도시청년 시골파견제 등은 관계인구 개념을 적용하여 외부자원을 지방중소도시에 정착시키는 것을 목표로 하고 있다. 중소기업벤처부는 여기에 로컬의 잠재자원을 활용한 로컬크리에이터(지역가치창업가) 육성사업을 운영하고 있다. 이러한 각 부처 사업은 개별주체에 게 직접적인 지원을 한다는 점에서 인적자원이 부족한 지방중소도시 재생사업과 연계 사업으로 추진할 경우 시너지 효과를 기대할 수 있다.

그러나 활성화지역별로 사업의 목표와 성과를 정하여 운영하는 도시재생사업의 특성상 긴밀하게 연계하지는 못하고 있다. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 정책 및 도시재생뉴딜 사업추진 현황 분석을 통한 기존 도시재생사업의 한계는 다음과 같다.

40) 2021년 국토교통부 거점시설 조성 현황 조사 결과 참고

[표 3-19] 도시재생 정책 및 사업추진현황 분석을 통한 한계 및 시사점

구분	로컬리즘 기반의 중소도시 재생 특성	관련 정책 동향	도시재생 사업추진 현황	한계
물리적 재생	<ul style="list-style-type: none"> - 골목길 중심의 도시조직 - 저층저밀 도시경관 - 보존과 활용을 통한 골목 커뮤니티 회복 - 지역성을 공공의 가치로 발전 	<ul style="list-style-type: none"> - 유휴 공유자산을 활용한 지역자산화 정책(행안부) 	<ul style="list-style-type: none"> - 거점시설 조성중심 - 주거환경 개선 미흡 - 외곽개발 조정 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 활성화지역단위의 재생사업으로 쇠퇴지역 전체 통합적인 공간관리 미흡 - 서울 및 수도권 중심의 주택정비 수단으로 중소도시 도시조직을 살리는 주거환경개선 수단 발굴 미흡
사회 문화적 재생	<ul style="list-style-type: none"> - 역사문화자원, 자연경관자원, 인적자원 - 지역자원 활용 물질보다 경험을 소비 - 느슨한 지역 내·외부 자원 연계 - 창의적인 민간활동 주체 참여 	<ul style="list-style-type: none"> - 근대역사문화공간 재생사업 - 청년세대 지방이주 지원 정책(행안부, 지자체) - 문화도시사업(문화부) 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민역량강화를 위한 도시재생대학 운영 - 청년창업공간 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생사업과 연계하지 못한 관계인구 유입 정책 - 짜임새 있는 도시재생사업추진체계, 그러나 민간참여 근거 미흡
경제적 재생	<ul style="list-style-type: none"> - 지역특화산업 - 농수산업 - 지역소재 기업활동 - 지역가치를 새로운 비즈니스로 발전 	<ul style="list-style-type: none"> - 로컬크리에이터 지원사업(중기부) - 관광두레사업(문화부) - 사회적기업가 육성사업(고용부) 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을관리협동조합 설립 - 주민중심의 공동체 주도 - 사회적경제조직 설립 - 도시재생회사 시범사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 인적자원 지역 내 유입을 위한 관련정책 연계 미흡 - 지역특화산업, 지역소재 기업활동 연계 미흡

출처: 연구진 작성

이러한 한계에 대응하여 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 과제로는 첫째로 중소도시 인구감소를 도시재생전략의 핵심 변화 요인으로 인식하고 국비지원에 목적을 두지 않고 지역의 지속가능성을 목표로 도시재생법 제정 취지에 맞게 종합적인 시각에서 지자체 스스로 재생전략을 만들어 갈 수 있도록 어떻게 유도할 것인가이다. 이를 위한 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 계획수법과 사업추진체계, 국비지원 방식 개선안을 마련하는 것이 해결해야 할 과제이다.

둘째로는 지방중소도시에 많은 국비지원이 이어지고 있음에도 불구하고 왜 지역활성화 효과가 기대한 만큼 이루어지지 않는가에 대한 고민과 이에 대한 대응방안을 마련하는 것이다. 그동안 도시재생 뿐 아니라 각 부처에서 지방중소도시에 투입된 국비지원사업

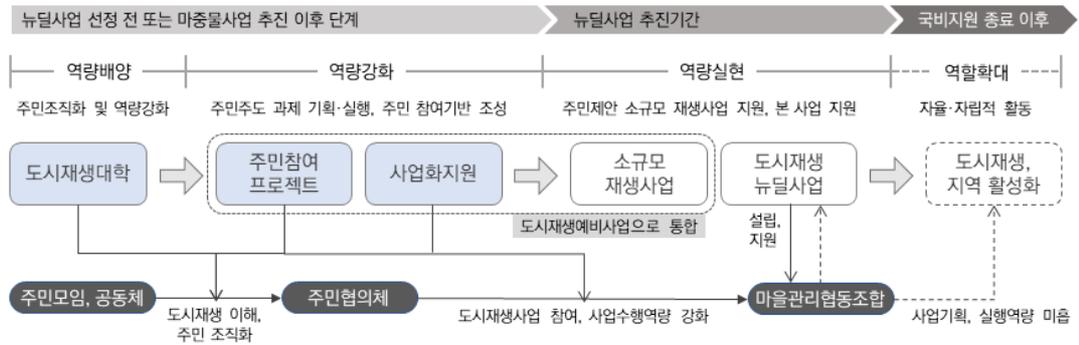
이 늘어나고 있음에도 불구하고 중소도시 활성화 효과가 미흡하다는 공감대가 있는 형성되고 있는 가운데 인구감소지역에 대한 지원발표가 잇따르면서 지자체에서는 또 다른 국비지원에 대한 기대감을 갖고 있다. 지자체 스스로 인구정책에 기반한 지역활성화 전략을 종합적으로 수립하지 않은 상황에서 또 다른 국비가 지원될 경우 이 또한 결과적으로 유사한 사업비용으로 투입될 우려가 높다.

지방중소도시는 양질의 일자리가 부족하고 거주자들이 체감할 수 있는 의료, 문화, 교육 등 사회서비스의 질이 낮기 때문에 이를 우선적으로 해결하지 않으면 인구유출을 근본적으로 막기 어려우며, 인구가 감소하면 지역경제 회복도 기대하기 어렵다. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 지역의 잠재력 있는 자원을 극대화하여 지역사회 문제를 해결해 가는 과정에서 인구유출을 억제하고 외부 인구를 유입할 수 있는 전략을 마련하는 것에 주목하는 것이다. 이를 위해 지역의 자원을 활용하고 연계할 수 있는 방안을 마련하여 생활서비스의 질을 향상시키고 경제생태계를 구축할 수 있는 전략을 마련하는 것이 핵심 과제이다.

세 번째 과제는 공동체 활동, 지역 비즈니스 창출, 공공서비스 제공 등 지역이슈와 수요에 맞는 다양한 도시재생 참여·활동주체를 어떻게 발굴하고 육성할 것인가이다. 현행 도시재생 역량강화 사업은 주민과 지역 공동체 참여기반을 마련하기 위한 초기 단계에 초점이 맞춰져 있어 도시재생사업의 기획 및 실행을 위한 역량 강화까지 이어지지 못하고 있다. 주민역량강화사업은 주민이 직접 사업을 제안하고 이를 실현해봄으로써 도시재생사업에 주민참여를 독려하는 것이 주요 취지라 할 수 있다. 이러한 역량강화사업에 참가하였던 주민들의 모임에서 출발한 마을관리협동조합은 지역의 지속가능한 도시재생 추진주체 대안으로 여겨지며 전국적으로 확산되고 있으나 주민협의체에서 시작된 조직의 형태나 성격 등으로 인해 도시재생사업 추진주체나 시설의 운영관리주체로서의 역할을 수행하기에는 한계가 있다. 또한 도시재생사업 시행 가이드라인이나 추진실적 평가 등 정량적 기준을 맞추기 위해 사업종료 전 서둘러 조직이 설립되고, 지역특색과 무관하게 대부분의 사업지역에서 유사한 역할들을 부여받고 있어 마을관리협동조합의 지속적 운영에 대한 부분이 앞으로의 주요한 과제로 고려되고 있다.

이처럼 단발성 지원방식은 참여주체들이 사업에 대한 노하우나 사업수행경험 축적에 한계가 있으며, 도시재생의 수혜대상이 되어야 할 주민과 지역 비즈니스 창출을 위해 필요한 인적 자원 등을 차별화하여 육성하지 못하고 있어 후속사업 발굴 및 실행 등 다음 단계로의 진행이 미흡한 실정이다. 또한 기존 역량강화사업은 유희·공공공간의 활용, 쇠퇴지역의 물리환경 개선 측면과는 다소 연계성이 떨어져 지속적인 사업추진기반을

확보하기에 어렵고, 중앙지원에 의한 지자체 주민공동체 형성, 주민조직 육성 등의 한계가 나타나고 있다. 지역 내 발굴된 단체 중 도시재생사업을 기획 및 실행, 주민공동체 조직, 주민역량강화 등 핵심주체의 발굴과 육성이 필요하다. 주민공동체 또는 사회적경제 조직 설립 수 등 양적 성과보다 사업의 지속력과 지역사회로의 파급효과를 성과로 거둘 수 있도록 국비지원 사업방식을 개선할 필요가 있다. 국비지원이 종료된 지역의 활력 유지와 지역경제 활성화 등 지역관리를 이끌어가기 위해 공공 목적의 사업 수행과 지속가능한 수익사업 모델을 갖춘 민간주체의 사업추진체계 마련할 필요가 있다.



[그림 3-2] 도시재생 역량강화사업 추진현황 및 과제
출처: 연구진 작성

마지막으로 2·4대책 이후 대도시 주택공급정책에 맞추어 도시재생정책이 변화되고 있는 상황에서 지방중소도시는 노후주거지 재생이 더욱 더 어려워지고 있는 상황이다. 또한 지역경제 규모가 점점 축소되면서 상권회복도 쉽지 않아 상업지역 쇠퇴도 심각해져 도시재생사업 추진에도 불구하고 빈집과 빈점포는 지속적으로 늘어나고 있는 상황이다. 따라서 로컬리즘의 특성인 골목길과 저층주거지 경관을 살리면서도 물리적 환경을 개선할 수 있는 지방중소도시형 주거지 정비수단이나 재생수단을 어떻게 마련할 것인가가 로컬리즘 기반의 중소도시재생을 위한 과제이다.

제4장 중소도시 재생사례 심층분석

- 1. 분석 개요
 - 2. 의성군 심층 분석
 - 3. 나주시 심층 분석
 - 4. 충주시 심층 분석
 - 5. 종합분석 및 시사점
-

1. 분석 개요

□ 분석 배경 및 목적

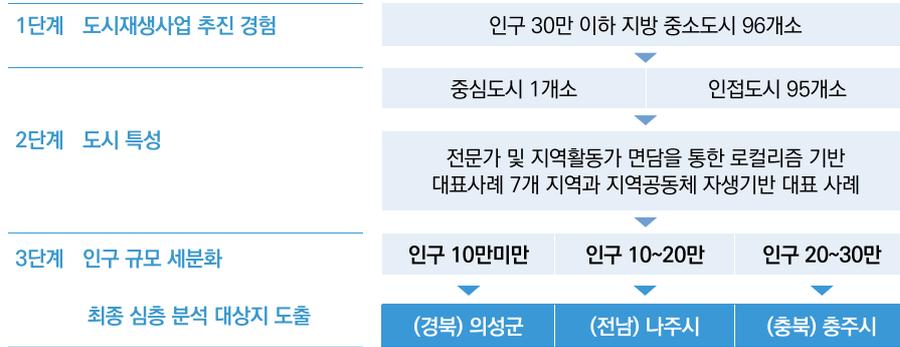
본 장은 지방 중소도시에서 로컬리즘 기반의 재생과제를 도출하기 위해 도시재생사업 대상지에 대한 심층 분석을 진행하였다. 특히 인구 30만 이하의 지방 중소도시에서 추진된 도시재생 사업대상지를 중심으로 계획단계부터 현재까지 지역자원과 공공행정, 지역주민, 중간지원조직, 민간단체 등 다양한 지역의 활동주체가 어떻게 연계 또는 관계하고 있는지 살펴보았다.

이를 위해 분석 대상지에 대한 도시재생전략계획과 활성화계획의 내용을 분석하여 계획 단계부터 지역의 자원조사와 다양한 활동주체가 참여할 수 있는 기반이 마련되었는지 파악하였다. 그리고 사업실행단계에서 사업추진체계 및 주요사업, 지역활동주체 현황을 살펴보고 사업에 직간접적으로 관여된 핵심 주체와 단체를 중심으로 심층면담을 진행하였다. 심층면담은 사업추진과정에 나타난 지역활동주체의 조직화 과정과 로컬리즘 지향의 측면에서 활동특성을 중점적으로 살펴보았다. 이러한 심층면담을 토대로 도시재생 사업 추진 이후의 인구, 상권, 물리적 공간환경의 변화를 분석하고, 로컬기반의 중소도시 재생을 실현하기 위해 필요한 재생사업의 제도적 한계 및 시사점을 도출하였다.

□ 분석의 범위

- 공간적 범위 : 인구 30만 이하의 인구 규모를 고려한 심층 분석 대상지 도출

심층 분석의 사례지역은 인구 30만 이하 지방 중소도시 중에서 도시재생사업 추진 여부와 도시 특성을 반영하여 심층 분석 대상지 3개소(의성군, 나주시, 충주시)를 도출하였으며, 단계별 도출과정은 다음과 같다.



[그림 4-1] 심층 분석 대상지역 도출 과정

출처 : 연구진 작성

첫째, 전국의 시군별 지자체를 통계청 2020년 주민등록인구통계를 기준으로 인구규모별 도시를 구분한 후, 인구 30만 이하의 지방 중소도시 중에서 도시재생사업 추진 경험이 있는 96개소 지역을 도출하였다.

[표 4-1] 인구 30만 이하 시군 중 도시재생사업 추진 지역

인구 5만 이하 (34곳)	인구 5만~10만 이하(26곳)	인구 10만~30만 이하(36곳)
강원(4) 영월군, 정선군, 철원군, 태백시	강원(2) 동해시, 삼척시	강원(2) 강릉시, 춘천시
경남(5) 남해군, 산청군, 하동군, 함양군, 합천군	경북(4) 거창군, 고성군, 함안군, 의성군	경기(6) 광명시, 군포시, 양주시, 오산시, 포천시, 하남시
경북(8) 고령군, 군위군, 봉화군, 성주군, 영양군, 울진군, 청도군, 청송군	전남(8) 문경시, 상주시, 예천군, 고흥군, 무안군, 영암군, 해남군, 화순군	경남(4) 거제시, 밀양시, 사천시, 통영시
전남(9) 강진군, 곡성군, 구례군, 담양군, 보성군, 완도군, 장흥군, 진도군, 함평군	전북(5) 고창군, 김제시, 남원시, 부안군, 완주군	경북(7) 경산시, 경주시, 김천시, 안동시, 영주시, 영천시, 칠곡군
전북(4) 무주군, 순창군, 임실군, 진안군	충남(4) 금산군, 부여군, 서천군, 예산군	전남(5) 광양시, 나주시, 목포시, 순천시, 여주시
충북(4) 괴산군, 단양군, 영동군, 증평군	충북(3) 옥천군, 음성군, 진천군	전북(3) 군산시, 익산시, 정읍시
		제주(1) 서귀포시
		충남(6) 공주시, 논산시, 당진시, 보령시, 서산시, 홍성군,
		충북(2) 제천시, 충주시

출처 : 통계청, 주민등록인구통계(2020). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3&conn_path=I2 (검색일 : 2021.05.28.) 를 바탕으로 연구진 작성

둘째, 도시의 입지적 특성을 지역생활권 내에서 생활서비스의 중심성 여부에 따라 ‘중심 도시’와 ‘인접도시’로 구분¹⁾ 하였다. 이때, 1단계에서 선정된 96개 지역은 대부분 지역 생활권역 내에서 중심도시로부터 고차생활서비스를 제공 받고 있는 ‘인접도시’로 확인 하였으며, 유일하게 충주시는 지역생활권 내 중심도시로서의 역할을 수행하는 곳으로 나타났다.²⁾

이 중에 도시재생 관련 전문가, 지역활동주체 면담을 통해 로컬리즘 기반의 지역활동이 활발하게 전개되고 있다고 공통적으로 제시한 7개 지역과 지역공동체 자생역량을 토대로 지속가능한 마을 경제순환체계를 구축해 가고 있는 군단위 지역인 담양, 홍성, 홍동, 울주군 복순도가 체험마을, 임실 치즈마을, 괴산 제비마을 사례를 살펴보았다.

[표 4-2] 전문가 및 지역활동가들이 제시한 로컬리즘 기반 중소도시 재생 사례 대표 지역

구분	전라북도 군산시	충청북도 충주시	전라남도 나주시	경상남도 거제시	전라남도 목포시	경상북도 의성군
해당지역	영화동 일대 (원도심)	교현동·문화동 일대 (원도심)	성북동·죽림동 일대 (원도심)	장승포동 일대	만호동 일대 (원도심)	안계면 일대
기초 인구수(명) ¹⁾	266,226	209,602	116,636	242,852	220,379	51,042
유관사업	• 도시재생선도지역 근린재생형(14)	• 도시재생일반지역 중심시가지형 (16) • 도시재생뉴딜사업 일반근린형(18)	• 도시재생일반지역 일반근린형(16) • 도시재생뉴딜사업 중심시가지형 (18)	• 도시재생뉴딜사업 주거지원형 (18) • 청년마을 만들기 지원사업 (21, 행안부)	• 도시재생뉴딜사업 중심시가지형 (18)	• 도시재생뉴딜사업 일반근린형(18) • 도시재생뉴딜사업 일반근린형(19)
지역내 재생주체(형태)	지방 (주식회사)	세상상회 보탬+협동조합 (협동조합)	3917마중	공유를위한창조 (예비사회적기업, 주식회사)	건맥1897협동조합 (협동조합)	메이드인피플 청세권협동조합
거점시설 (용도)	영화타운 (소규모시장)	세상상회 (복합문화공간)	3917마중 (게스트하우스)	밖(커뮤니티바) 여가(공유오피스) 거가(게스트하우스)	1897건맥펍&스테 이(마을펍, 게스트하 우스)	금수장 (게스트하우스)
지역 관계망 형성	행정, 주민, 대학	주민, 상인회	주민, 산업체	행정, 주민	행정, 주민, 상인회	행정, 주민, 산업체

출처: 연구진 작성

1) 통계청 행정구역별 인구수, 2021.7.기준

1) 윤영모·박경현(2014, pp.14-43) 참고로 연구진 작성

2) 인구 규모로 보면 충주시 > 나주시 > 의성군 순으로 충주시는 지역생활권 내 중심도시로서 역할을 수행, 나주시와 의성군은 중심도시의 인접지역의 특징을 가진다. 의성군의 경우 중심도시인 안동시와 인접해 있으나, 예천군, 청송군, 영양군에 비해 안동시와의 연계성이 낮은 편이다(윤영모·박경현, 2014, pp.14-43)

[표 4-3] 지역 공동체 자생역량을 토대로 지속가능한 마을경제 순환체계 구축 사례

사례	마을경제 순환체계 거점	마을공동체 중간지원조직	핵심 활동	지역자원 활용	국비 지원사업 추진 사례
임실 치즈마을	70년대부터 마을공동경제를 위한 협동조합 설립 및 운영	임실 치즈마을 주민협의회	치즈생산 공방 마을내 7개소 운영 체험마을 운영 지역특산물 매장 운영	치즈공방을 활용한 체험마을 운영 농업경관 귀촌, 귀농교육센터 (지정환공동체학교)	농림부 귀촌교육센터 위탁운영
홍성 흥동 마을공동체	70년대부터 친환경농업을 위한 마을경제 공동체를 위한 협동조합 운영	마을활력소	친환경 농업공동체 풀무학교 마을문고 운영 공동육아 창업인큐베이터 지역특산물 매장 운영	농업기반 귀촌 인적 자원 풀무학교 졸업생	농림부 신활력사업 위탁 운영
울주 복순도가 체험마을	지역막걸리인 복순도가 창업(지역 쌀을 수매하여 누룩 생산, 지역주민 고용)	주식회사 복순도가	막걸리 체험 및 판매	개별 주체들의 로컬벤처 지역관리회사	행안부 청년마을만들기 사업
담양읍 공동체	풀뿌리 공동체 활동을 통해 활동가 양성 중	풀뿌리 공동체지원센터 +사회경제지원센터 (민간위탁) 도시재생지원센터 (행정직영)	담빛예술창고 청년창업지원	지역자산화를 위한 협동조합	예술특구사업
괴산 제비마을	유학생 가구를 위한 임대주택운영	제비마을주민협의체	마을복합문화공간 운영 임대주택 운영 공동텃밭 운영 방과후 돌봄 사업 운영	협동조합	농림부 권역개발 사업

출처 : 연구진 작성

마을공동체가 중심이 되어 마을 경제순환체계를 구축해 가고 있는 대표사례 중 홍성 흥동마을과 임실 치즈마을은 3대째 지역공동체를 중심으로 협동조합을 운영하면서 경제 활동을 공유하고 돌봄과 문화, 교육 등 사회서비스도 공동체 안에서 자생적으로 추진하고 있는 사례이다. 국비지원이나 보조금 없이 오랫동안 공동경제 중심의 생활을 이어 온 지역으로 마을 운영체계나 경제순환체계를 구축해 가는 과정은 도시재생사업이 추구해야 하는 방향이지만 아직까지 도시재생 현장에서 일반론으로 적용하기에는 한계가 있어 정책제안을 제시할 때 참조사례로만 활용하고자 한다.

울주군의 복순도가는 해외 유학 후 귀국한 지역청년이 지역자원인 전통주를 활용하여 로컬벤처 기업을 창업하면서 지역만들기 사업을 함께 추진하는 사례로 행안부의 청년마을만들기 사업에 선정되어 운영하고 있다. 그러나 아직 복순도가 개인사업체를 중심

으로 사업을 추진하고 있어 확장성을 파악하는데 한계가 있다. 담양읍은 풀뿌리 공동체 지원센터를 중심으로 다양한 지역활동 주체를 발굴하고 청년을 유입하여 마을공동체를 구성해 가는 초기 단계의 사례이며 도시재생사업 또한 이제 시작하고 있다. 괴산제비마을은 폐교를 막기 위해 전학생 가구를 위한 임대주택을 건설하여 운영하고 있다.

이 사례들은 본 연구에서 제시하고자 하는 로컬리즘 기반의 중소도시 순환경제체제로 가기 위한 초기 단계에 들어선 지역들로 이 또한 정책대안 제시를 위한 참조사례로 활용하고자 한다. 이를 위해 각 마을의 리더와 대표를 만나 심층면담을 수행하였고, 중간지원조직인 마을공동체센터, 도시재생지원센터 담당자와도 심층면담을 수행하였다.

셋째, 인구 규모에 따라 로컬기반의 도시재생 방향 설정에도 차이가 있을 것으로 예상되므로, 전문가들이 제안한 7개 지역 중 지역에 새로운 활동주체가 유입하여 다양한 활동이 전개되고 있는 '충북 충주시, 전남 나주시, 경북 의성군'의 3개 대상지를 최종 심층 분석 사례지로 선정하였다.

- 시간적 범위 : 도시재생사업의 공모 및 계획단계부터 현재까지

분석의 시간적 범위는 대상지별로 '도시재생사업 계획-추진-사업 종료 이후'의 전 단계를 대상으로 하였다. 심층 분석 대상지에 대한 시간적 범위의 설정은 도시재생 사업 공모 선정 및 사업의 전개시기가 상이하므로 조사일 기준으로 전 단계를 최대한 반영하여 조사하였다.

- 내용적 범위

첫째, 문헌분석 및 자료조사를 통해 지역의 도시여건 및 쇠퇴현황과 원인을 파악하고, 도시재생사업 및 관련사업의 추진 동향과 실적을 분석하였다. 이때 관련 자료는 각 대상 지역의 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획, 도시재생 종합정보체계에서 제공하는 사업추진실적을 참고하였다.

둘째, 사례대상지의 관계자와의 심층면담을 통해 지역 활동주체의 조직화과정을 조사하였으며, 면담내용을 토대로 지역 활동주체의 활동 특성을 분석했다. 이 과정에서 지역 활동주체들의 소재지와 활동지역, 지역관계망, 지역자원의 활용, 지역상생 등 지역화 및 지역 활성화 전략 과정에 대해 심층 조사하였다.

심층면담의 대상은 주체별 역할 및 성격, 업무특성을 고려하여 공공행정, 중간지원조직, 주민협의체 및 사회적 경제조직, 기타 민간 주체 등 다양한 대상으로 조사하였으며, 심층면담 기간은 2021년 8월부터 12월 사이에 이루어졌다. 다만, 의성군, 나주시, 충주시의 사업추진이 지역여건에 따라 상이하므로 주체별 면담대상에 차이가 있다.

또한, 의성군과 같이 담당공무원이 자주 변경되어 면담에 응하지 않은 경우 불가피하게 공공행정의 심층면담 대상에서 제외되었다.

셋째, 사업추진 이후 인구 및 상권, 공간환경의 지역 변화와 심층면담 분석을 종합하여 제도적 한계 및 시사점을 도출하였다. 사업추진 이후 물리적 공간환경의 변화분석은 도시재생사업이 실행되는 활성화지역을 중심으로 상권, 인구, 건축물 시계열 데이터 분석을 통해 대상지의 여건을 파악하였다.

이때 상권 분석은 소상공인진흥공단의 상권정보 시계열(2015~2021년) 데이터를 활용하여 도시재생사업지역의 상권 점유율 변화를 분석하였으며, 인구 분석은 대상지역을 250m×250m 격자로 구분하여 2014년 대비 2021년 인구 수 증감 실태를 분석하였다. 또한, 건축물은 세움터 건축물 시계열 데이터(2013~2020년)를 활용하여 도시재생사업 지역 내 건축물 행위 변화 양상을 파악하였다. 이를 토대로 심층면담과정에서 도출된 내용을 종합하여 지역 활동주체가 로컬을 지향하고 지역 활성화로 확장하는 과정에서 나타난 제도적 한계와 개선방안을 중심으로 결론을 도출하였다.

[표 4-4] 단계별 분석방법

구분	분석 내용	분석 방법	활용자료
1단계	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획 고찰을 통해 지역 쇠퇴 관련 주요 현안 파악 지역별 중앙부처 공모사업 선정 현황 조사를 통해 관련 사업 추진 동향 분석 도시재생사업지역의 사업추진현황 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 자료 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획, 관련 지역 계획 등 도시재생종합정보체계의 도시재생사업 추진실적 평가보고서
2단계	<ul style="list-style-type: none"> 지역활동주체의 활동의 계기 및 조직화 과정 지역활동주체의 활동특성 및 지역화 전략 	<ul style="list-style-type: none"> 현장조사 심층 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생활성화계획 도시재생종합정보체계의 도시재생사업 추진실적 평가보고서 관련 기관 및 단체 제공 조직구성 체계에 관한 자료 등
3단계	<ul style="list-style-type: none"> 소상공인진흥공단의 상권정보 시계열(2015~ 2021년) 데이터를 활용하여 상권 점유율 변화 분석 도시재생사업지역을 250m×250m 격자로 구분하여 2014년 대비 2021년 인구 수 증감 실태를 분석 세움터 건축물 시계열 데이터(2013~2020년)를 활용하여 건축물 행위(신축/증개축/멸실) 변화 양상을 파악 심층면담 결과 분석 및 시사점 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌자료 분석 통계자료 분석 공간 분석 현장조사 심층면담 결과 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획, 관련 지역 계획 등 통계자료(건축물 DB, 생활 SOC 자료, 인구통계, 소상공인진흥공단 상권정보 데이터 등)

출처: 연구진 작성

2. 의성군 심층 분석

1) 의성군 지역 개요

□ 의성군 쇠퇴현황

인구 약 5만 명³⁾의 의성군은 약 30%가 의성읍에 밀집 거주하고 있으며, 65세 이상 인구가 약 38%로 초고령화를 상회하여 한국고용정보원의 지방소멸 자료(2018)에서 전국 지자체 중 소멸 위험 1위로 분류될 만큼 인구유출과 지역경제 쇠퇴가 심각한 지역이다.⁴⁾ 실제로 의성군의 총 인구수는 2000년 약 76,000명에서 2021년 약 50,000명으로 15년간 30% 이상의 인구감소율을 기록한 것으로 나타났다⁵⁾.

의성군은 농업기반의 산업구조에 의존한 지역으로 대부분의 군 단위 도시와 마찬가지로 산업구조 변화에 따른 대도시로의 인구유출, 교통수단 발달 등에 따른 복합적인 쇠퇴 요인이 존재 한다. 특히 급속한 산업화가 진행되던 1970년대에 주변도시에 산업단지가 조성되면서 인구유출이 본격화되었다. 의성군의 원도심에 해당하는 의성읍은 의성군청과 의성시외버스터미널 등 주요 거점이 위치하는 행정·교통의 중심지이지만, 인구감소와 고령화로 재래시장 침체, 골목 상권 붕괴, 노후 주거지 증가 등의 쇠퇴양상이 복합적으로 발생하고 있다.

□ 지역재생을 위한 관련 사업 추진현황

의성군은 대표적인 소멸위기 지역으로 최근 몇 년간 중앙부처 및 광역지자체의 지원이 집중되었다. 우선, 2018년 농림축산식품부의 ‘주민주도 농촌 신활력 플러스사업’ 대상지로 선정되어 지역자원과 민간조직을 활용한 지역특화산업 활성화, 지역순환경계 구축 등을 위한 예산으로 4년간 70억 원을 지원받았다⁶⁾.

특히 의성군은 인구소멸 위기를 타계하기 위한 방안으로 청년 일자리 지원 사업에 많은 예산과 행정력을 투입하고 있다. 대표적으로 경상북도의 ‘청년마을 조성’ 사업과 ‘이웃 사촌 시범마을’ 사업이 있다. 두 사업 모두 소멸지수가 높은 기초지역을 대상으로 청년

3) 의성군 홈페이지, 2021년 10월말 인구 및 세대현황 자료, <https://www.usc.go.kr/> (검색일: 2021.10.29.)

4) 의성군(2019a, pp.19-20, p.11.)

5) 의성군(2019a, p.21.)

6) 농림축산식품부 (2018.8.). 농식품부, 주민 주도 농촌 신활력 거점 10개소 육성. 8월 3일 보도자료

창업을 지원하고 인구를 유치하기 위한 제반 사업을 포함한다.7)

의성군 일자리창출과에서는 청년창업과 관련해 7개 사업을 추진하여 총 예산 약 59억 원으로 66개팀(113명)을 지원하고 있다. 이 중 2019년에 도시재생 사업지역으로 선정된 안계면 일대에 지원을 집중하고 있으며, 전체 지원대상 중 40%에 달하는 25개팀(49명)이 안계면에서 활동하고 있다. 특히 '청년시범마을 일자리사업'은 안계면만을 대상으로 사업을 추진하고 있다.

[표 4-5] 의성군 청년창업 지원사업 및 참여자 현황

구분	사업기간	소요예산(백만원)	지원대상	지원내용	운영기관
청년창업 일자리뉴딜사업	2019.3.~ 2021.12.	107 (국, 도, 군비)	3팀/3명 (안계면 1팀/1명)	1인당 15백만원 (최대 2년)	경북테크노파크
도시청년 시골파견제	2018.8.~ 2021.9.	1,515 (국, 도, 군비)	15팀/23명 (안계면 4팀/6명)	1인당 30백만원 (최대 2년)	경북경제진흥원
청년에비창업가 육성사업	2020.3.~ 2021.12.	90 (도, 군비)	6팀/9명 (안계면 1팀/2명)	1팀당 12백만원	안동대학교 산학협력단
청년시범 마을일자리사업 (안계면)	2019.2.~ 2022.6.	2,740 (도, 군비)	18팀/38명 (안계면 이웃사촌시범마을 에서만 시행되는 사업)	1팀당 1억원 (사업비 50백만원, 리모델링비 50백만원)	이웃사촌지원센터
지역상생 청년창업지원사업	2019.8.~ 2022.1.	180 (도, 군비)	1팀/4명	1팀당 최대 70백만원	경북경제진흥원
청년창업 지역정책지원사업	2021.2.~ 2022.12.	260 (도, 군비)	6팀/10명 (안계면 1팀/2명)	1인당 20백만원 (최대 2년)	안동대학교 산학협력단
지역청년 정착활력화사업	2019.7.~ 2020.10.	1,000 (도, 군비)	17팀/26명	1인당 3천만원	경북경제진흥원
합계	-	5,892	66팀/113명 (안계면 25팀/49명)	-	-

출처: 의성군 일자리창출과(2021), 의성군 청년창업 지원사업 참여자 총괄현황(의성군 내부자료)

도시재생사업은 뒤늦게 시작되어 2019년 도시재생전략계획을 수립하여 총 6개 지역을 도시재생 활성화지역으로 지정하였고 안계면과 의성읍 2개 지역에서 일반근린형 도시 재생뉴딜사업이 선정되어 사업을 추진하고 있다. 본 심층 분석에서 다루는 대상지는 도시재생 사업추진이 비교적 진행된 의성읍을 중심으로 하였다.

7) 경상북도(2018.9.). 경북도, 지방소멸지수 높은 기초 지자체에 청년 일자리주거단지복지 갖춘 '청년마을' 조성. 9월 20일 보도자료

2) 도시재생사업의 주요내용

- (개요) 상업기능 활성화와 주거환경개선을 위한 의성읍 도시재생사업 추진

의성읍 도시재생사업 대상지인 도동리 일대는 조선 시대에는 인근에 관아가 입지했던 행정의 중심지로, 해방 이후에는 성냥공장과 마늘을 거래하는 마늘전이 있던 지역경제 활동의 중심지이다. 그러나 마늘 직거래장이 쇠퇴했고 성냥공장은 가동이 중단되어 의성읍은 쇠퇴하여 중심지 기능을 상실하였다. 이에 의성읍 도시재생은 ‘마늘을 사랑한 영미, 활력 넘치는 희망의성’을 비전으로 설정하였다. 본 사업은 2019년부터 2022년까지 총 4년간 사업이 추진될 계획이다.

[표 4-7] 2018년 의성군 일반근린형 도시재생사업 개요

구분	내용		
사업명	마늘을 사랑한 영미, 활력 넘치는 희망의성		
선정연도	2018	사업기간	2019~2022
사업유형	일반근린형	사업비	135.3억원(국비 80, 지방비 55.3)
주소	경북 의성군 의성읍 도동리 964-3 일원	면적	140,400㎡
쇠퇴원인	의성 마늘 시장 이전 및 분산, 성냥공간 가동 중단으로 쇠퇴해진 상권, 노후 불량 배후 주거지		
지역자원	의성 전통시장, 의성 슈퍼 푸드 마늘 축제, 공·폐가, 공터 등		

출처: 의성군(2019b, p.205)을 참고하여 연구진 작성

- (조직) 도시재생 사업추진체계의 구성

의성읍 도시재생 뉴딜사업추진협의회는 2019년 6월 행정과 주민, 중간지원조직, 경북 개발공사가 참여하는 체계로 구성하였다.

[표 4-8] 의성군 일반근린형 도시재생사업추진체계

구분	의성군 의성읍 도시재생사업(2019-2022)				
현재 상황('21.09기준)	사업 진행 중				
활성화계획	실타	2019. 07. 30.	특위	2019. 09. 24.	고시 2019. 10. 10.
전담조직	구성	2020.01.	전담인력	지역재생과 4명	
행정협의회	구성	2018.06.	운영	총 2회	
현장지원센터	개설	2018.11.	인력	15명(상2명, 비상13명)	
도시재생협의회	구성	2019.06.			
주민협의회	구성	19.02.28(22명)	명칭	도동리 주민협의회	

출처: 도시재생 종합정보체계, <https://www.city.go.kr/map/index.do> (검색일: 2021.10.29.) 및 의성군(2019b, p.148)을 참고하여 연구진 작성



[그림 4-5] 의성군 의성읍 도시재생사업 추진체계

출처: 의성군(2019b, p.238) 참고하여 연구진 작성

의성군은 의성읍 도시재생사업 추진을 위해 2020년 1월 도시재생전담조직인 지역재생과를 구성하고, 전담인력 4인을 배치하였으며, 행정협의회는 관내 5개 분야 8개 과로 구성하였다.⁸⁾ 도시재생현장지원센터는 상근직 2명, 비상근 13명으로 구성, 주민협의체인 ‘도동리 주민협의회’는 총 22명의 주민으로 구성되어 있다.

- (지역활동주체) 마을계획단을 중심으로 한 운영주체 발굴

의성읍의 지역활동주체는 지역주민과 안계면 일대에 정착한 청년조직이 대표적이다. 도시재생 주민협의체는 2019년에 조직화 되었으며 도시재생대학을 통해 키맨(keyman)을 발굴하였다. 2020년 6월에는 핵심주체들이 구체화되면서 관심 분야별로 마을계획단을 구성하였다. 2021년부터는 본격적으로 마을계획단별 정례모임이 이루어지고 있으며, 협동조합 기초교육을 받고 주민공모사업으로 예비사업을 추진하고 있다. 향후 각 사업단별로 협동조합 심화교육을 받고 건축공간 설계과정에 참여하면서 의성읍 도시재생사업의 거점시설 운영주체로 나설 계획이다. 청년 활동주체는 안계면에서 추진 중인 ‘이웃사촌시범마을’ 조성사업을 통해 지역에 정착한 청년들로 레스토랑, 게스트하우스, 수제비누 및 굿즈 제작 판매점 등을 개별적으로 운영하고 있다.

- (주요사업) 청년, 예술인, 주민을 위한 거점공간 조성

의성군은 의성읍 도시재생사업을 통해 일자리 창출 및 골목상권의 경쟁력 향상, 주거환경개선을 통한 삶의 질 향상, 마을공동체 강화를 목표로 지속적인 성장모델을 구축하

8) 도시재생사업의 효과성을 높이기 위한 부서간 협업 및 업무조정 조직인 도시재생추진단은 8과 20팀이 참여하도록 하였고, 도시환경국장이 단장 역할을 맡았다

고자 하며, 목표별 세부 사업내용은 다음과 같다.

[표 4-9] 의성을 도시재생활성화계획 사업내용

구분	목표	사업내용	활용 지역자산	운영 및 관리주체(예정)
1	일자리창출 및 상권 활성화	갈릭푸드랩	마늘	(가칭)의성마늘밥상협동조합
		마늘상가거리개선 (의성전통시장 주차장 고도화)	전통시장	마늘상인회
		상생협력상가	마늘, 목화솜	조성 후 마늘, 목화솜 활용하는 업종·입주자 선정
2	주거복지향상 및 생활환경개선	공공임대주택	-	경북개발공사
		신청년사랑방	-	(가칭)도동신청년협동조합
		마을주차장	-	(가칭)도동신청년협동조합
3	지역문화발굴 및 공동체향상	사이다도동어울림센터	-	(가칭)사이다도동마을관리협동조합
		도동예술아카이브센터	역사문화	(가칭)마음담은꽃차협동조합 (예정)(사)경북예술문화예술원
		도동공동마을텃밭	유휴 텃밭	주민협의체

출처: 의성군(2019b, pp.168-169)을 참고하여 연구진 작성

대표적 사업인 ‘일자리 창출 및 상권 활성화’ 사업은 2022년까지 거점공간인 갈릭푸드랩과 상생협력상가 조성을 포함하고 있다. 담당자 인터뷰⁹⁾에 따르면, 갈릭푸드랩은 전통시장 인근 2층 건물을 리모델링하여 1층에는 공유주방을, 2층에는 공용주방을 설치할 계획이며, 상생협력상가는 오일장 인근에 있는 2개의 빈점포를 리모델링하여 조성할 계획이다. 갈릭푸드랩은 지역 특산물인 마늘을, 상생협력상가는 마늘, 목화솜을 활용한 업종을 우선 입주시킬 예정이다.

주거복지 향상 및 생활환경 개선을 위해서 공공임대주택¹⁰⁾, 신청년사랑방 조성, 마을주차장 2개소, 작은 공원 3개소를 2022년까지 준공할 계획으로 추진하고 있다. 특히 소멸위기에 대응하여 임대주택 공급을 통해 청년층의 지역정착을 견인하는 것을 목표로 하고 있다.

지역문화 발굴 및 공동체 향상을 위해서는 사이다도동어울림센터, 도동예술아카이브센터를 계획하였다. 사이다도동어울림센터는 500평 부지에 어울림센터, 다목적센터, 북카페, 목수방으로, 도동예술아카이브센터는 마을카페와 아카이브 전시공간이 조성될 예정이다. 향후 거점공간이 조성되면, 창업을 준비하는 지역 청년들, 지역 예술가, 지역 주민들이 문화예술 활동공간으로 이용할 계획이다.

9) '21.9.23.~9.25.기간 동안 현장코디(3인), 청년주체 대상 심층인터뷰를 진행하였다.

10) 경북개발공사가 공급하는 행복주택으로 40호가 공급될 예정이다.

3) 지역활동주체 활동 심층분석

□ 지역활동주체 심층면담 개요

의성읍 도시재생사업과 관련심층면담은 의성읍의 중간지원조직의 센터장 및 코디네이터, 안계면의 청년 단체 및 청년창업자를 대상으로 진행하였다.¹¹⁾

주요 활동 조직	중간지원조직 의성군도시재생지원센터, 의성읍도시재생현장지원센터	주민조직 주민협의체, 마을계획단	사회경제적조직 -	기타 민간단체 청년그룹				
심층 면담 대상자	 중간 유00 의성군 도시재생 지원센터 센터장	 중간 곽00 의성읍 도시재생 현장지원센터 현장코디네이터	 중간 김00 의성읍 도시재생 현장지원센터 현장코디네이터	 중간 손00 의성읍 도시재생 현장지원센터 현장코디네이터	 중간 황00 의성읍 도시재생 현장지원센터 현장코디네이터	 민간 장00 청춘구 행복동 촌장	 민간 소00 달빛 레스토랑 대표	 민간 최00 프로젝트 담다 대표
	의성군 의성읍 도시재생사업 관련				의성군 안계면 청년지원사업 관련			

[그림 4-6] 의성군 주요 활동조직과 심층면담 대상자

출처 : 연구진 작성

□ 지역활동주체의 활동 및 조직화 과정

- 의성군 마을계획단의 구성 및 조직화

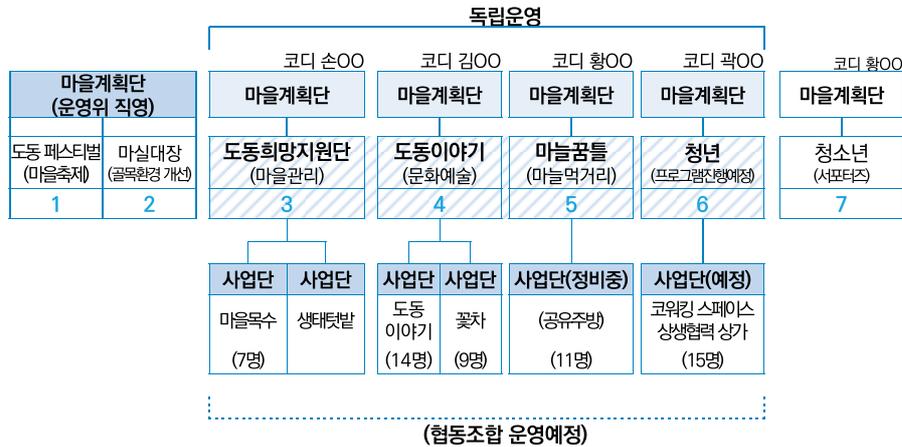
의성읍 도시재생사업에서는 코디네이터 양성 교육을 거쳐 현장코디네이터를 육성하고, 도시재생대학에서 주민들의 관심사항에 따라 테마별로 7개의 마을계획단(도동페스티벌, 마실대장, 도동희망지원단, 도동이야기, 마늘꿈틀, 청년, 청소년서포터즈)을 운영하고 있다.

현재 도동페스티벌 마을계획단을 제외한 6개 마을계획단이 운영 중이며, 마을계획단 중 일부는 역량강화 과정을 거쳐 사업단으로 전환하고 복수의 사업단이 구성되면 이들의 연합체인 마을관리협동조합을 설립할 계획이다.

마을계획단 중에서 도동희망지원단, 도동이야기, 마늘꿈틀, 청년의 4개 마을계획단은 도시재생사업으로 조성될 거점공간 운영을 목표로 교육을 받고 있으며, 각 마을계획단은 약 10명 내외의 참여자로 구성되어 있다. 이를 위해 마을계획단 마다 전담 현장코디를 두고 있으며, 현재 '마늘꿈틀계획단'은 레시피개발 교육과 주민공모사업으로 요리체험

11) 도시재생사업추진실적 기준, 의성읍 도시재생 사업을 전담하는 행정 담당자는 해당 업무기간이 6개월 미만으로 사업추진의 시작단계와 과정에 대한 답변이 어려운 실정으로 행정 대상 면담이 진행되지 못하였다.

및 레시피 개발, 공유주방 벤치마킹 등을 통해 아이디어를 모아 비즈니스모델을 구체화하는 중이다.



[그림 4-7] 의성군 마을관리협동조합 체계도
출처 : 의성읍 현장지원센터 제공 자료를 토대로 연구진 작성

- 집수리 기술과 텃밭임대 사업으로 마을관리를 도모하는 ‘도동희망지원단’

도동희망지원단은 마을목수사업단과 생태텃밭사업단으로 나누어져 있으며, 향후 도시 재생 거점시설인 사이다도동어울림센터 내 목수방(약 30평 규모)을 위탁받아 운영 관리할 예정이다. 현재 협동조합으로 전환하기 위해 준비 중이며, 2022년 조합설립을 진행할 예정이다.

[표 4-10] 도동희망지원단의 각 사업단의 향후 활동 예상 내용

구분	내용
마을목수사업단	<p>목공교육 및 제품 판매 : 의성군 각종 축제나 행사때 기념품 등을 만들어 납품할 계획 (예. 의성슈퍼푸드마을축제, 상인회장이 축제 부위원장을 맡고 있어 연계가능)</p> <p>주민공모사업 : 2021년 주민공모사업을 통해 평상과 그네의자 등 목공 가구 제작 및 공원 설치</p> <p>집수리 : 공구대여 및 지역내 소규모 집수리사업으로 읍내 기초생활수급자 집수리 및 에너지공단 집수리(건당 380만원 보조사업) 등 을 맡을 것으로 예상 (※ 의성 지역자활단체는 군 전체지역 일을 맡는 것과의 차별화)</p> <p>마을관리 : 재생사업으로 조성되는 공원이나 주차장, 다세대주택 등의 위탁관리</p>
생태텃밭사업단	<p>(계획)텃밭농사 : 230평 균유지를 당초 갈릭푸드랩의 식재료를 공급할 텃밭농사로 계획</p> <p>(실행)텃밭임대 : 텃밭 임대로 비즈니스 모델링, 텃밭 앞 키움센터(중심지활성화사업으로 조성되는 유아 및 초등학생을 위한 시설)의 어린이 대상으로 3평 텃밭을 30~40개로 구획해 임대</p>

출처 : 심층면담 내용을 바탕으로 연구진 작성

‘마을목수사업단’은 집수리 전문기술을 습득하려는 주민과 일부 목공에 관심 있는 주민

총 7명이 참여하고 있으며, 이 중 3명은 숙련자이다. 7명 모두 전통시장에서 마늘, 생선, 견어물 판매 및 식당 운영 등 자영업을 하는 상인이며, 핵심 활동주체는 단장과 숙련자, 현장코디(상인회장, 주민협의체 총무, 농촌중심지활성화사업 위원장) 3명이다. 현재로서는 봉사활동을 할 정도는 되지만 사업체를 운영할 정도의 집수리 기술이 있는 것은 아니다. 집수리 관련 지역기술자들을 강사로 초빙하여 향후 협력자로 함께 일하고, 일하는 만큼 보수를 받는 수익구조로 운영될 예정이다.

‘생태텃밭 사업단’은 주부들이 참여하고 있다. 당초 활성화계획에는 공유지에 친환경 텃밭을 조성하여 공유식당을 위한 식재료를 공급할 계획이었다. 그러나 주민공모사업 과정을 거치면서 친환경농사가 지역 실정에 맞지 않고 주민조직만으로는 운영이 불가능하다는 것을 확인하였다. 이에 텃밭은 조성하되, 직접 경작하지 않고 유치원과 초등학교를 대상으로 교육체험공간으로 임대하는 방식으로 비즈니스 모델을 변경하여 진행할 예정이다.

- 거점공간 내 카페를 활용한 문화예술활동을 추진하는 ‘도동이야기단’

‘도동이야기단’에는 문화예술에 관심 있는 40~50대 주민 총 14명이 참여하고 있으며, 활성화지역 밖의 읍이나 면 주민들도 2/3정도 포함되어 있다. ‘도동이야기단’ 안에는 각각 ‘도동이야기(북카페)사업단’과 ‘의성오계절 꽃차사업단’이 구성되어 있으며, 향후 거점시설인 사이다도동어울림센터내 북카페와 도동예술아카이브센터 1층에 조성될 마을 카페를 운영할 계획이며, 이를 위해 교육을 받고 있는 중이다.

‘도동이야기(북카페)사업단’은 현장코디네이터(이하 현장코디)를 포함해 식생활교육네트워크 대표 등 역량 있는 주민들이 많은 편이다. 참여주체 대부분이 공공보조사업과 공공 거점시설 위탁·운영해 본 경험도 있어 협동조합 관련 행정 처리도 자체적으로 꾸려가고 있다. ‘도동이야기’와 ‘꽃차사업단’은 전체 마을계획단 중에 가장 먼저 협동조합과 사회적기업설립 심화과정 교육을 받고 있으며, 2021년 개별적으로 사회적경제 설립을 추진하기 위해 정관 및 사업계획서를 작성하는 중이다. 두 개 사업단 사회적경제 조직을 설립하게 되면, 추후 의성읍 내에 다른 사업단에서 참조할 수 있는 선례가 될 것으로 기대하고 있다.

- 지역특산물인 마늘먹거리를 활용한 공유주방을 추진하는 ‘마늘꿈틀계획단’

‘마늘꿈틀계획단’은 의성전통시장 인근에 조성될 거점공간인 갈릭푸드랩(공유공용주방) 운영을 목표로 조직화 과정에 있다. ‘마늘꿈틀계획단’은 내부사정으로 인해 담당코디네이터가 3번이나 바뀌고 구성원도 변화과정이 있었으나, 2021년 현재 총 11명의 주

민이 참여하고 있다. 핵심멤버는 부녀회장, 현장코디, 청년¹²⁾ 3명과, 그 외 봉사단체장을 포함한 1~2명이 적극적으로 참여하고 있다.

갈릭푸드랩 사업은 실행과정에서 참여 주체사이에서 계획내용을 이해하는데 차이가 있었다. 활성화계획상에는 구체적인 사업설명이 미흡한 상황에서 갈릭푸드랩이 '인큐베이팅'이라 되어 있었다. 주민들은 이를 식당운영으로 알고 있었으며, 현장 코디는 공유주방이라고 이해하고 있었다. 현재는 마을계획단 내에서 의견 조율 과정을 거쳐 공유주방을 식당으로 변경하는 방안을 논의 중이다. 현재 계획으로는 2022년 협동조합 심화교육을 거쳐 협동조합 정관을 작성한 후 6월쯤 조합 발기를 준비하고 건물이 준공된 이후에 조합이 입주하여 운영하는 것으로 되어 있다.

- 지역 정착 청년의 활동을 연계한 '청년계획단'

청년계획단 초기에는 지역에 청년이 없어 운영이 어려웠지만, 2021년 초 전담 코디네이터가 생기고 2018년~2020년 사이 의성에 유입된 청년들을 대상으로 도시재생대학을 운영하면서 조직화 과정 단계에 들어섰다. 청년계획단은 의성과 원주 출신 청년 2명, 청년창업허브센터 청년들이 7명, 도시청년시골파견제나 센터 직원들 6명으로 총 15명으로 구성되었다. 핵심멤버는 현장코디와 도시청년시골파견제로 의성읍에 정착한 청년이다. 구성원 모두 본업이 있고 재생사업을 통해 조직된 협동조합에 전업하는 것은 경제적으로 위험하다고 생각하고 있다. 이들은 본업보다는 부업을 통해서 자기 정체성을 찾기 때문에, 협동조합은 부업으로 활동하고자 한다.

청년마을계획단의 미션은 청년 거점공간인 코워킹스페이스와 상생협력상가의 기획과 설계, 운영방안을 마련하는 것이다. 현재 이를 위해 협력사로 '내마음은 콩밭'이라는 업체가 공간기획을 지원하고, 서울시 '넥스트 로컬' 프로그램 지원을 받은 여성 청년단체 '살방'이 텃밭공원에 농막을 지어 커뮤니티 프로그램을 운영하면서 주민들과 관계를 맺고 있다. 청년마을계획단은 지역 단체와 연대하여 활동을 이어나가면서, 향후 협동조합을 결성할 계획이고 최종적으로는 마을관리협동조합에 합류할 예정이다.

의성에는 청년들이 놀이와 문화를 향유할 수 있는 공간이 없기 때문에 코워킹스페이스는 청년들을 위한 놀이와 문화 아지트로, 상생협력상가는 5일장이 들어서는 곳이자 청년들이 만든 제품이나 서비스, 실험적인 시도들을 할 수 있는 팝업스토어로 기획 중이다.

12) 2021년 종료 예정인 '도시청년 시골파견제사업'을 통해 이주해온 청년 3인이며, 게스트하우스 운영 및 청소년 서프터즈, 마실대장, 청년 마을계획단에도 참여하고 있다.

□ 지역활동주체의 활동특성

- 지역토박이 중심으로 사업대상지역 내·외부 주체의 참여와 연대

의성읍 도시재생사업은 활성화지역이 사업의 중심장소이기는 하지만, 의성군의 중심지역 역할을 하는 의성읍의 위상을 고려하여 활성화지역 뿐 아니라 활성화지역 밖의 주민들이 도시재생사업에 함께 참여하고 있다. 주민협의체 핵심멤버는 지역토박이인 읍회장과 부녀회장 등을 맡고 있는 주민조직 대표들이 참여하고 있어 연대와 협력이 잘 이루어지고 있다. 현장코디나 핵심멤버는 주민조직 경험이 많아 사업에 대한 환상은 없다는 의견이다. 이들은 수익이 많을 것으로 기대하지도 않고 주민의 생각은 늘 바뀐다는 인식을 공유하고 있다. 단순히 참여하는 것이 좋아서, 이러한 활동자체가 주민들 사이에 즐거운 일이 되어야 하고, 그 과정에서 필요한 1~2명 정도의 인건비만 해결할 수 있다면 좋다는 생각을 가지고 있다. 전반적으로 주민들은 소소한 행복을 즐기는 지역 활동 참여에 의의를 두고 있다.

- 지역살이를 경험한 청년과 이주 청년들 사이의 관계형성에 따른 사업 참여도 향상

도시재생사업의 주요 활동주체이자, 생산가능인구인 청년이나 이주가구의 유입만큼이나 중요한 것은 청년들이 지역 내에 정착할 수 있는 토대를 구축하는 것이다. 이는 거주 공간과 경제활동이 가능한 기반이 마련되어야 함을 의미하는 것이며, 여기에 이주한 사람들이 새로운 정착지에서 사회적인 관계망을 형성하는 것도 포함된다.

의성읍은 인구감소를 더 이상 방치하면 지역 소멸로 이어진다는 인식하에 지방이주 청년 유치 사업에 집중하고 있다. 다양한 활동주체 참여가 필요한 도시재생사업에서 지방이주 청년은 중요한 인적자원이기 때문에 도시재생사업과 청년이주 정책은 긴밀하게 관계를 맺고 추진하고 있다. 다행히 의성군에서는 도시청년시골파견제 및 청년창업지원을 통해 유입된 청년들이 서로 관계를 맺고 도시재생 사업을 통해 다양한 활동을 하면서 지역에 정착하려는 의지도 높아지고 있다. 이들은 새로운 정착지에서 겪는 외로움과 어려운 상황을 서로 공유하면서 서로에게 새로운 정착 동기를 부여하기도 한다.

청년주체 면담 결과 지역이주 청년들은 자유로운 활동을 보장받을 수 있어 가족, 친인척, 지인관계가 있는 본래의 활동지 보다 새로운 지역에 정착하기를 선호하며 공공사업 참여에도 개방적이다. 특히, 도시재생사업을 통해 원주민과 외지의 청년들, 그리고 청년창업센터 청년들이 서로 교류하면서 접점을 찾고 관계망이 촘촘해 질 수 있는 계기가 되었다는 점에서 의미를 두고 있다. 한편, 청년들은 문화향유 기회의 부재를 크게 느끼고 있어, 향후 조성될 코워킹 스페이스가 청년 욕구를 다소 해소해 줄 것으로 기대하고 있다.

4) 도시재생사업 추진 이후 지역의 변화 및 한계

□ 사업추진 이후 변화 분석

- 의성읍 내 쇠퇴 상권을 중심으로 인구수 감소

2015년 기준 의성읍은 의성군 전체 상권의 약 41.9%를 차지하는 규모가 가장 큰 상권이 었다. 2021년 10월 기준으로 의성군에서 의성읍 상권 규모가 가장 컸지만, 상권 점유율은 36.4%로 감소하였다. 반면, 2019년 도시재생 뉴딜 사업지역인 안계면은 2015년도 18.8% 수준이었던 상권 점유율이 20.7%로 상승한 것으로 나타나 도시재생사업 지역 간 에도 상권 활성화 정도에 차이가 있음을 확인할 수 있다.

[표 4-11] 의성군 도시재생사업지역 상권 현황

지역	연도	관광/ 여가/오락	부동산	생활서비스	소매	숙박	음식	의료	학문교육	점유율
안계면	2015	2	1	58	90	3	107	15	11	18.8%
	2021	3	6	91	144	7	1	176	13	20.7%
의성읍	2015	5	2	144	227	9	193	30	30	41.9%
	2021	10	7	148	289	16	2	268	36	36.4%
의성군	2015	15	6	315	517	26	537	60	52	-
	2021	21	23	398	781	39	6	802	60	-

출처: 소상공인시장진흥공단. (2020). 상가(상권)정보. <https://www.data.go.kr/data/15083033/fileData.do>(검색
일:2021.10.29.)을 참고하여 연구진 작성

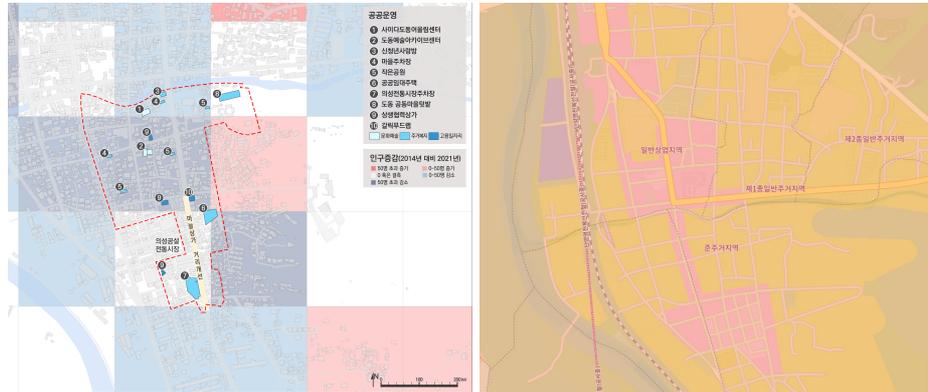
주: 점유율은 총주시 전체 상권에서 해당 지역 상권이 차지하는 비율을 의미

의성군을 250m×250m 격자로 구분하여 2014년 대비 2021년 인구수 증감 지역을 확인하였다. 파란색이 짙을수록 인구감소가 큰 지역, 붉은색이 짙을수록 인구 증가가 큰 지역으로 의성군 도시재생사업지역 2개소 모두 7년간 인구가 감소한 것으로 나타났으며, 의성읍 일대는 인구수가 50명 이상 감소한 것으로 나타났다. 특히, 의성읍 도시재생 사업지역 내에서도 용도지역 상 일반상업지역인 의성전통시장(염매시장)이 위치해 있는 곳을 중심으로 인구가 감소한 것으로 확인되었다.(그림 4-8)

- 청년활동 거점공간을 중심으로 건축물 증·개축, 신축 행위 증가

의성읍과 마찬가지로 안계면 역시 지난 7년간 인구 감소가 진행되었으나, 의성읍과 달리 도시재생사업 구역 반경 200m 내에 청년층을 중심으로 다양한 활용이 이루어지고 있다는 점에서 차이가 있다. 이들은 도시재생사업과 무관하게 경상북도의 청년지원사업¹³⁾을 통해 2020년도에 정착하였으며, 대부분 창업지원 비용을 지원받아 음식점, 공

방 등을 창업하였다. 현재 정착한 청년이 10여명 남짓 되지만, 인구유입, 신규 점포 생성, 새로운 자본 유입 등이 적체된 군 지역에서는 청년들의 창업 활동과 지역 정착 움직임이 큰 활력을 전인할 수 있다¹⁴⁾.

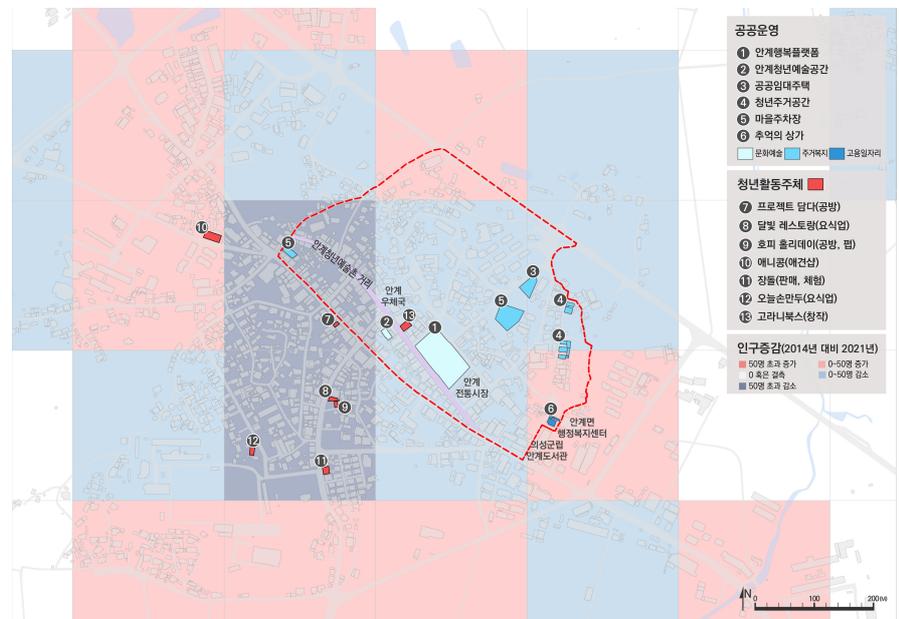


[그림 4-8] 의성읍 일대 인구수 증감 분석

출처: 공공데이터포털, <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do> (검색일: 2021.10.29.)을 활용하여 연구진 작성

[그림 4-9] 의성읍 일대 용도지역 현황

출처: 공공데이터포털, <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do> (검색일: 2021.10.29.)을 활용하여 연구진 작성



[그림 4-10] 안계면 도시재생사업지역 일대 인구수 증감 현황 및 청년활동주체 분포 현황

출처: 공공데이터포털, <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do> (검색일: 2021.10.29.)을 활용하여 연구진 작성

13) 경북도에서 추진하고 있는 도시청년시골파견제, 청년마을 일자리 뉴딜지원사업이 있음

14) 2021.10.29. 의성읍, 안계면 현장답사 및 민간활동주체 인터뷰 결과

2013~2021년간 도시재생사업지역 일대 건축행위 변화를 살펴본 결과, 안계면 도시재생 사업구역 내 증개축 12동(5.02%), 신축 4개동(1.67%)으로 건축행위가 경제·문화 사업이 추진되는 곳 중심으로 이루어지고 있었다. 특히, 증개축, 신축 건축물은 일반상업지역에 위치해 있고, 청년활동주체들이 조성한 공간과도 인접해 있다.

의성읍 도시재생사업 구역 내에서는 증개축 11개동(4.12%), 신축 6개동(2.25%)이 있는 것으로 분석되었다. 민간 주도의 증개축·신축 건축물의 상당수가 주거복지 향상 및 생활환경개선 사업(골목길 환경정비, 마을주차장)이 추진되는 지역을 중심으로 나타나고 있다는 점에서 도시재생사업을 통해 공공사업이 준공된 이후에는 정주환경 개선 효과 측면에서 성과가 있을 것으로 예상된다.

□ 심층면담 분석을 통한 의성군 도시재생사업의 한계

- 지방 중소도시 실정을 담지 못하는 획일적인 사업계획과 계획의 경직성

심층면담에 참여한 주체들은 대부분 도시재생사업내용에 차별화가 없고, 지역사회 문제를 해결할 수 있는 사업이 부족한 반면, 지역활성화를 위해 필요한 사업은 부족하다는 의견을 제시하였다. 예를 들면 도시재생 뉴딜 사업 공모 당시 활성화계획에 담았던 텃밭 운영사업에 대해 주민들은 농촌지역에서는 불필요한 사업이라고 생각하고 있지만 활성화계획을 변경하려면 예정된 집행기간 내에 마중물 사업을 마무리하기 어렵다는 행정적 인식에 따라 현재 텃밭은 교육체험공간으로 활용하는 방안을 검토하고 있다. 인적자원이 많은 대도시에서도 추진하기 어려운 목수단이나 집수리사업도 활성화계획에 있으니 교육과정을 거쳐서 추진해야 한다는 의무감으로 진행되고 있는 상황이다. 이는 공모 당시 활성화계획 수립에 참여했던 주체와 실제 도시재생사업에 참여하는 주체가 달라지면서 나타나는 현상이다. 도시재생사업은 사업이 구체화되고 실질적인 실행주체가 나타나면서 활성화계획 수립 당시 구상했던 사업내용 변경수요가 발생 할 수밖에 없다. 그러나 활성화계획을 변경하는데 소요되는 시간과 복잡한 행정절차는 사업추진 기간 내에 예산 집행에 걸림돌로 작용할 수 있어 대부분의 지자체에서는 공모당시 부족했던 제안 내용을 그대로 진행할 수 밖에 없다는 의견을 제시하였다.

- 주민조직의 거점공간 위탁운영에 따른 사용자 감면과 사유화 방지 대책 필요

갈릭푸드랩과 상생협력상가의 코워킹 스페이스는 조성 후 마을계획단이 운영하는 것으로 준비 중에 있으나 공유재산 위탁운영에 따른 임대료 감면이 필요한 사항이다. 그러나 의성군 도시재생조례에 공유재산 임대료 감면 조항이 없어 조례개정을 준비 중이다. 그러나 대부분의 공동체 거점시설 운영과정에서 나타났듯이 거점시설 운영에 필요한 재

원을 조달할 수 있는 비즈니스 모델 없이는 공공재원이 지속적으로 투입될 수 밖에 없고, 사유화될 소지도 있다. 대부분의 지자체가 고민하고 있는 거점시설 운영의 문제로 현재 거점시설을 어떻게 위탁할 것인가라는 문제에 직면해 있다.

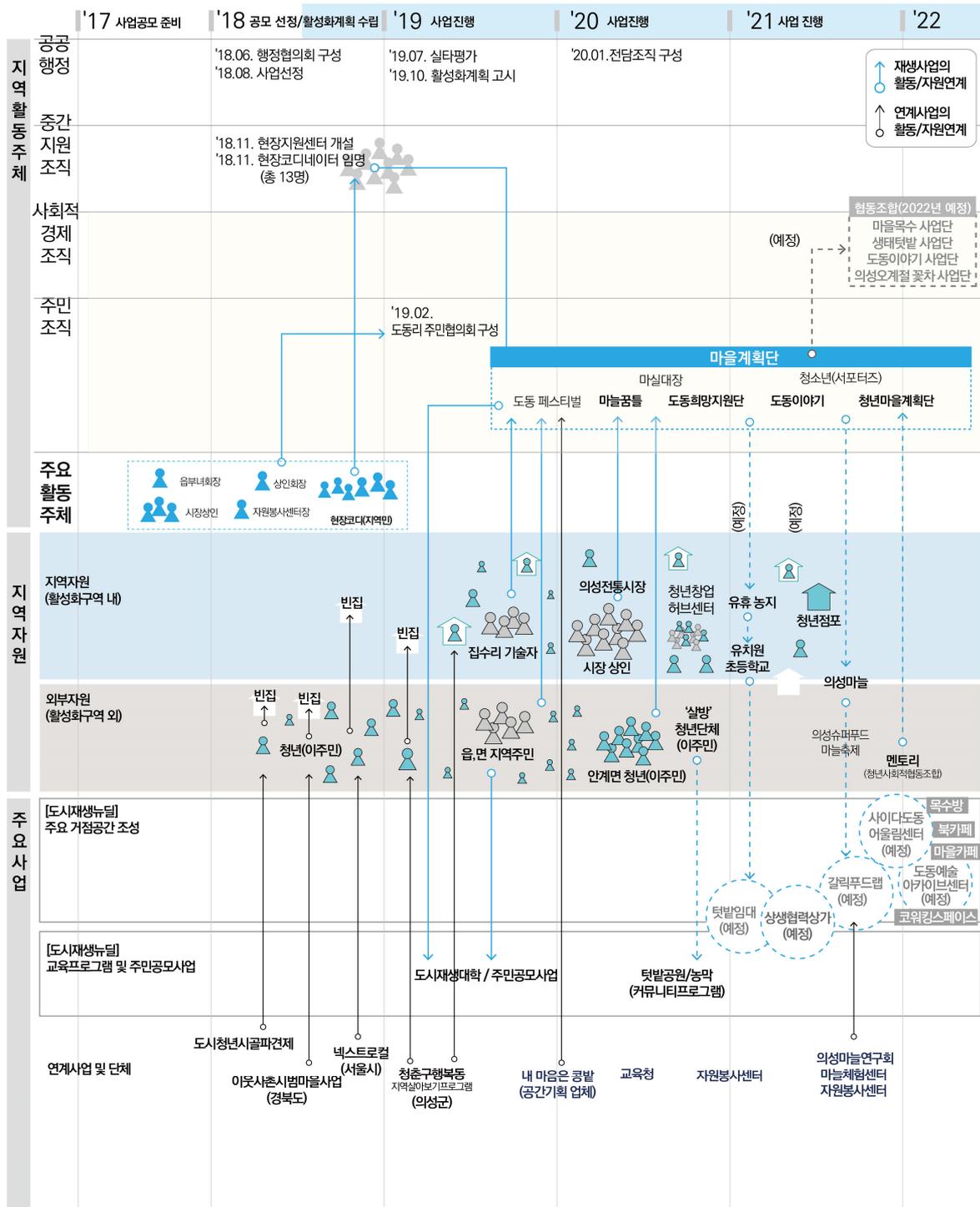
- 주민조직의 예산집행 권한의 한계

의성군은 민간 용역기관에 도시재생대학을 위탁하였고 이 사업에서 마을계획단 운영 경비를 집행하도록 하고 있다. 그러나 사업 추진 중 주민회이나 사업관련 활동을 진행할 때 회계집행 기준이 모호하다는 이유로 마을계획단 대표들이 사비를 쓰는 경우가 종종 발생한다. 도시재생 대학 교육의 질이나 형식에 대한 불만도 많았다. 이는 의성군 뿐 만 아니라 용역방식으로 외부기관에 도시재생대학을 위탁하면서 나타나는 문제이다. 의성읍 마을계획단에서는 도시재생대학에서 수행하는 교육 프로그램이나 일부 사업을 직접 시행할 수 있어야 주민역량도 높아지고 지역에 필요한 사업에 직접적인 재원이 투입될 수 있다는 의견을 제시하고 있다. 그러나 현재로서 마을계획단은 법인격을 갖추지 못해 예산집행권한을 부여하기 어렵다는 한계가 있다.

- 행정의 연속성과 중간지원조직의 전문성 확보 문제

사업 추진은 주민역량뿐만 아니라 행정 담당자의 역량에 따라 사업 속도나 깊이가 달라진다. 의성읍은 도시재생사업 초기, 행정 담당자가 도시재생교육을 받으면서 사업에 대한 이해도가 높았지만, 이후 매년 과장, 계장, 주무관이 바뀌는 과정이 있었다. 이에 마을계획단 참여주체들은 사업을 추진해 가면서 주민과 중간지원조직은 역량이 높아지고 전문성이 생기고 있지만, 예산을 집행하고 정책을 실행해야 하는 담당 공무원은 순환보직으로 사업의 연속성을 확보하기 어렵다는 문제를 제기하고 있다.

또한 사업의 연속성 측면에서 전문성을 담보해야 하는 현장지원센터는 행정 직영 체제로 설치되어 행정사무를 지원하는 역할에 국한되고 있다는 문제도 제시하였다. 인적자원이 부족한 군단위에서는 우수한 인재를 센터 전담인력으로 고용하기 어렵다는 문제도 있으나 행정전담인력의 잦은 교체는 센터 전담인력의 재계약 시점에도 영향을 미친다. 현재 사무국장은 공직이고 총괄코디네이터와 현장코디네이터 모두 비상근으로 본업을 따로 가지고 있으며 기간제 상근 연구원 2인과 인턴1명이 전부이다. 비상근의 경우 주 2회 근무를 하고 있어 센터에서 할 수 있는 일이 제한적일 수밖에 없다. 도시재생사업은 중간지원조직의 역할이 중요한 만큼 중소도시 재생사업 현장에서 행정전담인력의 연속성과 중간지원조직의 전문성을 확보하는 문제는 지방중소도시가 갖고 있는 공통된 과제라고 할 수 있다.



[그림 4-11] 의성군 도시재생사업의 지역활동주체 및 지역자원연계
출처: 연구진 작성

3. 나주시 심층 분석

1) 나주시 지역 개요

□ 나주시 쇠퇴현황

도농복합시인 나주시는 2021년 기준 총 인구수는 약 11만명¹⁵⁾으로 오랜 기간 농촌기반 도시로 성장해 왔다. 그러나 1970년대 산업화로 농업(과수)경제가 크게 붕괴되었고, 도시 성장기반이 되는 산업도 유지하지 못했다¹⁶⁾. 또한, 상업·업무·교육 등 도시 증추기능이 취약하여 1970년대 이후 인근 대도시로 인구가 유출되었고 이러한 현상이 지속되며 2000년대 중반에는 10만명 이하로 인구가 감소하였다¹⁷⁾.

한편, 2014년 이후로 나주시 원도심 동측(광주광역시 남서측)에 빛가람혁신도시¹⁸⁾가 조성되면서 원도심 상주인구가 크게 감소하였고, 이것이 상권 침체 및 빈점포 증가 등으로 이어지며 원도심 쇠퇴가 가속화되었다. 2010년 이후 나주시 인구 변화를 지역별로 살펴보면, 원도심 인구는 감소한 반면, 혁신도시(빛가람동) 인구는 2014년 3천여명에서 2020년 3만여명으로 증가한 것으로 나타났다¹⁹⁾. 즉, 원도심과 외곽 신도심 간 인구 제로섬(zero-sum)이 발생한 것이다.

나주시 원도심인 나주읍성 일대는 고려시대 조성되어 조선시대 전국 12목 중 하나로 발달한 지역으로 나주읍성, 금성관, 향교, 동헌 등의 역사문화자원을 보유하고 있다. 그러나 이를 공간적·종합적으로 연계 활용하기 위한 정책은 미흡했고, 오히려 문화재보호를 위한 건축행위 제한으로 건축물 노후화 현상이 심화되는 것으로 나타났다²⁰⁾.

15) 나주시 홈페이지 인구현황 정보, <https://www.naju.go.kr/www/introduction/present/population>, 2021.10.29.검색

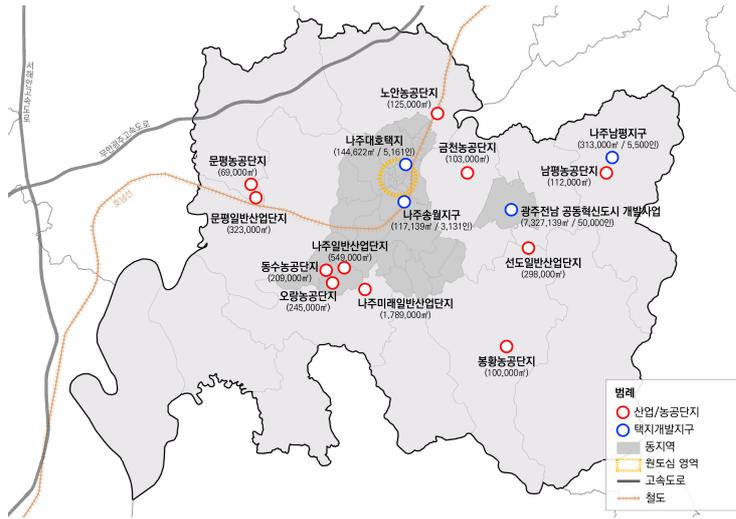
16) 나주시(2017a.p.7) 참고 작성

17) 나주시(2017b, p.4) 참고 작성

18) 전남 나주시 금천면·삼포면 일원에 조성되었으며, 계획인구 5만명으로 2013년 공공기관 이전, 2014년 입주 시작(광주·전남공동혁신도시 빛가람 홈페이지 사업개요 정보, http://innocity.bitgaram.go.kr/web?site_id=1&menu_id=14&, 2021.10.29.검색)

19) 통계청 행정구역별 인구통계 자료, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group, 2021.10.29.검색

20) 나주시(2017a, p.7) 참고 작성



[그림 4-12] 나주시 산업단지, 택지개발지구 분포 현황

출처: 공공데이터포털 <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do> (검색일: 2021.10.29.)을 활용하여 연구진 작성

□ 지역재생을 위한 관련사업 추진현황

나주시는 2010년대 초반부터 역사문화자원을 활용한 지역활성화를 위해 「나주역사문화자원을 활용한 도시활성화계획(2012)」과 「나주 역사문화환경 관리계획(2015)」을 수립한 바 있다. 본 계획은 원도심 읍성권의 역사성 회복, 역사문화거점 조성, 정주여건 확보 등을 위한 사업내용이 반영되어 있다²¹⁾.

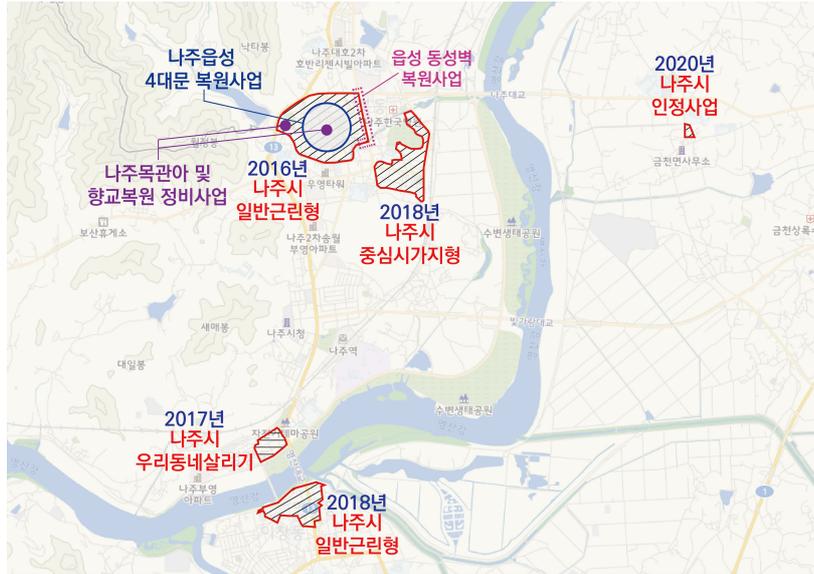
동시에 문화재청에서 지원하는 읍성권 관련 사업도 다수 추진되었다. 대표적으로 ‘나주 읍성 4대문 복원사업(문화재청, 1993~2018)’, ‘나주목관아와 향교복원 정비사업(문화재청, 2007)’, ‘나주역사문화환경 시범지구 조성사업(문화재청, 2014)’ 등이 있다. 본 사업들은 역사문화자산의 복원 및 정비 등 물리적 여건 개선을 위한 사업이 주를 이룬다.

또한 원도심 읍성권인 금남동과 성북동 일대는 2016년 도시재생 일반지역 사업에도 선정되어 문화체육관광부와 문화재청사업과 동시에 사업이 추진되었다. 이에 나주시는 대표적인 역사문화자원인 읍성을 거점으로 하는 지역 정체성 회복과 상권 활성화를 위한 사업을 본격적으로 추진하면서 혁신도시와 함께 원도심의 동반성장을 기대하였다.

2017년에는 원도심 등 쇠퇴지역의 활성화를 위해 도시재생 전략계획을 수립(2017년) 하고 총 8개 지역을 도시재생 활성화지역으로 지정하였다. 이에 2021년 현재 나주시 전

21) 나주시(2017b, pp.34-37) 참고 작성

역에서 5개 지역이 도시재생 사업대상지로 선정되어 사업이 추진 혹은 추진 중에 있다.



[그림 4-13] 나주시 도시재생사업 분포 현황

출처: 도시재생 종합정보체계, <https://www.city.go.kr/map/index.do> (검색일: 2021.10.29.)를 활용하여 연구진 작성

[표 4-12] 나주시 일대 도시재생사업 추진 현황

구분	사업기간	사업명(사업유형)	위치(면적)	주요내용
중앙 정부 사업 (5건)	2016~2020	나주읍성 살아있는 박물관도시 만들기 (일반근린형)	금남동·성북동 (450km ²)	읍성 핵심거점 재생, 고살길 등 연계망 조성, 박물관 활동, 상권 활성화 등
	2018~2020	도란도란 만들어가는 역전마을 도시재생 이야기 (우리동네살리기형)	삼영동 (43km ²)	낙후·열악한 주거환경 정비, 주민 공동체 활력 증진 등
	2019~2022	근대유산과 더불어 상생하는 영산포 도시재생 (일반근린형)	영산동 (110km ²)	영산포 상생센터 조성, 근대유산 활용 골목길 개선, 안전 생활기반 정비 등
	2019~2023	현대화로 재조명한 역사문화 복원도시 조성 (중심시가지형)	죽림동 (194km ²)	역사문화자원 현대화(탐방로 조성), 로컬푸드를 통한 일자리 창출, 청춘스트리트몰 등 중심상권 활성화, 주민복지 커뮤니티 환경 개선 등
	2021~2023	금천면 이화공동체의 달빛 도시재생 프로젝트 (인정사업)	금천면 (6.9km ²)	노후건축물 정비, 생활SOC 확충

■: 원도심 일대 추진사업

출처: 도시재생 종합정보체계, <https://www.city.go.kr/map/index.do> (검색일: 2021.10.29.)를 활용하여 연구진 작성

2) 도시재생사업의 주요내용

□ (개요) 역사문화자원을 활용한 나주읍성 원도심 활성화 도모

나주읍성 도시재생사업은 2016년에 시작되어 2020년까지 5년간 추진 완료하였다. 활성화계획에서는 읍성의 쇠퇴원인으로 나주 산업경제의 근간이었던 농업경제 붕괴, 문화재보호를 위한 건축행위 제한, 혁신도시 조성에 두고 있다.²²⁾ 이에 읍성권 활성화를 위해 역사문화자원을 활용한 거점 공간 및 가로 조성, 문화예술 프로그램 등을 핵심사업으로 추진하면서 혁신도시와 차별화된 지역을 만드는데 목표를 두었다.

[표 4-13] 2016년 나주시 일반근린형 도시재생사업 개요

구분	내용		
사업명	나주읍성 살아있는 박물관도시 만들기		
선정연도 / 사업기간	2016 / 2016~2020(5년)		
사업유형	일반근린형	주소	나주시 금남동, 성북동 일원
사업비	624억(국비 255억)	면적	450,000㎡
쇠퇴원인	농업경제의 붕괴, 문화재보호로 인한 건축행위 제한, 혁신도시 조성에 따른 인구 유출, 상가 붕괴		
지역자원	옛 정미소, 사매길, 사마교, 몽진길, 고살길, 나주천, 유희공간, 방치된 텃밭 등		

출처: 나주시(2017a, p.73)를 참고하여 연구진 작성

□ (조직) 도시재생 사업추진체계의 구성

나주시 일반근린형 도시재생사업 전담조직인 역사도시사업단은 사업추진이 완료된 2021년도에 조직되었다. 역사도시사업단에는 역사도시기획, 도시재생, 문화재관리, 도심디자인 4개의 팀이 설치되어 있다. 행정협의회는 2015년 1월에 구성되었고, 부시장을 협의회장으로 하드웨어사업 분야 1개단, 7개과, 1개사업소가 포함, 소프트웨어사업 분야 2개 실, 12개과, 현장행정 2동이 포함되었다.

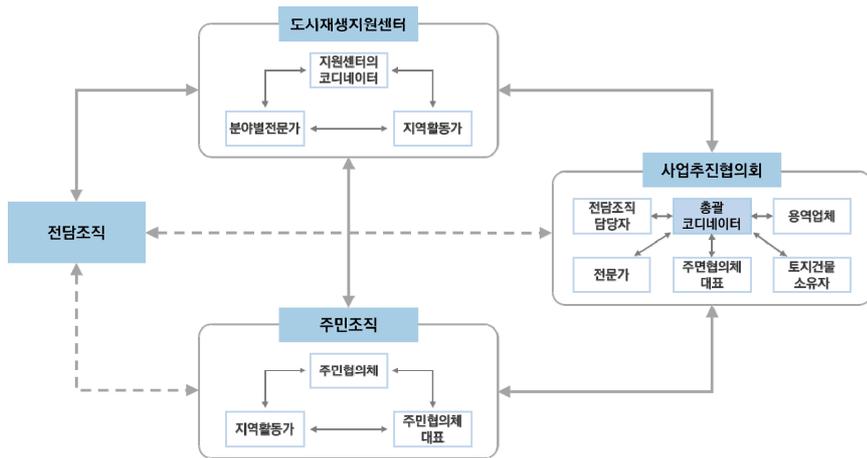
도시재생현장지원센터 역시 사업 후반부인 2019년도 12월에 개소하였고, 상근직 3명이 고용되어 있다. 한편, 읍성권 도시재생주민협의체는 2015년도 12월에 조직되어 구성원이 48명에서 72명으로 확대되었다.

22) 나주시(2017a, p.7) 참고 작성

[표 4-14] 나주시 일반근린형 도시재생사업추진체계

구분	나주시 일반근린형 도시재생사업			
현재 상황('21.09기준)	사업 종료			
활성화계획	고시	2017. 12. 21.	변경	2021. 01. 05.
전담조직 구성	2021.01.			
전담인력	역사도시사업단, 7명			
행정협의회	구성	2015.01.		
현장지원센터	개설	2019.12.06.1	인력	3명(상3)
도시재생협의체	구성	2015.02.12.		
주민협의체	구성	2015.02.12.(48명 →72명)	명칭	읍성권도시재생주민협의체

출처: 공공데이터포털, <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do> (검색일: 2021.10.29.)을 활용하여 연구진 작성



[그림 4-14] 나주시 도시재생거버넌스 체계도

출처: 나주시(2017a, p.129)를 참고하여 연구진 작성

□ (지역활동주체) 마을관리사회적협동조합 및 청년창업단체 활동 활성화

나주읍성 마을관리사회적협동조합(이하, 나주읍성 마을사협)은 주민협의체 20명에서 출발하였고, 2020년 11월에 인가를 받아 2021년 1월에 사업자등록을 완료하였다. 본 협동조합은 도시재생사업 가이드라인에 따라 도시재생사업 거점공간을 위탁관리하기 위한 목적으로 설립된 것으로 현재 노동부 사회적기업 인증을 준비하고 있다.

한편, 나주읍성 내에서는 청년창업과 다양한 문화·예술 활동을 확인할 수 있었다. 청년 창업가는 행정안전부의 '지역주도형 청년일자리사업'을 지원받아 나주로 일대에서 청년 가게를 운영하고 있다. 청년 창업가는 본 사업을 통해 사업장 리모델링, 상가 임차, 홍보, 컨설팅 비용 등을 2021년까지 지원받는다. 청년창업플랫폼 메이커 나누는 나주혁신도

시 이전기관인 한국전력공사가 2018~2019년동안 1억 1천만원을 지원한 사업으로, 2019년에 공모사업을 거쳐 선정된 8팀이 상가임대료, 연구비, 홍보비를 지원받아 청년 공방 메이커 나주를 운영하고 있다.

□ (주요사업) 역사문화 자원을 활용한 단위사업 발굴 및 추진

나주읍성 도시재생사업은 핵심거점 재생, 골목길 연계망 활용, 박물관 활동, 행복한 삶터 만들기, 상권 활성화로 5개의 핵심 주제를 가지고 있다. 먼저, 읍성권 내에 핵심거점으로 (구)정미소 건물을 활용한 나주읍성 코어센터가 조성되었다. 당초 활성화계획에서는 (구)정미소 건물 5개 동을 모두 이용하여 주민교류, 지역 관광 플랫폼, 정미소를 테마로 한 체험관, 로컬푸드 가공·판매 등의 세부 사업을 기획하였으나, 도시재생사업을 통해 2019년도 한 개 동만 리모델링을 완료하였고, 나머지 4개 동은 문화재생 사업으로 추진되고 있으며 현재 설계가 완료되었다. 향후 정미소 4개동은 공연장, 로컬푸드직매장, 체험장, 카페 등으로 활용될 예정이다.

리모델링된 (구)정미소 건물은 개관과 동시에 홍보 목적으로 광주 MBC 문화콘서트 난장 프로그램 사업비를 받아 대관·운영하면서 알려지기 시작하였다. 또한, 사업종료시점인 2020년에 남아있던 소프트웨어사업 예산 전액을 주민협의체에 민간경상보조금사업으로 집행하여 상당히 많은 사업들이 정미소 거점공간에서 운영되어 읍성권 내에서는 중요 시설로 지역주민들에게 인식되고 있다. 사매길, 금성관길 특화가로 역시 읍성권 내 핵심거점으로서 사매길에 얽힌 역사 스토리를 활용하여 지역의 역사성 및 생태성 복원을 하고자 하였으며, 사업을 통해 2020년 향교길 실개천 재현, 사마교 재현, 금성관길 야간 경관 등이 조성되었다.

읍성권 고샅길(흙들담길) 조성 읍성권 내 산재되어 있는 연계망인 골목길을 활용한 나주천 나들이길 조성은 일본식 석축과 나주천변 생태자원을 활용한 사업으로 지역주민의 생활 환경 개선과 지역성 강화에 기여하고자 하였다. 한편, 박물관 활동에는 다양한 소프트웨어 사업이 진행되었는데, 중심상권 활성화를 위한 문화장터 어울림 사업, 문화예술 교육 및 체험 프로그램인 '따따부따'가 운영되고 있다. 이러한 사업들을 통해 읍성권 내에서 지역주민들이 향유할 수 있는 문화공연, 전시, 문화 체험 등의 기회가 확대되고 있다. 아울러 거주민들의 행복한 삶터를 만들기 위한 목표로 노후주거지 정비사업(노후주택 개보수, 지붕개량 등), 마을 상점, 청년·노인 창업지원, 로컬푸드 장터, 일자리 및 소득창출 지원 사업이 진행되었다. 또한, 쇠퇴 상권 활성화를 위해 원도심상점가 가로 정비, 빈 점포 신탁 및 창업지원을 완료하였다. 나주시는 도시재생사업 종료 이후, 후속 연계사업으로

2020년 문화체육관광부 나주읍성 폐산업시설 문화재생사업에 선정되어 2021년까지 추진 완료를 목표로 하고 있다. 그 밖에도 나주 읍성 내 서성문과 금성관 일대에 5년간 4천 억원 사업비가 투입되어 한옥마을(110채 한옥 게스트하우스)을 조성 중이며, 2018년 전라도 정명(定名) 천년 기념사업(136억원) 일환으로 금성관 옆 주차장은 옛날 정원이 있는 한옥집으로 공원화 될 예정이다.

[표 4-15] 나주읍성 도시재생활성화계획 사업내용

사업구분	사업내용	활용 지역자산	운영 및 관리주체(예정)
핵심거점 재생	나주읍성코아센터	(구)나주정미소	살아있는 박물관(협)
	사매길길 조성	역사경관자원	읍성주민, 살아있는 박물관(협)
연계망 활용	고살길 조성	역사경관자원	이야기가 있는 고살길(협), 살아있는 박물관(협)
	나주천 나들이길 조성	역사경관자원	나주시 안전총괄과
박물관 활동	문화장터 어울림	역사문화자원	시관리부서
	따따부따	역사문화자원	나주시 관광문화과, 도시재생지원센터
행복한 삶터 만들기	천년고도 천년 삶터	-	나주시 시설관리사업소, 사회복지과
	일자리 방앗간	-	나주시 일자리정책실
	주민역량강화사업	-	도시재생지원센터
상권활성화	상가기반 구축사업	-	도시재생지원센터
	상가활성화 프로그램	-	소상공인진흥공단

출처 : 나주시(2017a, pp.69-94)를 참고하여 연구진 작성

3) 지역활동주체 활동 심층분석

□ 지역활동주체 심층면담 개요

나주읍성 도시재생사업과 관련한 심층면담 대상자는 다음과 같다.

주요 활동 조직	중간지원조직 나주시 도시재생지원센터	주민조직 나주읍성도시재생 주민협의체	사회경제적조직 나주읍성마을관리 사회적협동조합	기타 민간 청년창업자, 일반창업자	공공행정 나주시청 도시재생정책과				
심층 면담 대상자	중간 이00 나주시 도시재생 지원센터 사무국장	주민+사경 이00 나주읍성 마을관리 사회적협동 조합 이사장	사경+민간 곽00 나주읍성 마을관리 사회적 협동조합 사무국장 + 1839나주 사진관 대표	민간 곽00 소정공작소 대표	민간 이00 베나 대표	민간 임00 교바에스 대표	민간 김00 바바 프로덕션 대표	민간 남00 마중3917 대표	공공행정 000 나주읍성 도시재생 사업 담당공무원 (약 3년간 담당)

[그림 4-15] 나주읍성 도시재생사업의 주요 활동조직과 심층면담 대상자

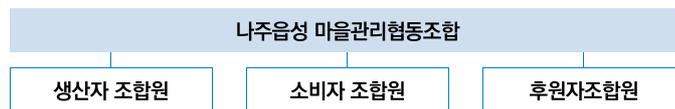
출처 : 연구진 작성

□ 지역활동주체의 활동 및 조직화 과정

• 나주읍성 마을관리협동조합

나주읍성 마을관리사회적협동조합은 도시재생사업 주민협의체²³⁾ 구성원 20명이 해체되지 않고 조직화하여 2020년 11월 13일 인가받았고, 2021년 1월 사업자등록을 완료하였다. 도시재생 가이드라인에 따라 도시재생사업 거점공간을 위탁 관리하기 위해 국토부 사회적협동조합을 설립하게 된 것이며 노동부 사회적 기업 인증을 준비 중이다.

현재 이사장은 2018년 도시재생주민협의체 3기 위원장이자, 문화재생주민협의체 위원장, 전 금남동 주민자치위원장이다. 이사장은 도시재생사업 추진 전반에 큰 영향을 준 핵심 주체이다. 재생사업 초기, 주민조직은 사실상 형식적으로 조직화된 측면이 있다. 2018년 현 이사장이 주민협의체 3기 위원장으로 선임되고, 주도적인 활동을 하면서 참여주체들이 확대되었고²⁴⁾, 사업추진 과정 전반에 걸쳐 주민이 적극적으로 의견을 제시하게 된 계기가 되었다. 마을관리협동조합의 전신이라 할 수 있는 주민협의체는 2020년 미집행 예산을 민간경상보조금으로 전환하여 재생사업의 일부를 위탁받아 운영하면서 사업추진 역량도 향상되었다. 마을관리협동조합은 2021년 1월 추가 조합원을 모집하여 전체 조합원은 74명이고 출자금도 직책에 따라 책정하여 총 출자금이 1,825만원이다²⁵⁾. 조합원은 생산자, 소비자 후원자의 3가지 조합원으로 구성되어 있고, 후원자 조합원이 20명 이상으로 전체의 1/3가량이 된다.



[그림 4-16] 나주읍성 마을관리협동조합의 조합원의 구성

출처: 연구진 작성

마을관리협동조합에는 총 47개 지역단체 대표들이 가입하고 있어 사실상 지역단체들이 참여하는 연합체의 성격을 가진다. 조합에는 사무국장(청년사업가)과 청년인턴 2명 등

23) 나주 도시재생주민협의체는 죽림동, 금남동, 성북동, 송월동 주민협의회를 분과처럼 구성하고, 나주읍성 뿐만 아니라, 나주 도심 전체 주민협의체를 공동으로 구성 및 운영하고 있다. 향후 송월동 뉴딜사업의 신청과 추진 될 때 까지 존속될 예정이다.

24) 이는 중간지원조직 및 공공행정 면담에서 공통된 의견이다. 핵심주체의 활동이 사업추진과 지역 활동 및 참여, 마을관리협동조합의 조직화에 연쇄적으로 긍정적인 영향을 끼쳤다.

25) 2021년3월 기준 이사장은 150만원, 이사 6명은 70만원, 일반 설립동지자는 50만원씩, 일반조합원 55명은 10만원씩 출자하였으며, 연회비도 6만원씩 내고 있다.

총 3명의 상근직원이 있다. 청년인턴 2명은 고용노동부의 ‘청년디지털일자리사업’으로 인건비를 지원받고 있다. 조합원들 대부분 본업이 있고, 본업이 없는 조합원들은 역량이 부족한 분들이라 조합이 정미소를 위탁받게 되면 기획, 행정사무, 회계, 경리 등 전문 인력을 채용할 계획이다.

정관상 목적사업은 마을시설관리(나주정미소, 재활용품 정거장), 문화체험프로그램 운영(천연염색, 압화공예, 가죽공예, 다도체험) 마을호텔(한옥게스트하우스) 운영, 기타 교육사업(조합원 교육, 경영, 마케팅 등)등이다. 도시재생 거점공간인 나주정미소 5개 동(주민생활문화공간, 소극장, 무더위쉼터, 작은도서관, 공연장, 전시관, 키플숍 등) 전체 리모델링 종료 후, 조합이 위탁받아 운영할 예정이다. 시설관리는 행정 직영으로 하고, 프로그램 운영관리만 협동조합에서 맡을 예정이다²⁶⁾.

현재 마을관리협동조합의 기능에 대해 고민 중이며, 플랫폼으로서 여러 시설을 관리하는 역할을 검토하고 있다. 시설을 위탁받는 방식에 있어서도, 모든 시설을 전부 위탁할 것인지 여러 조합을 별도로 설립할 것인지 다양한 방안을 고려하고 있다.

[표 4-16] 나주읍성 마을관리협동조합 참여 47개 단체

구분	참여단체
지역기관(5)	나주문화도시조성지원센터, 나주문화원, 나주시공익활동지원센터, 나주천연염색문화재단, 나주시청년센터
지역단체(7)	시니어클럽(확인), 나주상가번영회, 소상공인연합회(나주지회), 금남동 주민자치위원회, 나주한옥마을주민협의회, 영산강차문화예술연구소, 나주금빛상점가 상인회
기타단체(14)	성안사람들(시민극단), 노니다, 나주시전래놀이문화연구회‘술래’, 일봉천연염색학교, 빛가람놀이터, 나주청년회의소, 나주사랑시민회, 정금애전통쌀연구(체험공방), 가나기획, 39-17마중(카페), 농업법인회사 절굿대, 카페 배리트리, 향교길20(카페, 게스트하우스), 게스트하우스‘라페르’
청년사업가(7)	바른핑거스, 꼬바에스, 소정공작소, 베나(목공소), 1839 나주사진관, 그림방집, 카페 버들
주민생활 문화동호회(14)	목공클래스, 핑거뮤즈(우쿨렐레), 맘맘레시피, (유기농케어제품, 요리 동호회), 팬타곤과 악동들(팬플룻 연주), 백세행복(난타, 라틴댄스), 해금을 사랑하는 사람들, 주민합창단, 화목요가, 茶, 돌러앉아, 커피방앗간(커피동호회), 한마음예술단(무용, 민요, 앉은사물), 북망문 버스킹, 나주의소리(팬플룻)

출처 : 심층면담내용을 토대로 연구진 작성

26) 그 외, 서성문과 금성관 사이 한옥마을(게스트하우스) 위탁운영이 계획되어 있으며, 목문화관, 목사내아, 금성관, 로컬푸드 판매장, 공공주차장, 소규모 건설공사 등이 조합이 역량을 키워서 위탁을 받으려고 구상 중이다. 대부분 생활문화 및 전시, 공연 등 공공문화시설들은 무료개방 예정이므로 시로부터 위탁금을 받아 운영할 예정이며, 게스트하우스나 키플숍 등 수익시설은 매출의 10% 수수료를 받아 청소 등의 관리 서비스를 제공하는 인건비를 충당할 계획이다.

- 청년창업 지원사업 관련 활동주체

나주 도시재생사업 구역과 관련하여 '청년창업플랫폼 메이커나주'와 '청년창업거리(탄탄대로) 청년가게' 사업이 진행 중이다. 청년창업플랫폼 메이커나주는 2018년 착수하여 2019년 8월 원도심 신동아 약국 근처에 공방을 오픈하였다. 2019년에는 광주전남권 청년을 대상으로 공모를 진행하였고 8개팀²⁷⁾을 선정하여 상가임대료, 연구비, 홍보비 등을 지원하였다. 나주의 공예가, 디자이너, 음악가, 영상 등 창작자들이 빈 상가에 입주하여 창작 활동을 전개하며, 그 활동에 의해 제작된 다양한 창작품들을 전시, 판매하고 청년페스티벌 등을 진행하고자 했다.

나주읍성 도시재생 연계사업으로 추진되고 있는 청년창업거리 탄탄대로사업은 행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업의 일환으로 2년간 국비와 시비를 각각 3대7로 매칭하여 지원하는 사업이다. 2018년에는 혁신도시 빛가람동 빈상가를 활용해 2020년 3년간 지원해 종료되었고, 2020년에는 원도심 읍성 내 서성문·금남길·금성관길·나주로 142거리(나주로) 일대와 나주목사내아 일대 약 1km구간의 빈점포를 활용해 2년간 지원해 2021년에 종료될 예정이다.²⁸⁾ 청년가게 20개 점포를 연 원도심 청년창업거리는 문화예술, 떡거리와 의류잡화 위주로 창업하였으며, 나주 청년도 있지만 대부분 광주 지역 청년들이며 광주에서 출퇴근하는 청년들도 있다. 대부분 청년가게 매출은 좋지 않은 편이며, 매출이 좋은 가게는 연 4천만원 이상인 곳도 있었지만 대부분 연 2천만원 수준이거나 그 이하이다. 2년의 지원기간이 종료되어 대부분 이미 다른 점포를 구한 사람들이 많다. 2020년 12월부터 공방을 운영하는 8개 가게 대표들이 모여 '드림업 진로체험 교육' 모임을 결성하고 공동으로 학교 체험학습 강의를 기획하였으나, 코로나 영향으로 실현되지는 못했다.

한편 서울시 넥스트로컬 사업을 통해 청년그룹 총 3팀이 들어왔고, 그 중 한 팀은 나주배 뿐만 아니라 지역에서 생산되는 각종 과일을 활용해서 나주정미소 카페에서 시그니처 음료를 제작하여 판매하는 소기의 성과를 달성하였다. 그러나 외부에서 유입된 청년 로컬팀과 지역주민 사이에 상품 판매 아이템이 중복된다는 점에서 미묘한 갈등이 발생하기도 하였다. 그러나 이는 근본적으로 지역에 청년들이 들어오면서 지역주민과 자연

27) 영상, 팝아트, 대금, 인형극, 여행상품개발, 도자기, 해금, 청년기획팀

28) 읍성내 청년창업거리는 2021년까지 20개 점포에 총 8억6천5백만원을 투입해 사업장 리모델링, 상가 임차, 홍보, 컨설팅 비용 등을 청년 창업주에게 지원하였고, 개별 점포에는 점포당 매년 1,500만원씩 2년간 3천 만원이 지원되는데 리모델링비(1,500만원)와 임대료 또는 재료비(1,500만원)로 사용되었다. 추가 지원금은 없지만 청년들이 원한다면 기본적으로 임대 기간을 2년까지 연장할 수는 있다.

스럽게 교류할 기회가 없어서 나타난 현상으로 이는 청년창업지원을 하는 여러 지자체에서도 동일하게 나타나는 문제이다.

[표 4-17] 나주 도시재생사업구역 관련 청년 지원사업

구분	2018년	2019년	2020	2021
청년창업플랫폼 메이커나주 (한국전력공사 +나주문화원)	한국전력공사, 청년창업플랫폼 구축사업에 1억1천만원 지원	'19.08. 메이커 나주 청년공방 오픈, 광주 전남권 청년 8개 팀 선정	현재 운영중	
청년창업거리 단탄대로 (행안안전부)	나주 혁신도시 빛가람동의 빈 상가 활용 (2020년 종료)			'서성문·금남길·금성관길·나주로' 일대와 나주목사내야 일대 빈점포 활용 2년간 지원 (2021년 종료)

출처: 심층면담 내용을 토대로 연구진 작성

□ 지역활동주체의 활동특성

- 지역발전을 위한 주민참여의 간접적인 보상 필요성 제시

나주 주민협의체는 주민사이에 이해관계가 맞지 않을 때는 조직이 작동하지 않는다는 인식을 공유한다. 또한 주민참여에 따른 노력과 시간에 대해 합당한 보상이 있어야 참여가 이루어진다는 것을 인정해야 한다고 생각한다. 주민협의체에 실질적으로 참여하고 그에 기여한 주민에게 합당한 범위 내에서 혜택이 있어야 한다는 것이다.

나주 읍성에서는 지역 업체를 통해서 물품구매나 용역을 발주하도록 한다. 지역 업체에 물품을 구입하는 방식으로 지역 업체가 이득을 남길 수 있도록 한다. 이는 주민협의체에 가입해야 받을 수 있는 혜택이다. 지역발전을 위해 참여한 주민에게 혜택을 주는 보상체계를 가짐으로써, 주민 참여율을 높이고 활발한 협의체 운영을 이끌어 가고 있으며, 마을 관리협동조합에 많은 조합원이 참여하고 상당한 출자금이 모일 수 있게 된 원동력이라 할 수 있다. 이는 지역경제순환체계의 초기 형태로 볼 수 있다.

- 주민협의체 주도의 사업추진과 공공사업 위탁을 통한 수익활동 확장

나주 도시재생사업은 2019년까지 사업이 원활히 진척되지 못하였고, 그 결과 사업종료 해인 2020년에 미집행 예산 5억8천5백만원을 일괄 집행해야 하는 상황이 되었다.²⁹⁾ 이

29) 나주읍성 도시재생사업은 2019년까지 사업추진이 거의 이루어지지 못했는데, 행정 면담결과 재생사업 초기에 지방 중소도시 행정에서는 재생사업의 추진방식이 낯설기도 하였고, 관내 새로운 공모사업의 준비와 기존 사업관리를 1-2인이 전담하면서, 행정 내부적으로 큰 관심을 가지지 못했던 것으로 판단된다. 그 결과 사업진도에 문제가 지속적으로 제기되었고, 이로 인한 행정과 주민의 갈등이 있었다.

에 미집행 예산을 민간 경상보조금으로 전환해 주민협의체가 집행할 수 있도록 하자는 의견이 제안되었다. 주민협의체는 프로그램 사업을 위탁받아 추진했고, 회계처리에 어려움이 있었기에 현장지원센터가 예산집행과 관련된 행정적 지원을 하였다.

주민협의체가 직접 사업을 기획하고 추진하는 것이 가능했던 이유는 주민역량과 관련된다. 나주 읍성 주민협의체는 2016년 도시재생사업에 선정되기 이전 2015년부터 모여 학습하고 활동하였으며, 지역 활성화에 대한 공동체의 의지와 관심이 높은 편이었다.

주민협의체는 로컬푸드 직매장, 인력거, 도심캠핑 등 다양한 사업을 직접 실행하면서, 2020년 말 마을관리협동조합 설립에 이르는 성과를 거두었다. 사업추진 위기가 주민협의체의 기회가 된 사례라 볼 수 있다. 마을관리협동조합 명의로 수탁 받은 사업은 문체부 문화재생사업과 시 보조금사업인 마을경관개선사업과 작은도서관 지원사업 등이 있으며, 2021년 문화재생사업 중 1억5천만원의 국비사업을 수탁받아 운영하고 있다.

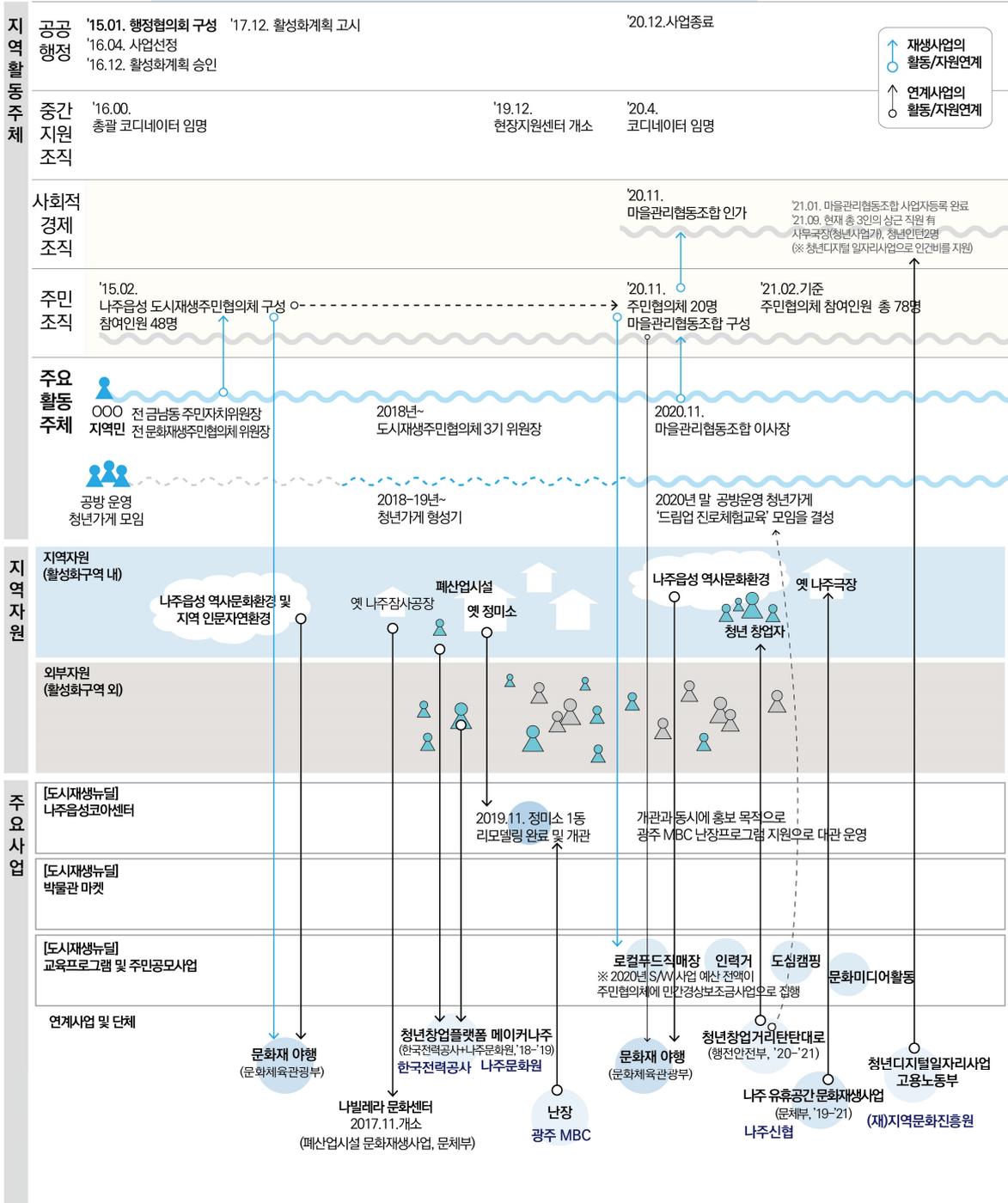
- 주변 지역 및 지역 단체의 활동을 연계한 인적자원의 관계망 구축

나주 읍성 주변으로는 영산포와 죽림동의 재생사업지가 있으며, 모두 제각기 마을관리협동조합을 설립 중이거나 예정이다. 죽림동 마을관리협동조합이 설립되는 2023년 이전까지는 죽림동 사업도 나주읍성 마을관리협동조합이 지원할 예정이다. 사업대상지의 거리가 1km도 채 되지 않고 읍성과 죽림동 회원이 50% 이상 중복되므로, 인적자원이 부족한 중소도시에서는 밀도 있는 조직구성과 지속적인 관계망 형성을 위해 사업대상지를 벗어나 지역차원의 다양한 활동 주체를 확보하는 것이 중요하다는 인식을 참여주체들이 공유한 결과이다. 나주읍성 마을관리협동조합이 다양한 사업을 주관할 수 있는 것은 다음과 같은 여러 지역단체와의 협업에서 비롯된다.

[표 4-18] 지역단체 협업

지역단체	수탁사업 참여 및 역할분담
연예협회(음악), 금남동 주민자치위원회	문화재 야행축제
성안사람들	포졸곤장체험행사
염색협회, 전래놀이문화연구회	체험행사
차문화협회	행사 음료제공
한옥협회	게스트하우스사업 지원
상가번영회, 금빛상가상인회	상가축제 매대 운영
오감놀이터	마을학교, 재생학교
펜타곤(예술가단체)	행사공연, 동호회 강사

출처: 심층면담 내용을 토대로 연구진 작성



[그림 4-17] 나주 읍성 도시재생사업의 지역활동주체 및 지역자원연계
출처: 연구진 작성

4) 도시재생사업 추진 이후의 변화 및 한계

□ 도시재생사업 추진 이후의 변화

- 혁신도시 신규 상권 조성에 따른 원도심 상권 쇠퇴 가속화

2015년 기준 읍성권 도시재생사업구역에 포함되는 금남동과 성북동 일원은 나주시에 서 41%의 점유율을 차지하는 가장 큰 상권이였다. 그러나 2016년 읍성권 도시재생사업 이 추진되었음에도 불구하고, 혁신도시의 신규 상권 조성과 맞물리면서 읍성권 상권의 쇠퇴가 진행되었다. 2015년만 하더라도 나주시 전체 상권에 3.7% 수준에 머물렀던 혁신도시인 빛가람동 상권 점유율이 2021년도에 16.5%로 약 5배 성장하였고, 읍성권 상권 점유율은 10% 감소한 30.9%로 확인되었다.

[표 4-19] 나주시 도시재생사업지역 상권 현황

지역	연도	관광/ 여가/오락	부동산	생활서비스	소매	숙박	음식	의료	학문교육	점유율
금남면	2015	6	10	150	251	11	186	8	39	20.1%
	2021	7	9	134	273	23	1	299	47	15.1%
성북동	2015	11	10	131	258	3	216	35	23	20.9%
	2021	16	12	138	301	5	3	327	27	15.8%
빛가람동 (혁신도시)	2015	-	17	5	28	-	59	4	7	3.7%
	2021	29	99	79	174	1	13	400	72	16.5%
나주시	2015	36	77	641	1295	51	951	106	126	-
	2021	85	186	781	1868	79	21	2018	215	-

출처: 소상공인시장진흥공단 (2020). 상권(상권정보 <https://www.data.go.kr/data/15083033/fileData.do>(검색일:2021.10.29.)을 참고하여 연구진 작성



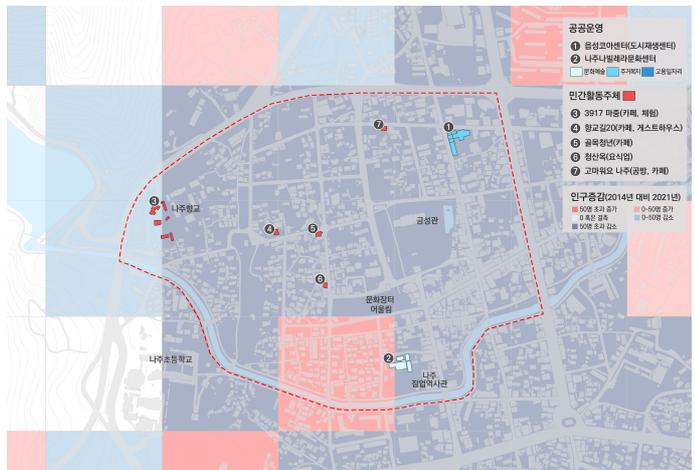
[그림 4-18] 나주 읍성 도시재생사업지역 일대 인구수 증감 현황 [그림 4-19] 공동주택단지 중심의 인구 증가 현황

출처: 공공데이터포털, <https://www.data.go.kr/data/15059721/fileData.do> 출처: 네이버 지도, <https://map.naver.com> (검색일: 2021.10.29.)를 활용하여 연구진 작성

격자단위의 인구 증감분석 결과, 읍성권 전반이 2014년 대비 1~50명 수준의 인구가 감소한 것으로 나타났다(250m격자 내). 다만, 금남교와 나주잠업역사관 좌측으로 인구가 증가한 것으로 분석되었는데, 이는 금남교 아래로 분포하는 주거지의 영향으로 보인다.

- 민간활동주체, 청년활동주체의 다양한 활동을 통한 읍성권 내 활력 제고

도시재생사업구역 내 전체 인구는 줄어들고 있으나 지역에 활력을 제고할 수 있는 활동 주체가 분포해 있는 편이다. 대표적인 예로 나주향교와 담장 하나를 사이에 두고 약 4,000평 규모로 조성된 복합문화공간 3917마중은 30년 이상 방치되어 오던 토지 및 건축물을 2015년도에 매입하고, 리모델링을 통해 2017년 7월 본 공간을 열었다. 초기에는 카페, 게스트하우스 등 개인 사업 중심으로 공간을 운영하였으나, 읍성권 내 문화, 관광분야 사업이 부재하다는 점에서 최근 문화공연, 지역작가들의 기획전시 등의 행사 기획·지원 활동도 확대하고 있다. 최근에는 3917마중을 중심으로 도보권 내에 신규 카페들이 생겨나고 있는 것으로 확인되었다.



[그림 4-20] 나주 읍성 인구증감 및 도시재생사업지역 일대 민간활동주체 분포 현황
출처: 공공데이터포털, <https://www.data.go.kr/data/15059721/fileData.do> (검색일: 2021.10.29.)을 활용하여 연구진 작성



[그림 4-21] 3917마중
출처: 연구진 촬영



[그림 4-22] 시소유 유희공간



[그림 4-23] 청년창업골목

- 골목길 특성에 따라 다양한 건축행위 진행

2013~2021년간 도시재생사업 구역 내에서 증개축 42개동(5.71%), 신축 20개동(2.27%), 멸실 1동(0.14%)의 건축행위 변화가 있는 것으로 분석되었다. 신축 건물 7동은 민간활동주체가 정착한 사매기길 특화가로 북쪽을 중심으로 나타나고 있으며, 금성관길 특화가로 동쪽으로도 5개 동의 신축건물이 확인되었다. 신축 건물들의 용도는 카페, 음식점으로 활용되고 있으며, 이는 읍성 관광객 증가에 따른 효과로 볼 수 있다.

사매기길 특화가로 남쪽으로는 증개축 건축물이 비중이 높다. 증개축 건축물의 용도는 매우 다양하게 나타나고 있는데, 상업용도로 전환, 거주자의 정주환경 개선 목적, 문화예술거점으로 기능 전환을 위한 목적으로 건축물이 이용되고 있음을 확인할 수 있었다.

□ 심층면담 분석을 통한 나주시 도시재생사업의 한계

- 사업여건변화에 대한 이해관계자들간의 정보공유의 한계와 협의과정 미흡

공공사업을 통한 거점시설 조성 효과를 보기 위해서는 전문가 토론과 경쟁력 있는 설계 공모, 사전검토와 충분한 예산을 가지고 오래 고민해서 실행할 필요가 있다. 그러나 주민들은 나주정미소를 리모델링하는 과정에서 예산도 부족하고 사전검토 등의 절차가 충분히 이루어지지 않았다고 생각한다. 나주정미소는 250평이 넘지만, 도시재생사업으로 1동만 33억원을 들여 리모델링했고 문화재재생사업으로 2,3,4,5동 리모델링 예산이 30억원으로 책정되어 있다. 지역주민 입장에서는 최소한의 음향이나 조명시설 등 제대로 시설을 갖춰야 대관료라도 받을 수 있을 텐데 자칫 유희시설이 되지 않을까 하는 우려도 있다.

행정 담당자 면담 결과, 활성화계획 당시에 비해 부지매입비와 시공비 상승으로 실제 계획했던 규모를 조성할 수 있는 예산이 부족했음을 알 수 있었다. 이는 장기간 진행되는 도시재생사업의 특성상 어느 지역에서나 발생할 수 있는 여건 변화이다. 이 과정에서 중요한 것은 사업에 참여하는 주체들간에 정보를 공유하고 해결방안을 함께 모색하는 것이 필요하지만 행정담당자의 잦은 교체와 거버넌스 중심의 의사결정체계가 갖추어지지 않아 사업추진 과정에서 참여주체들에게 충분한 공감대를 형성하지 못한 한계가 있었다.

- 주민조직의 직접 사업시행 경험에 따른 역량 강화

행정역량에 따라 차이가 있지만 대부분 지방 중소도시에서는 행정이 주도하여 재생사업이 추진될 경우 근본적으로 한계가 나타날 수 있다. 따라서 행정 중심이 아니라 주민

조직이나 역량 있는 민간이 직접 사업에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다. 나주 읍성에서는 2020년에 민간경상보조금으로 회계처리는 현장지원센터가 도와주고 주민협의체가 사업을 직접 추진하는 경험을 했다. 현재는 현재 2021년 문화재생사업도 이 방식대로 진행하고 있다. 도시재생지원센터 담당자와 주민조직, 행정 담당자 모두 주민협의체가 직접 사업을 진행하는 과정에서 주민역량이 계속 강화되는 체험을 하였으며, 이런 경험을 통해 마을관리협동조합 운영에 도움이 될 것으로 예상하고 있다.

- 행정 담당자의 업무가중과 역량 있는 중간지원조직 인력 수급의 문제

현재 나주시청 관내에서 나주 읍성 담당 공무원은 총 2명으로 하드웨어 및 공사관리 1인과 프로그램 및 센터 관리인력 1명으로 구성되어 있다. 행정 면담 대상자는 약 3년간 본 사업을 담당하고 있지만, 나주 읍성 외에 관내의 새로운 공모사업 신청을 동시에 준비하고 있으며, 업무 부담이 크고 관내에서는 사실상 재생사업 담당을 기피하는 경우가 많다는 의견이다. 지방중소도시는 그동안 지역활성화 사업을 추진할 때 국비가 교부된 이후에는 대부분 농어촌공사에 위탁하여 사업을 수행했었다. 그러나 도시재생사업은 기존 지역활성화 사업과 달리 행정전담조직이 직접 업무를 수행해야 하며, 종합적인 시각에서 업무를 수행해야 하므로 다른 업무에 비해 행정력에 드는 시간과 노력이 많이 요구되기 때문이다. 이러한 행정력의 한계 때문에 중간지원조직을 두도록 하였으나 인적자원이 부족한 지방중소도시에서는 적합한 인재를 채용하기도 어렵다는 인식이 높다. 나주시는 지역에 사람이 없어 광주나 인근 도시에서 채용되거나 비전문가가 채용되는 경우도 많았다. 행정 직영으로 중간지원조직을 운영하고 있어 코디네이터 인건비가 세후 월 280만원 가량이지만 정규직으로 고용하기 어려운 행정조직 여건상 2년 이상 채용이 어려워 근속하는 경우가 적다³⁰⁾. 또한 중간지원조직 활동주체는 현장지원센터에서 예산을 직접 집행할 수 없어 중간지원조직에서 자유로운 사업기획을 수행하기 어렵다는 한계도 제시하고 있다.

- 획일적인 청년지원사업으로 인한 청년주체의 지역 정착 및 네트워크 형성의 한계

최근 지방중소도시는 인구소멸 위기에 대응해 도시재생사업을 비롯한 중기부, 행안부 등 다 부처에서 청년지원사업을 추진하고 있지만 대부분 유사한 형태로 지원사업이 기획되어 있다. 나주 읍성 내에도 도시재생 연계사업으로 약 8억원을 투입하여 20개 청년가게를 지원하고 있다. 그러나 현재 청년 창업거리에 영업 중인 청년가게는 몇 곳이 없다. 청년

30) 실제 총괄코디네이터는 전체 사업기간 중 총 3번 교체되었다. 첫 번째 대학교수, 두 번째 시간강사 및 재생 관련 연구자, 세 번째 예술 감독으로 변경되었다.

들의 선택에 따라 2년 연장이 가능하지만 올해 80~90%가 나갈 준비를 하고 있다. 이러한 현상 때문에 청년창업에 대해 지역주민이나 관계자, 청년사업주 등은 부정적인 시각이 많다. 관련 주체 면담 결과 그 이유로는 첫째, 지역 실정을 반영하지 못한 획일적인 정책의 한계를 들고 있다. 나주시와 같은 지방중소도시는 청년인구가 많지 않은데 일부 성공 모델을 나주시에 이식하면서 보조금만으로 외부 청년들을 유입했기 때문에 지역주민과 연대하지 못하고 비즈니스 마인드도 낮아 지속성을 확보하기 어렵다는 인식이 높다. 오히려 지방 중소도시는 고령자가 많기 때문에 지역 주민이 행복하게 살 수 있는 전략이 필요하다는 의견이 많았다. 나주는 최근 동네 주민을 대상으로 어르신 창업 사업인 ‘청춘 사업’을 진행했는데 10명이 지원했고, 호응도가 좋았다는 의견이다.

둘째, 인적이 드문 쇠퇴상권에 청년가게를 배치함으로써 근본적으로 사업성을 확보하기 어렵고 지역활성화에 기여하지도 못하는 원인이 되고 있다는 점을 들고 있다. 전국의 청년지원사업 대부분이 상권이 침체된 곳에 청년가게를 입점 시킨다. 사업경험이 없는 청년사업자가 쇠퇴한 지역을 활성화 시킬 정도의 사업화 전략을 갖추기 어렵기 때문에 청년 입장에서 보면, 특별한 재능과 경험이 없는 한 대부분 실패할 수밖에 없다. 때문에 청년을 지원하는 사업이라면 제대로 된 상권에 입점 시켜야 계속 장사를 하게 될 것이라는 의견을 제시하고 있다³¹⁾.

셋째, 창업조건 및 빈약한 지방 중소도시 시장의 한계이다. 청년지원사업은 대부분 심사 과정에서 기성품 판매 대신 개인의 아이디어 제품으로 창업을 하라고 한다. 그 자체가 상당한 도전이다. 대도시의 다양한 시장 환경과 달리, 지방 도시의 시장규모는 빈약하다. 이는 창업자의 문제가 아니라 지방 시장의 문제이기도 하다. 또한, 창업자 입장에서는 온라인 판매도 가능하기 때문에 창업 청년들에게는 숙소나 사무실이 더 필요하다는 의견도 있다.

넷째, 청년의 속성으로 인한 주민 갈등이다. 일부 청년들은 지원은 받되 자기사업에 대해서 간섭은 받고 싶어 하지 않는 경향이 높아 지역주민들과 쉽게 융화되지 못한다. 청년입장에서는 도움을 주는 주민들도 있지만, 텃세와 간섭, 얼마나 버티는지 등을 지켜보는 시선도 많다고 한다. 반면 지역주민들은 청년들이 가게 문도 제시간에 열지 않고 지역사업에도 참여하지 않는다는 불만이 있다. 이러한 갈등은 청년이 지역에 정착하는 과정에서 주민과의 갈등을 최소화할 수 있도록 행정과 중간지원조직이 중재역할을 해야 하지만 나주시의 경우 이 역할이 부재했기 때문에 의성과 달리 청년조직을 도시재생

31) 이것은 음식만의 문제가 아니다. 2019년 나주 혁신도시 상리단길에도 30개 청년가게에 10억 넘게 투자했으나 낮에 영업하는 가게는 5개에 불과했다.

사업에 참여시키는데 어려운 점이 있었다.

다섯째, 창업과 리모델링에 한정된 청년지원사업으로 일자리 확보와 정주여건 마련 등 종합지원의 부재로 인한 한계이다. 청년지원사업은 창업에 따른 컨설팅과 자금, 빈점포에 입주하면서 소요되는 리모델링 비용을 지원해 주는 것으로 이는 전국적으로 추진되는 청년지원사업의 특성이다. 그러나 지역에 이주하고자 하는 청년들은 주거문제와 이주에 필요한 빈점포, 일자리 등의 정보를 나누어 줄 수 있는 지원이 필요하다는 의견이 많다. 그러나 나주시 청년지원사업은 청년들이 필요로 하는 지원과 지원사업 내용의 불일치에서 오는 한계가 있다. 이는 나주시만의 문제는 아니다.

청년주체 면담 결과, 창업지원은 사업주에게 마케팅, 회계, 멘토링 등의 의무교육이 많고 트렌드에 맞지 않는 내용들로 피로도가 쌓인다는 의견도 많았다. 점포는 너무 노후해서 리모델링을 했지만 누수가 심각해서 공간을 활용할 수 없는 가계가 많아 청년입장에서는 빈집 소유주를 지원하는 사업이라는 견해도 있었다. 청년들은 본인들에게 거리활성화의 책임과 부담을 주기 보다는 지역활성화를 위한 종합적인 전략을 행정이나 중간지원조직이 마련해 주고 빈점포 입점 보다는 활성화가 가능한 골목단위의 환경개선을 우선 시행하는 것이 바람직하다는 의견이다.

4. 충주시 심층 분석

1) 충주시 지역 개요

□ 충주시 쇠퇴현황

충주시는 도시와 농촌이 복합된 도농복합시로, 2021년을 기준으로 약 21만명의 인구가 거주³²⁾하고 있으며, 과거 20년 사이 전체적인 인구 증감에 큰 폭의 변화는 없으나 연령별로 살펴보면 15세 미만 인구비율은 소폭 감소하였고, 65세 이상 인구비율은 증가하고 있다³³⁾.

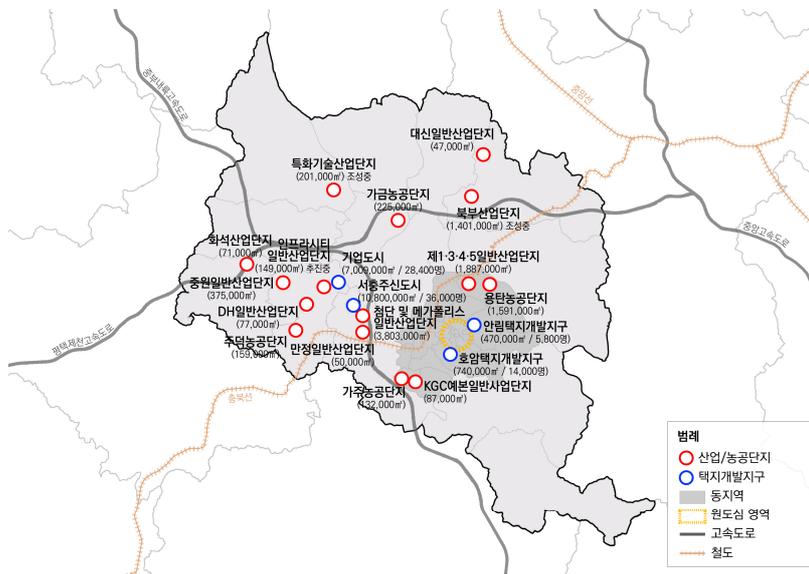
충주시 전체 인구 추세는 도농통합 시점인 1995년 21만명을 기록한 이래 현재까지 큰 폭

32) 공공데이터포털, 충청북도 충주시 인구통계자료(2021.4.)

33) 충주시(2016a, p.21) 참고 작성

의 증감 없이 유지되고 있다(2021년 7월 기준, 21만4천명). 그러나 지역별로 살펴보면, 원도심에 해당하는 성내충인동의 경우 2008년 3,300여명에서 2021년 2,700여명으로, 문화동의 경우 같은 시기 12,500여명에서 9,600여명으로 감소세를 보이고 있다³⁴⁾.

이는 1990년대부터 시행된 충주시 북부지역 신도시 조성 및 주요 행정·공공기능 이전에 의한 것으로, 원도심 인구와 일자리가 외곽 신도시로 유출되었고, 원도심 내 노후·불량 주택 및 공가·공점포가 급증하였다³⁵⁾. 특히 원도심 중심 상권인 성서동, 성내동 등의 경쟁력이 저하되어 상업기능과 도심기능의 급격한 쇠퇴가 진행되었다³⁶⁾.



[그림 4-24] 충주 산업·농공단지 및 택지개발지구, 원도심 현황

출처: 공공데이터포털(2020, <https://www.data.go.kr/data/15059721/fileData.do>)을 활용하여 연구진 작성

충주시는 중원문화권의 중심지로서 다양한 역사·문화·관광자원을 보유하고 있으나, 자원 간 연계성 및 차별화된 특성 부여가 부재한 상황이다³⁷⁾. 특히 관아공원, 충주읍성 등 도심부에 역사문화 자산이 위치함에도 불구하고 이에 대한 활용도가 미흡하고, 밀집된 자원을 공간적으로 연계 활용하지 못하여 집객력이 부족한 것으로 보인다³⁸⁾.

34) 전계서, p.24, 공공데이터포털, 충청북도 충주시 인구통계자료(2021.4.), 참고하여 작성

35) 전계서, p.18 참고하여 작성

36) 전계서, p.18 참고하여 작성

37) 전계서, p.2

38) 전계서, p.18

□ 지역재생을 위한 관련사업 추진현황

충주시는 도시재생 사업 추진을 위해 2016년 도시재생 전략계획을 수립하여 총 13개 지역을 도시재생 활성화지역으로 지정하였다. 2021년 기준 충주시 전역에서 7개 지역이 도시재생 사업대상지로 선정되어 사업이 추진 혹은 추진되었으며, 그 중 4개 지역이 원도심 일대에 집중되어 있다.

2016년 도시재생 일반지역 공모를 통해 원도심의 성내·성서동 일대가 처음으로 도시재생 사업에 선정되어, 침체된 상권 회복을 위한 사업을 시행하였다. 도시재생정책이 뉴딜로 전환된 이후에도 원도심 일대 3개 지역이 추가로 선정되어 상권 회복 및 주거환경 개선을 위한 사업을 추진 중이다.

[표 4-20] 충주시 일대 도시재생사업 추진 현황

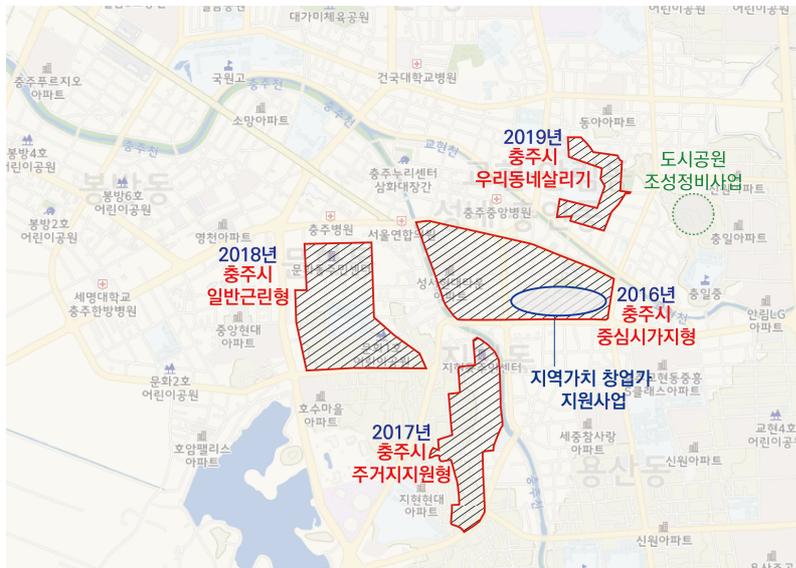
구분	사업기간	사업명(사업유형)	위치(면적)	주요내용
중앙 정부 사업 (7건)	2016~2020	충주 원도심 문화창작도성으로 도약 (중심시가지형)	성내동·성서동 (212km ²)	신도심 상권과 차별화, 청년 육성, 불편환경 개선, 인적자원 육성
	2018~2021	이야기가 있는 사과나무마을 (주거지원형)	지현동 (113km ²)	유휴공간을 활용한 혁신거점 조성, 노후 주거시설 정비, 특화가로 조성 등
	2019~2022	어울림 문화로 골목과 세대를 잇다 (일반근린형)	문화동 (172km ²)	유휴부지 및 저이용공간 활용 여가문화공간 조성, 주차공간 확충, 노후주택 정비
	2020~2024	도시재생으로 다시 태어나는 온천관광 1번지, THE 수안보(중심시가지형)	수안보면 (229km ²)	수안보 온천관광 특화, 문화관광형 도시공간 조성, 관광역량 강화
	2020~2022	고즈넉한 향교 발자취따라 걷는 언덕마을 교동 (우리동네살리기형)	교현안림동 (52km ²)	안전하고 쾌적한 마을조성, 주거 및 생활환경 개선, 공동체 의식 함양
	2021~2022	모두가 모이는 달천동 새빛문화마루(인정사업)	달월동(2.2km ²)	생활SOC 확충, 사회취약계층 공간 조성 등
	2021~2023	모두가 즐기는 우리동네 거점공간 양성면 커뮤니티 이음센터(인정사업)	양성면 (2.8km ²)	복합문화공간 조성 및 프로그램 운영, 생활SOC 확충, 위험건축물 정비, 거점시설 조성 등
충청북도 사업(6건)	2018	박학다식 문화별동대(마을공동체 역량강화사업)	문화동	마을신문 만들기, 공유밥상 프로그램 운영 등
		용산동 틈타거리 문화축제(마을공동체 역량강화사업)	용산동	주민축제 기획 및 운영
	2019	교현안림 마을공동체 활성화(마을공동사업단독형)	교현안림동	주민제안사업 공모
	2021	남한강 냇가마을 이야기(지역역량강화사업 단독형)	목행동	협동조합 컨설팅, 주거환경 개선
신대마을 주민쉼터 만들기(지역역량강화사업 단독형)		달천동	주민쉼터 조성, 플리마켓 운영	

■ : 원도심 일대 추진사업

출처: 충청북도 도시재생지원센터 도시재생 사업현황, http://www.cburb.or.kr/bbs/content.php?co_id=cb_ur, 2021.10.29.검색, 도시재생종합정보체계 우리동네 재생정보, <https://www.city.go.kr/map/index.do>, 2021.10.29.검색, 참고 재작성

도시재생사업과 연관성이 높은 충청북도 지역역량 강화사업은 「충청북도 지역균형발전 지원조례」에 근거하여 '지역균형발전 전략사업(1~3단계)'의 일환으로 추진되는 사업이다. 본 사업은 정부 공모사업의 일부분으로 시행되는 주민역량강화사업이 실효성 낮다는 문제 인식에서 출발하여, 인구감소와 경제기능 저하 등 지역 여건에 따른 주민 역량 강화를 목적으로 한다. 이에 약 2,000~4,000만원의 예산으로 주민 공동체 활성화를 위한 프로그램 사업을 지원하고 있다. 충주시 일대에는 2018년부터 총 5개 지역이 선정되어 사업이 추진되고 있다.

한편, 도시재생 관련 사업을 통해 조성된 원도심 지역을 기반으로 하는 활동주체들은 중소벤처기업부의 지역가치 창업가(로컬 크리에이터) 지원사업 대상으로 선정되기도 하였다. 본 사업은 지역의 인적·물적·환경적 자원을 재해석해 창업하는 지역 청년을 지원하는 사업으로 2020년부터 추진되었다. 충주시에서는 2020년 '작은 알자스'(로컬 푸드분야)³⁹⁾, 2021년 '보탬플러스협동조합'(거점브랜드분야)⁴⁰⁾, '유월상점'(지역특화관광분야)⁴¹⁾ 등이 선정되어 사업화자금을 지원받았다.



[그림 4-25] 충주시 도시재생사업 및 관련사업 추진 현황

출처: 도시재생 종합정보체계, <https://www.city.go.kr/map/index.do> (검색일: 2021.10.29.)를 활용하여 연구진 작성

39) 중소벤처기업부 보도자료, 2020.10.6., 지역경제 활력제 지역혁신 창업가 추가 선정

40) 대한민국 정책브리핑, 2021.8.18., '지역가치 창업가' 협업과제 18개 선정, <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156466753>, 2021.11.5. 검색

41) 중소벤처기업부 보도자료, 2021.6.4., 지역경제 살리는 '지역가치 창업가' 250개팀 선정

2) 도시재생사업의 주요내용

□ (개요) 행정, 상업 중심지에서 문화생산 중심지로 기능 전환

과거 성내·충인동은 법원, 세무서, 우체국, 충주교육지원청이 입지 한 행정, 상업, 주거의 중심지였다⁴²⁾. 그러나 2000년대 연수지구, 금제택지, 금릉택지 등 외곽개발이 진행되면서 공공시설이 신도심으로 이전하고, 이에 따른 상권쇠퇴가 급속하게 진행되었다⁴³⁾. 2016년에 시작된 충주시 중심시가지형 도시재생사업은 2020년에 사업이 종료되어야 하나, 1년 연장되어 2021년 사업종료를 앞두고 있다. 성내·충인동 도시재생사업은 원도심 역사문화자원을 활용한 문화거점 공간조성과 청년창업자 지원·육성이 핵심 사업으로 진행되고 있다.

[표 4-21] 2016년 충주시 중심시가지형 도시재생사업 개요

구분	내용
사업명	충주 원도심, 문화창작도성(都城)으로 도약
선정연도 / 사업기간	2016 / 2016~2020
사업유형	중심시가지형
사업비	182억원(국비 91억원, 지방비 91억원)
주소	충청북도 충주시 성내동, 성서동 일원
면적	212,000㎡
쇠퇴원인	주요 공공시설의 이전, 산업단지·외곽지 위주의 개발로 원도심 기능 상실, 인구 유출
지역자원	관아공원, 충주읍성 성벽 등 역사문화자원

출처: 충주시 (2016b, p.3)을 참고하여 연구진 작성

□ (조직체계) 도시재생 사업추진체계

충주시 도시재생 전담조직은 2018년 4월에 구성되었는데, 경제건설국 산하 건축디자인과 경관팀을 도시재생팀으로 재정비하였다. 현재 도시재생팀 2인이 재생 관련 업무를 맡고 있으며, 향후 사업 규모를 고려하여 전담조직 인력을 충원하고 도시재생과로 승격 운영할 계획이다. 도시재생행정협의회는 부시장을 위원장, 경제건설국장을 부위원장으로, 7개 과로 2016년 3월에 구성되었다. 특징적으로 활성화계획 수립 단계에서부터 충주시 한국교통대학교가 참여하여 전문가 자문단을 운영하고 있으며, 2016년 11월에는 성내충인동 주민협의체를 구성하였다.

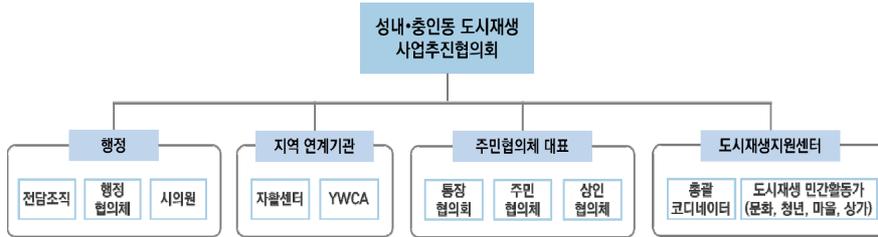
42) 충주시(2016b, p.8) 참고하여 작성

43) 전계서(2016b, p.8) 참고하여 작성

[표 4-22] 충주시 중심시가지지형 도시재생사업추진체계

구분	충주시 중심시가지지형 도시재생사업			
현재 상황('21.09기준)	사업 진행 중			
공모선정	2017. 01.			
활성화계획	고시	2017. 01. 14.	변경	1차 : 2020. 10. 23.
전담조직 구성	2018. 04.			
전담인력	건축디자인과 산하 도시재생팀, 2명			
행정협의회	구성	2016. 03.		
현장지원센터	개설	2016. 05. 01.	인력	2명(비상2)
도시재생협의회	구성	2015. 06. 26.		
주민협의회	구성	2016. 11. 09(10명→13명)	명칭	성내성서동 주민상인협의회

출처: 도시재생 종합정보체계, <https://www.city.go.kr/map/index.do> (검색일: 2021.10.29.)를 활용하여 연구진 작성



[그림 4-26] 성내·충인동 도시재생사업추진협의회 구성(안)

출처: 충주시(2016b, p.104)를 참고하여 연구진 작성

□ (지역활동주체) 청년활동주체의 증가

성내성서동 마을관리협동조합은 거점공간(문화창업재생허브센터)을 운영할 목적으로 재생사업 종료시점인 2021년 초에 설립되었다. 행정의 권고에 의해 명목적으로 설립된 조직이었기에 조합의 활동 내용이 불분명하였으며, 현재 청년협동조합인 보탬플러스협동조합의 대표가 마을관리협동조합의 일들을 대행하고 있다.

한편, 충주 성내·충인동 도시재생사업에서는 우체국 이전 적지에 조성된 거점시설 근방 골목길 중심으로 민간활동주체들이 집중되어 있으며, 청년협동조합을 포함한 약 35개 청년가게가 골목길 곳곳에 분포해 있다. 청년들 간에는 비교적 지역 정보 교류와 네트워킹이 유기적으로 이루어지고 있어 새로운 협업 프로젝트 발굴, 신규 청년들의 유입 효과가 창출된 것으로 보인다.

□ (주요사업) 지역청년활동주체과의 연계·협력 사업발굴 추진

성내·충인동 도시재생사업의 목표는 연수동 신도심과의 차별화, 원도심 활력을 위한 청년육성, 원도심의 불편한 환경 개선, 인적자원 육성으로 사업의 지속성 확보에 두고 있다. 이를 위해 문화·창업재생 허브 조성사업을 추진 중에 있으며, 가장 큰 예산이 투입된 공간이자 핵심 시설인 우체국 이전적지를 활용한 ‘도시재생·문화·창업 앵커’가 2020년도에 조성 완료되었다.

도시재생사업 초기에 우체국이 이전하고 부지매입을 위한 우정국 협의과정에 많은 시간이 소요되면서 사업추진에 난항을 겪었다가 2020년도에 인테리어가 마무리되었고, 2021년도 하반기에 본격 운영될 예정이다. 도시재생활성화계획에서 이 공간은 창업·직업체험, 공방, 문화체험형 게스트하우스, 근대문화역사 전시관으로 활용될 예정이며, 현재 공간 운영 및 관리 방안에 대해 행정과 운영 주체 간에 논의가 진행 중이다.

청년가게 조성사업은 원도심으로 새로운 청년들의 유입을 위한 목적으로 빈 점포 리노베이션, 청년가게 플랫폼 조성 등 청년가게 창업비용을 지원해주는 것이 핵심 골자이다. 아울러 주차공간 확충, 편의시설 조성을 통한 보행친화 원도심 조성사업을 2021년까지 추진할 예정이며, 민간 활동가를 발굴하여 지원하고 있다.

[표 4-23] 충주 성내·충인 도시재생활성화계획 사업내용

구분	사업명	사업내용	활용 지역자산	운영 및 관리주체 (예정)
1	문화창업재생 허브 조성사업	[HW] 1-1. 우체국 리모델링 및 문화광장 조성 [SW] 1-2. 문화체험프로그램 개발 및 시범운영	우체국 이전적지	보탬플러스협동조합(일부 공간) 등
2	청년가게 조성사업	[HW] 2-1. 빈점포 리노베이션 [HW] 2-2. 청년가게 플랫폼 조성 [SW] 2-3. 청년창업 컨설팅 및 육성	빈 점포	지역 청년
3	보행친화 원도심 조성사업	[HW] 3-1. 충주읍성광장 및 주차장 조성 [HW] 3-2. 충주읍성 상징화가로 조성 [SW] 3-3. 시민참여형 경관개선 워크숍	역사문화자원	시 담당 부처
4	도시재생활동가 육성사업	[SW] 4-1. 사업참여자 발굴 및 도시재생대학 운영 [SW] 4-2. 주민공모사업 ‘작당’ [SW] 4-3 충주문화행사 지원사업	인적자원	도시재생·마을 만들기 통합지원센터

출처: 충주시(2016b, pp.61-62)를 참고하여 연구진 작성

3) 지역활동주체 활동 심층분석

□ 지역활동주체 심층면담 개요

성내·성서동 도시재생사업관련 심층 면담은 도시재생지원센터(광역), 현장지원센터(기초), 주민조직 및 사회경제적조직의 구성원과 도시재생사업의 단위사업인 '청년가게조성사업'으로 조성된 35개 청년가게 중 17개 청년가게 운영자, 사업 담당 공무원을 대상으로 하였다.

주요 활동 조직	중간지원조직	주민조직	사회경제적조직	기타 민간단체	공공행정
	성내·성서동 현장지원센터	성내·성서동 마을관리협동조합	보탬플러스 협동조합	35개 청년가게 운영자	충주시청 도시재생과

심층 면담 대상자	중간지원조직	중간지원조직	중간+주민+사경+민간	사경+민간	민간단체	공공행정
	정OO 충주시 도시재생 지원센터 사무국장	최OO 前 총괄코디네이터 /前 센터장 (2018년 초까지 활동) + 대학교수	박OO 성내·성서동 현장지원센터 현장코디네이터 + 마을관리협동조합 사무국장 + 보탬플러스협동조합 대표 + 유월상점 대표	이OO 세상상회 대표 + 보탬플러스협동 조합 이사 + (활성화계획 수립 당시 용역기관 소속 직원)	17인 청년가게 네트워크 + 35개 청년가게 운영자 중 17개 청년가게 운영자	OOO 충주시 성내성서동 도시재생사업 담당 공무원

[그림 4-27] 성내·성서동 도시재생사업의 주요 활동조직과 심층면담 대상자
출처 : 연구진 작성

□ 지역활동주체의 활동 및 조직화 과정

- 성내·성서동 마을관리협동조합

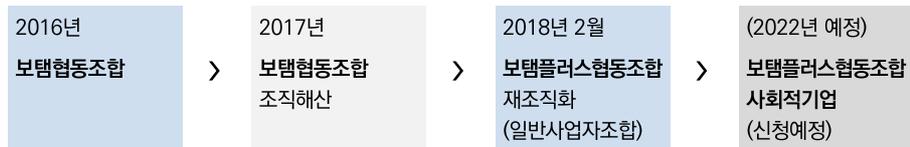
성내·성서동 마을관리협동조합은 문화창업재생허브 조성사업으로 조성될 거점공간 운영을 목적으로 설립되었다. 2016년 11월 성내·성서동 주민상인협의체가 마을관리협동조합으로 전환된 조직이며, 사업종료 시점이 도래하자 국토부 가이드라인에 따라 행정권고로 총 11명의 조합원이 1인당 2~3만원을 출자하여 2021년 1월에 인가를 받았다. 협동조합이 지역의 거점을 지속적으로 운영한다는 명목 하에 설립되었으나, 조합의 사업이나 활동에 대해서는 명확한 역할은 정해져 있지 않다. 조합원 대부분 고령자인 상인이 많아, 자체적으로 별도의 목적사업을 추진하기에는 어려운 상황이다. 현재 지역청년창업자(보탬플러스협동조합)이자 도시재생지원센터 현장코디네이터인 사무국장이

대부분의 조합 업무를 수행하고 있다.

마을관리협동조합의 전신인 주민상인협의체는 양쪽 상인 간 갈등으로 참여가 저조하고 형식적으로 진행된 경향이 있다⁴⁴⁾. 마을관리협동조합 사무국장은 현장 코디이자 청년 가게 대표로서, 청년가게들과 협업이 가능한 실정이나 가시적인 협업은 없으며, 지역의 청년단체가 2021년 로컬크리에이터 협업사업(행안부)을 지원받는 과정에서 마을관리협동조합과 MOU를 맺어 향후 지역사회의 협력이 필요할 때 협업할 계획이다.

- 보탬플러스협동조합

보탬플러스협동조합은 충주 성내·성서동 활성화를 주도해 가는 로컬크리에이터들로 구성된 자발적인 청년조직이며, 협동조합 대표는 유월상점(청년가게 6호) 대표(현장코디)이며, 세상상회(청년가게 3호) 대표 부부, 작업실(청년가게 8호) 대표, SOON art studio 대표가 이사로 등기되어 2018년 2월 설립하였다. 현재는 일반협동조합으로 사업자 조합원 형태이며, 2022년에 예비사회적기업으로 신청을 준비하고 있다.



[그림 4-28] 보탬플러스협동조합 조직화과정

출처: 연구진 작성

보탬플러스협동조합 전신은 재생사업 초창기에 조직되었던 ‘보탬협동조합’으로 2015년 7월 설립하였다. 당초 우체국 리모델링사업으로 청년플랫폼이 조성될 계획이었고, 보탬협동조합은 청년플랫폼의 운영 주체로 활동할 예정이었다. 그러나 부지 매입과 사업 지연으로 장기간 청년창업자의 활동에 공백이 생겨 소득창출에 어려움이 있었고, 이 과정에서 참여주체들 사이의 갈등으로 이어져 2017년 조합이 해산되었다.

조합 해산 이후, 청년창업자는 각자도생하여 지역의 빈집을 매입하고 창업을 시작하게 되었다. 그 과정에서 다시 ‘보탬플러스협동조합’으로 재조직되었으며, ‘관아6길’ 일대의 골목을 중심으로 제이플래닛, 세상상회, 유월상점 등의 상점이 개업하게 되었다.

44) 본래 성내동으로만 사업에 공모하려고 했으나, 국토부가 성서동을 대상지에 포함할 것을 권고하여 2개 구역으로 사업을 신청하게 되었다. 공모준비단계에 참여하지 않았던 성서동 주민들은 대규모 핵심사업이 성내동에 집중되어 있어 재생사업 자체에 대해 회의감이 컸다. 이를 위해 주민 화합워크숍(2회/년) 및 주민상인협의체 정기회의(1회/월)를 개최하고, 2018년 11월 지역주민(박OO)을 현장 코디로 채용하여 갈등을 최소화하고자 하였다. 주민상인협의체의 저조한 참여로 청년단체가 주민참여 사업에 투입되는 경우가 많았으며, 현재 양쪽 상인들 간 알력다툼과 갈등이 있는 채로 마을관리협동조합으로 전환된 상태이다. 이러한 연유로 사업종료 후 조합의 지속은 어려울 것으로 보인다.

보탬플러스협동조합의 사업은 충주, 충북, 충청지역에서 청년들의 문화를 발굴하고 축제나 기획, 컨설팅의 활동을 하고 있다. 현재는 시작단계에 있는 사업지에서 ‘도시재생대학 운영’과 원도심 활성화를 위한 ‘담장마켓(프리마켓) 운영’을 하고 있다.

보탬플러스협동조합은 골목을 활용해서 지역을 활성화시켜보자는 취지에서 자발적으로 설립한 로컬크리에이터 조직이지만, 도시재생을 목적으로 하는 협동조합은 아니다. 조합원들은 각자 자기 사업장을 운영하고 있으며, 함께 사업장을 운영하거나 조합 자체의 자산을 증식하는 구조는 아니다. 협동조합을 시작할 때 명확히 했던 것은 ‘철저히 일을 나눠서 하고 일한 만큼 보수를 갖고 간다’는 원칙을 정확하게 지키고 있고, 협동조합은 일종의 동업 개념이므로 시간이 되는 사람이 참여해서 일한 만큼 갖고 가는 구조로 운영되고 있다. 협동조합 운영에 필요한 비용은 법인세 등의 세금, 장비 구입비, 회식비 정도로만 사용되며 사업장이 없으므로 따로 임대료 등이 지출되지는 않는다.

보탬플러스협동조합은 국토부 도시재생사업 외에 2021년 중기부 ‘지역기반 로컬크리에이터 협업사업’에 선정되었다. 또한, 충주시가 문체부 문화도시에 선정되어 협업을 요청, 보탬플러스협동조합이 문화도시기획팀으로 활동할 예정이다. 그 외 행안부 청년마을사업과 문화부 관광두레사업 등을 활용해 지역 기반에서 활동을 확장하고자 한다.

- 35개 청년가게의 운영자 네트워크

성내·성서동 도시재생사업에서 가장 성과를 보였던 것은 ‘청년가게조성사업’이다. 2017년부터 2019년까지 청년가게는 5곳이 개업했고 2021년 9월까지 총 35곳의 청년가게가 운영 또는 준비 중이다. 청년가게조성사업은 충주시 청년을 대상으로 빈 점포에 창업 시 1천만원(자부담 2백만원 포함)을 지원하고, 건물소유주에게는 5백만원을 지원한다.⁴⁵⁾ 청년가게는 건물소유주와 5년간 임대료 인상 2%로 제한하는 상생 계약을 맺는다.

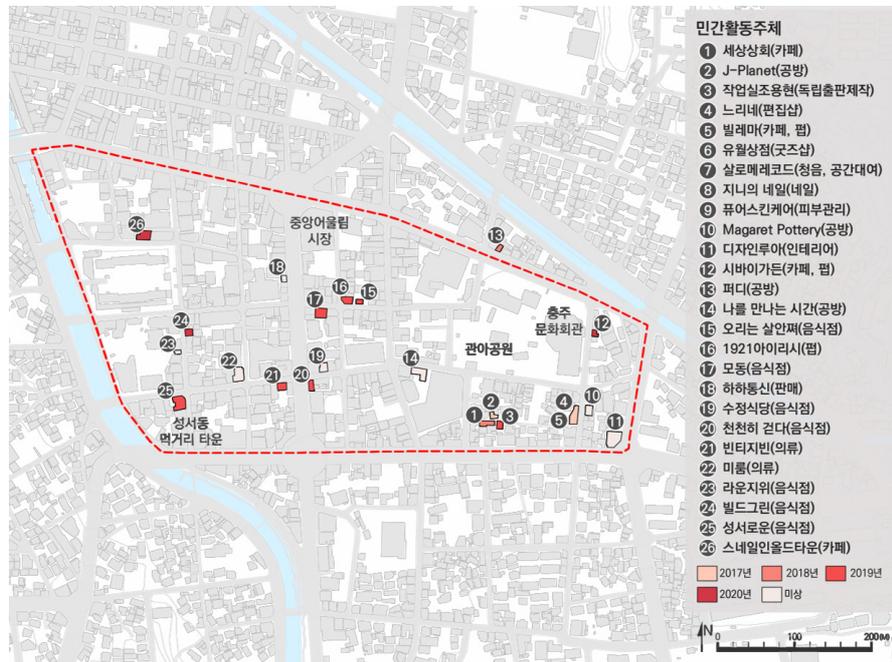
1차(2018), 2차(2019)년도 청년가게 지원자는 많지 않았다. 청년가게가 활성화된 배경에는 보탬플러스협동조합의 조합원인 청년 활동과 관련이 있다. J플래닛, 세상상회가 인스타 등 온라인 홍보를 통해 핫플레이스로 알려지게 되었고, 특히 세상상회에 창업을 준비 중인 청년들이 사전 방문하는 카페로 입소문이 나면서 세상상회 대표가 ‘청년가게 조성사업’을 소개하고 연결하면서 지원자가 크게 늘게 되었다. 그리고 현재 35개 청년가게 중 20개의 청년가게가 네트워크를 구성하여 협업하고 있다.

45) 창업지원금 1천만원의 사용처는 내부 리모델링비용이며, 건물주에 대한 지원금 5백만원은 건물의 외관이나 공용화장실, 계단 등을 수리하는 비용이다.

2017년	2018년	2019년	2020년
2개소	4개소	16개소	20개소
제이플레닛 빌레마	1 제이플레닛 2 빌레마 3 세상상회 4 퍼디	1 제이플레닛 2 빌레마 3 세상상회 4 퍼디 5 1921아이리시 6 그림아트스튜디오 7 라크라메 8 모동 9 빈티지빈 10 성서로움 11 오리는 살안짜 12 유월상점 13 작업실, 조용현 14 지니의네일 15 천천히걷다 16 퓨어스킨케어	1 제이플레닛 2 빌레마 3 세상상회 4 퍼디 5 1921아이리시 6 그림아트스튜디오 7 라크라메 8 모동 9 빈티지빈 10 성서로움 11 오리는 살안짜 12 유월상점 13 작업실, 조용현 14 지니의네일 15 천천히걷다 16 퓨어스킨케어 17 빌드그린 18 사바이가든 19 스네일올드타운 20 (점포명 미정, 2021)

[그림 4-29] 청년가게 연차별 창업 시기

출처: 보텀플러스협동조합 제공 자료를 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-30] 청년가게 위치도(전체35개 중 26개 점포)

출처: 공공데이터포털, <https://www.data.go.kr/data/15059721/fileData.do> (검색일: 2021.10.29.) 및 심층면담 내용을 바탕으로 연구진 작성

청년가게조성사업은 예산이 매년 증액되면서 2020년까지의 도시재생 사업비가 모두

소진되었으며, 호응도가 높아 2021년에는 시비가 4억5천만원 추가로 투입되었다. 충주시는 2022년 자체 예산을 편성하여 사업을 지속할 예정이다. 또한, 재생사업 종료 후 충주시 자체사업으로 청년 제안사업이 신규로 약 2억원의 예산이 편성되었으며, 정기 매거진 발행, 주기적인 영화제 운영 및 문화행사 등 청년창업네트워킹 활동이 이루어질 예정이다. 행정입장에서 청년가게조성사업은 도시재생사업의 일환으로 쇠퇴지역을 살리기 위한 목적으로 기획되었지만, 청년들은 쇠퇴지역을 살려보겠다는 이유로 창업한 것은 아니다. 그 결과가 쇠퇴한 골목길에 활력을 불어 넣어 주고 있다는 점에서 의미를 찾고 있지만 청년들은 자선사업이나 활동가가 아닌 이상 철저히 청년 본인들의 수익구조를 충분히 고민하고 창업해야 한다는 공감대가 형성되어 있다. 현재 청년가게 35개 점포들이 대부분 1인 점포이며 코로나의 영향은 있으나 아직 폐업하거나 운영을 하지 않는 경우는 없다. 청년가게 매출현황은 천차만별인데, 매출이 높지 않더라도 창업자의 만족도가 높은 가게들도 있다.

□ 지역활동주체의 활동특성

- 활동주체의 자기주도성에 의한 참여와 비즈니스 마인드에 기반한 활동

보탬플러스협동조합이나 35개 청년가게들은 지역을 활성화시키는 로컬크리에이터라고 할 수 있는데, 청년들이 생각하는 로컬크리에이터란 '지역에 있는 다양한 자원들을 세련되게 콘텐츠화해서 비즈니스화 하는 사람들'이라고 말한다. 지역에 대한 관심에 진정성이 있고 지역에서 살아가는 것을 즐기면서 지역에서 다양한 것들을 끊임없이 탐구하고 만들어 내는 사람이라고 생각한다. 대부분 사업에서 '도시재생을 위해' 청년들이 모이는데, 성내·성서동의 청년 창업자는 그렇지 않다. 물론 도시재생사업이 청년들이 지역 내에서 모일 수 있는 계기가 되기는 하였으나, 창업자는 도시재생이나 사회적인 목적보다는 창업을 위해 필요에 의해 모이게 되었다. 이들은 '도시재생'이나 사회운동을 위한 목적이 아닌, 각자의 사업을 하면서 필요에 따라 협업 활동을 한다. 지역에서 활동하는 주체들은 자신들의 활동은 철저히 비즈니스이지만 지역의 골목길이나 노포, 먹거리 자원을 활용하기 때문에 자연스럽게 충주의 골목길이라는 장소자원이 외부에 소개되면서 방문객이 늘고 또 다른 정착민이 생기면서 쇠퇴지역의 활력을 유도한다는 점에서 행정주도의 도시재생사업과 차이가 있다고 이야기 한다.

- 창업장소를 창업자가 자율적으로 선택하고 이를 지원하는 방식의 유연성

청년가게에 대한 관심이 높아진 것은 창업 준비자에게 지원사업을 안내해 준 핵심주체의 창업상담과 정보공유의 영향도 있지만, 사업자체의 지원방식과도 관련이 있다. 충주시

에는 경제기업과에서 진행 중인 ‘청년몰 사업’이 있으며, 청년가게 인근에 조성되어 있다. 청년몰사업은 정해진 건물 내에 창업하고 2년간 임대료를 무상으로 제공한다. 청년몰 창업자는 임대료가 무료인 것이 오히려 약점이 되어 입점만 하고 영업을 안 하는 경우가 많다.

반면, 청년가게조성사업은 창업자가 스스로 가게를 찾고 매입 또는 임대하도록 하고 그 과정에서 발생하는 임대료 상생협약을 지원한다. 청년은 원하는 곳에 창업하고 자신이 원하는 인테리어를 할 수 있다. 청년가게조성사업은 빈점포를 조사하여 건물소유주와 창업자를 연결해 주고 있다. 그러나 원하는 규모, 건물의 분위기, 주변 여건을 신중하게 결정하고 창업하기 때문에 청년들은 무료 임대를 조건으로 제공하는 건물이라 하더라도 성사된 경우가 없다. 자신이 원하는 곳에 창업할 수 있는 환경, 자기결정권이 있고 스스로 할 수 있는 기회를 제공하는 환경이 중요한 요소로 작용한다.

[표 4-24] ‘청년몰사업’과 ‘청년가게조성사업’의 지원내용

청년몰사업(충주시 경제기업과)	청년가게조성사업(국토부, 도시재생뉴딜)
청년몰 내 2년간 임대료 무상 지원	빈점포의 창업시, 창업자에 1천만원, 건물소유주에게는 5백만원 지원, 건물소유주와 5년간 임대료 인상 2%로 제한하는 상생 계약

출처 :심층 면담을 토대로 연구진 작성

- 지역의 안내자 역할을 수행하는 핵심주체의 성장과 중간조정자의 역할

성내·성서 도시재생의 활동에는 2명의 핵심활동 주체가 있다. 이들은 지역 내에서 여러 직함을 가지고 있으며, 주업과 부업이 따로 있기보다는 여러 개의 직업에 동시에 임하며 지역 내 관계망을 연계하는 주체로 성장하고 있다.

‘박OO’는 지역민으로 2015년 사업공모 준비단계에서 도시재생대학에 참여하고, 2015년 보탬협동조합 조합원, 2016년 주민상인연합회의 사무국장, 2018년 보탬플러스협동조합 대표와 현장지원센터 현장 코디네이터, 2019년 청년가게 유월상점 대표, 2021년 마을관리협동조합 사무국장에 임하고 있다. 현재 지역에서 총 4개의 직함으로 활동하며 사업초창기부터 사업 지연으로 갈등이 발생했던 시기에 협동조합 재조직화를 함께 이끌었다. 지역주민이자 현장코디로 활동하며 지역 실정에 대해 잘 알고 있고 지역주민의 이해관계에서도 긍정적인 영향을 미쳤다. ‘이OO’은 이주민으로, 활성화계획 수립당시 계획수립을 지원하는 용역사의 직원으로 있다가 개인사정으로 아내와 충주에 정착하게 되었다. 2015년 보탬협동조합의 대표, 2018년 보탬플러스협동조합의 이사, 2019년 세상상회 대표를 맡고 있다.

세상상회는 창업을 준비하는 청년에게 플랫폼의 역할을 한 청년가게이기도 하다. 이들은 도시재생사업에 대한 인식을 바탕으로 지역 실정에 대해 잘 알고 있어 새롭게 유입되는 청년창업자와 주민상인협의체 및 주민 사이에서 중간자 역할을 하고 있다. 특히 하나의 직업이 아닌, 중간지원조직-기획자-플레이어-활동가-주민 등 지역 내 다양한 역할을 하며 청년과 원주민과 우호적인 관계를 유지하면서 지역의 내·외부 관계망 형성과 확산에 기여하고 있다.

- 지역의 인문환경 그 자체의 활용과 인적자원을 통한 관계망의 확장성

청년가게 대부분은 충주를 기반으로 사업체를 운영하고 일부는 온라인을 통해 전국을 대상으로 사업을 하고 있다. 그러나 빈집을 활용해 가게를 창업하거나 지역관광자원을 콘텐츠로 하는 경우를 제외하고, 특별히 의도적으로 지역자원을 이용하려고 하지는 않는다. 오히려 지역 그 자체의 인문환경을 연계하고, 내외부의 다양한 인적자원을 연결하고 확장한다. 보탬플러스협동조는 다양한 주체가 참여할 수 있도록 개방적으로 운영하고 있으며, 이를 토대로 풍부한 인적자원의 다양성을 확보해 간다. 17개 청년가게 대표를 대상으로 시행한 조사에서, 20년 이상 충주에 거주한 사람은 5명이고, 미응답자 1명을 제외하고 그 외 11명은 모두 다양한 지역에서 유입된 이주민들이었다.

이처럼 청년가게를 중심으로 지역의 관계망이 확장하기 시작한 시점은 청년창업자 모임이 본격화되는 2019년경이라고 볼 수 있다. 특히, 핵심 주체(세상상회 대표)가 창업하여 개인사업을 활발히 하면서, 자신의 점포에 방문하는 창업 희망자들에게 지역을 안내해 주고 사업을 시작할 수 있도록 정보를 공유한 점이 특징적이다. 지역에 먼저 정착한 활동주체가 정보공유를 해 주고 청년지원사업이 시작되면서 상호 시너지 효과를 일으켰던 긍정적 사례라 볼 수 있다.

4) 도시재생사업 추진 이후 변화 분석 및 한계

□ 사업추진 이후 변화 분석

- 지역주민이 이용하는 골목상권의 상대적으로 낮은 쇠퇴도

2015년 기준 성내·충인동 도시재생사업지역은 2000년대 개발된 연수동 택지개발지역과 더불어 충주시에서 규모가 큰 상권으로 나타났다. 7년이 경과한 현재 성내·충인동의 상권 점유율은 14.1%에서 11.9%로 감소한 반면, 서충주 신도시, 연수동 택지개발지역 모두 3.0%에서 4.4%, 14.4%에서 14.7%로 충주시 내에서 상권 점유율이 향상된 것으로 나타났다.

[표 4-25] 충주시 도시재생사업지역 상권 현황

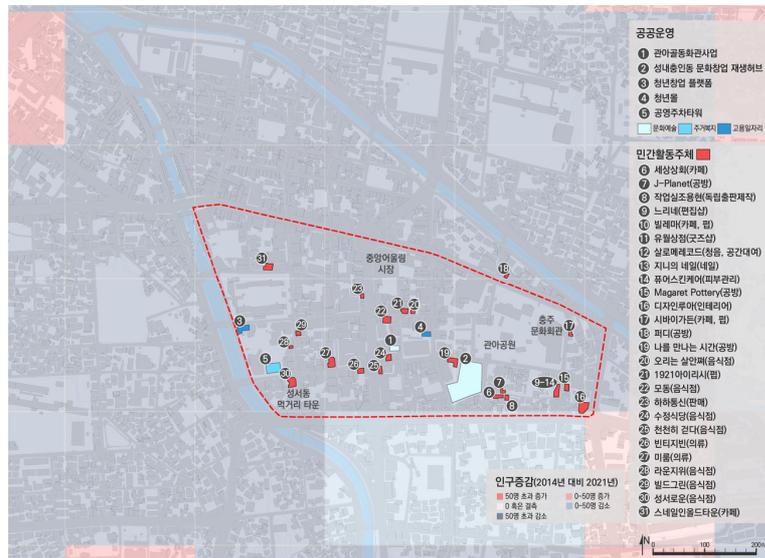
지역	연도	관광/ 여가/오락	부동산	생활서비스	소매	숙박	음식	의료	학문교육	점유율
성내·충인동	2015	46	6	188	858	14	387	56	23	14.1%
	2021	49	12	186	881	14	1	465	23	11.9%
서충주 신도시 (주덕읍, 중앙담면)	2015	4	11	50	135	9	105	9	13	3.0%
	2021	11	22	56	214	12	0	262	27	4.4%
연수동 택지개발지	2015	54	47	275	463		519	45	212	14.4%
	2021	57	57	329	528	7	16	819	206	14.7%
충주시	2015	287	264	1,928	4,195	122	3279	278	836	-
	2021	285	333	2165	4,723	202	48	5177	811	-

출처: 출처: 소상공인시장진흥공단. (2020). 상가(상권)정보. <https://www.data.go.kr/data/15083033/fileData.do>(검색일:2021.10.29.)을 참고하여 연구진 작성

주: 점유율은 충주시 전체 상권에서 해당 지역 상권이 차지하는 비율을 의미

- 청년활동주체와의 연계를 통한 도시재생사업의 지속 추진

인구 수 격자 분석을 통해 2014년도 대비 2021년도 인구증감 현황을 파악하였다. 성내·충인동의 경우, 도시재생사업이 완료되어 가는 시점에서 7년간 50명 이상의 인구가 감소한 것으로 나타났다. 그러나 정량지표에서 잡히지 않는 큰 변화가 나타나고 있는데, 골목 곳곳에 청년활동주체들이 정착하여 활동을 이어나가고 있다는 점이다.



[그림 4-31] 충주시 성내·충인동 일대 인구수 증감현황 및 민간활동 주체

출처: 공공데이터포털, <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do> (검색일: 2021.10.29.)을 활용하여 연구진 작성

현재 25개의 청년가게들이 운영되고 있고, 이들은 개인 창업 활동뿐만 아니라 공동 마켓 운영, 문화예술 프로그램을 기획 추진하여 청년계층이 즐길 수 있는 다양한 콘텐츠들을 만들어내고 있는 중이다. 2013~2021년 세움터 전국 읍면동 건축물 데이터를 활용하여 건축물 용도 변화를 분석한 결과 증개축은 27동, 신축 5동으로 청년가게들이 위치한 지역 중심으로 이와 같은 움직임이 나타나고 있었다. 증개축, 신축된 공간은 주로 공방, 서점, 카페, 사진관 등으로 활용되고 있었다.

□ 심층면담 분석을 통한 충주시 도시재생사업의 한계

- 사업부지 매입지연으로 인한 참여주체간 갈등과 이해관계 조정의 한계

보탬플러스협동조합의 전신인 보탬협동조합은 청년플랫폼 대상지인 우체국 이전적지 부지매입 지연으로 행정과 참여주체간의 이해조정이 미흡한 상황에서 2017년 해산되었다. 도시재생사업 초기부터 참여했던 청년활동주체와 총괄코디네이터의 노력으로 하드웨어 조성이 본격적으로 진행되기 전에 해당 부지에서 사회실험을 거쳐 사업의 가능성을 검증하는 과정을 거쳤다. 그러나 청년리더로 활동했던 주체가 본인의 사업을 접으면서까지 도시재생사업에 참여했으나 사업추진에 소요되는 행정의 시간 흐름은 민간주체가 기다리기 어려운 과정이었고, 이 과정에서 조율이 안되면서 초기부터 참여했던 청년리더는 이탈하여 충주시의 다른 지역에서 활동을 재개하였다. 이 과정에서 참여 주체들 사이에는 활성화계획에 반영된 사업내용에 대한 회의감을 느끼게 하는 문제가 발생하였다.⁴⁶⁾

당시 총괄코디네이터 면담 결과, 도시재생사업을 처음 경험했기 때문에 모든 주체들이 사업추진절차에 대해 이해도가 낮았고, 사회실험을 초기부터 기획했었다면 다른 결과를 가져왔을 것이라는 회고를 하였다. 결국 초기에 참여했던 주체들은 거버넌스 구축을 토대로 사업을 추진해야 하는 도시재생에서 이해관계자들 간의 갈등 조정과 협의과정의 중요성을 확인할 수 있는 경험이었다는데 인식을 같이 하고 있다.

- 인적자원이 부족한 중소도시의 특성 상 다양한 지역주체 참여의 한계

성서·성내동 도시재생사업은 중심시가지 유형이기 때문에 상인이 도시재생사업의 핵심 주체로 등장하였으나 상인들은 본업이 있어 사업 참여에 어려움이 많았다. 또한, 선정 후 국토부 권고에 따라 성내동을 묶어 사업을 추진하게 되면서 성서동과 성내동 간의 상인과 주민갈등은 오래 지속되었다. 더욱이 지역에 전문 인력이 부족한 상황에서 외부 인적

46) 최순섭(2021, pp.294-303)

자원을 활용할 수 밖에 없는 한계가 있었다. 또한, 현재 주민상인협의체를 발전시켜 마을관리협동조합을 운영하고 있지만, 전체 인원 9명으로 작은 규모로 사실상 사무국장만 실질적인 활동을 전담하고 있는 상황이다.

행정 면담결과, 지역의 핵심주체와 리더가 부족한 상황에서 무리하게 거점시설 운영을 주민조직에게 부담시키는 것보다 소규모 프로그램이 주민의 인식변화를 이끌어 내고 자연스럽게 지역활력 회복에 효과가 있었다고 의견을 제시하였다. 이를 위해 민간경상보조금 제도를 활용해 주민 스스로 작은 규모의 활동을 할 수 있도록 했으나 현재 민간경상보조금이 행정시스템인 e나라도움을 이용해야 하기 때문에 행정이 직접 예산집행을 추진해야 한다는 한계가 있었다. 이에 지역주민이 소규모 사업에 직접적으로 참여할 수 있도록 행정여건을 개선할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 이는 나주시 행정전담조직 담당자와의 면담에서도 나왔던 의견이다.

- 지역정착을 위한 정보제공과 안내자 역할을 할 수 있는 플랫폼 부재

청년들이 사업을 하면서 느끼는 어려움 중 하나는 지역에 정착하기 위해 필요한 주택이나 오피스, 점포 등의 부동산 정보가 미흡하며, 행정적인 지원절차를 이해하고 활용할 수 있는 자료도 부족하다는 점이다. 특히 외부에서 지역에 정착하고자 하는 사람들은 정보를 찾는 시간이 오래 걸려 시행착오가 많았다고 한다. 충주 성내성서동에서는 보탬플러스협동조합의 청년가게(세상상회)가 지역 정보를 제공하고 새롭게 정착하고자 하는 주체들이 창업하고자 할 때 안내자의 역할을 해 왔다. 면담결과, 청년주체들은 이러한 중간역할을 하는 플랫폼이나 조직이 필요하다는 공통된 의견이 제시되었다.

- 단순 지원보다 기회를 제공하는 청년지원제도 필요

성내·성서동 청년 창업자는 최근 청년정책은 청년을 지원한다는 자체가 지역활성화에 기여할 것이라는 인식은 바람직하지 않다고 말한다. 이들에게는 오히려 기회를 가지는 것이 중요하다. 세상상회가 청년가게 창업준비자들에게 창업상담과 각종 정보를 공유하는 것처럼, 낮은 문턱을 활용해서 스스로 할 수 있는 환경을 제공해야 지역활동을 촉진할 수 있다. 보탬플러스협동조합은 청년지원을 반기지 않았으며, 창업자에게는 창업에 대한 절실함이 있어야 하는데 많은 경우 실패하면 취업하면 된다는 마인드가 있기 때문이라고 설명하였다. 오히려 재취업이 불가능한 중장년층에 대한 지원이나 창업에 실패해 본 청년들이 절실함이 있기 때문에 「청년 기본법」에서 규정하고 있는 나이 대상도 확대할 필요가 있다는 의견도 있었다.

5. 종합분석 및 시사점

□ 도시재생사업 추진과정에서 지역특성을 반영한 통합적 계획수립의 한계

- 외곽개발 조정 미흡으로 상권 외곽이동 및 원도심 인구 지속 감소

도시재생사업지역 상권분석 결과, 인구 11만 규모의 나주의 경우, 동 시기 읍성권 상권이 쇠퇴한 반면 혁신도시 상권은 6년 만에 5배 성장하는 등 원도심과 구도심 간의 명암이 극명하게 대비되었다. 마찬가지로 인구 21만 규모의 충주시 역시 신도심과 연수동 택지개발지 중심으로 상권이 성장하는 반면, 성내·충인동 원도심 상권은 축소된 것으로 나타났다. 이처럼 인구 10~20만 규모의 중소도시에서 외곽개발은 필연적으로 원도심 쇠퇴로 귀결되므로 도시재생전략계획과 도시기본계획 수립을 통해 외곽개발을 조정, 관리하면서 도시재생사업을 수행 하지 않으면 마중물 사업으로 도시재생사업을 지속한다 하더라도 지역활성화 효과는 미흡할 수 밖에 없다는 한계가 있다.

따라서 중소도시의 경우 도시관리차원에서 지역 전체를 통합적인 시각에서 조정하고 지역의 자원을 활용, 배분할 수 있는 공간관리를 전제로 도시재생사업을 추진할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

- 표준화된 활성화계획 수립으로 지역역량에 맞는 사업추진의 어려움

충주 성내성서동, 나주 읍성, 의성읍 중, 충주와 나주는 2016년 도시재생사업에 선정되어 추진된 지역이며, 의성읍은 2018년 도시재생 뉴딜사업에 선정되어 추진된 지역이다. 도시재생 뉴딜사업의 경우, 특히 지방중소도시로 갈수록 지역실정에 맞지 않는 활성화 계획의 문제에서 자유롭지 못하다. 특히 뉴딜사업에서는 매뉴판을 제공하여 대부분 활성화계획이 표준화된 프로그램으로 추진되고 있다는 문제 인식이 많다. 나주는 도시재생사업 이외에 문화재청의 읍성복원사업, 문화부의 근대역사 활용 사업 등이 동시에 진행되었기 때문에 지역특성이 남아 있었다. 그러나 나주나 충주 모두 도시재생활성화 계획 수립에 반영된 거점시설 조성 과정에서 행정전담조직의 순환보직, 불투명한 거점 시설 사업 일정 등으로 참여주체들간의 갈등이 발생했다. 도시재생사업에서 갈등관리 경험이 부족한 행정과 주민조직 모두 실현가능성을 보장하지 못하는 활성화계획의 틀을 유지하려는 과정에서 여건변화에 능동적으로 대응하지 못한 결과라고 할 수 있다. 행정이나 총괄코디네이터, 도시재생지원센터 활동주체 면담 결과, 지역의 역량에 따라 단계적으로 소규모 사업부터 경험해 갈 수 있는 과정이 필요했음을 공통적으로 이야기

하였다. 반면, 의성읍의 경우 활성화계획이 대부분 표준화된 사업내용들로 구성되어 있어 마을계획단 모임이 구체화되고 역량이 높아질수록 기존 계획변경 수요가 요구되었다. 그러나 정해진 기간 안에 사업을 집행해야 하는 상황에서 지역여건에 맞는 사업으로 변경하는데 한계가 있었다.

충주의 경우 핵심 거점시설인 구)우체국 건물 리모델링과 활용을 둘러싼 갈등이 해소되지 않은 채 활성화계획에 반영된 사업을 추진하였고, 새로이 지역에 유입된 청년들이 참여한 협동조합을 중심으로 운영 문제를 다시 논의하기에 이르렀다. 이는 도시재생사업 추진과정에서 발생할 수 있는 현상이다. 따라서 지역의 역량에 따라 활성화계획의 깊이가 달라지고 지역수요에 따라 유연하게 대응할 수 있는 활성화계획 수립과 실행전략을 마련하는 것이 필요하다.

- 동일 생활권인 원도심 활성화를 위한 활성화 지역별 역할 분담의 한계

중소도시는 쇠퇴한 원도심이 공간적으로 동일 생활권 내에 있는 경우가 많다. 그러나 도시재생뉴딜 사업 이후 활성화지역의 면적 상한 규정이 생겼고, 활성화지역별로 사업 목표와 비전을 설정하고, 이에 따른 단위사업을 구성하고 있다. 이 때문에 각 지역별로 유사한 사업이 진행될 뿐 아니라 인적자원이 부족한 중소도시의 경우 활동주체를 찾는 데 애로사항이 있음을 면담대상자들 모두가 문제로 제시하고 있다.

이에 의성읍 도시재생사업에서는 안계면과 의성읍 도시재생사업을 연계하여 경상북도 지원사업을 받은 청년활동주체들이 정주할 수 있는 거점공간과 청년 행복주택 40호를 공급할 예정이다. 나주도 지역주민들로 구성된 협동조합을 읍성내 활성화지역 뿐 아니라 인근 도시재생지역까지도 포함하여 조직하고 있다.

이처럼 도시재생지역에서 활동하는 인적자원은 활성화지역의 경계를 벗어나 연대와 협력을 필요로 하고 있으나 활성화지역별로 역할을 분담하고 연계하여 중소도시 전체를 통합적인 시각에서 바라보는 전략이 미흡하므로, 지역차원의 종합적인 시각에서 활성화 전략을 수립할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

- 역량 있는 주민 발굴과 현장코디네이터 중요성 부각

어떤 사업지든지 관건은 핵심인력의 발굴이다. 당장 재생사업 자체는 가시적인 성과를 거두지 못했다고 할지라도, 지속적인 지역 활성화 근간을 만들었다는 점에서 가능성을 보여줬다. 이렇게 발굴된 핵심인력이 현장코디네이터가 되기도 하고, 자발적으로 활동주체가 되기도 하는데, 그런 인력을 얼마나 발굴했느냐가 성패를 가르게 된다. 대부분 우연한 기회로 인적자원이 발굴되는 경우가 많은데, 기존 기득권의 다양한 주민을 참여

시키려고 노력할수록 역량 있는 주민리더를 발굴할 수 있는 가능성이 높다.

충주 성내·성서동의 경우가 상당히 특이한 사례인데, 우연한 기회에 도시재생대학에 참여했거나 도시재생을 접하게 된 현장코디(보탬플러스협동조합)와 로컬크리에이터(세상상회)가 큰 성과를 만들어내고 있다. 현장코디는 행정과 도시재생지원센터, 상인과 청년들 사이에서 조율하는 역할을 해야 하기 때문에 자연스럽게 원주민들과도 섞일 수 있는 기회가 많을 수 밖에 없다. 세상상회 대표는 지역활성화센터에 근무경력이 있어서 관련 정보나 자료, 관계자도 잘 알고 있었고 기획서나 제안서 작성에도 능통했기에 이런 점을 청년창업지원자들과 함께 공유하면서 청년가게를 30호점 이상 확장시켜갔다.

나주 읍성, 의성읍은 기존 주민리더가 중심이 되는 보편적인 주민주체 발굴 패턴이라고 할 수 있다. 대체로 주민자치위원장이나 상인회장 등이 핵심주체가 되고 있다. 의성읍의 경우, 기존 주민리더 외에도 코디양성과정에서 새로운 인물을 발굴했고, 현장코디네이터가 중간지원조직으로서의 책임감을 가지며 주도적으로 활동 중이다. 향후 조합원의 일원으로 사업체를 이끌어가고자 한다.

이처럼 인적자원이 부족한 중소도시에서는 역량 있는 주민리더의 발굴과 중간지원조직인 도시재생지원센터에서 활동할 현장코디네이터 발굴이 도시재생사업의 지속성을 담보할 수 있는 핵심 요소이므로 이를 위한 지원방안 마련이 우선되어야 한다.

□ 지역의 다양한 자원 활용 및 연계를 통한 생활·경제 생태계 형성의 한계

- 도시재생사업에 참여하는 주민조직과 자발적으로 유입한 주체간 연계 미흡

도시재생 뉴딜 사업 이후 재생사업지에서 주민협의체가 마을관리협동조합을 설립하는 것은 공식화되어 있다. 충주 성내·성서동, 나주읍성, 의성읍 모두 주민협의체가 중심이 되어 마을조합을 설립하고 있다. 다만, 사례지마다 조직화 과정상의 차이는 존재한다.

충주 성내성서동의 경우, 2개동 상인들로 이루어진 마을조합은 명목상으로 설립된 것으로 보인다. 실질적인 주체도 미약하고, 목적사업이나 활동이 구체화된 것은 없으며 다만 2개 동을 대표하는 상징적인 역할 정도다. 반면에 나주읍성의 경우 74명 조합원이 참여하고 있다. 읍성에 있는 주요단체, 대표 사업체, 청년대표 등이 대부분 참여하여 사실상 지역 대표의 단체가 되고 있다. 실제로 도시재생 소프트웨어사업을 수탁 받아 주민들이 직접 집행하는 등 주민역량을 증명하고 있다. 의성읍은 마을조합을 준비하는 단계로 설립되지는 않았으나, 마을조합 산하 거점공간 운영주체별로 단위 협동조합을 결성하기 위한 마을계획단이 육성 중이다.

[표 4-26] 심층사례 대상지 내 마을관리협동조합

구분	나주 읍성 도시재생	충주 성내성서동 도시재생
사업종료	2020년 종료	2020년 말
설립년도	2020년11월	2021년 초 (사업종료후)
주요사업	마을시설관리(나주정미소, 재활용품 정거장) 운영 / 문화체험프로그램 운영(천연염색,가죽공예, 다도체험) /마을호텔(한옥게스트하우스) 운영 /기타 교육사업(조합원 교육, 경영, 마케팅 등)	공공시설 위탁관리사업 지역활성화를 위한 교육서비스업 도시환경정비사업 조합원 및 주민 운영 마을상점 지원사업
조합원	주민협의체 20명이 발기인으로 참여 전체 조합원 74명	11명 (주민상인협의체 구성원)
상근직	1명 (청년창업 지원받은 청년)	없음
사무공간	정미소 거점공간내 협동조합 사무실	없음
출자금	이사장은 150만원, 이사 70만원, 일반설립동의자 50만원, 일반 조합원 10만원 (총출자금 1,825만원, 연회비 6만원)	1인당 2~3만원
사업실적	1) 2020년 도시재생사업으로 주민협의체가 도시재생소프트웨어사업(5억8천5백만원) 수탁 2) 2020년 문화재 야행축제(2억4천만원) 수탁 3) 2021년 문화재 야행축제(3억2천만원) 수탁 4) 2021년 문화재생산업 소프트웨어사업(1억5천만원) 수탁 5) 기타 공익활동으로는 거리청소, 쓰레기처리, 꽃길사업 등 수행	

출처: 인터뷰 및 사업계획 참고하여 연구진 작성

3개 지역 모두 도시재생사업을 통해 구성되고 성장한 주민조직 이외에 다양한 부처 지원 사업이나 자발적으로 원도심에 들어와 비즈니스를 시작한 주체들이 늘어나는 상황이었다.

나주읍성의 경우, 행정안전부 연계사업(지역주도형 청년일자리사업)으로 20개 청년가게가 지원됐고, 2021년말 2년간 지원이 종료될 예정이다. 20개 중 2~4개 점포를 제외하고 모두 점포를 이전할 것으로 보인다. 청년들 자체의 역량이 크지 않아 별도의 협동조합을 결성하지는 않고 사업지내 청년가게(청년창업가로 탄탄대로 지원사업) 중 몇몇 핵심 청년사업자들이 마을조합 내에 조합원으로 참여하고 있다.

그러나 도시재생사업과 별개로 원도심에 입주하여 관광사업이나 복합문화공간을 운영하는 '3917마중'도 협동조합에 가입은 하였으나 면담결과 아직까지는 도시재생사업의 핵심 주체로 활동하지 않고 본인의 비즈니스를 통해 지역활성화에 기여하고 있는 것으로 파악되었다. 타부처 사업으로 외부 청년 활동주체를 유입한 나주와 달리 충주 성내성

서동의 경우, 도시재생지원사업으로 청년가게를 지원했고, 2021년까지 35개 점포가 오픈했으며 코로나로 인한 영향이 있으나 아직까지 폐업한 가게는 없다. 또한 도시재생사업 초기부터 활동했던 청년이 지역에 창업하면서 청년협동조합인 보탬플러스협동조합을 설립하여 도시재생사업과 긴밀하게 연계하고 있다. 그 결과 쇠퇴했던 원도심의 골목에 새로운 활력을 불어일으키고 있다.

의성은 읍지역 도시재생지역보다는 안계면이 청년가게들이 활성화되어 있는데, 도시재생사업은 아니지만 이웃사촌시범마을조성사업 일환으로 '지역주도형 청년일자리사업(행안부)'을 추진 중이며, 18개 청년가게가 운영 중이다. 현재 2년 의무기간을 채우고 나간 2개 점포를 제외하고는 모두 운영 중이거나 착수단계이다. 이들 중 일부가 의성을 도시재생사업에 관여하고 있으며, 청년 15명으로 구성된 청년마을계획단이 2021년쯤 코워킹스페이스와 상생협력상가 운영위탁을 받기 위해 협동조합을 설립할 예정이다. 아직 준비과정이지만 참여주체들은 계획대로 준비된다면 무리 없이 청년협동조합을 설립할 수 있을 것으로 보고 있다.

[표 4-27] 도재생사업지 내 청년지원사업의 성과와 시사점

구분	의성 안계면 이웃사촌시범마을	나주 읍성 도시재생	충주 성내·성서동 도시재생
사업명	이웃사촌시범마을	지역주도형 청년일자리사업	도시재생사업
주관부처	경북도	행정안전부	국토교통부
지역사업 네이밍	청년시범마을 일자리사업	청년창업거리 탄탄대로	청년가게조성사업 중 빈점포리모델링사업
지원내용	2년간 의무거주, 최대 1억원 지원 (공간 리모델링비용 최대 5천만원, 초기사업화자금 최대 5천만원)	최대 2년간 3천만원 지원 (내부 리모델링비 1천5백만원 임대료/재료비 : 1천5백만원)	청년 : 빈점포 내부 리모델링비 1천만원 (자부담 2백만원 포함) 건물주 : 점포 외관, 공용화장실, 계단실 등 수리비 5백만원 5년간 임대료 2% 인산제한 상생계약
실적	2020년~2021년 18개 점포	2020년~2021년 20개 점포	2018년~2021년 35개 점포
업종	문화예술기획 / 농장 운영 / 요가수업/ 농산물 가공 및 먹거리 (음료, 카페, 호프, 간식 등, 디저트, 지역특산물, 장류)/ 소품 및 굿즈, 향수	문화예술 (목공예, 캐릭터, 아트상품, 원예, 디퓨저, 국악 커뮤니티 등)/ 먹거리 (갈비탕, 카페, 제빵 등) / 의류잡화(웨딩, 주방소품, 아기옷 등)	먹거리 (음식점, 카페, 디저트점, 펍, 술 집, 샐러드, 샌드위치) / 공방 (목공예, 인형 및 패브릭, 라크라메, 미술) 소품 및 편집샵, 굿즈 / 의류 등
종료후 성과	16개 운영 중	10~20% 운영 예정	거의 대부분 운영 중
시사점	사업모델 자체가 정교하게 설계되어 선정과정부터 단계별로 상세하게 지 원되고 있음 중간지원조직인 이웃사촌지원센터 의 역할이 크고, 최대한 행정의 간섭	중간지원조직의 역할을 하는 수행기 관이 청년들의 요구나 의견을 수용하 기 보다 관주도로 집행함 리모델링 자체도 부실공사가 많아 공 간사용 제약이 있고, 예산집행의 문	청년조직인 보탬협동조합이 주도 하에 자발적인 청년가게들이 오픈하며 지역 이 활성화되고 있음 도시생사업의 노력이라고 보다 청년주 도의 자발적인 노력의 결과임

구분	의성 안계면 이웃사촌시범마을	나주 읍성 도시재생	충주 성내·성서동 도시재생
	을 최소화하고 청년들이 원하는 방식 등이 많았음 식으로 지원이 이루어지고 있음		

출처: 연구진 작성

이들 사례를 종합해보면, 도시재생사업을 통해 조직화된 주민조직과 외부에서 유입된 청년이나 민간주체가 긴밀하게 협업하고 연대할 때 시너지 효과가 일어날 수 있다는 것을 알 수 있다. 특히 충주시의 세상상회, 나주시의 3917마중과 같이 개인 창업 활동 외에도 창업희망 청년들에게 정보 제공, 문화예술 프로그램 기획, 공동 마켓 등을 추진하는 중간자의 역할이 있을 때 점단위의 움직임을 가로(선), 생활권(면)으로 확장시켜 지역활성화를 견인할 수 있는 가능성이 높다.

아직까지 지역주민조직과 지역에 유입된 외부 인력이 도시재생사업 현장에서 긴밀하게 연대하고 협력하는 과정까지 발전하지는 못하였지만 충주 사례를 보면 인적자원이 부족한 중소도시는 내부 조직 뿐 아니라 외부조직과 어떻게 연계하고 활용하느냐에 따라 지역활성화에 미치는 영향이 크다는 것을 알 수 있다. 따라서 도시재생사업을 추진하는 과정에서 내외부 조직간의 연계와 협력을 위한 거버넌스 체계 구축과 이해갈등을 조정할 수 있는 절차를 마련하는 것이 도시재생사업의 시작이므로 이를 위한 기반을 탄탄히 마련할 필요가 있다.

- 네트워크를 통해 지역화 되는 청년활동 주체, 그러나 지역사회 문제를 해결할 수 있는 자원 활용과 연계 미흡

3개 지역 심층조사 결과 인구감소로 인한 소멸위기에 놓여 있는 지역으로 청년인구 유입을 위한 청년지원사업을 적극적으로 추진하고 있었다. 그러나 청년창업지원사업의 경우 부처마다 미묘한 온도 차가 있다. 행안부는 청년들을 지방에 정착시킬 목적으로 창업을 지원하고 있고, 중기부의 경우는 사업목적 자체가 청년사업가를 육성하고 일자리를 지원하는 목적이지만, 국토부 도시재생사업의 경우는 궁극적으로 지역을 활성화시키기 위해서 청년창업을 지원하는 것이다. 이에 지역에서 활동하는 모든 청년들이 '지역을 살리고 돈도 벌겠다'는 의지가 있어서 참여하는 것이 아니라 청년 자신이 하고 싶은 것을 찾아서, 필요한 것을 찾아 기회가 있는 곳에 정착한 경우도 많다.

충주 쇠퇴골목 활성화의 불씨가 된 것은 보탬플러스협동조합이 자체 사업으로 하고 있는 '답장마켓(프리마켓)'이다. 이 답장마켓이 입소문이 나면서 점점 규모가 커졌고 골목을 활성화시키게 됐다. 이것이 도시재생의 성과로 홍보되고 있지만 사실은 도시재생이

나 충주시와는 무관하게 이루어지고 있는 청년들의 자발적인 활동이다. 이는 비단 충주만이 아니라, 의성 안계면도 마찬가지이다. 이웃사촌시범마을 일환으로 청년시범마을 일자리사업을 지원받은 청년가게가 지역활성화를 목적으로 사업을 하는 것은 아니다. 결국 성공사례라는 것은 청년가게가 장사가 잘 돼서 사람들을 끌어들이는 것인데, 이런 성공사례는 청년 본인이 절실함을 갖고 치열하게 사업한 결과이다. 나아가, 혼자 장사를 잘 하는데 그치지 않고 골목이나 거리 전체가, 지역전체가 잘 기획되어 있을 때 더 많은 방문객을 끌어들이 수 있다는 것을 간파한 핵심주체가 있어서 통솔력을 발휘한다면 도시재생과 지역 활성화로 이어지게 되는 것으로 판단된다.

따라서 청년주체를 유입하고 이들을 지원함으로써 지역 활성화로 이어지게 하려면 행정이나 정책기획자의 역할이 중요하다. 특히 중소도시의 인구감소 요인 중 하나인 생활서비스 부족과 질 저하, 양질의 일자리 창출을 위해서는 청년주체 뿐 아니라 복지와의료, 교육, 문화 등 다양한 영역에서 활동하는 주체들의 유입과 연계가 필요하며, 일자리 창출을 위해서는 지역산업과 기업의 연계 또한 중요하다.

그러나 3개 지역 모두 이러한 활동주체의 참여와 연계는 아직 미흡한 것으로 나타났으며, 의성읍 도시재생사업에서 의성마늘을 활용한 사업 프로그램을 기획하였으나 공동부엌이나 식당 운영 수준에 국한되고 있다. 따라서 도시재생정책을 기획하고 사업을 추진하는 리더는 다양한 지역자원을 연계, 활용하고 네트워크 할 수 있는 전략을 수립하는 것부터 시작해야 한다.

이 과정에서 핵심주체들은 로컬리즘에 기반한 사고의 확장을 공유하는 것이 중요하다. 3개 지역의 지역활성화에 기여하고 있는 핵심주체 면담 결과 사업을 통해 대단한 수익을 낼 수 있다고 생각하기보다는 최소한의 일자리가 창출되면 되고 주민들이 함께 즐기면서 할 수 있다는 점에 더 무게를 두고 있었다. 이런 생각이 기성세대든 청년세대든 핵심주체들의 공통적인 생각이었다. 충주 보탬플러스협동조합의 대표와 세상상회 대표는 개인적인 배경이나 역량, 가치관 덕분에 공유와 확장이 가능했다. 충주뿐만 아니라 의성에서도 청년들은 협업에 대해서 열려 있고, 앞으로는 협업이 중요하다는 인식을 가지는 청년들이 많았다.

이러한 선례들을 토대로 핵심주체들이 협력하여 지역사회 문제를 공유하고 이를 해결해 가는 과정에서 지역자원을 적극적으로 연계, 활용할 수 있는 전략을 마련할 수 있도록 행정적인 지원을 집중할 필요가 있다.

[표 4-28] 면담결과 3개 지역의 핵심 활동주체의 발굴과 활동 과정

구분	핵심단체	핵심인물
의성읍	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생사업을 통해 마을관리협동조합 설립을 위해 6개 마을계획단을 운영 중이며, 이중 5개가 사업단으로 육성되어 단위 협동조합 설립하고 궁극적으로 마을관리협동조합으로 연대할 예정 	<ul style="list-style-type: none"> 이장, 부녀회장, 상인회장, 군위원, 각종 단체 대표 등 대표격의 주민들이 주축이 되어 활동 중 이중 일부는 현장코디를 맡아 마을계획단을 운영 중임. 예외적으로 새로운 인물(초등학교 보조교사)이 발굴되어 현장코디로 역할을 보이고 있음 현장코디들은 각자 맡은 계획단이 협동조합을 설립할 때 조합원으로 합류할 예정
나주읍성	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생사업으로 설립된 나주읍성 마을관리협동조합(74명) 기존 주민자치위원회 등 주도층이 주축. 지역의 주요단체, 사업체 대표들이 조합원으로 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 조합 이사장(주민협의체 위원장) 및 이사진. 이사진들은 지역 주요단체 및 사업체 대표들
충주 성내성서동	<ul style="list-style-type: none"> 쇠퇴골목을 활성화시키고 있는 주체는 보탬플러스협동조합(5명)과 이 협동조합과 연대하는 일단의 청년가게 도시재생에 의해 설립된 단체가 아니라 순수 자발적인 청년단체 성내성서동 마을관리협동조합도 설립되어 있으나, 실질적인 역할을 하고 있지는 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 특히, 보탬플러스협동조합 중에서도 2명이 대표적인 청년 리더 그 중 한명은 현장코디이자 보탬플러스협동조합 대표이고, 개인적으로 여행사를 운영 다른 한명은 세상상회를 운영하는 로컬크리에이터이자, 자발적으로 지역활성화를 리드하는 청년

출처: 연구진 작성

• 지역활동주체의 지역관계망 형성과 개방성

지방중소도시에서 지역활성화는 다양한 주체의 관계망 형성과 외부조직에 대한 개방적인 태도에 기인함을 3개 지역 사례에서 확인할 수 있었다. 지역활동주체들이 안정적으로 지역네트워크를 구축하며 활동하는 대표사례로, 충주 청년들의 보탬플러스협동조합과 나주읍성 마을관리협동조합을 들 수 있다. 이 두 협동조합이 중심이 되는 지역네트워크는 상반되는 형태를 보인다.

충주 청년들의 보탬플러스협동조합을 통해 새로운 청년가게들이 생겨나고 또 이들 청년가게와의 연대를 통해 지역 내 관계망이 구축되고 있으며, 협동조합의 대표사업인 담장마켓을 통해 충주를 넘어 충청권과 전국권 네트워크를 구축하게 되었다. 도시재생사업을 통해 성내·성서동마을관리협동조합이 설립됐지만 이 마을조합보다는 보탬플러스협동조합이 중심이 되어 충주 네트워크가 구축되고 새로운 조직이 생겨나고 네트워크가 자유롭게 확장된다는 점에서 나주읍성 마을관리협동조합과 차이점이 있다.

한편, 나주읍성 마을관리협동조합은 도시재생주민협의체가 중심이 되어 발기했으나 기존 나주 원도심에 있는 대표적인 지역단체들과 민간사업체들을 조합원으로 참여시킴으로써, 지역대표 협동조합을 설립했다는 점이 차이점이다. 장기적으로 보면 주민동호회나 모임이 활성화되면 또 새로운 주민단체가 설립될 수도 있겠지만 아직까지 그런 단계로 확장성을 보이고 있지는 않으며, 오히려 기존 단체들이 구심점 역할을 하는 마을관리협동조합에 수렴되는 특징을 보인다. 충주 청년네트워크는 재생사업과 무관하게 구축되고 있으므로 자연발생적 특성을 보이는 반면, 나주 주민네트워크는 재생사업이라는 틀거리 안에서 설립된 터라 의도적으로 정형화된 특성을 보인다.

아직 두 지역 모두 재생사업의 성과가 구체적으로 나타나지는 않고 있어 현재의 조직 형태와 운영방식이 어떻게 변해 갈지 예상하기는 어렵지만, 참여주체들이 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위해서는 다양한 주체들이 참여할 수 있는 개방적인 조직형태가 발전 가능성이 높으며, 이들간의 느슨한 관계망 형성이 무엇보다 중요하다라는 점을 공유할 필요가 있다.

- 지역수요를 고려한 생활 및 경제 생태계 형성 과정 미흡으로 경제적 재생의 한계

3개 지역 사례조사와 심층면담 결과 로컬리즘 기반의 도시재생 측면에서 지역활성화를 위한 생활 및 경제생태계 형성과정은 초기단계에 머무르고 있어 경제적 재생 측면에서는 한계가 있음을 알 수 있다. 상권분석 결과만 하더라도 외곽 택지개발 지구로 상권이 이동이 지속되고 있으며, 지역차원의 일자리 창출과 생활서비스 개선을 위한 전략을 찾아 보기는 힘들었다.

나주읍성 마을관리협동조합이 협동조합에 가입한 업체에게 일거리를 마련해 주고 있었으며, 나주 '3917마중' 대표는 나주읍성 내에 근대건축물과 한옥을 매입하여 복합문화공간과 게스트하우스, 카페 등을 운영하면서 읍성관광활성화에 기여하며, 새로 읍성지역에서 창업을 희망하는 청년들의 멘토 역할도 하면서 관광측면에서 생태계를 형성하고 있다.

충주는 골목길을 중심으로 청년창업이 확산되고 있으나 지역경제 생태계를 형성하기에는 아직 초기단계로 볼 수 있다. 창업자 중 한명이 충주사과를 이용하여 디저트를 개발, 판매하고는 있으나 새로운 일자리와 지역특화산업을 적극적으로 연계하지는 못하고 있다.

로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위해서는 이러한 초보적인 활동을 시작으로 지역의 생활, 경제 생태계를 구축하기 위한 전략을 수립하는 것이 필요하다.

□ 인구유출 억제와 신규인구 유입을 위한 주거환경 및 공간환경 개선의 한계

3개 지역 도시재생사업 추진 현황과 실적을 분석한 결과, 물리적 환경여건이 열악한 상황이지만 사업내용은 청년창업공간, 공유주방, 공동작업장 등 거점시설 조성에 집중되어 있고 노후주택개선이나 골목길 정비를 위한 사업은 미흡한 것으로 나타났다. 의성을 도시재생에서 청년임대주택을 조성할 계획이 있으나 기존 주민들이 거주하는 주거환경 개선이나 골목환경 정비 사업은 계획에 없다.

집수리 사업이 일부 포함되어 있으나, 집수리 지원비용이 1200만원으로 제한되어 있고 주민자부담에 대한 홍보 부족으로 집수리 사업 또한 확산되지 못하고 있는 상황이다.

청년창업을 위한 지원사업의 경우도 빈점포를 활용하도록 지원하는 경우가 많아 창업자들의 불만요인이 되기도 한다. 면담 결과, 창업주체들은 청년창업이 실패하는 가장 큰 이유 중 하나가 상권이 죽은 곳, 쇠퇴한 지역에 장사경험도 없고 재능도 없는 청년들을 창업시킨다는 점을 들고 있다.

충주도 나주도 의성도 마찬가지로이지만 충주는 청년들의 역량으로 극복한 셈이고, 의성은 전폭적이고 세밀한 지원으로 운영 중이며, 나주는 청년창업을 통한 상점가 활성화 사업은 큰 성과를 거두지 못한 모습이다. 청년창업을 활성화된 지역에 지원할 것이 아니라면, 가로를 조성하고 거리 전체의 마케팅과 홍보를 지원하거나 지역관계망을 만들어 주는 등 최소한 가로환경개선과 지역기반을 먼저 선행하고 청년창업을 지원해달라는 요구가 많았다. 충주 같은 예외도 있지만, 대부분의 경우 지역 활성화는 청년가게 개인이 할 수 있는 것이 아니기 때문이다.

따라서 쇠퇴한 지역에 사람들이 정착하고 떠나지 않게 하려면 물리적 환경개선이 필요 조건이라고 할 수 있다. 이에 빈점포 재생과 빈집정비, 집수리 지원과 같은 소극적인 물리적 환경 개선 수단에 머무르고 있는 물리적 환경개선 방식을 다양하게 확대할 필요가 있다. 로컬리즘의 특성인 골목길 정비와 중소도시형 소규모 주택 정비수단 마련이 필요한 시점이다

- 골목단위의 지역자원 조사를 시작으로 마을단위의 자원조사 및 물리적 환경정비를 위한 계획수립 필요

지방중소도시의 물리적 특성은 골목길 중심의 도시조직과 저층저밀의 도시경관을 보존하고 있다는 점이다. 지방중소도시에 정착해서 창업하는 로컬크리에이터나 로컬 벤처 등은 이러한 지역의 물리적 자원을 비즈니스로 활용하는 경향이 높다. 또한 골목 특성에

따라 유사한 업종이 분포하는 경향을 보이고 있으며 노포와 오래된 단독주택의 공간자원을 활용해 다양한 활동이 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다.

나주 읍성 도시재생사업지역의 경우, 용도지역상 일반상업지역이지만 한 골목은 카페와 음식점이, 또 다른 골목은 문화예술 공간, 단독주택이 혼재되는 상황을 보이고 있다. 충주 성내·충인 도시재생사업지역의 경우, 청년창업가, 창업 단체 중심으로 오래된 단독주택을 개조하여 카페, 사진관, 음식점, 공방 등이 조성되고 있었다.

지역주체 면담 결과 이러한 분위기에 따라 지역에 정착하기를 희망하는 사람들이 점차 늘어나고 있지만 어디에 어떤 공간자원이 남아 있고 활용할 수 있는지, 어떤 이야기가 있는지에 대해서는 체계적으로 정보가 구축되어 있지 못해 어려움이 많다는 의견이 많았고, 충주의 세상상회나 보탬협동조합이 이 역할을 수행하고 있었다. 그러나 개별 주체가 이러한 역할을 하기에는 한계가 있으므로 도시재생사업을 시작하는 단계에서 재생사업 지역에 대한 골목단위의 공간자원, 골목특성 등의 지역자원 조사가 전제되어야 하며, 골목에서 시작하여 마을단위의 자원조사로 확장하여 수행할 필요가 있다. 이러한 자원조사 내용을 토대로 활성화계획을 수립하고 자원조사를 기반으로 물리적 재생수단을 마련하는 과정에 중간지원조직과 주민협의체 등 다양한 주체가 함께 할 수 있는 방안을 마련하는 것이 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 과제 중 하나다.

[표 4-29] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 및 사업추진현황 분석 종합

구분	충주	나주	의성	한계 및 시사점
도시재생 사업추진 측면	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생교육을 통한 활동가 및 청년창업주체 발굴, 육성 골목길 중심으로 청년창업 활성화 우체국 이전지 활용계획 지연으로 청년 조직 갈등 유발 택지개발지구로 상권 및 인구이동으로 인구와 상권 정량지표 지속적으로 악화 	<ul style="list-style-type: none"> 마을관리사회적협동조합을 통한 지역역량 강화로 주민 조직이 프로그램 사업 직접 시행 혁신도시로 상권 및 인구 이동으로 정량지표 개선 미흡 활성화계획 변경의 어려움으로 공모당시 사업내용에 맞추어 주민교육 및 사업시행 문화재청의 역사적 장소와 건축물 복원사업으로 공간 환경 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 청년지역살이 사업을 통한 청년이주 정착 인구 증가 활성화계획 변경의 어려움으로 사업계획에 맞추어 주민교육 및 활동 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 외곽개발 조정 미흡으로 상권 외곽 이동 및 원도심 인구 감소 지속 공모를 위한 도시재생활성화계획 수립으로 사업추진 주체 조직화 이후 사업내용에 맞추어 주민조직 교육 및 사업시행(활성화계획 변경 절차의 복잡함으로 사업의 지속성 한계) 활성화계획과 연계사업의 통합적 계획 미흡으로 공간 조성 및 시설별 기능 배분 한계
지역자원 활용 및 연계를 통한 생활·경제	<ul style="list-style-type: none"> 역사문화자원, 자연경관자원, 인적자원 보탬플러스협동조합 중심으로 청년창업 및 활동가 확산 	<ul style="list-style-type: none"> 근대역사자원 활용한 문화 프로그램 운영 민간주도의 복합문화공간 조성으로 관광객 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 청년지역살이 관련 패키지 지원으로 정착인구 증가 (일자리+주거) 청년지역살이 정책으로 다 	<ul style="list-style-type: none"> 외부 유입자원의 자발적 네트워크 형성 및 지역살이를 통한 시너지 도시재생사업과 로컬지향

구분	충주	나주	의성	한계 및 시사점	
생태계 형성 측면		(3917) • 도시재생핵심조직과 민간 활동주체 연계 미흡	양한 청년이주 정착 • 도시재생지원센터와 이주 청년 긴밀한 연계	의 민간활동주체와 긴밀한 연계 미흡	
	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화산업 농수산업 지역소재 기업 활동 	<ul style="list-style-type: none"> 청년창업자를 중심으로 골목경제 회복 충주사과 등 지역 특산품을 활용한 디지털 개발로 컬크리에이티브의 활동 	<ul style="list-style-type: none"> 근대역사문화자원을 활용한 관광객 유도 활성화계획 초기에 계획된 지역특화산업인 나주배, 염색 등 관련 산업 연계와 육성 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 청년일자리 지원사업을 통한 창업 유도 귀촌을 유도하기 위한 관련사업 연계 및 임대주택 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화산업을 일자리로 발전시키지 못함 골목상권 회복수준에서 창업활동 지역소재 기업 참여 미흡
주거환경 및 공간환경 개선 측면	<ul style="list-style-type: none"> 골목길 중심의 도시조직 저층저밀 도시경관 	<ul style="list-style-type: none"> 골목길 중심으로 청년창업점과 선으로 확장(25개 창업) 소규모 주택정비사업 추진 계획 시행 미흡하나 골목길 중심으로 필지단위 주택개량 및 신축 증가 주택의 용도전환을 통한 창업 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 음성복원사업으로 역사문화도시 정체성 회복 민간주도의 근대건축개선사업 추진 증가 음성복원사업의 일환인 한옥 지원사업을 통해 골목길 한옥 신축 점적 확산 지역주민의 주거환경정비 미흡하나 주거용도를 변경하여 창업 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 귀촌, 청년을 위한 임대주택 조성예정 청년창업공간 등 거점시설 중심의 물리적 재생 노후주택개선을 위한 사업 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 거점시설 조성 중심의 물리적 재생사업의 한계 골목길 정비, 주거환경 개선 등 공공영역의 공간환경개선 미흡

출처: 연구진 작성

제5장 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방향 및 제도개선

1. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 정책개선 방향
 2. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 추진전략
 3. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 정책 및 제도개선 방안
-

1. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 정책개선 방향

2장에서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위해서는 지역자원기반의 통합적 공간관리를 전제로 다양한 지역자원 활용과 내외부 자원 연계를 통한 생활 및 경제생태계 구축, 이를 통한 다양한 이해관계자 및 참여주체의 역할 정립과 참여방식에서 지역성 반영, 인구유출 방지와 신규 인구 유입을 위한 주거환경 및 지역특성을 살린 공간환경개선이 전제되어야 함을 조건으로 명시하였다. 이를 기준으로 도시재생 관련 정책을 중소도시 측면에서 재조명해 보고 도시재생 관련 전문가와 활동가 심층면담, 인구규모별 도시재생 사업 추진 현황과 다양한 활동주체들이 지역활성화와 도시재생사업에 어떤 효과를 미치고 있는지 분석한 결과, 지역의 문제와 현안에 대한 공유과정 없이 도시재생뉴딜 공모 사업을 준비하고, 마중물 지원 이후에는 지역공동체가 역량을 갖추기도 전에 대규모 사업을 추진하면서 지역의 필요에 부합하지 못하는 사업으로 인해 지역주민간 갈등이 유발되고 있는 것으로 나타났다.

특히 공모과정에서 선정기준으로 제시하고 있는 거점시설 부지확보, 운영주체 확보를 위한 도시재생대학 의무 이수 기준, 선정 이후 실현가능성 및 타당성 심사에서 각 단위

사업 기준으로 심사로 인해 도시재생사업으로 선정된 이후에는 사업계획을 변경하는 것이 쉽지 않다는 현장의 목소리가 높다.

심층면담 과정에서도 사업에 참여하는 대부분의 주민조직과 거점시설 운영관리를 준비하고 있는 마을관리협동조합은 조직의 역량과 사업경험과는 무관하게 활성화계획에서 정해진 사업 틀에 맞추어 가면서 교육을 이수하고 있었다. 반면 로컬리즘을 지향하는 외부유입 주체들은 지방중소도시의 도시조직에 점적으로 들어와 골목활성화에 기여하고 있으나 도시재생사업과는 별개로 움직이는 경향이 높다. 여기에 행안부와 중기부, 문화부의 지역자원을 활용한 국비지원사업과 지역이주 정착을 지원하는 사업, 로컬 창업을 지원하는 사업들이 쇠퇴한 원도심을 중심으로 확산되면서 일부 지자체에서는 도시재생 사업 주체와 사업과정에서 갈등을 빚는 사례도 나타나고 있다.

이는 도시재생사업이 연계사업을 강조하고 있음에도 불구하고 사업지원시기와 목적, 국비지원 규모, 성과목표가 각 지원정책마다 다르기 때문에 지원을 받는 개인이나 조직, 각 부서에서는 종합적인 사고를 갖고 사업을 추진하기 어렵기 때문이다. 또한 도시재생 국비지원 사업은 활성화지역단위로 사업비가 투입되는 반면, 인적지원과 거점시설 조성에 지원하는 타부처 사업은 공간영역을 한정하지 않기 때문에 상호 연대하여 사업을 추진하는데 한계가 있다.

중소도시의 경우 쇠퇴한 원도심은 활성화지역단위로 경계를 구분하기도 쉽지 않아 대부분 모자이크 방식으로 국비지원 공모 기준 면적에 따라 선을 그어 활성화계획을 수립하는 상황이며, 군단위는 대부분 읍소재지와 면소재지를 활성화지역으로 지정하여 사업을 추진하고 있어 농림부의 농촌중심지활성화사업과 공간영역은 동일한 경우가 많다.

이러한 국비지원방식의 한계는 「도시재생법」제정 당시부터 논의되었고 도시재생전략계획에서 이를 조정하고, 활성화계획에서는 연계사업을 충분히 반영하도록 했으나 준비되지 않은 지자체는 대부분 국비지원에 목적을 두고 자원조사와 지역역량을 고려하지 못한 채 사업을 추진하는데서 오는 한계가 드러나고 있는 상황이다.

지역 여건과 특성을 고려한 도시재생사업을 추진하기 위해서는 도시재생전략계획과 활성화계획으로 이원화된 재생계획체계, 활성화지역단위로 지원하는 국비지원방식, 몇 년 동안 몇 개소의 혁신거점과 도시재생사업 대상지를 선정하는 물량 중심의 국비지원 방식, 전국 동일한 유형을 정하여 유형별 국비 상한액 지정방식, 100억 또는 200억 등의 상한액을 고정해서 지원하는 방식 등을 개선할 필요가 있다.

로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 지역의 자원분석과 활용 가능한 잠재자원을 도출하

여 가치 있는 일자리로 만들고 지역에 필요한 서비스를 공동체 스스로 갖추어가는 과정을 도시재생사업을 통해서 찾아내야 하는 과정이 중요하다. 이를 위해서는 다음의 사항을 고려하여 도시재생 정책이 개선되어야 할 필요가 있다.

[표 5-1] 중소도시 재생을 위한 도시재생정책 개선시 고려 사항

구분	기존 도시재생 추진방향	개선 방향시 고려 사항
재생계획수립체계	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생전략계획-활성화계획 	<ul style="list-style-type: none"> 중소도시의 쇠퇴 원도심은 동일 생활권인 경우가 다수 전략계획과 활성화계획의 통합계획 수립 필요
국비지원	<ul style="list-style-type: none"> 활성화계획단위 국비지원 (인정사업은 활성화계획 외 지역) 정량목표 중심의 국비지원 (몇 개소, 몇 개 지역 등) 공모절차에 과도한 행정력과 재정 투입 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 단위의 지역발전투자협약제도 활용 보충제 성격의 국비지원방식으로 전환(몇 개소, 몇 개 지역이나 아니라 몇 년간 총액만 결정) 공모절차에 투입되는 행정인력과 재원을 지자체 계획수립 비용에 사용할 수 있도록 지원
사업유형 설정방식	<ul style="list-style-type: none"> 5개 뉴딜사업 유형 유형별 사업면적 상한 	<ul style="list-style-type: none"> 사업유형 폐지 주거환경개선, 생활SOC 등은 활성화지역 단위가 아니라 필요한 지역에 지원(전략계획수립 대상지역 내)
거버넌스 및 사업 추진체계	<ul style="list-style-type: none"> 활성화지역단위의 거버넌스 구조 	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 다양한 인적자원 활용을 위한 사업 구역을 벗어난 거버넌스 구조 마련

출처 : 연구진 작성

이러한 개선 방향을 고려하여 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 기본방향 및 세부 추진전략을 제시하면 다음과 같다.

[표 5-2] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 기본방향 및 세부 실천과제

조건	도시재생사업 추진의 한계	개선 방향 및 세부 추진전략
지역자원기반의 통합적 공간관리계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 외곽개발 조정 및 관리 부재와 도시재생사업 동시 추진 활성화지역 지정에 집중된 도시재생전략계획 수립 활성화지역 단위의 폐쇄적 사업계획 및 사업시행으로 지역전체의 관계망 확산 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 지역자원기반의 통합적 공간관리를 위한 도시재생전략계획 역할 정립 활성화지역 단위 계획수립에서 벗어나 생활권단위의 통합적 계획수립
다양한 지역자원 활용 및 연계를 통한 생활 및 경제생태계 구축	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 문제 해결을 위한 공동의 아젠다 도출 및 적절한 지역자원 활용과 연계 지역사회문제해결을 위한 공동의 가치 창출 미흡 지역의 자원조사와 도시재생사업의 연계 미흡 주민공동체 주도의 지역활성화, 경제활동 	<ul style="list-style-type: none"> 생활권 거점에 복합기능을 갖는 도시재생 플랫폼 기능의 거점시설 조성 및 생활생태계 구축 제3의 공공역할을 수행하는 다양한 사회서비스 공급주체의 연계 및
	도시재생 수혜자로서 지역주민과	

조건	도시재생사업 추진의 한계	개선 방향 및 세부 추진전략
<p>활동주체로서 지역주민 역할 구분</p> <p>내·외부 인적 자원 연계를 통한 일상생활서비스의 생태계 구축</p>	<p>육성에 집중</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교육, 복지, 돌봄 등 사회복지단체, 교육, 문화단체 등의 참여 미흡 - 문화도시사업, 청년창업 등 타 부서 연계사업으로 도시재생사업 연계 시도 	<p>협력을 통한 사회서비스 순환체계 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도시재생기획자와 로컬기반의 사업자 유입을 위한 지원 - 도시재생회사 인정제도 도입 - 주민공동체 역량에 맞는 단계별 사업 참여 지원 - 작은 일자리와 소규모 지역특화산업을 집약하여 지역자원순환의 복합형 사업구조 마련
<p>로컬 지향하는 외부 주체의 참여와 연대를 통한 지역가치 창업 활성화</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 로컬 크리에이터, 로컬벤처 등의 골목길 중심으로 활동 점진적 확산 - 행안부, 중기부, 광역자치단체의 청년창업 지원의 지속성 문제 제기 - 주민 공동체 조직 교육과정을 통한 여행, 숙박, 식당, 카페, 집수리 등 사회적경제조직 육성에 집중 - 외부 유입된 로컬 활동 주체와 도시재생 참여 주체의 연계 미흡 	
<p>지역 내외부 조직의 관계형성을 통한 지역특화산업, 지역소재 기업 연계의 경제생태계 형성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 지역특화산업, 지역가치산업 활용 및 재생사업을 통한 지역산업으로의 발전 미흡 	
<p>매개자로서 중간지원조직의 역할 강화와 연계 협력</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 중간지원조직 인력 부족 - 행정전담부서의 업무 지원 중심으로 운영 	
<p>인구유출 억제와 신규인구 유입을 위한 주거환경 및 지역특성을 살린 공간환경 개선</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 대도시와 서울·수도권에 중심된 노후주택정비 수단 - 집수리사업에 국한된 주거환경개선 - 문화, 복지, 교육 등 생활서비스 여건 개선 - 보다는 어울림 플랫폼, 청년창업과 청년인구유입을 위한 거점시설 조성 집중 	<ul style="list-style-type: none"> - 정주여건개선을 위한 다양한 도시관리수단 적용 및 주거환경개선 - 인구유출 방지와 신규 인구유입을 위한 기초생활인프라 향유도 개선 - 청년 및 유입인구를 위한 소규모 임대주택의 확보
<p>상권 활성화와 골목길 재생을 위한 지역특성의 도시구조 보존과 공간관리</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 청년창업을 위한 집적된 거점시설 조성 - 자발적인 창업자의 골목길 중심의 점적인 신규 창업 확산과 도시재생사업과 연계 미흡 - 기존 도시조직을 고려하지 못한 거점시설 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 상권에 유입되는 창업자를 위한 중소도시의 도시조직 및 공간 특성을 고려한 골목길 정비 연계형 공간개선 - 도시재생 거점시설 기능별 다양한 운영주체 선정 및 제한적 사용권 부여



참여방식에서의 지역성에 의한 사업추진체계 및 거버넌스 구축	로컬리듬 기반의 중소도시형 재생계획수립체계
<ul style="list-style-type: none"> • 내·외부 역량 있는 인적자원 참여 유도를 통한 민관협력형 거버넌스 체계 구축 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 민간의 경험과 노하우, 창의성을 활용한 중간지원조직 운영 - 광역자치단체, 기초자치단체의 다양한 중간지원조직 협업과 통합 운영 • 지역화전략을 추구하는 로컬 활동주체의 참여에 의한 민관협력 사업추진 협의 체계 구축 • 강력한 행정협의체 운영을 통한 단계별 연계사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 내외부 인적자원 참여에 의한 지역자원조사 중심의 통합적 공간관리 계획 수립 • 읍면동단위의 마을계획단 상시 운영을 통한 로컬기반의 운영자와 다양한 활동주체가 주도하는 마을계획이 통합적 공간관리계획에 반영되는 계획수립 체계 정착(마을계획단에서 제안된 내용이 사업으로 발전할 수 있는 구조 마련) • 중소도시 도시조직 특성을 유지하기 위한 노후주거지와 상업지에 대한 골목길 정비, 쉼터, 주차장, 기초생활인프라 확보를 위한 도시관리 계획 수립

출처: 연구진 작성

2. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 추진전략

1) 지역자원 순환기반의 통합적 공간관리 계획 수립

□ 지역자원기반의 통합적 공간관리를 위한 중소도시형 도시재생전략계획 수립

인구밀도가 낮은 중소도시, 특히 도농통합지역은 농촌과 도심지역의 공간적 분리와 생활서비스 향유도 측면에서 격차가 심하기 때문에 도시재생은 이러한 생활서비스 향유도를 높이기 위한 서비스전달체계의 거점이 되는 장소를 중심으로 도시재생사업을 시행할 필요가 있다.

또한 중소도시의 생산기반인 농산어촌의 1차 산업, 농공단지나 산업단지는 지역경제를 지탱하는 원동력이 될 수 있으며, 여기에 로컬리즘 기반의 관광산업, 역사와 전통적인 문화산업이 지역 일자리로 유지되고 발전되어야 중소도시의 경제순환체계가 유지될 수 있다. 2장의 지역자원기반의 통합적 공간관리의 전제조건으로 제시한 동네생활권단위의 네트워크 전략은 이를 위해 생활권을 배분하고 생활권의 거점을 찾는 작업이다. 중소도시의 지역 특성에 따라 춘천, 목포, 충주, 나주 등과 같이 일극형의 도심기능이 강해 원도심을 중심으로 주변지역을 연계해야 하는 지자체가 있는 반면, 남원이나 익산과 같이 농촌지역의 생활중심이 명확하게 기능적으로 분리되어 있는 지자체도 있다.

따라서 지자체 공간구조와 특성에 따라 동네생활권, 2차 생활권, 3차 생활권을 설정하여 사회서비스 네트워크와 경제네트워크의 핵심인 거점장소를 활성화지역으로 지정하고 이를 중심으로 각 장소를 연결하는 대중교통체계를 재정비하는 것이 필요하다. 동네생활권 중심의 공간관리 전략을 토대로 도시재생사업 대상지를 찾는 것은 지역주민이 필요로 하는 복지, 문화, 교육 등 생활서비스의 기능을 배치하고 생활권을 연계하는 서비스 주체와 경제활동의 연결 고리를 찾기 위한 시작이다.

이를 위해서 중소도시는 인구감소를 인식하고 외곽개발의 조정과 관리를 통한 전체 도시차원의 공간관리 전략과 산업, 경제 등의 활성화 전략을 도시재생전략계획에 담아야 한다. 2021년 3월에 배포된 도시재생전략계획수립 가이드라인에는 중소도시를 고려하여 저출산·고령화 사회에 대응하는 스마트축소 재생전략을 수립하도록 하고, 도시재생전략계획수립 과정에 시민계획단을 선정하여 지역현안을 공유하고 지역문제를 찾아내는 과정을 거치도록 제시하였다.

이러한 공간관리계획을 반영한 것이 도시재생전략계획이며, 전략계획이 도시기본계획과 도시관리계획과 연계되어야 하는 이유이다. 또한 중소도시 도시재생전략계획은 지자체 일부를 대상으로 전략계획을 수립할 수 있다는 「도시재생법」제 12조에도 불구하고 지역자원기반의 통합적 공간관리 개념을 전제로 도시지역과 농촌지역 전역을 대상으로 전략계획을 수립하는 것이 바람직하다.

장기적으로는 중소도시의 경우 도시군기본계획과 전략계획을 하나의 계획으로 수립하되, 중소도시의 도시재생사업을 추진하기 위해서는 활성화지역 지정을 목적으로 하기보다는 도시재생 사업계획을 포함한 보다 구체적인 실행계획을 반영한 유연한 계획으로 도시재생전략계획의 역할을 정립할 필요가 있다.

※ 동네생활권 중심의 생활서비스 연계 전략 예시(추천)

- 격자단위의 인구분포, 기초생활인프라 접근성 수준분석, 토지이용현황 및 주거밀도 등을 통한 기초통계분석을 토대로 현장조사와 주민의견 수렴과정을 거쳐 동네단위 거점을 설정하고 행정단위를 기준으로 도보권에서 블록, 가로체계 등을 고려하여 최종 동네생활권 설정

● 설정 방법



- 거점설정을 위한 기준

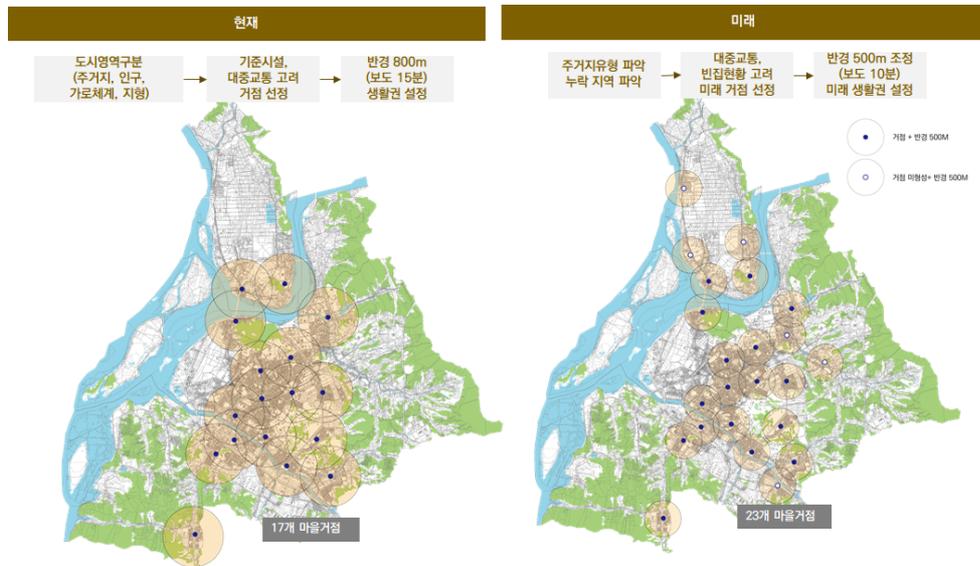
● 1단계 : 거점 분석 기준

*생활권이 넓게 구분된 기존 도시계획과 차별화 된 생활권 단위의 권역 설정

구분	도시지역			비도시지역	
	도시중심거점	도시생활거점	도시마을거점	마을 거점	작은 거점
개요	<ul style="list-style-type: none"> • 고차광역 도시거점 • 도시중심기능 거점 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역생활거점 (대중교통 연계) • 지역 생활 서비스 집중 원 거점 	<ul style="list-style-type: none"> • 근린생활단위의 도시 마을거점 (도보권) • 일상생활서비스 공급 거점 	<ul style="list-style-type: none"> • 비도시 지역 마을거점 • 일상생활서비스 공급 거점 	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 마을 거점으로 생활SOC 공급 거점
기준	<ul style="list-style-type: none"> • 인구-상업 업무 고밀도지역 • 대중교통 결정점 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구밀집지역 • 대형상업시설(연면적 3,000㎡ 이상) • 문화시설(공공도서관) • 돌봄시설(노인복지관, 육아종합지원센터) • 의료시설(응급의료시설 등) • 지역별 특성(농업, 관광, 유통)에 따른 특화거점 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 상업시설(소매점) • 문화시설(근린공원) • 돌봄시설(노인정, 어린이집, 유치원) • 의료시설(의원) • 교육시설(초등학교) • 읍면동 단위 행정시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 상업시설(소매점) • 문화시설(근린공원) • 돌봄시설(노인정, 어린이집, 유치원) • 의료시설(보건지소, 보건진료소) • 교육시설(초등학교) • 읍면동 단위 행정시설 • 읍면동 단위 행정시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을 거점 미형성 지역 • 인구 500명 이상 또는 3-5개 행정리 권역 형성 가능 지역 • 마을거점에 포함되지 못한 과소지역
거점 설정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 행정/업무/상업 밀도 중심지 가장 높은 지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 상업/행정/의료/ 문화 등 주요시설 집중도가 높은 지역 • 비도시 간 도로 결정점으로 대중교통 연계고려 	<ul style="list-style-type: none"> • 일상 편의시설로 상업, 초등학교, 의원, 노인정, 보육시설 우선 고려 	<ul style="list-style-type: none"> • 일상 편의시설로 상업, 초등학교, 보건진료소, 노인정(마을회관) 우선 고려 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시 간 도로 결정점 • 대중교통 정류소 • 기준시설 1개 이상 입지
도입 시설 (유형)	<ul style="list-style-type: none"> • 대중교통광역거점, 대규모 거점문화시설, 공공사회복지시설, 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역거점 교통시설: 버스 환승센터, • 지역 거점 문화시설 : 공공도서관, 거점체육시설, 지역거점공원, • 지역거점 복지시설: 사회복지시설, 건강 증진지원센터 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을스테이션 • 경로당, 마을회관, 어린이집, 근린공원, 보건진료소, 마을체육시설, 작은도서관 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을스테이션 • 대중교통 환승거점 	<ul style="list-style-type: none"> • 작은 거점 형태의 서비스 공급-관리 • 서비스 전달체계 구축

- 동네생활권단위의 거점을 기준으로 활성화지역 지정 또는 연계사업이 필요한 장소 설정
 - 활성화지역은 쇠퇴원도심 전체를 대상으로 하되, 사업이 필요한 지역은 점적인 사업, 선적인 사업을 구분
 - 장소별로 행정이 직접해야 하는 사업, 지역주민과 함께 해야 하는 사업, 민간주도로 해야 하는 사업을 구분하여 방향과 실행수단 적용

- 동네단위 거점설정과 네트워크 전략
 - 동네단위의 네트워크 전략을 위한 대중교통체계 개선, 인적자원 연결구조 마련



출처 : 서수정의(2021b, pp179~183)

□ 활성화지역 단위의 사업에서 벗어나 생활권 중심의 통합적 계획 수립

전국 도시재생전략계획 수립 내용을 분석한 결과, 인구 30만 이하의 지방중소도시는 활성화지역을 원도심과 농촌중심지역을 생활권으로 구분하고 각 중심지를 모자이크 방식으로 나누어 지정하는 경향이 높은 것으로 나타났다¹⁾.

여기에 도농통합 지자체나 군단위 지자체 읍지역은 농림부의 농촌중심지활성화사업을 추진하고 있어 재정지원의 집중 투자 장소를 정하는 것 이외에 활성화지역 상한 면적별로 구역을 구분하는 것이 큰 의미가 없다.

이는 중소도시의 경우 쇠퇴했다라도 생활권별로 거점기능의 장소가 명확하게 나타난다는 것을 의미하며, 활성화지역별로 사업을 추진하기 보다는 전체 도시의 공간관리 측면에서 재생사업비가 투입되어야 할 장소와 거점을 찾아 기능을 연계하는 것이 필요하다는 것을 보여주는 것이다.

1) 2020년 기준으로 전국 지자체 도시재생전략계획 수립 현황 분석을 바탕으로 인구 30만 이하 중소도시 전략계획 보고서 분석

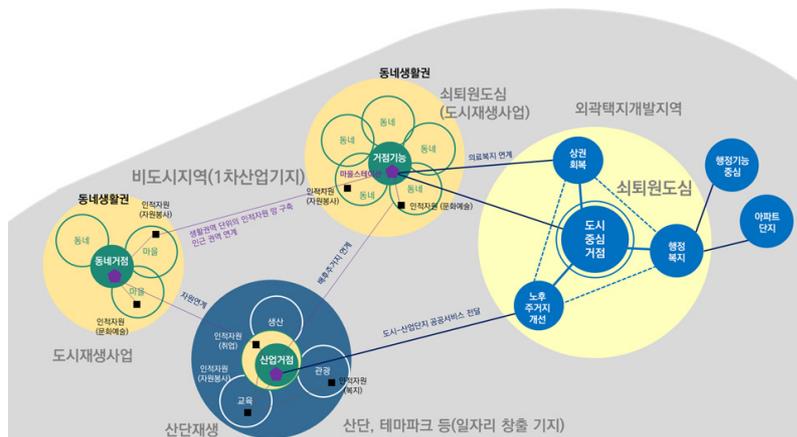
[표 5-3] 인구규모별 활성화지역 지정 형태

(단위: 개소, %)

구분		모자이크형	분산형	생활권분배형	복합	합계
특·광역시 등	개소	2	1	4	2	9
	비율	22.22	11.11	44.44	22.22	100
50만 이상	개소	4	4	6	1	15
	비율	26.67	26.67	40	6.67	100
30~50만	개소	4	3	1	0	8
	비율	50.00	37.5	12.5	0	100
10~30만	개소	13	5	12	3	33
	비율	39.39	15.15	36.36	9.09	100
5~10만	개소	5	3	10	0	18
	비율	27.78	16.67	55.56	0	100
5만 이하	개소	7	7	21	1	36
	비율	19.44	19.44	58.33	2.78	100
합계	개소	35	23	54	7	119
	비율	29.41	19.33	45.38	5.88	100

□ 인구규모별 도시에서 가장 높은 활성화지역 지정 형태
출처: 서수정의(2020a), p.106

따라서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위해서는 도시재생전략계획을 지역자원기반의 통합적 공간관리계획으로 전환하고 이를 토대로 생활권의 거점을 설정, 거점 중심으로 도시재생사업구역을 통합적으로 정하는 것이 바람직하다.



[그림 5-1] 중소도시 동네생활권 중심의 통합적인 도시재생사업 추진 전략

출처: 서수정의(2021b, p.157.)을 참고하여 작성

여기서 국비지원이 필요한 장소는 거점중심으로 활성화지역을 지정하고 기반시설 투입이 필요한 지역은 동네생활권 단위로 설정하며, 점적인 사업은 관련부처 연계사업이나 지자체, 광역자치단체 사업을 연계하여 종합적인 전략을 수립하도록 한다. 또한 노후주거지는 활성화지역을 별도로 지정하지 않고 도시재생전략계획 수립 대상지역 내에서 별도의 주거지 정비 사업수단을 적용하는 것이 바람직하다.

2) 다양한 지역자원 활용 및 연계를 통한 생활·경제 생태계 구축

□ 복합기능을 갖는 도시재생 플랫폼 기능의 생활권 거점시설 조성을 통한 생활생태계 구축
도시재생뉴딜 사업 이후 도시재생사업을 통해 지역별로 평균 5.8개의 거점시설을 조성하는 것으로 조사되었다. 대표적으로 어울림 플랫폼, 창업지원을 위한 청년창업공간 조성, 복합문화공간 등을 조성하고 있으며, 이 시설들은 주민공동체가 일정 기간의 교육과정을 거쳐 설립한 마을관리협동조합이 운영하는 것을 목표로 하고 있다.

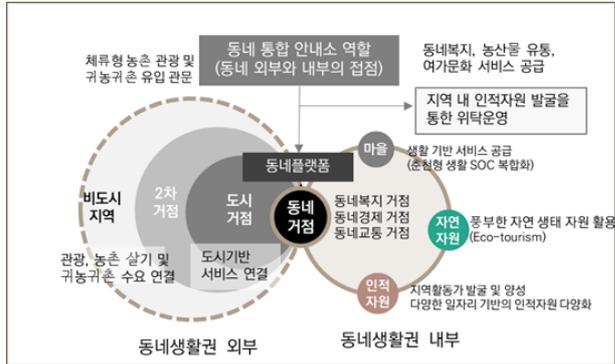
그러나 마을관리협동조합이 거점시설을 기능에 맞게 운영할 수 있을지에 대해서는 회의적인 시각이 많으며, 심층분석 조사결과에서도 일부 지역에서만 운영이 가능한 것으로 나타났다. 물론 시간이 흐르고 마을관리협동조합의 역량이 더 높아진다면 가능할 수 있지만 도시재생사업으로 조성된 시설 자체가 동네생활권에서 필요한 기능이라고 보기에는 한계가 있다. 조성된 시설 입지 또한 지역경제나 생활서비스를 연계하기에 적합한 위치로 보기 어려운 곳도 있다.

경제생태계와 생활생태계 형성을 위해서는 지역자원기반의 통합적 공간관리 개념에 의해 도보중심의 동네생활권-비도시지역과 연계된 2차 생활권-지자체 전체 핵심기능이 입지한 도시생활권을 3차 생활권으로 조성하고 동네단위의 사회서비스 기능을 담을 수 있는 플랫폼으로서 거점시설을 조성하는 것이 중요하다.

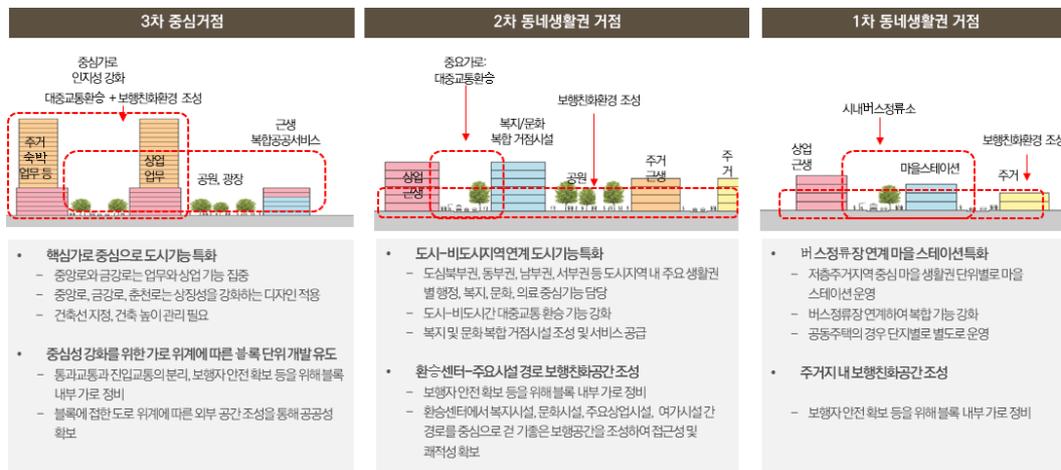
현재 많은 거점시설이 조성되고 있지만 플랫폼 기능을 할 수 있는 거점시설은 많지 않으므로 지역사회에서 가장 필요로 하는 보육, 돌봄, 의료복지, 문화 등 필요시설을 중심으로 이를 운영할 수 있는 주체를 정하고 동네생활권 단위의 기능을 인적자원이나 프로그램으로 연계함으로써 생활생태계를 형성하는 것이 필요하다.

플랫폼 기능을 하는 거점시설은 신규로 조성하기보다는 지역의 사회복지센터, 행정복지센터, 보건소, 마을회관 등 다양한 시설의 기능을 지역에 맞게 재편하고 보완하는 방안을 우선 고려하는 것이 바람직하다. 기초생활인프라 국가 최저기준에 따른 서비스 향유도를 파악하여 지

역별 서비스 향유도 개선 목표를 설정하고 이에 필요한 기능을 넣기 위해 기존 건물을 재건축하거나 신축하는 방안을 신중하게 결정한다. 지역에 새로운 인구를 유입하기 위한 동네 안내 소역할 또한 거점장소에서 할 수 있도록 한다.



[그림 5-2] 동네단위 사회서비스 연계 위한 동네 플랫폼 개념
출처 : 서수정의(2021b, p.177).

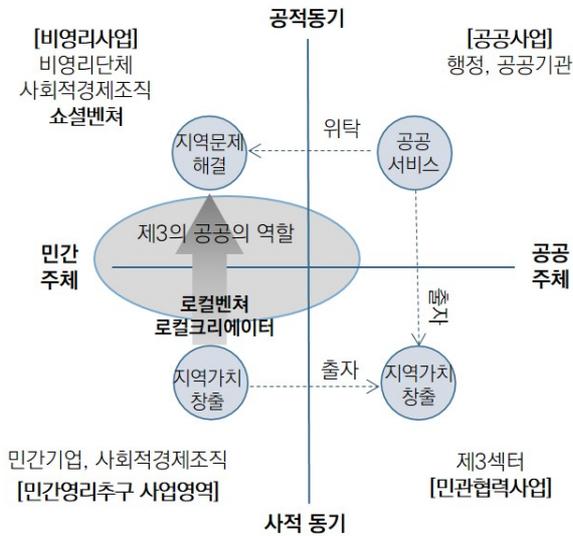


[그림 5-3] 생활권위계별 거점의 플랫폼 기능과 역할 예시
출처 : 서수정의(2021b, p.189).

□ 제3의 공공역할인 민간 주체의 연계와 협력을 통한 사회서비스 네트워크 체계 구축

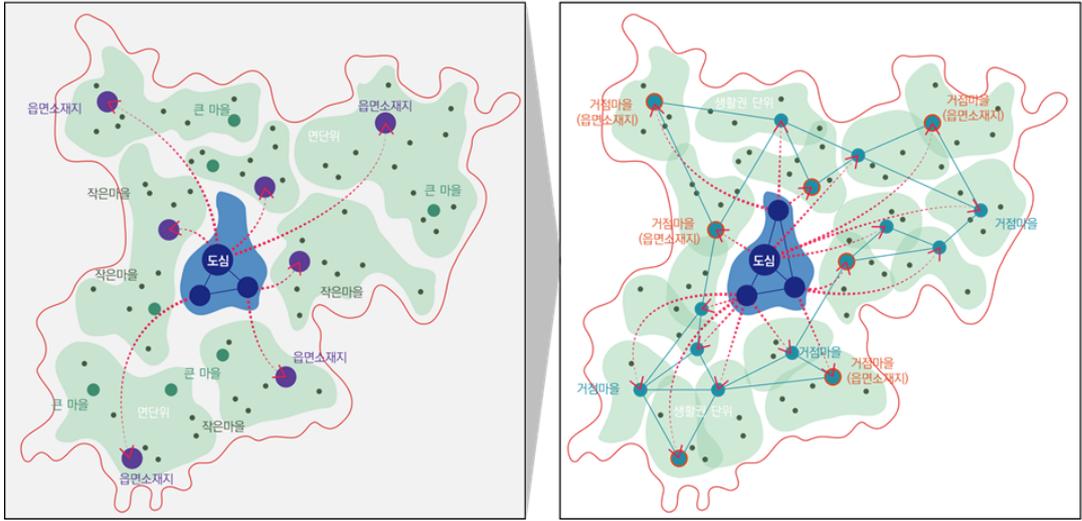
인구감소로 자치재정이 부족한 지방중소도시는 고령화로 인한 사회서비스 수요가 지속적으로 늘어나고 있고, 학령인구 감소로 교육 서비스 수준도 열악하며 일자리 부족으로 청년세대 이탈이 가속화되고 있는 상황이다. 앞에서 제안한 것처럼 지방중소도시를 동네생활권단위로 기능을 재편하고 플랫폼 기능을 할 수 있는 거점을 조성한다고 해도 공

공서비스를 원활하게 실현하기는 쉽지 않다. 이에 인적자원이 부족한 지방중소도시의 경우 지역에서 활동하는 다양한 주체의 참여와 협력을 통한 사회관계망 형성은 무엇보다 중요하다. 이를 위해 지역의 복지기관이나 다양한 비영리법인 등 지역기관의 참여와 풀뿌리 주민공동체 조직의 연계가 필요하다. 최근에는 지역의 문제를 해결하고 사회적 가치 실현을 목적으로 기업을 운영하는 소위 소셜벤처 활동도 두드러지게 나타나고 있다.²⁾ 소셜벤처나 지역사회 가치를 창출하는 새로운 민간주체의 등장은 공공영역과 민간의 영역, 비영리조직에서 수행하는 사업영역의 경계를 허물고 있어 동네생활권 기반의 네트워크 형성을 위한 좋은 지역자원이 될 수 있다. 이들은 제3의 공공으로 불리 우며 지방자치단체가 전담하는 교육, 문화, 돌봄서비스를 비즈니스 영역으로 설정하여 지역에 부족한 서비스를 제공하거나 공동체 자체적으로 해결하기 위한 노력을 함으로써 지역 활성화에 기여한다. 최근에는 지역에 정착하기 시작한 로컬벤처나 로컬크리에이터의 활동에서도 사회서비스 영역을 찾아 볼 수 있다. 이러한 제3의 공공영역을 담당하는 다양한 주체들의 협력과 네트워크를 통한 사회관계연결망 형성은 그 과정 자체가 지역성의 발현이며 인구감소시대의 중소도시 재생을 위한 핵심적인 역할이라고 할 수 있다.



[그림 5-4] 중소도시 재생을 위한 지역의 다양한 활동주체와 사업영역
출처 : 연구진 작성

2) 우리나라에서 초기의 소셜벤처는 취약계층 고용 목적의 창업이 많아 정부 인증이 필요한 사회적 기업이 소셜벤처로 활동하였으나 제품과 서비스 경쟁력이 취약하다는 문제인식이 많았으나 최근에는 지역사회 문제를 해결하고 사회적 가치를 실현하는 궁극적인 목적으로 기업을 운영하는 소셜벤처 사례가 늘어나고 있는 상황. 이와 관련하여 서울시는 I·SEOUL·U 소셜벤처허브라는 중간지원조직도 운영하고 있으며, 한국사회적기업진흥원에서도 매년 우수사례집을 펴내고 있다.



[그림 5-5] 생활권위계별 거점의 플랫폼 연계를 통한 생활생태계 구축 예시(춘천시)
출처 : 서수정의(2021b, p.170.)

□ 주민공동체 역량 수준에 맞는 단계별 사업지원과 참여

로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위해서는 도시재생 수혜자로서 지역주민과 활동주체의 역할을 명확하게 구분하는 것이 전제되어야 함을 2장에서 제시하였다. 그러나 사례 분석 결과 국비지원의 성과평가지표에 주민공동체 활동에 대한 횟수, 주민공동체 활동을 통한 마을관리협동조합이나 마을기업 등 사회적경제조직 설립이 명시되어 도시재생 대학을 통해 주민조직을 사회적경제조직으로 육성하는데 집중하는 것으로 나타났다.

이에 준비되지 않은 지역주민들이 도시재생사업의 거점시설을 운영해야 하는 상황이며, 주민조직 또한 마을관리협동조합에 가입하여 운영에 참여할 것으로 기대하고 있다. 일부 지역에서는 주민의 일부조직이 공유재산인 거점시설을 사유화할 수 있다는 우려의 목소리도 나오고 있다.

반면 국비지원 공모 이전부터 공동체 활동을 통해 지역사회에 관심을 갖고 있는 조직이 도시재생사업의 실질적인 주체로 참여했을 때 사회적경제조직으로 발전가능성이 있음을 사례조사에서 확인할 수 있었다. 총주 보탬협동조합이나 나주의 주민조직인 마을관리협동조합은 공모사업 이전부터 청년활동이나 주민공동체 활동에 참여했던 주체가 중심이 되어 사업에 참여함으로써 지역활성화에 기여하는 것으로 조사되었다. 물론 총주는 사업추진 과정에서 참여주체간 갈등과 조직해체 과정을 겪었지만 각자의 비즈니스

를 통해 지역재생에 기여하고 있어 진행형이라는 점에서 시사하는 바가 크다. 도시재생 선도지역 이후에 주민공동체를 중심으로 도시재생사업의 경제활동 주체와 사회서비스 주체로 발전한 조직 또한 도시재생사업을 통해 지속적인 교육과 컨설팅을 받았으나 도시재생사업에 참여하기 전부터 오랫동안 관계를 맺고 개별 사업이나 공동체 활동을 했던 조직이라는 점을 간과할 수 없다. 도시재생지역에서 국내 최초로 지역자산화 사업을 추진한 목포 건맥협동조합, 지역사회서비스를 위해 교육, 체험, 카페 등을 운영하고 있는 아미초장 아미맘 협동조합, 부산봉산마을 협동조합 등이 대표적이다.

영주 할매목공장과 할배목공소, 목포의 게스트하우스 협동조합은 도시재생사업을 통해 주민공동체를 경제활동 주체로 육성한 사례이나, 국비지원사업 종료 이후에도 지자체의 도움이나 공공재원 의존을 벗어나지 못하고 있다. 비즈니스 경험이 없는 조직이 경제활동조직으로 발전할 경우 지속적인 컨설팅과 교육이 필요하다는 점을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

[표 5-4] 도시재생에 참여한 지역활동주체의 역할 및 지속가능성을 보여주는 주요 사례

사례	도시재생사업 이전 활동	도시재생사업 참여	핵심 활동내용	조직화	국비지원 이후 활동
영주 할매목공장	자발적인 주민친목 모임	공모사업 단계	목공장	협동조합	- 현대카드 사회공헌활동 온드림 컨설팅 - 조합원 고령화로 운영 한계
영주 할배목공소	-	공모사업 단계	목공소 및 집수리	협동조합	- 새뜰사업 집수리 사업 참여 - 공공사업 참여
군산 영화타운 (주) 지방	로컬기반 사업 추진 주체들(문화기획, 음식점 등 경영주체)	도시재생사업 시행단계	재래시장 상권활성화	개별 주체들의 로컬벤처 지역관리회사	- 영화타운 운영·관리 - 주변지역으로 도시재생 관련 주체간 네트워크
목포 건맥 협동조합	상인회	도시재생사업 시행단계	재래시장 상권 활성화	지역자산화를 위한 협동조합	- 건물 매입을 통한 마을ripp과 게스트하우스 운영
목포 게스트하우스 협동조합	민박운영 개인	도시재생사업 시행단계	관광객을 위한 게스트하우스 운영	협동조합	- 게스트하우스 운영을 통한 빈집 재생·활용
부산 봉산마을	유휴공간 활용 블루베리 체험농장 운영	공모사업 단계	블루베리 체험농장, 빈집 매입 게스트 하우스 운영 등	협동조합	- 블루베리 체험농장 운영 - 게스트하우스 위탁 (청년단체에 위탁)

사례	도시재생사업 이전 활동	도시재생사업 참여	핵심 활동내용	조직화	국비지원 이후 활동
부산 아미초장	청소년 방과 후 교육 및 커뮤니티 카페 운영	공모사업 단계	방과후 교육 커뮤니티 카페 청소년체험활동 등	협동조합	- 방과후 교육 - 커뮤니티 카페 - 청소년체험활동 지속

출처 : 연구진 작성

따라서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생사업의 지속성과 효율성을 위해서는 주민참여를 전제로 하되, 주민공동체의 역량에 따라 사업의 참여수준과 역할을 단계별로 조정하는 것이 중요하다.

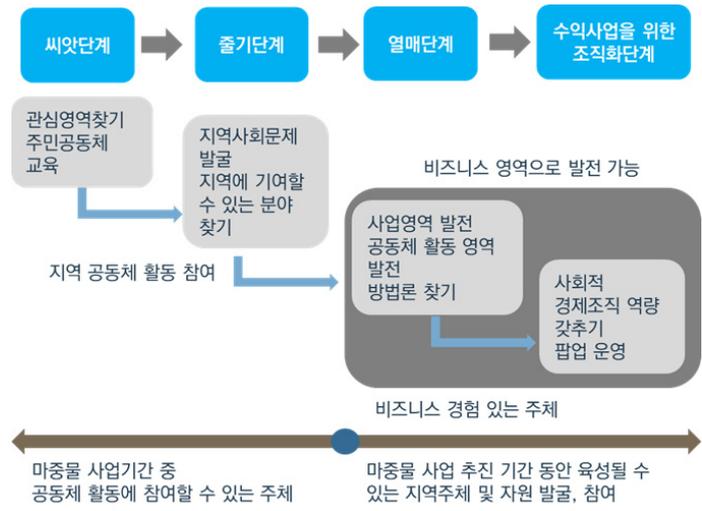
선도사업 이후 도시재생대학을 거쳐 주민공모사업을 통해 최고 500만원 범위에서 지역사회에 필요한 사업을 추진하도록 지원하였으며, 이 과정을 거쳐 성장한 조직이 지역관리회사로 성장할 수 있도록 하였다. 영주목공장과 할배목공소, 목포의 게스트 하우스 협동조합 또한 이 과정을 거쳤으나 사업기간 내에 자생력을 확보하는 데는 한계가 있다.

반면 소액 사업을 통해 다양한 활동주체가 등장하고 활동 목표 또한 지역주민의 일상생활에 필요한 방법활동, 쓰레기 정리, 마을문고 운영이나 주차장 관리 등 건강한 공동체 형성을 위한 비수익활동을 추진할 때 비교적 무리 없이 진행되고 있는 것으로 나타났다.

나주 주민협의체의 경우 도시재생사업에 필요한 공동체 교육을 지자체로부터 위탁받아 직접 프로그램 사업을 운영하고 있어 주민조직의 역량을 키워가고 있다. 충주 도시재생 사업을 4년간 참여했던 총괄코디네이터는 단위사업의 규모가 너무 커서 지역주민이나 청년조직의 역량을 키울 수 있는 실험을 통한 경험 축적이 어려워 시행착오가 많았다고 회고하였다³⁾. 3개 지역 도시재생 참여주체에 대한 심층면담 과정에서도 주민공동체의 역량은 다양한 사업참여 기회를 통해 예산 집행경험을 거치는 과정에서 성장할 수 있다는 점을 강조하였다.

따라서 지역주민의 역량을 파악하여 맞춤형으로 사업참여 기회를 제공할 수 있도록 마을공동체지원센터에서 운영하는 씨앗단계, 줄기단계, 열매단계와 같이 주민참여 방식과 역할을 구체적으로 구분할 필요가 있다. 수익사업을 전제로 할 경우, 적어도 열매단계 수준의 주민공동체 조직을 대상으로 지원하고 마을관리협동조합 등으로 발전할 경우 사업영역과 성과목표를 명확히 설정하여 사업을 추진할 수 있도록 지원한다.

3) 충주 코디네이터 집중 면담. 2021.10.22



[그림 5-6] 주민역량과 수준에 따른 참여단계 구분
출처 : 연구진 작성

□ 도시재생기획자 및 로컬기반의 사업자 유입을 위한 지원

로컬리즘 기반의 중소도시 재생에서 다양한 주체의 활동과 역량을 결집하기 위해서는 지역공동체와 로컬활동 주체, 관계기관의 참여와 연계를 유도하고 연결해 줄 수 있는 중간 매개자가 필요하다. 특히 지역사회와 무관하게 활동하는 로컬 활동 주체를 주민공동체와 연결시켜 주고 지역사회에 이익이 돌아갈 수 있도록 관계를 조율하는 과정을 거친다면 점적인 사업이 선과 면적인 사업으로 확장되어 지역활성화를 견인할 수 있다.

충주의 세상상회나 나주의 3917마중은 지역의 안내자이면서 지역에서 활동하기를 희망하는 창업자나 방문자를 위한 컨설턴트이자 코디네이터 역할도 병행하고 있다. 지역 주민이 생산하는 재료와 물품을 로컬 벤처의 사업아이템과 연계함으로써 지역일거리를 조금씩 늘여가는 사례도 늘어나고 있다. 울주군의 복순도가는 지역에서 생산되는 쌀로 빛은 막걸리를 생산하여 체험장을 운영하면서 지역관광객을 유치할 뿐 아니라 지역주민들의 일자리를 만들고 있다.

부산 영도의 부산어묵 또한 체험장, 복합문화공간을 운영하고 인접한 재래상가 상인들과 협업하여 지역활성화를 견인하고 있으며, 서천의 '삶 기술 학교' 운영주체는 서천 한산 소곡주 생산자들과 협업하여 브랜드를 개발하여 지역산업을 한 층 발전시키는데 기여하고 있다.

춘천의 별빛사회적 협동조합은 농촌유학센터를 운영하면서 아동돌봄과 어르신 건강관리, 한달 살이 프로그램 운영 등을 통해 지역정착을 희망하는 사람들에게 안내자이자 지역에 필요한 사회서비스를 제공하는 주체로서 역할도 담보하고 있다.

이들의 역할은 로컬벤처나 로컬크리에이터, 소셜벤처로서 지역자원을 활용하거나 지역 자원에 새로운 가치를 부여하여 사업을 기획하고 공간을 운영하는 운영자로서의 역할도 병행하고 있다. 또한 기업의 영리추구를 위한 사업과 함께 지역과 함께 성장해 가기 위한 도시재생기획자로서의 역할도 병행하고 있다.

이처럼 지역산업을 통해 지역문화를 만들고 지역에 부족한 복지, 문화, 교육서비스를 제공하면서 도시재생기획자로서 중소도시에서 다양한 활동을 전개하는 민간주체들이 늘어나고 있다. 이들이 도시재생기획자로서 지역주민과 공동체와 관계를 맺는 데는 지역주민들에게 이익이 있어야 자신들의 사업도 지속될 수 있다는 점⁴⁾, 중소도시의 재정, 행정, 전문인력 부족 등으로 지역에서 필요한 복지, 돌봄, 문화 등의 사회서비스를 향유할 수 없기 때문에 정착하는 사람들 스스로 서비스를 생산하고 공급하는 역할을 담당할 수밖에 없기 때문이다⁵⁾.

또한 청년들은 자신들이 하고 싶은 일을 하면서 함께 즐길 수 있는 동료 찾기 위해 사업뿐 아니라 다양한 활동을 병행하고 있는 것으로 나타났다⁶⁾. 이는 지역 공동체인 내부주체와 외부에서 유입된 로컬 활동주체들이 각자 독립적으로 활동할 경우 시너지 효과를 기대하기 어렵다는 점을 체감했기 때문이다.

또한 지역에서 활동하는 주체들은 [그림 5-5]에서와 같이 다양한 활동 주체간의 느슨한 연대와 사회적 관계망을 형성해야 지속가능성을 담보할 수 있다는 것을 경험을 통해서 체득해 가고 있다. 그러나 개별 주체들이 지역사회와 관계를 맺는 데는 한계가 있으며, 확산성 측면에서도 비즈니스와 연계되면 지역사회 문제를 해결하는데 집중하기 어렵다. 따라서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 실현하기 위해서는 지역자원순환체계를 만들어 갈 수 있는 매개자로서 도시재생기획자를 육성하고 이들이 지역에서 다양한 활동을 추진할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

4) 문경 리플레이스 대표, 울진 복순도가 대표, 제주 세상상회 대표, 춘천 춘천일기 대표 등 면담 결과 공통으로 지역주민과 이익의 공유에 대한 의견을 제시하였다.

5) 춘천 별빛 협동조합, 괴산 제비마을돌봄 운영위원회 위원장 대표 면담 결과

6) 충주 세상상회 대표, 의성 도시재생지원센터 활동가, 나주 청년활동가 면담 결과

□ 작은 일자리와 소규모 지역산업을 집약하여 지역자원순환의 복합형 사업 구조 마련

로컬리즘 기반의 중소도시 재생의 기본 전제인 다양한 지역자원 활용과 연계를 통한 생활 생태계와 경제생태계를 구축하기 위해서는 지역 내 이해관계자들이 지역사회 문제해결을 위한 공통의 아젠다를 도출하고 필요한 자원이 무엇이고 부족한 자원이 무엇인지 찾는 것부터 시작해야 한다. 그러나 현장에서는 제한된 사업기간 안에 주민공동체가 교육과정을 거쳐 일자리를 만드는데 집중하고 있어 지역자원 발굴은 사업구상서 초기 단계에 머물러 지역경제순환구조를 갖추어 가기에는 한계가 있다. 나주 또한 활성화계획 수립 초기 단계에는 나주 나염산업, 나주배 생산과의 연계 등을 통한 일자리 창출, 혁신도시와의 관계 등을 제시하고 있으나 국비지원사업이 진행되는 과정에서는 희석되었고, 나주 영산포 흥어 거리 등은 또 다른 활성화지역 사업으로 추진하고 있다.

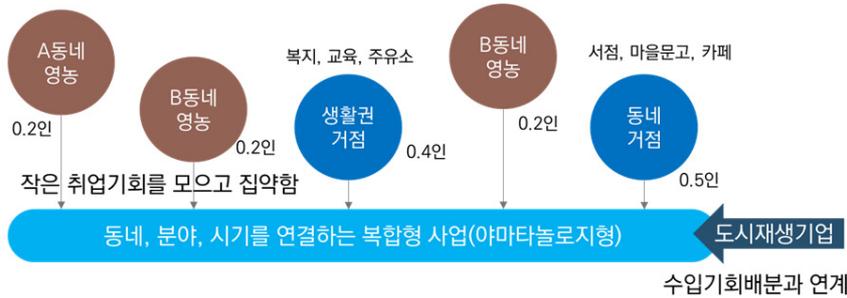
충주 또한 충주 농산품, 한국교통대학교 학생들과의 창업활동 연계 등이 지역가치 산업으로 발전하지는 못하고 초기에 활동했던 청년주체는 도시재생사업과 별개로 타 지역으로 이주하여 마을호텔을 중심으로 사업을 추진하고 있다⁷⁾. 나주의 3917 문화공간조성 사업, 청년 공동체 사업 등은 각자의 영역에서 지역문화와 가치를 활용하여 개별적인 사업을 추진하고 있으나 도시재생사업과는 연계하지 못하고 있다. 인적자원이 부족한 중소도시에서 이러한 다양한 활동은 지역에 일자리를 만들고 경제활성화를 위한 촉매 역할을 할 수 있다. 이를 위해서는 이들간의 연계와 협력체계가 필요하다.

지방중소도시는 대규모 산업이나 일자리가 부족한 것이 현실이다. 따라서 도시재생사업을 통해 지역경제 생태계를 형성하기 위해서는 지역에서 만들 수 있는 작은 일자리와 지역 특화산업을 모아서 복합형 사업구조를 마련하는 것이 중요하다.

충주시 세상상회나 보탬협동조합, 마을호텔을 중심으로 한 지역관광사업이 대표적인 예라고 할 수 있다. 주변 농가로부터 생산물을 납품 받아 식당을 운영하고, 특산품을 소포장하여 도심의 게스트하우스 편집숍에서 판매 하는 등의 연결고리를 만드는 것도 복합형 사업구조의 하나라고 할 수 있다. 나주시 마을관리사회적협동조합이 협동조합에 가입한 업체에게 일거리를 분배하는 방식이 초보적 형태의 경제생태계를 만들어 가는 과정으로 볼 수 있다. 또 다른 형태는 흥성에서처럼 농사를 지으면서 마을문고에서 파트타임으로 일하고, 마을활력소라는 지역안내센터에서 일하는 방식처럼 온전한 1명의 일자리가 아니라 지방중소도시에서는 지역에서 필요로 하는 작은 일거리를 모아서 한사람의 일자리

7) 충주 총괄코디네이터 면담 결과. 2021.10.22일

로 만들 수도 있다. 이를 ‘포괄결산 방식의 정주형 일자리’⁸⁾로 표현할 수 있다.



[그림 5-7] 포괄결산방식의 정주형 일자리 개념

출처: 후지야마코 외(2020, p.113) 참고하여 재작성

도시재생사업에서 주민공동체 중심의 일자리는 이처럼 새로운 일자리가 아니라 지역특화 산업을 토대로 포괄결산 방식의 정주형 일자리를 만드는데 집중하는 것이 바람직하다. 이와 함께 로컬을 지향하는 새로 유입된 창조적인 계층이 결합했을 때 시너지 효과를 기대할 수 있고, 지역산업으로 발전할 수 있을 것이다.

3) 지역성을 반영한 주거환경 및 공간환경 개선

□ 인구유출방지와 신규 인구 유입을 위한 생활여건 및 주거환경개선

- 정주여건 개선을 위한 다양한 도시관리수단 적용 및 주거환경개선

쇠퇴지역은 노후주택 밀집 뿐 아니라 열악한 보행환경, 지적재조사 미흡으로 지적불부합지 밀집, 용도혼재 등 물리적 환경개선이 어려운 복합적인 문제가 있다. 그러나 2016년 이후 도시재생 국비지원 사업의 세부 내용 중 지역주민의 생활환경 및 주거환경 개선을 위한 사업으로는 주차장 조성 및 집수리 사업, 텃밭, 쉼터 조성, 어울림 플랫폼과 문화시설 조성 사업 조성, 도서관, 노인복지관과 같은 생활 SOC 조성, 상생협력상가 조성 등 점적인 거점시설 조성사업에 집중되어 있다⁹⁾. 일부 지역에서 가로경관개선사업, 걷기 좋은 보행길 등의 가로정비사업이 추진되고 있으나 주거환경개선을 목적으로 하기 보다는 쇠퇴상가 활성화에 목적이 있다. 이에 3개 지역 중 나주와 충주 심층사례 분석 결과, 2016년 도시재생국비지원 사업 이후 6년째 사업이 추진되고 있으나 주민주도의

8) 후지야마 코 외.(2020, p.113.)

9) 국토부(2021), 도시재생 국비지원사업 세부사업 추진 현황 실태 조사

주택정비 실적은 미미한 것으로 나타났다. 중소도시는 사업성 측면에서 가로주택정비 사업이나 자율주택정비사업 추진이 어렵기 때문에 필지단위 주택정비나 집수리 사업 중심으로 주거환경정비사업을 추진하는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 필지단위 건축행위가 가능하도록 도로와 필지관계를 개선해 주는 것이 선행되어야 한다. 맹지를 해소해 주고, 미접도 필지 밀집지역을 찾아 빈집 등의 정비를 우선 행하고 영세필지 밀집지역은 가로와 기존 도시조직을 고려하여 소규모 구획정리 사업을 통해 필지관계를 정리할 수 있는 도시관리계획수단을 병행하는 것이 필요하다. 활성화계획 수립 시 지구단위계획과 건축협정 밀집구역, 특별가로구역, 특별건축구역을 의제처리 할 수 있도록 「도시재생법」을 개정한 이유도 필지여건을 개선하여 주민주도의 주거환경정비사업이 점진적으로 확산될 수 있도록 도시기반여건을 개선하기 위한 것이다.

[표 5-7] 저층주거지 필지단위 주택정비사업에 적용가능 제도

구분	건축협정	집단지 건축협정	리모델링 활성화 구역
추진근거	건축법		
정의	토지 또는 건축물의 소유주들이 건축 행위와 건물에대한 세부사항에 대하여 협정	건축행위와 건물에 대한 세부사항에 대하여 협정(건축물 규제 완화 가능)	건축법상 완화 규정 해당 시 지정·공고 구역을 대상으로 건축물 대수선 또는 일부 증축
대상	지구단위계획구역, 주거환경개선사업, 존치지역, 활성화지역 -최소2개 이상의 토지 적용 가능 -1인 협정가능	지구단위계획구역, 주거환경개선사업, 주거환경관리사업으로 지정 고시된 구역, 존치지역, 해당지방자치단체장의 조례로 정하는 구역 -전체·일부 집중구역 지정가능 -건축협정과 경관협정 함께 체결가능	허가권자가 리모델링 활성화가 필요하다고 인정하여 지정 공고한 구역(기성시가지, 주거환경관리사업, 활성화지역) -사용승인 후 15년 이상 경과 노후건축물
범위	건축물 건축·대수선·리모델링에 관한 협정 체결	건축물 신축·증축·개축·대수선·리모델링 등에 관한 협정체결	(연면적) 기존 연면적 합계 30% 범위, 건축물 심의 범위 내 (층수 및 높이) 건축물 심의 범위 내 (범위) 승강기, 계단 및 주차시설, 편의시설, 외부벽체, 기존 건축물 높이 및 층수 등
시행자	소유자 등 건축협의 운영회의	소유자 등 소유자의 동의를 받은자	
절차	건축협정서 작성 → 건축위원회의 심의 → 건축협정인가권자 (시장·군수 등)인가		구역지정안 작성 → 건축위원회의 심의 → 열람공고 → 결정공고

출처 : 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr> 「건축법」, 「건축법 시행령」 (검색일: 2020.05.28.)

서울특별시 <http://news.seoul.go.kr> 「리모델링 활성화 구역」 (검색일: 2020.05.28.)

- 기초생활인프라 향유도 개선을 위한 공공시설 우선 확보

2019년 국가 생활SOC추진 로드맵이 발표되면서 도시재생뉴딜사업에도 기초생활인프라 국가 최저기준에 부합하는 계획을 수립하도록 방침이 정해졌다. 지방중소도시는 고령화로 인한 노인복지시설 설치 비율이 높았으나 청년이나 학령기 자녀를 둔 가구를 유입하기 위한 보육시설, 체육시설, 의료서비스 시설 등은 전문적인 운영주체가 참여해야 하고 관련부서 협의와 시설 조성 이후 지자체 운영비 조달 계획이 선행되어야 하기 때문에 도시재생사업에서 적극적으로 조성하지 못하고 있다.

이 때문에 도시재생사업에서 행정협의회를 운영하도록 가이드라인에 제시하고 있으나 대부분의 지자체에서는 행정협의회를 형식적으로 두고있는 것으로 나타났다. 대도시나 서울·수도권은 공공 뿐 아니라 민간주체가 운영하는 다양한 문화복지, 체육시설 등 이용 가능한 기초생활인프라 시설이 다양하게 조성되어 있지만 지방중소도시는 지역주민이 체감할 수 있는 일상생활에 필요한 문화, 체육, 복지시설 서비스 수준이 낮다. 따라서 주거환경개선과 함께 기초생활인프라 향유도 개선을 위한 공공시설을 우선 확보하고 여기에 공공재정이 우선 투입되어야 지역주민의 삶의 질이 개선될 수 있다.

- 청년 및 유입인구를 위한 소규모 임대주택 확보

중소도시 쇠퇴지역은 빈집이 지속적으로 늘어나고 있으나 지역에 정착하고자 하는 청년이나 외부인이 쉽게 들어 갈 수 있는 임대주택 재고는 부족한 것이 현실이다¹⁰⁾. 의성은 '의성살아보기'를 통해 많은 청년들이 정착을 결정하였다. 단기 거주할 수 있는 임대주택이 있었고, 경제진흥원의 경북경제지원센터를 통해 단기 일자리를 쉽게 얻을 수 있기 때문인 것으로 조사되었다. 행안부의 청년마을만들기 사업에서도 지속적인 청년인구 지역 정착을 위해 주거문제가 가장 큰 해결과제임을 제시한 것도 마찬가지 이유라고 볼 수 있다¹¹⁾. 과산에서 폐교를 막기 위해 전학생 가구에게 저렴한 임대주택을 제공한 결과, 이주 가구에 대한 많은 관심을 유발했던 것을 보더라도 인구유출방지와 신규 인구유입을 위해서는 기초생활인프라 정비와 함께 사람들이 쉽게 이주를 선택할 수 있는 임대주택을 조성할 필요가 있다.

10) 충주, 나주 등 청년활동 주체들은 공통적으로 빈집은 많으나 임대해서 들어갈 수 있는 주택 구하기가 어렵다고 말하였다. 이와 관련하여 지방이주를 희망하는 청년들에게 중소도시로 이주할 경우 선호하는 주택에 대한 질문을 한 결과 단독주택, 청년임대주택, 셰어하우스 순으로 선호도가 나타났다. (장민영 외, 2021b, p.259)

11) 폭포 공장공장, 공주 봉황재, 완주, 울진 등의 청년지역만들기 사업을 운영하는 대표들 면담결과 공통적으로 청년들이 지속적으로 정착하기 위해서는 주거문제를 가장 먼저 해결해야 한다고 제시하였다.

지방중소도시는 임대주택을 공급하고 운영할 수 있는 주택공급기관이 없고, LH도 사업성의 이유로 정책적으로 시범사업을 추진하지 않는 이상 지방중소도시에 임대주택 건설을 적극적으로 검토하지 않는 실정이다. 따라서 도시재생사업을 통해 지자체가 직접 임대주택을 건설하되, 지역 수요와 임대관리를 고려하여 소규모로 건설하고 마을관리 협동조합이나 로컬벤처를 육성하여 단독주택 관리업무와 함께 임대주택 관리를 위탁하는 방안을 고려할 수 있다. 지방중소도시 주거지는 대부분 1~2층의 단독주택 비율이 높으므로 주변 경관과 어울리는 저층의 연립주택 형태를 고려할 필요가 있다.

□ 상권활성화와 골목길 재생을 위한 중소도시 도시조직 보존과 공간관리

중소도시의 골목길과 상권은 상업지역이지만 단독주택과 상가건물이 혼재되어 있는 지역이 많아 다양한 용도로 활용되는 건축물이 남아 있으며, 소규모 필지가 밀집해 있어 도시조직 자체가 휴먼 스케일을 유지하고 있다. 지방 중소도시에 창업을 하거나 이주를 결정하는 청년이나 로컬크리에이티브는 이러한 도시조직을 유지하고 있는 쇠퇴 원도심의 좁은 골목길과 저층의 상가골목에 입주하는 경우가 많다.

도시조직 자체가 로컬리즘을 보여주기 때문이며, 도시재생사업에서도 이러한 골목길을 보존하기 위해 디자인가로 정비사업, 우리마을 골목길 가꾸기, 시장문화골목길 가꾸기 사업 등을 추진하고 있으며, 노후주거지는 안심골목길 조성사업을 추진하는 중소도시가 많다.

2020년에 국토부 시범사업으로 추진한 골목길 정비 연계형 집수리 사업 또한 점적으로 추진되는 집수리 사업만으로는 쇠퇴한 주거환경을 개선하기 어렵다는 현장의 한계를 개선하기 위한 시도이다. 창업자가 개별 사업장은 직접 리모델링하거나 조성할 수 있지만 여기에 면한 골목길 정비와 주변 공간환경의 질을 향상시키는 일은 공공영역이므로 방문객의 체류시간을 늘이기 위해서는 공공이 담당해야 하는 일이다.

이러한 지방중소도시의 도시조직을 고려하여 창업공간이나 거점 공간은 단일 규모의 시설 보다는 골목길, 상권, 마을로 확산되어 각 시설이 연계될 수 있는 분산형 시설을 조성하도록 유도하고 골목길, 주차장, 쉼터 등 반공적 공간과 연계하여 통합적인 공간환경을 조성할 수 있도록 한다. 중소도시의 도시조직 자체를 보존하는 것이야말로 로컬리즘의 특성을 반영하는 것이다.

□ 거점시설의 기능을 고려한 운영주체 우선 선정 및 공간의 제한적 사용권 부여

현재 도시재생사업은 공공이 제공해야 하는 복지시설, 주민자치조직이 운영해야 하는

공간, 수익성을 담보해야 하는 공간 등 공간의 기능과 역할을 구분하지 않고 거점시설을 조성하는 것이 문제라는 인식이 높다. 지방중소도시는 공공이 소유하고 있는 유휴공간이 많고 대도시에 비해 민간소유의 빈집, 빈 건물도 많은 것이 현실이다. 따라서 공간을 조성하기 전에 지역에 필요한 기능과 프로그램이 무엇인가를 신중하게 결정해 가는 과정을 거쳐 민간의 자발적인 활동을 우선적으로 지원하고 기존 유휴공간을 활용할 수 있는 체계를 갖추는 것이 중요하다.

이를 위해서는 도시재생사업으로 조성할 필요가 있는 기능을 우선 파악하고 시설 운영에 적합한 운영주체를 선정하는 과정과 시기가 중요하다. 사회서비스를 위한 시설 조성은 전문기관과 협의하여 필요한 공간과 위치를 결정하고, 민간주체가 참여하여 수익시설을 운영하면서 이익을 환원할 수 있는 거점시설(마을문고, 코워킹 스페이스 등)은 공모 방식으로 역량 있는 운영주체를 선정하는 것이 지속성을 위해 합리적인 방법이다.

지역의 다양한 잠재자원을 활용하여 새로운 비즈니스 영역을 확장해 가는 로컬벤처나 로컬크리에이터는 모두 공간의 중요성을 강조하고 있다. 이들이 운영하는 공간은 지역을 소개하는 안내소이자 지역주민을 위한 커뮤니티 공간으로 활용되고 있으며, 복합문화공간의 성격을 가장 많이 띠고 특정한 영역이나 업종으로 한정하지 않는 것이 특징이다. 지역에서 핵심역량을 갖춘 조직이나 개인의 활동영역이 확장되면, 주변에 자연스럽게 다양한 기능을 갖는 공간이 새롭게 확장됨으로써 지역 활성화 효과를 발휘하고 자연스럽게 경제생태계를 형성하기도 한다. 또 하나의 특징은 점적인 공간이 골목길을 따라 선적으로 연결되기도 하고 면적으로 확장되기도 한다.

그러나 도시재생사업을 통해 조성한 거점시설은 위치나 규모면에서 이러한 로컬크리에이터의 관심을 불러일으키지 못하는 경우가 많다. 심층면담결과 공공이 조성한 시설에 운영주체를 모집할 경우 공간을 무상으로 사용할 수 있다는 점에서 많은 사람들이 공모에 참여하여 입주하였으나 지역활성화에 기여하지 못한다는 인식이 일반적이다¹²⁾.

따라서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생의 지속가능성과 건강한 생태계 유지를 위해서는 공적 자금으로 조성된 공간을 민간이나 지역주민공동체에게 운영권을 이양할 때 특정조직이나 개인이 사유화하지 못하도록 공간 사용에 대한 제한적인 소유권을 부여하는 것이 중요하다. 특히 지역주민이 설립한 마을기업이나 마을관리협동조합에서 운영

12) 청년창업공간에 입주한 사람들에 대해 활동가나 코디네이터, 주변의 로컬 크리에이터는 지속성을 확보하기 어렵다고 공통적으로 이야기 하고 있다. 이는 입지가 좋지 않은 경우가 많고, 입지가 좋다고 하더라도 본인이 임대료나 운영관리비용을 부담하지 않을 경우 지속성을 담보하기 어렵다는 점을 들고 있다. 실제로 청년창업공간 중 많은 지역이 재정지원이 종료되면, 문을 닫고 다른 곳으로 이주하는 경우가 많은 것이 현실이다. 도시재생 관련주체 면담, 2021.9~10

하는 공간에 대해서는 지역사회가 공동으로 사용권한을 갖도록 하며, 개방적이고 제한적인 소유권을 부여할 수 있도록¹³⁾ 시설 운영과 관련한 지역사회 거버넌스 체계를 구축하도록 한다.

[표 5-8] 주민공동체가 설립한 마을기업의 지역사회 소유권 기준

구분	현재	변화방향
지역 사회 소유권	개방적인 회원제도 <ul style="list-style-type: none"> - 대부분이 마을기업이 협동조합법인 - 주민5인 이상의 형식적인 조합 구성 - 협동조합기본법 제21조 제1항에 의해 조합원의 참여제한 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을기업이 해결하고자 하는 지역사회 문제해결에 관심을 가진 많은 주민이 참여할 수 있도록 다양한 유형의 조합원 구성을 통해 마을기업에 대한 지역사회 통제권 강화 - 마을기업 조합원에 대한 적극적인 교육 및 활동 공유
	제한적인 이윤 배분 <ul style="list-style-type: none"> - (인증)사회적기업과 사회적협동조합 이외에는 이윤배분을 제한하고 있지 않음 - 공공자원을 통한 이윤의 조합 사유화에 대한 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공자원을 통한 이윤의 배분을 제한함으로써 마을기업의 편익이 지역사회와 공유될 수 있도록 강제 - 사회적협동조합 전환 혹은 공공자원을 통한 이윤의 비배분에 대한 정관개정
	제한적인 자산활용 <ul style="list-style-type: none"> - 마을기업의 자산 활용에 대한 규정 없음 - 협동조합기본법 제59조(잔여재산의 처리)에서는 일반 협동조합의 해산 경우 조합정관에 의한 잔여재산 배분 안정, 제104조(잔여재산의 처리)에서 조합원 배분과 유사목적 비영리법인 증여 안정 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을기업의 자산 활용 제안을 통해서 그것이 개인적인 편익으로 돌아가지 않고, 지역사회의 편익을 위해서 활용할 수 있도록 시민자산화 - 마을기업의 청산 시 유사한 자산 활용 제한의 원칙을 두고 있는 비영리기관에 증여되도록 제한 - 사회적협동조합 전환 혹은 이에 대한 정관개정
지역사회 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회의 제한적인 역량과 연결망 - 지역사회 자원에 대한 정보부족 - 마을기업의 주요 지역현안 해결을 위한 지역연대활동의 미약 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을기업이 해결하고자 하는 지역의제와 관련한 지역의 다양한 이해관계자들과 공동의 문제인식이나 해결방안을 공유할 수 있는 일상적인 대면활동 필요 - 마을기업의 주요 지역의제 해결을 위한 의사결정 구조에 지역기관들의 참여촉진 : 사외이사제도 및 지역의제회의 운영 - 지역의 문제 해결을 위한 공동 활동 및 정보공유를 위한 핵심적 매개조직으로서의 역할 수행과 이를 위한 역할 강화

출처 : 장원봉(2017), 서울시 마을기업 신모델 개발사업, 사회투자지원재단·서울시사회적경제지원센터, p.133, 건축공간연구
 구조(2019, p.109) 재인용을 참고하여 연구진 작성

13) 장원봉(2019), 도시재생에서 사회적 경제의 역할, 당연하지 않은 도시재생, 건축도시공간연구소, p.189

3. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 정책 및 제도개선 방안

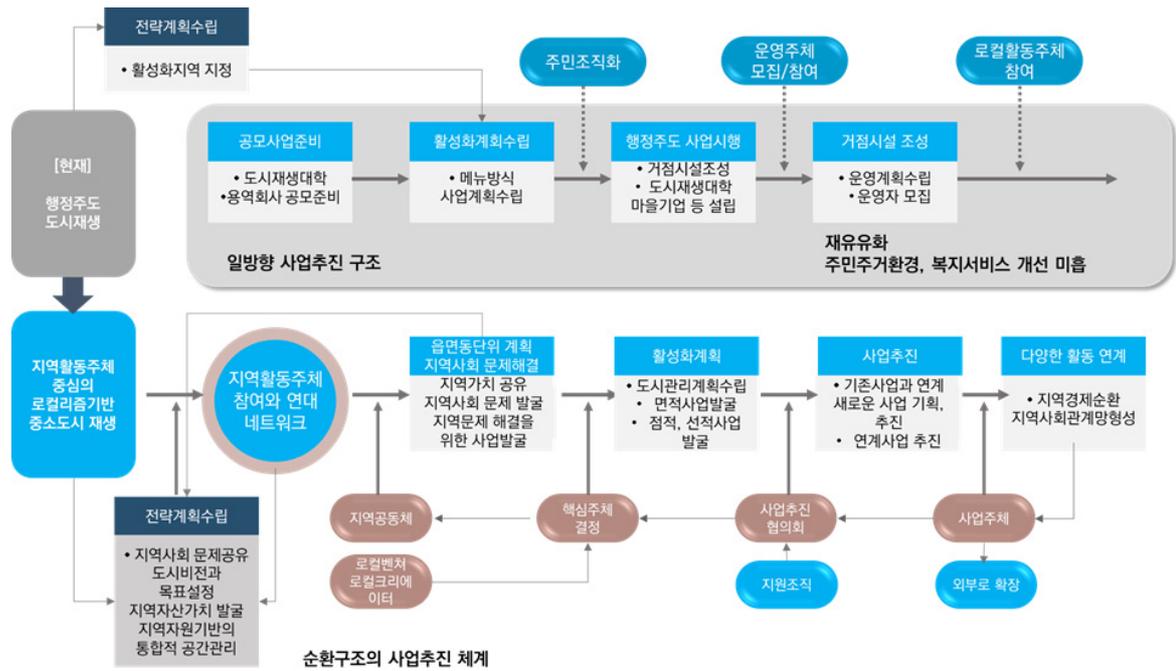
1) 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 계획수립 절차 및 체계

- 로컬리즘 기반의 중소도시형 재생계획수립 절차 개선

다양한 활동주체가 중심이 되는 로컬리즘 기반의 중소도시 재생이 이루어지기 위해서는 계획이 확정된 이후에 사업주체, 활동주체가 참여하는 방식에서 벗어나 지역사회 문제와 지역가치를 찾는 과정에 집중하는 것이 바람직하다. 또한 지역의 활동주체가 지역사회가치를 발전시킬 수 있는 사업을 중심으로 계획을 수립하는 절차로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 도시재생사업을 위해서가 아니라 다양한 활동주체 사이의 느슨한 연대와 대화의 창구가 마련되어야 하며, 필요한 시기에 사업으로 발전시켜 나가는 과정을 거치는 것이 필요하다.

로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 계획수립체계는 중소도시의 경우 지역자원기반의 통합적 공간관리로 도시재생전략계획을 수립하고 전략계획에 따라 읍면동단위의 활성화계획을 수립, 읍면동단위 계획 수립 과정에 지역공동체와 지역활동주체 등 다양한 주체와 이해관계자가 참여하여 지역사회문제와 지역의 가치를 공유, 사업을 위한 세부 전략을 수립하도록 한다. 이 과정에서 도시재생전략계획에 지구단위계획이나 기반시설 정비계획과 같은 도시관리계획이 필요한 장소를 찾아 별도로 수립한다. 읍면동단위 계획은 전략계획에 반영하여 주기적으로 전략계획을 변경한다. 이 과정을 거쳐 면적인 사업이 필요한 구역과 점적인 사업, 골목길 중심으로 사업을 추진해야 할 장소를 찾고, 세부 사업에 대해서는 사업을 위한 핵심주체를 결정하여 세부 사업을 추진할 수 있도록 한다. 활성화지역에 대해서는 읍면동단위 계획에서 거점장소를 찾아 사업을 추진하도록 하고, 도시재생활성화계획은 핵심주체를 중심으로 사회실험을 거쳐 계획을 지속적으로 수정해 가는 진행형 계획으로 수립한다.

주거지역은 주거환경개선사업이나 필지단위 주택정비, 임대주택 조성 사업 등 활성화 지역 단위 사업보다는 주거재생 사업수단을 적용하여 사업계획을 수립하고, 점적인 사업이 필요한 장소는 인정사업이나 타 부처 프로그램 사업을 추진할 수 있는 중장기 로드맵 성격의 계획을 수립한다.



[그림 5-8] 로컬리즘 기반의 중소도시재생 계획수립 및 사업수행 절차
출처 : 연구진 작성

2) 참여방식에서 지역성을 고려한 사업추진체계 및 거버넌스 구축

□ 다양한 민간주체 참여와 연계를 통한 민·관협력형 사업추진 체계

로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 참여하는 주체들의 참여방식에서도 지역성과 지역주의를 표방하는 것이 필요함을 제시하였다. 도시재생사업시행 가이드라인에는 주민, 상인협의체, 젠트리피케이션 방지를 위한 민관협의체, 도시재생추진협의회, 단위사업 추진협의회를 구성하도록 되어 있다.

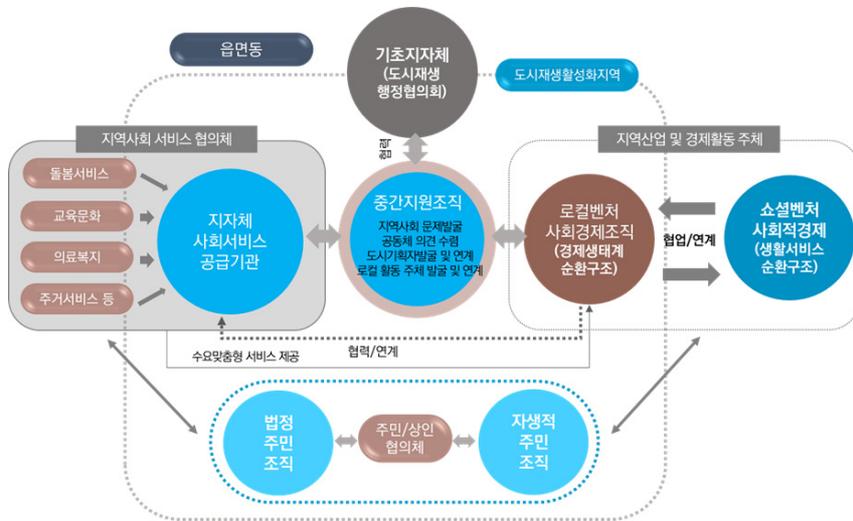
그러나 대부분 지자체나 주민협의체 이외의 사업추진협의회가 운영되는 경우는 많지 않은 것으로 나타났다. 조사결과 하드웨어사업은 지자체 행정조직이 전담하고 도시재생대학이나 소프트웨어 사업은 도시재생지원센터에서 담당하는 것이 일반적이다.

이에 나주에서는 도시재생사업대상지 안에 민간주체가 지역활성화를 견인할 수 있는 사업을 추진하고 있으나 도시재생사업과 긴밀하게 연계되지는 못하는 것으로 나타났다. 의성은 농림부 사업이나 경상북도 사업, 행안부 사업 등을 통해 유입된 청년 조직의 활동이 두드러진 곳이다. 충주 또한 지역의 인적자원이 부족한 상황에서 청년활동주체

를 중심으로 쇠퇴한 상점이 활성화가 진행되고 있다.

로컬 기반의 다양한 민간주체가 지역활성화를 견인하고 이들이 조성하는 공간과 장소를 중심으로 새로운 주체가 유입되면 활동의 영역이 골목단위에서 지역단위로 확장될 수 있다. 따라서 도시재생사업 준비 단계부터 민간의 다양한 활동주체가 참여할 수 있도록 민관협력형 사업추진협의체를 구성하는 것이 필요하다. 도시재생지원센터가 중심이 되어 행정조직과 민간조직을 연계하는 역할을 수행하고 행정조직 뿐 아니라 지역에서 사회서비스를 담당하고 있는 읍면동, 보건소, 노인복지회관, 사회복지회관 등 다양한 조직이 참여할 수 있도록 사업추진협의회를 구성하는 것이 중요하다.

인적자원이 부족한 지방중소도시는 로컬을 지향하는 다양한 계층의 활동이 지역활성화에 미치는 영향이 크다. 따라서 지역주민과 함께 새롭게 유입되는 주체를 참여시키되 단위사업 중심의 사업추진협의회가 아니라 지역 전체의 자원순환을 고려한 사업내용을 도출할 수 있도록 활성화계획 초기부터 사업추진체계를 구축하여 지역사회문제를 같이 찾고 이를 해결할 수 있는 사업을 발굴하면서 실질적인 사업추진협의회가 구성될 수 있도록 유연하게 운영하는 것이 필요하다.



[그림 5-9] 민관협력형 사업추진체계
출처: 연구진 작성

□ 지속가능한 사업추진을 위한 거버넌스 운영 체계

- 민간의 역량을 활용한 도시재생지원센터 운영 및 중간조직간 협업 추진

국비지원사업과 관련된 중간지원조직은 협의의 의미로 해석하면 행정이 추진하는 사업

의 일부로 전문가 조직이 운영하는 공간적 의미를 포함하며, 도시재생사업에서 중간지원조직인 도시재생지원센터는 행정과 주민조직을 연계하고 다양한 기관과 단체, 도시재생사업과 관련된 민간조직을 연계하는 플랫폼 성격도 갖는다.¹⁴⁾

이러한 역할과 성격을 갖는 조직이 도시재생지원센터로 도시재생사업에서 중간지원조직인 도시재생지원센터를 의무적으로 설치하도록 정하고 있다. 또한 도시재생지원센터는 도시재생지역에서 거버넌스의 중추역할을 담당하기 때문에 자율성과 유연성, 전문성을 보유해야 한다.

중소도시는 인적자원도 부족하지만 행정조직의 순환보직과 대도시나 수도권에 비해 행정조직에서 다양한 사업추진 경험이 부족하기 때문에 소규모 지자체일수록 민간의 노하우를 활용하는 것이 중요하다. 이에 지방중소도시일수록 중간지원조직을 행정직영보다는 민간위탁이나 민간보조사업으로 운영하는 것이 바람직하다는 의견이다¹⁵⁾. 그러나 민간위탁으로 운영할 경우 자치단체장이 바뀌거나 정치적 상황으로 인해 중간지원조직이 지속성을 담보하기 어려운 경우도 많다.

[표 5-9] 시설운영을 전제로 한 중간지원조직 설치 유형별 장단점

구분	장점	단점
자치단체 과, 팀/일반직 공무원 수행	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민 복리증진 우선으로 공익성 확보 공무원의 사업수행으로 인한 책임성 확보 사업중단이나 시설폐쇄 등의 가능성 낮음 재정 확충 용이(신규사업 및 시설 확충시 재원조달 용이) 사업추진시 타 부서의 정책을 연계하여 사업의 효과성 제고 사용자부담 서비스에 대한 저요금정책 유지가능 	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 순환보직으로 전문성 축적 한계 새로운 사업 개발보다 기존 사업 유지 경향 합법성 우위의 행정기관 특성상 사업수행의 자율성과 탄력적 예산 활용 저하 공무원제도상 비탄력적인 인력운용 및 인적구성의 경직성 환경변화에 비탄력적 대응으로 인한 운영 효율성 저하 사업성과 향상에 대한 동기부여가 상대적으로 낮아질 수 있음
임기제공무원 기간제 근로자 활용	<ul style="list-style-type: none"> 공공성 및 책임성 확보 사업수행 및 시설운영의 전문성 확보 사용자부담 서비스에 대한 저요금정책 유지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 신분의 불안정으로 인한 사업 안정성 저하 중장기적 관점에서 사업에 접근하기 어려움 기간제 근로자 활용 시 행정기관 권한이 없기 때문에 일반직 공무원의 업무 부담 증가 행정기관의 특성상 사업수행의 자율성과 탄력적 예산 활용 저하
재단법인	<ul style="list-style-type: none"> 사업수행 및 시설운영의 전문성 확보(전문인력 고용, 전문성 축적 여건) 공공성 확보 및 사업수행의 합리성, 자율성, 탄력성 제고 사업수행 및 시설운영의 안정성 확보 지자체의 정책 구현에 유리 지역대표 허브기관으로 기능하면서 정부, 민간, 시민단체 등과의 연계 가능 외부 인력 활용을 통한 비용절감 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 행정에 대한 완전한 독립성 유지 한계 상위기관 중심적 조직 운영 우려 효율적 사업수행보다 안정성 동기 확대 조직의 관료화 경향 우려 지자체 정책방향과 연계되지 못할 경우 정책 혼선 발생 인력의 정규직화로 인한 비용부담 발생 조직·예산의 지속적 확대 요구 발생시 재정부담 증가(추가 중간지원조직 재단 편입 등)

14) 구자인(2021. p.3)

구분	장점	단점
	<ul style="list-style-type: none"> 지역활성화정책에 대한 장기적 접근 가능 시설, 사업의 통합적 운영에 유리 	
공사/공공기관 위탁	<ul style="list-style-type: none"> 공공시설물 관리에 전문성과 기술력 확보용이(시설 관리 효율성 제고) 비용 효율성 우수 행정직영보다 환경변화에 능동적 대응 안정적 재정확충에 따른 사업수행 및 시설 운영의 안정성 확보 공익성과 수익성 균형 도모 	<ul style="list-style-type: none"> 신규 사업개발 및 수행에 대한 전문성 낮음 계약에 의한 사업수행 및 시설운영으로 인해 책임한계 불명확 지자체로부터의 독립성 제약 관료적 비능률성 재현 가능 시설운영의 지방공기업 위탁방식 관행화, 서비스 질 제고 유도 어려움
민간단체위탁	<ul style="list-style-type: none"> 해당 분야 사업수행 전문성 보유 민간 창의성으로 운영의 효율성 제고 가능 수혜자 수요에 적합하게 탄력적 운영 가능 서비스 이용률을 제고하여 성과 향상 유리 비용 효율성 측면에서 우수 관련 단체, 당사자 간 연계강화 및 적극적 참여 유도 가능 공공부문 확대 방지 효과 	<ul style="list-style-type: none"> 단기적 관점 우선, 현재 필요한 사업에 초점 위탁법인이 정책전반을 담당할 경우 정책 이슈가 경도될 우려 위탁자 변경시 사업 내용 및 질의 안정성 저하 고용 불안정으로 인한 전문성 훼손 가능 민간위탁 관리를 위한 행정비용 발생 공공성 훼손 가능성 우려와 행정 관리 어려움 시설물 관리의 부실 우려

출처 : 청양군(2019.10), 『청양군 지역활성화재단 설립 타당성 검토(최종보고서)』, pp.132~133

이에 지방중소도시의 경우 행정전담조직으로 중간지원조직을 운영하되 임기제 공무원을 적극 채용하여 역량 있는 전문가가 업무를 수행할 수 있도록 구성하는 것도 대안 중의 하나이다. 다만 행정의 하위부서로서 도시재생지원센터를 설치하고 임기제 공무원도 7급 이하로 채용했을 경우 독립성을 확보하기 어렵다는 한계가 있기 때문에 센터장과 사무국장, 활동가와 같이 전문성을 요하는 직책에 대해서는 5급 이상의 직책을 부여할 수 있는 전문가 채용이 필요하다. 지방중소도시일수록 역량 있는 전문가 채용이 어렵다는 점에서 우수한 인력을 채용하기 위해서는 그에 상응하는 처우가 뒤따라야 할 것이다.

도시재생지원센터 이외에도 지자체에는 지역활성화를 위해 마을만들기지원센터, 공동체지원센터, 사회적경제지원센터 등 다양한 기능과 역할을 수행하는 중간지원조직이 운영되고 있다. 마을만들기지원센터나 공동체지원센터는 도시재생지원센터에서 운영하는 공동체 활성화를 위한 주민역량강화사업을 하고 있으며, 마을기업도 육성하고 있다. 사회적경제지원센터는 청년창업이나 마을기업 육성을 위한 사업을 중점적으로 수행하고 있다.

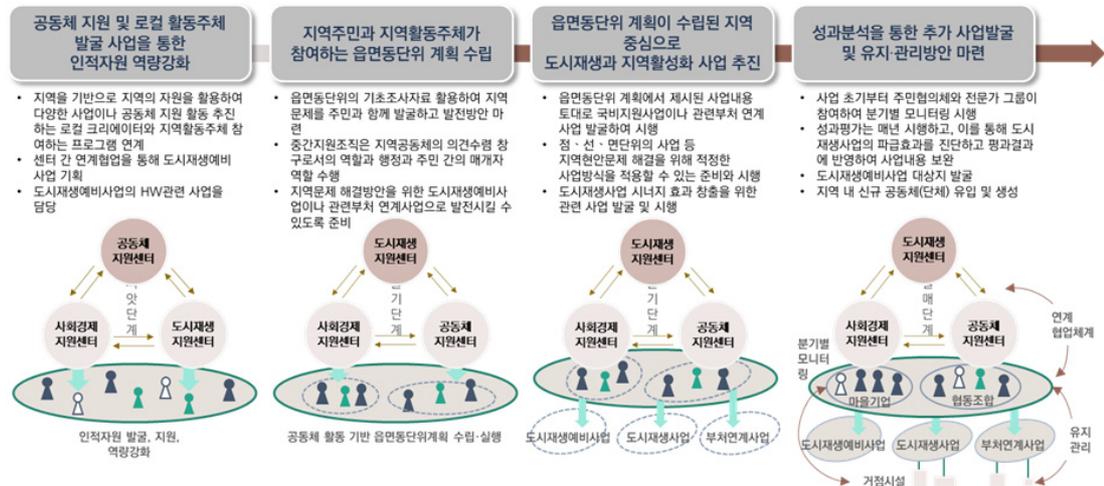
또한 광역단위에서도 창조적경제지원센터가 설치되면서 지역의 창업자를 육성하거나 지역활성화를 위한 활동주체 연계사업을 지원하고 있다. 최근에는 문화도시사업 추진을 위해 문화도시지원센터가 설치된 경우도 있다.

15) 구자인 마을연구소 일소공도 협동조합 소장 자문 의견

중소도시는 인구규모가 적어 각 센터에서 운영하는 프로그램에 동일한 주체들이 참여하기도 하며, 중복된 프로그램이 운영되기도 한다. 또한 주민역량강화사업이나 창업지원, 마을기업 등이 초보적인 수준에 머무르는 경향이 많으므로 각 중간지원조직간 연계와 협업을 통해 단계별로 필요한 사업을 추진할 수 있도록 운영하는 것이 바람직하다.

담양군은 민간에 마을만들기센터를 위탁하면서 사회적경제조직 기능도 통합하여 운영하도록 함으로써 지역주민과 청년창업주체가 협업할 수 있는 구조를 만들어 가고 있다. 이 과정에서 주민역량과 지역활동주체, 기업의 역량을 컨설팅 과정에서 직접 현장에서 사업을 추진할 수 있는 조직은 도시재생사업으로 연계시키고 있다. 전남 마을만들기지원센터는 기존 도시재생사업이나 어촌뉴딜사업 등에서 마을기업이나 협동조합을 설립하여 운영한 경험 있는 조직을 대상으로 지원하기도 한다¹⁶⁾.

이처럼 민간위탁으로 중간지원조직을 설치할 경우 도시재생지원센터를 중심으로 공동체, 사회적경제조직이 통합운영될 수 있도록 거버넌스 체계를 구축하는 것이 인력운영과 프로그램 운영의 효율성을 높일 수 있다. 통합 운영하기 어려운 경우에는 도시재생사업 단계별 협업구조를 마련하여 운영하면 시너지효과를 기대할 수 있을 것이다.



[그림 5-10] 중간지원조직간 연계와 협업에 의한 단계별 도시재생사업 추진
출처 : 서수정외(2021a, p.414.), p. 참고하여 연구진 보완 작성

□ 지역 내 사회서비스 공급주체 참여를 위한 실질적인 부서 연계

중소도시 쇠퇴지역은 상권쇠퇴와 주거지의 노후화 뿐 아니라 초고령화로 인한 고령자

16) 전남 마을만들기지원센터장 면담 결과, 2021.10

돌봄서비스가 필요하고 마을문고, 도서관, 방과후 돌봄 등의 사회서비스가 부족할 뿐 아니라 규모의 경제를 필요로 하는 문화, 체육시설 등에 대한 향유 기회도 낮다.

이러한 서비스는 시설만 갖춘다고 지역주민이 혜택을 누릴 수 있는 것은 아니며, 운영프로그램과 전문인력의 충원이 동반되어야 한다. 도시재생사업을 통해 주민교육과정을 거쳐 사회서비스를 지원하려는 노력을 지자체마다 추진하고 있으나 중소도시는 고령화가 심해 교육에 참여하는 주체 또한 제한적이다.

이에 최근에는 도시재생사업으로 조성된 거점시설을 문화도시 사업이나 행안부의 청년마을만들기 사업, 도시청년 시골파견제도 등의 사업을 통해 운영할 수 있는 기회를 제공해야 한다는 의견도 많다. 의성이나 충주에서도 타 부처 사업을 도시재생사업과 연계하려는 움직임을 보이고 있으며, 실제 순천이나 통영, 공주 등의 지자체에서는 타부처의 소프트웨어 사업을 도시재생사업과 연계하여 효과적인 성과를 도출하고 있다.

교육청의 방과 후 돌봄사업, 보건소의 방문의료 사업, 고용노동부의 경력단절 여성 일자리 사업이나 사회서비스 전문인력의 사회적 일자리 지원 사업 등 중소도시에 부족한 사회서비스를 지원할 수 있는 관련부처 사업이 많다. 그러나 각 부서별로 사업 추진시기가 다르고, 성과평가 방식도 차이가 있어 실질적인 연계나 협업이 어려운 것이 현실이다.

이러한 사업을 도시재생사업과 연계하기 위해서 지역사회문제를 주민공동체 스스로 찾아 공유하고 이를 해결하기 위한 방안을 도시재생사업으로 도출하는 과정이 필요하다.

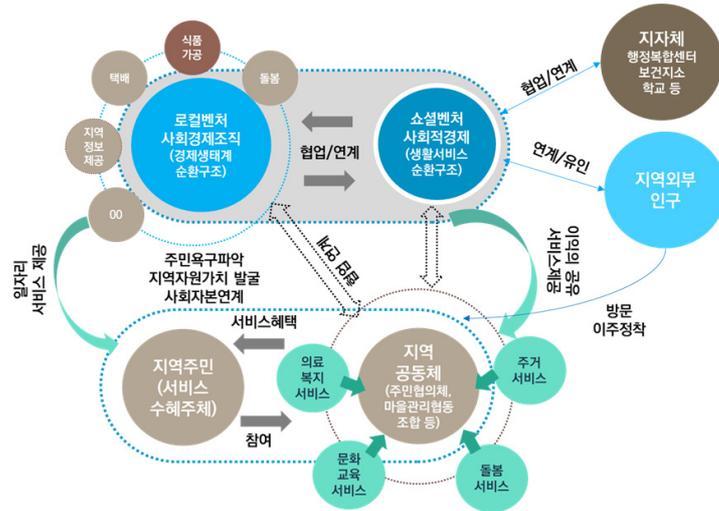
보건소나 행정복합센터, 평생교육센터 등은 중소도시 쇠퇴지역에 입지하지 않는 경우가 많으므로 기존 사회서비스 기관과 협업하여 프로그램을 지원받고 도시재생사업으로 공간을 조성하는 방안도 있다¹⁷⁾. 또한 지역 외부에서 사회서비스 관련 일자리에 종사할 수 있는 전문인력을 유입하는 것을 도시재생사업 목표로 설정할 수도 있다.

이처럼 지역사회문제를 해결하기 위해서는 지자체 내 관련기관과 담당부서의 실질적인 협의와 협업이 필요하며, 사업기획 초기단계에 운영주체, 방식, 시설 조성 등을 협의하고 사업추진단계별로 필요한 사안을 협의해 갈 수 있는 협업관계를 만들어 가는 것이 중요하다.

최근에 도입된 중기부의 로컬크리에이터 지원사업을 위한 창조경제지원센터, 소셜벤처

17) 제주도 세화리는 마을주민들로 조직된 세화공동체협동조합이 지역사회 문제를 발굴하고 해결해 가는 과정에서 마을 청소년들이 방과후에 모여서 다양한 활동을 할 수 있는 공간이 필요하다는 의견을 모아, 농촌 중심지활성화사업을 통해 구)리사무소를 리모델링하고 지역내 6개의 아동센터 교사들의 도움을 받아 방과후 프로그램을 운영하는 청소년 아지트 “별밭”을 운영하고 있다. 제주 세화리 이장 면담. 2021.11.16일

를 육성하기 위한 사회적경제지원센터 등 중간지원조직과 지속적인 협업도 필요하다.



[그림 5-11] 다양한 주체의 협업을 통한 지역사회 문제 해결
출처 : 연구진 작성

- 도시재생사업의 키맨 그룹과 로컬 활동주체의 협업 추진

중소도시는 심층사례분석에서도 나타났듯이 한 두 명의 지역활동 키맨이 동료와 지역 주민의 관계를 형성함으로써 인구유입과 지역의 가치를 창조적인 일자리와 비즈니스로 발전시켰을 때 지역활성화에 기여하는 것으로 나타났다. 또한 도시재생사업으로 추진되지는 않지만 민간조직 자체적으로 지역의 자원을 활용하여 사업을 추진하면서 지역활성화를 위해 관련주체들끼리 연계, 협업하는 구조를 만들어 가는 사례도 있다. 부여의 세간¹⁸⁾, 나주의 3917마중이 대표적인 사례이다. 이처럼 인적자원이 부족한 지방중소도시에서는 한 두명의 키맨이 긍정적인 역할을 하기도 하지만 폐쇄성을 띠는 경우 지역주민과의 갈등, 관계자들과 소통부재 등으로 부정적인 영향을 미치기도 한다.

따라서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위해서는 도시재생사업과 관련된 지역의 키맨 그룹을 발굴하고 이들이 도시재생사업추진협의회에 참여하여 지역의 로컬 활동주체와 지역문제를 공유하고 지역의 가치를 활용하여 공통의 목표를 설정할 수 있도록 다양한 지역활동주체의 참여에 의한 협력적인 거버넌스 체계를 구축하는 것이 필요하다.

18) 부여 세간은 부여 전통문화대학 출신 로컬벤처가 쇠퇴한 구시가지에서 빈집과 빈점포를 매입, 임대하여 책방, 찻집, 공방, 게스트하우스 등으로 조성, 운영하고 있는 사례로 공공재원 없이 마을단위의 재생사업을 추진해 가고 있는 사례이다. 이에 대해서는 부동산 투자 성격이 높다는 일각의 비판적인 시각도 있지만 오랫동안 방치되고 버려져 있던 마을의 유휴공간을 채워가면서 지역에 활력을 불어넣고 있다는 점에서 긍정적인 평가도 있다. 이러한 사례에 대한 평가는 몇 년 후 지역파급효과 분석을 통해 객관적으로 시행할 필요가 있다.

3) 실행력 확보를 위한 정책 및 제도개선

□ 지역자원기반의 통합적 공간관리로서 도시재생전략계획 수립 변경 지원

- 통합적 공간관리계획 수립을 전제로 마중물 종료 이후 보충제 성격의 국비지원

중소도시는 활성화지역을 모자이크 방식으로 구분하여 도시재생사업을 추진하고 있어 하나의 생활권임에도 불구하고 통합적 공간관리 미흡해 마중물 사업 종료이후에도 사업대상지 간의 시너지 효과도 부족하고 골목길정비나 주거환경개선 등의 효과도 한계가 있다. 마중물 사업이 종료된 지역에 대해서는 성과평가를 통해 파급효과가 예상되는 지자체는 활성화지역을 연계할 수 있는 통합적 공간관리계획을 수립하도록 하고 이 과정에서 인정사업이나 점적인 사업, 골목길 정비를 연계한 선적인 사업을 추진할 수 있도록 지속가능한 재생기반을 마련할 수 있는 보충제성격의 국비지원이 필요하다.

통합적 공간관리계획은 국토교통부에서 추진하고 있는 민간전문가제도와 공간환경전략계획수립 지원사업과 연계할 수 있다. 공간환경전략계획의 수립대상 및 범위는 지자체가 필요한 영역으로 공간범위를 설정할 수 있으므로 도시재생전략계획이나 도시재생활성화계획에서 다루지 못했던 통합적 계획과 세부 공간계획을 수립할 수 있다는 장점이 있다.

[표 5-10] 민간전문가 및 공간환경 전략계획 수립지원 사업 개요

구분	주요내용
지원대상	시군구
구분	민간전문가 지원 공간환경전략계획 수립지원
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지역의 생활SOC 조성·배치 전략을 포함한 공간환경 디자인 개선 및 활성화 계획수립 • 전략계획수립 후 정점추진 권역 추가 계획수립 및 공공건축물 건축기획 수립비용

출처 : 국토교통부(2021b, pp. 3~4), 2022년 민간전문가 및 공간환경전략계획 수립 지원사업 공모지침

중소도시의 인적자원 유입을 위해서는 통합적 공간계획수립과 함께 행정안전부의 청년지역만들기 사업이나 광역자치단체에서 시행하는 청년시골파견제 등의 프로그램 사업을 별도의 부처 연계사업으로 기획, 추진하는 방안을 마련할 필요가 있다.

- 도시재생전략계획과 도시기본계획 통합화를 통한 계획계약제도 활용

지역자원기반의 통합적 공간관리계획으로 중소도시 도시재생전략계획을 전환하기 위

해서는 도시기본계획과 도시재생전략계획을 통합하여 수립하는 것이 바람직하다. 중소 도시는 2021년 도시재생전략계획 수립 가이드라인 개정에 따라 중소도시의 경우 활성화 지역 지정 개소수가 5개 내외로 정해져 있다. 대부분의 중소도시 원도심은 구역을 구분하기 보다는 도보생활권으로 묶일 수 있으므로 통합적 공간관리계획 개념을 적용하여 전략계획을 수립하고 사업이 필요한 지역에 대해서는 관련부처 사업을 연계하는 것이 재정투입의 효율화와 중복을 방지할 수 있다. 군단위는 활성화지역이 1개~2개소 내외이므로 전략계획지역과 활성화계획지역이 동일한 경우도 빈번하다.

따라서 군지역은 전략계획수립 없이 활성화계획만으로 도시재생사업을 추진할 수 있도록 관련 규정을 개정할 필요가 있다. 의성군만 하더라도 각 부처와 광역지자체에서 지원하는 청년인구 유입을 위한 관련 사업이 동시에 7개 이상 추진되고 있고 도시재생활성화사업과 농림부의 농촌중심지활성화사업, 신활력사업 등이 추진되고 있어 이를 패키지 사업 같이 연계하여 운영하고 있다. 반면 나주나 충주는 도시재생사업과 연계된 부처 지원사업이 긴밀하게 연계되지 못하고 민간주체의 사업들도 개별적으로 추진되고 있는 것으로 나타나, 국비지원사업을 통한 시너지 효과가 미흡한 것으로 나타났다.

따라서 중소도시의 지역활성화를 위해서는 도시재생전략계획을 도시기본계획과 통합하고 지역발전투자협약제도를 활용하여 관련사업을 패키지로 연계하는 것이 중요하다. 2019년 시범사업으로 추진하고 있는 지역발전투자협약제도는 각 부처사업을 수평적으로 결합하는 방식에 국한되고 있으며, 이와 유사한 생활SOC 복합화 사업 또한 각 부처 지원사업을 층층이 쌓는 형태로 진행되고 있다. 이는 종합적인 계획과 전략이 부재한 상황에서 시범사업을 공모하고 지자체를 선정하였기 때문이므로 도시재생전략계획을 토대로 지역발전투자협약제도를 확대 적용할 수 있도록 한다.

[표 5-11] 도시재생전략계획 수립 변경을 위한 「도시재생법」 개정 방향

도시재생법 제12조 도시재생전략계획의 수립에서 인구 30만 의무수립 제외
(인구30만 이상) 도시·군기본계획의 생활권계획을 토대로 거점지역의 기능 및 방향 설정하는 기본구상의 성격 (인구30만 미만) 스마트축소 개념에 입각하여 도시·군기본계획 수립 시 전략계획을 수립한 것으로 간주, 군단위 지자체는 전략계획수립 의무 조항 예외
(구분기준) 인구감소시대 중소도시규모를 30만 이하로 정의 - 고차 생활서비스 지원 가능한 최소 인구규모 30만 기준 - 도시재생전략계획 수립 지자체 중 77%가 인구 30만 이하에 해당
↓
(장점) 인구감소시대의 고령화, 인구집중도, 노후도 등 쇠퇴현상의 지표가 명확히 차이나는 인구규모에 따른 구분 가능 (단점) 군단위의 경우 전략계획을 대체할 수 있는 계획 부재하여 '농어촌정비기본계획' 등 타법 계획 수립 내용에 대한 조정 검토 필요
출처 : 연구진 작성

[표 5-12] 인구 30만 이하 중소도시 도시재생전략계획 수립 의무조항 관련 개정 방향

구분	변경전	개정안
「도시재생법」 제12조 도시재생전략계획의 수립	① 전략계획수립권자는 도시재생을 추진하려면 도시재생전략계획을 10년 단위로 수립하고, 필요한 경우 5년 단위로 정비하여야 한다.	① 전략계획수립권자는 도시재생을 추진하려면 도시재생전략계획을 10년 단위로 수립하고, 필요한 경우 5년 단위로 정비하여야 한다. 단, 인구 30만 이하 기초자치단체는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제19조에 따른 도시·군 기본계획에 전략계획수립에 관한 사항을 포함할 경우 전략계획을 수립한 것으로 간주한다. 또한 군지역은 전략계획수립을 수립하지 않고 도시재생사업을 추진할 수 있다.

출처 : 국가법령정보센터 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 참고하여 연구진 작성

□ 도시재생활성화계획 수립 및 변경절차 간소화

심층사례분석과 도시재생사업에 참여했던 관련주체 면담 결과, 도시재생국비사업의 가장 큰 문제로 도시재생활성화계획 수립 및 변경절차의 복잡함과 견고함을 들고 있다.

도시재생에 참여하는 주체는 국비지원 공모사업 당시에 모든 주체를 발굴하고 참여시키는데 한계가 있고, 사업추진과정에서도 참여주체간의 이해관계 조정 한계, 갈등 등으로 핵심주체가 변경되는 경우가 많다. 사업추진 주체가 새로 유입되고 주민역량이 고도화 될수록 실현가능한 사업으로 사업내용이 조정될 수 밖에 없다. 도시재생활성화계획이 유연해야 하는 이유이다.

현재 도시재생사업 공모 당시부터 사업추진가능성을 위해 부지확보 여부, 시행 및 운영주체 결정 여부를 정한 이후에 실현가능성 및 타당성 평가에 차지하는 비중이 높다. 물론 사업시행 속도나 사전에 부지와 운영주체가 없는 경우 무리하게 사업계획을 수립하는 것도 문제가 있으므로 타당한 기준으로 볼 수 있다.

그러나 여건변화에 따라 부지위치나 규모, 운영주체의 추가 발굴, 일자리 사업에 대한 지역특화산업으로의 발전가능성 등을 실험해 보고, 타진해 보는 과정은 시간이 필요하다. 이에 도시재생활성화계획의 목표와 방향을 전면적으로 변경하는 것은 문제가 있으나 필요에 따라 변경을 수행할 때 현재는 중앙정부의 도시재생지원기구 실무검토를 거쳐 실현가능성 및 타당성 검토와 도시재생특위 실무위원회까지 거쳐야 하는 과정을 진행하다보면 6개월 이상이 소요된다. 따라서 활성화계획 변경 권한은 광역자치단체로 이양하고 중앙정부는 부조리한 예산집행을 감시하는 기능에 집중하는 것이 바람직하다.

□ 도시재생추진단과 행정협의회의 일원화

도시재생뉴딜 가이드라인에는 지자체별로 도시재생추진단과 행정협의회를 별도로 구성하도록 되어 있으며, 이에 지자체별로 도시재생추진단과 행정협의회를 운영하도록 사업시행가이드라인에 명시되어 있다.

그러나 지방중소도시는 행정전담인력도 부족하고 외부 기관 인력의 한계로 인해 실질적으로 도시재생추진단과 행정협의회 모두 형식적으로 운영되는 것이 일반적이다. 각 부서별로 현안업무가 많기도 하며, 도시재생행정협의회사나 추진단을 통해 각 부서에서 하는 일이 통합적으로 조정하기 보다는 별도의 업무로 인식되는 경우가 많아 실무자들은 행정협의회 자체를 부담스러워 하는 경우가 많다.

반면, 행정협의회라는 형식적인 거버넌스 체계가 아니더라도 실무적으로 필요한 경우 담당자간 협의를 통해 사업을 연계하는 경우도 있다. 대표적인 사례가 도시재생사업과 문화도시사업의 연계, 협력이다. 이는 문화 관련부서와 도시재생관련부서가 협의하여 하드웨어는 도시재생사업으로 조성하고 프로그램은 문화도시 사업에서 시행하는 경우도 있고, 도시재생사업에서 조성된 시설을 문화관련 부서에서 이관 받아 운영하는 경우도 있다.

이처럼 특정목적을 두고 사업을 추진하지 않으면 행정협의를 쉽지 않다. 가장 이상적인 행정협의회의 사례로는 홍성군에서 추진하는 실무 워크숍을 들 수 있다. 홍성군에서는 한 달에 한번 행정부서의 모든 담당자와 중간지원조직, 외부 전문기관까지 참여하여 지역의 이슈를 공유하고 각 부서의 현안을 두고 공모사업 등을 연계하여 추진하고 있다.

이 과정에서 중간매개자의 역할은 홍성군 공동체지원센터가 담당하고 있다. 군단위에서는 처음으로 민간위탁으로 중간지원조직을 운영하고 있는 사례이다. 따라서 도시재생추진단과 행정협의회를 별도로 두기 보다는 도시재생지원센터가 각 부서별 학습회나 정례회의를 통해 사업에 필요한 부서간 실무협의를 운영하는 것이 효율적이다.

특히 중소도시는 인구감소로 인한 소멸위기에 대응하여 청년일자리를 만들기, 외부인구 유입을 위한 지원사업, 주거환경개선을 위한 도시관리계획 수립 등은 도시재생사업에서 연계해야 할 사업이기 때문에 필수적으로 관련부서의 참여를 전제로 행정협의회를 운영하도록 한다. 지방중소도시에서 가장 중요한 행정단위는 읍면동이며, 대도시에 비해 지역주민들이 읍면동사무소를 중심으로 정보를 얻거나 다양한 교육, 문화 프로그램 혜택을 누리기 때문에 행정협의회에 읍면동장을 반드시 포함하도록 한다.

[표 5-13] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 거버넌스 조직 개선대안

구분	도시재생뉴딜사업 거버넌스 조직	중소도시 거버넌스 조직 구성안
행정	(전담조직)지자체의 도시재생전략계획, 활성화계획 수립, 사업추진 등 도시재생 업무를 총괄하는 행정 전담조직 (필수)	동일
	(도시재생추진단) 부단체장을 단장으로 하며, 도시재생전담조직 및 유관부서로 구성된 상시 의사결정 체계로서의 TF 조직(필수) (도시재생 행정협의회) 자치단체장(또는 부단체장)을 의장으로 하며, 도시재생추진단, 유관기관, 현장지원센터 등이 참여하는 협의기구 (필수)	(도시재생추진단 또는 도시재생 행정협의회로 통합) 부단체장과 도시재생지원센터장이 공동의장으로 하며, 읍면동장 , 유관기관, 일자리 관련부서 , 청년관련 부서 , 주거복지 관련 부서 등 유관부서로 구성된 상시 협의기구(필수)
중간 지원조직	(광역 도시재생지원센터) 지자체 뉴딜사업에 대한 광역 차원의 지원기능	동일
	(기초 도시재생지원센터) 행정구역 내의 도시재생사업 전체를 관리	(기초 도시재생지원센터) 행정구역 내의 도시재생사업 전체 관리, 민간위탁 또는 임기직 민간전문가 채용
	(현장 도시재생지원센터) 개별 활성화지역(뉴딜사업지역)을 관리	(현장 도시재생지원센터) 개별 활성화지역 관리 및 사업추진 조직으로 사업 직접시행할 수 있는 민간위탁 또는 임기직 민간전문가 채용, 기초 도시재생지원센터에서 파견
주민 등 민간조직	(주민·상인협의체) 주민들의 사업에 대한 이해증진, 계획 수립을 위한 의견수렴, 갈등 조정 등 참여를 이끌어내는 역할 (필수)	동일
	(젠트리피케이션 방지 민관협의체) 임대인과 임차인, 현장지원센터, 도시재생추진단, 전문가 등으로 구성되며, 상생협약 체결 추진 등 역할 수행 * 사업단위의 주민·상인협의체의 한 형태로 운영되며, 일반근린형 이상 규모는 필수구성	동일
협력적 거버넌스	(도시재생추진협의회) 활성화지역 내 전반에 대한 이해관계자(현장지원센터, 전담조직, 주민·상인협의체, 중간지원조직, 사업시행주체, 민간참여사업자 등)의 의견수렴 및 갈등 조정 관리 (필수)	(도시재생추진협의회) 도시재생지원센터장이 의장으로 로컬기업, 주민·상인협의체, 로컬크리에이터 등 지역활동 주체가 참여하여 지역사회 문제 발굴 및 공통의 가치관 정립
	(단위사업 추진협의회) 단위사업별 협의를 진행하여 갈등 조정 관리 및 사업추진에 대한 의사결정하는 조직으로 전담조직, 사업시행주체, 관련 이해관계자로 구성	(단위사업 추진협의회) 단위사업별 사업내용 및 사업추진 방향에 대한 의사결정 조직으로 사업시행주체, 행정전담조직, 중간지원조직 담당팀장 참여

출처: 국토교통부(2020.1, p.156), 서수정의(2020c, p.306) 참고하여 연구진 작성

□ 주민역량 수준에 따른 맞춤형 프로그램 사업비용 지원 및 시민참여 예산제 활용

• 주민역량 수준에 따른 맞춤형, 단계별 사업비용 지원

사례조사 결과 도시재생대학을 통해 코디네이터 양성교육을 받거나 창조경제지원센터의 창업컨설팅, 공동체지원센터의 활동가 교육 등의 과정을 거쳐 도시재생지원센터에 활동가로 근무하거나 창업활동을 이어가는 청년그룹이 도시재생사업에 지속적으로 참여하면서 지역활성화에 기여하는 것으로 나타났다.

담양의 마을활동가나 창업자, 고한의 마을호텔 운영 사례와 같이 도시재생의 교육프로그램만으로는 경제활성화를 위한 일자리 창출이 어렵고, 전문적인 컨설팅과 경험자가 참여해야 창업이나 일자리를 만들 수 있고 지속성을 확보할 수 있다.

또한 부산 아미맘 협동조합이나 괴산 제비마을, 흥동의 마을활력소 협동조합 주민들은 지역의 문제를 공동체 스스로가 해결해 왔던 사례로 도시재생사업이나 국비지원사업을 통해 공동체 활동을 확장할 수 있었던 계기가 되었다.

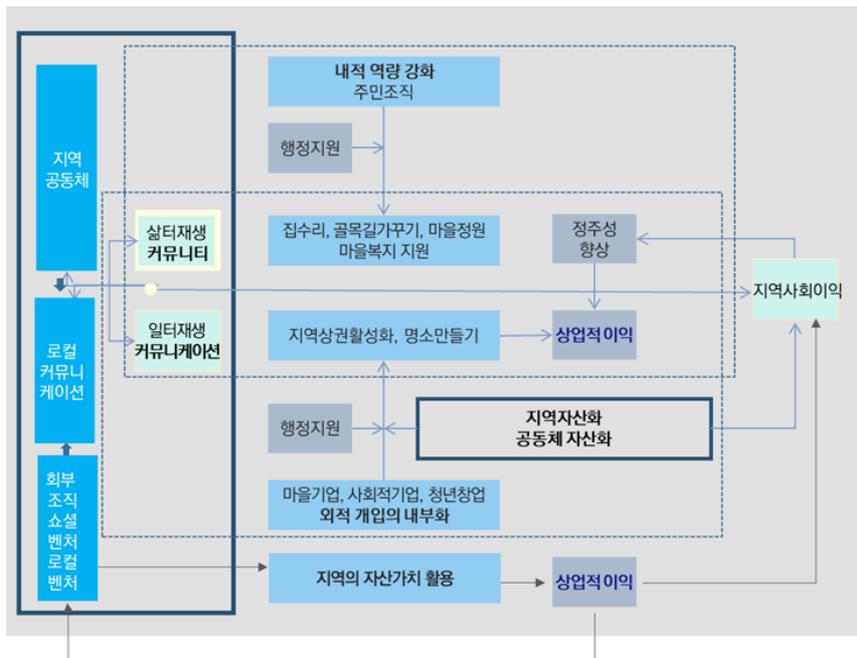
인구감소로 쇠퇴위기를 겪고 있는 지방중소도시는 국비를 지원한다고 활성화가 되기 어렵다는 것은 이미 많은 국비지원사업을 통해 확인할 수 있다. 지속가능한 커뮤니티 형성과 세대를 이어가는 지역을 만들기 위해서는 지역사회 문제를 주민 스스로 인식하고 자생력을 바탕으로 개선하려는 의지와 참여가 있어야 한다. 도시재생사업만으로는 바로 이러한 주민조직을 만들어 내기는 어렵다. 몇몇의 열의 있는 주민조직이 폐쇄적인 공동체를 형성하고 국비로 조성한 거점시설의 사유화를 조장하는 사례도 나타나고 있다. 중소도시는 역량 있는 사람을 찾기 쉽지 않고 모니터링할 수 있는 조직도 없는 경우가 많아 몇몇 사람들이 조직화되어 의사결정을 하는 경우가 빈번하다.

따라서 주민조직이 조직화되는 과정에서 다양한 계층이 참여하여 지역의 현안문제를 해결해 가기 위해서는 소모임의 활성화와 소액의 사회실험성격의 사업을 지속적으로 만들어 내고 지원할 필요가 있다. 교육 뿐 아니라 실제 사업을 경험해 보면서 예산집행 과정도 익히고 사업의 지속성, 가능성, 관심 있는 동료를 찾아가는 과정을 거쳐야 자생력을 확보할 수 있다.

이를 위해 지역주민의 역량에 맞춰 단계별로 주민조직이 직접 사업비용을 집행해 볼 수 있는 기회를 제공하고 골목길 관리, 집수리, 동네 아동이나 어르신 돌봄 등 사회서비스 영역으로 확장하여 지역의 정주여건 개선에 주도적으로 나설 수 있도록 지원하는 것이 중요하다. 또한 일자리 창출이나 상권활성화와 같이 일자리와 경제활성화를 위한 수익

사업은 외부에서 유입된 로컬 벤처나 크리에이터, 마을기업의 경험이 있는 조직이나 단체등과 함께 소규모 사업부터 시작할 수 있도록 단계별로 지원사업을 추진하는 것이 필요하다. 도시재생사업 뿐 아니라 사회적경제활동을 지원하는 사회경제지원센터를 통한 로컬크리에이터 네트워크 사업, 행안부의 지역정착 청년 창업지원 및 지역만들기 사업, 공동체 지원사업 등을 연계해야 주민역량에 따른 단계별 지원사업이 가능할 것이다.

이를 위한 행정협의회와 도시재생사업추진위원회가 운영되어야 한다. 지역에서 벌어지는 취미활동을 위한 동아리 모임부터 시작하여 지역문제를 해결해 가는 과정으로 점차 발전시키는 과정을 거치면서 수익사업을 통한 상업적 이익이 지역 공통의 이익, 지역사회 전체의 이익으로 돌아갈 수 있는 지역활동주체의 이익 선순환구조를 만들어 가는 것이 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 실행과정이다.



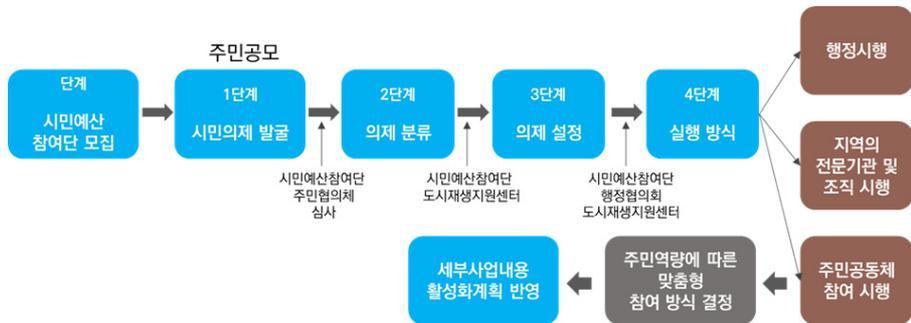
[그림 5-12] 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 지역 활동 주체의 이익순환 구조
출처 : 건축공간연구소.(2019, p.140.) 참고 연구진 보완 작성

이를 위해 현재 도시재생뉴딜 가이드라인에 주민공모사업을 건당 1,000만원 이내로 한정하고 있는 사업을 주민조직의 역량에 따라 차등 지원하는 하되, 좀 더 작은 사업부터 시작할 수 있도록 건당 500만원, 한 조직에 연간 1,000만원 이내로 세부적으로 구분하고 마을관리협동조합이나 평가에 따라 마을관리협동조합까지 발전할 수 있는 조직에 대해서는 연간 1,500만원 수준까지 지원할 수 있도록 가이드라인 개정을 제안 한다

- 주민참여 예산제 활용을 통한 사업발굴 및 주민활동 지원

지역주민의 참여의식과 책임의식, 지역사회 문제를 주민 스스로 발굴하기 위해서는 2011년 지방재정법 개정에 따라 전국 지자체에 의무적용 하도록 되어 있는 주민참여예산제도를 활용할 수 있다. 주민참여 예산제는 2018.3.27 「지방재정법」 개정을 통해 주민참여의 범위를 예산과정 전반으로 확대하였고 2018년 말에는 전국의 43개 지방자치단체가 참여예산 조례를 제정하였다. 행안부에서 매년 시민참여 예산제 우수사례를 소개하고 있으며, 서천군의 방과후 청소년 모임교실, 완주군의 청소년이 운영하는 카페와 문화공간 조성과 같이 제안된 사업은 제안자들이 운영자로 바로 참여할 수 있어 그 자체가 주민역량강화 교육의 기회가 되고 있다. 서천군의 쓰레기 집하장설치 사례와 같이 쇠퇴지역에서 주민생활환경 개선에 직접적인 영향을 미치는 소소한 사업에서부터 순천시의 멸종위기 두꺼비 지키기 생태문화활동과 같은 지역특성을 반영한 사업까지 다양한 지역문제와 활동을 담아내고 있다.¹⁹⁾

따라서 도시재생사업에도 도시재생예비사업이나 마중물 사업의 5% 범위 내에서 주민 참여 예산제를 활용하여 주민이 필요로 하는 사업, 주민조직이 직접 주체로 하는 사업, 주민이 제안하고 전문기관이나 행정이 시행해야 하는 사업으로 구분하여 사업을 선정, 시행한다면 그 자체가 로컬리즘을 실현하는 도시재생사업이 될 수 있을 것이다.



[그림 5-13] 주민참여 예산제를 활용한 주민참여 사업 발굴 과정
출처 : 연구진 작성

19) 행안부 보도자료.(2020.12.16.p.5.) 행안부 22개 주민참여예산 우수 자치단체 선정, 순천시 문화도시주민협의체 참여단 면담. 2021.12.3

□ 중소도시 전문인력 육성 및 인구유입을 위한 패키지 지원 사업

- 외부 도시재생기획자 유입을 위한 개방적인 주민공모사업 추진 및 도시재생사업 대상지에 국한된 사회경제적 활동의 공간영역 확장

도시재생사업으로 추진하는 도시재생대학은 주민리더를 발굴하고 도시재생사업에 대한 주민역량을 강화하여 주민주도의 사업을 추진한다는 목표로 추진하였다. 이 과정을 통해 주민협의체가 마을관리협동조합이나 마을기업을 설립하여 지역관리기능을 담보하기를 기대한 것이다. 도시재생선도지역부터 시작하여 도시재생뉴딜사업을 통해 사업구역단위로 마을기업, 사회적협동조합²⁰⁾, 마을관리협동조합 등 다양한 사회적경제조직을 육성하도록 유도하고 있다.

그러나 중소도시는 활동할 수 있는 주민수도 적고, 고령화되어 있어 몇몇의 청년그룹에 집중하기도 하며, 한 두 사람의 주민대표에 의해 조직이 이끌려 가는 경향도 많아 행정과 도시재생지원센터, 주민조직간의 갈등 요인이 되기도 한다. 도시재생사업이 지역사회 문제를 해결하기 위한 과정이지만 일부 주체에 의해 폐쇄적으로 진행될 경우 거점시설의 사유화, 재유휴화 등의 문제가 나타날 수 있다.

또한 경제활동을 목적으로 설립된 사회적경제조직이 활성화지역단위에서만 활동할 경우 지자체 내의 전체 자원을 효율적으로 활용하고 상호 시너지효과를 얻기 위한 네트워크 형성이 어려워 수익성을 담보하기 어렵다. 이에 목표와 같이 다양한 사회적경제조직이 각기 경제활동을 추진해 가면서 사업대상지 내의 한계를 극복하고 활동조직간의 연계를 위해 각 주체들은 다른 사회적경제조직의 조합원에 가입하였고 문화도시사업을 통해 각 조직이 연합한 사회적협동조합 설립을 준비하고 있다.

또한 행안부의 청년마을만들기사업, 교육부의 농산어촌유학센터 운영 사업, 단기거주 체험 등을 통해 지역에 관심을 갖고 있던 사람들이 정착하면서 장기이주를 결심하는 사례들도 나타나고 있으며, 외부인들을 통해 지역주민의 자원이 새로운 가치로 인식되고 이를 통해 또 다른 일자리가 만들어지는 경험을 나누면서 지역 내외부의 인적 자원이 상호 시너지 효과를 일으키는 것으로 나타났다²¹⁾.

따라서 외부인구의 지역내 유입, 이를 통한 지역정착을 위해서는 지역주민이나 지역사

20) 도시재생지원센터 활동가, 총괄코디네이터, 행정 등 관련주체 면담 결과 각 주체간 이해관계가 달라 갈등이 발생하는 것은 당연하지만 일부 주체에 의해 의견이 조율되지 못할 경우 사업지연, 왜곡 등의 현상이 나타나 행정에서는 갈등을 유발하지 않는 선에서 사업을 정리하는 경향이라는 공통된 의견이 제시됨

21) 춘천, 괴산, 목포, 서천 등의 지역이주 로컬크리에이터, 로컬벤처 면담 결과

회와의 긴밀한 연계가 필요함을 앞에서도 제시하였다. 이에 주민공모사업을 지역주민에 한정하지 않고 외부에서 유입된 주체까지 참여할 수 있도록 개방할 필요가 있다. 나아가 지역에 정착하지 않더라도 지역에 관심 있는 주체를 전국적으로 공모하여 지역사회 문제를 지역주민과 함께 해결해 가는 소액사업을 추진할 수 있는 도시재생기획자에게 기회를 제공하고 주민공모사업을 통해 확장해 가는 프로그램 사업은 활성화지역 내에 국한하지 말고 지자체 전체로 확장하되, 중복성 문제를 심사과정에서 충분히 검토할 수 있도록 한다. 다만, 외부활동주체가 참여하더라도 지역주민과 함께 하는 사업에 국한하며, 단기간이라도 지역에 거주할 수 있는 조건을 심사기준에 두는 것이 바람직하다.

- 단기거주체험, 주거 및 일거리를 제공할 수 있는 관계인구 유입을 위한 패키지 지원사업 활성화

중소도시의 인구감소로 인한 소멸과 쇠퇴는 국가차원의 주요 정책으로 인식되어 균형발전위원회의 소멸위기 지역에 대한 지원 규정을 시작으로 행안부의 인구감소로 인한 소멸위기 지역을 발표하면서 인구정책을 본격적으로 정책에 반영하고 있다.

본격적 제도 도입 이전에도 지방중소도시 청년인구 유입을 위해 청년의 지역자립지원, 행안부의 지역주도형 청년 일자리 사업, 청년마을만들기 지원사업, 경상북도의 도시청년시골파견제, 서울시의 넥스트 로컬 사업 등이 추진되고 있다.

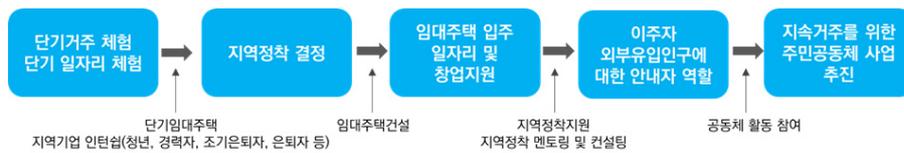
이 사업들은 인구유입이 필요한 지방중소도시에 필요한 정책사업으로 인식되고 있으나 단기 살아보기 체험사업, 창업지원에 집중되고 있어 지역정착을 위한 주거문제, 생활서비스, 양질의 일자리 확보 등 종합적인 지원이 부족하다는 점에서 지속성을 확보하기 어렵다는 문제인식이 있다.

심층분석 조사 지역인 의성의 경우, 단기거주체험을 거쳐 일자리와 창업지원, 주거를 지원해 주는 단계별 패키지 사업을 추진하여 성공적인 청년 정착을 유도하였다. 행안부의 지역주도형 청년일자리 사업은 패키지 지원이 가능하도록 되어 있으나 1~3년까지 한정된 기간 동안 지원해 주고 있어 패키지형태로 지원하지는 못하고 있다.

반면 춘천 별빛협동조합은 농촌유학을 희망하는 가구를 대상으로 단기 살아보기를 거쳐 공동체 활동을 통해 지역에서 일자리를 찾아 갈 수 있도록 민간단체 차원에서 패키지 형태로 지원해 주고 있다.

강원도는 강원도 일자리 지원사업으로 지역소재 1인 기업을 포함한 민간기업을 대상으로 정규직 1인을 고용하면 인건비 1인당 100만원을 지원해 주는 사업을 추진하고 있어 지역일자리 창출에 기여하고 있으며, 이 사업을 통해 로컬벤처기업이나 중소기업에

서 외부자원을 유입하여 고용을 유발하고 있다. 춘천 도시재생사업지역에 자리 잡은 춘천일기는 로컬벤처로 춘천의 로컬잠재력을 활용해 여행업과 숙박업을 운영하면서 강원도 일자리지원사업으로 직원을 채용하여 지역가치에 보다 밀착하여 사업을 추진하고 있다²²⁾. 이처럼 로컬리즘 기반의 도시재생을 위해서는 지역이주를 희망하는 계층을 대상으로 단기체험과정을 거쳐, 일자리와 주거, 교육기회제공 등 패키지형으로 지원사업을 추진하는 것이 필요하다. 도시재생사업을 통해 임대주택을 건립하여 단기거주지로 활용하도록 하고 전문인력은 도시재생사업에 필요한 활동가나 사회서비스에 투입될 전문가로서 일자리를 마련하거나, 지역소재 기업과 협업하여 일자리를 연계한다면 청년 뿐 아니라 조기은퇴자, 베이비부머의 유입을 유도할 수 있다.



[그림 5-14] 지역인구 유입을 위한 패키지형 지원 절차
출처: 연구진 작성

※ 강원도 정규직 일자리 지원사업
<ul style="list-style-type: none"> - 강원도는 강원도에 주소를 둔 만 15세 이상 만 64세 이하의 자를 정규직으로 채용한 사업체에 근로자 1인당 100만원씩 6개월간 지원하는 사업 추진, 최대 10명씩 예산을 지원 - 1차 년도에 정규직 일자리 지원사업에 194개의 중소기업체 선정되어 일자리 고용 746명의 고용효과 창출 - 2단계로 고용지원자금을 지원받은 도내 기업이 3년간 고용을 유지하면 최대 5천 100만원의 지원금을 받고 융자금액의 30%를 인센티브로 지원 예정(일자리 사회적 책임제도)
출처: 연합뉴스, 2021.3.25., "강원도 정규직 1명 뽑아 3년 유지하면 기업에 5천 100만원 준다"

□ 도시재생기획자 역할을 수행할 수 있는 도시재생회사 인정제도 도입

로컬리즘 기반의 지속가능한 중소도시재생은 도시재생사업만으로는 한계가 있고 지역일자리 만들기 관련사업이나 인구유입을 위한 행안부나 교육청, 고용노동부 사업 등을 적극적으로 연계하는 것이 중요하다.

각 부처 사업은 지자체 내에서 담당부서가 전담하더라도 도시재생사업과 긴밀하게 연결하여 패키지 사업으로 묶어내기가 어렵다. 이는 전담부서 중심의 칸막이 행정이 여

22) 춘천일기 대표 면담 결과, 여행 왔던 손님을 인턴으로 고용하고 인턴기간이 끝나 강원도 일자리 지원사업을 신청하여 정규직으로 채용하였다.

전히 남아 있으며, 행정협의회도 대부분 형식적으로 진행되고 있기 때문이다.

현장에서 각 부처 사업을 연계, 단계별로 시행하여 지역활성화를 도모하고 외부인력 유입을 위한 패키지 사업을 기획하기 위해서는 전문 인력이 참여해야 하며, 도시재생 지원센터의 역할이기도 한다. 그러나 도시재생지원센터는 중간지원조직으로 사업시행 이후에는 외부유입인력에 대한 안내자의 역할을 하면서 거점시설을 운영, 관리하거나 지역가치기반의 사업을 추진하기는 어렵다.

따라서 이러한 역할을 수행할 수 있는 지역의 앵커조직을 도시재생회사로 인정하고 도시재생회사에 대해서는 주택도시기금 융자, 도시재생거점시설에 대한 민간위탁, 지역관리회사의 기능을 담보할 수 있도록 공공사업에 대한 위탁 등을 수행할 수 있도록 한다. 도시재생회사의 역할은 주민역량강화를 통해 성장한 마을관리협동조합이나 지역사회 가치를 회복하기 위해 설립된 지역가치를 표방하는 지역기업, 사회공헌활동을 통해 지역사회 문제를 해결하려는 비영리단체나 회사 등 다양한 주체가 담보할 수 있다.

따라서 지역에서 활동하는 다양한 활동기업을 지역의 도시재생회사로 인정하여 도시재생사업에 우선 참여할 수 있는 기회를 부여하는 도시재생회사 인정제도를 도입하여 운영할 필요가 있다. 도시재생회사 인정제도는 단기적으로 지자체 도시재생조례를 통해 시행하고 성과분석을 통해 중장기적으로는 「도시재생법」에 근거를 두는 단계적 적용방안을 거치는 것이 필요하다.

[표 5-14] 도시재생회사 인정제도

구분	주요내용
도시재생회사 자격	마을관리협동조합, 마을기업, 도시재생사업을 목적으로 설립한 사회적경제조직, 비영리법인 및 회사로 - 출자금액의 1/2이상 지역주민, 지역기업이 출자한 회사 - 지자체 출자가 1/2 미만인 회사
인정절차	도시재생회사 인정을 위한 신청 → 지자체 전담부서 검토 → 지자체 도시재생위원회 심의 → 도시재생회사 인정
업무 및 역할	- 지역 내 공공시설의 운영·관리나 프로그램 기획 등의 역할 뿐 아니라 지역사회의 다양한 주체 발굴 및 육성, 네트워크, 도시재생사업 및 프로그램 참여를 이끌어낼 수 있는 플랫폼 기능을 수행할 수 있는 지역의 앵커기업으로서 역할 수행
혜택	- 주택도시기금출자 또는 융자, 도시재생거점시설 수의계약 위탁, 공유재산 임대료 감면
근거 규정	지자체 도시재생조례, 사업시행가이드라인

출처: 연구진 작성

□ 지역기차산업 육성 및 일자리 창출을 위한 지역기업 연합 사회적협동조합 설립 지원

지방중소도시는 양질의 일자리 부족으로 청년계층의 유출이 심화되고 있으나 지방소재 기업은 사람을 구하기 어렵다는 상반된 의견이 중소도시 현장에서 공통적으로 제기되는 상황이다. 강원도의 정규직 일자리 지원사업에 194개의 업체가 신청하여 선정된 것을 보면 일자리가 필요한 기업과 양질의 일자리를 취업자들간의 연결고리가 필요하다는 것을 보여준다. 신청기업의 상당수가 1인 기업도 많고 로컬벤천 지역의 전통산업에 종사하는 기업도 많다. 경상북도에서는 2대 이상을 지속하는 전통기업을 선정하여 홍보를 해주고 있다. 이러한 지역의 노력은 로컬리즘 기반의 일자리를 만들기 위한 것으로 이해할 수 있다. 그러나 이는 일회적인 사업으로 그칠 수도 있으며, 경상북도의 전통기업 지정사업²³⁾은 홍보효과 이외에 직접적인 인센티브가 없다는 점에서 매력도가 낮다.

인구감소지역의 일자리 문제를 해결하기 위해 일본에서는 소멸지역에 소재한 지역기업이 연합하여 사회적협동조합을 설립하고 지역만들기 인제가 안심하고 활용할 수 있는 환경을 만들기 위해 조합에서 연합하여 지역외부 인력을 고용할 경우, 4대 보험과 인건비를 지원해 주는 사업을 추진하고 있다.

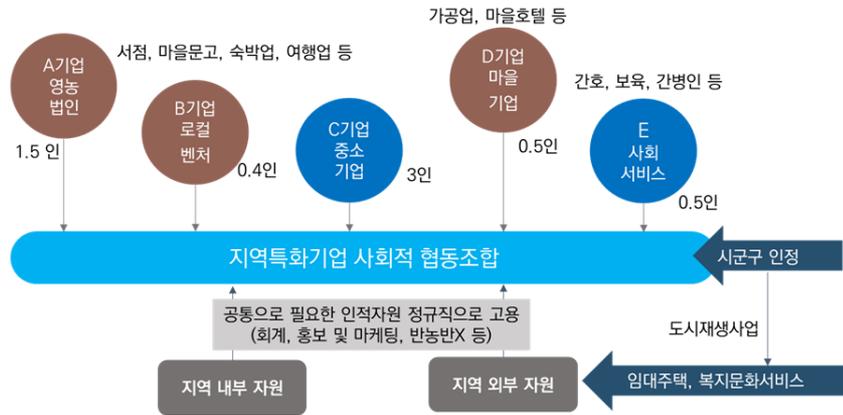
여기서의 일자리는 각 기업이 필요로 하는 한 명의 일자리가 아니라 농번기에 필요한 인력, 홍보 관련한 인력 등 1차 산업에 투입되는 인력과 소규모 업체나 영농법인 등이 독자적으로 고용하기 어려운 전문분야에 대해 공동으로 일자리를 만든다는 개념이다. 이때 지역협동조합은 외부 고용자를 위한 주거지원을 약속해야 한다. 공동으로 일자리를 만드는 것도 중요하지만, 이 과정을 통해 지역특화산업, 지역소재의 다양한 일자리와 경제활동이 연계되어 지역자원기반의 경제순환구조를 만들 수 있는 기회가 될 수도 있다.

따라서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 통한 지역경제순환구조를 위해 지역소재의 기업이 연합하여 지역발전을 위한 공통의 목표와 이해관계 하에서 사회적협동조합이나 별도의 공동 법인을 설립하고 일자리를 공유할 경우 이를 지원해 줄 수 있는 근거를 마련하는 것이 필요하다.

이러한 지역기업 연합의 사회적 협동조합이나 법인을 대상으로 인건비의 일부를 지원해 주고, 도시재생사업으로 여기에 고용된 직원을 위한 임대숙소를 건설, 코워킹 공간을

23) 경상북도는 2013년부터 대를 이어 30년 이상 전통산업을 영위하는 사업체를 '향토뿌리기업'으로 지정하고 옛 모습을 간직한 보존 가치가 높은 건축물을 '산업유산'으로 지정하고 있다. 2016년에는 경상북도 조례로 경상북도 향토뿌리기업 및 산업유산 지원조례를 제정하여 운영하고 있다. 아마존에서 인기를 끌고 있는 호미를 제작하는 대장간도 경상북도 향토뿌리기업으로 선정된 업체이다. <http://www.kbin.co.kr> 경북inNews, 2021.4.7.일 검색

제공하는 등 일자리를 유지할 수 있도록 지원한다면 지역에 정착하고 싶으나 일자리가 없는 이주 인력과 직원 고용에 어려움을 겪고 있는 일인 기업, 영세한 지역특화산업에 종사하는 기업이 연대하여 지역경제를 지속시키는데 기여할 수 있을 것이다.



[그림 5-15] 지역특화기업 사회적 협동조합 운영 방안

출처: 연구진 작성

이를 위해 「도시재생법」에 지역특화 사회적 협동조합이나 기업이라는 용어 정의 규정을 두고 이를 지원할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

[표 5-15] 지역특화기업의 일자리 지원을 위한 근거마련

구분	주요내용
도시재생법(검토)	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화기업 사회적 협동조합 인정 기준 <ul style="list-style-type: none"> 하나의 시군구를 넘지 않는 지역으로 인구감소 지역과 인구 30만 이하 중소도시에 등록되어 있는 기업 시행하고자 하는 지역특화기업의 사회적협동조합 설립 취지 <ul style="list-style-type: none"> 해당조합이 지역사회의 유지 및 지역경제 활동에 이바지 한다고 인정될 것 직원의 주거 및 양호한 보육환경을 확보하기 위한 대안이 마련되어 있어야 함 가입된 기업간의 충분한 연계협력체계가 확보될 것 인정절차 지역특화기업 사회적 협동조합에 대한 지원 <ul style="list-style-type: none"> 정규직원 채용 비용의 일부 지원(지자체별 상한 기준 제시) 지역외 고용인력에 대한 임대주택 지원 자녀에 대한 보육 및 돌봄 지원 도시재생사업과의 연계 방안

출처: 연구진 작성

□ 주민공동체 자생력 확보를 위한 지역자산화 활성화 지원

대부분의 지방자치단체에서 도시재생 마중물 사업으로 조성한 거점시설은 주민주도의 마을기업이나 마을관리협동조합을 설립하여 위탁 운영하는 방안을 검토하고 있다. 도시재생사업은 주민주도 사업이라는 인식때문에 주민으로 구성된 사회적경제조직을 설치하고 개별 거점시설에 대한 지자체 방침을 정하여 법에 정해진 바에 따라 임대료 감면 조치를 거쳐 위탁하지만 중소도시는 임대료가 상대적으로 낮아 무상임대가 아니더라도 임대료 부담이 크지 않다.

그럼에도 불구하고 준공된 거점시설을 지역주민조직이 모두 운영하기 어렵다는 인식이 많으며, 일부 지자체에서는 문화도시사업, 거점문화관광도시 사업 등을 통해 프로그램 사업과 연계하거나 복지문화시설의 경우, 복지관련 부서에서 운영하기도 한다. 이처럼 타 사업과 연계해서 사용하면 유휴화 될 우려는 줄어든다. 서울시의 경우 주거환경개선 사업을 통해 조성한 주민공동체 거점시설 운영실태 조사를 수행한 결과 시간이 지날수록 자생력을 갖고 지속적으로 운영하는 비율은 50% 미만인 것으로 나타났다²⁴⁾.

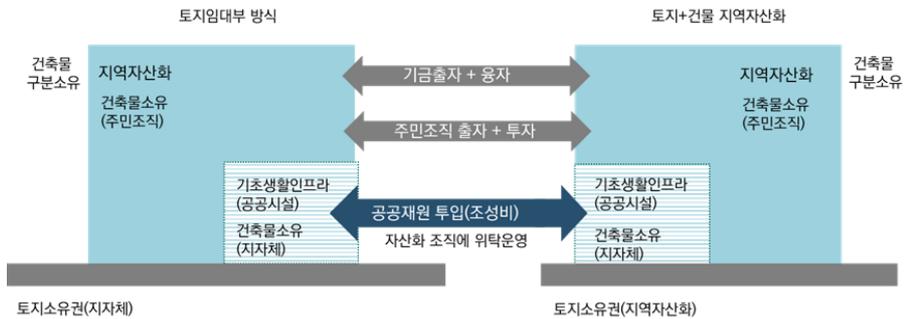
이는 서울시 뿐 아니라 전국적으로 마을공동체 사업 일환으로 조성한 거점공간이 유휴화되는 문제는 인적자원이 부족한 중소도시에서 더욱 두드러지게 나타난다. 이러한 문제인식에 따라 마을관리협동조합 설립, 서울시는 CRC설립을 통한 자생력을 담보할 것을 요구하고 있지만 재정지원 없이 거점시설에서 수익을 확보하기는 쉽지 않다는 것이 도시재생 관련주체 면담결과 공통적으로 제시되었다. 이 때문에 도시재생뉴딜 사업에서도 마을관리협동조합으로 인가를 받은 이후 3년간 운영비용 5000만원까지 지원해 주는 것이다.

지역자산화 전략은 이러한 문제에 대한 대안으로 제시되고 있다. 목포의 건택사회적 협동조합은 상인협의회와 지역주민들이 자금을 모아 행안부의 지역자산화 공모사업으로 일부 자금을 용자 받아 비어 있는 상업시설 건물을 매입하여 게스트하우스와 건어물과 맥주를 파는 펍을 운영하면서 지역 청년 3인을 고용하여 일자리 창출과 건어물 도매시장의 새로운 판로모색에 나섰다. 지역활성화를 견인하고 있는 주체들은 대부분 공간의 필요성에 따라 사업을 위한 거점공간을 매입하여 소유하는 방식으로 사업을 안정적으로 운영해 가고 있다. 개인 사업자가 공간을 매입하는 것은 사업의 안정성 측면으로 볼

24) 서울시는 2012년부터 2015년까지 공동체 거점시설 조성에 총 372개소, 74.6억원을 지원하였으나 조성 2년차 이후부터 지속적으로 운영하는 시설은 점차 줄어들어 6년차에 들어서면서부터 48.3%로 하락하는 것으로 나타났다. 안현찬.(2017, p2)

수 있지만 목포의 건택협동조합과 같이 공동체가 자산을 소유하는 방식은 지역사회 문제를 지역주민들 스스로 해결해 가는 과정으로 장기적으로는 지속성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 도시재생회사를 통해 지역의 앵커조직이 지역거점시설의 수익성과 공공성의 균형을 찾게 함과 동시에 지역주민주도의 수익사업을 활성화시키기 위해서는 지역자산화를 통해 거점시설을 확보할 수 있도록 지원방안을 마련하는 것이 필요하다.

지역에 필요한 수익시설의 경우 지역자산화를 통해 확보하도록 하고 공유지를 활용할 경우 장기임대료 「도시재생법」 제30조의 2에 의한 공유재산 임대료 감면 조항에 따라 토지임대부 방식을 적용하도록 한다. 만일 지역자산화를 통해 건축물을 지역주민조직이 소유하더라도 건물의 일부를 지역에 필요한 사회서비스를 제공하는 경우 건축비의 실비를 지원해 주고 운영위탁을 통해 수익시설과 비수익시설을 복합하여 조성, 운영하도록 한다. 규모에 따라 10년 이상 주민조직이 운영할 경우, 소유권을 이전할 수 있는 방안을 마련할 수 있다²⁵⁾. 소유권을 이전하기 전에는 지자체와 주민조직이 공동 소유한다. 이를 위한 제도개선안은 다음과 같다.



[그림 5-16] 지역자산화에 의한 토지, 건물 소유권 개념 및 재정투입방식
출처: 연구진 작성

25) 농림부, 해수부의 마을공동체 사업의 경우 10년 동안 마을에서 운영할 경우 소유권을 이전에 준다.

[표 5-16] 지역자산화 활성화를 위한 공유재산 임대료 감면 조항 개정방향

구분	변경전	개정안
도시재생법 (제30조의 2) 공동이용시설 사용료의 감면	<p>① 지방자치단체의 장은 도시재생 활성화 등 공익 목적을 위하여 다음 각 호에 해당하는 지역 내에서 제2조제10호 나목에 따른 공동이용시설에 대한 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조에 따른 사용허가를 하는 경우 같은 법 제22조에도 불구하고 사용료를 면제 또는 경감할 수 있다. <개정 2020. 12. 22.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 활성화지역 2. 도시재생 인정사업이 시행되는 지역 <p>② 제1항에 따른 공익 목적의 기준, 사용료 면제 대상 및 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>	<p>(공동이용시설 및 공유재산 사용료의 감면) ① 지방자치단체의 장은 도시재생 활성화 등 공익 목적을 위하여 다음 각 호에 해당하는 지역 내에서 제2조제10호 나목에 따른 공동이용시설 또는 공유재산 중 토지에 대해서는 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조에 따른 사용허가를 하는 경우 같은 법 제22조에도 불구하고 사용료를 면제 또는 경감할 수 있다.</p>

출처 : 국가법령정보센터 「도시재생활성화및지원에관한특별법」을 참고하여 연구진 작성

□ 정주환경개선을 위한 중소도시형 소규모 주택정비

- 소규모 주택정비관리지역 지정을 통한 중소도시 도시조직 및 주거지 경관 유지

사례분석 결과 중소도시는 장래 인구추계 대비 주택수요가 많지 않으나 쇠퇴지역을 중심으로 신규 유입된 사람들은 임대주택을 찾기 어려울 뿐 아니라 주거환경수준이 열악하여 쉽게 정착을 결정하지 못하는 것으로 나타났다.

도시재생사업을 통해 노후주택을 리모델링해 카페나 식당과 같이 용도변경을 하는 경우는 많으나 주택자체를 고치거나 새로 짓는 경우는 드물게 나타난다. 중소도시 주거지는 대신에 집수리 수요가 많은 것으로 나타났다.

쇠퇴지역에 인구유출을 줄이고 지역에 유입되는 인구가 다른 지역으로 떠나지 않게 하려면 중소도시 특성에 맞는 주택정비가 이루어져야 한다. 이에 「빈집법」에 의해 소규모 주택정비관리지역이 도입되었고 2·4대책의 일환으로 2021년에 대도시를 중심으로 20개소에 대한 시범사업이 추진 중에 있다.

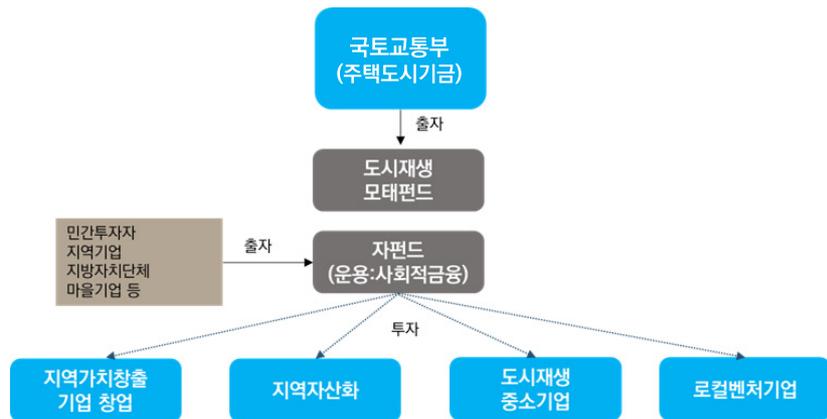
소규모 주택정비관리지역은 도로, 주차장, 기초생활인프라 등 기반시설 정비에 국비가 지원되고 지역주민 주도로 주택정비가 점진적으로 이루어 질 수 있도록 관리계획을 수립하는 것이다. 대도시나 서울, 수도권은 가로주택정비사업 모델이 확장되는 것을 전제 도 소규모 주택정비관리계획이 수립되고 있으나 지방중소도시는 필지여건 개선, 골목길 정비, 지적정리 등 관리계획수립에 중점을 두고 미집도 필지와 빈집 등을 우선 정비하여 필지단위로 주택정비가 이루어질 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요하다.

골목길에 접한 필지, 단독주택이 밀집된 주거지 도시조직과 경관은 그 자체로 지방중소 도시의 로컬리즘을 드러내는 것이기 때문에 로컬 활동주체들이 원도심의 노후 단독주택 밀집지역에 모여 드는 것이다. 따라서 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 실현하기 위해서는 이러한 도시조직을 유지하고 다양한 용도가 혼합되어 도시활력을 일으킬 수 있도록 소규모 주택정비관리계획을 수립하고 기반시설을 정비에 국비를 지원할 필요가 있다. 이 때 중소도시에 적합한 주택정비관리계획 수립지침이 중요하다. 이에 따라 주택정비는 도시재생사업에서 활용할 수 있는 다양한 수단을 적용하여 지역맞춤형으로 이루어질 수 있도록 도시재생지원센터의 주택정비 컨설팅을 강화하도록 한다.

- 임대주택 조성 등을 위한 중소도시 맞춤형 모태펀드 및 소규모 리츠 사업

중소도시의 쇠퇴지역은 임대주택 수요가 있음에도 불구하고 LH나 지방공사에서는 사업성의 이유로 임대주택 공급에 적극적으로 참여하지 않고 있다. 소멸위기 군단위 지역에 일부 시범적으로 조성하고 있으나 의성과 같은 일부 지역에만 공급계획이 수립되어 있다. 임대주택 공급을 위해 모태펀드와 건설형과 임대형 리츠사업이 주택도시기금에서 이루어지고 있으나 이 또한 대도시 중심으로 지원되고 있는 상황이다. 지방중소도시 는 민간사업자나 투자자가 나타나기 어렵다는 한계도 있다.

이에 지방자치단체와 지역의 기업, 마을기업, 주민들이 출자할 수 있는 지방중소도시에 맞는 모태펀드 구조와 소규모 리츠사업 상품을 개발하고 운영할 수 있는 구조를 만들어 소규모 임대주택건설과 지역가치 창업이나 사업에 지원할 필요가 있다.



[그림 5-17] 중소도시형 모태펀드 운영 개념
출처 : 국토교통부(2021.1.11., p.3) 보도자료를 참고하여 연구진 작성

제6장 결론

- 1. 연구 성과
 - 2. 연구한계 및 향후 추진과제
-

1. 연구 성과

본 연구는 지역사회 문제를 지역내부 주체만으로 해결하기 어렵다는 한계를 인식하고 로컬지향의 사람들이 지역사회와 긴밀한 관계를 맺고 지역성 회복을 위해 지역내부 주체와 연대하면서 새로운 지역가치를 창출하고 정착할 수 있을 때 지속성을 확보할 수 있다는 인식에서 출발하였다. 특히 양질의 일자리가 부족한 지방중소도시에서는 지역자원을 최대한 활용하여 경제순환구조를 만들고 생활환경을 개선해야 정주민구를 늘일 수 있다는 점에서 본 연구가 시작되었다. 이를 로컬리즘 기반의 중소도시 재생 개념으로 정의하고 앞으로 중소도시 재생이 지향해야 할 정책방향과 추진과제를 인벤토리 형식으로 제안하는데 본 연구의 목적이 있다.

이를 위해 2장에서는 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 ‘지역에서 로컬(지역의 정체성, 가치, 지속가능한 삶을 위한 자립성을 반영한 개념)을 지향하는 태도로 지역가치를 생산하는 다양한 활동주체들이 지역사회 문제를 해결하기 위한 사회관계망을 형성함으로써 지역의 생활 및 경제 생태계를 구축하는 과정’으로 정의하였다. 지역경제순환구조는 인구감소와 일자리 부족으로 생산인구의 지역 외 유출이라는 부정적 순환구조가 반복되는 지방중소도시가 생존하기 위해 갖추어야 할 필요조건이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 활성화지역 단위로 재생사업이나 목표를 설정하기보다 지역전체의 자원순환구조를 만들 수 있는 전략이 필요하며, 동네생활권단위에서 시작하여 행정읍면동, 도시와 비도시 지역을 연계하는 통합적 공간관리가 전제되어야 한다는 점을 제시하였다. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생은 이처럼 기존 도시재생뉴딜 정책에서 미흡했던 인구감소 위기에

대응하여 인구유출을 억제하고 창조적인 인구 유입정책을 병행하면서 지속가능한 커뮤니티 형성을 목표로 한다.

3장에서는 도시재생 정책 및 사업추진현황 분석을 로컬리즘 기반의 중소도시재생 시각에서 분석하여 도시재생정책의 한계를 도출하였다. 4장에서는 이를 토대로 중소도시 도시재생사업을 추진하고 있는 3개 지역에 대한 심층분석을 통해 로컬리즘 기반의 중소도시 재생을 위한 과제로서 지역자원기반의 통합적 공간관리 필요성 및 도시재생계획수립절차의 유연성 확보, 다양한 지역자원 활용 및 연계를 통한 생활·경제 생태계 구축, 다양한 참여주체의 역할 정립과 참여방식에서의 지역성 확보, 인구유출 억제와 신규인구 유입을 위한 주거환경 및 지역특성을 살린 공간환경 개선이 필요함을 도출하였다.

이러한 과정을 통해 본 연구에서는 지역자원기반의 통합적 공간관리로 도시재생전략계획의 성격을 재정립하고 중소도시의 경우 도시기본계획과 도시재생전략계획을 통합수립하는 제도개선안을 제시하였다. 또한 중소도시는 활성화지역단위의 국비지원방식에서 벗어나 통합적 공간관리 전략을 반영한 도시재생전략계획을 종합적으로 평가하여 지역발전투자협약제도를 활용한 국비지원 방안을 제안하였다. 이를 기반으로 사업시행의 실행력 제고를 위해 창조적인 외부인력 유입을 위한 단기거주체험, 임대주택 지원, 컨설팅 및 일자리 지원을 묶는 꾸러미 사업을 제안하였다. 운영자 중심의 도시재생사업을 위한 지역자산화 전략과 도시재생회사 인정제도 도입을 통한 주민공동체 주도의 마을관리협동조합 운영방식에 따른 한계를 보완할 수 있는 대안을 제시하였다. 중소도시에 부족한 일자리 창출을 위해서는 작은 일자리를 모아 지역일자리를 만드는 지역특화기업 사회적협동조합 설립을 지원하기 위한 도시재생기금 프로그램을 제안하였다. 이러한 정책지원을 통해 지역에 새로운 인적 자원을 유입하고 생산인구 유출을 방지하기 위해서는 양질의 주거환경이 마련되어야 한다는 점에서 중소도시의 도시조직 특성인 골목길 중심의 기반시설 정비를 통한 필지단위 주택정비와 상권회복을 유도할 수 있도록 노후주거지와 상권에 대해서는 도시관리계획을 의무적으로 수립하고 이에 필요한 기반시설 정비를 공공사업으로 추진하도록 제안하였다.

본 연구는 대도시 중심의 도시재생정책의 흐름을 중소도시에 집중해서 진단하고 한계를 도출하여 로컬리즘 기반의 중소도시 재생개념을 적용하여 정책방향을 제시하였다는데 의미가 있다.

2. 연구의 한계 및 향후 추진과제

「도시재생법」 제정을 통해 실현하고자 했던 지역균형발전과 쇠퇴지역의 재생을 위한 계획수립체계와 사업추진구조, 거버넌스 체계 등 기본이념과 지향하는 방향은 여전히 유효하지만 이를 실현하는 과정에서 행정력의 한계, 경험의 부족 등으로 시행착오가 있을 수 있으며, 시행착오를 통해 개선방안을 마련해 가는 것이 무엇보다 중요하다.

특히 중소도시는 인적자원이나 재원구조, 지리적 특성 등 대도시와 수도권과 차이가 있다는 것을 도시재생 국비지원사업을 추진하는 과정에서 확인할 수 있었다. 지금까지 추진해 왔던 도시재생 사업 자체를 부인하기 보다는 그 과정에서 축적되었던 노하우와 경험을 딛고 현장에서 확인할 수 있었던 한계를 개선해 가는 과정이 필요한 시점이다. 마중물 지원사업은 이를 위해 필요한 것이었고 이 과정에서 도시재생지원센터 설치나 행정전담조직 운영, 도시재생대학을 통한 주민의 관심을 이끌어 내는 성과가 있었기에 개선안을 마련하는 것도 의미가 있는 것이다.

로컬리듬기반의 중소도시 재생 전략이 기존 도시재생 정책과 차별성이 있다면 5개의 뉴딜사업유형(경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지원형, 우리동네살리기)과 활성화지역단위로 국비를 지원하는 방식에서 벗어나 지자체 단위의 통합적 공간관리 전략에 기반한 도시재생전략계획을 심사하여 지역투자협약제도로 국비를 선택적으로 지원하고 보충제 성격으로 지원하는 것을 전제로 한다는 점이다. 특히 역량 있는 인적자원이 부족한 지방중소도시는 로컬리듬을 지향하는 다양한 계층의 유입활동과 연계하는 전략이 필요하다는 점에서 도시재생활성화지역 내부 주민조직 중심으로 사업추진구조를 만들고 있는 도시재생뉴딜 방식과 차이가 있다. 이는 도시재생사업이 아니라 타 부처 사업이나 광역자치단체 또는 지자체 자체 사업을 연계함으로써 시너지 효과를 기대할 수 있다는 점을 심층면담조사를 통해서 확인하였다.

지방중소도시의 특성은 로컬리듬이 지향하는 다양성, 복합성을 실현할 수 있는 도시조직과 역사문화자원, 지역특화산업 등 잠재력이 높은 자원을 보유하고 있다. 여기에 창조적인 계층과 지역공동체의 개방적 태도가 결합된다면 지역가치를 경쟁력 있는 새로운 자원으로 발전시킬 수 있다는 것을 로컬 지향의 활동주체를 통해서 확인할 수 있었다. 로컬리듬 기반의 중소도시 재생 전략은 이러한 지방중소도시의 특성을 극대화시키기 위한 전략이지만 여기에 참여하는 주체의 역량과 잠재력에 따라 성과가 좌우될 수 있다는 한계가 있다. 또한 외부인구의 유입 전략이 자칫 보조금을 겨냥한 주체들만 양성시킬 수 있다는 기존 관련사업의 한계를 그대로 답습할 수 있다는 문제도 남아 있다.

따라서 구체적인 실행전략은 본 연구 성과를 토대로 지역별로 시범사업을 통해 검증과정을 거치는 과정이 필요하다. 지역경제순환구조는 단순히 인적자원의 네트워크 전략만으로는 실행하기 어렵고 도시재생에서 연계할 수 있는 지역의 산업구조를 면밀하게 살피고 산업의 경제성, 파급성, 발전가능성을 사업체와 업종마다 분석하여 도시재생사업을 통해 발전시킬 수 있는 요소들을 찾아내는 것도 중요하다. 이를 통해 지역자원순환경제의 가능성을 진단하고 지역별로 구축방안을 마련하기 위한 전략 마련이 필요하다. 또한 내·외부 인적자원의 연계와 활용을 위해 제안한 도시재생회사, 지역자산화 제도, 지방중소도시형 주거재생수단 등은 별도의 연구과제로 심화시켜야 할 사안이다.

무엇보다도 중소도시의 물리적 환경을 개선할 수 있도록 도시공간조직을 유지하면서도 다양한 기능을 갖는 공간으로 재편할 수 있는 지방중소도시형 정비수단 마련이 필요하다. 이는 골목길 중심으로 점과 선을 연결하는 사업이 효과적으로 나타나고 있고 거점시설 주변으로 주민 스스로 주택을 개조하는 과정이 이루어지고 있기 때문에 보다 효율적으로 물리적 환경을 정비할 수 있는 중소도시형 소규모 구획정리방식을 전제로 한 정비수법을 마련하는 연구가 후속으로 진행될 필요가 있다.

- 강원창조경제혁신센터, <https://ceei.creativekorea.or.kr/gangwon/> (검색일 : 2021.8.15.)
- 건축도시공간연구소. (2019). 당연하지 않은 도시재생, 세종:건축도시공간연구소.
- 경기도조례 제6370호. 경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례,
경상남도. (2020.12.). 경상남도, 청년 창업의 디딤돌을 놓다. 12월 9일 보도자료.
- 경상북도 (2018.9.). 경북도, 지방소멸지수 높은 기초 지자체에 청년
일자리아우터 지원 '청년마을' 조성. 9월 20일 보도자료.
- 경상북도경제진흥원. (2020.10.). 2030 라이프스타일의 모험가들 - 로컬 크리에이터 정착기.
경상북도경제진흥원.
- 경상북도경제진흥원. (2020.3.). 10개 시, 군 『2020 도시청년 시골파견제 지원사업』 참여자
모집 통합공고. 경상북도경제진흥원 공고 제2020-87호.
- 경신원. (2021). 지역공동체 활동지원을 위한 자산화 정책의 성과와 한계.
- 공공데이터포털 건축물연령정보. <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do>
(검색일: 2021.10.29.)
- 공공데이터포털 수치지형도 <https://www.data.go.kr/data/3049889/fileData.do>
(검색일: 2021.10.29.)
- 공공데이터포털, 충청북도 충주시 인구통계자료(2021.4.)
<https://www.data.go.kr/data/3071292/fileData.do> (검색일: 2021.10.29.)
- 관계기관 합동. (2021.2.). 『공공주도 3080+』 대도시권 주택공급 획기적 확대방안.
- 관계부처 합동. (2018.3.). 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵.
- 관계부처 합동. (2019.11.). 지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안.
- 관계부처 합동. (2019.4.). 생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022).
- 관계부처 합동. (2020.12.). 제4차 저출산, 고령사회 기본계획.
- 광주, 전남공동혁신도시 빛가람 홈페이지 사업개요 정보,
http://innocity.bitgaram.go.kr/web?site_id=1&menu_id=14& (검색일: 2021.10.29.)

광주광역시조례 제5573호. 광주광역시 사회적경제활동 지원 조례,
 구자인. (2021). 마을만들기 중간지원 조직의 제도적 성격과 사례, 쟁점, 마을독본 16호 통권 18호
 「국가균형발전 특별법 시행령」, 대통령령 제31740호.
 「국가균형발전 특별법」, 법률 제17597호.
 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr> 「건축법」, 「건축법 시행령」 (검색일: 2020.05.28.)
 국무조정실. (2016.4.). 신규 도시재생사업 33곳 확정, 협업 통해 범정부적 지원. 4월 18일
 보도자료.
 국민참여입법센터, <https://opinion.lawmaking.go.kr/> (검색일 : 2021.6.15.)
 국토교통부 도시재생사업기획단 도시재생역량과. (2020.2.). 2020년 주민역량 강화사업
 운영계획.
 국토교통부 도시재생역량과, 예비사회적기업 지정리스트(2021.07.26. 기준) 내부 자료.
 국토교통부 소관 마을관리사회적협동조합 설립현황, <https://www.coop.go.kr/> (검색일 :
 2021.11.5.)
 국토교통부. (2020). 가로주택정비사업 및 자율주택정비사업 추진현황 자료
 국토교통부, LH도시재생지원기구. (2014.6.). 도시재생활성화계획 수립 가이드라인.
 국토교통부, 건축공간연구원. (2021.3.). 도시재생전략계획 수립 가이드라인.
 국토교통부. (2013.12). 국가도시재생기본방침.
 국토교통부. (2018). 도시재생 뉴딜 활성화 방안 마련 등을 위한 연구 : 제1권 국가도시재생
 기본방침 개정 연구
 국토교통부. (2018.4.). '18년도 도시재생 뉴딜 지원사업.
 국토교통부. (2019.1.). 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인.
 국토교통부. (2019.12.). 터새로이 지원정책으로 노후 저층주거지의 집수리, 리모델링
 품질을 높이겠습니다. 12월 12일 보도자료.
 국토교통부. (2020.1.). '20년 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인.
 국토교통부. (2020.4.). 도시재생 뉴딜사업(중심시가지형, 일반근린형) 도시재생활성화계획
 수립 및 사업시행 가이드라인.
 국토교통부. (2020.9a). 2021년도 도시재생예비사업 신청 가이드라인.
 국토교통부. (2020.9b). 주민역량강화사업 통합...도시재생예비사업으로 격상. 9월 22일
 보도자료.
 국토교통부. (2021.2.). '21년 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인.
 국토교통부. (2021.5.). 도시재생 마을관리협동조합 육성 및 공공지원 가이드라인.
 국토교통부. (2021.9). '21년 주거재생 특화형 뉴딜사업 신청 가이드라인
 국토교통부. (2021.11). 제3호 도시재생 모태기금 출범 도시재생지역 내 중소·벤처기업
 발굴·지원. 11월 1일 보도자료

- 권규상, 다무라 후미노리, 김영룡. (2018). 콤팩트-네트워크 도시의 실천방안과 추진과제, 국토연구원.
- 김득준. (2018). 협력적 계획과정으로서 도시재생활성화계획의 의의와 한계:창신, 송인 선도지역 사례를 중심으로. 공간과 사회, 65, 112-139.
- 김미경, 김재철, 김종하, 마정미, 박민, 이상훈, 이진로, 정동완, 최현주. (2019). 지역방송의 혁신, 시간의 물레.
- 김민희. (2019). 7개 키워드로 읽는 로컬리즘. topclass. 조선뉴스프레스. 10월호. (검색일: 2021.06.14.)
- 김수진, 진영효. (2020). 도시취약지역 공동체 기반의 거점공간 운영방안, 국토연구원.
- 김영정. (2014). 지역연구의 동향과 전망, 한국사회, 15(1). pp.163-199.
- 김예성, 하혜영. (2020). 인구감소시대 지방중소도시의 지역재생 방안, 국회입법조사처.
- 김예성. (2017). 도시재생지원센터 현황과 개선과제, 국회입법조사처.
- 김지우. (2021). 강원에 새로운 물결을 만드는 사람들, 더웨이브컴퍼니, 국토. 475, 72-77.
- 김향자. (2014). 도시재생 추진에 따른 도시관광정책 방안 연구, 서울:한국문화관광연구원.
- 김홍주, 임정민, 윤정란, 고지영, 박병순. (2019). 인구감소시대 지방 중소도시 주거지실태 및 재생방향 연구, 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 나주시 홈페이지 인구현황 정보,
<https://www.naju.go.kr/www/introduction/present/population>. (검색일: 2021.10.29.)
- 나주시. (2017a). 나주읍성 도시재생활성화계획.
- 나주시. (2017b). 나주시 도시재생 전략계획(안).
- 네이버국어사전, <https://ko.dict.naver.com/#/search?query=지역> (검색일: 2021.07.07.)
- 네이버 지도. <https://map.naver.com/> (검색일: 2021.10.29.)
- 농림축산식품부 (2018.8.). 농식품부, 주민 주도 농촌 신활력 거점 10개소 육성. 8월 3일 보도자료
- 니노미야 겐지. (2017). 산속 작은 료칸이 매일 외국인으로 가득 차는 이유는, 이자영 역. 서울: 21세기 북스.
- 대한민국 정책브리핑, 2021.8.18., '지역가치 창업가' 협업과제 18개 선정,
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156466753>. (검색일: 2021.11.5.)
- 도시재생 종합정보체계, 우리동네 재생정보, <https://www.city.go.kr/map/index.do/>
 (검색일:2021.10.29.)
- 도시재생 종합정보체계, 추진실적평가 보고서(접수일 2021년 2월 기준).
<https://www.city.go.kr/portal/business/newDeal/businessEval/businessEvaluationState/list.do> (검색일 : 2021.9.9.)
- 도시재생종합정보체계, 전국 도시재생지원센터 현황(2021.07.29.)
<https://www.city.go.kr/portal/notice/notice/view.do?nttId=5615>
 (검색일 : 2021.08.15.)

- 류석진, 조희정, 김용복. (2020). 로컬의 진화, 스텝체어스.
- 마강래. (2017). 지방도시 살생부 : '압축도시'만이 살길이다. 개마고원.
- 마강래. (2018). 지방분권이 지방을 망친다 - 지방분권의 함정, 균형발전의 역설. 개마고원.
- 마쓰나가 게이코. (2017). 로컬지향의 시대, 이혁재 역, 알에이치코리아.
- 마을기업, 행정안전부, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/village/screen.do/>
(검색일 : 2021.10.30.).
- 문윤희. (2021). 주민이 지역공간을 공유하는 지역 자산화 지원사업, 국토, 478, 49-55.
- 문화재청. (2018). 「근대역사문화공간 재생 활성화」 사업 확산 공모계획(안).
- 문화체육관광부. (2021.3.). '21년 문화도시 추진 가이드라인.
- 박경섭. (2018). 공동체 만들기의 정치 : 이념, 담론, 실천. 인문학연구, 55(0). 7-34.
- 박상용. (2021). '강원형 벤처펀드' 256억 조성 추진...1곳당 최대 20억 원 지원. KBS NEWS,
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5266515&ref=A/> (검색일 : 2021.10.30.)
- 박세훈, 조만석, 송지은. (2017). 인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안, 국토연구원.
- 박정은, 유재운, 정소양, 배유진, 김태영. (2015). 도시의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생방안 연구 : 인구감소 지방 중소도시를 중심으로, 국토연구원.
- 박정은, 임상연, 송지은, 김태영, 강혜규, 김륜희, 박주영, 조미향, 진영효, 양세훈. (2019). 국토균형발전을 위한 지속가능한 마을만들기 정책방안, 국토연구원.
- 박정은, 정소양, 김유란, 박성경. (2020). 지방 중소도시 재생모델 구축방안-근린재생형 사업추진 프로세스를 중심으로, 국토연구원.
- 박진경, 김도형. (2020). 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안. 한국지방행정연구원.
- 박진경. (2021). 지방소멸위기지역 지원 관련 법률안 공청회 진술서. 인구 및 지방소멸위기 지역 지원을 위한 입법 공청회. 국회행정안전위원회.
- 변필성, 김동근, 차은혜, 이효란. (2015). 지방중소도시 활성화를 위한 유형별 발전방향 연구, 국토연구원.
- 서민호. (2018). 도시재생 뉴딜의 전략적 추진방안, 국토연구원.
- 서수정. (2007). 지속가능한 개발과 뉴어바니즘 이론의 적용에 의한 영국 버밍햄시 도시재생의 특성, 국토계획 제42권 제7호, 대한국토도시계획학회.
- 서수정, 장민영, 윤주선, 성은영, 여혜진. (2018). 지방중소도시 도시재생 현안 진단 및 발전방향, 건축도시공간연구소.
- 서수정, 장민영, 김영하. (2019). 중소도시 지속가능성을 위한 지역자원기반의 통합적 공간관리 방안, 건축도시공간연구소.
- 서수정, 윤주선, 장민영, 김민경, 민혜경. (2020a). 도시재생 계획체계 및 전략계획 수립 가이드라인 개선 방안 연구, 국토교통부.
- 서수정, 장민영, 김영하, 신수양, 채한희. (2020b). 전주시 주거지재생 기본구상 및 발전전략

수립 연구. 전주시.

서수정, 장민영, 임보영, 이동윤, 김지유, 박하연. (2021a). 남원시 원도심 공간관리를 위한 통합 마스터플랜 수립 및 도시재생전략계획 변경, 남원시.

서수정, 이상민, 여혜진, 김우주, 송윤정. (2021b). 춘천 지속가능도시 공간관리 전략 수립 연구, 춘천시.

서울특별시 <http://news.seoul.go.kr> 「리모델링 활성화 구역」 (검색일: 2020.05.28.)

서울특별시. (2019.8). 서울시, 전국 8개 시군의 지역경제 활력 될 청년창업가 150명 찾는다. 8월 5일 보도자료.

성은영, 윤주선, 김용국. (2018). 지방중소도시의 스마트축소 도시재생 모델개발, 건축도시공간연구소.

소상공인시장진흥공단. <https://www.data.go.kr/data/15083033/fileData.do/> (검색일:2021.10.29.)

신동호, 임재영, 백운성, 임형빈, 김양중, 이민정, 이종윤, 임병철. (2012). 충남 지역경제 선순환 방안, 충남연구원.

신성룡. (2020). 소재동 개발 프로젝트 '더 깊어지는 고민'. 금강일보, 2020.07.27.일 기사. (검색일 : 2021.8.15.)

우리결에 반가운 변화, <https://happychange.kr/news/projects/8784/> (검색일 : 2021.8.15.)

윤병훈, 남진. (2018). 산업연관분석을 활용한 도시재생사업의 경제적 효과 분석, 부동산학보 73권 5월호, 한국부동산학회.

윤영모, 박경현. (2014). 중추도시생활권의 공간적 특성과 대응과제. 국토연구원.

윤주선, 김주원, 서수정. (2017). BOOT UP, 건축 도시 START UP, 건축도시공간연구소.

윤주선, 박성남. (2016). 도시재생사업 청년층 참여활성화 및 일자리 창출 지원방안. 건축도시공간연구소.

의성군 일자리창출과. (2021). 의성군 청년창업 지원사업 참여자 총괄현황(의성군 내부자료)

의성군 홈페이지, 2021년 10월말 인구 및 세대현황 자료,

<https://www.usc.go.kr/tabBoard/detail.tc?mn=1255&viewType=sub&mgNo=313&pageIndex=1&boardName=DLSRNGUSGHKD&boardNo=3042345&pageSeq=1494&preview=&previewTempl=&previewTempl=&tabBoardSeq=4&type=B&tabOrder=0&searchCondition=0&searchKeyword=>, (검색일: 2021.10.29.)

의성군. (2019a). 의성군 도시재생전략계획.

의성군. (2019b) 의성읍 도시재생활성화계획.

이상호. (2016). 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석. 지역고용동향브리프. 한국고용정보원.

이상호. (2018). 한국의 지방소멸 2018. 고용동향브리프. 한국고용정보원.

이상호. (2020). 포스트 코로나 19와 지역의 기회, 고용정보원, 지역고용리뷰, 1월호.

이성진. (2019). '제2의 익산동' 대전 소재동 개발 논란. 주간조선. 2019.09.23. 기사.

(검색일 : 2021.8.15.)

- 이왕진, 김진범, 박소영, 권규상, 송지은, 정유선. (2017). 도시재생사업의 미래전망과 발전방안, 국토연구원.
- 이왕진, 박정은, 임상연, 서민호, 박소영, 이승욱, 이진희, 최명식, 권규상. (2020). 도시재생 비틀어보기, 국토연구원.
- 이자은. (2019). 도시재생정책에서 주민참여 경험에 대한 근거이론적 해석. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 이재우, 유재윤, 최창규, 홍경구, 강성길, 강동석, 정소양. (2014). 도시재생특별법의 시행방향과 과제, 도시정보, 275, 3-20.
- 이진희, 임상연, 정윤희, 박민숙. (2020). 도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구, 국토연구원.
- 임석희. (2018). “인구감소도시의 유형과 지리적 특성 분석”, 국토지리학회지, 52(1). 65~84.
- 임유경, 심경미, 권영란, 방보람. (2020). 근대역사문화공간의 지속적 관리를 위한 조사, 계획 체계 구축 방안. 건축도시공간연구소.
- 임준홍, 오용준, 송두범, 오혜정, 김양중, 김원철, 김원철, 김지훈. (2017). 인구감소에 따른 충남의 축도시 적응 전략, 충남·충남연구원.
- 장민영, 서수정, 임보영, 변은주. (2021a). 근린재생 활성화를 위한 거점시설 운영 방안. 일반사업 3차평가자료. 건축공간연구원.
- 장민영, 윤주선, 임보영, 송윤정. (2021b). 지방이주 청년의 정주지속을 위한 청년활동공간 조성방안 연구. 최종연구심의자료. 세종:건축공간연구원
- 전라남도 조례 제5324호 전라남도 청년인구 유입, 정착 지원 조례
- 전영수. (2020). 뉴노멀 시대 몰락해 가는 지역 되살릴 화두는 로컬리즘, 한국일보 2020.11.28.일 기사.
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020112516510000774> (검색일: 2021.06.14.)
- 정윤영, 문태현, 허선영. (2013). 우리나라 중소도시 특성과 네트워크도시 형성. 국토계획, 48(2), 35-50.
- 전은호. (2021). 100명의 주민이 만들어가는 마을 펍&스테이-건맥1897협동조합.
- 전정환. (2019). 밀레니얼의 반격. 서울:도서출판 길벗.
- 전주시 사회혁신센터, <http://www.jsic.or.kr/> (검색일 : 2021.8.15.)
- 전지훈. (2016). ‘공동체는 어떻게 지역자산의 주인이 될 수 있을까 : 영국 지역주권법(Localism Act)’, 열린충남, 2016. 겨울호.
- 정성호. (2019). “지방소멸론에 대한 비판적 검토”, 지역사회학, 20(3). 5-28.
- 제주소통협력센터, <https://www.jejuotong.kr/> (검색일 : 2021.8.15.)
- 조항제. (2015). 로컬리즘과 지역방송발전지원 특별법, 지역과 커뮤니케이션, 19(3). 91-223.
- 조희정. (2021). 로컬, 새로운 미래, 춘천:강원창조경제혁신센터.

- 주택도시보증공사. (2021a). 도시재생회사 시범사업 추진방안
- 주택도시보증공사. (2021b). 2021년도 도시재생 클라우드펀딩 지원사업 참가 기업, 단체 모집 공고.
- 중소벤처기업부. (2020.7.). '20년 지역기반 로컬크리에이터 활성화 지원(추경) (예비)창업기업 모집 공고. 중소기업부 공고 제2020-394호.
- 중소벤처기업부. (2020.10). 지역경제 활력제 지역혁신 창업가 추가 선정. 10월 6일 보도자료
- 중소벤처기업부. (2021.6). 「2021년 지역기반 로컬크리에이터 활성화 지원 로컬크리에이터 협업 프로젝트 모집공고. 중소기업부 공고 제2021-351호.
- 중소벤처기업부. (2021.6). 지역경제 살리는 '지역가치 창업가' 250개팀 선정. 6월 7일 보도자료
지역자산화 지원 사업, 우리 곁에 반가운 변화,
<https://happychange.kr/project/지역자산화-지원사업/> (검색일 : 2021.8.15.)
- 진영호. (2020). 도시재생 지원센터의 경험과 과제, 국토연구원.
- 청양군(2019.10). 청양군 지역활성화재단 설립 타당성 검토(최종보고서)
- 최봉문, 문채, 김근영, 한상훈, 권일, 이삼수, 임준홍, 마강래. (2020). 인구감소시대의 새로운 지역정책과 생활권 계획의 역할 제언, 도시정보 2020.12.31. N.465. pp.5~21.
- 최순섭. (2021). 도시재생사업에서 유희 국, 공유지 활용의 '현장적 한계' 연구, 한국산학기술학회 논문지, 22(8). 294-303
- 최인수, 전대욱. (2020). 지방자치단체 중간지원조직의 지속가능성 제고방안 연구, 지방행정연구원.
- 충남사회혁신센터, <http://cnic.kr/> (검색일 : 2021.8.15.)
- 충북창조경제혁신센터. (2020). 충북의 로컬크리에이터-NEXUS LOCAL 2020.
- 충주시. (2016a). 충주시 도시재생 전략계획.
- 충주시. (2016b). 성내, 충인동 도시재생 근린재생형 활성화계획.
- 충청북도 도시재생지원센터 도시재생 사업현황,
http://www.cburb.or.kr/bbs/content.php?co_id=cb_ur, (검색일: 2021.10.29.)
- 커먼즈필드대전, <https://disicenter.kr/> (검색일 : 2021.8.15.)
- 커먼즈필드춘천, <https://www.commonzfield.kr/chuncheon/> (검색일 : 2021.8.15.)
- 통계청 주민등록인구통계. (2020).
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3&conn_path=I2 (검색일 : 2021.05.28.)
- 통계청 행정구역별 인구통계 자료,
https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group, (검색일: 2021.10.29.)
- 한국관광공사, <https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/news/noti/board/view.kto?id=442903&isNotice=false&instanceld=124&rnum=5/> (검색일 : 2021.10.30.).

- 한국디자인진흥원. (2020.2.). 「도시재생 청년혁신스타 육성대회(‘20년도, 2년차)」 사업 권역별 육성프로그램 운영기관 모집 공고.
- 한국벤처투자. (2021). 모태펀드 2021년 9월 수시 출자사업 계획 공고(도시재생, 고용계정).
- 한국사회적기업진흥원
https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/concept.do?m_cd=E001
 (검색일 : 2021.08.15.)
- 한국사회적기업진흥원 공고 제2021-7호, 한국사회적기업진흥원,
https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/typeCommunity.do?m_cd=F005/
 (검색일 : 2021.10.30.).
- 한국사회적기업진흥원, COOP협동조합 현황자료,
<https://www.coop.go.kr/COOP/state/guildEstablish.do> (검색일 : 2021.11.05.)
- 행정안전부 블로그, <https://blog.naver.com/mopaspr/222196355115/> (검색일 : 2021.8.15.)
- 행정안전부. (2019.2.). 버려진 공간, 주민이 원하는 공간으로 직접 바꾼다. 2월 20일 보도자료.
- 행정안전부. (2019.12.). 2020년도 추진계획 지역거점별 소통협력공간 조성 및 운영.
- 행정안전부. (2021.1.). 2021년 지역자산화 지원사업 공모, 지역살리기에 앞장선다. 1월 5일 보도자료.
- 행정안전부. (2021.3.). 2021년도 지역주도형 청년일자리 사업 시행지침.
- 행정안전부. (2021.8.). 지역 인구 늘리고, 활력 높이기 위한 아이디어를 찾습니다. 8월 11일
 보도자료.
- 행정안전부. (2021.10). 인구감소지역 89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다!, 10월18일 보도자료.
- 헬레나 노르베리 호지. (2018). 로컬의 미래. 최요한 역. 통영 : 남해의 봄날.
- 홍순권. (2010). “글로벌리즘과 지역문화연구”, 석당논총, v.46 .
- 후지마니 다쿠미. (2017). 젊은이가 돌아오는 마을, 김범수 역, 황소자리.
- 후지야가 코. (2020). 순환형 경제를 만든다, 민범식 역, 세종:국토연구원.
- 후지요시 마사하루. (2015). 이토록 멋진 마을, 김범수 역. 황소자리.
- Amin U.Sarkar. (1997). “Sustainable Development and technology”,
 The Environmentalist 17 : 97-102.
- E.F. 슈마허. (2001). 작은 것이 아름답다. 이상호 역. 문예출판사.
- LH소셜벤처, <http://lhsv.or.kr/> (검색일 : 2021.10.30.)
- Online Etymology Dictionary, <https://www.etymonline.com/search?q=local>
 (검색일: 2021.07.07.)
- 関係人口とは, 関係人口ポータルサイト, <https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/>
 (검색일 : 2021.11.03.)

Localism-Based Policy Implications for Regeneration of Small and Medium-Sized Cities

SUMMARY

Seo, Soojeong
Jang, Minyoung
Im, Boyeoung
Jung, Ina
Byun, Eunjoo
Jin, Younghyo

The present study began with the recognition that the regeneration local small and medium-sized cities with severe population decrease may be carried out continuously only when it is perceived that problems of local communities are difficult to solve by the local internal entities and when the locality-oriented people make close relationships with local communities, stand in solidarity with the local internal entities, create new local values, and settle in the local areas. In particular, the present study began with the fact that the sedentary population of small and medium-sized cities, which lack high-quality jobs, may be increased by creating an economic circulation structure and improving the living environment by taking full advantage of the local resources. This was defined in this study as the concept of the localism-based regeneration of small and medium-sized cities. The purpose of the present study is to propose in the form of an inventory the policy directions and tasks to which the future regeneration of small and medium-sized cities should be directed.

Chapter 2 of this article defines localism-based regeneration of small and medium-sized cities as ‘the process in which various actors producing local value with an locality (a

concept reflecting local identity, value and self-reliance for sustainable life)-oriented attitude form social network for solving problems of local community to establish local living and economic ecosystems.’ A local economic circulation structure is a necessary condition to the survival of local small and medium-sized cities in which the vicious cycle of population decrease, lack of jobs and outflow of producing population is repeated. Rather than setting regeneration projects or goals in the unit of activation areas, it is necessary to prepare a strategy that can create a resource circulation structure for the entire region. The prerequisite is comprehensive spatial management, connecting together not only life spheres in villages but also the administrative units (eup, myeon and dong) and the urban and rural areas.

Considering the characteristics of the small and medium-sized cities with the population decrease crisis, which has not been sufficiently addressed in the conventional Urban Regeneration New Deal policies, the localism-based regeneration of small and medium-sized cities is aimed at the suppression of the population outflow and the implementation of creative population attraction policies as well as the formation of sustainable communities.

Chapter 3 analyzes, from the viewpoint of localism-based regeneration of small and medium-sized cities, the central government’s policies for supporting the local small and medium-sized cities in the crisis of depopulation, the urban generation policies, and the project promotion status, thus deriving the limitations of the existing urban regeneration policies. Based on the analytical results, Chapter 4 describes the in-depth analysis of 3 areas where the urban regeneration project is carried out in small and medium-sized cities. The tasks of localism-based regeneration of small and medium-sized cities derived from the analysis include the local resources-based comprehensive spatial management, the securing of flexibility in the procedures for establishing the urban regeneration plans, the establishment of living and economic ecosystems through the utilization and connection of various local resources, the definition of the roles played by various participating entities, the securing of locality in the participation methods, the improvement of the residential environment for inhibiting population outflow and attracting population inflow, and the improvement of the spatial environment for reflecting the local characteristics.

Through this process, this article provides the system improvement proposals for re-establishing the characteristics of the urban regeneration strategy plans as local

resources-based comprehensive spatial management and for integrating the urban basic plans and the urban regeneration strategy plans for small and medium-sized cities. In addition, it is suggested for small and medium-sized cities to break free from the funding from the central government in the unit of individual urban regeneration activation areas and to determine the funding from the central government through the local development investment agreement system by comprehensively assessing the urban basic plans or the urban regeneration strategy plans in consideration of the comprehensive spatial management strategy. To increase the capabilities for implementing the projects, a package program was proposed, including short-term living experiences, rent house support, and consulting and job provisions for attracting the inflow of creative human resources. The limitations of the local community-led operation by village management cooperative associations may be overcome by employing a local asset utilization strategy for operator-centered urban regeneration projects and by introducing a system for the certification of urban regeneration companies.

For the creation of jobs that are insufficient in small and medium-sized cities, an urban regeneration fund program was proposed to support the establishment of social cooperative associations of locality-specialized companies that create local jobs by collecting small job opportunities. High-quality residential environment is a prerequisite in attracting new human resources and preventing the outflow of producing population through the policy support. Therefore, this article proposes that it should be made mandatory to establish an urban management plan for old residential and commercial areas and that public projects should be promoted to reorganize the necessary infrastructure facilities in order to induce parcel-based house reorganization and commercial area revitalization by modifying the backstreet-centered infrastructure, which is a urban structure characteristic of small and medium-sized cities.

The significance of the present study is that the urban regeneration policies, which are mostly focused on large cities, were reviewed for small and medium-sized cities, and their limitations were derived to provide the policy direction by applying the concept of localism-based regeneration of small and medium-sized cities.

Keywords : intermediate support organization, localism, local small and medium-sized city, private-public cooperative regeneration, urban regeneration

