

2021
10. 5

KRIHS POLICY BRIEF
No. 835

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 정책방안



주요내용

- ① ('도시재생사업 선순환 구조' 개념) 도시재생사업 추진 및 운영 과정에서 적절한 주체·자원·수단·지원을 갖추어 지속가능한 사업추진을 통해 도시재생사업의 성과가 지역사회에 환원되는 구조를 의미
- ② (정책현황) 정부는 사회적경제조직 육성, 민간참여 활성화를 위해 토지신탁 방식 활용, 사회성과연계채권, 클라우드 펀딩, 임팩트 투자펀드 등 자금 지원 조달방식 발굴 등을 통하여 도시재생사업의 지속가능성 제고 및 선순환 구조 유도를 위한 정책을 지원 중
- ③ (문제점과 한계) 정부의 노력에도 불구하고 관련 법·제도 기반 미비, 지역 내 갈등 및 여건 변화에 따른 연차별 사업추진 지연, 지자체 사업 운영관리 구심점 구축을 위한 주체, 공간, 사업 모델 마련 어려움 등 다양한 측면에서 선순환 구조 실현을 저해하는 문제 존재
- ④ (사례 검토) 전남 순천시, 경북 영주시, 부산 영도구, 서울 서대문구 등 4개 도시재생사업 지역 추진실태 분석 결과, 도시재생사업 선순환체계 구조 실현을 위해서는 전체 사업 및 중점 단위사업별로 단계별 선순환 성공·저해 요인을 면밀히 파악하여 사업추진단계별로 적용할 필요

정책방안

- ① (기본원칙) 공공성, 지속가능성, 지역사회 환원 등을 도시재생사업 선순환의 기본원칙으로 설정하되, 현재의 도시재생사업 여건을 고려한 국비 지원 종료 이후 추가 지원방안 마련
- ② (주체별 역할 지원) 도시재생 분야 전문직 공무원 및 비즈니스 관련 전문가 영입, 중간지원조직 인력 육성 및 지역 정착 유도, 사회적경제 생태계 육성, 주민조직화 지원방안 마련
- ③ (다각적 자원조달) 주택도시보증공사(HUG) 주택도시기금 심사체계 개선, 지역기금화 및 지역자산화를 위한 지역주민 책임 부여방안, 지방비 지원 의무화 방안 마련
- ④ (선순환 성과관리) 도시재생사업 평가체계에 선순환 관련 지표 및 기준 도입, 선순환 구조 모니터링을 통한 피드백체계 마련

임상연 연구위원
이진희 부연구위원
최정윤 부연구위원
정은진 전문연구원

1

도시재생사업에서 선순환의 개념과 조건

(개념) 도시재생사업을 선순환과 관련된 기존의 다양한 이론적 관점에서 검토한 결과, 지속가능성과 주민참여, 수익 모델, 지역사회 환원 및 내발적(內發的) 발전 등 도시재생사업 선순환을 바라보는 다양한 분야의 관점이 존재

- ‘도시재생사업 선순환 구조’란 도시재생사업 추진 및 운영 과정에서 적절한 주체·자원·수단·지원을 갖추어 지속가능한 사업추진을 통해 도시재생사업의 성과가 지역사회에 환원되는 구조를 의미

(주요 조건) 도시재생사업의 지속가능한 추진과 운영, 그리고 이를 통한 선순환 구조 확립을 위해서는 계획의 수립부터 사업추진 및 운영단계에 이르기까지 도시재생사업의 주체 및 사업수단을 구분하여 주요 조건을 도출할 필요

- (주체적 측면) 선순환을 위한 조건으로 가장 많이 논의되는 부분은 운영관리단계에서 주체의 발굴과 육성이며, 최근까지 도시재생회사, 마을관리 사회적협동조합, 도시재생 중간지원조직 등 다양한 주체 역량 강화 강조
- (수단적 측면) 주거지 재생사업의 수익성 확보 한계로 특정(거점) 시설 및 프로그램에 한정하여 자원조달, 지역자산화, 민관협력 중요시(윤주선·이여경 2017; 이태희 2018; 민승현·이슬이 2019)

(선순환 구조와 주요 조건) 기존 도시재생사업의 선순환 구조를 다루는 선행연구들은 개별 단위사업부터 시작하여 도시재생사업구역, 이를 넘어서는 지역경제까지를 고려하는 폭넓은 스펙트럼을 포괄

- 도시재생사업에서는 하나의 공간단위, 또는 활성화계획의 중심이 되는 단위사업을 중심으로 하는 지속가능한 사업추진이 지역사회 선순환 구조를 구축하는 중요한 축이 됨
- 도시재생사업이 공공성과 지속가능성을 담보하면서 사업이 운영되는 과정을 ‘도시재생의 선순환 구조’로 보고, 운영관리단계에 선순환 구조를 확보하기 위해서 주체·수단적 측면의 주요 조건을 단계별로 도출(<표 1> 참조)

표 1 도시재생사업 선순환 구조와 주요 조건

선순환 관련 주요 조건		사업단계 (선순환 구조)	계획수립		사업추진		운영관리	
		지역의 문제 인식	지역자산 활용 주민참여	사업 참여	자생적 운영관리	사업 성과 확산		
주체적 측면	도시재생회사 ^{주)} 육성 지원	• 주민조직화 지원		• 이해관계자 간 갈등 조정 • 주민조직 사업 참여		• 도시재생회사 육성 • 사회적경제조직 육성		
	민간참여 독려	• 민간활력 유입 • 지역 내·외부 인재 유입		• 이해관계자 간 갈등 조정		• 지역 기반 운영 지원		
	주민참여 독려	• 주민참여 독려 • 주민 간 이해 조정		• 이해관계자 간 갈등 조정 • 주민조직화 독려		• 주민주도 운영조직 육성 • 운영조직 수익구조 마련		
	중간지원조직 지속가능성 확보	• 중간지원조직 설립 지원		• 중간지원조직 운영 지원		• 중간지원조직 지속화		
수단적 측면	재원조달	• 다각적 재원조달 • 국비지원 종료 후 재원 확보방안 기획		• 다각적 재원조달		• 다각적 재원조달		
	지역자산화	• 주민조직화 지원		• 공동체 자산보유 추진		• 자산관리조직 운영		
	민관협력	• 운영주체 및 수익 모델 기획		• 사업추진		• 수익구조에 따른 운영관리		

주: 도시재생회사(Community Regeneration Corporation: CRC)는 도시재생사업을 중심으로 연결된 지역 주체들이 사업 이후에도 도시재생 활동을 이어가고 관련 시설을 운영·관리하면서 지속적인 도시재생의 중심적 역할을 하는 기업을 의미함.

출처: 임상연 외 2020, 28.

2

도시재생사업 선순환 관련 정책

(법·제도) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법)에서 사회적 경제조직 등이 주요 역할을 할 수 있도록 도시재생 마을기업, 사회적기업 지정 및 지원제도 구축, 민간참여를 위한 기금 등 주체 육성과 참여 유도

(중앙정부 정책) 국토교통형 예비사회적기업, 도시재생회사 및 협동조합의 육성 등 사회적경제조직 육성정책이 주를 이룸(관계기관 합동 2018)

- 그밖에 민간참여 활성화를 위해 토지신탁 방식 활용, 사회성과연계채권, 클라우드 펀딩, 임팩트 투자펀드 등 자금 지원 조달방식을 발굴하여 다양한 사업 방식과 주체가 발굴될 수 있도록 사업 모델 제시
- 다양한 주체와 민간 재원조달 모델을 발굴하고 있으나 관련된 법·제도적 기반이 부족하고, 재원조달정책의 대부분이 지역의 주체나 비즈니스 모델 기반의 위주로 구성되어 있어 지역 역량에 따라 활용하는 데 한계
- 사회적 금융제도와의 결합 없이는 사업 적용에 한계가 드러나 이를 위한 법·제도 보완 필요

(지자체 정책) 중앙정부의 「도시재생뉴딜 로드맵」 사업 모델을 도시재생사업 활성화계획에 반영하는 수준이지만 몇몇 지자체는 자체적으로 선도적 사업을 추진 중

- 서울시의 경우 서울형 도시재생기업 육성, 온동네 경제공동체 활성화 사업, 사회공헌협력 모델, 가꿈주택사업 등을 자체적으로 추진 중
- 목포시는 도시재생 시민신탁을 활용한 시민주도의 도시재생사업, 군산은 민간주도의 자생형 도시재생 스타트업 육성사업 등 지자체의 다양한 정책 모델 발굴
- 지역에 따라 지역에서 발생하는 갈등 문제, 초기 자본금 마련의 어려움, 수익환원의 방안 미비, 공동체 신탁 활용 등에 대한 법·제도 기반 부족 등이 한계
- 지역의 선순환 구조를 위한 사회적 금융의 역할 강화와 사업추진 과정 주도, 사업 이후 모니터링을 위한 지원주체 발굴 요구가 증대

3

도시재생사업 선순환 구조 사례 분석

(세부사업 유형 선정) 도시재생 세부사업 유형은 사업 수나 사업비 비중이 높고 사업 집행이 이루어진 사업으로 한정하되, 선순환을 위하여 타 사업과의 연계성이 높고 지역 주도의 운영관리가 효과적일 수 있는 사업으로 선정

- 주택정비, 커뮤니티-인프라, 마을활력사업 중 ① 주택정비 관련 사업에서는 집수리, 불량노후건축물 정비, 빈집 정비사업, ② 커뮤니티-인프라 관련 사업에서는 거점공간(어울림플랫폼 조성), ③ 마을활력사업에서는 일자리 창출 및 창업 지원, 마을기업, 지역 특성화 사업 등을 선정

(사례지별 세부사업 선정) 심층 분석 대상이 되는 세부사업은 4개 사례지역에서 선정 기준과 추진실적 분석 결과를 토대로 각 3개씩 총 12개 선정

표 2 사례지별 주요 선순환 관련 주요 단위사업 내용

사업 분류 \ 사례지역	전남 순천	경북 영주	부산 영도구	서울 서대문구
공공임대주택	-	○	○	○
주택정비	◎	◎	◎	◎
	금곡에코지오 마을 노후불량 주택정비사업	살림자리 (순환형 임대주택) 사업	대안주택사업	노후주택 개선 지원사업
커뮤니티·인프라	◎	-	◎	◎
	서문안내소 및 서문터정원 조성사업	-	코워킹 스페이스 공간 조성사업	마을관리소 시범사업
현장지원센터 및 거버넌스	○	○	◎	◎
마을활력사업	◎	◎	◎	○
	창작예술촌 조성 및 운영사업	할매목공장 게스트하우스 (소백여관) 사업	베리베리 스마트농장 사업	도시재생 복합시설 조성사업
기타	-	○	○	○

주: ◎ 중점사업, ○ 일반사업.

출처: 임상연 외 2020, 72 (원자료 순천시 2017; 영주시 2017; 영도구 2020; 서대문구 2019 내용을 바탕으로 저자 작성).

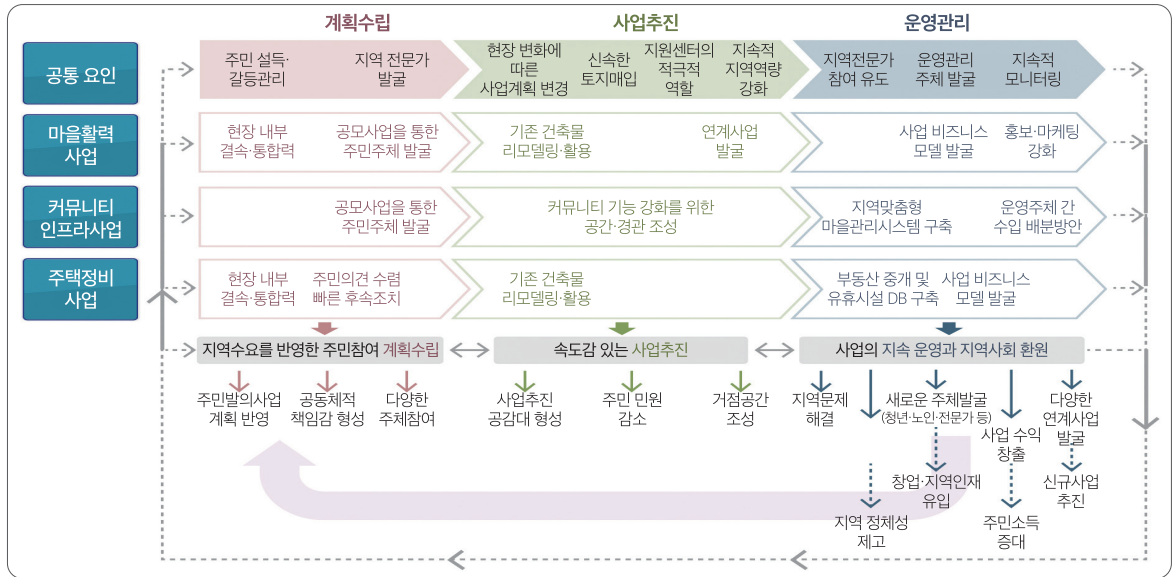
4개 사례지역의 활성화계획, 연차별 추진실적평가 내용을 비교한 결과, 수립된 활성화계획 대비 연차별 목표 달성도는 전반적으로 낮게 나타남

- 주요 요인으로는 활성화계획 구성 미비에 따른 고시 지연, 주민 미동의(부동산 가격 상승에 대한 기대 등)에 따른 부지확보 어려움, 주민 변심 및 거점시설 기능 변경 등에 따른 계획 변경 등임
- 국비지원 기간(우리동네살리기 3년, 주거지원형 4년, 일반근린형 5년 등) 동안 활성화계획 변경, 부지매입, 부지확보에 대부분의 시간이 소요되어 국비 지원이 종료되었다고 하더라도 바로 자생적 운영관리단계로 넘어가기에는 현실적으로 어려움

그럼에도 불구하고 2014년 선도사업은 국비 지원을 종료하고 어느 정도 운영관리단계에 진입했고, 2017년 뉴딜사업은 계획변경 및 사업추진을 동시에 실시하고 있는 과정에서 여러 가지 변화를 겪고 있는 것으로 나타남

- (계획수립단계) 주민협의체를 통하여 주민의견을 수렴·반영하고, 동시에 사업 참여에 대한 주민들의 설득과 이해 과정을 통해 변심과 갈등을 최소화하고 조정, 비즈니스 전문가 참여와 전문 교육 필요
- (사업추진단계) 역량강화 사업과의 유기적 연계를 통한 지역 맞춤형 사업 발굴, 현장 수요를 반영한 계획수립, 사업 과정에서 지역의 상황과 환경변화에 대응한 사업계획의 유연한 변경 필요
- (운영관리단계) 구심점이 될 수 있는 주체의 육성과 공간의 마련, 일정 수준의 정부 지원과 참여주민 및 이해관계자들의 주체의식 함양

그림 1 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 주요 요인



출처: 임상연 외 2020, 120.

4

도시재생사업 선순환 구조 실현방안

도시재생사업 선순환을 위한 기본원칙으로서 ① 도시재생사업의 공공성에 대한 인식 제고, ② 사업의 지속가능성에 대한 고려, ③ 지역사회 환원에 대한 고려 등을 필수적으로 반영

- (공공성) 도시재생사업의 선순환이 물리적인 환경 개선과 사업의 지속가능성뿐만 아니라, 주민활동 역량의 증대라는 숨겨진 가치(hidden value)를 포괄한다는 사실 인식과 공감대를 형성
- (지속가능성) 사업추진 과정을 거치면서 지역주민들이 도시재생사업의 주체로서 책임감과 주인의식을 가지고 참여할 수 있도록 유도하여 서비스의 공급자로서의 역할을 담당할 수 있도록 의식 전환
- (지역사회 환원) 공공성과 지속가능성에 비해 그간 논의가 적었던 지역사회 환원을 위한 구체적인 제도적 장치와 방안 마련

표 3 도시재생사업 선순환 관련 기본원칙(예시)

항목	주요 내용	공공성	지속가능성	지역사회 환원
공통요소	• 주민들의 수요와 의견 반영	◎	○	○
	• 참여자 간 갈등 조정	◎	○	-
	• 재생 결과의 지역적 효과(임팩트)	○	○	◎
	• 지역의 가치 상승	○	◎	◎
	• 지역사회 애착심(지역성) 제고	-	○	◎
단위사업	주택정비	• 부담 가능한 주택의 지속적 공급	○	◎
		• 이익의 사유화 방지 및 이익 공유	◎	◎
	커뮤니티·인프라	• 지역주민의 운영관리 책임성	◎	-
		• 공공의 예산 절감	○	-
		• 지역주민 맞춤형 서비스의 제공	◎	○
	지역활력사업	• 사업의 지속가능한 운영	○	-
		• 수익의 지역사회 환원(지역기금 조성 등)	○	◎
		• 사업의 확대 및 지역경제 파급	○	◎

주: 도시재생사업 선순환과의 관련도 ◎ 높음, ○ 보통, - 낮음.

출처: 임상연 외 2020, 127 (원자료는 연구내용을 바탕으로 원내 연구진 협의를 거쳐 도시재생 선순환 관련 기본원칙을 예시적으로 제시).

(주체별 역할 지원방안) 중앙정부 및 지자체, 도시재생 중간지원조직, 민간·사회적 경제 분야로 구분하여 주체별 역할 지원방안 제시

- (중앙정부 및 지자체) 도시재생 분야 전문직 공무원 적극 영입, 비즈니스 관련 전문가 컨설팅 지원방안 마련, 지자체의 시설물 운영관리 역할 강화
- (도시재생 중간지원조직) 지역 밀착형 코디네이터 및 활동가 육성, 운영관리조직 담당 핵심리더 육성, 운영관리단계에서 봉사자풀(pool) 운영방안 모색
- (민간·사회적 경제 분야) 리노베이션 스쿨 등 붐업(boom-up) 프로그램 적극 활용, 도시재생사업 연계 사회적경제 생태계 조성, 운영관리 모델 다각화
- (지역주민) 공유자산에 대한 책임성 강화와 참여주체 비용 부담, 공모사업을 통한 역량 강화 및 자격요건 개선 및 지원

(자원조달 관련 개선방안) 기금 지원방안 개선, 지역기금화·지역자산화 전략, 지방비 지원방안 의무화**(도시재생 성과관리방안)** 도시재생사업 선순환 관련 지표 발굴 및 적용, 도시재생사업 선순환 관리체계 마련

- 도시재생 평가체계에 선순환 관련 지표 제공, 순환계획을 포함한 도시재생 활성화계획 수립 의무화, 도시재생사업 선순환 모니터링체계 마련, 선순환 관련 부처·부서 간 협력체계 구축, 사회성과연계체계로의 변화 유도

(법·제도 개선방향) 가이드라인상 도시재생사업 기간 변경, 도시재생활성화계획 변경절차 간소화, 도시기본 계획과 정비계획이 연계된 계획추진 방향 모색, 객관적인 도시재생사업 평가를 통한 선별적 지원방식 모색**참고문헌**

- 관계기관 합동. 2018. 내 삶을 바꾸는 도시재생뉴딜 로드맵. 8월 27일, 보도자료.
- 민승현·이슬이. 2019. 중심시가지형 도시재생활성화지역 내 공공임대시설 확보 방향. 서울: 서울연구원.
- 순천시. 2017. 순천시 도시재생선도지역 근린재생형 활성화계획 변경(안). 순천: 순천시.
- 영도구. 2020. 부산광역시 영도구 봉래2동 도시재생뉴딜 시범사업 실행계획 변경(안). 부산: 영도구.
- 영주시. 2017. 영주시 도시재생선도지역 근린재생형 활성화계획 변경(안). 영주: 영주시.
- 윤주선·이여경. 2017. 민간협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구. 세종: 건축도시공간연구소.
- 이태희. 2018. 도시재생사업의 지속가능 전략에 대한 연구. 경기: 수원시정연구원.
- 서대문구. 2019. 서울특별시 서대문구 천연충현 도시재생활성화계획(안)-일반근린형. 서울: 서대문구.

※ 이 브리프는 “임상연·이진희·최정윤·정은진. 2020. 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 정책방안 연구. 세종: 국토연구원”의 내용을 요약 정리한 것임.

• **임상연** 국토연구원 도시연구본부 연구위원
(syilm@krihs.re.kr, 044-960-0230)

• **이진희** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원
(hlee@krihs.re.kr, 044-960-0637)

• **최정윤** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원
(jychoi@krihs.re.kr, 044-960-0213)

• **정은진** 국토연구원 도시연구본부 전문연구위원
(ejjeong@krihs.re.kr, 044-960-0676)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

