



기본 | 20-30

도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 정책방안 연구

Policy for the Realization of virtuous Cycle
of Urban Regeneration Projects

임상연, 이진희, 최정윤, 정은진, 박정윤, 박정호, 이승민

기본 20-30

도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 정책방안 연구

Policy for the Realization of virtuous Cycle of Urban Regeneration Projects

임상연, 이진희, 최정윤, 정은진, 박정윤, 박정호, 이승민

■ 저자

임상연, 이진희, 최정윤, 정은진, 박정윤, 박정호, 이승민

■ 연구진

임상연 국토연구원 연구위원(연구책임)
이진희 국토연구원 부연구위원
최정윤 국토연구원 부연구위원
정은진 국토연구원 연구원

■ 외부연구진

박정윤 명지대학교 문화와커뮤니티 연구소 선임연구원
박정호 미국 남가주대학교 박사후연구원
이승민 (주)한국리노베링 대표이사

■ 연구심의위원

이왕건 국토연구원 선임연구위원 (도시연구본부장)
조판기 국토연구원 선임연구위원
박소영 국토연구원 연구위원
민범식 (주)한아도시연구소 부회장
임준홍 충남연구원 선임연구위원
김태웅 국토교통부 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 도시재생사업의 선순환 구조 실현을 위하여 도시재생 주요 단위사업별로 단계별 사업의 성공·제약요인을 분석하고 도시재생정책 추진 방향에 대한 개선방안 제시
- 2 사업 운영관리단계에 지역의 구심점이 될 주체, 공간, 사업모델 마련이 선순환 구조의 핵심
 - 대부분의 도시재생사업이 다양한 저해요인으로 인해 계획 대비 연차별 추진실적 부진
 - 계획에 따른 추진 및 국비지원 종료 후 지역사회 성과 확산과 선순환의 연계 고리 구축을 위하여 사업 각 단계별로 주체별 역할과 과제에 대한 숙지 및 이행 필요
 - 현재 정책적 관심사인 도시재생사업의 집행을 제고뿐만 아니라 중장기적 관점에서 사업의 선순환 구조 실현을 위한 정책적 공감대 형성과 대처방안 마련 필요
- 3 전남 순천시, 경북 영주시, 부산 영도구, 서울 서대문구 등 4개 도시재생 사업지역에 대한 추진실태 분석 결과를 토대로 도시재생사업 선순환 기본원칙 도출, 주체별 역할 지원방안 제시, 자원조달 및 성과관리 개선방안 도출

본 연구보고서의 정책제안

- 1 (기본원칙) 공공성, 지속가능성, 지역사회 환원 등을 도시재생사업 선순환의 기본원칙으로 설정하되, 현재의 도시재생사업 여건을 고려한 국비지원 종료 이후 추가 지원방안 마련
- 2 (주체별 역할 지원) 도시재생분야 전문직 공무원 및 비즈니스 관련 전문가 영입, 중간지원 조직 인력 육성 및 지역정착 유도, 사회적경제 생태계 육성, 주민조직화 지원방안 마련
- 3 (다각적 자원조달) 주택도시보증공사(HUG) 주택도시기금 심사 체계 개선, 지역기금화 및 지역자산을 위한 지역주민 책임 부여 방안, 지방비 지원 의무화 방안 마련
- 4 (선순환 성과관리) 도시재생사업 평가체계에 선순환 관련 지표 및 기준 도입, 선순환 구조 모니터링을 통한 피드백 체계 마련



1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 필요성

- 2020년 12월 기준 전국적으로 330곳의 지역에서 도시재생사업이 선정·추진되고 있으며 2014년 최초 선정된 13개 도시재생 선도지역은 국비지원이 종료되어 운영관리단계에 진입
 - 당초 도시재생사업 선정 후 국비지원이 종료되면 지방자치단체(이하 지자체) 및 지역주민이 주도적으로 사업을 이끌어나가도록 예정됨
 - 그럼에도 많은 지자체들이 사업추진 지연, 지역여건 및 재정 역량 미비 등의 다양한 이유로 사업의 지속가능한 추진과 운영에 어려움을 겪음
- 국비(마중물) 지원 종료 이후 지역에서 지향해야 할 지속가능한 도시재생사업 추진 및 지역사회 선순환 구조 구축에 대한 구체적 담론 모색 필요
 - 이를 위하여 도시재생 주요 단위사업에 대한 사업구조의 특성 및 성과, 한계에 대한 면밀한 분석을 통하여 도시재생사업 선순환 구조 구축을 위한 정책 제안 필요

□ 도시재생사업 선순환 구조 분석 범위

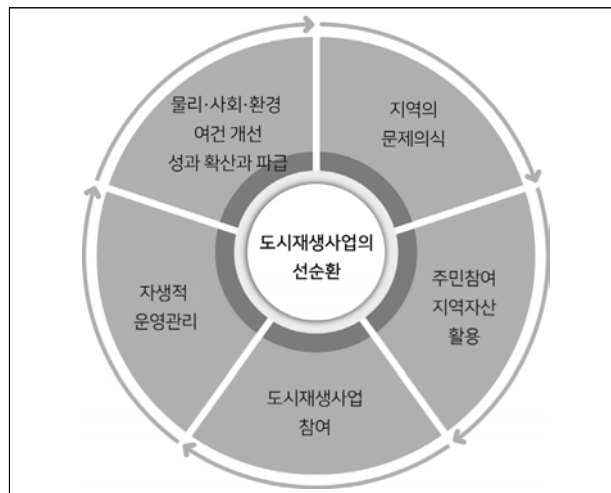
- 본 연구의 공간적 범위는 도시재생 선도·일반·뉴딜 사업지역 330곳 중 근린재생형 도시재생사업 선정지역 대상
 - 심층사례 지역은 전체 사업지역 중 사업추진 실적을 고려하여 2014년 선정된 선도지역 13곳 중 근린재생형 11곳, 2017년 선정된 뉴딜 선도지역 68곳 중 우리동네살리기·주거지지원형·일반근린형 사업지 48곳 중 선정
- 도시재생사업 선순환 구조 심층분석 대상은 도시재생 사업구역에서 추진 중인 단위사업 중 중점사업 또는 앵커사업이며, 이외 사업들은 사업 간 관계성의 측면에서 검토

2. 도시재생사업에서 선순환의 개념과 조건

□ 도시재생사업에서 선순환 구조의 개념

- 도시재생사업에서의 선순환 구조의 의미를 파악하기 위하여, 도시재생사업을 선순환과 관련된 기존의 다양한 이론적 관점에서 검토한 결과, 지속가능성과 주민참여, 수익모델, 지역사회 환원 및 내발적(內發的) 발전 등 도시재생사업 선순환을 바라보는 다양한 분야의 관점이 존재
- 본 연구에서는 “도시재생사업 선순환 구조”를 도시재생사업 추진 및 운영과정에서 적절한 주체, 자원, 수단, 지원을 갖추어 지속가능한 사업추진을 통해 도시재생사업의 성과가 지역사회에 환원되는 구조로 조작적 정의

그림 1 | 도시재생사업 선순환의 흐름도



자료: 저자 작성

□ 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 조건

- 도시재생사업의 지속가능한 추진과 운영, 그리고 이를 통한 선순환 구조 확립을 위해서는 계획의 수립부터 사업추진 및 운영단계에 이르기까지 도시재생사업의 주체 및 사업수단으로 구분하여 주요 조건 도출 필요

- (주체적 측면) 선순환을 위한 조건으로 가장 많은 논의가 되는 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 자원 조달, 지역 자산화, 민관협력 중요시
- 기존 도시재생사업의 선순환 구조를 다루는 선행연구들은 개별 단위사업부터 시작하여 도시재생사업구역, 이를 넘어서는 지역경제까지를 고려하는 폭넓은 스펙트럼을 포괄
- 도시재생사업에서는 하나의 공간단위, 또는 활성화계획의 중심이 되는 단위 사업을 중심으로 하는 지속가능한 사업추진이 지역사회 선순환 구조를 구축하는 중요한 축이 됨
- 따라서 도시재생사업이 공공성과 지속가능성을 담보하면서 사업이 운영되는 과정을 “도시재생의 선순환 구조”로 보고, 운영관리단계에 선순환 구조를 확보하기 위해서 계획수립, 사업추진 및 운영관리단계에서 주체, 수단 측면에서 주요 조건을 <표 1>과 같이 도출

표 1 | 도시재생사업 선순환 구조와 주요 조건

사업단계 (선순환 구조)		계획수립		사업추진		운영관리	
		지역의 문제 인식	지역자산 활용 주민참여	사업 참여	자생적 운영관리	사업 성과 확산	
선순환 관련 주요 조건							
주체적 측면	도시재생회사 ^{주)} 육성 지원	• 주민조직화 지원		• 이해관계자 간 갈등 조정 • 주민조직 사업 참여		• 도시재생회사 육성 • 사회적경제조직 육성	
	민간참여 독려	• 민간활력 유입 • 지역 내외부 인재 유입		• 이해관계자 간 갈등 조정		• 지역기반 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	재원 조달	• 다각적 재원 조달 • 국비지원 종료 후 재원확 보 방안 기획		• 다각적 재원 조달		• 다각적 재원 조달	
	지역자산화	• 주민조직화 지원		• 공동체 자산보유 추진		• 자산관리조직 운영	
	민관협력	• 운영 주체 및 수익모델 기획		• 사업추진		• 수익구조에 따른 운영관리	

주: 도시재생회사(Community Regeneration Corporation, CRC)는 도시재생사업을 중심으로 연결된 지역 주체들이 사업 이후에도 도시재생 활동을 이어가고 관련 시설을 운영관리하면서 지속적인 도시재생의 구심적 역할을 하는 기업을 의미함

자료: 저자 작성

3. 도시재생사업 선순환 관련 정책

- 도시재생사업의 공공성과 지속가능성을 위한 주체·수단·재원 등의 조건을 토대로 도시재생 관련 법·제도와 중앙정부 및 지자체 정책 분석을 통하여 제도적 한계 및 정책과제 도출
- (법·제도) 「도시재생활성화및지원에관한특별법(이하 도시재생특별법)」에서는 사회적경제조직 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 육성 정책이 주를 이룸
 - 그 밖에 민간참여 활성화를 위해 토지신탁 방식 활용, 사회성과연계채권, 크라우드 펀딩, 임팩트 투자펀드 등 다양한 자금지원 조달 방식을 발굴하여 다양한 사업방식과 주체가 발굴 될 수 있도록 사업모델 제시
 - 다양한 주체 발굴과 민간재원 조달 모델을 발굴하고 있으나 관련된 법·제도적 기반이 부족하고, 재원조달 정책의 대부분이 지역의 주체나 비즈니스 모델 기반의 위주로 구성되어있어 지역 역량에 따라 활용하는 데 한계
 - 사회적 금융제도와의 결합 없이는 사업 적용에 한계가 드러나 이를 위한 법·제도 보완 필요
- (지자체 정책) 중앙정부 「도시재생뉴딜 로드맵」 사업 모델을 도시재생사업 활성화계획에 반영하는 수준이나 몇몇 지자체는 자체적으로 선도적 사업 추진 중
 - 서울시의 경우 서울형 도시재생기업 육성, 온동네 경제공동체 활성화 사업, 사회공헌협력모델, 가꿈주택사업 등을 자체적으로 추진 중
 - 목포시는 도시재생 시민신탁을 활용한 시민주도의 도시재생사업, 군산은 민간주도의 자생형 도시재생 스타트업 육성사업 등 지자체의 다양한 정책모델 발굴
 - 지역에 따라 지역에서 발생하는 갈등문제, 초기 자본금 마련의 어려움, 수익환원 방안 미비, 공동체 신탁 활용 등에 대한 법·제도 기반 부족 등이 한계
 - 지역의 선순환 구조를 위한 사회적 금융의 역할 강화와 사업 추진과정 주도, 사업 이후 모니터링을 위한 지원주체 발굴 요구가 증대

4. 도시재생사업 선순환 구조 사례 분석

□ 사례지 선정

- (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

표 2 | 선순환 관련 도시재생사업(세부사업) 선정

사업 분류	주요 사업내용	선정 사유
공공임대주택	• 공공임대주택	• 공공임대주택의 경우 우리동네살리기나 주거지원형의 경우에는 사업 비중은 높으나 집행이 거의 이루어지지 않았으며, 특히 타 사업과의 연계 정도가 낮아 사례 검토에 부적합
주택정비	• 공공임대주택 • 소규모주택정비 • 자율주택정비 • 가로주택정비 • 집수리 • 불량노후건축물 정비 • 빈집 정비 등	• 주택정비 역시 사업 비중이 높으나 우리동네살리기 유형을 제외하고는 집행률이 낮아 타 사업과 연계하여 살펴보는 것이 바람직 • 집수리, 빈집정비 및 불량노후건축물 정비사업의 경우, 지역주도로 전문가 육성 및 자체 사업 추진이 이루어지는 사업으로 사례 검토에 적합
커뮤니티·인프라	• 인프라 확충 • 가로경관 정비 • 거점공간(어울림플랫폼) 등	• 전 유형에서 사업 비중이 매우 높고 사업비 집행률이 상대적으로 높음 • 거점공간(어울림플랫폼)의 경우, 주민거점공간 육성, 지역주도 주체의 운영관리가 중요한 사업이므로 사례 검토에 적합
현장지원센터 및 거버넌스	• 현장지원센터 설립 및 운영 • 주민협의체 운영 • 주민공모사업 추진 등	• 현장지원센터 및 거버넌스 구축 관련 세부사업으로 선순환 관련 중점사업과 연계하여 살펴보는 것이 바람직함
마을활력사업	• 일자리 창출 및 창업 지원 • 마을기업 • 지역 특성화 사업 등	• 마을활력사업은 우리동네살리기와 주거지원형의 경우 사업 비중이 낮았으나 그 외 유형에서는 비중이 매우 높고 사업비 집행률 역시 상대적으로 높으며, 특히 타 사업과의 연계성이 매우 높음 • 모든 사업이 지역경제 활성화를 통한 선순환 구조 구축에 중요한 사업이므로 사례 검토에 적합
기타	• 관련 계획수립 • 가이드라인 수립 • 디자인 사업 등	• 거버넌스 구축 및 계획수립의 전반적인 내용을 포함하는 세부사업으로 선순환 관련 중점사업과 연계하여 살펴보는 것이 바람직함

자료: 국토교통부 2019a 내용을 바탕으로 저자 작성

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

표 3 | 사례지별 주요 선순환 관련 주요 단위사업 내용

사례지역 사업 분류	전남 순천	경북 영주	부산 영도구	서울 서대문구
공공임대주택	-	○	○	○
주택정비	◎	◎	◎	◎
	• 금곡에코지오 마을 노후불량 주택 정비사업	• 살림자리(순환형 임대주택) 사업	• 대안주택사업	• 노후주택 개선 지원사업
커뮤니티·인프라	◎	-	◎	◎
	• 서문안내소 및 서문터정원 조성사업		• 코워킹 스페이스 공간 조성사업	• 마을관리소 시범 사업
현장지원센터 및 거버넌스	○	○	◎	◎
마을활력사업	◎	◎	◎	○
	• 창작예술촌 조성 및 운영사업	• 할매목공장 • 게스트하우스 (소백여관) 사업	• 베리베리 스마트 농장 사업	• 도시재생 복합 시설 조성사업
기타	-	○	○	○

주: ◎ 중점사업, ○ 일반사업

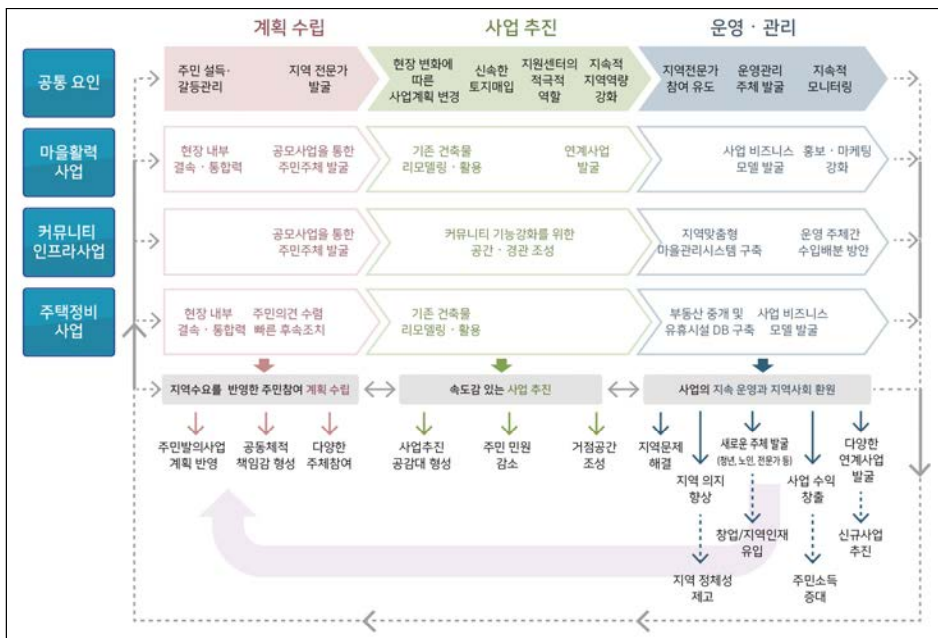
자료: 순천시 2017; 영주시 2017; 영도구 2020; 서대문구 2019 내용을 바탕으로 저자 작성

□ 선순환 구조 분석 결과

- 4개 사례지역의 활성화계획, 연차별 추진실적평가 내용을 비교한 결과, 수립된 활성화계획 대비 연차별 목표 달성도는 전반적으로 낮게 나타남
 - 주요 요인으로서는 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, 주거지지원형 4년, 일반근린형 5년 등) 동안 활성화계획 변경, 부지매입, 부지확보에 대부분의 시간이 소요되어 국비지원이 종료되었다고 하더라도 바로 자생적 운영관리단계로 넘어가기에는 현실적 어려움 존재

- 그룹에도 불구하고 2014년 선도사업은 국비지원을 종료하고 어느 정도 운영관리단계에 진입하였고 2017년 뉴딜사업은 계획 변경 및 사업 추진을 동시에 실시하고 있는 과정에서 여러 가지 변화를 겪고 있는 것으로 나타남
- (계획수립단계) 주민협의체를 통하여 주민의견을 수렴·반영하고, 동시에 사업 참여에 대한 주민들의 설득과 이해과정을 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, 사업과정에서 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 2 | 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 주요 요인



자료: 저자 작성

5. 도시재생사업 선순환 구조 실현 방안

□ 기본방향

- 도시재생사업 선순환을 위한 기본원칙으로서 ① 도시재생사업의 공공성에 대한 인식 제고, ② 사업의 지속가능성에 대한 고려, ③ 지역사회 환원에 대한 고려 등 필수적으로 반영
 - (공공성) 도시재생사업의 선순환이 물리적인 환경 개선과 사업의 지속가능성 뿐만 아니라 주민활동 역량의 증대라는 숨겨진 가치(hidden value)를 포괄한다는 점에 대한 인식과 공감대를 형성
 - (지속가능성) 사업추진 과정을 거치면서 지역주민들이 도시재생사업의 주체로서 책임감과 주인의식을 가지고 참여할 수 있도록 유도하여 서비스의 공급자로서 역할을 담당할 수 있도록 의식 전환
 - (지역사회 환원) 공공성과 지속가능성에 비해 그간 논의가 적었던 지역사회 환원을 위한 구체적인 제도적 장치와 방안 마련

표 4 | 도시재생사업 선순환 관련 기본원칙 (예시)

항목		주요 내용	공공성	지속 가능성	지역사회 환원
공통요소		• 주민들의 수요와 의견 반영	◎	○	○
		• 참여자간 갈등 조정	◎	○	-
		• 재생 결과의 지역적 효과(임팩트)	○	○	◎
		• 지역의 가치 상승	○	◎	◎
		• 지역사회 애착심(지역성) 제고	-	○	◎
단 위 사 업	주택정비	• 부담가능한 주택의 지속적 공급	○	○	◎
		• 이익의 사유화 방지 및 이익 공유	◎	-	◎
	커뮤니티·인프라	• 지역주민의 운영관리 책임성	◎	○	-
		• 공공의 예산 절감	○	◎	-
		• 지역주민 밀착형 서비스의 제공	◎	-	○
	지역활력 사업	• 사업의 지속가능한 운영	○	◎	-
		• 수익의 지역사회 환원 (지역기금 조성 등)	○	○	◎
		• 사업의 확대 및 지역경제 파급	○	◎	◎

주: 도시재생사업 선순환과의 관련도: ◎ 높음, ○ 보통, - 낮음

자료: 본 고의 연구내용을 바탕으로 원내연구진 협의를 거쳐 도시재생 선순환 관련 기본원칙을 예시적으로 제시

□ 정책 개선방안

- (주체별 역할 지원 방안) 중앙정부 및 지자체, 도시재생 중간지원조직, 민간·사회적경제 분야로 구분하여 각 주체별 역할 지원 방안 제시
 - 중앙정부 및 지자체: 도시재생분야 전문직 공무원 적극 영입, 비즈니스 관련 전문가 컨설팅 지원 방안 마련, 지자체의 시설물 운영관리 역할 강화
 - 도시재생 중간지원조직: 지역 밀착형 코디네이터 및 활동가 육성, 운영관리 조직 담당 핵심리더 육성, 운영관리단계에서 봉사자풀 운영 방안 모색
 - 민간·사회적경제 분야: 리노베이션 스쿨 등 붐업 프로그램 적극 활용, 도시재생사업 연계 사회적경제 생태계 조성, 운영관리모델 다각화
 - 지역주민: 공유자산에 대한 책임성 강화와 참여주체 비용 부담, 공모사업을 통한 역량 강화 및 자격요건 개선 및 지원
- (재원조달 관련 개선 방안) 기금 지원방안 개선, 지역기금화·지역자산화 전략, 지방비 지원방안 의무화
- (도시재생 성과관리 방안) 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 모니터링 체계 마련, 선순환 관련 부처·부서 간 협력체계 구축, 사회성과연계 체계로의 변화 유도
- (법·제도 개선방향) 가이드라인 상 도시재생사업 기간 변경, 도시재생활성화계획 변경절차 간소화, 도시기본계획과 정비계획이 연계된 계획추진 방향 모색, 객관적인 도시재생사업 평가를 통한 선별적 지원방식 모색

□ 결론 및 향후 과제

- 본 연구에서 제시한 도시재생사업 선순환 구조 실현방안은 장기적이고 이상적인 모델을 기반으로 제시되었으나, 현재의 사업 추진 상황과 주체별 역량을 감안하면 중앙정부의 재정 지원 중단시 선순환 구조 실현이 불가능한 지역이 대다수
- 따라서 공공의 지속적인 지원을 전제로 도시재생사업 선순환구조 실현 체계를 마련하되, 중앙정부 주도의 대규모 사업 선정과 추진방식 개선을 통하여 지자체가 책임감을 가지고 사업의 성과를 도출할 수 있도록 유도해야 함

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	5
3. 선행연구 검토 및 차별성	9
4. 연구의 기대효과	11

제2장 도시재생사업과 선순환 관련 이론적 논의

1. 선순환 관련 이론적 논의	15
2. 도시재생사업에서 선순환 구조의 개념	18
3. 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 조건	22
4. 요약 및 시사점	27

제3장 도시재생사업 선순환 관련 정책 현황

1. 정책 개요	31
2. 관련 법·제도 현황	32
3. 중앙정부 정책추진 현황	37
4. 지자체 정책 추진 현황	47
5. 요약 및 시사점	60

제4장 도시재생사업 선순환 구조 사례 분석

1. 분석틀 설정	65
2. 전남 순천시 도시재생사업 선순환 구조 분석	75
3. 경북 영주시 도시재생사업 선순환 구조 분석	88
4. 부산 영도구 도시재생사업 선순환 구조 분석	98
5. 서울 서대문구 도시재생사업 선순환 구조 분석	109
6. 요약 및 시사점	118

제5장 도시재생사업 선순환 구조 실현 방안

1. 기본방향	125
2. 주체별 역할 지원 방안	128
3. 자원 조달 관련 개선방안	137
4. 도시재생 성과관리 방안	142
5. 도시재생 관련 법·제도 개선방향	145

제6장 결론 및 향후 과제

1. 주요 연구내용	153
2. 연구의 한계와 향후 과제	158

참고문헌	159
------------	-----

Summary	173
---------------	-----

부 록	179
-----------	-----

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성	10
〈표 2-1〉 도시재생사업 선순환 구조와 주요 조건	28
〈표 2-2〉 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 주요 조건	29
〈표 3-1〉 「도시재생특별법」 상 선순환 관련 규정	32
〈표 3-2〉 「국가도시재생기본방침」 상 선순환 관련 내용	33
〈표 3-3〉 “도시재생 사업시행 가이드라인” 상 선순환 관련 내용	34
〈표 3-4〉 도시재생뉴딜 로드맵 상 선순환 관련 정책 목표	36
〈표 3-5〉 국토교통부의 마을관리 협동조합 5대 서비스	44
〈표 3-6〉 국토교통부 인가 마을관리 협동조합 현황	44
〈표 3-7〉 2019년 하반기 도시재생뉴딜 부처 중점 연계사업	46
〈표 3-8〉 도시재생기업 지원항목 및 금액	49
〈표 3-9〉 2020 서울 도시재생기업(CRC) 4단계 발굴·육성 프로그램	49
〈표 3-10〉 서울 가꿈주택사업 연도별 추진 현황	51
〈표 3-11〉 서울시 도시재생 사회공헌협력모델 지원 방안	55
〈표 3-12〉 서울시 민간협력 프로젝트 사례별 주요 내용	55
〈표 3-13〉 도시재생사업 선순환 관련 정책 현황 정리	58
〈표 3-14〉 도시재생사업 선순환 관련 정책 현황 비교	61
〈표 4-1〉 도시재생사업 선순환 구조 분석틀	66
〈표 4-2〉 도시재생사업 세부사업 유형 분류	67
〈표 4-3〉 2014년 도시재생 선도사업 추진실적 검토	68
〈표 4-4〉 2017년 도시재생 뉴딜사업 추진실적 검토	69
〈표 4-5〉 선순환 관련 도시재생사업(세부사업) 선정	71
〈표 4-6〉 사례지 선정 결과	72
〈표 4-7〉 사례지별 주요 선순환 관련 주요 단위사업 내용	72
〈표 4-8〉 심층면담 진행 개요	73
〈표 4-9〉 심층면담 주요 질의사항	74

〈표 4-10〉 금곡에코지오마을 노후불량주택 정비사업 개요	76
〈표 4-11〉 서문안내소 및 서문터정원조성사업 개요	77
〈표 4-12〉 창작예술촌 조성 및 운영사업 개요	78
〈표 4-13〉 순천시 노후집수리사업 관련 예비사회적기업 지정 현황	79
〈표 4-14〉 순천시 노후집수리사업 선순환 구조 분석	81
〈표 4-15〉 서문안내소 및 서문터정원의 기능별 성격 및 운영방식	82
〈표 4-16〉 서문안내소 및 서문터정원 조성사업 선순환 구조 분석	84
〈표 4-17〉 창작예술촌 조성 및 운영사업 선순환 구조 분석	86
〈표 4-18〉 순천시 도시재생 선도사업 선순환의 요인과 정책과제	87
〈표 4-19〉 살림자리(순환형 임대주택) 사업	89
〈표 4-20〉 할매목공장 조성사업 개요	90
〈표 4-21〉 게스트하우스(소백여관) 사업 개요	90
〈표 4-22〉 살림자리(순환형 임대주택) 사업 선순환 구조 분석 내용	92
〈표 4-23〉 할매목공장 사업 선순환 구조 분석 내용	94
〈표 4-24〉 게스트하우스(소백여관) 선순환 구조 분석 내용	96
〈표 4-25〉 영주시 도시재생 선도사업 선순환의 요인과 정책과제	97
〈표 4-26〉 대안주택사업 개요	100
〈표 4-27〉 코워킹 스페이스 공간조성사업 개요	101
〈표 4-28〉 베리베리 스마트 농장 사업 개요	102
〈표 4-29〉 대안주택사업 선순환 구조 분석 내용	104
〈표 4-30〉 코워킹 스페이스 공간조성사업 선순환 구조 분석 내용	106
〈표 4-31〉 베리베리 스마트농장 사업 선순환 구조 분석 내용	107
〈표 4-32〉 부산시 영도구 도시재생 뉴딜사업 선순환의 요인과 정책과제	108
〈표 4-33〉 노후주택 개선 지원사업 개요	110
〈표 4-34〉 도시재생 복합시설 조성사업 개요	111
〈표 4-35〉 마을관리소 시범사업 개요	111

표차례

LIST OF TABLES

〈표 4-36〉 노후주택 개선 지원사업 선순환 구조 분석	112
〈표 4-37〉 도시재생 복합시설 조성사업 선순환 구조 분석	114
〈표 4-38〉 마을관리소 시범사업 선순환 구조 분석	116
〈표 4-39〉 서대문구 도시재생 뉴딜사업 선순환의 요인과 정책과제	117
〈표 5-1〉 도시재생사업 선순환 관련 기본원칙 (예시)	127
〈표 5-2〉 주택도시보증공사 자율주택정비사업 융자상품 개요	138

〈그림 1-1〉 도시재생사업 추진단계별 사업 내용	4
〈그림 1-2〉 연구 흐름도	8
〈그림 2-1〉 도시재생에서 사회적경제조직의 역할	21
〈그림 2-2〉 도시재생사업 선순환의 흐름도	22
〈그림 3-1〉 사회성과연계채권 순환 구조(좌)와 운영 구조(우)	38
〈그림 3-2〉 터 새로이 사업 개요	41
〈그림 3-3〉 국토교통형 예비사회적기업(도시재생분야) 사업 예시	42
〈그림 3-4〉 마을관리 협동조합 사업구조(안)	43
〈그림 3-5〉 같이살림 프로젝트 주민공모 포스터(좌), 같이살림 프로젝트(우)	52
〈그림 3-6〉 서울시 도시재생 사회공헌협력모델 개념도	54
〈그림 3-7〉 도시재생 시민신탁 개념 및 이익 공유방안	56
〈그림 3-8〉 액티브로컬 캠프의 전체 흐름도	57
〈그림 4-1〉 순천시 도시재생 선도지역 사업구상도	75
〈그림 4-2〉 영주시 도시재생 선도사업 사업구상도	88
〈그림 4-3〉 영도구 도시재생뉴딜 시범사업 사업구상도	98
〈그림 4-4〉 서대문구 천연충현 도시재생 뉴딜사업 구상도	109
〈그림 4-5〉 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 주요 요인	120
〈그림 4-6〉 도시재생사업 선순환 요인과 정책과제 도출	121
〈그림 5-1〉 일본 소카시 리노베이션 마을만들기 구상 추진 체계 및 프로세스	134
〈그림 5-2〉 HUG 수요자 중심형 융자상품 개요	139
〈그림 5-3〉 도시재생지원센터 역할 방안 개선(안)	144
〈그림 5-4〉 도시재생지원센터 근무자 지원 방안 개선(안)	147
〈그림 5-5〉 도시재생 종합성과평가 신설(안)	149



CHAPTER 1

서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	5
3. 선행연구 검토 및 차별성	9
4. 연구의 기대효과	11

01 서론

우리나라의 도시재생사업은 2014년 선정된 13개 선도지역으로 시작되었으며, 이들 사업은 국비지원이 종료되어 운영관리단계에 진입하고 있다. 도시재생사업이 선정-계획-추진-운영관리라는 사이클의 순환을 맞이하는 시점에서 선순환 구조 구축을 위한 사업추진방안 및 정책 제언의 모색이 필요하다. 본 연구에서는 도시재생 선도사업과 뉴딜사업에 대한 체감도 높은 현장조사를 통하여 사업단계별로 어떠한 성공과 실패 요인들이 도시재생사업을 선순환 구조로 이끌 수 있는지를 분석하여 이를 위한 정책 방안을 제안하고자 한다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

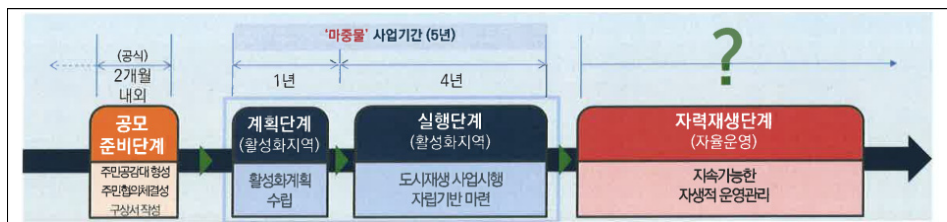
2013년 「도시재생활성화및지원에관한특별법(이하 도시재생특별법)」 지정 이후 전국적으로 도시재생사업이 선정·추진되고 있고, 2020년을 기준으로 2014년 최초 선정된 13개 도시재생 선도지역은 국비지원이 종료되어 운영관리단계에 진입하고 있다.¹⁾ 이와 같이 우리나라의 도시재생사업은 선정-계획수립-사업추진-운영관리의 한 사이클의 순환이 이루어지려는 시점에 도달함에 따라 지역주민이 주체가 되는 도시재생사업 추진·운영관리 방식과 체계에 대한 고민이 현실적인 당면 문제로 부각되고 있다.²⁾

1) 도시재생종합정보체계 홈페이지 <https://www.city.go.kr/index.do> (2020년 12월 24일 검색)

2) 서울특별시. 2019.3.22. “서울시, 도시재생기업 25개 첫 육성…지속가능한 지역재생모델 만든다”
<http://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/503125> (2020년 6월 22일 검색)

당초 도시재생사업 선정 후 국비지원이 종료되면 지방자치단체(이하 지자체) 및 지역 주민이 주도적으로 사업을 이끌어 나가야 함에도 불구하고, 많은 지자체들이 사업추진 지연, 지역여건 및 재정 역량 미비 등의 다양한 이유로 사업의 지속가능한 추진과 운영에 어려움을 겪고 있다(이태희 2018b; 민승현·이슬이 2019). 이러한 현실적인 문제들을 해결하기 위해서는 공모 준비단계, 계획단계, 실행단계가 마무리되어 국비(마중물) 사업기간이 종료된 이후 지역주민들이 스스로 사업을 추진할 수 있는 단계에 접어들었을 때, 지역에서 지향해야 할 지속가능한 도시재생이 무엇인지, 어떻게 지속시켜야 하는지에 대한 담론의 구체화가 필요하다.

그림 1-1 | 도시재생사업 추진단계별 사업 내용



자료: 이태희 2018b: 8

현 정부는 도시재생 선도·일반지역에 대한 사업추진 이후, 2017년부터 도시재생 뉴딜정책을 통하여 지역주민, 사회적경제 및 민간분야 주체의 육성, 다양한 자원조달 방안 등에 대한 가이드라인 제시를 통하여 보다 안정적이고 지속가능한 사업추진과 운영관리를 위한 노력을 경주하고 있음에도 불구하고, 사업유형별·지역별로 상이한 사업여건을 반영한 보다 구체적인 방안은 제시하기 어려운 한계가 존재한다. 이에 서울시 등을 중심으로 지역 선순환 구조 활성화의 일환으로 사회적경제 주체를 육성하기 위한 차원으로 도시재생회사(Community Regeneration Corporation, CRC)³⁾ 지원사업 및 관

3) "CRC(Community Regeneration Corporation)"는 도시재생사업을 중심으로 연결된 지역 주체들이 사업 이후에도 도시재생 활동을 이어가고 도시재생 시설을 관리하면서 지속적인 도시재생의 구심적 역할을 하는 기업을 의미함. 서울시에서는 정책용어로서 CRC를 "(서울)도시재생기업"으로 명명하고 있기 때문에, 본 고에서는 일반적인 CRC를 "도시재생회사"로 통칭하고 서울시 CRC를 "(서울)도시재생기업"으로 명명함(자료: 서울특별시 도시재

련 연구들이 추진되고 있으나, 사업 여건이 상이한 전국 지자체에서 적용할 수 있는 지속가능한 주체 및 사업수단에 대한 연구는 부족한 현실이다.

도시재생사업이 지속가능하게 추진·운영되기 위해서는 지역주민이 주도적인 주체로 성장하여 사업 추진과 관리·운영에 참여하는 방식뿐만 아니라 사회적경제, 민간기업, 청년 등 다양한 주체가 참여하고 단위사업의 유형에 따른 적절한 사업방식을 고려한 도시재생사업 선순환 구조 구축이 필수적이다. 이를 위해서는 도시재생사업의 주요 단위사업에 대한 사업구조의 특성 및 성과, 한계에 대한 면밀한 분석과 실증연구가 선행될 필요가 있다. 따라서 본 연구를 통하여 기존 도시재생사업 지역을 대상으로 사업추진·운영관리 구조를 분석하여 도시재생사업 선순환 구조 구축을 위한 정책과제를 도출하여 이를 개선하기 위한 방안 제시가 필요하다.

2) 연구 목적

본 연구는 국비지원 종료 이후에도 지속가능한 도시재생사업을 추진하기 위하여 도시재생사업 선순환 구조 구축을 위한 정책 제안을 목적으로 한다. 이를 위하여 ① 기존 도시재생 관련 법·제도 운영 실태를 파악하고, ② 실제 도시재생사업지역 활성화계획 및 모니터링 보고서 상의 사업계획 구조를 분석한 후, ③ 실제 사례조사를 통해 선순환 구조 구축 방안, 주체별 역할 개선방안, 제도개선 방안 등을 제안하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

(1) 공간적 범위

본 연구의 공간적 범위는 2020년 12월 31일 기준으로 도시재생 선도·일반·뉴딜 사

생지원센터 홈페이지 <https://surc.or.kr/crc> (2020년 6월 22일 검색)

업지역 330곳을 대상으로 하며⁴⁾, 심층사례 지역은 전체 사업지 중 사업 진행 실적을 고려하여 2014년 선정된 도시재생 선도지역 13곳 중 근린재생형 11곳, 2017년 선정된 도시재생 뉴딜 선도지역 68곳 중 우리동네살리기·주거지지원형·일반근린형(이하 근린재생형) 사업지 48곳에 한정하여 선정하였다. 중심시가지형·경제기반형은 사업 추진 단계에서 민간 개발업자(Developer)와 민간 자본의 역할 비중이 매우 크므로 근린재생형 사업과는 선순환 구조가 매우 상이하여 본 연구에서는 다루지 않았다.

본 연구의 대상은 도시재생 사업구역에서 추진 중인 단위사업 중 중점사업 또는 앵커사업 위주로 파악하였다. 국토교통부는 2018년 “도시재생사업 실현가능성 및 타당성평가”를 위하여, 도시재생사업 단위사업을 중점사업·일반사업으로 구분하여 관리한 바 있는데, 중점사업은 ① 사업유형별로 가장 중점적으로 추진하는 사업, ② 마중물 예산의 투입 비중이 매우 높은 사업, ③ 국비지원사업 중 지자체가 중요하다고 판단하는 사업 등이다(임상연 외, 2018). 따라서 본 연구에서도 도시재생 활성화계획에 포함된 전체 사업을 모두 다루기보다는 중점사업을 위주로 분석을 하되, 중점사업과 연관된 관련 사업들은 중점사업과의 관계성의 측면에서 검토하였다.

(2) 시간적·내용적 범위

본 연구의 시간적 범위는 2013년 「도시재생특별법」 제정 이후부터 2020년 현재까지 7년간이다. 본 연구의 내용적 범위는 도시재생과 선순환과 관련된 개념 정립, 도시재생사업 선순환 관련 정책 및 사례 분석, 도시재생 단위사업별 선순환 구조 파악을 통한 정책 개선방안 제시로 이루어진다.

(3) “도시재생사업 선순환 구조”의 조작적 정의

본 연구에서는 기존 선행연구를 토대로 “도시재생사업 선순환 구조”를 도시재생사업 추진 및 운영과정에서 적절한 주체, 자원, 수단, 지원을 갖추어 사업이 멈춤 없이 추진

4) 도시재생종합정보체계 홈페이지 <https://www.city.go.kr/index.do> (2020년 12월 31일 검색)

되며 그 성과가 지역사회에 환원되는 사업구조라고 조작적으로 정의한다. 단계별로는 ① 주민들이 지역의 문제를 인식하고, ② 이를 해결하기 위한 수단으로 지역자원을 발굴하여 활용할 수 있는 지역주민 주도의 계획을 수립한 후, ③ 도시재생사업 추진 및 참여과정에서 역량을 강화하여, ④ 국비지원이 종료된 후 자생적인 지역 운영관리 체계를 마련하되, ⑤ 이러한 전반적인 과정에 따른 성과가 지역에 다시 환원되는 구조를 “도시재생사업 선순환 구조”라고 정의할 수 있다.

2) 연구 방법

(1) 문헌연구

문헌연구를 통하여 도시재생사업 선순환 구조와 관련된 선행연구를 검토하였다. 이를 통하여 도시재생사업 선순환의 개념, 주요 요소 및 고려사항, 관련 법·제도 및 정책 등을 검토하였다. 이와 함께 도시재생 사업지에 대한 심층사례 조사를 위하여 도시재생 활성화계획, 도시재생 연차별 추진실적 보고서 등 기존 도시재생사업의 추진과정과 결과를 확인할 수 있는 중앙정부 및 지자체 자료를 검토하였다.

(2) 사례지역 현장조사

사례지역 현장조사는 (반)구조화된 질문지를 작성하여 지자체 및 도시재생지원센터 업무담당자 및 주요 활동가를 대상으로 심층 면담조사를 시행하였다.

(3) 자문회의 및 실무협의회

학계, 전문가로 구성된 자문단을 구성하여 연구방향 및 개선방안을 논의하였고, 중앙부처 및 지자체 담당 공무원 및 중간지원조직 실무자와의 간담회를 통하여 현장의 경험을 토대로 한 정책적 제안사항을 도출하였다. 이상의 연구 범위와 방법에 따라 다음의 <그림 1-2>와 같이 본 연구 흐름도를 구조화하였다.

그림 1-2 | 연구 흐름도



자료: 저자 작성

3. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

국내에 도시재생정책이 적용되어 사업이 추진된 기간이 10년 미만으로 그간의 선행 연구들은 주로 도시재생정책의 국내 도입방안, 제도 및 계획 마련, 사업추진 과정 등에 중점을 두거나, 운영관리 단계의 주민주도 사업관리 방식에 관하여 연구가 진행되었다. 이태희 외(2018b), 김주석(2018)의 경우, 지속가능한 도시재생사업의 핵심이 지속적인 주민주도의 사업관리라고 인식하여 공공임대시설 관리·운영을 위한 선순환 구조를 분석하였으며, 윤주선·이여경(2017), 배유진(2017), 최명식 외(2018) 등은 사업주체, 사업방식, 사업자금 등을 주제로 제도 개선방안을 제안하였으나, 실제 도시재생사업에 대한 실증적인 조사를 통한 현황 파악과 분석은 이루어지지 못하였다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

기존 연구가 각론적인 차원에서 도시재생사업의 지속가능한 주체, 사업수단의 모색에 중점을 둔 반면, 본 연구에서는 도시재생사업의 선순환 구조 구축을 위한 정책방안을 종합적으로 제시하였다.

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
1	- 과제명: 민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구 - 연구자(연도): 윤주선·이여경(2017) - 연구목적: PPP형 도시재생 활성화를 위한 제도개선방안 제안	- 문헌연구 - 외부 전문가 자문	- PPP형 도시재생의 개념 - 공적부동산 운영실태 및 문제점 - PPP 도시재생 해외사례 - 지역완결형 PPP 적용 방안
2	- 과제명: 도시재생 사업의 지속가능 전략에 대한 연구 - 연구자(연도): 이태희(2018) - 연구목적: 근린형 도시재생사업을 대상으로 지속적으로 재생될 수 있는 지역모델 제안	- 문헌연구 - 외부 전문가 자문	- 국외 지속가능한 재생지역 사례 조사 - 서울시 주거환경관리사업 재생 사례 분석 - 지속가능한 도시재생 사업모델 제안
3	- 과제명: 도시재생사업의 협동조합 참여 확대방안 연구 - 연구자(연도): 배유진(2018) - 연구목적: 도시재생분야의 협동조합 참여 확대를 위하여 도시재생 분야 협동조합 유형별 참여확대 방안 제안	- 문헌연구 - 통계분석 - 외부 전문가 자문	- 도시재생분야 협동조합 개념 정립 - 도시재생분야 협동조합의 사례 분석 - 협동조합 참여확대를 위한 제도 개선방안 제안
4	- 과제명: 사회적 경제 활성화를 위한 지역기반 자산관리조직 도입 방안 연구 - 연구자(연도): 최명식 외(2018) - 연구목적: 지역기반 자산관리조직 도입을 위하여 사회적 부동산업 활성화 및 지역부동산 공유방안 제안	- 문헌연구 - 통계분석 - 외부 전문가 자문	- 지역기반 사회적 부동산 관리조직 개념 정립 - 사회적 부동산 관리조직 사례 분석 - 지역기반 사회적 부동산 관리조직 도입 방안 제안
5	- 과제명: 중심시가지형 도시재생 활성화지역 내 공공임대시설 확보 방향 - 연구자(연도): 민승현·이슬이(2019) - 연구목적: 도시재생지역 내 공공임대시설 확보를 통한 자력재생 기반 사업 선순환 구조 조성 방안 제시	- 문헌연구 - 통계분석 - 외부 전문가 자문	- 도시재생사업 현황 및 공공임대시설의 유사 사례 검토 - 공공임대시설 확보를 위한 사업 방식과 제도 검토 - 공공임대시설의 바람직한 운영·관리방식 검토 - 공공임대시설 설치·운영 실현 방안
	과제명: 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 정책방안 연구	- 문헌연구 - 관련이론 및 법·제도 검토 - 현장답사 및 면접조사 - 외부 전문가 자문	- 도시재생사업 선순환 개념 정립 - 도시재생정책 및 중앙·지방정부의 도시재생 단위사업 추진 현황 및 한계 분석 - 도시재생사업 선순환 구조 구축을 위한 정책 방안 제안

자료: 저자 작성

4. 연구의 기대효과

1) 정책적 기대효과

본 연구의 정책적 기대효과는 정부보조를 통하여 추진하는 한시적인 도시재생사업 보다는 지역 여건에 맞추어 스스로 재생이 가능한 수준까지 고려한 안정적인 도시재생 사업 추진을 위한 바람직한 선순환 구조 구축 방안 및 정책 대안을 제시하는 것이다. 또한 중앙정부의 단기적인 국비 지원에 치우치지 않고 지자체가 뚜렷한 선순환 모델 마련에 대한 목표와 의지를 가지고 지역과 행정 내부의 공감대를 형성하여 선순환 구조를 마련할 수 있는 팁을 제공하는 데 기여할 수 있다.

2) 학술적 기대효과

본 연구에서는 기존 연구나 정책에서 각론적으로 다루어지던 도시재생사업에 적합한 선순환 구조를 개념화하고, 선순환 구조 파악을 통하여 도시재생사업 선순환 구조에 대한 이론적 논의의 장을 확대하고 함의를 제공할 수 있다.



CHAPTER 2

도시재생사업과 선순환 관련 이론적 논의

- 1. 선순환 관련 이론적 논의 15
- 2. 도시재생사업에서 선순환 구조의 개념 18
- 3. 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 조건 23
- 4. 요약 및 시사점 27

02 도시재생사업과 선순환 관련 이론적 논의

본 장에서는 도시재생과 선순환 간의 관계 및 의미를 파악하기 위하여 지속가능성과 주민참여, 수익모델, 지역사회 환원 및 내발적(內發的) 발전 등 도시재생사업의 선순환을 바라보는 다양한 분야의 관점을 파악하였다. 이를 토대로 도시재생사업의 선순환을 위하여 중요하게 고려해야 할 사항들을 주체적 측면과 수단적 측면으로 나누어 도출하였다. 주체적 측면에서는 지역주민이 도시재생사업을 통하여 사업화를 위한 조직을 구성하는 도시재생회사의 설립·육성, 주민조직의 참여가 중요한 것으로 나타났으며, 수단적 측면에서는 재원조달, 지역 자산화, 민관협력 등을 통하여 지속 가능한 사업 추진에 도움이 될 수 있는 사업수단들을 발굴·적용하는 것이 중요한 것으로 나타났다.

1. 선순환 관련 이론적 논의

선순환(virtuous circle)의 사전적 의미는 순환의 고리가 끊기지 않고 지속적으로 확대하여 누적적으로 순환하는 것을 의미한다.¹⁾ 박경 외(2013)는 선순환이 가치적, 규범적 표현으로 구체적인 대상을 가지기보다 어떠한 현상의 순환고리 또는 인과관계 등을 의미하는 용어로 다양하게 사용되어 왔다고 보고 있다(박경 외 2013: 18). 이번 장에서는 도시재생사업을 대상으로 선순환 구조의 개념과 조건 등을 정립하기 위하여

1) 선순환이란 사건의 반복 주기, 즉 각 사건이 다음 사건의 유익한 영향을 증가시키는 결과를 의미함(Virtuous circle is a recurring cycle of events, the result of each one being to increase the beneficial effect of the next)(자료: Oxford English and Spanish Dictionary, Thesaurus, and Spanish to English Translator site https://www.lexico.com/definition/virtuous_circle (2020년 12월 12일 검색))

기존 연구들이 어떠한 관점에서 선순환 또는 선순환 경제(circular economy)와 관련된 담론들을 형성하여 왔는지 살펴본 후, 도시재생사업에서 선순환 구조가 가지는 의미를 짚어보고자 한다.

경제학 분야에서 개념적으로 순환경제에 대한 논의는 수십 년간 지속되어 왔다. 1978년 발간된 “인구론(An Essay on the principle of population)”으로 유명한 토마스 맬서스(Thomas Malthus)를 위시한 저명한 경제학자, 환경사학자들은 비재생 자원의 고갈에 대한 우려와 함께 “성장의 한계”에 대한 우려와 함께 성장과 지속가능성의 공존 가능성을 주장하기 시작하였다(피터 레이스·제이콥 리브스트(저)·최경남(역) 2017: 70-71). 피터 레이스·제이콥 리브스트(2017)는 지난 250년간 지구촌을 지배했던 선형 성장 모델이 조만간 멈추게 될 수밖에 없는 이유를 다루며 순환경제가 향후 선형모델을 대체할 대안이라고 주장하고 있다(피터 레이스·제이콥 리브스트(저)·최경남(역) 2017: 30).²⁾

생태학 및 자원순환의 관점에서 순환경제는 “원료조달 → 생산 → 유통 → 소비 → 폐기 → 재생”의 물질 흐름을 최대한 순환형으로 만들기 위하여 이상의 각 단계에서 물자를 절약하고 폐기하는 부분을 줄이는 노력을 기울이는 경제 운영 방식을 뜻한다(이승무 2015: 46-47). 순환경제 담론의 역사가 긴 일본에서는 경제산업성(經濟産業省)이 주축이 되어 “순환형 경제(循環形 社會)”를 주제로 “순환경제비전연구회(循環經濟ビジョン研究会)”를 조직하여 전문가와 행정가가 함께 순환사회 구상을 위한 정책을 지속적으로 개발하고 있다.³⁾ 이와 관련하여 최근의 한국형 뉴딜전략 중 그린뉴딜과 관련된 논의들이 국가 차원의 경제선순환 이념을 내포한 정책이라고 할 수 있다.

이상의 논의들이 주로 전세계 또는 국가 차원에서 순환경제의 가치와 흐름을 다룬 반면, 지역발전론 및 지역경제론에서는 크게 두 가지의 관점에서 선순환의 의미와 조

2) “선형경제”란 현재의 경제 성장 모델을 설명하는 모델로, 천연자원의 채취, 제조, 폐기에 이르는 일련의 과정을 의미하며, “순환경제”는 성장을 희소 자원의 사용으로부터 분리된 경제를 일컫는 용어임(피터 레이스·제이콥 리브스트(저)·최경남(역) 2017: 46)

3) 日本 經濟産業省 循環經濟ビジョン研究会

https://www.meti.go.jp/shingikai/energy_environment/junkai_keizai/index.html

<https://www.meti.go.jp/press/2020/05/20200522004/20200522004-2.pdf> (2020년 12월 11일 검색)

건을 정의하고 있다(박경 외 2013: 18-20). 1970년대부터 1980년대 초까지 내생적 발전론과 자생적 발전론에 관한 연구들이 많이 이루어지면서 지역 내에서의 선순환은 “부가가치의 지역내 순환”으로 정의되어 왔다. 이후 1990년대 제도학과 내에서 신내생적 발전론이 새롭게 나타나며 “경제적으로 지속가능한 지역발전을 통해 발전 역량을 지역 안에서 보전하는 것”을 선순환으로 정의하기 시작하였다(박경 외 2013: 19). Stimson et al. (2003)은 이러한 관점에서 지속가능한 선순환의 과정을 제시하며 지역발전의 핵심요소로 ① 초기 지역경제 발전을 위한 강한 리더십 및 비전 제시, ② 지역 수용력과 자체 역량 강화, ③ 지역 부존자원의 적절한 활용 등을 주장하고 있다(신동호 외 2012: 31; Stimson and Stough 2008: 14-15 재인용).

우리나라에서는 지역경제 선순환과 관련하여, 충남 지역의 경제 데이터를 기반으로 지역경제 선순환 구조 분석을 시도한 연구들이 다수 추진된 바 있다(신동호 외 2012; 임재영 외 2013; 박경 외 2013). 신동호 외(2012)는 지역경제 발전의 관점에서 생산 → 분배 → 지출의 과정이 지속적으로 반복되는 과정을 통해 지역경제 선순환 구조를 파악하고자 하였다. 해당 연구에서는 생산 측면에서 지출이 확대되면 생산유발에 따라 지역내 부가가치가 증가하게 되면 분배 측면에서 피용자 보수 증대와 영업잉여 유출 최소화가 이루어지는 동시에 지출 측면에서 지역 내 투자 및 소비지출 확대가 이루어짐으로써 이러한 투자 및 소비지출로부터 다시 생산까지 환류(feed-back)되는 과정이 경제의 순환(circulation of economy)이라고 정의하였다(신동호 외 2012: 44-45). 특히 이러한 과정에서 지역 내 주체의 역량을 토대로 외부 수요와 지역자원을 적절히 활용할 경우 개발의 성과 즉, 지역에서 창출된 부가가치가 높아져 지역 내 재투자 및 지역민의 소비지출 확대에 귀결된다. 다만 기존 내발적 발전과 경제 선순환 논의가 놓여온 지역사회(local community)를 중심으로 한 지역발전의 관점에서 규범적으로 다루어짐으로써 공간적 영역이 한정되어 있고, 관련 경제 통계를 구축하여 체계화하는 과정을 거쳐 이를 정량적으로 분석하여 대안을 모색하는데 있어서는 한계가 존재한다. 기존 국내외 관련 연구들이 주로 광역시·도 규모의 지역경제 단위에서만 통계 분석이 가능했기 때문이다(임재영 외 2013: 6-7). 따라서 임재영 외(2013)는 지역경제의 순

환은 경제 내 수요와 공급의 양 측면이 동시에 고려되는 개념으로, 이에 걸맞는 기초통계의 정비와 분석 방법론이 필요하다고 제안하고 있다. 일본의 경우 지역경제의 순환 구조를 규명하기 위한 연구들이 데이터 구축과 분석 방법론 미비, 지역간 영향 차단 등의 어려움 등으로 많은 어려움을 겪었으나(신동호 외 2012: 36; 이이다 야스유키 외(저)·임상연·조미향(역) 2018: 78-79), 최근에는 지역경제를 넘어서 사회 전체 기반을 포함하여 ‘순환형 경제’를 구축하기 위한 연구와 정책 시도들이 이루어지고 있다(藤山浩 외 2018: 122-125).

이상과 같이 경제학, 환경학 및 지역경제학에서 일반적으로 다루어지는 선순환의 의미와 의의를 살펴보았다. 사전적 의미에서처럼 선순환은 순환의 고리가 끊어지지 않고 지속적으로 확대되는 과정이기 때문에, 선순환의 대상에 따라서 개념과 적용 범위, 분석방법론을 규정하는 것이 중요하다는 점을 알 수 있다. 따라서 다음 절에서는 도시재생사업의 순환 구조의 개념에 대한 선행연구들을 살펴보겠다.

2. 도시재생사업에서 선순환 구조의 개념

도시재생(urban regeneration)은 일반적으로 다양한 도시문제를 해결하는 한편, 도시의 경제적·물리적·사회적·환경적 조건들을 지속적으로 개선하고자 하는 체계적이고 종합적인 비전과 노력(Roberts 2017: 18)으로 이해된다. 우리나라의 도시재생사업은 2013년 「도시재생특별법」 제정 이후, 정부정책에 따라 지정된 도시재생 선도·일반·뉴딜사업 및 각 지자체에서 자체적으로 실시하고 있는 지자체형 도시재생사업을 의미한다. 「도시재생특별법」에서는 도시재생을 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 활동(「도시재생특별법」 제2조 제1항)”으로 정의하고 있다.

이러한 도시재생의 선순환을 논의할 때 가장 많이 함께 논의되는 주제로 지속가능한 도시재생(sustainable regeneration)을 들 수 있다. 지승용·최유진(2018)은 지속가능

한 도시재생이 ① 낙후된 지역의 지역사회의 다양한 갈등을 극복하고 해결하기 위하여 장단기적 비전과 전략이 적용되고 ② ‘탑다운(Top-down)’과 ‘바텀업(Bottom-up)’이 조화롭게 사업 추진체계에 적용됨으로서 실현될 수 있다고 주장하였다(지승용·최유진 2018: 6). 서수정·윤주선(2017)은 도시재생사업의 선순환 구조는 사업의 “공공성”의 유지와 “지속가능성”이 병존하는 것이라고 주장하였으며, 황규홍(2018)은 도시재생의 성패는 지속가능한 자생적 사업추진 주체에 결부되어 있다고 해도 과언이 아니라고 주장하며, 도시재생사업을 공공의 선으로 전제한다면 “자생성을 갖추고 지속가능하도록 추진토록 하는 노력” 자체를 선순환을 위한 노력으로 정의하고 있다. 요컨대, 지속가능한 도시재생은 쇠퇴한 지역을 지역주민들의 합의된 의견을 중심으로 개선해 나가되, 그 과정이 정부의 지원과 주민의 자생적 사업추진이 균형 있게 이루어져야 실현될 수 있다.

두 번째는 도시재생의 선순환을 활발한 주민참여를 통한 지역공동체 회복과 이를 통한 지역 활성화로 접근하는 관점이다. 이태희(2018b)는 도시재생사업 특히 주거재생 사업을 통하여 사업의 수익성 확보는 극히 일부는 가능하지만 매우 어렵다는 점을 지적하면서, 도시재생사업 선순환의 중요 요소로 주민참여의 기회 제공과 숙성의 시간 제공이라고 주장한다. 이경영(2019)은 도시재생사업에서 물리적 요인뿐만 아니라 사회문화적, 경제적 환경 개선과의 병행을 통해서 도시재생 활동과 주민참여의 선순환 고리를 형성하는 것이 지속가능한 도시재생사업의 중요 요소라고 언급하였다. 김영교·남궁미(2019)는 장소애착심이 주민들의 참여를 이끌어내는 데 있어 중요한 요소이기 때문에 현재 진행 중인 도시재생사업뿐만 아니라 앞으로 진행할 도시재생사업이 지속가능한 도시재생사업이 되기 위해서 장소애착심의 중요성이 강조되어야 함을 주장한다.

세 번째는 경영학, 경제학 등에서 주로 다루는 선순환의 의미로, 전문조직이 재원을 투자하여 수익이 발생할 수 있는 사업인가의 여부를 통하여 수익창출모델을 구축하는 접근법이다. 즉 순환경제모델은 투입된 기금이 회수될 수 있는 사업이거나 공공재정이 더 이상 투입되지 않더라도 사업 후 최소한 편익이나 수익이 유지되거나 창출되는 사업이 되어야 한다는 의미로 이해할 수 있다. 도시재생사업 역시 사업 후 적절한 수익창출

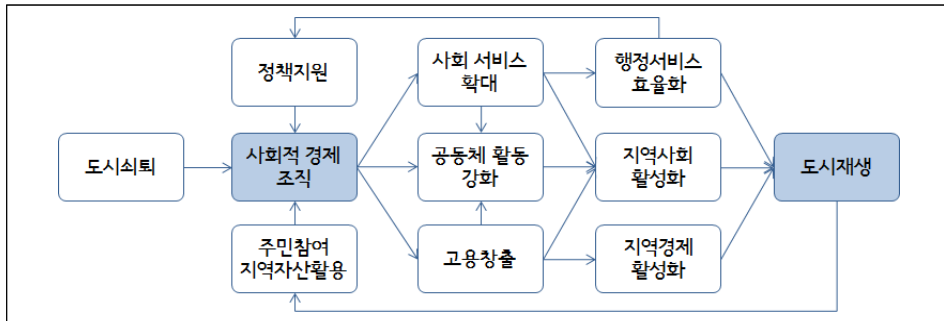
모델이 만들어져야 하지만, 개별 단위사업별로 수익창출모델이 모두 만들어지기는 어렵다는 차이가 있다. 즉, 도시재생의 물리적 사업과 연계된 경제 활성화 프로그램, 문화 이벤트, 인력 양성 등 다양한 접근이 결합되어 도시경제의 발전이 구현되고 이에 의하여 개발에 의한 투자도 회수되는 중장기적인 선순환 과정이 이루어질 수 있다. 일례로 민승현·이슬이(2019)는 중심시가지형 도시재생활성화지역 내 공공임대시설 확보 방향에 관한 연구에서 도시재생사업의 선순환 구조란 “초기 사업비 지원 → 사업기획 및 추진 → 자력재생” 과정에서 도시재생사업 및 관련 사업의 자금흐름을 고려한 사업 구조로 해석하였다. 이러한 견해는 수익구조 매칭이 가능한 중심시가지형과 경제기반형에는 적합하나 일반근린형 및 주거재생형 사업에는 적용하기 어렵다는 한계가 있다.

네 번째로 지역사회 환원의 관점에서 도시재생의 선순환은 도시재생사업의 지역사회 환원 효과, 즉 사업의 효과가 지역의 경제, 사회, 문화적 측면에서 어떻게 환원되는지를 통하여 파악이 가능하다. 박세훈 외(2014: 15)는 지역에 기반한 사회경제체는 지역 주민이 주체가 되어 지역의 문제를 ‘비지니스’ 형식을 통해 해결하고, 여기에 얻은 이익은 다시 지역에 환원하여 도시재생의 주요 목적인 주민참여를 통한 공동체 회복을 달성하는 수단이 됨을 강조하였다. 이다경·윤재은(2019: 1)은 공간 플랫폼화의 확장성을 통해 메세나⁴⁾ 도시재생 활동이 지역과의 연계를 통해서 지역사회에 대한 이해를 향상하고, 지역 여건에 적합한 지원을 하며, 지역과의 친밀한 유대감을 조성하고, 지역 내에서의 기업 가치 상승이라는 선순환적인 구조를 만들 수 있음을 밝히며, 선순환 구조를 “지역과의 친밀한 유대감을 조성하고, 지역 내에서의 기업가치 상승”이라는 효과로 설명하였다. 손경주(2018)는 지역사회의 선순환이 지역기반의 사업조직을 만들어 지역사회 문제를 해결하고 지역사회의 수익을 창출하는 것으로 달성 가능하다고 주장하였다. 서수정(김은희 외 2020: 284)은 영주시, 군산시 도시재생 선도지역 사례를 들어 도시재생사업을 통하여 지역경제 순환구조를 만드는 것이 쉽지 않으나 실험적인 차원에서 “지역에서 벌어들인 수익을 지역에 재투자”하는 도시재생의 선순환 경제

4) 메세나는 프랑스말로 고대 로마제국 정치가였던 Gaius Maecenas(B.C.67~A.D.8)가 시인 Horace, Virgil 등 친분이 있던 예술가들에게 후원하여 시초가 된 말로서, 현재는 기업이 문화예술분야에 지원하여 사회공헌과 인도적인 차원에서 이루어지는 예술지원사업을 총칭함(이의진 2019; 이다경·윤재은 2019: 247 재인용)

의 흐름을 확인하였다. 김지은 외(2018)는 도시재생회사에 대한 논의를 통하여 도시재생기업의 발굴 및 육성을 통해 지역주민의 일자리를 창출하고 수익이 지역에 환원되는 것이 도시재생의 선순환이라고 정의하기도 하였다.

그림 2-1 | 도시재생에서 사회적경제조직의 역할



자료: 박세훈 외 2014: 15

다섯 번째로, 공공사업의 지역사회 환원효과에 대한 접근법 중 지역개발학에서는 순환경제를 외생적 발전(exogenous development)의 반대급부로 설명하기도 한다. 지역경제의 생산과정으로부터 창출되는 부가가치의 분배가 지역 내 재투자 및 경제활동을 통해 생산된 상품에 대한 수요 즉, 소비지출의 증가로 이어지고 이것이 재차 생산활동으로 환류(feed-back)되는 경제 구조를 의미한다. 이는 생산활동에 투입된 생산요소(노동과 자본) 수익이 피용자 보수와 자본소득으로 분배되는 과정에서 지역민의 소득과 지역 내 재투자 및 자금순환 수준 등을 증대시켜야 함을 의미한다. 나아가 지역민의 소비지출과 기업의 재투자 증가가 다시 생산활동을 유발하고 이러한 과정에서 지속적으로 가동되기 위해서 선순환 지역경제 구조 구축이 요구된다. 이러한 관점에서 기토시타 다케시(2016)는 공공투자 중심의 일본 지역재생 사업은 도쿄와 지방의 격차를 줄이지 못하였다고 비판하면서 지역활성화는 지역 내 내수 확대와 자본회전에 기반한 서비스의 순환이 전제되어야 함을 강조한 바 있다(이이다 야스유키 외(저)·임상연·조미향(역) 2019: 79 재인용). 이에 반해 도시재생사업의 선순환은 쇠퇴한 지역을 회복시키기 위하여 지역 내외부의 자원을 조화롭게 활용한다는 관점에서는 내생적인 지역발

전과 차이가 있으나, 지역 활력 회복의 효과가 지역사회로 다시 환원되어야 한다는 점에서는 공통점이 있다.

따라서 본 연구에서의 도시재생사업 선순환이란 <그림 2-2>에 나타난 바와 같이, 도시재생사업 추진 및 운영과정에서 적절한 주체, 자원, 수단, 지원을 갖추어 지속가능한 사업 추진을 통해 도시재생사업의 성과가 지역사회에 환원되는 구조를 의미한다.

그림 2-2 | 도시재생사업 선순환의 흐름도



자료: 선행연구 내용을 바탕으로 저자 작성

단계별로는 ① 주민들이 지역의 문제를 인식하고, ② 이를 해결하기 위한 수단으로 지역자원을 발굴하여 활용할 수 있는 지역주민 주도의 도시재생계획을 수립한 후, ③ 도시재생사업 추진 및 참여과정에서 역량을 강화하여, ④ 국비지원이 종료된 후 자생적인 지역 운영관리 체계를 마련하되, ⑤ 이러한 전반적인 과정에 따른 성과가 지역에 다시 환원되는 구조를 “도시재생사업 선순환 구조”라고 정의할 수 있다.

3. 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 조건

도시재생사업의 지속가능한 추진과 운영, 그리고 이를 통한 선순환 구조 확립을 위해서는 계획의 수립부터 사업 추진 및 운영단계에 이르기까지 도시재생사업의 주체 및 사업수단으로 구분하여 주요 조건을 도출하였다.

1) 주체적 측면

도시재생사업 선순환과 관련해서 가장 많이 논의가 이루어지고 있는 부분은 운영관리단계에서 주체의 발굴과 육성이며, 최근까지 도시재생회사, 마을관리 사회적협동조합, 도시재생 중간지원조직 등 다양한 주체들에 대한 검토가 이루어지고 있다.

(1) 도시재생회사

도시재생회사(Community Regeneration Corporation, CRC)에 대한 논의는 2010년대 이후 영국, 미국, 일본 등에서 이미 운영되고 있는 사업모델에 대한 검토가 주를 이루다, 최근에는 국내에서 설립되어 운영 중인 도시재생회사 사례와 모델 발굴에 대한 연구가 시범적으로 이루어지고 있다. 김지은 외(2016)는 도시재생 단위사업들이 대부분 각각 완결적인 일회성 프로젝트로 구성되어 있어 지역사회에 지속적으로 자본이 순환되는 구조가 만들어지기 어렵다는 한계를 지적하면서, 자력재생 단계로의 전환에 대비하는 차원에서도 지속가능한 수입기반 확보가 필수적이며, 이를 운영관리하기 위한 적합한 사업모델로서 지역재생회사를 제안한 바 있다. 지역재생회사의 운영요건으로 크게 지역기반성(노후주거지에 본사를 두고 활동), 공공성(부담가능주택 보전·공급, 고용창출, 이익 환원, 커뮤니티공간 확보, 지역관리 등) 영역에서의 활동을 통한 지역사회 기여 등을 주장하였다(김지은 2016: 100). 윤혜영·정민선(2017)은 더 나아가 도시재생사업의 공공성을 확보하기 위하여 완전 영리기업 형태보다는 사회적기업, 마을기업, 사회적협동조합 등의 비영리조직 형태를 제안하였다. 도시재생회사 모델로

서 공공자산 관리운영자, 도심부 상업지역의 관리 운영자, 주택공급 및 임대 등 물리적 자산을 통해 활동할 수 있는 역할 중심의 운영관리 모델이 바람직하다고 주장하였다.

배유진(2018)은 도시재생에 적합한 협동조합 유형화를 통하여, 도시재생회사로서 협동조합의 참여유형을 현장지원센터 전환형, 사회적경제 연계형, 도시재생 경제조직 발전형 등으로 제안하며, 도시재생회사로서 기능을 수행하기 위해서는 비영리사업과 수익사업의 균형적 구조를 통해 정부지원의 의존도를 점차 낮추고 자립적 수익모델을 확보하는 것이 중요함을 강조하였다. 현장지원센터 전환형은 기 추진하던 마중물사업의 연속성을 유지하면서 주민들의 자발적 참여를 통해 지역의 대표성을 확보하는 주체로 성장하는 유형이며, 사회적경제 연계형은 기존 마을공동체 및 비영리 사회적경제조직이 자생적으로 발달한 지역에서 재생사업의 물리적 공간활용 및 수익성 사업과 연계하여 성장하는 형태이다. 마지막으로 도시재생 경제조직 발전형은 재생사업과 밀접히 관련된 영리형 도시재생 경제조직이 협동조합 방식으로 공동체를 설립하여 발전하는 유형이다. 이종필(2019)은 서울역 일대 도시재생회사라는 자립적 재생조직을 통하여 지속적인 도시재생사업 추진이 가능했고, 주민과 행정부, 전문가의 협치와 신뢰관계가 사회적협동조합 구성의 필수요소임을 언급하였다. 서울역 일대 도시재생 사회적협동조합의 설립 결과, 주민주도 및 협력기반 구축, 세대통합 등 지역사회 통합 효과가 가시적으로 드러났다. 향후 사회적협동조합의 설립 및 운영을 위한 기본방향으로 ① 오랜 선행학습, ② 도시재생지원센터와 도시재생회사의 공존, ③ 주민의 지역에 대한 독점과 외부인에 대한 배제 원천 차단, ④ 커뮤니티의 재구성과 공공성의 확장, ④ 사회적협동조합 법인격 등을 제안하였다.

(2) 주민조직

김주석(2018)은 도시재생에 국한하지 않고 지역주민들이 주로 이용하는 공공시설을 지역주민들이 운영관리할 수 있도록 하면서 지역공동체 활동 거점으로 활용하기 위한 정책방안을 검토하였다. 지역공동체 공간 운영에 있어 운영 주체의 지속 성장의 어려움, 공간의 개방성과 공공성 확보 노력의 한계, 운영 재원의 한계 등의 과제 등이 있으

나, 실제 공동체 공간의 자발적 운영사례가 많은 만큼 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「공유재산및물품관리법」, 「지방분권및지방행정체제개편에관한특별법」 등 관련 법·제도의 개선이 시급함을 주장하였다. 강성익(2019)은 도시재생 거점시설의 지속가능한 관리를 위하여 ① 주민 역량 강화를 위한 시범사업 추진, ② 거점시설 조성 및 운영 관련 평가체계 구축, ③ 조례 제정과 같이 주민에게 더 많은 권한 부여를 위한 법적 근거 마련 등을 제안하였다.

2) 수단적 측면

다양한 선행연구들은 주거지의 재생사업이 수익성 확보에 한계가 있을 수 있음에 합의하고, 주거지에서 수익을 확보할 수 있는 특정시설(거점시설) 및 프로그램 등을 한정하여 자원 조달, 지역 자산화, 민관협력 등 지속가능한 사업추진에 도움이 될 수 있는 사업 수단들이 활발히 논의되고 있다.

(1) 자원 조달

서수정·윤주선(2017)은 도시재생 활성화를 위한 기금 프로그램으로 융자, 출자 상품을 제시하고 기금지원 대상 및 기금 용도, 사업구조에 대한 모델을 제안하였다. 소규모 주택정비 및 도시환경정비사업과 사회주택 건설·운영사업에 대한 융자 상품, 빈집·빈점포 활용 도시재생 스타트업 및 사회적경제조직 대상 융자 상품, 지자체를 대상으로 하는 정책자금 융자상품과 함께 민관협력형 도시재생사업 출자 상품과 사업 유형별 기금 금리, 상환액, 기간 등을 제시하였다. 김지은·한연오(2019)는 서울시 저층주거지 자율주택정비사업 현황 분석을 통하여, 주거지 재생을 위한 고령자 주거복지 결합 모델로서 서울주택도시공사 연금형 자율주택정비사업 모델을 제안하여 고령자 위주의 노후주택 정비방안을 제안하였다.

(2) 지역 자산화

박성남(2018)은 공동체토지신탁(Community Land Trust, CLT)과 도시재생의 연계 가능성을 타진하여 지역 특성에 따라 다양한 주체와 방식을 통한 접근 방식을 제안하였다. ① 선도지역 등 도시재생 마중물사업 종료 이후 도시재생지원센터 또는 지역 커뮤니티 협의체 주도의 조직이 연합하여 지역관리회사 성격의 공동체토지신탁으로 발전하는 안, ② 도시재생지원센터와는 별도로 도시재생사업 시작시 공동체토지신탁을 별도로 발전시켜 주택정비부문과 지역관리 부문을 위탁하는 안 등을 제안하였다. 전은호(2019)는 목포시 1897 도시재생사업에서 부동산 자산관리를 사업모델로 하는 사회적협동조합을 통하여 지속가능한 사업추진의 해법을 찾고 있다. 공간기부, 시민신탁·마스터리스, 공동체 리츠·토지협동조합 순으로 지역공동체가 자산을 보유하고 이를 통해 지속가능한 사업추진을 위한 기반을 마련하는 부동산 종합서비스형 협동조합을 제안하였다.

(3) 민관협력

윤주선·이여경(2017)은 PPP(Public Private Partnership, 민간투자 또는 협력)형 도시재생을 통하여 민간의 창의성과 자본력을 활용한 자립형 도시재생사업을 추진할 필요가 있음을 주장하였다. 구체적으로는 비수익성 공공시설과 수익형 민간시설을 공유재산 부지 내에 병설하고 수익성 민간시설의 수익 일부로 비수익성 공공시설의 인건비와 운영비를 충당하는 모델을 제안하였다. 이를 위하여 ① 운영 주체 중심의 도시재생계획 수립, ② 계획주체에서 운영 주체로 계획수립의 중심을 전환해서 운영하는 데 가장 적합한 기획과 예산, 규모, 입지, 용도를 정하도록 유도하는 방식을 제안하였다. 이에 반해 민승현·이슬이(2019)는 도시재생활성화지역 내 ‘공공임대시설’에 대한 수익구조 확보를 통하여 지역 내 자력재생의 기반 마련 모델을 제시하기도 하였다. 필요한 시설의 확보를 위해서 기획단계부터 공공의 (위탁)개발사업 이후의 운영관리까지 전 과정의 자금 흐름을 고려한 사업 진행의 검토를 통하여 도시재생 관련 사업의 장기

적인 선순환 구조의 틀을 정립하였다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 이러한 수익구조 확보 모델은 중심시가지형, 경제기반형에는 적합할 수 있으나 주거지 재생형에는 적합하지 않을 수도 있다는 한계가 있다.

4. 요약 및 시사점

기존 도시재생사업의 선순환 구조를 다루는 연구들은 개별 단위사업부터 시작하여 도시재생사업구역, 이를 넘어서는 지역경제까지를 고려하는 폭넓은 스펙트럼에서 연구가 이루어지고 있다. 도시재생사업에서는 하나의 공간단위, 또는 활성화계획의 중심이 되는 단위사업을 위주로 지속가능한 사업 추진이 지역사회 선순환 구조를 만드는 중요한 축이 된다. 거점시설, 공동이용시설을 중심으로 공공성을 가진 주체가 일정 부분의 수익구조를 갖추고 사업을 운영·관리하는 것이 이상적인 사업관리 방안의 하나로 인정되나, 주거지 재생으로 갈수록 사업의 수익모델 마련에 어려움이 많은 것으로 나타났다(이태희 2018b: 155-156).

선행연구에서는 도시재생의 지속가능성 및 선순환은 계획수립-사업추진단계에서는 주요한 논의 대상에서 제외되어 있으며, 실제 운영관리단계에 이르러서 구체적인 논의가 이루어진다. 실제 도시재생사업 현장에서도 계획수립단계에서 운영관리에 대한 구체적인 계획, 주체, 예산 등이 마련되어 있지 않고 개념적인 수준에서만 계획서를 작성한 이후, 사업추진단계에서는 물리적인 공정률에 집중하면서 실제 국비지원 종료 이후 단계까지를 고민하는 데 현실적인 어려움이 있다.

도시재생의 선순환을 하나의 개념으로 규정한 연구들은 없으며, 지역 여건과 사업방식에 따라 선순환의 주체와 수단, 방식, 지원체계는 모두 상이한 것으로 이해된다. 본 연구는 도시재생사업 선순환 구조에 대한 최종적 결론이나 정답을 도출하기보다 선순환 구조를 갖추기 위한 중요 원칙과 요소, 또는 주요 조건을 파악하여 현재 추진 중인 도시재생사업들이 지속가능한 사업구조를 갖추어 선순환 구조를 마련할 수 있도록 제약요인에 대한 개선방안을 제안하는 데 주안점을 두고자 한다. 이를 위하여 도시재생

사업이 공공성과 지속가능성을 담보하면서 사업이 운영되는 과정을 “도시재생의 선순환 구조”로 보고, 운영관리단계에 선순환 구조를 확보하기 위해서 계획수립, 사업추진 및 운영단계에서 주체, 수단, 자원 측면에서 주요 조건을 도출하였다(〈표 2-1〉 참조).

선행연구에서 검토한 선순환의 구조와 주요 조건을 토대로 도시재생사업의 대표적인 중점 단위사업들을 중심으로 한 선순환 구조를 분석함으로써 도시재생사업의 선순환 구조를 위한 주요 조건들이 실제 도시재생사업 추진과정에서 어떻게 추진되고 있는지를 파악할 수 있을 것으로 생각된다. 사업이 공공성과 지속가능성을 담보하면서 사업이 운영되는 과정을 “도시재생의 선순환 구조”로 보고, 운영관리단계에 선순환 구조를 확보하기 위해서 계획수립, 사업추진 및 운영단계에서 주체, 수단, 자원 측면에서 주요 조건을 도출하였다(〈표 2-1〉 참조). 선행연구에서 검토한 선순환의 구조와 주요 조건을 토대로 도시재생사업의 대표적인 중점 단위사업들을 중심으로 한 선순환 구조를 분석함으로써 도시재생사업의 선순환 구조를 위한 주요 조건들이 실제 도시재생사업 추진과정에서 어떻게 추진되고 있는지를 파악할 수 있을 것으로 생각된다.

표 2-1 | 도시재생사업 선순환 구조와 주요 조건

사업단계 (선순환 구조) 선순환 관련 주요 조건		계획수립		사업추진	운영관리	
		지역의 문제 인식	지역자산 활용 주민참여	사업 참여	자생적 운영관리	사업 성과 확산
주체적 측면	도시재생회사 육성 지원	• 주민조직화 지원		• 이해관계자 간 갈등 조정 • 주민조직 사업 참여	• 도시재생회사 육성 • 사회적경제조직 육성	
	민간참여 독려	• 민간활력 유입 • 지역 내외부 인재 유입		• 이해관계자 간 갈등 조정	• 지역기반 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	재원 조달	• 다각적 재원 조달 • 국비지원 종료 후 재원확 보 방안 기획		• 다각적 재원 조달	• 다각적 재원 조달	
	지역자산화	• 주민조직화 지원		• 공동체 자산보유 추진	• 자산관리조직 운영	
	민관협력	• 운영 주체 및 수익모델 기획		• 사업추진	• 수익구조에 따른 운영관리	

자료: 저자 작성



CHAPTER 3

도시재생사업 선순환 관련 정책 현황

1. 정책 개요	31
2. 관련 법·제도 현황	32
3. 중앙정부 정책 추진 현황	37
4. 지자체 정책 추진 현황	47
5. 요약 및 시사점	60

03 도시재생사업 선순환 관련 정책 현황

본 장에서는 도시재생사업 선순환과 관련한 도시재생 및 이와 연관된 법·제도와 이를 기반으로 추진되고 있는 중앙정부와 지자체 정책 현황 전반을 살펴보고자 하였다. 중앙정부 정책은 「도시재생 뉴딜 로드맵」 등을 통해 기존에 없던 새로운 정책적 시도들이 이루어지는 것은 매우 고무적인 방향이지만 법·제도 지원 미비, 지역 역량에 따른 한계 등으로 정책들을 바로 적용하기에는 무리가 있는 것으로 파악되었다. 지자체 정책에서는 지역 특성에 맞는 맞춤형 정책 및 사례들이 발굴되는 반면, 지역 내 갈등구조 해결, 사업수익 환원 방안에 대한 제도 마련, 선순환적 사업구조를 이해하고 사업을 이끌어갈 지원주체 발굴이 중요한 이슈로 파악되었다.

1. 정책 개요

2장에서 도출된 도시재생사업의 선순환 구조는 도시재생사업의 공공성과 지속가능성을 담보하면서 사업이 운영되는 과정을 의미하며, 이를 위해 도시재생회사, 주민조직 등의 주체적 측면과 자원조달, 지역자산화, 민관협력 등 수단·재원 측면에서 세부 고려사항을 제시하였다. 법·제도적 측면에서 도시재생사업은 「도시재생특별법」, 「국가도시재생기본방침」 등을 통해 법적 기반을 마련하였고 중앙정부의 「도시재생 뉴딜 로드맵」, 서울시 등 지자체 자체사업을 통해 정책이 구현되는 과정에 있다. 따라서 본 장에서는 도시재생사업 선순환의 주요 요소에 대한 고려사항을 토대로 도시재생 관련 법·제도와 정부 및 지자체 정책 분석을 통하여 제도적 한계 및 정책과제를 도출하였다.

2. 관련 법·제도 현황

1) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 (2013년 제정, 2020년 개정)

국토교통부는 도시의 자생적 성장기반 확충과 도시 경쟁력 강화를 위한 도시재생을 위해 2013년 「도시재생활성화및지원에관한특별법」(이하 「도시재생특별법」)을 제정하면서 도시재생사업의 법적 기반이 마련되었다. 「도시재생특별법」에서는 도시재생의 선순환을 유도하기 위해 도시재생 사업시행자로 마을기업, 사회적기업 등을 지정할 수 있도록 하였고, 이를 위한 보조 및 융자를 지원할 수 있도록 하였으며, 도시재생특별회계의 설치 및 운용에서도 마을기업 등의 운영비를 포함하는 등 마을기업 및 사회적기업 육성·지원의 내용을 포함하고 있다(「도시재생특별법」 제2조, 제26조, 제27조).

표 3-1 | 「도시재생특별법」 상 선순환 관련 규정

제도	구분	내용
주체	제2조 (정의)	9. "마을기업"이란 지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업을 말한다.
	제26조 (도시재생사업의 시행자)	5. 마을기업, 「사회적기업육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역주민 단체
재원	제27조 (보조 또는 융자)	8. 마을기업, 「사회적기업육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합기본법」 제2조 제3호에 따른 사회적협동조합 등의 지역활성화사업 사전기획비 및 운영비

자료: 개별법을 바탕으로 저자 정리

2) 국가도시재생기본방침 (2014년 제정, 2018년 일부 개정)

「도시재생특별법」 시행령 제6조에 따라 2014년 「국가도시재생기본방침, 이하 기본방침」을 수립하였다. 「기본방침」은 국가 도시재생의 비전 및 목표와 중점 시책, 도시재생선도지역 지정 기준 등을 명시하고 있는데, 특히 국가가 중점적으로 시행해야 할 도시재생 시책 중 ‘역량강화 및 공동체 활성화’를 주요 시책으로 제시하여 주민·지자체

역량에 의한 사회적 자본 형성을 위해 협동조합, 마을기업 등을 도시재생의 주체로 육성, 주민교육·전문가 양성을 추진을 유도하고 있다.

표 3-2 | 「국가도시재생기본방침」상 선순환 관련 내용

구분	내용
3.4.1 주민·지자체 역량에 의한 사회적 자본 형성	(1) 사회적경제 활성화를 통한 일자리 창출 - 취약계층을 위한 일자리 및 사회서비스를 제공하고 주택개량 등을 시행하는 협동조합, 사회적기업, 마을기업 등 사회적경제법인을 육성한다. - 사회적경제법인에 대한 재정지원과 대출보증 등 지원제도를 발굴·지원하고, 지역 사회적경제법인의 공동브랜드 사업화, 공익광고 등 미디어 홍보, 대기업과 지역사회적 법인을 연결해 주는 캠페인 등을 전개한다.

자료: 「기본방침」 조항을 바탕으로 저자 정리

3) 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인

「도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인, 이하 사업시행 가이드라인, (2018)은 도시재생 뉴딜사업으로 선정된 사업에 대하여 「도시재생특별법」 제2조 제1항 제6호에 따라 도시재생 활성화계획 수립 및 도시재생 뉴딜사업 시행에 필요한 사항을 제시하고 있으며, 지자체 공무원, 사업시행 주체, 사업 담당자 및 관계자 등 이해관계자들이 활성화계획 수립 및 도시재생 뉴딜사업을 시행하는 과정에서 참고할 수 있는 내용으로 구성되었다. 「사업시행 가이드라인」은 매년 사업 선정 이후 해당사업의 주요 내용을 추가·변경하여 개정되는데, 도시재생 뉴딜사업 시행 이후 4회 이상 개정하였다. 1) 도시재생 선도·일반지역 대상 「사업시행 가이드라인」에서는 사업 계획수립단계에 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 공동체 중심의 소득창출 사업계획 수립을 유도하고, 도시재생지원센터 차원에서 관련 공동체를 지원하고 협력 네트워크를 구축하도록 권고하고 있는 반면, 도시재생 뉴딜사업 대상 「사업시행 가이드라인」에서는 계획수립단계에 사회적경제조직을 위한 사업계획, 총괄사업비 항목이 신설되었으며 공공지원 완료 이후의 관리·운영계획 수립 항목이 추가되었다.

1) 「도시재생뉴딜사업 (우리동네살리기, 주거지지원형) 계획 수립 및 사업시행 가이드라인」의 경우, 2018년 3월, 2019년 4월, 2019년 7월, 2020년 4월 개정안이 시행되었음

표 3-3 | “도시재생 사업시행 가이드라인” 상 선순환 관련 내용

제도	시행일	내용
도시재생 활성화계획 수립 가이드라인	2014.6.23	제2절 도시재생사업의 계획 - (3-2-7) 근린재생형 활성화계획은 지역특색을 살려, 침체된 중심시가지의 경제 활성화를 도모하고, 낙후한 근린 주거지역 생활환경 개선을 통한 공동체를 유지하기 위하여 상권 활성화를 위한 인프라 확충 및 문화·예술·관광 등 사업, 노후·불량주거지 인프라 확충과 사회적경제조직(사회적기업, 협동조합, 마을기업 등)에 따른 공동체 중심의 소득 창출사업 등을 계획한다.
근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인	2014.6.23. 2016.3.7 2017.3.9	제2장 도시재생 관련 조직의 설치 및 운영 2-1-2. 도시재생지원센터장의 역할 라. 마을기업, 사회적기업 등 사회적경제조직의 창업 및 운영 등 지원 마. 사회적경제지원센터, 지역자활센터, 창업지원센터, 사회복지센터 등 지역 내 유관 기관 협력 및 네트워크 구축
도시재생뉴딜사업 (우리동네살리기, 주거지지원형) 계획 수립 및 사업시행 가이드라인	2018.3 2019.4 2019.7 2020.4	제2장 도시재생 거버넌스 기반 구축 ② 도시재생(현장)지원센터의 역할 - 마을기업 등 도시재생 사회적경제조직의 창업 및 운영 지원 - 도시재생 거버넌스 구축, 지역 내 유관기관 협력 및 네트워크 구축 제3장 도시재생활성화계획 수립 ③ 도시재생활성화계획의 수립 절차 ⑤⑥ 총괄 사업계획 및 사업비 집행계획 수립 * 사회적경제조직의 사업 계획 및 총괄사업비 항목 산설 ⑦ 공공지원 완료 후 마을운영관리 계획의 수립 - 뉴딜사업으로 공급되는 공공임대주택, 생활편의시설에 대한 유지관리 주체·방안 및 주민역량 강화·마을공동체 회복활동 등 사회서비스의 지속적인 제공을 위한 ‘마을운영관리 계획’을 수립 · (단기) 현장지원센터 등 공공이 주민주도 조직 구성 및 마을관리·운영 기능을 지원 · (장기) 주민주도 조직의 역량강화를 통해 자생적인 운영구조를 마련하고, 마을관리·운영을 독자적으로 수행할 수 있도록 지원 제4장 뉴딜사업 시행 ① 도시재생 뉴딜사업 착수 (4단계) 주거지 재생사업의 유지관리를 위한 마을경영 착수 - 도시재생 뉴딜사업을 통해 조성되는 생활편의시설의 사용·위탁관리는 도시재생과 관련 있는 “주민단체, 마을관리 협동조합, 국토교통형 예비사회적기업 등”을 활용할 것을 권장 * (초기)공공지원+ 주민의견 수렴 → (단기)공공지원+ 주민조직 설립·육성 → (장기)주민조직 관리 ② 마을관리·운영 실시 - 도시재생 활성화계획 수립 시 계획한 협동조합 등 주민주도 조직을 통해 사업 종료 이후 자생적 사업 추진으로 마을관리·운영 - 지역의 자산을 활용한 일자리 및 수익을 창출하고 주민 기반의 지속가능한 도시재생 추진 - 대상사업 · (기본사업) 주거재생사업으로 공급되는 마을도서관 등 생활편의시설 운영관리, 마을운동회 등 공동체 유지 활동 진행 · (사회서비스 사업) 어린이집 운영, 청소년 공부방 및 진로상담, 스타트업 지원 센터, 평생교육 등 생애주기별 서비스 제공 · (수익사업) 지역 내 공공임대주택 운영관리, 마을주차장 등 공동이용시설 운영관리 등을 통해 수익 창출

자료: 「사업시행 가이드라인」 조항을 바탕으로 저자 정리

이는 도시재생 뉴딜사업에서는 도시재생사업 과정에서 사회적경제조직 활성화를 위한 사업계획과 예산이 부여되면서 조직의 역할이 확대되었고, 사업이 종료된 후 시설 등의 운영관리와 사업효과를 지속시키기 위한 거버넌스 구축 등의 관리·운영 방안 마련을 유도하는 등 도시재생사업의 지속가능성에 대한 내용이 강조되었음을 의미한다.

2013년 「도시재생특별법」 제정을 토대로 시작된 도시재생사업은 2020년 12월 현재 2014년 선도지역 13개 사업과 2016년 일반지역 33개 사업이 완료되었고, 도시재생 뉴딜사업으로 선정된 총 400개 지역에서 사업이 활발하게 추진 중이다.²⁾ 이를 위해 「사업시행 가이드라인」을 통해 사업 계획수립에서 사업의 운영관리 전반에 대해 사회적기업, 협동조합 마을기업 등 공동체에 중심의 소득 창출사업 계획을 유도하고, 도시재생지원센터 차원에서 관련 공동체를 지원하고 협력을 명시하고 있다.

한편, 2018년 발표된 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 이하 로드맵」에서는 도시재생 5대 목표별로 적용 가능한 다양한 선순환 관련 정책을 제시하였는데, 5대 목표 중 선순환 경제 정책과 연관된 목표는 ‘삶의 질 향상’, ‘일자리 창출’, ‘공동체 회복 및 사회통합’ 등 세 가지이다(관계기관 합동 2018: 2). 첫 번째, 삶의 질 향상을 위해 ‘노후 저층주거지 정비’ 전략을 제시하며 기초생활인프라 공급을 목적으로 민간 투자 유도를 위한 공공 재정지원 방안(준BTO방식³⁾), 지역발전투자협약, 사회성과연계채권)과 주민주도의 협동조합 조성을 통한 일자리 창출 방안이 제시되었으며, 일자리 창출을 위한 ‘지역기반의 도시재생 경제 생태계 조성’ 전략에서는 도시재생 경제조직 육성을 위한 지역 기반의 신규창업 지원 방안(뉴딜형 청년 스타트업 지원, 터 새로이 사업 도입, 국토교통형 예비사회적기업, 소셜벤처, 도시재생회사)과 공공주도의 다양한 금융기법 활용방안(임팩트 투자펀드, 크라우드 펀드, 사회성과연계채권, 모태펀

2) 2017년 사업 68개 사업, 2018년 사업 99개 사업, 2019년 사업 116개 사업(혁신지구, 총괄사업관리자, 인정사업 등 18개 사업 포함), 2020년 사업 117개소(위험건축물 정비, 장기방치 건축물 재생, 노후 공공시설 활용, 유휴 공공용지 활용, 혁신지구, 인정사업 등 46개 사업 포함)(자료: 도시재생종합정보체계 홈페이지 <https://www.city.go.kr/index.do> (2020년 12월 31일 검색))

3) BTO(Build-Transfer-Operate)는 민간 사업자가 시설을 직접 건설한 뒤 정부 등에 소유권을 양도한 뒤, 일정한 기간 직접 시설을 운영하면서 수익을 거두는 방식을 의미하며, 이와 유사한 준BTO는 민간사업자가 민간부지에 생활인프라를 건설하면 지자체가 저렴하게 매입하고 민간사업자에게 수익시설 운영권을 부여하는 방식임(관계부처 합동 2018: 14)

드)이 고려되었다. 공동체 회복 및 사회통합을 위한 ‘상가 내몰림 현상 대응’ 전략에서는 재생이익의 사업지 내 선순환 유도 방안(공동체토지신탁, 도시재생회사)을 제안하였다.

「로드맵」에서 제시하고 있는 선순환 관련 정책을 수단별로 정리하면, 1) 공공의 재정지원을 기반으로 민간투자를 유입하는 선순환, 2) 조직 구성을 통한 선순환으로 구분되며, 개별 정책의 수단은 대부분 중앙정부(국토교통부)가 주체가 되나, 사업에 따라 지자체나 공기업(한국토지주택공사, 서울주택도시공사, 주택도시보증공사)이 참여하여 추진한다. 4)

표 3-4 | 도시재생뉴딜 로드맵 상 선순환 관련 정책 목표

목표1. 삶의 질 향상	
추진과제 ① 노후 저층주거지를 쾌적한 주거환경으로 정비	
3. 노후주거지 정비 활성화	
2) 마을관리 협동조합을 통한 주거지 관리	
• 협동조합 구성 지원, 운영지원 전문기관 지정	
목표3. 일자리 창출	
추진과제 ③ 지역 기반의 도시재생 경제 생태계 조성	
1. 도시재생 경제조직 활성화 지원	
1) 뉴딜형 청년 스타트업 지원	
• 창업 인큐베이팅 공간 제공, 뉴딜 청년 멘토제 도입, 공공디자인 클라우드 소싱 플랫폼 조성, 도시재생 청년협력단 운영방안 마련, 청년 일자리 해커톤 실시, 특례보증 도입방안 마련	
2) 터 새로이 사업 도입	
• 사업방안 마련	
3) 도시재생 경제조직 육성	
• 사업지에서 요구되는 다양한 사업분야에 창업하는 청년 스타트업 등을 국토교통형 예비사회적기업으로 우선 지정	
• 재생사업의 이익이 선순환되도록 도시재생회사 제도를 도입	
4) 사회적 금융, 모태펀드 등을 통한 자금 지원	
• 중소벤처기업부의 ‘임팩트 투자펀드’를 연계 활용하여 도시재생 관련 소셜벤처, 국토교통형 예비사회적기업 등 지원	
• 도시재생 경제조직 활성화를 위해 사회성과연계채권, 클라우드 펀딩 투자, 모태펀드 등 신규유기법 활용방안 마련(‘20년)	
목표5. 공동체 회복 및 사회통합	
추진과제 ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응	
2. 도시재생지역 상가 내몰림 현상에 집중 대응	
3) 재생이익의 선순환 유도	
• 공동체토지신탁, 도시재생회사 등을 통한 도시재생 이익을 지역에 환원	

주: 도시재생뉴딜 로드맵 전체 사업계획(안)은 <부록 1> 참조

자료: 관계기관 합동 2018: 15-40 내용을 바탕으로 저자 작성

4) 도시재생뉴딜 로드맵 전체 사업계획(안)은 <부록 1> 참조

한편, 이러한 정책 목표를 구체화하는 수단으로서 도시재생 뉴딜사업의 공공재원을 통한 민간 자원 유입을 위한 (1) 사회성과연계채권, (2) 클라우드 펀딩, (3) 임팩트 투자 펀드 등이 있으며, 주체 육성 및 지원을 위한 정책 수단으로 (4) 뉴딜형 청년 스타트업, (5) 터 새로이 사업자 육성, (6) 국토교통형 예비사회적기업 육성, (7) 마을관리 사회적협동조합 인증 등이며, 기타 (8) 공동체토지신탁 도입, (9) 도시재생뉴딜 관련 부처 연계사업 등이 있다(관계기관 합동 2018).

3. 중앙정부 정책추진 현황

1) 사회성과연계채권

사회성과연계채권(SOCial Impact Bond, SIB)은 당면한 사회문제들을 해결하기 위한 사회적 투자의 한 형태로서, 민간의 투자로 공공사업을 수행하고 정부는 사회적 성과목표 달성 시에만 약정된 기준에 따라 예산을 집행하도록 하는 ‘선(先) 사업추진, 후(後) 예산반영’ 계약 모델이다.⁵⁾ 사회성과연계채권은 정부가 민간에 정책과제를 위탁한 후 정책 수행 목표를 달성할 경우 관련 사업비에 이자를 더해 인센티브를 지급하고 미달성시 성과금을 지급하지 않으며 사업비의 일부만 집행하는 방식으로 주요 재원은 국비 또는 지방 기금으로 활용한다. 도시재생뉴딜사업에서 사회성과연계채권을 활용하기 위해서는 사업의 사회적 성과 측정 기준, 방법, 범위에 대한 합의가 우선되어야 한다. 국내에서는 “2016년 서울시 경계선 지능 장애 아동 교육사업”, “2017년 경기도 기초생활보장 수급자 탈 수급지원사업”, “2019년 서울시 청년실업 해소 사업”에 적용 사례가 소개되고 있으나 아직은 초기 단계이다.⁶⁾ 「로드맵」에서는 2020년까지 사회성과연계채권을 활용한 기초생활인프라 공급 방안 마련을 목표로 하였으나 아직 제도적 기반도 마련되지 않았고 활용 사례도 전무하다.

5) 팬임팩트 홈페이지. http://panimpact.kr/study_sib/ (2020년 12월 31일 검색)

6) 이데일리. 2019.08.28. “원금 손실 우려 제기돼.. ‘사회성과연계채권’ 활성화 물거품 되나”
<https://news.v.daum.net/v/20190828054011098> (2020년 6월 12일 검색)

그림 3-1 | 사회성과연계채권 순환 구조(좌)와 운영 구조(우)



자료: (좌) 베네파트 공식 블로그. 2016.11.29. “문제를 풀면 돈이 나온다. 사회성과연계채권 ‘SIB’를 구입하세요”
<https://blog.naver.com/benefitmag/220872820100> (2020년 6월 27일 검색)
 (우) 팬임팩트코리아 홈페이지. “사회성과연계채권 소개자료”
<http://panimpact.kr/archive/?pageid=1&view=read&id=2435> (2020년 6월 27일 검색)

2) 크라우드 펀딩

크라우드 펀딩(Crowd Funding)은 민간이 소액 투자하여 조성한 펀드에 공공이 매칭 대응하는 투자 방식(주택도시보증공사 2018: 122)으로 도시재생 분야의 민간투자와의 연계성을 통해 다양한 일자리 창출을 지원하고 지역주도의 사회적경제 활성화를 유도한다. 크라우드 펀딩의 확산을 위해 국토교통부는 주택도시보증공사, 한국토지주택공사, 크라우드 펀딩 플랫폼인 와디즈와 2019년 도시재생 스타트업 투자 유치를 위한 크라우드 펀딩인 “뉴딜로 희망드림 크라우드 펀딩 대회”를 개최하였으며, 도시재생 관련으로 와디즈를 통하여 투자 유치에 성공한 크라우드 펀딩으로는 빈집 재생 프로젝트로 잘 알려진 숙박 공유 스타트업 “다자요”, 수직수경재배 프로젝트를 진행한 농업회사법인 “그린” 등이 있다.⁷⁾ 최근 목포시에서는 “건맥 1897 협동조합”의 마을웹 설립을 위하여 임팩트투자 플랫폼 “비플러스”와 협업하여 조성비용 6,000만 원을 조달하는 등의 성과가 있다.⁸⁾

7) 매일경제. 2019.9.10. “와디즈, 국토부-HUG와 ‘도시재생 스타트업’ 투자 유치 돕는다”
<https://www.mk.co.kr/news/business/view/2019/09/719616/> (2020년 2월 27일 검색)

3) 임팩트 투자펀드

임팩트 투자펀드는 단순한 재무적 수익뿐만 아니라 사회나 환경 문제까지 해결하는 것을 목적으로 기업, 단체, 펀드들에 대한 투자방식으로(주택도시보증공사, 2018: 124), 중소벤처기업부(이하 중기부)에서는 1,200억 원 규모(중기부 1,000억 원, 금융위원회 200억 원)의 소셜 임팩트투자 펀드를 조성하여 소셜벤처 활성화를 지원하고 있다.⁹⁾ 한편, 도시재생 관련 소셜벤처 육성을 위해 한국토지주택공사는 주거복지재단과 임팩트 투자펀드 시범사업 협약을 체결하였으며, 국토교통부와 함께 “벤처캐피털 쿨리지코너인베스트먼트(COOLIDGE CORNER INVESTMENT)”를 최종 펀드 운용사로 선정하고 국비(모태펀드) 140억 원, 주거복지재단을 통한 한국토지주택공사 자금 20억 원, 기타 35억 원 등 총 195억 원 규모로 조성하였으며, 이 중 40억 원 이상을 도시재생 관련 경제조직에 투자할 예정이다.¹⁰⁾ 2019년 전국 최초로 임팩트 투자펀드를 조성한 부산지역 도시재생부문 스타트업 “알티비피 얼라이언스(RTBP ALLIANCE INC, 이하 알티비피)”¹¹⁾에는 20억 원 규모의 벤처 투자가 이루어졌다.¹²⁾

4) 뉴딜형 청년 스타트업 지원

뉴딜형 청년 스타트업은 도시재생 뉴딜사업을 통하여 청년 창업을 지원하기 위한 정책으로, 청년 창업자를 대상으로 공간 제공, 재정지원, 거버넌스 구축 지원을 통해 스

8) 임팩트투자 플랫폼 비플러스 홈페이지. <https://benefitplus.kr/campaigns/191> (2020년 6월 12일 검색)

9) 대한민국 정책브리핑. 2018.5.16. “소셜벤처 활성화를 통한 일자리 창출 방안 발표”
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156269948> (2020년 2월 27일 검색)

10) 이로운넷. 2018.11.12. “국토부-LH, 도시재생 분야 임팩트 투자펀드 최초 시행”
<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=3764> (2020년 2월 27일 검색)

11) 알티비피는 도시재생 전문기업으로 부산 영도구에 소재한 조선기자재업체에서 파생된 법인으로, 영도구 청학동에 있는 조선소를 임대한 뒤 기술을 기반으로 한 메이커스페이스 ‘플랫폼 135’를 조성하였으며 이밖에도 봉래동 일대 빈집을 매입하여 커뮤니티 리조트를 조성하는 등 다양한 도시재생 관련 콘텐츠를 가진 기업임

12) VENTURE SQUARE. 2019.7.10. “20억 투자 유치한 도시재생 스타트업”
<https://www.venturesquare.net/785649> (2020년 6월 12일 검색)

타트업이 도시재생 경제조직으로 발전하도록 유도하고 있다. 구체적으로 창업 인큐베이팅 공간 조성, 특례 보증, 뉴딜 청년 멘토제 도입, 청년 협력단 운영 등이 포함된다.

창업 인큐베이팅 공간 조성사업은 도시재생 어울림플랫폼 내 창업주거·커뮤니티 기반 생활공간이 융복합된 창업공간을 일정 기간 시세 50% 이하로 임대하여 제공하는 대표적인 공간 지원사업으로, 도시재생활성화구역에서 어울림 플랫폼 내 청년창업공간 조성사업에 포함되어 추진 중이다. 2020년 천안역 공영주차장 부지에 천안 도시재생 어울림센터가 착공되었으며, 어울림센터 내에 청년주택, 청년 창업공간, 공공임대상가 등의 공간이 제공되는 사례가 대표적이다. 또한 어울림 센터 내부는 아니지만 순천의 “청춘웃장”, 군산의 “타운너스”, 전주의 “나누고더함” 등과 같이 청년창업을 지원하기 위한 청년 창업 플랫폼이 개별 공간에서 운영되고 있다. 한편 재정지원 측면에서는 청년창업자 등 담보력이 부족한 사업자에게 0.5% 이하의 낮은 보증료율로 주택도시보증공사 보증을 제공하는 특례보증을 도입하였다. 2019년 4월부터 주택도시보증공사 주택도시기금에서 청년사업자를 대상으로 특례보증이 시행 중이며 수요자 중심형 사업에 대하여 예산이 투입될 예정이다.¹³⁾ 기타 거버넌스 구축 지원을 위해 청년들이 모여 지역별 사례를 공유하고 사업전략을 발굴하는 “청년 일자리 해커톤(hackathon, 끝장토론)”, 선도적인 청년 스타트업 창업을 원하는 청년을 매칭하여 실전형 창업을 기획하고 컨설팅을 지원하는 “뉴딜 청년 멘토제” 등의 사업이 최근까지 다양하게 진행되고 있다. 이 외에도 청년 디자이너가 공공디자인을 적용해 볼 수 있는 “공공디자인 크라우드 소싱 플랫폼” 조성¹⁴⁾, 도시재생 지역 청년들이 사회적기업을 창업하고 정착할 수 있도록 지원하는 “청년협력단” 조직, 도시재생지원센터에서 창업·사업화 지원, 지역기반 예비사회적기업 육성, 도시재생대학 운영인력으로 활용 등의 지원이 이루어지고 있다.

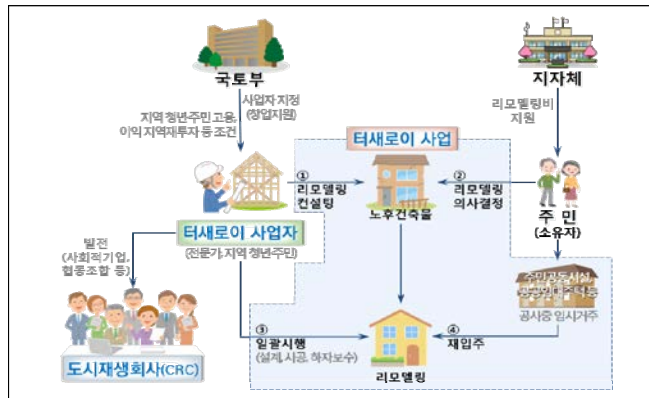
13) 수요자중심형 사업의 경우 주택도시보증공사는 도시재생회사 등 주체에 대한 직접지원은 아니지만 코워킹 커뮤니티 시설 조성 시 동일건축물 내 복합활용시설 건설·매입자금을 지원하는 용자, 창업시설 조성시 창업시설 건설·매입자금을 지원하는 용자, 상가리모델링 또는 건설 시 지원하는 용자, 임대상가 조성시 임대상가 건설 및 운영비를 지원하는 용자, 공용주차장 조성시 공용주차장을 조성할 때 지원하는 용자 등을 지원 중임(자료: 주택도시보증공사. 한눈에 보는 도시재생기금상품 안내. <http://www.khug.or.kr/hug/web/gg/pr/ggpr000001.jsp> (2020년 6월 22일 검색))

14) 도시재생사업을 추진 중인 지역공동체(도시재생지원센터)나 지자체 등이 공공디자인을 요청하면 플랫폼을 통해 젊은 디자이너를 선정하여 참여기회 제공

5) 터 새로이 사업자 육성

터 새로이 사업은 도시재생 뉴딜사업 등 국가지원을 받는 저층 노후주거지 내 지역 기반 사업자가 참여하는 주택·주거환경 개선사업으로, 외부경관 및 에너지 성능개선 등의 집수리·리모델링 사업과 자율주택정비사업 등 소규모 주택정비사업을 통한 신축 등이 포함된다. 이를 위해 지역기반 사업자란 정부가 지역의 집수리 관련 기술자에게 필요한 보수교육 및 육성 프로그램을 제공하고 이를 이수하여 적정 수준의 기술력과 자격을 갖춘 사업자로서 사회적경제조직과 동네기술자를 터 새로이 사업자로 우선 검토할 예정이다.¹⁵⁾ 터 새로이 사업은 수요자(주민)와 공급자(사업자) 간 사업추진 과정을 행정(국토교통부, 지자체)과 지원센터(한국토지주택공사)가 지원하는 사업 추진 체계로 운영하여 사업의 추진력을 제고하고자 하였고, 올해 시범사업을 통해 터 새로이 사업자 등록 시스템 도입을 위한 등록요건과 육성 프로그램을 검토하고 정식 등록 시스템은 2021년 상반기 중 본격 도입할 계획이다.¹⁶⁾

그림 3-2 | 터 새로이 사업 개요



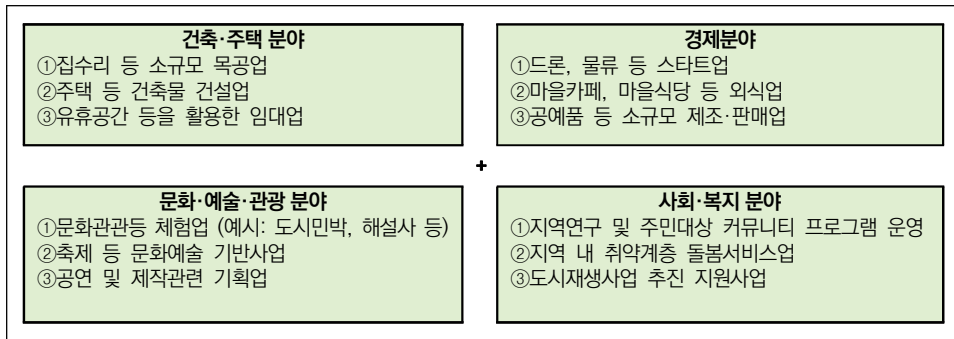
자료: 관계기관 합동 2018: 28

- 15) 시설물유지관리업, 기계설비업체, 실내건축공사업, 종합건설업, 철거업체 등 전문 건설업 면허를 갖춘 자활기업, 협동조합, 사회적기업, 국토교통형 예비사회적기업, 비영리법인(민법) 등의 사회적경제조직과 무면허자이나 터 새로이 지원센터 교육을 이수하고, 도시재생 지원센터, 지자체 등으로부터 기술보유가 검증된 동네 기술자 등을 의미함
- 16) 시범사업은 도시재생 뉴딜사업지로 지정된 부산 서구(2016년 선정 일반근린형), 세종 조치원(2017년 선정 중심시가지형), 경기 수원(2016년 선정 일반근린형), 전북 군산(2014년 선정 근린재생형) 등에서 추진 중임

6) 국토교통형 예비사회적기업

국토교통 분야에 특화된 사회적기업 육성을 위하여 2018년 도입된 국토교통형 예비 사회적기업은 지정된 기업에게 고용노동부와 지자체가 추진하는 재정지원 사업에 대한 참여자격, 주택도시기금 융자상품 한도 상향 등을 지원하였다. 국토교통부는 2022년 까지 도시재생에 참여할 국토교통형 예비사회적기업을 매년 50여 개 이상 선정 목표로 하여 도시재생지역에서 요구되는 집수리 등 소규모 목공업, 축제 등 문화예술 기반사업, 마을카페식당 등 외식업 등 다양한 사업분야에 창업하는 청년 스타트업 등을 우선 대상으로 하였다. 정책 추진 이후 2018년 52개, 2019년 60개(상반기 43개, 하반기 17개 기업) 기업을 국토교통형 예비사회적기업으로 선정하였으며 이들 중 17개 기업이 사회적기업으로 성장하였다. 2020년 9월 현재, 46개 기업을 추가로 선정하여 158개의 기업이 활동 중이다.¹⁷⁾

그림 3-3 | 국토교통형 예비사회적기업(도시재생분야) 사업 예시



자료: 대한민국 정책브리핑. 2020.6.11. “12일부터 도시재생 예비사회적기업 신청하세요”

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156395092> (2020년 6월 22일 검색)

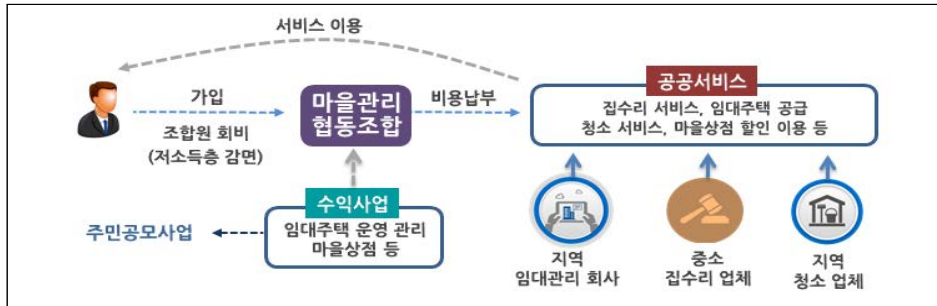
17) 대한민국 정책브리핑. 2019.7.9. “2019년도 제1차 국토교통형 예비사회적기업 43개 지정: 청년 주거문제·지속 가능 마을 사업 관심 많은 청년사업가 참여·활약 높아”

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156340350> (2020년 6월 22일 검색)

7) 도시재생 마을관리협동조합

마을관리 협동조합은 도시재생 사업지역의 지속적인 마을관리를 위해 주민을 조합원으로 하는 사회적협동조합으로 도시재생과 지역경제 활성화, 주민 권익·복리 증진을 위한 사업 등을 추진하고 있다. 이를 위해 2018년 국토교통부는 한국사회적기업진흥원, 새마을금고 중앙회, 신협 중앙회와 업무협약을 체결하여, 지역밀착형 생활SOC 운영¹⁸⁾, 유지·관리 주체로 발전시키고자 하였고, 2019년 한국사회적기업진흥원을 도시재생지원기구로 지정하여 내실 있는 마을조합 설립 및 운영지원 사업을 추진 중이다.¹⁹⁾

그림 3-4 | 마을관리 협동조합 사업구조(안)



자료: 관계기관 합동 2018: 17

특히 저층주거지에 필요한 주택관리, 집수리, 사회적 주택, 에너지 자립, 마을상점 등 5대 서비스를 사업화하여 안정적 마을관리 협동조합 운영을 위한 수익사업 모델을 발굴했으며 이를 통해 창출된 이익을 지역에 재투자하는 등의 선순환 구조의 기반을

18) 정부는 2018년 8월, 국민의 삶의 질을 높이고 균형발전·일자리 창출 등의 효과가 있는 '지역밀착형 생활 SOC(Social Overhead Capital)' 개념을 처음 도입하였으며, 그해 11월 제정된 '생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정'에 따르면 생활SOC는 보육시설·의료시설·복지시설·교통시설·문화시설·체육시설·공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설을 의미함(자료: 네이버 지식백과 <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5949080&cid=43667&categoryId=43667> (2020년 12월 27일 검색))

19) 대한민국 정책브리핑. 2018.12.6. "지속가능한 도시재생을 위한 마을관리 협동조합 본격 육성-7일 유관기관 간 업무협약...인천 만부마을 등 4곳에서 주민교육 등 순차 진행" <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156307406> (2020년 6월 22일 검색)

마련하였다(<표 3-5> 참조). 2018년 인천 만부마을, 경기 안양 명학마을, 충북 충주 지현동, 충남 공주 옥룡동 등 4개 지역을 대상으로 마을관리 협동조합 시범사업을 추진하였으며, 현재에도 국토교통부형 마을관리 사회적협동조합을 지속적으로 인가 중에 있다(<표 3-6> 참조).²⁰⁾

표 3-5 | 국토교통부의 마을관리 협동조합 5대 서비스

번호	서비스	유관기관	지원내용
1	주택관리	대한주택 관리사협회	• 협회가 고용한 주택관리사를 단독, 다가구 등 저층주거지 관리를 위해 배치, 손해배상공제 제공
2	집수리	한국토지주택공사	• 지역 기반 집수리 사회적기업(터 새로이 사업자) 육성 및 지역 내 집수리 통합 발주
3	사회적 주택	한국토지주택공사, 지방공사	• 뉴딜사업지 내 소유하고 있는 임대주택을 마을관리 협동조합에서 임대관리 위탁
4	에너지 자립	산업자원부	• 자가용 태양광발전 설치 국비 지원(총사업비 50% 지원) • 공모시 마을관리 협동조합 가점 부여
		한국에너지공단	• 태양광 발전 수익사업 등에 대한 신재생설비 시공기업 추천, 사업 컨소시엄 구성 지원 등
5	마을상점	지자체	• 지자체가 기초생활인프라 등 공간조성 후 협동조합에게 무상임대하여 운영 및 관리

자료: 이로운넷. 2019.2.6. “도시재생 지속성 핵심 ‘마을관리협동조합’”

<http://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=4344> (2020년 5월 27일 검색)

표 3-6 | 국토교통부 인가 마을관리 협동조합 현황

협동조합명	수리(인가)일	주요사업	소재지
사회적협동조합 경인하우징	2020.09.08	• 공동체 활성화 및 주민역량강화, 취약계층 주거환경 개선, 컨설팅	인천
나와유 상리 마을관리 사회적협동조합	2020.09.08	• 시설운영 및 유지관리, 주거지 정비사업, 에너지 특화사업, 지역상권 활성화사업, 교육, 연구조사 컨설팅	세종시
꿈자울 마을관리 사회적협동조합	2020.08.26	• 국가 및 지자체의 자원사업 및 위수탁사업, 마을관리소·집수리서비스·사회적주택사업 등, 마을문화 프로그램 교육 및 공간임대 사업, 지역농산물 유통사업 등	충청남도
담백사회적협동조합	2020.08.26	• 시설 위탁운영, 집수리	충청북도

자료: 협동조합 홈페이지. 협동조합 설립현황 <http://www.coop.go.kr/COOP/main.do> (2020년 10월 8일 검색)

20) 대전일보. 2018.12.9. “신협, 도시재생 뉴딜 마을관리협동조합 육성 추진”

<http://m.biz-m.kr/view.php?key=20181209010002747> (2020년 6월 22일 검색)

표 3-6 | 이어서

협동조합명	수리(인기)일	주요사업	소재지
서울정동 사회적협동조합	2020.08.26	• 거버넌스 운영, 시설위탁운영	서울
나는드론 사회적협동조합	2020.08.12	• 드론 교육용 교재·교구 연구개발사업 • 드론관련 제품의 제조, 정비사업 • 드론관련 제품의 도소매, 임대 사업	경상북도
동가리사랑회 사회적협동조합	2020.08.11	• 마을카페 운영, 마을발래방 운영	경상남도
밀양사랑 사회적협동조합	2020.08.11	• 지역팜 센터 운영, 마을카페 운영	경상남도
가곡나눔 사회적협동조합	2020.08.11	• 마을발래방 운영, 마을밥상 운영	경상남도
안녕마을 마을관리 사회적협동조합	2020.08.07	• 공공인프라 시설 관리, 운영 사업, 마을상점 운영 사업, 마을공동체 활성화와 마을연대를 위한 지원사업, 마을축제 및 상권활성화 지원 사업	대전
봉산마을 마을관리 사회적협동조합	2020.08.07	• 주택관리 지원사업, 관광숙박업, 식품제조 및 식품유통판매 업, 원예·묘목 판매업, 통신판매 및 전자상거래, 체험관광 활성화를 위한 교육 및 체험관광사업, 행사 및 이벤트업	부산
클로버 사회적협동조합	2020.07.27	• 조경식재공사업, 조경관리	인천

자료: 협동조합 홈페이지, 협동조합 설립현황 <http://www.coop.go.kr/COOP/main.do> (2020년 10월 8일 검색)

8) 공동체토지신탁(Community Land Trust, CLT)

공동체토지신탁이란 토지가치를 지역 전체가 공유하는 시스템으로 토지나 주택을 지 불가능한 수준에서 공동체 일원에게 제공하고 지역 발전에 따른 가치 또한 공동체 내에 저장하는 방식이다(전은호·이순자 2012). 도시재생 뉴딜사업에서는 도시재생사업 및 주택도시기금 등의 공공재원과 연계하여 협동조합이나 공익신탁 방식을 활용하거나, 유희 공유지나 빈집 등 신탁 가능한 토지나 건축물을 집합화하여 공동체 신탁 운영이 가능하지만(박성남 2018), 아직 공동체토지신탁을 위한 법적 기반이 마련되지 않아 관련 사례가 미비한 편이다.

9) 도시재생뉴딜 관련 부처 연계사업

정부는 도시재생사업에서 추진되는 활성화계획 범위의 장소를 중심으로 각 부처 사

업을 종합·지원하기 위한 범정부 도시재생 지원체계를 구축하였다. 현재 17개 정부 부처가 제시한 70개의 중점 연계사업이 제시되어 있고, 지자체가 부처 연계사업을 도시재생 활성화계획(안)에 포함할 경우 뉴딜사업 선정 시 가점을 부여하고 있다. 부처 중점 연계사업은 물리적 환경 개선이나 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 상권 활성화와 같이 도시재생 뉴딜사업 목표와 직접적인 연관이 있는 사업으로 도시지역에서 주로 추진되는 도시재생뉴딜과 달리 농어촌에서 추진 가능한 재생사업도 포함된다. 70개의 중점 연계사업 중 선순환 관련 사업은 문화체육관광부의 관광자원 활용 사업이나 중소벤처기업부의 성권 활성화 및 창업 지원 사업, 환경부의 자원 순환형 사업, 행정안전부의 주민 역량 지원 사업, 고용노동부의 사회적기업 육성 사업 등이 있다. 문화체육관광부 연계사업은 관광자원을 활용한 지역 경제 활성화와 함께 지역의 경제 조직 육성을 강조하고 있으므로 이를 통하여 사업 이익을 지역 내에 재투자할 수 있다. 중소벤처기업부는 지역 내 상권 활성화와 창업 지원을 통하여 일자리 생산과 이를 통한 이익의 지역 내 배분과 관련되어 있으며 행정안전부와 고용노동부 사업은 도시재생뉴딜 사업 내 조직 구성을 통하여 사업 이익이 지역 내에서 선순환되도록 지원하고 있다.

표 3-7 | 2019년 하반기 도시재생뉴딜 부처 중점 연계사업

부처명	사업명	선순환대상
문화체육관광부	문화도시 조성, 생활문화공동체 만들기 사업, 지역문화컨설팅 지원사업, 산업단지, 폐산업시설 문화재생 사업, 생활문화센터 조성 및 운영, 작은도서관 조성지원, 특화도서관 육성지원, 지역영상미디어센터 활성화 지원, 마을미술프로젝트, 생활문화시설 인문프로그램 지원, 문화영향평가, 열린관광 환경 조성, 문화콘텐츠형 시티투어 버스, 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생, 계획공모형 지역관광 개발 사업, 관광두레, 생활밀착형 국민체육센터 건립지원	관광 자원 · 공동체 주도 사업
문화재청	근대문화유산의 관광자원화, 문화재분야 전문가 참여, 생생문화재, 고도 역사문화도시 조성	관광 자원
중소벤처기업부	전통시장 주차환경 개선, 특성화시장 육성, 청년상인 육성(청년몰 조성 및 활성화), 상권 활성화, 지식산업센터건립, 메이커 스페이스 구축, 지역혁신창업 활성화지원 소공인특화지원센터 설치·운영, 소공인공동기반시설 구축·운영	일자리
환경부	물순환선도도시 조성사업, 분리배출 취약지역 배출환경 개선사업 음식물류 폐기물 RFID 종량제 기반시설 구축, 취약계층·어르신 활동공간 환경성질한 예방사업, 도시내 고물상 시설개선 지원, 슬레이트 처리 지원사업	자원 · 에너지

자료: 국토교통부 2020: 14 내용을 바탕으로 저자 정리

표 3-7 | 이어서

부처명	사업명	선순환 대상
산림청	• 도시숲 조성, 국산목재 활용 촉진사업	자원
행정안전부	• 안전한 보행환경 조성사업, 주민자치형 공공서비스 구축사업, 마을기업 육성사업 시민주도 공간활성화, 공공 유휴공간 민간활용 지원, 주민체감형 디지털사회 혁신 활성화사업, 지역거점별 소통협력공간 조성 및 운영	공동체 주도 사업
고용노동부	• 지역산업맞춤형 일자리 창출지원, 사회적기업가 육성사업, 사회적기업가 아카데미, 부처형 예비사회적기업, 사회적기업 지원기관 운영	일자리
농림축산식품부	• 일반농산어촌 개발	로컬푸드
농진청	• 도시농업 및 치유농업 기술개발	
해양수산부	• 항만 재개발,漁울림마을 조성, 명품어촌테마마을 조성, 어촌뉴딜 300	
산업통상자원부	• 산업단지 환경조성, 신재생에너지보급지원 사업	에너지
법무부	• 범죄예방환경 개선	-
경찰청	• 도시재생 뉴딜사업 범죄예방 컨설팅	
교육부	• 학교시설 복합화 건축추진, 대학생 공공·연합기숙사, 온종일 돌봄체계 구축	일자리
여성가족부	• 여성친화도시 조성 및 확산, 공동육아나눔터 등 돌봄사업	
보건복지부	• 국공립어린이집 확충, 다함께 돌봄, 지역사회 통합돌봄 (커뮤니티케어) 선도사업, 놀이혁신 선도지역 선정 및 지원	
과학기술 정보통신부	• 공중선 정비	-

자료: 국토교통부 2020: 14 내용을 바탕으로 저자 정리

4. 지자체 정책 추진 현황

1) 서울시

서울시는 2018년도 주요 업무보고에서 도시재생 주요업무를 5대 분야 29개 사업으로 구분하며, 이 중 하나의 분야로 “지속가능한 자생적 도시재생”의 6개 사업을 계획하였다.²¹⁾ 이 중 “서울형 도시재생 자립기반 마련” 사업은 도시재생기업 육성 및 지원을 통해 지역의 주체를 발굴하고 다양한 자원을 결합·활용해 비즈니스를 창출하고 이

21) ① 서울형 도시재생 자립기반 마련, ② 젠트리피케이션 대책, ③ 에너지재생마을 모델 구축 및 확산, ④ 시민체감 주거지재생사업 지속 추진, ⑤ 저층주거지 재생 종합관리, ⑥ 백사마을 주거지보전사업(자료: 서울특별시 도시재생본부. 2018. “100년 서울 함께 하는 도시재생!” 주요업무 보고. 제278회 시의회 임시회 도시계획관리위원회 보고자료.)

를 통해 지역문제를 해결, 소득·일자리 창출 등 지역경제 선순환 구조 구축을 유도하고 있다. 이 외에도 온동네 경제공동체 활성화 사업, 서울형 뉴딜 일자리, 가꿈주택사업 등 대부분의 정책이 도시재생사업 추진 주체 육성 중심의 사업이 추진되고 있다는 특징이 있으며, 재원 조달과 관련된 정책은 서울시 도시재생 사회공헌협력모델이 있다.

(1) 서울형 도시재생기업 육성·지원

도시재생의 지속가능한 사업을 위해 지역의 마을기업으로서 주민 스스로 지역자산을 발굴하고, 운영관리 주체의 역할이 요구됨에 따라 전국에서 다양하게 도시재생기업 육성 프로그램을 추진하고 있다. 서울시의 경우 서울형 도시재생기업으로 선정된 도시재생기업은 도시재생활성화 계획 수립 및 진행 단계에 참여하고, 사업종료 이후에도 지역 특성을 고려한 사업 발굴에서 기획·실행까지 주도적 역할을 해야 한다. 2017년 전국 1호 도시재생기업 ‘창신송인 도시재생협동조합’ 설립을 시작으로 2019년까지 4개 지역(창신송인, 해방촌, 암사, 상도)에 8개 도시재생기업을 지원하는 등 서울시 전역 기준 13개 도시재생기업을 선정·지원 중에 있으며, 매년 신규 도시재생기업을 지속적으로 발굴 육성 지원할 계획이다.²²⁾

서울시는 도시재생기업의 목적과 사업내용에 따라 지역관리형과 지역사업형 두 가지 유형으로 나눠 3년간 최대 8,000만 원에서 2억 8,500만 원의 초기자금을 지원하며, 유형 구분 없이 공통적으로 지원되는 공간조성비와 사업개발 및 기술훈련비가 지급된다. 사업 과정에서 기업 활동을 통해 발생한 이익의 1/3 이상은 주민협의체에 지원하거나 마을 기금으로 적립하는 등의 조건으로 지역사회 기여를 유도한다.²³⁾

22) 서울시 도시재생지원센터 홈페이지 <https://surc.or.kr/crc> (2020년 6월 22일 검색)

23) 지역관리형 도시재생기업은 주거지 관리, 지역인프라 관리 활용, 민간협의체 파트너십 구축, 지역 주거복지 실현 등의 목적을 수행하는 지역 기반의 기업을 대상으로 하며, 지역사업형 도시재생기업은 지역관리형 사업 외 지역 과제 및 주민 필요를 해결하는 재화 생산·판매, 공동구매, 사회서비스 제공 등 다양한 커뮤니티 비즈니스를 수행하는 지역 기반 기업을 대상으로 함

표 3-8 | 도시재생기업 지원항목 및 금액

유형	지원항목	• 3년 지원(자부담 20%)
지역관리형 · 지역사업형	공간조성비	• 최대 2,000만 원 (1회)
	사업개발 및 기술훈련비	• 3년간 총 6,000만 원(연간 3,000만 원 한도)
	전문가 멘토 (의무사항)	• 도시재생기업 별 전담 멘토그룹 운영 / 경영·홍보마케팅·회계·업종특화기술 등 전문 컨설팅 지원 • ※ 선정된 도시재생기업은 연 3회 이상 의무 컨설팅을 받아야 함
합계		• 1개 기업 당 3년간 최대 약 8천만 원 지원 신청 가능
지역관리형 + 앵커시설 운영	인건비	• 최대 3인(서울시 생활임금 수준 2인+전문인력 1인) • 최대 3년(1차년 80%, 2차년 60%, 3차년 40% 지원 (나머지는 자부담))
	사회보험료	• 사업장 부담분 15% 지원(5인 이하 사업장은 3인, 5인 이상은 10인까지) • 최대 3년
합계		• 1개 기업 당 3년간 최대 약 2억 8천5백만 원 지원 신청 가능

자료: 서울특별시 2019: 19-20

서울시는 2020년부터 예비 도시재생기업을 발굴해 법인 설립부터 비즈니스 모델 창출까지 맞춤형으로 종합 지원하는 “2020 서울 도시재생기업 4단계 발굴·육성 프로그램”을 실시한다.²⁴⁾

표 3-9 | 2020 서울 도시재생기업(CRC) 4단계 발굴·육성 프로그램

단계	주요 내용
1단계 CRC 안내소	• 찾아가는 현장설명회 : CRC에 관심 있는 5인 이상의 주민 또는 단체가 신청하면 지역 현장 방문, CRC의 이해 및 지원사업 설명
2단계 CRC 준비소	• CRC 준비 참여팀 대상 법인설립 초기 단계 지원, 지역 의제 발굴, 이에 기반한 사업 아이템 발전
3단계 CRC 공작소	• CRC 준비 참여팀 대상 법인설립 완료를 위한 지원, 지역 의제에 기반한 비즈니스 모델 수립
4단계 CRC 발전소	• 전 단계를 수료한 우수팀 선정, 수립된 비즈니스 모델 시범사업

자료: 서울특별시 도시재생지원센터 홈페이지 <https://surc.or.kr/news/293> (2020년 6월 22일 검색)

24) 서울특별시. 2019.3.22. “서울시, 도시재생기업 25개 첫 육성…지속가능한 지역재생모델 만든다” <http://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/503125> (2020년 6월 22일 검색)

서울시는 선도·시범사업 종료 이후에도 지속가능한 도시재생 체계를 갖출 수 있도록 도시재생기업(현재 서울지역 총 13개)에 대한 단계별(발굴-육성-지원-관리) 관리체계를 도입하고 지역별 특성과 역량을 고려해 전문기관이 맞춤형 지원하는 ‘맞춤형 CRC 코칭 시스템’을 새롭게 운영하고, 창신송인 같이 선도적으로 시작해 안착한 선배 도시재생기업이 멘토가 되어 신규 도시재생기업을 지원하는 ‘선·후배 CRC 맺어주기’ 프로그램 추진할 예정이다.²⁵⁾ 한편 서울시 정책지원의 일환으로 서울주택도시공사에서도 2022년까지 지역재생기업 70개 육성을 목표로 2019년 지역재생기업 10개소, 2020년 15개소 2021년 20개소, 2022년 25개소로 확대 지원할 예정으로 서울연구원, 서울시 사회적경제지원센터, 서울시 도시재생지원센터와 함께 지역재생기업 육성 및 지원 사업을 성공적으로 추진하기 위한 업무협약(MOU)을 체결하였다. 현재까지 도시재생 분야 및 공사업무 전반에 대해 협업할 수 있는 우수 아이디어 모집을 위해 서울주택도시공사 도시재생기업 육성 및 지원을 위한 아이디어 공모전, 빈집 과소필지 활용한 서울주택도시공사(SH)형 도시재생기업 공모전 등을 개최하는 등 도시재생기업 분야 지원 확대를 모색하고 있다.

2) 온동네 경제공동체 활성화 사업

온동네 경제공동체 활성화사업은 관리형 주거환경개선사업 주민공동체를 대상으로 “공동체경제” 정착 및 기반 조성, “마을기업” 등록 등을 지원하기 위해 2019년 시작된 사업이다. 관리형 주거환경개선사업이란 저층주거지역을 대상으로 정비기반시설을 확충하고 주민공동체를 활성화하는 등 주거환경 개선을 추진하는 사업으로, 주민체감적 마을문제를 해결하고 지역 정체성을 보존할 수 있도록 주민이 직접 참여하여 계획을 수립하고 그 과정에서 공동체 형성을 유도한다. 나아가 관리형 주거환경개선사업으로 조성되는 주민공동이용시설은 마을 내 주민모임 및 다양한 활동을 위한 공동체 활성화의 공간적 거점으로 활용되며, 주민 스스로 시설을 계획·운영관리함으로써 자체 역량

25) 서울특별시 홈페이지 <http://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/50819> (2020년 6월 22일 검색)

을 강화하고 운영을 통해 발생하는 수익은 주민공동체가 지속될 수 있는 경제적 자립의 기반 조성하고자 하였다.²⁶⁾ 온동네 경제공동체 활성화사업에 참여했던 서울 강북구 미아동의 양지마을 주민공동체운영회는 빌라 신축으로 유입된 젊은 가족이 많은 마을의 특성을 반영한 교육공동체 운영하고 있으며, 주민공동이용시설인 양지마을사랑채 1층 푸른별환경도서관 이용자를 중심으로 어린이 환경도서관 프로그램 및 3D프린팅 교육과 청소년 마을배움터 등 다양한 체험교육을 제공하고 사업을 통해 발생한 수익은 마을기금으로 조성하여 지역사회를 위해 환원된다.

(3) 서울시 가꿈주택 사업

서울시는 노후화가 가속되고 있는 저층주거지의 지역적 특성에 맞게 다양한 재생방식 추진으로 체계적이고 종합적인 저층주거지 관리사업을 추진하고자 서울시 가꿈주택 정책을 도입하였다.²⁷⁾ 지역 내 집수리에 대한 공감대를 확산하고 자발적인 집수리 활성화를 위해 민간의 노후 주택을 체계적인 공공지원을 통해 모범 집수리주택으로 조성한 후 일정기간 집수리 홍보 모델하우스로 활용하였다.

표 3-10 | 서울 가꿈주택사업 연도별 추진 현황

연도	선정가구 수 (가구)	예산 (억원)	가구당 평균 지원금액 (백만원)
2016	14	1.4	10
2017	32	2.7	8.4
2018	38	2.7	7.2
2019	665	42.3	6.3

자료: 서울특별시 도시재생지원센터 2019: 14

26) 서울특별시. 2019.6.20. “서울시, 마을 경제공동체 자립 위해 ‘온동네 경제공동체 활성화사업’ 공모”

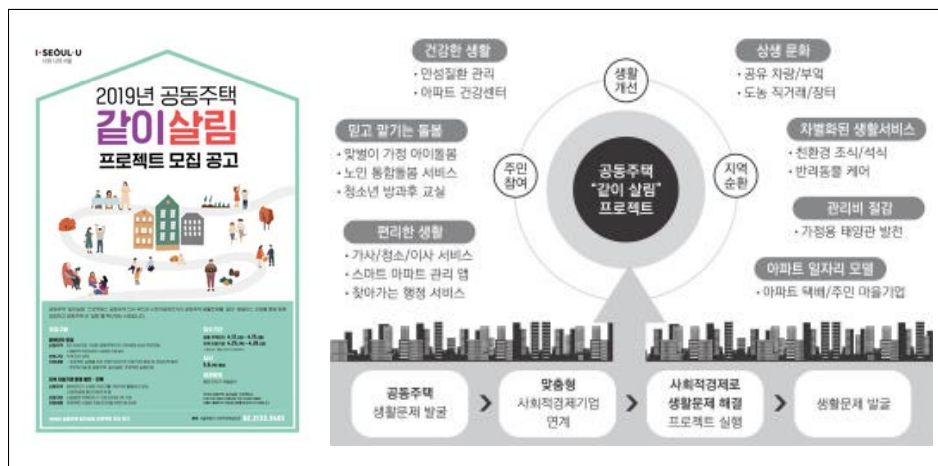
<https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/504500> (2020년 6월 22일 검색)

27) 집수리닷컴 홈페이지 <https://jibsuri.seoul.go.kr/place/intro/index3.do> (2020년 11월 20일 검색)

(4) 같이살림 프로젝트

서울시는 ‘공동주택 같이살림 프로젝트’를 통해 아파트에 거주하면서 겪는 생활문제를 입주민들이 직접 발굴해 사회적경제 방식으로 해결하고 수익창출을 유도하는 사업으로 입주민과 협동조합, 사회적기업 같은 사회적경제조직이 매칭되어 공동주택 내 생활문제를 해결하고 이를 통해 더 나은 살림을 만들어가고자, 단지별 최장 3년간 매년 최대 6,000만 원을 지원한다. 2020년 11개 자치구 총 21개 공동주택단지와 25개 지역 사회적경제조직을 선정하여 돌봄, 친환경 먹거리와 집밥, 집수리 같은 생활문제를 주제로 지역 내 다양한 협동조합 및 사회적기업 등 사회적경제조직과 연계하여 단지별로 다양한 사업을 추진 중이다.

그림 3-5 | 같이살림 프로젝트 주민공모 포스터(좌), 같이살림 프로젝트(우)



자료: 서울특별시 도시재생지원센터. 2019.4.3. “2019년 공동주택 ‘같이살림’ 프로젝트 모집 공고”
<https://sehub.net/archives/2035040> (2020년 10월 30일 검색);
 경향신문. 2019.12.15. “주민끼리 돌봄·환경·일자리 해결…아파트 '작은 공동체' 뜬다”
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201912152147005
https://img.khan.co.kr/news/2019/12/15/l_2019121601001813400148152.jpg
 (2020년 6월 28일 검색)

(5) 서울형 뉴딜 일자리

2013년 시작된 서울형 뉴딜일자리 사업은 시민생활에 필요한 공공서비스를 발굴해 참여자에게 근무 경험과 다음 일자리로의 디딤돌 역할을 제공하는 공공일자리 사업으로, 성장 경로를 탐색하는 청년들에게 현장성 있는 훈련과 주체적인 일 경험을 제공하는 취지로 도입되었다. 서울시가 청년층을 대상으로 제공하는 뉴딜일자리에는 청년혁신활동가, 사회적경제 청년혁신활동가, 마을로 청년활동가 등이 있으며 청년들은 사회적기업, 소셜벤처, 협동조합, NGO, 마을기업, 사회적경제 중간지원 조직 등의 공공일자리 현장에서 일을 경험할 수 있다. 나아가 이러한 경험을 통해 도시재생 전문인력으로서의 성장을 유도하고 지역의 일자리를 창출과 지역 활성화를 유도하고 있다.²⁸⁾

(6) 서울시 도시재생 사회공헌협력모델

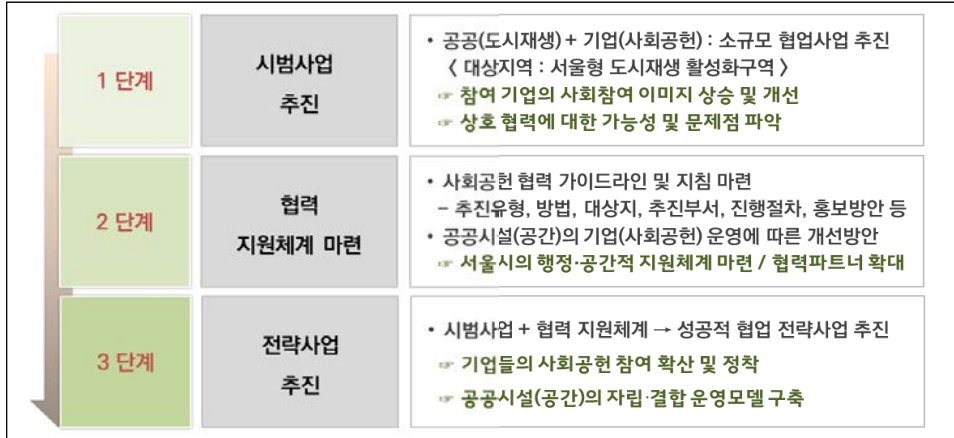
서울시 도시재생 사회공헌협력모델은 기존 공공주도 방식으로 진행해온 도시재생사업을 기업과 연계한 기업참여형 모델이다. 기업의 사회공헌활동이 단순 기부방식에서 벗어나 직접 사회문제 해결에 참여하는 패러다임으로 전환되고 있으며 기업의 예산, 전문성, 인력, 네트워크를 결합하여 공공예산 절감 및 사업 만족도 증대 등의 효과를 기대할 수 있다. 서울시는 도시재생 사회공헌협력모델의 지속적인 상생모델로 발전을 위해 시범사업, 제도 개선, 전략사업으로 이어지는 단계적 추진을 진행하고 있다.

기업의 사회공헌활동이 단순 기부방식에서 벗어나 직접 사회문제 해결에 참여하는 패러다임으로 전환되고 있으며 기업의 예산, 전문성, 인력, 네트워크를 결합하여 공공예산 절감 및 사업 만족도 증대 등의 효과를 기대할 수 있다. 서울시는 도시재생 사회공헌협력모델의 지속적인 상생모델로 발전을 위해 시범사업, 제도 개선, 전략사업으로 이어지는 단계적 추진을 진행하고 있다.

28) 서울특별시 서울일자리포털 홈페이지

http://job.seoul.go.kr/www/newdeal/jbhnt_mgr/newDealJbhntMgrWwww.do?method=getNewDealMain (2020년 10월 30일 검색)

그림 3-6 | 서울시 도시재생 사회공헌협력모델 개념도



자료: 서울특별시 도시재생본부 2016: 3

서울시 도시재생의 대표적 사례로 KT&G 상상 유니브(Univ)의 협업을 통해 세운상가의 건축적 가치가 높은 세운상가와 산업물품, 장인들을 촬영 오브제로 활용한 세운상상 화보 캘린더 사업을 시작으로 용산 전자상가 대학생 마케팅 공모전, 낙원상가 도시재생 상상기획단 등을 추진하고 있다.²⁹⁾ 또한 Y밸리 혁신사업은 용산전자상가에 5G, 드론, VR 같은 사업을 유치해 일대를 디지털산업과 신산업이 복합적으로 활발하게 이뤄지는 메이커스페이스이자 청년 창업플랫폼으로 재탄생시키고자 시행한 사업으로 민간기업, 대학과 공공기관 등 16개 전략기관이 참여하고 다양한 프로그램 지원과 기업의 전문성을 활용한 상품개발 등 청년창업 플랫폼으로서 상가 운영을 목표로 추진되고 있다.³⁰⁾

29) 아시아경제. 2016.12.27. “서울 도시재생, 기업과 연계..세운·창동상가 등서 시범사업”
<https://www.asiae.co.kr/article/2016122711163331426> (2020년 10월 10일 검색)

30) 서울특별시. 2018.4.3. “용산전자상가 새롭게 바뀐다! ‘Y밸리 혁신사업’ 추진”
<https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/14983983> (2020년 10월 30일 검색)

표 3-11 | 서울시 도시재생 사회공헌협력모델 지원 방안

구분	추진방식	운영 주체	고려사항
시설(공간) 위탁운영	- 서울시: 설치공간 발굴 및 제공 - 기업: 시설(공간)의 위탁운영 또는 운영비 제공 ※ 기존 시설위탁: 공공이 위탁기관에 비용 지불	- 운영: 기업(재단) - 운영비 제공: 위탁기관	운영비 지원에 따른 기업 이미지 홍보방안 마련 필요
부지제공 (임대)형	- 서울시: 부지 사용승인 · 허가 (도시재생활성화구역 내 수의계약 가능, 「도시재생특별법」 제30조) - 기업: 건축물(가설) 건립 및 운영	기업(재단)	- 설치기준: 가설건축물만 가능 - 사용기간: 5년 범위 (경쟁 입찰) - 사용료의 면제 및 감면
기부 채납형	- 서울시: 부지 제공 - 기업: 건축 후 기부채납	공공 또는 공공이 정하는 위탁기관	기부채납에 따른 기업 이미지 제고 방안 마련 필요
프로그램 제공형	- 서울시: 지역소개, 공간제공, 홍보, 운영계획 지원 - 기업: 문화, 예술, 복지 프로그램 제공 및 운영	기업 또는 기업재단	운영비 지원에 따른 기업 이미지 홍보방안 마련 필요

자료: 서울특별시 도시재생본부 2016: 8-9

표 3-12 | 서울시 민간협력 프로젝트 사례별 주요 내용

프로그램	추진시기	내용	참여기업	기업 역할
시간여행자	2012년 ~	지역 내 아동·청소년을 대상으로 사진과 영상, 인문학, 나눔 인성 등을 통해 세상을 올바르게 바라볼 수 있는 눈을 키워 나와 주변을 돌아보고 자신의 소중함을 배울 수 있는 프로그램	(주)두산	프로그램 운영 및 홍보, 우수 인재 양성
행복나눔 꿈의 오케스트라	2013년 ~	음악 인재 양성 사회공헌프로그램으로 지역에서 음악 분야의 숨겨진 영재 발굴을 위한 맞춤형 교육 및 악기 지원	SK하이닉스	악기자금, 레슨 후원
세운상가: 세운상상 화보 캘린더	2016년 11월~12월	세운상가의 건축적 가치가 높은 세운상가와 산업물품, 장인들을 촬영 오브제로 활용한 세운상상 화보 캘린더 제작	KT&G 상상 Univ:	촬영모델, 사진 촬영 및 디자인, 편집지원
낙원상가: 도시재생 상상기획단	2017년 05월~09월	- 대학생들을 대상으로 영상과 작가팀을 구성하여 지역의 숨은 이야기를 발굴하는 그룹 활동 추진 - 제작된 영상과 책자는 홍보용으로 활용	KT&G 상상 Univ:	기획단 모집 및 운영, 교육 및 전문가 컨설팅
용산전자상가: 대학생 마케팅 공모전	2016년 12월 ~2017년 02월	건축·도시계획부터 문화·예술, 창업, 산업 등 분야에서 대학생들의 아이디어를 모집하는 도시재생 마케팅 공모전을 개최	KT&G 상상 Univ	기획단 모집 및 운영, 교육 및 전문가 컨설팅
Y밸리 혁신사업	2018년 09월 ~	산업·공간·거버넌스 등 3개 분야, 13개 세부과제를 추진하는데 60억 원의 예산을 투입하여 다양한 프로그램 지원과 기업의 전문성을 활용한 상품개발 등 청년 창업 플랫폼 역할 부여	LG 유플러스, CJ, 우리은행 5개 대학, 한국산업기술진흥원, 용산구 창업지원센터	교육 및 상품개발 참여 입주 및 운영

주: 시간여행자, 행복나눔 꿈의 오케스트라는 기업 사회공헌프로그램의 대표적 초기 모델로 서울에 한정된 사례는 아님
 자료: 참고문헌 내용을 바탕으로 저자 작성

2) 목포시: 도시재생 시민신탁

도시재생 시민신탁이란 토지 소유주가 장기간 공공에 자산을 위탁하고 이를 지역공동체가 비영리조직을 통해 부동산을 공동으로 운영관리하고 또 수입의 일부를 지역에 환원하는 일종의 공동체토지신탁으로 목포시에서는 근대역사 공간의 투기를 막고 시민들이 주도적으로 도시재생에 참여할 수 있는 방안으로 도시재생 시민신탁을 적극적으로 추진 중이다.³¹⁾

그림 3-7 | 도시재생 시민신탁 개념 및 이익 공유방안



자료: KBS NEWS. 2019.1.27. “‘공익 vs 사익’ 넘어 손해원 논란 이후의 도시재생은?”
<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4124599&ref=A> (2020년 10월 9일 검색)

2019년 도시재생사업의 일환으로 지역 상인회와 추진한 건맥축제 성공을 계기로 지역의 관심이 시작된 이후 조합원 100명의 출자금을 통해 만호동 건맥 1897 협동조합이 설립되었고, 여러 펀딩 및 부처협업사업을 활용하여 필요자금을 마련한 후 2019년 지역의 빈 상가건물을 매입해 2020년 현재 “펍 1897”이라는 마을펍과 게스트하우스를 운영 중에 있다.³²⁾ 건맥 1897 협동조합은 협동조합 정관에 건맥 1897 축제 지원기금,

31) 시민신탁은 공공에 장기간 자산을 위탁하고 공공은 이를 관리할 주민조직을 발굴해 저렴한 비용에 임대하고 수익을 위탁자와 운영자와 나누며 지역에 다시 재투자하는 방식을 의미함(자료: KBS NEWS. 2019.1.27. “‘공익 vs 사익’ 넘어 손해원 논란 이후의 도시재생은?” <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4124599&ref=A> (2020년 10월 9일 검색))

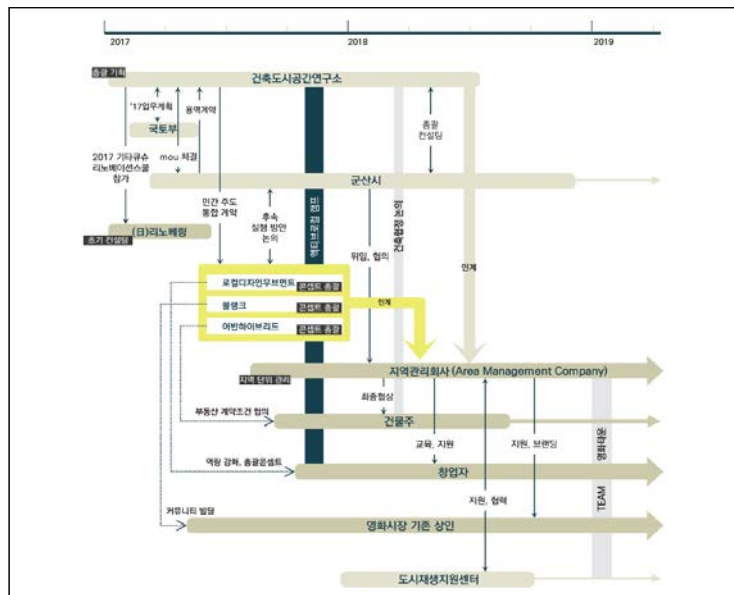
32) 사업 필요자금은 조합원의 출자금과 임팩트 투자 플랫폼인 비플러스 소셜펀딩, 한국사회가치연대기금(시민 참여

일자리 지원기금 등 지역사회 기여 방안을 명시하여 조합 이익을 지역에 환원하는 장치를 마련하는 등 시민들이 직접 참여하여 지역의 자산을 공유하고 운영하는 조직으로서 도시재생 시민신탁을 활용한 선도적 사례이다.³³⁾

3) 군산시: 액셀러레이션 프로그램 (영화시장 프로젝트)

액셀러레이션 프로그램은 6개월가량 정해진 기간 동안 일정 수의 참여자에게 집중적인 멘토링과 교육을 제공하여 최종적으로 데모데이(demo-day)나 공공 피칭(public pitching)을 통해 이를 구체화함으로써 사업 역량을 단기간에 강화하는 과정으로, 2017년 국내 최초로 군산시 영화시장 프로젝트에 적용하였다(윤주선·이혜원 2018).

그림 3-8 | 액티브로컬 캠프의 전체 흐름도



자료: 윤주선·이혜원 2018: 9

지역자산화 매칭대출 프로그램), 행정안전부(지역자산화 지원사업) 등으로 마련됨
 33) 한겨레신문. 2020.6.8. “주인이 100명인 마을팝…‘시민자산화’로 직진”
http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/948323.html (2020년 12월 24일 검색)

이상의 도시재생사업 선순환 관련 정책 현황 분석을 토대로 다음의 <표 3-13>과 같이 정책 현황을 지원 유형에 따라 정리하였다.

표 3-13 | 도시재생사업 선순환 관련 정책 현황 정리

주체	정책	주요 이슈	지원 유형	
			주체 육성	재원 조달
법·제도	(1) 도시재생특별법	• 도시재생사업의 법적 기반으로 도시재생 사업시행자로 마을기업, 사회적기업 등 지정과 보조 및 용자 지원 제도 기반 마련	△ (사회적경제)	○
	(2) 국가도시재생기본방침	• 국가 도시재생의 비전 및 목표와 중점 시책 등을 명시하여 사회적 자본 형성을 위해 협동조합, 마을기업 양성 기반 마련	△ (사회적경제)	○
	(3) 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인	• 도시재생 활성화계획 수립 및 도시재생 뉴딜사업 시행에 필요한 사항을 제시하고, 공동체중심의 사업계획 및 운영, 민간참여 방안 수립 기반 마련	△ (사회적경제, 민간)	○
중앙 정부	(1) 사회성과연계채권 (SOCial Impact Bond)	• 당면한 사회문제 해결을 위한 사회적 투자 형태로 도시재생사업의 사업성 제고와 재원조달 다양화 측면에서 활용가능하나, 도시재생분야 도입 사례가 없고, 사업의 성과 측정 방안 필요	○ (민간)	○
	(2) 크라우드 펀딩	• 민간투자 + 공공 매칭 대응투자 방식으로 도시재생분야의 민간투자 활성화 방안으로 대두되나 경제성있는 비즈니스모델 발굴 선행 필요	○ (민간)	○
	(3) 임팩트 투자펀드	• 재무적 수익 및 공공이익 실현을 목적으로 기업, 단체, 펀드들에 대한 투자방식으로 도시재생 관련 소셜벤처 투자 방안	○ (민간)	○
	(4) 뉴딜형 청년 스타트업	• 도시재생 뉴딜사업을 통한 청년 창업 지원 정책으로 초기 공간조성, 컨설팅, 플랫폼 등을 지원하나 청년 기업의 자립화와 지속가능성 제고 방안 필요	○ (민간)	△
	(5) 터 새로이 사업자 육성	• 저층 노후주거지 내 지역기반 사업자 참여자원을 통한 지역 활성화를 유도하고 있으나 정책초기 단계로 사업 모델과 수익 창출 방안 구체화 필요	◎ (민간)	△
	(6) 국토교통형 예비사회적 기업	• 국토교통 분야에 특화된 사회적기업 육성 지원 사업으로 여러 대상지에서 성과가 발생하고 있으나, 지역별 역량차이가 있어 지속적 모니터링 필요	◎ (사회적경제)	△
	(7) 도시재생 마을관리 협동조합	• 지역의 지속적인 마을관리를 위한 조직 육성을 목표로 인가·지원하고 있으나 설립 전 사전 교육을 통한 주민 역량강화와 시범사업 등이 요구됨	◎ (사회적경제)	△
	(8) 공동체토지신탁 (Community Land Trust)	• 토지가치를 지역 전체가 공유하는 시스템으로 도시재생사업에서 유휴공유지, 빈집 등에 활용가능한 방식이나 관련 법·제도적 기반 마련 필요	○ (민간)	△
	(9) 도시재생 관련 부처연계 사업	• 도시재생사업 활성화계획 범위의 장소를 중심으로 각 부처 사업을 종합·지원하는 체계로 사업 간의 시너지효과를 높일 수 있으나, 부처별 사업 정보 공유 확대와 사업추진협의회 등 적극적 협업체계 방안 필요	-	◎

주: 주체 육성 : ◎ 주체 육성, ○ 주체 참여 및 육성을 위한 제도 기반 지원

자금 지원 : ◎ 전액 직접 예산 지원, ○ 일부 직접 예산 지원, △ 임대료, 시스템, 제도 등 간접 예산 지원

자료: 정책 분석 내용을 바탕으로 저자 작성

표 3-13 | 이어서

주체	정책	주요 이슈	지원 유형	
			주체 육성	자원 조달
지 자 체	서울	(1) 서울형 도시재생기 업 육성·지원	• 도시재생기업 육성 정책으로 기업의 목적과 사업내용에 따른 지원, 단계적 관리체계 등으로 정책실효성을 높였으나, 타 부처, 기관에서 지원되는 정책과의 차별성 필요 ◎ (사회적경제)	◎
		(2) 온동네 경제공동체 활성화 사업	• 주거환경개선사업의 주민협의체 및 주민공동체 운영회 지원하는 사업으로 주민이 주민공동시설 운영을 유도하지만 주민역량강화 선행 필요 ◎ (사회적경제)	◎
		(3) 서울시 기쁨주택 사업	• 저층주거지의 지역적 특성에 맞게 다양한 재생방식 추진하여 지역 내 집수리를 지원하나, 주민 이익 창출과 지역 환원 효과가 미비하여 제도 보완 필요 ○ (민간)	◎
		(4) 같이살림 프로젝트	• 입주민과 사회적경제조직의 협업을 통한 공동주택 내 생활문제를 해결에 의의가 있으나 주민주도의 사회적기업 설립 성과가 미비해 관련 교육 및 컨설팅 강화 필요 ◎ (사회적경제)	◎
		(5) 서울형 뉴딜 일자리	• 공공서비스 분야 근무경험과 취업 디딤돌 역할을 제공하는 공공일자리 사업으로 현장경험 제공과 일자리 창출 성과가 있으나 근무환경 개선, 취업연계 방안 등에 대한 정책 필요 ◎ (민간)	◎
		(6) 서울시 도시재생 사 회공헌협력모델	• 도시재생사업을 기업과 연계한 기업참여형 모델로 민간참여 확대에 성과가 있으나 프로그램 지원, 참여 등에 한정되어 있어 기업 이미지 제고를 위한 홍보 강화 등 참여 방안을 위한 지원 필요 ○ (민간)	△
	목포	(1) 도시재생 시민신탁 (Community Land Trust)	• 토지소유주가 장기간 공공에 자산을 위탁하고 이를 시민 공동으로 운영관리하고 수입의 일부를 지역에 환원하는 정책으로 소유주·공공·주민이 win-win하는 전략으로 투기를 억제하고 시민주도적 도시재생을 유도하나 관련 법·제도적 기반 마련 필요 ○ (사회적경제, 민간)	△
	군산	(2) 액셀러레이션 프로 그램	• 자생형 도시재생 스타트업 육성사업으로 지역의 인재발굴과 사업성 제고, 초기 지역 활성화 측면에서 효과가 있으나 프로그램 효과 지속성에 대한 담보가 어려워 지속적인 사업 관리주체 필요 ◎ (민간)	△

주: 주체 육성 : ◎ 주체 육성, ○ 주체 참여 및 육성을 위한 제도 기반 지원

자금 지원 : ◎ 전액 직접 예산 지원, ○ 일부 직접 예산 지원, △ 임대료, 시스템, 제도 등 간접 예산 지원

자료: 정책 분석 내용을 바탕으로 저자 작성

5. 요약 및 시사점

도시재생사업은 「도시재생특별법」을 통해 법적 기반을 마련하면서 도시재생의 선순환 구조와 관련하여 도시재생 사업시행과 운영 관리 전반에서 사회적경제조직 등이 역할을 할 수 있도록 도시재생 마을기업, 사회적기업 지정 및 재정 지원 제도를 구축하였고, 민간참여를 위한 기금 등 주체 육성과 참여 등을 유도하고 있다. 본 장에서는 이러한 도시재생 법·제도를 기반으로 중앙정부와 지자체가 제시한 도시재생사업 선순환 구조와 관련된 정책을 분석하였으며, 다음과 같은 시사점이 도출되었다.

먼저, 중앙정부 선순환 구조 관련 정책은 국토교통형 예비사회적기업, 도시재생회사 및 협동조합의 육성과 같이 사회적경제조직의 육성 정책이 주를 이루며, 민간참여 활성화를 위해 토지신탁 방식 활용, 사회성과연계채권, 클라우드 펀딩, 임팩트 투자펀드 등 다양한 자금지원 조달 방식을 발굴하여 다양한 사업방식과 주체가 발굴될 수 있도록 사업모형을 제시하고 있다. 다만, 재원 조달 측면에서 직접 예산을 투입하기보다 임대료 지원, 시스템 정비, 주체 발굴·육성을 위한 제도 마련 등 간접적으로 사업의 전반적 제도 개선에 중점을 두고 예산을 지원하고 있어 지역 역량에 따라 활용하는데 한계가 있는 것으로 파악되었다.

지자체 선순환 구조 관련 정책은 주로 중앙정부 「도시재생 뉴딜 로드맵」 사업 모형을 도시재생 활성화계획에 반영하는 수준이나, 서울시의 경우 서울형 도시재생기업 육성, 온동네 경제공동체 활성화 사업, 사회공헌협력모델, 가꿈주택사업 등을 자체적으로 추진 중이며, 사회공헌협력모델을 통해 민간참여를 확대하고 관련 프로그램 발굴을 시도하고 있다. 특히, 서울시 도시재생기업 육성 전략은 주민에 의한 지역관리를 위하여 서울시, 자치구, 중간지원조직, 주민의 역할과 지원방안을 구체적으로 마련하고 있다는 점에서 의미가 있다. 한편, 목표는 도시재생 시민신탁을 활용한 시민주도의 도시재생사업, 군산은 민간주도의 자생형 도시재생 스타트업 육성사업 등 지자체의 다양한 정책모델이 발굴되고 있다. 다만, 지역에 따라 지역에서 발생하는 갈등문제, 초기 자본금 마련의 어려움, 수익환원 방안 미비, 공동체 신탁 활용 등에 대한 법·제도 기반

부족 등이 한계로 나타났으며, 무엇보다 지역의 선순환 구조를 위한 사회적 금융의 역할 강화와 사업 추진과정 주도, 사업 이후 모니터링을 위한 지원주체 발굴이 요구된다.

표 3-14 | 도시재생사업 선순환 관련 정책 현황 비교

구분		중앙정부	지자체	
주체적 측면	사회적경제 육성	• (국토교통형 예비사회적기업 / 도시재생 마을관리 협동조합) 지역의 지속적 마을관리를 위한 사회적기업 육성차원에서 의미가 있으나 지역 내의 지역 갈등, 수익 공유 권한 정책 필요	• (서울-같이살림 프로젝트/ 온동네 경제공동체 활성화 사업/ 서울형 도시재생기업 육성·지원) 기업의 목적과 사업내용에 따른 지원, 단계적 관리체계 등으로 정책실효성을 높임	
	지역 민간 사업자 활용	• (터 새로이 사업자 육성) 저층 노후주거지 내 지역기반 사업자 참여자원을 통한 지역 활성화를 유도하고 있으나 민간 참여와 수익 창출 방안 마련 필요	• (서울-서울시 가꿈주택 사업) 민간의 노후 주택을 체계적인 공공자원을 통해 모범 집수리주택으로 조성을 목적으로 하나 지역 환원을 위한 방안 구체화 필요	
	다양한 주체 발굴	• (뉴딜형 청년 스타트업) 청년 창업 지원 정책으로 초기 공간조성, 컨설팅, 플랫폼 등을 지원하나 사업 운영 주체의 전문성이 요구되며 단기사업으로 청년 기업의 자립화에 한계	• (서울-서울형 뉴딜 일자리) 공공서비스 분야 근무경험과 취업 디딤돌 역할을 제공하는 공공일자리이지만 근무환경, 처우개선 제고 필요	
수단적 측면	재원 조달	민간	• (크라우드 펀딩/ 임팩트 투자펀드) 도시재생사업과 관련하여 가능성 있는 민간기업에 대한 적극적 투자방식이나, 경제성 있는 비즈니스 모델 발굴 필요	• (서울-도시재생 사회공헌협력모델) 도시재생사업을 기업과 연계하여 기업의 전문성과 예산을 활용할 수 있는 투자방식이나 기업입장에서 매력도있는 참여유인책 필요
		공공	• (부처협업사업) 도시재생사업 활성화계획 범위의 장소를 중심으로 각 부처 사업을 종합·지원하는 체계로 사업 간의 시너지효과를 높임	• (서울-도시재생희망지사업) 서울시 자체사업으로 도시재생추진에 앞서 사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 사전 단계의 사업으로 도시재생사업 추진 이후 사업의 추진력을 제고함
	지역자산화		• (공동체토지신탁) 토지가치를 지역 전체가 공유하는 시스템으로 도시재생사업 대상지의 유희공간, 빈집 등에 활용가능하나 법·제도적 기반 필요	• (목포-도시재생 시민신탁) 목포의 근대역사 공간의 투기를 막고 시민들이 주도적으로 도시재생에 참여할 수 있는 방안이나 지역역량과 전문 지원 주체 등이 요구되며, 초기 자본 마련 어려움
	민관협력		• (사회성과연계채권) 도시재생사업의 사업성 제고와 재원조달 다양화 측면에서 활용가능하나 도입 사례와 사업 성과 측정 방안 미비	• (군산-엑셀러레이션 프로그램) 민간주도 교육프로그램으로 지역의 잠재력 있는 인재들을 발굴과 사업 기대효과 상승 차원에서 효과가 있으나 사업과 과정에서의 변수관리를 위한 프로그램 관리주체 필요
	종합		• 다양한 주체 발굴과 민간재원 조달 모델을 발굴하고 있으나 관련된 법·제도적 기반이 부족하고, 재원조달 정책의 대부분이 지역의 주체나 비즈니스 모델 기반의 위주로 구성되어 있어 지역 역량에 따라 활용하는데 한계가 있음 • 또한 정책 활용에 있어서 사회적 금융제도의 결합 없이 사업 적용에 한계가 있어 정책 활용에 대한 가이드라인이나 컨설팅이 필요함	• 중앙에서 제시한 정책을 실제 사업화를 통해 활용되고 있는 서울, 목포, 군산 사례가 의미 있지만 지역에서 발생하는 갈등해결, 수익환원 방안 등은 지자체 특성별로 강구되어야 하며, 특히 사업을 이끌어갈 지원주체 발굴이 요구됨

자료: 정책 분석 내용을 바탕으로 저자 작성



CHAPTER 4

도시재생사업 선순환 구조 사례 분석

- 1. 분석틀 설정 65
- 2. 전남 순천시 도시재생사업 선순환 구조 분석 75
- 3. 경북 영주시 도시재생사업 선순환 구조 분석 88
- 4. 부산 영도구 도시재생사업 선순환 구조 분석 98
- 5. 서울 서대문구 도시재생사업 선순환 구조 분석 109
- 6. 요약 및 시사점 118

04 도시재생사업 선순환 구조 사례 분석

본 장에서는 도시재생 사업지역의 사례 분석을 통하여 근린(주거)재생형 도시재생 선도·뉴딜사업이 선순환 구조 구축을 위하여 어떠한 노력을 기울이고 있는지, 성공요인 및 제약요인은 무엇인지를 사업단계별로 구분하여 분석하였다. 도시재생 사업지역 중 4개 지자체의 사례를 분석한 결과, 도시재생사업의 선순환 구조 구축의 핵심은 운영관리단계에서 지역의 구심점이 될 수 있는 주체의 육성과 공간의 마련이며, 이를 위해서는 계획단계부터 운영관리에 대한 구체적인 방안을 염두에 두면서 사업을 추진해야 된다는 점으로 나타났다. 다만, 지속가능한 사업의 운영관리를 위해서는 일정 수준의 정부 지원과 더불어 참여주민 및 이해관계자들의 주체意識이 반드시 갖추어질 필요가 있는 것으로 파악되었다.

1. 분석틀 설정

도시재생사업 사례지역별 선순환 구조 사례 분석은 앞 장에서 정리한 선순환의 개념 및 구조에 따라 개별 사업 추진 구조가 얼마나 선순환적인지를 사업 추진 내용 파악을 통하여 밝히고자 한다. 우선 1단계로 사례지역 선정 및 분석기준을 설정하였다. 도시재생 선도·일반·뉴딜사업지역의 활성화계획 및 연차별 추진실적평가 결과 보고서를 토대로 주요 단위사업의 추진 현황을 파악하여 중점사업을 유형화하고, 선순환 구조 분석기준을 설정하였다. 2단계로는 선정된 사례지를 대상으로 주요 중점사업·주체 현황을 고려하여 선순환 구조를 분석하였다.

표 4-1 | 도시재생사업 선순환 구조 분석틀

구 분	분석 내용	분석 방법
사례지역 선정 및 분석기준 설정	- 도시재생 사업계획 분석 - 도시재생사업 유형별 세부사업 수, 사업비, 예산집행 현황 분석	- 문헌연구, 전문가 자문 - 사업에 대한 이해도가 높은 전문가 자문 - 도시재생활성화계획, 연차별 추진실적평가 활용
	- 단위(세부)사업 유형 구분 / 선순환 구조 분석기준 설정 - 도시재생사업의 주요 목표 및 사업 분야 구분	
사례지역별 선순환 구조 분석	- 주요 단위사업 유형별 사업구조 분석 - 주제, 수단, 성과 현황 - 선순환 사업구조 관련 개념 적용 여부 - 선순환 구조 구축 성공/저해요인	- 문헌연구, 전문가 자문, 원고의뢰, 사례답사 - 사업에 대한 이해도가 높은 전문가 자문 - 국내사례: 심층 현장 조사 - 국외사례: 전문가 원고 의뢰 <부록3> 참조

자료: 저자 작성

1) 사례지역 선정 및 분석기준 설정

(1) 도시재생 사업계획 분석

도시재생사업 선순환 사례 설정을 위하여 2014년 선정된 도시재생 선도사업과 2017년 선정된 도시재생뉴딜 사업의 유형별 세부사업 추진 현황을 검토하였다. 2014년 선정된 13개 도시재생 선도사업 중 일반근린형(소규모 포함) 사업은 12개이며, 2017년 선정된 68개 도시재생 뉴딜사업 중 2018년 ‘도시재생활성화계획 추진실적 종합평가’ 대상 사업은 51개로, 이 중 주거(근린)재생형 사업¹⁾은 36개이다. 13개 선도사업과 51

1) 2017년 선정된 도시재생 뉴딜사업 중 2018년 추진실적 종합평가 대상 사업은 다음과 같음

사업 유형	선정	평가	사업 유형	선정	평가
우리동네살리기	17	14	중심시가지형	19	15
주거지원형	16	10	경제기반형	1	-
일반근린형	15	12	전 체	68	51

자료: 저자 작성

개 뉴딜 사업에는 각각 261개와 599개의 세부사업이 포함되어 있으며, 세부사업은 6개 유형(공공임대주택, 주택정비, 커뮤니티·인프라, 현장지원센터 및 거버넌스, 마을활력사업, 기타)으로 구분하였다. 전체 세부사업 중 사업 수 및 사업비 비중이 가장 높은 사업은 커뮤니티·인프라 사업으로 전체의 30% 이상을 차지하고 있으며, 현장지원센터 및 거버넌스 사업의 진행률이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

표 4-2 | 도시재생사업 세부사업 유형 분류

사업 분류	주요 사업내용
공공임대주택	• 공공임대주택
주택정비	• 공공임대주택, 소규모주택정비, 자율주택정비, 가로주택정비, 집수리, 불량노후건축물정비, 빈집 정비 등
커뮤니티·인프라	• 인프라 확충, 가로경관정비, 거점공간(어울림플랫폼) 등
현장지원센터 및 거버넌스	• 현장지원센터 설립 및 운영, 주민협의체 운영, 주민공모사업 추진 등
마을활력사업	• 일자리 창출 및 창업 지원, 마을기업, 지역 특성화 사업 등
기타	• 관련 계획수립이나 가이드라인 수립, 디자인 사업 등

자료: 저자 작성

① 2014년 도시재생 선도사업 지역

우선 전체 13개 사업 중 5개 사업이 평가된 소규모 일반근린형의 경우 지역 활성화와 관련된 세부사업의 비율이 높은 것으로 나타났다. 세부사업 수는 마을활력사업(55.6%), 커뮤니티·인프라(38.9%) 등으로 인프라 확충과 커뮤니티 공간 조성, 지역 활성화 관련 사업의 비중이 높았으며, 사업비 역시 마을활력사업에 79.3% 가까이 투입되었다.

두 번째로 전체 15개 사업 중 6개 사업이 평가된 일반근린형의 경우 커뮤니티·인프라와 관련된 세부사업 비율이 높은 것으로 나타났다. 세부사업 수는 마을활력사업(43.8%), 커뮤니티·인프라(30.0%)와 같이 인프라 확충과 커뮤니티 공간 조성, 지역 활성화 관련 사업의 비중이 높았으며, 사업비 역시 커뮤니티·인프라에 46.7%, 마을활력사업에 40.7% 가까이 투입되었다. 2014년 도시재생 선도지역은 계획상으로 2018년 국비지원이 모두 종료되어, 일부 지방비를 제외한 사업비는 모두 집행된 것으로 파악되었다.

표 4-3 | 2014년 도시재생 선도사업 추진실적 검토

사업유형	세부사업 유형	세부사업 수		사업비		집행률 (%)
		개	%	천원	%	
일반 근린형 (소규모)	공공임대주택	0	0.0	0	0.0	100.0
	주택정비	0	0.0	0	0.0	100.0
	커뮤니티·인프라	21	38.9	1928.4	20.6	100.0
	현장지원센터 및 거버넌스	3	5.6	12	0.1	100.0
	마을활력사업	30	55.6	7431.6	79.3	100.0
	기타	0	0.0	0	0.0	100.0
	전체	54	100.0	9372	100.0	100.0
일반 근린형 (일반)	공공임대주택	1	1.3	500	7.7	100.0
	주택정비	1	1.3	10	0.2	100.0
	커뮤니티·인프라	24	30.0	3025.26	46.7	100.0
	현장지원센터 및 거버넌스	13	16.3	73.93	1.1	100.0
	마을활력사업	35	43.8	2638.61	40.7	100.0
	기타	6	7.5	234.9	3.6	100.0
	전체	80	100.0	6482.7	100.0	100.0

자료: 각 지자체 도시재생활성화계획 상 예산표를 바탕으로 저자 작성

② 2017년 도시재생 선도사업 지역²⁾

첫 번째로 우리동네살리형의 경우 선정된 17개 사업 중 14개 사업, 168개의 세부사업에 대한 평가가 진행되었다. 사업 수로는 커뮤니티·인프라(26.79%) 사업과 현장지원센터(16.67%)의 비중이 높았으며, 사업비 역시 커뮤니티·인프라(29.75%) 투입 비율이 가장 높고 그 다음으로 주택정비(25.31%), 공공임대주택(19.12%) 순으로 나타났다. 평균 사업비 집행률을 보면 주택정비, 커뮤니티·인프라, 마을활력사업이 가장 많이 추진되었다.

두 번째로 주거지지원형의 경우 선정된 16개 사업 중 10개 사업에 대한 평가만 진행된 주거지지원형 사업은 전체 138개의 세부사업을 포함하고 있는 것으로 나타났다. 사업 수는 우리동네살리기와 비슷하게 커뮤니티·인프라(26.81%) 사업의 비중이 매우 높았고 사업비 비율 역시 28.11%로 높으나 가장 많은 사업비는 공공임대주택(34.41%)에 투입된 것으로 조사되었다. 사업비 집행은 현장지원센터(7.46%)를 제

2) 국토교통부 2019a 내용을 바탕으로 저자 작성

외하고 모두 5% 미만으로 낮았으며, 그 중 커뮤니티·인프라와 공공임대주택 집행률이 상대적으로 높았다.

표 4-4 | 2017년 도시재생 뉴딜사업 추진실적 검토

사업유형	세부사업 유형	세부사업 수		사업비		집행률 (%)
		개	%	천원	%	
우리동네 살리기	공공임대주택	17	10.12	49,084,425	19.12	1.07
	주택정비	21	12.50	64,974,319	25.31	5.99
	커뮤니티·인프라	45	26.79	76,361,040	29.75	5.52
	현장지원센터 및 거버넌스	28	16.67	8,733,896	3.40	2.84
	마을활력사업	16	9.52	14,290,000	5.57	5.65
	기타	41	24.40	43,224,950	16.84	3.08
	전체	168	100.00	256,668,630	100.00	4.10
주거지 지원형	공공임대주택	9	6.52	80,024,000	34.41	2.18
	주택정비	17	12.32	39,848,000	17.13	0.00
	커뮤니티·인프라	37	26.81	65,388,690	28.11	3.58
	현장지원센터 및 거버넌스	20	14.49	8,133,040	3.50	7.46
	마을활력사업	15	10.87	5,455,310	2.35	0.16
	기타	40	28.99	33,739,040	14.51	3.58
	전체	138	100.00	232,588,080	100.00	3.24
일반 근린형	공공임대주택	2	1.63	17,123,000	6.74	0.00
	주택정비	3	2.44	26,000,000	10.23	0.00
	커뮤니티·인프라	39	31.71	96,795,968	38.08	2.45
	현장지원센터 및 거버넌스	17	13.82	10,482,000	4.12	6.06
	마을활력사업	22	17.89	28,027,415	11.02	6.20
	기타	40	32.52	75,789,616	29.81	9.08
	전체	123	100.00	254,217,999	100.00	5.68
중심 시가지형	공공임대주택	2	1.18	16,304,000	2.37	0.00
	주택정비	2	1.18	1,650,000	0.24	0.00
	커뮤니티·인프라	60	35.29	321,735,200	46.86	10.46
	현장지원센터 및 거버넌스	9	5.29	11,408,623	1.66	18.14
	마을활력사업	28	16.47	135,504,500	19.74	7.22
	기타	69	40.59	200,006,800	29.13	12.78
	전체	170	100.00	686,609,123	100.00	11.03
전 체	공공임대주택	30	5.01	162,535,425	11.37	1.26
	주택정비	43	7.18	132,472,319	9.26	2.92
	커뮤니티·인프라	181	30.22	560,280,898	39.18	6.10
	현장지원센터 및 거버넌스	74	12.35	38,757,559	2.71	6.69
	마을활력사업	81	13.52	183,277,225	12.82	5.33
	기타	190	31.72	352,760,406	24.67	7.97
	전체	599	100.00	1,430,083,832	100.00	6.19

자료: 국토교통부 2019a 내용을 바탕으로 저자 작성

세 번째, 일반근린형은 전체 15개 사업 중 12개 사업이 평가된 일반근린형의 경우 주택 관련 사업 이외의 세부사업 비율이 높은 것으로 나타났다. 세부사업 수는 커뮤니티·인프라(31.71%), 마을활력사업(17.89%)과 같이 인프라 확충과 커뮤니티 공간 조성, 지역 활성화 관련 사업의 비중이 높았으며, 사업비 역시 커뮤니티·인프라에 40% 가까이 투입되었다. 사업비 집행은 현장지원센터와 마을활력사업이 상대적으로 높았으며 주택 관련 사업은 아직까지 추진되지 않은 것으로 조사되었다.

네 번째, 주거(근린)재생형이 아닌 중심시가지형의 경우 19개 선정 사업 중 15개 사업이 평가되었으며, 사업비 집행이 가장 높은 것으로 나타났다. 세부사업 수나 사업비 모두 커뮤니티·인프라(35.29%, 46.86%), 마을활력사업(16.47%, 19.74%)의 등의 비율이 높은 것으로 나타났다. 평균 사업비 집행률이 10%를 넘어 타 유형과 달리 전반적으로 사업이 빨리 추진된 것으로 나타났으며, 특히 현장지원센터(18.14%), 커뮤니티·인프라(10.46%), 마을활력사업(7.22%)에서 사업비 집행률이 높은 것으로 나타났다.

(2) 사례 선정

본 연구에서는 도시재생 선도사업·뉴딜사업 선순환 사례 선정에 있어 다음과 같은 기준을 적용하였다.

첫째, 도시재생 선도사업이 처음 선정된 2014년, 뉴딜사업이 처음 선정된 2017년의 두 연도에 걸쳐 사업을 선정하였다. 2014년 사업은 국비지원이 대부분 종료되어 운영 관리단계에 도달하였기 때문에 선순환 구조를 파악하기에 용이한 사업이라고 판단하였다. 2017년 사업은 도시재생 뉴딜정책의 정책 취지를 담고 있는 사업이기 때문에 아직 완료된 사업이 없지만 사업 추진실적이 양호한 사업들을 위주로 선정하였다. 도시재생 사업은 쇠퇴지역을 대상으로 하고 있는 만큼 지역 내 선순환을 위해서는 지역 역량이 중요하므로, 2017년 사업에서는 상대적으로 역량이 높고 선순환에 양호한 조건을 갖춘 대도시 지역으로 범위를 한정하였다. 다만 서울의 경우 2017년 사업 선정 시 부동산 영향 문제로 제외되었던 만큼, 서울시 사례에 한하여 2018년 사례를 함께 검토하였다.

둘째, 세부사업 유형은 사업 수나 사업비 비중이 높으며 사업 집행이 이루어진 사업으로 한정하되, 선순환을 위하여 타 사업과의 연계성이 높고 지역 주도의 관리 운영이 효과적일 수 있는 사업으로 설정하였다. 결과적으로 선순환 구조 분석을 위한 세부사업은 <표4-5>와 같이 주택정비, 커뮤니티·인프라, 마을활력사업 중 주요 사업내용을 개별적으로 검토하여 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 선정하였다.

표 4-5 | 선순환 관련 도시재생사업(세부사업) 선정

사업 분류	주요 사업내용	선정 사유
공공임대주택	공공임대주택	공공임대주택의 경우 우리동네살리기나 주거지원형의 경우에는 사업 비중은 높으나 집행이 거의 이루어지지 않았으며, 특히 타 사업과의 연계 정도가 낮아 사례 검토에 부적합
주택정비	- 공공임대주택 - 소규모주택정비 - 자율주택정비 - 가로주택정비 - 집수리 - 불량노후건축물 정비 - 빈집 정비 등	- 주택정비 역시 사업 비중이 높으나 우리동네살리기 유형을 제외하고는 집행률이 낮아 타 사업과 연계하여 살펴보는 것이 바람직 - 집수리, 빈집정비 및 불량노후건축물 정비사업의 경우, 지역주도로 전문가 육성 및 자체 사업 추진이 이루어지는 사업으로 사례 검토에 적합
커뮤니티·인프라	- 인프라 확충 - 가로경관 정비 - 거점공간(어울림플랫폼) 등	- 전 유형에서 사업 비중이 매우 높고 사업비 집행률이 상대적으로 높음 - 거점공간(어울림플랫폼)의 경우, 주민거점공간 육성, 지역주도 주체의 운영관리가 중요한 사업이므로 사례 검토에 적합
현장지원센터 및 거버넌스	- 현장지원센터 설립 및 운영 - 주민협의체 운영 - 주민공모사업 추진 등	현장지원센터 및 거버넌스 구축 관련 세부사업으로 선순환 관련 중점사업과 연계하여 살펴보는 것이 바람직
마을활력사업	- 일자리 창출 및 창업 지원 - 마을기업 - 지역 특성화 사업 등	- 마을활력사업은 우리동네살리기와 주거지원형의 경우 사업 비중이 낮았으나 그 외 유형에서는 비중이 매우 높고 사업비 집행을 역시 상대적으로 높으며, 특히 타 사업과의 연계성이 매우 높음 - 모든 사업이 지역경제 활성화를 통한 선순환 구조 구축에 중요한 사업이므로 사례 검토에 적합
기타	- 관련 계획수립 - 가이드라인 수립 - 디자인 사업 등	거버넌스 구축 및 계획수립의 전반적인 내용을 포함하는 세부사업으로 선순환 관련 중점사업과 연계하여 살펴보는 것이 바람직

자료: 국토교통부 2019a 내용을 바탕으로 저자 작성

마지막으로 본 연구의 심층 분석 대상이 되는 4개 사례지역은 선정 기준과 추진실적 분석을 바탕으로 도시재생지원기구 담당자 및 전문가 자문을 거쳐 <표 4-6>과 같이 선정하였으며, 사례지별 주요 사업내용은 <표4-7>과 같다.

표 4-6 | 사례지 선정 결과

유형(선정연도)	사례지역	대상지역	주요 사업 구상 (안)	선정 사유
근린 재생형 (‘14년)	소규모	전남 순천시 향동, 중앙동	노후주거지역 친환경마을 만들 기, 생태하천, 부읍성터 복원	• 2019년 도시재생박람회를 개최한 우수 도시재생사업 지역
	일반	경북 영주시 영주 1·2동	후생시장, 구성마을 역전경제 활성화, 공동체 역량 강화	• 2017년 마을기업 박람회 및 공동체 한마당 우수사례 • 2018년 균형발전사업평가 우수사례
우리동네살리기 (‘17년)	부산 영도구	봉래2동	코워킹스페이스 조성, 대안주 택 조성 및 유희시설 관리	• 부산시 영도구의 도시재생 거버넌스 구축 경험 풍부 • 중간지원조직 활동 우수사례
일반근린형 (‘17년)	서울 서대문구	천연·충현동	마을관리소 시범사업, 맞춤형 임대주택사업, 골목상권 활성 화사업 등	• 거버넌스 구축 및 중간지원조직 활동 우수사례 • ‘16년 서울시 희망지, ‘17년 서울시 도시재생사업 추진지역

자료: 순천시 2017; 영주시 2017; 영도구 2020; 서대문구 2019 내용을 바탕으로 저자 작성

표 4-7 | 사례지별 주요 선순환 관련 주요 단위사업 내용

사례지역 사업 분류	전남 순천	경북 영주	부산 영도구	서울 서대문구
공공임대주택	-	○	○	○
주택정비	◎	◎	◎	◎
	• 금곡에코지오 마을 노후불량 주택 정비사업	• 살림자리(순환형 임대주택) 사업	• 대안주택사업	• 노후주택 개선 지원사업
커뮤니티·인프라	◎	-	◎	◎
	• 서문안내소 및 서문터정원 조성사업		• 코워킹 스페이스 공간 조성사업	• 마을관리소 시범 사업
현장지원센터 및 거버넌스	○	○	◎	◎
마을활력사업	◎	◎	◎	○
	• 창작예술촌 조성 및 운영사업	• 할매목공장 • 게스트하우스 (소백여관) 사업	• 베리베리 스마트 농장 사업	• 도시재생 복합 시설 조성사업
기타	-	○	○	○

주: ◎ 중점사업, ○ 일반사업

자료: 순천시 2017; 영주시 2017; 영도구 2020; 서대문구 2019 내용을 바탕으로 저자 작성

2) 심층면담 개요

심층면담은 2020년 6월부터 10월까지 8인을 대상으로 총 17차례 실시하였다. 앞서 분석틀에서 밝힌 바와 같이, 심층면담 대상자는 해당지역 도시재생사업의 전체적인 구조와 추진과정에 대한 이해도가 높고 실제 장기간에 걸쳐 해당 분야의 업무를 수행한 경험이 있는 지자체 공무원, 도시재생지원센터 센터장 및 사무국장 및 사업 참여자를 대상으로 하였다. 이외에도 각 지자체의 도시재생사업 운영관리, 성과분석과 관련한 연구를 수행하였거나 연구를 수행 중인 학계 전문가들도 심층면담 대상에 포함하였다.

표 4-8 | 심층면담 진행 개요

지 역	일 시	대 상
전남 순천시	수시 자문 (3회)	• 순천시 도시재생지원센터 담당자
	수시 자문 (2회)	• 한양대학교 도시대학원 전문가
경북 영주시	수시 자문 (3회)	• 영주시 도시재생지원센터 담당자
	'20.9.3 (1회)	• 건축공간연구원 전문가
부산 영도구	'20.7.18 (1회)	• 부산광역시 영도구 담당자
	수시 자문 (3회)	• 봉산마을 도시재생현장지원센터 담당자
서울 서대문구	수시 자문 (3회)	• 서대문구 천연·충현도시재생팀 담당자
	'20.9.10 (1회)	• 서대문구 도시재생추진단 담당자

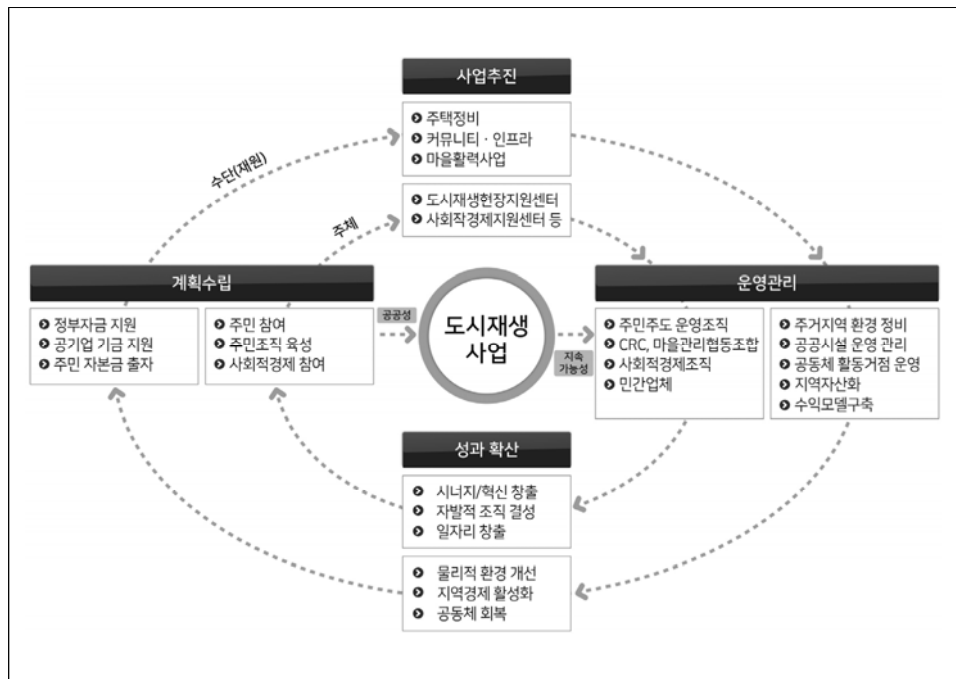
주: 각 지자체별로 해당 사업을 가장 잘 파악하고 있는 담당자 및 전문가와 화상회의, 서면자문, 직접 면담 등을 통하여 분석 내용을 보완·정리하였으며, 개인정보 보호를 위하여 면담 대상의 성명은 보고서에 표기하지 않음

자료: 심층면담 기록을 바탕으로 저자 작성

도시재생사업 선순환 구조 분석을 위하여 <표 4-9>와 같이 질문사항을 마련하여 4개 사례지역의 총 12개 단위사업 각각에 대하여 직접조사를 진행하였다. 질의사항은 2장 선행연구를 통하여 도출한 도시재생사업 선순환 구조를 위한 주요 고려사항(<표 2-1> 참고) 및 3장 도시재생사업 선순환 관련 정책을 통한 선순환 구조상의 주요 주제 및 수단(재원)의 지원 내용(<표 3-15> 참고)을 통하여 도출하였다.

표 4-9 | 심층면담 주요 질의사항

구분	주요 내용
1. 사업개요	- 사업명, 사업내용 - 사업 목표와 성과 - 타 사업과의 연계성
2. 사업주체	- 사업주체 확보 여부 - 사업주체 내용 - 운영 주체 확보 여부, 내용 - 도시재생 거버넌스 구조
3. 사업수단(재원)	- 지역현황 조사 및 수요 파악 - 사업 추진 계획 - 사전협의 및 공감대 형성을 위한 활동 - 재원조달 방안 마련 - 타부처, 지자체, 공기업, 민간 등과 협업을 위한 파트너십 구축 내용 - 국비지원 종료 후 도시재생사업 운영관리방안 - 사업을 통한 자체 수익 창출방안 등



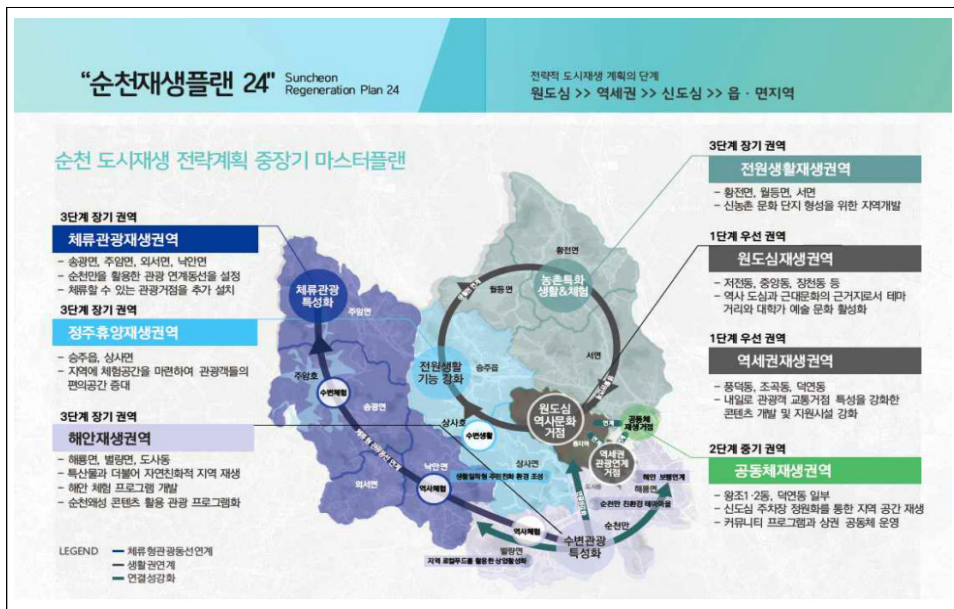
자료: 저자 작성

2. 전남 순천시 도시재생사업 선순환 구조 분석

1) 선순환 관련 중점사업 개요

전남 순천시 선도지역 도시재생사업은 2014년 선정된 소규모 근린재생형 사업으로 전체 면적 약371,000㎡, 총 사업비 200억 원(국비 60억 원, 지방비 140억 원)이다. 사업이 진행된 향동과 중앙동 일대는 2014년부터 2017년까지를 사업기간으로 하는 도시재생 활성화지역으로 지정되어 2019년까지 사업이 진행되었다.

그림 4-1 | 순천시 도시재생 선도지역 사업구상도



자료: 순천시 2017: 13

순천시 도시재생사업은 ‘자연의 씨줄과 날줄로 엮어내는 천가지로(天街地路)’를 콘셉트로 하여 역사·문화 자원을 활용한 지역 재생과 생태를 고려한 주거지 재생을 목표로 하였다. 구체적으로 순천부읍성 상징화사업, 청년창업 지원사업, 주민네트워크 강

화 및 주민공동체 사업 등에 대한 16개의 세부사업이 추진 중이다(순천시, 2019; 50) (자세한 내용은 <부표 1> 참고). 16개의 세부사업 중 사업 특성별로 도시재생사업 선 순환 구조 구축과 관련성이 큰 중점사업 3개를 선정하였다. 첫 번째, 주택정비사업의 경우 순천시 도시재생선도지역 사업에서는 ‘금곡에코지오마을 노후불량주택 정비사업’만을 추진하였다(<표4-10> 참고).

표 4-10 | 금곡에코지오마을 노후불량주택 정비사업 개요

구 분	내 용
사업의 목적	• 사업명: 금곡에코지오마을 노후불량주택 정비사업 • 도시재생 차원의 지속가능한 마을조성으로 도시가치 상승 • 탄소배출 최소화 및 자연 에너지 활용을 통한 친환경 자립도시 조성
위치 및 기간	• 위치: 순천시 향동 10~14통 일원 / 190가구 - 주민지원사업 100가구 등 • 사업 기간: 2016년~2017년 (2년)
사업비	• 3.28억 원 (국비 1억 원, 지방비 2.28억 원)
추진 경위	• 2015년: 금곡에코지오 마을만들기 사업계획수립 • 2016년: 수요조사, 주민협의체 구성, 주택정비 55호 • 2017년: 주택정비 76호
주체별 역할	• 순천시 도시재생과: 행정 및 예산 지원 • 도시재생지원센터: 사업지원 및 홍보, 수요자 모집, 주민-전문가 간 매개체 역할 • 국토교통형 예비사회적기업 두레아트(19년 사회적기업 전환): 집수리사업 건축물 예비조사 및 컨설팅, 자본보조금사업 정산 • 공모사업 선정자: 사업 범위 설정, 단종 업체 선정, 공사 감독 등
현황	• 2017년 집수리 금곡에코지오 마을 관련한 집수리 지원 사업은 없음.
병행사업	• 이웃사촌 정원조성 (총 10개소 정원조성 / 16년 영동정원 외 6, 17년 녹생생명이 흐르는 거리 외 4) • 에너지절감 시범공간 조성(행동, 행금동 경로당 2개소) • 생태주차장 조성사업(금곡동 60-1번지 일원 총 103면 생태주차장 조성)

주: 금곡에코지오마을 사업의 효과성을 높이기 위해 병행사업과 결부하여 사업을 추진하였음

자료: 순천시 2017: 33; 국토교통부 2020b 내용을 바탕으로 저자 작성

두 번째로 커뮤니티·인프라 사업은 모두 10개 사업이 추진되고 있으며, 이 중 사업비가 가장 큰 사업은 순천부읍성 역사문화관광 자원화 사업(37,600백만 원), 청수골 새뜰마을 조성사업(6,800백만 원), 그리고 순천부읍성 역사문화 상징화사업(4,146백

만 원) 순이다. 순천부읍성 역사문화 관련 두 사업 중 마중물사업으로써 공동체 교류 증진과 활성화에 더욱 적합한 ‘서문안내소 및 서문터정원 조성사업’을 선순환 관련 중점사업으로 선정하였다(〈표4-11〉 참고).

표 4-11 | 서문안내소 및 서문터정원조성사업 개요

구 분	내 용		
사업의 목적	“서문안내소 및 서문터정원조성사업”은 순천부읍성 상징화 사업의 세부사업 중 하나로, 높이가 낮은 부읍성 상징화 건축물을 신축한 후 주민 커뮤니티 공간으로 활용 - 서문터정원: 순천의 인물과 역사 변천사가 담긴 조형물과 광장 조성 “주민커뮤니티시설 관리운영 사업”은 서문안내소 마을안내소, 다목적실, 마을방송국, 작은도서관 관리 및 프로그램 운영을 통하여 거점시설을 주민 커뮤니티 공간으로 활용하기 위한 사업임		
위치 및 기간	- 위치: 순천시 호남길 52 일원 - 사업 기간: 2014년 ~ 2017년 (4년)		
사업비	- 서문안내소 및 서문터정원 조성사업: 16.29억 원 (국비 4.3억 원, 시군구비: 12.26억 원) - 주민커뮤니티시설 관리운영 사업: 2.2억 원 (자체 지방비)		
추진 경위	2015년: 서문안내소 설계 공모 2016년: 주민설명회 및 의견 수렴(8차) 2017년: 착공 및 준공, 조형물 제작 및 설치 2018년~: 부속공사 시행 완료, 시설물 관리 및 프로그램 운영		
주체별 역할	<table border="1"> <tr> <td> - 순천시청 - 부지매입, 기본·실시설계, 시설공사(인테리어 포함), 조형물 조성, 위탁자 선정, 유지관리 등 - 도시재생지원센터 - 의견수렴, 갈등 조정, 주민-전문가 간 매개체 역할, 도시재생 소망집 제작, 성돌모으기 사업, 역사 사료 검증 등 </td><td> - 기타 주체 - 마을방송국 : 순천만 FM('18 ~ '20) - 다목적실 : 문화놀이장('18), 사랑상인회('19), 순천시 미술협회('20) - 작은도서관 : 향기나는주민협업체('18) 향동주민자치위원회('19 ~ '20) - 마을안내소('18 ~ '20) : 도시여행 협동조합 </td></tr> </table>	- 순천시청 - 부지매입, 기본·실시설계, 시설공사(인테리어 포함), 조형물 조성, 위탁자 선정, 유지관리 등 - 도시재생지원센터 - 의견수렴, 갈등 조정, 주민-전문가 간 매개체 역할, 도시재생 소망집 제작, 성돌모으기 사업, 역사 사료 검증 등	- 기타 주체 - 마을방송국 : 순천만 FM('18 ~ '20) - 다목적실 : 문화놀이장('18), 사랑상인회('19), 순천시 미술협회('20) - 작은도서관 : 향기나는주민협업체('18) 향동주민자치위원회('19 ~ '20) - 마을안내소('18 ~ '20) : 도시여행 협동조합
- 순천시청 - 부지매입, 기본·실시설계, 시설공사(인테리어 포함), 조형물 조성, 위탁자 선정, 유지관리 등 - 도시재생지원센터 - 의견수렴, 갈등 조정, 주민-전문가 간 매개체 역할, 도시재생 소망집 제작, 성돌모으기 사업, 역사 사료 검증 등	- 기타 주체 - 마을방송국 : 순천만 FM('18 ~ '20) - 다목적실 : 문화놀이장('18), 사랑상인회('19), 순천시 미술협회('20) - 작은도서관 : 향기나는주민협업체('18) 향동주민자치위원회('19 ~ '20) - 마을안내소('18 ~ '20) : 도시여행 협동조합		
현황	- 서문안내소 및 서문터정원조사업이 2017년 준공된 이후, 지자체 자체 예산으로 시설물 관리 및 프로그램 운영 중 '20년 3월 도시재생과에서 문화예술과로 시설물 이관		

주: 단위사업인 ‘순천부읍성 상징화 사업’ 중 세부사업인 ‘서문안내소 및 서문터정원 조성사업’ 사업비임

자료: 순천시 2017; 국토교통부 2020b: 49 내용을 바탕으로 저자 작성

세 번째인 마을활력사업과 거버넌스의 경우 사업비가 가장 크며 공동체와 밀접하게 연계된 ‘창작예술촌 조성사업(2,517백만 원)’, ‘창작예술촌 관리 및 운영(8,83백만 원)을 중점사업으로 선정하였다(〈표4-12〉 참고).

표 4-12 | 창작예술촌 조성 및 운영사업 개요

구 분	내 용
사업의 목적	• 선도지역 내 빈집을 활용한 거점형 창작 예술촌(5개소)을 조성하여 10개 프로그램(활동)을 운영 - 문화의 거리 내 젠트리피케이션 선제적 대응으로 지역 문화예술 진흥 및 원도심 문화재생 - 전문가-예술가-시민 모두가 차며할 수 있는 생활문화 창작공간 조성, 순수예술을 넘어 생활+전문성이 융복합된 신선한 창작 프로그램 운영
위치 및 기간	• 위치: 순천시 구도심 내 문화의 거리 일원 • 사업 기간: 2014년 ~ 2017년 (4년)
사업비	• 34억 원(국비 11억 원, 자체 지방비 23억 원)
추진 경위	• 2015년: 마스터플랜 수립, 부지매입 • 2016년: 1,2호 착·준공/지역문화예술 지원사업 • 2017년: 3,4호 착·준공/창작예술촌 운영, 청년문화예술기획자 양성, 장안창작마당 준공 • 2018년~: 창작예술촌 운영
주체별 역할	• 순천시청 - 부지매입, 기본·실시설계, 시설공사(인테리어 포함), 위탁자 선정, 레지던시 운영자 모집, 유지관리 등 • 도시재생지원센터 - 의견수렴, 갈등 조정, 주민-전문가 간 매개체 역할, 워크숍·전시회 등 프로그램 지원, 문화활동 지원 등 • 기타 주체 - '17 : 상상문화발전소, 놀다(컨소시움 운영) - '18 ~ '20 : 사회적기업 앨리스
현황	• 사업완료 및 위탁자 선정으로 운영중 • '20년 3월 도시재생과에서 문화예술과로 시설물 이관

자료: 순천시 2017: 33; 국토교통부 2020b 내용을 바탕으로 저자 작성

2) 중점사업별 선순환 구조 분석

(1) 중점사업 1: 금곡에코지오마을 노후불량주택 정비사업

순천시 선도지역의 3가지 중점사업 중 주택정비사업인 금곡에코지오마을 노후불량주택 정비사업(이하 노후집수리사업)은 빈집 및 노후건축물 비율이 매우 높은 지역의 특성 상 주민의 관심과 수요가 높은 사업이다. 개별 집수리사업을 통하여 주거환경을 정비하는 것을 목표로 하고 있으며, 지자체가 행정 분야를 담당하고 도시재생지원센터가 주도적으로 사업을 추진하였다.

노후집수리사업은 노후주거 집수리를 하는 사업으로, 계획단계에서 190가구를 대상으로 마을자원 및 주민 희망사항을 조사한 후, 에너지 효율형 집수리를 중점적으로 실

시하였다는 특징이 있다. 따라서 집수리를 희망하는 주민들의 적극적인 참여가 중요하였고, 순천시 도시재생과와 도시재생지원센터가 사업 초기에는 사업계획수립, 주민협의체 구성 및 주민지원사업 교육을 담당하였다. 사업이 추진되는 과정에서 순천시는 노후 집수리사업을 추진한 사업체가 국토교통형 예비사회적기업으로 지정될 수 있도록 지원을 하였으며, 그 결과 아래의 <표 4-13>과 같이 2018년 4개 업체, 2019년 1개 업체가 선정되었다.

표 4-13 | 순천시 노후집수리사업 관련 예비사회적기업 지정 현황

지정번호	기관명	지정유형	소재지
제2018-13호	(주)다해브러	지역사회공헌형(가)	순천시 중앙초등길 50
제2018-27호	사이영협동조합	지역사회공헌형(가)	순천시 시민로 46-1, 4층
제2018-28호	한국정원 식물관리협동조합	지역사회공헌형(가)	순천시 이수로 254
제2018-36호	협동조합 고쳐드림	지역사회공헌형(가)	순천시 향교길 46
제2019-00호	주식회사 바름산업	지역사회공헌형	순천시 장천1길 13-25

자료: 순천시 도시재생지원센터 내부 자료

이상의 5개 업체 중 집수리사업으로 추진 중인 업체는 주식회사 바름산업, 협동조합 고쳐드림³⁾ 등 2개의 업체이다. 특히 도시재생 선도사업과 관련하여 밀접하게 사업을 추진했던 사업체는 협동조합 고쳐드림으로 선도지역 내에서 2018년 2개소, 2019년 2개소 등의 빈집 리모델링 사업을 주민제안 공모사업과 연계하여 지속적으로 추진하였다. 이외에도 2018년에는 사업화지원비를 받아 주민협의체를 대상으로 집수리 교육 5회, 역량강화 교육 5회, 벤치마킹 등의 역량강화 교육을 진행하였다. 주민제안 공모사업인 “도시재생 선도지역 역사·문화 스토리텔링 공모사업”으로 도시재생 거점시설 조성 및 협동조합 집수리사업 추진 사례를 스토리북으로 제작하였으며, 2019년에는 청수굴 새뜰마을 휴담장 정비 및 설치공사를 진행하였다.

3) 협동조합 고쳐드림은 2017년 8월 설립 당시 회원 5명에서 2018년 하반기 예비사회적기업 선정 당시 회원이 17명까지 늘어났으며, 주요 사업으로는 빈집 리노베이션 및 업사이클링 등의 리모델링, 신축건축 및 가로환경 조성 등임(자료: 협동조합 고쳐드림 홈페이지 <http://www.고쳐드림.kr/main> (2020년 11월 20일 검색))

고쳐드림 협동조합은 도시재생 선도지역을 기반으로 사업을 추진하여 계획에 맞추어 사업을 완료하였으며 그 이후에도 지속가능한 사업모델을 마련하고 사업 운영의 부족한 부분을 보완하기 위하여 조합원 모집을 확대하여 사업체를 키우고 있다. 예를 들어, 집수리사업에 필수적으로 필요한 인허가를 위해 건축설계사무소 건축사를 회원으로 모집하거나 인테리어·창호·철물 사업체를 운영하는 대표자를 협동조합 회원으로 모집함으로써 분야별 전문성을 강화하였다. 이와 함께 고쳐드림 협동조합은 도시재생 활성화 지역 내 취약계층을 대상으로 주택외벽 도색 2가구, 취약계층 환경개선사업 지원 1가구, 부엌 리모델링 및 변기 수선 1가구 등 사회공헌활동도 병행하면서 지역의 거점 기업으로 자리매김하고 있다. 또한 현재는 순천시, 순천시 도시재생지원센터, 두꺼비하우징, 앨리스, 전남 사회적경제연구소 등 지역 유관기관들과 업무협약(MOU)을 통하여 네트워크를 구축하여 사업을 추진 중에 있다.

순천시 도시재생 선도지역 집수리사업은 고쳐드림 협동조합이라는 대표적인 사회적 기업의 사업 및 지역사회 기여활동과 함께, 집수리사업의 전반적인 컨셉을 가지고 지역주민들의 수요에 맞는 사업을 추진하기 위하여 순천시에서 선정한 컨설팅업체를 중심으로 한 단종업체의 사업 추진이 선순환의 성공요인으로 작용하였다.

이를 통하여 주민들은 각자의 수요에 맞는 전문성 있는 집수리를 받을 수 있었고 가장 중요한 사후관리 역시 수리업체에 직접 받을 수 있어 높은 만족도를 보였다. 집수리 사업을 통한 선순환 구조의 구축은 사업 종료 이후에도 업체가 별도의 정부 지원을 받기보다 지역성과 공공성에 기반을 두고 전문성을 강화하여 지역내외로 사업을 확장하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다고 판단된다. 이와 함께 도시재생사업의 특성상 집수리사업의 공간범위가 사업대상지 내로 한정되고 사업이 가능한 조건이 있기 때문에 사업을 받지 못하는 지역주민들과 지속적으로 갈등이 발생하였다. 순천시는 이러한 갈등을 완화하기 위한 차원에서 지자체 자체 예산 및 공모사업을 통하여 골목길 경관 정비 및 환경개선 사업 등을 별도로 추진하기도 하였다.

표 4-14 | 순천시 노후집수리사업 선순환 구조 분석

단 계		계획수립	사업 추진	운영 관리
주요 이슈		• 집수리 및 정비사업에 대한 수요조사 실시 • 사업 지원범위 확정 • 주민협의체 구성 • 주민지원사업 교육 • 경로당 시범사업 추진(2개소)	• 집수리 공모 및 사업 설명회 • 컨설팅업체 선정 • 집수리 지원 가구 선정 및 공사 범위 확정 • 공사 추진 및 사업비 정산 • 단계별 공모사업 추진	• 개인 가구별 관리 추진 • 수리 요청시 업체 시공 보완 요청(컨설팅업체) • 주민 의견 피드백을 통한 다음 사업에 반영
주 체	거버넌스 구조	• 지자체: 시범사업 실시, 집수리사업 지원 적정성 파악, 사업 지원범위 확정 • 도시재생지원센터: 수요조사, 주민협의체 구성, 주민지원사업 교육	• 지자체 : 집수리 공모, 집수리 지원가구 선정 • 도시재생지원센터 : 사업 설명회, 갈등 관리 • 컨설팅 : 가구별 현장조사, 공사 범위 확정, 공사 추진, 사업비 정산	• 컨설팅: 시공업체 관리 • 개인가구: 개인별 관리
	추진주체	• 지자체 • 도시재생지원센터	• 지자체 • 도시재생지원센터 • 컨설팅업체 (사회적기업)	• 컨설팅업체 (사회적기업) • 개인 가구별 관리
	지원 주체	• 지자체 (도시재생 마중물)	• 지자체 (도시재생 마중물)	-
	관련 주체	• 지자체	• 컨설팅업체	• 컨설팅업체
재 원	국토교통부	• 마중물사업비	• 마중물사업비	-
	타 부처	-	-	-
	지자체	• 지자체 사업비 (매칭비)	• 지자체 사업비 (매칭비)	-
	기타	-	-	-
선순환 성공 요인		• 주민들의 적극적인 사업 의지 • 사전 수요조사 • 주민들이 쉽게 접근 가능한 경로당 시범사업 실행 후 집수리사업 실행	• 컨설팅 전문 업체 참여 • 1:1 단종 업체 간 계약 유도 • 실효성 높도록 공사 범위 확정 후 실행	• 가구별 공사를 진행한 시공업체가 관리 추진 • 일정 기간 사후관리 실행
선순환 저해 요인		• 집수리 자비부담에 대한 주민 설득 및 인식 제고	• 집수리업체 전문성 제고 방안 마련 • 집수리 지원범위 확정 시 갈등 관리 • 에코지오마을 경계 밖 주민들과의 갈등 관리 필요	• 집수리 완료 후 지속가능한 지원책 없음 • 집수리사업 종료 후 후속사업 발굴 필요

자료: 순천시 도시재생지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

(2) 중점사업 2: 서문안내소 및 서문터정원 조성사업

커뮤니티·인프라 사업인 서문안내소 및 서문터정원 조성사업은 높이가 낮은 순천 부읍성 상징화 건축물을 신축하면서 이를 지역주민들이 필요로 하는 커뮤니티 공간으로 활용함으로써 주민들의 삶의 질 만족도 제고를 목표로 한다. 순천시 도시재생과는 2015년 서문안내소 설계공모를 통해 기본적인 건축 디자인을 구상한 후 8차에 걸친 주민설명회와 의견수렴을 통하여 2017~2018년까지 착·준공을 완료하고, 부속공사 시행도 완료한 상태이다. 2018년부터는 순천시가 자체 지방비를 마련하여 ‘주민커뮤니티시설 관리운영 사업’을 통하여 서문안내소 내에 작은 도서관, 다목적실(전시실), 마을안내소, 마을방송국 관리 및 프로그램 운영을 지원하고 있다. 현재 이상의 시설 중 마을안내소만 도시여행협동조합이 운영하고 있으며 나머지 3개 시설은 주민조직인 향동 주민자치회, 금촌 예술촌상인회, 순천만FM 등이 운영 중이다. 2018년 최초 운영권 입찰 시에는 순천시가 운영관리에 참여하는 지역주민들에게 사업자등록증을 발급해주어 업무계약을 진행하였고 후년부터는 협동조합 법인격으로 운영 중이다. 당시 협동조합의 조합원으로 참여했던 주민들 중에는 2~3년이 경과한 후 개인사업자로 등록하여 순천시의 다른 공공시설물 관리 신청을 하거나 별도의 사업을 통하여 사업체를 유지하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-15 | 서문안내소 및 서문터정원의 기능별 성격 및 운영방식

거점	성격	이용 대상	소유권	운영권 ^{주)}
작은 도서관	독서공간 (사서 포함)	주민	순천시	향동 주민자치회
다목적실(전시실)	문화의 거리, 작가 전시실	작가		금촌예술촌 상인회
마을안내소	외부방문인 안내소	방문인		도시여행협동조합
마을방송국	마을소식 전파	주민, 작가		순천만FM

주: 운영 주체들은 「지방계약법」 제9조에 따른 수의계약(지역주민 공동체)에 따라 1년 단위로 전라남도 경쟁입찰로 운영권 확보

자료: 김어진 2019: 5-8 바탕으로 저자 작성

서문안내소 소규모 거점시설은 계획수립 및 사업추진과정에서 여러 번의 주민설명회를 통한 의견수렴을 통해 입지와 입주기능이 결정되었으며, 수평증축을 통한 생활SOC 복합사례로서 물길 등 주변 경관 관리 등을 통하여 공간적으로 주민들의 교류거점으로써 특색을 갖추기 위하여 노력하였다. 운영관리단계에서 주민뿐만 아니라 순천 도심지역을 방문하는 관광객을 대상으로 활발한 이용과 교류가 이루어지도록 한 점이 선순환의 성공요인으로 작용하였다. 현재에도 주민들의 활발한 이용에 따라 주민 교류와 지역공동체의 거점으로 자리매김할 것으로 예상된다. 특히 순천시의 소규모 거점시설 사업은 시설의 소유권은 순천시가 소유하되, 운영권은 매년 경쟁입찰을 통하여 선정하는 방식으로 운영 주체들 간의 선의의 경쟁을 유발하여 운영관리의 질적 향상과 주민만족도 제고에 기여한다는 점이 장점으로 작용하고 있다. 이러한 경쟁관계의 형성은 향후 공공시설에 대한 주민들의 운영관리 역량 강화와 기회 확대에 이어질 가능성이 크다.

2021년까지는 순천시가 자체 지방비로 ‘주민커뮤니티시설 관리운영 사업’을 추진하고 있는 만큼 단기적인 운영관리에 크게 어려움이 없을 것으로 예상되나 지속적으로 지방비를 투입하는 것은 현실적으로 어려울 뿐더러 바람직하지 않다. 운영을 담당하고 있는 주민조직이 운영관리비를 자체적으로 마련하는 방안을 준비하는 것이 바람직하다고 판단된다. 순천시 도시재생 선도지역 사업을 시작할 당시에는 뉴딜사업 지역과 달리 마을관리 사회적협동조합, 도시재생회사와 같은 조직들의 육성에 대한 논의가 없었기 때문에 사업 추진 단계에서 사회적경제조직화에 대한 준비가 미흡하였다는 자평도 있다.

표 4-16 | 서문안내소 및 서문터정원 조성사업 선순환 구조 분석

단 계		계획수립	사업 추진	운영 관리
주요 이슈		• 부족한 생활기반시설 파악 • 설문조사, 주민설명회 등을 통한 사업 구상 • 순천만 국가정원 작가 아이디어 재능기부 • 성돌모으기 추진위원회 구성 • 문화의 거리 물길 연계성 검토 • 기본 및 실시설계 • 1차 기본설계 폐기 후 기본 설계 재추진	• 실시설계 확정 및 착공 • 주민 의견에 따른 설계 변경 추진 • 성돌 서문안내소 및 서문터정원 반영 • 서문터정원 작가 조형물 조성 및 도시재생 소망집 작성 • 서문터정원 순천시 역사 역사적 고증 • 준공 및 열림식 추진	• 운영관리 의견수렴 5차례 추진 • 마을안내소, 마을방송국, 다목적실, 작은도서관 등 시설 위탁 위영자 선정 • 도시재생 선도사업 사회적경제조직 운영
주 체	거버넌스 구조	• 지자체: 기본설계 및 실시설계, 주민 설명회, 국가정원 작가 연계 • 도시재생지원센터: 생활기반시설 파악, 설문조사, 성돌모으기 추진위원회 구성, 성돌 모으기 사업	• 지자체: 공사 실행(설계변경 병행), 작가 조형물 조성, 물길 조성, 성돌 반영 공사 추진 • 도시재생지원센터: 갈등 조정, 순천시 역사 고증, 사회적경제조직 육성	• 지자체: 위탁자 선정 • 도시재생지원센터: 사회적경제조직 교육 • 4개소 선정 위탁자 (순천만 FM, 문화놀이장, 사랑상인회, 도시여행협동조합 등)
	추진주체	• 지자체 • 도시재생지원센터	• 지자체 • 도시재생지원센터	• 지자체 • 도시재생지원센터 • 4개소 선정 위탁 사업자
	지원 주체	• 지자체	• 지자체	• 지자체
	관련 주체	• 총괄주민협의체	• 총괄주민협의체	• 도시재생 선도지역사회적경제조직
재 원	국토교통부	• 마중물사업비	• 마중물사업비	-
	타 부처	-	-	-
	지자체	• 지자체 사업비(매칭비)	• 지자체 사업비(매칭비)	• 지자체 사업비
	기타	-	-	-
선순환 성공 요인		• 주민의견수렴 결과 수용(1차 기본설계 폐기) • 성돌 모으기 추진위원회를 통한 간접 주민참여 모델 • 문화의 거리 물길과 연계 • 국가정원 작가 아이디어 재능 기부	• 주민 의견에 따른 설계 변경 추진 • 예코지오 마을 집수리사업과 병행추진으로 갈등 완화 • 성돌을 활용한 주민 참여 • 작가정원 조성 및 도시재생 소망집 작성	• 운영관리 주민 의견수렴 추진 • 수평증축의 생활SOC 시설 복합 운영 • 주민 맞춤형 실내 인테리어 실행 • 서문안내소 앞 마당 자체 플리마켓 등 행사 운영
선순환 저해 요인		• 초기 수요 파악 적절성과 완전성 부족 • 일화성의 주민설명회 추진	• 착공 후 공간 맞춤형 사회적경제조직 미육성 • 지속가능한 운영관리에 대한 모델 발굴 미흡	• 매년 위탁자 선정방식 운영 • 위탁자 선정 기조에 따른 프로그램 운영 변화

자료: 순천시 도시재생지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

(3) 중점사업 3: 창작예술촌 조성 및 운영사업

거버넌스·마을활력사업인 순천시 창작예술촌 조성 및 운영사업은 선도지역 내 빈집을 활용하여 거점형 창작예술촌을 조성하여 지역 문화예술을 진흥하고 원도심을 중심으로 문화재생을 실현하여 지역의 활기를 회복하는 것을 목표로 한다. 계획수립단계에서는 순천시가 마스터플랜 수립 및 부지매입을 담당하였으며, 사업추진 과정에서는 4개 예술촌을 순차적으로 착·준공하며 마중물사업을 통하여 지역 문화예술지원사업과 청년문화예술기획자 양성사업을 병행하여 추진하였다. 창작예술촌의 조성사업을 통하여 예술가들이 작업할 수 있는 공간을 제공하면서 지역 예술가 및 활동가들 100여명 이상이 예술촌 공간을 활용하고 있다. 순천창작예술촌 공식 블로그⁴⁾에 따르면, 현재 창작예술촌에는 김혜순 한복공방, 조강훈 아트스튜디오, 한옥글방, 장안창작마당(장안부엌, 장안나눔텃밭, 장안여인숙) 등의 시설이 활발히 운영 중에 있으며, 순천창작예술촌 레지던시 역시 2020년 현재 4기를 맞아 예술작가들이 입주하여 활동 중이다. 2018년에는 순천시에서 2017년에는 창작 활동비를 지원하고 2018년 이후 “기획자 운영위원회”를 구성하여 자립 운영 시스템을 마련하였다. 2018년에는 순천시가 11억 원의 자체 지방비를 마련하여 창작예술촌 관리 및 프로그램을 담당하였다. 2021년까지는 순천시가 자체적으로 마련한 지방비로 운영관리비를 충당하도록 되어 있으며, 이후에도 순천시 문화예술과에서 민간위탁 방식으로 시설 운영관리를 계획하고 있다.

순천시 예술창작촌의 운영관리를 담당하고 있는 사회적기업 앨리스는 순천시 저전동의 기업공장인 밀가루 공장 전시활동 등으로 사업을 확장 중이며, 문화기획을 할 수 있는 인력 양성, 연계를 통하여 지역 일자리 창출 및 선순환 구조 구축을 추진 중이다. 파이프로는 예비사회적기업으로 인증을 받았으며, 향동에 이어 역전의 퍼스트 팡권을 통해 청년 육성, 양성사업을 추진 중이다. 역량이 성장한 후 지역 내로 효과가 확산되는 사례라고 할 수 있다.

4) 순천창작예술촌 공식 블로그 <https://blog.naver.com/scartvillage> (2020년 9월 15일 검색)

표 4-17 | 창작예술촌 조성 및 운영사업 선순환 구조 분석

단 계		계획수립	사업 추진	운영 관리
주요 이슈		- 빈 건물 매입 및 활용방안 구상 - 활성화계획 변경 - 창작예술촌 10년 후 상상하기 워크숍 추진(전문가, 예술가, 시민 아이디어 제안) - 활용방안 확정 - 레지던시 작가 확정	1호, 3호, 장안창작마당: 리모델링 추진 2호: 신축공사 추진 - 레지던시 작가 협약 추진 - 각 거점시설별 열람식 추진	- 창작예술촌 운영관리 위탁자 선정 - 레지던시 운영 공간 전담 코디네이터 선발 - 각 거점공간별 프로그램 운영 - 청년문화예술기획자 양성사업 추진 병행
주 체	거버넌스 구조	- 지자체: 창작예술촌 운영계획 수립, 레지던시 작가 확정, 활성화계획 변경 - 도시재생지원센터: 상상하기 워크숍 아이디어 제안 수립, 워크숍 추진 지원, 창작예술촌 운영방안 수립 - 위탁자: 워크숍 및 주민 설문조사 등 추진	- 지자체: 공사 착공 및 완공, 열람식 추진, 레지던시 작가 협약 추진 - 도시재생지원센터: 공사에 따른 주민 갈등 관리	- 지자체: 위탁자 선정 추진 - 도시재생지원센터: 각 거점 공간별 프로그램 운영 지원 - 창작예술촌 위탁자: 창작예술촌 1~3호 전담 코디네이터 관리 및 프로그램 운영, 장안창작마당 프로그램 운영, 장안창작마당 레지던시 선정 및 운영 등
	추진 주체	- 지자체 - 도시재생지원센터 - 위탁자	- 지자체 - 도시재생지원센터	- 지자체 - 도시재생지원센터 - 문화예술기획자 - 창작예술촌 위탁선정 사업체
	지원 주체	지자체	지자체	지자체
	관련 주체	-	-	-
	국도교통부	마중물사업비	마중물사업비	'17: 마중물사업비
재 원	타 부처	-	-	문화부 '문화가 있는 날' 운영 병행
	지자체	지자체 예산 (매칭비)	지자체 예산 (매칭비)	'18~'20: 지자체 예산
	기타	-	-	-
선순환 성공 요인		- 주민의견 수렴을 통한 활성화 계획 변경 - 창작예술촌 10년 후 상상하기 워크숍 추진 - 순천 출신 레지던시 작가 컨퍼를 통한 장소성 확대 - 예술촌 입주 작가 모집을 위한 노력	- 기존 건물을 활용한 리모델링 추진으로 주민 인자성 확보 - 기존 필지 규모를 그대로 사용한 소규모 건축물 활용 - 찾은 설명회를 통한 시공에 따른 불편함 의견수렴 및 후속조치	- 각 레지던시 작가 맞춤형 코디네이터 선임 - 각 시설별 다른 프로그램 운영 - 장안창작마당의 주민 수요 맞춤형 프로그램 운영 - 레지던시 작가와 주민과 협업 프로그램 운영 '18년 이후 도시재생 선도지역 육성 사회책임기업 위탁자 선정 후 운영
선순환 저해 요인		- 활성화계획 변경 절차로 인한 사업 지연 - 부지 매입에 따른 사업 변경 및 프로그램 운영 방안 설정	- 지역 시공업체의 공사 역량 미흡 - 여러 지역에서 동시 다발적으로 일어나는 거점시설 공사로 나타나는 갈등	- 지역주민과 유입 작가와의 병합 - 뮤지션 활동 및 음악 공연에 나오는 소음에 대한 갈등 - 주민 직접시설에 대한 수요 불충족

자료: 순천시 도시재생지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

3) 선순환 성공·저해요인과 정책과제 도출

중점사업의 사업추진 과정에 대한 구조분석을 통하여 다음과 같은 도시재생사업의 성공·저해요인과 정책과제를 도출하였다.

표 4-18 | 순천시 도시재생 선도사업 선순환의 요인과 정책과제

사업명	성공요인(▲)/저해요인(▼)	정책과제
집수리 사업	▲ 사업구역 내외 주민간 갈등 봉합	- 현장지원센터의 조정 역할 강조 - 지자체의 경관정비사업 등 자체적 노력 병행
	▲ 고쳐드림 협동조합 회원 확대로 분야별 전문성 강화 ▲ 관련 사회적경제조직 확장 및 선의의 경쟁 관계 형성	사회적경제 생태계 확대 유도
	▲ 고쳐드림 협동조합의 사회공헌활동 병행	사회적경제 생태계 확대 유도
	▲ 집수리 컨설팅 업체 참여 및 1:1 단종 업체 간 계약 유도	- 사회적경제 생태계 확대 유도 - 지역업체 1:1 계약문화 확산
거점 공간	▼ 일화성 주민설명회 실시	지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립
	▲ 주민협의체를 통한 주민수요 반영 기능 입주	- 형식적 주민협의체 운영 지양 - 운영관리단계를 고려한 주민협의체 활동 추진 - 입주기능별 운영관리조직 유형화 - 도시재생회사 유형화
	▼ 도시재생회사 사전준비 미흡 ▼ 매년 위탁자 선정방식 운영	도시재생지원기구를 통한 컨설팅 및 추가 지원
	▲ 거점공간의 커뮤니티 기능 강화를 위한 공간 배치 및 주변 경관조성 노력	부처협업사업을 통한 거점공간 활용도 제고
	▲ 운영관리주체 역량 강화와 선의의 경쟁	- 운영관리주체들의 기회 확대를 통한 경쟁 유도 - 운영관리단계의 수익모델 마련 지원
예술촌	▲ 주민의견 수렴의 정례화, 상시 설명회로 불편함 해소 및 후속조치 실시	지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립
	▲ 순천 출신 작가 발굴 및 신속한 컨펌	지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립
	▼ 부지매입 어려움에 따른 계획 변경, 사업 지연	- 지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립 - 유연하고 신속한 활성화계획 변경 절차 마련
	▲ 기존 건축물 유지·보존 리모델링	지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립
	▲ 시설별 다른 프로그램 운영	지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립
	▼ 예술촌 시설·기능과 주민 연계 미비	주민대상 또는 주민참여 프로그램 확대
	▲ 문화예술 특성 및 활동에 맞는 맞춤형 운영 관리주체 발굴 및 활동	전문성을 갖춘 분야별 운영관리 주체 발굴·육성 지원

자료: 순천시 도시재생지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

12개의 세부사업(자세한 내용은 <부표 3> 참고) 중 사업 내용을 바탕으로 도시재생 사업 선순환 구조 구축과 관련성이 큰 중점사업 3개를 선정하였다. 공공임대주택은 ‘구성 문화환경 역전 사업’의 순환형 임대주택 하나로 마중물사업과 건축협정을 통해 추진되었으며, 마을활력사업은 모두 6개 사업이 추진되고 있는데, 이들 중 구성마을 권역의 사회적경제 구축·운영과 주민활동을 원활하게 추진하고 있는 ‘구성 역전 경제 활성화 사업’의 할머니 목공장을 선순환 관련 중점사업으로 선정하였다. 주택정비사업으로 사업 이후 주민들이 직접 운영하고 있는 후생시장 권역 ‘후생 역전경제 활성화 사업’의 게스트하우스(소백여관)사업을 선정하였다. 선순환 관련 중점사업으로 선정된 3가지 사업의 주요 내용은 다음과 같다.

표 4-19 | 살림자리(순환형 임대주택) 사업

구 분	내 용
사업의 목적	- 주거환경개선사업으로 인한 집수리, 이주 및 철거 시 임시거주지 필요하거나 주거가 안정되지 못한 주민을 대상으로 임대주택 입주 시까지 단기거주지 제공 - 순환형 임대주택 조성
위치 및 기간	- 위치: 영주동 412-3 - 대지면적 172㎡ / 연면적 403㎡ - 지상 층 - 사업 기간: 2014년~2017년 (4년)
사업비	23.65억 원¹⁾
추진 경위	2014년: 부지협의 및 부지확보 완료 2015년: 실시설계 완료 및 공사 착공, 역량강화, 사회적경제교육, 실시설계 2016년: 공사 준공, 2017년: 임대주택 시범 입주자 모집(3세대)
주체별 역할	- 영주시청 : 운영관리(임시) - 구성마을 도시재생사업 운영위원회 : 사업 지원 및 홍보, 수요자 모집 - 도시재생지원센터: 사업 지원 및 홍보, 수요자 모집, 주민-전문가 간 매개체 역할
현황	- 임대비, 숙박비로 수익을 창출하여 관리비 총당 - 주수입원 : 임대료 1호당 보증금 300만 원 / 월 30만 원 총 4 보유 2019년: 입주자 모집 및 운영

주: 해당 사업비는 구성 문화환경 역전 사업 전체 사업비임

자료: 영주시 2017; 국토교통부 2020b 내용을 바탕으로 저자 작성

표 4-20 | 할매목공장 조성사업 개요

구분	내용
사업의 목적	- 기존할머니 공동체의 생산적 활동을 통한 마을 노인 및 부녀자 일자리 창출 필요 - 집수리사업의 운영자본금 확보를 위한 마을 소득사업 필요 - 구성마을 내 방치된 폐가 활용 방안 필요
위치 및 기간	- 위치: 영주시 영주동 470-133번지 (대지면적 175㎡ / 연면적 148.8㎡) - 사업 기간: 2014년 ~ 2017년 (4년)
사업비	18,60억 원¹⁾
추진 경위	2014년: 부지협의 및 부지확보 완료 2015년: 실시설계 완료 및 공사 착공, 역량강화, 사회적경제교육, 실시설계 2016년: 공사 준공, 사회적경제 교육, 할매목공장 사회적협동조합 설립(16명) 2017년: 시설 운영 준비, 프로그램 운영 2018년: 시설 운영, 프로그램 운영
주체별 역할	- 할매목공장 사회적협동조합: 지속적인 사업 추진, 운영 - 구성마을 도시재생사업 운영위원회: 사업 지원 및 홍보 - 영주시: 시설 관리 위탁 - 도시재생지원센터: 사회적경제 교육, 사업 지원 및 홍보, 수요자 모집, 주민-전문가 간 매개체 역할
현황	2018년: 사회적협동조합 예비사회적기업 인가 - 구성마을 18년도 균형발전위원회 우수사례 선정에 따른 인센티브 예산 확보 - 할매목밥집 조성에 따른 역량강화 교육 진행으로 사업의 지속성과 확장성 확보 - 후생협동조합 관광두레사업 연계

주: 해당 사업비는 구성 문화환경 역전 사업 전체 사업비임

자료: 영주시 2017; 국토교통부 2020b 내용을 바탕으로 저자 작성

표 4-21 | 게스트하우스(소백여관) 사업 개요

구분	내용
사업의 목적	- 북부권역에 치중되는 외부 관광객의 도심 내에 체류형 관광 거점 마련 시급 - 구도심의 다채로운 모습이 담긴 생활밀착형 숙박체험을 연결하여 관광 상품화 - 옛길탐방로와 연계한 구도심 숙박프로그램
위치 및 기간	- 위치: 영주시 영주동 336-39 - 사업 기간: 2014년~2017년 (4년)
사업비	5.9억 원¹⁾
추진 경위	2014: 부지협의 및 부지확보 완료 2015년: 실행계획 및 실시설계 완료, 역량강화, 2016년: 공사착공, 역량강화, BI개발 2017년: 공사 준공, 역량강화, 2018년: 시설 운영, 프로그램 운영
주체별 역할	- 구성마을 도시재생 운영위원회: 숙박업 운영계획 수립 및 서비스 관련 주민역량강화 - 구성마을 도시재생사업 운영위원회: 사업 지원 및 홍보 - 지역 문화기획 단체(소백예술촌) 운영 - 도시재생지원센터: 사회적경제 교육, 사업 지원 및 홍보, 수요자 모집, 주민-전문가 간 매개체 역할
현황	코로나 19로 운영이 중단된 상황이나 지역 환원을 위해 주민들에게 빨간인형극장 무료공연 등을 제공하고 있음

주: 후생 역전경제 활성화 사업 전체 사업비임

자료: 영주시 2017; 국토교통부 2020b 내용을 바탕으로 저자 작성

2) 중점사업별 선순환 구조 분석

(1) 중점사업 1: 살림자리(순환형 임대주택) 사업

영주시 도시재생 선도사업의 3가지 중점사업 중 살림자리(순환형 임대주택) 사업은 전국 최초로 건축협정 체결을 통해 이루어진 사업으로, 주변 주택의 건축 여건을 개선하는 성과를 거둔 것으로 평가된다. 마을 내 집수리 기간 중 단기임대주택을 제공하고 방문객을 위한 게스트하우스로 활용하고자 하였으며, 임대비 및 숙박비를 통해 수익을 창출하고 그 수익으로 관리비를 충당하고자 하였다. 다만 민간투자를 이끌어 내지 못해서 최종적으로 마중물사업비로 진행한 점과 순환형 임대주택을 제공하는 취지에 맞도록 운영하고자 하였으나 집수리사업 수요가 크지 않고, 집수리사업 대상자가 임대주택 거주보다 가까운 지인 및 친지와 거주하는 등 순환형 임대주택 활용 수요 예측 실패하여 운영에 일부 차질이 있었던 점은 당초 사업계획 수립 과정에서의 아쉬움으로 꼽힌다.

사업주체로 영주시는 행정 분야 및 하드웨어 시설을 조성하였고, 도시재생지원센터 및 주민협의체가 사업을 추진하였으며, 현재 살림자리의 시설은 행정직영으로 운영 중이나 각 시설들은 각각의 운영 주체(사랑방-소담사랑방회, 카페, 코인세탁실(영주시니어 클럽), 사무실, 강당, 주방(구성마을 마을관리 사회적협동조합- 현재 추진 중)을 활용하여 운영 예정이다. 이를 위해 구성마을 마을관리 협동조합은 설립을 추진 중이며, 설립 추진 과정에서 영주 마을 활력사업인 할매목공장, 할매 목공소와 구성마을 도시재생사업 운영위원회를 중심으로 도시재생지원센터에서 별도의 교육으로 배출한 젊은 예비활동가들이 함께 마을관리 사회적협동조합을 통합하여 추진하고 있다는 점에서 영주시 도시재생사업 전반을 담당할 전문 주체 육성 차원에서 기대되는 부분이다.

표 4-22 | 살림자리(순환형 임대주택) 사업 선순환 구조 분석 내용

단계		계획수립	사업추진	운영관리
주요이슈		- 토지매입 - 프로그램 구성 - 운영계획 수립	- 토지보상/설계관리 진행 - 운영관리 주체 사전 준비 - 운영관리 주체 역할 수행 - 시범 운영	- 자생적 운영 - 운영관리 체계화
주 체	거버넌스 구조	지자체와 도시재생 현장 지원센터가 중심이 되어 계획 수립	지자체와 도시재생 현장 지원센터가 사회적경제 교육 지원	도시재생회사가 주도적으로 운영관리 담당
	추진 체계	구성마을 도시재생 사업 운영위원회	- 지자체 - 도시재생장지원센터 - 소담협동조합	- 지자체 - 도시재생지원센터
	지원 주체	구성마을 도시재생 사업 운영위원회	구성마을 도시재생 사업 운영위원회	구성마을 도시재생 사업 운영위원회
	관련 주체	-	-	구성마을 마을관리사회 적합동조합(구성중)
지 원	국토교통부	- 마중물사업비 - 국토교통부 마을조합 육성 프로그램 - 국토교통부 주민참여 프로젝트팀	- 마중물사업비 - 도시재생대학 프로그램 이수 - 국토교통형 예비사회적기업 육성 프로그램	-
	타 부처	-	국토교통형 예비사회적기업 육성 프로그램	-
	지자체	지자체 사업비	- 도시재생대학 - 사회적경제 교육 - 파일럿 사업	직영관리 체계
	기타	건축협정	-	-
선순환 성공 요인/ 저해요인		조성된 공공건물을 중심으로 주민이 활용할 수 있는 시발 마련	협동조합 이사장의 사업에 대한 높은 열의와 창의성	구성중인 마을관리 협동조합등으로 선순환 구조의 운영방식의 재구축 중
		-	사업 추진단계에서의 협동조합의 와해	- 협동조합의 형식적 설립 우려 - 조합의 존재가치 제고

주: 서수정 외 2018: 33-36, 121; 국토교통부 2020b; 영주시 도시재생지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

(2) 중점사업 2: 할매목공장

영주의 마을 활력사업인 할매목공장 사업은 어르신들을 위한 일자리 창출을 목표로 사업을 추진하였다. 할매목공장 사업은 사업 구상단계부터 할머니들이 모여서 시범사업으로 목을 만들어 팔면서 사업이 구체화된 선도적인 사례로서(서수정 외 2018: 33), 현재 “할매목공장 사회적협동조합”이 운영을 담당하는 등의 선순환 구조를 마련하였다. 즉 행정에서 하드웨어 거점시설을 조성하는 과정에서 지역주민들의 의견을 수렴하여 사업을 추진하며, 향후 지역거점시설을 주민 스스로 운영할 수 있는 체계를 갖추기 위해 후생시장, 중앙시장, 구성마을 권역별로 주민협의체를 중심으로 교육 프로그램을 운영하였다. 사업 운영을 위한 협동조합을 설립하는 과정은 영주시가 지역주민들을 활용하여 거점사업을 운영하도록 지원한 대표적 사례라고 할 수 있다(서수정 외 2018: 15). 또한 시설의 운영관리 단계에서 국비지원 종료 이후 2018년도 예비사회적기업 지정 등을 통하여 타부처사업 연계를 통해 사업의 확장성을 갖추도록 노력하였고, 2018년도 균형발전위원회 우수사례 선정으로 5억 원의 인센티브 예산을 확보하여 할매목공장 옆 부지에 할매목밥집을 건립하여 생산된 목과 두부의 소비처를 증대시키고자 현재는 외식사업 컨설팅을 진행 중이다. 또한 마중물사업 연계사업인 구성노인안전둘레마을 조성사업(60억 원)을 통해 할매목공장의 소방도로 확충 및 마을 주차장 확보 등을 진행하여 주변환경 개선 및 접근성을 강화하였다. 현재는 영주시 도시재생지원센터에서 배출한 예비활동가들과 함께 마을관리사회적협동조합을 설립하여 기존 고령자 위주의 추진주체들이 담당하기에 어려움이 많았던 업무들을 분담하고 있으며 영주시 사회적기업 협의회 등과 협의하여 지속적으로 판매처 확대 및 지원체계 구축 노력을 기울이고 있다.

표 4-23 | 할매목공장 사업 선순환 구조 분석 내용

단계		계획수립	사업추진	운영관리
주요이슈		• 토지매입 • 역량강화, 사회적경제 교육 • 운영계획 수립	• 토지보상/설계관리 진행 • 운영관리 주체 사전 준비 • 운영관리 주체 역할 수행 • 시범 운영 • 파일럿 사업 진행	• 자생적 운영 • 프로그램 구성 및 운영 관리 체계화 • 사업의 연계성 및 확장성
주체	거버넌스 구조	• 지자체와 도시재생 현장지원센터가 중심이 되어 계획 수립	• 구성마을 사업단, 구성마을 운영위원회의 참여	• 사회적협동조합을 설립하여 주도적으로 운영 관리 담당
	추진주체	• 영주시 도시재생팀 • 도시재생 현장지원센터 • 구성마을 운영위원회	• 영주시 도시재생팀 • 도시재생 현장지원센터 • 구성마을 운영위원회	• 할매목공장 사회적협동조합
	지원주체	• 구성마을 도시재생사업 운영위원회	• 구성마을 도시재생사업 운영위원회	• 구성마을 도시재생사업 운영위원회
	관련주체	-	-	• 영주로 마을관리사회적협동조합(구성중) • 영주시 사회적기업협의회
지원	국토교통부	• 마중물사업비 • 국토교통부 마을조합 육성 프로그램 • 국토교통부 주민참여 프로젝트팀 • 도시재생대학 프로그램 이수	• 마중물사업비 • 국토교통형 예비사회적기업 육성 프로그램	-
	타 부처	-	• 고용노동부 사회적기업 지원 프로그램	• 고용노동부 사회적기업 지원 프로그램 연계사업을 통한 추가 역량강화 진행 (할매목밥집 외식사업 컨설팅)
	지자체	• 지자체 사업비	• 도시재생대학 • 사회적경제 교육 • 파일럿(예비사업사업 다수 진행)	• 균형발전위원회 • 인센티브 예산
	기타	-	-	• h-온드림 사회적기업 창업 오디션
선순환 성공/저해요인		• 내부 구성원 간 건강한 친화력과 리더에 대한 높은 신뢰를 바탕으로 조합원의 높은 통합력 • 공동체적 책임의식 우수 • 실제 주민발의 사업을 활성화계획에 반영	• 주민참여 공정회의 및 현장 방문 프로그램 운영 진행 • 사업 추진 단계에서 다양한 파일럿 사업과 함께 시범운영을 통한 지속적인 피드백 진행	• 사업종료 이후 지속적인 모니터링을 통한 다양한 연계 사업(목밥집 등) 발굴 • 고령의 운영인력의 한계점을 극복하기 위하여 젊은 인력과 함께 해결방안 모색 (영주로 마을관리 사회적협동조합, 영주시 사회적기업 협의회 등)
			• 지역주민의 자생역량 확보를 위해 예비사업을 시행하고 단계별로 주민역량 강화 사업을 추진	• 고객확보를 위한 마케팅 계획 및 내부 역량 부족 • 사업운영에 관련한 일상적인 자문,지원을 요청할 협력 및 지원체계 부재

주: 서수정 외 2018: 33-36, 39-40, 65; 국토교통부 2020b; 영주시 도시재생지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

(3) 중점사업 3: 게스트하우스(소백여관) 사업

주택정비사업인 소백여관 사업은 관광 숙박시설의 마련과 후생시장의 장소가치 향상을 위해 기존 건축물인 소백여인숙을 복원하여 게스트하우스로 조성 후 이를 운영하는 사업으로, 응답하라 1995 사업과 함께 주민과 상인들이 지역활성화를 도모할 수 있는 거점으로서 활용할 수 있도록 기능을 구성하였다. 게스트하우스의 운영은 지역 협동조합 운영을 검토하였으나 현재는 지역 문화기획단체인 소백예술촌에서 “빨간인형극”을 공연하면서 위탁 운영 중이다. 당초에는 대상지역인 후생시장 내의 주민조직인 후생협동조합과의 공동 운영을 검토하였으나 수익성 문제, 추진주체간 이해관계 상이 등의 문제가 발생하였고 특히 인형극장의 경우 운영을 위한 전문성이 필요하다는 지적에 따라 지역단체가 운영관리에 참여하기에는 한계가 있는 것으로 나타났다. 그러나 지역사회 환원 차원에서 지역주민을 대상으로 빨간인형극장 무료공연 제공, 다양한 프로그램 공유 활동 등을 추진 중이다. 현재는 후생협동조합, 소백예술촌과 황금시대 방송국은 후생시장 협의회를 정기적인 협의를 통해 각각의 거점시설을 활용한 다양한 행사를 계획하고 “데굴데굴 물꼬마 공연” 상연, 할로윈 파티, 청소년 축제, 방송축제 등을 함께 진행하여 지역의 활기를 더하고 있다. 소백여관 사업을 통하여 단일 리모델링 사업이 아닌 후생시장 권역 전체 환경개선이 동시에 이루어지고 있어 지역 전반의 활성화와 잠재력 극대화를 도모하고 있으며, 주차장 및 소백여관 운영수익을 통한 지역사회 환원 및 일자리 창출 효과가 기대된다.

표 4-24 | 게스트하우스(소백여관) 선순환 구조 분석 내용

단계		계획수립	사업추진	운영관리
주요이슈		• 토지매입 • 프로그램 구성 • 운영계획 수립	• 토지보상 • 설계관리 진행 • 운영관리 주체 사전 준비 • 운영관리 주체 역할 수행 • 시범 운영	• 자생적 운영 • 프로그램 구성 및 운영 관리 체계화
주체	거버넌스 구조	• 지자체와 도시재생 현장지원센터가 중심이 되어 계획 수립	• 마을공동체와 전문단체 (소백예술촌 공동 운영으로 계획	• 소백예술촌, 후생협동조합, 영주FM이 프로그램 공동 협조
	추진주체	• 現 소백여관숙 점포주 • 후생임대상인협의회	• 지자체 • 도시재생 현장지원센터	• 소백예술촌
	지원주체	• 주민공동체	• 주민공동체	• 후생시장 협의회
	관련주체	-	-	• 영주 FM, 후생협동조합
지원	국토교통부	• 마중물사업비	• 마중물사업비	-
	타 부처	• 부처연계사업 사업비	-	• 환경부 공모사업(데굴데굴 물꼬마)
	지자체	-	-	-
	기타	-	-	-
선순환 성공/저해요인		• 후생시장 전체 환경개선이 이루어져 향후 활성화 잠재력 인식	-	• 소백예술촌이라는 참여 조직의 문화예술 분야에 대한 전문성과 지역사회 의 이해도 우수
		• 도시재생사업에 대한 공감대 부족 • 사업 등에 참여할 수 있는 실무역량과 참여조직, 인력 부족	• 설치 프로그램 세부 시공에 대한 이견 조정 문제로 공사 지연 • 조직의 법인격 및 위탁기관 선정의 문제	• 수익구조 창출의 구체적 계획 부재

주: 서수정 외 2018: 21-22, 24; 국토교통부 2020b; 영주시 도시재생지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

3) 선순환 성공·저해요인과 정책과제 도출

중점사업의 사업추진 과정에 대한 구조분석을 통하여 다음과 같은 도시재생사업의 성공·저해요인과 정책과제를 도출하였다.

표 4-25 | 영주시 도시재생 선도사업 선순환의 요인과 정책과제

사업명	성공요인(▲)/저해요인(▼)	정책과제
순환형 임대주택 (실룸파드)	▲ 공공건물 조성을 통해 주민 결성 계기 마련	• 형식적 주민협의체 운영 지양
	▲ 기존 건축물 유지·보존 리모델링	• 지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립
	▲ 건축협정 체결	• 지자체의 경관정비사업 등 자체적 노력 병행
	▼ 민간 투자 유치 실패	• 적극적 투자 유치 방안 마련 필요
	▼ 주민 공론화 실패	• 형식적 주민협의체 운영 지양 • 지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립
	▲ 사업 추진단계에서 파일럿 사업을 통한 시범운영	• 역량강화 차원의 노력 강화 • 도시재생지원센터 운영관리 지원 역할 강조
	▲ 조합 이사장의 사업에 대한 높은 열의와 창의	• 사회적경제 생태계 확대 유도
	▼ 사업구역 내외 주민간 갈등	• 지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립 • 유연하고 신속한 활성화계획 변경 절차 마련
	▼ 사업 추진단계에서 협동조합의 와해	• 사회적경제 생태계 확대 유도 • 현장지원센터의 조정 역할 강조
할매 목공장	▼ 순환형 임대주택 활용 수요 예측 실패	• 지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립
	▲ 실제 주민발의 사업을 활성화계획에 반영	• 형식적 주민협의체 운영 지양 • 지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립
	▲ 조합 내부 구성원간 건강한 친화력과 조합원의 높은 통합력	• 사회적경제 생태계 확대 유도
	▲ 단계별 역량강화 프로그램 진행	• 역량강화 차원의 노력 강화
	▲ 사업 추진단계에서 시범운영을 통한 지속적 인 피드백 진행	• 역량강화 차원의 노력 강화 • 도시재생지원센터 운영관리 지원 역할 강조
	▲ 사업 종료 이후 지속적인 모니터링을 통한 연계사업 발굴, 역량강화 지원	• 역량강화 차원의 노력 강화 • 운영관리단계의 수익모델 마련 지원 • 도시재생지원센터 운영관리 지원 역할 강조
	▲ 고령의 운영인력 한계 극복을 위한 젊은 인력 투입, 해결방안 모색	• 지속적 운영관리 방안 모색
	▼ 고객확보를 위한 마케팅 계획 및 내부 역량 부족 ▼ 사업운영에 관련한 일상적인 자문, 지원을 요청할 협력 및 지원체계가 부재	• 도시재생지원기구를 통한 컨설팅 및 추가 지원
소백 여관	▲ 주민의견 수렴의 정례화, 상시 설명회로 불편함 해소 및 후속조치 실시	• 지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립
	▼ 도시재생사업에 대한 공감대 부족	• 지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립 • 유연하고 신속한 활성화계획 변경 절차 마련
	▼ 설치 프로그램 세부 시공에 대한 이견 조정 문제로 공사 지연	• 지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립 • 유연하고 신속한 활성화계획 변경 절차 마련
	▲ 영주 기반 문화예술 업체 참여	• 지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립
	▲ 지역의 전문성을 갖춘 운영관리 주체 발굴	• 전문성을 갖춘 분야별 운영관리 주체 발굴·육성 지원
	▼ 위탁기간 선정에 대한 문제	• 전문성을 갖춘 분야별 운영관리 주체 발굴·육성 지원
	▼ 수익구조 창출의 구체적 계획 부재	• 운영관리단계의 수익모델 마련 지원
	▲ 수익 환원 구조 방안 마련 노력	• 주민대상 또는 주민참여 프로그램 확대 • 운영관리단계의 수익모델 마련 지원
	▼ 소백여관 시설·기능과 주민 연계 미비	• 지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립

주: 서수정 외 2018: 67-69, 117; 국토교통부 2020b; 영주시 도시재생지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

4. 부산 영도구 도시재생사업 선순환 구조 분석

1) 선순환 관련 중점사업 개요

부산시 영도구 도시재생뉴딜 지역은 2018년 우리동네살리기형으로 선정되었으며, 현재 진행 중인 사업으로 총 사업비 160억 원(국비 80억 원, 지방비 80억 원) 중 98억 원(국비 62억 원, 지방비 36억 원)이 소요되었다(국토교통부 2020b). 해당 사업은 부산광역시 영도구 봉래2동 일원 약 47,029㎡ 면적의 지역을 대상으로 하고 있다. 2017년 영도구 도시재생 추진을 전담하는 도시재생추진단을 신설하고, 도시재생 현장지원센터와 별도로 운영하는 등 도시재생사업을 위한 기반을 마련하였다. 도시재생추진단은 영도구 내 도시재생뉴딜 사업을 총괄하고 거버넌스 구축, 현장지원센터 운영을 맡고 있으며, 도시재생 현장지원센터는 주민역량 강화와 공동체 활성화를 위한 다양한 교육과 주민협의체 및 협동조합의 활동 지원을 맡고 있다.

그림 4-3 | 영도구 도시재생뉴딜 시범사업 사업구상도



자료: 영도구 2020: 5

11개의 세부사업 중 사업 특성별로 도시재생사업 선순환 구조 구축과 관련성이 큰 중점사업 3개를 선정하였다. 주택정비사업의 경우 노후·불량건축물 정비사업과 대안 주택사업을 추진하고 있는데, 두 사업 중 커뮤니티 활성화와 청년, 노인세대의 거주환경을 향상시킴으로써 주민의 재정착을 유도한다는 측면에서 더욱 적합한 ‘대안주택사업’을 선순환 관련 중점사업으로 선정하였다. 커뮤니티·인프라 사업은 모두 4개가 추진되고 있으며, 이 중 사업비 비중이 가장 높기도 하지만 청년, 창업가, 방문객 등의 유동인구를 증가시켜 지역 활력을 제고하고자 하는 측면에서 선순환에 적합한 사업으로 ‘코워킹 스페이스 공간 조성사업(사업비 4,700백만 원)’을 선정하였다. 마을활력사업의 경우 공동체와 밀접하게 연계된 ‘베리베리 스마트농장’을 중점사업으로 선정하였다. 선순환 관련 중점사업을 선정한 3가지 사업의 주요 내용은 다음과 같다.

첫 번째, 주택정비사업인 대안주택사업은 소규모순환임대형 주택사업으로 집수리지원사업에 따른 거주자들의 일시적 거주 공간 제공, 인근 대학교 학생들을 위한 청년쉐어형 주택, 대상지 내 노인 인구문제 해결을 위한 노인 그룹홈형 주택 등 대안 거주공간을 통해 거주 안정성을 확보하고 청년들의 마을 거주 및 창업 기회를 제공하는 목적으로 계획되었다. 구체적으로 대안주택사업은 총 사업비 2,255백만 원(국비 875.3백만 원, 지방비 179.7백만 원, 공기업 1,200백만 원)이 투입되는 공기업 협업 사업으로, 공기업의 투자가 총 사업비의 약 53%를 차지하고 있다. 대안주택은 4층 규모로 1실의 면적은 약 30㎡로 8~10가구가 입주 가능하다. 임대주택이 입주하는 지역은 코워킹 스페이스와 가까운 기존 공·폐가 밀집지역으로 철거를 통하여 신축이 가능하고 차량 접근이 용이하며 오동꽃길에 면한다는 장점이 있어, 향후 오동꽃길의 활성화사업과도 연계 예정이다. 대안주택사업의 추진주체는 도시재생추진단으로, 지자체는 토지보상과 행정적 업무지원을, 지역자산회사는 임대주택의 중개 및 관리를 담당한다. 부산도시공사에서 현상공모부터 기본·실시설계, 대안주택 조성을 담당할 예정이며, 주민의 변심으로 인한 토지매입 지연과 부산도시공사와의 장기간 협의 과정, 부산도시공사의 설계 및 공사에 대한 내부 행정절차 기간을 고려하여 사업기간을 당초 2020년에서 2021년까지로 연장하였다.

표 4-26 | 대안주택사업 개요

구 분	내 용
사업의 목적	• 주거의 사회적 복지개념화 실현 • 청년들의 마을거주 창업기회 제공 • 지역대학 연계형 마을살이(마을만들기) 기회 제공 • 노인세대의 거주환경 향상 • 대안거주공간을 통한 거주 안정성 확보
위치 및 기간	• 위치: 봉래동5가 134~47번지 일원 • 사업 기간: 2019년~2021년 (3년)
사업비	• 22.55억 원(국비 8.75억 원, 지방비 1.8억 원, 공공기관 12억)
추진 경위	• 2019년: 부지매입(23필지) • 2020년: 부지매입(1필지) • 2021년: 대안주택 조성(예정)
주체별 역할	• 도시재생추진단 • 지역자산회사 - 추진주체 - 임대주택 중개 및 관리 • 영도구 건설과 - 토지보상, 업무지원
현황	• 보상협의 완료 및 일부 부지매입 완료

자료: 영도구 2020; 국토교통부 2020b 바탕으로 저자 작성

두 번째, 코워킹 스페이스 공간조성사업은 코워킹 스페이스 공간, 공동주방, 마을카페, 공동작업장, 봉산복덕방, 옥상정원, 공영주차장 등의 시설 도입을 통해 복합형 문화·복지 주민서비스시설을 조성하여 대상지로의 새로운 계층 유입을 도모하고 주민 복합 커뮤니티공간을 마련하는 사업이다. 총 사업비는 4,700백만 원(국비 3,100백만 원, 지방비 1,600백만 원)으로 봉래2동 도시재생 뉴딜시범사업 세부사업 중 사업비가 가장 큰 중점사업이다. 생활기반인 공영주차장, 커뮤니티공간 등의 조성으로 정주환경을 개선하고 청년, 창업가, 방문객 등의 유동인구 증가로 인해 지역 활력을 제고하는 것이 목적이다. 코워킹 스페이스 공간조성사업은 2018년 현장지원센터의 이주 및 재정착 수요 파악을 시작으로 2020년까지 토지 매입을 완료하였으며, 2021년 코워킹 스페이스 조성을 진행할 예정이다. 사업 추진과정에서 주민들의 변심 등으로 토지매입 과정이 지연되었고 커뮤니티디자인 ‘봉산 미래그리기 워크숍’을 통해 디자인된 주민들의 의견을 최대한 반영하고 확인하는 과정을 거쳐 설계하기 위한 설계 완료기간과 공사기간을 고려하여 사업기간을 2021년으로 연장했다.

코워킹 스페이스 중 공영주차장의 조성과 운영은 영도구 교통과에서, 사업종료 후 시설 운영은 지역자산화사인 봉산마을 마을관리협동조합이 담당할 예정이다.

표 4-27 | 코워킹 스페이스 공간조성사업 개요

구 분	내 용
사업의 목적	• 공영주차장, 주민 커뮤니티공간 등 생활기반시설 조성 • 지역활성화를 위한 새로운 유동인구 유도 • 사업 거점공간 조성
위치 및 기간	• 위치: 봉래동5가 143-102번지 일원 • 사업 기간: 2018년 ~ 2021년 (4년)
사업비	• 47억 원(국비 31억 원, 지방비 16억)
추진 경위	• 2018년: 부지매입(6필지) • 2019년: 부지매입(22필지) • 2020년: 부지매입 및 기본시설설계(예정) • 2021년: 착공 및 운영(예정)
주체별 역할	• 도시재생추진단 - 추진주체 • 영산구 건설과, 토지정보과, 교통과 - 토지보상 - 토지정보 및 지적 담당 - 공영주차장 관리 • 현장지원센터 - 이주 및 재정착 수요 파악 • 지역자산화사(봉산복덕방) - 순환형 임대주택 중개 • 지역자산화사(봉산마을 마을관리협동조합) - 시설 운영
현황	• 보상협의 완료 및 부지매입 계약

자료: 영도구 2020; 국토교통부 2020b 바탕으로 저자 작성

세 번째, 마을활력사업인 베리베리 스마트 농장 사업은 지역특화작물인 베리류 재배의 효율성 향상을 위해 IoT 기술을 활용하여 지역 노후 유휴공간에 거점 농장을 조성하고, 이를 활용하여 체험 프로그램까지 운영하는 사업이다. 총 사업비는 1,445백만 원(국비 1,054.7백만 원, 지방비 390.3백만 원)으로 하드웨어사업과 소프트웨어사업으로 구성되어 있다. 스마트 농장 대상지는 영도구 봉래동5가 134-43번지 등 총 13개 필지로 당초 가설건축물(컨테이너 박스 1동)을 통하여 블루베리 농장을 조성할 계획이었으나 매월 50만 원 정도의 관리비 부담, 주민 대부분이 고령자로 스마트기기 활용에 대한 어려움 표현, 노지 재배 시 작물의 생산성 및 관리의 효율성이 높아진다는 전문가 자문에 따라 대규모 부지가 필요하게 됨에 따라 사업 면적이 증가하게 되었다.

베리베리 스마트 농장 사업은 도시재생추진단, 봉산마을 주민협의체가 추진주체가

되어 사업을 추진할 예정이다. 영도구 건설과와 토지정보과는 토지 매입과 보상, 기본·실시설계를 지원하고, 스마트농장 조성은 봉산마을 주민협의체, 현장지원센터, 영도구 문화관광과가 지원한다. 블루베리 체험 프로그램은 현장지원센터가 지원한다.

표 4-28 | 베리베리 스마트 농장 사업 개요

구분	내 용		
사업의 목적	- 지역특화작물 재배의 사계절 활성화를 위한 핵심농장 조성 - 공동재배를 위한 스마트기술 도입 - 봉산마을 방문객 증대로 인해 인구유입효과 유발		
위치 및 기간	- 위치: 봉래동5가 134-43번지 일대 - 사업 기간: 2019년 ~ 2020년 (2년)		
사업비	14.4억 원(국비 10.5억 원, 지방비 3.9억)		
추진 경위	2019년: 부지매입(3필지) 블루베리 체험프로그램 시범 운영 2020년: 스마트농장 준공(예정)		
주체별 역할	<table border="0"> <tr> <td> - 도시재생추진단 - 토지매입 및 기본·실시설계, 스마트농장 조성에 대한 추진주체 - 영도구 건설과, 토지정보과 - 토지보상 업무 지원 - 토지정보 및 지적 담당 - 기본 및 실시설계 - 영도구 문화관광과 - 관광 및 문화 기획 </td><td> - 봉산마을 주민협의체 - 스마트농장 운영 교육 이수 - 블루베리 묘종 배분 - 현장지원센터 - 스마트농업 교육 지원 </td></tr> </table>	- 도시재생추진단 - 토지매입 및 기본·실시설계, 스마트농장 조성에 대한 추진주체 - 영도구 건설과, 토지정보과 - 토지보상 업무 지원 - 토지정보 및 지적 담당 - 기본 및 실시설계 - 영도구 문화관광과 - 관광 및 문화 기획	- 봉산마을 주민협의체 - 스마트농장 운영 교육 이수 - 블루베리 묘종 배분 - 현장지원센터 - 스마트농업 교육 지원
- 도시재생추진단 - 토지매입 및 기본·실시설계, 스마트농장 조성에 대한 추진주체 - 영도구 건설과, 토지정보과 - 토지보상 업무 지원 - 토지정보 및 지적 담당 - 기본 및 실시설계 - 영도구 문화관광과 - 관광 및 문화 기획	- 봉산마을 주민협의체 - 스마트농장 운영 교육 이수 - 블루베리 묘종 배분 - 현장지원센터 - 스마트농업 교육 지원		
현황	부지매입 완료 및 체험프로그램 시범 운영		

자료: 영도구 2020; 국토교통부 2020b 내용을 바탕으로 저자 작성

2) 중점사업별 선순환 구조 분석

(1) 중점사업 1: 대안주택사업

대안주택사업의 경우 노후 공·폐가 정비, 부동산 중개서비스, DB구축을 통한 시설 정보 공유(봉산마을 빈집은행) 등 지역역량 강화사업과 유기적으로 연계된 점이 특징이다. 특히 계획단계에서부터 주민협의체를 활용하여 현장조사를 시행하는 등 현황에 대한 면밀한 조사를 바탕으로 계획을 수립하고 커뮤니티 활성화 및 주민 재정착률 향상

에 기여하고 있다. ‘빈집줄게 살러올래’ 프로젝트⁵⁾와 같이 지역의 공간(하드웨어)과 가치(소프트웨어)를 동시에 향상시키고 지역에 활력을 불어 넣을 수 있는 사업을 지역에서 지속적으로 발굴하고 다른 사업들과 시너지효과를 일으킴으로써 지역 회복에 기여할 것으로 예상된다.

현재 계획단계인 본 사업에서는 급경사지 및 도시가스 설치 부재 등의 지역 환경 요소로 인하여 사업의 수익성이 낮기 때문에 당초 계획대비 사업 규모가 축소되었고, 기타 노후불량건축물사업의 경우 장기간 방치된 유휴시설과 좁은 골목 등으로 인하여 예상치 못하게 사업비가 증액되는 등 도시재생 활성화계획의 변경의 여지가 계속 발생하고 있어 사업추진 지연의 원인으로 작용하고 있다. 마찬가지로 이유로 계획단계에서 입주자 수요조사를 했다고 하더라도 향후 대내외적 환경 변화로 인하여 입주자 모집에 문제가 발생할 우려가 항상 상존하며 10세대 미만의 소형공동주택으로서 건축물 관리 운영 주체의 선정 및 운영관리 위탁 문제도 계획단계부터 고려할 필요가 있다.

5) 부산시 영도구 봉산마을 도시재생뉴딜사업 대상지 내의 공가와 창의적 아이디어를 접목하여 공간과 지역의 가치를 향상시키고 지역 생활문화에 활력을 불어 넣고자 한 사업으로 영도구청에서 매입한 22개소의 유휴공간 중 8채를 아이디어 공모전을 통해 선정한 지역의 로컬크리에이터들에게 5년 무상임대를 제공한다. 공모전에 당선된 8팀은 2020년 1월부터 4월까지 워크숍, 집수리기술 교육에 참여한 후 본인만의 공간으로 재구성하여 입주 완료함

표 4-29 | 대안주택사업 선순환 구조 분석 내용

단계		계획수립	사업추진	운영관리
주요 이슈		- 지역현황 파악(현장조사) - 지원사업 방향 구상 - 세부계획 구체화 - 시공 준비 및 교육	- 집수리 진행 - 운영관리 주체 사전 준비	- 자생적 운영 - 프로그램 구성 및 운영관리 체계화
주체	거버넌스 구조	- 도시재생추진단이 중심이 되어 계획 수립 - 현장지원센터에서 관련 교육 지원	도시재생추진단이 주체가 되어 사업 추진	지역자산회사에서 운영관리 담당
	추진 주체	도시재생추진단	도시재생추진단	도시재생추진단
	지원 주체	- 지자체 - 도시재생 현장지원센터 - 주민협의체 - 지역자산회사	지자체	- 지자체 - 지역자산회사
	관련 주체	공가·노후건축물 소유자	공가·노후건축물 소유자	공가·노후건축물 소유자
지원	국토교통부	마중물사업비	마중물사업비	-
	타 부처	-	-	-
	지자체	지자체 사업비	지자체 사업비	지자체 사업비
	기타	-	-	-
선순환 성공 요인		- 집수리 교육, 부동산 중개 서비스, 시설정보 공유 등 지역 역량강화사업과 유기적으로 연계한 네트워크형 사업계획 수립 - 계획단계에서부터 주민협의체를 활용하여 현장조사를 시행하는 등 현황에 대한 면밀한 조사를 바탕으로 계획수립	빈집 정비를 통해 주거환경 개선과 주민 주거 만족도 향상 기대	빈집 활용을 통해 로컬 크리에이터의 마을 입주로 마을의 활기 기대
선순환 저해 요인		급경사지 및 도시가스 설치 부재 등의 지역 환경 요소로 인해 수익성 저하로 사업 규모 축소	기타 노후불량건축물사업의 경우 장기간 방치된 유휴시설과 좁은 골목 등으로 인해 예상치 못한 사업비 증액	- 프로그램의 운영 방법에 대한 갈등 및 특정그룹 공간 사유화로 인한 갈등 - 지속적인 입주자 모집의 문제와 10세대 미만의 소형공동주택으로 건축물관리운영 주체에 대한 문제 발생

자료: 부산시 영도구 도시재생현장지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

(2) 중점사업 2: 코워킹 스페이스 공간 조성사업

코워킹 스페이스 공간조성사업은 계획단계부터 사업추진까지 주민들의 수요조사를 바탕으로 도입시설이 결정되었다는 특징이 있다. 특히 부동산 중개 및 유희시설 DB 구축·운영 등 지역역량 강화사업과 유기적으로 연계한 네트워크형 사업계획을 수립하여 코워킹 스페이스 입주기능들 간의 유기적인 연계, 주민들의 이용도 및 만족도 제고에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

다만 현재 계획단계인 본 사업에서는 코워킹 스페이스 계획 과정에서 주민들의 잦은 변심과 갈등, 토지소유자의 기대심리 증가에 따른 토지매입 어려움 등으로 인하여 도시재생 활성화계획의 변경의 여지가 계속 발생하고 있어 사업추진 지연의 원인으로 작용하고 있다. 또한 운영관리단계에서 발생하는 운영관리비 충당과 수익 발생 시 관리주체들 간의 수익 배분과 관련된 갈등이 생길 가능성이 있는 만큼 참여 주체 간 충분한 논의를 통해 자립할 수 있는 시스템 구축이 필요하며, 이후의 운영관리 방안에 대해서는 보다 구체적인 계획 수립과 주체들의 역량 강화를 통한 조직화가 필요하다.

(3) 중점사업 3: 베리베리 스마트 농장 사업

베리베리 스마트 농장의 경우 주민참여형 IoT 실증사업을 위해 부산창조경제혁신센터와 협력체계를 구축하는 등 사업 실행을 위한 거버넌스 구축을 위해 다양한 노력을 하고 있다는 특징이 있다. 본 사업의 특성상 사업의 선순환 구조를 실현하기 위해서는 스마트시티사업, 녹색건축사업 등과의 네트워크 및 부처협업사업의 활용이 매우 중요하다. 또한 녹색건축사업에 속하는 스마트 온실과 수직정원 대상 부지 옆으로 사업대상지를 선정함으로써 블루베리 및 기타 작물들을 집약적으로 재배할 수 있도록 하고, 스마트 온실과의 시너지 효과를 위해 블루베리뿐만 아니라 다양한 식생 재배로 사계절 체험이 가능한 농장 조성과 주변 이웃들의 쉼터 활용 및 경관 향상을 위한 공간을 조성할 계획으로 마을농장(체험공간, 재배공간)의 효율적인 관리와 각 사업 간의 시너지 효과가 기대된다. 하지만 계절 및 자연재해, 전염병 등의 외부 환경에 따른 수익 부재 시 지속적인 운영관리 문제에 대한 고민이 계속해서 이루어져야 한다.

표 4-30 | 코워킹 스페이스 공간조성사업 선순환 구조 분석 내용

단계		계획수립	사업추진	운영관리
주요 이슈		- 지역현황 파악 - 앵커시설 조성 방향 구상 - 앵커시설 세부계획 구체화 - 앵커시설 시공 준비	- 앵커시설 시공 - 설계관리 진행 - 운영관리 주체 사전 준비 - 운영관리 주체 역할 수행	- 자생적 운영 - 프로그램 구성 및 운영 관리 체계화
주체	거버넌스 구조	지자체와 도시재생추진단이 중심이 되어 계획 수립	도시재생추진단이 주도적으로 추진하고 지자체 관련 과에서 토지보상 등 관련 행정 업무 지원	- 도시재생추진단, 현장지원센터, 지자체 관련 과에서 관리 및 운영 지원 - 사업종료 후 지역자산회사에서 운영 담당
	추진 주체	도시재생추진단	도시재생추진단	도시재생추진단
	지원 주체	- 현장지원센터 - 지역자산회사	지자체	- 지자체 - 현장지원센터 - 지역자산회사(봉산마을 마을관리협동조합)
	관련 주체	-	주민협의체	- 청년창업자 - 주민협의체 - 봉산복덕방 등
지원	국토교통부	마중물사업비	마중물사업비	-
	타 부처	-	-	-
	지자체	지자체 사업비	지자체 사업비	-
	기타	-	-	-
선순환 성공 요인		- 부동산 중개 및 유희시설 DB 구축·운영 등 지역역량 강화사업과 유기적으로 연계한 네트워크형 사업 수립 - 계획단계부터 이주 및 재정착 수요 파악 등 현황에 대한 면밀한 조사 시행	- 생활기반시설인 공영 주차장, 커뮤니티 공간 등 앵커시설의 조성으로 정주환경 개선 - 청년, 창업가, 방문객 등의 유동인구 증가로 지역 활력 재고	현장지원센터에서 공용 시설 운영 지원, 지자체에서 공공주차장 관리, 봉산복덕방에서 중개서비스 제공 등 다양한 주체들의 유기적 연계를 통한 운영관리
선순환 저해 요인		공간 조성에 대한 주민들 간의 의견충돌과 공간 활용계획에 대한 주민들의 잦은 변심	- 토지소유자의 기대심리 증가로 토지매입의 어려움 - 감정가격 조정 및 사업취지에 대한 토지소유자의 낮은 이해도	- 조성시설 운영에서 발생 하는 운영관리비 충당 - 수익 발생 시 관리주체들 간의 수익 배분에 대한 갈등 발생 우려

주: 부산시 영도구 도시재생현장지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

표 4-31 | 베리베리 스마트농장 사업 선순환 구조 분석 내용

단계		계획수립	사업추진	운영관리
주요 이슈		- 시설 조성 방향 구상 - 사업 세부계획 구체화	- 시설 시공 준비 - 시설 설계관리 및 조성 - 사업 주체 역할 수행 - 운영관리 주체 사전 준비	- 자생적 운영 - 프로그램 구성 및 운영관리 체계화
주체	거버넌스 구조	지자체와 도시재생추진단이 중심이 되어 계획수립	- 도시재생추진단이 주도적으로 추진 - 지자체 관련 과에서 토지 보상 등 관련 행정 업무 지원 - 농장 조성을 위해 주민협의체, 현장지원센터, 민간기업, 지자체가 협력하여 추진	- 주민협의체가 주도적으로 추진 - 현장지원센터에서 관련 교육 지원
	추진 주체	도시재생추진단	도시재생추진단	주민협의체
	지원 주체	지자체	- 주민협의체 - 지자체 - 도시재생현장지원센터 - 민간기업	도시재생 현장지원센터
	관련 주체	-	주민협의체	- 주민협의체 - 봉산복덕방 및 지역자산회사
지원	국토교통부	마중물사업비	마중물사업비	마중물사업비
	타 부처	-	-	-
	지자체	지자체 사업비	지자체 사업비	지자체 사업비
	기타	-	-	수익원 창출 (체험 프로그램, 모종배분 등) 예정
선순환 성공 요인		유희공간 활용	다양한 주체들의 참여와 협력을 통한 사업추진	뉴딜사업 내 타사업과의 유기적 연계를 통한 운영관리
선순환 저해 요인		스마트 기술에 대한 고령 주민들의 습득력, 활용가능성에 따른 스마트 기술의 제한적인 도입	토지소유자의 기대심리로 토지매입의 어려움	계절 및 자연재해, 전염병 등의 외부 환경에 따른 수익 부재 시 지속적인 운영관리에 대한 문제

주: 부산시 영도구 도시재생현장지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

3) 선순환 성공·저해요인과 정책과제 도출

중점사업의 사업추진 과정에 대한 구조분석을 통하여 다음과 같은 도시재생사업의 성공·저해요인과 정책과제를 도출하였다.

표 4-32 | 부산시 영도구 도시재생 뉴딜사업 선순환의 요인과 정책과제

사업명	성공요인(▲)/저해요인(▼)	정책과제
대안 주택	▲ 지역역량 강화사업과 유기적으로 연계한 사업계획 수립	• 단위사업간 연계 및 시너지 강화 방안 마련
	▲ 계획단계부터 주민협의체를 통한 면밀한 지역현황 조사	• 지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립 • 용역업체보다는 현장지원센터를 중심으로 직접 지역현황 조사 및 모니터링 권고
	▼ 지역 환경 요소로 인한 사업규모 축소 및 사업비 확대 등 잦은 사업계획 변경	• 활성화계획 변경 및 승인절차 간소화 • 유연한 계획수립 체계 마련
	▼ 입주자 모집 문제 ▼ 운영관리주체 확정 문제 고려	• 주민공동체를 통한 운영관리방안 조기 마련 • 주민공동체 역량강화 방안 마련 및 체계적 지원
코워킹 스페이스	▼ 잦은 주민들의 변심과 갈등	• 지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립 • 용역업체보다는 현장지원센터를 중심으로 직접 지역현황 조사 및 모니터링 권고
	▼ 토지소유자 기대심리로 토지매입 어려움	• 지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립 • 활성화계획 변경 및 승인절차 간소화 • 유연한 계획수립 체계 마련
	▼ 운영관리비 충당방안 미흡	• 계획단계부터 단기: 지체제 사업비 마련, 중장기 사업화방안 마련 필요
	▼ 복수의 운영관리 주체간 수익배분 갈등 우려	• 주민공동체를 통한 운영관리방안 조기 마련 • 주민공동체 역량강화 방안 마련 및 체계적 지원
	▲ 부동산 중개 및 유희시설 DB 구축+지역역량 강화사업 유기적 연계	• 단위사업간 연계 및 시너지 강화 방안 마련
스마트 농장	▲ 계획단계부터 주민협의체를 통한 면밀한 지역현황 조사	• 지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립 • 용역업체보다는 현장지원센터를 중심으로 직접 지역현황 조사 및 모니터링 권고
	▼ 스마트기술 습득력, 활용가능성에 따른 기술의 제한적 도입	• 유관 중간지원조직과의 협력 및 부처연계사업 활용
	▼ 토지소유자 기대심리로 토지매입 어려움	• 지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립 • 활성화계획 변경 및 승인절차 간소화 • 유연한 계획수립 체계 마련
	▼ 농장의 수익모델 확보, 계절 및 재해 등 외부요인에 따른 운영관리 문제	• 교육체험, 학습장소 활용 등 다각적인 활용방안 모색 필요 • 유관 중간지원조직과의 협력 및 부처연계사업 활용

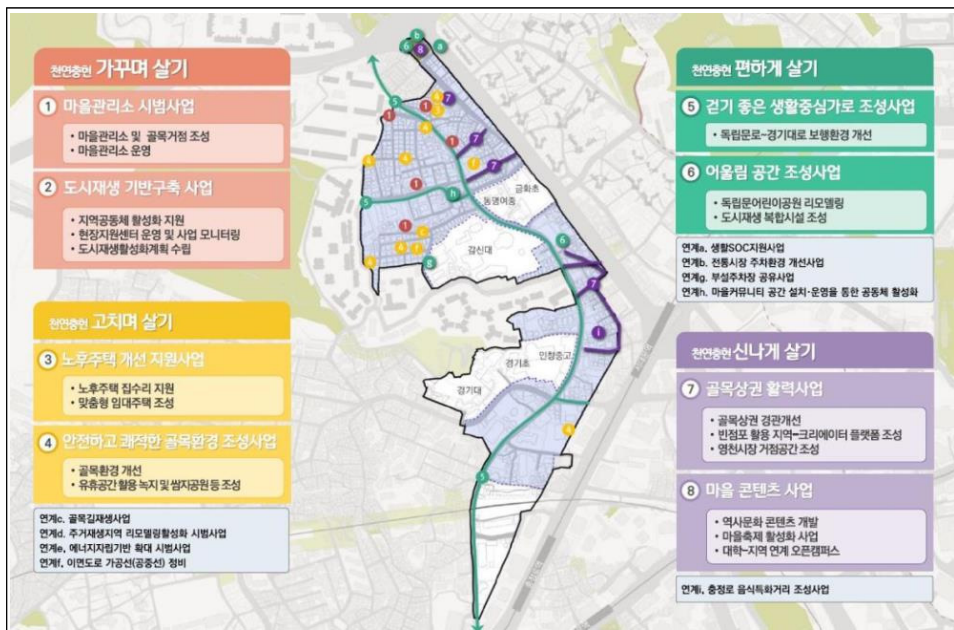
주: 부산시 영도구 도시재생현장지원센터 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

5. 서울 서대문구 도시재생사업 선순환 구조 분석

1) 선순환 관련 중점사업 개요

서울시 서대문구 천연충현 도시재생사업은 2018년 선정된 일반근린형 사업으로 전체 면적 294,590㎡, 총 사업비 250억 원(국비 100억 원, 지방비 150억 원)이다. 사업이 진행된 천연동과 충현동 일대는 2016년 하반기 동안 서울시 도시재생 희망지사업이 추진되었고, 이듬해 서울형 도시재생활성화사업 2단계 지역으로 선정되어 2018년까지 사업이 진행되었다. 이 과정에서 도시재생지원센터를 개소하였고, 주민협의체가 발족되는 등 도시재생사업을 위한 기반이 마련되었다. 2018년 국토교통부 도시재생 뉴딜사업으로 선정된 이후 2019년 도시재생활성화계획이 고시되었다(서대문구 2019).

그림 4-4 | 서대문구 천연충현 도시재생 뉴딜사업 구상도



자료: 서대문구 2019: 97

17개의 세부사업 중 사업 특성별로 도시재생사업 선순환 구조 구축과 관련성이 큰 중점사업 3개를 선정하였다(자세한 내용은 <부표 8> 참조). 주택정비사업의 경우 서대문구 천연충현 사업에서는 ‘노후주택 개선 지원사업(임대주택 조성)’ 하나만을 추진하고 있다. 커뮤니티·인프라 사업은 모두 8개 사업이 추진되고 있으며, 공동체 교류 증진과 활성화에 적합한 ‘골목상권 활력사업(전통시장 거점공간 조성)’을 선순환 관련 중점사업으로 선정하였다. 마을활력사업과 거버넌스의 경우 사업비가 가장 크며 공동체와 밀접하게 연계된 ‘마을관리소 시범사업(마을관리소)’을 중점사업으로 선정하였다. 선순환 관련 중점사업으로 선정된 3가지 사업의 주요 내용은 다음과 같다.

표 4-33 | 노후주택 개선 지원사업 개요

구 분	내 용
사업의 목적	• 노후주택 매입 및 신축으로 주거약자를 위한 공공임대주택 건설 - 지역 내 대학이 다수 분포하고 오피스단지에 둘러싸여 있어 청년계층의 주거 수요 높음 - 주거약자 지원 및 주거 안정성 강화
위치 및 기간	• 위치: 영천동 72, 73, 80-1번지 • 사업 기간: 2019년 ~ 2022년 (4년)
사업비	• 35억 원
추진 경위	• 2019~2020년: 부지매입, 기본 및 실시설계 • 2021년: 공사 착·준공 • 2022년: 시설 운영
주체별 역할	• 서대문구 도시재생과: 건설비 재원조달, 토지매입, 설계·공사 시행, 입주자모집 공고 • 도시재생지원센터: 입주자모집 홍보, 도시재생회사 운영 지원 • 사업추진협의회: 공간 구성 및 운영방안 논의·결정 • 도시재생회사: 임대주택 관리
현황	• 2020년 기본 및 실시설계 완료 • 2021년 상반기 착공 및 하반기 준공 예정

자료: 서대문구 2019; 국토교통부 2020b

표 4-34 | 도시재생 복합시설 조성사업 개요

구 분	내 용
사업의 목적	- 영천시장 상인과 지역주민이 소통하고 교류할 수 있는 공간 조성 - 화장실, 물품보관실, 시장이용안내 등 전통시장 내 필요한 편의시설 구축 - 지역 내 주민, 상인, 시장 방문객이 함께 이용할 수 있는 프로그램 기획 및 운영 - 상인 역량강화 및 동네 창업 지원을 통한 상권 활성화 도모
위치 및 기간	- 위치: 영천동 194번지 - 사업 기간: 2019년 ~ 2022년 (4년)
사업비	8억 원
추진 경위	2019년: 기본 및 실시설계 2020년: 착공 2021년: 준공 및 운영
주체별 역할	- 서대문구 도시재생과: 기본계획 및 실시설계 용역, 공사 발주 - 도시재생지원센터: 도시재생회사 운영 지원 - 사업추진협의회: 공간 운영방안 논의·결정 - 유관부서 협의 - 도시재생회사: 공간 운영 - 건축과: 공사 감독
현황	2020년 기본 및 실시설계 완료 및 착공 2020년 2월 준공 예정

자료: 서대문구 2019; 국토교통부 2020b

표 4-35 | 마을관리소 시범사업 개요

구 분	내 용
사업의 목적	- 골목거점 총괄 운영관리 등 마을관리 앵커시설로서 마을관리소 및 골목거점 공간 조성 - 보행 안전과 골목환경을 저해하는 쓰레기 문제 해결을 위한 새로운 관리시스템 도입 - 효율적인 골목환경 관리를 위해 지역 내 블록단위 쓰레기 배출거점 조성 - 골목거점 공간과 주민활동 거점을 복합화 조성하여 골목공동체 형성에 기여 - 주민 직접 고용으로 지역 내 일자리 창출 및 주민주도형 마을관리시스템 시범 운영
위치 및 기간	- 위치: 천연동 주거밀집지 내 - 사업 기간: 2019년 ~ 2022년 (4년)
사업비	45억 원
추진 경위	2019년: 부지 매입, 기본 및 실시설계, 주민 협동조합 조직 2021년: 공사 준공, 마을관리 협동조합 운영 2020년: 공사 착공, 마을관리 협동조합 설립 2022년: 시설 운영, 도시재생회사 설립
주체별 역할	- 서대문구 도시재생과: 유관부서 및 기관협의를 통한 사업 시행 - 도시재생지원센터: 홍보, 시범운영(마중물 기간), 주체 및 도시재생회사 육성 - 사업추진협의회: 주체 간 이견 조율 및 소통창구 마련
현황	2019년 부지 매입, 기본 및 실시설계, 주민 협동조합 조직 2020년 주민 협동조합 자체사업 시범 추진

자료: 서대문구 2019; 국토교통부 2020b

2) 중점사업별 선순환 구조 분석

(1) 중점사업 1: 노후주택 개선 지원사업

서울시 서대문구의 3가지 중점사업 중 주택정비사업인 임대주택 건립사업은 구유지 인근에 위치한 노후건축물이 있는 토지를 매입하여 신축 후 주거약자에게 임대하여 주거 안정화를 강화하는 것을 목표로 하고 있으며, 지자체가 설계, 공사 발주 등을 시행하고 도시재생지원센터의 지원으로 도시재생회사가 공간을 운영하도록 계획하고 있다.

표 4-36 | 노후주택 개선 지원사업 선순환 구조 분석

단 계		계획 수립	사업 추진	운영 관리
주요 이슈		- 부지 매입 - 운영방안 구상	- 설계 및 공사 시행 - 운영 주체 육성	도시재생지원센터의 지원으로 도시재생회사가 시설을 관리하여 임대수익을 도시재생회사 운영 자산으로 활용
주 체	거버넌스 구조	주민 의견 수렴하여 사업추진협의회와 사업 기본방향 구상	- 지자체가 시설 건립 - 사업추진협의회가 시설 운영방안 마련	지자체와 도시재생회사가 협력하여 시설 운영
	추진 체계	- 지자체 - 도시재생지원센터	- 지자체 - 도시재생지원센터	- 지자체 - 마을관리 도시재생회사
	지원 주체	사업추진협의회	사업추진협의회	-
	관련 주체	-	-	-
지 원	국토교통부	마중물사업비	마중물사업비	-
	타 부처	-	-	-
	지자체	지자체 사업비	지자체 사업비	-
	기타	-	서대문구 도시관리공단	서대문구 도시관리공단
선순환 성공 요인		활성화계획 수립 과정 중 공개 설명회 및 찾아가는 설명회, 워크숍을 지속 추진하여 주민 의견 수렴	주민협의체를 포함한 사업추진협의회가 운영 주체 육성 및 시설 운영계획에 의견 제시	도시재생회사가 시설 운영 및 임대수익 자산화 성공 시 기업 운영을 위한 재정적 안정성 강화 기대
선순환 저해 요인		임대주택 건립비로 마중물예산을 사용할 수 없어 지자체 예산 추가조달 필요함에 따라 사업 추진가능성 불투명	- 설계 및 공사 시행의 과정은 행정 주도로 추진 - 도시재생회사의 주거시설 운영역량 강화 필요	도시재생회사가 시설 임대수익을 자산화할 수 있는 법·제도적 기반 마련 필요

자료: 서대문구 도시재생과 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

해당 사업의 가장 큰 특징 중 하나는 하드웨어 사업인 노후주택을 매입하여 주거약자를 위한 임대주택을 건립하고, 이 시설의 관리를 도시재생회사가 맡아 임대수익을 운영 재원으로 활용한다는 점이다. 따라서 주민주체를 발굴하여 설립되는 도시재생회사의 적극적인 참여가 중요하였고, 이에 도시재생지원센터는 사업 초기에는 주민 의견을 수렴하는 설명회 및 워크숍 개최에, 사업 추진과정에서는 행정과 사업추진협의회 간 매개체 역할에 초점을 맞췄다. 그 과정에서 도시재생회사가 될 수 있는 주민 주체의 발굴과 역량강화가 추진되었다. 사업추진협의회는 마을관리소 및 골목거점 공간의 운영에 대한 논의와 결정을 담당하고 있다. 지자체는 사업이 어느 정도 안정화되면 도시재생회사와 협력하여 임대주택을 운영 및 관리하고자 한다. 이 과정에서 지자체의 타 임대주택 공간을 운영 및 관리하는 도시관리공단의 자문과 함께, 도시재생회사가 임대주택 공간을 운영 및 관리할 수 있는 법·제도적 기반을 마련하여 시설의 건립과 운영 및 관리가 선순환될 수 있는 기반을 마련할 계획이다.

도시재생 뉴딜사업 「사업시행 가이드라인」 상 마중물사업비를 임대주택 건립비로 사용할 수 없어 지자체의 자체 재원이 필요한 상황이며, 기본 및 실시설계 완료에 따라 예정 공사비보다 추가적인 재원이 확보되어야 하는 실정이다. 시설이 건립되더라도 도시재생회사가 주거시설을 운영할 수 있는 역량이 강화되어야 함에 따라 사업 추진 및 운영과정에서의 지속적인 노력이 필요하다. 현재 임대주택 건립을 위한 기본 및 실시설계가 완료된 상태로, 공사 시행 후 도시재생회사가 본격적으로 시설을 관리할 수 있도록 법·제도적 검토와 개선을 추진할 예정이다.

(2) 중점사업 2: 도시재생 복합시설 조성사업

커뮤니티·인프라 사업인 도시재생 복합시설 조성사업은 전통시장 상인과 주민이 필요로 하는 거점공간 조성을 통해 상권 활성화와 편의공간 확보를 목표로 한다. 서대문구 도시재생과는 기본 및 실시설계와 공사를 시행하고, 도시재생지원센터가 시설 내부 공간의 용도에 대한 상인과 주민의 의견을 수렴하였다. 사업추진협의회는 공간의 운영에 대한 논의와 결정을 담당하고 있다.

사업 추진 과정 중 공간 구상을 위한 전통시장 상인회와 시설을 이용하는 주민의 의견 조율이 필요하다. 계획상 전통시장 거점공간에는 화장실, 시장라운지, 커뮤니티실, 공유오피스 등이 들어설 예정이고, 전반적인 공간 운영은 도시재생회사가 담당할 계획이다.

표 4-37 | 도시재생 복합시설 조성사업 선순환 구조 분석

단 계		계획 수립	사업 추진	운영 관리
주요 이슈		• 민간토지 매입 • 운영방안 구상	• 기본 및 실시설계 • 공사 착·준공 • 운영 주체 육성	• 부지 매입 • 운영방안 구상
주 체	거버넌스 구조	• 주민 의견 수렴하여 사업추진협의회와 사업 기본방향 구상	• 지자체가 시설 건립 • 사업추진협의회가 시설 운영방안 마련	• 지자체와 도시재생회사가 협력하여 시설 운영
	추진 체계	• 지자체 • 도시재생지원센터	• 지자체 • 도시재생지원센터	• 지자체 • 마을관리 도시재생회사
	지원 주체	• 사업추진협의회	• 사업추진협의회	-
	관련 주체	• 전통시장 상인회	• 전통시장 상인회	• 전통시장 상인회
지 원	국토교통부	• 마중물사업비	• 마중물사업비	-
	타 부처	-	-	-
	지자체	-	-	-
	기타	-	-	-
선순환 성공 요인		• 활성화계획 수립 과정 중 공개 설명회 및 찾아가는 설명회, 워크숍을 지속 추진하여 주민 의견 수렴	• 주민협의체를 포함한 사업추진협의회가 운영 주체 육성 및 시설 운영계획에 의견 제시 • 전통시장 상인회의 요구를 반영한 공간 구상	• 도시재생회사가 시설 운영 및 임대수익 자산화 성공 시 기업 운영을 위한 재정적 안정성 강화 기대
선순환 저해 요인		• 전통시장 상인회로부터 사무공간 조성 등 시설 점유 요구가 있었으나 도시재생 뉴딜 「사업시행 가이드라인」 상 특정 단체가 점유하는 시설 운영이 불가	• 설계 및 공사 시행의 과정은 행정 주도로 추진 • 상인-주민 간 공간 구상을 위한 의견 조율 필요	• 도시재생회사가 시설 임대수익을 자산화할 수 있는 법·제도적 기반 마련 필요

자료: 서대문구 도시재생과 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

당초 계획 수립 과정에서 전통시장 상인회로부터 사무공간 조성 등 시설 점유 요구가 있었으나 도시재생 뉴딜사업 「사업시행 가이드라인」 상 특정 단체가 점유하는 시설 운영이 불가함에 따라 반영이 어려웠다. 이에 도시재생지원센터가 행정-상인 간 의견

을 조율하여 공간 구상에 전통시장 상인들의 요구를 반영코자 노력하였다. 전통시장이 도심에 위치하여 이용객이 많은 편임에도 불구하고 시장 이용객의 편의시설이 전무함에 따라, 해당 사업의 추진으로 시장 이용 편의를 증진하는 등 상권 활성화에 더욱 기여할 것으로 기대된다. 또한 거점공간 내부에서 상시 행사를 개최하여 주민을 포함한 시장 이용객에게 다양한 볼거리와 즐길 거리를 제공하고, 커뮤니티실을 운영함으로써 주민들의 교류 활성화와 지역공동체 회복에 기여할 것으로 예상된다.

(3) 중점사업 3: 마을관리소 시범사업

거버넌스·마을활력사업인 마을관리소 시범사업은 노후불량 주거지를 관리하기 위한 앵커시설을 조성하여 주민이 직접 운영하고 일자리를 창출하는 등 지역의 활기를 회복하는 것을 목표로 한다. 계획 수립 단계에서는 지자체가 유관 부서 및 기관 협의 등의 사업 시행을 담당하며, 사업이 추진되고 나면 마중물 기간 동안 도시재생지원센터가 주도적으로 운영할 계획이다. 이 과정에서 도시재생지원센터는 계획의 합리성과 지속가능한 운영방안을 검토하여 마중물사업 완료 후 주민주도의 마을관리 도시재생회사가 시설 운영을 담당할 때를 대비하게 된다. 마을관리 도시재생회사는 계획 수립 단계에서 조직한 주민협동조합을 사업 추진 기간 동안 발전시켜 구성할 예정이며, 운영 관리 초기 단계에는 지자체가 인건비를 제공하여 마을관리 주체를 육성할 계획이다.

마을관리소의 선순환 구조에는 3가지 요소인 주체, 서비스, 공간이 존재한다. 먼저 마을관리 주체는 지역주민으로 지역 기반의 마을관리 도시재생회사를 사업 초기부터 적극적으로 조직하여 지역 주도의 시설 운영이 가능하도록 할 계획이다. 마을을 관리하는 주민주체는 주민공모사업, 주민협의체 운영 등 주민역량강화 사업의 추진으로 발굴하며, 협동조합 설립 후 도시재생사업 외 사회적기업 양성 및 협치사업 등 연계사업 공모로 자체 운영 재원을 마련하여 자립도를 제고하고 있다. 마을관리 도시재생회사가 시설을 운영하는 과정에서는 전문조직인 사회적경제지원센터의 협조를 받을 수 있다. 또한 주민들이 편안하게 모일 수 있는 장소가 마련되므로써 다양한 주민 역량강화 프로그램의 운영 역시 가능해진다.

표 4-38 | 마을관리소 시범사업 선순환 구조 분석

단 계		계획 수립	사업 추진	운영 관리
주요 이슈		- 적합한 정비모델 선정 - 활용도가 낮은 공공건축물 확보 - 복합화 계획 구체화 - 안정적 증개축 방안 마련	- 공공건축물 증개축 - 시범 운영을 통해 계획의 합리성 및 지속가능한 운영 방안 검토	- 마을조합 육성 - 도시재생회사로 발전된 조직 구성 - 마을관리 주체 육성을 위한 인건비 확보
주 체	거버넌스 구조	도시재생과가 유관 부서 및 기관협의를 통해 사업 시행	- 도시재생지원센터 지원으로 주민협동조합이 시범운영 - 마중물 기간 내 마을관리 주체 육성, 도시재생회사 구성	마을관리 도시재생회사 설립을 통해 운영
	추진 체계	- 지자체 - 도시재생지원센터	- 지자체 - 도시재생지원센터	마을관리 도시재생회사
	지원 주체	사업추진협의회	- 사업추진협의회 - 주민협동조합	-
	관련 주체	-	사회적경제지원센터	사회적경제지원센터
지 원	국토교통부	마중물사업비	- 마중물사업비 - 국토교통부 마을관리협동조합 육성 프로그램	-
	타 부처	-	-	-
	지자체	- 공공건축물 제공 - 지자체 사업비	- 지자체 사업비 - 서울시 도시재생기업 공모	서울형 청년뉴딜 일자리
	기타	-	사회적기업 지원사업 및 협치사업 등 공모	사회적기업 지원사업 및 협치사업 등 공모
선순환 성공 요인		주민공모사업, 주민협의체 지원 등 주민역량강화 사업을 통하여 주민주체 발굴	- 주민협동조합을 조직하여 도시재생사업 외 연계사업 공모를 통해 자립도 제고 - 도시재생지원센터의 지원으로 사업추진 안정화	- 마을관리 주체 육성을 위해 지자체가 초기 인건비 제공 - 사회적경제지원센터의 도시재생회사 구성 및 운영 지원
선순환 저해 요인		- 도시재생사업의 특성상 주민참여를 기반으로 사업이 지원되는 형태에 대한 주민 설득 및 이해의 과정 필요 - 본격적으로 사업이 추진되지 않아 마을관리를 위한 주민주체 발굴 난항	주민협동조합의 마을관리 도시재생회사의 업무 범위에 대한 니즈가 달라 국토교통부 마을관리협동조합 육성 프로그램 및 서울시 도시재생기업 공모 등 사업 추진과정에서 의견 조율 필요	- 지역 특성에 맞는 마을관리 시스템 개발 및 시범 운영을 위한 체계적인 「로드맵」 설계 - 골목환경 개선을 위한 주민의 적극적인 참여 필요

자료: 서대문구 도시재생과 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

3) 선순환 성공·저해요인과 정책과제 도출

중점사업의 사업추진 과정에 대한 구조분석을 통하여 다음과 같은 도시재생사업의 성공·저해요인과 정책과제를 도출하였다.

표 4-39 | 서대문구 도시재생 뉴딜사업 선순환의 요인과 정책과제

사업명	성공요인(▲)/저해요인(▼)	정책과제
임대주택	▲ 공개설명회, 찾아가는 주민설명회를 통한 주민의견 수립	- 지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립 - 용역업체보다는 현장지원센터를 중심으로 직접 지역현황 조사 및 모니터링 권고
	▼ 임대주택 건립비 마중물 예산 사용 어려움	계획단계부터 단계로는 지자체 사업비 마련, 중장기로는 사업화방안 마련 필요
	▲ 주민협의체를 포함한 사업협의체의 적극적인 운영계획 의견 제시	- 주민공동체를 통한 운영관리방안 조기 마련 - 주민공동체 역량강화 방안 마련 및 체계적 지원
	▼ 도시재생회사 운영 역량 강화방안 마련 필요	- 주민공동체를 통한 운영관리방안 조기 마련 - 주민공동체 역량강화 방안 마련 및 체계적 지원
전통시장	▲ 공개설명회, 찾아가는 주민설명회를 통한 주민의견 수립	- 지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립 - 용역업체보다는 현장지원센터를 중심으로 직접 지역현황 조사 및 모니터링 권고
거점공간	▼ 거점공간이 필요한 지역주체 및 조직에 대한 이해 부족	지역과 밀착된 자원 파악 및 계획 수립
	▲ 주민협의체를 포함한 사업협의체의 적극적인 운영계획 의견 제시	- 주민공동체를 통한 운영관리방안 조기 마련 - 주민공동체 역량강화 방안 마련 및 체계적 지원
	▲ 상인회의 요구를 반영한 공간 구성	지역과 밀착된 수요 파악 및 계획 수립
	▲ 도시재생회사 시설 임대수의 자산화를 위한 법·제도 기반 마련	임대수의 자산화를 할 수 있는 법·제도 기반 마련
마을관리시범사업	▲ 주민공동사업, 주민협의체 지원 등을 통한 주민주체 발굴	주민공동체 역량강화 방안 마련 및 체계적 지원
	▼ 주민참여에 대한 주민 설득과 이해과정 어려움 및 사업추진 전 단계에서 주민주체 발굴 난항	주민공동체 역량강화 방안 마련 및 체계적 지원
	▲ 도시재생지원센터의 적극적인 역할	중간지원조직의 안정적 사업추진을 위한 지원
	▼ 서울시와 국토교통부 마을관리협동조합 육성 프로그램 간 추진과정상 조율 필요	중앙 지원기구, 지자체 지원기구 및 중간지원조직의 사업지원 관련 프로그램간 연계방안 마련
	▼ 지역특성에 맞는 마을관리 시스템 개발 및 시범운영을 위한 체계적 로드맵 설계 어려움	로드맵 설계를 위해 어떤 정책적 제인이 필요할지 의문
	▼ 골목환경 개선을 위한 주민들의 적극적 참여 독려 필요	주민들의 적극적 참여를 위하여 어떤 정책적 제인이 필요할지 의문

자료: 서대문구 도시재생과 담당자와의 심층면담 내용을 바탕으로 저자 작성

6. 요약 및 시사점

4개 사례지역의 활성화계획, 연차별 추진실적평가의 내용을 함께 비교한 결과, 수립된 활성화계획 대비 연차별 목표 달성도는 전반적으로 낮은 것으로 나타났다. 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 등이 주요 원인으로 나타났다. 활성화계획의 변경에 시간이 소요됨에 따라 자연적으로 사업추진 과정이 지연됨으로써 당초 계획했던 기간에 비하여 사업추진 기간도 연장되는 것이 일반적인 것으로 나타났다. 따라서 국비지원 기간(도시재생 뉴딜 사업 기간, 우리동네살리기 3년, 주거지지원형 4년, 일반근린형 5년)동안 활성화계획 변경, 부지매입, 부지확보에 대부분의 시간이 소요되어 국비지원이 종료되었다고 하더라도 바로 자생적 운영관리단계로 넘어가기에는 물리적으로 어려움이 있다. 따라서 자생적인 사업운영 관리를 위한 준비 기간이 도시재생사업 전후로 추가로 확보될 필요가 있는 것으로 나타났다.

그럼에도 불구하고 2014년 선도사업은 국비지원을 종료하고 어느 정도 운영관리단계에 진입하였고 2017년 뉴딜사업은 계획 변경 및 사업 추진을 동시에 실시하고 있는 과정에서 여러 가지 변화를 겪고 있는 것으로 나타났다. 따라서 도시재생사업 선순환 구조 분석 결과에 있어서도 2014년 사업은 운영관리, 2017년 사업은 계획수립 및 사업추진과 관련된 선순환의 주요 성공, 저해요인들이 도출되었다. 본 장에서 살펴본 4개 사례지역의 주요 단위사업별로 선순환의 주요 요인과 이를 통한 선순환의 구조 실현 과정을 <그림 4-5>로 도식화하였고 이를 위한 과제 도출 과정은 <그림 4-6>으로 정리하였다.

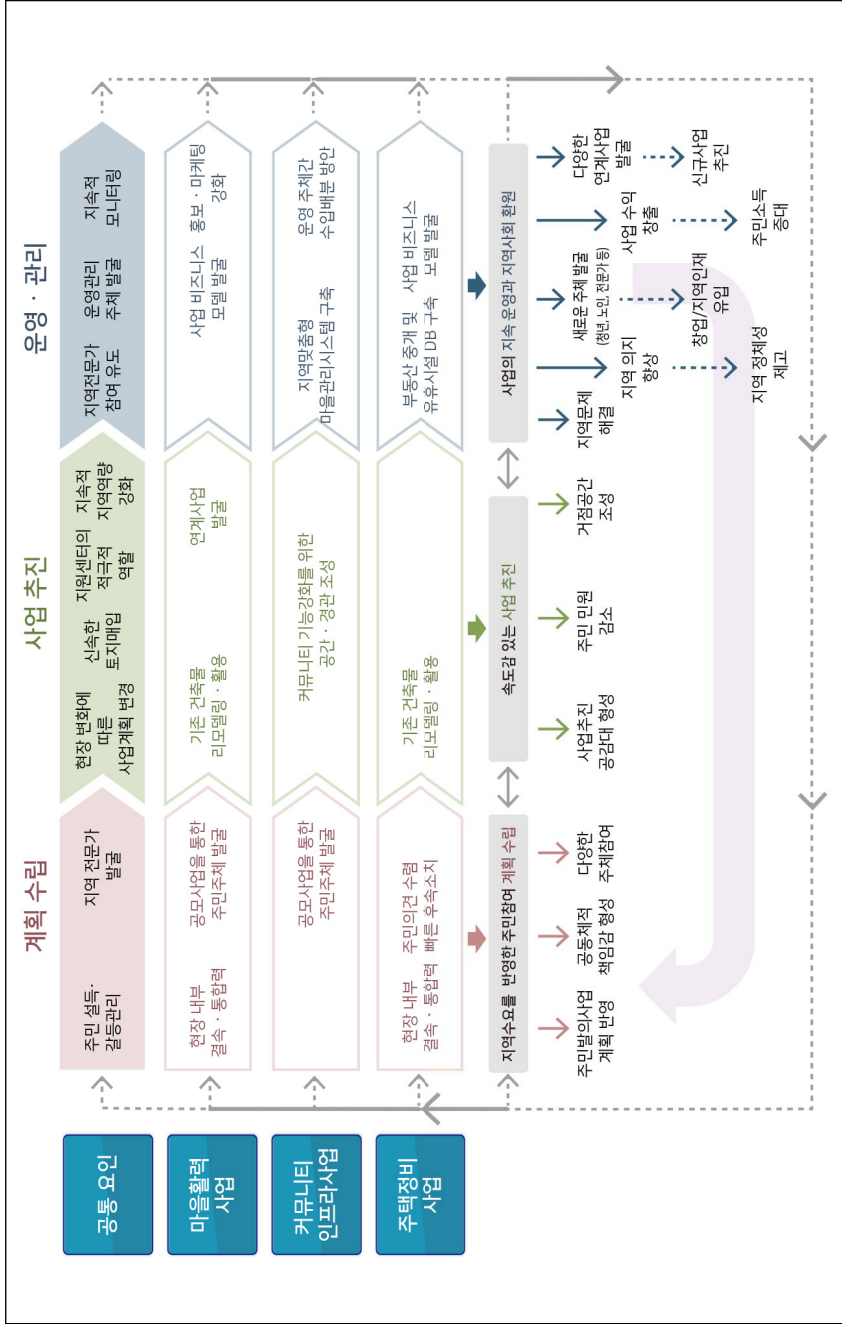
먼저 사업 거버넌스와 관련하여 사업계획 수립과정에서 주민협의체를 통한 주민의견을 수렴·반영하고, 동시에 사업 참여에 대한 주민들의 설득과 이해과정을 통해 변심과 갈등을 최소화하고 조정할 필요가 있다. 또한 관련 사업에 경험이 풍부한 지역전문가와 민간단체 등을 활용하여 사업의 실행력을 제고하며, 특히 사업의 선순환 모델 발굴

과 운영 관련한 비즈니스 전문가의 참여와 관련한 전문 교육이 요구된다. 즉 지역주민의 역량을 강화하고 다양한 사업주체를 발굴하고 육성하는 것이 중요하다.

사업 추진과정에서는 역량강화 사업과의 유기적 연계를 통한 지역 맞춤형 사업 발굴, 현장 수요를 반영한 계획수립 등이 우선시 되어야하며, 사업과정에서 지역의 상황과 환경변화에 대응하여 사업계획의 일부를 유연하게 변경할 수 있는 제도적 보안이 필요하다. 또한 원활한 사업추진을 위한 신속한 토지매입과 건축협정 등 사업 방안 마련 등이 필요하며 토지확보가 어려운 경우 기존 건축물을 활용한 리모델링 등은 사업의 대안이 될 수 있다. 이처럼 사업 초기 단계부터 지역과 연계한 계획수립과 다양한 사업 구조를 활용하고, 적극적인 민간투자 유치와 다양한 주체의 참여 및 지원 등이 사업추진과정에서의 선순환 요인으로 파악되었다.

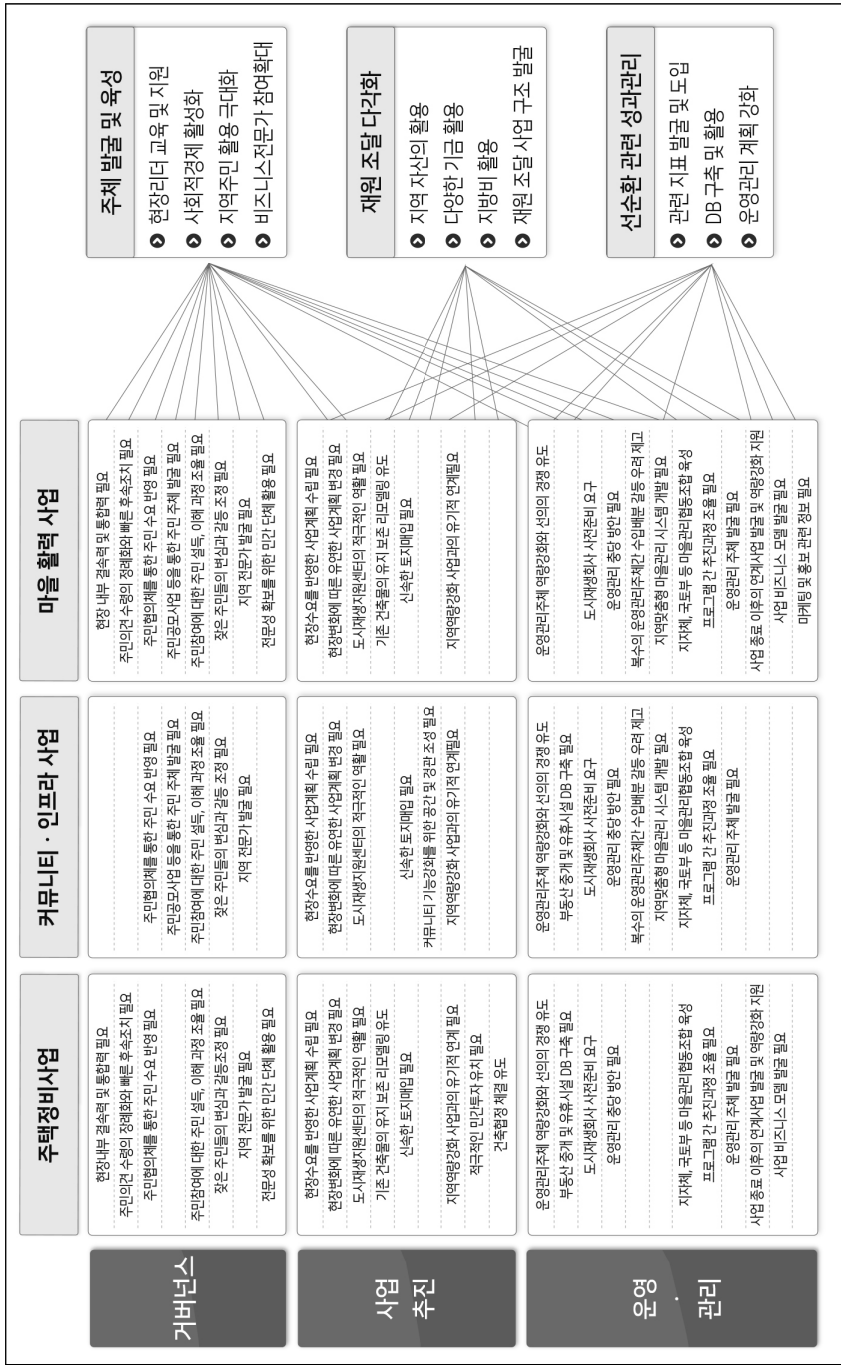
사업 운영관리 차원에서는 운영관리주체 발굴과 역량 강화, 이를 위해 도시재생회사 혹은 사회적경제조직의 설립과 시범운영 등 사전 준비가 필수적으로 요구되며, 이러한 주체들이 사업을 운영할 수 있도록 관리비용 충당 방안과 사업성 있는 비즈니스 모델 개발, 전문적 홍보 및 마케팅 방안 마련 등 운영관리의 구체적 계획 수립이 필요하다. 또한, 관련 지표 발굴 및 도입, 사업 종료 이후 연계될 수 있는 타 부처 사업 발굴, DB 및 마을관리 시스템 구축 등은 사업의 선순환을 위한 중요 요소로 조사되었다.

그림 4-5 | 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 주요 요인



자료: 저자 작성

그림 4-6 | 도시재생사업 선순환 요인과 정책과제 도출



자료: 저자 작성



CHAPTER 5

도시재생사업 선순환 구조 실현 방안

- 1. 기본방향 125
- 2. 주체별 역할 지원 방안 128
- 3. 자원 조달 관련 개선방안 137
- 4. 도시재생 성과관리 방안 142
- 5. 도시재생 관련 법·제도 개선방향 145

05 도시재생사업 선순환 구조 실현 방안

본 장에서는 2장과 3장에서 도출한 도시재생사업 선순환 실현과 관련된 주요 요인 및 관련 정책 분석, 4장의 도시재생사업 추진 현황을 통한 주요 선순환 요인 분석 결과를 토대로 도시재생사업을 통한 선순환 구조 실현을 위한 기본방향과 이를 달성하기 위한 구체적인 정책 개선방안을 제안하였다. 정책 개선방안은 크게 주체별 역할 지원 방안, 자원조달 관련 개선방안, 도시재생 성과관리 방안, 법·제도 개선방안으로 구분하여 제시하였다. 향후 도시재생사업의 선순환 구조 구축을 위해서는 주체별 책임의식의 강화와 이를 통한 보다 적극적인 사업 추진을 위한 노력을 지원하는 방향으로 정책 개선이 이루어져야 한다.

1. 기본방향

1) 도시재생사업 선순환을 위한 기본원칙

(1) 도시재생사업의 공공성에 대한 인식 제고

도시재생사업의 선순환이 물리적인 환경 개선과 사업의 지속가능성뿐만 아니라 주민 활동 역량의 증대라는 숨겨진 가치(hidden value)를 포괄한다는 인식과 공감대가 형성되어야 한다. 지금까지 추진되어 온 도시재생사업은 기존의 정부주도로 추진되어 온 개발사업에 비하여 계획단계부터 적극적인 주민참여와 의견 수렴을 중요 고려요인으로 삼아 왔다. 그 결과 과거에 비하여 주민참여가 적극적으로 이루어지고 갈등이 잘 봉합

되어 계획이 성사된 도시재생사업들의 추진은 원활히 이루어졌다. 그러나 그 과정에서 기득권이 있는 특정 주민조직이나 단체, 기업의 참여가 집중되는 경우 그렇지 못한 주민들이나 단체들은 사업에서 소외되거나 갈등이 야기되는 경우가 다수 발생하였다. 따라서 도시재생사업에서는 적극적인 주민참여를 유도하되, 직접 참여하는 주민 뿐만 아니라 사업에 간접적으로 참여하거나 사업지역 외부에 거주하는 주민 등 다양한 이해관계를 고려할 수 있도록 주민참여를 유도해야 한다.

(2) 사업의 지속가능성에 대한 고려

국비 지원이 종료되어 사업의 착·준공이 원활히 이루어진 이후 사업의 지속가능성은 단위사업의 유형에 따라 달라질 수 있으나, 크게 지역주민의 역량 강화와 책임성, 지자체의 지원방안 마련, 지속가능한 사업모델 구축 등이 중요한 요인으로 나타났다. 특히 지역주민이 공급자이자 소비자가 되는 단위사업들은 운영관리단계에서 주민들이 소비자 역할만 하려고 하는 경우가 나타나는 사례가 많았다. 사업추진과정을 거치면서 지역주민들이 도시재생사업의 참여주체로서 책임감과 주인의식을 가지고 참여할 있도록 유도해야 하며 서비스의 공급자로서 역할을 담당할 수 있도록 인식 전환이 필요하다. 또한 국비지원 종료 후 단기간에 사업의 지속가능한 운영이 어려운 현실에서 지자체가 자체적으로 지방비를 마련하여 스스로 사업 추진을 할 수 있는 추가 지원기간을 염두에 둘 필요가 있다.

(3) 지역사회 환원에 대한 고려

도시재생사업의 전반적인 성과의 지역사회 환원이 무엇인지에 대한 전반적인 인식 제고와 이에 대한 고려가 필요하다. 특히 도시재생사업의 공공성, 지속가능성에 대한 논의와 정책 제안은 많은 반면, 지역사회 환원을 위한 구체적인 장치와 방안에 대한 고민이 상대적으로 적기 때문에 사업 전 단계에 걸쳐 국비지원 종료 이후 선순환 구조를 고려한 계획 수립-사업추진을 위한 사업관리 및 모니터링이 이루어져야 한다.

표 5-1 | 도시재생사업 선순환 관련 기본원칙 (예시)

항목		주요 내용	공공성	지속 가능성	지역사회 환원
공통요소		• 주민들의 수요와 의견 반영	◎	○	○
		• 참여자간 갈등 조정	◎	○	-
		• 재생 결과의 지역적 효과(임팩트)	○	○	◎
		• 지역의 가치 상승	○	◎	◎
		• 지역사회 애착심(지역성) 제고	-	○	◎
단 위 사 업	주택정비	• 부담가능한 주택의 지속적 공급	○	○	◎
		• 이익의 사유화 방지 및 이익 공유	◎	-	◎
	커뮤니티· 인프라	• 지역주민의 운영관리 책임성	◎	○	-
		• 공공의 예산 절감	○	◎	-
		• 지역주민 밀착형 서비스의 제공	◎	-	○
	지역활력 사업	• 사업의 지속가능한 운영	○	◎	-
		• 수익의 지역사회 환원 (지역기금 조성 등)	○	○	◎
		• 사업의 확대 및 지역경제 파급	○	◎	◎

주: 도시재생사업 선순환과의 관련도: ◎ 높음, ○ 보통, - 낮음

자료: 앞 장의 연구내용을 바탕으로 원내연구진 협의를 거쳐 도시재생 선순환 관련 기본원칙을 예시적으로 제시

2) 정책과제 도출

도시재생사업 관련 공무원, 중간지원조직 담당자를 대상으로 심층 면접한 결과와 앞서 검토한 선순환의 개념, 제도상 한계, 국내외사례 검토과정에서 얻게 된 시사점을 종합하여 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 정책과제를 도출하였다.

도시재생사업의 선순환 구조 실현을 유도하기 위해서는 무엇보다 중앙정부와 지자체의 지원과 다각도의 정책 추진 그리고 제도개선이 요구되지만, 여기에서는 도시재생사업에 참여하는 중요 주체들의 입장에서 이들의 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 조성하는 데 필요한 사항, 국비 이외에 다양한 재원을 조달하여 선순환적으로 활용할 수 있는 방안, 그리고 도시재생사업의 성과관리방안을 중심으로 정책과제를 도출하였다. 다만 300여 곳의 도시재생 사업지역 가운데 사업 추진 중인 2곳과 국비지원이 종료된 2곳 등만을 심층조사한 관계로 선순환 구조와 관련하여 미처 검토하지 못한 과제도 있을 것으로 판단된다.

도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 정책과제는 4개 사례지역 조사결과와 고찰을

통하여 조사된 3개 그룹의 도시재생 단위사업의 선순환 성공·저해요인을 토대로 다음과 같이 제시하였다(<그림 4-6> 참조).

2. 주체별 역할 지원 방안

1) 중앙정부 및 지자체

(1) 도시재생분야 전문직 공무원 적극 영입

순천시 도시재생 선도지역에 대한 선행연구(김어진·구자훈 2019: 76, 임상연 외 2019: 92-101) 뿐만 아니라 본 연구에서 추진한 담당자와의 심층면담에서도 나타난 바와 같이 순천시 선도지역의 원도심 도시재생사업은 사업기간 동안 담당 공무원이 순환보직을 하지 않고 지속적으로 사업을 담당하였다. 순천시뿐만 아니라 부산시 영도구, 서울시 서대문구에서도 도시재생을 담당하는 전문직 공무원을 적극적으로 영입하여 사업을 추진하고 있으며 지방정부 차원의 전담 공무원이 도시재생사업의 키맨(key man)으로 사업 추진 과정에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 도시재생사업은 다른 도시개발사업에 비하여 중장기적으로 추진되어야 하기 때문에 사업을 시행할 때 이를 전담한 공무원이 자주 교체되지 않는 것이 중요함을 알 수 있다.

따라서 지자체 도시재생과에서는 순환보직을 지양하고 가능하면 장기근무를 할 수 있는 전담 공무원을 지정하거나 그렇지 않을 경우 도시재생 전문관제도를 적극적으로 도입해야 한다. 다만, 도시재생과의 업무가 기존 도시개발사업에 비하여 복잡하고 힘들기 때문에 선호하는 부서가 아니라는 인식이 있다. 따라서 지자체 차원에서 도시재생사업의 적극적인 추진 의지가 있다면 순환보직을 하지 않고 장기간 도시재생사업을 담당하는 공무원들이 불이익을 받지 않는 방안, 인센티브를 부여하는 방안 등도 고려할 수 있다. 또한 도시계획, 지역공동체 및 사회적경제 등 지자체 도시재생사업과 관련성이 큰 전문가를 전문관으로 영입하여 사업을 추진할 수 있도록 지원이 필요하다.

(2) 비즈니스 관련 전문가 컨설팅 지원

도시재생사업은 개별 단위사업에 따라 전문성을 요하는 사업이 많다. 물리적인 공간 조성과 관련된 사업과 달리 마을활성화사업의 경우 사업추진단계에 따라 첨단기술의 활용, 지역자원 활용 등 분야별 비즈니스 전문가의 컨설팅과 사업 지원이 사업 성공의 중요한 요인이다. 본 고의 사례 중 하나인 부산 영도구의 베리베리 스마트 농장사업도 그러한 사업 중 하나로, 첨단기술 관련 기업 운영에 전문성이 있는 전문가의 교육과 컨설팅 지원이 매우 중요하다.

일본에서는 지자체가 IT기업을 유치할 때, ‘사업 간 연계 전문관’이라 불리는 이들이 전문적인 역량을 가지고 행정조직 내 부서 간 연계, 현장과 행정의 연계, 조직 구성 등 다양한 주체 간의 연계 및 네트워크 구축을 담당하면서 사업이 신속하고 효율적으로 추진되는 데 중요한 역할을 담당하였다(임상연 외 2019). 국내 도시재생사업의 경우 대부분 도시재생을 위해 도시 및 건축 관련 전문가가 초빙되어 사업 과정에서 주체적 역할을 하고 있다. 하지만 사업 목표와 지역 특성에 따라 더욱 다양한 전문가, 예를 들어 의료·보건·복지나 IT 기술, 농업, 문화·예술 등 사업에 적합한 전문가가 전 과정에 참여할 수 있도록 독려할 필요가 있다. 도시재생활성화계획 수립 시 가장 주력하고 있는 분야의 전문관을 지자체가 의무적으로 배치할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

2) 도시재생 중간지원조직

(1) 지역 밀착형 코디네이터 및 활동가 육성

도시재생 선도지역 중 하나인 순천시는 도시재생사업이 추진되기 이전부터 오랜 기간 지역에서 활동해 온 지역인재들이 많았다(김어진·구자훈 2019). 이들 대부분이 도시재생사업에서 행정과 주민 사이의 가교 역할을 담당하면서 계획 변경, 사업 추진 시 갈등 조정 등 사업추진단계에서 선순환을 방해하는 많은 요소들을 원활하게 해결할 수

있는 핵심적인 역할을 담당하는 것으로 나타났다. 특히 도시재생 활성화계획 수립 및 변경단계에서 지역현황 파악과 주민들의 의견 수렴이 제대로 이루어지지 않으면 사업이 초기단계부터 지연이 될 수밖에 없다. 빈집 실태조사, 주민설문 조사 등 지역주민들을 가가호호 방문해야 하는 조사와 주민설명회, 간담회 개최 등의 활동은 도시재생사업의 선순환 구조 실현의 가장 시작점에 위치하는 중요한 중간지원조직의 활동들이다.

중간지원조직 역할의 중요성은 해외사례에서도 나타난다. 프랑스 도시재생사업 추진수단 중 하나인 “GUP(La gestion Urbaine de Proximité, 근린도시관리)”는 매우 유용한 현장 거버넌스 시스템으로 평가된다. 일단 도시재생사업이 시작되면 지역사회의 변화에 대한 불안, 사업이해의 어려움, 공사에 따른 불편 민원 등이 끊이지 않는다. 또한 도시재생을 운영하는 주체들도 많아(특히 프랑스처럼 다자간 협약 안에서 사업이 운영될 경우) 막대한 혼선이나 불화가 발생하기 쉽다. 이러한 상황에서 GUP는 단순한 의사결정권자들 간 ‘협업 거버넌스’ 시스템에 머무르지 않고, 지역 내 시민사회 활동 주체(주민공동체 대표 등) 및 가장 주민과 밀접한 관리인력(지역관리기업, 경비, 관리사무소, 방범대 등)들이 참여하여 가장 세밀한 단위의 불편까지 소통할 수 있는 플랫폼을 제공한다.

이러한 중간지원조직의 중요성을 인식하여 국토교통부에서는 2019년부터 도시재생 청년인턴제를 도입하여 지역별로 청년인턴들을 도시재생 현장지원센터에 파견하여 교육하여 추후 도시재생 분야 전문인력으로 키울 수 있는 기반을 마련하는 사업을 추진 중에 있다.¹⁾ 그러나 현재는 도시재생 청년인턴제를 도시재생지원기구에서 담당하기 때문에 지역밀착형으로 현장과 청년인턴들의 수요에 대응하기에 한계가 있다. 본 사업이 단기적인 인턴십으로 끝나지 않기 위해서는 도시재생사업에 지속적으로 참여하고자 하는 청년인턴들에 대한 교육 및 사업 참여 기회의 제공, 도시재생지원센터 및 유관기관 멘토 지정 등을 통하여 지역 청년들을 도시재생 현장의 전문가로 육성할 수 있는 단계별 지원방안이 마련되어야 한다. 특히 이를 위한 전제조건은 도시재생(현장)지원

1) 국토교통부 보도자료. 2019.12.13. “청년에겐 미래를 지역에는 활력을”
http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=1&id=95083257 (2020년 10월 30일 검색)

센터가 지자체의 산하기관이 아니라 행정과 주민 간 가교라는 중간지원조직이라는 역할에 대한 공감대가 도시재생사업에 참여하는 이해관계자들 간 공유되어야 한다.

그리고 도시재생 중간지원조직에 영입된 인재들이 지속적으로 지역에 남아 사업에 참여하기 위해서는 도시재생지원센터 인력에 대한 처우 개선과 경력 관리 등이 이루어져야 한다. 임상연 외(2019)는 공공분야 일자리는 사업이 선정되는 단계에서 도시재생지원센터를 시작으로 창출되는 일자리로 사업이 진행됨에 따라 일자리의 양과 질이 개선되는 것이 이상적인 방향이라고 분석하였다. 그러나 전문가 설문조사 결과에 따르면 운영관리단계에 이르렀을 때 가장 문제로 지적된 부분이 도시재생지원센터의 처우 개선 문제로 나타났다. 따라서 현장지원센터 근무 직원의 처우 개선, 장기고용을 위한 현장지원센터와 기초 및 광역지원센터간의 인력 교류, 도시재생종합정보체계 등을 활용한 도시재생 분야 인재 풀(Pool) 구축 및 활용방안이 마련되어야 한다.

(2) 운영관리조직 담당 핵심리더 육성

도시재생사업을 통하여 조성된 거점시설의 경우, 운영관리조직을 담당할 수 있는 핵심리더를 도시재생사업 계획단계부터 염두에 두고 육성해야 한다. 도시재생사업이 지속가능하게 운영관리되고 소기의 목적에 따라 선순환이 되기 위해서는 사업여건이 불리해지면 사업을 멈추는 것이 아니라 조직을 유지할 수 있는 동인이 필요한데 이를 위해 가장 중요한 요소가 핵심리더의 육성이다.

계획수립과 사업추진단계에서는 지자체와 도시재생 현장지원센터 등의 중간지원조직이 주요한 역할을 담당하지만 그 과정에서 거점시설의 특성에 따라 지역주민, 사회적경제조직, 외부 전문가 등 다양한 주체들을 후보로 하여 가장 적합한 리더를 선정하고 운영관리체계를 마련해야 한다. 이 과정에서 특히 운영관리주체를 주민이 중심이 된 도시재생회사 등으로 한정하지 않고 여러 대안을 염두하며 최종 판단하는 작업이 운영관리단계 이전에 중간지원조직에서 이루어지면 된다. 서울 종로구 창신송인 도시재생선도지역은 지역여건을 고려하여 사업 초기단계부터 도시재생회사 조성 방향을 설정하고 사업을 추진하였지만 모든 지자체가 같은 방향으로 사업을 추진할 필요는 없

다. 따라서 도시재생 중간지원조직은 국비지원 종료 전에 지역주민들과 계속 사업을 추진해 나가면서 도시재생사업의 특성에 맞는 선순환 구조를 이어갈 수 있는 핵심리더를 선정하고 운영관리단계로 이관을 해야 한다.

(3) 운영관리단계에서 봉사자(volunteer) 풀 운영

도시재생 현장지원센터는 국비지원이 종료되면 자연스럽게 해체되고 사업관리는 지자체 도시재생과, 거점시설에 따라서는 문화예술과 등 관련 과로 이관된다. 그러나 도시재생사업지역에서 추진되고 있는 마중물사업 이외의 지자체사업, 민간투자사업, 부처협업사업들이 있기 때문에 사업지역을 관리하고 모니터링하기 위한 중간지원조직의 역할이 필요하다. 지자체에 따라서는 도시재생 기초지원센터가 해당 역할을 담당하기도 하지만, 기초지원센터의 경우 신규로 추진하는 도시재생사업 등의 업무들이 있기 때문에 국비지원이 종료된 사업들을 관리하기가 사실상 쉽지 않다. 따라서 지자체에서는 국비지원이 종료된 후에도 2~3년간은 현장지원센터에 준하는 중간지원조직을 자체적으로 유지할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그러나 인건비 및 사업비 조달에는 한계가 있기 때문에 지역에 관심을 가진 청년, 주민들이 도시재생 현장지원센터의 활동에 파트타임, 자원봉사 등의 형태로 참여할 수 있는 구조를 마련하여 현실적으로 비용을 절약하면서 중간지원조직의 기능을 이어가야 한다. 현재 추진 중인 청년인턴제의 개선안 마련을 통하여, 도시재생사업의 추진단계에서 뿐만 아니라 국비지원이 종료된 사업에서의 거버넌스 지원, 사업 모니터링 지원 등에 참여할 수 있는 방안도 가능하다. 국토교통부는 도시재생사업의 추진실적이 우수한 지자체를 대상으로 청년인턴 파견 비용을 지원하거나 청년인턴을 원하는 지자체에 우선 파견할 수 있다(정은진 2020: 7-10). 이와 함께 도시재생대학, 도시재생 코디네이터 양성과정, 도시재생 아카데미 등 다양한 도시재생 인재양성 사업 이후, 창출된 도시재생 관심 인재들이 어떤 분야에 투입되고 이직하는지에 대한 모니터링이 필요하다. 전문가 및 주민대상 도시재생 교육과정 이수 후 지속적으로 교육생 이력관리를 통해 도시재생 관련 일자리 매칭, 리쿠르팅이 이루어져야 한다. 이와 함께 공무원, 교수(사), 도시계획 및 사회적경제 분야 중

사자 중 현직이 아닌 퇴직자들과의 파트타임 등을 통한 일자리 나누기를 통하여 도시재생사업 아이টে에 대한 아이디어를 제공하고, 인건비 등도 절감할 수 있다.

3) 민간·사회적경제 분야

(1) 리노베이션 스쿨, 액티브로컬 등의 활용

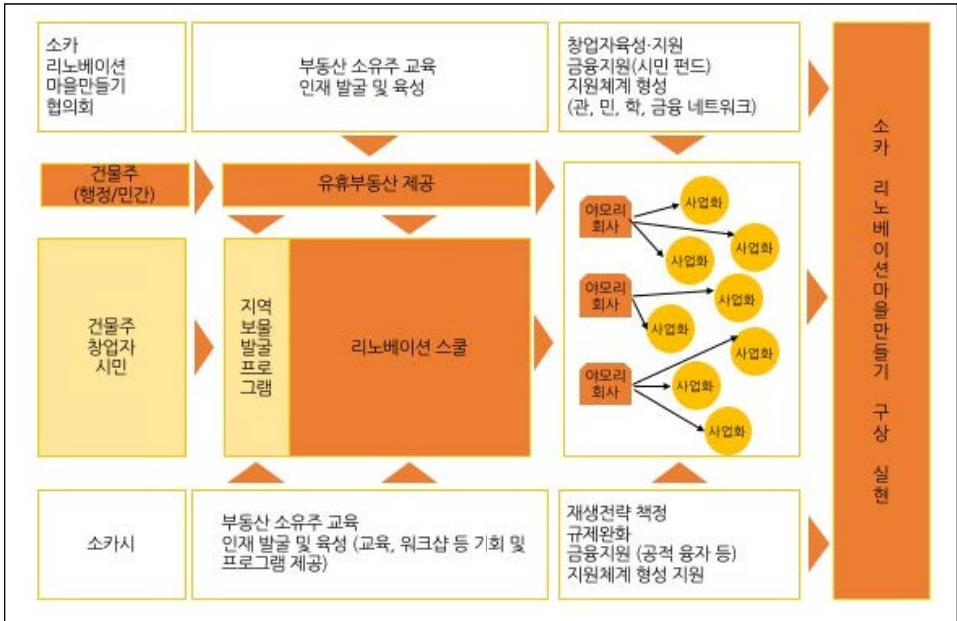
순천시는 빈집 정비 지역의 컨설팅업체가 적극적으로 참여하여 빈집 정비 컨셉 및 활용방안을 마련하여 정비 성과를 제고하였고, 군산시는 액티브 로컬 프로그램을 통하여 지역의 숨은 인재를 발굴하고 프로그램을 통하여 도출된 아이디어를 사업화하는데 성공하였다. 액티브 로컬과 유사한 형태의 일본 리노베이션 스쿨 프로그램 역시 지역 자산의 활용과 아이টে의 발굴을 위한 밀도 높은 단기 이벤트로써 여러 사례에서 성과가 입증되었다.

따라서 사업계획 수립단계에서 사업의 컨셉 설정 및 지역인재의 발굴을 위하여 액티브 로컬, 리노베이션 스쿨과 같은 단기 프로그램을 적용하는 방식이 주요하다.

일본의 시와정은 에코하우스 정책 기준 설립에 앞서 전문가와 행정 내 담당 공무원, 시장에 참여할 지역 사업자들(건설사, 시공사, 설계회사, 설비회사 등)과 함께 연구를 조직하여 행정의 정책 방향을 민간 주체와 공유하고 지역 사업자들이 시장에서 적용 가능한 기준을 마련하였다. 소카시도 검토위원회를 일반 시민에게 공개하여 추진하면서 강연회 및 워크숍을 함께 추진하고, 이 때 참여한 시민들이 리노베이션 스쿨과 같은 프로그램에 참여하여 창업하거나 “리노베이션 마을만들기(リノベーションまちづくり) 협의회”를 구축하여 지역사회 차원에서 창업자나 실천하는 젊은이들을 적극적으로 지원할 수 있도록 하였다(자세한 내용은 <부록 3> 참조). 우리나라 도시재생사업에 있어서 선순환 구조 구축을 위해서는 지역 내에서 자발적으로 문제를 도출하고 재생의 방향성을 정하는 상향식 정책 수립 및 사업 기획이 필요하며, 그 과정에서 관계부처 및 지역 내 NPO는 물론 민간기업이 참여하여 각자의 노하우를 활용하여 빠르게 실행에 옮길 수 있도록 할 필요가 있다. 특히 적절한 주민 주체가 없는 경우에는 전문가와 연계

하여 인재를 발굴하고 육성하는 프로그램도 필수적이라고 할 수 있다. 지자체는 각 과정에 적극적으로 참여하여 단기적 예산 소진형 지원사업이 아닌 현장이 필요로 하는 지원책을 빠르고 유연하게 대응하면 보다 성공적인 도시재생사업이 가능할 것이다.

그림 5-1 | 일본 소카시 리노베이션 마을만들기 구상 추진 체계 및 프로세스



자료: 草加市 2017: 18 내용을 저자 번역

(2) 사회적경제 생태계 조성

일본 소카시는 에코하우스 정책을 통하여 지역 내에 있는 소형 건설사가 사업 추진 주체가 되어 기술교육→워크숍→모델하우스 공급→업체 경쟁력 제고→기술 영향력 지역사회 전수 과정을 통하여 지역 경제 선순환에 크게 이바지하였다. 전남 순천시의 경우는 사업지역 내 빈집 정비 시 고쳐드림 협동조합이라는 지역의 사회적기업이 주도적으로 사업에 참여하면서 전문성을 강화하기 위하여 지역 내외에 있는 관련분야 전문업체들을 협동조합의 회원으로 영입하면서 전문성을 강화하며 집수리 분야 협동조합으로

써 사회적경제 생태계를 창출하여 시장영역을 확장한 것이 사업의 선순환에 큰 요인으로 작용하였다.

본 연구에서 다룬 중요 도시재생 단위사업 중 하나인 집수리사업은 수익모델을 갖기 어렵기 때문에 지역에서 공공성과 지속가능성을 갖춘 핵심 민간업체 또는 가능하다면 사회적경제조직들을 사업에 참여시킴으로써 사회적경제 생태계를 구축하는 방식으로 도시재생사업의 추진뿐만 아니라 지역의 경제활성화에 이바지할 수 있다.

그러나 건설업 분야는 다른 민간기업들과 경쟁을 하는 위치에 있는 기업들도 많기 때문에 지자체 업무위탁, 부처협업을 통한 지원, 자구적인 비즈니스 모델 마련 등을 통해 지속가능한 사업모델 확보가 관건이다. 이와 관련하여 2018년부터 사회적기업진흥원이 도시재생지원기구에 포함되어 부처별 예비사회적기업, 고용노동부의 사회적기업, 기획재정부의 협동조합 등 사회적경제 분야의 다양한 기관 인증제도 및 공모사업 등을 활용할 수 있기 때문에 지자체는 이를 적극적으로 활용해야 한다. 다만 사회적기업진흥원은 중앙의 도시재생지원기구로서 실제로 지자체 도시재생사업과 관련된 사회적경제조직 컨설팅은 광역이나 기초단위 사회적경제 중간지원조직이 담당하고 있으며, 이들의 경우 사회적경제 관련 전문가들이기 때문에 도시재생사업에 대한 이해도에 따라 컨설팅의 수준과 내용이 달라질 수 있다. 따라서 사회적경제진흥원 차원에서도 광역 및 기초 중간지원조직에서 도시재생사업에 대한 교육 및 전문가 육성이 함께 이루어져야 한다.

(3) 운영관리모델 다각화

도시재생회사 설립을 고민하는 지자체 및 이해관계자들이 가장 고민스러워하는 사업화모델의 경우, 서울시의 도시재생기업 모델 시범사업과 같이 시범사업을 통한 검증을 통하여 초기 조직화와 중후기 운영관리 단계에서의 어려움을 해결하기 위한 방법론, 효과적인 프로그램 등을 제안해야 한다. 서울시의 경우 2019년부터 ‘서울 도시재생기업(CRC) 공모사업’을 통하여 지역관리형과 지역사업형 도시재생기업 25곳을 선정하여 인건비 및 사회보험료 지원, 공간 및 조성, 사업개발 및 기술훈련비 지원, 경영컨설

팅, 사업연계 등의 지원을 실시하고 있다(서울특별시 2019: 8). 서울시 이외에도 기초 지자체 등에서 추진 중인 도시재생회사 모델의 벤치마킹을 통하여 다양한 유형의 도시 재생회사 육성이 필요하다.

4) 지역주민

(1) 공유자산에 대한 책임성 강화 및 참여주체 비용 부담

도시재생사업에 참여하는 주민들은 사업의 소비자임과 동시에 참여자이자 운영자로서 책임성을 강화해야 한다. 「도시재생특별법」상 공공건물은 지자체에서 운영관리비를 지원해주지 않기 때문에 지역주민들이 수익사업이 반드시 필요하다는 인식을 가지고 사업에 임해야 하며 그렇지 않을 경우 운영관리는 이루어질 수 없다. 이와 더불어 주민들이 현장에서 비즈니스 조직을 만들어 결과물들을 공유하는 부분이 민간기업처럼 규모화 되기에는 한계가 있기 때문에 사회적경제조직의 유형 중 하나인 협동조합 방식이 선순환을 위해서나 지역기반 마을경제의 원리에 적합하다.

최근에는 도시재생사업에 참여하는 주민들이 협동조합의 회원으로 가입하여 출자금을 납부하는 방식에 관심이 많아지고 더 나아가 지역자산화에 대한 관심도 높아지고 있는 추세이다. 도시재생 선도지역 사업을 추진할 당시에는 주민협의체를 구성하여 주민들의 의견 수렴을 통한 사업추진이 매우 중요한 요소였던 데 반하여 뉴딜사업이 추진되면서 협동조합 구성원으로서의 참여, 지역자산화의 주체로서의 참여 등 보다 적극적이면서 책임감 있는 사업주체로서의 참여 방식이 확산되고 있는 것이다. 도시재생사업이 주민주체로 추진되기 위해서는 이처럼 책임성을 가지고 사업에 참여하는 지역주민의 비율이 높아질 수 있도록 적극적인 홍보와 이해도 제고 노력이 필요하다.

다만 협동조합화 하더라도 코디네이터 등 중간지원조직의 모니터링 및 관리는 이루어져야 한다. 지역주민들이 사업에 대한 전문지식이 없는 경우가 많기 때문에 레스토랑, 카페 등의 「식품위생법」 준수부터 경영 컨설팅, 사업관리 등에 대한 가이드를 줄 수 있는 역할이 있어야 한다.

(2) 공모사업을 통한 역량 강화 및 자격요건 개선 및 지원

김어진·구자훈(2019)의 순천시 원도심의 사회연결망 분석 결과에 따르면, 순천시의 경우 공무원·활동가들이 떠난 뒤에도 지역주민들이 리더의 역할을 하는 것으로 나타났다. 따라서 다른 지자체에 비하여 주민들이 적정수준의 기회가 되면 공공시설 운영관리 등의 역할을 담당하고자 하는 시도가 많았으나 자격요건 기준에 미달하여 운영관리를 담당하지 못하는 경우가 많았다. 따라서 주민공모사업을 거친 주민들이 운영관리 주체를 담당하기 위해서는 현재의 자격요건을 완화하거나, 주민들이 자격요건을 갖출 수 있도록 지원하는 방안이 마련되어야 한다. 예를 들어, “도시재생 예비사업제도(기존 소규모재생사업)” 등을 통하여 공모사업 수준의 관련 사업들에 몇 건 이상 참여하면 운영관리 주체로 지원할 수 있도록 주민공모사업과 운영 주체 선정을 연계하여 주민들의 역량을 강화할 수 있는 방안을 「사업시행 가이드라인」에 명시해야 한다. 또한 주민 공모사업의 경우, 한번 사업을 하고 나면 끝나는 것이 아니라 사회적기업화 하는 과정에서 인증, 추가적인 관리가 필요하기 때문에 주민단체가 조직화하는 과정에서의 단계별 지원이 이루어져야 한다.

3. 자원 조달 관련 개선방안

1) 기금 지원방안 개선

도시재생 뉴딜사업에서는 자율주택정비사업에 주택도시보증공사의 기금을 저리로 용자받아 활용할 수 있는 방안을 마련해두고 있다. 그러나 도시재생사업을 통한 공적 임대주택 건설사업의 경우 공공시행자인 지자체는 총사업비의 90%를 주택도시보증공사로부터 용자를 받아 사업을 추진할 수 있다(〈표 5-2〉 참조). 공적임대주택의 공급 활성화를 위한 용자상품임에도 불구하고 지자체가 장기적인 대출 부담을 지는 방식은 낮은 이율과 상관없이 공공기관에서 선호하는 방식이 아니라는 의견이 많다. 요컨대 자치단체장을 선출직으로 임명하는 현재의 지방행정 체계에서 자치단체장의 임기보다

더 장기간 대출을 받아 공공사업을 추진하는 것이 자치단체장뿐만 아니라 행정조직에 게도 부담이 되기 때문이다. 따라서 주택도시보증공사에서는 공공시행자들의 상품에 대한 선호도, 활용가능성 등을 점검하여 용자상품 개선방안을 마련해야 한다. 지자체 역시 공적임대주택 건설시 자체적으로 재원을 조달할 수 있는 방식으로 사업계획을 마련하는 방안이 현실적이라는 점을 감안하여야 한다.

표 5-2 | 주택도시보증공사 자율주택정비사업 용자상품 개요

분류	초기사업비	본사업비		
용자대상	토지 등 소유자, 공동시행자 ※ 단독 10호, 다세대주택 20호 미만 대상			
이율	연 1.5% (변동금리) ※ 다만, 사업구역 내 빈집 1호 이상을 포함하거나 공공이 참여할 경우 연 1.2%			
용도	주민합의체 신고 이후부터 사업시행계획 인가 이전까지의 사업비(운영비, 용역비 등)	- 사업시행계획인가 이후 준공에 소요되는 사업비(초기사업비 포함, 선순위물권해지비, 공사비, 이주비 등) ※ 차주가 공공시행자가 아닌 경우 이주비는 임차보증금을 제외한 월 차임 및 이사관련 부대비용에 한함		
한도	총 사업비의 5%	공적임대주택 공급 시 (건축연면적 또는 전체 세대수 20% 이상 공급 시)	공공 시행자	총 사업비의 90%
			공공 외 시행자	총 사업비의 90%
		그외	총 사업비의 50%	
기간	주민합의체신고 이후부터 해당 사업장 사업비 대출일까지(최초 용자실행일로부터 3년 이내에서 연장 가능)	공적임대주택 공급 시 (전체 연면적 또는 세대수 20% 이상 공급시)	준공 후 6개월까지 (용자 실행일로부터 10년 이내에서 2년 단위 연장 가능)	
		그 외	준공 후 6개월까지 (용자 실행일로부터 5년 이내에서 1년 단위 연장 가능)	
상환방법	만기일시상환(중도상환수수료 없음)			

자료: 주택도시보증공사 홈페이지 <http://www.khug.or.kr/hug/web/gg/pr/ggpr000061.jsp>
(2020년 12월 29일 검색)

다음으로 주택도시보증공사는 2017년 9월 도시재생기금상품 중 하나로 수요자중심형 융자상품을 개발하였고, 이 중에서도 특히 담보나 신용이 부족한 영세 도시재생 사업자만을 대상으로 낮은 보증료율을 제공하는 “도시재생 특례보증 상품”을 마련하였다.²⁾ 특례보증은 (예비)사회적기업, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업, 청년창업자(재창업자 포함) 등을 대상으로 하며, 신용도가 다소 낮더라도 성장성과 공공성이 우수한 사업자가 특례보증 혜택을 받을 수 있도록 심사항목에 ① 사업안정성, ② 사업전망, ③ 사업적정성에 ‘사회적 가치’란 항목을 추가하였다. 이를 통해 공공성을 추구하는 사회적경제조직들의 수요자중심형 융자 신청에 대한 문턱이 낮아질 것으로 기대하고 있다.

그림 5-2 | HUG 수요자 중심형 융자상품 개요

종류	한도	이율	비고
코워킹 커뮤니티시설 조성자금	총사업비의 70% 이내에서 담보범위 내 (임대료 인상률 제한시 최대 80%)	연 1.5%	융자대상 코워킹커뮤니티시설을 조성하는 개인, 지자체, 지방공기업 등 융자용도 건설, 매입, 리모델링 자금 등
상가리모델링 자금			융자대상 상가소유자 융자용도 상가 리모델링·신축
공용주차장 조성자금			융자대상 주차장부지 소유자, 지자체, 지방공기업 등 융자용도 건설자금
창업시설 조성자금			융자대상 신규 창업하는 청년창업자, 사회적기업 등 융자용도 건설, 매입, 리모델링 자금 등
임대상가 조성자금	총사업비의 80%	-	융자대상 임대상가를 조성하는 지자체, 지방공기업 등 융자용도 건설, 매입, 리모델링 자금, 운영비 등
[보증] 수요자중심형 도시재생지원 자금 보증	총사업비의 70% 이내 (임대료 인상률 제한시 최대 80%)		보증대상 수요자중심형 도시재생사업을 위한 건설, 매입 및 리모델링 자금을 기관으로부터 대출받는 사업 보증료율 연 0.26% ~ 3.41%

자료: 주택도시보증공사 홈페이지 <https://blog.naver.com/khgc6300/221523052207> (2020년 12월 29일 검색)

그러나 본 연구에서 사례조사를 실시한 결과 마을활력사업으로 위와 같은 사업들을 추진하여 특례보증을 신청할 경우 사업 추진주체의 입장에서 몇 가지 애로사항이 나타

2) 주택도시보증공사 홈페이지 <https://blog.naver.com/khgc6300/221523052207> (2020년 12월 29일 검색)

났다. 신설된 특례보증에 대한 심사는 전국적으로 동부, 서부, 남부1·2, 중부 등 5곳의 주택도시보증공사 담당센터에서 관할 지역을 담당하게 되는데 신설된 사회적 가치 심사항목에 대한 명확한 기준 등이 미비하여 심사과정에 혼선이 발생할 수 있다. 또한 기관별로 협동조합 등 사회적경제조직과 같은 용자대상에 대한 이해도에 차이가 있어 이에 대한 개선이 필요하다는 의견도 있었다. 따라서 HUG는 당초 기대했던 대로 사회적가치를 추구하는 지역의 많은 사회적경제조직들이 용자 지원을 받을 수 있도록 특례보증 심사 과정에서 발생하는 혼선을 줄이기 위하여 지역별 관할센터의 심사 담당자들을 대상으로 한 교육 추진, 도시재생지원기구인 사회적경제진흥원과의 협업 강화를 추진해야 한다. 그리고 도시재생사업의 사회적가치에 대한 인식 및 평가체계가 마련되어 있지 않은 한, 기금 등을 통한 자원 조달에는 한계가 발생하므로 기금을 지원하는 기관에서는 구체적인 도시재생사업의 사회적가치 평가 기준을 추가적으로 마련해야 한다. 이를 위해서 사회적가치 평가체계를 구축하여 적용하고 있는 사회투자기금 등과의 협업을 통하여 현행 특례보증 기금상품 심사 및 모니터링에 활용해야 한다.

2) 지역기금화·지역자산화 전략

도시재생사업 선순환의 가장 궁극적인 목적은 도시재생사업의 성과가 지역사회에 환원되는 것이다. 현재 도시재생 뉴딜정책에서는 젠트리피케이션 방지를 위한 제도를 통하여 도시재생사업을 통한 경제적인 가치 상승분을 조정하는 전략을 추진하고 있으나 아직 지역자산화와 관련하여서는 제도가 마련되어 있지 않다. 이와 관련하여 행정안전부에서는 2020년 6월 ‘지역자산화 지원사업’ 예비대상지 20곳을 선정하여 신용보증기금 보증심사, 농협의 대출심사를 거쳐 건당 최대 5억 원의 용자를 제공하고 맞춤형 컨설팅을 제공하고 있다. 본 사업의 선정기준은 지역사회 기여 가능성, 지역주민과 상호협력 체계 구현 가능성, 소유 및 운영 구조의 공공성, 추진주체의 역량, 상환 능력 등 재무사항 등이다. 본 연구에서 다룬 목포시 “건맥 1897 동조합”이 본 사업을 통하여 일부 재원을 조달할 수 있었다. 따라서 중앙정부는 도시재생사업 선정시 ‘지역자산화

특화모델’ 또는 ‘지역자산화 부처 협업모델’을 마련하여 계획단계부터 지역자산화를 목표로 사업을 추진하는 지자체에 가점을 주는 방안을 마련할 필요가 있다. 또는 박성남(2018)에서 제시한 바와 같이 도시재생사업 시작시 공동체토지신탁을 별도로 발전시켜 주택정비와 지역관리 부문을 위탁하는 방식을 적용하는 방안을 제도화해야 한다. 또한 도시재생사업을 통하여 리모델링한 건물에서 사업을 추진할 경우, 임대료의 일부 또는 수익의 일부를 지역기금화 하는 방안 등을 마련하여 지역의 수익이 자산화되고 지역에서 공유되는 구조를 마련하는 권한을 갖출 수 있도록 제도를 마련해야 한다.

3) 지방비 지원

도시재생 활성화계획에서는 대부분의 단위사업이 운영관리단계에서 주민주체들의 육성을 통하여 유지관리되는 방식을 제안한다. 따라서 단위사업의 특성에 따라 수익사업 등을 통하여 자체적으로 운영관리비의 조달이 필요한 사업은 비즈니스 모델을 명확히 제시하도록 하고, 그렇지 못한 사업의 경우 다른 방식에 비해서는 비용 효과적이며 재생 효과 측면에서 유효함을 강조하여 운영관리방안을 마련하는 것이 현실적이다.

이와 더불어 주민교육사업은 국비, 지방비 등의 지원이 없으면 추진하기 어려운데, 국비지원 종료 후에도 주민들의 교육에 대한 요구는 지속적으로 발생한다. 특히 주민 공모사업 이후 인증 및 사후관리, 주민대상 심화 교육 및 집체교육 등의 예산이 소요되므로 지자체는 도시재생사업 계획 시 운영관리단계에서 거버넌스 관련 지방비 확보 및 타 부처사업 등과 연계방안 등을 함께 고려해서 해당 내용을 활성화계획에 포함해야 한다. 다만 국비 지원이 종료된 이후에도 중앙정부의 지원 중단과 함께 사업이 중단될 가능성이 큰 지자체도 많기 때문에 국비지원이 종료되는 사업들의 경우 객관적인 평가를 통하여 후속 지원과 지자체 매칭을 통하여 사업이 지속적으로 추진될 수 있도록 지원해야 한다. 프랑스 파리 생블레즈 지구 재생사업의 선순환 성공요인 중 하나로 중앙정부의 지원제도가 장기적인 관점에서 도시재생사업을 지원했다는 점은 이러한 측면에서 시사하는 바가 크다 하겠다.

4. 도시재생 성과관리 방안

1) 도시재생사업 선순환 관련 지표 발굴 및 적용

(1) 도시재생 평가체계에 선순환 관련 지표 제공

본 연구의 정책 및 사례 분석 결과, 도시재생사업 선순환을 위해서는 사업 선정 시 지역자원에 대한 면밀한 분석, 도시재생 현장지원센터의 거버넌스 활동 및 갈등 조정, 단위사업과의 연계와 부처협업사업 도입 등이 중요한 선순환의 요소로 드러났다. 따라서 도시재생분야 해당 요인들을 도시재생사업의 평가 및 모니터링을 위한 지표로 향후 도시재생 실현가능성 및 타당성 평가, 연차별 추진실적평가, 종합성과평가 등 도시재생사업과 관련된 직접평가뿐만 아니라 공공사업과 관련된 문화영향평가, 환경영향평가 등의 평가체계에 적용이 가능하다. 본 연구를 통하여 도출한 도시재생사업 선순환 실현의 주요 요소들은 공통요소와 개별 단위사업에 따라 구분할 수 있으며, 특히 사업의 공공성과 지속가능성의 유지, 성과공유의 차원에서 주로 평가할 수 있는 지표들을 선정할 수 있다.

(2) 선순환계획을 포함한 도시재생 활성화계획 수립 유도

도시재생사업 선정 시 기준이 되는 도시재생 활성화계획은 거버넌스 구축 여부, 활성화계획 상 단위사업 선정의 필요성, 개별 사업의 추진가능성 등을 판단하는 기준이 된다. 따라서 개별 지자체들은 국토교통부에서 매년 제시하는 도시재생사업 유형별 「도시재생사업 신청 가이드라인」 및 「도시재생 활성화계획 수립 가이드라인」을 기준으로 활성화계획을 수립하고 있다. 기존 도시재생 전략·활성화계획에서는 운영관리 단계에서 “사업의 지속가능성”에 대해서는 지속적으로 중요성을 강조하고 있으나 그에 반해 내용이 모호하고 선언적이어서 지자체에서 받아들이는 체감도가 낮을 수 있다. 따라서 도시재생사업 선순환의 개별 요소에 대한 보다 구체적인 지표 및 이를 파악하기

위한 정성적인 체크리스트 등을 「사업시행 가이드라인」에 포함시킴으로써 지자체가 자체적으로 선순환 구조를 실현할 수 있는 지침을 제공할 수 있다.

도시재생 활성화계획 수립 시 의무적으로 작성하도록 되어 있는 도시재생사업 성과 관리방안에서 사업의 선순환 관련 지표들에 대한 조사계획 수립, 지표 수집 노력, 개선 정도를 지자체에서 자체적으로 계획에 포함시킬 수 있도록 권고해야 한다. 다만, 도시재생사업 선순환은 정량적인 수치로 평가되기는 어렵기 때문에, 주요 사업들이 공공성과 지속가능성, 성과 공유의 관점에서 어느 정도 노력하고 있는지를 자체 평가하도록 유도해야 한다.

2) 도시재생사업 선순환 관리체계 마련

(1) 도시재생사업 선순환 모니터링 체계 마련

선도지역을 조사하는 과정에서 실제 지난 6년간의 사업추진 과정을 제대로 파악하고 있는 지자체 공무원 및 현장 담당자를 파악하기는 매우 어려웠다. 사업 운영관리체계가 매우 우수하다고 생각되는 몇몇 지자체에서는 담당 공무원 1~2인, 도시재생지원센터 담당자 몇 명이 사업을 자체적으로 관리하고 있었지만, 한 업무를 해당 기간 동안 지속적으로 하고 있는 담당자가 매우 드물고, 있다고 하더라도 새로운 신규사업의 선정 등 다수의 사업을 운영관리하다 보니 전체 사업의 흐름을 모니터링하기에는 어려움이 있다.

도시재생뉴딜 「사업시행 가이드라인」은 도시재생지원센터의 업무로 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원, 도시재생활성화지역주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항, 주민 역량강화 및 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램(도시재생대학) 운영 등 9가지를 제시하고 있다. 이중 도시재생사업에 대한 모니터링과 성과평가 지원이 중요 업무이기는 하지만, 사업의 추진실적에 대한 모니터링이 주가 되므로 선순환을 위한 성과관리 차원에서 “도시재생 지표(진단지표, 성과지표)”에 대한 모니터링을 구체적으로 명시해야 한다.

그림 5-3 | 도시재생지원센터 역할 방안 개선(안)

[기존] 도시재생지원센터 역할 방안
① 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원 ② 도시재생활성화지역주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항 ③ 주민 역량강화 및 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램(도시재생대학) 운영 ④ 마을기업 등 도시재생 사회적경제조직의 창업 및 운영 지원 ⑤ 주민참여 활성화 및 지원(소규모 재생, 주민제안, 주민참여 프로젝트 팀 등) ⑥ 도시재생 거버넌스 구축, 지역 내 유관기관 협력 및 네트워크 구축 ⑦ 도시재생사업 홍보(마을신문·소식지 등 제작·배포, 마을방송·미디어 등 운영) ⑧ 도시재생사업에 대한 모니터링 및 성과평가 지원 ⑨ 기타 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 업무
↓↓↓
[개선안]
① 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원 ② 도시재생활성화지역주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항 ③ 주민 역량강화 및 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램(도시재생대학) 운영 ④ 마을기업 등 도시재생 사회적경제조직의 창업 및 운영 지원 ⑤ 주민참여 활성화 및 지원(소규모 재생, 주민제안, 주민참여 프로젝트 팀 등) ⑥ 도시재생 거버넌스 구축, 지역 내 유관기관 협력 및 네트워크 구축 ⑦ 도시재생사업 홍보(마을신문·소식지 등 제작·배포, 마을방송·미디어 등 운영) ⑧ 도시재생사업과 도시재생 지표(진단지표, 성과지표) 모니터링 및 성과평가 지원 ⑨ 기타 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 업무

자료: 국토교통부 2017: 8 내용을 토대로 저자 작성

(2) 선순환 관련 부처·부서 간 협력체계 구축

도시재생사업이 물리, 환경, 문화, 사회적으로 복합된 다수의 사업이 동시다발적으로 추진되기 때문에 실제 국토교통부의 사업 이외에도 부처협업, 민간, 지자체사업 등 복수의 사업을 통하여 도시재생사업의 선순환 구조가 구축될 수 있도록 관계부처 및 지자체와 유기적인 협업이 필수적이다. 특히 국토교통부는 도시재생사업을 통하여 공간이나 하드웨어 인프라만 마련하고 이를 통하여 부처협력사업이 추진되는 경우가 많기 때문에 사회적경제 및 민간분야의 사업 참여와 자원조달이 이루어져야 한다.

(3) 사회성과연계 체계로의 변화 유도

〈부록 3〉에서 다룬 바와 같이 성과기반사업 사례는 미국 내에서도 아직 도입된 지

채 10년이 안되었기 때문에 그 성공 요인과 저해 요인에 대한 이해와 논의가 부족하고, 성과에 기반해서 수익을 거둔다는 구조 자체가 한국적 정서에는 부합되지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 성과 기반 사업 사례는 “선순환 모델”을 도시재생사업 추진 및 운영과정에서 적절한 주체, 자원, 수단 및 지원을 갖추어 “스스로 사업추진”이 가능한 사업구조 실현에 있어 주체에게 강력한 동기 부여, 자금조달 구조 유동화 측면에서 긍정적이며, 핵심 이해관계자들이 모두 참여하여 최종수요자인 지역주민의 만족도를 높이고, 시행기관의 수익을 높이고, 지자체는 지역주민의 복리를 증진시키는 윈윈(win-win) 구조를 형성한다면, 결과적으로 지역 내 역량으로 재생 기반을 다지는 구조를 갖추는 데 매우 유용한 틀이다. 다만, 성과에 대한 평가체계 마련의 부담이 크기 때문에 평가 범위의 축소, 극단적 평가 결과의 조정 등의 방식을 통해 일부 사업부터 일반적으로 받아들여지는 수준의 수익을 보장하는 사업구조 마련이 가능하다.

5. 도시재생 관련 법·제도 개선방향

1) 단기 개선방향

(1) 「사업시행 가이드라인」 상 도시재생사업 기간 변경

현행 3~5년으로 정해진 도시재생사업 기간은 사업 추진기간이라기보다는 국비지원 기간이므로 실제적인 도시재생사업의 기간은 사업시작 전부터 운영관리단계까지 3~5년 이상 연장하도록 「사업시행 가이드라인」을 개정하여야 한다. 국비 지원이 종료된 이후에는 도시재생사업구역이 없어지고 정부지원이 중단되기 때문에 사업지역에 대한 운영관리 및 모니터링을 할 수 있는 권한과 주체 등에 대한 체계가 마련되지 못한다. 따라서 국비지원 종료 후 운영관리단계를 「사업시행 가이드라인」 상에 명시하고, 해당 기간 동안 지자체와 도시재생지원기구, 도시재생지원센터의 역할과 지원방안 등을 명시하여야 한다. 프랑스의 경우, 장기적인 호흡에서 도시재생을 지원한다. 일단 도시협약은 전국적으로 1기에서 3기까지 20년 동안 계속되고 있는데, 지원 대상 지역의 공간

범위가 조금씩 변경되기는 하지만, ‘어려운 빈곤 지역’이 순식간에 경제사회적 성장을 이루기는 어려우므로 대부분 동일한 지역이 계속 지원 대상에 포함된다. 푸셰, 생블레즈 지구도 마찬가지이다. 그나마 물리적 도시재생은 어느 정도 계획된 일정에 따라 종료될 수 있지만 사회적 도시재생은 그 성과(범죄율 감소, 청소년 학업역량 증진, 빈곤 극복 등)가 쉽게 나타나지 않아 더욱 긴 시간을 필요로 하고, 국비지원을 중단할 경우 상당수 지자체들은 자생역량이 부족하여 지역변화가 중단되어 버릴 수 있어 20년째 갱신과정을 거치며 지원이 지속되는 것이다. 물리적 정비사업도 긴 호흡에 따라 지원이 이루어진다. PNRU계획도 계약 기간이 10년이며, NPNRU도 원래 10년(2024년까지)으로 설정되었다가 최근 더 길게 연장(일부 지역은 2030년까지)되었다. 또한 PNRU, NPNRU 모두 초기 3~4년 정도는 사전 준비협약(le protocole de préfiguration) 기간으로 지역 별 현황분석 및 기획, 협의 등에 할애하고 나머지 기간 동안 실질적인 사업협약(la convention opérationnelle)이 이루어지며, 이러한 단계별로 협약 내용도, 예산도 구분되어 운영된다(자세한 내용은 <부록 3> 참조).³⁾

(2) 도시재생활성화계획 변경 절차 간소화

도시재생사업은 계획이 수립된 이후에도 주민들의 수요 및 지역변화에 매우 민감한 사업으로 계획 변경의 가능성이 높다. 중앙정부의 입장에서 이미 승인된 활성화계획을 변경한다는 것이 선정의 타당성과 직결되는 문제로서 쉽지 않은 부분이다. 현재 활성화계획의 변경 시 도시재생사업 실현가능성 및 타당성평가 및 도시재생 특별위원회를 거쳐 계획을 변경하도록 되어 있으나, 경미한 변경의 경우에는 실무자 협의를 거쳐 계획을 변경하도록 절차를 간소화함으로써 사업 추진의 속도감을 높일 수 있다.

3) ANRU site. “Le NPNRU : continuité et innovations”.

<https://www.anru.fr/fre/Programmes/Nouveau-Programme-National-de-Renouvellement-Urbain/Protocoles-de-prefiguration-signes> (2020년 9월 15일 검색)

(3) 지역계획·도시계획과 연계된 계획추진 방향 모색

일본의 시와정과 소카시는 모두 도시재생정책을 수립하고 사업을 기획하는 데 있어 중앙에서 정한 일률적인 도시 쇠퇴 지표를 사용하지 않고 각자의 상황에 맞추어 현재의 과제와 미래의 쇠퇴 상황을 예측하고 자신들의 과제에 맞는 해결책을 모색하였다는 특징이 있다. 도시재생사업이 국비지원사업이기 때문에 국토교통부의 정책 방향에 따라 사업을 추진하기는 하지만, 지역의 도시기본계획 및 지역계획 등과 유기적인 연계가 이루어져야 선순환적인 도시재생사업이 추진될 수 있다. 이러한 관점에서 도시기본계획, 지역산업계획, 사회적경제기본계획 등에 도시재생 전략계획 및 활성화계획의 내용을 포함하도록 하여 계획간 정합성을 제고해야 한다.

(4) 「사업시행 가이드라인」 상 도시재생지원센터 근무자 지원방안 명시

공공분야 도시재생 일자리의 가장 많은 비중을 차지하는 도시재생지원센터 고용자에 대한 전문성 제고를 위한 의무교육 지원, 인재관리계획 마련 방안 등도 「사업시행 가이드라인」에 추가해야 한다.

그림 5-4 | 도시재생지원센터 근무자 지원 방안 개선(안)

[기존] 중심시가지·일반근린형 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인 (2019.7)
☐ 도시재생(현장)지원센터 설치 (필수) ☐ (근무여건) 최소 주2일(15시간) 이상 근무를 원칙으로 하며, 상근 근무, 1년 이상 장기계약 및 4대 사회보험 가입을 권장 - 지자체장은 센터 근무자의 근무조건과 처우 개선을 위해 노력하며, 일시 개선이 어려운 경우 순차적인 전환을 추진하여야 함
↓↓↓↓
[개선안]
☐ 도시재생(현장)지원센터 설치 (필수) ☐ (근무여건) 최소 주2일(15시간) 이상 근무를 원칙으로 하며, 상근 근무, 1년 이상 장기계약 및 4대 사회보험 가입을 권장 - (수정) 지자체장은 센터 근무자의 근무조건과 처우 개선을 위해 노력하며, 전문성 제고를 의무 교육 지원, 인재관리계획을 의무적으로 마련해야 함

자료: 국토교통부 2019a 내용을 바탕으로 저자 작성

2) 중·장기 개선방향

현재 「도시재생특별법」 시행령 제31조에서는 도시재생사업 기간 동안 연차별 추진 실적평가를 통해 지자체 도시재생사업을 평가하도록 명시되어 있다. 따라서 국토교통부는 도시재생활성화계획이 승인된 모든 지자체를 대상으로 국비지원 기간 동안 매년 1월 15일까지 시·도지사에게 대상계획, 제출자료, 평가지표를 포함한 평가계획을 통지하고, 매년 2월 말일까지 도시재생활성화계획의 전년도 추진실적 등에 대하여 평가를 실시하고 그 결과를 국토교통부 장관에게 제출해야 한다.

그러나 현재는 국비 지원이 종료된 이후 중앙정부의 후속적인 모니터링과 성과관리, 국비지원 등에 관한 근거규정이 없다. 일자리 창출, 지역경제 활성화, 성과의 선순환 등 중요한 도시재생사업의 중요 목표이자 성과가 실제 국비지원 종료 후 짧게는 몇 년, 길게는 수십 년 후에 가시화되므로 중장기적으로 국비지원 종료 후 도시재생사업에 대한 조사, 모니터링 및 정책지원이 이루어질 수 있도록 「도시재생특별법」 시행령에 “국비지원 종료 후 모니터링 및 평가” 조항이 추가되어야 한다. 또한 이 과정에서 도시재생 일자리 지표 DB 구축 및 모니터링 방안 추가 등이 함께 논의되어야 한다.

그림 5-5 | 도시재생 종합성과평가 신설(안)

[기존] 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령(시행 2019. 11. 28.) 제31조	
제31조(도시재생활성화계획 추진실적 등의 평가) ① 국토교통부장관은 법 제24조에 따른 도시재생활성화계획의 추진실적 등의 평가를 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 평가계획을 세우고, 매년 1월 15일까지 시·도지사에게 통지하여야 한다.	
1. 대상 계획, 2. 제출 자료, 3. 평가지표	
4. 그 밖에 효율적인 평가를 위하여 필요한 사항	
② 시·도지사는 관할 구역에서 추진되고 있는 도시재생활성화계획의 전년도 추진실적 등에 대하여 평가를 실시하고, 그 결과를 매년 2월 말일까지 국토교통부장관에게 제출해야 한다. 이 경우 시·도지사는 시장·군수 등에게 평가의 실시를 위하여 필요한 자료를 요청할 수 있으며, 시장·군수 등은 특별한 사정이 없으면 이에 협조해야 한다. <개정 2019. 11. 26.>	
③ 제2항 전단에 따라 평가 결과를 제출받은 국토교통부장관은 그 결과를 토대로 도시재생활성화계획의 추진실적에 관한 종합적인 평가를 실시해야 한다. <개정 2019. 11. 26.>	
④ 국토교통부장관은 제3항에 따른 평가를 완료한 때에는 그 결과를 해당 시·도지사에게 통보해야 하며, 시·도지사는 통보받은 평가 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개해야 한다. <신설 2019. 11. 26.>	
⑤ 국토교통부장관은 제3항에 따른 평가 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개할 수 있다. <신설 2019. 11. 26.>	

↓↓↓

[개선안]	
제31조(도시재생활성화계획 추진실적 등의 평가) ① 국토교통부장관은 법 제24조에 따른 도시재생활성화계획의 추진실적 및 사업성과 등의 평가를 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 평가계획을 세우고, 매년 1월 15일까지 시·도지사에게 통지하여야 한다.	
1. 대상 계획, 2. 제출 자료, 3. 평가지표	
4. 그 밖에 효율적인 평가를 위하여 필요한 사항	
② 시·도지사는 관할 구역에서 추진되고 있는 도시재생활성화계획의 전년도 추진실적 등에 대하여 평가를 실시하고, 그 결과를 매년 2월 말일까지 국토교통부장관에게 제출해야 한다. 이 경우 시·도지사는 시장·군수 등에게 평가의 실시를 위하여 필요한 자료를 요청할 수 있으며, 시장·군수 등은 특별한 사정이 없으면 이에 협조해야 한다. <개정 2019. 11. 26.>	
③ 제2항 전단에 따라 평가 결과를 제출받은 국토교통부장관은 그 결과를 토대로 도시재생활성화계획의 추진실적에 관한 종합적인 평가를 실시해야 한다. <개정 2019. 11. 26.>	
④ 국토교통부장관은 제3항에 따른 평가를 완료한 때에는 그 결과를 해당 시·도지사에게 통보해야 하며, 시·도지사는 통보받은 평가 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개해야 한다. <신설 2019. 11. 26.>	
⑤ 국토교통부장관은 제3항에 따른 평가 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개할 수 있다. <신설 2019. 11. 26.>	
⑥ 국토교통부장관은 활성화계획의 종합적인 성과 모니터링과 평가를 위하여 종합성과평가 계획을 세우고 사업 종료 후 3년 이내에 종합성과평가를 실시해야 한다. <신설>	

자료: 국가법령정보센터 법령 내용을 바탕으로 저자 작성

<http://www.law.go.kr/LSW//lumLsLinkPop.do?lspttninfSeq=110991&chrClsCd=010202&ancYnChk=0>
(2019년 11월 30일 검색)



CHAPTER 6

결론 및 향후 과제

- 1. 주요 연구내용 153
- 2. 연구의 한계와 향후 과제 158

06 결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 주요내용과 제안된 정책방안들을 요약·정리하였고 본 연구의 한계와 연구결과의 제한적인 부분들에 대해 언급하였다. 본 연구는 기존 도시재생사업 지역을 대상으로 재생사업의 선순환 구조를 분석하여, 향후 도시재생사업이 지역 내 긍정적인 순환구조를 갖추고 지속가능하게 추진될 수 있는 정책방안 마련을 목표로 한다. 분석된 현황 결과를 통하여 본 연구에서는 도시재생사업의 선순환 구조 구축을 위하여 재생사업의 각 주체들이 갖추어야 하는 역량 강화의 조건, 사업 추진을 위한 정책 지원 및 성과관리 방안을 제안하였다. 또한 향후 도시재생사업 선순환 구조에 연구의 공간적 범위 확장 및 분석을 위한 과제 제시를 통하여 도시재생사업 선순환 구조 구축을 위한 추후 연구 방향을 제시하였다.

1. 주요 연구내용

1) 도시재생사업과 선순환의 관계 및 주요 고려사항

본 연구에서는 도시재생사업의 선순환 구조 구축을 위한 중요 요인 도출을 위하여 도시재생과 선순환 간 관계 및 의미를 파악하였다. 우선 도시재생사업의 지속가능성과 주민참여, 수익모델, 지역사회 환원 및 내발적 발전 등 도시재생사업의 선순환 구조를 바라보는 다양한 분야의 관점을 파악하였다. 이를 토대로 도시재생사업의 선순환을 위하여 중요하게 고려해야 할 사항들을 주체적 측면과 수단적 측면으로 나누어 도출하였다. 주체적 측면에서는 지역주민이 도시재생사업을 통하여 사업화를 위한 조직을 구성하는 도시재생회사의 설립·육성, 주민조직의 참여가 중요한 것으로 나타났으며, 수단

적 측면에서는 재원조달, 지역 자산화, 민관협력 등을 통하여 지속가능한 사업 추진에 도움이 될 수 있는 사업수단들을 발굴하여 적용하는 것이 중요한 것으로 나타났다.

선행연구 검토 결과, 도시재생의 선순환을 하나의 개념으로 규정한 연구들은 없으며, 지역 여건과 사업방식에 따라 선순환의 주체와 수단, 방식, 지원체계는 모두 상이한 것으로 이해된다. 따라서 본 연구에서는 도시재생사업 선순환 구조에 대한 최종적 결론이나 정답을 도출하기보다 선순환 구조를 갖추기 위한 중요 원칙과 요소, 또는 주요 고려사항을 파악하여 현재 추진 중인 도시재생사업들이 지속가능한 사업구조를 갖추어 선순환 구조를 마련할 수 있도록 제약요인에 대한 개선방안을 제안하는 데 주안점을 두었다. 이를 위하여 도시재생사업이 공공성과 지속가능성을 담보하면서 사업이 운영되는 과정을 “도시재생의 선순환 구조”로 보고, 운영관리단계에 선순환 구조를 확보하기 위해서 계획수립, 사업추진 및 운영단계에서 주체, 수단, 재원 측면에서 주요 고려사항을 도출하였다. 선행연구에서 검토한 선순환의 구조와 주요 고려사항을 토대로 도시재생사업의 대표적인 중점 단위사업들을 중심으로 한 선순환 구조를 분석함으로써 도시재생사업의 선순환 구조를 위한 주요 고려사항들이 실제 도시재생사업 추진과정에서 어떻게 추진되고 있는지를 파악할 수 있을 것으로 생각된다.

2) 도시재생사업 선순환 구조 관련 정책 현황과 과제

다음으로 도시재생사업 선순환 구조와 관련한 도시재생과 관련한 법·제도와 이를 기반으로 추진되고 있는 중앙정부와 지자체 정책 현황을 전반적으로 살펴보았다. 도시재생사업 선순환 구조 관련 정책은 중앙정부의 정책을 통해 도시재생 사회적기업 육성, 지역 민간 사업자 육성, 도시재생사업지 내 일자리 창출 등 다양한 주체가 참여할 수 있도록 공공지원을 강화하고, 민간참여 활성화를 위한 사회성과연계채권, 클라우드 펀딩, 임팩트 투자펀드 등 다양한 자금지원 조달 방식을 도입하여 사업방식을 제시하고 있다.

먼저, 중앙정부 선순환 구조 관련 정책은 국토교통형 예비사회적기업, 도시재생회사

및 협동조합의 육성과 같이 사회적조직의 육성 정책이 주를 이루며, 이를 위한 공동체 토지신탁 방식의 활용 등을 제안하고 있으며 민간참여 활성화를 위해 사회성과연계채권, 크라우드 펀딩, 임팩트 투자펀드 등 다양한 자금지원 조달 방식을 도입하여 다양한 주체가 참여할 수 있도록 사업모델을 제시하고 있다. 다만, 자원 조달과 관련하여, 중앙정부 정책은 직접 예산을 투입하기보다 임대료 지원, 시스템 정비, 주체 발굴·육성을 위한 제도 마련 등 간접적으로 사업의 전반적 제도 개선에 중점을 두고 예산을 지원하고 있어 지역 역량에 따라 활용하는 데 한계가 있는 것으로 파악되었다.

지자체 선순환 관련 정책은 주로 중앙정부 「로드맵」을 도시재생 활성화계획 수립 등에 반영하는 수준이나, 서울시의 경우 서울형 도시재생기업 육성, 온동네 경제공동체 활성화 사업, 사회공헌협력모델, 보편적인 집수리 지원(가꿈주택사업) 등을 도시재생 사업에 적용 중이며, 또한 사회공헌협력모델을 통해 민참참여를 확대하고 참신한 프로그램 발굴을 위하여 계속 노력 중이다. 특히 서울시 도시재생기업 육성 전략은 주민에 의한 지역관리를 위하여 서울시, 자치구, 중간지원조직, 주민의 역할과 지원방안을 구체적으로 마련하고 있다는 점에서 의미가 있다. 목포의 경우 도시재생 시민신탁을 활용하고 다양한 부처의 연계사업을 통한 자원 마련하는 등 시민주도적 도시재생을 통한 지역활성화를 유도하고 있으며, 군산의 경우 민간주도의 자생형 도시재생 스타트업 육성사업으로 지역 활성화를 제고하고 있는 등 다양한 사례가 발굴되고 있다. 다만, 지역에 따라 지역에서 발생하는 갈등문제, 초기 자본금 마련의 어려움, 수익환원 방안 미비, 공동체 신탁 활용 등에 대한 법·제도 기반 부족 등이 한계로 나타났으며, 무엇보다 지역의 선순환 구조를 위한 사회적 금융의 역할 강화와 사업 추진과정 주도 혹은 사업 이후 모니터링을 위한 지원주체 발굴이 요구되는 것으로 나타났다.

3) 도시재생사업 선순환 구조 사례 분석을 통한 성공·실패요인 도출

도시재생사업 선순환 관련 이론 및 정책현황 검토를 통하여 도출된 도시재생사업의 선순환 관련 주요 이슈를 토대로 도시재생 사업지역의 사례 분석을 통하여 근린(주거)

재생형 도시재생 선도·뉴딜사업이 선순환 구조 구축을 위하여 어떠한 노력을 기울이고 있는지, 제약요인은 무엇인지를 사업단계별 성공, 제약요인으로 구분하여 분석하였다. 도시재생 선도지역 중 2개 지자체(전남 순천시, 경북 영주시), 뉴딜지역 중 2개 지자체(부산 영도구, 서울 서대문구) 등 4개 지자체를 선정하여 심층조사를 실시하였다.

먼저 사업 거버넌스와 관련하여 사업계획 수립과정에서 주민협의체를 통한 주민의견을 수렴·반영하고, 동시에 사업 참여에 대한 주민들의 설득과 이해과정을 통해 변심과 갈등을 최소화하고 조정할 필요가 있다. 또한 관련 사업에 경험이 풍부한 지역전문가와 민간단체 등을 활용하여 사업의 실행력을 제고하며, 특히 사업의 선순환 모델 발굴과 운영 관련한 비즈니스 전문가의 참여와 관련한 전문 교육이 요구된다. 즉 지역주민의 역량을 강화하고 다양한 사업주체를 발굴하고 육성하는 것이 중요하다.

사업 추진과정에서는 역량강화 사업과의 유기적 연계를 통한 지역 맞춤형 사업 발굴, 현장 수요를 반영한 계획수립 등이 우선시 되어야 하며 사업과정에서 지역의 상황과 환경변화에 대응하여 사업계획의 일부를 유연하게 변경할 수 있는 제도적 보장이 필요하다. 또한 원활한 사업추진을 위한 신속한 토지매입과 건축협정 등 사업 방안 마련 등이 필요하며 토지확보가 어려운 경우 기존 건축물을 활용한 리모델링 등은 사업의 대안이 될 수 있다. 이처럼 사업초기 단계부터 지역과 연계한 계획수립과 다양한 사업구조를 활용하고, 적극적인 민간투자 유치와 다양한 주체의 참여와 지원 등이 사업추진과정에서의 선순환 요인으로 파악되었다.

사업 운영관리 차원에서는 운영관리주체 발굴과 역량 강화, 이를 위해 도시재생회사 혹은 사회적경제조직의 설립과 시범운영 등 사전 준비가 필수적으로 요구되며, 이러한 주체들이 사업을 운영할 수 있도록 관리비용 충당 방안과 사업성 있는 비즈니스 모델 개발, 전문적 홍보 및 마케팅 방안 마련 등 운영관리의 구체적 계획 수립이 필요하다. 또한, 관련 지표 발굴 및 도입, 사업 종료 이후 연계될 수 있는 타 부처 사업 발굴, DB 및 마을관리 시스템 구축 등은 사업의 선순환을 위한 중요 요소로 조사되었다.

요컨대, 도시재생 선도, 뉴딜 사업지역 모두 도시재생사업의 선순환 구조 구축의 핵심은 운영관리단계에서 지역의 구심점이 될 수 있는 주체의 육성과 공간의 마련이며,

이를 위해서는 계획단계부터 운영관리에 대한 구체적인 방안을 염두에 두면서 사업을 추진해야 된다는 점으로 나타났다. 다만, 지속가능한 사업의 운영관리를 위해서는 일정 수준의 정부 지원과 더불어 참여주민 및 이해관계자들의 주체의식이 반드시 갖추어질 필요가 있는 것으로 파악되었다.

4) 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 정책 제언

마지막으로 도시재생사업 선순환 구조 실현과 관련된 주요 요인 및 관련 정책, 사업 추진 현황 등의 분석 결과를 토대로 이를 실현하기 위한 기본방향과 구체적인 정책 개선방안을 제안하였다. 도시재생사업의 선순환 구조 실현을 유도하기 위해서는 무엇보다 중앙정부와 지자체의 지원과 다각도의 정책 추진 그리고 제도개선이 요구되지만, 여기에서는 도시재생사업에 참여하는 중요 주체들의 입장에서 이들의 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 조성하는 데 필요한 사항, 국비 이외에 다양한 재원을 조달하여 선순환적으로 활용할 수 있는 방안, 그리고 도시재생사업의 성과관리방안을 중심으로 정책과제를 도출하였다. 다만 300여 곳의 도시재생 사업지역 가운데 사업 추진 중인 2곳과 국비지원이 종료된 2곳 등만을 심층조사한 관계로 선순환 구조와 관련하여 미처 검토하지 못한 과제도 있을 것으로 판단된다.

정책 개선방안은 크게 주체별 역할 지원 방안, 자원조달 관련 개선방안, 도시재생 성과관리 방안, 법·제도 개선방안으로 구분하여 제시하였다. 도시재생사업은 지역의 가치와 주민들의 수요에 부응하여 추진되는 지역밀착형 정부사업이기 때문에 초기에는 정부의 지원이 중요하지만 실제 주체별 역량강화 노력과 책임감 배양, 이를 뒷받침하는 지자체와 중간지원조직의 노력이 선순환의 가장 중요한 성공요인으로 나타났다. 따라서 도시재생사업의 선순환 구조 구축을 위해서는 주체별 책임의식의 강화와 이를 통한 보다 적극적인 사업 추진을 위한 노력을 지원하는 방향으로 정책 개선이 이루어져야 한다.

2. 연구의 한계와 향후 과제

국내에서 도시재생사업이 추진된 지 10여 년이 되지 않은 시점에서 본 연구는 도시재생사업의 선순환 구조 구축 현황 분석을 시도하였다. 2013년 도시재생 선도지역으로 지정된 13개 지자체의 국비지원이 종료되는 시점에서 국비지원 종료 후 도시재생사업의 지속가능한 추진과 자생적인 운영관리를 통한 지역사회 성과를 파악하기에는 시기적으로 이른 감이 없지 않다. 이에 도시재생 선도지역 중 자체적인 역량 강화를 통하여 운영관리 모델을 마련한 지자체 2곳과 함께, 사업이 추진 중이긴 하나 다양한 선순환 관련 정책을 적용 중에 있는 뉴딜사업 지자체 2곳을 선정하여 심층조사를 실시하였기 때문에 본 연구의 결과가 다른 도시재생사업지역에도 공통적으로 적용되기는 어려움이 있을 수 있으며, 본 연구에서 선정한 선순환 관련 중점사업 및 해당 사업별 선순환 구조 이외에도 지자체 및 사업 특성별로 다양한 단위사업별 선순환 구조와 메커니즘이 존재할 것으로 생각된다.

또한 본 연구는 이해관계자와의 심층 면담조사 및 설문조사를 통하여 선순환 구조를 분석하였기 때문에 핵심 이해관계자들과 관련된 사업구조에 대한 검토는 이루어진 반면, 도시재생사업을 통한 직·간접적인 역내외 파급효과와 성과 파악을 통한 선순환 구조 분석에는 이르지 못하였음을 밝힌다. 따라서 향후 도시재생사업의 역내외 파급효과에 대한 DB 축적이 이루어진다면 도시재생사업구역과 주변지역을 포함한 기초 지자체 단위의 도시재생사업의 지역 선순환 구조 분석, 도시재생사업을 통한 2차, 3차 연계 효과 분석 및 중장기적인 도시재생사업의 성과 분석 등이 이루어질 수 있을 것이다.

마지막으로 본 연구에서 제시한 도시재생사업 선순환 구조 실현방안은 장기적이고 이상적인 모델을 기반으로 제시되었으나, 현재의 사업 추진 상황과 주체별 역량을 감안하면 중앙정부의 재정 지원 중단시 선순환 구조 실현이 불가능한 지역이 대다수이다. 따라서 공공의 지속적인 지원을 전제로 도시재생사업 선순환구조 실현 체계를 마련하되, 중앙정부 주도의 대규모 사업 선정과 추진방식 개선을 통하여 지자체가 책임감을 가지고 사업의 성과를 도출할 수 있도록 유도하기 위한 정책이 마련되길 바란다.

참고문헌

REFERENCE



【국내문헌】

- 강성익. 2019. “도시재생사업에 의한 거점시설의 지속가능 관리방안”. 도시재생 릴레이 토론회: 지속가능 도시재생 체계(도시관리) 발표자료(2019. 11. 22.). 서울특별시·한국도시재생학회: 11-26.
- 관계기관 합동. 2018. 내 삶을 바꾸는 도시재생뉴딜 로드맵.
- 고선규·이병호. 2019. “지역공동체 주도의 자원순환형 지역재생 모델 연구: 일본 다카마츠시(高松市)의 사례”. 지방행정연구 제33권 제2호(통권 117호): 153-180.
- 국토교통부. 2017. 도시재생 뉴딜사업(중심시가지형·일반근린형) 도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인.
- _____. 2019a. 도시재생 중심시가지·일반근린형 활성화계획 수립 및 시행 가이드라인
- _____. 2019b. 도시재생활성화계획 추진실적(2018년) 종합평가 보고서.
- _____. 2020a. '20년 도시재생 뉴딜사업 신도시재생 뉴딜 신청 가이드라인.
- _____. 2020b. 도시재생활성화계획 추진실적(2019년) 종합평가 보고서.
- 김신양. 2018. 마을에서 함께 읽는 지역관리기업 이야기. 서울: 협동조합 착한가게.
- 김어진. 2019. “순천시 원도심 도시재생 선도사업: 순천시 향동과 중앙동 도시재생선도 지역을 중심으로”. 대한국토도시계획학회 발표자료.
- 김어진·구자훈. 2019. “도시재생사업 주요 참여주체 변화에 따른 연결중심성 변화 특성 분석: 순천시 원도심을 중심으로”. 국토연구 제103권. 세종: 국토연구원: 61-78.
- 김영교·남궁미. 2019. “도시재생사업에서 주민참여도에 미치는 영향요인 연구”. 한국지역개발학회지 제31권 제3호: 43-66.
- 김은희·박소영·서수정·윤주선·이영범·이영은·이재우·장민영·장원봉·조준배. 2020. 당

-
- 연하지 않은 도시재생. 세종: 건축도시공간연구소.
- 김주석. 2018. 지역공동체에 의한 지역·공공시설 관리·운영. 경기: 수원시정연구원.
- 김지은·이으뜸·정채원·조준배. 2016. 노후주거지 재생을 위한 지역재생회사 육성방안. 서울: SH도시연구원.
- 김지은·한연오. 2019. 연금형 자율주택정비사업 모델 연구. 서울: SH도시연구원.
- 민승현·이슬이. 2019. 중심시가지형 도시재생활성화지역 내 공공임대시설 확보 방향. 서울: 서울연구원.
- 박경·박창귀·이동한·이민정. 2013. 충남 지역경제 선순환 활성화 방안: 선순환의 개념과 해외사례를 중심으로. 충남: 충남발전연구원.
- 박성남. 2018. “공동체토지신탁의 도시재생 뉴딜정책 연계 방안”. AURI Brief No. 168. 세종: 건축도시공간연구소.
- 박세훈·임상연·정소양·김영빈·장원봉. 2014. 도시재생 추진을 위한 사회적경제법인 육성 마스터플랜 수립 연구. 세종: 국토교통부.
- 박정은·홍나은. “도시재생뉴딜사업 실효성 제고를 위해 무엇을 개선해야 할까?”. 국토이슈리포트 제28호. 세종: 국토연구원.
- 배유진. 2018. 도시재생사업의 협동조합 참여 확대방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 서대문구. 2019. 서울특별시 서대문구 천연충현 도시재생활성화계획(안)-일반근린형.
- 서수정·차주영·성은영·박지은·박지은·박진규. 2018. 영주시 도시재생선도사업 종합운영체계 구축 및 성과관리 용역. 영주시.
- 서수정·윤주선. 2017. 도시재생 활성화를 위한 근린단위 기금지원 프로그램 운영모델 제안. AURI Brief No. 15. 세종: 건축도시공간연구소.
- 서울특별시 도시재생본부. 2018. “100년 서울 함께 하는 도시재생! 주요업무 보고. 제 278회 시의회 임시회 도시계획관리위원회 보고자료.
- 서울특별시 도시재생지원센터. 2019. 2019 서울가꿈주택사업 사례집.
- 서울특별시. 2019. 서울 도시재생기업(CRC) 육성 지원 시행지침 개정(안).
- 순천시. 2017. 순천시 도시재생선도지역 근린재생형 활성화계획 변경(안).

-
- 신동호·임재영·백운성·임형빈·김양중·이민정·이종윤·임병철. 2012. 충청남도 지역경제 선순환 방안 연구. 충남: 충남발전연구원.
- 영도구. 2020. 부산광역시 영도구 봉래2동 도시재생뉴딜 시범사업 실행계획 변경(안).
- 영주시. 2014. 영주시 도시재생선도지역 근린재생형 활성화계획(안).
- _____. 2017. 영주시 도시재생선도지역 근린재생형 활성화계획 변경(안).
- 윤주선·이혜원. 2018. “도시재생 엑셀러레이션을 통한 빈 점포 재생방안: 액티브로컬”. AURI Brief No. 186. 세종: 건축도시공간연구소.
- 윤주선·이여경. 2017. 민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구. 세종: 건축도시공간연구소.
- 윤혜영·정민선. 2017. 도시재생파트너로서의 도시재생회사 운영사례 및 시사점. 인천: 인천발전연구원.
- 이경영. 2019. “도시재생사업의 효율적 추진 방안에 관한 연구: 지역사회 주민참여의 영향요인을 중심으로”. 지방행정연구 제33권 제3호: 209-232.
- 이다경·윤재은. 2019. “메세나 도시재생의 공간 플랫폼화 특성 연구”. 한국공간디자인 학회 논문집 Vol. 14 no. 7: 245-256.
- 이승무. 2015. 순환경제학 첫걸음. 경기: 사회자본연구원.
- 이의진. 2019. 메세나 활동에서 기업규모와 인지적합성이 기업이미지에 미치는 영향. 중앙대학교 석사학위 논문.
- 이이다 야스유키·기노시타 히토시·가와사키 가즈야스·이리아마 아키에·하야시 나오키·구마가이 도시히토(저)·임상연·조미향(역). 2019. 지역재생의 실패학. 창조적 도시재생 시리즈 86. 세종: 국토연구원.
- 이종필. 2019. “마을관리협동조합 필요역량 구축과정 사례”. 2019년 도시재생한마당 학술프로그램 “선배에게 듣는 마을관리협동조합”. 한국사회적기업진흥원 (2019. 10. 25. 발표자료).
- 이태희. 2018a. 도시재생 뉴딜을 통한 일자리 창출방안. 경기: 수원시정연구원.
- _____. 2018b. 도시재생사업의 지속가능 전략에 대한 연구. 경기: 수원시정연구원.

-
- 임상연·이진희·권규상·최정윤·손경주·송준환. 2019. 일자리 창출을 위한 도시재생사업 활성화방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 임상연·장철순·변필성·이진희·김중은·서민호·이승욱·김수진·권규상·정은진·홍나은·박보미·김성제·윤세진. 2018. 도시재생 뉴딜 활성화 방안 마련 등을 위한 연구: 도시재생사업 타당성 평가 및 성과관리방안. 세종: 국토교통부.
- 임재영·김양중·이민정·이종윤·임병철. 2013. 충청남도 지역경제 선순환 연구 II. 충남: 충남발전연구원.
- 전은호. 2019. “1897 마을관리협동조합 지역&자산기반 역량 구축의 시도: 목포시 1897 개항문화거리 도시재생사업”. 2019년 도시재생한마당 학술프로그램 “선배에게 듣는 마을관리협동조합”. 한국사회적기업진흥원 (2019. 10. 25. 발표자료).
- 전은호·이순자. 2012. “해외 공동체토지신탁제도의 동향과 시사점: 미국 챔플레인 하우스 트러스트 사례를 중심으로”. 국토정책 Brief 제392호. 경기: 국토연구원.
- 주택도시보증공사. 2018. 도시재생뉴딜 금융지원방안 연구.
- 정은진. 2020. 도시재생뉴딜 청년인턴십 사업 실효성 제고 방안. 워킹페이퍼. 세종: 국토연구원 (2021년 상반기 발간 예정).
- 지승용·최유진. 2018. “지속가능한 도시재생을 위한 정책도구 연구: 유희공간 업-사이클링(up-cycling)과 세액공제 제도를 중심으로. 융합사회와 공공정책 제12권 제2호: 3-32.
- 진미윤·김경미. 2019. “프랑스 공공임대주택의 지속 성장의 기반과 최근 정책 딜레마”. 주택연구 제27권 3호: 5-40.
- 최명식·김승종·송하승·김수진·홍사흠·전은호·박윤미·오근상. 2018. 사회적 경제 활성화를 위한 지역기반 자산관리조직 도입 방안 연구: 사회적 부동산 관리조직을 중심으로. 세종: 국토연구원.
- 피터 레이시·제이콥 튀비스트(저)·최경남(역). 2017. 순환경제 시대가 온다. 서울: (주)전략시티.
- 藤山浩·有田昭一郎·豊田知世·小菅良豪·重藤さわ子. 2018. 「循環型経済」をつくる

(図解でわかる田園回帰1%戦略). 東京: 農山漁村文化協会. 日本.

Stimson, R. J and Sough, R. R. 2008. "Changing Approaches to Regional Economic Development: Focusing on Endogenous Factors". Regional Science Association International(RSAI) and Banco Central de la Republic Argentina(13-14 March, 2008. Buenos Aires, Argentina).

【웹문서】

HUG. 한눈에 보는 도시재생기금상품 안내

<http://www.khug.or.kr/hug/web/gg/pr/ggpr000001.jsp> (2020년 6월 22일 검색)

KBS NEWS. 2019. 1. 27. “‘공익 vs 사익’ 넘어 손혜원 논란 이후의 도시재생은?”

<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4124599&ref=A> (2020년 10월 9일 검색)

Oxford English and Spanish Dictionary, Thesaurus, and Spanish to English Translator site https://www.lexico.com/definition/virtuous_circle (2020년 12월 12일 검색))

VENTURE SQUARE. 2019. 7. 10. “20억 투자 유치한 도시재생 스타트업”

<https://www.venturesquare.net/785649> (2020년 6월 12일 검색)

경향신문. 2019. 12. 15. “주민끼리 돌봄·환경·일자리 해결...아파트 '작은 공동체' 뜬다”

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201912152147005
https://img.khan.co.kr/news/2019/12/15/l_2019121601001813400148152.jpg
(2020년 6월 28일 검색)

국가법령정보센터

<http://www.law.go.kr/LSW//lumLsLinkPop.do?lspttninfSeq=110991&chrClsCd=010202&ancYnChk=0> (2019년 11월 30일 검색)

네이버 지식백과 홈페이지

<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5949080&cid=43667&categoryId=43667> (2020년 12월 27일 검색)

대전일보, 2018. 12. 9. “신협, 도시재생 뉴딜 마을관리협동조합 육성 추진”

<http://m.biz-m.kr/view.php?key=20181209010002747> (2020년 6월 22일 검색)

대한민국 정책브리핑, 2018. 12. 6. “지속가능한 도시재생을 위한 마을관리 협동조합 본격 육성-7일 유관기관 간 업무협약·인천 만부마을 등 4곳에서 주민교육 등 순차 진행”
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156307406>
(2020년 6월 22일 검색)

_____. 2018. 5. 16. “소셜벤처 활성화를 통한 일자리 창출 방안 발표”

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156269948>
(2020년 2월 27일 검색)

_____. 2019. 7. 9. “2019년도 제1차 국토교통형 예비사회적기업 43개 지정: 청년 주거문제·지속가능 마을 사업 관심 많은 청년사업가 참여·활약 높아”
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156340350>
(2020년 6월 22일 검색)

_____. 2020. 6. 11. “12일부터 도시재생 예비사회적기업 신청하세요”

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156395092>
(2020년 6월 22일 검색)

도시재생종합정보체계 홈페이지 <https://www.city.go.kr/index.do> (2020년 12월 24일 검색)

매일경제, 2019. 9. 10. “와디즈, 국토부-HUG와 ‘도시재생 스타트업’ 투자 유치 돕는다”
<https://www.mk.co.kr/news/business/view/2019/09/719616/> (2020년 2월 27일 검색)

베네핏 공식 블로그, 2016. 11. 29. “문제를 풀면 돈이 나온다. 사회성과연계채권 ‘SIB’를 구입하세요” <https://blog.naver.com/benefitmag/220872820100> (2020년 6

월 27일 검색)

서울특별시 도시재생지원센터 홈페이지 <https://surc.or.kr/crc> (2020년 6월 22일 검색)

<https://surc.or.kr/news/293> (2020년 6월 22일 검색)

서울특별시 도시재생지원센터. 2019. 4. 3. “2019년 공동주택 ‘같이살림’ 프로젝트 모집 공고 <https://sehub.net/archives/2035040> (2020년 10월 30일 검색)

서울특별시 서울일자리포털 홈페이지

http://job.seoul.go.kr/www/newdeal/jbhnt_mgr/newDealJbhntMgrWww.do?method=getNewDealMain (2020년 10월 30일 검색)

서울특별시. 2018. 4. 3. “용산전자상가 새롭게 바뀐다! ‘Y밸리 혁신사업’ 추진” <https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/14983983> (2020년 10월 30일 검색)

_____. 2019. 3. 22. “서울시, 도시재생기업 25개 첫 육성…지속가능한 지역재생모델 만든다” <http://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/503125> (2020년 6월 22일 검색)

_____. 2019. 6. 20. “서울시, 마을 경제공동체 자립 위해 ‘온동네 경제공동체 활성화 화사업’ 공모” <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/504500> (2020년 6월 22일 검색)

순천창작예술촌 공식 블로그 <https://blog.naver.com/scartvillage> (2020년 9월 15일 검색)

아시아경제. 2016. 12. 27. “서울 도시재생, 기업과 연계.. 세운·창동상계 등서 시범사업” <https://www.asiae.co.kr/article/2016122711163331426> (2020년 10월 10일 검색)

용산Y밸리 홈페이지 <http://yhttp://y-valley.org/> (2020년 10월 30일 검색)

이데일리. 2019. 08. 28. “원금 손실 우려 제거에.. '사회성과연계채권' 활성화 물거품 되나” <https://news.v.daum.net/v/20190828054011098> (2020년 6월 12일 검색)

이로운넷. 2018. 11. 12. “국토부-LH, 도시재생 분야 임팩트 투자펀드 최초 시행” <https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=3764> (2020년 2월 27일 검색)

_____. 2019. 2. 6. “도시재생 지속성 핵심 '마을관리협동조합’”

<http://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=4344> (2020년 5월 27일 검색)

중앙일보. 2017. 11. 20. “군산시, 액티브 로컬 캠프-군산“ 24일부터 사흘간 개최”
<https://news.joins.com/article/22130553> (2020년 10월 9일 검색)

집수리닷컴 홈페이지 <https://jibsur.com/place/intro/index3.do> (2020년 11월 20일 검색)

팬임팩트코리아 홈페이지. “사회성과연계채권 소개자료”
<http://panimpact.kr/archive/?pageid=1&view=read&id=2435> (2020년 6월 27일 검색)

한겨레신문. 2020. 6. 8. “주인이 100명인 마을팝... ‘시민자산화’로 직진”
http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/948323.html (2020년 12월 24일 검색)

협동조합 고쳐드림 홈페이지 <http://www.고쳐드림.kr/main> (2020년 11월 20일 검색)

협동조합 홈페이지. 협동조합 설립현황 <http://www.coop.go.kr/COOP/main.do>
(2020년 10월 8일 검색)

【법령】

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 (약칭: 도시재생법)

[시행 2020. 7. 30.] [법률 제16904호, 2020. 1. 29., 타법개정]

【부록】

(1) 프랑스

반정화·박정윤·라도삼. 2013. 세계주요도시 혁신사례연구: 파리. 서울: 서울연구원.

ANRU site. “Le NPNRU: continuité et innovations”

<https://www.anru.fr/fr/Programmes/Nouveau-Programme-National-de-Re>

-
- nouvellement-Urbain/Protocoles-de-prefiguration-signes (2020년 9월 15일 검색)
- APUR. 2001. Engager le renouvellement urbain de la couronne de Paris.
- _____. 2004. Aménagement des Quartiers dans le cadre du GPRU de Paris: J. Bédier(13e), Saint-Blaise et Prote de Montreuil (20e).
- _____. 2007a. Le Contrat urbanin de Cohésion Sociale pour Paris. 2007-2009.
- _____. 2007b. Le Billan du Contrat de Ville 2000-2006.
- Banque des Territoires site. “Politique de la ville-Les contrats de villes seront prorogés jusqu'en 2022”.
- <https://www.banquedesterritoires.fr/les-contrats-de-villes-seront-proroges-jusquen-2022> (2020년 9월 18일 검색)
- Batiactu site. “Rénovation urbaine : le doublement du budget du NPNRU est finalisé”, 2018. 07. 12.
- <https://www.batiactu.com/edito/renovation-urbaine-doublement-budget-npru-est-finalise-53581.php> (2020년 9월 18일 검색)
- Cattieux, Séverine. 2011. Délaissés urbains: Paris s'occupe de ses petits coins.
- CAUE. 2014. Diagnostic Partagé: Quartier Saint Blaise.
- CHRONIQUES D'ARCHITECTURE site
- <https://chroniques-architecture.com/pouchet-bruno-mader/> (2020년 9월 18일 검색)
- CNLRQ site <https://www.regiedequartier.org/regies-de-quartier/le-modele-economique/> (2020년 9월 18일 검색)
- Dietrich-Ragon, Pascale & Fijalkow, Yankel. 2013. « On les aide a partir » Le relogement comme révélateur des contradictions du développement social dans le cadre de la rénovation urbaine. Espace et Societés. 2013/4(n° 155): 113-128. ERES.

GRAFIE site. “Régie de Quartier Saint-Blaise Charonne”.

<http://www.grafie.org/regie-de-quartier-saint-blaise-charonne> (2020년 9월 18일 검색)

Le Moniteur. “Paris Le quartier Saint-Blaise se transforme”. 2008. 10. 09.

<https://www.lemoniteur.fr/article/paris-le-quartier-saint-blaise-se-transforme.1164074> (2020년 9월 18일 검색)

Le Parisien. “Paris: à Saint-Blaise, on casse encore la dalle”. 2019. 05. 02.

<https://www.leparisien.fr/paris-75/paris-a-saint-blaise-on-casse-encore-la-dalle-02-05-2019-8064654.php> (2020년 9월 18일 검색)

Mairie de Paris. 2007. Convention Financière ANRU DU- 2007- 0151: Z. U. S. porte de St Ouen porte de Clichy 17ème arrondissement et Z. U. S porte Montmartre porte de Clignancourt 18ème arrondissement.

_____. 2009. Lettre d’Info GPRU Le Quartier Saint-Blaise.

_____. 2012. Lettre d’Info GPRU Porte Pouchet.

_____. 2015. Le Contrat de Ville 2015-2020.

_____. 2016. GPRU Saint Blaise: Réunion d’information du 1er décembre 2016.

_____. 2018. GPRU Saint Blaise: Réunion d’information du 6 septembre 2018.

ORIV. 2012. La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux.

P&Ma, Porte Pouchet. 2020. Une opération de renouvellement urbain Pairs 17e. (2020년 9월 15일 검색)

<https://www.paris-metropole-amenagement.fr/fr/porte-pouchet-paris-17e>

Paris & Métropole aménagement site

<https://www.banquedesterritoires.fr/les-contrats-de-villes-seront-prorogés-jusqu'en-2022> (2020년 9월 15일 검색)

Paris Métropole site <https://metropolegrandparis.fr/fr>

<https://www.paris-metropole-amenagement.fr/fr/la-place-pouchet-ouvert>

-
- au-public-403 (2020년 9월 18일 검색)
- PNRU, NPNRU, ANRU. 2019. Comprendre les politiques de renouvellement urbain des quartiers prioritaires”, ResOVilles Site, 2019.08.30.
<https://www.resovilles.com/pnru-npnru-anru-comprendre-politiques-de-renouvellement-urbain-quartiers-prioritaires/> (2020년 8월 11일 검색)
- Programme National pour la Rénovation Urbaine, ANRU site
<https://www.anru.fr/fre/Programmes/Programme-National-pour-la-Renovation-Urbaine> (2020년 9월 18일 검색)
- Rénovation urbaine: le doublement du budget du NPNRU est finalisé, Batiactu site, 2018.07.12.
<https://www.batiactu.com/edito/renovation-urbaine-doublement-budget-npnru-est-finalise-53581.php> (2020년 9월 18일 검색)
- ResOVilles site <https://www.resovilles.com/> (2020년 9월 18일 검색)
- SGCIV. 2012. Gestion urbaine de proximité: Évolution des enjeux et des pratiques d'acteurs. ANRU(Agence nationale pour la rénovation urbaine).
http://www.crpve91.fr/Habitat%2C_Cadre_de_vie/GUP/Productions_du_CRP_VE/donnons_une_nouvelle_impulsion_a_la_GUP/GUP_Evolution_Pratiques_Enjeux_NoteCadrage_mai2012.pdf (2020년 9월 18일 검색)
- SIG Ville. 2019. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville(2014-2020).
<https://sig.ville.gouv.fr/page/198/les-quartiers-prioritaires-de-la-politique-de-la-ville-2014-2020> (2020년 9월 18일 검색)
- Social Design Plateforme site
<https://blog-du-quartier-saint-blaise-paris20.fr/quand-les-jardins-poussent-sur-les-toits-de-paris/> (2020년 9월 18일 검색)

(2) 일본

Mikan Architects site <http://mikan.co.jp/archives/5687> (2020년 11월 1일 검색)

OGAL TOWN site <http://town.ogal.jp/about>, <http://town.ogal.jp/subdivision>

(2020년 11월 1일 검색)

リノベリング site <https://renovaring.com/machidukuri/index.html> (2020년 11월 1일 검색)

内閣府 地方創生推進事務局 site

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/seisaku_package/naiyou.html (2020년 12월 24일 검색)

内閣府 地方創生推進事務局. 2017. 稼げるまちづくり取組事例集「地域のチャレンジ100」.

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/seisaku_package/siryou_pdf/siryou_n1.pdf (2020년 12월 24일 검색)

_____. 2019. 地方創生の現状と今後の展開.

https://www.soumu.go.jp/main_content/000635353.pdf (2020년 12월 24일 검색)

内閣府 地域活性化推進室. 2013. 平成25年度特定地域再生事業費補助金事業の概要書.

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/bosyuu/h25_dai1/j05.pdf (2020년 12월 24일 검색)

日経クロステック. “「エコ住宅」が分譲条件, オガールタウン: 岩手県紫波町、官民連携で公共施設や商業施設とも一体整備” (2014. 7. 8.)

<https://xtech.nikkei.com/kn/article/knp/column/20140624/668132/> (2020년 11월 1일 검색)

佐々木 琢磨. 2020. “オガールタウン日詰二十一区における取り組みについて”. 家庭科資料62号. 実教出版株式会社.

草加市 site

<http://www.city.soka.saitama.jp/cont/s1301/030/020/040/PAGE00000000000000050275.html> (2020년 10월 24일 검색)

<http://www.city.soka.saitama.jp/cont/s1403/020/010/050/PAGE000000000000>

-
- 00043247.html (2020년 10월 24일 검색)
- _____. “そうかりノベーションまちづくり事業とは” 2019. 12. 16.
<http://www.city.soka.saitama.jp/cont/s1403/020/010/050/PAGE000000000000000043247.html> (2020년 10월 24일 검색)
- 草加市. 2016. 草加市人口ビジョン.
<http://www.city.soka.saitama.jp/cont/s1201/030/020/020/010/vision.pdf>
(2020년 10월 24일 검색)
- _____. 2017. そうかりノベーションまちづくり構想 :一人ひとりに快適な暮らしのスタイルがあるまち・そうか.
<http://www.city.soka.saitama.jp/cont/s1403/kosohonpen.pdf> (2020년 10월 24일 검색)

(3) 미국

- Stefano Rumi. 2017. Pay for Success & Affordable Housing.
https://nhpfoundation.org/documents/PayForSuccess_StefanoRumi.pdf
(2020년 9월 18일 검색)
- Ville de Paris site <https://www.paris.fr/pages/les-projets-de-renouvellement-urbain-4497>
(2020년 9월 18일 검색)
- <https://www.paris.fr/pages/quartier-saint-blaise-20e-2346> (2020년 9월 18일 검색)
- <https://www.paris.fr/pages/porte-pouchet-17e-2401/> (2020년 9월 18일 검색)
- Davis, J. E. & Jacobus, R. 2008. The City-CLT Partnership: Municipal Support for Community Land Trusts. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
<https://www.lincolninstitute.org/sites/default/files/pubfiles/the-city-clt-partnership-full.pdf> (2020년 9월 15일 검색)
- Davis, J. E. 2007. Starting a Community Land Trust: Organizational and

-
- Operational Choices. Burlington: Burlington Associates in Community Development.
<https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/tool-burlington-startingCLT.pdf> (2020년 10월 15일 검색)
- HUD. 2018. HUD-DOJ Pay for Success Permanent Supportive Housing Demonstration Infographic: Target Populations and Target Outcomes. Washington, D.C.: Department of Housing and Urban Development.
<https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/Pay-for-Success-Program-Infographic.pdf> (2020년 10월 15일)
- _____. 2019. Evaluation of the HUD-DOJ Pay for Success Permanent Supportive Housing Demonstration. Washington, D.C.: Department of Housing and Urban Development.
<https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/PayforSuccess.pdf> (2020년 10월 15일 검색)
- Nonprofit Finance Fund. 2019. Pay for Success: The First 25. New York: Nonprofit Finance Fund.
<https://nff.org/sites/default/files/paragraphs/file/download/pay-for-success-first-25.pdf> (2020년 10월 15일 검색)
- Stefano Rumi. 2017. Pay for Success & Affordable Housing.
https://nhpfoundation.org/documents/PayForSuccess_StefanoRumi.pdf (2020년 10월 15일 검색)

SUMMARY



Policy for the Realization of Virtuous Cycle of Urban Regeneration Projects

Lim Sangyon·Lee Jin Hui·Choi Jeongyoon·Jeong Eunjin·
Park Jungyoon·Park Jungho·Lee Seungmin

Key words: Regeneration, Virtuous Cycle, Sustainability, Residents Participation,
Restitution funds to Community, Profit Model

This Research aims to find the signification and relationship between urban regeneration and its virtuous cycle from which to derive important factors to establish the structure of virtuous cycle in urban regeneration. Perspectives on the various areas of urban regeneration virtuous cycle, including sustainability of the regeneration projects, residents participation, profit model, contribution to regional community and voluntary development are analyzed in preference. Based on this, significant details of virtuous cycle in urban regeneration projects are separately devised in subjective and methodological aspects. In subjective aspect, residents participation and the establishment and promotion of urban regeneration companies, organized by the regional resident group and commercialized through urban regeneration projects, are critical. In methodological aspect, it is helpful to discover business tools and apply them by promoting sustainable projects through financing and capitalizing the local region's strengths and cooperating with residents.

This study focuses on suggesting improvement plans on the constraints on

the current sustainable urban regeneration projects in progress to set up a virtuous cycle rather than simply finding a conclusion or solution to the cycle. This plan is based on the understanding of important principles, elements and consideration and aims to establish the sustainable business structures. Considering the “urban regeneration virtuous cycle” as a process of the business with publicity and sustainability, major considerations are derived in terms of principal, tools and financial resources in the planning, project implementation and operation phases to secure a the structure of a virtuous cycle for the operation and management phase. By analysing the virtuous cycle and major considerations reviewed in the preceding studies, it can be understood how major considerations for the virtuous cycle structure of urban regeneration projects are implemented in actual urban regeneration project operation.

First, urban regeneration policies and laws related to the virtuous cycle of urban regeneration projects and overall status of policies of the central and local governments are reviewed. It is encouraging that new policy attempts are made through the urban regeneration New Deal Road Map, but still there is a limit to implement the policies immediately due to a lack of legal and institutional support and regional capabilities. While customized policies and cases tailored to local characteristics are developed by local governments, issues such as resolving conflicts in the region, preparing a system for returning business profits and finding supporting entities to lead the project with an understanding of the virtuous business cycle structure still remain unsolved.

Case analysis of urban regeneration project areas is conducted based on main issues related to the virtuous cycle of urban regeneration projects identified through a review of the theory and policy status of the projects. Based on this, how the neighborhood (residential) urban regeneration initiative and New Deal projects worked to establish a virtuous cycle structure was studied

and success and constraint factors were identified by each project stage. Four local governments were selected and in-depth investigations were conducted. Some were chosen from leading urban regeneration zones (Suncheon City in Jeonnam Province, Yeongju City in Gyeongbuk Province) and two from New Deal areas (Yeongdo-gu in Busan and Seodaemun-gu in Seoul).

In relation to project governance, it is necessary to solicit and reflect residents' opinions through the residents' consultative organization in the project planning stage, while minimizing the changes and conflicts by promoting residents' participation and understanding. In addition, cooperating with local experts and private organizations with rich experience in related projects would enhance the execution of the projects. Professional education and participation of project experts related to the development and operation of a virtuous cycle model are required as well. It is important to strengthen the local residents' capabilities and discover and foster various project entities.

In the process of project operation, locally customized projects and plans reflecting on-site demand should be prioritized through interactive connections with capacity building projects. Institutional replacement is also needed to flexibly change the part of the project plan in response to local circumstances and environmental changes during the project process. In addition, purchasing land promptly and building agreements are required to facilitate projects, and remodeling existing buildings can be an alternative when it is difficult to secure land. From the early stages of the project, planning related to the region, utilizing the various project structures, conducting investigations with enthusiastic private sectors and participating in and supporting various subjects are identified as important factors of the virtuous cycle in the project operation process.

In terms of project operation and management, prior preparation, such as

the selection of the main body of operation and management and strengthening its capacity, the establishment of urban regeneration companies or social and economic organizations and conducting a test operation is essential. It is necessary to establish a detailed plan for operation and management, including how to fund management costs, develop business models, and prepare professional promotion and marketing measures. In addition, factors related to the project development of relevant departments after the end of the project and the development and introduction of indices, including the data base and system for neighborhood management, are known to be important for setting up of the virtuous project cycle.

Key elements of establishing urban regeneration virtuous cycle structure in urban regeneration initiatives and New Deal project include promoting the entities and preparing the spaces in the operation and management phase. Therefore, the government should carry out the project considering specific plans for operation and management from the planning stage. But in this process, it is necessary to value the participation of residents and stakeholders along with a certain level of government support for the operation and management of sustainable projects.

Finally, the basic direction for realizing the virtuous cycle through urban regeneration projects and specific policy improvement plans are proposed based on the major factor analysis related to the projects and the current status of urban projects. Although support from central and local governments and various policies for institutional improvements are required to realize the virtuous cycle of an urban regeneration project, some points in the perspective of important entities participating in projects are also presented herein; policy agenda based on the requirements to create an environment for their spontaneous participation, plans to raise various funds and utilize them in a

virtuous cycle and manage urban regeneration project performance. Since only two of the 300 urban regeneration project areas and another two areas where the government funding has been terminated have been investigated in-depth, however, it is understood that some of the tasks have not been reviewed regarding the virtuous cycle.

Policy improvement plans are proposed separately to support different roles by area, for financial resource improvement plans, urban regeneration performance management, and improvement of law and policy. Since the urban regeneration projects are a locally based project, carried out in response to local values and residents needs, central government support is important in the beginning stage. However, efforts to strengthen capacity, foster responsibility and support local governments and intermediate support organizations have been the most significant success factors during the virtuous cycle process. Therefore, policy improvement should be made in a way that strengthens the responsibility of each subject and supports the efforts to promote interactive projects in order to establish a virtuous cycle structure of urban regeneration projects.

This study attempts to analyze the establishing status of a virtuous cycle structure for urban regeneration projects less than 10 years after the urban regeneration projects were carried out in Korea. Two local governments that have prepared their own operation and management models, strengthening their capabilities in urban regeneration, and two local governments from the New Deal Project were selected and an in-depth investigation was conducted on various virtuous cycle policies. Since only four cases of urban regeneration projects were studied in this research, it is difficult to generally apply the results to other urban regeneration areas. However, various virtuous cycle structures and mechanisms could be derived from each unit project and structure selected

in this study. In this research, the project structure related to key stakeholders is reviewed, by analyzing the various cycle structures through in-depth interviews and surveys of stakeholders, but it is hard to conclude the virtuous cycle structure analysis through direct and indirect ripple effects and performance investigation through urban regeneration projects.

If the DB is accumulated on the ripple effects of regional urban regeneration projects, it is expected that the secondary and tertiary effects and mid- to long term changes of local virtuous cycle structure of urban regeneration projects, including urban regeneration zones and surrounding areas, could be analyzed in the future.

부 록

APPENDIX



부록1: 도시재생뉴딜 로드맵 추진계획 (2018)

추진과제		조치사항	추진일정
1. 도시재생 뉴딜의 추진배경			
① 뉴딜 로드맵 검토배경	뉴딜 중장기 전략 수립	국가도시재생기본방침 정비	'18.下
3-1. 노후 저층주거지를 쾌적한 주거환경으로 정비 (국토부, 기재부)			
② 선진국 수준 기초 생활 인프라 공급	기초 생활인프라 공급기반 마련	국가도시재생기본방침 정비	'18.下
		현황조사 실시	'19년
		기초생활인프라 공급모델 마련	'18.上
	지역 주도의 기초 생활인프라 공급	도시재생법 개정 (공급목표 반영)	'18.下
		지역발전투자협약, 사회성과연계채권 연계	'20년
③ 노후 주거지 정비	소규모 주택정비사업에 대한 공공지원 강화	자율주택정비사업 활성화	'18.4
		가로주택정비사업 활성화	'18.3
		소규모 정비 임대 리츠 설립	'18.下
	마을관리 협동조합을 통한 주거지 관리	협동조합 구성 지원	'18.下
		운영지원 전문기관 지정	'18.6
	빈집정비 활성화	빈집조사, DB 구축	'19년
	리츠, 공동체토지신탁 등 설립	'19년	
④ 주거 켄트리피케이션 완화 및 공적임대주택 공급	기존 거주자 내몰림 완화	뉴딜형 매입임대 도입	'18.下
		집주인 특별분양권 부여	'18.上
		기존임차인에게 우선 입주권 부여	'18.上
	도시재생과 연계한 공적임대주택 공급	재건축 주택 매입임대 약정 착수	'18.下
		집수리 연계형 장기전세임대 공급	'18.上
		노후주택 입체환지 착수	'18.下
3-2. 구도심을 혁신거점으로 조성 (국토부, 기재부, 교육부, 문체부, 농림부, 여가부, 중기부, 문화재청, 산림청)			
① 컴팩트 네트워크 도시구축	전략계획과 지역 공공교통망 계획 등 연계	도시재생법 개정	'18.下
	컴팩트 네트워크 도시계획 우선 지원	뉴딜사업 선정계획 반영	'18.4
② 복합기능의 혁신공간 조성	도시재생어울림 플랫폼 공급	공급방안 마련	'18.6
		지역별 조성	'18.7~

추진과제		조치사항	추진일정
	도시재생 첨단산업공간 조성	첨단산업 연계형 도시재생 뉴딜사업 착수	'19년
	유휴 공간 및 시설 활용	국유재산 DB 연계 등	'19년
	노후산업 연계형 뉴딜사업	주택도시기금 출·용자 지원	'18.9
③ 지역 특화재생 프로그램 지원	대학타운형 도시재생	사업 선정	'18.8~
	역사·문화가 살아나는 뉴딜	역사문화공간 연계형 뉴딜사업 선정	'18.8~
		역사문화재생방안 마련	'18년
	경관이 살아나는 뉴딜	사업시행 가이드라인 반영 (건축경관 마스터플랜을 활성화 계획에 반영)	'19년
		건축·경관 특화형 뉴딜사업 선정	'18.8~
		건축자산 연계형 뉴딜사업 선정	'18.8~
	지역상권이 살아나는 뉴딜	도시재생형 도시숲 모델 개발	'19년
		상권활성화 연계형 뉴딜사업 선정, 상권활성화사업 우선 지정	'18.8~
		연계 다각화 방안 검토	'18년
		청년상인 창업지원 연계방안 마련	'18년
	여성친화형 뉴딜	여성 친화형 뉴딜사업 선정	'18.8~
	농촌 지역 특화발전	농촌 맞춤형 뉴딜사업 선정	'18.8~
	도시재난 적응체계 구축	도시재생법 개정 및 특별재생지역 지정	'18.上
		회복탄력성 개념 도입(R&D)	'19년
④ 스마트시티형 도시재생	스마트시티형 도시재생 뉴딜사업	사업 선정	'18.8~
		민간 공모	'18.上
3-3. 지역 기반의 도시재생 경제 생태계 조성 (국토부, 기재부, 행안부, 중기부)			
① 도시재생 경제조직 활성화 지원	뉴딜형 청년 스타트업 지원	창업 인큐베이팅 공간 제공	'18.7~
		뉴딜 청년 멘토제 도입	'18.下
		공공디자인 클라우드 소싱 플랫폼 조성	'18.下
		도시재생 청년협력단 운영방안 마련	'18.下
		청년 일자리 해커톤 실시	'18.上
		특례보증 도입 방안 마련	'18.下
	타 새로이 사업 도입	사업방안 마련	'18.上
		국토교통형 예비사회적기업 지정·지원	'18.5
	도시재생 경제조직 육성	도시재생회사 도입방안 검토	'19년
		자금지원 방안 마련	'18.下
	사회적 금융 등 자금지원	임팩트 투자펀드를 연계·활용한 시범사업	'18~19년
		新 금융기법 활용방안 마련	'20년
② 민간 참여 모델 마련	리츠 활성화	복합개발 리츠 종합대책 수립	'18.4

추진과제		조치사항	추진일정
③ 일자리 창출		공간지원리츠 도입	'18.下
		모자리츠 구조 도입	'19년
	민관협력(PPP) 방식 도입	도입방안 마련	'19년
	일자리 창출 관리	핵심지표 발굴·예시	'18.下
	국토교통 일자리 로드맵 연계	뉴딜 맞춤형 일자리 창출의 목표, 추진 전략 등 마련	'18.4
3-4. 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 (국토부, 기재부)			
① 지역의 도시재생 역량 강화	도시재생대학 중심의 지역주도 교육체계 확립	도시재생대학 확충	'18년~
	맞춤형 교육 실시	실전형 교육 등 실시	'18.3
		사후관리체계 확립	'18.下
		교육기관 인증제 도입 검토	'18.下
② 지역주민의 참여 기반 조성	소규모 재생사업 추진	사업 신청	'18.4.
		사업 선정	'18.7
		도시재생법 개정 (도시재생사업 인정제도 도입)	'18.下
	주민참여 프로젝트 팀 구성·운영	컨설팅 운영 및 비용지원	'18.4
③ 지역 주도 도시재생 거버넌스 구축	주민주도 조직 활성화	뉴딜사업 선정계획 반영	'18.4
	도시재생지원센터 활성화	정부지원 강화	'18.3
		통합플랫폼 모델 제시 등	'18.3
	광역지자체 거버넌스 지원	전문역량 강화 교육	'18.4
		사업시행 가이드라인 반영 (지방공기업 및 연구원 활용)	'18.上
3-5. 상가 내몰림 현상 대응 (국토부, 기재부, 법무부)			
① 동향 모니터링 체계 구축	임대동향조사 보완	지표추가, 뉴딜사업지역을 조사대상에 포함	'18.4
② 도시재생지역 상가 내몰림 현상 집중 대응	상생협약 체결 활성화 지원	도시재생법시행령 등 개정 (상생협약 체결방안 구체화)	'18.6
		사업신청 가이드라인 반영 (상생협약체, 상생계획)	'18.4
		상가임대차법 개정안 마련 등	'18.9
	임대로 안정공간 공급	공공임대차가 공급	'18.8~
		사업신청 가이드라인 반영 (공공임대차가 설치 의무화)	'18.4
	재생이익의 선순환 유도	공동체토지신탁, 도시재생회사 활용방안 마련	'19년
③ 사회적 규제 합리화		상가임대차법 개정안 마련	'18.9
4-1. 지역 주도의 뉴딜사업 추진 (국토부)			

추진과제		조치사항	추진일정
② 지역주도의 맞춤형 뉴딜사업 선정		선정계획 마련(매년)	'18.4
		공공기관 참여방식 다양화	'18.4
③ 뉴딜사업 관리체계 구축		사업관리체계 구축	'18.上
※ 뉴딜사업 지역 부동산 시장 관리방안		과열진단지표 개발	'18.8
4-2. 법·제도 정비 (국토부)			
① 도시재생법 정비	도시재생 특별구역, 도시재생사업 인정제도 도입 등	도시재생법 개정	'18.下
		개선방안 검토	'18~'19년
② 도시재생 종합정보체계 고도화	기능 강화	시스템 개선	'18~'21년
4-3. 공적재원의 효율적 운용 (국토부, 기재부, 행안부)			
① 정부재정 투입방안	재정 투입계획	특성별 국비지원	'18년~
	부처 사업연계	실질적 연계 강화	'18년~
② 주택도시보증기금 지원방안	지원 계획 및 지원 확대	집행실적 점검	'18년~
		도시계정의 독자적인 재원조달방안 마련	'18.6
		방안 마련	'18.下
		맞춤형 보증상품 개발	'18.上
	민간플랫폼을 활용한 금융지원 모델 구축	HUG와 시중은행 간 MOU 체결 등 추진방안 마련	'18.下
		사회공헌 희망기업 연계 추진방안 마련	'18.下
③ 공기업 투자 유도	공기업의 역할 확립	방안 마련	'19년
		도시재생법 개정 (총괄사업관리자 도입)	'18.下
	공기업의 뉴딜사업 참여 지원	선정계획, 공공기관 경영평가에 반영	'18.下
		도시재생법 등 개정 (공기업 위탁개발 가능범위 확대)	'18.下
	지방공기업의 참여 확대	지방공기업법 개정 (리츠 자산관리회사 허용)	'18.下

자료: 관계기관 합동 2018: 53-56

부록2: 사례지역 일반 현황

1. 전남 순천시

순천시 도시재생사업은 순천부읍성 상징화사업, 청년창업 지원사업, 주민네트워크 강화 및 주민공동체 사업 등에 대한 16개의 세부사업이 추진 중이다.

부표 1 | 순천시 도시재생 선도지역 단위사업

구분	단위사업명	사업 유형	세부사업명	사업비(백만원)		
				총사업비	마중물비	그 외
마중물 사업	소계			199.7	199.7	
	금곡 에코지오 마을만들기	HW	• 금곡 에코지오마을 노후불량주택 정비사업	3.28	3.28	
		HW/ SW	• 금곡 에코지오마을 이웃사촌 정원조성사업	0.38	0.38	
		HW	• 금곡 에코지오마을 시범공간(경로당 개보수) 조성사업	1.26	1.26	
		HW	• 금곡 에코지오마을 생태주차장 조성사업	5.28	5.28	
	옥천수변공간 개선사업	HW	• 옥천 및 도시재생선도지역 야간경관 실시설계 용역	0.61	0.61	
		HW	• 순천부읍성 상징거리 및 옥천문화공간 조성사업	11.9	11.9	
		HW	• 옥천변 경관조명사업	10.06	10.06	
		HW	• 중앙시장~옥천 연결 보행통로 개설사업	2.43	2.43	
	창작예술촌 조성 및 운영	HW	• 창작예술촌 조성사업	25.17	25.17	
		SW	• 창작예술촌 관리 및 운영	8.83	8.83	
	테마거리 조성	HW	• 정원 및 충혼의 거리 조성사업	2.1	2.1	
		HW	• 창작예술 거리 정비사업	5.13	5.13	
		HW	• 문화의 거리 정비사업	24.87	24.87	
	순천부읍성 상징화 사업	HW	• 순천 부읍성 역사문화 상징화 사업	41.46	41.46	
		HW	• 서문안내소 및 서문터정원 조성사업	16.29	16.29	
		HW	• 도시재생 선도사업 기본 및 실시설계	10.45	10.45	
	청년창업 지원사업	SW	• 청년창업 지원 및 역량 강화	3	3	
	주민네트워크 강화 및 주민 공동체	SW	• 주민역량강화 사업	9.65	9.65	
		SW	• 도시재생 선도사업 홍보	5.97	5.97	
		SW	• 도시재생센터 관리운영	11.58	11.58	

부표 1 | 이어서

구분	단위사업명	사업 유형	세부사업명	사업비(백만원)		
				총사업비	마중물비	그 외
부처 연계 사업	소계			468		
	순천 부읍성 역사문화 관광 자원화 사업	HW	• 순천 부읍성 역사문화 상징화 거점공간 조성 공사	376		376
	청수골 새들마을 조성사업	HW/ SW	• 생활인프라, 재해예방, 집수리, 일자리, 휴먼케어, 경관조성 등	68		68
	생활문화센터	HW	• 시민 생활문화예술공간 조성	68		68
	도시재생한마당	SW	• 2019 대한민국 도시재생 한마당 개최	18		18
지자체 사업	소계			81.2		
	중앙동 상가 지중화 사업	HW	중앙동 원도심 상가 지중화 사업	36		36
	선비문화체험 관 건립	HW	선비문화체험관 건립	26		26
	생활문화센터 관리 운영	SW	생활문화센터 관리 운영	6		6
	창작예술촌 관리 운영	SW	창작예술촌 관리 운영	11		11
	주민커뮤니티 시설 관리 운영	SW	주민커뮤니티시설 관리 운영	2.2		2.2

자료: 국토교통부 2020b: 48-49

마을관리사업은 도시재생 기반구축을 위한 현장지원센터 설립·운영 등의 세부사업을 포함하고 있다. 정주환경 개선사업은 노후주택 정비를 위한 집수리사업, 주차장사업 등으로 구성된다. 생활기반시설 확충사업에는 보행환경 개선과 도시재생복합시설 조성, 생활문화센터 및 마을 커뮤니티공간 운영 등이 포함되고, 골목상권 활성화사업은 상권 경관 개선과 빈 점포를 활용한 창작예술공간 조성 및 프로그램 운영에 초점이 맞춰져 있다. 사업 지원 주체별 구분에 따르면 순천시 도시재생 선도지역사업에서는 부처연계사업과 마중물사업의 비중이 가장 크며, 민간투자사업은 전무하다. 각각의 세부사업을 사업 특성에 따라 구분하면 <부표 2>와 같다.

부표 2 | 순천시 도시재생 선도지역 단위사업 구분

구분	단위 사업명	사업 유형	세부사업명	사업구분	연차별 추진계획					
					'14	'15	'16	'17	'18	'19
마중물 사업	마을관리 사업	SW	주민역량강화 사업	거버넌스	지원기구, 도시재생 대학원 운영	도시재생 위원회, 주민협의 체 구성 주민제안 공모사업	벤치마킹, 주민제안 공모사업	주민제안 공모사업, 한복 협의체	벤치마킹, 도시재생 위원회, 주민제안 공모사업	사업완료
		SW	도시재생 지원센터 관리운영	거버넌스	설립	운영	운영	운영	운영	사업완료
	정주환경 개선사업	HW	금곡 에코지오마을 노후불량주택 정비사업	주택정비		계획수립	수요조사 주민협의 체구성	주택정비 22호		사업완료
	생활 기반시설 확충사업	HW /SW	금곡 에코지오마을 이웃사촌 정원조성사업	커뮤니티·인프라		계획수립	주민지원 사업교육 주택정비 11건	정원조성 11건	이웃사촌 정원 리뉴얼	사업완료
		HW	금곡 에코지오마을 시범공간(경로당 개보수) 조성사업	커뮤니티·인프라		계획수립	주택정비 18호 시범사업			사업완료
		HW	금곡 에코지오마을 생태주차장 조성사업	커뮤니티·인프라		계획수립	주차장 조성 완료 (103대)			사업완료
		HW	옥천 및 도시재생선도지역 야간경관 실시설계 용역	마을활력 사업			계획수립	용역발주 및 완료		사업완료
	골목상권 활성화 사업	HW	순천부읍성 상징거리 및 옥천문화공간 조성사업	마을활력 사업			계획수립 및 실시설계	공사착공	공사준공	사업완료
		HW	옥천변 경관조명사업	마을활력 사업				공사착공 및 준공		사업완료
		HW	중앙시장~옥천 연결 보행통로 개설사업	마을활력 사업			공사착공 및 준공			사업완료
		HW								

자료: 국토교통부 2020b: 51-53

부표 2 | 이어서

구분	단위 사업명	사업 유형	세부사업명	사업구분	연차별 추진계획					
					'14	'15	'16	'17	'18	'19
마중물 사업	골목상권 활성화 사업	HW	창작예술촌 조성사업	마을활력 사업			부지매입 1,2호착공 및준공	부지매입 3,4호착공 및준공	창작예술 촌 운영	사업완료
		SW	창작예술촌 관리 및 운영	마을활력 사업			창작 예술촌 1,2호 마중물 사업, 지역문화 예술지원 사업	창작 예술촌 1,2,3호 마중물 사업, 창작 예술촌 운영, 靑年 문화예술 기획자 양성	창작 예술촌 운영	
		HW	정원 및 충혼의 거리 조성사업	마을활력 사업			계획수립 및 착공	공사준공		사업완료
		HW	창작예술 거리 정비사업	마을활력 사업				계획수립 및 착공	공사준공	사업완료
		HW	문화의 거리 정비사업	마을활력 사업			계획수립 착공	공사준공	플랜터 설치, 가로등 이설	사업완료
		HW	순천 부읍성 역사문화 상징화 사업	마을활력 사업		주민의견 수렴 및 계획수립, 부지매입, 실시설계	700년 골목길 착공 및 준공	700년 골목길 및 정원 야간경관 공사 착공 및 준공	성터 둘레길 지중화 사업 착공 및 준공	사업완료
		HW	서문안내소 및 서문터정원 조성사업	마을활력 사업		서문 안내소 설계 공모	주민 설명회 및 의견 수렴(8차)	착공 및 준공, 조형물 제작 및 설치	부속공사 시행 완료	사업완료
		HW	도시재생 선도사업 기본 및 실시설계	마을활력 사업	활성화 계획 착수	활성화 계획 납품	선도지역 사업 기본 및 실시설계 착수	선도지역 사업 기본 및 실시설계 납품		사업완료
		SW	청년창업 지원 및 역량 강화	마을활력 사업				청년창업 교육 및 청년창업 점포 지원	청년창업 교육 및 청년창업 점포 지원	사업완료
		SW	도시재생 선도사업 홍보	기타	원도심 마을신문 창간	홍보	홍보	홍보	홍보	사업완료

자료: 국토교통부 2020b: 51-53

부표 2 | 이어서

구분	단위 사업명	사업 유형	세부사업명	사업구분	연차별 추진계획					
					'14	'15	'16	'17	'18	'19
부처 연계 사업	생활 기반시설 확충사업	HW	순천부음성 역사문화관광 자원화 사업	커뮤니티· 인프라		부지매입	부지매입, 국제설계 공모, 철거 및 폐기물 처리	부지매입, 문화재 조사, 철거 및 폐기물 처리	설계착수 및 납품, 공사착공, 2020년 완공 예정	지하 주차장 공사
		HW /SW	청수골 새들마을 조성사업	주택정비 커뮤니티· 인프라 마을활력 사업		마스터 플랜 및 실시설계, 부지매입	부지매입, 주민 협의체 구성, 공동체 육성 프로그램, 생활 인프라 개선공사 착·준공	부지매입, 주민역량 강화 프로그램, 생활 인프라 개선공사 착·준공, 안력산 의료문화 센터 착·준공	주민역량 강화 프로그램, 활 인프라 개선공사 착·준공	사업완료, 주민역량 강화 프로그램, 활 인프라 개선공사 착·준공
		HW	생활문화센터 조성	커뮤니티· 인프라				리모델링 설계 공사착공	공사준공	사업완료
	골목상권 활성화 사업	SW	2019 대한민국 도시재생 한마당 개최	마을활력 사업						사업완료
지자체 사업	생활 기반시설 확충사업	HW	중앙동 원도심 상가 지중화 사업	커뮤니티· 인프라			지중화 공사 착공	지중화 공사 진행	지중화 공사 진행	사업완료
		HW	선비문화체험관 건립	커뮤니티· 인프라		공사 착공	공사 준공			사업완료
		SW	생활문화센터 관리 운영	커뮤니티· 인프라					시설물 관리 및 프로그램 운영	시설물 관리 및 프로그램 운영
		SW	주민커뮤니티 시설 관리 운영	커뮤니티· 인프라					시설물 관리 및 프로그램 운영	시설물 관리 및 프로그램 운영
	골목상권 활성화 사업	SW	창작예술촌 관리 운영	마을활력 사업					시설물 관리 및 프로그램 운영	시설물 관리 및 프로그램 운영

주: 음영은 사례분석을 위한 주요 세부사업임

자료: 국토교통부 2020b: 51-53

2. 경북 영주시

영주시 도시재생사업은 역전(驛前)을 축매로 구도심 전체 활성화를 목표로 옛 역전을 후생시장(시장기능 상실), 중앙시장(상권확보 실패), 구성마을(슬럼화) 등 3개의 거점권역과 12개의 실행방안을 설정하여 사업을 추진하였다(영주시 2014: 102).

각 권역별로 사업 특성을 구분하여 사업을 추진하였는데, 거점권역1: 후생시장은 주민의 현 생업을 현대적 프로그램으로 강화하는 주민생활형 시장재생모델 개발하고자 게스트하우스(소백여관) 사업, 기존점포 역량강화사업, 고추전 경관사업 등을 추진하였고, 거점권역2: 중앙시장은 문화와 먹거리가 융합된 시장재생모델 개발 및 청장년세대가 주축으로 세대가 융합하는 초고령화 지역재생모델 개발을 목표로 창작활동 및 창업지원, 주차공간 확보 사업 등을 진행하였으며, 거점권역3: 구성마을은 타 권역 청년공동체 지원을 기반으로 한 노령화마을의 마을공동체 운동을 통한 주거지 재생모델 개발을 위해 할매목공장, 할배 목공소, 순환형 임대주택 사업 등이 있다. 사업 지원 주체별 구분에 따르면 영주시 도시재생 선도사업은 마중물사업 비중이 가장 크며, 중앙권 축협동조합, 구성마을마우스 사업 등 민간투자도 일부 포함하고 있다.

각각의 세부사업을 사업 특성에 따라 구분하면 <부표 4>와 같다. 마을활력사업 사업의 비율이 가장 높고, 그 다음으로 커뮤니티·인프라, 주택정비의 비중이 큰 것으로 나타났다. 임대주택과 관련된 사업은 순환형 임대주택(협동조합 임대주택 운영사업)이 있으며, 할배목공소 집수리사업이 주택정비사업과 관련이 있으며, 권역별 공동체 역량 강화 사업이 거버넌스 사업의 특성을 가진다.

부표 3 | 영주시 도시재생 선도사업 단위사업

구분	단위사업명	사업 유형	세부사업명	사업내용	사업비(백만원)		
					총사업비	마중물비	그 외
마중물 사업	1.후생시장 권역	HW /SW	후생 역전경제 활성화 사업	- 게스트하우스(소백여관) - 기존점포 역량강화 사업 - 길거리 먹거리 개발 등	590	295	295
		HW /SW	후생 문화환경 역전 사업	- 고추전 경관사업 - 역사문화체험프로그램 - 후생시장 주차장 조성사업 - 후생마을건강관리 프로그램 등	6,870	3,435	3,435
	2.중앙시장 권역	HW /SW	중앙 역전경제 활성화 사업	- 유휴지하주차장 활성화 사업 - 창작공간 지원사업 (목금토공방) - 먹거리 골목 조성사업 (화수먹거리) 등	3,543	1,772	1,771
		SW	중앙 문화환경 역전 사업	- 옥상을 활용한 여가공간 조성사업(유스테이션) - 시장아지트(신.낙향다과)	1,141	570	571
	3.구성마을 권역	HW	구성 역전경제 활성화 사업	- 할머니 목공장(할매목공장) - 꾸러미 채소가게(소담자리)	1,860	930	930
		HW	구성 문화환경 역전 사업	- 일일구 안심마을 조성사업 - 메밀꽃 길 - 순환형 임대주택(협동조합 임대주택 운영사업) - 구호동 동네목수 (할배목공소)	2,365	1,182.5	1,182.5
	4.연계권역	HW	연계 역전경제 활성화 사업	도시재생지원 노하우 센터(옛날가게 노하우센터)	1,100	550	550
		HW /SW	연계 문화환경 역전 사업	- 옛길탐방로 - 여말선초기록관	994	497	497
		SW	권역별 공동체 역량강화 사업	- 권역별 역량강화사업, 권역별 도시재생관련 유지관리 사업 등 - 일반공모, 기획공모, 주민동아리 등 권역별 소규모 사업	1,471	735.5	735.5
부처 협력 사업	2.중앙시장 권역	SW	전통시장대학협력사 업	전통시장대학협력사업	110	-	-
	3.구성마을 권역	HW	구성노인안전돌레마 을 조성사업	성밀마을 환경개선을 위한 골목길 정비 및 커뮤니티시설 등 도시기반시설 확충	6,000	-	-

자료: 영주시 2014

부표 4 | 영주시 도시재생 선도사업 단위사업

구분	세부사업명	사업유형	사업내용	사업구분	연차별 추진계획				
					'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
마중물사업	1.후생시장 권역								
	후생역전경제활성화사업	HW /SW	- 게스트하우스(소백여관) - 기존점포 역량강화 사업 - 길거리 먹거리 개발 등	- 마을활력사업 - 주택정비	부지매입	실행계획 수립	역량강화 실시설계 BI 개발	공사완료	거점시설 운영
	후생문화환경역전 사업	HW /SW	- 고추전 경관사업 - 역사문화체험프로그램 - 후생시장 주차장 조성 - 후생마을건강관리 프로그램 등	- 마을활력사업 - 주택정비	부지매입	실행계획 수립 설계공모 역량강화 실시설계 일부공사 착공	역량강화 일부공사 준공	역량강화	거점시설 운영
	2.중앙시장 권역								
	중앙역전경제활성화사업	HW /SW	- 유흥지하주차장 활성화 사업 - 창작공간 지원사업 - 먹거리 골목 조성사업 등	마을활력사업	지분매입	실행계획 수립 역량강화 실시설계	사회적경제 교육 일부공사 착공	일부공사 준공	거점시설 운영
	중앙문화환경역전 사업	SW	- 옥상을 활용한 여가공간 조성사업(유스테이션) - 시장아지트(신.낙향다과)	커뮤니티·인프라	지분매입	실행계획 수립 역량강화	실시설계 일부공사 착공	일부공사 착공	거점시설 운영
	3.구성마을 권역								
	구성역전경제활성화사업	HW	- 할머니목공장(할매목공장) - 꾸러미채소가게(소담자리)	마을활력사업	부지매입	역량강화 사회적경제 교육 실시설계	BI 개발 일부공사 착공	일부공사 착공	거점시설 운영
	구성문화환경역전 사업	HW	- 일일구 안심마을 조성사업 - 순환형 임대주택(협동조합 임대주택 운영사업) - 구호동 동네목수(할배목공소)	- 마을활력사업 - 공공임대주택	부지매입	역량강화 사회적경제 교육 실시설계	BI 개발 일부공사 착공	일부공사 착공	거점시설 운영
	4.연계권역								
	연계역전경제활성화사업	HW	도시재생지원 노하우센터 (옛날가게노하우센터)	커뮤니티·인프라			실시설계	공사 착공 및 준공	
	연계문화환경역전 사업	HW /SW	- 옛길탐방로 - 여말선초기록관	마을활력사업		기본계획 수립	실시설계	공사 착공 및 준공	거점시설 운영
	권역별공동체역량강화	SW	일반공모, 기획공모, 주민동아리 등 권역별 소규모 사업	거버넌스	역량강화 소규모 사업추진	역량강화 소규모 사업추진	역량강화 소규모 사업추진	역량강화 소규모 사업추진	역량강화 소규모 사업추진
부처협력사업	전통시장대학협력사업	SW	전통시장대학협력사업	커뮤니티·인프라					
	구성노인안전돌레마을 조성	HW	성밀마을 환경개선을 위한 골목길 정비 및 커뮤니티시설 등 도시기반시설 확충	커뮤니티·인프라					

자료: 국토교통부 2020b: 410

3. 부산 영도구

부산 영도구 도시재생사업 지역은 한국전쟁 시기 피난민들로 형성된 저소득 소외계층 밀집지역으로 특히 봉래2동의 경우 조선소 근로자들의 생활근거지가 된 산복도로를 중심으로 고지대 노후 주거지가 형성되어 있다. 특히 장기간 개발행위제한에 의해 건축물 노후화와 공·폐가가 증대되었다. 이러한 지역 특성을 고려하여 젊은 외부인이 머물고 싶고 안정적인 정주환경을 가진 마을 실현을 목표로 영도구는 젊은 외부인이 머물고 싶고 안정적인 정주환경을 가진 마을 실현을 목표로 11개의 세부사업을 추진하고 있다(〈부표 6〉 참고; 영도구 2020: 162-163).

주거지원사업은 유희시설 조사 및 관리, 유희시설 철거 및 정비와 같은 노후·불량 건축물 정비사업과 청년 행복주택 등을 조성하는 대안주택사업 사업으로 구성된다. 생활인프라 개선사업은 코워킹스페이스 공간 조성, 보행환경 개선사업, 옥상녹화 등과 같은 녹색건축사업을 포함하고 있다. 지역특성화사업에는 스마트 농장 조성(베리베리 스마트농장), 파머스마켓(베리베리 봉산 상가) 운영, 스마트 커뮤니티케어와 같은 스마트시티 구축 사업이 포함되고, 지역역량강화사업은 세부사업 이외 지역문제 해결을 위해 주민이 스스로 기획한 사업을 구체화하고 현실화 하는 데 필요한 교육과 금전적·행정적 지원, 앵커시설의 효율적 관리·운영자 육성에 초점이 맞춰져 있다. 영도구 도시재생 뉴딜사업은 타 뉴딜사업 대상지와 달리 공기업 투자사업이 있는 것이 가장 큰 특징이다.

각각의 세부사업을 사업 특성에 따라 구분하면 〈부표 7〉과 같다. 커뮤니티·인프라 사업의 비중이 가장 높고 그 다음으로 마을활력사업 사업의 비중이 크다. 주택정비와 관련된 사업은 노후·불량건축물 정비사업과 대안주택사업으로 두 개이며, 거버넌스 사업으로는 현장지원센터 운영과 커뮤니티 실현사업이 있다.

부표 5 | 부산시 영도구 도시재생뉴딜 단위사업

구분	단위 사업명	사업 유형	세부사업명	사업내용	사업비(백만원)		
					총사업비	마중물비	그 외
마중물 사업	주거 지원 사업	HW/SW	기타노후·불량건축물 정비사업	- 유휴시설 조사 및 관리 - 유휴시설 철거 및 정비	2,900	1,605	-
		HW	대안주택사업	- 토지매입 및 기반시설조성 - 대안주택 조성	2,255	875.3	179.7
	기초 생활 인프라 사업	HW	코워킹 스페이스 공간 조성	- 코워킹 스페이스, 주차장 등 조성 - 토지 매입 및 기본·실시설계	4,700	3,100	1,600
		HW/SW	보행환경개선사업	- 커뮤니티 디자인 - 토지매입 및 기본·실시설계 - 가로환경개선 - 전망대, 쉼터 조성 및 녹화사업	1,600	590	1,010
		HW	녹색건축사업	- 옥상녹화 - 스마트 온실 - 수직정원 - 토지매입 및 부지정비	2,000	550	1,450
	지역 특성화 사업	HW/SW	베리베리 스마트 농장	- 토지매입 및 정비, 기본·실시설계 - 스마트농장 조성 - 블루베리 체험 프로그램	1,445	1,054.7	390.3
		HW	베리베리 봉산상가	상가 인테리어	400	100	300
		HW	스마트시티 구축사업	- 스마트 커뮤니티케어 - 스마트 건축	700	125	575
	지역 역량 강화 사업	SW	봉산복덕방 운영	마을 내 공·폐가 관리, 집수리 플랫폼 중심의 지역개발프로그램 운영	100	-	100
		SW	현장지원센터 운영	- 현장지원센터 운영관리 - 주민대학 운영 등 핵심 프로젝트 프로그램 운영 - 교육프로그램 - 주민의견 수렴 등 사업추진 거버넌스 운영	700	-	700
		SW	커뮤니티 실현사업	주민 제안, 마을현안문제 해결 사업 실행	400	-	400
공공 기관 투자 사업	주거 지원 사업	HW	대안주택사업	- 대안주택 신축 - 대안주택 리모델링	-	-	1,200

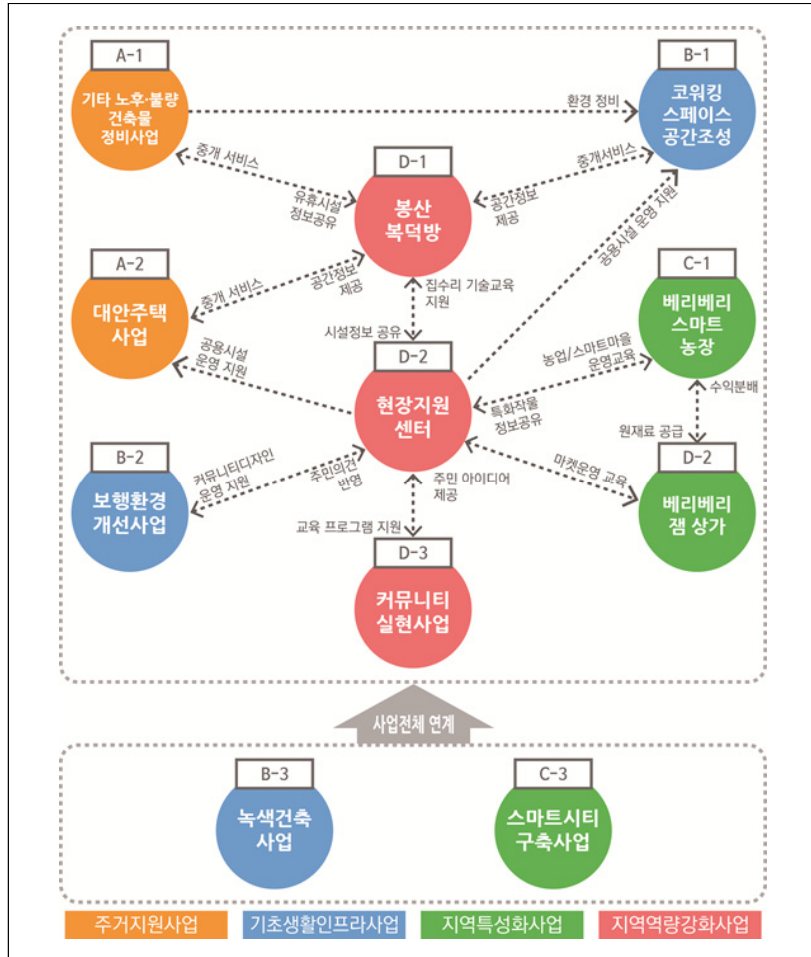
자료: 영도구 2020: 75, 78

부표 6 | 부산시 영도구 도시재생뉴딜 단위사업 구분

구분	단위사업명	사업 유형	세부사업명	사업구분	연차별 추진계획			
					'18	'19	'20	'21
마중물 사업	주거지원 사업	HW /SW	기타노후·불량 건축물정비사업	• 주택정비 • 기타	유희공간 조사	유희시설 조사 공·폐가 정비 부지매입	유희시설 조사 유희시설 철거 및 정비	-
		HW	대안주택사업	• 주택정비 • 공공임대주택		부지매입 기본실시설계	부지매입 기본실시설계	착공
	생활 인프라개선 사업	HW	코워킹 스페이스 공간 조성	• 커뮤니티·인프라	이주 수요파악 부지매입	부지매입	기본실시설계 착공	준공
		HW /SW	보행환경개선 사업	• 커뮤니티·인프라 • 기타	부지매입	부지매입 기본실시설계 커뮤니티 디자인, 전망대 가로환경개선 사업 추진	전망대 및 가로환경개선 사업 추진	-
		HW	녹색건축사업	• 커뮤니티·인프라	-	기본설계	실시설계 및 착공	준공
	지역특성화 사업	HW	베리베리 스마트 농장	• 마을활력사업	부지매입 기본실시설계	부지매입 기본실시설계 스마트농장 조성 블루베리체험 프로그램 시범 운영	스마트 농장 준공 블루베리체험 프로그램 시범 운영	-
		HW	베리베리 봉산상가	• 커뮤니티·인프라	-	-	상가 실시설계 착공	준공
		HW /SW	스마트시티 구축사업	• 커뮤니티·인프라	-	스마트네트워 크 기초조사 마을자산 아카이빙	실증 및 시스템구축	시스템 구축
	지역역량 강화사업	SW	봉산복덕방 운영	• 마을활력사업	-	빈집은행 홈페이지 구축 및 운영	복덕방 프로그램 운영	-
		SW	현장지원센터 운영	• 거버넌스	센터조성	교육프로그램 운영 센터 운영	교육프로그램 운영 센터 운영	교육프로그램 운영 센터 운영
		SW	커뮤니티 실현사업	• 거버넌스	주민공모 프로그램 운영	공모사업 지원 프로그램운영 홍보물 제작	공모사업 지원 프로그램 운영	공모사업 지원 프로그램 운영
공공 기관 투자 사업	주거 지원 사업	HW	대안주택사업	• 공공임대주택 • 주택정비	-	-	-	착공

자료: 국토교통부 2020b: 82-98

부도 1 | 부산 영도구 도시재생뉴딜 시범사업 단위사업간 관계도



자료: 영도구 2020

4. 서울 서대문구

서울 서대문구 도시재생 사업지역은 서울 역사도심에 인접한 직주근접형 주택가로 간선가로변에는 주거와 업무, 상업 기능이 혼재되어 있고, 지역 내부에는 다세대나 다가구 위주의 저층주거지가 형성되어 있었다. 주변에는 철거형 재개발사업이 진행되어 대단위 공동주택단지가 조성되었고, 대학가와 인접한 특성상 대학생 임대주택 등 다양한 주거시설이 공급되어 왔다. 이러한 지역 특성을 고려하여 노후화된 주거환경 개선과 지역 자원을 활용한 활기찬 골목상권 형성을 목표로 마을관리사업, 정주환경 개선사업, 생활기반시설 확충사업, 골목상권 활성화사업에 대한 17개의 세부사업이 추진되고 있다(<부표 8> 참조; 서대문구 2018: 89).

마을관리사업은 도시재생 기반구축을 위한 협동조합 육성이나 현장지원센터 운영 등의 세부사업을 포함하고 있다. 정주환경 개선사업은 노후주택 정비를 위한 집수리사업과 임대주택 조성, 골목길 재생, 태양광 설치 등의 사업으로 구성된다. 생활기반시설 확충사업에는 보행환경 개선과 도시재생복합시설 조성, 생활문화센터 및 마을커뮤니티 공간 운영 등이 포함되고, 골목상권 활성화사업은 상권 경관 개선과 전통시장 거점공간 및 특화거리 조성에 초점이 맞춰져 있다. 사업 지원 주체별 구분에 따르면 천연충현 도시재생 뉴딜사업에는 마중물사업 비중이 가장 크며, 집수리 지원사업 시행 시 주민이 부담하는 자부담 금액이 민간투자사업 예산으로 편성되어 있다.

각각의 세부사업을 사업 특성에 따라 구분하면 <부표 9>와 같다. 커뮤니티·인프라사업의 비율이 가장 높고 다음으로 마을활력사업의 비중이 크다. 주택정비와 관련된 사업은 집수리사업 하나이며, 마을관리소 시범사업의 경우 거버넌스와 마을활력사업의 특성을 모두 가지고 있다.

부표 7 | 서울 서대문구 천연충천 도시재생 단위사업

구분	단위사업명	사업 유형	세부사업명	사업내용	사업비(백만원)		
					총사업비	마중물비	그 외
마중물 사업	마을관리 사업	HW /SW	마을관리소 시범사업	- 마을관리소·골목거점 조성 - 마을관리협동조합 육성	4,497	4,497	-
		SW	도시재생 기반구축 사업	- 지역공동체 활성화 지원 - 현장지원센터 운영 - 도시재생활성화계획 수립	2,283	2,283	-
	정주환경 개선사업	HW	노후주택 개선 지원 사업	- 노후주택 집수리 지원 - 맞춤형 임대주택 조성	4,220	2,760	1,460
		HW	안전하고 쾌적한 골목환경 조성사업	- 주거지 골목환경 개선 - 녹지 및 쉼지공원 등 조성	2,700	2,700	-
	생활 기반시설 확충사업	HW	걷기좋은 생활 중심가로 조성사업	독립문로~경기도로 보행환경 개선	3,000	3,000	-
		HW	어울림 공간 조성사업	- 독립문어린이공원 리모델링 - 도시재생복합시설 조성	14,500	7,210	7,290
	골목상권 활성화사업	HW /SW	골목상권 활력사업	- 골목상권 경관 개선 - 빈점포 활용 지역 플랫폼 조성 - 영천시장 거점공간 조성	2,050	2,050	-
		HW	마을 콘텐츠 사업	- 역사문화 콘텐츠 개발 - 마을축제 활성화 - 대학-지역 연계 오픈캠퍼스	500	500	-
	부처 연계	HW	생활SOC 지원사업	유희공간 생활문화센터 조성	500	500	-
		HW	전통시장 주차환경 개선사업	독립문어린이공원 지하주차장 건립	15,600	15,600	-
지자체 사업	정주환경 개선사업	HW	골목길 재생사업	독립문로 12길 골목환경 개선	1,042	1,042	-
		HW	주거재생지역 리모델링 활성화 시범사업	리모델링활성화계획 수립	84	84	-
		HW	에너지자립기반 확대 시범사업	- 저층주거지 에너지 진단 연구 - 태양광 설치 지원	134	134	-
		HW	이면도로 가공선 (공중선) 정비	주거지역 공중선 정비	0	0	-
		HW	부설주차장 개방 및 공유사업	학교 부설주차장 공유 추진	60	60	-
	생활 기반시설 확충사업	HW	마을커뮤니티 공간 설치 운영을 통한 공동체 활성화	천연옹달샘 운영	60	60	-
	골목상권 활성화사업	HW	충정로 음식특화거리 조성사업	서대문 맛골목 환경 개선	550	550	-

자료: 국토교통부 2020b: 741

▣ 부록3: 도시재생사업 선순환 관련 해외사례 검토

1. 프랑스¹⁾

1) 사례 소개

프랑스 정부는 2000년대 초부터 두 가지 차원에서 도시재생을 지원할 지원제도를 실행하였다. 하나는 ‘지역사회 빈곤퇴치’ 및 ‘전반적인 사회적 재생’을 위한 「도시협약(Contrat de ville)」 제도이며, 또 하나는 물리적인 도시정비사업이 대거 필요한 지역을 위한 「국가 도시재생계획(Programme National de Rénovation Urbaine, PNRU)」이다. 도시협약(Contrat de ville)은 1990년대부터 프랑스 정부가 추진해 온 ‘도시빈민집중지역 지원정책(Politique de la ville)²⁾’을 실행하기 위한 제도적 계약수단이라 할 수 있다. 이는 중앙정부-지자체(기타 공공금융기관, 사회임대주택 사업자 등 다양한 주체들 참여) 간 ‘협약’ 형태로 추진되며, 각 사업지구 별로 지원프로그램의 구체적 내용(금융 및 기술적 지원방법, 각 참여주체의 역할 및 책임 등)을 명문화하여 실제 현장에서 실행될 수 있도록 만들어주는 제도이다(ORIV 2012). 2000년 전국적으로 1기 도시협약(Contrat de ville)이 체결되어 2006년 종료되었고, 2007~2014년까지 명칭이 변경되어 새롭게 갱신된 2기 ‘사회적 결속을 위한 도시협약(Contrats urbains de cohésion sociale, CUCs)’ 이후 현재 3기 도시협약(Contrat de ville로 명칭 복구)이 운영되고 있다.

한편 도시협약은 어디까지나 도시의 경제·사회적 재생을 핵심목표로 설정하며 지역 필요에 따라 부가적으로 중·소규모의 ‘생활환경 여건 개보수 및 공간정비’ 프로그램을 포함하는 제도이다. 그러나 심각한 상태에 처한 대규모 임대주택단지들

1) 이 연구의 외부연구진인 박정윤 명지대학교 문화와 커뮤니티 연구소 선임연구원이 작성한 원고를 바탕으로 정리함

2) ‘Politique de la ville’은 사실 1990년대 초부터 다양한 형태로 시도되었고, 이에 발맞추어 도시협약(contrat de ville) 제도도 1993년부터 추진되기 시작하였지만 여러 실험적 형태를 거쳐 2000년도부터 본격적으로 활용되었음

과 열악한 교통망, 부족한 공공서비스시설 등의 문제를 이러한 사회적 성격의 협약만으로 해결하는 데는 무리가 있었다(PNRU, NPNRU, ANRU 2019). 결국 대대적인 도시정비사업이 함께 수반되어야 하는 지역, 특히 여건이 열악한 도시취약지구, ZUS³⁾를 대상으로 하는 지역에 대하여 중앙정부는 도시협약뿐 아니라 「국가 도시재생계획(Programme National pour la Rénovation Urbaine, 이하 PNRU)」이라는 지원제도를 추가로 제시하게 된다. 본 제도를 통해 프랑스 정부는 대규모 재생사업이 필요한 도시취약지구(Zone Urbaine Sensible, 이하 ZUS)에 대해 중앙정부 차원에서 주택뿐 아니라 생활 인프라, 도로 등 공공시설 공급을 일괄 지원할 수 있게 되었다(진미운·김경미 2019: 5). 정부는 PNRU 진행 및 관리를 위해 도시재생청(Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, 이하 ANRU)이라는 기관을 설립하였다. PNRU의 종료와 함께⁴⁾ 프랑스 입법부는 2014년 도시재생 지원 관련법인 「도시계획 및 도시 통합을 위한 법(Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine)」을 제정하여 앞서 소개한 ‘도시협약’의 3기를 시작하는 동시에⁵⁾ PNRU 또한 새롭게 갱신하게 되었다. PNRU의 새로운 갱신사업인 「신(新)국가도시재생계획(Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain, NPNRU)」(2014~2024)은 현재까지 운영 중에 있다.⁶⁾

3) 도시취약지구(Zone Urbaine Sensible, ZUS): 정부가 설정한 기준(빈곤집중도)에 따라 각 지자체가 자신의 관할 영토 내에 ZUS를 설정할 수 있으며, 1996~2014년까지 프랑스에서 공식적으로 인정된 도시빈민지역지원정책(PV) 지원 대상 후보지라 할 수 있음. ZUS 제도는 2015년 법 제정에 의해 빈민지역우선지원지구(Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville, QPV) 제도로 대체됨

4) 프랑스 전역의 490개 취약지구가 PNRU 지원대상으로 선정되었고, ANRU는 123억 5천만 유로의 국고보조금을 집행하였고 기타 총 470억 유로의 공적 투자(지자체, 기타 CDC, Action Logement 등 공적 파트너 기관)가 집행되었음(자료: ANRU site. "Le NPNRU : continuité et innovations"
<https://www.anru.fr/fre/Programmes/Nouveau-Programme-National-de-Renouvellement-Urbain/Protocoles-de-prefiguration-signes> (2020년 9월 15일 검색))

5) 특히 도시협약 3기는 지원내용의 차원에서는 1, 2기와 유사하지만 “도시취약지구(ZUS)” 외 여러 가지로 낙후빈곤지역을 지정하는 기준을 대대적으로 재정비하였다. 이를 통해 현재 프랑스에서 모든 취약지구는 ‘도시우선지원지구(Quartier Prioritaires de la politique de la Ville, QPV)’로 일원화됨(자료: SIG Ville. 2019. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville(2014~2020).
<https://sig.ville.gouv.fr/page/198/les-quartiers-prioritaires-de-la-politique-de-la-ville-2014-2020> (2020년 9월 18일 검색))

6) NPNRU는 2014~2024년으로 계획되었지만 일부 지역의 경우 2030년으로 연장되었고, 총 480개 취약지구를

파리시는 광역자치단체이지만 재원이나 기술적 역량, 인력의 차원에서도 산하 도시 연구원(APUR) 및 혼합경제회사(SEM) 등을 활용하여 다수의 도시개발, 정비사업을 단독적으로 진행할 수 있는 역량을 가지고 있다. 1990년대 말까지 낙후지역을 재생하는 데 있어, 주로 ‘민관협력투자(Public Private Partnership)’ 방식으로 부동산 개발·분양 수익 창출에 의존하여 사업의 경제성을 확보해 왔다.

파리시는 관할지역 내 낙후지역 재생을 위한 1기 도시협약을 2000년 정부와 체결하였고, GPRU 사업은 이를 기반으로 시 정부가 추진한 재생사업이다(APUR, 2001). 도시협약은 총 16개의 파리시 내 낙후지역에 대한 물리적 정비를 포함한 사회적 프로그램이며, 이 중 물리적 정비사업의 수요가 큰 지역 11개를 GPRU 사업지구로 지정하였다. 2014년에 2개의 GPRU 사업지구를 추가 설정하여 현재 13개의 GPRU 사업지구가 운영되고 있다(<부표 8> 참조).

도시협약 및 PNRU 사업이 무리 없이 진행하기 위해, 재정지원이나 물리적 정비만으로 해결할 수 없는 재생사업 과정의 문제들을 현장에서 해결할 ‘협력형 거버넌스 시스템’인 ‘근린도시관리(Gestion Urbaine de Proximité, GUP)’ 제도가 사업추진수단으로 제시되었다. 이는 도시협약 등 중앙정부의 지원이 이루어지는 전체 도시재생 사업지역에서 의무적인 추진수단으로 사용된다. 정부, 지자체 등 도시협약에 참여하는 지원주체들뿐 아니라 지역주민, 방법대원, 공동주택 관리인, ‘지역관리기업(Régie de Quartier)⁷⁾’과 같은 주민 중심의 비영리조직, 특히 주로 사회적경제 형태의 활동 또한 모두 GUP라는 독특한 제도 안에서 관리하고 있다(SGCIV 2012).

지원하고 있음. 전체 금융지원의 규모는 100억 유로이며 중앙정부는 ANRU를 통해 10억 유로, Action Logement은 70억 유로, 기타 사회임대주택 사업자(bailleurs sociaux)들이 20억 유로를 지원함(자료: Batiactu site. “Rénovation urbaine : le doublement du budget du NPNRU est finalisé”, 2018.07.12. <https://www.batiactu.com/edito/renovation-urbaine-doublement-budget-npnru-est-finalise-53581.php> (2020년 9월 18일 검색))

- 7) 지역관리기업은 우리나라의 마을기업과 유사한 지역 기반의 사회적경제조직으로, GUP가 위탁한 사회서비스를 지역사회에 제공하여 수익을 창출함. 지역관리기업 수입의 80%는 GUP 위탁사업으로부터 발생하며, 2020년 현재 프랑스 전국적으로 140여개의 지역관리기업이 활동 중이며 8,000개의 일자리가 창출되었고 2,000여명의 자원봉사자들이 활동하고 있음. 지역관리기업의 현황, 사업모델에 대한 내용은 ‘전국지역관리기업연합회(Comité National de Liaison des Régies de Quartier, CNLRQ)’ 사이트를 참조함(자료: CNLRQ site <https://www.regiedequartier.org/regies-de-quartier/le-modele-economique/> (2020년 9월 18일 검색))

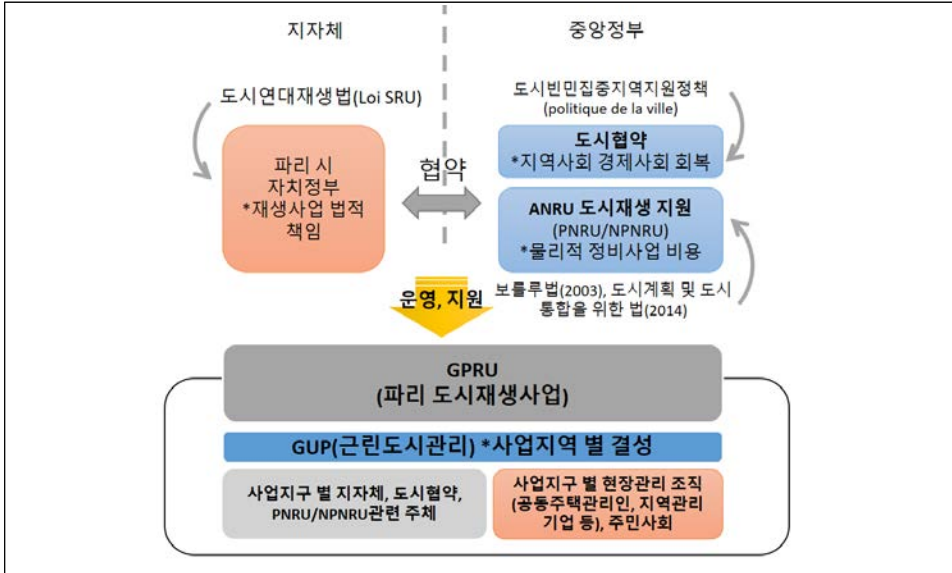
부표 8 | GPRU 사업지구 개요

GPRU	위치 (자치구)	주요 특징
올랭피아드 (Les Olympiades)	13	1970년 건설된 대형 주상복합단지 재정비 및 접근성개선 사업 - 체육관, 공원, 시민시설 등 공공시설 정비
베디에/포르티다브리/부트루 (Bédier - Porte d'Ivry - Boutroux)	13	- ZAC(2006년부터 추진)을 통한 전형적인 복합개발 - 임대주택 다수 건설
폴 부르제(Paul Bourget)	13	2014년 추가지역 1950년대 건설된 노후주거지역 정비사업
플래장스/포르트드방브 (Plaisance - Porte de Vanves)	14	- 파리경계선을 따라 위치한 외곽순환도로(Boulevard Peripherique) 복개사업 - 복개부지에 시민공간을 조성하고 인접 지자체와 연결성 확보 - 주변 노후주거단지 및 공공시설 개선, 임대주택 신규 건설
포르트 푸셰 (Porte Pouchet)	17	- 낙후된 대형 사회임대주택(고층건물형) 리모델링 사업 및 시민 - 공용공간 및 도로 정비. 시민공개토론을 통해 협의개발지구 사업 추진 2008년 중앙정부 추가지원(PNRU) 대상지 선정
포르트몽마르트르/클리낭쿠르/프와소니에 (Porte Montmartre - Porte de Clignancourt et Secteur Porte des Poissonniers)	18	- 공공시설 설치와 정비계획. 낙후된 임대주택단지 정비사업 - 업무-주거 등 복합개발사업 추진 2008년 중앙정부 추가지원(PNRU) 대상지 선정
파리노르-에스트 (Paris Nord-Est)	18	- GPRU 중 가장 대규모 복합개발이 이루어지는 지역 - 대규모 교통인프라 및 낙후된 철도부지 및 산업단지의 대대적인 재생사업(복합용도) 추진 - 사업지구 내 "Goutte D'Or" 지역은 PNRU/NPNRU 지원 대상
시테미슐레(Cité Michelet)	19	- 구(舊) 프랑스 가스공사 건물부지 재생 추진 2008년 중앙정부 추가지원(PNRU) 대상지 선정
생블레즈 (Saint Blaise)	20	- 낙후 주거지역 및 생블레즈 공원 등 공공시설 정비계획 2008년 중앙정부 추가지원(PNRU) 대상지 선정
포르트드몽트뢰이/라투르뒤팽 (Porte de Montreuil - La Tour du Pin)	20	- 혁신기업단지 계획 등 대규모 복합개발사업 추진 2015년 중앙정부 추가 지원프로그램(NPNRU) 대상지 선정 2016년 도시혁신사업(Reinventing Cities) 대상지역으로도 선정
포르트드뱅센느 (Porte de Vincennes)	12, 20	- 교통, 접근성, 공공녹지 개선. 폐기된 철도시설 재생을 통한 학생주택 건설 - 문화시설, 교육시설 등 공공서비스 확대. 업무공간-주거 등 복합개발
포르트 데 릴라 (Porte des Lilas)	20	- 외곽순환도로(Boulevard Peripherique) 복개사업 - 주거, 문화시설, 도서관, 체육, 상업시설, 녹지, 고령자 복지시설, 학생주택 추진(14구 사업과 거의 유사함)
피통-뒤베르느 (Python-Duvernois)	20	2014년 추가지역. 기존의 자동차도로 등으로 인해 단절된 낙후지역 - 지역 접근성을 개선하고 체육관 등 공공시설, 사회임대주택 건설 추진

주: 회색으로 표시한 푸셰 지구, 생블레즈 지구가 본 사례 분석의 주요 대상임

자료: Ville de Paris site <https://www.paris.fr/pages/les-projets-de-renouvellement-urbain-4497>
(2020년 9월 18일 검색); 반정화 외 2013

부도 2 | 파리 사례를 중심으로 한 프랑스 도시재생의 제도적 여건 및 구조



자료: 프랑스 도시재생 관련 제도 소개 내용을 바탕으로 저자 작성

앞으로 소개할 GPRU 사업지구(포트 푸쉴, 생블레즈)에서도 GUP는 사업 초기부터 현재까지 일관된 거버넌스 시스템으로 자리 잡으며 사업 추진과 지역관리를 전반적으로 책임지고 있다. 본 연구에서는 GPRU 사업지구 중 가장 낙후되어 도시협약 및 ANRU 도시재생 지원(PNRU)⁸⁾이 함께 이루어지는 지역인 포트 푸쉴(17구), 생블레즈(20구) 등 2개 지구를 선정하여 사업의 내용, 주용 주체, 사업수단 및 제도적 지원 여건, 주민을 비롯한 다양한 행위자의 협력·참여방안 등을 도시재생사업 선순환 구조 구축의 관점에서 분석하였다.

8) 2014년 이후 시작된 NPNRU 지원 대상 지역들은 지난 PNRU 지원의 연장선상에 있거나 GPRU 사업지구 외의 추가정비지역인 경우가 대부분이어서 본 연구에서는 별도로 검토하지 않음

2) 사례별 선순환 구조분석

(1) 포트 푸셰(Porte Pouchet) 지구 재생사업

① 사업내용 및 추진주체

파리 17구 북쪽 경계선에 위치한 “포트 푸셰(Porte Pouchet) GPRU 도시재생 사업지구(이하 푸셰지구)”는 인접한 도시 클뤼시(Clichy)와 생투앙(Saint Ouen)으로 연결되는 관문(Porte) 지역이다. 이 지역은 파리의 북부, 동부에 위치한 여러 관문지역들에서 나타나는 낮은 접근성, 공간적인 고립, 열악한 사회경제적 환경이라는 공통적 특성을 보이고 있다.⁹⁾ 이와 같은 공통점 외에도 푸셰 지구만의 독특한 문제점들은 도시재생사업의 방향을 결정하는데 중요한 요인으로 작용하였다. 푸셰 지구는 파리가 GPRU 추진을 결정하고 도시협약을 체결한 직후 2003년 가장 빠르게 착수된 지역으로, 이는 1960-70년대에 건설된 3개의 대형임대주택 건물(la tour Bois-le-Prêtre, la tour Borel, la barre Borel)의 상태가 심각하여 시급한 조치가 필요했기 때문이다(APUR, 2001). 노후화된 대형임대주택, 넓지만 제대로 정비되지 않은 도로 및 공용 공간, 대형 공동묘지(Cimetière des Batignolles), 마을버스 차고지, 견인차량 차고지 등이 사업부지 15ha의 대부분을 차지하고 있어, 2003년 파리시에서 실시한 설문조사에 의하면 지역주민들도 자신들의 동네를 “공허하고 쓸쓸하며 불안한” 지역으로 인지하고 있는 상태였다(APUR 2007a: 77). 상업시설이나 업무공간도 부족하여 단위 면적 당 일자리 수도 파리 평균의 절반 수준에 불과했다(APUR 2001). 한마디로 이 지역은 주민의 삶의 질이나 일자리 창출에 기여도가 낮은 대형시설들이 열악한 주거단지를 둘러싸고 있는 양상이라 할 수 있다(APUR 2007a: 77).

파리 시는 포트 푸셰 지구의 열악한 상황을 개선하기 위해, 접근성 및 공간적 고립도 개선, 사회임대주택건물의 재건축 및 리모델링, 신규 주택건설, 지역사회 삶의 질 개선을 위한 녹지 확충 및 공공시설 설치, 지구 내 업무공간 건설 등 대대적인 정비계획이 포함된 도시재생사업(GPRU)을 추진하게 된 것이다.

9) 빈민 특히 외국 이민노동자 집중지역으로 경제, 교육, 치안 등 여러 영역에서 파리 시의 평균수준에 미달함

푸쎈 지구가 도시협약 대상지역으로 설정된 뒤, 파리시는 이를 도시취약지구 ZUS(Zone urbaine sensible) 지역으로도 지정하여¹⁰⁾ ANRU의 PNRU 지원 대상으로 선정되도록 하였다. 도시협약 및 PNRU 지원 협약을 정부와 체결한 뒤, 2005년 파리시는 구체적인 도시정비계획을 실행하기 위해 푸쎈 지구를 협의개발지구(ZAC, Zone d'Aménagement Concerté)로 설정하였다.¹¹⁾ 푸쎈 지구의 주요 사업내용은 아래와 같은 방향을 따라 추진되고 있다.¹²⁾

- 생활여건 개선: 사업부지 대부분을 차지하는 건인차량 및 마을버스 차고지 등 대형시설의 공간구조를 효율적으로 변경하여 새로운 여유 부지를 확보하고 이를 지역사회 생활여건 개선을 용도로 사용하며, 일례로 마을버스 차고지를 새로운 소방시설 내부로 이전시켜 공간을 확보하고, 특히 사업지구 중심부에 15,000㎡ 규모의 푸쎈 광장(Place Pouchet)을 새롭게 조성하여 주민의 이동, 레저, 휴식, 자연 녹지로 제공
- 주거 개선: 파리시의 사회임대주택 사업자 중 하나인 파리아비타(Paris Habitat) 소유의 대형 임대주택건물의 리모델링 및 철거, 사회임대주택 신규 건설 등을 통하여 총 27,000㎡의 양질의 주거 창출
- 도시기능 다양화: 일자리 창출 및 지역사회 활성화를 위한 업무공간, 상업시설, 서비스 시설 등을 확충하고 특히 최근 '서비스 산업'이 급격하게 성장하고 있는 인접한 생투앙 시 도심과 연계성 확대
- 지역 고립성 및 낮은 접근성 개선: 인접 지자체 생투앙(Saint-Ouen), 클리쉬(Clichy)와 푸쎈 지구 사이의 도로 및 대중교통 시설 확충 및 푸쎈 지구 내부 도로망 개선

10) ANRU의 재정지원 프로그램인 PNRU는 'ZUS' 지역만을 대상으로 설정하고 있으며, 포트 푸쎈 지역은 원래 ZUS 설정에서 빠져 있었으나 GPRU 사업의 진행과 함께 파리 시가 지역의 경제사회 상황을 다시 조사하여 ZUS의 기준에 부합한다는 사실을 파악하고 ZUS 설정을 위한 행정 절차를 진행함(APUR 2007a: 75)

11) 프랑스에서 가장 보편적으로 활용되는 도시정비계획 수단인 협의개발지구(ZAC, Zone d'Aménagement Concerté)는 각 지자체가 도시정비사업을 진행할 때 가장 유용하게 사용하는 제도로 주로 지자체 산하 혼합경제 회사들이 개발지구 운영을 담당함(Mairie de Paris 2016)

12) Ville de Paris site <https://www.paris.fr/pages/porte-pouchet-17e-2401/> (2020년 9월 18일 검색)

부도 3 | 푸쉐 광장(좌) 및 지구 전경(우)



자료: Paris Métropole site

<https://www.paris-metropole-amenagement.fr/fr/la-place-pouchet-ouvert-au-public-403>
(2020년 9월 18일 검색)

부표 9 | 푸쉐 지구 사업계획 요약

구분	내용
녹지	• 푸쉐광장(총15,000㎡ 중 녹지공간 1,000㎡ 2020년 완공) 및 다수의 가로수길 조성
주거	• 보텔 타워 철거, 보텔 아파트 일부 및 브와르프레트르 타워 리모델링 • 사업지구 내 주택 190채 신규 건설
업무·상업공간	• 보텔 타워 철거 후 부지에 업무공간(800명 근무), 호텔(객실 145개) 조성
주민시설	• 유치원, 사회복지센터(centre social) 설치
공공시설 및 인프라	• 파리순환도로 하부 5,000㎡ 부지에 산책로 및 운동시설을 설치하고 푸쉐광장에 편입 • 파리순환도로 하부공간을 활용하여 견인차량 차고지 이전 • 소방시설 및 마을버스 차고지를 체육관 부지 하부로 이전 산구도로 조성, 소규모 광장 조성, 가로 정비

자료: P&Ma 2020

GPRU 재생사업이 기획, 집행, 관리되기 위해 다양한 사업주체들의 역할 분담과 협업이 중요하며, 이는 사업수단(도시협약, PNRU, 협의개발지구, GUP) 별로 다음과 같이 정리될 수 있다. 푸쉐 지구의 지역사회 재생은 1~3차 도시협약에 의해 20년간 지원되고 있으며, 중앙정부, 일드프랑스(Ile de France) 주정부, 예금공탁관리공사(CDC, Caisse des Dépôts Consignation), 사회임대주택 사업자(Bailleurs sociaux), ANRU, 차별방지 및 통합을 위한 활동·지원기금(FASILD, Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations) 등 도시, 사회통합,

교육 등 매우 다양한 영역의 기관 등이 참여하고 있다. 단 푸셰 지역은 주민공동체의 활동성이 매우 낮은 지역이라 도시협약 수준에서 ‘주민대표’의 참여가 거의 부재한 상황이었다(APRU, 2001). 그럼에도 불구하고 주민들 간의 친밀감이나 지역소속감 등은 상대적으로 높아서 초기 사업추진 과정에서 주민들이 ‘지역의 극적인 변화’를 수용하도록 하는 데 상당한 시간과 노력이 필요했고 이를 주로 GUP가 담당하였다(Dietrich-Ragon, Fijalkow 2013).

물리적 정비사업의 재원을 대부분 담당한 ANRU의 PNRU 지원은 2007년 중앙정부(파리 경시청에서 대표), ANRU, 파리 시 사이의 협약 형태로 체결되었다. 이 과정에 프랑스 주택기금활동본부(Action Logement), SEMAVIP(푸셰 정비사업을 진행하는 혼합경제회사), 사회임대주택사업자(OPAC, SIEMP 등), 예금공탁관리공사(CDC, Caisse des Dépôts Consignation) 등이 참여하였다(Mairie de Paris 2007).

협약개발지구(ZAC)는 이름 그대로 도시정비사업을 진행하기 위한 제도적 수단으로 일종의 “협업체계”이며 이는 파리 시청(사업 발주), Paris Habitat(사회임대사업자, 부지 내 자사 소유 임대주택 리모델링 및 철거 책임) 등이 주요 행위자로 참여하며 각자의 책임 및 비용분담, 계약 관계 등이 이러한 협업체계 안에서 결정된다(Mairie de Paris, 2016). 그 중에서도 가장 중요한 행위자는 SEMAVIP(Sté Economie Mixte Aménagement de la Ville de Paris)이다. 파리 시가 소유한 도시정비를 위한 혼합경제회사(Société d’Economie Mixte, 일종의 지방공사)인 SEMAVIP은 실질적인 협약개발지구 사업 책임을 맡아 기획, 토지매입, 설계 및 시공사 발주, 전체 사업관리, 분양 등의 업무를 담당한다.¹³⁾

지역관리를 담당한 푸셰 지구의 GUP는 다음과 같은 목표 아래 20년이라는 사업기간 동안 다양한 영역에서 활동해 왔다(APUR 2007a: 80~82).

- 지역이미지 개선: 대내외적으로 팽배한 “공허하고 불안한” 지역 이미지를 변화시키는데 주력

13) 이후 SEMAVIP은 2018년 파리의 다른 유형의 지방공사(Société Publique Locale)인 P&Ma(Paris & Métropole Aménagement)로 Pouchet 재생사업의 진행 책임을 이양함

- 도시환경 관리: 낙서나 파손으로 새롭게 정비해도 계속 최적의 상태를 유지하기 어려운 공용공간(공원, 도로, 녹지, 체육시설 등)의 방법 및 청결 관리
 - 도시 교통, 이동동선의 재구성: 푸쉐 지구 내 주민의 보행동선이 매우 비효율적이고 근거리 이동을 위한 대중교통도 부족하여 GUP 차원에서 주민과 지속적으로 논의하여 지구 내 미세이동(micro mobility)체계 개선
 - 주민 소통 및 참여 활성화: 주민사회 단절 방지, 지역친목 및 주민 커뮤니티 활성화, 지역관리기업 및 주민치안자경대 등의 활동 관리, 전반적인 주민참여역량 강화를 위해 끊임없이 주민들과 소통하고 특히 주민들의 다양한 사회활동이 발전할 수 있도록 파트너 기관, 자원, 활동장소, 지역 활동가 및 종사자 양성 등의 서비스를 담당. 무엇보다 철거 및 리모델링을 진행하기 위해 주민들의 의견을 수렴하는 과정에서 GUP의 소통역할이 매우 중요하였음
- 주민들은 ‘이주’에 대해 거부반응을 보였고 지속적으로 현장의 GUP 참여주체(특히 사회임대주택의 관리사무소 직원들)들은 거의 일대일 소통을 통해 ‘더 나은 주거환경’을 위한 사업임을 지속적으로 알리고 주민들과 소통하였음 (Dietrich-Ragon, Fijalkow 2013)

원래 주민사회 활동이 저조한 지역이었지만, 도시협약 체결과 함께 푸쉐 지구와 이웃 17구 인접 지역을 위해 활동하는 17구 지역관리기업(regie de quartier) “Passerelle 17”이 2007년 탄생하였고, 다른 지역과 마찬가지로 GUP의 지원(사업 위탁을 통한 수익 창출) 아래 활동하고 있다(APUR 2007b). “Passerelle 17”은 지역주민들의 사회적 고립을 막기 위한 커뮤니티 활성화와 지역 환경관리(쓰레기 무단투기 방지 등)를 주요 활용영역으로 설정하고 있다(CNLRQ 2017).

마지막으로 푸쉐 지구 중심에 위치하며 가장 중요한 주민 공용공간인 “푸쉐 광장”의 방향성 설정, 기획, 설계를 위해 공식적인 주민간담회, 워크숍 등이 2011~2019년 사이 수차례 개최되었다.¹⁴⁾

14) Ville de Paris site <https://www.paris.fr/pages/porte-pouchet-17e-2401/> (2020년 9월 18일 검색)

부표 10 | 푸쉐 지구 사업 참여 주체

구분	도시재생 운영 주체(협의개발지구)	ANRU지원(PNRU)	도시협약
재생사업 운영·지원책임	파리 시청: 발주, 총괄 책임	지구 내 도시정비사업 재정 지원 (2004~2015) • ANRU • 파리 시청부 • 주택기금활동본부 • CDC • 사회임대사업자 • 일드프랑스 주정부 • 중앙정부	• 파리 시청부 • 중앙정부 • CDC • ANRU • FASILD • CAF • 교육청 등
	SEMAVIP: 재생사업 총괄 혼합경제회사		
	사회임대주택 사업자: 주택단지 재생 책임 • Paris Habitat • SIEMP 등		
GUP	푸쉐 지구 GUP: • 협의개발지구 운영 주체, PNRU, 도시협약 참여주체가 GUP(도시관리 거버넌스 시스템)를 통해 협력 • GUP 운영비용은 도시협약을 통해 충당되고 있음 • 지구 별 시민단체(지역관리기업 “Passerelle 17” 등), 방범대원, 공동주택 관리인, 주민대표 등 참여		

자료: Marie de Paris 2007; 2015 내용을 바탕으로 저자 작성

② 사업의 성공요인

푸쉐지구 재생사업의 성공요인으로서는 다음과 같은 세 가지 특성을 찾을 수 있다.

첫째로 푸쉐 지구는 일반적으로 ‘자산’이라 여기기 어려운 불리한 여건을 적극 활용하였다. 사실 자원 확보의 관점에서, 푸쉐 지구는 도시협약, PNRU 지원금¹⁵⁾ 등 ‘지원금’ 의존형 재생사업으로, 지역 내 자산을 활용하여 사업비용을 충당하거나 새로운 경제기능을 창출하는 데는 어려움이 있었다. 일단 인적 자산, 문화유적, 버려진 산업 시설 등 쉽게 발굴할 수 있는 지역자산이 부족하였다. 그럼에도 불구하고 SEMAVIP을 비롯한 정비사업의 책임자들은 지역의 불리한 공간자산을 새로운 도시재생의 기회로 활용하였다. 일단 삭막한 경관, 막대한 차량이동으로 인한 소음, 환경피해를 유발하며 푸쉐 지구의 북쪽을 물리적으로 막고 있는 고가도로 형태의 파리순환도로 하부를 공간 자산으로 활용하기로 결정하였다. 하부공간에 먼저 체육시설을 설치하고 이를 새롭게 조성한 녹지(푸쉐광장)와 연결하여 주민들이 쾌적하게 산책과 체육활동을 즐길 수 있

15) PNRU 지원금은 인접한 클리냥쿠르-몽마르트르 GPRU 사업지구와 푸쉐 지구에 통합으로 지원되었으며, ANRU, 일드프랑스 주정부 및 파리 시 자체 예산, 기타 공적 주체들의 투자금이 투자됨(Mairie de Paris 2007)

도록 하였다. 원래 순환도로 하부에 위치하였지만 중요한 통행로를 가로막는 형태로 자리 잡았던 견인차량 차고지는 동일한 순환도로 하부이지만 다른 위치로 이전하여 공간효율성을 높일 수 있었다(P&Ma 2020). 방치되었던 소방시설과 마을버스 차고지는 지역 내 종합체육관(Stade de Max Rousié) 부지 하부로 배치하여 공간을 절약할 뿐 아니라 전반적으로 시설 여건도 개선하였다. 대형 종합체육관 부지 안에 소방시설 및 마을버스 차고지를 이전하고, 이들 시설 옥상에 축구장을 건설하는 형태로 공간구조가 변경된 것이다.¹⁶⁾ 또한 르비에르 도로(la rue Rebière)와 같이 과도하게 넓지만 잘 사용되지 않는 도로 폭을 절반으로 줄인 뒤 그 위에 선형으로 길게 늘어선 저층 주택단지를 건설하였고 이 과정에서 청년 건축가들의 혁신적인 아이디어들이 활용되었다(P&Ma 2020).

둘째로 기존의 교통망 확충계획과 긴밀한 연계를 통해 지역의 경제적 매력도를 높였다. 파리의 다른 빈곤한 낙후지역들도 겪고 있는 낮은 접근성(대부분 관문지역에 위치하여 고속화도로, 철도, 대형인프라에 둘러싸여 고립된 양상)의 문제는 푸슈지구에서도 예외는 아니며 이는 특히 지역 일자리 창출을 위한 기업 유치에 가장 큰 한계요인으로 작용하고 있었다. 따라서 대중교통망의 확충은 도시재생사업의 성패를 가르는 요건이며, 이를 위해 파리 시는 도시재생과 연계한 교통망 확충사업을 병행적으로 추진해 왔다. 그 결과 푸슈 지구 내부 도로망 개선 외에도, 전체 파리 대중교통망 확충사업과 연계하여 포트 푸슈 지역의 접근성이 한층 개선되고 있다. 예를 들어 트램전차 T3 노선이 2018년 개통되었고, 2020년 내 지하철 14호선이 푸슈 지구 방향으로 연장되어 클리쉬-생투앙(Clichy Saint Ouen)역이 개통될 예정이다(P&Ma 2020). 또한 인접 지자체인 생투앙 시와의 도로교통망 개선을 통해 최근 10여 년간 빠른 경제성장을 이룬 생투앙 시의 발전성고가 푸슈 지구까지 영향을 미치는 스�필오버(Spill Over) 효과를 기대하고 있다.

16) CHRONIQUES D'ARCHITECTURE site

<https://chroniques-architecture.com/pouchet-bruno-mader/> (2020년 9월 18일 검색)

셋째로 도시재생의 성과를 원래 거주민들이 우선적으로 누리는데 방점을 두었다. 이를 위해 ‘보존 가치’가 낮은 주거건물이라도 물리적으로 보존하는 방법을 선택하였다. 원래 PNRU 지원계획은 일반적으로 건축적, 역사적으로 보존가치가 낮은 임대주택건물들을 철거 후 반강제적으로 거주민들을 인근의 여러 임대주택으로 이주시켜 왔지만, 푸쉴레 지구는 주민공동체를 위해 상당 부분 리모델링을 결정한 것이다. ‘홍물’이라 여겨지던 임대주택 건물을 지역사회의 사회적 자본이 축적된 자산으로 여겨 보존하기로 한 것이다. 이에 따라 파리의 낙후된 사회임대주택의 상징처럼 여겨지던 보렐 타워(la tour Borel), 보렐 아파트(la barre Borel), 브와-르-프레트르 타워(la tour Bois-le-Prêtre) 등의 3개의 낙후된 임대주택 개선사업이 결정되었다. 브와-르-프레트르 타워와 보렐 아파트는 리모델링을 통해 매력적인 주거지로 재탄생하였고 거주민들은 자신들의 보금자리를 지킬 수 있었다. 특히 17층 높이의 브와-르-프레트르 타워의 리모델링은 세계적으로 유명한 건축대상(l'Equerre d'Argent)을 수상하는 등 높은 수준의 리모델링으로 큰 화제를 모았다(Mairie de Paris 2012)(〈부도 4〉 참조).

보렐 타워의 경우 파리순환도로(Boulevard Périphérique)에 너무 가까이 위치해 소음 등의 피해를 개선하기 어려워 철거를 결정하였고, 이후 건물부지는 업무공간으로 전용되었으며 거주민들은 인근에 새롭게 건설되는 임대주택으로 이주할 것을 선택하였다(Mairie de Paris, 2012). 푸쉴레 지구의 사회임대주택 재생은 실제 거주하는 주민들이 직접 지자체, 정부, 임대주택사업자(bailleurs sociaux), 건축가 등과 협의(주로 GUP를 통해 소통과 협의에 참여)를 진행하여 전체 리모델링-임시 이주-재입주 과정이 진행되었고 주민공동체가 보존된 대표적 사례라 할 수 있다.

부도 4 | 브와-르-프레트르 타워 리모델링 전(좌)과 후(우)



자료: Lumières de la Ville site

<https://lumieresdelaville.net/larchitecture-augmentee-de-lacaton-vassal/> (2020년 9월 15일 검색)

이상과 같이 포트 푸셰 지구 재생사업을 선순환 구조의 관점에서 요약정리한 내용은 다음의 <부표 11>과 같다.

부표 11 | 포트 푸셰(Porte Pouchet) 지구 재생사업 선순환 구조 분석 내용

단계	계획수립	사업추진	운영관리
주요 이슈	- 사회임대주택건물의 재건축 및 리모델링 방안 마련 - 운영 주체별 역할 구상	- 물리적 공간구조 효율화 및 개선 사업 추진 - 지역 접근성 개선	주민 소통 및 참여 활성화
선순환 성공 요인	- 주변 도시와의 유기적 연대를 통한 상생발전 - 지역의 불리한 공간자산 활용 - 도시재생과 연계한 교통망 확충사업 병행 추진	- GUP 참여주체들의 일대일 주민소통을 통한 사업추진 - 사업기간 공사로 인해 활용할 수 없는 주민시설의 공백에 대한 대응책 제공 - 주민 공용공간인 “푸셰 광장”의 방향성 설정, 기획, 설계를 위해 공식적인 주민간담회, 워크숍 개최	- 국가지원제도가 장기적으로 도시재생을 지원 - 다양한 참여주체들이 동등한 자격으로 20년이 넘는 시간 동안 끊임없는 ‘협업’과 ‘소통’의 기반 위에서 사업을 운영
선순환 저해 요인	- 주민대표의 참여 부재 - 주민들 간의 친밀감이나 지역소속감 등은 상대적으로 높으나 주민들이 극적인 변화를 거부 - 사업 전체 프로그램에서 ‘주민의 삶’이 차지하는 비중이 적고 지역 내 주민공동체 활동성도 매우 낮음		재정지원 규모 감소에 관한 지자체들의 불만 문제

자료: 분석 내용을 바탕으로 저자 작성

(2) 생블레즈 지구 재생사업

① 사업내용 및 추진주체

면적 67.5ha, 인구 3만 명이 거주하는 생블레즈 지구는 파리 20구 도시 경계선 지역에 위치하고 있다(CAUE 2014: 8). 유럽에서 가장 인구밀도가 높은 지역 중 하나(약 800명/ha)로 2012년부터 T3 트램전차가 지나며 지역 교통상황이 한결 개선되었지만, 사업 초기 전반적으로 대중교통망의 확충이 절실한 것으로 파악되었다.¹⁷⁾ 2002년 도시협약 체결과 함께 GPRU 사업대상지로 선정된 생블레즈 지역은 다른 GPRU 사업지구처럼 사회임대주택(2004년 사업 착수 시기 기준, 지역 내 주거 6,569채 중 2700채는 사회임대주택)의 비중이 높고, 경제사회적 여건이 열악하며, 자연녹지 및 시민을 위한 공공시설 등이 부족한 상태였다(APUR 2004: 19-20). 상업시설이 적어 일자리도 부족하고 경제적인 경쟁력도 부족한 상태였다(APUR 2004: 20). 또한 1960~80년대 건설된 밀도가 높은 중고층의 주거단지들이 뻘뻘하게 들어서 있으며, 해당 주거건축물들 사이로 주민들을 위한 보행-휴식공간으로 배치한 카르되르, 비트뤼브, 살라망드르 스퀘어 등의 공용공간이 매우 노후하여 제대로 활용되지 않고 있다. 활용되지 않는 주거단지의 부속 공용공간을 재정비하여 쾌적한 보행-휴식공간을 제공하고 부족한 녹지공간을 확보하는 것과 접근성 개선 및 상업-업무공간 창출을 통해 부족한 상업 및 경제기능 확충은 본 사업의 핵심 목표라 할 수 있다.

생블레즈 지구 사업은 공간적, 시간적으로 2단계로 분할되어 진행된다. 생블레즈는 공간적으로 카르되르-비트뤼브(Cardeurs Vitruve)지구, 클로-살라망드르-무라(Clos -Salamandre-Mouraud지구) 등 2개의 세부지구로 분할되며, 1단계 사업인 카르되르-비트뤼브 지구의 재생은 2004년부터 착수되어 현재 완료단계에 접어들었다. 2단계 사업인 클로-살라망드르-무라지구의 재생은 2015년부터 공청회, 기획 및 설계가 시작되어 현재 본격적으로 사업이 진행 중이다.¹⁸⁾

1단계 사업인 카르되르 비트뤼브 지구 재생사업(이하 1단계 사업지구)은 파리 시 산

17) Ville de Paris site <https://www.paris.fr/pages/quartier-saint-blaise-20e-2346> (2020년 9월 18일 검색)

18) Ville de Paris site <https://www.paris.fr/pages/quartier-saint-blaise-20e-2346> (2020년 9월 18일 검색)

하 도시정비 전문 혼합경제회사 SEMAEST(앞서 푸셰 지구의 정비를 담당한 SEMAVIP과 유사한 기관)가 사업기획, 운영, 관리를 전담하고 있으며 다음과 같은 프로그램으로 구성되어 있다.¹⁹⁾

- 주민 이동 동선의 최적화를 위한 도로망 정비, 공립유치원 이전 및 신설
- 노후주택의 부분 철거 및 재건축, 리모델링, 개보수. 재건축, 리모델링 대상 거주민들의 이주는 2009년부터 시작되어 2014~2015년 재입주²⁰⁾
- 도로망 정비 및 노후 상태 개선을 위해 주거 및 일부 공공시설 철거, 이전, 재건축
- 유치원 및 어린이집, 주민커뮤니티센터(Centre Social Saint Blaise) 등 공공서비스 시설 확충, 주민공동체 시설은 스케어 비트뤼브의 France Habitation이 소유한 임대주택단지 내 거의 사용되지 않던 부속공간에 설치
- 1,900㎡ 면적의 공영주차장 부지를 활용한 복합용도공간(Wiki Village Factory 사업) 창출
- 업무공간 확충(5,000㎡): 단지 내 위치한 기존 건물의 1층 갤러리 공간을 상업공간으로 활성화
- 대형 주거단지 정비: 스케어 데 카르되르(Square des Cardeurs), 스케어 비트뤼브 정비, 다부 소광장(Placette Davout) 정비

19) Ville de Paris site <https://www.paris.fr/pages/quartier-saint-blaise-20e-2346> (2020년 9월 18일 검색)

20) Le Monde. "Paris Le quartier Saint-Blaise se transforme". 2008.10.09.
<https://www.lemoniteur.fr/article/paris-le-quartier-saint-blaise-se-transforme.1164074> (2020년 9월 18일 검색)

카르되르-비트뤼브(1단계) 공용공간 정비사업

파리 사회임대주택 사업자인 EFIDIS(EFIDIS SA Habitation Loyer Modéré)와 RIVP(Régie Immobilière de la Ville de Paris)가 '스퀘어 데 카르되르' 정비사업을 주관하고 있다. 스퀘어 데 카르되르는 1,400m²의 오픈 스페이스인 "카르되르 광장(la place des Cardeurs)"과 카르되르 스퀘어 단지 주민만 사용하는 전용공간으로 분할된다. 오픈 스페이스는 주민공원으로 쾌적한 휴식공간으로 정비되며 전용공간은 거주민 전용 정원으로 정비된다. 스퀘어 카르되르 내 RIVP 소유의 주거건물은 전반적으로 리모델링되고 EFIDIS 소유 주거건물은 개보수된다. '스퀘어 비트뤼브'는 단지 내 주민을 위한 전용공간이며, 임대주택 사업자인 France Habitation 건물 일부를 철거하여 공용공간 구조를 최적화하고 경관을 개선한다. 특히 스퀘어 비트뤼브 단지 내 주거들 중 철거되지 않는 France Habitation 소유 임대건물들은 외벽 보수를 통해 경관 미화, 에너지 소비 감축(환경을 고려한 자재 사용) 효과를 기대할 수 있다. 스퀘어 비트뤼브 단지 내로 새로운 상업공간 건설도 계획되어 있다. 다부 소광장은 새롭게 건설된 공용공간이다. 지층보다 높게 건설된 인공바닥(Dalle) 위에 건설된 비트뤼브 지구로 주민의 이동이 불편하여 이를 개선하기 위해 설치된 공용공간으로 이동이 편리한 계단과 슬로프를 건설하고 녹화벽을 설치하여 지역의 녹지부족 해소에 기여하도록 한다.

부도 5 | 스퀘어 카르되르 정원 조성(좌상), 다부 소광장 계단(좌하), 카르되르-비트뤼브 지구 조감도(우)



자료: Marie de Paris 2016; Ville de Paris site

<https://www.paris.fr/pages/quartier-saint-blaise-20e-2346> (2020년 9월 18일 검색)

2단계 재생사업인 클로-살라망드르-무라 지구 재생사업(이하 2단계 사업)은 낙후된 클로, 살라망드르, 무라 단지의 재정비사업을 중심으로 진행된다. 이 지역은 대규모 주거단지가 집결해있으며 상업·공공시설 및 녹지 부족, 통행 동선의 복잡성, 주변 지역과 단절된 형태의 비효율적인 공간구조가 특징이다. 전반적으로 지역의 연계성-개방성을 증진하고 부족한 기능(상업, 공공시설, 녹지 등)을 보충하는 형태로 사업이 진행된다.

1단계보다 정비 규모가 작고 덜 복잡하여, 정비계획 및 사업실행 총괄 역할을 담당하는 혼합경제회사의 개입은 없다. 대신 2단계 사업은 개별 주거단지의 소유회사들이 각기 자신들이 보유한 부동산(주거 및 부속 공용공간)을 중심으로 도시재생사업에 참여하고 있다.

- 공용공간 재정비: 제대로 활용되고 있지 않은 도로 및 광장에 새로운 기능을 부여하고 주민의 이동·휴식·자연·체험공간으로 재탄생하도록 하며, 생블레즈 산책로(mail Saint-Blaise) 가로정비, 살라망드르 공원(Square Salamandre) 정비(교육용 텃밭, 놀이터, 체육시설 등을 설치)가 대표적인 사업 프로그램임
- 스퀘어 살라망드르 단지 주거건물 재정비: 스퀘어 살라망드르 단지는 3개의 주거건물(거주공간 14,000m², 부지 4,421m²)이 입주해 있는데 이들은 파리 시의 또 다른 임대주택 사업자인 Paris Habitat 소유로 1988년 건설됨(2018 reunion Info) Paris Habitat의 살라망드르 스퀘어 임대주택은 메마른 경관, 에너지 비효율성 등의 문제를 보였고 여기에 녹화벽, 옥상정원 등 설치, 에너지 효율 극대화(기후변화 대응), 주민 편의성 증진을 추구하며 또한 현재 거의 방치된 건물 지층을 “Arc d’innovation” 사업공모에 활용할 수 있도록 함
거의 비어 있던 지층 갤러리를 지역자산 활용한 새로운 문화경제활동(예술가, 수공업자 공간)이 입주하도록 공모사업 진행 중임
- 클로 단지(l’îlot du Clos) 사업: 주로 신설될 유치원과 연계된 낙후된 상업, 공용공간 정비를 중심으로 재생사업 진행

부표 12 | 생블레즈 지구 사업계획 요약

단계 구분	내용 구분	내용
1단계	주거	• 스퀘어 카르되르 및 비트뤼브 임대주택 단지 일부 철거 후 재건축, 리모델링 등
	주민시설, 공공시설	• 어린이집, 소통플랫폼 “La Fabrique”, 주민커뮤니티 센터(Centre Social Saint Blaise)
	업무·상업공간	• Wiki Village Factory, 근린상가 활성화
	공용공간 (도로, 녹지, 광장)	• 도로망 확장 및 재구성 • 스퀘어 카르되르, 비트뤼브, 다부 등 재구성
2단계	주거	• 스퀘어 살라망드르 등 임대주택 녹화벽 등 에너지 효율 및 경관 개선 프로그램
	주민시설, 공공시설	• 유치원, 체육시설 등 개보수
	업무·상업공간	• 스퀘어 살라망드르 지층 예술·수공업 공간화, 클로 단지 낙후 상가갤러리 재활성화
	공용공간 (도로, 녹지, 광장)	• 스퀘어 살라망드로 공원 조성, 전반적인 통행로, 가로 시설 및 경관 개선

자료: Marie de Paris 2016; 2018

생블레즈 재생사업은 지자체(파리 시)의 재정분담이 가장 중요하고 여기에 도시협약, PNRU(ANRU의 지원사업) 재정지원이 추가되는 형태로 운영된다.

도시협약의 경우 1, 2단계 사업을 포괄적으로 지원하며 사실상 지역사회 활성화(교육, 치안, 보건, 주민공동체 지원 등)를 위한 비용을 지원하며, 실질적인 도시정비사업에 활용된 부분은 매우 적다. 규모가 큰 정비사업은 ANRU의 PNRU 지원과 파리 시의 자체 예산, 공공임대 사업자들의 직접적인 참여를 통해 운영된다. 생블레즈 재생사업의 경우, ANRU의 PNRU의 지원프로그램은 주로 공사비용이 높은 정비사업들이 집중되어 있는 1단계 사업지구를 지원한다. 2단계는 파리시와 지구 내 부동산을 보유하며 사회임대주택사업을 운영하는 임대주택사업자들이 사업프로세스(기획, 설계, 재원확보, 관리 등)를 이끌어 간다. 생블레즈 재생사업을 운영·지원하는 주체들은 1) ‘도시협약, ANRU 지원 등 주로 공공지원제도를 통해 재정·사회프로그램 지원에 참여하는 주체들’과 2) ‘직접 도시재생을 위한 정비사업을 운영하는 주체들’로 구분할 수 있다. 생블레즈의 경우 1, 2단계 사업 참여주체들이 약간 상이하다(〈부표 13〉 참조).

부표 13 | 생블레즈 지구 사업 참여 주체

구분	도시재생 운영 주체	ANRU지원(PNRU)	도시협약
1단계	파리 시청: 발주, 총괄 책임	지구 내 도시정비사업 재정 지원 (2008~2015) (500만 유로 지원) • ANRU • 파리 시정부 • 주택기금활동본부 • CDC • 사회임대사업자 • 일드프랑스 주정부 • 중앙정부	• 파리 시정부 • 중앙정부 • CDC • ANRU • FASILD • CAF • 교육청 등
	SEMAEST: 재생사업 총괄 혼합경제회사		
	사회임대주택 사업자: 주택단지 재생 책임 • RIVP • France Habitation • EFIDIS • SIEMP		
	Grumbach 건축사무소: 마스터플랜, 설계 총괄		
2단계	파리 시청: 발주, 총괄 책임	직접 해당하지 않음	
	사회임대주택 사업자: 주택단지 재생 책임 • RIVP • Paris Habitat OPH • Batigère • France Habitation • EFIDIS • SIEMP		
	BRS 건축사무소: 마스터플랜, 설계 총괄		
GUP	생블레즈 GUP(1, 2단계 통합)를 통한 참여: • 재생사업 운영 주체, PNRU, 도시협약 참여주체가 GUP(도시관리 거버넌스 시스템)을 통해 협력 • 지구 별 시민단체(지역관리기업 등), 방법대원, 공동주택 관리인, 주민대표 등 참여		

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성

사업을 운영·지원하는 대부분의 행위자들은 모두 재생사업이 운영되는 기간 동안 근린도시관리(GUP) 시스템을 통해 지역 환경을 관리하고 지속적으로 주민, 지역사회와 소통·협약하는 등, GUP의 임무와 목표 달성을 위해 적극 참여하고 있다(푸쉴 지구 사례 참조).

생블레즈 지구의 경우 특히 주민공동체, 시민사회(지역 중심의) 참여가 활발한 편인데, 이는 재생사업이 시작되기 전에도 생블레즈에는 활동성이 매우 높은 지역 시민단체들이 상당수 발견(2004년 기준 수십 년간 지역사회에서 활동하는 시민단체들이 20여개 이상 존재하는 등 주민공동체의 행동력이 다른 지역보다 높은 편이기 때문이다

(APUR 2004). 이는 도시재생을 위한 주민참여 프로세스 활성화에 중요한 자산으로 작용한다.

시민참여 프로세스 중 가장 중요한 과정은 시 정부에서 주관하는 ‘공식적인 시민간담회(réunions publiques) 및 공청회(enquêtes publiques)’라 할 수 있다. 생블레즈 지구는 1, 2단계 사업을 위한 공식 참여프로세스가 별도로 진행되었고, 활동성 높은 시민사회가 적극적으로 의견을 제시하였다.²¹⁾

- 1단계 사업: 2005년부터 2011년까지 수차례의 간담회, 시민협의를 위한 워크숍 진행 및 2010년 2차례 공청회 개최
- 2단계 사업: 2015년 간담회 및 시민 의견교환을 위한 워크숍 개최

공식적인 참여 프로세스 외에도 생블레즈 재생사업에서는 “Nature+”²²⁾와 같은 주민참여형 도시자연환경 개선사업이 적극적으로 활성화되고 있다. 생블레즈의 “Nature+” 사업은 주로 대부분 쓰레기 무단투기 등으로 불결하게 유지되었던 사회임대주택 사업자들이 보유한 자투리 공용공간 내 구석진 유휴 공간들을 활용해 주민들이 화단을 조성하고 청결을 관리하는 방식으로 진행되고 있다. 그 외에도 생블레즈 GUP과 시민들의 협력 안에서 “공동주택 녹화벽 조성”, “도시청결 워크숍”, “업사이클링(Up-Cycling) 가구제작”, “도시 식생 스터디”, “공동정원 가꾸기”, “도시 양봉 체험” 등의 사업들이 지속적으로 진행되고 있다(Mairie de Paris 2009).

또한 푸셰 지구와 마찬가지로 주민참여형 사회적경제조직인 지역관리기업(Régie de quartier) “생블레즈-샤론(Saint Blaise-Charonne)”도 활동하고 있다. 2005년 설립된 생블레즈-샤론은 지자체, 사회임대주택사업자들의 지원 아래 주민 중심으로 운영되며 지역 청결, 치안, 미화 등을 핵심 임무로 설정하여 활동하고 있다.²³⁾

21) Ville de Paris site <https://www.paris.fr/pages/quartier-saint-blaise-20e-2346> (2020년 9월 18일 검색)

22) Nature+는 도시의 ‘자투리 유휴 공간’을 활용하여 주민들이 직접 더 나은 자연친화형 생활공간을 조성하고 도시와 시민이 지역 환경을 위해 함께 포괄적으로 협력하는 사업이며, 이는 파리 시가 도시빈곤집중지역 지원정책(PV) 및 도시협약(CV)의 성공적인 추진을 위해 고안한 참여형 혁신사업이라 할 수 있음. 생블레즈를 비롯한 파리 20구에서 Nature+ 사업이 특히 강력하게 활성화되고 있음. 주로 GUP 관리체계를 통해 파리 시와 사회임대주택 사업자들을 중심으로 Nature+ 사업을 지원·관리하고 있음(Cattiaux 2011; Marie de Paris 2015)

23) GRAFIE site. “Régie de Quartier Saint-Blaise Charonne”.

13개의 GPRU사업지구 중 단 두 개만 설치된 도시정비사업 소통·홍보·교육센터 (Maison de Projet) 중 하나가 생블레즈 지구에 설치되어 있다. “Maison de Projet”는 대규모 도시계획 및 재생사업이 이루어지는 지구별로 설치된 지역사회 소통플랫폼이라 할 수 있는데, 주로 ANRU 지원(PNRU/NPNRU) 사업이 이루어지는 지역에 설치된다. 생블레즈 센터는 “Social Design Platform ‘La Fabrique’”으로 불리며 단순한 도시계획홍보센터가 아닌 주민사회가 직접 참여하여 아이디어와 의견을 나누며 도시의 변화에 대한 체험, 교육도 경험할 수 있는 ‘사회 디자인 플랫폼’을 표방하고 있다.

파리 GPRU의 경우 사업지구 중 규모가 가장 큰 파리노르에스트(Paris Nord Est) 외에 생블레즈 지구에만 설치되어 있다(Marie de Paris 2015). 생블레즈 홍보 센터는 2012년 설립되었으며, 주민을 위한 정보제공, 주민제안수렴 및 도시환경개선을 위한 참여활동이 이루어지고 있다.²⁴⁾

부도 6 | Nature+ 사업(주민 공유정원)(좌) 및 도시재생 소통플랫폼 “La Fabrique”(우)



자료: Social Design Plateforme site

<https://blog-du-quartier-saint-blaise-paris20.fr/quand-les-jardins-poussent-sur-les-toits-de-paris/>
/ (2020년 9월 18일 검색)

<http://www.grafie.org/regie-de-quartier-saint-blaise-charonne> (2020년 9월 18일 검색)

24) Ville de Paris site <https://www.paris.fr/pages/quartier-saint-blaise-20e-2346> (2020년 9월 18일 검색)

② 사업의 성공요인

생블레즈 사업의 성공요인은 지역자산인 ‘편의성, 쾌적성이 떨어지는 낙후된 공공·공용 공간자산’ 및 ‘주민공동체 활동 중심의 인적자산’의 효율적 활용이라 할 수 있다. 생블레즈 재생사업의 주요 주체들은 낙후된 공간자산을 활용해 주민 편의성과 도시기능 다양화(주거 집중에서 경제·사회기능 확대)를 추진하였다. 또한 활동성 높은 주민공동체의 적극적 참여(인적, 사회적 자산)를 통해 진행되는 모든 정비계획에 주민들의 의견이 적극 반영되도록 하였고, 다른 지역보다 ‘주민주도형 도시관리사업 및 시설’이 크게 활성화되었다.

공간자산 중 가장 중요한 역할을 담당한 것은 지구 내 임대주택단지와 이에 부속된 공간(주택단지 지층, 외벽, 통행로, 스퀘어 카르되르·비트뤼브·살라망드르 등), 그리고 비트뤼브 공용주차장 공간이다. 임대주택단지 부속공간들은 넓은 면적에도 불구하고 낙후된 상태로 주민들이 관심을 갖지 않았고(오히려 불편을 느끼던) 청결, 안전 유지가 어려웠던 공간이었다. 이를 가치 있는 공간자산으로 인식하고 재생사업을 통해 물리적 개·보수뿐 아니라 입주민과 인근 지역주민들이 함께 즐기고 소통할 수 있는 개방공간(주민커뮤니티센터, 체육, 체험놀이터, 공유정원, 텃밭 등 조성) 및 입주민 전용공간을 적절히 배치하였다는 점이다. 특히 이러한 공간은 지역주민들이 매일 접하고 사용하는 공간이므로 공간구성 및 모든 설계과정에 주민들이 적극 참여하였고, 다양한 의견이 반영되었다. 또한 공간을 둘러싼 주거단지의 외관을 녹화, 개보수하여 전체 도시경관과 환경 관점의 개선 효과가 나타났다. 앞서 소개하였듯이 스퀘어 살라망드르의 경우 임대주택단지의 지층 공간(제대로 활용되지 않아 낙후되고 거의 비어있던 상태)을 수공업, 문화예술인들에게 제공하는 “Arc d’Innovation” 사업에 활용하여 일자리 창출 및 ‘주거’에 집중되었던 도시기능을 다양화하는데 기여하고 있다.

특히 공간자산의 가장 창의적인 활용전략은 비트뤼브 주차장 공간에 조성되고 있는 “Wiki Factory Village” 프로젝트라 할 수 있다. 비트뤼브 주차장은 1970년대 1900㎡ 면적의 콘크리트 광장 지하에 건설된 주차장으로, 상업이나 업무공간이 부족한 지역 특성 상 이용도가 매우 낮았다. 주차장의 지붕인 ‘콘크리트 광장(dalle)’을 완전히 철

거한 뒤 “Wiki Village Factory(이하 WVF)”라 불리는 사회적경제와 문화예술, 수공업업을 위한 공간을 건설하도록 한 것이다. 총 예산 2,500만 유로의 WVF 사업은 현재 생블레즈의 랜드마크로 여겨지고 있으며, 지역사회뿐 아니라 파리 시에서도 주목 받는 사회혁신 프로젝트로 여겨지고 있다.²⁵⁾ 혁신스타트업, 대학연구기관, 사회적기업 공간, 도시농업(루프탑 활용), 공유오피스, Fab lab 공간, 문화예술-수공업 작업공간을 위한 연면적 7,500㎡(5층)의 WVF는 건축의 관점에서도 화제를 모으고 있다. 또한 2016년 파리 시의 도시혁신 공모사업인 “Réinventer La Ville” 당선작 중 하나인 WVF사업은 패시브 에너지 및 탄소배출 제로를 추구하는 친환경 목조건축 형태로, 기획 초기부터 시민참여(시민공모사업), 지역사회와의 대화, 사회혁신, 환경윤리 중심의 설계 등으로 유명해졌고 2019년 착공하여 2021년 완공될 예정이다(Marie de Paris 2018). 원래 있던 주차기능은 이용자 및 주민의 편의를 위해 WVF 지하층에 그대로 유지될 예정이다.

부도 7 | Wiki Village Factory 계획



자료: Marie de Paris 2018

25) Le Parisien. “Paris: à Saint-Blaise, on casse encore la dalle”. 2019.05.02.
<https://www.leparisien.fr/paris-75/paris-a-saint-blaise-on-casse-encore-la-dalle-02-05-2019-8064654.php> (2020년 9월 18일 검색)

인적자산은 앞서 소개한 참여협력 프로세스에서 나타났듯이, 주민들이 지역에서 수십 년간 자발적으로 발전시켜 온 ‘시민단체’, ‘공동체’ 활동에서 찾을 수 있다. 활동성 강한 지역 기반의 시민단체들은 GPRU 사업 초기부터, 생블레즈 GUP가 운영하는 모든 소통 및 협의 프로그램에 적극적으로 참여하였다. 도시협약 및 ANRU 지원사업들은 모두 GUP를 구성하고 있지만 생블레즈의 GUP는 특히 “도시공간사업”과 “지역사회”의 중재 역할을 적극적으로 수행하였다 평가되는데, 이는 지역사회 변화에 높은 관심과 참여의지를 보이는 주민사회 덕분이라 할 수 있다(CAUE 2014: 13). 그 결과 Nature+와 같은 주민참여형 지역자연환경 개선사업, WVF와 같이 환경·공유·공동체 가치 중심의 혁신사업, 주민주도 공용공간으로 정비된 스퀘어 카르되르·비트뤼브·살라망드르, “La Fabrique”과 같은 지역 소통플랫폼 설치 등 차별화된 성과가 나타날 수 있었다. 이상의 생블레즈 지구 재생사업의 성공요인을 살펴보았다. 앞서 다루고 있는 재생사업의 분석결과를 선순환 구조의 관점에서 요약 및 정리한 표는 다음의 <부표 14>와 같다.

부표 14 | 생블레즈 지구 재생사업 선순환 구조 분석 내용

단계	계획수립	사업추진	운영관리
주요 이슈	• 단계별 사업추진 계획 및 주체 마련 • 주거단지의 부속 공용공간을 재정비 계획 • 물리적 여건 개선방안 마련	• 재원확보 • 낙후된 공간자산을 활용 • 주민주도형 도시관리사업 및 시설 활성화	• 주민참여 프로세스 활성화 • 지역사회 소통플랫폼 운영
선순환 성공 요인	• 시민단체들은 GPRU 사업 초기부터 모든 소통 및 협의 프로그램에 적극적으로 참여	• 사업의 운영·지원주체들이 근린도시관리(GUP) 시스템을 통해 지역 환경을 관리하고 지속적으로 주민, 지역사회와 소통·협의 적극 참여 • 주민참여형 도시자연환경 개선사업 추진 • 시 정부에서 주관하는 ‘공식적인 시민간담회 및 공청회 주관	• 주민참여형 사회적경제조직 활성화 • 국가지원제도가 장기적으로 도시재생을 지원 • 다양한 참여주체들이 동등한 자격으로 20년이 넘는 시간 동안 끊임없는 ‘협의’와 ‘소통’의 기반 위에서 사업을 운영
선순환 저해 요인	-	-	-

자료: 분석 내용을 바탕으로 저자 작성

3) 국내 적용을 위한 시사점

2000년 이후 프랑스 도시재생사업의 특성과 진행방식을 이해하기 위해 파리 GPRU 사업을 중심으로 도시협약, ANRU 지원사업을 연계하여 사례분석을 진행하였다. 특히 이들 중 17구에 위치한 푸쎈 지구와 20구에 위치한 생블레즈 사업을 선정하여 구체적인 사업추진 내용을 검토하였다. 파리의 GPRU는 지난 세기 파리 시가 성공적으로 이끌었던 ‘지역경제 성장’ 중심의 도시재생 패러다임에서 ‘지역사회와 공동체’ 중심의 패러다임으로의 전환을 알리는 대표적 사업으로, 우리나라의 도시재생사업을 위해서도 다각적으로 분석이 필요한 유용한 사례이다.

이들은 모두 일괄적으로 파리 시에서 GPRU 및 도시협약의 틀 안에서 관리되며 두 사업 모두 ANRU의 PNRU 지원 대상으로 선정되었으므로 ‘제도적 여건’이나 ‘공식적 사업주체’, ‘재원확보 방식’ 등은 매우 유사하다. 이러한 공통성의 관점에서 푸쎈, 생블레즈 지구 사업을 통해 논의할 수 있는 시사점은 크게 세 가지로 정리된다.

첫째로 현재 프랑스 도시재생사업 추진수단 중 하나인 “GUP(근린도시관리)”라는 현장 거버넌스 시스템의 유용성이다. 일단 도시재생사업이 시작되면 지역사회의 변화에 대한 불안, 사업이해의 어려움, 공사에 따른 불편 민원 등이 끊이지 않는다. 프랑스 처럼 다자간 협약 안에서 사업이 운영될 경우 도시재생사업에 참여하는 주체들이 많아 막대한 혼선이나 불화가 발생하기 쉽다. 이러한 상황에서 GUP는 단순한 의사결정권자들 간 ‘협의 거버넌스’ 시스템에 머무르지 않고, 주민공동체 대표 등 지역 내 시민사회 활동 주체 및 가장 주민과 밀접한 관리인력인 지역관리기업, 경비, 관리사무소, 방범대 등이 참여하여 가장 세밀한 단위의 불편까지 소통할 수 있는 플랫폼을 제공한다. 특히 GPRU 사업에서 ‘사회임대주택 사업자’들의 역할과 비중이 매우 중요하므로 이들이 GUP를 통해 자신들이 보유한 주거시설을 관리하는 데 적극적으로 참여할 수 있다. 또한 GUP는 사업기간 동안 공사로 인해 활용할 수 없는 주민시설의 공백에 대한 대응책도 제공한다. 예를 들어 푸쎈 지구의 경우 원래 ‘보렐 스퀘어(Square Borel)’라는 공원이 있었으나 상태가 낙후하여 이를 철거하고 새롭게 ‘푸쎈 광장(Place

Pouchet)’을 건설하였다. 그러나 이러한 변화에 10년 이상이 소요되었으므로 그 사이 지역 아동들을 위한 놀이터를 10년 동안 제공하였다. 이는 임시 놀이터로 보렐 스퀘어 철거와 함께 철거되었다(APUR 2007b: 29). 현장 밀착형 소통플랫폼인 GUP가 없었다면, 초기에 주민참여 의지가 매우 낮았던 푸쵸 지구에서는 이러한 임시놀이터에 대한 배려가 이루어지지 않았을 수 있다.

두 번째로 국가지원제도가 장기적인 호흡에 의해 도시재생을 지원한다는 점이다. 일단 도시협약은 전국적으로 1기에서 3기까지 20년 동안 계속되고 있다.²⁶⁾ 물리적 정비 사업도 긴 호흡에 따라 지원이 이루어진다. PNRU 계획도 계약 기간이 10년이며 NPNRU도 원래 2024년까지 10년으로 설정되었다가 최근 더 길게 연장되었으며, 일부 지역은 2030년까지 연장되었다. 또한 PNRU, NPNRU 모두 초기 3~4년 정도는 사전 준비협약(*le protocole de préfiguration*) 기간으로 지역별 현황분석 및 기획, 협의 등에 할애하고 나머지 기간 동안 실질적인 사업협약(*la convention opérationnelle*)이 이루어지며, 이러한 단계별 협약 내용은 예산과 구분되어 운영된다.²⁷⁾ 이와 같이 장기적 관점에서 지원이 이루어지지만, 실제 현장을 책임지는 지자체들은 중앙정부가 PNRU에서 NPNRU로 전환되는 과정에서 대폭 지원 규모를 줄이고 있다는 불만을 표시하는 등 국비지원의 축소나 종료 결정은 쉽지 않은 상황이다.

세 번째로 재생의 주체로서 지자체의 강력한 권한 및 책임성이다. 각 지구별 재생프로그램이나 추진 프로세스를 실질적으로 결정하는 것은 지자체이며 중앙정부와 지자체는 ‘위계관계’ 라기보다 동등한 다자간 ‘계약관계’ 참여자들로써 협의에 임하도록 되어

26) 중앙정부는 1기 도시협약(2000~2006)만으로 도시정비가 완료되고 지역의 경제사회적 여건이 변화할 것이라 애초에 기대하지는 않았음. 2차 CUCs협약(2007~2014)도 애초에 2010년까지 설정되어 있었으나, 국비지원을 멈추면 전국적으로 제대로 사업목적이 달성될 수 없다는 판단 아래 2014년까지 연장됨. 이후에도 사업의 필요성이 인정되어 다시 2015~2020년까지 3기를 시작할 수밖에 없는 상황이었음. 2018년 11월 프랑스 정부는 3기 도시협약의 종료 시한을 2022년까지 연장하기로 결정한 바 있음(자료: Banque des Territoires site. "Politique de la ville-Les contrats de villes seront prorogés jusqu'en 2022". <https://www.banquedesterritoires.fr/les-contrats-de-villes-seront-proroges-jusqu'en-2022> (2020년 9월 18일 검색))

27) ANRU site. "Le NPNRU: continuité et innovations"
<https://www.anru.fr/fre/Programmes/Nouveau-Programme-National-de-Renouveau-Urban/Protocoles-de-prefiguration-signes> (2020년 9월 15일 검색)

있다. 또한 사회임대사업자들도 수십 년, 일부는 100년 이상동안 독자적으로 사업을 운영해왔으며, CDC(예금공탁관리공사), Action Logement(주택기금 활동본부)와 같은 공적금융기관들도 우리나라 공공기관들보다 훨씬 독립적, 자율적 활동권한을 가지고 있어 구체적 사업내용은 위계에 따른 업무배분이 아니라 ‘협의’가 필요하다. 다시 말해 프랑스에서 빈곤지역 지원정책(도시협약)이나 도시재생지원(ANRU 지원)이 모두 “협약(contractuel)” 형태로 이루어지며, 사업 현장 별로 ‘소통과 협의의 플랫폼’인 GUP가 필요한 이유가 여기에 있다.

프랑스의 도시재생사업은 전국적으로 일괄적으로 진행되며 ‘중앙정부’의 강력한 지원이 뒷받침하고 있다는 점에서 외견적으로 ‘중앙화’된 형태의 사업으로 이해될 수 있다. 그러나 실제 현장 차원에서는 ‘협약’ 제도의 특징을 살려 다양한 참여주체들이 동등한 자격으로 20년이 넘는 시간 동안 끊임없는 ‘협의’와 ‘소통’의 기반 위에서 사업을 운영함을 알 수 있다. 그리고 이 모든 사업 과정의 중심에는 ‘지자체’가 있고, 가장 강력한 결정권을 가지고 있다. 지자체는 주민사회와 제도적 지원주체 사이의 실질적인 연결고리이며, 사업의 시작부터 종료까지 ‘정치적’, ‘사회적’, ‘기술적’으로 책임을 지고 있다. 따라서 지자체가 ‘주민사회’의 관점과 의지를 더욱 중요시할 경우 ‘재생’의 중심축은 도시사회 재생으로 기울게 되고, 경제성장과 지역투자 매력도 등의 목표를 중요하게 여길 경우 중심축은 ‘물리적, 상업적 개발사업’으로 기울게 된다.

2. 일본²⁸⁾

1) 사례 소개

일본의 지방창생 정책은 인구 감소, 도쿄에 사업 편중, 지역 경제 쇠퇴 등이 가속화 되는 상황에서 기존의 정책적 한계점을 검토하고, 효과적인 지방 재생사업을 추진하기 위해 2014년부터 시작되었다. 기존 정책은 일률적인 정책 집행, 정부부처 및 지자체

28) 이 연구의 외부연구진인 이승민 (주)한국리노베링 대표이사가 작성한 원고를 바탕으로 정리함

조직 내의 수직적 의사결정 및 사업집행구조, 예산에 비해 단기성과위주의 사업을 집행하는 등 문제점들이 존재했다. 이를 보완하여 지역 주체적인 성과지표설정과 PDCA 사업 검증 도구를 활용하면서 종합적, 연계적 사업 추진을 촉진하고자 하였다. 지방창생을 추진하기 위해 수립한 「마을·사람·일자리 창생법(まち・ひと・しごと創生法)」에서는 사업의 목적을 다음과 같이 정의하고 있다.

- (목적) 저출산고령화 진행에 대응하고 인구감소와 도쿄로의 인구집중을 막고 지역에 살기 좋은 환경을 확보하여 보다 행복한 일본 사회 유지를 목표로 마을·사람·일자리 창생에 관한 종합적, 체계적인 정책을 실시함
- 마을(まち): 국민 한 명 한 명이 꿈과 희망을 가지고 윤택하고 풍요로운 생활을 안심하며 영위할 수 있는 지역사회의 형성
- 사람(ひと): 지역사회를 이끌어가는 개성 있는 다양한 인재 확보
- 일자리(しごと): 지역에 매력적인 다양한 취업 기회 창출

일본의 지방창생 정책은 한국의 도시재생사업과 비교하여 물리적 환경보다 인구 감소, 인재 육성, 일자리 창출, 지역 경제 선순환과 같은 경제사회적 재생에 초점을 두고 있는 것이 특징이다. 특히 2020년에서 2024년까지 적용되는 제2기 정책에서는 ① 지방으로의 사람과 자금의 유입 흐름 강화하고 ② 인재를 육성 및 활용하며 ③ 여성, 고령자, 장애인, 외국인 등 다양한 주체의 지역사회 참여 ④ NPO조직 및 기업과 같은 민간과의 협동 지향 및 ⑤ 지역 경영 관점에서의 매니지먼트 중시 측면이 강조되었다(内閣府 地方創生推進事務局 2019: 1-4).

본 장에서 다루는 사례는 “지속가능한 지역 경영”과 “민간 주체의 자립”이라는 측면으로, 지역 경영과 지역재생 선순환 구조의 관점에서 일본의 사례들을 다루고자 한다. 기존의 도시재생사업은 중앙정부에서 일률적으로 정한 기준을 따라 지자체가 예산을 신청하여 받는 방식이었는데, 중앙정부의 재정 부담이 커지게 되어 재정적자 문제가 지방도시까지 심화되었다. 이로 인하여 일부 지방도시는 공무원 임금 삭감이나 공공시설 유지관리에 필요한 예산삭감 등이 불가피한 상황에서 세수입을 늘리고자 하는 방식을 찾게 된다. 지자체가 재정의 경영회복을 위해 추진한 사업으로는 민간 사업자 지원

을 통한 산업 구축 및 법인세 수입 증대, 유희 부동산 활용을 통한 자산 가치 상승에 따른 자산세 수입 증대, 살기 좋은 도시 환경 조성을 통한 인구 증가에 따른 주민세 증대 등이 있다.

이와 같은 일련의 노력이 민간 유희부동산 활용 측면에서는 “민간 자립형 마을만들기 회사”의 발굴 및 육성, 공공시설 운영 측면에서는 “돈 버는 공공 인프라 조성 및 마을만들기(稼ぐまちづくり)”로 불리며 지역 전체의 경제 선순환 구조를 만들기 위해 실행되었다. 본 고에서 다루는 오가르타운 사업은 충분한 개발 예산이 없는 지자체에서 민간 사업자와의 연계 및 지자체 내 직접 사업을 균형 있게 추진하여 지역 산업 진흥 및 인재 육성이라는 선순환 구조를 형성한 사례로 지방창생 정책 수립에 큰 영향을 주었다.

일본 지방창생 정책은 “지방의 일자리가 사람을 부르고, 사람이 다시 일자리를 불러들이는 선순환 확립과 선순환을 지탱하는 도시의 활력 회복”을 최종적인 목표로 하여 이를 실현하기 위해 지방의 “평균소득 향상”을 목표로 선순환 구조를 이루고자 하였다. 이를 위해서는 지방창생에 참여하는 주체가 단순한 주민이 아니라, 부가가치를 창출하여 돈을 버는 민간 사업자, 이들에 제공하는 서비스를 향유하는 수익자로서 기능한다. 지역주민 및 이들의 상호작용에 따른 지역 가치 향상과 지자체 세수입 증대를 평가 지표로 두고 각각의 역할을 아래와 같이 정의하고 있다.²⁹⁾

- 민간사업자: 매출, 순이익, 투자액, 신규 고용 수, 창업수, 부동산 임대료 수준, 가동률, 사업 비용 삭감(시설 유지 및 관리비 삭감) 등
- 지역주민: 소득, 소비액, 신규 고용 수, 생활의 질(QOL)
- 지역 전체: 세수, 지가, 이주·정주·교류인구 수, 활기(보행자 통행량), 행정 비용 삭감(의료비, 간호비, 보조금 등 삭감), 사회문제 해결

한편 2010년도부터 시작된 “리노베이션 마을만들기(リノベーションまちづくり)”는 산업진흥의 관점에서 지역 내 유희부동산을 활용한 창업 진흥사업으로 지방 도시에서

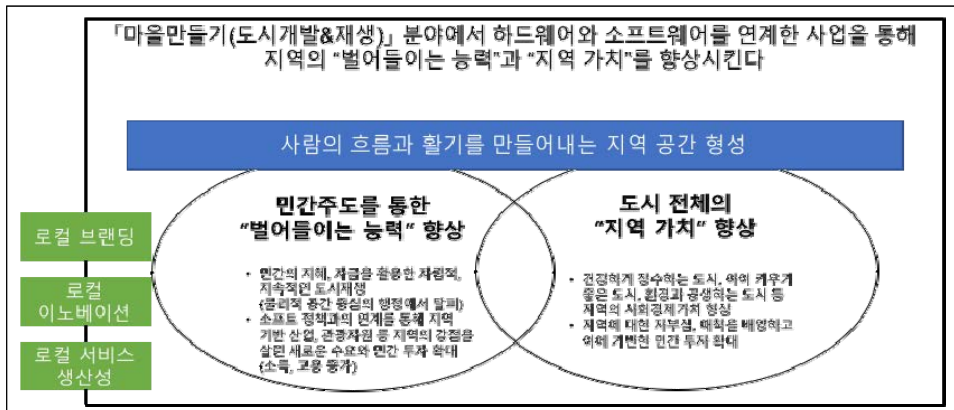
29) 内閣府 地方創生推進事務局 site

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/seisaku_package/naiyou.html (2020년 12월 24일 검색)

독자적으로 일어난 움직임이다. “리노베이션 스쿨”과 같은 인재 육성 프로그램 및 지역 커뮤니티와의 협업 구조 등으로 중심시가지 활성화 성과를 인정받아 다른 지역으로 확산되기 시작하였고, 2014년부터는 전국적으로 진행되었다. 리노베이션 마을만들기를 추진하는 지자체는 개별 사업이 아닌 “리노베이션 마을만들기 구상”과 같은 정책 비전의 수립 단계부터 지역 내 다양한 이해관계자를 참여시켜 비전의 구체화 가능성을 높이고, 다양한 민간 주체들의 실천을 통해 진행된다.

본 고에서 다루는 소카시(草加市)의 경우 정책 구상 수립, 지역주민 교육과 인재 육성 및 발굴, 행정의 현장 밀착형 지원을 통해 도시 농업과 같은 산업 정책으로 연계, 발전되고 있는 사례이다.

부도 8 | 민간 주도 프로젝트와 도시 전체의 가치 향상 이미지



자료: 内閣府 地方創生推進事務局 2017: 2 그림을 저자 번역

2) 사례별 선순환 구조분석

(1) 시와정(紫波町) 에코 하우스: 에너지 절감형 주택 보급을 통한 지역 경제 진흥 사례

① 사업내용 및 추진주체

“오가르 타운(OGAL TOWN)”은 1998년에 시와정에서 시와중앙역 유치와 함께 추

진하려고 했던 개발 계획에 따라 매입되었지만, 이후 버블 붕괴에 따른 지역 경제 쇠퇴와 개발 자금 부족으로 활용되지 못하고 유휴상태로 남아 있었다. 이러한 유휴토지 10.7ha를 활용하여 축구장, 도서관, 배구장, 시청사 등 공공시설과 직산품 판매장, 호텔, 점포 등 민간 시설, 그리고 분양식 단독 주택가로 개발한 유휴 부지 복합 재생 개발 프로젝트를 실행하였다.

시와정은 2007년부터 공민연계 방식의 사업 추진 검토를 시작하여 마을 소유의 도시 정비를 위해 마을 주민과 민간기업의 의견을 취합한 뒤 시와정공민연계기본계획(紫波町公民連携基本計画)을 수립하였다. 계획 수립 이후 도시재생 정비사업의 추진, 오가르시 주식회사 설립, 도시 디자인 가이드라인 수립 등 체계적인 도시 개발 계획 및 사업 추진에 착수한다. 이후 2011년 이와테현 축구센터 개장, 2012년 시와정 도서관을 포함한 커뮤니티·상업·복합시설 등이 오픈하면서 10년 만에 정비가 완료되었다. 그중 오가르 타운(OGAL TOWN) 히즈메 21구역(日詰二十一区)은 신청사와 오가르 베이스의 북쪽에 접한 택지 분양 지구로, 민간 개발업자에게 토지를 매각하는 일반적인 개발 방식이 아닌 정(町)에서 시와정만의 에코 하우스 기준을 조건으로 직접 분양하면서 지역 내 에너지 선순환과 주택 건설 산업 진흥을 연계한 점이 특징적이다. 오가르 사업의 대표적인 특징은 다섯 가지로 다음과 같다.

□ 순환형 마을만들기와 공민연계기본계획

시와정은 2000년에 자연과 공존하고 인간과 동식물의 생명 순환을 목표로 100년 후의 아이들도 풍요롭게 살 수 있는 환경 조성을 위해 「신세기 미래 선언」을 발표하고 2001년부터 「시와정 순환형 마을만들기 조례」를 수립하여 유기자원순환, 삼림자원 순환, 무기자원순환의 3가지를 축으로 하는 친환경 정책을 펼쳐오고 있으며, 특히 삼림 자원 순환과 관련해서는 공공시설 건설 시 가능한 지역산 목재를 활용하고 일반 주택이나 사무소의 신축 및 개축에 있어 목재 이용을 할 경우 보조금을 지급하는 방식으로 지역 자원 활용을 촉진시켜 왔다(内閣府 地域活性化推進室 2013: 1-3).

2007년 오가르 타운 토지 개발에 앞서 정부는 재정부담을 최소한으로 하여 공공시

설 및 민간 시설을 복합 개발하기 위하여 「공민연계기본계획」을 수립하였다. 또한 민간과 행정이 연계하여 사업을 실시할 것을 명시하고, 2009년부터는 도시 계획, 랜드스케이프, 정보디자인, 건축 디자인 등에 관해 외부 전문가와 함께 방향성을 정하는 「오가르 디자인 회의」를 운영하였다.

□ 에코 하우스 기준 수립 및 에코하우스 서포트 센터 운영

오가르 타운 개발에 있어서 주택 개발용 택지는 당초 민간 개발업자에게 매각하여 단순 분양을 실시할 예정이었다. 하지만 협의 과정에서 지역 외부의 대형 분양업자에게 일임하는 것은 오가르 타운 개발 방향과 맞지 않기에 지역 내 사업자들과 연계하여 분양하기로 결정되었다. 오가르 타운 개발 계획을 담당한 기획과 지역개발실에서 토지 매매를 직접 담당하고, 기존에 마을에서 추진해오던 순환형 마을만들기 정책에 맞추어 에코 주택 분양기준을 설정하였다. 주택 건설 또한 지역 건설사가 맡아 진행하여 지역 내 산업 진흥과 선순환을 도모하였다.³⁰⁾

이를 위해 시와정 공무원과 외부 전문가들로 구성된 「오가르 디자인 회의」 및 「오가르 타운 조정 회의」, 그리고 친환경 주택 전문 건축가와 함께 「에코 하우스 연구회」를 조직하였다. 이 연구회는 친환경 주택 전문가 외에 지역 건설사, 설비업자, 금융기관 등이 함께 참여하여 에코하우스 보급 정책에 대해 지역 건설사와 연계하여 개발하고자 하는 방향을 공유하고, 에너지 소비를 줄인 주택의 기준을 설정했다.

연구회를 운영하면서 에코하우스와 관련된 선진지 시찰 및 시와형 에코하우스의 바람직한 형태에 관해 의논하는 워크숍을 개최하였다. 이 과정에서 실제 지역 건설업자가 참여함으로써 시장에서 달성 가능한 수치를 정할 수 있었다(佐々木 琢磨 2020). 시와형 에코하우스 기준은 다음과 같다.

- ① 연간난방부하 48kWh/m² 이하
- ② 해당 틸새 면적(C치) 0.8ccm²/m² 이하

30) 당시 기획과 지역개발실 담당 공무원이었던 사사키(佐々木 琢磨)씨와 2020년 10월 중 서면자문을 실시한 후 해당 결과를 바탕으로 저자 작성

③ 구조재로 지역산 목재 이용률 80% 이상

부도 9 | 시와형 에코하우스 서포트 센터



자료: Mikan Architects site <http://mikan.co.jp/archives/5687> (2020년 11월 1일 검색)

□ 지정사업자 제도를 통한 지역 산업 진흥

오가르 타운의 택지는 반드시 시와형 에코하우스 기준과 건축 조건에 부합해야 한다. 또한 시와정 기획과에서 직접 분양을 진행하며, 정에서 정한 지정사업자(2020년 현재 11개사)와 도급계약을 통해 건축할 수 있다.

□ 에너지 스테이션 운영을 통한 에너지 순환

시와정에서는 순환형 마을만들기 정책에 기반하여 건축뿐만 아니라 에너지 공급 산업 진흥을 위한 사업을 시행했다. 오가르 지구에 시와산 목질 바이오매스를 연료로 한 에너지 공급 사업으로, 오가르 타운 계획 당시 에너지 스테이션을 설립하여 공공시설에 에너지를 공급하는 것이 목적이었으나, 주택에도 보급, 확대하기로 하였다. 당초 계획대로 메인은 시와정 청사와 같은 공공시설에 에너지를 공급하고, 피크시간 외에는 오가르 베이스 등 복합상업시설이나 계약을 맺은 주택가구에 공급된다. 시와형 에코하우스 주택 건축주는 반드시 에너지 스테이션의 열원을 이용할 필요는 없지만 초기비용

시와형 에코하우스 타운 조성사업의 사업 주체는 시와정 기획과로 오가르 타운 전체 개발 계획을 수립하고 추진한 담당 부서로, 에코 하우스는 건축직 공무원이 담당하여 일을 진행하였다. 구체적인 에코하우스의 기준은 친환경 주택 건축가를 중심으로 지역 건설사와 금융회사, 설비회사 등이 포함된 연구회에서 설정하였다. 연구회는 행정과 사업 추진 방향에 대한 내용을 공유하고, 시장 가격 및 기술 수준 등을 논의를 통해 에코하우스의 기준을 보급 가능한 수준으로 설정하였다. 비용상으로 일반 주택 건설비의 시장 평균이 평당 50~60만 엔이며 시와형 에코하우스 건축비는 평당 60~65만 엔 수준으로 일반 건축비보다 약간 비싼 편이지만 향후 주거 시 지출할 광열비 금액을 감안했을 때 총 비용은 저렴하다.

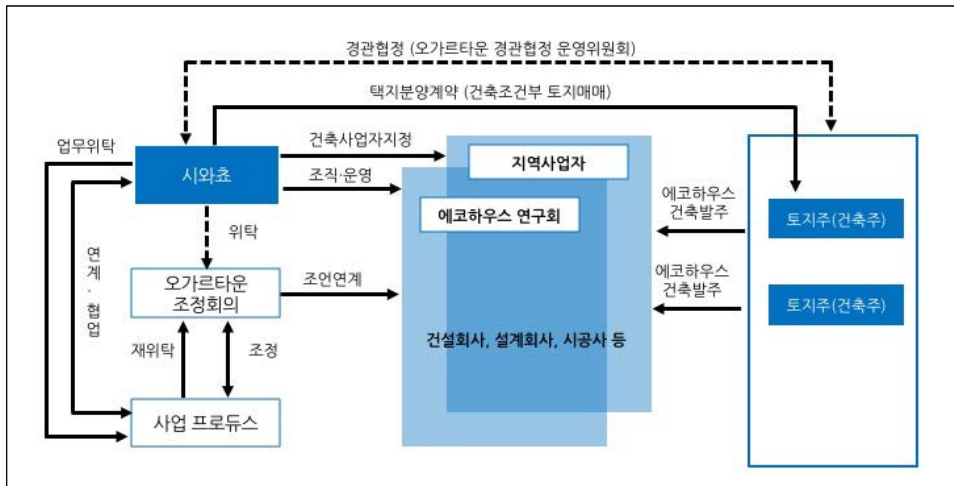
지역 건설사들은 기존에도 단열 공사를 시행하고 있어 기술적인 부분을 크게 지도하지는 않았으나, 연구회에서 단열 효과와 비용을 가시화하면서 에코하우스의 가능성을 확인할 수 있었다. 따라서 기준 설정 및 설계 방식에 있어 건설사 각자가 가진 기존의 장점을 살리는 방향으로 정리되었다.³¹⁾ 정부에서는 시와형 에코하우스 건축을 택지 분양 필수 조건으로 정하면서 에코하우스의 장점을 체험하고 홍보할 수 있는 센터를 설립하였다. 이 서포트 센터는 모델하우스로서의 기능 외에 마을 내 다른 지역에서 에코하우스를 신축하거나 기존주택을 에코하우스로 리모델링하는 접수 및 대응하는 창구를 상설하여 마을 전체 에코하우스 보급이 가능하도록 하였다. 이러한 홍보 사업을 통해 행정에서 지정사업자인 건설사를 소개하는 등의 역할을 하였다.

또한, 에너지 스테이션에서 공급되는 바이오매스 에너지를 사용할 경우 환경성에서 배관 공사 보조금을 받거나 환경과의 지원을 받을 수 있다. 또한 에코하우스 공동 건설 조합에서 직접 국가에 에코하우스 보급을 위한 보조금을 신청하는 등 건축비 절감을 위한 보조금 사업도 연계하여 활용가능하다. 택지 개발이 완료된 후에는 행정에서 직접 하는 에코하우스 보급 사업은 없으나 시와형 에코하우스 기준에 맞춘 고단열, 고기밀성 주택이 민간에서 보급되고 있다. 이뿐만 아니라 중소규모 지역 부동산 회사에서

31) 당시 기획과 지역개발실 담당 공무원이었던 사사키(佐々木 琢磨)씨와 2020년 10월 중 서면자문을 실시한 후 해당 결과를 바탕으로 저자 작성

에코하우스용 토지 분양 및 건축 사업을 하거나 에코 임대 아파트를 건축하여 운영하고 있다. 시와정 이외에도 이와테현과 같은 다른 지역에서 신축, 리모델링 수주를 하는 등 지역 전체로 파급되어 지역 경제진흥에 기여하고 있다.

부도 12 | 지역 기업에 의한 주택 설계 · 공사 이미지



자료: 日経クロステック. “「エコ住宅」が分譲条件, オガールタウン: 岩手県紫波町、官民連携で公共施設や商業施設とも一休整備” (2014.7.8.) “図2 地元企業による住宅の設計・施工のイメージ”를 저자 번역
<https://xtech.nikkei.com/kn/article/knp/column/20140624/668132/> (2020년 11월 1일 검색)

② 사업의 성공요인

시와(紫波)형 에코 하우스 사업은 행정에서 장기간 주민들과 함께 추진해 왔던 순환형 마을만들기 사업과 장기 미이용 유휴지였던 행정 소유의 토지 개발 사업을 연계한 사업이다. 이는 지역 건설업 육성을 통한 지역 경제 진흥과 지역산 목재 건축재 활용 및 바이오매스 열원으로 사용한 지역 자원 순환을 동시에 목표로 하여 실현한 도시재생의 선순환 사례이다.

초기에 행정에서 토지 개발 비용이 없던 상황에서 주택을 직접 분양을 담당하기로 했다. 토지 분양이 완료되기까지 수년이 걸렸으나 분양 토지가는 변동 없이 유지되었다. 토지 분양을 통해 들어온 수입은 행정 예산 중 특정 재원으로 조성되어 오가르 타

운 전체 개발 사업에 투입될 수 있도록 하였다. 토지 분양 수입은 먼저 초기 토지 매입 당시 구성된 기금으로 반환되었고, 기금 반환 이후의 수입은 오가르 타운의 공공사업 비로 지역 내에 재투자 후 일반 재정으로 사용되었다.

이와 같은 지자체 예산 활용 및 산업 정책과 주택 정책이 연계된 사업이 가능했던 것은 인구 3만 명의 작은 행정 규모에서 공민연계기본계획 수립을 통해 독자적인 계획 방향을 수립하고, 기획과에서 전체 사업을 총괄하면서 공공토지와 상업시설, 주택을 동시에 개발했기에 가능했다.

사업 초기에 지역 내 임업과의 연계를 통해 80%는 지역산 목재를 써야 하는 기준 설정을 검토하였는데, 유통·공급 구조상 비용이 과도하게 지출되어 선택에서 제외되었다. 하지만 이후에 에코하우스 보급을 통해 충분히 시장이 형성되면서 지역 내 목재 활용 비율도 증가하였다.

사업화 이전의 세부기준 설정 당시에 연구회 운영 및 기술 연수를 진행한 것이 에코하우스 사업의 성공 요인 중의 하나이다. 이를 통해 지역 사업자들이 활용가능하고 시장에서도 지속가능한 기준을 설정함으로 인해 에코하우스의 보급이 보다 빠른 속도로 이루어질 수 있었다. 이는 기존에 시와정이 추진해왔던 순환형 마을만들기와 협동 마을만들기의 경험이 밑바탕이 된 것이다.³²⁾

이상의 시와(紫波)형 에코 하우스 사업의 분석결과를 선순환 구조의 관점에서 요약 정리한 표는 다음과 같다.

32) 사사키(佐々木 琢磨)씨와 원고 작성을 위한 서면자문 내용에 따르면, 당초 행정에서는 연수회에 참여한 지역 건설사들이 에코하우스 공동건설조합을 만들어 보다 자주적으로 사업을 추진, 확장하기를 기대하였으나 협동조합 형태로 있을 경우 책임 소재와 이익 배분과 같은 인센티브 구조가 약하여 단순한 업계 모임에 그쳤다고 함

부표 15 | 시와정(紫波町) 에코 하우스 재생사업 선순환 구조 분석 내용

단계	계획수립	사업추진	운영관리
주요 이슈	- 마을 주민과 민간기업의 의견을 취합 - 지역 내 에너지 선순환과 주택 건설 산업 진흥을 연계 - 친환경 정책 - 에코하우스 보급 - 초기에 토지 개발 비용	- 체계적인 도시 개발 계획 및 사업 추진 - 지역 건설업 육성 - 지역 자원 순환	공공시설 및 주택에 에너지 공급
선순환 성공 요인	- 민간과 행정이 연계하여 추진 - 에코 하우스 연구회 운영을 통한 에코 하우스 기준 수립	- 에코하우스 서포트 센터 운영 - 인구 3만 명의 작은 행정 규모에서 공민연계 기본계획 수립을 통해 독자적입 계획 방향을 수립하고 기획과에서 전체 사업을 총괄하면서 공공 토지와 상업시설, 주택을 동시 개발	- 연구회 운영 및 기술 연수 - 시와정이 추진해왔던 순환형 마을만들기와 협동 마을만들기의 경험
선순환 저해 요인	토지 개발 비용이 없던 상황에서 주택을 직접 분양하여 수년이 걸림	시와형 에코하우스 건축비는 평당 60~65만엔 수준으로 일반 건축비보다 약간 간 비싼 편	-

자료: 분석 내용을 바탕으로 저자 작성

(2) 소카시 리노베이션 마을만들기를 통한 상업 진흥 사례

① 사업내용 및 추진주체

일본 사이타마현(埼玉県) 소카시(草加市)는 도쿄23구 동북쪽에 위치한 아다치구(足立区)에 인접해 있으며, 면적 약 27km²에 인구 25만 명(248,598人(H30. 8. 1現在)) 이 거주하는 도시이다. 산업적으로는 제조품 출하액 4천억 엔 규모의 공업 도시이면서 도시의 기능적으로는 베드타운에 가깝다. 구 일본주택공사(현 UR)가 1950년대에 조성하여 1962년부터 입주가 시작된 5926호 규모의 마츠바라(松原) 주택단지는 당시 동양 최대 규모였으며, 도쿄 도심과 가까워 인구가 급격하게 증가하였다.³³⁾

33) 草加市 site <http://www.city.soka.saitama.jp/cont/s1301/030/020/040/PAGE000000000000050275.html>
(2020년 10월 24일 검색)

2000년대에 들어서 당시 입주 주민들의 고령화가 진행되고 건물의 노후화 등으로 인해 재개발, 재건축이 진행되고 교외지역 쇼핑몰이 개발되었다. 동시에 도시의 상업, 업무 기능의 중심이었던 소카역 동쪽 출입구 주변의 상가가 쇠퇴하고 맨션 개발이 진행되면서 주민 구성의 시대 교체가 이루어진다. 결과적으로 소카역 주변은 상업 중심 시가지에서 역세권 아파트 거리로 기능이 변화한다.

베드타운인 소카시의 도시재생사업은 소카역 중심시가지 활성화와 베드타운화에 따른 장기적 쇠퇴 방지를 위해 추진되었다. 소카역 앞 중심시가지에 역세권 아파트 개발이 이루어지면서 인구 구성상으로는 젊은 가족들이 많이 유입되고 있다. 결혼과 출산을 계기로 주택을 매입하여 이사 오는 주민들이 많아 35~44세가 점하는 비율이 지역 인구의 약 65%로 일본 국내에서도 비교적 높은 편이며, 중심지 주변은 20~54세 비율이 증가하고 있다(草加市 2016). 그러나 소카시 거주 인구의 근무지를 보면 소카시 내에서 일하는 인구는 33%, 도쿄도로 출퇴근하는 인구가 36%인데, 이는 일반적인 일본 지방도시의 시내 종업 비율 70%에 비해 절반 수준이다. 쇼핑 패턴 역시 시내 구매율이 급격히 감소하는데, 식료품이나 일용품은 시내에서 구매하지만, 의류, 가족 식사와 같이 여가 활동과 관련된 구매 행위는 도쿄나 인근 도시의 대형 쇼핑몰에서 이루어진다(草加市 2016). 이러한 생활 패턴이 중심시가지의 쇠퇴에 영향을 주게 되는데, 이는 소카역 중심시가지 노선가 변화 추이를 보여주는 지도를 통해 확인할 수 있다(<부도 14> 참조). 1994년부터 2013년까지 20년 간 역 앞 메인 도로에 위치한 건물도 노선가가 3분의 1 가까이 하락할 정도로 도심의 가치가 하락한 것이다. 소카시는 인구도 늘어나고 빈 집도 많지 않은 상황을 인지하고, 도심에서 쇼핑하거나 여가를 즐기는 사람이 줄어 도시의 가치가 하락하는 상황을 문제로 정의하고, 이를 해결하기 위한 방안을 모색한다.

부도 13 | 소카역 동쪽 출구 앞 중심시까지 노선가 변화 추이



자료: 草加市 2017: 70

일반적인 중심시까지 활성화 사업은 기존 상업지를 재개발하여 대형 쇼핑몰을 만들고 역세권으로 유동인구를 집적시킨다. 하지만 소카시에서는 기존의 상업주도형 하드웨어 사업이 아닌 “리노베이션 마을만들기”를 방법론으로 추진하게 된다.

대형 상업 건물의 건설은 그 자체로 고용창출과 경제 효과를 만들어낼 수 있지만, 대부분의 경우는 입점한 점포들이 체인점들로 구성되어 소비된 돈이 다시 도쿄에 기반을 둔 대기업으로 들어간다는 점에서 지역 경제 순환에 긍정적이지 않다.

2013년에 소카시가 진행한 <소카역 주변 활기 창출 조사(草加駅周辺にぎわい創出調査)>에서 중심시까지의 문제를 “개성 없고 도시공간의 매력이 부족하다”, “지구 내 소비가 늘지 않는다”, “주민 간 교류가 부족하여 지역 커뮤니티가 약해지고 있다”는 점이 다시 한 번 지적되었다. 이로 인해 기존의 시설 조성 위주의 사업이 아닌, 매력 향상, 소비 촉진, 지역 교류 촉진 등을 위한 콘텐츠를 만들어내는 방향으로 재생을 추진하게 되었다. 2014년에는 <소카역 주변 활기 창출 기본계획(草加駅周辺にぎわい創出基本計画)>을 수립하기 위해 세부 사업 아이템 관련 회의를 진행하였는데, 행정

에서는 기존의 시설 조성 위주 사업으로 치우치고, 실제 콘텐츠 창출 및 실천을 위한 사업 및 인재 발굴에 어려움을 겪었다. 이에 대한 돌파구로서 제안된 것이 민간주도 관민 연계 도시 재생 방식의 “리노베이션 마을만들기”이다. 행정과 민간 주체들이 함께 도시의 나아갈 방향을 그리는 “리노베이션 마을만들기 구상”을 수립하고, 민간이 방법을 가진 콘텐츠 관련 사업은 “리노베이션 스쿨”과 같은 프로그램을 활용하면서 민간 주체가 지역에 필요한 비즈니스를 만들어내며 실천하고, 그 과정에서 필요한 부분을 행정이 백업하는 방식이다. 소카시 리노베이션 마을만들기 사업은 5가지의 사업을 통해 상업진흥을 이루었으며, 내용은 다음과 같다.

□ 리노베이션 마을만들기와 리노베이션 스쿨

리노베이션 마을만들기는 “지금 있는 자산을 활용하여 지자체의 도시·지역 경영 문제를 해결해가는 것”³⁴⁾으로, 자산에는 유휴 부동산과 같은 공간자원 외에도 인적자원, 역사적 자원, 문화자원 등을 포함한다. 과거 성장하던 시기에는 급격히 증가하는 인구와 끊임없이 생겨나는 산업과 콘텐츠들을 수용하기 위해 효율적으로 건물이 공급되었다면, 현대와 같은 축소 사회에서는 이들 자원이 남아돌아 반대로 이를 새로운 방식으로 기존의 자원을 남김없이 활용하여 재구성하고 편집하여 지금 시대에 맞는 콘텐츠를 발명해낼 필요가 있다. 저비용, 저위험으로 속도감 있게 사업을 만들어가면서 성장하게 되면 지역은 새로운 산업을 기반으로 고용창출과 경제 선순환, 그리고 주민의 삶의 질 향상으로 이어진다. 이는 자산세나 주민세, 법인세와 같은 세수입 증가로 지자체의 재정 건전화로 이어지고 도시의 경영 문제를 개선할 수 있다. 2010년 기타큐슈 야모리 구상과 리노베이션 스쿨에서 시작된 리노베이션 마을만들기는 2020년 현대 약 76개 도시·지역에서 다양한 형태로 진행되는데, 소카시에서 2015년부터 추진된 리노베이션 마을만들기는 초기 구상 단계에서부터 다양한 지역 관계자들이 참여하며 현재는 하나의 성공 모델로 손꼽힌다.³⁵⁾

34) リノベリング site <https://renovaring.com/machidukuri/index.html> (2020년 11월 1일 검색)

35) 草加市 site. “そうかりノベーションまちづくり事業とは” 2019.12.16.

민간주도 행정지원에 의한 리노베이션 마을만들기 사업을 추진을 위해서는 ① 행정과 시민이 함께 공유하는 비전과 ② 민간이 빠르게 주도하는 비즈니스가 필요하다. 지자체는 <리노베이션 마을만들기 구상>을 만들어가면서 정량적으로 도시·지역영양과제를 파악하고, 과제 해결을 위한 전략 지역을 선정하여 시민들과 함께 변화할 도시의 미래상을 그리고 공유한다. 또 이를 실현할 수 있도록 활용 가능한 유휴 부동산 자원을 발굴하고 사업화를 담당하는 민간 플레이어의 발굴·육성을 진행하는데, 대표적인 프로그램이 “리노베이션 스쿨”이다.

□ 소카시 리노베이션 마을만들기 구상

소카시에서는 2015년 도시 재생 프로듀스 전문가인 (주)애프터눈소사이어티의 시미즈 요시즈구 대표를 종합 프로듀서로 위임하고, 19명의 위원으로 구성된 「소카 리노베이션 마을만들기 구상 검토위원회」(이하 검토위원회)를 꾸려 「소카 리노베이션 마을만들기 구상」 수립에 착수했다. 본 검토위원회의 위원은 시에서는 부시장과 종합정책부장, 자치문화부장, 어린이 미래부장, 도시 정비부장, 건설부장이 참여하여 부서 간 연계가 가능하도록 하는 한편, 주무부서인 산업진흥과는 전체적인 구상정리를 담당한다. 또 민간 위원으로는 전략 대상 지역인 소카역 앞 상점가의 부동산 소유주, 사업가, 예비 사업가 등 실천을 전제로 한 시민들로 구성하였다. 검토위원회에서는 지역 과제 분석과 미래상의 가설 설정, 미래상 실현 방법 논의를 통한 가설 검증 및 전문가 강연, 워크숍, 정리된 정책 등에 관해 논의하는데, 특별 강연과 워크숍을 포함하여 일반 시민도 자유롭게 참관하고 발언할 수 있도록 진행되었다(草加市 2017: 24).

2015년 9월부터 1~2개월마다 1회 정도의 빈도로 1년간 7회 개최되었으며, 각 회당 70~80명 정도의 시민들이 참가해 논의하였다. 검토위원회 후에 진행된 네트워킹 모임 역시 지역 내 사업 주체 발굴 등을 위해 활용되었다(草加市 2017: 25).

2017년 1월에 수립된 소카 리노베이션 마을만들기 구상의 기본 방향은 다음과 같다.

<http://www.city.soka.saitama.jp/cont/s1403/020/010/050/PAGE00000000000000043247.html>
(2020년 10월 24일 검색)

-
- 도시의 과제: ① 시민 간, 세대 간, 시민과 학생들의 커뮤니티 부족, ② 공공 부동산 활용 필요, ③ 도시형 산업 부족, ④ 잠만 자는 도시
 - 해결 방향: 지역 사람들이 이상적으로 생각하는 쾌적한 생활 환경과 라이프스타일을 실현할 수 있는 콘텐츠 창조
 - 방법: 공공 부동산을 포함한 지역의 다양한 자원을 최대한 활용하여 지역의 새로운 도시형 산업을 창출하고, 도시 내에서 일하고 살아가는 문화 조성
 - 10가지 콘텐츠 : 농업, 음식, 건강, 행사, 축제, 창조, 숙박, 놀이, 배움, 육아
 - 추진 체계: 소카 리노베이션 마을만들기 협의회(주민 및 실행가로 구성된 민간지원조직), 지역 부동산 소유주, 사업자, 민간 마을만들기 회사, 소카시
 - 추진 프로세스: 「소카 리노베이션 마을만들기 구상」의 실현을 위해 구 넛코가이도 거리의 빈집을 활용한 재생 프로젝트를 집적

이를 위한 장치로 리노베이션 스쿨을 활용하며, 여기에는 지역 부동산 소유주와 시민, 사업자, 창업준비자 등이 모이게 된다. 협의회에서는 유휴 부동산의 발굴, 지역주민들의 교육과 실천가들의 발굴, 시민펀드와 같은 금융지원 등의 활동을 하며, 소카시는 협의회와 함께 리노베이션 스쿨을 지원함과 동시에 전략 수립, 규제 완화, 금융지원, 지원체계 구축과 같은 방식으로 후원한다. 이 프로세스는 주체별로 구상검토위원회, 강연회, 펀드 조성, 리노베이션 스쿨 연 1회 개최, 사업화 지원 등이 유기적으로 연계되도록 5개년 계획으로 정리되어 구체화되었다.

부도 14 | 소카 리노베이션 마을만들기 구상 5개년 계획



자료: 草加市 2017: 19 내용을 저자 번역

□ 리노베이션 스쿨

리노베이션 스쿨은 지역 내에 실재하는 유휴 부동산(빈집, 빈 점포, 빈 건물, 공지, 사용되지 않는 공공 공간 등)을 대상으로 특정 구역의 재생을 위한 비즈니스 플랜을 만들어내는 단기 집중 실천형 스쿨이다. 도시 재생을 함께 추진할 이해관계자인 미래의 민간 사업자, 부동산 소유주, 공무원 3자가 한자리에 모여 함께 사업 제안서를 만들어감으로써 사업의 실현 가능성을 높이고 지역 변화의 계기를 제공하는 역할을 한다.³⁶⁾

소카시에서는 「소카 리노베이션 마을만들기 구상」을 수립하기 위한 검토위원회 단계에서부터 소카역 동쪽 출구에 위치한 구 닛코가이도(旧日光街道) 거리 주변을 타겟 지역으로 설정하였다. 이어서 구상을 실현시키기 위해 이 지역에서 유휴 부동산을 활용한 리노베이션 스쿨 개최를 포함해 5개년 계획을 수립하였다.

「제1회 리노베이션 스쿨@소카」는 소카 리노베이션 마을만들기 구상 초안을 정리하

36) リノベリング site <https://renovaring.com/machidukuri/index.html> (2020년 11월 1일 검색)

여 퍼블릭 코멘트를 개시한 2016년 11월에 개최된 이래 2020년까지 매년 1회씩 4회 개최되었다. 각 회당 3건 대상 건물을 대상으로 총 12건의 재생 비즈니스 플랜이 발표되었고 9개가 스쿨 참가자들에 의해 사업화되었으며 5개의 민간자립형 마을만들기 회사가 설립되었다.

사업화된 프로젝트는 18년간 빈집이었던 구 초밥집을 지역산 야채를 사용한 선술집으로 바꾼 “스바루”나 공공용지에 이동식 판매점에서 당일 생산된 지역산 농산물 판매가 가능한 챌리지숍 등이 있다.

부표 16 | 「리노베이션 스쿨@소카」 사업화 개요

구분	사업 주체	프로젝트명	내용
1	주식회사 aoie (마을기업)	키친 스튜디오 아오이에	• 2층 목조 아파트를 리노베이션하여 아빠들 중심의 요리 교실 겸 셰어 키친스
2	주식회사 소소사 (마을기업)	soso park	• 도로확장공사로 남은 공공용지를 커뮤니티 공원으로 재생하여 챌린지스토어 겸 카페 스탠드로 병설
3	초나구바야모리샤 주식회사 (마을기업)	셰어 아틀리에 초나구바	• 아이와 함께 올 수 있는 아틀리에&카페
4	네스팅 주식회사 (마을기업)	코워킹 스페이스 Torino's	• 카페풍 코워킹 스페이스
5	개인	스바루	• 로컬 야채를 사용한 양식 바
6	개인	ecoma coffee	• 스페셜 티 커피 전문 카페
7	개인	아타블	• 양식요리점
8	개인	PAKAN	• 돈카츠 가게를 리노베이션한 간식 카페
9	개인	오구빵	• 빵집

자료: 草加市 site 내용을 바탕으로 저자 작성

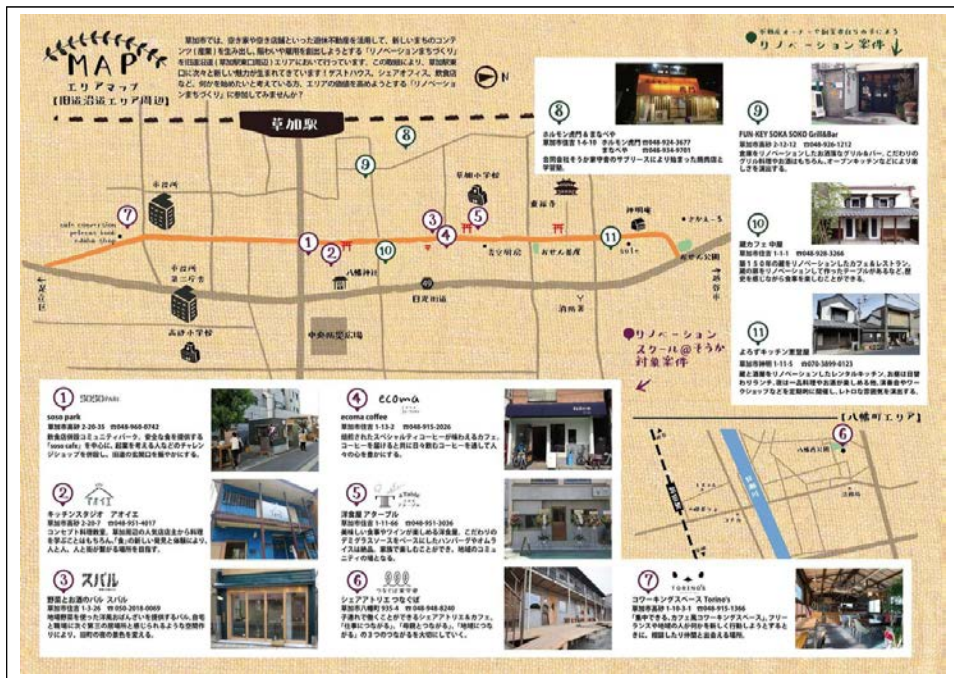
<http://www.city.soka.saitama.jp/cont/s1403/020/010/050/PAGE0000000000000043247.html>

(2020년 10월 24일 검색)

9개의 프로젝트 중 8건이 음식에 관한 것으로 「소카 리노베이션 마을만들기 구상」에서 정한 10개의 콘텐츠가 구현되었다. 나머지 한 가지 프로젝트는 여성들이 아이를 데리고 사용할 수 있는 셰어 아틀리에 겸 코워킹 스페이스로, 여성과 아이, 육아, 창작활동과 같은 요소들을 담아 실현되었다. 거리에 여러 프로젝트가 해를 거듭하며 밀집하자 사업 주체 간의 연계도 생겨났다. 공공용지에서 챌린지 스토어를 운영하는 주식회사 소소파크(sosopark)의 이사는 소카시 근교에서 도시 농업을 영위하고 있는데, 선술집 스바루에 야채를 납품하고 에코마 커피(ecoma coffee)의 커피 찌꺼기를 비료로 활

용한다. 스바루의 웨프가 웨어키친 아오이에(aoie)에서 요리교실을 하기도 한다. 이렇게 음식과 농업을 매개로 관계가 생기면서 주민들의 커뮤니티가 확장되고 거리에도 활기가 생기면서 생활 만족도가 높아지는 효과가 나타나기 시작하고 있다.

부도 15 | 리노베이션 마을만들기 관계로 진행된 리노베이션 프로젝트 맵



자료: 草加市 site <http://www.city.soka.saitama.jp/cont/s1403/020/010/050/map.pdf> (2020년 10월 24일 검색)

□ 도시 농업을 중심으로 한 산업 진흥

2015년에 시작하여 2020년 8월 현재 5년차를 맞는 소카시의 리노베이션 마을만들기를 중심으로 한 도시 정책은 기존의 성과를 바탕으로 다음의 미래상을 그리고 있다. 37) 「리노베이션 마을만들기 구상」 수립 당시 언급된 10가지 콘텐츠 중에서도 행정 공무원들이 가장 의미 있는 테마로 생각한 “농업”이 중심이 된다. 소카시의 농지는 해

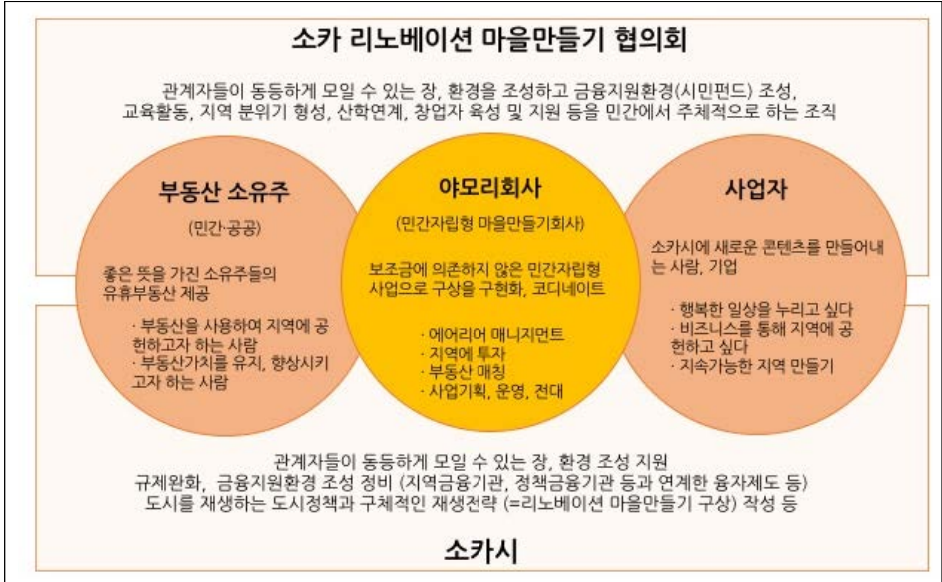
37) 소카시 담당 공무원 면담조사를 바탕으로 저자 작성

마다 감소하여 면적으로는 시 전체의 1%에 미치지 못할 만큼 작다. 그러나 검토위원회에서 보다 안전하고 도시민의 삶의 질을 높이는 데 있어 안전하고 안심할 수 있는 농산물과 식육의 제공, 농지 풍경의 매력, 생활 농업의 가치 등의 의견이 나오면서 인식이 변화되었다. 검토위원회의 위원이자 근교 주택지에서 농사를 짓던 주민 주체가 직접 기른 유기농 농산물을 도심 재생사업 콘텐츠와 결합하면서 구상이 더 구체화되었다.

일본 정부에서 2015년 「도시농업진흥기본법(都市農業振興基本法)」을 제정하면서 도시 농지 활용을 촉진하기 위해 지방도시에서도 계획을 수립하도록 하였다. 소카시는 이에 맞추어 2018년도부터 「소카시 도시농업진흥기본계획」 수립에 착수한다. 계획 수립 역시 일반적인 용역 외주 방식이 아니라 이해당사자가 될 지역 내 농가와 음식점, 복지사업자, 유통사업자, 소비자와 행정 최대 70명 정도의 멤버가 소카시 도시농업진흥기본계획 검토위원회를 꾸려 계획을 수립하였다. 시에서는 2022년도부터 「도시농업진흥과」를 신설할 예정이다. 중심시까지 활성화를 위해 시작되었으나 도시 구상 수립과 음식을 중심으로 한 소상공 창업 진흥이 농업을 중심으로 한 산업 진흥으로 발전하고 있다. 소카시의 <리노베이션 마을만들기>는 사업 주체는 소카시 산업진흥과가 중심이 되지만 검토위원회 개최단계에서부터 사업 실현화에 중요한 역할을 할 수 있는 관계부처 및 시민이 다수 참여하고 있다. 리노베이션 마을만들기 구상에서는 추진 조직으로 크게 5개 주체를 명시하고 있다. 가장 중심에 있는 주체는 야모리회사라고 불리는 민간 자립형 마을만들기 회사이다. 이 회사들은 주로 리노베이션 스쿨을 통해서 설립되는데, 자기 자금을 투자하여 「리노베이션 마을만들기 구상」을 구체화할 콘텐츠를 비즈니스화한다. 행정의 지원금에 의존하지 않고 에어리어 매니지먼트, 지역 내 투자, 부동산 활용 매칭, 사업 기획 및 운영 및 전대업 등을 사업 모델로 한다. 야모리회사만큼 중요한 두 민간 주체가 부동산 소유주와 사업자이다. 사업자는 지역에 필요한 새로운 콘텐츠를 창출하는 비즈니스 주체이며, 부동산 소유주는 공공이나 민간 양측에서 지역 가치 향상을 위해 공헌하고자 하는 공공적 마인드를 가진 이들로 정의한다.

2016년에는 개별 주체들을 발굴하고 지원하고 교육 활동, 산학연계, 사업자 육성, 지원을 하는 민간 조직으로서 “소카 리노베이션 마을만들기 협의회”가 설립되었다.

부도 16 | 소카 리노베이션 마을만들기 구상 추진 조직



자료: 草加市 2017: 16 내용을 저자 번역

협의회는 마을기업에게 필요한 부동산 정보를 제공하는 부동산팀, 건물 조사 및 공사를 지원하는 건축팀, 사업비 조달을 위한 시민펀드를 조성하는 금융팀, 도시재생 관련 교육 프로그램 운영 등에 참여하는 학생연계팀, 실제 사업을 추진하는 야모리팀으로 구성되어있다. 지역에서 오래 거주한 고령의 노련한 지역 커뮤니티 멤버들과 전문가들이 새로 사업에 도전하는 청년들을 지원하는 역할도 맡는다.

행정은 관계자들이 수평적으로 모일 수 있는 환경을 제공하며 규제완화, 금융지원 및 도시정책과 재생 전략의 구체화를 통한 민관의 비전 공유를 역할을 담당한다. 소카시 산업진흥과는 「리노베이션 마을만들기 구상」 수립 이후 「리노베이션 스쿨」을 진행하면서 제안된 사업 별로 담당 공무원을 배치하여 사업화를 지원한다.

「리노베이션 스쿨」 참가자들은 건축사, 크리에이터, 부동산중개업, 경영자 등 다양한 부문에서 자신의 능력을 발휘하고자 발휘하고자 하는 사람들, 업종 불문 소카시에서 창업을 희망하는 사람, 소카시에서 마을만들기를 실천할 플레이어가 되고 싶은 사

람 등 시민에 한정하지 않고 일반적인 리노베이션 마을만들기에 관심 있는 사람, 살고 싶은 동네를 스스로 만들고자 하는 사람을 모집하고, 이들이 소카시 내에서 회사를 설립하거나 사업을 펼쳐나갈 수 있도록 독려한다.

② 사업의 성공요인

소카시의 리노베이션 마을만들기는 초기에 설정한 구상과 실행 조직, 리노베이션 스쿨을 통한 사업화 및 농업 정책으로의 연계로 이어지면서 도시 재생 정책의 성공적인 모델 사례가 되고 있다.

그 중에서도 큰 역할을 한 것은 「리노베이션 스쿨」에서 단기간에 가시적인 사업화 성과를 낸 것으로 이는 사업의 성공요인으로 손꼽히며 3가지 특징을 가지고 있다. 이는 행정의 치밀한 전략과 실행력이 뒷받침되어 실행되었다. 첫째, 스쿨 전담 직원을 배치한다. 담당 공무원은 교육활동, 유희부동산 발굴, 인재 발굴 및 육성, 내부 조정, 스쿨 운영, 사업화 및 사업 후 팔로업을 진행하고, 그 과정에서 관민연계사업의 연락창구 역할을 맡는다. 둘째, 민간과 행정 조직 내부의 실행 주체가 될 인재를 끊임없이 발굴하고 육성한다. 「리노베이션 마을만들기」와 관련된 강연이나 워크숍을 수차례 개최하면서 행정의 실천 의지를 꾸준히 보여 신뢰를 쌓고 구상을 공유할 시민들을 발굴하여 리노베이션 스쿨이나 다른 정책 수립에도 참여하거나 연계할 수 있도록 한다. 셋째, 여성 참여 격려이다. 소카시에서는 여성 창업 촉진 사업 「3biz(3만 엔 비즈니스)」를 별도로 운영하고 있다. 많은 여성들이 결혼과 출산을 계기로 이주해오는데 전업주부가 되어 육아에 전념하지만 경력 단절이나 커리어로 고민하는 여성들이 많다. 이러한 여성들의 능력이 충분히 발휘되면 커뮤니티와 지역 경제가 활성화에 기여할 수 있을 것이라고 생각하여 이들이 리노베이션 스쿨에 참여할 수 있도록 한다. 「3biz」는 월 30만 원 매출을 목표로 사업 아이템을 기획하고 마켓에서 지역 순환형 비즈니스로 발전시키는 방식을 체험하고 교육하는 프로그램인데, 프로그램 수료 후 작업실이나 비즈니스 파트너를 찾는 이들을 스쿨과 연계하여 셰어 아틀리에 멤버가 되는 등 사업화로 이어졌다. 어려운 것은 사업 조직이 1~2년 후 경영 문제를 겪게 되는 경우인데 특히 지역

가치 향상과 더불어 임대료 시세가 상승하면서 시장에서 살아남지 못하거나 사업 계획이나 자금 계획이 현실적이지 못하는 경우 벌어지게 된다. 이에 대해 소카시는 경영 전문가의 자문을 연결하는 노력과 동시에 단기적 일시적인 임대료 보조가 아닌 사업비용자 이자 보조 방식으로 지원 방식을 전환하고 민간도시개발추진기구와 지역신용금고가 연계한 매지니먼트형 마을만들기 펀드 조성 등의 방법을 찾고 있다. 「리노베이션 마을만들기 구상」은 법적 구속력이 약한 행정의 자체 정책으로 수립되었지만, 향후 도시계획 마스터플랜이나 지역재생계획, 소카시 산업 신성장 전략과 같은 개별 계획과 연계하여 행정적 구속력을 높이고 관련 사업 예산을 증액하여 정책적 지속가능성을 확보하려는 노력도 하고 있다. 앞서 소카시 리노베이션 마을만들기의 성공요인을 살펴본 것이다. 이상의 소카시 리노베이션 마을만들기의 분석결과를 선순환 구조의 관점에서 요약, 정리한 표는 다음과 같다.

부표 17 | 소카시 리노베이션 마을만들기를 통한 상업 진흥 사례 선순환 구조 분석 내용

단계	계획수립	사업추진	운영관리
주요 이슈	• 소카역 중심시가지 활성화 • 리노베이션 마을만들기 구상 수립 • 도시의 경영 문제를 개선 계획 수립	• 체계적인 도시 개발 계획 및 사업 추진 • 지역 건설업 육성 • 지역 자원 순환	• 사업 주체 간의 연계 • 도시 농지 활용을 촉진 • 주민들의 커뮤니티가 확장 • 여성 참여 격려 • 재정 및 임대료 상승 문제
선순환 성공 요인	• 사업 주체와 참여 협업하여 상호 네트워크를 통해 선순환 구조 설립 • 리노베이션 스쿨을 통해 민간 플레이어 발굴·육성 • 검토위원회를 일반 시민에게 공개하여 추진하면서 강연회 및 워크숍을 함께 추진하고, 이 때 참여한 시민들이 리노베이션 스쿨과 같은 프로그램에 참여하여 창업하거나 리노베이션 마을만들기 협의회를 구축	-	• 도시 농업을 중심으로 한 산업 진흥 • 단기적 일시적인 임대료 보조가 아닌 사업비용자 이자 보조 방식으로 지원 방식을 전환하고 민간도시개발추진기구와 지역신용금고가 연계한 매지니먼트형 마을만들기 펀드 조성 • 개별 계획들과 연계하여 행정적 구속력을 높이고 관련 사업 예산을 증액하여 정책적 지속가능성을 확보
선순환 저해 요인	• 식료품이나 일용품은 시내에서 구매하지만, 의류, 가족 식사와 같이 여가 활동과 관련된 구매 행위는 도쿄나 인근 도시의 대형 쇼핑몰에서 이루어져 지역 경제 침체	-	• 지역 가치 향상과 더불어 임대료 시세가 상승하면서 시장에서 살아남지 못하거나 사업 계획이나 자금 계획이 현실적이지 못하는 경우 사업 조직이 1~2년 후 경영 문제를 겪음

자료: 분석 내용을 바탕으로 저자 작성

3) 국내 적용을 위한 시사점

본 고에서 다룬 시와정과 소카시의 도시재생사업은 엄밀하게는 일본 정부의 지방창생 정책에 따른 하향식 사업은 아니다. 시와정의 사례는 중앙정부의 정책보다 앞서 독자적으로 “공민연계 기본계획”을 수립하여 사업 전체의 방향을 설정하였다. 필요에 따라 개별 사업 추진에 있어 시설 조성 보조금이 부족할 때 중앙정부의 지원사업을 활용하고 있다. 소카시의 경우에도 초기에 중심시가지 활성화를 위해 기존의 시설 조성 중심 사업을 추진하려 하였으나 지역 쇠퇴 현황 및 장래의 쇠퇴 상황을 예측한 이후 사업 방향을 전환하여 “리노베이션 마을만들기 구상”을 독자적으로 수립하고, 민간의 움직임에 맞추어 순차적으로 도시계획에 반영하였다. 두 도시 모두 도시 재생 정책을 수립하고 사업을 기획하는 데 있어서, 중앙에서 정한 일률적인 도시 쇠퇴 지표를 사용하지 않고 각자의 상황에 맞추어 현재의 과제와 미래의 쇠퇴 상황을 예측하고 자신들의 과제에 맞는 해결책을 모색하였다는 점이 매우 특징적이다.

시와정은 “공민 연계 기본계획”을 수립하여 시와정의 유휴 부지를 활용한 개발 사업 및 구시가지의 재생사업을 종합적으로 추진하는 장기 비전과 절차를 명시하고 있다. 소카시 역시 “리노베이션 마을만들기 구상 5개년 계획”을 수립하여 민간 협의체와의 협업 구조 및 리노베이션 스쿨과 같은 개별 사업 연계를 명시함으로써 장기간에 걸친 계획 실현을 목표로 하고 있는데, 이 역시 예산 배분을 위한 하향식 재생사업이 아니었기에 가능하였다고 생각된다.

두 번째 시사점은 계획수립단계에서부터 다부처 공무원, 민간 사업자와 주민을 참여시켜 의사결정권을 부여함으로써 주민이 정책이나 예산의 혜택을 보는 수동적 존재가 아닌 함께 만든 정책을 실행해가는 주체가 되고 상호 네트워크를 통해 선순환 구조를 만든 것이다. 이 과정에서 연구회나 강연회를 연계 실시하여 주민과 민간 사업자를 교육하여 사업 실행 가능성을 높였다. 시와정은 에코하우스 정책 기준 설립에 앞서 전문가와 행정 내 담당 공무원, 시장에 참여할 지역 사업자들(건설사, 시공사, 설계회사, 설비회사 등)과 함께 연구회를 조직하여 행정의 정책 방향을 민간 주체와 공유하고 지

역 사업자들이 시장에서 적용 가능한 기준을 마련하였다. 소카시도 검토위원회를 일반 시민에게 공개하여 추진하면서 강연회 및 워크숍을 함께 추진하고, 이 때 참여한 시민들이 리노베이션 스쿨과 같은 프로그램에 참여하여 창업하거나 리노베이션 마을만들기 협의회를 구축하여 지역사회 차원에서 창업자나 실천하는 젊은이들을 적극적으로 지원할 수 있도록 하였다.

세 번째는 행정의 현장 밀착형 지원이다. 행정에서 주민을 지원하는 가장 쉬운 방법이 지원금과 같은 예산 지원이지만, 실제 창업을 하여 사업을 추진하는 과정에서는 다양한 어려움을 겪게 된다. 시와정과 소카시는 자신들이 추진하는 사업 안에서 설립된 주민들의 회사 조직이나 민간 사업자들이 자립하여 사업을 꾸려나갈 수 있도록 지원금 외의 다양한 지원 노력을 펼치고 있다. 정책금융 및 지역 금융기관과 연계한 융자 지원, 지정사업자 제도와 연계한 정책과 사업자 홍보, 사업화 단계에 필요한 서류 작성 지원 및 행정절차 간소화 등이 그것이다.

우리나라 도시재생사업에 있어서 선순환 구조 구축을 위해서는 지역 내에서 자발적으로 문제를 도출하고 재생의 방향성을 정하는 상향식 정책 수립 및 사업 기획이 필요하며, 그 과정에서 관계부처 및 지역 내 NPO는 물론 민간기업이 참여하여 각자의 노하우를 활용하여 빠르게 실행에 옮길 수 있도록 할 필요가 있다. 적절한 주민 주체가 없는 경우에는 전문가와 연계하여 인재를 발굴하고 육성하는 프로그램도 필수적이다. 행정에서는 각 과정에 적극적으로 참여하여 단기적 예산 소진형 지원사업이 아닌 현장이 필요로 하는 지원책을 빠르고 유연하게 대응하면 보다 성공적인 도시재생사업이 가능할 것이다.

3. 미국³⁸⁾

1) 사례 소개

본 장에서는 미국의 도시재생의 대표적인 사업으로 성과기반사업과 공동체토지신탁을 선정하여 다루고 있다. 성과기반사업(PFS: Pay for Success)은 영국에서 처음 시작된 이후 2011년경 미국에 처음으로 도입된 새로운 형태의 공공사업 추진 모델로서 최종적인 성과를 기반으로 수익을 거두는 사업 모델이다(Nonprofit Finance Fund 2019: 40). 본 사업 모델은 아직 미국에서도 채 10년이 되지 않은 매우 새로운 형태의 공공사업 추진 방식이라고 볼 수 있고, 따라서 아직 미국 내에서도 그 성공과 실패 사례에 대한 논의가 현재진행형이라고 볼 수 있다. 가령 2019년에 발간된 보고서에 따르면, 지난 8년간 미국 전역에 걸쳐 총 25개의 공공사업이 추진된 것으로 파악되었다(Nonprofit Finance Fund 2019). 그럼에도 불구하고 본 사업 모델의 가능성에 주목한 미국 연방정부 주택도시개발부(HUD: Department of Housing and Urban Development)는 법무부(DOJ) 및 주정부 또는 지방정부와의 협력을 통해 성과기반사업을 미국 전역에 걸쳐 다양한 도시정책과 정비사업에 확대 적용하고 있는 추세이다(HUD 2018).

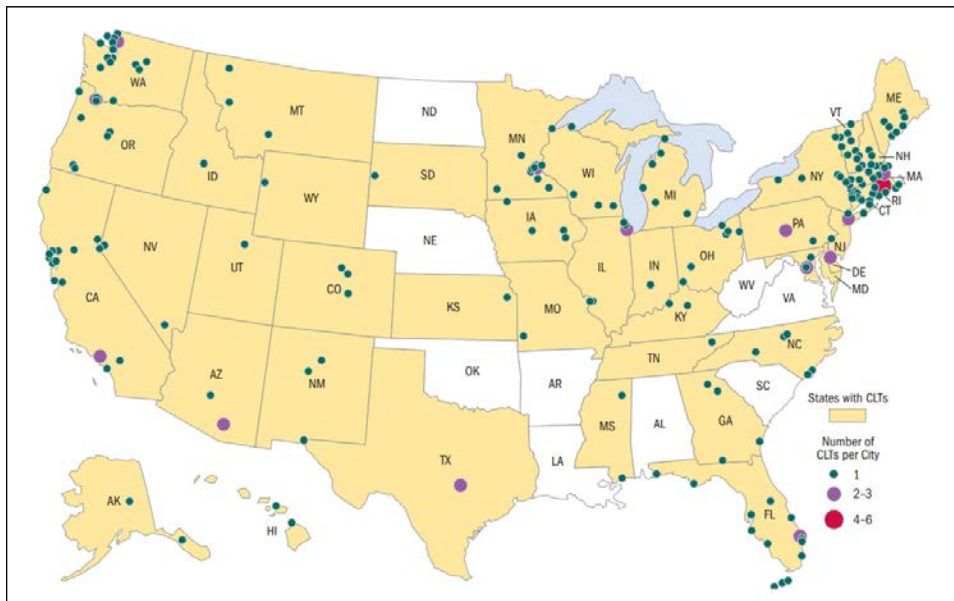
공동체토지신탁은 커뮤니티를 대신하여 영구적인 부담가능 저렴주택, 커뮤니티 가든 등의 커뮤니티의 자산을 개발하는 비영리 회사로 1980년대 초 미국에는 소수의 공동체토지신탁이 존재했다. 거의 대부분은 시골 지역에 위치했다. 2018년까지 41개 주와 워싱턴 D.C.에서 200개 이상의 공동체토지신탁 프로그램이 운영되었고, 매년 새로운 공동체토지신탁이 설립되어 증가하였다.

현재 주로 도시 및 교외에 위치한 이러한 공동체토지신탁은 토지를 보유하고, 주택을 개발하며, 인근 지역을 활성화하고, 자산을 관리하며, 미래 세대를 위해 공공에서 창출되는 가치를 회수하고 있다. 주로 대도시가 발달한 뉴 햄프셔, 메사추세츠, 로드

38) 이 연구의 외부연구진인 박정호 미국 남가주대학교 박사후연구원이 작성한 원고를 바탕으로 정리함

아일랜드, 버몬트 주가 위치한 동부 지역에 많은 공동체토지신탁이 운영 중인 것을 확인할 수 있으며, 시애틀 시가 위치한 워싱턴 주와 포틀랜드 시가 위치한 오레곤 주, 샌프란시스코와 엘에이 시가 위치한 캘리포니아 주에도 많은 공동체토지신탁이 운영 중인 것을 확인할 수 있다.

부도 17 | 41개 주 및 워싱턴 D.C.에 존재하는 공동체토지신탁의 분포 (2008)



자료: Davis, J. E. & Jacobus, R. 2008: 4
<https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-city-clt-partnership-full.pdf>
 (2020년 10월 15일 검색)

앞서 언급하고 있는 ‘성과기반사업’과 ‘공동체토지신탁’은 선순환 구조 구축과 관련성이 큰 중점사업으로 선정된 사업이다. 미국의 성과기반사업 사례는 본 기본과제에서 “선순환 모델”을 도시재생사업 추진 및 운영과정에서 적절한 주체, 자원, 수단 및 지원을 갖추어 “자력재생”이 가능한 사업구조로 정의되는 측면에서 선순환 관련 중점사업으로 선정하였다. 공동체토지신탁사업의 경우에는 부담가능한 저렴주택을 영구적으로 커뮤니티에 제공한다는 측면에서 선순환 사업으로 볼 수 있다.

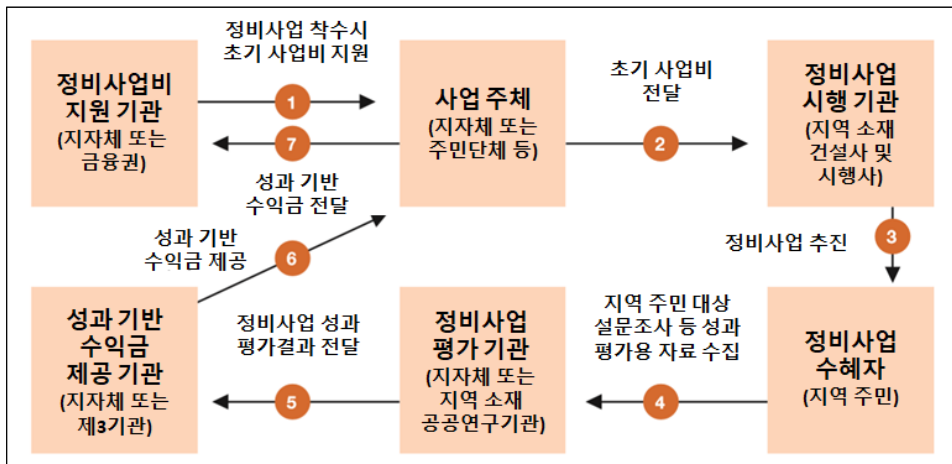
2) 사례별 선순환 구조분석

(1) 성과기반사업(PFS: Pay for Success) 모델 사례

① 사업내용 및 추진주체

성과기반사업은 크게 7개의 단계에 걸쳐 추진되며, 아래 그림에서 갈색 동그라미로 표시된 바와 같이 ① 정비사업 착수 시 초기 사업비 지원 → ② 초기 사업비 전달 → ③ 정비사업 추진 → ④ 지역주민 대상 설문조사 등 성과평가용 자료 수집 → ⑤ 정비사업 성과평가 결과 전달 → ⑥ 성과 기반 수익금 제공 → ⑦ 성과 기반 수익금 전달 순서로 진행된다.

부도 18 | 미국의 성과 기반 노후주거지 정비사업구조



자료: Stefano Rumi 2017: 31 "Figure 2"를 저자 번역

https://nhpfoundation.org/documents/PayForSuccess_StefanoRumi.pdf (2020년 10월 15일 검색)

오늘날 미국의 성과기반사업 사례는 크게 미 연방정부 예산이 투입되는 연방정부 주도형 사업과 연방정부의 참여 없이 주정부, 카운티정부 및 시정부 등 지방정부에서 주도하는 사례로 구분할 수 있다. 아래에서는 연방정부의 전반적인 사업 현황을 개략적

으로 고찰하고 그 외 주정부·카운티정부·시정부는 각각 1개 사례씩 총 3개 사례를 정리하였다.

□ 연방정부 주도형

최상위 연방정부 차원에서는 추진 중인 대표적인 성과기반사업은 연방정부 주택도시 개발부(HUD: Department of Housing and Urban Development)와 법무부(DOJ: Department of Justice)에서 2016년부터 합동으로 추진 중인 성과기반사업 장기 지원 주택 정책(Pay for Success Permanent Supportive Housing Demonstration)으로서 성과기반사업(PFS) 모델을 이용하여 장기 지원 주택(PSH)을 공급함으로써 지역사회 의 사회경제적 안정과 발전을 달성하는 데 목표를 두고 있다.

특히, 성과기반사업(PFS) 모델을 적용하는 이유는 연방정부에서 주도하는 안정적인 사업이라는 점을 강조함으로써 민간부문과 비영리기구의 자금이 신속히 큰 규모로 적재적소에 투입되도록 유도하는 데 있다. 약 4년 전인 2016년 6월 기준으로 미국 전 역의 경쟁 입찰을 통하여 선정된 7개 성과기반사업에는 총 한화 87억 원이 투입되었다 (<부표 18> 참조).

부표 18 | 미국 연방정부 공동 추진 7개 성과기반사업 개요

번호	지리적 위치	사업 시행기관	사업 수혜자 규모
1	• 알래스카주 앵커리지 앤 마타누스 카스킷나 보로우	• (비영리기구) 앵커리지 유나이티드 웨이	• 100~250명
2	• 애리조나주 피마 카운티	• (학계) 유타대학교 소렌슨 임팩트 센터	• 100~150명
3	• 캘리포니아주 로스앤젤레스 카운티	• (비영리기구) 주거 지원 회사(CSH)	• 300명
4	• 메릴랜드주 몽고메리 카운티 및 프린스 조지스 카운티	• (연구기관) 어메리카 연구소	• 100~215명
5	• 오레곤주 레인 카운티	• (비영리기구) 제3의 캐피탈 파트너	• 100~200명
6	• 로드 아일랜드 전체	• (비영리기구) 로드 아일랜드 노숙자 지원 연합체	• 125~160명
7	• 텍사스주 오스틴 카운티 및 트레비스 카운티	• (비영리기구) 노숙자 문제 해결 연합체	• 100~250명

자료 : HUD 2018; HUD 2019 내용을 바탕으로 저자 정리

사업 주체의 역할은 전체 성과기반사업 총괄, 사업 타당성 평가 실시, 성과 기반 수익금 거래 관장 및 실질적인 사업 실무 총책임을 맡는 복수의 역할을 담당하고 있다.

□ 주, 카운티 및 시 등 지방정부 주도형

연방정부의 참여 없이 주정부, 카운티정부 및 시정부 자체적으로 추진되는 성과기반 사업은 지역사회의 사회경제적 발전을 위하여 노후주거지 정비, 노숙자 거처 제공, 아동 교육 확대, 범죄 예방, 보건복지 증진 등 연방정부 차원의 사업보다도 각 지역의 정책적 수요에 알맞도록 더욱 다양한 정책 분야에 걸쳐서 시행되고 있으며, 본 기본과제에서는 특히 노숙자 거처 제공 측면에서 추진 중인 성과기반사업 모델 구조를 <부표 19>와 같이 정리하였다.

주정부에서 주도한 매사추세츠 노숙자 성과기반사업 사례는 매사추세츠주 전체를 대상으로 2014년부터 6년간 진행 중에 있으며, 약 800여명의 장기노숙자를 대상으로 500채의 안정적 거처와 재활 서비스를 제공하기 위해 추진되었다. 카운티 지방정부에서 주도한 산타클라라 웰컴홈 성과기반사업 사례는 캘리포니아주 산타클라라 카운티를 대상으로 2015년경부터 6년간 진행 중에 있으며, 150~200여 명의 노숙자에게 12개월 간의 안정적 거처를 제공하기 위해 추진되었다. 시 지방정부 차원에서 주도한 덴버 하우스링 투 헬스 성과기반사업 사례는 콜로라도주 덴버시를 대상으로 2016년경 착수하여 5년간 진행 중에 있으며, 250여명의 장기노숙자에게 재활 서비스와 부담가능한 거주지 제공을 목표로 추진되었다. 법률상 단일 성과기반사업을 주도하는 주체는 공공부문이 될 수 있고, 그 외에도 민간부문, 학계, 연구기관 및 비영리기구 등 다양한 형태의 주체가 사업을 주도할 수 있으나, 아직까지 성과기반사업의 역사가 10여 년으로 짧은 미국에서는 대부분의 성과기반사업이 공공부문에서 주도하는 형태로 이루어지고 있다.

부표 19 | 미국의 성과기반사업(PFS : Pay for Success) 모델 사례 요약표 : 주정부, 카운티정부 및 시정부 주도형

구분	주 정부 주도형 사례	카운티 지방정부 주도형 사례	시 지방정부 주도형 사례
① 사업 개요	단위사업명	매사추세츠 노숙자 성과기반사업(Massachusetts Chronic Homelessness Pay for Success Initiative)	샌타클라라 웰컴홀 성과기반사업 (Santa Clara Project Welcome Home)
	지리적 위치	매사추세츠주 전체	캘리포니아주 산타클라라 카운티
	사업 착수연도	2014년	2015년
	사업 기간	6년(2014~2020년)	6년(2015~2021년)
	사업 배경	매사추세츠주 내 약 2천 5백여 명의 장기노숙자들이 이용하는 임시거처와 의료서비스에 대한 주정부 예산 부담이 가중되고 있음	산타클라라 카운티 내 2천 2백여명의 장기노숙자들을 위한 안정적 거처와 재활 서비스가 부재함
	사업 목표	최대 800명의 장기노숙자에게 약 500채의 재활 서비스 중심 거처를 제공함	12개월간의 안정적 거처 제공을 통해 장기노숙자의 주거 안정과 건강 회복 달성
	사업 수혜자 규모	800명 장기노숙자	150~200명 장기노숙자
	사업 착수 투자금	한화 약 38억 원	한화 약 75억 원
	사업 시행기관	(비영리기구) 매사추세츠 주택 지원 연합체	(비영리기구) 아도비 서비스
	수익금 제공기관	(공공) 매사추세츠 주정부	(공공) 산타클라라 카운티 지방정부
② 사업 주체 구성	재정 관리기관	(비영리기구) 매사추세츠 주택 지원 연합체, 주거 지원 회사, 매사추세츠만 유나이티드 웨이 메리맥 벨리	(비영리기구) 제3의 캐피탈 파트너
	총괄 운영기관	(비영리기구) 매사추세츠 주택 지원 연합체	별도로 지정하지 않음
	금융 거래 중재기관	(비영리기구) 매사추세츠 주택 지원 연합체, 주거 지원 회사, 매사추세츠만	(비영리기구) 제3의 캐피탈 파트너

구분		주 정부 주도형 사례	키운티 지방정부 주도형 사례	시 지방정부 주도형 사례
기존 사업 모델 고찰	성과 평가기관	유나이티드 웨이 매리맥 벨리 • (비영리기구) 루트 커즈 연구소	• (학계) 캘리포니아 주립대학교 샌프란시스코 소재 약학대	• (연구기관) 어반 인스티튜트
	성과 평가 감리기관	• 별도로 지정하지 않음	• 별도로 지정하지 않음	• 지정 진행 중
	법률 전문기관	• (법인) 녹스 파버디 유한회사, 골스톤엔스틀 유한회사 및 웨일고첸앤진 유한회사	• (법인) 펜와인웨스트 유한회사, 크러처 유한회사 및 마이일즈앤스톡브릿지 피씨	• (법인) 쿠타락 법무법인
	기술 전문기관	• (학계) 하버드 대학교 케네디 스쿨 공공부문 성과 연구실 • (비영리기구) 주거 자원 회사	• (비영리기구) 제3의 커피탈 파트너 • (민간) 팔렌터 테크놀로지	• (학계) 하버드 대학교 케네디 스쿨 공공부문 성과 연구실
	기존의 유사한 사업 모델	• 홈앤헬씨포굿 프로그램	• 영구 지원 주택, 지역사회 기반 정신치료	• 영구 지원 주택, 지역사회 기반 정신치료
	기존 사업 모델의 성과 및 효과성 평가 여부	• 사업 시행기관 자체 평가 자료 • 메디케이드 자료	• 영구 지원 주택 자료(기존 15개 실험/준실험 연구 자료) • 지역사회 기반 정신치료 자료(기존 27개 실험/준실험 연구 자료)	• 영구 지원 주택 자료(기존 15개 실험/준실험 연구 자료) • 지역사회 기반 정신치료 자료(기존 27개 실험/준실험 연구 자료)
	기존 사업 모델의 성과 및 효과성 평가 여부	• 있음	• 있음	• 있음
	사업 시행기관의 해당 사업 모델 경험 여부	• 있음	• 있음	• 있음
	기존 사업 모델과의 차별성	• 기존 사업 모델을 더욱 많은 수혜자에게 적용함	• 기존 사업모형을 더욱 많은 수혜자에게 적용함	• 기존 사업 모델을 더욱 많은 수혜자에게 적용함 • 기존 사업 모델을 일부 변형하여 새로운 형태의 사업 모델을 시도함
	단일 여부	• 복수 시행기관	• 단일 시행기관	• 복수 시행기관
③ 사업 시행	시행기관 형태	• 비영리기구	• 비영리기구	• 비영리기구

구분		주 정부 주도형 사례	카운티 지방정부 주도형 사례	시 지방정부 주도형 사례
기관 특성	시행기관 선정 방법	• 총괄 운영기관(메시추세츠 주택 지원 연합체)이 주정부 사전 승인을 득한 우수 시행기관 가운데 선정함	• 공개 입찰	• 공개 입찰
	성과기반사업 숙련도	• 홈엔헬스포곳 사업 추진	• 30개 이상의 노숙자 지원 거쳐 사업 추진	• 노숙자 지원 거쳐 및 기타 건강 서비스 사업 추진
	모의 사업 시행 기간	• 6개월간 모의 사업 시행 및 초기 2년간 점증적 사업 확장	• 산타클라라 카운티 정부 지원금을 바탕으로 본격적인 사업 착수 이전 3개월간 모의 사업 시행	• 6개월간 모의 사업 시행
	실무 주체	구성 및 역할 실무 회의 개최 빈도	구성 및 역할 매달	구성 및 역할 매달
④ 사업 시행 구조	상위 검토 주체	구성 및 역할 검토 회의 개최 빈도	구성 및 역할 분기별	구성 및 역할 분기별
	최상 위 투자 주체	초기 사업비 지원기관 역할 지원기관에 보고 빈도	초기 사업비 지원기관은 의결권은 없으나 실무 회의 및 검토 회의에 모두 참석 가능 분기별	초기 사업비 지원기관은 의결권은 없으나 실무 회의 및 검토 회의에 모두 참석 가능 분기별
	사업 시행기관 성과 미흡으로 인한 사업 중단 사유	사업 시행 2차 연도 종료 시점에 거쳐 공급량 200채 미달 거처 및 의료 서비스 제공 미흡 노숙자 거처 이용 지속률(%) 저조	서비스 이용률(%) 저조 노숙자 거처 공급량 저조 공공의료비 재원 부족	노숙자 거처 공급량 저조 공공의료비 재원 부족 여타 지방정부 정책 변화 사업 시행 3차 연도 종료 시점에 노숙자

구분		주 정부 주도형 사례	키운티 지방정부 주도형 사례	시 지방정부 주도형 사례
⑤ 사업 비 구성	사업 시행기관 성과 달성 부담 완화를 위한 방안	매사추세츠 주정부 재량 하에 사업 성과금 지급 가능	카운티 지방정부 예산 수립 시 연간 사업비 인성분 반영(예산 중액 무산 시 사업 시행기관은 사업 참여 철회 가능)	- 거처 이용 지속률 50% 미만 - 사업 성과금은 사업 시행기관 자체 계정에서 관리할 수 있는 권한 부여
	주 사업비 지원기관명 및 지원 금액	[총액 한화 25억 원] (금융기관) 샌텐더 은행(10억 원) (비영리기구) 매사추세츠만 유니티드 웨이 메리맥 벨리(10억 원) 및 주거 지원 회사(5억 원)	[총액 한화 10억 원] (금융기관) 재투자 펀드 회사(5억 원) (비영리기구) 주거 지원 회사(5억 원)	[총액 한화 86억 원] (금융기관) 주거 안정 신탁 기금(30억 원) 및 비영리 금융 기금(4억 3,500만 원) (재단) 외튼 패밀리 재단(10억 원), 피트 재단(5억 원), 로리앤존 아몰드 재단(17억 원), 콜로라도 건강 재단(10억 원) 및 덴버 재단(5억 원) (비영리기구) 리빙시티즈(5억 원)
	보조 사업비 지원기관명 및 지원 금액	보조 사업비 없음	[총액 한화 37억8천만 원] (재단) 소브라토 패밀리 재단(15억 원), 캘리포니아 기부 재단(10억 원) 및 제임스 어바인 재단(2억8천만 원) (금융기관) 건강 신탁 기금(10억 원)	보조 사업비 없음
	거치금 제공기관명 및 제공 금액	거치금 없음	[총액 한화 5억 원] - 사업 시행기관(비영리기구 아도비 서비스) 5억 원	거치금 없음
	기부금 제공기관명 및 제공 금액	[총액 한화 10억 원] (금융기관) 샌텐더 은행(2억5천만 원) (비영리기구) 매사추세츠만 유니티드 웨이 메리맥 벨리(7억5천만 원)	[총액 한화 15억 원] (재단) 구글 재단(5억 원) 및 로리앤존 아몰드 재단(10억 원)	기부금 없음
	평가 방법	사업 시행기관 업무수행 자료	- 무작위 대조시험 자료 - 사업 시행기관 업무수행 자료	- 무작위 대조시험 자료 - 사업 시행기관 업무수행 자료
⑥ 사업 성과 평가 구조	평가 자료 제공자	사업 시행기관	- 산타클라라 벨리 의료 시스템 - 노숙자 관리 정보 시스템 - 법무 정보 시스템	- 사업 시행기관 - 덴버 경찰청

구분	주 정부 주도형 사례	카운티 지방정부 주도형 사례	시 지방정부 주도형 사례
⑦ 성과 지급 구조	평가 기준(성과 기반 수익금 산정시 반영함)	최소 1년 이상의 안정적 거처 제공 성공률(%)	- 사업 시행기간 - 안정적 거처 제공 기간(월) - 안정적 거처 제공 기간(월) - 노숙 범죄자 수감일수(일)
	평가 기준(성과 기반 수익금 산정시 반영하지 않음)	- 재활 서비스 이용률(%) - 거처 숙박일수(일) - 노숙 범죄자 수감일수(일)	- 응급의료서비스 이용률(%) - 임시기처 및 법무 서비스 이용률(%)
	평가 소요기간	5년 3개월	5년 3개월
	초기 사업비	한화 38억 원	한화 95억 원
	최대 성과 기반 수익금	한화 66억 원	한화 125억 원
	사업 시행기간	5년	5년
	성과 기반 수익금 분할 제공기간	6년	5년
	중간 성과평가 여부	중간 평가 있음	중간 평가 있음
	중간 성과평가 결과와 성과금 산정 반영 여부	중간 평가결과 반영됨	중간 평가결과 반영됨
	사업 기간 이후 수혜자 대상 혜택	사업 기간 이후 연방정부 주택배우처 및 메디케이드 의료보험 혜택 지속	- 사업 기간 이후 순환 기부금은 사업 시행기관 운영에 투자되고 비순환 기부금은 산타클라라 카운티 예산에 귀속됨 - 별도로 지정된 혜택 없음
	초기 사업비 지원금 이자율	성과 평가 결과에 따른 차등 이자율 적용(최대 성과 달성 시 연이자율 0%, 최소 성과 달성 시 연이자율 5.33%)	- 기부금 0% - 저리 투자금 2% - 일반 투자금 5%
	일부 원금 상환 기준	12개월 안정적 거처 제공률 40% 달성 시 상환	12개월 안정적 거처 제공 및 노숙 범죄 20% 감소 시 상환

구분	주 정부 주도형 사례	카운티 지방정부 주도형 사례	시 지방정부 주도형 사례
추가 사업 비용	전체 원금 상환 기준	• 기준 없음	• 12개월 안정적 거처 제공률 83% 및 노숙 범죄 30% 감소 시 상환
	전체 원금 및 최대 성과 기반 수익금 상환 기준	• 12개월 안정적 거처 제공률 83% 달성 시 상환	• 12개월 안정적 거처 제공률 100% 달성 및 노숙자 범죄 65% 감소 시 상환
	원금 및 성과 기반 수익금 상환 시점	• 매년처 종료 시점	• 주거 안정 : 6분기 이후 매년 • 범죄 감소 : 6년차부터
	예상 투자 상환률	• 선정되지 않음	• 합계 3.5% 예상
	높은 성과 달성 시 수익금 재순환 여부	• 전체 수익금의 25%는 초기 사업비 투자기관으로 재순환됨	• 재순환 없음
추가 사업 비용	성과기반사업구조 내에서 총당되지 않는 사업 개발 비용	• 사업타당성 평가 비용 • 사업비 거래 중재기관 인건비	• 평가방법 개발 비용 • 평가자료 분석 비용 • 법률 자문 서비스 비용 • 하버드 대학교 케네디 스쿨 공공부문 성과 연구실 인건비 • 하버드 대학교 케네디 스쿨 공공부문 성과 연구실 인건비 • 사업비 거래 중재기관 인건비
	사업 개발 비용 지원기관	• 헬스 트러스트, 제임스 어바인 재단, 사회혁신펀드, 산타클라라 카운티	• 어반인스티튜트, 프로보노 법률서비스 기관, 사회혁신펀드, 파튼 재단, 덴버 재단, 카이저 퍼머넌트, 로즈 커뮤니티 재단
	성과기반사업구조 내에서 총당되지 않는 사업 추진 비용	• 주택바우처 및 주택 40억 원 • 메디케이드 서비스 77억 원	• 주택바우처 108억 원 • 메디케이드 펀딩 52억 원 • 사업 성과 평가 비용
	사업 추진 비용 지원기관	• 매사추세츠 커먼웰스	• 콜로라도 주 • 덴버 시

자료: Nonprofit Finance Fund 2019 내용을 바탕으로 저자 정리

<https://nff.org/sites/default/files/paragraphs/file/download/pay-for-success-first-25.pdf> (2020년 10월 15일 검색)

성과기반사업은 크게 6개의 주체가 참여하여 추진된다.

- ① 초기 정비사업비 지원 기관(지자체 또는 금융기관)
- ② 사업 주체(지자체 또는 주민단체: 지자체인 경우에는 주체 2와 주체1이 동일)
- ③ 정비사업 시행기관(재생지역 소재 또는 대형 건설사 및 시행사)
- ④ 정비사업 수혜자(개선된 주거지에서 거주하게 될 지역주민)
- ⑤ 정비사업 평가 기관(지자체 또는 재생지역 소재 공공연구기관: 지자체인 경우에는 주체 5와 주체 1이 동일)
- ⑥ 성과 기반 수익금 제공 기관(지자체 또는 제3기관 : 지자체인 경우에는 주체 6과 주체 1이 동일함) 등

② 사업의 성공요인

지자체를 뒷받침하는 성과기반사업의 성공요인으로서는 크게 다음과 같이 7가지를 들 수 있다. 첫째, 정비사업 시행 기관(주체 3)이 성실하게 사업에 임할 수 있는 강력한 동기 부여가 가능하다. 둘째, 정비사업비 지원 기관(주체 1)이 지자체인 경우, 해당 지자체의 제한된 예산을 성과가 높은 공공사업을 위해 보다 효율적으로 사용할 수 있으며, 이 같은 예산 사용의 효율성을 자료에 기반하여 지역주민에게 홍보할 수 있다.

셋째, 정비사업비 지원 기관(주체 1)이 지자체가 아닌 경우, 현저하게 성과가 낮은 사업에 대한 지자체 예산 낭비를 방지할 수 있다. 넷째, 지자체의 예산 사용과 성과에 대한 기초 자료를 구축할 수 있고, 더 나아가 예산 투명성을 제고할 수 있다. 다섯째, 정비사업 시행 기관(주체 3)에게 보다 장기적인 관점에서 안정적으로 사업비를 제공할 수 있다. 여섯째, 정비사업비 지원 기관(주체 1)이 지자체가 아니고 사업 주체(주체 2)가 지자체인 경우, 지자체의 가용한 예산 확보가 늦어지더라도 금융원 등의 예산을 바탕으로 반드시 추진해야하는 공공사업을 시의적절하게 착수할 수 있다. 일곱째, 성과 평가 시 정량적으로 측정이 어려운 정성적 성과를 고려함으로써 실질적으로 지역주민의 일상생활에 이로운 정비사업을 가려낼 수 있다. 또한 성과기반사업을 추진하는데 있어 어려움이 존재하며, 이는 성공저해요인으로서 사업에 부정적으로 작용할 수

있다. 이는 다음과 같이 5가지를 들 수 있다. 첫째, 오늘날 성과기반사업에 대한 경험 이 적다는 점에서 사업구조 마련 자체에 상당한 시간과 비용이 소진될 수 있다. 둘째, 정비사업비 지원 기관(주체 1)이 지자체가 아닌 경우, 해당 정비사업이 다년에 걸쳐 장기적으로 이루어진다면 해당 기간 전체에 대한 지자체의 지속적 지원에 대한 협약을 필요로 할 수 있다. 셋째, 미국의 경우, 연방정부 법규에 의해 특정 분야(가령 의료 분야) 사업에 대해서는 지자체 수준에서 이루어지는 성과 평가 및 초기 사업비 지원을 제한할 수 있다. 넷째, 정비사업비 지원 기관(주체 1)이 지자체가 아닌 경우, 차후에 분쟁을 방지하기 위해서는 정비사업비 지원 기관과 지자체 간에 초기 사업비 이자율 수립 및 성과 평가 방법 등에 대한 협의를 명료하게 이루어져야 한다. 다섯째, 전체 정비사업에 참여하는 6개 주체의 이해관계를 사업 초기부터 종료 시점까지 원만하게 조율해야 할 필요가 있다.

앞서 성과기반사업의 성공요인 및 실패요인을 살펴보았다. 이상의 분석결과를 선순환 구조의 관점에서 요약정리한 표는 다음과 같다.

부표 20 | 성과기반사업 선순환 구조 분석 내용

단계	계획수립	사업추진	운영관리
주요 이슈	- 사업 추진주체 선정 - 선순환 모델 발굴	- 제한된 예산의 효율적 사용 - 지역주민의 만족도 상승	- 자력재생 기반 마련 - 선순환 모델 발굴
선순환 성공 요인	- 지자체의 예산 사용과 성과에 대한 기초 자료를 구축할 수 있고, 더 나아가 예산 투명성을 제고 - 핵심 이해관계자들이 모두 참여하여 최종수요자인 지역주민의 만족도를 높이고, 시행기관의 수익을 높이고, 지자체는 지역주민의 복리를 증진시키는 윈윈(win-win) 구조를 형성		정비사업 시행 기관에게 보다 장기적인 관점에서 안정적으로 사업비를 제공
선순환 저해 요인	- 오늘날 성과기반사업에 대한 경험이 적다는 점에서 사업구조 마련 자체에 상당한 시간과 비용이 소진 - 연방정부 법규에 의해 특정 분야(가령 의료 분야) 사업에 대해서는 지자체 수준에서 이루어지는 성과 평가 및 초기 사업비 지원을 제한 가능 - 정비사업비 지원기관(주체 1)이 지자체가 아닌 경우, 차후에 분쟁을 방지하기 위해서는 정비사업비 지원 기관과 지자체 간에 초기 사업비 이자율 수립 및 성과 평가 방법 등에 대한 협의가 명료하게 이루어져야 함 - 전체 정비사업에 참여하는 6개 주체의 이해관계를 사업 초기부터 종료 시점까지 원만하게 조율해야 함		-

자료: 분석 내용을 바탕으로 저자 작성

(2) 공동체토지신탁(Community Land Trust, CLT) 모델

① 사업내용 및 추진주체

공동체토지신탁은 커뮤니티를 대신하여 영구적인 부담가능 저렴주택, 커뮤니티 가든 등의 커뮤니티의 자산을 개발하는 비영리 회사이다. 토지신탁은 일반적으로 공공 또는 민간 토지의 기부를 받거나 정부 보조금을 사용하여 주택이 건설될 수 있는 토지를 구입한다. 이에 따라 2차 대출이나 기타 특별 금융 없이 저소득 가구가 감당할 수 있는 가격으로 주택을 팔 수 있다. 주택은 저소득 가정에 판매하기도 하지만 공동체토지신탁은 토지의 소유권을 유지하고 주택 구입자에게 장기 토지 임대를 제공한다.³⁹⁾ 또한 공동체토지신탁은 주택 소유자가 나중에 이사하기로 결정할 때 공식에 따라 결정된 가격으로 주택을 재구매할 수 있는 장기적인 옵션도 제공한다. 이는 거주자의 주거에 대한 통제력, 주거 안정성과 거주권 이양, 자산 증대와 같이 주택 소유로 인한 혜택을 제공하는 것이다. 공동체토지신탁은 거주자에게 적절한 가격을 제공하도록 하는 재무구조, 가격과 규제 조정을 설계하는 한편, 미래 세대에게 적절한 가격을 유지하기 위한 장기적인 적정 가격을 유지한다. 정리하자면, 공동체토지신탁은 영구적으로 저렴하고 자가 사용 가능한 주택의 재고를 만드는 데 투자하여 지역에 지속적으로 보다 저렴한 주택을 공급하여 지역의 주택시장에 선순환 기능을 제공한다. 공동체토지신탁은 사업을 추진하는 데 있어 다음과 같은 10가지 특징을 가진다.⁴⁰⁾

□ 비영리, 면세 법인

공동체토지신탁은 독립적이고 비영리적인 법인으로, 그 법인이 위치한 주에서 허가

39) 미국의 경우 건물과 토지를 분리하여 임대 가능하여 지상의 개발에 대한 권리만 분리할 수 있음. 지상권 임대를 토지 임대(Land Lease)와 구분하여 그라운드 리스(Ground Lease)라 명명하며 공동체토지신탁의 경우 99년의 장기임대를 실시함

40) Davis, J., Jacobus, R., and Hickey, M.(2008)을 토대로 고전적 공동체토지신탁의 특성을 요약 정리해보면, 고전적 공동체토지신탁이라 함은 ① 토지와 건물의 소유 방식에 대한 혁신적인 접근방법, ② 토지를 소유하는 비영리 조직, ③ 장기 임대 및 전매 제한의 세 요소를 갖춘 것이라 정의하였으나 공동체토지신탁은 발생 방식, 주체 유형, 조직의 우선순위 등에 따라 유연하게 변형된 형태가 있음

를 받아 등록된다. 대부분의 공동체토지신탁은 처음부터 조직되고 시작되지만, 일부는 기존의 비영리 법인에서 사업을 시작하기도 한다. 공동체토지신탁은 저소득층을 위한 주택 공급과 열악한 근린지역의 재개발과 같은 자선적인 활동과 지원을 목표로 하고 있으며, 따라서 연방 정부의 세금 감면 혜택을 받을 자격을 갖는다.

□ 이중 소유권

공동체토지신탁은 소유권을 영구적으로 유지할 목적으로 대상 지역 전체에 걸쳐 여러 필지의 토지를 취득한다. 반드시 연속적인 필지일 필요는 없다. 이미 지어졌거나 나중에 토지에 건설된 모든 건물은 개인 소유주, 콘도 소유자, 협동주택 회사, 임대 주택의 비영리 개발자 또는 기타 비영리, 정부 또는 비영리 단체에 판매된다.

□ 토지 임대

공동체토지신탁은 그곳에 위치한 모든 건물의 소유자가 토지를 독점적으로 사용할 수 있도록 한다. 토지의 필지는 장기 토지 임대를 통해 개별 주택 소유자(또는 다른 유형의 주거용 또는 상업용 구조물의 소유자)에게 할당된다.

□ 지속적인 적정가격

공동체토지신탁은 설계와 의도에 따라 토지에 있는 주택 및 기타 구조물의 적정 가격을 유지하기 위해 노력한다. 공동체토지신탁은 소유주가 매각을 선택할 경우 토지에 위치한 모든 구조물을 재매입할 수 있는 옵션을 제공한다. 판매가격은 임대 계약에 명시된 공식에 의해 결정된다. 현 소유주의 투자수익과 미래의 구매자가 저렴한 가격에 공정한 주택에 접근할 수 있도록 한다.

□ 영구적인 책임

토지의 소유주로서, 그리고 그 토지에 위치한 모든 건물을 재매입할 수 있는 선택권을 가지고 있는 주체로서 공동체토지신탁은 구조물과 그것을 점유하는 사람들에게 어떤 일이 일어나는지에 대한 지속적인 관심을 갖는다. 지상 임대에는 건물 소유자와 책

임 있는 사용이 필요하다. 건물이 위험해지면 공동체토지신탁은 강제로 수리할 권리가 있다. 부동산 소유자가 주택담보대출에 대한 채무불이행인 경우, 공동체토지신탁은 채무불이행을 완화할 수 있는 권리를 가지고 있어 압류를 방지할 수 있다.

□ 장소 기반 멤버십

공동체토지신탁은 대상 영역의 경계 내에서 활동한다. 이 지역을 자신의 집이라 부르는 사람에 의해 안내되고 책임감을 부여한다. 공동체토지신탁의 토지나 공동체토지신탁이 “공동체”로 간주하는 지역 내에 거주하는 성인은 누구나 투표 회원이 될 수 있다. 커뮤니티는 하나의 이웃, 여러 이웃 또는 전체 마을, 도시 또는 카운티로 구성될 수 있다.

□ 공동체의 통제

공동체토지신탁의 땅에 거주하거나 공동체토지신탁의 대상 지역에 거주하는 투표 구성원은 이사회 중 3분의 2를 지명하고 선출한다.

□ 3분화된 구성 거버넌스

공동체토지신탁의 이사회는 세 부분으로 구성되어 있으며, 각 부분에는 동일한 수의 의석을 갖추고 지배권을 행사한다. 3분의 1은 공동체토지신탁으로부터 토지를 임대하는 사람들의 이익을 대표하며, 3분의 1은 공동체토지신탁 토지를 임대하지 않는 주변 지역주민의 이익을 대표하며, 3분의 1은 공무원, 지역 기금 투자자, 주택 또는 사회 서비스의 비영리 종사자, 그리고 공공의 이익을 대변하는 개인으로 구성된다. 따라서 지역공동체에 속한 다양한 구성원의 이익을 균형 있게 다룬다.

□ 지속적인 토지 확보

공동체토지신탁은 보유한 토지를 늘리는 것을 목적으로 하여 적극적인 인수·개발 프로그램에 전념하여 적절한 가격의 주택 및 기타 구조물을 지속적으로 공급할 수 있다.

□ 유연한 개발

토지가 항상 핵심적인 요소이기는 하지만, 공동체토지신탁이 추구하는 프로젝트의 종류와 프로젝트 개발에서 수행하는 역할은 매우 다양하다. 대부분의 공동체토지신탁은 자체 직원과 함께 개발사업을 수행하지만, 일부 공동체토지신탁은 이러한 책임을 파트너에게 위임하여 개발사업을 수행한다. 어떤 공동체토지신탁은 단일한 유형의 주택과 주택 소유에 초점을 맞추는 반면, 다양한 유형의 주택과 주택소유에 초점을 맞춰 개발하는 공동체토지신탁도 있다. 더 나아가서 일부 공동체토지신탁은 포괄적인 커뮤니티 개발에 더 광범위하게 초점을 맞춰 공원, 농업용 및 상업용 개발을 수행하기도 한다. 공동체토지신탁은 참여주체에 따라 네 가지 유형으로 분류할 수 있다. 최근에는 지방정부와 파트너십을 형성하여 진행하는 형태도 활발하다. 주민주도, 지역조직, 지방정부, 사회단체, 비영리 기업 등의 참여주체에 따라 아래의 표와 같이 구분할 수 있다. 지금까지는 공동체토지신탁이 지불가능한 저렴한 주택 공급에 집중했으나 최근에는 근린공원, 소규모 지역사업 개발, 농업용, 상업용 개발 사례도 포함한다. 공동체토지신탁은 토지구입, 개발 계획 수립, 마케팅, 토지임대 및 재판매, 자금 확보, 주택 건설, 구매자 모집, 주택 수리, 모니터링 등 포괄적인 역할을 맡으며, 구체적인 역할은 아래와 같다.

- 토지 조성 및 관리, 사업자금 확보
- 개발계획, 펀딩 및 경영전략, 주택공급 등 해당 커뮤니티의 성공 가능성 평가
- 지역 이해당사자(지자체 계획부서, 기업가, 자원활동가, 공공기관 관계자 등) 참여 및 전 과정 공공참여 유도
- 자가소유 주택 가격이 저렴하게 유지되도록 보장
- 공정하고 투명한 과정을 통해 주택을 마케팅
- 잠재 구매자에게 전매제한 주택소유의 권리와 책임에 대해 교육
- 주택 구매에 대한 합당한 소득의 구매자를 선별
- 주택 소유자의 주택의 입주, 전대, 자금 조달, 수리 및 개선에 대하여 계약적 준수를 모니터링하고 시행

- 주택 소유자가 자산 보험을 유지하고 모든 세금을 납부하는지 확인
- 주택이 전매 공식 가격에 전매 되도록 관리하여 주택이 다른 소득 계층으로 이전
- 주택 소유자의 주택담보대출 불이행 시에 개입하여 재정건전성 제고

② 사업의 성공요인

공동체토지신탁의 구체적인 성공요인을 정리하자면 다음과 같이 여덟 가지를 들 수 있다. 첫째, 토지를 공공자원으로 간주하여 투자의 재순환 및 보호 기능을 강조한다. 둘째, 중산층 이하 가구의 주거권을 보장하고 저렴한 가격으로 지속적으로 보장한다. 셋째, 개발이익 추구를 차단하고 원주민의 재정착을 보장한다. 넷째, 주택구매자에 대한 금융 교육 및 재무관리 상담을 통해 재정건전성을 제고한다. 다섯째, 주거복지, 지역개발 등과 관련된 행정비용을 낮춘다. 여섯째, 낙후지역 개선 및 도시재생에 연계하여 유연하게 적용이 가능하다. 일곱째, 주민주도형 계획 수립으로 시행이 가능하다. 여덟째, 공동체 토지소유를 기반으로 견고한 자치규범 적용이 가능하다.

반대로 공동체토지신탁이 사업을 추진하는 데 있어서 다양한 어려움이 존재하며, 이는 성공저해요인으로 사업에 부정적으로 작용할 수 있다. 이는 다음과 같이 5가지를 들 수 있다. 첫째, 사유재산과 같이 토지에 대한 소유 관점의 차이로 적용에 익숙하지 않거나 부정적 인식이 있다. 둘째, 가구의 재산 중식이 제한되기 때문에 수요자들이 시장 가격의 주택에 비해 선호하지 않을 가능성이 있다. 셋째, 소득 수준이 높은 지역에서 공동체토지신탁의 세금감면 혜택이 세금회피 수단으로 이용될 수 있다. 넷째, 파트너십을 갖고 있는 지방정부의 리더십 변화나 당파성 변화로 인해 변질될 가능성이 있다. 다섯째, 공동체토지신탁이 지역 구성원 및 이해 당사자의 의견을 반영함에도 불구하고 지역 구성원 간의 의사소통 문제 및 공동체토지신탁 구성원 이외의 이해관계자에게 배타적일 수 있다.

부표 21 | 공동체토지신탁 유형별 특징과 성공 및 실패요인

구분	특징	성공요인	실패요인	사례
풀뿌리 형	- 거의 대부분의 공동체토지신탁이 풀뿌리 활동의 결과 - 거주민 성장, 근린 재개발, 커뮤니티 통제에 효과적	- 책임과 신뢰 기반 - 적법성/정당성 - 시장 통찰력 - 투명한 운영	- 역량 부족 - 자금 부족 - 배타성	- New Columbia CLT - Durnham LT - CL Co-op of Cincinnati - Woodlands CLT - Figueroa Corridor CLT
정부 주도형	- 지방정부 수준의 정부 공기업 주도 모델 - 지방정부가 주도하여 개념을 소개하고 사업을 진행하는 경우가 증가	- 정부자금 지원 - 직원 파견 - 규제 완화 - 조직적 후원	- 관료주의 - 당파성에 영향 - 하향식 개발 - 신뢰 기반 취약	- Time of Jubilee LT - Chmaplain HT - Highland Park CLT - Portland CLT - Irvine CLT - Chicago CLT - CHT of Sarasota County
비영리 조직형	- 기존 비영리 조직이 공동체토지신탁을 시작하는 경우 - 기존 커뮤니티 개발 회사와 상당한 네트워크를 형성	- 기존 역량 - 생산성 - 자금 조달력 - 다양화	- 정치적 부담 - 임차인에 대한 책임 부족 - 지역공동체에 대한 책임 부족 - 느슨한 관리	- Clackamas County CLT - Cuyahoga CLT - CHOICE - Sawmill CLT - Orange CLT - Dudley Neighbors Inc. - Thistle CLT - Upper Valley M.E.N.D.
민간 기업형	민간기업이 때때로 공동체토지신탁을 시작하는 경우	- 초기 자금과 역량 - 노동자 주택 공급 - 투자 수익	- 민주적 절차 부족 - 느슨한 관리 - 비영리 운영 미비 - 저소득 가구 배제	- Jackson Hole CLT - Mackinac Island CLT - Middle Keys CLT - Two Rivers CLT - Gulf County CLT - First Homes CLT

자료: Davis, J. E. 2007: 15-24 내용을 바탕으로 저자 작성

<https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/tool-burlington-startingCLT.pdf> (2020년 10월 15일 검색)

앞서 공동체토지신탁의 성공요인 및 실패요인을 살펴보았다. 이상의 분석결과를 선순환 구조의 관점에서 요약정리한 표는 다음과 같다.

부표 22 | 공동체토지신탁 모델 사례 선순환 구조 분석 내용

단계	계획수립	사업추진	운영관리
주요 이슈	- 커뮤니티 자산 개발 - 주택 대출 지원 방안 마련 - 참여주체 유형 선정	- 유연한 개발 추구 - 커뮤니티 성공 가능성 평가 - 토지 조성 및 관리	- 지속적인 토지확보 - 주택소유 지원 전략
선순환 성공 요인	- 거주자에게 적절한 가격을 제공하도록 하는 재무 구조, 가격과 규제 조정을 설계하는 한편, 미래 세대에 적절한 가격을 유지하기 위한 장기적인 적정 가격을 유지 - 주민주도형 계획 수립으로 시행가능	- 공동체토지신탁 이사회는 세 부분으로 구성되어 있으며, 각 부분에는 동일한 수의 의석을 갖추고 지배권을 행사하여 구성원의 이익 균형있게 다룸 - 지역 이해당사자(지자체 계획부서, 기업가, 자원활동가, 공공기관 관계자 등) 참여 및 전 과정 공공 참여 유도 - 중산층 이하 가구의 주거권을 보장하고 저렴한 가격으로 지속적으로 보장	- 적극적인 인수·개발 프로그램에 전념하여 부담 가능한 저렴한주택을 영구적으로 커뮤니티에 제공 - 영구적으로 저렴하고 자가 사용 가능한 주택의 재고를 만드는 데 투자
선순환 저해 요인	- 사유재산과 같이 토지에 대한 소유 관점의 차이로 적용에 익숙하지 않거나 부정적 인식존재 - 가구의 재산 중식이 제한되기 때문에 수요자들이 시장 가격의 주택에 비해 선호하지 않을 가능성 존재		소득수준이 높은 지역에서 공동체토지신탁의 세금감면 혜택이 세금회피 수단으로 이용될 가능성 존재

자료: 분석 내용을 바탕으로 저자 작성

3) 국내 적용을 위한 시사점

미국의 성과기반사업 사례와 공동체토지신탁 사례는 본 기본과제에서 “선순환 모델”으로 정의한다는 점에서 각각 4가지 시사점을 제시할 수 있다.

성과기반사업 사례는 미국 내에서도 아직 도입된 지 채 10년이 안되었기 때문에 그 성공 요인과 저해 요인에 대한 이해와 논의가 부족하고, 게다가 성과에 기반해서 수익을 거둔다는 구조 자체가 한국적 정서에는 부합되지 않을 수 있다는 측면에서 해당 사업구조의 국내 적용을 논의하는 것은 아직까지는 이르다고 판단된다. 성과기반사업의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 기본적으로 성과에 기반하여 수익을 거둔다는 구조는 정

비사업 시행기관(주체 3) 입장에서 스스로 수익을 높이기 위하여 성실하게 정비사업에 임하도록 만드는 강력한 동기 부여가 될 수 있다. 둘째, 국내의 도시재생사업 초기단계에는 국비 지원을 중심으로 사업이 착수되지만, 그 이후에 사업추진 중간단계에서 자금을 조달하여 추진되는 개별 단위사업이 있는데 이러한 개별 단위사업에 성과기반사업구조를 일부 참고할 수도 있다. 셋째, 지자체(주체 2)·정비사업 시행기관(주체 3)·지역주민(주체 4) 등 핵심 이해관계자들이 모두 참여하여 최종수요자인 지역주민의 만족도를 높이고, 시행기관의 수익을 높이고, 지자체는 지역주민의 복리를 증진시키는 윈윈(win-win) 구조를 형성한다면, 결과적으로 지역 내 자력재생 기반을 다지는 구조가 될 수 있다. 넷째, 성과 평가에 대한 부담감과 거부감을 완화하기 위하여, 얼마든지 성과 평가결과의 범위를 좁히고 극단적으로 좋지 않은 평가결과는 제외시킴으로써 최소한의 일반적으로 받아들여지는 수준의 수익을 보장하는 사업구조 마련도 가능하다.

공동체토지신탁 사례를 통한 시사점은 크게 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 법률적 관점이다. 공동체토지신탁 모델은 국내에 도입된 적이 없어 생소한 개념이다. 토지 임대 제도는 토지로부터 주택의 소유권을 분리하는 것이 가능하다는 것을 암시한다. 국내의 토지신탁 제도는 토지의 소유권자와 실제 사용자가 분리될 수 있다는 점에서 공동체토지신탁과의 유사성을 찾을 수 있다. 그러나 토지의 공동 소유라는 개념이 사유재산 제도를 위반한다는 문제제기가 있다. 공동체토지신탁이 법인으로서는 자신의 운영자금으로 토지를 소유하고 장기 임대를 하기 때문에 토지의 사유재산성을 부정하지 않는다.

둘째, 금융적 관점이다. 다양한 공동체토지신탁 모델의 비즈니스 계획 및 지표적 성과를 계량화할 필요가 있다. 대출이 주요 은행에서 허용되는지 여부, 그리고 지역 은행 또는 신용 조합이 참여하여 적절한 주택담보대출 상품을 만들 의지와 능력이 요구된다. 미국의 경험에 따르면 주택담보대출 금융 약정의 핵심은 토지 임대를 담보로 하는 장기 고정금리 상품을 포함해야 하며, 공동체토지신탁이 연체 또는 채무불이행 사실을 통보받아 공동체토지신탁 주택 거주자의 재정건전성을 모니터링할 수 있는 조건이 마련되어야 한다.

셋째, 거버넌스 관점으로 미국에서 공동체토지신탁은 주택금융상품 그 이상이다. 공동체토지신탁은 강력한 지역사회 참여와 개발에 기반을 둔 조직이며, 결과적으로 주거 비용 부담뿐만 아니라 지역사회 재생과 재개발에서도 성과를 거두었다. 공동체토지신탁은 구성원 및 모든 이사진(주민, 커뮤니티, 기업 등)을 교육하여 효율적이고 협력적인 거버넌스를 보장한다. 멤버십 기반과 이사회 이사들의 참여는 공동체토지신탁을 민주적인 의사결정을 통해 구현하기 위한 핵심 문제이다.

넷째, 실행가능성과 규모다. 미국의 공동체토지신탁 경험은 규모와 맥락이 공동체토지신탁의 실행을 가능케 하였다. 따라서 이러한 것들은 국내의 맥락에서도 고려되어야 한다. 공동체토지신탁은 주택 소유에 대한 유연성과 대응성이 뛰어난 기관으로, 프로그램 및 활동을 지역적 수요, 커뮤니티의 비전에 맞춰 대응한다. 예를 들어, 대부분의 공동체토지신탁은 지역의 소득 수준이 주택 소유가 불가능하다고 판단한 경우에, 임대 주택만을 지역에 제공하거나, 소득 구간을 확대하여 주택 소유 가구와 임대 가구를 혼합하여 제공하는 것에 집중한다.

대부분의 공동체토지신탁은 200채 미만의 주택을 관리함으로써 재정적인 자율성을 유지하기 위해 노력해 왔다. 국내의 비영리 주택 조직을 대상으로 어떤 규모의 주택 개발이 재정적 자율성을 유지하고 지역의 주택 문제를 해결할 수 있는지 모델링 및 계량화가 필요하다. 미국의 일부 공동체토지신탁은 주택 개발 및 건설에 참여하지만, 대부분의 경우는 다른 기관과 협력하여 개발 및 건설을 수행하는 것을 선호한다. 미국의 경험은 공동체토지신탁이 개발 활동까지 과도하게 확장하여 참여하는 것이 공동체토지신탁이 실패하는 주요 원인이었다고 보여준다.

기본 20-30

도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 정책방안 연구

저 자 임상연, 이진희, 최정윤, 정은진, 박정윤, 박정호, 이승민

발 행 인 강현수

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2020년 11월 30일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 8,000원

I S B N 979-11-5898-596-7

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2020, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

임상연, 이진희, 최정윤, 정은진, 박정윤, 박정호, 이승민. 2020. 도시재생사업 선순환 구조 실현을 위한 정책방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.