

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 649

발행처 | 국토연구원 • 저작인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

도시재생 뉴딜의 성공적 추진을 위한 도시재생지원센터의 과제

임상연 국토연구원 책임연구원 외

요약

- ① (개념정립) 도시재생 중간지원조직은 정부와 주민 사이에서 도시재생사업을 지원하고 추진하는 조직으로, 지자체 단위의 도시재생지원센터가 핵심적인 역할을 수행함
- ② (설립현황) 2013년 「도시재생특별법」 시행 이후, 전국적으로 106개의 도시재생 관련 조례가 제정되었고, 77개의 광역·기초·현장 도시재생지원센터가 설립·운영 중임
- ③ (운영현황) 도시재생지원센터의 과반수가 행정직영으로 운영 중이며, 설립단계에는 주민역량 강화 및 교육, 운영단계에는 도시정책 관련 정보제공 및 지원(광역), 주민참여사업 발굴 및 공모사업 시행 지원(기초·현장) 활동을 담당함
- ④ (운영모델) 도시재생 협의플랫폼(세종), 도시문제의 융복합적 해결을 위한 민관협치조직(수원), 로컬 거버넌스 기반의 도시재생협동조합(CRC)(서울 창신·숭인) 등, 지역 및 사업특성에 기반한 도시재생지원센터 운영사례들이 새로운 운영모델로서 주목을 받고 있음

정책방안

- ① 도시재생지원센터의 지속가능하고 효율적인 사업지원을 위한 법·제도적 개선방안과 중앙·지방정부의 다각적인 지원방안 도출
- ② 도시재생지원센터가 도시재생사업뿐만 아니라 지역사회의 지속가능한 구심점이 될 수 있도록 지자체와 도시 재생지원센터 차원의 거버넌스 구축, 사업모델 마련 추진
- ③ 다양한 국내·외 도시재생지원센터 운영사례를 발굴하여, 지역 상황과 사업 특성에 따른 운영모델을 학습하고 우수한 추진사례의 성과를 공유할 수 있는 중앙정부 차원의 가이드라인 제시

1. 도시재생사업에서 중간지원조직의 역할과 법·제도 현황

도시재생사업에서 중간지원조직의 개념과 유형

중간지원조직(Intermediary Organization)은 원칙적으로 서로 다른 두 조직 사이에서 연계를 강화하거나 원활하게 활동을 수행하는 조직을 의미하며, 도시재생사업에서는 도시재생지원기구와 도시재생지원센터가 중간지원조직으로서의 역할을 담당(「도시재생특별법」 제10조, 제11조)

- 도시재생지원기구는 도시재생활성화 시책 발굴, 제도발전 연구, 계획수립 지원 등의 역할을 수행하며, 현재 한국토지주택공사와 국책연구기관인 국토연구원·건축도시공간연구소에 설치·운영
- 도시재생지원센터는 지역 내 다양한 주민, 기업, 시민단체, 전문가, 행정 등 도시재생사업 주체 간 파트너십을 구축하고, 지역리더 발굴 육성과 지역자원의 활용 등을 통해 도시재생사업을 지원하거나 추진하는 조직으로 도시재생 거버넌스에서 가장 핵심적인 조직

도시재생지원센터는 시·도 단위의 광역도시재생지원센터(이하 광역지원센터), 시·군·구 단위의 기초도시재생지원센터(이하 기초지원센터), 도시재생활성화지역¹⁾에 설치하는 현장지원센터로 구분

- 광역지원센터는 광역지자체 차원의 도시재생을 지원하고, 기초지원센터가 없는 기초지자체의 도시재생을 지원
- 기초지원센터는 지자체 전체의 도시재생 업무를 지원하고, 현장지원센터는 활성화지역의 도시재생사업을 지원
- 일부 지자체는 현장지원센터를 별도로 두지 않고 기초지원센터가 활성화지역 위주로 지원하거나 광역지원센터가 기초 또는 현장지원센터의 역할을 하는 등, 지자체별 여건에 따라 다양한 체계로 운영

도시재생지원센터의 업무와 법·제도 현황

도시재생지원센터 설치 및 운영에 관한 사항은 「도시재생특별법」 제11조, 지자체조례에 등에 근거

- 특별법상 센터의 주요 업무는 ① 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원, ② 도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항, ③ 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 운영, ④ 마을기업의 창업 및 운영 지원, ⑤ 주민참여 활성화 및 지원 등
- 도시재생지원센터의 설치 방식, 인적 구성 등에 필요한 구체적 사항은 지자체가 조례로 정할 수 있는데 (시행령 제14조제4항), 2017년 10월 기준 전국적으로 106개(광역 14개, 기초 92개) 지자체가 ‘도시재생지원센터’ 관련 내용을 포함한 「도시재생활성화 및 지원에 관한 조례」를 제정²⁾

1) 도시재생활성화지역은 국가와 지자체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하려는 전략적 대상지역으로 그 지정 및 해제를 도시재생전략계획으로 결정하는 지역임(도시재생특별법 제2조제1항제5호).

2) 대구광역시 수성구와 경기도 시흥시는 도시재생지원센터의 설치와 운영에 대한 조례를 별도로 제정하였고, 서울시 은평구는 「서울특별시 은평구 도시재생 마을만들기사업 지원 조례」를 제정하고 ‘도시재생지원센터’가 아니라 별도의 법인을 설립하도록 하고 있음(김예성 2017, 16).

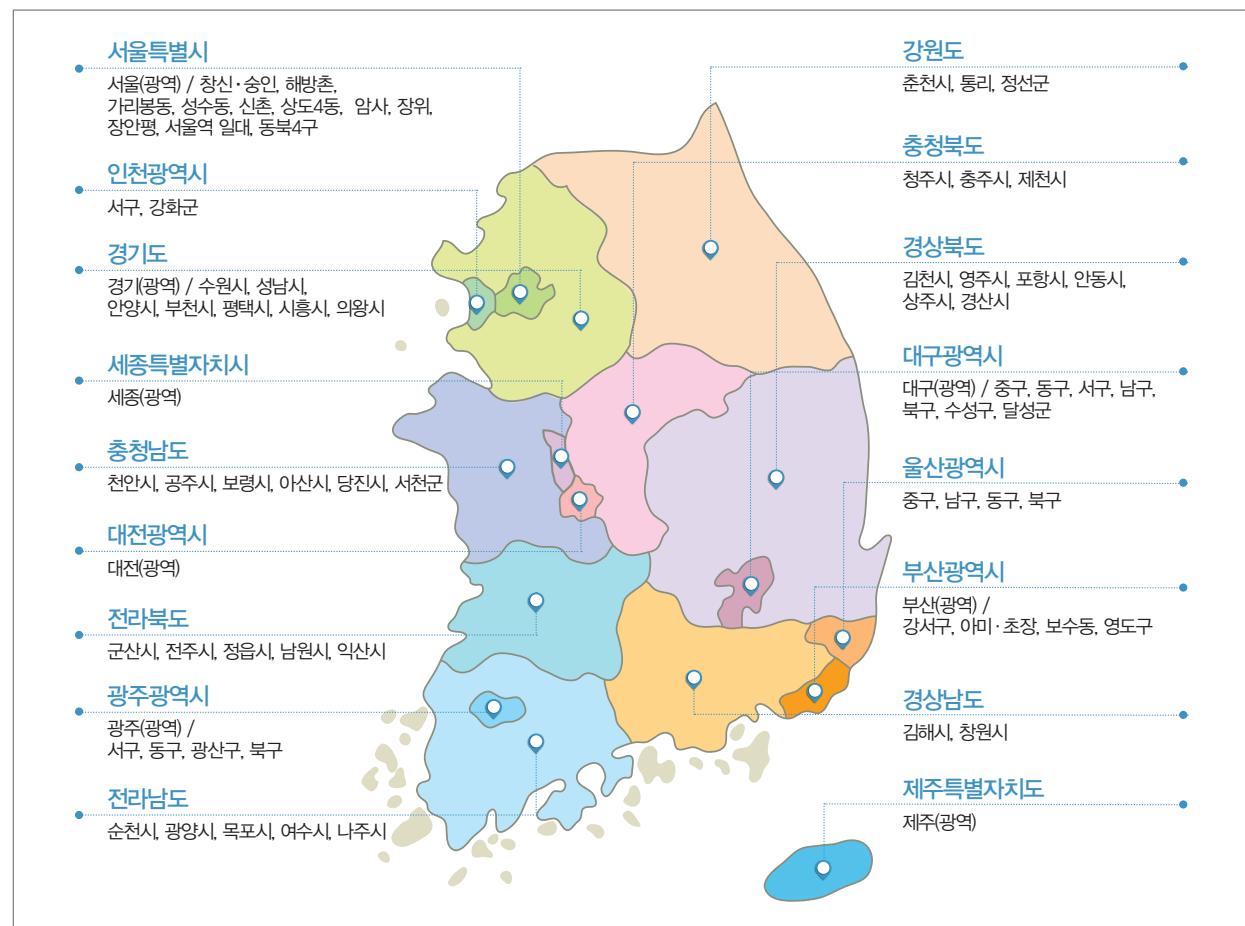
2. 도시재생지원센터의 설립 및 운영 현황

도시재생지원센터 설립 현황

2017년 10월 기준 전국적으로 총 77개³⁾의 도시재생지원센터가 설립·운영 중⁴⁾

- 광역지원센터는 총 8개(서울, 부산, 대구, 대전, 세종, 광주, 경기, 제주) 설립되었으며, 이 중 제주는 현장지원 센터의 기능도 겸하고 있음
- 기초지원센터는 25개, 활성화지역을 담당하는 현장지원센터는 31개가 설립되었으며, 기초지원센터와 현장지원 센터의 역할을 겸하는 센터도 13개임

그림 1 도시재생지원센터 설립 현황



3) 77개 도시재생지원센터 중에는 선도지역과 일반지역 이외에도 서울시의 서울형 도시재생지역 등 지자체 차원에서도 도시재생사업을 추진하는 지역별 지원센터도 포함됨.

4) 도시재생지원센터 현황은 계속 증가하고 있어 출처마다 현황이 다르기 때문에, 본 내용은 광역자체 담당 공무원의 자료를 요청 취합한 결과를 정리한 최신 연구보고서의 수치를 재인용하여 제시함(김예성 2017, 22).

도시재생지원센터 운영 실태

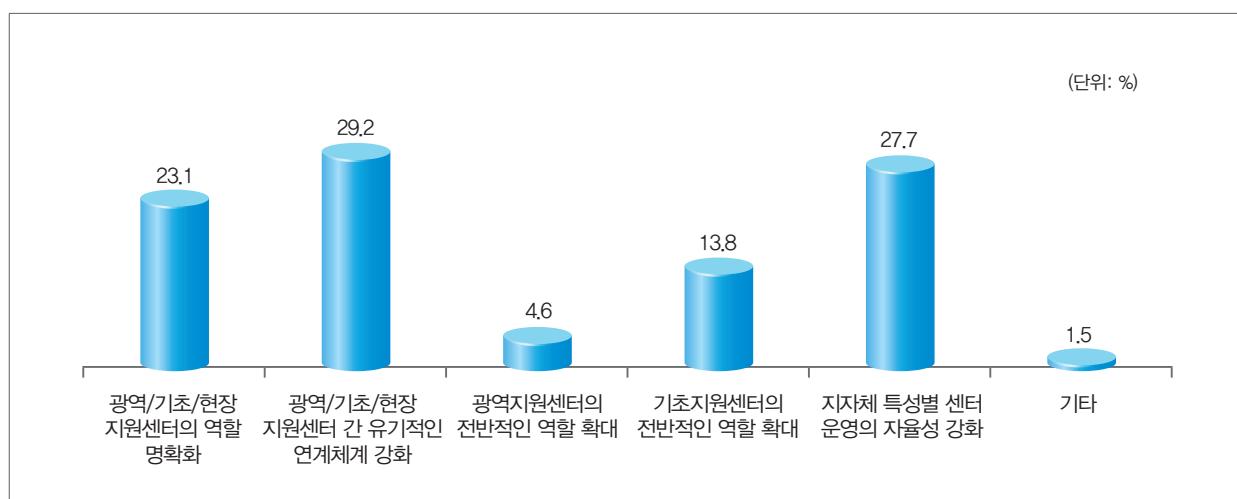
도시재생지원센터의 운영 실태 파악을 위하여 설문조사를 실시한 결과⁵⁾, 상당수 도시재생지원센터가 ‘행정 직접 운영’ 형태이며, 센터의 가장 중요한 설립목적은 ‘주민역량 강화와 교육프로그램 운영’이지만 이후 운영과정에서는 광역·기초·현장지원센터의 역할에 대한 인식 변화

- (운영형태) 행정이 직접 설립하고 운영하는 형태(34명, 52.3%)의 도시재생지원센터가 가장 많음
- (설립목적) 가장 중요한 설립목적은 ‘주민 등 역량강화, 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 기획 및 운영(51개, 78.5%)’, ‘주민참여사업 발굴 및 공모사업 시행(40명, 61.5%)’이라고 응답하였고, 설립목적을 잘 달성하지 못하는 경우 그 이유로 ‘센터의 역할이 명확하게 구분되어 있지 않아서(28명, 42.9%)’라는 응답이 가장 많음
- (위계별 역할) 광역–기초–현장지원센터가 반드시 담당해야 되는 역할은 광역지원센터가 ‘전반적인 도시정책 동향 및 정보제공·지원(35명, 53.8%)’, 기초와 현장지원센터가 ‘주민참여사업 발굴 및 공모사업 시행(기초: 37명, 56.9% / 현장: 52명, 80.0%)’으로 응답하여 조직유형 간 역할의 차이가 확인됨

향후 도시재생 뉴딜정책에 대응하기 위해서는 광역·기초·현장지원센터 간 유기적 연계체계 강화(19명, 29.2%) 및 지자체 특성별 센터운영의 자율성 강화 등이 필요(18명, 27.7%)

- 기존 도시재생사업 활동의 주요 애로사항으로 지역 내 유관조직 간 연계·협업의 어려움, 주민참여를 통한 자체사업 발굴과 추진 여력 부족, 독립적인 지원센터 운영방안 마련 시급 등이 제시됨
- 이에 대한 개선방안 모색 차원에서 도시재생지원센터의 역할 재정립에 대한 논의가 다각도로 이루어지고 있으며, 세종시 등 지역 상황에 맞추어 설립·진화 중인 도시재생지원센터 사례가 증가 추세임

그림 2 ‘도시재생 뉴딜정책 대응을 위한 도시재생지원센터의 역할 재정립’에 관한 설문 응답



5) 본 내용은 ‘이왕건 외. 2017. 도시재생 중간지원조직 설립 및 운영방안(Ⅲ)’ 연구의 일환으로 2017년 11월 1일부터 11월 31일까지 1개월간 전국 77개 도시재생지원센터 중 65곳을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 요약하여 제시함.

3. 지역·사업 특성에 기반한 도시재생지원센터 운영 사례

세종시 도시재생지원센터: 지역 주체가 모일 수 있는 도시재생 협의 플랫폼 구성

세종센터는 지역 내 불균형이라는 세종시 지역발전의 제약요인을 극복하기 위하여 지역기반 커뮤니티 디자인(Community Design) 중심의 실천적 공동체 육성 거점으로 설립

- 세종시는 국토균형발전을 이루기 위한 정부의 정책에 따라 2012년에 출범하였으나, 예정지역과 시군지역의 불균형과 갈등 등이 지속적으로 제기
- 세종센터는 지역문제 해결을 위하여 세종시가 ‘청춘조치원 사업’⁶⁾과 ‘굿 로컬 거버넌스(Good–Local Governance)’⁷⁾ 정책을 추진하는 과정에서 주민주체의 역할 강화를 지원할 수 있는 조직으로 2015년 설립

따라서 세종센터는 설립 초기부터 사업목표를 ‘지역의 역량강화를 통한 실천적 공동체 육성과 주민 중심의 인력 양성’에 두고 사업 추진

- 세종센터가 중심이 되어 행정, 지원센터, 주민 등 지역주체별로 담당할 역할을 공론화하고, 지역공동체와 주민의 역량이 원활한 사업진행 및 지속가능한 도시재생사업의 원동력이 될 것이라는 신념하에 도시재생대학을 통한 주민교육으로 다수의 주민활동가 육성 및 주민공모사업 추진
- 현재 세종센터는 ‘도시 주체 간의 연결고리’로서 도시재생지원센터의 역할을 확립하고, 장기적으로 도시 전체에서 안정적이고 지속적인 도시재생 관리가 가능하도록 주민과 행정의 의식을 상향평준화하기 위한 노력을 경주 중

그림 3 세종시 도시재생지원센터 공동체 단계별 교육·지원 연혁



6) 청춘조치원사업: 원도심인 조치원을 2025년까지 10만 명의 인구가 살 수 있는 경제 중심축으로 육성하기 위해 도시개발에서 장터체험형 마을기업 운영에 이르는 다양한 사업으로 구성.

7) 민간중심의 도시재생 사업 발굴–의결–참여–시행–모니터링 및 피드백의 전 과정을 주민이 주체가 되어 진행하기 위한 거버넌스(조치원발전위원회) 구성·운영.

수원시 지속가능도시재단: 도시문제의 융·복합적 해결을 위한 민관협치형 사회통합조직

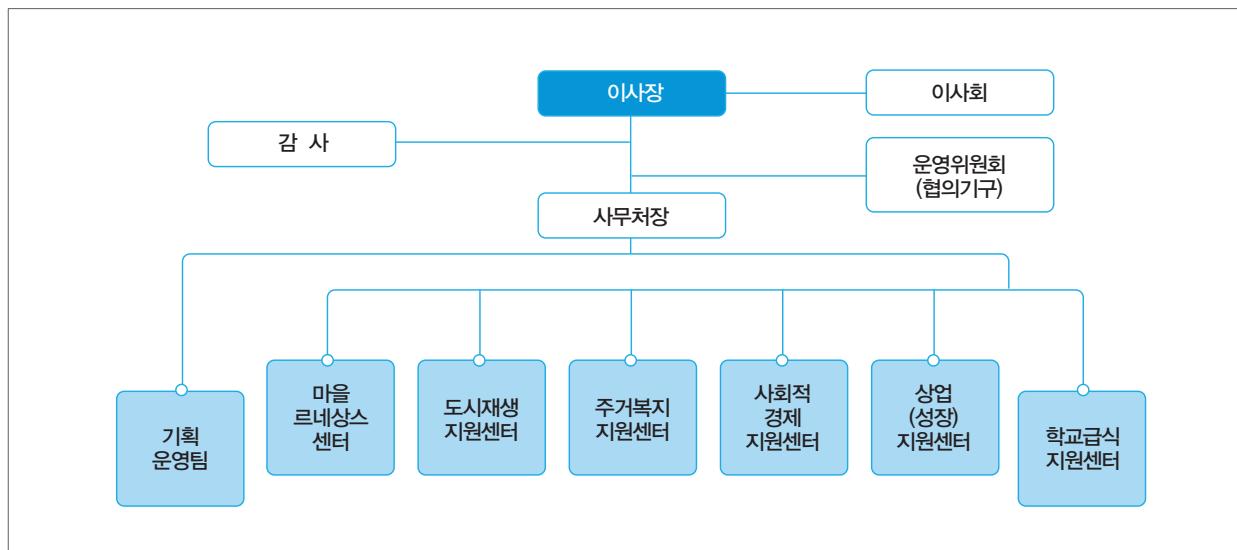
수원재단은 대도시로 성장한 수원시의 도시·사회·경제·문화·공동체 등 다양한 시민수요에 대응하고 지속 가능한 도시발전을 지원하기 위한 융·복합적 도시업무 추진을 위하여 설립

- 수원시는 공공서비스 수요의 증가와 다양화에 대응하고 지속가능한 도시로서의 발전을 위하여 이미 행정 조직 개편, 민관협력을 통한 협치방식 도입 등을 시도했음에도 불구하고 성과가 미흡
- 이에 다양한 조직 난립과 업무중복 문제 해소, 다양화되는 시민요구 충족, 도시운영의 복잡성 해결의 방안으로 여러 중간지원조직들을 통합한 민관협치형 조직으로 수원재단을 2016년 설립

수원재단은 ‘지속가능도시 체계 확립’을 목표로 ‘국가 도시재생정책 대응, 마을만들기 사업의 도약, 주거 취약 계층 복지 지원, 도시경제 활성화를 위한 사회적 경제와 창업 지원, 도시농업 교육보로 친환경급식 지원 등’의 사업목표에 맞추어 조직 구성

- 수원재단은 지속가능도시의 중추기능을 담당하고, 마을르네상스센터, 도시재생지원센터, 주거복지지원센터, 사회적경제지원센터, 창업(성장)지원센터, 학교급식지원센터 등 관계기관을 동일한 공간에 입주토록 하며 융·복합 사업추진을 통해 사업의 실현가능성과 효율성 극대화
- 수원시는 성장관리팀, 도시재생팀, 마을만들기팀, 주거복지팀, 사회적경제팀, 생태교통팀으로 구성된 지속가능 과정을 신설하여 재단 조직과의 연계를 극대화하고, 시 산하기관 및 출연기관, 시민사회단체와 업무협약을 체결하여 협력기반 구축
- 현재 수원재단은 지속가능한 도시를 위한 기획·운영, 도시재생, 경제사회, 생태환경 분야 각각의 사업 발굴, 수원시와 도시재단의 지속적 발전을 위한 협력기관 네트워크의 중심 역할뿐만 아니라 장기적으로 중간지원 조직으로서의 사회적 공감대를 통해 주거복지, 공동주택관리 등 업역을 확대할 계획

그림 4 수원시 지속가능도시재단 조직도



서울 창신·승인 도시재생지원센터: 로컬 거버넌스 기반의 도시재생협동조합(CRC) 결성

창신·승인센터는 도시재생사업의 추진단계에 따라 초·중·장기 등으로 운영단계를 구분하여 센터의 위상과 역할을 정립한 후, 조직을 단계적으로 도시재생협동조합(CRC)으로 전환

- 창신·승인센터는 2014년 도시재생 선도지역 지정 이후, 뉴타운 해제지역 특성을 반영한 주민중심의 활성화 계획 수립, 원활한 미관협력과 주민주체의 도시재생사업 추진을 위하여 설립
- ① 초기에는 도시재생의 컨트롤타워 성격으로 도시재생활성화계획을 수립하면서 사업의 방향과 틀 마련, ② 중기에는 사업별 조직을 중심으로 사업추진 지원, ③ 미국의 CDCs(Community Development Corporations) 모델을 참고하여 창신·승인에 특화된 ‘지역주민 주도 도시재생 협동조합’ 결정

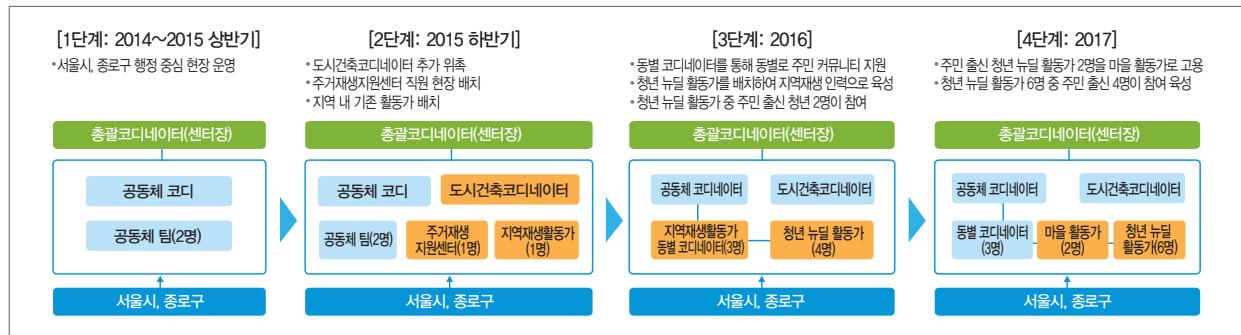
그림 5 서울 창신·승인 도시재생지원센터의 단계별 역할 변화



창신·승인센터는 재생사업이 종료되면 없어질 가능성이 있는 현장지원센터임에도 불구하고 CRC 형태의 도시재생 실무조직 및 사업기반을 구축하여 지속가능한 현장지원센터의 운영사례를 보여줌

- 도시재생 단계에 따라 조직운영 방향 및 조직구성에 변화를 주어, ① 사업 초기단계에는 행정·공공분야와 전문가가 중심이 되는 조직운영을 하였으나, ② 점차 사업분야별 전문 인력과 지역주민의 참여 확대를 도모하였고, ③ 최종적으로 지역주민이 중심이 되는 CRC를 설립하고 행정과 전문가는 지원역할을 할 수 있도록 역할 전환 시도

그림 6 서울 창신·승인 도시재생지원센터의 조직 변화과정



4. 도시재생지원센터의 향후 추진과제

도시재생지원센터가 재생사업뿐만 아니라, 지역공동체가 직접 사업을 수행할 수 있도록 지원하고 지역사회의 요구에 부응하는 사업과 활동을 담당할 수 있는 기반 구축

- 세종도시재생지원센터는 「도시재생특별법」상 도시재생사업뿐만 아니라 도시활력증진지역 개발사업 등 다양한 국비지원사업 수행을 통해 주민주도 사업능력을 배양하고 지속가능한 운영모델을 구축해 옴
- 도시재생이 성공적으로 추진되기 위해서는 지역 공동체 형성–도시재생–마을경제 확산 등을 위한 지역 전체의 사회적 기반이 갖추어져야 하므로, 도시재생지원센터는 종합적인 지역 활동 지원을 위한 능력 배양이 필요함

도시재생지원센터와 유관 중간지원조직들이 공간적–기능적으로 연계하여 유기적인 협력체계를 구축할 수 있는 방안을 마련하고 자체 특성별로 다양한 운영모델을 만들어 성과 공유

- 도시재생 뉴딜사업 추진으로 도시재생 사업지역이 급격히 증가함에 따라, 지역별로 관계부처 및 유관기관, 지역 내 단체와의 협업 및 거버넌스 구축의 필요성이 더욱 강조될 것임
- 따라서, 수원시 지속가능도시재단 사례와 같이 지역특성에 맞게 유관부처 중간지원조직을 동일한 공간에 두거나, 부처/부서 간 칸막이를 넘어서 사업추진이 가능하도록 거버넌스 체계를 유연화하려는 자구적 노력이 필요함

도시재생사업에 대한 지원이 종료되더라도 향후 지속적인 사업관리와 운영 및 현장 중심의 도시재생 거버넌스의 구축을 위하여 CRC 등과 같은 자생적인 사업모델의 확산 필요

- 2017년 수립된 ‘도시재생 뉴딜사업 수립 지침’에서는 재생사업 지역에 의무적으로 도시재생현장지원센터를 설치하도록 하여, 계획수립–사업추진–사업관리의 전(全) 단계에서 중간지원조직의 역할을 강조하고 있음
- 향후 도시재생 뉴딜지역 내에 신규 또는 기존 유관 중간지원조직 등을 통해 5년 내에 500여 개의 도시재생 현장지원센터가 만들어질 것으로 예상되므로, 정부지원 종료 후 도시재생지원센터의 지속가능한 운영모델에 대한 검토가 다각적으로 이루어져야 함

참고문헌

- 김예성. 2017. 도시재생지원센터 현황과 개선과제. 서울: 국회입법조사처.
이왕건, 임상연, 김지현, 정은진. 2017. 도시재생 중간지원조직 설립 및 운영방안 연구(III). 세종: 국토연구원 도시재생실증연구단.

임상연 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(sylim@krihs.re.kr, 044-960-0230)
정은진 국토연구원 도시연구본부 연구원(ejjeong@krihs.re.kr, 044-960-0676)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760