

근린재생형 도시재생사업의 개선 방향

박성남 부연구위원, 김민경 연구원

요약

- 2014년 도시재생선도지역이 선정되고 현재 46개 지역에서 도시재생사업이 추진 중이나, 그간의 선례가 부족하여 현장에서는 다양한 시행착오를 경험
- 근린재생형 도시재생사업의 경우 다양한 이해관계자의 협력과 소통을 기반으로 하는 거버넌스 중심의 사업 추진, 지역 역량 강화를 통한 점진적 사업 추진이 필요하므로 기반구축단계는 원활한 사업 추진을 위한 밑거름으로 작용
- 2014년 선정된 도시재생선도지역과 2016년도 신규 대상지의 이해관계자 및 관련 전문가 심층 면담을 통해 기반구축단계의 애로사항 및 개선 필요사항에 대한 의견 수렴
- 심층면담 결과를 토대로 전담조직의 유연성 확보, 현장지원센터의 지속방안 마련 및 역할 강화, 잠재적 파트너십을 고려한 인력풀 마련, 선도 경험과 노하우 공유, 주민 주도의 정기적 지역자산 발굴 및 조사 수행, 단위사업의 시행까지 고려한 지역자산 조사 과정 등을 기반구축단계의 개선 방향으로 제안

1 도시재생사업 추진 시 기반구축단계의 중요성

■ 국내 도시재생사업의 추진 확산

- 국내 도시재생사업은 2013년 2월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생법」) 제정 이후 2014년 선도지역 13곳, 2016년 신규로 33곳이 선정되어 현재 총 46개 지역에서 추진 중
- 도시재생사업의 추진을 통해 지역의 자산을 재발견하고, 기존의 하향식 사업 추진 방식에서 벗어나 지역사회의 다양한 주체들의 참여와 부처 간의 사업 연계를 유도했다는 점에서는 긍정적인 영향을 찾아볼 수 있음
- 하지만 도시재생이 국가의 정책으로 자리매김한지 4년이 지났으나, 현장에서는 그 간의 선례가 부족하여 자원 조달, 참여주체 발굴, 협업체계 마련 등 새로운 방식을 적용함에 따른 다양한 시행착오를 경험

■ 근린재생형 도시재생사업 추진을 위한 기반구축단계의 중요성

- 국내 도시재생사업은 크게 ‘기반구축단계’, ‘활성화계획수립단계’, ‘사업시행단계’ 총 3단계로 구분하여 추진하며, 각 단계 사이에 관문심사¹⁾를 두어 추진 과정에 대해 지역 특성을 고려하여 점진 시행
- 「도시재생법」에서는 다양한 이해관계자의 협력과 소통을 기반으로 하는 거버넌스 중심의 사업 추진과, 지역의 역량 강화를 통해 점진적 사업 추진을 위한 기반 마련을 주요 목표 중 하나로 제시
- 특히 근린재생형 도시재생사업의 경우 지역주민의 삶의 질 향상과 지역공동체 회복을 주요 목표로 두고 있기 때문에, 사업 초기 이해관계자 간의 거버넌스 기반구축은 사업의 원활한 추진에 중요한 밑거름으로 작용

■ 기반구축단계에서의 주요 고려사항

- 원활한 근린재생형 도시재생사업 추진을 위해 사업 초기 기반구축단계에서 사업 총괄코디네이터, 현장활동가, 행정 전담조직, 지원센터, 주민협의체 등 조직 구성 및 이해관계자 간의 역할 정립이 중요

1) 1단계 관문심사는 거버넌스 기반구축단계, 2단계 관문심사는 활성화계획 수립단계

- 원활한 근린재생형 도시재생사업의 기반 구축을 위해 고려해야 할 사항을 ‘근린 재생형 도시재생 사업시행 가이드라인’에서는 다음의 열 가지로 제시하고 있음
 - ①행정 전담조직 구성, ②연계사업 발굴, ③행정협의회 구성, ④사업총괄코디네이터 선정, ⑤현장지원센터 구성, ⑥주민참여 기반 및 역량 강화, ⑦주민·상인협의체 구성, ⑧운영위원회 구성, ⑨거점공간 확보, ⑩활성화지역 기초조사 등

행정 전담조직 구성	연계사업 발굴	행정협의회 구성	사업총괄코디네이터 선정	현장지원센터 구성
도시재생활성화지역을 전담할 수 있는 조직 설치 및 인력 배치	문화예술, 인문, 사회, 교육, 복지, 경제, 환경, 일자리 창출, 상권 등 연계 가능한 사업 발굴	부서 간 협업을 위한 행정 협의회 구성	전문가로 사업총괄코디네이터 후보자 선정 및 위촉	현장지원센터 설치 및 운영인력 수립
주민참여 기반 및 역량 강화	주민·상인협의체 구성	운영위원회 구성	거점공간 확보	활성화지역 기초조사
주민역량강화 교육 프로그램 기획 및 운영, 소 단위 주민공동체 모임 구성 및 운영	소단위 주민·상인공동체 모임 대표인 예비 주민·상인협의체 구성	전담조직, 행정협의회 TF, 예비 주민·상인협의체 등 이해관계자로 구성된 의사결정기구 구성 및 운영	이해관계자의 소통 및 교류를 위한 거점공간 마련	도시재생활성화지역 내 인적자원 발굴 및 인문·사회적 기초현황자료 수집, 지역자원조사 및 잠재력 분석 수행 및 조사·분석을 위한 전문 기관 지원

기반구축단계 주요 고려사항

※ 출처 : 근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인 (2016.3) pp. 28~30 재구성

2 근린재생형 도시재생사업 초기의 기반 구축 추진 현황

■ 도시재생선도지역의 사업 초기 기반 구축 추진 현황

- 사업 초기 도시재생선도지역은 1~2인의 팀으로 구성된 행정 전담조직이 도시재생 사업을 전담하기보다 유관 업무와 병행하여 업무를 수행하였으며, 사업 추진과 동시에 기반 구축을 수행함에 따라 일부 지역은 행정 전담조직이 부재한 경우도 발생
- 지자체의 운영예산 확보와 전문 인력 발굴의 어려움으로 도시재생지원센터 구축이 지연되었으며, 비상근 공무원 파견인력 등을 포함하여 2~3인으로 구성된 지자체 직영체제가 다수
- 사업 초기 부처연계사업 발굴 및 추진을 위한 타 부서와의 협력체계 구축이 미흡하였으며, 주민협의체의 경우 주민대표인 통반장회의·부녀회 등을 중심으로 구축 되는 경향

도시재생선도지역의 사업 초기 기반 구축 현황(○: 구축 완료, △: 준비 중, -: 없음)

지역	행정 전담조직	행정협의회	지원센터 구성	총괄코디네이터 선정	주민협의체 구성	활성화계획용역	조례 제정 여부
A	○(주거재생과)	-	○	○	-	○	△(예정)
B	△(도시재생과)	-	○	-	○	○	△(예정)
C	△(도시재생과)	-	△(9월 예정)	△(8월 중 예정)	△(예정)	△(8월 예정)	△(예정)
D	○(도시재생과)	-	○	-	-	△(8월 예정)	-
E	○(도시재생과)	-	-	○	-	-	-
F	○(도시재생팀)	-	○	○	○	△(8월 예정)	△(12월 예정)
G	-	-	○	△(8월 예정)	○	△(8월 예정)	△(예정)
H	-	-	△(9월 예정)	△(8월 예정)	-	△(9월 예정)	△(예정)
I	○	-	○	△(9월 예정)	○	△(8월 예정)	△(예정)
J	○(도시재생총괄과)	-	○	○	○	△(8월 예정)	-
K	○(도시교통과)	-	-	-	-	△(8월 예정)	-

※ 출처 : 도시재생선도지역 모니터링 결과(2014.8.7.기준)

■ 2016년도 신규 선정지역의 사업 초기 기반 구축 추진 현황

- 행정 전담조직의 경우 대부분의 지역에서 사업 초기부터 3~5인으로 구성된 전담 조직을 구축하여, 도시재생사업 업무를 중점적으로 수행할 수 있는 여건을 마련하고 관련 부서와의 협력체계를 구축
- 2016년도 신규 선정지역부터는 활성화계획 지역을 전담하여 업무를 수행할 수 있는 중간지원조직인 현장지원센터를 활성화지역 내에 설치하도록 함에 따라 별도 공간 마련을 위한 예산 및 인력 확보 과정에서 지연 발생
- 주민협의체의 경우 기존의 주민조직을 활용하는 것으로 나타났으며, 초기부터 주민 역량 강화를 위해 도시재생대학, 단기성 아카데미 등을 추진하는 경향

2016년도 신규 선정지역의 사업 초기 기반 구축 현황(○: 구축 완료, △: 준비 중, -: 없음)

지역	행정 전담조직	행정협의회	지원센터 구성	총괄코디네이터 선정	주민협의체 구성	활성화계획용역	조례 제정 여부
A	○(도시재생팀)	○(13개 팀)	△(4월 예정)	△(예비)	○	△(4월 예정)	△(예정)
B	○(도시재생과)	○(96인)	○	△(예비)	○	○	○
C	○(도시재생팀)	○(30인)	△(예정)	-	○	○	-
D	○(도시재생팀)	△(3월 예정)	△(6월 예정)	-	-	○	-
E	○(도시재생팀)	○(17개과)	△(7월 예정)	△(예비)	○	○	-
F	○(도시재생팀)	○(10개과)	○	△(예비)	○	-	-
G	○(도시재생팀)	○(11개 팀)	-	-	-	○	-
H	○(도시재생팀)	○(4개 과)	△(9월 예정)	△(예비)	-	○	△(예정)

※ 출처 : 2016년도 신규 도시재생사업 대상지 1차 관문심사(거버넌스기반구축단계) 발표자료(2016.2.기준)

3 근린재생형 도시재생사업 기반구축단계에서의 애로사항

■ 조사방법 및 내용

- 2014년 도시재생선도지역과 2016년도 신규 선정 대상지역의 기반구축단계 핵심 주체인 행정 전담조직, 사업총괄코디네이터, 지원센터 담당자와 관련 전문가의 의견을 open-ended 형식의 심층면담 방식으로 수렴
 - 1차 조사(2016.4.4.~4.11.) : 2016년도 신규 선정 대상지역의 1단계 관문심사(2016.4. 기준) 대상 중 설문에 응한 8개 지역, 13인에게 애로사항에 대한 의견 수렴
 - 2차 조사(2016.5.11.~6.20.) : 근린재생형 도시재생선도지역 11개소 중 9개 지역, 14인에게 기반 구축 경험과 애로사항에 대한 의견 수렴
 - 의견을 종합한 후 직간접적 관련 전문가 11인의 의견 수렴을 통해 개선 방향 모색
- 설문 항목은 ‘근린재생 도시재생 사업시행 가이드라인’에서 제시하고 있는 열 가지 주요 고려사항을 유사 항목별로 재분류하여 ①행정지원역량 기반 구축, ②지역 현장 지원 기반 구축, ③주민공동체 협력 기반 구축, ④활성화계획 수립 기반 구축 4개 부문으로 구분하여 구성

이해관계자 심층인터뷰를 위한 주요 조사 항목의 내용

범위	내용
행정지원역량 기반 구축	- 전담조직 구성 및 인력조직 사항 - 행정협의회 구성 및 운영
지역 현장지원 기반 구축	- 사업총괄코디네이터 선정 및 활동계획 수립 - 현장지원센터 구축 및 계획 수립
주민공동체 협력 기반 구축	- 주민·상인협의체 구성 - 주민역량강화 프로그램 계획 수립 및 운영 - 운영위원회 구성 및 거점공간 확보
활성화계획 수립 기반 구축	- 활성화계획 수립을 위한 기초조사 - 부처연계사업 파악 및 전략 수립

■ 항목별 애로사항 및 개선 필요사항

- 행정지원역량 기반 구축 관련
 - 공무원의 순환보직 시스템으로 인해 장기적으로 사업에 대해 이해하고 추진할 수 있는 행정 전담조직의 인력 확보가 어려우며, 제한된 인력으로 유사 사업의 업무를 동시에 수행함에 따른 업무 가중으로 원활한 사업 추진에 한계
 - 특히 행정조직의 경우 대부분 도시·건축직으로 이루어져 주민공동체 등 소프트웨어 사업을 추진하는 데 전문성 부족

- 문화·복지·주거·경제 등 다양한 부처 간의 연계를 위한 행정협의회 구성 시 각 부처 및 부서의 담당자의 도시재생사업에 대한 이해도가 낮으며, 부처협업사업의 성격에 따른 사업의 주관부서 선정 과정에서 의견 조율이 어려움
- 지역 현장지원 기반 구축 관련
 - 사업 추진에 주요한 가교 역할을 수행하는 중간지원조직인 현장지원센터의 중요성은 인지하나, 지방자치단체의 별도 예산 마련에 한계가 있어 공간 확보 및 인건비·수당 마련이 어려움
 - 특히 사업 초기 지방자치단체의 예산이 확보되지 않아 현장지원센터가 구축되지 않을 경우 사업총괄코디네이터의 선정 및 업무 수행에 영향
 - 지방 소도시의 경우 인적 자원이 부족하여 지역의 지속적인 인력 발굴 및 교육이 필요하고, 지역활동가의 역할 및 처우의 개선이 요구됨
- 주민공동체 협력 기반 구축 관련
 - 주민들의 참여를 독려하고 주민들을 조직화하는 과정에서 이해관계에 따른 의견 충돌로 장기적인 참여 유도가 어려움
 - 전담조직 및 현장지원센터에서 주민 역량 강화를 위한 프로그램 등을 기획·운영 하려 하나 이에 대한 경험 부족으로 실효성 있는 교육에 한계가 있으며, 참고 가능한 자료 및 선례 등도 파악하기 어려움
 - 다양한 관심사를 가진 주민의 참여를 촉진하는 기획과 단계별 교육 및 공모사업 과정이 필요
- 활성화계획 수립 기반 구축 관련
 - 활성화계획 수립을 위한 기초조사를 시행함에 있어 지역의 현황 및 기초자료, 특히 인적자원과 같은 인문학적 자료조사의 경험이 부족하여 지역자원 조사에 한계 발생
 - 주민 참여를 기반으로 한 지역조사의 경우 전문성이 부족하여 별도의 기초조사와 업무가 보완될 필요
 - 도시재생에 대한 이해를 기반으로 다양한 이해관계자의 의견 조율을 통한 협력적 계획 수립이 아닌, 용역업체와 전담조직 중심이 되어 활성화계획을 수립하는 한계 발생

4 근린재생형 도시재생사업 기반구축단계의 개선 방향 제안

■ 행정지원역량 기반 구축 관련 개선 방향

- 행정 전담조직의 유연한 인력 배치 및 조직 구성

- 도시재생이라는 새로운 사업 추진 방식에 대한 이해도를 높이고 사업 초기에 지역의 비전을 설정하기 위해, 사업 초기 행정 전담조직 구성 시 협의지원조직으로서 건축·도시·복지·주거·환경·문화 등 연계부서 간의 TF팀 구성 및 유연한 인력 배치 필요
- 대다수의 전담조직이 건축·도시 관련 과를 중심으로 개편되는 경향을 보이며 이들의 경우 비물리적사업(공동체, 문화·예술 등)을 추진하는 데 어려움을 겪으므로, 관련 과의 공무원을 일시적으로 파견하거나 전문 인력을 채용
- 실효성 있는 행정협의회 구축 및 역할 강화
 - 도시재생사업의 경우 복지·주거·일자리·공동체 등 유관 분야의 연계사업 발굴 추진이 중요하며 이를 위해 결정권자를 포함한 행정협의회의 정례적 회의, 연계사업 추진 시 인사 관련 인센티브 제공 등 실효성 있는 행정협의회로 작동될 수 있는 방안 필요

■ 지역 현장지원 기반 구축 관련 개선 방향

- 사업 초기부터 지속가능한 현장지원센터의 운영 방안 논의
 - 사업 초기부터 현장지원센터 운영 방안에 대한 고민과 자치단체장과 지방의회의 인식을 제고할 필요
 - 현장지원센터의 역할 및 권한 강화가 필요하며, 이를 위해 빠르게 변화하는 재생 지역에 시의적절한 대응을 요구하는 주민공동체 사업 등에 대한 권한을 위임하는 방안도 검토 가능
 - 현장지원센터를 주민들이 쉽게 들러 관련 정보를 공유하고 네트워크를 확산할 수 있는 지역밀착형 장소로 조성하기 위해 별도의 공간이 반드시 필요하며, 홍보물 등을 통한 주민의 관심 유발이 필요
- 사업 초기부터 지역 내 인력풀 마련
 - 사업 초기부터 잠재적 파트너십을 고려하여 기존 조직의 현황과 각 조직 및 인력의 관심 및 특성에 대한 세부적인 조사가 수반될 필요
 - 사업 초기부터 행정 전담조직, 현장지원센터에서 정기적으로 기존 주민조직에 대한 네트워크를 파악할 필요

■ 주민공동체 협력 기반 구축 관련 개선 방향

- 세부 사업 추진까지 고려한 주민 조직화 및 참여 방안 마련
 - 기존 조직이 활성화되어 있는 지역의 경우 세부 프로그램 및 사업 추진을 통해 조직 간의 네트워킹을 유도하여 조직 및 활동이 확산될 수 있도록 유도

- 기존 조직이 비활성화되어 있는 지역의 경우 지역주민 및 조직의 관심사를 우선 파악하고 이를 토대로 프로그램 및 교육과정을 구성하여 자연스럽게 주민이 조직화 될 수 있도록 유도
- 관심사 등을 토대로 형성된 조직 내에서 핵심 리더를 발굴하고 이를 토대로 주민·상인협의체로 조직하는 과정이 연계되어야 하며, 주민대표는 리더십·도덕성 등의 검증을 통해 대표성을 확보해야 함
- 주민역량강화 프로그램을 활용한 경험 및 노하우 확산
 - 기초·심화과정 등 단계별 교육 프로그램을 주민들의 관심을 이끌어 낼 수 있도록 기획하여 단계적으로 역량이 증진될 수 있도록 하는 과정 필요
 - 현장지원센터에서는 과정에 대한 기록화와 노하우 정리를 통한 경험의 축적이 필요 하며, 선도 사례의 타 지역 공유·제공을 통한 확산 필요
 - 이해관계자 간의 토론 및 공론화 장을 정기적으로 조성하여 네트워킹을 통해 노하우를 확산하고, 지원기구 차원의 사례집 또는 툴킷(Toolkit) 등을 통해 노하우 공유

■ 활성화계획 수립 기반 구축 관련 개선 방향

- 지역주민의 참여를 통한 지역자산 발굴 및 기초조사 수행
 - 사업 초기 주민 설문조사 또는 주민 참여 프로그램 등을 통해 지역주민이 직접 참여 하여 쇠퇴문제 및 지역문제에 대해 의견을 제시하는 과정이 필요
 - 지역의 문제를 공유하고 지역자산을 발굴함으로써 지역에 대한 애착심을 높일 수 있으며 주민의 관심과 요구를 공론화할 수 있는 기초자료로 확보할 수 있음
- 지역자산 조사 시 단위사업의 실행까지 고려한 활용 여부 판단 및 검증 과정 필요
 - 지역자산을 발굴하는 과정에서 단위사업을 실행하는 과정에서 자산의 활용가능 여부를 충분히 판단한 후 조사할 필요
 - 주민이 직접 지역의 자산을 조사할 경우 지역의 정체성과 지역의 스토리를 구축하는데 의미가 있으나, 전문성이 결여될 수 있으므로 지역의 비전과 연계될 수 있는가에 대한 전문가 검증 및 확인 과정 필요

박성남 부연구위원 (044-417-9843, snpark@auri.re.kr)

김민경 연구원 (044-417-9698, mkkim@auri.re.kr)

