

# auri brief.

건축도시공간연구소

No.212 2020.06.15

## 분산형 거점공간 조성을 통한 민관협력의 공공서비스 제공 방안

윤주선 부연구위원, 김영하 연구원

### ● 배경 및 목적

- 도시재생 관련 사업예산 대부분이 공공시설 건립에 사용되고 있으나, 사후 운영비에 대한 고려 없는 시설 건립은 지자체의 부담으로 작용
- 도시재생 뉴딜, 메이커스페이스사업, 사회혁신기반조성사업 등 시설 건립 위주의 국비지원사업 추진으로 국비지원사업 지원금 종료 이후 운영 방안이 부재하며, 지역의 수요보다는 예산에 맞춘 시설 규모 산정으로 인구와 구매력 감소를 겪는 중소도시에서는 적합하지 않은 사업방식임
- 대내외 여건 변화에 유연한 대응을 위해 기능과 면적을 최소화하는 대신, 기존 민간·공공시설과 서비스를 연결하여 공공서비스를 제공하는 ‘분산형 거점’ 모델이 중소도시 재생에 보다 적합하며, 이를 실천하기 위한 전략 제시

### ● 시사점

- (운영계획의 재구조화) 공공시설 건설 시 운영비용을 고려하여 지자체 단위에서의 검토를 추진해야 하며, 지자체의 세입·세출, 인구 변화, 장기적 공공시설 유지관리 비용 등에 대한 종합적 고려 필요
- (지역조사의 재구조화) 지역조사 시 공공시설과 서비스 현황 이외에 민간시설과 서비스에 대한 조사도 병행하며, 지역의 준공공적 서비스에 대한 공공·민간데이터 수집·활용 제언
- (공공서비스의 재구조화) 지역 재정이 악화되는 인구감소기에 공공서비스를 제공하는 방식으로 공공과 민간이 협력하는 방식(PPP, 구독서비스 등)에 대한 폭넓은 검토 필요

| 주제어 | 분산형 거점, 공공서비스, 민관협력, 생활SOC, 도시재생 뉴딜

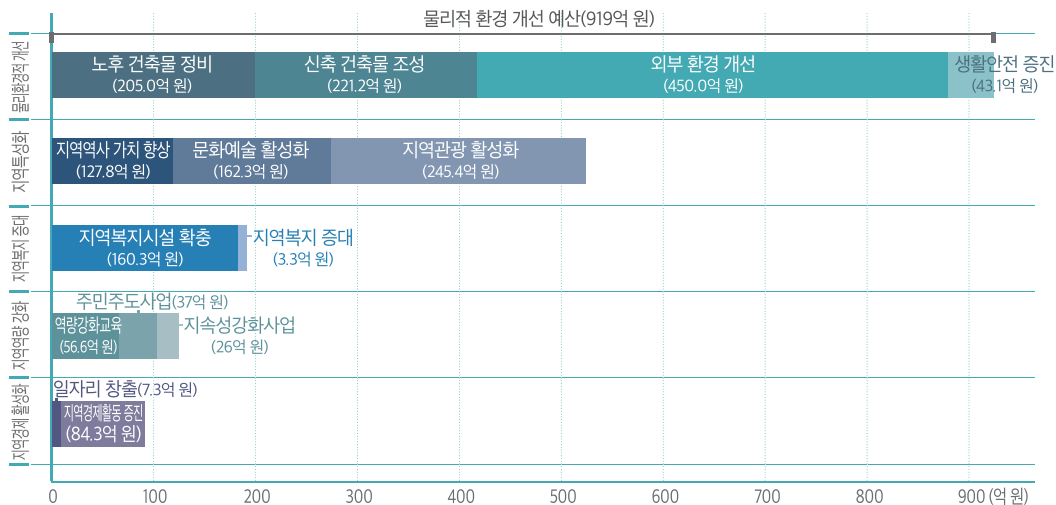
## ① 분산형 거점을 통한 민관협력 공공서비스 제공 논의 배경

### ● 시설 건립 위주 도시재생 관련 사업의 한계

- 도시재생 관련 사업 예산의 대부분이 공공시설 건립에 사용되고 있으나, 운영 방안에 대한 고려 없는 공공시설 건립은 지자체의 부담으로 작용
  - 2015년 기준 축소도시 18곳에서 대규모 생활SOC(건립비 100억 원 이상 공공시설) 운영에 적자를 보이고 있음
  - 이 중 5곳(태백, 보령, 익산, 김천, 영천)은 대규모 생활SOC 운영 적자가 당해 지방세 징수액의 5% 이상에 달할 만큼 심각<sup>1)</sup>
  - 또한 태백은 대규모 생활SOC 운영 적자 규모가 지방세 징수액의 17%를 초과하여 지자체에 막대한 부담으로 작용하고 있음

### ● 시설 건립 국비지원사업의 지원금 종료 이후 운영 방안 부재

- 물리적 환경 개선 중심의 중앙정부 사업은 지속 추진되고 있으나, 사업 종료 이후 거점 공간에 대한 관리 방안은 부재한 상황
  - 국토교통부 도시재생사업, 중소벤처기업부 메이커스페이스사업, 행정안전부 사회혁신기반 조성사업 등 공간 조성 중심의 사업 지속
  - 그러나 시설 운영계획에 대한 평가는 미흡한 상황으로 공간 조성 중심의 사업 추진 경향



물리적 환경 조성에 맞춰진 도시재생선도지역 사업 예산 분포

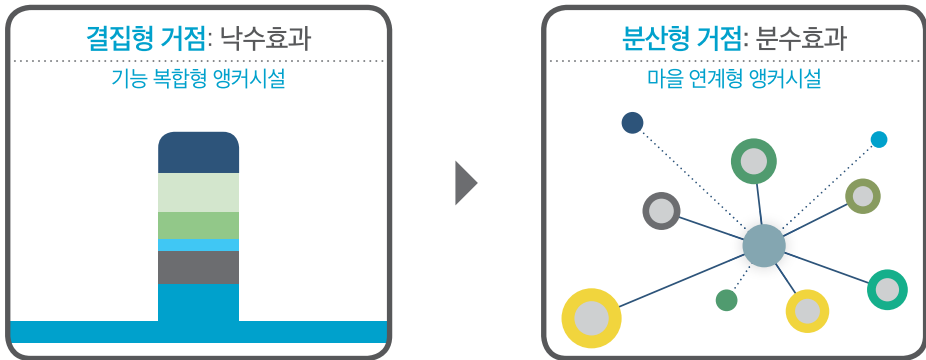
출처 : 국토교통부. (2017). 도시재생선도지역 정책백서.

1) 구형수. (2018). 생활SOC 정책의 주요 이슈와 전략적 추진방향. 국토정책 브리프, 696.

## ② 분산형 거점의 필요성 및 개념 제안

### ● 분산형 거점을 통한 중소도시 재생방안 모색 필요

- 인구와 구매력이 감소하여 기존 시설들이 유헴화되어 방치되는 지방 중소도시에서는 단일 건물에 기능이 집중되는 ‘결집형 거점’ 보다 ‘분산형 거점’ 조성 필요
  - 인구 감소에 따른 재정 악화가 예상되는 중소도시에서는 결집형 거점을 조성할 경우 공간에 대한 수요가 감소하면 과잉 공급된 시설의 불필요한 운영비용이 소요
  - 시설 조성 시에도 예산범위 최고치에 맞춰 규모를 정한 상태에서 인구마저 감소된다면 대규모 결집형 거점의 운영비 적자 규모가 더욱 증가할 것으로 예상
  - 중소도시의 거점공간은 대내외 여건 변화에 유연한 대응을 위해 기능과 면적을 최소화 하는 대신, 지역 내 기존 시설 및 서비스와 연계를 강화하고 서비스의 질을 제고하는 ‘분산형 거점’ 모델이 보다 적합



마을연계형 거점공간(분산형 거점)과 기능복합 결집형 거점의 개념 차이

출처 : 저자 작성

### ● 시설을 ‘잇는’ 거점에서 공공서비스를 ‘잇는’ 거점으로 전환 필요

- 분산형 거점은 소규모 기존 시설의 연계로 구성하여 규모의 확대와 축소가 용이하므로 결집형 거점에 비해 지역 쇠퇴와 시설 유헴화에 유연한 대응 가능
  - 수요가 급감하고 있는 중소도시의 경우 이미 유헴화된 공간, 시설과 기능이 많은 상태에서 또 다시 새로운 시설을 ‘잇는’ 거점 조성 방식에서 기존의 시설과 기능을 ‘잇는’ 거점 조성 방식으로 전환할 필요
- 지역에서 필요한 공공서비스를 공공에서만 제공하는 기존의 방법에서 벗어나 민간에서 제공하는 (준)공공서비스를 발굴·연계하는 서비스 제공 방법 제안

### ③ 분산형 거점 개념이 반영된 주요 사례

#### ● 분산형 호텔 개념의 적용: 스테이폴리오

- 서울 서촌 일대에서 한옥 및 근대건축물 재생을 통한 숙박업을 영위하는 사업체로 건축사사무소 지랩의 파트너 사업체로 운영
- 스테이폴리오는 서촌의 마을연계 거점공간으로 기능하고 있으며, 7년여 지역사업을 지속 하며 알게 된 공간을 연계해주며 공공서비스의 분산 배치에 시사점 제공

스테이폴리오 운영 (준)공공서비스

(준)공공서비스 내용	(준)공공서비스 제공 공간명
취향 중심의 멤버십 라운지 공간	유유자적
집단지성의 코워킹 쉼터 공간	유비무환
그림책 읽어주는 아이 상담 공간	온유도감
화이트큐브를 벗어난 신진작가들의 놀이터 갤러리	이주일막

출처 : 스테이폴리오 제공 자료

#### ● 육아세대를 위한 커뮤니티 공간 운영: 빌드

- 시흥시 월곶동 일원에서 활동하는 사업체로 지역을 기반으로 유희공간을 재프로그래밍하여 지역활성화 프로젝트를 수행
- 지역에서 육아세대를 위한 레스토랑, 북카페, 플라워 숍, 키즈카페 등의 공간을 조성하여 지역 민의 문화, 여가, 육아에 대한 욕구를 사업모델화
- 공공서비스가 닿기 어려운 지역에 빌드는 민간주체로서 영화제, 육아 부모들을 위한 지역 커뮤니티 활동, 나무 심기 활동, 키즈 클래스, 취미공방 등의 공공서비스를 제공

빌드 운영 (준)공공서비스

(준)공공서비스 내용	(준)공공서비스 제공 공간명
지역 커뮤니티 '월화수' 정기 모임(매주 수요일)	월곶동책한송이, 바이아이
플리마켓(매주 금요일)	월곶동책한송이, 월곶식탁
영화 상영(영업일 저녁 7시 이후), 영화제(비정기)	바이아이, 바오스앤밥스
키즈 클래스(영업일 오전 시간 등 비정기)	바이아이
플라워 클래스(비정기)	월곶동책한송이, 청년스테이션
쿠킹 클래스(비정기)	월곶식탁
독서 모임, 작가와의 만남(비정기)	월곶동책한송이
강연(비정기)	월곶동책한송이, 바이아이, 바오스앤밥스, 월곶예술공판장
창업 교육(비정기)	월곶동책한송이, 경기청년협업마을
팝업 레스토랑(비정기)	바오스앤밥스

출처 : 빌드 제공 자료

● **문화예술 기반의 지역밀착형 디벨로퍼: RTBP Alliance**

- RTBP Alliance는 부산 영도 지역을 중심으로 활동하는 지역 콘텐츠 개발 및 공간기획업을 수행하고 있으며, 영도 지역에 ‘끄티’ 등의 공간을 운영
- ‘비탈(주거공간)’, ‘플랫폼135(업무공간)’ 등 마을에 필요한 공간 운영 사업을 전개하고 있으며, 향후 가드닝 숍, 사진·영상 스튜디오, 크리에이터 공동주택 등의 사업을 구상 중
  - RTBP Alliance에서는 메이커스페이스, 마을 커뮤니티 공간, 공동체 복합센터를 운영하고 있거나 운영할 예정

RTBP Alliance 운영 (준)공공서비스

(준)공공서비스 내용	(준)공공서비스 제공 공간명
메이커 스페이스 - 기술 기반 스타트업 인큐베이팅, R&D, 마케팅, 공유 오피스	플랫폼135
복합문화공간 - 미디어, 설치, 실험예술 전시 및 공연 기획, 운영	끄티
마을 북라운지 & 인포메이션 센터	올라서당
마을 F&B 창업 카페 & 커뮤니티 프로그램 센터	스쳐
사회 혁신가 공동체 복합센터(부지매입 - 2020년 5월 착공 예정)	삼위일체

출처 : RTBP Alliance 제공 자료

● **창작자 기반의 커뮤니티 호텔: 퍼즐랩**

- 커뮤니티 호텔 거점 공주 봉황재는 공주의 봉황동과 제민천 일대의 공간 운영자를 연결 시키고 필요한 기능을 적극적으로 유치하는 역할 수행 중
- 지역의 공간 운영자와 정기적인 북클럽, 지역회의 등을 개최하여 마을 브랜딩을 통한 지역 가치 상승을 도모

퍼즐랩 운영 (준)공공서비스

(준)공공서비스 내용	(준)공공서비스 제공 공간명
마을투어, 컨시어지 서비스	봉황재
코워킹스페이스 공간 제공	UPSTAIRS 코워킹스페이스
북클럽(도시재생, 문학, 고전, 글쓰기 4개 모임 진행 중, 2019.10. 기준)	가가책방, 반죽동247카페
지역 간 커뮤니티 비즈니스 스터디, 민간주도 자체 교육프로그램 운영 (공주, 홍성, 전주 등 인접지역 운영자 간 스터디 및 자체 로컬 창업 교육프로그램 운영)	UPSTAIRS 코워킹스페이스
자체 학습모임(바리스타 클래스, 청년자영업자 모임, 문화예술 기획자 모임 등)	UPSTAIRS 코워킹스페이스
로컬창업 지원, 네트워킹 지원	-

출처 : 퍼즐랩 제공 자료

## 4 분산형 거점을 통한 공공서비스 공급 모델

### ● 모델 1: 기능 집적형 광역거점 조성 및 연계성 강화

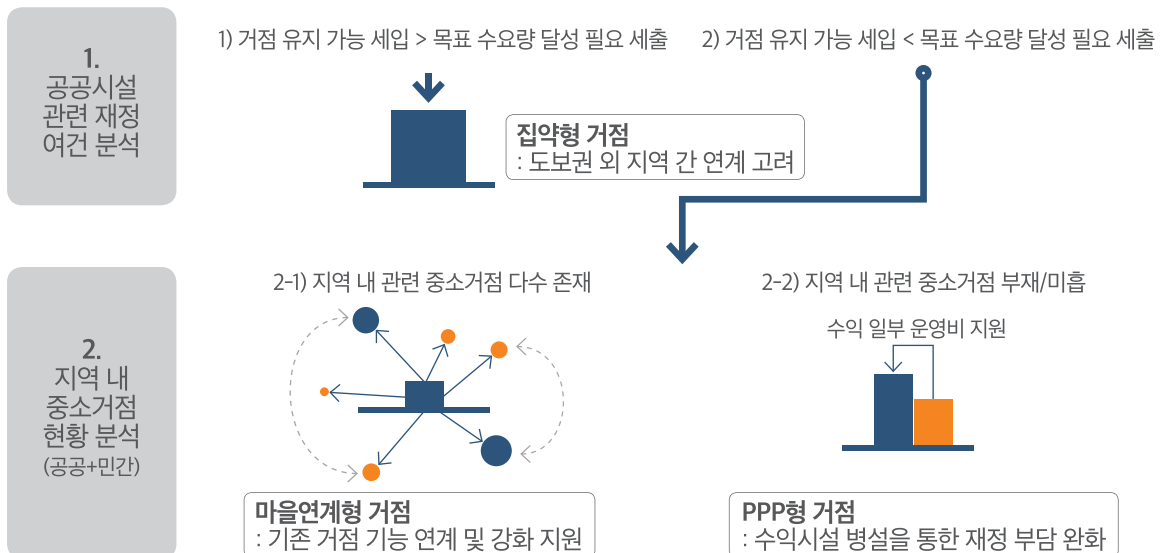
- 유지 가능 세입이 목표 수요량 달성을 위한 세출을 초과하는 것으로 파악될 경우에는 집약형 거점의 신설을 고려
- 도보권 외 지역과의 연계성을 고려하여 도보권 이외 지역 중 예산상의 문제로 동일 기능을 신축하기 어려운 지역민을 위해 서비스 범위를 확대하는 방안 검토

### ● 모델 2: 수익시설 병설을 통한 세금의존도 경감

- 지자체 거점 유지 가능 세입이 목표 수요량 달성에 필요한 세출에 미치지 못할 경우 지역 내 관련 공공·민간 중소형 거점에 분석
- 지역 내 관련 중소거점이 부재하다면, 필요한 공공시설을 건립하되 재정 악화를 방지하기 위해 수익시설을 병설하여 유지관리비용을 충당하는 PPP(Public-Private Partnership) 방식의 공공시설 신설 방안을 고려

### ● 모델 3: 마을연계형 거점공간 조성

- 지자체 거점 유지 가능 세입이 목표 수요량 달성에 필요한 세출에 미치지 못하나, 지역 내에 관련 중소거점이 존재할 경우에는 마을연계형 거점공간 모델을 우선 고려



지역 상황 및 여건별 공공시설 조성 방안 예시

출처: 저자 작성

## 5 정책제언

### ● 운영계획의 재구조화

- 공공시설을 지속적으로 건설하는 것은 향후 운영비용을 감안할 때 신중한 결정이 필요한 부분으로 향후 유지관리가 가능하다고 판단되는 경우에 한해 신축 혹은 증축·리모델링이 필요하며, 이는 지자체 전체 단위에서의 검토가 필수
- 현재 국비지원 생활SOC, 도시재생 뉴딜사업의 경우 신규 공공시설의 유지관리 방안에 대한 사전검토 절차가 있으나, 이는 개별 건물에 해당하는 것으로 지자체의 세입·세출, 인구 변화, 장기적 공공시설 유지관리비용 등을 종합적으로 고려할 필요
- 개별 공공시설 단위가 아닌 지자체 전체 단위에서 공공시설 종합계획을 사전에 수립 하고, 모든 부처와 광역·기초지자체에서 세금을 투입하여 건설하는 공공시설의 총량을 고려해 신축을 판단할 필요
- 지자체 전체적인 유지관리를 고려하여 공공시설의 건설 규모를 정하기 위해서는 조달 가능 자체 지방비, 마중물비용 이외에 기초지자체의 공공시설 총 면적과 총 유지관리비용, 향후 인구추계를 추가 검토할 필요



유지관리비용을 낮출 수 있는 공공서비스 제공 방법

출처 : 저자 작성

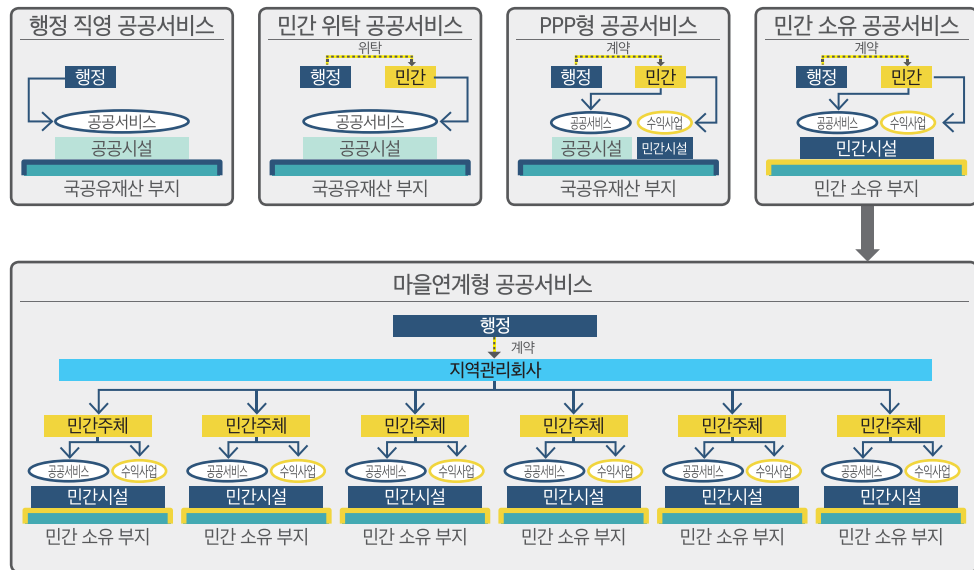
### ● 지역조사의 재구조화

- 지역조사에서는 공공데이터 이외에 민간데이터도 종합적으로 조사하고, 민간의 유동적 상황을 고려하여 온라인 기반으로 민간시설 중 준공공적 서비스를 제공하는 공간에 대해 주민 이용 가능 시간, 비용, 주요 공공서비스 종류, 이벤트 정보 등 게시
- 공공은 시설을 관리하기보다 지역데이터를 수집하고 관리하는 일을 직영 혹은 지역관리 회사 위탁으로 진행하는 형태를 제안
- 서울시의 경우 공공서비스와 준공공서비스를 제공하는 공공시설, 민간시설을 온라인으로 종합 관리하는 플랫폼을 2019년 7월 오픈하여, 민간-공공시설을 총망라하여 각 공간에서 제공하는 서비스를 알릴

- 스테이플리오의 경우 서촌에 대한 지역 공간 플랫폼을 구축하여 지역 내 취향을 고려한 공간이나 준공공서비스를 제공하는 공간을 온라인 베이스로 서비스 중
- 이러한 온라인 연동 지역자원조사 플랫폼을 유지할 경우 다양한 공공사업을 진행할 때 굳이 공공시설을 짓지 않고도 지역 내 자원과 연결을 통해 주민들이 원하는 공공서비스를 제공 가능

## ● 공공서비스의 재구조화

- 불확실성이 높아지고 지역 재정이 악화되는 인구감소기에 공공서비스를 제공하는 방식으로 공공주체가 공공시설을 통해 제공하는 단일적 방식이 아닌 공공시설에서 민간주체가 PPP형식으로 제공하거나, 공공이 민간에게 공간과 서비스 임대비용을 지불하고 민간 시설에서 공공서비스를 정기·비정기적으로 구독하는 방식까지 폭넓게 살펴볼 필요가 있음
- 현 제도하에서 이와 같은 마을연계형 공간거점 사업을 시행하기 위해서는 시범사업을 우선적으로 추진하여 그 결과에 따라 이를 파급하는 방안을 검토할 필요



분산형 거점을 통한 공공서비스 제공 모식도

출처 : 저자 작성



관련 보고서 원문  
「중소도시 마을연계형 거점공간의 지속가능한 운영방안」

윤주선 연구위원 (044-417-9844, zsyoon@auri.re.kr)

김영하 연구원 (044-417-9838, yhkim2@auri.re.kr)



건축도시공간연구소 발행처 건축도시공간연구소 발행인 박소현  
주 소 세종특별자치시 절재로 194, 7층  
전 화 044-417-9600 팩 스 044-417-9607

[www.auri.re.kr](http://www.auri.re.kr)

