
 논문

도시재생지원센터의 유형별 역할 정립 방향*

Directions for the Roles of Urban Regeneration Supporting Centers by Types

박일민** · 김호철***
Park Il MIN · Kim, Ho Cheol

Abstract

The purpose of this study is to find ways to setup the role of the Support Center for Urban Regeneration as an intermediary support organization. Theories on urban regeneration and intermediate support organizations were investigated first, and the current status of the establishment and operation of urban regeneration support centers nationwide was investigated. A qualitative research method was selected since the subject is not able to be quantified or generalized. Three research themes were selected, and seven research participants were selected to proceed with in-depth interviews.

As a measure to establish the role of urban regeneration support center, the role of the wide-area urban regeneration support center is needed, and the system is focused more and more on the upper part of each urban regeneration support center, and the functions of residents closer and closer to the lower part were derived.

The limitations of this study are that it is not a role search for urban regeneration support centers across the country, and there are limitations to its representativeness. If future research is conducted on the form of establishment and operation for the entire Urban Regeneration Support Center, it could be used as an important basis for establishing clearer required functions and roles.

주제어: 도시재생, 도시재생지원센터, 역할, 지속성

Keywords: Urban Regeneration, Urban Regeneration Supporting Center, The Role, Sustainability

* 본 연구는 주저자의 2018년도 석사학위논문을 바탕으로 수정·보완된 것임.

** 성남도시개발공사 책임실무관(주저자: sagerose@naver.com).

*** 단국대학교 교수(교신저자: khc2000@dankook.ac.kr).

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

도시재생의 목적은 쇠퇴한 도시의 정체성을 지키며 주거환경을 개선하고 공동체의 회복을 통해 도시의 새로운 활력을 찾는 것이다. 본 연구는 도시재생의 추진과정 중 주민과 행정을 연결하는 중간지원조직인 도시재생지원센터의 역할¹⁾의 정립에 관한 연구이다.

2013년도 도시재생법이 제정된 이후 전국적으로 187개의 광역·기초·현장 도시재생지원센터가 설립·운영되고 있고,²⁾ 지방자치단체마다 설립의 수가 지속적으로 증가추세에 있다. 늘어나는 추세에 맞춰 역할도 커지고 있지만, 이들이 성장할 수 있는 토양이 척박하여 중앙정부를 비롯한 지방자치단체가 법과 조례의 정비를 통해 직·간접적으로 지원을 하고 있는 실정이다. 도시재생지원센터의 업무는 「도시재생법」 제11조(도시재생지원센터의 설치)에서 정한 바 있지만, 도시재생지원센터와 현장지원센터의 역할에 있어 명확한 구분을 법적으로 규정하고 있지는 않다. 또한, 광역도시재생지원센터에 대한 역할은 언급되지도 않았다. 도시재생 실천의 한 축을 담당하는 도시재생지원센터의 현황을 바탕으로 현재를 진단하고, 지속적으로 변화하는 정책환경에 대응할 수 있는 자생 가능한 도시재생지원센터의 역할의 정립방안을 모색하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

(1) 시간적 범위

도시재생의 경우 정책으로 논의되기 시작한 2013년 6월 「도시재생법」의 제정으로 전국적으로 도시재생전략계획과 활성화 계획이 수립되었고, 전담조직의 설치근거가 마련되었다. 따라서 법적 근거로 도시재생 전담조직 설치가 가능하게 된 2013년 6월 이후부터 2019년도 상반기까지를 연구의 시간적 범위로 한다.

(2) 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 도시재생정책의 내용이 광범위해 법제적 차원에서 접근을

시작하였고, 도시재생지원센터의 역할을 중심으로 운영현황 파악에 주력하였다. 도시재생사업의 실행주체 중 도시재생지원센터의 설립배경과 운영방식을 행정직영, 공공위탁, 민간위탁, 재단설립(사단법인 포함)으로 구분하여 현황을 조사하였다. 이를 토대로 도시재생지원센터의 역할 및 과제를 조사하고자 한다. 연구의 공간적 범위는 일반적 도시재생센터의 현황에 대해선 전국의 도시재생센터를 대상으로 하였고, 구체적 사례 대상지역은 세종시와 경기도 시흥시에 설립·운영되고 있는 도시재생지원센터를 공간범위로 하였다.

2) 연구의 방법

본 연구는 도시재생사업에서 중간지원조직인 도시재생지원센터를 대상으로 그 설립형태와 운영의 문제점 등을 파악하여 변화하는 도시재생정책에 적절히 대응할 수 있는 중간지원조직의 역할정립 방안을 찾고자 하는 것이다. 다양한 지역사회의 활용 자산에 맞춘 도시재생을 일반화 하는 데 어려움이 있다. 따라서 문헌연구를 토대로 연구에 필요한 이론적 관점을 체계화하였고, 개념과 현황의 상관관계를 통해 연구주체의 방향을 설정했다. 도시재생지원센터의 역할에 대한 모색을 위해 도시재생과 관련된 거버넌스 중에서 행정의 도시재생 전담조직, 도시재생지원센터 실무자, 마을공동체 실무자 등과 심층면담을 통해 현재 도시재생지원센터에서 수행하고 있는 역할과 거버넌스에서 기대하는 역할을 조사했다. 또한 도시재생사업의 진행과정에서 발생하는 이슈와 문제점을 조사하여 도시재생지원센터의 역할을 정립하고 개선방향을 제시하고자 하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 도시재생의 이론적 배경

도시재생(urban regeneration)은 도심 및 기존 시가지의 쇠퇴를 회복시키기 위한 도시정책으로서 시대의 흐름과 도시 패러다임의 변화에 따라 1950년대 도시재건(urban reconstruction)으로 시작하여, 1960년대 도시회생(urban revitalization), 1970년대 전면재개발(urban renewal), 1980년대 도시재개발(urban redevelopment)로 이어졌다. 이때까지는 물리적 개발 중심의 개념이 이어졌지만, 1990년 이후에는 지역의 경제·환경·문화의 활성화 등 종합적인 도시의 재계획을 통해 거주자 삶의 질 향상에 중점을 둔 도시재생(urban regeneration)이라는 종합적

용어가 사용되기 시작하였다(Peter Robert & Hugh Syker, 2000: 16). 도시가 처해 있는 상황과 지역적, 문화적 특성, 경제적 구조 등 다양한 요인들에 의해 방향이 결정되는 도시재생을 한마디로 정의하는 것은 쉬운 일이 아니지만 영국에서 발행된 ‘*Urban Regeneration: A Handbook*(2004)’에 의하면 도시재생은 경제적, 물리적, 사회적, 환경적 여건 개선을 통하여 도시문제를 해결하기 위한 종합적이고 통합적인 비전과 활동의 총체라고 정의하고 있다.

국내 연구에 의하면 도시재생은 도심 시설정비를 중심으로 기반시설의 정비와 재개발사업 등이 포함되고, 다른 종합적인 시각과 실천방안을 가지고 도시의 자연, 사회 경제, 문화 역사 그리고 물리적인 상황에 대한 최종적인 개선방안을 도출하고 이해관계자 간의 합의 형성 등 의사결정시스템을 중요시한다고 정의하고 있다(조상운, 2009: 27). 도시재생의 개념은 도시·지역발전의 의미와 근본적으로 다르지 않다고 인식함으로써 도시재생의 개념적 범위를 최광의로 해석할 수도 있다(박인권, 2012: 2). 반면, 학술적 논의와는 달리, 실제 도시재생사업이 추진되는 현장에서는 전통적인 물리적 환경개선 중심의 도시재정비 사업을 도시재생사업으로 인식하고 있다. 즉, 지방자치단체나 공기업, 민간개발업체 관계자들은 여전히 “도시재생사업=도시재개발·재건축사업”으로 인식하고 있기도 하다(김혜천, 2013: 1-22).

법제적 측면에 있어서는 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이후 ‘도시재생법’) 제2조(정의)에서 ‘인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원 활용을 통해 경제·사회·물리·환경적으로 활성화시키는 것’이라고 명문으로 규정하였다.

이상의 논의를 바탕으로 보면 도시재생은 주택재개발(redevelopment), 주택재건축(reconstruction), 뉴타운(new town) 등을 포함하는 보다 광의의 개념이면서도 기존 도시재정비 방법과는 그 형태를 달리하고 있다. 다시 말하면 기존의 정비사업이 물리적 환경개선 중심이었다면 도시재생사업은 물리적 환경개선과 경제적, 사회적, 문화적 활성화를 통하여 도시의 모습을 변화시키는 것이라고 정의할 수 있다(권대중 외, 2013: 42).

표 1. 도시정비와 도시재생의 비교

구분	도시정비	도시재생
접근방식	개발지구의 사업성	도시에 대한 총체적, 전략적 접근
주민참여	형식적	주도적
사업기간	중·단기	중·장기
MP	전문성	Facilitator
대상	물리적 환경	다양
주체	토지, 건물, 소유자 중심	거주자중심의 지역공동체

출처: 도시재생사업단, 2009. 도시재생 사업전략 및 추진방안, p.8. 재구성.

2. 도시재생 중간지원조직의 이론적 배경

1) 중앙정부 중간지원조직(도시재생지원기구)

현재 ‘도시재생법’에 근거한 도시재생기구는 한국토지주택공사(LH), 국토연구원, 건축도시공간연구소 3개의 기관이 복수로 지정되어 운영 중이다. 도시재생기구는 중앙과 지역 차원의 도시재생 관련 조직들과 협업체계를 구축하고, 각 조직 간 네트워킹을 원활히 할 수 있도록 하여 각 조직들이 유기적으로 활동할 수 있도록 촉진하는 역할을 담당하고 있다.

표 2. 도시재생지원기구의 주요업무

지원기구	한국토지주택공사	국토연구원	건축도시공간연구소
주요 업무	<ul style="list-style-type: none"> - 정책발굴 및 제도개선 지원 - 근린재생형 사업관리 지원 - 뉴딜사업 신규 선정·평가 지원 등 - 전문가 양성 및 역량강화교육 - 사경조직 육성 및 청년창업 지원 - 활동가지원센터·전문가 네트워킹 및 홍보행사 - 종합정보체계 구축·운영·관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 발굴 및 제도개선 지원 - 경제기반형 및 공공기관제안형 사업관리 지원 - 뉴딜사업 신규 선정·평가 지원 - 국제컨퍼런스 등 홍보 - 부처협업 지원 - 지자체 계획수립 지원 - 광역 지자체 및 센터 네트워킹 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 발굴 및 제도개선 지원 - 주거재생형 및 공공기관 제안형 사업관리 지원 - 실현가능성 평가지원 - 우수사례 창출지원

출처: 도시재생 뉴딜사업 지자체 담당자 합동워크샵, 2018.

2) 지방정부 중간지원조직(도시재생지원센터)

중앙정부는 국토교통부와 지방자치단체의 중간지원조직으로 도시재생지원기구를 설치·운영 하고 있다. 지방정부는 행정과 주민 사이를 매개하는 중간지원조직으로 도시재생지원센터를 ‘도시재생법’ 제11조(도시재생지원센터의 설치)의 근거로 설치·운영하고 있다.

표 3. 도시재생법에 따른 도시재생지원센터 설치 수행 업무

제11조(도시재생지원센터의 설치)

① 전략계획수립권자는 다음 각 호의 사항에 관한 업무를 수행하도록 하기 위하여 도시재생지원센터를 설치할 수 있다. 도지사 및 구청장 등은 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생지원센터를 설치할 수 있다.

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. 그밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 그밖에 도시재생지원센터의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

출처: 국토교통부(2019) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법.

표 4. 근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인에서 규정하는 도시재생지원센터 업무

- ① 전략계획·활성화계획 수립을 위한 거버넌스 구축
- ② 주민역량강화 프로그램 및 전문가 육성을 위한 교육 프로그램 기획 및 운영
- ③ 전체 지방자치단체 대상 주민참여사업 발굴 및 공모사업 시행
- ④ 마을기업, 사회적 기업 등 사회경제적 조직 창업 및 운영 지원
- ⑤ 지역 내 유관 기관(사회적경제지원센터, 지역자활센터, 창업지원센터, 사회복지센터 등)과의 협력 및 네트워크 구축
- ⑥ 도시재생사업, 새뜰마을사업, 도시활력증진지역개발사업 등 개별 사업지역에 대한 지원 및 관리
- ⑦ 지방자치단체 도시재생 홍보
- ⑧ 도시재생현장지원센터에 대한 전문가 파견 및 컨설팅단 운영
- ⑨ 활성화지역에 대한 모니터링 및 성과평가 지원

출처: 국토교통부, 2017. 근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인.

도시재생지원센터는 범위에 따라 3가지로 형태로 구분된다. 시·도 단위에 설치되는 광역도시지원센터, 시·군·구 단위의 기초도시재생지원센터, 도시재생활성화지역에 설치하는 현장지원센터로 구분된다. 설립형태별로는 행정직영, 공공위탁, 민간위탁, 재단설립 4가지로 분류된다.

중간지원조직으로서 도시재생지원센터는 지역자원의 발굴과 연계를 꾀하고, 다른 조직과의 네트워킹을 통해 효과성을 높임으로써 간접적인 부가가치를 창출해 내는 조직이다. 따라서 다원적 사회에서의 공생과 협력을 목표로 지역사회와 시민사회단체의 변화에 대한 요구를 파악하여 필요한 인재, 자금, 정보 등 자원을 제공하고 시민 사회단체 간의 중간 역할을 수행해야 한다(김지현 외, 2016: 94-98).

3. 도시재생 중간지원조직의 역할에 대한 선행연구

본 연구에서 국내·외 도시재생의 정책, 계획요소별, 참여주체별 연구를 검토하고 도시재생지원센터의 과제 및 역할에 관한 선행연구를 검토하였다. 도시재생지원센터는 도시재생 거버넌스의 핵심적인 조직으로서 지역 내 다양한 이해관계자 간 네트워킹의 허브로 지역활동가 발굴 및 육성과 지역자원을 활용한 도시재생사업을 지원하거나 추진하는 조직이다. 도시재생지원센터는 관련 조직과의 관계에 있어 중심에 위치하며, 도시재생 업무를 수행하는 과정에서도 중심적 역할을 해야 한다.

김호철(2017)은 도시재생사업에서 지속가능한 중요요인을 분석하고 계층 간 분석을 통해 중요도 분석연구를 하였다. 재원조달과 관련해 중앙의 지원 정도가 가장 중요한 요인으로 파악되었으며, 지역역량과 관련한 도시재생지원센터의 요인이 다른 요인들에 비해 상대적으로 중요성이 높게 평가됨을 연구결과로 제시하였다.

오정섭(2013)은 도시재생 중간지원조직은 공공과 민간의 중간적 위치에 있으며 다양한 조직의 참여를 유도하고 의견을 수렴할 수 있는 거버넌스를 구축 및 운영, 지역문제 해결을 위한 체계적인 계획 수립과 사업을 지원, 지역 주민과 지역 자력형 도시재생을 이끌어갈 코디네이터 양성을 위한 역량강화 등 역할수행의 주체로 규정하였다.

박세훈·임상연(2014)은 도시재생 중간지원조직의 역할강화를 위한 방안으로 다섯 가지를 제안하였다. 첫 번째, 시민사회와의 네트워크 강화, 두 번째, 중간지원조직의 독립성·자율성 강화, 세 번째, 조직원들의 직업적 전문성과 안정성 제고, 네 번째, 기초지방자치단체와 광역자치단체의 중간지원조직 역할 분담, 다섯 번째 도시재생 관련 각종 가이드라인에 중간지원조직의 역할을 추가 하는 등 제도적 기반의 강화를 제시하였다.

안상욱(2017)은 도시재생지원센터의 역할강화 방안으로 지역 도시재생의 거점 기능 제고, 중간지원조직의 위상 제고, 정책과 제도를 개선하는 방향을 제시하였다.

임상연(2018)은 도시재생 뉴딜의 성공적 추진을 위한 향후 도시재생지원센터의 과제로 도시재생지원센터가 재생사업뿐만 아니라 지역사회의 요구에 부응하는 사업과 활동을 담당할 수 있는 기반을 구축할 수 있는 자생적 사업모델의 발굴이 필요함을 주장하였다.

도시재생사업의 허브(hub)역할을 하는 도시재생지원센터에 대한 선행연구는 도시재생지원센터의 명확한 업무수행 영역 구분, 역할의 강화에 대한 개선책 제시가 주를 이룬다. 이는 아직 도시재생지원센터가 안정화되지 못하고 있고, 그 위상도 정립되지 않고 있다는 반증이다. 법으로 명문화된 도시재생지원센터는 행정구분과, 가이드라인에 따라 명칭이 다르다. 불명확한 역할에 대한 논의는 지속적으로 진행되고 있으나 명확한 역할 및 기능은 아직 미확립 상태이다.

Ⅲ. 도시재생지원센터 현황분석

1. 도시재생지원센터 운영현황

1960년대 이후 우리나라의 도시는 외연의 확장과 원도심 쇠퇴를 극복하고자 재개발, 재건축등 사업성 위주의 물리적 환경정비에 치중하며 물리적 성장을 거듭해왔다. 하지만 재개발, 재건축은 실행과정에서 원주민과 많은 갈등을 양산시켰으며, 기존의 공동체가 파괴되고, 골목경제가 붕괴되는 등 주민 삶의 생태계에 큰 상처와 문제점을 남기는 등 부작용이 발생하였다. 그에 대한 극복 방안으로 도시재생의 개념이 도입되었다. 도시재생은 2013년 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 통해 사업이 구체화되었고, 도시재생 뉴딜정책의 발표로 도시재생은 국가 정책으로 변화를 맞이하였다.

본 연구에서는 도시재생지원센터의 역할정립 방안에 대한 논의에 앞서 도시재생지원센터의 현황에 대한 연구를 진행하였다. 도시재생지원센터는 ‘도시재생법’ 제9조(전담조직의 설치), 제11조(도시재생지원센터의 설치) 및 동법 시행령 제14조(도시사 또는 구청장 등의 도시재생지원센터의 설치)를 근거로 설립되고 있다.

2019년 3월 기준 전국에 총 187개의 도시재생지원센터가 운영되고 있다. 도시재생지원센터는 2015년까지 35개, 2016년 29개, 2017년 31개, 2019년 3월까지 92개소가 설립되었고, 지속적인 증가추세에 있다.

표 5. 도시재생지원센터 유형별 설립 추세

설립연도	2014까지	2015	2016	2017	2018 ~2019. 3.까지	합계
광역	-	5	2	2	4	13
기초	7	17	22	23	59	128
현장지원	-	6	5	6	29	46
합계	7	28	29	31	92	187

출처: 국토교통부, 2019. 정보공개요청(연구자요청) 접수 자료 재작성.

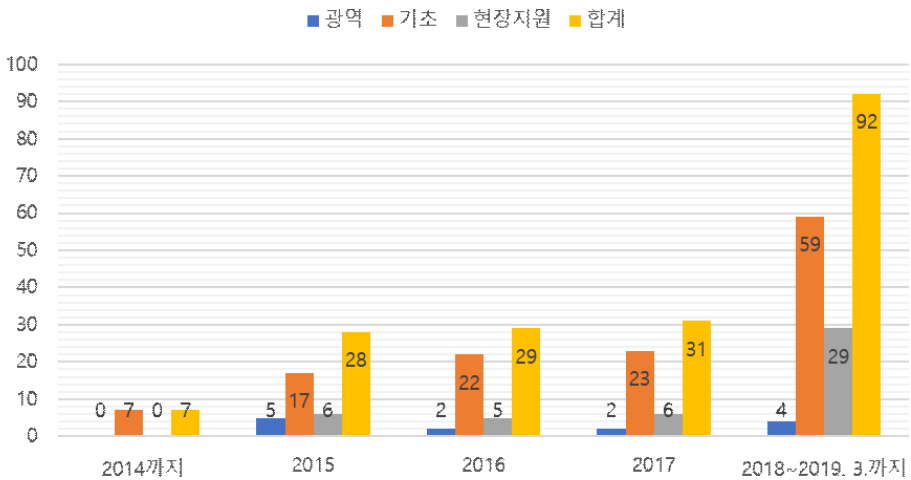


그림 1. 도시재생지원센터 유형별 설립 추세

설립유형은 행정직영, 민관위탁, 공공위탁, 재단설립(사단법인포함)의 4가지 형태로 설립되고 있다. 전국에 설립된 도시재생지원센터 중 전체의 69%가 행정직영 방식으로 운영되고 있고, 민간위탁, 공공위탁, 재단설립의 순으로 운영되고 있다. 현장지원센터의 80%가 행정직영으로 운영되고 있다. 뉴딜사업 시행 2년째인 2018년 두드러진 증가세를 보이고 있는 것으로 조사되었다.

표 6. 전국 도시재생지원센터 운영현황

구분	총계		서울	경기 인천	부산 경남	대구 경북	충청	호남	강원	제주
	개수	비율(%)								
행정직영	129	69.0	24	24	14	16	13	26	12	-
공공위탁	13	7.0	-	4	1	1	6	-	1	-
민간위탁	35	18.7	1	3	3	12	9	2	2	3
재단설립	10	5.3	-	8	1	-	-	1	-	-
합계	187	-	25	39	19	29	28	29	15	3

출처: 국토교통부(2019) 정보공개요청(연구자요청) 접수 자료 재작성.

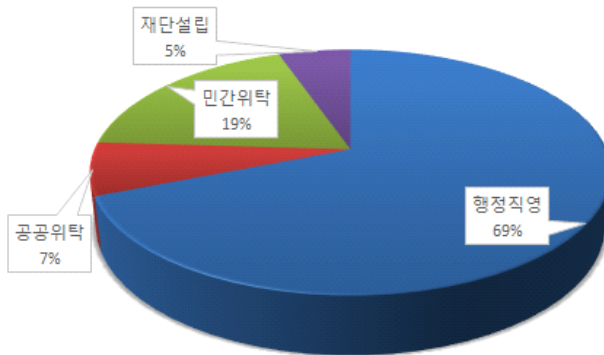


그림 2. 도시재생지원센터 운영형태별 현황

설립유형에 따라 운영주체의 구성이 다르고, 각기 다른 장·단점을 가지고 있다. 행정직영은 예산의 안정성을 확보할 수 있는 대신 예산의 활용도에 있어 유연성이 부족하다. 민간위탁은 지자체의 예산을 활용한 민간의 위탁운영형태로 민간 거버넌스와 긴밀한 연대가 가능하지만 구성원의 직업 안정성이 떨어지는 단점이 있다. 공공위탁은 지자체 예산을 활용한 지방공사 등 공공기관이 위탁운영하는 방식으로 행정과 협력관계를 통한 사업추진의 효율성을 확보할 수 있으나 지역사회와 연계가 부족할 수 있다. 재단설립 방식은 행정의 출연금으로 운영되는 방식으로 직원의 신분 및 안정성을 확보하여 사업추진의 지속성을 꾀할 수 있으나, 조직이 관료화될 수 있어 혁신성이 떨어질 수 있다는 단점을 가지고 있다.

2. 도시재생지원센터 운영사례 조사

세종시 도시재생지원센터는 ‘청춘조치원 프로젝트’를 비롯한 마을경제 활성화를 통한 원도심 재생사업의 추진을 위해 설립되었다. 설립방식은 민간위탁 방식으로 (사)세종시 주민참여도시재생연구원에서 수탁하여 운영하고 있다. 설립 당시 2년의 수탁기간을 수행하고 2017년 재위탁을 받아 도시재생업무를 수행하고 있다. 재위탁 이후에는 관할범위가 동·면지역으로 확대되었고, 기존에 협업하던 ‘청춘조치원과’에 추가하여 ‘행정도시지원과’, ‘지역공동체과’와 협업이 포함되었다.

세종시 도시재생지원센터는 원도심 활성화를 위해 많은 영역에서 역할을 수행하고 있다. 그 중 도시재생대학의 활성화가 돋보인다. 세종시의 도시재생대학은 상설교육기관으로 1년에 2회 운영되고 있으며 1회에 8주 프로그램으로 진행된다. 전문교육기능을 강화한 도시재생대학 운영을 통해 구성된 공동체를 통해 주민 주도의 실천계획을 가능하게 하고 있다.

표 7. 시흥시 동네관리소 현황

구분	연차 (개소일 기준)	비고 (관할기관)
신천동네관리소	3년차(2016)	(재)시흥시 도시재생지원센터
매화동네관리소	3년차(2016)	
한마음이랑 동네관리소	3년차(2016)	
정이가는마을 동네관리소	3년차(2016)	
맞손 정왕본동 동네관리소	2년차(2017)	
오이도 동네관리소	2년차(2017)	
신현동 동네관리소	2년차(2017)	
군자동 동네관리소	2년차(2017)	
꿈빛 과림 동네관리소	2년차(2017)	
월곶 동네관리소	2년차(2017)	
다다동네관리소	3년차(2016)	(재)시흥시 도시재생지원센터 ※ 2018년도 조건부 선정 동네관리소로 컨설팅 후 재평가하여 지원여부 결정
은행동 동네관리소	2017년 개소	은행동 주민센터 (2017년 개소, 주민참여예산사업)

출처: 시흥시 도시재생지원센터 내부자료, 2018.

시흥시 도시재생지원센터는 지자체가 출연한 비영리 재단법인 형태로 법인격을 가지는 설립형태의 도시재생지원센터이다. 「시흥시 도시재생지원센터 설립 및 조례」를 근거로 설립되었다.

시흥시 도시재생지원센터는 시흥시의 출자·출연기관으로 현재 시의 출연금은 42억원(2016년 설립 출연금 2억, 2017년 22억, 2018년도 18억)과 대행사업비 2억5천만원으로 운영되고 있다.³⁾ 설립 당시 인건비 산정기준은 이사회의 결정사항으로 정하였다.

시흥시 도시재생지원센터의 역할 중 ‘동네관리소’운영은 타 지자체에게 좋은 사례로 꼽힌다. 운영은 주민참여를 기반으로 주민공동체가 운영·관리하며, 공공에서 최소한의 예산과 행정력을 지원하는 형태이다. 일반주택지역의 마을관리와 간단한 집수리 등 주거복지, 마을만들기 거점을 통한 공동체 활성화의 기능을 하고 있다. 향후 시흥시 유관부서와 협업을 통한 공공서비스 영역의 민간위탁사업 연계방안 등을 모색하고 있다.

IV. 도시재생지원센터 역할에 대한 심층면담 분석

1. 분석의 틀

1) 연구 참여자 선정과 구성

본 연구의 도시재생 중간지원조직 역할을 중심으로 한 내용적 측면에서 연구 참여자들은 각기 다른 지역에서 다른 상황에 처해 있어서, 도시재생지원센터의 구조적인 문제나 제도적인 문제에 다양한 경험을 보유하고 있었다. 이렇게 다양한 의견을 수용하고 통합할 수 있는 이론 혹은 가설이 존재하기 때문에 일반화된 이론보다는 현상과 의견을 이해하고 본래적인 요소의 파악을 위한 질적 연구방법을 택했다.

심층면담에 앞서 우선적으로 수도권 내에서 추진되고 있는 도시재생 활성화계획서를 수집하여 현황을 조사하고, 도시재생 및 도시재생지원센터의 설립 및 현황에 대한 보고서, 세미나자료, 학술논문 등을 조사하였다. 반구조화된 질문을 도출하기 위한 문헌검토를 통해 도시재생지원센터의 역할정립을 위한 주요요소를 추출하였다.

질적 연구에 있어서 중요한 문제 중 하나는 전개한 이론을 바탕으로 이를 발전시키기 위해 누구에게 어떻게 필요한 정보를 얻을 수 있을 것인가이다. 본 연구의 질적 연구 참여자

선정방법은 의도적 표본추출(purposeful sampling)방법을 선택했다. 의도적 표본추출을 위해 참여 연구자 선정을 위하여 다음과 같은 기준에 충족하는 기준을 설정했다. 첫째, 도시재생사업에 참여하여 실무를 담당할 것. 둘째, 충분한 정보를 제공할 수 있는 도시재생사업 참여 경력이 3년 이상된 거버넌스 구성원일 것. 연구 참여자 선정 기준을 확정한 후에는 세평적 사례선택(reputational case selection)방식을 택해 면담을 실시하였다.

개별 연구 참여자에게는 연구 참여 동의서를 통해 본 연구의 목적에 대해 설명하고, 연구 참여자가 원치 않으면 신분이 드러나지 않도록 익명으로 처리할 것이며, 면접 도중이라도 참여의사를 철회할 수 있는 등 연구 참여자의 권리를 고지하였다.

자료수집과 검토는 2018년 7월 말부터 9월 중순까지 약 2개월간 진행했고, 10월 초순부터 11월 말까지 면접을 실시했다. 본 연구에서는 연구 참여자의 실무관여 여부와 대표성을 확보하기 위해 2013년 ‘도시재생법’이 제정된 이후 현재까지 설립된 도시재생사업에 참여하고 있는 도시재생지원센터(현장지원센터 포함) 실무자, 도시재생사업의 민간영역 참여실무자, 전담조직 실무자를 연구 참여자로 선정하였다.

질문의 주요내용은 도시재생사업 거버넌스 구성원 다자간 상호 기대역할,⁴⁾ 도시재생지원센터의 위계화 혹은 역할 구분에 대한 필요성, 현재 도시재생지원센터의 지위와 위상조정을 위한 방안, 광역·기초도시재생지원센터와 현장지원센터의 역할 미정립으로 인한 갈등 등으로 구성하였다.

자료수집은 심층면담을 통해 이루어졌다. 도시재생사업에 참여하여 거버넌스로서 역할을 수행하고 있는 위치와 환경이 다르므로 도시재생지원센터를 보는 각자의 시각이 상이했다. 크게는 공공의 영역에서 생각하는 기대역할과 민간의 영역에서 생각하는 기대역할에 차이점을 보였다. 하지만, 도시재생사업의 구조적인 문제나 제도적인 문제로 유사성을 가진 경험이 있음을 발견했다.

면접시간은 60~80분 정도 소요되었으며, 참여자의 여건에 따라 조정되었다. 모든 면담의 내용은 연구 참여자의 동의하에 녹음하였다. 녹음은 디지털 녹음장치와 휴대전화 녹음 어플을 동시에 사용하여 미연의 사태를 대비하였다. 면담 이후 녹취록으로 작성하여 자료수집과 분석을 병행하였다. 자료수집과 분석이 사이클을 이루면서 이전 인터뷰이(interviewee)보다 이후 인터뷰이에게 조금 더 심도 깊은 개방형 질문을 할 수 있었다.

도시재생사업은 사업지의 각기 다른 특성 및 그에 따른 사업내용을 가지고 있어 구조화된 자료를 수집하는 데는 한계가 있었다. 본 연구는 정성적 분석을 목적으로 심층면담을 진행하였으므로 표본 추출의 기준점과 대표성의 확보, 일반화 가능성의 측면에서는 약점을

가지고 있다. 본 연구는 해당 연구 참여자의 요청에 의해 지역은 비공개로 하면서 직책과 참여기간, 현재 소속을 정리하였다.

표 8. 연구 참여자 구성

지역	참여역할	참여기간	현재 소속
A지역	총괄관리자	2014년~현재	B동 도시재생현장지원센터 총괄코디네이터
B지역	총괄관리자	2015년~현재	D구 도시재생지원센터 센터장
	교육국장	2011년~현재	공동체활성화사업 단체
C지역	담당주무관	2010년~현재	C지역 전담조직 담당 주무관
D지역	총괄관리자	2014년~현재	D지역 도시재생지원센터 센터장
E지역	코디네이터	2015년~현재	E지역 도시재생지원센터 코디네이터
F지역	담당 주무관	2013년~현재	F지역 전담조직 담당 주무관

2) 연구문제

도시재생사업은 현재진행형으로 아직 정착화 되지 않은 국가적 사업이다. 행정과 주민 사이를 매개하는 중간지원조직으로 핵심적인 역할수행을 해야 하는 도시재생지원센터 역할의 명확성이 담보되지 않는다면 사업의 성패를 떠나 지속가능성 또한 장담할 수 없다. 역할에 대한 명료성이 정립되지 않았음에도 불구하고 도시재생지원센터에 대한 지자체의 관심은 크게 고조되고 있으며, 실제로 각 지자체에서 설립되는 도시재생지원센터의 수가 빠르게 증가하고 있다.

이러한 현황을 바탕으로 다음과 같은 도시재생사업 과정에서 도시재생지원센터의 역할의 정립방향을 연구문제로 설정하였다.

연구문제 1: 사업추진 과정 중 도시재생지원센터의 설립 및 운영방식에 따른 제한적 역할로 겪게 되는 문제와 발생하는 갈등은 어떤 것이 있는지?

연구문제 2: 광역도시재생지원센터, 기초지원센터, 현장지원센터가 각자의 역할을 차별화해야 할 필요성이 있는지? 지속가능한 운영을 위해선 개별적 역할의 명확한 구분이 필요한지, 통합적이고 연계 혹은 위계적인 조직개편이 필요하다 생각하는지?

연구문제 3: 역할에 따른 전문성 확보 등 역량강화가 필요하다고 생각하는데, 이를 위한 전제사항(정책적, 행정적, 내부 구조적 등)은 무엇이라 생각하는지?

연구문제는 심층면접을 통해 분석하였다. 관통하는 주제는 역할에 대한 논의였으며, 설립 및 운영방식에 따른 차이점에 대한 분석을 위해 행정직영, 민간위탁, 공공위탁, 재단설립 방식의 각각의 설립방식을 가진 도시재생지원센터의 실무자 혹은 연계된 관계자와 심층면접을 진행하였다. 그리고 형태별로 광역·기초·현장지원센터가 모두 포함되는 연구참여자 구성을 택하였다.

4가지 설립방식에 3가지 형태별 분석대상자를 경우의 수에 맞게 선정하려면 최소 12명의 연구참여자가 필요하지만 연구자의 시간, 공간적 제약 때문에 연구 참여자의 확보가 되지 않았음은 본 연구가 대표성을 가지지 못한다는 한계가 있다.

2. 도시재생지원센터 심층면접 분석

1) 현황을 통한 역할 분석

2019년 3월까지 전국에 187개의 도시재생지원센터가 설립되었다. 날로 증가를 거듭하고 있는 도시재생지원센터의 설립은 형식적인 면에서는 고무적인 일이지만, 내실있는 운영 및 역할을 다하기 위한 내용 즉, 역할정립은 마련되지 않았다.

도시재생지원센터는 법제적인 근거로 각 지자체별로 조직되고 있으나, 필요에 의한 설립보다는 국비지원 사업에 참여하기 위한 하나의 절차로 인식되는 측면이 많다. 그렇다보니 고유의 역할에 대한 내용적인 고민보다는 법에서 주어진 역할에 끼워 맞춰진 형식적인 측면에 치우친 경향이 있다는 비판이 있을 수 있다.

“이미 도시재생이 선도적으로 진행된 지역의 경우 자생적 주민협력체 조직, 주민역량강화 교육 등을 통해 활동가를 양성하였다. 몇몇 선도적인 지역을 제외한 나머지 지역에서는 중앙(광역시, 도)에서 구역을 선정한 후 주민역량강화를 시작한다. 지자체에는 준비된 활동가가 없고, 주민역량강화를 단시간 내에 끌어올리기에는 무리가 있다.

헌데, 센터의 설립은 일반화해서 진행하다보니 센터의 역할에 대해서 고려가 되지 않았다. 그래서 발생자체가 기형적이다.”(B지역 D구 도시재생지원센터장)

“뉴딜사업에 공모하려면 센터가 필요해 만든 거라 사실상 카피(copy)된 역할이지 스스로 자기 역할을 부여한 것이 아니라서 이제부터 문제가 불거지기 시작하는 것 아닌가 생각된다.”(E지역 도시재생지원센터 코디네이터)

필요에 의한 내용이 담겨진 역할이 아닌 정해진 형식에 맞추어 따라가다 보니 운영이

매끄러울 수 없는 상황이다. 특히 인적 자원의 확보에 대한 고충은 대다수의 도시재생지원센터가 가지고 있는 공통점이다. 도시재생사업의 특성상 다양한 분야의 활동가의 발굴과 더불어 활동가가 지속적인 활동을 영위할 수 있게 할 합당한 대우가 필수적이다. 정부의 중점 정책사항이지만 도시재생사업이 한시적 사업이 될 수도 있다는 우려와 고용의 안정성이 떨어지는 대우를 받을 수밖에 없는 상황에서 해당 지자체는 이미 능력을 갖춘 활동가를 영입하기란 현실적 어려움이 많다. 그래서 활동가 양성을 위한 프로그램은 더욱 내실 있게 운영되어야 하고, 활동가에 대한 현실적 고려가 뒷받침하는 지속적이고 장기적인 투자가 필요하다.

“적은 급여, 사업의 한시성, 한계성 때문에 이직률이 상당히 높다. 만족감, 보람만으로 현실적인 문제를 눈감기는 쉽지 않다.”(B지역 D구 도시재생지원센터 센터장)

“지역의 활동가를 양성한다는 것은 ‘지역의 잠재적인 인력이 있다.’라는 전제에서 출발하게 되는데, 실제로 바로 활동가로 역할을 할 수 있는 사람은 거의 없다. 그런 잠재력을 발굴하는 것만으로도 큰 역할을 해내는 것이다.”(C지역 전담조직 담당주무관)

“지역의 능력이 있고 역량이 있으신 분들이 그에 맞는 대우를 받지 못하는데 현장 활동가로 안 가시려고 한다.”(B지역 공동체활성화사업단체 교육팀장)

현장지원센터를 비롯한 도시재생지원센터는 소규모의 중간지원조직이 대다수이다. 예산에 맞춘 인력운명을 하다 보니 전문성을 가진 인력을 보유할 수는 없는 상황이다. 이에 대한 보완책으로 광역지원센터와의 역할구분 및 확대가 필요하다. 광역적 차원에서 지역자산에 대한 사전조사, 활동가 양성을 위한 프로그램 운영 및 활동가 파견, 지역 거버넌스와 네트워크 구축 등 도시재생과 관련된 지원기능을 강화한 광역도시재생지원센터에 대한 기대역할이 증대되고 있다.

더불어 중앙행정부와 기초·현장지원센터의 가교 역할에 대한 기대도 발생하고 있다. 행정에서는 공적 예산이 투입된 만큼 성과를 원한다. 현장에는 단기간의 성과를 보일 수 있는 사업의 실행에 대한 행정의 요구가 있기도 한다. 기초·현장지원센터는 지역에서 필요로 하는 사업내용이 아닌 경우에 행정의 요구를 거부하기도, 주민들에게 행정에서 추진하는 단기사업을 권유할 수도 없는 입장을 중재해 줄 수 있는 역할을 광역도시재생지원센터에 기대하고 있는 것이다.

역할은 필요와 기대에 의해 요구된다. 실행단계를 거치면서 제도적 역할과는 별개로

구분되고 부여되고 있다. 광역도시재생지원센터는 설치의 강제성이 없다. 17개 시·도 중에서 광역도시재생지원센터가 설립된 곳은 서울, 경기, 인천, 대전, 강원, 광주, 대구, 부산, 경남, 세종, 제주 등의 11개 지역이고, 나머지 광역시, 도 단위의 자치단체에서는 설립이 되지 않았다.

“광역은 실무적인 것보다는 기초, 현장지원을 지원해주는 역할을 맡아야 한다. 또, 지역사회에서 수많은 거버넌스들이 이미 자생하고 있는데 이를 묶어주는 허브의 역할을 해주어야 한다.”(B지역 D구 도시재생지원센터장)

“광역에서 로드맵으로 주민들이 어떤 단계에서 어떤 발달 단계가 되어야 하는지 이럴 때 필요한 기법이나 과정 교육 등, 표준안 정도를 만들어줘야 한다. 기초 단위는 해당 지역적 환경요소에 맞춰 역량이 있어야 하고, 현장지원센터는 이 모든 것들을 종합할 수행력이 필요하다.”(B지역 공동체활성화사업 단체 교육팀장)

보통 광역도시재생지원센터는 도 단위와 광역단체의 규모로 설립된다. 도 단위와 광역단체는 행정구조상 차이점이 있어 이에 따른 광역도시재생지원센터의 역할도 차이점을 들 수 있다. 도 단위의 행정구역은 도시재생전략계획수립⁹⁾에 대한 권한은 없고 승인권만 가지고 있다. 그에 반해 광역단체에는 도시재생전략계획권이 부여되어 있다. 광역단체는 중앙집권적 계획이 가능하고, 도 단위는 지방자치단체로 분권형 체제가 정립되어 있다. 그로 인한 역할의 차이점으로 개입의 정도가 구별될 수 있다.

“도 단위의 도시재생지원센터는 광역자치단체의 센터보다는 지원기구에 가까워야 한다. 국토부의 관리대상은 17개 시, 도가 아니라 개별 사업장 전체의 현장이다. 관리할 개소수가 적을 때는 가능하지만, 앞으로 정부정책 공약대로라면 전국 500개의 센터가 생기는데, 중앙에서 전체적으로 개별단위로 관리할 수 없으니 지원기구에서 권한과 역할을 나눠야 한다.”(E지역 코디네이터)

2) 설립 유형별 역할 분석

도시재생지원센터의 대부분은 행정직영의 형태로 설립·운영되고 있다. 각기 다른 특성이 있지만 공공위탁, 민간위탁, 재단설립도 행정의 영향에서 자유로울 수는 없다. 그 이유는 공공의 예산투입에 있다. 도시재생에서 자생적 모델이 전무한 현실에서 위탁방식, 재단설립 방식도 설립과 운영에서 행정의 예산투입이 필수다. 행정의 관리 하에 도시재생지원센터의

운영이 이루어지다보니 주민의 의견을 온전히 반영한 기본계획 수립, 실행계획 실시가 쉽지 않다.

행정의 의지와 요청에 따르면 주민의 의견을 반영한 도시재생사업을 이끌어가야 할 도시재생지원센터는 역할갈등⁶⁾에 빠질 수밖에 없는 상황이다. 도시재생사업을 진행하기 위해선 행정의 지원이 직접적인 행정직영의 경우가 그렇다.

“마중물 사업에 대한 예산을 집행하니까 주민공동체가 활성화되게 해야 한다. 하지만 마중물 이외에는 더 이상 지원책이 없다. 하다못해 거점공간의 운영비, 활동가의 인건비도 사업이 끝나면 더 이상 지원해주지 않는다. 그 이후에 누가 할까? 지원센터에서 하라는데 그게 가능한가. 현실의 벽에 부딪히고 한계를 느끼다보니 현재 할 수 있는 만큼만 하게 되는 면도 없지 않아 있다. 평가와 실적이라는 것에 맞춰나가면서 주민들 입장에서 일을 할 수 밖에 없다.”(B지역 D구 도시재생지원센터장)

“행정에서는 통제하려는 의도가 당연히 있다. 행정의 예산이 많이 들어간다. 예산이 많이 투입되니까 많이 지원해주는 면이 있지만 예산이 많이 투입되면 당연히 관여하고 싶어한다. 그것에 대한 실적, 결과를 원한다.”(A지역 B동 현장지원센터 총괄코디네이터)

도시재생사업의 중추적인 역할을 담당하는 도시재생지원센터는 지역주민이 필요로 하는 형태와 방식의 도시재생을 이끌어 나가야 한다. 하지만 재정적 여건의 취약성으로 행정의 영향을 벗어날 수는 없는 실정이다. 하지만, 도시재생지원센터의 설립방식에 따라 행정의 개입에도 차이가 있다 보니 법인격을 가진 도시재생지원센터의 필요성에 대해 지속적인 논의가 필요하다. 물론 법인격을 부여한다 해도 아직 적합한 운영수익의 독자성을 확보한 도시재생지원센터의 모델이 구축되지 않은 현실에서 도시재생의 연착륙을 위한 행정의 예산투입은 필수적이다.

“민간이던 공공이던 위탁을 한다고 해도 결국 담당하는 행정에 따라 사업의 계획이나 방향이 좌우될 수 있어서 독자적인 사업을 자체기획해서 진행하기가 상당히 어려운 측면들이 있다. 하지만 재단법인은 행정의 출연금, 대행 사업비 등을 확보하면 나름대로 유연하게 운영해 나갈 수 있는 소지가 높고, 센터에 근무하는 근무자들의 여건 등을 안정되게 보장될 수 있다는 측면이 높다. 그래서 전문직을 고용할 수 있는 여건들이 재단법인의 장점이다. 한편에서는 100% 행정에서 출자한 출자법인이기 때문에 행정에 대한 제반업무나 각종 보고가 상당히 많아지는 면이 있다. 재단법인이 일정한 규모가 아니면 비용이라는 측면에서 보면 비용이 많이 들어가는 구조이다. 그러다 보니 초기에는 행정의 도움이 필수적이다.”(D지역 도시재생지원센터 센터장)

도시재생지원센터에 ‘격’을 부여하기 위해서는 법적 지위의 보장이 필요하다. 행정직영의 경우 도시재생활성화 및 지원에 관한 조례에 도시재생지원센터의 설립, 운영에 대해 명시되어 있지만 행정직영임에도 불구하고 행정기구 및 정원조례에 기구로 편성되지 않았다. 행정직영이지만 행정조직의 정원에 속해있지 않다는 의미이다.

3) 전문성 확보를 위한 역할 분석

도시재생사업의 형태는 크게 두 가지 형태로 분류될 수 있다. 첫 번째로 하드웨어적인 부분으로 주거환경 개선사업, 기반시설 개선사업, 앵커시설 건립 등으로 시설투자사업의 형태의 사업이고, 두 번째로 소프트웨어적인 부분으로 주민역량 강화 사업 등으로 주민을 주축으로 한 거버넌스 구축과 계획수립을 위한 의견수렴, 주민공모 사업을 통한 주민공동체 활성화를 위한 사업이다.

두 가지로 구분되는 사업 중 하드웨어적인 사업은 주로 행정에서 직접 진행하고, 소프트웨어적인 부분은 도시재생지원센터에서 진행한다. 행정과 도시재생지원센터의 역할은 행정 시스템상의 여건으로 구분지어질 수밖에 없다. 도시재생지원센터는 하드웨어적인 사업의 방향에 대해서 주민의 의견을 반영시키는 매개 역할을 수행하고 있다.

“행정에서는 수립된 예산만 쓰는 것이고, 정해진 예산항목에 따라 집행할 수밖에 없다. 자본위탁금으로 내려보낼 수는 있는데, 센터에서 직접 공사발주 같은 행정업무를 수행할 수도 없다. 센터가 다시 용역발주를 해야 하는데, 그럴 시스템도 아니다보니... 내부직원들도 행정에서 뉴딜사업하는 직원들은 업무에 로드가 많이 걸려있다. 신규인력 직원을 뽑을 수도 없고 센터에 일임할 수도 없고 진퇴양난의 형국이다.”(C지역 전담조직 담당주무관)

“시설사업 말고는 현장지원센터를 통해서 예산이 집행되고 있다. 계획은 행정과 지원센터가 같이 하고, 예산지출은 시에서 지출하는 방식이다. 시설사업은 시에서 직접 지출 할 수밖에 없는 구조다. 예산집행 시스템상 지원센터에서 시설사업 예산을 집행하는 게 불가능하다.

행정적 구도도 그렇고 예산 세울 때 자체가 시설비라는 예산 목으로 세워야 하는데 그 예산은 민간위탁을 주거나 제3의 기관에 주는 건 불가능하거나 매우 어렵다. 하지만 소프트웨어 사업은 위탁비용으로 집행이 가능하기 때문에 지원센터에서 유동성 있게 사용할 수 있다.(F지역 담당주무관)

하드웨어적인 부분의 업무영역 확대를 위해서는 예산집행 시스템이라는 구조적인 문제

의 개선이 필요하지만, 먼저, 도시재생지원센터의 인적 역량이 확보되어 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 한정적인 재원으로 운영되는 현재 도시재생지원센터에게 하드웨어적인 부분의 전문성을 가진 인력을 확보해야 한다는 건 현실적으로 어려운 일이다. 게다가 시설사업이 지속적으로 이루어지는 사업이 아닌 미확정 상태에서 시설사업 전반에 대한 종합적인 소양을 단기간 내에 확보해야 하는 이유를 찾기도 힘든 실정이다. 전문성을 확보하는 범위를 소프트웨어적인 사업방향의 전문화로 역할을 확보해야 필요가 있다.

“단위사업마다 용역이 진행된다. 그럼 이걸 누가 관리할 것인가. 총괄 코디 입장에서 단위 사업이 전체 10개 정도일 텐데, 전체를 합의할 수도 없고, 전문성도 담보하기 힘들다. 토목이 되기도 하고, 건축이 되기도 하는데 사실 전문성이 떨어지는 부분이 있어서 단위사업으로 가게 되면 용역사가 주도적으로 할 수밖에 없다.”(A지역 B동 현장지원센터 총괄코디네이터)

“과연 센터들이 하드웨어적인 발주를 할 수 있는가. 의문이다. 사실 센터 구성원이 그런 역량이 있는가. 그러려면 인력의 전문지식이나 능력을 시설관리공단이나 지방공사 수준으로 끌어올려야 한다. 지금 센터에 있는 분들은 활동가 영역에만 전문성을 가지고 있지, 행정시스템에 익숙하지 않다. 사실 공사 발주 같은 영역은 행정시스템에 대한 숙련도가 필요하다. 금액의 단위가 커지기 때문에 공사부분에 대한 전문성도 필요하다.”(E지역 코디네이터)

결국, 도시재생지원센터에서 필요한 자체적인 전문성이라는 분야는 주민공동체 활성화에 대한 부분이다. 주민조직기법을 기반으로 주민이 필요한 기반시설이 구축되기 위한 최적의 의견을 이끌어내는 분야의 전문성을 가져야 한다. 주민협의체가 사안을 결정하는 기구로 활동하게 하는 것이 아니라 그 안에서 구성원의 관계성을 회복시켜 주면서 지속적인 연대감, 소속감 등을 가지고 마을사업에 임할 수 있는 조직으로 육성하는 역할을 해야 한다.

지금까지는 행정에서 하드웨어, 소프트웨어를 모두 진행했다. 그래서 주민공동체를 유지·활성화시키는 일정 역할을 행정에서 수행하고 있고, 도시재생지원센터에서 행정에 의지하는 면이 보이기도 한다. 향후에는 도시재생지원센터에서 소프트웨어적인 부분에 대한 전문성을 가지고 주민공동체를 활성화하는 역할을 다해야 한다. 도시재생지원센터의 인적 구성을 확정할 때도 이러한 전문성을 가진 인재의 등용 및 육성에 중점을 두어야 한다.

“공무원의 순환보직으로 담당자가 바뀌게 되면 너무 어려워진다. 그래서 ‘여기는 담당자

가 바뀌면 안 된다.’고 팀장, 과장에게 얘기를 자주 하는 편이다. 단순히 업무뿐 아니라 주민하고 관계에 대한 얘기도. 주민하고 관계를 새로 시작해야 한다. 그런 부분이 어떤 부분보다 어렵다. 소통의 문제이기 때문이다. 일을 더 잘하는 사람이 문제가 아니다. 담당 주무관이 바뀌게 되면 단위사업에 대한 부분들부터 모두 흔들리게 된다.”(A지역 B동 현장지원센터 총괄코디네이터)

“센터장은 지역에 따라 상근이 있고, 비상근이 있는데 대부분은 비상근이다. 그리고 비상근의 대부분은 교수님이다. 그렇다보니 우리가 바라는 역할의 센터장이 아닐 경우가 많다.”(C지역 전담조직 담당주무관)

“행정에서 생각하는 건 지원센터가 있다고 현장지원센터에 전혀 관여를 하지 않는 것은 아니다. 포괄적이고 기본적인 베이스는 지원센터가 하고, 예를 들면 기본교육은 지원센터에서 받았다면, 기본교육을 받은 사람이 현장지원센터 구역 내에서 특화된 교육을 받고 싶거나 하고 싶은 사업이 있다면, 현장지원센터에서 하는 교육으로 보내주면, 심화된 교육을 할 수 있어야 한다.”(F지역 전담조직 담당주무관)

도시재생지원센터의 설립근거는 법제화되어 있으나 위상은 그에 따르지 못하는 상황이다. 그렇다보니 역할의 정립도 쉽지 않은 상황이다. 이에 도시재생지원센터의 위상과 역할을 제고하고, 도시재생지원센터의 네트워크를 구축, 연계, 도시재생지원센터 구성원 역량강화 및 협력증진의 목적으로 ‘전국도시재생지원센터협의회’가 2018년 5월 공식 출범했다. 도시재생을 위한 도시재생지원센터의 전국적 거버넌스 구축의 시작이다. 개별 도시재생지원센터에서 보유하지 못하는 전문성을 네트워킹을 통해 확보할 수 있는 기반을 마련할 수 있다거나, 정보교류를 통한 역량강화를 위한 방편이다. 하지만 이는 아직 도시재생지원센터의 역할이나 위상이 정립되지 않았고 전문성이 결여되어 있다는 반증이기도 하다.

4) 분석결과 종합

주민 주도의 도시재생 계획수립과 실행을 위한 연결고리 역할을 해야 하는 도시재생지원센터의 책무는 막중하다. 날로 양적 증가를 거듭하고 있는 도시재생지원센터는 내실 있는 운영 및 역할을 수행하기 위한 기반이 마련되지 않았다. 아직 행정에서 많은 부분이 지원해야 하는 상황이다.

시간을 두고 점진적 필요에 의해 조직된 것이 아닌, 국비의 지원을 위한 형식에 맞춰 구성된 도시재생지원센터로는 지위가 확보될 수 없고, 그에 따른 역할정립도 어려운 상황이다. 현장에서는 광역·기초·현장지원센터의 유기적인 역할분배 혹은 위계적 역할분담을 얘기하지만

제도는 그에 미치지 못하고 있다.

연구 참여자를 통한 도시재생지원센터의 현황을 조사해본 결과 도시재생사업에 있어서 지역의 자산을 활용할 수 있는 가장 좋은 방법은 해당지역의 활동가를 영입하는 일이다. 하지만 한정적인 예산으로 활동가의 안정적 지위를 확보해주는 것은 어려운 상황이다. 그래서 주민역량강화를 통한 활동가 양성이 절실하다.

적절한 인력을 확보하기에 애를 먹고 있는 현장지원센터를 비롯한 도시재생지원센터는 지역활동가 양성 및 인력 지원에 대한 역할을 광역도시재생지원센터에서 지원해 주기를 바란다. 또, 행정과 기초·현장지원센터의 완충 역할을 광역에서 지원해야 원활한 현장업무가 가능하다고 말한다. 전국에 광역·기초·현장지원센터가 모두 갖춰져 있지 않다. 광역도시재생지원센터의 설립은 법적 필요조건이 아니다. 기본적으로 광역·기초·현장지원센터를 위계화시켜 말초적으로 갈수록 주민 밀착형 지원이 되는 형태가 적절하다. 그리고 상부로 올라갈수록 시스템을 구축하는 역할을 수행하면 될 것이다.

도시재생지원센터의 수가 늘어갈수록 관리, 평가하는 기관인 도시재생지원조직의 부담도 가중되고 있다. 도시재생지원조직은 한국토지주택공사(LH), 국토연구원, 건축도시공간연구소 3개의 기관이다. 2014년 13개의 선도지역으로 시작했을 때는 도시재생지원조직으로 모니터링과 통제가 가능했지만 2019년 3월 현재 187개의 도시재생지원센터를 개별관리하기에는 무리가 따른다. 전국의 통제를 위해 도시재생지원조직의 규모를 도시재생지원센터의 증가추세만큼 키울 수 없으니 광역 및 도 단위의 도시재생지원센터에 기능과 역할을 나눠준다면 효과적인 운영이 가능할 것이다.

광역·기초·현장지원센터를 3등분해서 역할의 구분을 나누기는 어렵다. 그렇다면 또 형식에만 맞춰진 조직들이 양산될 것이다. 기본적인 광역, 기초와 현장지원센터의 기능을 명시하고, 여건에 맞게 역할 분할의 범위를 조정하는 형태가 되어야 할 것이다. 물론 역할에 따른 지위의 보장이 되어야 효과를 발휘할 것이다.

도시재생지원센터는 설립방식에 따라 4가지로 나뉘지만 대부분은 행정직영 방식이다. 그렇다보니 행정의 의지가 강하게 반영될 수밖에 없다. 주민 주도의 사업추진이 되어야 할 도시재생이 관(官) 주도의 개발사업과 다를 바 없는 일방적 사업이 될 가능성에 대해서는 행정의 자기경계가 필요하다.

도시재생지원센터의 원활한 역할을 수행하기 위해서는 기관으로서의 '격'이 필요하다. 재단설립이 이상적이라는 견해도 있지만 법적으로 지위를 부여해야 된다면 크게 다를 바 없다고 생각한다. 실제로 행정직영의 도시재생지원센터는 '도시재생활성화 및 지원에

관한 조례'에 도시재생지원센터 설립, 운영에 대해 명시되어 있지만 '행정기구 및 정원조례'에 기구로 편성되어 있지 않다.

도시재생사업의 형태는 하드웨어적인 시설구축 및 개선사업, 소프트웨어적인 주민공동체 사업으로 크게 두 가지로 구분된다. 도시재생지원센터가 하드웨어와 소프트웨어 사업 모두를 수행하기는 국가 예산시스템의 한계와 운영상 전문가 확보가 어렵다는 점에서 불가능하다.

전문성의 범위는 주민공동체 활성화에 대한 부분으로 집중해야 한다. 주민협의체가 현재 논의되는 사안에 대한 결정만을 위한 기구가 아닌 지속적인 관계회복을 위한 연대로 만들어 주는 촉매 역할을 해야 한다.

V. 결론

1. 연구결과의 요약

본 연구는 도시재생지원센터의 역할정립 방안을 연구하기 위해 전국 도시재생지원센터의 현황에 대해 조사하였다. 문헌조사와 사례를 통해 연구문제를 설정하였고, 도시재생사업을 추진하고 있는 도시재생지원센터 실무자 및 전담조직 담당 주무관, 민간영역의 도시재생사업 참여자 등 7명의 심층면담을 진행하였다. 실제적인 대안을 찾는 방식으로 면담을 진행하며 참여자의 의견에서 제안점을 찾고자 노력하였다.

본 연구는 도시재생사업의 활성화를 위해 도시재생지원센터의 역할정립 방안에 대한 논의를 위해 3가지의 연구문제를 설정하였다. 연구문제 1은 사업추진 과정 중 도시재생지원센터의 설립 및 운영방식에 따른 제한적 역할로 겪게 되는 문제와 발생하는 갈등에 대한 것이었다. 설립 및 운영방식은 4가지로 구별되지만 행정의 지원은 필수적이다. 행정의 지원의 방식에 있어서 직·간접성에 따라 역할의 자율성은 차이를 보였다. 행정직영의 경우 자율성 측면에서 행정과의 갈등을 보였다. 도시재생사업 관계자와의 심층면담에 따르면 행정에서 투입된 예산에 대한 성과주의적 성향을 보일 수밖에 없음에 대해 인정하지만, 행정의 역할이나 영향력에 대해서는 의존적인 점이 발견되었다.

한편 행정의 지원을 받지만 법인격을 가진 재단법인의 경우 행정과의 적절한 거리가 발생되어 자금집행의 유연한 운영이 가능해 구성원의 신분 보장, 전문직의 고용이 가능했다. 하지만 행정이 출자한 법인이기 때문에 행정에 대한 제반업무가 발생한다는 점에서는

완전한 독립성은 확보되지 않았다고 볼 수 있다. 재단법인의 경우 지속가능한 규모로 성장하기 전까지는 비용이 많이 소요되는 구조다보니 초기 행정의 지원이 필수적이다.

연구문제 2는 광역·기초·현장지원센터가 각자의 역할을 차별화해야 할 필요성에 대한 논의이다. 광역도시재생지원센터의 역할 강화에 대한 논의가 많았고, 특히 인적 자원의 지원이 절실했다. 기초·현장지원센터의 열악한 예산상황에서는 전문적 소양을 지닌 인재 확보에 어려움을 겪을 수밖에 없다. 지역의 활동가를 발굴·육성하여 사업지역에 지원하는 역할이 주요 역할로 거론되었다. 도시재생지원조직의 역할을 광역도시재생지원센터에 분배하는 방안은 도시재생지원조직의 역할의 한계성에 기인했다. 도시재생 뉴딜정책이 국가 정책으로 진행되면서 전국에 도시재생지원센터의 수는 급격하게 증가했고, 도시재생지원조직이 직접 관리할 수 있는 한계를 넘어서게 되었다. 광역도시재생지원센터와 도시재생지원조직 간 역할에 대한 충돌이 불가피하지만 보완책이 필요하다.

연구문제 3은 전문성 확보 등 역량강화를 위한 전제사항에 대한 논의였다. 도시재생사업의 형태는 하드웨어적인 시설구축 및 개선사업, 소프트웨어적인 주민공동체 사업으로 크게 두 가지로 대별된다. 도시재생지원센터가 하드웨어와 소프트웨어 사업 모두를 수행하기는 국가 예산시스템의 한계와 운영상 전문가 확보가 어렵다는 점에서 불가능하다. 선택과 집중의 차원에서 도시재생지원센터는 주민협의체가 지속적인 공동체의 관계회복을 위한 연대로 성장할 수 있도록 촉매 역할을 수행할 수 있는 소프트웨어적인 전문성 배양이 우선되어야 한다.

2. 정책적 시사점 및 연구의 한계

도시재생의 구조를 크게 수직과 수평으로 나눈다면 수직적인 구조는 국토부로부터 지자체로 내려오는 재정지원이고, 수평적인 구조는 공공부터 주민까지 모두 수평적인 테이블에서 논의하는 과정이라고 할 수 있다. 수직적인 구조는 지위와 체계 속에 절차에 맞춰 잘 이루어지고 있지만 수평적인 구조에 있어서는 요철(凹凸)이 많다. 수직적 구조에 있는 행정은 성과를 저버릴 수 없고, 주민은 삶의 터전을 개선하려는 의지를 저버릴 수 없다. 그 가운데 중간지원조직인 도시재생지원센터는 둘 사이를 연결하는 가교역할을 충실히 이행해야 한다.

도시재생지원센터는 아직 행정으로부터 독립적인 지위를 확보하지 못하고 있다. 운영에 대한 부분을 행정에서 담당하고 있기 때문에 행정의 영향력에서 벗어나지 못하고 있다. 차칫 관(官) 주도의 개발방식을 답습하지 않을까 염려되는 부분이다. 도시재생지원센터의

미흡한 지위를 강화하는 대안으로 ‘전국도시재생지원센터협의회’가 발족하는 등 자구책을 마련하려는 움직임은 계속되고 있다.

도시재생지원센터의 역할 정립을 위해서는 제도적 뒷받침이 필요하다. 먼저 광역도시재생지원센터의 역할에 대한 강화가 필요하다. 법적으로 광역도시재생지원센터의 역할을 명시하고 기초·현장지원센터에 대한 세부적인 기능을 정립하는 과정이 필요하다.

광역도시재생지원센터는 지역 전체에 대한 데이터를 구축하기 위해 지속적인 현황조사를 실시하고, 인적자원에 대한 발굴과 양성을 해야 하며, 기초·현장지원센터에 대한 인적자원 공급지원의 역할을 해야 한다. 또한 범광역적인 도시재생 거버넌스를 구축하고 기초·현장지원센터와 연계시키는 인적 허브(hub)역할을 수행해야 한다. 더불어 중앙정부의 중간지원조직인 도시재생지원기구의 역할을 수행하며 역할을 강화해야 한다.

기초·현장지원센터는 현장의 사업을 추진하기 위한 국지적인 업무에 충실해야하며 인적조직을 효과적으로 구성할 수 있는 전문성을 키워야 한다. 주민공동체를 의사결정을 위한 집합이 아닌 공동체를 회복시킬 수 있는 매개가 될 수 있도록 개별화된 구성원을 조직화할 수 있는 전문적 역량이 필요하다.

역할은 일반적으로 객체가 특정 집단 내에서 일정하게 차지하고 있는 지위와 관련된 주위로부터 기대되는 일련의 계열을 이루는 행동으로 지위와 분리되어 설명할 수 없다. 도시재생지원센터는 도시재생사업의 진행 중 행정과 주민을 이어주는 연결고리 같은 중간지원조직으로 법적인 설립근거를 바탕으로 지위를 부여받게 되었다. 하지만 아직 도시재생지원센터는 행정과의 관계에서 일정한 지위를 확보하지 못하고 있다. 특히, 도시재생지원센터의 대다수를 차지하는 행정직영 방식의 설립·운영형태를 가진 도시재생지원센터는 기관으로서 지위를 부여받지 못하고 있다. 적합한 행정기관으로서 지위를 확보할 수 있는 법적 근거가 필요하다.

본 연구의 한계는 사례연구의 특성상, 도시재생지원센터의 전체를 대상으로 조사하지 못하고, 일부 도시재생지원센터 실무자 및 전담조직 공무원 중심의 심층면담을 진행하였다. 이를 통해 도시재생지원센터 전체의 공통된 고민과 필요에 의한 역할을 논하기에는 한계가 있다. 더 많은 지역과 다양한 방식의 도시재생사업 진행경과에 따른 광역도시재생지원센터와 기초도시재생지원센터 간의 효율적 역할 분담에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 또, 전문성 확보를 위한 방편으로 도시재생 거버넌스 구축을 위한 도시재생지원센터의 역할 등이 연구되어야 할 것이다. 최근 현장지원센터 위주의 도시재생사업 추진이 진행됨에 따라 기초도시재생지원센터보다 현장지원센터의 비중이 높아지고 있는데 이에

따르는 역할의 보완 방안에 대한 연구도 이어져야 할 것이다.

이러한 한계와 후속 연구의 필요성에도 불구하고, 본 연구는 도시재생사업 추진과정에서 중간지원조직 역할을 수행하고 있는 실무자 및 전담조직의 공무원의 시각에서 도시재생지원센터에 대한 기대역할을 분석하여 향후 지속되는 도시재생사업에서 도시재생 중간지원조직인 도시재생지원센터의 역할에 대한 역할의 정립을 위한 정책지향점을 제시하였다는 데 의의가 있다.

- 주1. 역할은 일반적으로 개인이 특정 집단 내에서 일정하게 차지하고 있는 지위와 관련된 주위로부터 기대되는 일련의 계열을 이루는 행동으로 지위와 분리되어 설명할 수 없다. 사회의 구성원으로서 한 객체는 타자와 관계를 영위하는 가운데 사회체계 내에서 갖가지 지위를 차지하게 된다.
- 주2. 도시재생지원센터의 설립은 지속적으로 증가하고 있어 출처마다 현황이 각기 다르다. 본 현황은 연구자가 국토교통부에 정보공개청구 요청을 통해 받은 답변을 바탕으로 2019년 3월 현황 기준으로 작성하였음.
- 주3. 2018년 예산규모 기준.
- 주4. 체계화된 사회 안에서 개별의 객체는 부여된 혹은 획득된 지위에 적합한 역할의 수행을 기대받게 되는데, 이러한 지위에 상응하는 역할의 기대.
- 주5. 전략계획수립권자(특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 시장 또는 군수)가 국가도시재생기본방침을 고려하여 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형-무형의 지역자산 등을 조사발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획을 말한다.
- 주6. 역할갈등이란 어떠한 객체가 동시에 여러 가지 역할을 수행해야 할 때 발생하는 어려움으로 겪는 것이다. 역할갈등을 한 가지에 순응함으로써 다른 것에 순응하지 못해 더욱 더 갈등에 처하게 되는 둘 이상의 역할기대가 동시에 발생하는 것이라고 정의하고 역할갈등을 두 가지 유형 즉 첫째, 한 객체가 수행하고 있는 두 개 이상의 역할 간에 존재하는 역할 간 갈등(interrole conflict), 둘째, 한 객체가 수행하고 있는 기대와 역할전달자의 기대가 양립할 수 없거나 상호 역할기대에 대한 불만족 및 차이로 인하여 발생하는 역할 내 갈등(intrale conflict)이라고도 하는 역할기대갈등(role expectation conflict)으로 분류하였다(Katz & Kahn, 1978).

인용문헌

- 권대중, 정용식, 안경환, 2013. 「도시재생론」, 서울: 부연사
- 김지현·박세운·황재훈·성창엽·안상욱·김동호·진영효·곽희중·이왕건, 2016. “도시재생 활성화를 위한 도시재생지원센터 발전방안 세미나-도시재생 중간지원조직 설립 및 운영방안”, 「국토」, 414: 94-98.
- 김호철, 2017. “AHP분석을 통한 지속가능한 도시재생사업의 중요요인 분석 연구: 근린재생형 도시 재생사업을 중심으로”, 「한국지역개발학회지」, 29(3): 201-216.
- 김홍식·한성미·박혜연, 2015. “지역구도심 재생을 위한 도시관광 정책방안 연구”, 경기연구원.
- 김홍주·조승연·김옥연·심종현, 2016. “도시재생사업 중간지원조직의 발전방안 연구”, 토지주택연구원.
- 김혜천, 2013. “한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구”, 「도시행정정보」, 26(3): 1-22.
- 박세훈·임상연, 2014. “도시재생 중간지원조직 연구: 정부-시민사회 관계의 관점에서”, 국토연구원.
- 박인권, 2012. “지역재생을 위한 지역공동체 주도 지역발전전략의 규범적 모형”, 「한국지역개발학회지」 24(4).
- 안상욱, 2017. “지역주도 도시재생 추진을 위한 중간지원조직 역할 강화”, 「국토」, 433: 36-45.
- 오정섭, 2013. “도시재생 중간지원조직의 기능과 역할에 관한 연구”, 「부동산자산관리」, 1(1): 101-112.
- 임상연, 2018. “도시재생 뉴딜의 성공적 추진을 위한 도시재생지원센터의 과제”, 「국토정책 Brief」, p.649.
- 장진하·황규홍·이삼수, 2018. “도시재생사업의 부처협업 추진실태 분석 및 정책 제언”, 「국토계획」, 53(3): 19-36.
- 진성만·최현선·박경원, 2015. “도시재생법의 한계와 향후 개선과제”, 「현대사회와 행정」, 25(3).
- Peter Roberts and Hugh Sykes, 2000. *Urban Regeneration a Handbook*, SAGE Publications Ltd.
- Roberts, P., Sykes, H., Granger, R., 2017. *Urban Regeneration*, Second Ed., SAGE..

<투고 2019.05.24, 심사 2019.06.12, 게재확정 2019.06.17.>

