

논문

지역 인적자원의 활동특성이 중소도시 재생에 미치는 영향 분석*

Impact of Local Human Resource Activity Characteristics on Urban Regeneration in Small and Medium-Sized Cities

서수정** · 정인아*** · 진영호**** · 임보영*****

Seo, Soo-Jeong · Jung, In-A · Jin, Young-Hyo · Im, Bo-Yeong

Abstract

In this study, the concept of small and medium-sized urban regeneration is defined as the importance of establishing a regional economic circulation structure by efficiently utilizing local resources for the sustainable regeneration of small and medium-sized cities. Based on this concept, this study examines the impact of human resource activities on regeneration projects in small and medium-sized cities and derives policy implications for human resource revitalization. An in-depth interview survey was conducted on various individuals who participated in the urban regeneration project in Uiseong-gun, Naju-si, and Chungju-si. The analysis focused on measuring the effect of improving the physical environment and restoring the business district, the process of human actors participating in urban regeneration projects. The results show that in areas with insufficient human resources, the subjects related to urban regeneration projects should participate as project implementers to increase their capabilities, and their activities can induce external human resources and support residents in other business areas. However, the job creation effects were found to be insufficient due to the lack of strategies to utilize local industrial resources or advance regional technology. This study suggests that for small and medium-sized urban regeneration, it is necessary to convert the urban regeneration project conducted only within the region to a project that can handle the entire declining area. In addition, there is a need for a plan to support the establishment of a package project that combines job and housing support for the influx of human resources, and town management cooperatives for the entire declining areas are suggested.

주 제 어: 로컬리즘, 중소도시, 지역활성화, 도시재생, 지역자원

Keyword: Localism, Small and Medium Sized-Cities, Local Revitalization, Urban Regeneration, Local Resource

* 본 논문은 건축공간연구원의 2021년 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안 연구의 내용을 토대로 작성하였습니다.

** 건축공간연구원 선임연구위원(주저자: sjseo@auri.re.kr)

*** 건축공간연구원 부연구위원(공동저자: iajung@auri.re.kr)

**** ㈜두리공간연구소 소장 (공동저자: jinsim99@empas.com)

***** 건축공간연구원 부연구위원(공동저자: byim@auri.re.kr)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

고령화와 저출산으로 인한 지방중소도시 인구감소는 지방소멸위기로 이어져 지역균형발전을 위한 정부의 핵심정책으로 자리매김하였다. 구도심의 일부지역이 쇠퇴현상을 보이는 대도시나 수도권과 달리 지방 중소도시에는 인구감소로 인한 원도심 쇠퇴가 지자체 전체의 쇠퇴로 이어지는 경향이 두드러진다. 이 때문에 도시재생사업 대상지 447개소(2020년 기준) 중 45%인 203개소가 30만 이하 지방중소도시에서 추진되고 있다.

표 1. 도시재생사업 선정현황 (2014-2020)

구분	규모별 도시수	경제 기반형		중심 시가지		일반 근린형		주거지 지원형		우리동네 살리기		특별재생 지역		혁신 지구		인정사업		합계	
	계	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균	개소	평균
특광역시	7	8	1.14	18	2.57	43	6.14	30	4.29	30	4.29	-	-	2	0.29	12	1.71	148	21.14
인구 50만 초과	17	3	0.18	17	1.00	20	1.18	11	0.65	7	0.41	1	0.06	3	0.18	8	0.47	70	4.12
인구 30만-50만 이하	9	-	-	7	0.78	10	1.11	3	0.33	5	0.56	-	-	1	0.11	5	0.56	26	2.89
인구 10만-30만 이하	36	1	0.03	34	0.94	32	0.89	18	0.50	8	0.22	-	-	-	-	11	0.31	104	2.89
인구 5만-10만 이하	26	1	0.04	6	0.23	22	0.85	6	0.23	5	0.19	-	-	-	-	6	0.23	46	1.77
인구 5만 이하	34	1	0.03	3	0.09	24	0.71	4	0.12	7	0.21	-	-	-	-	14	0.41	53	1.56
전국	129	14	0.11	85	0.66	151	1.17	72	0.56	62	0.48	1	0.01	6	0.05	56	0.43	447	3.47

* 선도지역의 근린재생형(일반규모, 소규모)은 뉴딜사업의 일반근린형, 일반지역의 근린재생형 중심시가지형과 일반형은 뉴딜사업의 중심시가지형과 일반근린형에 해당하는 것으로 간주

* ‘규모별 도시 수’: 가령 사업선정지역을 가진 ‘특광역시’ 규모의 도시는 총 7개소이며, 이들이 가진 도시재생 사업대상지는 총 148곳임

출처: https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=202&tblId=DT_202N_B4&conn_path=I2 통계청 주민등록인구통계, www.city.go.kr 도시재생종합정보체계

그러나 인구감소로 생산인구의 외부유출이 심각한 지방중소도시는 다양한 정책지원사업에도 불구하고 인구소멸위기가 심화되고 있다¹⁾. 이에 2015년 이후에는 행정안전부의 청년마을만들기지원사업(2018), 서울시 넥스트로컬(2019), 경상북도 도시청년시골과거제(2020) 등 인구감소지역에 청년인구를 이주시키기 위한 정책도 지속적으로 증가했다. 이 가운데 정부는 2022년 6월 「인구감소지역 지원 특별법(가칭)」 제정과 함께 매년 1조 규모의 지역소멸대응기금을 인구소멸지역에 투자할 계획이다.²⁾

반면에 뉴모더니즘의 ‘로컬의 삶’을 지향하는 사람들은 대도시나 서울에 비해 낮은 주택가격과

1) 고용정보원이 발표한 소멸위기 지자체는 ' 17년 5월 1,483곳(전체 3,549곳)에서 ' 18년 5월 1,554곳(전체 3,555곳), ' 19년 5월 1,617곳(전체 3,564곳), ' 20년 5월 1,702곳(전체 3,545곳)으로 증가하였고 이중 92%가 비수도권인 지방소도시로 나타났다. 이상호, 2020. “포스트코로나19와 지역의 기회”, 「지역고용리뷰」 1(1): 1-27.

2) https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&ntId=87782 / 행정안전부

생활비, 여유 있는 공간, 지역자원을 활용한 차별화된 사업추진의 가능성³⁾을 이유로 지방중소도시로 이주하는 경향이 늘어나고 있다. 이들은 지역자원을 활용하여 상품을 개발, 판매하고 유희공간을 새로운 복합문화공간으로 조성하면서 지역사회에서 필요한 사회서비스를 제공하기도 한다.⁴⁾ 이러한 로컬의 활동은 지방소멸기금 프로그램과 중소기업벤처부의 로컬크리에이터 지원정책 모델이 되었다. 이처럼 지역고유의 잠재력을 활용한 로컬활동이 주목을 받고 있음에도 불구하고 다양한 지역주체들의 참여와 협력이 중요한 도시재생현장에서는 인적자원 부족으로 어려움을 겪는 모순된 상황에 놓여 있다. 이에 본 연구는 지방중소도시의 특성을 고려한 도시재생사업을 추진을 위해 지역인적자원의 활동특성이 중소도시 재생에 미치는 영향을 분석하여 인구감소위기의 지방중소도시 재생을 위한 시사점을 도출하는데 목적이 있다.

2. 연구의 방법

본 연구는 인구 30만 이하의 지방중소도시 중 도시재생사업과 함께 다양한 인구유입 정책을 시도하고 있는 지자체를 대상으로 하였다. 심층분석 대상지는 우선 인구 30만 이하 지자체 중 도시재생사업을 추진하고 있는 총 96개 기초지자체를 2020년 주민등록인구통계기준에 따라 인구 5만 이하, 인구 5만~10만 이하, 인구 10만~30만 이하 지역으로 구분하였다. 2번째로는 도시특성에 따라 광역단위에서 중심도시 기능을 하는 지자체와 중추도시의 인접도시로 남아 있는 지역으로 구분하였다. 대상지 중 중심도시 기능을 하는 지자체는 유일하게 충주로 나타나 심층면접 대상으로 선정하였다. 95개 지자체 중 군단위 지역과 시급 도시를 구분한 후 전문가와 현장활동가들에게 다양한 외부 인적자원이 유입되어 도시재생사업에 영향을 미치고 있는 지역을 추천받았다. 이 중 도시재생사업 이외에 청년지역만들기 관련사업, 문화부 사업 등 타 부처 지원사업이 원도심에 집중되어 있는 의성과 나주를 분석대상으로 선정하였다⁵⁾. 특히 의성은 전국에서 지역소멸 1위 도시로 분석된 지역으로 본 연구의 분석 대상으로 적합한 것으로 판단하였다.

3) 최근 몇 년 동안 농산어촌의 자원을 활용하여 새로운 비즈니스 모델을 만들고 있는 사례를 소개하는 문헌이 늘어나고 있으며, 대표적으로는 후지요시 마사하루, 2015. *이토록 멋진 마을*, 서울: 황소자리., 후지마니 다쿠미, 2017. *젊은이가 돌아오는 마을*, 서울: 황소자리., 마쓰나가 게이코, 2017. *로컬지향의 시대*, 서울:알에이치코리아., 니노미야 겐지, 2017. *산속 작은 료칸이 매일 외국인으로 가득 차는 이유는*, 파주 :21세기북스., 서수정외, 2019. *중소도시 지속가능성을 위한 지역자원기반의 통합적 공간관리방안*, 세종: 건축도시공간연구소.

4) 서수정 외, 2021. *로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안*, 세종: 건축공간연구원.

5) 2021.6-8월까지 진행한 전문가 자문과 면담을 통한 결과

표 2. 심층 분석 대상지역 도출 과정

1단계	도시재생사업 추진 경험	인구 30만 이하 지방 중소도시 96개소		
2단계	도시 특성	중심도시 1개소	인접도시 95개소	
		전문가 및 지역활동가 면담을 통한 로컬리즘 기반 대표사례와 지역공동체 자생기반 대표 사례		
3단계	인구 규모 세분화	인구 10만미만	인구 10~20만	인구 20~30만
최종 심층 분석 대상지 도출		(경북) 의성군	(전남) 나주시	(충북) 충주시

출처 : 서수정, 장민영, 임보영, 정인아, 변은주, 진영효, 2021. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안, 세종: 건축공간연구원.

본 연구에서는 인적자원 부족 문제로 현장에서 어려움을 겪고 있는 중소도시 재생정책의 한계를 파악하고 그 대안을 모색하기 위해 도시재생에 직·간접적으로 참여하는 주체의 활동 특성을 파악하여 이들의 활동이 도시재생사업과 어떻게 연계되고 있는지 파악하는데 주목했다. 전문가 면담과정에서 다양한 주체가 도시재생사업에서 지역자원을 활용하고 여러 활동주체와 관계를 맺어 가는 과정은 정량적인 데이터로 확인할 수 없을 뿐 아니라 주체들의 경험과 도시재생사업에 참여하는 정도에 따라 다를 수 있다는 점을 확인했다.

따라서 도시재생사업에 참여하는 주체 개개인의 활동경험을 채집하고 주관적인 관점을 객관적인 사실로 확인할 수 있는 질적 연구방법론 중 심층면접방법을 적용하였다. 심층면접은 도시재생사업대상지에서 활동하는 주체별 역할 및 성격, 업무특성을 고려하여 행정담당자, 중간지원조직 활동가, 주민협의체 및 사회적경제조직, 민간주체, 총괄코디네이터를 대상으로 하였다. 면담기간은 2021년 8월부터 12월 사이에 이루어졌다. 다만, 조사대상 지자체의 사업추진 시기와 여건이 상이하므로 주체별 면담 대상자 수는 차이가 있다. 면담내용은 지역활동주체의 주요 활동과 역할, 조직화 과정, 참여한 사업내용, 도시재생 이외의 다른 지역주체들과의 연대와 협력 관계, 도시재생사업에 대한 성과와 한계에 대해 각 주체별 의견을 종합하여 주체들의 도시재생참여 과정, 지역활동주체의 관계형성 및 상권활성화 정도, 지역활동주체의 활동거점을 중심으로 물리적 환경개선 특성을 분석하였다.

표 3. 심층면접대상

구분	행정전담조직	중간지원조직	주민조직	마을관리협동조합	기타민간그룹
의성	지역재생과 담당자 1인	도시재생지원센터장 의성읍 현장코디네이터4인	주민협의체, 마을계획단 각 1인 *마을계획단이 사회경제적조직 구성		청년그룹1인
나주	도시재생정책과 담당자 1인	도시재생지원센터 1인	마을관리사회적협동조합 이사장, 사무국장, 조합원 3인		마중 3917대표 청년창업자 1인
충주	도시재생과 담당자 1인	총괄코디네이터 도시재생지원센터 1인	청년가게운영자 17인	마을관리협동조합 사무국장(현장코디네이터겸직)	보탬플러스협동조합 이사(세상상회대표)

심층면접과정에서 도출된 정부 정책사업이나 지자체 보조사업에 대해서는 객관적 사실을 확인하기 위해 문헌자료를 통해 보완하였다. 심층면접으로 확인하기 어려운 상권, 물리적 공간환경 변화추이는 소상공인진흥공단의 상권정보 시계열 자료(2015년~2021년)를 활용하여 분석하였다.⁶⁾

II. 인구감소시대의 지역특성을 반영한 중소도시재생의 의미와 정의

경제성장기의 중소도시 지역활성화 정책은 대규모 산업단지과 농공단지 조성, 외곽 택지개발사업을 통한 외연확장에 중심을 두었다. 이는 지역의 외부자원과 기업유치를 통한 양적성장이라는 외생적 발전이론에 근거한다. 외생적 발전이론에 따른 외부자본유치는 일정기간 동안 일자리를 만들어 내지만 지역생산의 이익이 외부 자본가에 귀속되어 지역의 자율성이 약화되고 지역생산 증대가 지역주민의 소득으로 직접 순환되지 못한다는 비판이 제기되었다(신동호 외, 2012). 특히 단일 업종의 대규모 산업에 의존하는 외생적 발전구조는 산업구조 변화로 기업이 쇠퇴할 경우 지역전체에 미치는 영향이 크다는 것은 이미 조선업의 쇠퇴로 지역전체 쇠퇴를 겪은 통영이나 자동차산업의 쇠퇴로 인한 미국의 디트로이트시 등의 사례를 통해서 드러났다.

반면 최근 주목받고 있는 신내생적 발전이론은 내발적 발전이론⁷⁾을 보완한 이론으로 지역수요와 생산활동을 기반으로 하되, 내발적 발전이론의 한계로 지적된 외부에 대한 경쟁력 약화를 극복하기 위해 외부수요와 자원을 적극적으로 활용하는 방법을 말한다⁸⁾. 신내생적 발전은 지역에서 창출된 이익이 지역 내로 투입되고 보존시키는 것이 목적이라는 점에서 내발적 발전이론과 유사하다. 하지만 지역의 물리적·사회문화적 자원 가치를 증대시키기 위해 발전된 기술과 외부자원을 활용한다는 점에서는 외발적발전이론의 문제를 보완한 이론으로 볼 수 있다. 이는 지역자원을 활용한 소규모 사업과 소규모 사업들 간의 협력과 네트워크, 이를 통한 사회적 자본을 형성함으로써 지역주민의 복지증진 뿐 아니라 지역경제 선순환구조를 만들어 가는 것으로 지속가능한 지역발전의 원리로 이해할 수 있다. 이와 관련하여 독일의 경제학자 슈마허는 소규모 사업은 아무리 수가 많더라도 대규모 사업에 비해 자연환경에 적은 해악을 끼치는 반면, 소규모 사업은 개별적인 힘이 자연의 회복력에 비해 작기 때문에 지속가능한 도시를 위해 적합한 경제활동임을 주장했다. 또한 작은 지역사회 안에서 거대한 집단이 만들어 내는 생산방식은 도시에 많은 문제를 불러일으킨다고

6) 데이터 구축시기는 도시재생사업이 시작하기 전과 후를 비교하기 위해 가급적 2013년과 면접조사 시기인 2021년을 기준으로 설정하였으나 공식 통계자료 발표시기가 각기 달라 통계자료 특성에 따라 비교가 용이한 시점을 선택하여 비교분석하였다.

7) 내발적 발전이론은 지역경제의 생산과정에서 창출되는 부가가치의 분배가 지역 내로 재투자되고 경제활동을 통해 생산된 상품에 대한 수요와 소비지출이 지역 내에서 이루어져 다시 생산 활동으로 환류 되는 지역경제 선순환구조를 구축하는 것으로 중소도시 지속가능성을 위한 적합한 경제발전 이론으로 재해석되고 있다. 그러나 자원이 지역 내부에서만 순환되기 때문에 지역의 경쟁력을 약화시킬 수 있으며, 규모의 경제가 필요한 분야는 개선하기 어렵다는 한계가 지적되고 있다. 신동호 외, 2012. 충남 지역경제 선순환 방안, 공주: 충남연구원.

8) 서수정 외, 2021. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안, 세종: 건축공간연구원.

경고하고 지역의 규모에 맞는 경제활동과 공간을 최대한 활용하기 보다는 인간의 창조성을 발휘할 수 있도록 공간을 남겨 두는 것이 중요함을 강조하였다⁹⁾.

따라서 인구감소시대 지방중소도시의 지역활성화를 위해서는 이러한 신내생적 발전 이론을 바탕으로 지역의 소비와 생산규모에 맞게 지역경제 순환체계를 구축하는 것이 바람직하다. 이를 위해서 도시재생전략은 어떻게 지역자원을 활용하고 보존할 수 있는지에 대한 고민에서 출발해야 한다. 여기서 지역자원을 활용한다는 것은 지역에서 수십 년 동안 지켜 온 적정기술을 활용하는 것을 의미 한다. 적정기술은 노동집약적이고 소규모 기업에 적합하며, 지역의 소박한 환경에 잘 어울려 전통산업에서 이미 존재했던 기술이지만 선진 기술력을 활용¹⁰⁾하여 지역에 맞는 기술로 발전시킴으로써 지역경제순환에 기여할 수 있다. 이에 적정기술을 활용한 지역경제순환구조는 양질의 일자리 부족으로 생산인구의 지역 외 유출이 심각한 지방중소도시 재생을 위한 필수조건이라고 할 수 있다. 따라서 지방중소도시 재생은 지역의 자원을 활용하여 적정기술을 통한 지역경제 순환구조를 만들어 갈 수 있는 내·외부 인적자원의 참여와 협력을 통해 신내생적 발전이론을 현장에서 구현해 가는 과정이라고 할 수 있다. 신내생적 발전이론에 근거한 지방중소도시 재생은 ‘지역’이라는 편향된 관점에서 벗어나¹¹⁾ 장소 관점에서 “삶의 장소로서 로컬”의 가치를 최대한 활용함으로써 지역주민의 삶의 질 개선을 통해 인구유출을 억제하고 지역가치를 지향하는 사람들이 편안하게 정착할 수 있는 기반을 마련하는 것을 의미한다.¹²⁾ 따라서 지역특성을 반영한 중소도시 재생은 ‘지역에서 로컬(지역의 정체성, 가치, 지속가능한 삶을 위한 자립성을 반영한 개념)을 지향하는 태도로 지역가치를 생산하는 다양한 활동주체들이 지역사회 문제를 해결하기 위한 사회관계망을 형성함으로써 지역의 생활 및 경제 생태계를 구축하는 과정’으로 정의할 수 있다.¹³⁾

도시재생사업에서 다양한 활동주체인 지역인적자원은 지역에서 활동하는 다양한 계층의 주민과 외부에서 유입된 자원 모두를 의미한다. 내부 인적자원은 주민이나 상인처럼 도시재생사업에 단순히 참여하는 자원과 도시재생교육과정을 통해 활동가나 핵심주체로 성장한 자원으로 구분할 수 있다. 외부자원은 활동가로 고용되거나 청년지원사업 등으로 지역에 새롭게 유입된 자원을 말한다. 본 연구에서는 내부자원과 외부자원의 역할과 상호작용이 도시재생사업 추진에 어떤 영향을 미쳤는지 파악하여 인구감소위기의 지방중도시에서 외부 인적자원 유입정책 추진에 따른 시사점을 도출하고자 하였다.

9) E.F. 슈마허, 이상호 옮김, 2001. 작은 것이 아름답다, 서울: 문예출판사.

10) 서수정 외, 2021. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안, 세종: 건축공간연구원.

11) 로컬의 개념을 반영한 지역성에 대해서 Cooke(1989)은 “지역성(localities)은 단순한 장소나 지역공동체가 아니고 공간상의 다양한 개인, 집단, 사회적 이해관계들의 밀집에서 나오는 사회적 에너지와 작용의 총합이다. 수동적이지도 않고 자투리도 아니며, 집단적 의식의 중심이다”라고 설명하고 있다. 김미경 외, 2019. 지역방송의 혁신, 서울:시간의 물레. 재인용

12) 서수정 외, 2021. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안, 세종: 건축공간연구원.

13) 서수정 외, 2021. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안, 세종: 건축공간연구원.

Ⅲ. 지역활동주체의 도시재생사업 참여 특성에 관한 심층분석

1. 의성

1) 도시재생사업 개요

인구 약 5만 명의 의성군은 농업기반의 경제활동을 유지하고 있는 전국 지역소멸위험 1위인 지자체로 1970년대 주변도시에 산업단지가 조성되면서 급속한 쇠퇴를 겪은 지역이다. 의성군은 소멸도시 순위가 발표된 이후 지역균형발전을 위한 각종 시범사업이 집중된 지역이다. 특히 안계면은 경상북도의 ‘청년마을조성’사업과 ‘이웃사촌시범마을’, ‘도시청년시골과연계’ 등 청년인구유입을 위한 다양한 사업을 추진하고 있다. 도시재생전략계획에 반영된 활성화지역은 총 6개소로, 현재 안계면(2020)과 의성읍(2019) 두 곳에서 도시재생뉴딜사업을 추진하고 있다. 이 중 도시재생사업이 본격적으로 진행되고 있는 의성읍은 성냥공장 폐업과 마늘시장 직거래장의 쇠퇴로 지역상권이 침체한 지역이다. 총 사업비 약 135억이 투입되는 의성읍 도시재생사업은 2022년에 국비지원 사업이 종료될 예정이다. 이주청년의 안정적인 정착을 위해 행복주택 40호 건설을 포함한 주요사업 내용은 다음과 같다.

표 4. 의성읍 도시재생활성화계획 사업내용

구분	목표	사업내용	활용 자산	운영 및 관리주체(예정)
1	일자리창출 및 상권 활성화	갈릭푸드랩	마늘	(가칭)의성마늘발상협동조합
		마늘상가거리개선(주차장 개선)	전통시장	마늘상인회
		상생협력상가	마늘, 목화솜	조성 후 마늘, 목화솜 활용하는 업종·입주자 선정
2	주거복지향상 및 생활환경개선	공공임대주택	-	경북개발공사
		신청년사랑방, 마을주차장	-	(가칭)도동신청년협동조합
3	지역문화발굴 및 공동체향상 (지역청년과 예술가 창업공간)	사이다도동어울림센터	-	(가칭)사이다도동마을관리협동조합
		도동예술아카이브센터	역사문화	(가칭)마음담은꽃차협동조합 (예정)(사)경북예술문화예술원
		도동공동마을텃밭	유희 텃밭	주민협의체

출처: 의성군, 2019. 의성읍 도시재생활성화계획, 의성 : 의성군.을 참고하여 작성

2) 지역활동주체의 도시재생사업 참여 과정

의성읍 도시재생사업 거버넌스는 2020년 1월에 설치된 지역재생과의 담당자와 현장지원센터, 22명의 주민으로 구성된 ‘도동리 주민협의체’, 경북개발공사로 구성되었다. 특히 청년정착지원사업

을 통해 안계면 에 정착한 청년조직이 적극적으로 도시재생사업에 참여하고 있다.

사업추진협의회에는 2019년 현장코디네이터 양성사업 프로그램을 통해 발굴된 주체가 핵심인력으로 참여하고 있다. 주민주도 사업을 유도한 중앙정부의 가이드라인에 따라 2020년 6월부터는 참여주민을 대상으로 관심분야에 따라 7개의 마을계획단을 구성(도동페스티벌, 마실대장, 도동희망지원단, 도동이야기, 마늘꿈틀, 청년, 청소년서포터즈)하여 운영하고 있다. 마을계획단은 각 분과별로 10명 내외로 구성되었으며, 현장코디네이터가 계획단 운영을 지원하고 있다. 이 중 구체적인 사업시행을 목표로 구성된 조직은 도동희망지원단, 도동이야기, 마늘꿈틀, 청년계획단 4개 조직이다. 도동희망지원단은 집수리사업과 텃밭임대사업을 목표로 운영되고 있다. 향후 갈릭푸드랩이 조성되면 식재료 공급과 초등학생을 대상으로 한 체험학습을 운영할 계획이다. 상인 7명으로 구성된 도동희망지원단은 집수리와 텃밭운영을 핵심사업으로 설정하였으며, 도시재생사업 이외에 농촌중심지활성화사업에도 참여하고 있다. 그러나 현재는 도동희망지원단에 집수리관련 기술자는 없고 강사를 초빙해 집수리 기술 관련 교육을 받고 있는 중이다. 향후 텃밭사업은 주부들도 참여시킬 계획에 있다. 도동이야기단은 문화예술에 관심이 있는 40~50대 주민 14명이 참여하고 있으며, 구성원의 3분의 2는 활성화지역 밖의 주민들이다. 향후 이들은 사이다도동어울림센터와 도동아카이브센터가 준공되면 북카페를 운영하기 위해 교육을 받고 있다. 마늘꿈틀계획단은 갈릭푸드랩을 운영할 계획이며, 부녀회장, 현장코디네이터, 경상북도 ‘도시청년시골과견제’로 의성에 이주해 온 청년 3인 등 11명이 참여하고 있다. 청년계획단은 2018~2020년 사이에 의성군에 정착한 총 15인의 청년들로 구성되었다. 이들은 청년창업허브센터에 참여하는 청년, 도시청년시골과견제로 정착한 청년들로 모두 직업을 갖고 있어 도시재생사업에 직접적인 주제로 참여하기보다는 지역활성화에 기여한다는데 의의를 두고 있다. 청년계획단은 의성군에는 청년들이 향유할 수 있는 문화공간이 없다는 문제인식을 공유하고 도시재생사업으로 조성될 코워킹 공간과 상생협력상가 조성이 완료되면 이 공간을 문화공간이자 다양한 사회실험을 할 수 있는 팝업상점으로 운영할 계획을 갖고 있다. 4개 계획단은 모두 도시재생사업 역량강화사업을 통해 협동조합설립을 위한 준비를 하고 있으며, 이들 계획단이 모여 향후 마을관리사회적협동조합을 설립할 예정이다.



그림 1. 의성군 마을관리협동조합 구성 계획

3) 지역활동주체의 관계확장 및 상권활성화 효과

의성군 도시재생에 참여하는 주체는 도시재생대학에서 역량강화 교육을 받은 주체와 지방이주 청년유치 사업에 참여했던 주체로 나누어진다. 핵심주체는 인적자원이 부족한 군단위 특성에 따라 읍회장이거나 부녀회장 등 기존 주민조직대표의 참여가 두드러졌다. 특히 농촌신활력사업을 이끌어가는 주체나 상인회장은 주민참여사업에 참여한 경험이 많았다. 면담과정에서 이들은 도시재생사업으로 경제적 수익을 기대하기 보다는 거점공간을 운영할 수 있는 1~2명의 상근인력 인건비만 해결할 수 있어도 성공적이라는 생각하고 있다. 또한 사업을 무리하게 확장하기보다 의성군에 유입된 청년들이 떠나지 않고 정착할 수 있는 문화교류 거점과 일자리가 만들어지기를 희망하고 있다. 도시청년시골과거제를 통해 이주한 청년들 중 일부는 의성군으로부터 도시재생 거점시설 공간기획과 협동조합 운영을 위한 교육사업을 위탁받아 도시재생사업에 직접적으로 관계를 맺고 있다. 위탁사업 추진주체는 원주민과 외지에서 유입된 청년들 사이에 가교역할을 수행함으로써 내·외부 주체들이 자연스럽게 교류하는데 기여하고 있었다.¹⁴⁾ 도시재생사업 시행주체의 역량을 강화하기 위해 운영되는 마을계획단은 마을관리협동조합 설립이라는 목표를 통해 지역활동주체간의 관계를 넓혀가고 있으며, 그 과정에서 도시재생활성화계획 수립 초기에 기획했던 사업내용을 조정하는 과정을 거치고 있었다. 의성읍 도시재생사업은 아직 초기단계로 상권점유율은 2015년 41.9% 대비 2021년에는 36.4%로 감소한 것으로 나타났다. 반면 청년인구가 유입된 안계면은 2015년 대비 상권점유율이 18.8%에서 2021년 20.7%로 상승한 것으로 나타나 외부 인적자원 유입이 긍정적으로 작용했음을 알 수 있었다.

표 5. 의성군 도시재생사업지역 상권 현황

지역	연도	관광/여가/오락	부동산	생활서비스	소매	숙박	음식	의료	학문교육	점유율
안계면	2015	2	1	58	90	3	107	15	11	18.8%
	2021	3	6	91	144	7	1	176	13	20.7%
의성읍	2015	5	2	144	227	9	193	30	30	41.9%
	2021	10	7	148	289	16	2	268	36	36.4%
의성군	2015	15	6	315	517	26	537	60	52	-
	2021	21	23	398	781	39	6	802	60	-

주: 점유율은 의성군 전체 상권에서 해당 지역 상권이 차지하는 비율을 의미

출처: <https://www.data.go.kr/data/15083033/fileData.do> / 소상공인시장진흥공단을 참고하여 연구진 작성

14) 서울시의 넥스트로컬 사업 지원을 받은 여성 청년단체 ‘살방’이 텃밭 공원에 농막을 지어 커뮤니티 프로그램을 운영하면서 주민들과 관계를 맺고 있으며, ‘내마음의 콩밭’ 업체는 공간기획을 담당하고 있어 활성화계획에서 제시된 내용을 실제 운영주체를 고려하여 보완해 가고 있다. 현장코디네이터 면담 결과

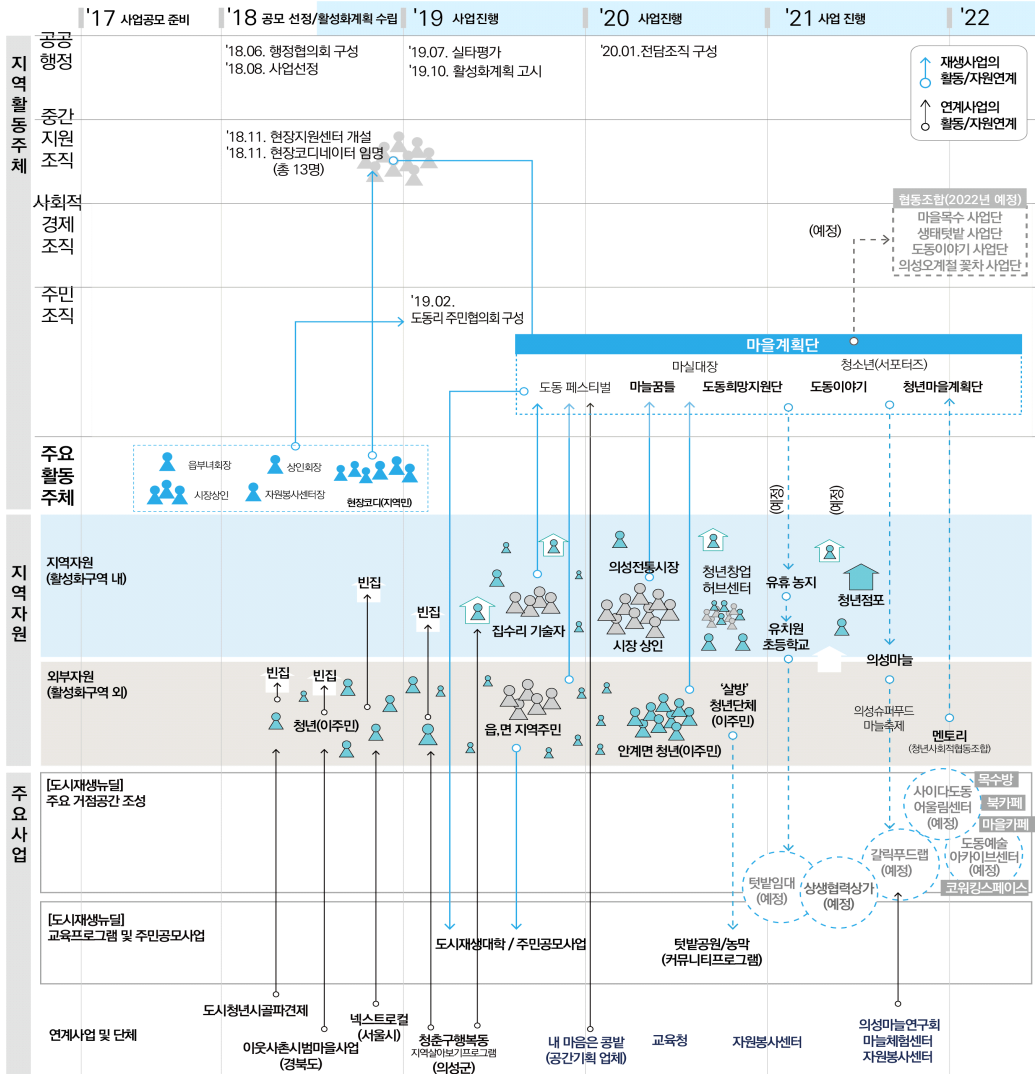


그림 2. 의성읍 도시재생에 지역주체 참여 및 관계 확장 과정

4) 지역활동주체의 활동거점 및 물리적 환경 조성 특성

의성읍 도시재생활성화지역 거점공간은 청년임대주택을 포함하여 사이다도동어울림센터, 도동 예술아카이브센터, 갈릭푸드랩 조성이 계획 중에 있다. 마을계획단은 거점공간 운영을 위해 시범사업을 추진하고 있으며, 지역이주 청년의 창업활동이 골목길을 중심으로 활발하게 추진되고 있는 안계면과 달리 의성읍은 지역이주 청년들이 즐길 수 있는 문화예술공간이 부족하다는 요구를 반영하여 하드웨어 사업조성 계획이 수립되고 있다. 이에 마을계획단이 활동하는 거점공간은 아직 마련되어 있지 않은 상황이며, 청년주체는 안계면을 거점으로 활동하면서 의성읍 도시재생사업에 참여하고 있는 것으로 나타났다.

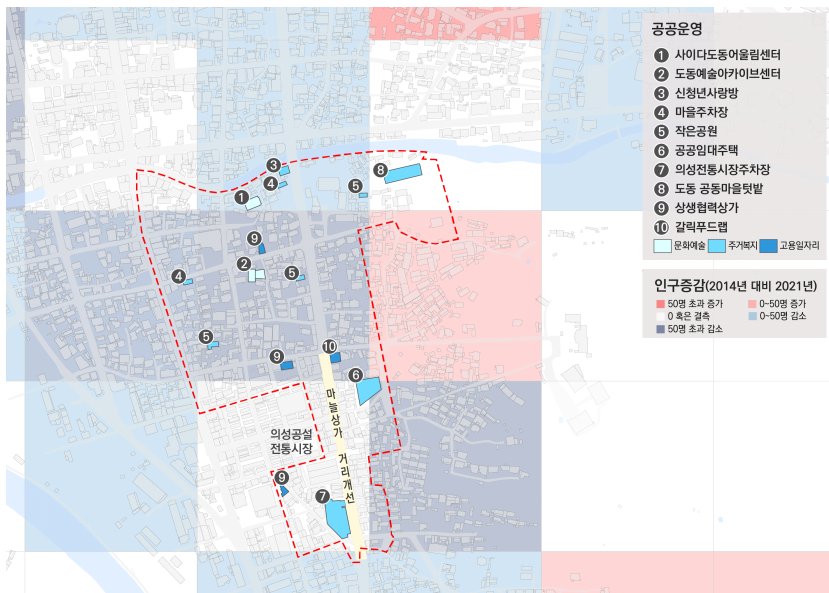


그림 3. 의성읍 도시재생 사업대상 및 거점시설 위치

출처: <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do> / 공공데이터포털을 활용하여 연구진 작성

그러나 거점시설이 마을관리협동조합이 관리하기에는 부담스럽다는 의견이 많아 일부 공간만을 운영하는 것을 전제로 마을관리협동조합 설립이 추진되고 있었다. 특히 갈릭푸드랩과 주민공유텃밭에 대해서는 구체적인 운영 프로그램에 대해 참여주체들간의 합의가 이루어지지 않아 다양한 의견을 조율하고 있는 중이다¹⁵⁾.

이는 국비지원사업 공모를 위해 부지확보가 가능한 곳을 거점시설 부지를 정하고 행정조직과 용역회사에서 기획한 프로그램을 토대로 활성화계획이 마련되었고, 정해진 사업에 맞추어 마을계획

15) 면담결과, 주민들은 갈릭푸드랩이 향후 식당운영이 가능한 공간이 될 것으로 생각하고 있었으나 현장코디네이터는 공유주방을 운영할 계획으로 알고 있었으며, 친환경농장을 운영할 계획이었던 공유텃밭은 주변이 모두 생산능가가 있다는 점에서 운영가능성이 낮다는 의견이 많아 현재 유치원과 초등학교들의 체험학습장으로 운영할 계획으로 논의되고 있었다.

단을 운영하고 있기 때문인 것으로 파악되었다¹⁶⁾.

2. 나주

1) 도시재생사업 개요

2021년 기준 총 인구수 약 11만 명인 나주시는 1970년대 산업화 이후 농업경제 쇠퇴로 인근 대도시로 인구유출이 가속화되었다. 나주 원도심은 나주읍성, 금성관, 향교, 동헌 등이 보존되어 있어 역사문화도시로서의 지역특성이 강한 도시이다. 2014년 지역균형발전의 일환으로 혁신도시가 조성되었으나 나주 원도심의 상권과 인구가 혁신도시로 유출됨에 따라 원도심 쇠퇴는 더욱 심화되었다. 이에 나주시는 2012년에 「나주역사문화자원을 활용한 도시활성화계획(2012)」을 수립하였다. 읍성복원사업이 추진되고 있는 읍성권역 일대를 2016년 도시재생 일반근린형 국비지원사업을 추진하였고 2021년 마중물사업 종료를 앞두고 있다. 나주시 읍성권역 재생사업은 장소 특성 상 문화재생사업과 긴밀하게 연계되어 추진되었다. 특히 폐산업시설인 구)정미소 건물을 활용한 거점시설 조성사업은 도시재생사업과 문화재생사업을 동시에 추진하면서 5개 동 중 1개 동은 도시재생사업으로, 4개동은 문화재생사업으로 리모델링 중에 있다. 이 공간은 활성화계획수립 당시 지역관광플랫폼 기능을 중심으로 체험관, 로컬푸드 가공·판매장으로 계획하였으나 문화부사업을 연계하면서 운영 프로그램에 공연장 기능을 추가하였다. 공연장은 개관과 동시에 MBC문화콘서트 난장 프로그램 사업을 위탁받아 운영하고 있다. 상권활성화를 위해서 역사문화자원인 금성관을 중심으로 읍성권 고살길(흙돌담길)을 활용한 골목길 연계망 활용사업이 추진되었다. 골목길 연계망 활용사업의 일환으로 문화장터 어울림사업, 문화예술 교육 및 체험 프로그램인 ‘따따부따’사업이 운영되었고 문화공연, 전시, 문화체험 등의 프로그램 사업도 지속적으로 추진하였다. 또한 마을상점, 빈점포를 활용한 청년·노인 창업지원사업도 추진되었다. 이와 함께 원도심 상점가 가로정비사업을 병행하였다.

표 6. 나주읍성 도시재생활성화계획 사업내용

사업구분	사업내용	활용 지역자산	운영 및 관리주체(예정)
핵심거점 재생	- 나주읍성코아센터 - 사매기길 조성	- (구)나주정미소 - 역사경관자원	- 살아있는 박물관(협) - 읍성주민, 살아있는 박물관(협)
골목길 연계망 활용	- 고살길 조성 - 나주천 나들이길 조성	- 역사경관자원 - 역사경관자원	- 이야기가 있는 고살길(협), 살아있는 박물관(협) - 나주시 안전총괄과
박물관 활동	- 문화장터 어울림 - 따따부따	- 역사문화자원 - 역사문화자원	- 시관리부서 - 나주시 관광문화과, 도시재생지원센터
행복한 삶터 만들기	- 천년고도 천년 삶터 - 일자리 방앗간 - 주민역량강화사업	- - -	- 나주시 시설관리사업소, 사회복지과 - 나주시 일자리정책실 - 도시재생지원센터

출처 : 나주시, 2017. 나주읍성 도시재생활성화계획, 나주: 나주시.를 참고하여 작성

16) 면담결과, 현장 코디네이터는 도시재생뉴딜사업에 제시했던 사업계획을 변경하기 위한 행정절차의 번거로움으로 활성화 계획에 반영된 공간계획에 맞추어 마을계획단의 운영계획을 맞추어 가는 중이라고 현실적인 어려움을 이야기 했다.

2) 지역활동주체의 도시재생사업 참여 과정

나주시 도시재생 행정전담조직은 도시재생팀이었으나 2021년 역사문화복원사업과 도시재생사업을 종합적으로 추진하기 위해 역사도시기획, 문화재관리, 도심디자인, 도시재생 4개 팀으로 구성된 역사문화도시기획단이 전담하는 것으로 확장되었다. 기획단을 설치하기 전에는 2015년 1월에 구성된 행정협의회에서 중요한 행정사항을 결정하였다. 도시재생현장지원센터는 타 지자체에 비해 늦은 2019년 12월에 공식적으로 설치되었다. 도시재생지원센터가 설치되기 전에는 총괄코디네이터를 중심으로 행정전담조직과 읍성권 도시재생주민협의체가 거버넌스를 구축하여 사업을 추진하였다.

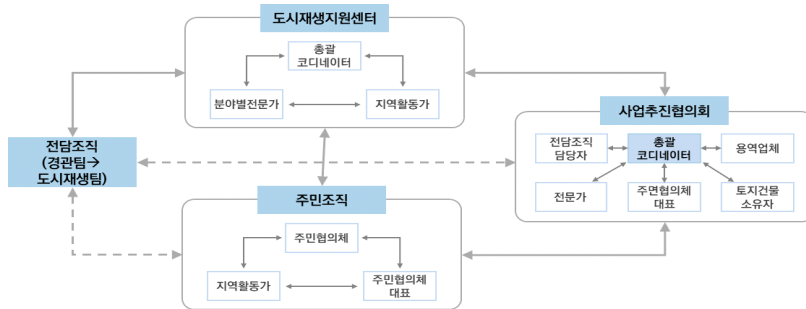


그림 4. 나주시 도시재생 거버넌스 체계

출처 : 나주시, 2017. 나주읍성 도시재생활성화계획, 나주: 나주시를 참고하여 연구진 작성

나주시 도시재생사업의 핵심주체는 2015년 나주읍성 도시재생사업을 준비하기 위해 조직된 읍성권 도시재생주민협의체로 도시재생사업에 지속적으로 참여했던 20명이 2020년 11월, 마을관리사회적협동조합을 설립하였다. 마을관리사회적협동조합 이사장은 2018년 주민협의체 3기 위원장으로 문화재생주민협의체 위원장과 주민자치위원장을 역임하면서 주민자치활동 경험이 많은 활동가였다. 도시재생사업 초기의 주민협의체는 타 지역과 마찬가지로 도시재생대학에 참여하면서 형식적으로 운영되다가 현 이사장이 위원장을 맡으면서 사업추진 과정 전반에 걸쳐 주민이 적극적인 의견을 개진하기 시작하였다. 2020년에는 도시재생 소프트웨어 사업을 민간경상보조사업으로 주민협의체가 위탁받으면서 거점공간인 구)정미소 건물에서 로컬푸드 직매장, 문화체험프로그램을 위한 인력거 운영, 도심캠핑 등의 사업을 운영하였다. 이는 주민조직이 도시재생사업의 직접적인 운영주체로 성장하는 계기를 마련해 주었고 마을관리사회적협동조합을 설립할 수 있는 토대가 되었다¹⁷⁾. 마을관리사회적협동조합은 설립 이후에 문화재생사업과 나주시 자체 보조금 사업인 마을경관개선사업, 작은도서관 지원사업도 수탁 받아 운영하고 있다. 마을관리사회적협동조합에는 지역에서 활동하는 47개

17) 핵심주체의 활동역량이 사업추진과 지역주체의 참여, 마을관리협동조합으로 발전하는데 긍정적인 영향을 미쳤음을 행정전담조직 담당자와 도시재생지원센터 코디네이터는 공통적으로 의견을 주었다. 마을관리협동조합은 현재 74명의 조합원이 참여하고 있으며, 생산자와 소비자, 후원자 3가지 조합원으로 구성되어 있고 후원자 조합원은 전체 1/3 정도 된다. 마을관리협동조합이사장 면담 결과

단체 대표들도 가입되어 있어 지역단체들의 연합회 성격도 띄고 있다. 협동조합의 3명 상근직원 중 2명은 고용노동부의 ‘청년디자인터일자리사업’으로 지원받아 인건비를 조달하고 있다. 정관상 목적사업은 마을시설관리(나주정비소, 재활용품 정거장), 문화체험프로그램운영(천연염색, 다도체험 등), 마을호텔(한옥게스트하우스) 운영과 교육사업이 포함되어 있다. 향후 도시재생거점공간인 구)정미소 리모델링 공사가 완료되면 정관을 토대로 조합이 위탁받아 운영할 예정이다.¹⁸⁾

3) 지역활동주체의 관계확장 및 상권활성화 효과

나주읍성 마을관리사회적협동조합은 읍성권 도시재생 사업 시행주체로 참여하면서 쌓인 역량을 영산포와 죽림동 재생사업의 주민협의체를 지원하는데 발휘하고 있다. 인적자원이 부족한 지방중소도시의 경우 활성화지역마다 주민협의체를 구성하거나 활동가를 찾기 어렵다는 점에서 마을관리사회적협동조합원들의 지원이 불가피하다는 것이 행정담당자나 도시재생지원센터 활동가의 공통된 의견이었다.

나주시 또한 의성군과 마찬가지로 2018년부터 추진된 ‘청년창업플랫폼 메이커나주’사업과 ‘청년창업거리’조성 사업을 통해 도시재생사업대상지 내에 청년층이 유입되었다. 빈점포를 활용한 청년창업지원사업은 상가임대료, 연구비, 홍보비 등을 지원받아 공예가, 디자이너, 음악가, 영상 창작자들이 입주하여 창작품 전시, 판매, 페스티벌 등을 진행하였다. 2020년에 시행한 청년창업거리 사업은 행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업으로 원도심 나주 목사내야 일대 약 1km구간 빈점포를 활용하여 청년가게 20개 점포가 오픈하였다. 그러나 지원사업이 종료되는 2021년 이후까지 창업점포가 자립성을 확보하고 지속적으로 운영될 수 있을지에 대해서는 지역활동주체 모두 부정적인 시각이 많다.¹⁹⁾

서울시 넥스트로컬 사업을 통해 유입된 3팀은 나주정미소카페에서 나주배를 활용한 시그니처 음료를 개발하여 판매하는 성과를 보이기도 했으나 지역주민과 사업아이템이 중복된다는 주민의 이의제기로 지속적인 확장은 이루어지지 못했다. 도시재생사업에 적극적으로 참여하고 있는 의성 청년주체들과 달리 나주 청년창업 지원사업을 통해 유입된 주체들은 아직까지 마을관리사회적협동조합 활동과 긴밀하게 연계하지 못하고 있으나 심층면접 대상자들 모두 청년주체들의 참여가 필요하다는 의견에는 공감하였다.

마을관리사회적협동조합은 협동조합 내에 가입한 개별 업체를 통해서 도시재생사업을 추진하는 과정에 필요한 물품구매나 용역을 발주하고 있고 조합에 가입한 조합원들간의 경제적 네트워크로

18) 거점시설은 주로 생활문화 및 전시공간, 공연장 등으로 무료개방되는 시설이 많으므로 시로부터 시설위탁을 받아 운영할 예정이며, 게스트하우스나 카페 등 수익시설을 통해 지역관리서비스를 제공하기 위한 인건비를 충당할 계획이다. 조합원들은 대부분 본업이 있고, 본업이 없는 조합원들은 역량이 부족해 향후 정미소를 위탁받아 운영하게 되면 기획, 행정사무, 회계를 위한 전문인력을 채용할 계획이다. 마을관리협동조합이사장 면담 결과
19) 청년창업거리에 입점한 공방 8개 대표들이 모여 2020년 12월부터 ‘드림업 진로체험교육’ 모임을 결성하고 공동으로 학교 체험학습 강의를 추진하려고 했으나 코로나 영향으로 실현되지는 못하였다. 청년창업거리에 투입된 지원금은 총 8억 6천 5백만원으로 사업장 리모델링, 상가임차, 홍보, 컨설팅 비용등이며 개별 점포에는 매년 1500만원씩 2년간 3천만원이 지원되었다.

이루어지고 있다. 협동조합 이사장은 마을관리사회적협동조합의 자생력 확보를 위해서는 많은 조합원이 참여해 출자금이 늘어야하며, 지역발전을 위해 주민협의체에 가입한 주민들에게 혜택을 주는 보상체계를 갖추어야 지속성을 담보할 수 있기 때문에 조합원 중심으로 경제적 이익이 돌아갈 수 있는 구조를 만드는 것이 중요하다는 견해를 밝혔다. 협동조합 운영방식은 조합에 가입한 여러 단체의 역량을 결집하여 도시재생사업의 일부를 위탁받아 성공적으로 이끌었던 경험을 바탕으로 결정하게 되었다²⁰⁾.

나주 마을관리사회적협동조합에는 가입했지만, 협동조합과 별개로 지역활성화사업을 추진하고 있는 주체도 있다. ‘3917마중’ 대표는 공공사업에 직접 참여하지는 않지만 도시재생사업 대상지 내에 한옥과 근대건축을 매입하여 복합문화공간으로 리모델링해 게스트하우스, 카페, 문화체험 프로그램을 운영하고 있다. 본인을 문화사업주체로 소개한 나주 ‘3917마중’ 대표는 ‘3917 마중’ 공간에 관심을 갖고 나주 읍성권역에 정착하고자 하는 청년주체들이 창업하거나 일자리를 찾는 데 도움을 주고 있다. 그 결과 읍성권역에는 창업활동이 다양하게 나타나고 있고, 빈집도 찾기 어렵다. ‘3917마중’의 활동은 도시재생사업에 직접적으로 참여하지 않더라도 민간의 다양한 활동이 지역활성화에 기여할 수 있다는 것을 보여주는 사례이다.

그러나 지역활동주체의 성장과 나주읍성복원사업을 중심으로 역사문화보존지역으로서의 정체성이 높아지고 있는 상황에도 불구하고 혁신도시의 상권이 커지면서 읍성권의 상권점유율은 감소하였다. 이는 도시재생사업만으로는 쇠퇴한 원도심의 상권활성화를 기대하기 어려우며, 지역특성을 고려한 장소특성별 역할 분담을 전제로 도시재생전략이 수립되어야 함을 의미한다.

표 7. 나주시 도시재생사업지역 상권 현황

지역	연도	관광/여가/오락	부동산	생활서비스	소매	숙박	음식	의료	학문교육	점유율
금남면	2015	6	10	150	251	11	186	8	39	20.1%
	2021	7	9	134	273	23	1	299	47	15.1%
성북동	2015	11	10	131	258	3	216	35	23	20.9%
	2021	16	12	138	301	5	3	327	27	15.8%
빛가람동 (혁신도시)	2015	-	17	5	28	-	59	4	7	3.7%
	2021	29	99	79	174	1	13	400	72	16.5%
나주시	2015	36	77	641	1295	51	951	106	126	-
	2021	85	186	781	1868	79	21	2018	215	-

출처: <https://www.data.go.kr/data/15083033/fileData.do> / 소상공인시장진흥공단을 참고

20) 도시재생 프로그램 사업으로 추진된 축제, 체험행사, 게스트하우스 운영지원 등을 위해 지역내 차문화협회 염색협회, 주민자치위원회, 상가번영회, 펜타곤(예술단체) 등이 도시재생수탁사업에 참여하였다.

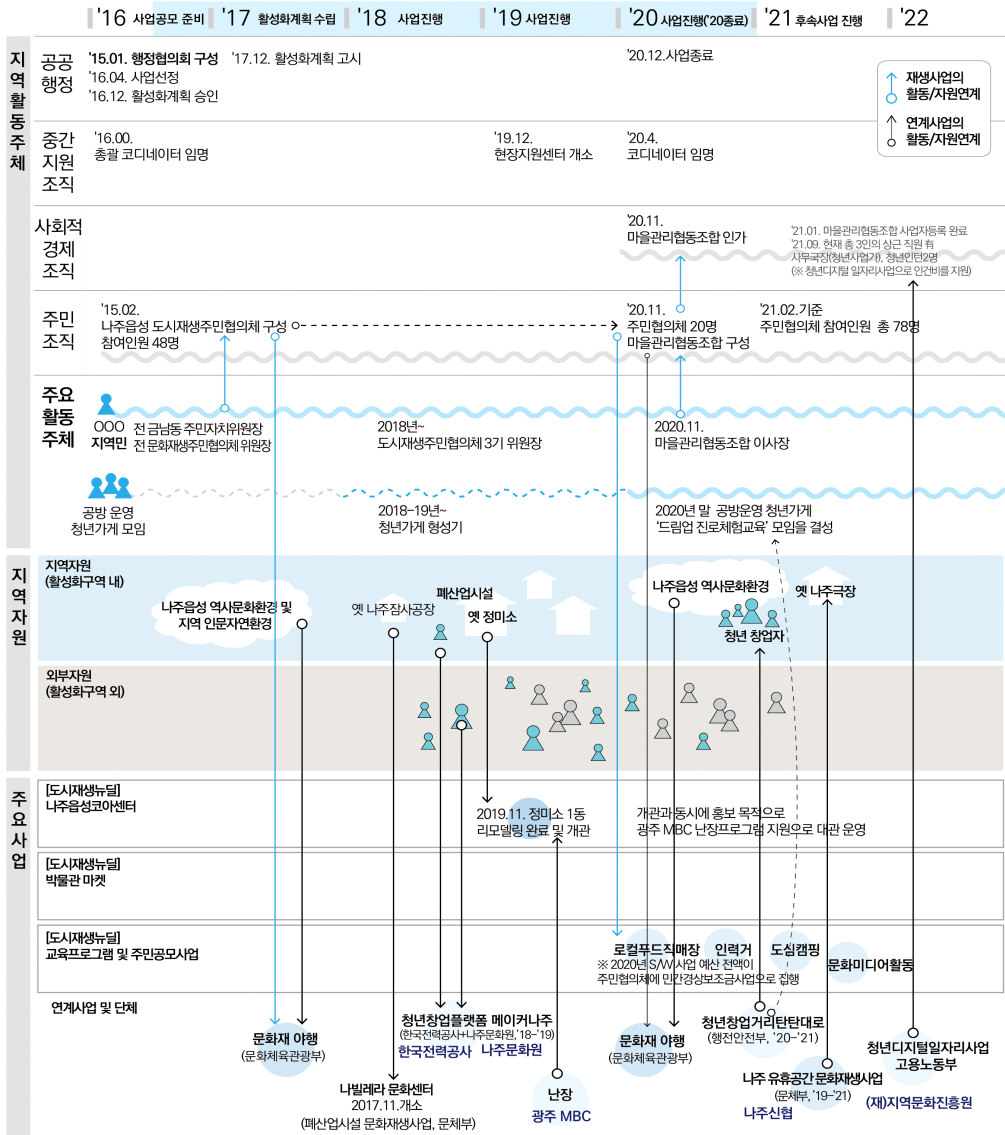


그림 5. 나주읍성 도시재생에 지역주체 참여 및 관계 확장 과정

4) 지역활동주체의 활동거점 및 물리적 환경 조성 특성

나주시 마을관리사회적협동조합은 도시재생과 문화재생사업으로 조성한 거점공간을 운영할 목적으로 설립되었기 때문에 핵심 활동거점은 구정미소건물이며, 민간주체인 '3917 마중'²¹⁾대표가 운영하

21) 3917마중은 나주향교와 담장을 사이에 두고 약 4,000평 규모로 조성된 공간으로 30년 이상 방치되어 오던 토지와

는 복합문화공간에서는 지역작가를 대상으로 기획전시와 지원활동을 확대해 나가고 있다. 특히 ‘3917 마중’은 역사문화자원인 금성관과 인접해 있어 관광객이 증가하면서 ‘3917마중’ 주변을 중심으로 한옥지원사업을 받아 신축한옥이 늘어나고 있으며, 카페, 음식점, 문화예술공간으로 활용되고 있다.

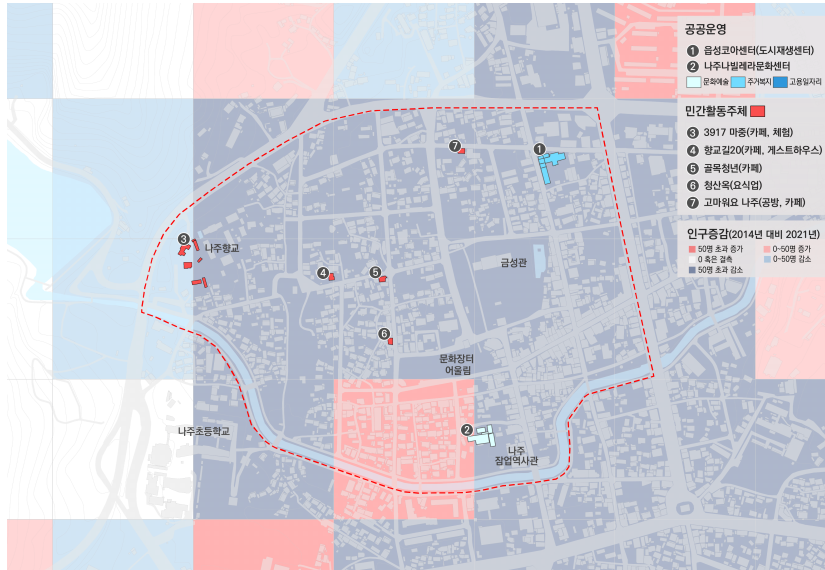


그림 6. 나주 읍성 인구증감 및 도시재생사업지역 일대 민간 활동주체 분포 현황

출처: <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do> / 공공데이터포털을 활용하여 작성

나주 읍성권 도시재생사업은 나주읍성복원사업으로 역사문화자원과 골목길 정비가 함께 이루어져 물리적 환경개선 효과가 크다는 인식이 높다. 이는 관광객 증가 요인으로 작용하였지만 물리적 환경조성사업이 완료될 시점에 코로나 19 확산으로 상권활성화 효과로 이어지는데 한계가 있었다.²²⁾

3. 총주

1) 도시재생사업 추진 개요

도농복합도시인 충주시는 인구 약 21만 명의 도시로 타 지자체에 비해 지난 20년간 인구변화는 크게 없으나 충주 북부지역에 조성된 신도시로 인구와 상권이 이동함으로써 원도심 쇠퇴현상이 심화된 도시이다. 나주시와 마찬가지로 충주원도심에는 관아공원과 충주읍성 등 역사문화자산이 많으나 활용이 미흡했었다. 이에 2016년 도시재생 일반지역 공모사업을 통해 역사문화자원이 밀집한 성내·성서동 일대 원도심 재생사업이 시작되었다. 성내·성서동 도시재생사업은 법원, 세무서, 우체국, 충주교육지원청이 외각 택지개발지구로 이전하면서 상권쇠퇴가 급속히 진행된 지역이다.

건물을 마중 대표가 2015년에 매입하고 2017년에 복합문화공간으로 개관하였다.

22) 면담에 참여했던 모든 주체들의 공통된 의견이었고, 3917 마중이 오픈한 2017년 이후 청년유입이 늘어났으나 이 또한 코로나 시기부터 확장되지 못했다는 아쉬움을 토로하였다.

이에 이전적지를 활용한 문화거점시설 조성과 주변지역 상권활성화를 도시재생 목표로 설정하였다. 대표적인 사업은 청년인력 유입을 위해 우체국 이전적지를 활용한 ‘도시재생·문화·창업 앵커’기능 조성사업이었으나 면담대상자들은 가장 성과가 높은 사업으로 상권활성화를 위한 청년가게조성사업을 들고 있다²³⁾.

청년가게조성사업은 충주 원도심에 많은 외부 청년인력을 유입하는 원동력이 되었다. 물리적 공간개선사업으로는 주차공간확충, 보행환경개선을 위한 충주읍성 상징가로 조성, 경관개선 사업을 추진하였고 도시재생대학을 통해 활동가 육성과 충주문화행사 지원사업을 추진하였다.

표 8. 충주 성내·충인 도시재생활성화계획 사업내용

구분	사업명	사업내용	활용 지역자산	운영 및 관리주체(예정)
1	문화·창업재생 허브 조성사업	- 우체국 리모델링 및 문화광장 조성 - 문화체험프로그램 개발 및 시범운영	- 우체국 이전적지	- 보탬플러스협동조합(일부 공간) 등
2	청년가게 조성사업	- 빈점포 리노베이션 - 청년가게 플랫폼 조성, 청년창업 컨설팅 및 육성	- 빈 점포	- 지역 청년
3	보행친화 원도심 조성사업	- 충주읍성광장 및 주차장 조성, 충주읍성 상징화로 조성 - 시민참여형 경관개선 워크숍	- 역사문화자원	- 시 담당 부처
4	도시재생활동가 육성사업	- 사업참여자 발굴 및 도시재생대학 운영 - 주민공모사업 ‘작당’ - 충주문화행사 지원사업	- 인적자원	- 도시재생·마을 만들기 통합지원센터

출처: 충주시, 2016. 성내·충인동 도시재생 근린재생형 활성화계획, 충주: 충주시.를 참고하여 작성

2) 지역활동주체의 도시재생사업 참여 과정

충주시 도시재생사업은 2016년 건축디자인과 경관팀에서 담당하였으나 2018년 4월에 도시재생팀이 구성되어 전담하고 있다. 도시재생현장지원센터는 2016년부터 운영하였으며, 총괄코디네이터가 현장지원센터장을 겸임하면서 활성화계획을 총괄했다²⁴⁾. 충주시 성내·충인동 도시재생사업은 활성화계획 수립 초기에는 총괄코디네이터와 지역에서 활동하는 청년조직인 ‘보탬협동조합’이 중심이 되었다. ‘보탬협동조합’은 구)우체국을 활용한 청년플랫폼 사업에 참여하여 하드웨어가 마무리 되면 이 공간을 운영할 계획이었다. 그러나 부지매입 지연에 따른 사업지연으로 핵심주체로 참여한 청년들은 생계문제에 직면하면서 조합이 해산되었다. 조합 해산 이후 조합활동에 참여했던 1명이 빈점포를 매입하여 세상상회라는 카페를 운영하면서 지역에 정착하려는 청년들의 안내자 역할을 하였다. 이를 통해 도시재생사업의 단위사업인 청년가게 조성사업이 활력을 띠게 되었다.

23) 청년가게 조성사업은 당초 2016~2020년까지 15개 창업지원을 위해 리모델링비용으로 4억5천만원 예산을 책정하였으나 청년창업이 활기를 띄우면서 현재 20여개 가게가 지원을 받아 운영 중에 있다.

24) 2017년 도시재생뉴딜사업이 추진되기 전까지는 전국에서 도시재생지원센터 설치가 활성화되어 있지 않아 2016년 도시재생 마중물 사업까지는 총괄코디네이터가 도시재생현장지원센터장의 역할을 담보하도록 사업시행 가이드라인에서 제시되어 있었다.

청년가게사업은 빈점포를 리모델링해서 창업하는 청년을 대상으로 리모델링비용을 지원해 준 사업으로 ‘관아6’길 일대의 골목길을 중심으로 35개 청년가게가 점적으로 퍼졌다. 사업 컨설팅은 충북창조경제지원센터가 담당하였고, 일부 청년들은 중소기업벤처부의 로컬크리에이터 지원사업을 받아 사업을 운영하고 있다. 세상상회를 중심으로 청년가게 20개 대표들이 ‘보탬플러스협동조합’을 설립하여 도시재생활성화지역 내 골목길에서 주기적으로 프리마켓을 열고 있다. 이들은 자체사업을 통해 지역활성화에 기여하면서 느슨한 네트워크를 형성하고 있다. 청년가게조성사업은 골목상권 활성화에 기여한 효과가 인정되어 도시재생사업 종료 이후에도 충주시 자체사업으로 지속해서 추진하였다.

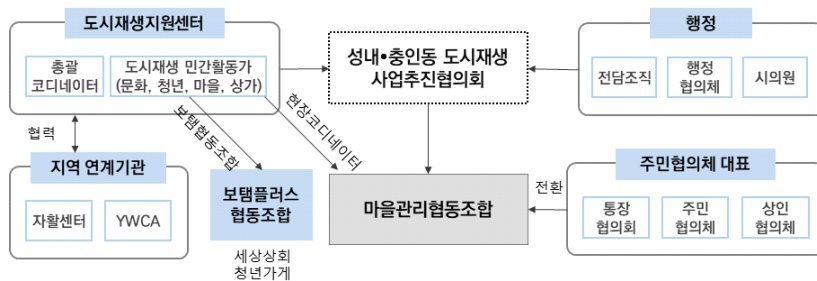


그림 7. 성내·충인동 도시재생 거버넌스체계

충주시도 타 지자체와 마찬가지로 도시재생사업시행가이드라인에 의해 주민상인협의체를 구성하여 운영하였으나 상인과 주거지 주민, 청년들 사이에 이해관계가 상충함에 따라 거버넌스 구축을 통한 협업은 활발하지 않았다. 이후 주민·상인협의체는 국토부 도시재생뉴딜 가이드라인에 의해 마을관리협동조합 설립을위한 교육을 받고 2021년 1월에 조합원 11명으로 인가를 받았다. 마을관리협동조합은 ‘보탬플러스협동조합’ 조합원이자 현장 코디네이터가 마을관리협동조합의 사무국장으로서 근무하면서 도시재생사업을 지원하고 있다. 타 지자체와 마찬가지로 마을관리협동조합은 국비지원 종료 이후 도시재생 거점시설 운영을 목적으로 설립하였지만 조합원 대부분이 고령자에 본업이 있어 구체적인 활동방향을 정하지 못하고 있는 상황이다. 면담에 응한 대부분의 주체는 지역여건이나 주체들의 역량을 고려하지 않고 조합설립 자체에 목적을 두었기 때문에 향후 조합의 지속가능성에 대해서는 회의적인 시각이 일반적이었다.

3) 지역활동주체의 관계확장 및 상권활성화 효과

충주 성내·충인동 도시재생 하드웨어사업은 행정이 주도로 추진하였고 지역에서 청년가게조성 사업을 통해 유입된 청년주체들은 ‘보탬플러스협동조합’을 중심으로 활동을 확장해 가면서 행정주도의 사업에 결합하는 과정을 거치고 있다. 충주 성내·충인동 골목상권은 2017년에 창업한 제이플레닛과 2018년 창업한 세상상회가 온라인을 통해 알려지면서 2019년 16개소, 2020년 20개소의 청년가게가 창업으로 이어졌다. 이들은 주로 빈점포를 임대하거나 매입하여 공방, 음식점, 카페, 소품점 등 다양한 업종의 가게를 운영하고 있으며, 협동조합활동을 통해 프리마켓운영, 문화예술

프로그램을 공동으로 기획해서 참여하고 있다. 보탬플러스협동조합에 가입한 청년주체들은 다양한 지역에서 유입된 이주민들이었고 세상상회가 이주민들의 안내자 역할을 하고 있다. 세상상회 대표는 부동산 정보 뿐 아니라 다양한 지원사업 정보를 공유해 주면서 도시재생사업 대상지에서 주민상인협의체와 행정, 원주민과 이주민 사이에서 가교역할을 하고 있다. 이를 통해 자연스럽게 내부 인적자원과 외부에서 유입된 인적자원간의 유기적인 관계가 형성되고 있다.

청년가게사업과 동시기에 이루어진 충주시 경제기업과의 ‘청년몰 사업’은 유희건물을 리모델링해 창업공간으로 무상임대하고 있어 청년들이 입점은 했지만 영업을 안 하는 경우가 많다. 반면, 청년가게조성사업의 경우, 행정은 임대료 상생협약을 맺도록 지원하고 빈집포 정보를 제공해 주면 창업자가 공간을 찾는다는 점 때문에 면담에 응답한 주체들의 만족도는 높은 것으로 나타났다. 그 결과 청년가게를 중심으로 빈집포와 빈집이 줄어들어 골목상권이 회복되기 시작했다. 이처럼 청년가게는 도시재생사업 대상지를 중심으로 골목상권을 형성하면서 온라인 홍보를 통해 지역을 알리고 있었다. 그러나 ‘보탬플러스협동조합’을 통해 느슨한 경제생태계를 형성하기 위한 노력에도 불구하고 2000년대 개발된 연수동 택지개발지역으로 이주한 상권점유율은 회복하기 어려워, 2015년 상권점유율은 14.1%였으나 21년에는 11.9%로 감소한 것으로 나타났다.

표 9. 충주시 도시재생사업지역 상권 현황

지역	연도	관광/여가/오락	부동산	생활서비스	소매	숙박	음식	의료	학문교육	점유율
성내·충인동	2015	46	6	188	858	14	387	56	23	14.1%
	2021	49	12	186	881	14	1	465	23	11.9%
서충주 신도시 (주덕읍, 중앙담면)	2015	4	11	50	135	9	105	9	13	3.0%
	2021	11	22	56	214	12	0	262	27	4.4%
연수동 택지개발지	2015	54	47	275	463		519	45	212	14.4%
	2021	57	57	329	528	7	16	819	206	14.7%
충주시	2015	287	264	1,928	4,195	122	3279	278	836	-
	2021	285	333	2165	4,723	202	48	5177	811	-

주: 점유율은 충주시 전체 상권에서 해당 지역 상권이 차지하는 비율을 의미
출처: <https://www.data.go.kr/data/15083033/fileData.do> / 소상공인시장진흥공단을 참고하여 연구진 작성

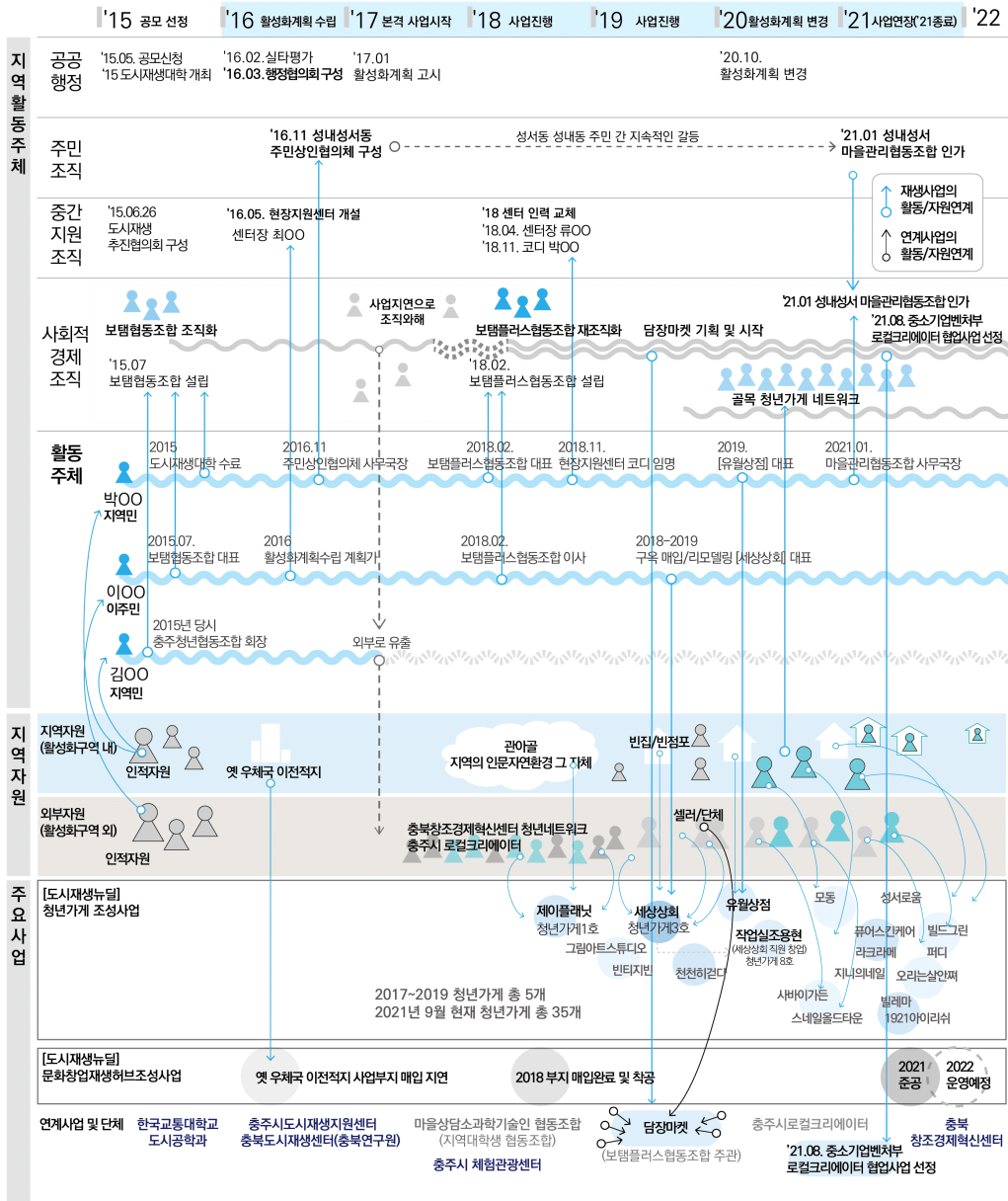


그림 8. 충주 성내·충인동 도시재생에 지역주체 참여 및 관계확장 과정

4) 지역활동주체의 활동거점 및 물리적 환경 조성 특성

충주시 성내·충인동 도시재생사업 핵심 거점장소는 우체국 이전적지를 활용한 청년플랫폼이었으나 부지매입과 행정절차가 지연되면서 청년활동주체가 이탈하여 도시재생사업지역에서 추진하려던 사업을 충주시 타 지역에서 시작하면서 청년플랫폼의 기능은 청년가게조성사업을 통해 정착한

골목길이 중심이 되고 있다. 이에 거점시설이 준공된 심층면접 시점에는 거점시설 운영과 핵심 기능이 확정되지 않은 상태였다. 당시 상황에 대해 총괄코디네이터는 사업이 지연되면서 청년활동주체가 사회실험과정을 거쳐 사업추진 가능성을 검증하였지만 행정전담조직과 합의를 이루지 못해 거점공간의 운영방안도 불분명해 진 상황에서 하드웨어사업이 진행되었다는 아쉬움을 토로했다. 총괄코디네이터는 거점시설을 조성하기 전에 다양한 방식의 사회실험을 우선 시행했다면 이해관계자들간의 갈등을 좀 더 조기에 해소할 수 있었을 것이라며 회고했다.

현재 구)우체국 건물 리모델링이 마무리되어 도시재생지원센터와 성내성서 마을관리협동조합 사무실이 입주했으며, 충주어린이과학관 해담별이 위탁운영으로 문화창업체침실로 활용하고 있다. 문화창업공간으로서 운영되고 있는 이 곳은 전통시장과 세상상회를 중심으로 확산된 31개의 청년가게가 밀집된 골목길을 연결하는 지점에 입지하고 있어 참여주체들은 향후 골목상권활성화에도 기여할 수 있을 것이라는 기대가 있다.

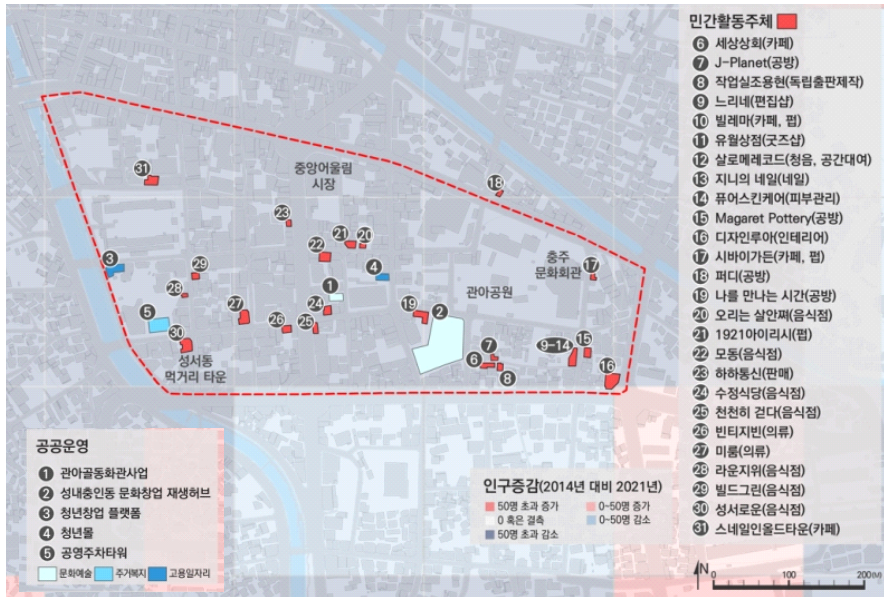


그림 9. 충주시 성내·충인동 일대 인구수 증감현황 및 민간활동 주체

출처: <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do> 공공데이터포털을 활용하여 연구진 작성

4. 소결 : 지역인적자원의 특성 및 사업참여 과정에 따른 재생사업에서의 역할 비교

3개 지역 심층면담결과, 지역활동주체의 참여방식과 역할에 따라 도시재생사업을 통한 지역활성화 효과가 차이가 있다는 것을 알 수 있었다. 3개 지역 모두 지역인적자원은 지역주민을 중심으로 한 내부자원과 지역외에서 유입된 외부자원이 모두 도시재생사업에 직·간접적으로 참여하는 것으로 나타났으나 내부자원과 외부자원이 유기적인 관계를 맺고 활동에 참여했을 때 사업효과가 더

큰 것으로 확인되었다. 또한 내부자원이라도 나누나 의성처럼 지역활성화사업에 참여했던 경험과 도시재생 거점시설 운영을 전제로 시범사업 경험을 했던 주체들이 도시재생대학 교육만 받은 주민주체에 비해 역량이 높아져 타 도시재생사업에도 기여하는 것으로 나타났다.

외부에서 유입된 인적자원은 내부인적자원에 비해 지역에 관심을 갖는 다양한 외부인력을 유입하는 견인차역할을 한다는 것을 충주 세상상회나 나주 ‘마중 3917’대표 활동을 통해서 확인할 수 있었다. 또한 이들은 내부인적자원과 외부인적자원을 연결해 주는 가교역할과 함께 외부인적자원이 지역에 정착할 수 있도록 안내자 역할을 함으로써 빈집과 빈점포 감소에 따른 골목활성화에 기여하는 것으로 나타났다. 특히 지역에 정착하는 외부유입인구가 자신의 자산을 투자한 경우 단순히 청년이주지원사업에 참여한 주체에 비해 도시재생사업에 보다 밀접하게 연계되어 지역활성화에 기여하는 것으로 나타났다. 이 때 도시재생기금지원 프로그램이 외부자원의 지역정착에 기여할 수 있다는 것을 충주의 사례를 통해 확인할 수 있었다. 충주 청년가게사업에 참여한 주체들은 도시재생사업을 통해 빈점포 인테리어 비용을 지원받고 도시재생기금으로 자산을 매입하거나 임대하는데 적극적으로 활용한 것으로 나타났다.

반면에 외부인적자원을 유입하기 위한 지원사업이라도 단순한 창업지원 사업이 아니라 의성군처럼 일자리지원과 주거지원을 병행하고 도시재생사업에 직접적으로 참여할 수 있는 기회를 제공할 때 보다 효과적으로 도시재생사업이 추진됨을 확인할 수 있었다. 이를 통해 내·외부 인적자원이 모두 지역관리를 위한 마을관리협동조합에 참여하는 것으로 나타났다.

심층분석결과, 인적자원이 부족한 지방중소도시에서 외부인적자원 유입을 효과적으로 활용하고 내외부 인적자원의 역량에 따라 도시재생사업에 다양한 형태로 직접 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이 도시재생사업의 지역활성화 효과에 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있었다.

표 10. 면담결과 3개 지역의 핵심 활동주체의 발굴과 활동 과정

구분	지역인적자원 특성		인적자원 역할	도시재생사업을 통한 지원	지역인적자원 활동 특성 및 효과
의성읍	내부 자원	부녀회장, 상인회장, 자원봉사센터장	거점시설 운영을 위한 마을관리협동조합 결성	협동조합 설립을 위한 교육	도시재생핵심사업 주체로 참여
	외부 자원	도시재생센터 코디네이터	도시재생프로그램 사업 교육 및 지원	도시재생센터 고용	도시재생사업 핵심 주체로 참여
	이주청년		빈집, 빈점포 활용 창업도시재생사업 위탁	도시재생 세부사업 용역 및 활동가로 고용	도시재생사업 참여 및 골목경제 활성화

구분	지역인적자원 특성		인적자원 역할	도시재생사업을 통한 지원	지역인적자원 활동 특성 및 효과	
나주읍성	내부 자원	지역주민, 상인	거점시설 운영을 위한 마을관리협동조합 결성	협동조합 설립을 위한 교육 및 도시재생 프로그램 사업 위탁	도시재생핵심사업주체로 참여 조합원 중심으로 경제 활동 네트워크 형성	
	외부 자원	도시재생지원센터 사무국장	도시재생 교육 프로그램 지원	도시재생센터 고용	마을관리사회적협동조합 행정지원	
		마중 3917	외부 인적자원 유입시 안내자 역할 지역문화예술인과 협업하여 사업추진	별도 지원 없이 협동조합원으로 가입하고 자체 사업 추진		역사문화자원 복원 및 골목길 활성화에 기여
	이주청년		창업	별도 지원 없이 지역 정착(마중 3917대표 지원)		골목상권회복에 기여
			창업	창업지원		소극적인 참여
충주성내성서동	내부 자원	지역주민, 상인	거점시설 운영을 위한 마을관리협동조합 결성	협동조합 설립을 위한 교육	도시재생사업에 수동적 참여	
	외부 자원	도시재생코디네이터	마을관리협동조합 지원	도시재생센터 고용	도시재생핵심 주체로 참여	
		보탬플러스협동조합	창업 및 외부유입자원에 대한 안내자 역할	청년가게 리모델링비용 지원	도시재생핵심 주체로 참여를 통한 골목활성화에 기여	
	이주청년	창업	도시재생기금융자			

IV. 지역활동주체의 활동특성분석을 통한 중소도시 재생사업의 한계

1. 지역활동주체의 도시재생사업 참여 과정의 한계

1) 경직된 활성화계획 수립과정으로 지역역량과 수요에 맞는 사업추진 적용 미흡

충주성내·충인동과 나주읍성은 2016년 도시재생일반사업지역으로 선정되었고 의성읍은 도시재생뉴딜사업으로 2018년에 선정된 지역이다. 도시재생사업은 공모 당시부터 활성화계획에 단위사업이 구체적으로 반영되어야 했고 도시재생뉴딜사업 부터는 거점시설 부지 확보가 선정여부에 영향을 미쳤다. 이 때문에 매입 가능한 토지나 국공유지를 충분한 검증과정 없이 거점시설 부지로 정하는 경우가 많았다. 이는 도시재생선도사업과 2016년 도시재생사업이 부지확보 문제로 지연되었다는 평가에 따른 것이다. 3개 지역 모두 활성화계획수립 이후 사업이 본격화되면서 도시재생 참여주체가 새로 유입, 확장되면서 주체들이 운영할 수 있는 사업으로 변경해 달라는 요구가 많았으나 장시간 소요되는 활성화계획 변경절차의 복잡함으로 인해 가급적 계획변경 없이 사업을 진행하고 있었다. 이에 3개 지역 모두 거점시설 조성과정에서 행정담당자의 순환보직, 거점시설 프로그램에 대한 지역활동주체간의 공감대 형성이 미흡한 것으로 나타났다. 이는 기존 활동주체의 이탈(충주)과 거점시설이 준공된 이후에도 핵심기능을 결정하지 못하는 결과를 낳았다. 또한 마을관리협동조합의 핵심주체인 주민·상인협의체는 도시재생대학 프로그램에 참여하는 수준에 그치는 경우가 많고, 고령화와 본업이 있는 조합원이 많아 핵심주체로 참여하기 어렵다는 한계가 드러났다.

면담조사 결과 계획수립과정에서 이해관계자들간의 의견 조정은 사업기간 내내 발생할 수밖에 없다는 것을 면담대상자 모두 인식하고 있었다. 충주 성내·성서동의 경우 공모당시 청년활동주체 중심으로 사업계획이 제시되었으나 활성화계획 수립 과정에서 주차장이 필요하다는 상인회의 요구에 따라 초기 활성화계획이 크게 변경되는 과정이 있었다. 의성읍의 경우 참여주체들이 사업내용에 대해 충분히 논의하고 합의하는 과정이 미흡한 상황에서 활성화계획이 수립되어 거점시설인 갈릭푸드랩과 생데터발 등 단위사업을 이해하는 수준이 달라 운영프로그램을 다시 조정하는 과정을 거치고 있었다.

이에 대해 면담에 응한 주체들은 모두 활성화계획의 변경은 불가피 하지만 이 과정에서 도시재생 지원센터의 코디네이터나 활동가의 역할이 중요하다는 점을 제시하였다. 그러나 행정과 도시재생지원센터간의 수직적 위계, 역량 있는 코디네이터나 활동가 영입의 어려움으로 장기간 현장지원센터가 정상적으로 운영되지 못하는 과정에서 행정주도로 사업이 추진될 수밖에 없다는 것이 현실이라는 의견도 제시되었다. 이러한 부정적 순환구조는 결국 핵심 거점시설에 대한 지속가능한 운영을 어렵게 하는 원인으로 작용한다. 이에 활동가나 총괄코디네이터, 행정전담조직 담당자 모두 도시재생 사업은 추진 과정에서 다양한 참여주체를 지속적으로 영입하고 지역주민의 역량과 참여수준에

따라 현장에서 운영 가능한 사업이 발굴 될 수 있도록 유연한 활성화계획 수립과 변경절차의 간소화가 필요하다는 점을 강조하였다.

2) 행정주도의 물리적 사업과 도시재생지원센터 중심의 소프트웨어 사업의 이원화

도시재생사업은 중간지원조직인 현장지원센터를 중심으로 다양한 주체의 합의형성과정을 거쳐 활성화계획을 수립하고 단위사업을 발굴하도록 사업시행 가이드라인에서 제시하고 있다. 특히 단위사업은 지역협의체, 상인회, 마을회 등 다양한 주체가 시행주체가 될 수 있도록 도시재생대학을 운영하고 있다. 그러나 지방중소도시의 경우 역량 있는 활동주체를 찾기 어렵다는 점 때문에 도시재생 현장지원센터 설치가 지연되거나 설치되더라도 충분한 인력을 고용하는데 장기간 소요되는 경우가 많다. 이는 3개 지역 모두 공통적으로 나타나는 현상이었다. 이 때문에 도시재생대학도 센터에서 직접 운영하기 보다는 용역형태로 외부에 발주하거나(의성읍), 장기간 정상적인 센터운영이 지연(나주)되면서 자연스럽게 거점시설 조성이나 가로정비사업과 같은 하드웨어 조성사업은 행정주도로 추진되고, 프로그램사업은 도시재생센터에서 추진하는 이원화된 구조로 진행되는 것이 일반적이었다. 이 과정에서 도시재생지원센터가 담당하는 도시재생대학은 일반적인 교육과정과 주민조직을 사회경제적조직이나 마을관리협동조합으로 발전시키는데 집중하는 것으로 나타났다. 이 때문에 활성화계획에 대한 참여주체들의 이해도가 낮고 하드웨어조성사업과 소프트웨어 운영 프로그램의 정합성을 확보하기 위한 공론화 과정은 3개 지역모두 미흡한 것으로 나타났다. 이에 충주는 거점시설이 준공되었으나 마을관리협동조합 사무실만 거점시설에 입점해 있고 운영은 다른 주체가 맡고 있다. 나주는 거점시설 운영 이전에 도시재생 프로그램 사업을 주민조직이 위탁받아 운영한 경험이 있어 거점시설 조성 운영도 무리 없이 진행될 것이라는 기대가 있으나 타 지역과 마찬가지로 시설규모에 대한 부담은 있었다. 결과적으로 3개 지역 모두 거점시설 규모가 지역주체가 운영하기에 부담스럽다는 공통된 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 충주 총괄코디네이터는 이러한 문제를 해결하기 위해서는 하드웨어 조성사업 일정과 시기를 고려하여 계획수립 초기에 다양한 사회실험을 프로그램사업으로 추진할 필요가 있음을 제시하였다.

3) 다양한 지역활동주체 유입을 위한 활성화지역 경계 및 정보제공의 한계

면담에 응한 모든 주체들은 도시재생사업을 이끌어 갈 수 있는 핵심인력의 발굴이 지역활성화를 위해 가장 중요함을 강조하였다. 3개 지역 모두 도시재생 교육과정을 거쳐 발굴된 핵심인력이 현장활동가로 참여하기도 하고 마을관리협동조합 설립 과정에서 핵심 리더로 참여하기도 했다. 특히 의성이나 충주는 지역에 유입한 청년주체가 도시재생사업에 참여하면서 이들의 역량이 외부로 확산되어 새로운 인력이 지역으로 유입되는 확장효과를 보여주기도 했다.

나주와 의성읍의 경우, 기존 주민리더가 중심이 되어 사업을 운영하는 일반적인 주민참여 과정을 보였지만 직접 거점시설을 운영하거나 도시재생사업의 핵심 프로그램을 직접 운영하면서 역량이 높아졌고, 마을관리협동조합을 설립할 수 있는 동력이 되었다. 특히 나주는 나주읍성권

마을관리사회적협동조합에 참여했던 주체들이 다른 도시재생지역 주민활동이나 사업을 지원하는 역할도 병행하고 있다. 면담에 응했던 주체들 모두 인적자원이 부족한 지방중소도시에서는 마을관리협동조합이나 주민협의체, 도시재생지원센터에서 운영하는 도시재생대학 프로그램 등을 활성화지역단위로 제한하는 것은 한계가 있다고 이야기 한다. 물리적 시설사업이나 핵심 프로그램은 활성화지역단위로 운영한다 하더라도 프로그램사업이나 도시재생대학의 범위는 활성화지역 경계를 넘어서야 제한된 인적자원을 최대한 활용할 수 있고 외부 인적자원 유입에도 유리하다는 것이다. 실례로 의성읍과 충주의 경우 청년창업이나 도시청년시골과경제, 넥스트로컬 지원사업을 통해 지역에 정착한 청년주체가 골목상권에 활력을 견인하는 것으로 나타났다.

그러나 지역에 유입된 청년들은 빈집이나 상가, 주택 매물 등의 부동산 정보와 지역에서 제공하는 지원사업 관련 정보가 부족해 지역에 정착하기 어렵다는 의견을 제시했다. 충주의 세상상회 대표는 본인이 정착과정에서 겪었던 어려움을 토대로 정보제공자의 역할을 담당하고 있었으나 타 지역은 안내자 역할을 할 수 있는 주체가 미흡한 것으로 나타났다. 이에 외부에서 유입한 주체들은 행정이나 주택이나 빈집포 등에 대한 정보를 제공해 주는 것이 필요하다는 의견을 제시하였다.

2. 지역자원 활용을 통한 활동주체의 관계형성 및 상권회복의 한계

1) 역사문화자원 활용에 국한된 지역자원 활용의 한계

도시재생사업을 통해 지역활성화를 도모하기 위해서는 지역의 인적자원, 물적자원을 비롯한 경제활동 자원을 최대한 활용하는 것이 무엇보다 중요하다. 이에 도시재생활성화계획에서는 지역자원조사를 통해 활용 가능한 자원을 선별하도록 가이드라인에서 제시하고 있으며, 자원조사에 지역주민참여를 중요시하고 있다. 3개 지역 활성화계획보고서에는 자원조사가 이루어졌으나 이를 토대로 단위사업을 발굴한 과정은 명확히 드러나지 않고 있다. 다만 나주읍성과 충주 성내 도시재생활성화계획은 역사문화자원에 대한 조사와 이를 활용한 사업이 제시되었다. 또한 지역에 부족한 문화, 교육, 복지 등의 향유도 개선을 위한 지역활동조사는 이루어졌으나 구체적인 대안은 나타나지 않고 있어 단위사업은 주로 일자리 창출을 위한 청년창업, 마을카페나 식당, 청년문화공간 조성 등의 내용이 일반적으로 추진되고 있었다. 지역경제활성화를 위해서는 지역산업과 연계하는 일이 무엇보다 중요하지만 3개 지역 모두 상권활성화를 위한 빈집포 창업지원과 청년창업지원에 국한되어 있다. 의성읍은 마늘 주생산지라는 점을 활용하여 갈릭푸드랩을 운영할 계획이 있으나 이 또한 식당운영에 한정되어 있다. 충주에 정착한 청년들은 자신들의 거점공간인 충주 원도심 골목자체가 지역자원이라는 응답을 하였으며, 충주 특산품인 사과를 활용한 카페 메뉴개발 정도로 지역자원을 활용하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 지역자원을 활용하여 지역경제활성화에 기여해야 한다는 도시재생사업의 취지와 목적에 대해서는 면담대상 모두가 공감하고 있었다. 따라서 지역자원을 발굴하고 이를 활용하여 지역사회문제를 해결할 수 있는 단위사업 도출 과정이 활성화계획 초기 단계에 강조될 필요가 있다.

2) 청년인구유입에 집중된 지원사업의 한계

인구감소로 소멸위기에 놓인 3개 지역 모두 청년인구 유입을 위한 지원사업을 도시재생사업에 적극적으로 활용한 것으로 나타났다. 특히 의성군은 인구소멸위기 1위 도시로 경상북도의 도시청년 시골과전제, 청년예비창업지원 및 지역정착지원사업을 비롯해 이웃사촌시범마을사업, 서울시의 넥스트로컬사업을 지원받아 이주한 청년 등 다양한 청년주체가 안계면을 중심으로 활동하고 있다. 지역에 정착한 청년들의 주거문제 해결을 위해 의성읍 도시재생사업에서는 LH 청년공공임대주택 사업을 포함하고 있어 청년일자리와 주거지원을 패키지로 추진하고 있다. 충주 시도 청년가게 조성사업을 통해 창업지원을 받은 청년들이 중소기업벤처부의 로컬크리에이터 지원사업도 받아 도시재생사업에 이어 문화도시사업에도 적극적으로 참여하고 있다. 나주시 또한 청년창업 지원사업이 추진되고 있지만 도시재생사업 활동과 직접적으로 연계하지는 못하고 있다. 다만, 청년일자리지원사업을 통해 마을관리협동조합의 상근직원 인건비를 조달하고 있다.

이처럼 청년인구유입에 다양한 정책지원사업이 추진되고 있으나 이들이 도시재생사업에 적극적으로 참여하지 못하고 있는 상황이다. 특히 나주시의 경우 주민·상인협의체를 중심으로 설립된 마을관리협동조합이 중심이 되어 사업을 추진하고 있으며, 청년보다는 기존 주민의 창업지원이 지역활성화에 기여하는 바가 크다는 의견도 제시하고 있다. 이는 청년들이 지속적으로 창업활동을 이어가지 못하는 경우가 많을 뿐 아니라, 청년활동주체들이 지역활성화를 견인할 수 있는 기존 상인이나 주민조직과 협력구조를 만들지 못했기 때문이기도 하다. 반면 충주시는 청년네트워크 조직이 도시재생사업을 직접 수행하기 보다는 자발적인 활동이 지역활성화에 영향을 미쳐 주민·상인 협의체보다 활발하게 도시재생사업에 관여하는 것으로 나타났다.

따라서 청년주체를 유입하고 이들의 활동을 도시재생사업에 연계하기 위해서는 청년유입정책 자체에 국한하기 보다는 이들이 자생력을 갖고 지역에 정착할 수 있도록 기존 주민과 협력할 수 있는 거버넌스체계를 구축하는 것이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 충주의 세상상회 대표나 나주의 마을관리사회적협동조합 대표이사처럼 기획역량이 있는 핵심주체를 발굴하여 중재역할을 수행할 수 있는 역할을 부여하는 것이 필요하다.

표 11. 도시재생사업지 내 청년지원사업의 성과와 시사점

구분	의성 안계면 이웃사촌시범마을	나주 읍성 도시재생	충주 성내·성서동 도시재생
사업명	이웃사촌시범마을	지역주도형 청년일자리사업	도시재생사업
주관부처	경북도	행정안전부	국토교통부
지역사업	청년시범마을 일자리사업	청년창업거리 탄탄대로	청년가게 조성사업
지원내용	2년간 의무거주, 최대 1억원 지원(공간 리모델링비용 최대 5천만원, 초기사업화자금 최대 5천만원)	최대 2년간 3천만원 지원 (내부 리모델링비 1천5백만원 임대료/재료비 : 1천5백만원)	청년 : 빈점포 내부 리모델링비 1천만원(자부담 2백만원 포함) 건물주 : 점포 외관, 공용화장실, 계

구분	의성 안계면 이웃사촌시범마을	나주 읍성 도시재생	충주 성내·성서동 도시재생
			단실 등 수리비 5백만원 5년간 임대료 2% 인산제한 상생계약
실적	2020년~2021년 18개 점포	2020년~2021년 20개 점포	2018년~2021년 35개 점포
업종	문화예술기획 / 농장 운영 / 요가수업/농산물 가공 및 먹거리 (음료, 카페, 호프, 간식 등, 디저트, 지역특산물, 장류)/ 소품 및 굿즈, 향수	문화예술 (목공예, 캐릭터, 아트상품, 원예, 디퓨저, 국악 커뮤니티 등)/먹거리 (갈비탕, 카페, 제빵 등) /의류잡화(웨딩, 주방소품, 아기옷 등)	먹거리 (음식점, 카페, 디저트점, 펍, 술집, 샐러드, 샌드위치) / 공방 (목공예, 인형 및 패브릭, 라크라메, 미술) 소품 및 편집샵, 굿즈/ 의류 등
성과	16개 운영 중	10~20% 운영 예정	거의 대부분 운영 중
시사점	중간지원조직인 이웃사촌지원센터의 역할이 크고, 행정의 간섭 최소화	관주도로 사업 추진으로 공간사용 제약이 있고, 예산집행의 한계	청년조직인 보탬협동조합이 주도

3) 지역활동주체의 관계망 형성과 마을관리협동조합의 사업참여 역량 한계

3개 지역 활동주체의 면담을 통해 지역활성화는 다양한 주체가 참여하는 협력과정과 네트워크에 기인한다는 점을 알 수 있었다. 충주 청년네트워크를 이끌어 가는 ‘보탬플러스협동조합’은 청년가계와 연대를 통해 지역내·외를 연계하는 역할을 담당하며, 협동조합의 자발적인 사업인 담장마켓을 통해 충주뿐 아니라 충청권과 전국 네트워크를 형성하는 단계로 넘어가고 있다. 반면, 도시재생사업에서 지원하는 충주시 마을관리협동조합은 주민·상인협의체로부터 시작하였지만 자체활동이 없고 조합원의 고령화와 전담으로 활동할 수 있는 주체가 없어 도시재생지원센터의 지원이 없으면 운영하기 어려운 상황이었다.

이에 반해 나주나 의성 마을관리협동조합은 충주와 마찬가지로 주민조직에서 시작하였지만 직접 사업시행에 참여했던 경험이 조직의 역량을 키우는데 기여했음을 알 수 있었다. 다만, 기존 주민조직 중심으로 협동조합원이 구성됨으로써 외부에서 유입된 민간주체나 청년이 함께 할 수 있는 기회는 미흡한 것으로 나타났다. 향후 조직의 지속성과 마중물 사업의 효과를 기대하기 위해서는 조직의 개방적인 운영과 다양한 주체간의 협력과 네트워크가 필요하다는 점을 확인할 수 있었다. 도시재생뉴딜사업에서는 거점시설 운영을 위해 마을관리협동조합 설립을 유도하고 있으나 지역에 따라 의무적으로 조합을 설치하기 보다는 역량 있는 활동주체가 사업에 참여할 수 있는 기회를 열어두는 것이 중요하다는 것을 알 수 있었다.

표 12. 면담결과 3개 지역의 핵심 활동주체의 발굴과 활동 과정

구분	핵심단체	핵심인물
의성읍	<ul style="list-style-type: none"> 7개 마을계획단을 운영 중이며, 이중 4개가 사업단으로 육성되어 단위 협동조합 설립하고 궁극적으로 마을관리협동조합으로 연대할 예정 	<ul style="list-style-type: none"> 이장, 부녀회장, 상인회장, 군위원, 각종 단체대표 등 대표격의 주민들이 주축이 되어 활동 중 이중 일부는 현장코디를 맡아 마을계획단을 운영 중임. 예외적으로 새로운 인물(초등학교 보조교사)이 발굴되어 현장코디로 활동
나주읍성	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생사업으로 설립된 나주읍성 마을관리협동조합(74명) 기존 주민자치위원회 등 주도층이 주축. 지역의 주요단체, 사업체 대표들이 조합원으로 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 조합 이사장(주민협의체 위원장) 및 이사진
충주 성내성서동	<ul style="list-style-type: none"> 순수자발적인 조직인 보탬플러스협동조합(5명)과 이 협동조합과 연대하는 일단의 청년가게 	<ul style="list-style-type: none"> 보탬플러스협동조합 중에서도 2명이 대표적인 청년 리더(현장코디이자 여행사 운영, 세상상회 운영)

4) 상권활성화 사업에 집중된 경제생태계 회복 한계

3개 지역 모두 중심상권을 중심으로 도시재생활성화지역이 지정되었다는 장소 특성 때문에 경제활성화 사업은 빈점포를 활용한 청년창업 지원사업에 집중되어 있다. 그러나 빈점포를 채우기 위한 창업지원사업은 임대료 지원기간이 지나면 지속하기가 어렵다는 점을 나주를 통해서 확인할 수 있었다. 반면 충주시 청년가게는 창업을 통해 그들간의 느슨한 네트워크를 통해 공공지원에만 의존하지 않고 상권활성화에 기여하고 있었다. 그러나 이들 또한 지역산업과 연계한 지역경제 생태계를 구축하는 과정으로 발전하지는 못하고 있었다. 농업기반의 산업구조를 유지하고 있는 의성군도 지역특산품인 마늘을 활용할 사업계획은 있으나 식당운영 정도에 국한되어 있고, 충주는 창업자 중 한명이 디저트 개발, 판매 수준에 국한되어 있다. 반면, 나주는 마을관리협동조합을 통해 일거리를 상호 주고 받고 있으며, 도시재생사업 과정에 필요한 용역도 지역단체가 할 수 있도록 연계하고 있어 초보적인 형태의 경제네트워크를 구축해 가는 과정으로 볼 수 있다.

나주는 읍성복원사업과 함께 역사문화자원을 활용한 관광활성화 차원에서 한옥게스트하우스 조성사업이 연계사업으로 추진되고 있어 향후에는 관광사업 중심의 경제활성화를 도모할 계획에 있지만 아직 초기 단계에 머물고 있다. 중소도시 재생을 위해서는 이러한 초보적인 활동을 시작으로 지역전체 경제활동과 자원, 지역산업을 연계할 수 있는 전략을 수립하는 것이 필요하다.

3. 지역수요를 고려하지 못한 거점공간 조성 중심의 사업추진

3개 지역 모두 도시재생사업을 통해 1개소~2개소의 거점시설이 조성될 예정이며, 이를 위탁운영 하기 위해 마을관리협동조합이 설립되었다. 도시재생사업 이외에도 활성화지역 내에는 중소기업벤처부 지원의 청년창업지원 공간, 문화재생사업을 통한 문화공간 등도 조성될 예정이다. 그러나

각 시설 규모는 마을관리협동조합이 전담해서 운영하기에는 규모가 크다는 것이 면담에 응한 주체들의 공통된 의견이었다. 충주는 구)우체국 활용 공간의 일부를 ‘보탬플러스협동조합’이 운영할 수 있는 방안을 행정전담조직과 조합이 논의 중에 있으나 일부 공간에 대해서만 운영 프로그램을 기획하고 있다. 그러나 ‘보탬플러스협동조합’도 조합원 모두가 각 사업장을 운영하고 있어 공간운영을 전담할 수 있는 인력이 필요하다는 의견도 있다.

의성읍과 나주시도 마을관리협동조합이 거점시설 전체를 운영할지, 지역단체를 활용하여 협업할지에 대해서 고민 중에 있어 거점시설 준공과 동시에 공간이 활발하게 운영되기에는 한계가 있다. 이는 지역수요를 충분히 반영하고 운영주체가 우선 선정된 이후에 지역에 필요한 규모만큼 거점시설을 조성하는 과정이 아니라 시설규모를 먼저 정하고 여기에 들어갈 기능을 후에 정하기 때문에 나타나는 현상이다.

따라서 향후 지속가능한 거점시설의 운영을 위해서는 초기단계부터 지역활동주체가 참여해서 지역에 필요한 기능과 수요를 파악하고 이에 맞는 규모의 시설을 조성할 필요가 있다.

V. 결론

3개의 심층면접 대상지역은 아직 마중물사업으로 조성된 각 거점시설의 운영이 본격화되지 않았고, 사업에 참여한 주체들도 이제 도시재생사업의 의미를 공유하고 있는 상황이므로 도시재생사업의 궁극적인 성과를 파악하기에는 한계가 있었다. 그럼에도 불구하고 지역의 활동주체가 도시재생사업에 직접 참여할 기회가 제공되었을 때 지역활성화를 위한 확장 가능성이 있음을 충주 청년가게를 중심으로 한 ‘보탬플러스협동’조합과 나주 읍성권 마을관리사회적협동조합의 활동을 통해 엿볼 수 있었다. 또한 지역에 외부에서 유입되는 인적자원을 위한 안내자 역할을 할 수 있는 주체가 있을 때, 새로운 인적자원이 지속적으로 유입, 정착할 수 있다는 점을 충주 ‘보탬플러스협동조합’과 나주 ‘3917마중’의 활동을 통해서 확인할 수 있었다. 특히 청년주체의 경우, 일자리 지원과 주거지원이 병행될 경우 안정적으로 지역에 정착할 수 있으며, 상권활성화에도 기여한다는 것을 의성군 청년지원사업을 통해 파악할 수 있었다.

그러나 지역자원활용은 공간자원인 오래된 골목길과 빈점포, 역사문화자원을 활용하는데 그치고 있는 것으로 나타나 중소도시재생을 위한 지역경제순환구조 형성은 미흡함을 알 수 있었다. 또한 활성화지역단위로 조성된 거점시설과 문화재생사업이나 농촌신활력사업 등으로 조성된 거점시설의 규모가 지역주민이나 도시재생에서 유도하고 있는 마을관리협동조합이 운영하기에는 규모가 커서 새로 조성된 공간자원이 또 다시 유향될 수 있다는 우려가 큰 것으로 나타났다.

이러한 심층분석결과를 토대로 향후 인구감소위기의 중소도시 재생을 위한 시사점을 다음과 같이 도출할 수 있었다. 우선, 지역자원을 충분히 활용할 수 있도록 도시재생전략계획 및 활성화계획 수립단계에서 사업내용을 구체적으로 제시하기 보다는 활용가능한 자원조사가 이루어 질 수 있도록

사업추진절차를 개선할 필요가 있다. 자원조사와 함께 지역에서 지속적으로 발전시킬 수 있는 산업과 기술특성을 파악하여 이를 통해 일자리를 만들고 경제순환구조를 만들 수 있어야 한다. 지역참여주체들은 마늘생산으로 유명한 의성군이나 충주사과, 나주배 등 지역특산품을 활용한 사업을 고민하고 있으나 활성화지역 단위에서는 디지털 개발이나 식당, 카페 운영 등에 국한될 수밖에 없다는 점을 제시하였다. 따라서 지역차원의 일자리와 산업고도화를 위해서는 지역차원의 활성화전략을 수립하는 전략계획의 역할을 재정립할 필요가 있다.

두 번째로는 활성화지역에 한정된 프로그램 사업을 활성화지역 경계를 벗어나 지역차원에서 시행할 수 있는 재정지원 방식의 전환이 필요하다는 점이다. 심층면접결과, 지역의 인적자원이 부족한 중소도시의 경우 마을관리협동조합이나 코디네이터, 활동주체들이 활성화지역에만 한정해서 활동을 할 수 없다는 점을 인식할 수 있었다. 의성은 안계면에 유입된 청년들이 의성을 도시재생사업에 참여하고 있고, 나주 마을관리사회적협동조합은 도시재생뉴딜지역의 주민공동체 형성을 지원하고 있다. 충주는 원도심에 정착한 청년들이 온라인 활동을 통해 다양한 네트워크를 형성하고 있었다.

따라서 전략계획의 역할이 지역자원 조사와 활용가능한 자원의 배분에 둔다는 전제하에 전략계획에 반영된 활성화지역에 대해서는 개략적인 장소와 거점을 정하는 정도로 제시하고, 인적자원의 육성과 활용, 마을관리협동조합은 활성화지역 경계를 벗어나 인적자원의 네트워크가 이루어질 수 있도록 마중물 지원방식을 개선할 필요하다. 이를 위해서는 지금 같은 활성화지역단위 마중물 지원 사업 방식에서 벗어나 지역발전투자협약제도를 활용한 국비지원방식으로 전환할 필요가 있다. 향후에는 중소도시의 경우 전략계획과 활성화계획을 통합하되, 활성화계획에 반영된 단위사업 내용이 좀 더 실행력을 담보할 수 있도록 운영주체가 결정된 이후에 단위사업을 구체화할 수 있도록 도시재생계획수립체계와 절차를 개선할 필요가 있다.

세 번째로 지역에 외부 인적자원을 유입하기 위해서는 청년계층 뿐 아니라 다양한 계층을 위한 일자리와 주거지원을 묶음사업으로 마련할 필요가 있다. 나주의 경우, 청년창업지원사업보다 중장년, 고령자 일자리 지원사업이 고령화시대의 중소도시에 효율적인 사업이라는 의견도 제시되었다. 또한 일자리와 주택을 패키지로 지원하는 의성군의 경우 좀 더 안정적으로 청년주체들이 지역에 정착한다는 점도 확인할 수 있었다.

마지막으로 중소도시 재생을 위해서는 중소도시재생을 위해서는 외곽개발의 지속가능성을 판단하고, 외곽개발의 지속여부를 정책적으로 결정한 이후에 도시재생사업을 추진할 필요가 있다는 점을 확인할 수 있었다. 충주와 나주처럼 외곽에 택지개발사업으로 조성된 상권으로 상권점유율이나 인구가 이동하면 원도심 상권을 회복하기에는 한계가 있었다. 반면 의성군은 청년창업이 늘어나고 있는 안계면의 상권점유율이 높아진 결과를 보여주고 있다. 이러한 결과는 중소도시 재생을 위해서는 외곽개발의 조정과 원도심과 외곽개발의 기능과 역할 배분 없이는 지역활성화를 기대하기 어렵다는 점을 시사한다.

인용문헌

- 김미경, 김재철, 김종하, 마정미, 박민, 이상훈, 이진로, 정동완, 최현주, 2019. 지역방송의 혁신, 서울 :시간의 물레.
- 나주시, 2017. 나주읍성 도시재생활성화계획, 나주: 나주시.
- 니노미야 겐지, 2017. 산속 작은 료칸이 매일 외국인으로 가득 차는 이유는, 파주 :21세기북스.
- 마쓰나가 게이코, 2017. 로컬지향의 시대, 서울 :알에이치코리아.
- 서수정, 장민영, 김영하, 2019. 중소도시 지속가능성을 위한 지역자원기반의 통합적 공간관리방안, 세종: 건축도시공간연구소.
- 서수정, 장민영, 임보영, 정인아, 변은주, 진영효, 2021. 로컬리즘 기반의 중소도시 재생정책 방안, 세종: 건축공간연구원.
- 신동호, 임재형, 백운성, 임형빈, 김양중, 이민정, 이종윤, 임병철, 2012. 충남 지역경제 선순환 방안, 충남: 충남연구원.
- 이상호, 2020. “포스트코로나19와 지역의 기회”, 「지역고용리뷰」 1(1): 1-27
- 의성군, 2019. 의성읍 도시재생활성화계획, 의성 : 의성군.
- 충주시, 2016. 성내·충인동 도시재생 근린재생형 활성화계획, 충주: 충주시.
- 후지요시 마사하루, 2015. 이토록 멋진 마을, 서울: 황소자리.
- 후지마니 다쿠미, 2017. 젊음이 돌아오는 마을, 서울: 황소자리.
- E.F. 슈마허, 이상호 옮김, 2001. 작은 것이 아름답다, 서울: 문예출판사.
- <https://www.city.go.kr> / 도시재생종합정보체계
- <https://www.data.go.kr/data/15048122/fileData.do> / 공공데이터포털
- <https://www.data.go.kr/data/15083033/fileData.do> / 소상공인시장진흥공단
- https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=87782 / 행정안전부
- https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=202&tblId=DT_202N_B4&conn_path=I2 / 통계청 주민등록 인구통계

< 투고 2022.09.30., 심사 2022.10.21., 게재확정 2022.12.06. >