

2021
9. 6

KRIHS POLICY BRIEF
No. 832

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

지방 중소도시 특화형 재생 추진방안



주요내용

- 1 현재의 도시재생사업 추진방식은 대도시에서 출발하여 발전·세분화되어 왔기 때문에 지방 중소도시 여건과 잠재력을 반영한 재생사업 추진에는 한계가 있음
- 2 인구유출 방지 등 지방 중소도시가 직면한 쇠퇴문제를 해결하기 위한 대안으로서 사업 프로세스 중심의 지역산업을 강조하는 재생모델 차별화 방안 마련이 시급
- 3 현황분석 결과, 지방 중소도시는 대도시와 뚜렷하게 구별되며, 지방 중소도시별로 특성이 상이함을 확인할 수 있음(기반산업, 인구증감 등에 따라 유형화 가능)
- (1유형) 2·3차 산업특화 인구유지 도시, (2유형) 1·3차 산업특화 인구감소 도시
- 4 도시 특성별 4개 사례도시(원주·목포·제천·의성)를 선정하여 공간구조, 산업구조 및 일자리정책, 쇠퇴 특성, 재생사업 추진실태 등을 분석한 결과, 현재 재생사업은 지역 특성과 무관하게 유사사업을 추진 중이며 지역산업과의 연계는 미흡한 편임
- 5 지방 중소도시 재생은 현행 모듈화된 매뉴얼 형태를 지양하고, 지자체가 지역에 대한 정확한 이해와 진단을 토대로 지역 특성을 살린 유연한 계획과 사업방식을 추진할 수 있도록 하는 것이 핵심임

정책방안

- 1 (거점확산형 연계모델) 거점공간에서 시작하여 재생거점, 도시재생활성화지역 순으로 확장해 나가는 지방 중소도시형 재생사업 추진모델
- 선순 사업추진→성과확산→후속 계획수립
- 2 (정책 기본방향 전환) 지방 중소도시 거점확산형 연계모델 구축 및 적용을 위한 정책방향
- 모델구축: 사업 중심 프로세스 개선(소규모 거점사업 신속추진 및 단계적 확대)
- 모델적용: 지역산업 특화를 위한 거점공간 사업 발굴·추진(산업활성화+재생 정책 연계)
*2·3차 산업특화 인구유지 도시, 1·3차 산업특화 인구감소 도시로 구분한 사업추진
- 3 (제도 개선방안) ① 추진절차: 계획수립 및 사업추진 프로세스 개편, ② 추진방식: 산업연계 재생 강화, ③ 실행체계: 광역 주도 사업선정, ④ 예산·관리: 광역에 예산배분·관리권한 부여

박정은 도시재생연구센터장
정소양 부연구위원
김유란 연구원
박성경 연구원

1

도시재생정책 변화과정과 사업의 한계

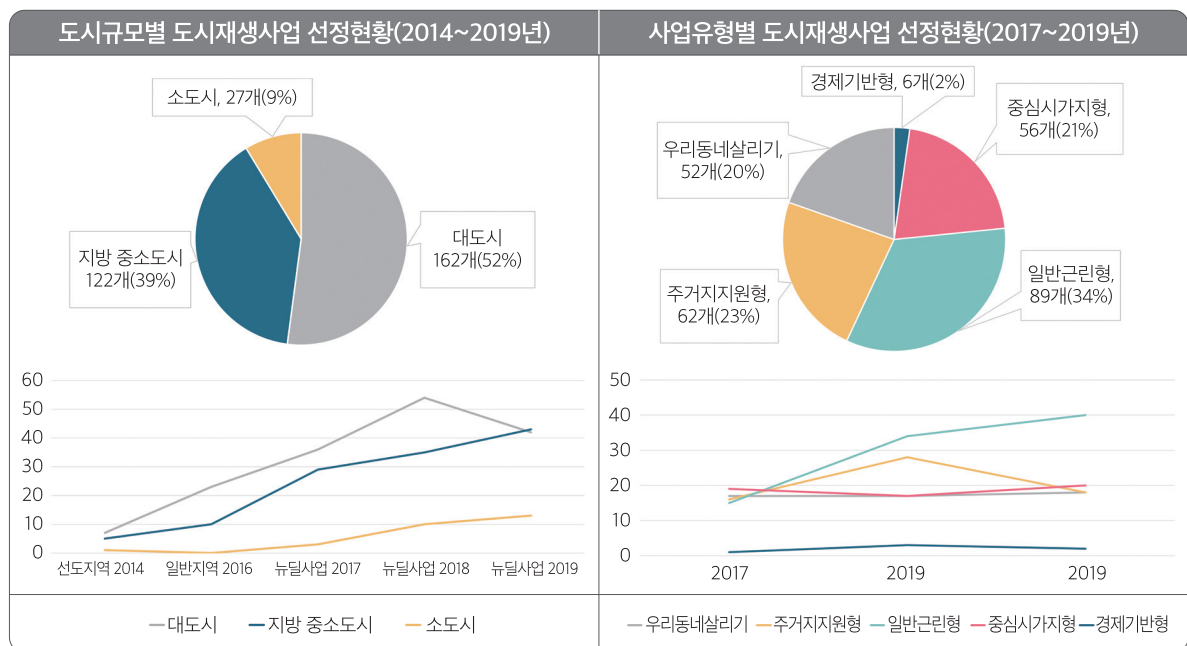
(변화과정) 2013년 12월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생법) 제정과 함께 우리나라에서도 법적 기반을 갖춘 재생사업 추진이 본격화, 2014년 처음으로 국가 시범사업인 선도지역 사업이 시작되어, 2017년 도시재생뉴딜정책이 주요 국정과제에 포함되면서 재생사업이 전국적으로 확대되기 시작함

- 사업유형은 선도지역 공모 당시 2개에서 시작하여 일반지역에서 3개, 도시재생뉴딜사업에서는 총 5개로 세분화됨

(추진현황) 도시규모별 선정현황을 살펴보면 2014년부터 2019년 말까지 선정된 총 311곳 중에서 특·광역시 선정비중이 36.7%로 가장 높게 나타남

- 사업유형·도시규모별 선정현황을 살펴보면 ① 인구 5만~50만 명 미만의 지방 중소도시의 재생사업 참여 비중은 계속해서 증가하고 있으며, ② 사업유형은 일반근린형에 집중되어 있음을 확인할 수 있음

그림 1 도시규모별 및 사업유형별 도시재생사업 선정현황



주: (대도시) 특광역시, 인구 50만 명 이상 도시, (중소도시) 인구 5만 이상~50만 명 미만 도시, (소도시) 인구 5만 명 미만 도시로 구분.
출처: 박정은 외 2020, 31-32 (원자료 도시재생종합정보체계 사업현황[www.city.go.kr, 2020년 3월 29일 검색]을 참고하여 연구진 작성).

(한계 및 문제점) 도시재생뉴딜사업이 국정과제에 포함되고 전국으로 확대 시행되는 과정에서 도시 특성에 대한 충분한 고려 없이 사업유형이 결정되고 이를 적용한 결과 전국적으로 도시재생사업이 획일화되고 있음

- 특히, 지방도시의 산업 특성에 대한 고려 없이 국비지원사업 선정을 위한 지자체 간 경쟁이 더욱 심화되고 있음

(지방 중소도시 맞춤형 재생정책의 필요성) 지방 중소도시 재생사업 수요가 꾸준히 늘어날 것으로 예상되므로 지방 중소도시 맞춤형 재생방식에 대해 심도 있는 논의와 고민이 필요한 시점임

- 지방 중소도시 재생모델은 지금과 같은 모듈화된 매뉴얼 형태를 지양하고, 지자체가 지역에 대한 정확한 이해와 진단을 토대로 지역 특성을 살린 유연한 계획과 사업방식을 추진할 수 있도록 하는 것이 핵심임

2

지방 중소도시 쇠퇴 특성 및 재생사업 추진실태

지방 중소도시 현황과 특성

「지방자치법」에 근거하여 지방 중소도시는 대도시 이외의 지역으로 구분되며 수도권을 제외한 인구 5만~50만 명 미만 도시로 한정할 수 있음

- 인구규모를 기준으로 인구 30만~50만 명 미만, 15만~30만 명 미만, 5만~15만 명 미만의 도시로 세분할 수 있으며, 각 부문별 현황분석을 통해 지방 중소도시에서도 인구규모별로 현황과 특성이 차이가 나타나는 것을 확인할 수 있음
 - (30만~50만 명 미만 도시) 인구수 증가, 2차·3차 산업 중심 산업구조, 실업률 큰 폭 증가, 노후건축물 비율 양호, 개발행위허가 건수 증가 등의 특성이 도출됨
 - (15만~30만 명 미만 도시) 2차·3차 산업 증가, 실업률이 소폭 증가하는 추세를 보이며 노후건축물 전국 평균 수준으로 나타남
 - (5만~15만 명 미만 도시) 인구수가 가장 큰 폭으로 감소하고 있으며, 다른 규모 중소도시 특성과는 다르게 제조업이 감소, 낮은 수준의 실업률 유지, 노후건축물 비중 높음, 개발행위허가 건수·면적 증가 등의 특성을 보임

현장 심층 조사·분석을 위한 사례 대상지 선정 및 분석 결과 종합

선정기준으로 ① 지방 중소도시 규모별·부문별 특성 반영 여부, ② 도시재생사업 추진현황, ③ 유관사업 추진현황 등을 적용, 지방 중소도시에서 두드러지는 특성인 산업구조·인구증감 추세 등을 반영하여 두 개 그룹으로 유형화해 각 유형별로 2개의 사례도시를 선정함

- (1유형) 2차·3차 산업 기반의 인구유지 도시(원주·목포)
 - (2유형) 1차·3차 산업 기반의 인구감소 도시(제천·의성)
- 2개 유형 4개 사례도시 분석 결과, 공간 및 산업구조 등 특성이 상이하게 나타남

(2+3차 산업 기반 인구유지 도시) 외곽개발로 인한 원도심 쇠퇴가 심화되고 있으며 제조업, 전문과학·기술 서비스업과 연계한 재생사업 발굴·추진 필요

- (공간구조 및 쇠퇴 특성) 원도심에 노후건축물이 밀집해 있으며 외곽개발로 인해 인구감소와 기능 약화가 심화되고 있으나 여전히 원도심의 서비스업 밀집도가 높은 편임
- (산업 및 일자리 정책) 제조업, 전문과학 및 기술서비스업이 도시 전반적으로 발달해 있으며 기업 투자 및 유치, 지역공동체 일자리정책 등을 추진 중임
- (재생 계획 및 사업) 원도심 중심으로 재생사업을 추진 중이나, 해당 도시 특화산업과 연계한 재생사업 발굴·추진은 미흡한 편임

(1+3차 산업 기반 인구유지 도시) 원도심은 주변지역 거점 역할을 담당하므로 농업·서비스업 특화와 연계한 재생사업 발굴·추진 필요

- (공간구조 및 쇠퇴 특성) 원도심 노후도는 높은 편이나 과거부터 현재까지 지역 거점 기능을 꾸준히 유지해 오고 있음
 - 원도심 주변지역은 노후도가 높고 인구 감소 및 유출이 심한 편임
- (산업 및 일자리 정책) 농업이 상대적으로 발달했으며 시 차원에서 특화산업 고도화 정책, 청년지원사업 등을 추진 중임
- (재생 계획 및 사업) 원도심 생활SOC 복합화시설 중심의 재생사업 추진 중

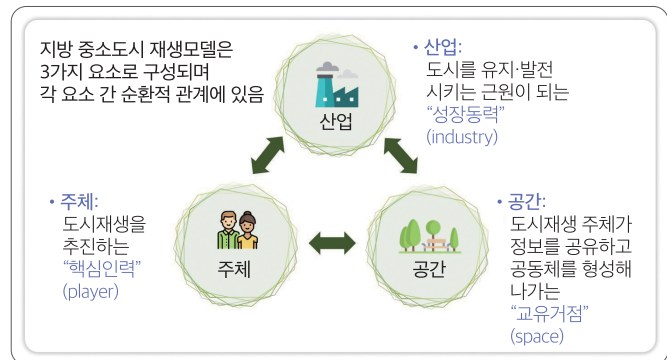
거점확산형 재생모델은 다음과 같이 소규모 거점사업에서 확대·발전 가능함

- (재생거점 핵심시설로서의 '거점공간*') 도시재생전략계획 또는 도시기본계획에서 공간구조, 산업구조, 쇠퇴 특성 등에 대한 분석을 토대로 재생거점을 설정한 뒤, 이를 효과적으로 활성화하기 위한 수단으로 거점공간 조성
* 지방 중소도시 재생사업이 본격화되는 공간단위
- (도시 차원의 '재생거점' 발굴 및 선정) 장기적으로 도시재생을 추진하기 위한 전략적 거점
- 향후 수요에 따라 도시재생활성화지역으로 지정 가능
- (경계가 아닌 공간범위로서의 '도시재생활성화지역') 도시재생활성화지역 지정은 도시재생사업의 거점지역을 나타내고 대략적인 사업의 공간범위를 나타내는 수단으로 인식을 전환할 필요(유연한 활성화지역 지정 및 해석)
- ('선先'재생사업 후속도시재생활성화계획' 수립) 재생거점이 설정되고 거점공간사업이 정해지면 소규모 사업을 추진한 뒤, 사업효과에 따라 하나 이상의 거점공간을 서로 연계하는 등 필요에 따라 도시재생활성화지역으로 지정 후 도시재생활성화계획 수립(활성화계획은 계획적 관리가 필요한 경우 사후 수립)

지방 중소도시 재생모델 구성요소

- (산업) 지방 중소도시를 유지 또는 발전시키는 근원이 되는 '성장동력'
- (주체) 도시재생을 추진하는 '핵심인력(공동체)'
- (공간) 공동체가 정보를 공유하고 공동체 의식을 공고하게 만드는 '교류거점'

그림 4 지방 중소도시 재생모델 구성요소



출처: 박정은 외 2020, 136.

정책 기본방향

- (사업추진 프로세스 강조[구축]) 거점확산형 연계모델 구축을 위해 완성도 높은 계획수립 이후 사업을 추진하는 현재 사업추진 프로세스 전면 개편 필요
- ('산업' 분야 재생모델 구성요소 강조[적용]) 사업추진 프로세스의 시작이 되는 거점공간 사업 발굴 시 지역산업 특화 관점에서 재생사업 발굴 및 추진

거점확산형 연계모델 구축방안

- (기존) 사업 종합계획에 해당하는 활성화계획 수립 이후 사업 추진
- (개선안) 소규모 거점사업에서 확대·발전시키는 사업 중심 프로세스 강조
- ① 철저하게 현장에서 필요로 하는 사업을 신속하게 발굴하고, ② 거점에 집중하여 추진할 수 있도록 지원함으로써 지역 내 변화를 유도할 수 있는 계기를 마련, ③ 이를 토대로 수요맞춤형으로 확대해 나가는 방식

도시 특성별 재생모델 적용방안

(기존) 노후지역 환경개선을 위한 주거지 정비 중심의 재생사업 추진

(개선안) 지역산업 특화 및 강화를 위한 소규모 거점공간 조성사업 발굴

- 거점확산형 연계모델 구축을 통해 사업추진 프로세스를 재구축했다면 다음으로 지방 중소도시 특화를 위한 모델 적용이 필요하며, 이때 지역산업 특화 및 활성화 관점에서 소규모 거점공간 조성사업부터 추진 시작
- 산업구조, 인구증감 등 지방 중소도시 특성에 맞는 재생모델 적용·차별화가 관건

① 2+3차 산업 특화형 인구유지 도시

- 산업단지와 그 주변지역을 중심으로 적용할 수 있음
- 재생거점 내 거점공간을 조성하고 재생거점과 재생거점을 연계하는 도시재생활성화지역은 지나치게 많은 수를 지정하는 것을 피하고 2~3개 이내로 지정하여 사업수요를 집중시키고 운영관리 기능 강화 필요

표 1 2+3차 산업 특화형 인구유지 도시 적용모델(예시)

구성요소	산업	주체	공간
재생거점	• 제조업, 도·소매업, 숙박음식업 밀집지역	• 기업, 근로자, 주민, 상인 공동체 단위 참여	• 산업단지 및 산업단지 주변지역 (주거+공업+상업 용도가 공존하는 지역) • 원도심지역
거점공간	• 2·3차 산업 근로자 및 주변 거주민을 위한 생활편의 시설	• 근로자, 상인, 주민 등 공동체 역량 강화를 통한 운영조직화	• 근로자와 상인 등 공동이용시설 등 (문화센터, 체육시설 등)
도시재생 활성화지역	• 산업기반 강화를 위한 면적 정비가 필요한 지역	• 다양한 공동체간 정보공유 및 교류 활성화를 위한 지원	• 2개 이상의 재생거점 간 연계를 통한 도시재생활성화지역 지정 • 도시 전체에 2~3개 이내 도시 재생 활성화지역 지정
개념도			

출처: 박정은 외 2020, 요약xiii.

②-1. 1+3차 산업 특화형 인구감소 도시(3차 산업 중심형)

- 원도심과 주거밀집 지역을 중심으로 재생모델을 적용할 수 있으며, 동지역을 중심으로 도시재생활성화지역 지정은 가능하나 도시규모, 주변지역과의 연계성 등을 고려하여 2개소 이내로 한정

표 2 1+3차 산업 특화형 인구감소 도시 적용모델(3차 산업 중심형)(예시)

구성요소	산업	주체	공간
재생거점	• 농업·임업·어업, 도소매 서비스업 밀집지역	• 1·3차 산업종사자	• 원도심 지역 • 주거밀집지역
거점공간	• 1·3차 근로자 및 주민 공동이용시설	• 1·3차 산업종사자 간 교류·협력 강화	• 1·3차 근로자 공동이용시설 등
도시재생 활성화지역	• 1·3차 산업 활성화를 통한 지역경제 활성화(농특산물 연계, 서비스산업 특화)	• 1·3차 산업종사자 대상 마케팅 교육	• 원도심-주거지역 재생거점 간 연계를 통한 서비스 전달 강화 • 2개 이내 도시재생활성화지역 지정
개념도			

출처: 박정은 외 2020, 요약xiv.

②-2. 1+3차 산업 특화형 인구감소 도시(1차 산업 중심형)

- 원도심을 중심으로 재생모델을 적용할 수 있으며 인구규모가 작기 때문에 1~2개 이내로 도시재생활성화지역 지정을 최소화하는 것이 효율적임
- 쇠퇴를 가속화시키는 요인(예: 빈집, 빈 점포 등) 제거 중심의 재생추진 관건

표 3 1+3차 산업 특화형 인구감소 도시 적용모델(1차 산업 중심형)(예시)

구성요소	산업	주체	공간
재생거점	• 농업·임업·어업, 숙박음식업 밀집지역	• 1·3차 산업종사자 대부분이 인근 주거지역 거주민	• 원도심 지역
거점공간	• 1·3차 근로자 및 주민 공동이용시설	• 1·3차 산업종사자 간 교류·협력 강화	• 공동작업장, 농특산물 판매장 등
도시재생 활성화지역	• 1·3차 산업 활성화를 통한 지역경제 활성화(관광산업화, 농특산물 연계 특화마을)	• 1·3차 산업종사자 대상 마케팅 교육	• 재생거점과 주변지역 중심의 도시 재생활성화지역 • 1~2개 도시재생활성화지역 지정
개념도			

출처: 박정은 외 2020, 요약xiv.

4

지방 중소도시 특화형 재생을 위한 제도 개선방안

[추진절차] 계획수립 및 사업추진 프로세스 개편

- (선사업 후계획수립) 거점공간 조성 등 소규모 재생사업 우선 추진 후 사업 필요성 및 수요 등에 따라 도시재생활성화계획 수립
- (도시재생활성화지역 사업구역 개념 폐지) 제도는 유지하되 기존의 '사업구역 경계' 개념에서 유연한 '사업대상' 개념으로 전환
- (관련 계획 개편) 도시재생전략계획 수립내용에서 활성화지역 지정 삭제 및 전략계획 수립 의무화 폐지, 도시재생활성화계획 수립 시 도시재생활성화지역을 지정하고(사업대상) 지역특화형 실행계획 수준으로 구체화
- (도시재생 예비사업 제도 확대 시행) 도시재생 예비사업 실시 → 도시재생활성화계획 수립 → 근린재생형 도시재생사업 시행 등 재생사업 단계적 추진

[추진방식] 산업연계 재생 강화

- (도시재생전략계획 내용 추가) 현황분석에 지역 특화산업, 일자리정책 분석 추가
- (지역 특화산업 활성화방안과 재생사업 연계) 산업특화 및 일자리 창출 측면에서 재생거점을 설정하고 재생방향을 도출함으로써 산업정책과 재생정책을 통합
- (유관사업 연계 및 통합추진 강화) 재생사업과 타부처·타부서 사업 연계추진 강화

[실행체계] 광역 주도 사업 선정

- (중앙·광역 간 역할 재정립) 중앙은 지자체 지원자로, 지자체는 재생사업을 발굴·추진하는 핵심 주체로 역할 재정립
- (‘공모’가 아닌 ‘지원’으로 추진방식 전환) 사업 필요성과 국비지원 당위성이 인정될 경우, 지원하는 방식으로 전면 개편(지원대상 확대, 지원규모 축소)
- (도시규모별 사업 선정) 대도시와 지방 중소도시를 구분하여 별도 트랙으로 지원
- (광역 주도 사업 선정) 현재의 광역선정 방식을 유지하되 역할과 기능 강화

[예산·관리] 광역에 예산배분 및 관리권한 부여

- (광역 중심 예산 배분 및 관리) 지자체-중앙 간의 직접적인 집행률 관리 방식에서 벗어나 1년마다 광역도 단위 집행률을 관리하고 정산하는 방식으로 개편
- (광역 주도 사업 관리) 사업발굴 및 컨설팅, 사업 모니터링 및 평가, 인력 관리 등
- (공무원 역량 강화 의무화 및 행정협의회 실효성 제고) 지자체 전담인력뿐만 아니라 연관부서 행정인력 의무교육 실시 및 행정협의회 구성으로 운영 실효성 강화
- (산업 분야 전문인력 투입) 전담조직, 중간지원조직 등에 산업 분야 전문가 참여

표 4 제도 개선방안 종합

제도 개선방안		모델	법령	계획 가이드라인	공모 가이드라인	기타
추진 절차	• 선 사업 후 계획수립	구축		• 전략계획 수립 • 활성화계획/사업시행		
	• 도시재생활성화지역 개념 변경	구축	• 법 제2조 ①항 5			
	• 관련 계획 개편	구축	• 법 제12조 ①항 • 시행령 제25조 4호	• 활성화계획/사업시행	• 국비지원 공모	
	• 도시재생 예비사업 제도 확대 시행	구축			• 국비지원 공모 • 예비사업 공모	
추진 방식	• 도시재생전략계획 내용 추가	적용	• 법 제13조 ①항 3, 4, 5, 5의 2			
	• 지역 특화산업 활성화방안과 재생사업 연계	적용		• 활성화계획/사업시행		• 행정조치
	• 유관사업 연계통합추진 강화	적용		• 활성화계획/사업시행		• 부처협업 체계 구축
실행 체계	• 중앙 및 광역 간 역할 재정립	구축			• 국비지원 공모	
	• 공모가 아닌 지원으로 추진방식 전환	구축, 적용			• 국비지원 공모 (신설)	
	• 도시규모별 사업 선정	구축			• 국비지원 공모	
	• 광역 주도 사업 선정	구축			• 국비지원 공모	
예산 관리	• 광역 중심 예산 배분·관리	구축			• 국비지원 공모	
	• 광역 주도 사업관리	구축	• 시행령 제31조 ①항~⑤항			
	• 공무원 역량 강화 의무화, 행정협의회 실효성 제고	구축, 적용				• 행정조치
	• 산업 분야 전문가 채용	적용		• 활성화계획/사업시행		• 행정조치

출처: 박정은 외 2020, 181.

참고문헌

도시재생종합정보체계 사업현황. www.city.go.kr (2020년 3월 29일 검색).

※ 이 브리프는 “박정은·정소양·김유란·박성경. 2020. 지방 중소도시 재생모델 구축방안. 세종: 국토연구원”의 내용을 정리한 것임.

• **박정은** 국토연구원 도시재생연구센터장
(jepark@krihs.re.kr, 044-960-0284)

• **김유란** 국토연구원 도시연구본부 연구원
(yrkim@krihs.re.kr, 044-960-0177)

• **정소양** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원
(jungsy@krihs.re.kr, 044-960-0176)

• **박성경** 국토연구원 도시연구본부 연구원
(seongkyung@krihs.re.kr, 044-960-0264)

