

논문

코로나19 이후 도시재생 현장의 여건변화 및 대응사례 연구: 도시재생지원센터 설문조사 결과를 중심으로*

A Study on Changes in Conditions and Response Cases at Urban
Regeneration Sites after COVID-19: Focusing on the Results of Urban
Regeneration Support Center Survey

윤병훈** · 김하균*** · 이삼수****

Yun, Byung-Hun · Kim, Ha-Geun · Lee, Sam-Su

Abstract

The spread of COVID-19 has made a lot of changes in our society, and it is still having a lot of influence. In particular, the direct face-to-face/contact-oriented urban regeneration policy was greatly influenced. In this study, a survey of urban regeneration support centers nationwide was conducted to investigate the difficulties of urban regeneration sites. In addition, the improvement of a field-based urban regeneration policy was proposed to overcome this. The details are as follows: First, it is necessary to make a breakthrough transformation and support for residents' face-to-face and participation projects. Second, disaster response project guidelines reflecting urban regeneration characteristics should be established and shared. Third, it is necessary to establish a non-face-to-face and online program equipment and manpower sharing system. Fourth, it is necessary to reconsider the method of evaluating urban regeneration project performance centered on the budget execution rate. The results of the study are meaningful in that they proposed field-friendly alternatives to ensure sustainability of urban regeneration policies even in the post COVID-19 era.

주제어: 코로나19, 도시재생, 현장여건, 도시재생지원센터, 설문조사

Keyword: Covid-19, Urban Regeneration, Site Condition, Urban Regeneration Support Center, Survey

* 이 연구는 토지주택연구원에서 수행한 「포스트 코로나19 시대의 도시재생 정책방향 연구(2021)」 결과의 일부로 국토교통부/국토교통과학기술진흥원의 「쇠퇴지역재생역량강화를 위한 기술개발사업」의 연구비 지원(22TSRD-C151228-04)으로 수행됨.

** LH 토지주택연구원 책임연구원(주저자 : civilurban@lh.or.kr)

*** 서울특별시 도시재생지원센터 주임(공동저자 : kimhg34@surc.or.kr)

**** LH 토지주택연구원 연구위원/단장(교신저자 : l3water@lh.or.kr)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

공식적으로 2019년 12월말 시작된 코로나19(COVID-19)가 2년 넘게 이어지며 우리 사회 전반에 막대한 피해를 주고 있다. 코로나19 확산을 위한 대표적인 방역대책으로 사회적 거리두기가 시행되며, 사회·경제·환경 등 다양한 분야에서 큰 변화가 일어나고 있다.

이와 같은 코로나19 확산에 따른 삶의 전방위적 변화를 일컬어 ‘도시공간의 몰락’으로 정의할 수 있다. 즉 다수가 모이던 밀집시설의 위험성이 확대되고, 공간을 제공·활용하는 다양한 산업의 쇠퇴는 경제 전반에 악영향을 미치고 있다. 특히 우리가 거주하고 있는 도시는 3밀(밀집·밀접·밀폐)의 특징을 가지고 있기 때문에, 감염병 확산의 측면에서 최대의 원인 제공자이자 피해자로 볼 수 있다(성현곤, 2020). 그리고 코로나19의 확산은 필연적으로 도시공간과 관련된 도시정책에도 영향을 주고 있다.

지속적으로 인구가 감소하고 장기화된 경기침체에 따른 저성장 시대의 도시정책으로 도시재생이 부각되고, 전국의 많은 도시에서 2021년말 기준으로 534곳에서 도시재생사업을 추진하고 있다. 도시재생은 다양한 주체들이 지역의 문제점을 발굴하고, 이를 해결하기 위해 상시적인 협력과 논의를 통해 해결해가는 과정과 소통중심의 도시정책으로 볼 수 있다. 따라서 도시재생을 추진하기 위해서는 지역주민과 다양한 이해관계자와의 직접적인 소통과 협력이 필수적이다.

하지만 코로나19의 지속적인 확산을 통해 사회적 거리두기와 같은 비대면/비접촉 활동이 일상화되면서, 도시재생과 같은 대면/접촉 중심의 도시정책은 큰 위기를 맞게 되었다. 이러한 위기 속에서 기존 도시재생에 대한 변화 및 대안의 필요성이 대두되며, 포스트 코로나19시대에 대응한 새로운 관점의 도시재생 정책이 마련되어야 한다는 공감대가 형성되었다. 특히 기후위기 변화에 따라 코로나19 외에도 치명적인 감염병이 발생할 수 있다는 부정적인 상황을 고려하여, 지금까지와는 새로운 도시재생의 전환이 필요하다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 코로나19의 확산이 도시재생 현장에 어떠한 변화를 가져왔는지 살펴보기 위하여 도시재생지원센터 관계자를 대상으로 설문조사를 실시하였고, 이를 통해 현장의 애로사항과 현안을 파악하였다. 그리고 코로나19의 상황에서 사회적 거리두기와 같은 방역지침을 준수하며 진행한 대응사례를 분석하여 코로나19와 같은 재난재해에 대응하기 위한 도시재생 정책 개선방안을 제안하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 내용

도시재생은 지역주민 및 이해관계자와의 소통과 협력이 필수적인 사업으로, 중간지원조직인 도시재생지원센터를 중심으로 다양한 사업이 진행되고 있다. 하지만 코로나19가 장기화되면서 도시재생 현장에서는 많은 문제점이 발생하고 있다. 대표적으로 교육프로그램, 지역축제, 주민공모사업, 주민협의체 구성·운영 등 직접적인 대면중심의 사업이 제대로 운영되지 못하고 있다. 이로 인해 사업계획 추진의 지연문제, 예산집행률 저조, 지역 거버넌스 협력체계 구축 미비 등 다양한 문제점이 발생하고 있다.

본 연구에서는 앞서 언급한 내용 외에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」에 명시되어 있는 센터의 주요업무 중에서 코로나19로 인해 수행이 어려운 문제점을 파악하기 위하여 전국의 460개(2020.12.09.기준) 도시재생지원센터를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사를 통해 코로나19 확산에 따른 도시재생 현장의 장애요인과 대응사례를 조사하고, 이를 종합하여 코로나19와 같은 재난재해에 대응하기 위한 도시재생 정책 개선방안을 제안하였다.

II. 선행연구 검토

1. 코로나19 등 감염병 대응 관련 연구

코로나19와 같은 감염병에 대응하기 위해 국내·외에서 정책 및 제도, 산업·경제, 건축, 주거환경·복지, 지방재정, 불평등성 등 다양한 분야에서 연구가 있으나, 아직 도시재생 분야에서 코로나19 대응과 관련된 연구가 수행되지 못하고 있다.

먼저 국내에서 손창우(2020)는 코로나19 대응방안으로 사회적 거리두기 실시, 확진자 및 접촉자 추적시스템 구축, 보건의료시스템의 효율화 방안 등을 제시하였다. 채민석(2020)은 해외 코로나19 확산방지 대책과 일자리·경제 관련 대책을 제시하고, 이명식(2020)은 코로나19 등 감염병에 대응하기 위한 건축적 방안을 제시하였다. 최성경 외(2020)는 각종 재난으로부터 안전한 주거환경 조성을 위해 필요한 물리적 환경을 제안하고, 주거복지 서비스 방향을 제시하였다. 조기현·김권식(2020)은 코로나19의 상황에서 지역경제 위기를 극복하기 위해 지방교부세, 지방투자심사제도 등 지방재정측면의 대응방안을 제안하였다. 윤병훈 외(2021)는 코로나19에 따른 도시공간 유형별 회복력 특성을 고려한 도시정책 방향 정립의 필요성을 제시하였다. 이삼수 외(2021)는 빅데이터를 활용하여 코로나19 이후 전국의 유동인구 및 매출액 변화를 분석하였다.

해외의 경우 코로나19 확산에 따른 불평등성에 관한 논의가 활발히 이루어지고 있다. UNDP(2020)와 JOSEPH STIGLITZ(2020)는 코로나19로 인한 불평등 문제에 대해 언급하고, Blundell et al.(2020)은

코로나19가 기존에 존재했던 불평등 상황을 심화시키는 문제가 될 수 있음을 지적하였다. Sahu N. and Mishra M.(2021)은 코로나19에 따른 영향관계를 규명하기 위해 Covid Vulnerability Index(코로나 취약 지수)를 고안하여, 공간지도를 도출하였다. Rahman, M. R. et al.(2020)은 사회·물리·경제적 측면의 12개 취약요소와 코로나19 확진자수와의 상관관계를 분석하였다.

2. 도시재생 현장의 문제점 개선방향 관련 연구

도시재생 관련 중간지원조직인 도시재생지원센터에서는 다양한 주체와 관계를 맺으며 현장에서 업무를 수행하고 있고, 다양한 문제에 대응하고 있다. 기존 연구에서도 현황조사, 설문조사, 면접조사 등의 방식으로, 도시재생 현장의 문제점을 파악하고 개선방향을 제안하고 있다.

한연오·정은진(2021)은 심층인터뷰 기법을 활용하여 광역도시재생지원센터의 위상에 맞는 역할을 제시하였다. 김홍주(2018)는 기존 마을만들기 사업과 해외 중간지원조직 사례를 분석하여, 국내 도시재생지원센터의 역할과 발전방향을 제시하였다. 임상연·정은진(2018)은 전국 도시재생지원센터 설문조사를 통해 광역·기초·현장지원센터의 운영현황을 분석하고, 도시재생지원센터의 위상과 역할을 강화하기 위한 정책방안을 제안하였다. 노현준(2019)은 대전시 도시재생 현장지원센터 공간운영 및 이용실태를 조사하여 문제점을 종합하고, 문제점 해결을 위한 대응방안을 제시하였다. 김영환(2020)은 충청북도 도시재생지원센터를 대상으로 운영현황을 분석하고, 도시재생지원센터 운영방안을 모색하였다. 조금숙·김경배(2021)은 도시재생지원센터의 역량 및 신뢰도가 주민참여에 미치는 영향을 분석하고, 시사점을 도출하고 정책을 제안하였다. 박일민·김호철(2019)는 도시재생지원센터의 현실을 진단하고, 도시재생 정책환경 변화에 대응할 수 있도록 자생력을 담보한 도시재생지원센터의 역할 정립 방향을 제시하였다. 김예성(2017)은 도시재생지원센터의 역할 및 기능 등 운영현황을 조사하여 문제점을 파악하고, 성공적인 도시재생사업 추진을 위한 개선방안을 제안하였다.

3. 연구의 차별성

다양한 분야에서 코로나19 확산에 따른 변화와 영향, 대응방안 등을 제시하고 있지만, 아직 도시재생 관련 분야에서는 연구가 미흡한 실정이다. 특히 코로나19에 따른 사회적 거리두기 지침으로 인하여 센터의 업무가 원활하게 진행되고 있지 못하지만, 명확한 실태파악을 통한 정책 및 제도적 지원이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

본 연구에서는 코로나19와 같은 재난재해 대응형 도시재생 방향을 모색하기 위해, 도시재생현장지원센터를 대상으로 문제점을 명확하게 파악하고 실효성 있는 대응방안을 제시하였다는 점에서 연구의 차별성을 가지고 있다. 또한 도시재생의 취지에 맞게 전문가의 일방적인 접근보다는 현장의 다양한 사례를 종합하여, 현장의 상황과 관점을 고려하였다.

Ⅲ. 코로나19 확산 이후 도시재생 현장의 현안 분석

1. 연구방법론

본 연구에서는 코로나19 확산이후 도시재생 현장의 문제점을 명확하게 파악하기 위하여 설문조사 및 심층인터뷰를 중심으로 연구를 수행하였다. 먼저 전국도시재생지원센터협의회¹⁾에서 추천받은 광역·기초·현장 지원센터 소속의 센터장, 사무국장, 팀장 등이 2020년 10월에 1차 사전 간담회를 통해 추진방향, 사례분석틀 및 사례분석방향 등을 논의하였다. 이후 2020년 11월에 2차 간담회에서 비대면 사례조사 항목(코로나19 영향도, 사업추진 지연요인 등) 및 조사일정, 심층사례조사 추진방법 등을 확정하였다. 설문조사에서 취합된 코로나19 대응사례 중 공유가 필요한 사례는 2020년 12월에 3차 간담회에서 결정하였다.

먼저 코로나19 발생이후 도시재생 현장의 문제점을 명확하게 파악하기 위하여 460개 도시재생지원센터를 대상으로 2020년 11월 24일부터 12월 18일까지 설문조사를 실시하였고²⁾, 설문조사에 응답한 센터는 113개(24.5%) 센터이다. 설문조사를 통해 코로나19로 인해 영향을 받는 센터의 주요업무, 장애요인, 대응사례, 제안사항 등을 조사하였고, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 도시재생지원센터의 주요업무³⁾ 중에서 코로나19가 미치는 영향도를 5점척도(매우그렇다:5점, 그렇다:4점, 보통:3점, 아니다:2점, 매우아니다:1점)로 조사하였다. 둘째, 센터에서 추진하고 있는 사업과 관련하여 행정·자원·환경 측면에서 사업추진에 미치는 지연요인⁴⁾을 조사하였다. 다음으로 설문조사시 선택사항⁵⁾으로 제시한 ‘코로나19 도시재생 현장 대응사례’에 여부에 답변한 센터 중 일부를 대상으로 심층 인터뷰를 통해 교육·홍보·의견수렴·공청회·기타 등 사업분야, 대면·비대면·혼합 등 사업추진 방식, 기존 추진방법, 극복방법 등을 조사하였다.

- 1) 전국도시재생지원센터협의회는 도시재생사업의 지속가능성을 제고하고 센터간 협력체계를 구축하기 위해 2018년 5월 설립되었다. 2020년 10월 기준 전국 449개 센터 중에서 236개소(52.5%)가 가입되어, 도시재생 현장의 이슈와 문제점을 이야기해줄 수 있는 대표적인 연합단체에 해당된다.
- 2) 전화연락, 메일발송 등 일반적인 방법 외에 전국도시재생지원센터 협의회 공문발송과 같은 행정절차를 수반하여 설문조사를 실시하였다.
- 3) 「도시재생특별법」 제11조 및 시행령 제15조 및 각 지자체 조례 등에 명시된 도시재생지원센터의 주요업무는 ①도시재생전략계획·도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원, ②도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위해 필요한 사항, ③주민 역량강화·현장전문가 육성을 위한 교육프로그램(도시재생대학) 운영, ④마을기업 등 도시재생 사회적경제조직의 창업·운영 지원, ⑤주민참여 활성화 및 지원(소규모 재생, 주민제안, 주민참여 프로젝트팀 등), ⑥도시재생 거버넌스 구축, 지역 내 유관기관 협력·네트워크 구축, ⑦도시재생사업 홍보(마을신문·소식지 등 제작·배포, 마을방송·미디어 등 운영), ⑧도시재생사업에 대한 모니터링 및 성과평가 지원 등이다.
- 4) 행정에는 명확한 지침부족, 예산경직성과 불확실성, 자원요인에는 사회적 거리두기를 위한 공간, 비대면사업을 추진하기 위한 장비·업체부족, 환경요인에는 행정·자원 요인 외에 센터가 통제하기 어려운 상황 등을 포함한다.
- 5) 설문조사시 선택사항 『3. 귀 센터에서 코로나19 상황에서 추진한 사업 중 전국에 공유하고 싶은 사업이 있다면 작성 부탁드립니다.』을 통해 도시재생현장지원센터의 코로나19 대응사업 진행여부를 파악하고, 추가적으로 언론보도 및 전국도시재생지원센터협의회 온라인소통방 등에 공유된 내용을 수집하였다.

마지막으로 설문조사에서 코디네이터, 주민협의체 등 도시재생 현장 관계자로부터 회신받은 사업추진의 어려움과 필요한 사항 등을 종합하여, 코로나19와 같은 재난재해로 인한 현장의 애로사항을 해결하기 위한 도시재생 정책 개선방안을 제안하였다.

2. 코로나19 확산 이후 도시재생지원센터 주요업무 영향도 분석

도시재생지원센터의 주요업무 중에서 코로나19로 가장 많은 영향을 받는 분야는 ‘주민역량강화·현장전문가 육성을 위한 교육프로그램(도시재생대학) 운영’으로 장애인식도는 4.2이다. 다음으로 ‘주민참여 활성화 및 지원(소규모 재생, 주민제안, 주민참여 프로젝트 등)’이 평균 4.0으로 부정적인 인식이 높은 편이었다. 상대적으로 기존부터 오프라인·온라인 방식으로 병행되어 운영되었던 ‘도시재생사업 홍보(마을신문·소식지 등 제작·배포, 마을방송·미디어 등 운영)’의 장애인식도는 3.3으로, 코로나19에 영향을 크게 받지 않았다.

표 1. 코로나19에 따른 도시재생지원센터 주요업무 영향도

순위	주요업무 대분류	평균
1	주민 역량강화·현장전문가 육성을 위한 교육프로그램(도시재생대학) 운영	4.2
2	주민참여 활성화 및 지원(소규모 재생, 주민제안, 주민참여 프로젝트 등)	4.0
3	마을기업 등 도시재생 사회적경제조직의 창업·운영 지원	3.8
4	도시재생 거버넌스 구축, 지역 내 유관기관 협력·네트워크 구축	3.7
5	도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위해 필요한 사항	3.6
6	도시재생사업에 대한 모니터링 및 성과평가 지원	3.5
7	도시재생전략계획·도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원	3.4
8	도시재생사업 홍보(마을신문·소식지 등 제작·배포, 마을방송·미디어 등 운영)	3.3

그동안 도시재생 현장에서는 직접적인 대면을 통해 지역주민과 함께하는 도시재생대학, 주민공모사업 등 프로그램을 진행하였다. 하지만 코로나19 확산에 따른 사회적 거리두기가 시행되면서 사업진행에 제약이 발생하였다. 많은 지역주민을 대면하는 것이 금지되었고, 도시재생대학 운영공간으로 활용되던 공공시설이 폐쇄되면서 공간확보의 어려움도 발생하였다. 또한 사회적 거리두기 기준 해석에 대해 현장-행정 간의 의견차이가 나타나기도 하였다. 불특정다수 혹은 특정다수의 주민들과 대면활동을 통해 진행되는 사업 대부분이 코로나19에 큰 영향을 받는 것으로 나타났다(표1 참조).

세부항목별 코로나19의 장애인식도는 ‘마을축제 운영·지원(플리마켓, 마을축제 등)’, ‘주민역량강화를 위한 도시재생대학 등 교육프로그램’, ‘주민협의체 대표 교육’, ‘활동가·코디네이터 교육’, ‘도시재생활성화계획 수립을 위한 주민의견 수렴’, ‘CRC 창업·육성을 위한 교육’, ‘주

민·상인협의체 구성·운영 등 주민조직화 운영지원’, ‘주민공모사업 운영지원’ 등의 장애인식도가 4.0(그렇다)이상으로 영향이 있는 것으로 나타났다.

대부분의 사업이 지역주민이 참여하여 진행되는 사업으로 직접적인 대면이 어려워지며, 연초계획 대비 사업이 제대로 진행되지 못하였다. 이에 비해 ‘SNS 운영 등 온라인 홍보지원’, ‘주민대상 마을소식지 배포’, ‘활성화계획 수립 지원을 위한 가이드라인 등 지침마련’, ‘도시재생전략계획 수립지원’, ‘활성화지역 선정을 위한 지원’ 등은 코로나19 확산여부가 사업진행에 큰 영향을 주지 않았다(표2 참조).

표 2. 코로나19의 도시재생지원센터 세부업무 영향도

세부업무 분류	평균
도시재생사업에 대한 모니터링 및 성과평가 지원	
① 도시재생사업에 대한 모니터링 및 성과평가 지원	3.5
도시재생사업 홍보(마을신문·소식지 등 제작·배포, 마을방송·미디어 등 운영)	
① 주민대상 마을소식지 배포	3.0
② 지역 내·외 센터 네트워크 구축 및 지원	4.4
③ 부처 협업사업 연계정보 지원	2.5
도시재생 거버넌스 구축, 지역 내 유관기관 협력·네트워크 구축	
① 도시재생 행정협의회 운영지원	3.7
② 지역 내·외 센터 네트워크 구축 및 지원	3.7
③ 부처 협업사업 연계정보 지원	3.5
④ 주민협의체, 지역전문가, 타 중간지원조직 간 연계·협력 운영지원	3.9
주민참여 활성화 및 지원 (소규모재생, 주민제안, 주민참여 프로젝트 등)	
① 주민·상인협의체 구성·운영 등 주민조직화 운영지원	4.0
② 주민공모사업 운영지원	4.0
마을기업 등 도시재생 사회적경제조직의 창업·운영 지원	
① CRC 창업·육성을 위한 교육	4.0
② CRC 운영 고도화를 위한 컨설팅	3.8
③ 마을기업, 협동조합, 사회적기업과의 연계를 위한 지원	3.8
주민 역량강화·현장전문가 육성위한 교육프로그램 운영	
① 주민 역량강화 위한 도시재생대학 등 교육프로그램 운영	4.3
② 활동가·코디네이터 교육	4.1
③ 주민협의체 대표 교육	4.2
도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위해 필요한 사항	
① 단위사업추진을 위한 주민의견 수렴 및 조정	3.9
② 주민갈등 발생 시 갈등관리 및 지원	3.6
도시재생전략계획·도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원	
① 도시재생전략계획 수립 지원	3.2
② 도시재생활성화계획 수립을 위한 주민의견 수렴	4.0
③ 도시재생지원센터 운영 지원	3.4
④ 활성화지역 선정을 위한 지원	3.3
⑤ 활성화계획 수립을 위한 지역자원 조사	3.6
⑥ 활성화계획 수립 지원을 위한 가이드라인 등 지침 마련	3.1

3. 코로나19 확산 이후 센터업무 지연요인

코로나19가 확산되면서 도시재생 현장에서는 사업이 원활하게 진행되지 못하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 행정·자원·환경의 3가지 측면에서 도시재생 현장에서 사업추진에 어려움을 끼친 지연요인을 정리하였다.

첫째, 사업지연에 영향을 미치는 행정측면의 요인에는 ‘명확한 지침 부족’, ‘행정-센터 간 사회적 거리두기 인식차이’, ‘예산집행의 경직성’ 등을 꼽을 수 있다.

먼저 사업진행을 위한 명확한 지침이 수립되어 있지 않다. 도시재생 현장에서 사업을 추진하기 위해서는 가이드라인을 준용할 수 밖에 없다. 하지만 현재 기준이 되고있는 가이드라인은 코로나19 발생전에 수립되었기 때문에, 사회적 거리두기와 같은 방역지침을 고려한 사업 추진시 적용하기 어려운 상황이다. 다음으로 코로나19에 대응한 사회적 거리두기에 대해 행정과 센터 간 인식차이도 사업추진에 영향을 미친다. 사회적 거리두기에 대한 행정(중앙정부, 지자체)과 센터 간 인식차이로 인하여, 사업이 원활하게 진행되고 있지 못하다. 예를 들어, 센터에서는 사회적 거리두기에 따른 방역규칙을 준수하며 사업을 진행하려고 하지만 행정에서는 사업추진에 부담을 느껴 원칙적으로 금지하기도 하고, 행정과 센터의 입장이 반대인 경우도 있다.

표 3. 코로나19에 따른 센터업무 지연요인

주요요인	세부요인	빈도	주요내용
행정측면	행정통제	11(25.6%)	센터사업추진에 대한 과도한 통제, 사업추진이 가능함에도 일방적 사업금지 등
	지침부족	4(9.1%)	지침부족에 따른 적극적 사업 추진 어려움, 중앙의 일괄적 지침에 따라 소극적 대응 등
	집합금지	14(31.8%)	명확한 기준없는 집합금지 명령 등
	예산 및 사업 경직성	10(22.7%)	예산변경의 어려움으로 사업추진방법 전환 어려움, 사업변경의 경직성 등
	기타	5(11.4%)	타사업 실적부진, 대면사업으로 인한 주민과 행정의 사업절차 인식 차이, 행정에서 S/W사업 관심부족 등
	합계	44(100.0%)	
자원측면	예산 및 장비	16(29.1%)	예산 및 장비부족, 장비 구입 어려움 등
	장소	23(43.6%)	사회적 거리두기, 비대면 사업을 추진할 수 있는 장소 부족
	전문업체 (인력)	13(23.6%)	전문인력 및 업체 부족으로 사업 추진 어려움
	기타	3(3.6%)	코로나로 인한 일정 연기로 추진 어려움, 온라인 인프라부족으로 추진 어려움
	합계	55(100%)	
환경측면	주민요인	20(66.7%)	IT취약계층 주민으로 인한 비대면 추진 어려움, 주민 간 갈등 등
	정보 및 인식 요인	3(10%)	사업진행에 대한 정보부족, 부정적 인식, 정보전달 어려움 등
	향후 상황의 불확실성	3(10%)	예측하지 못한 코로나 상황으로 사업추진 어려움 등
	기타	4(13.8%)	코로나19로 회의불가, 교육생중 비대면가능한 장비가 없는 사람이 있어 비대면 어려움 등
	합계	39(100%)	

마지막으로 경직적 예산집행으로 상황에 맞는 유연한 대응이 어렵다. 앞서 언급한 바와 같이 코로나19의 확산은 지금껏 예측하지 못하였던 새로운 위기로 볼 수 있다. 연초에 계획하였던 사업이 제대로 추진되지 못하기 때문에, 설문조사에 응답한 113개 센터 중에서 91개(83%내외) 센터가 예산집행에 문제가 있다고 응답하였다. 특히 예산집행율은 매년 도시재생사업 성과를 평가하기 위한 중요한 요소이기 때문에, 현장에서는 민감한 내용으로 볼 수 있다.

둘째, 도시재생 현장에서 코로나19에 대응하기 위하여 다양한 사업을 추진하고 있지만, ‘프로그램

운영을 위한 공간부족', '비대면 사업 관련 장비 및 업체 부족' 등이 사업이 원활하게 추진되지 못하는 자원측면의 요인으로 작용된다. 먼저, 비대면 주민참여 프로그램을 진행하기 위한 공간을 확보하기 어렵다. 프로그램의 진행여부와 상관없이 주로 주민참여 프로그램 운영 공간으로 활용되었던 공공시설이 폐쇄되면서 공간 확보의 어려움이 발생하였다.

다음으로 도시재생대학 운영 등 비대면 프로그램을 진행하기 위한 장비와 인력확보가 어렵다. 코로나19가 확산되면서 많은 도시재생 현장에서 진행되었던 대표적인 프로그램은 '온라인 도시재생 대학'이다. 하지만 해당 프로그램을 운영하는 과정에서 지자체 및 센터 간 차이가 확연히 발생하였다. 수도권, 지방대도시 등에서는 상대적으로 온라인 교육을 진행하였던 외부업체 및 인력확보가 수월하여, 예산지원만 가능하면 온라인 기반의 도시재생 대학 운영이 가능하였다. 하지만 대다수의 지방중소도시의 경우 온라인 프로그램을 추진하고자 하여도, 관련 업체 및 인력을 확보하기 어려운 상황이다.

셋째, 코로나19 확산에 따른 사업지연 요인 중에서 행정·자원요인 외에 센터가 통제하기 어려운 환경요인에는 지역내 취약계층의 접근성 문제가 대표적이다. 코로나19가 발생하며 원칙적으로 직접 대면이 어려워졌기 때문에, 온라인 기반의 다양한 프로그램이 진행되고 있다. 하지만 고령계층이 많이 거주하고 있는 지방 중소도시의 경우에는 비대면·온라인 방식의 교육프로그램을 진행하기 어렵다. 모바일기기를 활용하는데 익숙하지 않아, 사업진행을 위해서는 추가적인 사전교육이 동반되어야 한다. 또한 경제적으로 취약한 계층에게는 컴퓨터(노트북), 태블릿 등 관련 장비를 구비 하는데도 부담이 될 수 있다. 최근 스마트폰을 활용하여 교육프로그램이 진행되기도 하지만, 작은 화면으로 인한 집중도 저하 등 효과성 측면에서 한계가 있기 때문에 보완방안 마련이 필요하다. 이외에도 참석율 저조로 인한 사업추진의 어려움, 주민의 코로나19에 대한 공포감으로 인한 진행 어려움, 예측할 수 없는 상황에서 실적을 내야한다는 현실적인 부담감 등의 의견도 제시되었다.

4. 코로나19 도시재생 현장 대응 사례

코로나19가 전 세계적으로 장기화되면서 우리 사회는 당연하게 받아 들였던 익숙함과 결별하고, 새로운 것에 대해 강제적으로 적응할 수 밖에 없었다(이용규 외, 2020). 특히 대면활동이 자제되는 상황에서 여러 분야에서 비대면으로 진행되는 일들은 우리가 10년 후에나 벌어질 것으로 예상되었던 일이었지만 갑자기 현실로 다가오게 되었다.

도시재생사업은 주민을 만나고, 관계를 형성하여 그들로 하여금 사업의 주체로 성장시키는 일이다. 따라서 지금까지와 같은 직접적인 대면은 당연한 것이고 가장 효과적인 것인 방식으로 인식되어 왔다. 하지만 어쩔 수 없이 비대면 방식을 취할 수 밖에 없다면 어떻게 되어야 효율적인지 고민하지 않을 수 없다. 도시재생 현장에서는 지금까지 경험하지 못한 위기를 극복하기 위해 반드시 정답이라고 볼 수 없지만 많은 고민과 시행착오를 통해 적극적으로 대응하였고, 대표적인 사례는 다음과 같다.

첫째, 스마트기술을 활용하여 지역주민의 의견을 수렴하였다. 코로나19가 발생하기 전에도 카카오 톡, 구글폼 등 다양한 온라인 투표가 이루어 졌고, 최근 다양한 지역에서 온라인 방식을 적용하고 있다. 제주 건입동에서 신원증명 DID(Decentralized Identity)기법을 활용한 키오스크를 통해 주민의견을 취합하였다. 블록체인기술을 활용하여 신원확인(별도의 카드발급)후 주민투표를 실시하였는데, 고령층의 경우 키오스크를 다루는 게 익숙치 않아 추진상 어려움도 있었다. 서울 성동구 송정동에서는 앵커공간 활용 및 골목길 개념 수립 등을 위한 지역주민의 의견을 모으기 위해, 구글폼을 활용하였다.

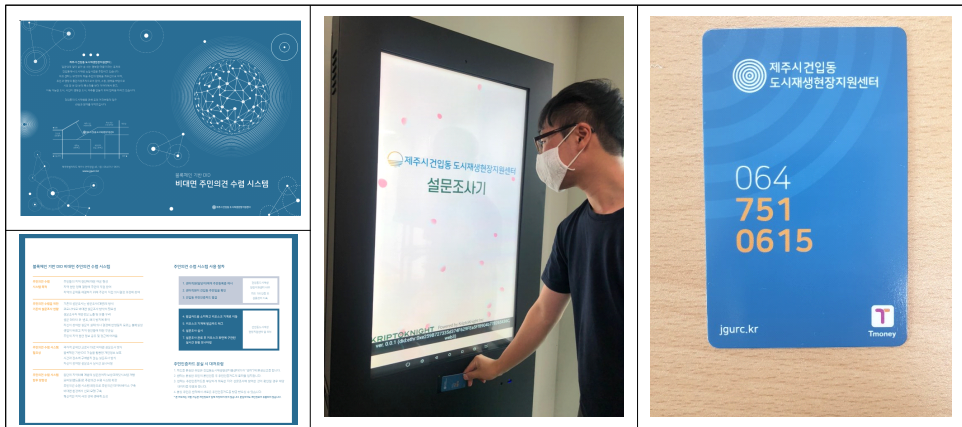


그림 1. 스마트기술을 활용한 지역주민 의견수렴 사례 : 제주 건입동

출처: 컬처제주 (<http://www.culturejeju.kr/news/articleView.html?idxno=9677>)

둘째, 스트리밍 방식의 온라인 공청회가 진행되었다. 주민공청회는 도시재생활성화계획 수립을 위해 중요한 단계로 활성화계획 설명 및 주민의견 청취를 위해 필요하다. 하지만 사회적 거리두기로 인하여 밀집시설에 사람들이 모이는 것이 어려워지면서, 기존의 공청회 방식을 그대로 적용하기 어려웠다. 서울 강동구 성내2동에서는 온·오프라인 병행 스트리밍 방식의 온라인 공청회가 진행되었는데, 오프라인 참석자 7-80여명, 온라인 참석자 20여명이 참석하였다.



그림 2. 스트리밍 방식 온라인 공청회

출처: 서울신문(<https://www.secdaily.com/NewsView/1Z2SBIZTHQ>) /서울시(<https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/514008>)

셋째, 온라인 도시재생 교육 및 아카데미가 활성화되었다. 도시재생지원센터에서 다수의 지역주민을 만나는 가장 효율적인 프로그램이었던 비대면 도시재생교육이 어려워지면서, 도시재생의 이해도 제고를 위한 다양한 노력이 진행되었다. 대부분 영상장비를 임대하여 영상을 제작하거나, 실시간 스트리밍을 통해 교육프로그램이 운영되었다. 서울시 성동구 송정동, 서울시 도시재생지원센터, 인천 미추홀구, 서울 관악구 은천동, 광주광역시 동구, 경기도 수원시, 전북 부안군 등 많은 지역에서 온라인 아카데미가 진행되었다. 다만 많은 지역에서 스마트기기를 활용한 비대면 프로그램 등이 운영되고 있으나, 비대면 방식이 가지고 있는 한계로 인하여 어려움을 겪고 있다.



그림 3. 온라인 도시재생 교육과 아카데미 : 부안군 도시재생대학

출처: Youtube(https://www.youtube.com/results?search_query=부안군+도시재생대학)

5. 재난재해 대응을 위한 도시재생 정책 개선방안

본 연구에서는 도시재생지원센터를 대상으로 설문조사 및 사례조사 등을 통해 코로나19 확산에 따른 현장의 애로사항을 파악하고, 이를 해결하기 위한 도시재생 정책 개선방안을 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 주민대면·참여사업의 획기적 전환 및 지원이 필요하다. 코로나19 확산에 따른 사회적 거리두기로 인하여 지역주민과 함께하는 도시재생대학, 지역축제 등 직접 대면 중심의 사업진행이 어려워졌다. 일부 현장에서 온라인 방식을 접목하여 운영하기도 하지만, 여전히 예산집행, 인력 및 장비 확보 등과 같은 많은 제약이 존재한다. 이를 위해, 유연한 예산집행을 위한 가이드라인을 마련하고, 관련 인력 및 장비 등을 공유할 수 있는 시스템 구축이 필요하다.

둘째, 도시재생 특성을 반영한 재난대응형 사업 가이드라인 수립 및 공유가 이루어져야 한다. 예산집행 기준 외에도 도시재생 현장에서 다양한 사업을 원활하게 추진하기 위해서, 추진사업 별 가이드라인 형태의 지침이 필요하다. 수도권 혹은 대도시의 경우 도시재생 관련 인력확보가 용이하나, 지방 중소도시의 경우 인력충원이 현실적으로 어려운 상황이다. 소수의 인원으로 센터가 운영되는 경우가 많다 보니, 현실적으로 코로나19와 같은 재난·재해에 대응하기 불가능한 구조이다. 상황이 열악한 지역에서도 사업추진시 참고할 수 있도록 우수사례 등을 포함한 가이드라인을 마련하여 공유된다면, 코로나19의 위기 상황에서도 사업을 추진하는데 큰 도움이 될 수 있다.

셋째, 비대면·온라인 방식 프로그램 장비 및 인력 공유 시스템 구축이 필요하다. 예상과 달리 코로나19의 상황이 오랜 기간 지속되고 있으나, 비대면·온라인 방식이 가지고 있는 한계점도 간과할 수 없다. 따라서 상황이 안정화되면 과거와 같은 직접 대면 방식으로 돌아갈 수 있기 때문에, 관련 장비를 구매하거나 신규 인력을 채용하는 부분에 있어서 행정에서는 커다란 부담을 가지고 있다. 따라서 도시재생현장지원센터 별로 장비 및 인력을 확보하기 보다는, 광역·기초센터 등에서 관련 장비를 구비하고 관련 전문 인력을 양성하여 공유하면 예산을 절감할 수 있다. 혹은 광역·기초단위로 도시재생 교육 관련 영상을 제작하여 공유한다면, 현장센터의 업무부담을 완화하는 긍정적인 효과도 기대된다.

넷째, 예산집행을 중심의 도시재생 사업성과 평가방식을 재고해야 한다. 현행 도시재생 사업의 성과를 평가하는 기준에서 중요한 요소는 예산 집행률이다. 하지만 연초에 계획되었던 다수의 사업들이 정부의 운영지침에 따라 진행되지 못하면서, 많은 현장에서 예산사용에 어려움을 겪고 있다. 코로나19의 상황이 아니더라도 사업성과를 평가할 때 예산집행과 관련하여, 행정과 현장 간 갈등이 지속되고 있다. 예산의 효율적 사용을 담보하고 불필요한 예산 사용을 피하기 위하여 도시재생 사업성과 평가방식의 전반적인 개편이 필요하다.

IV. 연구의 결론 및 시사점

1. 연구의 결론

코로나19가 전 세계적으로 장기화되면서 직접적인 대면중심의 도시재생 현장은 지금까지 경험하지 못한 위기에 직면하였다. ‘익숙함과의 결별’이라는 문구와 같이 비자발적으로 새로운 것에 적응할 수 밖에 없는 상황이 되었다(이용규 외, 2022). 사회적 거리두기의 일환으로 대면활동이 자제되면서 다양한 분야에서 비대면 활동이 추진되고 있는데, 이는 코로나19가 확산되기 전에는 아무도 예측하지 못하였다.

즉 코로나19의 확산은 우리 사회에 많은 변화를 끼쳐왔고, 지금도 많은 영향을 미치고 있다. 특히 직접적인 대면/접촉 중심의 도시재생 정책은 큰 영향을 받았다. 대표적으로 지역주민과 직접 대면하여 진행되던 마을축제 운영·지원, 도시재생대학 등 교육프로그램 운영, 주민협의체 구성, 주민의견수렴, 주민공모사업 운영지원 등의 어려움이 발생하며, 도시재생을 추진함에 있어 가장 중요한 요소인 ‘주민참여’에 심각한 위기가 발생한 것이다. 본 연구에서는 전국의 도시재생지원센터를 대상으로 한 설문조사 결과를 종합하여 도시재생 현장의 현안과 문제점을 분석하고, 실제 현장에서의 대응 사례를 통해 재난재해 대응을 위한 도시재생 정책 개선방안을 제안하였다.

첫째, 도시재생지원센터의 주요업무 중에서 코로나19에 많은 영향을 받는 업무는 대면으로 진행할 경우 효과가 높은 업무이다. 예를 들어, 단위사업 추진을 위한 주민의견수렴 및 조정, 주민(상인)협의체 구성·운영 등 주민조직화 운영지원, 주민역량강화를 위한 도시재생대학 등 교육프로그램 운영, 주민갈등 발생 시 갈등관리 및 지원 등이 코로나19에 영향을 받는 대표적 사업이다.

둘째, 코로나19 상황에도 도시재생사업을 원활하게 추진하기 위해 현장의 상황을 고려한 제안사항을 도출하였다. 대표적으로 평가기준 완화, 지침 및 가이드라인 마련, 장비 및 방역용품 지원, 온라인 플랫폼 및 교육지원, 사업추진 자율성 확보 등이 해당된다.

셋째, 코로나19에 대응하기 위해 현장에서 많은 노력이 수행되고 있었지만, 관련된 공유체계 구축이 미흡하고 지역에 따라 적용하는데 있어 어려움이 있다. 대표적으로 스마트기술을 활용한 지역주민 의견 수렴, 스트리밍 방식의 온라인 공청회, 온라인 도시재생 교육 및 아카데미 등 코로나19에 따른 방역지침을 준수한 창의적인 방법으로 사업을 진행하고 있다. 하지만 인력 및 장비 구비의 어려움, 스마트기술에 대한 이해도 등으로 인해 지방 중소도시에서 적용하기에는 어려운 상황이다.

넷째, 코로나19와 같은 재난에 대응하기 위한 새로운 도시재생 가이드라인 수립 및 사업성과

평가 개편이 필요하다. 코로나19와 같은 감염병 외에도 다양한 재난재해가 발생 시 계획상 많은 사업이 제대로 이루어 질 수 없다. 하지만 현행의 예산집행 중심의 추진실적 평가 및 사업성과 측정의 경우 목표대비 실적을 낼 수 없기때문에 유연한 접근이 필요하다.

2. 연구의 시사점

본 연구에서는 코로나19 확산에 따른 도시재생 현장의 문제점을 명확하게 분석하고 사례를 기반으로 현장밀착형 대응방안을 제시하고 있으나, 대응방안 마련의 기준이 되었던 관련 사례의 성과를 아직 확인할 수 없기 때문에 지속적인 모니터링 및 대응방안 고민이 필요하다. 또한 코로나19가 아직 종식되지 않은 상황이기 때문에 앞으로 예측하지 못한 변화가 발생할 수 있다. 따라서 보다 장기적인 측면에서 코로나19가 완전히 또는 어느 정도 안정된 이후, 코로나19가 도시공간 및 도시재생에 미친 영향을 다각적으로 분석할 필요가 있다.

다만 도시재생사업의 경우 경제기반형·중심시가지형·일반근린형·주거지지원형·우리동네 살리기 등 사업유형, 대도시·중소도시, 수도권·비수도권 지역별로 차이가 있는데, 추후 연구를 통해 유형별 코로나19에 따른 영향도를 고려한 맞춤형 접근이 필요하다. 또한 460개 도시재생지원센터 중 설문조사에 응답한 113개의 내용을 토대로 도시재생 정책 방향을 제언하고 있어 다소 일반화되기 어려울 수 있기 때문에, 코로나19의 상황이 완전히 종식되기 어려운 상황을 고려하여 지속적인 연구가 필요하다. 또한 본 연구에서는 모든 지역의 현장대응 사례를 분석한 것이 아니지만, 기존에 잘 활용되지 못하였던 방식 및 기술이 코로나19의 상황에서 일반화되었다 점에서 새로운 변화를 확인할 수 있었다.

새로운 정부가 출범하며 도시재생의 새로운 전환이 요구되고 있다. 이러한 위기상황 일수록 기본에 충실해야 하듯이, 도시재생의 목표인 ‘삶의 질’에 중요한 요소인 안전성 제고에 대한 고민이 필요하다. 해외 도시재생의 경우 도시회복력의 관점에서 재난재해에 적극적으로 대응하고 있다(윤병훈 외, 2021). 즉 코로나19와 같은 감염병 외에도 강풍, 폭설, 폭염, 폭우, 지진, 화재, 붕괴 등의 재난재해에 대응하기 위한 도시재생이 필요한 시점이다(윤병훈, 2022). 이는 지방 강소도시의 역사·문화, 지역상권, 여성친화 등과 더불어 지역특화 모델의 새로운 유형으로 자리매김할 수 있다.

인용문헌

- 김영환, 2020. “중간지원조직으로서 도시재생지원센터의 역할과 운영방안 - 충청북도 사례를 중심으로”, 「한국산학기술학회논문지」, 21(2): 448-459.
- 김예성, 2017. 도시재생지원센터 현황과 개선과제, 서울: 국회입법조사처
- 김홍주, 2018. “도시재생 선도지역의 도시재생지원센터 거버넌스 특성 및 향후 운영방안”, 「공간과사회」, 28(3): 140-165.
- 노현준, 2019. “도시재생 현장지원센터 공간운영 및 이용실태 분석을 통한 개선방안 연구 - 대전시 도시재생 현장지원센터 사례를 중심으로”, 「국토계획」, 54(6): 56-67.
- 박일민·김호철, 2019. “도시재생지원센터의 유형별 역할 정립 방향”, 「도시재생」, 5(1): 19-45.
- 성현곤, 2020. “감염병의 도시취약성과 도시계획”, 「URBAN PLANNERS」 18: 40-44.
- 손창우, 2020. “코로나19(COVID-19) 대응을 통해서 본 서울시 신종감염병 관리의 현재와 미래”, 「정책리포트」, 299: 1-36.
- 이명식, 2020. “코로나19 등 감염과 전염, 예방과 치료를 위한 건축적 대응”, 「건축」, 64: 34-38.
- 이삼수·윤병훈·문준경, 2021. “빅데이터를 활용한 코로나19 이후 전국의 유동인구 및 매출액 변화 분석” 「부동산정책연구」, 22(2): 62-84.
- 이용규·김대진·김하균·배연한·양민구·윤병훈, 2022. 익숙함과 결별, 새로운 것들에 적응, 서울: 전국도시재생지원센터협의회/서울도시재생지원센터
- 임상연·정은진, 2018. “도시재생 뉴딜의 성공적 추진을 위한 도시재생지원센터의 과제”, 「국토정책 Brief」, 649: 1-8.
- 윤병훈·정연우·이삼수, 2021. “코로나19 확산에 따른 도시공간 유형별 소비회복력 분석 : 대구광역시를 대상으로”, 「대구경북연구」, 20(2): 87-110.
- 윤병훈, 2022. “도시재생의 새로운 전환 - 재난대응형 안전도시재생 사업모델 도입을 중심으로”, 「도시재생의 정책과 과제」, 서울: LH 토지구획연구원·한국도시재생학회.
- 윤병훈·이삼수·김정훈·심현남·최은영·황준호, 2021. 해외 도시재생 사례집 - 도시관리 관점에서 바라본 도시재생, 서울: 서울특별시도시재생지원센터.
- 조금숙·김경배, 2021. “도시재생지원센터의 역량 및 신뢰가 주민참여 의사에 미치는 영향”, 「도시재생」, 7(3): 5-22.
- 조기현·김권식, 2020. “코로나19 감염병 사태의 지방재정 파급효과 분석 : 지역경제 위기와 지방세입 전망을 중심으로”, 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 82: 221-241.
- 채민석, 2020. “영국의 코로나19 대응”, 「국제노동브리프」 18(6): 73-81.
- 최성경·양소영·문정민, 2017. “재난 예방대응을 위한 유희공공시설 활용방안에 관한 연구”, 「한국실내디자인학회 학술대회논문집」, 19(3): 168-171.
- 한연오·정은진, 2021. “심층인터뷰 기법을 활용한 도시재생지원센터 역할 개선방안 연구 - 광역도시재생지원센터를 중심으로”, 「도시정책연구」, 12(1): 155-178.
- Blundell, R., Costa Dias, M., Joyce, R., & Xu, X., 2020. “COVID-19 and Inequalities”, *Fiscal Studies*, 41(2): 291-319.

- Joseph Stiglitz., 2020. “CONQUERING THE GREAT DIVIDE”, *INTERNATIONAL MONETARY FUND*,
<https://www.imf.org/Publications/fandd/issues/2020/09/COVID19-and-global-inequality-joseph-stiglitz>
- Rahman, M. R., Islam, A. H., and Islam, M. N., 2020. “Geospatial modelling on the spread and dynamics of 154 day outbreak of the novel coronavirus (COVID-19) pandemic in Bangladesh towards vulnerability zoning and management approaches”, *Modeling Earth Systems and Environment*, 1-29. (<https://doi.org/10.1007/s40808-020-00962-z>.)
- Sahu N., Mishra M., 2021, “Assessing The Vulnerability Index Of Covid-19 Pandemic In India.”, *GEOGRAPHY, ENVIRONMENT, SUSTAINABILITY* 14(4): 131-139. (<https://doi.org/10.24057/2071-9388-2021-059>)
- UNDP., 2020. 「Coronavirus vs. inequality」 <https://feature.undp.org/coronavirus-vs-inequality/>

< 투고 2022.06.22., 심사 2022.08.01., 게재확정 2022.08.12. >