도시재생을 위한 지역공동체 활성화 전략 고찰
- 전략적 니치관리 -

The Study of the Strategy of Local-Community Development for Urban Regeneration
- Strategy Niche Management -

서 정 훈 (조선대학교 행정복지학부 객원교수)

Abstract

Jeonghoon Seo

The strategy of local-community development for urban regeneration aims the transformation of urban regime through the sustainable growth and the change and innovation of cities. On the basis of transition theory, this study defines the local-community development strategy as strategic niche management for the transformative change of urban regime. This study attempts a theoretical approach and proceeds a explanatory approach about the legitimacy of strategic niche management. On the basis on the preceding research analysis, it suggests the analytic framework that contains key concepts and element in stages. This study proceeds a case study about the phased characteristics and key components of the local-community development strategy of recent urban regeneration policy in Korea. Finally, it provides its theoretical implications in terms of public management in recent urban policy.

Keywords: urban regeneration, local-community, transition theory, strategic niche management, self-organizing

I. 연구배경

지역공동체 활성화 전략은 2000년대 중반 지속가능한 성장과 국토·지역 균형발전 정책과 함께 시작되었다고 볼 수 있다. 산업과 인구의 수도권의 집중화 그리고 그에 따른 지역불균형 성장의 해소를 목표로 세우고, 자생적이고 주도적이며 창의성을 갖춘 지역의 역량 증진을 위한 정책수단 이었다(박병춘, 2012). 궁극적인 목표차원에서 그 맥락은 다르지 않지만 도시재생 영역으로 구체화 되어진 시점은 2013년 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법' 제정(2017년 12월 개정) 이후라 볼 수 있다. 도시재생 특별법 제 1조는 '도시의 경제적·사회적·문화적 활력

회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고 하며 지역공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함'을 목적으로 제시하고 있다. 또한 동법 제 2조는 도시재생의 정의를, '주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업'으로 규정하고 '경제기반형과 근린재생형'으로 구분하고 있다(국가법령정보센터). 도시재생과 지역공동체 활성화를 동일시하고 있을 만큼 지역공동체 활성화의 중요성을 강조하고 있는 것이다. 현 정부가 핵심 정책으로 추진하고 있는 도시재생 뉴딜사업 또한 '지자체와 지역공동체 주도의 지속가능한 도시혁신'을 비전으로 제시하고 있다(〈표 1〉 참조)

〈표 1〉 도시재생 뉴딜정책의 비전

비전: 지자체와 커뮤니티 주도의 지속가능한 도시혁신		
정책 목표	추진전략	추진과제 및 세부과제
① 삶의 질 향상 ② 도시 활력 회복	① 도시 공간 혁신	① 노후 저층주거지 환경 정비 – 마을도서관·공동체 시설, 주택정비, 마을관리협동조합, 공공임대주택, ② 구도심을 혁신거점으로 조성 – 도시재생 어울림 플랫폼, 복합문화공간, 스마트시티사업, 지역특화(역사, 문화, 건축, 농어촌)재생 사업
③ 일자리 창출	② 도시재생 경제 활성화	③ 도시재생 경제조직 활성화, 민간참여 유도 – 청년 스타업/창업 인큐베이팅 공간 지원, 리츠기금지원
④ 공동체 회복 및 사회 통합	③ 주민과 지역 주도	④ 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 – 도시재생대학 운영, 주민참여 프로젝트 팀 운영, 주민제안 소규모 사업 지원, 뉴딜사업 선정 지원 ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응 – 재생지역 내 상생협의체 구축(인센티브제공), 공공임대상가공급, 계약갱신청구권

자료: 관계부처합동(2018)

지역공동체 활성화는 뉴딜사업의 핵심비전 뿐만 아니라 4대 정책목표 중 하나로 제시되어지고 있으며, 현대 도시문제 중 하나로 인식되고 있는 둥지·상가내몰림 현상에 대한 선제적 대응을 공동체 회복을 위한 추진과제로 제시하고 있다. 도시재생 특별법과 뉴딜사업의 특이점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 근린재생 그리고 자립 및 자생을 강조 하고는 있지만, 개인보다는 지역주민들의 공동체적 연대의 필요성과 복원의 의지를 담고 있다. 둘째, 뉴딜사업은 구도심의 재개발 및 재건축으로 촉발된 지역공동체의 해체와 둥지내몰림(gentrification) 현상 등을 도시문제에 대한 인식하고 있다. 이를 도시생태계 내의 개체군 혹은 조직군 간에 발생하는 자연스러운 경쟁의 결과물로 인식 하기보다는, 지속가능한 도시의 성장을 위해 극복해야 할 대상으로 인식하고 있다. 셋째로, 지역공동체는 지속가능한 도시혁신과 지역의 자생적 경쟁력 및 성장을 위한 도시재생의 주체로서 인식되어 지고 있다. 공동의 현안 문제에 대한 자발적이고 자생적인 해결력 강화를 위한 자기조직적인 지역공동체의 역할 강조는 자기조직화 및 상생을 포괄하고 있다. 하지만, 동시에 의도되어진 처방적인 관리의 필요성을 내포하고 있다. 정리하면, 도시를

살아 있는 생태적 공간으로 인식한다는 점에서 생태론적 접근을, 공진화(상생) 및 자기조직화를 표방한다는 점에서 복잡계 이론을, 자립 및 근린재생 그리고 공동체의 강조는 신공공관리론적 특징 등을 혼합적으로 담고 있다. 이러한 특이점들은 '어떠한 이론을 바탕으로 어떻게 접근·분석할 것인가?' 에 대한 의문을 남기고 있으며, 이는 곧 본 연구가 시작된 출발점이기도 하다.

도시재생 특별법과 뉴딜사업의 비전 및 목표·과제들은 도시지역 내의 불균형적인 성장에 대한 문제의식 및 현대 도시가 안고 있는 도시문제(예, 둥지내몰림 현상)에 대한 인식을 담고 있다. 또한 변화와 혁신 그리고 지속가능한 도시환경의 구축을 표방하고, 도시레짐(regime)을 다양한 개체군(계층)이 상생 또는 공진화 할 수 있는 새로운 도시환경으로의 전환의지를 담고 있다. 지역공동체 활성화 전략은 그러한 목표와 의지를 실현하기 위한 전략적 수단 중 하나로 제시되어 지고 있다. 지속가능성, 변화와 혁신, 자기조직화(self-organizing) 등의 개념들은 과학기술정책 영역에서도 공통된 주요 개념들임을 착안하여, 본 연구는 과학기술의 패러다임(paradigm) 변동 연구에서 기인한 전환이론(transition theory)을 도시(재생)정책 영역에 접목하여 해석하고자 한다. 과학기술정책의 패러다임을 연구한 박동오,송위진(2008)은 니치(niche)를 다양하고, 혁신적이며, 때에 따라서 급진적인 기술들이 실험되고, 그에 따른 학습이 가능한 장소적 의미로 개념화하고, 기존 레짐을 압박해 새로운 질서의 전환을 촉발시키는 주요 인자로서 역할을 규정하고 있다. 이러한 니치의 개념과 역할은 특별법과 도시재생 뉴딜사업에서의 지역공동체의 역할과 상당한 유사점을 지닌다. 이에 본 연구는 지역공동체 활성화 전략을 도시레짐 전환을 위한 과정상의 전략적 니치관리(strategic niche management)[1]로 규정하고, 문헌 연구를 통해 전략적 니치관리를 구성하는 주요 개념들에 대한 특징화를 시도하고 분석 틀을 도출하고자 한다(제 2절 참조).

도시재생 및 지역발전과 지역공동체 활성화 방안에 대한 연구는 무수히 많다. 이들을 간추려 연구의 특성별로 분류하면 다음과 같다. 지역공동체의 성공·선진사례와 전략 연구 혹은 문제점 및 개선 방안 등에 대해 초점을 두거나(염돈민, 2010; 김선희, 2011; 이성근, 2011; 한상일, 2010; 정철모, 2011; 차경은, 2011; 박주영, 2013; 심문보,박상규, 2013), 지역공동체들의 전략 및 재원, 의사결정에 기초하여 공동체 모델 및 유형 분류를 시도하고 있다(박병춘, 2012; 박인권, 2012; 지방행정연구원, 2013a/2013b/2014). 이 외에도 도시레짐의 의사결정을 거버넌스에 초점을 둔 연구(배응환, 2014), 공동체에 대한 이론적 접근(최병두, 2000) 등이 있으며, 최태현(2014)은 도시재생과 연계는 하지 않았지만 공동체의 자기조직화의 설계 및 조건에 관한 연구를 거버넌스적 접근을 바탕으로 진행하였다.

2013년 도시재생 특별법의 제정 이후 지역공동체 활성화 사업이 주요 전략 중 하나로 각인되긴 했지만, 이렇다 할 청사진이나 비전을 제시하지는 못한 채 현 정부로 넘어 오게 되었다.

---

1) 몇 몇 연구에서는 니치관리(niche management)는 경영 마케팅 차원에서 틈새시장관리, 이를 적용한 공공마케팅 영역에서는 장소의 의미를 강조한 적소마케팅(niche marketing)으로 소개 되어 왔다(노시평, 2013). 본 연구에서는 '니치'에 대한 공유된 해석이 부족하기 때문에 용어를 그대로 사용한다.

2017년 국토교통부 산하의 도시재생사업기획단의 제안서인 '도시재생 뉴딜정책'을 시작으로, 2018년 중·하반기에 이르러서야 세부 기획서 및 보고서들이 출간되고 있다. 따라서 도시재생을 위한 지역공동체 활성화에 대한 이론적 접근과 그들이 지니는 공공관리적인 함의에 대한 해석상의 시도 자체가 부족할 수밖에 없다.

이에 본 연구는 전략적 니치관리를 구성하는 주요 개념들을 토대로 구성한 분석틀을 바탕으로 지역공동체 활성화 전략의 단계별 특징과 핵심 요소들에 대한 사례연구를 진행 하였고, 그에 따른 공공관리적인 시사점을 도출하였다. 이를 위해서 관련정부 기관들이 발간·공포한 각종 기획서 및 제안서, 가이드라인(guide-line), 보도자료(사업 신청서 및 사업 선정예시 등의 공고문) 등을 참조하였다. 사업이 이제 초기단계이고 많은 세부 계획들이 시행 전이거나 시행 중임에 따라 과정이나 결과에 대한 검증을 거치기 어렵다. 따라서 분석 수준은 해석적인 기술(explanatory descriptive) 차원에 머무를 수밖에 없다는 것이 본 논문이 지니는 한계임을 밝힌다.

제 1절에서는 연구배경 및 선행연구 검토가 진행되었고, 이와 관련해서 본 연구가 지니는 가치와 목표가 소개되었다. 제 2절에서는 이론적 접근(생태적, 복잡계, 전환이론)을 통해 '왜 지역공동체 이고, 어떻게 구축되는가?'에 대한 이해를 높임과 동시에 관련 행정이론들이 지니는 공헌과 장점 그리고 한계와 단점들을 고찰하였다. 이어서 제 3절에서는 전략적 니치관리의 주요 구성요소 그리고 단계별 특징들을 정립하고, 이를 바탕으로 우리나라의 도시재생을 위한 지역공동체 활성화 전략을 적용·해석하는 분석틀을 제시하였다. 제 4절에서는 분석틀을 토대로 한국의 도시재생정책에 대한 사례연구를 진행하였다. 제 5절은 공공관리적 측면을 토대로 한 결론 및 시사점이 도출되도록 구성되었다.

Ⅱ. 지역공동체의 활성화 전략에 대한 이론적 접근

1. 생태적 접근

도시에 대한 생태적 접근은 선진사회의 발전 과정을 연구한 에밀 뒤르켐(Emile Durkheim)으로부터 기인한다 할 수 있다. 뒤르켐은 교통과 통신수단의 발달은 도시 내에 노동의 분업을 촉발하고, 그에 따라 보상적인 수단, 개인 간의 상호이익·보완 적인 관계로 연결되는 유기적 연대(organic solidarity)를 형성한다고 주장한다. 이는 전통적인 공동체 의식의 약화 또는 붕괴, 때에 따라서는 열등한 개체 또는 경쟁자만이 소외되는 현상을 초래하게 될 수 있다고 지적한다(Collins, 1994). 도시환경의 변화에 따라 변모하는 도시 내의 공동체에 대한 특징화는 시카고학파(Chicago School)에 영향을 미친다. 로버트 파크(Robert Park)는 도시환경의 변화는 도시 공간의 기능적 분화뿐만 아니라 주요 공간의 확보를 둘러싼 경쟁을 유발하며, 그러한 경쟁 과정에서 도시생태도 자연생태와 마찬가지로 더 강한 종(種)이 기존의 종을 대체하고 특정 공간을 지배하

게 되며,[2] 그 공간은 강한 경제 공동체의 특징에 맞게 변모하게 된다는 것이다(Saunders, 1984). 버제스(Burgess, 1967)는 이를 두고 경쟁(competition), 지배(dominance), 계승(succession), 침입(invasion)의 과정을 거치는 공동체의 확장모형으로 표현하였다. Aldrich(1979)는 조직의 생성과 도태 과정을, 상황과 자원 변동에 따라 새로운 조직형태가 조직군에 출현하는 변이(variation) 단계, 환경변화에 적응한 조직만이 선택(selection)되는 단계, 선택된 조직형태의 제도화와 교육을 통해 보전 및 유지(retention)되는, 세 단계로 구분하고 있다.

생태론적 접근은, '어떻게 특정한 레짐이 형성되고', '어떻게 안정과 질서 그리고 유지되며', '어떻게 소멸, 진화 하는가'와 관련한 레짐 연구에 기여한다. 또한 현대의 도시문제와 상황(예, 둥지내몰림 현상)에 대한 이해에 도움을 준다. 하지만, 환경을 변화시키거나 영향을 미치는 행정행위 혹은 쌍방향적 교호관계에 대한 설명은 부족하다. 경쟁력은 부족하지만 건강한 도시 생태계의 구성을 위해 필요하다고 인식되어 지는 특정 개체군이 도시의 치열한 경쟁 환경 내에서 도태되어지는 현상에 대한 대응책은 무엇인가? 라는 도전적 질문에 직면한다. 소멸되어 가는 개체군(예, 지역공동체)이 환경에 적응하고 생존할 수 있는 자생력을 회복시키고자 하는 의도되어진 개입과 전략 또는 공공관리에 대해 설명하기엔 부족하다 할 수 있다.

2. 복잡(적응)계 이론

도시재생 특별법과 뉴딜사업의 목표에 따르면, 지역공동체의 복원과 자생적인 조직화(또는 자기조직화)를 통해 얻고자 하는 것은, 끊임없는 변화와 혁신을 통해 지속가능한 도시환경을 구축하는 것이다. 지속가능성을 위한 공진화(co-evolution)와 자기조직화, 새로운 질서의 형성, 즉 창발성(emergence) 등의 개념을 바탕으로 패러다임 혹은 레짐의 전환을 설명하고자 하는 복잡계 이론(complexity theory)은 그러한 목표를 이해하는데 유용한 이론이다.

Prigogine & Stengers(1984)와 Prigogine(1987) 등은 기존 질서에 반하는 혼돈(chaos) 또는 무질서(disorder)에 대한 새로운 접근 방식을 제기하며, 오히려 새로운 질서를 창조할 변화와 혁신의 기제로서의 역할을 한다는 논리를 펼친다. 개체들의 미시적인 요동(fluctuation)과 이의 증폭을 통해, 특정 시점(bifurcation)에 이르면, 이전과는 전혀 다르고 비가역적인(irreversible) 새로운 구조가 출현하는 데, 이러한 구조를 만들어 가는 자발적 과정을 자기조직화(self-organizing)라고 칭하였다. 그리고 시스템의 전환 또는 패러다임의 변화 등은 초기조건의 차이에 따라 각각 다른 형태로의 변화가 가능 하는데, 이는 확률적인 우연성이 작동되어 예측 불가능하다고 한다.

복잡계 이론은 기존 과학적 관리론에 반하여 엔트로피(entropy)에 대한 새로운 해석을 제시하고 있다. 즉, 무질서 및 불안정성(instability)의 증가가 반드시 비효율적인 낭비, 더 나아가 조직의 미래에 악 영향으로 작동하는 것만은 아니다 라는 것이다. 새로운 질서로 나아갈 수

---

2) Ruth Glass(1964)는 이러한 도시생태의 형성과정에 지대와 계급의 논리를 결합시켜 젠트리피케이션(gentrification)이라는 용어로 표현하고 있다.

있는 창조와 창의는 엔트로피의 증가 속에서 나타날 가능성이 높은데, 이는 개체들의 상호작용과 자유로운 행동 및 불규칙적인 움직임은 전체를 바꾸는 변혁적 힘을 지니고 있기 때문이라는 것이다. 개체가 환경에 의해 선택된다거나, 혹은 종(種)이 살아남기 위해 환경에 적응해야 한다는 환경결정론적인 논리에서 탈피해서, 개체들은 상호의존적이며 교호적인 관계를 통해 생존에 필요한 환경을 만들거나, 그러한 변화된 환경에 적응하는 연속적인 과정을 통해 공진화한다고 주장한다(최창현, 1999; 이광모, 2003; 김기형,정주용, 2011; 최태현, 2014).

조직론적 관점에서 본다면 생태론은 특종 종의 소멸과 번창 과정과 원인 설명, 그리고 경쟁·약육강식의 진화에 초점을 두고 있고, 복잡계론은 자기 진화적이며, 우연적이고 예측하기 힘들고, 불확실하지만 지속성을 지닌 공진화의 개념을 전제로 하고 있다. 전자가 현대 도시문제에 대한 인식을 제공한다면, 후자는 '왜 지역공동체인가' 에 대한 이해를 돕게 해준다.

복잡계 이론에 따르면 지역공동체는 환경과 조직의 경계 역할을 하고 에너지 유입의 통로가 되는 일종의 세포막(membrane-bounded) 또는 보호막으로서, 조직적으로는 폐쇄적이만, 물질적·에너지적으로는 열려있어 끊임없는 자기재생산적 구조를 지닌다(Capra, 2002)고 해석할 수 있다. 문제는 불규칙적이지만 자발적이고, 불예측적이면서 불안정하지만 창발성을 지니며, 상호관계를 통해 자발적으로 조직 되는 지역공동체는 어떻게 형성되어지는가? 또는 어떻게 구축할 것인가? 에 관한 것이다. 이러한 고민은 자기조직화를 위한 초기조건 혹은 사전적 조건에 초점을 둔 복잡적응계 이론(complex adaptive theory)으로 이어진다. Luhmann(1995)은 자기조직화를 위한 성공적인 조건화를 '조직된 복잡성(organized complexity)'으로 간주하고, 특정 요소들의 필요성, 촉매제의 존재, 관계의 집합형식, 포함이나 배제의 규칙 등에 주목한다. Boonstra & Boelens(2011)는 정부 주도에서 벗어나 시민들이 자발적이고 자율적인 참여를 통해 구성된 공동체들이 계획안(initiatives)을 만들 수 있도록 조건을 만들어 주는 것으로 정의한다. 최태현(2014)은 자기조직적 거버넌스의 구축을 위한 사전적 제도 설계의 중요성을 언급하고 있으며, Hasanove & Beaumont(2016)는 구성원들의 자발적인 집합적 의지(collective intentionality)를 강조한다.

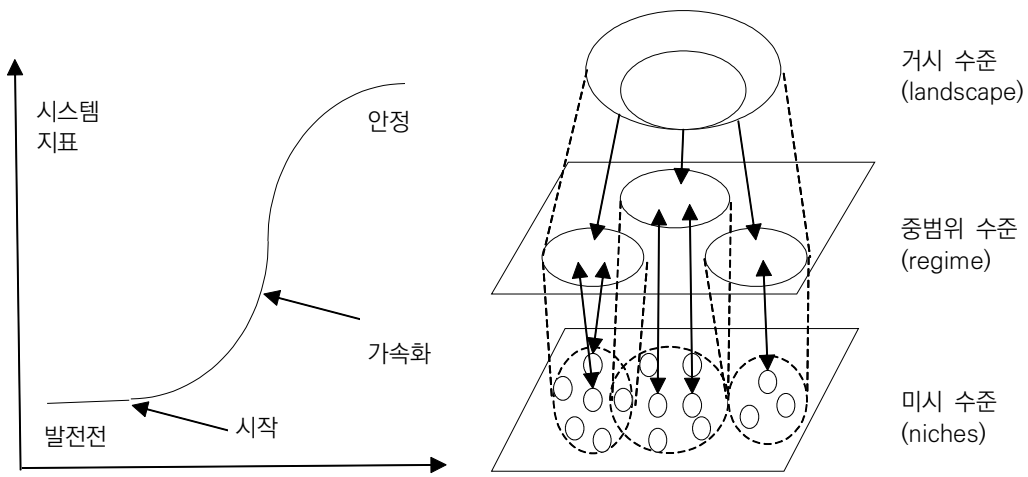
복잡적응계 이론에 따르면 자기조직화를 위해서는 자기조직화가 가능하도록 사전적 설계 및 조건화가 필요하다는 자기조직화의 역설에 빠진다. 자기조직화는 외부의 통제·간여 없이 외부충격에 무질서하게 반응하다가 자발적으로 조직된다는 기본 전제에 정면으로 대치되는 것이다. 설혹 초기조건에 따라 창발성으로 나타날 수 있다고 하더라도, 창발성에 따라 나타나는 방향성이나 결과는 예측불가능한데, 어떻게 특정한 결과나 성과를 이끌어 내는 목적성을 부여할 수 있는가와 같은 도전적인 질문에 봉착하게 된다. 지역공동체 활성화 전략은 지속가능한 혁신도시를 구축하기 위한 제도적 설계이자, 도시문제를 해결하기 위해 지역공동체를 복원하고자 하는 처방적인 관리전략이라 할 수 있다. 이는 곧 성과관리와 평가측정이 수반되어진 관리감독이 필수적이라는 의미를 지닌다. 복잡적응계 이론들이 제시하는 사전적 설계 및 조건들의 개념과 통제를 바탕으로 하는 감독·관리와의 차이는 무엇인가? 라는 질문은 복잡(적응)계 이론이

갖는 한계라 할 수 있을 것이다.

3. 전환이론(transition theory)

복잡계 이론의 비가역적인 변화 또는 새로운 질서로의 전환은 가장 기본단위로부터 시작한다는 인식, 그리고 이를 위해서는 성공적인 조건화가 필요하다는 복잡적응계의 관점 등은, 전환이론의 형성 및 발전과 그 궤를 같이 한다. 무엇보다도 이론 모두가 창발성, 공진화, 자기조직화 등의 이론적 개념을 공유하고 있다. 과학기술의 패러다임 변동 연구에서 출발한 전환이론은 현재 공진화를 통한 지속가능한 사회가 되기 위한 사회·기술·문화적 조건 그리고 창발성 또는 전환을 촉진시키는데 필요한 자기조직화와 이를 촉진시키는 관리 조건들에 대한 연구로 확장되고 있다(Kemp, Loorbach & Rotmans, 2005; 김병윤, 2008a; 정병걸, 2014).

전환이론은 전환을 기존 레짐의 대체나 대안의 제시로 간주하기 보다는, 여러 영역간, 계층간, 혹은 수준간의 상호강화작용(또는 상호이익)을 통한 공진화적 과정으로 설명하고 있다(Loorbach, et al., 2008; Verbong & Loorbach, 2012). 그리고 이를 다층적 관점에서(참조 그림 1) - 미시적(micro) 수준에서의 니치(niche), 중범위(meso) 수준의 레짐(regime)과 거시(macro)에서의 환경 상황(landscape) - 종합적으로 해석하고 있다(Geels, 2002; Laes, Gorissen & Nevens, 2014; 김병윤, 2008; 정병걸, 2014).



자료: Loorbach, et, al.(2008), 정병걸(2014)에서 재인용

〈그림 1〉 니치, 레짐과 환경 상황 그리고 전환관계

다층적 관점에 따르면, 혁신의 시작 이전 단계에서의 레짐은 이미 형성된 사회적 질서와 규범 그리고 신념체계를 벗어나지 않는 범위 내에서 기술의 개선을 추구하기 때문에 전환의 장애

요인이 될 수도 있다. 니치혁신이 상향식 촉진제 역할을 하고 환경상황 수준에서의 하향식 압박이 가해지면(예, 도시 특정지역의 지가상승과 그에 따른 둥지내몰림 현상, 주택/건물의 노후화, 산업체의 이전 등), 레짐의 불안정성을 일으킨다. 이로 인해 전환을 위한 기회의 창이 열린다는 것인데, 이를 전환의 시작단계로 보고 있다. 이후 가속 단계에 들어서면 레짐은 기술과 자본, 지식과 정보를 투입할 수 있도록 해주는 상호강화적인 역할을 하게 된다(van der Brugge, et al., 2005; Loorbach, et al. 2008; 정병걸, 2014).

전환이론의 관점에서 보자면, 지역공동체 구축 및 활성화 전략은 급진적 혁신이 발생할 가능성이 높은 영역인 미시적 수준의 니치(niche)를 복원, 관리, 성장시키고자 하는 공공관리전략인 것이다. 각각의 니치는 일종의 실험적이고 다양하고 새로운 아이디어들을 제공할 뿐만 아니라, 실험의 장소로서의 역할을 함으로서 레짐의 불안정과 환경적 압박 내에서 혁신적 또는 다양하고 변종적인 니치들이 확산할 수 있는 공간을 제공하게 되는 것이다. 실험들이 실패하더라도 그 영향력은 미비하며, 오히려 다양한 시행착오를 통한 경험을 축적하고 학습효과를 기대할 수 있다는 것이다(Geels, 2002). 하지만 각각의 니치는 보호될 필요가 있는 곳으로 간주되어 진다. 레짐을 지배하는 행위자들과 경쟁해야 하는 (도시의 생태적)선택환경 내에서 니치들은 상대적으로 취약한 생존력을 지닌다고 믿기 때문이다(Smith & Raven, 2012; Wolfram, 2017). 많은 나라들이 중소기업과 벤처기업들에 대한 규제적이고 보호적인 지원방안들을 강구하는 것은 하나의 좋은 예일 것이다.

Ⅲ. 니치관리 전략과 분석틀

전환이론을 통해 본 전략적 니치관리의 필요성은 '지역공동체와 지자체 주도의 지속가능한 도시혁신'을 핵심 비전으로 제시하고 있는 도시재생 뉴딜사업(도시재생사업기획단, 2017)과 그 인식적 출발점이 매우 흡사하다 할 수 있다. 따라서 시스템 전환을 위한 니치의 보호·육성·지원을 위한 전략적 관리의 조건 및 요소들에 대한 개념화 그리고 절차적 특징들에 대한 분석은, 곧 도시재생을 위한 뉴딜사업의 지역공동체 활성화 전략을 분석하는 기본 틀을 제공해 줄 수 있을 것이다.

니치관리에 대한 체계적이고 단계적인 접근은 네덜란드의 에너지 전환정책을 연구한 Kemp & Schot, et. al.(1998)을 시작으로 Kemp & Loorbach(2005), Loorbach, et. al.(2008), Kemp, et al.(2011) 등으로 이어진다. 국내에서는 이들의 연구를 바탕으로 과학기술의 패러다임 전환에 초점을 둔 연구가 진행되어 왔다(김병윤, 2008; 박동오,송위진, 2008; 정병걸, 2014). 이들 연구에 따르면 전략적 니치관리는 기술의 선택, 실험(장소 및 공간)의 선택, 보호를 통한 실험의 실시, 실험의 확대, 그리고 이후의 보호해제(니치의 자립 또는 보호탈락) 등의 단계를 거친다.

1. 실험을 위한 파일럿 프로그램(pilot programmes)의 선정

실험기술 또는 사업의 선정에 있어서 몇 가지 전제 조건들을 유념해야 한다. 니치에 적용할 새로운 기술들은 현재의 레짐으로는 해결하지 못한 문제에 대한 처방적인 기술, 일시적이지만 비용대비 경제적 효과를 기대할 수 있는 기술, 실패에 따른 학습과 성공에 따른 확산이 가능한 기술이어야 한다(Kemp & Schot, et al., 1998). 까다로운 점은 새로운 기술은 기존의 기술과는 다른 혁신적이고 문제에 대한 처방적이지만, 동시에 기존 레짐과 조직·가치 등에서 양립 가능하고 상호보완적인 기술이어야 한다(Kemp, et al., 2011)는 것이다. 즉 시작단계에서는 기존정책의 폐기가 아닌 이른바 '투 트랙'(two track) 접근을 강조하고 있다.

2. 보호된 실험장(protected test beds)의 선정

파일럿 프로그램을 실행할 실험장을 선정해야 한다. 이는 전환이론 내의 전략적 니치관리를 기존의 이론(예, 생태적 접근이나 복잡계 이론)들과 차별화 시켜주는 부분으로, 변이(variation)와 선택환경(selection environment)과의 관계에 대한 새로운 접근이라 할 수 있다. 기존 이론에서 변이들은 선택환경에 적응하면 생존하고 그렇지 못하면 도태 되는 일방적인 영향을 받는 객체이다. 하지만 전략적 니치관리는 변이들이 상호작용을 통해 선택환경에서 생존할 수 있는 조건들을 구축하고자 한다. 니치들에 대한 전략적인 관리를 통해 자발성과 불예측성의 특성을 지닌 변이의 발생 가능성을 높임과 동시에 기존의 레짐과 공존할 수 있는 보호된 '공간'(space)을 구축하고자 한다. 보호된 공간에서는 니치의 변화와 혁신이 가능하도록 다양한 전략적 관리가 이루어진다. 즉, 향후 사업실시에 필요한 역량강화 프로그램 및 교육의 실시, 혁신가(주도적 활동가)의 육성, 자생적 조직의 장려·육성·지원 등이 이루어진다. 전략적 니치관리에서 실험을 위한 공간적 입지 및 선정 조건은 상당히 까다롭다. 공간은 새로운 기술(정책)이 매력적으로 받아들일 수 있는 특정 문제를 지니고 있어야 하며, 신기술이 가지고 있는 장점이 극대화 및 구체화 될 수 있는 지리적 혹은 법률적 공간이어야 한다(Kemp & Schot, et al., 1998). 실험공간을 제한함으로서 미시적 접근을 가능하게 하고, 실험을 진행하는 동안 인위적 조작을 통한 보호된 실험공간으로서의 기능을 하게 함으로서 문제에 대한 해결 능력의 판별을 보다 용이하게하기 위한 의도가 내포되어 있다. 보호된 공간은 전환을 위한 일종의 학습의 장으로서의 역할을 하는 것이다. 이를 위해서는 권력의 지원이 필요하다(Kemp & Loorbach, 2005).

3. 기술(사업)의 실행 및 '플랫폼'(platforms)의 구축

실험장(보호된 공간) 내에 새로운 프로그램(pilot programmes)의 실행을 위해서는 경제적 비용 및 재원, 보완기술 및 새로운 인프라스트럭처, 사회-제도적(기존의 법/질서, 관행, 인식, 규

범 등) 장애 요인들을 극복하기 위한 통합적-조정적인 정책과 장기적 목표, 다양한 행위자들의 네트워크 구축, 세금·보조금·조달 방안 등이 복합적으로 검토·실행되어야 한다(Kemp & Schot, et al., 1998). Wolfram(2017)은 사업이 실행되어질 보호된 공간의 육성을 위해서는 공유된 기대감과 집합적 행위의 장려·촉진을 위한 동기부여 및 유인책(예, 비전) 등이 필요로 함을 지적한다. 더불어 다양한 이해관계의 조정, 이익의 다각화, 재원 등의 획득을 위해 내적 구성원을 초월한 네트워킹의 구축이 필요하며, 이를 바탕으로 자기조직적이고 자발적인 제안서를 만들 수 있는 권한부여 등이 주요한 전제조건임을 강조한다.

하지만 '투 트랙' 접근으로 인해 발생하는 실험공간의 보호와 기존 레짐에서 발생하는(환경) 선택압력의 비중을 어떻게 조정할 것인가의 문제에 직면한다(Kemp & Schot, et al., 1998). 예를 들어, 도시재생과정에서 물리적 재개발로 인해 발생할 수 있는 경제적 이득(예, 지가상승)을 기대하는 그룹과 그렇지 못한 그룹(예, 세입자) 그리고 삶의 경험이 녹아 있는 본래의 장소적 특성을 유지하고자 하는 그룹 간에 발생하는 갈등 상황이 발생할 수 있는 것이다. 이러한 복잡하고 다양한 사안들과 문제들을 협의·조정하고, 사업 활동을 촉진하는 중간매개체의 역할이 반드시 필요하다. 이런 관점에서 플랫폼은 사업의 방향성(기술발전의 궤적)을 설정, 실험 활동들을 기획·지원하는 작업을 수행하고, 다양한 주체들을(예, 민간기업 및 시민사회, 지자체 및 정부) 연결하는 기능을 수행한다(박동오,송위진, 2008).

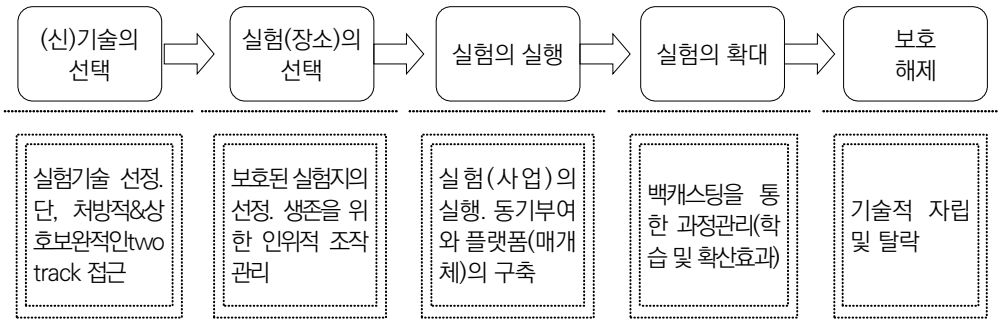
4. 실험의 확대와 '백캐스팅'(backcasting)

새로운 기술 및 실험의 확장 여부의 결정은 평가에 의존한다. 하지만 복잡한 환경과 시스템 내에서는 예기치 않는 결과를 가져올 가능성이 높아 사전적 예측을 어렵게 하고, 결과만을 평가하기에는 학습효과를 중요시하는 실험이 갖는 본래적 취지가 퇴색될 수 있다(Köves, et al, 2012). 따라서 실험의 진행상에서 단계별 혹은 과정 평가를 통해 정부의 지원 및 사업의 확대 여부를 결정해야 한다. 백캐스팅은 결과 및 성과만을 판단하는 사후적 평가(ex-post evaluation)와는 구별되어 진다. 백캐스팅은 미래시점에서 바람직한 비전과 장기적인 목표를 설정해 놓고, 그에 따라 단계적인 계획을 세운다. 단계별 계획의 평가로 현재 상태와 장기목표와의 차이를 분석하거나, 여러 대안 기술들 중 성공적인 기술을 선정하여, 다시 장기적인 목표에 적용시켜, 목표의 변화 또는 추가적인 목표를 설정한다(박동오,송위진, 2008; Vergragt & Quist, 2011; Köves, et al, 2012). 현장에서는 실험적 혹은 시범적인 사업·기술이 지니는 상징성, 예를 들어 안전성, 경제성, 환경성 여부를 지녔는지, 생산·운영·유지를 위한 기반시설과 네트워크가 잘 작동하는지, 관리측면에서는 관련 제도 및 규제의 정도가 적합한지 또는 잘 지켜졌는지 여부를 단기별로 판단·평가해야 한다. 이는 성공 가능성이 높은 기술에 대한 벤치마킹(benchmarking)을 가능하게 하여, 기술의 확산효과, 궁극적으로는 레짐 전환을 위한 파급효과를 높일 수 있는 것이다.

5. 자립 및 보호해제

마지막으로 해당 기술(사업)이 자립하거나, 반대로 탈락하게 되는 보호 해제의 단계로 이어지며, 자기조직화에 역량을 지닌 니치들은 자립화를 시작하게 된다.

〈그림 2〉는 이상의 단계별 특징과 핵심 개념들을 바탕으로 한 분석틀을 나타낸 것이다. 각 단계를 구성하는 주요 요소 및 핵심 변수들 중 학자들이 지적한 공통된 요소들을 선별하여 재정리하였다.



자료: Kemp & Schot, et. al,(1998), 박동오, 송위진(2008), 김병윤(2008), 정병걸(2014) 등을 참조하여 재구성.

〈그림 2〉 니치관리를 위한 단계별 전략과 주요 특징

전략적 니치관리를 위한 분석틀을 바탕으로 한 도시재생정책분석은, 첫째로, 새로운 기술(전략 또는 사업)의 선정유무의 판별과 그 기술이 안고 있는 특징(예, 실험성, 다양성) 및 기존 기술과의 연계성 등에 초점을 두고 진행되어야 한다. 둘째로, 인위적 조작이 가능한 보호된 실험장소의 선정(예, 도시재생지구의 선정)과 그 절차적 조건들의 분석이 이루어 져야 한다. 셋째로, 실험의 실행을 위한 시스템 설계(전담·지원체계 및 매개체의 구축), 그리고 넷째로, 과정관리를 위한 평가체계의 구축 여부(특히, 백캐스팅), 그리고 마지막으로 보호해제에 대한 해석이 주된 분석 내용이 될 것이다.

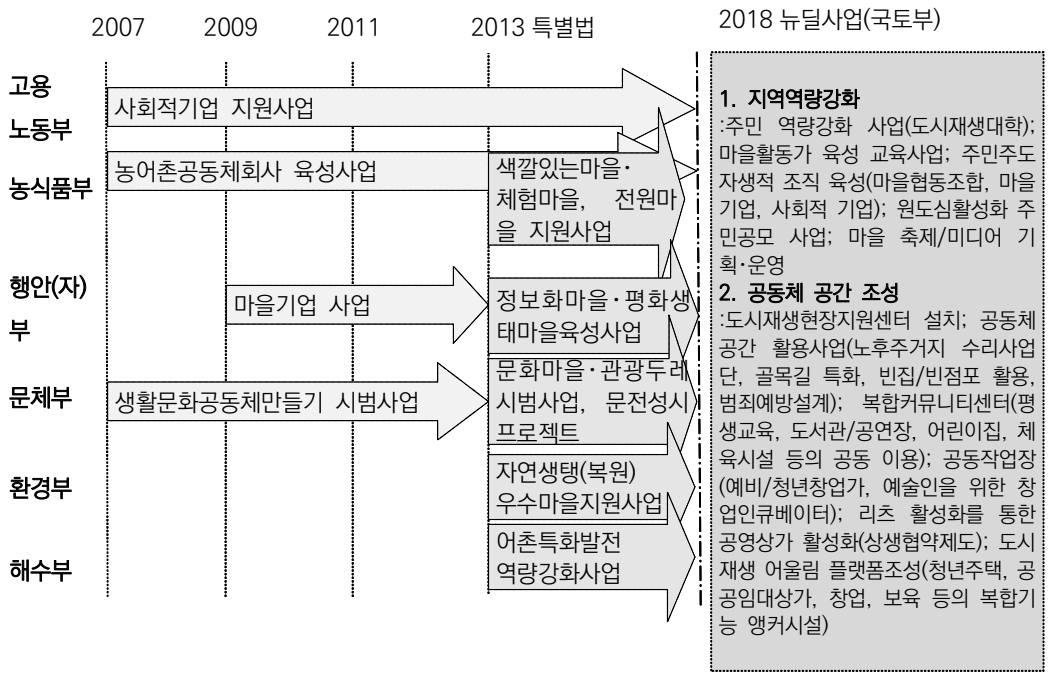
Ⅳ. 도시재생 뉴딜사업과 전략적 니치관리

본 단원은 전략적 니치관리의 단계별 특징과 주요 요소들을 바탕으로 구성한 분석 틀을 근거로 도시재생 뉴딜사업과 지역공동체 활성화 전략을 분석하였다.

1. 실험기술(pilot programmes)의 선정: 지역·마을공동체 활성화전략

도시재생에 있어서 전략적 니치관리의 시작은 기술의 선정에서부터 시작한다. 언급되었듯이, 기술의 선정은 현 레짐이 안고 있는 문제 또는 해결하지 못한 사안(예, 둥지/상가내몰림)들에 대한 처방적인 성격을 지님과 동시에, 지속가능한 도시생태계 구축 또는 도시시스템의 전환을 위한 실험적인 성격을 지녀야 한다. 현 정부의 도시재생 뉴딜사업은 실험기술의 선정 측면에서 상당한 이점을 안고 출발 한다. 즉 최근의 도시재생 뉴딜사업, 참여정부에서 추진된 국토균형발전정책, 그리고 지난정부의 도시재생특별법 이후 진행되어 온 마을사업, 등은 각기 다른 명칭을 사용하고 있지만, 지역공동체 또는 마을공동체 활성화라는 공통된 전략을 취함으로서 정책적 지속성을 지니고 있다.

〈그림 3〉은 참여정부 시절, 2013년 도시재생 특별법, 그리고 현 정부의 뉴딜사업 등에서 추진하고 있는 지역공동체 구축을 위한 다양한 부처별 파일럿 프로그램(pilot programmes)들을 나타내고 있다. 여러 부처들이 실시하여온 실험적인 지역공동체 활성화 사업들과의 협업을 통해 다양한 관점과 경험에 대한 학습효과를 기대할 수 있도록, 2017년 9월 국토부 1차장을 팀장으로 18개 부처의 도시재생 및 지역발전 그리고 마을공동체 사업 담당자들로 구성된 '범부처 도시재생 뉴딜협업TF(task force)'를 구축하였다(관계부처협동, 2018). 이를 통해 문화재생, 창업지원, 상권 활성화 등 도시 경쟁력 회복 프로그램과 도시재생을 결합시키고, 고용·창업, 산



자료: 지방행정연구원(2014), 국토교통부(2018a)를 바탕으로 재구성

〈그림 3〉 지역공동체 유사사업 및 뉴딜사업 예시

업·경제, 국토, 문화·체육, 복지·여성 등 다양한 부처사업 및 관련 정책들을 연계·융합시키고 있다. 도시재생지구로 선정된 지역에 부처 사업이 이미 진행되고 있는 경우에는 해당 부처가 우선적으로 추진하게 하고, 재생예산은 별도로 배정하게 하고 있다.

뉴딜사업의 지역공동체활성화 전략은 실험기술 선정 상의 특징이라 할 수 있는 투 트랙(two track) 접근을 취하고 있다. 기존의 낙후 지역 및 시설-주거환경에 대한 물리-공간적 도시재생정책을 일정부분 유지하고 있으며(예, 노후 저소득층 주거지의 환경정비, 구/원도심을 거점으로 한 재생 및 활성화 사업) (〈표 1〉 참조), 이를 다양한 지역공동체 활성화 방안과 연계시키고 있다. 지역역량 강화를 위해 지역주민주도의 재생 거버넌스의 구축 및 자발적공동체 조직화의 거점 공간을 확보하고(예, 도시재생대학의 운영, 도시재생센터의 구축, 복합앵커시설 확보, 공동사업단 구축) 있다. 사회통합을 위해서 둥지·상가내몰림 대응방안으로 리츠(REITs, real estate investment trusts)사업을 통한 공공임대상가 구축과 상생협의체의 구축 및 수립계획의 의무화 등을 구체적으로 제시하고 있다.

2. 보호된 실험 공간(protected test-space)의 선정: 도시재생 시범사업지의 선정

전략적 니치관리에 있어서 보호된 실험공간의 선정은 상당히 까다롭다. 일단 도시재생 대상지역은 현 레짐이 해결하지 못한 문제를 안고 있어야 한다. 2013년 특별법은 도시재생을 크게 경제기반형과 근린재생형으로 나누고 우선 선정기준을 제시한다. '인구가 현저히 감소하는 지역', '총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생되는 지역', '노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역' 중 2개 이상에 해당하는 지역이 이에 해당 된다(국가법령센터). 우선선정 기준에 따라 2013년 전국 13개 도시재생 선도 지역이 선정되었고, 2015년에는 35개소로 확대하였다. 뉴딜사업의 도시재생특별위원회는 2017년 9월 시범사업지로 68곳을(전국 219 곳에서 신청 평균 3대 1의 경쟁률을 보임) 선정하였다. 지역별 형평성에 맞추어 광역지자체에서 44곳을 선정하였고, 중앙기관을 통해 16곳, 공공기관의 제안을 통해 9곳을 선정하였다. 유형별로는 우리동네 살리기 17곳, 주거지 지원형 16곳, 일반 근린형 15곳, 중심 시가지형 19곳, 경제기반형 1곳 등이 있으며 2018년 2월부터 진행되어 지고 있으며, 이후 우수사례를 발전시켜 확장시켜 나갈 계획이다(도시재생사업기획단, 2017).

뉴딜사업은 도시재생을 위한 전략이자 레짐 전환을 위한 실험기술인 지역공동체의 구축 여부를 선정조건에 포함시키고 있다는 것은 주목할 만하다. 즉 선정지역 내의 지역주민의 자발적이고 적극적인 참여를 장려하기 위해서, 주민제안사업들을 소규모 점 단위(spot) 프로젝트 형식으로 공모하여 주민들의 자생적인 조직화 및 지역의 역량 강화에 힘쓰고 있다. 이에 지역주민들은 소규모 재생사업을 지자체에 제안하고, 지자체는 이를 바탕으로 사업계획서를 국토부에 신청하는 형태로 진행된다. 앞선 그림 3 에서 소개된 다양한 사업들을 포함하여, 집수리, 주차공간확보를 위한 담장허물기, 마을안전지도 만들기, 상생협약 서안 마련 및 체결, 주민소식지

만들기 등이 사업예시로 제시되어 있다(국토교통부공고, 2018a). 이를 마중물 예산[3]을 통해 5천만 원에서 2억 원까지 지원을 하고 있다.

지역공동체는 보호와 지원·육성의 대상임을 각인시키기 위하여, 공동체 구축 여부를 선정심사에 포함시켜 보호된 실험공간으로서의 실현가능성 및 사업타당성 여부를 평가하고 있다. 다만 뉴딜사업이 지니는 내용적 복합성, 부처 연계성, 그리고 '투 트랙' 접근을 고려하여 선정평가 항목을 구성하고 있다. 즉, 지역공동체 구축 이외에도 도시재생 거버넌스 구축과 운영, 적정성, 추진가능성, 비용효과분석, 일자리 창출 효과 등을 포함시키고, 이들에 대한 체크리스트(checklist) 및 정량평가를 포괄적으로 실시하고 있다(관계부처합동, 2018).

3. 사업의 실행과 플랫폼(platform)의 구축

뉴딜사업은 사업(시범)지구의 선정을 통해 보호된 공간을 확보함과 동시에, 사업의 실행을 위한 전담조직 및 지원기구를 구축하고 있다. 뉴딜사업의 법적 근거가 되는 특별법 제2장은 도시재생에 있어서 지역공동체 활성화를 위한 추진체계를 담고 있다. 국무총리를 위원장으로 하는 도시재생특별위원회의 구축을 명시하고 있고, 지자체에 대해서도 지방도시재생위원회, 그리고 전담조직 및 지원기구/현장센터의 설치 등을 담고 있다. 특별위원회는 지자체가 제출한 사업실현가능성 평가 자료를 근거로 도시재생 시범지구를 선정하는 역할을 한다. 정부차원의 전담조직으로는 국토부에 도시재생기획단을 설치하여 관계 기관·부서 간의 협의 및 업무를 총괄·조정 하도록 하게하고, (중앙 및 지역별)한국토지주택공사(LH), 국토연구원 및 부설 건축도시공간연구소 등을 지원기구로 두고 있다. 광역·기초지자체에는 도시재생지원센터를 설치하여 지역주민들과 소통과 자발적 참여를 장려함과 동시에 주민협의체 및 사업추진협의회 그리고 지자체 및 지원기관과의 연계를 강화하는 중간매개체 역할을 하도록 하고 있다(국토교통부, 2017; 도시재생종합정보체계). 도시재생지원센터는 지역공동체 활성화 사업을 본격적으로 실행하는 데 있어서 지역(주민)주도 도시재생 거버넌스의 형성을 위한 플랫폼(platform) 역할을 한다(〈그림 4〉 참조).

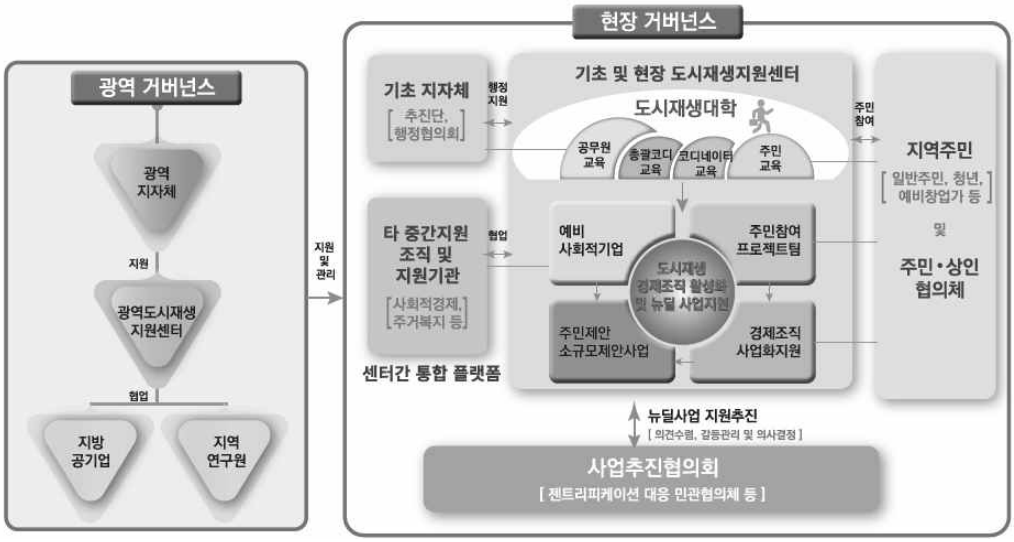
지역공동체 활성화를 위한 필수 조건인 주민참여의 장려·지원 및 지역역량강화를 위해 설계된 도시재생지원센터는 2014년을 시작으로 2017년 말까지 크게 도시경제기반형과 근린재생형으로 나뉘어 전국에 총 77개의 센터가 운영 중이다(도시재생종합정보체계). 광역·기초 및 현장 도시재생지원센타[4]는 다양한 실험 활동들을 기획·지원하며, 민간 및 시민사회, 지자체 및 정부

---

3) 마중물 예산은 자금수단의 다각화를 위해 수익과 관련된 분야는 주택도시기금의 도시계정을 통해 지원되고, 비수익 분야는 지역발전 특별회계 및 생활기반계정을 기반으로 국비와 지방비의 매칭을 통해 지원된다(도시재생사업기획단, 2017).

4) 광역지원센터는 광역지자체 차원의 도시재생을 지원하고, 기초지원센터가 없는 기초지자체의 도시재생을 지원한다. 현장(마을공동체)지원센터는 활성화지역의 도시재생사업을 지원하며, 기초지원센터는 지자체 전체의 도시재생 업무를 지원한다. 일부 지자체에서는 현장지원센터를 별도로 두지 않고 기초

를 상호 연결하는 '플랫폼(platform)' 역할을 하도록 하고 있다.



자료: 국토교통부(2018a)

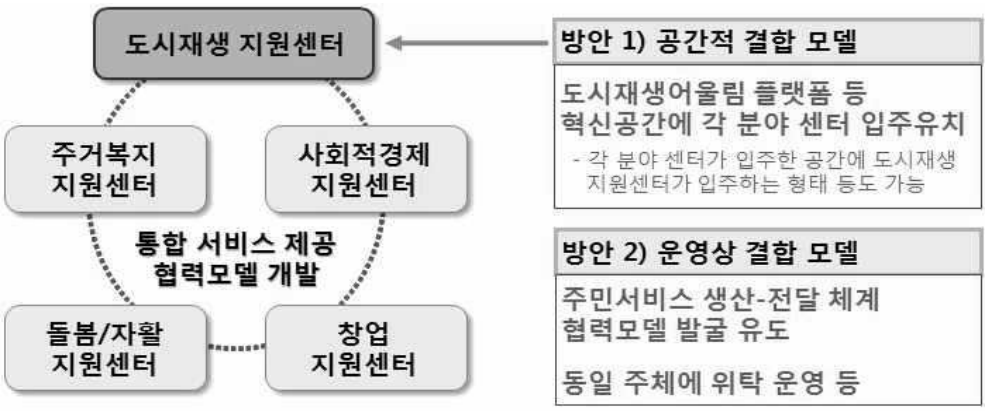
〈그림 4〉 도시재생지원센터 중심의 거버넌스 구축

기초 및 현장지원센터(또는 마을공동체 지원센터)에서는 지역주민의 참여활성화 그리고 지역활동가의 교육·양성을 위하여 도시재생대학을 운영하도록 하고 있다. 이는 사업초기 단계에서 지역주민 주도의 자생적인 지역공동체의 구축을 지원하고, 자체적인 사업의 계발 및 실험활동이 가능토록하기 위함인 것이다. 이를 통해 소규모 재생사업, 예비사회적기업 및 주민참여 프로젝트팀(project team)을 추진하여 지역에 특화된 사업을 발굴하게 하고 있다. 또한 주민·상인협의체, 사업추진협의회[5], 지자체의 도시재생전담조직, 도시재생지원기구 등과 협업 및 연계를 통해 재생사업 및 공동체 활성화를 추진해 나가는 매개체 역할을 하게하고 있다(국회입법조사처, 2017). 향후 지역공동체 활성화 전략의 유관조직들인 주거복지지원센터, 사회적경제지원센터, 돌봄·자활지원센터, 창업지원센터 등과 공간적결합(예, 한 공간 내에 모든 센터들을 한 공간 내에 입주시킴) 및 운영적결합(서비스전달 체계의 협력 및 동일주체의 위탁운영)을 통해 통합플랫폼 모델(〈그림 5〉 참조)인, 이른바 '어울림플랫폼'의 구축을 계획하고 있으며, 2018년 7월부터 매년 20곳 이상을 구축한다는 목표를 세우고 있다(국토교통부, 2018b; 관계부처합동,

지원센터가 활성화지역 위주로 지원하고 있다(도시재생종합정보체계 참조).

5) 주민/상인협의체는 해당 지역주민과 상인으로 구성된다. 계획의 수립 및 사업의 진행과정에서 다양한 주민들의 의견을 수렴하여 행정기관·전문가와 협의하는 조직으로, 사업종류 이후에는 지역을 유지하고 관리하는 실질적인 주체로서의 역할을 하게 된다. 사업추진협의회는 도시재생사업 시행자 및 관계자, 주민협의체 대표, 총괄코디네이터, 도시재생지원센터장으로 구성되며, 이해당사자들의 의견을 수렴, 갈등조정 및 합의를 하는 조직으로, 둥지내몰림 방지를 위한 협의 기능도 한다(도시재생종합정보체계 참조).

2018). 어울림플랫폼은, '실험기술의 선정'에서 소개한 바 있는, 타 부처와의 협업과 복합적인 도시재생 목표의 실현을 가능하게 하는 공간으로서의 역할이 기대되고 있다.



자료: 관계부처합동(2018)

〈그림 5〉, 통합 플랫폼 모델

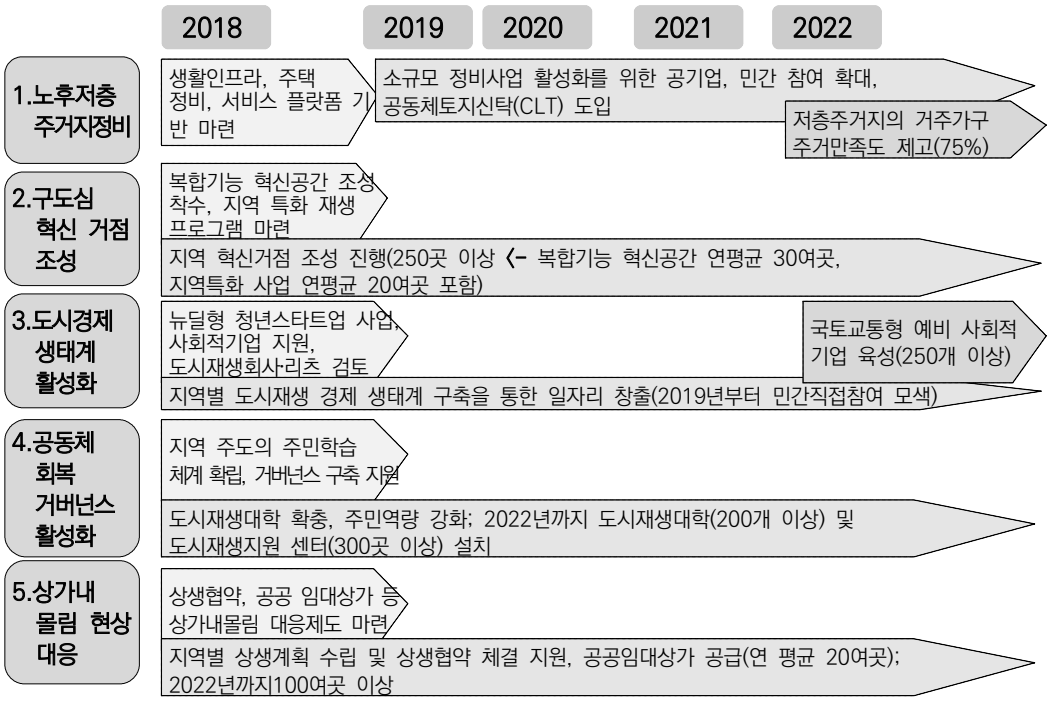
4. 단계별 평가를 통한 재생지구의 확대

실험(시범사업)의 목표인 학습효과(예, 시행착오 및 성공사례)를 극대화하기 위해서는 과정 및 단계별 평가, 이른바 백캐스팅(backcasting)을 통해 우수사례 선정 및 실패에 대한 수정·보완책 등을 강구하고, 이를 다시 목표에 반영해야 한다. 도시재생 뉴딜로드맵의 성과관리 방안은 5대 추진과제의 연도별 중간목표를 제시하고 있다(그림 6 참조)(관계부처합동, 2018; 국토교통부, 2018a). 2017년부터 2019까지 추진 과정 및 성과 등에 대한 중간평가를 실시하고, 이를 2020년 이후의 뉴딜정책에 반영시키게 하고 있다. 뉴딜사업은 총 3단계의 단계별 평가체제를 구축하고 있다. 앞 단원에서 언급한바와 같이, 시작(계획수립) 단계에서는 사업의 실행가능성을 평가하는 타당성을 심사하는 사전평가를 실시하고, 사업의 시행단계에서는 '백캐스팅' 평가를 거치며, 사업시행 이후에는 종합성과평가를 실시하도록 하고 있다.

1) 중간평가(백캐스팅)

뉴딜사업의 5대 추진과제에 대해 2018년부터 2021년까지 각 항목에 따라 연도별 성과목표를 제시하고, 투입지표를 중심으로 한 추진실적을 평가하게 하고 있다. 국가 핵심 정책들에 단계별 혹은 연도별 성과목표를 두는 것은 일반적이라 할 수 있다. 하지만 뉴딜사업의 경우, 관리권한의 위임에 따른 지자체의 역량강화와 더불어 자율성 및 책임성 강화를 통해 궁극적으로는 지속가능한 도시재생 거버넌스를 구축하고자 하는 의도가 연도별 성과계획에 들어 있음을 알

수 있다(〈그림 6〉 참조)



자료: 관계부처합동(2018)

〈그림 6〉 뉴딜사업의 5대 추진과제별 연도별 성과목표

2018년 사업시행 초기단계에서는 지역주민생활에 밀접한 중·소규모 사업의 선정권한(전체의 2/3 수준)을 지자체에 위임하여 성공사례 발굴에 중점을 두고 있다. 이 단계에서는 기초지자체가 작성한 사업평가보고서를 중앙정부가 평가전문기관과 함께 검증하게 하고 있다. 2019년 이후에는 지자체의 역량에 따라 평가 관리권한을 단계적으로 광역지자체에 위임하여 평가보고서를 검증하게 한다. 또한 사업지의 확산 자체를 연차별 목표로 두어(예, 연도별로 지역혁신거점지의 목표 수, 도시재생대학 및 도시재생지원센터의 수, 공공임대상가의 수를 제시함), 평가에 따른 성공사례 발굴을 통한 확산 효과를 극대화 시키고 있다. 그 과정상에 총액예산제를 실시하여 사업추진에 있어서 지자체의 자율성과 책임성을 확보하고 있다. 현재는 주거복지, 일자리 창출, 사회통합 등 뉴딜사업의 목표에 부합하는 사업특성별·질적 표준평가지표를 준비하고 있다(관계부처합동, 2018).

또한, 기존 도시재생 과정상에 발생하였던 둥지내몰림 현상에 대한 처방책을 평가에 반영하고 있다. 먼저 지역주민의 주거안정과 실수요자를 보호하고 해당 지역의 부동산 투기를 억제하기 위하여, '투기방지 및 부동산가격 관리대책'을 신청단계상의 평가항목에 반영토록하고, 선정단계에서도 뉴딜사업의 대상지역을 감정원과 합동점검반을 통해 상시 모니터링(monitoring)을

하게 하여 부동산 과열지역은 선정에서 배제시키는 방안을 제시하고 있다. 아울러, 부동산시장 '과열진단지표'를 2018까지 개발하여 정밀조사를 실시하는 등 과정상의 평가를 구체화 시키고 있다. 선정 이후 6개월의 기간 동안 집중 모니터링을 통해, 투기발생 시에는 사업시기를 조정(중단 또는 연기) 하도록 하고 있다. 재생지구 및 지역공동체 활성화 전략이 보호된 실험장 및 실험적 기술로서의 적합한 역할을 하고 있는가에 대한 평가라 할 수 있을 것이다.

2) 종합성과평가(사후평가)를 통한 사업시행 및 관리체계 확립

사업시행 전의 실현가능성평가, 시행중의 연차별 실적·과정평가에 따른 단계별 인센티브(incentive) 및 페널티(penalty)를 부여하고, 마지막으로는 2022년에는 종합성과평가를 실시한다. 이를 위해 뉴딜사업목표(예, 주거복지, 일자리, 사회통합)의 부합여부 그리고 지역 및 사업특성(예, 경제, 사회, 환경, 역사, 문화 및 공동체 구축) 여부 등을 복합적으로 평가하기 위한 표준평가지표를 개발하도록 계획하고 있다.

5. 안정기 이후의 보호해제

초창기부터 성장기까지는 이른바 '업어키우기식(piggyback)'의 보호가 이루어짐을 알 수 있다. 보호관리의 목적은 급속히 변화하는 도시환경에 속에서 공동체 의식을 바탕으로 그 지역적 특색에 맞는 다양하고 혁신적인 변화적응이 이루어질 수 있도록 자체·자립 역량 강화에 있다. 이를 위해서 다양한 실험들과 사례개발(시범사업)을 위한 장려와 지원, 촉진 체계의 구축, 그리고 우수 성공사례 발굴과 평가 시스템을 구축하고자 한 것이다. 그러한 과정상에서 지방자치단체들은 단계별로 관리역량을 증진 시켜야 한다. 지자체는 시작직후 1~2년 차에서는 중소규모의 사업선정 권한을 위임받고, 3~4년차에서는 지자체의 역량에 따라 평가 권한(예, 광역지자체가 기초지자체의 평가보고서 검증)을, 그리고 5년차 안정기에서는 우선사업 선정과 승인 권한을 위임 받는다. 즉, 지역공동체, 지자체 및 관련 행위자들의 자기조직적인 도시재생 거버넌스 구축이 완료되면 전략적 니치관리는 종료되는 것이다. 니치관리는 자기조직화에 성공한 지역공동체에 대해서는 보호해제를 하는 한시적인 공공관리 전략인 것이다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 지속가능한 도시혁신을 위해 지역공동체 활성화를 수단으로 제시한 도시재생 뉴딜사업을 전환이론의 전략적 니치관리를 적용·해석하였다. 사례연구를 통해 본 도시재생을 위한 지역공동체 활성화 전략은 전략적 니치관리의 주요 특징 및 단계별 요소들과 상당 부분 부

합되고 있음을 알 수 있다. 요약하자면, 도시재생을 위한 지역공동체 활성화 전략은 일종의 지속가능한 도시거버넌스 구축을 위한 실험적 기술(pilot program)이라 할 수 있다. 보호된 실험공간(protected-test space)의 확보는 엄격한 도시재생 시범사업지의 자격심사 및 선정을 통해 이루어지고 있다. 사업의 실행을 위한 추진체계의 구축은 중앙-지역의 전담반 및 지원기구의 설치, 중간매개체(platform)의 역할을 하는 도시재생지원센터들을 중심으로 진행되고 있다. 그리고 사업과정상에서의 목표의 수정·보완과 벤치마킹(benchmarking)을 통한 사업의 확장을 가능하게 하는 단계별 평가제도(backcasting) 및 종합성과평가, 등을 도입·실행 및 계획 중이다. 자기조직적 지역공동체의 구축을 위해서는 복잡하고 성공적인 조건화가 필요하다. 즉, 도시레짐 전환을 위해서 니치(지역공동체)들에 대한 동기부여화(예, 교육 및 각종 지원금·장려금), 체계화(지원기구 및 매개체 구축)가 필요하다. 또한 평가체계(특히, 과정평가)의 확립을 통해 사업진행 과정 중에서 수시로 학습효과를 바탕으로 성공사례를 확산시켜 기존 레짐을 압박할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 공공관리적 함의에 초점을 두고 몇 가지 결론 및 시사점을 도출하였다.

1. 시장경쟁과 공공개입

도시재생을 위한 지역공동체 활성화 전략은 도시레짐 전환을 목표로 하고 있다. 뉴딜사업은 일종의 전략적 니치관리를 바탕으로, 도시 내의 개체 간의(구성원 간) 경쟁보다는 다양성(diversity) 증진과 수용성(tolerance) 확장을 통해 상생의 도시 레짐으로의 전환을 추구하고자 한다. 선택적이며 경쟁적인 현대의 도시환경과 시장의 경쟁 메카니즘(mechanism) 에서는 유지·생존에 취약한 특성을 지니고 있지만, 지속가능한 도시혁신을 위해서 필요한 존재로서의 니치(또는 지역공동체)들을 복원·활성화시키고자 하는 적극적인 정책의지 및 공공개입의사를 엿볼 수 있다. 특히 자기조직적인 지역공동체를 구축하기 위한 단계상의 조건들은 시장적 경쟁에 관한 규제적 내용들을 담고 있다. 즉 시장경쟁에서 발생하는 둥지내몰림 현상의 극복을 위해서 부동산 투기(지대상승) 및 임대료 상승에 대한 억제 사항(예, 상생협약서)들을 재생선정지구들의 과정상의 평가(backcasting)에 직접적으로 반영하고 있는 점이 그것이다. 결과나 성과에 초점을 둔 기존의 정책평가 방식과 구분되는 과정평가의 실행 자체가 이를 뒷받침 하고 있다.

2. 한시적·조건적 보호관리

사회통합과 기본단위(니치)의 자생적 역량 증진을 위한 하향식 보호·관리를 보여 주고 있다. 하지만 변화와 변이(change and variation)가 일어날 수 있는 혁신의 공간으로서의 역할기대를 받는 니치(지역공동체)들이 자기조직화 역량을 갖출 때까지만 한시적으로 보호·관리하고, 자기조직 역량을 갖춘 이후에는 보호를 해제 한다. 동시에 조건적 보호관리 방식이다. 보호·관리를

받기 위해서는 개개의 니치(지역공동체)들이 적극적으로 참여의사와 행동을 보여야 한다(예, 재생사업구성요건 및 선정지구 조건). 일방적이고 포괄적인 지역공동체의 보호가 아니라, 그러한 의지와 행동력을 갖춘 공동체에 한 해서만 조건적인 보호를 한다는 것을 의미한다. 이는 일방적인 제공자(정부)나 수혜자(국민)로서의 역할 구분에 대한 한계를 명확히 한 것이라 볼 수 있다.

3. 책임성을 담보로 하는 자율과 위임

소규모 마을 단위의 재생사업 내용과 재정운영 및 공동체 멤버의 구성 등은 자율적으로 이루어진다. 또한 중·소규모 사업의 선정권한을 지자체에 위임하여 성공사례를 발굴하게 하고, 역량에 따라 평가관리를 (광역)지자체에 위임 하고 있다. 하지만 종합성과평가 뿐만 아니라, 과정평가를 통해 단계별 인센티브(incentive)를 제공하거나, 결격사유(예, 지가상승)가 발생 시에는 도시재생선정 지구에서 탈락시키거나 페널티(penalty)를 부여하여 방식을 취하고 있다. 또한 총액예산제를 통해 권한 위임에 따른 책임성을 확보하고 있다.

4. 다층적 거버넌스의 구축

자기조직화의 초기조건(제도설계)의 형성을 위해서, 정부 내·외의 서로 다른 수준에서 활동하는 행위자들이 상호작용할 수 있는 다층적 거버넌스를 구축하고 있다. 먼저, 지역공동체는 자기조직화를 담보로 한 추진제 역할을 해야 한다. 도시(지역)재생 사업의 의사결정 참여자로서의 역할과 동시에 직접적인 집행 절차상의 행위자로서의 역할을 해야 한다. 중앙정부와 지방정부는 지역민 주도의 참여적이고 적응적인 도시(관리)시스템의 구조화를 위해 사전심사(타당성)를 포함한 사전적 제도설계, 과정상의 수정·보완 장치, 사후적 평가(성과평가) 이외에도, 추진제계(재정, 지원기구) 등을 구축해야 한다. 또한 이들을 연계시키기 위한 플랫폼(예, 도시재생지원센터)을 구축하여 다양한 관련 조직 및 참여자들이 상호조직화가 가능하도록 하는 임무를 수행한다.

5. 정책의 통합화

도시재생을 위한 물리·공간적 재생뿐만 아니라, 창업·주거·육아·복지 등을 연계하는 통합플랫폼(예, 어울림플랫폼)의 구축을 계획함으로서, 정책의 통합 흐름을 보이고 있다. 이는 정책결과의 불예측성과 도시(사회)문제의 복잡성·상호연계성을 반영한 것이라 할 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 고려사항 및 문제점들을 도출하였다. 첫째, 지역공동체는 장소기반적이라 할 수 있다. 하지만 교통-통신, 직업, 교육, 일자리 등의 요인으로 발생하는 현대도시의 높은 모빌리티(mobility)는 장소기반적인 요소들을 침해할 수 있다. 예를 들어 핵심적이고 주체

적인 구성원들의 이동(이사)과 유출(교육, 직업적 요인 등) 등은 공동체의 지속을 해칠 수 있다. 둘째, 앞서 언급한데로, 자기조직적인 지역공동체의 구축을 위해서는 각종 지원·장려금 등의 동기부여화가 필수이다. 전략적 니치관리는 실질적으로, 앞서 언급한데로 시간적·임무적 측면에서 한시적인 특징을 지닌다. 보호해제 이후 그러한 동기부여 수단들이 없어져도 공동체가 유지 될 수 있을까? 셋째, 지자체의 역량과 직·간접적으로 관련되는 각종 중간 및 종합 평가지표들의 계발이 현재 진행 중이다. 평가지표의 계발 여부는 뉴딜사업의 성공 여부를 결정하는 중요한 잣대가 될 것이다. 뉴딜사업이 2019년에는 2~3년차 접어듦을 고려할 때 시급한 과제가 될 것이다. 넷째, 도시재생사업과 관련된 부처 연계 사업(마을공동체 관련 사업) 들의 재정은 마중물예산과 별도로 운영되어 특정 재생지역에는 중복투자가 이루어진다. 정권이 바뀌고 시간이 지나도 도시재생사업은 지속적으로 이루어져야 함을 고려할 때, 효율성과 지속성 측면에서 통합재정의 운영 또한 고려되어야 할 것이다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 전략적 니치관리는 각 단계별 요소가 많다. 본 논문은 학자들이 지적한 공통된 요소들을 선별하여 소개하였지만, 객관적인 선별기준을 제시하지 못하였다. 이는 도시재생 뉴딜사업을 주관적으로 해석할 수 있다는 여지를 남긴다. 주요 요소들에 대한 체계적이고 객관적인 지표화의 부족은 본 연구가 지니는 한계이자 남겨진 과제라 할 수 있다. 또한 도시재생 뉴딜사업이 이제 1~2년 차에 접어 든 만큼 본 연구는 정부가 발간한 보고서, 계획서, 백서 등에 의존 할 수밖에 없었다. 이들에 대한 해석 및 이론 적용에 초점을 두다 보니, 특정 한 분야라도 검증할 기회를 갖지 못했고, 이로 인해 의욕적인 정부의 의지와 의도를 그대로 반영하는 듯한 느낌을 줄 수 있다는 한계를 지닌다.

〈참고문헌〉

관계부처합동. (2018).「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 요약문.

국가법령정보센터.「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」. http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=140978#0000

국토교통부. (2017).「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인」, 사업설명회 배포자료.

국토교통부. (2018a).「도시재생 뉴딜 사업구성 예시」, 정책자료.

국토교통부. (2018b).「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 보도자료.

국토교통부 공고. (2018).「2018년 도시재생 뉴딜 '소규모 재생사업' 신청·접수 계획 공고」, 공고문.

국회입법조사처. (2017).「도시재생센터 현황과 개선과제」, NARS현장보고서, 제56호.

김기형·정주형. (2011). 정책체제의 복잡성과 자기조직화를 통한 정책변화, 그리고 급변.「행정논총」, 49(3): 149-190.

김병윤. (2018).「전환 및 전환관리: 배경과 논리」. STEPI Working Paper Series. WP 2008-8.
김선희. (2011). 국내·외 지역공동체 활성화 사례.「지방행정」, 60(694): 30-33.
노시평. (2013).「공공부문의 마케팅」, 한국학술정보.
도시재생사업기획단. (2017).「도시재생 뉴딜 정책」, 국토교통부.
도시재생종합정보체계: http://www.city.go.kr/index.do
박동오·송위진. (2008).「지속가능한 기술을 향한 새로운 접근」, STEPI Working paper series. WP 2008-5.
박병춘. (2012). 지역발전과 지역공동체: 지역공동체 활성화를 위한 모형 및 기본 정책방향을 중심으로.「지역사회연구」, 20(20): 1-26.
박인권. (2012). 지역재생을 위한 지역공동체 주도 지역발전전략의 규범적 모형: SAGE 전략.「한국지역개발학회지」, 24(4): 1-26.
박주형. (2013). 도구화되는 '공동체': 서울시 '마을공동체 만들기 사업'에 대한 비판적 고찰.「공간과 사회」, 23(1): 5-43.
배응환. (2014). 도시거버넌스 관점의 도시레짐 연구: 저소득층 기회확장 레짐정책사례.「한국행정연구」, 23(3): 217-245.
심문보·박상규. (2013). 지방정부의 지역공동체 회복방안에 관한 실증분석 – 태안의 기름유출 사고를 중심으로.「한국지방행정학보」, 10(2): 247-273.
염돈민. (2010). 지역공동체 사업(CB) 및 지역형 사회적 기업 육성전략.「한국지방 행정학보」, 7(1): 111-134.
이광모. (2003). 복잡적응시스템(CAS)으로서의 거버넌스 특성에 관한 연구.「한국지방자치학회보」, 15(4): 97-115.
이성근. (2011). 지역공동체 활성화의 의의와 방향.「지방행정」, 60(694): 10-13.
정병걸. (2014).「네덜란드의 전환정책」, STEPI Working Paper Series. WP 2014-1.
정철모. (2011). 도시공동체 활성화와 도심재개발 방향.「지방행정」, 60(694): 18-21.
지방행정연구원. (2013a).「지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안」, 보고서.
지방행정연구원. (2013b).「선진형 지역공동체 정책적 지원방안 연구」, 보고서.
지방행정연구원. (2014).「현대적 지역공동체 모델정립 및 활성화 방안」, 안전행정부.
차경은. (2011). 지역공동체 형성을 위한 주민의 행정참여 개선방안.「정책과학연구」, 21(2): 112-134.
최병두. (2000). 공동체 이론의 전개과정과 도시 공동체운동.「도시연구」, 6: 32-50.
최창현. (1999). 복잡성이론의 조직관리적 적용가능성 탐색.「한국행정학보」, 33(4): 19-38.
최태현. (2014). 자기조직적 거버넌스의 재고찰.「행정논총」, 52(2): 67-90.
한상일. (2010). 사회적 기업과 지역공동체 발전.「창조와 혁신」, 3(1): 223-246.

Aldrich, H. (1979). *Organizations and Environments. Englewood Cliffs*, NJ: Prentice-Hall.

Boonstra, B and Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2): 99-122.

Burgess, E. (1967). *The growth of the city: an introduction to a research project*. In Park. R. and Burgess, E. The City. University of Chicago Press.

Capra, F. (2002). *The Hidden Connections. London: Harper Collins*.

Collins, R. (1994). *Four Sociological Tradition*, Oxford University Press.

Geels, F. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, 31(8/9): 125-774.

Glass, R. (1964). Introduction: aspects of change. In London: Aspects of Change. *Centre for Urban Studies*. London: MacKibbon and Kee.

Hasanov, M. and Beaumont, J. (2016). The value of collective intentionality for understanding urban self-organization. *Urban Research & Practice*, 9(3): 231-249.

Kemp, R., and Schot, J. et al. (1998). Regime Shifts to Sustainability Through Processes of Niche Formation: The Approach of Strategic Niche Management. *Technology analysis & strategic management*, 10(2): 175-198.

Kemp, R. and Loorbach, D. (2005). Dutch Policies to Manage the Transition to Sustainable Energy, available at: http://kemp.unu-merit.nl/pdf/Kemp-Loorbach%20chapter%20 for %20Yearbook%20OO. pdf.

Kemp, R., Loorbach, D. and Rotmans, J. (2007), Transition Management as a Model for Managing Processes of Co-Evolution. *The International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 14: 78-91.

Kemp, R., Avelino, F. and Bressers, N. (2011). Transition Management as a Model for Sustainable Mobility. *European Transport*, 47: 25-46.

Köves, et al. (2012). *Transition to sustainable employment: using backcasting technique for designing policies*. Proceedings of the 13th Management International Conference, Budapest, Hungry.

Laes, E., Gorissen, L. and Nevens, F. (2014). A Comparison of Energy Transition Governance in Germany. The Netherlands and the United Kingdom, *Sustainability*, 6: 1129-1152.

Loorbach, D. et al. (2008). Governance in the Energy Transition: Practice of Transition Management in the Netherlands. *International Journal of Environmental Technology and Management*, 9(2): 294-315.

Luhmann, N. (1995). *Social Systems. Stanford*, Stanford University Press.

Prigogine, I., (1987). Exploring complexity. *European Journal of Operational Research*, 30: 97-103.

Prigogine, I. and Stengers, I. (1984). *Order out of Chaos. Bantam*, New York, Heinemann, London.

Saunders, P. (1984). *Social Theory and Urban Question*. Hutchinson & Co. Ltd.

Smith, A. and Raven, R. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy*, 41: 1025-1036.

van der Brugge, R., Rotmans, J. and Loorbach, D. (2005). The Transition in Dutch Water Management. *Regional Environmental Change*, 5: 164-176.

Verbong, G. and Loorbach, D. (eds.). (2012). *Governing the Energy Transition: Reality, Illusion or Necessity?,* New York. NY: Routledge.

Vergragt, P. and Quist, J. (2011). Backcasting for sustainability: Introduction to the special issue. *Technological Forecasting and Social Change*, 78(5): 747-755.

Wolfram, M. (2017). Grassroots niches in urban contexts: exploring governance innovations for sustainable development in Seoul, *Procedia Engineering*, 198: 622-641.

접수일(2018년 11월 11일)
수정일(2018년 12월 12일)
게재확정일(2018년 12월 24일)

〈국문초록〉

도시재생을 위한 지역공동체 활성화 전략 고찰: 전략적 니치관리

도시재생을 위한 지역공동체 활성화 전략은 지속가능한 도시의 발전, 변화와 혁신을 통해 도시레짐의 전환을 목표로 한다. 본 연구는 전환이론(transition theory)에 근거하여 지역공동체 활성화 전략을 도시레짐 전환을 위한 전략적 니치관리(strategic niche management)로 규정한다. 관련 행정이론들의 검토를 통해 이론적 접근을 시도하고, 왜 전략적 니치관리인가 에 대한 해석적 접근을 진행한다. 선행연구를 바탕으로 전략적 니치관리의 개념과 절차적 요소들을 담고 있는 분석틀을 제시하고, 이를 통해 최근 한국의 도시재생 정책을 지역공동체 활성화 전략의 단계별 특징과 핵심 요소들에 대한 사례연구를 진행하고자 한다. 이를 바탕으로 도시(재생) 정책이 지니는 공공관리적인 함의를 고찰하고, 그에 따른 시사점과 문제점을 도출하고자 한다.

주제어: 도시재생, 지역공동체, 전환이론, 전략적 니치관리, 자기조직화