

지방 중소도시 산업유산 활성화 방안 연구 - 국내외 산업유산 활용사례에 성공요인과 한계를 중심으로 -

배 수 빈*

〈차 례〉

I. 서론	V. 사례별 비교 분석
II. 이론적 배경 및 선행연구	VI. 전략적 제언
III. 국내 지방 중소도시 산업유산 활용 사례	VII. 결론
IV. 국외 지방 중소도시 산업유산 활용 사례	

핵심주제어: 산업유산, 지방 중소도시, 도시재생, 거버넌스, 젠트리피케이션

I. 서론

현대 사회에서 대한민국의 지방 중소도시는 유례없는 인구학적·경제적 위기에 직면해 있다. 급격한 저출산과 고령화, 수도권으로의 인구 유출은 지방 도시의 소멸 위험을 가속화하고 있으며, 과거 고도성장기에 도시 경제를 지탱했던 제조업, 광업, 섬유산업 등의 쇠퇴는 도심 내 광범위한 유휴 공간을 양산하였다. 이러한 폐공장, 폐광산, 기능을 상실한 물류 창고 등은 도시 미관을 저해하고 우범지대가 될 가능성이 높은 ‘부의 유산(Negative Heritage)’으로 인식되기도 했다.

그러나 최근 도시재생의 패러다임 변화와 함께 이들은 지역의 정체성을 담은 ‘산업유산’으로서 가치가 재조명되고 있다. 산업유산은 단순히 보존해야 할 과거의 유물이 아니라, 획일화된 신도시 개발과는 차별화된 도시 경쟁력을 창출할 수 있는 핵심 자

2026년 01월 15일 접수, 2026년 02월 05일 수정, 2026년 02월 23일 게재확정
* 경상북도의회 정책지원관(Email: hannah888@naver.com)

산이다. 특히 물리적 환경의 전면 철거와 재개발이 야기하는 장소성 상실과 환경적 부담을 고려할 때, 기존 자원의 적응형 재사용(adaptive reuse)은 지속 가능한 도시 발전을 위한 필수 전략으로 대두되고 있다.

영국 런던의 테이트 모던이나 독일 루르 공업지대와 같은 사례는 산업유산이 문화 예술과 결합하여 도시 이미지를 쇄신하고 관광객을 유치하며 지역 경제를 부흥시키는 촉매제가 될 수 있음을 보여준다. 그러나 국내 지방 중소도시의 산업유산 활용 실태를 보면, 초기 물리적 환경 개선에 치중한 나머지 소프트웨어와 휴먼웨어의 결합이 미흡하거나, 젠트리피케이션으로 인해 원주민과 지역 예술가가 축출되는 부작용이 빈번하게 발생하고 있다. 특히 대도시에 비해 배후 수요가 부족하고 재정 자립도가 낮은 중소도시는 공공 재원 투입이 종료된 이후 운영상의 재정적 지속가능성을 확보하는 데 큰 어려움을 겪고 있다.

이에 본 연구는 지방 중소도시의 특수성을 고려하여, 산업유산 활용이 단기적인 관광지화를 넘어 지역사회의 경제적·사회적·문화적 지속가능성을 담보할 수 있는 구체적인 활성화 전략을 모색하고자 한다.

본 논문의 구체적인 연구 목표는 다음과 같다. 첫째, 산업유산의 입지, 규모, 이전 기능 및 재생 방식에 따른 유형을 분류하고 각 유형별 특성과 성공 요인을 이론적으로 고찰한다. 둘째, 국내(군산, 영주, 청주, 삼척)와 국외(가나자와, 생테티엔, 블레나폰) 사례를 선정하여 거버넌스 구조, 재무 모델, 콘텐츠 전략, 지역사회 연계성을 다각도로 분석한다. 셋째, 젠트리피케이션, 운영 재원 부족, 콘텐츠 획일화 등 현재 제기되는 문제점의 구조적 원인을 규명한다. 넷째, 분석 결과를 바탕으로 지방 중소도시에 적합한 민관협력(PPP) 모델, 주민 참여형 거버넌스, 젠트리피케이션 방지 대책 등 실효성 있는 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

본 연구의 사례 선정 기준은 다음과 같은 네 가지로 설정하였다. 첫째, 공간적 기준으로 인구 50만 명 미만의 지방 중소도시로서 도시 축소(Urban Shrinkage) 현상이 뚜렷하게 나타나는 지역을 우선하였다. 둘째, 유형적 기준으로 과거 지역 경제를 지탱하던 핵심 산업 시설(공장, 광산, 창고 등)이 폐쇄된 후 문화, 예술, 상업 등 다기능 복합 공간으로 전환된 사례를 선정하였다. 셋째, 운영적 기준으로 거버넌스 구조가 관 주도형, 민관 협력형, 주민 주도형으로 명확히 구분되어 비교 분석이 가능한 사례

를 포함하였다. 넷째, 시간적 기준으로 사업 추진 이후 최소 5년 이상 경과하여 운영 성과와 부작용(젠트리피케이션 등)이 실증 데이터로 노출된 사례를 중심으로 하였다.

자료 수집은 연구의 신뢰도를 높이기 위해 ‘자료 삼각측량(Data Triangulation)’ 방식을 채택하였다. 구체적으로는 국토교통부의 도시재생 선도사업 성과 보고서, 각 지자체의 도시재생 활성화 계획서 등 공식 문서를 통해 정량적 데이터를 확보하였다. 또한, 국제산업유산보존위원회(TICCIH)의 국가 보고서와 해외 디자인 시티의 모니터링 보고서를 통해 국제적 논의 흐름을 파악하였다. 실질적인 운영 실태를 파악하기 위해 가나자와, 생테티엔, 군산, 청주 등 주요 사례지의 운영 주체와 지역 주민을 대상으로 하는 심층 인터뷰 자료와 현장 관찰 기록을 병행 분석하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1) 산업유산의 개념적 확장과 가치

산업유산에 대한 가장 권위 있는 정의는 2003년 국제산업유산보존위원회(TICCIH)가 채택한 ‘니즈니 타길 헌장(Nizhny Tagil Charter)’에서 찾을 수 있다. 이 헌장에 따르면, 산업유산은 “역사적, 기술적, 사회적, 건축적 또는 과학적 가치를 지닌 산업 문화의 잔존물”로 정의된다. 여기에는 건물과 기계뿐만 아니라 작업장, 공장, 광산, 창고, 에너지 생산 및 전송 시설, 교통 기반 시설 등이 포함되며, 더 나아가 노동자들의 주거지, 예배 장소, 교육 시설과 같은 ‘사회적 활동 장소’까지 포괄하는 광의의 개념이다(TICCIH, 2003).

산업유산은 단순한 물리적 구조물을 넘어 다음과 같은 다층적인 가치를 내포하고 있다. 첫째, 역사적이며 기록적인 가치이다. 산업 활동은 인류 역사의 중대한 전환점인 산업혁명과 근대화 과정을 증언하는 실증적 증거다. 특정 지역의 산업이 국가 경제나 세계사에 미친 영향을 기록하는 매체로서 기능한다. 둘째, 기술적이며 과학적인 가치이다. 제조 공정, 엔지니어링 기술, 건설 공법 등의 발전 과정을 보여주는 기술사

적 가치다. 이는 인류의 독창성과 문제 해결 능력을 보여주는 지표가 된다. 셋째, 사회적 정체성(Social Identity)과 집단 기억이다. 산업유산은 그곳에서 일했던 노동자들과 지역 주민들의 삶, 애환, 공동체의 기억이 서려 있는 장소다. 이는 지역민들에게 소속감을 부여하고 장소성(Place-ness)을 형성하는 핵심 요소다. 다섯째, 미학적 가치(Aesthetic Value)이다. 붉은 벽돌, 거대한 강철 구조물, 굴뚝 등은 현대 건축과는 다른 독특한 조형미를 가진다. 시간의 흐름에 따라 형성된 녹(Patina)이나 마모의 흔적조차도 ‘세월의 미학’으로 재평가받고 있다.

그러나 모든 산업유산이 긍정적인 기억만을 담고 있는 것은 아니다. 폐광, 공해 유발 시설, 식민지 수탈의 현장 등은 지역 사회에 아픔이나 갈등을 유발하는 ‘부의 유산(Negative Heritage)’ 또는 ‘불협화음 유산(Dissonant Heritage)’으로 분류되기도 한다. 그러나 최근의 연구들은 이러한 갈등적 요소(Dissonance)조차도 회피하지 않고 마주하며 치유와 교육의 장으로 활용할 때 진정한 의미의 장소성 회복이 가능하다고 강조한다. 예를 들어, 독일의 나치 관련 시설이나 한국의 군산 근대역사지구(수탈의 역사)는 이러한 ‘어두운 역사(Dark History)’를 보존함으로써 평화와 인권의 가치를 역설하는 반면교사의 역할을 수행한다.

2) 적응형 재사용의 국제 동향

산업유산에서 적응형 재사용(Adaptive Reuse)은 기후 위기 시대에 ‘탄소 중립’을 실현하는 핵심 수단으로 재조명되고 있다. 건물을 철거할 때 발생하는 폐기물과 신축 시 소요되는 내재 탄소(Embodied Carbon)를 고려할 때, 기존 건축 자산을 유지하며 용도를 변경하는 것은 환경적 책무이자 경제적 효율성을 극대화하는 방식이다. 최근의 국제적 흐름은 세 가지로 요약된다. 첫째, 내러티브의 확장으로 식민지 수탈이나 고통의 기억을 담은 ‘불협화음 유산(Dissonant Heritage)’조차 회피하지 않고 마주함으로써 진정한 장소성을 회복하는 것이다. 둘째, 순환 경제(Circular Economy)의 통합으로 건설 폐기물의 재활용과 에너지 효율 개선을 통해 유산 보존을 ESG 경영의 일환으로 다룬다. 셋째, 포용적 거버넌스로 전문가 주도의 보존에서 벗어나 원주민과 소수자의 목소리를 담은 ‘공동 생성(Co-production)’ 과정이 강조되고 있다.

〈표 1〉 산업유산 재생 유형 분류

연도	주요 현장/이벤트	핵심 내용 및 가치 변화
2003	니즈니 타길 현장	산업유산의 개념적 확장(건물+기계+사회적 장소)
2011	더블린 원칙	산업유산 보존 및 재사용의 구체적 기준 확립
2022	TICCIH 보고서	적응형 재사용을 기후 위기 및 불평등 해소의 도구로 인식
2025	키루나 총회	미래 형성을 위한 유산의 능동적 역할과 AI, 포용성 강조

3) 도시 축소와 중소도시 재생 거버넌스 이론

지방 중소도시의 재생은 대도시와는 근본적으로 다른 패러다임이 필요하다. 인구가 지속적으로 감소하는 상황에서 ‘성장’을 전제로 한 기존의 도시 계획은 더 이상 유효하지 않다. 이에 따라 도시의 규모를 의도적으로 축소하거나 적정화하는 ‘스마트 축소(Smart Shrinkage)’ 이론이 대두되었다. 이 이론에 따르면, 인구 감소를 실패로 규정하기보다 비어 있는 토지와 유휴 공간을 녹지화하거나 공공 서비스의 질을 높이는 기회로 활용해야 한다.

거버넌스 측면에서는 ‘진화적 거버넌스 이론(Evolutionary Governance Theory, EGT)’이 주목받는다. 이는 도시의 재생 경로가 고정된 것이 아니라, 지역 내 이해관계자들의 상호작용과 제도적 변화에 따라 끊임없이 변화한다는 점을 강조한다. 특히, 중소도시에서는 공공의 재정 한계를 극복하기 위해 민간의 효율성을 결합한 민관협력(PPP) 모델이나, 주민들이 유산의 운영권을 갖는 공동체 자산화 모델이 핵심적인 거버넌스 대안으로 논의되고 있다.

4) 문화관광과 젠트리피케이션의 이론적 논쟁

산업유산이 문화 거점으로 거듭나며 관광지화될 때 발생하는 가장 큰 논쟁은 젠트리피케이션이다. 루스 글래스(Ruth Glass)에 의해 명명된 이 개념은 원래 저소득층 지역에 중산층이 유입되면서 주거 구조와 계층 구성이 변화하는 과정을 의미했으나,

오늘날에는 관광, 금융화, 글로벌 자본과 연계된 복합적 현상으로 확장되었다.

일반적으로 예술가 유입 → 상권 활성화·브랜딩 → 자본·부동산 금융화 단계로 진행되며, 최종적으로는 원주민과 초기 예술가 모두가 축출될 수 있다. 특히, ‘관광 젠트리피케이션’은 주거 기능이 숙박시설, 단기임대(STR), 카페 등 관광 관련 용도로 대체되면서 지역의 일상적 생활 기반이 약화되고, 그 결과 도시가 지녔던 고유한 진정성(Authenticity)이 점차 상실되는 과정을 의미한다.

5) 산업유산의 재생 유형 분류에 관한 선행연구

선행 연구자들은 기존 건물에 새로운 기능을 도입할 때 적용할 수 있는 다양한 건축적 개입 전략을 제시하였다. Brooker & Stone(2004)은 개입(Intervention), 삽입(Insertion), 설치(Installation)에 3가지 접근 방식으로 분류하였다. 개입(Intervention)은 기존 구조를 대대적으로 변경하거나 새로운 요소를 강하게 결합하여 신구의 조화를 꾀하는 방식이다. 삽입(Insertion)은 기존 건물의 외피는 그대로 둔 채, 내부에 독립적인 새로운 구조물(오브제)을 삽입하여 기능을 부여하는 방식으로 원형 보존 효과가 크다. 마지막으로 설치(Installation)는 건물에 영구적인 변형을 가하지 않고 가구, 조명, 예술 작품 등을 설치하여 기능을 전환하는 방식으로 가장 가역적(Reversible)인 접근 방식이다. 또한, Plevoets & Van Cleempoel (2011)은 유형학적 접근(Typological Approach), 기술적 접근(Technical Approach), 전략적 접근(Strategic Approach)으로 분류했다. 유형학적 접근(Typological Approach)은 특정 건물 유형(예: 공장, 교회)에 적합한 새로운 용도를 매칭하는 전통적 방식이다. 기술적 접근(Technical Approach)은 건물의 구조적 안전성, 에너지 효율 등 성능 개선에 초점을 맞추는 방식이며, 마지막으로 전략적 접근(Strategic Approach)은 건물을 도시재생의 촉매제(Catalyst)로 보고, 프로그램과 운영 전략을 통해 지역 활성화를 도모하는 현대적 방식이다.

이외에 산업유산의 활용 방안에 대한 분류 연구는 강동진(2010)과 오세경(2003) 등의 연구에 따르면, 산업유산의 재활용 유형은 크게 물리적 개입의 정도와 기능의 유지 여부에 따라 구분된다. 강동진은 산업유산의 자원 체계를 분석하며 1차적으로 산업

업종별로 분류하고, 2차적으로는 ‘원형 유지형’, ‘부분 변형형’, ‘전면 개조형’ 등으로 세분화하였다. 해외 연구인 Liu et al.(2022) 등은 산업유산 재생을 ‘기능 지속형(Functional Continuation)’과 ‘기능 전환형(Functional Regeneration)’으로 구분한다. 기능 지속형은 기존의 생산 기능을 유지하거나 현대화하는 방식이며, 기능 전환형은 생산 기능을 멈추고 문화, 상업 등 완전히 새로운 기능을 도입하는 방식이다. 본 연구에서는 이러한 선행연구의 분류 체계를 종합하여, 지방 중소도시의 실정에 맞는 분석 프레임워크를 재구성한다. 앞서 고찰한 이론들을 종합하여 산업유산 활용 사례를 다음과 같은 프레임워크로 분류하고자 한다. 산업유산 재생은 개입의 주체, 자원 조달 방식, 공간적 범위, 도입 기능 등에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 본 연구에서는 선행 연구를 종합하여 유형을 구분하고 분석의 틀로 활용한 결과는 아래 <표 1>과 같다.

<표 2> 산업유산 재생 유형 분류

대분류	세부 유형	특징 및 주요 내용	관련 사례
기능적 관점	기능 지속형 (Functional Continuation)	기존의 산업 기능을 일부 유지하거나, 전통적 생산 방식을 현대적으로 재해석하여 운영하는 형태.	영주 풍국정미소, 전통 주조장 등
	기능 전환형 (Functional Regeneration)	생산 기능을 완전히 멈추고 문화, 예술, 상업, 주거, 업무 등 새로운 기능을 도입하여 용도를 전면 변경하는 형태.	청주 문화제조창, 군산 근대역사지구
공간적 관점	점적 활용 (Point-based)	개별 건축물 단위의 리모델링을 통해 랜드마크를 조성하는 방식.	가나자와 시민예술촌, 서울 문래예술공단(초기)
	면적 활용 (Area-based)	산업 시설이 밀집한 구역이나 가로 전체를 지구 단위로 지정하여 통합적으로 재생하는 방식.	군산 내항 지구, 영국 블레나폰 산업경관
주체 및 자원	공공 주도형 (State-led)	중앙정부나 지자체가 자산을 매입하고 운영 예산을 전액 부담하는 방식. 공공성은 높으나 재정 부담이 큼.	국립현대미술관 청주
	민관 협력형 (PPP/REITs)	공공의 자산/신용과 민간의 자본/운영 노하우를 결합. 리츠(REITs) 등을 활용하여 수익성과 공공성을 조율.	청주 연초제조창 도시재생 리츠
	커뮤니티 주도형 (Community-led)	지역 주민, 협동조합, 비영리 단체가 자산을 소유하거나 운영권을 위탁받아 관리. 사회적 자본 축적에 유리.	영주 후생시장, 영국 CAT 모델

Ⅲ. 국내 지방 중소도시 산업유산 활용 사례

1) 군산 근대역사문화지구: ‘면(面)’ 재생의 성과와 한계

군산은 1899년 개항 이후 일제강점기 쌀 수탈의 거점이자 호남 지역의 근대 산업 중심지로 성장하였다. 월명동·영화동·장미동 일대에는 일본 제18은행 군산지점, 조선은행 군산지점 등 근대 건축물이 밀집해 있었으나, 1990년대 이후 행정기관 이전과 신도시 개발로 원도심 공동화가 심화되었다.

군산시는 2009년부터 ‘근대문화도시 조성사업’을 추진하며 개별 점(點) 보호를 넘어 면(面) 단위의 통합 재생 전략을 수립하였다. 근대 건축물을 리모델링해 박물관·갤러리·카페·숙박시설 등으로 재사용하고, 1930년대 거리 풍경을 테마로 한 경관 관리와 스토리텔링을 통해 체류형 관광지를 조성했다. 그 결과 방문객이 단기간에 급증하고, 근대역사박물관을 중심으로 한 벨트화 전략이 상권 확장에 기여하였다.

그러나 관광객 유입과 상업화가 가속되면서 임대료와 지가 상승, 원주민·예술가의 축출, 카페·식당 중심의 업종 획일화 등 전형적인 관광 젠트리피케이션 문제가 제기되었다. 또한 관 주도형 사업 구조로 인해 장기 운영 단계에서 재정 부담이 커지고, 콘텐츠 다양성과 주민 참여가 제한적이라는 한계가 드러났다.

2) 청주 문화제조창: 대규모 유희 시설의 민관협력 재생

청주 연초제조창은 1946년 설립되어 한때 3,000여 명의 노동자가 연간 100억 개의 담배를 생산하던 국내 최대 담배 공장이었으나, 2004년 가동이 중단되며 도심 속 대규모 유희 시설로 방치되었다. 2014년 도시재생 선도지역 지정 이후 청주시는 전면 철거 대신 기존 건축물을 리모델링해 공예클러스터, 문화체험 시설, 상업시설이 결합된 복합 문화 공간 ‘문화제조창’으로 재탄생시켰다.

이 사업의 가장 큰 특징은 국내 최초로 도시재생 리츠(REITs)를 도입해 초기 막대한 조성비 문제를 해결했다는 점이다. 주택도시기금·LH·청주시가 출자하고 민간 금

용을 결합해 리츠를 설립, 건물 매입·리모델링 후 공공·민간 운영자에게 임대해 임대 수익으로 투자금을 회수하는 구조를 구축했다. 이는 지자체 재정 부담을 줄이면서 민간 자본을 유치하는 경제기반형 도시재생 모델로 평가된다.

문화제조창은 국립현대미술관 청주를 유치해 ‘수장형 미술관’이라는 독특한 콘텐츠를 확보하고, 청주공예비엔날레 상설 개최지로 활용되며 국제적인 문화 거점으로 자리매김하고 있다. 그러나 투자 수익률 확보를 위한 대형 상업시설 유치 압력이 커지면서 “문화적 재생이라기보다 상업 개발에 가깝다”라는 비판과 함께, 지역 소규모 예술가·커뮤니티 공간이 위축될 수 있다는 우려도 제기된다.

3) 영주 근대역사문화거리: 생활유산과 주민 주도 거버넌스

영주는 과거 철도 교통의 요충지였으나 철도 산업 구조 변화로 쇠퇴를 겪었다. 영주시는 근대역사문화거리 사업을 통해 영주역 관사, 풍국정미소, 영광이발관 등 화려하진 않지만 일상과 기억이 담긴 생활유산에 주목하였다.

특히, 노인 인구 비율이 높은 지역 특성을 활용해, 지역 어르신을 생산 주체로 조직화한 사회적 협동조합(‘할매 목공장’, ‘할배 목공소’ 등)을 통해 재생과 소득 창출을 결합한 점이 주목된다. 이는 외부 청년·전문가 의존이 아닌 원주민 주도의 경제·사회적 재생 모델을 제시한다.

영주의 전략은 관광객 유치보다 주민 생활환경 개선과 공동체 회복에 초점을 두며, 기존 이발소·정미소의 기능을 유지하면서 박물관·커뮤니티 공간으로 병행 활용하는 ‘진정성 있는 재생’으로 평가된다. 이는 에코뮤지엄 개념과도 상통하며, 과도한 상업화 없이 지역성이 유지되는 대안적 모델을 보여준다.

4) 삼척 탄광 유산: 산업 구조 전환의 딜레마

강원도 삼척 도계 지역은 석탄 산업의 중심지였으나 석탄 합리화 정책과 탄소중립 기조 속에서 폐광과 지역 경제 붕괴라는 이중고를 겪고 있다. 연탄빵 등 로컬 F&B 개발, 폐광 시설 디지털 아카이브 및 오픈 에어 뮤지엄 조성 계획 등 관광 중심의 유

산 활용 시도가 진행 중이지만, 수십 년간 지역 경제를 지탱해 온 광업을 대체하기에는 한계가 크다.

이에 전문가들은 폐광 부지에 스마트팜, 바이오 산업, 신재생 에너지 클러스터 등 고부가가치 산업을 도입하는 ‘정의로운 전환(Just Transition)’이 병행되어야 한다고 강조한다. 산업유산의 문화적 활용은 산업 구조 전환이라는 거시 전략과 결합될 때 비로소 지속가능성을 확보할 수 있다.

IV. 국외 지방 중소도시 산업유산 활용 사례

1) 일본 가나자와 시민예술촌: 시민 디렉터와 생산 공간

가나자와 시민예술촌은 1923년 건립된 다이와 방적 공장 붉은 벽돌 창고를 리모델링해 1996년 개관한 복합 문화시설로, 365일 24시간 개방과 저렴한 이용료를 통해 시민 누구나 자유롭게 창작 활동을 할 수 있도록 설계되었다.

이 공간의 핵심은 관이 아닌 ‘시민 디렉터’가 기획과 운영을 주도하는 거버넌스 구조이다. 공무원은 행정 지원 역할에 머물고, 분야별 민간 전문가와 시민으로 구성된 디렉터가 프로그램 구성, 예산 집행, 공간 운영을 책임진다. 이를 통해 시민의 자발적 참여와 책임감이 높아지고, 공간이 단순 전시가 아닌 창작·연습이 이루어지는 ‘생산 공간(Place of Production)’으로 기능하게 되었다.

가나자와 시민예술촌은 이후 21세기 미술관, 유네스코 창의도시(공예 및 민속예술) 지정 등 도시 전체의 문화 생태계 성장에 중요한 인큐베이터 역할을 한 것으로 평가된다.

2) 프랑스 생테티엔(Saint-Étienne): 디자인 시티와 창의도시 전략

생테티엔은 한때 무기·광업·리본 산업의 중심지였으나 탈산업화로 인구 감소와 실

업이 심화된 도시이다. 시는 과거 왕립 무기공장(Manufacture d'Armes) 부지를 '디자인 시티(Cité du Design)'로 전환하고, 국제 디자인 비엔날레 개최를 통해 "산업도시에서 디자인 도시로"라는 새로운 정체성을 구축하였다.

기존 공장 건물에 현대적 건축물 '플라틴(Platine)'을 삽입하고 전망대 등을 설치하여 폐쇄적인 산업 시설을 개방형 시민 공간으로 바꾸었으며, 생테티엔 고등예술디자인학교(ESADSE)를 단지 내부와 통합하여 교육·연구·전시·기업 지원이 한 곳에서 이루어지는 혁신 생태계를 구성했다.

생테티엔의 사례는 디자인을 단순 미적 보완이 아닌 공공서비스 혁신과 사회문제 해결 도구로 활용하며, 유네스코 디자인 창의도시로의 도약에 성공한 대표적인 산업유산 재생 모델로 평가된다.

3) 영국 블레나폰(Blaenavon): 공동체 자산화의 지속가능성

블레나폰은 19세기 세계 최대 철강·석탄 생산지였으며, 광범위한 탄광·제철소·노동자 주거지 등 산업경관 전체가 유네스코 세계유산으로 지정되었다. 이 지역의 특징은 '지붕 없는 박물관'으로 산업경관 전체를 보존함과 동시에, 공동체 자산 이전(Community Asset Transfer, CAT) 정책을 통해 주민이 주요 자산을 운영하는 구조를 갖추고 있다는 점이다.

공공기관이 보유한 건물·토지를 지역 사회적 기업·마을기업에 장기 임대·저가 매각하는 공동체 자산 이전을 통해, 블레나폰 노동자회관(Workman's Hall) 등 핵심 시설이 주민 운영 커뮤니티 허브로 기능한다. 자산 활용 수익은 다시 지역사회에 재투자되며, 시민 출자(Community Shares)와 결합해 주민이 수혜자이자 투자자·운영자로 참여하는 순환 구조가 형성되어 있다.

V. 사례별 비교 분석

본 장에서는 국내외 사례를 대상으로 거버넌스 구조, 재무 모델, 젠트리피케이션 관점에서 비교 분석함으로써 지방 중소도시 산업유산 재생의 핵심 쟁점을 도출한다. 거버넌스는 의사결정과 운영의 주체·방식을, 재무 모델은 장기 운영을 지탱하는 자본 구조를, 젠트리피케이션은 재생의 사회적 비용과 분배 구조를 보여주는 지표로 작동한다. 세 요소는 서로 밀접히 얽혀 있어 특정 거버넌스와 재무 구조가 어떤 유형의 젠트리피케이션을 촉발 또는 억제하는지까지 함께 살펴볼 필요가 있다.

1) 거버넌스 및 운영 주체

관 주도형 모델은 국가·지자체가 예산 확보부터 운영까지 전 과정을 직접 담당하는 방식으로, 국립현대미술관 청주관과 사업 초기 군산 근대역사경관 조성사업이 대표적이다. 강력한 행정력을 바탕으로 대규모 예산 투입과 신속한 기반시설 구축이 가능하고 공공성 유지에 유리하지만, 운영 단계에서 재정 부담이 커지고 조직의 경직성으로 인해 콘텐츠 혁신이 어려운 한계를 가진다.

민관협력형 모델은 청주 문화제조창, 생테티엔 디자인 시티처럼 공공의 자산·신용과 민간의 자본·운영 노하우를 결합하는 방식이다. 초기 자본 조달과 운영 효율성, 트렌디한 콘텐츠 도입에는 강점을 보이나, 수익 극대화 압력이 커질 경우 공공성 약화와 젠트리피케이션을 초래할 위험이 있다.

주민 주도형 모델은 영주 후생시장, 가나자와 시민예술촌, 블라나폰 CAT 사례에서 보이듯, 지역 주민·협동조합·비영리단체가 공간 운영을 주도하는 방식이다. 지역 맥락과 정체성을 유지하고, 외부 자본 주도 젠트리피케이션에 대한 저항력을 갖는다는 점에서 가장 이상적인 모델로 평가되나, 자본·전문 인력 부족으로 대규모 사업 추진 속도가 느리다는 한계가 있다.

〈표 3〉 주체 및 자원별 분석

구분	관 주도형	민관 협력형	주민 주도형
대표 사례	국립현대미술관 청주, 초기 군산	청주 문화제조창 (리츠), 생테티엔	영주 후생시장, 가나자와 시민 예술촌, 영국 CAT 사례
장점	신속한 의사결정 및 대규모 예산 투입 가능, 공공성 확보 용이	초기 대규모 자본 조달 용이, 민간의 전문적 운영 노하우 및 콘텐츠 도입	지속적인 커뮤니티 유지 및 높은 주민 만족도, 젠트리피케이션에 대한 강한 저항력
단점	운영 단계에서 지자체 재정 부담 가중, 콘텐츠의 경직성 및 관료주의적 운영	과도한 수익 추구로 인한 공공성 훼손 우려, 임대료 상승 유발 가능성	자본 조달의 한계, 초기 사업 추진 속도 저하, 전문성 부족 가능성

2) 재무 모델 비교

재무 모델은 산업유산 재생의 속도와 방향, 그리고 수익이 누구에게 돌아가는지를 규정하는 숨겨진 설계도이다. 동일하게 “도시재생”이라는 이름을 달고 있어도, 공공 보조금 중심인지, 리츠 기반 민간 자본 중심인지, 혹은 공동체 자산화 구조인지에 따라 결과는 전혀 달라진다. 위에 재무 모델별 유형으로 구분하여 분석하면 다음과 같다.

첫째, 군산은 보조금 의존형 구조이다. 군산 근대역사문화지구는 국비·지방비 등 공공 재원에 크게 의존해 물리적 환경 개선과 관광 인프라 조성에 성공했다. 그러나 사업 종료 이후 운영비 부족, 시설 유지관리 비용의 지방재정 집중, 민간 자본의 단기 수익 위주 유입(카페·숙박업 과밀) 등으로 인해 장기적 재정 안정성과 공공성 사이의 괴리가 발생하고 있다.

둘째, 청주는 도시재생 리츠와 프로젝트 리츠 구조이다. 청주 문화제조창은 도시재생 리츠(REITs)를 통해 주택도시기금·LH·지자체·민간 금융이 함께 출자하는 구조를 만들었다. 이는 초기 대규모 리모델링 비용을 분산하고, 민간 자본을 유인해 사업 속도와 규모를 확보하는 데 성공했다는 점에서 의미가 크다.

다만, 투자 수익률을 달성해야 하는 구조상 임대료 수준을 일정 이상으로 유지해야 하고, 소비력 높은 상업 테넌트 위주의 입점 압력이 작동해 문화·예술·공공 기능과 상업 기능 사이의 긴장이 상시적으로 존재한다.

셋째, 영주·블레나폰은 공동체 자산화와 순환 구조이다. 영주는 소규모 생활유산을 중심으로 사회적 협동조합·마을 조직이 운영권을 갖고, 생산 활동 수익이 다시 지역 일자리와 공동체 유지로 환류되는 구조를 지향한다. 블레나폰은 CAT(Community Asset Transfer)와 커뮤니티 세어즈를 통해 주민이 자산의 공동 소유자·운영자·이용자가 되는 순환 구조를 만든 대표 사례다.

이 모델은 수익 규모는 상대적으로 작을 수 있지만, 외부 자본 유출을 줄이고, 지역 내부 순환경제를 강화하며, 재생 이익의 지역 내 분배를 제도적으로 보장한다는 점에서 지방 중소도시에 시사점이 크다.

3) 젠트리피케이션 분석

젠트리피케이션은 재생을 통해 누가 이득을 보고 누가 밀려나는가를 보여주는 사회적 지표다. 사례별 양상은 다음 세 유형으로 구분될 수 있다.

첫째, 군산·전주형인 관광·상업 중심 젠트리피케이션이다. 군산 근대역사문화지구와 전주 한옥마을은 관광객 증가와 매출 증대 측면에서 “성공 사례”로 주목받았지만, 카페·숙박업 위주의 상업화, 임대료·지가 상승, 원주민·예술가의 퇴출, 브랜드화된 ‘테마거리’로의 변질 등 전형적인 관광 젠트리피케이션이 나타나고 있다. 이 과정에서 지역 고유성이 희석되고, 장기적으로는 도시의 진정성이 약화되며 관광 경쟁력마저 떨어질 위험이 있다.

둘째, 청주형인 복합 상업 개발과 잠재적 젠트리피케이션이다. 청주 문화제조창은 대형 상업시설과 문화시설이 혼합된 복합 개발 형태로, 아직 군산·전주만큼 급격한 젠트리피케이션이 표면화되지는 않았다. 다만, 리츠 수익률 확보를 위한 임대료 수준, 가족 단위 소비 중심 상업시설 비중, 주변 상권의 가치 기대 상승 등을 고려할 때, 향후 중산층 소비 계층 중심 공간으로 고착될 위험이 존재한다. 이는 문화도시 브랜드와 실제로 지역 주민이 느끼는 생활 공간 사이의 괴리로 이어질 수 있어, 사전적 통제(임대료 가이드라인, 문화공간 의무 비율 등)가 중요하다.

마지막으로 영주·가나자와·블레나폰형인 생활·공동체 중심, 저강도 젠트리피케이션이다. 영주·가나자와 시민예술촌·블레나폰은 모두 주민·시민 디렉터·커뮤니티 조

직이 운영을 주도하고, 수익성보다 생활·문화·교육 기능을 우선하며, 외부 투기 자본이 아니라 공공·공동체 자본을 중심으로 공간이 유지된다.

이러한 구조는 임대료 급등과 계층 교체를 억제하고, 원주민이 계속 거주·활동할 수 있는 환경을 유지한다.

4) 소결

사례별 비교를 종합하면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

먼저, 관 주도이며 보조금 의존형에서는 초기 물리적 재생에는 효과적이지만, 운영 단계에서 재정 부담과 관광 젠트리피케이션 위험이 크다.

다음으로 민관협력과 리츠 구조형은 재무적 지속가능성과 사업 규모 확보에는 유리하지만, 공공성과 문화성 유지에는 강한 제도적 보완이 필요하다.

마지막으로 주민 주도인 공동체 자산화형은 속도와 규모는 제한적이지만, 정체성 유지와 젠트리피케이션 방지, 순환경제 구축 측면에서 가장 안정적인 모델로 나타난다.

결국 지방 중소도시에서는 단일 모델이 아니라, 도시 여건과 사업 단계에 따라 세 모델을 전략적으로 조합하는 ‘혼합형 거버넌스-재무 구조’를 설계하는 것이 중요하다. 그리고 이 구조 안에 젠트리피케이션을 선제적으로 관리하는 규칙(임대·용도·자산화 장치)을 내장해야 진정한 의미의 지속가능한 재생이 가능해진다.

VI. 전략적 제언

지방 중소도시에서 산업유산을 활용해 지속 가능한 활성화를 이루려면, 지역별 특성과 차별화된 콘텐츠 발굴에 심도 있는 분석과 함께 네 가지의 전략을 잘 활용해야 한다.

첫째, 운영 거버넌스의 민간 이양과 시민 디렉터 제도의 도입이다. ‘시민 디렉터’와 실질적 권한 이양을 통한 거버넌스 혁신이 필요하다. 지방 중소도시 산업유산 재생의

성패는 하드웨어가 아닌 소프트웨어, 즉 ‘누가, 어떻게 운영하는가’에 달려 있다. 시민 디렉터 제도를 도입해 가나자와의 사례처럼 공무원이 아닌 민간 전문가와 시민에게 기획 및 운영의 전권을 이양하는 ‘시민 디렉터’ 제도를 도입해야 한다. 이를 통해 관료주의적 경직성을 탈피하고 창의적인 콘텐츠를 생산할 수 있다. 또한, 현장 중심형 중간 지원 조직을 육성해 행정과 주민 사이를 매개하는 중간 지원 조직이 단순한 행정 보조가 아닌, 예산 집행권과 사업 기획권을 가진 실질적인 조직으로 거듭나야 한다. 영주 사례와 같이 지역의 은퇴자나 청년 활동가를 조직화하여 사회적 협동조합 형태로 운영권을 위탁하는 방안이 효과적이다.

둘째, 재무 모델의 다각화와 지역 자산화 장치 마련이다. 한국형 공동체 자산 모델 구축을 통한 재정 구조를 다각화해야 한다. 공공 예산 투입이 끝나는 시점이 재생 사업의 위기가 되지 않도록 재무 구조를 혁신해야 한다. 소규모 마을 리츠 및 클라우드 펀딩에 활성화가 필요하며, 청주의 대형 리츠 모델을 소규모 단위로 적용하여, 지역 주민이 소액으로 투자하고 수익을 배당받을 수 있는 ‘마을 리츠’나 ‘로컬 클라우드 펀딩’을 활성화해야 한다. 이는 개발 이익의 외부 유출을 막고 주민들의 주인의식을 고취시킬 수 있다. 또한, 공동체 자산 이전(CAT)을 법제화하여 유희 국공유지를 지역 공동체에 장기 저리로 임대하거나 운영권을 넘겨주는 제도적 근거(조례 등)를 마련해야 한다. 영국과 같이 자산 활용 수익이 지역 커뮤니티 프로그램에 재투자되도록 강제하는 장치를 마련하여 경제적 자립 기반을 제공해야 한다.

셋째, 선제적인 젠트리피케이션 방지 제도 구축이다. 젠트리피케이션 방지 및 상생 협약의 강제성을 강화해야 한다. 상권 활성화가 원주민 축출로 이어지지 않도록 선제적이고 강력한 조치가 필요하다. 용도 쿼터제(Zoning Quota) 및 지구단위계획을 강화하고, 군산 사례에서 확인된 특정 업종(카페, 식당)의 과밀화를 막기 위해, 지구단위계획 수립 시 주민 생활 필수 시설(세탁소, 슈퍼마켓, 커뮤니티 센터)의 비율을 의무화하거나 우선 입주권을 부여하는 ‘용도 쿼터제’를 도입해야 한다. 또한, 커뮤니티 토지 신탁(CLT) 도입을 검토해 장기적으로는 토지의 소유권을 비영리 단체(신탁)가 갖고, 건물의 사용권만 개인에게 부여하여 지가 상승으로 인한 투기를 원천 차단하는 커뮤니티 토지 신탁(Community Land Trust) 모델의 도입을 적극 검토해야 한다.

넷째, ‘전시’에서 ‘생산’으로의 콘텐츠 패러다임의 전환이 필요하다. ‘보여주기’에서

‘생산하기’로 전환하는 콘텐츠 전략을 펼쳐야 한다. 지방 중소도시는 대도시에 비해 저렴한 공간 비용과 풍부한 유희 자원을 보유하고 있다. 이를 활용하여 산업유산을 단순한 관람형 박물관이 아닌 ‘생산적 제3의 공간(Productive Third Place)’으로 전환해야 한다. 가나자와의 시민 공방이나 생테티엔의 디자인 랩처럼, 예술가, 메이커, 원격 근무자(Digital Nomad)들이 체류하며 작업하고 시제품을 만들 수 있는 ‘레지던시(Residency)’ 기능을 강화해야 한다. 이는 정주 인구가 아닌 ‘관계 인구(Living Population)’를 늘려 지방 소멸 위기에 대응하는 실질적인 대안이 될 수 있다.

VII. 결론

지방 중소도시의 산업유산 활용은 쇠퇴하는 도시의 물리적 환경을 개선하는 것을 넘어, 지역의 역사적 층위를 보존하고 미래의 성장 동력을 발굴하는 복합적인 과정이다. 그렇기에 이제 산업유산은 쇠퇴의 증거가 아니라 새로운 도약을 위한 기회의 땅이다.

본 연구는 국내외 다양한 사례를 통해 거버넌스와 재무 모델의 결합 방식이 재생의 성패를 가르는 핵심 변수임을 확인하였다. 군산과 청주의 사례가 보여준 양적 성장은 고무적이지만, 젠트리피케이션과 상업화라는 숙제를 남겼다. 반면 영주와 가나자와의 사례는 주민의 삶을 중심에 둔 거버넌스가 장기적인 지속가능성을 담보한다는 진리를 일깨워주었다.

결론적으로 지방 중소도시 산업유산 재생의 성공은 첫째, 지역 고유의 서사(Narrative)에 기반한 차별화된 콘텐츠, 둘째, 시민이 주도하고 행정 지원이 수평적 거버넌스, 마지막으로 외부 자본 의존도를 낮추고 지역 내 순환 경제를 구축하는 자립형 재무 모델의 삼박자가 갖춰질 때 가능하다. 정책 입안자들은 방문객 수치 등 단기적인 가시적 성과에 연연하기 보다, 지역 주민이 먼저 향유하고 매일 이용하는 행복한 공간을 만들 때 외부인의 발길도 자연스럽게 이어진다는 ‘로컬의 역설’을 명심해야 한다. 산업유산이 지역의 과거를 기억하는 그릇을 넘어, 미래 세대의 새로운 삶과 생산이 이루어지는 기지로 기능할 때, 지방 도시의 진정한 활성화는 시작될 것이다.

참고문헌

- TICCIH, The Nizhny Tagil Charter for the Industrial Heritage, The International Committee for the Conservation of the Industrial Heritage, 2003.
- UNESCO World Heritage Centre, Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, UNESCO, 2021.
- Tunbridge, J. E., & Ashworth, G. J., *Dissonant Heritage: The Management of the Past as a Resource in Conflict*, Wiley, 1996.
- Conejos, S., Langston, C., & Smith, J., "AdaptSTAR model: A climate-friendly strategy to promote built environment sustainability," *Habitat International*, Vol. 37, 2013.
- Ellen MacArthur Foundation, *Towards a Circular Economy: Business Rationale for an Accelerated Transition*, Ellen MacArthur Foundation, 2015.
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., & Cunningham-Sabot, E., "Shrinking cities: Urban challenges of globalization," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 36, No. 2, 2012.
- van Assche, K., Beunen, R., & Duineveld, M., *Evolutionary Governance Theory: An Introduction*, Springer, 2014.
- Hodge, G. A., & Greve, C., "Public-private partnerships: An international performance review," *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 3, 2007.
- Ostrom, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.
- Glass, R., *London: Aspects of Change*, MacGibbon & Kee, 1964.
- Lees, L., Shin, H. B., & López-Morales, E., *Planetary Gentrification*, Polity Press, 2016.
- Jover, J., & Díaz-Parra, I., "Gentrification, transnational gentrification and touristification in Seville, Spain," *Urban Studies*, Vol. 57, No. 15, 2020.
- Cocola-Gant, A., "Tourism gentrification," in Lees, L., & Phillips, M. (Eds.), *Handbook of Gentrification Studies*, Edward Elgar, 2018.
- Brooker, G., & Stone, S., *Rereadings: Interior Architecture and the Design Principles of Remodelling Existing Buildings*, Thames & Hudson, 2004.
- Plevoets, B., & Van Cleempoel, K., "Architectural interventions in historic building interiors: A classification of contemporary approaches," *International Journal of*

- Heritage Studies, Vol. 17, No. 6, 2011.
- Liu, Y., Li, W., & Wu, Y., "Functional Continuation versus Functional Regeneration: A Classification of Industrial Heritage Adaptive Reuse," Journal of Urban Planning and Development, Vol. 148, No. 1, 2022.
- Kanazawa City, Kanazawa Creative City Action Plan, Kanazawa City Government, 2015.
- Saint-Étienne Métropole, Saint-Étienne UNESCO City of Design: Strategic Plan 2010-2020, Saint-Étienne Métropole, 2010.
- UNESCO, Blaenavon Industrial Landscape - World Heritage Nomination Dossier, UNESCO World Heritage Centre, 2000.
- 국토교통부, 『도시재생 선도사업 성과보고서』, 국토교통부, 2015.
- 청주시, 『청주 옛 연초제조창 일원 도시재생 선도지역 활성화계획』, 청주시, 2015.
- 영주시, 『영주 근대역사문화거리 도시재생 활성화계획』, 영주시, 2018.
- 삼척시, 『삼척 탄광문화 관광자원화 기본계획』, 삼척시, 2017.

Ⅰ 국문초록 Ⅰ

지방 중소도시 산업유산 활성화 방안 연구

배 수 빈

경상북도의회 정책지원관

현대 대한민국의 지방 중소도시는 저출산·고령화·수도권 집중으로 인한 인구 감소와 산업 쇠퇴로 심각한 위기에 직면해 있다. 이로 인해 발생한 폐공장·폐광산·유휴창고 등은 도시 미관을 훼손하는 ‘부의 유산’으로 인식되었으나, 최근 도시재생 논의 속에서 지역 정체성과 역사를 담은 산업유산으로 재조명되고 있다. 본 연구는 국내(군산, 영주, 청주, 삼척)와 국외(가나자와, 생테티엔, 블레나폰) 사례를 비교·분석하여 지방 중소도시 산업유산의 지속가능한 활용 전략을 도출하는 것을 목적으로 한다. 분석 결과, 관 주도형·민관협력형·주민 주도형 거버넌스와 재무 구조, 콘텐츠 전략의 차이가 사업 성패를 좌우하며, 재정적 지속가능성과 젠트리피케이션 방지가 핵심 과제임을 확인하였다.

이에 따라 네 가지 전략을 제안한다. (1) 시민 디렉터 도입 등 거버넌스 혁신, (2) 마을 리츠·공동체 자산 이전(CAT)을 통한 재무 모델 다각화, (3) 용도 쿼터제·커뮤니티 토지 신탁(CLT)을 통한 젠트리피케이션 방지, (4) ‘전시’ 중심에서 ‘생산’ 중심으로의 콘텐츠 전환이다. 결론적으로 산업유산 재생은 지역 서사에 기반한 차별화된 콘텐츠, 수평적 거버넌스, 자립형 재무 모델이 결합될 때 지속가능성을 확보할 수 있다.

핵심주제어 : 산업유산, 지방 중소도시, 도시재생, 거버넌스, 젠트리피케이션

■ Abstract ■

Sustainable Revitalization Strategies for Industrial Heritage in Small and Medium-Sized Provincial Cities

Bae, Su-Bin

Policy Support Officer of Gyeongsangbuk-do Provincial Council

Small and medium-sized provincial cities in South Korea are experiencing severe decline due to population loss, aging, and industrial deterioration. Abandoned factories, mines, and warehouses have long been perceived as “negative heritage,” but recent urban regeneration debates have re-evaluated them as industrial heritage that embodies local identity and can support new urban competitiveness.

This study analyzes domestic cases (Gunsan, Yeongju, Cheongju, Samcheok) and international cases (Kanazawa, Saint-Étienne, Blaenavon) to derive sustainable revitalization strategies for industrial heritage in such cities. The findings show that governance type (state-led, PPP, community-led), financial models, and content strategies critically shape outcomes, while financial sustainability and gentrification prevention remain the central challenges.

Four strategic interventions are proposed: (1) governance innovation through citizen director systems, (2) financial diversification via community-based REITs and Community Asset Transfer (CAT), (3) anti-gentrification measures including zoning quotas and Community Land Trusts (CLT), and (4) a shift in content from “presentation” to “production.” Sustainable industrial heritage revitalization is achieved when local narrative-based

differentiated content, horizontal governance with citizen leadership, and self-sufficient financial models converge.

Key-words : Industrial Heritage, Small and Medium-sized Provincial Cities, Urban Regeneration, Governance, Gentrification