

서민지향적 융합형 도시재생 추진전략

이왕건(국토연구원 도시재생지원센터장), 박정은(국토연구원 책임연구원)

- 서민지원을 위한 정부정책이 다양하게 추진되고 있으나, 개별 정부부처 또는 부처 내 사업부서 단위로 운영되고 있어 성과는 미흡한 실정임
 - 개별 정부부처, 부처 내 사업부서 단위로 지원정책이 추진되면서 지원대상이 공간적으로 분리되고 지원시기도 달라 정책집행의 효율성을 제고하기 어려움
 - 서민 관련 도시재생 지원정책을 융복합화함으로써 정책의 시너지 효과를 극대화하여 보다 많은 서민계층이 수혜자가 될 수 있도록 개선·보완할 필요가 있음
- 일본, 미국, 영국, 호주 등 선진국에서는 연령계층과 정책부문의 융합, 정책부문 간 융합, 지원대상지역과 정책부문의 융복합화를 통해 서민친화적 도시환경 조성에 노력
 - ‘안전하고 쾌적한 환경 조성’의 하드웨어 부문과 ‘안심하고 생활할 수 있는 지역공동체 구축’의 소프트웨어 부문이 조화를 이루도록 유도
 - 통합운영체제를 갖춘 종합지원기구를 설치하여 자료제공부터 서비스 지원 및 사후관리에 이르기까지 체계적으로 운영·관리

| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

- 1 중점과제의 선정:** 서민생활과 직접 연관된 연령계층별, 정책분야별, 정부부처별 지원정책의 추진현황과 문제점을 종합적으로 분석하고 중점과제를 선정
- 2 종합지원기구의 설치 및 운영:** 중앙정부 부처 간, 중앙정부와 지방정부, 지방정부 내 부서 간 통합운영이 가능하도록 종합운영 및 지원체제를 구축하여 예산낭비 예방
- 3 종합계획 수립과 사업 우선순위 선정:** 커뮤니티별 맞춤형 도시재생종합계획을 수립하고 사업의 효율성 제고를 위한 우선지원 대상사업과 지역을 선정
- 4 지속가능한 추진조직 구성:** 중앙정부, 광역·기초지자체, 시민단체, 비영리단체를 포함하는 협치(governance)시스템 구축

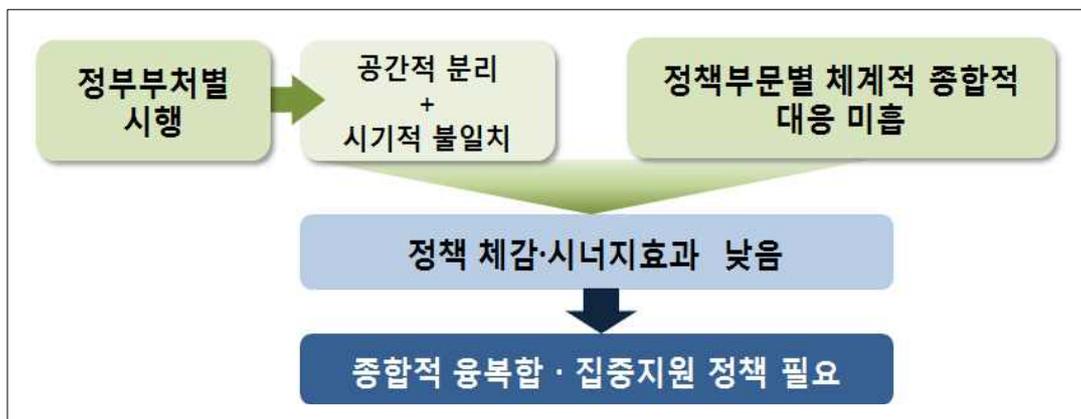
1. 서민지향 융복합 도시재생 추진전략 발굴의 필요성

- 2000년대 들어 정부부처별로 다양한 서민지원정책들이 활발하게 추진되어 왔음
 - 금융부문의 경우 희망드림론(행정안전부), 희망키움뱅크·미소금융(보건복지부), 동반성장펀드(지식경제부), 보금자리론(국토해양부), 햇살론(중소기업청) 등 소기업 및 소상공인 신용보증부터 주택 전세임대까지 다양한 지원정책이 추진됨
 - 부처별 정책 목표와 사업별 특성, 사회적 이슈화 여부에 따라 장기 지원정책에 근거한 사업부터 단기 집중지원프로그램까지 다양한 사업이 발굴되어 시행되었음

- 시공간적 분산시행으로 인한 지원의 효율성이 낮음
 - 다양한 도시재생지원사업들이 특정지역에 집중되지 않아 시너지효과를 기대하기 어려움
 - 부처별 지원시기도 일치하지 않아 정책의 효율성 차원에서 문제가 제기되었으며, 성과도 기대수준에 미치지 못함
 - 연계성이 높은 정책들은 특정지역을 대상으로 단기간에 집중하여 진행하는 것이 바람직함에도 불구하고, 산발적으로 시차를 두어 개별 사업단위 위주로 진행됨으로써 정책의 효과가 저하될 수밖에 없는 한계가 나타남

- 융·복합적 도시재생사업 발굴 및 집행을 통해 기존 서민지원 재생정책의 한계 극복
 - 정책의 시너지 효과를 극대화시키기 위해서는 그동안 단편적으로 추진되어 온 서민관련 지원정책을 종합적으로 점검하고 도시재생 차원에서 체계적으로 추진할 필요가 있음
 - 기존 서민지원 정책의 한계인 주체의 분리, 시기적·공간적 불일치 등은 기존 정책의 융복합화를 통한 집중지원정책으로 해소가 가능

[그림 1] 새로운 서민지향 융복합 정책발굴의 필요성



2. 서민지향 융합형 도시재생 기본방향

● 서민의 정의

- ‘서민’을 ‘금융, 주택, 교통, 안전, 일자리, 교육, 건강 등의 분야에서 일정 수준을 향유할 기회를 얻지 못하고 상대적으로 소외되어 공공의 지원을 필요로 하는 생활인’으로 정의
 - ‘기초생활수급자, 노인, 장애인, 여성, 영유아 등 사회적 약자 및 현재 정부지원의 혜택을 받지 못하지만 향후 정책적인 지원과 보조가 필요한 계층’이 해당

● 서민지향 융합형 도시재생 기본방향

- **부문융합:** 금융, 주택, 교통, 안전, 일자리, 교육, 건강 등 7개 부문 종합대책 제공
 - 최소수준 이상의 주거생활 여건을 제공하고, 서민들의 소득수준을 높이며, 교육·보육·의료·문화·방범 등의 다양한 복지혜택을 강화하는 등 종합적인 대책마련 필요
 - 친서민 생활대책이 종합성을 확보하기 위해서는 다양한 정부부처 내 사업뿐만 아니라 정부부처 간 사업을 원활히 연계시키는 융·복합적인 접근 중요
- **공간집중:** 커뮤니티 단위를 중심으로 서민집단주거지에 집중하여 우선 지원
 - 서민계층이 많이 모여 사는 지역을 우선적으로 집중 지원하는 정책 추진 필요
 - 개별 시설물이나 도시전체가 아니라 자신이 소속된 지역사회를 대상으로 다양한 이해당사자들과 비전을 공유하고 협력을 통해 추진하는 것이 중요
- **시기일치:** 연계성이 높은 정책의 경우 지원시기를 통합·조정하여 효율성 제고
 - 추진부처가 다르나 정책 간 연계성이 높은 사업 또는 연계추진이 효율적인 사업의 경우 사업의 시급성, 파급효과 등을 종합적으로 고려하여 사업우선 순위를 설정하고 유사 정책 간 지원시기를 일치시킴으로써 사업추진의 효과제고를 위한 노력 필요

[그림 2] 서민지향 융합형 도시재생 방향



3. 해외 시민관련 지원정책 추진사례

● 일본의 방법형 안심·안전 마을 만들기

- 2005년부터 인구감소, 지역 커뮤니티 쇠퇴에 따른 범죄증가 등 사회경제적 문제에 대한 불안감이 고조되면서 사회적 약자와 소외계층을 포함한 시민을 배려하고 지역사회의 안전·안심을 도모하는 도시계획의 역할 제고와 새로운 도시행정 시행이 요구되었음
 - 도시에 거주하는 시민이 안심·안전하게 거주할 수 있도록 도시계획 및 마을만들기 활동과 연계추진할 필요성 대두
- 일본 도시재생본부에서는 2003년도 「전국도시재생을 위한 긴급조치」로서 ‘방법형 마을 만들기’를 주제로 설정하고 경찰청, 문부과학성, 국토교통성 등의 4개 정부부처와 협력하여 6개 지구에 대한 시범사업 실시
 - 지방자치단체·지역주민·경찰 등 지역사회 주체가 연계한 ‘지역 안전활동’을 지속적으로 추진하고, 범죄발생률도 줄여가기 위해 마을과 나아가서는 지역 전체의 범죄를 예방하는 ‘방법환경설계(CPTED)’ 개념 도입
 - 시범사업 성과를 토대로 시가지 유형별로 방법형 마을만들기의 중점 추진사항 및 실천수법 등을 제안하고 방법환경 설계의 적극적인 활용을 장려

[그림 3] 후쿠이현의 안전·안심 맵



자료: 후쿠이현(福井県), 2010.4, 「安全安心ふくい」実現プランの平成21年度の成果について(www.pref.fukui.lg.jp)

● 미국의 서민계층 주택지원 프로그램

- 미국은 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 경제침체와 주가 폭락 등 심각한 경제 위기 속에서 영유아, 장애인, 고령자 등 사회적 약자와 소외계층을 배려한 정책프로그램을 개발
 - 미국 연방 중위소득(U.S. median household income)과 주(州) 중위소득(state medium household income)을 산출하여 주 중위소득 이하의 가정을 집중 지원
 - 연방정부, 주정부, 공공기관에서 도시재생사업과 직·간접적으로 관련된 다양한 서민 지원 프로그램을 운영 중
- 현재 미국에서 시행 중인 가장 대표적인 서민지원 정책으로는 서민계층의 주거문제 해결을 위한 임대료 지원, 에너지 비용지원, 서민주택(affordable housing) 매입지원 등이 있음
 - 주택자금 보조 바우처(Housing Choice Vouchers): 저소득 가정, 고령자, 장애인, 개인을 대상으로 민간주택시장에서 안전한 위생주택을 확보할 수 있도록 지원
 - 저소득가구 에너지 지원프로그램(Low Income Home Energy Assistance Program): 저소득 가정의 에너지 요금납부에 일부·전액 지원 및 에너지 절약을 위한 주택수리 지원
 - 서민주택 신용기금(Affordable Housing Trust Fund): 매사추세츠 주정부 차원에서 운영하는 주택프로그램으로 서민주택 공급 확대를 위해 공공주택 운영비 보조

● 영국의 친서민 재생지원 프로그램

- 영국은 2010년 실시된 총선 결과 각 정당이 과반수의 지지를 얻지 못하자, 보수당과 자유민주당에서 ‘빅 소사이어티’(Big Society)로 명명된 연립정부를 구성하고 이를 통해 친서민 재생지원 정책을 추진
 - 지역 전철 및 마을버스 운영, 인터넷망 구축사업, 쓰레기 수거 및 재활용 사업, 학교 운영 등 지방정부가 직접 운영해오던 사회복지서비스 프로그램을 지역주민과 민간에게 이양하여 일자리를 만들고 사회적 기업을 육성할 수 있는 토대 마련
- ‘빅 소사이어티’ 프로젝트의 모토는 지역사회로 권력을 대대적으로 이양하는 것임
 - 시민사회단체에 공공 서비스를 위탁하며 협동조합, 자선단체, 사회적 기업 등 제3섹터 시장을 육성하고, 지역사회 주민들이 지방 행정에 실질적인 역할을 담당할 수 있는 기회를 넓히며, 정부의 행정정보를 민간에게 공개

● 호주의 복지관련 통합운영체계

- 호주에서는 정부부처별 추진정책과 관계없이 모든 복지관련 전달체계는 ‘센터링크’로 일원화되어 한 장소에서 원스톱으로 서비스 가능

■ 센터링크 운영 철학: SMILE

- S: 웃음(Smile)
- M: 만남과 인사(Meeting and Greeting)
- I: 정보(Information)
- L: 경청(Listen)
- E: 설명(Explain)

[그림 4] 센터링크 오피스



자료: <http://en.wikipedia.org/wiki/Centrelink>

■ 센터링크와 같은 복지서비스 전달체계의 혁신을 통해 호주에서는 1997년부터

2002년까지 공공서비스 비용의 21%가 절감되었고 서비스를 제공한 고객 수가 29% 증가

■ 엄격한 지급 결정기준 적용과 사후관리를 통해 효율적인 예산활용 추진

- 지원금 신청을 위한 정보수집 및 신청 등의 서비스 절차는 간편하지만 지원 대상 포함 여부 검토를 통한 최종 지급결정 및 지급 후의 사후관리는 매우 철저하고 엄격함
- 여러 개로 흩어져 있던 공공기관의 각종 지원사업들이 센터링크로 통합되면서 동일대상에 중복적으로 지급되는 경우가 급격히 줄어 행정예산의 낭비를 사전에 방지

4. 서민지향 융합형 도시재생 추진전략

● 중점과제의 선정

- 금융, 주택, 교통, 안전, 일자리, 교육, 건강 등을 대상으로 서민생활과 가장 밀접하게 연관된 주요 정책과제를 도출하고, 해당 정책과제가 어떤 연령계층, 어떤 사회적 약자에게 가장 필요하고 중요한지에 대해 파악하여야 함

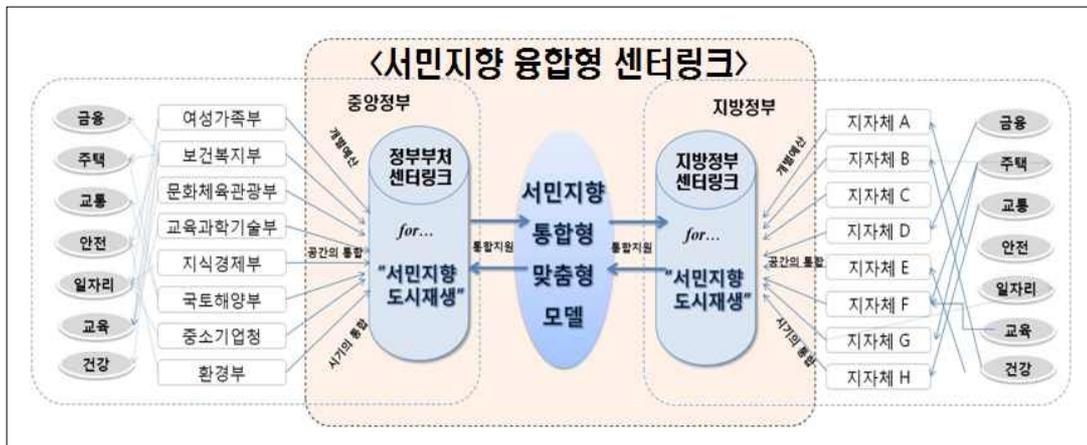
- 점검결과 정책 추진이 필요하다고 판단되나, 기존 지원정책에서 누락된 항목에 대해서는 중점 과제로 선정하여 추진

- 연령계층별 · 정책분야별 · 정책대상별로 정책 지원실태와 대책에 대한 입체적 점검이 필요

● 종합지원체계의 구축 및 적용

- 정부 부처 간, 지방정부 부서 간 통합적 예산운영, 공간적 집중화, 집행시기의 통합적 관리를 위해서는 센터링크와 같은 융합형 종합지원시스템 구축이 중요
 - 도시재생사업 추진 시 활용할 수 있는 지역자원 정보에서부터 주민이 원하는 사업 추진방향과 아이디어, 부처·부서별 기존 지원프로그램 등에 대한 정보를 한 곳에 집결시킬 수 있도록 종합운영체제 및 종합지원기구를 운영
 - 정부 지원이 시급하게 필요한 사회계층이 누구인지, 어떤 부문의 정책을 어떤 형태로 융합하여 제공하면 시너지 효과를 가장 크게 거둘 수 있는지를 파악하여 실행에 옮기는 데 효과적 수단으로 활용

[그림 5] 서민지향 융합형 센터링크의 장기적 운영체제(예시)



- 종합운영체제의 단기적 적용방안 및 기대효과
 - 부처별 독립성을 유지하면서 서민지원 관련 예산의 일부와 정보를 센터링크에 위임하여 지원 중복에 따른 예산낭비를 막고 지원효율성을 제고
- 종합운영체제의 장기적 적용방안 및 기대효과
 - 서민지원을 위한 다양한 도시재생예산들을 센터링크로 집중시키고 센터링크에서 지원의 시급성, 파급효과 등을 종합적으로 고려하여 사업우선 순위를 선정하며, 예산편성 및 집행에서 자료구축과 모니터링까지 종합적으로 운영
 - 관련정책 현황과 정책수요를 거시적 안목에서 종합적으로 분석하여 정부지원이 시급한 연령계층, 주요 정책부문 등을 체계적으로 점검함으로써 효과적으로 대처
 - 정책 부문 간 융합, 공간집중, 지원시기 일치를 통해 지원효과를 극대화

● 도시재생종합계획 수립 및 사업 우선순위 선정

■ 서민지향 도시재생종합계획의 수립

- 지역발전위원회의 “창조지역사업”, 국토해양부의 “도시활력증진지역 개발사업”, 서울시의 “서울 휴먼타운”처럼 서민에 초점을 맞춘 독자적인 정책브랜드를 발굴하고 실현에 필요한 도시별 재생종합계획을 수립

■ 사업 우선순위 결정과 유형별 시범사업 추진

- 한정된 예산범위 내에서 사업의 효율성을 높일 수 있도록 우선순위를 선정하기 위한 기준을 마련하고 장·단기 계획 간 조화를 유도
- 교육과 일자리 등 복합적인 목적이 동시에 달성될 수 있는 사업일수록 우선 지원

■ 시범사업의 경우 물리적 환경조성 위주의 사업부터 소프트한 프로그램 위주의 운영사업에 이르기까지 다양한 방식으로 추진하되 시공간적 일치성을 강화

- 유형(I): All-in-one 서민복합문화공간 조성사업(물리적 환경조성 위주)
- 유형(II): 안전하고 살기 좋은 도시/서비스 조성사업(물리적 환경조성 + 프로그램 운영)
- 유형(III): 토털 커뮤니티 케어 시스템: 서민계층 밀집지역에 지역별 특성에 맞는 지원 프로그램 발굴 및 운영(프로그램 운영 위주)

● 지속가능한 추진조직 구성 및 운영

■ 지속가능한 추진조직이 구성되기 위해서는 기본적으로 중앙정부, 광역·기초지자체, 시민단체, 비영리단체 등을 포함하는 협치(governance)시스템 구축이 필수

■ 협치시스템이 잘 갖추어질 경우 커뮤니티 또는 사업 시행단위의 커뮤니티 센터링크에 모든 정보와 정책이 집결되고 이를 통해 지원 사업이 원활히 추진

- 커뮤니티 또는 마을단위의 정보가 집결되는 커뮤니티 센터링크를 지방정부 센터링크, 중앙정부 센터링크와 원활히 연계시켜 정책의 통합적 추진을 도모

● 국토연구원 도시연구본부 이왕건 도시재생지원센터장 (wglee@krihs.re.kr, 031-380-0242)

● 국토연구원 도시연구본부 박정은 책임연구원 (jepark@krihs.re.kr, 031-380-0284)