

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 773

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

일자리 창출을 위한 도시재생사업 활성화 방안

임상연 연구위원, 이진희 책임연구원, 권규상 책임연구원, 최정운 책임연구원

주요내용

- 1 도시재생 뉴딜사업이 추진되면서 기존 쇠퇴지역의 물리적·경제적 재생 목표와 함께 일자리 창출이 중요 정책 목표로 부각
- 2 도시재생사업에서의 일자리는 지역에 기반을 둔 주민들을 대상으로 도시재생사업을 통해 필요한 훈련과 고용기회를 제공받아 지속가능하고 안정적으로 유지된다는 조건을 갖추어야 '양질의 일자리'로 평가됨
- 3 다만 도시재생 선도지역 일자리 창출 성과는 사업유형, 지역특성, 창출 분야가 모두 상이
 - 공공 분야는 도시재생지원센터를 중심으로 한 도시재생 전문 인력이 다수 창출되고 있으나 일자리의 양이 많지 않고, 일자리의 질적 측면에서 개선 요구
 - 사회적경제 분야는 도시재생사업과 관련된 마을기업, 사회적기업, 협동조합 등이 취업·창업 과정 이수 및 공모사업을 통해서 일자리를 창출하고 운영·확장
 - 지역산업 분야는 청년, 여성 등을 중심으로 창업이 이뤄지나 민간기업 고용창출은 중·장기적으로 시간이 소요될 것으로 예상
- 4 이 브리프에서는 사업단계별 일자리 창출 구조(흐름) 파악을 토대로 일자리 DB 구축 방법론 마련, 일자리 분야별 지원정책 차별화, 일자리 지표 구축방안을 도출함

향후과제

- ① (일자리 구조 모니터링) 계획수립 단계부터 일자리 창출이 가능한 계획을 마련 후, 운영관리 단계까지 정기적으로 일자리 구조 및 양과 질적 속성을 모니터링할 수 있는 정량·정성적 체계 마련
- ② (일자리 유형별 정책 지원) 공공·사회적경제·민간산업 분야의 일자리 유형에 따른 정책 지원 차별화
 - 공공 분야의 일자리 지속가능성 확보, 사회적경제 분야의 연계협력사업 확대, 민간산업 분야의 민간 활력 제고 및 외부인재 유입을 위한 지원정책 마련
- ③ (도시재생 일자리 지표 마련) 양질의 일자리 창출과 지원을 유도하기 위하여 일자리 확보 및 유지를 위한 노력을 도시재생사업 성과평가체계에 반영

1. 도시재생을 통한 일자리정책 추진현황과 문제점

도시재생에서 일자리 창출이 주요 정책 목표로 강조

도시재생 뉴딜정책 추진으로 '쇠퇴지역의 물리적·경제적 재생'과 함께 '일자리 창출'이 중요 정책 목표로 부각

- 2013년부터 전국적으로 도시재생사업이 300곳 이상 추진 중이며, 2017년 시작된 도시재생 뉴딜사업부터는 도시재생사업을 통한 일자리 창출에 대한 논의 심화
- 국토교통부는 도시재생뉴딜 로드맵(2018년 4월) 등을 통하여 국토교통형 예비사회적기업, 임대주택 관리 등의 지역일자리, 청년창업 및 지역기업 일자리 창출방안 제시
- 도시재생 선도·일반 사업(2013~2017년)의 일자리 창출은 대개 재정투입을 토대로 공공의 적극적 역할을 강조하는 방식으로 추진
- 도시재생 뉴딜사업(2017년~현재)에서는 일자리 창출이 도시재생의 목적으로 부각될 정도로 강조되며, 청년과 창업 중심의 일자리 창출을 매우 강조

기존 도시재생사업에서의 일자리 정책은 쇠퇴지역의 경제적 활성화가 핵심 목표였기 때문에 단기간에 양적으로 창출할 수 있는 일자리에 치중하는 특성을 지님

- 도시재생 과정에서 재정의 직접 활용 혹은 보조를 통해 발생하는 일자리에만 집중하고 있어 지속가능성이 낮고, 근린재생형(우리동네살리기, 주거지지원, 일반근린형) 사업에서 창출할 수 있는 양적 일자리의 수준은 제한적

도시재생에서 창출되는 일자리의 양과 질적 속성에 대한 특성 파악·고려 필요

도시재생사업으로 창출되는 일자리는 사업 단계, 일자리 속성, 창출 분야 등에 따라 구분 가능

- (사업 단계별) 건설 단계에서는 한시적 건설 관련 일자리와 직업훈련 시행 일자리가 있고, 사업추진·운영관리 단계에는 창업고용센터, 도시재생회사, 도시재생지원센터의 활동가, 마을안내자, 서포터즈 고용, 사회적 경제조직 창업 등이 있음
- (일자리 속성별) 직접적 일자리는 도시재생지원센터, 도시재생사업 시설 운영 지원을 통한 일자리이며, 간접적 일자리는 시설 개선에 따른 창업, 관광객 증가, 접근시간 단축, 물동량 증대 등이 유발하는 새로운 일자리가 해당
- (창출 분야별) 공공, 사회적경제, 지역산업·민간 분야로 분류하여, ① 공공 분야는 도시재생 활동가 및 전문가 양성, ② 사회적경제는 마을기업, 지역재생회사 등으로 구분, ③ 지역산업·민간 분야는 도시재생 관련 지역기업 창업 및 신규 일자리 창출

도시재생사업에서의 일자리는 지역에 기반을 둔 주민들을 대상으로 도시재생사업을 통해 필요한 훈련과 고용기회를 제공받아 지속가능하고 안정적으로 유지된다는 조건을 갖추어야 '양질의 일자리'로 평가됨

- OECD(2003년)가 정의한 '보다 많은 더 좋은 일자리'가 도시재생에서의 '양질의 일자리'와 가장 유사한 개념
- 도시재생사업은 취약계층의 일자리 마련 및 소득증대에 기여하고, 건설 단계의 일용직·임시직 일자리뿐 아니라 사업의 추진 및 운영·관리되는 단계에서 지역기반을 가진 주민을 지속적으로 고용하는 것이 중요

도시재생 일자리에 대한 기대치와 창출 성과 간 간극 존재

도시재생 선도지역을 제외하고 대부분의 도시재생 사업지역이 계획 단계 및 사업추진 초기단계로, 사업 초기 단계의 일자리 창출현황만 파악 가능

- 도시재생 일반·뉴딜 사업지역은 계획 수립 중이거나 사업 착수단계에 있는 경우가 대부분으로 현재까지는 사업이 진행 중인 곳이 많아, 공식자료로는 향후 예상되는 고용효과 등만 파악이 가능한 한계가 존재

도시재생사업지역에서는 신규 일자리 창출 등 경제적 효과가 일부 발생했으나, 단기 일자리 및 계약직 비율이 높아 고용의 질적 측면에 대한 고려가 부족

- 도시재생사업을 통해서 발굴할 수 있는 일자리의 특성에 주목하여 일자리의 양보다는 특성(지역주민 고용, 구도심 지역의 재취업 기회 확대, 취약계층 고용, 지역기반 경제조직 창업) 고려 필요
 - 양질의 일자리 창출에 대한 적절한 성과 평가 및 이를 기반으로 한 사업 피드백이 중앙정부의 정책 방향 설정에 중요
- 도시재생에서 대부분의 일자리는 기반시설 개보수나 공간조성을 위한 건설 분야의 한시적 일자리나 직접 고용하는 중간지원조직 등으로 구성되어 재정이 뒷받침되지 않으면 유지 불가능한 일자리가 강조되고 있음
 - 재정 의존적인 일자리는 고용보장이 되지 않기 때문에 고용불안이 크고 중간지원조직의 경우 자율적인 조직운영이 이뤄지지 않아 고용의 질 저하

실제 일자리를 창출하는 주체인 민간부문 중 사회적경제조직과 같은 특수한 형태의 조직체계에만 관심을 가짐으로써 고용창출 능력이 상대적으로 저조

- 도시재생 자체의 공공성만을 강조한 나머지 일반적인 민간 조직형태에서의 일자리 창출방안과의 연계는 상대적으로 부족한 상황

도시재생 뉴딜에서 일자리 창출의 주요 대상으로는 '청년', 창출 방식으로는 '창업'을 강조하면서 청년 이외의 중장년층이나 타 산업에 대한 관심이 상대적으로 저조

- 첨단산업을 포함한 다양한 산업 분야의 생태계를 고려한 일자리 창출방안, 제조혁신 중심의 창업 등 다양한 방식의 일자리 창출방안 고려 필요

표 1 도시재생을 통한 일자리 창출정책의 현황과 과제

현 황	과 제
양적 일자리에 치중하다 보니 일자리 창출의 주요 사업유형이 경제기반형에 집중	주거재생형과 경제기반형의 일자리 양과 질의 검토기준을 달리하여, 사업 전체 유형에 대한 차별화된 정책 마련 필요
공공부문 및 재정의존적 일자리 강조	공공지원이 필요한 일자리와 지역자립형 일자리정책의 균형 필요
민간부문 조직형태의 일자리 창출방안과 연계 부족	부처연계 및 지자체 지역 특성을 고려한 일자리 창출방안 필요
공간 제공 중심의 일자리정책 추진	공간 제공 이후 일자리 창출 프로그램 연계 부족
주요 창출 분야(청년 등) 중심 일자리 강조	주요 분야 소외집단을 고려하여 맞춤형 일자리 처방 필요

출처: 임상연 외 2019, 41.

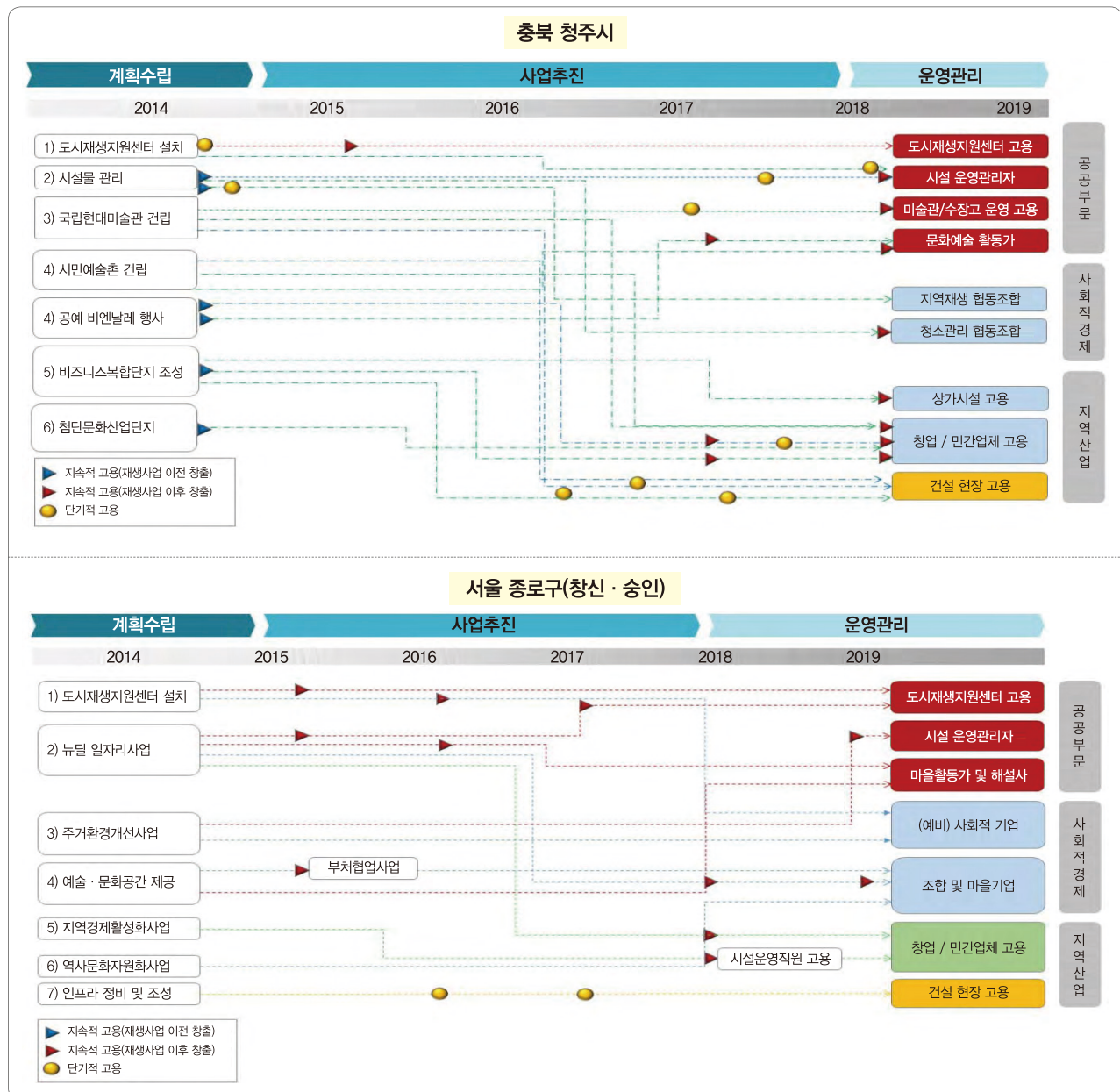
2. 도시재생사업 지역 일자리 창출 성과 분석

2013년 선정된 도시재생 선도지역부터 순차적으로 일자리 성과 파악 가능

충북 청주시, 서울 종로구, 충남 천안시, 전남 순천시 등 4개 사례지역별로 일자리 창출구조 파악

- 사업 단계를 계획수립-사업추진-운영관리 단계로 구분하여 공공, 사회적경제, 지역산업·민간 분야를 대상으로 도식화하고 일자리 창출 성과와 과제 도출

그림 1 도시재생 선도지역 도시재생 일자리 창출 구조



출처: 임상연 외 2019, 68; 75.

○ 충남 천안시

- (성과) 마중물사업을 통한 공간 제공, 부처협업을 통한 문화콘텐츠 공급 등으로 직접일자리 580여 개 창출, 원도심 내 종합지원센터를 설립하여 도시재생지원센터 및 연관 중간지원조직과의 접근성 확보
- (과제) 청년 창업의 경우 정부재정 투입에 따른 사업 추진의 경직성으로 창업의 성공 가능성 저하, 지속적인 컨설팅 및 관리 요구에 부응할 만한 중간지원조직의 역량 강화 필요

○ 전남 순천시

- (성과) 지자체사업 위탁 및 공모사업 추진 등이 지속가능한 일자리 확보에 많은 도움
- (과제) 재생사업 및 지자체 공모사업의 경우, 지역 내에서 경쟁이 이뤄지기 때문에 사업영역의 역외 확장 등을 통한 일자리 창출 대안 마련 필요

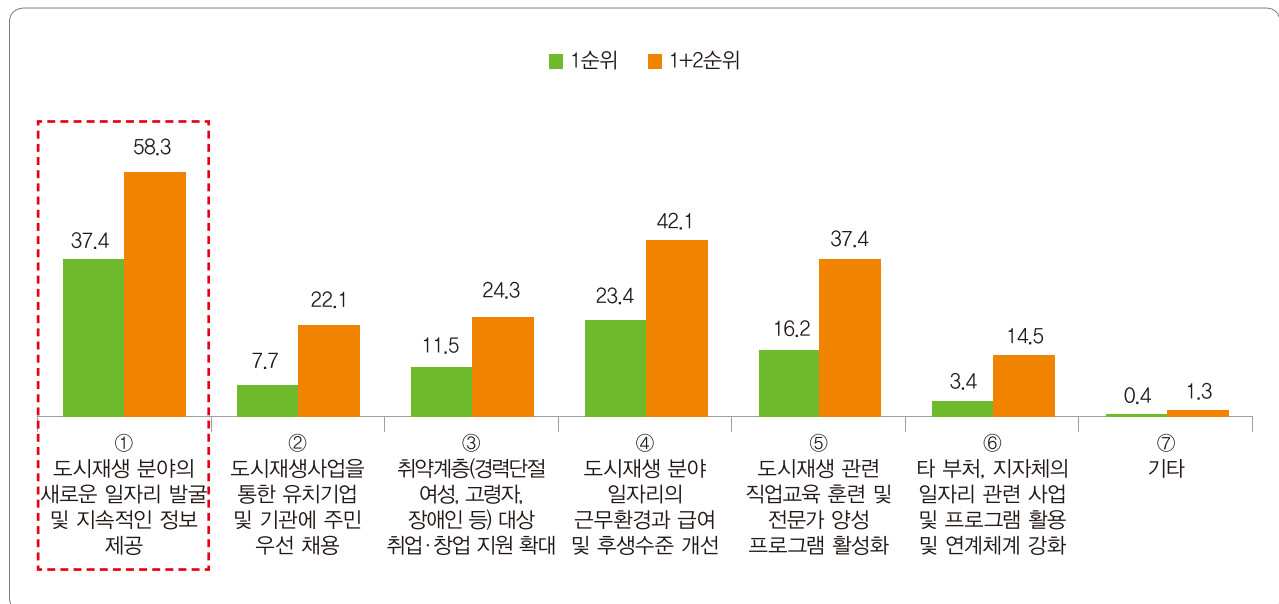
도시재생 일자리 속성 및 정책과제(취업자·전문가 설문조사)*

* 고용자 270명, 전문가 50인 대상으로 온라인 설문조사 실시

- 도시재생 사업지역 내 취업자를 대상으로 일자리 창출을 위해 필요 과제를 분석한 결과, '도시재생 분야의 새로운 일자리의 발굴 및 지속적인 정보 제공' 비율이 37.4%로 가장 높으며, 다음으로 '도시재생 분야 일자리의 근무환경과 급여 및 후생 수준 개선'(23.4%), '도시재생 관련 직업교육 훈련 및 전문가 양성 프로그램 활성화'(16.2%) 순으로 나타남

그림 2 사업유형별 중요 일자리 지원정책(취업자 대상)

(N=89, 단위: %)

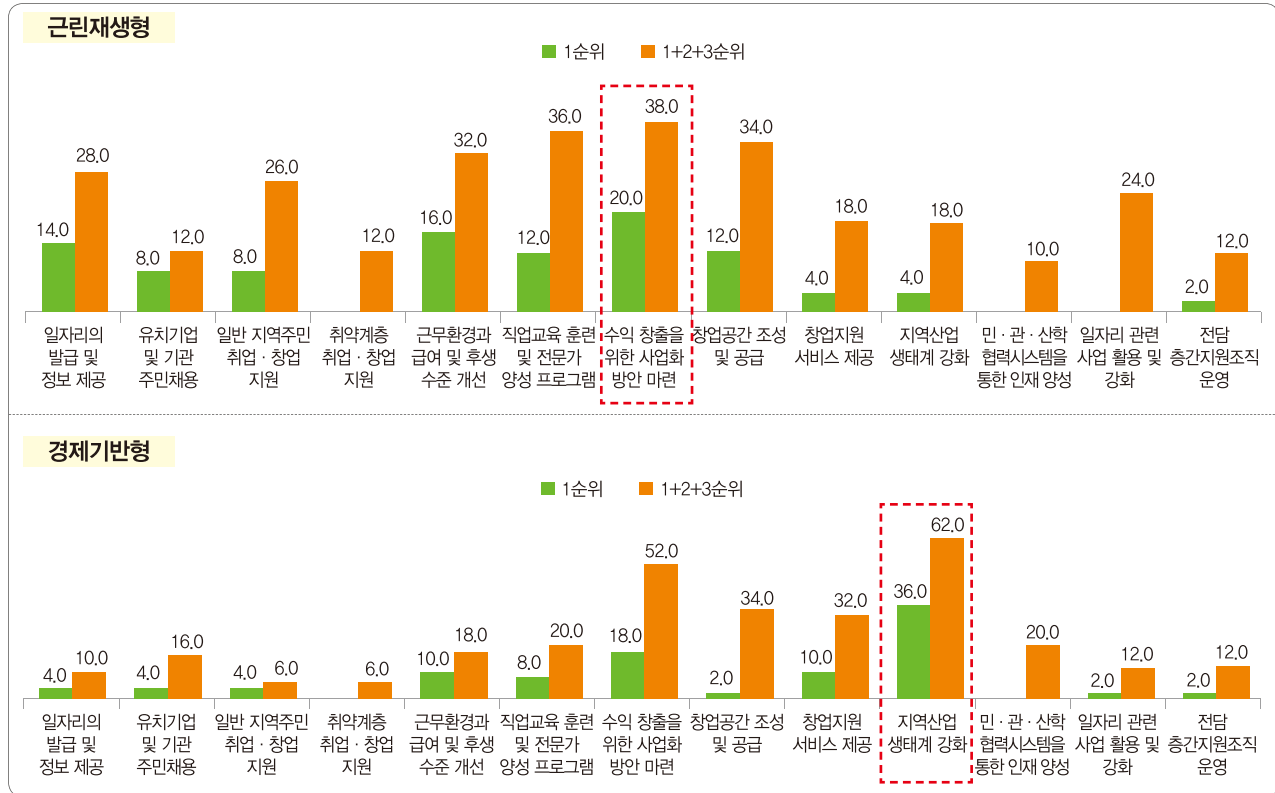


출처: 임상연 외 2019, 113.

- 도시 분야 전문가를 대상으로 사업 유형별 일자리 지원정책의 중요도를 파악한 결과, 근린재생형은 '사업화 방안 마련'이 38%, '직업교육 훈련 및 전문가 양성 프로그램 운영'이 36%, '창업공간 조성'이 34% 순으로, 경제기반형은 '지역산업생태계 강화'가 62%, '사업화 방안 마련'이 52%로 나타나 지원방식의 차등화가 필요함

그림 3 사업유형별 중요 일자리 지원정책(전문가 대상)

(N=50, 단위: %)



출처: 임상연 외 2019, 118.

3. 지속가능한 도시재생 일자리 창출방안

일자리 유형별 지원방안 마련

(공공·사회적경제 분야) 도시재생지원센터 인력 전문성 강화 및 처우 개선, 공공부문 일자리의 고용 여건 개선, 재생교육을 통한 인재 이력 관리제도의 구체화 방안 마련 및 사회적경제조직 사업화 모델 발굴

- 도시재생대학, 도시재생 코디네이터 양성과정, 아카데미 등 도시재생 인재양성 사업 이후 창출된 전문 인력들이 어떤 분야에 투입되고 이직하는지에 대한 모니터링 및 일자리 매칭, 리쿠르팅(recruiting)에 활용
- 도시재생기업(Community Regeneration Corporation: CRC) 모델 시범사업을 통하여 초기 조직화와 중·후기 운영 관리 단계에서의 어려움을 해결하기 위한 방법론과 효과적인 프로그램 발굴

(민간 분야) 지역산업 및 민간기업 유입방안 마련

- (전문 인력 유치를 위한 기반 조성) 향후 유입될 인재들의 유입과 안정적인 정착을 위해서 문화·교육·처우 등 정주환경 조성 및 매력도 강화
- (비즈니스 관련 전문가 컨설팅 지원) 도시재생활성화계획 수립 시 가장 주력하고 있는 분야의 전문관을 지자체가 의무적으로 배치할 수 있도록 의무화 방안 마련

도시재생 성과 관리방안과 연계한 일자리 관리체계 마련

도시재생 일자리 지표 발굴 및 적용

- (도시재생 평가체계에 일자리 지표 도입) '도시재생 일자리 지표'(가칭) 등을 마련하여 향후 도시재생 실현 가능성 및 타당성 평가, 연차별 추진실적 평가, 종합성과 평가, 재생사업 등에 활용
- (일자리 계획을 포함한 도시재생 전략 및 활성화 계획 수립) 도시재생 관련 계획 수립 시 공공·사회적경제·민간 분야로 구분해 일자리의 유형과 시계열적 구조를 감안한 일자리계획을 함께 수립하여 모니터링에 활용
- (일자리 통계 DB와 연계방안 마련) 도시재생종합정보체계 고도화, 일자리위원회 및 고용노동부에서 구축하는 양질의 일자리 통계체계와 연계방안 마련

도시재생 일자리 관리체계 마련

- (도시재생 일자리 모니터링체계 마련) 도시재생사업 과정에서 일관된 일자리 관리 체계·지표를 통해 일자리를 지속적으로 모니터링하거나 추적·조사하는 방식 적용
- (정량·정성적 일자리 조사체계 마련) 주민체감형 도시재생사업 추진을 통한 양질의 일자리를 파악하기 위해서는 국민이 체감할 수 있는 지표를 통한 일자리 창출 모니터링 실시
- (일자리 관련 부처·부서 간 협력체계 구축) 도시재생사업지역 내 타 부처 주관으로 추진되는 사업에 대해서도 사업 추진 및 일자리 창출현황 공유

도시재생 관련 법·제도 개선방향

- (단기) '도시재생 뉴딜사업 실행 계획 수립 및 사업시행 가이드라인'에 도시재생 일자리계획과 모니터링 방안을 구체적으로 제시하여 지자체가 실현가능한 수준에서 일자리 목표를 수립하여 성과 관리
- (중·장기) 국비지원 종료 후 도시재생사업에 대한 조사, 모니터링 및 정책 지원이 이루어질 수 있도록 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 개정

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '임상연·이진희·권규상·최정윤·손경주·송준환, 2019. 일자리 창출을 위한 도시재생사업 활성화방안 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

임상연 도시연구본부 연구위원(sylim@krihs.re.kr, 044-960-0230)
이진희 도시연구본부 책임연구원(jhlee@krihs.re.kr, 044-960-0637)
권규상 도시연구본부 책임연구원(kyusang.kwon@krihs.re.kr, 044-960-0670)
최정윤 도시연구본부 책임연구원(jychoi@krihs.re.kr, 044-960-0213)

