

도시재생사업 실효성 제고를 위한 국가재정지원체계 개선방안

A Study on the Improvement of the State's Financial
Support System for Urban Regeneration Project

박소영



국토연구원
KRIHS

도시재생사업 실효성 제고를 위한 국가재정지원체계 개선방안

A Study on the Improvement of the State's Financial Support System
for Urban Regeneration Project

박소영

- 연구진

박소영 책임연구원

- 외부연구진

백소라 미국 버팔로 대학교 도시 및 지역계획학과 조교수
조현지 영국 UCL Bartlett School of Planning

- 연구심의위원

김종원 국토연구원 선임연구위원
김태환 국토연구원 선임연구위원
이왕건 국토연구원 선임연구위원
변필성 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

본 연구보고서의 주요 내용

- ① 구조적 경기침체 상황에서 효과적으로 도시재생을 지원하기 위하여 장기간 도시재생 정책을 추진하고 있는 해외 선진국의 재정지원 특성 분석
- ② 사업유형별 국가의 역할범위에 따라 도시재생에 대한 재정지원 방향을 재설정하고 재정지원체계 개선 방안을 제시
 - 경제기반형은 거점과 주변지역을 연계하고 주체들간의 파트너십을 형성하고 협업을 촉매하는 측면에, 근린재생형은 생활권 단위의 국민최저생활기준의 갭을 완화(Narrowing the Gap)하는 측면에 집중 필요

본 연구보고서의 정책제안

- ① 도시재생사업을 재정적으로 효율적이고 사업적으로 효과적으로 추진하기 위해서는 도시재생사업 유형별로 재정지원체계의 차별화 필요
- ② 장소중심의 통합적 사업추진을 위해서는 도시재생사업 지원에 앞서, 인력지원과 계획지원 등 별도의 역량강화를 위한 사업 신설 필요

		기 준	변 경	
			도시경제기반형	근린재생형
주요재원		일반회계 → 지특회계 생활기반계정	지역발전특별회계 경제발전계정	지역발전특별회계 생활기반계정
지 원 체 계	배분 방식	완전경쟁에 의한 공모형 신청보조	완전경쟁과 협약	공식에 따른 선정 후 부분적 경쟁
	지원 방식	특정보조+부처연계	특정보조+부처연계	포괄보조
	지원 대상	지자체	지역 거버넌스 (지자체국가공사대학기업 등)	지자체 또는 지역주민 조직
	심의 주체	(국가)도시재생 특별위원회	(국가)도시재생 특별위원회	(광역)지방도시재생 위원회
지원내용		사업비	역량강화(인력지원비, 계획지원비) ⇒ 사업비	

C O N T E N T S

차례

주요 내용 및 정책제안	iii
I. 연구의 개요	1
1. 연구의 배경 및 필요성	3
2. 연구의 목적	4
3. 연구범위 및 수행방법	5
1) 연구의 범위	5
2) 연구 수행방법	5
3) 연구의 흐름	6
4. 선행연구와의 차별성	7
1) 선행연구 현황	7
2) 본 연구의 주안점 및 차별성	8
II. 도시재생사업 재정지원체계 현황과 문제점	11
1. 도시재생사업에 대한 국가의 역할과 국가재정지원의 근거	13
2. 도시재생사업 재정지원 현황	15
1) 재정지원의 구성	15
2) 마중물 지원의 원칙과 예산현황	16
3. 도시재생사업 재정지원체계	21
1) 도시재생 계획체계	21
2) 도시재생 사업유형	23
3) 도시재생사업 재정지원체계	24

4. 도시재생사업 재정지원의 문제점	30
1) 국고보조금 제도 자체로 인한 문제점	30
2) 도시재생 재정지원 상의 문제점	32
Ⅲ. 해외 선진국의 도시재생사업 재정지원체계 분석	39
1. 영국의 도시재생 재정지원체계	41
1) 기존 영국의 도시재생 정책 및 재정지원 방식	41
2) 현재 영국의 도시재생 정책 및 재정지원 방식	45
2. 미국의 도시재생 재정지원체계	56
1) 기존 미국의 도시재생 정책 및 재정지원 방식	56
2) 현재 미국의 도시재생 정책 및 재정지원 방식	61
3. 소결	71
1) 선진국의 도시재생 정책 특징	71
2) 선진국의 도시재생 재정지원체계	71
2) 시사점	72
Ⅳ. 도시재생사업 재정지원체계 개선방안	73
1. 도시재생사업 재정지원 방향 재설정	75
2. 도시재생사업 재정지원체계 개선을 위한 쟁점사항	79
3. 도시재생사업 재정지원체계 개선방안	83
Ⅴ. 결론 및 향후 과제	89
1. 연구의 결론 및 정책제언	89
2. 연구의 성과와 향후과제	93
참고문헌	91
SUMMARY	100

제 1 장 연구의 개요

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 필요성

□ 도시의 노후화 가속 및 산업구조 변화, 인구감소 등 사회경제적 여건변화에 따라 도시재생 수요의 지속 증가

- 전 국민의 90%이상이 살고 있는 도시지역 중 약 65%가 사회, 경제, 환경 측면에서 쇠퇴¹⁾하고 있으며, 기존 지방 소도시에서만 나타나던 도시전체의 인구감소 현상이 최근 중대도시로 확대되고 있음
- 도시 내 노후 주거지역은 정비사업이 중단됨에 따라 물리적 환경 노후화와 빈집 증가 등 우범화 우려가 함께 나타나고 있으며, 외곽 신도시 개발 및 공공기관의 이전에 따라 도심 공동화가 가속화되고 있음
- 특히 한국의 도시는 60년대 이래 급속한 도시화 및 성장을 거쳐 성숙단계에 이르고 있기 때문에 도시성장단계 상 도시재생 수요는 향후 지속적으로 발생할 것으로 예측됨

1) 이는 읍면동 단위로 진단한 것으로, 인구감소, 사업체수 변화, 노후건축물 비율 등 중 2개 이상이 해당하는 것을 의미함. 본 자료는 도시재생종합정보체계(<http://www.city.go.kr/>)의 자료를 인용

- 경제 저성장에 따른 건축재정과 저출산고령화 등에 따른 복지수요 급증으로 인하여 SOC에 대한 투자 전망 불투명
 - 국회예산정책처(2014)는 저출산고령화 등 인구구조 변화에 따른 잠재 성장률 저하 및 복지수요 증대가 예상됨에 따라 향후 한정된 자원 여건 하에서 SOC 분야의 지출 구조조정 및 효율성 증대 압력이 높아질 것을 예상
 - 이러한 맥락에서 SOC 분야 지역 및 도시 부문에 해당하는 도시재생사업은 도시활력증진지역개발사업과의 유사 중복성 문제로 인하여 2016년부터는 통합이 결정된 바 있음
- 도시재생을 국가도시정책으로 지속하기 위해서는 도시재생에 대한 국가 개입의 필요성과 국가의 역할을 재정립하고, 실효성 측면에서 정부의 재정지원체계를 점검하고 개선방안을 마련할 필요가 있음

2. 연구의 목적

- 본 연구는 도시재생사업 재정지원체계 현황과 문제점을 도출하고 해외 선진사례와의 비교분석을 통해 도시재생사업 재정지원체계 개선방안을 제시하는데 목적이 있음
 - 구조적 장기적 경기침체 상황에서 보다 효과적으로 도시재생을 지원하기 위하여 장기간 도시재생 정책을 추진하고 있는 해외 선진국의 재정지원 특성 분석
 - 도시재생사업에서 국가의 역할범위 검토하여 재정지원 방향을 재설정하고, 이에 따라 재정지원 체계개선방안을 제시

3. 연구의 범위 및 수행방법

1) 연구의 범위

□ 시간적 범위

- 본 연구에서 국내 자료는 2013년 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법이 제정된 이후를 대상으로 함. 특히 2014년 01월 선도지역 공모, 2015년 03월 일반지역 공모 시점의 재정지원 방식과 내용을 대상으로 함

□ 내용적 범위

- 한국 도시재생사업 현황과 문제점 검토
- 해외 도시재생사업 국가 재정지원체계 분석
- 도시재생사업에서 국가의 역할범위 검토 및 재정지원 방향 재설정
- 한국 도시재생사업 재정지원체계 개선방안 제안

2) 연구 수행방법

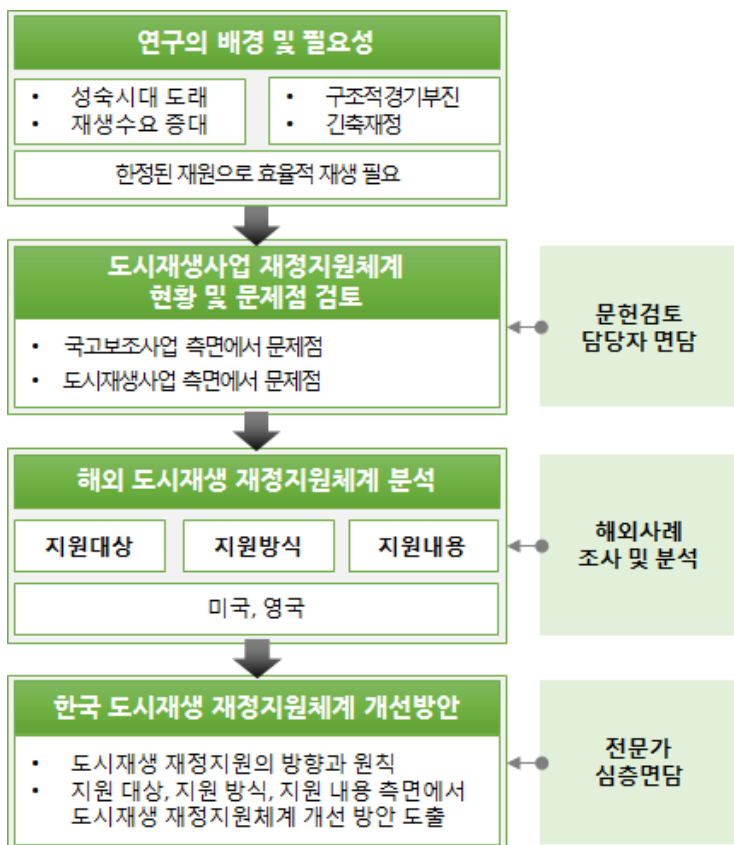
□ 해외사례 조사

- 도시재생을 오랜 기간 국가정책으로 추진해온 대표적인 국가인 미국, 영국의 기존정책을 평가하고 최근 동향 파악을 위하여 관련 전문가를 활용

□ 전문가 의견수렴

- 도시재생사업 지원체계 분석을 위한 틀에 관한 전문가 자문
- 효율성과 효과성 측면에서 한국적 여건에서 바람직한 도시재생 재정지원체계에 관하여 국내 전문가들의 의견 수렴

3) 연구의 흐름



4. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

□ 도시재생 관련 연구

- 도시재생 관련연구는 최근 크게 증가하고 있으며, 도시재생 정책 및 제도에 관련된 연구, 도시재생 추진전략에 관련된 연구, 도시재생 추진조직에 관련된 연구로 구분할 수 있음
 - 도시재생 정책 및 제도 관련 연구로는 유재운 외 a(2014), 서수정 외 a(2015, 진행중), 서수정 외 b(2015, 진행중), 남진 외(2015, 진행중), 이왕건 외(2015, 진행중), 진병목 외(2015, 진행중), 이삼수 외(2014), 이영은 외(2015, 진행중) 등이 있음. 이 연구들은 정책방향, 법제도 전반에 관련된 연구에서 최근 조세지원, 주택자금 지원 등 세부 정책 방안에 관한 연구로 진행되고 있음
 - 도시재생 추진전략 관련 연구로는 유재운 외(2013), 김주진 외 a(2015), 김주진 외 b(2015), 박정은 외(2015, 진행중), 유재운 외 b(2014), 김주진 외 c(2015, 진행중), 이상준 외(2015), 이삼수 외(2015, 진행중) 등이 있음. 이 연구들은 도시경제기반형, 중심시가지형 등 도시재생 유형별 추진전략을 제안하는 연구와 민간비즈니스 활용, 공유지 활용, 연계사업 등 세부기법별 연구로 구분할 수 있음
 - 도시재생 추진조직 관련 연구로는 박세훈 외 a(2014), 박세훈 외 b(2014), 서수정 외(2014), 김주홍 외(2014), 이영환 외(2014), 김세용 외(2015, 진행중) 등이 있음. 이들은 지원기구, 지원센터, 코디네이터 등 주체별 역할과 육성방안을 제안하고 있음
- 국고보조금제도와 관련된 연구로는 최순영 외(2014), 심지현(2014), 김현아(2014), 조기현(2012), 최인수 외(2014), 염철호 외(2013) 등이 있음
 - 대부분 국고보조금제도 자체의 현황, 문제, 평가를 다루고 있으나 이 중 최인수, 염철호 등의 연구는 도시재생 관련 사업의 지원체계를 다루고 있음

- 최인수 외(2014)의 연구는 지역공동체 생태계 조성 및 활성화에 초점을 맞춘 체계적 지원시스템을 제안. 특히 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 논의를 위해 공공정책 마케팅(Public Policy Marketing)의 개념을 활용함
- 염철호 외(2013)의 연구는 건축 도시관련 중앙정부 공모사업의 추진체계와 성과와 한계를 분석하여 개선방안을 제시

2) 본 연구의 주안점 및 차별성

- 도시재생과 관련된 선행연구들은 계획, 조직, 사업, 법체계 측면에서 현황과 개선방안이 연구되고 있으나 재정지원 측면에서 검토된 연구는 거의 없음. 재정지원 측면에서 논의는 전반적 지역발전 정책차원, 지역공동체 정책차원, 개별시설사업 측면에서 진행되고 있어 장소중심의 통합적 도시재생의 특성에 맞는 재정지원 방안에 대한 연구는 미미한 실정임
- 본 연구는 도시재생사업에서 국가의 역할을 재정립하고, 광특회계 포괄보조사업 체계 하에서 국가 도시재생 재정지원 방식을 재설계하기 위한 기초연구로서 추진하고자 함
- 특히 주택도시기금, 부처협업 등 새로운 재원을 확보하는 것이 아니라, 기존의 재원을 보다 효율적으로 집행할 수 있는 방식을 찾는다는 점에서 차별성이 있음

그림 2 연구 대상

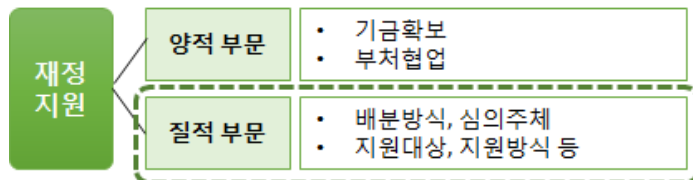


표 7 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주 요 선행 연구	1	• 과제명: 지역공동체 활성화를 위한 선진형 행재정적 지원체계 연구 • 연구자(년도): 최인수 외 (2014) • 연구목적: 지속가능한 지역공동체 활성화가 이루어질 수 있도록 새로운 지원체계의 틀 제시	• 국내외 문헌 검토 • 사례분석 프레임워크 개발 • 사례분석을 통한 시사점 도출 • 관련자 대면인터뷰 및 설문조사 등	• 지역공동체 지원체계의 이론적 논의 • 현행 행재정적 지원체계의 적용 및 문제점, 개선방안 • 선진형 행재정적 지원체계 사례분석 • 지역공동체 지원방안 및 전략도출
	2	• 과제명: 지역발전정책과 재정정책 • 연구자(년도): 김현아(2014) • 연구목적: 지역발전정책의 성과에 대한 실증을 토대로 지역발전정책과 재정정책의 조율방안 제시	• 국내외 문헌 검토 • 기존 자료 분석 • 외국 사례 분석 • 지역발전정책 효과 실증 분석	• 지역발전정책 제도현황 및 논의 • 지역발전 재원규모 추정 • 주요국의 지역발전정책 주요내용과 성과평가 • 지역 간 인구이동 및 지역경제성장 실증분석
	3	• 과제명: 지자체 건축도시 관련 중앙정부 공모사업의 효율적 운영을 위한 정책방안 연구 • 연구자(년도): 염철호 외 (2013) • 연구목적: 사업간 차별성 확보 및 지역특성반영하기 위한 효율적 사업운영방안 모색	• 국내외 문헌 검토 • 사업현장 실태조사 • 관련 전문가 및 공무원 의견수렴	• 지자체 건축도시 관련 중앙정부 공모사업 추진체계 • 지자체 지역역량과 공모사업의 성과 및 한계 • 공모사업의 실효성 확보 및 지역역량 강화를 위한 사업체계 개선방안 제안
본 연구		• 지특회계 포괄보조사업 체제로 전환되는 도시재생 사업을 보다 효과적으로 추진을 위한 국가 재정지원 체계 정책과제 제시	• 국내외 문헌 검토 • 관련 이론 및 법제도 검토 • 관련 전문가의 의견수렴	• 필요성과 역할 정립 • 도시재생 및 포괄보조사업 지원체계 현황분석 • 국내외 사례분석 • 도시재생사업 재정지원체계 개선을 위한 과제도출

	제 2 장 도시재생사업 재정지원체계 현황과 문제점	

도시재생사업 재정지원체계 현황과 문제점

1. 도시재생사업에 대한 국가의 역할과 국가재정지원의 근거

□ 「도시재생특별법」의 제정 배경과 의미

- 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정됨에 따라 한국의 도시정책은 물리적 환경정비(Redevlopment)에서 도시재생(Regeneration)으로 패러다임이 전환
 - 1973년 「주택개량 촉진에 관한 임시조치법」 제정 이래 40여 년간 변화발전해 온 정비사업은 노후-불량 주거지를 정비하고 도시 내 주택과 기반시설을 공급하는 역할을 수행함. 하지만 민간주도의 전면 철거형 물리적 환경개선 중심의 사업추진으로 인하여 주거안정성 저해, 주민 간 갈등심화, 주택가격 및 전세가격 상승, 지역 특성 소멸 등 각종 사회경제적 문제 초래
- 도시재생은 기존의 정비사업과는 달리 복합적 쇠퇴문제에 대응한 장소중심(Placed-Based)의 통합적 접근을 강조하며, 지역사회의 협력적 거버넌스 형성을 중요시 함
 - 도시재생은 문제의 영역과 관할구역을 가로지르는 공공-민간-비영리 부문 간 거버넌스와 장소중심의 물리적 환경정비와 사회경제적 활성화의 연계를 통해 장소기반의 통합적 활성화를 실현하고자 함

- 지속가능한 사업추진을 위하여 시민사회와 사회적 경제를 기반으로 한 자생 역량강화를 강조

□ 도시재생사업에 대한 국가의 역할과 국가재정지원의 근거

- 정비사업은 거주자의 토지, 민간 건설사의 자금과 노하우를 활용하면서 공적부담은 최소화해서 추진하는 민간주도의 사업방식임
- 반면 도시재생사업은 「도시재생 특별법」에 근거하여 도시재생사업에 대한 국가의 역할과 국가 재정지원 근거와 절차를 명확히 규정하고 있음
 - 국가는 도시재생사업을 추진하는 데에 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진해야 함(법 제3조 제1항)
 - 지자체는 실효성을 확보하기 위해 지방재정법에 따른 중기지방재정계획에 반영해야 함(법 제3조 제2항)
 - 도시재생활성화계획에 포함된 국가지원사업을 소관하는 관계 중앙행정기관의 장은 정부의 재정상황 등 특별한 경우를 제외하고는 도시재생특별위원회의 심의에 따른 결정을 반영하여 예산을 편성(법 제20조)

□ 도시재생사업에 대한 국가재정지원의 효과

- 도시재생사업에 대한 국가지원은 각 부처의 도시재생 관련 예산을 쇠퇴지역에 집중 지원하는 체계를 마련함으로써 동일한 재원으로 예산지원의 효과를 극대화(국가방침²⁾ 2.4, p8)
- 지역사회 역량강화와 공동체 활성화를 통해 지속적으로 증가하고 있는 복지수요 및 사회서비스를 지역의 니즈에 맞게 보다 효율적으로 제공케 함으로서 국가 재정 건전성에 기여 가능
 - 이를 위해서 국가가 전문가를 파견하거나 기술을 지원하고, 마을기업, 사회적 기업, 사회적 협동조합을 지원토록 하고 있음

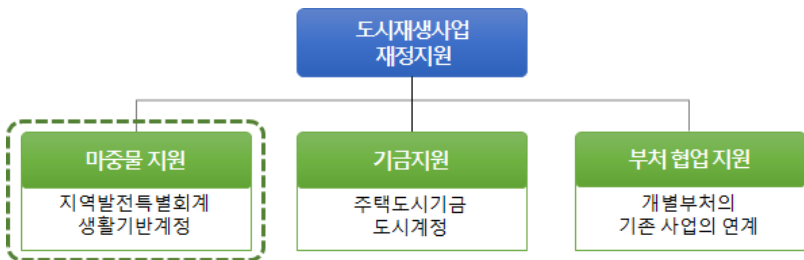
2) 『국가도시재생기본방침』, 대한민국 정부, 공고 제2013-1094호

2. 도시재생사업 재정지원 현황

1) 재정지원의 구성

- 도시재생사업에 대한 국가지원은 크게 도시재생법에 근거하여 직접적으로 재정을 지원하는 ‘마중물 지원’, 개별부처의 기존 사업을 연계하여 지원하는 ‘부처간 협업 지원’, 주택도시기금법에 근거한 ‘기금지원’으로 구성됨

그림 3 도시재생사업 재정지원



- 원칙적으로 국가의 재정으로 지원하는 마중물은 비수익성 사업에, 기금은 수익성 사업에 지원토록 역할분담
- 부처협업지원은 마중물과 기금 이외에 각 부처 사업 중 도시재생과 연계가 가능한 사업을 활성화지역에 우선 지원토록 하여 부처별 분산투자에 따른 비효율을 해소하고 재생효과 극대화하고자 도입됨

표 10 정부재정과 기금의 역할분담

재원	사업성격	지원대상	지원방식		사업예시
정부재정 (지특회계)	비수익성 사업	공공	보조/출연	도로, 공원, 방범시설 등	공공성 있는 대형복합시설, 상가건물 정비 등
기금 + 민간자금	수익성 사업	민간 (공공)	출자	리스크 低	공공성 있는 대형복합시설, 상가건물 정비 등
			투융자	리스크 中	
			융자/보증	리스크 高	

출처 : 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 기금운용계획안 예비심사보고서

2) 마중물 지원의 원칙과 예산현황

□ 마중물 지원의 원칙

- 국가는 도시재생사업 초기에 지자체, 민간, 지역공동체의 참여를 유도하고 도시재생사업을 촉발하기 위한 마중물 역할을 위하여 국가의 재정을 지원함
- 마중물 지원은 아래의 기본원칙³⁾에 따라 분배

표 11 마중물 지원의 기본원칙

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 민주적 거버넌스, 명확한 비전을 갖춘 준비된 지자체부터 지원② 외곽신규개발 등 과도한 도시 확장계획이 있는 지자체 지원 지양③ 지자체 책임성 제고를 위해 국비-지방비 매칭사업으로 추진④ 한정된 국가재원을 고려하여 지원 금액의 상한선 설정 |
|---|

출처 : 국토교통부, 2013. 12, 국가도시재생기본방침

□ 도시재생 지원재원

- 「도시재생특별법」 제27조제3항에서 국가는 보조하거나 융자하는데 필요한 자금을 일반회계 또는 「국가균형발전특별법」 제30조에 따른 지역발전특별회계 또는 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금에서 지원하도록 하고 있음
- 사업이 시작된 2014년부터는 일반회계를 통해 지원되었으나, 2016년부터는 지역발전특별회계를 통해 지원되게 됨
 - 재정당국의 유사중복사업 통합결정에 따라 도시재생사업이 지특회계 생활기반 계정 내 도시활력증진지역개발사업으로 통합

□ 예산현황

- 도시재생사업 예산은 2013년부터 국토교통부 일반예산에 편성되어 조금씩 증가되어 왔음

3) 본 내용은 국가도시재생기본방침에서 제시한 도시재생사업 재정지원 방향을 발췌 요약한 것임

- 2016년 도시재생사업과 도시활력증진지역개발사업이 통합된 총예산은 1,452억원으로, 국토 및 지역개발 분야 지역 및 도시 부문 예산의 약19.5%에 해당함

표 12 도시재생사업 및 도시활력증진지역개발사업 예산

단위 : 억원

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국토부 전체	248,457	241,204	235,720	223,632	220,205	209,116	219,834	216,593
지역 및 도시	8,415	8,976	8,574	8,827	8,034	7,978	7,899	7,429
도시재생사업	-	-	-	-	5	306	431	1,452 (통합)
도시활력 지역개발사업	1,161	1,015	964	964	1,086	1,032	1,041	

출처 : 국토교통부 2011~2015 회계연도 예산개요 발췌

- 도화사업과 도시재생사업이 통합됨에 따라 2016년부터 도시활력증진지역개발 사업은 도시활력증진지역개발사업과 도시재생사업 2개의 내역사업으로 구성
 - 도시재생사업은 계속사업 420억원과 신규사업 60억원⁴⁾으로 총 480억원으로 편성

표 13 2016년도 도시활력증진지역개발사업 세부현황

단위 : 백만원

	도시재생사업		도시활력증진 지역개발사업		합계
계속사업	42,039	13개소	93,511	135개소	135,550
신규사업	6,000	미정	3,617	51개소	9,617
	48,039	13+ α	97,128	186개소	145,167

출처 : 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 예산안 예비심사보고서

4) 「2016년 예산안 및 기금운용계획안 세부편성지침」 따른 기본 및 실시설계요율은 공사비의 5% 수준임. 공모사업에서 제시했던 35개 신규사업을 추진하기 위해서는 약 260억원이 소요되나, 재정당국과 주무부처의 이견으로 60억만 예산 확보

- 2015년 3월 ‘2016년 사업공모’가 시작되었으며, 총 76개 지역에서 신청하여 31개 지역을 1차 선정. 하지만 최종 대상지역 수에 대하여 국토교통부와 기획재정부의 의견차이로 2015년 12월 현재 최종 대상지가 결정되지 못하고 있음
- 특히 구조적이고 복합적인 경기부진으로 인한 건축재정 기소에서 지자체 사무성격이 강한 도시재생사업에 대해 국가가 지원해야 하는 필요성과 효과에 대한 설득력 부족으로 예산확보에 있어 난항

표 14 통합 도시활력증진지역개발사업의 세부사업 내역

〈단위 : 개소당, 억원〉

	회계	기존		통합	
		사업유형	예산규모	사업유형	예산규모
도시재생사업 (도시재생법)	일반 회계	경제기반형	250	-	
		근린재생형	60~100	-	
도시활력증진 지역개발사업 (균형발전법)	지특 회계	-		(도시재생법)경제기반형	250
		중심시가지 재생	50	(도시재생법)중심시가지형	100
		주거지 재생	30	(도시재생법)일반형	60
		기초생활시설 기반확충	25	도시생활환경 개선사업	30
		지역역량강화	10	지역역량강화	5

〈참고 : 2014-18 국가재정운용계획 분석〉

□ 재정운용 여건평가

- 우리 경제는 선진국 경제체제 진입과 인구고령화에 따른 성장잠재력이 약화되고 있는 것을 감안하면, 경제전반의 생산성을 향상시켜 향후 잠재성장률을 제고하는 방향으로 경제정책 필요하며, 이를 뒷받침하기 위한 적극적인 재정정책 필요
- 최근 경기부진의 지속으로 인한 세수부족 하에 경기를 부양하고 복지 등 국정과제 수행으로 재정지출이 증가함에 따라 재정건전성 악화

□ 재정 위험요인 분석

- 경기부진 장기화 및 글로벌 금융위기 이후 부각된 우리경제의 구조적 요인에 기인하여 세수부족 지속
 - 내수부진 누적, 서비스업 수익성 악화, 개인 가처분소득 축소, 저인플레이션 지속, 법인세 증가속도 둔화, 자산시장의 정체, 무역자유화 등
- 복지지출 등 의무지출 증가에 따른 재정운용 경직성 문제

□ 자원배분 방향

- 중기재정운용은 재정건전성을 강화하는 방향으로 긴축기조를 유지하되 단기적인 경기대응을 위해 소폭 재정적자 용인 필요
 - 최근 경기부진이 구조적이고 복합적인 문제에서 비롯되기 때문에 성장잠재력 확충 등 우리경제의 체질개선과 재도약을 뒷받침하기 위한 자원배분과 재정투자 필요
- 향후 한정된 자원 하에서 전략적 자원배분을 통해 재정의 효과성 극대화 필요
- 지방재정 건전성 제고하기 위해 국고보조사업의 효율성 강화 등 노력 필요

출처 : 박용주(2014), 2014-2018년 국가재정운용계획 분석, 국회예산정책처

- 2015년 주택기금법이 제정됨에 따라 2016년부터는 주택도시기금 내 도시계정이 만들어지고 406억원이 편성되어 도시재생사업에 지원예정
- 2016년 예산은 2개 선도지역(청주 동남구청부지 및 천안 연초제조창부지)에 각각 출자 및 용자 지원 예정임

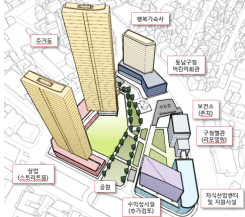
표 15 2016년도 주택도시기금 도시재생 지원 등 운용계획안

단위 : 억원

지원사업명	15년 계획	16년(안)	비고
도시재생지원 (출자)	-	100	순증
도시재생지원 (용자)	-	271	순증
재정비축진사업 (용자)	-	30	순증
비통화금융예치금 (도시)	-	5	순증
계	-	406	순증

출처 : 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 기금운용계획안 예비심사보고서

표 16 청주, 천안 사업장의 도시재생 사업계획 개요

구분	천 안	청 주
현용도 (면적)	동남구청, 보건소, 공영주차장 등 (6,685평)	첨단문화산단, 국제공예비엔날레 등 (37,028평)
주요 경과	• '14.5 도시재생 선도지역 지정 • '15.12 근린재생형 도시재생사업 활성화계획 승인 • '15.4 LH 천안시간 도시재생 업무협약 체결 • '15.10 근린재생형 도시재생활성화계획 변경승인(예정) • '15.12 사업 기본구상 계획 수립(예정) • '16. 기본, 실시설계 및 사업시행 등	• '14.5 도시재생 선도지역 지정 • '15.1 도시재생 활성화계획 수립 용역 • '15.10 경제기반형 도시재생활성화계획 승인(예정) • '16. 우선협상대상자 선정, 리츠 설립 등 추진(예정)
시설 및 재원 계획	• 총사업비 : 2,053억원 • (공공사업) 기반조성, 청년클러스터 등 100억원(국비 60억원, 지방비 40억원) • (부처협력사업) 문화예술기반 조성사업 117.5억원 • (민간사업) 지식산업센터, 어린이 화관 등 2,053억원	• 총사업비 : 2,461억원 • (공공사업) 기반시설, 문화시설 등 건립 500억원(국비 250억원, 지방비 250억원) • (부처협력사업) 국립현대미술관 청주관 등 856억원 • (민간사업) 복합문화레저시설, 비즈니스 센터 및 호텔 2,460억원
사업 기본 구상		

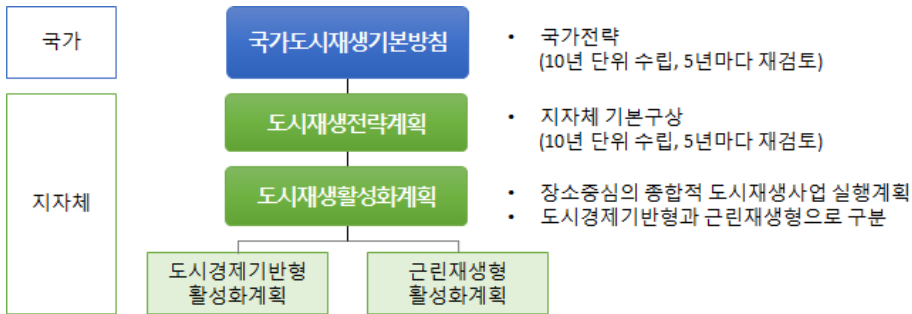
출처 : 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 기금운용계획안 예비심사보고서

3. 도시재생사업 재정지원체계

1) 도시재생 계획체계

- 「도시재생특별법」은 도시재생 계획을 통해 예산을 지원할 수 있도록 함. 따라서 도시재생사업의 지원방식은 기본적으로 계획체계 및 수립절차를 통해 확인할 수 있음

그림 6 도시재생 계획체계



- 도시재생 계획체계는 국가가 수립하는 도시재생기본방침과 지자체가 수립하는 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획으로 구성. 이 중 도시재생활성화계획을 통해 지자체는 국가에게 예산지원을 요청할 수 있음

표 17 행정위계별 계획수립 및 승인 주체

	중앙		광역		기초	
	대통령	국토부장관	특광특별자치시장 특별자치도지사	도지사	시장·군수	구청장 군수*
도시재생기본방침	승인	수립				
도시재생전략계획		승인**	수립/확정	승인	수립	
도시재생활성화계획			수립/확정·승인	승인	수립	수립***

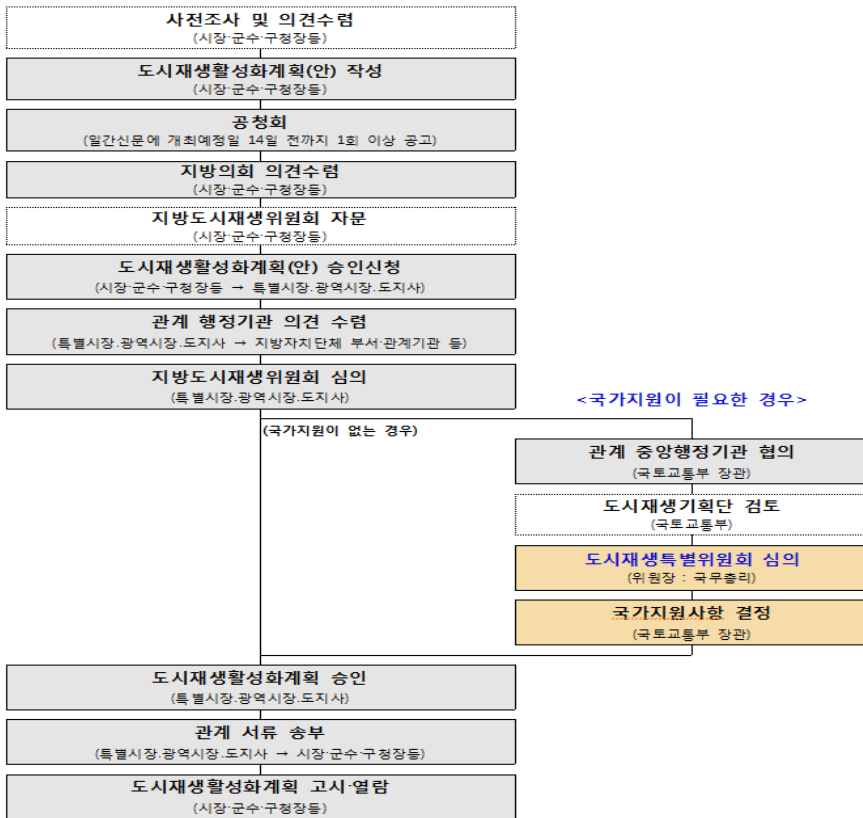
* 광역시 내의 군을 의미

** 서로 다른 도에 속한 둘 이상의 시장 또는 군수가 공동으로 전략계획을 수립 변경하는 경우

*** 근린재생형 활성화계획만 수립가능

- 도시재생활성화계획(이하 활성화계획)은 전략계획을 통해 지정된 대상지에 대하여 물리적 정비와 사회·경제적 프로그램을 종합적으로 계획하고, 국가, 지자체, 공공기관 및 지역주민 등이 가진 자원과 역량을 집중연계하여 실행방안을 구체화하는 실행계획으로서 목적과 성격에 따라 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분
- o 도시재생특별법은 기본적으로 지자체에서 계획을 수립하고 승인확정하되, 국가 지원이 필요한 경우 도시재생활성화계획의 수립과정에서 국무총리가 위원장이고 16개 유관부처장관이 참여하는 도시재생특별위원회의 심의 및 국토부장관 결정절차를 거치도록 함

그림 7 도시재생활성화계획 수립절차



출처 : 국토교통부(2015), 도시재생활성화계획 수립 가이드라인

2) 도시재생사업 사업유형

표 18 도시재생 사업유형

구분	도시경제기반형	근린재생형	
		중심시가지형	일반형
목표	새로운 경제기능의 도입 또는 기존 기능의 경쟁력 강화를 통하여 고용을 창출하고 도시경제 활성화 도모	- 행정업무, 상업, 역사문화관광, 공공복지, 도심주거 등의 기능 증진 - 중심상권 회복을 통한 중심시가지 활성화	낙후된 주민생활환경 개선 및 상권 활성화를 통한 지역주민의 삶의 질 향상과 지역 공동체 회복
대상지 특성	사업 파급효과가 도시 및 국가 차원에 미치는 공공청사 등 이전부지, 폐항만, 철도 시설, 노후 산단, 대규모 문화 체육시설 등 핵심시설과 그 주변지역	과거 행정업무상업·교통·주거 기능의 중심이었던 원도심 지역 중에 공동화 현상이 심각하여 재활성화가 필요한 지역으로서 중심시가지로서의 잠재력을 갖추고 있는 지역	근린상권 및 생활여건이 양호하였으나 교외 신도시 개발 확산, 지속적인 인구감소 및 고령화 등으로 쇠퇴한 도시지역
사업의 특성	공공의 선투자를 통하여 민간 투자를 유발하여 민·관 합동으로 경제거점을 형성하고, 주변 노후 도시지역과 상생을 도모하는 사업	- 원도심 상주인구 및 방문객 증가를 촉진하기 위한 지자체 약자의 실현조치로서 도시계획적 처방 - 지역특화전략을 토대로 주요 집객시설의 확충·개선 - 특화사업의 고도화 지원 - 추진역량 강화 등을 통한 중심상권 경제기반 강화	주민공동체 역량강화를 통한 주민참여 기반의 사업추진 - 사회적 경제에 따른 소득창출, 문화·복지 여건, 상권 회복 가능성 등 잠재력이 있는 지역
정책 및 제도 지원	- 기반시설의 확충·정비, 배후 지역 환경 개선, 국·공유지 또는 저이용 공공시설 등 활용, 주택도시기금을 통한 투·융자 지원 가능 - 입지규제최소구역 지정을 통한 토지이용 유연화, 도시관리계획(용도지구·지역변경 및 도시계획시설 결정) 변경 의제, 건폐율·용적률·주차장 설치기준 완화 등 도시재생특별법 상 규제완화	- 도시기반시설 확충 등 지원, 도심지 국·공유자산 활용, 핵심 집객시설의 확충·리모델링 등에 대한 주택도시기금 투·융자 - 도시관리계획(도시계획시설 결정) 변경 의제, 건폐율·용적률·주차장 설치기준 완화 등 도시재생특별법 상 규제완화 등	- 기초생활인프라 확충, 마을기업 등에 대한 소규모 투융자 지원, 교육 및 컨설팅 지원 - 도시관리계획(도시계획시설 결정) 변경 의제, 건폐율·용적률·주차장 설치기준 완화 등 도시재생특별법 상 규제완화, 건축법에 따른 건축협정 제도, 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률에 따른 건축자산 진흥구역 적용 등
		- 원도심의 상업지역도 근린재생(일반형)으로 제출가능 - 상업지역과 주거지역이 인접해 있지 않을 경우, 하나의 대상지로 집중하여 활성화지역 선정필요 - 근린재생(중심시가지형)도 상업지역과 인접한 주거지역을 포함하여 대상지 선정 가능	

출처 : 국토교통부(2015), 2016년도 도시재생사업지원 신청 가이드라인(안)

3) 도시재생사업 재정지원체계

□ 지방재정 조정제도

- 중앙정부는 지방재정을 조정하기 위하여 용도를 특정하지 않는 지방교부세와 용도를 특정하여 지원하는 자치단체 국고보조금을 운영하고 있음
- 도시재생사업은 지방정부가 특정업무를 수행하도록 장려하기 위하여 국가가 사용용도를 지정하여 교부하는 국고보조금 제도의 하나로 볼 수 있음

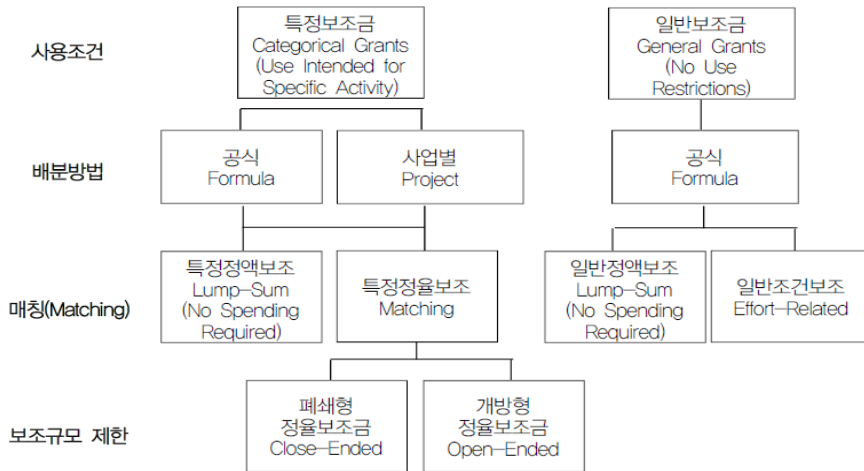
표 19 중앙정부의 지방재정조정제도 개요

	지방교부세	자치단체 국고보조금
근거	「지방교부세법」 (행정자치부)	「보조금 관리에 관한 법률」 (기획재정부) 「지방재정법」 (행정자치부)
성격	보통·부동산교부세 : 일반재원(자주재원성격) 특별교부세 : 일반재원(특정사업)	특정목적재원(의존재원 성격) 자치단체보조와 민간보조로 구분
재원	• 내국세의 19.24% • 부동산 교부세 : 종합부동산세 전액 • 소방안전교부세 : 담배부과 개별소비세의 20%	• 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상
배분방식	• 보통교부세 : 재정부족액기준포괄배분 • 특별교부세 : 사업타당성 심사하여 사업별 시책별 교부 • 부동산교부세 : 재정여건, 사회복지, 지역교육, 부동산보유세 규모 기준 및 비중에 따라 산정 교부	• 소관부처별 중장기사업 계획 등을 고려하여 매년 정부예산으로 정함
2015 재원이전	348,881 억원 (43.6%)	450,985 억원 (56.4%)

출처 : 행정자치부(2015), 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요

- 재정을 지원하는 보조금은 크게 사용조건, 배분방법, 매칭, 보조규모 제한에 따라 아래와 같이 구분 가능
 - 재정지원체계는 자체가 정책의 효과에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에 사업유형에 따라 보조금을 어떻게 운영할 것인가는 매우 중요하기 때문에 사업의 특성에 맞게 선택적으로 적용 필요

그림 8 보조금 유형



출처 : Fisher(1987), 재인용 : 조기현(2012)

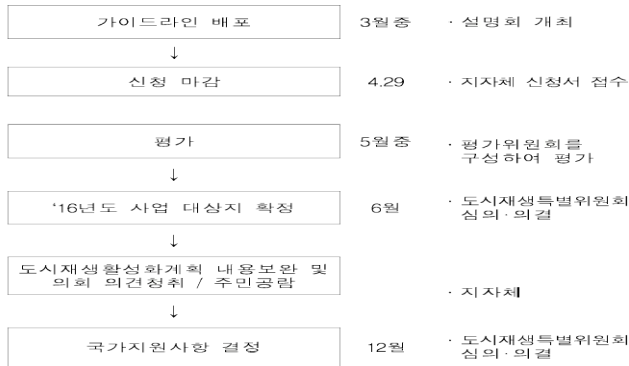
□ 도시재생사업의 재정지원 방식

① 선정방식 : 공모형 신청보조금

- 도시재생사업은 「도시재생특별법」에 따라 도시재생활성화계획을 통하여 국가 지원 사항을 요청해야 하는 ‘신청보조금’⁵⁾형 국고보조사업임
 - 신청보조금은 보조사업을 수행하려는 자가 보조하려는 자에게 「국고보조금 관리에 관한 법률」 및 예산안 편성지침 등에 의하여 예산계상을 신청해야함
 - 이에 따라 도시재생사업도 매년 관련법률과 지침에 맞추어 일정한 기간에 공모형식으로 진행되게 됨
 - 3월 공모, 6월 선정, 12월 국가지원사항 최종 결정

5) 보조금의 사전신청 여부에 따라 신청보조금과 무신청보조금으로 구분

그림 9 도시재생 국가지원사항 결정 추진절차



출처 : 국토교통부(2015), 2016년도 도시재생사업지원 신청 가이드라인(안)

② 지방비 부담방식 : 폐쇄형 정률보조금(Matching Grants)

- 국고보조금은 지방비 부담방식에 따라서 정률 보조금과 정액보조금으로 구분되며, 정률 보조금은 규모의 제한 여부에 따라 개방형 보조금과 폐쇄형 보조금으로 구분됨
- 도시재생사업은 총액에 대한 제한이 있는 정률 보조금(Matching Grants)에 해당
 - (도시경제기반형) 1개소당 500억(50%, 국비 250억원) 이하
 - (근린1 : 중심시가지형) 1개소당 200억원(50%, 국비 100억원) 이하
 - (근린2 : 일반형) 1개소당 100억원(60%, 국비 60억원) 이하

표 20 일반지역 도시재생보조금 보조율과 사업기간

		보조율	국비지원	사업기간	준비	사업시행기간				
					1차	2차	3차	4차	5차	6차
도시경제기반형		50%	250억원	6년	5%	10%	25%	25%	25%	10% (완료)
근린 재생형	중심	50%	100억원	5년	5%	15%	30%	30%	20% (완료)	
	일반	60%	60억원	5년						

출처 : 2016년도 도시재생사업 지원신청 가이드라인, 국토교통부

표 21 지방비 부담방식에 따른 국고보조금 유형

구분		특징
지방비 부담방식	정률보조금 (Matching Grants)	• 지자체가 지출하는 국고보조사업비의 일정비율 금액을 국가가 보조하는 형태로, 현재 국고보조금의 원칙적인 지출형태임 • 보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 정해지기도 하나, 객관적인 근거나 기준보다 국가의 예산상황 등을 감안하여 결정하는 경우가 많음
	정액보조금 (Lump-sum Grants)	• 특정한 사무, 사업의 실시에 대하여 일정한 금액을 교부
정률보조금 규모제한 여부	개방형 보조금 (Open-Ended Grants)	• 중앙정부가 부담할 비중만을 결정하고 총액에 대한 제한이 없는 유형 • 공공서비스의 공급에 필요한 비용의 일정비율을 보조하는 비용부담 보조금의 한 유형임
	폐쇄형 보조금 (Closed-Ended Grants)	• 보조금 총액에 대한 제한이 있는 것으로 비용부담 보조금 • 재원사용의 효율화와 부당한 보조를 제한하기 위한 방안

출처 : 기획재정부 보조사업운영평가단, 2015, p6

③ 교부조건 : 특정보조금 → 포괄보조금

- 국고보조금은 보조금의 교부조건 여부에 따라 특정보조금과 포괄보조금으로 구분됨
 - 특정보조금(Specific Grants) : 지방비의 사용목적 한정, 보조대상 행정수준에 대한 규제, 일정액(율) 부담 의무화 등 국가가 지방정부에게 교부조건을 제시하는 형태의 보조금 (기획재정부 보조사업운영평가단, 2015, p7)
 - 포괄보조금(Block Grants) : 보조금을 교부할 때 국가가 지자체에게 준수를 요구하는 조건이 포괄적으로 설정되는 보조금 (기획재정부 보조사업운영평가단, 2015, p8)
 - 포괄보조금은 총액과 빈도의 범위만 지정해 주고, 보조금을 충당할 경비의 세목, 수량, 단가 등을 지자체의 선택에 맡김으로써 조세보다 효율적 집행을 기하는 동시에 지방재정의 자주성을 강화하고자 함 (기획재정부 보조사업운영평가단, 2015, p8)
- 도시재생사업에 대한 보조금은 기존 국토교통부의 일반회계에서 지원이 되었으나, 2016년부터 시행하는 일반지역 등에 대한 재생지원사업 소요예산은 지역발전

특별회계 생활기반계정 사군구 자율편성사업에 편입되게 됨에 따라 기존 ‘특정 보조금’에서 ‘포괄보조금’으로 전환

- 「국가균형발전특별법」 제40조 (포괄보조금의 지원)은 지역발전특별회계 내 생활기반계정은 세출예산을 편성할 때 용도를 포괄적으로 정한 보조금(포괄 보조금)으로 편성지원토록 하고 있음

④ 지원대상

- 국고보조금은 지급대상에 따라 지자체에게 지원하는 자치단체보조금과 개인 또는 법인의 시설운영이나 운영자금 등을 지원하는 민간보조금으로 구분됨
- 도시재생사업의 일부사업은 도시재생지원센터, 마을기업 등에게 재교부하여 집행하기도 하지만, 기본적으로는 지방자치단체가 보조금을 신청하고 교부받는 주체이기 때문에 자치단체보조에 해당함

⑤ 지원내용

- 국고보조금은 지원내용을 기준으로 경상보조금과 자본보조금으로 구분할 수 있음 (기획재정부 보조사업운영평가단, 2015, p8)
 - 경상보조금 : 인건비, 운영비, 여비, 용역비 등 물건비성 경비에 대한 경상적 지원
 - 자본보조금 : 토지매입비, 시설건축비, 자산취득 등을 위한 자본적 경비 지원
- 「도시재생특별법」 제27조 (보조 또는 융자)에 따르면 국가는 도시재생사업에 대하여 경상적 경비와 자본적 경비 모두를 지원할 수 있도록 하고 있음

표 22 도시재생사업 지원내용

경상보조금	자본보조금
• 도시재생전략 및 활성화 계획수립비 • 전문가 파견·자문비 및 기술지원비 • 도시재생지원센터 운영비 • 마을기업·사회적기업·사회적 협동조합 운영비 등	• 도시재생사업에 필요한 비용 • 도시재생기반시설의 설치·정비·운영비 • 건축물 개수보수 및 정비 비용 • 문화유산 등의 보존에 필요한 비용

출처 : 「도시재생특별법」 제 27조 (보조 또는 융자)

□ 도시재생사업 재정지원체계 종합

- 도시재생사업은 2015년 12월 현재까지 2회 공모가 진행되었으며, 도시경제기반형 및 근린재생형 사업유형별로 사업구상서, 평가기준, 평가 등을 별도로 진행
- 반면 배분방식, 지원방식, 지원대상, 심의주체 등 재정지원체계는 사업유형에 관계없이 동일하게 추진
 - (배분방식) 공모형 신청보조, (지원방식) 매칭형 특정보조
 - (지원대상) 지자체, (심의주체) 도시재생특별위원회(국가)

표 23 도시재생사업 재정지원체계

		선도지역 공모(2014)	일반지역 공모(2015)
사업 개요	사업 유형 및 규모	도시경제기반형 : 2개소 근린재생형 : 11개소	도시경제기반형 : 5개소 이내 중심지가형 : 10개소 이내 일반형 : 20개소 이내
	지원내용 및 지원규모	사업비 (경제) 250억, (근린) 100억	사업비 (경제) 250억, (중심) 100억, (일반) 60억
		계획수립비 (경제) 2.5억/1개소, (근린) 0.9억/1개소	없음
	지원기간	총 4년간	(경제) 총 6년 (중심, 일반) 총 5년
재정 지원 체계	배분방식	• 공모형 신청보조 (공모) '14.01, (지정) '14.04 (계획승인) '14.12	• 공모형 신청보조 (공모) '15.3, (선정) '15.12(예정)
	지원방식	• 특정보조금(일반회계) • 매칭펀드 방식 (경제) 50%, (근린) 50%	• 포괄보조금(지역발전특별회계) • 매칭펀드 방식 (경제) 50%, (중심) 50%, (일반) 60%
	지원대상 (신청주체)	• 전략계획 수립권자* - 광역지자체장 - 기초지자체장 : 시장, 군수 (특광역시 내 구청장 및 군수는 광역 시장 통해 제출)	• 전략계획 수립권자 • 구청장 등 (구청장등은 근린재생형에 한정)
	심의주체	• (국가)도시재생특별위원회	• (국가)도시재생특별위원회

* 전략계획수립권자 : 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수(광역시 내 군수는 제외)

4. 도시재생사업 재정지원의 문제점

1) 국고보조금 제도 자체로 인한 문제점

□ 중앙정부에 대한 의존성 강화

- 한국의 국고보조금은 지방교부세와 달리 매년 예산을 반영해야 하고, 배분공식도 특정되지 않아 불확실성이 높기 때문에 지자체는 재원확보를 위해 중앙부처와 국회에 의존하게 됨(박용주, 2014, p162)
 - 그 결과 국고보조금이 지방의 선택보다 중앙정부에 의해 일방적으로 결정됨
 - 또한 국고보조금의 특성상 총사업비의 일정액에 해당하는 지방비를 의무적으로 확보해야하기 때문에 지방재정의 경직성을 가중시키게 됨
- 도시재생사업도 국고보조금 제도의 틀 내에서 운영되기 때문에 지역의 특성을 반영하고자 하는 상향식 사업 취지에도 불구하고 Top-Down 방식과 무조건적 예산확보의 유혹에서 벗어나기 어려움

□ 지자체간 과잉 및 출혈 경쟁

- 국고보조금은 ‘지방정부의 행정구역을 넘어서 공공재의 외부효과나 파급효과가 있는 사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 유도’하지만(기획재정부 보조사업 평가단, 2015, p4), 지방자치단체 공모형 사업은 예산확보를 위한 지자체간 과잉 및 출혈경쟁을 초래할 수 있다는 비판을 받기도 함
 - 이로 인하여 지자체가 예산을 효율적으로 집행하는 것보다 예산을 확보하는 것에 보다 집중하는 결과가 초래됨

〈참고 : 대규모 국고보조사업 등 집행실태〉

□ 감사결과 요지

- 각 지방자치단체에서는 보조금의 효율적 집행보다 관련예산을 따는데 집중하고 있음. 당초 의도된 보조금의 지원효과는 거두지 못한 채 재정누수를 유발하고 있었고, 과도한 보조사업 추진으로 오히려 지방재정에 부담을 가중시키고 있는 면도 있음
- 중앙부처에서는 정확한 수요조사를 거치지 않은 채 보조금 예산을 편성하고 예산불용을 피하기 위해 무리하게 사업을 추진하고 있었음

출처 : 감사원(2013), 대규모 국고보조사업 등 집행실태 감사결과보고서

□ 선정 및 평가방식 : 수직적 중복적 재정체계로 인한 비효율성 초래

- 「도시재생특별법」에 근거한 도시재생사업에 대한 지원이 2016년부터는 「국가균형발전특별법」에 근거한 지역발전특별회계 생활기반계정 도시활력증진지역 개발사업으로 편입됨
- 국가 재정 효율성 강화를 위해서 유사중복사업의 통폐합은 바람직하지만 도시재생 특별법과 국가균형발전특별법이 각각 사업에 대한 확인감독평가를 실시해야 하기 때문에 상당한 비효율 초래 우려
- 일반적으로 ‘국고보조금 사업은 보조금 신청에서 결정까지의 시간과 절차가 길고 복잡할수록 처리할 행정문서가 많아지고, 실제 사업심사에 할애할 여지가 협소해 지며, 결과적으로 재정운영의 불안전성이 가중’됨(이재원, 2007;79)
- 따라서 수직 중복적으로 구성된 평가감독 및 관계절차를 보다 단순하고 투명하게 효율화 할 필요가 있음

그림 10 도시재생활성화계획 추진실적 평가 절차

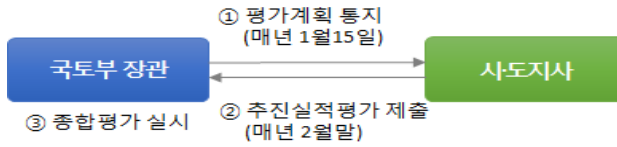
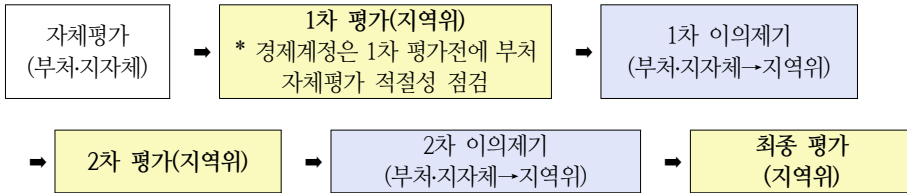


그림 11 지역발전위원회 지역발전특별회계 사업 종합평가 절차



출처 : 지역발전위원회(15.8.27), 2015년 지역발전사업 평가결과-2014년도 추진실적 평가

2) 도시재생 재정지원 상의 문제점

□ 도시차원의 협력적 거버넌스 구축의 한계

- 도시재생특별법은 지역거버넌스의 중요성을 강조하고 행정주체로서 지자체 전담조직, 지원주체로서 도시재생지원센터, 시행주체로서 지자체, 공공기관, 지방공사, 지역 내 토지소유자 이외에 마을기업, 사회적 기업, 사회적 협동조합 등 지역주민단체를 법으로 정의하고 있음
 - 그 밖에 도시재생선도지역 사업시행가이드라인 등을 통해 사업총괄코디네이터, 코디네이터, 사업추진협의회, 주민협의체 등을 규정하고 있음
- 선도지역 추진현황을 살펴보면 대부분 지방도시재생위원회, 전담조직, 지원센터 및 사업추진협의회, 주민협의회 등 법 및 가이드라인에서 제시하고 있는 추진체계를 형식적이거나 정비하고 계획에 참여토록 하고 있음

표 24 도시재생사업 관련 주체 또는 조직

도시재생특별법에 근거한 주체 또는 조직	관련 가이드라인에 따른 주체 또는 조직
• (심의) 지방도시재생위원회 • (행정) 지자체 전담조직 • (지원) 도시재생지원센터 • (시행) 도시재생사업의 시행자 - 지자체, 공공기관, 지방공사 - 지역 내 토지소유자 - 마을기업, 사회적 기업, 사회적 협동조합 등	• 사업총괄코디네이터 • 코디네이터 • 사업추진협의회 • 주민협의체 (법에 명칭은 근거하고 있지만 구체적 내용은 없음)

- 하지만 계획을 수립하고 예산을 지원받는 법적주체가 지자체이기 때문에 복잡한 절차과정에서 결국 사업은 대부분 지자체 주도로 추진됨
 - 특히, 사업에 참여하고 책임을 지는 사업시행자로서 지역 내 핵심시설 주체들의 참여는 매우 부족
 - 부산 선도지역에는 3개의 대규모 사업이 포함되어 있으며, 이들은 유기적으로 연계되기보다 각각 별도의 계획과 별도의 근거에 따라 계획 및 사업을 추진⁶⁾

그림 12 부산 도시재생 선도지역



출처 : 국토부 보도자료(2014.11.12), 부산,서울,창원,영주 도시재생사업 본격 착수

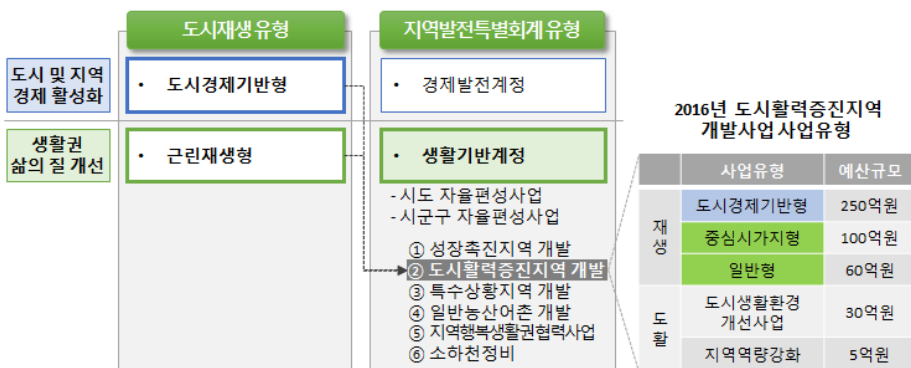
6) * 해양수산부(2013), 부산항(북항) 항만재개발 기본계획, 해양수산부고시 제2013-213호
 * 한국철도공사·국토교통부·한국철도시설공단(2014), 부산지역 철도시설 재배치 및 발전방안 마스터플랜 수립 연구
 * 부산광역시(2014), 부산광역시 도시재생선도지역 도시경제기반형 활성화계획

- 도시재생을 원활히 추진하기 위해서는 지자체, 공공기관 뿐만 아니라 대학, 기업, 상인조직 등 지역 내 앵커기관의 참여가 담보되어야하기 때문에 이들을 단순 협의수준을 넘어 사업의 실질적 시행주체로서 유인하는 방법에 대한 대책 필요

□ 도시경제기반형 재생사업의 특수성 반영 어려움

- 재정당국의 유사중복사업의 통합 방침에 따라 도시재생사업은 2016년부터는 지특회계 도시활력증진지역개발사업으로 통합이 결정됨
- 도시재생사업이 통합된 도시활력증진지역개발사업은 지역발전특별회계 생활기반계정에 속한 사업으로서 주민의 삶의 질 향상을 근본적인 목표로 함
 - 경제기반형 도시재생사업은 도시 또는 지역의 경제 활성화를 목표로 하는 사업으로서 근린재생형과 달리 추진방식, 파급효과 등이 상이함. 따라서 삶의 질 제고를 목표로 하는 도합사업에 편입할 경우, 사업의 비효율성 초래 우려

그림 13 도시재생사업의 도시활력증진지역개발사업의 통합



- 따라서 향후 도시경제기반형 도시재생사업은 사업특성에 맞게 추진될 수 있도록 도시활력증진지역개발사업으로부터 분리추진 방안 논의 필요

표 25 도시재생사업유형별 특성

	도시경제기반형	근린재생형
목적	도시 경제 활성화	생활권 단위 삶의 질 제고
파급효과	도시전체 또는 도시권	생활권
추진방식	전략산업 또는 도시기능 유치 (마중물+투자유치)	생활인프라 확충 및 환경개선(주민참여)
핵심이해 관계	역세권, 항만, 국공유지 기업, 공공기관	주거지, 상가 / 주민, 상인

표 26 지역발전특별회계 계정별 특성

	경제발전계정	생활기반계정
목적	지역경쟁력 강화	주민의 삶의 질 향상
특성	• 국가적 고려가 우선, 광역적 사업시행 필요 사업 • 부처가 직접 편성	• 사업효과가 지역에 국한되는 사업 • 지자체 자율성이 요구
지원사업	• 경제협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연(出捐)·보조 또는 용자 • 지역특화산업 및 경제협력권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 • 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역인적자원의 개발 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 • 지역의 과학기술 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 • 공공기관기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 자방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 필요한 경비의 지원 • 지역의 문화·관광자원 육성 촉진 및 환경 보전 사업 등에 대한 출연·보조 또는 용자 • 지역의 주요 성장거점에 대한 출연·보조 또는 용자	• 성장촉진지역, 특수상항지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 <u>지역생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업</u> • 지역사회기반시설의 확충 및 개선 • 지역의 문화예술체육 및 관광자원의 개발 및 확충 • 지역의 물류유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업 • 지역의 특성있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업 등

□ 역량강화 지원의 한계

- 「도시재생특별법」은 지자체 도시재생 전담조직, 도시재생지원센터 등의 조직을 법제화하고, 전문가 파견자문비, 기술지원비, 지원센터 운영비 등 경상적 경비를 지원할 수 있도록 하고 있음
 - 도시재생사업은 기존의 물리적 환경개선 중심 정비사업의 한계를 넘어 물리적 환경개선과 사회경제적 프로그램을 통합적으로 추진하는 사업으로서 고도의 전문성과 역량이 요구되기 때문에 제도적으로 이러한 지원을 명문화함
 - 특히 공공, 민간, 비영리 부문 간 협력과, 중앙정부-지자체간, 지자체 내 협업을 이끌어 내고 다양한 사업들을 장소중심으로 연계하기 위해서는 사업추진 주체들의 역량강화가 무엇보다 선행되어야 함
- 하지만 도시재생사업이 도시활력증진지역개발사업으로 통합되게 됨에 따라 지원센터, 사회적 협동조합 등 기관·단체의 운영비, 전문가 파견 등 경상적 경비에 해당하는 항목에 대하여는 지원이 불가할 것으로 전망
 - 도시활력증진지역개발사업에서는 포괄보조금 지원사업 공통 제외항목 이외에 토지매입비, 기관단체 운영비, 직원인건비 등 경상적 비용에 대하여 지원을 제외토록 하고 있음

표 27 도시활력증진지역개발사업 지원제외 항목

포괄보조금 지원사업 공통 제외항목	도시활력증진지역개발사업 지원제외 항목
• 「규칙법 시행령」 제36조 별표에서 지원제외 대상으로 규정된 사업 • 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 별표2사업 • 지역발전특별회계로 요구하거나 신청한 사업 또는 그와 유사한 사업에 대하여 중복하여 신청한 사업 • 정책목표에 부합하지 않거나 적절하지 않은 사업, 타부처 사업과 중복되는 사업 • 사전절차 미이행 사업, 사업타당성이 없는 사업 등	• <u>토지매입비</u> (단, 해당지역 주민을 위한 공동시설의 조성을 위한 토지매입비는 가능) • <u>기관·단체 운영비</u> • 사무실 구입비, 임대료, 사용료, 직원 <u>인건비</u> 등 • <u>사유시설물·건축물 등의 신축 또는 정비 비용</u> (집단적인 환경정비에 한하여 지원가능하나, 시설비의 20%를 수혜자가 부담) • 전선지중화사업, 도시가스공급과 설치 등 • 공동으로 활용하지 않고 개인에게 지급되는 물품 등 구입비 일체, 개인연수비 등 • 타부처 예산지원사업으로 선정되어 보조금을 받는 사업에 대한 동일항목의 사업비

출처 : 국토교통부(2015), 2016년도 도시활력증진지역개발사업 지원 신청가이드라인

- 국토교통부 예산은 크게 SOC 예산과 복지 예산으로 구분되며, 도시재생사업은 SOC 예산 중 국토 및 지역개발 분야 지역 및 도시 부문 도시정책 프로그램의 세부사업에 해당함
 - 도시재생사업은 전통적인 대규모 SOC사업과 성격이 크게 다름에도 불구하고 물리적 SOC 사업으로 분류됨에 따라 경상적 경비지급을 어렵게 하는 결과가 초래됨
 - 재정당국은 ‘개인 또는 민간단체에게 일단 지원되고 나면, 수혜자들이 기득권으로 인식하여, 재정여건의 변화와 관계없이 축소 또는 폐지가 어렵다’(2015년 국고보조사업 운용평가보고서, P11)고 여기고 있어 법률상의 지원근거에도 불구하고 경상적 경비 지원을 꺼리는 요인으로 작용
- 과거 SOC는 도로 등 기반시설 확충에 역점을 두었다며, 최근 정부의 정책방향은 주민의 삶의 질 제고와 관련된 소규모 생활밀착형 SOC사업에 집중⁷⁾할 것을 강조하고 있음
 - 도시재생과 같은 생활밀착형 SOC의 경우 변화한 사업특성에 따라 기존의 단순 사업비 위주에서 인적지원과 다양한 프로그램 지원을 할 수 있도록 공론화 필요

표 28 국토교통부 세출 예산 구분

	분야	부문	프로그램	세부사업
복지	사회복지	• 기초생활보장 • 주택		
SOC	교통 및 물류	• 도로 • 철도 / 도시철도 • 항공공항 • 물류 등 기타		
		• 수자원		
	국토 및 지역개발	• 지역 및 도시	지역개발	
			도시정책	도시재생사업 도시활력증진지역개발사업
			국토정보관리	
			국토지리정보	
		• 산업단지		

7) 국토교통부 보도자료 2014.1.13. ‘14년 국토교통부 예산 지역경제 회복을 지원하는 생활밀착형 사업 집중투자, 국토교통부 보도자료 2015.2.6. 지방에 지역균형발전을 위한 주민밀착형 사업추진 등

	제 3 장 해외 선진국의 도시재생사업 재정지원체계 분석	
--	---	--

해외 선진국의 도시재생사업 재정지원체계 분석

1. 영국의 도시재생 재정지원체계

1) 기존 영국의 도시재생 정책 및 재정지원 방식

① 기존 도시재생 관련 정책 및 예산

□ 도시경제 활성화 예산 프로그램 : SRB와 SR

○ SRB (Single Regeneration Budget, 1994~2001)

- GORs (Government Offices for the Regions)에 의한 총 6회에 걸친 지원과정 이후 RDAs (Regional Development Agency)로 책임이 이관되었으나 2001년에 RDAs의 지원금이 통합예산 (single budget)시스템으로 통합되면서 지원과정은 종료 (서수정, 2012)

○ SB (Single Budget, 2001~2011)

- RDAs의 지원금이 통합예산으로 변화
- 2011년도 RDAs가 연립정부의 등장으로 폐쇄되고 LEPs (Local Enterprise Partnership)가 그 역할을 대체함. 초기에는 Regional Growth Funds가 LEPs를 지원하다가 2014년 Local Growth Funds가 지원 시작(Clyaton & MCGough, 2015)

□ 근린재생 예산 프로그램 : NRF, WNF, NDC, NMP, NCB

- NDC (New Deal for Communities, 1998~2010)
 - 초기의 집약적인 ABIs(Area-based Initiatives) 프로그램이었음(Lawless, 2011)
 - 2010년 평가 보고서 출간(DCLG, 2010c)
- NRF (Neighbourhood Renewal Fund, 2000~2007)
 - NRF는 2000년도에 영국 부총리실 (Office of the Deputy Prime Minister)에 의해서 형성된 지원금제도로써 88개의 지역에 형성된 LSPs (Local Strategic Partnerships)에 8억 파운드를 지원(SEU, 2001)
 - 중앙정부의 공공 서비스가 근린의 빈곤지역까지 연결되어야 한다는 목표를 가짐
 - 두 개의 장기 목표: 1) 모든 빈곤한 근린 (Neighbourhood)은 실업과 범죄 문제를 줄이고 더 나은 건강과 직업 기술, 주거와 물리적 환경 제공을 위한 공통의 목표를 가져야 함, 2) 타 지역과 빈곤한 지역 간의 격차를 줄여야함
 - 지역에서 유동적으로 사용가능하게 책임 이양
 - LSPs는 NRF (혹은 이후의 WNF)가 가장 큰 지원금이지만 NDC (New Deal for Communities)나 NMP (Neighbourhood Management Pathfinders)와 같은 다른 지원금을 사용하기도 함(DCLG, 2010a)
- NMP (Neighbourhood Management Pathfinders, 2001~2012)
 - 35개의 파트너십을 도와 SEU (Social Exclusion Unit)에 의해 제안된 근린 관리 계획을 시범사업으로 진행(DCLG, 2008)
 - 빈곤한 지역공동체를 위주로 지역서비스 개선을 지원
- WNF (Working Neighbourhoods Fund, 2008~2011)
 - 실업문제를 해결하기 위해 14억 파운드를 3년에 걸쳐 지원
 - 65개의 지자체를 지원, 특히 빈곤 지역 위주로 지원
 - 2010년 평가 보고서 출간(DCLG, 2010b)
- NCB (Neighbourhood Community Budgets, 2011~2013)
 - 20개의 근린이 시범 사업으로 지정되어 지원 받음
 - Our Place! 프로그램으로 변경(DCLG, 2015b)

② 기존 도시재생 관련 정책에 대한 평가

□ 도시경제활성화 재정지원 프로그램에 대한 평가: SRB

○ 파트너십에 대한 강조

- SRB의 가장 큰 특징은 파트너십에 대한 강조라고 할 수 있음
- SRB는 1994 보수당 정부에서 처음 등장하였으며 그 이전의 보수당 정부 지원금정책은 물리적이고 경제적 측면만 강조되어 있었기 때문에 강하게 비판 받은 반면에(Colenutt & Cutten, 1994; Nevin & Shiner, 1995), SRB는 파트너십 기반의 접근으로 공공, 민간, 시민단체, 지역단체를 통합하고 고용과 교육측면에 집중함(Oatley & Lambert, 1998). 이는 그 이전에 존재했던 시티 챌린지 지원금의 성격과 유사
- 이러한 경향은 신 노동당 정부에 들어서서 더 강조되었으며 신 노동당 정부는 SRB를 “정부가 사회적 약자의 소외문제를 해결할 수 있는 중요한 수단”으로서 강조(DETR, 1998, p. 3)
- 파트너십은 기존 정부주도의 사업에 비해서 지역 문제를 해결하는데 있어서 지역 사회와 민간의 참여를 통한 종합적인 접근을 가능하게 하는 유용한 수단으로 평가받지만(Fordham, Hutchinson, & Foley, 1999), 파트너십의 정의가 불분명하고 혼란하다는 이유로 많은 비판이 있었고 연구자들은 SRB가 파트너십을 명확한 이유 없이 지나치게 강조하는 데에 의문을 제기하였음(Bailey, Barker, & MacDonald, 1995; J. Edwards, 1997)

○ 파트너십에 대한 비판

- 비판의 이유로 첫 번째는 파트너십의 강조 자체가 실질적으로 모든 주체가 동등하게 협력하는 구조적인 환경을 조성한다고는 할 수 없으며, 입찰을 위한 기회주의적인 접근으로 변질되는 경향을 보이기 때문에 파트너십 자체보다는 주체 간 합의과정이 더 강조되어야 할 필요가 있음
- 두 번째로 파트너십 내 지역공동체의 입지 측면에서, 평등한 파트너십은 점차 강조되는 경향을 띠지만 실질적으로는 구조적 위계가 존재하며 특히 시민사회는 정부나 기업보다 더 낮은 위계에서 파트너십을 맺게 됨(C. Edwards, 2008)

- 클레어 에드워드(C. Edwards, 2008)는 지역 내 소외계층의 복지 측면에서 SRB를 분석하였으며 이미 재생프로젝트에서 구조는 존재하고 지역공동체는 그 안으로 흡수될 수밖에 없다고 평가함
- 앳킨슨 (Atkinson, 2000)은 지역공동체를 단지 이해관계를 가진 파트너십의 일부나, 효율성에 대한 강조, 또는 권리보장자체로서만 이해할 수는 없다고 평가
- 이후 도시정책은 소외계층을 포함해 시민의 역량강화에 더 중점을 두고 개선되어야 한다고 주장

□ 근린재생 지원금에 대한 평가

○ NDC(1998~2010)

- 39개의 지역을 10년에 걸쳐 통합적으로 변화시킴: 범죄, 공동체, 주거, 물리적 환경 측면, 그리고 교육, 건강, 실업 문제를 통합적으로 다룸
- 39개의 대상지역을 평가한 결과 전체적으로 타 지역과 대상지역간의 격차가 줄어들었음(DCLG, 2010c)

○ NRF(2000~2007)

- NRF의 지원을 받는 LSPs에 대한 평가: 지역 내 연결망을 형성하기 위해 설립되었지만 실질적으로는 소규모 엘리트 그룹 내의 합의로 이루어짐(Raco, 2000)

○ WNF(2008~2011)

- 지역 내 소외계층에 대한 강조가 직업교육이나 일자리 창출에 중요한 역할을 하였음
- 하지만 특히 통합지원이 이루어진 지역은 WNF가 어떻게 일자리 창출에 기여했는지 분명하게 평가하기가 쉽지 않다는 지적이 있었음(DCLG, 2010b)

2) 현재 영국의 도시재생 정책 및 재정지원 방식

① 지방 분권을 위한 영국 도시재생재정지원 방식의 움직임

- 2010년부터 2015년도까지 영국 정부의 재정지원 방식은 크게 중앙 정부로부터 지역 커뮤니티와 시민으로 권력이양을 강조하는 방향으로 이루어지고 있음
- 2010년도 연립정부의 출범으로 지역발전을 위한 백서(DBIS, 2010)가 출간되고 2011년 로컬리즘 액트(The Stationery Office, 2011)를 통해 지방분권을 위한 정책을 본격적으로 시작
- 2012년도 마이클 헤셀틴(Michael Heseltine)은 “No Stone Unturned” (Heseltine, 2012) 라는 보고서를 통해 영국의 장기적 경제성장을 위한 정책 제안했으며, 이것이 2013년 Local Growth Deal의 등장 배경이 됨
 - 1) 지역이 자유롭게 활용할 수 있는 통합 지원금을 만들어 그들이 지역을 위한 최선의 방안에 운용할 수 있도록 해야 함, 2) 유럽연합을 기반으로 한 지원금 제도(EU Structural and Investment Funds등)를 LEPs를 통해 간소화 하고 지역에서 관리할 수 있게 해야 함
 - 정부는 그의 보고서를 적극적으로 받아들여 LGD를 통해 정부 권한을 LEPs에 적극적으로 이양하는 방향으로 정책 개선

② 캐머런(보수당) 집권 이후 도시재생에 대한 정부 기조 및 특징

□ 지방분권에 대한 보수당의 접근

- 2015년 이후 LGF(Local Growth Funds)는 그대로 유지되고 있기 때문에 아직 보수당 집권 이후 도시재생 측면의 재정지원은 큰 변화는 없다고 할 수 있음
- LGF는 여전히 지방 분권을 강조하는 방향으로 운용되고 있음
- 하지만 일부 언론은 보수당 정권이 지방분권에 대해 강조했던 이전 연립정부에 비해서 그 권력을 다시 중앙 집중하고자 하는 움직임이 있다고 주장 (Morris, 2015; Stone, 2015; Walker, 2015)

- 예를 들어 2015년 들어서 2016년도 예산안에서 지방에 지원되었던 재정지원
은 12%삭감을 목표로 하고 있고 (LEPs와 관계없이 복지, 주거, 공공도서관,
쓰레기 처리 비용 대상) 이는 더 가난한 지역을 대상으로 더 삭감되는 양상을
보여주고 있어서 비판받고 있음
- 또한 세금 증대를 할 수 있는 지방행정부의 권한도 대폭 축소되어 연립정부
하에서의 로컬리즘 액트 정책에 따르면 지방 세금 증대 권한은 지방행정부로
이양되어야 하지만 현실적으로 이루어지지 않고 있음

③ 현재 도시재생 정책, 제도, 지원조직, 재정지원 프로그램 현황

□ 도시경제 활성화 관련 주요 예산 프로그램 : GPF, RGF, LGF

- 2010년도 RGF의 첫 번째 시작으로 LEPs는 약 5억7천만 파운드의 지원을
받았으며, 2014년 이후 RGF는 민간단체 지원 사업으로 성격이 변화하여 이후에는
LGF의 지원을 받음. 추가적으로 2012년 GPF지원
- GPF (Growing Places Funds, 2012~ 현재)
 - 2012년에 DCLG (Department for Communities and Local Government)와
DfT (Department for Transport)는 LEPs에 7억3천만 파운드를 지원
 - 주로 기반시설사업에 투자
 - 총 6억3400만 파운드 (총 지원금의 94%)가 348개의 프로젝트에 분배되었으며,
그 중 5억3100만 파운드 (84%)는 대출금 형식으로 0퍼센트에서 14퍼센트의
금리로 배분되었고 5200만 파운드(8%)는 보조금형식으로 지급됨(DfT & DCLG, 2011)
 - LEPs와 지방정부에 통제권을 넘겨 유연성을 최대화, 중앙행정부의 개입을
줄임으로써 LEPs는 공공이익 증진을 위한 사업이어야 한다는 기준 아래
자율적으로 지역을 기반으로 어떤 사업에 투자할 것인지 결정할 수 있으며
민간사업자와 파트너십을 통해 수익을 극대화 할 수 있음
 - 지원금 분배 방식이 경쟁 입찰은 아니지만 정부 보고서는 특정 기준을 준수하기를
요구함. 예를 들어 지원금 분배 사업에 대한 기간과 용처에 대한 투명한 정보
공개와 공공의 관점에서 사업이 지역에 어떻게 기여하는지 명확한 입증을 요구

- 2015년 보고서에 따르면 6억3400만 파운드는 총 사업비(약 35억 파운드)의 약 18퍼센트만을 담당하며 나머지 29억중 19억 파운드는 민간사업자, 9억 8600만 파운드는 타 공공부문의 투자를 통해 충당하였음

◦ RGF (Regional Growth Fund, 2011~2017)

- RGF는 2011년부터 2017년까지 영국의 지역 경제를 지원하기 위한 목적으로 지원금을 분배. 구체적으로 첫 번째 목적은 민간 투자를 이끌어냄으로써 지역 경제를 활성화하는 것이며, 두 번째 목적은 기존에 공공부문에 의존하고 있던 지역사회를 민간주도의 성장으로 이행시키기 위함임(DBIS, 2014)
- 1라운드부터 4라운드까지는 LEPs지원을 목적으로 LEPs에 5억7000만 파운드를 지원. LGF (Local Growth Fund)의 등장으로 5,6 라운드는 민간단체만을 대상으로 함(Clyaton & Mcgough, 2015)
- 28억 5000만 파운드를 배분, 이는 민간의 투자를 끌어내기 위한 투자로 평균적으로 RGF 1파운드당 민간은 약 5.5파운드를 지원하여 총 160억의 민간지원을 기대
- 2015년 이미 149천개의 일자리가 생성되었으며 2020년 중반까지 총 581천개의 일자리가 생성될 것으로 예상됨
- 3억6400만 파운드의 자동차, 1억만 파운드 항공우주산업, 1억400만 파운드의 저탄소 사업 등의 제조업을 비롯한 산업부문에 11억 파운드 지원(DBIS, 2015c)

◦ LGF (Local Growth Fund, 2014~현재)

- 2014년 지역의 경제 발전에 120억 파운드의 투자를 결정, 39개의 LEPs로 분배하여 초기 6십억 파운드가 첫 번째로 투자되었고 이 중 2015년과 2016년에 걸쳐 20억 파운드가 할당됨
- 2015년 1월 29일 지원금을 확대하여 10억 파운드를 추가로 투자하기로 결정
- 청년 일자리 교육, 새로운 일자리 생성, 새로운 주거생성, 교통 개선과 초고속 인터넷 망을 포함한 기반시설 프로젝트를 목적으로 함

- 주거, 기반시설, 기타 지원금을 통합하고 지역에 분배하여 그들이 자유롭게 사용하도록 함
- LGF의 이용을 위해 각 LEP는 거버넌스 과정과 결정과정을 명확하게 하기 위해 체계를 구성, 구체적인 내용은 50%이상의 위원회는 민간이 참여하게 하고 각 구성원의 역할을 명확히 하며 어떤 의사결정이 누구의 권한과 책임 하에 진행되었는지 명확하게 해야 함(DBIS, 2013)

그림 14 2010년부터 2015년의 지역경제 재생정책



출처: Clayton, N., & Mcgough, L. 2015. p, 7

□ 근린재생형 관련 주요 예산 프로그램 : CDF, CB, Our Place!

○ City Deals Fund(CDF)

- 지역별 일자리 창출과 직업 교육에 투자
- 접근 방식은 지역마다 다름. 예를 들어 리즈 (Leeds)지역의 경우 대학과 지방정부가 협력하는 견습제도 (Apprenticeship Training Agency, ATA)를 통해 약 2,500개의 청년 견습직을 창출함(Cabinet Office, 2012)

○ Community Budgets(CB)

- 근린을 중심으로 운용할 수 있는 지원금
- 공통 자원을 설립하고 지역주민의 지역에 대한 이해와 공동체 자산을 공유함으로써 자원을 더 효과적으로 운용
- 중앙 행정부의 개입을 최소화함으로써 지역 전문가가 더 나은 서비스를 제공할 수 있도록 함
- 지역주민이 지역의 공공서비스에 대한 더 큰 통제권을 가지도록 함
- 지역 파트너십과 거버넌스 구조를 설립함으로써 지역에 대한 통합적인 접근을 하도록 함
- Our Place! 프로그램을 통해 지역 공동체가 지역 문제를 직접 다룰 수 있도록 도움(DCLG, 2015b)

○ Our Place!

- NCB(Neighbourhood Community Budgets)이 Our Place!로 변경됨. CB의 시범사업 형태로 추진
- 지역 사업을 더 적극적으로 이끌어 가려는 지역사회 누구나(기업, 공무원, 주민) 참여 가능
- 논리 모델(Logic Model)과 실행계획(Operational Plan) 두 가지의 형태로 진행되는데 처음 2달간 보조금 지원을 받으며 지역발전에 어떻게 기여할 수 있는지 논리 모델을 발전시킨 후 2016년 4월부터 실행 가능한 업무 계획을 수립함

- 업무계획은 다음의 사항을 고려해야함 1) 어떤 분야의 지역 사업이 재설계되어야 하는가, 2) 누가 그 새로운 업무를 담당할 것인가, 3) 어떻게 관리될 것인가, 4) 비용대비 수익 분석, 5) 명확하고 신빙성 있는 업무계획 (Locality HQ, 2015)

④ 재정지원 프로그램의 특성 분석

□ 도시경제 활성화

표 31 영국 도시경제활성화 재정지원 프로그램 특성 분석

명칭	Growing Places Funds	Regional Growth Fund	Local Growth Deals
근거법 ⁸⁾	• *LEPs는 공공기관이 아니며 특정한 법규를 따르지 않음 • 각 사업 (ex 지역 자선사업, 기업 설립)은 각 활동에 따른 법규를 따름 • LEPs의 전략계획은 EU규정을 따름 • EU규정은 각 지역에 대한 정책을 포함하고 있음	• the Industrial Development Act 1982 (Sections 7 and 8) • 추가적으로 유럽연합의 General Block Exemption Regulation (GBER)에 따름 • 장관의 권한에 따를 수도 있음 (Science and Technology Act 1965 (Section 5), Housing Grant Construction and Regeneration Act 1996 (Section 126), Banking Act 2009 (Section 228))	• *LEPs는 공공기관이 아니며 특정한 법규를 따르지 않음 • 각 사업 (ex 지역 자선사업, 기업 설립)은 각 활동에 따른 법규를 따름 • LEPs의 전략계획은 EU 규정을 따름 • EU규정은 각 지역에 대한 정책을 포함하고 있음
소관부처	DCLG	DBIS	부서 간 협력 (Local Growth Teams, BIS-Local, Cities Policy Unit, DCLG)
도입배경 및 목적	• 기반시설의 부족으로 지역 발전을 위한 노력이 더디게 진행됨에 따라 기반시설 개발을 위주로 한 GPF가 도입	• 2010년도 연립정부의 출범으로 LEPs의 형성과 함께 민간 부문의 일자리를 창출하기 위해 RGF가 도입	• 장기계획의 일부로 지원금 지원이 지나치게 정부중심, 런던 중심이라는 문제 의식하에 지역 성장을 위해 도입
사업분야	물리적 환경 (인터넷, 교통, 수도 전기등의 공익 사업, 수방사업 등)	경제 분야	물리적 환경, 경제, 사회 분야 통합지원
사업기간	2012년	2011~2017년까지 지원 (2015년 현재6라운드 RGF 계약 성사)	2014~ 2021년 (2014년 첫번째 지원금 할당 완료)

지원대상	• 39개의 LEPs • LEPs가 자율적으로 지역의 지속가능한 발전을 위한 공공 사업 (기반시설, 교통, 치수사업 등) 중에 선택하여 지원할 수 있음	• 대상지 요건 • 장소: 민간투자자 지역 성장을 이끌 수 있는 장소 • 부가성(Additionality): 다른 곳에서 지원금 신청이 불가능한 기업 • 민간부문 성장: 일자리 생성에 기여할 수 있는 사업 • 투자성 (Value for money): 사회적 가치가 큰 사업 • 규정준수: 유럽연합 규정의 승인이 있어야 함	• 39개의 LEPs
예산규모	• 2012년 총 7억3000만 파운드 지원 • 7억3000만 파운드 할당완료, 사업 모니터링 지속 • 각 지자체에 따라 400만 파운드에서 1600만 파운드까지 다양	• 32억 파운드를 2011년부터 2017년까지 지원 • 사업당 1백만파운드 이하	• 총 최소 120억파운드 • 2014년 60억파운드 할당 • 각 지자체에 따라 약 900만 파운드에서 1억7000만 파운드 까지 다양
수혜대상	LEPs를 통해 파트너십으로 분배가능	민간기업	LEPs
결정주체	• 중앙정부 (DCLG)	• 각 관련부처 장관이 추천하는 외부 심사단이 심사 • 중앙정부(DBIS)	• 중앙정부 (DCLG)
예산 배분방식	LEPs 지원	경쟁입찰	LEPs 지원
예산성격 I	• 용도에 한정되지 않고 지역 내 융통가능하고 화계 연도 내에 파트너십에 즉각 분배 가능 • 년도별 융통 가능 • 2015년 현재까지 348개의 사업지원 • 2015년 현재 약 56%의 사업이 진행중이고 11%가 완료됨	• 특정 기준을 따라 민간단체에 지원	• 포괄지원 • 당해 회계연도에 사용해야 함 (장기 기반시설 사업인 경우 요청에 따라 예외를 적용할 수 있음)
예산성격 II	• 대출금 • 보조금	• 대출금 • 보조금 • 대출담보	• 보조금
평가방식	• 성과중심 • 전체 지원 사업 중에 착수된 사업과 완료된 사업의 비율 • 상환금의 비율 • 기반시설 사업을 통해 받아들인 경제적 이득 • 생성된 일자리의 개수 • 생성된 주거유닛의 개수 • 지원되고 있는 사업의 개수	• 2020년 중반까지 지속적으로 모니터링 실시 • 성과중심 • 세계 부문: RGF 투자 / 생성된 일자리의 개수 / 민간기업의 투자 지원 정도	• 성과중심 • 투자대비 경제성장의 효과 평가

□ 근린재생

표 32 영국 근린재생 재정지원 프로그램의 특성 분석

명칭	City Deals	Community Budget	Our Place!
근거법		Local Government Finance Act 2012	Local Government Finance Act 2012
소관부처	DCLG	DCLG	DCLG
도입배경 및 목적	• Cities Policy Unit이 2011년 형성되고 DBIS와 DCLG와 함께 지역의 발전을 위해 협력 • 2011년 지역발전에 대한 백서 출간과 함께 City Deal 시작	• 중앙에 집중된 기존의 공공 서비스가 지역의 필요를 인식하고 지원하는데 어려움이 있다는 인식을 통해 지역에서 스스로 문제를 해결할 수 있게 지원	• NCB 프로그램을 이어가기 위해 2012년 12개의 시범사업을 지정하면서 시작 • 근린 사업을 지원하기 위해 도입
사업분야	경제, 사회, 물리적 환경 통합분야	사회분야	사회분야 (일자리, 범죄예방, 주민 건강 증진)
사업기간	Wave One: 2012, Wave Two: 2013~2014	2010~2015	2012~2015
지원대상	• Wave One: 버밍햄을 비롯한 8개 자치주 / Wave Two: 브라이튼, 캠브릿지를 비롯한 18개 자치주⁹⁾	• 근린 공동체 지원금 (Neighbourhood-level Community Budget)과 총괄 공동체 지원금 (Whole-place Community Budget)으로 나뉘어 있음 • 지리적 요건: 근린 공동체 지원금- 5천명에서 2만 5천명을 근린으로 규정하고 지역 주민 스스로가 근린이라고 인식하는 범위 / 총괄 공동체 지원금-지역경제와 상민들이 공동으로 사업을 진행하고자 하는 범위 • 대상범위: 범위를 제한하지	• 2012년 12지역이 시범사업 대상지로 선정

8) LEPs를 지원하고 있는 GPF와 LGD는 보고서에서 법적인 근거를 언급하고 있지 않아 LEPs의 법적 위상에 대한 설명으로 대체하였음

		않고 지역의 다른 역학관계들을 포괄하는 사업 • 지역에 대한 관찰: 지역 사회에 대한 주민의 다양한 관점을 포괄해야 함 • 파트너십 지원: 모든 핵심 파트너들을 의사결정 과정에 포함시켜야 함	
예산규모	• 브리스톨, 서잉글랜드: 10억파운드 • 버밍엄: 15억파운드 • 맨체스터: 12억파운드 • 리즈: 10억파운드 • 리버풀: 7500만파운드 • 뉴캐슬: 9000만파운드 • 노팅엄: 4500만파운드 • 셰필드: 4400만파운드	• 16개 지역 28여개의 지방정부 • 두 지역이 함께 통합적으로 설계하고 지원금을 이용할 수 있음 • 지원금 규모는 지역마다 다름 : 협력체가 CB로 자금을 모아 사용할 수 있으며, 혹은 지역 자금만을 활용할 수도 있음	• 12개의 시범사업에 이어 430만 파운드가100개 지역에 할당 • 현재 118개의 지역이 지원받고 있음 • 2015년 3월까지 • 각 대상지당 매년 8천 파운드까지 지원할 수 있음
수혜대상	지자체	근린	지역단체 (지역 사업을 더 적극적으로 이끌어 가려는 기업, 공무원 주민 등 지역사회 누구나 참여 가능)
결정주체	중앙정부 (DCLG)	중앙정부 (DCLG)	중앙정부 (DCLG)
예산배분방식	국가-지자체간 협약방식	경쟁입찰	경쟁입찰
예산성격 I	포괄지원 년도별 융통가능	포괄지원	포괄지원
예산성격 II	• 지역의 세금을 지역의 이익에 따라 사용할 수 있는 자율권 보장	• 역량 강화 • Community organizer 지원 • 지역 사업에 대한 상담 지원 • 기술적 전문가의 상담 지원 • 경험 있는 공무원의 상담 지원 • 정부부처 (DCLG)의 상담 지원 • 새로운 지식을 공유하고 접근할 수 있는 환경 제공	• 보조금

평가방식	• 결과와 과정 둘 다 주목 • 지역 단체가 어떻게 협력하였는지 • 지원금이 어떻게 사용되었는지 • 창출된 일자리의 수 • 창출된 주택의 수	• 결과와 과정 둘 다 주목 • 지속가능한 지역 파트너십을 강화하였는지 • 다른 중앙정부 주도의 지원금 사업에 비해 실질적인 비용 절감의 효과가 있었는지	• 모니터링이 아직 이루어지지 않고 있음
------	--	---	--

⑤ 현 정권 도시재생정책에 대한 평가 및 향후 전망

□ 도시재생 지원금에 대한 평가

- 아직 현 정권의 도시재생 정책에 대한 평가는 나오고 있지 않음
- 현재 도시재생을 지원하고 있는 LGF, CDF, CB는 전체적으로 2010년부터 지속되어온 지방 분권에 대한 강조는 계속되고 있지만 보수당 정권하에서는 기존 지방 분권의 움직임과는 달리 지방 예산 삭감 등이 예상됨

□ LEPs에 대한 평가

- 2015년 7월 발간된 LEPs평가 보고서는 39개의 LEPs는 각기 다른 성격을 가지고 있으나 그에 따른 구체적인 규정이 없어 혼란이 가중되고 있음을 지적함
- 특히 LEPs는 공공주체가 아니기 때문에 중앙정부의 통제에서 벗어나 있음이 강조되고 있지만, 실상 공무원 집단이 LEPs의 다수를 차지하고 있기 때문에 정부에서 많은 부분 사업을 지휘하고 있는 실정임(Pugalis et al., 2015)

9) Wave One: 버밍엄, 브리스톨, 맨체스터, 리즈, 리버풀, 노팅엄, 뉴캐슬, 셰필드/ Wave two: 블랙컨트리 (버밍엄을 중심으로 하는 잉글랜드 중심부의 중공업지대), 브라이튼, 캠브릿지, 워릭셔, 헐앤 험버, 입스위치, 레스터, 노르위치, 옥스퍼드, 폴리머스, 랭커셔, 포츠머스, 사우스앤드온시, 스토포드셔, 선더랜드, 윌트셔, 티스밸리, 테임즈밸리버크셔

□ 지방분권에 대한 또 다른 시각

- 2011년부터 지속되어온 로컬리즘 아젠다를 통한 지방 분권에 대한 움직임에 대해서 일부는 정부 통제의 약화가 시민사회에 대한 권력이양보다 오히려 민간 기업의 역할을 강화하는 결과를 초래할 수 있다고 우려
- 예를 들어, 마이크 라코(Raco, 2013)는 지방정부의 공공사업 유연성을 저해하는 것은 중앙정부의 지나친 중앙집권보다는 계약에 묶여있는 공공-민간 파트너십 사업의 영향이 더 크다고 주장하며 로컬리즘 아젠다로 인해 사업의 복잡성이 증가하면서 이러한 경향은 더 커질 것이라고 주장
- 보수당 정부에 들어서면서 정부 지원금 지원에 있어서 민간 자본을 얼마나 끌어들이 수 있는지가 점점 더 중요하게 평가되고 있기 때문에 로컬리즘 아젠다의 민간참여 경향은 더욱 커질 것으로 전망

2. 미국의 도시재생 재정지원체계

1) 기존 미국의 도시재생 정책 및 재정지원 방식

① 기존 도시재생 관련 정책 및 예산 동향

- 기존 도시재생 정책은 주로 HUD에 의해서 지급되는 보조금 프로그램이 대부분 이었고, 경쟁체제를 통하여 가장 시급한 지역에 배분되거나 공식에 의해 주정부나 지역정부에 할당되는 방식으로 예산이 편성 배분. 가장 대표적인 세 프로그램 중 현재까지 남아까지 남아있는 것은 지역개발 포괄보조금(CDBG)뿐임

□ Community Development Block Grant (지역개발 포괄보조금)

- 1974년에 시작되어 현재까지 HUD에 의해 운영되고 있는 가장 오래 운영되고 있는 프로그램 중의 하나임
 - 주정부와 지역정부가 기반시설 확충, 고용 창출, 빈곤 탈출할 수 있도록 지원. 지역 경제 활성화의 중요한 촉매제였고 필수적인 상하수도 시설 개선 프로젝트, 주택건설, 기존 도심상권 유지와 활성화 등을 위한 자금을 제공
- 커뮤니티 개발 수요가 있는 곳에 자원을 공급하며, 매년 책정된 예산은 공식(formula)에 의해 1,209개 지역정부나 주정부에 분배(HUD, 2015b)
 - 예산배분 공식은 커뮤니티의 상황과 필요를 나타내는 몇 개 지표(빈곤률, 인구, 주택밀도, 주택 낙후도, 다른 대도시들과 비교한 상대적인 인구 증가율 등)를 이용해 산출
 - 주민참여 요건이 필수적이며, 낙후된 대상지에 거주하고 있는 저소득층이나 중산층의 참여를 특히 강조
- 수혜자가 1, 2, 혹은 3년의 사업기간을 선택할 수 있고, 분배된 예산은 아래의 몇 가지 규정 범위 내에서 지역정부나 주정부가 필요한 곳에 운영 가능
 - ①최소 70% 이상의 보조금이 저소득층과 중산층을 위한 활동에 사용되어야 함. ②슬럼을 없애거나, ③기존 주거환경이 너무 열악해서 주민들의 건강이나

- 복지에 심각한 위협이 되는 긴급한 문제들을 해결하는데 사용되어야 함
- 현재까지 평균 95%의 보조금이 저소득층, 중산층을 위한 활동에 지원

표 33 2005년~2014년 CDBG 재정지원 효과

구분	지표	효과	
경제개발	새로 창출되거나 유지된 고용	353,237	고용
	연간 효과지수 (\$100 million 당 효과)	11,168	고용
공공개선사업	새로운 시설로 혜택을 받는 인구수	36,942,061	명
	연간 효과지수 (\$100 million 당 효과)	274,778	명
공공서비스	확충된 서비스로 혜택을 받는 인구수	114,319,424	명
	연간 효과지수 (\$100 million 당 효과)	2,529,885	명
주택	보조된 가구수	1,228,455	가구
	연간 효과지수 (\$100 million 당 효과)	11,889	가구

출처 : U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD). 2015c

- CDBG를 위한 예산은 2014년에는 \$3.1 billion, 2015년에는 \$3.06 billion 2016년에는 \$2.8 billion로 감소되고 있음. 처음 프로그램이 시작된 1975년의 예산이 \$149.2 billion (현재 물가로는 \$2.473 billion)이고 당시 수혜자의 수가 지금의 절반인 것을 고려한다면, 현재 물가로 환산했을 때 2016년의 예산은 거의 1975년의 1/5 수준으로 감소(HUD. 2014a)
- CDBG 2016년 예산분배 계획에 따르면, 13개의 지역공동체가 \$100,000 이하의 지원금을 받게 될 예정이며, 갈수록 더 적은 지원금을 더 많은 수의 지역에 분배되게 되는 문제점이 대두
- HUD는 작은 예산으로 기대한 효과를 얻기 위해 CDBG 운영방식을 효율화하기 위한 개혁을 추진하고 있음
 - 개혁을 위한 제안서에는 한 공동체에 지원되는 자금의 하한선을 정하고, 주정부나 인접한 지역의 지방정부들이 연합해서 자금을 통합 운영하고 전략적으로 투자결정을 할 수 있도록 허락하는 것이 포함(HUD. 2015c)
 - 실제로 더 많은 기회 제공과 빈곤 퇴치라는 유사한 목표를 위해 다양한 경로로 지원되는 4개의 포괄보조금(보건복지부의 사회서비스 포괄보조금, 공동체서비스

포괄보조금, 주택도시개발부의 HOME Investment 파트너십 프로그램과 CDBG)을 최대 10곳의 주정부나 지역정부가 서로 통합하여 사용할 수 있도록 하는 계획안인 Upward Mobility Project가 오바마 정부에서 제시되어 진행 중임

□ Urban Development Action Grant (도시개발실행 보조금)

- 1970년대 교외로 개발과 고용이 집중되자 구도심이 쇠퇴하게 되면서 카터 정부에 의해서 입법화된 구도심 재활성화를 위한 보조금 프로그램
 - 낙후된 구도심을 재생하기 위해 실행되는 사업 중에서 이익이 나는 사업과 이익이 나지 않는 사업 간의 차이를 메꾸기 위해 고안
- 인구당 수입, 빈곤율, 높은 실업률, 낮은 인구성장률, 낮은 고용성장률, 주택 낙후도 등 6개의 요건을 만족시키는 도시가 선정. 본 보조금 없이는 사업실행이 불가능한 곳에 재정이 지원됨
- 그 이전의 재활성화 노력과는 달리, 보조금이 주어지기 전에 공고한 공공과 민간부문의 협력과 의지를 요구한다는 점에서 그 당시 혁신적이라고 평가
 - 공공과 민간이 함께 보조금 사업을 실행한다는 것을 증명해야 했음. 초기에는 보통 보조금 1달러마다 1달러의 민간투자가 요구되었고, 점차 1.5달러나 2달러의 민간투자가 요구되는 사업들도 생겨남
- 보조금 1달러당 평균 6.5달러의 민간투자가 촉진되었으며, 총 3,300개 이상의 프로젝트가 실행되어 500,000개 이상의 고용이 창출되었고, 이를 위해 총 지출된 보조금은 \$4.9 billion에 달함
 - 보조금은 보통 지대 매입, 기반시설 재건, 혹은 개발사업을 위한 대출 이자를 지급하는데 사용되는 등 다양한 종류의 사업에 사용. 지원한 사업 중 약 50%의 사업에 보조금이 지급되었고 사업부문별로 개별 경쟁하는 방식을 택함 (주택사업은 주택사업끼리, 상업부문 사업은 상업부문 사업끼리 경쟁함)
- 1980년대에 레이건 정부가 들어서면서 정부의 많은 사업과 예산이 축소되는 분위기 가운데, 도시개발실행보조금 예산은 점차 줄어들었고, 1978년 시작된 이 프로그램은 1989년에 폐지(Reed, I. W. 1989. p.93-109)

- 역사가 오래된 북동부-중부의 낙후된 도시들 위주로 보조금이 분배되자 다른 지역에서 불만이 생겨남. 경쟁이 더 심화되고 심의에 시간이 더 많이 소요되는 가운데, 고급호텔, 레스토랑, 고급 콘도미니엄을 짓는데 주로 사용되었다는 비판을 받으며, 이런 보조금 방식의 연방정부 개입은 효과가 없다는 주장이 받아들여져서 프로그램의 폐지 결정

□ Homeownership and Opportunity for People Everywhere (HOPE) VI program

- 빈곤이 집중되는 것을 막기 위해 공공주택을 중산층 지역에 설립하고 계층이 혼합된 주거지를 만드는 것을 목표로 함
- 각 지방정부의 공공주택기관에서 기존의 낙후된 공공주택을 철거하고 재개발하며 거주자들이 자급자족할 수 있도록 돕는 커뮤니티 서비스 프로그램을 제공하기 위한 보조금
- 매년 예산이 책정되면 사업공고인 Notice of Funding Availability (NOFA)가 나게 되고, 경쟁입찰에 의해 실행보조금과 계획보조금 수혜자가 각각 결정
- 사업제안서, 지역의 수요 및 여건, 전국적으로 고른 분배, 거주자와 지방정부, 민간의 협력정도 등을 고려하여, 총 648건의 보조금 지급이 이루어졌고, \$6.7 billion이 사용
- 기존 공공주택 거주자들의 경우 재개발 사업으로 인해 다른 곳으로 이사해야 하고, 더욱 경제적으로 어려운 상황으로 내쫓기게 되었으며, 특히 가장 낮은 소득계층에게는 저렴한 주택의 수가 더 적어지는 결과를 낳았다고 비판받음
- 시간이 흐를수록 공공주택 재개발뿐만 아니라, 공공주택 거주자들을 위한 서비스를 제공하는 것에 대한 중요성이 대두되기 시작
- HOPE VI program은 2011년을 끝으로 더 이상 실행되지 않음(Cisneros, H. G., Engdahl, L., Bond, C. 2009)
- 근란을 물리적으로 재활성화시키는 것을 목표로 했고 기존 거주자들의 역량을 키우는 것이 중점 고려사항이 아니었기에 사람에 대한 고려가 상대적으로 적었다고 비판받음

- 계획이나 실행과정에서 주민들의 참여가 적었고 그 영향력이 미미. 기존 거주자들이 가지고 있는 사회 경제적 문제들은 HOPE VI가 제공하는 것보다 훨씬 더 많은 지원이 요구되는 것들이었기 때문에 거주자들의 여건이나 필요를 제대로 파악하지 못했다고 지적

② 기존 도시재생 관련 정책에 대한 평가

- 연방정부에서 시작되고 주도된 재정지원 정책들은 지방정부가 경제활성화하는 방식에 큰 영향을 미쳐왔음. 지역을 활성화시키기 위한 창의적인 개발사업들이 정부의 보조금에 의해 일부 지원되며, 민간과 공공이 함께 일하고 함께 투자해야 한다는 것을 점차 당연하게 받아들이게 됨
- 그러나 정부가 주도하고 참여하는 하향식 방식의 운영, 개별 프로젝트 위주의 보조금 지급, 통합적 접근보다는 눈앞의 문제를 해결하기 위한 투자가 대부분이었음. 많은 자금을 투자해도 근본적인 빈곤의 문제나 사회경제적, 구조적인 여건들은 해결되지 않아서 다른 양상의 문제점들이 지속해서 존재
- 구도심의 일부가 재활성화 되고 그 주변지역의 새로운 개발을 유도했다는 점에서는 성공적이지만, 근본적인 주택의 노후화, 도시 빈곤의 문제, 낮은 교육여건은 해결되지 못함. 보조금이 지급된 이후에도 이런 지표들에는 변화가 없었음
 - HUD에서 주도하기 때문에 주택이나 물리적인 변화 이외의 거주자들의 삶, 지역주민의 사회, 경제적인 상황 및 필요, 교육환경 개선, 그들의 자족적인 재생을 위한 역량을 증대시키기 위해 필요한 서비스가 무엇이 필요한지도 잘 파악이 되지 않았고, 그 서비스를 돕고 지원할 전문분야의 인력이 부족했음
- 위의 세 개 프로그램 중 두 개의 프로그램이 더 이상 실행되지 않는 것은 연방정부의 정책이 장기간 유지되고 실행되는 것이 힘들다는 점을 의미함. 행정부가 바뀌거나, 경제위기로 인해 정부 예산에 대한 압박이 심할 경우, 가장 타격을 받게 되기 쉬운 분야가 도시재생을 위한 재정지원 프로그램이었으며, 특히 투자 효과가 미미하거나 경쟁이 필요 이상으로 심해지고, 지역 간의 고른 분배가 이루어지지 않을 때, 지속시키기 위한 정부의 정치적 힘이 약해짐을 알 수 있음

2) 현재 미국의 도시재생 정책 및 재정지원 방식

① 오바마 행정부 이후 도시재생에 대한 정부기조 및 특징

- 기존 도시재생 정책의 한계점을 바탕으로 새롭게 제시된 오바마 정부의 재정지원 방식은 크게, 통합적이고(Interdisciplinary), 지역의 여건(장소)에 기반하며, 지역사회가 주도하고, 자료와 결과물을 바탕으로 정책방향을 결정하는, 효율적이고 유연한 연방정부의 보조금 운영을 가능하게 하는 시스템으로서 정의

□ 통합적 접근

- 연방정부의 개입이 도시나 농촌지역의 개발양상과 주민의 삶에 어떤 영향을 미치는지를 통합적으로 확인하는 접근방식을 취함(U.S. White House, 2010)
 - 교육, 건강, 주택, 에너지, 교통 등 관련된 모든 분야를 통합적으로 접근할 때 그 지역에 가장 적합하고 최대의 효과를 이끌어 낼 수 있는 솔루션을 도출할 수 있음. 따라서 정부는 그러한 통합적 사업에 재정을 지원

□ 지역에 기반하고 지역이 주도하는 정책

- 연방정부의 재정지원을 통해 최대의 효과를 내기 위해서는 여러 전문분야 기관들 간의 협력과 공동투자가 필요. 이는 낙후된 도시근린을 하나의 시스템으로 보고, 지역에 적합한 촉매를 제공하고 자원을 집중하는 것을 의미
 - 예를 들어 열악한 교육 환경에만 집중하는 대신에 아이들의 교육에 영향을 미치는 모든 근린의 역할에 대해서 인식하고, 지역에 뿌리내리고 있는 비영리/영리조직이나 기관들과 파트너십을 맺음으로써 보다 통합적이고, 동시에 그 조직/기관의 목표 또한 달성할 수 있는 전략들을 세우고 실행(U.S. Department of Education, 2012)

② 현재 도시재생 정책, 제도, 지원조직, 재정지원 프로그램 현황

- 현재의 도시재생 정책은 대부분 오바마 행정부의 주도하에 백악관에서 Initiative (계획)를 만들고, 그에 따라 연방정부의 해당 부서에서 지역정부를 돕는 방식으로 운영되고 있음
- 재정지원 프로그램으로는 크게 SC2와 NRI로 나누어 볼 수 있으며, 이 둘은 운영방식에서 큰 차이점을 보임
 - SC2(Strong cities, Strong Communities, 건강한 도시 건강한 커뮤니티)는 지방정부에서 필요로 하는 기술적인 지원을 제공하며, 장학금 제도를 통해 지방에 인력을 파견하고 그곳에서 성장시켜 지역의 역량을 키우는데 도움을 주고 있음
 - NRI(Neighborhood Revitalization Initiative, 근린활성화계획)는 기존에 있던 프로그램을 NRI로 통합하여 운영하며, 5개의 연방정부 부서에서 각각의 주도 프로그램을 담당해서 운영. NOFA를 통해 사업을 공고하고 경쟁입찰하며, 계획보조금과 실행보조금으로 나누어 지급

□ Strong Cities, Strong Communities¹⁰⁾ (SC2, 2011~현재)

- 2011년 6월 처음으로 제안되었고, 지역정부의 역량을 향상시킴으로써 근린, 타운, 도시, 지역을 강화하는 것을 목표로 함. 또한 장기간 재정적인 어려움을 겪었던 지역의 경제가 재생되기 위해 연방정부와 지역 간의 새로운 파트너십을 세우는 것을 목표로 함
- 지역정부 스스로가 지역의 경제적인 비전과 전략을 세우고 실행하는데 있어서 필요로 하는 기술적인 지원을 연방정부가 제공하고, 연방정부 내 전문가와 지역의 공무원이 연결되도록 지원
 - 연방정부 각 부서의 들이 모여 팀을 꾸리고, 지방정부의 시장 팀에 할당 혹은 파견하여 지역 경제활성화의 비전을 실행하도록 지원
 - 2011년 9월 6개의 시범대상지가 선정이 되어 2013년 9월 사업이 종료되었고, 2014년 1월부터 2차 대상지를 대상으로 사업 실행 중

10) U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD). 2014b

- 2012년 3월 15일, 백악관 내 SC2 Council (SC2 위원회)을 설립하는 것이 통과됨. 이 위원회를 통해 연방정부와 낙후된 도시 시장들 간의 파트너십을 형성하고 성공사례들을 알리게 됨
- SC2는 네 개의 프로그램으로 구성
 - 커뮤니티 솔루션 팀 (SC2 팀): 첫 6개 시범대상지의 경제개발 기회를 촉진시키고 지원하기 위한 건강, 교육, 교통 분야에서의 전문가들을 파견. 각 연방정부 부서의 전문가들이 모여 구성된 팀으로 한 도시 당 한 팀이 배정. 일부 연방정부나 광역지역에 남아서 원거리로 기술지원을 하고, 일부는 직접 지방도시에 파견되어 시장팀과 함께 함
 - 장학금 프로그램: 중견 전문가를 지방정부에 파견하여 현지의 커뮤니티 솔루션 팀과 긴밀하게 일하도록 함으로써 시장과 지방정부 공무원들의 행정역량과 전문성을 강화. 프로그램 종료 이후(2년 후)에도 그 지역에 남아 지방정부를 위해 지속적으로 일하는 것을 목표로 함
 - Economic Visioning Challenge (경제발전 비전 공모전): 전국적인 경쟁체제를 통해 6개 도시가 선택되고, 상공부의 경제개발행정부서와 긴밀히 일하여 지역경제를 활성화할 수 있는 창의적이고 새로운 제안서에 상과 상금을 주는 프로그램
 - 국가자원네트워크: 대상지로 선정되지 못해서 SC2 팀을 파견받지 못하는 수많은 낙후된 지방정부들이 연방정부와 전국 곳곳에 있는 전문가들의 기술적인 지원을 받고 전략을 강화할 수 있는 도움을 얻을 수 있는 원스탑 포털 서비스. 더 많은 지역공동체에 단기간의 도움을 주기 위한 이 포털을 개발하기 위해 \$10 million의 별도 예산을 책정. 온라인이나 전화를 통해 기존 성공사례나 전문적인 도움을 줄 수 있는 311 서비스는 각 지방정부에서 이메일을 보내거나 전문가에게 연락을 취해 2일 안에 답변을 받을 수 있고, 최장 1년까지 추가적이고 지속적인 도움을 받을 수 있음(National Resource Network, 2013)

□ Neighborhood Revitalization Initiative¹¹⁾ (NRI)

- 낙후된 지역을 새로운 기회의 지역으로 탈바꿈시키기 위해 그 지역을 돕는, 장소에 기반한 접근방식을 지향함
- 백악관 산하의 도시행정실과 5개 연방정부의 부서들과 함께 연합하여 낙후된 지역을 활성화시키기 위한 지역에 맞는 해결책을 제시하고 지원
 - 개별부서를 뛰어넘은 통합적인 운영과 전략 제시는 부서 이기주의적이고 편협적인 관점에서 벗어나, 공공과 민간의 파트너십을 우선순위에 두고, 기존 연방정부의 프로그램을 더 효율적이고 효과적으로 조직하고 조율할 수 있게 하며 이로 인해 지역차원에서의 자발적이고 주도적인 활동을 촉진하고 강화하도록 하는데 있음
- 주택도시개발부, 교육부, 법무부는 각자 부서내의 자금을 조율하여 Choice Neighborhoods, Promise Neighborhoods, Byrne Criminal Justice Innovation programs에 함께 재정을 지원(joint funding)
 - 재정지원을 위한 지원서를 심사하고 결정하는 과정을 서로 조율하여, 동일한 목표, 사업 평가지표, 재정지원 스케줄, 합의된 주요 개념들을 설립하는 동시에, 이 모든 사업들이 지역사회에 들어갔을 때, 자금이 어떻게 투자되고 조율될 것인지에 대한 연방정부의 입장이 하나로 분명하게 전달 될 수 있도록 함. 이렇게 일련의 목적으로 통합되어 투입된 연방정부의 자원과 역량이 성공의 가능성을 더 높일 것이라고 기대
- 현재까지 총 5개의 프로그램을 바탕으로 부서간 협력 추진
 - a. Choice neighborhoods (HUD 주도)
 - 오바마 정부에 의해 2010년 처음 제안된 프로그램으로서 전체적이고 통합적으로 주거환경을 개선하고 빈곤을 퇴치한다는 관점으로 시작된 움직임의 하나로, 오바마 정부 NRI의 중요한 핵심사업 중의 하나임

11) U.S. White House. Office of Urban Affairs. 2012의 내용을 발췌 정리

- 심하게 낙후된 공공주택을 재개발하기 위한 기존 HUD의 HOPE VI program을 계승하는 안으로 제시
- 장소에 기반한, 빈곤과 불평등 해소를 위한 정책의 하나로써, 양질의 교육시설과 교통, 핵심 커뮤니티 서비스가 함께 고안된 계층혼합형 공공주택을 재건하기 위한 보조금을 지급
 - 낙후된 도시환경에서 자란 아이들은 대학에 덜 진학하게 되고, 더 나은 도시환경에서 자란 아이들보다 소득이 적다는 것이 기존 연구들을 통해 밝혀짐
 - 기존 학교 개선사업과 연계된 공공주택 재개발 사업을 우선순위에 두어, 아이들이 주택 개선사업과 학교 개선사업의 혜택을 동시에 볼 수 있도록 지원
- 2010년부터 매년 꾸준히 예산이 배정되고 있으며 2014년에는 \$400 million, 2015년에는 \$120 million이 편성
 - 2011년 이후로 50여개가 넘는 수혜지역이 있음(Enterprise Community Partners, Inc. 2014)
 - 계획보조금은 지역활성화계획을 수립하는 것을 지원하고, 실행보조금은 이 지역활성화계획을 실행하는데 사용(Urban Institute. 2015)

b. Promise neighborhoods(교육부 주도)

- 오바마 행정부에 의해 도시정책 아젠다의 하나로써 수립되었으며 HUD와 보건복지부의 계획문서에 포함
- Harlem Children's Zone을 모델로 하여 만들어진 재정지원 프로그램으로, 전국적으로 20개의 사업이 지원되었고, 도시, 농촌, 그리고 인디언보호구역 내 저소득층 아이들의 교육여건과 발달지표를 향상시키기는 것을 목적으로 함
- 초기 계획보조금은 \$400,000-\$500,000정도로 주도하는 기관에게 주어지며 기존 여건 분석, 지역 연합과 파트너십 형성, 저소득층 가구를 돕는 통합적이고 지속가능한 프로그램을 개발하는데 사용
- 아이들이 태어나서부터 대학교육을 받을 나이까지 통합적인 교육 전략을 제공하

는 프로그램으로, 학교 교육 환경을 강화하고, 고등학교 졸업율과 대학 진학률을 높이기 위한 정책임

- choice neighborhoods와 유사한 구조와 요건을 가지고 있어서, 야심찬 사업지역의 경우 두 군데에서 동시에 재정지원을 받기도 함

c. Byrne Criminal Justice Innovation(법무부 주도)

- 지속적으로 범죄율이 높은 지역(범죄다발 지역)을 대상으로 하여 범죄 발생을 줄이기 위한 범부처간 전략들을 수립하고 실행하는 것을 지원
- Department of Justice (법무부)에서 주관하고 있으며 여러 해 동안 범죄가 많이 일어났던 몇 개의 블록이나 교차로나, 기존의 순찰, 방법, 커뮤니티 주도의 노력이 성공하지 못했던 곳을 지정
- 커뮤니티 리더가 지역의 연구 파트너와 함께 범죄에 기여하는 여러 가지 요인들을 분석하고, 자료에 기반한 해결책을 제시하며, 프로그램으로 인한 변화를 지속적으로 분석하고 모니터링함
- 지역주민들의 의견을 반영해 물리적인 환경의 무질서, 사회적, 경제적 기회, 사회적인 효용 등의 문제를 다룬 전략을 선택함. 이런 전략을 실행하기 위해서 여러 분야의 파트너들로부터 자원을 제공받아 운영하게 됨

d. Community Health Centers (보건복지부 주도)

- 의료서비스를 받지 못한 도시나 농촌 공동체에 일차적이고 예방적인 양질의 의료서비스를 제공하는 프로그램
- 의료비를 지불할 능력이 안 되는 저소득층을 위해 제공(약 1,900만명)

e. Behavioral Health Services (보건복지부 주도)

- 정신 건강이나 약물, 알콜, 마약 중독 등, 행동 건강에 대한 지역의 수요를 파악하고 공동체나 근린에 기반한 시설에서 초기 진단, 치료, 회복과 차후 지원 프로그램 등의 통합적인 서비스를 받을 수 있도록 돕는 프로그램

③ 재정지원 프로그램의 특성 분석

표 34 미국 도시재생 재정지원 프로그램의 특성 분석

	Strong Cities, Strong Communities (SC2)	Neighborhood Revitalization Initiative (NRI)
근거법	Department of Housing and Urban Development Act of 1965	Choice Neighborhoods Initiative Act of 2011, Promise Neighborhoods Act of 2011이 제안되었으나 아직 통과되지 않음
소관 부처	• 2011년 백악관 국내정책위원회와 14개 연방정부 부서들이 주도 • 2012년 백악관 내 SC2 위원회 신설, 총 19개 연방정부 부서들이 협력	• 백악관 국내정책위원회 • 백악관 도시정책실 • 연방정부내 주택도시개발부, 교육부, 법무부, 보건복지부, 재무부
사업 분야	• 커뮤니티 솔루션 팀 (SC2 팀) • 장학금 제도 • Economic Visioning Challenge • National Resource Network	• Choice Neighborhoods • Promise Neighborhoods • Byrne Criminal Justice Innovation • Community Health Centers • Behavioral Health Services
사업 기간	• 사업 대상지 당 2년간 사업 진행 - 2011년 9월-2013년 9월: 1차 시범 대상지 6곳 사업 실행 완료 - 2014년 1월: 50군데 지원 도시 중 7곳의 2차 대상지 선정, 현재 사업 진행 중 • 장학금 제도: 2012년 9월 시작, \$2.5 million의 예산으로 17명을 6개 1차 시범 대상지에 2년 동안 파견 • Economic Visioning Challenge: 1차로 2012년 3개 도시 선정 (도시당 \$1 million), 다음단계에서 총 \$2.5million이 각 도시당 6개 수상자에게 돌아감 • 국가자원네트워크: 2014년 5월 사업자 선정 공고 발표, 설립 후 최대 1년까지 지역을 지원	• Choice Neighborhoods: - 계획보조금: 2년 - 계획 및 실행보조금: 3년 • Promise Neighborhoods: - 계획보조금: 1년 - 실행보조금: 3-5년 (수혜자가 정함) • Byrne Criminal Justice Innovation: - 계획보조금: 최대 18개월 - 실행보조금: 최대 3년
예산 규모	• 2011년부터 현재까지 총 \$368 million 이상에 해당되는 기존 연방정부 프로그램과 투자가 투입	• Choice Neighborhoods: • 2010년 이후로 HUD 는 56개 계획보조금, 13개 실행보조금 지급 • 2015-2016년: \$10 million 예산 • 가장 높은 점수를 받은 4개 지역은 계획 및 실행보조금 (최대 \$2 million)을, 그 다음 4개 지원자는 계획보조금 (최대 \$500,000)을 받게 됨 • Promise Neighborhoods: 계획보조금 (최대 \$500,000), 실행보조금 (최대 \$6 million), 현재까지 총 \$289 million 지출,

		2013년 이후로는 새로운 수혜자는 더 이상 선정하지 않고, 기존 수혜자에 지속적인 재정지원 Byrne Criminal Justice Innovation: 계획 보조금 (최대 \$175,000), 실행보조금 (최대 \$1 million), 2015-16년 계획보조금 15개, 실행보조금 3개 예산 편성
수혜 대상	지자체	- Choice Neighborhoods: 지역주택공사, 지방정부, 비영리단체 - Promise Neighborhoods: 비영리기관, 종교기관, 고등교육기관 - Byrne Criminal Justice Innovation: 주정부, 지방정부, 비영리기관
결정 주체, 및 선정 방식	- 심의기관: 1차 대상지는 백악관 국내정책 위원회와 연방정부 관련 부서의 고위공무원들에 의해 선정, 기존 통계자료를 바탕으로 가장 사회경제적 여건이 어려운 도시들을 선정한 후 참여에 관심있는지 연락, 관심이 있을 경우 직접 방문해서 평가 - 자격요건: 1차 대상지 6개 도시는 실업률, 인구 감소, 정부예산 부족, 운영 역량, 지방정부 (시장)의 지원과 참여 등을 포함한 경제적인 어려움과 관련된 몇가지 지표를 고려해 선정 2차 대상지부터 경쟁입찰 방식 도입: 지방정부의 우선순위를 열거한 지원서, 지방정부 시장의 편지를 바탕으로 결정 50개 이상의 지원서 중 지방정부의 경제개발비전 및 계획의 적절성, 실행을 위한 역량, 시장, 시 공무원, 주요 이해관계자들의 전폭적인 지원 등을 평가하는 여러단계의 과정을 거쳐 7곳 선정. 각 도시에 자료를 요청하지 않고 SC2 위원회가 직접 위의 평가자료를 수집	- 심의기관: NOFA를 낸 부서(들)에서 부서원들이 심의하며, 경우에 따라 외부 컨설턴트를 고용 - Choice Neighborhoods: 심의기준: 지역의 역량 (16점), 필요성 (22), 접근방식의 적절성 (41), 실행가능성 (13), 차입자본 (6), 정책 우선순위 (2) 등을 고려해서 순위를 매김 - Promise Neighborhoods: 심의기준: 필요성 (15), 사업디자인 (20), 서비스의 질 (20), 차후 관리계획 (45) - Byrne Criminal Justice Innovation: 심의기준: 필요성 (25), 사업전략 및 실행 (40), 사업수행능력 (20), 평가를 위한 자료수집 계획 (5), 예산 (10)
예산 성격	- 고용창출과 경제활성화를 주목표로, 각 도시가 직면한 문제에 맞게 우선순위를 정하고 포괄적으로 역량을 사용하게 함 - 인력지원: 연방 정부 공무원팀 배정 및 파견 - 지역 전문가 양성을 위한 2년 장학금 지급을 통해 지역정부 시장실이나 관련 부서에서 일하고 훈련받을 수 있게 함, 수혜자는 2년후에도 그 지역에 남아서 지속적인 활동을 하는 것을 목표로 함	- Choice Neighborhoods: 60-80%의 자금은 주택 재개발에 사용되지만, 보건, 안전, 고용, 교통, 교육여건의 향상을 돕기 위한 프로그램을 통해 그 주택에 거주하게 될 사람들과 주변 지역 거주민까지도 지원하는 것을 추구함 - Promise Neighborhoods: 종합적인 교육여건 및 수요 분석, 목표를 달성하기 위한 계획 & 파트너십 수립, 지속적인 자료수집을 위한 데이터 시스템 구축에 사용

	- 직접적인 인력 지원이면서 동시에 지역 역량 강화를 도움	• Byrne Criminal Justice Innovation: 범죄 예방 및 감소계획을 수립하기 위한 자료수집 및 분석을 위한 연구팀과 주민들, 이해관계자들을 모으고 운영하며 실행하는 데 사용
평가 방식	• 구체적으로 알려진 바 없음	• Choice Neighborhoods - 효과를 측정할 수 있는 평가지표를 수혜자가 개발해야 함 - 3가지 주요 목표 - 주택 (디자인 및 삶의 질, 혼합계층, 재정 및 유지), 사람 (고용기회, 양질의 의료서비스, 주택의 위치, 질, 가격), 근린 (공공과 민간의 투자, 편의시설, 학교, 안전) - 에 따른 평가지표 마련 - 분기보고서, 최종보고서 제출

출처 : Hopkins, E.M., Ferris, J. M. 2015, Abt Associates. 2014

U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD). 2015a

U.S. Department of Education. 2015

U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance. 2015

④ 현 정권 도시재생정책에 대한 평가 및 향후 전망

- SC2와 NRI 모두 연방정부가 지방정부와 함께 일하는 새로운 모델을 제시하고 있다는 측면에서 의의가 있음. 연방정부의 프로그램을 어떻게 전달하고 지역정부의 우선순위에 의해 도출된 정책들을 어떻게 실행할 것인가에 있어서 장소의 특성을 고려한 접근을 취한다는 점에서 높게 평가
 - 기존의 연방정부의 방식은 개별 부처 안에서 행해졌고 하향식 방식이었는데, SC2를 통해 연방정부는 지역의 우선순위와 필요, 비전에 의해서 움직이고 있는지, 지원하는 역할을 충실히 하고 있는지를 확인할 수 있음
 - 지역정부가 실현시키기를 원하는 결과를 향해 한 방향으로 노력하고 있기 때문에 연방정부가 파트너로서의 전통적인 역할과 한계에서 벗어나 더욱더 긴밀하게 일하고 있음
 - 현재까지의 평가로는 전체적이고 통합적인 방식이 지역사회에서 환영받고 있으며, 세금이 더 효율적으로 사용되어지고 있다고 평가받고 있음

- 연방정부 및 지방정부 각각의 역할 재설정
 - 지방정부 내에서 시장의 역할이 중요. 시의 도시재생 비전이 이미 있다면 SC2 팀이 어떤 일을 하게 될지, 지방정부 공무원이나 위원들과의 협력이 잘 되는 반면, 도시재생 비전이 없는 시정부의 경우 실행에 있어서 지체될 수밖에 없음
 - 연방정부의 역할 또한 중요한데, 몇 명의 공무원을 할당, 파견할 것인지, 근무시간 배분과 얼마만큼 지방정부로부터의 상향식 방식을 지원해주고 장려할 것인지에 관한 연방정부 부서의 리더십이 중요한 요소임
 - 기존에는 수혜지역이 연방정부가 제시한 규정을 따르고 있는지, 기대되는 효과가 창출되는지 등을 모니터링하는 역할에 한정되었다고 한다면, 이제는 그 이상의 지방정부를 지원하는 역할을 하고, 지역이 스스로 적합한 방안을 도출하도록 지원해야하기 때문에 다른 역할을 받아들이게 됨
- 1차 대상지 사업추진 과정에서 비전이나 우선순위가 합의되지 않았으며, 시장이나 시의회가 정치적으로 안정되지 못한 경우 SC2팀의 지원이 성공적이지 못함을 확인
 - SC2 사업을 위한 재원이 부족한 것이 가장 큰 어려움 중의 하나였음. 정부 부서는 기존 자원을 재배분하여 부족한 근무시간과 출장비용을 마련해야 했고, 그 결과 시범대상지가 요구하고 필요로 하는 것보다 적은 수의 공무원과 시간을 할애할 수밖에 없었음
 - 또한 지방정부가 원하는 부분의 전문성을 가진 공무원이 아니라 다른 분야의 경험이 있는 공무원이 배정되는 등, 지방정부의 필요와 연방정부의 배분이 일치되지 않는 경우도 있음
- 더 좋은 결과를 위해서는 1) 지방정부에서 누가 참여해야 하는지, 2) 어떤 역할을 담당해야 하는지, 3) 어떤 분야의 연방정부의 전문기를 필요로 하는지, 4) 과정에 있어서 한계점이나 걸림돌이 무엇이 될 것인지 등을 고려해서 대상지를 선정해야 함. SC2 위원회에서는 파견 후에도 전문성이 매치되는자를 지속적으로 모니터링을 해야 함

3. 소결

1) 선진국의 도시재생 정책 특징

- 분권화의 기초 하에 지역사회에 권한을 이양하고 자율과 유연성을 보장하되, 책임성과 투명성 권장
- 중앙정부의 개입은 최소화하고, 지역사회의 파트너십 강조
 - 지역사회와 민간의 참여를 통한 종합적인 접근을 위하여 파트너십과 시민사회의 역량강화 강조
 - 지역주민이 지역의 공공서비스에 대하여 더 큰 권한을 가질 수 있도록 중앙정부의 개입을 최소화하고 지역 전문가의 참여를 독려. 단, 장소중심의 부처연계 측면에서 국가의 역할 부여
- 도시재생 재정지원 프로그램은 정치·경제적 여건변화에 가장 쉽게 영향을 받음. 이러한 상황에서 지속적으로 도시재생 정책을 추진하기 위하여 각국은 보다 경쟁력 있는 재정지원 프로그램들을 개발 운영
 - 충분한 준비와 창조적 기획을 위하여 단계별 접근 방식 도입 (논리모형 개발 후 실행계획 수립)
 - 다양한 인력지원 프로그램 운영

2) 선진국의 도시재생 재정지원체계

- 도시재생 재정지원 사업유형(경제활성화, 근린재생형)에 따라 각각의 목표와 특성에 따라 별도의 재정지원 프로그램을 운영

표 35 해외 선진국의 도시재생 유형별 재정지원 프로그램

	경제활성화	근린재생
영국	SRB, SB ⇒ GPF, RGF, LGF	NRF, WNF, NDC, NMP, NCB ⇒ CDF, CB, Our Place
미국	UDAG ⇒ SC2	CDGB, NRI 등

- Top-Down 방식이 아니라 국가와 지역 거버넌스의 협약(Agreement)·협정(Deal)을 통해 국가의 이해와 지자체의 자율과 권한의 균형을 도모
 - 영국 Growing Places Funds, City Deal, 미국 SC2
- 사업을 실행하기 전에 충분히 역량을 강화하고 사업을 기획할 수 있는 프로그램을 운영하여 사업의 효율성 제고
 - 미국 NRI : Capacity Program ⇒ Planning Grants ⇒ Implementation Grants로 단계화하여 준비된 지역사회가 사업을 추진토록 함
 - 영국 Our Place! : 초기 보조금 지급을 받으며 논리모델(Logic Model)을 개발 한 후 실행계획(Operational Plan)을 수립

표 36 선진국의 도시재생 재정지원체계

		미국	영국
지원유형	다양화	(도시)SC2(백악관) (근린)NRI(백악관), CDBG(HUD)	(도시) CITY DEAL (근린) COMMUNITY BUDGET (프로젝트) Regeneration Project
지원대상 (Applicant Eligibility)	거버넌스	(SC2) 지자체 및 지역리더	(CITY DEAL) LEP 및 지자체
배분방식	협정	(SC2) cooperative agreement	(CITY DEAL) 협약
지원방식	포괄화	기존 CDBG (Formula Grants)	대부분 포괄지원
	협업지원	SC2, NRI	

3) 시사점

- 지역의 자율과 책임성을 강조하고 과정보다 결과중심으로 운영. 국가는 지역의 우선순위와 필요, 비전에 따라 움직이도록 지원 역할 수행
- 각각의 프로그램은 사업목적 및 정책 효과성을 제고하기 위해 적절한 재정지원 방식을 선택적으로 운영
- 기획 및 조정역량이 도시재생의 성공을 좌우할 수 있다는 점에 대한 인식에서 기술적 지원, 전문가 지원, 역량강화 지원 강조

	제 4 장 도시재생사업 재정지원체계 개선방안	

도시재생사업 재정지원체계 개선방안

1. 도시재생사업 재정지원의 원칙 재설정

1) 국가와 지자체의 사무범위

□ 국가와 지자체의 사무배분의 원칙

- 김재훈(2007)은 미국의 정부간 관계에 관한 자문위원회¹²⁾의 권고를 토대로 아래와 같이 사무배분의 원칙을 제시함(최순영, 2014: 163~165에서 재인용)
 - 경제적 효율성 : 규모의 경제, 서비스 경제, 공공가격 정책 등 경제적 효과성 고려하여 기능분배
 - 재정적 형평성 : 외부경제와 재정적 형평성 고려하여 관할권 설정
 - 정치적 책임성(Political Accountability) : 접근과 통제, 시민참여를 고려하는 정치적 책임성을 고려하여 기능배분
 - 행정적 효과성 : 다목적 특성, 지역적 적합성, 정부 간 신축성, 법적 적합성 등 행정적 효과성을 기준으로 기능 분배

12) 미국 정부 간 관계에 관한 자문위원회 : Advisory Commission for Intergovernmental Relations

□ 지방자치법에 따른 국가의 역할

- 지방자치법 제9조에 따르면, 국가의 역할은 국가의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 전국적 규모의 사무 등으로 규정하고 있음

표 39 지방자치법에 근거한 국가사무 기준

국가의 사무(법 제11조)	지자체의 사무(법 제9조)
① 외교, 국방, 사법(司法), 국제 등 국가의 존립에 필요한 사무 ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 ③ 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 ④ 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무	① 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무 ② 주민의 복지증진에 관한 사무 ③ 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무 ④ 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 - 지역개발사업, 지방토목건설사업, 도시계획사업, 주거생활환경 개선의 장려 및 지원, 공원, 주차장 등 설치 및 관리, 재해대책, 지역경제의 육성 및 지원 등 ⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 ⑥ 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무

- 한편 지방자치발전위원회는 국가와 지자체의 사무배분 기준을 보완하기 위하여 지자체간 조정·통합 등에 관한 사무, 국민 최저생활(National Minimum) 보장, 지역 간 격차 해소 및 균형발전에 관한 사무 등을 국가의 사무로 재배분하고 있음(지방자치발전위원회, 2014)

- ① 지방자치단체간 조정·통합 및 평가 등에 관한 사무
- ② 국민의 안전과 관련하여 종합적·통일적 대응이 요구되는 사무
- ③ 국제협약 등 국제적으로 통일적 처리가 필요한 사무
- ④ 국민 최저생활(national minimum)보장 등 인간다운 생활을 위한 국민의 기본적 권리와 관련하여 보편적 복지로서 국가의 지원이 필요한 사무
- ⑤ 효과적 국토 이용 및 국가 균형발전을 위한 기반구축 등 국가에서 추진해야 할 사무

- 지역간 격차해소 및 균형발전에 관한 사무 등
- ⑥ 국가지정 특정도서, 국가지정 문화재 등 국가차원의 지속적 관리가 필요한 사무

□ 국고보조금 제도에 따른 국가의 역할

- 이준구(2006)는 외부성의 존재, 규모의 경제, 조세징수상의 효율성이 있을 경우 자원배분 측면에서 중앙집권적인 체제가 확실한 우위를 점한다고 제시함
- 국고보조금제도는 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 국가의 이해관계가 존재하는 사업, 특히 지방정부의 행정구역을 넘어서 공공재의 외부효과(External Effects)나 파급효과(Spillover Effects)가 있는 사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 국가가 재원을 지원하도록 하고 있음¹³⁾
- 심지현(2014)은 아래와 같이 국가와 지자체의 선택권 여부, 국가와 지방자치단체의 책임성 정도에 따라서 국가와 지자체의 책임을 구분하고 있음

표 40 지방자치단체 국고보조사업 분류 원칙

	분류원칙
지자체의 선택권 여부	법령상 의무사업인 경우는 선택불가 그렇지 않은 경우는 선택가능
국가와 지방자치단체의 책임성 정도	1. 주로 국가의 책임 - 법령에 사무주체가 국가로만 명시되어 있거나, 지역성이 없는 국가정책 사업 2. 국가·지자체 공동책임 - 법령에 사무주체가 공동으로 규정되어 있거나 국가최저수준 사업인 경우 - 사업의 파급범위가 지역 외로 확장되는 경우 3. 주로 지자체의 책임 - 법령에 사무주체가 지자체로만 명시되어 있거나, 사업의 파급효과가 특정지역에 제한되는 경우 - 사업명에 특정지역명이 포함되거나, 사업목적에서 지역적 편익을 도모함을 명확히 밝히고 있는 경우

출처 : 심지현(2014), 지방자치단체 국고보조사업 평가, 국회예산정책처

13) 보조사업평가단(2015), 2015년 국고보조사업 운용평가보고서, 기획재정부
 국가의 재원지원이 필요한 분야로는 (복지 분야 서비스) 전국적 수준의 공공서비스 확보, (도로, 항만사업 등 건설사업) 재정자금의 계획적증점적 투입, (재해복구사업) 재해단체에 대한 재정구제 실시, (협오시설 또는 주민기피시설의 설치) 신규사업의 보급 장려, (재정자립기반이 취약한 지방자치단체에 대한 재정지원) 지방자치단체에 대한 재정 원조 등이 있음

- 종합하면 국가최저수준 사업, 사업의 파급범위 또는 외부효과가 지역 외로 확장되는 사업의 경우 국가와 지자체가 공동책임을 가지고, 사업의 파급효과가 특정지역에 제한되는 경우 지자체가 책임을 지는 것이 바람직함

2) 도시재생사업 재정지원 방향 재설정

- 도시재생사업은 지역개발사업의 하나로서 기본적으로 지자체 사무에 해당하나 국민 최저생활 보장, 지역 간 격차 해소 및 균형발전 등의 측면에서 국가의 역할이 필요
 - 도시경제기반형은 사업의 파급효과가 특정 지역 외로 확장된다는 측면에서 국가와 지자체의 공동책임임
 - 근린재생형은 지역적 편익을 도모하는 사업이지만, 국민 최저생활보장 등 국민의 기본적 관리와 관련하여 국가의 역할이 있음
- 도시재생에 대한 국가의 재정지원은 사업유형에 따른 국가의 역할 범위에 따라 아래와 같이 재설정 필요
 - Partnership and Collaboration : 도시경제기반형은 파급효과를 극대화 할 수 있도록 거점과 주변지역을 연계하고 주체들간의 파트너십을 형성하고 협력을 촉발하는 측면에서 국가의 전략적 투자 필요
 - Narrowing the Gap : 근린재생형은 저성장, 저출산, 고령화 등 사회·경제적 변화에 대응하여 지역사회에 새롭게 필요성이 대두되고 있는 돌봄, 훈련과 고용, 문화, 보건 등에 대한 사회서비스를 국민최저생활 기준까지 보장하는 측면과 이를 지역사회의 니즈에 맞게 보다 효율적으로 추진할 수 있는 공동체 기반 조직 활성화 측면에서 국가의 재정지원 필요

2. 도시재생사업 재정지원체계 개선을 위한 쟁점사항

1) 현행 도시재생사업 재정지원체계의 한계

□ 현재의 도시재생사업 재정지원체계는 재정의 효율성을 제고하고 도시재생사업이 지향하는 장소중심의 통합적 사업추진과 다양한 주체의 협업을 유인하는 데 한계가 있음

- 도시재생사업은 지역개발사업의 하나로서 기본적으로 지자체 사무이나, 국민 최저생활 보장, 지역 간 격차해소, 사업의 파급효과 측면에서 국가의 역할이 필요한 사업임
- 즉, 국가 고유의 사무가 아니라 국가가 지향하는 가치에 따라 국가와 지자체가 함께 수행하는 사업이기 때문에 도시재생에 대한 국고보조는 매년 정치적 경제적 상황에 따라 크게 민감하게 반응
 - 도시재생사업은 국토교통부가 기획재정부와 협의를 통해 매년 정부예산을 반영하여 대상지를 선정해야하기 때문에 다른 사업에 비하여 지원여부 또는 지원규모 등의 불확실성이 매우 높음
- 하지만 지자체는 재정자립도가 매우 낮기 때문에 도시재생사업을 수행하기 위해서 국가 보조금에 크게 의존
- 또한 사업을 귀속하는 「도시재생특별법」과 예산을 귀속하는 「국가균형발전 특별법」이라는 중복적 구조로 인하여 재정운영의 불안정성이 더욱 심화
- 이와 같은 예산지원체계의 문제는 지역맞춤형 상향식 사업 및 통합과 연계라는 도시재생사업 취지에도 불구하고 지자체로 하여금 중앙정부에 대한 의존성을 강화하고 무조건적 예산확보 경쟁으로 몰아가는 결과를 초래
- 불안정한 재정상황에서 지속적으로 사업을 추진하기 위해서는 보다 효과적으로 사업을 추진할 수 있도록 보다 효율적이고 경쟁력 있는 사업지원체계 마련 필요

□ 도시재생에서 국가의 재정지원 방향은 도시경제기반형과 근린재생형에 따라 근본적으로 다르기 때문에 이를 달성하기 위한 재정지원 방식도 특성에 맞게 차별화 필요

- 도시재생 사업유형별 국가의 역할을 수행하기 위해서는 배분방식, 지원방식, 지원대상, 심의주체 등 국가 재정지원의 재정지원체제와 관련된 아래의 항목 검토 필요

2) 배분방식 : 협정방식(Negotiable Grant)의 도입 여부

- 도시재생사업은 국고보조사업 신청주의에 입각하여 공모형으로 진행되고 있음
 - 시행령을 통해 쇠퇴기준을 제시하고 있지만, 기준이 매우 성글어서 쇠퇴기준이 지원결정에 결정적 역할을 하지 못함
 - 공모형은 예산 결정과정에서는 중앙정부 의존성을 심화시키지만, 막상 예산이 결정된 이후 국가의 정책방향에 따라 사업을 유인하기가 어렵게 됨
 - 이로 인하여 지자체가 예산을 효율적으로 집행하는 것보다 예산을 확보하는 것에 보다 집중하는 결과가 초래
- (경제) 선진국에서는 최근 지방자율과 분권조치의 하나로서, 지방정부, 지방정부 연합체, 중앙정부가 중장기 사회간접자본의 투자와 재원조달에 대해 협정을 맺는 방식을 도입하여 국가의 정책방향을 따를 것을 유인하고 있음
 - 영국 City Deals 등, 미국 SC2(Cooperative Agreement)
 - 장기적으로 도시재생을 추진해야 할 지자체가 큰 틀에서 정부의 재생정책 방향 함께할 수 있도록 하는 제도적 장치로서 협정방식의 도입 필요
- (근린) 미국의 가장 오래된 근린재생 프로그램인 CDBG는 공식(Formula)에 의해 배분되며, 포괄적 형태로 지원됨
 - 예산확보를 위한 지나친 경쟁을 지양하고 효율적 집행을 유도하기 위하여 근린재생형의 경우 공식에 의해 배분하는 방식 강화 필요
 - 단, 공식(Formula)에 의해 배분하기 위해서는 국가가 지원하는 쇠퇴의 기준을 강화하고, 생활권 단위의 최저생활기준이 보다 명확하게 제시 필요

3) 지원방식 : 경제기반형은 부처연계사업을 중심, 근린재생형은 포괄보조를 중심으로

- 현재 도시재생사업은 사업유형에 관계없이 마중물사업과 함께 부처연계사업을 추진하고 있음. 사업유형에 따라 이러한 방식을 선택적으로 집중화 방안 논의 필요
- 사업의 파급효과가 생활권에 제한되는 근린재생형은 마중물을 포괄지원형태로 지원하여 지역특성에 맞게 국가 최저생활기준을 달성토록 유도
 - 생활권 단위에 지나치게 많은 사업이 집중될 경우 지역 간 형평성 문제, 특혜시비 등에서 자유롭기 어려움
 - 사업규모가 소규모인 근린재생형에서 조차 부처연계사업을 독려할 경우, 부처예산 확보노력으로 인하여 마중물 예산의 효율성 제고에 집중하기 어려움
- 도시경제기반형은 파급효과가 도시전체 또는 광역지역에 미치는 대규모 사업으로 하나의 단위사업으로는 추진하기에는 한계가 있음. 따라서 도시재생 마중물 지원은 거버넌스를 구축하고 사업을 기획하는 것에 집중하고, 실제 사업은 기존 부처의 사업을 연계 집중하여 효율성 제고 필요
 - 영국 City Deal, 미국 SC2

4) 지원대상 : 지자체에서 지역 거버넌스로 확대 여부

- 도시재생사업은 기본적으로 지자체가 계획을 통해 예산을 요청하고, 지자체를 통해 전달되는 구조를 가지고 있으며, 이러한 전달체계는 지자체 중심, 행정주도로 사업을 추진하는 결과를 초래
- 영국의 City Deals은 LEP(기초지자체 사업연합)와 정부가 교섭을 주도하도록 하고 있으며, 미국의 CDBG 등도 지역의 CDCs 등 지역사회 조직에 지원토록 하여 지역사회의 참여 촉진
- Top-Down 방식의 행정주도 사업으로는 지역사회의 다양한 니즈를 발굴하고 효과적으로 대응하기에는 한계가 있음. 따라서 도시재생사업에 지역의 핵심 주체들이 참여할 수 있는 방안마련 필요
 - 해외사례를 참고하여 도시재생사업 예산지원 대상을 지자체에서 공사, 대학,

- 기업, 주민, 상인 등 지역의 핵심 주체들이 참여한 지역거버넌스로 확대하는 등의 획기적인 조치 검토 필요
- 단, 이를 위해서는 지역거버넌스를 국가 예산을 집행하는 책임 있는 조직으로 전환이 선행되어야 함

5) 심의주체 : 도시경제기반형은 국가에서, 근린재생형은 광역에서

- 현재 도시재생사업은 국가재정을 지원하는 모든 사업을 국가에서 평가, 모니터링 및 컨설팅 등 지원 및 관리하는 시스템으로 운영되고 있음
- 근린재생형의 경우 지역사회의 일은 지역사회가 가장 잘 알 수 있는 반면, 사업의 규모가 작고 수가 많아, 국가가 모든 사업을 지원 및 관리하기에는 한계가 있음
- 독일 베를린의 도시재생 프로그램은 작은 규모의 예산은 기초에서 심의하고, 예산의 규모가 커질수록 보다 상위의 정부에서 심의토록 하여 사업관리의 효율성 도모
- 근린재생형의 경우 공식에 따라 광역단체에 예산을 배분하고 광역에서 공모를 통해 선정 관리하는 방식의 도입 필요

6) 재정지원 내용 : 역량강화 및 인적지원 실효화

- 「도시재생특별법」은 지역사회의 역량강화를 위하여 기반시설 설치비 등 자본보조 이외에도 계획수립비, 전문가 파견비 등 경상경비 지원을 가능토록하고 있음
- 하지만 국토교통부의 예산체계에서 도시재생사업은 SOC 예산에 속해 있어 경상적 지출에 대한 지원이 실제적으로는 불가능한 상황임
- 도시재생은 다양한 사업, 조직, 예산 등을 연계조정해야 하는 장소기반 지역발전(Area-based local development) 특성상 지역사회의 역량강화가 무엇보다 필요
- 이를 위해 선진국에서는 지역을 역량을 키울 수 있도록 다양한 지원 프로그램을 운영하고 있음

- 특히 미국 SC2는 프로그램 자체가 기술적 지원을 제공하고 지역의 역량을 키우도록 지원하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 이러한 방식을 통해 지역사회에서 환영받고 있으며, 세금이 더 효율적으로 사용되었다고 평가받고 있음
- 또한 미국 NRI 프로그램은 실행보조금(Implementation Grants) 이전에 역량 강화 프로그램(BNCP; Building Neighborhood Capacity Building), 계획지원 프로그램(Planning Grants) 지원 단계를 두어 실행보조금이 보다 준비된 지역에서 효율적으로 활용될 수 있도록 하고 있음
- 본격적인 사업에 앞서 충분히 준비하고 역량을 강화할 수 있도록 계획 및 역량강화 지원을 별도의 프로그램화 필요

3. 도시재생사업 재정지원체계 개선방안

□ 도시재생사업 유형별 특성에 따라 재정지원 세부방식의 차별화

- 도시경제기반형 : 도시 또는 광역차원의 파급효과를 가지는 도시경제기반형의 경우 기본적으로 경쟁을 통한 공모방식을 유지하되, 중앙정부와 지방정부가 공동의 비전에 대하여 합의를 하고 상호 투자를 협약방식으로 전환하여 국가 정책방향으로의 유인효과를 제고. 특히 협약의 주체를 기존 지자체 중심에서 지역거버넌스로 전환하여, 경제 활성화를 위하여 필요한 지역사회 주체들의 협력을 제고
- 근린재생형 : 생활권의 단위의 삶의 질을 개선하는 근린재생형의 경우 완전 경쟁보다는 공식을 기준으로 일차적으로 선정하고 선정된 대상지를 대상으로 부분적으로 경쟁토록 하여 예산확보에 대한 노력보다 집행의 효율성을 제고토록 유인. 쇠퇴진단 기준을 보다 강화하고 생활권 단위의 최저 서비스 기준을 만족시키는 목적 하에 포괄보조 확대

표 41 도시재생사업 재정지원체계 개선방안

		기 존	변 경	
			도시경제기반형	근린재생형
지 원 체 계	배분방식	완전경쟁에 의한 공모형 신청보조	완전경쟁과 협약	공식에 따른 선정 후 부분적 경쟁
	지원방식	특정보조+부처연계	특정보조+부처연계	포괄보조
	지원대상	지자체	지역 거버넌스 (지자체국가공사대학기업 등)	지자체 또는 지역주민 조직
	심의주체	(국가)도시재생 특별위원회	(국가)도시재생 특별위원회	(광역)지방도시재생 위원회

□ 도시재생사업 유형별 자원의 차별화

- 국가 예산 중 특별회계는 고유의 목적을 가지고 있고, 고유의 목적에 적합한 사업에 지원이 될 때 효과적이고 효율적으로 목적을 달성 할 수 있음
- 현재 사업의 특성과 관계없이 모든 도시재생사업은 생활권 단위의 사업에 해당하는 지역발전특별회계 생활기반계정 내 시군구 포괄보조사업 중 도시활력 증진 지역개발사업에 포함되게 되어 특별회계 내 계정의 목적과 미스 매치 발생
 - 지역발전특별회계는 목적에 따라 경제를 활성화하기 위한 경제발전계정과 생활권의 삶의 질을 개선하기 위한 생활기반계정으로 구분
- 재정을 보다 효율적으로 집행하기 위해서는 회계 내 계정의 목적과 취지에 맞도록 지원사업 대상을 조정 필요

표 42 도시재생사업 지원 자원 차별화 방안

		기 존	변 경	
			도시경제기반형	근린재생형
주요자원	일반회계 → 지특회계 생활기반계정		지역발전특별회계 경제발전계정	지역발전특별회계 생활기반계정

□ 통합과 협력에 기반한 지역맞춤형 도시재생을 추진할 수 있도록 사업지원과 별개로
인력지원과 계획지원 프로그램 도입

- 「도시재생특별법」은 지역사회의 역량강화를 위하여 기반시설 설치비 등 자본보조 이외에도 계획수립비, 전문가 파견비 등 경상경비 지원을 가능토록하고 있음
 - 하지만 국토교통부의 예산체계에서 도시재생사업은 SOC 예산에 속해 있어 경상적 지출에 대한 지원이 실제적으로는 불가능한 상황임
 - 그간 도시활력증진지역개발사업도 자본보조 이외의 경상경비의 지원에는 상당한 애로사항이 있었음
- 도시재생은 다양한 사업, 조직, 예산 등을 연계조정해야 하는 장소기반 지역발전(Area-based local development) 특성상 지역사회의 역량강화가 무엇보다 필요
 - 이를 위해 선진국에서는 지역을 역량을 키울 수 있도록 다양한 지원 프로그램을 운영하고 있음
 - 특히 미국 SC2는 프로그램 자체가 기술적 지원을 제공하고 지역의 역량을 키우도록 지원하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 이러한 방식을 통해 지역사회에서 환영받고 있으며, 세금이 더 효율적으로 사용되었다고 평가받고 있음
 - 또한 미국 NRI 프로그램은 실행보조금(Implementation Grants) 이전에 역량강화 프로그램(BNCP; Building Neighborhood Capacity Building), 계획지원 프로그램(Planning Grants) 지원 단계를 두어 실행보조금이 보다 준비된 지역에서 효율적으로 활용될 수 있도록 하고 있음
- 본격적인 사업에 앞서 충분히 준비하고 역량을 강화할 수 있도록 계획 및 역량강화 지원을 별도의 프로그램화하여 도시재생사업의 실효성을 제고
 - 또 역량강화를 위해서는 현장에 전문 인력 지원이 필수적. 인력지원 비용지출이 어려워 계획용역에 인건비를 쓰는 등 편법을 쓸 수밖에 없는 상황 지속되고 있음. 따라서 사문화된 도시재생법에 따른 지원센터에 대한 예산지원 항목을 적극 활성화

표 43 도시재생사업 재정지원내용 개선방안

	기 존	변 경	
		도시경제기반형	근린재생형
지원내용	사업비	사업비 + 경상비(인력지원, 계획지원 등)	

그림 15 도시재생사업 단계별 지원방안



제 5 장

결론 및 향후 과제

결론 및 향후 과제

1. 연구의 결론 및 정책제언

1) 연구의 결론

- 본 연구는 도시재생사업 재정지원체계 현황과 문제점을 도출하고 해외 선진사례와의 비교분석을 통해 도시재생사업 재정지원체계 개선방안을 제시하는데 목적이 있음
 - 잠재성장률 저하 및 복지수요 증대에 따른 긴축재정 상황으로 인하여 도시재생사업에 대한 국가 지원도 전략적 자원배분을 통해 재정의 효과성 극대화 필요
 - 재정의 효과성 및 사업의 효율성을 극대화하는 측면에서 도시재생사업 재정지원체계 현황과 문제점을 검토하고 해외 선진사례와의 비교분석 통해 개선방안을 제시하고자 함
- 현재의 도시재생사업 재정지원체계는 재정의 효율성을 제고하고 도시재생사업이 지향하는 장소중심의 통합적 사업추진과 다양한 주체의 협업을 유인하는 데 한계가 있음
 - 도시재생사업은 지역개발사업의 하나로서 기본적으로 지자체 사무이나, 국민 최저생활 보장, 지역 간 격차해소, 사업의 파급효과 측면에서 국가의 역할이

필요한 사업임. 이러한 이유로 인하여 도시재생에 대한 국고보조는 매년 정치적 경제적 상황에 따라 크게 민감하게 반응하고, 그 결과 다른 사업에 비하여 지원여부 또는 지원규모 등의 불확실성이 매우 높음

- 하지만 지자체는 재정자립도가 매우 낮기 때문에 도시재생사업을 수행하기 위해서 국가 보조금에 의존할 수밖에 없음. 이와 같은 예산지원체계의 문제는 지역맞춤형 상향식 사업 및 통합과 연계라는 도시재생사업 취지에도 불구하고 지자체로 하여금 중앙정부에 대한 의존성을 강화하고 무조건적 예산확보 경쟁으로 몰아가는 결과를 초래

□ 해외 선진국에서는 지역의 거버넌스가 자율과 책임성을 가지고 보다 효율적으로 도시재생사업을 추진할 수 있도록 다양한 재정지원방식을 도입

- 도시재생 재정지원 사업유형(경제활성화, 근린재생형)에 따라 각각의 목표와 특성에 따라 별도의 재정지원 프로그램을 운영
- Top-Down 방식이 아니라 국가와 지역 거버넌스의 협약(Agreement)·협정(Deal)을 통해 국가의 이해와 지자체의 자율과 권한의 균형을 도모
 - 영국 Growing Places Funds, City Deal, 미국 SC2
- 사업을 실행하기 전에 충분히 역량을 강화하고 사업을 기획할 수 있는 프로그램을 운영하여 사업의 효율성 제고
 - 미국 NRI : Capacity Program ⇒ Planning Grants ⇒ Implementation Grants로 단계화하여 준비된 지역사회가 사업을 추진토록 함
 - 영국 Our Place! : 초기 보조금 지급을 받으며 논리모델(Logic Model)을 개발 한 후 실행계획(Operational Plan)을 수립

2) 정책제언

□ 도시재생사업 유형별 특성에 따라 ‘재정지원체계’ 차별화

- 도시경제기반형 : 경쟁을 통한 공모방식을 유지하되, 중앙정부와 지방정부가 공동의 비전에 대하여 합의를 하고 상호 투자를 협약방식으로 전환하여 국가 정책방향으로의 유인효과를 제고. 특히 협약의 주체를 기존 지자체 중심에서 지역거버넌스로 전환하여, 경제활성화를 위하여 필요한 지역사회 주체들의 협력을 유도
- 근린재생형 : 완전 경쟁보다는 공식을 기준으로 일차적으로 선정하고 선정된 대상지를 대상으로 부분적으로 경쟁토록 하여 예산확보에 대한 노력보다 집행의 효율성을 제고토록 유인. 포괄보조 확대를 통해 지역 맞춤형 서비스 공급

표 46 도시재생사업 재정지원체계 종합 개선방안

		기 준	변 경	
			도시경제기반형	근린재생형
주요재원		일반회계 → 지특회계 생활기반계정	지역발전특별회계 경제발전계정	지역발전특별회계 생활기반계정
지 원 체 계	배분 방식	완전경쟁에 의한 공모형 신청보조	완전경쟁과 협약	공식에 따른 선정 후 부분적 경쟁
	지원 방식	특정보조+부처연계	특정보조+부처연계	포괄보조
	지원 대상	지자체	지역 거버넌스 (지자체국가공사대학기업 등)	지자체 또는 지역주민 조직
	심의 주체	(국가)도시재생 특별위원회	(국가)도시재생 특별위원회	(광역)지방도시재생 위원회
지원내용		사업비	사업비 + 역량강화(인력지원비, 계획지원비)	

□ 도시재생사업 유형별로 지역발전특별회계 내 ‘지원계정’의 차별화 필요

- 지역발전특별회계의 계정별 목적과 취지에 맞도록 경제활성화를 목적으로 하고 파급효과가 도시 및 지역에 미치는 도시경제기반형은 경제발전계정에서, 공동체 활성화와 근린환경 개선을 목적으로 하고 파급효과가 지역 내에 머무르는 근린재생형은 생활기반계정에서 지원

□ 통합과 협력에 기반한 지역맞춤형 도시재생을 추진할 수 있도록 사업지원과 별개로 인력지원과 계획지원 프로그램 도입

- 도시재생은 다양한 사업, 조직, 예산 등을 연계조정해야 하는 장소기반 지역발전 (Area-based local development) 특성상 지역사회의 역량강화가 무엇보다 필요
- 본격적인 사업에 앞서 충분히 준비하고 역량을 강화할 수 있도록 계획 및 역량강화 지원을 별도의 프로그램 도입
- 사문화되고 있는 「도시재생특별법」 상의 계획수립비, 전문가 파견비 지원 실효화

2. 연구의 성과와 향후과제

1) 연구의 성과

- 본 연구는 도시재생이 지향하는 통합과 협업을 실현하기 위한 수단으로서 국가의 재정지원체계의 한계를 분석하고 개선방향을 제시했다는 점에서 학술적 성과가 있음
- 본 연구는 구조적 건축정책 상황에서 보다 효율적으로 국가 지원 도시재생사업을 추진할 수 있는 근거를 제공하고 있다는 점에서 정책적 성과가 있음

2) 향후과제

- 도시재생사업에 대한 국가지원은 도시재생사업의 가치와 효과에 대한 사회적 공감대 형성될 때 안정화 될 수 있음. 이를 위해서 도시재생사업이 기존의 도시정비사업 또는 마을만들기 사업과 어떻게 차별화되며, 사회적으로 어떠한 효과를 가질 수 있을지에 대한 보다 명확한 근거와 평가가 보완되어야 함
- 근린재생형이 지향하는 생활권 단위의 삶의 질 격차 완화를 실현하기 위해서는 생활권 내에서 확보되어야 하는 기초생활인프라 또는 사회서비스의 명확한 대상과 기준 등에 대한 추가적인 연구가 필요. 또한 공식에 의해 지원을 결정할 경우 지원 대상을 선정하는 쇠퇴기준과 선정된 지역이 기득권화하는 것에 대한 방지 대책 보완 필요
- 도시재생은 지역사회의 주도성을 회복하지 못하면 지속가능하기가 어려움. 따라서 향후 공공의 재원에 의존하지 않더라도 지역사회 스스로 지역의 문제를 발굴하고 해결할 수 있는 방안에 대한 추가적 연구가 필요
- 본 연구는 도시재생을 지원하기 위한 재원 중 마중물을 대상으로 한 것으로 향후 부처연계사업 및 기금 등 보다 다양한 재원을 통합적으로 분석 필요
- 한국의 현실여건에 적합한 도시재생 정책을 개발하기 위해서는 외국 선진사례와 함께 보다 다양한 의견수렴과 피드백을 통한 정교화가 필요

REFERENCE

참고문헌

- 기획재정부 보조사업평가단. 2015. 2015년 국고보조사업 운용평가보고서
- 김재훈. 2007. 미국의 보조금. 서울산업대학교 행정학과. 정부혁신지방분권위원회에 제출된 미발간 원고
- 김현아. 2014. 지역발전정책과 재정정책. 한국조세재정연구원
- 서수정. 2012. 5가지 핵심 전략으로 보는 영국과 일본의 도시재생정책. In 새로운 도시재생의 구상. 서울: 한울.
- 심지현. 2014. 지방자치단체 국고보조사업 평가, 국회예산정책처
- 염철호. 2013. 지자체 건축도시 관련 중앙정부 공모사업의 효율적 운영을 위한 정책방안 연구, 건축도시공간연구소
- 이재원. 2007. 사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방향. (사)한국 지방재정학회, 보건복지부
- 이준구. 2006. 재정학. 다산출판사 제3판
- 조기현. 2012. 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안. 한국지방행정연구원
- 지방자치발전위원회. 2014. 지방자치발전 종합계획
- 최순영, 조임곤. 2014. 국고보조금 제도의 정비방안. 한국행정연구원
- 최인수. 2014. 지역공동체 활성화를 위한 선진형 행재정적 지원체계 연구, 한국지방행정연구원

- Abt Associates. 2014. Evaluation of the Strong Cities, Strong Communities (SC2) Teams Pilot Final Report
https://aspe.hhs.gov/sites/default/files/pdf/77111/rpt_SC2FinalReport.pdf
 [access Dec. 12, 2015.]
- Atkinson, R. 2000. Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. *Urban Studies*, 37, 1037–1055.
- Bailey, N., Barker, A., & Mac Donald, K. 1995. Partnership Agencies in British Urban Policy. London: UCL Press.
- Cabinet Office. 2012. Unlocking growth in cities :city deals wave1. London: Cabinet Office
- Cisneros, H. G., Engdahl, L., Bond, C. 2009. From Despair to Hope: Hope VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities. Brookings Institution Press. Washington D.C.
- Clayton, N., & Mcgough, L. 2015. City Deals and Skills. London: Centre for Cities
- Colenutt, B., & Cutten, A. 1994. Community empowerment in vogue or vain? *Local Economy*, 9, 236–250.
- DBIS (Department for Business, Innovation and Skills). 2010. Local Growth White Paper : realising every place's potential. London: DBIS
- DBIS (Department for Business, Innovation and Skills). 2013a. Government's response to the Heseltine review. London: DBIS
- DBIS (Department for Business, Innovation and Skills). 2013b. Growth Deals: Initial Guidance for Local Enterprise Partnerships. London: DBIS
- DBIS (Department for Business, Innovation and Skills). 2014b. Regional Growth Fund: Annual Monitoring Report 2014–2015. London: DBIS
- DBIS (Department for Business, Innovation and Skills). 2015c. Regional Growth Fund: Due Diligence Guidance. London: DBIS
- DCLG (Department for Communities and Local Government). 2008. Neighbourhood Management Pathfinders: Final Evaluation Report. London: DCLG

- DCLG (Department for Communities and Local Government). 2010a. Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal: Final Report Summary. London: DCLG
- DCLG (Department for Communities and Local Government). 2010b. Spending Review 2010: Equality Impact Assessment Completion of the Working Neighborhoods Fund. London: DCLG
- DCLG (Department for Communities and Local Government). 2010c. The New Deal for Communities Experience: A final assessment. London: DCLG
- DCLG (Department for Communities and Local Government). 2015b. 2010 to 2015 government policy: localism.
<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>
 [accessDec.12,2015.]
- DETR (Department of Environment, Transport and Regions). 1998. Single Regeneration Budget: Bidding Guidance(Round6). London: DETR
- DfT (Department for Transport), & DCLG (Department for Communities and Local Government). 2011. Growing Places Fund: Prospect us. London: DCLG
- Edwards, C. 2008. Participative urban renewal? Disability, community, and partnership in New Labour's urban policy. *Environment and Planning A*, 40, 1664–1680.
- Edwards, J. 1997. Urban policy: the victory of form over substance? *Urban Studies*, 34, 825–843.
- Enterprise Community Partners, Inc. 2014. Issue Background: Place-Based Community Development
<http://www.enterprisecommunity.com/policy-and-advocacy/issues/holistic/placed-based> [access Dec. 12, 2015.]
- Fordham, G., Hutchinson, J., & Foley, P. 1999. Strategic approaches to local regeneration: The Single Regeneration Budget Challenge Fund. *Regional Studies*, 33(November), 131–141.

- Heseltine, M. 2012. No Stone Unturned in Pursuit of Growth. London: DBIS
- Hopkins, E.M., Ferris, J. M. 2015. Place-based initiatives in the Contexts of Public Policy and Markets: Moving to Higher Ground. The Center on Philanthropy and Public Policy, Sol Price Center for Social Innovation, University of Southern California.
<https://socialinnovation.usc.edu/files/2014/12/Prioritizing-Place-Moving-to-Higher-Ground.pdf> [access Dec. 12, 2015.]
- Morris, N. 2015, March 6. Council cuts are heaviest in poor areas, report finds. Independent.
<http://http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/council-cuts-are-heaviest-in-poor-areas-report-finds-10089317.html>. [access Dec.12,2015.]
- National Resource Network. 2013. The National Resource Network: Learn About Us. http://www.nationalresourcenetwork.org/en/home/who_we_are [access Dec. 12, 2015.]
- Nevin, B., & Shiner, P. 1995. The Single Regeneration Budget: urban funding and the future for distressed communities. *Local Work*, 58, 1-7.
- Oatley, N., & Lambert, C. 1998. Transitions in urban policy: explaining the emergence of the challenge fund model". *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, 21-37.
- Pugalis, L., Townsend, A., Gray, N., & Ankowska, A. 2015. Planning for Growth: The Role of Local Enterprise Partnerships in England Final Report. RTPI, 9(3).
- Raco, M. 2000. Assessing community participation in local economic development – lessons for the new urban policy. *Political Geography*, 19, 573-599.
- Raco, M. 2013. The New Contractualism, the Privatization of the Welfare State, and the Barriers to Open Source Planning. *Planning Practice and Research*, 28(1), 45-64.
- Reed, I. W. 1989. The Life and Death of UDAG: An Assessment Based on Eight Projects in Five New Jersey Cities. *Publius, The State of American Federalism*, Vol. 19, No. 3, 1988-1989 (Summer, 1989), pp. 93-109
- Stone, J. 2015, June 26. Local services like social care and child protection face

- deep 12 per cent cuts, LGA warns. Independent.
<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/local-services-like-social-care-and-child-protection-face-deep-12-per-cent-cuts-lga-warns-10347280.html>. [access Dec.12,2015.]
- The Stationery Office. 2011. Localism Act. London: TSO
- U.S. Department of Education. 2012. Impact in Place: ED Releases Report on “Place-Based” Strategy
<http://blog.ed.gov/2012/06/impact-in-place-ed-releases-report-on-place-based-strategy/> [access Dec.12,2015.]
- U.S. Department of Education. 2015. Promise Neighborhoods.
<http://www2.ed.gov/programs/promiseneighborhoods/index.html> [access Dec.12,2015.]
- U.S. Department of Housing and Urban Development(HUD). 2014a. Annual Performance Report FY2014 Plan FY 2016.
<http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=FY14.APR-FY16.APP.pdf> [access Dec.1,2015.]
- U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD). 2014b. White House Council on Strong Cities, Strong Communities (SC2) National Fact Sheet.
https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/SC2_National_Fact_Sheet_2014.pdf [access Dec. 12, 2015.]
- U.S. Department of Housing and Urban Development(HUD). 2015a. Choice Neighborhoods Planning Grants Program
http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=cnplng_final.pdf [access Dec.12, 2015.]
- U.S. Department of Housing and Urban Development(HUD). 2015b. Community Development Block Grant Program – CDBG.
http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_plannin

- g/communitydevelopment/programs [access Dec.1,2015.]
- U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD). 2015c. Community Planning and Development: Community Development Fund, 2016 Summary Statement and Initiatives
<https://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=18-FY16CJ-CDFund.pdf> [access Dec. 10, 2015.]
- U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance. 2015. Byrne Criminal Justice Innovation Program: FY 2015 Competitive Grant Announcement. <https://www.bja.gov/Funding/15BCJIsol.pdf> [access Dec. 12, 2015.]
- U.S. White House, 2010. Place-Based Investments.
<https://www.whitehouse.gov/blog/2010/06/30/place-based-investments> [access Dec. 12, 2015.]
- U.S. White House. Office of Urban Affairs. 2012. Neighborhood Revitalization Initiative.
<https://www.whitehouse.gov/administration/eop/oua/initiatives/neighborhood-revitalization> [access Dec. 12, 2015.]
- Urban Institute. 2015. Choice Neighborhoods: Baseline Conditions and Early Progress.
<https://www.huduser.gov/portal/publications/reports/choice-neighborhoods-baseline.html> [access Dec. 12, 2015.]
- Walker, D. 2015, June 29. Cameron versus councils: will this government really relinquish control? Guardian.
<http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2015/jun/29/cameron-versus-councils-government-relinquish-control-devolution>. [access Dec.12, 2015.]

S U M M A R Y

SUMMARY

Keywords: Urban Regeneration, Public Spending System

This study aims to propose how to improve the financial support system of urban regeneration project through a comparative analysis on successful cases of a leading overseas policy and project. The rate of economic growth has slowed and the demand for welfare has increased, while the central government tightened the budget. Therefore, state support for urban regeneration project should be strategically allocated to maximize its effect.

The state's financial support system for urban regeneration project has its limits today. The system has not adequately encouraged all related agencies to collaborate and combined diverse policies, planning and programmes to accomplish the intended goal at the city and local level. The national subsidy for urban regeneration project is highly uncertain, since it is the local government's responsibility and role to support or execute urban regeneration project rather than the national government's. For this reason, the state budget for urban regeneration project is vulnerable to the annually changing political and economic situation. The city government highly relies on the national subsidy, due to a lack of budget support to promote urban regeneration projects. In this process, the city government focuses on ensuring the budget rather than maximizing performance.

In a country like the United States or the United Kingdom, supporting urban regeneration in the long term, national government has introduced a variety of financial assistance programmes with local governance's autonomy and responsibility.

The financial support system should vary according to each project type. Economic-based urban regeneration: the central and local governments have agreement on increasing mutual investment to realize their common visions. In particular, the subject of agreement should switch over from local governments to local governance so that local actors cooperate with each other for economic revitalization in place. Community-based urban regeneration: the beneficiary/recipient of state's subsidy should be primarily chosen by a formula and then the recipients compete against one another for maximizing performance rather than merely securing the budget. To promote local empowerment, there is a need for technical assistance apart from project subsidy.

수시 2015-22

도시재생사업 재정지원체계 실효성 제고방안 연구

지 은 이 박소영

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2015년 12월 31일

발 행 2015년 12월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

가 격 7,000원

ISBN 979-11-5898-013-9

한국연구재단 연구분야 분류코드 B170300

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2015, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 네이버에서 제공한 나눔글꼴이 적용되어 있습니다.

도시재생사업 실효성 제고를 위한 국가재정지원체계 개선방안

제1장 연구의 개요

제2장 도시재생사업 재정지원체계 현황과 문제점

제3장 해외 선진국의 도시재생사업 재정지원체계 분석

제4장 도시재생사업 재정지원체계 개선방안

제5장 결론 및 향후과제



국토연구원
KRIHS

14067 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화, 031.380.0114 팩스, 031.380.0470

