

국토정책 *Brief*

제 260 호
2010. 1. 18

주민 중심의 창조적인 도시재생프로그램 미니애폴리스의 NRP와 시사점

정윤희 책임연구원(국토연구원)

- 미니애폴리스시의 도시재생프로그램(Neighborhood Revitalization Program: NRP)은 타 지역이나 도시에서 선례를 찾아보기 힘들 만큼 지역주민에게 강한 권한과 자원을 부여한 도시재생 정책임
 - 1990년대 초 미니애폴리스시는 향후 20년간 매년 2천만 달러씩, 총 4억 달러의 재원을 NRP에 따라 각 마을이 스스로 결정한 마을계획(Neighborhood Action Plan: NAP) 집행예산으로 할당할 것을 결정함
 - 주민에게 직접 권한과 자원을 부여하여, 도시를 살기 좋은 곳으로 만들고 도심의 인구 유출을 막아 쇠퇴 흐름을 반전시키는 도시재생을 이루고자 함
 - 미니애폴리스의 주민들은 NRP에 참여하여 시의 재정을 어느 곳에 얼마나 쓸지 직접 결정할 수 있으며, 마을의 우선사업순위를 스스로 정한 프로젝트의 제안과 실행에서 시의 각 기관 및 부서들과 협력하여 일하고 있음
- 미니애폴리스에서는 NRP가 도입된 지 17년이 지난 2007년까지 마을계획 실행과 도시재생을 위한 예산으로 약 2억 8천만 달러가 소요되었음
 - 현재 미니애폴리스 주민들의 79%는 삶의 질을 향상시키기 위해 무엇을 할지 논의하기 위한 모임을 지속적으로 갖고 있으며, 이는 도시전반에 활기를 불어넣고 있음
 - 미니애폴리스의 마을주민들은 풍부한 창의력으로 혁신적인 사업들을 자유롭게 구상하고, 이를 통해 미니애폴리스시의 모습을 꾸준히 개선해 나가고 있음

1. 도시재생프로그램(NRP) 설립의 배경

- 1980년대 중반 미네아폴리스시¹⁾는 많은 미국 도시들과 마찬가지로 도심의 심각한 쇠퇴와 급속한 교외화로 인한 인구 감소 문제를 겪고 있었음
 - 1984년 선출된 시의회와 시장은 도시 전반에 걸친 쇠퇴문제를 해결하고 대안을 찾기 위한 전담반(Task Force)을 조직하였음
 - 전담반은 1988년 5월 미네아폴리스시의 마을들이 상당한 수준의 물리적 재생이 필요하며, 전반적인 도시재건에 30억 달러 이상의 재원이 소요될 것이라고 보고함
 - 이러한 재원소요는 시의 재정규모를 초과하는 것으로 이를 대신할 혁신적 접근이 필요하다고 제안함
 - 한편 마을활동가들은 많은 주민들이 주택문제, 범죄문제, 경제문제 등으로 고통 받고 있지만, 시민들이 낸 세금은 시내 중심가의 개발사업에만 할당되어 왔다고 비판함²⁾
- 시의 리더들은 개발사업에만 세금을 소모한다는 마을활동가들의 비판과 전담반의 제안을 받아들여, 세입담보금융³⁾(Tax Increment Finance)으로 조성한 연간 2천만 달러의 예산을 주민들이 스스로 정한 마을사업에 사용할 수 있는 도시재생프로그램(Neighborhood Revitalization Program: NRP)을 정책화함
- 1990년 미네소타 주의회는 미네아폴리스시 리더들의 요구로 미네아폴리스시에 NRP를 설립하는 법률을 통과시킴
 - 이를 통해 20여 년간 총 4억 달러의 재원을 미네아폴리스시 주민이 스스로 계획한 마을의 미래를 위해 직접 사용할 수 있게 됨
- 미네아폴리스시는 시 전체를 81개 마을로 구분하고, 의회의 승인으로 배당된 재원을 각 지역의 경제적 상황에 기초하여 배분함
 - 건강한 마을은 ‘보호’(protect)지역으로, 쇠퇴의 조짐을 보이고 있는 마을은 ‘재생’(revitalization)지역으로, 상당한 문제를 지녀 명백한 개입이 필요한 마을은 ‘전환’(redirection)지역으로 구분하여 지원을 차등화함

1) 미네아폴리스시는 미네소타주에서 가장 큰 도시로 미시시피강을 사이에 두고 있는 세인트폴과 함께 트윈시티로 불리는 미네소타주의 중심부임. 인구는 약 38만 명(U.S. Census, 2000년 기준)임.

2) PPS(Project for Public Space), 2007, *The Great Neighborhood Book*, Gabriola Island : New Society Publishers, pp170-171.

3) 세금으로 추진된 중심부 개발프로젝트 지역의 가치 상승으로 증가된 재산세를 담보로 재원을 조달하는 방식

2. 도시재생프로그램(NRP)의 목적과 구조

● 도시재생프로그램(NRP)의 목적

■ 마을역량의 강화

- 주민들은 마을에 대한 정보를 수집하고 분석하는 과정에서 주민들은 마을에 대해 더 많은 것을 알게 되며, 더 많이 알수록 마을의 재활성화에 중요한 기여를 할 수 있음

■ 공공서비스의 재설계

- 마을주민들은 마을의 문제를 발견하고 해결책을 찾을 수 있는 중요한 판단자로서, NRP는 포럼을 통하여 공무원과 관료들이 정책대상인 주민들과 상호 협력할 수 있는 기회를 제공함
- 공공이 예산우선권을 재검토하고 주민이 원하는 공공서비스를 제공하도록 지원해줌

■ 정부 간, 정부 내 협력의 증진

- 미니애폴리스 시민의 삶에 큰 영향을 미치는 다섯 개의 행정기관([그림 1] 참조)은 NRP를 통하여 상호 소통하고 조정하는 노력을 하게 되는데, 이 결과 공공재원의 투자 성과를 높이고 주민들에게 큰 혜택을 주게 됨

■ 공동체의식의 형성

- NRP는 주민들이 마을재생에 적극 참여하려는 유인과 틀을 제공하여, 주민 스스로 살기 좋은 마을을 만드는 데 기여하고자 하는 공동체의식을 형성하는 데 도움을 줌

● 도시재생프로그램(NRP)의 구조

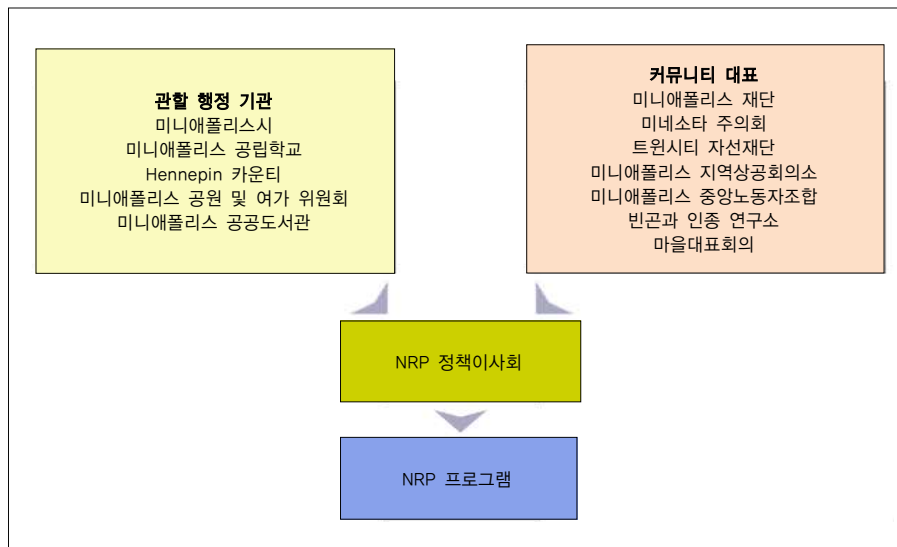
■ 우선사업순위의 결정, 마을계획 수립과 실행까지 전 과정에서 마을주민이 중심이 되는 것이 NRP의 핵심임

- 주민과 이해관계자들은 원하는 마을상(像)과 실현목표, 구체적인 전략이 담겨 있는 마을계획(Neighborhood Action Plan: NAP)을 세우고 실행에 참여함
- NRP는 마을계획을 실행할 수 있는 재원을 제공함

■ 미니애폴리스시를 관할하는 다섯 개의 행정기관과 각 부문의 대표자들로 구성된 NRP 정책 이사회(Policy Board)는 NRP 운영전반에 대한 방향을 제시하고, 마을계획을 승인함

- 정책이사회에 의해 임명된 NRP사무국은 마을사업과 관련된 시의 각 부서들과 상호 협력하고, 분권화된 계획작성과 실행을 촉진함

【그림 1】 도시재생프로그램(NRP) 정책이사회의 구조



출처: www.nrp.org

● 도시재생프로그램(NRP)의 마을계획 수립 절차

- 주민들은 마을계획의 목표 설정, 계획의 준비와 성공적인 실행을 위해 다음과 같은 단계를 거치며, NRP는 모든 단계에서 지원과 협력을 제공함
 - 첫째, 마을조직은 계획에 앞서 참여협정(Participation Agreement)을 수립하여 NRP 정책이사회의 승인을 받음
 - ⇒ 참여협정을 통해 주민들의 이해와 의견을 계획과정에 포함시키는 방안을 구체화하여 다양한 주민참여를 유도
 - 둘째, 주민참여를 위한 다양한 활동 및 마을계획의 이슈 발굴
 - ⇒ 우편조사, 회의, 특정 그룹모임 등의 활동을 통해 다양한 주민참여를 지원하고, 정보를 수집·분석하여 마을의 이슈와 요구사항을 발굴
 - 셋째, 계획초안 작성
 - ⇒ NRP 마을운영위원회가 비전선언문, 포괄적 목표, 구체적 목적과 마을의 우선사업순위를 포함하는 계획초안을 작성하고, NRP 실행위원회가 계획을 성공적으로 실행할 수 있도록 필요한 전략(시간계획, 비용과 책임 등) 등의 계획초안을 완성

■ 넷째, NRP 마을운영위원회의 마을계획 홍보 및 마을의 승인

- NRP 마을운영위원회는 마을주민들과 이해관계자들이 계획을 검토, 의견을 제시하고 승인할 수 있도록 계획초안을 홍보하며, 마을총회를 통하여 마을계획을 승인

■ 다섯째, 행정기관에 마을계획 제출

- NRP의 임원, 정책이사회와 다섯 개 행정기관에 마을계획을 제출하여 계획실행과 성과 계약(performance contracts)을 관리할 조직을 확정하고, 수정사항을 마을에 제안
- 그후 수정된 최종안이 정책이사회에 제출되면 정책이사회와 미니애폴리스 시의회가 마을계획을 승인하고, 의회는 마을계획 실행을 위한 예산배정을 승인함

■ 여섯째, 계획의 실행

- 마을운영조직의 직원들과 주민 자원봉사자들은 계획실행과 모니터링, 수정계획 수립 등을 지원하며 정부관료, 비영리조직, 민간부문과 함께 실행을 위해 협력

3. 도시재생프로그램(NRP)의 성과와 성공요인

● 도시재생프로그램(NRP)의 성과⁴⁾

■ NRP를 도입한 이후 2007년까지 17년 동안 약 2억 8천만 달러의 예산이 마을계획을 실현하기 위해 사용되었는데, 주거와 경제부문에 가장 많은 예산이 투자되었음

- 도심의 쇠퇴와 교외화를 막기 위해서는 주거환경 개선이 가장 중요한 문제이기 때문에 NRP는 주택 관련 프로젝트에 총 재원의 52.5% 이상을 사용하도록 규정함
- 2007년 가을까지 재원의 약 52.9%가 기존 주택의 개량과 서민주택 건설, 자가주택 소유 지원 등 주택부문에 할당되었으며, 이러한 투자는 미니애폴리스시의 자산가치를 증가시켰을 뿐 아니라 주민들의 주거안정과 공동체 의식을 제고하는 데 기여함
- 상업지역의 활성화, 새로운 사업과 고용 창출을 위한 경제개발 부문에 3694만 달러 이상이 투자되어 주민들의 삶을 개선하고 더 많은 일자리와 서비스 기회를 제공함

■ 마을의 자원배분은 주민들이 직접 작성한 마을계획에 기초하여 이루어지기 때문에 마을의 현황과 유형에 따라 상당한 차이를 보임

4) A Summary of NRP Neighborhood Investments(1991-2007), <http://www.nrp.org> 참조.

- 경제적으로 취약한 마을에서는 주택, 경제발전, 복지 서비스 이슈들이 우선순위를 가지며, 부유한 지역들은 공원, 학교, 도서관과 같은 어메니티 향상에 관심을 기울임
- 일례로 전환지역에 속한 Whittier 마을의 I단계 마을계획 주요 사업(투자비율)⁵⁾을 보면 저렴한 주택공급을 통한 저소득층 주거 안정(34.8%)과 자가주택소유 촉진(16.8%)에 큰 비중을 두고 있으며, 황폐한 지역경제를 살리기 위한 상업지역 개발과 사업체 지원(9.5%), 인종차별 방지를 위한 문화예술 이벤트 개최 등이 계획에 포함되어 있음

■ NRP의 재원 배분은 미니애폴리스시의 81개 마을에 거주하는 도시 전체 주민에게 이익을 주고 있으며, 자체의 재원할당 방식에 의해 소득재분배의 속성도 지니고 있음⁶⁾

- NRP는 마을의 규모, 빈곤 정도, 주거수준 등의 요소를 고려하여 취약한 마을을 더 많이 체계적으로 지원하도록 하였음
- 1단계(1999-2000) 계획기간 동안 보호지역은 가구당 700달러, 재생지역은 가구당 1200달러, 전환지역은 가구당 평균 1900달러 이상의 지원을 받았음

【그림 2】 Pratt Community School



Pratt Community School은 1982년 폐교된 The Sidney Pratt School(1898년 설립)을 개조한 것임. 주민들은 18년 동안 방치된 이 건물을 철거하지 않고 보존하여 커뮤니티 학교로 사용할 것을 요구함. NRP에서는 이 계획에 49만 달러를 투자하였고 2000년 개교함.

■ 주택재고의 양적·질적 개선, 상업지구 개량 및 건설 활성화, 학교, 공원과 같은 공공시설물 개선 등 NRP를 통해 도시의 많은 부분이 재생되었음

■ NRP의 주민참여에 기초한 상향식 계획은 공공서비스 개선과 기관 간 협력 및 마을조직을 활성화하였는데, 광범위한 주민참여는 도시 전반에 활기를 불어넣었음

● 도시재생프로그램(NRP)의 성공요인

■ 도시정책에서 이해당사자들과 주민들을 공공계획에 참여시키는 전략은 공공기관 및 시민과 민간조직 간의 수평적 협력을 강조하는 새로운 도시거버넌스의 구성 요소로 인식되고 있음

5) PlanNetNRP자료 참조(NRP가 1995~1998년에 마을계획에 투자한 776만 6천 달러의 재원배분비율을 계산하였음)

6) Elena Fagotto and Archon Fung, 2006. Empowered Participation in Urban Governance in Minneapolis, *International journal of Urban and Regional Research* vol.30, no.3, pp638-55.

- 시애틀, 시카고, 포틀랜드 등 많은 도시들이 마을 단위에서 주민들이 도시 거버넌스에 직접 참여하도록 하는 주민참여 정책을 시행하고 있음
- NRP는 주민에게 부여한 권한과 자원의 수준이 기존의 주민참여 프로그램을 크게 뛰어넘는 혁신적인 프로그램으로서 이것이 바로 NRP의 성공요인이라고 볼 수 있음
 - 광범위한 주민참여를 위한 다양한 지원활동과 자원의 안정적이고 지속적인 이용가능성이 바로 NRP의 강력한 성공요인임
 - 상당한 재원을 장기간에 걸쳐 지속적으로 이용할 수 있다는 것은 주민들에게 프로그램의 신뢰성을 높여주고 지속적인 참여의 동기를 제공함
- 마을조직이 계획의 시작에 앞서 참여협정을 통해 광범위한 주민의 참여를 보증하도록 하고, 계획승인 후 성과계약 관리를 통해 실행을 모니터하도록 하는 것도 중요한 성공요인임
 - 이는 주민이 중심이 되는 혁신적인 NRP제도가 주민참여의 목적을 달성하고, NRP를 통한 공공재원의 투자성과에 대한 공공의 신뢰를 얻도록 만들어 줌

4. 도시재생프로그램(NRP)의 전망과 시사점

● 변화와 전망

- 2001년 6월 미네소타 주의회는 상업적, 산업적 자산에 대한 세율 변경의 조세법 개정안을 통과시켰는데, 이는 NRP 재원에 사용되던 시의 세입담보금융(TIF)에 커다란 영향을 미침
 - 법 개정으로 인해 1억 8천만 달러로 예상되었던 NRP의 2단계(2000-2009) 프로그램 예산이 8400만 달러로 감소하였지만, 마을주민들은 2002년 2단계 마을계획 실행을 시작하였으며, NRP 계획과정을 통하여 마을계획의 목적을 달성하고자 노력하고 있음
 - 마을의 리더들은 관료 및 정책이사회와 함께 미래에도 NRP를 지속시키기 위해 재원을 조달하기 위한 다양한 방안들을 모색하고 있음
- NRP의 미래는 궁극적으로 마을일에 수많은 시간을 투자하면서, 마을에서 NRP가 이루어낸 변화를 체험한 주민 자원봉사자들의 참여와 노력에 달려 있음
 - 현재 81개 마을마다 마을계획 수립과 실행에 참여하고 있는 천 명 이상의 자발적인 주민대표 및 구성원이 있으며 그 외에도 수많은 사람들이 자원봉사자로 일하고 있음

● 시사점

- NRP는 쇠퇴하고 있는 도시의 재생을 위해 마을단위의 주민참여가 얼마나 큰 역할을 할 수 있는지를 보여주는 훌륭한 사례임
 - 마을재생에 있어 가장 좋은 방법은 마을에 무엇이 필요한지, 어떻게 이루어낼 수 있는지를 주민들에게 묻고, 주민들이 원하는 마을의 모습을 이루기 위해 스스로 기여할 수 있는 기회를 제공하는 것임
 - 수준 높은 참여기회의 제공과 다양한 계층의 주민들이 함께 일하는 과정을 통해 주민의 잠재력이 도출되고, 새로운 자산이 창출되며 결과적으로 마을의 역량이 강화됨
- 주민참여를 위한 상당한 자원과 권한을 위임하는 혁신적인 도시재생프로그램, NRP의 성과는 공공재원의 효율적인 이용에 대한 새로운 인식을 제공함
 - NRP의 성과는 공공이 신뢰할 만한 틀을 제공하고 지속적으로 지원해준다면, 주민들은 기꺼이 노력과 시간을 마을재생, 나아가 도시의 재생을 위해 헌신함을 보여줌
- 주민에게 권한을 부여하고 자발적인 참여와 능력을 활용하기 위해서는 주민과 협력해야 하는 지자체의 역량도 함께 강화되어야 함
 - 주민에게 위임된 자원과 권한을 통해 마을의 목표를 달성하는 새로운 접근은 시정부와 주민, 기관 간의 협력 활성화에 기초하고 있음
 - 그러나 마을에서 탄생된 계획수립과 계획실행의 방법이 혁신적인 것에 비하여, 행정은 주민과 어떻게 협력해야 할지를 인지하는 데 필요한 변화의 과정을 충분히 경험하기 어려운 실정임
 - 주민에게 부여되는 참여의 인센티브가 해당 지자체에게도 주어지도록 프로그램이 설계되어야 상호 역량강화를 통한 협력이 보다 활발해질 수 있음
- 우리나라에서도 도시계획 과정에 실질적인 주민참여의 필요성은 계속 제기되어 왔으나 다양한 주민의 의사를 어떻게 반영할 수 있는지, 주민이 중심이 된다면 공공재원 투자의 성과를 어떻게 관리할지 등에 관한 원칙이나 기준이 명확하게 정립되어 있지 않음
 - NRP의 참여협정을 통한 실질적 주민참여의 보증과 성과계약을 통한 계획실행의 관리방식은 이러한 문제의 해결을 위한 효과적 대안이 될 것임

● 국토연구원 녹색국토 · 도시연구본부 정윤희 책임연구원(yunijeong@krihs.re.kr, 031-380-0217)