

http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2018.4.3.63

JCCT 2018-8-8

## 지역복지관과 도시재생지원센터 간 협력적 거버넌스 사례 및 개선전략

### Between local welfare center and urban regeneration support center Collaborative Governance Example and Improvement strategies

이운희\*, 고은아\*\*

Woon Hee, Lee\*, Eun Ah, Go\*\*

**요약** 본 연구는 FGI(표적집단면접법) 방법을 적용하여, 서울역일대 도시재생활성화지역을 중심으로 지역복지관과 도시재생지원센터 간 협력적 거버넌스 사례 및 개선전략을 제시했다. 협력적 거버넌스 과정에 참여한 지역주민, 타 지역 도시재생지원센터 실무자, 중립복지관·서울역일대 도시재생지원센터 실무자 FGI 내용을 분석하여 지역복지관 및 도시재생지원센터 간 공통적인 역할 및 정체성을 지역기반활동임을 도출했다. 그리고 협력적 거버넌스 구성 시 이점은 각 기관의 강점을 살린 주민의 주체적 참여 독려, 주민커뮤니티 형성시간 단축 등 4가지로 분석되었다. 또한 개선 전략으로는 미시적인 관점에서 두 기관 간 구체적인 역할 분담 필요사항을, 거시적인 관점에서 도시재생사업법 제도적 검토사항을 제시했다. 이러한 연구결과를 통해 정책적·실천적 제언으로써 사회복지사 보수교육 과정의 변화 필요성 및 도시재생사업법 내 시행자의 범위 확대 등을 제안했다.

**주요어** : 지역복지관, 지역사회조직화, 도시재생, 도시재생지원센터, 융합, 협력적 거버넌스

**Abstract** This study suggested cooperative governance cases and improvement strategies between local welfare centers and urban regeneration support centers, centered on urban revitalization areas around Seoul Station, by applying FGI. Based on the analysis of the contents of FGI participating in the cooperative governance process, it was proved that the common role and identity between the local welfare center and the urban regeneration support center were regional based activities. And the advantage of constructing collaborative governance was analyzed by four ways. In addition, this study presented improvement strategies from a microscopic and macro perspective. The results of this study suggest that the change in the curriculum of social workers' education and the expansion of the scope of the practitioner in the Urban Regeneration Business Act propose.

**Key words** : Local welfare, Community Organization, Urban regeneration, Urban regeneration support center, Amalgamation, Collaborative Governance

\*정회원, 중립종합사회복지관 (교신저자)

\*\*정회원, 중립종합사회복지관 (제1저자)

접수일: 2018년 5월 11일, 수정완료일: 2018년 6월 14일

게재확정일: 2018년 7월 18일

Received: March 11, 2018 / Revised: June 14, 2018

Accepted: July 18, 2018

\*Corresponding Author: Jaeun3946@naver.com

Dept. of social welfare, Chung-Ang Univ, Korea

## I. 서론

우리 사회는 산업화·도시화의 급속한 진전으로 사회연대성이 약화되었고, 지방자치제의 실시로 지역주민의 복지욕구를 매우 다양하게 나타나고 있다. 또한, 지역주민의 욕구와 정치적 견해가 맞물려 사회복지서비스가 세분화되면서 단종복지관과 주민자치센터 등 지역복지관에서 제공하고 있는 복지서비스와 중복 또는 유사한 서비스 제공기관들이 늘어나면서 지역복지관의 정체성 위기에 대한 논의가 되고 있다.[1]

또한 지역복지관은 서비스 중심이 아닌 지역 내 공동체성을 강조하는 지역사회조직화 기능의 역할이 대두되고 있다. 지역사회조직화의 중요성은 실천현장을 비롯한 연구에도 두드러지게 나타나고 있다. 지역사회조직화는 2004년 사회복지관 5대 기능 중 하나로 지정되었으며, 2012년부터는 사회복지사업법 개정으로 사회복지관 3대 기능 중 하나로 역할이 규정되었다. 뿐만 아니라 서울시에서는 사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관을 대상으로 한 2016년 서울형 사회복지시설 시범평가에 지역사회와의 협력활동, 주민참여 활성화 정도를 확인하는 지역사회 민감성 지표를 넣음으로써 단종복지관 또한 지역사회조직화를 할 필요성을 강조하고 있다.[2]

이와 더불어 중앙정부 차원에서 2013년 도시재생활성화 및 지원에 따른 특별법이 제정되면서, 서울시는 2015년 ‘2025 서울시 도시재생전략계획’을 수립하고 도시재생활성화지역 1차 선도모델 13개소를 선정했다. 경제개발형 5개소, 근린재생형 8개소가 선정되었는데, 재생전략은 도시재생 비전을 살펴봤을 때, 근린생활권 범위 내 주거환경·정주여건 개선 및 커뮤니티 회복 등 중점을 두고 있음이 분석되었다.[3] 이처럼 도시재생 정책의 패러다임 변화로 인해 서울시 도시재생 또한 주민 커뮤니티 회복, 주민 중심, 주민 주도성 등의 방향성을 확립하고 있다.

도시재생사업과 지역복지는 유사한 영역에 중첩되어 있지만, 개별 기관 별로 사업을 전개하고 있는 상황이다. 지역복지관은 급속도로 변화하는 지역적 환경을 반영한 새로운 영역과 융합의 필요성이 증대되고, 지역복지관의 역할과 정체성은 모호한 실정이다.

그런 상황에 비해 지역복지 영역과 공동의 유사성을 도출할 수 있는 타 영역 간 융합 혹은 협력적 거버넌스

사례 연구는 미비한 실정이고, 도시재생사업 내 지역커뮤니티 기능과 지역사회복지관의 주민조직화 사례연구가 각각 진행되는 경우가 대다수이다.

따라서 본 연구에서는 지역복지관과 도시재생지원센터 간 협력적 거버넌스 사례 분석 및 개선전략을 제시하고자 한다. 구체적으로는 지역복지관과 도시재생지원센터 각 기관이 가지고 있는 고유의 역할 내에서 공통의 목적성을 도출하고자 한다. 이를 통해 목적을 달성하기 위해 필요한 개선전략을 제시하고, 실천현장에서 두 기관 간 협력적 거버넌스 사례 활성화를 위해 필요한 정책을 제안하는 데 본 연구의 목적이 있다.

이에 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 서울역일대 도시재생활성화지역 내 중립종합사회복지관과 서울역일대 도시재생지원센터 간 협력적 거버넌스 과정에 참여한 관계자 대상 FGI 통해 두 기관 간 공통의 역할, 목적성을 도출해낸다.

둘째, 미시적인 관점에서 실천 현장 내 지역복지 및 도시재생의 융합 시 장점과 더불어 실무적인 전략을 제시한다.

셋째, 거시적인 관점에서 지역복지관 및 도시재생지원센터 간 협력적 거버넌스 사례 활성화를 위해 필요한 정책 방향을 제안한다.

## II. 선행연구 고찰

### 1. 지역사회조직화와 지역복지관

우리나라의 지역사회복지는 1990년 이후 사회적 약자를 위한 지역사회보호 개념이 강조되고, 2003년 사회복지사업법이 개정되면서 일반인을 위한 지역사회 중심의 사회복지실천이 부각되면서 발전되었다.[2] 또한 2012년 사회복지사업법이 개정되면서 지역복지관은 이전의 5대 사업에서 3대 기능체제로 변화했으며, 지역사회조직화 기능이 강조되고 있다.[4]

지역사회조직화는 지역 내 동일한 현안에 관심이 있는 구성원들이 모임을 형성하여 주체적으로 현안을 해결하는 과정 속에서 지역사회 역량 강화하는 방법을 의미한다.[2] 서울시복지재단(2005)은 지역사회조직화란 주민조직화 및 교육 등을 통해 지역사회 역량을 강화하고 주민 참여를 통해 지역 내 이슈 해결과 지역공

동체를 형성하는 과정이라고 정의했다. 이찬희·문영주(2012) 연구 또한 지역사회조직화를 지역사회문제 해결을 위해 주민 참여를 독려하고 공동체 의식을 증진시킴으로써 지역 역량을 강화하는 것이라 했다.[4]

따라서 지역사회조직은 지역주민의 공통의 관심사를 도출하고, 이러한 지역 내 문제에 대해 사회복지사가 주민이 주체적으로 해결할 수 있도록 지원하는 전반적인 활동이다.

## 2. 도시재생과 도시재생지원센터

1970년대 기존의 노후시설을 철거 후 깨끗한 이미지를 창출하는 도시계획이 주를 이루었는데, 이는 그 지역의 정체성을 해치는 문제를 야기했다. 이에 대안으로 물리적 환경 개선을 중심으로 하는 재개발사업과 차별성을 둔 도시재생이라는 개념이 새로이 등장했다.[5]

우리나라는 2015년 7월 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제정을 통해 전면 철거 방식의 물리적 환경 정비사업이 아닌 도시의 경제적, 사회적, 문화적 재생과 다양한 지역발전 사업의 장소 중심적 통합을 목표로 둔다.[5] 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법에 따르면 도시재생사업이란 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 사업을 뜻하며, 도시재생활성화계획이란 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 지역의 발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획을 말한다.

또한 도시재생사업은 기존의 공공 주도로 추진하거나 민간자본 중심으로 진행되던 물리적 도시정비 사업과 달리 다양한 이해관계자들의 협업과 거버넌스를 기반으로 추진되는 사업이다.

도시재생사업은 지역주민, 전문가, 행정 등 다양한 이해관계자들이 참여하기 때문에 이를 위한 거버넌스 구축이 반드시 필요하며, 중간 역할을 수행하는 기관이 도시재생지원센터는 대표적인 중간지원조직이다.

도시재생지원센터는 국가의 도시재생사업을 체계적으로 추진하기 위한 도시재생법 10조(도시재생지원기구의 설치)와 11조(도시재생지원센터의 설치)를 바탕으로 설립되었다. 센터는 도시재생사업의 추진주체로써

가장 사업과 밀착된 중간지원조직으로 지역 내 다양한 도시재생사업주체(주민, 기업, 시민단체, 전문가, 행정 등) 간 파트너십을 구축하여 지역리더 발굴·육성, 지역자원을 활용하고 도시재생사업을 지원하거나 추진하는 중간지원조직으로써 도시재생사업의 가장 중추적인 조직이다.[6]

## 3. 협력적 거버넌스

1990년대 이후 민주주의 흐름에 따라 시민사회중심의 시장중심이론이 부각되면서 다양한 주체 간 협력의 파트너십이 형성되었다. 이러한 시대적 흐름에 참여 행위자, 협력조직 등의 개념이 내포된 다양한 유형의 거버넌스가 등장했으며, 최근에는 공공부문과 민간부문의 협력을 기반으로 한 사회문제 해결을 뜻하는 ‘협력적 거버넌스’ 개념이 생겨났다.[7]

김수경(2013)은 광의의 개념으로 협력적 거버넌스를 공통되거나 상반된 목적을 달성하기 위해 이해관계자들이 서로 협력하는 행위 및 과정으로 정의했다.

서순탁, 민보경(2005)은 협의한 개념으로써 지역발전을 위한 접근으로 중앙정부, 지방정부, 지역주민간의 자발적이고 평등한 상호협력 과정을 기본으로 한 문제 해결방식이라 했다.

이처럼 협력적 거버넌스는 행위주체, 적용범위, 방식 등 연구자의 목적에 따라 다양하게 정의되고 있다. 따라서 본 연구의 대상인 지역복지관·도시재생지원센터 간 협력적 거버넌스 사례의 특성을 반영하여 협력적 거버넌스를 재정의하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 협력적 거버넌스를 ‘공동의 목적을 달성하기 위해 지역의 다양한 이해관계자들의 참여를 기반으로 상호 협업하는 과정’으로 정의하고자 한다.

이러한 선행연구들을 통해 지역복지관 및 도시재생지원센터 역할, 도시재생사업 내 공공·민간 거버넌스 구성 및 관리 중요성 등을 살펴볼 수 있었다. 지역복지관과 도시재생지원센터는 공통적으로 주민참여, 의견 수렴 등의 지역밀착형 사업을 진행하는 데 비해 도시재생사업 내 거버넌스 구성은 주로 공공·민관 중심으로 진행되어 지역복지관은 배제되거나 포함되지 않은 한계점을 지닌다.

이에 본 연구에서는 지역복지관과 도시재생지원센터

간 실제 협력적 거버넌스 사례를 중심으로 공통의 목적성을 가진 두 기관 간 역할 및 정체성을 파악하고, 관련 협력적 거버넌스 모델을 제시하고자 한다.

### III. 연구방법

#### 1. 연구대상 및 일반적 사항

연구대상은 2016년 6월부터 2017년 12월, 약 1년 6개월 동안 진행된 중립종합사회복지관과 서울역일대 도시재생지원센터 간 협력적 거버넌스 사례와 더불어 인터뷰 대상자는 두 기관 간 협업과 관련되어 현재 협력 사업에 참여하고 있는 지역주민, 타 지역 도시재생지원센터, 서울역일대도시재생지원센터/중립종합사회복지관 실무자 그룹 등 4그룹으로 나눈 총 8명이다.

지역복지관 및 도시재생지원센터 간 협력적 거버넌스 구성 필요성 및 개선전략을 도출하기 위해 인터뷰를 진행했다.

지역주민은 지역 내에서 오래 거주하고 있거나 지역에 대해 관심이 많은 편으로, 사업·축제·협의체 등 복지관·센터 간 협력 사업에 참여하고 있거나 참여한 경험이 있는 사람으로 선정했다.

타 지역 도시재생지원센터 실무자는 17년도 3월 경 서울시 내 도시재생지원센터 13곳으로 유선연락 통해 협력의 필요성에 대해 1차적인 조사 후, 인터뷰 차 연락을 시도했으나 인터뷰 진행의 어려움으로 인해 서울역일대 도시재생지원센터 실무자의 추천을 받아 진행하였다. 추천 받은 실무자들은 공동체 코디네이터, 센터장으로 각 지역이 도시재생지역으로 선정되어 센터가 설립된 이래로 지속적으로 업무를 진행해 오고 있다.

서울역일대 도시재생지원센터는 동 별 공동체 담당 코디네이터를 지정하여 사업을 전개하고 있으며, 중립복지관과 협업을 시작한 계기부터 지금까지 주로 두 기관의 근접지역인 중립동 중심으로 사업을 진행하였으므로 관련한 코디네이터를 선정하였다.

지역복지관 실무자는 서울역일대 도시재생활성화지역 사업지역인 중립동에 위치한 중립종합사회복지관 내 유관기관·지역주민과 소통이 잦은 지역조직화팀으로 선정하였다. 지역조직화팀은 주민커뮤니티 구성 과 전 연령층을 아우를 수 있는 다양한 지역행사 등을 기획하면서 지역 내 다양한 유관기관과 협업하여 사업을 진행하고 있다. 지역조직화팀 중 센터와 협업기간이 긴 실무자

중심으로 진행하였다. 구체적으로 살펴보면 다음의 [표 3-1]과 같다.

표 3-1. 연구참여자 특성  
Table 3-1. Research participants

그룹	연번	성별	소속 내 활동기간
지역주민	1-1	여	1년 7개월
	1-2	여	1년
타 지역 도시재생 지원센터	2-1	남	1년
	2-2	여	3년 4개월
서울역일대 도시재생 지원센터	3-1	남	1년 7개월
	3-2	남	1년 7개월
중립복지관 실무자	4-1	여	(지역팀) 2년
	4-2	여	(지역팀) 1년 3개월

#### 2. 조사도구

본 연구에서는 지역복지관 및 도시재생지원센터 간 협업과정에 포함되는 각 기관 실무자, 지역주민의 협업 경험 및 전략을 파악하고자 표적집단면접법(FGI)를 주요 연구방법으로 채택했다. 질문지는 전문가들(교수1인, 현장전문가 1인)로부터 자문을 얻어 구성되었으며, FGI는 각 담당자의 관점을 위주로 한 개방적이고 풍부한 자료 수집을 위해 반 구조화된(Semi-Structured) 질문지를 사용하여 진행되었다. 또한 면접 도중 추가적인 내용이 필요한 경우에는 질문을 확장시켜 보다 다양하고 구체적인 정보를 얻고자 하였다.

#### 3. 자료수집 및 분석

FGI를 통해 수집된 자료는 모든 연구 참여자의 동의를 받고 녹음된 내용을 텍스트화 했으며, 텍스트 자료 분석은 귀납적 방식을 통해 진행되었다.

내용분석(content analysis) 방법으로 분석했으며, 크게 수집된 자료를 모으고 여러 가지 상황이 나타내는 특성별로 분류하고, 다시 재배열하거나 혹은 해석하는 코딩과정을 반복하며 진행되었다. 자료의 분류는 일차적으로 나타나는 자료의 특정 내용이나 맥락을 근거로 하여 개념을 구성했으며, 하위범주에서 나타난 특정 유형들을 범주화하여(하위범주) 최종적으로 상위범주를 제시했다.

#### IV. 연구결과

##### 1. 핵심개념

지역복지관·도시재생지원센터 간 역할 분석을 통해 공동의 목적을 파악하고, 분석한 협력적 거버넌스 사례 및 개선전략을 바탕으로 추후 발전방안을 논의하고자 하는 본 연구는 내용을 다음과 같이 정리하였다.

연구자들을 자료 분석과정을 거쳐 [표4-1]과 같이 상위범주 5개, 12개 하위범주, 21개 개념을 최종적으로 도출했다.

표 4-1. FGI 핵심개념  
 Table 4-1. FGI Key concepts

상위범주	하위범주	개념
지역복지관 이미지 및 역할	직접적 수혜서비스 제공기관	-취약계층을 지원해 주는 전달체계
	지역을 두루 살피는 복지관	-지역사회 전반에 대 한 활동 -주민들 간 상호교류 의 중심 기능
도시재생 지원센터 이미지 및 역할	지역적 환경을 고려한 물리적 환경개선 사업 수행	-지역적 환경 고려한 물리적 환경 개선
	중간자 역할	-행정·주민 간 매개자 -전문가와 주민/행정 과 주민의 연결
	주민 커뮤니티 형성	-주민이 활동할 수 있는 기반 마련 -지역주민들의 커뮤 니티 회복 및 활성화
지역복지관 -도시재 생지원센 터 간 동일한 목적성	지역 기반 활동	-지역복지관·도시재 생지원센터 간 주민 커뮤니티 활성화 관 련 동일한 역할 수행 -주민커뮤니티와 관 련한 파트너로서 역 할 수행

표 4-1. FGI 핵심개념  
 Table 4-1. FGI Key concepts

상위범주	하위범주	개념
지역복지관 -도시재 생지원센 터 간 협업 시 장점	두 기관 간 인적·물적자원 공유 통해 자원의 풀(pool) 확대	-지역복지관 기존 인 적·물적 자원 공유 및 1차적 홍보 플랫폼 활용 가능 -각기 다른 인적자원 풀(pool) 활용 및 통합
	주민커뮤니티 형성 시간 단축	-주민커뮤니티 형성 및 활성화 소요시간 단축 -주민들 간 교류의 폭 확대 -협업을 통한 주민의 시야 폭 확장
	도시재생지원 센터 지원기간 이후 대체역할 가능	-도시재생지원센터 지원기간 종료 후 사 업 지속가능
	각 기관의 장점을 살린 주민의 주체적 참여 독려	각 기관의 장점 살린 프로그램 활용 주민 들의 자기 주도적 삶 의 개선 측면 시너지 효과
협업 시 보완이 필요한 사항	두 기관 간 구체적인 역할 분담 필요	-구체적인 역할 분담 필요 -논의 통해 두 기관 간 체계 확립 필요
	제도적 검토사항	-도시재생사업 제도 적 검토 필요 -지역복지관·도시재 생지원센터 간 협력 을 위한 적극적 조치 필요



## 2. 지역복지관 이미지 및 역할

### 1) 직접적 수혜서비스 제공기관

지역복지관이 가지고 있는 전반적인 이미지는 취약계층을 위한 전달체계, 자활을 위한 자립지원 등으로, 사례관리기능/서비스제공기능 중 지역보호사업 역할이 주로 나타나 지역 내 도움이 필요한 어려운 지역주민 대상 직접적인 시혜서비스를 제공하는 1차적인 기관으로 이해된다. 이는 지역복지관을 연계하여 사업을 진행하지 않거나 이용하지 않아 경험이 없는 응답자 중심으로 나타난 것으로 분석되었다.

[1-1] 보통 복지관에서 복지에 초점을 두게 되면, 보통 사람들이 생각하는 것처럼 이제 어려운 사람 도와주고 그런 여건을 마련해주는 곳이라고 생각할 것 같아요.

[1-2] 복지관이 하는 일이라고 개인적으로 생각했던 것은 지역/동네에 어려운 사람들을 찾아다니면서 보살피는 것이 기본인 거 같아요.

[2-1] 도시재생 지원센터에서 센터장으로 일하면서 지역에 복지관이 없기 때문에 이미지는 없어요. 평소에는 취약계층에 계시는 분들을 도와드리는 전달체계 라는 의미 정도.

### 2) 지역을 두루 살피는 복지관

지역복지관은 사례관리기능, 서비스제공기능 외 지역조직화기능의 역할 또한 수행하고 있다. 지역조직화기능은 지역주민이 지역 내 이슈를 자발적으로 해결할 수 있도록 주민모임을 구성하는 주민조직화사업, 이를 위한 물적·인적자원을 연계하는 네트워크사업 등이 진행된다. 지역복지관은 주민 리더 양성, 마을공동체 교육 등 주민을 지원하는 역할과 더불어 다양한 이해관계를 가진 주체들을 만나 주민들 간의 교류를 촉진시키고 있다.

이러한 역할은 인터뷰 내용 분석 결과 지역복지관과 함께 공동으로 사업을 진행하거나, 기존에 지역복지관 사업에 참여했던 경험이 있는 실무자 중심으로 나타났다.

[2-2] 복지관에 대해서 일반적인 이미지를 가지기 보다는 굉장히 넓게 생각하고 있어요. 처음에는 복지관이 경제적·정서적인 지원을 하는 곳이라 생각했

지만, 방아골 사회복지관을 만나면서 지역사회 전반에 대해 한다는 것을 알게 되었어요. 복지, 기록, 조직화, 재생 등등.

[3-1] 주민들의 복지뿐 아니라, 주민들 간의 활발한 교류의 장이 되고 있는 중립종합복지관은 소외계층뿐만 아니라 다양한 프로그램을 통해 주민들과 만나고, 또 주민들 간의 상호교류의 중심 기능을 수행하고 있다고 봅니다.

## 3. 도시재생지원센터 이미지 및 역할

### 1) 지역적 환경을 고려한 물리적 환경개선사업 수행

도시재생지원센터의 전반적인 이미지는 물리적 환경을 변화시키는 것으로 나타났다. 그러나 도시재생은 도시개발처럼 지역적 환경을 고려치 않고, 낙후된 지역을 개선하는 것이 아니라 지역적 특성·장점을 살릴 수 있는 역사문화적인 요소를 발굴하여 이를 부각시킬 수 있도록 환경적 변화를 주는 역할을 수행한다.

도시재생지원센터는 주민·행정 간 중재자로서 도시재생이 본래의 방향으로 진행될 수 있도록 지원하는 역할을 수행하며, 이러한 사항은 사업에 참여하고 있는 지역주민, 실무자 중심으로 나타났다.

[1-2] 도시재생 지원센터는 이 동네가 어떻게 변했으면 좋겠다, 뭘 만들었으면 좋겠다는 게 명확해서 들어왔을 거라고 생각하거든요.

[2-1] 도시재생 이라고 하면 도시가 성장하는 과정에서 어느 단계에 이르러 쇠퇴하게 되면 그 쇠퇴를 늦추거나 쇠퇴의 방향이 안 좋은 형태로 가지 않도록 잘 컨트롤 하거나 이미 많이 쇠퇴한 곳에 새로운 요소를 만들거나 발견해서 되살리거나 이런 일들을 하는 거 같아요.

### 2) 중간자 역할

도시재생지원센터는 사업대상지의 지역적 환경 및 특성 등이 효과적으로 드러날 수 있도록 거주하고 있는 주민들과 함께 사업을 계획, 시행, 지원하는 곳이다. 사업대상지 별 ‘주민’이 주체적으로 활동할 수 있도록 주민협의체라는 모임을 조직할 뿐만 아니라 사업을 진행할 때 주민의 의견이 오롯이 담길 수 있도록 관련 행정부처의 의

견을 조율하는 역할을 수행하기도 한다.

이러한 역할은 주로 사업에 참여한 경험이 있는 지역 주민 혹은 관련된 주된 역할을 수행하고 있는 도시재생 지원센터 실무자 중심으로 의견이 나타났다.

[1-1] 서울시와 주민들과의 중간역할. 그 역할이 좀 빠르게 진행됐으면 좋겠어요.

[2-2] 저는 정말 딱 중간자라고 생각해요. 도시재생 지원센터는 많은 이해관계자들이 생각하는 재생, 그리고 방향을 연결하는 역할을 하고 있다고 생각해요. 현장 지원센터에서 주도적으로 하는 것은 지역역량 강화가 가장 커요. 지역이 역량강화 할 수 있는 다양한 지원프로그램, 교육프로그램, 사업을 제공하고 이 과정에서 전문가와 주민/행정과 주민의 연결을 하고 있어요.

### 3) 주민커뮤니티 형성

도시재생지원센터는 사업대상지 별로 주민협의체가 구성되며, 협의체 내에서 주민들은 다양한 의견을 조율하여 사업내용 등을 구성한다. 또한 운영위원회, 총회 등을 통해 지역주민이 차기년도 사업의제를 구성하는 등 주민커뮤니티를 통해 지역의 활성화를 도모한다.

이러한 의견은 사업에 실질적으로 참여하고 있는 지역주민 뿐만 아니라 도시재생지원센터 실무자 중심으로 나타났다.

[1-1] 새로웠어요. 이제 하고 싶었던 것을 도시재생 지원센터를 통해서 조금씩 이더라도 함께 할 수 있어서 좋더라고요. ... 저는 해보고 싶은 것을 건의해서 할 수 있는 점에서 도시재생을 하는 게 참 좋아요.

[3-1] 지역주민들의 커뮤니티의 회복 및 활성화를 위한 프로그램을 기획하고 운영함으로써 물리적 도시재생뿐만 아니라 지역 주민들의 공동체성을 회복하고 이로 인한 지역의 활성화를 위해 존재합니다.

### 4. 지역복지관-도시재생지원센터 간 동일한 목적성

#### 1) 지역 기반 활동

지역복지관은 위치하고 있는 지역적 환경에 따라 주민 연령대, 경제적 소득 등이 다르므로 지역밀착형 사업

을 진행해야 한다. 특히 지역조직화 가능 경우 주민이 지역의 주인이 될 수 있도록 주민모임을 운영하고, 이를 위해 리더 양성을 위한 다양한 주민교육을 지원하고 있다.

이는 도시재생지원센터의 사업 목적과 동일하며, 센터 또한 계획을 수립할 때 주민과 밀접한 사업이 될 수 있도록 동 별로 주민협의체를 운영하거나 회의 등 사업 목적에 맞는 지역주민의 의견을 다양하게 수렴하고 있다.

인터뷰 결과에서도 지역복지관과 도시재생지원센터의 공통적인 역할로 지역을 기반으로 주민의 의견을 수렴한 사업 전개로 나타났으며, 지역커뮤니티 활성화 측면에서 서로 기관 간 동일한 목적성이 있음이 분석되었다. 또한 도시재생지원센터 실무자 중심으로 이러한 의견이 다양하게 나타났다.

[2-1] 복지관이 복지전달체계 중심에서 지역사회지향형으로 변화하려는 흐름이라고 들었던 거 같아요. 그러기 위해서 복지도 이전처럼 정해진 것을 전하는 것보다 실제로 그들이 무엇을 요구하고 필요로 하는지 여러 관점에서 생각하고 있다면, 그것이 기본적으로 주민이 무엇을 필요로 하는지, 주민이 스스로 할 수 있으려면 어떻게 해야 하는지를 고민하는 도시재생의 지향점과 비슷하다고 생각해요.

[2-2] 도시재생지원센터가 목표로 하는 조직화, 인큐베이팅, 활동할 수 있는 주체 양성하는 과정을 복지관이 큰 축으로 같이 할 수 있을 거라고 생각해요. 그것이 어떤 분야냐고 하면 그 복지관이 주력하고 있던 분야일 거라는 생각을 하거든요.

[3-1] 복지관에서 운영하는 다양한 프로그램은 주민들의 커뮤니티 활성화를 위해 많은 기여를 하고 있으며, 도시재생 사업의 주체는 주민이기 때문에 지역에 뿌리 내린 복지관의 기능과 역할은 도시재생 지원센터의 기능과 역할과 차이가 없기 때문에 궁극적으로 커뮤니티 회복과 활성화에 반드시 협력적 관계가 필요하다는 판단입니다.

### 5. 지역복지관-도시재생지원센터 간 협업 시 이점

#### 1) 두 기관 간 인적·물적자원 공유 통해 자원의 풀(pool) 확대

도시재생지원센터는 지역적 특성을 반영한 사업을

전개하기 위해 탐색단계를 거쳐야 한다. 지역복지관은 지역 내 터주 대감으로 이미 주민, 유관기관 등 네트워크 뿐만 아니라 물적 자원 또한 다양하게 확보하고 있다. 이러한 지역복지관의 자원을 활용한다면 탐색단계의 시간을 단축시킬 수 있는 장점이 있다.

지역복지관 또한 지역에 대한 의견을 적극적으로 수렴해야 하므로 도시재생지원센터의 워크샵, 협의체 등 자리에 참여한다면 변화하는 지역에 대한 주민들의 반응을 확인할 수 있다.

이렇듯 서로 가지고 있는 자원들을 공유 및 활용을 통해 서로의 자원의 풀(pool)을 확대시키고, 주민이 필요로 하는 사업의 속도를 가속화시키는 장점을 지니고 있다.

인터뷰 내용 분석 결과에서도 지역복지관을 1차적으로 홍보의 플랫폼으로 활용하거나 기존 주민들이 모임에만 그쳤던 관심사를 지역으로 확대시키는 등 다양한 방법으로 자원을 공유·활용하고 있음을 볼 수 있었다.

[1-2] 여기에 살고 있는 사람들이 어떤 사람들인지 성향이 어떠한지 될 필요로 하는지는 쌓여있는 데이터가 많은 복지관이 센터보다 더 잘 알고 있거든요. 그런 의미에서 서로 협력하는 것은 맞다고 봐요. 인프라도 그렇고 키(key)를 가지고 있는 것은 복지관이니 같이 해야죠.

[2-1] 복지관이 이 구역 안에 있었다면 복지관에서 이미 갖추고 있는 자원들을 활용했겠죠. 복지관을 1차적 홍보 플랫폼으로 활용해서 주민모임이나 공동체에 알릴 수 있도록 했겠죠.

[3-1] 도시재생지원센터 측에서는 복지관이 갖고 있는 기존의 주민 공동체들이 도시재생지원센터의 물리적 환경 개선 사업의 주체로서 활동할 수 있는 기반이 되었다고 판단하고 있습니다.

[4-1, 4-2] 센터에서는 중립복지관을 통해서 아이좋아 인형맘, 초록맘, 에어로빅 반을 알게 되어 그 중에서 리더를 발굴할 수 있었고 서로가 가진 정보를 교류하면서 주민이 필요로 하는 사업을 더 빨리 할 수 있었어요.

## 2) 주민커뮤니티 형성 시간 단축

지역복지관은 지역에 민감하게 반응하기 위해 욕구조사 및 주민 만나기 등을 정기적으로 진행하고 있으며, 주민이 지역문제를 주체적으로 해결할 수 있도록 교육을 실시하고 있다. 도시재생지원센터 또한 지역밀착형 사업을 전개하고 있기 때문에 교육, 워크샵 등 유사한 활동을 전개하고 있다.

이러한 과정을 공동으로 진행함으로써 지역 내 자원 파악과 더불어 주민커뮤니티를 형성하는 데 시간을 단축시킬 수 있다. 두 기관의 협력을 통해 지역적 특성을 확인하고 다양한 자원을 발굴할 수 있는 교육, 아카데미 등 개설이 가능하며, 이를 통해 지역주민의 다양한 의견을 수렴하여 보다 지역에 밀접한 사업을 진행할 수 있다.

[2-1] 실제로 지역주민들과 함께 아카데미를 하면서 지역 주민이 원하는 여러 요소와 자원에 대해서 이야기하고 해보고 싶은 분야에 대해서 조사해서 팀을 이뤄 활동하는 것도 해보면 좋을 것 같아요.

[3-1] 복지관의 존재는 도시재생사업 내 주민 커뮤니티 형성과 활성화에 소요되는 시간을 단축시키고, 주민 간 교류와 결속의 정도를 단단하게 하는 데에 매우 중요한 역할을 담당할 수 있다고 판단됩니다. ... 그리고 짧은 기간에 비해 상대적으로 주민들 간 새로운 교류의 폭이 넓어지고, 깊어졌다고 판단하고 있습니다.

## 3) 도시재생지원센터 지원기간 이후 대체역할 가능

도시재생지원센터 사업기간 종료 후 구성된 주민커뮤니티를 지원 관리할 수 있는 단체가 중요하며, 단체는 지속적으로 지역주민의 의견을 수렴하여 이들이 지역 내에서 자생력을 가지고 주체적으로 사업을 이끌어갈 수 있도록 해야 한다.

그리고 지역복지관은 기존부터 그러한 역할을 수행하고 있으며, 대체기관으로서 역할이 부각되고 있다. 도시재생지원센터 실무자는 이러한 한계점에 대해 지속적으로 의견을 피력하고 있으며, 복지관은 한시적 지원기간을 보완할 수 있는 메이트로서 부각되고 있다.

[2-2] 사실 복지관 내에도 알고 있는 주민모임이 하나씩은 있으니깐 그들이 도시재생에 적극적으로 참



여할 수 있게끔 해서 지역의 역할이나 활동을 함께 만들어갈 수 있도록 하는 것이 굉장히 중요한 것 같아요... 지속적인 측면에서도 좋은 것 같아요.

[3-1] 도시재생사업에서 지원센터의 기능과 역할은 사업 시행 기간에 한정적일 수밖에 없습니다. ... 중립종합사회복지관은 도시재생지원센터가 그 기능을 다 한 후 지역에서 공간적 재생뿐 아니라 주민 삶의 재생을 지속적으로 진행해 갈 중심 공공기관이라고 생각합니다.

[3-2] 저희 센터는 일종의 프로젝트 팀입니다. 그래서 변수가 너무 많습니다. 하지만, 복지관은 지역불박이입니다. 재생적 복지의 경험, 복지적 재생의 경험을 하면서 지역의 문제를 바라보고, 고민하고, 정의하고, 해결하는 활동가들이 지역에 꼭 있어야 하는 시대입니다.

[4-1, 4-2] 계약기간이 끝나면 도시재생 지원센터가 지역에서 떠나게 되는데 센터에서 했던 역할들이 복지관에서 해오던 일/해야 하는 일이기 때문에 그 이후를 관리하는 것까지 목적으로 두고 협업해야 한다고 생각해요.

#### 4) 각 기관의 장점을 살린 주민의 주체적 참여 독려

지역복지관과 도시재생지원센터는 지역 내 주민커뮤니티 형성 및 활성화 라는 공동의 목적을 가지고 있다. 또한 목적을 달성함에 있어서 각자의 장점을 살린다면 보다 효과적인 사업을 진행할 수 있다.

이러한 의견은 협업에 참여했던 도시재생지원센터, 복지관 실무자 중심으로 나타났다.

[3-1] 복지관이 갖고 있는 주민 상호간 교류를 위한 프로그램들(Software)과 도시재생지원센터에서 주민들과 함께 계획하는 물리적 환경개선(Hardware)을 위한 사업들이 함께 할 수 있다면, 도시에서의 시민들의 자기 주도적 삶의 개선 측면에서 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것이라 판단됩니다.

[3-2] 지역민에 대한 조직화와 돌봄을 미션으로 하는 지역복지관과 도시 환경 개선을 목표로 하는 도

시재생지원센터는 상호 협력을 통해 주민들의 삶의 질을 획기적으로 올리고, 주민들의 주체적 참여를 통해 스스로 수혜자에서 주체로 성장하는 계기를 더욱 폭넓게 제공할 수 있을 것입니다. 둘의 협력은 시너지를 극대화하는 환상적인 콜라보레이션이 될 수 있는 엄청난 잠재력을 지니고 있습니다.

[4-1, 4-2] 큰 테두리 안에서는 센터는 물리적 환경, 복지관은 소프트웨어적인 역할이라고 생각해요. 센터가 (재생사업이기 때문에 개선되는 것이 눈으로 보여야 하기 때문에) 변화를 주도적으로 시행한다면, 복지관은 그 변화를 위한 사람들을 모집하고 조직화해서 지속적으로 활동할 수 있도록 동기부여와 교육을 하는 걸 하는 거죠.

#### 6. 협력 시 보완이 필요한 사항

지역 내에서 지역복지관·도시재생지원센터 간 협업을 시도하였거나 경험해본 적 있는 실무자들의 인터뷰 내용 분석 결과는 다음과 같다. 지역복지관·도시재생지원센터 실무자 간 서로 합의가 필요한 사항에 대해 실무자 간 고려사항으로 구분했으며, 보다 큰 범위 내에서 제도가 뒷받침되어야 할 경우를 제도적 검토로 명시하였다.

##### 1) 두 기관 간 구체적인 역할 분담 필요

현재 지역복지관 및 도시재생지원센터 간 협업모델은 처음 시도하는 사례였기 때문에 경험적인 근거가 없어 기관 간 강점을 살린 역할분담, 체계 등이 미흡했다. 추후 한계점을 보완하는 과정이 필요하며, 각 기관 실무자의 개인의 역량에 의존하는 것이 아니라 실무자 중 누군가가 빠지더라도 관계가 유지될 수 있도록 하는 체계 수립을 통해 역할을 분명히 하는 것이 필요하다고 판단된다.

[3-2] 업무협약 체결 후, '우리동네가꾸기 사업'에서 구체적인 역할 분담으로 협업을 피했으나, 아직까지 복지관과 센터 간 협력을 위한 보다 구체적인 방안과 의제는 과제입니다.

[4-1, 4-2] 아쉬웠던 점은 협력한 경험이 없다보니 주먹구구식으로 진행해서 체계가 없었다는 점이에요.

[4-1] 체계적인 논의를 한다거나 역할이 분명하게 나타난다면 누군가가 빠지더라도 개인의 역량에 영향을 받지 않을 수 있을 거예요.

## 2) 제도적 검토사항

지역복지관을 도시재생지원센터의 파트너로써 인식하여 공동의 목적 하에 협력 사업이 효과적으로 진행될 수 있도록 하는 제도적인 검토가 필요하다.

물리적 환경 개선을 위한 사업 외 도시재생지원센터는 지역 내 공동체문화를 형성하기 위해 축제를 진행하고 있다. 주민이 기획한 사항을 구체화시키기 위해 용역업체를 선정하는데, 용역업체는 지역적 특성을 이해하는데 한계가 있으므로 고유한 지역성을 반영하기에 한계가 있다.

그래서 도시재생지원센터와 공동의 목적성을 가지고 있으면서 지역밀착형 사업을 진행하고 있는 복지관이 함께 할 수 있도록 하는 제도적 검토가 필요하다.

[3-2] 도시재생사업의 제도적 검토가 필요합니다. 협력 기관이 적극적으로 재생사업에 참여할 수 있는 자원을 제공해야 하는데, 아직 제도에 한계가 있습니다. ... 이는 바로 직접 사업 주체로서 복지관이 활동할 수 있도록 자원을 배분하는 것입니다. 돕거나, 보조하는 방식이 아니라 복지관이 '도시재생사업 시행자'로 역할 할 수 있도록 하는 적극적인 조치가 필요합니다.

## V. 결론 및 제언

본 연구는 중립동 내 중립종합사회복지관과 서울역일대 도시재생활성화지역 관련 중립동 지역에서 활동 중인 서울역일대 도시재생지원센터 간 지속적으로 진행된 협력적 거버넌스 사례를 바탕으로 지역복지관·도시재생지원센터 실무자 및 지역주민 대상 인터뷰를 실시하였다. 그 결과 지역복지관과 도시재생지원센터 각 기관의 고유한 역할 속에서 공동의 목적성을 도출하였고, 이를 달성하기 위해 필요한 개선전략 차원에서 두 기관 간 협력적 거버넌스 활성화를 위해 실천현장에서 필요한 정책을 제안하고자 했다.

지역복지관·도시재생지원센터 간 협업을 통해 나타난 장점은 지역 기반 활동을 통해 주민커뮤니티 형성

시간의 단축이다.

두 기관은 지역 내에서 주민커뮤니티 형성이라는 공통의 목적성을 가지고 있기 때문에 워크숍, 아카데미 등을 통해 새로운 지역자원의 파악과 더불어 지역주민의 욕구를 확인해야 한다.

지역의 환경적 변화 및 이슈를 탐색하고 이를 반영하여 지역에 보다 밀접한 사업을 진행하는 데 있어서 두 기관에 긍정적인 효과를 나타냈다. 또한 지역복지관 기존 주민커뮤니티 참여자를 도시재생지원센터 사업과 연계함으로써 주민 간 교류를 촉진시켜 새로운 커뮤니티를 형성하고, 주민들이 지역을 바라보는 시야의 폭을 확장시키는 자극제가 되었다. 두 기관의 협업은 공동의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 시너지 효과를 가지고 오는 것으로 나타났다.

이러한 과정을 통해 각 기관의 강점을 살린 주민의 주체적인 참여 독려가 가능했다. 지역복지관은 지역 주민에게 친숙하고 친근한 이미지로 주민 간 교류를 증진시키는 역할을 도맡아 할 수 있으며, 종합한 의견을 도시재생지원센터와 공유함으로써 지역 내 개입이 시급한 대상지를 선정하거나 주민의 삶과 가장 밀접한 곳에 환경적인 변화를 줄 수 있었다.

이는 도시재생지원센터 한계점을 보완할 수 있는 요소이기도 했다. 센터는 형성된 주민커뮤니티가 지원 기간 종료 이후 사업을 지속될 수 있도록 지원할 단체가 필요하다. 지역복지관·도시재생지원센터는 주민의 삶 복지증진이라는 공동의 정체성을 공유하고 있기 때문에 가능한 과정이며, 앞으로도 더욱 긴밀한 협업이 필요하다.

본 연구가 가지고 있는 정책적·실천적 제언은 다음과 같다.

첫째, 변화하는 지역 환경에 민감하게 반응하기 위해 사회복지사 보수교육 과정 내 도시재생사업 주제로 한 강좌를 포함시켜야 한다.

2014년부터 서울시가 서울도시재생활성화지역 1단계 선도모델 13개소 지정을 시작으로, 2016년 2단계 선도모델을 추가적으로 14개소 선정한 만큼 서울시 전역으로 도시재생사업이 확산되고 있다. 사업이 확산되면서 지역 내 도시재생지원센터 개소, 물리적 환경개선 사업 전개, 주민공동체 형성 등 지역 내에서 다양한 변화가 진행되고 있다.

보건복지부에서 2007년 사회복지사업법 내 사회복지

사 보수교육 의무화를 명문화한 이래로, 사회복지사업법 제13조 제2항에 근거하여 사회복지사는 다양한 사회적 욕구와 문제에 시의 적절하게 대처하기 위해 정기적으로 보수교육을 받아야 한다.

박민주(2014) 사회복지사 보수교육 참여동기와 교육만족도의 연구에서 교육만족도의 수준에서 상대적으로 교육내용에 대한 만족도가 낮음을 확인했다.[8] 이는 사회복지사의 교육만족도를 높이기 위해서 변화하는 시대의 흐름을 민감하게 대응하여 현장과의 괴리감이 발생하지 않도록 교육내용을 편성해야 한다.

변화하는 지역적 환경에 시의 적절하게 대처하기 위해 도시재생에 대한 개념적 정의와 더불어 도시재생지원센터 역할 등까지 지역복지와 도시재생에 대한 융합을 다룬 교육과정이 보수교육 내 정기적으로 포함되어야 한다.

둘째, 제도적으로 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 내 도시재생사업의 시행자 범위를 확대해야 한다.

황중현(2017)은 주민, 시민단체, NPO, 협의체 등 지역 내 다양한 관련 단체들이 서로 투명한 협의를 통해 도시재생사업을 추진할 수 있도록 지원하는 제도적 기틀 마련의 필요성을 강조했다.[9]

그러나 현재 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제26조 도시재생사업의 시행자는 지방자치단체, 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등 지역주민단체로 한정되어 있다. 그래서 지역복지관은 지역 내에서 문제를 해결하기 위한 주민모임 운영·지원하는 등 도시재생사업과 유사한 사업을 전개하고 있지만, 시행자로서 포함되지 않는다.

그로 인해 협력기관으로써 도시재생지원센터와 공동사업을 계획하고 있어도 도시재생사업을 적극적으로 참여하는 데 한계점을 지니고 있다. 도시재생사업은 주민이 '주인'이 되는 지역사회라는 방향으로 물리적 환경 정비, 마을공동체 사업 등을 전개한다.

지역복지관은 도시재생지원센터 개소 이전부터 지역 밀착형 사업을 전개하고 있으며, 풍부한 인적·물적자원망을 형성하고 있다. 지원범위를 확대하여 도시재생 시행자로서 지역복지관이 참여하게 된다면, 센터가 개소하여 지역적 특성, 네트워크망 구축 등 시행착오가 줄어들 것이다.

따라서 지역복지와 도시재생 간 파악된 공통의 목적성을 바탕으로 제도적·정책적으로 도시재생사업 내

시행자 범위를 확대시키는 방안이 필요하다.

본 연구는 서울도시재생활성화지역 1단계 선도모델 13개소 중 지역복지관이 위치한 서울역일대를 중심으로 했기 때문에 다른 지역 내 센터와 NGO, 사회적기업 등 민간단체와 협업형태까지 고려하지 못했으며, 선도모델 13개소 센터 및 복지관 실무자의 협업에 대한 의견을 포함하지 못한 한계점을 가지고 있다. 다만, 향후 본 연구와 같이 지역복지관·도시재생지원센터 간 협력적 거버넌스 사례 혹은 지역복지 및 도시재생 간 융합사례가 축적된다면 도시재생지역 내 새로운 지역복지모델을 구성하고, 지역복지관이 나아가야 할 방향을 그리는 데 도움을 줄 것으로 기대된다.

## References

- [1] S.P.Kang., Study on the Social Worker's Perception of the identity of Social Welfare Centers, Master Thesis, Kongju National University Graduate School, 2008
- [2] M. Lee, Action Research on Community Organizing Education, Ph.D. Thesis, Kyungpook National University Graduate School, 2018
- [3] J.S.Kang., Regional Differences of Municipalities' Infrastructure Production Strategies in accordance with Changes in Urban Regeneration Policies: Comparing of Seoul and Regional Municipalities, Ph.D. Seoul National University Graduate School, 2018
- [4] J.B.Choi., Development of the scale measuring the role performance of social workers in charge of maeulmandeulgi, Ph.D. Thesis, Catholic University Graduate School, 2017
- [5] H.W.Song., A study of the residential area regeneration through activation of community space, Master's Thesis, Konkuk University Graduate School, 2017
- [6] Y.S.Ha., A study on urban regeneration and life satisfaction, Ph.D. Thesis, Kwangwoon University Graduate School, 2018
- [7] S.K.Kim., The Effect of Collaborative Governance on the Resident Empowerment in the Urban Regeneration Projects : Case studies of Citizen Participation Regeneration Projects in Seoul, Master's Thesis, Seoul National University Graduate School, 2013
- [8] M.J.Park., Study on the Motivation of

Participation in Supplementary Education and Satisfaction on the Education of Social Workers in Chungcheongbuk-do, Master's Thesis, Cheongju University Graduate School, 2014

[9] J.H.Hwang., Study on the residents' consciousness of private-led urban regeneration, Master's Thesis, Chung-Ang University Graduate School, 2017

[10] D.M. Seo, W.H.Lee and S.J.Sim, "Understanding Life Experiences of Social workers : A Photo Voice Study," The Journal of Covergence on Culture Technology(JCCT), Vol. 4, No. 1, pp. 241-252, February 2018.

※ 이 논문은 2017년 중립종합사회복지관 제1회 중립복지포럼 연구보고서 중 일부를 수정 보완한 것입니다.