

사회취약계층의 자립성 향상을 위한 미국 도시재생정책의 성과와 한계 : 미국의 사회서비스 프로그램을 중심으로

The Outcomes and Challenges of Neighbourhood Renewal Programmes in the US
: The Case of Housing Related Social Services to Improve Self-Sufficiency

경신원 미국 Urban Institute 초빙연구원/컨설턴트
Kyung Shinwon Visiting Fellow, Consultant, Metropolitan Housing &
 Communities, The Urban Institute(Primary Author)
 (SKyung@urban.org)

김혜승 국토연구원 연구위원
Kim Hyeseung Research Fellow, Korea Research Institute for
 Human Settlements
 (hsungkim@krihs.re.kr)

목 차

I. 서론

II. 미국 도시재생정책의 변화와 사회서비스 프로그램

III. 사회취약계층을 위한 미국의 사회서비스 프로그램 : FSS, MTO, HOPE VI

1. 사회서비스 프로그램의 논리적 근거 및 목적
2. 사회서비스 프로그램의 참여기관, 참여자 및 운영방식
3. 사회서비스 프로그램에서 제공하는 사회서비스

IV. 사회취약계층의 자립성 향상을 위한 미국 사회서비스 프로그램의 성과 및 한계

V. 결론

I. 서론

1990년대 이후 미국과 서유럽 국가들에서 적극적으로 추진되고 있는 도시재생정책 가운데 하나는 사회취약 계층의 자립성 향상을 위한 사회서비스(social services)의 제공이다. 오늘날의 도시재생정책은 도시의 쇠퇴한 빈곤지역에 대한 물리적인 개선뿐만 아니라 그곳에 거주하는 사회취약계층의 사회, 경제적인 개선을 의미한다. 따라서 사회복지정책과 밀접하게 연계되어 있다. 도시의 빈곤지역에 거주하는 사회취약계층을 대상으로 교육과 직업훈련, 탁아서비스, 건강관리 등과 같은 사회서비스를 통하여 그들이 사회, 경제적인 활동을 할 수 있도록 정부가 지원해 주는 것이다.

사회취약계층의 자립성 향상을 위한 사회서비스는 궁극적으로 이들의 고용증대를 목적으로 하고 있으며, 이는 '생산적 복지(productive welfare)' 개념에 기초한 것이다. '생산적 복지'는 고세훈(2003)이 정의한 바와 같이 "고용이 최상의 복지이며, 노동 혹은 근로야말로 단순한 소득원을 넘어서 개인의 독립성, 궁극적 만족, 정체성, 인격적 위엄 등의 원천"이라는 가정에서 시작한 개념이다. 이는 1980년대 말 케인즈적 복지국가주의에 대한 불만 혹은 위기의식과 신자유주의적 시장경제의 실패로 인하여 미국과 영국을 중심으로 한 서유럽 국가들에 의하여 다시 각광받기 시작한, 소위 '제3의 길(The third way)'¹⁾에서 강조하고 있는 복지개념이다. 제3의 길은 사회보장 혹은 부의 재분배 등과 같은 사회복지정책에 관심을 갖고 있으나, 전통적인 사회민주주의와는 달리 시장경제주의에 바탕을 두고 있으며 인적자본(human capital)과 개인의 경제적 경쟁력(economic competitiveness)

을 중요시한다(Giddens, 1998, 2001). 또한 사회취약계층이 갖고 있는 복잡한 빈곤문제를 해결하기 위한 각 개인의 역할과 책임을 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 '커뮤니티 참여(community involvement)'와 '사회에 대한 소속감(social inclusion)'은 중요한 개념으로 인식되고 있다. 거버넌스 개념(good governance)과 함께 미국과 서유럽 국가들에서 그 중요성이 다시 강조되고 있는 이 개념들은 각 개인이 속한 사회에 대한 소속감을 가지고 자신의 삶뿐만 아니라 사회 전체를 개선시킬 수 있는 능력을 향상시키는 것을 의미한다(Hickey and Mohan, 2004; Gaventa, 2004).

우리나라의 경우, 1990년대 말 경제위기를 겪으면서 사실상 부채상태에 있던 사회취약계층을 위한 국가복지의 현실이 드러나면서, 김대중 정부는 미국과 서유럽 국가들의 생산적 복지 개념을 받아들여 복지정책의 개혁을 이루고자 하였다. 생산적 복지는 정부와 시장의 공동 노력을 통하여 사회취약계층을 경제활동에 참여시키고 그들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 가장 적극적인 복지정책으로 이해되었다(Hwang, 2006: 38-41). 이러한 맥락에서 김대중 정부시기에 한국의 복지제도는 양적, 질적으로 도약을 하게 된다. 즉 국민기초생활보장제도의 시행을 비롯하여 4대 사회보험의 정비, 사회복지서비스의 증진, 고용복지의 강화 등 제도의 확장과 개혁을 서둘렀고, 이 과정에서 복지예산이 획기적으로 증대되었다. 이어 등장한 노무현 정부도 '경제와 복지의 선순환', '경제와 복지의 동반성장'이라는 정책기조를 당연시하였다(이태수, 2011: 68-69). 주거부문에서도 김대중 정부 이후 지난 10여 년 동안 사회취약계층을 위하여 최저주거기준 마련 및 공공임대주택 건설과 전세자

1) '제3의 길' 개념은 1950~60년대의 전통적인 사회민주주의적 접근을 제1의 길로, 1970~80년대의 신자유주의적 접근을 제2의 길로 규정하고 제1의 길과 제2의 길에 갖고 있는 한계점을 극복하기 위한 대안적 모색임. 이는 세계화(globalization)의 영향 및 지식경제(knowledge-based economy)의 출현 등과 같이 다양하게 변화하는 사회, 경제적 현실에 대응하기 위한 새로운 사회민주주의적 접근방법임.

금 지원, 그리고 소형주택 구입자금 지원 등과 같은 다양한 주거지원프로그램들이 확대되어 온 것이 사실이다. 그러나 이러한 프로그램들은 단지 물리적 주택 혹은 그러한 주택에 거주하기 위한 자금을 지원하는 데 그쳤지 사회취약계층의 사회경제적 활동을 지원하여 삶의 질을 개선하는 서비스까지 포괄하지는 못하고 있다. 한편 도시 내 사회취약계층이 가장 많이 거주하고 있는 노후하고 열악한 주거환경에 대한 기존의 도시정비사업은 이주를 전제로 한 전면철거형, 민간개발이익을 전제로 한 사업시행방식이라는 특성을 지녀왔다. 이는 세입자 등 원주민의 재정착을 어렵게 했으며, 대상지역의 물리적 환경개선에 치우치는 문제를 발생시켰다(이왕건 외, 2011: 13-14). 사회취약계층의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 그들의 쇠퇴한 주거환경을 물리적으로 개선하는 것도 중요하지만, 보다 근본적으로 그들이 자립성을 회복하여 사회의 다른 구성원들처럼 역할할 수 있도록 정부가 지원하는 방안이 필요하다. 이러한 지원방안의 마련은 사회취약계층 개인의 경쟁력뿐만 아니라 도시의 쇠퇴한 빈곤지역을 재생시켜 지역사회의 통합 및 지속가능한 도시발전을 가져올 것이다.

이 논문은 보다 실효성 있는 도시재생정책의 일환으로 사회취약계층의 자립성 향상을 위한 구체적인 지원방안을 마련하기 위해서, 우리나라보다 앞서 이러한 정책들을 실천해오고 있는 국가, 특히 미국의 대표적인 사회서비스 프로그램 사례의 내용, 성과 및 한계를 고찰해보므로써 유용한 정책적 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 이 논문의 구성은 다음과 같다. 제1장은 서론으로 연구의 배경 및 목적, 그리고 연구내용을 언급한다. 제2장은 이론적 배경으로 신자유주의적 복지국가의 재편과 생산적 복지의 등장, 그리고 이러한 맥락에서 사회취약계층을 위한 미국의 도시재생정책의 변화를 살펴본다. 제3장에서는 1990년대 이후 미국의 도시재생정책 변화 과정 가운

데 시도된 사회취약계층의 자립성 향상을 위한 대표적인 사회서비스 프로그램들을 논리적 근거, 참여기관, 운영방식, 참여자, 사회서비스로 구분하여 분석하고, 제4장에서는 이러한 분석내용을 바탕으로 미국 사회서비스 프로그램들의 성과 및 한계를 고찰한다. 마지막으로 제5장 결론에서는 미국의 사례가 우리에게 주는 시사점을 도출한다.

II. 미국 도시재생정책의 변화와 사회서비스 프로그램

1970년대 말, 미국은 서유럽국가들과 마찬가지로 케인즈적 복지국가주의에 기초한 복지정책으로 인한 국가의 재정적 부담과 복지의존층의 증가, 그리고 침체된 경제상황을 극복하기 위하여 신자유주의적 시장경제를 적극적으로 받아들였다(Brenner and Theodore, 2002; Peck and Tickell, 2002). 특히 미국의 레이건 정부와 영국의 대처 정부는 정부의 역할을 최소화시키고 시장의 자유를 최대화시키는 경향을 보였다. 그러나 시장에 지나치게 의존한 정책들은 오히려 사회의 양극화를 심각하게 야기시키는 결과를 낳았으며, 사회취약계층은 사회로부터 점점 더 소외되었다. 더구나 1980년대 말과 1990년대 초의 경제위기는 이들의 상황을 더욱 어렵게 만들었다(Barlow and Duncan, 1994; Brownill and Darke, 1998; Duffy and Hutchinson, 1997). 이러한 과정을 겪으면서 미국은 과거의 신자유주의적 정책들의 한계점들을 극복하기 위하여 정부의 역할을 확대하고 신자유주의적 시장경제주의에 의해서 소외된 사회취약계층의 여러 가지 복잡한 문제들을 극복하고 이들이 다시 사회에서 활동할 수 있도록 하기 위한 지원방안을 모색해오고 있다(Castree, 2008; Esping-Andersen et al, 2002; McCarthy and Prudham, 2004).

이와 같은 복지정책의 변화는 대부분의 사회취약계층이 거주하는 도시의 쇠퇴한 빈곤지역을 개선하

기 위한 미국의 도시재생정책에도 영향을 미쳤다. 물리적인 환경의 개선만으로는 지속가능한 도시재생이 될 수 없다는 깨달음과 함께 쇠퇴한 빈곤지역에 거주하는 사회취약계층의 자립성을 향상시키고자 하는 노력들이 시도되고 있다. 사회취약계층 자체가 변화되지 않고서는 물리적인 환경의 개선 이후에도 이들이 거주하는 지역은 또다시 쇠퇴한 지역으로 전락할 위험이 있기 때문이다(Imrie and Raco. 2003; Taylor. 2003; Putnam. 2000). 즉, 도시의 쇠퇴한 빈곤지역에 거주하는 주민들이 (경제적) 자립성을 회복하고 지역사회의 소속감과 유대감을 형성하여 각자의 역할과 책임을 다할 때 그 지역이 더 이상 쇠퇴하는 것을 방지할 수 있다는 것이다.

1990년대 이후 나타난 미국의 주요한 도시재생정책의 목적 가운데 하나는 도시 내 집중된 빈곤을 분산시키고 다양한 계층이 함께 공존할 수 있는 공간을 창출하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 정책의 변화는 1990년대 초 빠르게 증가하는 도시 내 빈곤 집중 지역으로 인한 도시쇠퇴와 집중된 빈곤이 그 지역에 거주하는 주민들에게 미치는 영향(neighbourhood-effects)에 대한 인식에서 비롯되었다(Briggs et al. 2010; Goetz. 2003; Turner and Rawlings. 2005). 즉, 빈곤이 집중된 지역은 그 지역에 형성되는 소위 '빈민가 문화(ghetto culture)'로 인하여 주민 각 개인뿐만 아니라 커뮤니티 전체에 좋지 못한 영향을 미치기 때

문에 이를 분산시켜야 한다는 것이다(Anderson. 1990, 1991).²⁾ 도시 내 집중된 빈곤을 분산시키고자 하는 미국 정부의 노력은 도시 내 빈곤이 가장 집중된 공공임대주택단지를 중심으로 하여 사실상 1970년대 초반부터 시작되었으나, 민간주택시장의 인종차별문제로 인하여 1990년대 초반까지 활발히 실행되지 못했다. 1980년대 후반, 공공임대주택에 거주하는 세입자들에게 이들이 원하는 지역의 민간주택으로 이주할 수 있도록 지원해주는 주거비보조 상환증서(Housing Choice Voucher: HCV) 프로그램이 연구화되면서 정부의 빈곤 집중지역 분산정책이 본격화되었다. 공공임대주택에 거주하는 주민들을 대상으로 사회서비스를 제공하여 그들의 경제력을 향상시킴으로써 민간임대주택으로 이주가 가능하도록 하는 프로그램은 레이건 정부에 의하여 1984년 처음으로 시작되었다. 이러한 자립성 향상 프로그램은 1990년대 초 본격적으로 시작된 도시 내 빈곤집중 지역 분산정책과 밀접하게 연관되어 발전되었다. 도시의 집중된 빈곤으로 인해 쇠퇴한 지역을 재생시키고자 하는 도시재생정책은 공공임대주택에 거주하는 세입자들에게 사회서비스를 제공함으로써 이들이 자립성을 향상시켜 민간주택지역으로 이주가 가능하도록 하여 공공임대주택에 집중된 빈곤을 분산시킬 뿐만 아니라 이들의 국가복지에 대한 의존도를 줄이고자 하는 복지개혁정책과도 연계되어 있다.³⁾ 이러한 도시재생에 대한 정책적 기조

2) 빈곤이 집중된 지역에 거주함으로써 주민들이 받게 되는 좋지 못한 영향에 대해서 Ellen과 Turner(1997)는 다음의 여섯 가지로 정리함. 첫째, 수준이 낮은 학교, 충분하지 못한 병원 및 어메니티 시설 등과 같은 질이 낮은 서비스의 경험, 둘째, 청소년들의 낮은 자아성취욕구, 셋째, 청소년들의 성장기에 미치는 좋지 않은 영향, 넷째, 자립성이 낮은 이웃들로부터 받는 영향, 다섯째, 범죄와 폭력 등에 노출될 높은 위험성, 그리고 여섯째, 낮은 교육과 취업의 기회임. Ellen과 Turner는 사회취약계층의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 이들이 고립된 빈곤집중지역을 벗어나 다양한 계층이 거주하는 지역으로 이동하여 사회의 다른 계층들과 공존할 수 있도록 정부가 지원해야 한다고 제안함.

3) 그러나 이러한 정책적 변화에 대한 비판의 목소리 또한 높음. 개인의 책임을 강조한 복지 및 도시재생정책들은 사실상 정부가 해야 할 역할을 사회취약계층에게 떠넘기는 것으로 이는 1980년대의 신자유주의적 정책과 크게 다르지 않다는 것임(Diamond. 2004; Gilchrist. 2003; Lund. 1999; Taylor. 2003). 이미 어려운 현실에 처한 사회취약계층에게 더 많은 부담을 안겨주는 결과를 낳게 된다는 것임. 비록 '제3의 길' 담론에서 사회취약계층에 대한 보다 많은 선택과 기회의 창출 등이 논의되고 있지만, 그 담론의 궁극적인 목적은 사회취약계층에게 시장에서 유용한 노동력을 제공하도록 강요함으로써 이들에게 소비되는 정부의 재정을 축소시키는 데 있다는 것임(Gough. 2002: 70; 고세훈. 2003: 246).

는 미국의 현정부인 오바마 정부에서도 지속되고 있다. 오바마 정부 출범 이후 새롭게 추진되고 있는 Choice Neighbourhoods 프로그램은 HOPE VI 프로그램의 후속 프로그램으로 공공임대주택지역에 집중된 빈곤문제를 해결하기 위하여 주택, 교육, 취업, 교통, 그리고 건강 문제 등을 집중적으로 개선시키려는 종합적인 도시재생프로그램이다. 이 프로그램은 특히 지역의 교육시스템과 연계하여 세입자의 경제적 능력을 향상시켜 이들의 자립성을 향상시키고자 하고 있다.

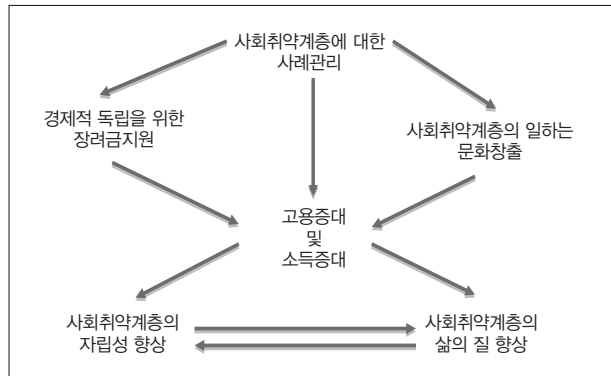
III. 사회취약계층을 위한 미국의 사회서비스 프로그램: FSS, MTO, HOPE VI

이 논문에서는 1990년대 이후 미국의 도시재생정책 변화과정에서 시도된 사회취약계층의 자립성 향상을 위한 사회서비스 프로그램들 가운데, 도시빈곤이 집중된 공공임대주택단지과 정부보조주택에 거주하는 세입자들을 대상으로 한 프로그램을 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 위하여 Family Self-Sufficiency(FSS), Moving to Opportunity(MTO), Housing Opportunities People Everywhere(HOPE VI) 프로그램들의 논리적 근거, 목적, 참여기관, 운영방식, 참여자 그리고 사회서비스로 구분하여 비교 분석하도록 한다.

1. 사회서비스 프로그램의 논리적 근거 및 목적

1990년대 이후 시작된 자립성향상 프로그램들은 이

그림 1 _ FSS 프로그램의 개념도



미 언급한 바와 같이 미국 정부의 쇠퇴한 지역을 재생시키려는 도시재생정책과 사회취약계층의 국가복지에 대한 의존도를 줄이려는 복지정책이 연계되어 시도된 것이다. 1990년 National Affordable Housing Act에 의하여 시작된 FSS 프로그램은 사회취약계층에 대한 사례관리를 통해서 일하는 문화를 창출하고 경제적 독립을 위한 장려금을 지원함으로써 사회취약계층의 고용 및 소득을 증대시키고 이들의 자립성을 향상시킬 수 있다는 논리에 근거하여 시도되었다. FSS 프로그램의 목적은 공공주택과 주거비보조 상환증서(HCV 프로그램)를 받아 민간주택에 거주하는 주민⁴⁾들의 국가복지에 대한 의존도를 줄이고 경제적으로 독립할 수 있도록 하는 것이다.

FSS 프로그램보다 2년 후에 시작된 MTO 프로그램은 1992년 Housing and Community Development Act에 의하여 시작되었다. 이 프로그램은 사회취약계층이 빈곤의 정도가 미약한 지역으로 이주하여 사회의 다른 계층과 함께 거주함으로써 그들의 고용활동, 수입 그리고 교육 정도가 향상될 수 있다는 이론

4) 각 공공주택국은 1991년부터 1998년까지 주거비보조 상환증서를 받아 민간주택에 거주하는 주민들을 대상으로 FSS 프로그램을 진행할 수 있는 연방국으로부터 지원금을 받았음. 이 지원금은 각 공공주택국에 고용된 FSS 프로그램 관리자들을 위한 것임. 그러나 1998년 Quality Housing and Work Responsibility Act(QHWRA) 개정으로 공공주택국들은 더 이상 주거비보조 상환증서를 받아 민간주택에 거주하는 주민들을 대상으로 실시하는 FSS 프로그램이 의무사항이 아니게 되었음. 1998년 이전까지는 주거비보조 상환증서를 더 받는 만큼, FSS 프로그램 참여자 수를 증가시켜야 했음.

에 근거하여 시작되었다. MTO 프로그램이 시작되기 전 미국 정부는 공공임대주택에 거주하는 주민들에게 Section 8(이후 HCV 프로그램) 증서를 발급하여 빈곤이 덜 집중된 민간임대주택으로 이주해 갈 수 있도록 시도하였으나, 주민들은 이주지역의 주택시장 상황, 주민들에 대한 인종차별, 이주지역의 교통문제, 그리고 이주지역에 대한 충분하지 못한 정보 등으로 많은 어려움을 겪어왔다. MTO 프로그램의 목적은 빈곤율이 높은 지역의 공공임대주택이나 정부의 보조를 받는 주택에 거주하는 주민들을 위해 보다 효과적인 이주 지원서비스를 개발하는 것이다. 미국의 공공임대주택정책에서 MTO 프로그램과 같은 이주 지원서비스의 개발이 중요한 이유는 도시 내 집중된 빈곤을 분산시키기 위한 주거비 보조 프로그램(HCV)이 현재 실행되고 있는 주택과 관련한 가장 큰 공공 지원프로그램이기 때문이다.

가장 종합적인 도시재생사업인 HOPE VI 프로그램은 FSS와 MTO 프로그램들에서 시도된 두 가지 논리를 모두 적용시킨 것으로 사회취약계층에 대한 사례관리와 거주환경의 변화를 통해 이들의 자립성과 삶의 질을 변화시키고자 하였다. 1992년 클린턴 정부가 들어서면서 도시의 쇠퇴한 지역을 재생시키고자 하는 새로운 정책들을 시도하였다. 이러한 정책들 가운데 하나로 미국 연방국은 점점 더 심각해져가는 공공임대주택 문제를 해결하기 위한 종합적인 재개발 사업인 Housing Opportunities People Everywhere(HOPE) VI 프로그램을 1993년 발표하였다. HOPE VI 프로그램의 목적은 ① 빈곤이 집중되어 쇠퇴한 공공임대주택단지를 물리적인 개선을 통해 다양한 계층의 커뮤니티가 공존할 수 있는 공간을 마련하고 빈곤이 한 지역에 집중되는 것을 방지

그림 2_ MTO 프로그램의 개념도

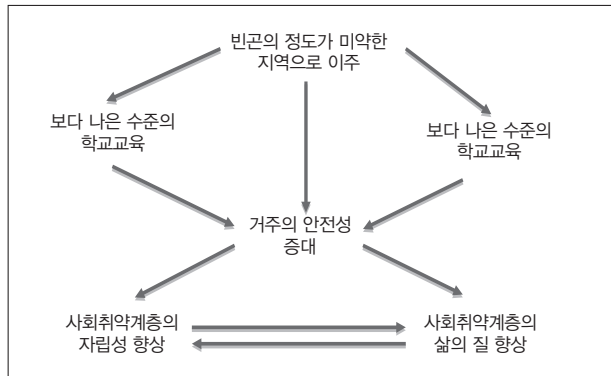
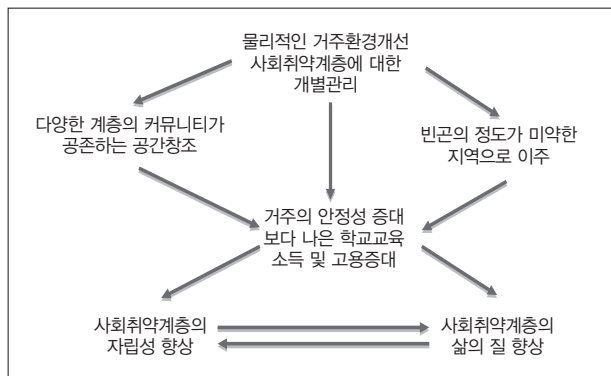


그림 3_ HOPE VI 프로그램의 개념도



하는 것과, ② 사회서비스를 통해 주민들의 자립성을 향상시키는 것이다. 즉, 사회취약계층의 자립성 향상을 위해 FSS 프로그램과 MTO 프로그램에서 시도하는 바를 모두 포함하는 종합적인 도시재생프로그램이라고 할 수 있다. HOPE VI 프로그램은 미국에서 시행되었던 도시재생사업 가운데 가장 규모가 큰 것 중 하나로, 미국 공공임대주택 정책에 큰 변화를 가져왔다(Popkin et al, 2004; Abravanel et al, 2009). 앞서 본문에서 언급되었듯이 미국 정부는 오랫동안 공공임대주택에 거주하는 주민들을 대상으로 사회서비스를 제공하여 이들이 민간임대주택으로 이주할 수 있도록 함으로써 집중된 빈곤을 분산시키고자 노력하였다. 그러나 빈곤을 분산시키고 다양한 계층이 혼합하여 살 수 있는 공간을 마련하기 위한 정부의 적

극적인 정책적 지원은 HOPE VI 프로그램을 통해 비로소 시작되었다고 할 수 있다.

2. 사회서비스 프로그램의 참여기관, 참여자 및 운영방식

사회취약계층의 자립성 향상을 위한 FSS, MTO, HOPE VI 프로그램의 참여기관은 공통적으로 연방국, 공공주택국 그리고 비영리단체이며, 이 기관들 간의 파트너십을 통해 운영되고 있다. 각 프로그램의 운영비는 FSS 프로그램의 경우, 공공과 민간에서 지원되는 지원금으로 운영되고 있으며, MTO와 HOPE VI 프로그램은 연방국의 지원금에 의해서 운영되고 있다. 이 프로그램에는 공공임대주택이나 정부보조주택에 거주하는 주민들은 누구나 참여할 수 있으나, FSS 프로그램과 MTO 프로그램의 경우에는 공공주택국의 까다로운 심사과정을 거쳐야 한다.

FSS 프로그램에 참여하는 각 공공주택국(Public Housing Agencies: PHAs)들은 FSS 프로그램의 상세한 사업계획(action plan)을 수립하여 연방정부의 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)의 승인을 받아 공공과 민간에서 지원되는 지원금으로 주민들의 자립성 향상을 위해 다양한 지원서비스를 제3기관과의 파트너십을 통하여 제공하고 있다. FSS 프로그램 참여자는 자발적이기는 하지만, 최소 18세 이상이어야 하며 고용활동을 위해 지속적으로 노력하고 있어야 한다. 참여자들은 공공주택국의 프로그램 관리자와 향후 5년 동안(2년 동안 연장 가능) 성취해야 할 목표들 - 예를 들

면 취업, 수입증대, 교육, 자가소유 등 - 을 설정하고 이에 대해 공공주택국과 계약을 맺는다. 주민들이 성취해야 할 목표 가운데 반드시 포함되어야 하는 사항은 두 가지로, ① 가구주의 취업과, ② 계약만료 1년 전까지 정부로부터의 현금보조금(TANF) 혜택을 받는 가족구성원이 한 명도 없어야 한다는 것이다. FSS 프로그램에 참여함으로써 주민들이 받게 되는 가장 큰 혜택은 각 개인에게 적합하고 필요한 사례관리(individual case management)와 주민들의 경제적 독립을 위한 장려금 지원(escrow savings accounts)⁵⁾이다. 사례관리자들은 참여자들과 정기적인 미팅을 통해 그들에게 필요한 사항들을 점검하고 참여자들의 목표성취를 위해 해야 할 활동들을 제대로 하고 있는지 평가한다.

MTO 프로그램은 연방국의 지원금을 받은 미국의 5개 도시 - 볼티모어, 보스턴, 시카고, 로스앤젤레스, 그리고 뉴욕 - 에 있는 빈곤율이 40% 이상 되는 지역의 21개의 공공주택국들이 지역의 비영리단체와 공동으로 10년 동안 프로그램을 진행하였다. MTO 프로그램에 참여하는 주민들은 선정된 공공주택국이 소유한 공공임대주택이나 정부의 보조를 받는 주택에 거주하는 18세 미만의 자녀를 둔 저소득층이다. 공공주택국은 MTO 프로그램에 참여하는 주민들을 세 집단 - 실험집단(experimental group), 비교집단(comparison group), 그리고 규제집단(control group)으로 나누어 이주지원서비스를 제공하고 집단별 성과정도를 비교 평가하였다.⁶⁾

HOPE VI 프로그램은 공공주택국들이 그들이 소유한 공공임대주택에 대한 재개발사업 계획을 연방

5) 주민들에게 지급되는 장려금(escrow savings accounts)은 주민들이 고용활동에 참여하여 수입이 증대되면 그 증가하는 만큼 상승되는 임대료의 일부를 되돌려줌으로써 FSS 프로그램에 참여하는 동안 수입의 일부를 저축할 수 있도록 하는 것이다.

6) 실험집단은 자녀가 있는 가족들로 이들은 Section 8 증서를 받아 임대료 보조와 이주지원서비스를 받게 되며, 빈곤율이 10% 미만인 지역으로 이주하게 됨. 비교집단은 Section 8 프로그램에서 제공하는 서비스를 받게 되며, 이주지역에 대한 규제가 없음. 마지막으로 규제집단은 Section 8과 관련한 서비스를 지원받지 않고 공공임대주택 혹은 정부보조주택에 거주하면서 공공임대주택국의 지원서비스는 그대로 지원받는 주민들임.

국에 제출한 뒤 경쟁입찰을 통하여 연방국으로부터 지원금을 받아 진행된다. HOPE VI 프로그램의 지원금은 공공임대주택의 재건축, 기존 주민들의 이주를 위한 주거보조 상환증서, 그리고 주민들을 위한 사회서비스에 사용된다. 특히 지원금의 20%는 반드시 주민들을 위한 사회서비스에 사용하도록 하고 있다. 공공주택국은 연방국의 지원금 이외에 공공과 민간 부문의 파트너십을 통해 HOPE VI 프로젝트에 필요한 자금을 마련해야 한다. HOPE VI 프로그램은 ① 공공임대주택의 물리적인 환경개선, ② 공공임대주택 경영방식 개선, 그리고 ③ 공공임대주택에 거주하는 주민들에게 필요한 서비스 지원의 세 가지 분야에 집중하여 진행되고 있다. HOPE VI 프로그램은 FSS와 MTO 프로그램과는 달리 특별한 선발과정 없이 참여를 원하는 주민들은 누구나 자발적으로 참여할 수 있다.

3. 사회서비스 프로그램에서 제공하는 사회서비스

FSS, MTO 및 HOPE VI 프로그램들에서 제공하는 사회서비스는 각 참여자들의 개별적인 사정과 상황에 맞추도록 되어 있다. 사회취약계층의 경제적 능력 향상에 초점을 맞춘 FSS 프로그램은 프로그램에 참여하는 주민들을 위해서 보육, 교통, 교육, 취업훈련과 상담, 그리고 주거 관련 상담 등과 같은 지원서비스를 제공해주고 있다. 사회취약계층을 빈곤의 정도가 미약한 지역으로 이주시킴으로써 그들의 자립성을 향상시키고자 한 MTO 프로그램은 사회취약계층이 이주할 수 있는 지역과 주택을 찾을 수 있도록 하는 이주지원서비스를 제공해주고 있다. 그리고 물리적인 거주환경 개선과 사회취약계층에 대한 사례관리를 통해 사회취약계층의 자립성을 향상시키고자 한 HOPE VI 프로그램은 MTO 프로그램과 FSS

표 1 _ FSS, MTO, HOPE VI 프로그램 비교

구분	FSS	MTO	HOPE VI
논리적 근거	사회지원서비스를 통한 사회취약계층의 자립성 향상	거주환경의 변화를 통한 사회취약계층의 자립성 향상	사회지원서비스와 물리적인 환경개선, 거주환경의 변화를 통한 사회취약계층의 자립성 향상
운영방식	공공과 민간에서 지원되는 자금으로 공공주택국과 비영리단체의 파트너십을 통해 운영	연방국의 지원금으로 공공주택국과 비영리단체가 파트너십을 통해 운영	연방국의 지원금과 공공과 민간에서 지원되는 자금으로 공공주택국과 비영리단체가 파트너십을 통해 운영
참여기관	<ul style="list-style-type: none"> • 연방국 • 공공주택국 • 지역의 비영리단체 • 민간기업 • 지역정치인 	<ul style="list-style-type: none"> • 연방국 • 공공주택국 • 지역의 비영리단체 	<ul style="list-style-type: none"> • 연방국 • 공공주택국 • 지역의 비영리단체 • 민간기업
참여자	공공임대주택이나 정부보조주택에 거주하는 주민들의 자발적 참여: 최소 18세 이상인 가구주의 지속적인 고용활동	공공임대주택이나 정부보조주택에 거주하는 주민들의 자발적 참여: 18세 미만의 자녀를 둔 가정	공공임대주택이나 정부보조주택에 거주하는 주민들의 자발적 참여
지원서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 보육 • 교통 • 교육 • 취업훈련과 상담 • 알코올중독 치료와 상담 • 주거와 관련한 교육 • 주택마련에 대한 상담 	이주지원서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 이주지원서비스 • 보육 • 교통 • 교육 • 취업훈련과 상담 • 알코올중독 치료와 상담 • 주거와 관련한 교육 • 커뮤니티 빌딩

프로그램에서 지원하는 이주 관련 서비스와 개별지원서비스 모두를 제공해주고 있다. HOPE VI 프로그램에서 제공하는 사회서비스는 미국에서 사회취약계층을 위해 지원되는 서비스 가운데 가장 큰 규모이다(Popkin et al. 2004). 연방국은 공공주택국에게 HOPE VI 프로그램을 진행하는 데 있어서 재량권을 주었기 때문에 프로젝트 사업구역의 특성에 따라 차이가 있으나, 다음의 다섯 가지 원칙 - ① 주민들의 자립성 향상을 위한 서비스지원, ② 각 가정의 필요에 맞춘 지원서비스 디자인, ③ 원주민을 위한 이주 지원서비스, ④ 커뮤니티 빌딩, ⑤ 사회서비스에 대한 모니터링과 평가 - 을 따르도록 하고 있다(Naparstek et al. 2000). 공공주택국이 주민들의 자립성 향상을 위해서 하는 가장 중요한 역할은 그들의 고용활동을 돕는 일이며, 이 밖에도 가계의 수입과 지출에 대한 관리, 지역주민으로서의 역할 및 책임 등에 대해서도 교육시키고 있다. 또한 기존의 사회서비스와는 달리 각 가정의 형편에 맞는 지원서비스를 디자인하여 제공하도록 하고 있다. 공공임대주택이 철거되고 새롭게 건설되는 동안 원주민들이 안전한 민간주택으로 이주할 수 있도록 이주지원서비스를 제공하여야 하며, 주민들이 지역사회에 소속감을 가질 수 있도록 하는 다양한 커뮤니티 빌딩 활동을 지원해주어야 한다.

IV. 사회취약계층의 자립성 향상을 위한

미국 사회서비스 프로그램의 성과 및 한계

앞서 3장에서 살펴본 FSS, MTO, HOPE VI 프로그램들을 통해 미국 사회서비스 프로그램이 사회취약계층의 자립성 향상에 미친 영향을 각 프로그램에 대

한 기존의 관련 사례연구 결과를 바탕으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 사회취약계층에 대한 사례관리를 통해 일하는 문화를 창출하고 경제적인 독립을 위한 장려금을 지원함으로써 이들의 고용 및 소득을 증대시키고자 시작된 FSS 프로그램의 경우, 주민들의 취업률과 소득이 향상되었고 이에 따라 주민들에게 지급되는 장려금 또한 증가하여 사회취약계층의 자립성 향상에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다(Cramer and Lubell. 2005; Ficke and Piesse. 2004; Lubell. 2004; Sard. 2001; Silva et al. 2011). Ficke and Piesse(2004)의 연구결과에 따르면, FSS 프로그램에 참여한 주민들의 수입이 그렇지 않은 주민에 비하여 훨씬 높은 것으로 나타났으며, 정부의 복지혜택에 대한 의존도도 줄어들었다.⁷⁾ 또한 수입이 증대됨에 따라 주민들에게 지급되는 장려금⁸⁾도 증대되어 참여자들은 이를 이용하여 자녀들의 대학 진학금과 같은 교육에 투자하거나 자동차 혹은 주택 구입 등에 사용하고 있었다. 2005년부터 2009년 사이에 FSS 프로그램에 참여한 주민들 가운데 주거비보조 상환증서를 받아 민간 주택에 거주한 주민들을 상대로 하여 FSS 프로그램의 성과를 평가한 Silva 등(2011)의 연구에서도 Ficke and Piesse(2004)의 연구결과와 마찬가지로 FSS 프로그램 참여자의 평균수입은 증가하였으며, 고용활동 또한 늘어난 것으로 나타났다.

그러나 FSS 프로그램이 사회취약계층의 자립성 향상에 긍정적인 영향을 미쳤음에도 불구하고 이 프로그램을 운영하는 공공주택국의 수는 그다지 많지 않은 것으로 나타났다(Ficke and Piesse. 2004). 공공주택국의 FSS 프로그램 참여율이 저조한 가장 큰 이

7) FSS 프로그램 참여자들의 평균 수입은 1996년 6,936달러에서 2000년 1만 1,960달러로 72% 증가하였으며, 고용활동을 통한 가계 수입 또한 51%에서 74%로 증가하였음. 반면 비참여자들의 평균 수입 증가율은 그 절반인 36%에 그쳤으며, 고용활동을 통한 가계 수입 역시 47%에서 63%로 증가해 증가율이 참여자들에 비해 낮았음.

8) FSS 프로그램 참여자들의 평균 장려금은 3,351달러인 것으로 나타났음.

유는 프로그램을 운영하는 데 소요되는 예산을 마련하기가 어렵기 때문이다(Silva et al. 2011). 연방정부 주택 및 도시개발부는 공공주택국 스스로 FSS 프로그램에 소요되는 비용을 마련하도록 권장하고 있기 때문에 공공주택국 입장에서는 프로그램을 운영하기가 쉽지 않은 상황이다. 공공주택국은 연방국의 지원금을 경쟁을 통해 받을 수 있으나, 경쟁이 매우 치열하기 때문에 지원금을 받기가 쉽지 않다. 더구나 FSS 프로그램은 주민들의 자발적인 참여를 전제로 하고 있기 때문에 프로그램 참여자를 찾는 데 어려움이 있으며, 2008년 세계경제위기 이후 상대적으로 경쟁력이 낮은 사회취약계층이 지속적인 고용활동을 하기가 어렵기 때문에 FSS 프로그램의 향후 참여율은 더욱 저조해질 것으로 전망된다. 그리고 Silva 외(2011)의 연구에 따르면 프로그램 참여자들의 중도 포기율도 37%로 높았다. FSS 프로그램에 참여하는 주민들 가운데 프로그램에 참여한 지 4년 안에 프로그램을 완수한 참여자 비율은 24%에 불과했으며, 39%는 여전히 프로그램 기간을 연장하여 지속하고 있는 것으로 나타났다. FSS 프로그램에 참여하였다가 중도에 포기하는 가장 큰 이유는 주거비보조 상환증서를 더 이상 받을 수 없게 되었거나 개별관리자와 커뮤니케이션에 실패했기 때문이다.

사회취약계층이 빈곤의 정도가 미약한 지역으로 이주하여 사회의 다른 계층과 함께 거주함으로써 그들의 고용활동, 수입 그리고 교육정도가 향상될 수 있다는 이론에 근거하여 시작된 MTO 프로그램은 공공임대주택이나 정부의 보조를 받는 주택에 거주하는 주민들에게 민간주택지역으로 이주할 수 있는 사회적 이동(mobility)을 촉진한 것으로 나타났다(Orr et al. 2003; Turner and Rawlings. 2005). 사회취약계층은 MTO 프로그램을 통하여 빈곤 집중지역을 벗어나 민간임대주택으로 이주함으로써 빈곤 집중지역에 거주하여 받게 되는 여러 가지 좋지 못한 영향으

로부터 자유로워지게 되었으며, 그들의 자립성을 향상시킬 수 있는 기회 또한 부여받게 되었다. 사회취약계층의 물리적 환경이 개선됨에 따라 이들의 건강상태가 호전되었으며, 어린이들은 보다 나은 교육을 받을 수 있게 되었다. 그리고 지역적 차이가 있기는 하지만, MTO 프로그램에 참여한 주민들의 소득 또한 향상된 것으로 나타났다. Orr 등(2003)의 연구에 따르면, MTO 프로그램에 의해 이주한 지역의 이웃들은 대부분 교육수준이 높으며, 이들의 평균소득 또한 높았다. 주민들은 이주지역의 깨끗하고 안전한 환경에 만족하고 있었다. 성인의 경우, 정신과 신체 건강이 모두 향상되었다. 어린이들의 경우, 여자 어린이들의 정신건강이 향상되고 마약이나 담배 등과 같은 위험한 행동에 참여하는 비율이 낮아졌으나, 남자 어린이들의 경우, 오히려 범죄나 위험한 행동에 참여하는 비율이 높아졌다. 그러나 이들의 행동이 공공임대주택지역에 거주할 때보다 더 악화된 것인지, 혹은 민간주택지역에서의 범죄 신고율이 더 높기 때문에 이들의 좋지 않은 행동이 경찰에 더 많이 보고되는 것인지는 확실하지 않다. 어린이들(특히 여자 어린이들)의 학교 출석률은 향상되었으나 학교에서의 성취도에는 별다른 변화가 나타나지 않았다. MTO 프로그램에 참여한 주민들의 고용활동이나 국가복지에 대한 의존도, 그리고 소득의 향상은 지역별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 뉴욕과 로스앤젤레스 지역의 경우, 백인이 많이 거주하는 교외지역의 안정된 민간주택지역으로 이주한 실험집단의 주민들의 소득이 향상되었으나 그 밖의 지역에서는 큰 변화가 나타나지 않았다.

MTO 프로그램을 진행하는 데 있어서 나타난 가장 큰 어려움은 주민들의 이주와 관련하여 적절한 카운셀링을 제공해줄 수 있는 비영리단체가 부족하다는 것이다(Turner and Rawlings. 2005). MTO 프로그램의 성공여부는 공공주택국과 비영리단체가 얼마

나 효율적으로 프로그램에 참여하는 주민들의 필요를 파악하고 이에 적합한 민간임대주택과 민간임대업자를 섭외하느냐에 달려 있다. 그러나 Turner and Rawlings(2005)의 연구에 따르면 MTO 프로그램에 참여한 모든 공공주택국과 비영리단체가 이러한 능력을 가지고 있는 것은 아니다. 뉴욕의 경우, 참여 비영리단체는 뉴욕시에 거주하는 저소득층 주민들에게 도움을 주는 기관으로 Section 8 프로그램이나 저소득층 주택과 관련한 경험이 부족했고, 더구나 주민들이 뉴욕시 교외지역으로 이주하도록 지원해주어야 하는데, 뉴욕시 교외지역과 아무런 연계가 없었다. MTO 프로그램에서 나타난 또 다른 어려움은 공공주택국과 비영리단체 간의 효율적이지 못한 협력관계다(Turner and Rawlings, 2005). 프로그램 시작단계에서 비영리단체는 이주 관련 카운셀링을 해 줄수 있는 직원을 고용하고 훈련시켜야 하며, 주민들의 필요에 적합한 이주지역과 이주가 가능한 주택을 파악하는 데 많은 시간이 소요된다. 그러나 공공주택국은 종종 이에 소요되는 시간과 비용을 간과하여 계획을 수립하는 경우가 많았으며, 그 밖에 공동으로 일을 진행해가는 데 있어서 두 기관 간의 갈등이 심화되는 경우가 발생했다. 더구나 MTO 프로그램에 참여하는 주민들은 대부분 여러 가지 복잡한 문제(예를 들면, 신용상태 불량, 건강 및 보육 문제, 높은 대중교통 의존도 등)를 가지고 있기 때문에 이러한 주민들의 필요에 적합한 이주지원서비스를 제공하는 것은 비영리단체나 공공주택국 모두에게 쉽지 않은 일로 나타났다.

사회취약계층에 대한 사례관리와 거주환경의 변화를 통해 이들의 자립성과 삶의 질을 변화시키고자 시작된 HOPE VI 프로그램은 미국의 쇠퇴한 많은 공공임대주택단지를 다양한 계층이 거주할 수 있는 새로운 정주공간으로 변화시켰다. 이 프로그램에 참여한 주민들도 MTO 프로그램 참여자들과 마찬가지로

보다 안전한 지역으로 이주하여 쾌적한 환경에서 거주하고 있는 것으로 나타났다(Buron et al. 2007; Popkin and Cove. 2007; Popkin et al. 2010; Comey. 2007). 그러나 HOPE VI 프로그램의 경우, 사회취약계층의 자립성 향상에 별다른 변화가 나타나지 않고 있다. 더구나 주민들의 자립성 향상에서 가장 중요한 부분인 고용활동 향상으로 연계되지 못하고 있는 것으로 나타났다(Levy and Woolley. 2007; Popkin et al. 2010). 물론 주민들의 자립성 향상 정도는 프로젝트 사업구역별로 많은 차이가 있다(Naparstek and Freis. 2000; Clegg and Associates. 2000; Popkin et al. 2004). Levy and Woolley(2007)가 2001년부터 2005년까지 5개 HOPE VI 프로그램의 주민들을 대상으로 조사한 연구결과에 따르면 HOPE VI 프로그램에 참여한 주민 가운데 48%가 여전히 고용활동에 참여하지 않고 있으며, 사회서비스가 주민들의 고용활동 향상에 그다지 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 주민들이 고용활동을 하지 못하는 가장 주된 이유는 심각한 신체 및 정신적 건강문제다(Popkin et al. 2010). Popkin et al.(2004)의 연구에 따르면, HOPE VI 프로그램에 참여하는 원주민 가운데 성인의 30% 이상이 오랫동안 우울증, 비만, 당뇨 등과 같은 심각한 건강문제를 갖고 있으며, 4~16세 어린이가 25% 이상이 천식을 앓고 있는 것으로 나타났다. Popkin 외(2010)가 시카고 지역을 대상으로 한 연구에 따르면 HOPE VI 프로젝트가 시작된 지 10년이 지났음에도 불구하고 주민들의 건강상태는 오히려 나빠진 것으로 조사되었다. 이러한 주민들의 건강상의 문제는 공공주택국이 원주민들이 이주할 수 있는 민간임대주택을 찾을 수 있도록 지원해주는 이주 관련 서비스에도 큰 장애가 되고 있다(Popkin et al. 2002, 2004; Cunningham et al. 2000).

미국 역사상 가장 큰 도시재생사업 가운데 하나인 HOPE VI 프로그램이 사회취약계층의 자립성 향상

표 2_FSS, MTO, HOPE VI 프로그램의 성과 및 한계

구분	FSS	MTO	HOPE VI
성과	<ul style="list-style-type: none"> • 취업률 향상 • 소득 향상 	<ul style="list-style-type: none"> • 깨끗하고 안전한 주거환경 • 성인들의 정신적 신체적 건강상태 향상 • 여자 어린이들의 정신적 건강상태와 학교 출석률 향상 및 위험한 행동 감소 • 지역별 국가복지 의존도 감소 및 소득 향상 	<ul style="list-style-type: none"> • 쾌적하고 안전한 주거환경
한계	<ul style="list-style-type: none"> • 자금마련의 어려움으로 인한 공공 주택국의 낮은 참여율 • 지속적인 고용활동에 대한 부담으로 인한 주민들의 낮은 참여율 	<ul style="list-style-type: none"> • 남자 어린이들의 위험한 행동 증가 • 어린이들의 학교에서의 낮은 성취도 	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 취업률 • 낮은 건강상태 호전을 • 적절한 이주지역을 찾기 어려움

에 미친 영향이 다른 프로그램들에 비하여 낮은 이유는 무엇일까? FSS 프로그램과 MTO 프로그램의 경우, 프로그램의 참여자들을 까다로운 심사과정을 거쳐 선발하게 된다. FSS 프로그램은 향후 5년 동안 성취해야 할 분명한 목표를 설정하고 공공주택국과 비영리단체에서 제공하는 다양한 교육프로그램에 적극적으로 참여하여야 한다. MTO 프로그램 역시 민간임대주택지역으로 이주가 가능한, 즉 민간임대업자들이 선호할 만한 주민들을 선정하여 프로그램에 참여시키고 있다. 그러나 HOPE VI 프로그램은 공공임대주택과 정부보조주택에 거주하는 거의 대부분의 주민들이 선발과정 없이 프로그램에 참여하게 된다. 즉, 사회서비스만으로는 자립성이 향상되기 어려운 계층, 즉 국가복지에 의존하여 살아갈 수밖에 없는 계층이 프로그램에 다수 참여하게 되고 따라서 HOPE VI 프로그램의 효과가 다른 프로그램에 비하여 작게 나타났다고 판단된다.

V. 결론

1990년대 이후 사회취약계층의 자립성 향상을 위하여 미국 정부가 도시재생정책 가운데 하나로 시도하고 있는 사회서비스 프로그램은 도시의 쇠퇴한 빈곤 지역에 거주하는 주민들이 사회적 연대감과 경제적인 자립성을 회복할 수 있도록 하는 정부의 적극적인

노력이라고 할 수 있다. 미국 정부는 제3의 길에서 제안하고 있는 ‘생산적 복지’의 개념을 도입하여 사회취약계층이 교육과 훈련을 통하여 사회에 재편입할 수 있도록 지원방안을 마련해오고 있다. 본 논문에서는 미국 도시재생정책의 변화과정과 이러한 변화과정 가운데 시도된 사회서비스프로그램들이 사회취약계층에게 어떠한 영향을 미쳤는지 프로그램별로 비교 분석해 보았다.

미국 도시재생프로그램들의 주요 내용은 도시 내 빈곤이 가장 집중된 지역에 거주하는 주민들에게 필요한 다양한 사회서비스를 제공하여 이들이 자립능력을 키우고 이를 기반으로 해당 지역사회에서 삶의 질을 높여나가도록 하거나 보다 나은 거주지로 이주하여 다른 계층과 함께 거주하면서 보다 나은 삶을 향유할 수 있도록 지원하는 것이다. 최근 우리나라에서도 기존의 전면철거 위주 정비사업을 지양하고 지역거주민의 생활안정을 위해 주거, 교육, 보육, 일자리, 의료 등 다양한 복지혜택을 종합적으로 강화하는 점진방식으로 도시재생사업을 추진해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 이러한 움직임의 하나로 주민이 중심이 되어 자발적 의지와 참여 속에 마을의 물리적, 사회문화적, 경제적 환경을 종합적으로 개선하여 지속적으로 살아갈 수 있는 공동체를 형성하는 ‘마을공동체 만들기’ 사업도 일부지역에서 추진되고 있다(이창호, 2012). 또한 사회취약계층에 대해 주거를 중심

으로 한 사회서비스 연계를 통해 이들이 지역사회통합과 주거 및 계층 상향이동을 할 수 있도록 하는 움직임이 공공부문 및 비영리 민간부문에서 조금씩 나타나고 있다(김혜승, 2011).⁹⁾

그러나 우리나라 도시재생사업의 경우에는 현재 개별 중앙정부, 광역 및 기초 지자체, 사회적 기업 등에서 다양한 독자적인 도시재생사업 모델을 개발하고 사업을 추진하고 있음에도 아직 자립성 향상 및 생활환경 개선 측면에서 구체적인 성과를 보이고 있다고 평가하기는 힘든 상황이다(이왕건 외, 2011: 40). 또한 공공부문과 비영리 민간부문에서 일부 추진하고 있는 주거를 중심으로 한 사회서비스 연계 움직임도 시범사업 수준으로 아직까지는 그 성과를 적절히 분석하기 어려운 한계를 지니고 있다. 따라서 본 논문에서 살펴본 미국의 도시재생 사회서비스 사례분석 결과는 향후 자립성 강화에 방점을 두는 도시재생 사회서비스 프로그램의 운영체계 구축에 다음과 같은 매우 유용한 시사점을 제공한다고 할 수 있다.

첫째, 사회서비스 프로그램이 본연의 목적을 달성하기 위해서는 목표집단을 명확히 하고 그에 맞게 대상자를 엄격하게 선정한 후 사례관리를 진행해야 할 것이다. FSS, MTO 그리고 HOPE VI 프로그램이 사회취약계층의 자립성 향상에 미친 영향을 비교해보면, 참여자들을 까다로운 심사과정을 거쳐 선발한 FSS와 MTO 프로그램이 상당히 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 따라서 사회서비스 프로그램이 성공하기 위해서는 프로그램의 목적에 적합한 대상자 선정기준이 우선되어야 하며, 그들에게 적합한 지원서비스를 제공하여야 할 것이다.

둘째, 진정성과 전문성을 모두 지닌 사례관리 전

문인력의 확보가 필요하다. FSS 프로그램을 살펴보면, 참여자가 중도에 포기하지 않고 끝까지 프로그램에 참여하기 위해서는 사례관리자와의 지속적인 대화와 이해가 반드시 필요함을 알 수 있다. 또한 MTO 프로그램의 경우에도 참여자의 필요를 파악하여 그들의 요구에 적합한 민간임대주택과 민간임대업자를 섭외하는 사례관리자의 능력이 프로그램을 진행하는 데 있어서 매우 중요한 것으로 나타났다. 이는 사회서비스 프로그램이 성공하기 위해서는 사회취약계층을 이해하고 그들에게 적합한 지원서비스를 제공할 수 있는 사례관리자의 확보가 얼마나 중요한지 잘 나타내준다고 할 수 있다.

셋째, 서비스 참여자를 적극적으로 사회서비스 프로그램 과정에 참여시킴으로써 그들에게 필요한 서비스를 제공할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 사회서비스가 성공하기 위해서는 사례관리자가 지속적인 대화를 통하여 사회취약계층의 필요를 파악하고 이에 적합한 서비스를 제공하여야 한다. 이를 위하여 사회취약계층을 사회서비스 프로그램 과정에 직접적으로 참여시킴으로써 그들에게 적절한 지원서비스가 제공될 수 있도록 한다면 사회서비스 프로그램을 더욱 성공적으로 진행할 수 있을 것이다.

마지막으로 효율적인 민관협력관계 구축이 반드시 선행되어야 한다. MTO 프로그램을 진행하는 데 있어서 나타난 큰 어려움 가운데 하나는 공공주택국과 비영리단체 간의 비효율적 협력관계이며, 이로 인하여 프로그램을 진행하는 데 불필요한 시간과 예산이 소요되는 것으로 나타났다. 따라서 효율적인 민관협력관계를 구축함으로써 사회서비스 프로그램을

9) 정부 차원의 움직임으로는 단신자용 매입임대프로그램 및 주거취약계층 매입 및 전세 임대주택사업 등을 들 수 있으며, 비영리민간 부문의 경우에는 사회복지공동모금회 지원으로 수행된 홈리스 임시주거지원사업, 주거복지센터 사업 등을 들 수 있음. 특히 주거복지센터사업은 2012년에 서울시의 시범사업으로 추진되고 있음.

효과적으로 진행하여야 할 것이다.

그러나 본 논문은 FSS, MTO, 그리고 HOPE VI 프로그램에 대한 성과와 한계를 도출함에 있어 자료 구득의 어려움으로 각 프로그램에 대한 기존의 사례 연구결과를 활용하여 정리하였으며, 이러한 점에서 한계를 지닌다. 향후 이러한 프로그램과 관련된 다양한 통계자료를 토대로 사업을 비교평가하는 작업이 이어지길 바라며 미국 사례뿐 아니라 영국 등 주요국의 사례와 우리나라의 사례를 비교평가하는 연구가 수행되어 보다 유용한 정보를 공유할 수 있게 되길 기대해 본다.

참고문헌 •••••

고세훈. 2003. 국가와 복지: 세계화시대 복지한국의 모색. 서울 : 아연출판부.

김혜승. 2011. “주택정책과 주거복지”. 한국도시연구소. 주거복지의 새로운 패러다임. 서울 : 사회평론. pp73-100.

이왕건 · 민범식 · 강미나 · 박정은. 2011. 서민지향적 융합형 도시재생방안. 경기 : 국토연구원.

이창호. 2012. “마을공동체 만들기 현황과 향후 과제”. 이슈와 논점 제436호. 서울: 국회입법조사처.

이태수. 2011. 왜 복지국가인가. 서울 : 이학사.

Abравanel, M., Levy, D. and McFarland, M. 2009. *The Uncharted, Uncertain Future of HOPE VI Redevelopments: The Case for Assessing Project Sustainability*. Washington, D.C. : The Urban Institute.

Anderson, E. 1990. *Streetwise: Race, Class and Change in An Urban Community*. Chicago : University of Chicago Press.

_____. 1991. “Neighborhood Effects on Teenage Pregnancy”. eds. C. Jencks and P. Peterspn. *The Urban Underclass*. Washington, D.C.: Brookings Institution. pp375-398.

Brenner, N. and Theodore, N. 2002. “Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism”. eds. N. Brenner and N. Theodore. *Spaces of Neoliberalism*. Oxford : Blackwell. pp2-32.

Briggs, X., Popkin, S. and Goering, J. 2010. *Moving to Opportunity: The Story of an American Experiment fo Fight Ghetto Poverty*. Oxford : Oxford University Press.

Brownill, S. and Darke, J. 1998. *Rich Mix*. Bristol : The Policy Press.

Buron, L., Levy, D. and Gallagher, M. 2007. “Housing Choice Vouchers: How HOPE VI Families Fared in the Private Market”. *HOPE VI: Where Do We Go from Here? Brief 3*. Washington, D.C. : The Urban Institute.

Castree, N. 2008. “Neoliberalising Nature: Processes, Effects, and Evaluations”. *Environment and Planning A* vol. 40. pp153-173.

Clegg and Associates. 2000. *New Holly Campus of Learners' Evaluation*. Seattle : Clegg and Associates.

Comey, J. 2007. “HOPE VI'd and On the Move”. *HOPE VI: Where Do We Go from Here? Brief 1*. Washington, D.C.: The Urban Institute.

Cramer, R. and Lubell, J. 2005. *The Family Self-Sufficiency Program: A Promising, Low-cost Vehicle to Promote Savings and Asset Building for Recipients of Federal Housing Assistance*. Washington, D.C. : New America Foundation.

Cunningham, M., Sylvester, D. and Turner, M. 2000. *Section 8 Families in the Washington Region: Neighborhood Choices and Constraints*. Washington, D.C. : The Urban Institute.

Diamond, J. 2004. “Local Regeneration Initiatives and Capacity Building: Whose ‘Capacity’ and ‘Building’ for What?”. *Community Development Journal* vol.39. pp177-189.

Duffy, K. and Hutchinson, J. 1997. “Urban Policy and the Turn to Community”. *Town and Regional Planning* vol.8. pp347-362.

Ellen, I. G., and Turner, M. A. 1997. “Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence”. *Housing Policy Debate* vol.8, no.4. pp833-866.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., and Myles, J. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford : Oxford University Press.

Ficke, R. C. and Piesse, A. 2004. *Evaluation of the Family Self-Sufficiency Program: Retrospective Analysis, 1996-2000*. Rockville, MD : WESTAT.

Gaventa, J. 2004. “Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities.” eds. S. Hickey and G. Mohan. *Participation: From Tyranny to Transformation?* pp25-41. London and New York : Zed Books Ltd.

Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

_____. 2001. *The Global Third Way Debate*. Cambridge : Polity

- Press.
- Gilchrist, A. 2003. "Community Development in the UK – Possibilities and Paradoxes". *Community Development Journal* vol.38, pp16–25.
- Goetz, E. 2003. *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Gough, J. 2002. "Neoliberalism and Socialisation in the Contemporary City: Opposites, Complements and Instabilities". eds. N. Brenner and N. Theodore. *Spaces of Neoliberalism*. Oxford: Blackwell, pp58–79.
- Hicke y, S. and Mohan, G. 2004. "Towards Participation as Transformation: Critical Themes and Challenges." eds. S. Hickey and G. Mohan. *Participation: From Tyranny to Transformation?*. London and New York: Zed Books Ltd, pp3–24.
- Hwang, G.-J. 2006. *Pathways to State Welfare in Korea: Interests, Ideas and Institutions*. Aldershot: Ashgate.
- Imrie, R. and Raco, M. 2003. *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*. Bristol: The Policy Press.
- Levy, D. and Woolley, M. 2007. "Relocation is Not Enough: Employment Barriers Among HOPE VI Families". *HOPE VI: Where Do We Go from Here? Brief 2*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Lubell, J. 2004. *A Diamond in the Rough: The Remarkable Success of HUD's FSS Program*. <http://www.fsspartnerships.org/includes/fssresults.pdf>
- Lund, B. 1999. "Ask not What Your Community Can Do for You: Obligations, New Labour and Welfare Reform". *Critical Social Policy* vol.19, pp47–462.
- McCarthy, J. and Prudham, S. 2004. "Neoliberal Nature and the Nature of Neoliberalism." *Geoforum* vol.35, pp275–283.
- Naparstek, A. J. and Freis, S. R. 2000. *HOPE VI: Community Building Makes a Difference*. Washington, D.C.: Department of Housing and Urban Development.
- Orr, L., Feins, J., Jacob, R., Beecroft, E., Sanbonmatsu, L., Katz, L., Liebman, J., and Kling, J. 2003. *Moving to Opportunity Interim Impacts Evaluation: Final Report*. Washington, D.C.: Department of Housing and Urban Development.
- Peck, J. and Tickell, A. 2002. "Neoliberalizing Space". eds. N. Brenner and N. Theodore. *Spaces of Neoliberalism*. Oxford: Blackwell, pp33–57.
- Popkin, S., Levy, D., Harris, L., Comey, J., Cunningham, M., and Buron, L. 2002. *HOPE VI Panel Study: Baseline Report*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Popkin, S., Katz, B., Cunningham, M., Brown, K., Gustafson, J. and Turner, M. 2004. *A Decade of HOPE VI: Research Findings and Policy Challenges*. Washington, D.C.: The Urban Institute and The Brookings Institution.
- Popkin, S. and Cove, E. 2007. "Safety Is the Most Important Thing: How HOPE VI Helped Families". *HOPE VI: Where Do We Go from Here? Brief 2*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Popkin, S., Levy, D., Buron, L., Gallagher, M., and Price, D. 2010. *The CHA's Plan for Transformation: How Have Residents Fared?*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Sard, B. 2001. *The Family Self-Sufficiency Program: HUD's Best Kept Secret for Promoting Employment and Asset Growth*. Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities.
- Silva, L., Wijewardena, I., Wood, M., and Kaul, B. 2011. *Evaluation of the Family Self-Sufficiency Program: Prospective Study*. Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Taylor, M. 2003. *Public Policy in the Community*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Turner, M. A. and Rawlings, L. A. 2005. *Overcoming Concentrated Poverty and Isolation*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

- 논문 접수일: 2012. 7. 6
- 심사 시작일: 2012. 7. 18
- 심사 완료일: 2012. 8. 27

The Outcomes and Challenges of Neighbourhood Renewal Programmes in the US : The Case of Housing Related Social Services to Improve Self-Sufficiency

Keywords: Productive welfare, Neighbourhood Renewal Programmes(US),
Social Services, Deprived Communities, Self-Sufficiency

For the last three decades urban renewal policy in Korea has put too much emphasis on housing and the physical fabric of neighbourhoods. There has been too little attention paid to the fundamental problems of deprived communities in poor neighbourhoods. To renewing deprived communities, a new approach, which tackles problems of worklessness, crime, poor health and poor education and empowers communities to develop their own solutions, needs to set out. This paper explores neighbourhood renewal programmes in the US, which have made efforts to deal with the complex problems of deprived communities through providing social services to improve their self-sufficiency. These programmes are based on the idea of 'productive welfare', which values human capital and individual economic competitiveness. This paper consists of four parts: the first examines the emergence of productive welfare and its impact on neighbourhood renewal policy in the US; the second looks into neighbourhood renewal programmes in the US since 1990 in detail; and the third examines outcomes and challenges of the programmes. The final part suggests some lessons learned from the US experiences, which could be applied into Korea.

사회취약계층의 자립성 향상을 위한 미국 도시재생정책의 성과와 한계 : 미국의 사회서비스 프로그램을 중심으로

주제어: 생산적 복지, 도시재생프로그램(미국), 사회서비스, 사회취약계층, 자립성

지난 30년 동안 우리나라의 도시재생정책은 물리적인 환경개선에 집중되어 사회취약계층이 지니고 있는 실업, 범죄, 건강, 교육 등과 같은 근본적인 문제들을 간과해왔다. 사회취약계층의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 그들 스스로 사회, 경제적인 활동을 할 수 있도록 하기 위한 정부의 지원방안이 요구된다. 본 논문은 '생산적 복지'에 기초하여 사회취약계층의 자립성 향상을 위한 지원정책들을 실천해오고 있는 미국의 사례를 고찰함으로써 우리나라에 유용한 정책적 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 본 논문은 서론을 제외하고 네 부분으로 구성되어 있다. 먼저 첫 번째 부분에서는 이론적 배경으로 신자유주의적 복지국가의 재편과 생산적 복지의 등장, 그리고 이러한 맥락에서의 사회취약계층을 위한 미국 도시재생정책의 변화과정을 살펴본다. 두 번째 부분에서는 1990년대 이후 미국의 도시재생정책 변화과정 가운데 시도된 사회취약계층의 자립성 향상을 위한 대표적인 사회서비스 프로그램들을 분석하고, 세 번째 부분에서는 이러한 분석내용을 바탕으로 미국 사회서비스 프로그램들의 성과 및 한계를 고찰한다. 마지막 네 번째 부분에서는 미국의 사례를 통해 우리에게 주는 시사점을 도출한다.