

사회적 경제주체의 도시재생뉴딜사업 참여 활성화 방안

- 주거재생형 도시재생뉴딜사업을 중심으로 -

문근식*, 김지선**, 이현석***

<요약>

최근 도시재생뉴딜사업을 추진하면서 지방자치단체, 공공기관, 비영리단체, 토지소유자 등의 네트워크 협력체계 구축에 대한 관심이 높아지고, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을기업 등 주민기반 거버넌스 조직의 자발적인 사업추진의 필요성이 강조되고 있다. 하지만 선진국에 비해 국내 사회적 경제주체의 사업주체로서의 역할정립이 미흡하고 지속가능한 성장을 담보하기 어려운 현실이다. 이에 본 연구에서는 사회적 경제주체의 도시재생뉴딜사업 참여 활성화를 위한 방안을 제시하기 위해 전문가 설문조사(AHP)를 통해 정부·민간의 자원조달 및 행정·세제 지원뿐만 아니라 주민참여도, 지역 내 공공자산, 토지·건물 소유권 확보의 용이성, 공공의 사업 참여 등이 중요한 요소임을 확인하였다.

핵심주제어: 도시재생, 사회적 경제주체, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을기업, AHP

* (제1저자) 한국감정원 도시재생지원처, 부동산학박사, email :k25970@kab.co.kr

** (공동저자) 한국감정원 도시재생지원처, 도시계획석사, email :k25802@kab.co.kr

*** (교신저자) 건국대학교 부동산학과, 정교수, email :hsl3@konkuk.ac.kr

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

정부는 지난 2017년 7월4일 정부의 핵심과제인 도시재생 뉴딜사업 추진을 담당할 도시재생사업기획단을 출범하였다.

부동산시장 안정을 최우선으로 고려하면서, 지역주도 “맞춤형 재생”, 주민 간 상생하는 “따뜻한 재생”을 정책방향으로 정하였다. 지역 맞춤형 재생사업을 위해 지역자원과 연계된 특성화 사업 추진을 위한 거버넌스 체계를 구축하고, 따뜻한 재생사업을 위해 주민 재정착률 제고 및 등지내몰림 현상방지를 위한 지역 공동체 상생방안 등이 포함된 사업추진을 유도하고 있다.

또한 마을기업, 사회적 기업, 사회적 협동조합 등 사회적 경제주체¹⁾의 도시재생참여 유도과 역량제고, 민간 투자 활성화 등을 통해 지속가능한 재생사업이 될 수 있도록 사업을 추진하고 있다.

특히 기존 도시재생정책과 달리 지역 밀착형·지역 주도형 방식으로 추진하며, 주민들이 체감할 수 있는 소규모 사업 중심²⁾으로 진행하고 있다.

도시재생은 지방자치단체, 공공기관, 비영리단체, 민간개발자, 토지소유자간 네트워크 협력체계 하에서 이루어진 개발이라 할 수 있다(권정주 외, 2012).

도시재생을 위한 종합적인 접근 가운데 영국에서는 이미 1980년대부터 커뮤니티 비즈니스(Community Business)를 활용하여 지역에 필요한 일자리와 복지서비스 등을 주거지 주변에서 창출해내는 도시재생정책을 추진하여 오고 있다. 우리나라에서도 커뮤니티 비즈니스와 마을기업, 사회적 기업은 모두 지역 내 사회적 문제를 단순한 공공지원이 아니라 영업적 방식을 통해 해결하기 때문에 양자 모두 수익성과 공익성을 동시에

1) 사회적 경제란 사회적 목적, 사회적 소유, 사회적 자본을 구성요소로 하며 시민사회 혹은 지역사회의 이해당사자들이 그들의 다양한 생활 세계의 필요들을 충족하기 위해 실천하는 자발적이고 호혜적인 참여방식(채종현·최준규,2012)을 의미하며 이러한 사회적 경제를 실행하는 마을기업, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 비영리 기업 등을 사회적 경제주체라고 한다.

2) 경제기반형 400만㎡ → 50만㎡, 중심시가지형 90만㎡→20만㎡, 일반근린형 50만㎡→5~10만㎡로 축소되었으며, 도로 등 인프라중심에서 주차장 등 생활밀착형 편의시설, 주택정비 등으로 전환되었다.

추구한다는 유사성이 있다(김학실, 2013).

즉, 수익성과 공익성의 무게중심 속에서 도시재생을 통해 발생하는 이익이 지역사회에 환원되도록 주민주도의 도시재생관련 조직³⁾ 등에 대한 지원·육성을 통해 선순환구조를 확립하고자 한다는 점에서 뉴딜정책은 또 하나의 의미가 있다.

이러한 환경 속에서 최근 지역주민이 주거지재생의 주체가 되는 커뮤니티 주도형 주거지 재생이 부각(김란수, 2014)되고 있으며 사회적경제주체의 참여가 담보되지 않는 지속가능한 도시재생뉴딜사업은 어려울 것이다. 현재 국내 실정은 2007년 사회적 기업육성법 제정 이후 새롭게 등장한 사회적 기업, 2012년 협동조합기본법 제정 이후 등장한 사회적 협동조합 그리고 마을기업 등 사회적 경제주체는 지역사회와 국가 그리고 시장에서 새로운 역할을 부여 받고 있음에도 불구하고 주민의 인식부재와 제도의 한계로 인해 현행 법·제도 하에서 지속가능한 성장을 담보하기는 어려운 실정이다.

특히 아직도 스스로 성장할 수 있는 기반이 부족한 가운데 정부의 재정지원에 의존하게 됨에 따라 지속가능하고 자생적인 사회적 경제주체의 성장이라는 것은 쉽지 않은 시도 일지 모른다.

학술적으로도 사회적 경제주체에 대한 관심이 적지 않았음에도 불구하고, 그 내용면에서는 아직 사회적 경제의 개념이나 국내외 사례를 소개하는 정도에 그치고 있을 뿐 도시재생사업 참여확대를 위한 연구는 부족한 실정이다.

이에 본 연구에서는 국내외 현황과 사례를 통해 현안과 문제를 분석하고 사회적경제주체의 참여가 용이한 주거재생형사업을 중심으로 공공과 민간의 인식차이를 살펴보기 위해 AHP분석을 통해 사회적 경제주체의 주거재생사업 참여활성화를 위한 주요기준을 비교한다. 또한 이러한 주요 기준을 통해 사회적 경제주체의 도시재생사업⁴⁾ 참여를 활성화 시킬 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

3) 이윤창출보다 공공 기여를 목적으로 주민 등이 지역자원을 활용하여 설립·운영하는 협동조합, 마을기업, 사회적 기업 등의 사회적 경제주체

4) 사회적 경제주체의 규모와 지역밀착형 사업구조를 고려했을 때 주거형 도시재생사업분야로의 진출이 용이하다고 판단되어 주거형 도시재생사업분야로의 참여방안을 제시하고자 한다.

II. 주거형 도시재생과 사회적 경제주체

1. 주거형 도시재생사업

기존 도시재생은 중앙정부 주도의 하향식 사업을 추진하였으며, 지역 내 주요 거점시설을 중심으로 한 대규모 재생사업 위주였다.

반면에 도시재생뉴딜사업은 기존의 패러다임에서 벗어나 지자체와 주민들이 주도하는 상향식 방식을 중심으로 주민들이 체감할 수 있는 생활 밀착형 소규모 사업으로 전환되었다.

기존 주거지역 내 개발 사업은 물리적 주거환경 개선에 치중되어 생활 공동체 해체현상과 도심공동화 현상으로 인해 원주민의 이탈 현상이 가속화 되었다. 이에 도시재생 뉴딜사업에서는 지역 내 공공임대주택(매입 임대, 건설임대 등) 공급 및 활용을 통해 사업기간 내 주민이탈 방지, 원주민 재정착 및 지역 공동체 활성화를 도모하고자 한다. 또한 소규모 정비 사업을 통한 노후 저층주거지의 주거공간개선, 주민수요 중심의 기반 시설 및 생활편의시설 확충, 지역공동체 활성화를 통한 살고 싶은 지속 가능한 동네 만들기를 목표로 사업을 추진 중이다.

노후 저층주거지 주거환경 개선 등을 중점추진하기 위해 소규모 주거 정비 유형⁵⁾으로 “우리동네살리기”, “주거지지원형” 사업을 추가하였으며, 17년도 선도사업에서 총 68개소⁶⁾ 중 48%(33개소)가 주거형 도시재생사업으로 선정되었다.

5) 기존 도시재생사업은 국토부 소관 국비만 지원(연간 1,500억 수준)했으나, 도시재생 뉴딜사업은 부처 연계사업 예산과 함께 신규로 주택도시기금, 공기업 투자, 민자유치 등을 통해 지원을 확대할 계획이다.

6) 68곳 사업 중 주민조직으로 사회적 경제주체를 구성한 사례가 1곳(사회적 협동조합)

2. 사회적 경제주체의 정의 및 유형

1) 사회적 경제주체의 정의

사회적 경제주체는 1800년대 초 유럽과 미국에서 협동조합, 사회적 기업, 상호부조조합, 커뮤니티비즈니스 등의 형태로 등장하였다. 도시재생을 통한 복지·문화 등 사회서비스의 생산과 전달을 담당하게 되는 주민주도의 협동조합(사회적 협동조합), 마을기업, 사회적 기업 등 자생적인 사회조직을 포괄하는 개념이다.

정부는 지난해 ‘사회적 경제 활성화 방안’을 발표하고, 후속 조치로 지난 2월 8일 이낙연 국무총리 주재로 국정현안점검조정회의를 개최하여 ‘사회적 금융 활성화 방안’을 심의·확정하는 등 사회적 경제 기업에 대한 지원을 강화하고 있다. 또한 국토교통부에서도 도시재생 뉴딜사업에 대한 사회적 경제주체의 참여 활성화를 위하여, 2월28일 ‘제1차 국토교통형 예비사회적기업’ 지정 계획을 공고한 바 있다.

정부에서 사회적 경제주체에 대한 적극적인 육성정책을 발표하고 있지만, 사회적 경제주체가 사회적 목표를 달성하기 위해서는 먼저 시장의 기반을 닦아야 한다(홍현미라, 2007). 이를 위해서는 사회적 경제주체뿐만 아니라 지자체, 시민사회, 그리고 지역기업의 자발적 노력이 요구된다. 사회적 경제주체의 시장진입과 시장에서의 안정적 수익구조 창출은 지속가능한 발전의 핵심과제이다(정선희, 2006). 하지만 사회적 경제주체의 경우 급변하는 시장 상황을 모니터링하고 즉각 대응하기 어렵고, 낮은 인지도, 마케팅 인력, 자산의 부족으로 인해 시장 진입이 쉽지 않다는 한계가 존재한다.

2) 사회적 경제주체의 유형

사회적 경제주체의 유형에 대해서는 다양한 의견이 있으나, 도시재생사업과 연계하여 유형화 시켜보면, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을

기업으로 세분화할 수 있을 것이다.

사회적 경제주체의 유형별 개념 및 법적 근거는 <표 1>과 같다.

<표 1> 사회적 경제주체의 유형

유형	개념	법적근거	행정 및 세제지원
사회적 기업	이윤보다는 사회적인 문제해결을 우선으로 하는 기업으로 소외계층의 경제활동 참여 등 일자리 창출, 사회적 문제 해결을 고민하여 공공의 이익에 부합하는 사회적 가치를 창출하는 기업	사회적 기업 육성법 (고용노동부)	<ul style="list-style-type: none"> 법인세, 소득세 인증일로부터 3년간 100%, 향후 2년 50% 감면 취득세, 등록면허세 50%감면, 재산세25%감면 지방소득세 3년간 100%감면 그 후 2년간 50%감면 사회적 기업이 제공하는 의료보건 및 교육영역에 대하여 부가가치세면제
사회적 협동조합	재화 또는 용역의 구매, 생산, 판매, 제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하는 사업조직으로 지역주민들의 권익, 복리증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합	협동조합기본법 (기획재정부)	<ul style="list-style-type: none"> 비영리기관으로서 세금 감면혜택 지원 직접지원보다는 교육, 컨설팅 등 설립과 자립을 위한 기반조성 측면의 간접적 지원 협동조합기본법개정안이 시행되면서 정부의 공공기관 우선 구매제도 대상
마을기업	지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역 공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립 운영하는 마을단위의 기업	마을기업육성지침 (행정자치부)	<ul style="list-style-type: none"> 마을기업 사업비는 유형별 차등 지원 (지급금액) 1차년도 : 5,000만원 한도 / 2차년도 : 3,000만원 한도 / 예비마을기업 : 1,000만원 한도

3) 주거형 재생사업에서의 역할

주거형 재생사업에서 사회적 경제주체의 역할을 살펴보면 수요측면, 공급측면, 관리측면의 역할로 구분할 수 있다.

수요측면에서는 도시재생사업을 통해 공급되는 주거공간, 생활기반시설, 주민공동이용시설, 커뮤니티시설 등을 분양(임차) 또는 서비스를 이용하게 된다. 공급측면에서는 영국의 소셜라이프의 사례처럼 주거재생사

업 관련 계획수립, 주민합의도출, 교육 및 연구지원 등의 역할과 코인스트리트지역공동체(CSCB, CSS)와 같이 주거공간·생활편의시설·커뮤니티 공간 등의 물리적 공급을 담당할 수 있다.

관리측면은 공급된 주택, 편의시설을 임대 및 시설관리 역할을 담당할 수 있다.

<표 2> 주거재생사업에서의 역할

	수요	공급	관리
하드웨어	분양, 임차	주택, 생활편의시설	물리적 개보수
소프트웨어	서비스	계획, 교육, 연구	운영관리

3. 선행연구

도시재생과 사회적 경제주체와의 연계가능성과 지속가능성에 대한 연구로 진영환·김진범(2010), 장우진(2011)과 홍성우·장우진(2011), 권원석·정철모(2013), 김학실(2013), 김민균·오동훈(2013), 김란수(2014)의 연구가 있다.

진영환·김진범(2010)은 도시재생사업의 합리적 추진을 위해 커뮤니티 비즈니스의 활용가능성을 모색하였으며, 국내 사례에 대해 심층면접조사를 진행하였다. 장우진(2011)은 사회적 기업의 도시재생과의 연계성을 높이기 위해 업종개발 및 자립기반 확보를 통한 지속성 담보, 지역밀착형 기업 육성, 정부의 지원 부담 경감 등이 필요하다고 주장하였다.

홍성우·장우진(2011)도 문화적 요소를 기반으로 하는 도시재생 전략의 접근법이 중요하며, 사회적기업과 도시재생과의 연계가능성이 높음을 확인하였다. 또한 김학실(2013)은 마을기업의 역할을 지속가능한 지역 엔터프라이즈 네트워크(SLEN)을 근간으로 분석하였으며, 물리적 인프라 개선 뿐만 아니라 주민들의 참여와 동기부여가 중요함을 강조하였다.

김민균·오동훈(2013)은 협동조합 형태의 주거형 사업 참여의 가능성을 검토하고 이를 유형화하였다. 김란수(2014) 역시 노후화된 주거지 재생에서 주택협동조합의 역할을 살펴봤으며, 이들의 참여로 인해 주민의

적극적 참여로 공동체성은 확보하였으나 재무적 자본과 생태적 자본인 토지와 주택건설자금의 열악성을 한계점으로 제시하였다.

사회적 경제주체의 지원제도에 대한 연구로 이태정(2014)은 사회적 경제주체 간 행정지원과 세제 혜택에 차이가 있음을 확인하였으며 이에 대한 보완이 시급함을 주장하였다. 양용희(2011)는 사회적 기업 육성을 위해 사회적 기업 기금 조성이 필요성을 제시하였으며 조영복·신경철(2014)도 사회적 경제주체에 대한 다양한 지원제도를 가지고 있기 때문에 사회적 경제 생태계를 활성화 시키는 차원에서 사회성과 연계채권의 도입 필요성을 강조하였으며 이를 위해 정부부처별 협력과 지원이 필수적이며 투자자에 대한 인센티브 등 지원책이 필요함을 주장하였다.

4. 해외사례

1) 주요 사례

(1) 영국의 소셜라이프(Social Life) - 사회적 기업

영국 런던의 주택가격 상승(최근 12년 동안 두 배 이상 상승)으로 인해 사회주택을 활용한 신규주택이 공급(재개발)되고 있으나 매매가격의 폭등으로 인해 주거안정성 둔화 및 사회주택용지의 공공성을 상실하고 있었다.

특히 보수당정권 이후 사회주택거주자(저소득층)를 위한 복지예산 및 정책을 축소(건축정책 및 지자체 예산축소)함에 따라 2010년부터 2015년 사이 런던시내의 노숙자 비율 2배 이상 상승하고, 지자체에서 보유하고 있는 사회주택은 노후화되고 노후된 사회주택의 소유주택(Private owned housing)과 일반임대주택(Private rented housing)으로의 교체로 인해 소셜믹스(Social Mix)의 부작용이 발생하였다.

이러한 시장 환경 속에서 소셜라이프(Social Life)는 2012년 영 재단(Young Foundation)에서 독립하여 사회적 기업으로 설립되었으며, 커뮤니티 참여를 통한 지속가능한 도심 지역 재생을 위해 연구 컨설팅과 사

업을 실행하고 있다.

이들의 주요업무는 토트넘과 같은 실패사례⁷⁾의 재발방지를 위해 사람과 장소의 이해와 관계지향성에 집중한 소셜다이나믹(Social Dynamic)을 지향하면서 정책과 거주민 간 괴리감 해소하고 주민들의 의견수렴 등을 통해 정책의 혜택이 주민들에게 부여될 수 있도록 지원하였다.

이를 위해 지역재생에 주민들의 목소리가 들어갈 수 있도록 ‘주민들이 어떤 삶을 살고 있는지’, ‘어떤 주택에서 생활하고 있는지’ 등을 조사하고 합의형성 워크숍, 딜리버리티드 워크숍을 개최한다.

또한 포커스 그룹 인터뷰(FGI), 설문 등을 통해 주민의견 수렴과 주민들로 하여금 다른 주민들의 의견을 듣는 커뮤니티 오거나이저(Community Organizer)로서 교육하고 의견 청취하여 정책에 반영하도록 지역재생 컨설팅을 추진한다.

최근에는 지역 재생에 있어서 사회적 지속가능성의 중요성에 주목하고 사회적 지속가능성을 평가(Social sustainability framework)하고, 주민의 견수렴 및 공공자산의 지역자산화를 위한 새로운 지표⁸⁾를 개발하여 런던의 지속가능한 지역재생 활성화에 기여하고 있다.

(2) 영국 코인스트리트(Coin street) 지역공동체 - 사회적기업, 마을기업

하드웨어와 소프트웨어적인 도시재생을 추진하고 있는 코인스트리트 지역 공동체(Coin Street Community Builders : CSCB)는 1984년에 결성되었으며, 공동체 내 3개의 사회적 기업이 서로 동일한 가치와 목적을 공유한다. 런던시로부터 불하받은 국공유지에 지역 커뮤니티를 위한 임대주택과 공원, 강변산책로 등의 공공시설, 그리고 지역 내 고용창출을 위한 수익시설 및 커뮤니티 복지시설을 개발하고 운영함으로써 수익을 창출하고 있으며 이를 다시 지역 커뮤니티의 사회복지서비스를 제공하는

7) 영국의 사회주택은 대부분 공동주택으로 구성되어 있으며 토트넘은 지자체가 민간개발회사와 합자회사를 설립하여 공공자산을 민간이양 특혜 시비가 있었으며, 주민의견수렴 및 공공자산의 지역재투자 부재 등으로 인해 사회적 가치가 사라진 지역재생사업으로 일컫는다.

8) Amenities & infrastructure, Social & cultural life, Voice & influence, Space to grow의 4가지 분류로 구성되며 각 분류별 세부 항목으로 구성된다.

데 재투자함으로서 선순환 구조의 도시재생사업을 추진하였다.

사회적 기업인 CSCB를 주축으로 지역 거주민 중심의 도시재생 사업을 실행하고 주택협회(HA)의 하나인 코인스트리트 저소득 주택조합(CSS)을 독립적으로 두어 지역의 주택 공급과 관리업무를 수행하고 영국 주택공사로부터 재원을 지원받았다.

주택 조합(CSS)이 중심이 되어 이로코 주택(Iroko Housing) 59호, 멀버리 주택(Mulberry Housing) 56호, 팜 주택(Palm Housing) 27호, 레드우드 주택(Redwood Housing) 78호의 임대주택을 조성 및 관리하고, 사용되지 않는 건물을 철거하여 공원과 템스강변의 보행로 사업을 실시하였다.

자선단체인 Street Center Trust(CSCT)를 통해 거주민들에게 체육시설을 제공하고, Coin Street Neighbourhood Centre를 두어 보육시설, 청소년 체육 프로그램, 보육 자문 프로그램, 커뮤니티 지원 프로그램을 운영하였다.

또한 코인스트리트에는 지역 내 다양한 참여주체로 구성된 지역사회네트워크 모임 및 민관협의체를 구성했으며, 이를 지원하기 위해 런던 시에서 토지이용을 비영리 목적으로 제한하고 토지매입, 개발을 위한 자금 융자 지원하여 지역 커뮤니티의 토지 매입 및 개발을 지원했다. 즉, 공동체의 지역개발을 통해 재정적인 독립과 지속가능성을 확보했으며, 이를 통해 지속적으로 지역 내에서 복지서비스를 확대했다.

이러한 주민공동체를 기반으로 하는 코인스트리트의 지역재생사업 성공 사례는 중앙정부, 지자체, 민간, 지역공동체 간의 유연한 파트너십 형성과 사업주체를 지원하기 위한 법적, 행정적, 재정적 배경이 뒷받침되었기에 가능한 결과였다.

2) 국가별 “사회적 경제” 정책현황

해외의 사회적 경제를 분류해 보면 협동조합, 협회, 재단 등 전통적 조직형태와 유한회사, 주식회사 등 상업적 모델을 포괄하고 있다.

또한 사회적 경제에 대한 지원은 크게 직접적 지원, 간접적 지원, 경영 지원, 교류·협력 장려 등이 있다.

구체적인 국가별 정책현황은 <표 3>과 같다.

<표 3> 국가별 “사회적 경제” 정책현황

국가	주요특성
영국	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 기업 육성을 위한 조직체계(제3섹터칭)와 육성전략에 따른 체계적 육성 • 지역공동체 이익회사(CIC)법을 제정하여 간소한 사회적기업 설립·운영모델 창출
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> • 1991년 유럽에서 최초로 사회적 기업 법제화 • 사회적 기업 부문의 조직적 유연성 확보(사회적 협동조합을 사회적 기업 체계에 포함) • 생산자, 이용자, 자원봉사자, 지역정부 등 다양한 이해관계자의 참여보장 • 컨소시엄 모델을 활용한 교육훈련, 컨설팅 등 서비스 제공 • 세제 혜택을 통해 사회적 목적 추구에 대한 보상제공 • 사회적 기업 전문지원기관 등 유기적 지원시스템 제공
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 조직간 통합을 장려하고, 법 구조를 간소함으로써 다양한 조직의사회적 기업 전환유도 • 서비스 바우처 등 사회적 기업 지원을 위한 경제적 장치 설치
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 기업에 대한 정부의 재정지원이 장기실업 또는 노동시장 소외의 문제를 해결하는데 초점 • 따라서 대다수의 사회적 기업이 지속적인 생존을 보장받기 위해서는 노동시장 정책에 크게 의존
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 기업의 범위가 넓음 • 서비스 바우처 등 사회적 기업 지원을 위한 경제적 장치 설치 • 재정적 혜택의 폭과 취약계층 고용률이 연동된 노동통합기업 지원

자료 : 노동부 2008 사회적 기업 육성 기본계획, 노동부 재구성

5. 국내 현황

1) 사회적 기업 현황

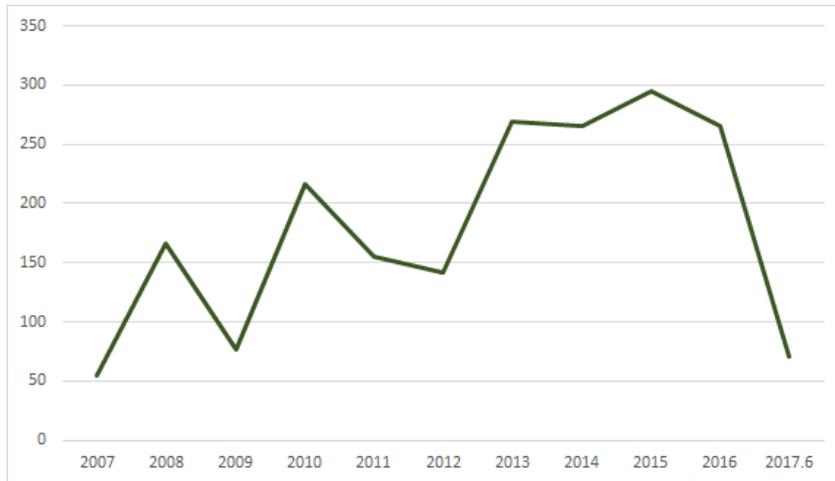
2007년 사회적 기업육성법 제정 이후 인증신청은 증가추세이며, 2013년의 가파른 상승세 이후⁹⁾ 2014년부터 인증신청이 다소 감소하여 2016년은 326개 업체가 신청 후 265개가 인증되었다.

9) 2013년 인증의 상승요인은 공공서비스 시장에 사회적 기업 참여가 허용되고 시도별 지원기관을 운영했기 때문으로 판단된다.

또한 인증기업의 인증유지비율을 살펴보면, 지속적인 행정지원 및 세계감면 등이 보완되면서 제도 초기에 비해 평균 90%이상 유지되고 있다.

또한 지역형 예비사회적 기업, 부처형 예비사회적기업제도¹⁰⁾를 통해 사회적 기업의 발굴·육성을 지원해 오고 있다.

<그림 1> 사회적 기업 연도별 인증현황

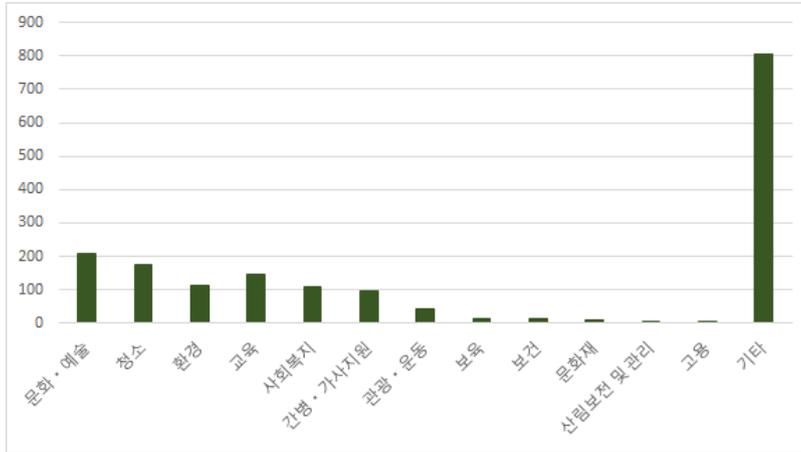


자료 : 사회적기업진흥원(2017.6)

<그림 2>의 주요업종 현황을 살펴보면 문화 예술(예술제작지원, 실비영화관, 공연, 한옥체험, 교육연극), 교육, 기타(광고기획, 소프트웨어개발, 농산물관리판매, 출판업, 도시락)분야가 다수를 차지하고 있어, 도시재생사업 연계사업과 유사한 분야로 확장되고 있으나, 주거형 도시재생과 관련된 주거, 커뮤니티시설 공급·운영관리 분야는 거의 전무한 상태이다.

10) 지역형(부처형) 예비사회적 기업이란 사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적 기업 인증을 위한 최소한의 요건을 갖추고 있는 기업으로 지방자치단체장(중앙행정기관의 장)이 지정하며, 향후 사회적 기업으로 육성될 수 있는 기업을 의미한다.

<그림 2> 사회적기업의 업종현황

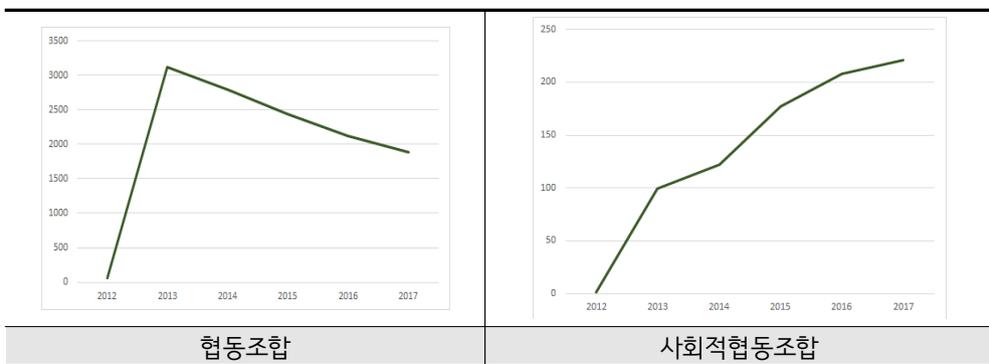


자료 : 사회적기업진흥원(2017.6)

2) 사회적 협동조합 현황

사회적 협동조합의 현황을 살펴보면, 협동조합은 2013년 정점을 이룬 후 감소추세이나 반면 사회적 협동조합은 <그림 3>과 같이 2012년 협동조합기본법 제정이후 지속적으로 성장세를 유지하고 있다.

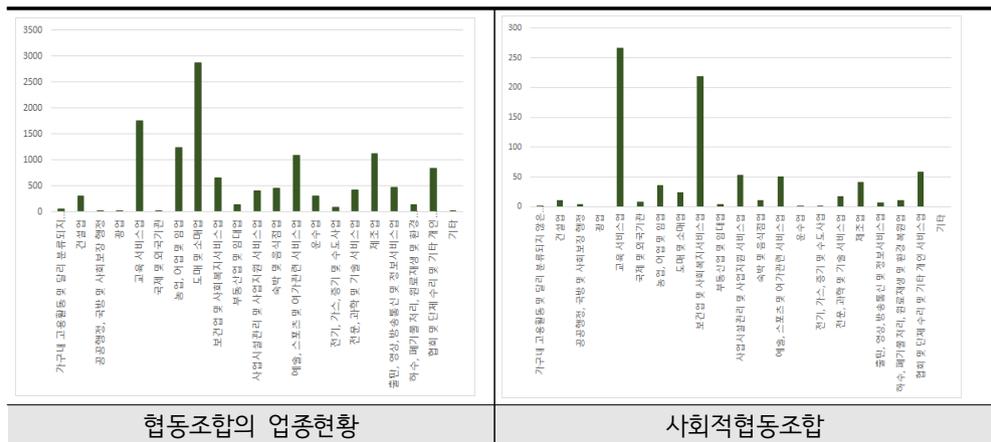
<그림 3> 사회적협동조합 연도별 인증 현황



자료 : coop협동조합(www.coop.go.kr)

또한 <그림 4>의 주요업종현황을 살펴보면 협동조합의 경우 도소매업이 다수를 차지하는 반면, 사회적 협동조합은 교육서비스와 보건 및 사회복지서비스가 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 다만 사회적 기업과 달리 부동산업 및 임대업 분야의 진출이 일부 나타나고 있으며, 주로 주택협동조합, 건축·유지보수 관련된 협동조합¹¹⁾이다.

<그림 4> 사회적협동조합의 업종현황



자료 : coop협동조합(www.coop.go.kr)

3) 마을기업 현황

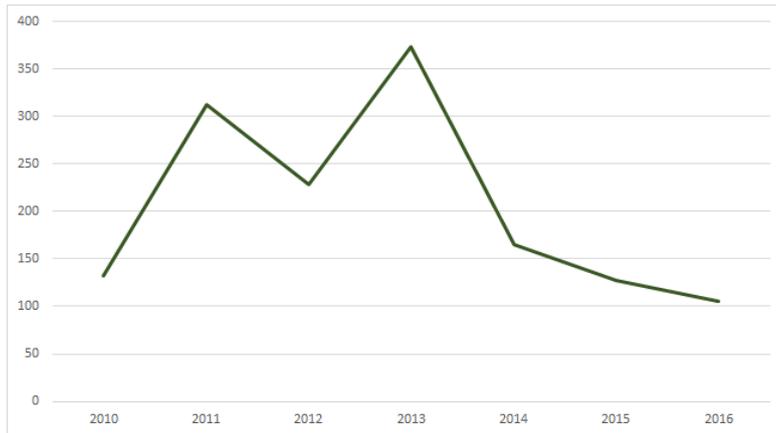
최근 도시재생방식에서 마을기업이 추진되는 배경에는 자본편중에 따른 지역불균형 심화와 고용 없는 성장, 저출산, 고령화의 문제, 지역경제 침체, 공동체 해체의 문제가 발생하기 때문이다. 그러한 대안의 하나로 공동체성을 회복하기 위해 지역을 기반으로 한 커뮤니티 비즈니스가 추진 중이다. 이를 통한 효과는 지역문제 해결, 개성 있는 지역사회 창조, 일자리 창출과 지역경제 활성화, 지역공동체 복원이다(김선기, 2011)

하지만 <그림 5>를 보면 마을기업은 2013년 정점에 도달 한 후 지속적인 감소세를 유지하고 있다. 이는 지정조건이 엄격해지고, 정부 각 부

11) 2017년 기준 국토교통부형 31개로 집계됨

차별 육성사업의 연계성 부족과 지역사업발굴의 어려움으로 인해 나타나고 있는 것으로 보인다.

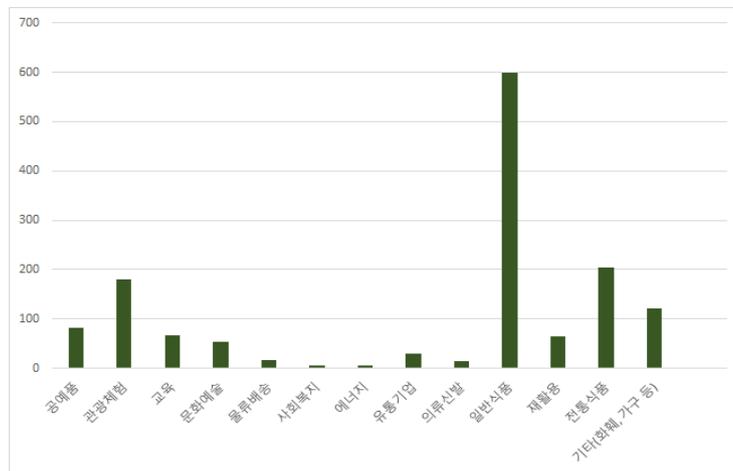
<그림 5> 마을기업 연도별 현황



자료 : 마을기업포털(www.cbhub.or.kr)

<그림 6>과 같이 마을기업의 주된 사업은 관광체험(캠핑, 영농체험, 숲생태체험, 민박 게스트하우스), 일반식품(마을카페운영, 친환경음식판매, 저소득층먹거리 나눔), 전통음식(전통주제조판매, 한과판매, 전통장류판매·체험) 등 지역 내 자연환경과 연관된 업종들이 다수이다.

<그림 6> 마을기업의 업종현황



자료 : 마을기업포털(www.cbhub.or.kr)

마을기업의 감소추세는 앞서 살펴본 바와 같이 사업발굴과 사업추진을 위한 인력 부족의 문제가 있다고 생각된다.

대부분의 마을기업은 지역 내 고령자들로 구성되어 있기 때문에 지역 내 특화상품과 기술이 있다고 해도 이를 상품화하고 사업화 시킬 수 있는 인력이 절실하다.¹²⁾

4) 시사점

해외 사례를 통한 국내 사회적 경제주체에 대한 시사점 및 한계점을 살펴보면 다음과 같이 정리 할 수 있다.

첫째 규모의 문제이다. 특히 시장의 확장성이 강한 주거형 도시재생사업은 부동산 기획, 개발, 금융, 관리 등 충분한 자본과 폭넓은 분야의 전문지식과 경험을 요구한다. 하지만, 사회적 경제주체 관련 육성법이 태동한지 불과 10년 남짓이며, 현재 대부분 재정여건과 성장기반이 취약한 설립 5년 내외의 신생회사들이다.

<그림 7> 주거관련 사회적 경제주체



자료 : 기세천, 바람직한 도시재생뉴딜사업 방향과 주택협동조합의 역할, 2017

12) 우리가 잘 알고 있는 부산의 이마구캠프와 같은 경우 젊은 인재들이 지역과 동화되고 공동체 자산화 시키면서 성공한 사례라고 할 수 있다.

둘째 개별법령에 따른 상이한 조건과 동일사업에 대한 정부 각 부처별 추진으로 인해 혼란과 중복투자의 문제, 집약사업으로 전환하는 것이 어렵다는 한계가 있다.

셋째, 사회적 경제주체의 규모와 제도의 미성숙으로 인해 지속적인 경쟁력의 부재이다. 앞서 살펴본 규모와 연관되지만, 지속가능성 제고를 위해서는 일정규모의 인력과 조직 그리고 재원확보가 우선되어야 한다.

특히 낙후된 기존도시에 새로운 기능을 도입 또는 창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부응하는(임서환, 2007) 도시재생은 2~3년의 단위사업과 달리 장기간의 사업추진에 따른 리스크가 상존하기 때문에 이를 효율적으로 대응하기 어려울 수밖에 없다.

Ⅲ. 지속가능한 도시재생사업 참여를 위한 중요도(AHP) 분석

1. 지속가능한 지역사업 네트워크 모델 소개

본 연구에서는 사회적 경제주체의 지속가능한 도시재생사업 참여방안에 대한 공공과 민간의 인식차이를 고찰하고 참여방안 도출을 위한 중요 항목을 도출하기 위해 지역 내 재투자되는 선순환 구조를 지향하는 도시재생뉴딜사업과 유사한 “지속가능한 지역사업 네트워크 모델”을 활용하여 전문가 설문조사를 진행하였다.

지속가능한 지역사업 네트워크(Sustainable Local Enterprise Networks : SLEN)의 기본적인 개념은 수익을 목표로 하는 비즈니스와 지역 커뮤니티, 비영리단체 등이 참여하여 상호 밀접히 연결된 네트워크에서 경제적, 사회적, 인적, 생태적 가치를 자체적인 조직화(self-organized)를 통해 창출하는 지역 사업들이 지속적인 경쟁력을 갖는다(함유근외, 2008)는 것에서 출발한다. 즉, <그림 8>과 같이 SLEN 모델은 자본 투입, 사업추진과정, 성과에 이르는 일련의 과정이 순환되는 재투자형 구조이다.

<그림 8> SLEN모델



자료 : Wheeler et al. 2005

인적자본은 개인적 능력, 지식, 적응전략의 총합을 의미하며, 사회적자본은 행위의 조정을 촉진하여 사회의 효율성을 향상시키는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회조직의 속성으로서 공동체의 사회적 생산에 영향을 주는 사람들 간의 수평적 단체 내의 관계를 말한다. 재무적 자본은 신용, 자산 출자, 벤처캐피탈 등을 통하여 다른 곳으로부터 사업을 위해 유입되는 자금을 의미한다. 마지막으로 생태적 자본은 물, 광물, 오일, 나무 등과 같은 자연적인 요소와 환경적인 측면을 포함한다.

2. AHP 조사설계

1) AHP분석 개요

계층적 의사결정방법(AHP : Analytic Hierarchy Process)은 다 기준 의사결정모형으로 다양한 평가요소들에 대한 중요도와 대안들에 대한 선호도를 평가하고 결정 요소들의 속성과 그 측정 척도가 다양한 문제에 효과적으로 적용되어 의사결정자가 선택할 수 있는 여러 가지 대안들을 체계적으로 순위화시켜 그 가중치를 비율척도로 도출하는 방법을 제시하는 방법론이다(문근식, 2012).

본 연구에서는 사회적 경제주체의 지속가능한 도시재생뉴딜사업 참여 방안을 마련하기 위한 평가요인을 살펴보기 위해 앞서 살펴본 SLEN모델의 투입요소를 대분류 평가항목을 정의하였다. 또한 선행연구, 도시재생뉴딜사업 평가기준 등을 참고하여 대분류 평가항목별 5~6개의 소분류 평가항목을 정한 후 예비설문조사를 통해 인적자본특성 4개, 사회적자본특성 4개, 재무적자본특성 3개의 소분류 평가항목을 정의하였다. 마지막으로 최종 확정된 평가기준으로 AHP설문모형을 구성하여 도시재생관련 공공주체(국토교통부, 광역지자체, 공공기관)와 사회적 경제주체를 대상으로 전문가 설문조사를 진행하였다.

2) 변수설명

자세한 변수(평가항목) 설명은 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 사회적 경제주체 도시재생사업 참여 활성화 모형 변수설명

대분류		소분류		
항목	내용	항목	내용	
인적 자본 특성	개인적인 스킬, 능력, 지식, 적응 전략이 합쳐진 것	주민참여도	도시재생사업에 대한 지역주민의 참여도	
		리더십	사회적 경제주체 및 주민 대표의 리더십	
		외부전문가 참여	외부 전문가의 도시재생사업 지원	
		전문가 양성교육	(주거형)도시재생사업 전문인력 양성 교육	
사회적 자본 특성	사회적 관계 속에 존재하는 신뢰, 규범, 네트워크 등과 같은 사회조직의 특징과 관련된 것으로 주민내부의 결속이나 외부와의 관계성	외부 연계	공공의 사업참여	공공기관(LH, SH, 지방공사 등) 의 사업 참여
			지역 내 사회적 경제주체와의 연계	재생사업지내 타 사회적 경제주 체와의 연계
			정부/지자체의 제도지원	사회적 경제주체의 도시재생사업 참여를 위한 인허가 등(건축인허 가, 세제) 규제완화
		내부 연계	사회적 경제주체 내부의 결속력	사회적 경제주체의 조직의 결속력

대분류		소분류	
항목	내용	항목	내용
재무적 자본 특성	신용, 자산출자, 벤처캐피탈 등을 통해 자금을 다른 곳으로부터 가져오는 것	자기자본	사회적 경제주체의 출자금, 자본금
		국고 보조금	정부의 예산지원 또는 기타 보조 금지원
		기금 등 지원	주택도시기금, 소셜임팩트펀드 (SIF) 지원
		신용보강지원	공공의 보증 등을 통한 신용보강
		민간 금융지원	민간 금융기관 대출, 신탁, 리츠 등
생태적 자본 특성	그 지역이 가지고 있는 자연적, 문화적, 지리적, 역사적 환경	자연적·지리적·역사적·문화 적 특화요소	도로, 경관등 자연적·지리적 요소 와 역사문화시설 등의 지역자산
		토지·건물 소유권 확보의 용이성	지속적인 사업추진을 위한 토지/ 건물 확보 가능성
		지역내 공공자산	도시재생사업지 내 국공유지 유무

4) 응답자 구성

설문대상인 공공주체는 국토교통부 도시재생뉴딜사업기획단 담당공무원과 광역지자체의 공무원, 공공기관 도시재생담당자를 대상으로 진행되었다. 사회적 경제주체는 사회적기업진흥원과 지역별 사회적기업지원센터, 사회적경제허브센터, 사회주택협회에 등록된 업체를 대상으로 진행하였다.¹³⁾

이를 통해 유의한 설문응답을 추출한 결과 <표 5>와 같이 공공 17개, 사회적 경제주체 21개의 응답을 분석에 활용하였다.

<표 5> 분석표본 특성

소속		빈도	비고
공공	중앙부처 공무원	5	도시재생뉴딜사업기획단 등
	지자체 공무원	7	도시재생과, 도시정비과
	공공기관	5	도시재생뉴딜사업지원 담당자
사회적 경제주체		21	사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을기업

13) 설문조사는 국토교통부 도시재생뉴딜사업기획단, 광역지자체 도시재생과, 공공기관, 사회적경제주체를 대상으로 3월9일 ~ 3월19일까지 실시하였다.

3. 분석결과

1) 대분류 비교

대분류 항목의 항목 간 상대적 중요도조사 분석결과 전체 응답자의 경우 인적자본특성이 0.296로 높게 나타났다. 그 다음으로 사회적 자본특성이 0.256, 생태적 자본특성이 0.228, 재무적 자본특성이 0.220의 순서로 나타났다. 응답자 유형별로 구분하면 공공분야 응답자도 인적자본특성이 0.288로 나타났으며, 재무적 자본특성이 0.262, 사회적 자본특성이 0.234, 생태적 자본특성이 0.216의 순서로 나타났다. 이에 반해 사회적경제주체인 응답자의 경우 인적자본특성이 0.302로 나타났으며, 사회적 자본특성 0.272, 생태적 자본특성이 0.236, 재무적 자본특성이 0.189로 나타났다.

이는 지역기반의 사람과 사람의 관계지향성과 전문인력의 참여가 지속 가능한 도시재생 사업 참여의 필수요소이기 때문에 중요도가 가장 높게 나타난 것으로 판단된다.

<표 6> 대분류 비교

항목	전체	공공	사회적 경제주체
인적자본특성	0.296	0.288	0.302
사회적 자본특성	0.256	0.234	0.272
재무적 자본특성	0.220	0.262	0.189
생태적 자본특성	0.228	0.216	0.236

2) 소분류 비교

(1) 인적자본특성 비교

인적자본특성에서 사회적 경제주체의 도시재생 사업 참여 활성화를 위해 전체응답자의 경우 주민참여도(0.382)가 가장 중요하다고 응답하였으며, 이는 공공주체와 사회적 경제주체 모두 동일한 순위로 나타났다. 이는 도시재생은 지역주민의 관심과 참여가 중요하며, 사회적 경제주체의

도시재생 사업 참여를 위해 지역주민의 인지도와 교류 등을 통한 주민들의 자발적 참여유도가 필수적이기 때문에 높게 나타난 것으로 판단된다.

그 다음으로 공공주체는 사회적 경제주체의 리더십(0.248), 전문가양성교육(0.209), 외부전문가참여(0.147) 순으로 나타났으며, 사회적 경제주체는 전문가양성교육(0.180), 외부전문가 참여(0.177), 리더십(0.158)로 나타나 시각차이가 존재함을 알 수 있었다.

<표 7> 인적자본특성의 소분류 비교

항목	전체	공공	사회적 경제주체
주민참여도	0.382	0.396	0.484
리더십	0.255	0.248	0.158
외부전문가 참여	0.158	0.147	0.177
전문가 양성교육	0.205	0.209	0.180

(2) 사회적 자본특성 비교

사회적 자본특성을 비교한 결과 전체응답자는 사회적경제주체가 도시재생사업 참여활성화를 위해 공공의 사업 참여(0.260)가 가장 중요하다고 응답하였다. 응답자 그룹별로 공공주체는 공공의 사업참여(0.306)가 가장 중요하다고 응답하였으나, 사회적 경제주체의 경우 사회적경제주체 내부의 결속력(0.298)이 중요하다고 응답하여 공공과 시각차이를 볼수가 있었다.

<표 8> 사회적 자본특성의 소분류 비교

항목	전체	공공	사회적 경제주체
공공의 사업 참여	0.260	0.306	0.263
지역 내 사회적 경제주체와의 연계	0.254	0.202	0.250
정부/지자체의 제도 지원	0.247	0.292	0.189
사회적 경제주체 내부의 결속력	0.240	0.201	0.298

(3) 재무적 자본특성 비교

재무적 자본특성을 비교한 결과에서 전체응답자의 경우 사회적 경제주체의 자기자본(0.257)이 가장 중요하다고 응답하였으며, 공공주체 및 사회적 경제주체 모두 동일한 순위의 응답을 하였다.

이는 제도 초기에 그동안 정부 및 민간의 재원지원에 대한 의존에 의한 조직육성은 한계가 있으므로 자생적인 조직기반을 마련하기 위해 자기자본비율을 늘려야 한다는 문제의식에서 시작되었다고 판단된다.¹⁴⁾

이는 대부분의 정부 육성책이 제도 지원 하에 보조금, 기금 지원 등에 재정지원에 집중되었고, 사회적 경제주체의 재정지원에 대한 의존도가 높아짐에 따라 자생력을 키우기 위한 기반이 부족했음을 나타낸다.

<표 9> 재무적 자본특성의 소분류 비교

항목	전체	공공	사회적 경제주체
자기자본	0.257	0.285	0.259
국고 보조금	0.240	0.289	0.201
기금 등 지원	0.202	0.183	0.178
신용보강지원	0.150	0.128	0.166
민간 금융지원	0.152	0.115	0.196

(4) 생태적 자본특성 비교

생태적 자본특성 비교에서 전체 응답자의 경우 자연적·지리적·역사적·문화적 특화요소(0.375)가 가장 중요하다고 응답하였으며, 사회적 경제주체도 동일한 순위(0.471)의 응답을 하였다. 반면, 공공주체의 경우 사업을 위한 토지·건물 소유권 확보의 용이성(0.389)이 중요하다고 응답하였다.

14) 사업 주체의 Self-Financing을 강화를 통해 높은 참여도와 책임 있는 사업진행이 가능하다. 또한 사회적 경제주체를 통한 도시재생사업 추진에서도 지속성과 재원조달에 대한 비판에 직면할 수밖에 없다(이현석·배하누,2017).

지속가능한 재생사업은 그 지역의 정체성과 연계되며, 이러한 기반을 만들기 위해서는 지역의 유형·무형의 특화요소가 중요하기 때문이라고 판단된다.

<표 10> 생태적 자본특성의 소분류 비교

항목	전체	공공	사회적 경제주체
자연적·지리적·역사적·문화적 특화요소	0.375	0.302	0.471
토지·건물 소유권 확보의 용이성	0.308	0.389	0.288
지역 내 공공자산	0.317	0.309	0.241

3) 종합가중치

사회적 경제주체의 도시재생사업 참여 활성화 모형의 16개 세부항목별 중요도 순위를 나타내는 종합가중치를 살펴보면 <표 11>의 전체 응답자에서는 주민참여도가 0.113으로 가장 높게 나타났다.

그 다음으로 자연적·지리적·역사적·문화적 특화요소(0.085), 사회적 경제주체의 리더십(0.076), 지역 내 공공자산(0.072), 토지·건물 소유권 확보의 용이성(0.070), 공공의 사업 참여(0.067)로 나타났다.

공공주체의 응답에서도 주민참여도가 0.114로 가장 높게 나타났으며 토지·건물 소유권 확보의 용이성(0.084), 국고보조금(0.076), 자기자본(0.075), 공공의 사업 참여(0.071), 사회적 경제주체의 리더십(0.071)로 나타났다.

사회적 경제주체 응답에서도 주민참여도가 0.147로 가장 높게 나타났으며, 자연적·지리적·역사적·문화적 특화요소(0.107), 사회적 경제주체의 내부 결속력(0.099), 공공의 사업 참여(0.083), 지역 내 사회적 경제주체와의 연계(0.083), 토지·건물 소유권 확보의 용이성(0.066)의 순서로 나타났다.

<표 11> 응답자 그룹별 종합가중치 증요도
<종합가중치 비교표>

항목	전체		공공		사회적경제주체	
	종합가중치	순위	종합가중치	순위	종합가중치	순위
주민참여도	0.113	1	0.114	1	0.147	1
리더십	0.076	3	0.071	6	0.048	11
외부전문가 참여	0.047	13	0.042	14	0.054	10
전문가 양성교육	0.061	10	0.060	10	0.055	9
공공의 사업참여	0.067	6	0.071	5	0.088	4
지역내 사회적경제 주체와의 연계	0.065	7	0.047	12	0.083	5
정부/지자체의 제도지원	0.063	8	0.068	7	0.063	7
사회적 경제주체 내부의 결속력	0.061	9	0.047	13	0.099	3
자기자본	0.056	11	0.075	4	0.035	12
국고 보조금	0.053	12	0.076	3	0.027	13
기금 등 지원	0.044	14	0.048	11	0.024	15
신용보강지원	0.033	16	0.033	15	0.022	16
민간 금융지원	0.033	15	0.030	16	0.027	14
자연적·지리적·역사적·문화적 특화요소	0.085	2	0.065	9	0.107	2
토지·건물 소유권 확보의 용이성	0.070	5	0.084	2	0.066	6
지역내 공공자산	0.072	4	0.067	8	0.055	8

4. 시사점 및 활성화 방향

사회적 경제주체의 도시재생사업 참여 활성화 방안을 고찰하기 위해 해외사례와 국내 현황조사 및 전문가 조사결과를 통해 정부·민간의 재원조달 및 행정·세제지원 뿐만 아니라 주민참여도와 지역 내 특화요소, 지역 내 공공자산, 토지·건물 소유권 확보의 용이성, 공공의 사업 참여, 사회적 경제주체의 리더십(추진력)과 타 사회적 경제주체와의 연계성 등이 중요한 항목임을 확인할 수 있었다.

이러한 결과를 통해 다음과 같은 활성화 방안을 제시하고자 한다.

첫째 도시재생과 사회적 경제에 대한 인지도 제고와 지역맞춤형 전문가 양성을 통해 주민을 사업수혜자에서 사업주체로 참여할 수 있도록 주민참여기반 조성이 필요하다.

인식부족은 사회적 경제주체의 사업추진, 자금 조달 등에 장애요소가 될 수 있으며, 지역밀착형 주거형 도시재생사업 추진을 위해서는 주민참여 유도를 위한 교육과 개발효과의 내재화가 필요하다.

이를 위해 도시재생대학 등의 지역특화 교육프로그램을 통해 사회적 경제주체를 지역맞춤형 전문가로 양성하고 주민을 사회적경제주체로 참여하도록 유도하여 주민과 사회적경제주체가 함께하는 주민참여형 사업 모델을 발굴할 수 있도록 육성하여야 한다. 또한 이러한 개발효과의 내재화를 위해 지역주민에게 우선적 혜택 제공 및 사업시행 및 완료 후에도 고용이 지속될 수 있도록 배려가 필요하다(최조순·김태영·김중수, 2011).

둘째, 지역 내 활용 가능한 토지·건물 등 지역자산을 활용하여 지속 가능한 사업모델 개발을 유도해야 한다.

앞서 전문가 설문조사결과를 통해 확인할 수 있던 것처럼 주거형 도시재생사업에서 주민의 주거환경개선과 생활편의시설, 커뮤니티 공간을 공급하기 위한 지역 자산 확보가 중요하다. 특히 이러한 물리적 공간은 비용을 수반하기 때문에 사회적 경제주체의 사업 참여는 한계가 있다.

따라서 지역 내 유휴공간(빈집, 빈 가게, 공장, 빈터 등) 등을 활용하여 이 공간에서 커뮤니티 비즈니스를 전개하거나, 이러한 공간을 사업의 대상(수리, 건축 등)으로 새로운 커뮤니티 비즈니스를 전개할 수 있도록 하여 지역주민의 삶의 질 향상과 지역공동체 형성을 지원하는 방안을 제도화할 필요가 있다.

특히 최근 사회적인 문제로 부각되고 있는 빈집의 경우 단순한 빈집에 대한 실태조사 수준에서 빈집 활용방안¹⁵⁾에 대한 다각적인 접근이 필요하다.

15) 빈집을 활용한 정비사업은 다음의 4가지로 구분할 수 있다.

- ① 블록형 정비사업 : 빈집밀집구역 내 주민협의체를 구성하여 주거 및 상업, 기반시설 공급
- ② 매입형 정비사업 : 빈집정비 후 일반분양분 매입지원 사업(LH검토중)
- ③ 임대형 정비사업 : 도시재생뉴딜(우리동네살리기형, 주거지지원형) 연계 공공지원임대주택 공급
- ④ 지역특화형 정비사업 : 역사·문화자원 또는 상권을 활용한 관광수요 창출로 문화시설, 숙박시설 등 공급

빈집은 사유재산으로 빈집활용을 위한 공공의 역할과 지원이 필요하다. 서울시의 빈집살리기 프로젝트, 부산시 햇살동지사업 등과 같이 도시 재생사업지역 내 빈집을 리모델링하여 저렴하게 임대 또는 매각하여 거점시설을 공급 할 수 있다.

이를 위해 빈집정보시스템과 실태조사를 통한 빈집플랫폼¹⁶⁾의 빈집은행을 통해 확인된 유희빈집을 공공에서 매입¹⁷⁾ 후 사회적 경제주체에서 활용(소유·임차)할 수 있도록 제공하고 수익을 지역에 재투자하도록 하는 커뮤니티 에셋화 전략이 필요하다.¹⁸⁾

셋째, 지역주도의 지속가능한 재원조달 확보가 필요하다.

부동산개발의 Life-cycle cost를 살펴보면 개발단계와 운영단계 종료단계 중 운영단계의 비중이 79% 이상 되는 것을 알 수 있다.¹⁹⁾ 도시재생 뉴딜사업의 재정지원은 개발단계의 사업비에 대한 지원의 비중이 크다. 하지만 주거형 도시재생사업은 사업 종료 이후 운영·관리가 지속되고 운영관리에 대한 비용에 대한 고려가 부족하다.

단기 융자방식 보다 융자와 투자라 할지라도 사회적 경제주체의 성격과 사업내용에 따라 융자의 이자 및 투자회수율에 있어서 차별화하는 장기자본(patient capital)방식의 도입도 검토할 필요가 있다(kingston John and Bolton, Margaret, 2004).

또한 복지, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 예방활동과 문제해결을 통해 증진된 사회적성과(Social Outcome)의 달성을 기준²⁰⁾으로 지급되는 사회성과연계채권(Social Impact Bond :SIB)²¹⁾ 사회투자펀드(Social Impact Fund : SIF) 등 사회적 금융 운영 확대하고 운영과정에서 사회적 경제 중간지원단체가 참여하는 방안을 고려할 필요가 있다.

16) 빈집및소규모주택정비에 관한 특별법(2018.2.9. 시행)상 빈집정보시스템 및 실태조사가 시행되고 있으며, 한국감정원, LX, LH, 지방공사가 시스템구축 및 실태조사 대행기관으로 지정되어 있다.

17) 공공의 빈집 매입 방식은 지자체 빈집정비예산을 통한 매입, 빈집매입리츠를 통한 매입, LH 빈집매입을 통한 비축사업을 활용하는 방식이 있다.

18) 일본 미쓰하마시 도시재생사업 : 빈집으로 남은 오랜 민가의 실태조사·정비를 통해 커뮤니티 에셋화를 추진하여 지역커뮤니티에서 건물과 토지를 소유·관리하였다.

19) 일본 국토교통성 통계

20) 사회적성과 달성을 위해 사회적 경제주체의 자기자본에 대한 비중이 커지고 타 사회적 경제주체와의 연계가 중요하게 부각된다.

21) 선진국의 SIB 만기는 대체적으로 4년부터 8년까지로서 비교적 장기이다(권재열,2016).

또한 사회적 경제주체의 자기자본 및 사업재원확보를 위해 주민들이 함께하는 지속가능한 재원확보를 위해 사회적 크라우드 펀딩을 통한 활용방안도 고민해 볼 필요도 있다. 네덜란드 로테르담 도시재생에서 도심을 연결하는 뤼흐트싱얼 육교 개발 시 크라우드 펀딩을 통해 재원을 조달하였으며, 최근 영국의 런던시의 경우 기존의 정부나 지자체, 민간기업의 자본을 통한 재원조달방식에서 주민들 다수가 참여하는 크라우드 펀딩을 적용하고 있다.²²⁾

국내 사회적 기업 중 빌드의 경우 매출채어를 통해 건물주와 임차인이 연대책임을 지는 방식으로 지역주민의 펀딩 후 지역자산화 하였으며, 커뮤니티를 통한 피드백을 활성화 하고 있다.

다자요는 제주도 농가주택(빈집)을 중개하고 리폼한 후 운영관리하면서 자금지원은 크라우드 펀딩으로 통해 조달 하고 있다.

넷째, 공공기관의 마중물 역할을 통해 민간·사회적 경제주체의 참여 유도가 필요하다.

도시재생뉴딜사업은 낮은 사업성과 공공성 강화로 인해 민간 참여가 어렵다. 특히 사업 주체로서의 역량이 부족한 사회적 경제주체로서는 더욱 큰 장애물로 다가올 것이다. 이를 위해 공공기관이 마중물 역할을 하고 하나의 선정사업지역 또는 여러 사업지역을 블록화 하여 단계별(지원주체→관리운영주체→사업주체)참여를 유도하는 것이다.

다섯째, 노후주택 개보수, 분양형·임대형 주택 공급·운영·관리, 노후 주거지내 생활기반시설, 주민공동이용시설, 커뮤니티시설 등의 개발·위탁관리 등을 통해 사회적 경제주체의 수익성과 지속가능성을 제고할 수 있도록 제도개선이 선행되어야 한다.

주민, 사회적경제주체 등 지역기반 조직이 장기적으로 자력운영이 가능하도록 생활편의시설 내 수익사업 기반마련이 필요하다.

기본사업으로 도시재생뉴딜을 통해 공급되는 임대주택, 공공시설물(공용주차장, 노유자 시설, 커뮤니티 시설 등) 운영·관리 및 개보수서비스를 제공하고 영리사업으로는 지역자원을 활용하여 지역현안을 해결해 나

22) 런던시는 지역사회 문제 해결을 목표로 운영하는 크라우드 펀딩플랫폼인 스페이스 하이브와 함께 2015년 이후 57개 도시재생프로젝트에 5916명의 주민들이 1,783,777파운드를 후원하였다.

가는 주민주도의 지속가능한 사업운영²³⁾이 필요하다. 또한 이러한 사업 이익을 지역사회에 환원(도시재생대학운영, 주거 및 공공시설물 관리비용 지원 등)하여 선순환구조를 형성할 수 있도록 기반을 조성해야 한다.

이러한 사업을 공익적 사업으로 간주하고 도시재생사업에 참여하는 사회적경제주체가 직접 개발 또는 위탁관리를 하는 경우 관련 법령상 등록요건을 완화할 필요가 있다.²⁴⁾

IV. 결론

문재인 정부는 쇠퇴한 도시를 살려서 도시의 경쟁력을 높이고 일자리를 창출하는 도시혁신사업으로 도시재생뉴딜사업을 핵심 국정과제로 정하고 물리적 환경개선(HW), 역량강화사업(SW)을 병행하여 지역주도방식으로 주민이 체감할 수 있는 주거공간개선, 생활인프라개선, 지속가능한 동네 만들기를 소규모 사업을 중점으로 하는 주거형 도시재생사업을 새로이 추진하고 있다. 이러한 정책기조 속에서 지방자치단체, 공공기관, 비영리단체, 토지소유자 등의 네트워크 협력체계 구축에 대한 관심이 높아지고, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을기업 등 주민기반 거버넌스 조직의 자발적인 사업추진의 필요성이 강조되고 있다.

서구 선진국에 비해 아직 국내 사회적 경제주체의 사업주체로서의 역할정립이 미숙하고 지속가능한 성장을 담보하기는 어려운 실정이다.

이에 본 연구에서는 사회적 경제주체의 도시재생뉴딜사업 참여 활성화를 위한 방안마련을 위해 해외 사회적 경제주체의 도시재생사업에서의 역할과 국내 사회적 경제주체의 현황을 고찰하고 사업 참여 활성화를 위

23) 동네 앱서비스(광고 등)제공, 부동산중개서비스, 학교급식서비스, 게스트하우스(빈집활용), 상가 택배서비스 등 지역자원 활용사업 추진

24) 현행 주택임대관리업을 100호 이상의 대통령령으로 정하는 규모 이상으로 주택임대관리를 수행하기 위해서는 민간임대주택에 관한 특별법상 주택임대관리업에 등록하여야 하며 일정한 자본금요건 및 주택관리사 등 전문인력 보유요건이 있어야 한다. 다만 법 제7조제1항의 단서에 의하면 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관(이하 "공공기관"이라 한다), 「지방공기업법」 제49조제1항에 따라 설립된 지방공사(이하 "지방공사"라 한다)는 등록에서 제외한다.

해 중요한 요인을 찾기 위해 AHP 기법으로 전문가 설문조사를 진행하였다. 사회적 경제주체의 도시재생사업 참여 활성화를 위해 해외사례와 국내 현황조사 및 전문가 조사결과를 통해 정부·민간의 재원조달 및 행정·세제지원 뿐만 아니라 주민참여도와 지역 내 특화요소, 지역 내 공공자산, 토지·건물 소유권 확보의 용이성, 공공의 사업 참여, 사회적 경제주체의 리더십(추진력)과 타 사회적 경제주체와의 연계성 등이 중요한 항목임을 확인 할 수 있었다.

이러한 결과를 통해 다음의 몇 가지 활성화 방안을 제시하였다.

첫째 도시재생과 사회적 경제에 대한 인지도제고와 지역맞춤형 전문가 양성을 통해 주민참여기반 조성이 시급하다.

둘째 지역 내 활용 가능한 토지·건물 등 지역자산을 활용하여 사회적 경제주체가 지속가능한 사업모델을 개발할 수 있도록 유도하여야 한다.

셋째, 이러한 사업모델을 구체화하고 현실화하기 위한 지속가능한 재원조달확보가 필요하다.

넷째, 공공기관의 마중물 역할을 통해 민간·사회적 경제주체의 참여 유도가 필요하다.

다섯째, 도시재생뉴딜사업 완료 이후 장기적으로 자력운영이 가능할 수 있도록 관련 제도 개선이 필요하다.

본 연구의 주제는 도시재생뉴딜사업 2기에 즈음하여 시의적절하다고 생각한다. 현재 국토교통부를 비롯한 공공기관에서 주요 핵심연구과제로 추진하고 있다. 이런 상황에서 본 연구는 도시재생뉴딜사업에서의 사회적 경제주체의 역할과 참여방안 마련 대한 기초연구로서 의미가 있을 것이다.

논문접수일	2018.05.08
논문심사일	2018.06.06
게재확정일	2018.06.26

참고문헌

- 노동부, 2006, 사회적 기업 육성전략.
- 권재열, 2016, “지속가능한 사회적 금융의 모델 모색”, 증권법연구 17권 1호, pp.319-348.
- 김관수, 2014, “도시 빈민 주거지 재생에서 주택협동조합의 역할에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회논문지 14권 6호, pp.417-427.
- 김학실, 2013, “도시재생과정에서 마을기업의 역할”, 한국정책연구 13호 2권, pp41-60.
- 권원석·정철모, “도시재생을 위한 협동조합의 활용-주택협동조합을 중심으로”, 대한부동산학회지 31권 2호, pp.199-216.
- 이영범, 2013, “지역공동체 기업의 사회적 개발에 관한 연구-런던 코인스트리트 커뮤니티를 중심으로”, EU연구 33호, pp.281-312.
- 이태정, 2014, “협동조합에 대한 세제지원 연구”, 계명문화대학교.
- 이현석·배하누, 2017, “도시재생 뉴딜의 실행방안 - 재원조달측면을 중심으로”, 주택도시금융연구, 2권 2호, pp.33-55
- 양용희, 2011, “사회적기업 육성을 위한 민간기금 조성과 금융지원 활성화 방안”, 사회적기업연구 4권 1호, pp.3-25.
- 조영복·신경철, 2014, “사회적기업 육성을 위한 금융지원방안 - 사회성과연계채권(SIB)의 도입에 관한 연구”, 사회적기업연구 7권 2호, pp.105-133.
- 장우진, 2011, “지역성에 기반한 도시재생과 사회적기업 연계의 기대 효과”, 한국지적정보학회지 13권 1호, pp.129-146.
- 장우진·문수봉, 2010, “도시재생 참여 주체로서 사회적 기업의 가능성-연계사업 중요도 분석 결과를 토대로”, 한국지적정보학회지 12권 2호, pp.45-69.
- 진영환·김진범, 2010, “도시재생과 커뮤니티 비즈니스-우리나라 커뮤니티 비즈니스 사례와 도시재생사업에 활용가능성을 중심으로”, 국토연구 65권, pp.181-196.

- 최조순 · 김태영 · 김종수, 2011, “도시재생과 사회적기업의 역할”, 도시행정학보 24집 1호, pp.283-302.
- D. Wheeler, K. McKague, and J. Thomson, 2003, "Sustainable Livelihoods and Private and Sector : How Development Agencies can Strengthen Sustainable Local Enterprise Networks “,Final Report, School of Business, York University.
- Kingston John and Bolton, Margaret, 2004, “New approaches to funding not-for-profit organizations” International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing, Vol 9 No. 2. p113.

Activation plan for the social economic entities' participation in urban regeneration project

Moon, Keun Sik*, Kim, Ji Sun**, Lee, Hyun Seok***

<Abstract>

In the process of recently embarked 'Urban regeneration New Deal Project' , there has been growing interest in establishing a network of cooperation between local government, nonprofit organization, land owners. Along with the cooperation network, the need for the voluntary participation of resident based governance organizations is emphasized. However in reality, it is difficult to secure sustainable growth due to immature recognition of domestic social economic entity as a business subject in comparison with advanced countries. Therefore, this study conducted a specialist questionnaire (AHP) to suggest ways to boost the participation of the social economic entities in the 'Urban regeneration New Deal Project' . The study has shown that not only public & private funding and administration & taxation support, but also community involvement, ease of securing local public assets & real estate ownership and public' s participation of the project were critical factors for the successful urban regeneration project.

Keywords: Urban regeneration, Social economic entity, Social enterprise, Social cooperative, Village enterprise, AHP

* (First Author) Urban Regeneration Support Office, Korea Appraisal Board, Ph.D. in Real Estate, email : k25970@kab.co.kr

** (Co-Author) Urban Regeneration Support Office, Korea Appraisal Board, Master of Urban Planning, email : k25802@kab.co.kr

*** (Corresponding Author) Department of Real Estate, Konkuk University, Professor, email : HSL3@konkuk.ac.kr