

도시재생은 사회적 경제를 담는 그릇

오재현(유한회사 인제하우징 대표)

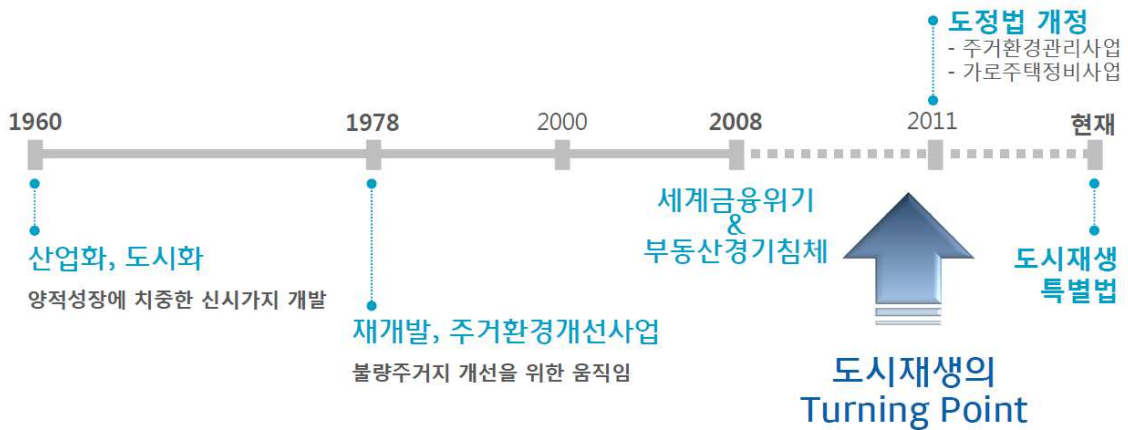
ismo2263@naver.com

1. 들어가며

도시의 노후와 쇠퇴문제를 우리보다 일찍 경험한 서구의 사례들을 살펴보면 도시재생은 단순히 도로나 공원과 같은 공공인프라를 확충하거나 낡은 주택을 허물어 신축을 한다고 해서 개선이 되지 않습니다. 한국의 도시재생은 산업구조의 변화, 즉 도시 확장으로 인해 상대적으로 낙후된 기존 도시에 새로운 기능을 도입하고 창출함으로써 쇠퇴한 도시를 새롭게 부흥시키고자 정부주도하에 각 부처사업들을 담아내기 위한 다양하고 적극적인 방식의 사업들을 추진해 나가고 있습니다. 도시재생사업은 2013년 6월 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제정과 함께 그해 12월부터 본격적으로 시작이 되었으며, 2014년 선도지역 13곳(경제기반형 2곳, 근린재생형 11곳), 2016년 신규 도시재생사업 예정지로 33곳(경제기반형 5곳, 중심시가지 근린재생형 9곳, 일반근린재생형 19곳)을 추가로 확정하였으며, 유사한시기에 농림축산식품부와 지역발전위원회의 협업으로 농어촌 낙후마을 집수리, 생활인프라 개선, 안전망 확보 등을 지원하는 ‘농어촌 취약지역 생활여건 개조사업(’15년-55곳, ’16년 선정-44곳)’과 국토교통부와 지역발전위원회의 협업으로 달동네, 쪽방촌 등 주거환경이 극히 열악하고, 사회적약자가 밀집된 지역을 대상으로 생활기반 시설 및 집수리 등을 지원하는 취약지역 생활환경개조사업(’15년 선정-85곳, ’16년 선정-66곳, ’17년 선정-51곳), 도시활력증진지역 개발사업, 산복도로 르네상스사업, 행복마을 만들기사업, 강동권 창조도시 조성사업 등으로 전국단위에서 동시다발적으로 시행되고 있습니다. 2013년부터 본격적으로 시작된 도시재생 사업들에 대한 전망은 다소 호불호가 갈리는 것도 사실이지만, 다양한 도시재생사업들 중 현재까지 눈에 띄게 성과를 만들어 낸 사업은 드물다는 평가입니다. 하지만, 사업의 시작 시기도 대부분 상이할 뿐만 아니라 도시재생사업의 도입기에는 단순히 새로운 건물을 건축하는 차원이 아닌 주민들과의 지역공동체 활성화(커뮤니티 조성, 문화예술 활성화, 지역주민 조직화 등)에 비중을 두어야 하기 때문에 속도보다는 방향을 잃지 않고 사업을 추진하기 위한 기반을 다져 가는 것이 중요합니다. 도시재생사업은 안정적인 지역공동체를 바탕으로 지속적인 도시재생이 이루어져야만 진정한 의미의 ‘도시재생’을 구현해 나아갈 수 있습니다. 지역경제의 선순환 구조를 만들기 위해서는 마을만들기, 사회적경제, 도시재생사업 이렇듯 세 분야를 통합적으로 운용하는 게 효과적으로 나타나고 있으며, 특히 주민과 행정기관 간의 협력과 자발적 참여를 유도하는 민·관 협치(거버넌스)의 방식으로, 행정은 지원은 하지만 간섭은 하지 않는 이른바 ‘팔 길이 원칙’을 채택하는 방법을 마을활동가분들은 가장 이상적인 방향으로 제시하고 있습니다.

2. 도시재생이란?

도시도 세월이 지남에 따라 낡고, 훼손되며 노후화가 진행됩니다. 도시의 노후화는 도시의 기능이 쇠퇴하는 것으로 드러나며, 도시의 쇠퇴한 기능을 회복시키는 사업이 바로 도시재생사업이라 생각됩니다. 즉, 인프라 정비 중심의 단일사업이 아닌 쇠퇴한 도시의 기능회복을 촉진하는 융·복합사업이라 할 수 있습니다. 도시재생이란 곧, 도시의 쇠퇴한 지역(마을)을 물리적·경제적·사회문화적으로 개선하여 원도심의 기능회복과 동시에 오래된 것을 보존하고, 새로운 것을 접목시켜 공동체의 결집과 경쟁력이 있는 정주환경 개선으로 지역(마을)을 재창조하는 도시사업을 의미합니다.



<그림 1. 도시의 쇠퇴와 도시재생의 부상>

2013년 6월 4일, ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’ 제정

도시재생 사업은 2013년 6월 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 ‘도시재생특별법’) 지정과 함께 그해 12월부터 본격적으로 시작 되었습니다. 전면 철거형 재개발사업이 아닌 마을의 보전과 공동체의 복원, 마을의 쇠퇴를 회복하는 도시재생사업을 추진할 수 있는 근거가 마련된 것입니다. 도시재생 사업의 유형을 살펴보면 크게 ‘경제 기반형(6년간 최대 250억원/개소)’과 ‘근린 재생형’으로 분류되며, 경제 기반형 도시재생 사업은 쇠퇴하는 도시의 경제 활력 회복과 일자리 창출 등을 위한 목적으로 노후 된 산업단지나 향만의 주변지역을 연계해 개발하는 것이고, 근린 재생형 도시재생 사업은 기존 재개발 사업처럼 낙후한 근린 주거지역의 생활환경을 개선하고 지역 특색을 살려 침체된 중심시가지를 회복(생활환경 개선, 공동체 활성화, 기초생활 인프라 확충, 골목경제 살리기 등)하는데 비중을 둔 사업이라 볼 수 있습니다. 근린 재생형은 다시 ‘중심시가지형(5년간 최대 100억원/개소)’과 ‘일반형(5년간 최대 50억원/개소)’ 도시재생사업으로 나뉘어 집니다. 중심시가지형은 쇠퇴, 낙후 도심지역으로 재활성화가 필요하고, 지역 중심시가지로서 잠재력이 있는 지역을 지정해서 추진하는 사업이며, 일반형은 인구감소, 고령화 등으로 쇠퇴하고 문화 및 복지여건 등 잠재력이 있는 주거지를 지정해서 추진하는 사업입니다.

3. 도시재생과 사회적경제

사회적경제란 말을 풀어보면, ‘사회와 관계된 경제’라는 의미가 있습니다. ‘사회’와 ‘경제’라는 단어의 조합이 모순적으로 들리면서도, 묘한 울림이 있습니다. 우리가 살아 가고 있는 지금 이 시대는 셀 수도 없이 많은 사회문제들이 곳곳에 존재합니다. 하지만 소득의 불균형, 고령화와 저출산, 청년실업, 이주민 증가와 같은 사회적 관점의 문제들을 경제적인 논리나 관점으로만 접근하기 보다는 사회와 연결시켜 지역주민들과 함께 해법을 찾아가는 과정이 분명 필요합니다. 경기침체의 체감도가 더해지면 더 해질수록, 서민들의 삶이 어렵고 궁핍해 질수록 부각되는 대안경제가 있습니다. 바로 ‘사회적경제’와 ‘공유경제’입니다. 사회적 가치실현과 ‘공동체적 삶(사회문제 해결)’을 지향하는 사회적경제, ‘소유’가 아닌 ‘공유’하고 협력하는 지속가능한 커뮤니티비즈니스 모델인 공유경제는 기존의 자본주의 경제를 부정하거나 대체가능한 새로운 경제모델이 아닌 자본주의의 단점을 보듬어 가기 위한 ‘대안경제’로 불리어 지고 있습니다.

한국의 사회적경제는 2000년 국민기초생활보장법 시행, 2007년 사회적기업육성법 제정, 2010년 마을기업 육성사업 시작, 2012년 협동조합기본법 제정 등 정부의 주도 하에 제도적인 여건이 조성되었습니다. 사회경제기업은 사회적 목적을 실현하기 위한 뚜렷한 미션과 비전을 가지고 운영되며, 다양한 비즈니스 모델을 통해 경제활동에 참여하고 있습니다. (가칭)사회경제기본법 내에서 정의하는 사회적경제 조직은 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업으로 분류되고 있으며, 협동조합과 마을기업은 일반적으로 지역(마을)을 기반으로 운영되고 있고, 사회적기업과 자활기업은 일자리 창출과 사회적 목적 실현을 중심으로 운영되고 있습니다. 경남지역에는 총 726개의 사회적 경제 조직들이 활동하고 있으며, (예비)사회적기업 126개, 사회적협동조합 34개, 일반협동조합 389개, 일반협동조합연합회 1개, 마을기업 99개, 자활기업 77개로 일반협동조합이 차지하는 비율이 58%로 가장 많은 비중을 차지하고 있습니다.

도시재생사업은 융복합의 특성상 ‘플랫폼(Platform)’의 기능을 가지고 다양한 개별 사업을 ‘담아 낼 수 있는 그릇’이란 특징이 있습니다. 문화체육관광부에서 추진하는 문화특구지정사업과 문화관광 콘텐츠사업, 중소기업청에서 추진하는 상권활성화 사업과 대학협력사업, 법무부에서 추진하는 범죄예방환경개선사업(CEPTED), 농식품부에서 추진하는 도농복합 연계형사업과 인문인력 활용사업, 해수부에서 추진하는 항만개발사업, 행자부에서 추진하는 마을기업 육성사업과 희망마을만들기사업, 고용노동부·여성가족부에서 추진하는 복지·보육·돌봄서비스사업과 일자리 창출사업 등이 있습니다. 도시재생이 필요한 지역의 주요 쇠퇴 요인이 청년인구가 감소하는 것이라면 공동체주택 또는 공유주택 등의 주거문제와 청년일자리 문제를 콘텐츠로 담아 낼 수 있으며, 다양한 부처사업들을 연계하여 사업아이템을 구체화하고 실현가능한 아이템으로 지역의 일자리를 만들어 냅니다.

도시재생사업은 물리적 재생 중심에서 ‘공동체 기반의 사회경제적 도시재생’으로 패러다임이 전환되고 있습니다. 즉, 도시재생은 마을공동체성의 회복을 넘어, 공동체의 지속가능성을 고려하는 단계까지 나아가고 있다고 해도 과언이 아닙니다. 도시재생사업에서 공동체 기반의 사회경제조직들과의 연대와 협력은 선택요건이 아니라 필수이며, 그런 의미에서 사회적경제 조직인 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업은 사회문제와 지역사회의 욕구를 유연하게 직시하고 대처할 수 있는 최적의 인프라입니다. 사회적경제 조직은 일반기업이나 단체들보다 공동체에 대한 이해가 높으며, 도시재생사업에 쉽게 접근할 수 있는 정책적 여건이 조성되어 있으며, 지역에서 다양한 유관기관들과 함께 연대하고, 협력 할 수 있는 상호보완적 시스템을 구축하고 있습니다. 도시재생 사업으로 비롯된 다양한 변화들을 지역주민들과 함께 수용하며, 실천경험이 부족한 주민들에게 훈련의 장을 마련하여 역량을 강화하고 사회적경제 영역으로 진입 할 수 있는 기회를 제공합니다. 이렇듯, 도시재생사업은 ‘마을이라는 삶의 자리에 사회적경제를 담는 그릇’이자 함께 공존 할 수밖에 없는 ‘상호보완적 관계’인 것입니다.

4. 사회적경제 협력사례



〈그림2. 도시재생과 사회적경제 조직의 협력사례〉

쇠퇴하는 도시에 활력을 불어넣기 위한 도시재생사업을 더욱 성공적으로 추진해 나가기 위해서는 정부의 수용 가능한 범위 내에서 지역주민들과 함께 다양한 실패의 과정들을 끊임없이 시도되어야 합니다. 대한민국의 도시재생사업은 이제 인큐베이터에서 갓 나온 아이와도 같습니다. 오랜 경험과 역사를 축적한 선진국들에 비해 다양한 사례가 존재하지 않으며, 외국의 사례들을 지역(농·어촌, 도·농 복합, 항구도시 등)에 접목시켜 내기란 여간 어려운 일이 아닐 수 없습니다. 최근 2~3년 사이에 도시재생사업 초기 단계에서의 사회경제기업 및 중간지원조직들의 협력과 참여가 맹아적으로 이루어지고 있으며, 대표적인 사례가 서울의 장위1동에서 추진 중인 ‘지역관리기업’입니다.

지역관리기업은 미국의 CDC(Community Development Corporation)과 유사한 사회경제조직으로 지역을 기반으로 활동하는 지역사회 관리 및 재생회사입니다. 미국의 CDC는 부담가능한 주택 개발·운영, 상가개발, 사회서비스 등 다양한 사업을 통해 쇠퇴지역 주민들의 삶의 질 향상을 도모하고 있습니다. 프랑스에서는 지역관리기업(Régis de quartier)이란 명칭으로 다수의 사회경제조직들이 활동하고 있으며, 지역관리기업은 1970년대 프랑스 루베(Roubaix)시 알마-가르 구역에서 발생한 지역주민들의 전투적인 지역철폐반대운동에서 출발했다고 합니다. 이후 지역철폐반대운동을 중심으로 형성된 일군의 사회학자들과 연구자들이 모여 자신들의 구역을 재생시키는 조직으로서 도심민중작업장(atelier populaire urbain : APU)을 만들었고, 지역주민들의 참여와 지역커뮤니티의 활성화를 통해 지역을 개선하고, 일자리를 창출하는 새로운 대안 모델로 ‘지역관리기업’이라는 형태의 사회경제조직을 만들게 되었습니다. 이런 역사적 배경으로 인해 지역관리기업은 기업이자 민간단체이며 정치조직인 복합적인 성격을 갖게 되었습니다. 이후 도심의 쇠퇴한 지역을 중심으로 지역의 경제적, 사회적 재생을 바라는 지역주민들과 지자체, 지역 내 주요 결사체들이 합의에 의하여 지역관리기업을 설립/운영해 왔습니다. 지역관리기업은 2가지 유형이 있다. 지역관리기업은 인구밀도가 높은 서민주거지역에서 조직되는 유형이며, 낙후지역관리기업은 인구밀도가 낮은 지역에서 조직됩니다. 1988년 지역관리기업 연합인 CNLRQ를 설립하고 지역관리기업 간의 교류와 상호이해, 경험의 공유, 노하우의 전수 등을 수행하고 있습니다. CNLRQ의 구성조직은 1901년 민간단체법¹⁾에 따르며, 대표나 관리자로 대표되는 소속 지역관리기업들로 구성됩니다. CNLRQ는 지역의 대표자들과 CNLRQ가 연계한 전문가들과의 협력을 이끌어냄으로써 지역관리기업의 설립을 지원합니다. 이 과정에서 어디에 지역관리기업을 만들 것인가, 주민들의 참여는 어떻게 조직할 것인가, 경제사업과 지역 사회사업을 어떻게 만들어 낼 것인가, 지역파트너들을 어떻게 만들어 낼 것인가 등에 대한 전체적인 밑그림을 지역의 대표자들과 함께 만들어 가게 됩니다.

1) 결사 자유에 대한 승인 관련 법률로 프랑스에서 중요한 법률 중 하나이다.

한국의 도시재생과 연계된 지역관리기업(=지역재생기업)은 “재생지역을 기반으로 사회적경제 활동을 수행하는 사회경제조직”으로 정의할 수 있습니다. 지역관리기업의 주요 사업 영역은 사회주택 공급 및 운영관리, 노후주택 개량 및 신축, 공공시설 관리사업 등 마을의 경제적 재생과 공동체 활성화를 도모하는 민간 및 공공사업입니다. 이와 같은 정의와 주요 사업 영역에 근거해 지역관리기업의 핵심 요소를 뽑아보면, 주민참여, 공공성, 지역기반성입니다. 주민참여, 공공성, 지역기반성을 추구하며 지역관리기업을 준비하는 도시재생사업과 사회적경제특구 협력사례로 서울시 장위1동 도시재생사업지는 성북구 마을사회적경제지원센터와 (주)동네목수가 전면 결합하여 한국의 도시재생사업에서 최초의 실험인 ‘지역관리기업’의 설립 및 운영을 시도하고 있습니다.

5. 맺으며

도시재생사업에서 사회적경제 영역의 중간지원조직과 도시재생 영역의 중간지원조직은 수준 높은 콜라베이션(Collaboration)이 요구됩니다. 사업의 전체적인 결과도 중요하지만 과정에서 일어나는 무수히 많은 변수들을 일부 조직에서만 감당해 내기에는 무리가 있으며, 이는 곧 도시재생사업의 성패를 좌우 할 수밖에 없습니다. 원활한 협력은 도시재생사업의 하드웨어·소프트웨어·휴먼웨어를 역동적으로 가동시키며 수많은 콘텐츠를 생산합니다. 풍부한 콘텐츠는 많은 기대효과를 가져올 수 있습니다. 우선, 지역사회(마을)의 일자리 창출과 이윤의 재투자로 인해 경제적 자립 지원 효과를 얻게 되며, 복지와 주거환경개선·문화예술·돌봄·교육·정주여건 등 사회서비스의 사각지대를 스스로 해소하며, 지역주민들의 자발적인 참여와 확산을 이끌어 내며 주민들의 자발적인 참여와 주도적인 역할로 ‘공동체 회복’의 실현을 기대 할 수 있습니다. 이렇듯 도시재생사업은 사회적경제 조직들은 지역사회와 함께 결합시켜 내는 가장 이상적인 수단이자 효율적인 도구가 되고 있으며, 도시재생사업을 추진하는 지역에서의 사회적경제는 사회정책과 경제정책의 통합이자 지역사회 의식을 한 단계 성장시키는 변화와 혁신의 동력으로 작용합니다. 사회적경제와 도시재생은 상호의존 할 수 밖에 없으며, 도시재생이 지역사회 문제해결의 Tool(플랫폼)이라면, 사회적경제는 지역사회 문제를 해결하는 유익한 솔루션이자 현재까지 제시되는 가장 이상적인 모델로 작동할 것입니다.

※ 토론해 봅시다!

- 1) 도시재생과 사회적경제의 공동사업, 어디서부터 조직하는 게 바람직할까요?
- 2) 도시재생 추진단계별 사회적경제 영역의 협력방안, 그리고 도시재생사업에 참여하기 위한 사회적경제 조직들의 개선과제는 무엇이 있을까요?
- 3) 도시재생이 지역사회문제를 해결하는 플랫폼이고, 사회적경제가 솔루션이라면 어떻게 적절히 이어내고 협력체계를 구축 해 나갈 수 있을까요?