

## 훈련성과보고서 요약서

성 명	배 성 호	과견연도	2020년
훈련분야	교통·도시안전 / 도시재생		
훈련과제	서울시형 도시재생 활성화 방안 제시 - 지속 가능성을 위한 민관 거버넌스 및 도시재생기업 활성화 방안 연구-		
훈 련 국	영국		
훈련기관	세필드대학교(The University Of Sheffield)		
보 고 내 용			
제 목	서울시형 도시재생 활성화 방안 제시 - 지속 가능성을 위한 민관 거버넌스 및 도시재생기업 활성화 방안 연구-	보고서 매수	65p
내용요약	<p>○ 연구의 배경 및 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시는 물리적 환경 개선만 강조한 도시개발에서 도시를 경제적, 사회적, 물리적, 환경적으로 활성화시키는 도시재생으로 그 정책적 패러다임을 2013년 국가차원의 도시재생 정책에 발맞추어 추진해 오고 있다.</li> <li>- 그러나, 서울시 도시재생 정책은 공공 예산, 공공 주도의 집중적 투입방식으로 인해 지역 재생의 지속 가능성에 한계를 드러내고 있다. 특히, 커뮤니티 기반과 지역 주민을 중심으로 한 사업의 지속적인 실행에 어려움을 겪고 있다.</li> <li>- 따라서, 본 보고서에서는 현재 서울시가 당면하고 있는 도시재생의 지속 가능성을 위한 방안은 무엇이고, 이를 위한 정책적 대안은 무엇인지 고찰해 보았다. 이를 위해 영국의 도시재생 정책 사례를 분석하고, 또한 이를 기반으로 서울시 커뮤니티 중심 도시재생 사례를 검토하였다.</li> </ul> <p>○ 영국의 도시재생 정책과 파트너십을 통한 거버넌스형 도시재생</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영국은 각 시대별 상황에 따라 정책 이슈를 기반으로 도시재생 이슈가 도출되었다. 이에 따라 각 시대별로 주요 정책과 공공주체가 결정되고, 거버넌스 형태가 각각 형성되어 도시재생정책을 추진하고 있다.</li> <li>- 영국의 파트너십을 통한 거버넌스형 도시재생은 각 시대별로</li> </ul>		

대처 정부의 도시개발공사(1981), 메이저 정부의 잉글리시 파트너십(1993), 블레이어 정부의 광역개발기구(1998), 도시재생회사(1999) 및 공동체 이익회사(2004), 브라운 정부의 지역기업 파트너십(2010) 등을 통해 진행되어 왔다.

- 영국에서 진행되어온 파트너십 형태 중 서울시가 당면한 지속 가능한 도시재생을 위해서 눈여겨 볼 만한 사례는 정부와 민간의 협력적 거버넌스를 통해 도시재생을 시행해 온 도시재생회사, 지역기업 파트너십, 공동체 이익회사로 볼 수 있다.

○ 지속 가능성을 위한 영국의 커뮤니티 중심 도시재생 추진

- 영국의 경우, 1990년대부터 도시재생 정책이 정부조직, 민간 등 거버넌스형 도시재생으로 전환되면서 커뮤니티 중심 개발을 추진해온 볼런터리 조직에 정부 자금이 투입되었다. 이에 따라 볼런터리 조직은 다양한 도시재생 사업에 참여하게 되었다.
- 볼런터리 조직은 정부와 시장 간 네트워크를 유지하면서 사회적 목적을 가진 사회적 기업(social enterprise) 즉, 커뮤니티 기업으로 발전하게 되었다. 볼런터리 조직이 행정, 민간시장과 대등한 관계를 가지고 거버넌스를 형성하여 커뮤니티 중심의 도시재생을 실천하게 된 것이다.
- 런던 웨스트웨이 커뮤니티 도시재생, 버밍엄 캐슬베일 커뮤니티 도시재생, 런던 코인 스트리트 커뮤니티 도시재생 등 사례에서 살펴본 바와 같이, 영국의 도시재생 사업은 커뮤니티 기반 조직이 중심이 되어 정부로부터 지역 자산을 안정적으로 확보하고, 경제적 자립화와 자생적 구조를 유지하여 지속 가능한 환경을 구축하고 있다.

○ 서울시 커뮤니티 중심 도시재생 사례 검토

- 영국의 사례분석을 바탕으로 서울시 창신송인 도시재생협동조합의 사례를 분석하였다. 지속 가능한 도시재생을 위한 커뮤니티 기반조직의 역할은 인적, 사회적, 재무적, 생태적 자본, 사회적 목적 측면에서 각각 검토되었다. 그 결과, 인적, 사회적, 생태적, 사회적 목적 측면은 대체적으로 긍정적이나, 재무적 측면에서 도시재생협동조합의 수익구조 개선방안 마련이 필요할 것으로 분석되었다.

○ 시사점 및 정책제언

〈영국의 도시재생 사례분석에 의한 시사점 및 정책제언〉

- 서울시 도시재생의 지속 가능성 확보방안은 민관 거버넌스를 통한 협력적 도시재생 정책 수립과 커뮤니티 기반 조직을 활용한 자립적, 자생적 도시재생을 추진하는 것이다.
- 첫째, 민관 거버넌스를 통한 협력적 도시재생 정책 수립이다. 영국의 다양한 거버넌스 유형(중앙정부, 중앙+지방정부, 중앙+지방정부+제3섹터 등 민간 부문) 중 서울시에 적용할 만한 사례는 정부와 민간의 협력적 거버넌스를 구축한 공동체 이익회사(CIC)이다. 공동체 이익회사는 새로운 기업 모델로서 지방정부와 협업을 통해 공익과 지역 공동체 이익을 추구하고 있다. 이는 서울시 도시재생활성화 구역 내에서 지역 커뮤니티 기반의 사회적 기업이나 협동조합이 지역 공동체의 지속 가능한 발전을 모색할 수 있으므로, 공동체 이익회사를 벤치마킹 대상으로 참고할 수 있다. 그 이유는 공동체 이익회사는 사회적 목적을 달성하기 위해 회사의 이익을 통해 공공주택 건설, 지역 어린이 돌봄 프로그램 시행 등 공공영역의 서비스 제공이 가능하기 때문이다. 또한, 사업을 통한 이윤과 자산을 지역 공동체의 공공선을 위해 사용하기 때문에 지속 가능성에 그 무게를 두고 있기 때문이다.
- 둘째, 커뮤니티 기반 조직을 통한 자립적, 자생적 도시재생을 추진하는 것이다. 주요 사례는 코인 스트리트 커뮤니티 재생 사업이다. 코인 스트리트 커뮤니티 건설(CSCB)은 사회적 기업으로 주민조직에 의한 관리운영, 자산개발, 고용창출, 지역 사회 복지서비스 확대, 로컬 거버넌스 구축을 통해 커뮤니티의 자립을 실현하고 있다. 즉, 공공부분의 재원에 주로 의존하는 서울시 도시재생 사업과 달리 코인 스트리트 사례는 커뮤니티 기업이 에셋 매니지먼트 기법을 도입하여 커뮤니티 자력으로 지속 가능한 도시재생을 추진할 수 있는 운영능력을 확보하고 있는 점은 자립성이 열악한 서울시 도시재생협동조합에 시사하는 바가 매우 크다.

〈서울시 도시재생 사례분석에 의한 시사점 및 정책제언〉

- 서울시 창신승인 도시재생협동조합의 사례분석을 통해 나타난 지속 가능한 도시재생을 위한 커뮤니티 기반조직에 대한 정책 제언은 다음과 같다.
- 첫째, 인적 자본측면에서 다양한 지역재생 전문가 참여 필요하다. 주민공동이용시설을 지역재생과 연계시킬 수 있는 전문가(문화 기획, 공연, 영상, 디자인, 기업활동가 등)가 참여할 수 있는 방안을 모색해야 한다.
- 둘째, 지속 가능성 확보를 위한 일정 부분의 중앙정부 차원의 공공지원이 필요하다. 도시재생협동조합의 자립적인 수익구조 확보방안으로 현재의 주민공동이용시설을 통한 사업만으로는 사업의 영세성을 극복할 수 없다. 따라서, 일정부분의 공공지원, 중앙정부 협조를 통한 펀딩과 사회적 투지시장 환경 조성 이 필요하다.
- 셋째, 도시재생협동조합 구성원들을 위한 역량교육 강화가 필요하다. 이를 통한 도시재생협동조합 구성원들의 향상된 시설 운영은 조합의 재정을 안정적으로 도모하는데 있어 중요한 역할을 수행 수 있다.
- 넷째, 창신승인 도시재생협동조합 비즈니스 영역의 다양화가 필요하다. 현재, 창신승인 도시재생협동조합의 수익구조는 주민공동이용시설과 도시재생해설 프로그램 운영에 의존하고 있고, 수익성이 영세(2019년, 수익 9,690만원, 지출 9,743만원)하다. 따라서, 공공시설 관리, 사회주택, 임대주택 개발과 운영 등의 사업영역에 대해서도 적극적으로 도전할 필요가 있다.

# 서울시형 도시재생 활성화 방안 제시

- 지속 가능성을 위한 민관 거버넌스 및 도시재생기업  
활성화 방안 연구 -

2022년 7월

배 성 호

## 〈 차례 〉

### I. 국외훈련 개요

### II. 보고서 목차

1. 연구배경 및 목적-----	4
2. 연구방법 및 범위-----	6
3. 도시재생 관련 이론적 고찰-----	6
3.1 도시재생과 서울형 도시재생-----	6
3.3 도시재생과 커뮤니티 기반 조직-----	9
3.3 제3섹터와 사회적 기업 -----	12
4. 영국의 도시재생 정책 및 패러다임의 변화-----	13
4.1 시대별 도시재생 정책 전개 과정-----	13
4.2 도시재생 정책의 패러다임 변화-----	14
5. 영국의 파트너십을 통한 거버넌스형 도시재생 추진-----	16
5.1 민관 파트너십에 의한 거버넌스형 도시재생 -----	16
5.2 거버넌스형 도시재생 추진 기구 및 사례 분석-----	19
6. 영국의 커뮤니티 중심 도시재생 추진-----	31
6.1 커뮤니티의 사회적 기업화 -----	31
6.2 커뮤니티 기반 조직 중심 도시재생 사례 분석-----	32
7. 서울시 커뮤니티 중심 도시재생 사례 검토-----	45
7.1 창신송인 도시재생 사업-----	46
7.2 창신송인 도시재생협동조합 사례 분석-----	49
8. 결론(시사점 및 정책제언)-----	63
〈인용문헌〉-----	66

# 국외훈련 개요

1. 훈련국 : 영국

2. 훈련기관명 : 셰필드대학교(The University Of Sheffield)

3. 훈련분야 : 교통·도시안전 / 도시재생

4. 훈련기간 : 2020.08.10. ~ 2022.08.09

## 1. 연구배경 및 목적

우리나라는 최근 저성장 시대가 지속되면서 사회·경제적 체계의 침체로 인해 지역의 경제 성장이 저하되고, 일부 사회적 소외 계층이 위기상황에 직면하는 등 도시가 쇠퇴하는 부작용을 낳고 있다. 이러한 저성장 시대에 해외 도시들도 지속 가능한 도시성장을 위해 개발과 성장시대로 인해 발생했던 도시문제 해결 방안으로 도시재생에 집중하고 있다.

서울시 역시, 그 간 성장 위주의 정책에 따른 부작용이 나타나는 등 도시정책의 한계에 직면하고 있는 실정이다. 현재 서울은 기존 도시정책의 한계와 저성장기 도래에 따라, 성장시대의 양적 성장을 반성하고 치유와 회복 등을 통한 질적 성장을 추구하여 새로운 경쟁력을 창출해야 할 시기에 본격적으로 직면하고 있다(서울시, 2018).

이러한 문제점을 해결하기 위해 우리나라 도시정책은 주민 참여형 재생사업, 도시재생 등으로 패러다임이 변화하고 있다. 주민 참여형 재생사업의 경우, 2012년 도시 및 주거환경정비법에 반영되었다. 이것은 기존의 대규모 전면 철거방식이 아닌 주거지 보전과 정비, 주택 개량을 동시에 추진할 수 있는 새로운 유형의 사업추진의 법적 기반이 확보된 것이었다(서울시, 2016).

또한, 국가 차원에서 도시재생 추진조직, 지원방법, 계획체계 마련 등 구체적인 법적 기반 확보를 위해 2013년 도시재생특별법이 제정되었다. 이 법률에 의하면 도시재생사업은 물리적 재생뿐만 아니라, 주민 주도로 공동체를 활성화하여 해당 지역을 사회적, 문화적으로 활성화하고, 일자리 창출 등 경제적 활성화도 이룰 수 있는 종합적인 도시문제 처방책으로 볼 수 있다. 이에 발맞추어 서울시도 전담조직, 도시재생지원센터, 지역 주민협의체, (단위)사업추진 협의회 등 실행체계를 구축하여 도시재생사업을 추진하고 있다.

서울시의 경우 초기 사업지역에서 일정 부분 가시적인 성과가 나타나고 있다. 그러나, 성급하고 제한적인 사업추진으로 일부 한계와 새로운 과제도 역시 발생하고 있다(서울시, 2018). 그 중 가장 큰 과제는 커뮤니티를 기반으로 한 도시재생 사업의 지속적인 실행에 한계가 발생하고 있다는 점이다. 공공 주도의 공공예산 중심으로 특정 지역에 단기간 집중적 투입방식으로 추진한 결과, 지역 주민과 민간부문의 참여와 투자가 부족했다. 이는 공공지원이 끝나면 지역의 활력 기



반 마저 상실되어버리는 악순환으로 이어져 사업의 지속 가능성에 한계를 드러낼 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

한편, 서구의 선진도시들의 경우 산업화와 도시화를 겪으면서 노후 불량주택이나 밀집한 주거지역을 살기 좋은 환경으로 조성하기 위해 도시재생의 목표를 거주민과 커뮤니티에 초점을 맞추고 있다. 도시재생이 강한 커뮤니티 형성, 시민참여 향상, 거버넌스 구축이 강조된 사회문화적 활성화가 물리적, 경제적 활성화보다 강조되고 있다 (Bull & Jones, 2006). 이러한 도시재생 목표를 달성하기 위해 민간부문이 중요한 역할을 수행하였고, 공공과 민간이 상호 협력자 역할을 하게 된 것이 서구 도시들에서 도시재생 파트너십이 형성된 사회적 배경이다. 또한, 서구 도시들은 기존 정부 주도의 도시개발에서 정부, 시장, 민간, 시민사회가 함께 공존할 수 있는 기틀을 마련하기 위해 거버넌스 이론을 도시재생 분야에 적극 도입하였다 (천현석 & 김근태, 2008).

영국의 경우, 도시재생 정책은 1980년대를 시작으로 지역이 필요로 하는 일자리와 교육, 복지서비스 등을 커뮤니티 비즈니스(Community Business)를 적극 활용하여 진행해 오고 있다 (김학실, 2013).

최근 공동체 파괴, 고용 없는 성장, 지역경제 쇠퇴 등의 문제 발생은 마을 기업, 도시재생협동조합 등 커뮤니티 기반 조직이 추진되는 배경의 원인이라고 할 수 있다. 커뮤니티를 기반으로 한 커뮤니티 비즈니스는 지역의 공동체를 회복하기 위한 것이다. 이러한 커뮤니티 기반 조직의 효과는 지역 일자리 창출과 경제 활성화, 지역 공동체 복원으로 나타난다 (김학실, 2013).

이와 같이, 도시재생에서 지역의 지속 가능성 확보는 매우 중요한 요소이다. 이러한 지속 가능성은 민관 거버넌스 형태, 커뮤니티 중심의 도시재생 환경과 기반조직의 역할을 통해 실현될 수 있다.

이러한 점을 종합해 볼 때, 서울시의 도시재생 정책은 지속 가능성을 확보하기 위해 우리 보다 먼저 도시개발에 따른 문제점들을 경험하고 극복한 도시재생사업의 민관 거버넌스와 커뮤니티 기반 조직을 중심으로 한 선진 재생사례를 분석해 볼 필요가 있다. 영국의 도시재생 정책과 사례들은 서울시 도시재생 정책의 지속 가능성 확보 방안에 많은 시사점을 줄 수 있다.

따라서, 본 보고서에서는 영국의 도시재생 정책의 변화, 영국의 민관 파트너십을 통한 협력적 도시재생, 영국의 커뮤니티 중심의 도시재생 사례를 살펴봄으로써 현재 서울시가 당면하고 있는 도시재생의 지속 가능성 확보방안은 무엇이고, 이를 위한 정책적 대안은 무엇인지 고찰해 보고자 한다.

## 2. 연구방법 및 범위

본 보고서는 영국의 도시재생 정책, 민관 파트너십, 커뮤니티 중심의 도시재생 사업의 구체적인 사례를 분석하기 위해 관련 문헌조사, 정책 보고서, 학술연구, 사례지역 홈페이지 및 기타 인터넷 자료, 기존 연구자료<sup>1)</sup> 등을 활용하였다.

먼저 국내외 문헌조사를 통해 도시재생에 대한 이론, 영국의 도시재생 정책, 민관 파트너십 구축, 커뮤니티 중심 도시재생에 대한 개념을 살펴보았다. 다음으로, 영국의 거버넌스형 도시재생 추진 기구 및 사례와 커뮤니티 기반 조직 중심 도시재생 사례를 각각 분석하였다. 이는 영국의 도시재생 정책에서 커뮤니티의 지속 가능성을 확보할 수 있는 시사점을 도출하기 위한 것이다.

한편, 영국의 지속 가능한 도시재생 정책 방향과 사례를 검토한 후, 서울시에 추진 중인 커뮤니티 중심 도시재생에 대한 진단을 위해 창신송인 도시재생 사업과 커뮤니티 기반 조직인 창신송인 도시재생협동조합을 사례 대상으로 선정하였다. 이는 현재 진행 중인 서울시 도시재생 사례의 미흡한 점을 분석하기 위한 것이다. 또한, 영국의 사례 분석을 바탕으로 도출된 시사점을 적용하여 서울시 도시재생 정책에 적절한 방안을 제시하기 위한 것이다.

## 3. 도시재생 관련 이론적 고찰

### 3.1 도시재생과 서울형 도시재생

---

1) 본 성과 보고서에서는 도시재생의 지속 가능성 확보를 위해 저자가 선제적으로 조사하고 분석한 기 제출 연구과제 보고서를 일부 참고하고 활용하였다.

## 〈도시재생〉

도시재생은 1950년대부터 도시문제 해결을 위해 지속적으로 추진되어 오고 있는 개념이다. 이는 시대별로 그 개념을 조금씩 달리하고 있다. 1950년대에는 Reconstruction, 1960년대에는 Revitalisation, 1970년대에는 Renewal, 1980년대에는 Redevelopment, 그리고 1990년대는 Regeneration 등으로 변화되어 발전하였다 (홍성우&장우진, 2011; 김학실, 2013).

우리나라의 경우, 2013년 제정된 도시재생법에 의하면 도시재생은 ‘인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것’으로 정의된다.

관련 연구(최조순 외, 2011; 김학실, 2013)에 의하면 도시재생은 ‘산업구조의 변화 및 신도시, 신시가지 위주의 도시 확장으로 쇠퇴 또는 상대적으로 낙후하고 있는 기존 도시에 새로운 기능을 도입 또는 창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 일’을 의미한다고 설명하고 있다.

즉, 기존의 도시재개발이 노후 환경을 개선하는 물리적 환경정비에 목표를 두었다면, 도시재생은 쇠퇴하고 있는 도시의 물리적 개선만이 아니라, 지역의 사회적·경제적 재생을 위한 종합적인 처방이라 할 수 있다.

도시재생사업은 기존의 도시재개발이 물리적 환경 개선 위주, 사업성 위주의 난개발, 지역의 정체성 소멸, 환경, 역사에 대한 이해 부족의 문제를 인식하고, 지속 가능한 도시 커뮤니티의 보전을 중요하게 다루고 있다 (최조순 외, 2011; 김학실, 2013).

또한, 도시재생은 특히, 지역사회와 관계하여 지역을 지속적으로 발전시킬 수 있는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 도시재생으로 인한 지역의 발전은 지역경제 활성화, 지역 내 고용창출, 공동체 복원, 지역 주민의 참여 확대 등으로 나타난다. 이러한 도시재생은 기존의 도시화된 지역의 노후 및 쇠퇴화 우려 상승에 대한 지속 가능한 발전의 기능을 수행하기 때문에 반드시 필요한 도시정책이라고 할 수 있다 (최조순 외, 2011; 김학실, 2013).

## 〈서울형 도시재생〉

서울형 도시재생이 도입된 배경은 1950년대 이후부터 산업화가 본격적으로 시작된 도시화에 따른 다양화 도시문제점들을 해결하는 과정에서 자연스럽게 도입되었다.

서울은 1950, 60년대 이후 산업화를 거치면서 급격한 도시화가 진행되었다. 특히 1980년대 까지 인구집중에 따른 주거 문제를 해결하기 위해 도시의 양적인 성장과 철거재개발을 통한 주택공급을 확장하는 도시정책을 가장 우선 순위에 두었다. 이러한 물리적 도시개발에 치중한 결과, 기존 주민이 떠나고 지역의 공동체가 해체되고, 지역의 소중한 역사문화 자원이 훼손되는 등 사회적인 문제가 발생하게 되었다. 2000년대 이후 이러한 개발에 대한 치유와 회복을 시작하였고, 2002년에는 재정비촉진지구의 지정을 통해 노후된 물리적 환경은 개선되었으나, 사업추진을 둘러싼 주민, 이해관계자들 간 갈등이 깊어지게 되었다. 2010년대 초반 서울의 도시정책은 사람과 공동체 중심으로 패러다임이 변화되어 기존의 도시정책이 ‘도시재개발’에서 ‘도시재생’으로 전환되었다 (서울시 2018 ; 권오은, 2020).

한편, 정부는 도시의 경쟁력 제고와 일자리 창출을 위한 혁신 정책으로 ‘도시재생’을 주요 국토관리 정책으로 채택하는 변화를 추진하였다. 정부는 2013년 6월, 도시재생 특별법을 제정하였다. 이는 서울시에 추진하고 있는 도시개발 방법에도 변화를 일으켰다. 서울시는 정부의 정책과 연계하여 공동체 파괴, 역사적 가치 훼손과 지역 고유의 정체성 상실에 대한 문제점 해결과 지역 일자리 창출 및 지역 주민의 삶의 질 향상을 위해 2015년 서울시 도시재생전략계획을 수립하였다 (민현석 & 오지현, 2019).

도시재생 전략계획이란 도시재생특별법에 따른 법정계획으로서, 서울형 도시재생의 기본원칙과 나아가야 할 기본방향을 제시하는 큰 계획이다. 구체적으로는 서울 도시재생의 기본방향과 활성화지역의 지정, 활성화계획의 수립방향 등을 제시하는 계획으로 전략계획이 전체적인 추진전략이라고 한다면, 그에 따른 지역별 활성화 계획은 개별 도시재생사업의 실행계획이 되고, 이에 따라 도시재생사업을 실행하고 지원한다 (서울시, 2018).

서울형 도시재생은 지속 가능 동력을 장착한 체감가능 도시재생을 추진한다.

즉, 지역 여건에 따른 다양한 맞춤형 재생으로 함께 성장하고, 민간과 주민의 적극적인 참여 등 재생 주체를 확대하여 시민이 함께 체감하고 지속적으로 만들어 가는 서울형 도시재생을 최종 목표로 설정하고 있다 (서울시, 2018).

도시재생특별법 제 2조에 의하면 도시재생활성화지역은 목적 및 성격(방향)에 따라 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째는 ‘도시경제기반형’이다. 이는 산업단지, 철도와 같은 국가의 도시계획시설과 연계하여 도시에 새로운 기능을 주고, 일자리를 새롭게 만들기 위한 것이다. 둘째는 ‘근린재생형’이다. 이것은 쇠퇴하고 낙후된 지역 또는 역사문화자원이 특화된 지역의 주거환경 개선과 주민공동체 활성화를 위한 것이다. 이러한 근린재생형은 다시 중심시가지형, 일반형 두 가지로 분류된다.

한편, 서울형 도시재생 유형은 서울시의 특수성을 고려하여 일자리거점 육성형(경제기반형), 생활중심지 특화형(근린재생 중심시가지형), 주거지재생형(근린재생 일반형), 거점확산형(비법정 유형)으로 별도로 구분하여 시행되고 있다.

### 3.2 도시재생과 커뮤니티 기반 조직

#### 〈국내외 이론상의 정의〉

도시재생은 노후화된 도시를 물리적, 사회적, 환경적으로 부흥시키는 것이다. 외국에서 도시재생은 지역사회(community) 운동과 연계되어 구체화 되었다. 미국의 경우 ‘중심시가지 활성화사업’, 일본의 ‘마을만들기 운동’, 영국의 경우 ‘근린지역 재생운동(New Deal for Community)’ 사업과 함께 연계 추진되고 있다. 다시 말하면, 도시재생이라는 개념은 지역의 물리적 쇠퇴로 인한 내부의 부정적 악순환을 사회·경제적 개선을 통하여 긍정적 선순환으로 전환하기 위한 수단이라고 할 수 있다 (한국건설교통기술 평가원, 2007; 최조순 외, 2011).

일반적으로 커뮤니티 기반 조직은 지역 주민들에게 고용이나 서비스를 제공하는 지역성의 특징을 가지고 있다. 여기서 지역성은 한 지역을 나타내는 특별한 성격이라고 볼 수 있다. 즉, 지역성은 특정 지역의 지역사회(community)와 지역의 개성을 포괄하는 지역 정체성(identity)으로 설명될 수 있다 (문순영, 2013).

지역 사회는 1910년 이후 공식적으로 다루어진 개념으로, 공동체 의식을 가진 인간집단이 사는 사회의 의미이다 (문순영, 2013). 또한, 지역 정체성은 특정 지역에서 형성된 타 지역과 구분되는 이미지이다. 즉, 지역 주민들이 역사, 문화, 산업 등의 요소에 기초하여 동질감과 소속감을 가지고 다른 지역과 구분되고 구별될 수 있는 그 지역만의 고유성과 상징성을 나타낸다 (신동선 & 김인식, 2008; 문순영, 2013).

한편, 커뮤니티 기반 조직은 일반적으로 사회적 기업(social enterprises)의 형태를 가지게 된다. 이러한 사회적 기업은 사회적 목적과 경제활동 추구 목적이 통합된 다양한 형태의 특성을 가지며, 사회적 경제의 한 부분이라고 볼 수 있다 (문순영, 2013).

이러한 커뮤니티 기반 조직은, 일본의 경우 community businesses, TMO(Town Management Organisation), 미국의 경우 CDCs(Community Development Corporation), 영국의 경우 Community Development Trusts, Community Enterprises, Communities Interest Companies 등이 있다 (최조순 외, 2011; 강정혜, 2014).

특히, 커뮤니티 기반조직이 지역의 발전과 지속 가능성을 보여주는 사례는 법적 기반을 기초로 한 영국의 사회적 기업인 ‘CIC (Communities Interest Companies)’이다. CIC는 회사의 목적이 지역사회에 이익을 창출해야 한다. 또한, 특정 집단에게만 이익을 기여해서는 안 되며 지역 사회 전체에 이익을 충족시킬 수 있어야 한다는 점을 강조한다 (김성숙, 2010; 문순영, 2013).

관련 연구(Haugh, 2005)에 의하면, 커뮤니티 기반조직의 역할은 지역 사회 발전에 기여해야 한다고 설명한다. 즉, 커뮤니티 기반조직은 취약계층에 대한 고용창출과 필요한 서비스를 공급하고, 지역 주민들에게 지역의 정체성에 대한 동기부여를 향상시키고, 지역 부동산과 미 이용되거나 저 이용되는 토지의 재개발을 통해 지역의 주민의 삶의 질을 향상시키는 역할을 해야 한다고 강조한다.

### 〈국내 도시재생계획상의 정의〉

도시재생특별법에서는 지역재생의 활동주체인 커뮤니티 기반조직을 ‘마을기업’으로 정의하고 있다. 도시재생특별법 제2조 제1항 9에 따르면, ‘마을기업’이란

지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업을 말한다.

도시재생은 궁극적으로 지역의 역량강화를 통해 주민에 의한 지속적 지역 활동이 가능하도록 하는 것을 목표로 한다. 그렇기 때문에 도시재생사업기간 동안 지역과 주민의 역량을 강화하여 지역의 의사결정, 운영 체계를 만들어가기 위해 다양한 활동과 전문가, 행정의 지원이 집중된다 (서울시, 2017).

서울시의 경우, 도시재생활성화사업 완료 이후에도 지속적인 지역재생활동을 이어갈 주체의 필요성에 따라 마을기업을 커뮤니티 기반 조직으로서 CRC라는 용어를 제안하여 사용하고 있다.

CRC는 새롭게 생겨난 용어로 학술적으로 정확하게 정하여진 정의나 개념은 존재하지 않는다. 서울시에서 도출한 개념에 따르면, CRC는 community, regeneration, corporation이다. 즉 지역사회와 지역공동체의 재생을 위해 결합된 사람과 조직으로 해석할 수 있다.



그림1. 도시재생기업(CRC)의 사전적 의미 (출처: 서울시, 2017)

앞서 이론적 고찰, 법령 및 계획상의 의미 검토를 통해서 도시재생에서 커뮤니티 기반조직의 개념을 살펴보았다. 결국, 도시재생에서 커뮤니티 기반조직은 지속 가능한 도시재생을 위한 지역 주민을 중심으로 지역 문제를 해결하는 사회적 기업(Social enterprises)으로 볼 수 있다.

즉, CRC는 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, CRC는 지역의 주민, 단체가 중심이 되어 지역이 가진 자원·자산 등을 활용하여 다양한 지역 문제 해결과 지역 재생을 위해 활동하는 주체이다. 둘째, CRC는 도시재생의 과정에서 다양한 활동 및 사업을 발굴, 진행하여 지역을 재생한다. 또한, 이러한 재생사업을 통해 형성된 유(무)형의 지역 자산을 활용하여 사업 이후에도 지속적인 지역 재생을 진행하는 주체이다.

### 3.3 제3섹터와 사회적 기업

1970년대 중반 제3섹터 개념은 등장하였으며, 국가 및 사회 경제적 상황에 따라 정의를 달리하고 있다. 일반적으로 국가가 제1섹터이고, 시장이 제2섹터이다. 이에 속하지 않는 영역을 제3섹터라고 정의한다.

세계 경제 위기와 저성장 시대의 사회 경제적 환경에서 공공섹터 중심의 사회 복지 인프라 및 서비스 한계에 대한 대안으로 제3섹터는 등장하였다. 따라서 최근 지역 경제의 쇠퇴, 국가 및 시장개입이 제한적인 상황에서 그 의미는 매우 중요하다고 할 수 있다.

Pearce(2013)에 의하면, 경제 시스템은 공공영역의 계획된 공급, 민간 중심 섹터, 시민섹터 세 가지로 구분하고 있다. 제3섹터는 이익의 재분배와 시장원리를 따르고, 커뮤니티 안에서 만들어지는 관계를 바탕으로 이루어지는 조직의 형태이다 (Evers, 1995).

제3섹터는 민간부문과 공공부문에 속하지 않는 시민섹터, 볼런터리 조직에 해당한다. 이는 섹터 내 이익의 배분을 사회 또는 공공의 목적으로 제한하여 사용한다. 이 영역은 독립적으로 조직 내의 구성원들에 의해 운영되는 시스템이다 (Nyssens, Adam & Johnson, 2006).

한편, 사회적 기업은 경제적·기업적 차원, 사회적 차원, 거버넌스 차원, 3가지 특징을 가진 것으로 정의될 수 있다 (Defourny & Nyssens, 2012). 첫째는 경제적·기업적 차원이다. 지속적으로 물건과 서비스를 생산하고 판매하는 행위이다. 공공영역과 다르게 일정 부분의 경제적 리스크가 있으며, 자원과 자원 봉사자, 고용노동 행위가 혼합되어 운영된다. 둘째는 사회적 차원이다. 공동체에 이익을 제공하는 목적이 분명하고, 자발적인 시민 그룹에 의해 사업이 추진된다. 또한, 이익 재분배에 제한을 둔어 이익만 추구하지 않도록 하고 있다. 셋째는 거버넌스 차원이다. 일정 부분 공공의 지원은 받지만 완전히 자립해야 한다. 또한, 커뮤니티 의사결정의 다양한 권한을 가진다. 그리고, 주민, 이해관계자들이 의사결정에 참여하여 운영되어야 한다 (임정하, 2018).



이러한 특성을 가진 사회적 기업은 지역의 사회적, 경제적, 환경적 문제들을 다루고 지역 커뮤니티에 다양한 서비스를 제공할 수 있다.

이와 같이 제3섹터의 일부로서 볼런터리 조직이 운영하는 사회적 기업과 지역 중심의 커뮤니티 기업은 지역 주민들의 삶의 질을 향상 시키고, 지역경제 활성화를 이룰 수 있는 도시재생의 중요한 방법이다. 영국은 이러한 지역 내 사회 경제적 구조를 통해 커뮤니티를 재생하는 환경을 구축해왔다. 이는 지역의 사회적 경제를 통해 자본을 쌓고, 이를 기반으로 지속 가능한 커뮤니티 재생을 이루고 있음을 보여준다.

영국의 사회적 기업은 지역의 일자리 창출과 함께 공동체를 자발적인 공공 서비스의 생산과 공급 차원에서 운영하고 있으며, 사회적 경제를 위해 기업성을 강조하고 있다. 또한, 사회적 기업을 위한 재정적 안정성 확보를 위해 사회적 기업 관련 정책 총괄부서를 총리실 산하에 두고 있다 (임정하, 2018). 이는 지역 재생이 사회적 기업의 역할과 영향력을 높이는 것이 중요하다는 것을 강조한다.

## 4. 영국의 도시재생 정책 및 패러다임의 변화

### 4.1 시대별 도시재생 정책 전개 과정

영국의 도시재생 정책은 도시계획 체제 속에서 기본적인 방향을 제시하고, 구체적인 사업들이 실행되어 왔다. 또한, 도시재생 정책은 도시계획의 역사적 변천 과정과 연계하여 변화하고 발전되어 오고 있다 (양도식, 2013).

영국 도시계획은 역사적 맥락에서 거버먼트형 도시계획, 거버먼트형 도시계획의 한계 발생과 이를 극복하기 위한 거버넌스형 마을 만들기 형태로 진행되어 왔다.

거버먼트형 도시계획은 1909년 시작되었다. 정부 섹터가 시장 섹터의 토지이용을 규제하여 도시의 무질서한 물리적 환경 개선과 어메니티 향상을 추진하였다. 이러한 정책은 복지국가 정책의 일환인 거버먼트형 도시계획의 확립과 더불어 도시개발을 위해 1970년 까지 지속되었다.

이러한 거버먼트형 도시계획은 1970년 이후 발생한 극빈곤 지구와 도시 빈곤층에 무기력하게 대응하게 되었다. 이에 대한 대안으로 대처리즘이 등장하였다. 대처리즘은 도시재생, 규제완화를 도시계획 기본개념으로 설정하였다. 즉, 정치적, 전략적, 거점적인 규제완화와 신속성 등을 기반으로 지역을 선정하고 민간 투자활동을 유도하였다. 한편, 이 시기에는 주민운동이 배경이 되어 마을 만들기 등 민간주도로 거버먼트형 도시계획의 한계를 극복하기 위한 방안을 모색하게 되었다.

메이저, 블레이어 정부는 1990년대 이후 볼런터리 섹터의 육성, 정부 섹터 간 파트너십 형성, 볼런터리 섹터 확충에 노력하였다. 그 결과로 거버넌스형 마을 만들기는 점차 확대되었다 (김영훈 외, 2015).

또한, 영국은 볼런터리 섹터에 의한 마을 만들기 형태로 도시계획이 진행되고 있다. 그러나, 영국 전 국토에 영향을 미친 전통적인 도시계획은 여전히 힘을 가지고 있다. 이러한 점을 종합해 볼 때, 영국의 도시계획은 역사적으로 정부 섹터 간 활동, 시민사회, 볼런터리 섹터의 활동들이 활발하게 서로 영향을 미치고 있다.

#### 4.2 도시재생 정책의 패러다임 변화

영국의 도시재생 정책은 사회, 경제, 물리적으로 쇠퇴한 지역의 발전을 위해 전략적으로 공공과 민간 사이에 파트너십을 구축하는 방식을 채택하고 있다. 다시 말하면, 통합 접근방법을 통해 해당 지역의 사회, 경제, 공간적 상태를 지속적으로 개선하기 위해 도시재생을 시행하고 있다 (서울시, 2016).

1950년대부터 영국은 물리적 측면의 도시재개발에서 통합적인 도시재생으로 패러다임이 변화되었다. 관련 연구(한슬기 & 김정빈, 2016)에 의하면, 도시재생사업의 거버넌스 체계는 도시발전의 흐름에 따라 정부 섹터에 의한 거버넌스형, 민관 파트너십에 의한 거버넌스형, 통합적 네트워크에 의한 거버넌스형으로 구분될 수 있다.

첫째는 정부섹터에 의한 거버넌스형이다. 이 기간은 1950년대부터 1978년까지이다. 1950년대는 도시들의 재건이 진행되던 시기로, 기존 지역 개선과 새로

운 주택 수요가 성장하는 시기로 볼 수 있다. 이 시기에서 가장 중요시된 도시재생 목표는 주택공급과 생활수준의 향상이었다. 1954년 주택부족 문제해결을 위해 주택법이 제정되었고, 이에 따라 1960년 까지 도시내부 슬럼지역, 쇠퇴지역 등의 주택 재개발 정책을 시행하였다. 영국 정부는 계획적 접근 방법으로 통제와 규제는 주로 지역 수준에서 이루어 졌고, 중앙정부의 통제는 필요한 부분에서만 진행되었다 (서울시, 2016). 1970년대에는 커뮤니티 붕괴, 교외화 현상에 대처하기 위해 근린지역에 대한 재개발 계획과 주거지역의 재개발을 추진하였다. 이것은 지역 공동체 회복과 도심부의 활성화를 유도하기 위한 것이었다.

이 시기에는 중앙정부가 주도하여 도시재개발사업에 대한 주체를 결정하였고, 이에 따라 사업이 실행되는 구조를 가졌다. 또한, 지방정부는 이에 따른 도시변화를 지시하고 지도하는 기관으로서 역할을 수행하였다. 즉, 정부에 의한 거버넌스가 도시재개발사업을 추진하였다. 거버넌스는 중앙정부와 지방정부에 의해 구축되었다. 실제로 1950~1970년대 진행되었던 주요 주택개발이나 도시재개발 사업구조는 중앙정부의 보조금 지원 아래 지방정부가 사업을 실행하는 것이었다. 이러한 노력에도 불구하고 영국 대부분의 도시들은 사회적, 경제적, 물리적으로 쇠퇴현상이 지속적으로 발생되었다. 또한, 이 시기에는 민간 부문의 도시재생사업에 참여할 수 있는 기회가 없어 영국 정부는 민간 부문의 역할을 중요하게 인식하는 계기가 되었다.

둘째는 민관 파트너십에 의한 거버넌스형이다. 이 시기는 1979~1997년까지 기간이이며, 대처와 메이저 수상에 의한 보수당이 집권하고 있었다. 대처 정부는 자산 주도의 부동산 개발 정책을 도시재생 정책을 도입하였다. 이러한 정책은 중앙정부에 의해 강력하게 추진되었고, 시장의 기능을 중시함으로써 도시문제 해결을 위해 민간자본을 본격적으로 참여시키게 되었다. 메이저 정권은 대처 정권의 연장 선상에서 경쟁 입찰 방식을 기초로 민간자본을 활용하였다. 또한, 지역사회 역할을 강조하는 정책을 새롭게 시행하였다.

대처 정부의 민간참여는 시장자유주의에 기초하고 있다 (Jones & Evans, 2013). 중앙정부 산하기관인 도시개발공사가 도시재생사업 계획을 주도하였다. 따라서, 민간부문은 중앙정부 주도 사업에 소극적인 물리적, 경제적 투자로 참여하였다 (한슬기 & 김정빈, 2016).

한편, 메이저 정부의 도시재생사업은 정부 주도의 비효율성을 줄이고, 상향식

도시재생 정책의 실마리를 제공하였다. 이를 위해 지역사회 및 공동체의 참여와 공공, 민간, 시민단체 사이에 지역의 공동체 파트너십을 체결하여 거버넌스를 구성하였다. 지방정부는 통합재생예산 확보를 위해 민간부문을 포함한 거버넌스를 구축하였다 (Rhodes et al., 2007). 1994년에는 모든 공공사업에 민간자본 유치방식인 PFI(Private Finance Initiative)를 통해 민간참여가 활발해 졌다 (한슬기 & 김정빈, 2016).

셋째는 통합적 네트워크에 의한 거버넌스형이다. 이 시기는 블레어의 노동당 정부가 집권하고 있던 1997~2007년까지 기간이다. 블레어 정부는 메이저 정부의 파트너십 정책을 강조하며 계속 이어 나갔다. 또한, 낙후지역의 도시재생을 위해 근린재생을 위해 국가전략(National Strategy for Neighbourhood Renewal)을 도입하였다. 국가전략이란 고용기회 부족이 대부분 근린쇠퇴에서 발생된다고 파악하였다. 이에 따라 지식기반 경제사회에 따른 새로운 직업훈련 기회를 제공하고 사회적 차원의 프로그램을 제공하였다 (서울시, 2016). 도시재생사업은 정부와 민간부문이 함께 참여하였다. 지방정부와 민간부문이 포함된 거버넌스는 사업기획, 실행을 총괄하며, 중앙정부는 사업평가 및 정책조언, 재원 지원 역할을 수행하였다.

이후, 영국은 2010년부터 자유 재량적 도시재생 정책을 시행하였다. 2010년 캐머런 정부는 기존 자유시장주의의 보수당의 기초를 유지하였다. 또한, 이전 정부의 비정부 조직과 도시계획 체계에 대한 개혁이 진행되었다. 그 이유는 국가 운영목표가 큰 정부를 지향하고 커뮤니티 역량과 권한을 강화하여 자치적인 사회 만들기였기 때문이다 (양도식, 2013).

## 5. 영국의 파트너십을 통한 거버넌스형 도시재생 추진

### 5.1 민관 파트너십에 의한 거버넌스형 도시재생

앞서 도시재생 정책의 패러다임 변화 분석에서 살펴본 바와 같이, 영국은 각 시대별 상황에 따라 정책 이슈를 기반으로 도시재생 이슈가 도출되었다. 이에 따라 각 시대별로 주요 정책과 공공주체가 결정되고, 거버넌스 형태가 각각 형성되

어 도시재생정책을 추진하고 있다.

구 분	정부조직에 의한 거버넌스 (1950~1978)	민관 파트너십에 의한 거버넌스 (1979~1997)	통합적 네트워크에 의한 거버넌스 (1997~2007)
정 부	윈스턴 처칠 등 8개 정부	대처, 메이저의 보수당	블레어의 노동당 등
정책 이슈	전후 복구, 교외화, 도심부 슬럼화	민영화, 규제완화, 자유화, 집중화, 민관협력, 경제 재활성화	커뮤니티, 기회의 균등 보장, 책임과 의무강조, 경제 사회적 관점의 상호작용, 지속 가능한 커뮤니티
도시재생 이슈	주택의 물리적 수준 향상, 도심부 활성화	자산 주도에 의한 도시재생	지역 기반 재생, 사회적 참여, 경제적 경쟁
주요 정책과 공공주체	주택법, 전후 복구사업, 마을재건 정책	민관 협력개발, 도시개발공사, 엔터프라이즈 존	잉글리시 파트너십, 지역 전략 파트너십, 도시재생공사, 지역개발기구
거버넌스 특징	중앙정부가 주도, 지방정부 참여	중앙정부 주도, 민간의 소극적 참여, 지방정부 주도 민간부문 참여	지방정부와 민간부문 주도, 중앙정부의 재정지원

표1. 영국 도시재생 거버넌스 변화 (출처: 한슬기 & 김정빈, 2016, 저자 재구성)

또한, 2000년 이후 파트너십과 거버넌스 역시 지역을 중심으로 다양한 도시문제를 해결하기 위한 협력적 기구의 형태로 나타나고 있다.

구 분	주요 내용	주요 특징
2000	지방자치법(Local Act, 2000) 개정에 따른 지역전략 협의체(LSP: Local Strategic Partnership) 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2000년 지방자치법 제정 이후 커뮤니티 재생을 목적으로 도입된 파트너십으로서 지방정부, 지역 공동체, 정치인, 기업인, 교육인 등 다양한 주체로 구성됨</li> <li>- 건강, 어린이 안전, 지역상권 활성화 등 다양한 지역 문제에 대응하기 위한 목표설정과 이를 전담하는 하위 파트너십을 만들고 네트워크를 하는 형태의 자유로운 조직 형태가 나타남.</li> </ul>
2010	광역개발기구(RDA: Regional Development Agency) 폐지, 지역기업 파트너십(LEP: Local Enterprise Partnership) 설립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RDA의 문제점으로 기존 광역권의 인위적 구역설정, 탑다운 방식의 정책추진에서 지역기업 파트너십(LEP: Local Enterprise Partnership)으로 전환.</li> <li>- LEP는 좁은 영역에서 도시재생과 활성화 추진을 목표로 하고 있음.</li> <li>- 지방정부와 지역 중소기업이 자유롭게 파트너십을 구성하고 엔터프라이즌 내에서 공공기금을 활용한 사업을 추진함.</li> <li>- 2017년 현재 영국 전역에 38개 LEP가 있음.</li> </ul>
2014	도시권 협상 (City Deal) 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부가 필요한 영역의 중앙정부 권한과 재원을 지방정부에 이양하는 제도</li> <li>- 주택, 교통, 토지, 기업지원, 교육, 보건, 경찰, 소방 등 공공서비스와 지역개발 집행권한을 중앙정부-지방정부 간 협상을 통해 이양할 수 있도록 함.</li> </ul>
2014	도시개발회사(CDC: City Development Company)를 경제개발회사(EDC: Economic Development Company)로 명칭 변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2006년 정부 White Paper에서 강조한 지방정부와 지역 커뮤니티 참여에 의한 도시재생에서 출발한 CDC는 10~15년 한시 기구로 쇠퇴 도시지역에 대한 재개발과 투자를 담당하였음.</li> <li>- 2014년 이후 경제개발을 강조한 EDC로 변경됨.</li> </ul>

표2. 2010년 이후 도시재생 정책 변화 (출처: 윤혜영 & 정민선, 2017)

## 5.2 거버넌스형 도시재생 추진 기구 및 사례 분석

본 장에서는 각 시대별 거버넌스 형태와 구체적인 사례를 살펴보고자 한다. 먼저, 중앙정부와 지방정부 주도로 진행된 정부조직 간 파트너십 형태의 거버넌스인 대처 정부의 도시개발공사(1981), 메이저 정부의 잉글리시 파트너십(1993), 블레어 정부의 광역개발기구(1998)에 대해 알아보고, 다음으로 정부, 민간부문 등 다양한 이해관계자가 참여하여 운영되는 거버넌스 형태인 블레어 정부의 도시재생회사(1999) 및 공동체 이익회사(2004), 브라운 정부의 지역기업 파트너십(2010)에 대해 살펴보고자 한다.

### 〈도시개발공사(Urban Development Corporation)〉-중앙정부

대처 정부는 노후하고 쇠퇴한 도심부 활성화와 민간 투자 및 민간 위주 개발 방식으로 도심지역 개발을 장려하였다. 그 정책의 일환으로 도시개발공사는 대처 정부 시기인 1981년 The Local Government, Planning and Land Act에 근거하여 설립되었다. 도시개발공사는 1980, 90년대에 도시재생을 수행하기 위한 주요 수단이었다.

도시개발공사의 운영은 정부 부처인 커뮤니티와 지방정부 부서(DCLG: Department of Communities and Local Government)의 장관이 지명한 이사회이다. 도시개발공사의 주요역할은 미이용되고 있는 토지와 건물을 효율적으로 사용하고, 주택과 공용시설을 확보하여 사람들이 일하며 살아갈 수 있는 기반을 조성하는 것이었다. 또한, 기존산업과 새로운 상업 개발을 장려하고 매력적인 환경을 창출하는 것이다. 특별권한으로 도시개발공사는 지방정부의 권한 이양, 개발구역 내 국공유지 양도를 통해 토지의 강제수용, 부동산 관리 권한 등 강력한 권한을 가지게 되었다. 도시개발공사 재원의 대부분은 중앙정부가 지원하였으며, 토지구입과 구획정리 등에 재원이 사용되었다.

도시개발공사는 1981년부터 1998년 4기까지 역할과 기능이 종료되었다. 그러나, 노동당 집권 시기인 2003년 지속 가능한 발전을 위해 5기 도시개발공사가 추가로 설립되었다 (양도식, 2013).

이러한 도시개발공사는 낙후되고 개발되기 어려운 도심의 산업 유희지의 재개발 등을 통해 지역의 물리적, 경제적, 환경적 차원의 성과를 이루어냈다.

도시개발공사의 대표 사례는 도클랜드 개발공사이다. 도클랜드 개발공사는 1기 회사로 1981년 설립되었고, 1997년 사업종료 되었다. 도클랜드 연차별 보고서(1998)에 의하면, 18억 6천만 파운드의 공공투자과 70억 7천만 파운드 민간 투자 유치, 2,500만 평방피트 바닥면적에 해당하는 상업과 산업공간 조성, 1,884에이커의 유희지 재정비, 24,046호 주택건설, 2,700개 일자리 창출 등 많은 성과를 거두었다.

	1981	1988	2010 혹은 2015
1. 인구	39,000	84,000	115,000
2. 고용	27,000	84,000	168,000
3. 주택수	15,000	36,000	50,000
4. 개인 소유 주택	5%	44%	52%
5. 회사의 수	1,014	2,600	5,000
6. 거주자가 고용된 수	5,200	10,500	13,000

그림2. 도클랜드 개발지역의 주요 성과 (출처: 양도식, 2013)



그림3. 도클랜드 개발지역 내 중심업무 지구 (출처: 이영범 & 김은희, 2011)

하지만, 사업시행 과정에서 민주적인 절차 불이행, 사적인 개발 전유, 지역 공동체와의 협의 부족 등으로 정부, 주민, 도시개발공사 간 갈등도 발생하였다 (이영범 & 김은희, 2011).

### 〈잉글리시 파트너십(English Partnership)〉-중앙정부

1993년 잉글리시 파트너십은 국가 주도로 시행된 도시재생 사업과 정주환경 개선사업을 전국적 차원에서 독립적으로 실행하기 위해 설립되었다. 근거가 되는 법률은 뉴타운법(New Towns Act, 1959년)과 주택도시개발법(Housing



and Urban Development Act, 1993년)이다. 이 법률에 근거하여 잉글리시 파트너십은 토지수용 및 정리, 지방정부의 도시계획을 대신할 수 있는 법률적 권한을 가지게 되었다.

잉글리시 파트너십의 설립 배경 및 목적은 토지, 건물의 재개발을 통해 재생사업을 활성화하고, 버려진 토지와 산업 유휴지, 오염된 토지를 재사용하여 산업, 생산, 레저 활동을 위한 공간을 조성하는 것이다. 또한, 주요역할은 물리적인 도시재생으로 유럽연합에서 지정한 재생사업 지역, 폐광, 도심지역 등에 대해 사업 실행 계획을 수립하고, 이를 위한 자원 마련과 거버넌스 구축 등의 기능을 수행하였다. 또한, 민간 차원에서 개발이 어려운 지역은 잉글리시 파트너십이 초기에 공공 관여와 투자를 제도, 정치, 재정적으로 가능하도록 중재자 역할을 하였다.

잉글리시 파트너십은 국가 차원의 도시재생 사업을 원활히 실행하기 위해 정부의 재정 지원은 받지만, 운영 방식은 민간형식을 취하는 비정부 기관이었다.

잉글리시 파트너십이 도시재생 사업에 기여한 점은 국가 도시재생기구로서 도시재생 사업과 개발을 위한 토지공급, 커뮤니티의 지속 가능성을 위한 정주 환경 조성, 광역지역 개발을 위한 광역개발 기구와 긴밀한 파트너십 유지 등으로 볼 수 있다. 2008년 주택 커뮤니티청과 통합되기 전까지 영국에서 1,500개의 프로젝트에 관여하였다.

잉글리시 파트너십의 대표적인 도시재생 사례는 그리니치 밀레니엄 빌리지 조성 사업이다. 이 프로젝트는 1997년 노동당 정부의 21세기 새로운 정주 환경을 위한 지속 가능한 공동체 계획과 실현을 위한 상징적인 사업이었다. 이 지역은 밀레니엄 돔이 위치한 그리니치 반도 재개발 지역 남쪽에 위치하고 있고, 과거 산업 쇠퇴로 인한 유휴지로 버려진 땅이었다.

밀레니엄 빌리지 마스터플랜은 1997년 설계 경기를 통해 최종 선정되었고, 잉글리시 파트너십은 이 지역을 20년 장기 개발을 위한 마스터플랜을 작성하였다. 마스터플랜에는 2,950호 주택 건설, 공원 및 커뮤니티 시설 조성을 담고 있고, 1999년 건설공사가 시작되어 2005년 완공되었다.



그림4. 그리니치 밀레니엄 빌리지 (출처: <http://jhkurbanlab.co.uk/>)



그림5. 그리니치 밀레니엄 빌리지 (출처: <https://blog.naver.com/tomoon1990/60162704632>)

#### 〈광역개발기구(Regional Development Agency)〉-광역 지방정부+민간 등

광역개발기구는 1998년 블레어 노동당 정부 시기에 런던을 제외한 8개 광역 지역에 설립되었다. 8개 광역지역은 North East, North West, Yorkshire and The Humber, West Midlands, East Midlands, East of England, South East, South West이다. 런던의 경우, 2000년 대런던위원회가 런던개발청을 별도로 설립하였다.



그림6. 광역개발기구 현황

(출처: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmberr/89/89we135.htm>)

근거법은 광역개발기구법(Regional Development Agency Act, 1998년)으로 광역지역의 경제개발과 도시재생사업, 고용 창출, 지속 가능한 개발 등을 목적으로 두고 있었다. 이는 지역의 도시개발에 있어 중앙정부의 역할을 광역 단위로 실행 가능하도록 취한 조치였다. 또한, 광역개발기구는 도시재생, 광역지역 파트너들과 거버넌스 구축 등 법률이 정한 기능 이외의 역할도 수행하였다.

광역개발기구의 운영은 광역지역 의회(Regional Assembly)가 주관하였다. 광역지역 위원회는 지방정부, 민간기관, 기업가, 커뮤니티 볼런터리 섹터 등 다양한 이해관계자로 구성되었으며, 중앙정부와 유기적인 협조를 통해 중앙정부의 광역지역 정책을 수행하는 역할을 하였다. 사업재원은 중앙정부의 여러 기관에서 지원을 받았다. 광역지역 개발의 지원은 비즈니스혁신기술부(Department for Business, Innovation and Skills)에서 담당하였다.

광역개발기구는 2010년 폐지되기 전까지 광역 차원의 지역 현안을 집행하는 기관으로써 도시재생과 경제개발에 많은 성과를 이뤘다. 특히, 광역 단위의 주거 환경, 교통 경제문제 해결은 주요 성과로 평가된다 (양도식, 2013). 9개 기구 중 잉글랜드 중부와 북부지역인 Yorkshire and Humber의 성과를 살펴보면, 광역개발기구 이름은 Yorkshire Forward로 1999년 설립되었다. 2008~2009년 약 24,000개의 일자리 창출, 전체 자본의 68%인 민간자본 2억1천6백만 파운드가 도시재생 사업 투자에 유치되었다. 또한, 르네상스 프로

그럼을 통해 약 100개 이상의 재생사업이 시행되었고, 인적자원 교육과 질적 교육 불균형 해소를 위한 투자도 이루어졌다 (양도식, 2013).

### 〈도시재생회사(Urban Regeneration Company)〉-지방정부+이해당사자

도시재생회사는 1997년 블레어 노동당 정부가 도시재생 관련 현안을 지역을 중심으로 전문성을 가지고 사업을 추진할 수 있는 파트너십 형태의 조직이 필요하여 제안되었다. 또한, 정부주도가 아닌, 도시재생 현안에 대해 목표를 정하고 지방정부와 협력을 통해 주도적으로 사업을 추진할 수 있는 단일한 조직이 필요하였다. 다시 말해, 도시재생회사는 지역의 이해당사자가 독립적으로 해결하기 어려운 지역 현안을 이해당사자가 파트너십을 통한 협력을 통하여 도시재생을 추진하기 위해 1999년 설립되었다.

도시재생회사의 조직은 회사의 설립, 형태, 운영에 대한 규칙이 명확히 정해진 것은 없었다. 그 이유는 각 지역의 도시재생 추진 배경은 그 지역의 쇠퇴 및 침체의 정도에 따라 상황과 여건이 다르기 때문이었다. 따라서 도시재생회사는 각 지역 재생의 중재자 역할을 수행하였고, 이해당사자들이 지역 현안을 파트너십을 통해 해결할 수 있도록 하였다.

한편, 도시재생회사는 도시계획에 대한 규제 권한이나 각종 재원의 사용 등에 대해 결정할 수 있는 권한이 없었다. 그래서 이와 같은 법률적 권한을 행사했던 도시개발공사와는 차별화되었으며, 위상도 상대적으로 약했다. 이러한 점은 도시재생회사가 지역 재생의 중재자로서 도시재생사업을 장단기 실행하기 위한 역할만을 수행한 비정부 조직으로서의 한계를 나타내고 있다 (양도식, 2013).

시범사업으로 1999년 리버풀, 맨체스터와 2000년 셰필드 등 3개 도시에서 설립되었다. 그 동안, 영국 내 총 27개 도시재생회사가 설립되어 운영되었고 2010년 이후 단계적으로 폐지되었다 (윤혜영 & 정민선, 2017).

도시재생회사의 성과로, 도시재생회사는 지역 차원의 도시재생사업 실행 과정에서 지방정부와 이해 관계자들의 파트너십을 조성하고, 현장 중심의 중재자 역할을 수행하였다. 리버풀의 경우, 이러한 시범사업 이후 2008년 유럽 문화수도로 선정되었고, 셰필드는 창조도시로서 성공적인 변화를 이루었다. 이는 각 도시에 설립된 도시재생회사가 지역의 재생에 큰 역할을 하였음을 보여주고 있다.

또한, 1999년 이후 도시재생회사가 운영되는 동안 공공자금은 54억 2천만 파운드가 투자되었고, 240억 파운드의 민간 자본도 유차하였다. 또한, 4백 99만  $m^2$ 의 상업공간, 일자리 187천개, 신규주택 102천호가 조성되었다 (Homes and Communities Agency, 2009; 양도식, 2013).

도시재생회사의 구체적인 우수사례로 리버풀의 경우를 살펴보면, 리버풀 도시재생회사는 1999년 설립되었다. 리버풀 도시재생의 배경은 도심의 경제적 침체와 과거 추진되어 실패한 도심재생 사업을 극복하기 위해 시행되었다. 조직은 공장과 민간에서 선출된 13명의 위원회로 구성되었고, 위원회 하부 조직은 도시계획, 개발, 디자인, 프로그램 관리로 세분화된 전문가들이 팀을 이루었다.

리버풀 도시재생회사는 전략적 도시재생 프레임워크(Framework) 수립, 이에 따른 프로젝트 진행, 원활한 사업추진을 위한 이해 당사자들 간 커뮤니케이션을 통해 활동하였다. 주요 성과로는 2001~2004년 사이 사업지역에서 호텔 객실 수가 25% 증가하였고, 주거지도 사업 추진 전 보다 5배 증가하였다. 또한, 도심이 활기차고 살기 좋은 환경으로 변화하여 치안이 향상되고 소매활동, 관광객, 레저활동 등이 큰 폭으로 증가하였다. 이러한 성과는 민간 개발의 관심과 투자를 유도하여 1999~2004년 간 오피스 공간 점유율이 32% 증가하고, 새로운 상업지구 조성되는 등 지속 가능한 비즈니스와 고용을 위한 내부 투자가 증가하였다.

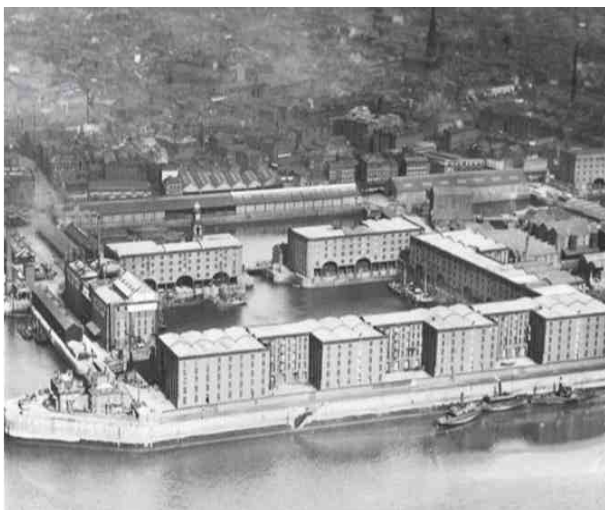


그림7. 리버풀 앨버트 독 워터프론트 과거와 현재

(출처: 국토연구원, 2017, <http://jhkurbanlab.co.uk/2015/02/17/>)

## 〈공동체 이익회사(CIC: Community Interest Company)〉-정부+시장+민간

영국은 사회적 기업에 대한 활동을 활성화하기 위해 2004년 회사법을 통해 공동체 이익회사를 도입하였다. 이것은 공동체 이익을 구체화하기 위해 사회적 경제 개념을 이용하여 사회적 기업 설립을 용이하게 하기 위한 것이었다 (한상진 & 황미영, 2010; 강정혜, 2014).

사회적 기업의 개념이 유럽에서 논의 되었지만, Defourmy, J. & Nyssesns, M(2012)에 의하면, 영국에서는 사회적 기업 개념이 “주주나 기업소유자를 위한 이윤극대화 보다는 이윤이 사회적 목적을 위하여 지역사회나 기업 활동에 재투자되는 사회적 목적을 가진 기업”이라고 정의하고 있다. 영국은 2004년 사회적 경제 또는 사회적 기업 개념이 회사법 형태로 구현되어 사회적 기업이 확산되는 계기를 마련하기 위해 공동체 이익회사를 도입하였다.

영국의 사회적 기업은 주주 등 개인의 이윤 보다는 사회적 목적을 위해 이윤이 투자되는 구조를 가지고 있으며, 지역 공동체에 기반을 두고 다양한 조직체를 포괄하고 있다. 사회적 기업 형태로는 공동체 이익회사, 지역 공동체 기업, 협동조합, 개발트러스트 등으로 다양한 단체의 형식으로 존재한다. 그 중 공동체 이익회사는 이윤과 자산을 공공선을 위해 사용하기 원하는 사회적 기업을 위해 설계된 새로운 형태의 회사이다 (강정혜, 2014).

공동체 이익회사의 설립목적은 공동체와 사회적 기업을 위해 회사라는 새로운 형태의 법적 조직을 제공하고자 하였다. 즉, 영국에서 사회적 기업을 위한 목적으로 비영리회사를 설립하는 것은 장기간의 절차와 고비용, 법적 보장의 불완전성, 사회적 기업의 성격상 그 형태와 운영에 대한 다양성, 복잡성 때문에 활성화되지 못하는 단점이 있었다. 이에 대한 대응으로 새로운 조직의 회사 형태는 법적 규제는 받으나, 공동체 이익의 목적을 구현코자 하였다 (윤혜영 & 정민선, 2017).

영국에서 공동체 이익회사는 정부에서 공급하는 규모가 큰 중요 공공서비스는 제공하지는 못하였다. 하지만, 공공주택, 어린이 돌봄 등 정부의 핵심 서비스를 대신할 수 있는 수단이 될 수 있음은 인식하였다. 이에 따라, 기존에 있던 비영리단체나 자선단체를 대체할 방안으로 새로운 법적 조직체인 공동체 이익회사를 제시하였다. 이러한 공동체 이익회사는 기존의 비영리사업체들이 회사직원, 고객, 지역공동체들이 쉽게 접근하고 이해할 수 있는 비영리사업체 모델로 받아들여 졌다.

또한, 이러한 회사형태를 도입한 공동체 이익회사는 고비용 구조의 자금조달 문제를 해결할 수 있었다.

공동체 이익회사의 한 예로, 지방정부와 협업을 통해 공동체 뿐 만 아니라 공익을 위한 새로운 기업 모델을 제시한 런던시의 경우를 살펴볼 수 있다. 런던시는 오랫동안 범죄지역이었던 브렌트구 웹블리를 재개발지역으로 지정하고 도시계획 및 재개발을 진행하기 위해 대규모 쇼핑센터 등을 건설하였다. 하지만, 브렌트구 인구의 82%를 구성하고 있는 이민자와 통합이라는 어려운 과제가 놓여 있었다. 이를 위해, 2009년 공동체 이익회사인 민와일 스페이스(Meanwhile Space)가 설립되어 이를 해결하였다. 민와일 스페이스는 정부, 민간 소유 공간을 빌려 지역 공동체를 위한 공간으로 그 공간을 혁신하는 프로젝트 기업이다. 이 회사는 브렌트구 지역에서 사용되지 않고 있던 공간을 빌렸다. 이를 지역 주민을 위한 공간으로 개선시켜 아티스트들이 작업할 수 있는 스튜디오 및 워크숍 공간, 칸막이 사무실, 취약계층 여성이 일할 수 있는 식당 등 사회적 장소로 만들었다. 또한, 지역 주민들을 통합하기 위해 이러한 공간 밖에는 탁구대를 설치하고 벽에는 예술가들의 작품들이 전시되도록 하는 작업도 이루어졌다. 민와일 스페이스는 브렌트구 지역을 개선하고자 재활용 방안, 이동식 주차장 설치 등 다양한 아이디어를 보고서로 제출하였다. 민와일 스페이스는 기존 프로젝트 완료 후, 또 다른 공간을 지역 공동체를 위해 개선하기 위해 프로젝트를 찾고 만들기 위해 노력하고 있다 (조선일보, 2014.9.16; 강정혜, 2014).



그림8. 민와일 스페이스에 의한 상가 개선사례  
(출처:

<https://m.blog.naver.com/PostView.naver?isHttpsRedirect=true&blogId=dbmasecenter&logNo=221239376914>)

## 〈지역기업 파트너십(local enterprise partnership)〉-정부+시장+민간

지역기업 파트너십은 1998년 설립된 지역개발기구를 폐지하고 기초단위 민관 합동 지역발전 기구로, 2010년에 집권한 캐머린 정부 때 설립되었다. 당초 광역개발기구는 기존 광역권을 인위적으로 설정하고, 탑다운 방식의 정책을 추진하였다. 이에 따른 문제점을 보완하기 위해 지역기업 파트너십은 자율적인 광역 경제설정, 좁은 영역에서 도시재생 및 활성화 추진을 목표로 정했다. 한편, 지방정부와 지역 중소기업이 자유롭게 파트너십을 구성하고, 공공기금을 활용한 사업을 추진하였다.

이러한 지역기업 파트너십은 광역지역을 중심으로 경제개발 우선순위를 정하고 경제성장을 위한 활동, 일자리 창출 역할을 수행하기 위해 지방정부와 광역지역의 비즈니스 이해당사자들이 중심이 되었다.

지역기업 파트너십의 이사회는 지방정부와 이해당사자들 간 파트너십 형태로 구성되어 운영되고 있다. 즉, 지방정부, 지역경제 기업주체, 제3섹터, 민간영역이 구성하는 협의체로서 형식에 구애됨이 없이 자유롭게 구성할 수 있다.

이사회는 지역과 커뮤니티를 중심으로 지역 경제 활성화를 위한 것으로 정부의 최종 승인을 받아 공식적으로 운영된다. 이사회의 구성원칙은 다음과 같다. 첫째, 이사회는 비즈니스 이해당사자들로 구성되며 비즈니스 분야의 유망한 리더를 회장으로 선출한다. 둘째, 지역의 비즈니스 환경 전문지식을 갖춘 사업가, 소규모 기업부터 대규모 기업까지 여러 환경을 경험하고 이해한 사업가를 위원으로 임명한다. 셋째, 위원은 사회적 기업을 이해하는 경제 전문가이어야 한다. 넷째, 이사회의 50%는 반드시 비즈니스 분야 전문가로 구성하고, 나머지 50%는 비즈니스 분야를 제외한 다양한 이해당사자들로 구성되어야 한다 (양도식, 2013).

영국 내에는 지역 내 주체와의 파트너십을 통해 지역경제 성장과 일자리 창출을 위한 활동의 중심 역할을 수행하기 위해 현재 38개의 지역기업 파트너십이 구성되어 있다. 주요 활동영역은 교육 및 지역역량 강화, 경제허브 구성, 교통, 창조 문화산업, 에너지 등 다양하다.



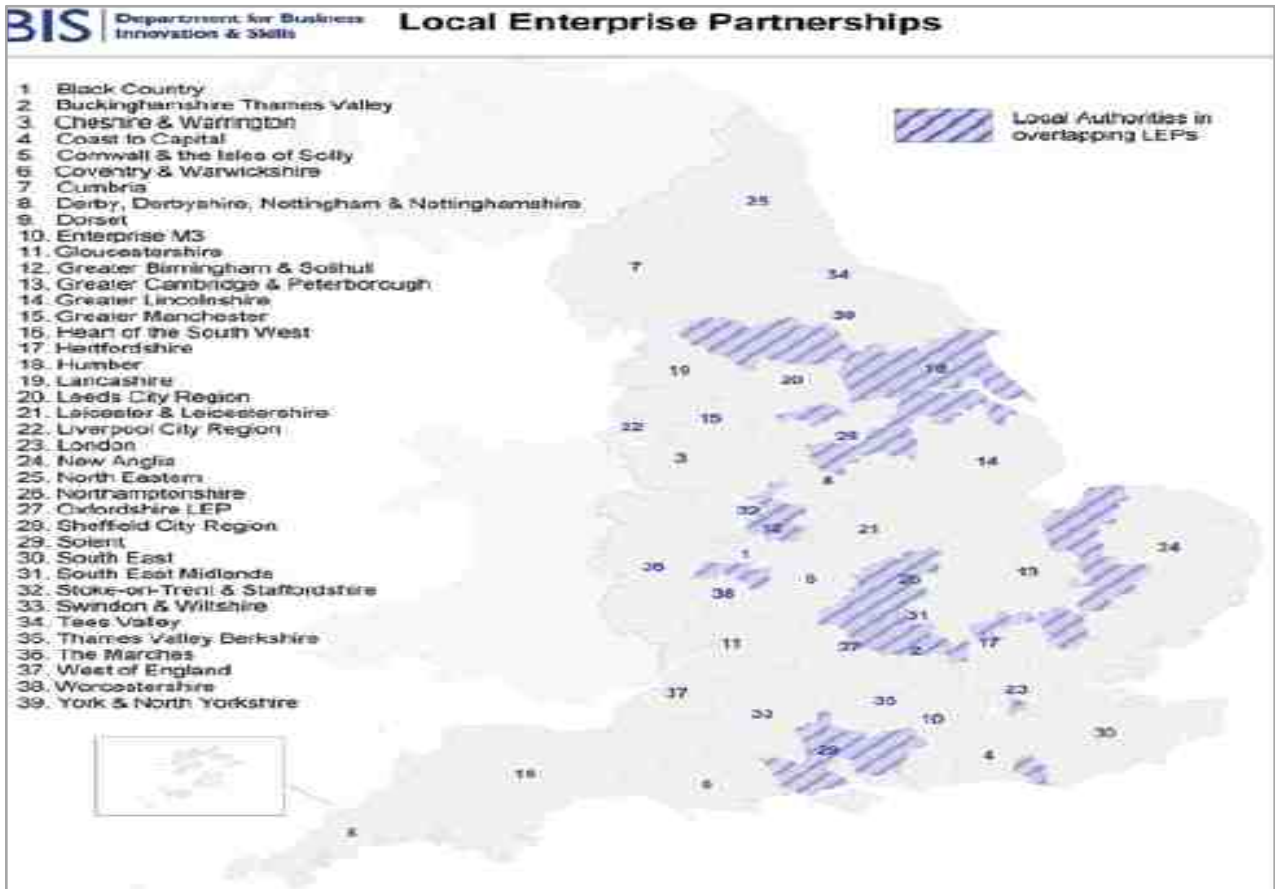


그림9. 영국 내 지역기업 파트너십 현황 (출처: 양도식, 2013)

지역기업 파트너십의 사례 중 하나로 과거 산업도시에서 지역 도시간 파트너십을 통해 교육, 문화, 환경도시로 탈바꿈한 Sheffield City Region을 살펴보자.

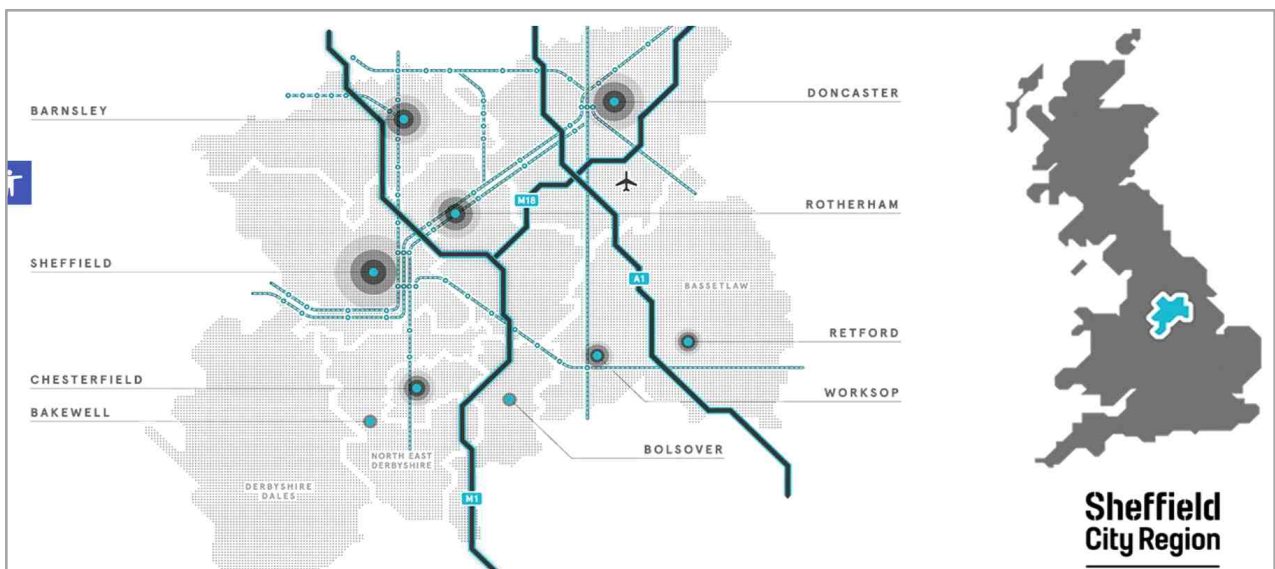


그림10. 셰필드 지역기업 파트너십 현황 (출처: <https://sheffieldcityregion.org.uk/>)

Sheffield City Region은 해당 도시인 Sheffield, Barnsley, Doncaster, Rotherham, Derbyshire Dales, North East Derbyshire, Chesterfield, Bassetlaw 및 Bolsover로 구성된다.

이사회는 총 46명으로 유권자(Constituent) 지방정부 (Sheffield, Barnsley, Doncaster 및 Rotherham)와 비 유권자(Non-Constituent) 지방정부 (Derbyshire Dales, North East Derbyshire, Chesterfield, Bassetlaw 및 Bolsover) 당국 및 민간 부문 리더에서 선출된 회원으로 이루어진다.

Sheffield City Region은 지역 수준에서 교통, 주택, 시장 외에도 비즈니스 성장, 기술 및 경제개발 관련 프로젝트를 제공하고 투자하고 있다. Sheffield City Region은 강력한 공공과 민간 파트너십을 통해 Sheffield City 지역 전체에 일자리, 비즈니스 성장 및 인프라 개선을 제공하는 강력한 투자 프로젝트를 개발했다. 또한, 교통, 인프라, 주택, 비즈니스 성장, 혁신 및 기술 프로젝트를 지원하여 경제성장을 촉진하고 있다. 프로젝트의 대부분은 정부가 지원하는 지역 성장 기금에 의해 진행된다. 2021년까지 정부는 잠정적으로 지역 성장 기금을 통해 120 억 파운드 이상을 투자하여 지역기업 파트너십이 지역 지식을 사용하여 국가의 모든 영역의 활성화를 지원하고 있다.

### 〈사례분석 및 시사점〉

앞에서 살펴본 바와 같이 영국의 파트너십을 통한 거버넌스형 도시재생은 대처 정부의 도시개발공사(1981), 메이저 정부의 잉글리시 파트너십(1993), 블레어 정부의 광역개발기구(1998), 도시재생회사(1999) 및 공동체 이익회사(2004), 브라운 정부의 지역기업 파트너십(2010) 등을 통해 진행되어 왔다.

영국의 파트너십 거버넌스형 도시재생은 30년 이상의 긴 역사를 가지고 다양한 파트너십을 통해 진행되어 왔다. 하지만 서울시를 비롯한 우리나라 도시들의 도시재생은 2013년 도시재생특별법을 시작으로 불과 10년도 되지 않는 짧은 기간 일정부분 성과주의 형태로 진행되어왔다.

이러한 맥락에서 영국에서 진행되어온 파트너십 형태 중 서울시가 당면한 지속 가능한 도시재생을 위해서 눈여겨 볼 만한 사례는 정부와 민간의 협력적 거버넌

스인 도시재생회사, 지역기업 파트너십, 공동체 이익회사 등이다. 특히, 공동체 이익회사의 경우는 서울시의 도시재생기업과 유사한 개념을 가지고 있다. 따라서, 이러한 공동체 이익회사는 서울시 도시재생활성화 구역 내에서 지역 커뮤니티 기반의 사회적 기업이나 협동조합이 지역 공동체의 지속 가능한 발전을 모색할 수 있는 선진사례가 될 수 있다. 그 이유는 영국의 공동체 이익회사는 개인의 이윤 보다는 기업의 형태로 사회적 목적 달성을 중시하고 있다. 즉, 회사의 이익을 통해 공공주택 건설, 지역 어린이 돌봄 프로그램 시행 등 사회적 목적인 공공 영역의 서비스 제공이 가능하기 때문이다. 또한, 공동체 이익회사는 사업을 통한 이윤과 자산을 지역 공동체를 위해 사용하고 있다. 따라서, 공동체 이익회사는 서울시의 도시재생 지역 내 지역 주민 및 지역 공동체 구성원들이 쉽게 이해하고 접근할 수 있는 지속 가능한 도시재생의 커뮤니티 기반조직의 모델이 될 수 있다.

## 6. 영국의 커뮤니티 중심 도시재생 추진

### 6.1 커뮤니티의 사회적 기업화

커뮤니티 개념은 지역의 정체성과 사회적 의식을 가진 주민들이 지역을 위한 권익을 만들어 가는 지역사회로 정의된다. 커뮤니티는 도시공간을 구성하는 기본적인 단위이다. 이러한 커뮤니티에는 도시재생을 지속적으로 추진하기 위해 주민들이 주도적으로 참여하는 사회적 기업이 필요하다.

영국의 경우, 1990년대부터 도시재생 정책이 정부조직, 민간 등 거버넌스형 도시재생으로 전환되면서 커뮤니티 중심 개발을 추진해온 볼런터리 조직에 정부 자금이 투입되었다. 이에 따라 볼런터리 조직은 다양한 도시재생 사업에 참여하게 되었다. 이에 대한 볼런터리 조직의 시대별 특징을 살펴보면 다음과 같다.

볼런터리 조직은 정부와 시장 간 네트워크를 유지하면서 기업가 정신과 사회적 목적을 가진 사회적 기업(social enterprise) 즉, 커뮤니티 기업으로 발전하게 되었다. 볼런터리 조직이 행정, 민간시장과 대등한 관계를 가지고 거버넌스를 형성하여 커뮤니티 중심의 도시재생을 실천하게 되었다.

거버넌스형 도시재생의 중심에는 도시재생을 실천하는 마을 만들기 사업체가 있다. 마을 만들기 사업체는 대부분이 커뮤니티 기업이다. 이것은 볼런터리 조직이 커뮤니티 중심의 도시재생을 위해 기업화한 것이다. 마을 만들기 사업체는 지역 커뮤니티 요구에 충족하기 위해 사회서비스를 제공하는 목적을 가지고 있다. 즉, 마을 만들기 사업체는 효율적 경영으로 수익을 올리는 민간기업인 동시에 수익을 사회적 목적에 맞게 사용하기 때문에 사회적 기업으로 인식된다.

마을 만들기 사업체는 커뮤니티에 있는 토지, 건물, 사람 등의 지역자원을 발굴하고, 이를 시장에서 사업화하여 수익을 창출하고 지역을 재생한다. 블레어 정부는 사회적 기업을 지원하기 위해 2001년 사회적 기업 담당부서를 통산산업부에 설치하였다.

요약하면, 마을 만들기 사업체는 사회적 기업이고, 사회적 기업 중 사회적 목적을 커뮤니티로 한정하여 작동된다. 이러한 취지에서 2004년 사회적 기업을 위한 커뮤니티 이익회사(Community Interest Company)가 도입되었다(강정혜, 2014). 그동안에 사회적 목적을 추구하던 조직은 채리티(자선) 조직이었다. 채리티 조직은 해당 단체의 목적에 직접 연결되지 않는 영리활동은 허용되지 않았다. 그러나, 커뮤니티 이익회사는 커뮤니티의 이익을 만족시키는 활동이기만 하면 등록이 쉽고, 원활한 자금을 조달할 수 있도록 하였다. 다만, 이익이나 자산을 구성원에게 배분할 수는 없었다.

이와 같이 사회적 기업은 커뮤니티 재생을 위해 큰 역할을 담당해오고 있다. 이를 위한 가장 큰 배경은 첫째, 사회적 소외와 지역 재생을 위해 정부, 시장, 볼런터리 섹터 간 파트너십 전략을 구축한 것이다. 둘째, 볼런터리 조직이 정부의 개입과 시장원리에 개입 받지 않고 독립된 파트너십 주체로 인정받아 역할을 강화한 점이다.

## 6.2 커뮤니티 기반 조직 중심 도시재생 사례 분석

### 〈런던 웨스트웨이 커뮤니티 도시재생〉

웨스트웨이는 런던 패딩턴역에서 교외 서쪽으로 나가는 1970년에 개통된 도시고속도로이다. 웨스트웨이 고속도로가 있는 지역은 런던에서 가장 빈곤하고 버

려진 도심 주변지역이었다. 1960년대 중반, 런던의 North Kensington을 통과하는 이 새로운 도로는 유럽에서 가장 긴 고가 고속도로가 되었다. 새로운 고속도로의 건설은 도시 안팎으로의 이동을 훨씬 쉽게 만들어 주었다. 그러나 하루에 47,000대의 자동차가 고속도로를 이동하므로써 웨스트웨이 지역은 이미 경제적 어려움, 도심 환경 악화 및 방치와 지역 사회에 소음, 혼란, 파괴 및 오염을 가져왔다. 이에 따라 주민들이 강하게 저항하면서 불런터리 조직을 중심으로 커뮤니티 도시재생이 시작되었다.



그림11. 웨스트웨이 고가도로 및 사업지 전경 (출처 : <https://www.westway.org/>, <https://m.blog.naver.com/policydb/221089889534>)

고속도로 아래 공간(길이 1.4km, 면적 9.1ha)은 1971년에 설립된 웨스트웨이 마을 만들기 사업체에서 경영하고 있다. 웨스트웨이 마을 만들기 사업체는 고속도로 아래 땅을 120년 간 빌려 토지를 이용하고 있다. 토지용도는 상공업 시설(공장, 레스토랑, 옥외점포, 식당 등), 스포츠 시설, 시민복지 시설(보육소, 직업훈련소, 교육센터 등)으로 구성되어 있다.

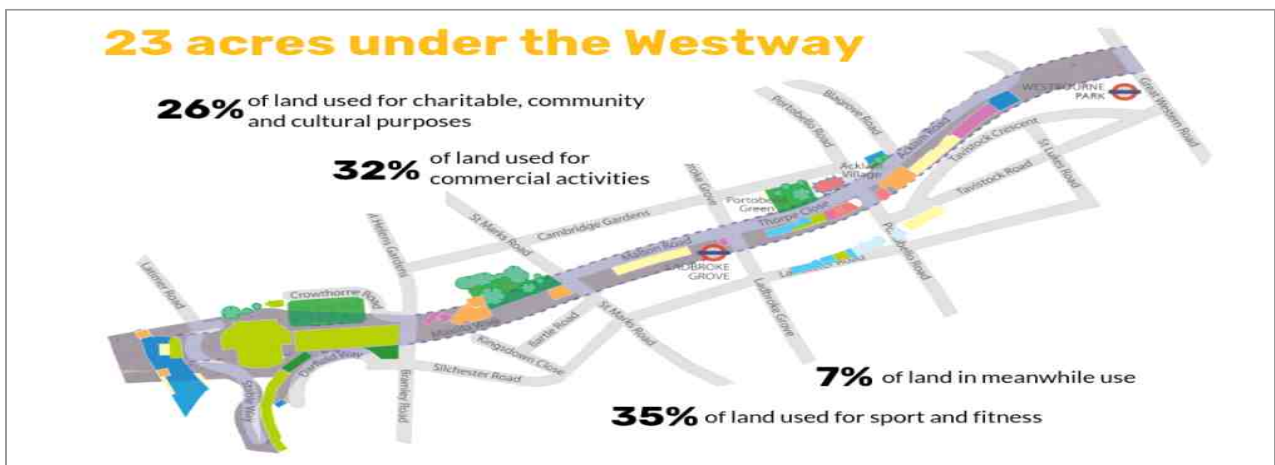


그림12. 웨스트웨이 고가도로 밑 토지이용 현황 (출처 : <https://www.westway.org/>)

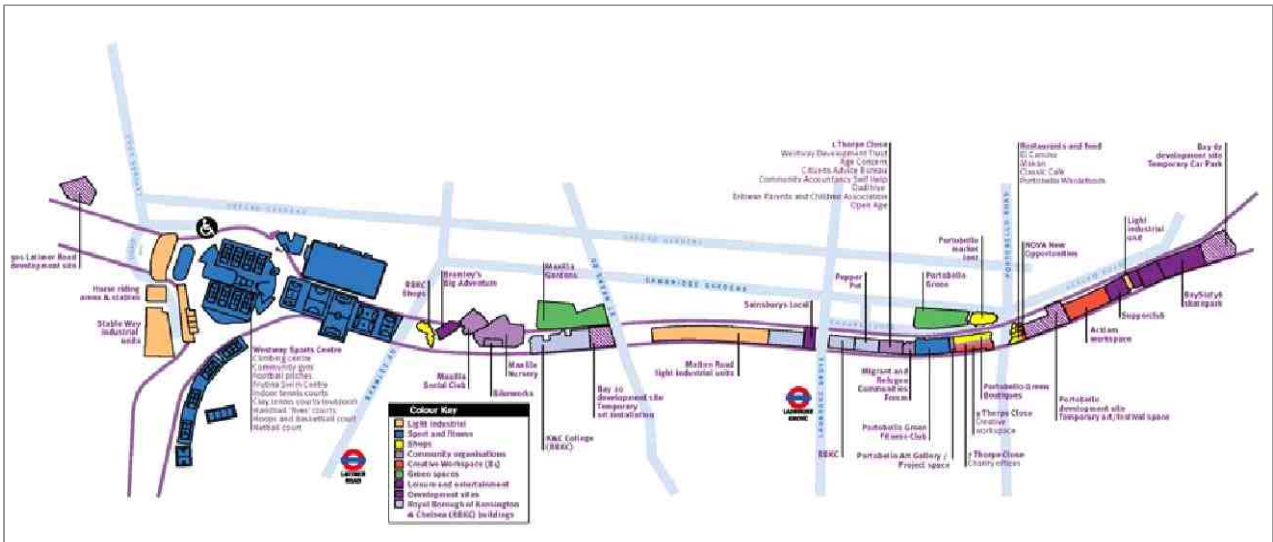


그림 13. 웨스트웨이 고가도로 밑 공간들 (출처 : [http://nuguna.suwonedu.org/lec\\_all/55534](http://nuguna.suwonedu.org/lec_all/55534))

이러한 웨스트웨이 마을 만들기 사업체는 커뮤니티 재생을 위해 1966년을 시작으로 1990년대에 이르기까지 오랜 과정을 거쳐 왔다. 그 시기는 1966~1971년(맹아기 : 도시고속도로 건설 완성, 주민협회 설립), 1971~1975년(요람기 : 마을 만들기 사업체 설립, 공장 건설), 1976~1989년(조직 건설 : 장기 경영전략 마련, 주요 건물 건설), 1990년 이후(경제적 자립기 : 2005년 회계연도 경제적 완전 자립)로 각각 정리될 수 있다. 위의 웨스트웨이 마을 만들기 사업체의 개발 경위를 볼 때, 장기간에 걸쳐 이 지역의 도시재생 사업이 진행되었다는 점을 알 수 있다. 즉, 경제적으로도 완전히 자립되기 까지 약 25년의 기간이 소요되었다 (김영훈 외, 2015).

웨스트웨이 마을 만들기 사업체의 조직은 민간 비영리 조직으로 이사회와 사무국으로 구성된다. 이사회는 경영방침을 만들고, 사무국은 전문적으로 경영을 맡고 있다. 이사회는 총 15명으로, 이사장 1명, 구의회가 추천한 의회 및 지자체 관계자 7명, 선거로 뽑힌 주민 7명이 그 구성원이다.

또한, 현재 70개가 넘는 회원 조직이 지역 사회와 긴밀하게 연결되어 있다. 여기에는 지역 사회 그룹 및 주민 협회에서 학교 및 스포츠 클럽에 이르기까지 다양하다. 이러한 회원 조직은 이사회 선거 후보자를 지명할 수 있다 (<https://www.westway.org/>).

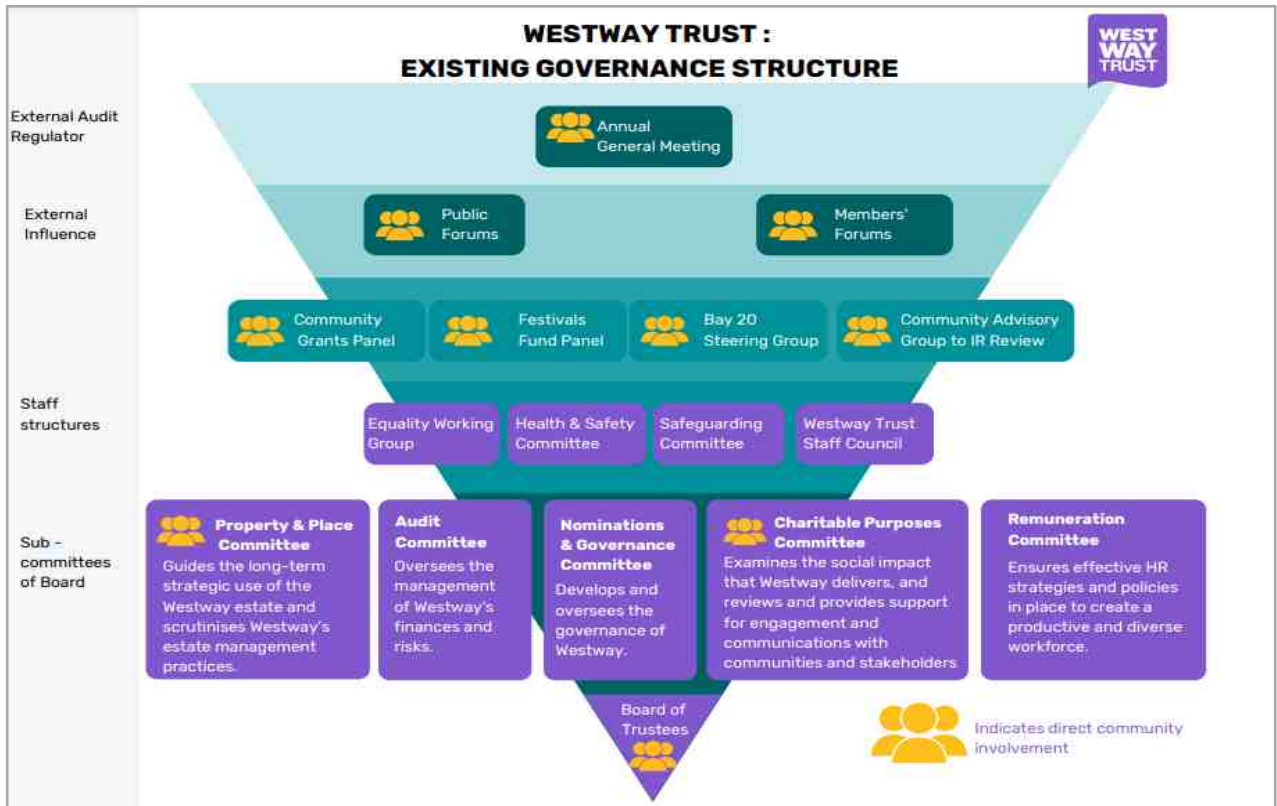


그림 14. 웨스트웨이 트러스트 거버넌스 조직도 (출처 : <https://www.westway.org/>)

웨스트웨이 마을 만들기 사업체는 민간 비영리 조직이자 공익 조직으로 상공업 시설에서 나오는 임대료와 스포츠 시설 운영으로 수익을 창출한다. 이 수익으로 커뮤니티 개발 및 교육 등 시민 복지서비스, 스포츠 시설 운영 및 정비, 공원 등 환경정비 및 관리에 사용된다. 수입원으로 사업비를 조달하여 재정적 자립을 유지하고 있다.

사업체의 재정 자립에 대해 구체적으로 살펴보면, 2004년의 경우 총 수입은 518만 파운드이고 총지출은 530만 파운드 이다. 수입과 지출이 거의 비슷하게 운영되고 있다. 주요 지출은 스포츠 레크레이션 시설운영, 커뮤니티·교육·문화 예술활동 지원비, 환경개선 및 관리비 등으로 사용된다. 이는 시민 복지를 위한 비용으로 전체 지출의 약 80%를 차지한다. 즉, 웨스트웨이 마을 만들기 사업체가 비영리를 목적으로 한 커뮤니티 기업으로서 기업성과 사회성을 양립시키고 있는 있음을 알 수 있다 (김영훈 외, 2015).

웨스트웨이 마을 만들기 사업체는 영국 최초의 커뮤니티 기업으로 지속 가능한 도시재생 프로젝트를 추진하고 있다. 사업체의 가장 큰 목적은 빈곤한 도시지역에 거주하는 주민들의 생활과 공간에 대한 재생을 주민들 스스로 노력하여 해결

한다는 것이다. 사업체에는 다양한 커뮤니티 조직이 87개가 있다. 공간 거점인 시민 복지서비스는 인정을 넘어 다양한 가치관을 가진 사람들이 협력하는 인적 네트워크를 구축한 커뮤니티를 형성하고 있다.

지속 가능한 커뮤니티 재생을 위해서는 재정적 자립이 매우 중요하다. 웨스트웨이 마을 만들기 사업체는 영국에서 마을 만들기 사업체로서는 처음으로 재정적 독립을 달성하였다. 1989년 연차보고서에 의하면 웨스트웨이 마을 만들기 사업체는 자체 수입원 확보, 수입원의 다양화, 사업 내 비용이전(에셋 매니지먼트와 외부 영리사업으로 수입을 확보하는 것) 방법으로 재정적으로 독립하였음을 알 수 있다.

또한, 웨스트웨이 마을 만들기 사업체는 토지를 개발 및 운영하면서 장기적 관점에서 자체 재원을 확립하고 있다. 사업체의 재정적 확보는 첫째, 고속도로 아래 토지를 구의회에 협의하여 120년 동안 임대계약 체결로 사용할 수 있었다. 둘째, 사업 초기의 막대한 시설자금은 구의회와 적극적인 공공투자가 이루어졌다. 1979년 개발 차입금 41만 파운드, 1984년 241만 파운드를 지원받아 시설정비를 시행하였다. 셋째, 마을 만들기 사업체의 사업기법으로 에셋 매니지먼트를 도입하였다. 즉, 토지이용 계획 중 재정적 자립구조의 기반이 되는 상공업 시설의 수익을 시민 복지서비스에 환원하는 사업 내 비용이전 방법을 사용하였다 (김영훈 외, 2015).

영국의 도시재생 역사에서 웨스트웨이 마을 만들기 사업체는 큰 의미를 가진다. 이전의 거버먼트형 도시계획은 단지 물리적 공간 정비수법으로 도시를 개선하는 것으로 도심의 극빈지역 재생에는 근원적인 한계가 있다. 그러나, 웨스트웨이 마을 만들기 사업체는 물리적 공간적 정비와 더불어 시민복지 서비스를 결합하여 커뮤니티를 재생하였다. 즉, 정부섹터 주도로 도시재생을 할 수 없는 지역이 볼런터리 조직에 의해 지역 주민과 커뮤니티를 형성하여 도시재생을 이루어낸 것이다.

결론적으로, 웨스트웨이 지역은 볼런터리 조직에 의한 도시재생 사업으로 커뮤니티가 다양한 이해 관계자의 참가와 협의를 통해 이루어 졌다. 또한, 정부와 시장섹터의 영향을 받지 않고 볼런터리 조직이 사회적 목적을 위해 재정적으로 자립할 수 있었던 점은 지속적인 커뮤니티 재생을 위해 매우 중요하다.



## 〈런던 코인 스트리트 커뮤니티 도시재생〉

런던 코인 스트리트 지역은 템즈 강 남쪽 블랙 프라이어 다리와 워털루 다리 사이 사우스뱅크 지역에 위치해 있다. 과거 1970년대 이 곳은 황폐한 창고, 공장, 선착장, 주택 등이 밀집한 낙후된 지역이었다. 이 지역의 대부분 토지는 런던광역시가 소유하고 일부만 민간이 가지고 있었다.

현재 코인 스트리트 지역은 런던의 유명한 관광지이다. 현재의 지역을 만든 것은 커뮤니티를 기반으로 한 볼런터리 조직이다. 이 조직은 1970년대 민간 개발업자가 시행하려던 오피스텔 빌딩건설에 반대하면서 이 지역을 노동자가 살며 일하고 물과 녹지가 있는 마을로 만들었다.



그림15. 런던 코인 스트리트 계획도

(출처 : <http://www.ggilbo.com/news/articleView.html?idxno=777284>)

코인 스트리트 커뮤니티 재생사업은 초기에는 민간 개발업자가 오피스텔 빌딩 건설을 계획하였다. 하지만, 지역 주민들은 민간 개발업자의 개발계획에 반대하였다. 지역 주민들은 코인 스트리트 실행그룹인 Coin Street Action Group을 설립하여 임대주택, 지역 공원 등을 주요 개발로 하는 커뮤니티 계획안을 시에 제출하여 커뮤니티 현안문제를 해결하고자 하였다. 민간 개발업자 계획안과 코인 스트리트 커뮤니티 계획안이 동시에 제출 되었지만, 런던광역시는 코인 스트리트 커뮤니티 계획안을 지지하였다. 이로 인해 사회적 기업으로 지역 주민에 의해 설립된 코인 스트리트 커뮤니티 건설(Coin Street Community Builder : CSCB)은 개발업자의 토지를 매입하였다. CSCB는 1984년부터 이 지역에 대한 재생사업을 실시할 수 있게 되었다 (양도식, 2013).

CSCB는 지역 주민이 만든 코인 스트리트 실행 그룹이 시초가 되어 1984년 설립되었다. 이 조직은 지역 커뮤니티를 위한 비영리 목적의 사회적 기업이자 동시에 마을 만들기 사업체이다. 사회적 기업은 회원들에 의한 선출된 위원회로 운영되고, 회원은 이 지역에 거주하는 주민이 자격이 된다. CSCB를 통해 조성된 수익은 다시 CSCB의 공익을 위해 재투자 된다. 이러한 지역 주민 중심의 운영 위원회는 커뮤니티 중심 도시재생 사업이 성공하는데 중요한 역할을 하게 되었다.

이러한 CSCB는 2개의 사회적 기업인 코인 스트리트 2차 주택협회(Coin Street Secondary Housing Co-operative)와 코인 스트리트 센터 트러스트(Coin Street Centre Trust)와 연계하여 이 지역과 주변에 대해 도시재생 계획을 수립하고 사업을 추진해 왔다. 코인 스트리트 주택협회는 1987년 조직되어 사회적 토지 소유주로 주택개발을 시행하였다. 또한, 코인 스트리트 센터 트러스트는 1987년 결성되어 커뮤니티의 어린이와 가족단위 생활복지를 담당하고 있다 (이영범 & 김은희, 2011).

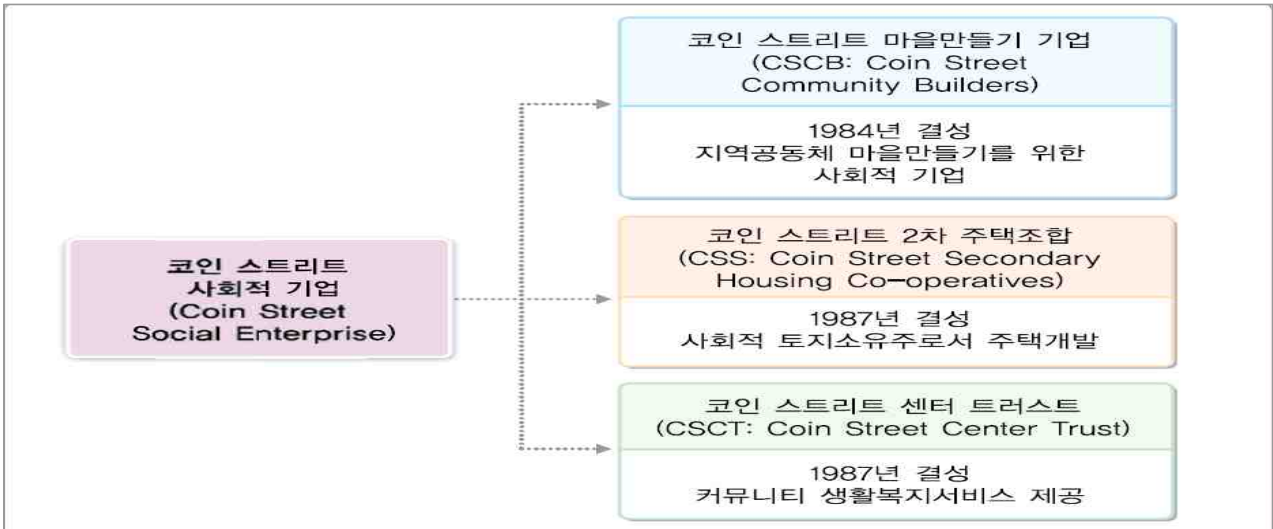


그림16. 코인 스트리트 커뮤니티 내 사회적 기업현황 (출처 : 이영범 & 김은희, 2011)

마을만들기 사업체인 CSCB는 커뮤니티를 기업화하고, 커뮤니티 복지를 향상시키는 사회적 순환을 목적으로 하는 커뮤니티 기업의 특징을 나타내고 있다.

CSCB의 주요 사업은 새로운 임대주택 조성, 상점, 갤러리, 식당, 카페 조성, 공원과 템즈강변 보행로 사업, 스포츠 시설 사업, 주요 페스티벌 조직, 어린이 보육, 사업보조 프로그램 등을 실행하였다. 코인 스트리트 지역 공동체인 CSCB

는 지속 가능한 커뮤니티 조성을 위해 임대주택, 공원 등 공공시설과 지역 경제적 활성화와 고용 창출을 위한 수익시설과 커뮤니티 시설을 개발하고 운영하여 수익을 창출하고 있다. 즉, CSCB는 이러한 수익을 지역 커뮤니티 복지서비스를 제공하기 위해 재투자함으로써 사회적 목적을 달성하고 있는 영국 내 대표적인 커뮤니티 기업이다.

CSCB의 재정상태에 대해 살펴보면, 2002년 기준으로 연간 총수익은 360만 파운드로 재정적인 안정성을 확보하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 상업시설 임대료가 195만 파운드(54%), 주차장 수익 60만 파운드(22%), 옥소타워 레스토랑 임대료 45만 파운드(13%) 그리고 기타 40파운드(11%)이다 (김영훈 외, 2015).

CSCB가 코인 스트리트 커뮤니티 재생에서 사회적 목적 달성의 성과는 주택협회에 의한 임대주택 공급에서 나타난다. CSCB가 주택협회에 일정 용지를 빌려주면, 주택협회는 그 땅을 주택으로 개발하여 관리하고 있다. 주택협회는 입주자로 구성되며, 주택관리와 임대료 징수 등 업무를 담당한다. 또한 주택설계와 건설을 담당하는 전문가 그룹은 2차 주택협회 형태로 구성되었다.

CSCB는 주택이 필요한 저소득층에게 시장가격 20% 수준의 낮은 집세로 주택을 공급하기 위해 주택협회라는 개발방식을 채택하였다. 주택은 지역의 공동재산임을 원칙으로 정하고 영구히 개인에게 매각할 수 없다. 그 결과 1988년 56호의 멀버리 주택이 조성되었다. 이후 팜 하우스가 1994년 27호로 완성되었고, 1996년 레드우드 주택이 옥소타워 내 78호가 완성되어 임대주택으로 활용되었다. 또한, 이코로 주택은 2001년 59호로 준공되었다. 코인 스트리트 커뮤니티의 공영주택 공급계획은 총 400호이다. 그러나, 조성되어 공급된 물량은 220호로 절반이 조금 넘는 수치이다 (이영범 & 김은희, 2011). 공영주택의 실제 공급물량이 공급계획보다 저조한 점은 공영주택은 수익 창출보다는 지역 저소득층을 위한 주거복지 서비스 차원에서 사업인 진행되었음을 알 수 있다.

또한, CSCB는 사우스뱅크 관리 서비스회사를 설립하여 커뮤니티 재생사업의 주요 프로젝트를 관리해 오고 있다. 주요 시설은 옥소타워, 베르니 스페인 가든, 가브리엘 부두 공방 및 카페 등이다.

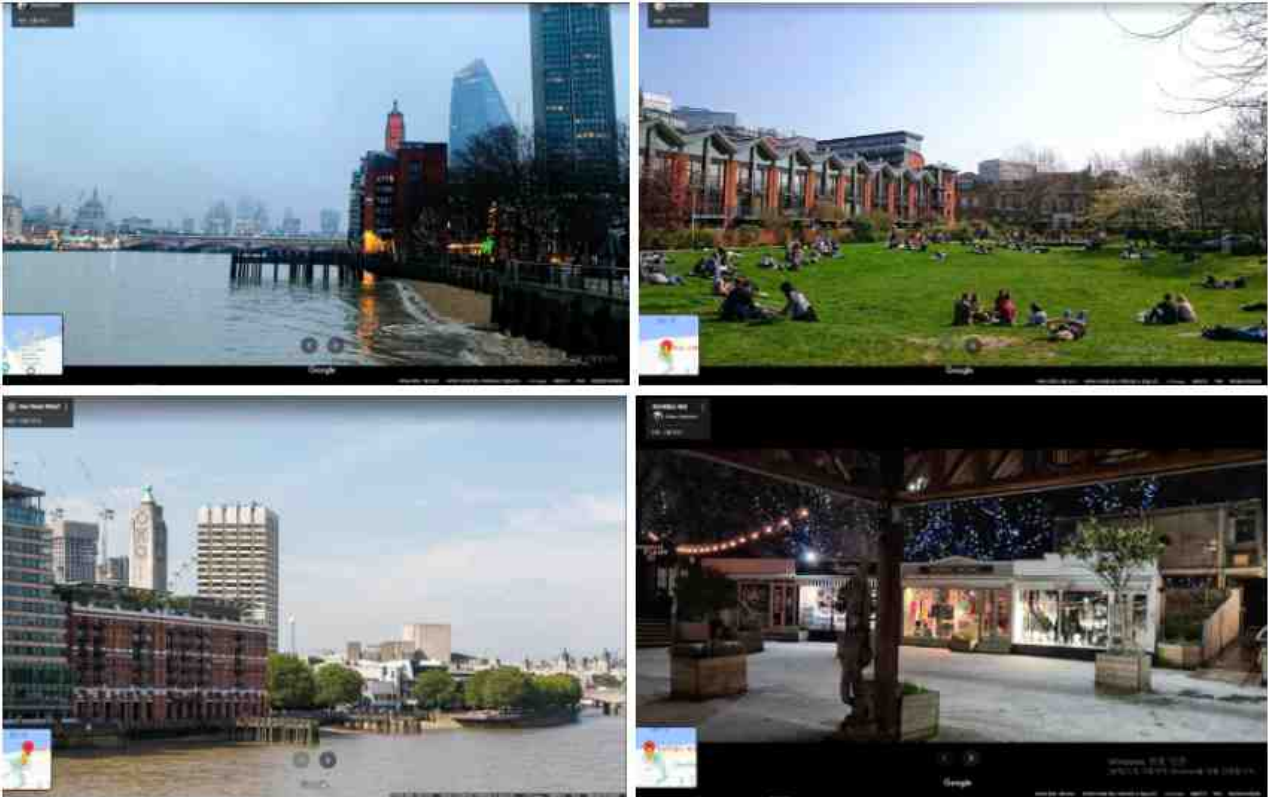


그림17. 리버사이트 워크웨이, 스페인 가든, 옥소타워, 가브리엘스 워프  
 (출처 : <https://m.blog.naver.com/newdeal4you/222368084634>)

이러한 성과를 내기까지 코인 스트리트 지역 공동체는 1950년대부터 지역 내에서 다양한 활동을 전개해 왔다. 1994년부터는 임대주택이 완공되고, 지속 가능한 커뮤니티 재생을 위한 거버넌스를 구축하였다. 그 일환으로 2007년 코인 스트리트 커뮤니티 센터가 개관되었다.

결론적으로, CSCB는 지역 커뮤니티에 의해 운영되고 지역의 사회적 가치를 재생산하는 역할을 하고 있다. 즉, CSCB는 볼런터리 섹터로서 정부, 시장섹터로부터 독립되고, 조직적으로 자립한 공적영역을 위한 사회적 가치 창출과 에셋 매니지먼트를 통해 경제성을 확보하여 지역 커뮤니티의 지속적인 재생에 큰 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

### 〈버밍햄 캐슬베일 커뮤니티 도시재생〉

버밍햄 캐슬베일은 주거지역으로 1964~1969년 사이 전후 건설 붐과 함께 조성되었다. 처음에는 새 주택이 주민들에게 환영을 받았다. 그러나 이 지역은 타 지역의 도시의 슬럼해결 프로그램에 의해 이주된 주민들이 정착하였고, 30년 동안 지역 커뮤니티가 침체를 경험하였다.



그림18. 1960년대 조성된 캐슬베일 주거지역 전경  
 (출처: <https://www.cvch.org.uk/who-we-are/about-us/>)

캐슬베일 지역의 문제점은 물리적으로 블록의 시설 파괴행위, 자동차 중심의 열악한 주거환경, 공해문제 등 이었다. 또한, 경제 사회적으로는 높은 실업율, 낮은 교육환경, 높은 범죄율, 보건 위생수준의 열악함 등의 문제점들이 있었다 (양도식, 2013).

이를 해결하기 위해 처음에는 주민들이 주택 실행 트러스트(Housing Action Trust)을 만들기로 투표한 후 캐슬베일 부지에 새 주택을 개발하고 관리하기 위한 조직의 필요성을 제안하였다. 이에 버밍햄시는 자체조사와 캐슬베일에 대한 도시재생을 위해 주택 실행 트러스트 설립을 제안하였다. 이에 따라 캐슬베일 커뮤니티 주택조합(Castle Vale Community Housing Association)은 1997년에 설립되었다. 주민의 동의를 얻어 시 소유인 캐슬베일은 주택실행 트러스트로 소유권이 이양되었다 (캐슬베일 커뮤니티 주택 조합 홈페이지).



그림19. 캐슬베일 커뮤니티 주택 조합 및 주거지역 전경  
 (출처: <https://www.domin.co.kr>, <https://www.pioneergroup.org.uk>)

캐슬베일 주택실행 트러스트는 커뮤니티 재생을 위해 실행 위원회를 거주민 투표에 의해 10명으로 구성하였다. 위원회는 주민 3명, 임대주택단지 선출 대표 4명, 지방정부 위원 3명이 임명되었다. 위원회 산하에 주택, 개발, 경제와 커뮤니티, 재정 및 기업팀 부서가 조직되어 실무를 담당하였다 (양도식, 2013). 이 조직 운영에서 주목할 점은 선거권이 없는 임차인 거주연합과 캐슬베일 커뮤니티 주택협회가 위원회 업무와 주요 회의에 참여하였다는 점이다. 이는 실질적인 주민들의 의견들이 위원회에 개진되어 반영될 수 있다는 측면에서 주민들이 적극적으로 커뮤니티 재생에 참여하고 있음을 보여주고 있다.

캐슬베일 주택실행 트러스트의 주요한 사업성과를 살펴보면, 1994년 주택사업과 새로운 경제 커뮤니티 조성을 위한 도시재생 사업을 시작하여 일정 부분 큰 성과를 이루어냈다. 우선, 기존 주거지를 철거하고 새로운 주택을 건설하였으며, 커뮤니티 시설도 조성하였다. 이에 따라, 주거분야에서 1,464호의 주택이 신규로 건설되었고 1,333호가 보수되었다. 의료시설, 쇼핑센터 등을 조성하여 커뮤니티 복지서비스 분야에서 약 400개의 일자리를 창출하였다. 또한 편의시설, 중소규모의 비즈니스, 건강복지 센터, 마을 공원 등을 만들어 커뮤니티 주민들에게 서비스를 제공하였다 (양도식, 2013).



그림20. 도시재생사업 전, 후 모습 (출처: <http://www.yongin21.co.kr/>)

이외에도 캐슬베일 주택실행 트러스트는 경제적 재생을 위한 주민 직업교육과 일자리도 제공하였고, 주민들의 고용 촉진을 위해 직업교육 프로그램과 커뮤니티 프로그램, 스포츠, 예술 등을 통해 주민 개인들의 임파워먼트를 강화하였다. 이런 노력을 통해 캐슬베일 지역에는 2005년 기준, 약 1,461개의 일자리가 창출

되었고, 3,145개의 직업교육 자리가 마련되었다. 또한, 캐슬베일 지역은 2004년 기준, 버밍햄시의 평균 실업률 7.4% 보다 6.9%로 더 낮았다 (양도식, 2013).

주목할 점은 커뮤니티 개발을 통한 다양한 프로그램을 실행하여 주민들의 사회적, 경제적, 문화적 삶의 질 증대를 위하고자 했다. 이러한 프로그램은 침체된 커뮤니티 주민과 지역에 자신감을 심어 주었음을 알 수 있다.

캐슬베일 커뮤니티 도시재생은 재생사업 초기부터 지속성을 위한 계획을 세우고 있었다. 즉, 캐슬베일 주택실행 트러스트 역할이 종료된 이후에도 지속적인 커뮤니티 재생을 위해 다양한 커뮤니티 기관을 조직한 것이다. 주요 기관에 대해 세부적으로 살펴보면, 먼저, 캐슬베일 마을 만들기 사업체이다. 캐슬베일 주택실행 트러스트와 임차인 거주연합이 커뮤니티 개발을 위해 만든 회사이다. 주요 업무는 고용과 직업교육을 담당하였다. 주민들의 일자리 사업과 관련된 직업교육을 보조하고 일자리를 소개해 주는데 역량을 집중하였다. 보조사업은 보육원, 조경, 마을버스, 거주민 수리 서비스 등 이다. 다음은 1999년 설립된 캐슬베일 커뮤니티 케어 파트너십이다. 이 조직은 특정 건물인 Sanctuary 건물을 기반으로 건강과 사회복지 기관들이 모여서 협력하였다. Sanctuary 건물의 관리는 캐슬베일 커뮤니티주택협회가 관리하고 있다. 이외에도 커뮤니티 활성화를 위해 캐슬베일 커뮤니티 펀드가 조성되어 있다. 74개의 다양한 커뮤니티 프로그램을 보조하기 위해 조성된 것이다. 또한, 캐슬베일의 건강한 환경 조성을 위한 캐슬베일 커뮤니티 환경 트러스트, 커뮤니티 라디오 교육 방송국(castle vale FM) 등이 있다 (양도식, 2013).

한편, 캐슬베일 커뮤니티는 주민주도 거버넌스를 유지하기 위해 커뮤니티 주택 조합과 파트너십을 맺고 새로운 형태의 사회적 기업을 만들었다. 새로운 기업은 The Pioneer 그룹이다. 즉, 캐슬베일 커뮤니티는 지역 자산을 늘리고 자생할 수 있는 발판을 마련하였다. 이는 2018~2030년 간 캐슬베일 네이버후드 프로젝트(Neighbourhood Plan)를 시작하여 주민을 중심으로 지속 가능한 커뮤니티 도시재생을 실행해 가고 있음을 보여주고 있다 (용인일보, 전북도민일보 <http://www.yongin21.co.kr/>, <https://www.domin.co.kr>).

## 〈사례분석 및 시사점〉

커뮤니티 기업은 사업 주체와 영역이 커뮤니티로 한정된다. 즉, 커뮤니티 기업은 지역 공동체에 의해 운영되고, 지역 공동체의 사회적 가치를 재생산하는 역할을 하는 사회적 기업으로 커뮤니티 기업에 해당된다.

코인 스트리트 커뮤니티 기업은 공공부문에만 의존하고 있는 서울시 도시재생이나 커뮤니티 중심의 도시재생 사업 방식에 큰 시사점을 줄 수 있다. 코인 스트리트 커뮤니티 재생에서는 주민조직, 거주 가능주택, 지속 가능성, 자발성, 기업의 수익구조 등이 중요한 개념으로 등장한다. 커뮤니티 기업의 가치는 토지의 공동체 소유와 임대방식을 통한 지속 가능한 주거, 고용 및 복지의 통합, 사회적 가치 재생산을 위한 파트너십, 문화예술 지구의 지역재생에 기여 등으로 설명될 수 있다. 커뮤니티 기업은 사회적 기업으로 주민조직에 의한 관리운영, 자산개발, 고용창출, 지역사회 복지서비스 확대, 로컬 거버넌스 구축을 통해 커뮤니티의 자립을 실현하고 있다.

특히, 공공부분의 재원에 주로 의존하는 서울시 도시재생 사업과 달리 코인 스트리트 사례는 커뮤니티 기업이 에셋 매니지먼트 기법을 도입하여 커뮤니티 자력으로 지속 가능한 도시재생을 추진할 수 있는 운영능력을 확보하고 있는 점은 시사하는 바가 매우 크다고 볼 수 있다.

서울시 도시재생 사업은 지역의 사회적 역량을 고려하고 향상시키기 위해 사업 초기 다양한 주민지원 사업과 공모사업을 진행하고 있다. 하지만, 이는 공공 재원을 획득하기 위한 지역 주민들의 요구가 주로 반영되고 있는 실정이다. 즉, 지역의 사회적 역량을 고려한 세밀한 맞춤형 커뮤니티 지원정책이 여전히 부족한 실정이다.

그러나, 커뮤니티 중심 도시재생 사례에서 살펴본 바와 같이, 영국의 도시재생 사업은 지속 가능한 환경을 구축하기 위해 지역 커뮤니티의 사회적 역할과 영향력 향상에 많은 지원정책을 제공하고 있다. 특히, 개발 과정의 창의적인 제안들은 필요시 거버넌스 조직을 구성할 수 있도록 지원하여 지속 가능한 재생사업을 추진하고 있다.

또한, 커뮤니티의 사회적 쇠퇴 정도에 따른 차별화된 지역 주민들 개인의 자활



능력 강화 프로그램이 필요하다. 상대적으로 풍부한 사회적 자산이 있는 경우, 유휴자산을 결집하는 과정을 통해 지역에 맞는 공동체 활성화 프로그램을 설계해야 한다. 이는 능동적인 지역 주민조직과 신규 도시재생 사업을 발굴하고 육성하는데 도움이 될 수 있다.

지금까지 살펴본 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 도시재생 사업은 단기간에 끝이 보이고, 성과를 낼 수 사업이 아니다. 정부섹터의 지속적, 적극적 지원과 관심, 시장섹터의 참여, 볼런터리 섹터인 커뮤니티 주민들의 적극적인 참여와 커뮤니티 기업의 자립화 및 활성화 등이 이루어 질 때 비로소 결과물이 나오는 것이라고 판단된다.

저성장 시대, 고용불안, 청년실업 등 총체적인 도시문제는 미약하나마 쇠퇴한 지역의 커뮤니티가 중심이 되는 종합적인 도새재생 정책으로 전환되어야 비로소 해소될 수 있을 것으로 보인다.

따라서, 영국의 커뮤니티 중심의 도시재생 정책과 사례들은 서울시 도시재생 정책이 나아가야 할 방향에 시사점을 주고 있다.

## 7. 서울시 커뮤니티 중심 도시재생 사례 검토

본 보고서에서는 서울시 도시재생과정에서 커뮤니티 기반조직의 역할을 살펴보기 위해서 서울형 도시재생 사업 중 창신송인 도시재생사업을 선정하였다. 창신송인 지역을 사례지역으로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 창신송인 도시재생 사업은 사업지역 선정때 부터 주민이 주도하여 시작되었다. 둘째, 원활한 사업 추진을 위해 공공과 전문가를 중심으로 도시재생지원센터를 운영하면서 창신송인 도시재생협동조합을 육성하였다. 셋째, 도시재생사업 추진과정에서 거점공간이 조성되면서 도시재생협동조합이 도시재생기업으로서 지역의 도시재생 주체가 되었다 (권오은, 2020).

커뮤니티 기반조직이 지속 가능한 도시재생을 위한 역할이 무엇인지 분석하기 위해 인적 자본, 사회적 자본, 재무적 자본, 생태적 자본의 요소들을 사용하였다. 커뮤니티 기반조직은 초기에 지역이 가지고 있는 기존의 자산을 기반으로 하여 외부 투자로 성장이 촉진된다. 결과적으로 인적 자본, 사회적 자본, 재무적

자본, 생태적 자본에 순화적 재투자가 실시된다는 것이다. 즉, 지역 비즈니스가 지속 가능한 자생력을 갖기 위해서는 4가지 요소들이 확보되고 순환되는 구조를 가져야 한다 (김학실, 2013; 김영수 & 박종안, 2009). 이러한 4가지 요소들은 지속 가능성을 위한 창신승인 도시재생협동조합의 역할을 분석하기에 적합한 요소로 판단되었다. 또한, 지속 가능한 도시재생을 위해 커뮤니티 기반조직이 목표로 하는 사회적 가치 부분이 배제될 수 있어 사회적 목적을 분석의 한 요소로서 추가하였다. 그 이유는 사회적 목적은 도시재생에서 주민 거버넌스 구축, 지역경제 활성화와 같은 최종 가치 실현을 위한 중요한 요소로 인식될 수 있기 때문이었다. 이러한 5가지 요소는 다음과 같다.

구분	주요자원	분석지표
인적 자본	주민 전문가	주민 참여정도와 참여방법 전문가 참여와 참여정도
사회적 자본	내부 결속 외부 연계	공공기관, 비영리기관과의 연계 정도와 내용 이벤트와 사업을 통한 관계 형성 정도, 조직의 강화
재무적 자본	자기자본 보조금	출자액 자치단체 보조금액
생태적 자본	환경자원 문화자원	길, 마을, 토지 등 역사적 사건 등
사회적 목적	일자리 창출 거버넌스 구축	-

표3. 분석 주요자원 및 분석지표

## 7.1 창신승인 도시재생 사업

### 〈도시재생사업 추진배경〉

창신승인 지역의 도시 형성은 조선시대 흥인지문과 낙산으로부터 시작되었다. 일본으로부터 해방 (1945년) 이후 한국전쟁 (1950년) 당시 피난민들이 정착하면서부터 판잣집이 밀집하였다.

1960년대 이후 산업화로 인해 도심 상권과 인접하여 인구가 증가하였다. 1970-1980년대 의류 생산공장들이 창신승인 지역의 주거공간에 정착하면서 550개 이상의 공장이 있었다. 그러나, 열악한 봉제 환경과, 1997년 IMF를 거치면서 봉제산업이 쇠퇴하면서 자연스럽게 이 지역도 낙후되기 시작하였다.



그림21. 창신송인 지역의 과거와 현재 (출처: 권오은, 2020)

2007년 서울시 균형발전 전략에 따라 창신송인 지역은 도시재개발 지역으로 선정되었다. 그러나, 재개발 사업은 도시맥락을 고려하지 않은 대규모 철거 개발 방식 때문에 주민들의 반대에 부딪혀 2013년 재개발 지역이 해제되고, 사업이 무산되었다. 이것은 창신송인 지역이 구릉지 주거지역, 기존 봉제산업 종사자들을 고려하지 않는 무리한 계획이었다. 이 지역에 대한 재개발 사업 논의가 진행 중인 동안 2014년 도시재생 사업구역으로 지정되고, 도시재생 사업이 진행되기 까지 주거지 노후화, 산업 쇠퇴, 주민간 갈등이 진행되고 있었다.



그림22. 창신·송인재정비촉진계획 조감도 (출처: 서울시, 2010)

한편, 중앙정부와 서울시 도시재생 정책에 따라, 2014년, 창신송인 지역은 주민들의 주도로 도시재생 선도지역으로 선정되었다. 이 지역의 도시재생 방향은 3가지로 정리될 수 있다. 첫째, 물리적 측면에서 개선 방향은 한옥 등 역사적 자원, 옛 도시의 원형을 유지하면서 점진적인 개선을 이루는 것이었다. 둘째, 봉제산업이 침체하고 이와 관련된 종사자들이 이 지역을 떠나게 되었다. 이와 같은 지역의 산업과 경제 쇠퇴문제는 지역의 기존 자산을 활용하여 산업 및 경제환경을 개선하고자 하였다. 셋째, 지역에 대한 도시개발 정책의 반복으로 상호 대립

이 심해진 지역 커뮤니티에 대해서는 풍부한 역사문화자원을 배경으로 공동체를 활성화하고자 했다 (권오은, 2020).

### 〈도시재생사업 추진현황〉

창신송인 도시재생 지역은 서울시 종로구 창신1,2,3동과 송인1동의 4개 동이다. 대상지 면적은 830,000m<sup>2</sup>이다. 사업기간은 2014년부터 2017년까지 이다.

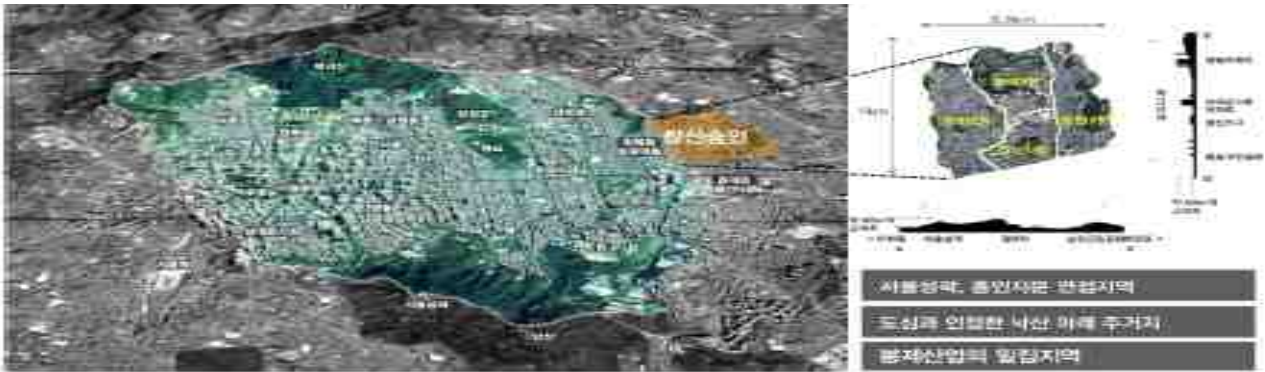


그림23. 창신송인 지역 위치도 (출처: 서울시, 2015)

사업비는 총 200억원으로 중앙부처가 100억 원, 서울시가 100억 원을 지원 하였다. 이러한 재정사업 이외에 노후 상하수도 정비, 주차장, 공공 미술프로젝트 등 다양한 협력사업들이 지속되었다 (손경주, 2018).

마중물 사업(200억 원)	
주거환경 개선 (104.18억 원)	안전안심골목길조성(21.18억 원)
	누리공간 조성(11억 원)
	공동이용시설 조성(72억 원)
지역경제 활성화 (봉제재생, 51.35억 원)	공공작업장 조성(8.9억 원)
	일자리 지원(2.8억 원)
	봉제역사관 건립(39.65억 원)
역사문화자원화 (관광자원화, 38.06억 원)	마을탐방로 기반조성(14억 원)
	채석장 일대 명소화(10억 원)
	백남준 기념관 조성(14.06억 원)
주민역량 강화 (6.41억 원)	주민공모사업(4억 원)
	주제공모사업(1.45억 원)
	마을배움터(0.95억 원)

The map on the right side of the table provides a detailed view of the project sites. It shows the locations of various facilities and projects, such as '주민공동이용시설(창신1동)', '채석장부지', '주차장 및 청소년문화시설', '소통공작소', '주민공동이용시설(창신2동)', '주민공동이용시설(송인1동)', '백남준 기념관(창신1동)', and '창고개 경로당'. The map also indicates the locations of '봉제역사관' and '마을배움터'.

그림24. 창신송인 도시재생사업 현황 (출처: 손경주, 2018)

사업명	세부사업	사업비
주거환경개선(104.18억 원)	안전 안심 골목길 조성	21.18억 원
	누리공간 조성	11억 원
	공공이용시설 조성	72억 원
지역경제 활성화(봉제산업 재생, 51.35억 원)	공공작업장 조성	8.9억 원
	봉제 역사관 건립	39.65억 원
	일자리 지원	2.8억 원
역사문화 자원화(관광자원화 사업, 38.06억 원)	마을 탐장로 조성	14억 원
	채식장 일대 명소화	10억 원
	백남준 기념관 조성	14.06억 원
주민역량 강화 (6.41억 원)	주민공모사업	4억 원
	주제공모사업	1.45억 원
	마을배움터 사업	0.95억 원

표4. 창신송인 도시재생사업 세부 내용 (변혜선 외, 2020)

## 7.2 창신송인 도시재생협동조합 사례 분석

### 〈창신송인 도시재생협동조합 현황〉

창신송인 도시재생 협동조합(Changsin-sungin Regeneration Coop, CRC)은 도시재생지역 내에서 최초로 설립된 지역 주민 중심의 지역 재생회사이다. 창신송인 도시재생 협동조합은 도시재생사업 종료 이후, 지역의 자산을 활용하여 수익과 일자리를 창출하고 지속가능한 도시재생을 추진하는 주민 중심의 마을기업을 목표로하고 있다 (창신송인 도시재생 협동조합 홈페이지).

서울시 커뮤니티 기반 조직인 CRC의 개념은 창신송인 도시재생사업 초창기인 도시재생사업이 시작된 직후인 2014년 8월 주민설명회에서 제안되었다. 당시에는 CRC가 자생적으로 지역을 재생하는 주체와 기업으로서 창신송인 도시재생사업 기간을 인큐베이팅 기간으로 삼았고, 사업 종료 후 지역 주민이 운영하는 것을 목표로 설정하였다. 도시재생사업으로 조성되는 주민공동이용시설에 대한 운영을 위한 주체가 필요하고, 지역 재생을 위해 주민이 참여할 수 있는 통로가 필

요하여 장기간 내부 논의를 통해 창신승인 도시재생 협동조합이 2017년 5월 설립되었다 (손경주, 2018).

창신승인 도시재생협동조합의 설립과정을 살펴보면, 2014-2016년은 도시재생 기반구축 단계로 공공, 전문가 중심으로 서울시와 주민 사이 중간조직인 도시재생지원센터에서 운영하였다. 2017년은 본격적인 도시재생 추진단계로 주민 중심으로 도시재생지원센터에서 운영하였다. 2018년 주민 중심으로 도시재생을 추진하기 위해 서울시 CRC인 창신승인 도시재생협동조합으로 전환하였다.



그림25. CRC 개념과 운영 구상안 (자료: 손경주, 2018)

창신승인 도시재생협동조합은 2014년부터 2017년까지 도시재생 사업으로 조성된 지역자산과 기반을 바탕으로 사업 이후 지속적인 재생의 진행주체가 필요하여 설립되었다 (변혜선 외, 2020).

창신승인 도시재생협동조합의 조합원 수는 17년 5월 11일 창립총회 시 43명으로 시작하여 2020년 현재 120명이다 (변혜선 외, 2020).

창신승인 도시재생협동조합의 조직은 운영팀과 사업팀으로 구분된다. 운영팀은 이사회, 사무국, 자문위원회로 구성된다. 이사회는 10인으로 구성되고, 사무국은 사무국장 1인, 운영팀장 1인, 외부 사업팀 5인, 시설운영인력 1인, 보조인력 3인으로 구성된다. 자문위원회는 기획운영분과와 문화예술분과를 운영하고 있다. 사업팀은 백남준 카페 운영단, 수수헌 운영단, 도시재생 해설단으로 각각 구성된다. 또한, 창신승인 도시재생협동조합은 안정적인 운영을 위해 감사 2인을 별도로 두고 있다 (창신승인 도시재생 협동조합 홈페이지; 변혜선 외, 2020).

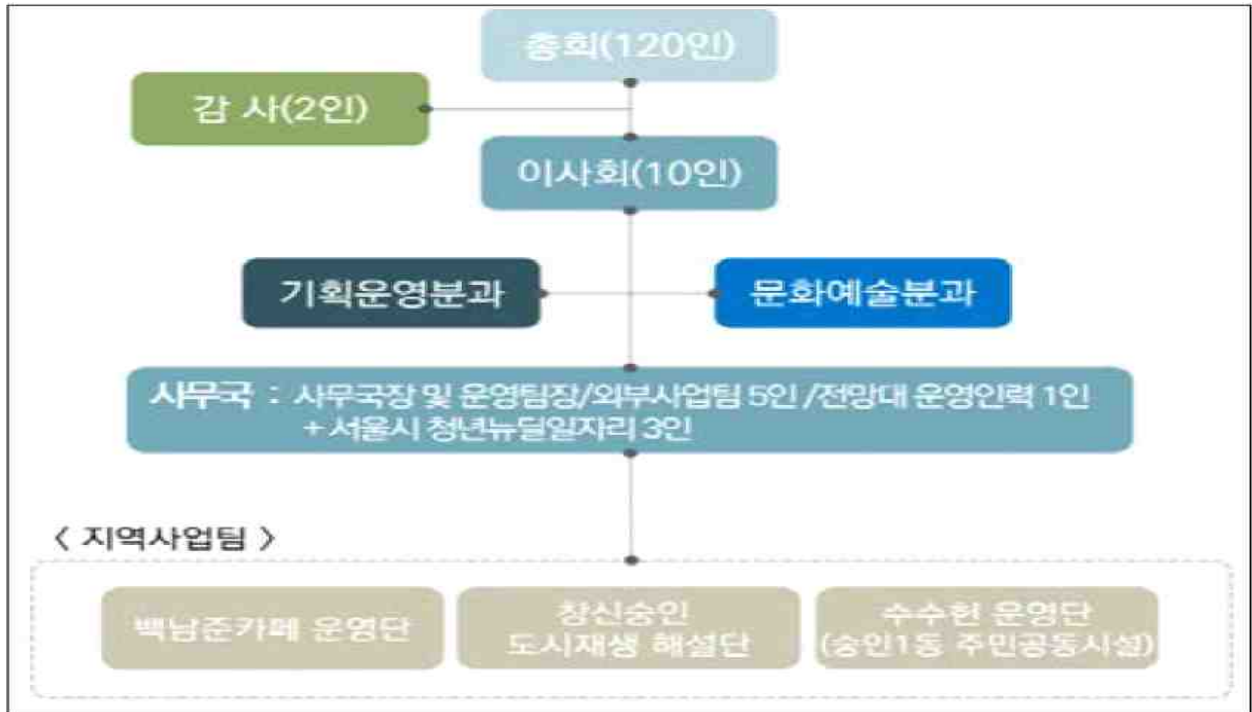


그림 26. 창신승인 도시재생협동조합 조직도 (자료: 손경주 외 4명, 2020)

창신승인 도시재생협동조합의 사업은 마을관리 협동조합으로 운영된다. 사업내용은 도시재생사업으로 조성된 주민공동이용시설 운영, 도시재생 교육, 행정 거버넌스 지원이다. 주민공동이용시설은 백남준 기념관 카페(창신 1동), 회오리 마당(창신2동), 수수헌(승인1동), 채석장 전망대(전망대 및 카페)이다. 도시재생 교육은 창신승인 도시재생사업에 대한 도시재생 교육과 현장답사 해설프로그램으로 구성된다 (창신승인 도시재생 협동조합 홈페이지).

창신승인 도시재생협동조합 조합원의 가입 출자액은 최소 3만원으로 연회비는 없다. 정관 상 수익 배분은 출자액의 10%로, 배분하지 않고 다음 년도 사업비로 사용하고 있다.

창신승인 도시재생협동조합의 수익사업은 지역 내 사업과 지역 외 사업으로 구분된다. 지역 내 사업은 도시재생 거버넌스 용역 수행과 주민공동이용시설(채석장 전망대 카페) 운영을 통해 수익을 마련한다. 지역 외 사업은 타 지역의 도시재생 관련 교육과 연구(주민 만족도 설문조사, 관광정책 연구 등)를 수행한다. 지출사업은 주민공동이용시설에 대한 운영 지원과 마을행사 지원이다. 주민공동이용시설 운영지원은 홍보, 대관예약, 행정업무에 소요되는 비용이다. 마을행사 지원은 마을 축제와 행사에 대한 인적, 경제적 지원이다 (변혜선 외, 2020).

## 〈창신송인 도시재생협동조합의 인적 자본 측면에서의 특징〉

창신송인 도시재생협동조합의 인적 자본은 조합원 120명을 포함한 이 지역의 도시재생 사업에 참여하고 있는 지역 주민과 전문가이다. 창신송인 지역의 경우, 도시재생협동조합은 공공과 주민의 중간조직인 도시재생지원센터에서 주민 중심 조직으로 발전되었다.

2013년 도입된 도시재생특별법에 의해 창신송인지역은 국가에서 추진하는 도시재생 시범지역으로 선정되었다. 그러나, 사업초기에는 그 동안 재개발로 인한 갈등 때문에 주민 사이, 공공 사이 불신이 매우 높았다. 또한, 생소한 사업추진으로 주민들의 참여가 미흡하였다. 이러한 불신을 해소하기 위해, 서울시, 종로구, 도시재생지원센터, 주민, 전문가가 참여하는 주민협의체 대표회의를 매월 2회 개최하였다. 주민협의체 대표회의는 의사결정에 있어서 지역 주민이 행정, 재생 등 전문가와 대등한 파트너로서 참여하였다. 주민협의체 대표회는 2015년 2월부터 2017년 말까지 약 53회 개최되었다 (손경주, 2018). 즉, 창신송인 도시재생 사업은 사업초기부터 전문가와 주민이 함께 도시재생을 추진하였다고 볼 수 있다.

도시재생지원센터는 현장에서 행정, 주민을 연계하고 각종 사업을 지원하는 역할을 수행하였다. 사업 초기 주민과 공공 간의 갈등을 중재하기 위해 센터장 겸 총괄 코디네이터로서 신중진 교수(성균관대학교)는 지역 주민과 모임들을 찾아다니면서 행정과 사업에 대한 신뢰를 회복하기 위해 노력하였다. 이러한 노력의 결과, 주민들은 도시재생 사업에 대해 신뢰를 얻게 되었고, 도시재생의 주체로서 참여하게 되었다 (손경주, 2018).

한편, 도시재생에 대한 주민 참여와 관심제고를 위해 도시재생지원센터와 도시재생협동조합을 중심으로 도시재생 이론교육과 공동체 활동교육이 실시되었다.

지역 주민이 적극적으로 사업에 참여하지 않으면 지역 공동체의 재활성화는 달성하기가 쉽지 않다. 낙후된 지역이 경제적, 사회적으로 재활성화 되기 위해서는 지역 주민이 핵심주체가 되어야 한다. 이때, 정부, 전문가는 지역주민이 공동체 계획을 만들고 실현시켜 나가는 것을 돕는 역할을 해야 한다는 주장도 있다 (김학실, 2013).



이러한 점에서 볼 때, 창신송인 지역은 인적 자본 측면에서 주민과 외부인력인 전문가 간 협력이 잘 이루어진 경우라 할 수 있다. 즉, 창신송인 지역 도시재생 사업은 지역의 각 사업을 견인하는 확실한 민간인의 리더가 존재하고, 도시재생에 대한 주민의 관심과 참여가 높은 중요한 특징이라고 할 수 있다.

### 〈창신송인 도시재생협동조합의 사회적 자본 측면에서의 특징〉

첫째, 사회적 자본 측면의 주민들의 관계 형성도는 지역에서 이루어지고 있는 다양한 이벤트와 공동체 프로그램 등을 통해서 규합된다. 프로그램 중심 사업들은 주민들의 역량강화(임파워먼트)를 목표로 주민참여를 통해 주민공모사업과 마을배움터, 일자리 지원사업으로 진행되었다. 주민공모사업이란 지역 공동체 활성화를 위해 지역 주민이 주체가 되어 활동하고 정부 차원에서 시행할 수 없는 소규모 사업을 지원함으로써 주민 개인(집단) 역량을 키우고 발휘할 수 있도록 하였다.

도시재생사업 4년 동안 주민공모사업은 총 76건이 추진되었다. 예를 들어, 마을 축제인 ‘꼭대기 장터’ 진행, 지역의 어린이들, 마을의 놀이터를 연구하고 상상하여 ‘산마루 놀이터’를 만들었다. 또한, 백남준 기념관의 마을 카페 준비를 위한 ‘백남준 기획단 바리스타 교육’, 악기를 연주하며 어린이와 주민들이 함께하는 ‘창신송인 마을 오케스트라 사업’이 실행되었다.

마을배움터 사업은 주민공동이용시설을 준비하는 주민을 직접 육성하기 위해 공동이용시설 기초 교육을 실시하여 창신송인 도시재생협동조합의 기초를 마련하였다.

또한, 주민들이 스스로 창신송인 지역에 대한 자부심과 내부결속을 강화하기 위해 도시재생 해설사 양성과정을 실시하였다. 일자리 지원사업은 청년들을 고용하여 도시재생 리더를 양성하는 역할을 수행하는 것이다. 이들은 지역의 다양한 역사문화적 자원들을 발굴하여 지역 주민들과 관계를 강화하면서 자연스럽게 지역의 리더로서 성장하게 되었다. 특히, 지역 청년들이 도시재생의 코디네이터로 고용되어 경험을 쌓았다. 이들은 도시재생사업 기간 이후에도 지역 활동가로서 역할을 하고 있고 현재 창신송인 도시재생 협동조합에서 일하고 있다 (손경주, 2018).



그림 27. 창신송인 도시재생 해설 프로그램 (자료: 손경주, 2018)

둘째, 커뮤니티 기반 조직의 구성과 주민들의 참여 현황이다. 위에서 살펴본 바와 같이, 창신송인 도시재생협동조합은 지역 주민들이 참여하여 2020년 현재 120명이 조합원으로 활동 중이다 (변혜선 외, 2020).

창신송인 도시재생협동조합의 조직은 운영팀과 사업팀으로 구분된다. 운영팀은 이사회, 사무국, 자문위원회로 구성된다. 이사회는 10인으로 구성되고, 사무국은 사무국장 1인, 운영팀장 1인, 외부 사업팀 5인, 시설운영인력 1인, 보조인력 3인으로 구성된다. 자문위원회는 기획운영분과와 문화예술분과를 운영하고 있다. 사업팀은 백남준 카페 운영단, 수수헌 운영단, 도시재생 해설단으로 각각 구성된다. 또한, 창신송인 도시재생협동조합은 안정적인 운영을 위해 감사 2인을 별도로 두고 있다 (창신송인 도시재생 협동조합 홈페이지, 변혜선 외, 2020).

창신송인 도시재생협동조합은 주민공동시설 운영단, 도시재생 해설단을 구성하여 주민공동이용시설인 백남준 기념관 카페, 회오리 마당, 수수헌, 토월, 채석장 전망대 및 카페를 운영하고 있다 (손경주 외, 2018). 특히, 백남준 기념관 조성 및 카페운영은 주민들이 먼저 제안하여 시작된 사업으로 상당한 의미가 있다고 할 수 있다. 주민들은 백남준 기념관을 준비하면서 주민들 스스로 공동이용시설에 대한 운영주체의 필요성을 느끼게 되었다. 이는 창신송인 도시재생 사업에서 창신송인 도시재생협동조합이 만들어지는 결정적인 계기가 되었다 (손경주 외, 2018).



그림 28. 마을카페 운영단 및 백남준 기념관 (자료: 손경주, 2018)

셋째, 외부와의 연계라는 측면에서 살펴보면, 창신송인 도시재생 지역은 중앙 정부와 서울시 도시재생 정책에 따라, 2014년 도시재생 선도지역으로 선정되어 총 200억원의 비용을 지원받았다. 서울시 CRC는 사업의 연속성을 고려하여 도시재생사업 종료 이후 3년 간 서울시의 비용지원을 받을 수 있다. 창신송인 도시재생협동조합은 서울시 CRC로 선정되어 2017년 도시재생사업 종료 이후, 2018년부터 2020년까지 서울시로부터 3년 동안 재정적 지원을 받았다. 비록 재정 지원기간에 한계는 있지만, 창신송인 도시재생협동조합은 중앙과 지방정부와 사회적 연계가 활발히 진행되고 있다고 볼 수 있다.

또한, 창신송인 도시재생협동조합은 타 지역의 도시재생 사업을 지원한다는 측면에서 외부와 연계가 진행된다고 볼 수 있다.

### 〈창신송인 도시재생협동조합의 재무적 자본 측면에서의 특징〉

재무적 자본은 출자액인 자기자본과 지방정부 보조금인 보조금으로 구성된다. 창신송인 도시재생협동조합의 경우, 2017년 5월 설립되어 2018년 4월 서울시 CRC로 선정되어 3년 동안 재정적 지원을 받게 되었다 (손경주, 2018).

창신송인 도시재생협동조합은 조합원 가입 출자액은 최소 3만원이다. 2020년 현재, 조합원은 120명으로 출자액 규모는 360만원이다. 조합 규정 상 수익 배분은 출자액의 10%로 배분하지 않고 다음 년도 사업비로 사용하고 있다 (변혜선 외, 2020).

창신송인 도시재생협동조합의 수익사업은 주민공동이용시설 운영과 도시재생해설 프로그램 운영등으로 얻어진다. 창신송인 도시재생협동조합이 운영하는 주민

공동이용시설의 수익과 재정보조 현황을 살펴보면 다음과 같다.

시설명	규모	수익	지출	재정보조 (서울시)
창신1동 주민공동이용시설 (토월)	연면적 1,334m <sup>2</sup> 지하2층~지상3층	2019년 도시재생 해설프로그램 2,400만원	인건비, 공과금 5,300만원	CRC 선정 :5,000만원
창신2동 주민공동이용시설 (회오리마당)	연면적 127m <sup>2</sup> 지상3층	2019년 공간 대여비 120만원	공과금 72만원	-
송인1동 주민공동시설(수수헌)	연면적 262m <sup>2</sup> 지상2층	2019년 교육비 및 공간 대여비 240만원	인건비, 공과금 264만원	
백남준 기념관	연면적 88m <sup>2</sup> 지상1층	2019년 식음료 판매 1,770만원	인건비, 공과금, 마을기금 및 카페기금 867만원	-
창신송인 채석장 전망대	연면적 103m <sup>2</sup> 지상3층	2019년 식음료 판매 및 공간대여 5,160만원	인건비, 공과금 3,240만원	-

표5. 2019년 창신송인 도시재생협동조합 사업 수익현황 (자료 : 변혜선 외, 2020, 저자 재구성)

창신송인 도시재생협동조합은 주민공동이용시설 5개을 운영하여 2019년의 경우, 수익 9,690만원, 지출 9,743만원의 규모를 가지고 있다. 수익보다 지출이 많아 경제적으로 자립성을 갖추지 못하고 있다. 창신송인 도시재생협동조합은 운영기간이 짧고 사업 경험이 부족하다. 또한, 조직이 영세하고, 수익구조가 재정상태 논하기에 여건이 매우 열악한 실정이다. 창신송인 도시재생협동조합이 '지속적인 도시재생을 추구하는 주민 중심 마을회사', '지역 자산을 활용한 마을재생 비즈니스 창출'이라는 미션과 비전을 가지고 있다 (창신송인 도시재생협동조합 홈페이지). 그러나, 사업영역이 공간대여, 식음료 판매 등 매우 제한적으로 운영되고 있어 향후 사업에 대한 깊은 고민이 필요한 실정이다.

창신1동 주민공동이용시설(토월)을 제외한 대부분의 시설이 공공지원 없이 운영되고 있다. 도시재생사업으로 조성된 주민공동이용시설에 대한 공공지원이 없어 시설운영에 어려움이 있고, 이로 인해 지역 주민들의 시설을 제대로 활용하지 못하고 있다.

이러한 도시재생협동조합의 수익구조의 문제를 해결하기 위해서는 지역과 상생하는 새로운 수익구조를 창출해야 한다는 지적도 존재한다.

송인1동 주민공동시설(수수헌)의 경우, 주민운영단 소속의 주민들은 주민 역량 강화의 부족과 지원 체계의 아쉬움을 운영상의 문제점으로 언급했다.

### 〈창신송인 도시재생협동조합의 생태적 자본 측면에서의 특징〉

창신송인 도시재생사업에서 가장 우선적으로 진행된 사업 중 하나는 지역 현황과 자원 조사였다. 창신송인 지역의 경우, 마을의 가치를 찾기 위해 ‘창신송인 신택리지사업(2014-2015)’을 추진하였다. 2014년 사업 초기에는 기존의 자료를 정리, 활용하는 수준이었다. 그러나, 2015년에는 서울시의 청년 활동가를 지원받았다. 창신송인 도시재생협동조합은 이들을 중심으로 지역의 자연, 지리, 인물, 건축, 산업 등의 역사와 현황에 대한 광범위한 조사로서 ‘창신송인 신택리지사업’을 기획, 추진하게 되었다 (서울시, 2019).

신택리지사업은 지역의 생태계 역량에 대한 조사를 시행하여 도시재생사업의 인문 사회적 기반으로 활용하고자 했던 것이 사업의 주요 내용이다. 이 사업의 또 하나 중요한 목적은 창신송인 지역에 대한 주민들의 애착과 자부심을 높이고 정신적, 문화적 측면의 가치를 재발견하기 위해 인문적인 정보를 축척하는 것이었다.

이러한 사업의 결과, 창신송인 지역의 중요한 생태적 자원은 골목길과 이 지역 출신의 역사적 인물인 백남준이었다. 먼저, 창신송인 지역에는 오래된 마을이 가지고 있는 좁고 구불구불한 많은 골목길이 있다. 이런 골목길은 옛 정취를 느끼게 해주는 정감 있는 요소이고 지역의 정체성을 느끼게 해주는 자원이다. 그러나 이러한 골목길은 주민들에게 불편을 주는 요소이기도 했다. 따라서, 지역 주민들, 지방정부와 창신송인 도시재생협동조합은 이러한 골목길을 개선하고 안전한 장소로 만들기 위해 논의를 시작하였다. 그 결과 골목길은 주요한 도시재생사업 중 하나인 ‘안전한 골목길 조성 사업’을 통해 범죄예방환경디자인도 적용되고 정감있는 골목길로 재 탄생하게 되었다 (서울시, 2018). 즉, 지역 내 자원을 활용하여 지역이 개선되고 주민들이 지역에 대해 애정을 가지게 된 것이다.

창신승인 도시재생협동조합은 ‘창신승인 신택리지사업’을 통해 지역의 다양한 역사와 문화, 인물을 발굴하면서 세계적인 예술가인 백남준의 집터가 이 지역에 있었음을 발견하게 되었다. 이러한 사실을 알게 된 주민들이 지역의 이미지 개선과 주민의 자부심 차원에서 백남준 기념관을 적극 제안하여 2017년 건물이 설립되었다 (손경주, 2018). 이 건물은 백남준 전시공간 이외에 주민공동이용시설을 조성하여 마을 주민들이 카페를 직접 운영하고 있다. 이 지역의 시니어 여성 10명이 카페를 직접 운영하고 있으며, 이들은 모두 창신승인 도시재생 협동조합 조합원들이다. 즉, 주민공동이용시설은 주민들을 위한 모임공간이자 고용 창출의 기회로 활용되고 있다.



그림 29. 백남준 기념관 및 카페 (자료: <https://thecrc.modoo.at/>)

### 〈창신승인 도시재생협동조합의 사회적 목적 측면에서의 특징〉

창신승인 도시재생협동조합과 같은 커뮤니티 기반 조직은 영리성과 공익성을 목적으로 운영되는 기업이다. 커뮤니티 기반 조직은 지역 사회를 기반으로 지역 사회의 활성화를 목적으로 움직이는 것이라 할 수 있다. 따라서, 커뮤니티 기반 조직은 영리 목적 이외에 지역 주민의 공동체성을 회복하고, 지속 가능한 커뮤니티 만들기를 통해 지역 주민이 지역에서 거주하는 것을 자랑스럽게 느끼도록 만들어야 한다 (김학실, 2013).

창신승인 도시재생협동조합은 도시재생 사업을 통해 지역을 위해 공익적인 목적을 지원하고 있다. 즉, 창신승인 도시재생협동조합은 지역 주민들의 커뮤니티 참여를 확대시켰고, 이웃과 함께하는 삶의 가치를 회복하는데 기여하였다.

창신승인 도시재생사업 지역 선정은 주민 주도로 시작되었다는 점이 거버넌스

측면에서 가장 인상적이다. 특히, 공공과 전문가를 중심으로 주민공동이용시설이 조성되기 전부터 도시재생지원센터를 운영하면서 창신송인 도시재생협동조합을 육성하였다. 그 후, 본격적인 도시재생 사업이 추진되면서 창신송인 도시재생협동조합은 자립하였다. 그리고, 그것은 주민공동이용시설이 조성되고, 도시재생기업으로서 지역의 도시재생 주체가 되었다는 특징을 가지고 있다 (권오은, 2020).

이러한 특징을 기반으로, 창신송인 도시재생협동조합은 도시재생의 지역 주체로서 지역 주민에 의한 거버넌스를 구축하여 사업을 추진하고 있다. 창신송인 도시재생협동조합에서 운영하고 관리하는 주민공동이용시설은 백남준 카페 운영단, 수수헌 마을 운영단이다. 이 곳들을 운영하는 주민들은 창신송인 도시재생협동조합 조합원들이다.

창신송인 도시재생협동조합은 공공, 전문가로 구성된 도시재생지원센터에 의해 인큐베이팅 되고, 다시 주민운영단을 인큐베이팅하면서 조직이 세분화되는 구조를 가진다. 이는 지속적인 도시재생을 위해서 바람직하다고 볼 수 있다 (권오은, 2020).

그러나, 창신송인 도시재생협동조합은 일자리 창출을 통한 지역 경제 활성화 측면에서 여전히 사업의 영세성을 보이고 있다. 주민공동이용시설인 수수헌의 경우, 송인1동 주민이 중심이 되어 2018년부터 주민을 대상으로 문화교육 프로그램을 직접 운영하고, 모임공간을 대관하고 있다. 수익분야는 2019년 교육비 및 공간 대여비 240만원이고, 지출분야는 인건비와 공과금 264만원으로 수익성이 낮을 뿐만 아니라, 사업의 구조도 매우 영세함을 알 수 있다.

창신송인 도시재생협동조합은 도시재생 과정에서 지역의 공동체 회복과 지역 주민을 중심으로 한 거버넌스 구축 방향은 사회적 목적에 부합한다고 볼 수 있다. 그러나, 영리성 측면을 살펴보면, 사업의 영세성을 극복하기 위한 다방면의 공공지원과 내부적 발전방향을 모색할 필요가 있다고 판단된다.

### 〈한계점과 시사점〉

첫째, 다양한 지역재생 전문가 참여가 필요하다.

창신송인 도시재생협동조합은 도시재생사업 종료 이후 지역주민 중심으로 운영

될 수 있도록 도시재생지원센터의 인큐베이팅 과정을 거쳐 설립되었다. 물론, 창신승인 도시재생협동조합은 도시재생지원센터로부터 지역 재생을 위한 노하우를 전수받았다. 그러나, 창신승인 지역의 경우, 주민의 힘만으로는 공공성과 수익성을 확보하기 위한 주민공동이용시설의 기획과 운영에 어려움이 있다. 주민공동이용시설이 지속적으로 지역재생을 위해 활용되기 위해서는 기획과 운영에 있어 전문성이 필요한 실정이다. 따라서, 주민공동이용시설을 지역재생과 연계시킬 수 있는 전문가가 참여할 수 있는 방안을 모색해야 한다 (민현석 & 오지현, 2019).

지역 재생에 필요한 핵심 멤버는 지역재생과 연계할 수 있는 전문가이다. 문화 기획, 공연, 영상, 디자인, 미술 등 재생과 연계할 수 있는 비즈니스 분야의 전문가가 멤버로 참여할 경우 상호 연계하여 시너지 효과 가능하도록 해야 한다 (손경주, 2020). 또한, 기업 운영을 이해할 수 있는 경험자가 필요하다. 사업 운영과정에 대해 임원진이 제대로 이해하고 지원해주기 위해서는 이사, 감사 등 임원진에 기업 운영의 유경험자가 있어야 한다. 임원진이 사업 경영에 대한 경험이 없는 경우 기업 운영과정에서 실무자가 이해시키기 어렵고, 이에 따라 사업에 상당한 애로사항이 발생할 수 밖에 없다 (변혜선 외, 2020).

둘째, 지속 가능성 확보를 위한 파트너십과 공공지원 강화가 필요하다.

지역재생회사가 공공성을 유지하고 수익창출이 가능한 균형 있는 운영구조를 만드는 것은 지속 가능한 도시재생을 위해 중요하다. 이를 위해서는 주민 자력에 의한 운영만 강조되어서는 안 된다. 지역과 상생관계를 유지하면서 새로운 수익이 창출될 수 있는 구조를 만들어 갈 수 있도록 일정부분 공공의 지원이 반드시 필요하다 (민현석 & 오지현, 2019).

하지만, Baily (2012)는 커뮤니티 기반 조직은 공공서비스를 생산하고 운영하는 데에 있어서 흑자를 내기 어렵다고 지적한다 (임경하, 2018, 148p). 또한, 지역재생을 추진하는 과정에서 민간조직인 도시재생협동조합이 지속적인 공공성을 담보할 수 있을지 우려가 있다. 왜냐하면, 도시재생협동조합이 자립적인 수익구조를 확보하기 위해서는 지역의 상인들과 대립 또는 경쟁할 수 밖에 없기 때문이다 (민현석 & 오지현, 2019).

한편, 서울시 CRC는 사업의 연속성을 고려하여 도시재생사업 종료 이후 3년간 서울시의 재정지원을 받을 수 있다. 창신승인 도시재생협동조합은 서울시



CRC로 선정되어 2017년 도시재생사업 종료 이후, 2018년부터 2020년까지 서울시로부터 3년 동안 1.8억원의 재정적 지원을 받았다. 하지만, 공공의 재정 지원은 도시재생 사업 초기 단계에만 지원이 가능하고, 그 규모도 매우 적다고 할 수 있다. 이러한 단기간, 소규모 지원으로는 커뮤니티 기반 조직의 지속성 확보에 한계가 있다고 볼 수 있다.

영국의 커뮤니티 기반 조직 사례(Saffron Lane Neighbourhood Council)는 민간과 공공부문 또는 다른 커뮤니티 기관들과 파트너십을 통해 기업운영의 안정성을 확보하고 있는 것을 보여준다. 특히, 지방정부와 협력은 전문적인 자문을 얻거나 지역 커뮤니티와 관련한 다양한 계획과 사업들을 연계하여 커뮤니티 기반 조직의 역량강화와 지속적인 운영을 가능하게 한다 (임정하, 2018).

따라서, 도시재생협동조합이 공공성과 수익성을 안정적으로 확보할 수 있는 운영구조를 마련하기 위해서는 지방정부의 공공재원 뿐만 아니라, 중앙정부 협조를 통한 펀딩과 사회적 투지시장 환경 조성이 필요하다. 또한, 다양한 민간협력 조직과 연계를 통해 도시재생협동조합의 공공서비스 분야에 대한 운영을 강화할 필요가 있다.

셋째, 도시재생협동조합 구성원들을 위한 역량교육 강화가 필요하다.

도시재생사업을 통해 조성된 시설들은 도시재생협동조합 같은 커뮤니티 기반 조직에 의해 운영될 수 있도록 해야 한다. 관련 연구(임정하, 2018)에서는 도시재생 과정에서 지역문제를 해결하고 주민의 역량강화와 적극적인 참여를 가능하게 하는 인프라로서 커뮤니티 기반 조직을 강조한다. 그 이유는 도시재생협동조합 구성원들은 도시재생 사업 추진과정에 직접 참여하여 시설들의 조성 목적과 지역 상황을 잘 알고 있기 때문이다. 따라서, 일정 기간 공공부문에서 교육 등을 통해 주민들이 자체적으로 시설을 운영관리 할 수 있는 역량을 갖추도록 지원해 줄 필요가 있다. 결국, 이러한 공공부문의 지원은 도시재생협동조합 구성원들의 역량을 향상시키고, 또한 이것은 지역의 지속 가능한 도시재생을 위해서 시설운영을 통한 재정을 안정적으로 확보하는데 중요한 역할을 할 수 있다 (민현석, 2019).

물론, 창신승인 지역의 도시재생 사업 초기 주민역량 강화를 위해 도시재생지원센터와 주민의 참여를 통해 주민공모사업, 주제공모사업, 마을배움터 등이 진행되었다. 특히, 마을배움터 사업은 주민공동이용시설 운영관리에 대한 기초 교육을 통해 주민공동이용시설을 준비하는 주민주체를 육성하여 창신승인 도시재생

협동조합의 기초를 마련하였다 (손경주, 2018)

서울형 도시재생사업은 사업기간이 정해져 있고, 주민들을 역량강화를 위한 공공의 지원도 이 기간 내에서만 이루어지고 있는 실정이다. 창신승인 도시재생협동조합의 경우, 수익사업은 주민공동이용시설을 통해 주로 이루어지고 있다. 따라서, 주민공동이용시설을 효율적으로 운영 관리하여 지속 가능한 도시재생을 위한 기초를 마련할 수 있도록 지속적인 주민역량 강화 교육이 필요하다.

넷째, 창신승인 도시재생협동조합 비즈니스 영역의 다양화가 필요하다.

창신승인 도시재생협동조합은 주민 중심 커뮤니티 기업으로 지속적인 도시재생을 지향하고 있다. 이러한 목표 아래, 창신승인 도시재생협동조합은 정부 주도의 도시재생 사업을 통해 조성된 주민공동이용시설을 활용하여 지역 일자리와 수익 창출을 위해 노력하고 있다. 또한, 중장기적으로 지역의 관리와 재생관련 사업들(사회주택, 임대주택 개발과 운영, 공공시설 관리 등)을 커뮤니티 비즈니스로 만들어 커뮤니티 기반 조직의 사업영역을 창출하고자 한다 (손경주, 2018).

현재, 창신승인 도시재생협동조합이 주요 수익사업은 주민공동이용시설과 도시재생해설 프로그램 운영에 의해 창출되고 있다. 그러나, 그 규모는 매우 영세한 실정이다. 위의 재무적 자본 측면에서 살펴본 바와 같이, 2019년의 경우, 창신승인 도시재생협동조합은 주민공동이용시설 5개와 도시재생해설 프로그램을 운영하여 수익 9,690만원, 지출 9,743만원을 각각 나타내고 있다. 즉, 수익사업이 매우 영세하고 사업영역이 협소함을 알 수 있다.

또한, 변혜선 외 (2020)의 연구에 의하면, 창신승인 도시재생협동조합은 도시재생 비즈니스 영역에서 한계를 가지고 있다고 지적하고 있다. 즉, 도시재생 분야에서 지역 주민들이 필요로 하는 비즈니스 영역들(위에서 중장기적 사업으로 설명하였다)은 대부분 시장성이 낮은 사업들이 대부분이다. 그러므로, 이와 같이 공공성은 높으나 시장성이 낮은 분야에서 창신승인 도시재생협동조합이 전문성을 강화하고 자립할 수 있도록 지속적인 공공의 지원이 필요하다.

따라서, 창신승인 도시재생협동조합은 현재 추진하고 있는 사업 이외에 당초 사업영역으로 제시한 임대주택 개발 및 운영, 공공시설 관리, 사회주택 등에 대한 준비를 해야 할 시점이다. 물론 이를 수행하기 위해서는 창신승인 도시재생협동조합 내부의 노력과 적극적인 공공의 지원을 바탕으로 추진해야 할 필요가 있다.

## 8. 결론(시사점과 정책제언)

서울시 도시재생 정책에서 지속 가능성 확보는 도시재생의 중요한 성공요소 중의 하나이다. 본 보고서에서는 이러한 지속 가능성을 위한 도시재생 정책을 수립하여 성공적으로 추진하고 있는 외국의 사례로서, 영국의 도시재생 정책과 커뮤니티 재생 사례를 집중적으로 살펴보았다. 이와 더불어 서울시 도시재생 선도지역으로 지정되어 추진된 창신송인 도시재생사업과 이 지역의 커뮤니티 기반조직인 창신송인 도시재생협동조합에 대해서도 국내 사례로서 검토해 보았다.

서울시 도시재생 정책의 지속 가능성을 위한 정책제언은 민관 거버넌스를 통한 협력적 도시재생 정책 수립과 커뮤니티를 기반으로 한 조직을 통한 자립적, 자생적 도시재생을 추진하는 것이다.

첫째, 민관 거버넌스를 통한 협력적 도시재생 정책 수립이다. 영국은 각 시대별, 정권별 상황에 맞춰 거버넌스형 도시재생 정책을 유연하게 추진해 왔다. 그 중 도시개발공사(1981, 대처정부), 잉글리시 파트너십(1993, 메이저 정부), 광역개발기구(1998, 블레어 정부)는 정부조직 차원에서 추진된 거버넌스이다. 즉, 중앙정부와 지방정부가 노후하고 쇠퇴한 지역에 대해 거버넌스를 구축하여 도시재생을 추진하였다. 한편, 도시재생회사(1999, 블레어 정부) 및 공동체 이익회사(2004, 블레어 정부), 지역기업 파트너십(2010, 브라운 정부)은 정부, 민간부문 등 다양한 이해관계자가 참여하여 운영되는 거버넌스 형태이다. 이것은 곧, 지역의 물리적, 사회적, 문화적 쇠퇴현상을 치유하기 위해서는 다양한 영역의 참여가 필요하다는 것을 보여주고 있다.

이러한 거버넌스 중 서울시에 적용할 만한 사례는 정부와 민간의 협력적 거버넌스는 공동체 이익회사(CIC)이다. 이는 서울시 도시재생활성화 구역내에서 지역 커뮤니티 기반의 사회적 기업이나 협동조합이 지역 공동체의 지속 가능한 발전을 모색할 수 있는 벤치마킹 대상으로 참고할 수 있다. 그 이유는 공동체 이익회사는 사회적 목적을 달성하기 위해 회사의 이익을 통해 공공주택 건설, 지역 어린이 돌봄 프로그램 시행 등 공공영역의 서비스 제공이 가능하기 때문이다. 공동체 이익회사는 사업을 통한 이윤과 자산을 지역 공동체의 공공선을 위해 사용할 수 있다. 따라서, 이러한 공동체 이익회사는 서울시의 도시재생 지역 내 지역

주민 및 공동체 구성원들이 쉽게 접근하고 쉽게 이해할 수 있는 비영리사업체 모델이 될 수 있다.

둘째, 커뮤니티 기반 조직을 통한 자립적, 자생적 도시재생을 추진하는 것이다. 서울시 도시재생 사업은 지역의 사회적 역량을 고려하고 향상시키기 위해 사업 초기 다양한 주민지원 사업과 공모사업을 진행하고 있다. 하지만, 이는 공공 재원을 획득하기 위한 지역 주민들의 요구가 주로 반영되고 있는 실정이다. 즉, 지역의 사회적 역량을 고려한 세밀한 맞춤형 커뮤니티 지원정책이 여전히 부족한 실정이다.

그러나, 영국의 코인 스트리트 커뮤니티 기업 사례는 공공부문에만 의존하고 있는 서울시 도시재생이나 커뮤니티 중심의 도시재생 사업 방식에 큰 시사점을 보여준다. 코인 스트리트 커뮤니티 재생에서는 주민조직, 거주 가능주택, 지속 가능성, 자발성, 기업의 수익구조 등이 중요한 개념으로 등장한다. 커뮤니티 기업의 가치는 토지의 공동체 소유와 임대방식을 통한 지속 가능한 주거, 고용 및 복지의 통합, 사회적 가치 재생산을 위한 파트너십, 문화예술 지구의 지역재생에 기여 등으로 설명될 수 있다. 커뮤니티 기업은 사회적 기업으로 주민조직에 의한 관리운영, 자산개발, 고용창출, 지역사회 복지서비스 확대, 로컬 거버넌스 구축을 통해 커뮤니티의 자립을 실현하고 있다.

즉, 공공부분의 재원에 주로 의존하는 서울시 도시재생 사업과 달리 코인 스트리트 사례는 커뮤니티 기업이 에셋 매니지먼트 기법을 도입하여 커뮤니티 자력으로 지속 가능한 도시재생을 추진할 수 있는 운영능력을 확보하고 있는 점은 시사하는 바가 매우 크다고 볼 수 있다.

한편, 영국의 사례분석을 바탕으로 서울시 창신송인 도시재생사업과 창신송인 도시재생협동조합의 사례분석을 통해 나타난 지속 가능한 도시재생을 위한 커뮤니티 기반조직을 위한 정책 제언은 다음과 같다.

첫째, 인적 자본측면에서 다양한 지역재생 전문가 참여 필요하다. 창신송인 지역의 경우, 주민의 힘만으로는 공공성과 수익성을 확보하기 위한 주민공동이용시설의 기획과 운영에 어려움이 있다. 따라서, 주민공동이용시설을 지역재생과 연계시킬 수 있는 전문가(문화 기획, 공연, 영상, 디자인, 기업활동가 등)가 참여할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

둘째, 지속 가능성 확보를 위한 일정 부분의 중앙정부 차원의 공공지원도 필요하다. 지역재생을 추진하는 과정에서 민간조직인 도시재생협동조합이 지속적인 공공성을 담보할 수 있을지 우려가 있다. 왜냐하면, 도시재생협동조합이 자립적인 수익구조를 확보하기 위해서는 지역의 상인들과 대립 또는 경쟁할 수 밖에 없기 때문이다 (민현석 & 오지현, 2019). 따라서, 도시재생협동조합이 공공성과 수익성을 확보할 수 있는 운영구조를 마련하기 위해서는 지방정부의 공공재원 뿐만 아니라, 중앙정부 협조를 통한 펀딩과 사회적 투지시장 환경 조성이 필요하다.

셋째, 도시재생협동조합 구성원들을 위한 역량교육 강화가 필요하다. 도시재생협동조합 구성원들은 도시재생 사업 추진과정에 직접 참여하여 도시재생 사업으로 조성된 기반 시설들의 조성 목적과 지역 상황을 잘 알고 있다. 이러한 시설의 효율적인 운영과 관리는 도시재생협동조합의 수익창출에 매우 중요하다. 따라서, 일정 기간 공공부문에서 교육 등을 통해 주민들이 자체적으로 시설을 운영관리할 수 있는 역량을 갖추도록 지원해 줄 필요가 있다. 결국, 이러한 공공부문의 지원은 도시재생협동조합 구성원들의 역량을 향상시키고, 또한 이것은 지역의 지속 가능한 도시재생을 위해서 시설운영을 통한 재정을 안정적으로 확보하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

넷째, 창신승인 도시재생협동조합 비즈니스 영역의 다양화가 필요하다. 현재, 창신승인 도시재생협동조합이 주요 수익사업은 주민공동이용시설과 도시재생해설 프로그램 운영에 의해 창출되고 있다(2019년, 수익 9,690만원, 지출 9,743만원). 그러나, 수익사업이 매우 영세하고 사업영역이 협소하다. 따라서, 자립적이고 자생적인 도시재생 사업 구조를 만들기 위해서는 사회주택, 임대주택 개발과 운영, 공공시설 관리 등의 사업영역에 대해서도 적극적으로 도전해야 할 필요가 있다.

〈인용문헌〉

1. 강정혜, (2014). 영국의 공동체 이익회사 (Community Interest Company)에 대한 논고. 서울법학 22(2). 1-28.
2. 김성숙, (2010). 지역밀착형 사회적 기업에 관한 연구: 대구경북지역을 중심으로. 대구경북지역밀착형 사회적 기업 연구 심포지엄, 대구경북 사회적 기업 지원센터. 11. 26.
3. 김영수 & 박종안, (2009). 한국 커뮤니티 비즈니스의 성공요소에 관한 사례 연구. 농촌사회. 19(2). 167-206.
4. 김영훈, 김기수 & 최광복, (2015). 영국의 거버넌스형 마을 만들기.
5. 김학실, (2013). 도시재생과정에서 마을기업의 역할. 한국정책연구. 13(2). 41-60.
6. 권오은, (2020). 서울형 도시재생 거점공간의 특성연구. 학위논문.
7. 문순영, (2013). 지역기반(community-based) 사회적 기업(social enterprises)의 특성과 발전과제를 중심으로. 사회과학 담론과 정책. 6(1). 23-53.
8. 민현석 & 오지현, (2019). 서울 도심부의 역사문화자원 활용한 도시재생 활성화사업 성과와 개선방향 제시. 서울연구원. 1-210.
9. 변혜선, 류상규, 백민석, 손경주, 홍병곤, (2020). 지속가능한 도시재생사업을 위한 마을관리협동조합 운영 방안 연구. 연구보고서. 1-142.
10. 서울시, (2018). 2025 서울시 도시재생 전략계획.
11. 서울시, (2016). Re-Seoul 도시재생 함께 디지로그.
12. 서울시, (2017). 서울형 도시재생 CRC 구성 및 육성 방향.
13. 서울시, (2019). 다시찾다 창신승인.
14. 서울시, (2018). 낙산과 동망봉을 품고 흐르는 행복마을 창신승인.
15. 손경주, (2018). 주민이 주인이 되어 다시 찾은 창신승인. 국토. 60-69.
16. 신동선, 김인식, (2008). 지방자치단체의 역사인물자원을 활용한 지역정체성 확립에 관한 연구. 경기행정논집. 22.
17. 양도식, (2013). 영국 도시재생 정책의 실제. 국토연구원. 1-261.
18. 윤혜영 & 정민선, (2017). 도시재생 파트너로서의 도시재생회사 운영사례 및 시사점. 인천발전연구원. 1-117.

19. 이영범 & 김은희, (2011). 사회적 기업을 이용한 주거지 재생. 국토연구원. 1-104.
20. 임정하, (2018). 지역 재생에 있어 지속 가능한 마을기업 육성에 관한 연구. 대한건축학회 논문집-계획계. 34(5). 139-150.
21. 천현석 & 김근태, (2008). 파트너십 형성을 통한 도시재생방안. 국토연구. 19-48.
22. 최조순, 김태영 & 김종수, (2011). 도시재생과 사회적 기업의 역할. 도시행정학보. 24(1). 283-302.
23. 한국건설교통기술평가원, (2007). 도시재생사업단 상세기획 연구.
24. 한상진 & 황미영, (2010). 한국과 영국의 사회적 기업 제도화에 관한 비교 연구. 시민사회와 NGO. 8(1).
25. 한슬기 & 김정빈, (2016). 도시재생사업 내 민간 비즈니스 참여와 역할. 서울 도시연구. 17(3). 25-44.
26. 홍성우 & 장우진, (2011). 도시재생 영역의 중요도 분석을 통한 사회적 기업의 지속가능성 탐색. 한국지적정보학회지. 13(1). 183-206.
27. Bull & Jones, 2006. Governance and Social Capital in Urban Regeneration: A comparison between Bristol and Naples.
28. Defourny, J. & Nyssens, M. (2012). The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective, EMES European Research Network, 12(3), 1-28.
29. Evers, A. (1995). Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 6(2), 159-182.
30. Nyssens, M., Adam, S. & Johnson, T. (2006). *Social enterprise*, 1st ed., London, Routledge.
31. Pearce, J. (2003). *Social enterprise in anytown*, 1st ed., London, Calouste Gulbenkian Foundation.
32. <http://jhkurbanlab.co.uk/>
33. [https://blog.naver.com/tomoon1990/60162704632\)](https://blog.naver.com/tomoon1990/60162704632)
34. <http://jhkurbanlab.co.uk/2015/02/17/>
35. <https://sheffieldcityregion.org.uk/>

36. <https://www.westway.org/>,
37. <https://m.blog.naver.com/policydb/221089889534>
38. <https://www.westway.org/>
39. [http://nuguna.suwonedu.org/lec\\_all/55534](http://nuguna.suwonedu.org/lec_all/55534)
40. <https://m.blog.naver.com/newdeal4you/222368084634>
41. <https://www.cvch.org.uk/who-we-are/about-us/>)
42. <https://www.domin.co.kr>
43. <https://www.pioneergroup.org.uk>
44. <http://www.yongin21.co.kr/>
45. <https://thecrc.modoo.at/>
46.  
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmberr/89/89we135.htm>
47.  
[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2014/09/15/2014091502401.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2014/09/15/2014091502401.html)
48.  
<https://m.blog.naver.com/PostView.naver?isHttpsRedirect=true&blogId=dbmasecenter&logNo=221239376914>
49.  
<http://www.ggilbo.com/news/articleView.html?idxno=777284>