미국의 사회적경제와 도시재생 정책 및 사례 연구

2022년 12월

성지연

국외훈련 개요

1. 훈 련 국 : 미 국

2. 훈련기관명 : 미주리주 경제개발국
(Missouri Department of Economic Development)

3. 훈련분야 : 경 제

4. 훈련기간 : 2020.12.31. ~ 2022.12.30

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 사회적경제
1. 사회적경제의 개념
2. 미국의 사회적경제
3. 한국의 사회적경제

Ⅲ. 도시재생
1. 도시재생의 개념
2. 미국의 도시재생
3. 한국의 도시재생

Ⅳ. 도시재생과 사회적경제 연계
1. 도시재생의 한계
2. 도시재생에서 사회적경제의 필요성

Ⅴ. 미국의 사회적경제 연계 도시재생 사례 : CDC
1. CDC 개요
2. CDC 운영체계
3. CDC 우수사례 : New Community Corporation
4. 시사점

Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

도시의 성장과 함께 발생한 소득 불균형, 사회 불평등과 같은 사회 문제들은 코로나 19 팬데믹 시대를 맞으며 더욱 악화되어 계층 간 격차를 더욱 심화시켰다. 저소득 가구, 고령 가구, 장애인 등 우리 사회의 취약계층을 위한 사회적 안전망은 약해졌으며 계층 간 불균형과 불평등은 더욱 깊어졌다.

디지털 소외계층인 고령층은 코로나 초기 마스크 구매를 위해 스마트폰 앱으로 재고 수량 및 판매 시간 확인하고 이동하는 젊은 층과 달리 추운 날씨에도 약국 앞에서 줄을 서서 기다리다 구매하거나 그마저도 마스크 품절로 구하지 못하고 빈손으로 돌아가는 일을 겪었다.

사회적 격차의 심화는 학생들에게서도 나타나고 있다. 코로나로 인해 시작된 비대면 수업으로 학생들의 학습 격차가 벌어진 것이다. 학습 결손 뿐 만 아니라 '활동지향성', '삶에 대한 긍정적인 태도'와 같은 사회 정서적 발달요인도 함께 하락하였는데 이는 사회경제적 취약 계층에서 더욱 크게 나타나고 있다.[1)]

미국의 경우도 마찬가지다. 코로나로 인해 중단된 등교수업이 다시 재개 되었지만 하이브리드 학사운영이 늘어나면서 온라인 수업과 활동이 크게 증가하였다. 그러나 미국 내 3세~19세 학생의 약 10%가 노트북이나 컴퓨터를 사용할 수 없는 가정의 아이들이고, 이들 중 대부분은 유색인종 학생들이다.[2)]

사회적경제는 시장 경제가 발전하면서 발생하는 사회문제에 대한 대

1) 배상훈, 진혜원, 김리연, 전민경, 전지혜, 조수현, 코로나19 전후 학생의 사회·정서적 경험과 학습패턴의 변화(성균관대학교 교육과 미래 연구소, 2021).
2) Priyanka Jaisinghani, "COVID-19 is widening the education gap. This is how we can stop it", , World Econimic Forum, August 10, 2020, https://www.weforum.org/agenda/2020/08/we-must-resist-covid-19-widening-us-education-gap/.

응으로 1980년대 유럽에서 처음 발생하였다. 경제 성장에 따라 발생한 경제적·사회적 불평등 문제, 산업 성장에 따른 환경 문제, 이후 경제위기로 인한 저성장과 고용문제, 저출산과 고령화에 따른 인구문제 등 복잡하고 다양한 문제 해결을 위해 나라마다 다양한 형태로 사회적 경제가 발달 하였다.

우리나라에서는 1997년 IMF 외환위기를 겪으며 사회적경제의 개념에 대한 연구와 논의가 시작하였고, 이 후 사회적 경제 주체의 증가와 그 영향이 커짐에 따라 2007년「사회적 기업 육성법」이 제정·시행 되었다.

서울시는 2009년「사회적 기업 육성에 관한 조례」를 제정·시행하고, 서울시 사회적경제 생태계 조성사업을 추진하였다. 그 결과 시 지원 대비 12.9배의 사회적 가치(취약계층 일자리 창출 및 사회서비스 제공)를 창출하는 성과를 이루었으나, 사회적경제 주체의 자생력은 미약하고, 사회적경제에 대한 일반시민들의 인지도나 체감도는 여전히 저조하다는 한계를 인식하게 되었다.[3)]

한편, 서울시의 도시정책은 기존의 도시환경 정비로써의 도시재생을 넘어 “지속가능한 도시발전을 위한 사회적 가치를 반영한 도시재생”으로 정책기조가 전환되었다. 이는 경제적, 물리적 도시 개발 뿐 만 아니라 문화, 사회, 지역, 역사, 복지, 환경을 포함하는 포괄적인 도시재생을 지향한다. 기존의 도시정책은 도시발전이라는 긍정적인 기능도 있었으나 원주민 이탈, 공동체 해체, 지역갈등 심화 등의 부작용도 야기하였다. 이러한 사회적 문제에 직면하면서 지역의 역사와 문화를 보존하고, 지역 취약계층 등에 일자리 및 사회서비스를 제공할 수 있는 질적인 성장에 대한 사회적 요구가 증가하였다.

이에 대한 대응으로 단순한 물리적 환경정비를 넘어 주민이 주도적으로 참여하여 공동체를 회복하고, 지역 경제의 주체가 되는 사회적경

3) 서울시 사회적경제담당관, 사회적경제가 일상에서 체감되는 서울 사회적경제 활성화 2.0 추진계획(서울시,2019). p7.

제 방식을 통한 도시재생이 논의되고 있으며, 실제 재생현장에 사회적 경제 조직들이 참여하고 있다. 지역에 기반한 사회적경제 조직이 지역의 문제를 해결하는 비즈니스 모델로 지역경제 선순환을 하는 사회적 경제 방식이 주민주도의 도시재생에 중요한 역할을 할 수 있다고 보기 때문이다.

하지만 현재 우리의 실정은 그 목표를 달성하기에는 여전히 미흡하다. 도시재생사업이 종료된 이후에도 재생된 지역을 관리하고 활성화를 유지하기 위해서는 지역 자체의 역량과 자생력이 필수조건이라고 할 수 있으나, 실제 도시재생사업 완료 후 자체 운영·관리가 가능한 재생지역이나 관리조직이 얼마나 있을지에 대해서는 회의적이다. 사회적경제 조직 또한 정부나 지자체의 지원사업 이후 폭발적으로 증가하였으나 사회적경제 기업들의 경쟁력이나 경영안정성, 운영능력 등에 대해서는 전반적으로 긍정적인 평가를 하기 어려운 실정이다.

미국은 우리보다 먼저 다양한 도시문제들을 겪으며 이를 해결하기 위한 도시정책을 추진하여 왔다. 또한, 협동조합, Community Development Corporation(지역개발회사), Employee Stock Ownership Plan(직원 주식 소유회사), Community Land Trusts(커뮤니티 토지신탁) 등 다양한 형태의 사회적경제 조직이 활동하고 있다. 특히 민간 중심의 사회적경제 조직은 도시개발 또는 도시재생 분야의 참여주체로서 중요한 역할을 차지하고 있어 우리에게 중요한 참고사례가 될 수 있다. 본 보고서에서는 미국과 한국의 사회적경제와 도시재생의 역사와 발전과정을 비교·분석하고, 미국의 도시재생에서 사회적경제가 어떤 역할을 하는지를 살펴봄으로써 우리에게 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

Ⅱ. 사회적경제

1. 사회적경제의 개념

1) 사회적경제의 등장

사회적경제는 자본주의 시장 경제가 발전하면서 야기한 빈부격차, 불평등, 환경파괴와 같은 다양한 사회문제를 대처하기 위해 발생하였다.[4] 시장 경제가 발전할수록 소득의 양극화, 불평등과 같은 문제가 악화되었고 시장경제로는 이를 해결할 수 없음을 인식하며 사회적경제 개념이 등장하게 되었다.

1800년대 초 유럽에서 발생한 협동조합을 사회적경제의 시작으로 볼 수 있으며, 우리나라에서는 1997년 IMF 외환위기를 겪으며 실업 문제 등이 악화되어 사회적경제의 개념이 주목받기 시작하며 사회적경제에 대한 연구와 논의가 시작되었다.

국제사회에서도 지속가능한 사회적·경제적 발전 및 사회문제 해결을 위한 사회적경제 영역 확대 및 활성화 노력을 하고 있다. UN은 2013년 “UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy”를 설립하여 사회적경제 조직과 연대하며 관련 제도 및 정책 환경 형성을 지원하고, 사회적 경제 국제 조직들과 파트너십을 구축하고 있다. OECD의 Social Economy and Innovation Unit은 국가별 연구보고서 발간, 역량강화 세미나, 우수 정책 공유, 사회적기업 생태계 평가기법 개발 등 국가적, 지역적 차원의 사회적 경제 지원을 위한 프로젝트를 설계하고 지원한다. EU는 사회적경제 관련 법령 등 제도 개선 지원, 금융 및 공공조달 지원, 연구보고서 발간, 네트워크 구축 등 사회적경제를 사회문제 해결을 위한 열쇠로 보고 적극적으로 지원하고 있다.[5]

---

4) 황윤성, 도시재생과 사회적경제의 통합적 접근방법 연구(2020)『인문사회과학연구』 제28권제1호 (2020,08), p243.

5) ‘사회적경제’(Social Economy)를 지칭하는 용어와 정의는 연구하는 학자나 나라, 조직에 따라 다르며, 영역을 구성하는 조직 등의 범위 역시 차이가 있다. UN에서는 ‘Social and Solidarity Economy(사회연대경제)’라는 용어를 사용하나 본 보고서에서는 ‘사회적경제’로

2) 사회적경제의 정의

사회적경제의 용어와 개념, 범위는 시대별, 국가별로 다르게 정의되고 있다. 우리나라에서는 사회적경제를 “구성원 간의 협력과 자조를 바탕으로 재화 및 용역을 생산하고 판매하며 사회적 가치*를 창출하는 민간의 모든 경제적 활동”이라고 정의한다. OECD는 “국가와 시장 사이에 존재하는 조직에 내재된 것으로 사회적 요소와 경제적 요소를 동시에 추구하는 것” 이라고 하였고, EU는 “참여적 영영 시스템을 갖춘 협동조합, 상호공제조합, 사단, 재단 등이 사회적 목적을 추구하기 위한 경제적 활동” 이라고 정의하고 있다. 이렇듯 사회적 경제에 대한 정의와 구분은 다양하지만 ‘구성원의 참여’를 바탕으로 ‘국가와 시장의 경계’에서 ‘사회적 가치’를 추구하는 ‘경제 활동’을 의미한다는 측면에서는 공통점을 가지고 있다고 볼 수 있다.[6)]

*사회적 가치란 사회, 경제, 환경, 문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여할 수 있는 가치를 말하며 인권, 안전, 복지, 노동, 사회통합, 상생과 협력, 일자리 창출, 지역사회 활성화, 지역경제 선순환, 기업의 사회적 책임 이행, 환경, 시민 참여, 공동체 이익실현 등을 포함한다.[7)]

3) 사회적경제의 특징

사회적경제는 시장경제와 경제활동이라는 공통점이 있지만 자율성, 민주성, 연대와 협력 등의 주된 목표에서는 차이점이 있으며, 사회적경제의 주된 목표는 다음과 같다.

- 효율적인 경영보다 구성원들의 자발적인 참여, 1인 1표 행사와 같은 민주적인 의사결정을 통한 자율적인 방법으로 조직을 운영한다.
- 상업적인 목표보다 구성원들의 이익 공유, 취약 계층을 위한 양질의 일자리 창출, 지역사회에 기여 등 사회적 가치를 우선적으로 추구한다.

통칭하여 기술하고자 한다.

6) 사회적경제 정의나 범위는 학자별로 다양하며, 공식적으로 정의된 법령 등이 없어 2017년 정부에서 발표한 「사회적경제 활성화 방안」에서의 사회적경제 정의를 인용하였다.

7) 관계부처 합동, 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략,(관계부처 합동, 2020), p2.

- 정부나 시장의 사각지대에 있는 취약 계층이 사회적 가치를 실현하기 위해 자주적으로 공동체를 구성하고 상호 연대·협력한다.
- 시장의 조직과 경쟁하며 사회문제 해결에 대한 시장실패·정부실패를 보완하는 기능을 한다.[8)]

2. 미국의 사회적경제

1) 미국 사회적경제 발전과정

미국 사회적경제의 시작은 협동조합에서 그 유래를 찾을 수 있다. 미국에서 최초로 인정받은 협동조합은 Benjamin Franklin에 의해 1752년에 설립된 Mutual Fire Insurance Company(상호화재보험회사)이다. 1810년에는 Dairy and Cheese Cooperatives (유제품 및 치즈 협동조합)이 설립되었고 이후 다른 농업 관련 협동조합들이 설립되었다. 그러나 당시 농업협동조합은 지역에 한정되어 있어 큰 조직으로 발전되지 못하고 조합의 수명도 상대적으로 길지 않았다.[9)]

미국의 협동조합은 1890년대 이후 본격적으로 성장하였다. 신용협동조합, 식품협동조합 등 다양한 협동조합들이 조직되었고, 1916년에는 미국협동조합연맹(Cooperative League of America, 현 National Cooperative Business Association)이 조직되었다.

미국의 협동조합은 꾸준히 성장하여 2019년 기준 전기, 식품, 신용, 노동자, 주택, 농업, 헬스 케어 등 6만 5천개의 협동조합이 미국 내에서 운영되며, 연간 750억 달러의 임금, 6천 5백억 달러의 수익을 창출한다.[10)]

---

8) 일자리위원회 관계부처 합동, 사회적경제 활성화 방안,(일자리위원회 관계부처 합동, 2017), p3. 참조

9) Lynn Pitman, History of Cooperatives in the United States, (University of Wisconsin-Madison : Center for Cooperatives, 2018), p2.

10) NCBA CLUSA(National Cooperative Business Association CLUSA international), 2019 Annual Report(NCBA CLUSA, 2020). NCBA CLUSA 회원조합만의 통계가 아닌 전 미국 협동조합 통계는 2019년 이후 2020, 2021년도 Annual Report에는 기재되지 않음.

미국의 전통적인 협동조합은 지역사회에서 조직되어 공동의 이익을 위한 운영이 중심이었으나 현대의 협동조합은 사회적인 문제에 관심을 갖고 사회적 가치를 목표로 삼는 사회적 협동조합 영역으로 확장되고 있다.

한편, 1970년대 이후 협동조합과 다른 새로운 형태의 사회적경제 조직이 등장하기 시작했다. 1970년대 경제침체로 인해 사회복지분야에서 활동하던 비영리단체들에 대한 미국 정부의 재정지원이 줄어들게 되자, 비영리단체가 이에 대응하기 위한 자구책으로 영리활동을 하면서 시작되었다. 정부의 보조금, 개인이나 재단의 기부금 등 외부 재원에 의존하여 사업을 운영하던 비영리단체들이 자금난을 겪게 되었고, 이에 대한 자구책으로 수익사업을 추진하면서 사회적 기업이 나타나게 되었다. 비영리단체들은 조직의 지속성을 위해서는 재정적 자립이 필요수단임을 깨닫게 되었고, 이를 위한 수익사업을 발굴·추진하게 되었다. 조직 운영에 있어서도 일반 영리회사의 경영시스템을 도입하는 등 재정 위기에 적극적으로 대응하였다. 이렇게 나타난 사회적 기업의 성장과 함께 이를 중심으로 사회적경제 영역이 확장되기 시작하였다.[11]

2) 미국 사회적경제 특성

미국의 사회적경제 영역은 사회적 기업(혹은 사회적 기업가, Social entrepreneur), 협동조합, 비영리단체, Low-profit Limited Liability Company(저수익 유한책임회사), Comunity Development Corporation(지역개발회사), Benefit Corporation(공익회사) 등을 포함하며, 우리나라의 사회적경제 영역보다는 광범위하다고 볼 수 있다.

미국은 정부주도가 아닌 민간영역에서 사회적경제가 시작되고 진화하였기 때문에 민간이 주도하여 민간 중심으로 사회적경제가 움직인다. 미국에서 사회적경제 조직을 별도로 지원하는 법은 없으며 따라서 미국 연방정부에서 직접적으로 사회적 경제 조직을 육성하거나 지원하

11) 이은선, 사회적 기업의 특성에 관한 비교 연구: 영국, 미국, 한국을 중심으로(2009), 『행정논총』 47(4), p379 참조.

지는 않는다. Community Development Financial Institution(지역개발금융기관), Impact Investment Fund(임팩트 투자펀드), Social Innovation Fund(사회혁신펀드) 등을 통해 지원하거나, 사회적 가치를 추구하거나 지역 커뮤니티 발전에 공헌하는 기업들 또는 비영리단체에 세제 혜택을 주는 등 간접적인 방식으로 지원한다.

3) 미국 사회적경제 조직

미국의 사회적 경제는 협동조합, 사회적 기업의 성장과 함께 민간 중심, 시장중심으로 발전하여 사회적경제 영역의 경계가 명확하지는 않다. 사회적경제 생태계 또한 민간 중심으로 조성되어 있다. 미국의 사회적경제 네트워크 또는 지원조직 또한 정부와 관련된 기관보다는 민간 조직인 경우가 다수이다. 미국의 주요 사회적경제 조직으로는 NCBA CLUSA, Skoll Foundation, Social Enterprise Aliance, B Lab, Community Development Corporation 등이 있다.

① NCBA CLUSA

(National Cooperative Business Association CLUSA international)

NCBA CLUSA는 1916년에 설립된 미국협동조합연합회로 협동조합을 발굴, 교육 및 기술지원, 협동조합 대중인식 개선 및 확산운동 등 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 협동조합에 대한 재정적 지원은 비영리 자선단체(Charitable organization)인 Cooperative Development Foundation[12](CDF)와 연계하여 수행하는데, CDF는 협동조합 연구, 행사 지원 및 프로그램 개발을 위한 교육 기금, 재해 복구 기금, 기술지원을 위한 개발 기금 등을 지원한다.[13]

---

12) CDF는 1944년에 'The Freedom Fund'라는 이름으로 설립되었다. 처음에는 제2차 세계대전 이후 유럽지역의 협동조합 재건과 발전을 도왔다. 1980년대에 'Cooperative Development Foundation'로 명칭을 변경하였고, 국제 구호보다는 미국 내 협동조합 지원사업에 중점을 두고 있다.

13) NCBA CLUSA 홈페이지 참조, https://ncbaclusa.coop/.

② Skoll Foundation

Skoll Foundation은 1999년 eBay의 창립자인 Jeff Skoll이 설립한 민간 재단(Private Foundation)이다. 사회적 조직 및 기관과의 파트너십 구축, 사회적 혁신 기업에 대한 투자 및 보조금 지원, 사회적 가치 확산 활동 등을 추진한다. 환경운동, 보건, 경제, 지배구조, 인종차별 등 다양한 분야의 사회문제에 대응하며 관련 단체들을 지원하고 있다. 2004년부터는 사회적 문제 해결과 공유를 위한 Skoll World Forum를 매년 개최한다. 또한 Skoll Awards for Social Entrepreneurship을 선정하여 사회적 문제해결을 시도한 사회적 혁신 기업에 3년 간 150만 달러의 보조금을 지원하는 것으로 사회적 가치를 실현하고 있다. 2020년에는 1억 7천만 달러의 보조금을 지급했다.[14)]

③ Social Enterprise Aliance

Social Enterprise Alliance(SEA)는 1998년에 설립된 미국 사회적기업 연합회로 사회적기업이 지속가능하고 수익과 영향력을 높일 수 있도록 지원한다. 사회적기업에 정보 제공, 연구 지원, 운영 자문 등 프로그램을 운영하고, Affinity Groups를 통해 기업 간 가치와 경험 향상을 위한 커뮤니티 구축을 지원한다. 또한 SEA Summit을 격년으로 개최하여 혁신적인 비즈니스 모델을 공유, 기업 간 네트워크 및 협업 기회를 제공한다.[15)]

④ B Lab

B Lab은 2006년 Rockefeller Foundation의 출자로 설립된 비영리단체이다. 영리기업의 경영, 사회적·환경적 성과, 책임성 및 투명성을 평가하고 인증하는 'B Corporation(B Corp)' 제도로 널리 알려졌다. B Corp 인증을 위해서는 B Impact Assesment에서 80점 이상 획득하여야 하는데, B Impact Assesment 기준은 사회적 가치 창출을 목표로 기업의 전반적인 경영평가 외에도 환경, 지역사회, 고객, 공급업체, 직원 및 주주에 대한 영향 등 기업의 사회적 책임

14) Skoll Foundation 홈페이지 참조, https://skoll.org/.
15) Social Enterprise Alliance 홈페이지 참조, http://www.socialenterprise.us/.

을 평가한다. 인증을 획득한 기업은 이후에도 3년 마다 검증과정을 거쳐야 갱신이 가능해 인증 획득 및 유지가 까다롭다고 할 수 있다. 또한 해당 기업의 연간 매출을 기준으로 책정된 연회비를 지불한다. B Corp은 민간 인증임에도 불구하고 높은 기준의 엄격한 인증 심사와 까다로운 인증 갱신 요건 때문에 B Corp 인증 기업은 신뢰할 수 있은 기업이라는 평가를 받게 되었다. 인증 획득과 유지의 어려움에도 불구하고 기업의 신뢰도 향상, 투자유치 우위 선점, 기업의 사회적 책임 유지 등 B Corp 인증 획득으로 인한 긍정적인 효과 때문에 기업들은 B Corp 인증에 주목하고 있다. 전 세계 기업들의 B Corp 인증 확산으로 2022년 2월 현재 78개국에 4,673개 이상의 B Corp 인증 기업이 있다.[16]

⑤ Community Development Corporation

Community Development Corporation(CDC)은 지역을 기반으로 조직되어 저소득층이 거주하는 낙후된 지역을 활성화하기 위해 지역을 개발하는 비영리 조직이다. 저소득 계층을 위한 저렴하고(저소득층이 지불 가능한) 일정한 수준의 임대주택을 개발하여 공급하고, 임대주택 입주민 또는 지역주민을 위한 교육, 직업훈련, 의료, 상담 등 프로그램 또는 서비스를 제공하거나 상업시설 등을 개발하여 지역을 재생하고 활성화를 지원하는 역할을 한다. 현재는 미국 50개 주에 4,600개의 CDC조직이 설립되어 있으며, 연평균 96,000세대의 주택을 생산하고 있다. 또한 CDC의 활동으로 인한 고용창출은 연 75,000명 이상이다.[17]

3. 한국의 사회적경제

1) 한국 사회적경제 발전과정

우리나라에서는 1997년 IMF 외환위기를 겪으며 다양한 사회문제가 발생하였는데, 이때 사회적경제의 개념이 주목받기 시작하며 사회

16) B Corperation 홈페이지 참조, https://www.bcorporation.net/en-us.
17) Community-Wealth.org, https://community-wealth.org/. CDC 조직수와 고용창출은 2006년 조사이며, 주택과 상업공간 생산량은 2010년 조사결과임.

적경제에 대한 연구와 논의가 진행되었다. 사회적경제 주체가 증가함에 따라 2007년에는 「사회적 기업 육성법」이 제정·시행 되며 정부의 정책사업으로 사회적경제 생태계를 조성하였다. 2017년 정부는 「사회적경제 활성화 방안」을 발표하며 사회적경제 성장을 위한 인프라 구축을 추진하였고, 생활SOC, 도시재생, 에너지, 지역사회통합돌봄(커뮤니티 케어) 등 사회적경제 진출 분야를 확대하기 위한 정책을 추진하였다. 또한, 사회적경제 통합정책 추진체계 구축을 위해 「사회적경제 기본법」,「사회적가치 실현 기본법」, 「사회적경제기업 제품판로지원법」이 입법 추진 중에 있다.

한편, 서울시는 2009년「사회적 기업 육성에 관한 조례」를 제정·시행 하고, 2012년부터 본격적으로 서울시 사회적경제 생태계 조성 사업을 추진하였다. '서울시 사회적경제 지원센터', '서울시 협동조합 지원센터', '서울시 소셜벤처 허브센터' 등을 설립, 운영하며 사회적경제 주체를 지원하는 등 사회적경제 저변 확대를 위한 다양한 정책 사업을 추진하고 있다.

2) 한국 사회적경제 특성

우리나라 사회적경제 조직은 주민들이 또는 민간에서 조직하고 자생적으로 발생한 미국이나 유럽의 협동조합이나 사회적경제 조직과는 달리 하향식으로 법제화되어 조직된 특징이 있다. 사회적경제 조직은 정부주도로 각각의 근거법에 의해 설립되며, 소관부처에 의해 지원, 관리되고 있다. 그 결과 우리나라에서는 비교적 빠른 시간에 사회적경제 생태계가 구축되고 그 주체들도 빠르게 증가하였다. 하지만, 긴 시간을 두고 경험과 역량을 축척하며 진화한 서구와 달리 우리의 사회적경제 조직은 단시간에 증가한 만큼 영세한 조직이 많고, 정부에 대한 의존도가 높은 편이다. 사회적경제 활성화를 위해 중앙정부나 지자체에서 보조금이나 융자를 직접 지원하거나 지원사업 또는 중간지원조직 등을 통해 간접지원하기도 한다.

3) 한국 사회적경제 조직

우리나라는 사회적경제 조직을 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업으로 보고 있다. 각 조직들은 각각의 설립배경과 목적에 따라 설립되었으며 그 소관부처와 근거법령도 다르다.

〈표 1〉 사회적경제 현황(2021.12월말 기준)

구 분		사회적기업	협동조합	마을기업	자활기업
소관부처		고용노동부	기획재정부	행정안전부	보건복지부
시 행		2007	2012	2010	2012
근 거		사회적기업육성법	협동조합기본법	행안부 지침	기초생활보장법
목 적		취약계층 일자리창출, 서비스 제공	조합원 권익 향상, 지역 사회 공헌	지역환경 개선, 지역공동체 활성화	수급권자 등의 자활 지원
기업 수	서울시	1,176개 (인증 567, 예비 609)	4,718개	117개	129개
	전국	6,535개 (인증 3,215개, 예비 3,320개)	22,227개	1,652개	1,050개

출처 : 서울시 통계자료 참조

① 사회적기업

우리나라는 1997년 IMF 이후 공공근로사업 등 저소득층의 소득활동을 지원하고 실업문제를 해결하기 위해 정부 주도의 일자리 창출사업을 적극적으로 추진하였다. 하지만 이러한 일자리는 고용이 단기적으로 지속되며 고용안전성을 보장하지 못해 정부의 예산 투입 대비 양질의 일자리 창출에는 높은 성과를 이루지 못하였다. 안정적인 일자리 창출과 사회 서비스 수요 등에 대응하기 위해 사회적기업 도입이 검토되기 시작하였고, 마침내 2007년에 「사회적 기업 육성법」 제정 및 시행되었고, 2008년에는 「사회적 기업 육성 기본계획」이 수립되어 사회적 기업을 제도적으로 적극 육성하게 되었다. 우리나라에는

2021년 12월을 기준으로 전국적으로 총 6,535개(서울 1,176개)의 사회적 기업이 있다.

「사회적기업 육성법」 제2조는 사회적기업을 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업”으로 정의하고 있다. 사회적기업은 고용노동부가 인증한 사회적기업과 지자체 또는 소관 중앙부처가 지정한 예비 사회적기업으로 구분된다.

사회적기업은 취약계층에 대한 지원, 지역사회 공헌과 같은 공공성의 띄고 있어 복지의 영역과 중복되는 부분이 있지만, 이윤을 추구한다는 점에서 복지와 구분된다. 여기서의 이윤 추구는 사회적 목적 사업을 위한 이윤 추구(재투자)라는 점에서 일반 영리기업과도 구분된다.

② 협동조합

우리나라는 1945년 광복 이후 농업인의 이익과 권리를 위해 농업생산자단체인 농업협동조합(농림축산식품부)이 설립되었다. 1960년에는 부산에서 한국 최초의 신용협동조합(금융위원회)이 설립되었고, 이후 수산업협동조합(농림축산식품부), 엽연초조합(기획재정부), 산림조합(산림청), 중소기업협동조합(중소기업벤처부), 새마을금고(행정안전부), 소비자생활협동조합(공정거래위원회)까지 8개의 협동조합이 각각의 개별법에 의해 설립되었다.

2008년 금융위기 이후 협동조합의 강한 회복력은 새로운 경제모델로 부상하게 되었다. 하지만, 이때까지 우리나라는 8개의 개별법에 의한 협동조합만 가능했기에 다양한 분야의 협동조합의 설립 근거는 없었다. 민주적인 운영방식과 일자리 창출 등을 위한 협동조합 설립을 위한 일반법 제정에 대한 요구가 증가하였고 2012년 「협동조합 기본법」이 제정 및 시행되었다. 2013년 기획재정부의 「협동조합 기

본계획」 수립을 시작으로 정부와 지자체의 협동조합 지원 사업이 추진되었으며 현재 전국에 22,227개(서울시 4,718개)의 협동조합이 운영되고 있다.

「협동조합 기본법」에 따르면 협동조합은 “재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직”이라고 정의하고 있다. International Cooperative Alliance(국제협동조합연맹)는 “공동으로 소유되고 민주적으로 통제되는 기업을 통해 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 열망을 충족시키기 위하여 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 협회” 라고 정의한다.

협동조합은 법인의 영리 여부에 따라 일반 협동조합과 사회적 협동조합으로 구분되며, 일반 협동조합은 자치단체에 설립신고, 사회적 협동조합은 사업소관 중앙부처의 인가를 받아 설립한다.

해외 협동조합은 생산자, 소비자, 노동자, 주택, 전기, 신용 등 다양한 분야에서 활성화 되어 있으나, 국내 협동조합은 장기요양서비스, 지역아동센터 운영, 장애인 활동지원 등 보건복지 분야와 사회서비스업, 취약계층 교육 등 교육 서비스 분야에 집중되어 있다. 국내 협동조합은 짧은 기간 동안 그 수가 폭발적으로 증가하였으나, 비즈니스 모델 개발, 사업 분야 개척 및 다양화 등 질적 성장이 필요하다고 할 수 있다.

③ 마을기업

2009년 행정안전부는 사회적 공공일자리 창출을 위해 ‘희망근로사업’을 추진하였다. 약 90만원의 월 급여 중 50%는 ‘희망근로 상품권’으로 지급하여 지역경제 선순환을 유도하는 사업이다. 2010년에는 후속사업으로 ‘자립형 지역공동체사업’을 확정, 마을기업 시범사업을 시작하였고, 2010년 12월 「마을기업 육성계획」을 수립하고 2011

년부터 본격적으로 마을기업 육성사업을 추진하였다.

「마을기업 육성사업 시행지침」에 따르면 마을기업은 “지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을 단위의 기업”으로 정의한다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제9호에 따르면 마을기업은 “지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업”이라고 정의하고 있다. 두 정의를 종합해보면 마을기업은 주민 스스로가 지역공공체의 이익을 위해 설립 또는 운영하는 마을의 기업이라고 할 수 있다.

④ 자활기업

자활기업은 자활사업단을 거친 2인 이상의 참여자(기초생활수급자 또는 차상위계층)가 협력하여, 조합이나 사업자의 형태로 탈 빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체로 「국민기초생활보장법」에 의한 자활기업 요건을 갖추고 보장기관으로부터 인정을 받은 기업을 말한다. 2010년 「국민기초생활보장법」이 시행되며 ‘자활공동체’ 지원 사업으로 시작되었고 2012년 법 개정과 함께 자활기업으로 그 명칭이 변경되었다.[18)]

자활기업은 사용자, 근로자 등 이해관계자가 기업의 주요 의사결정에 참여하며, 저소득층에 일자리를 제공하거나 지역사회에 기여하는 등 사회적 가치 실현을 목적으로 하며 일자리 제공에 중점을 둔 사회형 자활기업과 그 밖의 자립형 자활기업으로 구분된다.

18) 한국자활복지개발원, https://www.kdissw.or.kr/.

Ⅲ. 도시재생

1. 도시재생의 개념

도시재생은 낙후된 도시를 정비하여 환경을 개선하고 재활성화 시키는 것으로 초기의 도시재생 개념은 급속하게 산업화한 도시에서 도시빈민의 열악한 주거환경에 대한 정비의 필요성으로 19세기 영국에서 등장하였다. 1940년대 후반부터 영국, 미국 등 선진국들이 도시문제에 대응하기 위한 정책으로 도시재생 정책을 추진하였고, 점차 물리적 도시정비에서 포괄적 도시재생으로 도시재생의 개념이 변화하였다. 1950년대에는 정부 주도의 도시 재건축 사업(urban reconstruction)을 추진하는데, 노후화된 도시의 전반적인 도시계획을 추진하며, 지역 복원과 인근 지역 개발을 함께 추진한다. 1960년대에는 민간이 참여하며 공공부문과 민간부문의 커뮤니티 활성화 개발(urban revitalization)이 이루어진다. 1970년대에는 민간이 참여가 더욱 확장된 전면 재개발(urban renewal)이 추진되는데, 도시 인근의 개발로도 진행되었다. 1980년대에는 지역 커뮤니티를 넘어 대규모 프로젝트 중심의 도시 재개발(urban redevelopment)이 이루어졌다. 이 시기에 도시계획에서의 민간의 역할과 중요도는 점차 커져 공공부문과 민간부분의 협력 관계는 더욱 확고해졌다. 1990년대에는 지금까지의 재개발과 대규모 개발로 인한 다양한 도시문제가 나타나게 되며, 이에 대한 대응으로 도시재생(urban regeneration)에 대한 개념이 등장하게 된다. 도시계획에 있어 다양한 도시문제를 해소하기 위하여 포괄적 해결책에 중점을 두게 된 것이다. 2000년대에는 이전이 도시재생에서 한 단계 더 나아가 낙후된 도시를 다시 활성화 시키는 것으로 도시재생의 개념이 확장 되었다. 도시재생 완료 이후의 지역의 자립과 지속성을 목표로 지역 내 자원을 활용하고, 지역주민이 주도적으로 참여하며, 지역의 문화와 역사, 정체성을 유지하는 도시재생을 추진한다.[19]

19) 장우진 외, 도시재생 참여 주체로서 사회적 기업의 가능성, 한국지적정보학회지 12(2)(2010), p.47.

우리나라는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조에서 “도시재생이란 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”이라고 정의하고 있다. 이는 기존 주민의 지속적인 정주여건을 확보하고, 지역 공동체를 회복·유지하며, 지역 경제 자립 및 선순환 구조를 확보하는 포괄적인 도시정비라고 할 수 있다.

2. 미국의 도시재생 발전과정

1) 도시문제 발생과 슬럼화

미국은 19세기부터 북동부 지역의 도시에 이민자들이 증가하기 시작하였다. 또한 이시기의 산업혁명은 급격한 도시화를 유발하였다. 산업혁명과 교통수단의 발달로 미국인들의 생활방식은 이전과 달라지게 되었다. 1800년대에 미국인들이 생필품을 지역 내 상점에서 구입하였다면, 1900년대의 미국인들은 전문판매점이나 백화점에서 구입하기 시작하였다. 농촌지역에 있던 수백만 명의 사람들은 일자리를 구하기 위해 도시로 이동하였고, 이민자들도 일자리를 찾기 위해 도시로 모여들었다. 급격한 도시화와 인구집중은 빈부격차, 인종간·계층간 갈등 등 심각한 도시문제를 유발하였다.

미국의 급격한 도시화와 대규모의 이민은 슬럼가 형성으로 연결되었다. 슬럼은 단순히 가난한 동네가 아닌 빈곤, 황폐한 주택, 높은 범죄율, 공공서비스 및 치안 부재 등 사람답게 살기 어려운 도시 지역이다.[20]

19세기의 슬럼가는 환기가 되지 않는 작은 방들로 이루어진 공동주택들이었고, 이것은 콜레라와 같은 전염성 감염 질환 발생률과 영유아 사망률 상승으로 이어졌다. 뉴욕 주는 1901년 이러한 열악한 공동주

20) Encyclopedia.com, https://www.encyclopedia.com/history/united-states-and-canada/us-history/slums.

택의 건축을 금지하고 신축건물에 외부창문, 실내욕실, 환기 및 화재 안전시설 설비를 하도록 하는 The New York State Tenement House Act를 제정하였는데, 이 시기부터 도시주거문제 해결에 대한 고민이 시작되었다고 볼 수 있다.

2) 도시정책의 변화

1934년 Housing Act에 따라 'Federal Housing Authority(FHA)'와 'Federal Savings and Loan Insurance Corporation(FSLIC)'가 설립되어 주택정책을 추진하였는데, 주택개발 과정에서 정부가 "Redlining"[21] 관행을 따름으로써 흑인, 이민자 등 특정 인종과 계층이 정부의 지원 또는 금융권 대출 등에서 차별을 받게 되며 주택문제에 가장 취약한 계층이 정책 수혜대상에서 배제되었다. 이러한 차별은 인종적으로 분리된 주거지를 형성하게 되었다. 열악한 주거지역은 일자리를 찾아 이주한 남부출신의 가난한 흑인들이 거주하게 되었다. 인종에 따라 주거지역이 분리되며 저소득층 주거지는 기본적인 공공서비스의 제공마저 차별을 받게 되며 슬럼화는 더욱 악화되었다. 이 시기 재개발은 지방정부의 주도로 슬럼가를 철거(Slum Clearance)하여 열악한 주거 환경을 제거하고 저렴한 공공주택을 개발하는 것을 주목적으로 하였다.

1949년에 "모든 미국 가정에 제대로 된 주택과 적절한 생활환경(a decent home and suitable living environment for every American family)"를 국가적 목표로 하여 제정된 Housing Act는 더욱 저렴한 민간·공공 주택건설과 빈민가 철거, 도시재생을 위해 연방정부의 자금을 제공하는 근거를 마련하였다. 정부는 도심 내 슬럼가의 열악한 주택을 철거하고 신규 주택을 건설하는 대규모 재개발을 추진하였다. 하지만 이러한 방식의 도시 재개발은 많은 문제점을 야기하였다. 선택적 보조금 지원과 고속도로 건설 중심의 정책으로 그 혜택은 특정 계층만이 유리하게 받을 수 있었다. 백인가

21) 인종이나 민족에 따라 특정 지역의 거주자에게 재정적 서비스를 거부하는 차별적 관행으로 미국에서는 1968년에 레드라이닝을 불법으로 규정하는 'the Fair Housing Act'가 제정되었다.

정과 중산층은 더욱 교외로 이동하며 교외개발이 더욱 확대되었고, 도시의 빈민가에는 흑인과 가난한 이민자들이 남게 되었다. redlining과 인종별 지역분리는 더욱 악화되었고 도시의 경제적, 사회적 쇠퇴는 더욱 가속되었다. 도시의 빈곤문제, 인종별·계층별 차별, 커뮤니티 붕괴 등 사회적, 경제적으로 다양한 문제를 발생시키며 더욱 큰 사회적 혼란을 야기하였다.

이 법에 의해 실행된 도시정책은 부실한 계획, 사회적 형평성과 공정성에 대한 실패, 부정부패로 비난을 받았고, 사회적 논란과 분열을 일으켰다. 소수 민족이나 흑인이 거주하는 슬럼가를 파괴하면서 원주민이 접근할 수 없는 고가 주택이나 상업시설이 건축되었다.

정부는 1955년까지 810,000세대의 새로운 공공 주택을 건설한다는 목표에 훨씬 못 미쳤고, 주택이 부족한 도시에는 거의 공급되지 않았다. 이 법에 의한 도시재생은 1973년에 종료되었는데, 그 기간 동안 약 60만 세대의 주택이 철거되었고 약 200만 명의 주민이 이주하였으며, 수 천 개의 중소기업이 폐업하였다.[22)]

이에 대한 대책으로 1974년 Housing and Community Development Act가 제정되었다. 지방정부에 보조금 등 혜택을 주는 권한을 부여하고 중앙정부의 통제를 줄였고, 지역 사회를 유지하기 위해 민간 개발업자들에게 세제 혜택을 주었다. 그러나 지방정부로부터 시세보다 낮은 가격에 토지를 사들인 민간 개발업체가 저소득층에게 주택을 공급할 유인책은 없었고, 보조금과 세금감면의 혜택을 가져가면서 상업용 건물과 고급 주택을 건설하는데 치중하면서, 사회적 문제가 된 저소득층을 위한 주거환경 개선에는 큰 효과를 거두기 어려웠다.

그럼에도 불구하고 이 시기는 도시재개발 혹은 도시재생에 대한 개

22) Encyclopedia.com, https://www.encyclopedia.com/history/united-states-and-canada/us-history/urban-renewal.

념과 정책이 정부 주도의 대규모 철거와 이주보다는 지역 커뮤니티 재활성화에 중점을 두고, 민간의 참여를 도시재생에 끌어들이는 방향으로 전환되는 중요한 출발점이라고 볼 수 있다.[23] 이후 도시재생에서 주민 참여와 지역의 커뮤니티가 중심이 되었고, 물리적인 도시재생 사업에서 발전하여 환경과 역사, 문화, 커뮤니티 등 사회 전반에 미치는 영향을 포괄적으로 고려하게 되었다.

3) 미국 도시재생의 특징

현재 미국의 도시재생은 주정부와 시 또는 카운티와 같은 지방정부, 민간 개발업체와 지역 커뮤니티가 함께 참여하고 있다. 민관 협력 방식의 Business Improvement Districts(BID)와 지역 개발 회사인 Community Development Corporation(CDC)를 미국의 대표적인 커뮤니티 참여 도시재생 조직으로 볼 수 있다.

BID는 상업개선구역을 관리하는 비영리조직으로 지정된 상업지구 내의 사업체의 판매세, 부동산에 대한 재산세, 임대료 등과 같은 세금을 주요 재원으로 활용하여 BID의 개선과 발전을 위한 다양한 프로그램을 운영한다. 구역 내 거리 환경 미화, 치안 유지, 사업체 유치 및 지역 마케팅 등의서비스를 제공한다.

CDC는 지역 커뮤니티를 기반으로 하는 비영리조직으로 저소득층의 주거지를 개선하고 소외된 지역을 활성화하는 것을 목적으로 한다. 저렴한 주택을 개발하여 공급하여 지역 주민의 주거 안정을 지원하고, 주택가 조경, 커뮤니티 프로그램 등을 운영하며 지역 주민들에게 사회서비스를 제공하기도 한다.

3. 한국의 도시재생

1) 도시정책의 변화

---

23) 1974년 “Housing and Community Developent Act”의 제정에 따라 지역개발을 위한 Community Development Block Grant(CDBG) 프로그램, Urban Development Action Grant 프로그램 등을 추진하는데, 이러한 프로그램을 통해 CDC등 민간단체가 도시재생에 참여하며 성장하게 되었다.

우리나라는 한국 전쟁 이후 서울에 인구가 집중되기 시작하였다. 1960년대부터는 농촌을 떠나 도시로 향하는 '이촌향도' 현상이 급격하게 진행되었고, 1960대에 244만 명이었던 서울 인구는 2020년 현재 967만 명으로 전체 인구(5,183만 명)의18.65%를 차지하게 되었다. 이로 인해 서울은 급속하게 성장하고 동시에 팽창되어 왔으며, 이와 함께 빠른 속도로 도시가 형성되고 개발이 이루어 졌다.[24)]

우리나라 도시계획은 1962년 '경제개발 5개년 계획'의 수립과 함께 처음 시작되었다고 볼 수 있다. 1970년대에는 산업기반을 구축하는 것이 중점적으로 추진되었고, 1980년대 이후에는 서울을 비롯한 대도시의 인구 급증과 그에 따른 주택난을 해소하고자 산업기반 구축과 주거단지 건설이 함께 추진되었다. 이 후로도 꾸준히 신도시 개발 및 건설 등 주거공급 위주의 도시계획 사업이 추진되었다.

이렇게 형성된 도시는 주거환경 개선 및 생활편익 증대 등 긍정적인 기능을 하였지만, 수도권 인구 집중 현상이 가속되며 도시 외곽 지역의 난개발 추진되었고, 도시에 주거하는 사람들의 삶의 질은 떨어지며 교통, 환경, 도시 경관, 지역 불균형 등 여러 가지 도시문제를 야기하였다. 이후 재건축, 재개발 등 물리적인 도시정비 정책이 추진되었는데 이것 역시 원주민 이탈, 지역사회 해체 등 여러 문제점을 발생시키며 물리적 도시정비의 한계를 마주하게 되었다. 또한 산업 구조의 변화로 지역의 주력 산업이 쇠퇴하는 산업도시는 지역도 함께 쇠퇴하게 되었다.

이러한 여러 가지 도시문제와 그간의 물리적 환경정비의 한계에 따른 대응책으로 도시재생에 주목하게 되었다. 그간 급격한 도시화와 산업화에 따른 양적 성장에 중점을 두었으나, 물리적 성장 외에도 환경적, 경제적, 문화적 재생 및 지역주민의 삶의 질 향상 등 질적 성장에 중점을 두는 지속가능한 도시정책의 필요성이 높아지게 된 것이다.

---

24) 통계청, https://kostat.go.kr/.

2) 정부의 도시재생 추진경과

이에 정부는 “도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하기 위한 목적” 으로 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정하여 도시재생 사업의 법적 근거를 마련하고, 국책사업으로 도시재생 사업을 중점적으로 추진하기 시작하였다.

2014년에는 서울시 종로구를 포함한 전국 13개 지역을 ‘도시재생 선도 지역’으로 지정*하며 도시재생 사업을 본격적으로 시작하였다.

*도시재생 대상지역은 인구감소 지역, 총 사업체 수 감소 지역, 주거환경 악화 지역 중 다음 세부 기준에 2개 이상이 해당되어야 한다.(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제13조, 같은 법 시행령 제17조)

- 인구감소 : 최근 30년간 최대 인구수 대비 20% 이상 감소, 최근 5년간 3년 연속 감소
- 총 사업체 수 감소 : 최근 10년간 최대 사업체 수 대비 5% 이상 감소, 최근 5년간 3년 연속 감소
- 주거환경 악화 :노구준공 후 20년 이상 건축물이 50% 이상

2016년에는 서울 용산구, 구로구 등 전국 33개 지역을 도시재생 일반지역으로 선정, 도시재생 사업을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 환경 정비에 중점을 두었던 기존 도시개발 사업과 달리 지역 주민, 중앙정부, 지방정부 및 다양한 민간 부문이 도시재생 사업의 주체로 참여하는 도시재생 사업을 추진하였다.

2017년에는 “도시 쇠퇴에 대응하여 물리적 환경개선과 주민들의 역량강화를 통해 도시를 종합 재생하기 위한 뉴딜사업 추진(노후 주거지의 환경 개선과 도시 경쟁력 회복 사업 중점 시행)”을 목표로 지역 기반의 도시재생 뉴딜사업 추진을 시작하였다. 국가 재정을 지원하면서 도시재생 뉴딜사업 선정 권한을 지방정부에도 일부 이양하여 지역의 특성과 주민의 요구사항이 반영되도록 하며, 지역 공동체가 주도적으로 참여하도록 한다.

3) 서울시 도시재생 추진경과

서울은 한국전쟁 이후 인력, 자금, 공공기관, 상업시설 등 주요 자원이 집중적으로 유입되며 급속하게 성장하였지만, 도시화 및 산업화에 따른 대규모의 철거 및 재개발로 지역 공동체 해체, 지역 자원 훼손, 원주민 이탈, 지역 간 격차 및 불평등과 같은 부작용이 나타나게 되었다.

이러한 문제를 인식하고 서울시는 개발 중심에서 보전·관리 중심으로 도시계획 방향을 전환한다. 2000년대 북촌한옥마을의 훼손된 한옥과 경관을 살려 북촌의 역사와 문화를 되살린 '북촌한옥마을 프로젝트'를 서울시 도시계획에 있어 도시재생 개념 도입의 시작이라고 볼 수 있다. '청계천 복원사업' 또한 도시재생 개념이 도입된 사례로 볼 수 있다. 노후화로 안전문제가 제기되었던 청계고가와 복개도로를 철거하고 청계천을 복원하여 친환경 도심을 조성하였고, 광교, 수표교 등 문화유적을 복원하며 서울의 역사성을 회복하였다. 이것은 자연스럽게 관광객 유입을 이끌었고, 인근지역의 경제 순환 구조까지 만들어 내게 되었다.[25)]

2013년 정부의 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정 이후 서울시는 2015년에 「서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」를 제정하고, '2025 서울시 도시재생 전략계획'을 수립하였다. 2017년에는 도시재생 지원을 위한 '서울특별시 도시재생 지원센터'를 설립하였고, 지속적이고 안정적인 도시재생 지원 및 활성화사업 추진을 위해 전국 최초로 '도시재생기금'을 설치하는 등 '서울형 도시재생' 추진을 위한 기반을 구축하였다.

2018년에는 "2025 서울시 도시재생 전략계획"을 수립·발표하며 '지속가능 동력을 장착한 체감가능 도시재생'을 목표로 '서울형 도시재생' 사업을 추진하고 있다. 이를 위해 4대 추진전략과 20개 세부과제를 다음과 같이 설정하였다.

---

25) 서울시, 2025 서울시 도시재생 전략계획(서울시, 2018), p.4.

- 국가 협력 기반의 ‘글로벌 경제거점 창출’ : ①서울역～용산 국제업무축 재생, ②장안평 경제 거점 재생, ③새로운 광화문 광장 조성, ④영등포·경인로 도심권 재생, ⑤홍릉 연구도시 재생
- 일자리 생태계 성장을 위한 미래 성장 동력 확보 등 ‘일자리 기반 조성’ : ⑥4차 산업 거점과 지역 명소 창출, ⑦국·공유지를 혁신 거점으로 활용, ⑧지역과 연계한 전통시장 재생, ⑨대학·지역 연계 혁신 공간 창출, ⑩역세권 컴팩트 시티 재생
- 안전한 정주환경 조성을 위한 다양하고 체감 가능한 ‘주거지 재생 지원’ : ⑪주거 재생사업의 확대, ⑫노후 주거지의 기초 인프라 확충, ⑬소규모 정비기법 활성화, ⑭집수리·골목 환경개선 지원, ⑮ 에너지 자립 마을사업
- 지속가능한 미래를 위하여 민간주도·공공협력의 ‘선순환 체계 구축’ : ⑯민간주도 재생사업 정착, ⑰지역주체의 역량강화, ⑱지역 재생 전문관 파견, ⑲공공 디벨로퍼의 역할 확대, ⑳젠트리피케이션 대책 마련[26]

도시재생 사업의 유형은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따라 산업단지, 항만이나 철도 주변지역 등 노후한 국가의 핵심지역에 새로운 기능을 주고 고용기반을 창출하는 ‘도시경제 기반형’과 낙후한 근린지역 단위에 생활환경을 개선하는 ‘근린 재생형’으로 구분된다. ‘근린 재생형’은 다시 낙후된 도심을 중심으로 재활성화를 추진하는 ‘중심시가지형’과 낙후된 주거지를 재생하는 ‘일반근린형’으로 나뉜다.[27]

그러나 서울시는 법정사업에 포함되는 지역 외에도 도시재생이 시급하게 필요한 지역이나 주변지역에 파급효과를 미칠 수 있는 특색 있는 지역까지 서울시의 도시재생의 범위에 포함하고 있다. 서울시의 도시재생 유형은 “일자리 거점 육성형”, “생활 중심지 특화형”, “주거지 재

26) 서울시, 2025 서울시 도시재생 전략계획(서울시, 2018).
27) 2017년 정부는 ‘도시 쇠퇴에 대응하여 물리적 환경개선과 주민들의 역량강화를 통해 도시를 종합 재생’하기 위한 도시재생 뉴딜사업을 추진하면서 주거재생형 “우리동네 살리기”를 유형 추가하였다. (향후 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 포함하여 법정화 할 계획)

생형”, “거점 확산형”의 4가지로 구분된다.

〈표 2〉 서울형 도시재생의 유형

서울형 도시재생 유형	일자리거점 육성형	생활중심지 특화형	주거지 재생형	거점확산형
재생 방향	정부·민간부문과 협력적 추진 일자리와 미래 성장동력창출	쇠퇴산(상)업 지역, 역사자원 지역을 지역혁신거점으로 특화	주거환경정비 및 지역공동체 회복	혁신거점공간 조성을 통한 주변지역 활성화
재생 대상	대규모(저이용) 가용지를 보유한 지역	기존의 산업 또는 상업의 재활성화가 필요한 지역 지역역사·문화·자연자산의 활용가치가 높은 지역	노후(쇠퇴)하고 공동체 회복이 필요한 저층주거지 대상	유휴 국공유지 등 주변으로 파급 효과가 큰 필지 및 구역단위
규모	50만㎡ 내외	20만㎡ 내외	20만㎡ 미만	필지, 소규모 구역단위
법정 유형	경제 기반형	근린재생 중심시가지형	근린재생 일반 근린형	-

출처 : 2025 서울시 도시재생 전략계획(2018)

- ‘일자리 거점 육성형’은 저이용·저개발 지역을 대상으로 정부와 민간이 협력하여 추진하며 일자리와 미래 성장 동력을 창출하는 것을 목표로 하는데, 이것은 법정 유형인 ‘경제 기반형’에 속한다.
- ‘생활중심지 특화형’은 기존 산업 또는 상업이 쇠퇴하여 재 활성화가 필요한 지역과 역사·문화 등 지역자산의 활용가치가 높은 지역을 대상으로 해당 지역을 지역혁신 거점으로 특화하는 것을 목표로 하고, 이것은 법정 유형 중 ‘근린재생 중심 시가지형’에 해당한다.
- ‘주거지 재생형’은 노후하고 지역 공동체 회복이 필요한 저층주거지역을 대상으로 주거환경을 정비하고 지역 공동체 회복을 목표로 하는데, 이것은 법정 유형 중 ‘근린재생 일반근린형’에 해당한다.
- ‘거점 확산형’은 유휴 국공유지 주변의 파급 효과가 큰 필지 및 구

역단위 지역을 대상으로 혁신거점공간을 조성하여 지역을 활성화하는 것을 목표로 한다. 이 유형은 법정 유형에 속하지 않는 지역으로 서울시에서 자체 도입한 유형이다. 서울은 산과 하천 등 풍부한 자연자산을 보유하고 있으며, 도시 내에 많은 문화재와 역사문화자원을 보유하고 있다. 이러한 자원을 연계하여 역사·문화·경관 명소를 발굴·활용하여 경제적 파급효과가 큰 국·내외의 관광객의 유입을[28] 확대하고, 구도심 내 앵커시설 조성하여 지역주민의 커뮤니티를 활성화할 수 있다. 주거지역 소규모 정비, 전통시장·재래시장 재생, 골목상권 활성화와 같은 지역상권 재생 역시 거점확산형 도시재생 유형에 포함될 수 있다.

서울시는 법정 도시재생활성화 지역 52개소를 포함하여 총 232개소가 선정(2021년 1월 기준)되어 도시재생사업을 추진하고 있다.[29]

서울시 도시재생 사업은 지역 활성화와 함께 일자리를 창출하는 성과도 내고 있는데, 그 대표적인 사례로 '서울역 일대(경제기반형)', '세운상가(중심시가지형)', '창신·숭인(일반근린형)'을 들 수 있다. 이 3개의 도시재생지역은 약 8만8천개의 직,간접 고용유발효과를 보였는데, 특히 공공무문의 직접효과(5,132명)보다 민간부문의 간접효과(83,561명)가 16배에 이상 컸다.[30]

---

28) 2021 서울 관광·MICE 통계자료집(서울관광재단, 2022)에 따르면 한국을 방문한 외래관광객의 서울 방문률 현황은 2016년부터 2019년까지 평균 78.15%를 차지하고, 여가/위락/휴가 목적의 방문이 50% 이상이다.(2020년과 2021년의 서울 방문률은 47.2%로 크게 하락하였으나 이는 코로나19의 영향으로 주요 방문목적 또한 업무(42%)와 친구, 친지방문(28%)임. 따라서 지난 2년간의 서울 방문률 하락을 의미 있는 추세 변화로 보기는 어려움). 2019년 서울 관광객의 총 지출규모는 26조 290억원으로 서울 내에서 생산유발효과는 약 354천억원, 부가가치 유발효과는 약 158천억원, 고용효과는 약444천명에 달하며, 타 지역으로 파생되는 파급효과(생산유발효과 155천억원, 고용효과 202천명)도 크다고 할 수 있다.

29) 서울균형발전포털, https://uri.seoul.go.kr/surc/seoulInfo/businessTypeAndStatus.do,

30) 서울시 보도자료, "서울시 도시재생이 양질의 일자리 유발"(2018년1월8일)

〈표 3〉 서울시 도시재생활성화지역(3개소) 고용유발효과

구분	직접효과 (활성화계획의 공공부문)			간접효과 (활성화계획 외 민간부문)			계
	건설단계 (일시적 일자리)	운영단계 (지속적 일자리)	합계	건설단계 (일시적 일자리)	운영단계 (지속적 일자리)	합계	
서울역 일대	1,222	856	2,078	30,146	22,004	52,150	54,228
세운상가	988	1,720	2,708	12,131	19,235	31,366	34,074
창신숭인	177	169	346	-	45	45	391
합계	2,387	2,745	5,132	42,277	41,284	83,561	88,693

출처 : 서울시 보도자료, “서울시 도시재생이 양질의 일자리 유발”(2018.1.8.)

Ⅳ. 도시재생과 사회적경제 연계

1. 도시재생의 한계

그간 도시재생은 정부의 재정을 투입하며, 정부 또는 공공기관 주도로 추진되어 왔다. 사업에 소요 되는 거의 대부분의 예산을 공적자금으로 충당하며, 그에 따른 사업기간, 사업내용, 추진방법 등이 정부가 미리 정한 기준에 맞게 실행되어야 한다. 이로 인해 사업 추진 중에 나타나는 변수에 대응하거나 지역 공동체의 의견 수렴을 위한 충분한 시간을 투입하기 어렵고, 따라서 지역의 특성과 주민의 의견을 반영한 사업 수행에 한계가 발생하였다. 그 결과 정해진 기간 내에 사업완료가 가능하고 성과가 가시적으로 확인 가능한 환경개선, 시설건축과 같은 물리적인 환경개선사업에 편중되었다.

도시재생에서는 물리적인 환경개선(Hard Ware) 뿐만 아니라 지역주민들의 역량강화(Soft Ware)가 함께 달성되어야 한다. 이를 위해 도시재생사업에서는 지역역량강화 프로그램이 필수적으로 수행되는데, 대부분 도시재생 전문가나 활동가를 초빙하여 원론적인 강의 위주의 역량강화 교육을 실시하거나 도시재생 캠페인, 워크숍과 같은 단발성·행사성 프로그램들로 구성되어 있다. 이러한 프로그램 운영으로 지역공동체를 회복하고 실질적인 역량강화를 달성하는 것은 매우 제한적일 수 있다.

또한 앞에서 언급한 예산과 시간의 제약 때문에, 또는 주민 접점에 있는 실행기관의 판단에 따라 도시재생사업에 대한 주민들의 의견 반영이나 역량강화 프로그램 참여에 주민자치위원회, 통장회 등 기존 활동 단체들을 활용하는 경우가 많았다. 이런 점은 도시재생 사업추진에 있어 지역 주민 전반의 의견을 수렴하거나 도시재생 역량을 강화하는 데에 장애가 되기도 한다.

지역주민이 주체가 되어 추진하고 주민 거버넌스를 구축하는 도시재생의 본래 목표와는 달리 실질적으로는 정부가 주도하게 되어 도시재

생 사업 종료 이후에는 사업의 지속성을 유지하는데 어려움이 발생하였다. 주민 조직의 도시재생 역량 부족, 지역공동체의 결속력 부족으로 도시재생 공간이나 프로그램의 운영·관리에 어려움을 겪는 현상이 나타나고 있다. 또한 공적자금에 대한 의존성이 높아 정부의 재정투입이 종료된 이후에는 자체 수익모델 부재로 도시재생 사업이 중단되는 경우가 발생하였다.

2. 도시재생에서 사회적경제의 필요성

사회, 문화, 경제, 환경 등 종합적인 재생 및 지역 주민의 삶의 질 향상을 고려한 도시재생에서 다양한 주체들의 참여와 협력은 매우 중요하다. 이에 정부는 2017년부터 '주거복지·삶의 질 향상', '도시 활력 회복', '일자리 창출', '공동체 회복 및 사회 통합'을 정책목표로 지역 공동체가 주도하는 '도시재생 뉴딜사업'을 주친하고 있다[31].

도시재생 사업에서 지역주민의 역할은 사업 계획 수립 혹은 사업 추진 과정에서 참여에 그치지 않고, 사업완료 이후의 도시재생 공간 및 프로그램의 운영 주체가 되어야 한다. 현재 도시재생 사업에서는 사업 완료 시점을 기준으로 그 전까지 주민 참여는 이루어지나, 이후의 사업 운영 및 관리는 주민단체 또는 지역의 역량 부족하여 도시재생 사업의 지속성을 확보하기 어렵다.

지속가능한 도시재생을 위한 조직적인 주민참여가 강조되면서 복합적 도시재생과 도시재생 사업의 지속성을 담보하기 위해 재생사업에 이해당사자로서 참여하는 수준의 주민협의체보다 주도적으로 사후관리를 담당할 수 있는 사회적경제 조직이 필요하다.[32] 지역 기반의 사회적경제 조직[33]은 지역을 잘 알기 때문에 도시재생 사업 운영·관리를 하며 주민참여를 이끌어 낼 수 있고, 이를 기반으로 지역의 역량을 강

31) 도시재생종합정보체계, https://city.go.kr/.
32) 신우진, 신우화, 박세훈, 김재경, 나주몽, "도시재생과 사회적경제", 도시정보 No.410(2016)
33) 우리나라에서는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업을 사회적경제조직으로 보고 있으나, 본 보고서에서 도시재생에 참여하는 사회적경제조직으로는 자활기업을 제외한 사회적기업, 협동조합, 마을기업에 한정한다.

화시키며 지역의 사회적경제도 함께 성장할 수 있다.

사회적경제 조직은 사회적 가치를 추구하면서 경제적 이익도 추구하는 공익성과 기업성을 함께 가지고 있는 조직형태이다. 이런 점에서 사회적경제 조직을 활용하면 정부의 재정지원이 종료된 후에도 지속가능한 도시재생을 위한 주민의 경제활동을 이끌어낼 수 있다.

지역기반의 사회적경제 조직은 주로 지역에서 수요와 공급이 이루어지는 비즈니스 모델을 가지고 있다. 지역 자원을 활용하여 지역 내에서 생산과 소비가 이루어지며, 지역의 일자리 창출을 촉진할 수 있다. 또한, 여기서 발생한 이익이 지역 내에서 소비 또는 재투자되는 지역경제 선순환 구조로 지역사회의 경제적 자립과 재활성화를 촉진할 수 있다.

지역기반의 사회적 경제조직은 지역주민이 주체가 되어 지역의 문제를 '비즈니스' 형식으로 해결하고, 여기에서 얻은 이익은 다시 지역에 환원해 도시재생의 주요 목적인 주민참여를 통한 공동체 회복을 달성하는 수단이 될 수 있다.[34]

또한 행정의 접근이 어렵거나 정부나 시장의 공급이 부족한 분야에 사회적경제 조직이 그 역할을 대신해 재화나 서비스를 공급할 수 있다. 주민참여, 민간주도로 돌봄, 문화, 주거, 생활편의 등 사회서비스를 지역의 자원을 활용하여 제공하는 것이다. 지역에 대해 잘 아는 지역기반 조직이기 때문에 취약계층에 대한 사회서비스 뿐만 아니라, 1인 가구나 맞벌이 부부 등 지역 특성에 맞는 사회서비스를 제공할 수 있어 지역의 니즈를 충족시킬 수 있다. 또한, 이러한 과정에서 발생되는 이익으로 도시재생 사업을 지속시킬 수 있으며, 지역문제 해결에 주민참여를 유도하여 지역공동체 회복 및 결속력 강화를 이끌어 낼 수 있다.

---

34) 박세훈, 임상연, 정소양, 김영빈, 도시재생 추진을 위한 사회적 경제 조직 마스터플랜 수립연구,(국토교통부, 2014).

기존의 노후지역 환경개선에 치중하던 도시정비를 벗어나 지역, 사회, 문화, 환경을 아우르는 도시재생 사업은 사회 전반에 영향을 미치고 있다. 지역주민의 삶의 질을 높이고, 해체된 지역 공동체를 회복하며, 지역경제 활성화를 기대할 수 있다. 사회적경제 조직은 정부를 대신하여 사회서비스를 제공하고, 지역주민을 고용하여 일자리를 창출하며, 발생한 수익을 지역에 재투자하는 선순환 구조 마련 등의 역할을 하는 등 지속가능한 도시재생 사업을 위해 중요한 수단이 아닐 수 없다.

Ⅴ. 미국의 사회적경제 연계 도시재생 사례
: Community Development Corporation

1. CDC 개요
1) CDC의 등장배경

Community Development Corporation(CDC)는 CDC가 위치한 지역을 기반으로 저소득층이 거주하는 낙후된 지역을 활성화하기 위해 지역을 개발하는 비영리 조직이다. 저소득 계층을 위한 저렴하고(저소득층이 지불 가능한) 일정한 수준의 임대주택을 개발하여 공급하고, 임대주택 입주민 또는 지역주민을 위한 교육, 직업훈련, 의료, 상담 등 프로그램 또는 서비스를 제공하거나 상업시설 등을 개발하여 community 개발과 활성화를 지원하는 역할을 한다.

CDC는 미국의 도시문제를 해결하기 위한 정부 주도의 도시재생 시도가 실패하면서 이에 대한 대응으로 등장하였다. 1950년대까지 정부는 슬럼화된 도시를 정비하기 위해 전면 철거하고 재개발 하는 등 정부 주도의 획일적인 도시정책을 추진하였다. 하지만 이러한 노력에도 도시의 슬럼화는 더욱 가속되었고, 주거·치안·위생 등 기존의 도시문제뿐 만 아니라 인종차별, 계층 간 갈등이 악화되며 더 복잡하고 다양한 사회문제가 발생하게 되었다. 뉴욕 역시 도시 내 여러 지역에서 도시 문제들이 발생하고 있었다.

Brooklyn의 Bedford-Stuyvesant 지역은 뉴욕 내에서 심각한 도시문제를 앓고 있는 지역 중 하나였다. 1964년 백인경찰이 흑인청소년을 총으로 쏴 사망하는 사건이 발생하며 빈곤층의 폭동이 일어났다. 이를 계기로 Bedford-Stuyvesant의 개선을 위한 논의가 시작되었다.

정부 주도의 재개발의 한계를 인식하면서 community의 특성을 이해하고 community의 니즈를 반영할 수 있는 민간이 도시재생 사

업에 참여하기 시작하며 CDC가 등장하였다. 1966년 뉴욕의 상원의원 Robert F. Kennedy가 빈곤한 커뮤니티에 투자하는 민간 부문에 인센티브를 제공하는 the Economic Opportunity Act의 수정안을 발의하였고, 1967년 지역재생을 위한 민간개발회사인 Bedford Stuyvesant Restoration Corporation가 설립되었는데 이것이 미국 최초의 CDC이다.

2) CDC의 발전과정

Bedford Stuyvesant Restoration Corporation의 설립을 시작으로 미국의 전 지역에서 CDC가 설립되었는데, 정부의 자금을 바탕으로 빠르게 성장하였다. 1974년 “Housing and Community Developent Act”의 제정에 따라 연방정부는 “Community Development Block Grant(CDBG)”[35] 프로그램을 추진하며 지방정부에 사업추진 권한을 이양한다. 이후 빈곤한 도심지역에 추가로 자금을 지원하는 ”Urban Development Action Grant“ 프로그램을 추진하는데, 이러한 프로그램을 통해 지방정부에서 CDC를 지원하며 지역개발사업이 추진되었다.

CDC는 지역기반의 조직으로서 지역의 역사, 특성, 니즈를 다른 어떤 조직보다 잘 알고 있어 community의 지지를 받으며 성장할 수 있었다. 정부의 프로그램은 저소득층을 위한 주택사업 외에도 보육, 의료, 교육, 자금대출 등 빈곤퇴치프로그램을 지원하였는데, CDC는 특히 주택사업에 주력하였다. “Housing and Community Developent Act”에 따라 세입자의 임대료를 보조하는 “the federal Section 8 housing program”과 부동산 투자자에 대한 세제해택이 추진되며 저소득층을 위한 주택 개발이 급증하는 계기가 되었고 CDC가 저소득층에 주택을 공급하는 한 축으로 성장하게 되었다.

---

35) Community Development Block Grant(CDBG) 프로그램은 state, city, county 등 지역을 기반으로 양질의 주택과 적절한 생활환경을 제공하고 주로 저소득층을 위한 경제적 기회를 확대함으로서 지속가능한 도시 커뮤니티를 개발하기 위한 보조금 프로그램이다. 저소득층을 위한 주택개발 외에도 교육, 돌봄 등 사회서비스에도 보조금을 사용할 수 있도록 허용하며, 저소득층을 위한 최소한의 지출범위를 설정하였다.

1986년에 “Low Income Housing Tax Credit(LIHTC)” 프로그램이 실행되었는데 이것은 CDC가 저소득층을 위한 주택사업을 추진하는데 강력한 동력이 되었다. 이 프로그램을 통해 대규모의 민간자금이 CDC가 추진하는 주택사업에 투입되기 시작하며 CDC가 폭발적으로 증가하였다.

1990년대에는 판매용 주택건축, 상업구역 재개발, 커뮤니티 시설 등으로 CDC의 사업분야가 확장되었다. 지역의 과세기반 마련을 위해 안정적인 주거단지 조성과 판매용 주택건축의 필요성이 증가하게 되었고, 그간 주택사업에만 집중되어 상대적으로 소외된 상업구역 개선이 요구되었기 때문이다. 또한 지역 내 문제해결을 위한 포괄적인 접근의 필요성이 대두되며 경찰서, 의료시설, 커뮤니티 시설, 공원 등의 개발에도 참여하며 도시재생의 전 분야에서 CDC가 활동하게 되었다.

2000년대 이후 CDC는 그동안 쌓아온 경험과 역량을 바탕으로 전문성을 강화하며 안정적으로 성장한다. 저소득층 주택지원 사업 외에도 직업훈련, 지역 내 취약계층 고용, 의료상담, 돌봄, 교육 등 공공의 서비스가 제한적으로 제공되거나 부족한 분야에 CDC가 직접 사회서비스를 제공하며 community 활성화를 위한 지역사회 전반에 관여하며 도시재생에서 중추적인 역할을 하고 있다. 현재 미국 50개 주에 4,600개의 CDC조직이 설립되어 있으며, 연평균 96,000세대의 주택을 생산하고 있다. 또한 CDC의 활동으로 인한 고용창출은 연 75,000명 이상이다.[36]

2. CDC 운영체계

1) 조직형태 및 역할

CDC는 일반적으로 미국의 국세법인 Internal Revenue Coded의 Section 501(c)(3)에 따라 면세혜택을 받는 비영리조직(non-profit organization)이다. 따라서 민간이나 공공으로부터 기

36) Community-Wealth.org, https://community-wealth.org/. CDC 조직수와 고용창출은 2006년 조사이며, 주택과 상업공간 생산량은 2010년 조사결과임.

부를 받거나 보조금 또는 인센티브 등 재정지원을 받을 수 있으나, 영리사업을 목적으로 할 수 없다. 다수의 CDC는 지방정부나 연방정부의 보조금이나 인센티브 프로그램을 통해 재정의 상당부분을 확보하며, Ford Foundation이나 Skoll Foundation과 같은 민간재단으로부터 재원을 확보하기도 한다.

CDC는 전문가, 교회나 시민단체와 같은 지역 내 조직의 리더나 지역의 커뮤니티 주민들이 CDC의 주요 구성원이 되어 운영한다. 운영위원회나 자문위원회 등에 그 지역의 커뮤니티 대표를 포함시키고, CDC 이사회의 최소 3분의 1은 지역 주민들로 구성하며 의사결경에 직접적으로 참여한다.[37] 이러한 운영진 구성은 지역주민이 지역개발의 공급자(CDC의 일원으로)이면서 동시에 수요자이기 때문에 지역의 이슈를 파악하여 사업에 반영하는 것을 신속하게 수행할 수 있고 주민들의 참여와 지지를 이끌어내는데 효과적이다. 여기에 전문가의 참여로 사업의 완성도를 높이고 행정적인 절차도 원활하게 처리할 수 있다.

CDC는 지역개발에 있어 시장(민간)과 커뮤니티 사이에서 중간자 역할도 한다. 일반적으로 CDC가 활동하는 지역은 저소득층 거주지역이거나 투자매력도가 낮은 낙후된 지역이다. 따라서 이윤추구를 목적으로 하는 민간의 투자가 활발하게 유입되기 어렵다. CDC는 이러한 지역을 개발하여 주민의 거주여건을 향상시키면서 동시에 지역을 활성화하고 지역자산의 가치를 상승시켜 민간(외부)의 투자를 유치하는 역할을 한다.

2) 사업영역

CDC는 저소득층에 주택을 공급하고 주거환경을 개선하는 것이 주된 사업 분야이다. 대부분의 주민이 저소득층으로 주거환경이 열악하고 낙후되었지만, 민간의 투자가 이루어지지 않아 개선이 시급한 곳에 저렴하면서도 좋은 품질의 주택을 공급하는 것이다. CDC는 저소득층

37) National Alliance of Community Economic Development Association, https://www.naceda.org.

주택공급 사업 외에도 낙후지역 재개발, 커뮤니티 시설 개선(또는 개발), 상업용 부동산 개발 등 다양한 영역으로 부동산 개발사업을 추진하며 커뮤니티의 자산을 형성하고 유지하는데 기여하고 있다.

CDC는 발생당시 주력 사업이었던 부동산 개발 사업 외에 다양한 영역으로 사업 분야를 확장하였다. 도시재생 개념의 진화와 함께 발전하며 종합적이고 포괄적인 도시재생의 영역으로 활동분야를 넓혀가고 있다. CDC가 공급하는 주택의 주요 수요자는 사회적·경제적 취약계층이다. CDC는 이들에게 교육, 돌봄, 의료 등 사회서비스를 제공하며 공공서비스가 부족하거나 사각지대가 있는 지역에서 정부의 역할을 대신한다. 경제활동으로 자녀 돌봄이 어려운 가정을 위한 영유아 탁아소를 운영하거나, 어린이들을 위한 학습지원, 음악활동, 미술교실 등을 운영하여 어린이들의 방과 후 공백을 책임지기도 하며, 노인을 위한 돌봄서비스, 약물의존 예방과 치료를 위한 상담지원, 취업희망자를 위한 직업교육 및 일자리 알선(또는 제공), 노숙자 사회복귀 지원 등을 그 예로 들 수 있다.

CDC는 또한 개인 또는 가정에 제공하는 서비스 외에도 커뮤니티 공간에서 문화프로그램이나 사교행사를 개최하는데, 이를 통해 커뮤니티를 활성화하여 지역 공동체를 강화하고 주민들의 정주여건을 향상시키고 있다. 또한 지역의 특성에 따라 지역의 역사와 연계하는 관광자원을 개발하고 명소화하거나 경관조성, 소규모 사업장 리모델링과 컨설팅, 상업지구 정비사업 등도 추진함으로써 방문객, 사업가 등 외부인의 유입을 유인하여 지속적인 지역의 활력 제고와 경제 활성화에 기여하고 있다.

〈CDC의 활동〉[38]
- 부동산 개발 : 저렴한 주택(Affordable housing)
- 경제 개발 : 중소기업(small business) 대출,
  중소기업 기술 지원,

38) Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Community_development_corporation#Activities.

중소기업 인큐베이션
(창업기업에 저렴하거나 무료의 사업공간 제공)

- 교육 : 유아 교육, 직원 훈련
- 비영리 인큐베이팅 : 기업 기부자, 공공 자선단체 또는 재단으로부터 지역을 위한 기금 마련, 주택협동조합 또는 기타 협동조합을 위한 자금조달, 지역기반의 협회(community-based associations)에 자금지원
- 청소년 리더십 개발
- 옹호활동(Advocacy) : 지속가능한 개발 옹호, 지역 소유의 비즈니스 옹호, 환경 정의(environmental justice)와 브라운필드 재개발
- 커뮤니티 계획수립 : 소매(retail) 및 커뮤니티 개발을 위한 마스터플랜 수립
- 커뮤니티 조직 : 지역 간 긴장 완화, 커뮤니티 프로그램 및 활동에 지역사회 이해관계자 참여 촉진, 목표한 보조금(targeted grants)에 대한 커뮤니티의 접근 촉진

3) 재정 및 지원체계

CDC 중 일부는 자체적으로 운영재원을 조달하는 곳도 있으나, 많은 수의 CDC는 정부의 지원 프로그램이나 민간기업 또는 재단의 투자나 지원에 의존하는 경우도 많다. CDC가 위치한 지역의 특성, 규모나 사업 분야에 따라 차이가 있겠으나, CDC가 소규모일수록 외부재원에 의존도가 높다.

① 정부지원 프로그램

미국의 연방정부 또는 주정부가 지역개발을 위해 제공하는 다양한 지원 프로그램이 있는데, 이들 중 CDC가 주로 활용하는 프로그램으로는 Community Development Block Grants, Low Income Housing Tax Credit, HOME Investments partnerships program이 대표적이다.

‣Community Development Block Grants(CDBG)

CDBG는 빈곤층과 중간소득층의 경제적 기회를 확대하고 적절한 주택과 생활환경을 제공함으로써 자생가능 한 커뮤니티를 개발하는 것을 목적으로 한다. 1974년 “Housing and Community Development Act”를 근거로 도입된 프로그램이며, 연방정부의 주택도시개발부(U.S. Department of Housing and Urban Development)가 소관부서이다. 연방정부에서 주정부와 도시 및 카운티에 보조금을 지원하면 지원을 받은 지방정부에서 보조금을 집행한다. 보조금은 빈곤층 및 중간소득층을 위한 사업에 최소 70%를 사용해야 하며 나머지는 슬럼예방사업 등 커뮤니티를 위한 기타 사업에 사용이 가능하다. 연방정부의 재원이지만, 지방정부의 재량에 따라 보조금을 집행할 수 있도록 하여 지역 특성에 맞는 자금운용이 가능하다. 사업별, 건별 보조금 지급이 아닌 지역을 선정하여 일괄 지급하는 블록 보조금으로 지역의 요구사항과 우선순위에 맞추어 사업추진이 가능하다는 장점이 있다. 예를 들면, 개별 토지나 주택 개발만으로는 해결하기 어려운 보행로, 공원 등을 정비하여 지역 전반의 주거환경을 개선할 수 있도록 하였다. CDBG를 지원 받으려는 지방정부는 도시는

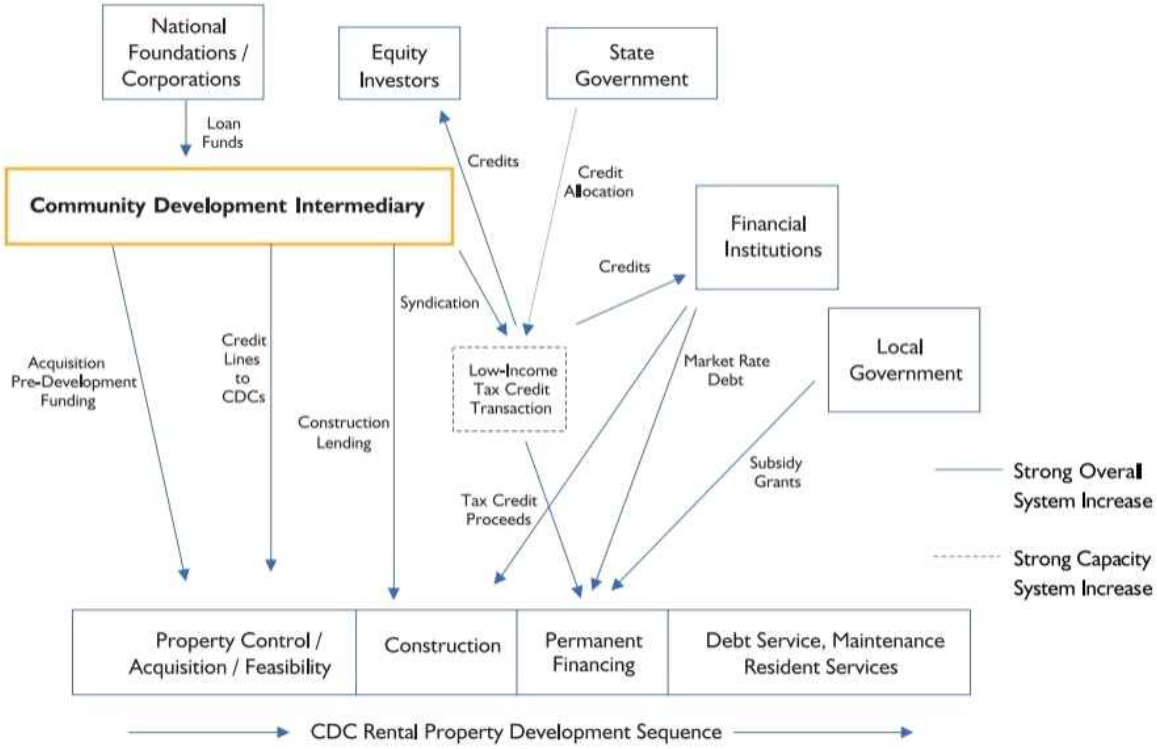
인구 5만명 이상, 카운티는 인구 20만명 이상의 기준을 충족해야 한다. 이 기준에 맞지 않는 지방정부는 해당 지방정부가 주에서 직접 CDBG를 받아야 한다. 보조금은 community의 요구, 빈곤 수준, 지역이 보유한 주택의 연식, 인구 증가 등 여러 가지 요인을 고려한 기준에 의해 결정· 지원된다.[39]

‣Low Income Housing Tax Credit(LIHTC)

LIHTC는 1986년 “Tax Reform Act”에 의해 승인된 프로그램으로 저렴한 임대주택에 지분투자를 한 민간투자자에게 인센티브로 연방소득세를 공제(Tex Credit)해 주는 것이다. CDC는 면세혜택을 받는 비영리조직이지만 지역개발사업에 LIHTC 프로그램을 적극 활용하고 있다. 조직 자체가 이미 면세혜택을 받아 자체적으로는 세액공제의 실익이 없지만, CDC가 받은 Tex Credit 권한을 판매할 수 있기 때문이다. CDC는 주택 프로그램에 임대료 상한과 거주자의 소득기준에 일정 비율을 갖추고 Tex Credit 권한을 획득하면, 이를 민간 투자자 개인 또는 기업에 판매하여 개발비용을 충당한다. 민간 투자은행이나 기업은 수익성이 낮은 CDC의 저소특층 주택사업에 투자를 기피하였으나 Tex Credit은 세액을 공제받는 실질적인 이득이 있었기에 CDC가 판매하는 Tex Credit을 구입하게 되었다. LIHTC는 소액투자자에 의존했던 기존 제도와 달리 대형 은행과 기업이 저소득층을 위한 주택사업에 큰 규모의 자금을 투자하는 계기가 되며 CDC의 사업자금 조달 및 성장에도 큰 부분을 차지하게 되었다. 여기서 조달된 자금은 새로운 부동산을 건설하거나, 기존 건물을 인수 및 개조하는 등 저소득층 및 중위소득층을 대상으로 하는 주택사업에 활용할 수 있다. 이러한 투자는 은행대출과 같은 고비용의 자금 조달 대신 활용이 가능하여 저렴한 임대료로 부동산을 운영할 수 있다. LIHTC는 두가지 유형의 Tex Credit이 있다. 9% tex credit은 매년 국세청이 각 주에 할당하고, 자금을 신청하고 주(state)의 우선순위를 충족하는 프로젝트에 경쟁적으로 부여한다. 4% tex credit은 저렴한 임대주택 개발을 위해 면세 민간활동 채권을 신청하는 프로젝트에 자동으로 부여된

39) U.S. Department of Housing and Urban Development, https://www.hud.gov/program_offices/comm_planning/cdbg.

다. Tex Credit을 받은 부동산은 10년 동안 세금 공제를 청구할 수 있고, 15년 동안 투자 규정을 준수하고 최소 30년 동아나 저렴한 임대료 요구사항을 충족해야 한다.[40]



〈그림 1〉Tax Credit 지원을 통한 저렴한 임대주택 생산 체계

출처 : Community Development Corporations and Their Changing Support Systems(2002)

‣HOME Investments partnerships program(HOME)

HOME은 U.S. Department of Housing and Urban Development에서 관리하는 저소득층 주택지원 프로그램으로, 주정부와 지방정부에 저렴한 주택활동을 위해 제공되는 formula grants이다. HOME 보조금을 받는 주정부와 지방정부는 저소득가정에 혜택을 주는 주택공급 활동(임대주택 또는 자택주택 소유를 위한 주택의 건축, 구매, 주택개선 등)에 자금을 지원하여 지역에 저렴한 주택을

40) Corianne Payton Scally, Amanda Gold, Carl Hedman, Matt Gerken, Nicole DuBois, The Low-Income Housing Tax Credit : Past Achievements, Future Challenges,(Urban Institute, 2018), p1.

공급하는 것을 목적으로 한다. HOME은 저소득층과 극저소득층을 위한 적절하고 저렴한 주택의 가용성을 높이는 데만 전용자금을 제공하는 가장 큰 규모의 연방 블록 보조금 프로그램이다. 주정부나 지방정부는 HOME 자금을 보조금, 직접 대출, 대출 보증, 신용지원, 임대료 지원 또는 보증금 등 광범위하게 사용할 수 있는 특징이 있다. 또한 연방자금을 활용하여 저렴한 주택에 대한 주, 지방, 민간의 투자를 유치하고 정부와 비영리 단체의 지역 주택 수요를 충족시키는 능력을 강화함으로써 주정부와 지방정부의 장기적인 저렴한 주택수요를 충족시킬 수 있는 능력을 확장하도록 설계되었다. HOME 자금은 특정 요건을 충족하는 주정부나 지방정부를 Participating Jurisdictions라고 하여 주정부에 40%, 지방정부에 60%를 지급한다. 자금을 받기위해서는 주정부나 지방정부가 HUD에 3년에서 5년 간 지역의 주택 수요와 자금 사용에 대한 Consolidated Plan을 제출하여 승인을 받아야 하며, 이 보조금을 받은 주정부나 지방정부는 보조금의 25%를 매칭하여야 한다.[41] HOME 프로그램의 목적이 저소득층과 극저소득층을 위한 주택공급 확대인 만큼 HOME의 자금은 지역 중위소득의 80% 이하인 가구를 지원하는 곳에 사용이 가능하다. 임대주택, 임대료 보조, 주택구매 지원 등 사업에 따라 세부적인 소득요건은 다르게 적용된다.[42]

② Community Development Financial Institution

Community development financial institution(CDFI)는 1977년 Community Reinvestment Act에 근거해 탄생한 커뮤니티 개발을 목적으로 하는 민간금융 중개기관이다. 개발이 필요한 지역의 주민과 기업에 대한 금융접근성을 높여 저소득 지역의 경제적 기회를 확대하는 것을 목표로 한다. 저소득 지역의 주민과 사업자는 낮은 기대수익률과 신용도 때문에 기존의 전통적인 금융기관에서는 자금융자나 금융서비스를 받는 것이 어려웠다. 1930년대에 신용협동조합

41) Katie Jones, An Overview of the HOME Investment Partnerships Program(Congressional Research Service, 2021), p3-4.
42) U.S. Department of Housing and Urban Development, https://www.hud.gov/hudprograms/home-program.

이 설립되고 1970년대에 CDC, 1980년대에 비영리 대출펀드가 등장하며 저소득 지역을 위한 자금투입이 이루어졌다. 지역개발을 위한 민간의 금융조직들의 등장은 저소득 커뮤니티의 거주자나 사업자들도 금융서비스에 접근이 가능하게 하였고, 이들 지역에 대한 투자가 활성화되는데 큰 역할을 하게 되었다. 1994년에는 Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act에 의해 CDFI의 법적 개념이 정의되었고, 신생 커뮤니티 개발 금융기관을 지원하기 위한 CDFI Fund가 설립되며 CDFI가 성장하는 계기가 되었다. CDFI Fund 프로그램에 참여하기 위해서는 Department of the Treasury로부터 인증을 받아야 하는데 2021년 기준 미국의 인증 CDFI는 1,160개이며, 커뮤니티개발은행, 커뮤니티개발신용조합, 커뮤니티개발대출펀드, 소기업펀드, 커뮤니티개발 대출기관 및 투자자, 커뮤니티개발벤처캐피탈과 같은 다양한 유형의 CDFI가 있다.[43)]

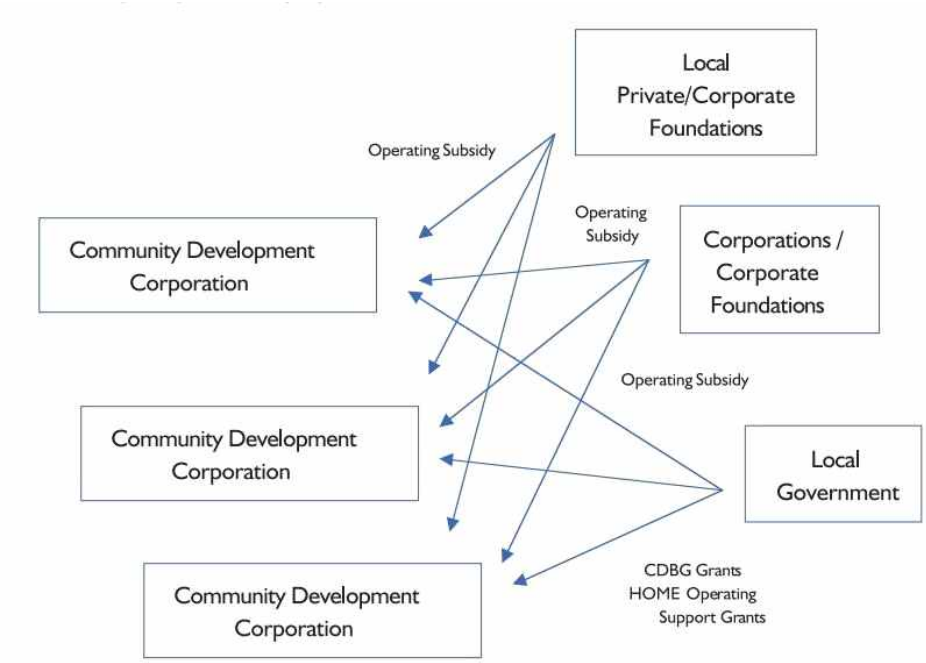
CDFI는 금융상품을 제공하는 것 외에도 커뮤니티가 신용과 자본을 활용할 수 있도록 교육 및 기술지원 서비스를 제공하며, 저신용자도 금융서비스를 활용할 수 있도록 재무교육을 제공한다. 커뮤니티 개발벤처 캐피탈이 소규모사업자에 자본을 투입하고 사업관리 전문기술을 제공하는 것이 그 예이다.

CDFI는 민간자금과 공공자금을 모두 활용한다. 고객의 예금을 자본금으로 활용하거나, CDFI에 대한 민간의 투자나 대출을 저소득지역에 중개하여 민간투자를 연계한다. CDFI가 활용하는 공공자금은 CDFI Fund가 대표적이다. Department of the Treasury의 CDFI Fund는 자본보조, 투자, 기술지원 등 다양한 프로그램을 운영하며, 낙후지역에 투자하는 은행에 대한 bank enterprise award program, 커뮤니티 개발투자에 대한 new markets tax credit program 등을 통해 민간의 투자를 권장한다. CDFI Fund를 활용하려면 CDFI는 연방자금과 민간투자금을 50%씩 매칭하여야 한다.

---

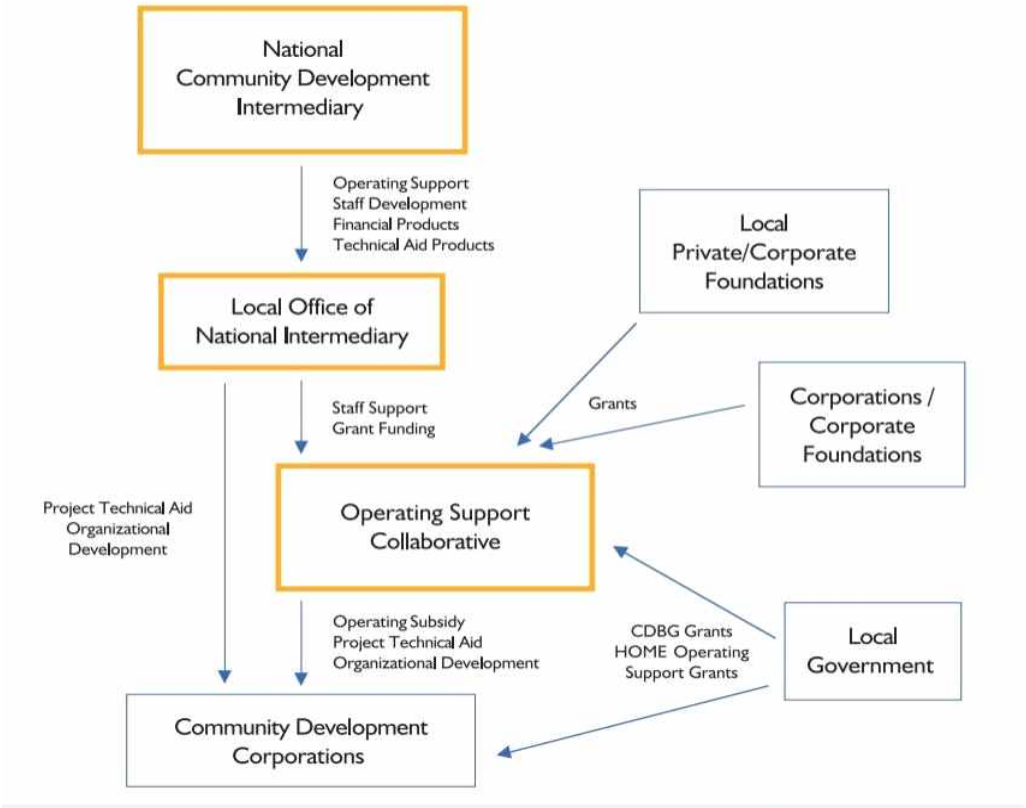
43) CDFI Coalition, https://cdfi.org/about-cdfis/.

CDC는 CDFI를 통해 공공자본과 민간자본 모두를 활용하고 있다. 안정적인 자금흐름을 확보하여 장기계획을 추진하고, 투자유치, 사업운영을 더욱 효과적으로 할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 기술지원, 조직관리 전략, 타 조직과의 네트워킹 등을 CDFI로부터 전수받으며 CDC의 역량도 강화되었다. CDC중에서는 Department of the Treasury로부터 CDFI 자격을 승인받아 CDFI Fund를 직접 활용하는 곳들도 있다.



〈그림 2〉 CDD의 자금조달 체계(민간중개기관 협업 이전)

출처 : Community Development Corporations and Their Changing Support Systems(2002)



〈그림 3〉 CDFI 등 중개기관을 활용한 CDC 자금조달 체계

출처 : Community Development Corporations and Their Changing Support Systems(2002)

Local Initiatives Support Corporation(LISC)는 미국의 대표적인 CDFI 중 하나로 민간재단인 Ford Foundation이 1979년에 설립하였다. 정부기관은 물론 은행과 기업, 재단으로부터 자금을 받아 CDC 등 지역개발단체에 대출이나 보조금, 지분의 형태로 자금을 지원하며, 관련 기술 및 경영 등 전문지식을 제공하는 역할을 하고 있다. 뉴욕에 본사를 두고 있으며, 전국에 38개의 지역사무소를 두고 45개주에 2,200개 이상의 카운티에 농촌 프로그램을 운영하며 LISC가 설립한 계열사[44]를 통해 다양한 지역기반 조직과 협력하며 활동하고 있다. LISC는 주택 외에도 기업, 일자리, 교육, 안전, 보건, 지역상권, 문화예술 등 커뮤니티 전 분야에 포괄적으로 투자하고 있다.

44) National Equity Fund, the New Markets Support Company, LISC Strategic Investments, Immito, Communtiy Development Trust 등 5개의 계열사가 있으며 이들을 통해 지역개발 투자사업을 진행하고 있다.

1979년 설립 이후 투자금액은 267억 달러에 달하며, 총 개발비는 750억 달러로 463,215개의 저렴한 주택과 아파트, 7,850만 평방 피트의 상업 및 판매 공간과 커뮤니티 공간을 창출하였다.[45]

〈그림 4〉 LISC의 지역 사무소

출처 : https://www.lisc.org/

3. CDC 우수사례 : New Community Corporation[46]

New Community Corporation(NCC)는 New Jersey주에서 가장 큰 도시인 Newark시에 있는 CDC로 미국에서 가장 성공적으로 도시재생사업을 추진하는 CDC 중 하나이다. 도시문제와 갈등이 최악으로 평가되었던 지역을 성공적으로 재생하며 커뮤니티를 조직하였다. 도시재생의 지속성을 위해 커뮤니티 운영과 유지에 주민을 참여시키고, 다양한 프로그램을 운영하고 있다.

1) 설립배경

NCC는 1967년 발생한 폭동에 대한 대응으로 1968년에 설립되었다. 당시 Newark시는 산업구조 변화에 따른 도시재정 악화, white flight[47], 강력범죄가 급증하며 슬럼화가 진행되었다. 다수의 흑인들

45) Local Initiatives Support Corporation, https://www.lisc.org/.
46) New Community Corporation 홈페이지 참조, https://newcommunity.org/.

의 거주 지역이었으나 직업, 주거 등에서 차별을 받았고, 정치인이나 행정관료는 백인이었다. 도시경제 침체로 실업률은 매우 높았고, 보육시설이나 의료시설을 이용하거나 거주할만한 주택을 구하는 것은 사실상 불가능한 극심한 빈곤지역이었다. 이런 상황에서 인종폭동이 발생하며 4일 동안 수백 명의 사상자가 발생하였고, 방화, 약탈 등으로 도시의 건축물은 대부분 손상되거나 파괴되었다. 도시는 전쟁터와 같은 폐허가 되었고 이를 계기로 지역을 되살리기 위해 종교단체가 주도하여 NCC를 설립하였다.

2) 운영현황

- ○ 설립연도 : 1968년
- ○ 소 재 지 : 233 West Market Street Newark, New Jersey 07103
- ○ 기관성격 : CDC, 사회적기업, 비영리조직
- ○ 기관미션 : 도심 속 주민들이 개인의 존엄성과 개인적 성취를 반영해 삶의 질을 높일 수 있도록 지원
- ○ 조직구성 : 가족서비스국, 어린이집, 장기요양원, 직업기술학교 등 14개의 사업국 또는 센터로 구성
- ○ 주요사업 : 저소득층 주거지원, 의료, 교육, 보육, 경제 개발 등
- ○ 예산조달 : 정부지원프로그램, 민간기업, 재단의 투자 및 지원, 자체운영수입 등(2020년 총매출 69,400천 달러)

3) 주요사업

① 주택공급 및 주거지원

주택공급 사업은 NCC가 조직되고 처음 시작한 사업으로 개인이나 가족, 노인, 장애인 등을 위한 다양한 형태의 저렴한 주택을 제공하고 있다. 1975년에 첫 주택개발을 완성하였고, 현재는 약 2,000개의 주택과 약 4,000명이 거주하는 타 지역 시설을 관리하고 있다. 주택

47) 백인이 인종적, 민족적으로 다양해지는 지역에서 대규모로 이동하는 것이다. 1950년대와 60년대에 쇠퇴하는 도시에 기존 거주자인 중산층 백인들이 양질의 주거환경을 찾아 교외로 이동하였으며 그 빈 자리를 흑인 또는 남미출신 이민자 등이 채우게 되었고, 인종별 거주지역이 구분되기 시작하며 슬럼화의 가속, 인종차별 등 다양한 도시문제를 야기하였다.

공급 사업은 임대사업과 분양사업을 포함하고 있으며 1인가구 주택, 가족전용 주택, 노인주택, 타운하우스 등 다양한 형태를 갖추고 있다. 주택관리를 위한 전담직원이 시설 보수 및 관리를 하여 일정한 수준의 쾌적한 생활환경을 유지하고 있다.

NCC는 거주자를 대상으로 하는 다양한 주거지원 서비스도 운영하고 있다. 비상용 푸드 팬트리를 운영, 식품, 의류, 헬스케어 등 필수서비스가 요구되는 거주자에게 해당 서비스를 제공한다. 주민 전용 교통편을 제공하고 사내 클리닉 이용할 수 있도록 하며, 크리스마스나 추수감사절(Thanksgiving Day)과 같은 휴일에 선물과 음식을 제공하고 영양, 안전, 건강관리, 질병예방 등 시기별로 중요한 주제에 대한 워크숍을 개최한다.

특히 노인전용 주거시설에는 입주민서비스를 위한 코디네이터가 상주하여 거주 노인들을 보살피는데, 건강상태가 취약한 노인을 대상으로 방문 건강관리 서비스를 제공하며, 일상생활에서 도움이 필요한 노인을 위한 홈프랜드 프로그램을 운영하고 있다.

NCC는 노숙인 가정을 위한 주거 프로그램인 Harmony House도 운영하고 있다. 이 프로그램은 가족이 노숙인에서 영구주거로, 의존가구에서 자립가구로 전환되는 것을 목표로 한다. 총 102가구를 수용할 수 있는 일종의 쉼터인데, 이곳에서는 주거지원 외에도 다양한 사회서비스를 제공한다. 약물남용 및 정신건강 상담, 직업훈련, 십대 모(teen mom)를 위한 서비스, 지원그룹 및 지역자원 연계, 가족상담, 의료서비스 등 제공하며 탁아소 운영, 방과 후 프로그램, 여름캠프 프로그램, 멘토링, 숙제 등 학습지원 프로그램을 운영한다. Harmony House 입주가정의 평균 체류기간은 6~9개월이며, 2020년에는 영유아 및 청소년 216명을 포함하여 총 496명이 Harmony House 머물며 혜택을 받았다.

② 보건사업

NCC의 보건사업은 NCC Family Service Bureau of Newark와 Extended Care Facility에서 추진하고 있다.

Extended Care Facility는 180병상을 갖춘 전문 간호시설로 노인, 장애인 및 정신건강에 문제가 있는 사람에게 24시간 맞춤형 간호서비스를 제공한다. 알츠하이머환자와 치매환자를 중점적으로 케어하고, 만성적인 약물장애가 있는 사람들도 관리하며, 안과, 외과, 정신과, 족부의학과, 치과 등의 전문의 진료가 가능하다. 또한 간병인의 도움을 받을 수 없거나 가정에서 돌봄을 받을 수 없는 환자를 위한 장기요양 병동, 부상, 질병 또는 퇴행성 질환의 환자진료를 위한 30병상의 아급성 병동, 호스피스 병동, 신체, 직업, 언어치료 등 단기치료 프로그램을 제공하는 재활센터도 함께 운영하고 있다.

NCC Family Service Bureau of Newark(FSB)는 외래환자 정신건강 및 약물남용 치료센터로 Newark시 내에 두 개소를 운영하며, 약물남용 예방사업과 치료 등을 수행한다. 약물장애나 중독성 물질장애가 있는 주민에게 외래진료, 약물 모니터링을 통한 상담치료와 정신과적 치료를 제공한다. 그 밖에 가정에서 발생하는 문제에도 개입하여 가정폭력 상담, 분노관리 상담, 청소년 상담 등을 지원하고 있다.

③ 교육사업

NCC는 4개의 교육시설과 다양한 교육 프로그램을 운영하며 모든 연령대에 맞춤교육 서비스를 제공하고 있다.

New Community Career & Technical Institute(NCCTI)는 Council on Occupational Education(COE)을 통해 인증받은 고등교육 및 기술학교로 재학생들에게 직업교육을 제공하고 졸업생들이 안정적인 일자리를 찾는 것을 지원한다. 자동차 정비기술, 중장비 차량 정비기술, 건축전문기술, 임상의료 보조, 간호조무사, 지역보건의료인력, 요리사 등의 직업교육 프로그램을 운영하고 일정 기준의 학생들에게는 재정지원도 제공한다. 보건의료센터, 건설사, 지역의료센

터, 자동차회사, 항공사 등 다양한 기업들과 파트너십을 맺고 있으며, 이를 활용하여 학생들에게 인턴십, 현장실습, 일자리를 제공하며 구직 활동을 돕고 있다. 그 밖에도 신용상담, 재무코칭, 경제교육 등의 재정 교육 프로그램을 제공한다.

NCC Adult Learning Center는 영어가 모국어가 아닌 주민들을 위한 성인교육시설이다. 언어문제로 정규교육을 받거나 직업을 찾는 것이 어려운 주민들을 위한 사전 준비 단계로써의 기초교육을 제공한다. 영어교육, 컴퓨터 교육, 시민교육(citizenship), 성인 기초교육(Adult Basic Education)[48], 고졸검정고시반(Pre-HSE, HSE)을 운영하며 연간 2,000명 이상 교육을 받고 있다.

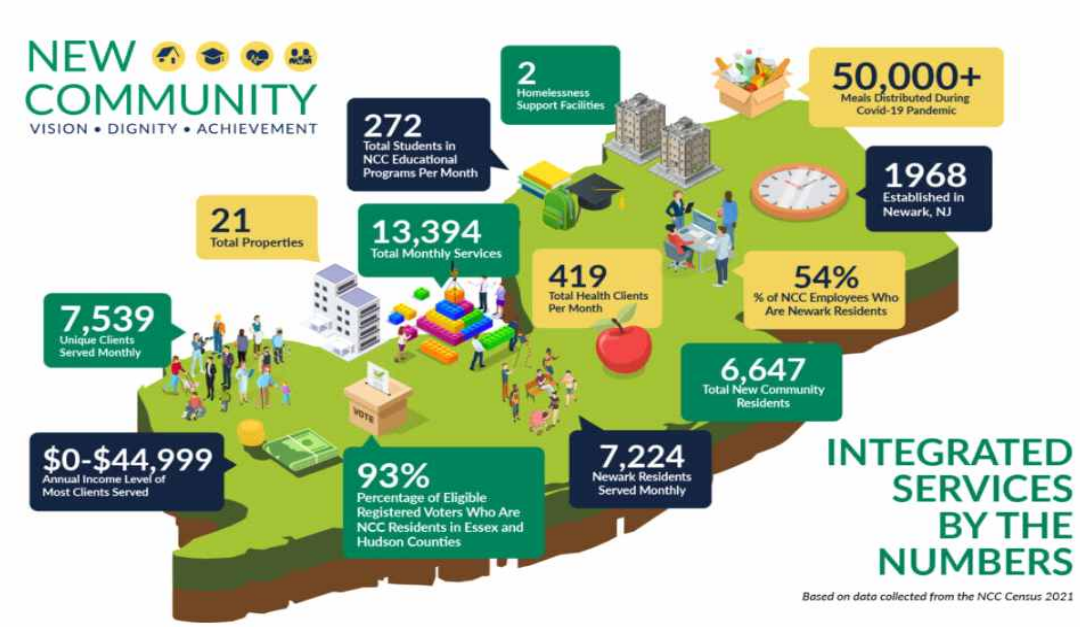
Community Hills Early Learning Center와 Harmony House Early Learning Center는 아동 돌봄센터로 약 200명의 지역 내 영유아(3개월 ~ 4세)에게 돌봄서비스를 제공하고 있다. NCC는 또한 여름캠프, 리더십 프로그램, 방과 후 프로그램, 봉사활동, 진로탐색 활동 등 청소년 프로그램을 운영하며 지역 청소년들의 학습과 성장을 지원한다.

④ 금융사업

NCC는 신용협동조합인 New Community Federal Credit Union(NCFCU)을 설립·운영하며 NCC 커뮤니티에 금융서비스를 제공하고 있다. 미국에서는 신용점수인 credit이 낮으면 주택구입 또는 렌트, 자동차 구매가 거의 불가능하다. 간혹 가능하더라도 낮은 credit의 대가로 높은 추가비용을 지불해야 한다. 또한 은행에서 이용가능한 금융상품도 제한되어 합리적인 금융서비스를 이용하기 어렵다. NCFCU는 credit이 낮거나 경제활동이 전무하여 credit이 아예 없는 개인이나 사업자에게도 합리적인 비용으로 금융상품을 제공한다. 일반적으로 제공되는 은행서비스 외에도 정기적인 금융교육과 상담프로그램을 운영하여 회원들의 경제적 독립을 지원하고, 주택구매자들을

48) 성인기초교육(Adult Basic Education)은 일상적인 문해력 향상 및 노동력의 고용가능성을 향상시키기 위한 교육으로 기본적인 읽기, 쓰기, 수학 등을 포함한다.

위한 프로그램과 워크숍을 운영하고 있다.



〈그림 5〉 NCC의 통합서비스 운영실적(2021년 기준)

출처 : https://newcommunity.org/

4. 시사점

CDC는 미국의 도시재생을 수행하는 가장 성공적인 모델 중 하나이다. CDC는 정부와 지역사이에서 소통과 중재를 담당하여 원활한 재생사업이 추진되도록 하며, 지역재생을 위한 프로젝트 전반에 지역의 목소리가 반영될 수 있도록 주민, 기업, 종교단체, 시민단체 등 다양한 지역주체를 참여시켰다. 이를 통해 커뮤니티가 재생의 주체가 되도록 하고 지역공동체의 해체를 막고 더욱 강화되도록 하였다.

CDC의 지역재생은 지역주민에게 지불가능한 양질의 주택과 쾌적한 주거환경을 제공할 뿐만 아니라 지역에 활기를 되찾아 준다. 지역의 부동산 가치를 높여 지역의 자산을 증가시키고 이에 따른 지역 투자를 유발하도록 하였다. 또한 CDC의 선도적인 투자는 지역의 성장가능성을 외부에 보여주어 외부시장의 자금이 지역재생에 투자될 수 있도록 하였다.

CDC는 또한 공공과 민간을 아우르며 다양한 주체들과 파트너십을 맺고 협업을 이어가며, 주택 등 부동산 사업 외에도 다양한 분야에서 전문성을 가지고 활동한다. 공공의 사각지대에 있는 주민에게 보건, 돌봄, 교육 등 사회서비스나 필수생활서비스를 제공하며, 저소득 지역에서는 직업교육 및 일자리 제공 등으로 주민이 자립할 수 있는 구조를 만들어 지역이 지속적으로 성장하고 자생할 수 있도록 하였다.

Ⅵ. 결론

미국은 산업혁명과 함께 급격한 도시화와 슬럼화가 진행되었으며 이민자의 증가, 인종 갈등 등 복합적인 사유로 다양한 도시문제가 증가하게 되었다. 이를 해결하기 위해 정부주도의 대규모 도시재개발 사업이 시작되었으나 이로 인한 새로운 문제점들을 직면하며 많은 부작용을 겪었다. 이후 몇 차례의 시행착오, 과거의 정책에 대한 반성과 함께 도시재생 사업의 성격과 추진방식을 개선, 보완하며 세계적인 도시재생 우수사례가 되는 성공적인 도시재생의 성과를 만들어 내고 있다. 이에 따라 세계의 여러 나라들은 미국의 성공사례와 도시재생 기법을 연구하고 벤치마킹하여 자국의 도시재생 정책에 활용하고 있다.

서울시 역시 해외 다른 도시들과 마찬가지로 급격한 도시화와 함께 발생한 문제들을 해결하기 위해 도시정비 사업을 추진해왔다. 이러한 사업의 성과는 있었지만 원주민 이탈과 지역공동체 해체, 지나친 지가상승, 지역 간 격차 심화 등과 같은 부작용이 나타나기도 했다.

도시정비 사업에 대한 시행착오를 보완하면서 2000년대 들어서는 지역의 특성을 반영하고 환경과 문화를 고려한 지역 기반의 지속가능하고 안정적인 도시재생 사업을 추진하였으나, 도시재생에 주민의 의견이 충분히 반영되지 못했다거나 지속적인 재생효과를 내지 못한다는 비판을 받기도 하였다. 또한 도시재생을 위한 지원 종료이후에도 재생의 효과가 유지될 될 수 있는가에 대한 의문이 제기되었다. 이에 대한 대응으로 도시재생에 사회적경제 기법을 접목하는 것이 시도되고 있다.

서울시는 사회적경제 지원사업을 추진하고 있는데, 그 중 도시재생 사업에 주체적으로 참여하는 지역공동체 또는 지역기업 육성사업으로 “공동주택 같이살림 사업”, “마을기업 육성사업”, “주민기술학교” 등을 꼽을 수 있다. 지역주민 스스로 지역의 문제를 발굴하여 해결하고, 지역기반의 기업을 설립하여 수익창출과 일자리 창출을 하는 사회적경제

생태계를 조성하는 것을 목표로 하며 지역주민 교육 및 역량강화, 사업수행을 지원하고 있다. 그 결과 지역이나 기업이 우수사례가 되어 타 지역에서 벤치마킹을 하는 등 사업의 성과를 인정받고 있다.

그러나 자생적으로 발생하고 긴 시간을 두고 발전한 미국의 사례와 달리 서울의 사회적경제 도시재생 주체들은 정부의 주도로 진행되었고, 그 결과 단기간에 급격하게 성장하였지만 각 주체의 성숙도, 자립도는 그 외형적 성장속도를 따라가지 못하고 있다. 도시재생에 대한 주민들의 이해도와 참여도 역시 미흡한 실정이다.

미국은 현재 지속가능한 포괄적이고 종합적인 방향으로 도시재생 사업을 추진하고 있으며, 사업의 주체 또한 정부 주도의 도시재생에서 지역과 민간분야와 협력하여 공동 추진하거나, 정부는 조력자의 역할에 머물고 민간주도로 진행되는 도시재생 현장이 다수이다. 이러한 미국의 사례는 도시재생 사업에서의 정부와 민간의 효율적 역할분담, 민간의 축적된 역량, 지역 커뮤니티의 적극적인 참여가 결합되었을 때 성공적으로 추진될 수 있음을 보여주고 있다. 미국의 사례를 참고하여 우리시가 도시재생 정책을 성공적으로 추진하고 재생효과를 지속하기 위한 정책제언은 다음과 같다.

첫째, 도시재생 참여조직의 자생력과 역량강화가 필요하다. 현재 도시재생에 참여하는 지역기반 조직이나 기업의 대부분은 영세한 규모로 재무안정성, 조직관리, 운영능력 등이 부족하여 공공의 지원에 의존하는 부분이 매우 크다. 영세성과 역량부족은 도시재생의 결과와 지속성에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 기업자체의 지속성에도 문제가 있을 수 있다. 다양한 사업모델을 발굴하고 분야별 전문가를 확보하며 발전한 NCC의 사례는 지속가능한 도시재생에서 참여조직의 역량과 중요성에 대한 시사점을 준다. 성공적인 도시재생을 위해서는 도시재생에 참여하는 조직들의 자생력과 경쟁력, 전문성 확보와 함께 책임감 있는 사업 참여가 매우 중요하다. 당장의 자립이 아니더라도 시장경쟁력과 전문성을 갖추고 성장해야 하며 시의 지원 또한 인건비 보조나 공공조달

우선구매와 같은 지원보다는 기업의 자생력 확보와 역량 강화를 위한 지원제도를 마련해야 한다.

둘째, 실질적인 주민참여 도시재생 정책사업이 필요하다. 도시재생 사업의 성공을 위해서는 지역과 주민의 이해와 참여가 필수적인 요소이다. 앞서 살펴본 미국의 사례는 지역공동체의 이해와 참여를 이끌어내고 노숙인, 한부모가정, 장애인 등 취약계층의 자립을 돕는 것이 도시재생의 성공과 지속성을 유지하는 것임을 확인시켜준다. 특정 집단이나 단체에 속하지 않은 주민들 또는 사회적 약자의 입장인 주민들도 참여할 수 있는 영역을 발굴하고, 단기적인 특강 위주의 역량강화 교육이나 홍보사업이 아닌 주민들이 관심을 가지고 자발적으로 참여하고 체감할 수 있는 실질적인 주민참여 사업이 요구된다.

셋째, 장기적인 계획을 바탕으로 일관성 있는 정책추진이 필요하다. 시의 사업들은 여러 단계의 검토와 논의를 거쳐 사업 시행이 결정되어 예산이 투입되며, 사업 추진 중에는 진행상황에 대한 점검과 보고가 이어진다. 때문에 당장의 가시적인 수치와 성과에 매몰되어 접근하기 쉽다. 때로는 장기적인 목표와 계획을 수립했다 하더라도 정책 환경 변화에 따라 사업의 방향이 수정되거나 예산확보가 어려워지기도 한다. 사업의 성격에 따라 단기간에 의미 있는 성과를 얻을 수도 있겠으나, 미국의 사례에서 확인할 수 있듯이 사회적경제 생태계 구축과 도시재생은 사업 종료 후에도 안정적으로 유지되는 지속가능성이 중요하며 긴 호흡이 필요하다. 장기적인 계획과 목표를 바탕으로 사업의 변동성을 최소화하여 사업의 안정적인 추진이 가능하도록 해야 한다.

참고문헌

관계부처 합동, 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략(2020).

박세훈 외, 도시재생 추진을 위한 사회적 경제 조직 마스터플랜 수립연구(2014), 국토교통부.

배상훈 외, 코로나19 전후 학생의 사회·정서적 경험과 학습패턴의 변화(2021), 성균관대학교 교육과 미래 연구소.

서울시, 사회적경제가 일상에서 체감되는 서울 사회적경제 활성화 2.0 추진계획(2019).

서울시, 2025 서울시 도시재생 전략계획(2018).

서울관광재단, 2021 서울 관광·MICE 통계자료집(2022).

신우진 외, 도시재생과 사회적경제, 도시정보 No.410(2016): 3-18.

이은선, 사회적 기업의 특성에 관한 비교 연구: 영국, 미국, 한국을 중심으로(2009), 『행정논총』 47(4): 363-397.

일자리위원회 관계부처 합동, 사회적경제 활성화 방안(2017).

장우진 외, 도시재생 참여 주체로서 사회적 기업의 가능성, 한국지적정보학회지 12(2)(2010): 45-69.

행정안전부, 마을기업 육성사업 시행지침(2022).

황윤성, 도시재생과 사회적경제의 통합적 접근방법 연구(2020) 『인문사회과학연구』 제28권제1호 (2020,08):238-257.

Christopher Walker, Community Development Corporations and Their Changing Support Systems(2002), The Urban Institute.

Corianne Payton Scally, Amanda Gold, Carl Hedman, Matt Gerken, Nicole DuBois, The Low-Income Housing Tax Credit : Past Achievements, Future Challenges(2008), The Urban Institute.

Katie Jones, An Overview of the HOME Investment Partnerships Program(2021), Congressional Research Service.

Lynn Pitman, History of Cooperatives in the United States(2018), University of Wisconsin-Madison : Center for Cooperatives.

NCBA CLUSA, National Cooperative Business Association CLUSA international, 2019 Annual Report(2020).

웹사이트

도시재생종합정보체계, https://city.go.kr.

서울균형발전포털, https://uri.seoul.go.kr.

통계청, https://kostat.go.kr..

한국자활복지개발원, https://www.kdissw.or.kr.

B Corperation, https://www.bcorporation.net/en-us.

CDFI Coalition, https://cdfi.org/.

Community-Wealth.org, https://community-wealth.org.

Encyclopedia.com, https://www.encyclopedia.com.

Local Initiatives Support Corporation, https://www.lisc.org/.

National Alliance of Community Economic Development Association, https://www.naceda.org.

NCBA CLUSA, https://ncbaclusa.coop/.

New Community Corporation, https://newcommunity.org/.

Priyanka Jaisinghani, “COVID-19 is widening the

education gap. This is how we can stop it", World Econimic Forum, Aug 10, 2020, https://www.weforum.org/agenda/2020/08/we-must-resist-covid-19-widening-us-education-gap/.

Skoll Foundation, https://skoll.org.

Social Enterprise Alliance, http://www.socialenterprise.us.

U.S. Department of Housing and Urban Development https://www.hud.gov/

Wikipedia, https://www.wikipedia.org.