

도시재생 활성화를 위한 주민참여기반 사회적경제조직의 역할과 지속가능성*

Sustainability and the Roles of the Community-led Social Economic
Organization for Urban Regeneration

서수정**·성은영***

이 연구는 도시재생사업에서 새로운 핵심 주체로 등장한 사회적 경제 조직이 현재와 같은 정책 추진 기반에서 지역 문제를 해결할 수 있는 주체로 지속적인 역할을 할 수 있을 것인지에 대한 의문에서 시작되었다.

사회적 경제 조직이 지역 활성화를 이끌어 갈 수 있는 주체로서 지속성을 갖추기 위해서는 도시재생사업 초기 단계부터 핵심 주체가 참여해 비전을 공유하고 사업 계획을 수립하는 데 직접 참여해야 하며, 자립성 확보를 위한 전문성을 갖추도록 역량 강화에 힘써야 한다. 또한 다양한 관련 주체와의 협력과 긴밀한 연대가 필요하며, 전문가의 지원이 수반되어야 하며 도시재생지원센터를 중심으로 거버넌스로 구축되어야 한다. 사회적 경제 조직이 자립성과 지속 가능성을 확보하려면 이러한 네 가지 조건을 바탕으로 직원들의 역량이 결집되어야 한다.

이 연구에서는 도시재생에서 사회적 경제 조직의 탄생과 성장 과정을 영주시 선도지역을 대상으로 심층 분석함으로써 사회적 경제 조직의 지속 가능성에 미치는 영향 요인을 네 가지 전제 조건에 따라 진단했다. 그 결과로서 사회적 경제 조직의 자립성과 지속성을 확보하기 위해서는 도시재생활성화 계획 수립 절차의 개선, 사회적 경제 조직의 비즈니스 모델 개발, 도시재생사업에서 사회적 경제 조직의 역할 재정립, 사회적 경제 조직이 운영 가능한 규모의 거점 시설 조성 및 사회적

* 본 연구는 건축도시공간연구소에서 영주시 의뢰로 수행한 “영주시 도시재생 선도사업 종합운영체계 및 성과관리방안” 연구 일환으로 작성되었다.

** 건축도시공간연구소 선임연구위원(sjsco@auri.re.kr).

*** 건축도시공간연구소 부연구위원(cyseong@auri.re.kr).

경제 조직의 도시재생사업 참여를 위한 ‘공유재산법’ 개선 방안을 제시했다.

주요어: 도시재생, 사회적 경제, 도시재생활성화계획, 주민참여기반 도시재생

1. 들어가는 말

2013년 ‘도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 ‘도시재생특별법’)' 제정 이후, 2014년 도시재생 선도사업(이하 선도사업) 추진을 시작으로 대규모 국비 지원에 의한 도시재생사업이 전국적으로 확산되었다. 도시재생은 기존 도시개발이나 지역개발사업과 달리, 지역사회의 커뮤니티와 주민참여를 기반으로 하는 지역 역량을 강조하고 있다. 특히 근린재생사업유형¹⁾은 주민참여 기반의 도시재생 접근 방식을 핵심 목표로 삼고 있다.

주민참여 기반의 도시재생 접근 방식은 정책 시행과 사업 추진 과정에서 큰 변화를 요구한다. 이는 다양한 도시재생사업 프로그램을 시행하는 과정에서 의사 결정에 따른 힘의 균형을 전문가와 행정에서 지역주민으로 옮기는 과정이라고 할 수 있다. 즉, 도시재생사업의 계획과 시행, 운영 과정 전반에 걸친 책임과 권한을 지역주민에게 부여하는 것을 의미한다. 이와 관련해 피트 던컨(Pete Duncan)과 샬리 토머스(Sally Thomas)는 “커뮤니티 기반의 근린재생(Community-led Neighbourhood regeneration)은 커뮤니티가 주도권을 잡고 의사 결정 과정에서 중심이

1) ‘도시재생특별법’에서는 도시재생활성화 계획 유형을 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분하고 있으며, 이렇게 구분된 계획유형이 사업 유형으로 인식되고 있는 상황이다. 2차 국비 지원 사업에서는 근린재생형을 일반 근린재생형과 중심시가지형으로 구분했고, 도시재생뉴딜사업에서는 여기에 주거지재생형과 우리동네살리기 유형을 더해 다섯 가지 사업 유형으로 구분하고 있다.

되어 커뮤니티가 소유하는 부동산을 기반으로 일자리를 만들고 실질적인 이익을 실현하는 것(Duncan and Thomas, 2002)”이므로 커뮤니티 조직의 역량 강화가 무엇보다 중요하다는 점을 강조하고 있다. 도시재생사업을 추진하면서 지역주민참여를 위해 도시재생대학을 운영하는 이유 또한 여기에 있다.

더 나아가 주민참여 기반의 도시재생은 지역사회의 다양한 요구와 문제를 해결하기 위한 수단으로 하나로 사회적 경제 조직 육성을 목표로 하고 있다. 이에 ‘도시재생특별법’에도 사업 시행 주체로서 마을 기업, ‘사회적 기업육성법’ 제2조 제1호에 따른 사회적 기업, ‘협동조합기본법’ 제2조 제3호에 따른 사회적 협동조합 등 사회적 경제 조직을 포함하고 있다. 도시재생 뉴딜 로드맵에서는 지역 일자리 창출과 연계한 마을관리협동조합, 터 새로이 사업자 육성, 지역사회 서비스 제공을 위한 사회적 기업 육성과 같은 사회적 경제 조직의 운영 확대 방안을 담고 있다. 또한 정부 재원인 마중물사업이 이를 위한 밑거름으로 사용될 것이라는 정부의 정책 의지도 강력하게 표명되었다.²⁾

그러나 자생력을 갖춘 사회적 경제 조직이 지역을 기반으로 풀뿌리처럼 자라기도 전에 정부 주도로 법·제도화와 재정 지원 과정을 거쳐 양적으로 확산되는 현상에 대해 우려하는 시각도 많다(신우진 외, 2016; 장원봉, 2015). 이는 20% 미만의 생존력을 보이는 대표적 사회적 경제 조직인 사회적 기업 운영 성과에서 비롯된 것으로 보인다.³⁾

이에 이 논문은 도시재생에서 지역 활성화를 위한 핵심 주체로 부각되고 있는 사회적 경제 조직이 지역 문제를 해결할 수 있는 역량 있는 조직으로 성장할 수 있는 기반은 마련되어 있는지, 마중물사업으로 지역의 사회적 경제 조직을 육성하는 것이 과연 성공할 수 있는 것인가

2) 국토교통부, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵(2018)」.

3) 2014년 사회적 기업 성과 분석 보고서에 따르면 전국 등록된 사회적 기업의 약 79%가 영업 손실을 기록하고 있고 1억 이상의 손실을 보이는 기업도 약 33% 수준에 달하는 것으로 나타나고 있다(김현종 외, 2014: 87).

지, 특히 마중물 재원이 중단된 이후에도 도시재생사업으로 조직된 사회적 경제 조직이 지속적으로 운영 가능할 것인지에 대한 문제 인식에서 출발한다. 이러한 문제 인식을 바탕으로 본 연구는 도시재생에서 사회적 경제 조직의 탄생과 성장 과정을 심층 분석함으로써 사회적 경제 조직이 자생력을 갖고 지속적으로 운영되기 위한 조건은 무엇인지, 이를 위한 제도적 한계와 개선 방안은 무엇인지를 제시하는 데 목적이 있다.

2. 도시재생에서 사회적 경제 조직의 역할과 지속 가능성

1) 도시재생사업의 핵심 주체로서 사회적 경제 조직의 역할

도시재생과정은 쇠퇴 지역의 문제를 해결하기 위해 지역의 경제·사회·환경 변화를 분석한 뒤 지역 활성화를 위해 투입할 수 있는 경쟁력 있는 자원을 발굴해 경쟁력 있는 성과로 만들어내는 과정이다(Williams, 2003). 이 과정에서 도시재생성과로 만들어진 지역 자산을 관리할 수 있는 핵심 주체로 등장한 것이 사회적 경제 조직이다.

사회적 경제 조직은 개인의 이윤과 경쟁을 보장하는 시장경제의 대안으로 사회적 경제(social economy)의 개념을 실현하는 주체로서 “자본의 가치보다는 사람의 가치를, 경쟁보다는 협동과 연대를, 개인보다는 사회적 목적과 공동체의 이익을 우선(김경희, 2013)”으로 한다. 또한 “폭넓은 시민사회 주도성과 결속을 보장하는 참여주의 모델로서 사회적 소유를 실현하는 경제에 대한 시민사회의 정치·사회적 개입 전략(장원봉, 2015)”으로 지역사회 문제를 해결할 수 있는 적극적인 주민참여의 결과로 이해되기도 한다.

이에 도시재생사업에서 주민참여는 도시재생활성화 계획 수립과 사업 프로그램 발굴로 시작해 커뮤니티 거점 시설을 운영·관리하는

주체로 확대되어야 하며, 사회적 경제 조직이 그 역할을 수행해야 한다는 인식이 확산되고 있다(이석환, 2016). 박세훈의 연구에서는 “지역에 기반한 사회적 경제는 지역주민이 주체가 되어 지역의 문제를 ‘비즈니스’ 형식으로 해결하고, 여기에 얻은 이익은 다시 지역에 환원해 도시재생의 주요 목적인 주민참여를 통한 공동체 회복을 달성하는 수단(박세훈 외, 2014)”으로 사회적 경제 조직의 역할을 설명하고 있다.

즉 사회적 경제 조직은 쇠퇴도시에 부족한 복지, 사회, 문화 등 사회 서비스를 국가나 지방자치단체를 대신해 수행하는 제3의 공공 역할을 담당하며, 지역주민을 고용하고 발생한 이익을 지역에 재투자함으로써 지역사회의 경제적 자립을 지원하고 주민참여를 이끌어 지역 공동체 회복에 기여할 수 있는 조직이라는 점에서 도시재생에서 사회적 경제 조직의 혁신적인 역할을 기대하는 것이다(김경희, 2013; 최조순 외, 2011).

2) 도시재생사업에서 사회적 경제 조직의 지속 가능성

도시재생사업에서 사회적 경제 조직에 대한 기대는 마중물사업으로 사회적 경제 조직이 활동할 수 있는 거점 시설을 조성하는 당위성을 부여한다. 또한 지방자치단체가 도시재생사업으로 조성된 주민 커뮤니티 공간이나 공동 작업장, 카페, 문화 예술 공간, 게스트 하우스 등 다양한 시설을 운영할 수 있는 사회적 경제 조직을 육성하도록 유도하고 있다.⁴⁾

이에 마중물사업으로 도시재생대학이라는 교육 프로그램이 지방자치단체마다 운영되고 있으며, 여기서 교육 받은 주민들은 사회적 기업

4) 선도지역은 최소 1개 이상, 많게는 24개까지 사회적 경제 조직이 활동하고 있는 것으로 조사되었으며, 이는 선도사업이 시작되기 전에 자생적으로 활동하고 있던 조직도 있지만 대부분이 국비지원사업으로 육성된 사회적 경제 조직으로 나타났다(김륜희 외, 2017).

이나 협동조합, 마을 기업을 설립·인가 받아 도시재생사업에 참여하는 것을 요구받고 있다. 그 결과 도시재생의 목표가 사회적 경제 조직을 육성하는 것으로 귀결되는 모습을 보이기도 하며, 일부 사회적 경제 조직은 공공재원으로 조직되었음에도 새로운 조직원을 영입하는 과정에서 폐쇄성을 보이기도 한다. 이 때문에 “과연 마중물 지원이 종료된 이후에도 지속적으로 사회적 경제 조직이 운영 가능할 것인지”에 대한 우려와 비즈니스 모델이 부재한 사회적 경제 조직에 대한 지원이 예산 낭비의 결과를 초래하고 나아가 조직의 자생력을 약화시킬 수 있다는 비판도 제기되고 있다(신우진 외, 2016; 송인방, 2014; 장원봉, 2015).

이러한 비판은 사회적 경제 조직이 지역 문제를 해결하기 위한 목적으로 설립·운영되는 조직이기 때문에 조직의 생존 자체가 지역 활성화의 척도가 될 수 있다는 점에서 지속 가능성을 강조한 것으로 볼 수 있다. 사회적 기업의 지속 가능성에 미치는 요인을 분석한 최영출의 논문에 의하면 “사회적 경제 조직의 지속 가능성이란 기업의 사회적 가치 실현과 기업의 가치 실현이라는 당초의 목적을 안정적으로 유지시켜 나가는 능력을 의미”한다고 정의하고 있다(최영출, 2015: 162~163). 이 논문에서는 사회적 경제 조직인 사회적 기업의 지속 가능성을 위한 제안으로 첫째, 제도적 토대를 갖추는 것이 중요하다는 점을 밝히고 있다. 이는 사회적 경제 조직의 등록과 조직 형태, 거버넌스, 해산에 관한 법적 지위를 명확하게 확보해줌과 동시에 등록되지 않은 조직들의 비공식적인 활동도 보장해줄 수 있는 법적 토대의 중요성을 말한다. 두 번째로는 새로운 비즈니스 모델을 개발해 근본적으로 소득 창출이 어려운 기업의 특성상 조직을 유지할 수 있는 경제 규모를 확보하는 것을 강조하고 있다. 마지막으로 사회적 경제 조직에 종사하는 종사자들의 역량과 설립자의 역할을 강조하고 있다. 이는 사회적 경제 조직의 조직원들이 기업성과 사회성을 갖출 수 있도록 전문적인 교육과 경험을 쌓아야 하고 민간 기업에서와 같은 훈련도 필요하다는 점을 의미한다(최영출, 2015: 163). 송인방 또한 “사회적 경제 조직이 건강하

게 지속적으로 운영되기 위해서는 정부 지원금이나 기업의 사회공헌 활동 지원과 같은 일회적인 지원 방식에서 벗어나 사회적 책임 투자 개념의 재원 조달 체계가 마련되어야 하며, 지역의 일자리를 지속적으로 유지할 수 있는 비즈니스 모델이 필요”하다고 주장하고 있다(송인방, 2014).

이러한 연구 결과는 도시재생사업에서 사회적 경제 조직을 설립하고 운영하는 것보다 이들 조직이 조직 설립 자체의 취지에 부합해 조직 스스로 지역 문제를 해결할 수 있는 자생력을 갖는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 강조하는 것이다.

3) 도시재생사업에서 사회적 경제 조직의 지속 가능성 영향 요인

사회적 경제 조직의 지속 가능성에 대한 중요성이 강조되면서 ‘한국 사회적 기업 진흥원’에서는 2012년부터 사회적 경제 조직의 성과 분석을 시행하고 있다. 성과 분석은 사회적 경제 조직으로서의 사회적 가치와 경제 조직으로서의 가치를 진단하는 것으로, 여기에는 지역주민의 고용 효과, 사회 서비스 제공 효과, 경제적 수익 구조, 경제적 수익의 지역 재투자 성과를 포함하고 있다. 이는 사회적 기업의 성과 분석을 위한 지표이지만 사회적 경제 조직의 지속 가능성을 진단할 수 있는 기준으로도 볼 수 있다.

사회적 경제 조직을 진단하는 도구는 국내에서 아직까지 보편적으로 사용되지 않고 있으나, 사회투자지원재단의 연구 결과인 「사회적 기업의 전략적 조직운영(2013)」과 아름다운재단의 ‘비영리단체 조직 역량 강화 시범사업(2012)’에서 시행한 진단 지표가 있다. 진단 지표는 공통적으로 조직 역량, 사업 역량, 사명감을 나타내는 지표로 구성되어 있다. 조직 역량은 주로 조직의 사명과 가치 공유 정도, 리더십과 조직 구조 등 조직 운영에 관련된 사항, 참여자 중심의 활동 여부와 학습을 통한 자기 개발 가능성 등을 평가하고 있다. 사업 역량은 지역 자원

〈표 1〉 도시재생사업에서 사회적 경제 조직 지속 가능성 평가 지표

구분		지표
주 체 관 련	조직 구성원의 의식 수준	·조직 설립 목표 공유 및 가치에 대한 이해 ·구성원의 전문성과 적극적 참여 정도
	조직 운영 방식	·조직 구성의 적정성(목표를 수행할 인원 보유, 적합한 조직 체계) ·의사 결정 방식의 합리성과 민주성(공식 문서 여부, 정기적인 회의를 통한 의사 결정, 의사 결정 과정에서 적극적인 참여 등) ·조직 내부 결속력(조직원 간의 신뢰도, 리더십의 개방성, 구성원 간의 차별이나 소외 여부)
	조직과 지역사회와 의 관계	·지역사회에 대한 구성원의 이해도(지역 특성과 자원 활용 여부) ·지역사회에서의 인지도·대외 교류도 ·지역사회에 대한 개방성
사 업 관 련	사업 계획 및 실행	·사업 목표의 명확성과 핵심사업의 지역성 ·사업 계획의 실행력(현실적이고 수행 계획이 명확한가, 운영 주체가 명확한가, 위기 관리 능력 등) ·전문 인력의 협력과 참여도(지역주민, 전문가, 지역 기관 등의 참여 및 협력 여부)
	사업의 전망	·재정적 안정성과 확장 가능성(주민참여 출자구조 및 지배구조, 지역 선순환적 경제 흐름 등) ·사업 기반의 안정성(인적 자원, 정보 자원 등 조직 자산 확보 여부, 공간 확보 여부, 업무 지도 여부 등)
기대 효과		·일자리 창출(조직과 사업이 지역주민을 위한 일자리 창출에 기여) ·물리적 환경 개선(조직과 사업을 통해 마을 환경 개선 여부) ·지역공동체 활성화(조직 운영이 지역사회 문제를 해결하고 주민참여를 이끌어낼 수 있는지 여부, 타 단체에 미치는 영향) ·마중물사업 이후 조직 운영 및 사업 추진 관련 문제 인식(조직 운영의 독립성, 지원 필요 사항, 행정의 역할과 적절한 지원 수위 등)

자료: 서수정 외, '영주시 도시재생 선도사업 종합 운영 체계 및 성과 관리방안', 영주시, 42쪽.

활용과 관리 여부, 재정적 안정성, 마케팅 및 홍보의 적극성을 평가할 수 있는 지표로 구성되어 있다. 사명감은 참여자 중심의 활동 여부, 협력과 연대 정도, 사회적 기업으로서 조직 필요성에 대한 사명과 가치에 대한 직원들의 공감대 형성 정도 등을 평가하는 지표가 포함되어 있다. 이는 최영출이나 송인방의 연구 결과에서 제시한 사회적 가치와 경제적 가치를 의미하는 것으로 조직 역량과 사명감은 사회적 가치를, 사업 역량은 경제적 가치로 설명될 수 있다.

이러한 평가 도구를 바탕으로 도시재생사업에서 사회적 경제 조직의 조직 역량을 포함한 지속 가능성을 진단하기 위한 지표로는 서수정 외의 연구에서 제시한 “영주시 선도지역 사회적 경제 조직 진단을 위한 지속 가능성 평가 지표”가 유일하다(서수정 외, 2018). 여기서는 사회적 가치를 의미하는 주체 관련 진단 지표와 경제적 가치를 의미하는 사업 관련 지표로 구분하고 있다.

여기서 사회적 가치는 조직 구성원의 의식 수준과 조직 운영 방식, 조직과 지역사회와의 관계를 살펴보는 지표를 제시하고 있다. 경제적 가치는 사업 계획의 실행 가능성을 진단할 수 있는 내용, 특히 전문 인력의 협력과 참여 여부, 재정적 안정성과 확장 가능성, 사업 기반의 안정성을 진단할 수 있는 지표로 구성되어 있다. 일자리 창출이나 지역공동체 활성화는 사회적 경제 조직이 목표하는 본래 가치로서 기대 효과 측면에서 진단할 수 있는 지표다.

진단 지표에서 의미하는 사회적 경제 조직의 목표와 가치를 조직원들이 공유한다는 것은 도시재생사업 구상 단계부터 구성원들이 주도적으로 사업에 참여해 지역 문제를 함께 고민하고 비전을 만들어가는 과정에 참여했다는 것을 말한다.

이 과정에서 조직원들은 지역 특성과 자원을 활용하는 방법을 이해하고 합리적이고 민주적인 의사 결정 과정을 통해 조직 내부의 결속을 다져가면서 실행력 있는 사업 계획을 제시하고, 이를 도시재생 활성화 계획에 반영하는 과정을 거치면서 사회적 경제 조직은 도시재생사업의 핵심 주체로서 역할을 수행할 수 있다. 여기서 사회적 경제 조직이 제안한 사업을 담을 수 있는 그릇으로써 거점 시설을 조성하고 이를 직접 운영·관리하기 위해서는 전문 인력이 필요하다. 부족한 전문성은 다양한 전문조직과의 긴밀한 연대와 협력, 조직원들의 교육 훈련을 통해 담보할 수 있다. 이는 지방자치단체의 도시재생지원센터가 중심이 되는 거버넌스 구축을 통해 실현하도록 도시재생사업시행 가이드라인에는 명시하고 있다.⁵⁾

선행 연구의 진단 평가 지표를 종합해보면, 사회적 경제 조직의 지속 가능성은 ① 도시재생사업 구상 단계부터 핵심 주체의 주도적 참여, ② 조직의 전문성 확보와 역량 제고를 위한 노력, ③ 관련 주체 간 협력과 연대 강화, ④ 전문가의 지속적 지원과 도시재생지원센터를 중심으로 한 거버넌스 구축을 통해 제고될 수 있다는 점을 알 수 있다.

이러한 사회적 경제 조직의 지속 가능성은 도시재생사업에서 다양한 형태로 등장하고 있는 사회적 경제 조직의 운영 실태 파악과 진단을 통해 검증되어야 한다.

3. 사례를 통해 본 사회적 경제 조직의 지속 가능성 진단

1) 진단 대상 및 방법

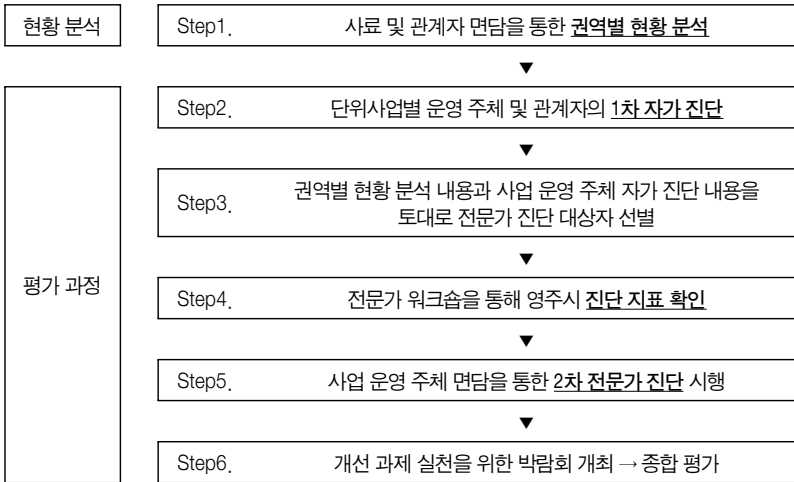
본 절에서는 도시재생사업에서 국비 지원으로 육성하고 있는 사회적 경제 조직이 마중물 지원 이후 지속 가능성을 담보할 수 있는지 검증하고 사회적 경제 조직의 지속 가능성에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해 실제 사례를 대상으로 사회적 경제 조직의 지속 가능성을 진단한다.

진단 대상은 사회적 경제 조직의 지속 가능성과 국비 지원의 효과를 동시에 파악하기 위해 마중물사업이 완료된 도시재생 선도지역 중 사업 진행이 가장 빨랐던 영주시를 대상으로 실시했고 <표 1>의 사회적 경제 조직의 지속 가능성 진단 지표를 활용했다.

1차 진단은 2014년 선도사업 시작 이후 2017년 6월 말 사업 진행 시점까지 후생시장, 중앙시장, 구성마을 및 연계권역에 참여한 코디네이터와 활동과, 주민 리더가 참여해 사업 추진 실태에 대한 자가 진단

5) 근린재생형 도시재생사업시행가이드라인(국토교통부, 2016).

〈표 2〉 영주시 사회적 경제 조직 지속 가능성 진단 과정

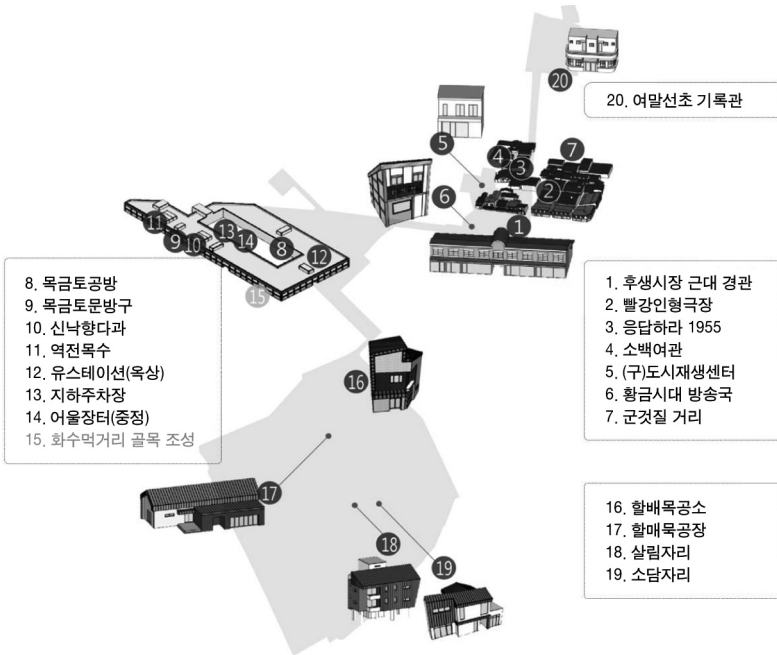


을 시행했다. 여기서는 사회적 경제 조직과 각 조직이 운영하기로 한 프로그램의 실체를 파악하기 위해 운영 주체 확정 여부, 프로그램 내용, 정기적인 회의 개최 여부 등을 확인했고, 그 결과 2차 진단 대상을 선정했다. 2차 진단 대상을 선정한 후에는 전문가들이 참여한 관련주체 합동 워크숍을 통해 2차 진단을 시행했고 주민 설명회를 개최, 진단 결과를 공유했다. 주민 설명회 이후에는 2차 진단 결과를 바탕으로 진단에 참여한 전문가들의 컨설팅이 이어졌고 컨설팅 결과를 반영하여 각 조직과 사업에 대한 개선 과제를 도출한 후, 사회적 경제 조직의 역량을 최종 점검하기 위해 도시재생 박람회를 개최했다. 박람회는 영주시 사회적 경제 조직의 지속 가능성을 검증하는 수단으로서 박람회 준비는 전문가의 도움을 받아 박람회 준비 과정 자체가 부족한 조직의 역량을 키우는 교육의 장이 될 수 있도록 활용했다. 이후 박람회 결과와 1, 2차 진단 결과를 종합적으로 분석해 영주시 사회적 경제 조직의 지속 가능성을 검증했다.

2) 영주시 선도지역 사업 추진 현황 및 거버넌스 체계

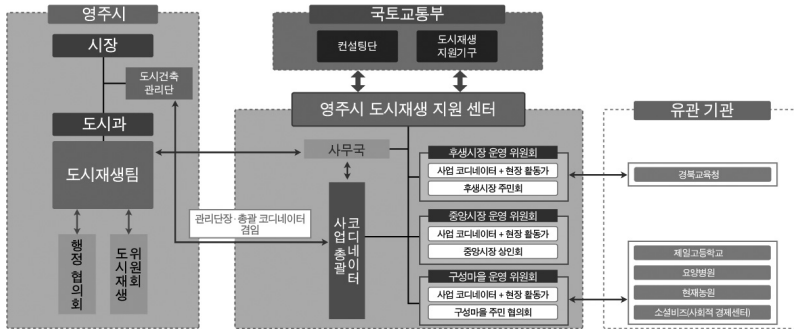
영주시 선도지역은 영주 1, 2동 일대 10만 4489m²의 규모로, 재래시장 2곳과 주거지역이 혼재되어 있는 전형적인 지방 중소도시의 원도심이다. 선도지역은 2014년 6월에 마중물사업 대상지로 선정된 이후, 2014년 12월 3개 권역(후생시장 권역, 중앙시장 권역, 구성마을 권역)과 연계 권역에 대해 9개 패키지사업을 담아 도시재생 활성화 계획을 승인 받았고, 이를 근거로 사업을 시행했다. 하드웨어사업으로는 경제 활동 거점(할매목공장 외 10곳), 문화 활동 거점(5곳), 커뮤니티 및 사회복지 증진 거점 시설(4곳)이 조성되었고, 거점 시설을 운영할 수 있는 사회적

〈그림 1〉 영주시 선도지역 거점 시설 조성 현황



자료: 서수정 외(2018: 20).

〈그림 2〉 영주시 도시재생사업 추진 체계



자료: 서수정 외(2018: 34).

경제 조직을 육성하기 위해 2014년부터 3년에 걸쳐 29회의 주민 역량 강화사업을 통해 3개의 사회적 경제 조직을 설립했다. 또한 2개의 협동조합 준비 모임과 ‘청소년 도시 참여 지원단’을 구성해 도시재생 예비 프로그램을 운영하고 있다.

도시재생사업 추진 체계는 국토교통부가 고시한 ‘근린재생형사업 시행 가이드라인’에 근거해 구축한 거버넌스 체계를 기반으로 한다. 거버넌스의 중심인 도시재생지원센터는 영주에서 직접 운영하고 있다. 사업 추진은 3개의 권역마다 구성된 운영위원회가 2~3개의 협동조합 설립을 지원하도록 구상했고, 각 협동조합의 수익 일부를 운영위원회에 적립해 지역공동체 프로그램을 운영할 수 있는 재원으로 활용하도록 기획했으며 현재는 구성마을 운영위원회만 운영되고 있다.

이러한 사업 추진 체계 아래에서 도시재생 활성화 계획 수립 단계에는 사업 총괄 코디네이터와 각 권역별 코디네이터, 활동가가 핵심 역할을 담당했다. 권역별 코디네이터는 사업 기획과 활성화 계획을 구체화하기 위한 사업 기획 업무를 수행하고 활동가는 코디네이터를 보좌하면서 주민들의 의견을 수렴하고 참여를 독려하는 역할을 담당했다. 도시재생 활성화 계획이 승인된 이후, 거점 시설은 사회적 경제 조

직이나 주민협의체가 운영하기로 방향을 정했다. 사회적 경제 조직을 설립하는 과정에는 ‘경북사회경제지원센터’가 컨설팅과 행정 기반을 마련하도록 지원했고, ‘청소년 도시참여 지원단’은 경북교육청 소속 학교 선생님들이 주관하여 운영하고 있다. 이러한 영주시 선도지역 도시재생사업의 구체적인 추진 체계는 다음 절에서 소개한다.

3) 권역별 영주시 선도지역의 사회적 경제 조직 운영 현황 분석

(1) 후생시장

후생시장은 1952년에 조성된 재래시장(고추 판매장)으로 영주시 경제 활동의 중심이었다. 선도지역 선정 당시에는 2~3곳의 고추 판매점과 양복점, 의상실, 유리 가게 등 오래된 점포만이 가로변에 명목상으로 유지되었고 대부분 빈 점포로 남아 있었다. 중정을 둘러싸고 2층 일식 목조 건축물이 배치되어 있고, 중정을 중심으로 골목길이 형성된 독특한 공간 구성으로 이뤄진 후생시장은 오랫동안 유희 공간으로 남아 있었다. 그나마 이를 영주시가 근대 건축 자산으로 인정해 1개의 빈 점포는 선도지역 선정 이전에 영주시가 매입해 주민 커뮤니티 공간으로 리모델링한 상태였다. 이러한 장소 특성을 살려 마중물사업으로 후생시장의 근대 건축 환경을 복원하기 위해 영주시는 빈 점포 일부를 추가 매입했다. 이 공간은 지역 청소년을 위한 역사문화 체험관, 청소년 오락실, 인형 극장, 인터넷 방송국을 비롯한 역사·문화의 흔적을 살리기 위한 문화 체험 공간으로 활용될 것으로 계획되었다.

근대 건축물 복원 사업은 지역주민이 소유하고 있는 건축물도 포함해 시행했다. 민간 건축물의 외관 복원 공사비는 마중물사업으로 지원하고 내부 공간 개선은 주민이 부담하는 것을 원칙으로 영주시와 주택 및 상가 소유주 전원이 건축 협정을 체결해 공사를 완료했다.

영주시 도시재생활성화 계획에 반영된 사회적 경제 조직은 ‘후생문화사업단’, ‘청소년도시참여지원단’, ‘후생시장 협동조합’이 있다. 그

〈그림 3〉 후생시장 사업 추진 체계 및 사업 추진 현황



자료: 서수정 외(2018: 27).

러나 1차 진단 시점에서 활동하고 있는 조직은 ‘청소년도시참여지원단’이 유일했으며, 이 조직은 FM 마을 방송국(황금시대 방송국)을 운영하면서 다양한 청소년 대상 교육 프로그램을 운영하고 있었다. ‘후생문화사업단’에는 게스트하우스와 인형 극장을 운영할 문화기획단체(소백예술촌)와 고향 사진관을 운영할 전문가가 참여하기로 계획되었다.

진단 당시, ‘후생시장 협동조합’은 ‘상인회’를 포함해 ‘청소년도시참여지원단’과 ‘후생문화사업단’ 주체들이 조합원으로 가입한 협동조합 설립 인가를 준비하고 있었다. 이에 2차 진단 대상에는 후생시장 협동조합 설립 준비에 참여하고 있는 소백예술촌 대표와 고향 사진관 운영 예정자, 후생시장상인회를 포함했다.

(2) 중앙시장

중앙시장은 1980년대 건설된 종합 상가형 시장으로 영주시에서 가장 규모가 큰 ‘365시장’과 바로 인접해 있으나, ‘365시장’과 달리 상권 쇠퇴로 빈 점포가 많고 2층은 대부분 주거 용도로 변경해 사용되고 있었다. 중정은 주차장으로 사용하는 반면, 지하주차장은 폐쇄되어 유휴 공간으로 남아 있었다. 이에 지하주차장을 마중물 재원으로 매입해 주차장 본래의 기능을 갖도록 했고, 중정은 시장 활성화를 위한 다목적 광장으로 활용할 수 있도록 환경 정비 사업을 시행했다. 상가 옥상은 상인회와 협의해 문화 공간으로 활용할 수 있도록 리모델링 작업을 시행했다. 상가형 시장 건물이라는 특성 때문에 지분을 매입하는 과정에서 소유권 정리 절차가 길어지면서 물리적 환경 개선 사업이 다소 지연되어 2017년 11월에 공사가 완료되었다.

영주시는 중앙시장에 물리적 환경 개선 사업을 시작하기 전에 상점이 활성화를 위해 8명의 청년 공예가를 모집해 빈 점포에 입점하도록 했다. 8명의 공예 활동가는 ‘모디공예공동체’를 결성했고, 진단 당시에는 매월 주말에 프리마켓을 개최하고 있었다. 영주시는 빈 점포를 매입해 ‘모디공예공동체’가 운영하는 체험장과 공동 판매장, 방문객을 위한 카페(신낙향다과)를 조성하고 2개의 빈 점포에는 집수리사업(역전목수)과 공방(목금토공방)을 운영할 것으로 계획했다. 옥상은 음악 동아리, 캠핑 장소로 활용할 수 있도록 리모델링했고, 향후 공간 수요에 대응하기 위해 프로그램을 운영하는 공간은 컨테이너 박스 두 개를 설치했다. 중앙시장에 조성된 거점공간에는 ‘모디공예공동체’와 ‘상인회’가 조합원으로 가입하는 ‘중앙시장 협동조합’을 설립해 운영할 계획이었으나, 협동조합 설립이 지연되면서 본격적인 사업 운영은 진행되지 않고 있었다.

이러한 현황 분석을 토대로 2차 진단 대상은 협동조합에 참여할 주체를 모두 포함하기로 결정했다.

〈그림 4〉 중앙시장 사업 추진 체계 및 사업 추진 현황



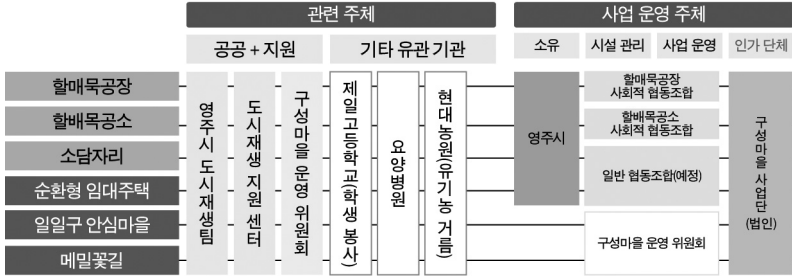
자료: 서수정 외, 2018: 28.

(3) 구성마을

구성마을은 고령 가구가 많은 전형적인 노후 주거지로 어르신들을 위한 일자리 창출을 목표로 사업 계획을 수립했으며, 거점 시설 조성 과 함께 골목길 정비 사업을 포함한 주거환경 개선사업을 추진하고 있다. 현재는 범죄예방 환경설계가 진행되고 있으며, 설계가 완료된 이후에는 골목길 안심마을 조성을 위한 하드웨어사업이 추진될 예정이다. 또한 주민 자력으로 주택 정비와 집수리를 시행할 때 임시로 거주할 수 있는 순환형 임대주택을 건설해 운영하고 있다.

구성마을은 중앙시장이나 후생시장과 달리 소프트웨어사업이 하드웨어사업보다 먼저 진행되어 선도지역 중에서 가장 먼저 주민참여 기반의 사회적 경제 조직이 설립된 곳이다. 생산협동조합인 ‘할배목공장’은 2016년부터 활동을 시작했고, ‘할배목공소’는 중앙시장의 역전 목수사업과 연계하도록 기획된 사업으로 2017년 건물 준공 이후 운영되고 있다. 진단 시점인 2017년 6월에는 순환형 임대주택인 살림자리와 주민 커뮤니티시설인 소담자리를 운영할 수 있는 소담자리 협동조

〈그림 5〉 구성마을사업 추진 체계 및 사업 추진 현황



자료: 서수정 외(2018: 30).

합이 설립 인가를 준비하고 있었다. 구성마을은 ‘주민운영위원회’를 법인으로 등록해 할매목공장과 할매목공소, 소담자리와 순환형 임대주택인 살림자리를 모두 위탁받아 운영할 계획을 하고 있으며, 진단 당시에는 주민운영위원회가 할매목공장과 할매목공소를 우선 위탁받아 운영하고 있었다.

따라서 필자는 2차 진단 대상으로 협동조합 주체와 예비 협동조합 주체 모두를 선정했다.

(4) 연계권역

연계권역은 별도의 장소가 있는 권역이 아니라 3개의 권역으로 구분된 후생시장, 중앙시장, 구성마을을 하나의 사업으로 연계하고 더 나아가 영주시 도심에서 시행하고 있는 다양한 사업을 연계하기 위한 사업을 의미한다. 연계사업으로는 각 권역의 장소를 연계할 수 있는 관광 루트를 만드는 사업이 핵심 사업이었으며, 이를 위해 옛 경찰서를 리모델링해 방문객을 위한 안내 센터를 겸한 영주시 역사기록관(여말선초기록관)으로 운영할 계획을 갖고 있다.

연계사업을 운영할 주체는 ‘영주문화연구회’로 예정되어 있었다. ‘영주문화연구회’는 다양한 분야의 전문가들로 구성된 단체로 영주시

내 여러 문화 조직과 네트워크가 형성되어 있어 도시재생활성화 계획 수립 단계부터 운영 주체로 결정되어 있었다. 이에 2차 진단 대상으로 ‘영주문화연구회’ 참여 주체를 선정했다.

4) 영주시 사회적 경제 조직 지속 가능성 진단 결과

영주시 선도지역의 사회적 경제 조직에 대한 1차 진단 결과를 토대로 권역별 진단 지표를 활용해 2명의 전문가가 참여하는 워크숍 형태의 그룹 면담을 수행한 결과, 사회적 경제 조직의 운영 및 준비 현황은 다음과 같다.

사업 추진 현황을 종합 진단한 결과 영주시 선도지역 사회적 경제 조직은 주민참여 시기와 거점공간 조성 시기에 따라 운영 여건에 차이가 있는 것으로 나타났다. 이는 사회적 경제 조직의 지속 가능성에도 영향을 미치는 것으로 확인할 수 있었다.

영주시는 선도지역 공모 준비 단계부터 사업 프로그램과 이를 수용할 수 있는 거점공간을 연계해 사업 구상서를 작성했고, 이를 도시재생 활성화 계획에 반영했다. 이 과정에서 거점공간의 운영 주체로서 지역주민이 참여하는 사회적 경제 조직을 발굴·육성하는 과정을 거쳤다.

주민참여 시기는 사업 구상 단계와 도시재생 선도지역 선정 이후 주민 교육 단계, 활성화 계획 수립 이후 운영자 모집 단계로 구분할 수 있다.

사회적 경제 조직의 지속 가능성 진단 결과, 구성마을의 ‘할매목공장’은 고령자가 많이 거주하는 지역 특성과 고령자 일자리가 없는 지역 문제를 사회적 경제 조직을 설립함으로써 해결하고자 했다. ‘할매목공장 협동조합’ 조합원은 전원이 같은 동네에 사는 어르신들로 도시재생사업 이전부터 매일 모여서 소일거리를 하던 분들이다. 이들은 사업 구상 단계부터 참여해 자신들의 노하우로 두부와 목을 생산하는

〈표 3〉 사회적 경제 조직 운영 및 준비 현황(2017년 6월 기준)

구분		조직 준비 현황			사업 프로그램	예비 활동 여부
		조직 형태	현황	사업 형태		
후생시장	후생시장 협동조합	일반 협동조합	협동조합 인가 준비 중	공익+수익	주차장 커뮤니티센터	교육 중
	후생 문화 사업단	비영리 단체		공익사업	고향 사진관(문화체험) 군것질거리(상점가) 소백여관 (게스트하우스)	시범운영 1회
	청소년 참여 지원단	비영리 단체		공익사업	황금시대방송국 골목오락실 영주근대역사체험관	프로그램 운영 중
중앙시장	상인회	영리단체	상인회+모디공예 협동조합 인가 준비 중	수익	어울장터(중정) 유스테이션(옥상) 화수머거리 신낙향다과(카페) 주차장	매월 프리마켓 운영 중 (모디)
	모디공예 협동조합	비영리 단체		수익	목금토공방(체험관) 목금토문방구(판매장)	교육 중
구성마을	할매목공장	생산협동조합	인가 영업 중	수익	할매목공장	운영 중
	할매목공소	생산협동조합	인가 영업 중	수익+공익	할매목공소	운영 중
	소담자리 협동조합	일반협동조합	인가 준비 중	수익+공익	살림자리(카페, 빨래방, 커뮤니티센터) 소담자리(순환형임대주택)	심화교육 중
연계사업	영주문화 연구회	비영리 단체	프로그램 기획용역 수행 중	수익+공익	여말선초기록관 옛길탐방로(관광프로그램)	사업기획 작성 중

일거리를 만들고 그 일거리를 일자리 사업으로 발전시킨 대표적인 사례로 성장했다. 이처럼 ‘할매목공장 협동조합’은 선도지역 선정 이전부터 준비 과정과 예비 사업 과정을 거쳐 협동조합을 설립·인가 받은 후 할매목공장을 운영하고 있었다.

〈표 4〉 영주시 사회적 경제 조직 주체 참여시기와 하드웨어 조성 관계

구분		주체 참여 시기			하드웨어 조성과의 관계		
		사업 구상 단계	주민 교육단계	운영자 모집 단계	임시 공간	거점공간 조성 중	거점공간 마련 후
후생시장	후생시장 협동조합	상인회 참여	교육 참여	미정	도시재생 지원센터 활용	-	-
	후생문화 사업단	-	-	운영 확정	-	운영자로 참여	-
	청소년 참여지원단	-	주민참여 프로그램 사업 일환	운영 확정	-	도시재생 지원센터 활용	후생시장 방송국 준공
중앙시장	상인회	참여	교육 참여	미정	개인점포	-	-
	모디공예 협동조합	-	교육 참여	미정	빈 점포임대 해 입점	-	-
구성마을	할매목공장	참여	교육 참여	운영 확정	주민주택 활용	주민주택 활용	목공장
	할매목공소	-	교육 참여	운영 확정	-	목공소	목공소
	소담자리 협동조합	-	교육 참여	미정	-	소담자리 활용	소담자리
연계	영주문화 연구회	-	-	운영 확정	-	-	-

... 연습할 때는 회비를 오만 원씩 냈어요. 집에서 오만 원씩 내서 집에서 했어요. 3년간 연습할 때, 부산 가고 서울도 가고, 성미산, 대전 가고, 강원도 원주 가고, 상주 가고, 예천 가느께는 하는 게 보니, 뭐 우리는 언제 이래 하고 싶은 생각이 들었어요(할매목공장 협동조합원).

할매목공장 협동조합원들은 실제 공장을 운영하기까지 3년 이상 도시재생 교육 과정을 거쳐, 사회적 경제 조직을 설립하기 위한 전문가의 컨설팅을 받았고, 현재까지도 활동가와 코디네이터의 도움을 받아 사업을 운영하고 있다.

활동가 선생님들이 많이 도와주시지, ... 이래 하라고 잘 가르쳐주시고 회원들이 말을 잘 따라요(할매목공장 협동조합원).

이는 공장이 본격적으로 가동되면서 조합원이 갖고 있는 기술만으로 해결할 수 없는 경영 문제에 부딪히게 되었기 때문이다. 협동조합은 모두가 동일 노동, 동일 임금을 받고 있으며, 직원들은 정례 회의를 진행하며 판매 수익이 낮은 여름철에는 2교대 근무를 4교대 근무로 바꾸어 인건비를 줄이는 시도를 하면서 새로운 상품을 개발하고 새 판로를 개척해야 할 필요성에 공감하고 있었다. 또한 조합원들은 인건비와 세금, 지속적인 식품 검사 과정에 소요되는 비용 등과 관련한 회계와 세무 관련 행정, 홍보 등의 업무를 수행하는 데 한계가 있다는 점을 인지하고 있었다. 이처럼 할매목공장은 사회적 경제 조직의 네 가지 전제 조건을 모두 시행한 대표적인 조직이지만 활동가나 코디네이터 또한 사회적 경제 조직 운영과 관련한 전문성이 낮아 전문기관의 도움이 지속적으로 필요한 것으로 나타났다.

처음에는 큰 거 하나 방을 얻어가지고 한테서 하니께 재미도 좋고 묵은 한 개 오친 원씩 받아가니까 좋고, 너이도 먹고 서이도 먹고 그랬더라고요. 신났어요. 근데 여 와서 하니께 그게 아니잖아. 나가는 데 많아요(할매목공장 협동 조합원).

판로를 뚫어야 돼요, 두부하고 묵하고, ... 우리는 제일 고민이 판로 개척이다(할매목공장 협동 조합원 대표).

이러한 할매목공장의 설립 과정은 지역주민들이 주도해 설립한 사회적 경제 조직이 사업을 기획하고, 전문가의 도움을 받아 교육을 받는 과정에서 지역주민들이 자연스럽게 도시재생을 위한 마을의 비전을 함께 공유할 수 있다는 점을 보여주고 있다.

교육 받을 때부터 하루에 100모를 팔면 한 달에 50만 원 가져갈 수 있다 하면서도, 구체적인 판로를 교육하시는 분이 못 팔면 내가 팔아줄게 이렇게 단순하게 생각했고, 여기 소득을 보면 소득의 10%를 위원회에 들라요. 그럼 운영위원회가 소담자리에 식당 같이 밥을 해가지고 동네 어른들을 밥을 먹이자 이렇게 이야기했는데, 근데 아직 위원회가 작년 7월 달까지 하고는 안 하고 있고, 운영회가 안 돌아가고 있고, ... 저들이 돈을 좀 더 벌면 거기다가 밥을 해가지고 어른들 밥 한 번씩 대접할 테니까 어른들 한 번씩 드시고 가시라 이러면 조금 그런 게 안 좋아 지겠나 이 미지가(할매목공장 협동조합원).

협동조합 설립 이후 사업을 시작하더라도 조합원 중에 전문가가 없으면 지속적인 도움이 필요하다는 점은 할매목공소에서 나타나고 있다.

교육이 끝난 지금은 어려운 점이 있을 때 교육하셨던 대구 ○○ 대표님한테 우리가 자문을 구하면 답을 줘요. 거긴 큰집, 우리는 작은집 같이 ... 회사 운영하는 자체도 그 사람들이 본인들이 실패한 건 어떻게 실패했는지 공유하고...(할매목공소 조합원).

이는 도시재생사업에서 사회적 경제 조직이 자립성을 확보하기까지 얼마나 많은 시간과 단계별 전문적 지원과 컨설팅이 필요한지를 보여주는 단적인 사례다. 결과적으로 사회적 경제 조직이 지속 가능성을 확보하기 위해서는 조직원의 지속적인 역량 강화와 이를 지원할 수 있는 지원 기반이 마련되어야 한다는 점을 입증하는 사례다.

할매목공장 조합원들이 사회적 경제 조직 운영을 통해 지역 사회에 기여할 수 있는 방향을 공유하는 반면, 활성화 계획 수립 이후에 거점 시설 운영자로 참여하기로 한 주체는 지역의 문제를 함께 고민하고 도시재생비전을 공유하는 데 어려움을 느끼고 있었다.

후생시장의 경우, 근대 건축물 복원이 프로그램을 결정하는 전제 조건이 되면서 사업 내용은 전적으로 코디네이터와 활동가, 도시재생활성화 계획 수립 주체, 행정 전담 조직 담당자들이 중심이 되어 기획되었다. 이 과정에서 ‘소백여관’이라는 오래된 장소의 흔적을 살릴 수 있는 공간을 게스트하우스로 조성하고, 역사적인 사료를 모아 전시할 수 있는 고향 사진관과 근대 역사문화 체험관 조성을 도시재생활성화 계획에 반영했다. 또한 후생시장 코디네이터와 활동가는 청소년들을 도시재생사업에 참여시키면 부모들의 관심도 불러일으킬 수 있다는 점에서 마중물사업으로 매입한 빈 점포에 인형 극장을 입점하도록 하고, 청소년들의 문화 아지트가 될 수 있는 군것질 거리와 청소년 오락실 프로그램을 구상했다.

후생시장에서 기획한 프로그램 중 인형 극장과 고향 사진관은 전문 기술을 보유한 주체가 맡아야 하는 사업으로 도시재생활성화 계획이 승인된 이후에 프로그램을 운영할 수 있는 전문가를 운영 주체로 정하고 공간 계획 수립 단계부터 참여하도록 각 주체들과 협의 했다. 그러나 사업 기획 단계에 참여하지 못한 주체들은 프로그램 운영과 관련된 전문 기술은 보유하고 있으나 지역 문제와 비전을 공유할 수 있는 기회가 부족했다. 이로 인해 주체들 간에 상호 협력 관계를 형성하지 못하는 것으로 나타났다. 특히 전문가들은 자기 활동 영역이 타 지역에 있어 협동조합 설립을 준비하는 과정에도 적극적으로 참여하지 못하는 것으로 나타났다.

교수님하고 몇 분이서 지역에 이런 게 생기는데 관심 있다고 그래서 약간의 기록물을 기록하면서 흑백사진관으로써 활용하고, 젊은 사람들은 이제 제가 하고 있는 VR 체험할 수 있는 공간을 필요로 한다고 생각해서 참여하기로 했고요(고향 사진관 운영 예정자).

방문자가 평일엔 없고, 주말에 올 건데 그럼 누군가가 안내는 아니라

도, 봐줘야 하는 사람이 있을 텐데, 저희는 주말에 쉬어야 하기도 하고(후생문화기획단 운영 예정자).

후생시장의 물리적 환경개선사업이 지연된 점도 협동조합 설립 준비가 부진한 원인 중의 하나로 나타났다.

중앙시장의 경우, 영주시는 마중물사업으로 빈 점포에 8명의 청년 공예가(모디공예공동체)가 입점해 다양한 문화프로그램을 운영할 수 있도록 리모델링 비용을 지원했고 도시재생교육을 통해 사회적 경제 조직을 설립하도록 지원했다. 도시재생교육의 일환인 예비사업으로 ‘모디공예공동체’는 매월 프리마켓을 운영하고 있었다. 이 과정에서 시장상인회와 모디공예공동체가 함께 중앙시장 협동조합을 설립해 중앙시장 지하주차장과 중정, 옥상 공간, 거점 시설을 운영하기로 결정했다.

그러나 지하주차장 지분을 영주시가 매입하는 과정이 예상보다 장기화되었고, 건축물 안전 진단, 기본 계획과 실시 설계 과정 등 하드웨어 조성사업에 필요한 기본적인 절차가 지연되면서 참여 주체들의 관심과 참여 의지가 낮아지는 경향을 보여주었다. 또한 진단 과정에서 잠재해 있던 조직원들 사이에 갈등이 표면으로 드러나면서, 협동조합 설립 자체를 재고하기로 결정했다.

한편, 구성마을의 소담자리는 초기에 사회적 경제 조직 설립을 위해 교육받은 주체들이 공사가 지연되면서 심화 교육 과정에서 이탈하게 되었고 새로운 교육생들이 참여하는 과정을 거치면서 활성화 계획 승인 당시에 합의했던 사업 프로그램에 대해서 부정적인 의견을 보이기도 했다.

바리스타 자격증 따야 한다고 해서 교육 받고 있어요. 그런데 죽을 만 들어 팔면 잘될 것 같아요. 근데 소담자리는 카페로 이미 만들고 있대요. 이전에 교육받은 사람은 다른 데서 카페를 운영하고 있고(구성마을 소담

자리 협동조합 예비 조합원).

전문가들이 하는 건 성과가 장기적인 거잖아요. 주체 당사자들은 현장에 보이는 것만 쫓아가시는 거예요. 거기에서 생각의 차이가 생기고(중앙시장 활동가).

이처럼 주민의 사업 참여 시기와 하드웨어 조성 시기는 사회적 경제 조직의 운영 가능성에 영향을 미치지만 운영 주체가 시간을 얼마나 투입하는지에 따라라도 사회적 경제 조직의 지속 가능성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 기술적인 프로그램을 운영하기 위해 모집한 전문적인 운영 주체에게서 두드러지게 나타나는 경향이다.

진단 대상 조직 중에서 할매목공장과 소담자리 협동조합만이 상근 근무자로 조합원이 구성되어 있다. 할매목공소의 일부 조합원은 상근이고, 일부 조합원은 다른 직업을 병행하면서 협동조합 일을 하고 있어 많은 작업량을 소화하지 못하는 것으로 나타났다. 할매목공소는 할매목공장과 달리 목공에 관심 있는 지역주민들이 교육 과정을 통해 기술을 습득해가면서 협동조합을 운영하고 있기 때문이다. 도시재생 활성화 계획에 반영되어 있는 집수리사업을 추진하기 위해 영주시가 발주하는 공공사업에 시범적으로 참여하고 있으나, 인력 부족과 기술력 부족 등으로 본격적인 비즈니스 모델로 확장하지 못하고 있는 상황이다.

후생시장에 참여하는 운영 주체나 연계사업을 운영하기로 한 영주문화연구회, 중앙시장의 모디공예공동체 모두 생업에 종사하는 시간이 많을 뿐 아니라 이들 주체의 활동 거점 또한 선도지역에서 떨어져 있어 적극적으로 사회적 경제 조직을 설립하는 데 집중하지 못하는 것으로 나타났다.

이 과정에서 이해관계와 활동 목표가 다른 주체들을 하나의 협동조합으로 결성하려는 노력은 참여 주체 간의 갈등을 초래할 수 있으며,

행정과 전문가에 대한 의존도만 높아진다는 결과를 보여주었다.

협동조합이 문제가 아니고 협동조합은 돈 내라고 하면 돈 내고 하면 되는 거예요, 첫째 주민들이 일단 한마음이 안 되는 거예요 게스트 하우스 뭐 이런 게 부정적이에요. 개인적으로 하는 일이 있는데 이걸 어떻게 나느냐 이런 거예요(후생시장 협동조합 준비위원회 대표).

협동조합 인가를 받으려면 사업 계획서도 써야 하는데 사업 계획서를 쓸 사람도 없어요. 우리는 각자 공방을 운영해야 하는데 프리마켓에서 감자를 팔라고 해요. 강의도 나가야 하고... (모디공예공동체 회원).

이는 사업 성격에 따라 사회적 기업이나 마을 기업 등 다양한 형태의 조직을 설립했어야 함에도 모든 조직을 생산협동조합으로 설립했거나 일반 협동조합 설립을 준비했기 때문으로, 사회적 경제 조직 설립을 지원해주는 전문가의 역량에서도 그 원인을 찾을 수 있다.⁶⁾ 이처럼 영주시 도시재생사업에 참여하는 사회적 경제 조직의 참여단계별·주체별 역할에 따른 지속 가능성 진단 결과를 종합하면 <표 5>와 같다.

영주시 도시재생 선도지역 사회적 경제 조직의 지속 가능성 진단 결과 ① 도시재생사업 구상 단계부터 핵심 주체의 주도적 참여, ② 조직의 전문성 확보와 역량 제고를 위한 노력, ③ 관련 주체 간 협력과 연대 강화, ④ 전문가의 지속적 지원과 도시재생지원센터의 거버넌스 구축이라는 네 가지 전제 조건은 사회적 경제 조직의 지속 가능성을 담보하기 위한 필요조건이라는 것을 검증할 수 있었다. 여기에 조직이 추구하는 사업 성격과 조직원의 역할에 따라 적합한 형태의 사회적

6) 영주시는 협동조합 설립을 위한 경북 사회적 경제지원센터의 컨설팅과 상권 활성화와 문화 기획 전문 조직에 주민교육을 전담하도록 하는 용역을 시행했으나 지역 특성과 사업 성격과 무관하게 모든 조직을 협동조합 설립으로 기획한 것으로 나타났다.

〈표 5〉 영주시 사회적 경제 조직 지속 가능성 진단 결과

구분	조직 관련			사업 관련		기대 효과	
	조직 구성원의 의식 수준	조직 운영 방식	조직과 지역사회와의 관계	사업 계획 및 실행	사업의 전망		
후생시장	후생시장 협동조합	비전공유 정도 높음	조합 설립 가능성 낮음	연대의식 낮음	사업 계획 재검토 필요	사업컨설팅 필요	-
	후생문화 사업단	비전공유 낮고 조합 설립의지 낮음	개인의존성 높음	연대의식 낮음	공공재원의존	공공사업 성격	-
	청소년 참여 지원단	비전공유 정도 높음	민주적이고 개방적 참여	교육청과의 관계지속유지	공공재원의존	공공사업 성격	청소년 참여를 통한 확대가능성 높음
중앙시장	상인회	비전공유 정도 낮음	조합설립의지 낮음	연대의식 낮음	공공재원의존	협동조합 설립 재검토	-
	모디공예 협동조합	비전공유 정도 낮음	개인의존성 높음	연대의식 낮음	공공재원의존	사업컨설팅 필요	-
구성마을	할배 목공장	비전공유 정도 높음	민주적 개방적	연대의식 양호	양호	사업컨설팅 필요	지역기여도 높음
	할배 목공소	비전공유	민주적 폐쇄적	연대의식 양호	사업컨설팅 필요	사업컨설팅 필요	지역기여도 높음
	소담자리 협동조합	교육 진행 중	교육 진행 중	연대의식 양호	사업컨설팅 필요	사업컨설팅 필요	-
연계	영주문화 연구회	비전공유 정도 높음	민주적 개방적	선도지역과 연대는 낮음	사업기획 보완 필요	사업기획 보완 필요	-

경제 조직을 설립하는 것이 필요하며, 조직원의 역량과 전문성을 담보하면서도 충분한 시간을 투입할 수 있는 참여여건 또한 중요하다는 사실을 알 수 있었다.

또한 사회적 경제 조직의 지속 가능성 진단 결과는 조직원들이 역량 강화에 투입할 수 있는 시간을 확보하는 것과 다양한 관련 주체와의 긴밀한 연대와 협력, 운영 관리에 대한 전문가의 지속적인 지원이

전제될 때, 그 성장 가능성이 높아진다는 것을 입증하고 있다.

4. 결론

영주시 도시재생 선도지역은 2014년에 선정된 선도지역 중 우수사례로 알려져 있고, 사업 진행 속도 또한 가장 빠른 지역이다. 그러나 지방중소도시로 인적 자원이 부족했고 기존에 활동했던 사회적 경제 조직 또한 다양하지 않았다. 이에 사업 구상 단계부터 지역주민과 상인이 참여해 지역 문제를 해결하기 위한 시도를 했고, 사업 초기부터 지역 활성화를 위한 거점공간을 운영할 수 있는 주체를 참여시키려는 다양한 노력을 기울였다. 그러나 4년이라는 짧은 기간 동안 사회적 경제 조직이 자립 역량을 키우는 데는 한계가 있었다. 또한 사업 대상지 외부에서 운영 주체를 찾아 참여시키려 해도, 거점공간의 조성 시기가 늦어지면 이해관계자들 간의 합의 형성을 이끌어 줄 중재자의 역할 또한 한계가 있다는 점을 보여주고 있다. 이에, 진단 결과를 토대로 도시재생사업에서 사회적 경제 조직의 지속 가능성을 담보하기 위한 방안을 제언하면 다음과 같다.

첫째, 사회적 경제 조직의 성장 과정이 구체적인 사업으로 발전할 수 있도록 도시재생활성화 계획 수립은 유연성을 갖추고 단위 사업의 시행 계획은 구체적으로 보완해갈 수 있는 도시재생 계획 체계의 재편이 필요하다. 영주시 사례를 보더라도 사업 구상 단계에서 제안한 세부 사업 내용이 구체화되기까지는 많은 주체의 참여와 역량이 요구된다. 이 과정에서 주민들의 역량과 관심 영역에 따라 사업 프로그램을 조정하는 일이 무엇보다 중요하다. 그러나 지금처럼 활성화 계획 수립 과정이 복잡하고 행정 절차가 까다로우면 새로운 사업 내용을 반영하거나 실험 과정을 거쳐 문제가 발생하면 수정해가면서 사업을 진행하기 어렵다. 반면 초기에 도시재생 활성화 계획에서 사업의 큰

방향이나 목표가 없을 경우 참여 주체들이 비전을 공유하지 못하고 비전에 부합하는 단위사업을 기획하고 운영하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 도시재생 활성화 계획은 다양한 참여 주체의 의견을 수렴하고 사업 시행 주체로 참여할 사회적 경제 조직의 역량을 고려해 전략과 방향을 제시하는 정도로 유연하게 수립할 필요가 있다.

둘째로는 도시재생사업으로 발굴한 모든 단위사업과 거점 시설의 운영을 사회적 경제 조직으로 해결해야 한다는 경직된 사고에서 벗어나야 한다. 사회적 경제 조직이 지역일자리 창출과 지역공동체 형성에 기여할 수 있는 대안일 수 있지만 도시재생의 모든 사업을 사회적 경제 조직으로 운영할 수는 없다. 사회적 경제 조직은 기본적으로 공공성을 전제로 하지만 수익성이 담보되어야 조직원의 인건비와 경상비 등의 재원을 조달할 수 있다. 이에 공공 성격이 강한 프로그램과 시설은 지방자치단체가 직접 운영하거나 운영에 필요한 재원을 지원하는 것이 바람직하다. 영주시 선도지역의 경우도 후생시장 내 대부분의 사업은 수익성을 보장하기 어려운, 공공 성격이 강한 사업이다. 특히 ‘청소년도시참여지원단’의 활동이나 고향 사진관, 근대 역사문화 체험 프로그램 등은 사회적 경제 조직이 운영한다 하더라도 공공 재원 투입이 지속적으로 이루어져야 운영이 될 수 있는 사업이다. 이는 지역의 문화 관련 사업이나 교육 프로그램과 연계할 수 있다. 도시재생사업에서 행정협의회를 운영하는 목적이 이처럼 부서 간 협업을 시행하기 위함이다. 이는 다양한 이해관계자들의 참여를 통한 사회적 경제 조직의 책임을 분담할 수 있는 방안이며, 조직원들 간의 연대와 협력을 통한 사업의 지속성을 도모해볼 수 있다는 것을 의미한다.

세 번째로는 도시재생사업으로 조성한 거점 공간과 관련해 공유 재산 활용 방식의 개선이 필요하다. 현행법에 의하면 마을 공동 이용 시설을 마을공동체에 위탁하는 방식과 특수 기술 및 장비 보유자를 제외하고는 특정 주체와 공유 재산 사용에 대해 수의계약할 수 없다. 입찰 방식으로 운영 주체를 정한다 하더라도 1회 5년까지만 운영할 수

있도록 ‘공유재산법’에서 정하고 있다. 이러한 상황에서 사회적 경제 조직이 도시재생사업 구상 단계에 참여한다하더라도 장기간 사업시행자로 참여하는 데 한계가 있다. 따라서 다양한 사회적 경제 조직이 도시재생사업의 핵심 주체로 참여하기 위해서는 ‘공유재산법’상 수익 계약 범위를 확대할 필요가 있다.

네 번째로는 커뮤니티 비즈니스모델로서 사회적 경제 조직의 운영 모델 개발과 운영 가능한 적정 시설 규모를 조성하는 것이다. 영주시 진단 과정에서 상인과 주민들이 밝히듯이 참여 주체의 의지만으로 사업의 지속성을 담보할 수는 없다. 지역경제를 활성화하기 위한 사회적 경제 조직일수록 비즈니스 모델은 중요하다. 가장 선도적으로 자리 잡은 할매목공장과 할매목공소는 판로 확보와 상품 개발의 어려움을 호소하고 있다. 다행히 할매목공장은 온드림이라는 컨설팅 프로그램 공모사업에 신청해 2년간 전문가의 컨설팅을 받을 수 있게 되었다. 이처럼 전문성이 낮은 사회적 경제 조직은 사회적 가치를 공유하는 것과 함께 사업 운영을 위한 경영컨설팅을 필요로 한다.

또한 거점 시설은 이를 운영할 사회적 경제 조직의 역량을 고려해 규모를 결정하는 것이 중요하다. 구성마을의 소담자리는 현재 협동조합이 운영하기 부담스러운 규모로서 일부 시설은 주민 커뮤니티 공간으로 운영하기로 했으나, 공간의 운영 관리를 구분하기 어렵다는 한계가 있어 관리 위탁 방안에 대해 구성마을 운영위원회와 행정 전담 조직이 지속적으로 논의하고 있는 상황이다. 이처럼 거점공간이 완료되기 전에 운영에 소요되는 재원을 고려해 적정 규모로 공간을 조성하는 것이 필요하다. 이 때문에 사회적 경제 조직이 사업 구상 단계부터 참여해 사업 실행 계획을 직접 수립해야 하는 것이다.

마지막으로 사회적 경제 조직의 역량 강화와 사업의 가능성을 검증할 수 있는 방법으로 시범사업 운영 기회를 다양하게 제공하는 것이 필요하다. 사회적 경제 조직의 활동이 지역 자원의 잠재적 가치를 극대화할 수 있는지, 사업 운영을 통해 자생력을 담보할 수 있는지, 기획

된 사업 내용은 무엇이 문제인지, 지역주민과 함께 할 수 있는 사업인지 등을 확인할 수 있는 기회가 필요하며 여기에 마중물이 투입된다면 이 과정 자체가 사회적 경제 조직의 역량 강화에 기여할 수 있을 것이다.

원고접수일: 2018년 8월 7일

심사완료일: 2018년 8월 23일

게재확정일: 2018년 9월 12일

최종원고접수일: 2018년 9월 13일

❖ Abstract

Sustainability and the Roles of the Community-led Social Economic
Organization for Urban Regeneration

Seo, Soo Jeong · Seong, Eun Young

The study began with the question of whether Social Economic Organizations, which has recently emerged as a new key player in urban regeneration, will continue to be a key player for urban regeneration in decline areas.

In order to be sustainable for Social Economic Organizations as an alternative player for urban regeneration, four prerequisites are required: First, they must participate in the initial phase for planning of “the urban regeneration revitalization plan”, share the urban regeneration vision, and participate in the project planning and implementation plan with the local government and the local residents. Second, the local government should provide policy support to enhance the capabilities of Social Economic Organizations. Third, close alliance and cooperation with various actors are necessary to ensure the independent operation of Social Economic Organizations and the sustainability. Finally, Social Economic Organizations need expert support for their operation and management and should operate through cooperation with the local “Urban Regeneration Support Center”.

Given these prerequisites, Social Economic Organizations can continue to monitor and evaluate to gain independence and competence in the process of solving problems. In order to find these ways to ensure the independence and competence of Social Economic Organizations, this study developed diagnostic and evaluation indexes to determine the sustainability of Social Economic Organizations for the urban regeneration districts in Yeongju. This assessment process is intended to verify the four prerequisites for Social Economic Organizations to become key players in urban regeneration projects.

As a result, the study suggested alternatives to ensuring the independence and sustainability of Social Economic Organizations; improvement of “the urban regeneration revitalization plan” processes, construction of proper scale community facilities and development of a business model.

Keywords: Urban Regeneration, Social Economy, Urban Regeneration Revitalization Plan, Community-led Urban Regeneration

참고문헌

- 국토교통부. 2016. 「근린재생형 사업시행가이드라인」.
- 김경희. 2013. 「사회적 경제를 통한 지역혁신의 가능성과 한계: 마을기업과 협동조합을 중심으로」. 《공공사회연구》, 제3권 2호, 126~150쪽.
- 김경희. 2013. 「사회적 경제를 통한 지역혁신의 가능성과 한계: 마을기업과 협동조합을 중심으로」. 《공공과 사회연구》, 제3권 2호, 126~150쪽.
- 김의영·임기홍. 2015.5. 「한국 사회적 경제 조직 지형도」. 《OUGHTOPIA》, 30(1). 경의대학교 인류사회재건연구원, 61~92쪽.
- 김태영. 2012.9. 「사회적 기업의 지속 가능성과 공동체 정신」. 《한국도시행정학보》, 제25집 3호, 31~64쪽.
- 김현중·김성근·김혜원·이영수. 2015. 「2014 사회적 기업 성과 분석」. 서울: 한국노동연구원, 42~130쪽.
- 박세훈·임상연·정소양·김영빈. 2014. 「도시재생 추진을 위한 사회적 경제 조직 마스터플랜 수립연구」. 세종: 국토교통부, 14~16쪽.
- 부산시. 2015. 「마을공동체 현황보고서」.
- 사회투자지원재단. 2014. 「조직진단 컨설팅 결과보고서」.
- _____. 2013. 「사회적 기업의 전략적 조직운영」.
- _____. 2012. 「늘푸름조직 진단 설문조사」.
- 산업자원부. 2006. 「지속가능경영 자가 진단 지표」.
- 서수정·차주영·성은영·박지은. 2018. 「영주시 도시재생 선도 사업 종합운영체계 및 성과관리방안」. 영주: 영주시.
- 신우진·신우화·박세훈·김재경·니주몽. 2016. 「도시재생과 사회적 경제」. 《도시정보》, 통권410호, 3~18쪽.
- 아름다운재단. 2012. 「아름다운재단 조직진단도구」.
- 이석현. 2016.5. 「사회적 경제가 결합된 도시재생의 방향」. 《도시정보》, 통권410호, 대한국토도시계획학회.
- 장원봉. 2015. 「지역재생을 위한 사회적 경제의 의미와 역할」. 《국토》, 통권409호, 국토연구원, 6~11쪽.
- 최영출·이상엽. 2015. 「사회적 기업의 지속 가능성에 미치는 영향 요인: QCA방법의 적용」. 《한국비교정부학보》, 제19권 1호, 157~178쪽.
- 최조순·김태영·김종수. 2011. 「도시재생과 사회적 기업의 역할」. 《도시행정학보》, 제24집 1호, 한국도시행정학회, 283~302쪽.

Duncan, Pete and Sally Thomas. 2002. *Neighbourhood regeneration*. Joseph Rowntree

Foundation.

Williams, Gwyndaf. 2003. *The Enterprising City Centre*. Spon Press: London.