

## 사회적 혁신과 지역발전 주체로서 공공기관의 새로운 역할 -광역단위 도시·개발공사 사례를 통한 시론적 검토-

이원호\*

### Social Innovation and New Roles of Public Institution as a Regional Development Agency: The Preliminary Study with the Case of Urban Development Corporations

Wonho Lee\*

**요약** : 본 연구는 지역발전정책의 새로운 기조로 등장하는 사회적 혁신의 개념과 단계별 발달과정을 이해하고 사회적 혁신을 위한 공공부문의 역할을 규정하였다. 지역정책을 위한 개발사업의 집행자로서 도시·개발공사가 공간정책에서 다루어져야 하는 문제는 오늘날 빈곤, 삶의 질, 행복 등 사회적 영역으로 확대되면서 사회적 혁신으로 나아가야 하는 필요성이 더욱 높아지고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 사회적 혁신에 있어 공공부문의 역할 평가를 위한 기본 틀을 구축하고, 우리나라 도시·개발공사를 대상으로 사회적 혁신에 있어 위상과 한계를 평가하였다. 그 결과 대부분의 공사는 주택 및 택지개발사업의 공공성 증진을 위한 다양한 노력을 전개하고 있고, 지역사회에 대한 공헌도 활발하지만 궁극적으로 사회적 혁신으로 나아가기 위한 역량 구축과 아이디어를 실천하는 시도는 미흡한 것으로 나타났다. 지역 및 공간정책에 있어 사회적 혁신에 대한 수요 증대는 향후 도시·개발공사와 함께 관련 지역개발의 공공부문 주체들에게 커다란 과제를 제기하고 있으며, 이에 대한 연구와 정책적 대응이 적극적으로 모색되어야 하는 시점이다.

**주요어** : 사회적 혁신, 지역발전, 도시·개발공사, 사회-공간정책 통합

**Abstract** : The paper aims to understand the concept of social innovation and its development stages emerging as a new regional development policy trend and to define the role of public sector for social innovation. Spatial policy issues that urban development corporations to carry out development projects for regional policy need to deal with have expanded to include crucial social issues such as poverty, quality of life and happiness. Therefore it is increasingly significant for them to take social innovation into consideration. In this context, this study formulates evaluation framework for the role of public sector in social innovation and investigates its position and limitation in social innovation practices. As a result, almost all corporations have made various efforts for promoting both public purposes of housing and land development and social contribution for the community. However, few corporations have achieved organizational capacity building and idea implementation for social innovation. Growing demand for social innovation in both spatial and regional policies tends to bring up profound challenges to public regional

이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-330-B00210)

\* 성신여자대학교 지리학과 부교수(Associate Professor, Department of Geography, Sungshin University, wonholee@sungshin.ac.kr)

development agencies including urban development corporations. It is then a time to seek to carry out related researches and policy option formulation for social innovation in the near future.

**Key Words** : social innovation, regional development, urban development corporation, social-spatial policy integration

## 1. 서론

오늘날 지역발전의 문제는 과거 신자유주의 이전의 전통적인 방식에서 벗어나 다양한 새로운 지평을 열어 왔으며, 그 과정에서 많은 공간혁신이론 즉, 유연적 전문화 등 산업지구, 혁신환경, 클러스터, 지역혁신체계 등과 함께 네트워크 도시이론, 지역거버넌스, 사회적 자본 등 주요 핵심개념 및 이론적 발전을 경험하였다(김용웅 외, 2009). 본질적으로 신자유주의적 속성을 지닌 공간혁신이론은 영국을 중심으로 선진국 지역발전정책의 주요 경향으로 자리 잡음으로써 오늘날 전 세계적으로 지역발전정책의 기초 형성에 절대적인 영향을 미치고 있으며, 우리나라의 경우에도 지난 참여정부 이후 ‘혁신’이라는 용어는 정책과 연구 영역에서 가장 중요한 화두가 되어 왔다.

복지국가시대와 신자유주의시기를 거치면서 지역정책의 모습은 크게 변화하였고, 그것을 뒷받침 해주었던 이론적 근거도 차별적으로 발전해 온 것이 사실이다. 그러나 두 시기 모두의 공통점은 바로 지역발전에 있어 중요한 동인으로서 지역경쟁력 향상에 초점을 두었다는 사실이다. 지역발전을 위하여 복지국가시대에는 경쟁력이 낮아 낙후된 지역을 대상으로 국가가 나서 정책적으로 개입함으로써 지역격차를 해소하고 낙후지역의 발전을 도모했다면, 신자유주의 시기에는 지역 모두 혁신을 통해 발전 잠재력을 갖고 있으며 이를 발휘하여 지역경쟁력을 제고해야 한다는 내생적 접근이 주목을 받게 되었다. 이러한 맥락에서 최근

OECD의 연구는 전통적인 발전지역인 도시의 성장보다 준도시 또는 농촌에서 지역성장의 속도가 두드러지는 경우가 많음을 밝히면서 지역경쟁력 제고가 모든 유형의 장소에서 가능하기 때문에 혁신발생의 환경이 중요하다는 점을 강조하고 있다(OECD, 2012). 현재 지역정책의 지배적인 기조인 혁신 중심적 접근은 경험적 사실을 토대로 제기되고 있어 이론적 및 실질적 근거를 갖고 있는 것은 분명하다. 그러나 공간혁신이론 등장의 맥락을 검토하면 신자유주의 등장의 공간적 해석이라는 비판 또한 가능하다(Gough *et al.*, 2006). ‘이제 더 이상 사회라고 하는 것은 존재하지 않는다’라는 대처수상의 유명한 말처럼 복지의 책임을 국가에서 개인과 공동체로 전가하고 개인 간 무한경쟁의 시대를 열었던 것과 같이 지역정책 측면에서도 전통적인 국가의 역할을 강조하기보다는 혁신을 통한 개별 지역의 발전 잠재력을 강조하면서 지역 간 무한경쟁의 시대를 여는 신지역주의가 등장하게 되었던 것이다.

한편 혁신과 지역경쟁력을 강조하는 지역정책의 기초는 현재 다양한 도전과 과제에 직면하고 있다. 무엇보다도 지구온난화 등 기후변화와 점차 자주 등장하는 글로벌 스케일의 경제위기 및 글로벌 양극화의 심화 등 외생적 변수로 인해 지역의 발전경로가 위협을 받고 있으며, 이전과 같이 주어졌던 안정된 조건 속에서 지역경쟁력 제고를 추구하는 것이 점차 힘들게 되었다. 지역정책을 둘러싼 외적 환경의 이러한 변화는 점차 지역경쟁력이라는 목표에 대해 회의를 갖게 되면서 새로운 지역정책의 어젠다가 등장하게 되었는데 그 중 주목

을 받는 것이 지역회복력(regional resilience)와 사회적 혁신(social innovation)이다(Westley, 2013).

지역회복력은 지역정책이 추구해야 하는 것으로서 더 이상 지역경쟁력이 아니라 위기상황을 극복하는 내성을 갖춘 지역 구축이 더 중요하다는 점을 강조하면서 생물학과 심리학 등 인근 학문에서 다루어 왔던 회복력의 개념을 지역에 적용하며 정책적 대안을 모색하는 움직임이다. 또한 사회적 혁신도 마찬가지로 현 시기를 지배하는 기후변화와 글로벌 위기에 따른 실업, 고령화 등 제반 사회적 문제의 심화를 직시하고 새로운 접근을 통해 사회적으로 그리고 환경적으로 지속가능한 성장, 일자리 및 삶의 질 등의 문제를 해결하려는 시도이다. 특히 사회적 혁신의 접근이 주목을 받는 것은 점차 다양해지는 사회적 문제에 대하여 창조적이고 긍정적인 해결책 모두를 아우를 수 있는 우산과 같은 개념을 제공하기 때문이다. 그에 따라 현재 유럽을 중심으로 지역정책의 새로운 기조로 사회적 혁신에 대한 연구와 정책적 논의가 활발하게 전개되고 있다.

현재 우리나라도 지역정책의 전환기에 접어들고 있다. 참여정부를 거치면서 국정과제로 승격된 지역 및 공간정책의 위상은 이명박 정부로 이어지면서 3차원적 공간적 접근으로 특징되는 지역정책적 특성과 위상을 유지해 왔다. 그러나 박근혜 정부의 지역정책은 수많은 국정과제의 일부로 귀속되면서 과거와 다른 위상을 갖게 되었고 최근 지역발전위원회를 중심으로 마을공동체에 초점을 둔 보다 작은 스케일의 생활 공감적 정책으로 선회하고 있다. 어쩌면 세계적 조류에 부응하면서도 우리나라의 특수성을 반영하는 추세로 판단되며, 특히 공간문제와 사회문제 간 새로운 연계 속에서 지역정책의 위상과 특성이 자리를 잡고 있는 과정이라고 본다(이원호, 2006).

이러한 맥락에서 최근 논의되고 있는 사회적 혁신은 향후 지역정책의 위상과 특성을 자리매김하는데 중요한 이론적 배경이 되는 바, 본 연구는 그

러한 논의의 계기를 마련하고자 사회적 혁신과 지역정책의 연계성을 검토하고자 한다. 특히 사회적 혁신에서 중요한 것은 분권적 시스템 속에서 제 주체의 혁신적 참여와 역할인데 본 연구는 우리나라에서 지역발전에 중요한 역할을 수행하는 공공부문의 사회적 혁신을 위한 역할 경험을 고찰하고 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위하여 본 논문은 크게 네 부분으로 구성되는데, 먼저 제2장에서 사회적 혁신과 공공부문의 역할에 대한 이론적 검토와 함께 그것을 평가하는 분석틀을 설정한다. 제3장은 우리나라 광역단위 지자체의 도시·개발공사들의 공익사업 및 사회적 공헌 실적의 실태와 특성을 고찰하여 사회적 혁신을 위한 공공부문의 역할을 우리나라 맥락에서 검토한다. 제4장은 공공부문 역할에 대한 평가 틀을 활용하여 사회적 혁신 주체로서 도시·개발공사의 위상과 한계를 고찰하며, 결론에서 연구요약 및 정책적 시사점을 논의한다.

## 2. 이론적 검토와 분석틀 설정: 사회적 혁신과 지역발전에서 공공부문의 역할

### 1) 사회적 혁신의 개념 이해

사회혁신은 일반적으로 사회적 요구를 충족시키고 새로운 사회적 관계와 협력을 창출할 수 있는 새로운 아이디어의 개발 및 구현으로 이해된다(DG Regional and Urban Policy, 2013). 그것은 기본적으로 사람들의 삶의 질 향상을 목표로 하며, 목적과 수단이 모두 사회적 특성을 가진 혁신을 의미한다. 사회적 혁신은 다양한 주체의 창의성을 토대로 하는데, 그 주체에는 시민, 시민사회단체, 지역사회, 기업 및 공무원과 공공서비스가 포함된다. 한편 사회혁신은 사회적 요구에 대한 새로운

대응이며, 더 나은 사회적 결과를 가져오는 총체적인 프로세스를 모두 지칭한다. 그러한 프로세스는 네 가지 요소로 구성되는데, ① 새롭고 해결해야 되는 사회적 요구의 식별, ② 사회적 요구에 부응하는 새로운 해결방안의 개발, ③ 사회적 요구를 충족하는 새로운 해결방안의 실효성 평가, ④ 효과적인 사회적 혁신의 규모 확장 등이 포함된다.

사회적 혁신은 일반적으로 단계를 거쳐 진행되는 것으로 이해된다. 그 첫 단계는 아이디어에서 시작하며, 이는 시범 또는 표준 형성단계로 이어진다. 만일 그러한 아이디어가 성공적이라고 판명되면, 기존 제도 내 새로운 시도 또는 정책으로서 집행단계로 나아가게 된다. 마지막 단계는 새로운 정책을 보다 확대함으로써 기존 정책의 기본 틀을 대체하는 단계이다. 실제로 정책입안가의 중요한 임무는 시범단계로 나아가야 하는 가장 적절한 아이디어를 확정하는 것과 어떠한 시범 모델이 기존 제도개선에 가장 바람직한지를 파악하는 일이다. 따라서 사회적 혁신을 위하여 공공부문은 개별 단계에서 적절한 프로젝트를 선정하고 다음 단계로 나아가는 기제를 설정하는 추진하는 것이 매우 중요하다.

최근 사회적 혁신의 등장은 사회문제를 바라보

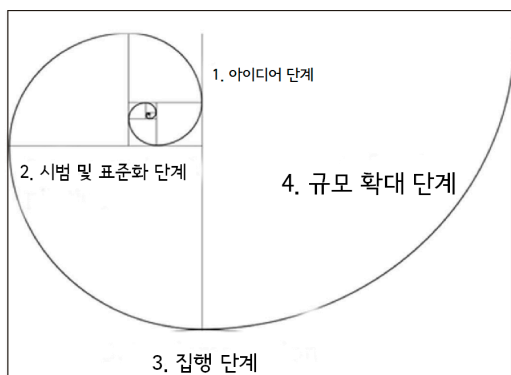


그림 1. 사회적 혁신의 발전단계

출처: DG Regional and Urban Policy(2013), p.9

는 시각의 근본적인 변화를 반영한다. 유럽에서 과거에 고령화, 이주파동, 사회적 배제 혹은 지속 가능성과 같은 사회적 문제는 주로 경제 주체의 행동을 제약하는 문제로만 인식되었다. 그러나 오늘날 그러한 사회적 경향은 점차 혁신의 기회로 인식되고 있다. 게다가 인구통계 경향, 사회, 사회 미디어, 빈곤, 환경, 건강, 복지, 윤리적 상품과 서비스 등은 점차 성장하는 시장기회로 이해되는데, 실제로 슈퍼마켓에서 점차 늘어나는 유기농 제품과 공정무역 제품의 양을 보면 이러한 경향은 더욱 분명해진다.

특히 공공부문에 있어 사회적 혁신의 기회와 잠재력은 더욱 높아지고 있다. 고령화와 같은 사회적 경향 때문에 사회적 요구가 점차 진화함에 따라서 성장과 긴축을 함께 고려해야 하는 사회정책 및 경제적 해결방안을 모색하는 것이 절실해지고 있다. 이러한 점에서 유럽은 매우 선도적인 역할을 수행하고 있다. 다른 곳에 비해 유럽에서 풍부한 사회민주주의, 사회적 연대, 시민참여, 정의와 공정함 등의 전통은 지속가능한 사회적 혁신의 발전을 위한 훌륭한 토양이 되기 때문이다(DG Regional and Urban Policy, 2012b).

유럽 2020 전략에서 EU는 경제활동인구의 75% 고용률, GDP 3%의 R&D 및 혁신 투자, 1990년대비 온실가스 20% 감축, 2천 만 명 이하의 빈곤 및 사회적 배제 인구 유지 등의 거대한 목표를 설정한 바 있다. 따라서 사회적 혁신은 이러한 목표를 달성하기 위한 훌륭한 수단으로 기능할 수 있다. 왜냐하면 먼저 그것은 증대하는 사회적 요구를 충족하기 위해 새롭고 보다 효율적인 해결방안을 제공할 수 있기 때문이다. 둘째, 로컬 주체를 동원하면서 복잡한 사회문제와 도전에 대해 로컬 스케일의 해결방안을 제시할 수도 있다. 셋째, 함께 작업하고 이용자들을 포용하는 새로운 방법을 통해 이해당사자를 통합하고 문제를 해결하는데 기여할 수 있다. 끝으로, 공공부문 재정의 축소 및 민간 자원 부족의 시기에 보다 적은 자원을

효과적으로 활용하여 목적을 달성할 수 있다(DG Regional and Urban Policy, 2013).

## 2) 사회적 혁신을 지원하는 공공부문의 역할

최근 공공기관에 의해 사회적 혁신의 실현이 요구되는 사회문제 및 경향이 등장하고 있는데, 인구 측면에서 이주와 EU인구의 고령화, 환경 측면에서 수자원, 기후변화와 에너지, 새로운 커뮤니티 측면에서 다양성과 새로운 사회의 IT 해결방안 제공, 빈곤 관련 경향 측면에서 빈곤, 사회적 배제와 아동빈곤, 건강과 삶의 질 경향 측면에서 건강 불평등, 행복과 돌보기, 윤리적 상품과 서비스의 동향 측면에서 공정무역과 지역 내 생산 등이 그것이다. 중복되고 상호작용하는 이러한 경향은 현재 큰 도전들일 뿐 아니라 사회 혁신을 위한 기회를 함께 제공하고 있다(DG Regional and Urban Policy, 2013).

사회적 혁신을 가능하게 만드는 공공부문의 역할은 여러 가지로 규정될 수 있다. 먼저 공공부문의 부활을 위하여 기존의 무작위적 접근에서 의도적이고 체계적인 접근으로 전환하는 것이 필요하다. 또한 모든 수준의 정부에서 단순히 인적자원을 관리하는 것을 넘어 혁신적 역량을 구축하는 방향으로 나아가야 한다. 더 나아가 사람들을 위한 해결책이 아니라 그들과 함께 해결방안을 모색함으로써 과업과 프로젝트 실천이 아니라 공동 창조의 과정에 초점을 두어야 한다. 끝으로 공공조직을 관리하는 것이 아니라 공공부문을 넘어 혁신을 선도하는 것이 중요하다.

한편 공공부문의 사회적 혁신 정책을 추진함에 있어 가장 중요한 과제는 바로 사회적 혁신과 그 영향을 평가하는 일이다. 이를 통해서 정책입안자는 어떠한 사회적 혁신 정책이 가장 적절한지 파악할 수 있게 된다. 특히 프로젝트가 선정되고, 실행되고, 종결될 때 사회적 혁신을 평가하는 것이

매우 중요하다. 그러나 적절한 프로젝트를 파악하는 것은 본질적으로 힘든 일이다. 혁신적인 프로젝트에 투자하는 이유는 그것이 이전의 프로젝트에 비해 더 바람직하기 때문이지만, 혁신 그 자체가 항상 리스크를 안고 있기 때문에 많은 혁신 추구는 본래 시행착오를 겪을 수밖에 없다. 따라서 혁신적인 프로젝트와 시책에 대한 평가는 과거와 다른 절차를 거치는 것이 바람직하며, 특히 정책이 담고 있는 아이디어와 함께 그것을 실천하는 조직을 함께 평가하는 것이 매우 중요하다.

EU에서 시행되고 있는 사회적 혁신에 대한 평가체계는 사회적 혁신의 정도, 동인 및 보다 넓은 여건 등을 중심으로 지표를 설정하고 있다(DG Regional and Urban Policy, 2012a). 먼저 사회적 혁신의 정도를 평가하기 위하여 기존 유럽 2020 전략에서 설정된 목표 달성 여부, 시민과 수요자 추동형 혁신 여부, 혁신적 해결방안의 마련 여부를 평가한다. 둘째, 혁신의 동인을 평가하기 위해서는 창업정신 및 우수사례의 전파를 제고시키는 허브 및 인큐베이터 발달 정도를 지표로 선정하였다. 끝으로 사회적 혁신의 보다 넓은 맥락을 평가하기 위하여 지인으로부터 도움을 받을 수 있는지 여부, 즉 사회적 자본 측정을 위한 대리 지표와 비공식적 자원조직 참여 정도를 지표로 평가하였다.

본 연구는 EU의 사회적 혁신 평가를 위한 잠정적 평가체계를 활용하여 우리나라 공공부문이 추진하는 사회적 혁신 정책의 성공여부와 함께 공공부문의 역할 수행 여부를 평가하기 위한 기본 틀을 다음과 같이 설정하였다(표 1). 특히 공공부문 중 지역개발사업의 새로운 주체로 기능하고 있는 도시·개발공사가 사회적 혁신에 기여하는 위상과 역할을 평가하기 위하여 혁신의 정도, 동인 및 관계와 네트워크 활성화 측면으로 구분된 평가항목을 토대로 평가한다. 인구 저성장고령화, 경제침체에 따른 부동산 경기 위축, 기관 부채의 증대, 다양한 주민 및 시민사회의 요구 등 복잡한 여건



표 1. 공공부문의 사회적 혁신 평가체계

영역	평가 항목
혁신의 정도	- 국가 및 지자체 정책목표 고려와 달성 여부 - 수요자 및 시민의 혁신 시책 참여 여부 - 혁신적 해결방안의 마련 여부
혁신의 동인	- 혁신적 의식과 실천을 보급하는 거점기능 수행 여부
관계와 네트워크 활성화	- 자원봉사 등 사회적 공헌을 통한 네트워크 구축 여부

출처: DG Regional and Urban Policy(2013), pp.7~8 논의를 토대로 사례연구에 맞게 작성함

을 직면하고 있는 우리나라 도시·개발공사는 어느 때보다도 당면과제에 대한 혁신적 해결방안 모색이 필요한 시점이며, 그에 대한 기관의 혁신적 대응 정도를 평가하는 것이 매우 중요하다고 판단된다.

### 3. 우리나라 도시·개발공사의 공공성 추구 및 사회적 공헌 실태

본 논문은 우리나라 광역단위 지역개발사업 영역에서 핵심적인 역할을 수행하고 있는 대표적인 공공부문 기관으로서 15개 시·도 도시·개발공사를 대상으로 사회적 혁신 정책의 수행 정도를 평가하고자 한다. 분석에 활용되는 자료는 매년 안전행정부에 의해 수행되는 지방공기업 경영평가 결과로서 지방공기업평가원에서 발간된 2012년 경영평가 결과보고서의 자료를 토대로 분석하였으며, 개별 기관의 담당자와 인터뷰 결과도 함께 활용하였다. 지방공기업 평가결과를 활용하는 핵심 이유로는 경영평가에 활용되는 평가지표가 기업의 사회적 혁신 참여 및 그 성과를 파악할 수 있는 지표가 포함되어 있기 때문이다. 표 2를 보면, 경영평가 지표에서 경영시스템 평가를 위한 주요 사업 활동에 ‘주택·토지사업 공공성 증진 노력’ 및 ‘지역사회에의 공헌’ 등 2개의 지표가 그에 해당한다.

우리나라 도시·개발공사가 수행하는 주택·토지사업의 공공성 증진에 대한 노력에서 가장 두드러지는 것은 바로 공기업으로서 임대주택사업을 시행하면서 사회적 책임을 적극 수행한다는 점이다. 특히 많은 임대료 상승 요인이 등장함에도 불구하고, 대부분의 공사는 임대료의 동결 또는 매우 낮은 수준의 임대료 인상 정책을 시행함으로써 경기침체, 물가상승으로 인한 서민 주거비 경감을 위해 노력하고 있다.

무엇보다도 모든 공사에서 저렴한 주택, 토지, 시설 등 공급을 위한 다각도의 노력을 보이는데, 특히 적절한 공급가격 책정과 원가관리를 통한 공급가격 인하 등에 힘쓰고 있다. 대부분의 공사는 원가관리위원회를 구성하고, 또한 표준원가 산정을 위해 외부 전문기관에 의뢰하는 등 공급되는 생산물의 원가에 대한 신뢰도를 높이고 공적 기관으로서 책임에 충실하려는 노력이 돋보인다.

우리나라 대부분의 공사는 주택, 토지, 시설 등 공급제도 개선을 위한 다각도의 노력을 경주하고 있는데, 그 대표적인 것이 계약(입찰)방법의 개선이다. 이를 위해서 공사는 홈페이지를 통한 전자 입찰과 온라인 자산처분시스템을 적극 활용하고 있다. 또한 공사의 가장 창조적 노력이 돋보이는 것이 바로 기술개발과 시공방법 개선을 통한 원가 절감 노력이다. 택지 및 주택개발과 시설물 관리에 있어 새로운 기술이나 공법을 적용함으로써 원가를 절감하여 보다 저렴한 택지 및 주택 공급에 기여하고 있다.

표 2. 도시·개발공사 경영평가 지표

대분류지표	중분류지표	세부지표
I. 리더십/전략	리더십 (8점)	1. 경영층 리더십 2. 고객 및 윤리경영
	전략(4점)	1. 미션·비전 및 경영계획
II. 경영시스템	경영효율화 (15점)	1. 조직관리 2. 인사관리 3. 노사관리 4. 재무관리
	주요사업활동 (15점)	1. 주택·토지사업 공공성 증진노력 2. 지역사회에의 공헌 3. 친환경·기술개발 노력 4. 관광객 유치기반 강화
III. 경영성과 (48점)	주요사업성과 (10점)	1. 매각실적 2. 1인당 영업수익
	경영효율성과 (28점)	1. 영업수지비율 2. 1인당 당기순이익 3. 부채관리 4. 자기자본이익률
	고객만족성과(10점)	1. 고객만족도
IV. 정책준수(10점)	정책준수(10점)	1. 공기업정책준수

출처: 행정안전부(2013), p.203을 수정함

공사는 대부분의 개발 사업에서 수요자 중심의 편의시설 공급에 초점을 두고 개발계획의 수립에 항상 법정 기준 이상의 녹지 공간, 건강증진시설, 커뮤니티 공간, 기타 편의시설 등을 포함시켜 조성하고 있다. 계획단계에서부터 이미 법적 기준보다 강화된 자체 기준을 적용하여 친환경성 및 에너지 제고를 위한 편의시설을 제공하고 있는데, 이는 공동주택 건설을 위한 택지개발뿐만 아니라 산업단지의 조성에서도 공원 및 편의시설을 확대하는 시책을 추진하고 있다.

아울러 도시·개발공사는 임대주택, 산업단지, 시설 등의 관리서비스 개선노력을 다양하게 추진하고 있는데, 임대료의 합리적 산정, 시설물관리, 하자보수, 시설개선, 입주관리 등 서비스 개선노력 및 기타 복지지원 노력 등이 포함된다. 임대주

택 관리 효율성을 제고하기 위하여 원스톱 서비스 센터를 대부분 운영하고 있으며, 시설물 관리와 하자보수 등도 전담조직의 구성과 관리시스템 구축을 통해 보다 체계적으로 운영하고 있다.

도시·개발공사 사업의 공공성을 최대한 갖고 있는 임대주택공급에 있어서 최근 맞춤형 임대주택 공급방식으로서 기존주택 전세임대사업이 추진 중이다. 예를 들어, 경기도시공사의 기존주택 전세임대사업은 저소득층 및 주거취약계층에 대한 주거복지 향상을 위하여 도심 내 저소득계층이 현 생활권에서 안정적으로 거주할 수 있도록 기존 주택에 대해 전세계약을 체결한 후 저렴하게 재임대하는 형식이다. 또한 열악한 주거환경에 거주하면서 자력개량 능력이 없어 노후 불량주택을 개량하지 못하는 저소득 소외계층의 주거환경 개선 기

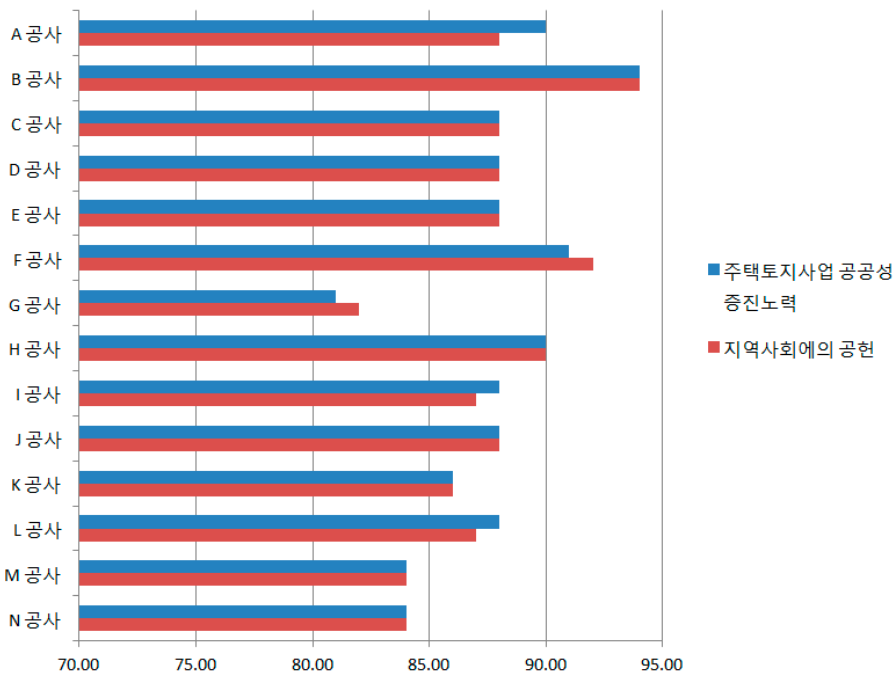


그림 2. 도시·개발공사의 공공성 증진 및 지역사회 공헌의 평가결과(2011년 실적)

출처: 행정안전부·지방공기업평가원(2012)

회를 제공하고, 대상자의 일률적인 확대를 지양하고 소액지원을 통한 노후 불량 원인을 개선해 주는 리모델링 사업도 추진되고 있는데, 그 대표적인 것이 G-Housing 리모델링 사업이다.

한편 지역사회에의 공헌과 관련하여 대부분의 지방공사는 다양한 문화, 봉사활동, 소외계층에 대한 지원을 실시하고 있으며, 문화 활동에 대한 지원도 제한적으로 시행하고 있지만 전체적으로 경영수익 대비 사회적 환원 규모는 매우 적은 것이 현실이다. 따라서 향후 경영수익의 환원에 있어 당기순이익의 일정비율과 일정금액을 토대로 원칙을 정해서 체계적으로 집행하는 것이 필요하다.

공사의 사업 추진에 있어 지역의 사회·문화·환경·경제 등 발전을 위한 공익사업 추진은 대부분의 사업 경험에서 추구하는 바이며, 특히 공공개

발을 지향하는 대부분의 사업이 공익적 목적을 갖고 있기에 당연한 현상이라고 판단된다.

우리나라 도시·개발공사의 설립목적에 충실하기 위해서는 단위사업 계획 수립 시의 공익적 고려 및 지역경제 활성화 노력이 선행되어야 한다. 이를 위해서 특히 대부분의 공사는 수많은 지역 숙원사업 해결 및 자치단체 특수시책 참여 등에 있어 많은 실적을 보유하고 있다. 이러한 정책사업의 추진은 대부분 공사의 부채 증대로 이어질 가능성이 높기 때문에 이에 대한 세심한 대비책 마련도 필요한 실정이다.

끝으로 서민 주거안정을 위한 노력으로서 정보제공은 모든 공사가 실시하고 있지만, 서민주택 공급확대와 금융지원 노력은 다소 미흡한데, 이는 주거복지라는 공적 목적보다는 재무 건전성 유지라는 것이 보다 상위의 목표로 설정되면서 공사로



서의 기능이 다소 축소되고 있는 현실을 반영하는 것이다.

그림 2는 2011년 14개 도시·개발공사의 공공성 증진 및 지역사회 공헌 항목의 평가결과이다. 각 항목별 기관의 평균은 100점 만점에 87.71점과 87.56점으로 90점을 넘지 못하고 있다. 공공성 증진 측면에서 최고 점수는 94점으로서 최하 81점에 비해 13점이나 높은 평가를 받았으며, 지역사회 공헌 측면에서 최고 점수는 94점으로서 최하 82점에 비해 12점이 높다. 각 항목별 90점 이상을 받은 기관의 수는 각각 4개와 3개에 불과하며 나머지는 80점대에 머무르고 있다. 결과적으로 사회적 혁신과 가장 관련이 깊은 항목에 있어 우리나라 도시·개발공사의 실적은 일부를 제외하고 상당한 개선의 여지를 보이고 있다. 특히 공공성 증진을 위한 노력에 비해 지역사회 공헌을 위한 노력이 적다는 것은 새로운 여건 속에서 지역발전을 선도하는 혁신적 역할이 요구되는 공공부문으로서 도시·개발공사의 역량 구축이 미흡하다는 점을 반영한다고 본다.

#### 4. 사회적 혁신 주체로서 도시·개발공사의 위상과 한계

본 절에서는 표 1에서 제시된 공공부문의 사회적 혁신 평가체계를 활용하여 우리나라 도시·개발공사의 사회적 혁신 정도를 평가 검토하고자 한다. 우선 평가에 활용되는 분석 자료는 공공성 증진 및 지역사회 공헌 측면에서 높은 점수를 받은 4개 공사의 담당자 인터뷰 결과와 해당 공사에 대해 공기업평가원에서 발행되는 공사별 평가결과 보고서의 내용을 활용하였다.

우선 혁신의 정도 측면에서 국가 및 지자체 정책 목표 고려와 달성 여부, 수요자 및 시민의 혁신 시책 참여 여부, 혁신적 해결방안의 마련 여부 등을

검토하였다. 공사가 추진하는 사업이 국가 및 지자체 정책목표 고려와 달성 여부를 평가한 결과, 모든 기관들이 개발 사업을 구상함에 있어 해당 시·도 지자체의 정책 목표를 고려한 정책 사업을 다양하게 추진하고 있었다. 예를 들어, B 공사는 도시공원과 인접한 규제외 다년건 미개발지로 노후공장, 주택 등이 산재된 지역으로 주민 스스로 사업을 진행할 수 있도록 환지방식으로 개발 정비하였으며, 특히 도심지 내 철도부지 복합개발을 통하여 공공주택 공급방안을 마련해 시범사업을 추진하였다. 이는 현재 박근혜정부가 추진하는 행복주택의 선례로 간주될 수 있는 주거안정 및 복지를 위한 혁신적인 접근을 선도적으로 수행했음을 의미한다. B 공사는 노후 및 저개발 공공시설을 임대주택과 복합개발이 가능한 부지로 국유지, 시유지, 구유지 등 총 301개소를 발굴 함하는 등 체계적으로 주거복지정책의 추진에 기여하였다.

한편 수요자 및 시민의 혁신시책 참여 여부를 검토한 결과, 4개 공사 모두 뚜렷한 실적을 확인할 수 없었다. 다만 임대주택 관리 사업에서 입주민 대표자와의 정기적인 모임을 통해 각종 민원사항을 확인하고 대응하는 기초적인 접근을 가지고 있다. 이는 특히 선별적 복지 측면에서 임대주택의 낙인화 및 단지 내 빈곤탈출 기제를 활성화시키면서 계층의 사다리를 타고 올라갈 수 있도록 직업훈련 및 교육 그리고 공동체 활성화와 일자리 창출이라는 새로운 정책적 수요가 등장하고 있는 시점에 비추어 향후 공사에게 주어질 중요한 과제에 대한 대비가 절실히 필요함을 의미한다고 본다.

아울러 본 연구는 공사의 혁신 정도를 평가하기 위하여 사업 영역에서 혁신적 시책 여부를 파악하였다. 무엇보다도 모든 공사에서 기술개발 및 공정혁신을 통한 원가절감 측면에서 매우 혁신적인 조치들을 상당히 확인할 수 있었다. 이는 현재 공사 내외에서 요구되는 재무 건전성 유지에 대한 압력과 경영평가에서 상대적으로 중요한 지표로 작용하기 때문인 것으로 판단되지만, 결과적으로

공사의 역량 집중을 통해 토지와 주택의 원가 절감이라는 공공의 목적을 달성하는데 창의적이고 혁신적인 노력이 나타나고 있음을 반증하는 것이다. 또한 B 공사의 경우 희망하우징 사업을 통하여 기숙사형, 대학생용 등 생활주택을 공급해 지방학생 및 저소득층을 배려한 점도 뚜렷한 혁신적 시책으로 평가된다. A 공사는 낙후된 지역의 정비 사업에 적극 참여하여 단순한 주택건설에 그치지 않고 실수요자형 저렴한 분양주택을 공급하거나, 순환형 임대주택을 공급하여 주택시장에서 공공기관으로서의 역할을 극대화하였다. F 공사는 마이너스 옵션제를 시행하여 입주자의 선택권을 보장하고 입주한 이후 내부 마감재를 재시공함에 따른 자원낭비 및 폐기물발생에 따른 환경문제를 방지하였고, 쇠퇴와 인구유출로 새로운 대안을 모색하는 원도심을 위해 적극적인 구도심 활성화 시책을 실시하였다. H 공사는 주부프로슈머 활용을 통한 아이디어 발굴 및 공사 홍보는 주택의 소비자이자 평가자인 주부의 시각으로 주택에 대한 의견을 수렴하여 아이디어 발굴 및 고객의 니즈를 반영하였고, 정책개발 및 연구개발 기능을 강화하기 위하여 도시정책연구센터를 신설함으로써 중장기 전략경영계획과 신성장 동력 창출을 모색하였다.

둘째, 혁신의 동인 측면에서 본 논문은 개별 공사가 개발 사업을 추진하는 가운데 혁신적 의식과 실천을 보급하는 거점기능을 수행하는지를 면밀히 검토하였다. 그 결과, 4개 공사 모두 지역사회 발전을 위한 혁신 의식과 실천 측면에서는 미약한 것으로 나타났다. 특히 사회적 혁신의 단계별 발전에 비추어 아이디어 형성단계에서 성숙되지 못한 채 광역단위 지자체의 정책사업 및 고유업무 유지단계를 벗어나지 못한 실정이다. 실제로 광역단위 도시·개발공사의 인적자원 확대는 상당히 제약을 받고 있고, 최근 부동산 경기의 침체 등으로 인해 사업 여건이 악화됨에 따라 조직관리의 측면이 주로 강조되어 왔기 때문에 사회적 혁신을

담당하는 주체로서 공사의 역할이 많이 위축된 측면이 강하다. 다만 최근 C 공사의 경우에는 과거 정책사업에 있어 지자체와의 수동적인 관계를 극복하고 보다 적극적으로 사업을 통해 정책을 제안 또는 실천하는 새로운 움직임을 보이고 있다. 지방공기업으로서 사회공헌활동이 강조되고 더불어 살아가는 지역공동체 복원이 요구되고 있는 시점에 맞춰 시민의 행복을 위한 복지모델 개발과 실천을 강조하고 있다. 특히 일자리 창출, 건강·복지, 주거안정, 문화향유, 직장복지 등 5개 분야를 중심으로 계층별·세대별·지역별로 특화된 창조적 복지모델을 창출하여 더불어 살아가는 행복한 도시공동체 실현을 주요 추진과제로 삼는다. 이는 지방공기업으로서 변화하는 사회적 요구에 적극 대응하는 새로운 실험으로 평가받을 수 있으며, 사회적 혁신에서 중시하는 사회적 실험의 전형으로 간주될 수 있다.

셋째, 관계와 네트워크 활성화 측면에서 도시·개발공사에 의한 자원봉사 등 사회적 공헌을 통한 네트워크 구축 여부를 살펴보았다. 그 결과, 4개 공사 모두 매우 활발한 사회공헌 및 봉사 네트워크 활동을 수행하고 있다. 1사 1촌을 연계하여 마을과 지역 학교에 대한 봉사를 강화하고 더 나아가 매칭 펀드 개념을 도입하여 공사 직원의 기부금에 동일한 금액을 지원함으로써 사회봉사 활동을 적극 장려하고 있다. 그러나 전체적인 사회공헌의 추진 동향은 조직의 주도 하에 개인 또는 자발적 조직이 책임을 지는 방식으로 일상적이고 일회적인 활동으로 자리매김하는 경향이 강하다. 기부를 위한 체계적인 컨설팅을 받은 사례도 없으며, 수익의 일정 부분을 정해 추진하는 체계성도 확인되지 않았다. 따라서 조직적 혁신을 가져오는 긍정적인 사회적 혁신 활동은 활성화되지 못한 단계로서 향후 사회적 혁신 주체로 기능하기 위해서 크게 개선되어야 할 과제라고 판단된다.

지금까지 본 논문은 사회적 혁신 주체로서 도시·개발공사의 위상과 한계점을 고찰하였다. 사

회적 혁신의 발전단계로 보면 공공성 증진을 위한 노력에서는 아이디어 단계를 넘어 시범 및 표준 그리고 집행의 단계로 나아가는 다양한 혁신활동을 보이고 있으며, 지역사회 공헌 측면에서는 일상적인 자원봉사 및 정책사업 수요에 대한 대응이 지배적이며 그 가운데 제한적인 혁신활동을 나타내고 있다. 그러나 최근 한 도시·개발공사의 사례처럼 도시 및 지역공동체의 형성과 주민의 행복을 위해 보다 적극적인 역할을 지향하는 움직임이 나타나고 있으며, 이러한 노력은 향후 지역사회의 발전을 위한 개발 사업을 전담하는 도시·개발공사가 부동산 개발 등 경제 사업만이 아니라 사회적 영역의 수요에 적극 대응할 것으로 예상된다. 이는 향후 지역정책의 지평이 공간적 정책수요와 사회적 정책수요의 접점에서 새롭게 형성될 것이라는 전망에 비추어 더욱 바람직한 결과라고 판단된다.

## 5. 결론

본 연구는 지역발전정책의 새로운 기조로 등장하는 사회적 혁신의 개념과 단계별 발달과정을 이해하고 사회적 혁신을 위한 공공부문의 역할을 규정하였다. 사회적 혁신을 위한 공공부문의 역할은 체계적 접근, 조직 혁신역량의 구축, 참여 및 공동창조, 공공조직의 한계 극복 등을 포함한다. 지역정책을 위한 개발사업의 집행자로서 도시·개발공사는 공간정책에서 다루어져야 하는 문제가 오늘날 빈곤, 삶의 질, 행복 등 사회적 영역으로 확대되면서 사회적 혁신으로 나아가야 하는 필요성이 더욱 높아지고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 사회적 혁신에 있어 공공부문의 역할 평가를 위한 기본 틀을 구축하고, 우리나라 도시·개발공사를 대상으로 사회적 혁신에 있어 위상과 한계를 평가하였다. 그 결과 대부분의 공사는 주택 및 택지개

발사업의 공공성 증진을 위한 다양한 노력을 전개하고 있고, 지역사회에 대한 공헌도 활발하지만 궁극적으로 사회적 혁신으로 나아가기 위한 역량 구축과 아이디어를 실천하는 시도는 미흡한 것으로 나타났다.

지역정책에서 사회적 혁신의 등장은 현재의 공간문제가 과거와 다른 속성을 지니고 있으며 전통적인 방식이 아니라 새로운 방식을 통해 접근해야 한다는 점을 강조한다. 대부분의 도시·개발공사도 글로벌 위기, 부동산 침체, 다양한 개발 수요와 정책 수요, 사회적 양극화 등의 여건에 직면해 있다. 이는 점차 사회정책과 공간정책이 다른 영역이 아니고 공간문제와 사회문제가 별개의 문제가 더 이상 아니라는 점이다. 최근 빈곤의 심화를 다루는 OECD 보고서에서는 빈곤에 대한 정책이 공간적 격차를 해소하는 대안이라고까지 주장하는 것도 같은 맥락으로 이해될 수 있다. 그러나 우리는 이미 장소적 빈곤과 개인적 빈곤이 서로 다르지만 연계된 것처럼(이원호, 2006), 사회문제와 공간문제 그리고 사회정책과 공간정책은 서로 대체되는 것이 아니라 점차 복잡한 과정을 통해 연계되는 것이며, 우리나라의 맥락에서 그 접점에 도시·개발공사가 자리를 잡고 있는 것이다. 따라서 지역 및 공간정책에 있어 사회적 혁신에 대한 수요 증대는 향후 도시·개발공사와 함께 관련 지역개발의 공공부문 주체들에게 커다란 과제를 제기하고 있으며, 이에 대한 연구와 대응이 적극적으로 모색되어야 하는 시점이다.

본 연구는 새로운 지역발전 지향점으로 모색되고 있는 사회적 혁신의 개념 검토와 우리나라 공공부문의 새로운 역할 정립 논의를 시작하기 위한 시론적 연구이다. 따라서 사회경제의 구성과 변화, 공동체 발전과 거버넌스, 개발 및 계획기제의 형성 등 수많은 측면에서 구조적으로 상이한 유럽의 맥락에서 발전한 사회적 혁신 논의를 그대로 우리나라 여건에 적용하는 것은 그만큼 무리임에 틀림없다. 아울러 서울시를 중심으로 시민조직에

의해 자생적으로 활동했던 사회적 혁신 캠프의 경험도 공공 부문의 역할 논의에서 고려하지 못하였다. 이러한 한계 속에서 사회적 혁신이 최근 공공 부문과 정책 영역에서도 적극 검토되고 있다는 사실에 기초하여 본 연구는 우리나라의 새로운 지역 정책 발전논의를 위한 기초연구로서 출발하였다. 향후 지속적으로 모색될 새로운 지역발전의 지향점과 정책 검토 속에서 사회적 혁신의 주제가 점차 그 구체적인 모습을 갖추게 될 것으로 기대한다.

### 참고문헌

김용웅 외, 2009, 신 지역발전론, 파주: 한울아카데미.  
이원호, 2006, “사회적 배제의 측정과 빈곤현상의 공간적 패턴: 서울시의 사례연구,” 지리학연구 40(3), pp.367-379.  
행정안전부, 2013, 2014년(2013년 보완 포함) 지방공기업 경영평가편람, 서울: 행정안전부.  
행정안전부·지방공기업평가원, 2012, 2011년도 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서, 서울: 행정안전부.  
DG Regional and Urban Policy, 2012a, *Evaluating Social Innovation*, Brussels: EC.

DG Regional and Urban Policy, 2012b, *Strengthening Social Innovation in Europe*, Brussels: EC.  
DG Regional and Urban Policy, 2013, *Guide to Social Innovation*, Brussels: EC.  
Gough, J. et al., 2006, *Spaces of Social Exclusion*, New York: Routledge.  
OECD, 2012, *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing.  
Westley, F., 2013, “Social innovation and resilience: How one enhances the other,” *Stanford Social Innovation Review* Summer 2013, pp.6-8.

교신: 이원호, 136-742 서울 성북구 보문로 34 다길 2 성신여자대학교 지리학과, 전화: 02-920-7606, 팩스: 02-920-2041, 이메일: wonholee@sungshin.ac.kr

Correspondence: Wonho Lee, Department of Geography, Sungshin University, 2 Bomun-ro 34 da-gil, Seongbuk-gu, Seoul, 136-742, Korea, Tel: 82-2-920-7606, Fax: 82-2-920-2041, E-mail: wonholee@sungshin.ac.kr

최초투고일 2013년 5월 10일  
수정일 2013년 5월 28일  
최종접수일 2013년 5월 30일