

ISSN 2672-0213

2019 **09**

경제문화공동체

더함 포커스

The Community of Economics and Culture
DEOHAM FOCUS

Vol.1

경제문화공동체

더함 포커스

The Community of Economics and Culture
DEOHAM FOCUS

2019. 09 Vol.1



content

- 06 발간사
- 09 더함 경제문화연구소 전문위원
- 11 빈집의 발생과 양적성장 도시계획의 한계 대응 방안 _윤희철
- 23 주택가격 변동요인과 주거안정 대책 _윤영선
- 33 광주지역 사회적기업 현황과 성과분석 _오창민
- 49 광주형 일자리정책에 여성은 있는가? _김경례

2019. 09 Vol.1



01 빈집의 발생과 양적성장 도시계획의 한계 대응 방안 _윤희철

빈집으로 나타나는 쇠퇴지역의 발생원인과 그 과정을 양적성장 도시계획의 한계라는 측면에서 살펴보고, 저성장시대를 맞아 지속가능한 광주를 만들기 위한 방안을 도시성장관리의 관점에서 시민참여를 중심으로 제시함

02 주택가격 변동요인과 주거안정 대책 _윤영선

최근 주택매매가격 상승은 경기침체에 따른 유동성 자금이 부동산에 집중되면서 발생하는 투기 현상으로 정부의 공급주의 주택정책은 오히려 투기 수요를 부추겨 주거환경의 빈익빈 부익부 현상을 가중시킬 수 있음

03 광주지역 사회적기업 현황과 성과분석 _오창민

고용노동부의 최근 3년간 사회적기업 성과분석 보고서를 바탕으로 광주지역 사회적기업 현황과 성과분석을 제시함. 이를 통해 정부나 지자체의 사회적기업 지원 대책의 성과를 확인하고, 지역 사회적기업의 취약 계층 고용 문제, 취약계층 노동자와 일반노동자와의 격차 문제 등에 주목해 대안 마련을 촉구함

04 광주형 일자리정책에 여성은 있는가? _김경례

광주형 일자리정책은 사회 혁신형 양질의 일자리 정책으로서 노사상생과 사회적 격차 완화를 지향함. 하지만 광주형 일자리정책에서 성평등한 일자리를 만들기 위한 노력은 미흡함. 광주형 일자리정책이 성공하기 위해서는 모든 일자리가 여성친화적 일자리가 될 수 있도록 해야 함

더함 포커스 창간호 발간사

지역을 기반으로, 세계를 넘어 미래로

우리는 불확실성이 지배하는 시대에 살고 있습니다. 세상은 급속도로 변화하고 있으며, 정치·사회·경제·기술·환경 등에서 발생하는 다양한 변화는 우리 삶의 양식을 송두리째 바꾸고 있습니다. 이러한 불확실성은 언제나 우리를 불안하게 만듭니다. 하지만 독일의 극작가 괴테는 이렇게 말했습니다. “현재는 모든 과거의 필연적인 산물이며 모든 미래의 필연적인 원인이다.” 그렇습니다. 우리가 이토록 불안해하는 현재의 모습은 지금까지 우리가 쌓아온 과거의 행위에 대한 결과물이며, 이는 또한 우리의 미래를 결정하게 됩니다. 따라서 우리는 보다 나은 미래를 위해서 과거를 돌아보고, 현재의 변화가 어디서 시작되었으며, 그 변화의 방향이 어디를 향하고 있는지 살펴보아야 합니다. 또한 현재의 변화가 얼마나 지속될 것인지, 정치·경제 및 기술적인 측면에서의 변화 속도는 얼마나 되며, 어떤 모습으로 변화할 것인지 지속적으로 살펴보아야 할 것입니다.

더함 경제문화연구소

이러한 시대적 흐름 속에서 지역을 기반으로 한 미래지향적 경제문화공동체를 실현하기 위해 다양한 분야의 연구자들이 의기투합하여 더함 경제문화연구소에 모였습니다. 이 연구소를 통해 경제·사회·문화적 측면에서 나타나는 지역의 현안과 변화 양상을 살펴보고, 정책적 대안을 모색해 보고자 합니다.

더함 경제문화연구소는 지역밀착형 정책을 제공함으로써 모든 시민이 보편적(사회적) 삶의 가치를 실현할 수 있는 미래 사회 조성에 기여하고자 하며, 분야별 지역 동향 및 정책적 대안 제시를 통해 지역공동체 삶의 질 향상을 위하여 노력하고자 합니다. 또한 지역공공정책 연구플랫폼을 구축하여 지역 내 많은 연구자들이 지역분권 실현을 위한 실질적 역할을 할 수 있도록 지원하고자 합니다.

경제문화공동체 “더함 포커스”

이를 위한 첫 걸음으로 본 연구소에서는 지역 내 현장책임자 및 박사급 전문연구자를 중심으로 전문위원을 구성하여 경제, 사회, 문화 등 분야별 주요 이슈를 조망하고 동향을 분석함으로써 지역의 미래를 위한 정책적 대안을 제시하는 『더함 포커스』를 발간하였습니다.

『더함 포커스』는 지역민들에게는 지역의 현안과 쟁점에 대한 알권리를 제공하고, 지역 자치분권 실현의 최전선에 있는 지방자치단체 및 지방의회에는 정책수립 및 실행을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것입니다.

향후 본 연구소에서는 지역정책 단행본 및 정책총서 발간 등을 통해 수요자 맞춤형 정책 자료를 지속적으로 제공할 것입니다. 또한 지역 내 및 지역 간 네트워크 확장을 위해 지역공동체 세미나 및 지역 연계 포럼 등을 개최하고, 지역의 미래인재양성을 위한 연구지원과 함께 지속가능한 지역 연구 및 정책개발을 위해 연구자 플랫폼을 구축해 나갈 것입니다.

최고의 의사결정을 위한 최선의 정보제공

미래란 아직 다가오지 않은 때를 말합니다. 즉 존재하지 않습니다. 그것이 무엇인지 알 수 없기에 우리는 불안합니다. 하지만 “미래란 모르는 자에겐 두려움이지만 아는 자에겐 즐거움이다.”라는 말이 있습니다. 지역의 미래를 예측한다는 것은 결코 쉬운 일이 아닙니다. 우리가 가지고 있는 지식은 모든 것이 과거에 관한 것이지만 그 변화를 하나하나 찾아가며 불확실한 미래를 확실한 현실로 만들어 나가도록 최선을 다하겠습니다. 최고의 의사결정을 위한 최선의 정보제공을 목표로 지속적으로 노력할 것입니다.

2019. 09. 16

더함 경제문화연구소장 정대곤

더함 포커스는 시민활동가인 (사)광주로 손정수 이사장의 사랑하는 배우자였던
(故)장은주님을 추모하는 기금으로 제작되었습니다.

더함 경제문화연구소 전문위원

분야	세부 분야	성명	전공	소속/직급	발간 축하 메시지
지역 경제	지속 가능 발전 · 도시 계획	윤희철	도시지역 개발학 박사	광주지속가능발전협의회/사무총장	광주의 미래를 함께 조명하는 멋진 등불이면서, 지속가능한 광주를 위해 지역의 현황을 진단하고 올바른 정책을 제안하는 마중물이 되기를 소망합니다.
		전창진	도시지역 개발학 부동산학 박사	광주송정역세권도시재생 현장지원센터/센터장	『더함 포커스』창간호 발간을 축하드립니다. 지역공동체 활성화를 위한 기반이 되어 주시기 바랍니다.
	도시 재생 · 공유 경제	정은주	도시지역 개발학 박사	조선대학교 문화학과/초빙객원교수	발간 축하드립니다. 옳은 가치를 공유하는 사람들의 작은 어울림이 지역 포용 혁신의 밑거름이 되길 기원합니다.
		김수환	도시계획 박사	광주남구도시재생 지원센터/센터장	『더함 포커스』의 창간을 축하합니다. 지역의 많은 이야기 거리에 대해서 서로 소통하고 공감하고 이해하고 함께하는 『더함 포커스』가 되길 기원합니다.
	경제 지표 · 경제 정책	윤영선	경제학 박사수료	광주사회적경제지원 센터/센터장	지역의 새로운 도전, 『더함 포커스』발행을 진심으로 축하합니다. 지역자치의 시대에 정책을 생산하고, 시민과 공유하며 실행하는 우리지역 민간정책연구소로서 ‘더함 경제문화연구소’가 우뚝 서기를 바랍니다.
	사회적 경제	박철희	경제학 박사	전남대학교 경제학과 BK사업팀/신진연구인력	『더함 포커스』가 기존의 공급자 중심의 하향식 정책 제언이 아니라 수요자 중심의 상향식 정책 제언의 중추적 역할을 수행하고 건승하기를 기원합니다.
	지역 산업	이철승	경영학 박사	광주지역사업평가단/팀장	『더함 포커스』창간을 축하합니다. 지역과 시대의 미래를 위한 소통의 장으로 성장하기를 진심으로 기원합니다.
	지역 재정	최지혜	경제학 박사	전남대학교 지역개발 연구소/연구교수	『더함 포커스』 창간호의 발간을 축하합니다. 더함 경제문화연구소가 『더함 포커스』 창간호를 시작으로 다각적 연구를 통해 지역공동체의 혁신을 주도하기를 바라 마지 않습니다.
지역 사회	노동	오창민	사회학 박사수료	(사)경제문화공동체 더함/대표	“인간은 사회적 관계의 앙상블(ensemble)”이라고 정의하곤 합니다. 『더함 포커스』가 지역사회에서 성찰의 거울이 되고, 사회적 실천의 나침반이 되면 좋겠습니다.
	여성 (젠더) · 가족	김경례	사회학 박사	전남대학교 사회학과 강사/(사)경제문화공동체 더함 상임이사	경제문화공동체 『더함 포커스』가 제도권 바깥의 공공 정책 연구 플랫폼 조성의 밑일이 되어 지역 정책 연구와 지역발전에 기여하기를 희망합니다. 아울러, 경제문화공동체 더함이 지역분권의 시대에 발맞춰 광주지역 대표 싱크탱크 그룹으로 성장해 나가기를 기원합니다.

더함 경제문화연구소 전문위원

분야	세부 분야	성명	전공	소속/직급	발간 축하 메시지
지역 사회	가족·복지	권은비	생활과학 박사	전남대학교 생활복지학과 강사/ 사회복지법인 권동식 아벤티노재단 사무국장	경제문화공동체 『더함 포커스』 창간을 축하드립니다. 우리 지역사회의 행복이라는 열매를 위한 밑거름이 되기를 바라며, 항상 응원하겠습니다.
	인권·문화 다양성	임남수	법학 박사	전남대학교 공익인권법센터/전임연구원	호수에 던져진 작은 돌맹이는 큰 파장은 아니지만 호수 끝까지 도달하듯이, 『더함 포커스』의 작은 울림이 우리 사회 멀리까지 울려 퍼지는 지역을 대표하는 연구그룹으로 성장하기를 바랍니다. 그 첫 작은 파장을 축하합니다.
	지역 정치·지역 분권	선봉규	정치학 박사	전남대학교 글로벌디아스포라연구소/학술연구교수	『더함 포커스』의 창간을 축하드립니다. 지역공동체의 발전과 미래를 위해 더불어 함께 생각하고 그려가는 정책 대안을 기대합니다.
지역 문화	문화 지표·문화 정책	박경동	사회학 박사 수료	광주문화재단/팀장	가을이 온다. 『더함 포커스』가 발간되어 더함이 더 좋다.
	지방 자치·문화 예술 교육	홍성운	행정학 박사	광주대학교 경찰법행정 학부/교수	지역민 스스로가 정치, 행정에 참여하여 지역 현안을 결정할 수 있도록, 지역주민들의 생각과 모습 그리고 방향을 담을 수 있는 지속가능한 공동체의 지식정보 리더러시가 되기를 기원합니다.
	문화 예술	김허경	미술학 박사	전남대학교 기초교육원 강사 / 광주미술문화 연구소 연구원	지역 현안, 당면한 문제에 대한 불확실성을 해결하고 다가오는 미래사회로 도약하기 위해 지역공동체의 확실한 정보 제공처를 자처한 『더함 포커스』의 첫 발걸음을 힘차게 응원합니다. 지역 문화예술의 객관적인 이해를 기반으로 현재의 시점에서 원하는 정보를 제공하고 이를 융합하여 새로운 미래를 조망해 나가길 기대합니다.
	평생 교육	김종완	평생교육학 석사	광주사회적경제지원 센터 판로지원단 전문위원	한 자리에서 묵묵히 배의 항로를 알려주는 등대처럼 더함이 우리 지역의 경제, 문화, 사회가 나아갈 올바른 방향을 제시하는 등대지기가 될 수 있기를 기원합니다.

빈집의 발생과 양적성장 도시계획의 한계 대응 방안

윤희철

광주지속가능발전협의회 사무총장

빈집으로 나타나는 쇠퇴지역의 발생원인과 그 과정을 양적성장 도시계획의 한계라는 측면에서 살펴보고, 저성장시대를 맞아 지속가능한 광주를 만들기 위한 방안을 도시성장관리의 관점에서 시민참여를 중심으로 제시함

1. 빈집은 왜 발생하는가

국내 빈집 현황

- 빈집이란 시장군수 등이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말함¹⁾
- 인구주택총조사에 따르면 전국의 빈집은 2000년 약 51만호에서 2010년 약 79만호, 2015년 약 107만호로 급증하였고²⁾, 쇠퇴지역의 주거지는 인구감소, 인구유출, 정비사업 지연 등에 따라 빈집 발생이 더욱 가속화되고 있음³⁾⁴⁾
- 장기적인 빈집의 방치는 지역환경의 위해 문제로 부각되면서 화재, 방화사고 위험증가, 범죄사고 발생 및 지역주민 불안감 증대, 건축물 붕괴 위험 증가, 지역경관 악화 및 미관 침해, 쓰레기 적치 등 다양한 문제를 야기함⁵⁾

일반적인 빈집 발생 이유

- 쇠퇴지역의 물리적 변화 중 가장 크게 부각되는 것은 빈집의 발생임. 급속한 빈집의 발생으로 인해 빈집 자체가 주목할 만한 도시현상이며, 원도심은 신시가지에 비해 비교적 초기 환경 조건이 빈약하여 상대적으로 심각한 빈집 발생과 부동산 방치현상을 겪고 있음⁶⁾
 - 빈집은 인구감소와 도시쇠퇴에 의해 자연적으로 발생하는 메커니즘 중 하나로 인식될 수 있으나, 지역별로 다르게 발생하거나 근린환경에 악영향을 미치는 점을 고려할 때 내외부적으로 세부적인 발생 원인으로 구분될 수 있음⁷⁾
- 빈집은 단순히 도시쇠퇴의 결과로 볼 수 있지만, 물리적 환경 악화, 지역 활력 저하, 부동산 가격 하락 등의 추가적인 쇠퇴현상을 유도한다는 점에서 중요한 의미를 지님⁸⁾
 - 쇠퇴지역에서 빈집이 발생하는 것에는 거주자의 이주 의사결정 과정을 거치게 되는데, 대부분 장기적으로 방치됨에 따라 일시적인 빈집과는 달리 도시 문제들을 양산하며, 빈집의 유지관리는 추가 및 연쇄적인 지역쇠퇴의 진행에 영향을 주는 중요한 요소가 됨

1) 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법, 제2조.

2) 인구주택총조사, 2010, 2015.

3) 박성남, 2018, 도시설계, 한국도시설계학회 19(1), 5-20.

4) 이 통계에 대해서는 논란이 많음. 조사 기관마다 통계자료가 다르고, 발표 수치가 달라, 조사에 대한 신뢰성에 대한 문제제기가 있음
(출처 : 한국일보, 2019. 4. 3. 경기도 빈집 조사해보니 통계청과 10배 차이 왜?.)

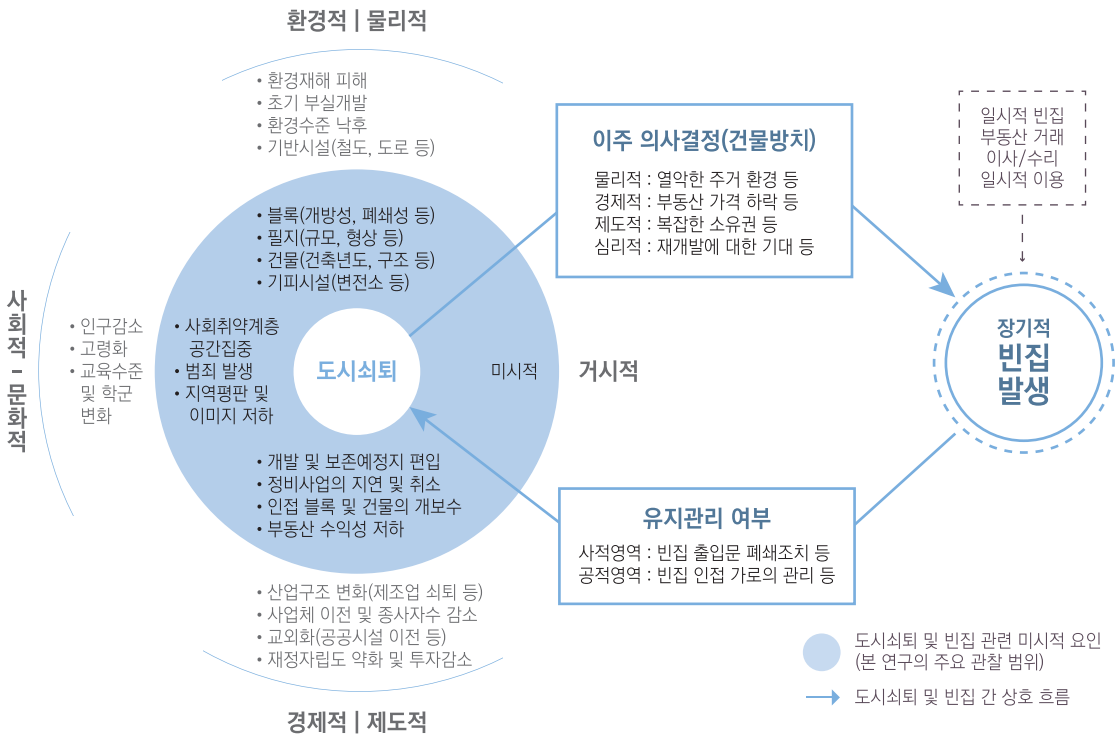
5) 박성남 외, 2016, 쇠퇴지역 공폐가 재생 및 활용 정책방안 연구, 건축도시공간연구소.

6) 김광중, 2010, 한국 도시쇠퇴의 원인과 특성, 한국도시지리학회지, 13(2), 43-58.

7) 국토교통부, 2017, 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축 방안 연구, 81.

8) 전영미·김세훈, 2016, 도시설계, 한국도시설계학회지 17(1), 83-100

| 그림 1 | 도시쇠퇴 및 빈집 발생의 이론적 틀



출처 : 전영미·김세훈. 2016. 도시설계. 한국도시설계학회지 17(1), 89.

| 표 1 | 빈집의 발생 원인별 지표 및 사례

원인	세부 원인	지표 및 사례
내부적	건축물 특성	• 건축물 자체 특성 • 근린 특성 • 건축물 노후 및 파손 정도, 미사용 기간(전기·수도 등)
	소유자 특성	• 소유자 형태 • 세입자와의 관계 • 인근 거주자 • 소유자의 주택 사용 형태(별장, 임시거처 등) • 사후주택(자손들의 관리부재) • 임차인과의 갈등, 이사 등 • 인근 주민과의 갈등
	사회 구조적	• 인구 감소 • 산업구조 변화 • 교통·행정체계 변화 • 출산율 감소, 고령화(노인·빈곤 가구 거주비율) • 폐공장·미가동 산업시설 등 지역 고용 감소 • 도로, 철도(KTX), 항만 등 교통 중심지 변화
외부적	경제적	• 부동산 수요 감소 • 주택 수요자 감소(전입자 감소) • 주택가격 및 임대료 하락 • 수요 < 공급, 분양 중 또는 미분양 주택
	정책적	• 정비구역 지정 해제 • 신규택지개발 주도 • 세금채납 • 정비구역 지정으로 인한 소유자의 건축물 유지 관리 억제 • 개발제한, 보존지구 등 지역·지구 지정 • 세금 채납에 의한 부동산 취득 장기화

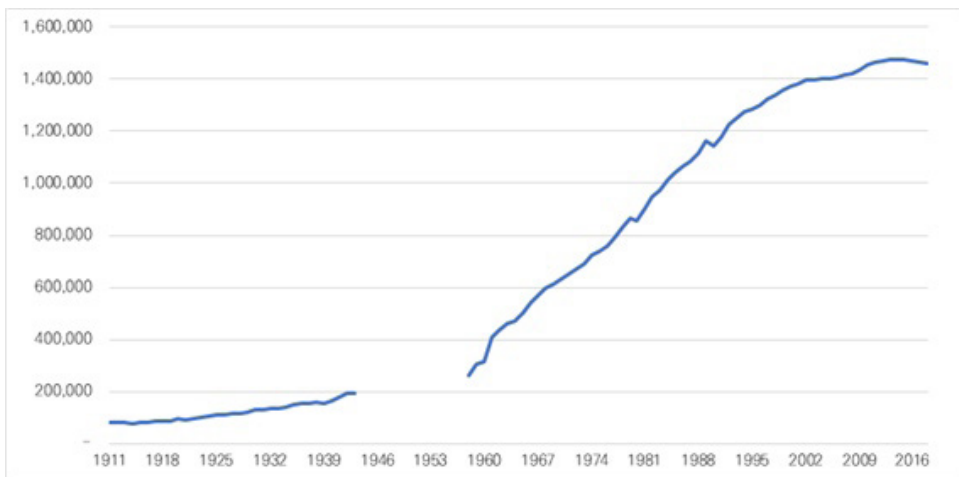
출처 : 국토교통부. 2017. 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축 방안 연구. 82.

2. 광주의 공간 변천과 빈집의 발생과정

광주의 근현대 시기 양적 변화

- 20세기 이후 광주는 도시화에 따라 인구 증가가 시작하였고, 해방 이후 사회적 혼란기를 거쳐 1960년대부터 급속하게 인구가 늘어나, 호남지역의 주요 도시가 되었음
- 1988년 광주직할시, 1995년 광주광역시의 과정을 거치면서, 더욱 인구성장은 증가하였으나, 2000년대 이후 완만한 성장세에 들어섰고, 2016년부터 인구가 감소하면서, 지방 저성장시대의 대열에 합류하고 있음

| 그림 2 | 광주의 인구변화(1911~2018)



위 인구변화는 광주군(1911~1934), 광주군+광산군(1935~1960), 광주시+광산군(1961~1985), 광주시+광산군+송정시(1986~1987)의 인구를 합산하여 정리한 것이고, 1944~1957년은 정식인구 통계가 없어 제외하였다.
출처 : 국가통계포털, <http://www.kosis.kr>.

공간변천의 과정과 쇠퇴지역의 발생

- 광주의 공간변화에 따라 빈집이 발생한 이유는 앞서 살펴본, 내부 및 외부적 요인이 있겠지만, 본문에서는 공간적 변화를 중심으로 시간적 변화에 따라 3가지 단계로 나누어 설명함
- 첫번째 단계(1920~1980) : 인구의 급속한 증가에 따라 주거·상업·공업의 공간 확보를 위해 평면적 확산이 발생했으나, 규제와 미비로 난개발이 지속적으로 발생하고 열악한 주거환경이 조성됨
 - ※ 건축허가를 위한 지침은 1972년 건설부에서 도시예규 제8호 ‘건축허가사업처리요령’이 작성되어, 국가차원의 건축규제가 처음으로 나타남. 그 이전에 건축허가는 거의 대부분 지자체에서 시행 중이었으나 실제로 제도적으로 건축허가를 제대로 시행했는지 여부는 판단하기 어렵고, 건축허가에 관한 문건도 거의 찾기 힘들
- 두번째 단계 (1980~2000년)
 - 광주에서는 1970~80년대 토지구획정리사업, 1990~2000년대 택지개발사업이 대거 등장하면서 도시

의 증가하는 인구를 수용하는 방식이 적용되었고, 거의 신도시개발의 형태로 나타났으며, 이는 도시의 외연적 확산을 가속시켰음

■ 세번째 단계 (2000년~현재)

- 경제발전에 따라 시민들의 생활수준이 향상되면서, 주거환경에 대한 인식이 변화하였고, 이는 더 나은 주거환경을 찾아 이전을 하게 만드는 요인이 되었음
- 또한 신규 택지개발지구의 조성은 더 나은 주거환경을 찾아 원도심의 거주자들이 이동하게 만들었고, 이는 원도심 쇠퇴, 지가 하락, 상권 붕괴 등의 문제를 순차적으로 만들었음

| 그림 3 | 공간변천의 과정에서 발생하는 도시문제 발생의 단계



* 도시문제의 발생은 위 단계를 시기별로 명확하게 구분하기 어렵고, 실제로는 동시다발적으로 나타남

- 빈집에 대한 관심이 등장하게 된 것은 2000년대 말부터 시작되었고, 도심쇠퇴와 열악한 주거환경 등의 이유로 빈집이 계속 증가하고 있음

| 표 2 | 광주광역시 공폐가 현황

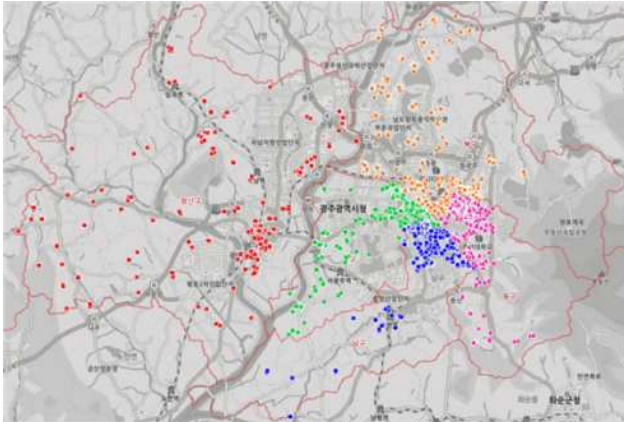
(단위 : 동)

연도	합계	동구	서구	남구	북구	광산구
2011년	1,412	320	338	446	125	183
2015년	2,505	569	463	593	537	343

출처 : 국토교통부. 2017. 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축 방안 연구. 82.

- 빈집이 대거 발생하는 지역을 살펴보면, 원도심과 그 인근에서 1945년 해방과 한국전쟁 등의 사회적 혼란기에 인구가 급속히 증가하면서 급조된 주거지역에서 발생함
 - 빈집 발생은 최초 원도심을 중심으로 발생했으며, 주로 구 전남도청을 중심으로 1940~50년대 시가화가 된 지역 중 난개발이 발생한 지역으로 과소필지, 노후건축물을 중심으로 발생하였음
 - 하지만 도시 및 주거환경정비사업, 도시재생사업이 진행되면서, 과거 빈집이 많았던 지역이 활성화 또는 재생이 이뤄지면서 빈집은 감소했으나, 광주 전반적인 빈집의 수는 더욱 증가하였고, 그 범위는 계속 다른 지역으로 확대하고 있음

| 그림 4 | 광주광역시 빈집 현황자료(2011년)



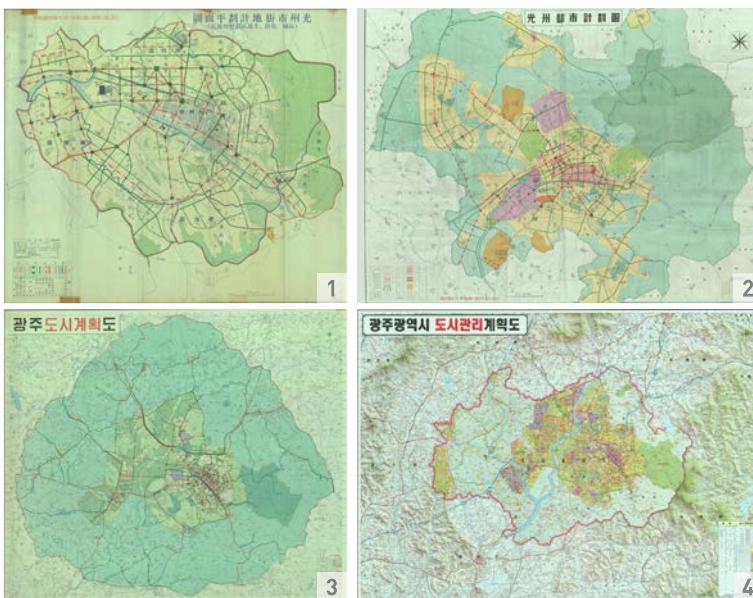
이 자료 이후 공간 위에 빈집을 표기한 자료가 없어, 거의 10년전 자료를 소개함. 이 자료에 표기된 공폐가는 그 위치가 또 옮겨지고 있으며, 도시의 계획적 대응이 없으면 앞으로 이러한 변화는 끊임없이 계속될 것임

3. 도시성장관리의 한계와 쇠퇴지역의 발생

계속 수립된 도시계획과 도시성장관리의 문제

- 1939년 일제강점기 최초 법정 도시계획이 수립된 이후 광주는 수차례 계획을 재정비하고 새로이 변화된 환경에 맞춰 계획을 수립하고 집행하였음
 - 급속한 성장의 시대에 도시계획은 도시의 개발수요에 부합하도록 개발정책의 일환으로 역할을 하였지만, 2000년대 이후 나타난 변화에 제대로 대응하지 못하고, 새로운 전환기에 직면하고 있음

| 그림 5 | 광주의 도시계획도



- ① 광주시가지계획평면도(1939년)
- ② 광주도시계획도(1967년)
- ③ 광주도시계획도(1975년)
- ④ 광주광역시 도시관리계획도 (2006년)

도시계획도면의 시가화지역은 계속 평면적으로 확대된다. 도시의 발전에 따라 당연한 결과였지만, 이를 제대로 규제할 규제 정책은 양적 경제성장의 논리 때문에 제대로 구현되기 어려웠다. 게다가 2000년대 이전까지 광주 도시계획의 최종 결정은 중앙정부에서 이뤄졌음

- 인구의 성장은 과거 급속한 성장의 형태를 보이다가 2000년대 이후 양적 성장의 정체기를 보이고 있으며, 삶의 질을 추구하는 시민들의 생활행태의 변화에 따라, 새로운 변화가 나타나고 있음
 - 해방 이후 2000년까지 광주는 평균 3.7%의 인구성장을 보였고, 2014년에 1,475,884명에 도달하였지만, 이후 더 이상의 인구증가는 나타나지 않고 정체기에 머무르고 있음
 - 이러한 변화는 감지되었으나 도시계획의 적극적인 대응보다는 중앙정부의 지원, 정치적 요청, 타 개발계획 등의 요구 등에 따라 도시계획이 수립되었고, 과거 계획의 연장선상에서 계획이 수립되는 등의 문제에 봉착하고 있음

도시성장관리 실패로 인한 쇠퇴지역의 발생

- 빈집의 발생은 결과적으로 도시계획과 도시관리가 실패한 결과로 볼 수 있는데, 과거의 도시계획은 양적 성장 시대의 계획으로 과도한 인구정책과 도시의 평면적 확산을 방조하였음
 - 2000년대 이후 광주의 인구성장이 완화되면서 인구감소마저 예측되었으나 계획인구는 여전히 성장을 예정하고 산정하였음
 - 동시에 도시계획이 도시성장을 견인한다는 측면도 고려되어 인구산정을 높게 책정하여 계획에 반영되었음
- 성장시기 조성된 대규모 택지개발지구로 인해, 양적으로 주거공간을 확보하는데는 기여했으나, 원도심 인근의 열악한 주거공간을 내버려두고, 살기 좋은 신도시개발지역으로 이동을 유도한 측면을 무시할 수 없음

중앙정부의 정책과 정치적 요인이 만든 도시문제

- 중앙정부는 수도권 중심의 획일적인 도시정책을 펼쳤는데, 이를 그대로 지방도시에도 적용하는 실책을 범했고, 지방도시의 현실적인 문제는 거의 감안되지 않았음
 - 지방도시에 대한 적정 성장에 대한 논의나 가이드라인 자체를 거의 거론하지 않았고, 이로 인해 실제 도시용량에 비해 도시가 과다하게 평면적으로 확산되는 결과를 만들었음
 - 서울 및 수도권은 인구집중, 개발지역의 한계 등 개발압력이 극심해 개발규제와 함께 개발지역의 확대 방안이 계속 모색되고 있으나, 지방도시의 경우, 규제완화라는 방식으로 인해 도시의 평면적 확산을 방조하게 됨
- 급속히 증가하는 인구 수용이라는 당면과제를 해소하기 위해 서울 및 수도권 중심의 정책을 지방도시 광주에 그대로 적용하였고, 이는 부동산 가격이 그나마 저렴한 도시외곽에 신도시개발을 크게 확대하게 하였음
 - LH공사에서 시작한 염주지구가 1981년 시작되었고, 광주시에서도 1989년 화정지구를 시작으로 31개 지구가 조성되었음
 - 이는 급속한 인구증가에 따라 주택 및 기반시설 등의 양적 확대를 통해 대응하고자 했기 때문임
- 이러한 개발방식은 원도심과 과거 열악한 주거지역의 쇠퇴를 야기했고, 동시에 원도심의 주요기관이었던 전남도청, 광주시청 등이 이동하고, 이 공백을 채울 다른 방안이 제대로 제시되지 못하여, 이전 지역의 쇠퇴를 가속화시킴

4. 미래의 쇠퇴지역은 어디일까

쇠퇴지역의 이동

- 도시개발의 역사에 따라 가장 취약한 지역이 먼저 쇠퇴지역이 되고, 이를 활성화시키는 전략을 펴면서 쇠퇴지역은 다른 곳으로 이전할 것임
 - 2010년까지 광주에서 빈집이 가장 많은 지역은 구 전남도청 인근과 주변 난개발 지역이었지만, 아시아문화전당의 건립과 주변지역 재생사업이 집중되면서 현재는 상당히 줄어들었음
 - 반면, 원도심의 쇠퇴는 계속 확산 중인데, 광주 도시개발의 역사에서 1950년대부터 개발이 되었던 지역, 월산동, 중흥동 등의 일대에 가장 많은 빈집이 나타남
- 최초 개발지역의 쇠퇴를 시작으로 그 다음 개발지역(원도심 일대)으로 확산이 진행 중이며, 도시의 역사에 따라 이 변화는 현재도 진행 중임
 - 광주의 도시화가 최초 진행되었던 광주읍성 주변을 시작으로 1950년대 이전 개발된 지역은 이미 쇠퇴가 시작되어 현재 이 문제를 해결하고 활력을 다시 불어넣기 위한 재생사업이 진행 중임
 - 하지만 1958년 시작된 제1지구를 시작으로 1980년대까지 1순환도로를 중심으로 형성된 토지구획정리사업지구에서 쇠퇴현상이 크게 부각되고 있음
 - 또한 1980년대 이후 시작된 택지개발지구에서도 노후 아파트가 많은 지역을 중심으로 쇠퇴현상이 나타나고 있음

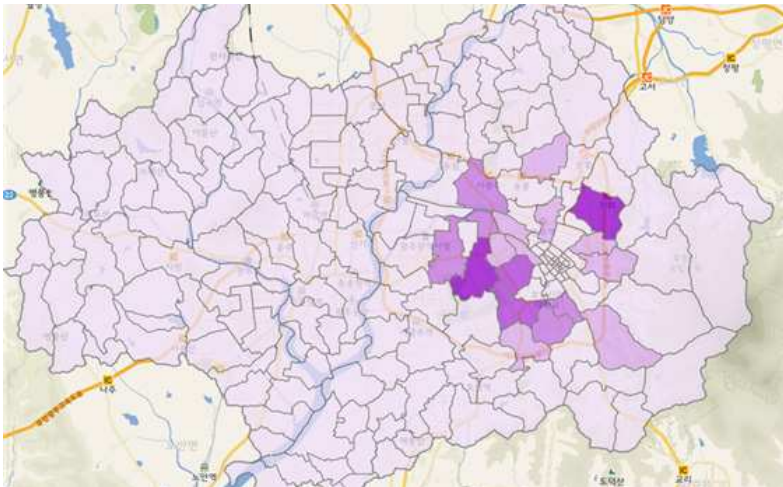
아파트 지구에 나타난 쇠퇴지역의 진화

- 쇠퇴지역은 계속 확산하고 진화 중이며, 과거 단독주택이나 저층형 개발이 이뤄진 지역을 중심으로 나타났지만, 최근에는 아파트지구에도 이러한 현상이 등장함
 - 2017년 현재 건축한지 30년 이상 광주의 노후아파트는 화정동, 두암동이 가장 높게 나타났는데, 이 지역은 1980년대 택지개발사업을 시작한 지역임
 - 노후건축물 뿐만 아니라 인구감소, 노령화 등의 지역 쇠퇴현상도 심각한 지역으로 2014년 전국 조사에서 이미 쇠퇴지역에 대부분 선정되었음
- 재건축이 어려운 아파트의 특성과 1990년대 이후 아파트 건축이 많았던 광주의 현실을 감안하면, 택지개발 시대에 양성된 노후 아파트는 더욱 확장되고 광범위하게 펼쳐질 것임

미래의 쇠퇴지역은 어디인가? 고층아파트는 재생이 가능한가?

- 2000년 이후 수완지구를 마지막으로 택지개발사업이 끝나면서, 도시외곽을 중심으로 확산되었던 신도시개발은 종언을 고함
- 하지만 원도심의 쇠퇴와 열악한 주거환경, 주거생활 패턴의 변화 등으로 인해 주택의 수요는 지속되었고, 이를 바탕으로 과거 수평적으로 확산되었던 도시개발의 패턴이 고층 아파트를 중심으로 수직화되는 현상을

| 그림 6 | 30년 이상 노후아파트 분포도(2017년)

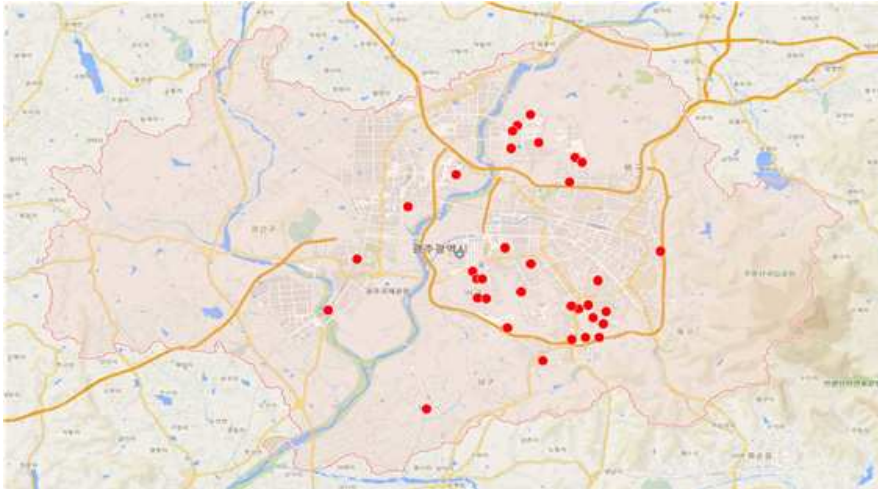


질은 색일수록 노후아파트의 분포가 높은 지역이다. 화정동과 두암동이 가장 많은 노후아파트의 분포를 보인다. 이 지역은 1980년대 이후 시작된 택지개발사업이 최초로 시작한 지역임
출처:광주광역시스마트도시분석포털, <http://gis.gwangju.go.kr/>

보이기 시작함

- 특히 2014년 이후 진행된 고층아파트 단지는 대부분 면적 1만㎡ 내외의 작은 부지에 아파트를 빼곡히 건축하는 형태로 진행되었으며, 대부분이 기존 개발지역의 외곽에 위치함
- 2028년 까지 284,199세대가 조성될 예정으로, 아직도 수많은 주택이 조성되고, 대부분이 고층 아파트의 형태로 건축될 예정임
 - 현재 광주시 주택보급률은 104.5%로 전국 102.6%를 초과하며 현재 울산을 제외한 타 특광역시보다 높음
 - 현재 122개소 7만5천4백6십제곱미터 면적의 도시정비사업, 14개단지 4,521세대의 사회초년생 등의 주거안정을 위한 행복주택 사업, 민간공원 특례사업, 민간분야 아파트 사업 등으로 대규모의 아파트단지들이 쏟아져 나올 예정임
 - 많은 아파트의 건축이 추진 중이며, 전국 시도별 주택종류별 비율이 전국 50%정도이나 광주가 64.7%로 아파트 위주의 건축이 추진되고 있음
- 콘크리트 건축물의 수명연한이 이론적으로 100년, 실제로는 50년으로 보지만, 재개발의 수명을 20~30년으로 볼 때, 현재 건축되는 고층 아파트에 대한 재개발 가능 여부에 대해 사회적으로 심각한 논의를 해야 할 시기가 되었음
 - 수도권외의 경우, 1990년대 초반 개발된 1기 신도시, 일산·분당·평촌은 중·고층 아파트가 주로 건설되었고, 노후화된 이 건축물들을 다시 재건축하기 위한 논의가 십년 넘게 진행 중이지만, 적절한 해법은 아직 보이지 않음
 - 10~15층 수준의 중층(中層) 아파트는 낮은 수익성 때문에 재건축 동력이 떨어지며, 용적률을 올리는 데 한계가 있어 아파트 소유주들에게 상당한 추가 부담이 돌아감
 - 20~30층짜리 고층아파트는 더욱 심각하며, 재건축에 소요되는 막대한 자금을 아파트 소유주들이 책임져야 하기에, 재건축 비용은 마련할 방법이 없고 아파트는 점점 낡아가는 '고층아파트 슬럼 시대'가 올 것임

| 그림 7 | 광주광역시 주택법 의제처리 지구단위계획 수립현황(2008~2016)



도시계획의 맥락과는 전혀 상관없이 부동산 개발과 주택공급이라는 이유로 도심의 외곽 지역에 고층 아파트가 들어섬. 법의 허점을 파고들어, 도시계획의 통제를 받지 않고 조성된 중규모 아파트 개발사업은 도시의 쇠퇴를 야기하고 도시의 미래를 종합적으로 조망해야 하는 도시계획을 약화시킴.

출처 : 윤희철. 2016. 지구단위계획 종상향 실태와 대안 마련 토론회 자료집. 광주광역시의회.

5. 저성장시대, 지속가능한 광주를 위한 정책제언

빈집이 보여주는 도시쇠퇴의 현상과 이를 풀어나갈 도시관리정책의 필요성

- 빈집을 어떻게 활용해 재생을 시도하고 지역에 활력을 넣을 수 있는가의 문제는 현상을 해결하는 문제일 뿐이고, 궁극적으로 빈집이 발생하지 않도록 도시관리정책을 펼쳐나가야 함
- 도시의 쇠퇴현상은 단순히 한 지역에서 나타나는데 그치지 않고, 양적 도시계획과 개발로 그동안 일관했던 도시정책의 한계를 극명하게 드러내고 있으며, 이 문제의 해소를 위한 해결방안을 요구하고 있음
- 인구감소시대, 저성장시대, 고령화시대 등 이 사회의 문제를 인식하고 이에 대한 대응을 마련하도록 요구하는 다양한 수식어가 현재 존재하며 이 문제해결을 위해 도시계획이 재역할을 해야 함
 - 빈집이 대거 발생하는 것조차 예측하지 못하고 고성장 시대의 패러다임에 사로잡힌 도시계획은 질적인 전환을 시도해야 함
 - 이제는 성장의 시대가 아닌 관리의 시대이며, 지속가능한 발전을 내재화시킨 광주를 후세대에게 전하기 위해서는 현재 우리가 추구하는 성장 중심의 개발정책에서 성장을 관리하는 형태로 개발정책을 전환해야 함
- 이를 위한 도시성장관리 정책이 필요하며, 이는 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위한 토지이용규제의 한 영역으로 전통적 이용규제 제도와는 구별되는 새로운 유형의 규제임
 - 이 방식은 성장억제를 지향하기 보다는 성장을 수용하되 개발의 입지, 시점, 비용의 문제를 고려함

- 현재 추진 중인 도시재생사업이 쇠퇴지역에 대한 응급조치라면, 이 쇠퇴현상을 근본적으로 차단하기 위해 도시계획의 역할이 재정립되어야 함
 - 재생의 상황이 도달하기 이전에 계획이 제 역할을 하면서 저성장시대의 발전 전략을 담는다면, 앞으로 나 타날 쇠퇴의 문제를 해소할 수 있음
- 과거의 양적 도시개발 정책을 고집한다면, 앞으로도 쇠퇴지역의 확산은 도저히 막을 수 없고, 쇠퇴정책과 개발정책이 양립하는 모순을 도시정책에서 보여줄 수 밖에 없음

올바른 도시관리를 위한 시민참여 도시계획의 중요성

- 도시관리의 영역에서 복잡다기한 사회의 요구를 수용하고, 공간에 관한 결정이 일종의 사회적 합의로 승화 하기 위해서는 절대다수의 참여, 의견의 공유, 협력적 거버넌스가 무엇보다 중요함
 - 지금까지의 도시계획과 개발계획은 거의 대부분 전문가, 공무원, 도시계획 관련 기술자 등을 중심으로 진행되었고, 부동산에 관심있는 일부를 제외하고 대다수 시민들에게는 관심 밖 영역에 불과하였음
 - 하지만 참여에 대한 의지가 확산되고, 자기가 사는 공간에 대한 주권을 행사하고자 하는 시민들이 늘어감에 따라 시민들의 참여도 중요한 영역이 되었음
- 올바른 도시관리를 위한 시민참여는 다음 4가지 방안이 중요하게 고려되어야 함⁹⁾

1) 도시계획의 참여에 대한 법제도적 장치의 확고한 정비

- 기존의 시스템에 참여가 없다고 할 수는 없지만 단순히 몇 차례의 공청회와 공람 시스템을 가지고 시민의 참여가 보장된다고 말할 수는 없음
- 도시기본계획, 도시관리계획, 도시 및 주거환경정비계획 등 도시에 관한 모든 공간 계획에 대한 이해를 계획의 대상이자 주체인 시민들이 알 수 있는 적극적인 제도적 정비가 필요함
- 3차원의 도시공간에서 구현되는 도시계획에 대해 일반 시민들이 쉽게 이해할 수 있도록 법제도적 정비와 함께 스마트 시대에 걸맞은 기술적인 방식도 도입되어야 함
- 현재 우리나라가 자랑하는 ‘스마트 시티(smart city)’와 같이 정보를 이용하여 편리한 도시를 만든다는 측면에서 한층 더 나아가 계획과 개발에 관한 정보에 대해 상호 용이하게 의견이 교환되고 수렴되며 협의가 이뤄지는 구조가 만들어져야 함

2) 전문가 중심의 도시계획에서 벗어나, 시민의 도시계획에 대한 역량 강화

- 이는 평생학습 차원에서 지속적으로 이뤄져야 하는데, 현대의 도시가 대단히 복잡하고 다양한 정치·사회·문화적 요소를 구비한 사실을 고려한다면, 도시에 사는 시민들도 이를 적극적으로 활용하고 도시 공간에 구현할 수 있는 역량을 갖고 있어야 함
- 이는 과거와 같이 소수의 전문가들이 방향을 제시하고 기술자들이 공간에 기반시설을 구현하는 형태로는 만들어질 수 없으며, 도시계획의 주체로서 시민이 계획에 참여하고 집행하며 평가하는 절차 속에 직접 관여해야 함

9) 김병완 외, 지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결, 서울: 대영문화사, 505-507

- 이를 위해서 각 지자체에서 추진하는 평생학습 과정에 도시에 관한 문제와 해결방안에 대한 구체적인 과정이 포함되어야 함

3) 사회적 약자의 입장에서 도시문제를 논하고 정책적 해결방안의 제시

- 이는 기존의 시민운동 차원에서 각 시민사회단체에서 개별 사안에 대해 주장을 내세우고 정책 운동을 펼쳤던 방식과는 다름
- 도시에 사는 공동체의 일원으로 확대해서 논의의 장을 펼쳐야 하는데, 예를 들어, 오늘날 우리 사회에서 장애인 단체에서 주로 장애인의 이동권을 이야기하지만, 장애인의 이동권이 보장된다는 것은 다른 사회적 약자 즉, 여성, 아동·청소년, 노인의 이동권이 보장된다는 것도 동시에 의미할 수 있음
- 이렇듯 포괄적이면서 수평적인 협력적 거버넌스 시스템을 민간과 행정뿐만 아니라 시민사회의 영역에서도 함께 발휘해야 함

4) 시민의 다양한 역량이 결집되고 구현될 수 있는 플랫폼의 구축

- IT강국이면서 각종 관련 기반시설이 이미 구축된 우리나라는 기본적인 하드웨어 역량은 이미 구비되어 있으며, 이를 도시에서 구현할 수 있는 체계가 만들어져야 함
- 시민들이 적극 참여할 수 있는 기본 틀이 구성되어야 스스로의 생각과 주장이 모이고, 이러한 생각이 각 도시를 만들어가는 원동력이자 기본 철학이 될 수 있음

1. 주택가격 변동요인

1) 주택 공급과 매매가격변화율의 관계

주택보급률과 주택가격의 변화

- 전국 주택보급률은 2002년을 기점으로 100%를 넘어섰고, 광주지역은 2006년에 106.1%를 달성한 후 부산 다음으로 높은 주택보급률을 보이고 있음

표 1 | 주택보급률 비교

(단위 : %)

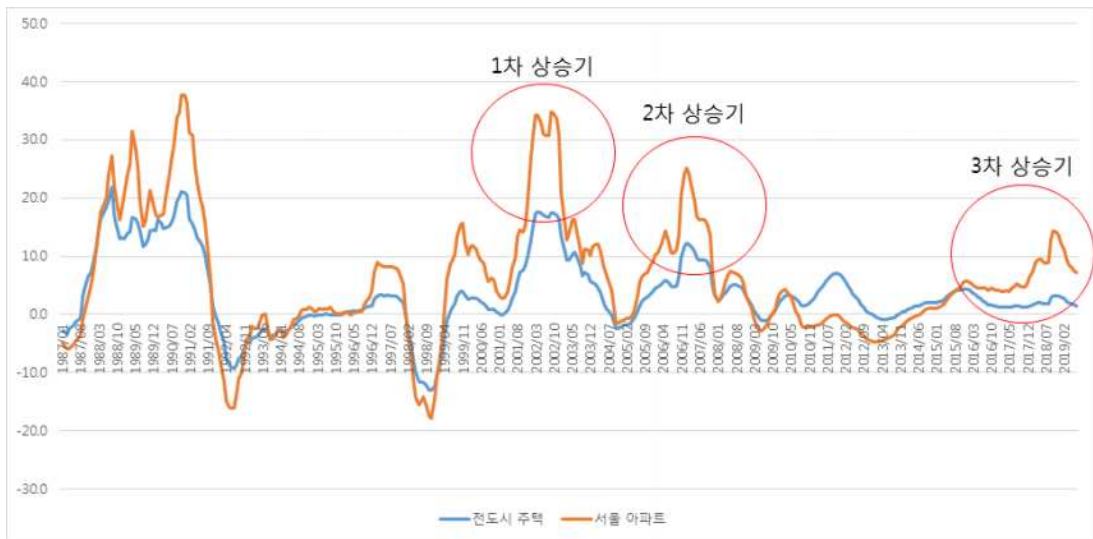
구분	전국	수도권	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
1995	86.0	76.7	68	71	71.2	89.9	81.0	90.7	-
2000	96.2	86.1	77.4	86.6	84.5	98.1	98.2	96.8	91.5
2002	100.6	91.6	82.4	92.5	87.3	103.8	99.4	97.8	94.7
2004	102.2	93.9	89.2	97.3	87.8	103.5	98.2	99.7	97.3
2006	107.1	96.9	91.3	104.3	93.6	108.0	106.1	104.0	99.9
2008	109.9	98.3	93.8	106.9	100.2	112.6	110.2	104.9	104.5
2010	112.9	103.6	96.7	109.3	103.3	114.4	114.0	107.8	106.3
2012	115.4	106	100.1	114.9	104.1	119.5	114.3	110.5	107.8
2014	118.1	107.5	103.8	120.9	106.2	118.2	116.9	112.3	111.7

주 : 국토교통부는 주택보급률 신(新), 구(舊) 데이터를 공개하고 있음. 신(新)주택보급률은 '주택수/일반가구×100'으로 산출하며, 일반가구수는 '보통가구수+비혈연가구+1인가구'로 산정됨. 구(舊)주택보급률 산정식에는 비혈연가구와 1인가구가 포함되지 않아서 신 데이터보다 수치가 높음. 여기서는 한국 외환위기 당시부터 살피기 위해 '구 주택보급률'을 사용함 출처: 국토교통통계누리

- <그림 1>에서 보듯이 금융위기 이후 주택가격은 세 차례의 상승기를 지나며 가격 버블이 형성됨. 통화확대 정책으로 발생한 주택가격 상승은 시장원리에 따른 공급주의 정책보다는 통화제도가 주택금융제도를 활용해서 해결하는 게 바람직
 - 제1차 상승기(2001년~2003년)¹⁾ : 전국 주택보급률 100%를 넘어서는 2002년을 기점으로 실수요에 의한 1차 버블이 마무리 되면서 가격등락률이 급격히 하락함. 특히 서울 및 수도권 주택보급률은 다른 지역에 비해 낮은 편으로 실질 수요에 의한 가격 상승기로 볼 수 있음
 - 제2차 상승기(2005년~2007년) : IT버블 이후 세계 저금리 기조에 따른 유동성 장세로 주택가격은 상승했지만, 높은 주택보급률로 1차 상승기보다 상대적으로 가격상승률은 높지 않음. 그러나 수도권은 주택보급률이 낮아 실수요와 투기수요가 집중되면서 버블이 발생했고, 이러한 투기심리가 작동되면서 전국적인 주택가격 상승을 견인함
 - 제3차 상승기(2017년~2019년): 기존 상승기와 달리 세계 금융위기 이후 양적완화에 따른 물가 상승기로 주택가격은 시장원리보다 거시경제정책이나 금융정책의 영향을 받음

1) (사)경제문화공동체 더함(2010), 『주택시장의 가격요류 현상: 광주지역 주택가격의 왜곡』

| 그림 1 | 주택매매가격등락률



출처: 한국은행 경제통계시스템

세계 금융위기 이후 주택가격 상승은 경기침체로 투자처를 찾지 못한 부동자금이 부동산 시장으로 흘러들어 나타난 현상임

- 세계 금융위기 이후 본원통화는 확대되었지만, 신용창출이 발생하지 않아 통화승수는 낮아지고 있음
 - 세계 금융위기 이후 많은 나라들은 양적완화 정책을 시행하여 경제위기를 모면함. 한국도 2002년 이후 통화를 지속해서 확대하고 있으나 기업과 개인의 기대심리 저하로 흔히 말하는 돈맥경화 현상이 발생하여 통화승수는 낮아짐
 - 2016년 이후 통화유통속도와 국내총생산(GDP)이 낮다는 것은 국내 생산 및 소비활동의 전반적 침체를 의미함

| 표 2 | 통화량과 유동성

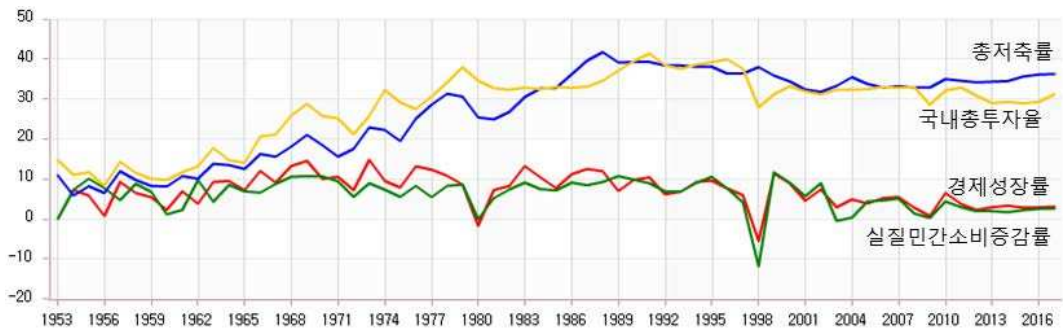
(단위: 십억원)

구분	2002	2005	2010	2015	2016	2017	2018
본원통화	33,579	38,785	67,585	120,691	137,442	151,858	164,963
M2	824,228	993,960	1,639,675	2,182,911	2,342,621	2,471,226	2,626,902
GDP	761,939	919,797	1,265,308	1,564,124	1,641,786	1,730,399	1,782,269
통화승수	24.55	25.63	24.26	18.09	17.04	16.27	15.92
통화유통속도	0.92	0.93	0.77	0.72	0.70	0.70	0.68

출처: 한국은행 경제통계시스템에서 재구성

- 저축-투자 갭(Gap)은 한국 외환위기(1980년), 세계 금융위기(1998년) 그리고 통화확대(2008년) 국면으로 구분하여 볼 수 있음. 통화확대 이후 자금들이 투자로 연결되지 않아서 저축-투자 갭은 지속해서 커지는 상황임

| 그림 2 | 국민계정 비교



출처: 한국은행 경제통계시스템

- 결론적으로 최근 부동산 가격 상승은 주택보급률 부족 때문이 아니라 경기침체에 따른 통화확대가 원인인
므로 주택시장 안정화를 위해서는 시장원리보다 금융정책을 통한 투기성 자금 유입을 차단하는 게 바람직함

2) 주체별 건설방식과 주택 가격

- 광주지역 주택공급량은 주택보급률 100%를 넘어선 2006년 이후에도 지속해서 증가추세이고, 타 지역에
비해 상대적으로 공급량이 많음
 - 2017년 기준, 광주지역 준공주택 보급량(1,495호)은 표면적으로 부산(629,299호), 대구(2,458호), 인천
(2,924호) 다음으로 많지만, 지역별 인구수를 감안하면 광주지역 준공주택이 제일 많으며 인구밀도도
부산 다음으로 높음

| 표 3 | 지역별 준공주택과 인구 비교

(단위: 호, 천명)

구분	준공주택					인구
	2007년	2010년	2013년	2016년	2017년	2017년
부산	496,860	532,810	577,096	614,322	629,299	3,424
대구	394,637	456,155	479,907	531,399	549,016	2,458
인천	415,256	460,130	497,485	527,434	544,945	2,924
광주	270,459	305,846	324,469	351,505	361,571	1,495
대전	234,127	251,824	266,410	287,313	294,168	1,528
울산	96,148	115,904	131,858	153,529	161,158	1,159

출처: 국가통계포털

- [표 4]에서 보듯이 광주지역은 타 지역보다 상대적으로 민간영역의 주택공급량이 많아서 지역민의 주택마
련 부담이 큼
 - 일반적으로 중앙정부는 정책개발과 지원을 하고 지방정부는 각 지역에 맞게 정책을 시행하는 것이 바
람직 하지만, 주거정책은 중앙정부의 역할이 강하여 지자체는 사실상 지역 실정에 맞는 가격 및
공급 정책을 시행하지 못하는 실정임
 - 주택조합은 서민들이 일반분양주택보다 적은 금액으로 자신의 주택을 마련할 수 있는 제도임. 2017년

도 지역별 주택조합 실적을 살펴보면, 인천(42,226호), 대구(37,834호), 부산(30,750호), 울산(20,416호), 광주(12,789호), 대전(12,553호) 순으로 나타나 광주 시민의 주택 마련을 위한 비용부담이 높다는 것을 알 수 있음

— 주거, 의료 및 교육 같은 분야는 시민권 강화를 위해 공적 영역의 역할이 필요함. 특히 주체별 주택공급에서 ‘주택조합’방식은 실수자의 직접수요, 주택가격 안정이라는 측면에서 지자체의 역할 강화가 필요함

- 주택보급률이 100%를 넘어선 시점에서 주택가격 안정화를 위한 정부의 공급주의 정책은 민간건설업자의 분양주택 가격인상의 기회가 되어 전반적인 주택가격 인상으로 이어질 가능성이 큼. 결국 주택보급률이 높은 현 시점에서 공급주의 정책은 주거환경의 빈익빈 부익부 현상과 노후주택 관리 문제를 발생시키는 요인으로 작용함

| 표 4 | 사업주체별 준공주택

(단위 : 호)

지역별 사업주체	2007년	2010년	2013년	2016년	2017년
부산	지자체	37,631	37,631	41,490	43,749
	민간건설업자	363,006	383,962	410,967	437,821
	주택조합	23,658	26,531	30,021	30,021
대구	지자체	34,250	37,490	41,107	42,002
	민간건설업자	280,812	310,430	320,416	350,718
	주택조합	14,799	29,696	35,005	36,068
인천	지자체	11,951	14,089	14,794	14,972
	민간건설업자	297,676	318,512	343,619	361,588
	주택조합	30,646	41,580	41,741	42,226
광주	지자체	8,874	10,316	10,316	11,001
	민간건설업자	210,280	229,616	243,254	259,473
	주택조합	4,750	7,503	7,503	12,789
대전	지자체	8,444	8,444	8,444	8,444
	민간건설업자	171,865	180,572	189,586	202,733
	주택조합	10,383	12,145	12,145	12,553
울산	지자체	2,003	2,003	2,003	3,192
	민간건설업자	74,364	91,420	101,632	113,463
	주택조합	10,174	10,174	13,985	18,332

출처: 국가통계포털

2. 광주지역 주거환경

근로사업소득 및 가구원수의 양극화가 타 지역에 비해 심함 - 가구소득 낮음

- 가구원수를 살펴보면, ‘1인 가구’는 대전(31.5%), 광주(29.8%), 부산(28.8%), 대구(27.4%), 울산(25.1%), 인천(24.7%) 순으로 높고, ‘2~3인 가구’는 부산(49.8%), 울산(49.5%), 인천(49.3%), 대구(48.7%), 광주(45.6%), 대전(45.2%) 순으로 높았으며, ‘4인 이상’은 울산(25.4%), 광주(24.5%), 대구(23.9%), 대전(23.2%), 부산(21.5%) 순으로 높게 나타나 ‘1인 가구’와 ‘4인 이상 가구’ 비중이 높다는 것을 알 수 있음

- 근로사업소득의 경우, '245만원 이하'는 부산(45.9%), 대구(45.3%), 대전(45.3%), 광주(40.5%), 인천(36.6%) 순으로 나타났고, '245~400만원 이하'는 울산(42.4%), 대구(41.0%), 인천(39.0%), 대전(32.1%), 광주(27.6%) 순이며, '400만원 초과'는 광주(31.9%), 울산(24.5%), 인천(24.3%), 대전(22.6%), 부산(19.7%), 대구(13.6%) 순으로 높게 분포함
- 근로소득 맞벌이 가구는 광주(48.0%), 인천(30.6%), 부산(29.7%), 대전(28.6%), 대구(20.9%), 울산(16.7%) 순으로 높게 나타남
- 표면적인 광주지역 근로사업소득은 타 지역에 비해 저소득 가구비율도 높고 고소득 가구비율도 높은 소득의 양극화 현상이 나타나고 있음
- 그러나 '1인 가구'와 '근로소득 맞벌이 가구' 비중이 높은 것으로 보아 실질적인 광주지역 가구 소득수준은 타 지역에 비해 낮으며, 맞벌이 가구 비율 때문에 상대적으로 고소득 비율이 높게 나타남

| 표 5 | 광역시별 가구소득/생활비 현황

(단위 : %, 만원)

구 분		전국	부산	대구	인천	광주	대전	울산
가구원수	1인	28.6	28.8	27.4	24.7	29.8	31.5	25.1
	2~3인	47.9	49.8	48.7	49.3	45.6	45.2	49.5
	4인 이상	23.4	21.5	23.9	26.1	24.5	23.2	25.4
근로사업 소득	245만원 이하	42.5	45.9	45.3	36.6	40.5	45.3	33.2
	245~400만원 이하	35.2	34.4	41.0	39.0	27.6	32.1	42.4
	400만원 초과	22.2	19.7	13.6	24.3	31.9	22.6	24.5
근로소득 맞벌이 가구		29.7	29.7	20.9	30.6	48.0	28.6	16.7
생활비(평균)		203.8	202.9	205.1	209.0	217.9	214.1	237.9

출처: 국토교통부(2019), 2018년도 주거실태조사에서 재구성

주거비용 부담률로 기형적인 주거점유 형태가 발생함

- 광주지역 가구소득은 낮는데 민간영역의 주택공급으로 주택시장의 가격은 높아서 상대적으로 다른 지역에 비해 주거부담률이 높음

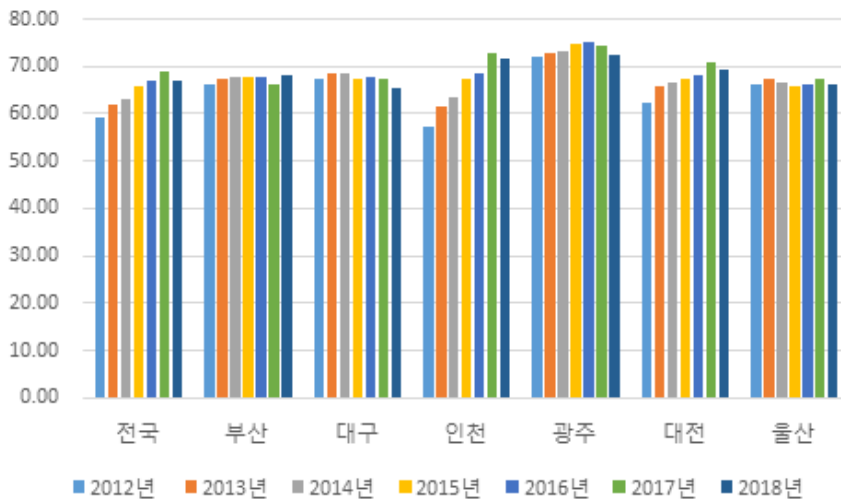
| 표 6 | 주택마련 대출액 및 점유형태

(단위 : %)

구분	주택마련 대출금액					주택 점유형태				
	없음	5,000 만원 미만	10,000 만원 미만	10,000 만원 이상	무응답	자가	전세	보증금 있는 월세	보증금 없는 월세	무상
부산	55.3	21.6	14.3	8.7	-	62.3	11.0	22.1	2.0	2.6
대구	54.5	27.7	12.1	5.8	-	59.4	12.3	20.8	4.2	3.2
인천	37.7	27.7	23.3	10.3	0.9	59.6	15.8	17.7	3.2	3.7
광주	46.4	29.9	19.2	4.6	-	62.4	9.5	21.2	4.2	2.7
대전	41.4	27.5	19.6	11.5	-	53.4	15.7	24.2	3.1	3.6
울산	53.4	19.4	18.2	9.0	-	64.0	8.8	21.0	2.1	4.0

- 주택 자가점유율은 울산(64.0%), 광주(62.4%), 부산(62.3%), 인천(59.6%), 대구(59.4%), 대전(53.4%) 순이고, 월세점유율(보금금 유+무)은 대전(27.3%), 광주(25.4%), 대구(25.0%), 부산(24.1%), 울산(23.1%), 인천(20.9) 순으로 높음
- 주택마련 대출금액 없는 주택소유자 비율은 부산(55.3%), 대구(54.5%), 울산(53.4%), 광주(46.4%), 대전(41.4%), 인천(37.7%) 순으로 높고, 1억 원 미만의 대출 주택소유자 비율도 높음
- 결국 광주지역은 무리해서 빚내서라도 집을 구하거나 월세를 부담하는 비율이 높아 상대적으로 다른 지역에 비해 주거부담이 큼
- 또한 <그림 3>에서 보듯이 광주지역은 주택보급률이 타 광역시에 비해 높은 편임에도 불구하고 전세금액이 주택가격의 70%를 넘다 보니 높은 주거부담률 때문에 가구들은 빚을 내서라도 주택을 구입하는 실정임

| 그림 3 | 주택매매·전세 가격 비율



출처: 한국감정원통계정보시스템

노후주택의 관리 대책이 부재한 실정에서 경기부양을 위해 공급주의 건설정책이 무분별하게 시행됨

- [표 1]에서 광주지역 주택보급률이 높은 것으로 나타나 노후주택의 재건축, 재개발사업도 타 지역에 비해 많이 추진되었음을 유추할 수 있음
 - 2018년도 노후건축물비율을 살펴보면, 부산(53.2%)이 가장 높고 그 다음으로 대전(47.1%), 대구(47.0%), 광주(37.3%), 인천(32.7%), 울산(28.6%) 순으로 나타남
- 정부 200만호 계획(1988~1992년)과 신도시 주택의 노후화 문제
 - 2016년도 거주주택의 건축년도를 살펴보면, 광주지역의 '30년 이상(1985년 이전)' 주택수는 타 지역에 비해 적은 편이지만, 정부의 200만호 공급정책으로 '22~31년(1986~1995년) 주택수'는 폭발적으로 증가함
 - 특히 '1996~2005년'의 경우, 광주지역이 33.5%로 가장 높은 것으로 보아 외환위기 당시 노동력, 물가 하락을 기회로 지역 건설사들이 경쟁적으로 주택을 공급한 것으로 보임

| 표 7 | 노후건축물 현황

(단위 : 동)

구분	30년 이상 건축물 현황					2018년	
	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	전체 건축물	노후건축물비율
전국	2,476,132	2,511,900	2,543,217	2,601,270	2,666,723	7,191,912	37.1
부산	186,332	187,038	187,555	192,044	195,260	366,929	53.2
대구	103,375	106,136	109,589	114,934	118,860	252,967	47.0
인천	63,135	64,738	66,238	69,000	72,166	220,573	32.7
광주	44,659	46,376	47,947	50,375	52,752	141,337	37.3
대전	57,815	58,729	59,318	60,756	63,176	134,161	47.1
울산	32,360	33,378	34,729	36,708	39,063	136,646	28.6

출처: 한국토지주택공사(2019), 「2018년 건축통계 요약집」, 34p.

| 표 8 | 거주주택의 건축년도(2016년 기준)

(단위 : 호, %)

구분	2006년 이후 (11년 이하)		1996~2005년 (12~21년)		1986~1995년 (22~31년)		1985년 이전 (32년 이상)		계
	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	
서울	576,956	15.2	978,391	25.9	893,632	23.6	319,498	8.4	3,784,444
부산	226,511	17.0	351,740	26.3	272,078	20.4	389,822	29.2	1,335,913
대구	149,118	16.1	185,314	20.0	237,747	25.6	243,882	26.3	928,533
인천	246,518	23.6	204,683	19.6	269,753	25.8	49,914	4.8	1,045,413
광주	131,386	23.2	190,053	33.5	129,958	22.9	66,192	11.7	567,163
대전	97,108	16.7	138,386	23.8	139,345	23.9	31,794	5.5	582,506
울산	90,830	21.5	122,914	29.0	148,571	35.1	33,327	7.9	423,416

출처: (사)경제문화공동체 더함(2017), 「광주 '인사이트(Insight)' 경제: 광주지역 주거실태 현황 분석」, 4p.

3. 주거안정을 위한 정책 제언

1) 시장 원리에 따른 공급주의 정책에서 실수요자를 위한 주택정책으로 전환

지역주택조합 활성화를 통한 주민의 주택마련 비용 절감

- 주거정책은 정부 주도로 진행되어 지자체의 역할이 사실상 없는 상태에서 시민의 주거비 경감을 위해서는 공공주도와 민간주도를 구분하여 투트랙(two-track)으로 진행하는 것이 바람직함
주택조합 방식의 단점인 토지매입 및 시공업체의 투명성 제고를 위해 지자체 역할을 강화하여 실수요자에게 저렴한 주택을 공급

- 주택조합은 무주택 서민들의 주택마련을 위한 제도로 재개발 지역의 주민이 구성하는 지역조합, 직장 노동자들이 구성하는 직장조합, 공동주택 소유자들이 자신의 주택을 리모델링하는 리모델링주택조합으로 구분됨
- 지역주택조합은 주택가격이 저렴하고, 청약통장도 필요 없으며, 잔여물량의 일반분양을 통한 이윤이 조합원에게 돌아가는 장점이 있지만, 사업 무산 시 조합원이 책임과 의무를 부담해야 하고, 사업지체 시 추가 부담금이 발생하는 등 여러 가지 단점도 있음
- 현재는 주택조합 업무대행사의 자격요건 및 회계감사, 관련 자료의 공개를 강제하고 있으나, 감시 주체의 불명확성 때문에 주택조합의 투명성 문제의 해결 방안으로 볼 수 없음. 그러므로 투명한 자금 관리를 위해서는 지방자치단체가 지정하는 신탁회사에게 위탁하는 게 바람직
- 또한 주민의 신뢰를 얻는 조합이 되려면 사업추진 시 해당지역의 주민이 대표 또는 발기인이 되어야 하는데, 현재는 그에 대한 규정이 불비함

주택사회적협동조합을 통한 주민 공동체성 강화

- ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’에 따른 도시재생사업의 시행자 범위에 사회적협동조합이 포함됨
 - 사회적협동조합은 ‘협동조합 기본법’에 의한 비영리 법인으로 해당지역 주민이면 주택을 소유하지 않은 세입자도 조합원이 될 수 있음
 - 다른 주택조합과 비교하여 사회적협동조합은 상대적으로 조합설립 및 운영이 용이하고, 다양한 이해관계자들이 참여하는 다중이해관계자모형도 가능함

가처분소득 증대를 위한 생활비 절감 정책 필요

- [표 5]에서 보듯이 광주지역은 타 지역에 비해 소득수준이 낮은 가구가 많아서 생활비 부담이 큰데, 대출이자를 부담하는 주택소유 가구비율도 높아 실질 가처분소득이 상대적으로 적을 것임
 - [표 9]를 살펴보면, 광주지역 가구특징을 반영하듯 ‘맞벌이 가구 양육지원’복지서비스를 원하는 비율이 가장 높은 것으로 나타났음
 - 현재 광주지역 지역아동센터는 300여개 이상이 존재하고, 작은도서관은 400여개가 존재함. 지방자치단체는 이러한 기관들이 맞벌이가구를 위한 아동돌봄을 할 수 있도록 ‘지역아동돌봄 거점센터’를 지정하여 지원해야 함. 향후 지역거점센터를 노인돌봄, 장애인돌봄의 거점으로 확대 운영하는 광주형 돌봄체계 구축방안이 필요함

| 표 9 | 지원을 원하는 복지서비스

(기준: 2018년, 단위 : %)

노인돌봄 서비스	산모신생아 서비스	장애인돌봄 서비스	맞벌이가구 양육서비스	저소득아동 자립지원	장애인 재활지원	가사간병 서비스
28.9	11.1	5.7	30.7	11.4	3.8	7.5

출처: 광주광역시(2018), 「2018년도 광주의 사회지표」, 316p.

2) 노후주택 관리를 위한 통합체계 구축 필요

노후주택 관리를 위한 종합계획 수립

- 광주광역시 15년 이상된 노후아파트 리모델링 기본계획 및 주택통계시스템을 구축할 계획임²⁾
 - 주택법에 따르면 50만 이상 대도시에서는 리모델링 기본계획을 수립하도록 강제함. 리모델링 기본계획의 취지에는 노후주택의 체계적 관리방안도 포함됨
 - 리모델링의 주요 내용은 준공 15년이 지난 공동주택 중 15층 이상 아파트는 3개 층, 14층 이하는 2개 층 그리고 가구수를 15%까지 확대하는 것임
- 공동주택의 노후주택은 준공한지 30년을 초과한 주택을 의미하는데, 준공 15년을 넘은 공동주택의 리모델링 사업은 자칫 과도한 개발이 될 수 있음. 이러한 사고를 예방하고 사업성공을 위해 '리모델링지원센터'설치 운영이 필요함

표 11 | 광주시 노후 불량건축물 기준

(기준: 2018년, 단위 : %)

분류	주택의 구분	기준
공동주택	1994년 1월 1일 이후 준공	• 30년
	1984년 1월 1일~1993년 12월 31일까지 준공	• 21+(준공연도-1984)년
	1983년 12월 31일 이전 준공	• 20년
공동주택 이외의 건축물	철근·철골콘크리트 또는 강구조 건축물	• 내용연수 30년의 2/3 이상 경과
	그 이외의 건축물	• 내용연수 20년의 2/3 이상 경과
	기타 노후·불량건축물	• 기존 무허가 건축물 • 부엌, 화장실, 세면장 중 한 가지 이상을 갖추지 못한 주택 • 급수, 배수, 오수설비가 노후화되어 수선이 불가능한 건축물

출처: 광주광역시(2016), 「2025광주광역시 도시 및 주거환경정비 기본계획」, 17p.

취약계층 우선지원을 위한 장치와 안전진단 등 리모델링 비용 지원을 위한 경제적 지원 프로그램을 마련해야 함

- 주민참여 단계에서 교육 및 참여수당 지원, 조합설립 단계에서 주민 참여를 위한 참여 조건부 대출, 안전진단 지원 및 리모델링 비용 대출 등 단계별 또는 패키지 지원 프로그램을 마련하여 리모델링지원센터에서 관리·운영
- 노후주택의 공용공간 유지 및 보수를 위한 무이자 대출 또는 지역주민이 참여하는 시민펀드를 조성하여 공공성 강화 유도

노후주택 종합관리 체계에서 중요한 것은 예방관리임. 이를 위해 건설 관련 은퇴자들을 모아 사회적경제기업을 설립하여 노후주택 실태조사 및 주민 컨설팅을 실행함

2) 광주광역시 보도자료(2019.07.08.)

광주지역 사회적기업 현황과 성과분석

-
오창민

(사)경제문화공동체 더함 대표

고용노동부의 최근 3년간 사회적기업 성과분석 보고서를 바탕으로 광주지역 사회적기업 현황과 성과분석을 제시함. 이를 통해 정부나 지자체의 사회적기업 지원 대책의 성과를 확인하고, 지역 사회적기업의 취약계층 고용 문제, 취약계층 노동자와 일반노동자와의 격차 문제 등에 주목해 대안 마련을 촉구함

1. 광주지역 사회적기업 현황

1) 사회적기업 일반 현황¹⁾

사회적기업 일반 현황

- 2019년 7월 현재 전국적으로 사회적기업은 2,249개소, 예비사회적기업은 1,104개소임
- 인증 사회적기업의 지역별 현황을 살펴보면, 서울이 435개소로 가장 많고, 경기도가 377개소, 그다음으로는 경북 145개소, 인천 136개소, 전북 133개소, 강원 120개소, 전남 116개소, 광주 105개소 순으로 나타남
- 사회적기업의 사회적 목적 실현 유형별로는 일자리 제공형이 1,499개소(66.7%)로 가장 많으며, 창의·혁신형 283개소(12.6%), 혼합형 190개소(8.4%), 사회서비스제공형 139개소(6.2%), 지역사회공헌형 138개소(6.1%)임
- 광주의 사회적경제기업의 세부 현황을 보면 인증 사회적기업 수는 105개소로 전체의 4.7%를 차지하고 있으며, 예비사회적기업 수는 19개소로 전체의 1.7%임

표 1 | 사회적기업(인증, 예비) 지역별 현황

구분	인증 사회적기업 수	비율(%)	예비 사회적기업 수	비율(%)
서울	435	19.3	179	16.2
부산	103	4.6	70	6.3
대구	75	3.3	49	4.4
인천	136	6.0	48	4.3
광주	105	4.7	19	1.7
대전	66	2.9	36	3.3
울산	79	3.5	47	4.3
세종특별자치시	12	0.5	12	1.1
경기도	377	16.8	132	12.0
강원도	120	5.3	88	8.0
충청북도	97	4.3	53	4.8
충청남도	95	4.2	25	2.3
전라북도	133	5.9	83	7.5
전라남도	116	5.2	60	5.4
경상북도	145	6.4	99	9.0
경상남도	103	4.6	54	4.9
제주특별자치도	52	2.3	50	4.5
전체	2,249	100.0	1,104	100.0

1) 한국사회적기업진흥원(2019), 「사회적기업, 예비사회적기업 현황DB 엑셀파일(2019년 7월)」, 자체분석

| 표 2 | 사회적 목적 실현 유형별 (인증) 사회적기업 현황

구분	사회적기업 수	비율(%)
사회서비스형	139	6.2
일자리제공형	1499	66.7
지역사회공헌형	138	6.1
혼합형	190	8.4
창의·혁신형	283	12.6
전체	2,249	100.0

광주지역 사회적기업 현황

- 광주지역 인증 사회적기업(105개소)은 북구 35개소, 서구 22개소, 광산구 16개소, 남구 18개소, 동구 12개소 순으로 분포하며, 예비사회적기업(19개소)은 남구와 북구 각 5개소, 광산구 4개소, 서구 3개소, 동구 2개소가 분포함

| 표 3 | 광주지역 사회적기업 현황(2019년 7월 현재)

구분	인증 사회적기업 수	비율(%)	예비 사회적기업 수	비율(%)	
자치구	동구	14	13.3	2	10.5
	서구	22	21.0	3	15.8
	남구	18	17.1	5	26.3
	북구	35	33.3	5	26.3
	광산구	16	15.2	4	21.1
전체	105	100.0	19	100.0	

- 다음의 [표 4]와 같이 광주지역 사회적기업의 사회적 목적 실현 유형별로 살펴보면, 일자리제공형이 84개소(80.0%)로 가장 많고, 다음으로 사회서비스제공형 9개소(8.6%), 혼합형 6개소(5.7%), 창의·혁신형 4개소(3.8%), 지역사회공헌형 2개소(1.9%) 순으로 나타남

| 표 4 | 사회적 목적 실현 유형별 광주 사회적기업 현황

구분	사회적기업 수	비율(%)
사회서비스형	9	8.6
일자리제공형	84	80.0
지역사회공헌형	2	1.9
혼합형	6	5.7
창의·혁신형	4	3.8
전체	105	100.0

- 광주지역 사회적기업의 사회서비스 분야별 현황을 살펴보면, 다음의 [표 5]와 같이 기타(50.5%)를 제외하고, 문화예술이 15.2%로 가장 높으며, 다음으로 교육 13.3%, 청소 9.5% 등의 순으로 분포함

| 표 5 | 사회서비스 분야별 광주 사회적기업 현황

구분	사회적기업 수	비율(%)
간병가사지원	3	2.9
관광운동	3	2.9
교육	14	13.3
문화예술	16	15.2
문화재	1	1.0
사회복지	2	1.9
산림보전 및 관리	1	1.0
청소	10	9.5
환경	2	1.9
기타	53	50.5
전체	105	100.0

2) 원자료: 사회적기업 사업보고서(2015, 2016, 2017), 출처: 한국노동연구원(2016), 『2015 사회적기업 성과분석』, 인천대학교산학협력단(2017), 『2016 사회적기업 성과분석』, 한국노동연구원(2018), 『2017 사회적기업 성과분석』, 한국사회적기업진흥원

2) 사회적기업 지원금 분석

사회적기업 일반 현황

- 한국사회적기업진흥원의 최근 3년간 인증 사회적기업의 구체적인 운영현황을 분석한 「사회적기업 성과분석 보고서」를 바탕으로 광주지역 사회적기업 현황을 살펴봄²⁾
- 지원금은 사회적기업이 정부와 민간으로부터 받은 지원금으로 정부금융지원, 정책자금, 민간금융지원은 제외함(2017년 반영)
- 정부지원에는 일자리창출사업지원금, 전문인력사업지원금, 사업개발비, 사회보험료지원금, 기타 정부, 지방자치단체, 공공기관으로부터 지원받은 내역으로 하며 정책자금은 제외함
- 민간지원에는 기업후원, 모기관지원, 일반기부, 기타 영업외 수익금액이 포함되며, 민간금융지원은 제외함
2017년 광주지역 사회적기업 전체지원금은 96억 7천3백여만원이며, 업체당 평균 1억 2천5백여만원임(중위값은 6천7백여만원, 지원금 및 기타영업외 수익이 있는 기업들만을 대상으로 함)
- 정부지원금의 광주지역 평균은 1억 9백여만원(중위값 6천2백여만원)이며, 전국 평균(9천6백여만원)을 조금 상회함. 반면 광주의 기업후원금이 상대적으로 많지 않음

사회적기업 지원금 및 기타영업외 수익

[표 6]

(단위 : 천원, 개소)

구분		2015년			2016년			2017년		
		평균	기업수	중위값	평균	기업수	중위값	평균	기업수	중위값
전체 지원금	광주	135,093	71	74,574	123,047	75	80,946	125,630	77	67,247
	전체	120,028	1,460	72,620	112,816	1,420	65,751	105,684	1,691	50,889
정부 지원	광주	128,679	64	79,503	114,422	73	74,274	109,218	76	62,185
	전체	108,618	1,240	72,098	101,437	1,387	62,856	96,139	1,397	51,158
기업 후원	광주	11,998	8	5,260	41,311	3	5,000	26,463	6	5,225
	전체	50,783	121	14,948	61,726	133	18,222	77,135	156	20,000
모기관 지원	광주	30,091	4	25,451	132,504	5	185,365	109,437	4	101,733
	전체	48,677	63	23,780	69,441	48	24,354	81,176	51	32,000
일반 기부	광주	21,443	13	7,655	8,021	11	5,500	44,048	5	15,540
	전체	54,132	211	10,715	25,264	212	9,430	35,863	234	11,288
기타	광주	12,851	67	342	1,000	1	1,000	34,762	16	4,239
	전체	14,119	1,411	1,630	31,413	83	12,076	15,585	1,273	2,458

주: 항목별 지원금이 있는 기업만을 대상으로 분석(전체 지원금 제외)

출처: 한국노동연구원(2016: 19-20), 인천대학교산학협력단(2017: 26-27), 한국노동연구원(2018: 19-20), 재구성.

2. 사회적기업의 경제적 성과분석

- 광주지역 사회적기업의 재정성과, 지출구조, 노동생산성 및 일반인 고용현황에 대한 분석을 통해 경제적 성과를 확인하고자 함

1) 수입

매출액

- 광주지역 사회적기업의 최근 3년간 매출총액은 2015년 522억 7천3백여만원, 2016년 601억 2천2백여만원, 2017년 793억 7천8백여만원으로 매년 증가세를 보임. 2017년 기준 업체당 평균 매출액은 8억 6천2백여만원임
- 광주지역 사회적기업의 매출액 중위값 또한 점진적으로 상승하여 기업당 매출액이 꾸준히 상승하고 있으며, 2017년 중위값은 3억 4천5백여만원으로 나타남
- 매출액을 공공과 민간부문으로 구분하여 보면, 광주지역 사회적기업의 공공시장매출총액은 2015년 256억 4백여만원, 2016년 314억 5천4백여만원, 2017년 333억 8천4백여만원으로 증가 추세에 있음
- 마찬가지로 민간시장 매출총액도 2015년 266억 6천4백여만원, 2016년 286억 6천7백여만원, 2017년 459억 9천9백여만원으로 증가 추세에 있음
- 전국 평균은 공공시장보다 민간시장 매출이 높으나, 광주지역 사회적기업은 공공시장매출 평균이 민간시장 매출보다 높게 나타남. 민간보다 공공부문 매출 비중이 높다는 것은 광주지역 사회적기업의 특성, 사회적기업과 지자체 간의 관계, 공공기관들의 입지 등 여러 요인에 기인하는 것으로 볼 수 있음

표 7 | 매출액

(단위 : 천원, 개소)

구분		평균			기업수			중위값		
		2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	매출	736,243	707,319	862,810	71	85	92	285,642	300,421	345,705
	공공시장 매출	656,533	551,836	710,304	39	57	47	102,500	139,561	167,067
	민간시장 매출	392,183	367,532	511,047	68	78	90	207,382	211,173	245,036
전체	매출	1,347,769	1,582,159	1,950,087	1,460	1,641	1,822	443,318	480,677	498,042
	공공시장 매출	862,394	950,243	991,452	941	1,117	1,227	260,104	276,943	311,746
	민간시장 매출	890,778	1,067,309	1,464,002	1,298	1,438	1,596	214,501	238,872	230,730

출처 : 한국노동연구원(2016: 84), 인천대학교산학협력단(2017: 90-91), 한국노동연구원(2018: 92-93), 재구성.

영업이익

- 사회적기업의 영업이익(손실)은 2016년 회계처리기준 변화³⁾에 따라 [표 8]에서 2016, 2017년만 직접적 비교가 가능함
- 광주지역 사회적기업의 영업이익(손실)이 많이 개선되고 있음을 [표 8]에서 확인할 수 있음
- 2016년 평균 영업이익(손실)은 2천 9백여만원에서 2017년 3백6십여만원으로 크게 개선되었으며, 영업이익(손실) 중위값 또한 2016년에 비해 향상된 약 5백7십만원에서 약 7백6십만원으로 증가함

[표 8] 영업이익(영업손실)

(단위 : 천원, 개소)

구분	평균			기업수			중위값		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	-100,805	-29,430	-3,663	71	85	92	-50,615	5,760	7,651
전체	-65,754	-5,575	9,748	1,460	1,641	1,825	-49,797	175	3,670

주: 영업이익(손실)이 있는 기업만을 대상으로 분석(무응답, 0응답 기업 제외).

출처 : 한국노동연구원(2016: 91), 인천대학교산학협력단(2017: 98), 한국노동연구원(2018: 105), 재구성.

당기순이익

- 광주지역 사회적기업의 연도별 당기순이익(손실)에 대해 살펴보면, 당기순이익 총액은 2015년 7억 1천8백여만원, 2016년 10억 5백여만원, 2017년 38억 8천8백여만원으로 증가하였음
- 2015~2017년 업체 당 당기순이익 평균도 증가 추세를 보임. 특히 2017년 업체 당 당기순이익은 4천 3백6십여만원, 중위값도 1천 3백2십여만원으로 크게 상승하였음

[표 9] 당기순이익(당기순손실) 평균 및 중위값

(단위 : 천원, 개소)

구분	평균			기업수			중위값		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	10,116	11,833	43,696	71	85	89	5,927	5,795	13,211
전체	32,399	26,529	33,928	1,460	1,641	1,813	7,077	6,925	8,807

주: 당기순이익(손실)이 있는 기업만을 대상으로 분석(무응답 기업 제외)

출처 : 한국노동연구원(2016: 100), 인천대학교산학협력단(2017: 107), 한국노동연구원(2018: 112), 재구성.

3) 수익 관련 보조금은 대응되는 비용이 없는 경우 회사의 주된 영업활동과 직접적인 관련성이 있다면 영업수익으로 그렇지 않다면 영업외 수익으로 회계처리 한다. 반면 수익관련 보조금이 특정의 비용을 보전할 목적으로 지급되는 경우에는 당기순이익에 반영하지 않고 특정의 비용과 상계처리 한다(「일반기업 회계기준」, 제17장 정부보조금의 회계처리)

2) 지출

매출원가

- 광주지역 사회적기업의 최근 3년간 매출원가 총액은 2015년 276억 5천8백여만원, 2016년 269억 6천7백여만원, 2017년 361억 7천1백여만원으로 나타나 2016년과 2017년 사이에 큰 폭으로 증가함
- 업체 당 매출원가 평균은 2015년 7억 4천7백여만원, 2016년 6억 5천7백여만원, 2017년 6억 9천5백여만원으로, 2016년 1억여원 감소하였다가, 2017년 4천여만원 소폭 증가함
- 매출원가 중위값 또한 2015년 2억 2백여만원, 2016년 1억 6천 6백여만원, 2017년 1억 9천6백여만원으로 평균과 비슷한 추세를 보임
- 광주지역 사회적기업의 매출원가 및 매출액 평균/중위값 대비 매출원가의 비중을 살펴보면, 먼저 매출액 평균 대비 매출원가의 비중은 2015년 59.3%, 2016년 51.5%, 2017년 47.5%로 감소 추세를 보임, 마찬가지로 매출액 중위값 대비 매출원가의 비중도 2015년 60.5%, 2016년 52.7%, 2017년 47.2%로 낮아지고 있음
- 광주지역은 매출액 평균/중위값 대비 매출원가 비중이 전국에 비교해서도 매년 낮게 나타나고 있음

표 10 | 매출원가

(단위 : 천원, 개소)

구분		평균			기업수			중위값		
		2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	매출원가	747,535	657,741	695,597	37	41	52	202,633	166,538	196,717
	매출원가 비중	59.3	51.5	47.5	37	41	52	60.5	52.7	47.2
전체	매출원가	1,298,553	1,528,348	1,973,308	951	1,093	1,231	287,485	312,578	292,039
	매출원가 비중	62.7	61.9	60.4	950	1,093	1,231	71.3	67.6	66.6

주: 매출원가가 있는 기업만을 대상으로 분석(무응답, 0응답 기업 제외).

출처: 한국노동연구원(2016: 113), 인천대학교산학협력단(2017: 120), 한국노동연구원(2018: 125), 재구성.

판매비 및 관리비

- 광주지역 사회적기업의 최근 3년간 판매비 및 관리비(경비 포함) 지출 평균값을 살펴보면, 2015년 업체당 4억 4천 7백여만원, 2016년 4억 7천2백여만원, 2017년 5억 2천4백여만원으로 매년 소폭 증가 추세를 보임
- 2015~2017년 판매비 및 관리비 지출 중위값은 2억 5천여만원 선을 보임
- 2015~2017년 광주의 판매비 및 관리비 평균값/중위값은 전국 대비 낮게 나타남

| 표 11 | 판매비 및 관리비 평균 및 중위값

(단위 : 천원, 개소)

구분	평균			기업수			중위값		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	447,488	472,862	524,738	71	85	92	253,422	254,376	257,222
전체	567,685	690,116	714,238	1,460	1,641	1,825	287,218	311,015	314,236

주: 판매비, 관리비가 있는 기업만을 대상으로 분석(무응답, 0응답 기업 제외).

출처: 한국노동연구원(2016: 118-119), 인천대학교산학협력단(2017: 126), 한국노동연구원(2018: 130), 재구성.

영업외비용

- 영업외비용은 기업의 주된 경영활동 이외의 경영활동에서 발생한 비용으로 이자비용(지급이자와 할인료 및 사채이자 포함), 이연자산상각비, 유가증권처분손실, 유가증권평가손실, 매출할인, 외화환산손실, 기부금, 투자자산처분손실, 유형자산처분손실, 사채상환손실, 잡손실 등이 포함됨
- 광주지역 사회적기업의 영업외비용 총액은 2015년 16억 3천7백여만원에서 2016년 30억 8천1백여만원으로 상승하였다가 2017년에는 25억 6백여만원을 기록함
- 2017년 영업외비용의 기업별 평균은 3천5백8십여만원이며, 영업외비용의 중위값은 2천8백8십여만원임

| 표 12 | 영업외비용 평균 및 중위값

(단위 : 천원, 개소)

구분	평균			기업수			중위값		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	27,284	48,148	35,801	60	64	70	4,313	3,819	2,883
전체	19,184	26,476	31,090	1,460	1,438	1,623	3,012	4,412	4,577

주: 영업외비용이 있는 기업만을 대상으로 분석(무응답, 0응답 기업 제외)

출처: 한국노동연구원(2016: 29), 인천대학교산학협력단(2017: 131), 한국노동연구원(2018: 135), 재구성.

노무비

- 노무비(인건비)는 판매비 및 관리비에 포함되는 인건비 외에 제조 원가에 포함되는 노무비가 존재하는 기업의 경우 노무비를 포함한 금액임
- 광주지역 사회적기업의 노무비 총액은 2015년 246억 2천2백여만원, 2016년 308억 1천1백여만원, 2017년 411억 5천9백여만원으로 매년 증가하는 추세를 보임
- 최근 3년간 기업당 인건비 평균은 2015년 3억 4천6백여만원, 2016년 3억 6천6백여만원, 2017년 4억 4천7백여만원으로 매년 조금씩 증가하는 추세에 있음. 중위값을 기준으로 살펴보면 2015년 1억 5천1백여만원, 2016년 1억 7천5백여만원, 2017년 1억 8천6백여만원으로 점차 증가하는 경향이 나타남

표 13 | 노무비 평균 및 중위값

(단위 : 천원, 개소)

구분	평균			기업수			중위값		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	346,798	366,804	447,384	71	84	92	151,412	175,152	186,689
전체	471,553	487,596	531,053	1,460	1,638	1,819	204,376	203,164	225,926

주: 노무비가 있는 기업만을 대상으로 분석(무응답, 0응답 기업 제외)

출처: 한국노동연구원(2016: 124), 인천대학교산학협력단(2017: 136), 한국노동연구원(2018: 140), 재구성.

3) 기타성과 지표

- 앞서 사회적기업의 경제적 성과 지표로서 재정성과(수입)와 비용구조(지출)에 대해 분석을 하였음. 본 절에서는 사회적기업의 또 다른 차원에서의 경제적 성과로 분류 가능한 노동생산성과 일반인 고용지표를 살펴봄

노동생산성

- 노동생산성은 근로자 1인당 매출액으로 측정되는데, 광주지역 사회적기업의 노동생산성 평균 및 중위값을 살펴보면 다음과 같음
- 노동생산성 평균은 2015년 6천1백여만원, 2016년 5천2백여만원, 2017년 8천4백여만원으로 나타남. 2016년 약 1천만원 감소하였다가, 2017년 3천 2백여만원 증가함
- 광주지역 사회적기업의 노동생산성 중위값은 2015년 2천9백3십여만원, 2016년 3천7십여만원, 2017년 4천2십여만원으로 꾸준히 증가함
- 2015~2017년에 걸친 광주지역 사회적기업의 노동생산성은 전국 평균/중위값에 미치지 못함. 전국 대비 그만큼 노동생산성이 상대적으로 낮게 나타남

표 14 | 노동생산성 평균 및 중위값

(단위 : 천원, 개소)

구분	노동생산성 평균			노동생산성 중위값		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	61,199	52,399	84,072	29,336	30,764	40,253
전체	68,660	80,385	90,269	37,082	42,440	48,814

출처: 한국노동연구원(2016: 130), 인천대학교산학협력단(2017: 144), 한국노동연구원(2018: 148), 재구성

일반인 근로자 고용 효과

- 사회적기업에서 일하고 있는 일반인 근로자의 수, 일반인 근로자 평균임금, 일반인 근로자 평균 근로시간을 살펴보면 [표 15]와 같음
- 광주지역 사회적기업에서 일하는 일반인 근로자는 평균 2017년 5.7명임. 2015년 6.4명, 2016년 6.2명에서 감소 추세를 나타내고 있음
- 일반인 근로자 월평균 임금은 2015년 163만원, 2016년 180만원, 2017년 192만원 수준을 보임

| 표 15 | 평균 일반인 근로자 수, 일반인 근로자 평균임금 및 근로시간

(단위 : 천원, 개소)

구분	평균 일반인 근로자 수			일반인 근로자 평균임금			일반인 근로자 평균 근로시간		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	6.4	6.2	5.7	1,632	1,800	1,926	36.4	36.8	37.9
전체	9.0	9.3	9.0	1,787	1,827	1,950	36.4	35.2	35.5

출처: 한국노동연구원(2016: 133-137), 인천대학교산학협력단(2017: 150-151), 한국노동연구원(2018: 151,154), 재구성.

3. 사회적기업의 사회적 성과분석

- 사회적 성과는 사회적기업이 추구하고자 하는 사회적 목적을 어느 정도 달성했는지에 대한 분석을 담고 있음
- 사회적기업은 취약계층을 노동시장으로 통합해 보람되고 좋은 일자리를 확대하고, 사회서비스 제공을 통해 지역주민의 삶의 질을 높이며, 사회적 투자확충을 통해 지역경제를 발전시킴으로써 지속할 수 있는 경제·사회통합을 구현하고자 함. 따라서 사회적 가치(편익) 창출의 성과는 경제적 성과만큼이나 중요함

취약계층의 고용

- 사회적기업은 기본적으로 취약계층에 대한 일자리 창출을 중요한 목표로 설정해 왔음. 취업 곤란을 겪는 취약계층에 일자리를 제공하고 이들을 지역사회에 통합하는 것이 중요한 사회적 성과임
- 이때 취약계층은 저소득자⁴⁾, 고령자, 장애인, 성매매피해자, 청년 또는 경력단절여성 중 고용촉진지원금 지급대상자, 북한이탈주민, 가정폭력피해자, 한부모가족 보호대상자, 결혼이민자, 갱생보호대상자, 범죄구조피해자, 그 밖의 취약계층 등 12가지 유형으로 구성됨(『사회적기업육성법 시행령』제2조)
- 광주지역 사회적기업이 고용한 취약계층 유급근로자 수는 2017년 997명으로 나타남. 사회적기업 내 취약계층 근로자 수는 해당 지역 국민기초생활보장 수급자 수와 밀접한 연관을 가지고 있으므로, 이와 관련하여 살펴보면, 2017년 광주의 취약계층 근로자 수는 전국 대비 3.9%이며, 광주의 기초생활 수급자는 전국 대비 4.2%로 나타나 광주의 취약계층 고용이 상대적으로 낮다는 것을 확인할 수 있음

4) 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60이하인 사람

- 2015년, 2016년으로 넓혀보아도, 광주지역 2015년 기초생활수급자 비율 4.4%, 사회적기업의 취약계층 고용 비율 4.0%, 2016년 기초생활수급자 비율 4.3%, 취약계층 고용비율 4.2%로 나타남

| 표 16 | 취약계층 유급근로자수 및 기초생활 수급자수

(단위 : 명, %)

구분	취약계층 근로자수			기초생활 수급자수		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	846(4.0)	1,003(4.2)	997(3.9)	71,683(4.4)	69,420(4.3%)	65,712(4.2)
전체	21,096	23,858	25,529	1,646,363	1,630,614	1,581,646

주: 기초생활보장수급자수는 2015년, 2016년, 2017년 국민기초생활보장 수급자 현황(보건복지부)를 재구성
출처: 한국노동연구원(2016: 43), 인천대학교산학협력단(2017: 45), 한국노동연구원(2018: 36), 재구성.

취약계층 유급근로자 임금 및 근로시간

- 취약계층의 임금수준 및 근로시간과 같은 고용의 질적 측면을 살펴보면, 먼저 광주지역 사회적기업 취약계층 근로자의 최근 3년간(2015~2017년) 월평균 임금(2015년 1,153천원, 2016년 1,232천원, 2017년 1,316천원)은 전국 대비 평균(2015년 1,319천원, 2016년 1,347천원, 2017년 1,414천원)보다 매년 낮았음
- 광주지역 일반인 근로자 평균임금 대비 지역 사회적기업의 취약계층 근로자 평균임금은 2015년 70.6%, 2016년 68.4%, 2017년 68.3%로 격차가 심해지고 있음
- 또한, 2017년 전국 일반인 평균임금 대비 취약계층 근로자 평균임금이 72.5%를 차지하지만, 광주지역은 68.3%로 4.2%p나 낮음. 광주지역 사회적기업에 속한 취약계층 근로자의 임금수준이 상대적으로 열악하고, 일반인과의 격차가 심하다는 것을 확인할 수 있음

| 표 17 | 취약계층 및 일반인 평균임금

(단위 : 천원, %)

구분	취약계층 평균임금(a)			일반인 평균임금(b)			일반인 대비(a/b*100) 비율		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	1,153	1,232	1,316	1,632	1,800	1,926	70.6	68.4	68.3
전체	1,319	1,347	1,414	1,787	1,827	1,950	73.8	73.7	72.5

출처: 한국노동연구원(2016: 47), 인천대학교산학협력단(2017: 51), 한국노동연구원(2018: 42), 재구성.

- 다음으로 광주지역 사회적기업 근로자들의 근로시간을 살펴보면, [표 18]과 같음. 2017년 취약계층 근로자의 주당 평균근로시간은 32.8시간이었으며, 주당 평균 37.9시간 일하는 일반인 근로자보다 5.1시간가량 적게 일하는 것으로 나타남

| 표 18 | 취약계층 및 일반인 근로시간

(단위 : 시간)

구분	취약계층 평균 근로시간			일반인 평균 근로시간		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	33.8	32.7	32.8	36.4	36.8	37.9
전체	35.1	34.1	33.2	36.4	35.2	35.5

출처: 한국노동연구원(2016: 49), 인천대학교산학협력단(2017: 53), 한국노동연구원(2018: 44), 재구성.

사회서비스 제공

- 사회적기업은 새로운 사회서비스 수요를 발굴하고, 취약계층을 포함한 지역주민들에게 필요한 사회서비스를 제공함
- 제공되는 서비스로는 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화, 보육, 예술·관광 및 운동, 산림보전, 간병 가사, 문화재보존, 청소·사업시설관리서비스 등을 말함
- 사업보고서의 사회서비스 제공 부문 기재 시 사회서비스제공형 및 혼합형은 반드시 작성해야 하며, 일자리 제공형, 지역사회공헌형, 기타형은 사회서비스 실적이 있는 경우 작성함
- 따라서 분석의 정확성을 위해 사회서비스제공형과 혼합형만을 분석대상으로 삼음(2017년)
- 2017년 광주지역 사회서비스 제공 사회적기업 수는 12개 기업으로 전국 대비 4.3%를 차지(전국 9위)하였으며, 광주지역 전체 사회적기업 대비 사회서비스 제공기업 비율은 13.0%로 전국에서 14위를 기록함

| 표 19 | 광주광역시 사회서비스 제공 사회적기업 수 및 비율

(단위 : 개소, %)

구분	사회서비스 제공기업수(2017)			사회서비스 제공기업 비율(2017)	
	기업 수	비율	순위	비율	순위
광주	12	4.3	9	13.0	14
전체	276	100.0	-	15.1	-

주: 사회서비스 제공기업 비율은 전체 지역별 사회적기업 대비 비율임

출처: 한국노동연구원(2016: 57), 인천대학교산학협력단(2017: 61), 한국노동연구원(2018: 50), 재구성.

- 2017년 광주지역 사회서비스 수혜인원을 살펴보면, 21만 5천여명으로 나타남. 광주 인구가 17개 시도 중 14위임에도 불구하고 사회서비스 수혜인원은 5위로 상대적으로 사회서비스를 많이 제공한 것으로 파악됨

표 20 | 사회서비스 수혜 인원

(단위 : 명, %)

구분	사회서비스 수혜자(2017)			2015 인구총조사		
	인원	비율	순위	인원	비율	순위
광주	215,766	7.7	5	1,502,881	2.9	14
전체	2,789,157	100.0	-	51,069,375	100.0	-

출처: 한국노동연구원(2018: 53), 재구성; 국가통계포털(2015).

- 수혜대상 유형별 사회서비스 제공 광주지역 사회적기업 수는 전체 12개 기업으로, 일반인 대상 사회서비스 제공 7개 기업, 취약계층 대상 사회서비스제공 12개 기업임

표 21 | 사회서비스 수혜대상 유형별 사회적기업 수(2017)

(단위 : 개소, %)

구분	전체 사회적기업 수	일반인 대상 사회서비스 제공		취약계층 대상 사회서비스 제공	
		기업 수	순위	기업 수	순위
광주	215,766	7	8	12	10
전체	2,789,157	167	-	274	-

출처: 한국노동연구원(2018: 59), 재구성.

- 일반인과 취약계층 중 누구를 대상으로 더 많은 사회서비스를 제공하는지 분류하여 살펴보면, 광주지역 12개 기업은 각각 절반씩 분포함

표 22 | 사회서비스 수혜대상 크기별 사회적기업 수

(단위 : 개소, %)

구분	취약계층에 더 많이 사회서비스 제공 (취약계층만 제공 포함)	일반인에 더 많이 사회서비스 제공 (일반인만 제공 포함)
광주	6	6
전체	180	96

출처: 한국노동연구원(2016: 66), 인천대학교산학협력단(2017: 64), 한국노동연구원(2018: 61), 재구성

사회적 목적 재투자

- 사회적기업은 영리기업과 비영리기업의 중간 형태로, 영리기업이 주주나 소유자를 위해 이윤을 추구하는 것과 달리 사회적 목적을 주된 목적으로 추구하면서 창출된 이윤을 사회적 목적을 위해 재투자함. 사회적 목적 재투자 범위에는 지역사회 환원, 설비재투자, 기술개발 또는 사업확장을 위한 추가인력 고용, 취약계층 근로자의 급여인상 등 근로조건 개선, 직업훈련 프로그램 개발(이를 위한 적립금 허용), 공익을 위한 기부 등이 포함됨
- 최근 3년간 광주지역 사회적기업의 사회적 목적 재투자 금액 변화 추세는 [표 23]과 같음. 2015년 30억 수준에서 2016년 42억 4천8백여만원, 2017년 73억 6천2백여만원으로 매년 증가 추세에 있음

표 23 | 사회적 목적 재투자 기업 수 및 재투자 총액

(단위 : 개소, 천원)

구분	사회적 목적 재투자 기업			총 재투자 금액		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
광주	41	5	67	3,027,078	4,248,259	7,362,139
전체	745	754	943	100,000,486	118,962,606	69,523,077

출처: 한국노동연구원(2016: 74), 인천대학교산학협력단(2017: 82), 한국노동연구원(2018: 78), 재구성

4. 요약 및 시사점

요약

- 2019년 7월 현재 광주지역에는 동구 14개, 서구 22개, 남구 18개, 북구 35개, 광산구 16개 총 105개 인증 사회적기업이 있음
- 사회적 목적 실현 유형별로는 일자리제공형 84개, 사회서비스형 9개, 혼합형 6개, 창의혁신형 4개, 지역사회공헌형 2개로 구분됨
- 사회서비스 분야별(기타 분야제외)로 살펴보면, 문화예술(16개), 교육(14개), 청소(10개) 등의 순으로 분포함
- 2017년 기준 지원금을 받는 광주지역 사회적기업의 지원금 총액은 96억 7천3백여만원(평균 1억 2천5백여만원, 중위값 6천7백여만원)이며, 그 중 정부지원금이 86.9%를 차지함
- 2017년 매출총액은 793억 7천8백여만원(평균 8억 6천2백여만원, 중위값 3억 4천5백여만원)이며, 민간보다 공공부문 매출 비중이 높게 나타남
- 2017년 평균 영업이익은 3백6십여만원(중위값 7백6십여만원)이며, 당기순이익은 평균 4천 3백6십여만원(중위값 1천3백2십여만원)임
- 업체 당 매출원가 평균은 2015년 7억 4천7백여만원, 2016년 6억 5천7백여만원, 2017년 6억 9천5백여만원으로, 2016년 1억여원 감소하였다가, 2017년 4천여만원 소폭 증가함
- 매출액 평균 대비 매출원가의 비중은 2015년 59.3%, 2016년 51.5%, 2017년 47.5%로 감소 추세를 보임, 매출액 중위값 대비 매출원가 비중도 2015년 60.5%, 2016년 52.7%, 2017년 47.2%로 낮아지고 있음
- 광주지역 사회적기업의 최근 3년간 판매비 및 관리비(경비 포함) 지출 평균값을 살펴보면, 2015년 업체당 4억 4천7백여만원, 2016년 4억 7천2백여만원, 2017년 5억 2천4백여만원으로 매년 소폭 증가 추세를 보임
- 영업외비용 총액은 2015년 16억 3천7백여만원에서 2016년 30억 8천1백여만원으로 상승하였다가 2017년에는 25억 6백여만원을 기록함. 2017년 영업외비용의 기업별 평균은 3천5백8십여만원(중위값은 2천8백8십여만원)임
- 노무비(인건비) 총액은 2015년 246억 2천2백여만원, 2016년 308억 1천1백여만원, 2017년 411억 5천9백여만원으로 매년 증가 추세를 보임. 기업당 인건비는 2015년 평균 3억 4천6백여만원, 2016년 3억 6천6백여만원, 2017년 4억 4천7백여만원으로 매년 조금씩 증가 추세에 있음. 중위값을 기준으로 살펴보면 2015년 1억 5천1백여만원, 2016년 1억 7천5백여만원, 2017년 1억 8천6백여만원으로 나타남
- 평균 노동생산성(근로자 1인당 매출액)은 2015년 6천1백여만원, 2016년 5천2백여만원, 2017년 8천4백여만원

으로 나타남. 2016년 약 1천만원 감소하였다가, 2017년 3천 2백여만원 증가함. 광주지역 사회적기업의 노동생
산성 중위값은 2015년 2천9백3십여만원, 2016년 3천7십여만원, 2017년 4천2십여만원으로 꾸준히 증가함

- 2015~2017년에 걸친 광주지역 사회적기업의 노동생산성은 전국 평균/중위값에 미치지 못함. 전국 대비 그만큼 노동생산성이 상대적으로 낮게 나타남
- 2017년 광주지역 사회적기업에서 일하는 일반인 근로자는 평균 5.7명, 월평균 임금은 192만원임
- 광주지역 사회적기업이 고용한 취약계층 유급근로자 수는 2017년 997명이며, 전국 대비 취약계층 고용은 상대적으로 낮음
- 광주지역 사회적기업 취약계층 근로자의 최근 3년간(2015~2017년) 월평균 임금(2015년 1,153천원, 2016년 1,232천원, 2017년 1,316천원)은 전국 대비 평균(2015년 1,319천원, 2016년 1,347천원, 2017년 1,414천원)보다 매년 낮았음
- 광주 사회적기업의 일반인 근로자 평균임금 대비 취약계층 근로자 평균임금은 2015년 70.6%, 2016년 68.4%, 2017년 68.3%로 격차가 심해지고 있음. 광주지역 사회적기업에 속한 취약계층 근로자의 임금수준이 상대적으로 열악하고, 일반인과의 격차가 심함
- 2017년 광주지역 사회서비스 제공 사회적기업 수는 12개 기업이며, 사회서비스 수혜인원은 21만5천여명임
- 최근 3년간 광주지역 사회적기업의 사회적 목적 재투자 금액 2015년 30억 수준에서 2016년 42억 4천8백여만원, 2017년 73억 6천2백여만원으로 매년 증가 추세에 있음

시사점

- 한국사회적기업진흥원 자료를 바탕으로 최근 3년간 광주지역 사회적기업의 성과를 살펴보고, 이를 통해 정부나 지자체의 사회적기업 지원 대책의 대략적인 성과를 확인하고, 수치화된 현황을 파악할 수 있었음
- 지역 사회적기업은 매출 등에서 대체로 양적 성장이 진행되고 있음에도 불구하고, 취약계층 고용이 줄고, 취약계층 근로자의 월평균 임금이 전국 평균보다 낮으며, 일반노동자와의 격차도 심해지고 있다는 점에 주목할 필요가 있음
- 즉 사회적기업의 중요한 사회적 성과 과제 중 하나인 취약계층 일자리 창출 및 좋은 일자리 확대가 점차 어려워지고 있다는 것임. 지역에서 이러한 추세가 어떻게 진행될 것인지에 대한 지속적인 관심과 대책 마련이 필요함
사회적기업은 「사회적기업육성법」제17조 및 「사회적기업육성법 시행규칙」제16조에 따라 매년 4월과 10월 고용노동부에 사업보고서를 제출하고 있음. 일차적으로 지방자치단체나 지역의 중간지원조직(협동조합 살림, 광주사회적경제지원센터)이 그 원데이터(rawdata)를 공유하고, 추가 조사를 병행해 지역차원에서 매년 분석 보고서를 작성하고 제시해 줘야 할 것임. 그것이 사회적경제의 취지와 지역분권화의 시대적 흐름에 합당한 역할과 자세라고 생각됨
- 이를 통해 광주지역 사회적기업의 경제/사회적 활동과 현황에 대한 면밀한 실태 파악이 가능하고, 그에 따른 맞춤형 지원 전략과 사회적기업의 경제적, 사회적 성과 확산을 위한 지역공동체 차원의 노력을 고민해 볼 수 있을 것임
- 사회적기업이 앞으로 지역의 사회적경제 성장과 발전을 견인하고, 사회적경제 생태계의 선순환 구조를 형성하는 데 이바지하길 기대함

광주형 일자리정책에 여성은 있는가?

김경례

전남대학교 사회학과 강사
(사)경제문화공동체 더함 상임 이사

광주형 일자리정책은 사회 혁신형 양질의 일자리 정책으로서 노사상생과 사회적 격차 완화를 지향함. 하지만 광주형 일자리정책에서 성평등한 일자리를 만들기 위한 노력은 미흡함. 광주형 일자리정책이 성공하기 위해서는 모든 일자리가 여성친화적 일자리가 될 수 있도록 해야 함

1. 광주형 일자리정책이란 무엇인가?

1) 추진배경 및 방향

- 광주형 일자리정책은 사회 혁신형 일자리 모델로서 문재인 정부 들어 광주를 넘어 다른 지자체들로 확산되고 있음. 대단히 고무적인 일이나 광주시민들은 광주형 일자리정책을 ‘현대자동차라는 대기업의 투자지원을 받아 빛그린산단에 자동차 생산 공장을 만들고 3,500만원짜리 청년 일자리 1만 여개를 만들겠다는 것’ 정도로 이해하고 있음.
- 하지만 광주형 일자리정책은 일과 일자리, 삶에 대한 보다 근본적인 철학적, 역사적 성찰을 담고 있음. 한국의 대기업 중심의 수출 주도형 산업화 과정은 대기업에 대한 특혜, 중소기업의 경쟁력 약화로 이어졌고 분배의 불공정성과 정치적 비민주성은 일명 ‘한강의 기적’을 만들어냈던 경제성장의 결과물이 노동자, 민중에게 돌아가기 보다는 소수의 자본에 집중되게 만들어 오늘날 우리가 목도하고 있는 대기업, 중소기업 간의, 자본과 노동 간의 격차와 양극화라는 결과를 낳았음
- 1980, 90년대에는 정치적으로는 민주화 운동과 함께 불균등한 경제적 분배를 노사대립을 전제로 한 노동자투쟁을 통해 극복하고자 했으나 2000년대 이후 세계적인 경제 위기 및 고용 침체로 노동시장의 분절화 및 유연화(원청과 하청, 정규직과 비정규직 등), 사회적 양극화가 더욱 심화되어 가고 있는 상황 속에서 자본주의적 자유 시장 경제에 대한 근본적 성찰과 함께 상생 및 공생의 일자리와 삶을 모색해야 할 필요성이 제기됨
- 광주형 일자리정책은 이러한 철학적, 역사적 성찰 속에서 저임금, 고용불안, 장시간 노동, 자본 중심의 일방 경영, 원·하청 간의 불공정 거래 및 노동자 서열화 등의 문제를 더 이상 기업(자본)에게만 맡겨두지 않고 국가 및 지자체, 그리고 노동자와 시민이 개입하여 함께 풀어나가겠다는 의지의 표현이자 정책적 실험임. 따라서 광주형 일자리정책은 단지 일자리 수를 늘리겠다는 것이 아니라 양질의 일자리, 공생의 일자리를 만들겠다는 것이며 대기업과 중소기업 간의, 정규직과 비정규직 노동자 간의 격차와 그로 인해 발생하는 사회적 양극화를 해소해 나가기 위한 것임

2) 주요내용 및 쟁점

- 광주형 일자리정책은 경제 및 노동시장 구조의 체질 개선, 그리고 사회 혁신을 그 추진방향이자 목표로 삼고 있으며 이를 구현하기 위해 4가지 의제이자 원칙(적정 임금, 적정 노동시간, 원·하청 상생협력, 노사 공동 책임경영)을 제시함. 하지만 ‘적정’과 ‘공동 경영’의 수준과 범위에 대한 노사 간의 이해관계 및 입장이 다르고 ‘상생협력’ 방법과 과정에 대한 원청기업(대기업)과 하청기업(중소기업) 간의 이해관계 및 입장이 달라서 광주형 일자리정책의 성공을 위한 관건은 5번째 원칙인 ‘사회적 대타협’의 성공 여부에 달려 있음
- 그런데 지난 역사 속에서 노사민정협의체(또는 노사정위원회)의 구성과 조정 과정은 상호 이해와 존중, 배려를 원칙으로 하는 것이었으나 결과적으로는 대기업, 정규직, 남성노동자 중심의 경제 및 노동시장 구조를 근본적으로 바꾸어 놓지는 못했음. 또한 광주형 일자리정책의 현실적 구현 모델이 빛그린 산단 현대차 공장 설립을 중심으로 추진되고 있는 것은 일부 노동계와 시민들로 하여금 또다시 자본(대기업) 중심의 저임금 일자리를 양산하는 것이 아닌가라는 우려를 만들어 내고 있음. 때문에 광주형 일자리정책이 지니는

철학과 가치, 그것이 지향하는 사회적 공감과 타협의 목표를 명확히 설정하고 그에 적합한 광주형 일자리 모델을 만들어 나가는 것이 매우 중요함

- 광주형 일자리정책의 핵심은 기울어진 운동장(불균등한 권력관계)을 완화하여 사회적 격차와 양극화를 저감시키는 데에 있음. 그렇기에 광주형 일자리정책은 자본보다는 노동, 대기업보다는 중소기업(원청보다는 하청), 정규직노동자보다는 비정규직 노동자의 관점에서 ‘적정’ 및 ‘공동경영’의 수준과 범위, ‘상생협력’의 과정과 방법을 이끌어내야 하며 노동 친화적인 양질의 일자리 모델을 만들어 나가야 함. 따라서 광주형 일자리 선도모델인 빛그린 산단의 구성과 운영과정에서 복리후생 지원을 통한 부족한 임금의 보전¹⁾도 중요하지만 중소기업과 노동자의 교섭력 강화를 통해 실질적인 상생경영을 견인하고 불평등을 저감해 나가는 정책적 노력이 더욱 중요함
- 광주형 일자리 정책은 양질의 일자리, 상생의 일자리, 사회연대의 일자리를 만들어 자본 중심이 아닌 사람(노동) 중심의 경제체제, 나아가 일과 경쟁 중심의 삶이 아닌 여가와 공동체가 복원되는 삶으로 우리의 삶의 방식과 사회 전반을 혁신하겠다는 방향성을 담고 있기에 대단히 의미 있고 필요한 시대적 요청이지만 그만큼 어렵고 장기적인 노력을 필요로 하는 일이 될 것임

3) 추진과정 및 현황

- 광주광역시 2011년 재단법인 ‘그린카진흥원’을 설립하고 자동차산업을 지역성장 동력이자 전략산업으로 육성하고자 함. 2012년 제18대 대선과정에서 여야후보 모두 ‘자동차 100만대 생산도시 조성’ 및 ‘친환경 그린카 클러스터 조성사업’을 광주지역 공약으로 제시하였고 광주광역시 민선 6기는 자동차산업 육성과 함께 광주형 노동정책으로서 광주형 일자리정책의 내용과 방향을 설정하고 관련 제도 정비와 추진체계를 마련함
- 이후 문재인 정부가 노사상생형 지역혁신 일자리 정책으로서 광주형 일자리정책을 적극적으로 채택하면서 광주광역시 민선 7기의 주요 정책으로 이어져 광주형 일자리 구현 모델로서 빛그린 산단 자동차 완성공장 조성이 추진됨
- 민선 7기 들어서 광주형 일자리 정책은 빛그린 산단 현대자동차 공장 설립으로 상징화되었고 현대자동차 노조의 반발, 현대자동차와의 투자협상 난항 등 여러 부침을 겪었지만 2019년 6월 현재, 34개의 기업·기관이 참여한 합작법인 투자 협약을 성공적으로 이끌어 냄
- 향후 2019년 7월 중으로 합작법인을 설립하고 연내 공장 착공 후 2021년 완공을 목표로 하고 있으며 빛그린 산단을 포함하여 광주형 일자리를 확대시켜 나가기 위해 『광주광역시 광주형일자리 촉진에 관한 조례』(이하 ‘광주형일자리 조례’)를 제정, 시행(2019.7.1)하고 동 조례에 의거, 광주형일자리 인증제를 시행하고 있음. 또한 빛그린 산단 내에 광주형 일자리 정책의 중간 지원조직인 ‘노사동반성장지원센터’를 설립할 예정임

1) 현재, 빛그린 산단 완성차 공장 노동자의 임금과 노동시간은 주 44시간 연봉 3,500만원으로 책정되어 있음. 이는 현대자동차 노동자의 절반 수준의 임금으로, 광주시는 빛그린 산단 내 복리후생 및 편의시설(주택, 공원녹지, 병원, 약국, 어린이집 등)을 지원하여 부족한 임금을 상쇄할 예정

표 1 | 광주형 일자리정책 전개과정(2014-2019)

2014년	광주시청 내 광주형 일자리 주무 부서인 '사회통합추진단' 설치, 운영
2015년	광주형 일자리 연구 및 지원 조직인 '사회통합지원센터' 설치, 운영
2015년	'광주형 일자리' 이념의 등장 및 이론적 모델 구축(한국노동연구원 의뢰) - 4대 핵심 의제 제시: 적정임금 / 적정 근로시간 / 노사책임경영 / 원·하청관계 개선
2015년 2월	광주시-공공운수노동조합 사회협약 최초 체결
2015년 4월~2016년 6월	광주형 노동정책 방침 수립
2016년	사회적 대화와 협약을 위한 '더 나은 일자리 위원회' 설치, 운영 더 나은 일자리 위원회 산하 실무조직인 '실무위원회' 설치, 운영
2016년	최저임금의 130% 수준의 생활 임금 제정 및 공공부문 적용, 확대
2016년 3월	중국 조이룽자동차와 전기차 공장 MOU 체결
2016년 7월	자동차 100만대 예비타당성 심사 통과로 3,030억원 예산 확정
2016년 8월	광주시-금호타이어 노사갈등 조정 및 협약체결
2017년	총 805명의 간접 노동 비정규직을 직접고용, 정규직(무기계약직)으로 전환
2017년	2015년 노동연구원 보고서 이래로 4대 의제별 연구 진행
2017년 2~5월	광주형 일자리 학교 개강·운영
2017년 6월	노사민정이 참여한 「광주형 일자리 모델실현을 위한 기초협약」 체결
2017년 7월	광주형 일자리 적용기업 유치를 위한 전담특보 신설 운영
2017년 11월	광주광역시와 민주노총 공공운수노조 간 「사회공공협약」체결
2017년 11월	「공공부문 노동이사제 조례」 제정 : 2018년부터 명예 근로감독관 제도와 노동이사제를 도입하기로 협약 체결
2018년 3월	빛그린산단 내 광주형 일자리 선도모델 실현을 위한 '노사민정 공동 결의문' 채택
2018년 4월	"광주형 일자리 적정임금을 2,800 ~ 5,500만원 수준으로 책정 (「환경전자자동차 혁신산업단지 운영 모델 구축 연구」)
2018년 6월	광주광역시, '전국 지방자치단체 일자리대상' 대통령상 수상
2018년 11월	정부와 더불어민주당, "광주형일자리 예산 2,000억원 지원" 약속
2019년 1월	광주광역시-현대자동차 완성차공장 투자협약 체결 (문재인대통령, "광주형 일자리, 경제 민주주의 불씨 될 것"이라 강조)
2019년 5월	광주시-고용노동부-근로복지공단 업무협약 체결, 빛그린 산단 내 거점형 공공어린이집 건립 예정
2019년 5월	광주광역시-지역 9개 대학 상생발전협약, 광주형 일자리 전문 인력 양성
2019년 6월	광주형일자리 투자협약식 체결 (광주그린카진흥원, 광주상공회의소, 현대 자동차, KDB 산업은행, 광주은행, 농협 등 금융권, 호반, 모아, 중흥 등 건설업체, 호원, 지금강 등 부품업체 등 34개 기업·기관이 광주 완성차 공장 합작법인 설립에 투자. 합작법인 설립을 위한 자본금 2,300억원 마련)

*출처 : 「친환경자동차 혁신산업단지 운영 모델 구축 연구」 21~22p (2014-2017). 신문기사 (2018-2019).

2. 성평등 정책과 광주형 일자리정책의 결합

광주형 일자리 정책의 실질적인 성공을 위해서는 성평등 정책과의 결합이 반드시 필요하다!

1) 광주형 일자리정책에 여성은 있는가?

- 그런데 광주형 일자리정책에서 여성과 여성노동자는 고려되고 있는가? 이를 판단하기 위해서는 정책추진 과정에서 여성의 참여가 얼마나 보장되고 여성들의 의견이 얼마나 반영되고 있는지 여부, 광주형 일자리 정책의 구현 모델이 얼마나 성인지적 시각을 담고 있는가의 여부, 광주형 일자리의 구현 모델로서 빛그린 산단 조성이 여성 취업 활성화와 양질의 여성 일자리를 제공할 수 있는지의 여부 등이 고려되어야 할 것임
- 현재 광주형 일자리정책은 그 의도와는 별개로 ‘빛그린 산단 현대차 공장 조성’, ‘청년 일자리 만들기’로 상징화되고 있음. 그런데 자동차 산업은 전통적으로 남성적 직종²⁾으로서 남성의 일자리가 될 공간이 크며 광주형 일자리정책의 구현이 대기업의 투자유치를 통한 남성적 산업 및 일자리 조성으로 상징화되는 것은 광주형 일자리정책이 과연 중소기업/노동 중심의 양질의 일자리를 만들 수 있을까? 또한 여성 및 여성노동자는 고려하고 있는가? 라는 의구심을 갖게 함
- 또한 「광주형 일자리 조례」를 살펴보면, 광주형 일자리 4대 의제 중 두 개 이상만 실행하면 광주형 일자리 기업이 될 수 있어 실질적인 노사상생형, 지역혁신형 일자리를 만들고자 하는 것인지, 정책적 성과로서 광주형 일자리 기업을 양산하고자 하는 것인지 의문이며 「광주형 일자리 인증지표」에는 여성친화적 일자리에 관한 그 어떤 평가항목도 존재하지 않음. 여성친화적 일자리가 곧 양질의 일자리이고 양질의 일자리가 광주형 일자리가 추구하는 일자리라는 것을 상기할 필요가 있음

2) 성평등 정책과 광주형 일자리정책은 왜 함께 추진되어야 하는가?

- 광주형 일자리 정책의 본래 취지의 실현과 정책적 성공을 위해서는 성평등 정책과 연계되어야 함. 왜 광주형 일자리 정책과 성평등 정책은 연동되어야 하는가? 아래는 한국사회에서 여성의 경제활동과 노동시장에서의 위치를 가늠할 수 있는 지표들임

표 2 | 여성경제활동참가율과 고용률(2018년 기준)

성별	경제활동인구(천명)	경제활동참가율(%)	취업자(천명)	고용률(%)
전체	27,895	63.1	26,822	60.7
여자	11,893	52.9	11,450	50.9
남자	16,002	73.7	15,372	70.8

* 원출처 : 통계청, 「경제활동 인구조사」 ** 출처: 한국여성정책연구원, 「성인지통계」.

2) 남성적 직종이라 함은 남성이 대다수를 차지하고 있거나 남성성으로 상징화되는 직종을 말함. 자동차산업을 포함해 제조업은 남성종사자 수(광주광역시 제조업 종사자 성별 비율, 남성 19.61%, 여성 8.06%, 2017년 기준, 통계청, 「광주광역시 사업체조사」)가 많으며, 생산직의 경우 공장의 자동화로 인해 더 이상 남성의 근력이나 완력을 필요로 하지 않음에도 불구하고 기업은 여성의 채용을 꺼리고 여성들 스스로도 취업하지 않으려는 경향이 있음

표 3 | 성별 평균임금격차와 정규직 근로자 중 여성비율(2018년 기준)

성별	월 평균임금(원)	정규직 근로자수(천명)
전체	3,593,000	13,431
여자	2,703,000(남성 대비 65.2%)	5,195
남자	4,144,000	8,236

* 원출처 : 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 통계청, 「경제활동인구 부가조사(근로형태별)」

** 출처: 한국여성정책연구원, 「성인지통계」.

표 4 | 15~54세 기혼여성 경력단절여성 비율(2017년 기준)

항목	2017년도
15~54세 기혼 여성 수	9,053,104
경력단절여성	1,812,030
경력단절여성비율	20.0%

* 원출처 : 통계청, 「지역별 고용조사」 ** 출처: 한국여성정책연구원, 「성인지통계」.

- 한국의 여성은 남성에 비해 낮은 경제활동참가 및 고용률을 보일 뿐만 아니라 정규직 비율도 38.6%에 지나지 않음. 또한 결혼, 출산, 양육기의 여성들은 노동시장에서 퇴장하였다가 재 진입시에는 저임금 직종이나 시간제 일자리로 직결됨
- 더욱이 한국의 성별 임금격차는 OECD가 관련 통계를 작성하기 시작한 2002년 이래로 부동의 1위임. 그냥 1위가 아니라 2위 국가(일본)와 10%나 차이가 나는 독보적인 1위임(2016년 기준). 성별임금격차의 원인은 복합적이겠으나 성별로 분리된 직종 및 직위가 비정규직, 하청과 같은 다른 고용형태와 결합되면서 동일한 자격으로 동일한 업무를 수행하는 여성과 남성이 동일한 대우를 받기 어려운 것이 하나의 원인임(여성의 비정규직화)
- 특히 보육, 돌봄 등 새롭게 등장하고 있는 사회서비스 직종은 여성이 집중되어 있는 저임금 직종으로서 성별 임금 격차를 악화시키는 데에 일조하고 있음. 이는 여성이 주로 가정에서 수행하는 일에 대한 저평가가 노동시장으로 이어져 임금이 낮게 결정되기 때문임. 또한 전체 여성 임금노동자의 35.7%가 10인 미만의 영세 사업장에 종사하고 있음. 그래서 상대적으로 대규모 사업장의 노동자가 누릴 수 있는 사회보호 장치(법적 보호 장치 및 기업복지 등)와 임금협약 적용을 받지 못함
- 여기에 보육 인프라 미비와 가사와 양육을 여성의 1차적 책무로 강요하는 성별분업체계, 장시간 노동 관행(ILO, 세계 2위) 및 남성중심적이고 수직적인 기업문화는 여성들로 하여금 출산과 양육의 유일한 해결책으로 경력단절을 선택하게 함. 때문에 여성은 남성에 비해 상대적으로 고용안정과 지속성을 담보하기 어려움
- 한편 한국의 성별격차 수준을 가늠할 수 있는 국제적 지표로, 2006년부터 세계경제포럼에서 매년 발표하는 ‘성 격차 지수(Gender Gap Index, GGI)’가 있음. 성 격차지수(2017년)는 경제참여와 기회(121위), 교육적 성취(105위), 건강과 생존(84위), 정치적 권한(90위)에 대한 성 격차를 통해 국가별 성평등 정도를 파악하는 것임. 2017년 한국의 성 격차지수 순위는 전체 144개국 중 118위로 하위권이고, 그 중에서도 특히 ‘경제참여와 기회’ 순위는 121위로 다른 영역에 비해 성 격차가 더 큰 것으로 나타남

- 광주형 일자리정책의 목표가 양질의 일자리를 만들어 사회적 격차 및 양극화를 저감하고 평등 사회, 상생 사회로 향하는 사회혁신에 있다면 대기업과 중소기업 간의, 정규직 노동자와 비정규직 노동자 간의 격차만이 아니라 성별에 따른 격차에도 주목해야 함. 더 정확하게 말하자면, 노동시장에서의 성별 격차 해소와 성평등 사회 조성이 광주형 일자리정책의 주요 목표가 되어야 함
- 왜냐하면 중소기업 사업장과 비정규직 노동자의 대다수가 여성이므로 성별격차를 줄여나가는 과정은 곧 대기업과 중소기업 간의, 정규직과 비정규직 노동자 간의 격차를 줄여나가는 과정이 될 것이기 때문임. 또한 양질의 여성일자리 창출, 여성의 경력단절 예방과 재취업 지원, 성별임금격차 해소, 보육인프라 확충, 여성친화적 직장문화 조성 등의 성평등 정책은 광주형 일자리정책의 4대 원칙인 적정 임금, 적정 노동시간, 원·하청 상생협력, 노사 공동 책임경영과 연동되며 그것을 성공시키는 지름길이 될 것이기 때문임

3. 여성친화적 광주형 일자리정책 추진을 위한 제언

- 마지막으로 광주형 일자리 정책의 성공 및 성평등 정책과의 연계를 위해 몇 가지 정책적 제언을 하고자 함
- 첫째, ‘여성친화경영’을 광주형 일자리정책의 주요 원칙에 포함시키고 광주형 일자리 인증지표에도 반영하여야 함
 - 광주형 일자리 정책의 4대 원칙을 5대 원칙으로 확대 : 적정 임금, 적정 노동시간, 원·하청 상생협력, 노사 공동 책임경영, 여성친화경영
 - 광주형 일자리 인증 지표에 여성친화경영과 관련한 평가항목을 만들고 적용: 여성 고용율, 여성 상용직(정규직) 비율, 여성 근속기간, 성별 노동시간 단축제 활용율, 모부성권 보호제 활용율(출산휴가 및 육아휴직 등) 등 포함, 가점 항목으로 성평등 임금 공시제와 연동하여 성별 임금격차 평가
- 둘째, 현재 추진되고 있는 빛그린 산단 현대차 공장 설립 및 운영과정에 여성의 참여와 취업, 교섭권이 보장되어야 함
 - 노사민정협의체, 관련 위원회 및 TF팀에 여성 참여 의무화(50%)
 - 성별영향평가 실시 및 결과 반영(공장뿐만 아니라 주거 및 편의시설, 녹지 공간, 보육시설, 작업복 세탁소 등 복리후생시설 포함)
 - 산단 여성노조 및 여성위원회 구성·운영, 여성 자치모임 활성화
 - 현대차 공장 및 빛그린 산단 일자리에 여성 할당제 적용(50% 목표, 청년여성 및 경력단절여성 취업지원)
- 셋째, 광주형 일자리 정책 추진체계에서 여성 대표성을 강화하고 광주형 일자리 정책 추진의 중간 지원조직이 될 노사동반성장지원센터 설립 및 운영과정에 여성의 참여가 보장되어야 함
 - 광주형 일자리 정책은 광주형 노동정책이므로 개방형 직위인 노동협력관을 여성으로 배치하여 일자리 특보와 협업할 수 있도록 함
 - 광주형 일자리 정책 주무부서에 여성친화적 광주형 일자리 관련 여성 전담인력 배치
 - 노사동반성장지원센터(이하 ‘센터’) TF 및 설립 이후 이사회, 운영위원회 여성 참여 의무화(50%)
 - 센터의 기능은 빛그린 산단 운영 지원에만 한정되어서는 안됨. 센터가 빛그린 산단 내에 설립 예정이므로 기존의 산단(공단)근로자복지관과 같은 기능을 하지 않을까 하는 우려의 시각이 있음

- 센터는 광주형 일자리정책 전반에 대한 연구, 교류(기업 간, 기업과 노동자 간, 노동자 간 네트워크 구축), 교육(컨설팅), 홍보 등 종합적인 기능 수행을 통해 양질의 광주형 일자리를 확산시켜 나가는 데에 기여하여야 함
- 센터에 여성 및 노동 분야 전문가(연구자 및 활동가) 반드시 채용
- 센터에 여성노조 및 여성자치, 여성(가족)문화 공간 배치(여성고충, 직장내 성희롱 상담 및 지원 공간 포함)
- 넷째, 여성친화적 광주형 일자리 모델을 발굴, 지원하여야 함.
 - 여성이 주로 집중되어 있는 직종(보육 및 교육, 돌봄 등)을 광주형 일자리 모델로 육성, 지원
 - 설립예정인 사회서비스원으로 만들어질 공공형 일자리 이외의 돌봄 관련 민간 일자리와 제3섹터를 여성친화적 광주형 일자리 모델로 육성, 지원(여성기업, 사회적 경제기업(사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업), 돌봄 관련 협회 등과 연계
 - 빛그린 산단과 같은 대규모 단지는 아닐지라도 특정 공간에 입주하여 안정적으로 운영할 수 있도록 지원. 돌봄 관련 중간지원조직 운영, 공동법인 설립, 노사협의체 운영, 인건비 지원, 생활편의시설 및 복합문화 공간 등 지원
- 마지막으로 모든 일자리가 여성친화적 광주형 일자리가 되도록 단계적, 지속적으로 추진해 나가야 함.
 - 이는 광주형 일자리정책의 궁극적 목적이자 노사동반성장지원센터의 핵심적 기능이 될 것임
 - 광주형 일자리 정책이 실효성을 갖고 경제 및 노동시장구조 개선, 사회혁신으로 이어지려면 빛그린 산단을 넘어 모든 사업장으로 확대되어야 하며 긴 호흡을 가지고 장기적, 지속적으로 추진해 나가야 함

「붙임1」 광주광역시 광주형일자리 촉진에 관한 조례

「붙임2」 광주형일자리 인증지표 평가항목

광주광역시 광주형일자리 촉진에 관한 조례 [시행 2019. 7. 1.] [광주광역시조례 제5252호, 2019. 7. 1., 일부개정]

광주광역시

제1조(목적) 이 조례는 일자리 창출 및 소득주도 성장을 통해 사회통합과 지역경제를 활성화하고 시민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각호와 같다.

1. “광주형일자리”란 사회적 대화에 기반한 혁신적 노사관계 및 생산성 향상 등을 통해 기업하기 좋고 일하기도 좋은 사회를 구현하기 위한 지역사회 혁신운동을 말한다.
2. “광주형일자리 의제”란 광주형일자리 구현을 위해 필요한 적정임금, 적정노동시간, 노사책임경영, 원·하청관계개선 등의 의제를 말한다.
가. “적정임금”이란 헌법에 보장된 적정임금의 원리를 존중하면서 임금수준, 임금체계 등 노사가 합의한 협약 임금을 말한다.
나. “적정노동시간”이란『근로기준법』제50조에 근거하며, 노사합의를 통해 정시출퇴근, 노동시간 단축 등을 적용한 노동시간을 말한다.
다. “노사책임경영”이란 노사합의에 따라 노동이사제 등 기업경영의 투명성을 확보하고 책임 있는 경영을 실현하기 위한 방침을 말한다.
라. “원·하청관계 개선”이란 불공정하고 불평등한 원·하청관계를 합리적인 관계로 개선해 공정한 산업질서를 실현하는 것을 말한다.
3. “노동단체”란 노동자가 주체가 되어 노동조건 유지·개선 그 밖에 노동자의 경제적, 사회적 지위의 향상을 도모하기 위해 조직한 노동자들의 모든 단체를 말한다. <개정 2019. 7. 1.>
4. “광주형일자리 기업”이란 광주형일자리 의제에서 정한 주제 중 두 개 이상을 실행하면서 질 좋은 일자리를 만드는데 노력한 기업을 말한다.

제3조(적용대상) 이 조례의 적용대상은 광주광역시에 사업장을 둔 기업과 광주광역시를 주 활동지로 하는 노동단체이다.

제4조(다른 조례와의 관계) 광주형일자리 촉진과 관련하여 다른 조례에 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에 따른다.

제5조(시장의 책무) 광주광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 광주형일자리를 확산 촉진하기 위해 효율적인 시책을 강구하고 추진하여야 한다.

제6조(계획의 수립) ① 시장은 광주형일자리 촉진을 위해 매년 시행계획을 수립하여 추진하여야 한다.

② 제1항에 따른 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지역고용산업 현황 및 목표
2. 광주형일자리 기업 선정기준
3. 광주형일자리 기업 발굴 및 지원
4. 사업의 성과평가
5. 광주광역시(이하 “시”라 한다)의 각종 정책과의 연계
6. 그 밖에 광주형일자리 촉진을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제7조(광주형일자리 기업 선정 등) ① 시장은 광주형일자리 기업 등의 선정을 위해 심사위원회를 구성하여야 하며, 광주형일자리와 관련된 인증을 시행할 수 있다.

② 시장은 광주형일자리 기업 등에게는 행정적·재정적 지원을 할 수 있으며, 지원 및 인증시행에 필요한 사항을 따로 정한다.

③ 인증기업이 허위 등 부정한 방법으로 인증 받았거나 그 가치를 상실한 경우 또는 폐업, 부도 등의 특별한 사유가 발생한 경우에는 위원회 심의를 거쳐 이를 취소할 수 있다.

제8조(위원회 구성·운영) ① 광주형일자리 기업 선정 등과 관련한 위원회는 다음과 같이 한다.

1. 위원회는 위원장을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 호선한다.
2. 위원은 전국 총연합단체 노동조합 광주지역본부 및 사용자 단체에서 추천한 사람, 광주광역시의회에서 추천한 의원, 관련 전문지식이 있는 사람 중에서 시장이 위촉한다. <개정 2018.12.15.>
3. 임기는 당해 선정심사위원회 위원으로 위촉된 후 인증기업 선정 등을 완료한 시점까지 이다. <신설 2018.12.15.>
- ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의 의결한다.

1. 광주형일자리 기업 등의 선정
2. 광주형일자리 기업 등의 인증 및 취소
3. 광주형일자리 촉진 및 지원
4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제9조(업무의 위탁) ① 시장은 광주형일자리 촉진 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요할 때 업무의 일부를 관련 기관·단체, 비영리법인에 위탁할 수 있다.

1. 광주형일자리 관련 실태조사, 컨설팅, 연구사업
2. 광주형일자리 기업 인증 및 관리에 필요한 사업
3. 광주형일자리 기업 및 노동단체 발굴, 육성에 필요한 사업
4. 기업 수요중심의 마케팅, 사업화지원 등 생산성 향상 및 환경개선 사업
5. 고용안정·유지·창출 및 일자리 질 개선에 필요한 사업
6. 불합리한 노사관행 개선 및 갈등해소, 노사상생 프로그램
7. 노동복지 증진을 위한 사업
8. 사회적 대화 활성화 사업
9. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항의 업무를 위탁하고자 하는 경우, 이 조례에서 규정하지 아니한 사항은『광주광역시 사무의

민간위탁 조례」가 정하는 바에 따른다.

제10조(위탁 또는 지원사업) 광주형일자리 위탁업무 또는 지원 대상사업은 다음 각 호와 같다.

1. 광주형일자리 관련 실태조사, 컨설팅, 연구사업
2. 광주형일자리 기업 인증 및 관리에 필요한 사업
3. 광주형일자리 기업 및 노동단체 발굴, 육성에 필요한 사업
4. 기업 수요중심의 마케팅, 사업화지원 등 생산성 향상 및 환경개선 사업
5. 고용안정·유지·창출 및 일자리 질 개선에 필요한 사업
6. 불합리한 노사관행 개선 및 갈등해소, 노사상생 프로그램
7. 노동복지 증진을 위한 사업
8. 사회적 대화 활성화 사업
9. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 제1항에 따른 지원은「광주광역시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

제11조(재정지원) ① 시장은 예산의 범위에서 광주형일자리 의제실현 등 촉진사업을 관련 기관·단체, 법인 및 개인사업자에서 소요되는 경비의 일부를 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원은「광주광역시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

제12조(수당 등) 광주형일자리 촉진 관련 위원회에 참석한 위원에게는 예산의 범위에서「광주광역시 각종위원회 구성 및 운영등에 관한 조례」에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제13조(포상) 시장은 노사상생의 일자리 창출 등 광주형일자리 확산 촉진에 기여한 공적이 큰 기관, 단체, 기업 또는 개인에게 포상할 수 있다.

제14조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙<2018.5.1>

이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

부칙<2018.12.15>

이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

부칙<2019. 7. 1>

이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

광주형일자리 인증지표 평가항목

4대 의제	채점	평가요소	세부항목	배 점
적정 임금	100	임금수준	월평균임금	20
			초임임금평균	15
			실질임금 상승률	15
		임금격차	임금격차비율	20
		임금체계	총 임금 대비 통상임금 비중	20
		노사가 합의한 협약 임금	임금에 대한 노사합의 여부	10
		가점항목	생활임금제 도입 여부	3
			법정 외 도입한 복리후생 건수	3
적정 노동 시간	100	근로시간	주당 실제근로시간	40
		제도 및 시스템	노동시간 단축을 위한 제도	20
			법정휴일 및 각종 휴가 보장	20
			무분별한 초과 및 연장근로 제한 제도	10
			근로시간에 대한 노사합의 여부	10
		가점항목	유연근무제 실시여부	3
			종업원 만족도 조사 및 사후 관리	3
		감점항목	야간근로여부	-2
노사 책임 경영	100	노사상생경영전략	고용안정 및 정규직 전환	25
			노동조합/노사협의회/직장협의회 구성	15
		제도 및 시스템	이익분배제도	10
			평가보상시스템	10
			안전보건시스템	10
			노사협력시스템	10
		사회적책임	투명경영	5
			부패방지	5
			환경오염예방	5
			사회적투자	5
		가점항목	노동(근로자)이사제	3
			직원역량강화 프로그램 보유 및 실행	3
원하청 관계 개선	100	제도 및 시스템	공개입찰여부	15
			하청업체 관련 사내 거래부정 행위에 대한 처벌기준 여부	15
			선금지급률	15
			대금결제방식 및 결제기간	15
		지원활동	하청업체 불만처리제도 및 실행	15
			성과공유제	15
			이익률 보전·납품단가 비용연동 유무	10
			하청업체 만족도조사 및 사후관리	3
		가점항목		

| 더함 포커스 전문위원 |

권은비 생활과학 박사, 전남대학교 생활복지학과 강사, 사회복지법인 권동식아벤티노재단 사무국장

김경례 사회학 박사, 전남대학교 사회학과 강사, (사)경제문화공동체 더함 상임이사

김수환 도시계획 박사, 광주남구도시재생지원센터장

김종완 평생교육학 석사, 광주사회적경제지원센터 판로지원단 전문위원

김허경 미술학 박사, 전남대학교 기초교육원 강사, 광주미술문화연구소 연구원

박경동 사회학 박사수로, 광주문화재단 팀장

박철희 경제학 박사, 전남대학교 경제학과 BK사업팀

선봉규 정치학 박사, 전남대학교 글로벌디아스포라연구소 학술연구교수

오창민 사회학 박사수로, (사)경제문화공동체 더함 대표

윤영선 경제학 박사수로, 광주사회적경제지원센터장

윤희철 도시지역개발학 박사, 광주지속가능협의회 사무총장

이철승 경영학 박사, 광주지역사업평가단 팀장

임남수 법학 박사, 전남대학교 인권법센터 전임연구원

전창진 도시지역개발학 부동산학 박사, 광주송정역세권도시재생현장지원센터장

정대근 문헌정보학 박사, 더함 경제문화연구소 소장

정은주 도시지역개발학 박사, 조선대학교 문화학과 초빙객원교수

최지혜 경제학 박사, 전남대학교 지역개발연구소 연구교수

홍성운 행정학 박사, 광주대학교 경찰법행정학부 교수

경제문화공동체

더함 포커스

The Community of Economics and Culture
DEOHAM FOCUS

발행인 오창민

편집인 정대근

발행처 더함 경제문화연구소(북더함)

편집위원 김경례, 김정훈

디자인 협동조합 어감

주소 광주광역시 북구 호동로 3-2 3층

전화 062.431.6339 FAX 061.262.6340

<http://www.eccplus.co.kr>

ISSN 2672-0213



경제문화공동체

더함 포커스

The Community of Economics and Culture

DEOHAM FOCUS