

젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공유방안 연구

Research on Shared-Ownership of Local Land Property
to Manage Gentrification

최명식, 이형찬, 전은호, 이원동

■ 연구진

최명식 국토연구원 책임연구원(연구책임)
이형찬 국토연구원 연구위원

■ 외부연구진

전은호 서울시 협치지원관
이원동 서울대학교 아시아연구소 보조연구원

■ 연구심의위원

천현숙 국토연구원 연구위원
최 수 국토연구원 연구위원
박세훈 국토연구원 연구위원
박정은 국토연구원 책임연구원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

- 1 최근 사회문제로 부각되고 있는 젠트리피케이션의 발생 원인을 분석하고, 젠트리피케이션의 부작용에 선제적으로 대응하기 위하여 토지의 소유권 및 지역 자산 공유의 관점에서 대안을 모색하였음
- 2 우리나라의 젠트리피케이션 대응 현황은 상가 임차인들의 권리 향상과 건물주들의 자발적 협조를 위주로 하고 있으나, 미국 클리블랜드 모델의 경우 지역의 앵커시설들을 활용하여 분산적 소유구조를 가진 사업체들과 협동조합들이 네트워크를 이루어 지역의 자산을 형성하는 방향으로 대응하고 있음
- 3 토지자산의 지역적 공유는 젠트리피케이션에 대한 선제적 대응 전략이며 지속가능한 지역 발전 모델로, '자산화'를 위해 공공, 민간, 지역 주체들이 협력하는 다양한 모델이 존재하고 있음

본 연구보고서의 정책제안

- 1 국공유와 사유를 넘어 제3의 소유 영역인 공유자산(Commons) 영역을 개척하여 시민과 지역 공동체가 스스로 공동의 자산을 형성해 나가야 함
- 2 지역자산화를 위해서는 3가지 기본 요소인 공유자산 신탁, 공유자산 금융기관, 공유자산 개발조직을 위주로 공유자산 펀딩 플랫폼을 형성해야 함
- 3 공유자산 신탁을 설립하고, 공유자산 기금을 마련하며, 사회적 경제주체 등을 활용하여 공유자산 개발조직을 육성하는 것이 필요하며, 이를 지원하기 위한 법·제도적 개선 방안 마련이 필요함

주요 내용 및 정책제안 i

제1장 연구의 개요 1

1. 연구의 배경 및 목적 3
 1) 연구 배경 3
 2) 연구의 목적 4
 3) 연구 기대 효과 4
2. 연구의 범위 및 방법 5
 1) 이론 연구 5
 2) 국내 및 해외사례 분석 5
 3) 외부 전문가 활용 5
3. 선행연구와의 차별성 6
 1) 선행연구 현황 6
 2) 선행연구와의 차별성 6

제2장 젠트리피케이션의 개념과 대응 방향 9

1. 이론적 흐름 11
 1) 젠트리피케이션 개념의 등장 11
 2) 젠트리피케이션 현상 12
 3) 젠트리피케이션의 발생 원인 13

4) 젠트리피케이션에 대한 다양한 논의 및 정의	17
5) 우리나라의 젠트리피케이션	23
2. 젠트리피케이션 대응전략 논의 현황	26
1) 해외의 대응전략 논의 현황	26
2) 국내 문헌에 나타나는 대응전략	27
3. 젠트리피케이션의 원인 분석	30

제3장 국내외의 젠트리피케이션 대응 사례

35

1. 우리나라의 젠트리피케이션 대응 사례	37
1) 국회	37
2) 중앙정부	38
3) 지방정부	40
4) 시민 사회	45
5) 요약 및 시사점	46
2. 해외의 젠트리피케이션 대응 사례	47
1) 클리블랜드 모델(Cleveland Model)의 등장 배경	47
2) 클리블랜드 모델의 주요 행위자	49
3) 클리블랜드 모델의 거버넌스 구조	58
4) 클리블랜드 모델의 핵심 전략	61
5) 요약 및 시사점	68

제4장 지역 토지자산 공유

71

1. 토지자산 공유의 필요성	73
2. 자산화의 개념 및 유형	85
1) 자산화의 개념	85
2) 자산화의 유형	86
3. 자산화의 주요 사례 및 시사점	87
1) 공공주도형 (토지은행)	87

2) 민간주도형	92
3) 민관협력형	111
4) 지원기구 및 정책	113
5) 사례분석의 시사점	118
4. 자산화 추진시 고려사항	119
1) 소유단계	120
2) 개발 단계	123
3) 이용 단계	125
4) 투자 단계	126
5) 통합적 고려	128

제5장 정책적 적용 방안 및 제안

129

1. 자산화의 기본 구조	131
1) 공유자산 플랫폼 구축	131
2) 제3의 소유영역, 공유자산 영역의 형성	132
2. 지역자산화 방안	133
1) 지역자산화의 3대 핵심 요소 구축	133
2) 공유자산 신탁(Commons Trust)	134
3) 공유자산 금융기관(Commons Financial Institute)	139
4) 공유자산 개발조직(Commons Development Corporation)	143
3. 적용 방안 및 정책 제안	146
1) 현실적 실행방안 (3대 요소)	146
2) 정책 제안	147
참고문헌	151
SUMMARY	169

연구의 개요

01 연구의 배경 및 목적	03
02 연구의 범위 및 방법	05
03 선행연구와의 차별성	06

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

- 2차 세계대전 이후의 활발한 교외화 현상(suburbanization)은 도심의 쇠퇴를 가져왔고, 1960년대 이후부터는 세계적 대도시를 중심으로 젠트리피케이션(gentrification) 현상이 나타나고 있음
- 젠트리피케이션은 낙후되어가는 도심지에 중산층 이상의 생활수준을 가진 젊은 전문가 계층, 예술가 및 창조적 계층이 주로 유입되면서 지역의 주거환경이 개선되고 상업 및 기반시설들이 고급화됨에 따라 지대(rent)가 상승하여 원래 거주하던 주민이나 상인들이 그 지역에서 쫓겨나게 되는 일련의 과정을 의미하고 있음
 - 그동안 해외에서는 젠트리피케이션에 대한 연구가 활발하게 이루어져 왔고, 각 지역 및 도시별로 다양한 대응방안이 마련되어 시행되어왔으나, 국내에서는 최근에 들어서야 상가지역을 중심으로 젠트리피케이션에 따른 문제가 사회적 이슈로 부각되기 시작하였음
- 최근 국내에서 논의되고 있는 젠트리피케이션 현상은 주로 주거문제와 관련된 이슈들이 부각되는 해외사례와는 분명한 차이점이 있으나, 젠트리피케이션 현상이 주거지에만 국한되는 것이 아니며 세계적으로 다양한 지역에서 다양한 양상으로 나타나는 것이므로 전 세계적 관점에서도 특수한 사례로서 가치를 갖는다고 할 수 있음
- 또한 해외에서 젠트리피케이션에 대응하는 방법들에 대해 시민사회나 지방정부 차원에서의 다양한 지역적 대응 사례가 나타나고 있으므로, 이를 조사·분석하여 대응 방안 마련에 응용할 수 있음

- 국내에서도 젠트리피케이션 현상에 대한 대응전략이 수립·시행되고 있으며, 지역 자산화 관련 논의들도 시작되고 있으므로 관련 제도개선 방안 등을 제시할 시점이 되었음
- 따라서 젠트리피케이션에 대한 이론적 고찰 및 선행연구를 중심으로 그 작동원인에 대해 분석하고, 해외 연구 및 사례로부터 시사점을 분석하며, 국내의 대응현황 등을 종합하여 정책수단으로 활용할 수 있는 방안을 제시하는 연구가 필요함

2) 연구의 목적

- 이 연구는 최근 급격히 사회문제로 대두되고 있는 젠트리피케이션에 어떻게 대응할 것인지 방향을 설정하고 구체적인 실행방안을 제시하기 위한 연구로서, 이론적 기반 및 현실적 대안을 종합적으로 살펴보는 기초연구 성격을 가짐
 - 이를 위해서는 우선 「젠트리피케이션」에 관한 이론적 검토와 함께 해외 젠트리피케이션 대응의 실제 사례를 살펴보고, 현재 우리나라의 제도적 현황 분석 등을 통해 대응방안을 제시
 - 토지 소유권 및 지역 자산의 관점에서 젠트리피케이션의 문제점에 대한 근본적인 원인을 탐구하고 대응방안을 제시한 이 연구의 결과를 토대로 지속가능한 대안을 더 구체적으로 제시하는 후속 연구가 기대됨

3) 연구 기대 효과

- 향후 발생할 젠트리피케이션 현상에 대한 사전적 대응체계 구축
 - 토지 가치의 지역 내 공유를 위해 민관협력 및 다양한 방식의 대응방안을 적용함으로써 향후 도시발전 과정에서 필연적이고 보편적으로 발생할 것으로 예상되는 젠트리피케이션 현상에 대한 사전적 대비 방안으로서 정책적 역할 기대

2. 연구의 범위 및 방법

1) 이론 연구

- 기존 문헌을 통하여 젠트리피케이션에 관한 이론을 검토하고 원인과 현상을 분석

2) 국내 및 해외사례 분석

- 기존 연구 및 보도자료·관계자 인터뷰 등을 통하여 국내 젠트리피케이션의 원인과 현상, 대응실태 분석
- 해외에서 논의되고 있는 젠트리피케이션 대응정책에 대한 연구자료 분석

3) 외부 전문가 활용

- 외부 전문가 원고 및 자문회의 등을 활용하여 젠트리피케이션 현상에 대한 관점 정립 및 정책방안 마련
- 관련 학계, 공무원, 시민사회 관계자 등의 의견 청취 및 반영

그림 1-1 연구의 개요

연구단계	세부내용	연구방법
이론적 검토	1. 젠트리피케이션의 이해 2. 우리나라에 적용가능한 개념정립 3. 우리나라 젠트리피케이션의 원인 분석	문헌연구 자문회의
사례 분석	1. 우리나라의 젠트리피케이션 대응 사례 분석 2. 해외의 대응사례 분석	문헌연구 전문가활용
지역토지자산 공유의 개념 및 필요성	1. 지역토지자산 공유의 개념 및 필요성 2. 지역자산화의 개념 및 사례	문헌연구 자문회의
지역토지자산 공유방안 제시	1. 전반적인 대응방향 설정 2. 우리나라에 적용 가능한 정책대안 제시	전문가 활용 자문회의

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

- 젠트리피케이션의 개념정의 및 해외연구 동향 등 이론에 대한 연구는 박경원(1989), 김걸, 남영우(1998), 김걸(2007), 변필성(2003), 신정엽, 김감영(2014), 김수아(2015) 등이 있으며, 해외 젠트리피케이션 사례를 통한 시사점을 도출한 연구는 맨다미(2015)가 있음
- 우리나라 젠트리피케이션 사례에 대한 연구는 김봉원 외(2010), 허자연 외(2015), 김필호(2015), 이기웅(2015) 등이 있으며, 급증하는 사회적 관심과 함께 주로 최근에 이루어짐
- 젠트리피케이션 현상을 통계적으로 접근한 연구로는 서울시의 젠트리피케이션을 연구한 김걸(2007), 경리단길 사례를 통해 상업 공급자 입장에서 젠트리피케이션의 원인 및 현상을 파악하고자 한 허자연 외(2015), 서울시 젠트리피커들의 이동행태 및 결정요인을 분석한 이희연, 심재헌(2009) 등이 있음

2) 선행연구와의 차별성

표 1-1 선행연구와의 차별성

구분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 신개발주의와 젠트리피케이션 • 연구자(년도): 김수아(2015) • 연구목적: 젠트리피케이션에 대한 이론적 고찰 및 서울시 사례연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외 문헌 검토 • 서울시 사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 젠트리피케이션 관련 이론고찰 • 서울의 젠트리피케이션 현상 분석 • 젠트리피케이션 현상 대응을 위한 정책추진방향 제시
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 해외 젠트리피케이션 대응 사례와 시사점 • 연구자(년도): 맨다미(2015) • 연구목적: 해외의 젠트리피케이션 대응 사례 분석을 통해 서울시에 주는 정책적 시사점 탐구 	<ul style="list-style-type: none"> • 해외 문헌 검토 • 기존 자료 분석 • 외국 사례 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 해외 대도시의 젠트리피케이션 현상에 대한 이론적 고찰 • 상업 젠트리피케이션에 대응한 공공의 보호 및 지역수요 중심의 사례 분석 • 서울시 젠트리피케이션 대응방안 제시

구분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
3	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 상업공간의 젠트리피케이션 과정 및 사업자 변화에 관한 연구: 경리단길 사례 연구자(년도): 허자연 외(2015) 연구목적: 상업공간 공급자의 관점에서 젠트리피케이션의 발생요인 및 과정, 상권 확장의 유인 고찰 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌 검토 통계 및 설문조사 지역사례 분석 로짓 모형 실증 분석 관련기관 및 업주 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> 젠트리피케이션의 발생 및 진행 과정 경리단길의 역사적 변천 및 현장 조사 현장조사 자료의 통계모형을 활용한 실증 분석 상업공간의 젠트리피케이션 요인 및 현상 분석
4	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 도시재생 사업지역의 주민 생활 및 상권변화 연구 연구자(년도): 김형균 외(2015) 연구목적: 부산시 도시재생사업의 효과 평가 및 정책방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌 검토 각 지역별 사례 조사 주민·방문객 설문 조사 전문가·공무원 인터뷰 및 워크숍 	<ul style="list-style-type: none"> 마을 상업화의 과정을 3단계로 세분 4개 대상지에 대한 주민생활 및 상권변화 현상 분석 상업형·도시관리형·공동체형으로 세분하여 정책과제 제시
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> 젠트리피케이션에 대한 이론적 분석을 통해 개념을 정립하고 해외사례 및 국내실태를 종합하여 대응방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌 검토 해외사례 분석 전문가 자문 관련 공무원·학계·시민사회·주민 등의 의견 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 젠트리피케이션에 대한 이론적 검토 해외 젠트리피케이션 연구동향 및 사례, 대응방안 검토 젠트리피케이션에 대응하기 위한 정책방안 제시

□ 선행연구들은 젠트리피케이션에 대한 이론적 논의와 국내외의 구체적 사례분석을 중심으로 이루어지고 있으나, 대응방안에 대해서는 원론적 방향이나 포괄적 제안을 하는 경우가 대부분임

- 본 연구는 전 세계적으로 다양한 형태로 나타나는 젠트리피케이션의 원인과 현상에 대한 이론적 논의와 함께 해외사례 분석, 국내의 실태 및 대응 현황 분석을 통해 종합적인 정책대안을 도출하고자 함

CHAPTER 2

젠트리피케이션의 개념과 대응 방향

01 이론적 흐름	11
02 젠트리피케이션 대응전략 논의 현황	26
03 젠트리피케이션의 원인 분석	30

젠트리피케이션의 개념과 대응 방향

1. 이론적 흐름

1) 젠트리피케이션 개념의 등장

- 젠트리피케이션은 1964년 영국의 사회학자 Ruth Glass가 「London: aspects of change」(1964)에서 처음 주장한 이래 1970년대 후반부터 활발히 논의되어 왔음
 - Glass는 이 용어를 런던 Islington 지역에서 발생한 새로운 중간 계층의 침입, 도시 건축환경의 재활성화, 이에 따른 노동자 계층의 비자발적 이주(displacement)를 설명하기 위해 도입하였음
- 젠트리피케이션 현상은 제2차 세계대전 후 1950년대부터 보스턴, 런던, 워싱턴, 뉴욕과 같은 현대 자본주의 도시들에서 발생하기 시작 (Lees et al., 2008)
 - 제2차 세계대전 후 급속히 성장한 대도시들이 후기 산업도시(post-industrial city) 국면으로 접어들면서 교외화(suburbanization)를 동반한 도심지역의 뚜렷한 쇠퇴 현상 발생 (Jackson, 1985)
 - 그러자 쇠퇴한 도심지역에 새로운 계층(gentrifier)이 유입되었는데, 이들은 주로 높은 교육수준을 가진 젊은 세대이며 전문직종에 종사하는 비교적 중상위 계층이었음
 - 젠트리피어들은 다양한 문화적 수요를 갖고 있으며 더 높은 주거비용 및 생활 비용을 감당할 수 있는 계층으로, 더 나은 수준의 도시기반시설 및 생활 편의시설을 원함
 - 이에 따라 해당 지역의 공공시설 및 민간 상점들이 업그레이드되고, 이렇게 개선된 환경은 또 다른 젠트리피어들을 유인하는 순환구조를 가지게 됨 (Naegler, 2012)

2) 젠트리피케이션 현상

- 해외에서는 1970년대와 1980년대를 거치면서 젠트리피케이션 현상에 대한 정의가 자리잡기 시작하였음 (Clay, 1979; Smith, 1979; Lees et al., 2008)
 - 초기에는 housing filtering 과정으로 이해되어, 도심지에 거주하던 주민들이 건물이 노후화됨에 따라 삶의 질 향상을 위해 교외로 이동하고 나면 그보다 저소득층이 대신 그 자리를 채우는 형태로 이해되어 왔음
 - 이러한 교외화 현상은 교통수단의 발달, 가족 구성의 변화(핵가족화), 도시 외곽에 새로 지어지는 좋은 주거환경 및 기반시설(공공시설, 도로, 학교 등)에 대한 욕구 등으로 발생했으며 도심의 쇠퇴를 더욱 가속화시켰음
 - 이에 따라 중·상위 계층이 떠난 도심지역은 버려진 주택들, 범죄, 질병, 실업, 주거지 격리, 최저주거수준 이하의 주택들, 교육여건 악화 등의 총체적인 문제점을 나타내며 슬럼(slum)이라 게토(ghetto)로 전락하였음
- 이런 상황에서 저렴한 주거비용과 다양한 문화를 선호하는 젊은 맞벌이 부부들(더 이상 가구주의 직장 가까이 거주할 필요가 없어 주거 이전의 자유가 많아진 가구들)이 도시 중심지의 여건을 저렴한 비용으로 누리하고자 다시 도시로 돌아오기 시작하였음(back to the city) (Smith, 1979)
 - 이러한 개척자들(pioneers)은 기술과 시간을 가진 디자인 전문가 또는 예술가들로 많은 이들이 더 높은 교육수준을 가진 젊은 백인 계층이었으며, 지역의 재활성화를 주도할 능력을 갖추고 있었음
- 젠트리파이어들이 유입되면서 그 지역의 기반시설이 개선되고 문화적 다양성이 나타나는 등 그들보다 더 상위 계층들에게 매력적인 곳으로 변하기 시작
 - 젠트리파이어들의 지역 개발로 지가와 임대료 상승이 수반되어 그 지역에 거주하던 노동자 계층의 비자발적 이주(displacement)가 발생
- 즉, 젠트리피케이션의 발생은 도심지의 물리적 환경변화(기반시설의 및 건축물의 외관 개선 등)과 더불어 인구 구성의 변화, 임대주택의 자가소유화, 공공 공간의 사유화 증대 등의 현상을 가져왔음 (Naegler, 2012; Lees et al., 2008)
 - 이 내용은 젠트리피케이션 현상을 요약하여 설명하는 고전적인(classical) 서구

의 이론으로, 현재 전 세계적으로 다양한 방식과 양상으로 전개되고 있는 젠트리피케이션 현상을 모두 설명하지는 못함¹⁾

3) 젠트리피케이션의 발생 원인

(1) 소비 측면의 이론

- 소비 측면의 이론(consumption-side theory)²⁾에 따르면, 젠트리피케이션은 본질적으로 도시 공간에서 발생하는 계층 변화의 과정임 (Ley 1996)
 - 대표적 학자인 David Ley(1996)에 따르면, 예술가와 같은 창조적 계층(creative class)이 새로운 중간계층(new middle class)을 형성하여 도시 공간을 점유해가는 계층 변화의 시각으로 바라보았음
 - 논란과 비판이 있긴 하지만, 일부 학자들은 여피(yuppies)들의 유입과 젠트리피케이션을 연관지어 설명하기도 하였음 (Short 1989)
- 산업사회에서 후기 산업사회로 이행해가는 과정에서 중간 계층 소비자들의 문화적 가치와 주거 선호도 변화가 사회·공간적으로 반영된 현상으로 간주
 - 따라서 젠트리피케이션 과정을 발생시키는 동인(driving force)으로 후기 산업화(post-industrialization)³⁾와 전문화(professionalization)⁴⁾에 초점을 맞춤
 - 제조업으로부터 서비스업으로 산업구조가 변화하는 후기 산업사회에서는 직업의 변화도 수반되므로, 도시의 블루칼라 노동자들이 화이트칼라 전문 기술직으로 대체되는 현상으로 설명
 - 따라서 서비스업 종사자들이 새로운 중산층이 되어 도심지로 진입한다고 보았음
- 소비 측면의 이론에서 젠트리피케이션은 저소득층이 거주하던 도심지로 중산층이 이주하여 저소득층이 떠나게 되며, 그 결과 지역의 계층구조가 변화하는 상황으로 정의됨 (Beauregard 1986; Ley 1996; Brown-Saracino 2010)

1) 따라서 우리나라의 현실에 적용 가능한 부분도 있는 반면, 적용하기 어려운 부분도 존재함

2) 수요 측면의 이론(demand-side theory)라고도 불림

3) Ley 1996.

4) Hamnett 1991.

- 따라서 노동자 계층이 중·상위 소득을 가진 전문직에 의해 거주지에서 밀려나는 현상(diaplacement)에 초점을 맞추고 있음
 - 즉 물리적 건축물이나 주택의 변화보다는 젠트리피케이션을 발생시키는 ‘주체(agent)’-젠트리파이어(gentrifier)라고 불리는-에 더 관심이 있음 (Redfern 2003)
- 소비 측면의 이론이 젠트리피케이션 현상의 원인을 지나치게 단순화하여 그 부작용에 대한 관심을 돌려놓는다는 비판도 존재함 (Lees et al. 2008)

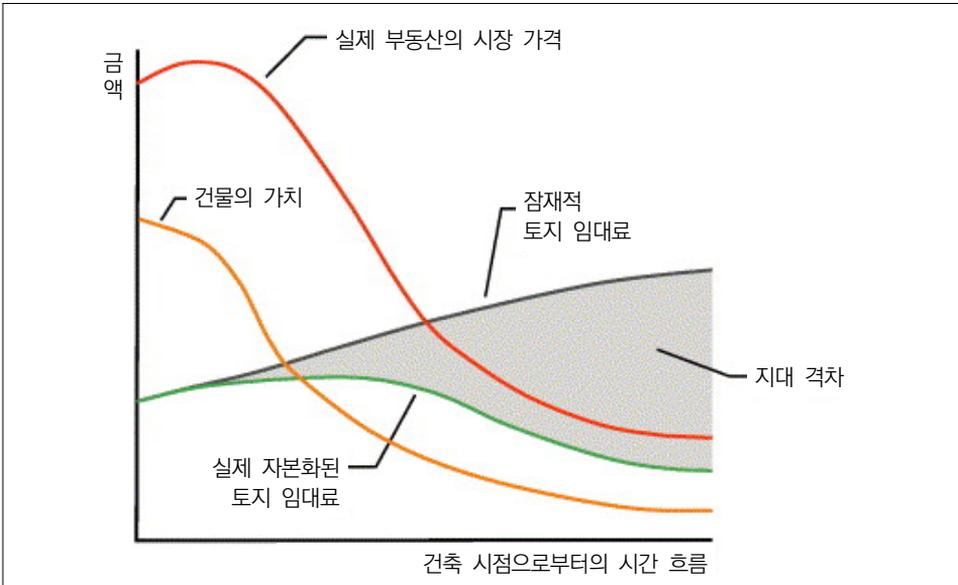
(2) 생산 측면의 이론

- 생산 측면의 이론(production-side theory)⁵⁾에서는 젠트리피케이션이 단순히 도심지에서 상위 계층이 하위계층을 대체하는 것으로 설명할 수 없다고 주장하면서 후기 산업사회로 변화하는 산업 구조의 변화가 주요 원인이라고 주장함 (Smith 1979)
- 수요측면 이론은 사회 문화적 취향이나 선호 등에 초점을 맞추고 있는 반면 소비자 선택이나 주택 필터링 과정과 같은 경제적인 요인을 강조함
 - 즉, 자본주의 시장에서 자본의 역할이 주요 원인이라고 보며, 사람보다는 자본의 도시 회귀 운동(back-to-the city movement)이라고 주장함
- 생산 측면 이론을 설명하는 주요 이론은 Neil Smith(1979)의 임대료 격차 이론(rent gap theory)임
- 임대료 격차 이론에서는 잠재적 토지 임대료(potential ground rent)와 실제로 자본화된 토지 임대료(capitalized ground rent) 사이의 격차가 젠트리피케이션 발생의 주요 원인이라고 설명함
 - 잠재적 토지 임대료는 최고 최선의 토지이용을 가정했을 때 최대한 얻을 수 있는 임대료로써, 정상적인 부동산 시장에서는 대부분 꾸준히 상승하며 토지와 그 주변 구조물을 이용함에 있어서 최대의 이윤을 얻을 수 있는 금액을 나타냄

5) 공급 측면의 이론(supply-side theory)라고도 불림

- 반면, 실제로 자본화된 토지 임대료는 현재의 토지이용에 대해 토지 소유주가 받아야 할 실제 임대료로써, 토지의 이용 행위와 결합되어 산정되기 때문에 시간이 지남에 따라 유지관리비용으로 인해 낮아지는 추세를 보임⁶⁾

그림 2-1 임대료 격차 이론



출처: Smith 1979: 544를 바탕으로 재구성

- 자본주의 시장에서 사적 주체들은 자신들의 이익을 극대화하려는 속성을 가지고 있기 때문에, 시간이 흐름에 따라 커지는 지대 격차는 건물에 대한 투자를 철회시키게 되며(교외화) 이에 따라 쇠퇴하는 도심의 건물들은 지대 격차를 더욱 벌어지도록 만드는 순환구조를 형성함
- 자본을 투자하여 개발하는 것이 더 많은 이익을 가져올 만큼 지대 격차가 충분히 커지면, 새로운 투자가 시작되어 해당 지역을 재생시키고 기반시설을 개선시키는 등 토지 및 주택시장의 여러 주체들에 의해 젠트리피케이션이 시작됨

6) 실제로 자본화된 토지 임대료는 해당 부동산(건물 포함)의 총 임대료 내에 포함되기 때문에 겉으로 잘 드러나지 않으며, 토지 소유주가 직접 그 토지에 건물을 지어 거주하거나 이용하는 경우에는 해당 부동산을 판매할 때 현실화되는 임대료이다.

- 젠트리피케이션이 시작되어 잠재적 토지 임대료가 자본화되면 임대료 격차는 감소하고, 또 다른 쇠퇴와 재투자의 순환이 발생함
 - 이러한 임대료 격차는 어느 한 개인의 의사결정보다는 지역 수준에서 집단적인 사회적 활동(collective social action)으로 인해 발생함
- 그러나, 임대료 격차 이론도 전 세계적으로 많은 예외적 사례가 존재하고, 젠트리피케이션으로 인한 재생산과 소비의 역할을 과소평가하며 이상적인 조건을 가정한 이론이라는 비판을 받음 (Beauregard 1986)

(3) 두 이론의 통합

- 소비와 생산 측면 이론⁷⁾에 대한 비판을 토대로 두 이론 모두 젠트리피케이션의 일부분만을 살펴보고 있으므로, 통합적 관점이 필요하다는 주장이 제기됨 (Hamnett 1991; Clark 1992; Lees 1994)
- Hamnett(1991)이 주장하는 젠트리피케이션의 발생의 네가지 조건은 젠트리피케이션을 위한 적합한 지역, 잠재적 젠트리피어들의 공급, 매력적인 도심지의 존재, 서비스업 종사자들의 도심에 거주하고 싶은 문화적 기호임
 - 그렇지만 그는 임대료 격차와 중심지에 대한 새로운 중산층의 선호도가 결합될 때에만 젠트리피케이션이 발생하며 잠재적 젠트리피어의 존재가 더 중요하다고 주장하여 소비 측면의 이론에 치우친 주장이라는 비판을 받음
 - Clark(1992)은 상호보충성(complementarity)이라는 개념으로 소비와 생산 측면의 이론을 통합하고자 하여 두 이론의 설명을 모두 인정하였음
 - Lees(1994)에 따르면, 두 가지 이론은 동전의 양면과 같아서, 같은 현상을 서로 다른 관점으로 보는 두 이론을 함께 고려해야 다양한 젠트리피케이션 현상을 설명할 수 있다고 하였음
 - Wyly & Hammel(1999)은 세계 경제위기 이후 다시 나타나고 있는 젠트리피케이션 현상의 주요 특징에는 계층의 재편성과 자본의 재투자가 모두 포함된다고 주장

7) 문화(culture)와 경제(economics) 측면의 이론이라고도 함(Lees 2000)

4) 젠트리피케이션에 대한 다양한 논의 및 정의

(1) 젠트리피케이션과 관련된 흐름

- 세계 경제위기 이후인 1990년대 초반에 전 세계적으로 젠트리피케이션 현상이 멈추었다고 주장하면서 젠트리피케이션 이후(post-gentrification era)를 언급하는 학자들이 등장하였음 (Bourne 1993)
 - 그러나 1990년대 말 세계적 경제위기가 끝나면서 젠트리피케이션에 대한 재평가와 함께 다시 관심이 높아졌음 (Lees 2000)
 - 젠트리피케이션에 대한 소비 측면 이론, 생산 측면 이론, 두 이론의 통합을 넘어서서 젠트리피케이션의 발생 원인에 대한 소모적이고 끝나지 않는 논쟁보다는 현재 발생하고 있는 현상에 대한 다양한 접근이 필요하다는 주장이 힘을 얻으면서 연구의 양상도 변화하였음
- 젠트리피케이션에 대한 저항(resistance)
 - 젠트리피케이션은 경제적 이유(생산 측면 이론)이나 인구 구성의 변화(소비 측면 이론)에 의해 공간을 변화시킬 뿐만 아니라 지역의 정체성, 생활양식, 상태에도 변화를 초래하여 기존 주민들의 저항을 야기함 (Redfern 2003)
 - 기존 주민들을 배제한 개발, 공동체에 대한 소속감을 빼앗는 현상 등을 통한 최종 승자는 경제적·문화적으로 더 풍족한 젠트리파이어들이므로 저항을 발생시킴
 - 전 세계적으로 수많은 지역 단위의 시민조직들(grass roots groups)의 저항이 이곳저곳에서 발생하고 있는데, 이것은 젠트리피케이션이 더 부유한 계층의 이익을 위해 토지를 사용하는 것이기 때문임 (Lees et al. 2016)
- 공공 자금의 투자가 젠트리피케이션을 발생시킴 (Brown-Saracino 2010; Hamnett 2003)
 - 젠트리파이어들의 유입은 공공부문의 투자를 수반하는데, 이는 지자체들이 그들의 수요에 맞도록 지역의 인프라를 개선시켜주므로 젠트리피케이션을 전후로 공공 투자가 발생함

- 젠트리피케이션은 더 높은 교육수준의 부유한 계층이 유입되므로 인구구성의 급격한 변화를 수반하며, 그들에게 맞도록 주택의 가격이 상승하고 도시의 인프라가 개선됨

(2) 다양한 개념의 등장

- 젠트리피케이션이 발생하는 지리적 위치에 관심을 가지면서 비도시지역의 젠트리피케이션(rural gentrification)이 등장함 (Darling 2005; Ghose 2004)
 - 주로 젠트리피케이션 현상이 도시지역에서 발생되었으나 미국과 영국의 비도시 지역에서 주민 계층의 변화, 주택 구성의 변화와 함께 농업과 관련된 자본의 축적 현상이 목격되었음
 - Smith & Phillips(2001)는 녹지 지역에 필요한 젠트리피커에 대해 관심을 가지고 ‘greentrification’이라는 용어를 사용하였고, Smith & Graves(2005)는 범위와 내용면에서 전통적인 대도시 내부의 젠트리피케이션과 차이가 있지만 중소규모 도시나 접경지대에서의 젠트리피케이션도 존재한다고 주장하였음
- 캐나다의 밴쿠버, 영국의 뉴캐슬과 런던 사례에서 신축 젠트리피케이션(new-build gentrification)이라는 개념이 소개되었음 (Lees et al. 2008)
 - 빈 땅에서 신규로 개발이 발생할 경우 젠트리피케이션으로 볼 것인가에 대해 논란이 있으나 새로 이주해 들어오는 사람들이 새로운 중간 계층이고 황폐했던 지역에 자본도 재투자되는 것이므로 이러한 개념을 주장
 - 기존 주민들의 비자발적 이주(displacement)가 쟁점이 되었으나, 신축 젠트리피케이션을 주장하는 학자들은 간접적⁸⁾·사회문화적으로 그런 현상이 발생한다고 설명하였음
 - 그러나 직접적으로 거주민들의 이주가 발생하지 않았고, 개인들이 낡은 건축물 등을 개선하는 행위가 없었기 때문에 궁극적으로 신규 개발은 삶의 다른 형태일 뿐이라는 주장도 있음 (Davidson & Lees 2005)
- 슈퍼 젠트리피케이션(super-gentrification)은 이미 젠트리피케이션이 발생한 지

8) 주변지역의 주택가격 상승을 가져와 주변 지역 주민들의 비자발적 이주를 야기함

역에 더 상위 계층의 젠트리파이어 또는 다국적 자본들이 들어와 점령하는 현상을 말함

- 여기에서 새로 들어오는 젠트리파이어들은 주로 다국적 금융기관 종사자나 금융 및 자산 투자자들이 주로 유입되는 경우가 많아 ‘financification’ 이라고도 불리며, 이러한 현상들은 금융업이 고도로 발달한 세계적 대도시인 런던, 뉴욕 등에서 주로 발생함 (Lees 2003)
- 슈퍼 젠트리파이어들은 1세대 젠트리파이어들이 일구어 왔던 역사성, 장소성, 맥락성 등의 가치에 대해 무관심하며 기존의 커뮤니티를 분열시키기도 하여 이런 지역에서는 기존의 1세대 젠트리파이어들과 슈퍼 젠트리파이어들간의 갈등이 상존함
- 슈퍼 젠트리피케이션은 주거지역 뿐만 아니라 상업 지역에서도 발생하고 있으며, 젠트리피케이션 과정이 단일한 소득집단이나 특정한 사회 계층들 사이에서만 발생하는 것이 아니라 다양한 집단이나 계층에서 복합적으로 발생함을 나타내줌 (Podagrosi et al. 2011)

(3) 젠트리피케이션의 영향

□ 젠트리피케이션의 비용과 편익은 어떤 이해관계자를 중심으로 보느냐에 따라 달라질 수 있음 (Lang 1982)

- 예를 들어 부동산 가격의 상승은 주택 소유자에게는 긍정적이지만 그들보다 가난한 임차인들에게는 부정적인 것이며, 같은 주택 소유자라도 가격 상승으로 인한 재산세 증가는 상대적으로 가난한 주택 소유자에게 더 큰 부담으로 다가옴
- 이와 마찬가지로 어떤 지역이 젠트리피케이션으로 부동산 가격이 상승하면 주변 지역도 ‘price-shadowing effects’ 로 인해 덩달아 가격이 상승하는 현상이 발생하거나, 반대로 주변 지역의 평판에 악영향을 미칠 수도 있음

표 2-1 젠트리피케이션의 영향

긍정적 영향	부정적 영향
	임대료 상승으로 인한 비자발적 이주
쇠퇴하는 지역의 안정화	지역사회의 분노와 갈등 유발
	비자발적 이주의 우려로 인한 2차적 심리적 비용
부동산 가치 상승	저렴주택의 감소
	지속가능하지 않은 투기적 부동산 가격 상승
	지방정부가 제공하는 서비스 비용 증가
빈집 감소	홈리스 발생 우려
지자체의 세수 증대	중상계층의 로비로 인한 지자체의 지출 증가
지역의 개발이 촉진됨	상업/산업의 비자발적 이주 발생
교외지역의 스프롤 감소	주변 낙후지역으로의 비자발적 이주로 인한 주택공급 압력 증대
정부의 보조를 통한 부동산의 재활성화	임대료 상승으로 인한 공실률 증가 및 인구와 상점 감소
사회적 혼합 촉진	지역의 다양성 상실 (부유한 계도 형성)

출처: Atkinson 2004를 바탕으로 재구성

- 젠트리피케이션의 긍정적인 영향은 주로 정책 결정자나 부동산 소유자의 입장에서 바라보았을 때 주장할 수 있음
 - 지자체의 입장에서는 쇠퇴하는 지역이 안정화되고 부동산 가치가 상승하면 지자체의 세수가 증대되고 지역의 개발이 촉진되며, 교외지역으로의 무질서한 도시 확산도 감소하고 사회적 혼합도 이루어질 수 있다는 긍정적인 측면이 부각됨
 - 유사한 이유로 부동산 소유자의 입장에서는 젠트리피케이션이 발생하여 공공투자 등으로 기반시설이 개선되고 지역의 이미지가 좋아지면 자신의 자산가치가 상승하는 큰 이익을 얻게 됨
- 그러나 이러한 긍정적인 영향들은 동전의 양면과 같아서 더 많은 사람들에게는 부정적인 영향으로 다가오게 됨
 - 가장 뚜렷하고 주목받는 부정적 영향은 임대료 상승으로 인한 원주민의 비자발적인 이주(displacement) 문제로, 이주가 발생하기 전에도 쫓겨날 것을 우려하는 심리적 비용을 치러야 하며 이로 인해 지역의 갈등과 젠트리피케이션에 대한 저항 등의 문제도 야기됨
 - 저렴한 주택이 감소하는 현상도 지역 주민들의 생활에 가처분소득을 감소시키

거나 비자발적 이주를 야기하며, 이주조차 할 수 없는 저소득층이 홈리스로 전락하고 건물의 공실률이 늘어나는 등 지역 사회의 문제로 연결되기도 함

- 새로 들어오는 젠트리파이어들의 요구로 인해 지자체의 기반시설 개선 및 관리 등의 지출이 증가하며, 급격한 부동산 가격 상승은 투기를 유발하여 오히려 지역이 쇠퇴하는 경우도 발생
- 주변 지역의 부동산 가격도 영향을 받아 합당한 이유 없이 동반 상승시키고 젠트리피케이션이 발생한 지역의 원주민이 주변 지역으로 이주함에 따라 그 지역의 주택공급 압력도 높아짐
- 거대자본이 지역을 점령하여 문화적으로도 다양성이 상실되어 거리의 풍경과 상점 등도 획일화되는 현상 발생

□ 젠트리피케이션이 긍정적인 현상인지 부정적인 현상인지에 대해서는 이견이 존재하지만, 젠트리피케이션을 부정적인 현상으로 바라보는 학자들이 더 많음 (Lees et al. 2008)

- 긍정적인 측면을 강조하는 사람들은 주로 사회적 혼합(social mix), 지역의 안정화 등을 목표로 하는 정책 결정자들이며, 다양성과 익명성을 갖춘 도심지를 해방적 공간(emancipatory space)으로 선호하는 개척자 젠트리파이어들(pioneer gentrifiers)⁹⁾의 선호와도 연결됨
- 그러나 대다수의 학자들은 젠트리피케이션이 직접적 혹은 간접적인 비자발적 이주현상을 발생시키고, 저렴주택의 감소, 공동체의 분열과 갈등을 조장하는 등 부정적 영향들이 더 크며, 자본에 의한 공간 침탈(전용) 과정으로 바라보는 등 부정적인 현상으로 간주하고 있음

(4) 젠트리피케이션의 정의

□ 최근의 젠트리피케이션 관련 연구의 경향을 살펴보면, 복잡하고 다양한 형태로 발생하여 단순명료하게 기술하기 어려운 젠트리피케이션의 정의에 대해 합의를 이루거나(grand coherent picture) 젠트리피케이션의 원인이 무엇인지 규명하기 위한

9) 전통적 가정의 영역에 속하지 않는 레즈비언, 게이 등의 성 소수자들

노력을 기울이기보다는 젠트리피케이션의 결과들에 대해 살펴보는 방향으로 이루어지고 있음 (Lees et al. 2008)

- 또한, 전 세계적으로 지역과 상황에 따라 다양하게 나타나는 젠트리피케이션 현상을 서구의 기준에 맞추어 평가하는 것은 적절하지 않으므로, 개별 사례의 특수성을 반영하여 살펴보려는 시도가 있음 (Lees et al. 2016)¹⁰⁾
- 기본적으로 젠트리피케이션의 정의는 각 지역의 상황에 따라, 사람과 장소간의 변화하는 관계에 대해 목적에 맞게(fit for purpose) 사용되는 특징을 가짐 (Butler 2007)

표 2-2 젠트리피케이션의 정의

학 자	젠트리피케이션의 정의
Smith (1979)	도시로 돌아가자는 운동이며, 사람보다는 자본의 이동에 주목함 (생산측면 이론의 관점)
Davidson (2011)	개인과 사회집단, 지역의 정체성과 지역의 재건축, 계층간 갈등과 비자발적 이주를 포함하는 거시적 사회 변화를 나타내는 계층적 변화 과정
Nevárez (2012)	주로 도시 내부에서 버려지거나 방치된 주택과 공공 공간이 개선되는 것

□ 젠트리피케이션은 혼란스럽고 복잡한 개념이며, 이것을 정의하는 것은 매우 어려운 일이라는 것은 많은 학자들에 의해 지적되어 왔음 (Beauregard 1986; Rose 1984; Davidson 2011)

- 대표적으로 Freeman (2005)은 젠트리피케이션이 빈곤의 집중을 해소하고 주거 만족도를 높여서 이주율을 낮추는 긍정적인 현상이며 젠트리피케이션과 비자발적 이주 간에도 상관관계가 없다고 주장하였음

□ 본 연구에서는 서구의 젠트리피케이션 관련 주요 연구들이 밝히고 있는 공통점들을 주로 반영하여 다음과 같이 젠트리피케이션을 폭넓게 정의¹¹⁾한 후 우리나라 사례를 살펴보기로 함¹²⁾

10) Lees et al.(2016)은 아시아, 아프리카, 남아메리카 등의 Global South 지역의 사례들을 살펴보았으며, 이러한 현상들을 설명하기 위해 슬럼 젠트리피케이션(slum gentrification), 메가 젠트리피케이션(mega-gentrification) 등의 비교적 새로운 용어들도 등장하였다.

11) Clark(2005)는 젠트리피케이션에 대해 광범위하게 정의하는 것이 개념의 혼란을 줄이고 다양한 상황에서 발생하는 젠트리피케이션의 개별적 특수 상황에 대해 더 효과적으로 살펴볼 수 있다고 주장한다.

- 먼저 젠트리피케이션은 단순히 ‘쫓겨남(displacement)’ 만을 의미하는 단어가 아니라 지역의 사회경제적 변화를 종합적으로 포함하는 ‘현상(phenomenon)’ 이며 ‘과정(process)’ 으로 파악
- 이러한 관점에서는 젠트리피케이션에 대해 단순히 찬반 입장을 갖기보다는 장 단점을 파악하여 부작용을 최소화하는 방향으로 대응하는 것이 바람직함
- 젠트리피케이션은 어떤 지역이 주변지역보다 빠른 속도로 변화를 겪게 되는 현상으로, 이 변화는 이전보다 부유한 계층의 주민(상인)들이 들어오면서 자본도 같이 유입되어 물리적 환경의 개선이 이루어지며 이에 따라 기존 주민(상인)들이 비자발적으로 다른 곳으로 이주하게 되는 현상으로 정의함

5) 우리나라의 젠트리피케이션

- 지금까지는 젠트리피케이션에 대한 연구의 역사가 오래된 서구의 이론과 연구 결과 들을 중심으로 살펴보았으나, 여기에서는 최근 우리나라에서 주목받고 있는 젠트리피케이션이란 무엇이고, 그런 현상들이 왜 서구에서 들어온 용어인 ‘젠트리피케이션’ 이라고 불리게 되었는지에 대해 고찰하도록 함
- 1970~80년대의 철거재개발, 1990년대의 신도시 개발, 2000년대의 뉴타운 개발 등을 살펴볼 때 그동안의 한국의 젠트리피케이션은 정부 주도로 주택 공급을 목적으로 이루어졌다는 점에서 서구의 과정과 차이가 있었음 (Ha 2015)
 - 우리나라의 재개발·재건축 방식은 주로 철거재개발 방식으로 이루어져 기존 세입자와 자가 거주자 모두를 한번에 다른 이주토록 하였으며, 개발이 끝난 후의 원주민 재정착률이 높지 않았음
 - 따라서 1970년대 이후 서울과 강남에서 발생한 재개발, 재건축 등으로 가난한 기존 세입자와 영세한 주택 소유자들, 상가의 세입자 등이 밀려나는 현상이 발생했다고 할 수 있으며, 주변 지역의 부동산 가격을 상승시키고 이로 인한 퇴거¹³⁾도 발생시켰으므로 신축 젠트리피케이션의 일환으로 볼 수 있음 (김필호

12) 이선영(2016)에 의하면 서구의 젠트리피케이션 개념과 이론으로 한국 도시 상황을 끼워맞춰 설명하는 것이 아닌지, 정치적으로 이용되는 용어는 아닌지에 대한 우려를 나타내고 있으므로, 본 연구에서는 서구의 이론적 논의를 최대한 광범위하게 해석하고 적용하여 우리나라의 사례를 살펴보기로 한다.

2015; Shin & Kim 2016)

- 이러한 개발연대에 살았던 사람들은 개발에 따라 이곳저곳으로 옮겨다녀야만 했고, 자신이 살고 있는 장소에 대한 애착을 갖기 어려운 구조에 처해 있었음 (신현준, 이기웅 2016)

□ 최근 우리나라에서 급격히 언급이 늘어나고 있는 젠트리피케이션은 주로 2000년대 후반 이후에 발생하고 있는 현상으로 서구의 상업 젠트리피케이션(commercial gentrification) 또는 관광 젠트리피케이션(tourism gentrification)과 유사함 (이선영 2016)

- 상업 젠트리피케이션은 상업 지역 또는 상업 건물에서 발생하는 현상으로, 젠트리피케이션이 발생함에 따라 새로 유입되는 중상 계층의 선호에 맞는 상업시설들이 들어서면서 거리의 분위기가 바뀌는 현상을 말함
- 관광 젠트리피케이션은 최근 Airbnb(Airbed and Breakfast)와 같은 숙박 공유 서비스의 확산과 밀접한 연관이 있는데, 건물주들이 지역 주민들에게 장기로 임대해주는 것보다는 단기적으로 관광객들에게 임대해 주는 것을 선호하면서 기존 주민들이 밀려나는 현상으로 우리나라의 북촌, 네덜란드의 암스테르담 같은 도시가 대표적 사례 (김세용 2016)
- 이런 관점에서 우리나라의 상업 젠트리피케이션의 문제는 주거 세입자들이 쫓겨나고 그 자리에 상업시설들이 들어오는 경우가 늘어나면서 주민 숫자의 감소를 가져오는 주거지의 상업화 문제와 밀접하게 연관됨 (박태원 외 2016; 김경민 2016)
- 최근 들어 상업공간에서 젠트리피케이션의 부작용이 발생하는 지역들이 증가하면서 이런 지역들의 현상을 분석하고 문제를 제기한 실증분석 연구들이 많이 등장하고 있음 (신현준, 이기웅 2016; 김봉원 외 2010; 이재민, 김진희 2016)

□ 우리나라에서는 슈퍼 젠트리피케이션의 특성도 드러나고 있음

- 앞에서 살펴보았듯이 슈퍼 젠트리피케이션은 기존의 젠트리파이어보다 더 상위 계층의 젠트리파이어 또는 다국적 자본들이 유입되어 기존의 젠트리파이어들조

13) 간접적 비자발적 이주(displacement)

차 밀려나는 현상¹⁴⁾으로 상업시설도 대형 프랜차이즈나 대형 자본들로 대체되어 지역의 문화적 독특성까지도 상실하도록 만드는 현상을 의미함

- 슈퍼 젠트리파이어는 해당 지역의 장소성이나 공동체와는 아무런 유대관계 없이 화려한 거주공간에 거주하는 특징을 보이며, 신현준(2016a)에 의하면 ‘한남동’이 연예계와 스포츠계의 명망있는 셀러브리티들이 건물을 매입하고 시세 차익을 얻고 있는 대표적 사례지역임

□ 따라서 최근 논의되고 있는 우리나라의 젠트리피케이션은 쇠퇴했던 지역의 활성화에 기여한 초기의 비교적 영세한 젠트리파이어들이 밀려나는 독특한 양상을 보이고 있음

- 서울의 경우 서촌·홍대·가로수길·한남동 등의 지역에서 젠트리피케이션 현상이 관찰되고 있으며, 낙후되었던 지역을 활성화시킨 주체들이 그 지역이 유명해지고 임대료가 상승하면서 밀려나게 되는 현상을 보이고 있음 (신현준, 이기웅 2016)
- 이 때 외부의 자본이 유입되면서 변화를 주도한 사람들이 마땅한 혜택을 누리지 못하고 쫓겨나게 되었으며, 지역 활성화에 별다른 역할을 하지 않았던 건물주들로 대표되는 부동산 소유자들이 이익을 전유하는 문제점이 나타나게 되었음
- 이것은 재개발이나 도시재생에서도 공통적으로 발생하는 것으로, 지역에서 생산된 가치가 지역 내에서 재투자됨으로써 순환되지 못하고 외부 투자자나 (지역에서는 외부인이라고 할 수 있는) 건물주들에게 귀속되는 문제를 발생시킴
- 이런 문제점으로 인해 최근 언론에서 많이 소개되고 있는 임차인과 건물주간의 갈등과 같은 사회문제들이 발생하고 있음

14) 금융업 등으로 성공한 부유층이 중간계층 젠트리파이어까지도 쫓아냄 (김필호 2015)

2. 젠트리피케이션 대응전략 논의 현황

1) 해외의 대응전략 논의 현황

□ 해외 문헌에서 젠트리피케이션의 부정적 영향을 감소시키기 위한 대응 전략은 거주민들의 비자발적인 이주를 방지하기 위해 다음과 같이 세 가지 범주로 제시되고 있음

(1) 저렴한주택 공급

- 정부, 비영리단체, 지역사회 기반 조직들(community-based organizations)의 역할이 모두 필요하지만 정책 결정자의 관점에서는 정부의 역할이 가장 중요함
- 정부는 포용적 용도지역제(inclusionary zoning) 등을 활용해 민간부문의 저렴한 주택 공급 활성화를 촉진해야 하며, 원주민의 이탈을 막기 위해 저소득층의 임대주택 개량비용을 보조해 주어야 함 (Levy et al. 2007)
- 이외에도 정부의 역할은 저소득층 주거 지원을 위한 임대료 통제정책(rent control), 투기방지세(anti-speculation taxes), 퇴거방지(eviction control), 공공주택의 적정 자금조달(adequate financing of public housing) 등이 있음 (Bernt 2012)
- 결국 계획가나 정책 결정자의 역할은 사회적 약자들이 비자발적으로 이주하는 현상을 줄이기 위한 공공의 개입을 늘려야 한다고 주장 (Freeman 2005; Henig 1980)
- 그러나 Bridge et al. (2012)에 따르면 사회적 혼합(social mix) 정책은 불가능할뿐만 아니라 젠트리피케이션에 대한 대책이 되지 못한다고 주장

(2) 지역 자산의 형성(building community assets)

- 지역 자산(community assets)이란 예산이나 기반시설과 같은 물리적 자산 뿐만 아니라 소속감, 주민들간 네트워크의 질 등과 같은 비물리적 자산을 포함함

(Green & Haines 2015; Kretzmann & McKnight 1993)

- 주택 및 기타 필요를 충족하기 위해서는 개인의 자산 형성이 중요하므로 자산형성 지원사업(IDAs, Individual Development Accounts)과 같은 자활사업이나 자가소유율을 높일 수 있는 방법이 필요함
- 이와 같은 프로그램들의 성공을 위해서는 지방정부의 관여와 리더십이 매우 중요하며, 지역 공동체의 참여와 의사결정과정의 민주성 확보 등이 중요함 (Levy et al. 2007)
- 추가적으로 주민들의 주거 선택의 폭을 넓혀주는 민간 주택 공급의 증대가 필요하고, 공공 자산의 최대한 확보, 주민들에 대한 교육 등이 필요함 (Kennedy & Leonard 2001)

(3) 주택 시장에 새로운 대안 도입

- 지분제한형 조합주택(LEHCs: Limited-Equity Housing Co-operatives), 공동주택건축조합(MHA: Mutual Housing Association), 공동체토지신탁(CLTs: Community Land Trusts) 등 집합적 소유형태를 가지고 있어 시장으로부터 분리되어 있는 비영리 주택을 대안으로 제시 (Defilippis 2004)
- 시장으로부터 분리된 주택은 투자자금 철수나 가격 하락과 같은 위험으로부터 보호받을 수 있고, 이런 주택에 거주하는 사람들은 젠트리피케이션으로 인해 밀려나지 않을 수 있음
- 이런 형태의 주택들은 운영 형태에 따라 주민들의 참여를 촉진시키는 민주적 운영을 통해 갈등을 사전에 방지하여 지역사회의 무형적 자산을 형성하는 순기능도 포함

2) 국내 문헌에 나타나는 대응전략

- 우리나라에서는 최근 활발하게 이루어지고 있는 젠트리피케이션 관련 연구들에서 다양한 대응 전략들이 논의되고 있음

- 철학적으로는 도시 공간에 대한 권리(Right to the city) 차원에서, 공간을 소유한 사람에게만 배타적으로 권리가 존재하는 것이 아니라 그 공간을 사용하는 사람에게도 어느 정도의 권리가 존재함 (신현준 2016a)
- 또한 다양하고 복잡한 원인과 기제로 발생하는 젠트리피케이션의 특성상 지역의 상황과 역량에 따른 개별적인 접근이 필요함 (신현방 2016b)

(1) 도시계획적 전략

- 도시재생계획 또는 지구단위계획 수립 단계에서부터 주민들의 참여를 보장하고 주민협의체를 구성하는 등 활발한 주민참여를 통한 계획을 수립하고 시행하는 것이 필요함 (서순탁 2016; 김갑성 2016; 홍경구 2016)
- 현재 시행되고 있는 마을만들기 계획(community planning)의 핵심은 마을 단위의 적극적인 주민참여와 포럼을 통해 조직화된 공동체 활동을 하는 것임
- 지역에 제대로 뿌리박지 못하고 외부에서 유입된 어중간한 도시재생 정책은 도리어 젠트리피케이션의 촉매 역할을 할 것임 (신현방 2016a)
- 지자체는 젠트리피케이션에 대응한 성공사례와 실패사례에 대한 연구 결과를 확산하는 노력이 필요하며, 건물주들과 약정서를 작성하는 등 지역주민과의 대화와 참여를 보장하여 세입자 및 사용자가 민관협력의 주체로 등장하도록 해야 함 (김갑성 2016; 신현방 2016b)

(2) 규제를 통한 전략

- 중앙 및 지방정부가 젠트리피케이션으로 인한 사회적 비용과 갈등의 감소를 위해 시장에 대한 개입이 필요하다는 논리에 근거한 대응 전략
- (특정 지구를 설정하여) 임대료를 규제하거나 임대료 상승률을 제한하는 방법, 임차기간을 중장기적으로 보장해주는 방법, 영세 상인에 대한 임차료 보조 등 상가임대차 제도 개선이 필요함 (서순탁 2016; 김갑성 2016; 신현방 2016b)
- 이러한 제도적 장치를 통해 임차인을 보호할 뿐만 아니라 주거 세입자의 안정적 지역 거주를 보장하여 지역의 상업화 속도를 늦추는 것이 필요 (김경민 2016)

- 도시공간의 공공성을 확보하여 지대이익의 사유화를 방지하기 위해 개발이익의 적절한 환수 등 부동산 투기의 기회를 차단하기 위한 세밀한 장치를 설계해야 하며 정책적 기조 변화도 필요함

(3) 지역 공동체 중심의 전략

- 지역공동체와 함께하는 도시재생으로 사회적 기업이나 사회적 경제 관련 단체들의 지역에 기반을 둔 활동들이 젠트리피케이션의 진행 속도를 늦추며 부작용을 최소화한 것으로 나타나고 있는 등 지역공동체, 지역성, 지역 문화의 중요성을 강조 (김필호 2015; 신현준 2016b; 홍경구 2016)
- 지역 공동체를 중심으로 하는 전략들은 젠트리피케이션의 근본 원인이 토지나 부동산에 대한 사적 소유제에 있다고 보기 때문에 공간에 대한 공동 소유를 통한 젠트리피케이션의 부작용 완화에 초점을 맞추고, 이를 위한 지자체와 주민의 역할을 모색하고 있음
- 먼저 지자체는 직접 폐건물을 매입하여 직영하거나 일정 지분을 투자하여 권리를 행사하여 임대료 인상을 최소화하는 안심상가나 앵커시설을 형성하는 등 시장으로부터 자유로운 공간을 형성하기 위해 직접적으로 개입해야 한다고 주장 (김갑성 2016; 신현방 2016b)
- 공공과 민간이 공동으로 부동산 또는 자산의 소유권을 확보하기 위해 지자체와 주민이 협력하여 국민신탁(National Trust) 방식으로 소유하는 방안 제시 (김갑성 2016)
- 지역사회의 토지에 대한 지배력을 높여 지역 갈등을 사전적으로 방지하고 토지로부터 발생하는 이익의 사적 전유를 방지할 수 있으며 시장(market)으로부터 자유로운 공간을 형성할 수 있는 공동체 토지신탁(Community Land Trusts) 방식의 활용이 필요함 (서순탁 2016; 신현방 2015; 신현방 2016b)
- 민주적 멤버십에 의한 운영이 보장되는 주택협동조합이 주택을 공급하고 운영하며, 지역사회에서 사회적 기업 등의 주체가 주택을 스스로 건축하는 것이 필요 (서순탁 2016)

3. 젠트리피케이션의 원인 분석

- 젠트리피케이션의 원인에 대해서는 도시의 발달과정에서 필연적으로 겪게되는 현상이라거나 재개발·재건축 또는 도시재생사업으로 인한 원주민들의 밀려남, 권리금 등의 상가임대차 계약관계의 문제 등 다양한 분석들이 있음
 - Shin & Kim(2016)에 의하면, 1960년대 이후 서울의 재개발 과정을 통해 나타난 젠트리피케이션은 자본의 투기적 욕망(speculative desire)에 의해 이끌어져 왔다고 평가하고 있음
- 최근에는 젠트리피케이션의 원인이 토지 및 건물의 소유권을 중심으로 이루어지는 자본주의와 민주주의의 구조적 허점 때문이라는 지적이 증가하고 있음
 - 젠트리피케이션의 원인은 토지 및 건물의 소유권을 중심으로 이루어지는 부동산 시장의 개발과정에서 부동산 소유주가 토지나 건물의 가격 상승으로 인한 불로소득을 모두 가져가며 세입자나 임차상인들이 거주를 권리를 주장할 수 없었기 때문에 파약 (서순탁 2016; 신현방 2016b)
 - 많은 경우 건물주보다는 임차상인의 노력으로 상권이 활성화되어 사람들이 모이다보니 건물의 가격이나 임대료가 인위적으로 상승하고, 이러한 가격 상승분을 건물주나 건물을 인수한 외부 자본이 독점하여 지역내에서 생산된 가치가 내재화되지 못하는 문제점이 발생하고 있음
 - 토지 및 건물의 소유만으로 큰 이익을 남길 수 있다보니 젠트리피케이션의 원인이 부동산에 대한 자본투자, 부동산을 통한 이윤 창출 극대화 현상이라는 분석이 등장하며 (서순탁 2016; 신현방 2016b), 이것은 불완전한 자본주의와 민주주의에 대한 도전이라고 볼 수 있음 (김정후 2016)
- 보다 근본적인 젠트리피케이션의 원인인 토지, 건물 등 부동산의 사유형태 변화에 대한 실증적 분석 결과를 서울시에서 통계데이터를 근거로 발표하였음 (2016. 8)
 - 최근 10년간 (2006~2015년) 서울시에서 젠트리피케이션 발생지역인 연남, 상수, 경리단길, 이태원역 부근 건물의 주거지가 음식점 및 주점업으로 변화하는 상황을 살펴보면 다음과 같음

그림 2-2 서울시 젠트리피케이션 지역의 음식점 증가 현황



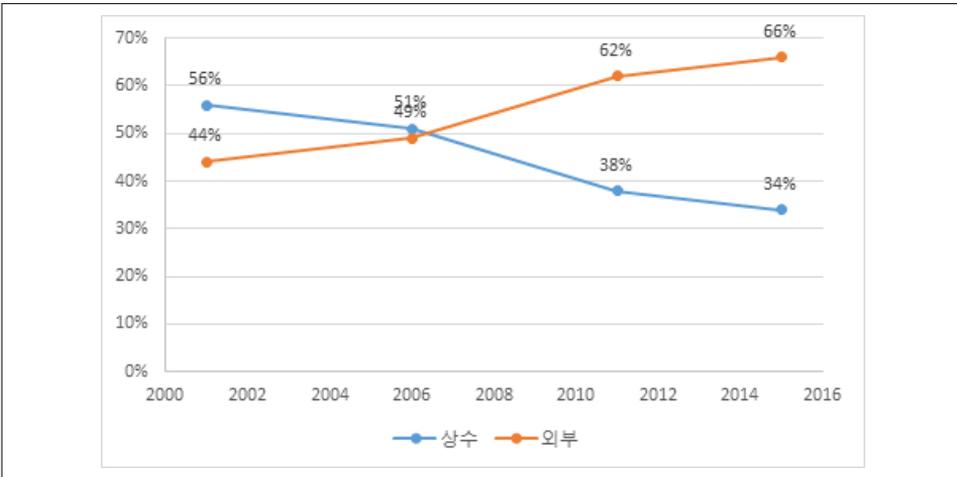
주: 음식점 현황은 노란색으로 표시

출처: 서울시 정보기획관. 2016.8. 젠트리피케이션 데이터 분석결과 보고, 5

- 사업체 종사자 수와 함께 분석한 결과 젠트리피케이션이 발생한 지역에서는 음식점이 증가하고 건축행위가 활성화되면서 주거공간이 물리적으로 감소하고 있다는 것을 알 수 있음
- 해당 지역들의 자가소유율 또한 경리단길은 27%, 상수는 17%, 연남은 34%, 이태원은 17%로 서울시 전체 41%와 비교해 낮은 수준이며 거주형태는 임차가 대다수를 차지하고 있음
- 따라서 젠트리피케이션이 발생한 지역에서는 주거지가 감소하고 주민들이 내몰리는 주거 젠트리피케이션 현상도 함께 발생한다고 할 수 있음

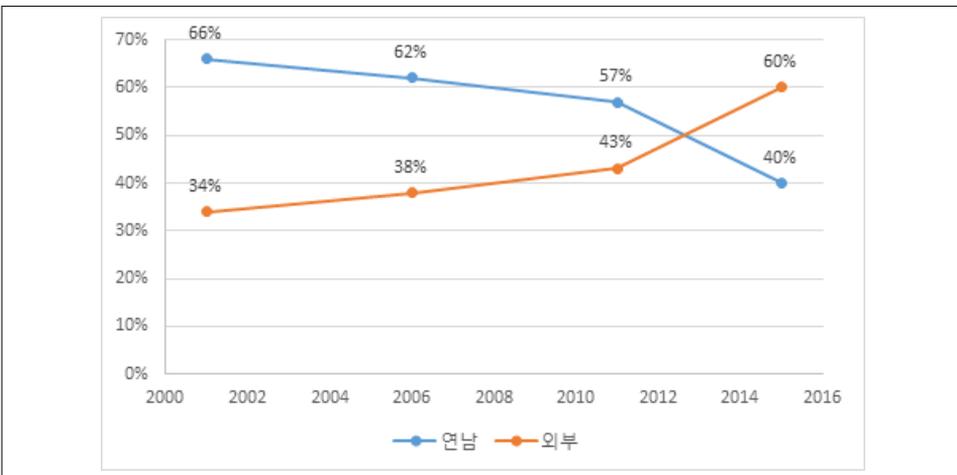
- 아래 그림은 상수 및 연남 지역에서 음식점을 운영하는 건물들의 외지인 소유 비율 변화와 근거당 설정금액 변화 추세를 보여줌

그림 2-3 상수 지역 음식점 운영 건물들의 소유형태 변화 추이 (2001-2015)



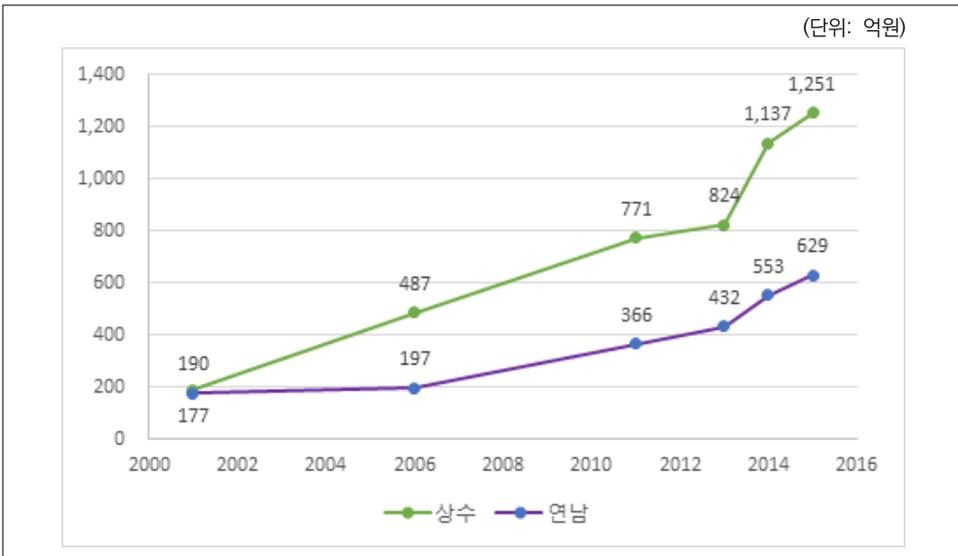
주: 파랑은 내부인 소유 비율, 빨강은 외지인 소유 비율
출처: 서울시 정보기획관 2016: 4를 바탕으로 재구성

그림 2-4 연남 지역 음식점 운영 건물들의 소유형태 변화 추이 (2001-2015)



주: 파랑은 내부인 소유 비율, 빨강은 외지인 소유 비율
출처: 서울시 정보기획관 2016: 4를 바탕으로 재구성

그림 2-5 상수·연남 지역 음식점 운영 건물들의 근저당 금액 변화 추이 (2001-2015)



주: 초록은 상수, 보라는 연남

출처: 서울시 정보기획관 2016: 4를 바탕으로 재구성

- 상수와 연남 지역 건물의 외지인 소유 비율이 급격히 증가하는 2010년 이후에 건물의 근저당 금액도 급격히 증가하는 현상은 젠트리피케이션 진행에 따라 외부의 (투기적) 자본이 급격히 해당 지역 내로 유입되고 있는 것을 보여줌
 - 서울시 정보기획관 (2016) 자료를 바탕으로 살펴보면, 토지 및 건물 등의 부동산 소유구조의 변화가 젠트리피케이션 발생의 결정적인 동인(動因)이 되고 있음을 실증적으로 알 수 있음
- 이론적 논의와 실증적 분석을 종합해보면 젠트리피케이션의 근본적인 원인은 토지의 소유권이 이용 및 사용권과 분리되지 않고 소수의 개인(또는 자본)에게 집중되어 있으며, 배타적인 재산권 행사가 보장되는 체제가 이미 확립되어 있는 상황에서 자본의 투기적 이동으로 볼 수 있음
- 특히 서울에서는 이러한 자본의 투기적 이동이 해당 지역 외부로부터 오는 경우에 젠트리피케이션이 발생하여 주거지가 상업 용도로 전환되면서 원주민들이 이탈하는 현상이 나타나고 있음

- 따라서 현재 이미 발생되고 있는 젠트리피케이션의 부작용 완화를 위한 임대료 통제나 상생협약 체결 등의 대책도 필요하지만, 더 근본적인 문제의 해결 또는 사전적 방지를 위해서는 지역 토지의 소유 구조를 변화시켜 지역에서 생산된 가치가 지역 내에서 순환할 수 있도록 하는 대책이 필요함

CHAPTER 3

국내외의 젠트리피케이션 대응 사례

01 우리나라의 젠트리피케이션 대응 사례 37

02 해외의 젠트리피케이션 대응 사례 47

국내외의 젠트리피케이션 대응 사례

1. 우리나라의 젠트리피케이션 대응 사례

- 최근 젠트리피케이션이 사회 문제로 떠오르자 국회뿐만 아니라 중앙정부, 지방정부, 시민 사회 차원에서 다양한 대응책들을 내놓고 있음

1) 국회

- 기존에 임대인에게 절대적으로 유리했던 「상가건물 임대차보호법」을 19대 국회에서 두 차례 개정하여 세입자들 간에 공공연히 거래되던 권리금에 대한 보호를 강화하고 계약갱신 청구권을 도입하여 임대인에 대한 임차인의 대항력을 높였음
 - 이전 세입자가 신규 세입자와 권리금에 관한 계약을 별도로 체결하는 과정에서 건물주가 고의로 방해할 경우 세입자가 권리금 상당의 손해배상을 청구할 수 있도록 규정하였고, 권리금의 감정평가 절차에 대해 고시하였음
 - 그러나 임차인이 계약갱신 청구권을 행사할 수 있는 기간은 최대 5년으로 초기 투자비용과 세입자의 영업으로 인해 발생한 무형의 가치 상승분을 회수하기에는 매우 짧은 기간이며, 환산보증금 4억원을 초과하는 상가의 세입자들이나 상가건물 노후화 등의 이유로 건물을 철거할 경우에는 적용되지 않음 (장경석 2016, 11)
- 이에 따라 현재 국회와 학계 및 관련 전문가들을 중심으로 법률 개정 방안에 대한 논의가 활발히 진행되고 있음(정원오 2016a, 81~85; 장경석 2016, 18~20)
 - 임대료 인상률에 대한 규제를 강화하고 환산보증금에 상관없이 최소 임대차 기간을 연장하며 계약갱신 청구권의 행사기간을 현행 5년에서 최소 10년까지 연

장하고, 재개발·재건축으로 재계약 불가 시 영업시설물의 이전비용 보상을 의 무사항으로 규정하는 보상 청구권 조항을 신설하는 것 등이 논의되고 있음

표 3-1 「상가건물 임대차보호법」 일부 개정 법률안 비교

구분	박주민 의원 대표발의	홍익표 의원 대표발의	곽상도 의원 대표발의
적용범위	- 환산보증금 삭제	- 모든 상가임대차 계약으로 확대	- 상가건물임대차위원회 에서 적용범위 결정
권리금	- 임대차 기간 중 권리금 회수 가능	- 영세상인 권리금 보호(전통시 장 및 구분소유의 대규모 점포· 준대규모 점포 권리금 보호)	- 영세상인 권리금 보호 (대규모 점포로 등록된 전통시장 권리금 보호)
계약갱신 요구권	- 계약갱신요구기한 제한 없음	- 10년 이내로 대통령령으로 규정	- 해당사항 없음
보상 청구권	- 재건축 및 철거에 의한 재계약 불가시 우선입주요구권, 퇴거료보상청구권 보장(합 의 불가시 조정위원회에서 조정)	- 영업시설이전보상 청구권 보장 (재건축을 사유로 재계약 불가 시 영업시설물의 이전비용 보 상)	- 해당사항 없음
차임 인상 상한선	- 광역자치단체 조례로 결정 (전년도 전국 소비자물가변 동률 2배 범위 이내)	- 광역자치단체장이 기초자치단 체장의 의견 들어 고시(전국소 비자물가변동률의 2배 이내)	- 해당사항 없음
위원회 신설	- 상가임대차분쟁조정위원회 신설	- 해당사항 없음	- 상가건물임대차분쟁조 정위원회 신설

출처: 정원오 2016a: 75-85를 바탕으로 재구성.

- 이 외에도 임대차 계약과 관련된 갈등이 발생할 경우 조정기구인 상가임대차분쟁조 정위원회를 설치·운영하는 대안적 분쟁 해결 채널을 마련하여 소송 과정에서의 영 세 소상공인들의 물질적·정신적 손해를 최소화하는 것 등이 과제로 제시되고 있음

2) 중앙정부

- 2016년 6월 발표한 ‘2016년 하반기 경제정책 방향 (2016. 6, 기획재정부)’에서는 경제 활력 제고와 민생안정을 위한 소상공인 및 임차인 지원제도 마련을 통해 주로 거시 재정정책과 금융지원을 활용하여 임차인에게 경제적 혜택을 주는 방식으로 정 책 방향을 제시하였음
- 2016년 11월 3일 ‘제17차 경제관계 장관회의’에서는 관계부처 합동으로 「소상공

인 경쟁력 강화방안」을 발표하였으며, 이를 통해 자영업자 및 소상공인 집단이 임대인에 대항하여 자립할 수 있는 기반을 확보하는 데 중점을 두고 있음

- 중소기업청은 ‘소상공인 경쟁력 강화 3개년 계획’ 중 ‘제1차 소상공인 지원 기본계획(2017~19)’에서 소상공인 과밀지역 지정을 통한 과당경쟁 방지, 혁신형 소상공인 육성, 공제 및 사회보험 가입 촉진 등 생애주기별 맞춤형 지원책 발표
- 또한 전통시장 인프라 개선사업 추진 시 건물주와 상인 간 과도한 임대료 상승을 방지하기 위한 상생협약 체결을 유도하고, 전통시장 지원 사업 선정 시 ‘임대료 동결 상생협약’을 맺은 시장에 우대권을 주는 제도 도입

□ 2016년 8월 발의된 ‘자율상권구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)’, 일명 ‘자율상권법’의 제정을 재추진하여 소상공인 경쟁력 강화 정책들을 뒷받침 하고자 함

표 3-2 자율상권구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)의 주요 내용

조항	핵심 내용
제4조	- 중소기업청장은 자율상권구역의 체계적인 발전을 위하여 자율상권구역 의 기본목표와 발전방향 등을 포함한 종합계획을, 시·도지사는 관할 지역의 특성을 고려한 지역별 기본계획을 수립·시행하도록 함
제7조	- 자율상권조합은 상인 및 상가건물 임대인의 3분의 2 이상의 동의를 받아 시장·군수·구청장에게 자율상권구역 의 지정을 신청하고, 시장·군수·구청장은 시·도지사의 승인을 받아 자율상권구역을 지정할 수 있도록 함
제10조 ~ 제12조	- 자율상권조합 을 설립하려는 자는 준비위원회를 구성하도록 하고, 준비위원회는 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 받은 후 시장·군수·구청장에게 자율상권조합의 설립 인가를 받도록 함
제16조	- 정부와 지방자치단체는 자율상권조합 이 실시하는 사업에 대하여 “전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법”에 따른 시설현대화사업에 국·공유지 등의 사용, 전주이설비용 부담 특례 등의 지원과 자금을 지원할 수 있도록 함
제17조	- 자율상권조합 은 효율적인 사업 수행을 위하여 일정한 자격을 갖춘 전문관리자를 두도록 함
제20조	- 자율상권구역 내 상가건물의 임차인인 상인은 임대인에 대하여 자율상권구역 지정일로부터 10년 이내의 범위에서 일정기간 계약갱신요구권 을 행사할 수 있고, 임대인은 일정 비율을 초과한 차임 또는 보증금의 증액을 청구하지 못하도록 “상가건물 임대차보호법”에 대한 특례를 둠

자료: ‘자율상권구역의 지정 및 운영에 관한 법률안(이정현의원 대표발의)’ (2016.8.18.)

- ‘자율상권법’에서는 골목상권을 보호하기 위해 임대인·상인 등 상권 주체가 ‘자율상권구역’을 지정하도록 하고 계약갱신요구권 행사를 10년까지 보장하여 임차인의 영업권을 보호하고자 함

- 임대인과 임차인이 자율상권조합이라는 이해당사자들 간의 상호협의체를 구성하여 이 협의체에 법적인 권한을 부여함으로써 임차인의 제도적 대항력을 높이고 「상가건물 임대차보호법」에 특례를 둬으로써 기존의 한계를 보완하고자 함

3) 지방정부

(1) 서울시

- 서울시는 임차인들이 안정적으로 영업활동을 할 수 있도록 지원하기 위해 「서울특별시 상가임차인 보호를 위한 조례」를 제정하였으며 「상가건물 임대차보호법」과는 달리 보증금이나 차임에 관계없이 일반적인 상가건물에 대해 적용함
 - 상가건물 임대차 분쟁조정위원회를 조직하여 분쟁 발생시 위원회의 조정·중재 등을 통해 신속한 권리구제를 지원하고 주요 젠트리피케이션 발생 지역의 상인들을 대상으로 상담센터를 개소하여 상가건물 임대차에 관한 법률 개정과 임대차 계약시 주의 사항 등을 지속적으로 공유
 - 서울시 투자, 출연, 출자기관이 보유하고 있는 상가건물을 중심으로 리모델링 지원을 통한 장기안심상가를 운영하여 임차상인에게 임대료와 행정적인 지원을 하며, 협동조합 등의 상인 단체가 상가 건물을 매입하고자 하는 경우에는 재원을 융자 또는 보조할 수 있도록 함
- 서울시는 2015년 12월 ‘서울시 젠트리피케이션 종합대책’을 발표하여 시 정부 차원에서 본격적으로 젠트리피케이션에 대한 대응에 나섰다
 - 서울시에서 주로 나타나는 젠트리피케이션은 주택보다는 상가를 중심으로 급속히 확산되고 있으며 문화예술 창작자들의 활동공간을 중심으로 방문객들이 몰리고 상권이 활성화되는 문화예술 주도형 젠트리피케이션으로 파악
 - 삼청동, 경리단길, 가로수길 등과 같이 해당 지역이 발전하는 과정에서 축적된 다양한 문화적 자원과 독창적인 도시 콘텐츠로 인해 관광 명소화 되면서 기존의 영세 상인들과 예술인들이 쫓겨나는 경우가 빈번히 발생하고 있어 서울시의 종합대책도 임차 상인들의 지속가능한 상업공간 유지에 초점이 맞추어져 있음

표 3-3 서울시의 젠트리피케이션 대응방안

항 목	내 용
총괄 대책 (7가지)	- 거버넌스를 통한 젠트리피케이션 공론화
	- 지역별 민관협의체 구성 및 상생협약 체결 유도
	- 상가임차인 보호 조례 제정 및 지정 강화
	- 젠트리피케이션 전담 법률지원단 운영
	- 지역정체성 보존을 위한 앵커시설 확보·운영
	- 서울형 장기안심상가 운영
	- 장기저리용자 지원을 통한 자산화 전략
집중대응 6지역 (담당부서)	- 대학로(문화본부)
	- 인사동(문화본부)
	- 신촌·홍대·합정 지역(경제진흥본부·문화본부)
	- 성미산 마을 등 마을공동체(서울혁신기획관)
	- 해방촌, 성수동 등의 도시재생지역(도시재생본부)
	- 북촌 및 서촌(주택건축국)
도시계획적 수단과의 융합	- 재생 등 도시계획사업계획 수립 시, 젠트리피케이션 예방대책 수립
	- 젠트리피케이션 관련 지구단위계획 가이드라인 마련
법·제도 개선	- 상가건물 임대차보호법 개정 건의
	- 젠트리피케이션 특별법 제정 건의 및 조례 제정 추진

자료: 서울시 기획조정실(2015)을 바탕으로 재구성

- 서울시의 젠트리피케이션 대응방안 총괄 대책에서는 위 표에 나타난 내용 외에 가칭 ‘착한 건물주’ 인증제 도입을 검토하며, 개업 공인중개사들과의 협력을 강화하여 과도한 임대료나 권리금 상승을 부추기지 않도록 협조를 구하고자 함
- 또한 민관 거버넌스를 통한 젠트리피케이션 공론화를 위해 민간전문가, 관련기관, 서울시 등이 포함된 ‘서울시 민관협의체’를 구성하고 관련 국제컨퍼런스 및 지역별 공청회를 개최함
 - 특히 자산화 중간지원조직을 비롯하여 실제 자산화 사업을 운영하고 컨트롤할 수 있는 다양한 민관 결합 형태의 ‘지역자산관리회사’를 도입하여 지역자산의 발굴 및 매입을 통한 운용, 시민투자 활성화 및 임차인 유치·관리, 자산운용 수익의 지역 내 순환, 지역 일자리와 기업 활성화 및 회복력 강화 등을 담당토록 하며, 민관 거버넌스 방식으로 기존의 유희 자원(토지)를 활용하여 지속가능한 공간을 마련하고자 함

- 골목경제의 자생력 확보를 위해서는 서비스, 디자인 교육, 컨설팅, 프리마켓, 골목축제 등 다양한 프로그램과 함께 저층 주거지형 적정임대주택·사회주택을 지속적으로 공급하는 등 지역공동체 유지를 위한 협력 및 지원

- 집중대응 지역에서는 사업을 집행하는 구청 뿐만 아니라 사업의 실제적 수요자인 주민들, 활동가들을 비롯한 다양한 민간 협의체들과 파트너십을 구축하여 공론의 장을 마련하고, 이들의 역량과 자생력을 강화하기 위해 중소기업 육성자금 혹은 사회투자자금을 활용함
- 서울시 젠트리피케이션 대책의 대표적 적용 사례로는 서울형 도시재생 정착을 위한 활성화지역 선도모델 13개소 중 한 곳인 ‘해방촌’ 신흥시장이 있으며, 이곳에서는 2016년 11월 건물·토지 소유주 44명과 임차인 46명 전원 동의하에 임대료를 6년간 동결하기로 하였음 (내 손안에 서울 2016)

그림 3-1 해방촌 신흥시장 젠트리피케이션 방지 협약 내용



출처: 한국경제TV (2016)

- 서울시와 용산구, 해당 건물주와 임차인들 간의 젠트리피케이션 방지 상생협약을 모든 이해당사자들의 합의를 통해 체결하였으며, 이것은 앞으로 다른 곳에서도 적용될 수 있는 자율적 주민 협정 모델임

- 서울시는 임대인·임차인·구청 관계자를 포함하는 ‘상생협의체’를 조직해 사후 모니터링을 지속하고 전담 변호사와 세무사 풀(pool)을 운영하여 차후에 발생할 상호갈등과 법적분쟁을 중재해 나갈 계획임

(2) 성동구

- 기초자치단체에서는 성동구가 선도적으로 젠트리피케이션에 대응하고 있는데, 2015년 전국에서 최초로 「성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」를 제정 (정원오 2016b, 180)
 - 이 조례는 「상가건물 임대차보호법」의 사각지대를 보완하기 위해 제정하였으며, 지역 건물주들의 재산권이 지역경제의 안정과 발전이라는 공공복리에 적합하게 행사되도록 해야 한다는 원칙을 확립하였음
 - 국장급 기구인 ‘지속가능도시추진단’을 신설하고 산하에 지속발전과, 도시재생과를 조직하여 젠트리피케이션 관련 이슈를 전담하고 있음
 - 이러한 구 차원의 자구책과 더불어 서울시의 도시재생 시범사업도 함께 추진하여 지역의 사회적 경제주체를 육성하고 이들이 지속가능하고 회복력 있는 (resilient) 도시개발의 주체로 등장할 수 있도록 지원
- 상호협력 주민협의체를 통해 신규 업체의 진입 여부를 심사하고 부적격으로 판단되는 사업체들의 경우 구청장이 입점을 제한할 수 있도록 함 (정원오 2016a, 76)
 - 이 협의체는 상가임대인 및 임차인을 포함한 이해당사자, 직능단체 대표, 주민, 지역 활동가 등으로 구성되어 해당 구역의 지속가능발전계획 및 전략에 대해 당사자들의 의견을 수렴하여 개선방안을 건의하고 추진여부를 점검
- 조례 제6조¹⁾에 의하면, 갑작스러운 임대료 상승의 징후가 있는 지역을 구청장이 ‘지속가능발전구역’으로 선포하고 필요한 경우에는 행·재정적 지원도 가능함
 - 이를 통해 구역 내의 영세 소상공인들과 주민들에게 최소한의 삶의 터전과 마을공

1) 제6조(지속가능발전구역 지정 및 변경) ① 구청장은 지역공동체 생태계 및 지역상권보호를 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 경우에는 지속가능발전구역을 지정하거나 변경할 수 있다. ② 구청장은 지속가능발전구역 지정 및 상호협력에 필요하다고 인정하는 경우에는 예산의 범위에서 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다.

동체 형성의 제도적 틀을 보장하고 임대인, 임차인, 주민 모두가 상생협력하며 지역의 경제발전에 기여할 수 있도록 함

그림 3-2 성동구 지속가능 발전 구역



출처: 성동구청 2016a.

- 건물주·임차인·성동구 간 상생 협약을 체결하여 건물주가 이 협약 사항들을 준수할 시에 세금감면 등의 혜택을 부여하며, 대신 임대료를 연간 9% 이상 인상하지 못하도록 하고 있음 (정원오 2016a, 77)
 - 2016년 8월 기준 관내 건물주 127명 중 91명, 관외 건물주 128명 중 50명, 관내/관외 합계 총 255명 중 142명(55%)의 건물주가 상생협약에 참여중
- 마을번호사와 전담 세무사 8명으로 이루어진 법률지원팀을 구성하여 주 1~2회 상설 운영하는 등 교육과 지원을 통해 임차인의 대항력 제고
 - 부동산중개업자들의 과도한 임대료 조성 풍토를 방지하고 공정한 임대차계약을 위한 자정노력을 활성화하기 위해 젠트리피케이션의 주요 발생 지역과 관련된 정보를 제공하고 젠트리피케이션 방지교육과 자정 결의대회 개최

- 자치구 재정과 공공기여를 통해 안심상가를 확보해 공공 자산화를 이루며, 구의 예산을 활용하여 젠트리피케이션 발생 지역을 중심으로 컨테이너숍과 같은 시설들을 시범적으로 설치하여 상가 임대 (공공 선도형 지역 자산화)
 - 2016년 현재 4개소 242평을 확보하였고 매년 500평 이상의 부지를 확보할 예정이며, 이 공간을 영세 소상공인들 또는 지역공동체의 발전에 기여하고 공익 증진을 위해 활동하는 단체들에게 저렴하게 임대 예정
- 전국의 지방자치단체 37곳(서울시 자치구 21곳 포함)과 ‘젠트리피케이션 방지와 지속가능한 도시 재생’을 위한 업무협약 양해각서(MOU) 체결 (2016. 5)
 - 개별 지자체 차원에서 대응하기에는 한계가 있으므로 전국의 우수한 대응사례를 공유하여 효과적인 정책 및 지속가능한 전략을 공동 생산할 수 있도록 함
 - 최근에는 「지방자치법」 제152조 제1항의 규정에 따라 전국의 47개 지방자치단체를 회원으로 하는 ‘젠트리피케이션 방지와 지속가능한 공동체를 위한 지방정부협의회’를 결성하여 체계적인 협력 네트워크와 정보 및 정책 교류²⁾

4) 시민 사회

- 시민 사회의 경우 젠트리피케이션이 주로 발생하는 도심지역을 중심으로 다양하게 대책 마련이 진행되고 있으며 학계와 전문가, 지역 주민, 지역 상인, 활동가들이 참여하여 대응방안 모색을 위한 토론이 활발히 이어지고 있음
 - 서울에서는 시민 사회의 역량과 사회적 자본이 오랫동안 축적되어 왔던 마포구 지역을 중심으로 활발한 논의와 실천이 진행되고 있음³⁾
- 특히 젠트리피케이션의 확산으로 가장 큰 피해를 입은 문화예술인들과 소상공인들을 중심으로 다양한 운동의 형식을 통해 공간의 소유 및 이용에 대한 문제의식을 제고하고 임대인과 임차인의 불평등한 관계에 대한 국민적 공감대 형성을 시도
 - 관련 활동은 흥대앞 문화예술인들, 테이크아웃드로잉(예술 카페), 맘상모(맘편

2) 서울특별시 성동구 고시 제2016-104호 (2016.11.10), ‘젠트리피케이션 방지와 지속가능한 공동체를 위한 지방정부협의회 운영 규약’

3) 대표적으로 대안적 공간을 만들기 위해 지역 주민이 주도하는 ‘우리동네 나무그늘 협동조합’이 있음

- 히 장사하고픈 상인들의 모임) 등에 의해 활발하게 진행되고 있음
- 9개의 가게가 공간을 공유하며 장기 임대 형식을 실현하고 있는 연남동의 ‘어찌다 가게’는 예술가와 지역 상인 등이 스스로 젠트리피케이션에 대응하는 대표적 사례임
 - 이밖에도 동네에서 오랫동안 마을공동체를 이루어 고유한 정체성을 지켜왔던 자치 집단들도 시민의 주체적 역량과 참여를 통한 실험을 진행하고 있음

5) 요약 및 시사점

- 국회의 경우 몇몇 의원들을 중심으로 기존의 상가임대차보호법이 가지고 있는 한계를 극복하기 위한 개정안을 발의하고 있으며, 가칭 ‘젠트리피케이션 특별법’ 제정에 대한 사회적 압력이 높아지고 있음
- 중앙정부 차원에서는 최근 중소기업청에서 ‘제1차 소상공인 지원 기본계획 (2017~19)’을 발표하여 소상공인 생애주기별 맞춤형 지원을 구상하고 있으며 2017년에는 ‘자율상권구역법’ 제정을 재추진할 예정
- 서울특별시는 ‘서울시 젠트리피케이션 종합대책’과 「서울특별시 상가임차인 보호를 위한 조례」를 제정하여 종합대책을 강화하는 등 집중적으로 대응하고 있음
 - 서울시의 대응책은 마을공동체와 오랫동안 지역 내에서 상업 활동을 해온 영세 상인들을 보호하기 위해 시의 모든 자원과 수단을 투입하고자 하는 것으로 평가되고 있음 (정은상 2016, 18~19)
- 기초자치단체에서는 성동구가 선제적으로 일명 ‘젠트리피케이션 방지 조례’를 제정하고 실행조직을 갖추어 각종 대응책을 집행하며 다른 지자체들과의 연대를 모색하는 등 적극적으로 대응하고 있음
- 우리나라에서 최근 급격히 관심과 우려의 대상이 되고 있는 젠트리피케이션 현상에 대한 대응방안은 정치권과 지자체 등 행정부를 중심으로 쏟아져 나오고 있음
 - 상가 임차인의 권리보호를 위한 제도개선, 정부 차원의 영세 소상공인들에 대한 행재정적 지원책 마련, 지방정부의 조례 제정, 특별구역 지정 등을 통한 지역적 관리, 건물주와 임차상인들 간의 상생협약 체결 지원 등 당면한 문제를

해결하기 위한 다양한 방안들이 제안·실행되고 있음

- 그러나 이러한 방안들은 당면한 문제의 해결에는 필요하지만 젠트리피케이션의 근본 원인인 부동산 소유권의 문제를 다루고 있지는 않음
- 소수이긴 하지만 공동체 형성과 주민 참여 촉진, 장기안심상가 확보 등 지역 토지의 자산화 전략, 지역 자산을 발굴하고 운용하는 조직 설립 등의 방안도 제시되고 있는데, 중장기적으로는 부동산 소유권의 문제를 다루어야 한다는 것에 대해 인식하고 있는 것으로 볼 수 있음

2. 해외의 젠트리피케이션 대응 사례

1) 클리블랜드 모델(Cleveland Model)의 등장 배경

□ 미 북동부의 러스트 벨트(Rust Belt) 지역⁴⁾은 20세기 중반까지만 해도 미국 산업 발전의 심장이라고 할만큼 철강과 자동차 제조를 비롯한 2차 산업의 중심지였으나 1970년대 중후반부터 세계화의 영향과 해외의 저렴한 노동력과의 경쟁으로 차츰 공장과 산업 시설이 해외로 빠져나가고 세계적인 경제 위기까지 겹치며 2000년대 후반까지 인구가 약 45% 감소하였고 중위가계소득(median household income)도 평균 30% 하락하였음 (Daniel 2013, 2)

- 이에 따라 클리블랜드 시내에서 상대적으로 부유했던 University Circle(UC)지역에 인접한 지역들(Greater University Circle: GUC) 역시 인구 감소, 투자 저하, 극심한 빈곤, 범죄 증가, 도시 저개발의 악순환이 지속되었음
- 삶의 질 측면에서도 낮은 가계 소득, 필수 생활 서비스를 제공할 수 있는 편의 시설 부족, 높은 실업률 및 극심한 취업난, 낮은 교육 수준 등으로 개인뿐만 아니라 지역 전체가 빈곤한 환경에 놓이게 되었음

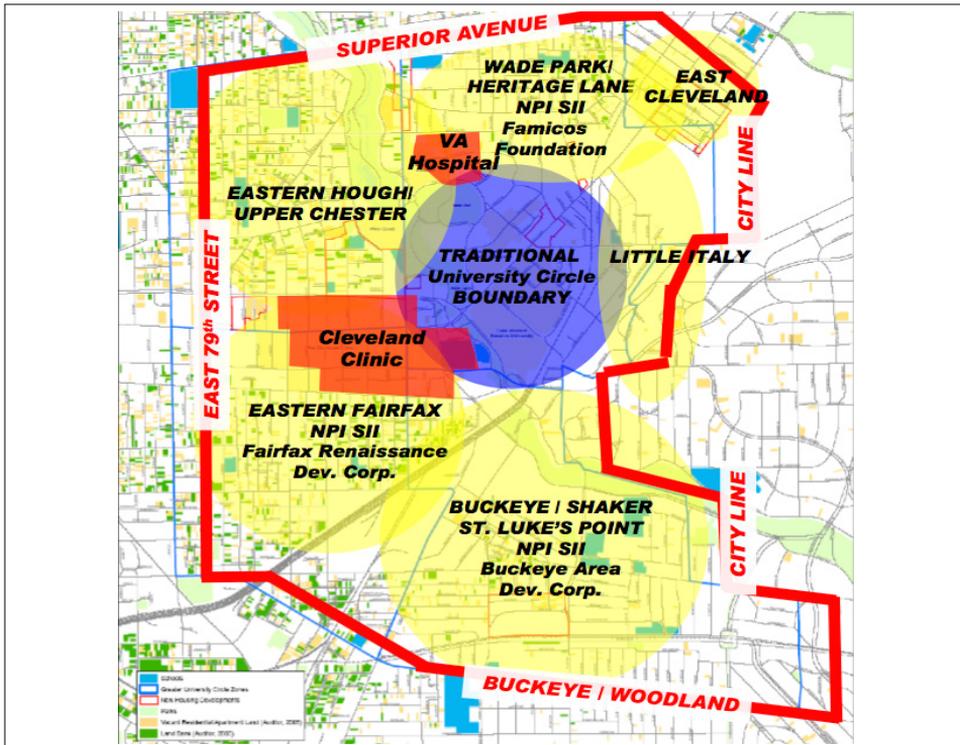
□ 이러한 상황에서 2005년을 전후하여 낙후한 지역들을 새로운 방식으로 재생하기

4) 주요 도시: 버팔로(Buffalo), 피츠버그(Pittsburgh), 클리블랜드(Cleveland), 디트로이트(Detroit) 등

위해 클리블랜드 재단(Cleveland Foundation), 앵커 시설, 클리블랜드 시(City of Cleveland), 지역개발회사(Community Development Corporations: CDCs), 연구기관 등이 협력적 파트너십을 통해 Greater University Circle Initiative(GUCI)를 발족하였으며, 이들의 종합적이고 지속가능한 도시재생 전략이 ‘클리블랜드 모델(The Cleveland Model)’로 외부에 알려짐⁵⁾

- 클리블랜드 모델은 진보진영뿐만 아니라 공화당 인사들에게도 정치적 이념에 관계없이 미국이 당면한 경제위기, 도시 양극화, 불평등의 문제를 극복할 수 있는 초당파적이고(bipartisan) 민주주의의 가치에 부합하는 시도로 인식됨

그림 3-3 Greater University Circle Initiative (GUCI) 대상구역



출처: www.oeockent.org/download/cooperatives/greater-university-circle-initiative.pdf, 2016.11.22.

5) 특히 2016년 7월 18일부터 21일까지 클리블랜드에서 개최된 미 공화당의 전당대회를 계기로 언론인들과 전문가들에게 널리 알려지게 됨(The Nation 2016; PBS 2016; The Huffington Post 2016)

2) 클리블랜드 모델의 주요 행위자

(1) 앵커 시설(anchor institutions)

- 클리블랜드 모델의 성공요인은 UC지역의 대규모 앵커 시설들을 거버넌스의 주요 축으로 활용하여 지속적으로 경제적 수요를 창출해 내고 상호간의 시너지 효과를 발생시킨 것이라 할 수 있음 (Serang et al. 2013, 4~6)
 - 앵커시설이란 집객력이 강하고 지역이 발전하는 과정에서 인적/물적 인프라를 제공해온 영리/비영리 거점 시설들을 말하며 (Jackson and McInroy 2015, 9), 이들은 주로 지역 주민들을 고용함으로써 지역사회의 일자리를 창출하는 역할을 하고 이를 바탕으로 자체적으로 상당한 구매력을 보유하고 있어 사회적 경제조직을 비롯한 지역 사업체들의 재화와 서비스에 대한 안정적인 수요를 꾸준히 창출하는 대규모 거래처이자 소비자임 (Brophy and Godsil 2009, 147~150)
 - 앵커시설들은 자체적 고유 사업 외에도 CDC와 지역개발 금융기관(Community Development Financial Institutions: CDFIs) 등에도 저리로 용자를 해 주거나 공익 목적의 개발사업에 교부금(grant)을 주기도 하며 직원들이 주택을 구매할 때 저리 대출을 통해 지역 내에 안정적으로 정착할 수 있도록 보조함
- UC 지역에는 과거 산업발전의 결과로 대규모 앵커 시설들이 많이 생겨났으며 대표적인 앵커 시설들로 University Hospitals, Cleveland Clinic, Case Western Reserve University (대형 병원, 종합대학, 공공기관) 등이 있음
 - 앵커시설의 직원들은 소속 앵커 시설과 제휴관계에 있는 사업체들의 활동에 적극적으로 참여하며, GUCI에 속해 있는 에버그린 협동조합이 생산하는 물품들을 주로 구매함으로써 지속적인 수요를 창출하고 있음
 - 즉, 클리블랜드 모델에서 앵커 시설들은 소속 직원들이 시설이 위치한 곳 인근에 거주하도록 재정적으로 지원하고(“Live Local”), 지역에서 생산되는 재화와 서비스를 구입하며(“Buy Local”), 지역 단위 사업들에 직접 주민들을 고용하여(“Hire Local”) 공동체 자산 형성에 기여하고 있음

그림 3-4 클리블랜드 앵커시설의 투자 현황 (2012년 기준)



출처: www.oeockent.org/download/cooperatives/greater-university-circle-initiative.pdf, 2016.10.23.

(2) 사회적 경제 조직

□ 대표적으로 에버그린 협동조합(Evergreen Cooperatives Corporation: ECC)이 있으며, 산하의 개별적인 협동조합 사업체들을 통해 환경·에너지·식품 등의 분야에서 비즈니스를 확장하고 있음

- ECC는 협동조합의 공유 자산 형성이 계획대로 진행될 수 있도록 장기적 전략을 수립하고 새로운 사업을 지속적으로 발굴·투자하고 있으며, 이를 통해 이들의 수익이 지역 경제의 공동 자산으로 형성되고 조합원들의 사회경제적 여건과 실제 삶의 질을 개선하는데 사용될 수 있는 선순환구조가 구축되어 있음
- 또한 성공한 협동조합 사례들을 인근지역뿐만 아니라 다른 도시로까지 지속적으로 전파하여 대안 경제주체들의 네트워크를 형성함

□ ECC를 중심으로 공동체 자산 형성과 지속가능한 지역 재생을 목적으로 한 포괄적 사회적 경제 연합체인 에버그린 협동조합 연합 (Evergreen Cooperative Initiative:

ECI)를 도입하였음 (Roberts Enterprise Development Fund 2015, 4~6)

- ECI의 목표는 GUC 지역내 6개 저소득 지역의 주민들이 적정 소득을 유지하고 개인 자산을 형성할 수 있는 기회를 제공하는 일자리를 창출함으로써 침체된 경제의 돌파구를 마련하는 것이며, 핵심 전략은 지역 앵커시설이 보유하고 있는 구매력과 투자 능력을 최대한 활용하여 협동으로 소유되고(cooperatively-owned) 공동체를 기반으로(community-based) 운영되는 사회적 경제 네트워크를 형성하는 것임
 - ECI는 단기적으로 GUC 지역 내에 환경 친화적이며 지속가능한 비영리, 직원 소유의 협동조합을 최대 10개 새로 설립하고, 향후 10~15년 이내에 5,000개 이상의 새로운 협동조합 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있음
 - ECI 설립 초기에 클리블랜드재단 뿐만 아니라 연방 정부(주로 HUD)⁶⁾, 클리블랜드 시로부터 수백만 달러의 투자를 받는 등 민관 기관들의 다양한 지원으로 출범했으며 사회적 경제를 통한 지역 재생의 성공적인 사례로 평가받고 있음
- ECI는 몇몇 대기업을 우선적으로 육성하여 파급효과를 기대하는 전략 대신 포용적(inclusive) 경제를 추구하며, 상향식 지역 개발 전략과 사원들이 직접 소유하는 기업체 모델을 구축하고자 함 (Wang & Filon 2011, 31~32)
- ECI에서는 취업 교육을 일방적으로 실시하던 기존 방식 대신 조직의 비전과 목표에 적합한 일자리를 우선 창출한 후 고유 업무의 정해진 수요를 바탕으로 주민들을 고용하고 훈련시키므로 교육수준이 낮거나 실무경험이 부족한 인력도 손쉽게 업무환경에 적응 가능
 - ECI는 미국 최초로 앵커 시설의 경제적 구매력을 활용하여 소유 및 지배 구조를 직원들에게 수평적으로 분산시킴으로써 저소득층 커뮤니티에 공동체의 자산과 사회적 자본을 순환적으로 축적해 나가려는 시도라는 점에서 의미가 있음
- ECI는 “공동체 자산 형성(community wealth building)” 비전에 기반하여 공동체의 집단적 자산 소유를 늘리고 지역에 기반한 일자리를 확보하며, 지방 정부의 세수 채널을 다양화하고, 해당 지역으로부터 자본이 유출되는 것을 방지하여 공동체의 사회적 역량을 강화하고자 함 (Howard 2012, 204~213)

6) 미국 연방정부의 주택도시개발부 (U.S. Department of Housing and Urban Development: HUD)

표 3-4 ECI의 지역공동체 자산 확대 전략

- ① 앵커 시설들의 매년 지출의 일정 부분을 활용하여 지역에서 활동하는 사업체들에게 투자
- ② 앵커 시설들의 수요를 충족하기 위해 ECI 내 사업체들의 튼튼한 사회경제적 네트워크 구축
- ③ 환경 친화적이고 지속가능한 녹색 일자리를 만들기 위한 동력을 형성하며 지역 앵커 시설들이 탄소배출 감축 목표를 달성할 수 있도록 지원
- ④ 미래 산업의 영역(신재생에너지, 바이오산업 등)과 연결하여 집단적으로 대규모의 공적 투자 유치
- ⑤ 위 전략들이 지속적으로 확장될 수 있도록 재정 및 자원 관리 역량을 개발하고, 이를 통해 소수의 파일럿 프로젝트 및 단기적 모델을 뛰어넘는 클리블랜드 시 차원의 유의미한 사회경제적 영향을 미치도록 함

자료: Ted et al.(2010)을 재구성하여 저자 작성

□ ECI는 2009년 대학기숙사와 병원의 침대보를 세탁하는 협동조합인 Evergreen Cooperative Laundry(ECL)과 지역 기반의 친환경 에너지공급 및 단열재 제조 회사인 Ohio Cooperative Solar(OCS)⁷⁾로 출발하여 Green City Growers(GCG)와 Neighborhood Voice(NV)⁸⁾ 등이 추가되었음 (Roberts Enterprise Development Fund 2015, 5; Granville 2013, 62~81)

- OCS는 가정용 단열재 뿐만 아니라, 클리블랜드 시의 공공기관, 대학병원, 종합대학, 대규모 비영리 보건, 교육 시설들의 지붕에 대규모 태양열 발전기를 설치하고 소유관리하는 주체로, 앵커 시설들과 최소 15년 이상 OCS를 통해 생산된 전기를 구매하기로 협약을 체결하여 잠재적 수요를 안정적으로 확보
- GCG는 일년내내 활용할 수 있는 대규모 식자재 생산용 수경 재배 온실로 현재 클리블랜드의 중심부에 10에이커 규모의 온실이 있으며, 이는 미국 내 도시형 식자재 생산 시설 중 가장 큰 규모임
- NV는 지역의 인쇄 매체와 온라인 미디어를 통합하여 지역 정보를 제공하는 언론 매체로, 클리블랜드 시의 주요한 앵커 시설들과 GUCI의 협동조합들을 연결하고 지역 공동체의 요구를 시 전체의 수요와 연결하며, 현재 진행중인 다양한 사업들에 대한 최신 정보를 제공함으로써 서로 동떨어져 있는 시민들을 연결하고 주민들이 지역의 대소사에 활발히 참여할 수 있는 정기적 이벤트 개최

7) 현재 Evergreen Energy Solutions로 통합되었음

8) 현재 Neighborhood Connections로 통합되었음

그림 3-5 에버랜드 협동조합의 사업부문



주: 왼쪽 위부터 시계방향으로 Evergreen Cooperative Laundry, Evergreen Energy Solutions, Neighborhood Voice, Green City Growers

출처: 에버그린 협동조합 공식 홈페이지 (<http://www.evgo.com/>), 최종접속일: 2016.10.25.

(3) 민간 자선 재단

□ 클리블랜드 재단(Cleveland Foundation)은 1914년 세계 최초로 설립된 공동체 재단 (community foundation)이며 현재 미국 내에서도 가장 규모가 큰 재단 중 하나임

- 재단은 단순히 기부금을 분배해주는 차원을 넘어 지역사회와 주민들의 생활과 관련된 연구를 통해 클리블랜드의 커뮤니티들을 둘러싸고 있는 사회·경제적 상황을 지속적으로 조사해 왔으며 각 공동체가 당면한 이슈들을 발굴·해결하고 장기적인 커뮤니티 발전 방향을 선도적으로 제시해 왔음

- 재단의 목표는 지속가능한 경제발전, 도시 재생, 저소득층 주거 및 일자리 문제와 같은 지역 현안 문제의 해결이며 이를 위해 관련 정보 및 노하우 제공, 해당 분야 전문가의 컨설팅과 리더십 훈련, 교육 등의 서비스를 제공하고 있음

표 3-5 클리블랜드 재단의 현황 (2014년 현재)

구분		내 용
총 자산 규모		21.7억\$ (약 2조 4,000억원)
기부금 제공(지출)	종류	3,826 종류의 기부금 제공
	금액	총 9,800만\$ (약 1,000억원)
신규 모금액(수입)		4,300만\$ (약 516억원)
운영비		1,320만\$ (약 169억원)
종사자		79명

출처: 클리블랜드 재단 공식홈페이지 (<https://www.clevelandfoundation.org/>), 최종접속일: 2016.11.25

□ 재단 출범 시 초기 자금은 부유한 명망가들에 의한 기부, 유증 및 신탁 등에 의해 마련되었고, 현재 재단의 자산은 클리블랜드의 공동체들이 소유한 1,300개 이상의 개별적 펀드의 형태이며, 이 펀드들은 개인, 가족, 커뮤니티 조직, 기업들에 의해 기부금 형태로 투자되고 있음⁹⁾¹⁰⁾

- 재단은 펀드 투자를 통해 보유 자산을 꾸준히 늘려나가고 있고, 수익금은 다시 커뮤니티 조직과 비영리기관에 기부금 형태로 재투자되고 있으며, 특히 대부분의 기부금 수혜 기관은 미국의 국내세법(Internal Revenue Code)의 Section 501(c)(3)에서 지정된 면세대상 비영리 기관들임
- GUCI 관련 기관들도 이런 형태로 지원받고 있으며 이들은 새롭고 혁신적인 아이디어를 실험하고 공동체의 결속력을 높일 수 있는 창의적인 아이템을 발굴함
- 재단의 기부금은 주로 지역 프로그램 개발, 연구, 컨설팅, 프로젝트간 매칭 지원, 프로그램 관련 투자 및 대출, 장학금, 기술 지원, 캠페인 등에 활용됨

9) <https://www.clevelandfoundation.org/>: 클리블랜드 재단 공식홈페이지, 최종접속일: 2016.10.24.

10) 클리블랜드 도심의 공원들, 공공문화시설, 핵심 생활 인프라, 기초 및 고등 교육기관들 중 많은 수가 직·간접적으로 재단을 통해 만들어져 왔음

(4) 공공기관

- GUCI에서는 연방정부나 주정부가 일괄적으로 보조금을 지급하는 것이 아니라 클리블랜드 시에서 자체적인 예산항목에 따라 정산한 후 상위정부로 보고하면 절차에 따라 교부금을 지급하는 상향식·다층적 거버넌스 (multi-level governance) 구축
 - 사전에 예산 규모가 정해져 있는 것이 아니라 몇 가지 조건과 지출가능 항목만 만족하면 지역의 수요와 해당 사업의 영향에 따라 많은 자금의 확보가 가능함
 - 시정부에서는 1차적으로 주민들이 직접 본인들의 필요와 수요를 발굴할 수 있도록 관련 사업의 개요와 운영절차를 안내하며 이 과정에서 지역 조직들이 시정부와 연방정부의 도시재생관련 지원 사업에 대한 정보를 제공하는 등 공공의 자원과 주민들을 연결하는 중간지원조직의 역할을 담당함
- 민간단체가 주도하는 사업에 시의 예산을 지원할 경우 특혜 시비 등 정치적 부담에도 불구하고 클리블랜드 시의 Frank G. Jackson 시장은 3선을 거쳐 쌓아올린 폭넓은 지지기반을 바탕으로 GUCI를 꾸준히 지원하였고 그들과의 협력을 통해 클리블랜드 시의 도시재생 추진전략의 핵심 우선순위도 채택 (Granville 2013, 30)
 - 클리블랜드 시의 지역개발국장(Chief of Regional Development)과 경제개발국장(Director of Economic Development)이 GUCI의 리더십 그룹의 일원으로 매 분기 개최되는 리더십 그룹 회의에 참석하여 시정부의 입장과 지원방안 전달
- 클리블랜드 시는 주로 저리 용자와 보조 교부금 등 상당한 규모의 재정 지원을 통해 커뮤니티 단위의 도시재생을 지원하고 있음¹¹⁾
 - 에버그린 협동조합 출범시 1,200만 달러(약 140억원) 이상을 투자하였고, GUCI의 사업을 위해 연방정부로부터 3,800만 달러(약 430억원) 이상을 지원받음

(5) 연구기관 및 금융기관

- Ohio Employee Ownership Center (OEOC)은 초반에 에버그린 협동조합 모델에 대해 개념화하고 작동원리를 이론화하였고, Democracy Collaborative 연구

11) 클리블랜드 시 공식홈페이지 (<http://www.city.cleveland.oh.us>), 최종접속일: 2016.10.22.

- 그룹은 대안적 도시재생에 대한 새로운 전략을 꾸준히 생산·제안하고 있음
- 지역협동조합개발기금인 Evergreen Cooperatives Development Fund (EDCF)는 GUCI의 스타트업 협동조합 비즈니스들에게 저리 및 장기 자금을 대출해 왔으며 사업체들에게 기술적 지원과 경영 컨설팅을 제공해 왔음
- 이 외에도 사업운영 초반에 벤처 자금, 마이크로 파이낸싱(micro financing), 개발기금을 출자한 여러 금융 기관들이 있음

(6) 지역 조직

- 2005년 이후 도시 재생이 본격화 되면서 유동인구가 늘어나고 외부 자본과 대형 상점들이 유입되어 최근 주거 및 상업 젠트리피케이션의 징후가 나타나기 시작하였으며, 이에 맞서 GUCI 인근 CDC들은 적극적인 활동을 통해 기존의 소상공인들이 외부 자본 유입에도 경쟁력을 유지할 수 있는 전략을 함께 수립 (Austrian et al. 2015, 1~2)
 - CDC들은 커뮤니티의 특색을 반영하는 새로운 비즈니스들이 성장할 수 있도록 다양한 교육 프로그램 및 컨설팅을 제공할 뿐만 아니라 젠트리피케이션이 확산되기 전에 전문적인 지식과 지역에 대한 장기적인 안목을 가지고 부동산에 직접 투자하거나 ‘건전한’ 외부 투자를 컨설팅하고 중개하는 역할을 함
- 대부분의 CDC들은 비영리 민간단체(NPO)로서 수익 극대화가 목적이 아니라 공공의 이익에 부합하고 지역의 장기적인 발전을 염두에 둔 지역재생, 커뮤니티 활성화와 주민들 간의 소통을 촉진시키는 방향으로 도시공간을 설계하고자 함
 - 민간과 공공으로부터 지역개발 경험, 노하우, 전문지식 및 고유 기술에 대해 인정을 받아 오랫동안 신뢰받는 지역전문가로서 도시의 물리적 환경과 주요 기관들을 개발해 나감
- Neighborhood Connections와 같은 커뮤니티 조직은 인쇄매체와 온라인 미디어를 통해 커뮤니티별 근황과 기관들에서 개최하는 주민 행사에 대한 정보 제공
 - 이를 통해 민간 자선 재단, 금융 기관, 앵커 시설, 공공 기관, 연구기관, 기타 사회적 경제 조직과 커뮤니티 활동 조직을 비롯한 모든 이해당사들을 연결하고 지역 현안들에 대한 공론의 장 제공

표 3-6 클리블랜드 모델의 주요 행위자 유형별 분류 및 역할

기관의 유형	기관명	GUCI에서의 역할(2005-2013)
민간 자선 재단	Cleveland Foundation (민간 자선 재단 중 최대규모)	- 민간주도 지역개발 사업과 공동체 프로그램에 교부금 제공 - GUCI의 사업에 분야별 기금, 컨설팅, 교육, 전문기술 제공
	Kent H. Smith Charitable Trust	- GUCI 초기 발족자금 제공 및 후원
	Kelvin and Eleanor Smith Foundation	
	George Gund Foundation	
금융 기관	Early Stage Partners	- 스타트업 벤처 자금·사업체 시드머니 용자
	Chapter One, Ohio	- ECDF 운용 및 관리 - 에버그린 협동조합 초기사업 자본금 지원
	National Development Council	
	Economic and Community Development Institute	- 에버그린 및 기타 협동조합 사업체들에 소액자금 대출
앵커 시설	University Hospitals	- 사회적 경제조직들이 생산한 재화와 서비스를 대량으로 구매함으로써 지속적인 수요 창출 - 한 곳에 오래 정착하여 지역사회의 사회·경제적 생태계나 주민들의 삶의 질과 연계성이 높음 - 도시재생과정에서 필요한 인적·물적 자원 제공
	Cleveland Clinic	
	Case Western Reserve University	
	Veterans Administration Medical Center	
공공 기관	연방 정부	- 커뮤니티 개발 일괄 교부금(CDBG)을 통해 GUCI 지원
	오하이오주	- 저리 용자, 인프라구축 보조금, 커뮤니티 지원 프로그램 운영
	클리블랜드시(City of Cleveland)	- 전문기술 및 행정적 지원, 연방정부(HUD) 교부금 관리
연구 기관	Ohio Employee Ownership Center (OEOC)	- 에버그린 협동조합 모델의 개념정립 및 이론화
	Democracy Collaborative	- 협동조합 사업체들에게 기술적 조언 및 컨설팅 제공
	Kelley Green Consulting	- GUCI지역에서 일하는 소상공인들과 관련된 DB 축적
사회적 경제 조직 & 지역 조직	Evergreen Cooperatives Corporation (ECC)	- 산하의 협동조합 사업체를 총괄·조정·운영하는 상위 기관
	Evergreen Cooperatives Development Fund (ECDF)	- GUCI의 신규 협동조합에게 저리로 장기간의 펀드자금을 대출하고 기술적 지원 및 경영 컨설팅 제공
	The Evergreen Cooperatives (협동조합 사업체들)	- Evergreen Cooperative Laundry(ECL), Ohio Cooperative Solar(OCS), Green City Growers(GCG)
	Neighborhood Connections	- 지역의 다양한 이벤트와 현안들에 대한 정보 제공 및 소통
	University Circle Inc., (대표적 지역개발회사)	- 교육·의료·문화예술 앵커시설들과 지역내 비즈니스들을 연결 - 지역개발전략 수립·연구, 옹호활동, 지역개발 관련 정보제공 - 주민들이 함께하는 다양한 문화행사 정기적 개최
	Towards Employment	- 앵커 시설과 협력하여 주민들에게 안정적 일자리 소개·알선
	Bio Enterprise	- 신규 사업체 지원 및 앵커시설들을 위한 체인 공급망 중개
	The Literacy Cooperative	- GUC 지역의 문해율을 높이기 위해 자소득충을 위한 커리큘럼 개발 및 교육기술지원
	Fairfax Renaissance Development Corporation	- 앵커 시설의 직원들이 GUC 지역으로 이주하여 커뮤니티의 일원이 될 수 있도록 주거정착 프로그램 운영 및 지원
	Neighborhood Progress	- 지역 단체 및 주민들에게 재정적 지원과 기술훈련 제공 - 공공 자원과 주민들을 연결하는 중간지원조직 역할
Midtown Cleveland	- 스타트업 비즈니스 양성 및 지원	

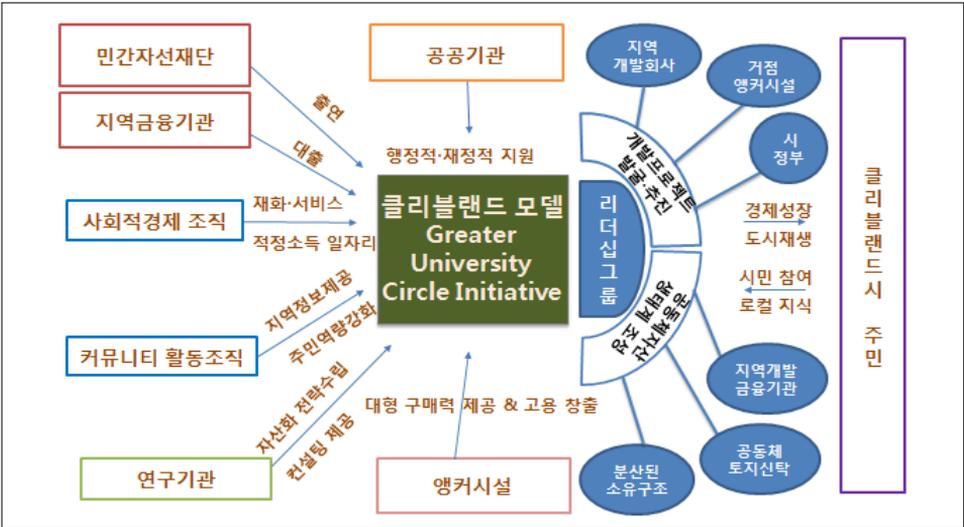
출처: Julia et al. 2015: 31-33을 바탕으로 재구성

3) 클리블랜드 모델의 거버넌스 구조

(1) 클리블랜드 모델 거버넌스 구조 개요

- 클리블랜드 모델은 도시재생을 포함한 포괄적인 핵심 전략을 효율적으로 달성하기 위해 민관 이해당사자들의 협력적 거버넌스를 통해 운영됨
 - 클리블랜드 모델 거버넌스 구조는 민간 자선재단, 지역금융기관, 앵커시설, 공공기관, 연구기관, 사회적 경제 조직과 커뮤니티 활동 조직 등으로 구성됨

그림 3-6 클리블랜드 모델의 거버넌스 구조



자료: 저자 작성

- 클리블랜드 모델의 각 주체들은 유기적으로 연결되어 민-관 거버넌스, 민-민 거버넌스 형태로 서로 교류할 뿐만 아니라, GUCI 전체를 총괄하는 리더십 그룹에도 각 주체들이 평등하게 참여하고 있음
 - GUCI는 다양한 이해당사자들과 관련 기관들이 동등한 파트너십을 통해 참여하므로 의사결정을 강제하는 상위 단체가 존재하지 않지만, 책임성과 효율성을 담보하기 위해 클리블랜드 재단이 감독자와 리더 역할을 함

- 매분기 정기적으로 회의를 열어 프로젝트의 우선순위를 설정하고 목표달성 정도를 평가하며 이를 통해 클리블랜드 시의 도시재생 방향에 대해 토론하며 각자의 전문 영역과 지역의 지식(local knowledge)을 활용하여 현안에 대해 다각적·다층적으로 접근
- 리더십 그룹은 개별 기관들의 미션과 프로젝트 관련 이슈에 절대로 간섭하지 않음으로써 개별 기관 활동의 자율성과 독립성을 보장함

(2) 우선순위 프로젝트

□ GUCI 리더십 그룹이 구역에 따라 우선적으로 선정하여 추진하고 있는 도시재생 및 활성화 프로젝트들은 주요 앵커시설들과 사회적 경제 조직·지역조직들을 사업 수행의 실질적 주체로 삼아 추진하고 있음

- 우선순위 프로젝트를 선정하기 위한 기준에는 지역 활성화 전략과 대중교통 등 교통 인프라 확충, 주거 지원, 공적 공간 확보, 지속가능한 디자인 기준 (Leadership in Energy and Environmental Design: LEED) 등이 있으며 이를 심사하여 투자규모와 범위를 결정하고 재정·기술적 지원을 제공함
- 이외에도 지역사회와의 충분한 동의를 얻고 단기간 내에 개발계획의 실행이 가능해야 하며 기존에 진행중인 도시개발 프로젝트들과 조화를 이루어야 함

□ 현재 진행중인 우선순위 프로젝트는 교육 및 청소년 개발, 삶의 질 향상, 지속가능한 경제발전, 은퇴 후 설계, 예술·문화 촉진 활동, 지역공동체 회복 등 (Cleveland Foundation 2012, 5)

- 예술·문화 촉진 활동은 지역 기반 문화 예술인들로 구성된 커뮤니티 조직을 지원하고, 이들이 가지고 있는 예술 자원과 콘텐츠를 주민들과 공유할 수 있는 물리적/환경적 여건을 마련해 주는 것임
- 그 결과 지역에서 주민들과 함께하는 예술학교·예술체험학교 등이 안정적으로 운영되고 있으며, 커뮤니티 고유의 문화 활동이 활성화되고 토착 문화 예술인들을 위한 허브(hub)가 형성됨
- 지역공동체 회복을 위해서는 커뮤니티 공간(community space)을 창조 혹은

활성화 하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 재단이 직접 이러한 사업에 관여하기 보다는 기존에 지역에서 이것을 목적으로 활동하고 있던 다양한 커뮤니티 점조직들이 수행하는 사업들을 후원함 (Cleveland Foundation 2012, 17)

- Neighbor Up Network의 경우 약 1,300명의 주민이 회원이 되어 직접 커뮤니티의 저렴한 주택, 교육 및 환경, 교통, 소매점 보존 문제들을 해결하기 위해 다양한 개별 사업을 진행하고 있으며, 특히 커뮤니티 내에서 지속적으로 순환될 수 있는 자산(community wealth)과 공간을 확보하기 위해 노력하고 있음
- 또한 Cleveland Housing Network, Cleveland Neighborhood Progress, University Circle Inc. 와 같은 지역개발회사(CDC)들을 지원함으로써 GUCI의 비전에 부합하는 지역개발 전략들을 수립하고 이것이 낙후 지역에 대한 투자로 연결될 수 있도록 함

표 3-7 GUCI의 우선순위 프로젝트 예시

프로젝트명	주요앵커시설	프로젝트 내용
낙후주택지구 재활성화 프로젝트 (Uptown Project)	케이스 웨스턴 리저브 대학교 (Case Western Reserve University)	<ul style="list-style-type: none"> - 변화기인 Little Italy지역 근처에 위치하고 있으나 활용도가 상당히 낮았던 Uptown 지역은 인접한 케이스 웨스턴 리저브 대학이 학생들을 지역으로 유치하기 위해 대학 캠퍼스 분위기의 동네를 조성하고자 다음과 같은 목표 수립 달성 - 1) 102개의 고급 임대아파트를 학생, 전문직, 은퇴자에게 임대하여 주거 다양성 증진 - 2) 동네 채소가게, 서점, 저렴한 식당, 편의시설들을 포함하여 거주민들의 소비 수준과 취향에 맞는 상점들 입점 - 3) UC와 Little Italy 거리를 연결하고 도심에 학생들이 자유롭게 어울릴 수 있는 중심가(main street)를 계획적으로 설계하여 인근 상가가 활성화되고 거리가 젊어지게 되었음 - 4) 보행자들을 위한 가로수길을 조성했으며 주민들이 편히 쉴 수 있는 공적 공간들을 주요 거리에 배치하였음
교통인프라 개선 프로젝트 (Transportation Improvements)	클리블랜드 시 지역교통관리국 (Regional Transit Authority, RTA)	<ul style="list-style-type: none"> - 앵커 시설들과 공공기관, 커뮤니티 조직들을 효율적으로 연결하기 위해 현재까지 총 3개의 지역의 교통인프라 개선을 진행 - 이 과정에서 주정부, 시정부, 연방정부 교통부의 기관들(Ohio Department of Transportation, Greater Cleveland RTA, U.S. Department of Transportation)과 긴밀히 협조하였고, GUCI는 이러한 공공 기관들이 기존 교통개선 기준을 달성할 수 있도록 추가적인 보조금 지급

출처: Glanville 2013: 39-80을 바탕으로 재구성

4) 클리블랜드 모델의 핵심 전략

□ 클리블랜드 모델의 핵심 전략과 향후 발전 방향은 크게 다음의 4가지로 정리할 수 있음 (Ted et al. 2010, 5~10; Howard 2012, 206~213; Julia et al. 2015, 15~25; Serang et al. 2013, 39~43; Granville 2013, 85~87)

표 3-8 클리블랜드 모델의 핵심 전략

전략 과제	세부 내용
공동체 자산 형성 및 기금 생태계 조성	- 앵커 시설의 자금 흐름 활용 - 상호출자를 통한 규모의 재정 달성 - 지역 내부의 자본 선순환 구조를 통한 사업 재원 확장 - 보조금 기반이 아닌, 영리 추구를 통한 자립의 원칙
분산적 소유구조(shared ownership)와 포괄적 파트너십	- 단순고용을 넘어 분산적 소유구조와 수평적 거버넌스로 - 개별 사업체들의 네트워크화 - 공동의 비전에 기반한 폭넓은 파트너십
지속가능성을 위한 장기적 전략 수립	- 성장하는 경제 산업 부분과 비즈니스의 연결 - 녹색(green) 비즈니스, 녹색 일자리, 녹색 소유
조합원들을 위한 적정주거 (affordable housing) 지원	- 공동체토지신탁(Community Land Trust) 운영 - 적정주택구입 프로그램을 통해 단계적으로 자가 소유 유도

자료: Ted et al.(2010)을 재구성하여 저자 작성

(1) 공동체 자산 형성 및 기금 생태계 조성

① 앵커 시설의 자금 흐름 활용

□ 앵커 시설의 특징은 고유한 장소성과 지역 네트워크에 기반한다는 것이며, 이러한 측면에서 해위를 상대로 하는 글로벌 대형 기업들과는 사업의 내용과 운용하는 방식에서 많은 차이가 있음

- 조직 내부적으로도 1인 1표를 기반으로 한 민주적 원칙하에 운영하고 있으며, 조직 외적으로도 다양한 민관 이해당사자들이 이사회나 리더십 그룹의 일원으로 참여하여 의사결정과정에서 동일한 비중의 목소리를 낼 수 있음
- 이러한 의사소통 채널들을 통해 앵커 시설들의 물품 조달과 관련된 사업이 커뮤니티와 시 전체에 도움이 되는 방향으로 진행되도록 유도함

□ 현재 클리블랜드 시의 앵커 시설들 중 상위 3곳의 수요를 합친 것만으로도 매년 30억 달러 이상의 재화와 서비스를 공급할 수 있음

- 이러한 앵커시설들의 고정적인 ‘지출’이 클리블랜드 시 외부로 흘러나가지 않고 지역 내의 지역 공동체에 흘러들어감으로써 수익이 지속적으로 순환되고 점차적으로 커뮤니티 자산이 축적되도록 함
- 앵커시설들의 구매 수요들을 매년 증가시키고 있으며, 지역민들이 소유하고 운영하는 사업체들과 직간접적으로 꾸준히 연계해 나가고 있음

② 상호출자를 통한 규모의 재정 달성

□ 대부분의 지역 개발 또는 협동조합의 한계는 일정 재정 규모를 달성하지 못하는 것으로 간혹 대규모 사업들이 개별적으로 진행될 수는 있지만 그 영향력이 제한적임

□ 협동조합들끼리의 상호출자를 통해 규모의 재정을 달성하기 위해 에버그린 협동조합 개발 기금(Evergreen Cooperative Development Fund: ECDF) 설립¹²⁾

- ECDF는 비영리 목적의 리볼빙(revolving) 대출 펀드로 개별 에버그린 협동조합들에게 재정을 지원하는 동시에 교육과 상담을 통해 전략적인 방향 제시
- 기금은 전체 에버그린 시스템을 강화하는데 사용될 뿐만 아니라 GUC 지역의 주민들에게 일자리 제공 및 공동체 자산 형성의 기회를 제공하는데에도 활용되며 일부는 전체 커뮤니티의 복지를 향상시키는 다양한 자선 활동들에 기부됨
- 에버그린 협동조합 소속 사업체들은 스타트업 투자기금의 수혜자로서 반드시 연간 수익의 10%를 ECDF에 비축해야 함
- 다른 협동조합들에게도 자금이 유동적으로 순환되도록 하기 위해 ECDF로부터 초기 재원을 지원받는 협동조합은 연이율 1%의 이자율로 상환토록 하고 있음

□ ECDF는 에버그린 비즈니스 서비스(Evergreen Business Services: EBS)라는 자체 기술지원팀에 의해 전문적이고 체계적인 관리가 이루어지고 있음

- EBS는 ECDF의 투자를 받는 사업체들에게 경영, 행정, 사업 운영 및 기타 협

12) 2009년 7월 약 500만 달러의 교부금으로 발족되었으며, 이듬해에는 1,000만~1,200만 달러의 기금을 더 축적하였음

동조합 설립 관련 다양한 지원을 하고 있음(벤처사업 인큐베이팅 전략, 시장 조사, 사업 타당성 예비 조사, 사업 계획 수립, 경영조직의 채용 및 구성 등)

③ 지역 내부의 자본 선순환 구조를 통한 자원 확대

□ 클리블랜드 모델 전략의 핵심은 GUC 지역의 외부로부터 유입되는 다양한 재화와 서비스를 지역 주민들의 자체 경제활동을 통해 완전히 대체하고자 하는 것임

- 주요 앵커 시설들의 막대한 구매 수요를 활용하여 지역의 재정 흐름이 클리블랜드 내부에 새로운 협동조합 사업체의 형태로 선순환되어 지역 공동체 기반의 사업들을 확장하고 지속적으로 고용을 창출하여 지역 자산을 축적하고자 함

④ 보조금 기반이 아닌, 영리 추구를 통한 자립의 원칙

□ 미국에서는 1980년대 이후 지역개발 관련 연방 기금의 지원이 감소하여 ECI는 설립 당시부터 보조금에 의존하지 않는 모델을 확립하고자 다각적으로 노력하였으며, 각 협동조합들도 초반에는 자선기금의 도움을 받지만 일정 기간이 지난 후에는 반드시 자체적으로 수익을 창출하고 자립하도록 함

- 초반의 정착 자금 마련 과정에서 클리블랜드 재단의 기부금이 중요한 역할을 하였는데, 클리블랜드 재단이 출연한 75만 달러의 기금을 통해 다른 금융 기관들¹³⁾로부터 추가로 570만 달러를 제공받아 ECI최초의 협동조합인 Evergreen Cooperative Laundry의 설립에 투자하였음
- Green City Growers(GCG)도 ECDF로부터 140만 달러, HUD의 기금을 통해 1,000만 달러, 기타 보조금에서 1,900만 달러를 투자받아 사업을 시작하였음

(2) 분산적 소유구조와 포괄적 파트너십

① 단순 고용을 넘어 분산적 소유구조와 수평적 거버넌스로

□ GUC와 같은 낙후된 지역에서는 단순히 주민들을 직접 고용하는 형식적인 방법으로는 사회경제적 양극화를 해결하기에 충분하지 않음

13) 민간 은행, New Markets Tax Credits, HUD 108 펀드, 각 주의 재생 에너지 투자기금 등

- 이러한 측면에서 협동조합과 같이 사원이 소유한 사업체(employee-owned businesses)들은 공동체 자산 형성을 위해 검증된 방법들이라고 할 수 있음
- 클리블랜드 모델에서는 지난 7년간 사원들이 보유한 회사의 지분이 증가하고 있으며 수익금 중의 일부를 공동체 자산 형성을 위한 기금에 할당하고 있음
- 사업체들이 노동자-소유자들(worker-owner)에 의해 직접 소유되므로 외부 주주에 의해 소유되는 다른 주식회사들보다 커뮤니티의 현장에 훨씬 더 깊고 넓게 뿌리내리게(embedded) 됨
- 직원들과 지역 주민들에게는 외부의 저임금과 값싼 원료와 같은 인센티브가 주어지더라도 해당 사업체가 이전하는 일은 없을 것이라는 신뢰를 줌
- 이를 통해 클리블랜드 모델의 구성원들과 주민들은 자신들이 속해있는 커뮤니티와의 운명공동체 의식을 배양하게 되며 지역의 부침(浮沈)과 자신의 삶이 결코 동떨어진 것이 아니라는 집단적 정체성을 형성하게 됨

② 개별 사업체들의 네트워크화

- 클리블랜드 모델은 처음부터 서로 연관된 사업체들끼리의 광범위한 네트워크를 구축할 목적으로 설계가 되어 각각의 협동조합들은 이들을 총괄 조정하는 상위 네트워크 구조에 연결되어 있으며 Evergreen Cooperative Corporation (ECC)에 의해 지속적으로 관리되고 있음
 - ECC는 각 개별 단위 협동조합 사업체의 직원들과 경영권 및 소유권을 공유하고 있으며, 직원들이 이사회를 통해 대표될 수 있도록 함으로써 지속적으로 리더십과 경영과 관련된 전문기술 배양의 기회를 제공함
 - 네트워크를 통해 협동조합의 운영방식이 소수의 대형 자본에 의해 결정되는 ‘주식회사화(demutualization)’ 되는 것을 사전에 방지하기 위함

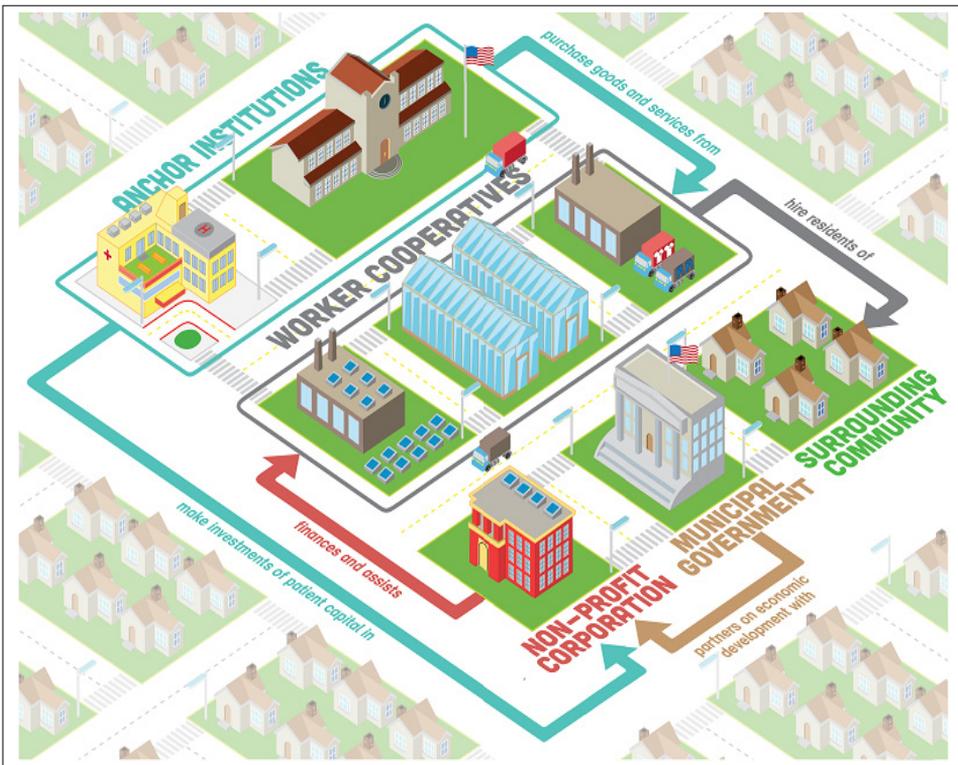
③ 공동의 비전에 기반한 폭넓은 파트너십

- 클리블랜드 모델의 각 주체들은 매분기 공식 회의를 통해 사업의 진행상황을 평가하고 새로운 의제를 탐색함
 - 회의에는 각 사업체들의 CEO와 주요 리더들 뿐만 아니라 직원들과 지역 커뮤

니티를 대표하는 주민 조직들도 참석하여 각자의 의견을 개진하고 안정적인 지역발전과 공동체 자산의 형성 방안에 대한 생각을 공유함

- 클리블랜드 모델은 스페인의 바스크 지역(Basque Country of Spain)에 위치한 몬드라곤 협동조합(Mondragon Cooperative Corporation)의 성공 경험으로부터 많은 시사점을 얻었음 (Wang & Filion 2011, 36)¹⁴⁾
 - 클리블랜드 모델의 비전을 수립할 당시 지역의 민간 리더들을 중심으로 몬드라곤을 방문하여 현장 연구를 진행하였으며, 성공의 노하우를 지역 현장에 맞도록 변형시켜 적용하고자 노력하였음

그림 3-7 클리블랜드 모델의 파트너십 구조 도식화



출처: Democracy Collaborative 공식 홈페이지, 최종접속일: 2016.10.28.

14) 몬드라곤 협동조합은 세계에서 가장 성공적인 대규모 협동조합 모델이며 현재 120개 이상의 산업체, 서비스군, 금융협동조합 조직들을 포함한 네트워크를 통해 10만명 이상의 직원들을 고용하고 있음

- ECC는 앵커 시설의 거래처, 지역 재단의 관계자, 에버그린 협동조합 사업체들의 직원, 지역 조직 등과 같은 모든 이해당사자들을 포괄하는 이사회(board)를 구성하였으며, 개별 협동조합도 이와 유사한 거버넌스 구조를 가지고 있음
 - 클리블랜드 모델은 전통적인 협동조합 운영 형태로부터 한 단계 더 나아가 지역 재생이라는 거시적인 관점에서 해당 사업과 관계된 모든 당사자들을 주요한 의사결정 과정에 제도적으로 참여시키는 거버넌스 모델을 제시하고 있음

(3) 지속가능성을 위한 장기적 전략 수립

① 성장하는 산업 부문과 비즈니스의 연결

- 최근 미국도 제조업 쇠퇴와 일자리 해외 유출로 타격을 받는 동시에 보건의료 서비스와 재생에너지 분야는 급속히 팽창하여 새로운 성장의 기회가 주어지고 있으며 이 분야에 연방정부 차원에서 대규모 공공 투자와 R&D를 진행하고 있음
 - 클리블랜드시에는 약 50개 이상의 대형 병원들과 250개 이상의 요양원과 보건의료 서비스 기관들도 있으며 다수의 대학과 대규모 문화 시설들도 존재함
 - Cleveland Clinic과 University Hospitals와 같은 주요 거점 앵커시설들을 중심으로 GUC 지역을 넘어 클리블랜드시 전체에 경제적 혁신의 차원에서 큰 영향을 주고 있음

② 녹색(green) 비즈니스, 녹색 일자리, 녹색 소유

- 환경 친화적 지속가능성은 ECI의 핵심 요소로, 각 사업 영역에서 가장 환경 친화적으로 운영하는 협동조합 사업체들의 네트워크를 구축하는 것이 목표임
 - 대부분의 앵커 시설들이 자체적으로 탄소 배출 감소 노력을 하고 있으므로 에버그린 협동조합 사업체들은 다른 업체들과의 경쟁에서 비교우위에 있으며 환경 친화적 사업체로서 연방정부와 주정부의 재정적 지원을 받고 있음
- 에버그린 협동조합은 우선 새로운 녹색 일자리의 기회를 식별·평가하고 사업의 시스템을 구축한 후 지역 주민들을 고용하여 훈련하는 방식으로 일자리를 제공함
 - 이를 통해 교육훈련과 일자리를 연결시켰으며 녹색 소유를 통해 환경친화적 일

자리에 종사하는 사람들이 자산을 축적할 수 있도록 지원함

(4) 조합원들을 위한 적정주거(affordable housing) 지원

- 클리블랜드 모델이 성공적으로 작동하면서 GUC 지역에 지속적인 지가 및 임대료 상승, 재산세 증가 등 젠트리피케이션의 조짐이 나타나 클리블랜드 모델과 에버그린 협동조합의 주요한 역할을 담당했던 사람들이 쫓겨나거나(displace) 이주(relocate)하는 일이 발생했으며 이는 자연스럽게 핵심 동력의 약화로 연결됨
- 젠트리피케이션을 사전에 방지하고 조합원들의 적정 주거를 지원하기 위해 2011년 부터 에버그린 토지신탁(Evergreen Land Trust: ELT)과 같은 공동체 토지신탁(Community Land Trust) 제도를 도입 (Capital Institute 2011, 4~5)
 - ELT는 클리블랜드 모델과 긴밀하게 연결되어 있으며¹⁵⁾, 유한책임회사(LLC) 형태로 조합원들이 안정적으로 거주할 수 있는 땅을 매입하여 저렴한 주택을 공급하며, 장기적 투자계획과 시장 분석에 따라 전략적 사업을 위해 사전에 유리한 조건으로 부지를 매입하는 토지은행(land bank)의 역할도 수행
 - ECC 내의 조합원들이나 협동조합 사업체들은 ELT와 99년 단위의 토지 임대차 계약(land lease)을 체결하며, 이 계약에 의해 임대된 토지 위에 지어진 주택 및 상가 건물들은 협동조합에 의해 공동으로 소유되고 관리됨
 - 토지에 대한 소유를 건물에 대한 소유와 분리시킴으로써 ECC 내의 개별 협동조합이 폐업하는 경우에도 다른 사업체들이 토지 소유주나 대규모 외부 투자 자본에 의해 쫓겨날 위험 없이 혁신적이고 창의적인 시도들을 지속할 수 있음¹⁶⁾
 - 임대료에 대한 지출 부담이 상대적으로 적기 때문에 초반에 사업이 부진하더라도 보유 자산에 큰 타격 없이 경제활동을 지속할 수 있음
 - 이를 통한 적극적인 사업 활동과 지역 현안들에 대한 참여는 단순히 심리적 만

15) ELT는 처음부터 포괄적인 클리블랜드 모델의 구조에 통합되도록 설계되었으며, 이것은 미국 전역의 공동체 토지신탁 중 최초라고 할 수 있음

16) 협동조합의 사업이 실패할 경우에도 건물이 압류당하기 전에 ELT가 미리 매입을 하거나, 불가피할 경우에는 압류를 늦추는 등 개입할 수 있는 권리를 가지며, 비록 채권자들이 건물을 압류하더라도 토지의 법적 소유자인 ELT는 그 건물의 향후 개발 혹은 활용 방안에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 권한이 제도적으로 보장되고 있음

- 족감을 주는 차원을 넘어 공동체를 되살리고 지역 자산을 축적하도록 함
- ELT는 특정한 주체의 단독 결정만으로 운영되지 않으며 개별 협동조합들이 사업체를 주식회사 형태로 전환하고자 하는 시도를 원천적으로 막을 수 있음

5) 요약 및 시사점

- 클리블랜드 모델의 역사는 비록 10년 정도밖에 되지 않았지만 사업체 수와 취업자의 꾸준한 증가와 공동체 자산의 축적, 구성원들의 실질적인 수익 향상과 삶의 질 개선, 젠트리피케이션의 부작용을 사전에 방지하는 도시 재생 방식은 우리나라에도 시사하는 바가 큼
 - 무엇보다 기존에 저소득층이었던 조합원의 절반 이상이 협동조합이 제공하는 주택구매 프로그램¹⁷⁾을 통해 주택을 보유하고 있다는 사실은¹⁸⁾ 우리나라의 영세 소상공인들의 주거문제 해결을 위한 대안으로 고려해 볼 수 있음
 - 주거 문제의 해결은 지역 공동체의 형성과 소속감을 높이는데 결정적인 역할을 하고 있으며 잦은 이주로 지역 공동체 의식이 희박한 우리나라에 많은 시사점을 주고 있음
- 클리블랜드 모델을 기존의 방식과 구별하는 가장 큰 특징 중의 하나는 고유의 거버넌스 모델을 통해 지역 내의 다양한 이해당사자들이 협력적 계획(collaborative planning)을 이루어 나간다는 것임
 - 지역의 발전과 직접적으로 관련된 다양한 이해당사자들이 사업과 관련된 중요 계획·우선순위를 함께 결정해 나가며 이를 통해 협동조합들의 규모와 사업 영역을 매년 확장하고 있음
 - 아직 클리블랜드 모델 내에 들어오지 않은 지역 내의 다양한 활동주체들과 파트너십을 맺고 있어 새로운 사업 분야를 발굴해 나가는 모멘텀(momentum)이 지속적으로 생성되고 있음

17) ELT와 같은 공동체 토지신탁은 주거문제 해결뿐 아니라 지역 공동체의 자산을 확보하도록 함으로써 협동조합과 같은 소규모 사회적 경제 조직들이 착취적 젠트리피케이션의 뒷에 걸리지 않도록 선제적으로 대응하고 있음

18) Yes Magazine. 2015. (<http://www.yesmagazine.org>), 최종접속일: 2016.10.28.

- 특히 커뮤니티가 집합적으로 소유하는 사업체 모델을 통해 지속가능한 금융과 자본투자를 확보하고 있음
- GUCI는 도시의 물리적인 개발 뿐만 아니라 주민 참여와 공동체 형성(community building)에도 많은 투자를 하고 있음
- GUCI는 낙후된 지역의 주민이 직접 사업체를 소유하고¹⁹⁾, 발생한 이익을 커뮤니티의 수요에 따라 재투자함으로써 지역공동체의 자산을 내부로 선순환 시키는 새로운 경제 실험의 “선봉(vanguard)”으로 미국 전역에서 주목 받고 있음
 - 거시적인 조직구조 측면에서뿐만 아니라 모든 개별 사업체 단위에 분산된 소유 구조를 적용함으로써 수익뿐만 아니라 책임과 위험이 구성원들에게 고루 분산 되도록 하였으며 각 사업체의 사업을 통해 발생한 경제적 이익의 일부가 신생 사회적 경제 조직들에게 재투자되도록 하고 있음
- 기존의 도시재생 방식이 소규모 지역 단위로 단순히 물리적 환경 개선을 통한 방식으로 획일적으로 이루어졌던 반면, GUCI는 지역 주민의 직접 참여를 통한 생산·소비·분배 활동, 적정 주거, 적정 소득 보장, 직원소유의 사업체, 환경친화적 사업 아이템 발굴 등과 같이 종합적으로 접근
- 또한 커뮤니티 내의 유대감과 사회적 자본을 형성하여 도시재생의 실질적인 수혜자인 주민들이 이 과정에서 소외되지 않고 모든 과정에 적극적으로 참여하여 도시의 주인으로서 권리와 지분(stake)을 행사할 수 있는 토대 마련
- 이러한 특징들을 종합해보면, 장기적인 관점에서 공동체 자산의 기반을 형성하고 축적해 감으로써 젠트리피케이션의 부작용에 선제적으로 대응할 수 있음
- 또한 젠트리피케이션을 발생시키는 잠재적인 내/외부 요인들의 발현을 최대한 억제함으로써 새로운 방식으로 커뮤니티를 활성화한다는데 의의가 있음

19) GUCI에서 주민이 직접 사업체를 소유하는 것은 개인의 삶의 질 향상뿐만 아니라 커뮤니티의 호혜성과 신뢰 형성, 공동체 자산의 청지기적 관리(stewardship) 체계 확립, 사회·경제적 불평등 해소를 위한 대안적 지역 개발의 사례로 다른 지역 및 도시에도 적용될 수 있음

CHAPTER 4

지역 토지자산 공유

01 토지자산 공유의 필요성	73
02 자산화의 개념 및 유형	85
03 자산화의 주요 사례 및 시사점	87
04 자산화 추진시 고려사항	119

지역 토지자산 공유

1. 토지자산 공유의 필요성

□ 젠트리피케이션의 선제적 대응 전략

- 젠트리피케이션의 대응전략은 단계별로 이루어질 필요가 있는데 시카고 일리노이대학 Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement의 연구(2015)에 따르면 단계별 대응전략을 다음과 같이 구분하고 있음

그림 4-1 젠트리피케이션 단계별 대응전략

발생 전	진행 중	발생 후
<ul style="list-style-type: none"> • 연대체 만들기 • 세입자/비영리조직에 선매권 부여하기 • 지역자산화하기 • 안심상가/주택 의무 공급 • 협동조합 만들기 • 상호이익협약하기 	<ul style="list-style-type: none"> • 임대료 통제 • 세금감면 • 용도변경 금지 (토지이용/건축규제) • 건물의 재생과 보전 	<ul style="list-style-type: none"> • 세입자 안심공간 제공 • 기금조성 (임대료보조, 자금지원) • 부담금 부과 (기금화, 가치상승공유) • 지역이기주의 해결

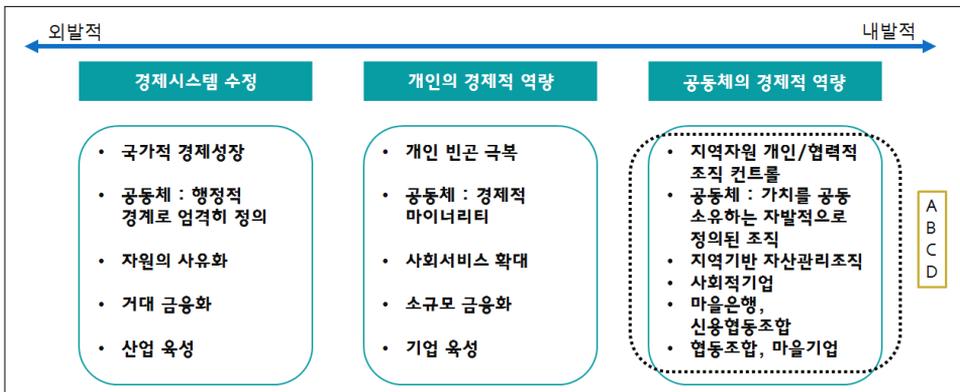
출처: Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement(2015) 요약

- 본 연구에서 주장하는 젠트리피케이션 대응 전략의 핵심은 함께 만든 가치의 공유시스템을 도시 내에 정착하는 것으로 젠트리피케이션이 발생하기 전에 함께라는 것을 인식할 수 있는 그룹을 만들고 그들이 공동체 자산을 형성하고 함께 이익을 공유할 수 있는 시스템을 구축하는 것임

□ 역행하는 지역발전 패러다임의 전환과 구체적 실행 수단 필요

- 젠트리피케이션은 지역 외부의 자원이 진입함으로써 내부 자원의 지속성을 해치는 외발적 공간화의 현상 중 하나로 해석할 수 있으며, 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 내발적 발전 요소들의 형성이 필요
- 지역 자원에 대한 협력적 관리를 위하여 가치를 공유하는 지역 자산 관리 시스템과 다양한 사회적 경제 인프라가 중요함

그림 4-2 지역발전의 패러다임 변화와 자산기반 지역발전 전략



출처 : Mathie & Cunningham 2003, 483

□ 연대 경제를 토대로 한 공유자산의 구축이 필요함

- 내생적 발전의 과정에서 사회적 경제의 가치는 지역에서 나타나는 새로운 사회적 수요를 충족시키는 과정에서 나타나며, 시장의 실패와 계약의 불완전성을 극복하기 위해 공공재의 생산을 위한 자원을 공동으로 소유할 수 있다는 점에서 사회적 경제가 중요함 (Woodin et al. 2010; Wyler 2009; 한상일 2011, 154 재인용)

것”으로 현실적으로 쉽지 않은 일임을 분명히 함

- 또한, “소유한다는 것, 자본주의에서의 사유와 사회주의에서의 국유는 결국 ‘소수’에 의한 지배라는 차원에서 큰 차이가 없다. ‘소유’가 권한을 가지고 '지배'를 해보겠다는 것이 아니라 내가 그 안에 ‘속한다(Belonging)’라는 의미로 받아들일 때 진정한 변화가 시작된다”고 말하며 국유와 사유를 뛰어넘는 ‘속함의 소유’를 강조하고 있음

표 4-1 소유의 구조

추출적 소유	생성적 소유
금전적 목적 : 단기적 이익을 최대화	삶을 위한 목적 : 장기적 시각으로 삶을 위한 조건을 만들
부재자 구성원 : 소유한 이들이 기업 활동에 참여하지 않음	뿌리내린 구성원 : 기업 활동의 기반에 뿌리내리고 살아가는 사람들의 손에 소유권이 주어짐
시장에 의한 통치제 : 자본 시장이 자동항법 장치로 기업을 통제함	사명 경영 통치제 : 사회적 사명에 헌신하는 사람들이 통제함
카지노 금융 : 자본이 주인 노릇을 함	이해당사자 금융 : 자본이 친구가 됨
상품 네트워크 : 가격과 이윤에 초점을 맞춘 거래	윤리적 네트워크 : 사회적, 생태적 규범에 대한 집단적 지원

출처: 마조리 켈리 2013: 35

- 이러한 견해는 안토니오 네그리, 마이클 하트의 「공통체」(2013, 18)에서도 나타나는데, 저자들은 공통적인 것을 지키려는 다종의 사회적 투쟁은 바로 이 사유화, 사적 통제에 대한 저항이며, 사적이냐 공적이냐, 또는 자본주의냐 사회주의냐의 양자택일 외에 다른 선택지가 없다는 생각을 거부함. 양자 모두 ‘공통적인 것을 배제하고 파괴하는 소유’라는 점에서는 차이가 없고 ‘공통적인 것을 품고 생성시키는 소유’를 만들어내야 함을 강조하고 있음

□ 지속가능한 지역공동체 형성을 위한 수단

- Future Communities (2011, 9~13)는 공동체 소유에 기반한 지역발전 사례들을 통하여 공동체가 자산을 소유함에 따른 유익을 감정적 측면, 이해관계자 측면, 광의의 커뮤니티 측면에서 다루었음

① 감정적 측면

- 자산의 소유는 성취감과 자신감을 갖게 해주고, 자산의 성공적인 지역 이전은 지역 조직 문화의 개선과 관리능력 증대, 지역 내 신뢰를 증대시키며 지역경제 활동의 기반을 제공함

② 지역 이해관계자 측면

- 자산의 소유로 지역을 위해 활동할 새로운 파트너를 갖게 되고 연대를 통한 상호간의 연결이 더 활발하게 이루어져 상호 책임감을 갖도록 하며, 기존의 공공 부문의 역할을 분담하고 지역에 더 많은 투자도 가능토록 할 수 있음

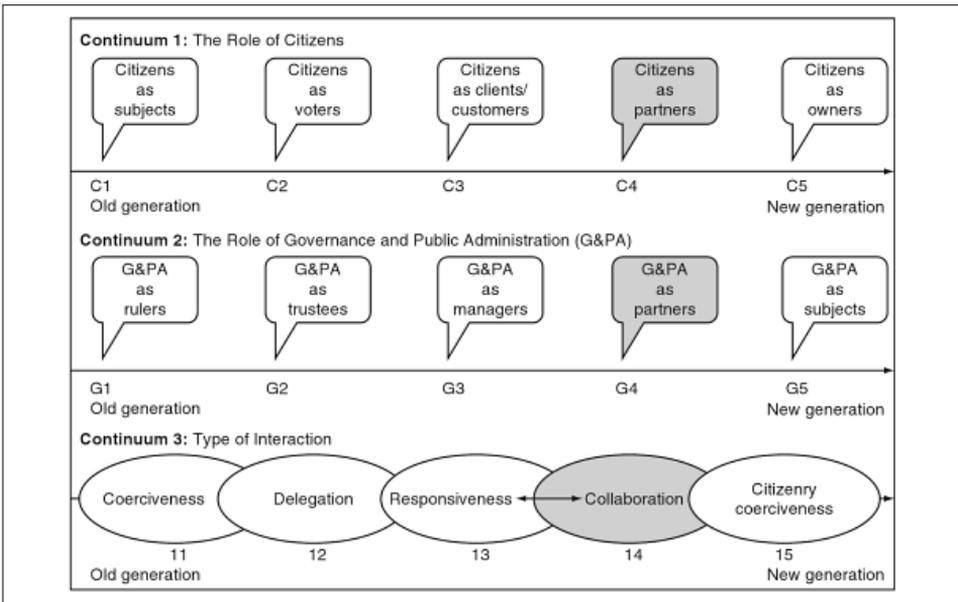
③ 광의의 커뮤니티 측면

- 직간접적 이익들로 인하여 공동체가 더 큰 영향력을 갖게 된다는 것으로, 공동체는 스스로 (커뮤니티의 활동과 사회적 경제 조직들을 통하여) 그들이 가진 문제들을 해결할 수 있게 되며, 부를 창출하는 활동들은 지역에 고용 기회 확대 등을 통한 소득을 증대시킴
- 이렇게 창출된 부는 지역사회에 저장되고 재활용되어 새로운 사업과 더 많은 이익을 위해 활용되고, 이러한 ‘승수효과 (multiplier effect)’는 이익을 더 증대시키고 사업과 투자에 활력을 불어넣으며 토지의 가치를 회복시킴

□ 공동창조의 시대에 시민(주민)의 역할 변화와 공유자산 형성

- Vigoda (2002)는 앞으로는 시민이 주인이고 정부와 행정이 지원하는 객체가 된다고 보고 있음
- 시민주도성이 강한 시대로 변화되고 있는 상황은 그동안 정책의 객체이자 소비자였던 주민에게는 좀 더 적극적인 참여와 주체성을, 관주도성이 강한 행정에게는 권한의 내려놓음을 요청함
- 지역 활성화의 진정한 주체가 드러나고 가치를 공유할 수 있도록 하려면 우리 사회가 ‘공간 만들기는 공동창조(co-creating)’라는 경제적 사고를 가져야 함

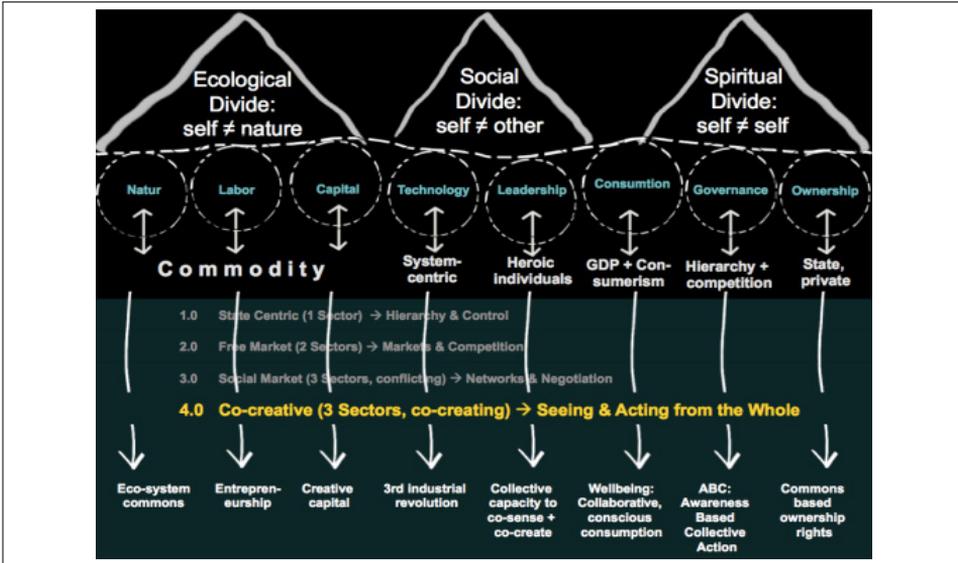
그림 4-4 행정에 대한 시민참여의 진화 과정



출처: Vigoda 2002: 531

- 자본주의의 변화 과정에서 4가지 경제적 사고의 틀이 있는데 1.0은 국가주도, 2.0은 시장주도, 3.0은 사회적 경제, 4.0은 공동창조 경제가 있으며, 우리 시대에는 생태, 사회, 정신적 격차를 해소하기 위하여 4.0 경제를 지향해야 함 (오토 샬머 & 카트린 카우퍼 2014, 105~111)
- 공동창조의 시대를 위하여 구축되어야 하는 기반 중 소유권 영역이 생태계 조성에 중요한 토대로 인식되고 있으므로, 공유재산에 기반한 소유권 구조를 설정하는 것이 필요함
- 즉, 젠트리피케이션은 소유권의 거품이 발생한 것이므로 그 거품을 연착륙시키면서 공유(共有) 시스템을 구축해야 함

그림 4-5 자본주의 4.0으로 변화하는 과정의 8가지 변환점



출처: <http://www.solitaly.org/SOL/it/contentview.wp?contentId=BLG1562>, 최종접속일: 2016.12.10.

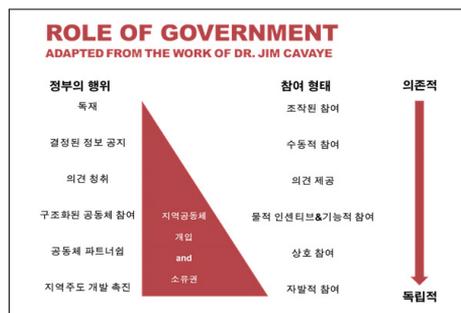
- Cavaye(1999, 13)는 Arnstein이 참여 사다리로 표현한 시민참여의 수준에서 시민 통제(Citizen control) 수준으로 가기 위하여 지역공동체의 개입과 지역공동체 소유, 즉 공유의 영역이 확대되어야 함을 강조
- 시민과 주민이 문제를 해결하는 프로슈머(prosumer)로서의 역할을 담당하기 위해서 공동의 소유권이 확대될 필요가 있음

그림 4-6 Arnstein의 참여사다리



출처: <http://www.georgejulian.co.uk/>, 2016.12.10

그림 4-7 참여와 소유권의 관계



출처: Cavaye 1999: 13

□ 지역의 부를 창출하는 공유자산 형성 전략

- 지역의 부를 창출하는 핵심적인 6대 전략들은 다음과 같음 (Kelly & McKinley 2015, 44)

그림 4-8 공동체 부 형성 6대전략

<p>1. 앵커전략 지역에 뿌리내린 비영리조직들(병원, 대학, 지역재단, 공공조직)은 공평한 개발을 만들어낼 수 있는 주요한 자원</p>	 <p>ANCHOR PROCUREMENT Locally rooted nonprofit institutions (including hospitals, universities, community foundations, and governments) consciously direct resources to drive equitable development.</p>	 <p>FINANCING In partnership with CDFIs, foundations, banks, and impact investors, cities create loan funds, make equity investments, and introduce responsible banking ordinances.</p>
<p>2. 자금조달 지역개발금융기관(CDFI), 재단, 은행 그리고 임팩트 투자자와 협력. 시 정부는 대출기금, 자본투자 도구를 만들고 책임성 있는 금융제도를 도입</p>	 <p>ENTERPRISE DEVELOPMENT Cities build infrastructure for inclusive enterprises by supporting cooperative development, conversion to employee ownership, and incubator and accelerator creation.</p>	 <p>LAND USE & REAL ESTATE Partnering with others, city governments support equitable land development through urban gardens, community land trusts, and land banks.</p>
<p>3. 기업 활성화 시 정부는 협력적인 발전을 지원하고 직원소유 기업을 만들고, 인큐베이팅, 컨설팅을 포괄적으로 할 수 있는 기반을 형성</p>	 <p>ECOLOGICAL RESILIENCE Cities pair workforce and ecological goals as they promote energy efficiency, foster renewable energy, recycle materials, and create food hubs.</p>	 <p>WORKFORCE Cities consciously link workforce development efforts to employers, especially for residents with barriers to employment, creating pipelines for employment.</p>
<p>4. 토지이용과 부동산 시 정부는 도시농업, 공동체 토지신탁, 토지은행 등을 통한 공평한 토지개발을 지원하고 파트너십을 맺음</p>		
<p>5. 생태적 회복력 시 정부는 에너지효율, 재생에너지 활성화, 재활용 그리고 food hub를 만들으로써 일자리와 생태적 목표 달성을 연계함</p>		
<p>6. 일자리 시 정부는 취업을 위한 통로를 만들고 주민들의 일자리 창출에 장벽을 해소하며 의식적으로 노동자들의 일자리 향상을 위해 노력해야 함</p>		

출처: Kelly & McKinley 2015: 44

- 이러한 6대 전략은 기존의 지역개발 전략과 차이점을 보이는데, 특히 소유의 영역을 살펴보면 지역경제 활성화의 토대이자 지역기반의 공동체의 소유권을 촉진시키는 전략을 강조하고 있어 부재지주와 자본에 의해 토지 및 부동산이 소유되는 젠트리피케이션 현장의 상황을 만들지 않을 것임
- 장소, 소유권, 협동, 일자리, 시스템 등의 요소들에서도 약탈적이고 비민주적

인 기존 방식의 한계들을 극복하는 전략으로 함께 협력해서 문제를 해결하고 문제 해결의 효과를 지역에서 함께 공유할 수 있는 장소기반의 민주적 개발전략의 중요성이 확인됨

그림 4-9 지역공동체 부 형성 전략과 기존 지역개발의 차이

	요소	CWB	기존 방식
 Place	장소	주민들의 유익을 위해 활용되지 않았던 다양한 지역자산을 발전	주민들의 세금부담을 높이는 인센티브를 이용해 기업을 끌어들이
 Ownership	소유권	지역경제를 활성화 시키는 기반으로서 지역기반의 공동체 소유권을 촉진	지역기업에게 해가되는 부채지주와 자본가 지원함
 Multipliers	가치순환	돈이 지역내에서 순환할 수 있도록 제도적으로 buy-local 전략 강화	돈이 지역 밖으로 새어나가든 말든 상관 없음
 Collaboration	협동	비영리, 자선단체, 앵커기업, 도시들과 함께 논의	주민을 배제한 채 정부와 민간기업 영역에서 의사결정
 Inclusion	포용	모든 가정이 경제적인 안전함을 누릴 수 있도록 포용적이고 생활임금을 지급하는 일자리를 만드는게 목적	일자리의 수가 중요하지 누가 고용되거나 임금이 어떻게 지급되는지는 고려하지 않음
 Workforce	일자리	노동자에 집중해서 고용에 장벽이 되는 것들을 훈련과정과 연계	실제 일자리와의 연계성 보다는 일반화된 훈련 프로그램에 의존함
 System	시스템	시대변화에 따르는 경제적 활동을 만들어내기 위한 지원시스템과 조직을 활성화	낙수효과에 기대고 부의 불평등을 유지시킴

출처: Kelly & McKinley 2015: 14

□ Kelly와 McKinley (2015)는 사례 분석을 통하여 공동체 소유(Commons) 또는 포괄적소유(Inclusive Ownership)의 장점을 분석하였음

- 지역에서 협동조합 구성원이 되면서 소득이 24,000 달러에서 40,000 달러로 상승하였고 (예. Prospera 집청소 협동조합), 지자체 소유의 전력은 민간 전력에 비하여 13% 저렴하게 이용하며, 공동체 토지신탁 거주자의 담보 부실률은 일반주택 거주자의 1/10 수준으로 나타남
- 2015년 현재 우리사주신탁제도(ESOP, Employee Stock Ownership Plan) 시행 기업은 전통적인 기업에 비해서 퇴직연금 규모가 2.2배 더 큰 것으로 보고되고 있음

- 사회적 경제 활성화를 위한 기반 구축과 내발적 지역발전을 위한 토대는 지역공동체 차원에서 부를 창출해 내는 다양한 시도들을 요구하고 있고 이런 시도들은 대체로 생산수단의 공동소유와 이용, 분배 과정에서의 가치공유의 형태로 나타나며 구체적으로는 지분을 공유하는 형태이거나 공동체 또는 직원의 공동소유 형태를 보여주고 있음

그림 4-10 지역의 부를 창출하는 전략의 흐름_자산과 자본에 대한 소유권의 다양성

개인/가족의 부	지분공유형	공동체/직원 공동소유형	공공소유 or 투자
<ul style="list-style-type: none"> • 자산형성계절 (IDA) • 소액대출 (Microenterprise) • 가족자활프로그램 (Family Self-Sufficiency Program) • 유아채권 & 아이전용저축 ("Baby Bonds" & child savings accounts) • 세금신고대행 프로그램 (Earned Income Tax Credit volunteer assistance programs) • 약탈적대출 대안프로그램 (Alternatives to predatory lending) • 비영리금융교육 프로그램 (Nonprofit financial education programs) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동체토지신탁(Community Land Trusts) • 지분제한형협동조합(Limited Equity Cooperatives) • 행위제한(Deed restriction) (포괄형조닝 inclusionary zoning) • 혼합오너쉽 (Market Creek) • 사업연계투자(Program-Related Investments) • CDC/CDFI의 지분투자 또는 공동출자(equity investments or joint ventures) • 공동체이익협정(Community benefits agreements) 	<ul style="list-style-type: none"> • 앵커조직(eds, meds, churches, museums, libraries) • 직원소유회사(ESOPs) or 직원협동조합(worker cooperatives) • 신용협동조합(Credit unions) • 커뮤니티 기업(Community corporations) • CDC or CDFI 직접소유(direct ownership) • 사회적기업(Social enterprises) • 공유기반기업(Commons-based enterprises)(e.g., Wikipedia, Creative Commons licenses) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업(Municipal enterprise) • 정부 벤처투자(State & local venture investments) • 공공연기금(Public pension fund ETIs (economically targeted investments)) • 공공임대 & 인프라개발(Public leases: land & transit development) • 세금감면(fair exchange) • 신탁소유(e.g., Alaska Permanent Fund)

출처: Howard 2013: 5

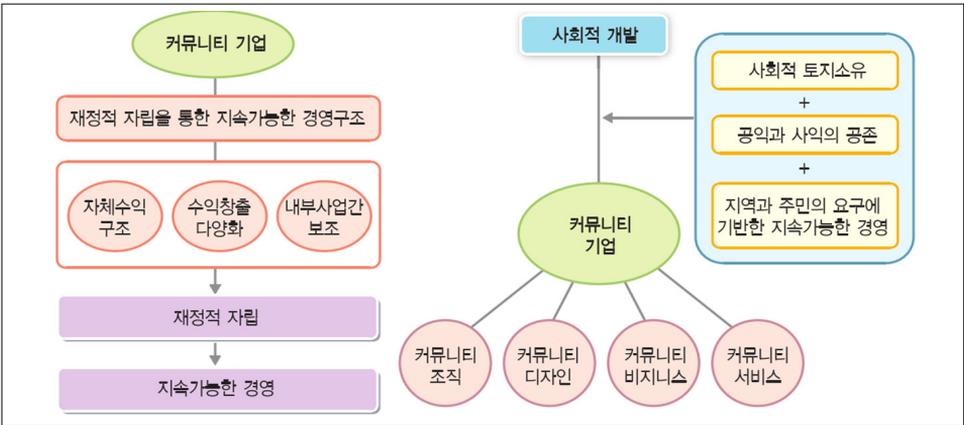
□ Kelly et al. (2016, 5)는 지역경제를 발전시키는 광범위한 소유권 즉, 공유 모델의 효과와 전략을 연구하였는데, 대표적으로 우리사주신탁회사(ESOP), 협동조합(COOP), 지역개발금융기관(CDFI), 사회적기업, 공공기업, 융복합형 모델 등 다양한 공유모델의 중요성을 강조함

- 하나의 조직이 소유에서 가치순환에 이르기까지 모든 역할을 담당하기보다는 제도적 기반 위에 각 영역별로 전문화된 자기 역할을 통하여 커뮤니티 자산화의 효과를 극대화 하고 있으며, 여기에는 기존의 민관협력(PPP) 구조와 더불어 사회(Social)-민간(Private)-행정(Public)간 새로운 형태의 협력구조(SPP)가 나타나는 경향을 보이고 있음

□ 사회적 개발 차원에서도 공유 자산의 필요성을 살펴볼 수 있음

- 지역(자산)을 기반으로 한 개발을 통하여 장소와 사람 모두의 가치를 향상시켜 사람이 주체가 되고 책임성이 부여되며 재정의 독립성과 지속가능성을 확보하는 것이 사회적 개발의 특징임 (이영범, 김은희 2011, 87~88)
- 사회적 개발이 가능하기 위해 갖추어야 할 특징은 다음과 같음
 - ① 지역의 다양한 주체와 이들의 협력관계를 통한 공간적/사회적 거버넌스
 - ② 지역공동체가 개발을 통해 수익을 창출하는 것으로서 이 과정에서 지역공동체의 사회적 가치와 연결되고 창출된 수익이 지역공동체에 재투자되어 사회적 서비스 확장
 - ③ 지역공동체 물리적 자산의 사회적 소유 형태로의 전환
 - ④ 지역발전이 사회적 복지서비스의 실현과 확장으로 가치사슬이 이어짐
 - ⑤ 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등이 연합하는 사회적 개발 조직이 개발, 관리, 운영, 복지 등을 담당

그림 4-11 커뮤니티 기업 운영구조와 사회적 개발



출처 : 이영범, 김은희 2011: 92

- 공유자산의 형성은 사회적 개발에 대한 기본적인 인식을 바탕으로 사회적 토지 소유와 자산 관리의 기반을 제공해주며, 이 토대 위에서 시민이 자발적으로 참

여하는 민주적 과정을 적용하면 지역에 기반한 사회적 경제의 물리적 하부구조를 만들 수 있음

- 이 구조 속에서 사람, 관계맺음, 호혜, 공동체 형성이 지속적으로 확산될 것이며 이를 위한 행·재정적 지원, 특히 자산의 공동체적 소유의 토대를 구축하는 일이 정부의 주요한 역할이 되어야 함

□ 사회경제적 평등을 연구하는 Policylink는 공정하고 공평한 개발(Equitable Development)을 통한 불평등한 사회구조의 해결을 강조하고 있음¹⁾

- 공평한 개발의 4가지 원칙으로 ① 사람과 장소의 통합, ② 지역격차의 해소, ③ 공정하고 증진시키고 협력적인 투자의 증대, ④ 주민참여와 리더십 그리고 공동체 소유권의 확실한 보장을 강조하고 있음
- 따라서 장소기반, 사람중심의 전략을 취하고 지역 주민들에게 직접적인 투자의 기회를 보장하며 협력적으로 사고하고 행동할 수 있는 여건을 만드는 것이 중요함
- 또한 지역 내·외의 격차를 해소하는 목표를 설정하여 성과와 책임이 장소를 넘나들며 공유되는 경험을 하는 것이 필요
- 특히 공동체 소유권의 중요성은 주민들이 지역재생에 대해 직접적으로 이해할 수 있도록 하고 지역발전의 목표와 역량의 성장과 보조를 맞추며 다양한 정보와 지식 기술 등에 접근할 수 있도록 하는 것에 있음

□ 공유자산의 형성은 젠트리피케이션의 선제적 대응방안으로 부각되었지만 그 기저에는 내발적 발전으로의 패러다임 전환의 실제적 수단을 제공하고 연대경제의 토대이자, 생성적 소유를 통한 소속감 확보, 지속가능한 공동체, 주민(시민)의 주인성 강화, 지역의 부 창출, 사회적이고 공평한 개발 등이 핵심 요소로 작용하고 있음

- 즉 젠트리피케이션은 지역발전전략의 대 전환을 요구하고 있으며 그 핵심에 공유자산(Commons) 형성, 즉 자산화가 있음

1) Policylink 2008: 3-8

2. 자산화의 개념 및 유형

1) 자산화의 개념

- 자산화 이전에 우선 ‘자산(資産)’에 대한 개념을 명확히 할 필요가 있음
 - 사전적 의미 : ‘개인이나 집단이 미래에 성공하거나 발전할 수 있는 바탕이 될 만한 것을 비유적으로 이르는 말’로, ‘개인이나 법인이 소유하고 있는 경제적 가치가 있는 유형·무형의 재산’을 말함²⁾
 - 내용적 의미: 사전적 의미를 바탕으로 본 연구에서 다루는 자산의 의미를 개념화 해보면, ‘지역공동체의 구성원이 함께 지역을 발전시킬 수 있는 바탕이자 그들이 함께 만들어내 소유하고 있는 유무형의 재산’으로 말할 수 있음
- 토지자산 공유를 위한 자산화의 개념
 - 토지자산의 공유를 위한 자산화(이후 ‘자산화’)는 지역의 자산을 ‘공유자산(communs)’으로 만들어내는 일련의 과정(process)으로 볼 수 있으며, ‘주체의 등장, 자산의 소유-개발-이용-편당의 전 과정을 구성원이 함께 하는 것’
- 자산화는 국공유(public ownership)와 사유(private ownership)를 넘어 제 3의 소유 영역으로 공유자산(communs)이 구성되어야 하는데, 시민 소유(citizen ownership), 사회적 소유(social ownership), 공유(communs ownership)의 영역으로 구체화 될 수 있음
 - 이러한 영역을 만들어 내기 위하여 각 영역을 대표하는 시민, 사회적 조직, 공동체 구성원 등 새로운 주체의등장이 선행되어야 함
 - 시민, 사회적 조직, 공동체 구성원 등으로 표현된 주체들이 함께 복합적 자산화를 하는 경우부터 각 주체가 독립적으로 자산화를 하는 경우까지 다양하게 나타날 수 있음
 - 여기서 자산은 주어지는 자산이 아닌 ‘스스로 만들어내는 자산’을 의미함

2) 표준국어대사전(<http://stdweb2.korean.go.kr>), 최종접속일: 2016.12.10.



자료: 저자 작성

- 주체에 따른 자산화의 방식은 현행 민법상 공유의 형식(합유, 총유, 공유)을 기반으로 하되 향후 새로운 공유의 형식을 도출할 필요도 있음
 - 합유>총유>공유의 순으로 사회적 이해관계(사회적 지분)의 수준보다 경제적 이해관계(경제적 지분)의 수준이 높아지는 경향이 있으며 본 내용은 실행 전략 부분에서 구체적으로 다루기로 함
 - 실제 자산화는 다양한 영역의 협력적인 참여를 통하여 이루어질 가능성이 크고 대상 사업의 방식에 따라 융복합적인 공유 구조(hybrid commons structure)를 설계할 필요가 있음
- 자산화의 경로는 전략과 방식을 설정하는데 주요한 요소임
 - 국공유 재산의 공유자산 경로(①), 민간자산의 공유자산 경로(②)를 고려할 수 있으며, 형성된 공유자산의 확장 경로(③) 등을 생각해 볼 수 있음
 - 큰 틀에서 보면 새로이 형성되는 공유자산의 영역과 두 영역(국공유, 사유) 사이의 조화로운 공존을 고려하는 것이 필요

2) 자산화의 유형

- 직접적 자산화
 - 직접적 자산화는 주로 자산의 소유-개발(자산관리)의 과정에서 주체(시민-사회적 조직-공동체)가 사업 전반을 직접 수행하는 경우로 본 연구에서는 ‘공유 자산 플랫폼’을 통해 이 과정을 설명하고자 함

- 대표적인 사례로 공공 영역에서는 자산관리조직, 토지은행, 개발공사 등을 들 수 있고 민간 영역에서는 협동조합, 사회적기업, 지역이익회사, 지역개발회사, 마을기업, 개발신탁, 공유기업, 우리사주신탁회사 등이 있으며 두 영역은 민관 공동출자(출연) 조직의 형태로 결합될 수 있음

□ 간접적 자산화

- 간접적 자산화는 자산의 이용과 자산화 과정에 투자하는 단계에서 사회적 또는 경제적 지분공유의 형태로 참여하게 되며, 사회적 자본(social capital)의 형성 정도와 참여에 대한 경제적 혜택의 수준에 따라서 간접적 자산화의 확산 가능성과 효과가 좌우될 수 있음
- 대표적인 사례로는 소유의 방식에 있어서 상호소유, 임대, 전대 등의 방식을 사용하는 예가 있으며, 공동체 구성원과 시민들이 기부, 리워드, 출투자 형태로 다양한 펀딩에 참여하는 사례, 지역화폐나 지역이익협약(CBA: Community Benefits Agreement), 존(Zone) 설정을 통한 규제나 개발이익 공유 시스템(BID: Business Improvement District) 등 이용 과정에서의 제도적 장치를 통한 자산화 사례를 찾아볼 수 있음

3. 자산화의 주요 사례 및 시사점

1) 공공주도형 (토지은행)

- 토지은행과 관련한 선행연구를 바탕으로 해외의 토지비축 배경을 살펴보면 다음과 같음 (서순탁 2008, 139)
 - 사유제가 강화되어 있는 프랑스는 민간토지공급에 의존하는 상황에서 인구증가 및 도시 불균형 성장 등의 영향으로 토지가격이 급상승하는 환경에서 공적인 토지비축제도의 도입을 추진
 - 스웨덴도 토지투기가 만연하는 상황에서 토지가격을 낮추어 저렴한 주택을 제공하기 위하여 토지비축제도를 시행

- 일본은 1960년대 고도성장에 따른 지가상승과 공공용지의 취득난 등이 문제점으로 대두되면서 토지비축제도의 필요성이 제기되었음
- 영국은 중앙정부에서 실시하는 별도의 토지비축제도는 존재하지 않고, 그린벨트 등으로 보존이 필요한 토지를 관리하고 있음

표 4-2 해외의 토지비축제도 비교

구분	비축배경	비축대상	운영주체	비축수단	재원조달
프랑스	- 민간토지공급에 의존 - 토지가격의 급상승	- 도시계획사업 - 지역주거정책 - 공공시설설치 - 도시재개발 - 자연환경보존	공공법인	- 협의매수, 선매권, 토지수용권 - 협의매수와 선매권 선택	- 정부지원 - 특별지방세 - 기금
스웨덴	- 토지에 대한 투기 만연 - 토지가격을 낮추어 저렴한 주택 제공	- 저소득층 및 중산층의 주택비용 절감 - 산업·상업용지 - 공공시설토지 - 장래 도시개발을 위해 필요한 토지	공공법인	- 초기: 협의매수 - 이후 선매권과 토지수용권 활용	- 조세수입/수수료 - 채권발행 - 금융기관 용자 - 중앙정부 지원 (토지매입 및 임대 용자)
일본	- 고도성장에 따른 지가상승과 공공용지 취득난	- 공공시설예정지 - 공영개발예정지 - 공공사업용지	공공법인	- 협의매수 - 토지선매 - 선행취득제도 활용	- 토지개발기금 - 일반·특별회계 - 재방채 - 중앙정부 지원
영국	- 그린벨트 등의 관리위주 정책	- 주로 환경보존을 위한 토지	공적주체 (공공법인 포함)	- 토지수용	- 기금제도 (중앙정부 지원)

출처: 서순탁 2008: 139

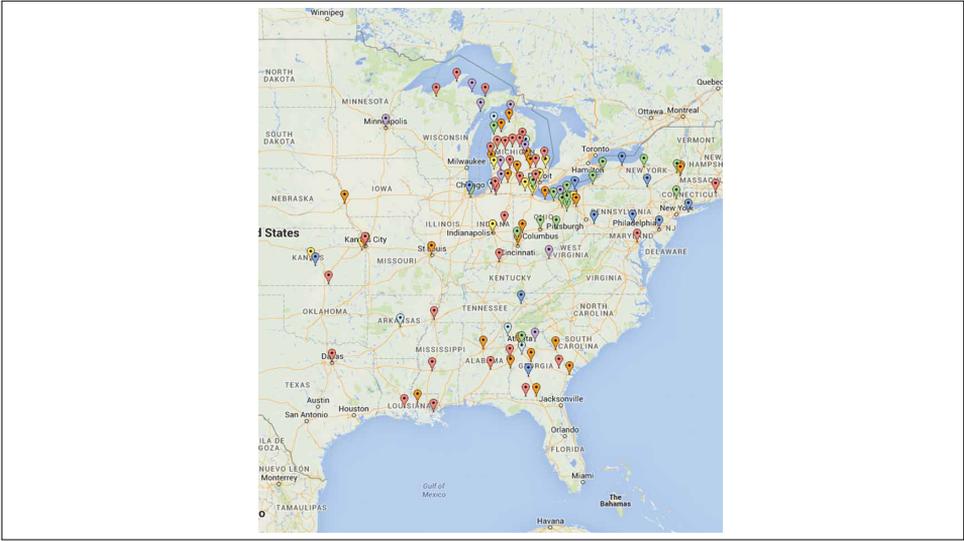
- 해외 각국의 토지비축 현황을 살펴보면 비축 대상 토지들은 도시개발, 주택용지, 공공시설, 환경보전 등 다양한 목적으로 선정되고 있으며, 비축 기능을 수행하는 운영주체는 대체로 공공 법인임
- 공공이 주도적으로 법인을 설립하여 토지비축기능을 수행했다는 것은 토지은행 제도를 시행하고 있지만 독립적이지 않고, LH공사에 소속되어 운영되고 있는 우리나라에서 토지비축제도의 활성화와 비축토지의 효율적인 관리 및 운영을 위하여 시사하는 바가 큼 (안주영 2014, 122)
 - 즉, 토지은행의 지속가능성을 보장하는 차원에서 독립적인 운영기구의 설립이 고려되어야 함

- 비축 수단으로는 선매권, 협의매수, 수용 등의 방식을 활용하고 있으나 국가마다 상황에 따라 다르며, 토지비축을 위한 재원조달 방안은 대부분 중앙정부의 지원과 더불어 특별회계 등의 기금을 활용하거나 채권을 발행하고 있음
- 재원 조달이나 비축 방식에 있어서도 공유자산화를 위한 토지은행에 적합한 전략을 고민해야 함

□ 미국의 토지은행 사례

- 국가 단위에서 공공개발 및 수급조절용으로 활용하기 위하여 장기적인 비축계획에 따라 토지를 선매하는 토지은행의 사례가 있는 반면, 특정 문제의 해결을 위해 구체적 목적에 따라 지역 단위에서 토지를 비축하는 사례도 있음
- 2008년 금융위기와 맞물려 지역에서 압류된 주택들에 거주하는 저소득층이 지속적으로 안정된 주거생활이 가능하도록 하는 차원의 지역 안정화 프로그램(Neighborhood Stabilization Program)과 함께 토지은행의 설립이 도시정부 단위로 늘어났음³⁾

그림 4-13 미국 토지은행 현황



출처: <http://www.communityprogress.net>, 2016.12.10.

3) 현재 미국에는 120여개의 토지은행이 운영되고 있으며 절반 이상이 2008년 금융위기 이후 설립

- 장기적이고 규모있는 프로젝트를 위한 수급조절용 토지비축이라기 보다는 지역 공동체 단위에서 지불가능한 주택의 공급, 그리고 그 공급을 담당하는 지역기반의 주택공급 업체를 통한 비축토지의 활용을 위하여 상호 협력한다는 점이 의미가 있음
- 미국에서 토지은행은 금융기관이 아니며, 유휴자산, 버려지거나 압류된 부동산을 공공 또는 커뮤니티가 권리를 가지고 매입, 관리, 운영하는 조직들로 정의되고 있음
- 체납자의 부동산이나 담보부실로 인해 경매에 넘어간 물건들을 공공이 확보하여 토지은행을 통해 재생을 시키며 활용할 수 있는 주체들에게 임대(또는 매매)하고 있다는 점에서 중개기관의 특징을 보여주고 있음
- 지방정부는 토지은행을 미활용부동산 및 체납, 부실담보물건 등의 선매입을 통한 도시 재활성화의 수단으로 활용하고 있으며, 자체적인 토지은행법(Land Banking Act)을 제정하여 제도적인 지원을 하고 있음⁴⁾
- Center for Community Progress는 성공적인 토지은행이 되기 위해서는 체납자의 압류재산과의 연계성을 높일 것, 대도시 규모에서 유용하며 다양한 활용 방안을 마련할 것, 정책적인 견인이 있어야 하고 투명하게 운영될 것, 지역공동체의 참여와 개입이 있어야 한다고 주장 (Kildee & Hover 2010, 2~3)

□ 토지은행이 지역공동체 활성화 기능을 수행하기 위해 필요한 요소들을 다음과 같이 제시함 (Heins & Abdelazim 2014, 16~19)

- ① 토지은행의 비축기능만으로는 토지은행이 지역사회에 유익을 주는 도구로 작동하는데 한계가 있기 때문에 토지은행은 지역기반조직(CBOs) 또는 지역개발회사(CDCs)등 미션기반의 조직들과 파트너십을 구축하는 것이 중요하다.
- ② 유휴공간의 생산적 활용을 위하여 지역사회에 유익을 주는 미션을 지니고 있어야 하며 지역공동체의 목표를 달성하는 토지은행으로 잘 조합하는 것이 중요하다.
- ③ 토지은행의 운영자, 리더들을 잘 구성하는 것이 필요하다.
- ④ 토지은행의 목적을 투명하게 하는 것이 필요하고 지역주민의 참여를 높이고 운영의 투명성을 확보하기 위하여 정보시스템을 활용해야 한다.
- ⑤ 토지은행이 미션에 집중할 수 있도록 지역 차원에서 안정된 자금 확보가 이루어져야 한다.
- ⑥ 토지은행 네트워크의 구축이 필요하다. 정보 공유 및 활동적인 지역 네트워크를 형성할 필요가 있으며 자금 및 제도적 장치들을 연대해서 만들어갈 수 있다

4) 주로 체납된 부동산을 저가로 확보할 수 있게 하거나 보유세 면제, 용도 전환, 일시적 사용을 위한 토지임대, 지역사회 유익을 위한 토지의 활용 등을 제도적으로 보장함

- 즉, 토지은행은 단순히 토지를 비축하는 기능을 넘어 토지를 공적인 목적으로 사용함으로써 지역경제를 활성화시키고 일자리를 창출하며 물리적 환경 개선과 함께 사회경제적 발전에도 기여하는 것을 주요 목표이자 사명으로 삼고 있음

□ 미국 토지은행의 장점 (Ingham County 토지은행 사례)

- 마을의 재산가치를 보호하는 역할과 지역공동체 차원에서 일자리 창출(426개), 지역 세수의 증대(7년 간 약 60억원), 빈집과 폐건물들로 인해 발생하던 범죄 등의 처리 비용(범죄예방, 화재진압 등)과 위험 감소, 지역의 성장 촉진, 마을 활성화 등이 있음

그림 4-14 토지은행의 장점 (미시간 토지은행)

BENEFITS OF THE INGHAM COUNTY LAND BANK

PROTECTS NEIGHBORHOOD PROPERTY VALUE
 Vacant and abandoned properties decrease the property value of surrounding homes in the neighborhood. By revitalizing the property, it protects the neighbor's property values.

REDUCES NEIGHBORHOOD RISKS
 Vacant homes and properties can be a risk to the neighborhood. Vacant homes can lead to arson and crime. Cost of police and fire officials can increase for the community as well.

CREATES TAX REVENUE FOR THE CITY
 From 2006-2012, the Ingham County Land Bank created \$4,915,239 in tax revenue for local governments.

REVITALIZES NEIGHBORHOODS AND ENCOURAGES COMMUNITY GROWTH
 Ingham County Land Bank homes encourage new homeowners and better neighborhood aesthetics.

CREATES JOBS
 As a result of the Ingham County Land Bank, 426 jobs have been created.

Independent study conducted by the MSU Land Policy Institute
<http://www.landpolicy.msu.edu/EconImpact/InghamCountyLandBank2013Report>

출처: <http://inghamcounty.rizzihosting.com/about-land-bank/>, 최종접속일: 2016.12.10.

□ 시사점

- LH 토지은행은 지역의 일상적 토지수요 및 국지적 젠트리피케이션 현상에 사전에 대응하기가 어려우므로 자치구 등 지역 단위의 토지은행을 설립한 후 지역

공동체/소상공인/사회적 경제/도시 재생 등 필요 단위에 적절한 자산 활용을 유도할 필요가 있음

- 지방 도시의 소멸 우려가 높아지고 도시 내 유희재산 및 경공매 재산이 확대되는 상황에서 해당 재산을 우선 매입한 후 토지은행에 비축하여 유희 재산 활용도를 높이고 해당 재산들의 공유자산화를 적극 유도해야 함
- 공공자산의 공유자산화를 유도하기 위하여 소유는 공공이 하지만 활용 단계에서 지역기반의 사회적 개발조직과의 파트너십을 통해 활용도를 높이고, 자산의 활용에 따른 이익을 기금화하여 중장기적으로 공유자산 확보를 위한 토대를 구축하는 데 활용하도록 할 필요가 있음
- 농지은행과 마찬가지로 공공의 토지비축 사업은 비축기금이 적절하게 지원되어야 사업이 활성화되며, 공공의 중장기적 수요보다는 현장의 일상적 수요에 대응하는 것이 주요한 요인임
- 따라서 젠트리피케이션 사례들에서 나타나는 것처럼 일상적으로 지불가능하고 지속가능한 공간을 확보하려는 수요(상가임차인들)와 기존 공공부문의 유희공간 위탁수요를 잘 매칭해 주는 기능을 갖추는 것이 필요

2) 민간주도형

- 민간주도형 자산화 사례들은 커뮤니티 기반의 비영리 또는 사회적경제 조직의 특성을 가진 기관이 자산을 직접 소유하고 운영하여 발생하는 가치를 해당 사업과 지역에 재투자하는 자산관리 방식을 택하고 있음
 - 구체적인 사례로 개발신탁(Development Trust), 공동체토지신탁(Community Land Trust), 지역개발회사(CDCs) 등의 사례를 살펴봄

(1) 개발신탁

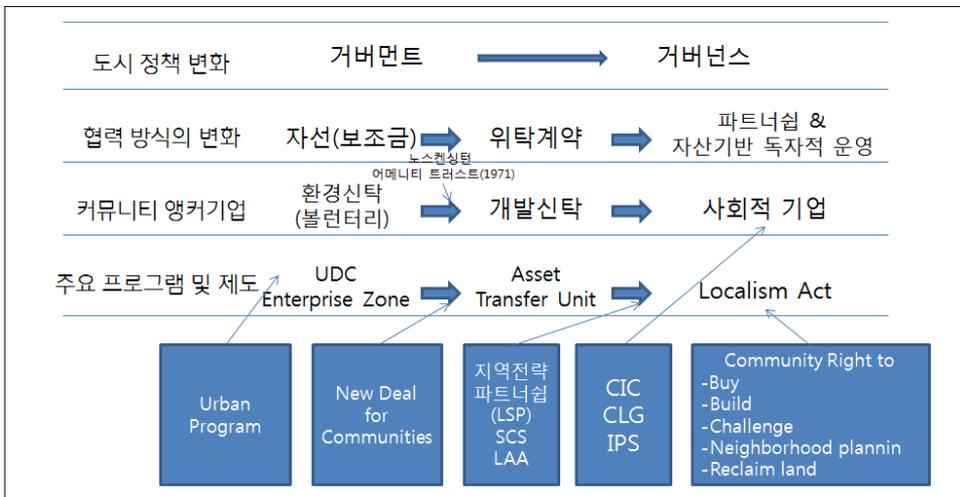
□ 개발신탁의 배경

- 영국에서 지역 공동체의 자산소유와 관리의 역사는 수백년에 이르는데 20세기

후반과 21세기 초반에 장소성에 중심을 둔 지역기반 자산관리 정책이 본격 도입되기 시작함

- 공동체와 지방정부는 공공자산을 커뮤니티 단체들에게 이전(Transfer)하는 정책을 예외적 상황에만 적용할 것이 아니라 향후 주된 정책기조로 삼아야 할 것이라 선언함⁵⁾
- 개발신탁은 지역재생을 담당하는 주체로서 건물을 소유하고 그 건물의 임대·활용 등으로 일정한 수입을 얻어 지역을 위한 비영리활동을 전개함 (주로 커뮤니티 비즈니스의 인큐베이션이나 공간을 제공)
- 대처정부 시절 자발적 조직의 대형화나 관료화 등으로 자립성을 잃고 보조금과 위탁 등 공적 자금을 의존하는 경향이 짙어지는 위기에 대응하고자 자산관리를 도입하고 개발신탁 협회를 설립하였음 (니시아마 야스오, 니시아마 아에코 2009, 85~86)⁶⁾

그림 4-15 개발신탁 관련 환경 변화



자료: 저자 작성

5) Quirk et al. 2007

6) 이는 오랜 전통을 지닌 환경신탁의 영향을 받은 측면도 있음.

□ 개발신탁의 주요 내용

- 개발신탁의 법적 형태는 자선단체 내 별도의 사업조직인 유한책임회사 (Company Ltd. by Guarantee), 공동체 이익사회(Community Benefit Society), 노동자협동조합(Industrial and Provident Society)의 형태와 2005년부터 신설된 공동체이익회사(Community Interest Company) 등 다양한 형태를 띠고 있음
- 커뮤니티 앵커조직들의 연합체로 지원 및 컨설팅 업무를 하고 있는 로컬리티 (Locality)는 1993년 설립된 개발신탁협회(DTA)와 영국주거사회행동협회 (BASSAC) 두 조직이 2011년 합병하여 현재에 이르게 됨
- 커뮤니티 앵커조직이 자산을 소유하기 위해서는 법인격을 갖추어야 하며 로컬 리티는 법적인 형태 선정과 관리와 운영 전략을 제공함

표 4-3 영국 로컬리티의 현황

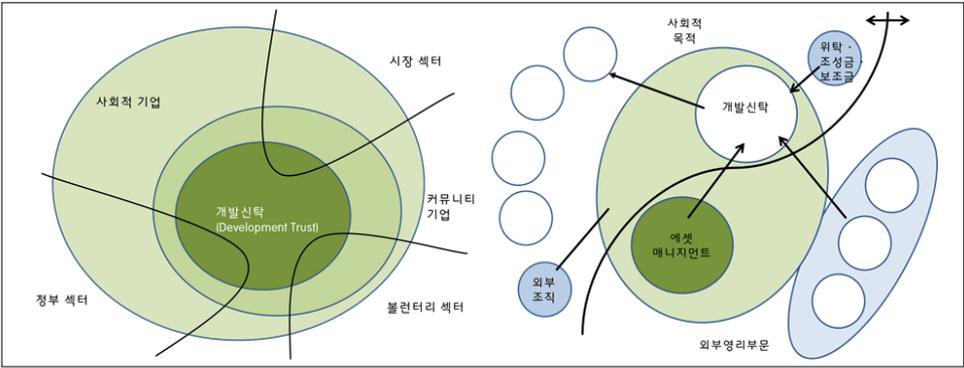
구분	현황
회원수	- 492개의 개발신탁이 가입
보유 자산	- 총 6억 5,200만 파운드
자체 창출 수입(2013년)	- 2억 2,300만 파운드
총 수입(2013년)	- 3억 1,500만 파운드
유급 고용 인력	- 약 10,500명
자원봉사자	- 총 24,000명
혜택받는 주민 수	- 384,000명

출처: Locality 2014: 3

- 로컬리티에 속한 개발신탁들은 다음과 같은 특징을 보여주고 있음
 - ① 지역사회 주도: 지역 주민들이 주도하며, 지역의 필요를 채우기 위하여 다양한 이해관계자들과 협력적 접근
 - ② 사회혁신 추구: 지역 커뮤니티의 경제적, 사회적, 환경적 복지를 추구
 - ③ 커뮤니티 사업 통한 수입 창출: 지역커뮤니티에 양질의 서비스를 지속가능하게 공급할 수 있도록 수입을 창출하며, 수입은 커뮤니티에 재투자함

- ④ 자산개발: 커뮤니티 자산인 지역주민 및 커뮤니티 사업, 토지, 건물 등의 가치를 최대한 이끌어내고자 함
 - ⑤ 독립성: 다른 이해관계자들과 협력하되 궁극적으로 지역 사회에 봉사하며, 지역 사회의 복지를 우위에 두기 위해 자체 우선순위, 방향과 목적을 독립적으로 결정함
- 개발신탁이 공급하는 서비스 및 활동은 커뮤니티 시설, 역량강화, 공간임대, 정보제공, 커뮤니티 이벤트 개최를 비롯해 지역의 필요에 다양하게 대응하고 있음

그림 4-16 개발신탁의 특징



출처: 니시야마 야스오, 니시야마 야에코 2009: 5, 81

(2) 지역개발회사(CDC) 및 공동체 토지신탁(CLT: Community Land Trust)

□ 개발신탁과 마찬가지로 지역개발회사와 공동체 토지신탁도 지역의 부를 창출하는 수단이며 최근 등장하는 또 하나의 흐름은 지역의 부(Wealth) 창출(CWB: Community Wealth Building)⁷⁾

- 지역의 참여와 앵커기업(지역기반의 중견기업들) 역할의 중요성이 부각되고 있으며⁸⁾ 앞으로는 기업 활동이 지역경제와 밀접하게 연계되어 실질적인 지역의

7) MIT와 Democracy Collaborative의 공동 연구보고서에서 제시하고 있는 개념 (Serang et al. 2013, 40)
 8) 앵커미션: 장기적으로 장소를 기반으로 기업의 경제적 역량을 의도적으로 적용하기 위한 약속으로 사람과 지식정

- 부를 만들어내는 전략이 지역발전의 흐름을 주도할 것임 (Serang et al. 2013)
- 지역의 부를 만들어 낸다는 것은 경제적인 이익만을 창출하는 것이 아니라 국가와 시장 사이에 존재하고 있던 공동체 영역의 등장을 이야기 하는 것으로, 실제적인 부가 커뮤니티에서 순환되는 것이 핵심
- 이는 사회적 경제가 지역사회에 기여해야 하는 부분과 일맥상통하는 부분으로 CWB를 달성하기 위하여 CDC, CLT 등 비영리 조직의 유형과 협동조합, 사회적 기업과 같은 사회적 경제 조직의 역할이 강조됨 (이러한 조직들은 자산기반의 접근전략에 기반하여 활동)

□ 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)이나 공유가치 창출(Creating Shared Value: CSV)과 비교하여 진일보한 개념으로써 CWB가 제시되고 있음

그림 4-17 CSR과 CSV와 CWB의 비교

CSR	CSV	CWB
가치 : 좋은 일	가치 : 경제사회적 이익	가치 : 지속가능하고 평등한 경제발전 (지역역량 강화, 커뮤니티 안정화)
시민의식, 자선, 지속가능성	기업과 지역가치창조 결합	공공과 민간을 오가는 다자간 협력
외부압력에 영향 안받고 자유재량	경쟁이 불가피	대안적 경제, 사회, 지역개발 기반
이익추구로부터의 분리	이익추구와의 통합	기업의 장기적인 지속가능성 핵심
아젠다는 외부평가나 사람들의 선호에 의해 결정	아젠다는 기업특성 또는 내부적으로 만들어짐	아젠다는 내 외부적으로 이해관계자와 공공에 의하여 함께 만들어짐
CSR예산과 기업의 역량에 의해 제한된 영향	전체 회사 예산 영향	새로운 경영 패러다임
예시:공정무역 구매	예시:이윤과 질의 증가를 위한 조달	예시:지역경제 활성화시키고 삶의 질과 사회통합 극대화를 위한 투자

출처: Serang et al. 2013: 40

보를 결합하여 앵커기업이 있는 지역의 복지가 장기적으로 더 나아지도록 하는 것

- 미국에서는 공동체의 부를 만들어내는 조직들이 지역기반으로 활성화 되어 있으며 주로 CDCs(지역개발회사), CDFI(지역개발 금융기관), CLT(공동체 토지신탁), CCU(신용협동조합), ESOP(우리사주제도) 등이 있음
- 2005년 기준으로 9만 여개 조직이 1.5조 달러(약 1,800조원) 이상의 자산을 보유하고 있으며 이는 1960년대의 1천억 달러(약 120조원)에 비해 10배 정도 증가한 것으로 지역기반의 자산이 지속적으로 확대되고 있는 것을 보여줌

그림 4-18 자산기반 접근전략의 유형

유형	방식	공적 이익
자기개발계정 (Individual Development Accounts)	⇒ 저소득층 자산형성지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지역경제의 안정성이 증가 • 일자리 창출 및 지역 기업 발전 • 공공의 사회서비스에 대한 세금기반 지원 확대 • 노동자와 커뮤니티들의 이익 창출
사회적 기업 (Social Enterprise)	⇒ 영리가 아닌 사회적 미션 위하여 기업 자산 발전시킴	
지역개발기업/금융기관 (CDCs & CDFIs)	⇒ 지역의 저렴주택공급, 로컬기업 자산을 발전시킴	
우리사주제도 (ESOPs)	⇒ 지역 내 앵커자산이 되는 직원소유회사 만들	
협동조합 (Cooperatives)	⇒ 지역 조합원이 소유하는 회사를 통해 지역자산 발전	
토지신탁 (Land Trusts)	⇒ 저렴주택을 위하여 토지 자산 비축하는 비영리조직	
지방공기업 (Municipal Enterprise)	⇒ 시 예산 공공기관 자산활용과 지역서비스 위해 활용	
공공투자(주/지역) (State & Local Investment)	⇒ 공공자산을 일자리, 주택, 세금기반 투자 활용	

출처: Democracy Collaborative 2005: 2

표 4-4 CWB 관련 조직들의 특징과 자산 보유 현황

유형	2005년 기준	자산 (원)	자산형성 방식
지역개발회사(CDCs)	4,000개	1조 이상	지역기업, 소매업, 커뮤니티시설 개발
지역개발금융기관 (CDFIs)	718개	15조	중소상공인, 주택마련 등을 위한 융자
협동조합과 신용조합	48,000개 1억2천명	Coop:260조 CU:630조	1인 1표의 의사결정구조를 지닌 협력적 소유 모델에 자원 출자
공동체토지신탁 (CLTs)	112개 6,000호	5,000억	부담가능주택과 기타 서비스를 위하여 영구적으로 토지의 소유권 확보
우리사주제도 (ESOPs)	1,100개 8백만명	555조	커뮤니티 내 사원이 회사소유권을 확보하여 지역의 부를 형성하는 역할
지방공기업	500개	5,000억	공공의 소유권을 사용하여 서비스 제공 및 재정수입 증대
사회적기업	500개	5,000억	미션기반의 사업을 통하여 지역사회에 유익이 되는 일에 투자 확대
정부 연금	주정부 절반이 연금 활용	45조	연금을 사회적/경제적 임팩트가 있는 곳에 투자
총 계	90,000개	1,800조 (1960년대 120조)	로컬 커뮤니티 내 자본과 부를 만드는 일에 융합적 전략 연계

출처: Aspen Institute 2005: 5

- 지역의 부를 창출하는 전략은 프로세스와 실행주체를 필요로 하는데 자산기반의 지역개발과 마찬가지로 핵심 전략은 지역의 자산을 기반으로 내발적인 발전을 추구한다는 점에 있음
- 실행주체이자 조직의 측면에서 영국의 개발신탁도 이와 유사한 맥락으로 볼 수 있으며, 지역주민들에 의하여 자발적으로 생성되는 조직과 기업이 지역의 자산을 창출하는 목적을 자체적으로 갖고 사업을 추진하는 형태를 가지고 있음
- 본 연구에서는 지역기반의 조직의 예로 지역개발기업(CDCs), 공동체토지신탁 (CLTs)의 예를 살펴보기로 함

① 지역개발회사(CDCs)

□ 지역사회, 특히 저소득층 주거지를 기반으로 하는 CDCs는 주택의 공급자 역할을 담당하고 저소득층 주거환경 개선이나 커뮤니티 재생에 기여하는 조직임

- 미국의 CDCs는 저소득층이 밀집해 거주하는 지역사회에 기반을 두고 저소득층

주택공급을 위해 활동해온 비영리 조직으로 미국 전역에 약 4,600개 이상이 활동하며 연평균 9만 6천호의 서민주택과 약 741만 ft²의 상업지역을 개발함 (NCCED 2005, 4)

- 주요 사업은 주택건설 뿐만 아니라 저소득층을 위한 상업 및 산업용 개발과 신규 일자리 창출, 주민역량 강화를 위한 교육 및 직업훈련, 커뮤니티 형성 등의 물리적 측면의 주택공급 이외에 저소득층 자립을 지원하는 프로그램을 다양하게 포함하고 있어 사회적 경제에 기반한 지역경제 활성화 차원에서 좋은 사례임
- 1990년대 중반까지는 CDCs의 상업시설 개발 활동이 미미하였으나 1998년 조사에서 CDCs의 30% 이상이 상업 및 산업 시설 개발에 참여하고 있음이 밝혀졌고, 2005년에는 거의 절반(45%)으로 참여가 늘어남
- 이는 특히 커뮤니티 시설로 육아보육시설, 학교, 체육시설, 문화센터, 커뮤니티 센터, 노인시설의 수요에 직접 대응하거나 이러한 시설의 개발에 참여를 요청받아 활동하였기 때문으로 보임
 - CDCs는 1966년 당시 뉴욕시 상원의원이던 로버트 케네디 의원의 브루클린에 위치한 Bedford-Stuyvesan 지역⁹⁾ 방문이 계기가 되었는데, 케네디 의원이 지역사회 리더들과 함께 Bedford-Stuyvesan Restoration Corporation이라는 재생 조직을 설립/지원한 것이 미국 최초의 CDC가 됨
 - CDCs의 역할은 시대별로 조금씩 변해왔는데, 1960년대에는 빈곤과의 전쟁, 최대한의 주민참여를 화두로 전투적 지역조직들이 형성되던 시기로 흑인거주지 빈곤주민들의 주체성을 강화하기 위해 경제기회법(Economic Opportunity Act) 등 제도적 지원을 통하여 CDCs가 주도하는 포괄적인 주민역량강화 프로그램(Special Impact Program)이 활성화되었음
 - 1970년대에는 기존에 성과가 미흡하다고 평가된 포괄적 주민사업을 포기하고 서민주택 공급에 초점을 맞춘 시기로, 특정지역에 대한 대출거부, 주거지 차별, 도시개발 문제 등으로 관심영역이 확대되어 지역개발 포괄지원금(Community Development Block Grant: CDBG)이 신설되었고 1977년 지역

9) Bedford-Stuyvesan지역은 1940년~60년대 사이에 인구구조 급변으로 백인이 대다수(75%)이던 곳이 흑인 및 라티노 중심(85%)으로 급변하면서 실업증가, 지역사회 투자 하락, 공공서비스 부족 등으로 쇠락된 곳

- 재투자법(Community Reinvestment Act: CRA)을 통한 지역사회 투자가 의무화 되면서 CDCs가 서민주택공급의 한 축으로 성장하게 됨 (김형용 2008, 98)
- 1980년대 CDCs가 2천여 개로 급증하면서 점차 전문화되어 주택활동에 더욱 집중하게 되었으며 주택분야 전문가의 참여가 증가하면서 미국 전역을 대상으로 활동하는 중간지원조직(intermediaries)이 설립되어 CDCs에 대한 주택분야 자금 지원, 지역개발 관련 기술 및 정보제공이 이루어지게 됨
 - 1990년대에는 빈곤퇴치 전략(poverty-fighting strategy)의 하나로 소액대출을 통해 커뮤니티 내의 자생적 기업을 돕고, 저소득가구의 자산 형성을 지원하였으며, 90년대 이후부터 상업 및 산업 시설 개발에 참여¹⁰⁾
 - 2000년대 들어서 지역규모에 상관없이 전국에 고루 분포하게 되었으며 CDCs 숫자와 주택건설량, 상업시설 개발 면적, 일자리 창출 등의 양적 지표들이 90년대에 비하여 급속도로 증가하는 경향을 보여줌
 - CDCs가 창출한 일자리는 총 77.4만 개 수준으로 1998년 이후 순증가분이 52.7만 개, 주택은 125.2만 호를 건설한 것으로 나타남 (박미선 2013, 6~7)

표 4-5 CDCs의 사업 성과

CDCs	성 과
총 계	4,600개
평균 존속년도	18년
평균 직원 수	정규직 7명 시간제 3명 자원봉사자 5명
연평균 주택공급 (1998-2010)	96,000가구
연평균 상업지구 공급 (~2010)	7,410,000 ft ²
총 고용인원	199,000명
총 자원봉사자	132,000명
연간 고용창출	75,000명

출처: NCCED 2005: 4, 김형용 2008: 99을 바탕으로 재구성

10) 커뮤니티 시설인 육아보육시설, 학교, 체육시설, 문화센터, 커뮤니티 센터, 노인시설의 수요에 직접 대응하거나 이러한 시설의 개발에 참여를 요청받아 활동하였기 때문임

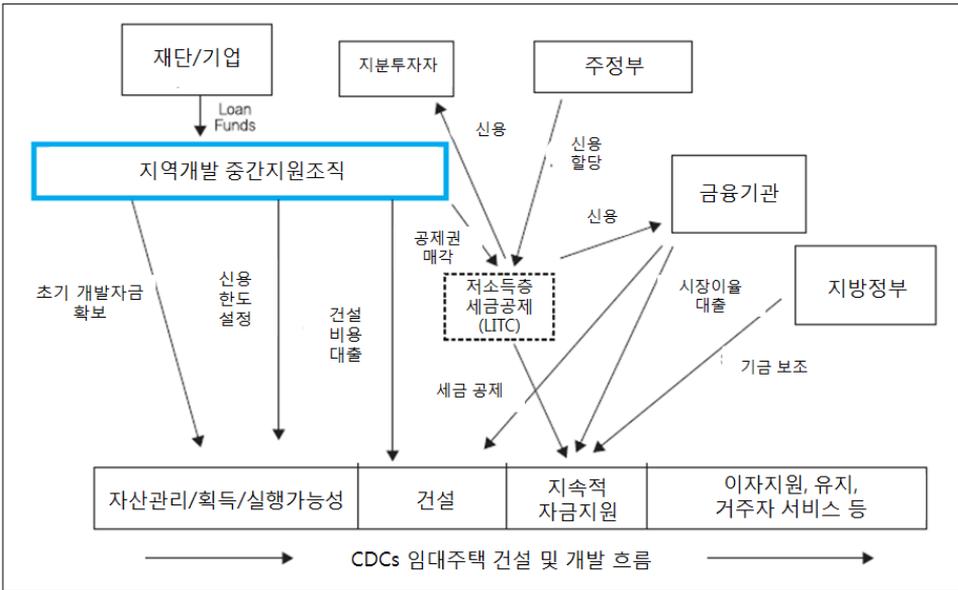
- 일반적으로 CDCs는 3~4가지의 사업영역을 다루고 있으며, 1/4 정도가 5가지 이상의 활동을 함
 - 대다수 CDCs의 주요 사업은 서민주택개발 및 보수 관리이며, 사회적 서비스와 지역사회 공공시설과 같은 사업들은 비교적 낮은 비율로 운영됨
 - CDCs는 커뮤니티 형성을 위한 커뮤니티 지원활동을 수행하고 지역 사회의 다양한 조직간 연계를 활발히 하고 있으며, 가장 많은 커뮤니티 형성 활동은 자가 소유자를 위한 상담 (59%), 자금 사용, 금전관리 및 신용 관련 상담 (54%), 저소득층을 위한 각종 교육 및 직업훈련 활동(53%) 등이며, 기타 커뮤니티 형성 활동으로 커뮤니티 구성, 임차인 대상 상담, 청소년 프로그램, 주거지원 서비스, 직업기술 훈련, 홈리스 서비스, 노인 프로그램, 긴급 식료품 지원, 교통 지원, 지역사회 안전활동, IDA 지원, 문화·보건·건강활동 지원, 마약 방지, 이민자 지원, 출소자 사회진입 프로그램 등이 있음 (박미선 2013, 6)
 - 자산기반의 공간 조성 및 운영과 관련한 사례는 관리의 효율성 뿐만 아니라 주민주도의 자산관리 및 자산관리를 통한 이익의 커뮤니티 재순환이라는 측면에서 의미가 있음

표 4-6 CDCs의 주요 사업 활동 영역

사업 활동	CDCs (N=163, %)
주택 개발(임대 및 자가주택 건설)	94
계획 및 조직화(지역사회계획, 조직화, 옹호활동, 주민참여)	80
소유자 프로그램(주택할부금 보조, 구입 상담, 보수 등)	69
상권 및 자영업 개발	60
직업훈련 및 청소년 프로그램	55
지역 시설(복지관 및 노숙자 쉼터)	45
공공시설 제공(공원 관리 등)	12

출처: 김형용 2008: 99

그림 4-19 CDCs 주택공급 흐름도



자료: Walker 2002: 23

□ 영국의 개발신탁과 미국의 CDCs의 자산 확보 과정을 비교해보면, 개발신탁은 자산이전 프로그램이나 자산 확보를 위한 관련 제도들이 지원되고 있는 반면 CDCs는 주로 민간자금 지원 시스템의 비중이 높음

- 자산관리 관점에서 CDCs를 살펴보면 지불가능한 주택과 쇼핑센터, 상가 등 상업시설을 공급하는 커뮤니티의 주요한 앵커자본의 역할을 한다는 점과 이사회 의 1/3이 주민으로 구성되며 의사결정에 직접적인 참여가 가능한 구조를 가지고 있다는 점, 마을조직화를 포함한 주민들의 정치적 권한과 힘을 강화시키는 과정을 통해 공동체성을 강화시키는 역할 등의 측면에서 의미 있는 활동을 하고 있음
- CDCs 스스로 외부 기구의 운영 지원을 받음으로써 재정구조가 건설해지고 사업 운영 면에서도 전문성을 확보해가고 있음
- 정부의 대표적인 지원금으로는 지역개발 포괄보조금(CDBG), 서민주택건설 프로그램(HOME)등과 같은 중앙정부(HUD)의 직접 재정지원과 지역개발 금융기

관(CDFI)의 보조금과 세제지원 프로그램(NMTC, LITC) 등을 활용하는 방법이 있으며, 민간금융기관의 투자를 유도하는 지역재투자법(CRA)에 따라 지역 내 재투자를 유도하기도 함¹¹⁾

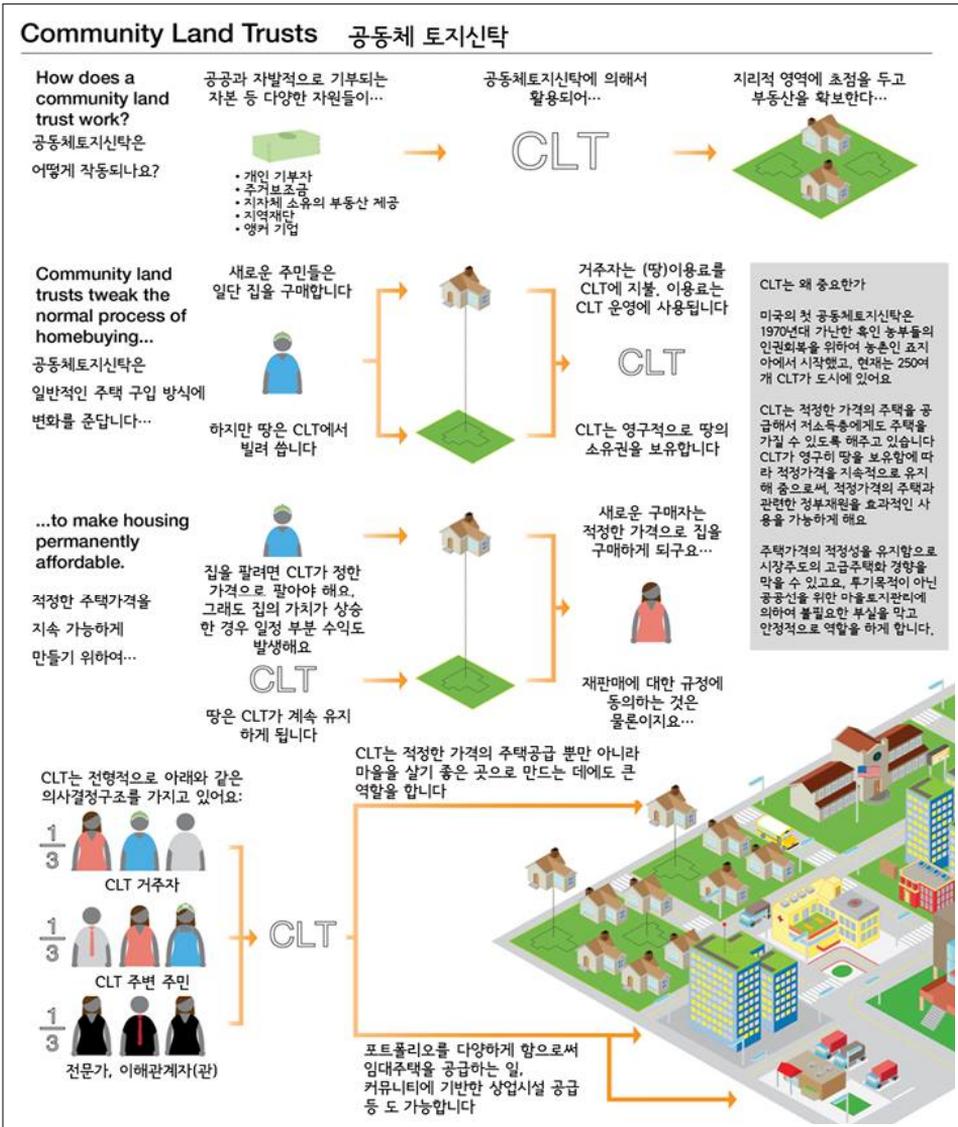
② 공동체 토지신탁 (CLTs)

□ 지역 자산화의 대표적 사례이자 지역공동체의 부를 만드는 조직으로 공동체 토지신탁(Community Land Trusts)이 있음

- CLTs의 원리는 토지를 공동체가 공동으로 소유하여 개발가치를 공유하는 수단이자 토지 사용의 안정성, 지불가능성을 확보하여 누구나 이용에 제한이 없는 환경을 제공하는 것임
- CLTs는 비영리기관으로 토지를 영구적으로 소유하면서 커뮤니티 구성원들의 안정적인 생활 공간 제공을 위하여 주택, 상업시설, 커뮤니티 시설 등의 공급을 부담가능하게 해주는 조직이자 시스템을 말함
- 세계경제 불황과 부동산 경기 침체, 주택가격 상승과 주거환경 양극화 등의 어려움 속에서 주택, 일터, 에너지, 로컬푸드, 도시농업, 공공서비스시설 등 다양한 분야에서 지역사회의 지속가능한 발전을 도모하는 기반으로 관심을 받고 있음 (전은호 2008, 35~45)

11) 지역개발 금융기관들(CDFIs)은 저소득층 고객들에게 저렴한 여신을 제공하고 주택건설 및 구입을 위해 저리의 대출자금을 제공함으로써 CRA 점수를 획득하고 정부로부터 인센티브를 얻게 됨. 2006년 현재 771개 기관들이 존재하며 대다수가 신용조합 형태임

그림 4-20 공동체토지신탁(CLTs)의 이해



출처: <http://community-wealth.org/content/infographic-community-land-trusts>, 최종접속일: 2016.12.10.

□ CLTs의 주요 특징

- ① 지역사회 조직, ② 비영리기구, ③ 소유권 분리(토지와 건물), ④ 토지 임대(99년간), ⑤ 지불가능성(affordability)의 영속적인 보장(환매가격 규제), ⑥ 실

거주자 중심의 관리·운영, ⑦ 민주적 의사결정 거버넌스 (CLTs 거주자, 지역주민 및 전문가, 공공 부문 대표자가 각각 1/3씩 위원회를 구성함), ⑧ 지속적인 토지 확보와 유연한 개발

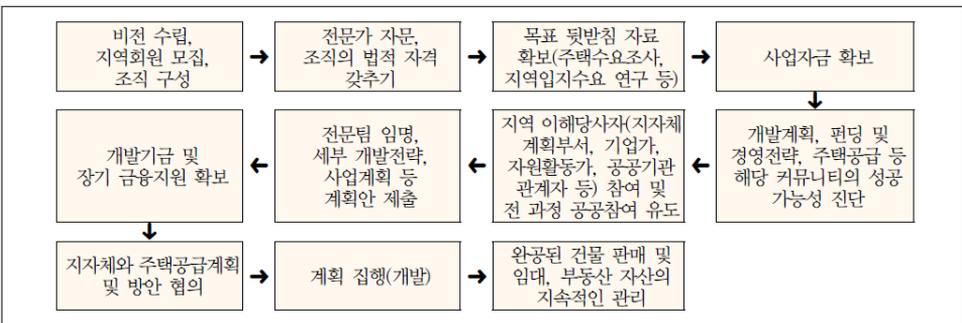
표 4-7 공동체토지신탁의 장단점

구분	주요 내용
CLT의 장점	<ul style="list-style-type: none"> • 토지를 공공자원으로 봄으로써 재정투자의 재순환 및 보호 기능을 강조 • 중산층 이하 주거권 보장 및 저렴한 가격으로 싼터 공급을 지속적으로 보장 • 개발이익 추구를 차단하고 원주민 재정착을 보장 • 주택구매자에 대한 금융교육 및 재무관리 상담 등을 통하여 재정건전성 확보 • 주거복지, 지역개발 등과 관련된 행정비용 감소 • 낙후지역·슬럼화지역 개선 및 도시재생에 유연하게 적용 가능 • 주민주도형 마을계획 수립이나 환경보호 등과 결합 가능 • 공동체 토지소유를 기반으로 견고한 자치규범 적용 가능
CLT의 단점	<ul style="list-style-type: none"> • 사유재 등 토지에 대한 관점의 차이로 적용에 부정적 • 재산증식이 제한됨으로써 수요자들이 선호하지 않을 가능성 • 소득수준이 높은 지역에서 세금회피 수단으로 오용 가능 • 한 개인이나 특정목적용 지닌 주체에 의해 정치적으로 변질될 가능성 • CLT와 지역사회 구성원들 간의 의사소통 문제 및 갈등 가능성 내재

출처: 전은호, 이순자 2012: 4

- CLTs가 담당하는 역할은 토지 구입을 시작으로 마케팅, 토지임대 및 재판매, 자금 확보, 주택 건설 등 지역개발사업 실시, 구매자 모집, 교육 및 입주자 선정, 금융지원, 지역서비스 및 주택 수리, 모니터링, 불법행위에 대한 처리 등 포괄적인 기능을 하고 있음

그림 4-21 공동체 토지신탁 설립 과정



출처: National CLT Network 2012: 2

(3) 부동산투자협동조합(Real Estate Investment Cooperative: REIC)

□ 뉴욕 부동산투자협동조합 (NYC REIC)

- 뉴욕은 젠트리피케이션을 경험하면서 상인, 예술가를 위한 건물을 시민들이 함께 투자한 돈으로 확보하고 운용하여 뉴욕의 정체성을 지닌 거리들이 사라져 가는 것을 막고 소상공인들의 삶을 안정적으로 제공하며 이익을 시민과 공유하고자 2015년 협동조합을 결성함
- 부동산투자신탁(REIT)과 협동조합(Co-op)을 결합시켜 뉴욕 부동산투자협동조합(NYC REIC)을 설립

그림 4-22 NYC REIC 협동조합 소개 문구

“우리는 지역, 문화, 그리고 협력적인 이용을 위하여 토지와 건물에 우리 스스로 돈을 모으고 투자할 수 있습니다.”
“뉴욕 부동산투자협동조합은 상인, 지속가능한 마을공동체, 협동조합, 문화단체 등을 위한 영구적으로 지불가능한 공간(상점)을 위하여 지역공동체가 투자하는 협동조합이다. 우리는 뉴욕에서 지불가능한 공간을 만들기 위하여 모인 사람들이 만들어내는 정치적인 힘과 인내 자본(patient capital)을 기반으로 한다.”

출처: NYC REIC 홈페이지 (<http://nycreic.com>), 최종접속일: 2016.12.10.

□ NYC REIC는 4년 전 미네아폴리스 지역주민들이 선보인 Northeast 투자협동조합 (NEIC)의 사례에서 영감을 얻었음

- NEIC는 미국에서 처음으로 시도된 투자협동조합으로 유희부동산을 협동조합 방식으로 재생해보자는 취지에서 시작하였으며 미네아폴리스의 지역주민 200여명이 1,000 달러씩 출자를 하고 세 곳의 빈 건물을 매입해서 자전거 점포, 빵집, 동네 주점으로 운영하고 있으며, 이러한 시도들이 지역의 상권을 살리고 지역기반의 경제 활성화를 이루어내는 기폭제가 되고 있음
- 2011년 11월 미네소타 주법에 따라 협동조합을 설립하고 39명의 설립자들이 지역사회 변화를 위하여 모임
- 2012년 3월 NEIC 이사회는 규약을 만들고 중심가에 건물을 리노베이션 하고 그곳을 활용할 구체적 컨테츠인 자전거 점포를 만들기로 하였는데, 마침 가구 가게였던 건물이 매물로 나와 조합원 투자를 통하여 매입

- 2013년 1월 NEIC는 새로운 프로젝트를 위하여 자금모집을 할 수 있는 자격을 획득하게 되었고, 설계를 돕게 될 건축가도 합류하면서 2013년 말 Fair State Brewing Cooperative와 Aki's Breadhaus와 임대계약을 맺음
- 2014년에는 많은 전문가들과 프로젝트매니저, 부동산 전문가들의 도움이 잇따랐고 사업들이 시작되어 25개의 새로운 일자리가 생겨났고 지역사회 변화를 위하여 모두가 함께 참여하여 그들의 목표를 3년 만에 이루어내었고, 첫 번째 프로젝트가 완성된 2015년 이후 부동산을 점차적으로 확보할 계획
- NEIC의 성공 배경에는 지자체와 공공의 지원이 있었는데, 부동산 투자회사를 운영하기 위한 까다로운 등록절차의 예외를 인정해주었으며 미국의 절반가량의 주(states)가 이러한 재량권을 가지고 있음

그림 4-23 미네아폴리스 중앙로에 지역주민들이 투자하여 운영하는 부동산



출처: <http://www.ilsr.org/do-it-yourself-downtown-investment-cooperative-model>, 최종접속일: 2016.12.10.

(4) 지역개발 주식 공모형 개발사례

- 마켓크릭플라자(Market Creek Plaza)는 샌디에이고 다이아몬드 지역에 버려진 공장지대를 쇼핑몰로 개발하면서 주민이 주인이 되는(Resident Ownership) 부동산 개발을 시도한 사례로 알려짐 (Robinson 2005, 6)

- 마켓크릭플라자 개발의 핵심에는 Jacobs 가족재단이 있는데, 1988년 설립된 재단의 설립자 Joe Jacobs는 지역사회가 필요로 하는 시설을 개발하면서 “다이아몬드 지역의 주민들이 스스로 비전을 갖고, 직접 계획을 세우고 그들의 지역에서 개발되는 자산을 소유해야만 한다”고 말함

그림 4-24 마켓크릭플라자 전경 및 이전모습 (우측하단)



출처: Jcni 2013: 2

- Jacobs 재단은 Jcni(Jacobs Center for Neighborhood Innovation)를 설립하여 주민이 소유할 수 있도록 지역개발 주민주식 공모(Community Development Initial Public Offering: CDIPO) 방식을 도입하였음
- 2006년 7월부터 10월까지 419명의 투자자가 50,000주를 매입(1주 당 10\$, 최소 200~1000\$ 까지 가능)하였으며, 투자집단인 Diamond Community Investors에 속한 주민 투자자들은 2008~2009년 투자금의 10%를 배당 받음
- 지역 내 또 다른 비영리 재단인 Neighborhood Unity Foundation (NUF)은 후 순위 배당을 받았으며 배당금의 10%는 다이아몬드 지역의 주민을 위한 프로젝트에 사용
- Jcni가 보유한 60% 지분은 다양한 사회적 성과를 만들어내는 곳에 사용됨 (예를 들어 지역주민 고용, 청소년 직업훈련, 문화 행사 개최 등)

- 2018년부터 마켓크릭 LLC에 있는 지분에 대한 지역주민의 투자가 가능하도록 설계되었으며, JCNI의 최종 목표는 회사 주식 전부를 지역주민들이 소유하는 것임

그림 4-25 마켓크릭플라자 개발 지분참여 구조



출처: JCNI 2013: 3

- JCNI는 이 과정에서 마켓크릭플라자의 공간 개발과 금융 조달을 지원하고, 지역공동체의 참여를 이끌어내는 역할에 충실함
 - 다이아몬드 지역 주민이 직접 투자하게 하는 새로운 모델을 통한 개발이 제도적으로 걸림돌이 생기지 않도록 전문적인 전담팀을 구성
 - 소유권 설계팀을 조직하고 관리했으며, 주민이 소유권을 실제 행사할 수 있도록 지역공동체의 참여를 지원하고 자산 이전 전략을 수립
 - JCNI는 자체보고서를 통하여 지역개발 주민공모 방식의 효과성을 설명하고 있는데, 주민이 소유하는 쇼핑몰을 만들기 위한 주요 전략 3가지를 다음과 같이 설명하고 있음 (JCNI 2013, 3~6)

① 주민 참여

- 마켓크릭플라자의 개발은 주민참여, 지역 리더십, 그리고 지역을 변화시키고자 하는 주민들의 동기부여에 의존함
- 주민참여를 촉진시킨 것은 몇몇 전담팀들의 노력이 주효했는데, 특히 소유권 설계팀은 비전설계, 연구, 조사 등을 위하여 125명의 참여자들과 함께 협력을 추진하였고, 개인적 혜택(지역 투자자), 지역공동체적 혜택(지역 재단), 미래의 혜택(JCNI)으로 구분하여 이익과 투자를 연결함

② 행·재정적 장치

- 마켓크릭플라자 개발 계획은 혁신적이고 유연하게 설계 되었지만 전통적인 상업 부동산 개발 방식을 적용하기에는 여러 위험요소들이 있었음
- 자산보유 역량과 투자역량이 낮은 저소득층들에게 주주의 기회를 부여하는 것에 대해서 기존 제도를 활용하기 어려웠음 (투자자 기본 자산 1억원 보유 또는 연간 소득 확인 필요)
- 금융권의 대출을 받는 과정에서도 저소득층 주민들이 참여한 프로젝트에 일반 은행의 대출이 어려워지자 Joe Jacobs 재단 설립자의 자산을 담보로 대출을 받아 충당하기도 함

③ JCNI의 조직적 역할과 책무

- 앵커 역할을 한 JCNI의 인내와 책임감 있는 추진은 개발사업 성공의 주요 요인이었으며, 재단의 목표와 지역공동체가 추구하려는 변화의 동인을 균형감 있게 유지하였음

※ JCNI의 역할

- 다이아몬드 지역에 대한 투자와 추가 주민 투자자 모집
- 모델개발 시 관련 제도를 검토하고, 전문 지식과 창의성이 조화되도록 유도
- 소유권 디자인 팀을 관리하고 지원
- 지역사회의 참여 프로세스를 지원하고 지역주민을 존중
- 의사결정 과정에서 상호 합의를 이끌어내는 접근 방식 활용
- 필요에 따라 중간 과정에서도 수정 가능토록 유연하게 추진
- 재단은 일몰을 전제로 지역 사회에 자산을 이전하도록 추진

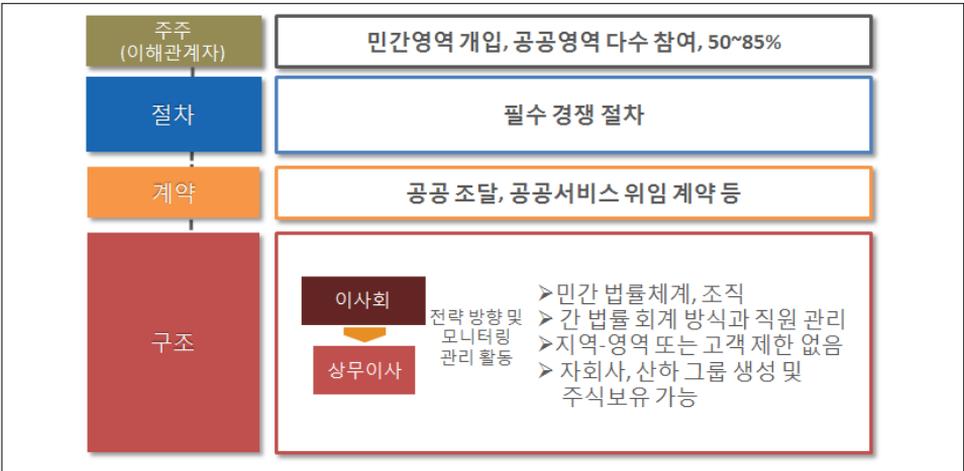
- 마켓크릭플라자의 개발회사의 역할을 맡은 마켓크릭파트너스 유한책임회사 (Market Creek Partners, LLC.)의 지분을 주민들에게 공개한 것 이외에도 지역경제 발전에 상당한 역할을 하였는데, 시설관리회사, 식당 및 이벤트 회사, 각종 프로그램 운영 등 다양한 경제활동에 지역의 저소득층 및 이민자를 우선고용하고 사회적 기업화하여 지역경제의 질적 성장에 큰 기여를 함

3) 민관협력형

(1) 민관합작회사 SEMAEST¹²⁾

- SEMAEST는 준 공공회사로 지방정부 당국 및 해당 영역 내 지역 주민에게 서비스를 제공하고 있으며 지방자치단체 출자출연기관의 형태로 볼 수 있음
 - 파리시는 시민의 삶의 질 향상을 위해 ‘상업 주식회사 설립법’에 근거해 총 19개의 공익주식회사¹³⁾(SEM: Sociéé’Economie Mixte)를 설립함

그림 4-26 SEMAEST의 구조



출처: Gsef2014발표자료 2014: 65

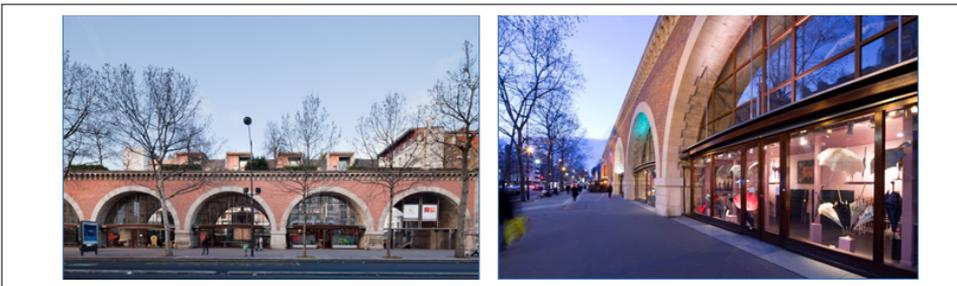
12) Gsef2014발표자료 2014: 62-79
 13) 파리시가 공익주식회사 지분을 최소 51% 가짐. 공익주식회사는 부동산, 도시정비 및 재개발, 서비스 등의 분야에서 활동 (서울연구원 2008, 16)

- SEMAEST는 1983년에 파리시, 지역은행, 상공회의소 등이 출자하여 복합 경제개발 회사로 설립되었으며 파리시와 도시개발 협정을 맺음
- 2004년 일부 지역사회 변화(빈 창고 포화, 식료품점 결핍)에 대한 대응으로 경제개발 비전인 Vital' Quartier (비탈까르티에) 1을 실행하고, 2008년 Vital' Quartier 2 실행
- 2012년 파리 시장과 사회임대회사(주택)의 자산(건물, 부동산)으로 상가거리와 사업구역을 최초로 이전하고 이후 장기 임대 운영토록 함
- 2013년 파리자산투자회사를 설립하여 최근 개설된 상점에 대한 민간-시민사회의 운영체계를 확립하고, 이를 파리 대도시권으로 확장하였음

□ 지역 활성화를 위한 법률 및 금융 구조

- 파리시와 SEMAEST 간 실험적 계약을 통해 선매권을 위임하여 부동산 인수의 50%를 선매권을 사용하고, 파리시는 사전 상환이 가능한 대출을 각각 VQ1에 12년간 5,750만 유로, VQ2에 14년간 3,400만 유로 대출
- 주요 사업은 상가거리 매입 및 개보수, 지역사회 요구에 따른 상가 선정, 사업 개발 보조 및 임대, 임차인에게 상가 재판매 등임
- 이곳에 입점하는 상인은 권리금 없이 순수 임차료만 지불하면 되며 경우에 따라 SEMAEST가 임차인의 부담능력을 고려하여 임대료를 조정함
- 사업종료 2년 전 VQ1 대출 금액의 87%가 상환될 정도로 사업성이 보장됨

그림 4-27 SEMAEST 개선 사례



출처: <http://www.semaest.fr>, 최종접속일: 2016.12.10.

- 주요 사례로는 예술-고가다리(Arts Viaduct), 파리 그린-하이라인 아래의 아치형 상가 등이 있음
 - 이 상가들은 25년간 장기 임대 계약을 체결하여 현재 52명의 공예가가 입주해 있으며 젊은 공예가들을 위한 인큐베이팅 기능도 있음
- 문화적 전략에서 종합적 전략으로의 발전하면서 Vital'Quartier 구역에서 파리 전 지역으로 활동 영역을 넓혀감
- 지역사회의 유대감이 높아 지역사회 고용과 삶의 질이 향상되었으며, 사회임대 회사와의 파트너십을 통한 활동이 증가하였음 (8,000개 상점 관리)
 - 혁신적 프로젝트 추진으로 새로운 지역경제를 형성하여 식료품 상점, 수공예 숭, 서점, 예술가, 소셜벤처 등 이해관계자와의 파트너십 기반 사업 운영
 - 새로운 소비 유형에 적응하도록 경영 지원(전자거래, 배달서비스, 앱 등)을 하고 상점 주인과 지역사회 지원을 위하여 비즈니스 개발을 위한 개별 코칭

4) 지원기구 및 정책

- 미국 지역개발 사업의 지원 기구로는 지역기반의 기업들을 지원하는 LISC(Local Initiatives Support Corporation), 엔터프라이즈 커뮤니티 파트너(Enterprise Community Partners) 등과 같은 민간주도로 설립된 지원 조직들이 등장하고 있음
- LISC는 1979년 포드재단 등 6개 기업 재단들이 CDCs를 지원하기 위하여 1,000만 달러의 기금을 적립하여 설립하였음
 - 현재 33개 대도시와 37개 주에 지역 사무소를 두고 지역개발 프로젝트를 위한 기업, 정부, 자선기관으로부터의 펀드 모집, 대출, 보조금, 투자 형태로 CDCs에 금융지원을 연결하고 있으며 자금지원 외에 전문컨설팅, 교육, 개발정보 제공 등의 역할 수행¹⁴⁾

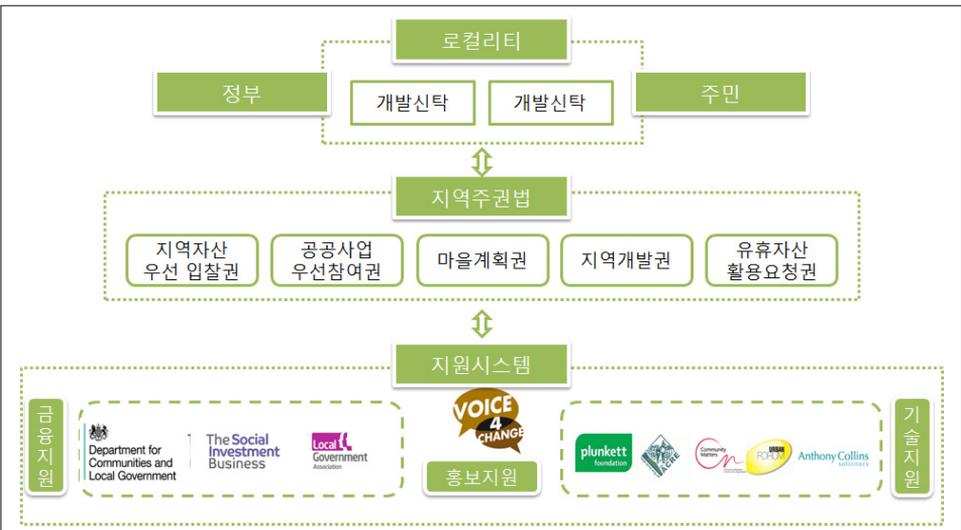
14) 1982년 약 80여개의 CDCs를 후원하기 시작하여 현재까지 약 70억 달러 이상을 모금하였고, 2,800여개의 CDCs를 지원하였으며 그 결과 20만 서민주택, 2,700만 상권개발, 총 167억 달러의 개발 효과를 창출하였음. 2005년 통계에 의하면 약 9.4억 달러를 지역개발사업에 연결, 이 중 2.4억 달러는 대출, 3.7억 달러는 보조금, 6.6억 달러는 부동산 자산으로 제공됨. 1987년에는 연방정부의 저소득 주택세액공제 프로그램을 이용하여 약 1,500만 달러의 기금(National Equity Fund)을 조성하였으며, 이후 18년간 이 기금은 지역사회에 47억 달러

- 엔터프라이즈 커뮤니티 파트너(구, 엔터프라이즈 재단)은 1982년 개인에 의해 설립된 비영리 기구로 현재까지 약 90억 달러의 대출과 지원금, 자산을 투자하여 14만 가구 이상의 서민주택 공급, 약 4만 명의 일자리를 창출하고 있음
- 주로 비즈니스 부문의 경영 관리 기법을 비영리 법인에 적용하여 투자를 효과적으로 유인하는데 목적이 있으며 CDCs와 직접 계약을 맺고 역량강화를 위하여 민민-민관 파트너십을 조직하고 소규모 사업소 1,200여 곳을 지원하고 있음 (김형용 2008, 98)

□ 영국 지역기반 개발 사업의 지원 구조는 개발신탁과 같은 지역기반 앵커조직의 지속가능한 성장이 가능토록 하는 「지역주권법(Localism Act)」과 같은 제도와 중간 지원조직들로 이루어져 있음

- 제도적 지원과 더불어 정부 또는 사회투자 개념의 재정적 지원도 함께 이루어지고 있으며 주로 사회투자사업(공공조달)을 통한 지원과 도시계획, 주택정책 자금 등 직접 지원의 형태를 띠고 있음

그림 4-28 지역주권법(Localism Act)의 운영 체계



자료: 저자 작성

이상, 그리고 68,000호의 저소득 임대주택을 건설하는데 투자됨

- 지역기반의 사회적 경제 조직은 지역관련 사업과 정책들의 주요 수혜자가 되고 있으며 단순히 사회투자 뿐만 아니라 지역개발 및 주택정책 등 지역복지 서비스의 주체로 인정받으며 활동 반경을 넓혀가고 있으며 이러한 활동들에는 다양한 지역재단, 민간협의회 등의 지원이 활발하게 이루어지고 있음
- 통합적인 교육과 컨설팅 등의 업무는 Locality가 수행하고 있지만 Plunkett Foundation, Community Matters, Cooperatives UK 등과 같은 중간지원조직이 자금 확보, 기업 설립 및 경영컨설팅, 자산관리방법 교육 등의 지원을 하고 있음

표 4-8 커뮤니티 권한의 종류와 내용

공동체 권한	내용	지원재정	중간지원조직 (전체 교육: Locality)
우선입찰권	'Community Value Asset' 목록에 등재된 부동산 처분 시 커뮤니티 조직이 입찰에 응해 기금을 모으는 동안 처분 보류	지방자치부 '사회투자사업'의 일환으로 총200억 보조	The Plunkett Foundation, ACRE, Community Matters, Urban Forum and Anthony Collins solicitors. 홍보: Voice4Change
커뮤니티의 공공서비스 우선참여권	커뮤니티 조직이 지방정부의 공공서비스 중 일부를 맡아 관리하겠다는 의사를 표명할 시 지방정부가 공급자 선정에 대한 공개입찰을 열어야 함	지역행정부 '사회투자사업'의 일환	Social Enterprise UK, National Association of Local Councils, Urban Forum, National Council for Voluntary Organisations, ACRE, Ignition Enterprises Ltd. 홍보: Voice4Change
마을계획권	지역공동체가 개발계획을 수립하고, 이를 법정 개발계획화 할 수 있음	직접 지원금 1,500만원, 계획수립비용 약 1,000만원	Eden Project (professional planning consultancy) 홍보: Voice4Change
지역개발권	주민 커뮤니티 조직들이 원하는 개발을 직접 제안하고 계획 허가를 획득할 수 있는 권리	지역행정부, 주택커뮤니티청 프로그램의 일환으로 총 250억원 보조	Locality Brokers 홍보: Voice4Change
유류토지 활용 요청권	공공토지에 대해 처분을 요청할 수 있는 권리. 행정 소유 토지의 경우 커뮤니티 조직에 시정가치 이하로 처분하거나 장기 임대	지역행정부 '사회투자사업'의 일환으로 총 220억원 보조	실행: The Plunkett Foundation, ACRE, Community Matters, Urban Forum and Anthony Collins solicitors, Locality Brokers 홍보: Voice4Change

출처 : <http://mycommunity.org.uk/>, 최종접속일: 2016.12.10.

- 개발신탁과 같은 자산관리 앵커조직과 구체적인 프로그램들에 대한 재정지원 뿐만 아니라 실제적으로 연계사업 및 협력 프로그램을 지원하고 있는 중간지원조직의 역할이 상당히 중요함
 - 사회적 개발의 측면에서 보았을 때, 사회적 소유, 이용, 투자, 개발 등이 원활하게 이루어지는 것이 중요한데, 영국에서는 지역공동체에게 법적인 권한을 주어 사회적 소유를 가능하게 하고 있음
 - 소유권에 대한 부분은 법적 권한에 관한 부분이기 때문에 정부가 제도적으로 지원해 주어야 가능한 부분이지만 사회적 이용은 지역 주민들과 이해관계자들의 적극적인 참여와 전문적 역량이 필요함
 - Plunkett Foundation¹⁵⁾, Community Matters¹⁶⁾, Locality Brokers¹⁷⁾ 등과 같은 중간지원조직이 사회투자, 개발, 이용 등에 대한 지역 공동체의 역량 강화를 지원하고 있음
- 영국의 지역 문제해결의 대표적 조직인 Plunkett Foundation은 1919년 설립되었으며 주로 도시와 농촌 간의 빈부격차 해소에 중점을 두고 활동하였으며 현재는 협동조합이나 사회적 기업 등 사회적 경제 조직을 통하여 지역사회 재생에 주력
 - 마을 공동체의 유지에 중요한 역할을 하는 상점과 펍이 이윤 감소로 폐업하는 상황에서 농촌지역의 상점이나 펍이 마을공동체 소유로 유지될 수 있도록 돕고 있으며, 최근에는 런던과 같은 도시지역의 마을공동체 관련 사업도 지원함
 - 현재 315개 마을공동체의 상점 운영을 지원하고 있으며, 협동조합방식으로 운영되는 22개의 펍을 지원하고 있음¹⁸⁾
- Community Matters라는 지역기관 연합회는 회원들을 위한 다양한 컨설팅, 교육, 기금지원 등의 업무 수행하고 있으며, 지역주권법의 다양한 권리들을 행사하고자 할 때 사전에 계획수립 및 실행 단계별로 필요한 부분에 대한 컨설팅 역할 수행

15) www.plunkett.co.uk, 최종접속일: 2016.12.10.

16) www.community-matters.org.uk, 최종접속일: 2016.12.10.

17) www.localitybrokers.org.uk, 최종접속일: 2016.12.10.

18) [유럽 도시재생 기획취재] 영국 플런켓재단과 농촌지역 마을상점 사례 (<http://blog.daum.net/kfsim/8463032>)

표 4-9 Community Asset Matter 훈련 프로그램 내용

자격 갖추기	제도 검토	계획수립
자격증과 허가사항들 건강과 안전사항 장애인 접근성 보험 시설임대 시설유지 자산개발	현행 제도 역할과 책무 부지 사용권 거래 여부	예산계획 지역수요 파악 서비스 전달 기업화 사업계획 질적 시스템화 자산 재생

출처: <http://www.community-matters.org.uk>, 최종접속일: 2016.12.10.

- 2013년에 48개가 넘는 커뮤니티 센터, 27개 지역조직, 14개 주택협회 등에 지역자산화 교육(Community Asset Matter training program)을 실시
- 해당 프로그램은 회원을 대상으로 진행되며 10명이상 2일 기준 1,500파운드의 수강료로 진행되고 있으며, 단순한 정보제공 차원을 넘어 지역자산화 사업을 성공적으로 운영하기 위해 담당자가 갖추어야 할 역량을 강조하며 자산관리업무에 필요한 기본적이고 필수적인 부분들에 대한 훈련을 포함¹⁹⁾
- Locality Brokers는 자산관리 전문가와 지역이익을 위해 활동하는 경험 많은 조직들과 함께 지역 자산화와 지역주권법의 다양한 지역권을 제대로 활용하도록 지원하기 위하여 설립
 - 커뮤니티 조직들에게 자산의 지역화와 자산개발을 위한 실제적인 기획안 작성을 지원하고 자산관리 전문가를 연계시켜 사업추진, 투자전략, 자산개발과 관련하여 필요한 정보와 기술들을 습득하도록 지원함
 - 이와 함께 자산관리를 통한 이익 증대를 돕고, 다양한 조직들과의 네트워킹을 통해 비용을 절감하고 자산관리의 위험도를 낮추는데 도움을 주고 있음
- 한편, 지역주식(Community Shares)은 정부나 기업에 의한 방식이 아닌 주민참여에 의한 사회투자의 사례로 볼 수 있음
 - 지역주식은 지역의 이익을 목적으로 하는 기업 또는 프로젝트에 주민들이 직접 투자하는 방식으로 주로 마을 상점, 펍, 지역소유 건물, 재생에너지 기업, 로컬

19) <http://www.community-matters.org.uk>, 최종접속일: 2016.12.10.

- 푸드 또는 지역기반의 벤처 등에 투자하고 있음
- 지역주식청(Community Shares Unit)은 이러한 지역주식을 만들어서 투자하는 것을 돕는 조직으로 지방정부에서는 Cooperatives UK 와 Locality가 파트너십 형태로 맡아서 운영하도록 위탁하고 있음
 - 지역주식의 주요 특징은 다음과 같음
 - ① 투자의 위험을 장기간에 걸쳐 분담
 - ② 주주인 지역주민이 사회의 활동에 의미 있는 참여를 하도록 함
 - ③ 기업 운영에 대한 주민 참여를 증진시킬 수 있음
 - ④ 지역에 처음 참여를 기반으로 더 많은 기금을 확보할 수 있도록 함²⁰⁾

5) 사례분석의 시사점

- 개발신탁, 공동체 토지신탁, 부동산투자협동조합 등 영미권에서 나타나고 있는 지역자산화의 사례와 이를 뒷받침하는 제도와 중간지원 기능들은 향후 국내 지역자산화 시도에 시사하는 바가 큼
 - 자산화를 함에 있어서 우선적으로 사회적 소유의 기반을 만들어 내는 것이 필요하며 이는 이해당사자(Stakeholder)가 지분소유자(Shareholder)가 되는 과정이며 가장 핵심적 이해당사자인 지역주민이 지분 소유에 참여하게 하는 것
 - 사회적 개발은 민주적 의사결정 방식과 전문성이 필요한 영역으로 개발 주체로 시민이 등장할 수 있는 역량 강화의 기회가 주어지고 그것이 지원기능 시스템화 되는 것이 필요함
- 공간의 조성과 사용은 지역을 기반으로 주민 주도성이 드러나야 하는 것으로 자발성에 기초한 운용이 필요함
 - 주민이 지분소유자이자 멤버십을 지닌 이용자로서 지역사회의 필요에 기반한 공간사용이 될 수 있도록 하는 것이 필요하며 적정 이용료의 산정과 이용자의 지불가능성을 고려하는 것도 중요한 요소임

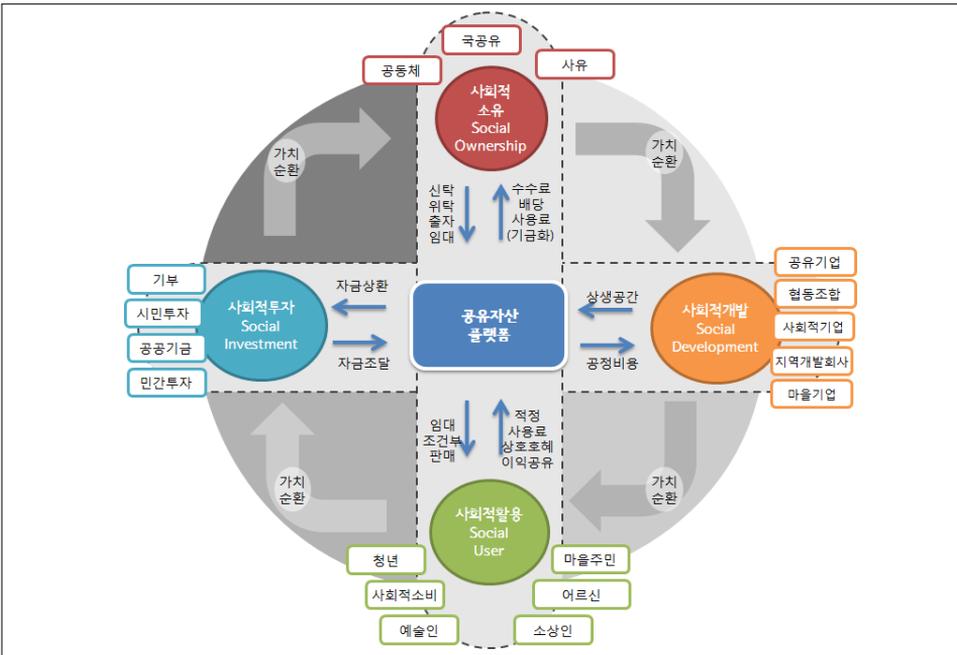
20) <http://communityshares.org.uk/>, 최종접속일: 2016.12.10.

- 자산의 사회적 소유구조와 개발 비용의 총당, 지불가능한 이용료 책정 등은 자산화를 위하여 조성된 자금의 성격에 따라 크게 달라질 수 있음
- 공공의 이익을 위한 행정의 지원과 함께 지역사회에 미치는 긍정적 효과를 담보로 사회적 투자를 적극적으로 확보하고 자산화에 따르는 손익이 지역사회에 축적되어 책임과 성과를 함께 감당하는 시스템을 구축하는 것이 필요함
 - 민간 차원에서의 중간지원조직, 시민주식 모금을 위한 펀딩 플랫폼 등 세부적인 프로그램과 지원시스템은 자산화를 안정적으로 촉진시키고 지속가능하게 하는데 필수적인 요소로 향후 자산화 전략 수립 시 적용이 필요함
- 지역주식은 주민참여의 사회적 수준이 뒷받침 되어야 하는 동시에 지역자산화의 과정이 주민들이 직접 투자할 만큼의 사업성을 지니고 있어야 한다는 점을 보여줌
 - 지역주식은 지역사회에 유익을 주는 기업과 사업에 우선 활용되고 있다는 점에서 주민주도의 자산관리 기반 구축을 위한 주요한 수단으로 검토할 필요가 있음

4. 자산화 추진시 고려사항

- 자산화의 단계별로 구성요소와 기능의 구분이 가능하며, 공유자산 플랫폼과의 관계를 통하여 자산화에서 고려해야 하는 가치와 방식을 알 수 있음
 - 사회적인 소유, 개발, 이용, 투자의 과정을 컨트롤 하는 플랫폼의 기능을 자산화의 핵심 역할로 설정함
 - 공유자산 플랫폼은 공동체적 소유와 사용권 확보의 주체이며 사회적 개발 부문을 연결하며 이용의 가이드라인을 설정하고 투자를 연계하는 역할을 함

그림 4-29 공유자산 플랫폼



자료: 저자 작성

1) 소유단계

- 소유의 주체는 국공유(國公有), 사유(私有), 공유(共有)로 나누어 볼 수 있고 궁극적으로는 자립적 공유(共有)자산화를 추구하지만 단계적으로 각 소유의 방식이 공유자산화 되는 자산 이전 경로를 만들어 내는 것이 필요함

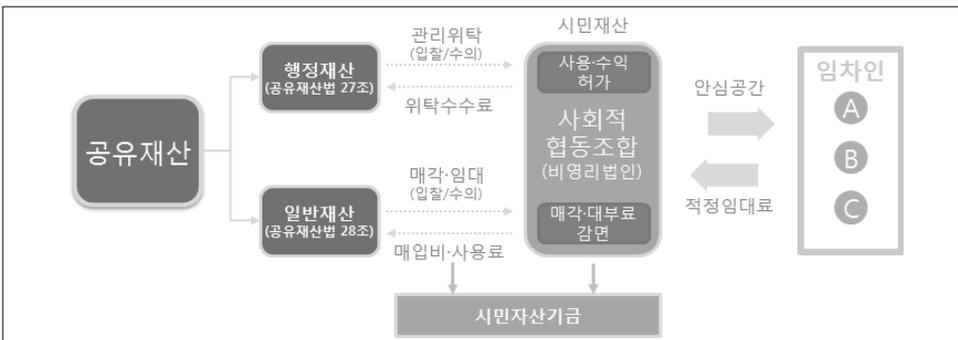
그림 4-30 공유자산 이전 경로(예시)



자료: 저자 작성

- 직접적인 자산화인 공유(共有)의 경우에는 직접적으로 사용료를 수취하거나 가치의 공유를 할 수 있으나, 국유와 사유를 유지한 채 공유자산의 성격을 띠도록 하는 경우에는 공유에 준하는 가치의 배분을 적용하는 것이 관건임
- 현재 사유재산은 법적으로 보호된 임대기간이 설정되어 있으나 지속가능성에 한계가 있고 소유자 임의대로 임대료 설정이 가능하여 공간의 공유적 활용에 한계가 있음
- 유희공간, 경매 등을 통해 시장에서 실패한 토지자산의 경우에는 유희공간 활성화 방안(공간공유)과 시장 실패 자산의 우선 매수를 통한 공유자산화 등을 시도하고, 중장기적으로는 이를 위한 제도 개선이 필요함
- 국공유재산의 위탁과 임대 방식은 사용수익의 권한과 기간의 설정이 공공부문의 의사에 따라 결정되기 때문에 사업 주체는 대체로 위탁관리자로서의 역할에 머무르는 경우가 많으며, 공유의 가치를 극대화 하는 것이 어려움
- 사용수익의 허가와 매각대부료의 감면, 지속가능한 이용환경 조성을 통하여 적정한 공간 제공 및 자산기금 조성이 가능하도록 제도개선이 필요함

그림 4-31 공유(公有)재산의 공유(共有)자산화 방안(예시)

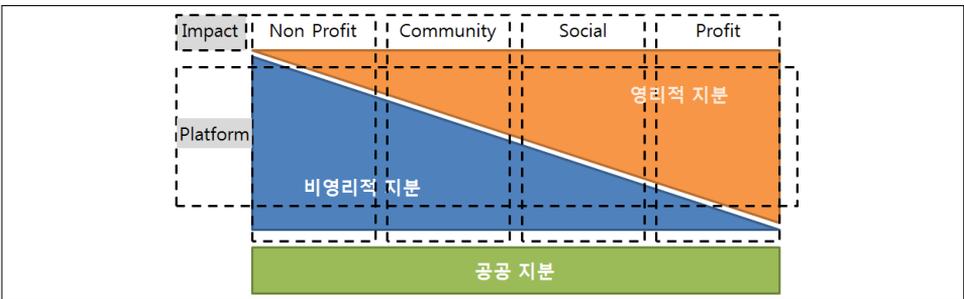


자료: 저자 작성

- 공유(共有)자산으로 소유하게 되더라도 지불가능한 사용료와 사용기간의 설정, 징수한 사용료의 활용(ex. 자산화 기금) 방안 등이 자산화의 효과를 결정하는 중요한 요소임

- 공동체 토지신탁(CLT)의 경우 99년의 사용 기간을 설정하고 사용자의 소득수준을 고려하여 이용료를 결정하며, 재산을 매각할 때 환매 규정을 두는 등 공유 자산의 목적이 ‘시장에서 부동산을 분리’하여 지불가능한 공간을 지속적으로 제공하는 것임
- 자산화의 목적 및 자산의 활용 목적에 따라 지분의 소유구조는 달라질 수 있음
- 가장 바람직한 것은 비영리적 자산을 구축하기 위하여 100% 비영리적 지분으로 충당하는 것이지만 모든 자산을 그렇게 확보하기는 어렵기 때문에 지분에 대한 적절한 배당을 가능하게 하거나 토지와 건물을 구분하는 등의 전략 수립이 필요함
- 젠트리피케이션에 대응하는 수단으로서의 공유자산은 대부분 일상생활과 밀접한 상가, 주택, 문화예술공간, 마을카페 등으로 활용될 장소에 적용될 가능성이 높으므로, 배당 또는 이자 지급이 가능하도록 출투자를 결합하는 것이 가능함
- 다만 젠트리피케이션의 원인중 하나가 지대(rent)에 거품(bubble)이 발생하는 것이므로, 이것을 제거하거나 영향을 적게 받기 위하여 비영리적(비시장적) 지분을 반드시 포함하는 것이 중요함
 - 비영리적 지분의 규모와 의사 결정 과정의 민주성에 따라 지역 공동체, 사회적 조직, 시민 등이 추구하려는 공유자산 형성에 따른 임팩트의 수준, 자산화의 지속가능성과 안전성 등에 많은 영향을 받으므로 지분 비율 설정이 공유자산 플랫폼의 핵심 고려사항임

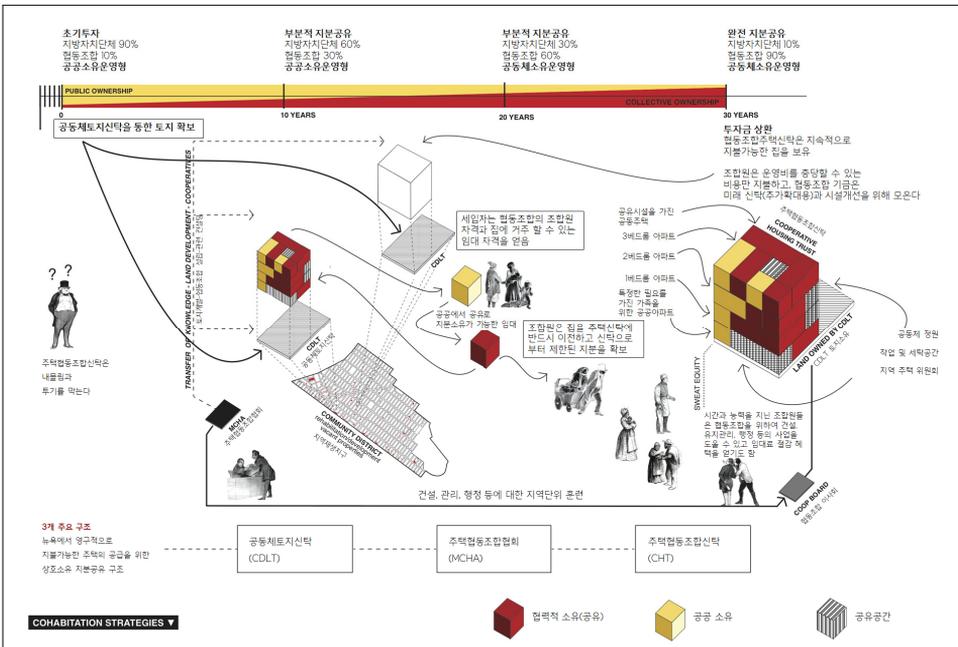
그림 4-32 공유자산 형성 성과에 따른 지분 비율



자료: 저자 작성

- 공유가치를 추구하는 시민과 사회적 영역의 자기자본력만으로는 초기 단계부터 온전하게 자산화를 완성하기 어렵기 때문에 초기에는 주체간 연대를 강화하고 시간이 흐르면서 지속적으로 비영리적 지분의 비율을 확대해 나가는 중장기적 소유권 이전 전략을 고려하는 것이 바람직하며, 이 때 공공의 역할이 중요함

그림 4-33 공유(公有)에서 공유(共有)로 융복합 소유권 이전 전략



출처: <http://www.cohstra.org>, 최종접속일: 2016.12.5.

2) 개발 단계

□ 지불가능하고 안전한 공간을 제공하는 것은 공유자산의 토대 위에 장소기반의 사회적이고 공평한 개발이 이루어질 때 효과가 극대화됨

- 이는 문제해결의 주체로 새롭게 등장하고 있는 지역공동체, 사회적 경제 조직 등 시민사회 전반의 자립성을 높여주고 외부 의존도를 낮추어 개발이익의 지역 내 순환 장치를 작동시키는 데 기여함

- 또한 지역 내 주민과 문제해결 주체간 상호 신뢰를 증대시키며 지역경제 활성화의 기반을 함께 구축하고 지역을 위해서 활동할 새로운 파트너를 갖게 되며, 이를 통하여 지역단위에 적합한 적정규모의 투자 환경이 구축될 수 있음
- 예를 들어 서울의 경우 사회주택 공급 영역에 새로운 주체들이 등장하고 있으며, 지역재생에서도 소셜벤처, 공유기업, 사회적 개발회사 등의 출현으로 지역에 기반한 사회적 개발의 가능성을 보여주고 있음

그림 4-34 사회주택 관련 조직 현황 (2016.1)



자료: 저자 작성

- 공유자산 형성과 개발 영역과는 단순한 계약 관계를 넘어서 공유자산 플랫폼을 형성하고, 상호 협력적인 파트너십을 구축하여 추진하는 것이 필요함
 - 영국의 개발신탁(DT)이나 미국의 지역개발회사(CDC)처럼 지역단위로 개발조직이 구축되어 내발적 개발이 가능토록 해야 함
 - 젠트리피케이션이 주로 발생하고 있는 상업지역이나 도시재생, 마을만들기 현장 등에서는 이러한 사회적 개발 주체를 형성하는 것이 필요하며, 이러한 조직과 공유자산 플랫폼을 연계시키는 것이 중요함
 - 우리나라의 경우 대규모 개발에 익숙해진 생산 현장에 비해 자생적인 지역기반 개발조직의 양과 질이 풍부하지 못하므로 플랫폼 구축시 지원기능(개발조직 설립, 컨설팅, 자원 연계 등) 역할도 필요함

- 공공부문은 공유자산 플랫폼을 구축하여 소유구조의 전환과 함께 공유적 개발 환경을 조성하여 지역기반 개발조직을 연계시키려는 시도를 해야 함
- 사회적 개발에서 중요한 것은 지역 주체들의 협력적인 공간적/사회적 거버넌스 구축이며, 지역개발을 통해 사회적 이익이나 수익 발생 시 지역공동체에 재투자하여 사회적 서비스를 확장하는데 의의가 있음 (이영범, 김은희 2011, 87)
- 이를 위하여 지역 주민이나 시민이 개발 과정에 직접 참여하도록 개발조직 설립 또는 사업 과정에서 출자를 의무화 하여 의사결정 과정에 개입하고 개발 성과에 대한 혜택과 책임을 공유하는 구조를 만드는 것이 필요함

3) 이용 단계

- 젠트리피케이션 현상이 발생하는 곳에서 세입자(이용자)들이 형성한 가치가 핫플레이스를 형성해 임대료 상승을 촉발시켰음에도 임대료를 감당하지 못해 이전하거나 건물주의 교체로 인한 계약 환경의 변화로 내몰림을 당하는 상황이므로 이용자의 권리를 확보하고 지속가능한 장소를 유지하기 위한 대안을 모색할 필요가 있음
 - 현재 이용 단계에서의 대안으로는 건물주가 포함된 상생협약이 활용되고 있으나 임대료 상승압력이 강한 곳일수록 법적 구속력이 없는 협약의 효과는 미미한 것으로 나타나고 있음
 - 상생협약의 성공을 위해서는 연대를 위한 그룹이 자발적으로 구성되어야 하며 공동체 규약이 실질적인 효과를 내기 위해서는 함께 책임을 지는 공유자산 또는 공유지분이 명확하게 드러나야 하는 과제를 안고 있음
 - 법률 등에 제도적인 안전장치를 두어 임대기간의 보장 및 임대료 상승의 억제를 강제하는 것도 주요한 방법이지만 본 연구에서는 공유자산화를 통한 선제적 대응을 하는 차원에서 이용자의 역할에 주목하고자 함
- 토지자산의 이용 주체들은 소유자, 개발자와 함께 공유자산에 대한 인식과 가치를 공유하고 협력적인 거버넌스를 구축해야 함
 - 또한 적정 이용료에 대한 가이드라인을 설정하고 이용자들 간에 유통되어 온 권리 중에 함께 공유해야 하는 권리²¹⁾를 공동의 자산으로 형성하고 이를 토대

로 지역과 도시에 대한 공간의 권리를 주장할 수 있어야 함

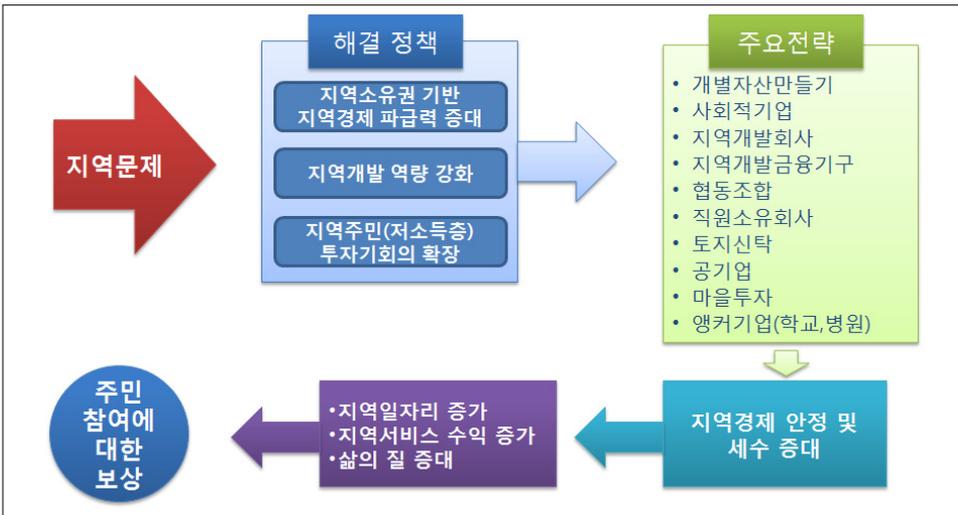
- 지역내 이용자들의 연대체를 구성하여 지역에서 발생하는 다양한 개발사업 및 정책 사업에 의견을 제시하고 정당한 권리를 주장하도록 하며 지역공동체 구성원으로서 책임을 질 수 있도록 해야 함
 - 지역이익협약(Community Benefit Agreement)의 예와 같이 지역에서 발생하는 이익의 분배와 개발압력 조절 방법에 대한 의견을 내고, 중장기적으로는 지역단위에서 공간 변화에 대한 자치적 결정과 적정이용료의 책정, 상생기금 조성 등의 제도적 장치도 필요함
 - 이용자도 공유자산 형성 및 개발 과정에 주인으로 참여할 수 있는 통로를 열어 두어 함께 만든 가치의 공유 주체가 될 수 있도록 하는 것이 중요하며, 공유자산 멤버십 제도를 통하여 다양한 리워드 방식 도입이 필요함

4) 투자 단계

- 지역개발에 있어서 투자 영역은 그동안 주민이나 일반 시민 또는 이용자들이 관심을 가지는 영역이 아니었지만 공평한 지역개발에서 지역주민의 투자, 특히 저소득층의 투자기회 부여는 공동체 소유 구조의 구축과 함께 주요한 정책적 요소로 인식되고 있음 (Dubb 2014, 7)
 - 특히, 소유단계에서 소액 다수의 참여는 공유의 취지를 달성하는 데 필요하며 함께 만들어가는 가치의 공유를 위하여 개발 및 이용 단계에서도 다양한 투자 방식을 연계하는 것이 필요함
 - 이는 지역사회의 이해관계자들을 지분 공유자로 변화시켜 실제 주인이 되도록 하는 과정으로써 중요하며, 부동산 시장에서도 투기적 참여자로부터 협력적 공유자로 특성이 전환된다는 점에서도 의미가 있음

21) 권리금 중 함께 만든 가치인 '바닥권리금'이 예가 될 수 있음

그림 4-35 주민참여형 지역개발 프로세스



출처: Dubb 2014: 7

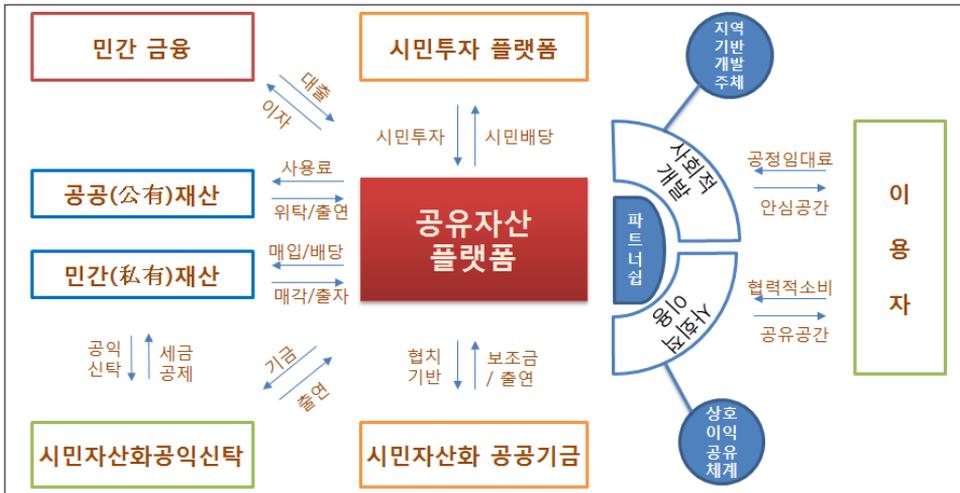
- 기본적으로 투자는 소유단계와 개발단계에서 직접적인 역할을 하며, 여기에서 투자는 기부-리워드-대출-출투자-공동체 주식 등의 영역을 모두 포괄함
- 대표적 사회투자의 수단으로 등장하고 있는 크라우드 펀딩의 동향을 살펴보면 전체 투자수단 중 기부형과 리워드형이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 미국에서는 최근 출투자형의 비중이 늘고 있음²²⁾
 - 국내에서도 크라우드 펀딩 도입 이후 ‘자본시장법’ 개정 이전에는 리워드형이 가장 많은 비중을 차지하였으나 최근에는 대출형과 출투자형 상품들이 많이 출시되면서 상대적으로 기부형 크라우드 펀딩은 활발하지 못한 상황임
 - 공유자산화는 기부형을 기반으로 하여 리워드-출투자형의 자금조달 방식을 활용할 필요가 있으며, 기부형의 경우 공익신탁을 활용하여 중장기적인 토대를 함께 구축하는 것도 가능함

22) www.crowdsourcing.org, 최종접속일: 2016.12.15.

5) 통합적 고려

- 토지자산 공유를 위한 자산화는 무엇보다 시민, 공공, 민간 등에서 자산화의 주체가 자발적으로 등장하고, 그 주체들이 소유-개발-이용-투자 단계별로 공유자산화의 가치를 구현하는 것이 중요함
 - 이를 위하여 중장기적으로는 개별적인 사례들이 다양한 분야에서 등장하여 하나의 시스템을 구축해 가는 것이 필요하나, 본 연구에서는 공유자산 플랫폼을 통하여 각 단계에 필요한 요소들을 구축하고 촉진시키는 구조를 모색함
 - 특히 소유 단계에서 공유자산을 확보하기 위해서는 시장에서 상품화된 자산을 사회적이고 공동체적인 영향력을 갖는 자산으로 전환하기 위하여 기부나 리워드 형의 공익신탁을 주요한 기반으로 하고, 시민투자와 공공의 적절한 지원 체계를 구축하는 것이 필요함
 - 개발 단계에서는 지역을 기반으로 한 개발 주체들과의 파트너십을 통하여 운영 관리의 지속가능성과 지역 주체성을 극대화 하는 것이 필요

그림 4-36 공유자산플랫폼 구축 방안(예시)



자료: 저자 작성

CHAPTER 5

정책적 적용 방안 및 제안

01 자산화의 기본 구조	131
02 지역자산화 방안	133
03 적용 방안 및 정책 제안	146

정책적 적용 방안 및 제안

1. 자산화의 기본 구조

1) 공유자산 플랫폼 구축

- 공간의 가치를 창출하는 전 과정(소유-개발-이용-투자)에서 토지자산 공유가 고려될 때 참여 주체들이 가치의 순환을 함께 경험하고 지속가능한 구조를 만들어 갈 수 있음
 - 가칭 ‘공유자산 플랫폼’은 각 단계에서 가치 순환이 이루어 질 수 있도록 기능하는 제도 및 조직적 장치로 단계별 참여자들의 상호 행위를 연계하고 가치를 공유하도록 함

그림 5-1 공유자산의 구조



출처: <http://www.onthecommons.org>, 최종접속일: 2016.11.30.

- 이 플랫폼은 시민경제의 요소인 관계, 신뢰, 상호성을 구현하는 수단이며, 이를 통하여 공유자산을 형성함으로써 공평한 지분, 상호연대, 지속성을 보장하고 소속감, 책임성, 거버넌스, 공동창조가 가능하도록 함

2) 제3의 소유영역, 공유자산 영역의 형성

- 자산화는 국공유(Public Ownership)와 사유(Private Ownership)를 넘어 제 3의 소유 영역으로 공유자산(Commons)이 구성되어야 하며, 이것은 시민 소유(Citizen Ownership), 사회적 소유(Social Ownership), 공동체 소유(Community Ownership)의 영역으로 구체화 되어야 함
 - 본 연구에서의 공유자산은 ‘주어진 자산’ 보다는 ‘만들어 가는 자산’이라는 측면을 중요하게 다룸
 - 시민, 사회적 영역, 지역공동체가 스스로 공동의 자산을 형성해 가는 것이 젠트리피케이션에 선제적으로 대응하는 것이며 지역의 회복력을 강화시키는 것이라는 점을 명확히 인식해야 함
- 공유자산을 형성하는 방식은 스스로 공유자산을 확보(매입)하는 방법을 우선으로 하며, 기존의 국공유재산과 사유재산의 임대(전대) 또는 신탁의 방식을 통하여 사용수익의 권리를 확보하는 방식을 활용할 수 있음
 - 또한 광의의 도시권(right to the city)이라는 차원에서 가치를 공유할 수 있는 수단(세금, 부담금, 상호이익협약 등)도 고려할 수 있으나 본 연구에서는 다루지 않기로 함
 - 단 공유자산의 형성을 통하여 위의 기존 수단들의 적용 방식과 개선 방향이 도출될 수 있으므로 이에 대한 논의는 추후 과제로 남겨두기로 함

2. 지역자산화 방안

1) 지역자산화의 3대 핵심 요소 구축

그림 5-2 지역자산화의 3대 핵심 요소



자료: 저자 작성

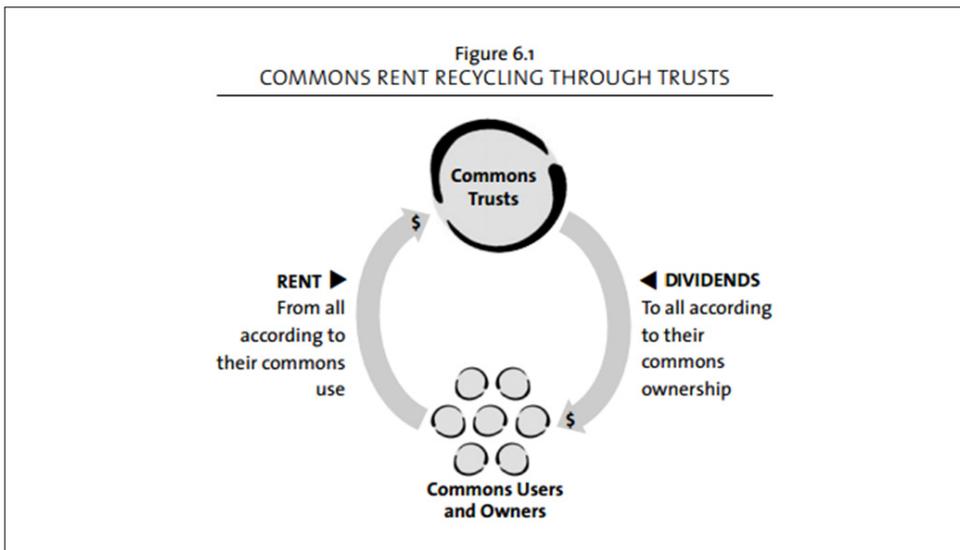
- 공유자산 형성을 위한 세가지 기본 요소는 공유자산 신탁, 공유자산 금융기관, 공유자산 개발조직임
 - 공유자산 신탁은 유무형의 재산에 대한 공유자산화를 수행하는 조직이자 제도로 자산의 영구적인 공동체적 소유를 통한 지불가능성의 지속가능성을 보장해주는 역할을 하게 되며 앞서 살펴본 공동체 토지신탁, 토지은행 등이 대표적인 사례이고 사회적 협동조합이나 재단 등도 가능함
 - 공유자산 금융기관은 자산화와 개발사업을 돕는 금융 기능을 하며 풀뿌리 금융부터 민간금융, 공공의 기금 등 다양한 자원이 활용될 수 있음. 대표적으로 CDFI 기능을 하는 신탁, 사회적 은행과 같은 기관과 함께 최근에는 지역주식 등 이해당자사의 직접적인 출투자를 연계해 주는 금융 플랫폼의 역할이 점차 중요해지고 있음
 - 공유자산 개발조직은 공유자산의 토대 위에 다양한 목적을 실현하기 위하여 자산의 개발, 운영, 관리 등을 수행하는 조직으로 지역개발회사, 개발신탁(DT) 등이 주요 사례이며 사회적 개발조직이 그 기능을 수행할 수 있음

- 공유자산 신탁과 공유자산 개발조직의 역할을 통합적으로 수행하고 있는 개발 신탁이나 지역이익회사의 사례에서 보듯이 지역적 상황과 주체의 역량, 자산에 대한 지분 소유 구조에 따라 맞춤형 자산화 전략 추진이 가능함

2) 공유자산 신탁 (Commons Trust)

- 공유자산 신탁은 민간자산이나 공공자산처럼 자산의 소유자와 이용자가 구별되어 성과를 얻는 자와 만들어내는 자가 구분되는 것이 아니라 공유자산의 소유자와 이용자가 공유자산의 가치를 함께 만들어 내고 그 성과를 공유하는 구조로 지속가능한 공유자산 형성의 기본 토대임

그림 5-3 신탁을 통한 공유자산 가치의 순환



출처: Barnes 2006: 95

- 공유자산 신탁의 목적과 기능은 현행 「신탁법」 및 「공익신탁법」에 근거한 신탁의 정의를 참고로 하여 공유자산화의 역할을 담당할 수 있도록 별도의 정의를 내릴 필요가 있음

- 공유자산 신탁에 국공유재산과 민간재산이 이전될 수 있는 경로와 함께 자체 자산을 확대할 수 있는 다양한 행·재정적 지원 시스템이 구축되어야 함

신탁법 제2조(신탁의 정의) 위탁자가 수탁자에게 특정의 재산(영업이나 저작재산권의 일부를 포함한다)을 이전하거나 담보권의 설정 또는 그 밖의 처분을 하고 수탁자로 하여금 일정한 자(이하 "수익자"라 한다)의 이익 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산의 관리, 처분, 운용, 개발, 그 밖에 신탁 목적의 달성을 위하여 필요한 행위를 하게 하는 법률관계를 말한다.

(공유자산신탁의 정의) 1. 위탁자가 수탁자에게 특정의 재산(영업이나 저작재산권의 일부를 포함한다)을 이전하거나 담보권의 설정 또는 그 밖의 처분을 하고 수탁자로 하여금 시민과 지역공동체의 이익 또는 미래세대를 위한 특정의 목적을 위하여 그 재산의 관리, 처분, 운용, 개발, 그 밖에 신탁 목적의 달성을 위하여 필요한 행위를 하게 하는 법률관계를 말한다.

- 이를 위하여 공익신탁 내에 공유자산 신탁을 추가하거나 별도의 ‘공유자산 신탁법’을 제정하는 것도 고려할 수 있으며, 「도시재생특별법」 등 개별법에서 공유자산 신탁의 기능이나 해당 제도를 활용하도록 하는 것도 가능함

예) 「도시재생특별법」 상 적용

제2조 정의 부분에 추가

12. 공유자산신탁이란 도시재생사업지 내에서 신탁의 방법을 통하여 도시재생 기반시설 및 재생을 통하여 형성되는 지역자산의 공동체적 관리 및 활용을 촉진하는 지역기반·주민주도로 운영되는 신탁 조직을 말함

(중략)

제26조(도시재생사업시행자)①에 추가

6. 공유자산 신탁

(중략)

제30조(국유재산·공유재산 등의 처분 등)④(중략...)사업시행자에게 수익계약으로 매각임대양여신탁 할 수 있다

- 기존의 「공유재산 물품관리법」 상 일반재산의 신탁 범위 내에 공유자산 신탁을 포함하거나 공유재산의 임대, 양여, 위탁 등의 대상에 공유자산 신탁을 포함하여 사용료 감면 또는 기간의 확대 등 별도의 지원 방안을 포함시키는 방안이 있음

제6절 신탁 등

제42조(일반재산의 신탁) ① 일반재산(토지와 그 정착물로 한정한다. 이하 이 절에서 같다)은 부동산 신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁할 수 있다.

② 제1항에 따른 신탁을 할 때에는 이 법에 위반되는 무상대부·교환 또는 양여의 효과를 달성하기 위한 목적으로 신탁하거나 해당 지방자치단체 외의 자를 신탁의 수익자로 하여서는 아니 된다.

③ 제1항에 따른 신탁의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 분양형 신탁: 신탁받은 일반재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁

2. 임대형 신탁: 신탁받은 일반재산을 개발한 후 그 재산을 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁

3. 혼합형 신탁: 신탁받은 일반재산을 개발한 후 그 재산의 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁

④ 제3항의 신탁의 종류에 따른 신탁기간은 다음 각 호와 같다.

1. 분양형 신탁: 분양 종료 시까지로 하되, 5년 이내

2. 임대형 신탁 및 혼합형 신탁: 30년 이내

⑤ 제4항의 신탁기간은 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 제4항에 따른 신탁기간을 초과할 수 없다.

제6절 신탁 등

제100조(일반재산의 공유자산 신탁) ① 일반재산(토지와 그 정착물로 한정한다)은 공유자산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁할 수 있다.

② 지방자치단체 외의 자 중에 지역공동체를 신탁의 수익자로 할 수 있으며 구체적인 사항은 지방자치단체 조례로 정할 수 있다.

□ 공유자산 신탁의 설립 및 운영을 담당할 주체는 민주적 소유 및 운영이 가능토록 하는 멤버십 형성이 필요하며 협력적 의사결정 구조를 명확히 해야 함

- 참고로 공동체토지신탁(CLT)의 경우 공유자산을 직접적으로 이용하는 그룹과 해당 공유자산이 위치한 지역을 대표하는 주민그룹과 해당 지역의 행정, 법률 및 지역개발 관련 전문가 그룹이 1/3씩 구성되어 의사결정 구조를 갖추고 있음

□ 신탁은 기존 부동산신탁회사의 역할을 하지만, 형성하는 자산이 공익적 목적의 공유자산으로 그 운용을 통해 공익성을 유지하고 건전한 활동을 추구한다는 측면에서 ‘공익법인’²³⁾의 형태를 고려해 볼 수 있으며, 재단 또는 사단의 형태의 민관단독 또는 민관합자로 구성할 수 있음

- 기능적인 측면에서는 마을기업²⁴⁾이나 사회적기업²⁵⁾ 또는 민주적 소유 및 의

23) 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 상 공익법인

24) 지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업 (「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 1항 9)

사결정 구조를 가지면서 지역사회에 기여하는 조직인 (사회적)협동조합 등으로 볼 수 있으나, 광의의 공유자산의 형성 및 관리라는 측면에서 우선적으로 비영리 공익법인의 형태 또는 독자적 제도마련을 통한 공유자산 신탁 자체의 형태로 시작하고 향후 지역적 특성 및 자산의 성격에 따라 공유자산 신탁의 기능을 유사 법인격에서 수행할 수 있도록 유연하게 설계하는 것이 필요함²⁶⁾

- 공유자산의 안정적인 운용 및 활성화를 위해 공유자산 신탁에 대해서는 공공의 보증이나 자산 환수 후 보상 등의 제도적 안전장치를 두고, 설립 기준에 자본금 기준이 아닌 멤버십 형성 요건을 강화하는 등 공유자산 신탁에 적합한 기준을 설정하는 것이 필요함

□ 신탁의 설립 요건

- 설립자 중 지역주민은 의사결정권이 주어진 회원으로 의무적으로 일정 비율을 갖추도록 하고, 열린 참여 구조를 갖추며 공유자산의 전문적 관리를 위한 자산 관리, 부동산금융, 법률 등의 전문가들이 포함된 신탁운영위원회를 구성하고 신탁 관리인을 두어 운영의 효율성과 안전성을 보장해야 함
- 향후 공유자산 개발조직 및 금융기관과의 효과적인 연계를 위하여 지역의 다양한 개발조직과 금융기관의 파트너십(공공-시민-민간)을 형성해야 함
- 공유자산 신탁의 설립 및 활성화를 위하여 회원의 조직화, 자산관리 역량 구축, 기금 형성 전략 등 관련 교육, 컨설팅을 위한 중간지원조직이 필요함

□ 토지은행을 활용한 공유자산 신탁의 역할 부여도 가능한데, 현행 「공공토지의 비축에 관한 법률」상 토지은행은 ‘한국토지주택공사에 설치하는 토지은행계정’으로 하고 있어 이를 미국의 토지은행과 같이 지방자치단체에도 설치할 수 있도록 확대하여 지방자치단체가 토지를 비축 및 활용할 수 있도록 할 필요가 있음

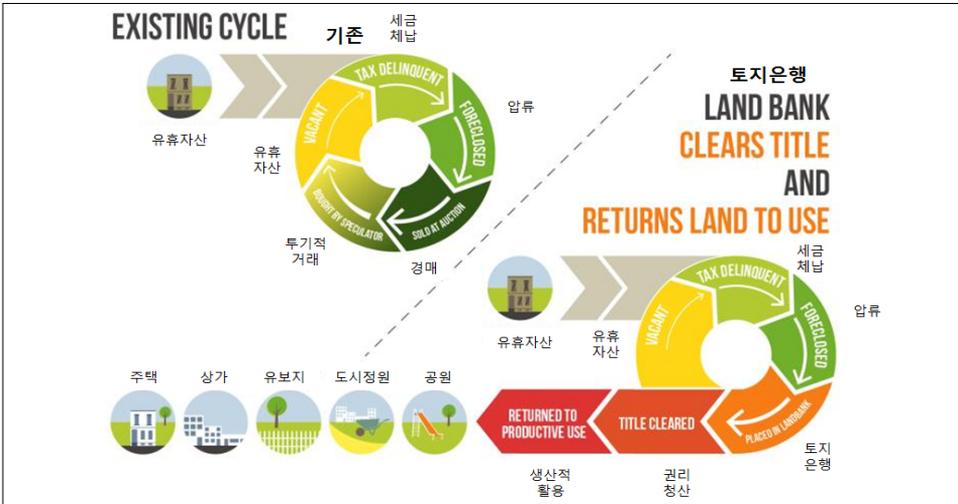
- 공유자산을 위한 토지은행은 공공의 유휴 토지 활용도를 높이고 민간시장의 자산을 공유(共有)자산으로 전환하기 위한 전략적인 접근이 필요

25) 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업 (「사회적기업 육성법」 제2조 1)

26) 민간 자산이나 국공유 자산의 신탁을 받아 지역의 부동산투자회사를 설립하여 시행하는 방안도 있는데, 현재 「부동산투자회사법」상 설립기준은 자기관리 부동산투자회사의 경우 설립 자본금 5억원, 최저 자본금 70억원, 자산운용 전문인력을 확보하도록 되어 있어 지역의 공유자산을 운용할 경우 이러한 장벽을 낮출 필요가 있음

- 공공의 유휴토지 및 채납자의 경매용 부동산들을 토지은행에 비축하는 것을 시작으로 민간의 부동산 소유자들이 매각 또는 임대를 통하여 공유자산화용으로 토지를 활용토록 유도함

그림 5-4 토지은행과 기존 자산의 생애주기 비교

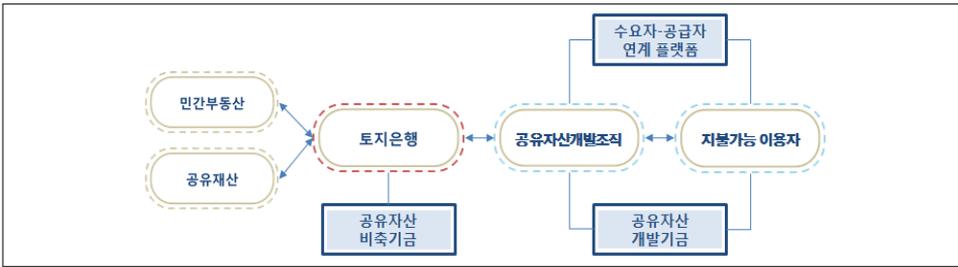


출처: <http://planphilly.com/>, 최종접속일: 2016.10.10.

- 공매 유찰 시 토지은행으로 자동으로 이전되는 미국의 토지은행과 마찬가지로 현재 자산관리공사를 통한 채납 자산의 공매 과정에서 시장에서 도태된 자산을 공익(共益)적으로 활용하는 방안의 적용이 필요함
- 공공은 토지은행 설립 및 운용, 수요-공급자 연계 플랫폼 구축, 공유자산 개발 조직의 역량강화 및 활성화와 관련한 활동을 지원하고 농지은행처럼 인센티브를 제공해 활성화를 유도할 수도 있음²⁷⁾

27) 농지은행에 농지를 8년 이상 위탁하고 계약 만료 후 2년 안에 농지를 매도하면 양도소득세에 일반세율(6%~38%) 및 장기보유특별공제를 적용하고 있으며, 자경농지의 농지은행 양도를 촉진하기 위하여 양도소득세 감면(100%) 규정도 두고 있음 (「조세특례제한법」 제69조)

그림 5-5 토지은행을 통한 공유자산 활용도



자료: 저자 작성

3) 공유자산 금융기관 (Commons Financial Institute)

- 공유자산 금융기관은 자산화를 위한 다양한 유형의 자금을 조달하여 공유자산 신탁과 공유자산 개발회사를 연결하는 역할을 하며 자산화를 통해 가치를 공유하는 기능을 함
- 공유자산을 형성하기 위하여 중요한 것은 기금의 성격이 공유자산으로 기능하기에 적합하도록 형성되어야 함
 - 영리적 성과 이전에 사회적-공동체적 성과를 만들어 내기 위하여 공익적 성격이 강한 기금의 참여를 융복합적으로 이끌어 내는 것이 중요하며, 필요 시 일반 시민의 참여 유도과 규모있는 자금의 조달을 위하여 조건부로 민간 기금의 활용도 필요함
- 기본적으로 자금 조달의 방식은 기부(리워드형), 기금, 지분형(공동체 주식형), 대출 등으로 구분할 수 있으며 각 유형별로 세부 전략을 구축해야 함

그림 5-6 공유자산 형성을 위한 기금의 유형



자료: 저자 작성

① 기부(Donation)형

- 기부의 경우 조건 없는 자금을 공급함으로써 공유자산 본래의 가치를 구현하는데 가장 필요하면서도 가장 확보하기 어려운 자금
- 주로 민간 차원에서 공유자산 형성에 불특정 다수의 시민을 참여시키고 회원의 확대를 통하여 공유자산 형성 문화를 구축하는 차원에서 의미가 있으며, 공공의 기금이 특정 단체에게만 사용되는 자금이 아니라 다수의 시민들이 함께 소유하고 이용하는 공유자산이라는 점을 보장해줌으로써 정당성을 확보할 수 있음
- 따라서 시민 또는 지역공동체 영역에서는 「공익신탁법」을 활용하여 공유자산 형성을 위한 기부 창구를 설립할 필요가 있으며, 리워드 기능을 부여하여 세금 공제 및 이용권이나 별도의 리워드 상품을 보상에 주는 프로그램 도입 필요
- 공유자산 신탁과 공유자산 개발조직이 공유자산을 운영하여 수익이 발생할 시 공유자산 형성을 위한 자금으로 기부 창구를 통해 선순환 시킬 수 있도록 함

② 기금(Grant)형

- 기금은 주로 중앙정부와 지방정부 등 공공기관의 지원 자금을 말하며 현재 공유자산 형성을 위한 별도의 공적기금은 찾기 어려우나 주택도시기금, 소상공인지원기금 등과 같은 유사 성격의 기금을 활용할 수 있도록 제도를 개선하거나 또는 별도의 공유자산기금을 조성하는 것이 필요함
- 기금 지원 시 보증을 통한 대출 방식 외에도 최근 뉴스테이에 주택도시기금이 직접 출자 하여 리츠(REITs)를 설립하는 것과 마찬가지로 공유자산화 과정에서도 공유자산 신탁 또는 개발조직의 지분 출자를 가능하도록 하여 보다 적극적으로 공유자산 형성을 촉진할 필요가 있음

③ 대출형

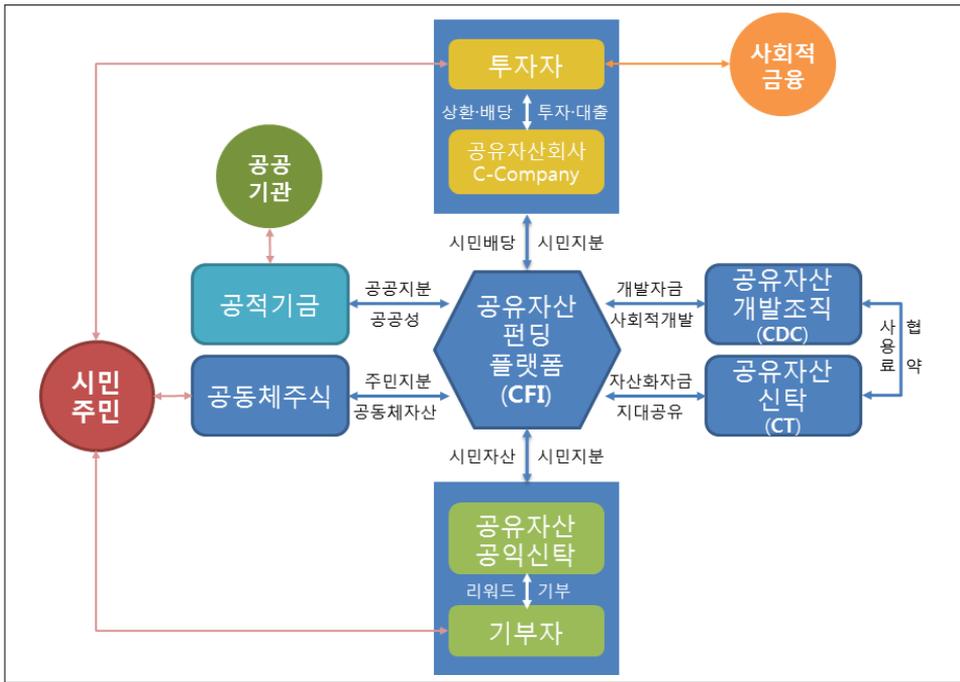
- 대출형은 일반 금융기관 또는 지역기반 신용협동조합 등의 자금을 대출의 형태로 조달하는 것을 말하며, 일반 시민이나 이해관계자들을 대상으로 채권을 발행하여 조달하는 방식도 가능함

- 이 과정에서 기금이나 신용보증재단 등과 같은 공적 기관에서 지급보증을 하여 이윤과 리스크를 낮출 필요가 있음

④ 지분형

- 지분형(투자형)은 공유자산 신탁이나 공유자산 개발조직에 출자 또는 출연의 형태로 참여하여 자산화 자금을 조달하는 방식으로 영국의 공동체주식이나 마켓크릭몰의 지역개발주식공모의 사례가 이에 해당함
 - 공유자산을 형성하는 수단으로는 최근 크라우드펀딩 방식을 통하여 공익적 목적의 부동산에 주식형 투자가 가능하게 되었으므로 앞으로 이를 통한 자산 형성이 활발해질 것으로 기대됨
 - 단, 이 과정에서 민주적 소유와 운영 구조를 어떻게 보장할 것인가가 공유자산에 지분형 투자를 고려하는 과정에서 대단히 중요한 요소임
 - 지분 투자에 대한 배당이나 이익이 크게 보장되지 않을 수 있다고 여겨져 일반 시민 및 주민의 참여가 저조한 경우를 대비하여 전환사채(CB)나 신주인수권부사채(BW) 등을 활용한 메자닌금융 기법을 활용하는 것도 고려할 수 있음
- 공유자산 기금의 조성 목적은 자산의 소유와 운용으로 구분할 수 있고, 자금 조달의 주체가 소유와 운영을 통합하는 경우와 별도로 하는 경우가 있으며 공유자산 금융기관은 중개자로서 각 상황에 따른 자금조달 전략을 갖추어야 함
- 공유자산 금융기관(CFI)은 공유자산화 사업 추진 시 지역 밀착형 금융기관을 비롯해 시민의 자발적 기부금과 지역공동체 기반의 공동체주식, 사회적경제 영역의 투자기금, 공공의 공적 자금(기금, 보조금, 보증 등), 그리고 불특정 다수의 투자자들과 민간 금융기관을 포함하여 공유자산화 금융 생태계를 조성하고 별도의 금융 플랫폼을 구축해야 함

그림 5-7 공유자산 펀딩 플랫폼 구조도 (예시)



자료: 저자 작성

- 공유자산화 기금은 지역공동체 및 시민들의 수요에 맞는 금융상품 및 서비스를 제공하고, 외부의 특정 사인(私人)이 아니라 지역공동체에 거주하는 다수 주민이나 주변에 관심도가 높은 시민들이 기금의 자금원이 되며, 공유자산화를 통하여 형성된 가치를 지역발전을 위해 재투자함
 - 지역공동체와 시민들은 기금을 만들어가는 과정을 통해서 구성원들 간에 사회적 자본(social capital)의 형성을 경험하고 이를 토대로 지속가능한 기금 생태계가 조성되는 선순환 구조 구축
- 현재 공유자산 기금이 별도로 구성되어 있지 않으므로 공공-시민-사회적 영역에 관련 기금을 만들어 내는 것이 필요하며 공공부문의 주택도시기금을 활용하거나 민관협력 방식의 공유자산 기금 또는 민간 주도의 공익신탁 설립을 통한 기금 조성 등의 다각적 노력이 필요함
- 사업 추진을 위한 기금 조성을 위해 사업 추진 주체를 외부자본 조달 및 크라우

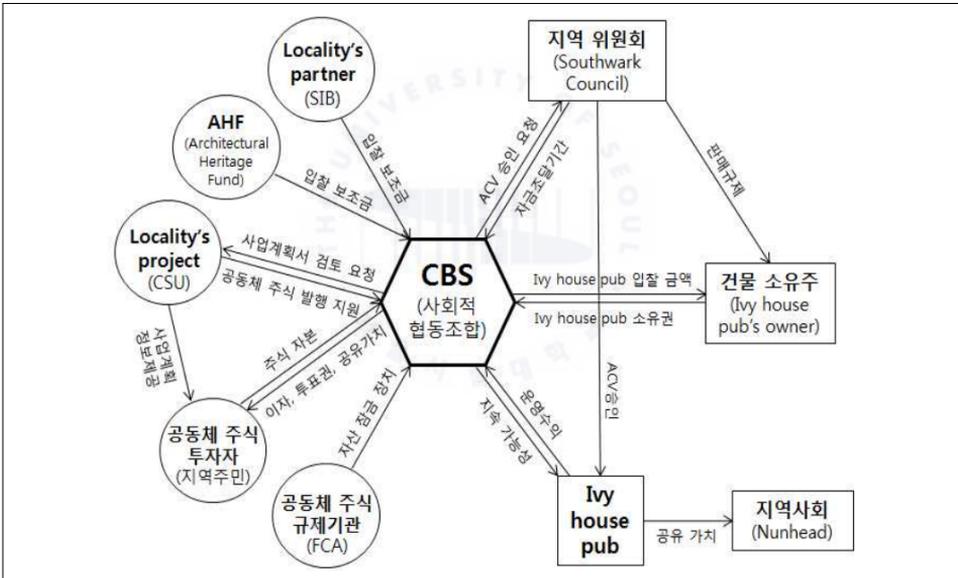
- 드펀딩이 가능한 상법상 회사의 형태로 공유자산을 위한 특수목적회사 (Commons Company: C-Company)를 설립하여 지분투자나 채권 발행을 통하여 필요한 사업비와 자산화 자금을 충당함
- 기금 조성은 자산화와 자산 개발에 사용되며 이 과정에서 자금의 운용과 관련한 의사결정을 돕기 위해 플랫폼 내에 별도의 공유자산 투자자문기구를 두어 의견 조율 기능을 갖추며 자금운용의 안전성을 확보토록 함
 - 특히 공유자산이 위치하고 있거나 운영 주체가 기반으로 하고 있는 지역의 주민과 해당 지자체 등의 이해당사자들이 지분구조와 상관없이 1인1표의 개념으로 의사결정에 참여해 민주적인 운영이 가능하도록 설계해야 함
- 공유자산 금융기관은 플랫폼 구축 및 운영의 역할을 감당하며 자금 조달·운용을 포함한 공유자산 회사를 관리하고, 연계 사업에 대한 사업성 검토 및 투자자문, 자금 운용 총괄 관리의 역할을 함
- 크라우드펀딩의 활성화 추세에 맞추어 초기의 공유자산 사업은 크라우드펀딩을 통해 시범사업을 추진하도록 하고, 중장기적으로는 부동산 집합투자기구(부동산 펀드)의 방식을 활용하여 공유자산을 구축해 가는 것도 고려할 수 있음

4) 공유자산 개발조직(Commons Development Corporation)

- 공유자산 개발조직은 지역을 기반으로 공유자산의 가치를 실현해 내는 개발조직으로 공유자산 생태계를 강화하고 민주적 거버넌스 구조를 형성함으로써 수익추구형 부동산 개발회사 개념을 넘어서 내발적 지역발전의 실행수단으로 기능함
- 이해관계자(Stakeholder)들이 지분공유자(Shareholder)로 전환되어 자산기반의 지속가능한 공동체를 형성하는 주체가 되는 경험을 하도록 하기 위하여 개발조직을 설립하고 운영하는 과정에서 주민의 직접적 지분 참여가 중요함
 - 개발조직의 유형은 도시재생사업의 시행자와 마찬가지로 사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 비영리법인 등이 될 수 있고, 주민 출자 또는 직접적 운영 참여를 통한 공유기업이나 지역기반 회사로 확대해 나가야 함
- 공동체 주식을 통해 지역의 펍(Ivy House Pub)을 공동체가 소유·운영한 협동조합

의 사례에서 보듯이 관련 조직이 사업계획을 수립하고 지분구조를 통하여 공동체의 책임있는 참여를 촉진하며 발생한 가치를 함께 공유하기 위한 사업구조와 행정적 인프라 구축이 필요함

그림 5-8 Ivy House pub의 입찰 및 운영 자금조달 구조

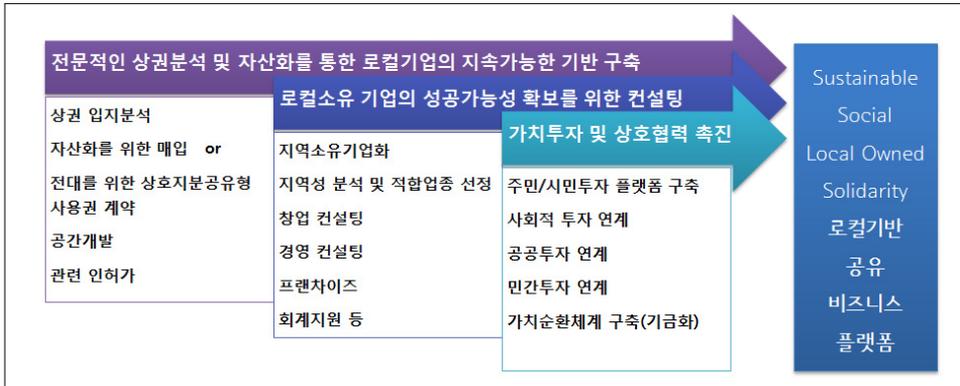


출처: 박수빈 2016: 65

- 신규 기업의 경우에는 공유자산기업 모델을 통하여 기업 설립과 자금모집을 동시에 추진할 수도 있으며, 기존에 조직이 있는 경우에는 공유자산기업과 공동 출자를 통해 사업을 추진하거나, 부동산 펀드만 활용하거나, 공유자산 신탁과 함께 장기 로드맵을 통하여 사용지분을 지속적으로 확대해 나가는 전략 등 다양한 방식을 취할 수 있음
- 공유자산 신탁과의 관계는 신탁이 소유한 자산을 상호협약을 통하여 임대하여 사용하는 방식이 있고, 개발조직이 신탁 등과 공동 출자로 자산을 확보함으로써 자산신탁과 개발조직의 통합 형태를 추진할 수도 있음
 - 개별 공유자산 개발조직들이 신규로 진입하고 성장하기 위하여 중간지원 기능이 필요한데, 중간지원조직은 지역기반 공유 비즈니스의 플랫폼 역할을 하며

공유자산 신탁과 공유자산 금융기관의 연계를 촉진시키고, 개별 개발조직들의 역량 강화와 조직의 설립 및 운영을 위한 컨설팅 역할을 할 수 있음

그림 5-9 공유자산 개발조직 지원 플랫폼



자료: 저자 작성

- 최근 지역재생, 공유공간 연계 및 창출, 사회주택, 공유주택, 청년벤처 등 공간 관련 기업들이 이미 현장에서 활발히 활동하고 있으므로, 해당 조직들이 공유자산 개발조직의 역할을 담당할 수 있도록 연계하는 전략이 필요함
 - 공유자산 개발조직이 성장하게 되면 지역단위 도시재생 및 마을만들기 등의 사업에 주민이 참여하는 안정적인 실행 주체가 등장하게 되고, 자산화 전략과 자연스럽게 연계되어 내발적 발전의 지속가능성이 증대될 것으로 기대됨
 - 이를 통해 젠트리피케이션의 부작용을 사전에 차단하고 공간의 가치를 공유하는 시스템을 구축함으로써 지속가능한 공동체 형성을 가능하게 함

3. 적용 방안 및 정책 제언

1) 현실적 실행방안 (3대 요소)

(1) 공유자산 신탁(CT)

- 공유자산 신탁(CT)의 역할은 재산권의 공유(共有)-공익(共益)적 활용이며, 이를 위해서는 「민법」 또는 「공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률」을 기반으로 한 ‘재단’ 과 「협동조합 기본법」에 의거한 ‘사회적 협동조합’ 등이 가능함
- 「지방자치단체 출자출연기관의 운영에 관한 법률」 상 ‘민관협력형 재단’ 이나 ‘사회적 협동조합’²⁸⁾ 에게 공유자산 신탁의 역할을 부여하되 해당 조직이 가능할 수 있는 공간적 범위를 한정하여 광역·기초자치단체 또는 도시재생 등의 개별 사업지 단위로 기능하도록 함
- 공유자산 신탁(CT)은 지역공동체 구성원의 참여를 통해 협력적 거버넌스를 구성하여 민주적인 소유와 운영이 가능하도록 하는 것이 핵심

(2) 공유자산 금융기관(CFI)

- 공유자산 기금이 별도로 존재하지는 않지만, 공유자산 금융기관(CFI)은 기부, 출투자, 대출, 공적기금 등을 활용하여 자산화와 공유자산 개발을 추진하기 위한 자금의 포트폴리오 구성이 가능함
- 크라우드펀딩 플랫폼을 활용하여 공유자산 신탁 및 개발조직의 필요자금을 확보하고, 신탁 및 개발조직을 설립하는 과정에서도 지역공동체 주민 등 이해당사자들의 지분 참여가 가능하며 이 과정에서 공공의 기금이 출투자 및 보조금의 형태로 역할을 할 수 있음
- 중장기적으로는 ‘자본시장법’ 상 부동산 집합투자기구(부동산 펀드)를 활용하여 규모 있는 공유자산화 전략 모색이 가능함

28) 「지방재정법」 제18조, 「지방공기업법」 제54조에 의하여 관련조례 및 의회 승인을 거쳐 출자출연 가능

(3) 공유자산 개발조직(CDC)

- 공유자산 개발조직(CDC)는 현재 지역기반 개발조직(공유기업, 사회적 기업 등)을 적극 활용토록 하고, 신규 진입에 대한 인센티브 제공으로 시장 활성화를 유도하며 주민과 공공부문의 지분참여 촉진 방안이 필요함
- 도시재생 사업 수행 시 시행 주체들의 CDC화를 유도하고 도시재생 사업기간 완료시 재생센터를 CDC로 전환하도록 유도하는 전략 추진 필요
- 금융 플랫폼에서 공유자산 개발조직으로 연계되는 방식으로 펀드를 이용하거나 공유자산을 확보하는 별도의 신탁(CT) 또는 공유자산의 소유운용을 위한 별도의 특수목적회사(SPC)와 연계하는 방식도 고려할 수 있음

2) 정책 제안

- 공유자산 신탁(CT), 공유자산 금융기관(CFI), 공유자산 개발조직(CDC)의 통합 시스템 및 제도적 기반 구축
 - 공유자산 신탁(CT)이 제 기능을 발휘하기 위하여 「신탁법」, 「공익신탁법」, 「공유재산물품관리법」, 「도시재생 특별법」 등 관련 법률의 개정이나 가칭 ‘공유자산법’ 또는 ‘공유자산 신탁법’ 제정이 필요함
 - 「공공토지의 비축에 관한 법률」 상 ‘토지은행’을 한국토지주택공사 외에 지방자치단체도 설립할 수 있도록 허용하여 지역 단위의 토지비축 및 활용을 활성화
 - 공유자산 금융기관(CFI)은 현행 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 규정이나 공공부문의 기금 운영, 민간의 기부 창구 등을 통하여 구현이 가능함
 - 그러나 공유자산에 적합한 자금 모집을 활성화하기 위하여 기부, 공유자산 지분투자, 공유자산 채권, 공적 자금 지원, 사회투자기금 활용, 지역기반 기금전달체계 구축, 신규재원 확보 등 공유자산 금융 플랫폼의 구축을 위한 제도개선(공유자산법 등의 제정)이 필요하며, 공유자산 기금의 조성을 통하여 장기적으로 안정적인 자산화가 가능하도록 지원할 필요가 있음
 - 공유자산 개발조직(CDC)는 지역기반 지역개발조직들의 진입을 돕고 지속가능

한 사업환경 구축을 위하여 사업시행자의 범위를 사회적 개발 주체(사회적기업, 협동조합, 마을기업, 공유기업 등)부터 비영리기관에 이르기까지 확대하고 기존의 중소 개발 주체들도 참여토록 함

- 주민 및 이해당사자들이 기업활동에 참여할 수 있는 공동체주식 등의 지분참여 제도를 마련할 필요가 있음
- ‘공유자산법’을 제정하거나 기존 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」상의 부동산개발업자에 공유자산 개발조직을 포함토록 하는 제도개선도 필요함

□ 공유자산 펀드(C_Fund), 공유자산 특수목적법인(C_SPC)은 공유자산 개발조직과 펀딩플랫폼, 공유자산 신탁과의 관계를 연결해주는 핵심 고리로 공유자산 펀딩플랫폼의 실질적인 결과물로 나타나게 됨

- 공유자산펀드(C_Fund)는 개발조직이나 신탁이 필요로 하는 자금을 직접적으로 연결시켜 주는 수단으로 활용될 예정이며, 직접 사업 수행능력이 있거나 이미 자산신탁의 기능을 원활히 수행하고 있어 자금 문제만 해결하고자 하는 경우에 활용할 수 있음
- 공유자산 특수목적법인(C_SPC)은 자산을 소유하고 운영·관리하기 위하여 설립하며, 개발조직에게는 자산의 이용권 뿐만 아니라 개발기능까지 부여하는 방식으로 활용할 수 있으며, 대체로 신규 자산화를 시도하는 경우, 기존 개발조직의 지분관계가 복잡한 경우, 협동조합형 사업 추진으로 별도의 지분 출자를 받기 어려운 경우 등에 활용하기 적합함

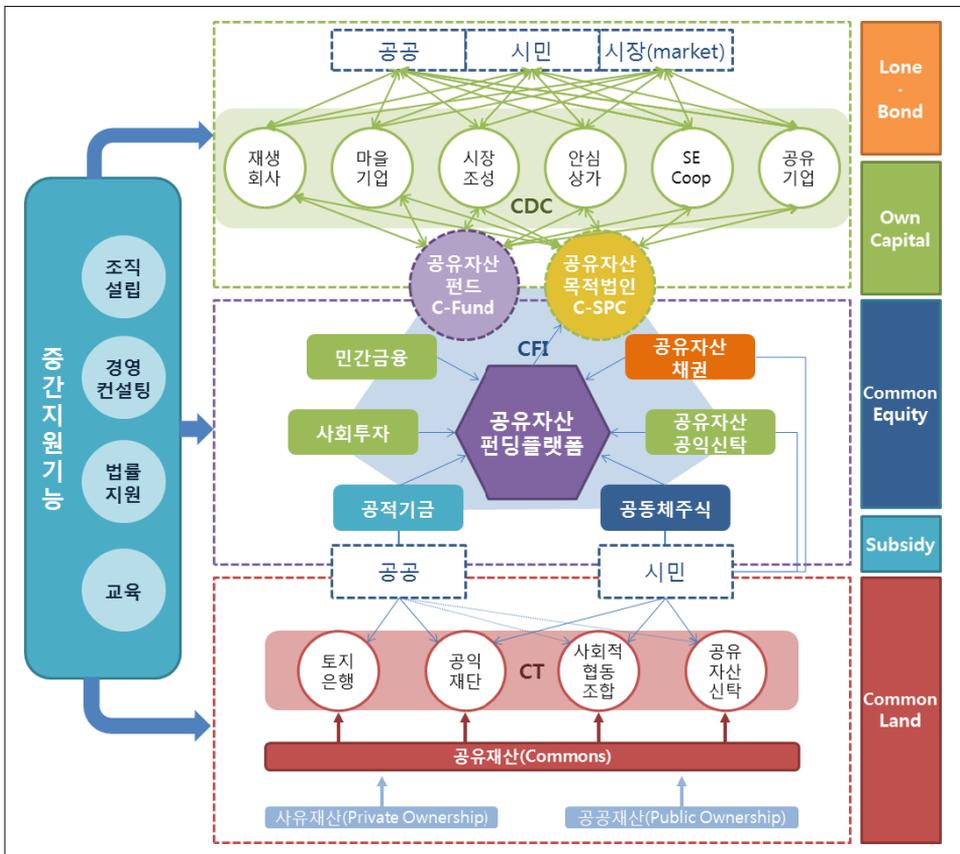
□ 이러한 맞춤형 자산화를 추진하기 위해서는 플랫폼을 운영하는 기관이 필요하며 우선 공유자산 신탁 기능을 담당하게 되는 ‘재단’이나 ‘사회적 협동조합’ 등이 그 기능을 할 수 있고, 별도의 중간지원조직이 지원하는 방식도 가능함

- 재생사업의 경우 ‘도시재생 지원센터’나 ‘재단’이 이러한 중간지원 기능을 할 수 있으며, 상가 조성은 ‘소상공인지원센터’, 마을공동체나 청년, 문화예술 등의 경우에도 기존의 중간지원조직에 이러한 자산화 지원 기능을 둘 수 있음
- 공유자산 신탁을 기반으로 공유자산 개발조직과 연계를 이루는 종합 플랫폼은 다음과 같은 그림으로 나타낼 수 있는데, 이러한 지원체계의 구축은 개별 사업

의 특성을 고려하여 추진해야 함

- 공유자산 구축 플랫폼 형성의 기반을 조성하기 위해 법제도 개선이 필요한 사항과 기타 고려할 사항을 감안하여 향후 구체적인 추진 전략을 마련하기 위한 추가적인 연구가 필요함

그림 5-10 공유자산 구축 플랫폼



자료: 저자 작성

【인용문헌】

- 김갑성. 2016. 지자체의 젠트리피케이션 정책 대응. 도시문제, 51(576): 35-38.
- 김결. 2007. 서울시 젠트리피케이션의 발생원인과 설명요인. 한국도시지리학회지 제 10권, 1호: 37-49.
- 김결, 남영우. 1998. 젠트리피케이션의 쟁점과 연구동향. 국토계획 33(5): 83-97.
- 김경민. 2016. 성수동의 젠트리피케이션 시나리오: 사회적 약자에게 관심을 기울여야. 월간 환경과조경 2016년 3월호 (통권 335호): 92-95.
- 김봉원, 권니아, 길지혜. 2010. 삼청동길의 젠트리피케이션 현상에 대한 상업화 특성 분석. 한국지역경제연구 제15집: 83-102.
- 김세용. 2016. 젠트리피케이션, 풀고 가야 할 숙제. 도시문제, 51(576): 17-18.
- 김수아. 2015. 신개발주의와 젠트리피케이션. 황해문화 2015 봄: 43-59.
- 김정후. 2016. 젠트리피케이션, 자본주의와 민주주의를 시험하다. 월간 환경과조경 2016년 3월호 (통권 335호): 11.
- 김필호. 2015. 강남의 역류성 젠트리피케이션 - 신사동 가로수길과 방배동 사이길의 사례연구. 도시연구 (14): 87-123.
- 김형균, 김종욱, 박상필, 서정렬. 2015. 도시재생 사업지역의 주민생활 및 상권변화 연구. 부산: 부산발전연구원. 정책연구 2015-12-643.
- 김형용. 2008. 미국 지역사회개발 동향과 지역개발법인(CDCs). 한국보건사회연

구원.

니시아마 야스오, 니시아마 야에코. 2009. 영국의 거버넌스형 마을만들기_사회적 기업에 의한 도시 재생. 김영훈 외 역. 기문당.

마조리 켈리. 2013. 그들은 왜 회사의 주인이 되었나. 제현주 역. 북돋움.

맹다미. 2015. 해외 젠트리피케이션 대응 사례와 시사점. 서울: 서울연구원. Working Paper 2015-UR-34.

박경원. 1989. 젠트리피케이션과 합동재개발의 비교분석. 도시행정연구 제4집: 273-292.

박미선. 2013. 미국 커뮤니티 개발기구(CDCs)의 저소득층 주택공급 활동과 시사점. 국토Brief No441.

박수진. 2016. 젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 영국 Localism Act의 역할에 관한 연구: 지역공동체 입찰권리를 중심으로. 서울시립대학교 석사논문.

박태원, 김연진, 이선영, & 김준형. 2016. 한국의 젠트리피케이션. 도시정보, (413): 3-14.

변필성. 2003. A Discussion of the Explanations of Gentrification - Focusing on Ley's and Smith's Works in the 1980s. *Journal of the Economic Geographical Society of Korea* Vol. 6, No.2: 471-486.

서순탁. 2008. 토지비축제도의 국제비교와 정책적 시사점. 토지공법연구, 제42권: 117-142.

서순탁. 2016. 도시재생과 젠트리피케이션. 도시문제, 51(576): 19-22.

서울시. 2016. 도시재생지역 '해방촌 신흥시장' 임대료 6년간 동결 합의(보도자료)

서울연구원. 2008. 상업과 문화의 활성화로 지역 업그레이드(파리). 세계도시동향 183 (2008.01): 15-16.

성동구청. 2016a. 성동구, 성수동 상권분석 결과 발표(보도자료)

성동구청. 2016b. 젠트리피케이션 방지 위해 전국 37개 지방자치단체 뜻을 함께했

다! (보도자료)

- 신정엽, 김감영. 2014. 도시 공간 구조에서 젠트리피케이션의 비판적 재고찰과 향후 연구 방향 모색. 한국지리학회지 3(1): 67-87.
- 신현방. 2015. 젠트리피케이션 없는 도시재생은 가능한가? 외국 사례와 한국에의 함의. 제1회 도시정책포럼, 2015. 12. 23. 서울: 서울대학교.
- 신현방. 2016a. 발전주의 도시화와 젠트리피케이션, 그리고 저항의 연대. 공간과 사회, 57(0): 5-14.
- 신현방. 2016b. 젠트리피케이션이라는 '재난', 어떻게 극복할 것인가? . 젠트리피케이션 방지와 지속가능 도시재생을 위한 포럼, 2016. 5. 27. 서울: 한국 프레스센터.
- 신현준. 2016a. 젠트리피케이션, 쫓겨나는 사람들을 위한 블루스. 월간 환경과조경 2016년 3월호 (통권 335호): 82-87.
- 신현준. 2016b. '청년' 과 '동포' 사이의 도시재생과 문화예술 구로의 산업적 젠트리피케이션/전치와 그 배후의 장소만들기. 공간과 사회, 57(0): 77-114
- 신현준, 이기웅. 2016. 서울, 젠트리피케이션을 말하다. 경기: 푸른숲
- 안주영. 2014. 토지비축제도 활성화에 관한 공법적 연구. 창원대학교 박사논문.
- 안토니오 네그리, 마이클 하트. 2013. 공통체. 정남영&윤영광 옮김. 사월의 책.
- 오토 샤머 & 카트린 카우퍼. 2014. 본질에서 답을 찾아라. 엄성수 역. 티핑포인트.
- 이기웅. 2015. 젠트리피케이션 효과 - 홍대지역 문화유민의 흐름과 대안적 장소의 형성. 도시연구 (14): 43-85.
- 이선영. 2016. 젠트리피케이션의 유행을 다시 생각하다. 월간 환경과조경 2016년 3월호 (통권 335호): 72-75.
- 이영범, 김은희. 2011. 사회적 기업을 이용한 주거지 재생. 도시재생 시리즈 19, 국토연구원.
- 이재민, 김진희. 2016. 젠트리피케이션에 관한 국내 연구 동향 분석. 한국 엔터테인먼트 산업학회 학술대회 논문집: 163-167.

- 이희연, 심재헌. 2009. 서울시 젠트리파이어의 주거이동 패턴과 이주 결정요인. 한국 도시지리학회지 제10권, 1호: 15-26.
- 장경석. 2016. 상가건물 임대차 보호법 관련 입법 동향과 과제. 제3회 도시정책포럼, 2016. 8. 4. 서울: 국회의사당. 11-42.
- 정원오. 2016a. 상가건물 임대차보호법 관련 입법 동향과 과제. 제3회 도시정책포럼, 2016. 8. 4. 서울: 국회의사당. 75-85.
- 정원오. 2016b. 도시의 역설, 젠트리피케이션. 후마니타스.
- 정은상. 2016. 서울시 젠트리피케이션 종합대책. 도시정보, (413): 15-19.
- 전은호. 2008. 적정구입가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입 가능성 분석. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 전은호, 이순자. 2012. 해외 공동체토지신탁제도의 동향과 시사점: 미국 챔플레인 하우징 트러스트 사례를 중심으로. 국토Brief No. 392.
- 한상일. 2011. 한국의 인증 사회적 기업의 현황과 지역별 분포. 창조와 혁신. 4(1): 149-175.
- 허자연, 정연주, 정창무. 2015. 상업공간의 젠트리피케이션 과정 및 사업자 변화에 관한 연구: 경리단길 사례. 서울도시연구 제16권, 제2호: 19-33.
- 홍경구. 2016. 젠트리피케이션 방지대책과 실효성. 도시문제, 51(576): 31-34.
- Aspen Institute. 2005. *Enterprising Organizations: New Asset-Based And Other Innovative Approaches To Solving Social And Economic Problems*. Washington, DC: Aspen Institute.
- Atkinson, R. 2004. The evidence on the impact of gentrification: new lessons for the urban renaissance? . *European Journal of Housing Policy*, 4(1): 107-131.
- Austrian, Z., Hexter, K. W., Clouse, C., and Kalynchuk, K. 2015. *Greater*

- University Circle Initiative: Year 4 Evaluation Report*. Urban Publications.
Paper 1288
- Barnes, Peter. 2006. *Capitalism 3.0: A Guide to Reclaiming the Commons*.
San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Beauregard, R. A. 1986. The chaos and complexity of gentrification. In N. W.
Smith, Peter (Ed.), *Gentrification of the City*. Oxen, Great Britain:
Routledge.
- Bernt, M. 2012. The ‘double movements’ of neighbourhood change:
Gentrification and public policy in Harlem and Prenzlauer Berg. *Urban
Studies*, 49(14): 3045–3062.
- Bourne, L. S. 1993. The demise of gentrification? A commentary and
prospective view. *Urban Geography*, 14(1): 95–107.
- Bridge, G., Butler, T. and Lees, L., 2012. *Mixed communities: Gentrification
by stealth?*. Policy Press.
- Brophy, P.C. and Godsil, R.D. 2009. *Retooling HUD for a catalytic federal
government: A report to Secretary Shaun Donovan*. Philadelphia, PA:
Penn Institute for Urban Research, University of Pennsylvania.
- Brown-Saracino, J. 2010. *A neighborhood that never changes: Gentrification,
social preservation, and the search for authenticity*. University of Chicago
Press.
- Butler, T. 2007. For gentrification? . *Environment and Planning A*, 39(1):
162–181.
- Capital Institute. 2011. *Field guide to investing in a resilient economy: Evergreen
cooperative field study*. No(1).
- Capital Institute. 2014. *Field guide to investing in a resilient economy:
Evergreen cooperative field study*. No(2).

- Cavaye, Jim. 1999. The role of government in community capacity building. Rockhampton, Qld. : Dept. of Primary Industries.
- Clark, E. 1992. On blindness, centrepieces and complementarity in gentrification theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 17(3): 358–362.
- Clark, E. 2005. The order and simplicity of gentrification: a political challenge. In Atkinson, R., & Bridge, G. (Eds.). *Gentrification in a global context: The new urban colonialism*. Routledge: 261–269.
- Clay, P. L. 1979. Neighborhood Renewal: Middle-Class Resettlement and Incumbent Upgrading in American Neighborhoods. Lexington, MA: Lexington Books.
- Cleveland Foundation. 2012. 2012 Interactive Report to the Community.
- Cleveland Foundation. 2014. One hundred years of growing with purpose:2014 Centennial Report.
- Daniel, H. 2013. Urban Decline in Rust-Belt Cities. Economic Commentary, Federal Reserve Bank of Cleveland: 2–4.
- Darling, E. 2005. The city in the country: wilderness gentrification and the rent gap. *Environment and Planning A*, 37(6): 1015–1032.
- Davidson, M. 2011. Critical commentary. Gentrification in crisis: towards consensus or disagreement? *Urban Studies*, 48(10): 1987–1996.
- Davidson, M., & Lees, L. 2005. New-build ‘gentrification’ and London’s riverside renaissance. *Environment and planning A*, 37(7): 1165–1190.
- Defilippis, J. 2004. Unmaking Goliath: Community control in the face of global capital. New York, NY: Routledge.
- Democracy Collaborative. 2005. Building Wealth: The Asset-Based Approach to

- Solving Social and Economic Problems. Working Paper Series. Aspen Institute.
- Dubb, Steve. 2014. Innovations in Community Wealth Policy. Presentation at the Rocky Mountain Employee Ownership Center. 2014. 5. 29. , Denver: CO.
- Freeman, L. 2005. Displacement or succession? Residential mobility in gentrifying neighborhoods. *Urban Affairs Review*, 40(4): 463-491.
- Freeman, L. , & Braconi, F. 2004. Gentrification and displacement – New York City in the 1990s. *Journal of the American Planning Association*, 70(1): 39-52.
- Frisch, M. , & Servon, L.J. 2006. CDCs and the Changing Context for Urban Community Development: A Review of the Field and the Environment. *Community Development*, Vol. 37, No. 4: 88-108.
- Future Communities. 2011. A review of urban Community Land Trusts in England. The Young Foundation.
- Ghose, R. 2004. Big sky or big sprawl? Rural gentrification and the changing cultural landscape of Missoula, Montana. *Urban geography*, 25(6): 528-549.
- Glass, R. 1964. London: aspects of change. London: MacGibbon & Kee.
- Granville, J. 2013. *Cleveland's Greater University Circle Initiative: Building a 21st Century City through the Power of Anchor Institution Collaboration*. Cleveland Foundation.
- Green, G.P. and Haines, A. 2015. Asset building & community development (Fourth Edition). Sage publications.
- Gsef2014발표자료. 2014. 11. 지역커뮤니티 성장을 위한 자산형성전략.
- Ha, S. K. 2015. The endogenous dynamics of urban renewal and gentrification

- in Seoul. Global gentrifications: Uneven development and displacement: 165.
- Hamnett, C. 1991. The blind men and the elephant: the explanation of gentrification. *Transactions of the Institute of British Geographers*: 173–189.
- Hamnett, C. 2003. *Unequal city: London in the global arena*. Psychology Press.
- Heins, P. and Abdelazim, T. 2014. *Take it to the Bank: How Land Banks Are Strengthening America's Neighborhoods*. Center for Community Progress.
- Henig, J.R. , 1980. Gentrification and displacement within cities: a comparative analysis. *Social Science Quarterly*, 61(3/4): 638–652.
- Hexter, K. W., Clouse, C., and Kalynchuk, K. 2016. *Greater University Circle Initiative: Year 5 Evaluation Report*. Urban Publications. Paper 1370.
- HM Government. 2010. *Decentralisation and the Localism Bill: an essential guide*.
- Howard, T. 2012. *Owning Your Own Job Is a Beautiful Thing: Community Wealth Building in Cleveland, Ohio*. In Andrews, N.O., Erickson, D.J.(eds.). *Investing in What Works for America's Communities*. San Francisco, CA: Federal Reserve Bank of San Francisco and Low Income Investment Fund: 204–214.
- Howard, T. 2013. *Community Wealth Building: A New Paradigm of Community Economic Development Presentation for: MSU CCED Institute Webinar March 26, 2013:5*.
- Jackson, M., McInroy, N. 2015. *Creating a good local economy: the role of anchor institutions*. Manchester, UK: Centre for Local Economic Strategies(CLES).

- Jackson, K. T. 1985. *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. New York, NY: Oxford University Press.
- JCNI. 2013. *Market Creek Plaza Evaluation Synthesis Report*.
- Julia, P., Jonathan, R., & Ruchira, S. 2015. *Development in Cleveland through the multi-anchor model(case study)*. Future economy.
- Kelly, M. and McKinley, S. 2015. *Cities Building Community Wealth*. Takoma Park, MD: The Democracy Collaborative.
- Kelly, M., Dubb, S., and Duncan, V. 2016. *Broad-Based Ownership Models: As Tools for Job Creation & Community Development*. Takoma Park, MD: The Democracy Collaborative.
- Kennedy, M., & Leonard, P. 2001. *Dealing with Neighborhood Change: A Primer on Gentrification and Policy Choices*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kildee, D. and Hovey, A. 2010. *Land Banking 101: What is a Land Bank?*. U.S. Department of Housing and Urban Development Neighborhood Stabilization Program Toolkit: 1-8.
- Kretzman, J.P. and McKnight, J.L. 1993. *Building communities from the inside out*. Evanston, IL: Northwestern University.
- Lang, M. H. 1982. *Gentrification amid urban decline: Strategies for America's older cities*. Cambridge, MA: Ballinger Pub. Co.
- Lees, L. 1994. Rethinking gentrification: beyond the positions of economics or culture. *Progress in Human Geography*, 18(2): 137-150.
- Lees, L. 2000. A reappraisal of gentrification: towards a 'geography of gentrification'. *Progress in human geography*, 24(3): 389-408.
- Lees, L. 2003. *Super-gentrification: The case of Brooklyn heights*, New York

- city. *Urban studies*, 40(12): 2487–2509.
- Lees, L., Shin, H. B., & López–Morales, E. 2016. Planetary gentrification. John Wiley & Sons.
- Lees, L., Slater, T., & Wyly, E. 2008. Gentrification. New York, NY: Routledge.
- Levy, D. K., Comey, J., & Padilla, S. 2007. In the face of gentrification: Case studies of local efforts to mitigate displacement. *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*: 238–315.
- Ley, D. 1996. The New Middle Class and the Remaking of the Central City. Oxford: Oxford University Press.
- Locality. 2014. *Our Members 2014: A snapshot of Locality's membership*.
- Mathie, A., Cunningham, G. 2003. From Clients to Citizens: Asset–Based Community Development as a Strategy for Community Driven Development. *Development in Practice*. Vol. 13, No. 5: 474–486.
- Miller, Ethan. 2010. Solidarity Economy: Key Concepts and Issues. In Kawano, E., Masterson, T.N., and Teller–Ellsberg, J. (eds). *Solidarity Economy I: Building Alternatives for People and Planet*. Amherst, MA: Center for Popular Economics.
- Naegler, L. 2012. Gentrification and Resistance: Cultural Criminology, Control, and the Commodification of Urban Protest in Hamburg. LIT Verlag: Münster.
- Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement. 2015. GENTRIFICATION & NEIGHBORHOOD CHANGE: Helpful Tools for Communities. Chicago, IL: University of Illinois at Chicago.
- National CLT Network. 2012. Community Land Trusts in a nutshell.
- National Congress for Community Economic Development (NCCED). 2005.

- Reaching New Heights*. 2005 NCCED Census.
- Nevárez, J. 2012. Locating the global in Harlem, NYC: Urban development initiatives, public space, and gentrification. In Williams, M. J., & Anderson, J. J. (Eds.). *Urban Development: Strategies, Management and Impact*. New York, NY: Nova Science Publishers, Inc. : 123–144.
- Paten, Krisin. 2015. 4. Vancouver Community Land Trust Foundation Examining a model for long-term housing affordability.
- Podagrosi, A., Vojnovic, I., & Pigozzi, B. 2011. The diversity of gentrification in Houston's urban renaissance: from cleansing the urban poor to supergentrification. *Environment and Planning A*, 43(8): 1910–1929.
- Policylink. 2008. Equitable Development Principles and Strategies. *Mayors Innovation Project*, 2008. 8. 1., Madison: WI.
- Quirk, B., Robinson, A., & Thake, S. 2007. Making Assets Work: The Quirk Review of community management and ownership of public assets. State for Communities and Local Government.
- Redfern, P. A. 2003. What makes gentrification ‘gentrification’? . *Urban Studies*, 40(12): 2351–2366.
- Roberts Enterprise Development Fund (REDF). 2015. *Evergreen Cooperatives*. Impact to Last: Lessons from the Front Lines of Social Enterprise. REDF In-depth Case Study Report.
- Robinson, Lisa. 2005. Market Creek Plaza: Toward Resident Ownership of Neighborhood Change. Policy Link.
- Rose, D. 1984. Rethinking gentrification – Beyond the uneven development of Marxist urban theory. *Environment and Planning D–Society & Space*, 2(1): 47–74.
- Serang, F., Thompson, P., and Howard, T. 2013. *The anchor mission:*

Leveraging the power of anchor institutions to build community wealth.
College Park, MD: The Democracy Collaborative.

- Shin, H. B., & Kim, S. H. 2016. The developmental state, speculative urbanisation and the politics of displacement in gentrifying Seoul. *Urban Studies*, 53(3): 540–559.
- Short, J. R. 1989. Yuppies, yuffies and the new urban order. *Transactions of the Institute of British Geographers*: 173–188.
- Smith, D. P., & Phillips, D. A. 2001. Socio-cultural representations of greentrified Pennine rurality. *Journal of Rural Studies*, 17(4): 457–469.
- Smith, H., & Graves, W. 2005. Gentrification as corporate growth strategy: The strange case of Charlotte, North Carolina and the Bank of America. *Journal of Urban Affairs*, 27(4): 403–418.
- Smith, N. 1979. Toward a theory of gentrification– A back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American Planning Association*, 45(4): 538–548.
- Ted, H., Lillian, K., & India, P. L. 2010. The Evergreen Cooperative Initiative of Cleveland, Ohio: Writing the next chapter for anchor-based redevelopment initiatives, white paper prepared for The Neighborhood Funders Group Annual Conference.
- Vigoda, E. 2002. From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public administration review*, 62(5), 527–540.
- Wang, E., Fillion, N.A. 2011. *Case Study: Cleveland, OH: The Cleveland Evergreen Cooperatives*. Sustainable Economic Development: A Resource Guide for Local Leaders. Denver, CO: Institute for Sustainable Communities: 30–36.

- Walker, Christopher. 2002. *Community Development Corporations and Their Changing Support Systems*. The Urban Institute.
- Woodin, T., Crook, D. & Carpentier, V. 2010. *Community and Mutual Ownership: A Historical Review*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Wyler, S. 2009. *A History of Community Asset Ownership*. London: Development Trusts Association.
- Wyly, E. K., & Hammel, D. J. 1999. Islands of decay in seas of renewal: Housing policy and the resurgence of gentrification. *Housing Policy Debate*, 10(4), 711-771.

【 관련문헌 】

- 신현준. 2015. 오래된 서울에서 진정한 도시 동네(authentic village) 만들기의 곤란. *도시연구*, (14):7-41.
- 오동훈. 2005. 젠트리피케이션 사례 비교·조사를 통한 실현가능한 도시재활성화 정책 방향 모색 (I) -역사보존지구를 중심으로-. *부동산학연구* 제11집 제1호: 51-67.
- Angotti, T. 2012. The gentrification dilemma. *Architecture* 101(8): 101-103.
- Atkinson, R. 2000. Measuring gentrification and displacement in greater London. *Urban Studies*, 37(1): 149-165.
- Betancur, J. 2011. Gentrification and community fabric in Chicago. *Urban Studies*, 48(2): 383-406.
- Davis, J. E. 1991. *Contested ground: collective action and the urban neighborhood*. Cornell University Press.
- Davis, J. E. (Ed.). 2010. *The Community Land Trust Reader*. Cambridge, MA:

Lincoln Institute of Land Policy.

Initiative for a Competitive Inner City. 2011. Anchor institutions and urban economic development: from community benefit to shared value. *Inner City Insight Findings*. Vol.1, Issue 2: 1-9.

Smith, N. and LeFaivre, M. 1984. A class analysis of gentrification. In Palen, J. J., & London, B. (Ed.), *Gentrification, Displacement, and Neighborhood Revitalization* (pp. 43-63). Albany, NY: State University of New York Press.

Sumka, H. J. 1979. Neighborhood revitalization and displacement - Review of the evidence. *Journal of the American Planning Association*, 45(4): 480-487.

【전자자료】

Anderson, J. *Greater University Circle: Writing the next chapter for anchor-based redevelopment initiatives*. Ohio Employee Ownership Center: <http://www.oeockent.org/download/cooperatives/greater-university-circle-initiative.pdf>, pdf [accessed Nov. 22, 2016.]

내 손안에 서울. 2016. '해방촌 신흥시장' 6년간 임대료 안 올린다. 2016. 11. 08., <http://mediahub.seoul.go.kr/archives/1041087>, 최종접속일: 2016. 12. 27.

한국경제TV. 2016. 해방촌 신흥시장 젠트리피케이션 협약 체결...6년간 임대료 동결. 2016. 11. 08., <http://www.wowtv.co.kr/newscenter/news/view.asp?artid=A201611080164>, 최종접속일: 2016. 12. 27.

PBS. 2016. Cleveland, a fractured city, an apt place for GOP convention. 2016. 07. 17., <http://www.pbs.org/newshour/rundown/cleveland-fractured-city-apt-place-gop-convention/>, 최종접속일: 2016. 10. 23.

- The Huffington Post*. 2016. Green City Growers Gives Staff Room To Grow. 2016. 07. 21., http://www.huffingtonpost.com/entry/green-city-growers-coop-jobs_us_578fdb87e4b0fc06ec5b6eec, 최종접속일: 2016. 10. 23.
- The Nation*. 2016. Cleveland Has Survived Deindustrialization and a Burning River. Can It Survive Donald Trump? . 2016. 07. 18., <https://www.thenation.com/article/cleveland-city-of-lights-city-of-magic-it-calls-to-me/>, 최종접속일: 2016. 10. 23.
- Yes Magazine*. 2015. Own a Home in Just Four Years? This Co-Op Program Keeps Workers in the Neighborhood. 2015. 08. 24., <http://www.yesmagazine.org/issues/the-debt-issue/own-home-four-years-evergreen-cleveland-20150824>, 최종접속일: 2016. 10. 28.
- <http://www.clevelandfoundation.org>: 클리블랜드재단 공식 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.
- <http://www.city.cleveland.oh.us>: 클리블랜드 시 공식홈페이지, 최종접속일: 2016. 10. 22.
- <http://www.evgo.com>: 에버그린 협동조합 공식 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.
- [http://www.communityprogress.net/Community Progress](http://www.communityprogress.net/Community%20Progress) 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.
- <http://democracycollaborative.org>: Democracy Collaborative 공식 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.
- <http://www.solitaly.org/SOL/it/contentview.wp?contentId=BLG1562>, 최종접속일: 2016. 12. 10.
- <http://www.georgejulian.co.uk/2013/01/22/social-media-and-citizen-engagement/>, 최종접속일: 2016. 12. 10.
- <http://community-wealth.org/content/infographic-community-land-trusts>. 공동체토지신탁 인포그래픽 소개, 최종접속일: 2016. 12. 10.

http://mycommunity.org.uk/my_community_right 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.

<http://inghamcounty.rizzihosting.com/about-land-bank/> Ingham County 토지은행 공식홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.

<http://www.ilsr.org/do-it-yourself-downtown-investment-cooperative-model/> ISLR 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.

<http://nycreic.com>, NYC 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.

<http://www.semaest.fr> semaest 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10

<http://stdweb2.korean.go.kr>: 표준국어대사전, 최종접속일: 2016. 12. 10.

<http://www.localitybrokers.org.uk> 로컬리티브로커즈 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.

<http://www.community-matters.org.uk> 커뮤니티매터스 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.

<http://www.plunkett.co.uk> 플런켓재단 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.

<http://blog.daum.net/kfsim/8463032> [유럽 도시재생 기획취재] 영국 플런켓재단과 농촌지역 마을상점 사례, 최종접속일: 2016. 12. 10.

<http://communityshares.org.uk/> 커뮤니티주식 홈페이지, 최종접속일: 2016. 12. 10.

<http://www.cohstra.org>, 최종접속일: 2016. 12. 5.

<http://www.crowdsourcing.org>, 최종접속일: 2016. 12. 15.

<http://www.onthecommons.org>, 최종접속일: 2016. 11. 30.

<http://planphilly.com/>, 최종접속일: 2016. 10. 10.

【법령 자료】

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 (법률 제14171호, 공포일 2016. 05. 29, 시행일

2016. 11. 30)

「공익신탁법」(법률 제12420호, 공포일 2014. 03. 18, 시행일 2015. 03. 19)

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(법률 제13793호, 공포일 2016. 01. 19, 시행일 2016. 01. 19)

「사회적기업 육성법」(법률 제11275호, 공포일 2012. 02. 01, 시행일 2012. 08. 02)

「상가건물 임대차보호법」(법률 제14242호, 공포일 2016. 5. 29, 시행일 2016. 12. 1)

「서울특별시 상가임차인 보호를 위한 조례」(공포번호 06072, 공포일 2016. 01. 07, 시행일 2016. 01. 07)

“서울특별시 성동구 고시 제2016-104호”(2016. 11. 10), ‘젠트리피케이션 방지와 지속가능한 공동체를 위한 지방정부협의회 운영 규약’

「성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」(제정 2015. 09. 24 조례 제1138호/일부개정 2016. 07. 14 조례 제1201호, 시행일 2016. 07. 14)

「신탁법」(법률 제12420호, 공포일 2014. 03. 18, 시행일 2015. 03. 19)

“자율상권구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)”(의안번호 1657, 발의자 이정현의원 등 12인, 제안일 2016. 8. 18)

「조세특례제한법」(법률 제14481호, 공포일 2016. 12. 27, 시행일 2017. 01. 01)

「지방재정법」(법률 제14197호, 공포일 2016. 05. 29, 시행일 2016. 11. 30)

「지방공기업법」(법률 제13568호, 공포일 2015. 12. 15, 시행일 2016. 06. 16)

Community Reinvestment Act(CRA)(P. L. 95-128, 91 Stat. 1147) (지역재투자법)

Localism Act(c. 20), 15 November 2011 (로컬리즘법)

【정책 자료】

- 서울시 정보기획관. 2016. 8. 젠트리피케이션 데이터 분석결과 보고 (문서번호: 통계 데이터담당관-8981)
- 서울시 기획조정실. 2015. 12. 서울시 젠트리피케이션 종합대책 (서울특별시장 방침 제363호).
- 서울시 젠트리피케이션 종합대책 (문서번호 20838 방침번호 서울특별시장 방침 제363호5. 12. 7.)
- 성동구청장. 2016. 젠트리피케이션 방지와 지속가능한 공동체를 위한 지방정부협의회 운영규약 고시, 서울특별시성동구 고시 제2016-104호
- 「소상공인 경쟁력 강화방안」(경제관계장관회의 16-17 2016. 11. 3. 관계부처합동)
- “소상공인 경쟁력 강화 3개년 계획(제1차 소상공인 지원 기본계획)” (중소기업청, 소상공인정책과 2016. 11. 3.)
- 2025 서울시 도시재생전략계획(서울특별시 2015)



SUMMARY

Research on Shared-Ownership of Local Land Property to Manage Gentrification

Myungshik Choi, Hyungchan Lee

Gentrification, evident in many cities around the world for several decades, is one of the most widely discussed phenomena in recent Korea. Different from western countries, the commercial gentrification has been prominent in Korea. Although more than a few measures to address the negative impacts of gentrification from national and local governments have been applied to several hot places, still the problems are not dissolved. We believe that the fundamental solution to prevent gentrification's negative impacts beforehand is sharing local land property ownership with a variety of people including local residents.

This research seeks to finding ways to deal with the negative impacts of gentrification by shared-ownership of local land property. We redefine gentrification based on the extended literature review, and explore the basic causes of gentrification in Korea. The traditional ownership structure composed of public and private ownership generates displacement of incumbent residents and/or tenants by rent increase. We explore several

countermeasures and their limitations in Korea, then the case study of the Cleveland Model in the U.S. follows. The Cleveland Model shows good examples of diverse methods to rehabilitate community without gentrification by accumulating community wealth through collaborative governance and partnership.

Based on our investigations, we suggest an alternative ownership (the third ownership), which is generative ownership contrary to extractive ownership, beyond public and private ownership. The commons are community assets owned by local residents, citizens, and community. To build community wealth by sharing local assets, a variety of methods should be implemented. First, the commons trusts(CTs) is a fundamental mechanism for a shared ownership. A land bank, a public utility foundation, or a social cooperative can be a subject institution for CTs depending on a local context. Second, the commons financial institutes(CFIs) connects funds to the CTs and the commons development corporations(CDCs). CFIs should formulate the commons funding platform using real estate investment cooperatives(REICs), social investment, community shares, crowdfunding, and government subsidy to support and link CTs and CDCs. Third, CDCs are actual subjects that execute community development projects in local contexts. A variety of organizations including social enterprises, cooperatives, community-based businesses, and urban regeneration centers are already existing in Korea.

On the whole, the democratic decision making process should be certainly guaranteed in this process, and government supports including subsidy, endorsement, and/or tax incentives are crucial for the success of this mechanism/strategy. Specific support of legislation and systematic change needed for this transformation are provided in conclusion section in this study.

수시 16-21

젠트리피케이션 대응을 위한 지역토지자산 공유방안 연구

지 은 이 최명식, 이형찬, 전은호, 이원동

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2016년 11월 28일

발 행 2016년 11월 30일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

가 격 비매품

ISBN 979-11-5898-152-5

한국연구재단 연구분야 분류코드 B171502

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2016, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체와 한국출판인회의에서 제공한 Kopub돋움체가 적용되어 있습니다.