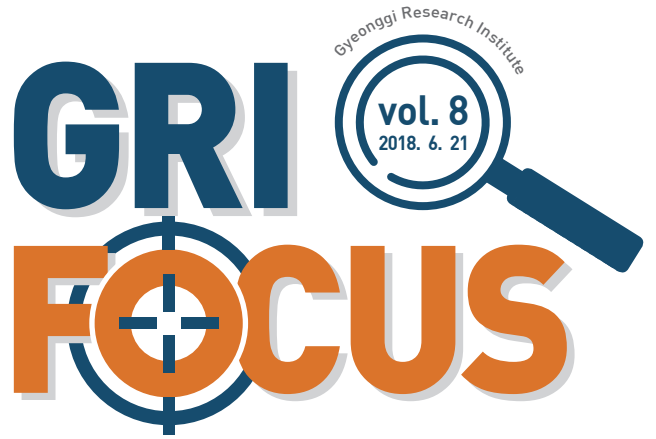


지속가능성 확보를 위한 시민자산화 전략

[작성 최준규 연구위원 · 윤소는 연구원]



발행처 경기연구원 | 발행인 이영조 | 홈페이지 www.gri.re.kr | 원문은 홈페이지에서 볼 수 있습니다 | 주소 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150

Insight

시민자산화는 국공유(public ownership)와 사유(private ownership)를 넘는 제3의 소유 영역으로 제시

- 도시재생 등 지역 활성화를 위한 다양한 사업의 자생력을 확보하고 지속가능성을 강화시킬 수 있는 전략으로 시민자산화의 개념 제시
 - ‘시민자산화’란 지역기반 공동체 조직을 통하여 그 지역의 토지와 건물 등의 자산을 소유·운영한 뒤, 이를 공동체에 재투자해 지속가능한 지역사회 발전을 가져오도록 공유자산을 형성하는 전략을 의미

시민자산화의 제도적 정착을 위해서는 공유자산 신탁, 금융기관 등 관련 추진 주체의 형성 필요

- 공공재산을 임대·위탁하는 방식은 민간 차원에서 다수의 참여를 담보하기 어렵고, 지속가능성 역시 불안정하게 형성되어 공유자산(Commons)으로 기능하기에 미흡
- 국내 시민자산화 여건을 살펴보면, 역량을 가진 수행조직이 충분하게 형성되어 있지 못하며, 시민자산화 주체 형성을 위한 금융여건도 제도적 한계 존재
 - 시민자산화의 핵심 주체로는 공동체투자신탁, 토지은행 등이 대표적인 사례로 제시되며, 최근 대두되고 있는 사회적 협동조합이나 재단 등의 형태도 가능

지속가능한 지역 활성화를 위해서는 지역 자원을 효과적으로 운영할 수 있는 시민자산화 전략 추진 필요

- 단기적으로 지역 활성화 차원에서 자산을 사회적 가치에 기반하여 운영할 수 있는 역량을 가진 사회적 목적의 조직들이 사업의 경험을 축적하도록 지원
- 장기적으로 지역차원에서 공적 사업에 대한 개발, 운영 및 관리를 통합적으로 실행할 수 있는 주체로 성장할 수 있도록 유도

지속가능한 지역 활성화 사업 추진을 위해서는 지역자원을 효과적으로 운영할 수 있는 시민자산화 전략 추진 필요

Zoom In 시민자산화의 개념 및 시사점

지역 활성화 사업에서의
‘등지 내몰림’ 현상
역시 추진주체의
지속가능성 문제와 연결

도시재생 사업 등 지역 활성화를 위한 정책사업의 증가와 함께 지역사회 차원의 지속가능성 문제 대두

- 도시재생 사업은 하드웨어 사업보다 경쟁력 있는 소프트웨어 콘텐츠의 발굴을 강조하고 있으나, 사업이후의 추진주체 형성에는 미흡
 - 지역 활성화 사업 과정에서 원주민이 정착하지 못하고 내몰리는 ‘등지 내몰림(젠트리피케이션)’ 현상 역시 추진주체의 지속가능성 문제와 연결
- 도시재생 등 지역 활성화를 위한 다양한 사업의 자생력을 확보하고 지속가능성을 강화시킬 수 있는 전략으로 시민자산화의 개념 제시
 - ‘시민자산화’란 지역기반 공동체 조직을 통하여 그 지역의 토지와 건물 등의 자산을 소유·운영한 뒤, 이를 공동체에 재투자해 지속가능한 지역사회 발전을 가져오도록 공유자산을 형성하는 전략을 의미

시민자산화는 국공유(public ownership)와 사유(private ownership)를 넘는 제3의 소유 영역으로 제시

- 시민자산화의 형태는 시민, 사회적 조직, 공동체 구성원 등의 주체들이 개별적으로 자산화를 하는 경우에서 복합적으로 구성되는 방식까지 다양하게 표현
 - 시민자산화의 주요 사례들은 토지은행(Land Bank), 개발신탁(Development Trust), 공동체토지신탁(Community Land Trust: CLT), 부동산투자협동조합(Real Estate Investment Cooperative: REIC), 지역공동체 재단(Community Foundations), 마을공동체 주식(Community Shares) 등 다양한 형태로 구성
- 대표적인 시민자산화의 유형으로 공동체투자신탁(CLT)은 지역기반의 비영리·사회적 경제 조직이 토지를 기반으로 지속가능한 공동체 형성을 촉진
 - 공동체토지신탁의 주요 특징은 ① 지역공동체 기반 조직, ② 비영리기구, ③ 소유권 분리, ④ 영구적 토지 임대, ⑤ 지불가능성(affordability), ⑥ 실거주자 중심의 관리·운영, ⑦ 민주적 의사결정 거버넌스(1: 1: 1, 거주자 : 지역주민 및 전문가 : 공공기관 대표자 등), ⑧ 지속적인 토지 확보와 유연한 개발 등으로 요약 가능(김륜희·윤정란, 2017)
 - 관련 사업은 시민자산화가 가지는 정책적 가치와 함께 추진주체의 사회적 가치 변질 및 상실, 구성원간의 의사소통 등으로 인한 갈등가능성 등도 내재

■ 제3의 소유권 개념



자료: 최명식 외(2016)

현재 국내에서는 대부분의 사례가 국가나 지방자치단체가 소유한 자산을 임대하거나 위·수탁 운영하는 단계에 분포

- 공공재산을 임대·위탁하는 방식은 민간 차원에서 다수의 참여를 담보하기 어렵고, 지속가능성 역시 불안정하게 형성되어 공유자산(Commons)으로 기능하기에 미흡
 - 경기도 역시 민선6기 운영 과정에서 굿모닝하우스, 파복기숙사 등 주요 공공시설에 대한 사회적경제 조직의 위탁운영 모델을 도입해왔으나, 공동체 차원의 대표성이나 지속가능성 차원에서 유사한 한계를 내포
 - 그럼에도 불구하고, 공동체 및 사회적경제 조직 등에 사업 참여의 경험을 제공하고 있다는 측면에서는 정책적 시사점 제공
- 이외에도 공유자산을 통한 지역공동체의 자립기반 마련과 공익활동에 대한 지원을 위해 지역공동체 재단을 설립하려는 노력도 추진되기 시작(전대욱, 2017)
 - 지역공동체 재단은 미국 클리브랜드 재단 등 미국, 캐나다 및 유럽 등에서 지역공동체 활성화를 위해 설치된 단체로서 현재 전 세계 70여개 국에서 18,000여개의 지역재단이 설립되어 운영 중에 있는 것으로 파악
 - 국내에서도 부천희망재단, 천안풀뿌리희망재단, 성남이로운재단, 부산창조재단 등 지역공동체 재단 등이 설립되어 운영

지역 활성화의
지속가능성
제고를 위하여
시민자산화 전략
추진 필요

시민자산화의 제도적 정착을 위해서는 공유자산 신탁, 금융기관 등 관련 추진주체의 형성 필요

- 공유자산 신탁은 시민자산화를 수행하는 조직이자 제도로써, 자산의 영구적 소유를 통한 지불가능성을 보장해주는 주체(최명식 외, 2016)
 - 시민자산화의 핵심 주체로 공동체투자신탁, 토지은행 등이 대표적인 사례이며, 최근 대두되고 있는 사회적 협동조합이나 재단 등의 형태도 가능
 - 공유자산 금융기관은 풀뿌리 금융에서 민간금융, 공공의 기금 등 다양한 자원이 활용 가능하며, 개발조직은 공유자산의 토대 위에 사회적 목적 실현을 위한 조직 의미
- 국내 시민자산화 여건을 살펴보면, 역량을 가진 수행조직이 충분하게 형성되어 있지 못하며, 시민자산화 주체 형성을 위한 금융, 신탁제도 등 제도개선 선행 필요

지속가능한 지역 활성화를 위해서는 지역 자원을 효과적으로 운영할 수 있는 시민자산화 전략 추진 필요

- 단기적으로 지역 활성화 차원에서 자산을 사회적 가치에 기반하여 운영할 수 있는 역량을 가진 사회적 목적의 조직들이 사업의 경험을 축적하도록 지원
 - 기존 자산관리의 영역을 공동체 가치·사회적 가치에 기반한 관리 영역으로 전문화하는 조직 및 인력에 대한 양성 필요
- 장기적으로 지역차원에서 공적 사업에 대한 개발, 운영 및 관리를 통합적으로 실행할 수 있는 주체로 성장할 수 있도록 유도

Spotlight 시민자산화의 다양한 실험

시민자산화는
고정된 제도적
형태가 아닌
다양한 차원의
정책실험으로 발전

지역개발 주식 공모를 통한 지역개발 사례


- 마켓크릭플라자(Market Creek Plaza)는 지역의 버려진 공장지대를 개발하는 과정에서 주민이 주인이 되는 부동산 개발을 시도(최명식 외, 2016)
 - Jacobs 재단은 '지역사회 혁신을 위한 제이콥 센터(JCNI)'를 설립하여 지역개발 과정에서 주민이 참여할 수 있도록 지역개발 주민주식 공모(Community Development Initial Public Offering) 방식을 도입
 - 2006년 419명의 투자자가 50,000주를 매입하였으며, 주민투자자들은 2008~2009년 투자금의 10%를 배당받았으며, JCNI가 보유한 60%의 지분은 지역주민 고용, 청소년 직업훈련, 문화 행사 개최 등 다양한 사회적 성과 달성에 사용

■ 마켓크릭플라자 전경 및 이전모습(우측하단)



자료: JCNI(2013); 최명식 외(2016) 재인용

국내에서도 시민자산화를 위한 초기단계 정책실험 추진

- 시흥시는 원도심 활성화를 위해 공유재산을 활용한 시민과 함께하는 공동체자산 확보 전략으로 시민자산화 시범사업 추진
 - 시흥시의 시민자산화 시범사업은 시와 시민조직이 공동의 소유를 전제로 시작되는 형태가 아닌 초기 시범사업으로써 시의 공유재산 임대 방식으로 시작
 - 사업 초기에서부터 대규모 자금을 형성하기 어려운 시민조직의 특성으로, 초기에는 공유재산을 임대하여 활용하면서 지속적인 비즈니스 활동을 구축하고 향후 공동체 자산으로 전환할 수 있도록 설계
 - 시흥시는 사업주체인 예비사회적기업과의 협약을 통하여, 시 차원의 시민자산화 제도 개선 노력과 민간주체의 기금적립 및 법인 설립 추진을 명시
 - 시흥시는 지역 활성화에 대한 요구가 높아지는 환경 속에서, 지속가능한 공동체 기반의 사회적경제 인프라 구축 전략에 대한 지속적 추진과 함께 민관이 함께 공유 공간 경영을 통해 지역문제를 해결할 수 있도록 중장기 로드맵을 수립하여 시민자산화를 지속적으로 확대할 계획(한국시민뉴스, 2017.12.28.) 

• 최명식 외(2016)
「젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공유방안 연구」, 국토연구원.

• 김윤희 · 윤정란(2017)
「도시재생과 사회적경제의 지속가능성에 관한 연구: 지역자산화를 중심으로」, 토지주택연구원.

• 전대욱(2017)
“지역공동체 소유권과 자산화 전략”, 마을공동체 이슈프리즘, 한국지역진흥재단.