

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 613

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 젠트리피케이션 대응을 위한 지역 자산 공유방안

최명식 국토연구원 책임연구원

### 요약

- 1 (개념) 젠트리피케이션(Gentrification)은 어떤 지역이 주변지역보다 빠른 속도로 변화를 겪게 되는 현상으로, 이전보다 부유한 계층의 주민(상인)들과 함께 자본도 유입되어 물리적 환경 개선이 이루어지며 이에 따라 기존 주민(상인)들이 비자발적으로 다른 곳으로 이주하게 되는 현상을 지칭함
- 2 (문제원인) 토지의 소유권이 소수의 개인(또는 자본)에게 집중되어 있으며, 배타적인 재산권 행사가 보장되는 상황에서 자본의 투기적 이동이 발생하기 때문임
- 3 (대응현황) 우리나라는 상가 임차인들의 권리 향상과 건물주들의 자발적 협조 등을 위주로 하고 있으나, 미국 클리블랜드 모델의 경우 지역의 앵커시설들을 활용하여 분산적 소유구조를 가진 사업체들과 협동조합들이 네트워크를 이루어 지역의 자산을 형성하는 방향으로 대응하고 있음
- 4 (지역자산 공유) 국공유와 사유를 넘는 제3의 소유 영역인 자산화를 위해서는 공유자산(commmons)이 구성되어야 하며 시민 소유, 사회적 소유, 공유의 영역으로 구체화될 수 있음
- 5 (지역자산화 전략) 공유자산 신탁(CT), 공유자산 금융기관(CFI), 공유자산 개발조직(CDC)의 통합 시스템 및 제도적 기반 구축이 필요함

### 정책방안

- 1 국공유와 사유를 넘어 제3의 소유 영역인 공유자산(commmons) 영역을 발굴하여 시민과 지역 공동체가 스스로 공동의 자산을 형성하는 방향이 바람직함
- 2 지역자산화를 위해서는 세 가지 기본 요소인 공유자산 신탁, 공유자산 금융기관, 공유자산 개발조직을 중심으로 공유자산 펀딩 플랫폼을 형성해야 함
- 3 공유자산 개발조직 육성을 위해 공유자산 신탁 설립, 공유자산 기금 마련, 사회적 경제주체 등을 활용한 지역 자산 공유 시스템을 구축해야 하며, 이를 위해 법·제도적 지원이 필요함

## 1. 젠트리피케이션의 개념과 원인

젠트리피케이션(Gentrification)이라는 용어는 1964년 영국의 사회학자 루스 글래스(Ruth Glass)가 런던에서 발생한 새로운 중간 계층의 유입, 도시 환경의 개선, 이에 따른 노동자 계층의 비자발적 이주(displacement)를 설명하기 위해 도입하였음

- 젠트리피케이션 현상은 제2차 세계대전 후 보스턴, 런던, 워싱턴, 뉴욕과 같은 대도시들에서 시작되어 1970년대 말 이후 활발한 논의가 진행됨
- 교외화 현상(suburbanization)으로 도심이 쇠퇴하면서 개척자 젠트리파이어(pioneer gentrifier)들이<sup>1)</sup> 저렴한 비용으로 도심지의 편익(benefit)을 누리고자 도심으로 회귀함에 따라 기반시설 등의 환경개선과 함께 지가와 임대료 상승이 수반되어 그 지역에 거주하던 노동자 계층의 비자발적 이주(displacement)가 발생함

젠트리피케이션은 어떤 지역이 주변지역보다 빠른 속도로 변화를 겪게 되는 현상으로, 이 변화는 이전보다 부유한 계층의 주민(상인)들과 자본이 유입되어 물리적 환경의 개선이 이루어짐에 따라 기존 주민(상인)들이 비자발적으로 다른 곳으로 이주하는 현상으로 정의할 수 있음

- 젠트리피케이션은 혼란스럽고 복잡한 개념으로 간단히 정의하기 어려우므로 젠트리피케이션의 장단점을 파악하여 부작용을 최소화하는 방향으로 대응하는 것이 바람직함

젠트리피케이션의 발생 원인으로는 소비 측면과 생산 측면의 이론, 통합적 이론 등이 있음

- 소비 측면의 이론(consumption-side theory)<sup>2)</sup>에 따르면 젠트리피케이션은 저소득층이 거주하던 도심지로 중산층이 이주하여 저소득층이 떠나게 되며, 그 결과 지역의 계층구조가 변화하는 상황으로 정의됨
- 생산 측면의 이론(production-side theory)<sup>3)</sup>에 의하면, 젠트리피케이션은 후기 산업사회의 진전에 따른 산업 구조 변화로 인한 임대료 격차(rent gap)가 주요 원인임
- 두 가지 이론을 통합하여 계층 변화와 자본 이동 모두를 고려하는 분석도 등장함

최근 우리나라에서의 젠트리피케이션은 주로 2010년 이후에 발생하고 있는 현상으로 서구의 상업(commercial) 또는 관광 젠트리피케이션(tourism gentrification)과 유사함

- 우리나라 젠트리피케이션의 특징은 쇠퇴했던 지역의 활성화에 기여한 초기의 비교적 영세한 젠트리파이어들이 밀려나는 독특한 양상을 보이고 있음

1) 이들은 기술과 시간을 가진 디자인 전문가 또는 예술가들로 대부분 높은 교육수준을 가진 젊은 백인 계층이었으며, 지역의 재활성화를 주도할 능력을 갖추고 있었음.

2) 수요 측면의 이론(demand-side theory)이라고도 불림.

3) 공급 측면의 이론(supply-side theory)이라고도 불림.

특히 우리나라에서 발생하고 있는 젠트리피케이션의 근본적인 원인은 토지의 소유권이 이용 및 사용권과 분리 되지 않고 소수의 개인(또는 자본)에게 집중되어 있으며, 배타적인 재산권 행사가 보장되는 상황에서 자본의 투기적 이동이 발생하기 때문으로 볼 수 있음

- 서울에서는 이러한 자본의 투기적 이동이 해당 지역 외부에서 유입되는 경우 젠트리피케이션이 발생하여 주거지가 상업 용도로 전환되면서 원주민들이 이탈하는 현상이 나타나고 있음
- 젠트리피케이션의 부작용 완화를 위해 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 방안이 필요함

## 2. 젠트리피케이션에 대한 국내외 대응 실태

### 국내 젠트리피케이션 대응 실태

우리나라에서 최근 관심과 우려의 대상이 되고 있는 젠트리피케이션 현상에 대한 대응방안이 정치권과 지자체 등 행정부를 중심으로 쏟아져 나오고 있음

- 상가 임차인의 권리보호를 위한 제도개선, 정부 차원의 영세 소상공인들에 대한 행·재정적 지원책 마련, 지자체의 조례 제정, 특별구역 지정 등을 통한 지역적 관리, 건물주와 임차상인들 간의 상생협약 체결 지원 등 다양한 방안들이 제안·실행되고 있음
- 이들 방안은 당면한 문제의 해결에는 필요하지만 젠트리피케이션의 근본 원인인 부동산 소유권의 문제를 다루고 있지는 않음
- 공동체 형성과 주민 참여 촉진, 장기 안심상가 확보 등 지역 토지의 자산화 전략, 지역 자산을 발굴하고 운용 하는 조직 설립 등의 방안도 일부 제시되고 있는데, 이는 중장기적으로 부동산 소유권의 문제를 함께 다루어야 한다는 인식을 반영함

### 해외의 젠트리피케이션 대응 전략

해외에서는 젠트리피케이션의 부정적 영향을 감소시키기 위한 대응 전략으로 거주민들의 비자발적인 이주를 방지하기 위해 다음과 같이 세 가지 범주로 제시되고 있음

- ① 저렴주택 공급: 정부 차원에서 포용적 용도지역제(inclusionary zoning) 등을 활용해 민간부문의 저렴주택 공급 활성화를 촉진할 수 있으며, 원주민의 이탈을 막기 위해 저소득층의 임대주택 개량비용 보조, 임대료 통제(rent control), 투기방지세(anti-speculation taxes), 퇴거방지(eviction control), 공공주택 자금조달(adequate financing of public housing) 등이 있음

- ② 지역자산 형성(building community assets): 예산이나 기반시설과 같은 물리적 자산뿐만 아니라 소속감, 주민들 간 네트워크의 질 등의 비물리적 자산을 형성하기 위해 지방정부의 리더십이 중요하며, 지역 커뮤니티의 참여와 의사결정과정의 민주성 확보 등이 중요함
- ③ 새로운 유형의 주택 공급: 지분제한형 조합주택(Limited-Equity Housing Co-operatives: LEHCs), 공동주택 건축조합(Mutual Housing Association: MHA), 공동체토지신탁(Community Land Trusts: CLTs) 등 집합적 소유형태를 가지고 있으며 시장으로부터 분리된 비영리 주택이 대안으로 제시됨

## 3. 미국 클리블랜드의 젠트리피케이션 대응 사례

지역 산업의 쇠퇴와 세계 경제위기 등으로 낙후되었던 미국 클리블랜드에서는 Greater University Circle(GUC) 지역을 새로운 방식으로 재생하기 위해 다양한 지역 주체들이 협력적 파트너십을 통해 Greater University Circle Initiative(GUCI)를 발족하였으며, 이들의 종합적이고 지속가능한 도시재생 전략이 ‘클리블랜드 모델(The Cleveland Model)’로 알려지게 되었음<sup>4)</sup>

클리블랜드 모델의 주요 참여주체는 ① 앵커시설, ② 사회적 경제조직, ③ 민간 자선 재단, ④ 공공기관, ⑤ 연구기관 및 지역 금융기관, ⑥ 지역활동 조직 등임

- 지역의 대형 병원, 종합대학 등의 앵커시설은 지역 주민을 고용하고, 지역 내 사회적 경제조직<sup>5)</sup>을 비롯한 사업체들의 재화와 서비스에 대한 안정적 수요를 창출하는 중요한 역할을 수행함
- 미국 유수의 대형 재단인 클리블랜드 재단(Cleveland Foundation) 주도하에 시정부 등 정부기관들이 협력하여 GUCI를 출범시켰으며, Ohio Employee Ownership Center나 Democracy Collaborative와 같은 연구기관들은 클리블랜드 모델의 개념과 작동원리를 이론화하고 새로운 도시재생 전략을 제안하는 등의 협력적 역할을 수행함
- 지역협동조합개발기금인 Evergreen Cooperatives Development Fund(ECDF)와 같은 지역금융기관과 지역 개발공사(Community Development Corporations: CDCs)는 젠트리피케이션이 확산되기 이전에 전문적인 지식과 지역에 대한 장기적인 안목을 가지고 부동산에 직접 투자하거나 ‘건전한’ 외부 투자를 컨설팅하고 중개하는 역할을 하였음

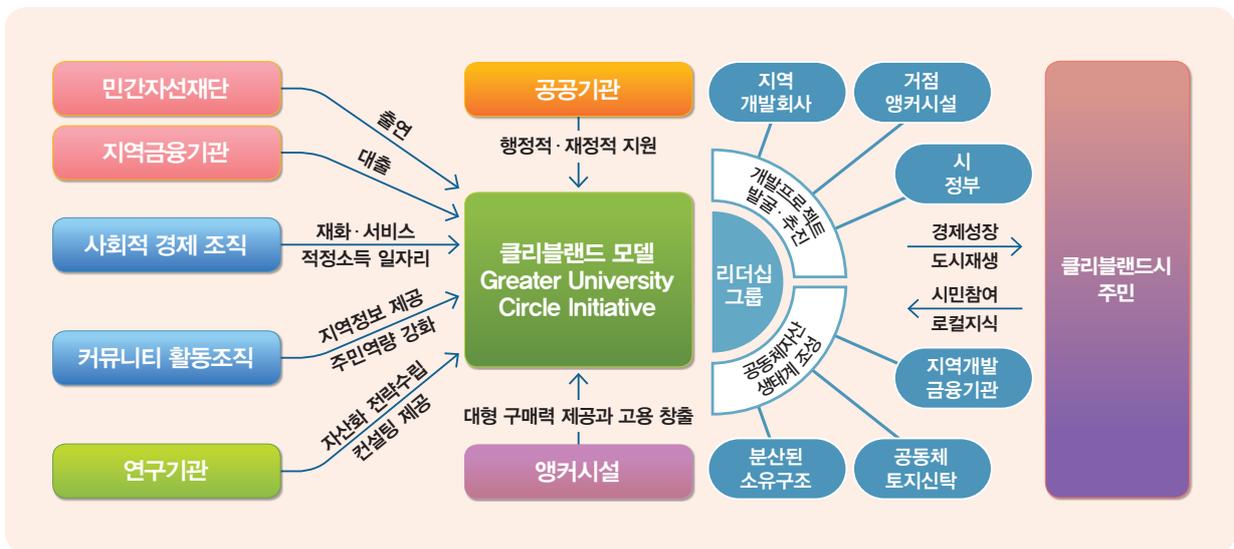
4) 특히 2016년 7월 18일부터 21일까지 클리블랜드에서 개최된 미 공화당의 전당대회를 계기로 언론인들과 전문가들에게 널리 알려지게 됨(The Huffington Post 2016.7.21).

5) 대표적 조직인 에버그린 협동조합(Evergreen Cooperatives Corporation)은 공유자산 형성을 위한 장기 전략 수립과 새로운 사업 발굴 및 수익의 재투자를 통한 지역 자산의 선순환 구조를 구축.

클리블랜드 모델의 성공 요인은 고유의 거버넌스 모델을 통해 지역 내의 다양한 이해당사자들이 협력적 계획(collaborative planning)을 수립하였다는 점임

- 지역 발전과 직접 관련된 다양한 이해당사자들이 사업의 중요 계획과 우선순위를 함께 결정하며 이를 통해 협동조합들의 규모와 사업 영역을 확장하고 있음
- 클리블랜드 모델 외부의 다양한 지역 주체들과도 파트너십을 맺고 있어 새로운 사업 분야를 창출할 동력이 지속적으로 생성되고 있으며, 특히 커뮤니티가 집합적으로 소유하는 사업 모델을 통해 지속가능한 금융과 자본투자를 확보하였음

그림 1 클리블랜드 모델의 거버넌스 구조



클리블랜드 모델은 물리적 개발뿐만 아니라 주민 참여와 공동체 형성(community building)에도 많은 투자를 하고 있음(〈표 1〉 참조)

- GUC는 낙후된 지역의 주민이 직접 사업체를 소유하고<sup>6)</sup> 발생한 이익을 커뮤니티의 수요에 따라 재투자함으로써 지역공동체의 자산을 내부로 선순환시키는 새로운 경제로 주목 받고 있음
- 거시적 조직구조와 함께 모든 개별 사업체에 분산된 소유구조를 적용함으로써 수익뿐만 아니라 책임과 위험이 구성원들에게 고루 분산되도록 하였으며, 각 사업체의 사업에서 발생한 수익의 일부가 신생 사회적 경제조직들에 재투자되고 있음

클리블랜드 모델은 장기적인 관점에서 공동체 자산의 기반을 형성하고 축적함으로써 젠트리피케이션의 부작용에 선제적으로 대응하며, 젠트리피케이션을 유발하는 내·외부 잠재 요인들의 발현을 최대한 억제함으로써 새로운 방식으로 커뮤니티를 활성화함

6) GUC에서 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

표 1 클리블랜드 모델의 핵심 전략

전략 과제	세부 내용
공동체 자산 형성 및 기금 생태계 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 앵커 시설의 자금 흐름 활용</li> <li>• 상호출자를 통한 규모의 재정 달성</li> <li>• 지역 내부의 자본 선순환 구조를 통한 사업 재원 확장</li> <li>• 보조금 기반이 아닌, 영리 추구를 통한 자립의 원칙</li> </ul>
분산적 소유구조(shared ownership)와 포괄적 파트너십	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단순고용을 넘어 분산적 소유구조와 수평적 거버넌스를 실현</li> <li>• 개별 사업체들의 네트워크화</li> <li>• 공동의 비전에 기반한 폭넓은 파트너십</li> </ul>
지속가능성을 위한 장기적 전략 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성장하는 경제 산업 부분과 비즈니스의 연결</li> <li>• 녹색(green) 비즈니스, 녹색 일자리, 녹색 소유</li> </ul>
조합원들을 위한 적정주거 (affordable housing) 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동체토지신탁(Community Land Trust) 운영</li> <li>• 적정주택구입 프로그램을 통해 단계적으로 자가 소유 유도</li> </ul>

## 4. 젠트리피케이션 대응을 위한 지역자산 공유

자산화는 국공유(public ownership)와 사유(private ownership)를 넘는 제3의 소유 영역으로, 자산화를 위해서는 공유자산(common)이 구성되어야 하는데, 구체적으로는 시민 소유(citizen ownership), 사회적 소유(social ownership), 공유(common ownership)의 영역으로 구분될 수 있음

- 시민, 사회적 조직, 공동체 구성원 등의 주체들이 공동으로 복합적 자산화를 하는 경우부터 각 주체가 개별적으로 자산화를 하는 경우까지 다양함

그림 2 국공유와 사유를 넘어선 제3의 소유권 개념



- 자산화의 주요 사례로는 공공주도형 사례인 토지은행(Land Bank), 민간주도형 사례인 개발신탁(Development Trust), 공동체토지신탁(Community Land Trust), 지역개발회사(CDCs), 부동산투자협동조합(Real Estate Investment Cooperative: REIC), 지역주식 공모(Market Creek Plaza), 민관협력형 사례로 프랑스의 민관합작회사인 SEMAEST 등이 있음

토지자산 공유를 위한 자산화는 시민, 공공, 민간 등의 주체가 자발적으로 주도하고, 소유-개발-이용-투자 등 단계별로 공유자산화의 가치를 구현하는 것이 중요함

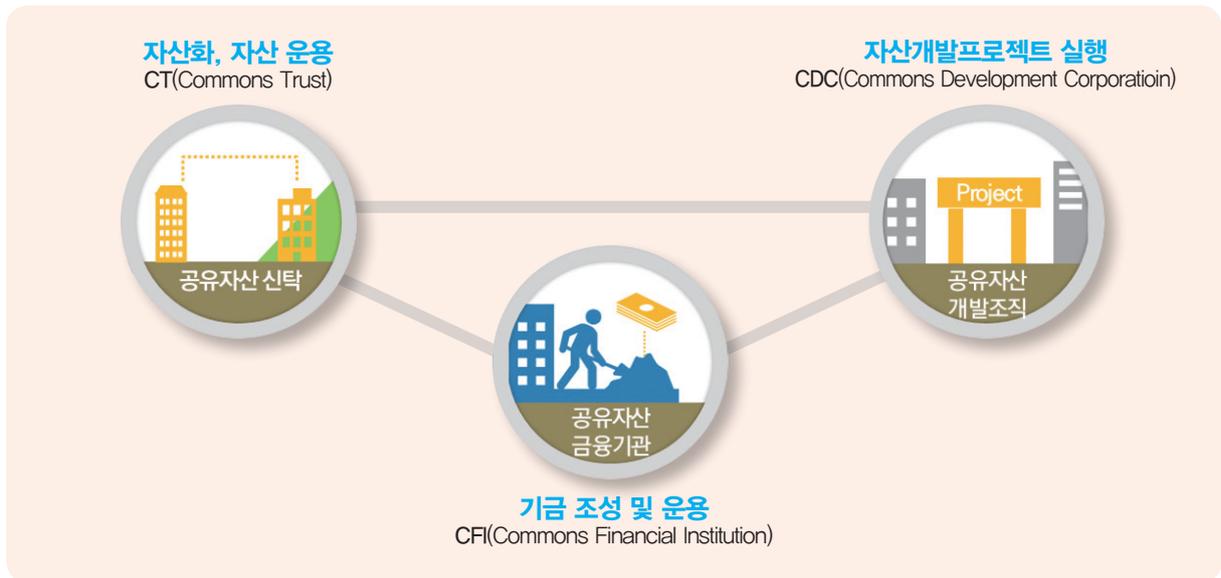
- 소유 단계에서 공유자산을 확보하기 위해서는 시장에서 상품화된 자산을 사회적이고 공동체적인 자산으로 전환하기 위하여 기부 등 공익신탁을 주요 기반으로 하고, 시민투자와 공공의 적절한 지원 체계를 구축하는 것이 필요함
- 개발 단계에서는 지역 기반의 개발 주체들과 파트너십을 구성하여 운영관리의 지속가능성과 지역 주체성을 극대화하는 것이 필요함

## 5. 지역 자산화 방안

공유자산 형성을 위한 세 가지 기본 요소는 공유자산 신탁, 공유자산 금융기관, 공유자산 개발조직임

- 공유자산 신탁은 유무형의 재산에 대한 공유자산화를 수행하는 조직이자 제도로 자산의 공동체적 소유를 통한 지불가능성의 지속가능성을 보장하는 역할을 하며, 공동체토지신탁, 토지은행 등이 대표적인 사례이고 사회적 협동조합이나 재단 형태도 가능함

그림 3 지역자산화의 3대 핵심 요소

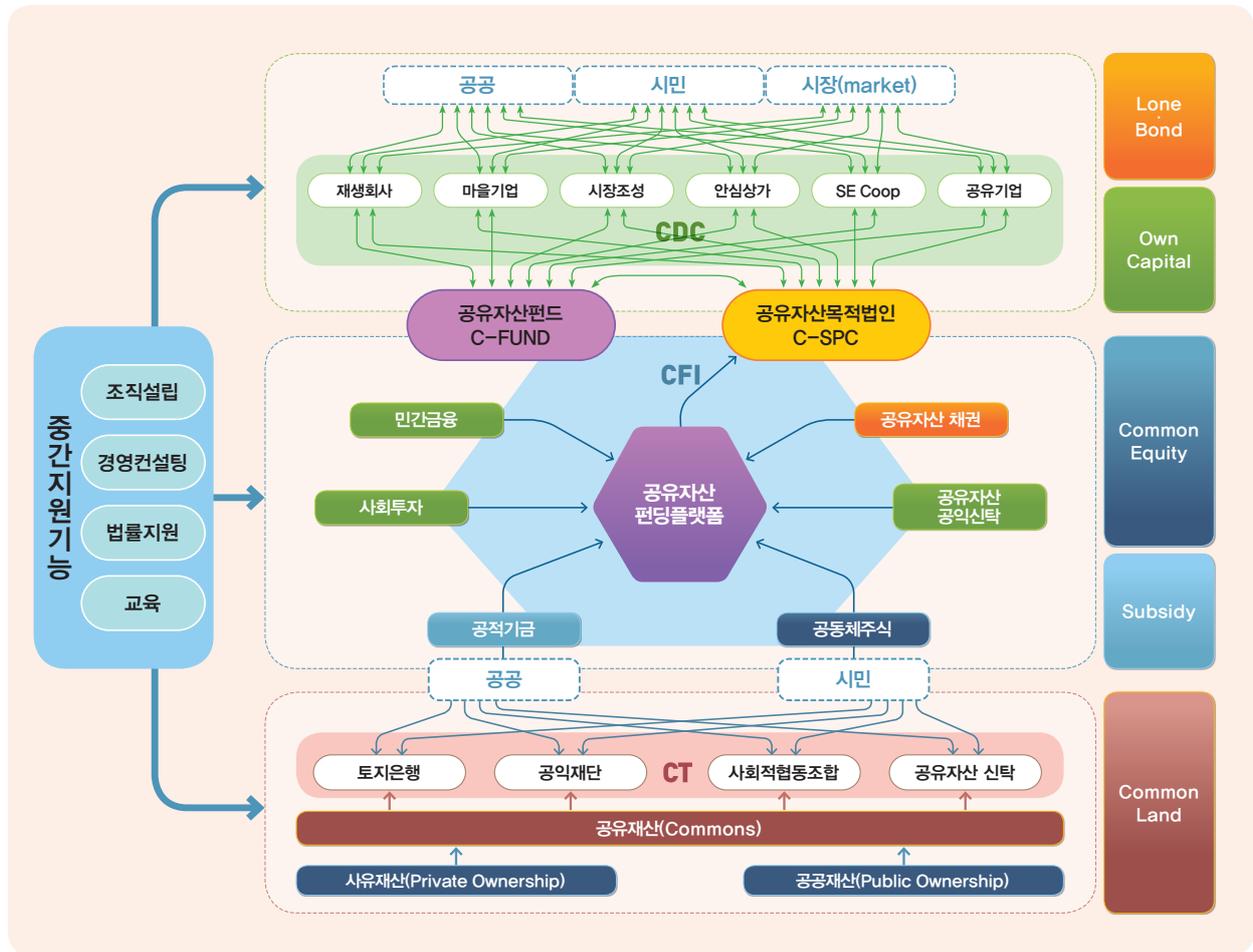


- 공유자산 금융기관은 자산화와 개발사업을 지원하는 금융 기능을 수행하고 풀뿌리 금융부터 민간금융, 공공기금 등 다양한 자원이 활용될 수 있으며, 대표적으로 신탁, 사회적 은행과 같은 기관과 함께 최근에는 지역주식 등 이해당사자의 직접적인 출·투자를 연계하는 금융 플랫폼의 역할도 중요함

- 공유자산 개발조직은 공유자산을 기반으로 다양한 목적을 실현하기 위하여 자산의 개발, 운영, 관리 등을 수행하는 조직으로 지역개발공사, 개발신탁(DT) 등이 주요 사례이며, 사회적 개발조직이 그 기능을 수행할 수 있음

공유자산 신탁(CT), 공유자산 금융기관(CFI), 공유자산 개발조직(CDC)의 통합 시스템 및 제도적 기반 구축이 필요함

그림 4 공유자산 구축 플랫폼



\* 본 자료는 “최명식 외, 2016, 젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공유방안 연구, 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

최명식 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원(mschoi@krihs.re.kr, 044-960-0385)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5  
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr  
팩스 044-211-4760

