

경기시민포럼

# 「시민과 함께 하는 연구」 최종보고회



2024년 2월 23일 (금) 15:00 ~17:00

장 소 경기도의회 중회의실1

공동주최 (사)경기시민연구소 울림  
경기민주언론시민연합  
모두가치 사회적협동조합

- 경기시민포럼 -  
「시민과 함께 하는 연구」 최종보고회

1. 취지

- (사)경기시민연구소 올림에서는 2023년 <시민과 함께 하는 연구>를 처음으로 시작했습니다. 연구주제의 선정, 연구재원의 마련, 연구 과정에 대한 시민 참여 등 연구의 전 과정에 시민이 함께한 연구를 시도하였습니다.
- 주제공모를 통해 두개의 연구주제가 <시민과 함께 하는 연구>로 진행되었고, 진행된 두 개의 연구 주제에 대한 최종보고회를 가지게 되었습니다.
- 두 연구주제의 내용에 대한 질의, 토론과 처음으로 시행한 <시민과 함께 하는 연구>의 성과를 살펴보고 개선 방향을 모색하는 2024년 첫번째 경기시민포럼을 개최하였습니다..

2. 개요

- 1) 일시 : 2024년 2월 23일(금) 15:00
- 2) 장소 : 경기도의회 중회의실1
- 3) 공동주최 : (사)경기시민연구소 올림/ 경기민주언론시민연합/ 모두가치 사회적 협동조합

◆ 프로그램

좌장 : 홍용덕 이사(경기시민연구소 올림, 한신대 겸임교수)

▣ 주제발표(안)

1. 풀뿌리 미디어 활성화를 위한 조례 제정 연구
  - 민진영 공동대표(경기민언련)
2. 주민참여형 사회적협동조합 주택 건립을 위한 연구
  - 남기업 소장(토지+자유연구소장)

▣ 지정토론

- 박옥분 경기도의원(경기도의회 보건복지위원회)
- 임창휘 경기도의원(경기도의회 도시환경위원회)

▣ 자유토론(참가자)

- 주제발표 내용에 대한 의견
- 시민과 함께하는 연구 평가와 개선방향

# 풀뿌리 미디어 활성화를 위한 조례제정 연구

- 연구수행 단체: 경기민주언론시민연합
- 책임연구원 : 민진영(경기민주언론시민연합 공동대표)
- 공동연구원 : 이광훈(경기민주언론시민연합 운영위원장)

2024. 2

## 목차

제1장 연구 개요	-----	5
1. 연구의 배경과 필요성		
2. 연구의 목적		
3. 연구 방법		
4. 연구결과의 기대효과		
5. 연구 절차		
제2장 경기도 풀뿌리 미디어 현황과 지도 만들기	-----	8
1. 개요		
2. 경기도 풀뿌리 미디어 현황 조사		
3. 경기도 풀뿌리 미디어 지도 만들기		
4. 향후 현황 조사 과제		
제3장 경기도 풀뿌리 미디어 현황 파악과 지원조례를 위한 초점집단면접(FGI)	---	17
1. 개요		
2. 1차 초점집단면접		
3. 2차 초점집단면접		
4. 3차 초점집단면접		
제4장 경기도 풀뿌리 미디어 지원조례 및 조례제정을 위한 향후 활동	-----	25
1. 개요		
2. 전국 마을공동체 미디어 지원조례 분석		
3. 경기도 마을공동체미디어 활성화 지원조례(안)		
4. 조례제정을 위한 향후 활동		
제5장 부록	-----	34
1. 참고문헌		
2. 경기도 마을공동체 미디어 지도		
3. 경기도 마을공동체미디어 활성화 지원조례(안)		

# 제1장 연구 개요

## 1. 연구의 배경과 필요성

방송통신위원회에서 경기도에 4곳의 공동체라디오를 새로 허가하여 2023년 7월 수원을 시작으로 신설 4곳이 개국을 준비하고 있다. 이로써 경기도에는 5곳(구리, 성남, 수원, 안산, 화성)의 공동체 라디오가 있다. 공동체라디오는 지역 밀착형 방송으로 소규모 지역을 권역으로 하여 FM 라디오 방송 프로그램을 송출하는 방송국을 말한다.

소셜 네트워크 서비스(Social Network Service)나 소셜 미디어(Social Media)의 발달로 시민이 자신의 미디어 콘텐츠를 제작하여 배포하고 있다. 미디어 사용 확대와 더불어 시민과 마을공동체는 동아리나 마을 규모의 풀뿌리 미디어 단체를 만들어 활동하고 있다. 게다가 수원지역의 경우 풀뿌리 미디어 단체 24곳이 모여 수원마을미디어네트워크를 만들어 연대활동을 하고 있고, 부천 지역에서도 24곳의 단체가 네트워크를 준비하고 있다. 이에 시민과 소규모 마을공동체가 각종 미디어를 배우고, 자기가 사는 지역의 소통 과정에 직접 참여할 수 있도록 지원하는 미디어 또는 영상미디어센터가 지역마다 생겼다. 경기도에는 현재 수원미디어센터를 비롯하여 11곳의 미디어 센터가 있다.

풀뿌리 민주주의의 발전과 지방자치의 정착을 위해 지역 언론의 건강성 회복이 필요하다. 그러나 광고 시장이 위축되고 포털사이트 및 유튜브 영향력이 확대되고 있으며, 독자 및 수용자 감소로 인해 지역 언론이 위기를 맞고 있다.

경기도 민선 8기 인수위에서 지역 풀뿌리 미디어 활성화가 필요하다고 제안했고, 인수위 백서에 풀뿌리 지역 미디어 활성화 방안을 위한 정책을 발표했으나, 우선순위에 밀려 미디어 정책이 진행되지 못하고 있다.

이에 경기도 내 풀뿌리 미디어 현황을 파악하고 풀뿌리 미디어 활성화를 위해 지원조례 제정을 위한 연구가 필요하다.

## 2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 두 가지다. 첫 번째 목적은 경기도 31개 시군의 풀뿌리 미디어 단체를 파악하여 미디어지도를 만드는 것이다. 다른 하나는 지역 미디어센터 및 참여형 미디어공간 구축 지원을 위한 조례에 관해서 연구하고 지원조례를 제정하는데 필요한 내용과 의견을 수렴하는 것이다.

## 3. 연구 방법

경기도 31개 시군의 풀뿌리 미디어단체를 파악하여 미디어지도를 만들고, 지역 미디어센터 및 참여형 미디어공간 구축 지원을 위한 조례에 관해서 연구하기 위해 두 가지 연구방법을 활용한다.

### 1) 초점집단면접(FGI)

초점집단인터뷰(FGI: Focus group interview)는 특정한 주제에 대해 깊이 있는 의견과 제안을 모을 수 있고, 상대적으로 짧은 시간에 밀접하게 관련된 자료를 얻을 수 있다. 특정한 주제에 초점을 맞추어 진행하기 때문에 연구결과를 도출하는 데도 유용하다. 특히 참여자가 연구주제에 대한 의견을 개진하고, 인터뷰 과정에서 참여자가 연구자와 같이 연구결과를 달성하기 위해 상호작용을 하므로 더 풍부하고 의미 있는 자료를 얻을 수 있다.

이 연구에서 경기도 미디어단체 현황과 미디어조례를 만들기 위해 풀뿌리 미디어 전문가와 시민의 의견을 듣고 제안을 모으기 위해 세 번의 초점집단면접을 실시한다. 초점집단면접에는 풀뿌리 미디어 전문가와 풀뿌리미디어와 관련하여 활동하는 시민이 참여한다. 그리고 더 나아가 경기도 미디어조례와 관련된 정치인 및 공무원을 면담하여 의견을 개진하고, 미디어조례를 제정하기 위해 함께 노력한다.

### 2) 참여행위연구

참여행위연구(Participatory Action Research, PAR)란 질적 연구방법 중의 하나로써, 연구자가 정책을 제안하고 실행하여 사회변화를 추구하기 위해 연구를 계획하고 실행하는 연구방법이다. 이 연구에서 참여행위연구는 연구자가 경기도 미디어지도와 미디어지원 조례를 만들기 위해 여러 가지 의견, 제안 및 정책을 내고, 실제로 그것들을 풀뿌리미디어 전문가와 시민과 같이 참여하여 실천하고, 그것들을 달성하고자 하는 과정 중에 연구가 이루어지는 것을 말한다.

이 연구에서 초점집단면접과 참여행위연구를 활용한 연구 과정은 다음과 같다.

[표1-1] 연구 단계·절차·내용

연구 단계	연구 절차	연구 내용
연구과제 준비	연구과제 사전조사	경기도 풀뿌리미디어 현황과 연구과제 수행을 위한 사전조사
	초점집단면접 구성 준비	경기도 미디어지도와 미디어 지원조례를 만들기 위한 초점집단인터뷰(FGI)와 간담회 구성 준비
연구과제 수행	현황 조사	경기도 미디어지도를 만들기 위한 현황조사
	초점집단면접(FGI)	경기도 미디어단체 현황과 미디어 지원조례를 만들기 위해 전문가와 시민의 의견을 듣고 제안을 모으는 초점집단면접
연구과정 및 결과 보고서 작성	경기도 미디어지도	경기도 풀뿌리 미디어지도 작성
	경기도 풀뿌리 미디어 지원조례(안)	경기도 마을공동체미디어 활성화 지원조례(안) 작성
	연구과정 보고서	연구의 전 과정 보고서

#### 4. 연구결과의 기대효과

연구 결과의 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 조례 제정으로 지원에 대한 법적 근거를 마련하여, 어려운 환경에서도 풀뿌리 미디어 활동을 하는 시민과 풀뿌리 미디어 단체의 활동 지속가능성을 보장하고, 생활과 지역에서 미디어를 활용하여 미디어 생산자가 될 것이다.

둘째, 각 지역에 분산된 공동체라디오와 지역미디어네트워크를 통합적으로 연계하여 소통의 장을 마련하고, 중복투자를 방지하여 꼭 필요한 곳에 지원할 수 있을 것이다.

셋째, 최종적으로 인수위 백서에 대한 담당부서의 의견을 따라 <경기도 생활미디어재단 설립>을 추진하고 이후 지역 신문과 방송을 아우르는 <경기도 미디어재단>을 설립하여 통합적으로 운영할 수 있을 것이다.

#### 5. 연구 절차

본 연구 <풀뿌리 미디어 활성화를 위한 조례제정을 위한 연구>는 경기시민연구소 울림이 지난 봄에 주최한 <시민과 함께하는 연구>에 선정되어서 진행하게 되었다. 연구의 목적은 경기도 풀뿌리 미디어 현황을 파악하고 지원조례 제정안에 들어갈 내용과 의견을 수렴하는 것이고, 초점집단면접과 참여행위연구를 활용하였다. 연구의 진행 과정은 아래와 같다.

[표1-2] 연구 진행 과정

일정	8월 중순	9월	10월	11월	12월 중순
수행 내용	연구 초안 제출				
	연구과제 사전조사				
	초점집단면접 구성 준비				
		경기도 미디어 현황조사			
		초점집단면접 진행			
				중간 보고서 제출	
				경기도 미디어지도 작성	
				경기도 미디어 지원조례(안) 작성	
			연구과정 보고서 작성		

## 제2장 경기도 풀뿌리 미디어 현황과 지도 만들기

### 1. 개요<sup>1)</sup>

2023년 5월 3일 경기도의회에서 진행된 <수원 마을 미디어 활성화 방안> 토론회에서 마을미디어의 중요성과 지속가능성을 위한 공적 지원체계를 위한 조례 제정의 필요성을 느꼈다. 특히 마을미디어 지도를 보며 수원 지역에서 활동하는 풀뿌리 미디어를 한눈에 파악할 수 있었고 경기도 지역에서 활동하고 있는 마을미디어 현황을 파악하고 지도로 만들어 누구나 쉽게 알게 할 필요성을 느꼈다.

2023년 6월 (사) 경기시민연구소 올림에서 <시민과 함께 하는 연구> 공모사업이 공지되었고 경기민언련은 운영위원회에서 <풀뿌리 미디어 활성화를 위한 조례 제정을 위한 연구 초안>을 공모하기로 결의했고 공모사업에 신청, 심사과정을 거쳐 선정되었다.

경기도에서 활동하는 마을공동체 미디어 단체 현황을 파악하기 위해 경기시청자미디어센터와 경기콘텐츠진흥원, 경기도 마을공동체 지원센터, 전국 마을공동체 미디어연대의 담당자와 소통했다.

경기시청자미디어센터는 경기 지역의 10개 미디어센터 (부천, 고양, 성남, 수원, 화성, 의정부, 군포, 안성, 포천, 용인-창립 순서)와 소통하고 지원사업을 하고 있으며 경기콘텐츠진흥원은 지역 미디어센터에서 마을공동체 미디어가 제작해 OBS 라디오에 방송하는 것을 지원하였다.

경기도 마을공동체 지원센터도 지원사업을 진행하고 전국 마을공동체 미디어연대는 2023년 3월 18일 마포에서 전국 30여개 단체의 100여명의 미디어 활동가들이 모였으며, 서울, 경기, 수원, 전북, 대구·경북, 부산·경남, 제주 지역의 현황 공유와 함께 만드는 선언문을 발표했다.

경기도 마을 미디어 지도제작을 위해 자료를 찾는 과정에서 경기콘텐츠진흥원에서 연구 용역으로 전국 마을공동체 미디어연대가 경기 마을공동체 미디어 현황 파악을 한 자료를 확보했고 이후 경기콘텐츠진흥원이 자체적으로 지원을 위한 현황 파악자료를 확인했다.

경기도 마을공동체 미디어 지도제작은 수원 마을미디어 지도를 제작한 디자이너에게 요청했다.

### 2. 경기도 풀뿌리 미디어 현황 조사

경기도 풀뿌리 미디어 지원 조례 제정을 위한 기초 작업으로 풀뿌리 미디어 현황을 조사하여 지도를 만들기로 계획했다. 그 현황을 조사하는 방법으로 수원시 미디어센터에 마을 지도가 있어 경기 지역의 미디어센터 홈페이지를 검색했다.

---

1) 연구 공모 때 ‘풀뿌리 미디어’라는 단어를 사용하였지만, 이 연구 보고서에서는 ‘풀뿌리 미디어’ ‘마을미디어’ 및 ‘마을공동체 미디어’ 단어를 혼용해서 사용하였다. 그 단어들의 정의 및 유사성과 차이에 관해서는 이희량·김희영, 2017; 유승환, 2018; 한상헌, 2020; 서울마을미디어지원센터·전국마을공동체미디어연대, 2023을 참조.

[표2-1] 경기 지역 미디어센터 현황

	설립 연도	설립 주체	운영 주체
부천	2010.2	문화부. 부천시	부천문화재단
고양	2011.4	문화부. 고양시	고양문화재단
성남	2012.12	문화부. 성남시	성남문화재단
수원	2014.3	문화부. 수원시	수원문화재단
화성	2016.12	문화부. 화성시	화성시문화재단
의정부	2017.4	문화부. 의정부시	신한대
경기(남양주)	2019.11	방통위. 시청자미디어재단 .경기도. 남양주시	시청자미디어재단
군포	2020.11	경기도. 군포시	군포시
안성	2022.11	문화부. 안성시	동아방송예술대
포천	2023.1	문화부. 포천시	포천시
용인	2023.8	문화부. 용인시	단국대

☞ 경기도 지역 영상 미디어센터 설립 예정지역 : 양평, 김포, 동두천, 시흥

방송통신위원회 지원사업으로 설립된 경기시청자미디어센터는 전국 조직인 시청자 미디어재단이 직접 운영하고 군포시와 포천시는 시가 직접 운영하고 있다. 의정부시는 신한대, 안성시는 동아방송예술대, 용인시는 단국대에 위탁 운영하고 있으며 부천, 고양, 성남, 수원, 화성시는 문화재단이 위탁 운영하고 있다.

[표2-2] 경기 지역 미디어센터 명칭 및 홈페이지

미디어센터 명칭	홈페이지 주소
부천시민미디어센터	<a href="https://www.media-center.or.kr/bucheon/main.do">https://www.media-center.or.kr/bucheon/main.do</a>
고양영상미디어센터	<a href="https://www.gymc.or.kr/Main.do">https://www.gymc.or.kr/Main.do</a>
성남미디어센터	<a href="https://www.snmedia.or.kr/">https://www.snmedia.or.kr/</a>
수원시미디어센터	<a href="https://www.swmedia.or.kr/">https://www.swmedia.or.kr/</a>
화성시미디어센터	<a href="https://media.hcf.or.kr/">https://media.hcf.or.kr/</a>
의정부영상미디어센터	<a href="https://www.media-center.or.kr/mediaMain.do">https://www.media-center.or.kr/mediaMain.do</a>
경기시청자미디어센터	<a href="https://kcmf.or.kr/comc/main.php?globalCenter=gyeonggi">https://kcmf.or.kr/comc/main.php?globalCenter=gyeonggi</a>
군포시미디어센터	<a href="https://www.gpmedia.or.kr/index.do">https://www.gpmedia.or.kr/index.do</a>
안성미디어센터	<a href="https://www.asmedia.or.kr/index">https://www.asmedia.or.kr/index</a>
포천미디어센터	<a href="https://www.pocheon.go.kr/media/index.do">https://www.pocheon.go.kr/media/index.do</a>
용인미디어센터	<a href="https://yimc.or.kr/site/main/home">https://yimc.or.kr/site/main/home</a>

경기 지역 마을 미디어 현황을 파악하는 과정에 <경기마을공동체미디어연대>라는 조직이 출범식 및 토론회에 참석, 마을공동체 미디어의 중요성을 주장했다.

[표2-3] 경기마을공동체미디어연대 가입단체 현황 (2023. 09. 07 기준)

NO	단체명	지역	단체유형	활동매체
1	협동조합 커뮤니티플랫폼 이유	파주	협동조합	신문, 영상, 출판
2	의정부 마을넷	의정부	임의단체	라디오, 영상
3	마을미디어 마방	남양주	임의단체	신문, 영상
4	고양e팟캐스트 제작단	고양	임의단체	라디오, 영상
5	마을미디어 인스토리 협동조합	용인	협동조합	영상
6	시흥 FM	시흥	협동조합	라디오, 영상, 출판
7	광명공동체라디오	광명	임의단체	라디오, 신문
8	봉일천 Story	파주	동아리	잡지
9	마을발전소 (디어교하, 디어교하TV)	파주	임의단체	잡지, 영상
10	한국라이브봉사단	부천	동아리	영상
11	엄마샘아플리에폼앗이	의정부	임의단체	영상
12	위례미디어협동조합 준비위	성남	협동조합	라디오, 영상
13	포도송이 봉사단	파주	동아리	영상
14	잇츠 화성	화성	임의단체	영상
15	김포시민미디어연대	김포	임의단체	영화, 영상

경기도 풀뿌리 미디어 현황파악을 위해 경기시청자미디어센터와 경기도 마을공동체 지원센터에 문의했으나 현황을 파악하고 있지 않다는 답변이 왔다. 경기콘텐츠 진흥원이 <전국 마을공동체 미디어연대>에 경기도 마을 미디어 현황을 조사를 위탁, 자료가 있었다. 담당자에게 연락, 그 자료를 받았다.

[표2-4] 경기도내 마을미디어공동체 현황 : 총 83개 단체('22년 기준)

자치단체	단체명	결성년도	자치단체	단체명	결성년도
가평군(1)	가평 담다	2018	성남시 (9)	성남시네미디어포럼	2020
	고양e팟캐스트	2016		웃짜물푸레	2021
	누리보듬	2019		성남시민라디오제작단 소행성	2020
	사람나무	2018		시민라디오제작단 라울림	2013
	사진제작단	2017		우리동네 엄마방송국	2017
	스토리텔링제작단	2019		위례어린이기자단	2017
	일산fm	2017		미디어코이	2018
	플라워로드	2019		뫼라도야그팟	2018
	PANN	2021		함께마을신문	2020
	단팻빵	2020	D_D	2020	
고양시 (9)	방구석글쟁이	2022	수원시 (27)	광고원더풀	2018
	모두의 민턴	2019		이웃사촌	2016
	수리FM	2019		소소한라디오	2018
	웅례	2011		허브톡톡	2021
	이야기그림책	2021		영통마을신문	2018
	좋아서 하는 아트인	2021		드림미디어	2022
	다그락	2015		예술광고	2021
	책고수	2019		맘디오	2021
	군포수제맥주동호회	2020		마을해설사 드림팀	2022
	세븐스토리즈-4Stars	2022		마을미디어인스토리협동조합	2017
중동사랑시장 상인회	2005	해님달님라디오		2016	
지혜를모으는마을 모자리	2019	마을N		2018	
부천FC1955대학생마케터투키즈	2015	우리동네 DJ		2015	
PYC	2019	통감자마을신문		2018	
뜰작마을미디어	2019	행궁라디오		2021	
유투북	2022	별별수원		2020	
부천사람들	2019	지국별톡		2020	
산학교	2001	미디어작당		2017	
나래유랑단 껌네마	2014	인도래공작소		2014	
어바라	2020	매여울사람들		2013	
아빠육아수다 아육수	2019	수원공유냉장고시민네트워크		2022	
부천오원소	2019	진로맘		2018	
소사본종합사회복지관	2016	별터온/별터아카이빙		2021	
극단예터	2020	용인시 (2)		오소리낭독녹음	2016
브라이트프렌즈	2019	예술플랫폼 꿈지락협동조합		2017	
부천유네스코책쓰기교육연구회	2020	화성시 (6)		양감사랑PD	2022
음악놀이터	2022			화성시문화관광해설사마을PD	2022
희망샘 주민기자단	2009		오순도순 우리우정	2022	
부천시니어멘토스쿨	2014		남양 와글와글	2022	
신모란여지동(중원노인종합복지관)	2018		청사모	2020	
비바청춘(분당노인종합복지관)	2016		포도나무 작은도서관	2012	
브스팻	2018	<b>총 8개 시, 83개 단체</b>			

[표2-5] 경기도 시군별 마을미디어 단체 현황 (2023년 12월)

구분	시군	마을미디어팀명	활동매체 (영상,오디오,기타)	결성년도
1	고양	고양e사진제작단	사진	2015
2	고양	스토리텔러들의 책수다	오디오	2015
3	고양	고양e팟캐스트	오디오	2016
4	고양	단팻빵	오디오	2018
5	고양	고양FM	오디오	2018
6	고양	고양라디오	오디오	2018
7	고양	미디어팩토리	영상	2018
8	고양	와이코닉	영상	2019
9	고양	PANN	영상	2020
10	고양	프로젝트'ㄱ'	영상	2021
11	고양	피플N	영상	2021
12	고양	오늘부터 인플루언서	영상	2022
13	고양	화정1동 마을사람들	영상	2022
14	고양	고고	영상	2022
15	고양	사과나무	영상	2022
16	고양	크리에이티브한 사람들	영상	2022
17	고양	모두사전	오디오	2023
18	고양	고양아카이브016	영상	2023
19	고양	고양레이디스 싱어즈	오디오	2023
20	군포	옹.레	오디오	2021
21	군포	좋아서 하는 아트인	영상	2021
22	군포	모두의 민턴	혼합	2021
23	군포	이야기그림책	혼합	2021
24	군포	군포시공동체라디오 수리FM	오디오	2021
25	군포	책고수	영상	2022
26	군포	군포수제맥주동호회	영상	2022
27	군포	방구석글쟁이	혼합	2022
28	군포	당동영상동아리	영상	2023
29	군포	군포애진심	영상	2023
30	부천	희망샘 마을라디오	오디오	2017
31	부천	부시멘 동아리	영상	2014
32	부천	소사르	영상	2016
33	부천	아빠육아수다 아육수	오디오	2019
34	부천	부천오원소	오디오	2019
35	부천	키즈공연탐험대	영상, 오디오	2019
36	부천	부천사람들	영상	2020
37	부천	뜰작마을미디어	영상	2020
38	부천	플레이스트리밍라이프	오디오	2020
39	부천	어바라	오디오	2020
40	부천	부천FC1995 대학생 마케터루키즈8기영상콘텐츠팀	영상	2020

구분	시군	마을미디어팀명	활동매체 (영상,오디오,기타)	결성년도
41	부천	송내동깨디오	오디오	2020
42	부천	지혜를모으는마을 마음휴게소	영상	2021
43	부천	음악놀이터	영상, 오디오	2022
44	부천	유한대PMC	영상	2022
45	부천	부천유네스코책쓰기교육연구회 책!꼭!톡!	오디오	2022
46	부천	PYC	오디오	2022
47	부천	원미마을관리사회적협동조합	영상	2022
48	부천	숲사랑해	영상	2022
49	부천	글한스푼 북세통	영상	2023
50	부천	팡팡필름	영상	2023
51	부천	중동사랑시장	영상	2023
52	부천	흙놀다	영상	2023
53	부천	플림회	영상	2023
54	부천	에코파트너	영상	2023
55	부천	상살미사람들협동조합	영상	2023
56	부천	다문다감2023추진단	영상	2023
57	부천	마들소리	영상	2023
58	부천	상2재능나눔단	영상	2023
59	부천	부천새날학교	영상	2023
60	부천	복사골시낭송예술단	영상	2023
61	성남	라울립	오디오	2013
62	성남	비바청춘방송국	영상	2016
63	성남	JWBC 신모란여지도	영상	2018
64	성남	위례공감TV	영상, 오디오	2018
65	성남	우리동네엄마방송국	영상	2018
66	성남	소행성	오디오	2019
67	성남	브스팍	오디오	2020
68	성남	웃짜 물푸레	영상	2021
69	성남	주벌스	오디오	2023
70	수원	미디어코이	라디오	2018
71	수원	뭐라도야그팟	라디오	2018
72	수원	함께마을신문	인쇄	2020
73	수원	D_D	영상	2020
74	수원	광고원더풀	라디오	2018
75	수원	이웃사촌	영상	2016
76	수원	소소한라디오	라디오	2018
77	수원	허브톡톡	라디오	2021
78	수원	영통마을신문	인쇄	2018
79	수원	드림미디어	영상	2022
80	수원	예술광고	인쇄	2021
81	수원	맘디오	라디오	2021
82	수원	마을해설사∞드림팀	영상	2022

구분	시군	마을미디어팀명	활동매체 (영상,오디오,기타)	결성년도
83	수원	오소리낭독녹음	라디오	2016
84	수원	해님달님라디오	라디오	2016
85	수원	마을N	영상	2018
86	수원	우리동네DJ	라디오	2015
87	수원	통감자마을신문	인쇄	2018
88	수원	행궁라디오	라디오	2021
89	수원	별별수원	라디오	2020
90	수원	미디어작당	영상	2017
91	수원	인도래공작소	라디오	2014
92	수원	매여울사람들	인쇄	2013
93	수원	수원공유냉장고시민네트워크	라디오	2022
94	수원	진로맘	라디오	2018
95	수원	지구별톡	영상	2015
96	수원	벌터온/벌터아카이빙	영상	2021
97	수원	라디오영통	라디오	2017
98	수원	같이가치	영상	2023
99	수원	등근모서리	인쇄	2023
100	수원	미디어마을살이정류장	영상	2023
101	수원	행복우체국	라디오	2023
102	안성	안성 동화 읽는 어른 모임	오디오	2000
103	안성	달콤한 독서 활동가	오디오	2020
104	안성	안성 다문화 다둥이네	영상	2023
105	안성	6인 6색	영상	2023
106	안성	미디어세상	영상	2023
107	안성	당당한 오리	영상	2022
108	안성	너너블리	영상	2019
109	안성	안퀴즈	영상	2023
110	의정부	응답하라 예술인	영상	2021
111	의정부	예술로 먹고살기	영상	2021
112	의정부	우리 집 골목도 영화 같아서	오디오	2021
113	의정부	취향연구소	영상	2021
114	의정부	코로나로 지친 자들을 위하여	영상	2021
115	의정부	온마을 온에어	팟캐스트	2022
116	의정부	청소년 영화제작 캠프	영상	2022
117	의정부	청소년 단편영화 제작반	영상	2022
118	의정부	기산리마을네트워크	영상	2022

구분	시군	마을미디어팀명	활동매체 (영상,오디오,기타)	결성년도
119	의정부	영사기	팟캐스트	2022
120	의정부	우리동네 이야기 만들기	영상	2022
121	의정부	의정부수호원정대	영상	2022
122	의정부	의정브이로그	영상	2022
123	의정부	슬기로운 우리마을 알리미	영상	2022
124	의정부	흥선마을 네트워크	영상	2022
125	의정부	당신을 위한 시간	오디오	2022
126	의정부	환경특쇼	오디오	2022
127	의정부	밥상머리 토론회	오디오	2022
128	의정부	눈누난냐	오디오	2022
129	의정부	의정부FM U&Me	오디오	2023
130	화성	양감사랑PD	영상	2021
131	화성	오순도순우리우정	영상	2021
132	화성	남양와글와글	영상	2022
133	화성	잇츠화성	영상	2023
134	화성	진안동주민자치회	영상	2023
135	화성	능동적인	영상	2023
136	화성	꽃뫼이야기 봉담	영상	2023
137	화성	위드미	영상	2023
138	화성	마도면주민자치회	영상	2023
139	화성	동탄마을공동체	영상/라디오	2021
140	화성	미식화성	라디오	2023
141	화성	화성FM	라디오	2023

2022년 경기 마을공동체 미디어는 83개였으나 2023년 12월 141개로 증가, 수치상으로는 58개가 증가한 것으로 보이지만 없어진 단체도 있고 2022년에 파악하지 못한 단체도 있는 것으로 보인다. 중요한 것은 마을공동체 미디어가 증가하고 있고 시민들이 자신들의 목소리를 직접 소통, 공유하는 활동이 증가하고 있다는 것이다. 지역에서 마을공동체 미디어가 활동하고 있는데 파악하지 못했을 수 있어 지속적인 현황파악이 필요하다.

총 141개의 경기도 시군별 풀뿌리 미디어 단체 현황을 지역별로 구분해 보면 다음 표와 같다.

[표2-6] 지역별 마을공동체 미디어 단체 현황(2023년)

지역	고양	군포	부천	성남	수원	안성	의정부	화성
단체 숫자	19	10	31	9	32	8	20	12

[표2-7] 지역별 마을공동체 미디어 단체 현황 비교 (2022-2023년)

지역	가평	고양	군포	부천	성남	수원	안성	용인	의정부	화성
2022년	1	9	9	20	9	27	0	2	0	6
2023년	0	19	10	31	9	32	8	0	20	12

2022-2023년 마을 미디어 현황을 비교해보면 가평군(1), 용인(2)의 단체가 없어졌고 22년도에 미디어 단체가 없었던 안성시(8), 의정부시(20) 출범, 활동하고 있다. 활동하는 단체는 수원, 부천이 많지만 활동하는 단체 증가율을 보면 고양, 안성, 의정부, 화성들을 들 수 있다.

미디어센터가 있는 지역 중 마을공동체 미디어가 없는 지역은 포천과 용인이고 마을 미디어가 활발하게 활동하고 있고 증가하는 곳 대부분이 미디어센터가 있는 곳으로 안정적인 지원, 소통이 이뤄지고 있는 곳이다. 지원조례 제정이 필요한 이유다.

2023년 마을 미디어 단체의 형태는 사진, 오디오, 영상, 혼합, 라디오, 인쇄, 팟캐스트로 분류했다. 영상/오디오 등 2개 이상은 혼합으로 분류했다. 형태별 현황을 분류하면 아래의 표와 같다.

[표2-8] 형태별 마을공동체 미디어 단체 현황

형태	사진	오디오	영상	혼합	라디오	인쇄	팟캐스트
단체 숫자	1	29	78	7	18	6	2

마을공동체 미디어 활동 형태를 보면 영상제작이 가장 많았으며 오디오와 라디오가 많았다. 오디오와 라디오의 분류 차이를 연구 용역 실무자에게 문의해보니 공동체 라디오가 아닌 경우 주파수가 없어 오디오로 답한 것으로 실재는 같은 것이었다.

### 3. 경기도 풀뿌리 미디어 지도 만들기

조사한 현황을 바탕으로 경기도 풀뿌리 미디어 현황 지도를 수원 마을미디어 지도를 제작한 디자이너에게 요청하여 만들었다. 그 지도는 부록으로 첨부한다.

### 4. 향후 현황 조사 과제

이 연구에서는 경기도 풀뿌리 미디어 현황을 조사하고 지도를 만들었다. 경기도 풀뿌리 미디어 현황을 더 넓고 깊게 파악하기 위해 향후 현황 조사가 필요하다. 첫째, 경기도 전체의 풀뿌리 미디어 단체 현황을 조사할 필요가 있다. 둘째, 풀뿌리 미디어 단체 목적, 유형, 크기 및 운영방식 등에 따라 좀 더 세분해서 분석할 필요가 있다. 예를 들어, 한상헌은 <문화공동체 활성화를 위한 마을미디어의 역할 연구>에서 마을미디어의 목적에 따라 대전광역시의 마을미디어를 분류하여 분석하였다.<sup>2)</sup> 강철수와 김덕모는 광주광역시 마을미디어 단체들이 어떻게 재원을 마련하고 매체를 운영하는지 조사하였다.<sup>3)</sup>

2) 한상헌, 2020, 18.

# 제3장 경기도 풀뿌리 미디어 현황 파악과 지원조례를 위한 초점집단면접(FGI)

## 1. 개요

이 연구의 목적인 풀뿌리 미디어 현황과 지원조례에 대한 내용과 조언을 듣기 위해 초점집단면접을 채택했다. 초점집단면접을 통해 풀뿌리 미디어에서 활동하는 다양한 시민과 전문가의 의견과 조언을 듣기 위해 세 번의 초점집단면접을 수행했다.

마을공동체 미디어 현황 파악과 함께 조례 제정을 위한 자문 및 제안을 위한 FGI를 3차례 진행했다. 1차는 공동체라디오 대표(구리, 성남, 수원, 안산)와 공동체 라디오의 의미와 과정, 제안사항에 대해서 논의했다. 2차는 경기콘텐츠진흥원, 수원문화재단, 전국 마을공동체 미디어연대 실무자들과 지원하며 느낀 점과 한계, 조례 제정의 필요성, 조례 제정 시 숙의해야 할 주제에 대해 논의했다. 3차는 현장에서 활동하는 마을 미디어 활동가(성남2, 수원)와 현장 활동의 상황을 공유하고 안정적인 활동을 위한 지원제도의 필요성에 대해 논의했다. 각각의 초점집단면접은 목표에 따라 참석자와 질문지 내용을 구성했다.

1차 초점집단면접의 목표는 공동체라디오 현황과 공동체라디오와 관련해서 지원조례 내용을 파악하고, 지원조례를 제정하는데 필요한 조언을 듣는 것이다. 이에 공동체라디오를 설립하거나 실제로 운영하거나 대표하는 실무자를 참석자로 선정했다. 질문지는 공동체라디오 설립과 운영 그리고 공동체라디오와 관련한 지원 내용과 지원조례 제정을 위한 조언을 듣는 항목으로 구성했다.

2차 초점집단면접은 풀뿌리 미디어 중간기관의 역할과 중간지원기관과 관련한 지원조례 내용과 필요한 조언을 듣는 것이 목표이다. 그래서 중간지원기관에 근무하는 실무자와 중간지원기관과 관련해서 전문적 의견과 조언을 할 수 있는 전문가와 실무자를 섭외했다. 풀뿌리미디어 또는 마을공동체미디어를 어떻게 정의하고 범위는 어디까지인가에 관해서 물었으며, 중간지원기관과 관련한 지원조례 내용과 조언도 물어보았다.

3차 초점집단면접에서는 풀뿌리 미디어 활동과 풀뿌리 미디어 활성화를 위해 구성된 연대와 네트워크와 관련하여 지원조례에 들어갈 내용과 조언을 듣고자 하였다. 이에 풀뿌리 미디어 활동가와 연대나 네트워크를 구성하고 운영하는 대표나 실무자를 섭외했다. 풀뿌리 미디어 활동과 연대나 네트워크를 어떻게 설립하고 운영하는지 그리고 지원조례 제정과 관련한 내용을 물어보고 조언을 구했다.

**[표 3-1] 초점집단면접**

회차	목표	참석자	질문지 내용
1차	풀뿌리 미디어 현황.	공동체라디오	공동체라디오 설립과 운영.

3) 강철수·김덕모 2019.

	지원조례 내용과 조언	실무자	지원조례 내용과 조언
2차	중간지원기관 역할, 지원조례 내용과 조언	중간지원기관 실무자와 전문가	마을공동체미디어 정의와 범위, 지원조례 내용과 조언
3차	연대/네트워크 현황, 지원조례 내용과 조언	연대/네트워크 실무자	연대/네트워크 설립과 운영, 지원조례 내용과 조언

각각의 초점집단면접 내용을 정리하고 분석한 후 의의와 시사점을 발굴했다. 내용은 초점집단면접 참석자들이 질문지의 질문에 답변한 것을 정리하고 분석한 것이다. 그리고 각각의 초점집단면접 내용에 대해 의의와 시사점을 발굴했는데, 그 이유는 이 연구가 참여행위연구 방법도 포함하고 있기 때문이다. 1장 연구 방법에서 밝혔듯이 이 연구에서 참여행위연구는 연구자가 경기도 미디어 지원조례를 만들기 위해 풀뿌리 미디어 전문가와 시민의 의견, 제안 및 정책을 듣고, 실제로 조례제정을 위해 같이 참여하여 실천하는 과정 중에 연구가 이루어지는 것을 말한다. 이에 각각의 초점집단면접의 내용은 다음 지원조례 내용이나 조례제정을 위한 단계에 적절하게 활용된다. 이런 활용을 위해 각각의 초점집단면접 내용에서 의의와 시사점을 발굴했다.

## 2. 1차 초점집단면접

### 1) 개요

최근 경기도에서 방송위원회의 허가를 받은 소출력 FM라디오방송이 개국하거나 개국을 준비 중이다. 이에 풀뿌리 미디어인 공동체라디오를 설립하거나 실제로 운영하거나 대표하는 실무자를 참석자로 선정하여, 공동체라디오 설립과 운영 그리고 공동체라디오와 관련한 지원조례 내용과 지원조례 제정을 위한 조언을 실무자로부터 듣기로 했다.

이에 경기도 공동체라디오 실무자를 섭외해서 2023년 9월 21일 오후 2시 수원지역 공동체라디오인 수원FM 방송실에서 1차 초점집단면접을 수행했다. 참석자는 구리FM에서 정월준, 단원FM에서 정혜실, 성남FM에서 정선욱 및 수원FM 서지연이며, 공동체라디오를 설립해서 운영하는 실무자이다.

1차 초점집단면접의 질문지는 아래와 같다.

- 1) 현재 귀하가 관여하는 기관/단체에서는 어떤 풀뿌리 미디어를 진행하고 있습니까?
- 2) 풀뿌리 미디어란 무엇이고, 우리 사회에서 풀뿌리 미디어가 필요한 이유를 무엇이라고 보십니까?
- 3) 풀뿌리 미디어를 원하는 시민들이 바라는 프로그램 내용과 방식은 무엇이라고 생각하십니까?
- 4) 우리 사회에서 풀뿌리 미디어가 활성화되지 못하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
- 5) 향후 경기도 풀뿌리 미디어 활성화를 위한 조례제정에 있어서 풀뿌리 미디어의 비전과 원칙 및 방향을 어떻게 설정해야 할까요? 그리고 어떤 지원을 조례에 담아야 할까요?

### 2) 내용

#### (1) 시작과 구성

네 개의 공동체라디오의 시작과 구성은 다양하다. 그중 구리FM, 단원FM, 및 수원FM은 2021년

방송통신위원회에서 신규 허가를 받은 공동체라디오이며, 반면에 성남FM은 2005년에 개국한 오래된 공동체라디오이다.

구리FM의 시작은 마을라디오이다. 지난 10여 년간 운영했고 지금 개국준비를 하고 있고 커뮤니티사업도 할 예정이다. 단원FM은 지역시민단체 결합형인데, 이주민미디어로 시작이었다. 지역에서 이주민미디어를 운영하던 중 재정문제로 중단되었다가, 공동체라디오로 신규 허가를 받아 지금 개국 준비를 하고 있다. 수원FM은 마을신문을 제작하고 배포하는 마을공동체미디어에서 시작되었다. 처음 시작할 때 대부분이 여성과 경력단절 주부였다. 협동조합 형식인 수원 FM은 2021년에 허가받았고 올해 2023년에 개국하였다. 반면에 성남FM은 2005년부터 공동체라디오로 시작하였다. 한국형 공동체라디오가 많이 없던 초창기에 시작하였고, 공동체보다 라디오방송에 더 방점을 찍었다.

## (2) 풀뿌리 미디어

시작과 구성에서는 조금 다르지만, 공동체라디오라는 같은 이름으로 불리면서 네 개의 공동체라디오는 풀뿌리 미디어를 추구하는 목적을 공유하고 있다.

마을신문을 만드는 마을운동에서 시작한 수원FM은 풀뿌리에 기반한 미디어가 지역에서 중요한 역할을 하고 필요하다는 것을 알려준다. 또한 마을신문에서 공동체라디오로 확장하는 과정에서 풀뿌리 미디어는 풀뿌리에 바탕을 두고 진정성과 공감을 추구하는 반면에 자본과 경쟁력의 문제가 발생할 수 있다는 것도 보여준다. 이주민방송으로 시작한 단원FM은 처음부터 지역에서 이주민과 이주민 문화를 이해하고 공감하는 게 필요했다. 다양한 이주민을 위해 다국어방송을 하게 되니, 풀뿌리를 위한 지역방송이 결국 민주주의와 연결된다는 것이다. 비슷하게 성남FM은 풀뿌리 미디어란 지역공동체에서 다양성을 포용하는 거로 생각한다. 구리FM은 풀뿌리 미디어란 지역사회의 문제를 알리고 해결하는 중요한 역할을 한다고 본다.

## (3) 운영의 어려움과 지원 필요

네 개의 공동체라디오는 이구동성으로 재정적 어려움을 토로하면서, 재정 지원을 가장 중요한 지원으로 호소한다. 또 시사이슈 방송 프로그램에서 방송진행자의 의견을 어느 정도 허용할지 논란이 있다고 말한다.

공동체라디오에게 재정적 어려움은 총체적 난국인 것 같다. 참석자들에 따르면, 대부분의 상근자나 방송진행자는 보수 없이 활동하고 있으며, 게다가 이들 대부분이 설립 자금을 내거나 후원 회비를 내기 때문에 빚더미에 올라앉게 되는 경우도 생긴다. 방송진행자의 경우 보수도 없는데 대우 문제가 불거지기도 한다. 이렇다 보니 참석자들은 단체가 지속 가능할 수 있을는지 항상 고민이 된다고 말하면서, 개국 준비와 운영 지속성을 위해 자립용 단계적 지원이 필요하다고 주장한다.

방송 프로그램 중에서 시사이슈 프로그램이 종종 논란거리가 된다. 정치나 사회 이슈와 관련하여 방송진행자 개인의 의견이 달라서 어디까지 허용해야 하는지가 문제라고 참석자들은 말한다. 이런 부분에 가이드가 필요하지는 않는지 고민도 있는데, 그렇다고 그런 가이드를 만들기도 어렵

다고 토로한다.

#### (4) 지원조례에 담아야 할 지원내용

지원조례에 재정적 지원과 더불어 다양한 프로그램과 방송진행자에 대한 지원이 들어가야 한다고 참석자들은 말한다. 공동체의 목소리를 반영하고 지역소통에 이바지하고 지역 의제를 발굴하고 공익 목적을 위한 다양한 프로그램에 지원이 필요하다는 것이다. 또한 방송진행자의 활동을 공적이고 법적으로 인정하는 것도 필요하다는 말이다.

지원조례에 풀뿌리 미디어와 공동체라디오의 영역이 명확해야 한다고 참석자들은 말한다. 풀뿌리 미디어란 게 방송뿐만 아니라 신문이나 언론도 포함하는 명칭으로 쓰이다 보니, 풀뿌리 미디어 지원조례가 방송뿐만 아니라 기존 언론이나 신문도 지원하는 것처럼 보인다. 이에 풀뿌리 미디어에 포함되는 마을미디어나 마을신문과 공동체라디오의 영역을 지원조례에 명확히 명시해야 한다고 말한다. 자율적으로 만들어지는 마을신문이나 마을미디어와 다르게 공동체라디오는 소출력 지상파로서 제한해야 한다는 것이다.

### 3) 의의와 시사점

참석자들은 풀뿌리 미디어가 방송뿐만 아니라 언론과 신문도 포함하는 폭넓은 개념으로 사용하고 있어서, 풀뿌리 미디어 지원조례에 공동체라디오의 특수성이 제대로 반영될 수 있을지 걱정한다. 풀뿌리 미디어에 속하는 마을신문과 마을미디어/방송은 언론이나 마을 관련 단체에서 이미 지원하는 중이므로, 지원조례에서 공동체라디오에 대한 지원을 좀 더 명확하게 규정해야 한다는 의견이다.

풀뿌리 미디어라는 명칭에 대한 고민도 나왔다. 마을신문이나 미디어센터에서 하는 동아리 정도의 미디어 활동은 풀뿌리라고 할 수 있겠지만, 소출력을 가지고 좀 더 폭넓은 시청자와 미디어 전문가가 참여하는 공동체라디오에 풀뿌리보다 마을공동체 개념이 좀 더 미디어라는 말과 함께 쓰인다고 말한다.

## 3. 2차 초점집단면접

### 1) 개요

2차 초점집단면접의 목표는 풀뿌리 미디어 중간기관의 역할과 중간지원기관과 관련한 지원조례 내용과 필요한 조언을 듣는 것이다. 그래서 중간지원기간에 근무하는 실무자와 중간지원기관과 관련해서 전문적 의견과 조언을 할 수 있는 전문가를 섭외했다. 11월 1일 오전 10시 30분에 수원지역 공동체라디오인 수원FM 방송실에서 초점집단면접을 수행했다. 경기콘텐츠진흥원에서 마진주, 수원문화재단에서 이형복, 경기콘텐츠진흥원 한준탁, 및 전국마을미디어네트워크 허경이 참석했다.

1차 초점집단면접에서 풀뿌리 미디어라는 명칭에 대한 고민이 나왔고, 마을공동체미디어라는 개념이 좀 더 적절하다고 판단되어, 질문지에 풀뿌리 미디어 대신 마을공동체미디어라는 개념을 사

용하게 되었다. 그리고 마을공동체미디어에 대한 정의와 범위를 모색하고, 경기도 마을공동체미디어 현황을 파악하고, 지원조례에 들어갈 내용을 알아보기 위한 질문지를 만들었다. 2차 초점집단면접의 질문지는 아래와 같다.

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1) 마을공동체미디어란 무엇이고 범위는 어디까지라고 생각합니까?</li><li>2) 현재 경기도 마을공동체미디어의 현황은 어떻습니까?</li><li>3) 지원조례와 관련하여 현장과 실무에서 필요한 것은 무엇입니까?</li><li>4) 지원조례에 들어갈 내용은 무엇입니까? 특히 미디어센터조례나 콘텐츠진흥조례 내용과 비교하여 어떤 내용이 들어가야 합니까?</li><li>5) 마을공동체미디어와 지원조례에 대한 다른 조언이 있으면 얘기해 주십시오.</li></ol> |
|--|

## 2) 내용

1차 초점집단면접에서 풀뿌리 미디어 정의에 대해 고민했던 것처럼, 마을공동체미디어에 대한 정의와 범위를 정하는 데도 고민이 많았다. 마을공동체미디어를 반영하는 폭넓은 정의와 범위가 필요하다고 말하면서도, 그런 정의와 범위를 정하기가 쉽지 않다는 것을 참석자 모두가 인식하고 있었다. 참석자들은 현재 마을공동체미디어와 관련한 지원조례에서도 마을공동체미디어에 대한 정의와 범위가 불분명하다고 지적한다. 마을공동체와 미디어의 범위를 정하기가 모호하다는 것이다. 예를 들어 마을공동체미디어가 마을공동체에서 시작하므로 마을에서 하는 1인 미디어나 마을신문도 폭넓은 의미에서 마을공동체미디어인 지에 대한 논란이 생길 수가 있다. 특히 공모전 같은 경우에 어디까지 마을공동체미디어 범위를 정할 건지 여전히 모호하다는 것이다.

경기도 마을공동체미디어 현황을 파악하는 데도 어려움이 있다. 통상 공모전이나 미디어센터를 통해서 지역에서 활동하는 마을공동체미디어 현황을 파악하다 보니, 공모전에 접수하거나 신청하지 않거나 미디어센터가 없는 지역에서는 현황 파악이 어렵다. 게다가 지역에는 아직 동아리 수준의 미디어 활동을 유지하면서 지역과 연계가 없는 마을공동체미디어도 있다. 지역에서 네트워크 중심으로 지역별 마을공동체미디어와 지역 지원센터 설립으로 나아가야 하는 게 바람직한데, 이천 지역과 이천생활문화미디어센터 설립이 그런 사례이다. 미디어센터가 지역에서 지원역할을 수행하지만, 지원금 예산이 적기도 하고 지원금이 있어도 사용 용도가 너무 제한적이라 용도 문제가 발생하기도 한다.

지원조례 내용과 관련해서 폭넓고 맞춤형 지원이 필요하다는 게 중론이다. 현재 마을공동체미디어에 대해 지원하는 조례나 주무 기관 없다 보니, 콘텐츠진흥원 같은 기관에 공모를 통해 지원을 받는 경우가 많다. 이에 지원조례에는 지원사업과 관련하여 지원의 기준과 실행 기관이 명시되어야 하며 마을공동체미디어의 변화와 성과에 맞춰 지속적인 맞춤형 지원이 필요하며, 더 나아가 역량강화나 컨설팅 지원도 포함하는 게 바람직하다. 김해영상미디어센터가 이런 지원사업을 수행하고 있다고 한다.

경기도 지원조례가 지역별 미디어센터 조례와 중복될 수 있다는 우려도 있다. 그래서 광역에서는 마을공동체미디어에 대한 폭넓은 지원과 확장에 중점을 두어야 하고, 기초 시군에서는 세밀한 지원에 중점을 두는데 바람직하다. 또한 광역과 기초 시군의 연계가 필요한데, 경기도 지원조례에 지역 미디어센터가 있는 지자체와는 연계를 없는 지자체에는 위탁을 명시해 두는 게 좋다. 효과적

지원을 위해 지원조례에 담당 또는 주무부서를 정해주는 게 낫다는 의견도 있다.

### 3) 의의와 시사점

풀뿌리 미디어와 마찬가지로 마을공동체미디어를 정의하고 범위를 정하기도 쉽지 않다는 것을 알게 되었다. 특히 현재 많은 단체와 활동이 이루어지는 마을신문과 1인 미디어를 마을공동체미디어에 포함해야 하는지 고민이 된다. 또한 경기도 마을공동체미디어 현황을 파악하더라도 공모전이나 센터를 통해서만 알 수 있는 현황일 것이다.

지원조례 구체적이고 실효적 지원내용이 들어가야 하겠다. 경기도 지원조례는 마을공동체미디어에 적절한 지원을 할 수 있어야 하며, 광역 지원조례로서 기초 시군 미디어센터와 연계도 필요하다.

## 4. 3차 초점집단면접

### 1) 개요

3차 초점집단면접에서는 경기도 풀뿌리 미디어 활동과 풀뿌리 미디어 활성화를 위해 구성된 연대와 네트워크의 현황을 파악하고, 연대와 네트워크와 관련하여 지원조례에 들어갈 내용과 조언을 듣고자 하였다. 이에 풀뿌리 미디어 활동가와 연대나 네트워크를 구성하고 운영하는 대표나 실무자를 섭외했다. 먼저 실시한 두 번의 초점집단면접에서 마을신문에 관한 얘기가 가끔 나왔지만, 마을신문 실무자나 대표자의 의견이 적었다. 이에 마을신문 대표자 겸 실무자를 초빙하여 마을공동체미디어에 대한 의견과 조언도 들었다.

11월 20일 오후 4시 수원지역 공동체라디오인 수원FM 방송실에서 3차 초점집단면접을 수행했다. 매탄마을신문에서 권미숙, 성남 라울림에서 김소영, 수원마을미디어연합에서 서지연, 경기마을공동체 네트워크에서 전상천이 참석했다. 풀뿌리 미디어 활동과 연대나 네트워크를 어떻게 설립하고 운영하는지 그리고 지원조례 제정과 관련한 내용을 물어보고 조언을 구했으며, 3차 초점집단면접의 질문지는 아래와 같다.

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1) 현재 소속된 단체와 활동에 대해 얘기해 주세요.</li><li>2) 소속된 단체가 어떻게 시작되었고, 현재 연대 상황에 대해 얘기해 주세요.</li><li>3) 연대나 네트워크 활동에서 잇점이나 어려움은 무엇입니까?</li><li>4) 공적/정부 지원과 관련하여 어떤 활동이나 프로그램을 하고 있습니까?</li><li>5) 지원조례에 들어갈 지원 내용은 무엇입니까?</li><li>6) 마을공동체미디어와 지원조례에 대한 다른 조언이 있으면 얘기해 주십시오.</li></ol> |
|--|

### 2) 내용

경기도에서 마을공동체미디어와 관련된 여러 단체가 연대나 네트워크 또는 협의회를 구성하여 활동하고 있다. 올해 2023년에 창립된 경기마을공동체미디어연대는 경기도 10여 개 시군에서 마을기자과 방송진행자와 미디어 전문가들이 모여 만들었다. 마을공동체미디어 활성화를 위해 포럼과 협업 등을 진행하고 있다. 성남마을미디어네트워크협의회는 2022년에 출범하였고, 라디오나 영상제작자가 서로 협업하고 있다. 성남마을미디어네트워크협의회는 주축은 라울림인데, 라울림

은 성남마을미디어센터에서 라디오학습을 하던 마을미디어 활동가와 시민이 모여 만든 마을공동체미디어 단체이다.

수원마을미디어연합은 2018년에 수원지역에서 마을미디어 활동가와 시민이 만들었다. 수원지역에서 오랫동안 마을 모임을 하던 마을활동가와 시민이 마을신문을 만들고, 수원미디어센터에서 미디어 활동도 하면서, 마을공동체미디어 단체들이 수원마을미디어연합을 만들었다. 수원지역에서 마을활동가와 시민이 마을모임을 하면서 만든 마을신문 중 하나가 매탄마을신문이며, 2012년 창간하여 지금까지 발간하고 있다. 최근에 소출력공동체라디오 수원FM의 주축이 되었다.

연대나 협의회 활동을 통한 협업이 가장 중요한 이점이라고 참석자 모두가 동의한다. 연대나 협의회를 통한 협업은 지역에서 마을공동체미디어가 활성화되는데 일조한다는 게 중론이다. 예를 들어 수원마을미디어연합은 마을도서관에 방송국을 설치하는 조례제정에 연대 단체가 서로 협조한 사례가 있다. 지역 미디어센터화 협업도 중요한데, 지역마다 협업의 차이가 발생한다.

마을공동체미디어 연대와 협의회 구성과 정체성은 혼합적이다. 미디어가 라디오, 영상, 신문 등을 포함하는 넓은 뜻이다 보니, 연대와 협의회에 다양한 단체가 뒤섞여 있다. 두세 명의 영상 전문가가 만든 단체, 마을신문을 발간하는 마을활동가 단체, 소출력으로 방송하는 공동체라디오 등 각각 정체성이 다른 다양한 단체가 마을공동체미디어 연합이나 협의회를 구성한다. 연대와 협의회 구성에서 혼합적 영역과 정체성이 논란의 대상이 될 수 있다. 각기 다른 정체성뿐만 아니라, 미디어 단체의 소유나 미디어 단체가 다루는 주제나 내용도 서로 다르고, 각 미디어 단체가 관공서나 지역과 맺는 관계도 각양각색이다. 명칭도 논란이 될 수 있다. 마을과 공동체가 같이 있으면서 중복적이기 때문이다. 외국사례는 통상 공동체미디어로 마을이 없는 이름이 많다고 한다. 게다가 미디어와 관련한 전문성과 교육, 그리고 비용도 중요한 이슈이다. 미디어 중에서도 최근 마을신문에 대한 주민의 관심이 적어지고 신규 기자 모집도 어렵고 지역 미디어센터도 신문보다 방송에 중점을 두고 있어, 마을신문이 약화되고 있으므로 신문과 언론의 활성화도 이슈이다.

참석자 모두 마을공동체미디어에게서 공모프로그램이나 정부 지원의 중요성을 강조한다. 대부분의 공모프로그램과 정부 지원은 마을르네상스, 한국콘텐츠진흥재단, 경기문화재단, 경기도마을공동체, 경기관광공사 등에서 실시하는 것으로 밝혀졌다. 주민참여예산 지원이 적어졌다는 의견도 나왔다.

마을공동체미디어 단체와 연대 및 협의회를 위한 지원조례 내용에 지속적이고 맞춤형의 지원을 요구했다. 단체의 자립을 위한 단계적 지원이 필요하고, 지자체별로 담당 또는 주무부서가 있어야 하며 부서 간 협의회 구성도 필요하다는 것이 중론이었다. 단체뿐만 아니라 연대와 협의회를 위한 공간 지원도 필요하다는 의견도 나왔다. 호주 사례를 들면서 마을공동체미디어를 위한 플랫폼과 아카이브를 구성하고 지원하는 것도 좋은 지원정책이라고 추천했다. 마을신문을 위해 지역 언론인 양성을 지원하고 정보 접근 취약계층을 위해 배포나 구독 지원도 필요하다고 의견을 냈다.

### 3) 의의와 시사점

경기도에서 마을공동체미디어와 관련한 연대나 협의회가 구성되어 있고, 나름대로 활발한 활동을 모색하고 추진하는 중이다. 이에 연대나 협의회가 바라는 활동과 지원을 가능하게 하는 지원조례가 제정되어야 할 것이다. 특히 협업에 의한 이점이 많다고 하니, 협업을 촉진할 수 있는 지원이 있어야겠다.

마을공동체미디어 연합이나 협의회 구성이 혼합적이라는 것은 다양한 시민의 미디어 선택을 충족해 주고 협업을 장려하는 장점일 수도 있지만, 너무 다양한 미디어가 함께 있는 것이 지원조례를 만들기가 쉽지 않을 수도 있겠다.

## 제4장 경기도 풀뿌리 미디어 지원조례(안) 및 조례제정을 위한 향후 활동

### 1. 개요

조례 제정을 위한 준비과정으로 <국가법령정보센터>에서 자치법규(조례·규칙)에서 조례를 확인, 분석하여 경기도형 조례 초안을 작성했다. 마을공동체 미디어 지원조례를 검색하면 17건, 마을 미디어 지원조례를 검색하면 30건이 나온다(24년 2월 15일 확인). 마을미디어 지원조례 30건을 분석하였다.

지원조례를 보면 ‘마을공동체미디어’와 ‘마을미디어’를 각각 사용하고 있다. 이 개념의 차이는 지역이나 시행 연도와 특별한 관계가 없다. 공동체미디어와 마을미디어 개념의 정의 및 유사성과 차이에 관한 연구 논문이나 보고서가 있다.<sup>4)</sup> 이 연구 보고서에서 지원조례와 관련하여서는 마을 공동체미디어라고 통일하여 사용한다.

전국에서 제정된 지원조례를 분석하고, 초점집단면접 참가자들이 경기도 지원조례에 담겨야 할 내용을 바탕으로 경기도 마을공동체미디어 활성화 지원조례(안)을 작성하였다.

마지막으로 조례제정과 관련한 향후 활동을 제안한다.

### 2. 전국 마을공동체 미디어 지원조례 분석

전국에 30개의 지역별 마을미디어 지원조례가 제정되어 있다. 내용을 자세히 살펴보면 보면 약간의 차이가 있지만, 내용 대부분이 유사하다.

지원조례에 담겨있는 몇 가지 개념을 살펴보면, 마을이란 ‘주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다’고 명시되어 있다. 마을공동체미디어 범위도 상당히 넓다. 대부분 지원조례에 그 범위를 ‘미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위해 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로’ 하는 ‘영상, 음성, 방송, 신문, 인쇄매체 등’으로 나열하면서 미디어 전 분야를 포함하고 있다.

**[표4-1] 지역별 마을공동체미디어 지원조례**

순번	지역	시행일	마을미디어 정의
1	대전광역시 동구	2018. 12. 27.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을을 기반으로 주민

4) 이희량·김희영, 2017; 유승환, 2018; 한상현, 2020; 서울마을미디어지원센터·전국마을공동체미디어연대, 2023.

			이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등을 말한다.
2	서울특별시	2019. 07. 18.	제2조(정의) 이 조례에서 "마을미디어"란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 영상, 음성, 인쇄 매체 등을 통한 정보 전달 매체를 말한다.
3	서울특별시 금천구	2020. 03. 25	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "마을"이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다. 2. "마을미디어"란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위해 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 방송, 인쇄매체 등을 통한 정보전달 매체를 말한다.
4	전주시	2020. 05. 15	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "마을", "주민", "마을공동체"의 뜻은 각각 「전주시 마을공동체 지원 조례」 제2조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른다. 2. "마을공동체미디어"란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등을 말한다.
5	부산광역시 남구	2020. 09. 29.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "마을공동체미디어"란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위해 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등을 말한다.
6	인천광역시 연수구	2020. 12. 21.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "마을"이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다. 2. "마을미디어"란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위해 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등을 통한 정보 전달 매체를 말한다.
7	서울특별시 성북구	2020. 12. 31.	제2조(정의) 이 조례에서 "마을미디어"란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 영상, 음성, 인쇄 매체 등을 말한다.
8	대전광역시 대덕구	2021. 04. 09.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "마을"이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문

			화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다. 2. “마을미디어”란 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 제작하는 온·오프라인상의 영상, 음성, 인쇄매체 등의 콘텐츠를 말한다.
9	광주광역시 북구	2021. 04. 21.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체 미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위해 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 하는 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등을 말한다.
10	충청북도	2021. 05. 18.	제2조(정의) 이 조례에서 “마을공동체 미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 영상, 음성, 인쇄 매체 등을 통한 정보 전달 매체를 말한다.
11	부산광역시 연제구	2021. 07. 06.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등을 말한다.
12	서울특별시 도봉구	2021. 07. 09.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을”이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화 및 환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다. 2. “마을미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 영상, 음성, 인쇄, 방송 매체 등을 통한 정보전달 매체를 말한다.
13	울산광역시 북구	2021. 09. 16.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체미디어”란 마을 주민들의 공동체 활동과 미디어 문화 활성화를 위하여 활용하는 온·오프라인상의 영상·음성·인쇄 매체 등의 콘텐츠를 말한다.
14	울산광역시	2021. 09. 24.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체미디어”란 마을 주민들의 공동체 활동과 미디어 문화 활성화를 위하여 활용하는 온·오프라인상의 영상, 음성, 인쇄 매체 등을 말한다.
15	서울특별시 강동구	2021. 09. 29.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을”이란 주민이 살아가면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적·행정적 범위를 말한

			다. 2. “마을미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 영상, 음성, 인쇄, 방송 매체 등을 통한 정보전달 매체를 말한다.
16	충청남도	2021. 09. 30.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다. 1. “마을공동체미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을주민이 직접 참여하고 운영하는 온·오프라인상의 영상, 음성, 인쇄 등 정보 전달 매체를 말한다.
17	창원시	2021. 10. 01.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을”이란 주민이 일상생활을 하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다. 2. “마을미디어”란 주민의 소통과 공동체 문화 활성화를 위해 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 하는 영상, 음성, 인쇄, 방송 등을 말한다.
18	광주광역시 남구	2021. 12. 30.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등을 말한다.
19	울산광역시 중구	2022. 01. 03.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체미디어”란 마을 주민들의 공동체 활동과 미디어 문화 활성화를 위하여 활용하는 온·오프라인상의 영상·음성·인쇄 매체 등의 콘텐츠를 말한다.
20	서울특별시 노원구	2022. 04. 28.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위해 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등을 말한다.
21	대전광역시	2022. 09. 30.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체미디어”란 마을 주민들의 공동체 활동과 미디어 문화 활성화를 위하여 활용하는 온·오프라인상의 영상·음성·인쇄 매체 등의 콘텐츠를 총칭한다.
22	전라북도	2022. 10. 21.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

			1. “마을공동체미디어”란 마을 주민들의 공동체 활동과 미디어 문화 활성화를 위해 활용하는 온·오프라인상의 영상·음성·인쇄 매체 등의 콘텐츠를 총칭한다.
23	군산시	2022. 11. 09.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위해 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등을 말한다.
24	제주특별자치도	2022. 11. 23.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 온라인 신문, 방송 등을 말한다.
25	전라남도	2022. 12. 29.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하고 있는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체”란 「전라남도 마을공동체 지원 등에 관한 조례」 제2조제2호의 마을공동체를 말한다. 2. “마을공동체 미디어”란 마을공동체 문화 활성화를 위하여 주민이 직접 참여하고 운영하는 영상, 음성, 인쇄 매체 등을 통한 정보 전달 매체를 말한다.
26	대구광역시 달성군	2023. 04. 28.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을공동체미디어”란 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위해 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등의 매체를 말한다.
27	김해시	2023. 05. 04.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을미디어”란 미디어를 통한 시민소통 및 공동체 문화 활성화를 위하여 시민이 직접 참여하고 운영하는 영상, 음성, 인쇄 등을 통한 정보 전달 매체를 말한다.
28	대전광역시 유성구	2023. 05. 12.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을”이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다. 2. “마을미디어”란 미디어를 통한 주민소통 및 공동체 문화 활성화를 위해 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 등을 말한다.
29	대구광역시	2023. 09.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

	수성구	20.	같다. 1. “마을”이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적 사회적 범위를 말한다. 2. “마을미디어”란 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 영상, 음성, 인쇄, 방송 매체 등을 통한 정보전달 시스템을 말한다. 3. “마을미디어 활동”이란 마을미디어를 활성화하기 위한 교육, 운영모임(동아리), 제작 발표, 유통 및 배급 등의 활동을 말한다. 4. “마을미디어 운영단체”란 마을미디어를 운영하는 단체를 말한다. 5. “마을미디어 활동가”란 마을미디어 활성화를 위한 활동을 하는 사람을 말한다.
30	대구광역시 남구	2023. 11. 10.	제2조(정의) 2. “마을공동체미디어”란 마을 주민들의 공동체 활동과 미디어 문화 활성화를 위하여 주민이 직접 참여하고 운영하는 온·오프라인상의 영상·음성·인쇄 매체 등의 콘텐츠를 말한다. 3. “마을공동체미디어 활동”이란 주민참여를 통한 마을공동체미디어 관련 교육, 제작, 비영리를 목적으로 하는 유통 및 배급 등의 활동을 말한다.
31	대구광역시 달서구	2023. 12. 11.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을미디어”란 마을을 기반으로 주민이 직접 참여하고 운영하는 것을 특징으로 한 영상, 음성, 인쇄, 신문, 방송 매체 등을 말한다. 2. “마을미디어 활동”이란 주민참여를 통한 다음 각 목의 활동 등을 말한다. 가. 마을미디어 관련 교육 나. 마을미디어 콘텐츠 제작 및 운영 다. 비영리 목적의 마을미디어 유통 및 보급 3. “마을미디어 운영단체”란 마을미디어를 운영하는 사회적협동조합, 비영리 법인 및 단체를 말한다.

\*국가법령정보센터에서 마을 미디어 지원 조례를 검색, 제정 일자로 정리해보니 23년 연구 과정에 확인한 조례는 28곳이었다. 최종 자료 준비를 위해 24년 2월 검색한 결과 **인천광역시 연구구의 조례가 폐지되었는지 없어졌고 대구광역시의 수성구(23.9.20), 남구(23.11.10), 달서구(23.12.11) 3곳의 조례가 제정되었다.**

지원조례에는 또 지자체장이 해야 할 책무가 명시되어 있고, 그 책무는 다음과 같다.

- (1) 마을공동체미디어의 독립적인 운영을 보장하고,
- (2) 마을공동체미디어 활성화 및 지원을 위한 지원계획을 매년 수립하고 시행하고,
- (3) 마을공동체미디어 활동을 지원하기 위한 마을공동체미디어 지원센터를 설치하고 운영하고,
- (4) 마을공동체미디어 위원회를 구성하고 운영하고,

- (5) 마을공동체미디어가 제작하고 공익성이 인정되는 우수콘텐츠는 공공기관에서 활용하고,
- (6) 마을공동체미디어 활성화 및 지원을 위하여 타 지자체나 유관기관과 협력체계를 구축하도록 명시되어 있다.

마을공동체미디어 지원조례가 있더라도 마을공동체미디어 활성화를 위한 지원을 꾸준히 유지하기가 힘들다. 예산삭감과 민간위탁 중단 등으로 마을공동체미디어에 대한 지원을 줄이거나 끊는 일도 있다. 예를 들어 지난해 2022년 서울시의 민간위탁 폐지 결정에 따라 2023년 4월에 서울마을미디어지원센터가 문을 닫았다. 2023년 11월에도 예산삭감과 장비와 시설 노후화로 강릉시가 강릉영상미디어센터 휴관을 결정했다는 보도가 있었고, 지역 시민과 미디어단체와 전국미디어센터협의회가 강릉시영상미디어센터 정상운영을 촉구하는 기자회견을 하고 성명서를 발표하기도 했다.

### 3. 경기도 마을공동체미디어 활성화 지원조례(안)

지역 주민이 자발적으로 참여하여 일상을 공유하고 생활문제나 지역의제를 토론하는 마을공동체미디어는 참여민주주의나 풀뿌리민주주의를 위한 경기도의 정책적 지원이 필요하다.

현재 경기도 내 많은 마을공동체미디어 단체와 활동이 있으며, 몇몇 시군에서는 지원조례를 제정하고 미디어지원센터를 설립하여 마을공동체미디어 활성화를 지원하고 있다. 이전의 여러 연구에서도 마을공동체미디어에 대한 지원이 필요하다는 점이 이미 강조되었다.<sup>5)</sup> 예를 들어, 강철수와 김덕모는 광주광역시 마을공동체미디어 운영현황을 조사한 후 마을공동체미디어를 활성화하기 위해 제작, 운영, 교육 등에 대한 제도적 지원이 필요하다고 강조하였다.<sup>6)</sup>

전국에서 제정된 지원조례 분석 내용과 초점집단면접 참가자들이 경기도 지원조례에 담겨야 할 내용을 바탕으로 경기도 마을공동체미디어 활성화 지원조례(안)을 작성하여 부록에 첨부했다.

### 4. 조례제정을 위한 향후 활동

조례제정을 위해서는 경기도와 경기도의회와 소통이 중요하다. 김동연 경기도지사의 인수위 백서에 풀뿌리 지역 미디어 활성화 방안을 위한 정책을 발표했다. 경기도의회 의원, 현장에서 활동하는 활동가들과 토론회 및 공청회를 개최하여 공론장을 형성, 24년 하반기에 조례제정을 추진해야 한다.

23년 연말 대구광역시 3개 구에서 마을 미디어 지원조례가 제정된 것을 보면 이 조례는 정치적 입장보다는 시민들의 자발적 참여와 마을의 공론장을 형성하는 긍정적인 역할을 할 것이다. 조례 제정으로 마을공동체 미디어의 안정적인 활동이 보장되어야 한다.

5) 유승환, 2018; 강철수·김덕모 2019; 한상헌, 2020.

6) 강철수·김덕모 2019.

서울마을미디어지원센터와 전국마을공동체미디어연대가 2023년 봄에 ‘2023 마을공동체미디어 대회@서울’을 개최하였다. 이 대회에 참가한 마을공동체미디어 활동가와 전문가가 함께 열 가지 선언과 실천 과제를 작성하고 공표하였는데, 그 열 가지 선언과 실천 과제가 경기도 마을공동체 미디어 활성화를 위해서도 도움이 된다. 그 열 가지 선언과 실천 과제는 다음과 같다.

[표4-2] <2023 마을공동체미디어 선언문>7)

<p>우리는 마을공동체미디어를 통해</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (행복추구권) 마을공동체 구성원들과 함께하는 소통의 즐거움을 발견하고, 개인과 공동체의 행복을 추구한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 개인과 공동체의 행복 추구를 위해 [보고 듣고 말하고 전달될 수 있도록 꾸준히 미디어 활동을] 실천하겠습니다.</li> </ul> </li> <li>2. (커뮤니케이션 권리) 시민의 기본 권리인 표현의 자유 및 커뮤니케이션 권리를 증진하고, 지역공동체 일원으로서 민주주의 사회 발전에 기여한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 커뮤니케이션 권리증진을 위해 [당신의 이야기를 잘 들어 폐쇄적인 소통의 벽을 허물 수 있는 마을공동체미디어 활동을] 실천하겠습니다.</li> </ul> </li> <li>3. (지역정보 생산과 소통) 지역과 공동체의 소식, 이야기, 목소리를 기록, 생산, 공유하여 주민들에게 필요한 정보를 소통시키는데 힘쓴다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 지역정보 제공과 소통을 위해 [조회수와 구독자수에 연연하지 않고 기록, 생산, 공유를 지속함]을 실천하겠습니다.</li> </ul> </li> <li>4. (지역공동체 변화) 지역과 공동체와 관련된 공공의 문제를 주민참여로 해결하고 사회를 긍정적으로 변화시킬 수 있도록 노력한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 지역문제 해결과 사회변화를 위해 [지역의 이슈 등 다양한 콘텐츠를 제작하고 신뢰성 있는 공적인 마을공동체미디어]를 실천하겠습니다.</li> </ul> </li> <li>5. (다양성) 누구나 소외되거나 차별받지 않고 미디어에 참여할 수 있도록 다양성을 보장하며 소외된 사람들의 미디어 격차를 해소하는데 기여한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 미디어 참여의 다양성 보장과 격차 해소를 위해 [상호 이해를 위한 다양한 콘텐츠 제작 확대]를 실천하겠습니다.</li> </ul> </li> <li>6. (미디어 리터러시) 변화하는 미디어 환경을 이해하고 창의적인 미디어 생산 및 소통을 위한 기반을 제공하며, 지역 주민과 미래 세대의 미디어 리터러시 역량을 강화한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 주민의 미디어 리터러시 역량 강화를 위해 [뉴 미디어와 비판적 사고에 대한 커리큘럼을 개발 및 운영하는 활동]을 실천하겠습니다.</li> </ul> </li> <li>7. (독립성) 정부, 기업, 종교 및 정당으로부터 통제받지 않고, 사적인 목적 또는 영리 목적으로 운영되지 않도록 독립성을 보장하기 위해 노력한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 독립적 미디어 운영을 위해 [연구 모임을 조직하고 자립에 필요한 제작과 운영 교육, 비즈니스 모델을 개발하는 연구 활동]을 실천하겠습니다.</li> </ul> </li> <li>8. (협력과 연대) 공동의 목적을 위해 함께 협력하며, 마을공동체미디어 간의 교류를 촉진하고 상호 간의 발전을 도모한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 마을공동체미디어 간의 협력과 연대를 위해 [열린 마음으로 주변에 많은 동료와 함께 끊임없는 제안과 시도를 하기 위한 맷집 키우기]를 실천하겠습니다.</li> </ul> </li> </ol>
---

7) 서울마을미디어지원센터·전국마을공동체미디어연대, 2023, 17-19.

9. (지속가능성) 마을공동체미디어 활동이 지속될 수 있는 공공적 미디어 생태계를 만들기 위해 공동으로 노력한다.

- 우리는 지속가능한 마을공동체미디어 생태계를 위해 [마을공동체미디어의 영향력을 강화하고 공적 자원을 적극적으로 활용하며 청년부터 지역유지까지 사람 키우기]를 실천하겠습니다.

10. (선언의 실천) 마을공동체미디어가 공유하고 달성하기 위한 목표를 확인하고 활동을 재점검하며 지역 공동체 현장에서 선언을 실천한다.

- 우리는 이번 선언이 지역에서 잘 실천될 수 있게 하기 위해 [우리의 선언문을 내가 먼저 꼼꼼하게 읽고 함께 토론하며 사회적 공감대를 높일 수 있도록] 실천하겠습니다.

<부록1>

참고문헌

강철수·김덕모(2019). 마을공동체미디어 활성화 방안-광주광역시 마을미디어를 중심으로. <디지털 융복합연구>, 17(7), 89-98.

서울마을미디어지원센터·전국마을공동체미디어연대 (2023). <마을공동체 미디어 선언문>.

신경림 외(2004). <질적 연구 방법론>. 이화여자대학교출판부.

유승환(2018). 마을미디어의 개념과 활성화 정책에 관한 연구. <국제지역학회 춘계학술발표논문집>, 2018권, 1-12.

이희랑·김희영(2017). 마을미디어 실천에 대한 탐색적 연구. <한국언론정보학보>, 81, 75-121.

채영길(2017). 마을미디어의 참여와 정치문화에 대한 비판적 검토. <언론과 사회>, 25(1), 141-194.

한상헌(2020). <문화공동체 활성화를 위한 마을미디어의 역할 연구>. 대전세종연구원, 2020-20.



<부록3>

## 경기도 마을공동체미디어 활성화 지원조례(안)

제1조(목적) 이 조례는 마을공동체미디어에 대한 육성·지원을 통하여 건강한 미디어생태계의 기반 조성, 미디어공론장의 다원성을 제고함으로써 공동체 문화의 복원 및 확산, 시민커뮤니케이션 권리 확보 등을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “마을공동체미디어”란 마을 주민들의 공동체 활동과 미디어 문화 활성화를 위해 활용하는 온·오프라인상의 영상·음성·인쇄 매체 등의 콘텐츠를 총칭한다.
2. “마을공동체미디어 활동”이란 주민참여를 통한 미디어 관련 교육, 제작, 비영리를 목적으로 하는 유통 및 배급 등의 활동을 말한다.
3. “마을공동체미디어 운영단체”란 마을공동체미디어를 운영하는 사회적협동조합, 비영리법인 및 단체를 말한다.

제3조(기본원칙) 제1조의 목적을 달성하기 위하여 관련 주체들은 다음 각 호의 기본원칙을 토대로 하여 마을공동체미디어 활성화를 추진하여야 한다.

1. 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)는 마을공동체미디어의 독립적인 운영을 보장하고, 자율성을 존중하여야 한다.
2. 주민들의 자발적인 참여와 미디어가 갖는 공익성, 책무성을 추구하여야 한다.

제4조(도지사의 책무) ① 도지사는 마을공동체미디어의 육성과 지원을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

- ② 도지사는 마을공동체미디어 운영단체의 활성화와 공익성이 인정되는 비영리 목적의 우수한 콘텐츠의 확산·보급에 노력하여야 한다.
- ③ 도지사는 마을공동체미디어 관련 지방자치단체, 시민사회단체, 언론기관과 협력하여야 한다.

제5조(지원계획의 수립) ① 도지사는 경기도민(이하 “도민”이라 한다)의 건강한 미디어생태계 조성 및 마을공동체미디어 활성화를 위한 지원계획을 매년 수립하여야 한다.

- ② 제1항에 따라 수립하는 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
  1. 건강한 미디어생태계 조성 및 마을공동체미디어 육성 지원의 기본방향
  2. 해당 연도 사업계획 및 예산 지원 규모
  3. 그 밖에 도지사가 건강한 미디어생태계 조성 및 마을공동체미디어 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제6조(지원대상) ① 도지사는 마을공동체미디어 활성화를 위하여 다음 각 호의 사업을 수행할 수 있다.

1. 연도별 지원계획에 반영된 사업
  2. 제1조의 목적을 달성하기 위한 교육, 홍보, 연구, 조사 사업 및 시범적으로 운영이 필요한 사업
  3. 마을공동체미디어 활성화와 관련된 단체·기관의 지원 사업
- ② 도지사는 마을공동체미디어 활동을 수행하는 마을공동체미디어 운영단체에 예산의 범위에서

다음 각 호의 사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

1. 건강한 미디어생태계 기반 조성
2. 미디어 운영 및 관련 콘텐츠 제작
3. 마을공동체미디어 활성화를 위한 모임 및 네트워크 구축
4. 그 밖에 도지사가 지원이 필요하다고 인정한 사업

제7조(위원회 설치 및 기능) ① 도지사는 마을공동체미디어 육성·지원을 위해 마을공동체미디어 위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.

② 위원회는 다음 각 호에 관한 사항을 심의한다.

1. 마을공동체미디어 육성·지원에 관한 주요 시책의 개발·기획 및 조정
2. 마을공동체미디어 육성·지원을 위한 지원 계획

제8조(위원회 구성 등) ① 위원회는 공동위원장 2명과 부위원장 1명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성하며, 어느 한 성이 100분의 60을 초과하지 않도록 한다. 다만, 미디어 관련 전문가 확보가 어려울 경우에는 예외로 한다.

② 공동위원장은 경제부지사와 위촉직 위원 중에서 선출하는 1명이 되고, 부위원장은 공무원이 아닌 자 중에서 호선한다.

③ 위원은 다음 각 호의 구분에 따라 도지사가 임명 또는 위촉한다.

1. 당연직 : 경제부지사, 마을공동체 담당 실·국장, 미디어 관련 담당 실·국장
2. 위촉직 : 도의회 의장이 추천하는 도의원, 관련 분야 전문가, 시민단체 또는 유관기관 관계자 등 학식과 경험이 풍부한 사람

④ 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있으며, 위원의 사임 등으로 새로 위촉하는 위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.

제9조(위원회 운영) ① 위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집한다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 그 밖에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제10조(지원센터의 설치 및 운영) ① 도지사는 도민의 마을공동체 미디어 활동을 지원하기 위하여 마을공동체 미디어 지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 지원센터는 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 마을공동체 미디어 운영 및 콘텐츠 제작 지원
2. 마을공동체 미디어 콘텐츠 유통 및 배급 활성화
3. 도민의 미디어 역량을 강화하기 위한 교육활동
4. 마을공동체 미디어 활성화를 위한 협력 체제 구축 및 운영
5. 그 밖에 마을공동체 미디어 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

제11조(사무의 위탁) 도지사는 지원센터의 효율적인 운영을 위하여 필요한 경우 사무의 전부 또는 일부를 관련 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.



주민참여형 협동조합 주택건설에 관한 연구  
-토지임대부 협동조합주택을 중심으로-

- 연구수행 단체 : 모두가치 사회적협동조합
- 책임연구원 : 남기업(토지+자유연구소 소장)

2024. 2

## <차 례>

제1장 서론 .....	1
1. 연구 배경 및 목적 .....	1
2. 연구 대상 및 방법 .....	2
제2장 왜 토지임대부인가? .....	4
1. 공공토지임대제의 정당성 .....	4
2. 공공토지임대제의 효율성 .....	5
제3장 토지임대부 분양주택 사례 검토 .....	8
1. 군포지구 .....	8
2. 강남·서초 지구 .....	10
3. 미국 뉴욕 배터리파크 시티 .....	13
4. 싱가포르의 토지임대부 분양주택 .....	15
5. 국내 및 해외 사례의 시사점 및 평가 .....	17
제4장 토지임대부 협동조합 주택 평가 .....	18
1. 별내·지축 모델 검토 .....	18
2. 토지임대부 협동조합주택 사례 검토 .....	23
제5장 토지임대부 협동조합주택 건립·운영에 관한 단계별 핵심 쟁점 검토 ...	26
1. 준비단계의 쟁점 검토 .....	26
2. 개발단계의 쟁점 검토 .....	28
3. 운영단계의 쟁점 검토 .....	28
제6장 요약 및 결론 .....	31

# 제1장 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

- 1960년대 후반 산업화 이래로 우리나라에서 주택은 거주 수단이면서 돈벌이 대상. 주택가격이 올라 매매차익이 생기거나 매입 자금의 이자를 초과하는 임대수익이 예상되면 경제주체들은 주택을 1채가 아니라 여러 채를 보유하려고 하는데, 이것은 개인적 차원에서 매우 합리적인 경제행위. 이것을 우리는 ‘투기(speculation)’라고 부름
- 아래 <표 1>에서 보듯이 27년 동안 가구수는 1.68배 증가했지만 자가보유율은 겨우 1.06배, 즉 3.0%p 증가하는 데 그쳤다는 것에서 주택투기의 실상을 추측해볼 수 있음

<표 1> 가구수/자가가구수/자가보유율/주택보급률 증가 추이(1995~2022년)

년도	1995	2015	2018	2019	2020	2021	2022	증가 배율
가구수(천가구)	12,958	19,111	19,979	20,343	20,927	21,448	21,774	1.68
자가가구수(천가구)	6,893	10,669	11,234	11,456	11,730	12,063	12,232	1.77
자가보유율	53.2	55.8	56.2	56.3	56.1	56.2	56.2	3.0%p
주택보급률	73.9	102.3	104.2	104.8	103.6	102.2		28.3%p

주 : 2005년부터는 구분 거쳐 반영

자료 : kostat.go.kr; kosis.kr

- 2012년에서 2022년 10년 동안 주택소유자는 27.2% 증가했는데, 그중 1주택 소유 개인은 25.3% 증가한 반면 2건과 3건 이상 소유한 개인의 비율이 39.4%, 41.5%로 폭증. 1건 소유자 증가율의 무려 2배 가까이 됨(<표 2> 참조)

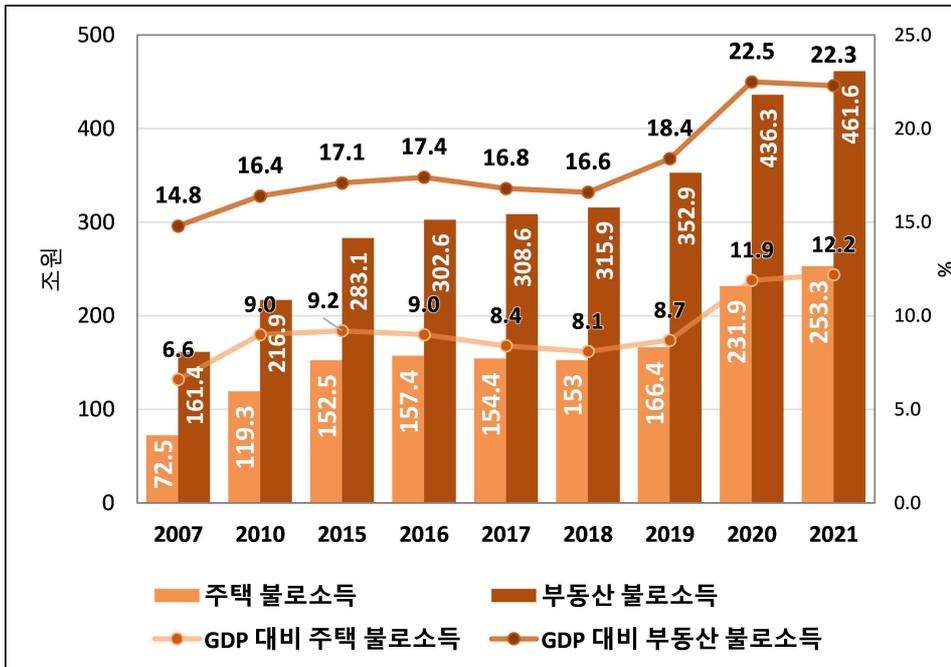
<표 2> 주택 소유물건수별 주택소유자수 현황 추이

년도	2012	2014	2016	2018	2020	2022	증가율(%)
소유자 총계	12,032,798	12,650,446	13,311,319	14,010,290	14,696,617	15,309,392	27.2
1건	10,401,342	10,929,777	11,331,535	11,818,335	12,376,969	13,034,679	25.3
2건	1,631,456	1,720,669	1,979,784	2,191,955	2,319,648	2,274,713	39.4
3건 이상	330,091	305,478	415,924	471,111	489,508	467,048	41.5

자료 : kosis.kr

- 투기는 불로소득을 노리고 일어나는 경제행위인데, <그림 1>에서 보듯이 11년(2010~2021년) 동안 주택에서 발생한 불로소득은 100조 원대 규모였고 2020년부터 200조 원을 넘어섰으며 2021년에는 253.3조 원(GDP 대비 13.6%)으로 증가.

<그림 3> 부동산 불로소득 추이(조 원, %)



부동산 불로소득 : 매매차익+순임대소득(=부동산 현임대가치-매입가액의 이자)

자료 : 남기업(2023, 9).

- 주거안정을 위해서는 부동산가격 상승을 통해 시세차익을 누리려는 투기수요를 원천적으로 차단하면서 소득 대비 부담 가능한 금액으로 주택을 공급해야 함. 즉, 투기수요 차단과 부담 가능 주택이 정부의 주택공급 방향이어야 하는데 토지임대부 분양주택이 여기에 해당.
- 본 연구에서는 건물을 개인이 아니라 사회적협동조합이 소유하는 토지임대부 협동조합 주택의 건립 방안을 제시하려고 함

## 2. 연구 대상 및 방법

- 토지임대부 협동조합 주택의 특징 중 하나는 토지는 공공이 보유하는 ‘토지임대부’라는 것이고, 건물 소유자는 개인이 아니라 협동조합이라는 것. 다시 말해서 실제 입주자는 임차인이면서 조합의 조합원이라는 이중적 지위를 지녔다는 것.
- 그러므로 첫 번째 연구의 대상은 왜 ‘토지임대부’인가에 대한 검토가 되어야 함. 즉 토지와 건물을 모두 소유하는 일반분양주택이 아닌 토지는 공공이 소유하고 임대하는 ‘토지임대부’를 해야 하는 이론적 근거를 밝히는 작업이 선행되어야 함.
- 두 번째는 국내·해외에서 토지임대부 주택이 실제로 어떻게 운영되었는지, 거기에서 나타나는 문제가 무엇인지를 검토하는 것.

- 세 번째로 이 연구는 <모두같이협동조합>(이하 <모두같이>)의 요청으로 이루어진 것으로 토지임대부 협동조합 주택의 건립과 운영 전반에 대한 쟁점을 정리하고 준비 사항을 검토하는 것.
- 이런 주제를 연구하는 본 연구는 기존 문헌 연구를 중심으로 토지임대부 주택의 사례를 검토하고 토지임대부 협동조합 주택의 운영 실태와 쟁점을 파악하기 위한 인터뷰도 진행.
  - 사회적기업 '더함' 이운형 팀장과 <함께주택협동조합>의 박종숙 전이사장과 (재)동천 주거공입법센터 이성영 연구원과 인터뷰를 진행했음.

## 제2장 왜 ‘토지임대부’인가?

- 본 연구의 주제인 토지임대부 협동조합 주택에서 특징은 두 가지. 하나는 토지를 분양하지 않고 임대한다는 ‘토지임대부’이고, 또 다른 하나는 건물로서 주택을 개인이 소유하는 것이 아니라 협동조합이 소유한다는 것. 첫 번째 특징에서 일반주택의 가장 큰 문제인 투기가 차단이 가능. 왜냐면 주택에서 투기가 일어나는 까닭은, 다시 말해서 신규주택이 투기의 대상이 되는 이유는 건물이 아니라 토지에 있기 때문. 투기를 차단한 주택은 이론적으로 불로소득이 완전히 차단된 토지제도 위에서 가능. 그러므로 이 주택이 기초하고 있는 토지제도가 어떤 것인지를 먼저 파악하는 것이 필요. 토지제도의 유형은 아래와 같음.

<표 3> 토지제도의 유형

		토지사유제	토지공유제	토지가치공유제	
				지대조세제	공공토지임대제
소유권 구성 요소	사용권	개인	공공	개인	개인
	처분권	개인	공공	개인	공공 or 개인
	수익권	개인	공공	공공	공공
배분방법		시장	공공	시장	시장

- 이론적으로 보면 토지임대부 주택이 기초하고 있는 공공토지임대제는 토지가치공유제의 일종으로 토지소유자 혹은 사용자와 무관하게 발생한 토지 가치에 대한 수익권은 공공에게, 사용권은 개인에게, 처분권은 공공 혹은 개인에게 두는 제도를 의미. <표 3>에서 보듯이 공공토지임대제는 공공이 수익권과 일부 처분권을 갖는다는 점에서 토지사유제와 다르고, 사용권·처분권이 개인에게 있다는 점에서 토지공유제와 다르며, 공공도 처분권을 행사한다는 점에서 지대조세제와 차이가 있음.
- 아래에서는 토지임대부가 기초하고 있는 공공토지임대제와 우리에게 익숙한 일반 분양주택이 기초하고 있는 토지사유제를 정의와 효율의 관점에서 비교

### 1. 공공토지임대제의 정당성

- 공공토지임대제는 기본적으로 토지를 공공이 소유한다는 것을 전제로 하는 제도이며 이는 토지가 가지는 다음과 같은 특성에서 기인.
  - 천부성(天賦性). 토지는 인간의 노력과 무관하게 존재하는 주어진 것, 이런 까닭에 국민계정에서 비생산비금융자산으로 분류됨.
  - 부증성(不增性). 인간이 생산을 통해 양을 증가시킬 수 없고 양이 고정되어 있음. 일부 간척사업과 같

은 예외적인 경우 제외.

- 필수성. 인간의 생존과 생산에 있어 토지는 필수요소임. 이는 우리 헌법 제122조에 국토는 “국민 모두의 생산과 생활의 기반”이 된다는 표현에도 잘 나타나 있음.
- 위와 같은 특성을 통해 토지는 일반재 재화와 다른 성격을 지녔다는 걸 알 수 있음. 토지에 사적(私的) 개념이 아니라 공적(公的) 개념을 적용해야 한다는 토지공개념도 이에서 도출됨,

○ 바로 위와 같은 토지의 독특성 때문에 근대적 사유재산권 이론을 정립한 존 로크(John Locke)도 토지를 특별하게 취급했고, 그의 소유권 이론에 입각하면 최소한 토지 가치는 공유의 대상임이 자연스럽게 도출될 수 있음.

○ 공공토지임대제의 핵심은 토지사용료인 지대를 환수·공유하는 것인데 이는 토지에서 발생하는 가치인 지대(地代, land rent)는 개인이 생산한 것이 아니라 사회가 창출해 낸 가치이기 때문이라는 것. 이런 까닭에 시장주의자인 헨리 조지(Henry George), 사회주의자인 마르크스(Karl Marx), 자유주의자인 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)은 이념과 무관하게 다음과 같이 언급.

지대는 토지에서 자연히 생기는 것도 아니고 토지소유자의 행위에 의해 생기는 것도 아니다. 지대는 사회 전체에 의해 창출된 가치를 대표한다. 사회에 다른 사람이 없다면 토지소유자로 하여금 토지 보유로 인해 생기는 모든 것을 갖게 해도 좋다. 그러나 사회 전체가 창출한 지대는 반드시 사회 전체의 것이 되어야 한다(George 1997, 352-353).

토지소유의 경제적 실현(또는 지대의 발달)에서 나타나는 독특한 특수성은, 지대가 결코 지대수취자의 행동에 의하여 결정되는 것이 아니라(그와는 무관하며 그는 어떤 역할도 하지 않는)사회적 노동의 발전에 의하여 결정된다는 점이다.(Marx 1990, 786-787).

무릇 어떤 사회에서든지 부를 증진하는 방향의 통상적 발전은 언제나 지주들의 소득을 늘려주는 경향을 가진다. 그들이 치르는 어떤 수고나 지출과 상관없이 액수로 보든 공동체 전체의 부에서 차지하는 비율로 보든 그들에게 돌아가는 몫이 커지는 것이다. 말하자면 일하지도 않고 위험부담을 무릅쓰지도 않고 절약하지도 않으면서 잠자는 동안에도 그들은 더 부유해진다. 사회정의라는 일반적 원칙에 비춰볼 때 이런 식으로 부를 취득할 권리가 그들에게 있다고 주장할 수 있는 근거가 무엇인가?(Mill 2010, 186)

## 2. 공공토지임대제의 효율성

- 시장의 생명은 효율성. 우리가 여러 가지 문제가 있음에도 ‘시장’을 존중하는 이유는 시장이 한정된 자원을 효율적으로 분배하기 때문. 따라서 토지임대부가 기초로 하고 있는 공공토지임대제가 효율적인지

는 일반 분양주택이 기초하고 있는 토지사용제와 비교를 통해서 확인할 수 있음

- 토지가 효율적으로 배분되려면 토지가 시장에 의해 가장 효율적으로 이용할 수 있는 사람이 소유해야 함. 그러므로 토지라는 자원의 배분이 효율적이기 위해서는 “토지소유자=토지의 효율적 사용자”라는 등식이 성립해야 함.
- 그런데 토지사용제는 이 등식이 성립하지 않을 가능성이 높음. 왜냐면 토지는 일반 재화와는 달리 시간의 지남에 따라 가치가 하락하지 않고 일반적으로 상승하기 때문. 시간의 경과에 따라 감가(減價)되는 일반 재화의 경우에는 효율적으로 사용하는 경우가 아니면 손해가 되므로 소유하지 않으려고 하지만, 토지처럼 증가(增價)되는 경우에는 효율적 사용자가 아니더라도 매매차익을 기대하며 소유하려고 함.
- 그리고 이런 토지소유자는 토지를 효율적으로 사용하지 않고 유희화시키거나 저밀도로 사용하는 경우가 상당함. 그렇게 하는 것이 소유자에게 더 이익이 될 수 있기 때문.
- 반면 공공토지임대제 하에서는 “토지사용자=효율적 토지이용자”라는 등식의 성립 가능성이 높음. 왜냐면 지대를 임대료로 공공에 납부하는 공공토지임대제 하에서 토지를 유희화하거나 저밀도로 사용하게 되면 토지이용자에게 손해가 되기 때문.
- 토지사용자는 지대를 비용으로 인식하기 때문에 토지를 효율적으로 사용하게 됨. 만약 토지를 효율적으로 사용할 수 없으면 사용을 포기하게 되는데, 결국 이렇게 되면 그 토지는 가장 효율적으로 이용할 수 있는 사람에게 사용권이 이전됨.

○ 시장의 탁월성을 논증한 이론인 ‘일반균형이론(theory of general equilibrium)’의 창시자 왈라스 (Léon Walras, 1834~1910) 또한 정의와 효율의 관점에서, 공공토지임대제와 동일한 내용인 토지국유화가 필요하다고 주장하였음.

- 왈라스는 “토지는 모든 인간에게 공동으로 속한다. 모든 이성적이고 자유로운 인간은 자기 목적을 스스로 추구하고 자기 운명을 스스로 성취할 같은 권리와 의무를 가지며, 이 추구하고 이 성취에 대한 같은 자격으로 책임을 지기 때문이다. 여기서 우리 모두는 노력을 기울이도록 자연이 우리에게 제공하는 자원들을 똑같이 이용할 수 있다는 취지의 조건의 평등 원리가 적용된다.”(Walras 2020, 334)고 할 정도로 토지는 공동의 자산이라는 철학에 기반해서 자유시장을 주장했음. 다시 말해서 왈라스의 일반균형이론은 “토지국유화 계획이라는 단서 조항을 달고” 있다는 것(Schumpeter 2013, 399). 그렇다고 해서 그가 사유재산권을 부정한 것은 아님. 그는 노력의 결과를 개인이 소유하는 것을 적극 옹호. 사적 소유권은 자연권인 동시에 인간 자유의 토대라는 것이 왈라스의 기본 입장(Cirillo 1984, 55).
- 그리고 그는 토지국유화 상태에서 토지사용자가 시장임대료인 지대를 납부하는 것이 일반균형과 자유경쟁 질서를 가능케 해준다고 보았음(이승무 1992, 79; Cirillo 1980, 295). 왈라스는 토지사용제와 독점이 자유경쟁의 가장 큰 방해요인으로 지목했음.

○ 결론적으로 공공토지임대제는 부동산 투기의 원인인 토지에서 발생하는 불로소득을 원천적으로 차단

할 수 있을 뿐만 아니라 토지라는 한정된 자원을 가장 효율적으로 배분할 수 있는 제도라 할 수 있음. 그러므로 공공토지임대제에 기반한 '토지임대부'는 토지사유제보다 정의롭고 효율적이라 할 수 있음.

### 제3장 토지임대부 분양주택 사례 검토

#### 1. 군포지구

##### 1) 개요

- 새로운 주택 유형으로 토지임대부 분양주택이 우리나라에 처음으로 제안된 건 2005년 참여정부 시기. 당시 강남 집값이 폭등하자 강남을 대체할 목적으로 판교에 주택을 공급한다는 것이 정부의 대책 중 하나였는데, 문제는 판교 공급을 발표해도 가격이 계속 올랐다는 것.
- 이에 시민사회와 학계에서 투기를 차단할 수 있는 다양한 주택공급방식이 제출되었는데, 그중 하나가 당시 토지정의시민연대 공동대표였던 김윤상 교수(경북대 행정학과)가 제시한 토지임대부 분양주택.<sup>8)</sup> 공공이 소유한 토지를 임대하고 민간이 건물을 지어서 분양하는 이 방식의 특징은 토지 불로소득이 생기지 않는다는 것. 부동산 투기의 원인인 토지 불로소득인 지대를 원천적으로 환수하면 불로소득이 차단되므로 실수요만 시장에 등장한다는 이론적 바탕 위에서 제안된 방안이 바로 토지임대부 분양주택.
- 이를 이어받아 2006년 5월에 당시 한나라당 홍준표 의원이 서울시장 한나라당 후보 경선 공약으로 ‘반값 아파트’를 제시했는데, 이는 변형된 형태의 토지임대부 분양주택 방식. 그리고 같은 해 12월 참여정부와 당시 여당인 열린우리당이 토지임대부 및 환매조건부 주택 도입을 결정하고 그 이듬해인 2007년 1월 정부가 군포 부곡에 시범사업을 하기로 발표

##### 2) 공급 내용과 분양 실적

- 2007년 10월 경기도 군포시 부곡 택지지구에 토지임대부로 389호 공급. 공급조건은 아래와 같음. 그런데 최종 계약은 389세대 중 겨우 27호로 계약률은 6.9%(배문호·하성규 2010, 316)에 그쳤고 나중에 모두 일반분양으로 전환됨. 군포 부곡지구 토지임대부 분양주택 공급실험은 사실상 실패로 끝남.

<표 4> 경기 군포에 공급된 토지임대부 분양주택의 개요(2007년)

항목	군포	
시행자	LH공사	
규모	389세대(일반분양전환)	
면적	74㎡	84㎡
분양가(억 원)	1.29~1.39	1.47~1.59
토지임대료	37.5천 원	42.5천 원
토지임대기간	30년	
전매제한	없음	

8) 김윤상 교수가 이 정책을 처음으로 제안한 칼럼은 김윤상, 2005. 6. 14. “땅 임대-건물 분양이 최선의 단기 해법” 오마이뉴스.

### 3) 실패이유 및 시사점

- 경기 군포 사례가 실패한 이유는 수도권 외곽이라는 선호되지 않은 위치와 높은 토지임대료 때문임(대한국토·도시계획학회 2008, 41~52)
  - 미분양 발생 원인에 대한 입주신청자와 일반인 설문 조사 결과 과도한 토지임대료 33.3%, 과도한 주택분양가 19%, 토지임대기간 종료 후의 불확실성 26.2%로 나타남.
  - 적정한 분양가와 토지임대료에 대한 설문 결과는 ‘주변 매매가의 51~60%’라는 응답이 38.1%, 월 토지임대료 10~20만 원이라는 응답이 50.0%. 실제 공고에서 제시된 토지임대료(37.5~42.5만 원)는 응답자의 적정 월 토지임대료보다 2배 이상 높았다고 함. 청약 후 미계약자들의 이유는 ‘토지임대료 부담’83.3%, ‘다른 유형의 주택에 비해 장점 없음’75.0%, ‘재산가치 하락’66.7% 등이 주요 요인임.
  - 실제 경실련(2018)의 분석에 따르더라도 분양가와 임대료는 비쌌음. 당시 주변 전세 주택의 가격을 토지임대부 주택의 전세가 환산가격과 비교하면 오히려 토지임대부 분양주택이 높았음. 당시 주변 지역 매매가는 평당 1,076만 원, 전세가는 평당 472만 원이었고 그곳과 얼마 떨어지지 않은 산본지역의 매매가는 평당 1,231만 원, 전세가는 평당 539만 원임.
  - 그런데 토지임대부 분양주택이 임대료로 토지까지 분양한다는 가정하에 분양가를 추정해보면 평당 1,075만 원이고, 전세가는 771만 원. 다시 말해서 토지임대부 분양주택은 주변 전세가와 비교해보더라도 평당 300만 원이나 비쌌고 매매가는 비슷했다는 것. 수요자입장에서 토지임대부 분양주택을 선호할 이점이 전혀 없었음.
  - 분양 실패의 또 다른 원인은 부동산 전체의 관점에서 파악해야 가능. 군포 단지는 시세차익이라는 불로소득을 얻을 수 없는 주택으로 수요자에게 인식됨. 그런데 기존 주택을 포함한 부동산에서는 엄청난 시세차익이 예상된다면 토지임대부 분양주택은 인기를 얻지 못하는 것이 당연함. 이런 까닭에 부동산은 하나의 레짐으로 접근할 필요(남기업 2021)
- 그러므로 토지임대부 분양주택이 제대로 정착하려면 모든 부동산에서 불로소득이 여간해서 생기지 않는 장치를 만들거나, 최소한 앞으로 공공택지에서 분양하는 신규주택에는 토지임대부 분양주택을 적용하겠다는 공고가 필요함. 기존 부동산에서는 투기이익이 예상된다면 투기이익이 차단된 토지임대부 분양주택은 정착이 대단히 어려움.
- 이와 같은 군포 부곡지구 시범사업 경험에서 도출할 수 있는 시사점은 다음 두 가지임.
  - 첫째, 무엇보다 정책 목표를 분명히 해야 한다는 것. 토지임대료를 시장임대료보다 확실히 낮춰서 주거복지의 정신을 가미할지, ‘토지임대료=시장임대료’로 해서 불로소득을 완전히 환수할지, 아니면 그 중간의 길을 모색할지를 결정해야 한다는 것.
  - 둘째, 향후 주택공급 정책 방향이 중요하다는 것. 토지임대부 분양주택이 계속 공급된다는 공고도 분양 성공 및 지속 가능성에 큰 영향을 미친다는 점.

## 2. 강남·서초 지구

### 1) 개요

- 주택법을 개정하여 공급한 군포 부곡지구 토지임대부 분양주택과는 달리, 강남·서초지구에 공급한 토지임대부 분양주택은 2009년 4월 당시 한나라당 홍준표 의원이 대표 발의한 ‘토지임대부 분양주택 공급을 위한 특별조치법’(토지임대부분양주택법)이 국회를 통과하여 2009년 9월에 실시한 것에 근거하여 실행된 것.
- 이 법은 군포 부곡지구 토지임대부 분양주택의 실패 요인이었던 높은 토지임대료와 토지임대계약 만료 시 불안정성 등을 상당 부분 보완하여 공급한 것임. 그만큼 성공 의지가 강했던 것으로 추론할 수 있음.

### 2) 공급 내용과 분양 실적

- 토지임대부분양주택법을 기초로 2011년 11월 보금자리 서초 우면지구에 토지임대부 주택을 358가구 시범 분양하고, 2012년 12월 강남 세곡지구에 414가구를 <표 5>와 같은 조건으로 분양함.
- 서초 우면지구 토지임대부 주택의 경우 경쟁률 6.89:1로 청약이 마감되었으며, 강남 세곡지구 역시 일반형 공급이 4.2:1의 경쟁률을 보이며 모든 청약 접수가 조기 마감됨.

< 표 5> 강남·서초 토지임대부 분양주택 사업 개요

	서초 우면지구		강남 세곡지구		비고
주택규모	전용 59㎡	전용 84㎡	전용 74㎡	전용 84㎡	
공급세대수	108	250	165	249	
임대기간	40년				주택 소유자 75% 이상계약 갱신 요구 시 연장 가능, 재건축 가능
임대료 갱신	상승률 상한은 2년간 5% 범위 내에서 결정				
분양가(만원)	1억 4,480	2억 460	1억 7,440~ 1억 9,610	1억 9,850~ 2억 2,230	
토지임대료(만원)	31.9 (16.6)	45.2 (23.2)	30.8(15.5)~ 31.2(15.9)	35.1(17.8)~ 35.3(18.0)	( )는 토지임대료 보증금 전환시 월임대료
토지임대료 보증금 최대한도(만원)	2억3,000	3억 3,000	2억3,000	2억6,000	전환요율 8%

※ 출처 : 한국토지주택공사

### 3) 분양 성공이유

- 군포지구의 분양 실패와 달리 강남·서초지구가 분양에 성공한 이유는 첫째, 먼저 우호적인 부동산경기. 2008년 이후 부동산경기 침체와 전월세난으로 인해 시세차익보다는 실거주 목적으로 구입하는 주택 수

요자들이 많아졌다는 것임.

- 둘째, 주택의 분양가가 주변 시세의 1/3 수준. 강남은 땅값이 비싸서 분양가에서 지가가 차지하는 비중이 높는데, 지가가 주택가격에서 빠졌기 때문에 싼 분양이 가능하였음.
- 셋째, 낮은 토지임대료. 토지임대료를 낮추기 위해 용적률 한도를 250% 이상으로 높였고 토지임대료 산출 방식도 바꾸어 토지임대료를 최대한 감면함.
  - 군포 토지임대부 분양주택 토지임대료 산출 공식은 “택지공급가격(택지조성원가의 110%)×임대료율/12개월”이었는데, 여기서 임대료율은 사업 주체의 자본비용(당시 주공은 3.96%)(배문호·하성규 2010). 반면 서초·강남 토지임대부 주택 토지임대료 산출 공식은 “택지조성원가×임대료율/12개월”이었고, 임대료율은 「은행법」에 따른 은행의 3년 만기 정기예금 평균 이자율. 또한 토지임대료에 대한 보증금을 내면 토지임대료를 감면하는 ‘토지전세제도’ 방식도 도입하여 토지임대료에 대한 부담을 낮추었음.
  - 서초·강남의 토지임대료가 얼마나 낮은지는 군포 부곡지구와 비교해보면 잘 알 수 있음. 부곡의 토지임대료는 평당 38만 원인데, 군포보다 지가가 3.5배나 높은 서초 우면지구에 공급된 주택 전용면적 59㎡의 토지임대료는 평당 32만 원으로 오히려 군포보다도 낮았음. 전용면적 85㎡ 기준으로 주택 가격 2억 원에 토지임대료가 월 45만 원 수준이었는데(<표 6> 참조) 월세전환이율을 0.5%로 가정하면 전세가격은 약 2.9억 원(평당 840만 원), 매매가격은 약 4.1억 원으로 강남·서초지역의 전세 시세의 절반 수준(경실련 2018, 19~20)임.

< 표 6 > 서초 토지임대부 주택가격과 주변 시세 비교

단지명	면적(㎡)	전세가	평당전세가	대비	매매가	평당매매가	대비
서초 토지임대부	82	20,880	840	-	29,792	1,200	-
	116	29,450	838	41,146	1,170	-	-
반포자이	116	80,000	2,280	2.7배	130,000	3,700	3.2배
양재우성	109	35,000	1,060	1.3배	60,000	1,820	1.6배
도곡렉슬	110	70,000	2,100	2.5배	120,000	3,600	3.1배
수서삼성	105	45,000	1,410	1.7배	80,000	2,500	2.1배
강남·서초 평균	-	-	1,710	2.0배	-	2,900	2.5배

\* 자료 : 서울시 전월세 실거래가 공개(경실련 2018, 20)

- 넷째, 군포 토지임대부 분양주택 실패 요인으로 꼽혔던 토지임대기간 종료 후 불확실성 제거함. 입주자들이 건물분의 재산권에 대한 우려를 해소할 수 있도록 임대 기간을 기존 30년에서 40년으로 늘리고 주택소유자의 75% 이상이 계약갱신을 요구하면 연장이 가능하며 재건축도 가능하도록 법을 제정함.

#### 4) 시사점 및 보완점

- 첫째, 강남·서초지구의 경험은 앞으로 토지임대부 분양주택을 공급할 시에는 토지전세제도를 도입할 필요가 있다는 점 시사함.
  - 강남·서초지구의 토지전세제도는 월세로만 했던 군포 부곡 시범지구와는 진일보한 것인데, 이 제도는 임차인과 공공인 임대인 양쪽 모두에 유리한 방식임. 임대인은 투입비용을 바로 회수할 수 있고, 임차인도 특별한 사정이 아니면 매월 꼬박꼬박 월세를 내는 것보다는 전세를 선호.
  - 임대료 징수 방식을 전세형, 월세형, 혼합형 중에 임차인이 선택하도록 하되 사업의 초기재원을 마련하는 차원에서 전세를 선택할 경우 강남·서초지구처럼 인센티브를 제공하여 토지전세제도를 유도, 정착시킬 필요가 있음.
  
- 둘째, 강남·서초지구의 경험은, 시장임대료에 한참 못 미치는 토지임대료를 책정하는 토지임대부 분양주택에 대해서는 환매 조건을 명시해야 한다는 점임.
  - 강남·서초지구의 토지임대부 분양주택은 그린벨트를 해제하여 택지를 조성했기 때문에 택지조성원가가 매우 낮았고, 이러한 택지조성원가를 기준으로 책정한 초기 토지임대료는 매우 저렴할 수밖에 없었음
  - 하지만 강남·서초의 입지적 요건을 볼 때 토지임대부 분양주택의 지가는 급격히 상승할 것이고, 토지임대료와 시장임대료의 차액을 환수하지 않으면 전매제한이 끝난 뒤에는 환수하지 않은 임대료가 자본화되어 거래될 수밖에 없음. 또는 토지임대부 분양주택의 소유자가 주택을 임대하면서 시장임대료와의 차액을 임차인으로부터 받을 수 있음. 이런 까닭에 5년 전매제한기간이 끝난 2018년 기준으로 8억 3천만 원(전용 84㎡)이었던 집값이 2024년 현재 시세가 12억 원(전용 84㎡)으로 올라 10억 원 가까이 자본이득을 누릴 수 있게 됨. 이 가격은 주변 일반주택의 70% 정도임.
  - 이처럼 토지임대료를 크게 낮게 설계하면 ‘환매조건부’를 추가하는 것이 필요함.
  
- 셋째, 토지임대부 분양주택 임대료 계산 방식을 지가(land price) 기준이 아닌 지대(land rent) 기준으로 평가하는 것이 필요함.
  - 토지임대료를 측정하는 평가의 기준으로 지가(地價)는 상당히 불안정한 기준. 지가는 이자율과 시장상황, 즉 투기수요에 따라 등락(騰落)이 심하기 때문임.
  - 지가는 미래의 지대를 현재 가치로 할인해서 합한 것인데 할인율은 이자율이고 유동적이어서 미래에 땅값이 오를 것이라고 예상하면 투기수요가 가세해 지가가 폭등하는 경우가 다반사임. 예를 들어 현재는 농지인데 개발이 예정되었다면 지가는 이미 높게 형성됨.
  - 지가는 지대인 토지임대료에서 파생된 가격이므로 지금처럼 지가에서 지대를 산출하는 것은 앞뒤가 바뀐 것임. 그러므로 토지의 현재 사용가치인 지대를 평가하여 토지임대료의 기준으로 삼아야 함.

※ 고덕·마곡지구

- SH공사가 강동구 고덕지구와 강서구 마곡지구에 토지임대부 분양주택 1,350가구를 공급. 고덕 전용면

적 59㎡, 추정 분양가는 3억 5,537만 원, 토지임대료가 월 40만 1,000원(추정). 마곡의 경우 전용면적 59㎡, 추정 분양가 3억 1,119만 원, 추정 토지임대료는 월 69만 7,600원 추정. 그러나 10년이 지나면 이 주택 역시 자유로운 매매가 가능하여 불로소득을 누릴 가능성이 높아짐. 다시 말해서 고덕·마곡지구 는 강남·서초의 길을 가고 있음. 전매제한기간이 5년에서 10년으로 연장된 것으로 늘어난 것이 차이. 그러므로 부담 가능한 주택이 시장에 남아 있도록 한다는 토지임대부 분양주택의 역할은 불가능

### 3. 미국 뉴욕 배터리파크시티

#### 1) 개요

- 뉴욕 로어 맨하탄 서쪽 허드슨 강변에 있는 배터리 파크시티는 토지를 뉴욕시가 소유하고 임대방식으로 개발, 즉 토지임대부 방식을 적용해서 성공한 대표적인 도시개발 사례임.
- 배터리 파크시티의 토지이용 계획의 개요는 <표 7>와 같음. 약 49%에 해당하는 open space와 도로는 수입이 발생하지 않는 토지였고 51% 토지에서 재정의 자기조달시스템을 구축했다는 것임.

<표 7> 배터리 파크시티의 토지이용

토지이용	면적	수용시설
주거	38.1acre (42%)	14,000세대의 주거
상업	8.7acre (9%)	약 16만 평 규모의 사무실
오픈 스페이스	28.0acre (30%)	공원, 광장, 강변공원
도로	17.8acre (19%)	
계	92.6acre (100%)	

출처 : 김기호·김대성(2002, 158)

#### 2) 재정의 자기 조달 시스템 운영 체계

- 수면 매립으로 조성한 배터리 파크시티는 토지를 개발하여 매각이 아니라 임대로 토지를 공급했는데, 여기에서 주목해야 할 점은 재정의 자기조달 시스템이 가능했다는 점임. 재정의 자기조달 시스템을 성공적으로 구축한 배터리 파크시티(Battery Park City)의 성공 원인은 다음 세 가지임.
  - 첫째, 주 정부의 확실한 재정보증. 초기 개발을 위해 1972년 배터리 파크시티 개발공사(Battery Park City Authority)가 2억 원 달러 규모의 장기 채권을 발행할 당시 주 정부가 보증. 2억 원 중 약 0.45억 달러는 1980년에서 1985년 사이에 순차적으로 만기가 돌아오는 연속상환채권(serial bond)이었고, 나머지 1.5억 달러는 2014년 만기의 장기 채권이었음(김기호 2001, 137).
  - 둘째, 상승하는 토지 가치의 지속적 환수. 지속적인 임대료 재조정을 통해 재정수입이 계속 증가
  - 셋째, 임대료 결정에 있어서 시장원리 도입. 즉, 경쟁입찰제도

- 세 가지 조건의 실행으로 배터리 파크시티에서는 ① 부동산 투기가 차단되고, ② 공공의 재정수입이 증가하여 주거복지 비용에 충당할 수 있었으며, ③ 도시계획 기능 제고가 가능
- 배터리 파크시티에서 남은 수입은 주거복지에 투입했는데, 이것은 우리나라의 교차보조와 내용상으로 동일, 처음에는 저소득층 20%, 중산층 60%, 고소득층 20%의 주거공급을 구상했지만, 현재 이 지역 대부분의 토지임대형 분양주택은 시장임대로 수준으로 공급했고, 대신 저소득층 주거공급은 뉴욕시의 주거복지 재정지원을 하는 방식으로 변경함(The Manhattan Community Board 1 Affordable housing task force 2012, 24).
  - 1987년 배터리 파크시티 개발공사는 토지임대수익 중 10억 달러를 뉴욕시의 저소득 주택 자금 조달에 사용될 것이라고 발표했고(Akosua Barthwell Evans 1989, 230), 1999년 배터리 파크시티 연간 보고서에 따르면 저소득층 주거공급을 위해 뉴욕시 주택공사(New York City Housing Development Corporation)가 발행한 2억 달러 규모의 채권에 대한 이자 1천1백만 달러를 배터리 파크시티 개발공사가 납부(김기호 2001, 131)함.
  - 2010년 배터리 파크시티 개발공사는 뉴욕시와 저소득층 주거 지원을 위한 Housing Development Corporation(HDC) 421-A fund에 2억 달러를 지원하기로 협약하여(the Manhattan Community Board 1 Affordable housing task force 2012, 24) 2015년 2억 달러 지원을 완료했음(Battery Park City Authority 2015, 5).

### 3) 시사점 및 교훈

- 토지임대부의 가장 큰 어려움은 토지매입과 택지조성에 엄청난 초기 비용이 들어가고 매년 발생하는 임대료로 환수하는 것이 쉽지 않다는 점. 이런 관점에서 보면 배터리 파크 시티 사례는 상당히 주목할 만함. 특히 증가하는 토지임대료로 주거복지에 투입한다는 것은 고무적인 일임.
- 한편 원리상 토지임대가치는 계속 증가하기 때문에 택지조성비 이자를 계속 초과하고, 제대로 운영하면 흑자를 넘어 '황금알을 낳는 거위'가 될 수 있다는 것은 당연한 일임.
- 그러므로 배터리 파크 시티 사례는 재정 적자 문제로 토지임대부 분양주택 공급을 꺼릴 이유가 없다는 증거가 될 수 있음. 결국 토지임대부는 운영을 어떻게 하느냐에 달려있다는 것. 오히려 재정에 큰 도움이 될 수 있음.

## 4. 싱가포르의 토지임대부 분양주택

### 1) 개요

- 1959년 싱가포르는 리관유를 초대 총리로 하는 자치정부로 독립하면서 인구 급증으로 인한 문제들을 해결하기 위해 자가소유 정책을 추진함. 1960년 주택개발 정책의 핵심 기구인 주택개발청(이하 HDB : Housing and Development Board)을 설립하고, 시장가격 이하의 공공주택 공급과 자가소유정책 (Home Ownership for the people) 추진.
- 한편 싱가포르는 1966년 토지수용법(Land Acquisition Act)을 제정하여 전체토지의 90% 이상을 국가가 소유하였고, 1968년에는 연금저축제도인 중앙연금기금(이하 CPF : Central Provident Fund)<sup>9)</sup>을 도입하여 주택 금융을 지원하도록 함.
- ‘토지수용법을 통한 토지국유화’, ‘부담 가능한 주택의 공급을 책임지는 주택개발청(HDB)’, ‘주택 구입을 쉽게 하는 주택 금융을 책임지는 CPF’, 이렇게 세 개의 기둥이 싱가포르 주택정책의 핵심이자 근간임. 싱가포르는 이 정책조합을 통해 공공주택 재고를 1960년대 12만 호에서 2020년 108만 호 수준으로 늘렸으며, 1970년 29%에 불과하던 자가보유율은 2023년에 89.9%에 이르고 있음<sup>10)</sup>
- 싱가포르의 주택시장은 크게 공공주택시장과 민간주택시장으로 구분된 이원화된 시장구조로 형성되어 있음. 공공주택시장은 전체의 80% 수준으로 크게 공공자가 부문과 공공임대 부문으로 구분됨. 공공주택 시장의 주택공급은 HDB에 의해 이루어지고, 대부분의 HDB주택은 공공자가주택임. 그러나 전면재건축 시 입주자 거주용 또는 최저소득층 주거지와 같은 목적을 위하여 공공임대주택 재고가 활용되고 있고 총재고의 3% 수준임.
- 공공자가 주택시장에서는 HDB가 공급한 신규주택시장이 있고, 5년간의 의무거주기간(MOP, Minimum

9) “CPF는 싱가포르 국민의 노후대비를 위한 종합사회 안전저축으로, 은퇴 이후의 안정적인 삶, 건강, 자가소유, 가정 보호 등을 위해 운용되는 매칭펀드형 강제저축 프로그램이다. CPF는 3가지 계정으로 일반계정(ordinary account), 특별계정(special account), 의료계정(medisave account)으로 구분되고, 그중 일반계정이 주택구입 목적으로 사용가능하며 정부가 연 2.5% 수익을 보장한다. CPF 월 적립률은 근로자의 연령과 임금수준, 직장에 따라 차이. 근로자의 연령이 낮을수록 더 많은 자금을 적립하여 일반계정에 할당함으로써 주택구입이나 교육 등에 사용할 수 있도록 유도하고 근로자가 고령으로 갈수록 고용주의 적립기여율을 높이면서 의료계정에 더 많은 자금을 할당하고 있다. 고용주가 근로자 연령에 따라 임금의 일정비율을 매칭펀드로 적립해야 한다. CPF 기금을 이용하여 근로자는 공공주택정책(Public Housing Scheme)에 의한 HDB 주택을 구입할 수 있고 이 경우, 주택보호정책 (Home Protection Scheme)에 따라 보험을 들어야 한다. 주택보호계획은 CPF 기금을 이용하여 HDB 주택을 구입한 CPF 멤버(기금을 낸 근로자)가 사망하거나 장애인이 되었을 때, 나머지 주택잔액(보험에 들어 있는 주택금액 잔액)에 대해 CPF 위원회에서 대신 지불해 주는 보험이다. 일반계정의 자금은 주택구입 시 초기자금(downpayment) 불입에 사용할 수 있고, 매월 지급되는 원리금 상환에 사용할 수도 있다. 한편 생애최초 주택구입자를 위하여 주택 구입 시 초기자금 또는 잔금지불 시 사용할 수 있는 추가적인 보조금이 AHG(Additional CPF Housing Grant)이다. 일생에 단 한 번만 지급되고, 주택구입 시 이러한 보조금과 CPF 일반계정의 자금을 모두 인출하고 나서야 모기지대출이 가능하다.”(강미나·박미선 2013, 5~6)

10) <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/households/households/latest-data>

Occupancy Period)이 경과 후에 형성되는 재판매시장, 그리고 고급 콘도미니엄 시장이 형성되어 있음. 한편, 민간주택시장은 전체의 약 20% 수준이고, 민간자가 시장이 대부분이며, 외국인들이 민간 임대주택시장에서 주택을 임대하고 있는 구조.

## 2) 토지임대료 징수 방법 및 재판매 주택시장의 구조

- 싱가포르의 토지임대부 분양주택의 특징은 토지임대료를 일시에 부담한다는 것임. 즉 건물가격에 ‘일시불’ 토지임대료가 포함된다는 의미. 이렇게 해서 토지임대부 분양주택의 가격은 시세의 55~60% 수준임. 이것은 시장에서 형성된 토지임대료의 일부만 환수하고 있다는 것을 의미함. 이런 까닭에 의무거주기간 5년이 지난 재판매 주택의 가격은 2배 가까이 오르게 됨. 만약 토지임대료를 제대로 환수했다면 시간이 경과 할수록 재판매 주택가격은 떨어질 수밖에 없음.
- 5년이 지난 재판매주택에서 발생하는 시세차익의 대부분은 민간이 향유토록 하고 있음. 물론 우리나라의 양도소득세 개념으로 시세차익의 일부를 환수하고 있는데, 환수비율 규모는 차등 적용됨. 2실형 HDB 주택의 재판매시 10~15%, 3실형 HDB주택은 20%, 4실형 HDB 주택은 22.5%, 5실형과 고급형 HDB 주택은 25%를 적용함. 다시 말해서 싱가포르는 주택을 통한 자산 형성의 기회를 제공하고 있는 것. 이런 까닭에 평생 공공주택을 분양받을 수 있는 기회를 2번 부여하고 있는데, 두 번째 분양주택의 경우에는 HDB에 환매해야 함. 즉, 자산 형성의 기회를 한 번만 허용하고 있다는 것.

## 3) 시사점

- 싱가포르의 주택정책은 체제의 관점에서 이해할 필요가 있음. 그런 까닭에 토지임대부 분양주택의 경우 임대료를 건물가격에 붙여 일시불로 받고 5년이 지나면 시세차익을 인정했다는 것을 들어 우리에게 바로 적용하자는 것은 곤란하다는 것.
- 무엇보다 싱가포르의 토지임대부 공공주택은 토지의 90% 이상이 국유화되어 있고 공공이 공급하는 주택의 95%가 토지임대부 분양주택이라는 점, 한 가구가 공공주택을 분양받을 조건이 2번 제공된다는 점, 즉, 기다리면 모두에게 기회가 온다는 점, 민간 분양주택의 경우에는 분양가가 공공주택보다 4~5배가 비싸고 시세차익을 인정하나 다주택을 막기 위해서 취득세 중과를 한다는 점,<sup>11)</sup> 토지임대료가 낮아 재정적 자기조달시스템이 작동하지 않아 정부가 적자를 보조하고 있다는 점(최은희 2021, 254)도 고려해야 한다는 것.<sup>12)</sup>

11) 2주택인 경우 12%, 3주택 이상이 15%로 세율이 높다. 외국인(20%)이나 법인(25%)도 훨씬 더 높은 취득세를 부과한다. 재산세는 거주자, 비거주자로 나뉘서 거주자보다 비거주자에게 중과세한다(조선일보 2021. 2. 15).

12) 최은희(2021, 254)에 따르면 주택개발청 운영에서 주택 부분에서는 적자가 상업·공업용 건물의 임대, 토지임대, 주차 등에서는 흑자가 발생하나 주택 관련 사업 비중이 높아 결과적으로 손실이 발생함.

- 반면에 한국은 토지의 공공소유 비중과 토지임대부 분양주택이 전체 주택에서 차지하는 비중이 미미하고, 이후에도 중앙정부 차원에서 이런 주택을 계속 공급한다는 확약도 없으며, 공급되는 주택의 절대적 다수가 토지까지 분양하는 일반주택이고, 낮은 토지임대료 때문에 발생하는 재정적자에 대한 정부의 지원이 쉽지 않은 상황, 즉 싱가포르와 전혀 다른 주택시장이라는 것.
- 그렇다고 재정의 자기조달시스템을 위해 토지임대료를 ‘일시불’로 현실화하면 일반 분양주택과 차이가 없고 고분양가를 초래하여 토지임대부 분양주택이 추구하는 ‘부담 가능한 주택’이라는 취지가 훼손됨.
- 요컨대 ‘낮은 가격과 일시불 토지임대료 환수, 5년 이후 시세차익 인정’이라는 싱가포르의 토지임대부 분양주택의 운영을 그대로 도입하는 것은 재고해야 한다는 것

## 5. 국내 및 해외 사례의 시사점 및 평가

- 국내 사례를 통해서 알 수 있는 것은 토지임대료의 적정성과 목표를 분명히 해야 한다는 것. 토지임대부 분양주택은 부담 가능 주택을 공급함과 동시에 그런 주택이 시장에 남아 있게 하는 것인데, 군포의 사례는 너무 비싸서 분양에 실패한 반면 강남·서초의 사례는 너무 싼기 때문에, 그리고 시세차익이 예상되기 때문에 분양에 성공했으나 부담 가능 주택이 시장에 계속 남아 있도록 하는 조건을 충족시키는 것엔 실패
- 뉴욕의 배터리파크시티는 시장임대료 수준으로 토지임대료를 환수했는데, 이것이 재정의 자기조달을 가능케 했을 뿐만 아니라 증가하는 재정수입이 주거복지에 투입되었다는 것, 이 점은 재정을 이유로 토지임대부 분양주택을 공급하기 어렵다는 것은 설득력이 약하다는 것임. 토지임대부 분양주택의 재정 운영 계획을 주거복지와 연계해서 구상할 수 있다는 것을 보여줌
- 싱가포르는 철저히 체제의 관점에서 이해할 필요가 있다는 것, 다시 말해서 토지임대료를 아주 낮게 일시불로 받는 싱가포르 사례를 그대로 수용한다는 것은 신중해야 한다는 것임. 싱가포르의 토지임대부 공공주택은 토지의 90% 이상이 국유화되어 있고 공공이 공급하는 주택의 95%가 토지임대부 분양주택이라는 점, 한 가구가 공공주택을 분양받을 조건이 2번 제공된다는 점, 즉, 기다리면 모두에게 기회가 온다는 점, 민간 분양주택의 경우에는 분양가가 공공주택보다 4~5배가 비싸고 시세차익을 인정하나 다 주택을 막기 위해서 취득세 중과를 한다는 점, 토지임대료가 낮아 재정의 자기조달시스템이 작동하지 않아 정부가 적자를 보존하고 있는 상황에서 공급되는 것을 유념할 필요가 있음.

## 4장 토지임대부 협동조합 주택 평가

### 1. 별내·지축 모델<sup>13)</sup>

#### 1) 개요

- 2015년 1월 박근혜 정부는 ‘기업형 임대사업 육성을 통한 중산층 주거 혁신 방안’을 발표하여 기업형 임대주택 도입을 공식화했고 이런 주택을 “New Stay”로 명명. 여기에 협동조합이 사업에 직접 참여하고 단지 관리와 공동 욕아 등 소셜서비스 활성화를 통해 사회적 일자리를 창출하는 등 공익성을 확보하기 위한 취지로 2016년 11월 협동조합형 기업형 임대주택 사업자 공모를 통해 새로운 실험이 시작된 것.
- 신청 자격은 3개 이상 5개 이내 법인으로 구성된 컨소시엄(협동조합 의무포함)이고, 민간사업자는 입주 완료 시점까지 입주자 주택협동조합에 민간출자지분 전액을 양도하는 내용이 핵심. 시범사업지 선정 2016년 10월 공모절차를 통해 고양 지축 B-7BL(토지임대형)과 남양주 별내 AL-5BL(토지분양형)의 사업자로 ‘더함’ 컨소시엄이 선정됨.
- 요약하면 LH가 보유하고 있는 공공택지를 공모방식의 제공(분양 혹은 임대방식)하는 것은 다른 임대 리츠와 동일. 다만 민간사업제안자 컨소시엄에 주택협동조합의 참여가 의무이고 입주자 주택협동조합이 커뮤니티 시설의 운영과, 공동체 활성화를 위한 사업에 직접 참여하고 있는 점이 차이라는 것. 기본 구조는 다음과 같음

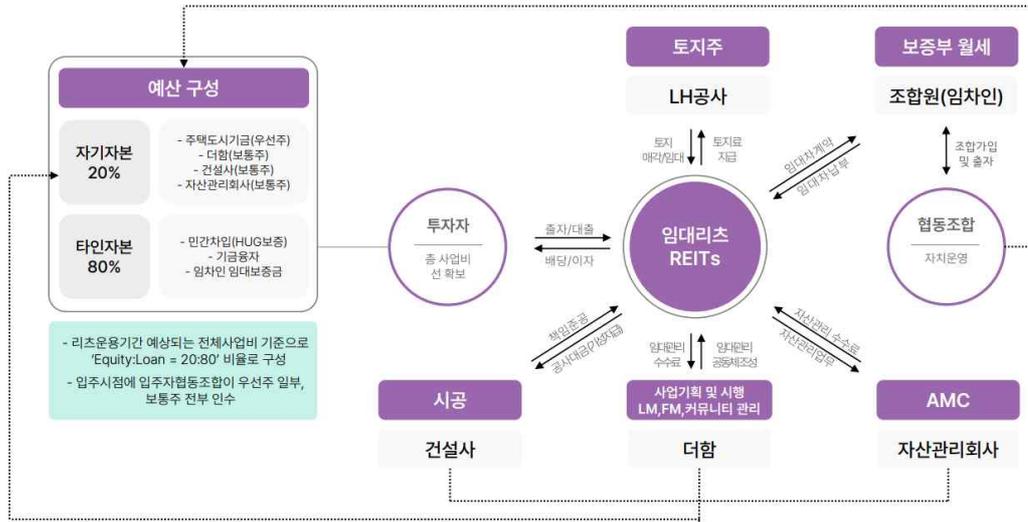
---

13) 별내·지축 모델에 관한 사항은 지역자산화협동조합·새로운사회를여는연구원(2021)를 참고했음.

## <그림 2> 위스테이 사업구조

### 위스테이 사업구조

- 리츠 + 지분공유형 + 사경 협력형 + 사회적협동조합형 (토지매입형 : 별내 / 토지임대형 : 지축)



<표 8> 뉴스테이와 위스테이의 차이

항목	뉴스테이	위스테이
사업주관사	건설사	사회적기업
임대료	시세의 95% 내외	시세의 80% 내외
연간 임대료 상승률	약 5% 내외	약 2.5% 내외
입자자 참여	없음	참여형 설계(커뮤니티 시설) 입주 전 관계 형성 정관 및 규약 만들기 운영방안 검토
입주 후 리츠 지분	건설사	사회적협동조합(입주자 전원 조합원)
8년 후 분양가 결정	건설사 수익 중심	사회적협동조합 인수 가능성 확보
8년 후 분양 시세차익	건설사 수취	사회적협동조합이 인수할 경우 사회적협동조합이 수취 (법상 조합원 배당 불가)

## 2) 입주 준비 및 운영 현황

- 공모에서 우선 협상자로 선정된 더함컨소시엄은 협동조합형 공공지원 민간임대주택사업을 “위스테이 (WE STAY)”로 명명하고 사업대상지인 남양주 별내(공공택지 30,631㎡에 491세대 공급)와 고양 지축(32,650㎡에 539세대 공급)의 사업부지를 대상으로 공모지침에 따른 협동조합 설립을 위한 준비에 착수 하면서 사업이 진행

<표 9> 협동조합형 공공지원 민간임대주택과 사업부지 현황

구분	부지면적	규모	세대수	용적률	건폐율	비고
고양지축	32,650㎡	60~85㎡	539호	180% 이하	50% 이하	토지임대
남양주별내	30,631㎡	60~85㎡	491호	170% 이하	40% 이하	토지매입

- 초기 공동체를 형성하고 활성화하기 위해 전체 입주자의 25%를 일반공급·특별공급을 하기 전에 “설립 동의자”로 모집함. 자격요건으로 사회적경제 기관 또는 비영리단체에서 1년 이상 종사한 경험이나 1년 이상의 공동체 활동 경험을 기준으로 삼음. 일반공급 등 여타 모집 유형은 일반적인 사업과 비슷하게 진행.
- 협동조합은 협동조합기본법상 조합원에게 이익을 배당하는 것이 불가능하고 경영 공시의무 등 투명성과 공공성을 확보할 수 있는 “사회적협동조합”으로 설립. 협동조합 설립인가까지 코디네이팅과 협동조합 설립 관련 사무를 사회적기업인 시행사(더함)에서 상당 부분 처리. 협동조합 설립 이후부터 입주 전까지의 커뮤니티 형성 및 지원 활동은 협동조합에서 담당. 기본교육을 의무로 실시했으며 입주 후 갈등을 다루기 위한 갈등조정교육 등 다양한 교육을 시행함. 관심사별 소모임 지원 온라인 카페 활성화 행사 등 공동체 형성을 위한 사업도 진행.
- 카페 도서관 체육관 등 단지 내 공용공간의 설계에 입주예정자의 의사를 반영하기 위한 워크숍을 진행함. ① 이용자에 맞는 공간을 구성하고, ② 입주예정자들 사이에 공동체를 형성하고 ③ 입주 후 공간을 운영할 조직을 형성하는 것을 목적으로 진행함. 입주자들이 공용공간 구성에 직접 참여했다는 점이 입주자들의 공간에 대한 애착도에 긍정적인 영향을 주었음 또한 다수의 워크숍 참여자들이 입주 후에는 공간별 운영팀의 주축이 되어 공동체 활성화에 기여하고 있음.
- (임대료) 임차인이자 조합원이 부담하는 보증금과 임대료는 다음과 같음
  - 위스태이 별내(입주 3년차) : 주변시세 대비 전세가율 71%, 보증금 비율 40%를 기준으로 주택 유형에 따라 보증금 8,500만 원, 월 임대료 32만 원(전용 60제곱) 커뮤니티사용료(관리비) 월 5만 원 별도.
  - 위스태이 지축(입주 2년차) : 주변시세 대비 전세가율 71.5%, 보증금 비율 50%를 기준으로 주택 유형에 따라 보증금 1억 6천만 원, 월 임대료 42만 원(전용 74제곱), 커뮤니티사용료 관리비 월 5만 원 별도.
- (주택관리) 임대차계약의 체결과 갱신 임대료 및 관리비의 수납을 포함한 임대관리업무 전반을 주택임대관리업 면허를 보유한 ‘스페이스잇다’(더함 100% 출자설립)가 담당하고 있음. 위스태이의 핵심 목표 중의 하나인 다양한 입주자 일자리 창출을 위해 관리소장(동네지기)와 스페이스잇다의 커뮤니티 센터장을 입주자가 맡고 있으며, 임대관리(LM: Leasing Management), 커뮤니티 지원(CM: Community

Management) 시설관리 업무(FM: Facility Management)를 통합해서 운영. 관리업무를 장기적으로 입주자협동조합이 공동체이익회사(CIC)의 형태로 통합적으로 수행한다는 목표를 설정하고 노하우를 축적 중. 스페이스잇다의 관할하에 관리사무소가 업무를 총괄 수행하고 있고 공용부 청소 등 주택관리 분야에서 입주자 일자리를 창출

- (차별화된 운영) 각종 공동체 활성화를 위한 활동, 국립어린이집 위탁운영, 청소년 스터디센터, 어린이영 화제와 같은 돌봄, 교육, '백개의학교' 등 배움, 놀이 문화.
- (갈등관리) 단지 내 거주민간 공동생활에서 발생할 수 있는 갈등을 조정하고 원만한 공동체 활동을 지속 하기 위해 갈등조정위원 15인 활동 및 입주민 내 갈등조정 전문가 과정 역량강화 교육 시행

### 3) 결과

- 위스테이 별내 거주 1년 주거 만족도 조사 결과를 보면 전반적인 삶의 만족도(74.0%) > 공동체 소속감 (63.9%) > 안전 체감도(61.2%) > 심리적 여유(60.5%) > 가족(자녀)과의 시간(57.0%)> 건강관리 투자빈 도(49.3%)> 공용공간 개선활동 참여(46.3%) > 고정지출금의 여유 높아짐(높아짐 24.6%, 보통 60.5%, 낮아짐 14.9%) 등 모든 항목에서 만족도가 낮아졌다보다 높아졌다는 응답빈도가 높은 것으로 나타남
- 다양한 커뮤니티 활동 및 마을 일자리가 창출됨. 주거 기반 커뮤니티를 통해 입주자의 직접적 참여 활 동으로 다양한 공동체 활동 및 마을 일자리 창출, 공동체 비즈니스, 친환경 에너지 체계 구축 등의 영역 으로 확장 효과 창출.
  - 별내 : 마을 일자리 57개 창출, 31개 동아리 433명 참여 활동
  - 지축 : 65개 일자리 창출, 28개 동아리. 633명의 참여 활동
  - 입주자 30% 이상이 공동체 활동 참여. 다른 사회주택 입주자 커뮤니티 참여는 10~13%.
- 입주자가 누리는 경제적 가치, 즉 주택임대료만을 기준으로 추정하면 의무 임대기간 8년 동안 전체세대 총 340억 원 임대료가 절감.

### 4) 향후 과제

- (현행제도 및 개선방향) 현재 민간임대특별법은 공공지원민간임대주택의 임대임무기간 종료 후의 소유권 이전 또는 귀속문제에 대해 양도절차 외에는 구체적으로 규정하고 있지 않고 있음. 향후 공공지원임간 임대주택 임차인에게 우선 분양권을 부여하는 법개정시에도 협동조합형의 경우에는 공동체 조성 및 유지 및 임차인의 주거 안정성 강화 등 사업의 공익성 보호를 위해 예외 규정을 둘 필요가 있음

- (입주자 주택협동조합 임대주택 우선 인수 제도화) 협동조합형 공공지원민간임대주택에서 서민 주거 안정 보호를 목표로 집을 소유가 아닌 거주 대상으로 보고 개인소유가 아닌 조합의 집합적 소유로 전환하고자 하는 기본적인 사업구조의 취지를 살릴 수 있는 제도적 뒷받침 필요
  - 협동조합형 사업에서 임대리츠를 정리하여 공공의 출자를 회수하는 분양전환시점에 입주자 주택협동조합이 임대주택을 우선 인수할 수 있도록 민간임대특별법 등에 명확히 규정하여 지속적으로 저렴한 주택이 공급되고 공동체가 유지될 수 있도록 하는 것이 필요
  
- (임대료 책정 기준 변경 : 지가→지대) 협동조합형 공공지원 민간임대주택 중 고양 지축 토지는 토지지원리츠가 매입하여 임대리츠에게 임대하는 조건으로 공급이 이루어졌으며 토지임대료는 토지지원리츠의 총사업비(토지매매대금, 취득세 등 제세공과금 등이 포함된 금액)인 1,206억 원을 기준으로 연 2.5%의 토지임대료가 결정됨. 즉 지가를 기준으로 결정되었다는 것. 그러나 임대료는 지가가 아니라 거래사례비교법을 통해 지대에서 산출해야 함.
  - 초기에 지대는 지가의 이자보다 낮지만, 시간이 지남에 따라 상승. 이자 초과액은 공공과 사회적협동조합의 수입이 되고 시간의 경과에 따라 수입 규모 증가.
  - 지대 평가 및 배분 방식은 건물이 없다고 가정한 단지 전체의 토지임대료를 구한 후 전체토지임대료를 대지 지분비율로 나눠서 각 입주자에게 분배함. 이때 건물 층수 및 위치 변수, 용도변수(주거용/상업용)를 고려해서 각 사용자에게 토지임대료 고지서 납부. 지대는 정기적으로(예를 들어 2년에 한 번씩) 재조정할 것.
  
- (구체적 향후 과제) 지축과 별내 모델은 민간임대주택에 관한 특별법<sup>14)</sup>에 따른 ‘공공지원민간임대주택’이며, 법상 본 모델의 의무임대기간은 8년(현행 10년). 따라서, 의무임대기간 종료시점 소유권을 어떻게 할지에 관한 이슈가 있음. 위스테이의 소유권자는 리츠<sup>14)</sup>이고, 리츠의 주주는 HUG(우선주, 지분율 약 70%)와 입주자로 구성된 협동조합(보통주, 지분율 약 30%). 따라서 의무임대기간 종료 시점에 부동산소유권을 HUG와 협동조합이 의사 결정해야하는 상황. 소유권에 대하여는 다음 3가지 방향이 있음
  - ① 현행 리츠 유지 : HUG 주택도시기금과 협동조합이 현행 리츠를 계속 유지
    - ▷ 장점 : 협동조합 유지 가능, 지불 능력이 부족한 조합원 포용 가능
    - ▷ 단점 : HUG 주택도시기금의 자기자본 투입 유지로 신규 사업장 확보 어려움
  - ② 협동조합 단독소유 : 협동조합이 HUG 지분 인수하여, 협동조합이 단독 소유
    - ▷ 장점 : 협동조합 유지, 공동체성 유지
    - ▷ 단점 : 지불능력이 부족한 조합원 퇴거 불가피
  - ③ 개인분양 : 리츠 및 협동조합은 청산하고 개인에게 분양
    - ▷ 장점 : 조합원 개인의 소유권 확보. 자본이득(불로소득) 향유 가능.
    - ▷ 단점 : 협동조합 청산, 지불능력이 부족한 조합원 퇴거 불가피. 공동체성 쇠퇴.
  - 이 이슈와 관련한 지축과 별내 분위기가 소유권 이전 논의에 대한 준비진척도와 분위기가 다르지만,

14) 리츠란 부동산 소유 및 운영만을 영위하기 위해 설립하는 상법상 주식회사

양쪽 모두 조합 내에 '미래준비위원회'에서 분양 방향에 대해 논의 중. 별내는 협동조합소유로 분위기가 기울어 HUG로부터 현행 리츠 구조유지 혹은 조합소유방식으로 결정받기 위해, 조합이 다른 이익집단과 달리 지역사회에 긍정적 외부효과를 만드는 공동체임을 증명하는 구체적인 작업에 착수

- 지축은 이제 논의 초기 단계. 지축은 500세대나 되는 불특정 다수를 조합원으로 한 일반 모델이다 보니, 공동체성이 미성숙

## 2. 토지임대부 협동조합주택 사례 검토

- 주택협동조합이 소유한 주택의 유형에는 토지까지 소유한 '조합소유형 주택협동조합', 건물만 협동조합이 소유한 '토지임대부 주택협동조합', 토지와 건물을 공공이 소유한 '공공임대 주택협동조합'이 있는데, 아래에서는 두 가지 사례를 다른 목적으로 살펴봄. 하나는 마포구 성산동에 위치한 토지임대부 사회주택으로서 공공과 사업자(조합)과 수요자(조합원) 모두 BC분석이 1이 넘게 나온다는 것, 즉 어느 주체도 손해가 아니라는 점을 보여 주는 사례이고, 또 다른 예는 마포구 서교동의 토지임대부 사회주택의 건립 운영 시 쟁점이 무엇인지를 파악하는 데 도움을 줄 수 있음.

### 1) 마포구 성산동 토지임대부 사회주택(함께주택협동조합)의 주체별 비용 편익 분석<sup>15)</sup>

- 기본 전제
  - 토지비용 및 건축비용은 실제 사업계획에 따라, 토지는 서울시 토지지원리츠에서 30년간 임대하고 건축비용은 실제 주택을 건축하면서 지출한 비용을 적용. 임대료는 모의실험을 통해 각 조건에서 사업이 가능한 최소치 추정.
  - 모의실험의 대상지는 서울시 마포구 성산동 소재 단독주택 부지. 대지면적 231㎡, 토지가격은 19억 원. 서울시 토지지원리츠에 사업자가 내는 임대료는 부가가치세를 포함하여 토지가격의 2.2%. 초기 10년간 1%p 보조. 지가 상승률 1.5% 가정. 주택임대료와 보증금은 매년 2% 인상.
  - 계획된 주택의 규모는 연면적 454.7㎡이며, 이 중 주택은 387.9㎡이며 상가가 35.2㎡. 건축비는 총 890,574천 원이 투입. 공급세대수는 7세대로 세대당 주거면적은 55.4㎡. 주택임대료는 주변시세의 61% 적용. 61%가 임대료를 낮출 수 있는 최소치

#### ○ 분석 결과

<표 10> 각 주체의 편익과 비용 내역

공공	편익	'공공 용자를 통해 수납하는 이자' + '사업자로부터 수납하는 토지임대
----	----	---

15) 강세진(2021)에서 요약정리했음을 밝힙니다.

		료' + '토지 회수에 따른 최종 토지가치'
	비용	'저리 대출에 대한 상업이자' + '사업에 지급하는 보조금' + '사업 초기의 토지매입비' + '사업종료 시 건축물매입비'
협동조합 (사업자)	편익	임대료* + 토지임대료 보조금 + 기타 보조금 + 잔존주택인수금 + 임대보증금** + 용자금
	비용	건축비 + 토지임대료 + 토지임대보증보험료 + 수선유지비 + 일반관리비 + 공가관리비 + 화재보험료 + 임대보증보험료 + 재산세 + 원리금 + 임대보증금반환**
사용자 (조합원)	편익	해당 주택과 유사한 민간임대주택을 임차할 때 내야 하는 비용
	비용	해당 주택에 거주하기 위해 실제로 내는 비용

\* '임대료'에는 토지임대료와 건물의 감가상각에 해당하는 비용이 합해진 것. 다시 말해서 건축비용 중 만기 도래 후 건물의 잔존가치 인수 대금의 순현재가치를 제외한 나머지를 임대료로 총당하는 구조.

\*\* 사용자가 부담하는 건물의 임대보증금 원금은 보존하는 것으로 가정

<표 11> 최저 임대료 설정 시 모델의 비용편익(단위 : 천 원)

공공		사업자(협동조합)		수요자(조합원)	
편익	비용	편익	비용	편익	비용
2,996,284	2,617,731	3,769,486	3,745,103	3,050,525	1,561,077
비용편익비 : 1.14		비용편익비 : 1.01		비용편익비 : 1.95	

- 사회적 편익: 9,816,294, 사회적 비용 : 7,923,911, 사회적 비용편익비 : 1.24
- 편익의 귀속 : 수요자 > 공공 > 사업자
- 비용의 부담 : 사업자 > 공공 > 수요자

○ 함의

- 수요자(조합원) 입장에서 토지임대부 협동조합주택은 최대 40%의 주거비를 절감할 수 있음. 보증금은 그대로 돌려받을 수 있음.
- 토지를 보유한 공공이 손해를 보는 것이 아니라는 점.
- 협동조합이 공공에 납부해야 하는 토지임대료의 크기에 따라, 사용자(조합원)가 협동조합에 납부하는 토지임대료의 크기에 따라 각 주체의 BC값이 달라진다는 것

2) 마포구 서교동 토지임대부 사회주택(잔다리주택협동조합)<sup>16)</sup>

16) 김소연·강세진·박종숙(2019)에서 요약정리했음을 밝힙니다.

- 잔다리주택협동조합(마포구 서교동, 2015년 12월 입주) 주택은 ‘토지임대부 분양주택’에 ‘협동조합주택’의 개념을 합한 ‘토지임대부 협동조합주택’. 서울시가 토지를 저리로 빌려주고 입주자들은 협동조합을 만들어 주택관리와 커뮤니티 운영을 자율적으로 함. 신축한 주택(지상 5층, 8세대)은 방과후학교로 사용하던 서울시 소유 유휴지를 조합이 40년간 저리로 임대. 초기 계약 시 토지감정가는 약 14억으로 토지 임대료는 월 285만 원(금리 2.45%)으로 책정. 사업비는 8개 가구당 7천에서 1억5천만 원씩 낸 출자금(보증금)으로 대부분 충당.
  
- 토지는 서울시가, 주택은 입주민들이 설립한 협동조합이 각각 소유. 거주조합원은 조합과 임대차계약 맺음. 조합이 서울시에 내는 토지사용료는 8개 가구별 월평균 35만 원. 사용면적에 따라 20~50만 원 사이. 운영은 조합의 입주자 회의가 주관. 조합원 대부분은 마포지역 공익활동가. 일반적으로 토지임대부는 공공임대주택의 성격으로 입주자 선정에 소득제한을 두지만 잔다리주택협동조합은 공동체 주택 성격이 강조되면서 서울시가 협동조합에 입주자 선정을 일임함.
  
- 토지임대부 협동조합주택의 쟁점은 다음과 같음
  - 보증금과 건축비 조달. 토지가 제외된 건물 담보만으로 은행 대출 제약이 있다는 것.
  - 토지임대료 산정. 현재는 임대주택법 제16조의 2 제4항, 감정평가액×3년 만기 정기에금금리를 기준으로 하고 있음.
  - 토지반환 및 건물철거. 이 경우에는 40년 이후 공공에 토지를 반환하고 건물철거 시 잔존가치 보장.
  - 이행보증보험비용부담. 보험비용 약 7천만 원.
  - 감가상각비용 산정. 40년 후 잔존가치를 보장하는 조건에서 회계구조를 설계했음.
  - 공동공간 인허가문제, 용적률, 주차공간 등.

## 제5장 토지임대부 협동조합주택 건립·운영에 관한 단계별 쟁점 검토

- 5장에서는 앞서 검토한 것을 토대로 <모두같이>가 토지임대부 협동조합주택을 성공적으로 건립·운영할 수 있도록 관련 쟁점 사항을 검토함. 집을 짓고 그곳에 거주하기까지 크게는 준비-개발-운영이라는 3가지 단계로 구분해 볼 수 있음. 하지만 3단계는 선형으로만 이루어지지 않으며 상호연결, 순환되어 진행되는 점을 유념해야 함

### 1. 준비단계의 쟁점 검토

- (GH 공공사업 평가) 준비단계에서 가장 중요한 것은 활용 가능한 공공의 정책이나 제도를 탐색하는 것. 그러므로 먼저 행정구역상 <모두같이>가 속한 경기도 사회주택의 공모 사업을 검토할 필요
  - 경기도의 공공 디벨로퍼인 GH는 2020년 11월부터 경기도형 사회주택 시범사업자 공모를 진행. 서울 시처럼 사회적 경제주체가 제안한 토지를 GH가 매입하고 해당 토지를 사회적 경제주체에 장기간 저렴하게 임대하는 사회주택을 공급하는 방식으로 설계. 핵심은 주변시세의 80% 이내 수준의 임대료를 내고 30년간 안정적으로 거주할 수 있는 주택이라는 것(대한전문건설신문, 2023. 10.).
  - 하지만 부동산 경기 등락, 운영 수익 문제 등으로 사업자 선정 공모가 2021년까지 3차례 무산.

#### 경기도 사회주택 공모가 무산된 이유

- 사업을 할 만한 충분한 유인이 제공되지 않았기 때문. 서울의 민간제안형 사회주택사업도 기대이익이 크지 않고, 하더라도 공공의 수동적인 토지매수로 인해 실제 사업 실무에서 매우 문제가 많았음.
- 사회적기업 ‘더함’의 경우 SH공사와 민간제안형 토지지원리츠 사업을 진행한 경험이 있음. 연희동, 신정동 등 총 3개 사업장의 공모를 통과했는데, SH공사의 수동적인 토지매수로 인해 토지주가 토지 매도 의사를 철회. 이 때문에 더함은 공모에 응하기 위한 제반 비용이 손실됨.
- 경기도 GH 사회주택 모델 공모의 경우 실제 운영에서 사업자(협동조합)가 수익을 내기 불가능한 구조. 이미 많은 사업자가 서울시의 민간제안형 사업과 같은 문제가 GH 사회주택 공모에서도 발생할 것이라고 우려했음. 그리고 여기에 더해 경기도는 사업 주체를 입주자협동조합으로 좁혔기에 더더욱 흥행할 수 없었음. 사람을 모으고 조직해서 실제로 부동산건설사업으로 나아가는 것은 전부 돈과 노력이 드는 작업. 일반 사회주택사업에서도 문제가 많았기에 참여 수요가 적는데, 수요자협동조합까지 조직해서 사업을 시행해야 한다면 참여 수요가 없는 것은 당연.

- 이에 따라 GH는 종래의 ‘민간 토지 제안 방식’에서 공공주도형으로 전환하여 ‘특화형 매입임대주택’을 활용해 사회주택 550가구를 공급하기로 발표. 특화형 매입임대주택은 사회적 경제주체가 임대주택을 기획·건설·공급·운영하고 GH가 매입·소유·관리·감독하는 공공임대주택. 공급 유형은 예술인·장애인·고령자 등과 같은 자율 테마 250가구, 호텔 등과 같은 비주택 리모델링 200가구, 유희 공유지 활용 100가구 등. 시범사업 대상지로 하남시 우정사업본부 유희부지(18가구), 수원시 민간호텔 건물(88가구) 등이 포함(한겨레 2024. 1. 12.).
  - 따라서 현재 GH 사회주택 방향에서 토지임대부 협동조합 주택은 기대하기 불가능한 게 현실. 토지 매입에 대한 공공 지원도 불가능.
- (단계적 접근의 중요성) 최소 100세대 이상의 주택을 건립 및 운영해야 탄탄한 건설사의 참여가 가능하고 별내와 지축과 같이 의미 있는 ‘자치공화국’이 가능한데, 이것은 당장 실현할 수 없으니 장기 목표로 하고 경기도가 추진하는 특화형 사회주택 사업에 응모해서 경험을 쌓을 필요.
- 현재로서는 공공의 협조 없이 민간이 토지확보부터 운영까지 일련의 과정을 독자적으로 진행할 수 없는 까닭에 공공의 프로그램을 이용하는 것이 현명하다고 판단. 여러 모델 중 특화형 사회주택(매입임대주택)이 그나마 민간에서 참여 해 볼 만한 사업모델. 여러 가지 사회주택 모델 중 준공 시 공공이 소유권을 이전해가는 매입임대주택 구조가 그나마 사업추진이 가능한 수준의 사업성이 나올 수 있음.
- (구체적 준비) 현재 협동조합이 주도하는 100가구 이상의 주택이 건립된 경우가 없다는 점을 유념할 필요. 위스테인의 경우 사회적기업 더함이 협동조합을 직접 육성한 것. 그러므로 <모두같이>가 어느 정도 규모가 있는 단지를 조성하기 위해서는 공공과의 협력 및 재정 준비와 공동체 형성, 그리고 이를 이끌어갈 역량을 갖춘 리더 준비가 필요
- 공공과의 협력 : <모두같이>와 GH와의 공식적인 논의구조를 만들어 대안을 모색할 필요. 사회적기업 ‘더함’도 LH와 협의하여 협동조합형 공공지원민간임대주택 모델을 창안해낸 것. 특화형 사회주택(매입임대주택)을 담당하는 GH의 매입임대사업부를 접촉해서 가능성을 끊임없이 타진할 필요. 이때 유념할 것은, 공공은 어디까지나 사업 파트너이기 때문에 공공에 너무 큰 기대를 하지 말아야 한다는 점. 사업 초기 공공은 조합의 공공적 취지를 인정하는 적극적 조력자로 보이고 조금만 설득하면 많은 지원을 받을 수 있을 듯하지만 공공은 정해진 규정과 선례 등에 국한되어 움직이는 경직적인 조직이기에, 부동산 사업의 비정형화된 각종 위험을 함께 감당할 수 있는 유연성이 부족. 이럴 때 조합은 공공의 도움 없이 외롭게 문제를 풀어가야 한다는 걸을 유념해야 함.
  - 재정적 준비 : 적은 금액(조합원 1인당 100만 원 등)이라도 구성원의 참여 의지를 확인할 수 있는 별도의 기금을 조성할 필요. 기금 조성에 참여한다는 자체가 의지의 표현
  - 공동체적 준비 : 우리나라 부동산 문제의 본질, 주거 안정성과 공동체성의 조화, ‘자치공화국’의 장점과 필요성 등에 관한 학습과 토론이 필요. 협동조합이 추구하는 가치를 조합원들이 얼마나 공유하느냐가 성공의 관건

- 리더의 준비 : 공동체에 부동산 사업을 담당할 리더가 명확해야 함. 리더는 사업 성공으로 가장 크게 재무적/비재무적 이익을 볼 사람이며, 동시에 사업 실패로 인해 가장 크게 재무적/비재무적 손해를 보는 사람을 말함. 부동산 사업은 상당한 스트레스와 재무적 부담을 수반하며, 신속한 의사결정 또한 중요. 예를 들어, 토지확보에 장시간이 소요되거나, 기초지자체가 인허가를 안 해주거나, 적절한 금리로 자금조달을 할 수 없거나, 적정공사비에 적합한 시공사를 찾지 못하거나, 공사 중 인근 주민의 민원이 들어오는 등의 문제가 발생할 수 있음. 그런데 이를 구성원의 의견을 모두 충족하는 민주적 방식만으로 해결하기는 어려운 면이 있음. 조합 구성원들의 신뢰를 바탕으로 더 큰 책임과 권리를 지는 리더를 미리 세워야 함.

## 2. 개발단계의 쟁점 검토

- (사회적기업의 협력 및 도움 필수) 토지 임대, 건축설계, 인허가, 시공사 선정, 자금조달, 건축공정관리 등의 이슈를 사업적 전문성과 역량을 바탕으로 해결해야 함.
  - 개발단계에서 건축비 조달은 착공 시 PF대출, 건물 준공 후 담보대출로 이루어짐. 이때 금융기관은 대출 심사 시 원금상환 가능성과 이자 납부 가능성을 두고 대출 취급 여부를 결정.
  - 그러므로 개발단계에서는 역량과 공공성을 갖춘 사회적기업과 같은 전문기관의 도움을 받는 것은 필수
- (토지담보 가능성 확인) 입주 시점 임대보증보험 가입에 관해 토지임대 주체인 지자체와 사전 협의를 해야 하고 공모지침서 상 관련 사항 확인을 해야 함.
  - 조합은 의무적으로 임대보증보험을 가입해야 하는데 현재 HUG는 토지담보를 요구하고 있는 상황. 그런데 토지임대주체인 지자체는 규정이 없이 토지담보를 제공하지 못한다는 입장.
  - 총사업비 대비 토지가치 비중이 높은 서울 수도권의 사업장은 토지담보 없이는 보증보험 가입요건을 충족하기가 어려운 현실. 그런 까닭에 지자체와 사전 협의를 필요.

## 3. 운영단계의 쟁점 검토

### 1) 재정 운영에 관한 쟁점 검토

- 건물감가상각비 부담
  - 조합원 부담이 당연. 그러므로 계정을 독립적으로 만들어 관리해야 함.
  - 건축비 일부를 조합원의 건물 보증금으로 충당한 경우, 조합원과 조합은 일종의 채권채무관계에 놓이게 된 것.<sup>17)</sup> 그러므로 채무자인 조합은 채권자인 조합원의 조합 탈퇴 시 채무를 상환할 의무를 지는 것이고 이것은 조합원의 건물 임대료로 충당해야 함.

17) <함께주택협동조합>은 이런 방식으로 운영하고 있다.

- 서울의 <함께주택협동조합>의 경우 서울시가 사업종료 후 건축비 원가의 8~90%로 환수한다는 조건이 있고, 건축비는 건물 보증금과 저리 대출로 조달. 중간에 퇴거하는 조합원에게는 건물 보증금을 보장하는 것으로 회계구조를 설계
- 염두에 뒀야 할 것은 토지임대부 협동조합주택의 건물 임대료 부담과 건물 존속 기간은 반비례한다는 점. 즉 토지 임대 기간이 길면 길수록 조합원이 부담하는 건물감가상각비에 충당하는 건물 임대료는 저렴해질 수 있다는 것. 그러므로 <모두같이>가 공공과 협상할 때 토지 임대 기간은 가능한 장기로 하는 것이 재정 운용에 유리. 30~40년으로 하더라도 재계약 여지를 둘 필요.

#### ○ 토지임대료 부담 방식

- 토지임대료는 조합원이 부담해야 함. 토지임대료 부담 방식은 전세형, 월세형, 혼합형으로 나눌 수 있음. 조합원은 가능하면 전세형을 선호할 수 있으나 보증금의 이자로 임대료를 충당하는 것은 현금흐름을 만들어야 할 협동조합에겐 부담스러울 수밖에 없음. 따라서 현실적으로 혼합형 혹은 순수 월세형을 선택해야 하는데, 가장 좋은 방안은 보증금 상한선을 조합원 총회에서 결정하는 것.

#### ○ 조합원 탈퇴/가입에서의 이익 배분 방식

- 탈퇴조합원 발생 시 신규조합원 선정 권한을 탈퇴조합원과 조합 중 누가에게 귀속시킬지를 둘러싼 쟁점 발생. 탈퇴조합원의 입장에서는 시세보다 저렴한 주택에 입주할 수 있는 권한을 양도하는 것이기 때문에 이를 일반 시장에 내놓는다면 주거비 경감액을 고려한 프리미엄이 발생할 수밖에 없음. 여기서 프리미엄은 매달 절감되는 임대료가 자본화된 금액. 그러므로 입주권 양도에 따른 프리미엄을 탈퇴조합원과 조합에 어떤 비율로 귀속시킬 것인지에 대한 이슈가 생길 수밖에 없음.
- 예를 들어 재개발/재건축 정비조합은 프리미엄을 '조합원:조합=100:0'으로 분배하며, 조합은 사업 수단으로 활용하는 임시법인체에 불과. 반면 '조합원:조합=0:100'으로 분배한다면, 조합원보다 조합의 힘이 훨씬 강한 법인의 성격을 가지는 것인데, 이것은 사전에 결정해야 할 사항.
- 본 연구는 <모두같이>가 사회적협동조합이므로 탈퇴조합원이 프리미엄을 누리는 것은 원칙과 취지에 부합하지 않는다고 판단. 다시 말해서 입주권 자체로 이익을 누리는 것은 부당하다는 것. 사회적협동조합이므로 누리는 이익은 일자리를 창출하거나 지역사회와 공유하는 것이 바람직. 처음부터 그런 방향으로 접근해서 원칙을 확정할 필요.

## 2) 운영관리에 관한 쟁점 검토

- (운영 관리 부분) 운영 관리 부분은 시설관리와 임대관리, 공동체 운영으로 구성되는데, 이 부분이 협동조합 조합원들이 본격적으로 참여할 부분.
  - 시설관리는 주택의 규모에 따라 의무관리단지면 관리사무소장을 고용하거나 시설 부문에 대해 위탁 관리를 주고, 의무관리 이하의 규모라면 관리인을 직접 고용하거나 위탁관리회사에 순회 관리를 의뢰할 수 있고, 아니면 입주자가 업무를 나누어 진행할 수 있음. 이와 관련해서는 위스테이의 사례를

참조할 필요.

- 위스테이의 경우에는 임대관리업무 전반을 주택임대관리업 면허를 보유한 ‘스페이스잇다’(더함 100% 출자설립)가 담당하고 있고 다양한 일자리를 창출하고 있음. 중장기적으로는 이 업무도 협동조합에게 인계한다는 목표로 현재 협동조합이 운영 노하우를 축적하고 있음.

별내·지축의 경우<sup>18)</sup>

- 별내·지축 모델을 통해 입주자(조합원)들은 주택에 대해 두 가지 얼굴을 가지고 있다는 것을 확인했음. 협동조합의 조합원은 공동체 구성원이자 동시에 주택소비자이고 임대 및 운영관리는 전문영역이라는 점을 유념할 필요.
- 역량이 미숙할 경우 많은 불편과 혼란을 발생시킬 수 있음. 이런 부분은 조합원이 매우 민감하게 반응. 운영 노하우가 생기기 전에는 전문가 그룹에 맡기는 것이 낫다는 판단.

- (공용시설 운영비) 공용시설 운영비에 관한 사전 합의 필요. 일반관리비 이외의 항목으로 재원을 사전에 확보해야 함. 운영 자원 없이 시설 운영 불가. 운영 중 운영 자원 확보를 위한 합의는 사실상 불가능함. 별내와 지축의 경우 커뮤니티관리비로 월 5만 원 책정
- (민주적 거버넌스 구조 형성) 협동조합 주택을 ‘자치공화국’으로 만들기 위해서는 거기에 부합하는 거버넌스를 구축해야 함
  - 오늘날의 공동주택은 ‘공동’주택의 의미를 살릴 수 없다는 것이 현실. 무엇보다도 주택이 투기의 대상이 된 것이 가장 큰 이유이고 두 번째는 나의 일이 모두의 일이 될 수 없는 구조이기 때문. 기존 공동주택은 이익은 사유화하고 비용은 사회화하는 이기심이 작동하기 쉬운 구조.
  - 그러므로 공동주택 자체가 하나의 ‘자치공화국’이 되기 위해서는 첫째, 투기 가능성이 차단되어야 하고, 둘째, 부담 가능해야 하며, 셋째, 모두의 일이 나의 일이고 나의 일이 모두의 일이라는 구조가 성립되어야 가능한데, 토지임대부 협동조합 주택이 바로 여기에 해당. 사용자가 임차인인 동시에 조합원이라는 이중적 지위를 보유했기 때문.
  - 이를 제대로 구현하려면 입주자 대표로 구성된 입주자대표회의와 관리 주체, 그리고 조합원 총회 간의 대표와 책임의 원리, 견제와 균형의 원리를 담은 운영정관을 마련해야 함.
- (지역사회에 기여) 협동조합 주택은 기본적으로 협동조합의 수익을 조합원에게 배당하지 않는 사회적협동조합이기 때문에 지역사회와 조화할 수 있음. 지역의 일자리 창출과 공동체 형성에 기여.

18) 사회적기업 ‘더함’ 이윤형 팀장과의 인터뷰를 기초로 작성되었음.

## 제6장 요약 및 결론

- 본 연구는 주택 유형 중에 토지임대부이면서 건물을 협동조합이 소유·운영하는 토지임대부 협동조합주택의 쟁점과 성공적인 주택건립 및 운영을 위한 고려사항을 검토하는 것을 목표로 하고 있음.
- 이를 위해 2장에서는 ‘토지임대부’의 철학적 기반을 정당성과 효율성의 관점에서 살펴본 것인데, ‘토지임대부’의 제도적 기반인 공공토지임대제는 우리가 일상적으로 경험하는 토지사유제보다 정당성 면에서 뿐만 아니라 효율성 면에서 앞선다는 것을 논증.
- 3장에서는 사례를 집중적으로 검토. 토지임대부 주택의 최초 시도인 군포 모델이 실패한 이유, 흥행에는 성공했지만 부담 가능한 주택이 시장에 남아 있도록 하는 데에는 실패한 강남·서초 모델과 그와 유사한 길을 가고 있는 고덕·마곡지구의 문제를 검토함. 반면 임대료를 제대로 환수해서 주거복지에도 크게 기여한 미국 뉴욕의 배터리파크시티 모델과 토지임대부가 분양주택이 주종인 싱가포르 모형을 검토함. 그리고 본 연구와 가장 가까운 소규모의 토지임대부 사회주택 사례 두 곳과 “협동조합형 공공지원민간임대주택”인 ‘위스테이’의 운영구조와 현재 쟁점을 검토. 토지가치가 계속 상승하기 때문에 비용편익분석에서 모두 1을 넘고 운영에도 큰 문제가 없으나, 관건은 공동체성이 주는 유무형의 이익이 불로소득의 유혹을 극복하느냐임. 그러므로 부동산 전체에 불로소득이 적절하게 차단되고 환수되면 토지임대부 협동조합 주택의 성공 가능성은 더 올라간다고 할 수 있음.
- 마지막으로 <모두같이>의 토지임대부 협동조합 주택의 성공적인 건립 및 운영을 위해 고려해야 할 사항들을 검토함. 이것을 정리하면 다음과 같음.
  - 첫째, 토지임대부 협동조합 주택의 성공적인 건축 및 운영에서 가장 중요한 것은 ‘조합의 준비’라는 것. 위스테이의 경우에는 더함이 협동조합을 직접 만든 것이고, 반대로 이미 형성된 협동조합이 100가구 이상의 주택을 건립한 경우는 없음. 어느 정도 규모가 있는 단지를 조성하기 위해서는 재정적, 공동체적 준비와 리더에 대한 준비가 필요하다는 것.
  - 둘째, <모두같이>가 속한 경기도는 현재 토지임대부 사회주택 사업을 포기했기 때문에 현재 열려 있는 가능성인 특화형 사회주택(매입임대주택)에 응모하여 경험을 축적하는 것이 필요하다는 판단. 다시 말해서 주택 사업에서는 초보인 <모두같이>가 100세대가 넘는 토지임대부 협동조합주택으로 가기 위한 중간단계 간주할 필요.
  - 셋째, 개발단계에서는 건축설계, 인허가, 시공사 선정, 자금조달, 건축공정관리 등을 진행해야 하므로 사회적기업(시행사)의 도움을 받는 것이 필수.
  - 넷째, 운영단계에서 쟁점이 되는 건물 보증금은 조합원 탈퇴 시 보장해야 한다는 점. 기본적으로 건물 보증금은 건물 임대료로 충당토록 회계구조를 설계해야 한다는 것.
  - 다섯째, 조합가입과 관련된 절차와 프리미엄 처리 방안, 커뮤니티 운영방안을 협동조합의 취지에 맞게 처음부터 규정 근거를 분명하게 마련할 필요.

- 여섯째, 나의 일이 모두의 일이 되고 역으로 모두의 일이 나의 일이 되는 것이 가능한 토지임대부 협동조합주택을 명실상부한 '자치공화국'으로 만들기 위해서는 조합원 총회, 입주자 대표회의, 관리주체 간의 민주적 거버넌스를 구축해야 함.

<참고문헌>

- 강미나·박미선. 2013. “싱가포르 주택정책과 자가소유 지원정책의 시사점”. 《국토정책브리프》445호.
- 강병익·채은동·이진수·신영민. 2023. “2022 민주연구원 불평등 보고서 : 현황과 쟁점.”
- 강세진. 2021. “토지임대부 사회주택의 경제적 효율성에 관한 연구 : 서울시 토지임대부 사회주택을 중심으로.” 《공간과사회》. 제31권 2호(통권 76호). pp. 19~64.
- 김기호·김대성. 2002. “대규모 도시개발사업의 전략과 기업에 관한 연구 - 뉴욕 배터리 파크 시티와 런던 도크랜드 개발 사례를 중심으로.” 《대한건축학회논문집》. 제18권 제10호. pp. 155-164.
- 김기호. 2001. “도시개발의 새로운 접근 1 : 배터리 파크 시티의 경험과 교훈.” 《환경논총》. 제39호. pp. 127-144
- 김소연·강세진·박종숙. 2019. “주택협동조합의 현장 이슈와 실천 과제: 토지와 건물 소유 방식을 중심으로.” 《한국협동조합연구》. Vol. 37. No. 1. pp. 63~86.
- 김윤상. 2005. 6. 14. “'땅 임대-건물 분양'이 최선의 단기 해법” 《오마이뉴스》
- 김태경 외. 2007. “토지임대부 및 환매조건부 분양제도에 관한 연구”. 《정책연구》2007-05
- 남기엽. 2023. “2020~2021년 부동산 불로소득 추산.” 《토지+자유 연구》 24호
- 남기엽. 2021. 『불로소득 환수형 부동산 체제론 : 부동산 공화국 탈출하기』. 개마고원.
- 박미선. 2014. “싱가포르 주택정책의 전개와 중앙연금기금의 역할.” 《주택금융월보》
- 배문호·하성규. 2010. “토지임대부 및 환매조건부 주택 시범사업 비교분석 연구.” 《부동산학보》. Vol. 41. pp. 304-319.
- 이승무. 1992. "레온 왈라스의 社會經濟思想에 관한 研究" 서울대석사학위논문.
- 지역자산화협동조합·새로운사회를여는연구원. 2021. “협동조합형 공공지원민간임대주택 모니터링을 통한 제도 개선 및 확산방안 연구.” 국토교통부·LH. 연구용역보고서.
- 최영상. 2019. “성공적인 싱가포르의 공공주택정책과 주택금융지원정책.” 《주택금융insight》. 2019-17호
- 최은희. 2021 “내 집 마련 지원 정책으로서 싱가포르 공공주택정책.” 박환용 편. 『주거복지 : 해외에 길을 묻다』. 싸아이알.
- Akosua Barthwell Evans. 1989. “Current Topics in Law and Policy : Battery Park City - A Model for Financing Low Income Housing?” *Yale Law & Policy Review*. Vol. 7:229. pp. 229-250.
- Batttery Park City Authority, 2017. *Annual report*.
- Cirillo, Renato. 1984. “Léon Walras and Social Justice.” *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 43, No. 1 pp. 53-60.
- Cirillo, Renato. 1980. “The 'Socialism' of Léon Walras and His Economic Thinking.” *American*

*Journal of Economics and Sociology*, Vol. 39, No. 3. pp. 295-303.

George, Henry 저·김윤상 역. 1997. 『진보와 빈곤』. 비봉출판사.

Harrison, Fred 저·전강수·남기업 역. 2009. 『부동산 권력: 투기와 거품붕괴의 경제학』. 범우사.

Mill, John Stuart 저·박동천 역. 2010. 『정치경제학 원리 4』. 나남.

Marx, Kar 저·김수행 역. 1990. 『자본론 III(下)』. 비봉출판사.

The Manhattan Community Board 1 Affordable housing task force. 2012. *Affordable Housing in Lower Manhattan*

Schumpeter, Joseph Alois 저·김균(외) 역. 2013. 『경제분석의 역사 3』. 한길사.

Walras, Léon 저·이승무 역. 2020 . 『사회경제학 연구』. 지식을 만드는 지식.

경실련 보도자료. 2019. 9. 24. “10년간 증가한 주택의 절반, 250만호를 다주택자가 사재기.”

경실련. 2018. 9. 28. “백년주택 공급 확대 방안 : 토지임대부 건물분양 주택공급방식을 중심으로.” 정동영의원  
실 연구용역.

국토교통부 보도자료. 2022. 12. 20. “「2021년도 주거실태조사 결과」 발표”

대한전문건설신문. 2023. 10. 30. “표류하던 경기도형 사회주택 지시동... 공공주도형으로 궤도 수정.”

한겨레 2024. 1. 12. “경기도형 사회주택 550가구 공급한다.”

통계청. 각년. <가계금융복지조사>

OECD. 2023.2. <https://stats.oecd.org>, National Accounts at a Glance

국가통계포털(kosis.kr)

한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)

<https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/households/households/latest-data>