

# 공유경제에서 공유도시로의 전환?

: 거버넌스 전략과 도시정부 역할에 대한 서울시 사례 분석\*

From Sharing Economy to Sharing City?

: Focusing on the Governance Strategy and the Role of Local Government in Seoul

김 상 민\*\*

Kim, Sangmin

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 공유경제에서 공유도시(sharing cities)로: 공유도시의 개념과 특성
- III. 공유도시 실현을 위한 거버넌스 전략과 도시정부의 역할
- IV. 도시정부 공유경제 정책 사례 분석: '공유도시 서울'
- V. 결론: 공유도시 정책의 지속적 추진을 위한 발전방향 모색

최근 경제적 이득보다는 사회적·환경적 가치를 중시하고 시민이 중심이 되는 협력적 공유경제 2.0 시대가 도래할 것이라는 전망이 대두되면서 많은 도시들이 공유경제, 나아가 공유도시의 실현을 위한 정책을 다양하게 모색해 왔다. 도시정부의 공유경제 정책 및 세부전략 수립 방향은 공유경제의 활성화, 나아가 공유도시의 실현 과정에 전방위적으로 매우 큰 영향을 미칠 수밖에 없기 때문에, 공유경제 활용을 위한 도시정부의 정책 방향성 및 목표, 비전, 그리고 도시정부의 역할 등에 대한 고민이 중요해진다. 본 연구는 도시정부의 공유경제 정책 활용, 나아가 공유도시 실현을 위해 구성할 수 있는 공공거버넌스 전략과 도시정부의 역할을 모색하는데 초점을 둔다. 2012년부터 '공유도시 서울'을 선언한 서울시를 대상으로, 서울시의 공유도시 정책을 크게 3개 시기(도입기, 성장 및 확산기, 혼돈기)로 구분하여 시기별 정책의 특성과 한계점을 도출하고, 공유경제 정책 거버넌스 전략과 서울시의 역할 변화를 분석하였다. 분석결과 서울시의 공유경제 거버넌스 전략은 규제(regulating)와 제공(providing) → 조력(enabling) 및 협력(collaborating) → 전환(transforming) 및 소극적 촉진(promoting)으로 특성화해 왔다. 이와 함께 서울시의 역할도 규

\* 본 연구는 충남대학교 학술연구비에 의해 지원되었음.

\*\* 충남대학교 도시·자치융합학과 조교수

논문 접수일: 2023. 1. 11. 심사기간: 2023. 1. 11. ~ 2023. 3. 17. 게재확정일: 2023. 3. 17.

제자, 정보제공자, 자원소유자(도입기)에서 가교자, 의사소통자, 파트너(성장 및 확산기)로 변화하였다. 특히 혼돈기 초기에는 전환가로서의 역할이 강하게 나타났으나, 2022년 이후부터는 공유도시 정책의 상당한 축소와 함께 소극적 지원으로 변화된 상황이다. 이러한 분석결과를 바탕으로 본 연구는 향후 공유도시로의 전환을 위해서는 도시커먼즈 개념에 대한 재인식과 구체적인 세부 전략 마련, 시민주도성과 역량강화를 위한 공유도시 공론의 장 활성화, 다양한 도시 내 주체들을 포함한 광범위한 협력적 거버넌스 체계 구축, 그리고 협력의 파트너로서 서울시의 역할 강화가 필요함을 제기하였다.

□ 주제어: 공유경제, 공유도시, 도시정부 역할, 공공거버넌스 전략, 도시커먼즈

Recently, the cooperative sharing economy 2.0 era is expected to begin, in which social and environmental values are more important than economic benefits as well as citizens take a leading role in the expansion of sharing activities. Many cities already have been interested in developing various policies to realize the sharing economy and sharing cities. Since the city government's policy direction and detailed strategy will inevitably have a large influence on the facilitation of the sharing economy and the realization of the sharing city, it becomes important to consider about the policy strategies and the role of the city government. Therefore, this study focuses on analyzing the role of the city government and the public governance strategy that can be constructed for the public sharing economy policy and the realization of sharing city. Since the declaration of a 'sharing city Seoul' in 2012, Seoul's sharing city policy has unfolded in three periods: introduction, growth and expansion, and confusion. This study analyzes the characteristics and limitations of each period in terms of governance strategy and the role of city government.

The study finds that sharing economy governance strategy has been changed from regulating and providing(introduction period) → enabling and collaborating (growth and expansion period) to transforming and passive promoting(confusion period). Along with this, the role of city government has been changed from regulator, information provider, resource owner(introduction period) → matchmaker, communicator, partner(growth and expansion period) to transformer, passive facilitator(confusion period). Based on this research finding, this study provides several policy recommendations including recognition about urban commons with detailed policy strategy, facilitation of public sphere for civic oriented discussions and empowerment, wide and inclusive collaborative governance system, and the role of city government as a collaborative partner.

□ Keywords: Sharing Economy, Sharing City, Local Government's Role, Governance Strategy, Urban Commons

## I. 서론

2016년 1월에 열린 세계경제포럼(World Economy Forum, WEF)에서는 초연결·초지능·대융합의 4차산업혁명의 시대가 시작되었음을 선포하였다. 이러한 4차산업혁명과 함께 전세계적으로 대두되는 중요한 논의 중 하나가 공유경제이다. 공유경제는 물건, 공간, 지식, 재능 등 유무형의 재화와 서비스를 소유하는 형태에서 벗어나, 온라인을 기반으로 개인 간 교환, 공유, 대여 등의 방식을 사용하는 사회적 경제 모델로 이해할 수 있다. 특히 영리경제가 가격을 통한 정보, 인센티브, 자원 배분에 초점이 맞춰져 있다면, 공유경제는 “비가격적인 사회적 관계가 주요 역할”을 한다고 강조된다(Lessig, 2008). 공유경제 개념이 급속히 확산될 수 있었던 데에는 IT 기술이나 소셜네트워크의 발달(사물인터넷)이 다양한 공유경제(기업)활동의 기반으로 작용하였기 때문으로 분석된다. 이 외에도 글로벌 경기침체로 인한 소비의 위축, 환경문제에 대한 관심, 공동체 및 능동적 소비자의 탄생 등이 공유경제 확산의 중요 요인으로 꼽힌다(김은란 외, 2015).

그러나 최근 전세계를 위기상황으로 밀어넣은 코로나19는 그간 지속적으로 확산되던 공유경제 영역에도 큰 위기를 가져올 것으로 전망되었다. 다른 사람들과 물건이나 공간을 ‘공유’할 수밖에 없는 특성으로 인해 코로나에 가장 취약할 수밖에 없는 분야가 바로 공유경제로 인식되었다. 실제로 공유경제의 대표적 사례인 공유모빌리티나 공유숙박의 경우 그 이용율이 급감하고, 기존 고용자들이 해고되는 등 코로나로 인해 매우 어려운 위기상황에 직면한 것으로 나타났다(임수민, 2020). 반면 코로나로 인한 위기상황이 3년째 지속되고 있는 상황에서, 공유경제 영역 내 활동주체들은 코로나로 인해 변화된 라이프스타일에 빠르게 대처하면서 오히려 ‘기회’를 창출하고 있다는 평가도 제기된다(박강민, 2020; 조산구, 2021). 코로나19 이후 새로운 기회를 맞고 있는 대표적인 비즈니스 영역은 공유주방인데, 기본 주방설비를 함께 공유하면서 식재료 주문이나 배달 대행업체 등도 함께 공유하는 방식으로 규모의 경제를 창출할 수 있다는 이점이 있다(박강민, 2020). 이와 함께 시민들 간 중고물품의 거래 등도 지속적으로 활발해지고 이를 통한 환경적·사회적 편익도 발생하고 있어, 세부 분야별 차이는 있겠지만 공유경제의 활용은 향후 지속적으로 확대될 가능성이 제기된다. 일례로 코로나로 매우 어려운 시기였던 2020년 12월 서울시는 시민 4,000여 명을 대상으로 설문조사를 진행하였는데, 시민 70.3%는 자원 공유가 필요하다고 응답했다. 불필요하게 낭비되는 자원을 절약하고 환경오염을 감소시킨다는 취지에서 응답자의 77.2%는 공유활동에 주도적으로 참여할 의향이 있다고 응답한 것이다.<sup>1)</sup> 이러한 결과를 바탕으로 코로나 이후 경제적 이득보다는 사회적, 환경적 가치를 중시하고 시민이 중심이 되는 협력적 공유경제 2.0 시대가 도래할 것이라

는 전망도 나오고 있다(조산구, 2021).

즉 포스트 코로나 시대를 대비하는 이 시점에서 다양하고 복잡한 도시문제 해결을 위한 정책 수단으로서의 공유경제 활용 가능성을 모색해 볼 필요성은 여전히 유효하다. 무엇보다 공유경제, 나아가 공유도시에 대한 전세계적 관심의 증대는 공유경제가 가지는 경제적 측면의 이익 또는 효율성뿐만 아니라, 사회적 공정성(socially just)과 환경적 지속가능성(environmentally sustainable)을 위한 공유도시의 가능성에서 비롯된다. 공유경제가 가져올 수 있는 경제적·사회적·환경적 영향을 고려할 때, 민간부문뿐만 아니라 공공부문 차원에서 공유경제에 대한 지원을 확대할 필요가 있다는 의견도 제기된다. 같은 이유로 많은 도시들은 공유경제 개념을 적극적으로 활용하고, 나아가 공유도시의 실현을 위한 다양한 정책을 모색해 왔다. 특히 도시정부가 공유경제와 관련한 정책의 방향성을 어떻게 설정하고, 어떤 세부 전략을 수립하느냐 하는 것은 공유경제의 활성화, 나아가 공유도시의 실현 과정에 전방위적으로 매우 큰 영향을 미칠 수밖에 없기 때문에, 공유경제 활용을 위한 도시정부의 정책 방향성 및 목표, 비전 등에 대한 고민이 중요해진다.

학술적 측면에서 최근 여러 학자들은 공유경제의 활성화, 나아가 공유도시 실현을 위한 도시정부의 역할에 대한 연구를 다양하게 수행해 왔다. 대표적으로 WEF(2017)은 공유도시에서의 도시정부, 즉 지자체의 역할은 규제 담당자(regulator), 촉진자(facilitator)/조력자(enabler), 통합자(integrator)/이행자(implementer), 협력자(collaborator) 등으로 구분될 수 있다고 보았다. 공유경제 활성화를 위한 각각의 도시정부들은 해당 지역의 사회적·환경적·문화적 여건에 따라 다수의 역할을 동시에 수행하거나 또는 하나의 역할에 중점을 두고 해당 지역의 공유정책을 추진할 수도 있다. 이는 곧 공유경제와 관련된 도시 내 여건이나 이슈가 변화함에 따라 도시정부의 역할 역시 다양하게 변화할 수 있음을 의미하기도 한다. 따라서 이들 도시정부 역할의 다양성을 견지하고, 공유활동이 공익적으로 활성화될 수 있도록 지원하기 위한 세부적 역할은 무엇일지 고민할 필요가 있는 것이다.

그러나 국내의 경우 공유경제 관련 연구의 상당부분이 주로 협력적 소비와 P2P(Peer to Peer) 또는 B2C(Business to Consumer) 거래형태의 비즈니스 모델에 치중되어 있거나 법적 기반 정비, 소비자 보호, 노동 이슈 등에 대한 법적·규제적 관점의 분석이 상당수를 차지(이희정, 2020)하고 있다. 특히 공유경제의 활용, 나아가 공유도시의 실현을 위해 도시정부가 취하고 있는 공공 거버넌스 특징과 전략, 그리고 도시정부의 역할을 분석하고 있는 연구는 전무한 실정이다. 따라서 본 연구는 도시정부의 공유경제 정책 활용, 나아가 공유도시 실현을

1) 그린포스트코리아 2021.1.11. 기사 중 발췌 (2022.8.2. 접속).

<http://www.greenpostkorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=125260>

위해 구성할 수 있는 공공거버넌스 전략과 도시정부의 역할을 서울시를 사례로 살펴보고자 한다.

서울시는 2012년 9월 ‘공유도시 서울(Sharing City, Seoul)’을 선언하면서 ‘공유도시’ 개념을 시정운영의 핵심 요소로 활용하기 시작하였다. 이어 2015년 ‘공유서울 2기 추진계획’, 2021년 2월 ‘공유서울 3기 기본계획’을 발표하면서 세부 정책의 방향성과 전략에 있어 변화를 추구하였다. 이러한 ‘공유도시 서울’ 정책은 도시정부 차원에서 공유도시를 적극적으로 도모하고 있다는 점에서 다수의 해외 선행연구들이 주목했던 사례였다(Agyeman et al., 2013; Bernardi and Diamantini, 2018; Fedorenko, 2017, Palgan et al., 2021). 그러나 최근에는 공유도시 정책 내용이 대폭 축소되면서 지속가능성 위기에 놓여있는 상황이라고 할 수 있다. 이에 본 연구는 서울시의 공유도시 정책을 크게 3개 시기로 나누어 시기별 정책 특성 및 한계점을 도출하고, 공유경제 정책 거버넌스 전략과 서울시의 역할변화를 분석한다. 이를 바탕으로 향후 공유도시로의 전환을 위한 발전방향을 모색해보고자 한다.

## II. 공유경제에서 공유도시(sharing cities)로 : 공유도시의 개념과 특성

### 1. 공유경제와 도시 패러다임의 변화

공유경제(Sharing Economy)<sup>2)</sup> 개념을 처음으로 제기한 레식(Lessig)은 상거래가 이루어지는 상업경제(commercial economy)와 달리 돈이 개입되지 않고 사회적 관계가 중시되는 경제활동이 바로 공유경제라고 정의하였다(Lessig, 2008). 단순히 개인적 이해관계에서 벗어나 다른 사람들에 대한 이해와 배려에 관심을 갖는 사람들이 자발적으로 참여하는 공유경제의 동학은 최근 인터넷 기술을 매개로 그 범위가 폭발적으로 증가되었고, 최근에는 가장 선진화된 경제의 핵심으로 부상했다고 보았다(Lessig, 2008; 객노완 2016: 168).

공유경제는 시민의 물리적 생활공간인 도시에서의 삶의 양식에 큰 영향을 미치게 되는데, 이것은 기존 도시개발 및 발전방식과는 매우 차별화되는 패러다임적 변화로 이해된다. 대표적으

2) 공유경제는 종종 “협력경제(collaborative economy)”와 “P2P 경제(peer-to-peer economy)”, “긱경제(gig economy)”, “온디맨드 경제(on-demand economy)”, “군중경제(crowd economies)”와 같은 유사한 개념과 혼용하여 사용되고 있다(WEF, 2017).

로 McLaren and Agyeman(2015)은 ‘공유 패러다임(sharing paradigm)’의 등장이 공유도시의 기반이 된다고 주장하는데, 공유 패러다임은 모든 자원 및 환경을 공유의 대상으로 보고, 소비 및 생산 활동을 통한 단순한 이윤추구가 아니라 다양한 동기에서의 공유가 이루어지는 보다 근본적인 사회 변화를 지칭한다. 이러한 패러다임은 물리적 자원의 공유, 비즈니스·공공서비스 제공에서의 공유, 재능이나 활동 등을 포괄하는 비정형적인 공유 활동 등을 포괄하며, 개인, 공동체·커뮤니티, 공공·정부단위 모두가 공유의 주요 주체로 그 역할을 수행한다는 점에서 매우 포괄적이고 광범위한 변화라고 할 수 있다(McLaren and Agyeman, 2015).

〈표 1〉 공유 패러다임

구분	물건	서비스	활동
개인	개인 간 물물교환, 대여, 선물	승차공유(ride-sharing), 카우치서핑(couch-surfing) <sup>3)</sup>	재능공유(Skill sharing)
공동체, 커뮤니티	차량공유, 공구대여조합(club) 등	보육, credit unions, 시간은행(time-banks), 크라우드펀딩(crowd funding)	스포츠커뮤니티, 소셜미디어, 오픈소스소프트웨어
공공·정부	도서관, 공공자전거	헬스케어서비스, 대중교통	정치활동, 공공 공간에서의 활동

출처: McLaren and Agyeman(2015); 김상민·임태경(2019:27) 재인용

## 2. 경제적, 사회적, 문화적 측면을 포괄하는 공유도시

공유경제로 인한 도시 패러다임의 변화는 ‘공유도시(sharing cities)’ 논의로 전환된다. McLaren and Agyeman(2015)에 따르면 도시는 공유된 공간(shared space) 내에서, 개인들 간의 상호작용(interaction) 및 교환활동(exchange)이라는 특징으로 구성되는데, 이는 모든 종류의 자원, 경험, 지식 등이 공유될 수 있는 ‘공유 플랫폼’으로 기능한다(McLaren and Agyeman, 2015). 따라서 ‘공유도시’는 경제적 자원뿐만 아니라 도시 내 다양한 기술 및 기반 시설, 인적·사회적 자원을 활용하여 복잡한 도시문제를 해결하고, 이를 통해 주민들의 실질적 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 기대감이 제기된다. 특히 공유도시 논의는 개개인의 생활 공동

3) 카우치서핑(couch-surfing)은 “여행자가 잠잘 수 있는 「소파(couch)」를 「찾아다니는 것(surfing)」을 뜻하는 말”(네이버 시사상식사전 검색)로서, 여행자들에게 개인의 소파를 제공하는 것을 의미. 인터넷(www.couchsurfing.org) 커뮤니티 상에서 여행자들끼리 숙소를 공유하거나 여행과 관련된 다양한 정보교환이 이루어지고 있음.

체 내에서 공유자원을 증가시킨다는 것뿐만 아니라 사회참여 및 정치적 활동을 활성화함으로써 사회 발달을 도모할 수 있다는 점을 강조한다. 주민들은 다양한 공유활동에 참여하는 과정 속에서 서로 간의 공간적, 사회적 불평등을 완화시킬 수 있으며, 이러한 측면에서 공유도시는 보다 지속가능하고 인간 중심적인 도시모델이라는 것이다. 또한 공유도시에서의 첨단 디지털 기술의 발전은 공유활동을 원활하게 한다는 점에서 진정한 ‘스마트 시티(smart city)’의 실현으로도 읽힌다. 이와 같은 논의를 종합해볼 때 공유도시란 공유경제에 대한 다양한 논의를 도시 또는 지역이라는 물리적·공간적 관점에서 실현하고자 하는 개념으로서, 도시 및 지역적 관점에서 공유경제의 경제적·기술적 특성뿐만 아니라 사회적·문화적 가치의 측면까지 포괄하여 접근하는 개념이라고 할 수 있다(Agyeman *et al.*, 2013; Finck and Ranchordas, 2016; 김시정, 2018).

### 3. 공유도시의 다층적 목적, 그리고 쟁점

공유도시의 목적은 크게 경제적 측면과 사회·환경적 측면으로 구분 가능하다(WEF, 2017). 우선 경제적 측면에서는 도시 경제 성장을 촉진하고 일자리 창출을 위해 공유를 활용할 수 있는데, 이 경우 참여자간 신뢰와 명성을 어떻게 확보할 것인지, 공유 플랫폼의 안전 및 보완 위험성의 문제, 공유플랫폼의 접근성 차이에 따른 배제성의 문제 등이 주요 쟁점으로 지적된다. 반면 사회문화적 측면에서는 도시 내 공동체와 시민사회가 함께 협력하는 참여적 거버넌스를 강화하는 협력적 접근방식을 활용할 수 있는데, 시민참여를 통해 참신하고 혁신적인 아이디어를 발굴하는 것을 강조한다. 그러나 협력적 거버넌스 운영과정에서의 책임성과 투명성 문제 등은 해결해야할 과제로 남는다.

〈표 2〉 공유도시의 목적 및 쟁점

항목	경제적 측면	사회적·환경적 측면
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제성장 강화</li> <li>일자리 창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>참여적 거버넌스 강화</li> <li>시민참여 촉진</li> <li>참신하고 혁신적 아이디어 발굴</li> </ul>
쟁점 및 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>신뢰와 명성 수립</li> <li>공유 참여자 및 플랫폼의 안전과 보안의 위험성</li> <li>사회 평등에 대한 효과가 불확실</li> <li>포용성' 보다 '배제성'이 클 수 있다는 우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기반시설 및 서비스 개선 관련 공유 선도의 어려움</li> <li>협력적 거버넌스 측면에서 책임성과 투명성의 문제</li> </ul>

출처: WEF(2017)의 논의를 토대로 재구성한 김상민·임태경(2019:34)의 〈표 2-11〉 인용

#### 4. 광범위한 주체의 참여와 협력 거버넌스

공유경제에서 공유도시로의 논의 전환은 물품이나 서비스를 공유하는 이용자와 제공자의 관점에서 벗어나, 공유도시 실현을 위한 참여 주체가 도시공간에 존재하는 포괄적 행위자로 확대됨을 의미한다. 대표적으로 개인은 경제적, 사회적 또는 친환경적 이유로 개인간(P2P) 혹은 개인-기업간(B2P, Business to Peer) 거래 방식의 공유에 참여할 수 있다. 대표적인 P2P로는 Food Swaps(음식공유), Zipcar(자동차공유) 등이 있다. 개인적 차원 이외에도 사회적 가치를 추구하는 단체, 대표적으로 사회적기업이나 협동조합 등도 공유경제에 적극적으로 참여하는 주체다. 이들 조직은 수익 창출에 중점을 두기보다는 사회적·환경적 측면에서의 가치를 실현하기 위해 공유활동에 참여한다. 협동조합 형태의 자동차 공유회사, 공동주택, 물품 공유조직 등이 그것인데, 비영리로 운영되는 도구(tools) 라이브러리, 카셰어링 단체, 코하우징(co-housing) 등을 예로 들 수 있다(WEF, 2017). 지역공동체 차원에서도 다양한 형태 및 구조로 공유경제 활동에 참여할 수 있다. 지역이나 마을단위 참여자들로 구성된 지역공동체는 경제적 수익을 창출하는데 초점을 두기보다는 공동체 차원에서의 이익이나 가치를 추구하는 것이 특징이다. 이들은 디지털기술을 적극적으로 활용하기 보다는 개개인간 연결에 기초하여 사회적·환경적 목표를 달성하는 것을 중시한다. 예를 들면, 지역사회 기반 물물교환, 장난감 및 물품 도서관, 식품 구매 동호회, 공동체 공유 주방 및 정원, 시간은행 등도 지역공동체 단위에서 참여하는 공유경제 활동이라고 할 수 있다.

특히 최근에는 지방정부 단위에서 공공 상품, 공간, 시민 자산, 시정 서비스, 그리고 지역 주민들의 재능이나 기술 등을 활용함에 있어 공유경제를 적극적으로 이용하는 사례도 증가하고 있다. 지방정부가 소유하고 있는 장비, 기계류, 차량, 그리고 기타 물품을 인근의 다른 지방정부와 공유하거나, 지방정부간 물품공유를 돕는 공유회사인 ‘무니렌트(Munirent)’라는 사례도 존재한다. 지방정부 소유의 공간이나 시민 자산의 경우, 작은 공원, 지하철, 시립학교, 병원 및 도서관, 도시 휴양시설 등의 시민 편의시설 및 공간을 지방정부가 주도적으로 공유하기도 한다. 이러한 공공공간의 활용은 도시 농업 활성화, 부족한 주차공간, 창업 허브 공간으로 이어지고, 이는 다시 지역경제 및 지역 활력을 활성화시킨다는 점에서 긍정적으로 평가된다(WEF, 2017). 마지막으로 지역 주민들의 재능이나 기술 공유를 활성화하기 위해 지방정부는 특정 영역이나 사안에 있어 단기적이지만 적극적인 지원을 하기도 한다. 즉 이러한 논의는 공유경제에 참여하는 주체가 단지 개개인뿐만 아니라 지역공동체, 나아가 공공분야 및 지방정부 모두 공유활동을 실행하는 주체로 기능할 수 있으며, 이러한 서로 다른 주체들 간의 협력을 통해 새로운 형태의 공유모델 창출도 가능함을 의미한다.



도시 내 다양한 주체의 공유경제 활동 참여에 대한 논의는 공유도시 실현을 위한 협력적 거버넌스 모델 필요성을 강조하기도 한다. Bernardi & Diamantini(2018)는 공유도시를 곧 도시 내 공유활동을 관리(manage)하기 위한 필요조건으로서 협력적 거버넌스에 기반할 수밖에 없는데, 이때 협력적 거버넌스는 공공주체(public authorities), 기업(business), 시민사회단체(civil society organizations), 주요 기관(cognitive institutions, ex: 대학, 연구기관, 협회 등), 시민과 사회혁신가(citizens and social innovators) 등 다양한 주체들 간 소통과 협력을 촉진하는 기제라고 본다. 이러한 공유도시 협력거버넌스에서 도시 정부는 서로 다른 주체들을 통합시키고, 그들의 연계와 협력을 촉진하는 플랫폼(enabling platform)으로 기능해야 한다고 강조된다(Bernardi & Diamantini, 2018).

### III. 공유도시 실현을 위한 거버넌스 전략과 도시정부의 역할

#### 1. 도시정부의 공공 거버넌스 전략과 역할

도시에서 공유경제의 활용, 나아가 좀 더 적극적인 공유도시의 추구는 공유도시가 가져올 수 있는 여러 가지 긍정적 측면에 대한 기대감에서 비롯되지만, 공유도시가 꼭 긍정적 측면만 있는 것은 아니다. 즉 공유도시가 가져오는 기회(opportunities)와 함께 위기(challenges)도 감지된다. 기회의 측면에서는 공공적·사회적 기회(거시경제의 성장, 일자리 창출, 사회적 개선), 시장 기회(경제적 다양성, 새로운 비즈니스 모델, 혁신, 고객들의 선택권 증가), 환경적 기회(자연 자원의 보호, 오염물질의 감소) 등이 보고된다. 반면 위기요인으로는 공익의 보호와 지속성(공공적 측면), 기존 기업과 시장 참여자들의 보호, 소비자 보호와 안전성 이슈(경제적 측면), 그리고 추가적 자원의 이용과 반동효과(rebound effect) 등(환경적 측면)이 분석된다(Vith et al., 2019). 비록 경제적, 사회적, 그리고 환경적 측면에서의 여러 가지 위기요인이 있기는 하지만, 공유경제 플랫폼은 도시의 혁신을 위한 촉매제(catalysts) 임은 분명하며(WEF, 2017), 디지털화는 좀 더 매력적인 도시 이미지를 구축하기 위한 유일한 방법으로도 일한다(May et al., 2017).

이에 많은 도시정부들은 도시공간 내 공유경제를 활성화하기 위해 다양한 접근을 모색해 왔고, 이러한 도시정부의 접근방식을 분석하고 있는 연구들 역시 진행 중이다(Davidson & Infranca, 2016; Finck & Ranchordas, 2016; Ganapati & Reddick, 2018; Palgan et al., 2021). 주로 공유경제 관련 기업의 등장과 성장(예: Uber, Airbnb 등)에 있어 도시정부

의 규제적 역할을 분석하는데 초점을 두는 연구가 주류를 이루는 가운데(Aguilera et al., 2019; Crommelin et al., 2018; Davidson & Infranca, 2016; Ferreri & Sanyal, 2018; Finck & Ranchordas, 2016; Gurrán, 2018; Oskam, 2019; Rahman, 2016), 공유경제의 활용에 있어 도시정부의 전략과 역할을 스펙트럼화하는 연구들도 있다(Vith et al., 2019; Sulkakoski, 2018; Zvolška et al., 2018). 예를 들면 공유경제 관련 기업에 대한 '육성과 규제(from nurturing to restriction)'의 측면에서 분석하거나(Vith et al., 2019), 또는 '지원부터 금지(from supporting to prohibiting)'로 이어지는 스펙트럼을 형성한다고 본다(Sulkakoski, 2018; Zvolška et al., 2018).

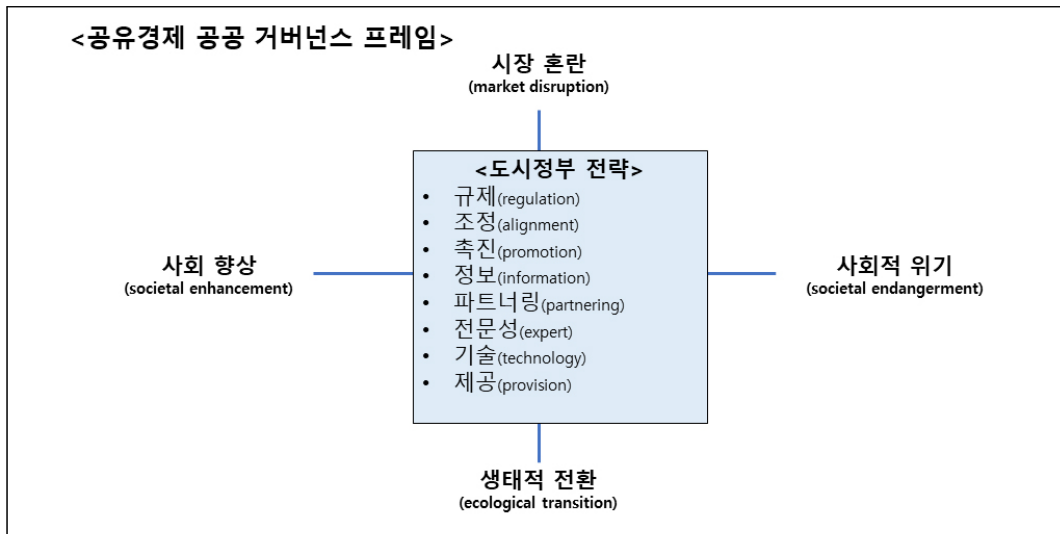
개별 도시들에 대한 분석에서 한 걸음 더 나아가 여러 도시들을 비교적 관점에서 분석하고 있는 연구는 Vith et al.(2019)의 연구가 대표적이다. Vith et al. (2019)은 16개 글로벌 도시<sup>4)</sup>를 대상으로 개별 도시들이 인지하고 있는 공유도시의 기회와 과제, 그리고 이러한 기회와 과제에 대응하기 위해 공식화하고 있는 공공 거버넌스 전략을 분석하고 있다. 이들에 따르면 공유경제 거버넌스 프레임은 크게 사회적 위험(societal endangerment), '사회 향상(societal enhancement)', '시장 혼란(market disruption)' 및 '생태적 전환(ecological transition)'으로 대별된다. 사회적 위험이라 함은 공유경제가 해당 도시 내에서 여러 가지 공공적, 경제적, 환경적 측면에서의 위기로 인식되는 것을 의미하며, 사회 향상은 사회문제를 극복하고 사회적 개선/증진(enhancement)을 도모함에 있어 공유경제가 가진 가능성(potential)에 대한 믿음(belief)을 의미한다. 그리고 시장 혼란은 공유경제로 인해 시장에서 나타나는 긍정적 혹은 부정적 혼란을 극복하기 위한 것으로서의 정책 프레임, 마지막으로 생태적 전환은 환경적/생태적 전환을 위한 정책 프레임을 설정하고, 이를 위해 다양한 전략을 활용하는 것을 의미한다. 이러한 4가지 거버넌스 프레임 하에서 활용되는 공공거버넌스 세부 전략은 다시 8개의 유형으로 구분할 수 있는데, 이는 촉진(promotion, 시 추진 계획/사업 등에 대한 홍보 및 자금지원), 규제(regulation, 법 제정 또는 강화), 정보(information, 정보제공 및 시민참여), 파트너링(partnering, 공유경제 관련 기업과의 파트너십), 조정(alignment, 다른 정부와의 조정이나 교환), 전문성(expert knowledge and work group, 전문지식이나 전문가 그룹), 기술(technology, 거버넌스 메커니즘으로서의 기술), 그리고 제공(provision, 도시정부에 의한 공유서비스 제공)을 포함한다.

즉 16개 도시가 공유경제 혹은 공유도시 정책을 추진함에 있어 정책 목표의 우선순위를 결정하는데 중요한 영향을 미칠 수 있었던 정책 프레임은 사회적 위험, 사회 향상, 시장 혼란,

4) Vith et al.(2019)이 공유도시 사례를 분석하기 위해 선정한 16개 도시는 뉴욕, 런던, 파리, 홍콩, 시카고, LA, 서울, 베를린, 토론토, 시드니, 비엔나, 암스텔담, 바르셀로나, 밴쿠버, 코펜하겐, 밀란이다.

생태적 전환이며, 각각의 정책 프레임 하에서 앞서 구분한 8개 전략이 선택적으로 활용되고 있다는 것이다. 특히 16개 도시 중 하나로 선정된 서울의 경우, 사회향상(societal enhancement) 프레임이 가장 강하게 작동하고 있다고 분석하고 있다. 이들이 유형화하고 있는 사회향상 프레임의 경우, 무엇보다 전문성(expertise)을 가장 많이 활용하고 있으며, 이어 조정(alignment), 촉진(promotion), 정보(information), 제공(provision) 등의 전략을 활용하는 경향이 강하다고 보았다(Vith et al., 2019).

〈그림 1〉 공유경제 공공 거버넌스 프레임 및 세부 전략



출처: Vith et al.(2019)의 내용을 바탕으로 도식화

앞서 소개한 공유경제의 활용, 나아가 공유도시 실현을 위한 도시정부의 역할, 거버넌스 전략 등에 관한 여러 선행연구들을 바탕으로 Palgan et al.(2021)은 도시정부의 거버넌스 메커니즘을 분석하기 위한 통합적 분석틀을 제시하고 있다. 이들은 광범위한 선행연구 검토와 인터뷰 등을 통해 공유경제 거버넌스 메커니즘은 크게 규제(regulating), 제공(providing), 직접참여(self governing)<sup>5)</sup>, 조력(enabling), 그리고 협력(collaborating)으로 유형화할 수 있다고 본다. 이들 각각의 메커니즘 하에서 도시정부가 취할 수 있는 역할을 다시 몇 가지로 세분될 수 있는데, 이들 각각의 특성은 아래 〈표 3〉과 같이 정리될 수 있다.

5) self-governing은 ‘자기통치’로 직역할 수 있으나, 문맥상 도시정부가 직접 소비자 또는 공유의 주체로 기능하는 것을 의미하기 때문에 ‘직접 참여’로 나타내었음

〈표 3〉 공유도시 거버넌스 전략과 도시정부의 역할

전략	역할	세부내용
규제 (regulating)	규제자 (regulator)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법, 세금, 금지조항 등을 활용한 활동의 제한(restrict)뿐만 아니라 지원(support)을 포괄</li> <li>• 공유경제 기업의 설립, 운영, 확장 등의 규제정책 추진</li> <li>• 많은 도시정부가 공유경제 활용 초기 규제정책을 추진</li> </ul>
제공 (providing)	정보제공자 (data provider)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시정부가 축적한 데이터를 공유</li> <li>• 예: 오픈 데이터 플랫폼(open data platform)</li> </ul>
	투자자 (investor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유경제 활성화를 위해 직접 자금을 투자하거나 보조금을 지급</li> <li>• 대표사례: Gothenburg, Amsterdam은 공유기업에 직접 자금을 지원하거나, 자금지원을 위한 프로그램 시행. San Francisco는 저소득 시민들에게 공유자전거 (Bay Sheels) 멤버십에 대한 보조금 지급</li> </ul>
	호스트 (host)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유경제 활성화를 위해 도시 내 인프라를 구축하거나 공간을 제공</li> </ul>
	소유자 (owner)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시정부가 직접 공유 서비스를 소유하면서 시민들에게 제공</li> <li>• 예시: 다양한 공유축진을 위한 공유플랫폼 구축, 공공이 운영하는 공유자전거, 주차시설, 장난감, 공유주방 등</li> </ul>
직접참여 (self governing)	소비자 (consumer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시 정부가 직접 공유서비스를 구매하여 활용</li> <li>• 예: London borough of Croydon, Malmo는 근로자들을 위한 zipcar, 공유자전거, 카풀 등을 제공</li> </ul>
	공유자 (sharer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시정부 내부 자산을 타 도시정부와 공유(도시정부간 공간, 시설 공유 등)</li> <li>• 대표도시: Gothenburg, Malmo, London, San Francisco, Michigan, Oregon</li> </ul>
조력 (enabling)	가교자 (matchmaker)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유경제 기업과 다른 조직, 잠재적 이용자, 지식 기업 또는 벤처 캐피탈 등과의 협력 촉진</li> </ul>
	의사소통자 (communicator)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유경제 관련 정보제공, 트레이닝, 네트워킹 활성화</li> <li>• 우수 공유기업에 대한 정보 확산, 공유활동 우수사례에 대한 인증 등</li> </ul>
협력 (collaborating)	협상가 (negotiator)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시정부가 공유기업과의 협상을 통해 공유활동을 규제하거나 지원</li> <li>• 대표도시: Phoenix, Amsterdam</li> </ul>
	파트너 (partner)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시정부가 공유기업과 협력 파트너로 기능</li> <li>• 대표도시: Amsterdam, Gothenburg, London, Malmo and San Francisco</li> </ul>
촉진 (promoting)	촉진자 (promoter)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 바람직하다고 판단되는 계획/사업(initiative)에 대한 홍보 및 자금 지원</li> </ul>

출처: Palgan et al.(2021), Vith et al.(2019)을 바탕으로 재구성

## 2. 연구 분석틀

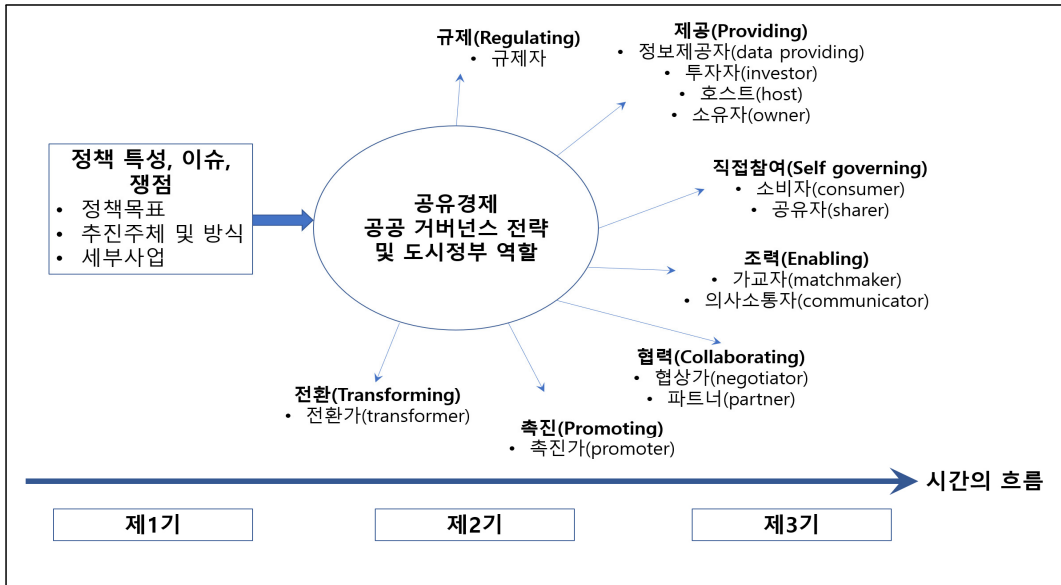
앞서 선행연구 검토에서 살펴본 것처럼, 공유경제를 활용하고 있는 많은 도시정부들의 경우 채택하고 있는 정책 메커니즘에 따라 다양한 역할을 수행해 왔으며, 이들 도시정부의 역할을 분석하고 있는 연구들도 활발하게 이루어지고 있다. 대표적으로 Reddick et al.(2020)은 중국 광저우 자전거 공유 사례를 바탕으로 도시정부 공유경제 정책을 분석하면서, 공유경제 도입 및 발전과정에 있어 도시정부의 역할이 보호자(protector) → 규제자(regulator) → 조정자(coordinator)로 변화하고 있음을 밝히고 있다. 즉 공유경제와 관련된 도시 내 여건, 현황, 이슈 등이 시기에 따라 변화하면서 도시정부의 역할 역시 다양하게 변화할 수 있음을 의미한다.

따라서 본 연구는 서울시에서 추진해 온 공유도시 정책의 특성을 정책목표, 추진주체 및 방식, 세부사업 등을 시기별로 나누어 살펴보고, 이들 시기별 서울시의 역할 변화를 분석하는데 초점을 둔다. 공유서울 정책의 시기구분은 보는 관점에 따라 다양하게 이루어질 수 있는데, 대표적으로 김상민·임태경(2019)은 공유서울 정책의 초기부터 2019년까지를 크게 태동기(2012-2014), 성장 및 확산기(2015-2017), 평가 및 재도약기(2018-2019)로 구분하고 있다. 선행연구와 달리 본 연구는 2021년 수립된 3기 공유서울 기본계획까지를 포함하여 1기, 2기, 3기를 시기구분의 주요 기준으로 활용하고자 한다. 이는 앞서 언급한 것처럼 도시정부의 공유경제 관련 정책 방향성 및 목표, 비전 등이 세부전략 및 실제 사업 실행을 결정짓는다는 점에서 매우 중요하며, 이러한 정책 방향성 및 목표, 세부전략은 시기별 기본계획에서 그 밑그림이 그려지기 때문이다. 다만 1기와 2기의 경우 기본계획의 내용을 바탕으로 실제 정책 및 사업 추진 결과를 종합적으로 분석할 수 있지만, 3기의 경우 현재 완료된 상황이 아니기 때문에 기본계획 내용과 실제 정책 및 사업 추진 결과를 종합적으로 분석하기에는 시기적으로 이르다는 한계가 있다. 이에 3기의 경우 기본계획 내용을 중심으로 현재(2022년 말)까지 진행되고 있는 세부 정책 실행 내용을 포함하여 다룬다.

선행연구를 바탕으로 발전시킨 구체적인 연구의 분석틀은 아래 <그림 2>와 같이 정리될 수 있다. 특히 본 연구에서는 그간 선행연구에서 언급되지 않았던 전환(transforming)과 전환가(transformer)의 역할을 새롭게 추가하였다. 여기서 전환은 “그동안 추진되었던 정책적 흐름에서 벗어나 새로운 방향성과 정책적·제도적 변화를 추구하는 것”을 의미하며, 전환가는 “정책 전환을 위해 다양한 수단과 방법을 동원함에 있어 적극적 리더십을 발휘하는 것”으로 조작적으로 정의하고자 한다. 앞서 선행연구에서는 촉진과 촉진자를 바람직하다고 판단되는 계획이나 사업에 대한 홍보 및 자금지원을 의미한다고 정의하고 있는데, 본 연구에서 제시하고 있는 전

환과 전환기의 경우 기존 정책 방향성이나 비전과는 차별화되는 상당한 변화를 모색하면서, 단순한 홍보 및 자금지원에서 벗어나 정책적·제도적 지원을 도모함에 있어 전환적 리더십을 발휘하는 것을 의미한다. 후술하는 서울시 사례에서 살펴보겠지만, 2021년 수립하고 있는 공유도시 기본계획은 그간의 정책방향성에서 벗어나 다소 급진적인 공유도시 모델을 설정하고 있는데, 이는 기존에 소개된 거버넌스 전략과 도시정부의 역할들로는 충분히 설명할 수 없다고 본다. 다만 2021년 수립된 3기 기본계획의 내용과는 달리 실제 정책추진과정에서 정책 및 사업의 급격한 축소가 나타나고 있어 이 부분을 함께 서울시 사례분석에서 살펴보고자 한다.

〈그림 2〉 연구 분석틀



## IV. 도시정부 공유경제 정책 사례 분석: ‘공유도시 서울’

### 1. 서울시 공유도시 정책 추진 배경

우리나라에서 공유경제 개념을 선도적으로 시정에 도입한 사례는 서울시이다. 서울시는 2012년 9월 ‘공유도시 서울’을 선언하고, ‘공유도시’ 개념을 시정운영의 핵심 요소로 활용하기 시작하였다. 서울시가 공유경제, 나아가 공유도시 개념을 시정에 도입하게된 배경요인으로

는 크게 세 가지 점이 강조된다.<sup>6)</sup> 첫 번째는 복지, 환경, 일자리 등의 분야에 있어 서울시민의 사회적 수요가 급증하고 있음에도 불구하고 추가적인 지원을 제공하는 데에는 상당한 한계에 봉착하고 있다는 자체적 진단이었다. 다양한 사회적 수요에 대응하고 복잡한 도시문제를 해결하기 위해서는 대안적인 해결책이 마련될 필요가 있었는데, 서울시는 공공부문이 시민사회, 기업 등의 민간영역과 적극적으로 소통 및 협업함으로써 자원의 활용성을 극대화할 수 있다고 판단하였다. 두 번째는 급격한 도시화로 인한 공동체 의식의 감소와 개개인들의 파편화 및 단절문제, 이로 인한 사회적 소외 문제의 해결 필요성이다. 급격한 인구증가로 인한 도시화의 이면에는 복잡하고 다양한 사회문제가 발생한다는 것은 널리 알려진 문제점인데, 그 중에도 소통이 부재된 파편화된 개인간의 관계, 그리고 이로 인한 소외의 문제를 해결할 필요성이 있다는 것이다. 이러한 사회적 문제를 해결하기 위해서는 개개인의 소통을 활성화시키고, 이를 바탕으로 공동체 의식을 증진시킬 수 있는 방안 모색이 필수적인데, 공유도시가 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 것이라 보았다. 즉 도시 내 다양한 자원과 서비스를 공유하는 과정 속에서 사람들 사이의 교류증진과 관계망 형성이 이루어질 수 있으며, 나아가 나눔과 연대의 공동체 복원을 추진할 수 있다는 기대감이었다. 세 번째 요인은 세계적으로 급격히 확산되고 있는 공유경제 모델과 협력적 소비 트렌드이다. 앞서 공유경제 관련 동향 및 이론적 논의에서 살펴본 것처럼 공유경제에 대한 관심은 국내외를 막론하고 급속히 증가해 왔는데, 이는 단순히 경제적 효과성의 측면 뿐만 아니라 ‘공유’라는 사회적 가치, 그리고 ‘자원의 효율적 이용’이라는 환경적 가치 측면을 포괄하는 복합적 측면에서의 긍정적 영향효과에 대한 기대감에 기인한다. 서울시는 변화하는 국제적 트렌드에 발맞추고, 나아가 공유경제 육성과 협력적 소비 지원을 통해 일자리 창출 및 도시경제 활성화 효과를 창출하고자 하였다. 이에 “사람과 사람이 만나 함께 나누고 도모함으로써 자산과 자원의 활용도를 극대화하고, 공동체 의식을 회복하며, 지역경제가 활성화되는 공유도시 서울(SHARING CITY SEOUL)”이라는 공유도시 정책 비전을 수립하였다. 2012년 10월에는 공유도시 서울 추진계획(1기)을 수립하고, 공유경제 개념을 적극적으로 도입한 서울시의 정책 방향성과 세부 정책 내용을 발표하면서 본격적인 공유도시 정책을 추진하게 된다. 특히 도시정부 차원에서의 적극적인 공유경제 정책은 2014년 9월 세계도시연합체로부터 ‘메트로폴리스 어워즈’ 특별상을 수상하면서 국제적 인지도를 높이기도 하였다. 이어 2015년에는 ‘공유서울 2기 추진계획’, 2021년 2월에는 ‘공유서울 3기 기본계획’을 발표하면서 지속적으로 공유도시 정책을 추진하고 있으며, 방향성과 세부정책 내용에 있어 변화를 추구하고 있다. 이에 각 시기별 정책의 특성과 서울시의 역할을 다음 정책분석 파트에서 세부적으로 다루고자 한다.

6) 서울시(2012), 공유도시 서울 추진계획

## 2. 시기별 정책 특성과 쟁점

### 1) 도입기(2012~2014)

공유도시 서울을 위한 기본계획은 2012년 제1기, 2015년 제 2기, 2021년 제 3기에 걸쳐 발표되어 왔는데, 각 시기별 공유도시 추진방향성에 있어 주목할 만한 변화가 감지된다. 우선 서울시가 공유도시를 추진하면서 표방하는 정책의 주요 목적은 공유서울 제1기 추진방향에서 잘 드러난다. 서울시는 ‘공유(share)’의 개념을 “공유란 물건, 공간, 재능, 시간, 정보 등을 함께 나누어 활용함으로써 자원의 경제적, 사회적, 환경적 가치를 높이는 활동”이라고 정의한다. 또한 ‘공유도시(sharing city)’를 “공유도시란 시민사회, 기업, 공공부문의 소통과 협업을 통해 공유활동이 활발히 이루어지는 도시”로 정의하고 있다. 공유도시 1기 정책의 주요 방향성을 결정하는 정책비전을 “함께 나누고 도모하여 사회적 가치를 창출하는 공유도시(sharing city) 서울”로 설정하고, 2대 추진 방향을 ‘민간영역이 중심이 되어 공유영역을 발굴·실천’과 ‘공공자원 개방·공유 및 민간 공유활동 촉진·지원’으로 구체화하고 있다. 이후 공유의 대상을 크게 물건, 공간, 인간, 시간, 정보의 5가지 부문으로 구분하고, 각 부문별 공유촉진 사업을 추진하였다. 즉 제1기 공유도시 정책은 공유경제 개념을 시정에 적극적으로 도입하고, 공유경제를 활성화하기 위한 기반을 마련하는데 초점을 두고 있다는 점에서 ‘도입기’로 정의할 수 있다.

도입기 공유도시 서울 세부 정책은 크게 4가지 부문으로 나누어 추진되었다. 첫 번째는 제도 기반 마련의 측면이다. 서울시는 공유경제 활성화에 있어 제도적 기반 마련이 우선적이라 판단하였으며, 이에 2012년 12월 「서울특별시 공유촉진 조례」 제정, 2013년 2월 민관 협치를 위한 ‘공유촉진위원회’ 구성을 추진하였다. 이와 함께 온라인 공유촉진 플랫폼이라고 할 수 있는 ‘공유허브(sharehub.kr)’를 구축하여 국내외 공유 관련 최신정보와 정책동향을 제공하였다. 또한 2014년 ‘공유 제도개선 기획단’을 구성하고, 교통, 관광, 세무, 보험 등 서로 다른 공유 부문 간 충돌이 발생할 수 있는 이슈와 문제점에 대한 개선방안을 도출하는 제도적 기반을 마련하였다. 두 번째, 민간 공유경제 생태계 조성을 위해 2013~2014년 2년간 공유단체 및 기업 50개를 지정하여 사업비 504 백만원을 지원하였다. 또한 공유서울 박람회 및 컨퍼런스를 개최하면서 공유기업 워크숍, 컨설팅, 홍보 등도 함께 이루어질 수 있도록 하였다. 세 번째는 공공부문 공유사업 활성화로서, 서울시 내 1,000여 개소 유휴 공공시설을 시민에게 개방하였고, 공공데이터의 공유 활성화를 위해 3,670 데이터셋 공개를 추진하였다. 특히 도시 문제 해결을 위한 공유사업으로 주차장 공유, 립세어링 등을 추진하였고, 이에 거주자 우선주차장 2,000면 공유, 한지봉세대공감 사업 66가구(77명) 참여 등의 실적을 달성하기도 하



였다. 아이웃 나누기 80,000건 지원, 공유서가·공유도서관 운영뿐만 아니라, 국내외 주요 도시 및 국가로의 공유정책 전파 및 확산을 추진하기도 하였다. 마지막은 시민 생활 속 공유문화의 확산으로서, 시민 공유체험 행사, 자치구 찾아가는 공유마당 운영, 공유 UCC, 체험수기 공모 등을 통해 공유 체험 사례를 전파하고자 하였다.

〈표 4〉 공유서울 1기 주요 정책과제 및 세부 추진사업 결과

정책과제	세부 추진사업 결과
제도기반 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유 촉진 조례 제정</li> <li>민관협치를 위한 공유촉진위원회 구성 및 운영</li> <li>공유허브 구축 및 운영</li> <li>공유제도개선기획단 구성 및 운영</li> </ul>
민간 공유경제 생태계 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유단체 및 기업 50개 지정 및 사업비 504 백만원 지원</li> <li>공유서울 박람회 및 컨퍼런스 개최</li> <li>공유기업 워크숍, 컨설팅, 홍보지원</li> </ul>
공공부문 공유사업 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공시설 개방을 통한 유휴공간 공유 확대 및 공공데이터 공개</li> <li>주차장 공유, 룸세어링 등 도시문제 해결을 위한 공유사업 실시</li> <li>아이웃 나누기, 공유서가·공유도서관 등 시민생활과 밀접한 공유사업 추진공유정책 국내외 주요 도시 및 국가로 전파</li> </ul>
시민 공유문화 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>일상생활 속 공유실천을 위한 시민 공유체험 행사 실시</li> <li>자치구 찾아가는 공유마당 운영</li> <li>공유 UCC, 체험수기 공모를 통한 공유체험 사례 전파</li> </ul>

출처: 서울시(2015), 「공유서울 2기 추진계획」에 나타난 1기 사업 추진 결과를 바탕으로 정리

즉 도입기에는 공유도시 기반 조성에 집중하면서 공유 촉진 조례를 제정하고, 공유촉진위원회, 공유제도개선기획단 등의 제도기반 마련에 초점을 두면서, 공유경제 생태계 조성을 위해 공유기업에 대한 지원을 본격적으로 시작한 시기이다. 이와 함께 공유경제와 공유도시에 대한 개념을 시민들에게 알리고 홍보함으로써 시민들이 공유활동에 참여할 수 있도록 하려는 이른바 ‘공유문화 확산’ 시도가 도입된 시기라고 할 수 있다.

그러나 이 시기 핵심사업이 주로 조례제정, 공유허브 구축, 서울시 및 자치구 공유 확산 사업 발굴 등 공유도시 기반조성에 초점을 두면서 서울시가 적극적으로 공유경제 개념을 홍보하는 등의 주도적 역할을 수행하였다. 즉 시민들이 직접 공유경제 활성화에 있어 주도적 주체로 기능하기 보다는, 서울시가 추진하는 주요 사업의 대상자로서의 수동적 역할에 머물렀다고 평가된다(서울대학교 산학협력단, 2020: 28-29). 이에 공유경제에 대한 올바른 이해가 이루어지기 어려웠고, 공유경제 관련 정책에 대한 체감도 역시 낮을 수밖에 없었다는 한계점도 제기되었다(서울시, 2015, 공유서울2기 추진계획). 또한 공간, 물건, 재능 등 물적·인적 유휴

자원을 공동으로 사용함에 따른 경제적·사회적·환경적 효과를 창출하는데 초점을 두고 있는데, 이는 공동의 '소유'보다는 공동 '사용'에 초점을 두고 있다는 점에서 공유경제보다는 '협력적 경제'에 가깝다는 비판도 제기된다(곽노완, 2016).

## 2) 성장 및 확산기(2015~2018)

2015년 발표된 공유도시 2기 기본계획은 정책 주요 비전을 '공유로 변화된 도시, 시민이 행복한 서울'로 그리고 2대 목표로는 '행복한 시민의 삶'과 '도시문제 해결'을 설정하였다. 즉 도시문제 해결을 통한 행복한 시민의 삶을 실현하는 것이 공유도시 서울의 주요 정책 목표임을 확인할 수 있다. 이러한 정책목표를 위한 3대 추진전략으로는 ①공유로 도시문제 해법 제시 및 시민 생활문제 해결, ②공유주체 다각화/공유인프라 및 시민체험·참여 확대, ③국내외 소통 및 연대강화/우수정책 브랜드화 및 확산을, 그리고 5대 핵심 과제로는 ①공유를 활용한 도시문제의 해결, ②공유의 일상화로 「천만서울, 천만공유」 실현, ③공유 스타기업 육성, ④법제도 개선으로 공유활성화 기반 확충, ⑤국내외 공유확산을 위한 네트워킹 강화를 선정하였다. 즉 제2기에 들어서면서부터는 공유경제 개념의 도입에서 한걸음 더 나아가, 서울의 도시문제 해결에 있어 공유경제를 적극적으로 활용하고자 하는 특성을 분명히 나타낸다. 이에 도시문제 해결형 공유사업을 적극적으로 추진하게 된다는 점에서 '성장 및 확산기'로 정의할 수 있다.

성장 및 확산기의 세부 정책은 크게 5가지로 구성되었다. 첫째, 공유를 활용한 도시문제의 해결을 위해 서울형 공유모델 발굴 및 확산에 초점을 두었다. 이에 주차장 공유, 공공시설 개방, 룸세어링 등 서울시 특화사업을 발굴하였고, 동시에 자치구·학교 등과 협업하면서 새로운 공유사업을 지속적으로 발굴하고자 하였다. 거주자우선주차장 등 주차장 공유사업의 전 자치구 확대, 한지붕 세대공감 사업의 전 자치구 확대, 그리고 서울시 및 자치구 소유 공공시설물의 전면적 시민개방 등이 적극적으로 이루어졌다. 둘째, 공유의 일상화를 위해 찾아가는 시민 체험행사 개최, 마을·학교 중심 공유활동의 확산을 추진하였다. 특히 공유마을, 공유학교 등을 우수 공유선도사업 모델로 발굴하고, 2014년 4개교를 대상으로 시범 실시했던 '찾아가는 공유 한마당' 사업도 전 자치구 및 학교로 확산하였다. 이와 함께 공유도시 서울의 온라인 플랫폼으로 구축된 '공유허브'를 위키 방식의 오픈형 플랫폼으로 확대 개편함으로써 시민들의 데이터 접근성을 높이고자 하였다. 성장 및 확산기의 대표적 정책은 무엇보다 대표적인 공유 기업, 즉 공유 스타기업을 육성할 수 있도록 적극적으로 지원함으로써 공유경제의 저변확대를 도모하려는 것이다. 개별 기업의 수요와 교구에 맞는 성장 단계별 맞춤형 지원을 위해 마련된 세부사업으로는 공유경제 창업프로그램 운영, 공유기업 지정 및 사업비 지원사업의 계

속추진, 맞춤형 컨설팅 지원, 투자유치 지원, 공유 코디네이터 운영 등이 있다. 셋째, 글로벌 공유도시로의 도약을 위한 네트워킹 강화의 측면에서 국내외 협력 및 네트워크 강화를 통해 공유도시 서울 브랜드를 확산하고자 하였다. 이에 공유도시 협의체 구성 및 운영, 공유경제 국제 자문단 확대 운영, 공유서울 국제박람회 개최 등의 세부사업이 추진되었다. 마지막으로 법·제도 개선으로 공유 활성화 기반을 마련하고자 하였는데, 이를 위해 법·제도 개선 공론화 과정을 거친 개별 법령개정, 그리고 공유촉진특별법 제정 등이 계획되기도 하였다. 그러나 개별 법령개정 및 공유촉진특별법 제정에 있어서는 구체적인 성과를 도출하지는 못하였다.

〈표 5〉 공유서울 2기 주요 정책과제 및 세부 추진사업 결과

정책 과제	세부 추진사업 결과
공유로 도시문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울형 공유모델의 발굴 및 확산</li> <li>• 거주자우선주차장, 공공시설물, 셰어하우스, 한지붕세대공감 사업 등 공간공유사업 확대</li> <li>• 아이웃, 장난감 공유사업 확대 등을 통한 물건 및 지식 공유 활성화</li> </ul>
공유의 일상화로 「천만서울 천만공유」 달성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 찾아가는 시민 체험행사 확대</li> <li>• 마을·학교 중심 공유 확산</li> <li>• 공중파, SNS 등을 활용한 전략적 홍보 및 '공유허브' 온라인 플랫폼 확대 개편으로 인프라 확충</li> </ul>
공유 스타기업의 적극적 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유경제 창업프로그램 운영 및 공유기업 지원사업 지속화</li> <li>• 맞춤형 컨설팅 지원 투자유치 지원</li> <li>• 공유 코디네이터 운영</li> </ul>
국내외 공유확산 위한 네트워킹 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유도시 협의체 구성 및 운영</li> <li>• 공유경제 국제자문단 확대 운영</li> <li>• 공유서울 국제박람회 개최</li> </ul>
법·제도 개선으로 공유 활성화 기반 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유촉진특별법 제정이 계획되었으나 미달성</li> </ul>

출처: 서울혁신기획관(2015), 「공유서울 2기 추진계획」 및 반정화(2017)의 내용을 바탕으로 정리

성장 및 확산기의 공유서울 정책은 도입기에 비해 도시문제 및 생활문제 해결이라는 분명한 정책목표를 설정하고, 목표달성을 위해 문제해결형 공유기업의 육성에 방점을 두었다는 특성을 보인다. 공유단체·기업으로 지정되기 위해서는 “‘공유’를 통해 사회문제 해결을 추구할 것”을 명시하고 있는데, 구체적으로 사회문제의 범위에는 청년실업 등의 경제관련 문제뿐만 아니라, 복지, 문화, 환경, 교통 등 서울시라는 도시공간 내에서 발생하는 다양한 사회문제를 광범위하게 포괄하고 있다.<sup>7)</sup>

7) 서울시는 공유단체 및 기업 지정 요건으로 ‘공유를 통해 사회문제 해결을 추구할 것’을 명시하고 있으며, 구체적으로 ‘서울 지속가능발전목표(서울 SDGs)에 기여할 것’과 ‘단체의 활동결과가 사회적 성과 및

추진추제 및 방식의 측면에서는 도입기에 이루어졌던 공공주도에서 벗어나 수요자, 즉 시민들의 참여를 촉진하기 위해 시민참여형 사업 및 체험 프로그램 등을 적극적으로 모색했던 시기였다. 또한 공공 주도적 공유경제 사업보다는 마을이나 학교차원에서 이루어지는 공유활동을 지원하고 공유활동 참여자도 주부·청년·직장인·은퇴자 등으로 다각화하려는 시도가 이루어졌다. 그러나 시민의 자발적·자율적 참여를 촉진하겠다는 정책 방향성 전환에도 불구하고, 유희자원을 증개하는 기업 및 단체를 우선시하는 경향을 나타냈으며, 이는 주류 시장의 플랫폼 스타트업 지원사업과 크게 구별되지 않는다는 비판이 제기되었다(박배균, 2020). 또한 여전히 공유서울 정책의 핵심 내용이 장난감, 옷, 주차장, 공간, 자동차 등 유희자원의 공유 활성화를 위한 플랫폼 구축에 초점을 두고 있는데, 이는 사회적 ‘공유’를 통해 시작되는 시민 공동생산의 협력적 가치를 추구하기 보다는 단순히 자원을 증개하는 행위에 지나지 않는다는 평가도 있다(이광석, 2020:196).

### 3) 혼돈기(2021~2025)

최근 2021년 2월 발표된 제3기 기본계획은 ‘시민자치에 기반한 생태적·포용적 공유도시 서울’이라는 정책비전을 내세우면서, 지속가능한 협력적 생산과 도시자원의 공유를 주요 목표로 설정하고 있다. 이때 세 가지 핵심 가치를 강조하고 있는데, 첫 번째는 도시 자원의 순환 및 활용 극대화를 모색하는 생태, 두 번째는 호혜적인 자원 교환을 통한 도시문제 해결을 지향하는 포용, 그리고 세 번째는 연대와 협력에 기반한 공동생산 및 공동관리를 의미하는 협력이 그것이다. 제3기 기본계획은 기존에 추진하였던 공유도시 정책과는 다소 차별된 접근이 이루어진다고 할 수 있는데, 무엇보다 ‘시민자치’라는 개념의 강조가 그것이다. 기존 공유경제 정책은 서울시가 주도적으로 공유경제 개념을 확산하고, 도시문제 해결에 있어 공유경제 활성화 사업을 추진하는 특성을 보여왔다면, 제3기에서는 시민들이 공유경제 및 공유활동의 주체로 기능할 수 있도록 정책 방향성을 전환하고 있다. 그러나 초기 기본계획 수립 이후 서

변화에 기여할 것’으로 명시하고 있다(2021년 「공유기업/단체 지정 및 지원사업」 공모 공고문(2021.03.15.).

#### 〈사회문제의 범위〉

- 경기침체, 청년실업, 조기은퇴 등 경제관련 문제
- 고령화, 청년주거, 공동체 와해, 1인 가구 증가 등 복지관련 문제
- 문화소외, 문화프로그램 부족, 관광숙박시설 부족 등 문화관련 문제
- 과잉소비, 에너지 고갈, 자원낭비 등 환경관련 문제
- 교통체증, 주차장 부족 등 교통관련 문제
- 그 밖에 서울특별시 공유촉진위원회가 인정하는 사항

올시의 거시적 정책환경이 급변하면서, 공유서울 기본계획의 방향성과 실제 정책 실행 내용의 측면에서 매우 큰 간극이 나타나고 있다. 이에 이 시기를 ‘혼돈기’로 규정하고자 한다.

우선 정책 기본방향의 측면에서는 연대와 협력에 기반하여 도시정부 내 다양한 주체들이 함께 공동생산하고 공동관리하는 공유도시 체계를 지향한다는 점은 이전 시기와 다소 차별화 되는 지점이다. 이러한 차별성은 ‘공유’보다 ‘수익’을 앞세운 공유경제 모델의 한계를 지적하면서, ‘공유시장 도시’에서 벗어나 ‘시민공유 도시’로 전환할 필요가 있음을 강조하는 대목에서도 드러난다. 즉 기존의 공유경제 모델은 단순히 쉐어링(sharing)에 기반하여 유무형 자원을 효과적으로 활용하고 이를 통해 공유경제의 활성화와 도시문제 해결 효과를 지향한다는 점에서 ‘공유시장’ 도시라고 지칭할 수 있다. 그러나 실제 나타난 공유시장 도시는 수익의 극대화를 위해 대량의 자원을 추가로 투입하는 등의 경쟁적 방식의 비즈니스 모델에 집중하면서 원래 의도와는 달리 환경이나 공동체 등에 기여하는 사회적 효과를 압도하는 결과를 초래하였다고 비판된다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 커머닝(commoning)<sup>8)</sup>에 기반한 시민공유 도시로 거듭날 필요가 있다는 것이다. 여기서 시민공유 도시는 시민 자원의 호혜적 관계 구성을 통해 공유도시 추진력을 확보할 수 있으며, 시민들의 공동 자원 관리, 협동주의 등을 통해 도시문제 해결뿐만 아니라 ‘도시전환’까지 이루어낼 수 있다는 다소 급진적 모델을 설정하고 있다.

〈표 6〉 기존 공유도시 정책(공유시장 도시)과 커먼즈 기반 공유도시(시민공유 도시)의 비교

구분	공유시장 도시	시민공유 도시
공유 의미	쉐어링(sharing)	커머닝(commoning)
추진력	유무형 자원 할당 및 매칭	시민 자원의 호혜적 관계 구성
가치	효율성, 편리성	협동주의, 공동생산
목표	도시 자원 효율적 공유	시민 공동자원 관리
효과	4차 산업혁명의 일환(공유경제 활성화), 도시문제 해결	도시문제 해결, 도시전환, 시민참여

출처: 서울시, 2021, 공유서울 3기 기본계획

8) 커머닝(commoning)을 이해하기 위해서는 ‘커먼즈(common)’를 우선 설명할 필요가 있다. 커먼즈는 가렛 하딘(G. Hardin, 1968)의 ‘공유지의 비극(The tragedy of commons)’ 그리고 엘리너 오스트롬(E. Ostrom)의 ‘공유자원(Common pool resources)’ 논의에 등장하면서 흔히 공유재 또는 공유지 등으로 번역되어 왔다. 그러나 공유재 또는 공유지 등의 용어가 본래 의미의 커먼즈를 제대로 담고 있지 못하고 있다는 비판에 따라, 커먼즈라는 용어를 그대로 사용하는 경우가 많다(유기현, 2021: 219). 커먼즈를 단순히 공유재, 공유지 등의 물질적 측면을 지칭하기 보다는 공유자원의 관리, 공유의 방식 등을 포괄하는 개념임이 강조되는데, 이러한 커먼즈를 함께 협력해서 활용하는 공통의 행위이자 공유의 방식을 ‘커머닝’으로 이해할 수 있다(De Angelis, 2017: 119; 이광석, 2020: 181 재인용).

〈표 7〉 공유서울 3기 주요 정책과제 및 세부 추진사업

정책과제	주요내용
시민수요 및 현장에 기반한 공유서비스 개선 및 발굴	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유로 누리는 편리한 이동서비스(공공자전거 따릉이, 승용차 공유이용 나눔카)</li> <li>모두를 위한 공간공유(기주자우선주차장, 부설주차장, 공공시설 개방, 융합형 한지붕 세대공감)</li> <li>아껴쓰고 나눠쓰는 물건 공유(장난감 대여, 생활공구 대여)</li> <li>정보격차를 줄이는 디지털 공유(공공데이터 개방, 공공 와이파이, 민관협력형 O2O 공유서비스)</li> </ul>
지역기반 일상 속 동선에서 공유를 연결하고 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역주민 생활형 공유공간 조성</li> <li>공동체 기반 '공유자산' 활용 모델 개발</li> <li>시민참여형 공유활동 발굴</li> <li>지역 상생형 공유 일자리 창출</li> <li>지역단위 공유 네트워크 구축(공유마을 조성)</li> <li>공유기업·단체 분야별 육성</li> <li>자치구 공유촉진 사업 지원</li> </ul>
협력적 공유 생태계 조성을 위한 기반 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유활동 R&amp;D 추진</li> <li>공유활동 촉진자 양성</li> <li>공유가치 지표 수립</li> <li>공유관련 제도 개선</li> <li>공유촉진위원회 운영 활성화</li> <li>공유허브 활성화</li> <li>국내외 도시 간 정책협업 및 교류</li> </ul>

출처: 서울시, 2021, 공유서울 3기 기본계획

그러나 기본계획 상에서도 공유도시로의 전환이 어떻게 이루어질 것인지에 대한 구체적인 계획이나 로드맵 등이 제시되지 않고 있다는 점은 큰 한계점으로 지적될 수 있다. 예를 들면, 어떤 공동자산(커먼즈의 개념화)을 어떻게 관리(공동 관리를 위한 제도화)할 것인가 하는 것을 명확히 하는 것이 우선적으로 필요한데, 이에 대한 구체적 내용은 찾아보기 어렵다. 무엇보다 제3기 기본계획에서 강조하고 있는 시민주도, 시민자치에 기반한 공유도시 실현을 위해서는 시민이 직접 공유활동의 주체로서 공유정책을 주도할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 필요한데, 여전히 시민참여형 공유활동의 발굴에 집중하고 있는 점은 아쉬운 부분이다. 이를 극복하기 위해서는 다양한 부문이나 영역에서 공유가치 혹은 공유활동을 지향하는 커먼너들의 자율적 공동체가 활성화될 수 있도록 지원하거나, 시민이 주도적으로 공유활동을 기획하고 개발할 수 있는 협력적 거버넌스 체계 등의 제도적 체계가 강화될 필요가 있다. 이를 통해 다양한 방식의 커먼닝이 발굴 및 확산되고, 나아가 자치에 기반하여 운영 및 관리될 때 비로소 공유서울이 지향하는 도시의 전환을 가져올 수 있을 것이다.

또한 3기 기본계획 수립 이후 2022년 말까지 추진된 실제 정책 및 사업 내용을 살펴보면

기본계획과의 간극이 더욱 명확히 드러난다. 2022년 실제 추진된 공유서울 관련 정책은 우수 공유기업 지정 및 지원사업, 공유기업 컨설팅사업, 공유허브(공유플랫폼) 운영의 세 가지다. 공유기업 지정 및 지원사업의 경우 2022년 신규지정 5개, 재지정 6개였다.<sup>9)</sup> 즉 3기 계획에서 공유도시로의 전환을 모색하며 계획했던 공동체 공유자산 및 시민참여형 공유활동 발굴 사업 등은 제대로 이루어지지 못하고 있고, 기존에 추진하던 대표 사업만 유지하고 있는 실정이다. 무엇보다 실제 사업추진을 지원할 전담부서와 인력마저 축소된 상황에서, 향후 공유도시 정책이 지속적으로 추진될 수 있을지에 대한 의문이 제기될 수밖에 없다.

〈표 8〉 시기별 공유서울 정책 특성 변화 및 평가

구분	도입기 (2012 ~ 2014)	성장 및 확산기 (2015 ~ 2018)	혼돈기 (2021 ~ 2025)
핵심과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유도시 기반 조성 (조례제정, 사업발굴 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시문제·생활문제 해결 (교통, 주거, 환경, 경제 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민자치에 기반한 포용적, 생태적 공유가치 활성화</li> </ul>
추진주체 및 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공 주도 (전달위주 홍보 중심)</li> <li>공간, 물건, 재능 등 물적·인적 자원 공유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공 주도 + 수요자 참여 촉진 (시민의 참여와 체험 확대)</li> <li>공유 주체 다각화 (마을·학교, 주부·청년·직장인·은퇴자 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민이 주도하는 공유 활성화 (시민의 자발적 연대와 협력)</li> <li>연대와 협력에 기반한 공동생산 및 공동관리</li> </ul>
핵심 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유경제 생태계 지원</li> <li>서울시·자치구 공유 확산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유 대표기업 중점 육성</li> <li>전국·전 세계로 공유 확산 (공유서울 브랜드화)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공동체 공유자산, 시민참여형 공유활동 발굴 기획</li> <li>그러나 2022년 말까지 공유기업육성 및 컨설팅, 공유플랫폼 운영사업만 추진</li> </ul>
평가 및 한계점	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공에 의한 공급자 주도적 방식 → 공유경제에 대한 시민들의 이해도 및 체감도 제고 필요</li> <li>공동 '소유' 보다는 공동 '사용'에 초점 → '협력경제'에 가깝다는 비판</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민의 자발적·자율적 참여 촉진 목표에도 불구하고 유희자원 중개 기업 및 단체 위주의 정책 추진</li> <li>장난감, 옷, 주차장, 공간, 자동차 등 유희자원의 공유 활성화는 '중개 사업 지원 수준'에 머물고 있다는 비판</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본계획의 측면에서는 시민의 자발적 연대와 협력을 유도하거나 지원할 수 있는 세부과제 및 구체적 전략 부족</li> <li>2022년 말 현재 기준, 기본계획과는 달리 실제 실행과정에서 공유도시 정책과 사업내용이 매우 축소</li> <li>전담조직 및 인력의 축소로 사업의 지속가능성에 대한 의문 제기</li> </ul>

9) 서울특별시 2022년 공유기업·단체 지정 결과(공유서울 공지)

### 3. 시기별 거버넌스 전략 및 서울시의 역할

#### 1) 도입기: 규제(regulating) + 제공(providing)

##### • 규제(regulating)

우선 도입기에 서울시의 공유도시 거버넌스 메커니즘에서 가장 우선적으로 고려되고 활용된 전략은 규제이다. 앞서 선행연구 검토를 통해 규제정책은 꼭 공유경제 활동을 제한(restrict)하는 것뿐만 아니라, 그들의 활동을 지원(supporting)하기 위해 활용하는 법적·제도적 기반을 포괄한다고 이해하였다. 규제자의 측면에서는 공유 개념과 부합하지 않는 법률이나 규정을 재논의 하거나, 활성화된 공유경제 부문 전반에 걸쳐 새로운 정책이나 규칙, 규정을 정의하는 데 중점을 둔다. 서울시의 경우 대표적으로 공유서울 정책을 추진하기 위해 공유촉진 조례를 제정하고, 공유제도개선기획단 구성 및 운영 등의 세부 정책을 통해 공유경제 관련 법령을 마련하거나, 공유경제 기업들의 규제 및 지원 방식 등에 대한 서울시 차원의 논의가 이루어졌으며, 서울시는 규제수단을 관리하고 제도개선을 추진함으로써 주요 규제자로서의 역할을 수행했다고 볼 수 있다. 즉 제1기는 공유경제 관련 정책의 도입과 활성화의 측면에서 규제자의 역할이 두드러졌던 시기였다. 이러한 규제자의 역할은 성장 및 확산기(제2기)와 혼돈기(제3기)에 이르기까지 지속적으로 이어지는데, 제2기에서는 공유 제도개선 기획단을 내실화하는 한편 공유촉진특별법 제정을 추진하였지만 성과를 내지는 못했다. 제3기에서는 공유관련 제도의 지속적 개선과 함께 공유가치를 측정하기 위한 지표를 수립할 것이 새로운 정책과제로 등장한 것이 특징이다. 공유가치 지표는 공유활동을 평가하기 위한 객관적 평가체계로, 세부 항목이 기관평가(기관 미션의 합목적성, 기관 운영의 건전성, 영업 지속성, 재무 건전성)와 공유가치 평가(목표부합성, 가치지향성)로 구성된다. 이러한 세부 항목의 구성은 공유경제 관련 기업들의 활동을 평가하고 지원을 제공하기 위한 기준으로 삼기 위함으로 볼 수 있어, 공유경제 관련 기업에 대한 규제정책으로 볼 수 있다. Palgan et al.(2018)은 런던, 베를린, 샌프란시스코 등 많은 도시정부들이 초창기 그들 상황에 맞는 범위 내에서 공유경제 관련 기업을 규제하는 정책을 도입하였음을 분석하였다. Reddick et al.(2020) 역시 중국 공유경제 정책 도입 초기에는 도시정부의 규제자로서의 역할이 두드러졌음을 강조한다. 그러나 서울시의 경우 해외 다른 도시들과 달리 공유기업들의 활동에 제약을 가하는 방식의 규제에 초점을 두기보다는, 공유기업들이 효율적으로 공유활동을 할 수 있도록 법적 여건을 조성하고, 서울시 차원의 제도적 기반 마련을 통해 공유활동을 지원하는데 초점을 두고 있는 점이 특징이다.



- 제공(providing)

공유경제 활성화를 위해 서울시가 취했던 두 번째 전략은 제공(providing)이다. 앞서 제공(providing) 전략은 크게 소유자(owner)와 호스트(host), 그리고 정보제공자(data providing)로 그 역할이 세분될 수 있음을 살펴보았는데, 서울시는 세 가지 역할을 모두 수행해 온 것으로 판단할 수 있다. 우선 소유자의 측면에서는 서울시의 대표적 공유경제 사업인 '공공자전거 따릉이'를 들 수 있다. 따릉이 사업은 2015년 6월부터 자전거를 생활교통 수단으로 발전시킨다는 목표 아래 꾸준히 그 규모를 확대해 왔으며, 서울시가 주요 정책 결정 및 예산 편성을 주도하고, 서울시설공단이 운영관련 업무를 대행하고 있다. 이와 함께 공유서가, 공구도서관, 장난감 및 생활공구 대여 등의 사업도 추진해 왔는데, 이들 사업 역시 서울시가 소유자의 측면에서 그 역할을 수행해 왔다고 볼 수 있다. 한편 서울시 공유경제 플랫폼이라고 할 수 있는 공유허브 구축 및 운영은 호스트 및 정보제공자로서의 역할이 가시화된 사업이라고 할 수 있다. 서울시는 공유관련 정보가 통합적으로 운용될 수 있도록 데이터 활용 인프라라고 할 수 있는 공유허브를 구축하고, 이를 기반으로 서울시가 보유하고 있는 공공데이터 개방, 공공 와이파이 등의 사업으로 확장하였다. 이러한 사업들은 1기부터 3기까지 지속적으로 추진되고 있다. 또한 서울시 공공시설 개방을 통한 유휴공간의 공유 확대 정책 역시 서울시의 호스트로서의 역할을 읽을 수 있는 사례이다.

## 2) 성장 및 확산기: 조력(enabling) + 협력(collaborating)

- 조력(enabling)

조력(enabling)은 공유경제 관련 정책이나 활동이 가능하도록 한다는 측면에서 도시정부의 역할을 의사소통자(communicator)와 가교자(matchmaker)로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 의사소통자의 경우 주로 공유경제 관련 기업들에 대한 홍보, 우수 공유경제 기업에 대한 인증 등을 활용한다고 본다. 대표적으로 Palgan et al.(2021)은 서울시에서 추진한 '공유단체·기업 인증제'가 의사소통자로서의 도시정부 역할을 보여주는 단편적 사례라고 분석하고 있다.

서울시의 경우 이러한 공유경제 관련 기업들에 대한 홍보나 인증도 수행했지만, 이보다 일반 시민을 대상으로 공유경제에 대한 홍보와 확산을 도모하려는 세부 정책들이 다수를 이루고 있다는 점에서 특징적이다. 예를 들면 일상생활 속 공유실천을 위한 시민 공유체험 행사를 실시하거나, 자치구 찾아가는 공유마당 운영, 공유 UCC, 체험수기 공모를 통한 공유체험 사례의 전파 등을 통해 공유경제에 대한 일반시민들의 이해를 높이고, 공유활동 참여를 촉진하려는 사업들을 제1기 기간동안 추진하였다. 의사소통자로서의 서울시의 역할은 특히 제2기에서 두드

리지만, 찾아가는 시민 체험행사 확대, 마을학교 중심의 공유 확산, 공중파, SNS를 활용한 전략적 홍보 등 마을공동체 단위에서 시민들과 커뮤니케이션 하고 공유활동을 확산하는 전략을 취했다. 또한 공유서울 국제박람회 개최 등을 통해 서울시의 공유정책을 타 도시들과 공유하고, 공유도시를 추구하는 해외도시들과의 협력과 네트워킹을 모색한 것도 특징적이다.

가교자의 측면에서는 민간 주차장 공유(거주자우선주차장, 부설주차장 등), 립세어링 및 공간공유(한지붕 세대공감), 아이웃 등의 물건 및 재능·지식 공유를 중간에서 도와주는 가교 역할을 수행해 오고 있다. 즉 민간이 가진 물적·인적 유휴자원을 공유할 수 있도록 중간에서 매칭을 촉진하는 역할이다. 대표적으로 ‘한지붕 세대공감’ 사업은 주거 공간에 여유가 있는 어르신과 주거공간이 필요한 대학생을 상호 연결해 주는 주거 공유 서비스로서, 고령화와 청년 주거라는 사회문제를 동시에 해결하고자 고안된 사업이다. 참여 어르신들은 사용하지 않는 방을 시세의 50% 이하 임대료로 대학생에게 제공하고, 대학생은 청소, 장보기, 스마트기기 학습 등의 생활서비스를 어르신에게 주당 5시간 내외로 제공하는 형태로, 이 사업은 2018년 국민통합정책부문 우수상을 수상하기도 하였다.

- 협력(collaborating)

앞서 협력의 전략을 활용하는 도시정부가 취할 수 있는 역할은 협상가(negotiator) 또는 파트너(partner) 등으로 나타날 수 있다고 보았다. 서울시의 경우 협상가보다는 파트너로서의 역할이 더 추구되었다고 볼 수 있는데, 이를 보여주는 대표적인 사례가 공유도시 협의체 구성과 운영 활성화를 위한 노력이다. 제2기에서 구체화된 ‘공유경제 도시협의체’는 공유경제 개념을 적극적으로 도입하고 있는 도시정부간 협력 및 네트워킹을 강화하고, 이를 통해 국내 주요도시간 연대를 강화하려는 목적으로 계획되었다. 또한 공유경제 국제 자문단을 확대 운영하고, 공유서울 국제박람회 등을 개최함으로써 관련 주체들과의 적극적인 소통과 협력을 모색하기도 하였다. 다만 이러한 노력들이 일회성 이벤트에 그치면서, 지속적인 성과를 창출하는데는 다소 한계가 있었다고 평가할 수 있다.

### 3) 혼돈기: 전환(transforming) → 소극적 촉진(promoting)

- 전환(transforming)

앞서 제1, 2기 시기 공유경제 정책을 추진하면서 제기되었던 가장 대표적인 비판점이 바로 공유경제 개념에 대한 이해와 적용이었다. ‘공유도시 서울’ 정책은 박원순 시장 재임 시기 핵심사업으로 채택되면서 본격화되었다고 할 수 있는데, 이 배경에는 박원순 시장의 공유경제

에 대한 이해가 밑바탕이 되었을 것으로 유추할 수 있다. 박원순 시장은 공유를 ‘소유’가 아닌 ‘사용’의 개념으로 정의하면서, 공유를 통해 저비용 고효용 달성, 자원활용, 공동체 복원, 환경에의 기여 등을 꾀할 수 있음을 강조하고 있다(유정호 외, 2016). 즉 공유경제를 바라보는 초점이 공동 소유가 아닌 ‘공동 사용’에 있으며, 이러한 공동 사용을 촉진하기 위한 정책으로의 방향설정이 이루어졌음을 알 수 있다. 이러한 ‘사용’에 초점에 둔 공유개념의 인식은 서울시의 공유 정책이 공동소유에 기반한 공유를 실현하는 것이 아니라, 물품이나 공간, 그리고 서비스의 공유를 활성화하는 세부 정책으로 현실화되었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 서울시의 공유정책은 공유경제가 아닌 협력적 소비(collaborative consumption)와 유사하거나, 상업적인 부분을 대거 포함하는 레식(Lessig)의 하이브리드경제 개념에 더욱 가깝다고 지적되었다(곽노완, 2016:168-170). 공유의 개념이 유희자원의 효율적 이용을 통해 경제적·사회적·환경적 효율을 추구하는 것임에도 불구하고, 서울시의 경우에는 공유경제의 활성화를 위해 새로운 것을 만들어내고 투입시킨다는 점에서 결론적으로 공유의 원리 및 원칙과는 거리가 멀다는 비판도 있었다.<sup>10)</sup>

그러나 제3기 기본계획에서는 기존 ‘공동 사용’ 개념에서 벗어나 ‘공동 소유’에 대한 필요성을 제기하고, ‘커먼즈’, ‘커머닝’이라는 개념을 적극적으로 도입하면서 서울시 차원에서의 정책적 전환을 모색한다. 기존에는 시민들이 공유 서비스를 이용하는 수혜자적 입장에 머물러 있었다면, 새로운 시민공유 도시는 시민들이 자율적으로 호혜적 관계를 구성하고, 협동주의와 공동생산의 가치를 실현하는 주체로 거듭날 수 있도록 지원한다는 것이다. 시민들이 공동의 자원을 함께 관리하고 운영하며, 이를 통해 ‘도시문제 해결’과 ‘도시전환’이라는 효과를 창출하겠다는 것이 목표다. 서울시의 이 같은 정책변화는 도시라는 공간 차원에서 도시의 주인인 시민들이 직접 도시공간을 공유하고 공동운영함으로써 공동자산(커먼즈)을 공동으로 관리(커머닝)하겠다는 점에서 혁신적인 전환이라고 평가할 수 있다. 즉 기존에는 정책을 기획하고 실행하는 주도자의 역할을 도시정부가 수행하면서 시민들은 수혜자 혹은 참여자로서의 역할을 기대받았다면, 공유서울 정책 3기의 비전과 내용은 서울시민이 공유서울의 주도자이면서 관리자가 되는 것을 의미한다. 본 연구는 서울시 제3기 기본계획에서 모색하고 있는 정책 변화가 단순히 촉진으로 이해하기에는 한계가 있다고 판단하였으며, 이는 전환이라는 새로운 전략으로 이해하는 것이 적절하다고 본다. 다만 이를 위해서는 구체적인 정책 내용과 실행계획이 담보될 필요가 있는데, 구체적인 실행계획이 제시되지 못하면서 그 실천동력을 잃어버렸다.

10) 2019 공유포럼(2019.6.2.), “공유서울의 현재와 미래, 그리고 시민”에서 제기된 내용을 반영하여 정리

- 소극적 촉진(promoting)

도시정부의 촉진자로서의 역할은 공유경제 활성화를 위해 꼭 필요하거나 바람직하다고 판단되는 계획/사업에 대한 홍보 및 자금지원 등으로 가시화된다. 서울시의 경우 촉진자로서의 역할이 나타난 것은 공유기업 인증 및 지원사업이 대표적이다. 앞서 공유기업 인증의 경우 의사소통자의 대표적 사례로 평가되고 있음을 소개했는데<sup>11)</sup>, 본 연구는 서울시가 단순히 공유기업에 대한 인증에 그치는 것이 아니라 우수기업 육성을 위해 직접적 재정지원과 함께 다양한 정보 및 컨설팅도 제공했다는 점에서 촉진의 역할에 더욱 가깝다고 본다. 서울시는 2012년 제정된 공유촉진 조례에 따라 공유단체·기업 지정 및 지원사업을 추진하였는데, 매년 창업 단계에서 성장까지 다양한 단계에 맞는 행정적·재정적 지원을 제공해 왔다. 2013년 5월부터 2020년 10월까지 총 79개 기업이 신규 지정되었으며, 시기가 지나올수록 더욱 확대 및 고도화되며 추진되었다고 할 수 있다. 또한 자치구 공유사업 지원사업 역시 2013년 6월부터 추진해 왔는데, 이는 자치구 공유사업 우수사례를 발굴하고 지원하려는 목적으로서 2020년 10월까지 전체 사업수 347개, 지원금액은 약 28억 4,000만 원으로 집계되었다(박배균 외, 2020:10). 이 두 사업은 공유 생태계 조성을 위해 서울시 차원에서 적극적으로 기획하고 추진한 사업이라고 할 수 있다.

그러나 3기 기본계획에서 적극적으로 모색되던 촉진자와 전환가로서의 서울시의 역할은 계획수립 이후 실제 정책 및 사업추진과정에서 그 특성이 퇴색하고 있다. 2021년 공유도시 3기 기본계획 수립 이후 2022년 말까지 추진된 공유도시 정책을 살펴보면 오히려 1, 2기에 비해 서도 상당히 축소되고 있기 때문이다. 2022년까지 추진된 공유서울 세부사업 내용을 살펴보면 우수공유기업(단체) 지정 및 재지정 사업과 공유플랫폼 구축사업만 명맥을 유지하고 있고, 3기 기본계획에서 제시하고 있는 시민 주도적 공유 활성화 세부정책(지역 공동체 기반 공유 촉진, 시민참여형 공유활동 발굴, 공유활동 촉진을 위한 R&D, 공유활동 촉진자, 공유가치 지표 수립 등)들은 제대로 추진되고 있지 못하다. 이는 한편으로는 공유서울 정책을 핵심사업으로 대두시켰던 박원순 시정에서 오세훈 시정으로의 변화에 따른 거시적 정책 변화와 그에 따른 추진체계의 변경에서 그 원인을 찾을 수 있다. 박원순 시정 시기 공유도시 정책을 전담 지원하던 서울혁신기획관 산하 공유도시팀은 오세훈 시정이 시작된 이후 2022년 공식 해체되었고, 관련 업무는 행정국 산하 시민협력운영팀으로 이관되었다. 시민협력운영팀 내 공유도시 관련 정책을 지원하는 인력 역시 대폭 축소되면서 2022년 말 기준 2인의 전담 인력만 배치된 상황이다.<sup>12)</sup>

11) 자세한 내용은 Palgan et al.(2021) 참조.

12) 서울시 조직도 및 업무현황 참조(2022년 12월 19일 서울시 홈페이지 검색)

즉 시민자치에 기반한 공유서울 실현이라는 제3기 정책 목표가 다소 선언적으로 제시되고 구체적 실행전략이 마련되지 못한 상황 하에서 새로운 도시정부 탄생으로 인한 정책기조의 변화가 그 추진동력의 상실로 이어졌다고 볼 수 있다. 이에 기존에 추진하던 대표사업인 우수 공유기업 지정 및 지원사업 정도만 명맥을 유지하고 있어 제3기 기본계획에서 모색하고 있는 공유도시로의 '전환'과 '전환기'로서의 서울시 역할이 무색한 상황이다. 다만 공유촉진 지원사업이 지속적으로 이루어지고는 있다는 점에서 현재의 상황은 소극적 촉진자 정도로 그 역할이 변화되었다고 봐야 할 것이다.

〈표 9〉 시기별 거버넌스 전략 및 서울시 역할 분석

시기구분	거버넌스 전략	서울시 역할	평가 및 한계점
도입기 (2012~2014)	규제 (regulating)	<ul style="list-style-type: none"> <li>규제자: 공유촉진 조례 제정, 공유 제도개선기획단 구성 및 운영, 공유 경제 기업들에 대한 규제 및 지원방식 논의, 주요 규제수단 관리, 제도 개선 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유기업 활동을 제약할 가하는 방식보다는, 공유기업의 활동을 지원하기 위한 법적, 제도적 여건 조성</li> </ul>
	제공 (providing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정보제공자: 공유허브 구축 및 운영</li> <li>호스트: 공공시설 개방을 통한 유휴 공간의 공유 확대</li> <li>소유자: 따릉이, 공유서가, 공구도서관, 장난감 및 생활공구 대여 사업 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정보제공자, 호스트, 소유자의 역할은 1기-3기까지 지속적으로 추진, 다만 1기에 그 기반 마련하고 핵심 과제로 추진</li> </ul>
성장 및 확산기 (2015~2018)	조력 (enabling)	<ul style="list-style-type: none"> <li>가교자: 민간 주차장 공유, 룸셰어링 및 공간공유, 물품·재능·지식 공유 등의 가교 역할(ex: 한지붕 세대공감 사업)</li> <li>의사소통자: 우수 공유기업 홍보, 일반 시민 대상 공유경제 홍보 및 확산 정책 추진(ex: 시민 공유체험 사업 다양화)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>새로운 정책아이디어 발굴을 통해 시민의 참여 촉진을 이끌어 냈다는 점에서 긍정적 평가 가능</li> <li>우수 공유기업 선정 및 지원을 통해 공유기업의 확산 및 참여 촉진은 해외에서도 우수 사례로 평가</li> </ul>
	협력 (collaborating)	<ul style="list-style-type: none"> <li>파트너: 공유경제 도시협의체 구성 및 운영 공유경제 국제자문단 구성, 공유서울 국제박람회 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유경제 활용 도시들과 적극적 소통 및 협력 추진. 다만 일회성 이벤트에 그치면서 지속적 성과 창출에는 한계</li> </ul>

시기구분	거버넌스 전략	서울시 역할	평가 및 한계점
혼돈기 (2021~2025)	전환 (transforming)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전환가: 공유에 대한 개념 전환 (공동사용 → 공동소유), 커먼즈·커머닝 개념의 적극적 활용, 서울시민이 주도하는 공유도시로의 전환 모색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유도시로의 전환을 위한 구체적 로드맵, 실현계획 부재</li> <li>• 시민자치적 공유도시 실현 위한 세부 정책내용 및 실행계획 필요</li> <li>• 2022년 말 현재까지는 기본계획과는 달리 '전환'을 위한 정책 및 사업들이 제대로 추진되지 못하고 있음</li> </ul>
	촉진 (promoting)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소극적 촉진자: 새로운 정책 및 사업 추진 보다는 기존 사업의 소극적 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3기 기본계획 상에서는 우수공유기업 지원, 지역 공동체 공유활동 활성화 등 촉진자의 역할 모색</li> <li>• 그러나 실제 정책 추진 과정에서는 기존 사업을 소극적으로 유지하는 수준</li> <li>• 기존 공유도시 서울 정책을 전담했던 전담부서 해체 및 인력 축소로 사업의 급격한 축소</li> </ul>

## V. 결론: 공유도시 정책의 지속적 추진을 위한 발전방향 모색

최근 새로운 도시 패러다임으로 공유도시에 대한 논의가 확대되면서, 서울시는 대표적인 공유도시 사례로 인용되어 있다(Agyeman et al., 2013; Bernardi and Diamantini, 2018; Fedorenko, 2017, Palgan et al., 2021). 이에 본 연구는 서울시 공유경제 정책의 도입부터 최근 공유도시로의 전환을 모색하는 시기까지의 정책 세부 변화과정을 살펴보고, 그 과정에서 도시정부가 취했던 역할의 변화를 분석하는데 초점을 두었다. 우선 서울시가 공유경제 정책을 처음 도입한 2012년부터 2014년까지는 공유경제 관련 정책의 '도입기'로서, 공유경제 거버넌스 전략은 '규제(regulating)'와 '제공(providing)'으로 특징화할 수 있다. 규제의 측면에서는 주로 공유기업의 활동을 지원하기 위한 법적·제도적 여건을 조성하는 규제자로서의 역할에 충실했다. 동시에 공공데이터 제공을 통한 정보제공자, 공공시설 개방을 통한 유휴공간의 공유 확대를 위한 호스트, 시차원에서 소유한 자원을 직접 공유하는 자원 소유자로서의 역할을 수행하면서, 서울시는 다양한 형태의 자원을 제공(providng)하는 주체로 기능하였다. 2015년부터 2018년까지는 공유경제 관련 정책의 '성장 및 확산기'로 분류될 수 있는데, 이 시기 공유경제 거버넌스 전략은 '조력(enabling)'과 '협력(collaborating)'으로 특성

화된다. 조력의 측면에서는 민간의 주체들을 함께 연결시키는 가교자, 기업 및 시민을 대상으로 공유경제 홍보 및 확산을 모색하는 의사소통자로서의 역할이 두드러졌다. 또한 도시협의체 구성, 국제자문단 구성을 통해 타 도시 및 전문가들과 직접 소통하고 협력하는 파트너로서의 역할도 수행했다. 다만 이러한 협력 노력이 일회성 이벤트에 그치면서 지속적 성과를 창출하지는 못했다. 마지막으로 2021년부터 2025년까지는 기존의 교환(sharing)에 초점을 둔 공유경제 접근에서 벗어나 공동소유 및 관리(communs)를 기반으로 하는 공유도시로의 전환을 모색하였음에도 불구하고, 실제 추진과정에서는 사업의 내용이 급격히 축소되고 최소한의 사업만 유지하고 있는 수준이라는 점에서 '혼돈기'로 해석할 수 있다. 특히 혼돈기의 초기에는 공유에 대한 개념 전환의 필요성을 제기하면서, 커먼즈·커머닝 개념을 3기 정책의 핵심 기반으로 강조한다는 점에서는 전환가로서의 역할을 추구하고 있다고 해석할 수 있다. 그러나 계획수립 이후 거시적인 시정 환경의 변화와 정책 방향성의 변동 속에서 공유도시 정책은 상당 부분 축소되어 '소극적 촉진(promoting)'에 머물고 있다. 특히 오세훈 시정의 출범과 함께 나타나고 있는 거시적 정책 변화와 그에 따른 추진체계의 변경(공유서울 전담조직의 해체와 인력의 축소)은 향후 공유도시 정책 활성화에 있어 상당한 장애물로 작용할 것으로 보인다. 즉 전반적으로 제3기는 기본계획과 실제 정책 및 사업추진 내용 간의 상당한 간극을 드러내는 혼돈기를 겪고 있다고 볼 수 있겠다.

그러나 공유도시 개념은 최근 다수의 학자들이 제기하는 이론적·학술적 측면에서의 기대뿐만 아니라 공유도시가 가지는 경제적·사회적·환경적 측면의 긍정적 효과를 고려할 때, 지속적으로 관심을 갖고 실현방안을 모색할 필요가 있다. 특히 서울시의 경우 다수의 선행연구에서 공유도시 정책의 선도도시로 평가했던 만큼(Agyeman et al., 2013; Bernardi and Diamantini, 2018; Fedorenko, 2017, Palgan et al., 2021), 그간의 정책실험과 노력들이 물거품되지 않도록 할 필요가 있다. 이에 서울시 사례를 바탕으로 향후 공유도시로의 전환을 위해 고려해야 할 점은 무엇인지 그 발전방향에 대한 정책적 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 도시커먼즈 개념에 대한 재인식과 공유도시로의 전환을 위한 세부전략이 구체적으로 모색될 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 초창기 서울시의 공유정책이 공동사용(sharing)에 기초한 협력적 경제에 가까웠다면, 제3기 공유도시정책은 본격적으로 도시커먼즈를 표방하면서 시민주도적 공유도시로의 전환을 강조했다. 그러나 세부 정책 내용을 살펴보면 여전히 시민들의 공유활동 촉진, 즉 공동사용에 초점을 맞춘 정책들이 추진되고 있으며, 도시커먼즈로의 전환 필요성을 공유하고 이를 바탕으로 세부적 실천전략을 모색하는 부분에 있어서는 여전히 미흡한 실정이다. 커먼즈라는 개념을 활용함에 있어서도 단순히 공유재, 공유지 등의 물질적 측면을 지칭하기보다는 공유자원의 관리, 공유의 방식 등을 포괄하는 개념임을 재인식할 필요가 있다. 즉 커먼즈의 구성요소는 ① 평등하고 열려 있는 물질·비물질 자원 혹은 공통

의 부, ② 공통의 부를 나누고 협력해 나눠 쓰는 커머너들의 자율 공동체, ③ 특수한 다면적 사회 노동(행위, 실천)으로서 공통 행위이자 공유방식으로서 ‘커머닝’으로 이뤄진다고 본다(De Angelis, 2017:119; 이광석, 2020:181 재인용). 셰어링이 자원에 대한 사적 소유 관계를 유지한 채 자원의 이용권을 교환하거나 임대하는 방식으로서 자원 사용의 효율성 증대를 추구한다면, 커머닝은 자원에 대한 접근과 향유, 이용 권리를 누구나 가지고 있다는 전제 하에 사유화된 자원에 대한 모두의 권리를 되찾는 사회적 과정(social/collective process)이라고 할 수 있다(구도완 외, 2021). 따라서 커머닝의 관점에서는 자원 이용의 공공성을 중시 하면서, 사적 소유 관계를 허물거나 낮추어 소유권을 다른 형태로 변형시킬 필요가 있으며, 이를 위해 서울시가 지원할 수 있는 역할은 무엇인지 우선적으로 고민할 필요가 있다. 또한 단순히 자원을 함께 공유하는 것에서 벗어나, 유·무형의 공유자원에 대해 시민들이 함께 책임을 지는 자율공동체를 구성하고, 자율적이고 협력적인 공유활동이 이루어질 수 있도록 공동의 규칙, 즉 공유제도를 만듦으로써 커머너들의 공유실천이 협력적이고 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 것을 포괄한다. 그러나 서울시의 공유도시로의 전환 논의는 여전히 그 당위성을 강조하는 선언적 수준에 머물고 있으며, 구체적으로 커먼즈를 주도해갈 자율적 시민 커머너들의 육성전략이나, 커머너들의 자치적·협력적 공유활동을 촉진하기 위한 공동의 규칙을 어떻게 마련해 갈 것인가에 대한 고민은 부족해 보인다. 팍노완(2016: 165)이 지적하듯이, 서울시 차원에서 거리나 광장과 같은 공유지와 공적 재산을 가능한 한 모두가 평등하게 접근할 수 있는 공유의 대상 혁신, 또는 공유의 범위 확장, 나아가 보다 넓은 공유권을 향유하고 누릴 주체의 형성 촉진과 같은 과제들이 좀 더 적극적으로 논의될 필요가 있다. 특히 기존 공유정책이 초점을 두었던 것처럼, 단순히 민간단체의 공유활동을 촉진시키는 것에서 그치는 것이 아니라, 공유의 개념을 재인식하고 이를 토대로 어떤 공유가 이루어져야 하는지, 공유의 주체를 어떻게 육성할 것인지, 이를 위한 근본적 제도는 어떻게 변화시켜가야 할지 등에 대한 심도있는 논의와 구체적 전략마련이 필요하다.

둘째, 서울시 제3기 공유도시 기본계획은 시민자치에 기반한 포용적, 생태적 공유가치 활성화를 위해 시민주도성을 강조하고 있다. 공유경제와 공유도시 사례들을 분석하고 있는 연구에 따르면, 공유경제의 성장은 시민들의 역량을 강조하는 도시들(예: 샌프란시스코, 암스텔담, 코펜하겐, 서울 등)에 큰 영향을 미쳤다고 평가된다(Mclaren and Agyeman, 2015). 이 도시들은 교통, 주거, 환경, 주차, 교육, 범죄 등에 있어 공유경제 모델을 적극적으로 활용하고, 특히 이 과정에서 시민들의 역량 증대와 도시혁신을 함께 모색하고 있다는 것이다(이광석, 2020:174). 공유도시에 대한 관심과 시민들의 자발적 참여, 나아가 시민주도성과 역량을 강화하기 위해서는 우선적으로 다중의 참여와 실천이 함께 모색될 수 있는 공론의 장을 활성화시킬 필요가 있다. 이용균(2018: 12)은 사회 의사결정에서 공론의 장(공적 영역)의 중요성



을 강조한 H. Arendt와 공동체 정신을 통한 사회발전을 강조한 J. Dewey의 논의를 종합하면서, 개인(다중)의 신념과 욕망이 공동체적 공유재로 전환되는 데에는 의사소통이 필수적임을 강조한다. 즉 개개인의 소유보다는 공유의 필요성을 공동으로 인식하고, 참여자들이 함께 의사소통하면서 공유재의 관리와 활용을 함께 모색하는 것, 그리고 이를 위한 제도화의 첫걸음은 바로 공유도시를 위한 공론의 장 활성화라고 볼 수 있다. 따라서 온오프라인을 막론하고 공유도시와 관련된 논의가 활발히 이루어질 수 있도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 자원공유와 서울시 정책소개의 측면에서 주로 활용되고 있는 ‘공유허브’를 개편하여 공유도시, 커먼즈 등의 논의를 활성화시키고, 공유도시로의 전환을 위한 시민중심 공유도시 플랫폼으로 활용할 필요도 있다.

셋째, 서울시의 공유정책 자체가 민간부문의 공유경제 활성화를 지원하고, 이들 민간부문과 공공부문의 연계 및 협력을 통해 서울시 내의 공유활동을 촉진시킨다는 분명한 방향성을 견지하고 있었음에도 불구하고, 민관의 협력을 강화하기 위한 거버넌스 체계가 제대로 구축이 되어 있지 않다는 점도 지적될 수 있다. 특히 최근 서울시 조직개편과 함께 그동안 공유도시 정책을 총괄하던 전담조직이 해체되고, 전담인력 역시 축소된 점은 공유도시 실현을 위한 정책적·제도적 지원의 약화를 가져올 수 밖에 없다. 공유서울 정책이 목표로 하는 시민주도적 공유도시로의 전환을 위해서는 무엇보다 그간의 공공주도적 정책 추진에서 벗어나, 서로 다른 영역의 다양한 주체들이 함께 교차하고 맞물리면서 협력할 수 있는 제도적 협력체계를 마련할 필요가 있다. 협력적 거버넌스는 국가적 혹은 국제적 차원에서 다양한 주체들을 포괄하여 구성될 수 있는데, 시민, 공공기관, 도시정부, 민간부문, 시민사회 및 학계나 연구계 등을 포함한 광범위한 협력체계 구축에 도시정부가 적극적으로 협력할 수 있음을 의미한다. 즉 공유도시에 대한 시민들의 인식의 확대, 시민들의 역량강화, 시민들과의 공동생산, 나아가 시민 자치에 의한 공유도시 실현이 이루어질 수 있도록 협력의 파트너로서 서울시의 역할을 강화할 필요가 있다.

## 【참고문헌】

- 곽노완. (2016). 「도시정의론과 공유도시」. 라움.
- 김은란·차미숙·김상조·박미선. (2015). 「공유경제 기반의 도시공간 활용 제고방안 연구」. 국토연구원.
- 김상민·임태경. (2019). 「지방자치단체 공유경제 활용 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김시정. (2018). 「공유도시 시민인식 성과지표 도출 연구」. 서울디지털재단.
- 나승권·김은미·최은혜. (2017). 「국제사회의 공유경제 추진현황과 시사점」. 대외경제정책연구원.
- 박강민. (2020). 코로나19에 맞서는 공유경제의 현재와 미래. 「월간SW중심사회」, 2020년 11월호.
- 박배균 외. (2020). 「서울시 공유서울 3기 기본계획안 수립을 위한 학술용역 최종보고서」. 서울대학교 산학협력단.
- 반정화. (2017). 「공유서울은 도시사회 문제 해결 수단, 공유기업·시민 주도형 네트워크 구축」. 서울연구원.
- 서울대학교 산학협력단. (2020). 「서울시 공유서울 3기 기본계획안 수립을 위한 학술 용역 최종보고서」.
- 서울혁신기획관. (2012). 「공유도시(Sharing City) 서울 1기 추진계획」. 서울.
- 서울혁신기획관. (2015). 「공유서울(Sharing City) 2기 추진계획」. 서울시.
- 서울특별시. (2018). 「공유하는 즐거움: 공유서울」. 정책가이드.
- 서울혁신기획관. (2021). 「공유서울 3기 기본계획」. 서울시.
- 성영조 외. (2016). 「경기도 공유경제 활성화 방안」. 경기연구원.
- 유정호 외. (2016). 공공영역에서의 공유경제 정책집행에 관한 연구: 서울시 '한지붕 세대공감' 사업을 중심으로. 「한국행정연구」, 25(1): 115-203.
- 이광석. (2020). '공유도시 서울'과 도시 커먼즈적 전회. 「공간과 사회」, 30(2): 172-208.
- 이용균. (2018). 광주광역시 공유정책의 현재와 미래: 공유의 대안적 발전을 중심으로. 「한국도시지리학회지」, 21(3): 1-16.
- 이영범. (2016). 「공유와 공존, 그리고 공동체를 향하여」([http://www.imcd.co.kr/open\\_content/bbs.do?act=file&bcd=notice&msg\\_no=1731&file\\_no=3](http://www.imcd.co.kr/open_content/bbs.do?act=file&bcd=notice&msg_no=1731&file_no=3)).
- 이희정. (2020). 공유경제, 어떻게 바라보고 있나: 2013~2019년 한국 공유경제 연구 동향 분석과 제언. 「문화와 사회」, 28(3): 365-415.
- 임수민. (2020). 「팬데믹 시대, 플랫폼 경제의 위기와 기회」. 2020 KISA report Vol.7.
- 조산구. (2021). 「공유경제 2.0」. 21세기북스.

- Aguilera, T., Artioli, F., & Colomb, C. (2019). Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities: A comparison of Barcelona, Paris and Milan. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(7): 1689-1712.
- Agyeman, Julian, McLaren, Duncan, & Schaefer-Borrego, Adrienne. (2013). *Sharing Cities. Friends of the Earth*. Available at: [http://www.foe.co.uk/sites/default/files/downloads/agyemansharing\\_cities.pdf](http://www.foe.co.uk/sites/default/files/downloads/agyemansharing_cities.pdf).
- Bernardi, M., & Diamantini, D. (2018). Shaping the sharing city: An exploratory study on Seoul and Milan. *Journal of Cleaner Production*, 203: 30-42.
- Bocker, L. & Meelen, T. (2016). Sharing for People, Planet or Profit? Analysing Motivations. *Environmental Innovation and Societal Transitions*. 15 September.
- Crommelin, L., Troy, L., Martin, C., & Pettit, C. (2018). Is Airbnb a sharing economy superstar? Evidence from five global cities. *Urban Policy and Research*, 36(4): 429-444.
- Davidson, N. M., & Infranca, J. (2016). *The sharing economy as an urban phenomenon*. SSRN scholarly paper ID 2802907Rochester, NY: Social Science Research Network. Available at: <https://papers.ssrn.com/abstract=2802907>.
- De Angelis, Massimo (2017). *Omnia Sunt Communia: Principles for the Transition to Postcapitalism*. Zed Books.
- Finck, M., & Ranchordas, S. (2016). *Sharing and the city*. SSRN scholarly paper ID 2741575Rochester, NY: Social Science Research Network. Available at: <https://papers.ssrn.com/abstract=2741575>.
- Ferreri, M., & Sanyal, R. (2018). Platform economies and urban planning: Airbnb and regulated deregulation in London. *Urban Studies*, 55(15): 3353-3368.
- Ganapati, S., & Reddick, C. G. (2018). Prospects and challenges of sharing economy for the public sector. *Government Information Quarterly, Internet Plus Government: Advancement of Networking Technology and Evolution of the Public Sector*, 35(1): 77-87.
- Gurran, N. (2018). Global home-sharing, local communities and the Airbnb debate: A planning research agenda. *Planning Theory & Practice*, 19(2): 298-304.
- Lessig, L. (2008). *Marking Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy*. Penguin Press.
- May, S., Konigsson, M., & Holmstrom, J. (2017). Unlocking the sharing economy: Investigating the barriers for the sharing economy in a city context. *First*

*Monday, 22(2).*

- McLaren, D. and Agyeman, J. (2015). *Sharing Cities a Case for Truly Smart and Sustainable Cities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Oskam, J. A. (2019). *The future of Airbnb and the sharing economy: The collaborative consumption of our cities*. Channel View Publications.
- Palgan Y. V. et al. (2018). Sharing and the City: Roles, Relations and Governance Mechanisms. In Best Paper Proceedings of the 5th IWSE “*Perspective on the Sharing Economy*”, Cambridge Scholars Publishing. available at: <https://www.umea.se/download/18.640818217563dc9fe54a5b/1605087820576/2018%20Sharing%20and%20the%20City.pdf>
- Palgan Y. V. et al. (2021). Governing the sharing economy: Towards a comprehensive analytical framework of municipal governance. *Cities*, 108(2021): 102994.
- Rahman, K. S. (2016). The shape of things to come: The on-demand economy and the normative stakes of regulating 21st-century capitalism special issue on the risks and opportunities of the sharing economy. *European Journal of Risk Regulation (EJRR)*, 7(4): 652–663.
- Reddick, C. G., Zheng Y. & Liu T. (2020). Roles of government in regulating the sharing economy: A case study of bike sharing in China. *Information Polity*, 25: 219–235.
- Vith, S., Oberg, A., Hollerer, M. A., & Meyer, R. E. (2019). Envisioning the “sharing city”: Governance strategies for the sharing economy. *Journal of Business Ethics*, 159(4): 1023–1046.
- Sulkakoski, Simo. (2018). *The Role of Municipality in the Sharing Economy: Governance Approaches in Malmo and Gothenburg*. IIIIEE Master Thesis <http://lup.lub.lu.se/studentpapers/record/8962451>.
- World Economic Forum(WEF). (2017). *White Paper - Collaboration in Cities: From Sharing to ‘Sharing Economy’*.
- Zvolska, L., Lehner, M., Voytenko Palgan, Y., Mont, O., & Plepys, A. (2018). Urban Sharing in Smart Cities: The Cases of Berlin and London. *Local Environment*, 7: 1–18.

---

**김 상 민:** University of Southern California, Sol Price School of Public Policy(공공정책대학원)에서 도시계획 및 정책학 박사학위(Ph.D in Policy, Planning, and Development)를 취득하고, 한국지방행정연구원을 거쳐 현재 충남대학교 도시·자치융합학과 조교수로 재직 중이다. 관심분야는 참여계획, 협력적 거버넌스, 사회혁신, 지역공동체, 사회적경제, 지역계획 및 정책 등이다. 최근의 논문으로 “A participatory local governance approach to social innovation: A case study of Seongbuk-gu, South Korea”(Environment and Planning C: Politics and Space, 2022), “시민중심 스마트시티 혁신을 위한 지방정부 전략: 부천시와 바르셀로나 사례를 중심으로”(도시행정학보, 2021) 등이 있다(E-mail: sangminkim@cnu.ac.kr).

