

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 703

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

포용적 도시를 위한 사회적 부동산 활성화 방안

최명식 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 포용적 도시 실현을 위해서는 사회적 부동산 활성화와 같은 실질적인 정책 추진이 필요**
- 2 사회적 부동산은 저성장과 인구감소 등 여건변화로 인한 부동산 개발방식의 변화, 부동산 영역에서의 사회적 가치 실현과 지속가능한 지역발전 방식의 필요에 따라 등장**
 - 사회적 부동산이란 '지역공동체 주도로 확보·관리하며, 이를 통해 지역공동체의 역량 강화, 지역성 회복, 지역발전 등 공공의 이익에 기여하는 사회적 가치를 창출하는 부동산'을 의미함
 - 기존의 부동산 소유 방식과 달리 다수의 지역 주체들이 공동으로 확보하고 관리하는 방식으로 양극화와 젠트리피케이션의 부작용에 대응하고 지역공동체를 활성화하는 사회적 영향이 기대됨
 - 사회적 부동산관리조직이란 '지역공동체가 부동산을 소유하고 자율적으로 운영하는 부동산 임대 및 운영조직'을 의미함
- 3 최근 국내에서도 사회적 부동산 관련 사례가 증가하고 있음**
 - 미국과 캐나다 등 외국에서는 이미 검증된 사회적 부동산 성공사례들이 다수 존재하며, 국내 여러 지역에서도 젠트리피케이션으로 쫓겨난 사회적 주체들을 중심으로 사회적 부동산 창출 노력 진행 중
- 4 사회적 부동산 활성화를 위해서는 ① 지역자산 공유구조 확립, ② 사회적 부동산 창업생태계 구축, ③ 주민 투자 활성화, ④ 주민의 지역개발 역량 강화 등이 필요**
 - 이를 통해 지역이익이 보다 공정하게 분배되고 지역 내 선순환 구조가 구축됨으로써 주민참여와 주민들의 지역개발 역량이 강화될 것으로 기대됨

정책방안

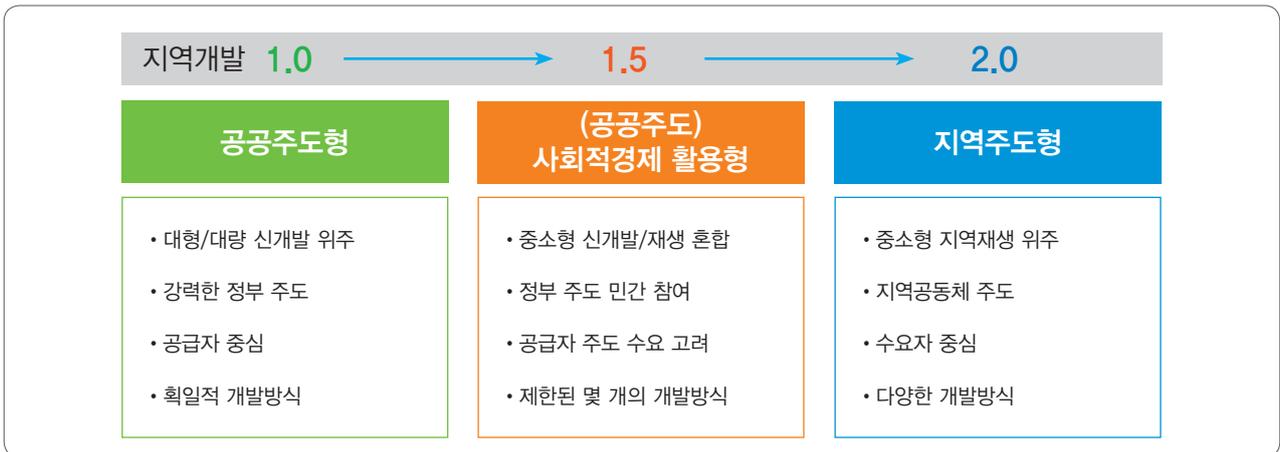
- ① 사회적 부동산 창업 전용 모태펀드를 조성하는 등 획기적 지원체계 구축
- ② 사회적 부동산업 관련 크라우드펀딩 활성화를 위해 구체적 기준을 마련하고, 투자에 대한 세제 혜택을 부여하며, 펀딩 성공 시 매칭펀드 제공
- ③ 사회적 부동산에 최적화된 액셀러레이터(창업기획자) 육성
- ④ 주민투자 공모제도를 활성화하기 위해 사회적 부동산 관리주체에게 증권형 크라우드펀딩을 활용할 수 있도록 허용

1. 사회적 부동산의 필요성과 개념

저성장과 인구감소 등 여건변화에 따른 새로운 부동산 개발방식 요구 증대

- 저성장과 인구감소 등 여건 변화와 함께 도시재생의 중요성이 강조되면서 기존의 대규모 부동산 개발방식 으로부터 중소규모 개발방식으로, 개발·공급 중심에서 임대·관리·리모델링 위주로 변화
- 대규모 획일적 개발·공급에서 중소규모의 수요에 기반한 임대·관리·리모델링으로 변화에 적응하기 위해 서는 수요에 민감한 지역 기반의 중소규모 개발업자와 임대관리업자가 필요
- 최근 변화하고 있는 지역개발 방식은 여전히 공공이 주도하며 사회적 경제조직을 활용하는 것으로 볼 수 있으나, 앞으로는 '지역주도형' 지역개발 및 관리방식(지역개발 2.0)으로 전환이 필요

그림 1 지역개발 방식의 변화 방향



자료: 최명식 외 2018.

부동산 영역에서 사회적 가치 실현 필요

- 그동안 부동산은 투기를 조장하는 불투명한 영역이라는 부정적인 인식이 많았으나 국민생활과 매우 밀접한 만큼 사회적 가치를 실현할 수 있는 건전한 영역으로 육성 필요
- 사회적 부동산은 지역 부동산 공유(共有)를 통해 지역 주체들이 수익을 나누게 되어 양극화와 젠트리피케이션의 부작용을 완화하고 지역 기반의 사회적 경제와 지역공동체를 활성화하는 긍정적 영향 창출 가능

지역에서 발생한 이익이 지역에 재투자되는 선순환 구조로 지속가능한 지역발전 가능

- 사회적 부동산은 지역주민과 지역에 기반한 주체들이 부동산을 소유하므로 지역 부동산의 운영으로 발생하는 이익이 지역 내에 재투자되는 선순환 구조 구축이 가능
- 이와 함께 지역 내 이익 공유 시스템이 구축되어 공간적 포용성과 개방성·접근성이 확대되며 이를 통해 지역의 회복력 있는 발전이 가능해짐

사회적 부동산이란 '지역공동체 주도로 확보하고 관리하며, 이를 통해 지역공동체의 역량 강화, 지역성 회복, 지역발전 등 공공의 이익에 기여하는 사회적 가치를 창출하는 부동산'을 의미함

- 캐나다에서는 '사회적 목적 부동산(Social Purpose Real Estate)¹⁾'이란 '혼합가치(Blended Value)²⁾로 보상 받고자 하며 지역공동체의 이익을 목적으로 하는 조직과 투자자들이 소유하고 운영하는 부동산과 시설물'로 정의
- 영국에서는 '지역자산(Community Asset)'이란 '지역공동체 조직이 소유하거나 관리하는 토지와 건물'로 정의

2. 사회적 부동산관리조직

사회적 부동산관리조직이란 '지역공동체가 부동산을 소유하고 자율적으로 운영하는 부동산 임대 및 운영 조직'을 의미함

- 지역공동체가 사회적 목적을 가진 부동산의 소유자 및 운영자가 되어 사회적 임대업자의 역할을 함으로써 지역 소상공인이나 사회적 경제조직들의 활발한 활동을 지원하는 기반을 조성함

표 1 사회적 부동산관리조직의 특징

특 징	주요 내용
목적	• 지역 부동산의 공유(共有)를 통한 지역공동체의 지속가능한 발전의 토대 마련 - 사회적 부동산 임대업자 역할
부동산 확보 방식	• 매입, 임대, 신탁 - 기존의 행정재산 민간위탁 방식이 아님
대상 부동산	• 국공유지, 유휴 부동산, 신탁 부동산 - 국공유지부터 시범 적용 필요
조직 형태	• 상법상 회사 또는 합자조합 / 협동조합 / 사회적 협동조합 - 영리형 / 혼합형 / 비영리형
자금 조달	• 공공 지원(정부 영역): 국토교통부형 모태펀드 조성 • 사회적 금융 활용(민간 영역): 사회투자기금, CSR, 엔젤투자, 지역금융기관 등 • 주민투자(공동체 영역): 크라우드펀딩 플랫폼 활용, 공동체 주식 등
조직 운영 방식	• 민주적 의사결정구조(1인 1표의 의사결정 권한) • 소유와 운영 분리 가능(합자조합의 경우)
이익 활용	• 사회적 목적이나 지역 재투자에 우선 활용: 제한적 배당(수익의 1/2 또는 1/3만 배당)
부동산 소유구조	• 지역공동체 공동 소유(共有): 지역주민이 주인이 되는 구조 형성

자료: 최명식 외 2018.

1) 캐나다의 Social Purpose Real Estate Collaborative에서 정의하는 사회적 목적 부동산의 개념

(<https://www.socialpurposerealestate.net/about/what-is-spre>)

2) 경제적 가치와 사회적 가치를 혼합한 가치 (Emerson 2003)

3. 사회적 부동산 관련 국내외 사례

외국의 사회적 부동산 성공 사례

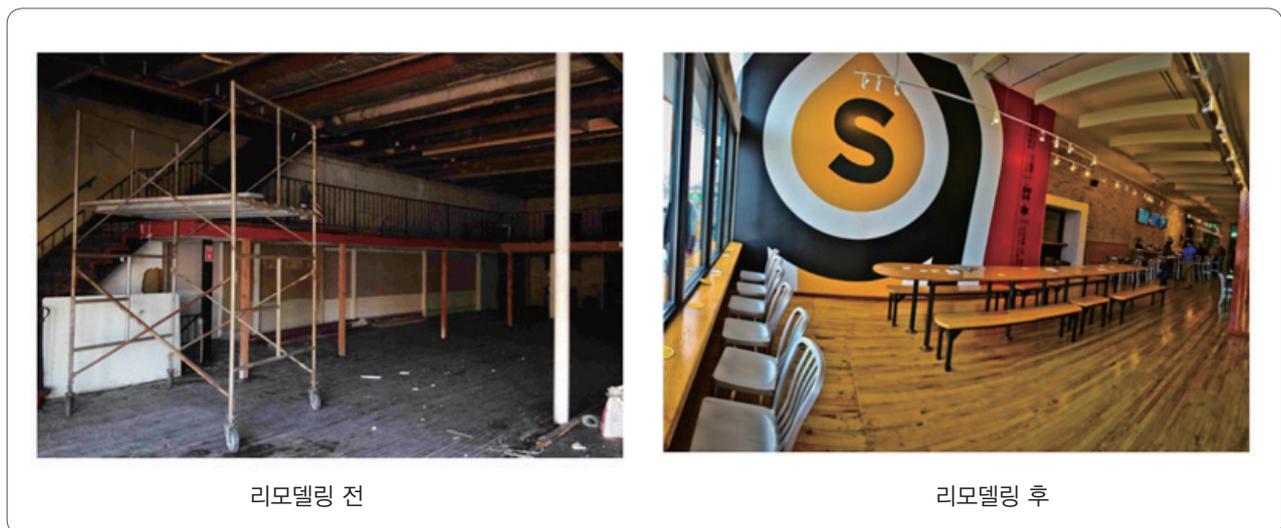
North East 투자협동조합(North East Investment Cooperative: NEIC)은 지역 주민들의 투자로 성공한 미국 최초의 상업용 부동산 투자협동조합³⁾

- 2012년 미네소타주 미니애폴리스시 North East 지역주민 90여 명이 1,000달러씩 주식 형태로 출자해 세 곳의 빈 상점을 매입, 자전거 점포, 빵집, 동네 주점으로 운영 중
- 주민들이 투자한 주식은 2015년 4.17%, 2017년 4.96% 등 3년 연속 4% 이상의 수익률을 달성하여 지속적인 배당 이익이 발생하고 있으며, 조합원의 숫자도 2017년에는 276명으로 증가하는 등 성공적 결과

1986년 설립된 캐나다의 비영리단체인 Artspeak Gallery Society는 문화예술 공간을 자산화하기 위한 계획을 수립하고 지역사회를 위한 지속가능한 공간을 매입·운영 중

- 자금조달을 위해 사업 초기에는 밴쿠버재단, 공간 조성 및 운영 단계에는 밴쿠버시와 지역 신탁의 도움으로 안정적 모기지로 전환하고 2016년에 상환 완료
- 사회적 목적 부동산 연합(SPRE Collaborative)⁴⁾이 핵심 주체들의 자발적 기여와 지속가능성을 확보할 수 있는 운영구조, 공공과 민간 재단 등의 지원과 협력을 촉진하고 자원을 연계하는 역할 수행

그림 2 NEIC가 매입하여 리모델링한 동네 주점 전후 비교



자료: NEIC 홈페이지(<http://www.neic.coop>), 최종접속일: 2018.10.15.

3) 2015년 뉴욕 부동산 투자협동조합(NYC REIC)의 결성은 이 사례에서 영감을 받아 시작되었음(최명식 외 2016, 106)

4) Social Purpose Real Estate Collaborative는 캐나다 밴쿠버에 위치한 사회적, 공동체적 목적의 부동산 소유 및 운영을 돕는 연대단체로 2009년 민간과 공공의 자금제공자(Funders)와 투자자들이 모여 설립하였으며 사회적 목적 부동산을 확보하고 운영·관리하는 역량을 키우고 자금조달을 위한 임팩트투자 연계 등 창업기획자 겸 투자자로서 기능을 수행하고 있음(CitySpaces 2013, 2)

국내의 사회적 부동산 형성 사례

경기도 시흥시 월곶동을 기반으로 활동하는 소셜벤처이자 예비 사회적 기업인 (주)빌드는 시흥시와 협력을 통해 사회적 부동산을 확보하여 운영 중

- (주)빌드는 아이와 엄마의 비율이 높지만 침체되어 있는 월곶 지역의 활성화를 위해 커뮤니티 프로그램을 운영하고, 지역에서 필요로 하는 공간을 직접 운영하며, 지역주민과 함께 지역자산화를 추진
- 지역 엄마들의 모임인 '월화수(월곶맘의 화려한 수요일)'를 운영하면서 아이와 엄마를 대상으로 한 매장들을 지역에서 오픈하여 운영 중

표 2 (주)빌드가 월곶 지역에서 운영 중인 매장

문제	1호점 바오스앤밥스 (브런치 레스토랑)	2호점 월곶동 책한송이 (북&플라워 카페)	3호점 바이아이 (맘 앤 키즈카페)
면적(임대료)	약 90평(187만 원/월)	약 190평(352만 원/월)	약 54평(100만 원/월)
초기투자비용	9,500만 원 (보증금 2,000만 원 포함)	16,500만 원 (보증금 권리금 각 4,000만 원)	인테리어 18,000만 원 (4,000만 원: (사)나눔과미래 지원) 매입자금 9억 원(시흥시 소유)
개설일	2016.12.13.	2017.9.25.	2018.8.13.
매출액	평균 1,800만 원/월	평균 2,000만 원/월	(예상) 평균 2,500만 원/월
특징	4년간 공실이었던 곳을 아이와 부모들이 함께 식사하기 좋은 장소로 운영	서점과 꽃가게가 없는 동네에 책과 꽃을 판매하는 카페로 함께 즐기는 공간 운영	아이들의 특별한 놀이와 부모가 함께 즐기는 신개념 키즈카페
비고	월 평균 530명 방문, 재구매율 25%	월 성장률 150%	시흥시의 '시민자산화 시범사업'으로 추진 중
성과	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 주민과 공동 출자를 통해 3호점부터 지역의 공유자산화 추진 • 이익의 지역 내 재투자(월곶지역 내에서 점포 확장) • 커뮤니티 프로그램의 지속적 운영(2호점에서 다양한 활동 및 기부) • 지역 주민 직접 고용 • 1, 2호점을 통해 검증된 기업 운영 역량 증명(지역의 단골고객 확보로 안정적 수익 창출) 		

자료: 현지 인터뷰(2018.9.27.) 등을 바탕으로 저자 작성.

- 특히 경기도 시흥시와 '시흥시 시민자산화 시범사업 협약'을 체결(2017년 12월 27일)하여 시작한 3호점(키즈카페)은 공공부문의 협력을 통해 공간을 확보하고 운영하고 있으며, 장기적으로 사회적 부동산으로 전환하고자 하는 대표적 사례임⁵⁾

5) 협약에 따라 시흥시에서 매입한 시흥시 소유의 건물을 5년간 임대하여 3호점 사업을 진행하고, 향후 별도로 지역주민 기금 등을 만들어 시민과 함께 순차적으로 건물을 매입할 예정이다.



지역재생 스타트업인 ‘(주)공유를위한창조’는 부산 영도구에서 ‘봉산마을 지역자산화 사업’ 진행

- 낙후되어 도시재생사업지로 지정되어 있는 봉산마을에 2017년부터 주민대학 등을 운영하며 지역 주민으로 구성된 ‘우리가협동조합’의 설립을 지원하였음
- 마을의 공·폐가 중 활용 가능한 부동산을 선매입한 후 ‘우리가협동조합’에 저렴하게 매도하여 마을 공동의 자산⁶⁾을 확보하였음 (2018.11)

서울 마포구에서 활동하는 마을기업인 ‘우리동네나무그늘 협동조합’은 젠트리피케이션의 문제점에 대응하기 위하여 시민투자를 통한 부동산 매입 진행

- 2018년 초 지역의 3개 협동조합이 공동으로 ‘해빗투게더 협동조합’을 결성하여 자산화를 위한 계획을 마련하였으며, 매입 대상 부동산도 선정하여 출자조합원 모집을 통해 자기자본을 마련하는 과정 중⁷⁾
- 조합원 출자, 기관 및 개인투자, 사회적 대출, 기금 지원을 통해 건물을 매입할 계획으로, 이 공간은 협동조합이 사용하는 사무실 외에도 복합문화예술공간, 코워킹 스페이스, 열린 공간 등 지역사회와 공유하는 공간으로 사용할 예정

전북 전주시에 문화기획단체인 ‘예술기획연구소 Art-Cluster 별의별’은 젠트리피케이션 없는 살고 싶은 동네를 만들기 위해 사회적 부동산 형성 시도

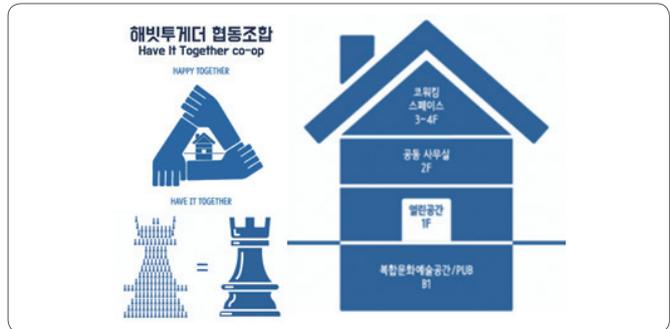
- 시민들의 투자를 통해 공동으로 건물을 소유하고 운영하는 ‘좋아서 하는 건물주’ 프로젝트 추진
- 첫 번째 프로젝트인 노송목공소 조성비용은 임팩트투자 플랫폼 품인 비플러스(BPLUS)를 통해 투자 유치 성공⁹⁾

그림 3 봉산마을 지역자산화 과정



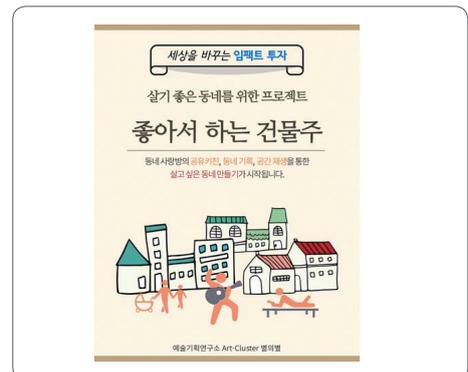
자료: (주)공유를위한창조, 도시와 커먼즈 포럼 발표자료 2018.

그림 4 해빗투게더 협동조합 사업 개념과 자산화 계획



자료: 우리동네나무그늘 블로그(<https://blog.naver.com/mapotree>)

그림 5 ‘좋아서 하는 건물주’ 프로젝트 홍보물



자료: 별의별 블로그(<https://blog.naver.com/gang2u>)

6) 해당 부동산은 마을공동작업장인 블루베리 농장 옆에 위치하여 작업 시의 커뮤니티 공동쉼터 겸 공동부역으로 사용하고 조합원에 한하여 가족, 친구를 위한 숙박공간(마을 게스트하우스)으로 운영할 예정이다.

7) 2018년 1월 ‘Happy Together, Have It Together’를 모토로 하여 서울시 마포구를 기반으로 활동하고 있던 3개의 협동조합(우리동네나무그늘 협동조합, 삼십육점육도씨 의료생활협동조합, 홍우주 사회적협동조합)이 ‘해빗투게더 협동조합’을 결성하였으며(3개 협동조합의 조합원은 총 1,200여 명).

8) ‘예술기획연구소 Art-Cluster 별의별’은 2014년 2월에 설립되어 전주에서 활동하는 문화기획단체로 예술기획 및 공간재생기획을 통한 임대업을 주요 사업으로 하고 있음. 현재 임의단체의 형태이며 도시재생지원 융자사업 진행에 따라 유한회사로 전환 예정임(<https://benefitplus.kr/campaigns/101>).

9) 비플러스는 소셜벤처의 성장, 수익과 사회적 가치를 함께 고려하는 투자자들을 위한 임팩트투자 전문 플랫폼으로 주로 소셜벤처들에게 P2P 대출을 연결시켜주고 있음. 별의별의 노송목공소 조성 프로젝트도 매입비용의 일부에 대해 연 수익률 7%, 12개월 원금만기일시상환 방식으로 투자를 모집하여 완료하였음(<https://benefitplus.kr/campaigns/101>).

대전 대흥동에서 지역 서점과 복합 문화공간을 운영하던 청년기업 '도시여행자'는 시민투자를 통한 자산화를 시도하였으나 제도적 한계에 직면하여 우선 대출형 자금조달 진행 중

- 임대료 상승으로 운영하던 공간에서 쫓겨나게 되면서 지속가능한 마을공동체를 위해 다수의 시민들이 투자하는 '민간주도형 시민자산화'를 통해 공간을 마련하고자 하였음
- 그러나 주식회사가 아닌 자가 불특정 다수를 대상으로 지분형(주식형) 투자를 모집하는 것이 허용되지 않고 있어 우선 개인 신용을 바탕으로 한 차입을 통해 커뮤니티 호스텔 건물 매입 펀딩 진행¹⁰⁾

4. 사회적 부동산 활성화 방안

사회적 부동산 활성화를 위한 기본 방향과 기대 효과는 다음과 같음

- ① 지역 자산의 공유구조 확립: 지역이익의 보다 공평한 분배와 지역 내 선순환 구조 구축
- ② 사회적 부동산관리조직 창업 생태계 구축: 지역에 기반한 주체들이 쉽게 등장하여 주민들의 자율성과 창의성 발휘 기회 확대
- ③ 주민투자 활성화: 지역문제에 대한 주민들의 적극적 참여와 관심을 이끌어낼 수 있음
- ④ 주민의 지역개발 역량 강화: 참여하는 주민 스스로 지역 부동산 운영·관리 역량을 키워갈 수 있음

표 3 사회적 부동산 형성 단계별 기대 효과

단계	소유	자금조달	개발	이익활용
방식	공동체 소유 (共有, Community Ownership)	공공지원(모태펀드, SIB 등) 민간투자(임팩트 투자, CSR) 지역주민 투자(크라우드펀딩)	수요 기반의 중소규모 개발	(주민)투자자 배당 지역 재투자
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들이 부동산의 (지분) 소유자로 등장 • 지역에 대한 관심도 및 참여 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 민-관-공 협력 • 안정성과 투명성 제고(공공의 역할)로 민간투자 확대 • 지역주민의 관심도 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 수요 적시 반영 • 지역 내 중소기업(사회적경제 조직) 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 보다 공정한 이익 분배 • 지역 내 이익 순환

자료: 최명식 외 2018.

사회적 부동산 창업생태계 구축 방안

사회적 부동산의 소유 및 관리 주체가 등장하기 위해서는 사회적 부동산 관리업을 영위하는 사회적 기업이나 소셜벤처, 청년기업 등 사회적 부동산 관련 스타트업의 창업 촉진이 필요하며, 이를 위해 기존의 중소기업·벤처 창업 지원정책을 활용하면서도 새로운 지원이 폭넓게 이루어져야 함

사회적 부동산관리조직 창업 전용 모태펀드를 조성(국토교통부)하는 등 제도적 지원

- 특히 수도권 과밀억제권역 내에서 부동산 취득 시 취득세 중과를 적용받지 않는 예외 법인의 유형에 사회적 부동산 관리업 포함 필요(「지방세법」 제13조, 「지방세법 시행령」 제26조)

10) 현재 도시여행자는 주식회사로 전환 준비 중(도시여행자 홈페이지: <http://citytraveller.co.kr/>)

사회적 부동산업을 크라우드펀딩 제한 업종에서 제외하여 원활한 자금조달 지원

- 금융위원회 정책에 사회적 부동산 관리업에 대한 내용이나 가이드라인을 추가하여 공식화 필요
- 사회적 부동산 프로젝트 관련 크라우드펀딩 투자자들에게 엔젤투자에 준하는 세금공제 혜택 부여
- 펀딩 성공 시 국토교통부의 매칭 펀드를 제공하거나 크라우드펀딩 관련 수수료 지원

사회적 부동산에 최적화된 액셀러레이팅 프로그램을 개발하고 액셀러레이터(창업기획자) 육성

- 사회적 부동산은 새로운 영역이므로, 사회적 가치를 추구하며 부동산업이 시장에 미치는 부작용을 최소화 하는 긍정적 성과를 창출하기 위해 가치 기반의 창업기획자 그룹이 등장해야 함
- 그동안 부동산업이 창업 제한업종에 포함되어 부동산업 관련 창업기획자가 없었으므로, 사회적 부동산업에 특화된 창업기획자에게는 기존의 혜택을 넘어서는 추가적인 지원책 마련 필요

주민투자 활성화와 지역개발 역량 강화 방안

주민투자 활성화를 위해서는 주민들이 손쉽게 투자할 수 있는 플랫폼을 마련

- 주민투자 공모제도를 활성화하기 위해 증권형 크라우드펀딩을 활용할 수 있는 주체에 '사회적 부동산관리업을 영위하는 기업 또는 협동조합' 추가 필요(「자본시장법」 제14조의5)
- 장기적으로는 공공부문이 저렴한 수수료로 다수의 소액투자자와 조직을 중개하는 역할 담당

일반적으로 주민들은 부동산 매입 및 개발사업 추진과 운영·관리에 대한 전문성이 부족하며, 특히 자금조달 전문성 부족으로 자체 자금조달 여력이 부족하므로 다음과 같은 방안 필요

- ① 조직 운영에 주민 참여 기회를 확대하고(주민고용 확대) 조직 설립과 운영을 위한 가이드라인 작성·제공
- ② 교육훈련 및 컨설팅 연계를 강화하고 자금조달 연계(사회투자나 기금 등)로 주민들의 책임성 강화
- ③ 사회적 부동산 운영 주체의 독립적 관리권한 확보(적절한 모니터링 시스템 확보)

참고문헌

최명식, 이형찬, 전은호, 이원동. 2016. 젠트리피케이션 대응을 위한 지역토지자산 공유 방안 연구. 세종: 국토연구원.
 CitySpaces. 2013. *Rent-Lease-Own: Understanding the real estate challenges affecting the not-for-profit, social purpose and cultural sectors in metro Vancouver*. Vancouver: SPRE.
 Emerson. 2003. The blended value proposition: Integrating social and financial returns. *California Management Review* 45, no.4: 35-51.

※ 본 자료는 “최명식 외. 2018. 사회적 경제 활성화를 위한 지역기반 자산관리조직 도입 방안 연구: 사회적 부동산관리조직을 중심으로. 세종: 국토연구원”의 내용을 정리·보완한 것임.

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

