기본 | 20-18

지역자산화를 위한 사회적 부동산 활성화 방안 연구

Facilitating Social Real Estate for Community Wealth Building

최명식, 박소영, 홍사흠, 손은영, 전은호, 이상진

KRIHS 국토연구원

기본 20-18

지역자산화를 위한 사회적 부동산 활성화 방안 연구

Facilitating Social Real Estate for Community Wealth Building

최명식, 박소영, 홍사흠, 손은영, 전은호, 이상진

KRIHS 국토연구원

■ 저자

최명식, 박소영, 홍사흠, 손은영, 전은호, 이상진

■ 연구진

최명식 국토연구원 부연구위원(연구책임)
박소영 국토연구원 연구위원
홍사흠 국토연구원 연구위원
손은영 국토연구원 연구원

■ 외부연구진

전은호 목포시 도시재생지원센터장
이상진 한국사회혁신금융㈜ 대표이사

■ 연구심의위원

문정호 국토연구원 부원장
이수욱 국토연구원 주택·토지연구본부장
김성일 국토연구원 선임연구위원
임상연 국토연구원 연구위원
박진석 경남대학교 부교수(외부)
정희남 강원대학교 초빙교수(외부)
홍종길 행정안전부 사무관(외부)

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

1 기존의 방식으로는 한계에 봉착한 각종 사회문제의 해결 방안과 새로운 지역발전 전략으로 사회적 부동산을 활용하기 위해 활성화 지원 방안 제시

2 지역자산화와 사회적 부동산의 개념과 필요성을 살펴보고, 관련 정책의 현황과 국내외 사례 분석을 통해 시사점 도출

- 행정안전부의 지역자산화 지원사업과 국내 사회적 금융 현황 분석을 통해 최근 현장의 움직임과 현실적 한계 파악
- 사회적 부동산 사례 분석을 통해 우리나라에서 사회적 부동산 활성화를 위해 필요한 사항에 대한 시사점 도출

3 사회적 부동산 활성화를 위해서는 자금 조달을 위해 사회적 금융의 지원을 확대하고 부동산 소유권의 안전성 확보를 위해 '공유자산신탁'이라는 새로운 제도 도입이 필요함

본 연구보고서의 정책제안

1 (사회적 금융 지원) 사회적 부동산에 자금을 지원하기 위해 민간과 공공의 기존 사회적 금융을 연계시키고, 적극적으로 새로운 기금을 마련하며 금융제도 개선을 통해 금융 조달을 용이하게 하는 것이 필요함

2 (공유자산신탁 도입) 사회적 부동산의 안전성을 확보하고, 공익성을 인정받도록 하는 것이 필요하므로 사회적 부동산의 소유권을 장기간 안전하게 보관할 수 있는 제도 도입 필요

3 (정책적·제도적 지원) 사회적 부동산에 대해 세제 혜택 등 인센티브를 제공하고, 국공유재산 활용을 적극적으로 유도하거나 민간 주도의 사회적 부동산 형성을 돕기 위해 컨설팅, 가이드라인 제공, 민관협력사업을 추진하는 등 공공의 적극적 역할이 필요함

요 약
SUMMARY

1. 서론

□ 연구의 배경 및 필요성

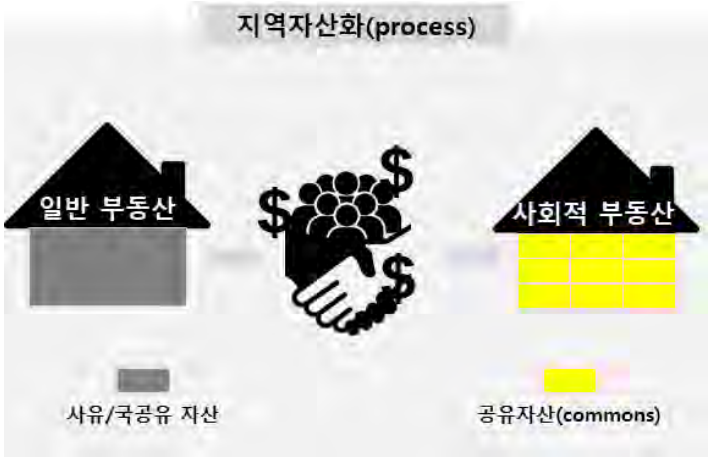
- 지역발전과 상생구조 확립을 통해 포용성을 증진하며 불평등과 젠트리피케이션 등의 문제에도 대응하기 위한 방안으로 지역 부동산의 공유(共有)를 통한 지역자산화가 대안으로 제시되고 있음
- 외국에서 먼저 활성화된 사회적 부동산은 최근 국내에서도 점차 나타나고 있으며, 지역사회의 수요도 증가하고 있으나 아직 제도화되지 않은 분야이기 때문에 각종 제약과 어려움에 봉착해 있는 곳이 많음
- 이 연구는 사회적 부동산을 지원할 수 있는 방안을 제시하여 사회적 부동산의 활성화시키며 지역자산화를 촉진하는 데 기여하는 것을 목적으로 함

2. 사회적 부동산의 개념과 필요성

□ 지역자산화와 사회적 부동산

- (지역자산화) 사적(private) 혹은 공적(public) 재산권에 귀속되어 있는 토지 및 건물을 공동체(community)의 공유자산으로 전환함으로써 사용자의 토지이용의 안정성과 효율성을 제고하고, 자산에서 발생하는 가치를 지역공동체가 함께 향유하는 과정
- (사회적 부동산) 지역공동체 주도로 확보하고 관리하며, 이를 통해 지역공동체의 역량 강화, 지역성 회복, 지역발전 등 공공의 이익에 기여하는 사회적 가치를 창출하는 부동산

그림 1 | 지역자산화와 사회적 부동산



□ 사회적 부동산의 필요성

- (자산의 불평등과 젠트리피케이션 극복)공동체 소유권 확대를 통해 지역사회 공동의 이익을 추구하고 지불가능성을 유지하며 포용적 지역공동체 구축
- (지역이익의 선순환 구조 구축) 지역이익의 공정한 배분을 통해 지역이익의 지역 내 선순환과 지역 내 일자리 창출을 유도하고 공간적 포용성과 개방성 확대
- (주민들이 지역발전의 주요 주체로 등장) 지역 주민들의 책임성과 참여도 증진으로 지역 주민 주도 사업으로 패러다임이 변화하여 지역의 회복력 증대
- (공공 재원의 효과적 활용) 지역 수요를 반영한 부동산의 공급과 활용이 가능하며, 공공재원 투입의 효과가 지속되어 다수가 이익을 장기적으로 누릴 수 있음
- (부동산 산업의 사회적 가치 창출) 지역 주민 주도의 부동산 관리로 지역의 역량에 따라 지역 활성화가 가능하며 새롭게 떠오르는 사회적 경제와의 협력을 통해 지역 내 갈등 조정 및 관리가 가능해짐
  - 낙후된 지역의 부동산 관리 주체 역할을 담당하여 유휴 부동산의 적시적소, 지역적 활용이 가능해지며 대규모 개발에서 지역 중소규모 개발로 전환, 개발 공급에서 장기적 임대관리 운영으로의 전환하는 추세에 적응

3. 사회적 부동산 관련 정책 현황 및 시사점

□ 2020 행정안전부 지역자산화 지원사업

- (개요) 2020년부터 3년간 신용보증기금, 농협과 함께 행정안전부 주관으로 각 사회적 경제주체당 5억 원을 한도로 10년간 융자하는 사업으로, 전국에서 총 61개의 사회적 경제주체가 응모하여 20개 주체가 지원 대상으로 선정되었음

표 1 | 분석 기준별 시사점

구 분	사회적 부동산 형성 방안
공동체 소유 구조	• 매입자금 조성 시 다양한 주체의 참여와 투자, 주민투자, 크라우드 펀딩 필요
	• 공간의 용도 변경 및 매매에 관한 의사결정구조의 공동체성을 확보하기 위한 내용을 조직 정관에 명시 필요
의사결정의 민주성	• 공간과 관련된 의사결정에 지역 주민 참여를 위한 다양한 노력이 필요하며, 이것은 지역 주민들과의 꾸준한 교류와 참여를 통해 가능함
공간이용의 적절성	• 공간이 지역사회에 공헌하도록 하기 위해 지역 주민과 지역기반 활동가들을 위한 공간 제공이나 지원 프로그램이 필요함
	• 특정 주체만이 아니라 모든 지역 주민이 활용할 수 있는 공간 구성이 필요함
추진주체의 역량	• 추진 주체들이 해당 지역 내에서 지속적으로 활동하면서 주민들과 밀착되고 다른 주체들과 협력사업을 추진해보는 것이 중요하며, 직접 지역자산화 경험을 하는 것이 중요함
재무적 지속가능성	• 분산된 소유권 구조를 구성하기 위해 자기자본 조달 시 주민들이나 시민들에게 투자받을 수 있는 크라우드펀딩의 활용이 필요함
	• 수익 창출을 위해 지역에 필요하고 주민들이 이용하는 시설에 공간을 임대하고, 마을 사업이나 자체 사업을 통해 운영 이익을 창출하는 것이 필요함

- (시사점) 지역자산화를 위해서는 사회적 금융의 적극적인 지원이 필요하며, 사회적 부동산의 공간 활용 용도는 민간 주체들이 자율적으로 결정할 때 지역사회에 더 나은 결과를 가져오는 것으로 나타났음
  - 또한, 사회적 부동산 형성을 위해서는 기존에 지역 거버넌스가 활발히 형성되어 있을수록 더 이상적인 소유 구조와 의사결정 구조가 만들어질 수 있음
- (국내 사회적 금융의 현황 분석) 최근 규모가 커지고 있으나 사회적 부동산과 관련한 전문성이 부족하여 관련 상품이 적고 정책적 지원도 미진한 상태

4. 국내외 사회적 부동산 운영 실태

□ 외국 사례의 시사점

- 부동산 안전성을 보증하는 장치와 부동산 보유를 촉진하는 제도적 장치가 갖추어져 있음
- 활발한 사회적 금융 자원이 손쉽게 연결되며, 지역 금융이 발달하여 적시적소에 충분한 금융 지원이 이루어지고 있음
- 사회적 부동산 형성을 위해 국공유지 등 토지를 지원함
- 형성된 사회적 부동산을 지원하기 위해 세제 혜택 등 인센티브를 제공하고 있음

□ 우리나라 사례의 시사점

- 공공부문의 부동산 선매입 후 순차적 매각을 통한 공공지원의 필요성
- 지역의 사회적 주체들이 자발적으로 사회적 부동산을 형성하고자 하는 수요가 있으며, 현행 제도에서 사회적 부동산에 대한 특별한 규정이 없어 일반 부동산과 동일한 규제를 적용받음
- 사회적 부동산 형성에 공공부문 또는 사회적 금융의 지원이 결정적 역할을 하였음
- 적시에 금융지원이 이루어지지 않아 어려움을 겪는 경우가 있었으며, 다수를 대상으로 하는 크라우드 펀딩을 활용하여 사회적 부동산 형성의 취지에 대한 폭넓은 공감을 얻기도 하였음

□ 건맥1897 협동조합 사례의 성과와 시사점

- (성과) 지역 주민 주도로 사회적 부동산 형성에 대한 합의와 함께 다수가 참여하는 기초적 출자금을 마련하고, 사회적 금융을 활용하여 사업 추진에 성공
- (시사점)
  - 해당 조직이 지역 주민과 상인을 중심으로 지역에 기반하고 있다는 것이 사회적 금융 활용에 중요한 요소로 작용하여 성공적 사업 가능
  - 현재 사회적 금융은 민주적 운영 구조의 조직화, 사회적 목적을 포함하는 비즈니스 모델 설정, 이익의 지역적 공유 등과 같은 사업 추진 주체의 주요한 목표 설정 등에 적정한 방향을 설정해주는 역할을 하고 있음

5. 사회적 부동산 활성화 방안

□ 기본 방향

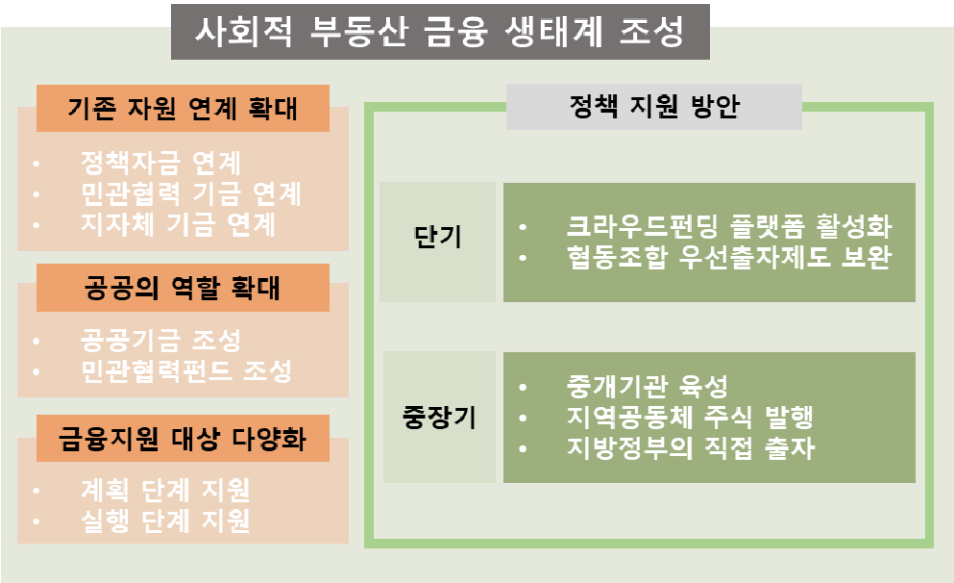
① 사회적 부동산 형성을 위해서는 다양한 사회적 금융 지원방식이 필요함

② 사회적 부동산의 안전성을 확보하고, 공익성을 인정받도록 하는 것이 필요함

③ 공공부문의 다양한 제도적, 정책적 지원 방안 마련이 필요함

□ 사회적 금융 지원 방안

그림 2 | 사회적 금융 지원 방안 요약



- (정부의 적극적 의지 필요) 기존의 정책사업을 연계하거나 새로운 기금을 조성하고 각종 제도를 개선하는 등 가능한 방안을 모두 동원하여 지원해야 함
  - 현재 진행중인 행정안전부 지역자산화사업은 융자 사업이며, 지자체에서는 사회적 경제주체의 이자부담을 지원하고 있는 수준이지만, 향후 지자체가 사회적 부동산에 직접 출자하는 단계까지 나아가야 할 것임

□ 공유자산신탁 도입 방안

- (공유자산신탁의 개념) 부동산을 공적 주체에게 신탁하여 소유권을 안정적으로 확보하고 공익 목적 부동산이라는 객관적 인정을 받도록 하기 위한 신탁 계약

그림 3 | 공유자산신탁의 개념도

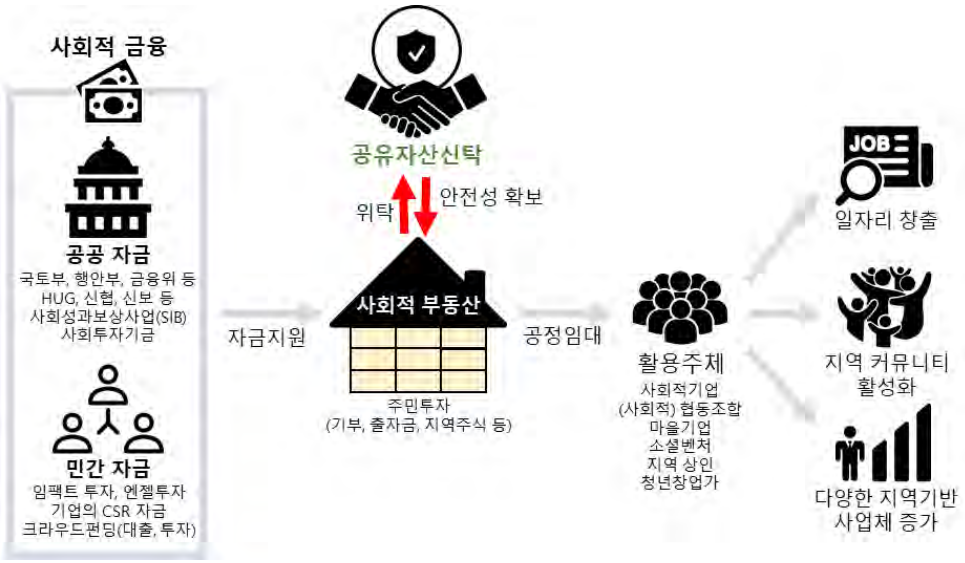


표 2 | 공유자산신탁 설립 방안 비교

수탁기관	1안: 지방자치단체	2안: 전담 공공기관	3안: 지자체 재단법인
수탁방식	중앙정부의 인가를 받아 지방자치단체가 직접 수탁	중앙정부가 설립하는 공공기관이 수탁	지자체가 출자 또는 출연하는 재단법인을 설립하여 수탁
장점	조직·인력 등 추가비용 소모가 적은 간단한 방안	다양한 정책사업이나 금융자원의 연계에 용이	민간 조직의 유연성을 확보하면서도 공공성 유지 가능
단점	지자체의 수탁 권한 불확실 수탁한 재산도 공유재산법의 적용을 받을 가능성이 높음	기관 신설의 부담 지역 상황에 적극 대응이 어렵고 비효율 가능성이 있음	지자체의 비용 부담

□ **제도적·정책적 지원 방안**

- (사회적 부동산 형성을 위한 지원 방안) 국공유재산의 활용을 용이하게 하고 지역 토지은행을 신설하여 민간 유휴공간을 확보·제공토록 하며, 사업 진행 과정에 교육 프로그램 제공
- (사회적 부동산 운영을 위한 지원 방안) 사회적 부동산 운영 가이드라인을 제공하고 사회적 부동산의 취득·보유 단계에 세제혜택 등의 인센티브를 제공하며, 지속적인 민관협력체계 구축
- (정부와 지역공동체의 역할 분담) 정부는 지속적인 지원과 함께 연구 수행을 통해 현장에 도움을 주도록 하며, 지역공동체는 활발한 활동을 통해 사회적 부동산에 대한 공감대를 확산시키고 역량을 키워 사회적 부동산을 효과적으로 운영하는 노력을 해야 함
- (사회적 부동산의 공익성 확보) 사회적 소유·사용·수익권의 확대를 위해 지역기금을 마련하는 방안이 필요

6. 결론 및 향후과제

- 사회적 부동산의 소유권이 투명하고 안전하며, 공공성이 확보되어야 사회적 금융이나 공공의 지원이 설득력을 얻을 수 있을 것임
- 따라서 '공유자산신탁' 제도를 도입하여 사회적 부동산의 소유권을 안전하게 관리할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요함
- 이러한 지원을 통해 사회적 부동산이 크게 확산되고 긍정적인 효과가 뚜렷이 나타난다면 새로운 방식의 사회문제 해결 방안으로 자리잡을 것으로 기대됨

차 례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안 ····· iii
요　　약 ····· v

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 6
3. 선행연구 검토 및 차별성 ····· 9
4. 연구의 기대효과 ····· 11

제2장 사회적 부동산 관련 논의 및 쟁점

1. 사회적인 것(The Social) 관련 논의 동향 ····· 15
2. 지역자산화의 실체와 가치 ····· 22
3. 사회적 부동산의 개념과 쟁점 ····· 34

제3장 사회적 부동산 관련 정책 현황 및 시사점

1. 지역자산화 지원사업의 개요 ····· 49
2. 지역자산화 지원사업 분석 결과 ····· 53
3. 사회적 금융의 현황과 한계 ····· 64
4. 사회적 부동산 관련 시사점 ····· 72

제4장 국내외 사회적 부동산 운영 실태

1. 외국의 사회적 부동산 ····· 79
2. 우리나라의 사회적 부동산 ····· 90
3. 건맥1897협동조합 사례 분석 ····· 101
4. 사례의 종합 및 정책적 시사점 ····· 114

제5장 사회적 부동산 활성화 방안

1. 사회적 금융 지원 방안 ····· 121
2. 공유자산신탁 도입 방안 ····· 136
3. 제도적·정책적 지원 방안 ····· 150

제6장 결론

1. 연구의 종합 ····· 157
2. 연구의 한계와 향후 과제 ····· 161

참고문헌 ····· 163
SUMMARY ····· 171

표차례
LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 선행연구의 요약 및 차별성 ····· 10
〈표 2-1〉 지역사회 개발에서 지역사회 이익으로 ····· 28
〈표 2-2〉 경제 권력의 설계 ····· 32
〈표 2-3〉 사회적 부동산의 필요성 ····· 42
〈표 3-1〉「2020 행정안전부 지역자산화 지원사업」의 평가 기준 ····· 52
〈표 3-2〉 비교분석의 기준 ····· 52
〈표 3-3〉 사회적경제조직 유형별 분류 ····· 53
〈표 3-4〉 법인 유형별 분류 ····· 53
〈표 3-5〉 공간 활용 유형별 분류 ····· 54
〈표 3-6〉 매입자금 조성 주체별 분포 ····· 55
〈표 3-7〉 의사결정의 민주성 확보 방안 ····· 56
〈표 3-8〉 지역사회 공헌도 ····· 57
〈표 3-9〉 공간의 개방성 ····· 58
〈표 3-10〉 추진 주체의 역량 ····· 59
〈표 3-11〉 자기자본 조달 계획 ····· 60
〈표 3-12〉 수익 창출 계획 ····· 61
〈표 3-13〉 분석 기준별 시사점 ····· 63
〈표 3-14〉 2020년 공급 목표 및 집행실적 (2020년 6월말 기준) ····· 66
〈표 3-15〉 지방자치단체의 사회적경제 자금공급 실적 ····· 66
〈표 3-16〉 시중은행 사회적경제 자금공급 실적 (2020년 6월말 기준) ····· 68
〈표 3-17〉 대출중심 사회적금융 중개기관 현황 ····· 68
〈표 4-1〉 NEIC의 사업 추진 과정 ····· 86
〈표 4-2〉 밴쿠버 CLT 사업 추진 과정 ····· 87
〈표 4-3〉 ㈜빌드가 월곶 지역에서 운영 중인 매장 ····· 90
〈표 4-4〉 뉴하모니 구성 주체 ····· 94
〈표 4-5〉 사회적협동조합 사람과공간의 구성원 ····· 97

〈표 4-6〉 고산다움 협동조합의 구성원 ····· 98
〈표 4-7〉 건맥1897협동조합의 외부자금 상환 계획(추정) ····· 110
〈표 5-1〉 기금 조성 기업 및 운영 현황 ····· 127
〈표 5-2〉 마을 공동체공간 자산화 단계 및 공모 분야 ····· 130
〈표 5-3〉 공동체주식과 일반주식의 차이점 ····· 134
〈표 5-4〉 공유자산신탁 설립 방안 비교 ····· 144
〈표 5-5〉 신탁 관련 법률 비교 ····· 146
〈표 5-6〉 가칭 「공유자산신탁법」(안)의 내용 ····· 149

그림차례
LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 연구 흐름도 ····· 8
〈그림 2-1〉 공동체 소유권의 개념 ····· 26
〈그림 2-2〉 지역자산화와 사회적 부동산 ····· 35
〈그림 3-1〉 사회적 금융의 개념 ····· 64
〈그림 3-2〉 우리나라 사회적 금융의 현황 ····· 65
〈그림 4-1〉 지역주권법의 주요 구성내용 ····· 81
〈그림 4-2〉 Fishponds 에 건설된 CAT활용 주택단지 ····· 83
〈그림 4-3〉 CRB를 활용한 The New Inn 지역자산화 과정 ····· 85
〈그림 4-4〉 밴쿠버 CLT의 거버넌스 구조 ····· 88
〈그림 4-5〉 공유공간 나눔 이용 현황 ····· 92
〈그림 4-6〉 뉴하모니 층별 안내도 ····· 93
〈그림 4-7〉 해빗투게더 협동조합 사업의 개념과 자산화 계획 ····· 95
〈그림 4-8〉 사회적협동조합 사람과공간 홍보 팜플렛 ····· 98
〈그림 4-9〉 건맥1897축제 현장 (2019.09.28.) ····· 102
〈그림 4-10〉 건맥1897협동조합의 출자자 구성비 ····· 105
〈그림 4-11〉 비플러스의 펀딩 프로젝트 ····· 107
〈그림 4-12〉 건맥1897협동조합 조합원 혜택 및 지역사회 기여 방안 ····· 111
〈그림 4-13〉 빈 상가건물 재생 전후 비교 ····· 112
〈그림 5-1〉 융자상품 운용 구조 ····· 126
〈그림 5-2〉 사회적 부동산 관련 프로젝트 펀드 구조 예시 ····· 128
〈그림 5-3〉 사회적 부동산 프로젝트 펀드 사업추진체계 ····· 129
〈그림 5-4〉 사회적 금융 지원 방안 요약 ····· 135
〈그림 5-5〉 공유자산신탁 개념도 ····· 140

CHAPTER 1

서론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 6
3. 선행연구 검토 및 차별성 ····· 9
4. 연구의 기대효과 ····· 11

01 서론

이 장에서는 지역자산화를 위해 사회적 부동산의 활성화 필요성과 연구목적을 명시한다. 또한 사례 분석을 위한 범위와 방법을 제시하고 선행연구 검토를 통해 본 연구의 차별성을 강조한다. 마지막으로 이 연구를 통한 학술적·정책적 기대효과를 제시한다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

최근 우리나라는 국가발전과 성장을 중심으로 한 패러다임으로부터 지역발전과 상생이라는 방향으로의 전환을 시도하고 있다. 즉, 급속한 경제성장기를 거치면서 나타난 많은 문제점들을 치유하고 더불어 살아가는 사회를 만들기 위해 포용도시 논의가 확산하고 있는 것이다. 그동안의 성장과 개발 위주의 도시 정책과 과도한 시장 의존성을 탈피하고 사회적 가치를 추구하면서 성장과 분배를 동시에 이루기 위해 지역 발전의 중요성은 점차 강조되고 있다. 또한 최근 코로나19라는 사회적 재난까지 함께 겪으면서 우리 사회가 타인과 분리되어 혼자만 살아갈 수 있는 것이 아니며, 각 주체들이 서로 협력하고 연대하는 가운데 동반 성장을 하는 것이 모두에게 유익하다는 것이 나타나고 있다.

한편, 저성장과 인구감소라는 시대적 변화와 함께 자산 소유의 불평등이 심화되면서 지역의 발전과 성장은 한계에 부딪히고 있다. 지역 내부의 자체적 소득 감소에 더하여 지역에서 발생하는 경제적 이익이 부재건물주에게 임대료로 지급되어 많은 이익이 지

역 외부로 유출되는 문제가 발생해 왔다. 지역사회에서 이런 현상이 발생하게 되면 소외되거나 배제되는 계층이 나타나고, 지역이 쇠퇴하면서 공폐가가 증가하는 등의 심각한 부작용이 나타나며 이러한 상황이 반복되면서 지역이 더욱 쇠퇴하는 악순환에 빠지게 되었다.

오늘날 '불평등(inequality)'의 이슈는 우리 사회의 각 분야에서 심화되어 다양한 문제들을 일으키고 있으며, 각계에서 이에 대한 지적과 문제 제기가 계속되고 있다. 먼저 개인 차원에서 살펴보면 '소득 불평등'과 '자산 불평등'으로 단순히 격차가 확대되는 것 뿐만 아니라 이를 극복하기 어렵도록 구조적으로 고착화되는 현상으로 인한 상대적 박탈감이 높아지고 있다. 일례로 얼마 전부터 언론에서는 '금수저', '흙수저'라는 용어가 등장하여 이런 현상을 표현하고 있다. 지역 차원에서는 수도권과 비수도권, 도시와 농촌 등 지역 발전의 불균형으로 인한 지역 격차로 인해 다양한 문제가 발생하고 있다(지역 쇠퇴 및 낙후, 지방 인구 감소, 빈집 및 유휴공간 확대 등).

특히 자산(부동산) 소유의 불평등 문제는 젠트리피케이션과 같은 사회 문제를 발생시킨다. 젠트리피케이션은 시장논리에 의해 기존 상권에서 자연스럽게 발생하는 경우도 있으며, 도시정비사업이나 도시재생사업 등 공공의 재원이 투입되는 지역에서 발생하기도 한다. 기존 상권에서 젠트리피케이션이 자연스럽게 발생하는 경우 현재와 같은 개인 재산권 보호 시스템 안에서는 근본적 해결이 어려울 수밖에 없다. 특히 공공의 사업으로 젠트리피케이션이 발생하여 기존의 지역 주민이나 임차상인들이 쫓겨나게 되는 것은 더욱 큰 문제가 된다.

이러한 문제의 근원이 되는 과도한 불평등의 원인은 부동산의 소유 방식이 사유(private ownership)또는 국·공유(public ownership) 위주로 이루어져 있기 때문이며(최명식·박윤미, 2019), 이를 극복하기 위해서는 더욱 포용적이며 지역공동체에 기반한 접근방식이 필요하다(Kelly & McKinley, 2015). 이러한 접근방식은 자산(부동산)에 대한 기존의 국공유와 사유를 넘어서는 공동체 소유(共有, community ownership) 방식을 기반으로 하여 이루어질 수 있다. 즉, 각 지역에서 지역공동체가 함께 소유하고 운영해 나가는 '사회적 부동산'을 확대해 나감으로써 자산의 불평등과

이로 인해 야기되는 많은 문제들을 해결해 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

우리나라에서도 그동안 사회적 부동산을 형성하기 위한 시도가 민간을 중심으로 개별적으로 이루어지고 있었으며, 최근에는 공공부문과 사회적 금융의 지원이 점점 확대되는 추세에 있으나 기존에 성공한 사례가 많지 않고, 현실의 법·제도적 한계 등으로 인해 다양한 난관에 봉착해 있는 지역도 다수 존재하는 실정이다. 따라서 지역에서 발생하는 이익의 유출을 방지하고 지역 내에서 보다 공평한 분배를 이루기 위해서 사회적 부동산의 등장과 활용을 촉진할 수 있는 제도적 지원방안 마련이 필요한 것이다.

2) 연구의 목적

이 연구는 사회적 부동산을 지원할 수 있는 방안을 제시하여 사회적 부동산을 활성화시키며 지역자산화를 촉진하는 데 기여하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 첫째, 사회적 부동산의 소유권을 공적 조직에 신탁하여 안전하게 보관할 수 있는 '공유자산신탁' 제도의 도입을 제안하고자 한다. 공유자산신탁을 통해 장기간 자산동결 효과를 가져와 부동산의 처분을 통한 단기 시세차익 실현을 원천적으로 방지하여 사회적 부동산의 공공성을 확보할 수 있다.

둘째, 공유자산으로 신탁된 사회적 부동산에 대한 지원 방안을 모색하고자 한다. 공공성과 장기적 안정성을 확보한 사회적 부동산에 대한 공적 지원은 특혜시비로부터 자유로울 수 있으므로 더욱 적극적인 지원의 근거가 마련될 수 있다.

셋째, 사회적 부동산에 대한 공공 부문을 포함한 사회적 금융의 역할 강화를 위한 제도개선 방안을 제시하고자 한다. 이를 통해 사회적 부동산의 형성이 더욱 용이해지고 민간 영역의 역량도 더욱 강화될 것으로 기대된다.

궁극적으로 이 연구를 통해 사회적 가치를 지향하는 지역 주체들 중심의 공동체 자산 확보를 돕는 것을 목적으로 한다. 사회적 부동산 활성화를 통해 공공 부문과 시민사회 영역의 협력을 강화하고 지역사회 내의 선순환적 발전체계를 구축하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

연구의 시간적 범위는 외국에서 사회적 부동산 형성이 활발해지기 시작한 1980년대부터 살펴보며, 우리나라 사례는 주로 2010년 이후 최근의 사례들을 살펴본다.

개념적으로는 지역자산화, 사회적 부동산 등의 개념을 중심으로 여기에서 파생되는 다양한 개념들을 소개하고 활용한다.

공간적으로는 최근 사회적 부동산 사례들이 나타나고 있는 우리나라와 함께 과거부터 다양한 사례들이 존재했던 미국, 영국, 캐나다 등의 사례들을 살펴본다.

2) 연구 방법

(1) 문헌연구

문헌연구를 통해 관련 제도, 사회적 부동산 관련 개념의 역사, 이론 등에 대한 선행연구를 검토하고 개념을 정립하였다. 이와 함께 현행 신탁제도나 사회적 경제 관련 법령, 정부 부처별 정책사업, 공공기관의 사업 등 현행 공공부문의 관련 제도와 공공과 민간의 사회적 금융 현황을 분석하였다. 또한 기존에 정립된 사회적 부동산 관련 이론 및 문헌에서 소개하고 있는 실제 사례들을 분석하였다.

(2) 사례분석

국내외에서 사회적 부동산의 개념을 일부 또는 전체적으로 구현하고 있는 현장의 사례들에 대해 분석하였다. 국내에서 사회적 부동산을 완성한 사례와 진행 중인 사례들을 분석하여 성공 원인 분석 및 제도적 개선 필요 사항 대한 시사점을 도출하였고, 국외의 여러 성공사례 및 제도적 지원 장치에 대해서는 2차 자료를 활용하여 구체적이고 심층적으로 조사·정리하였다. 한편, 2020년부터 행정안전부에서 진행하고 있는 '지역

자산화 지원사업'에 응모한 사례들을 분석하여 사회적 부동산에 대한 현장의 수요와 현황을 파악하여 시사점을 도출하였다.

(3) 심층인터뷰

현장 담당자 및 전문가, 공무원 등 관계자들에 대한 심층인터뷰를 통해 사회적 부동산 관련 현황 및 애로사항 등에 대하여 조사하였다. 특히 사회적 부동산 소유 주체, 사회적경제조직 대표, 학계 전문가, 사회적 금융 종사자, 관련 부서 공무원, 변호사 등 다양한 분야 관계자들과 인터뷰를 실시하였다.

(4) 자문회의

현장 담당자, 전문가, 공무원 등과 자문회의를 통해 사회적 부동산 제도화 방안을 도출하였다. 법·제도적 개선방안 마련을 위한 자문회의를 통해 실현 가능한 정책대안을 제시하고자 하였으며, 제도화 방안 초안을 마련하여 현장 담당자들이나 공무원, 전문가, 변호사 등의 의견을 청취하고 실제 적용 가능성을 검토하였다.

그림 1-1 | 연구 흐름도

연구흐름	세부내용	연구방법
서론	■ 연구의 배경 및 목적 ■ 연구의 범위 및 방법 ■ 선행연구 검토 및 차별성 ■ 연구의 기대효과	문헌 조사
⇓	⇓	
사회적 부동산 관련 논의 및 쟁점	■ 사회적인 것 관련 논의 동향 ■ 지역자산화의 실체와 가치 ■ 사회적 부동산의 개념과 쟁점	문헌 조사
⇓	⇓	
사회적 부동산 관련 정책 현황 및 시사점	■ 지역자산화 지원사업의 개요 ■ 지역자산화 지원사업 분석 결과 ■ 사회적 금융의 현황과 한계 ■ 사회적 부동산 관련 시사점	문헌 조사 및 사례 분석
⇓	⇓	
국내외 사회적 부동산 운영 실태	■ 외국의 사회적 부동산 ■ 우리나라의 사회적 부동산 ■ 건맥1897협동조합 사례 분석 ■ 사례의 종합 및 정책적 시사점	실태 조사 및 사례 분석
⇓	⇓	
사회적 부동산 활성화 방안	■ 사회적 금융 지원 방안 ■ 공유자산신탁 도입 방안 ■ 제도적·정책적 지원 방안	제도 검토 및 전문가 의견수렴
⇓	⇓	
결론	■ 연구의 종합 ■ 연구의 한계와 향후 과제	

자료: 저자 작성

3. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

지역자산화나 사회적 부동산 관련 선행연구는 아직 많지 않은 실정이다. 하지만 직접 이러한 내용을 다루지는 않으나 관련 내용을 다룬 선행연구들이 있으며, 지역공동체의 소유권이나 지역 자산에 대한 연구로 윤지영·한승욱(2014), 전대욱 외(2016) 등이 있다. 지역자산화 전략으로서 공동체토지신탁(Community Land Trust)을 소개하고, 우리나라에 적용 방안을 논의한 연구로는 전은호(2008), 박성남·이은석(2017), 박성남·이은석(2019) 등이 있다.

최근 사회적 부동산의 개념과 사례들을 소개하고 정책방안 등을 제시하는 연구들이 점차 이루어지고 있으며, 관련 연구로는 최명식 외(2018), 최명식·박윤미(2019), 최설희(2019), 이정훈 외(2019) 등이 있다. 이 연구들에서는 사회적 부동산의 필요성, 지역자산화 시범사업의 필요성 등을 제시하고 있으며, 보편적으로 인식되지는 않았지만 현장에서 이미 도입되어 운영되는 사례도 소개하고 있다. 또한 사회적 부동산이 운영되는 과정에서 발생하는 제도적 한계점을 지적하고 제도적 개선 방안, 지역금융기관 설립, 공동체자산 관리회사(지역재생회사) 설립 등을 제안하고 있다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

과거의 선행연구들은 지역자산의 개념, 지역공동체 소유권 확보와 지역자산화의 필요성 등 새롭게 등장하여 생소한 개념들을 소개하기 위해 등장 배경, 필요성, 해외사례 등을 제시하는데 중점을 두었다. 이와 함께 지역자산화의 중요한 전략 중 하나로 공동체토지신탁 도입방안을 제시하는 연구들도 있었다.

최근에는 사회적 부동산과 관련된 연구들이 점차 이루어져 그 개념과 필요성, 국내외 성공사례 소개, 현행 제도의 한계와 개선방안, 정책화 제안 등이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 연구들은 대체로 다양한 시스템이 잘 구축되어 있는 외국 사례에

대해 살펴보거나 우리나라의 사례는 일부 특정 주체들이 시도하고 있는 사례에 대해 살펴보았다. 이 때문에 전반적인 구조적 변화의 필요성이나 외국에서 가능했던 것과 유사한 이상적인 방향을 제시하는 경향이 있어 우리나라에서 현실적으로 시작할 수 있는 지점을 찾기 어려웠던 것이 사실이다.

우리나라에서 초기 단계인 사회적 부동산을 활성화하기 위해서는 구체적으로 실현할 수 있는 제도적 방안에 초점을 두고 정책방안을 제시하는 것이 필요하므로, 이 연구에서는 사회적 부동산의 개념이나 필요성보다는 실현 가능한 정책방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 법·제도적 개선이 필요한 부분과 함께 사회적 금융 등 시민사회 영역의 역량을 활용하고 활성화하는 방안, 사회적 부동산 소유·운영 주체 지원방안 등을 제시할 예정이다.

표 1-1 | 선행연구의 요약 및 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 도시재생사업 활성화를 위한 공공시설물의 지역자산화 방안 연구 • 연구자(년도): 한승욱(2016) • 연구목적: 공공재원으로 조성된 공공시설물의 지역자산화 방안 도출	• 이론적 고찰 • 국내외 문헌 검토 • 해외 지역자산화 사례 분석 • 국내(부산시) 사례 분석	• 관련 이론고찰(지역자산화의 개념) • 지역공동체 역량 강화를 위한 제도 고찰 • 부산시 도시재생사업 관련 공공시설물 운영 현황 분석 • 제도적 지원, 지역금융기관 설립, 지역자산공사 설립 등을 제안
	2	• 과제명: 사회적 부동산의 개념과 성공요인: 영국 사례를 중심으로 • 연구자(년도): 최명식·박윤미(2019) • 연구목적: 지역공동체 주도의 사회적 부동산 선진사례 고찰을 통한 시사점 도출	• 이론적 고찰 • 국내외 문헌 검토 • 국내 사례 분석 • 영국 사회적 부동산 사례 분석	• 사회적 부동산의 필요성과 개념 정립 • 우리나라의 사회적 부동산 관련 사례 분석 • 영국의 사회적 부동산 확보 및 관리 사례 분석 • 지역 공동의 소유권 확보, 주민투자 활성화, 주민역량 강화 등을 제안
	3	• 과제명: 도시재생과 사회적경제의 지속가능성에 관한 연구 -지역자산화를 중심으로- • 연구자(년도): 김륜희·윤정란(2017) • 연구목적: 도시재생사업의 지속가능성 확보를 위한 사회적경제의 역할 고찰 및 지역자산화 방안 제시	• 문헌연구 • 국내 사회적경제 현황 분석 • 국내외 사례조사(현장조사, 면접조사) • 전문가 자문 및 세미나 개최	• 도시재생지역에서의 사회적경제 현황 • 도시재생과 사회적경제의 연계 현황 및 시사점 도출 • 해외 공동체토지신탁 사례 및 국내 유사 사례 분석 • 지역자산화의 필요성, 소셜벤처 창업 지원, 토지비축 확대, 지역자산화 시범사업 실시 필요성 등 제시

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
본연구	• 과제명: 지역자산화를 위한 사회적 부동산 활성화 방안 연구 • 연구목적: 사회적 부동산 활용을 촉진할 수 있는 제도적 지원 방안 제시	• 국내외 문헌 및 정책 분석 • 관련 법률 등 제도 분석 • 전문가 심층면담 및 국내외 사례 조사	• 선행연구에서 제시된 사회적 부동산의 개념을 실현가능하도록 제도적으로 구현하는 방안 제시 • 사회적 부동산의 개념화·유형화 • 사회적 부동산의 현황과 제약요인 • 국내외 성공사례 분석을 통한 사회적 부동산 제도화 방안 제시 • 법·제도 개선방안

4. 연구의 기대효과

1) 정책적 기대효과

사회적 부동산 활성화를 위한 공공 부문의 지원이 용이해지면 그동안 도시재생이나 도시재정비 등의 각종 정부 지원 사업들에 투입되는 예산 사용의 합리성과 투명성이 제고되어 결과적으로 정책의 효과가 제고될 수 있을 것으로 기대된다. 비단 정부의 재정사업 뿐만 아니라 연기금 활용 사업의 진행에도 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

한편 민간 또는 공기업 등의 사회적 영역에 대한 투자 및 지원이 활성화되어 지역사회에 다양한 후속 지원 사업들이 진행되어 사회적 가치가 창출되고 지역의 포용성과 공정성이 향상될 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 주민 주도의 지역 만들기를 통해 주인의식과 장소성이 강화될 수 있으며, 지역사회에서 발생한 이익의 지역 내 선순환으로 지역이 급격하게 공동화되거나 낙후되는 것을 방지할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 학술적 기대효과

이 연구는 그동안 주로 외국에서 논의되던 지역자산화(Community Wealth Building)와 관련한 내용을 국내 논의의 장으로 가져오는 선도적 연구의 역할을 할 수 있을 것이다. 지역자산화가 우리나라에서 다양하게 논의되고 여러 사례를 통해 실증된다면, 세계적으로도 기존의 이론적 논의를 더욱 발전적으로 확산시킬 수 있는 계기가 될 것으로 기대된다.

CHAPTER 2

사회적 부동산 관련 논의 및 쟁점

1. 사회적인 것(The Social) 관련 논의 동향 ····· 15
2. 지역자산화의 실체와 가치 ····· 22
3. 사회적 부동산의 개념과 쟁점 ····· 34

02 사회적 부동산 관련 논의 및 쟁점

이 장에서는 사회적 부동산 개념의 뿌리가 되는 '사회적인 것'에 대한 논의의 역사적 변화 과정을 살펴보아 '사회적'이라는 용어에 대한 이해의 폭을 넓힌다. 이를 바탕으로 지역자산화와 사회적 부동산의 개념을 정의하고, 둘 사이의 관계를 정리한다. 다음으로 '왜 이 시점에 우리나라에서 사회적 부동산이 필요한가?'라는 질문에 대한 대답을 제시하며, 사회적 부동산의 실현을 위한 쟁점을 부동산의 취득 지원과 소유권의 안전성 확보 측면에서 검토한다.

1. 사회적인 것(The Social) 관련 논의 동향

1) 사회적인 것 관련 논의 동향

(1) 사회적인 개념의 부상

21세기 초 신자유주의의 한계 극복을 위한 새로운 세계질서를 모색하면서 가장 많이 언급된 것은 사회적 영역이다. 금융과 경제를 통해 세계 경제체제의 위기가 일상의 위기가 되면서 이에 대응하기 위한 방향으로 사회적 수단들이 주목받고 있는 것이다. 경제 영역에서 사회적 경제, 사회적 기업, 사회책임투자, 사회적 회계, 윤리적 소비 등의 개념들이 부상하면서 사회적 자본, 소셜 네트워크, 사회적 가치 등의 개념들이 사회분석과 정책에서 주요 개념들로 활용되고 있다. 특히 경제학 담론들에서는 합리적 경제주체들 간의 자유경쟁 모델로부터 신뢰를 바탕으로 한 사회적 관계의 중요성을 강조하

는 방향으로 연구의 관심이 이동하고 있다. 이와 같은 사회적 영역의 담론들은 국내에서도 2000년대 중반 이후 기존 시민사회의 사회운동의 맥락과 연관되어 사회적기업, 협동조합, 공동체 및 마을운동, 시민참여활동 등의 형태로 나타났다.

하지만 그동안 '사회적'이라는 용어가 무분별하게 확산된 측면이 있으므로 개념적 탐구가 필요하다. 고대 그리스에서 공동체(Community)의 개념은 '인간의 집합체로서 국가라는 집단은 어떻게 규정되며 구성원인 인간은 어떠한 삶을 지향해야 하는가?'라는 다소 정치철학적인 의미를 가지고 있었다. 따라서 플라톤(Plato, 2001)은 이데아(idea)에 의한 국가의 이상적인 통치 철학으로 보았고, 아리스토텔레스는 인간이 '인간답게' 사는 존재의 목적 실현을 통한 공공선의 추구라는 덕(virtue)의 행위를 강조하였다. 특히 아리스토텔레스(Aristotle, 2016)의 공동체는 궁극적으로 인간의 행복 실현을 위한 장(場)이었다.[1] 고대 그리스에서는 근대적 의미의 사회나 사회적인 것은 존재하지 않았으며 정치적인 것과 구분되는 사회의 개념은 16세기 사회계약론과 더불어 등장하였다(김홍중, 2013).

(2) 근대 이후의 논의 동향

근대 초기 등장한 홉스, 루소, 로크 등이 주장한 사회계약론에 따르면 사회적인 것이란 자유롭고 평등한 개인들의 계약에 의한 공동의 이익을 추구하는 질서 체계이다(찰스 테일러, 2010). 서양 근대사상은 개인의 자유를 중심으로 보편적인 도덕적 가치와 개인의 존엄성 문제를 강조하며, 이에 따라 사회적인 것은 개인들의 필요에 의해 계약으로 이루어진 추상적 집합체를 의미한다(전지훈, 2016a).

근대 계몽주의에서는 사회를 존엄성을 갖는 인간들로 이루어진 공동체로 인식하였으며, 헤겔은 시민사회를 가족과 국가 사이에 존재하는 영역으로 인간의 욕구충족을 위한 상호의존적 관계가 발현되는 공간으로 규정하였다(Hegel, 2008). 한편, 시장경제를 강조한 아담 스미스는 「국부론」에서 시장을 통한 자유경쟁체제를 주장하였는데, 국

1) 아리스토텔레스(Aristotle, 2007)는「정치학」에서 국가는 하나의 선한 목적을 이루기 위해 형성된 생활 공동체이며 덕의 윤리가 실현되는 현실의 장(場)임을 밝히고 있다.

부의 증가가 국민의 삶의 질 향상과 연계되어야 함을 강조하면서 어떠한 국가나 지주들의 간섭과 특혜 없이 자유로운 의지에 의한 선의의 공정한 경쟁환경이 경제발전의 가장 핵심적인 요인임을 강조하였다(Smith, 2016).

따라서 시장경제 원리를 수용하면서 근대의 사회적인 것의 개념은 호혜성과 상호성을 바탕으로 한 사회적 관계가 상품화, 화폐화의 영역과 뒤섞이도록 만들었다. 이에 따라 빈곤과 실업 등의 사회 문제가 사회 유지를 위해 불가피한 것이라고 인식하거나 경제적 착취나 지배계층을 옹호하는 등의 한계를 보인다는 비판이 제기되었다(홍태영, 2002; 김성윤, 2017). 즉, 19세기 이후 자본주의의 고도화에 따른 불평등의 극대화와 삶의 피폐화로 근대의 사회적인 것 개념이 옹호하던 시장경제와 시민사회, 자기조절 시스템의 한계 극복 필요성이 제기된 것이다.

이에 따라 다시 고대 그리스의 정치적인 공동체를 지향하는 사상과 운동이 등장하였다. 이들은 사회적인 것의 추상성, 자기조절방식, 시장주의를 거부하고 계급없는 평등사회와 공동체의 공공선을 위해 시장자본주의의 폐해와 국가의 개입으로부터 자주적인 노동자들의 협력을 통한 경제적 활동의 필요성을 강조하였다(박호성, 2009).

이러한 분위기 속에서 사회적인 것에 대한 현대적 정의가 형성되었다. 즉, 사회적인 것은 상호성과 연관되어 있으며 강한 소속감과 동질감에 기초해 구성원간 연대와 결속이 자연스럽게 형성되고, 이러한 특성들이 개인의 생존을 보장하는 동시에 도덕적 규범을 제공하여 삶의 안정성을 보장해준다는 것이다(김성윤, 2017: 65). 결국 현대적 의미에서 사회적인 것은 근대 이후에 상실되었던 공동체적 가치에 대한 회복이며, 구성원 모두가 공동체성에 기반해 사회적 안전망을 보장받을 수 있는 사회보장체계로서의 의미를 갖는다.

2) 대안적 경제학 이론과 사회적인 것

(1) 고대부터 중세의 경제학 이론

영어 economy의 어원이 되는 그리스어 oeconomia는 '가정운영의 기술'을 뜻한다

(칼 폴라니, 2009: 196). 이 용어는 '가정'을 뜻하는 oikos와 '질서, 법률'을 뜻하는 nomos가 합쳐진 용어이다(홍기빈, 2012: 59-60). 즉, 고대 그리스의 경제학은 가정과 그 주변의 공동체(폴리스)의 운영 원리에 관한 것이었다. 하지만 일반적으로 oikonomia라는 단어의 개념은 좁은 의미의 먹고 사는 문제가 아니라 하나의 경제 단위에 만족스러운 질서를 부여하는 포괄적인 문제로 인식되었다. 이러한 의미는 확장되고 추상화되어 세계의 질서, 신의 섭리의 의미로부터 나라 살림이라는 의미로 변화되어 Political Economy의 어원이 되었다(칼폴라니사회경제연구소, 2015).

한편, 아리스토텔레스는 개인의 행복을 위해서는 공동체의 공공선을 형성하고 준수하는 덕(virtue)의 행위가 필수적이라고 보았다. 경제적 행위 역시 이러한 공동체적 가치에 맞도록 공공의 재화를 분배하는 것이 옳은 행위이며, 이를 해치는 행위를 부정의라고 하면서 개인적 이익 취득을 위해 타인과 사회에 손실을 끼치는 행위를 비판하였다(Aristotle, 2004: 152). 이러한 차원에서 아리스토텔레스는 가정에 관한 경제행위인 '오이코노미아'와 재물을 획득하기 위한 기술인 '크레마티스티케(chrematistike)'를 명확히 구별하였다. 전자는 훌륭한 가정 관리를 위한 고민들을 포함하고 있다면, 후자는 수단이다. 특히 '크레마티스티케는 나(개인)의 이익을 위해 사회적 손실을 발생시킨다는 점에서 공동체적 삶의 선에 부합하는 '옳은' 행위로 보지는 않았다.

아리스토텔레스의 사상에 기반한 고전적 공화주의에서 인간다움은 공동체의 평등한 일원으로 공공선을 이루는 일에 적극적으로 참여하는 덕을 발휘할 때 실현된다. 키케로(Cicero, 2007)에 의하면 이러한 공공선은 주어진 것이 아니라 자유로운 공화국 시민들이 공동체의 정의에 대해 토론과 숙의 과정을 통해 합의해 나가는 것이었다.

중세에는 교회와 수도원을 중심으로 경제활동이 이루어졌는데, 이는 상호성의 원칙에 기반한 계약과 증여의 방식으로 수행되었다(스테파노 자마니, 루이지노 브루니, 2015). 상호성의 원칙은 화폐와 같은 금전적 거래뿐만 아니라 사회적 가치, 기도와 같은 종교적 가치 등의 비화폐적인 거래도 중요시한다. 중세 말기에는 인본주의가 확대되면서 교회에서 벗어난 '시민적 덕'을 강조하게 되었고, 이것은 능동적인 삶을 통해 성취되며 고립된 삶에는 아무런 덕도 없고 불완전한 인간들은 시민사회 안에서 완전

함에 도달한다고 생각하였다(스테파노 자마니, 루이지노 브루니, 2015:72).

(2) 고전 경제학과 주류 경제학: 경제학의 비인간화

중세를 거치면서 화폐와 시장이 등장하였고, 유럽에서는 절대주의의 등장으로 국가의 부 획득을 통한 국력 신장을 추구했다. 이를 위해 절대군주와 상공인들 간 유착이 심화되었으며 각종 보호무역정책이 강력히 추진되는 중상주의(mercantilism) 경제정책이 주목받게 되었다. 아담 스미스는 「국부론」을 통해 이러한 중상주의를 배격하며 정부 개입을 최소화하면서 국부와 국민 복지의 상호 발전을 위해 기업과 상공업자들이 자유롭게 경쟁하도록 하는 자유시장경제체제[2]를 옹호하였다(칼 폴라니, 2017: 91). 그는 가정에 관한 경제행위와 재물을 획득하기 위한 기술을 하나로 통합하는 최초의 틀을 제시하였으며, 이후 리카도 및 고전파 경제학자들을 거치면서 경제학의 중심이 '돈벌이'로 옮겨졌다(홍기빈, 2012: 59).

19세기 후반에 등장한 '신고전경제학(Neoclassical economics)'은 생산, 소비 등 경제 규모의 확대뿐만 아니라 실제 인간들이 살아가는 일상생활의 효용, 만족 등을 강조했다는 점에서 고전경제학보다 사회경제적 문제를 더욱 강조하였다. 신고전경제학의 대표적인 이론은 벤담, 밀 등으로 대표되는 공리주의이며, 개인의 만족과 효용의 극대화를 통한 최대 다수의 최대 행복을 강조했다. 공리주의에서 '행복'의 개념이 사회적 의미를 배제한 개인 선호의 표현으로 개념화되면서 현대 경제학의 합리적 인간관의 토대를 구축하였다(스테파노 자마니, 베라 자마니, 2013: 159).

이러한 경제학의 비인간화는 오늘날 주류 경제학이 된 '신고전파 통합' 경제학자들에 의해 가속화되었다. 이들은 노동과 교환의 본래적 가치를 외면하고 모든 것을 화폐와 금융으로 치환하여 설명하고자 함으로써 비물질적인 가치, 인간의 감정이나 상호신뢰 등과 같은 요소들은 철저히 배제되었다(존 러스킨, 2019:29).

자기조절 시스템에 기반한 경제학은 합리적 인간관에 기초한 추상적 학문체계로 발

2) 자유시장경제체제는 아담 스미스를 비롯하여 영국의 고전파 경제학자인 리카르도, 맬서스 등이 확립했다.

전하였고 사회적인 것과 분리되는 경향이 짙어졌다. 결국 경제학은 경제적 인간이라는 패러다임으로 경제적 영역만을 다루는 학문으로 자리잡았고, 사회학은 사회적 인간 패러다임에서 사회적 영역에 한정된 학문으로 발전하였다. 따라서 화폐를 통해 구매할 수 있는 상품으로 충족될 수 있는 욕구를 제외한 모든 개인이나 사회적 욕구의 존재 자체가 부정당했으며, 이러한 사고방식은 18세기 이후 유럽 사회 전체의 보편적인 인식이 되었다(칼폴라니사회경제연구소, 2015: 53).

(3) 대안 경제학의 흐름과 쟁점

결국 경제학을 개개인이 최대의 경제적 효율성을 추구하는 것이나 단순히 부자가 되는 학문으로 여길 때 진정한 인간의 삶과는 유리된 학문이 될 뿐이라는 비판이 등장하였다. 칼 폴라니(2017: 23)는 '시장경제체제는 인간과 사회에 대한 우리의 관점을 극도로 왜곡했다'고 주장하였으며, 존 러스킨(2019: 67)은 '상업적인 부(wealth)'의 관점에서 부자가 되는 방법은 사회 전체적 생산성을 높이는 것이 아니라 '자신에게만 유리하도록 최대한의 불평등을 확립하는 기술'이라고 비판하였다. 그는 불평등이 무조건 나쁜 것은 아니며, 개인의 능력이나 근면성 등에 따라 정당한 불평등이 발생하기도 하지만 특정한 경제시스템을 이용하거나 정보의 비대칭, 자본의 힘을 이용해서 발생되는 불평등은 건전하지 않다고 주장하였다.

주류 경제학자들을 비판했던 사회경제학의 선구자로 불리는 존 러스킨은 '악마의 경제학'을 버리고 '인간의 얼굴을 한 경제학'을 추구할 것을 주장하였다(존 러스킨, 2019). 그는 '뼈없는 인간을 가정한 체조학에 관심없듯 영혼없는 인간을 가정한 경제학에는 관심이 없다'는 말로 비유(존 러스킨, 2019: 31)하였고, "생명 없이는 어떤 부도 있을 수 없다(There is no wealth but life)."고 하였다(존 러스킨, 2019: 164).

칼 폴라니(Karl Polanyi)는 경제는 사회와 분리될 수 없으며, 경제는 국지적이기보다 전 지구적 관점을 가지고 바라보아야 한다고 주장하였다(칼 폴라니, 2009). 그는 금본위 체제로 인해 제1차 세계대전이 발발하였고, 열강의 식민지 지배, 파시스트 독재 등의 부작용을 낳았다고 비판하였다. 이에 대한 대안으로 금전적 소득과 직접적으

로 연결되지 않는 다양한 사회적 동기들의 작동을 경시해서는 안되며, 시장 유토피아를 벗어나야 한다고 주장하였다(칼 폴라니, 2019: 589-601). 그는 대안적 경제의 방향으로 상호성 원리를 특별히 강조하였으며(안정옥, 2013), 상호성을 원리로 하는 칼 폴라니의 모델은 사회적 경제를 비롯하여 시장경제에 대항하는 다양한 정치·사회운동에 이론적 기초를 제공하는 사상의 원천이라 할 수 있다(김성윤, 2017). 특히 새로운 대안적 접근방법에서는 생산 요소들인 노동과 화폐, 토지를 시장에서 제거하기 위하여 소유의 성격에도 근본적인 변화가 필수적이라고 주장하였다.

따라서 대안 경제학에서는 기존 경제학이 금전을 과도하게 중시하는 비인간적인 측면을 가지고 있다고 비판하면서 상호성에 기반한 사회적 동기와 같은 사회적인 것을 고려해야 한다고 주장하였다. 즉, 근대 이후 뿌리깊게 자리잡은 화폐나 금융에 기반한 경제학적 사고방식의 전환을 요구하고 있는 것이다.

(4) 사회적 경제의 등장

사회적 경제(social economy)는 19세기 시장자본주의의 폐해를 극복하기 위한 연대와 협력의 '사회적 가치'를 강조하는 대안적 경제활동으로 주목받게 되었다. 실제로 사회적 경제는 18세기 후반부터 나타난 협동조합과 공제조합의 실험에서 출발한 것으로, 사회적 위험에 대비하여 노동자들이 집단적으로 대응하기 위해 조직화된 형태였다(고동현 외, 2016).

1950년대 복지국가의 등장으로 사회적 경제 영역이 축소되었으나 1970년대의 정부실패와 2000년대 이후 신자유주의에 기반한 시장의 실패를 경험하면서 제3섹터의 경제적 역할로 사회적 경제의 개념이 재부상하였다. Defourney(1999)는 사회적경제에 대해 협동조합, 공제회, 결사체들이 수행하는 모든 경제적 활동으로 민주적 의사결정 과정, 자율적인 운영, 공동체 우선의 이익 배분, 자본보다 사람과 노동 우선의 원칙에 기초하는 경제활동이라 규정하였다.

결국 사회적 경제는 사회가 처한 상황과 맥락에 따라 제3섹터, 연대경제, 시민경제, 비영리경제 등 다양한 형태로 나타나지만, 공통적으로 상호성, 연대, 신뢰와 협동을

강조하며 자본주의와 주류경제학, 시장경제의 원리만 채택하여 발생하는 문제에 대응하고 한계를 극복하기 위해 형성된 것이라고 할 수 있다(정태인 외, 2012: 186).

2. 지역자산화의 실체와 가치

1) 지역 자산 (Community Wealth 또는 Community Asset)

본래적 의미의 지역 자산이란 지역공동체가 가지고 있는 경제적 가치가 있는 유·무형의 재산을 의미한다(최명식 외 2018, 20). 즉, 지역의 자산은 유형적 자산과 무형적 자산으로 나눌 수 있으며, 유형적 자산은 자연적 자산(장소적 자산, 환경적 자산), 구조적 자산(공간적 자산, 시설 자산)이, 무형적 자산에는 문화적 자산(역사적 자산, 관광적 자산), 사회적 자산(인적 자산, 이미지 자산), 경제적 자산(기업체 자산, 노동력 자산)으로 구성된다(이왕건 외 2011, 46).

따라서 일반적으로 지역 자산이란 경제적 부를 의미하는 것으로 인식되며, 이 연구에서 공유의 대상으로 삼고자 하는 지역 자산도 기본적으로는 경제적 자산을 의미한다. 그러나 다른 한편으로 지역의 자산은 비단 경제적 자산 뿐만 아니라 사회적 자산, 즉 사회적 가치를 포함하는 것으로 이해되기도 한다.

참고사항

- 지역 자산(Community Wealth)은 단지 경제적 자원만 의미하는 것이 아니라 지역사회가 필요로 하는 관계, 보건, 식품, 주택, 문화예술, 공동의 목표 등을 의미함
- 경제적 이익(돈)은 건강한 지역사회를 유지하는데 필요한 자원이지만 그 원동력은 아님
- 주민들에게 자율성과 권한을 부여하고, 스스로 그들의 지역사회를 만들어나갈 수 있도록 하는 것, 이를 통해 금전 이외에 행복의 조건들을 찾도록 하고 지역 내 빈부격차를 줄여주는 등의 사회적 가치를 실현하는 것을 지역의 자산으로 볼 수 있음

자료: CIE(Center for Inclusive Entrepreneurship) 홈페이지
(http://www.cie-nw.org/blog/2016/3/15/what-is-community-w)

참고사항

지역 자산은 낙후지역에 거주하는 저소득층의 자산 형성을 위한 광범위한 노력을 의미함

자료: Baird et al., 2019. Towards A New System of Community Wealth. p.5

지역의 경제적 자산이란 지역 주민이나 지역 주체의 소득과 지역 내 일자리 창출을 의미한다. 예컨대 우리나라 사회적 경제조직들의 지역사회 기여활동에는 소득증대와 일자리 창출이 포함된다(임상연 외, 2016: 6). 다만 이 때 지역의 소득 증대와 일자리 창출은 기존의 시장경제와는 다른 방식으로 이루어지게 된다.

Amy Celep (CEO, Community Wealth Partners)에 의하면,

- 지역 자산은 '사회변화를 촉진하기 위해 종래와는 다른 형태의 자원(근로소득, 사회적 기업, 기관간 파트너십, 공익 연계 마케팅 등)을 통해 창출되는 수익(revenues)'을 의미함
- 이러한 형태의 자원들은 비영리 관련 자산이나 서비스에 투자하고자 하는 자금이 있기 때문에 존재함
- 따라서 지역 자산은 다양한 주체들(비영리조직 활동가, 후원자, 자원봉사자, 고객 등)이 지역사회의 발전을 위해 서로 협력할 때 창출됨

자료: Community Wealth Partners 홈페이지
(https://communitywealth.com/what-the-heck-does-community-wealth-really-mean/

지역의 사회적 자산이란 공동체 활성화, 사회적 가치 창출, 지역의 포용성 강화 등 무형적 자산을 의미한다. 예컨대 우리나라 사회적 경제조직들은 공동체 활성화, 환경개선, 복지나 교육 서비스 제공 등의 지역사회 기여활동을 수행한다(임상연 외, 2016: 6).

한편 사회적 이익은 경제적 이익의 지역 내 공유 과정을 통해 나타나는 지역사회의 성과로 볼 수 있으며, 이 성과는 궁극적으로 '자립적 순환경제 생태계'를 구축하는 결과로 나타나게 된다(임상연 외, 2016: 6). 또한 기존 시장경제에서 일반적으로 받아들여지는 관념과는 달리, 경제적 수익성만을 목적으로 하지 않으며 사회적 가치를 추구하는 자본이 존재한다는 것도 중요한 사실이다.

참고사항

우리 사회에 경제적 수익성만을 목적으로 하지 않는 다양한 기금이나 투자자들이 존재한다는 것을 인식할 때 지역 자산을 이해할 수 있음

자료: Baird et al., 2019. Towards A New System of Community Wealth. p.30

따라서 이 연구에서는 지역 자산을 경제적 자산과 사회적 자산의 의미를 모두 포함하고 있는 유형 자산인 지역에 위치한 토지와 건물, 즉 '부동산'으로 정의하기로 한다. 지역 자산에는 유·무형의 재산이 모두 포함되지만 최근 선도적으로 지역 자산을 활용하고 있는 영국의 조직인 Locality의 정의에 따르면[3] 지역 자산을 토지나 건물, 즉 '부동산'으로 명시하고 있으므로, 유형 자산의 일종인 부동산이 지역자산화의 핵심이라고 할 수 있다(최명식 외, 2017: 20).

2) 지역자산화(Community Wealth Building)

'지역자산화'는 2000년대 중반부터 미국의 Democracy Collaborative 연구그룹, 영국의 The Centre for Local Economic Strategies (CLES), 스페인의 몬드라곤 협동조합 등에서 사용하기 시작한 용어인 'Community Wealth Building'의 주요 내용을 우리나라에 적용하여 의역한 용어이다. 영문 용어를 직역하면 '지역공동체 자산 형성'이라고 할 수 있으나, '지역자산화'라는 용어가 최근 우리나라의 언론이나 논문, 정부 부처 사업 등에서 보편적으로 사용하고 있어 비교적 익숙한 용어이면서도 동일한 의미를 가지기 때문이다. Kelly & McKinley(2015: 18)에 따르면 이 용어는 개별 단어가 각각의 의미를 갖기보다는 하나의 용어로 통합적으로 이해되어야 하며, 보다 정확히 말하면 한 지역의 경제적 발전 과정에 관한 용어라고 할 수 있다.

3) 자료: http://locality.org.uk/our-work/assets/what-are-community-assets/

(1) 등장 배경

그동안의 경제성장 방식이었던 불균형 성장은 집적화, 집중화를 통해 특정 장소와 계층만 성장의 과실을 누리게 되어 부(wealth)의 불균형 분배와 지역 이익의 역외 유출, 사회적 배제 등의 문제를 야기시켰다. 따라서 이러한 주류 신자유주의의 부정적 영향을 제거하고 사회·경제·환경적 정의를 달성하기 위해 지역 경제를 급격하게 재구조화하는 방법으로 지역자산화가 등장하였다(CLES, 2019: 7-8).

(2) 지역자산화의 정의

지역자산화의 정의와 관련된 키워드로는 지역 기반(community based), 다수가 공유하는 소유권, 포용성, 지속가능한 경제, 앵커시설, 사회적 가치 등이 있다.

참고사항

지역에 기반하고 다수가 공유하는 소유권을 바탕으로 포용적이며 지속가능한 경제를 만드는 경제 발전에 대한 시스템스 어프로치(systems approach)[4]

자료: Kelly & McKinley, 2015: 18

참고사항

- 앵커시설(지역사회에 영향력이 큰 대규모 상업, 공공, 사회적 영역의 기관 및 조직)을 활용하여 지역경제의 성장과 지역 내부로부터의 발전을 도모하는 전략
- 앵커시설은 이 전략을 통해 경제적, 사회적, 환경적 영향을 크게 발휘하고 사회적 가치를 창출하게 됨

자료: CLES, 2019: 7

지역자산화는 기존에 주된 소유 방식이었던 국공유(Public Ownership)와 사유(Private Ownership)가 아닌 제3의 소유 형태인 지역공동체 소유권(Community

4) 시스템스 어프로치(systems approach): 사물이나 현상을 몇몇 부분으로 이루어진 전체로 파악하고, 그 변화를 부분끼리의 상호작용이나 전체와 환경 간의 관계에 의해 일어나는 것으로 보는 접근방식 (자료: 표준국어대사전)

Ownership)[5]을 통해 공유자산(Commons)을 만들어가는 과정을 의미한다. 즉, 지역주민이 미래에 성공하거나 발전할 수 있는 바탕이 될 만한 경제적 가치가 있는 유·무형의 재산을 공유하는 과정이다. 다시말하면 주체의 등장, 자산의 소유–개발–이용–자금조달의 전 과정을 구성원들이 함께하는 것이라고 할 수 있다(최명식 외, 2016: 85).

또 다른 정의로는 '사적(private) 혹은 공적(public) 재산권에 귀속되어 있는 토지 및 건물을 공동체(community)의 공유자산으로 전환함으로써 사용자의 토지이용의 안정성과 효율성을 제고하고, 자산에서 발생하는 가치를 지역공동체가 함께 향유하는 과정'(최명식 외, 2017: 20–21)이라고도 할 수 있다.

그림 2-1 | 공동체 소유권의 개념

자료: 최명식 외, 2016: 86

이를 종합해 보면 지역자산화란 '지역에 기반한 다양한 주체들이 공동으로 소유하는 자산을 통해 보다 포용적이고 지속가능한 지역경제 시스템을 만들어 나가는 전략'이라고 할 수 있다.

(3) 지역자산화의 목적

지역자산화의 목표는 지역공동체의 집단적 자산 소유를 증가시키고 지역에 기반한 일자리를 확보하며, 지방 정부의 세수 채널을 다양화하고, 해당 지역으로부터 재원과 자본이 유출되는 것을 방지하여 지역공동체의 사회적 역량을 강화하는 것이다(Howard

5) 다른 용어로는 시민 소유권(Citizen Ownership), 사회적 소유권(Social Ownership) 등이 있음

2012, 204~213).

Kelly & McKinley(2015: 18)는 '포용적인 기업과 지역을 확산시키고, 가구들의 경제적 안정성 증진을 돕는 새로운 시스템을 구축하는 것'이라고 주장한다.

CLES[6]에 따르면 '지역의 이익이 지역사회나 도시 밖으로 유출되는 것을 방지하고, 그 대신 지역 주민, 지역사회, 지역의 사업체와 조직들이 지역의 이익을 관리할 수 있도록 하는 것'을 목적으로 한다.

결국은 '지역의 이익을 다수가 활용하고, 소유하며, 분배하도록 하여 사회적으로 유익한 결과를 창출하도록 하는 것'을 목적으로 한다고 할 수 있다(CLES, 2019: 7).

이것을 우리나라의 현실을 감안하여 재해석하면, 지역자산화는 기존에 지역에서 주민들과 함께 추진하던 공동체 활동을 더 발전시키면서 지속가능성을 보장하는 것을 목적으로 한다고 볼 수 있다. 이런 목적을 달성하기 위한 주요 방법으로 활동의 거점 공간을 지역자산으로 만들어 안착시키고자 하는 노력이라고 할 수 있다. 다시 말하면 지역자산화는 사회적 주체가 부동산을 매입하는 것 자체가 목적이 아니라 안정적 공간을 확보하고 이익을 공유하는 것을 통해 지역에 유익한 결과를 창출하는 것이 목적이다.

(4) 지역자산화의 특징

공동체 소유는 '중소규모 자산의 지역적 소유'라는 특징을 가진다(Woodin et al., 2010: 26). 공동체 소유(지역에 기반한 주체들이 자산을 공유하는 과정)를 통해 지역 주민들의 소속감이 높아지고, 직접적 참여를 통해 더 긴밀한 공동체가 형성되며, 자산의 운용을 통해 발생하는 금전적 수익이나 일자리뿐만 아니라 비금전적인 정서 발달과 유대감 등의 사회적 가치가 창출된다. 지역의 주체들(주민, 사회적 경제조직, 시민사회 등)이 자산의 실질적 소유자가 됨으로써 관심을 가지고 자산의 활용과 운영에 적극적으로 참여하는 유인이 된다. 자원 배분과 의사결정 권한을 지역공동체에게 맡김으로써 참여와 민주적 거버넌스를 촉진하고 지역의 부동산을 장기적으로 저렴하게 유지하

6) CLES 홈페이지(https://cles.org.uk/the-community-wealth-building-centre-of-excellence/))

는 근본적인 변화가 일어나게 되는 것이다(Green & Hanna, 2018: 16).

지역자산화는 지역사회 개발 패러다임을 전환시킨다. 즉, 기존의 지역사회 개발전략으로부터 지역사회의 이익을 형성(공유)하는 방향으로 전환시키며, 이러한 전환은 다음 표와 같은 특징을 갖는다.

즉, 새로운 패러다임은 기존에 익숙하던 정책수단들(주택의 공급, 외부의 자금조달 의존 등)과 비교하여 지역의 자산을 발굴하여 활용하고 지역의 근본적 변화를 이끌어 낼 수 있는 방향으로 통합적으로 접근한다는 점이 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다.

표 2-1 | 지역사회 개발에서 지역사회 이익으로

지역사회 개발 (기존 시스템)	지역사회 이익 (새로운 시스템)
• 정·재계로부터의 자본, 천편일률적인 프로그램 지향	• 지역사회가 소유한 경쟁력 있는 자산을 발굴하고 발전시킴
• 지역경제의 중요성을 간과하고, 골목상권 쇠퇴에 제대로 대응하지 못함	• 지역 비즈니스 수요 향상과 기생경제(parasitic economy) 방지
• 낙후된 지역에 저소득층 주택, 저렴한 임대주택 건설	• 지역의 거점을 주민들이 스스로의 주택과 회사를 소유하기에 충분한 부를 창출하는 다양한 소득계층이 거주하는 지역으로 강화
• 주요 정책목표는 자가소유 촉진	• 구조적인 인종차별과 투자부족에 대응하기 위해 기업가 네트워크 확장
• 부채(대출)와 보조금을 활용해 자금을 조달하는 이중 자본 구조	• 혼합된 자본을 가진 단일 자본구조에 대한 접근성 향상
• 공공이나 비영리 소유의 토지를 기민하게 찾아내고 처분하는 능력 부족	• 시민들의 자산을 그들을 위한 부를 창출할 수 있는 체계로 통합
• 세분화된 소규모 공공, 시민조직, 비영리단체에 충분한 자금 지원이 이루어지지 않음	• 차세대 공공, 민간, 시민단체 등 주로 지역에 기반한 기관을 통합적으로 지원

자료: Baird et al., 2019: 11.

(5) 지역자산화의 원칙과 전략

지역자산화의 원칙과 전략은 다음과 같다. 즉, 다양한 종류의 장소기반 자산을 개발하고, 협력적으로 작업하고, 광범위한 수요들을 활용하고, 지역기반 사업 지원을 위한 생태계와 경제적 시스템을 강화하는 것이다(Kelly & McKinley, 2015: 18).

자산 형성을 위한 전략

- 주민들이 소득을 올릴 수 있는 기술을 습득하도록 하고 주택, 상가, 사업체를 전부 혹은 일부 소유할 수 있도록 하는 것을 통한 개인소득과 자산 증대
- 지역적으로 운영되는 조직이 지역사회에 기여하기 위한 가치를 창출하고 모으고 활용할 수 있도록 하는 것을 통한 집합적(공동의) 자산 증대
- 높은 기준, 공정한 약관, 지역사회에 대한 장기적 헌신, 보상과 영향에 대한 합리적 기대를 가지고 있는 민간 자본에 대한 접근성 향상
- 공정하고 투명한 지역 재생과 지역사회의 의견 존중으로 신뢰를 축적하고, 이를 통해 창출되는 이익에 지역 주민들의 참여 기회를 보장하여 포용성 증대

자료: Baird et al., 2019: 5.

지역자산화의 7가지 추진동력

- 장소: 많은 종류의 자산을 지역에 기반하게 함으로써 지역 주민들의 이익을 극대화
- 소유권: 지역적, 다수의 소유권을 통해 지속적으로 번영하고 회복력 있는 지역경제의 토대 구성
- 승수: 제도적으로 지역물품 구매전략 통해 지역 자본의 지역내 순환 촉진
- 협력: 비영리, 자선, 앵커기관, 도시 등 많은 주체들과의 의사소통
- 포용: 포용적이고 생활임금 수준의 일자리를 창출하여 각계각층의 가구들이 경제적 안정성을 누리도록 함
- 노동력: 직업훈련을 고용과 연결시키고 취약계층의 취업에 초점을 맞춤
- 시스템: 새 시대의 정치경제 활동을 위해 새로운 제도적 기반과 지원 생태계 마련

자료: Kelly & McKinley, 2015: 20.

지역자산화의 5대 원칙

- 다차원적 소유권: 작은 기업, 공동체조직, 협동조합, 지역적인 소유권을 발굴·성장(지역 경제에 중요하며, 지역 이익의 지역 내 순환을 도움)
- 지역의 공간에 대한 재정지원 강화: 약탈적 자본과는 달리 이익의 지역 내 순환을 위해 지역 기금, 금융권 등의 자금 동원 극대화
- 공정한 고용과 노동시장: 지역의 앵커기관들을 통해 적정 임금수준 확보, 취약계층 취업기회 제공
- 재화와 서비스 조달 개선: 촘촘한 지역공급망 구축을 통해 지역의 취업률 제고와 지역 이익의 지역 내 유지 (중소기업, 종업원소유기업, 사회적기업, 협동조합, 지역 소상공인)
- 부동산의 공정한 활용: 지역 자산의 기능과 소유권 확대를 통해 재정적·사회적 이익을 주민들이 누릴 수 있도록 해야 함 (공공 재산은 공유재(commons)의 일환으로 지역공동체의 활용을 확대함)

자료: CLES, 2019: 10.

지역자산화를 위해 가장 중요한 것은 지역 주민 다수가 공동으로 소유하는 자산(토지와 부동산)의 확대를 통해 지역적 경제활동으로 인한 이익이 지역 내에서 순환되도록 하는 것이다. 그 표현들은 '지역에 기반한', '장소 기반', '광범위한 소유권', '집합적 자산', '지역적 소유권' 등 다양하게 나타나지만 결국은 지역의 부동산을 공유하는 것에 기반을 둔 것을 의미한다.

3) 지역자산화 관련 최근 논의 동향

(1) 소유권의 혁명

제러미 리프킨은 '3차 산업혁명(2012)'이라는 저서에서 소유의 시대를 넘어 공유의 시대가 다가오고 있다고 주장하였고, '한계비용 제로사회(2014)'를 통해서는 정보통신기술의 발달로 소유에 기반한 자본주의 사회를 대체할 새로운 패러다임으로 협력적

공유사회(collaborative commons)가 등장할 것이라고 주장하였다. 이외 다수의 저작물에서 대량생산에서 대중생산으로, 소유권에서 접근권(관계)으로 전환하는 소유권의 혁명이 발생하고 있으며 앞으로 가속화될 것이라고 하였다.

오토 샤머와 카트린 카우퍼(2014)는 제3의 재산권이란 존재하는 것이며 공유(shared ownership)의 필요성 제시하였다. 그들은 '모든 소유형태는 사회적 산물'이라고 주장하였으며, 독일의 기본법에 따르면 '재산권에는 의무가 수반되며, 재산권의 행사는 공공의 이익에 부합되어야 한다'고 주장하였다(오토 샤머·카트린 카우퍼, 2014: 205). 소유의 주체는 국가에서 개인, 국가와 개인 혼합, 공유재(공유된 접근)로 그 중심이 변해간다고 하였으며, 사적 소유가 1, 2차 산업혁명을 촉발시켰다면 3차 산업혁명을 촉발시키는 것은 공유에 기초한 재산권이라고 하였다.

마이클 루이스와 팻 코너티(2015)는 '전환의 키워드, 회복력'은 소유권을 마땅히 있어야 할 곳으로 되돌리고, 우리가 살아가는 지역공동체와 지역에 영향을 미치는 기업 활동들에 대한 통제력을 되찾아야 한다고 주장하였다. 더 나아가 우리가 우리의 경제적 자원에 대해 더 큰 통제권을 갖지 않는다면 이러한 과도기를 지나는 것은 불가능하다고 하였다. 사회적 자본과 실험, 혁신들은 소유권의 공유(shared ownership)와 기업지배구조에 대한 민주적 참여를 통해 평등성이 제고되고, 이렇게 높아진 평등성은 경제적으로도 훌륭한 결과를 가져온다는 점을 증거들을 통해 강력하게 주장하였다.

데이비드 에르달(2013)은 소유권은 우리 두뇌의 특정 부위를 자극해 인간의 감정이 지닌 또 다른 면을 발현시킨다고 하였다. 즉, 회사나 마을을 소유한다는 사실은 회사나 마을에 더 큰 관심과 고민을 하도록 하며, 노력을 쏟고 문제 해결에 더욱 열심히 매달리고 더 많은 아이디어를 도출해내도록 만든다는 것이다. 단순히 말하면 더 헌신하게 된다는 것이다. 공동소유의 효과는 '공정성', '책임감', '수익공유'이며, 공동소유의 필요 요소로는 '진솔한 대화'와 '경청과 협의'를 제시하였다.

마조리 켈리(2013)는 소유 혁명(추출적 소유에서 생성적 소유로)을 통해 그곳에 뿌리내린 구성원의 사회적 가치를 추구하게 된다고 주장하였다. 그녀에 따르면 기존의 경제시스템은 금전적 이익을 최대화하고 리스크는 최소화하며, 이것이 금융이 가지는

무수한 형태이며 대부분의 기업에서 작동하는 구조이다. 이 시스템이 추출적 구조의 핵심이며 다른 사람이 해를 입더라도 무시하며, 추출적 구조가 고려하는 리스크는 자신(금융)에게 닥치는 리스크 뿐이다. 미국발 2008년 서브프라임 모기지 사태는 금융자본들의 지속적 이윤 추구를 위해 "합리적인 대출이 전부 집행되고 나면 해로운 대출"을 만들어 끊임없이 되파는 구조가 붕괴된 것이었다. 금융경제는 실물경제 위에 있는 영역으로, 1980년대 초에는 금융경제와 실물경제가 대체적으로 동등했으나, 현재는 전 세계에 걸친 금융경제는 실물 경제의 토대가 감당할 수 있는 용량을 초과하고 있다. 이런 상황에서 생성적 소유에서는 양적 성장보다 충분함이나 충족성에 집중하여 이것이 만족되면 양적 성장에 집중하지 않고 다른 가치에 집중할 수 있다. 생성적 소유는 대안적 소유구조로서 지속가능하며 모두가 공유할 수 있는 번영을 가져올 수 있는 생성적 경제를 가능케 한다.

표 2-2 | 경제 권력의 설계

소유의 구조	
추출적 소유	생성적 소유
1. 금전적 목적: 단기적 이익의 최대화	1. 삶을 위한 목적: 장기적 시각으로 삶을 위한 조건을 만듦
2. 부재자 구성원: 소유한 이들이 기업 활동에 참여하지 않음	2. 뿌리내린 구성원: 기업 활동의 기반에 뿌리내려 살아가는 사람들에게 소유권이 주어짐
3. 시장에 의한 통제: 자본시장에 의해 기업 통제	3. 사명 경영 통치제: 사회적 사명에 헌신하는 사람들이 통제
4. 카지노 금융: 자본이 주인	4. 이해당사자 금융: 자본이 친구
5. 상품 네트워크: 가격과 이윤에 초점을 맞춘 거래	5. 윤리적 네트워크: 사회적, 생태적 규범에 대한 집단적인 지원

자료: 마조리 켈리, 2013: 35

요하이 벤클러(2015)는 공유경제의 방향을 사회적 동기에 의한 비영리적 활동으로 제시하고 있으며, 공유경제는 가격 체계가 아니라 사회적 관계와 공동체적 공유의 원리를 기반으로 자원을 동원하고 배분하는 체계임을 강조하였다. 공유경제의 개념적 규정을 최초로 구체화한 로렌스 레식(Lawrence Lessig)은 공유경제적 접근을 화폐와 가

격보다 우정, 신뢰와 같은 비시장적 관계재들의 집합의 의해 운영되는 경제형태로 보았다는 점에 주목하였다(박건철·이상돈, 2016: 28).

(2) 도시 커먼즈(Urban Commons) 논의

엘리너 오스트롬(2010)은 주민들이 공동으로 협력하여 공유자원의 효율적 관리가 가능하다는 것을 세계 각국의 사례를 통해 증명하였다. 그녀는 사유(私有: Private Ownership)나 공유(公有: Public Ownership)만이 자원의 효율적 이용을 담보할 수 있다는 기존의 통념과 이론을 다양한 사례로 반박하고, 자치적 제도의 가능성과 조건을 제시하였다. 사람들은 상당 기간 같은 환경에서 살면서 상호 공유된 규범과 호혜적인 행위 형태를 발전시켰을 때 공유자원의 딜레마 해결에 필요한 제도적 장치를 만들 수 있는 사회적 자본을 형성하게 된다는 것이다.

피터 반스(Peter Barnes)(2006)는 공유에 기초한 재산권은 미래 세대를 비롯한 사회 전체의 모든 이해당사자에 대한 책임있는 신탁관리자와 신뢰를 통해 제도화될 수 있다고 주장하였다. 정부 소유는 금전적 혜택이 정부로 돌아가고 개인 소유는 이해당사자들이 이익을 얻지만, 공유의 경우 실질적인 '시민 배당금'을 지불함으로써 그 혜택이 해당 공동체의 모든 시민들에게 돌아가게 된다. 신뢰할 만한 독립적인 신탁 관리자들이 다음 세대를 위한 특정 공유재의 장기적 지속가능성에 대한 책임을 지게 된다.

박인권(2018, 2019)은 도시 커먼즈의 구성요소로 공동체, 공유자원, 거버넌스를 제시하였고, 도시 커먼즈의 주요 특성으로 공유, 개방성/차등성, 다중심성/협력, 상호연결성을 꼽았다. 도시 커먼즈의 위협요인으로는 공동체(communities)의 불확정성, 배타적 권리를 특정 공동체에 부여하기 어려운 상황에서 관리를 위한 규칙을 마련해야 하며, 도시는 자본주의 시장의 이윤극대화 성향과 국가의 지배논리와 규칙이 엄격히 적용되는 공간이라는 양면적 위협에 직면해 있다고 하였다(박인권 외, 2019: 64-65). 따라서 도시 커먼즈는 단순히 '공동자원'이 아니라 현대 도시의 지배적 시장질서의 모순을 극복하는 대안적 실천이다. 최근 도시에서 커먼즈를 회복하려는 운동이 출현하고 있는데, 특히 2016 유엔 해비타트에서 도시를 사적 이윤의 각축장이 아닌 '커먼즈'로

인식하고 '모두를 위한 도시'를 만들어갈 것을 선언하였다(박인권 외, 2019: 63).

2020년 전세계를 강타한 코로나19 이후 공동체의 중요성, 회복력의 중요성, 연대의 필요성이 제시되고 있다. 홍기빈(2020)에 따르면 장기적 코로나19의 상황이 지속된다면 결국 사회적 방역시스템이 구축되어야 하며 이를 위해서는 사회 구성원들이 서로 연대하고 배려하며 집단적으로 대응해야 한다. 취약한 구조와 계층에 역량을 집중하기 위해서는 경제활동 조직을 시장경제가 독점해야 한다는 환상에서 벗어나 국가와 사회적 경제, 시민경제 등 제3섹터와 협력하여 고용보장제와 같은 사회적 고용 체계가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 무한소비의 욕망을 추구하는 현대 경제적 인간관에서 탈피하여 생태적, 사회적 관점을 회복하는 인간에 대한 성찰적 사고와 조정이 필요할 것이라고 하였다.

3. 사회적 부동산의 개념과 쟁점

1) 사회적 부동산의 개념

사회적 부동산이란 '지역공동체 주도로 확보하고 관리하며, 이를 통해 지역공동체의 역량 강화, 지역성 회복, 지역발전 등 공공의 이익에 기여하는 사회적 가치를 창출하는 부동산'을 의미한다(최명식, 2019: 3).

캐나다에서는 '사회적 목적 부동산(Social Purpose Real Estate)'[7]이란 '혼합가치(blended value)[8]로 보상받고자 하며 지역공동체의 이익을 목적으로 하는 조직과 투자자들이 소유하고 운영하는 부동산과 시설물'을 의미한다고 정의하고 있다.

영국에서는 '지역 자산 (Community Asset)'이란 '지역공동체 조직이 소유하거나 관리하는 토지와 건물'을 의미한다고 정의하고 있으며, 이것은 부동산이 지역공동체가

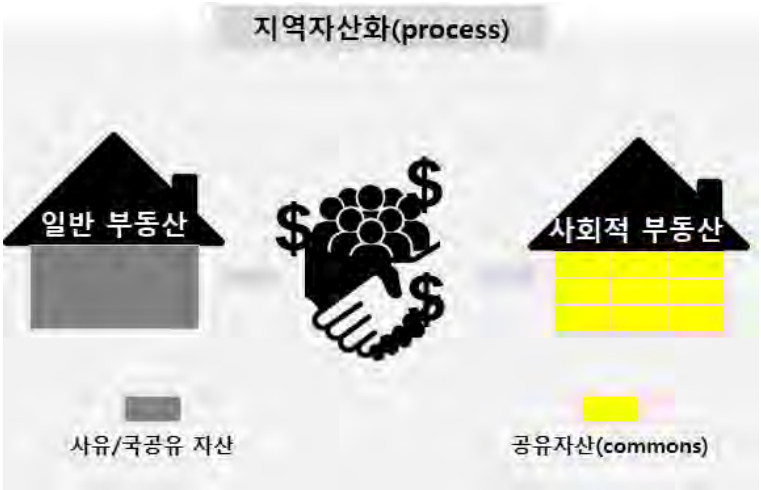
7) 캐나다의 Social Purpose Real Estate Collaborative에서 정의하는 사회적 목적 부동산의 개념 (https://www.socialpurposerealestate.net/about/what-is-spre)

8) 경제적 가치와 사회적 가치를 혼합한 가치 (Emerson, 2003)

관리해야 할 지역 자산의 핵심이라는 것을 나타내고 있다.

따라서 이 연구에서 지역의 공유자산은 공동체가 소유하는 부동산을 의미하며, 지역에 기반하는 것과 공동체 소유는 각각 그 자체로 유무형의 사회적 가치를 창출한다는 점을 강조하는 측면에서 이런 특징을 갖는 부동산을 사회적 부동산으로 지칭한다.

그림 2-2 | 지역자산화와 사회적 부동산



자료: 저자 작성

2) 사회적 부동산의 필요성

전 세계적으로 나타나는 시장경제체제의 부작용과 함께 지역사회에서도 불평등과 양극화 심화, 지역 이익의 역외 유출[9] 등이 발생하고 있다. 특히 지역사회에서 이런 현상이 발생하면 소외 또는 배제되는 계층이 발생하고, 결국에는 지역이 쇠퇴하여 공폐가가 증가하며, 빈곤이 특정 지역에 집중되는 등의 부작용이 발생한다. 따라서 불평등을 극복하고 지역 이익의 유출을 방지하기 위해서는 지역에서 발생하는 이익을 지역

9) 특히 부동산 개발과 관련해서는 지역에서 개발되는 부동산들로 인한 개발 이익이 지역과 관련 없는 사업시행자에게 흡수된다는 문제점, 젠트리피케이션이 발생하는 지역에서는 외부 건물주들이 지역에서 발생하는 이익을 과도하게 누릴 수 있는 구조가 형성되어 있다는 점(최명식 외, 2016: 32-33)이 문제로 지적되고 있음

주민 다수가 실질적으로 공유할 수 있는 지역자산화 전략이 필요하다.

지역자산화를 위한 전략 중 가장 근본적이면서도 기존 체계에 많은 변화가 필요한 것은 지역의 부동산을 주민 다수가 공동으로 소유하고 운영하는 것이다. 이러한 '사회적 부동산'을 통해 더 공정하고 포용적인 지역경제 시스템을 구축하고, 지역 내 자산을 효율적으로 활용할 수 있기 때문이다(최명식 외, 2018: 149). 사회적 부동산을 만들어내기 위해서는 공동체토지신탁(CLT), 협동조합, 사회적기업, 종업원 소유기업(ESOP), 지역금융기관, 지역 비영리단체 등을 다양하게 활용하는 전략이 필요하다(Kelly & McKinley, 2015).

사회적 부동산은 지역 내의 실질적인 거버넌스 구조를 확립하고, 지역의 지불가능성과 지속가능성을 확보하며, 커뮤니티 활동을 통한 연대성 또는 장소성을 형성하는 수단으로 활용이 가능하다. 특히 지역의 필요에 대응하는 수요자 기반 부동산 활용, 지불가능한 임대료 수준 유지, 지역사회에 대한 기여와 이익 공유, 민주적 주민참여 촉진 등 많은 사회적 가치를 창출할 수 있을 것으로 기대된다.

(1) 자산의 불평등과 젠트리피케이션 극복

오늘날 많은 문제의 원인이 되는 불평등은 그동안 세계적으로 주류였던 시장경제체제의 불완전함과 모순을 극명하게 보여주고 있다. 개인 차원의 불평등이 고착화됨으로 인해 상대적 박탈감 등 많은 문제들이 야기되었고, 지역 차원에서는 지역 격차가 심화되고 지역개발 및 성장의 한계에 부딪히고 있다. 특히 낙후된 도심에 들어와 창의적 활동으로 지역을 활성화시킨 주체들이 자본에 의해 밀려나는 젠트리피케이션 현상은 대표적인 시장경제체제의 모순을 보여주고 있다.

이와 같은 불평등의 심화로 인한 양극화와 젠트리피케이션 문제의 근본 원인은 소득불평등 보다는 자산 소유의 불평등이 더욱 큰 원인이라고 할 수 있다(남기업·이진수, 2017). 즉, 자산 불평등의 해소가 시장경제의 모순을 극복하는 근본적인 해결책이 될 수 있는 것이다. 그러나 현재 소유권(재산권)이 국가나 개인에게 지나치게 집중되어 있으며, 이런 상황에서 자산 불평등을 극복하기는 불가능하므로 다수가 골고루 소유하

는[10] 공동체 소유권(community ownership)의 확대를 통해 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 이와 관련해서 2009년 노벨 경제학상 수상자인 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)은 저서 '공유의 비극을 넘어(Governing the Commons)'을 통해 국가와 개인에 속하지 않은 공동체의 자산도 잘 관리될 수 있다는 것을 여러 사례를 통해 증명하였다. 당시 세계는 경제위기를 겪으면서 시장경제의 모순이 극대화되었으며, 오스트롬 이후 세계 각지에서 이에 대한 대안으로 공유자산을 형성하고자 하는 노력과 시도가 활발하게 나타났다.

공동체의 소유권이 구현되는 사회적 부동산을 통해 지역 내에서 부동산의 개발과 운영으로 발생하는 이익이 보다 공정하게 배분될 수 있다. 사회적 부동산은 이익 극대화가 목적이 아니며 지역사회 공동의 이익을 위해 운영되므로 기존 부동산과는 다른 특징을 갖는다. 부동산 임차료를 지불가능한 수준으로 장기간 유지하여 젠트리피케이션을 방지하고 저소득층이나 영세 소상공인이 쫓겨나지 않도록 보호할 수 있다. 이로 인해 지역에 기반한 주체들이 오랜 기간 안정적으로 지역에 거주하거나 영업을 할 수 있게 되므로 배제와 소외가 아닌 포용적 지역공동체가 형성될 수 있다.

(2) 지역 이익의 선순환 구조 구축

지역에서 발생하는 경제적 이익이 지역 내에 머물지 않고 유출되는 현상은 시장원리에 의한 자본의 이동이 특정 지역에 국한되지 않는다는 특징 때문에 자연스럽게 발생하고 있다. 민간 부동산을 개발하는 경우 지역 외부의 자본이 대지를 조성하고 건물을 건축하여 고가에 분양하고 시세차익을 남겨 다른 곳으로 떠나는 방식이 반복되어 왔다. 이 과정에서 지역 주민은 소외되고 지역의 부동산을 개발했음에도 불구하고 그 이익이 지역에 남아있지 않게 된다. 또한 젠트리피케이션이 발생하는 지역에서는 원래 지역에서 활동하던 주체들이 다른 지역으로 밀려나게 되어 계층변화가 발생하는 등 자

10) 그러나 이것은 마을의 공터나 문중의 공동묘지 등과 같이 과거부터 오랫동안 공동으로 소유되어왔으나 어느 누구의 소유도 아닌 것처럼 취급되어온 총유 형태의 자산과는 달리, 개개인이 투자하고 배당을 받는 자산의 부분 소유자가 되는 개념으로 그 자산으로 인한 이익과 손실을 같이 담당하는 실질적인 소유자가 되는 것임

본의 논리에는 지역이 고려될 여지가 없다.

사회적 부동산은 이런 측면에서 지역 주민들을 비롯한 여러 지역 주체들의 소규모 자금이 모여 투자되므로 이익도 지역 내에 골고루 퍼질 수밖에 없다. 물론 사회적 부동산이 이익 극대화가 목표가 아니므로 많은 경제적 이익을 가져오지는 않겠지만 스스로 극대화시키지 않은 경제적 이익(시세보다 낮은 임차료)을 통해 그곳에서 영업하거나 거주하는 지역 주민들이 혜택을 누리게 된다. 또한 지역 주민이 주인인 사회적 부동산을 활용하는 사업체들은 해당 지역 주민을 고용함으로써 지역 내 일자리를 창출하기도 한다. 즉 지역 내 부동산의 개발과 운영으로 인한 이익이 결국 지역 내에서 순환되어 지역 이익의 유출을 방지하고 지역 내에서 선순환하는 구조가 마련될 수 있다.

사회적 부동산은 지역 이익의 선순환 구조를 구축하고 지역 내의 일자리가 창출되는 등 경제적 측면 뿐만 아니라 지역의 공간적 포용성과 개방성을 확대하는 역할을 한다. 지역의 저소득층이나 영세 소상공인을 배려하는 공간이 되어 구매력이 낮은 계층도 손쉽게 접근할 수 있는 개방적 공간이 된다. 따라서 시장논리에 따른 원치 않는 이주를 막을 수 있으며 지불가능성을 장기간 보존하여 사회적 약자의 생존권과 영업권을 보장할 수 있다.

(3) 주민들이 지역발전의 주요 주체로 등장

그동안 지역사회의 발전과 활성화를 위한 정책은 공공부문이 주도해 왔다. 그러나 중앙정부나 지자체, 공공기관들에 의한 지역 활성화 사업이나 도시재생사업은 지역 주민들의 실질적인 필요를 적절히 반영하는 것에는 한계가 있었다. 실제로 지역 사회의 주체가 되어야 할 지역 주민들은 그동안 공공부문이나 전문가들의 역할에 비해 지역문제 해결과 지역 활성화를 위한 공적 영역에서의 역할이 매우 미약한 수준이었다.

사회적 부동산이 확산되면 시장 논리로는 개발이 안되던 지역 내의 유휴 부동산도 공동의 이익을 위해 적재적소에 활용될 수 있다. 지역 내의 공·폐가나 나대지 등 기대수익률을 보장할 수 없는 유휴 공간들도 지역의 필요에 의해 사회적 부동산으로 개발하여 활용할 수 있다. 공공과 시장에 의해 활용되지 않던 부동산도 지역의 현실과 필요를

가장 잘 아는 지역 주민들과 지역 주체들이 활용하게 되면 창의적이고 지역 실정에 맞게 활용할 수 있다. 유휴지를 지역에서 필요로 하는 공간으로 활용하면 토지의 효율적 이용, 도심 재활성화, 주민 주도 지역사회 개발 등 긍정적 결과를 가져올 수 있다.

최근 정부주도 사업으로 많은 예산을 투입하여 추진하고 있는 도시재생 뉴딜사업에서도 지역 주민들은 지자체와 전문가들, 소수의 활동가들이 계획하고 공모하는 과정에서 들러리 역할에 머무는 경우가 많았다. 도시재생 뉴딜사업이 정부예산의 지원을 받는 국가사업이라는 인식이 강하기 때문에 지역 주민들이 자부담에 대한 의지가 없거나 약하여 법률에서 요구하는 노후주택 정비사업에 한정하여 일부만 자부담하고 있는 현실이다(이왕건, 2020).[11] 즉, 지역 주민들이 주체가 되기보다는 객체가 되며, 민원을 제기하는 역할에 한정되는 경우가 많으므로, 지역자산화를 통해 지역 주민들이 자부담 의지를 가지고 직접 공간을 조성하고 운영하는 것이 필요하다.

사회적 부동산은 그동안 행정과 민간 사이에서 소외되고 있었으나 지역사회의 진짜 주인인 주민들이 제3의 주체로 등장하여 공적인 역할과 활동을 직접 감당해 나가는 지역발전 패러다임의 변화를 일으킬 수 있다. 사회적 부동산은 지역 주민들이 스스로 발굴한 수요를 바탕으로 금전적인 부담을 감당하면서 마련하고 활용하는 공간이므로, 단순한 주민 참여가 아닌 주민 주도의 지역사회 혁신과 지역의 변화가 가능해진다. 더 나아가 주민이 부동산을 소유하고 운영하는 경험이 쌓이게 되면 유사한 사회적 부동산이 확산되어 지역사회의 변화를 이끌어낼 수 있다.

지역자산화는 지역 활성화라는 경제적 이익뿐만 아니라 지역 공동체가 활성화되고 유대감과 소속감이 상승하는 등 무형적인 사회적 가치도 창출한다. 사회적 부동산을 통해 지역의 부동산이 지역 단위의 환경변화에 적응하고, 이를 위해 지역 주민들 스스로 자기조직화 한다는 측면에서 넓은 의미에서 지역의 회복력(Resilience) 증진에도 도움이 된다고 할 수 있다.

11) 국토연구원 출간 예정 「도시재생 기획총서」의 사전 원고 내용

(4) 공공 재원의 효과적 활용

기존의 도시정비사업, 농어촌 개발사업, 도시재생뉴딜사업 등 지역사회에 공적 재원이 대규모로 투입되는 사업들의 효과성에 의문이 제기되고 있다. 대규모 재원이 소요되는 기반시설 뿐만 아니라 공동체 시설물들은 해당 지역에 오랫동안 남아 영향을 미치게 된다. 그러나 많은 경우에 지역의 수요를 적재적소에 반영하지 못하고 있으며, 소유권이 공공에 있는 국·공유재산으로 직영 또는 위탁관리되고 있어 지역 주민들의 애착이 덜하고 이용률이 저조하다는 등의 문제가 발생한다. 즉, 지역에서 공공 재원의 투입이 의도했던 효과를 제대로 거두지 못하고 있는 경우가 많다는 것이다.

공공 재원 투입의 효과가 사업 이후에도 지속적으로 남아있지 못하고, 사업 기간이 끝나거나 시설물이 공급되고 나면 제대로 운영되지 못하는 문제도 있다. 도시재생뉴딜사업이나 마을공동체 활성화사업 등 지역 활성화를 위한 다양한 공공 지원 사업들이 사업기간 종료 이후에도 지속적으로 지역 활성화에 기여하지 못한다는 것이다. 물리적 시설물을 공급하는 경우에도 건축이 끝난 후 활용 단계에 지역에 따라 미활용 또는 저활용 되는 사례들도 많이 발생하고 있다.

공공주도 지역개발 사업이 의도한 효과를 가져오지 못할 뿐만 아니라 부작용을 유발하는 경우도 있다. 낙후된 지역에 기반시설이나 공동체 시설을 공급하는 경우 주변 지역의 지가가 상승하여 인근 부동산 소유자들이 우발이익을 전유하는 경우도 있다. 이에 따라 임대료가 상승하여 기존 임차 상인들이나 세입자들이 밀려나는 젠트리피케이션(일명 '관(官)트리피케이션'으로 불림)이 발생하는 것이다. 게다가 지역의 부동산 개발로 인한 이익이 일부 부동산 소유자들에게만 집중되어 다수의 지역 주민들의 자산 형성에 도움이 되지도 않는다.

이러한 공공사업의 한계를 극복하기 위해서는 국·공유와 사유를 넘어서는 공동체 소유(共有) 방식을 활용하여 공공 재원 투입의 효과가 지역에 지속적으로 남아있도록 하는 혁신적 방안이 필요하다. 공공사업의 효과가 지역에 남고, 더 나아가 지역이 활성화되기 위해서는 지역 주도의 부동산 관리 시스템 정착이 필요하다. 공동체가 소유하는 사회적 부동산은 지역 주민이 주도하여 부동산을 활용하며, 그 이익이 더 넓은 범위에

돌아갈 수 있는 구조를 가지고 있으므로 공공의 재원이 투입되는 경우에도 사업의 효과성이 제고되고 지속적으로 긍정적인 결과를 가져올 수 있다.

(5) 부동산 산업의 사회적 가치 창출

시대적 변화와 함께 부동산 개발환경도 커다란 변화와 도전에 직면해 있다. 첫째, 저성장과 인구감소로 인해 주택 및 토지 등에 대한 수요가 감소하고, 수도권에 비해 지방의 쇠퇴 속도가 더 빨라져 지역 발전의 격차도 심화되고 있다. 둘째, 인구 구조의 고령화로 토지의 과소이용과 이로 인한 유휴 공간(빈집)이 증가하고 있다. 셋째, 그동안 대규모 개발과 공급 위주였던 부동산 산업의 구조가 임대와 관리까지 포함하는 부동산의 전 생애주기를 포괄하는 형태로 변하고 있다.

한편 우리나라에서 부동산 영역은 급속한 경제성장 시기를 거치면서 투기의 장이 되었고, 이 때문에 일반 국민들에게 부정적 인식이 광범위하게 자리잡고 있다. 그러나 우리나라 가계 자산의 많은 부분을 차지하고 있는 부동산은 우리의 삶과 밀접한 관계가 있는 영역이므로 이에 대한 부정적 인식을 극복하고 사회적 가치를 창출하는 영역으로 변화할 필요가 있다.

사회적 부동산은 지역 주민 주도의 부동산 개발 및 공급으로 지역 역량에 따라 지역을 활성화시키는 수단이 될 수 있으며, 수요가 감소한 부동산을 의미있게 활용할 수 있는 수단으로서의 역할이 기대된다. 또한 지역 공동체가 직접 주인이 되어 부동산을 운영함으로써 개발하여 공급하는 것으로 그치는 방식이 아니라 준공 후 임대관리 등 장기적으로 운영까지 함께하는 부동산 산업구조 변화에 적합한 모델이 될 수 있다. 최근 종래의 정부와 민간 영역 이외의 제3의 영역으로 시민사회, 주민자치, 사회적 경제 등이 사회경제적 문제 해결의 대안적 주체로 부상하고 있으므로, 사회적 부동산의 운영 주체도 사회적경제주체들이 주로 맡을 것으로 예상된다. 이렇게 사회적 부동산의 운영체계가 갖추어지면 지역에 살지 않는 건물주에게로의 지역 이익 유출이 방지되고, 지역 주민이면서 부동산의 소유자인 임대인과 이용자인 임차인의 갈등도 감소되며 오히려 소속감, 책임감, 유대감이 강화되어 지역사회 통합에도 기여할 수 있을 것이다.

사회적 부동산을 통해 부동산 영역의 공익성이 제고될 수 있는 여지는 그 밖에도 다양하게 존재한다. 낙후된 지역의 사회적 부동산 운영 주체들은 그 지역 부동산의 미활용이나 슬럼화를 막는 관리 주체로서의 역할도 담당할 수 있다. 그동안 대규모 획일적 공급 위주였던 부동산 개발시장도 중소규모의 다양한 개발로, 지역 주민들이 주도하는 상향식 의사결정을 통해 지역에 적합한 개발로 변화할 수 있다. 토지 및 건물의 과소이용으로 인해 재생이 필요한 지역이 복잡한 부동산 소유권 문제로 사업 추진이 어려운 경우 과거처럼 공공 주도의 환지나 수용방식으로는 갈등만 증폭될 우려가 있으므로, 부동산의 공동 소유를 통해 지역 재생이라는 사회적 가치에 각자가 동의하고 협의할 수 있는 기반을 마련해야 한다.

표 2-3 | 사회적 부동산의 필요성

구분	현재 상황	사회적 부동산의 기대효과
불평등과 젠트리피케이션 극복	• 시장경제체제의 모순 • 개인차원, 지역차원의 불평등 - 젠트리피케이션 발생 - 자산 소유의 불평등이 원인	• 공동체 소유권 확대 - 지역사회 공동의 이익 추구 - 지불가능성 유지 → 젠트리피케이션 극복 - 포용적 지역공동체 구축
지역이익의 선순환 구조 구축	• 지역 이익의 역외 유출 • 젠트리피케이션으로 기존 주민과 상인들의 내몰림 - 공동체의 유대감 상실 • 결국 지역의 쇠퇴 유발	• 지역이익의 공정한 배분 - 저소득층과 영세상인의 안정성 확보 • 지역이익의 지역 내 선순환 - 지역 내 일자리 창출 • 공간적 포용성과 개방성 확대
주민들이 지역발전의 주요 주체로 등장	• 지역발전을 위한 사업이 공공부문과 전문가 주도로 이루어짐 - 지역 주민들의 역할과 의지 미약 • 주민들의 실제적 수요 반영 미흡 - 주민주도가 아닌 사업계획	• 지역 내 유휴 부동산의 적시 활용 - 지역 주민들의 수요 반영 • 지역 주민들의 책임성과 참여도 증진 - 하향식 사업방식에서 상향식 방식으로, 지역 주민 주도 사업으로 패러다임 변화 • 지역공동체 활성화 - 지역의 회복력 증대
공공 재원의 효과적 활용	• 공공 개발사업의 효과 부실 - 지역 수요에 맞는 공급 실패 • 공공사업 효과의 지속성 부족 - 사업기간 종료 후 비활성화 - 건축물 공급 후 이용률 저하 • 부작용 발생(관트리피케이션) - 일부 지주에게 개발이익 집중 - 주민들의 자산 축적이 어려움	• 공공사업의 실질적 효과성 제고 - 지역 주민이 주도하므로 지역 수요를 반영한 부동산의 공급과 활용 가능 • 공공재원 투입의 효과 지속 - 주민들이 소유자가 되므로 실질적 활용률 상승 - 다수가 이익을 함께 장기적으로 누릴 수 있음

구분	현재 상황	사회적 부동산의 기대효과
부동산 산업의 사회적 가치 창출	• 저성장과 인구감소 - 토지수요 감소 - 지역격차 심화 - 유휴공간 발생 • 부동산 산업구조의 변화 - 개발·공급 위주에서 임대·관리로 • 부동산 영역에 대한 부정적 인식 - 불투명한 투기의 영역으로 인식	• 지역 주민 주도의 부동산 관리 - 지역의 역량에 따라 지역 활성화 가능 - 개발공급 뿐만 아니라 장기적 임대관리 운영 • 새롭게 떠오르는 사회적 경제와의 협력 - 지역 내 갈등 조정 및 관리 가능(지역 재생) - 지역 이익 유출 방지 및 지역공동체 활성화 • 낙후된 지역의 부동산 관리 주체 역할 담당 - 유휴 부동산의 적시적소, 지역적 활용 가능 - 대규모 개발에서 지역 중소규모 개발로 전환

자료: 저자 작성

3) 사회적 부동산 실현을 위한 쟁점

지역자산화를 통해 지역공동체의 사회적 역량이 향상되고 지역 경제의 선순환 구조를 정착시킬 수 있는 시스템이 구축될 수 있다면, 이것을 현실에 적용하기 위한 노력이 필요할 것이다. 그러나 지역자산화의 결과물이라고도 할 수 있으며 지역 주민들의 광범위한 소유권을 바탕으로 하고 있는 사회적 부동산은 아직 생소한 개념이며 제도적 지원 장치도 거의 없는 실정이다. 그러나 4장에서 살펴볼 내용처럼 이미 외국에는 다양한 사례들이 있으며 국내에서도 하나둘씩 사회적 부동산이 출현하고 있으므로 실제로 우리나라에서 사회적 부동산 도입을 촉진하기 위해서는 어떤 점들을 살펴보아야 하는지 논의할 필요가 있다.

(1) 사회적 부동산 취득 지원

먼저 사회적 부동산 형성을 위해서는 사회적 부동산의 소유 주체가 될 지역공동체가 부동산을 확보할 수 있어야 한다. 보통 지역공동체는 주민 조직이나 사회적 경제조직인데 이들은 일반적으로 자금력이 열악하고 일반 기업에 비해 수익 창출 모델이 불안정하며 조직의 역사도 비교적 짧은 등 부족한 자금력을 보완할 수 있는 금융 조달이 매우 어려운 형편이다. 따라서 현 상황에서 지역공동체가 스스로 부동산을 확보할 능력을 갖추기를 기대하는 것은 지난한 기다림이 될 뿐만 아니라 사실상 사회적 부동산 형성을

포기하는 것과 다름없을 것이다.

따라서 지역공동체 조직들이 부동산을 확보할 수 있는 자금의 지원이 필요하지만 공공 재정을 통해 직접적으로 지원하는 것은 특혜시비 또는 여러 부작용을 낳을 수 있으므로 사회적 금융이 이 역할을 대신해야 할 것이다. 사회적 금융은 일부 보조금 형식의 지원도 있지만, 많은 경우 장기 저리이긴 하지만 융자를 통해 지원하여 지원받는 주체들 스스로 책임을 가지고 상환하도록 하고 있다. 결국 사회적 부동산 확보를 위해 지역공동체가 사회적 금융으로부터 융자하는 경우, 상환이 완료되는 시점이 되면 완전한 지역공동체의 소유가 될 수 있는 것이다. 이러한 지원을 위해서는 지역공동체 조직들을 일반적인 금융의 기준으로 신용도를 평가하기보다는, 이들이 창출할 사회적 가치를 경제적 가치와 마찬가지로 고려하여 금융 조달을 지원해야 할 것이다.[12)]

(2) 사회적 부동산의 안전성 확보

사회적 부동산의 취득을 위해 사회적 금융을 활용하여 자금을 조달한다고 하더라도 많은 경우 공공 부문의 지원도 필요할 것이며, 부동산의 소유권이 안전하게 확보될 수 있어야 지역의 주체들과 주민들이 안심하고 참여할 수 있을 것이다. 특정 개인이나 집단이 부동산을 임의대로 처분할 수 없을 때 많은 주민들이 공동으로 소유하는 구조를 정착시킬 수 있는 것이다. 따라서 사회적 부동산을 형성하기 위한 기본 조건인 자산의 안전성 확보를 위해서 공공 부문의 역할이 필요하다.

이를 위해 이 연구에서는 공공 부문에서 가칭 '공유자산신탁'을 설립하여 사회적 부동산을 장기간 안전하게 보호하는 방안을 제안한다. 공유자산신탁은 사회적 부동산의 안전성을 확보할 뿐만 아니라 공적 재원의 지원이 필요할 경우에도 특혜시비로부터 벗어날 수 있는 근거가 될 수 있다. 공유자산신탁에 맡겨져 특정 주체의 시세차익을 위한 거래가 불가능한 부동산이 사회적 가치를 창출할 수 있을 때 공적 지원의 정당성이 확

12) 신용보증기금에서는 이미 2020년 4월부터 「사회적경제기업 평가시스템」을 활용하여 사회적 가치를 반영한 신용평가를 통해 사회적경제조직들을 지원하고 있다. (자료: https://www.kodit.co.kr/social/main/main.do, 2020년 11월 20일 검색)

보될 수 있을 것이다.

게다가 사회적 부동산의 확보를 위한 방법은 매입 외에도 장기 임대를 통해 사용권을 확보하는 방식도 포함된다. 따라서 매입을 위한 자금을 지원하기 위한 전제조건으로서의 의미와 함께 유휴 또는 국공유 부동산의 장기 임대를 통한 사용권을 확보할 경우 장기간 안정적 사용권 유지를 위해서도 공유자산신탁이 필요할 것이다.

CHAPTER 3

사회적 부동산 관련 정책 현황 및 시사점

1. 지역자산화 지원사업의 개요 ····· 49
2. 지역자산화 지원사업 분석 결과 ····· 53
3. 사회적 금융의 현황과 한계 ····· 64
4. 사회적 부동산 관련 시사점 ····· 72

03 사회적 부동산 관련 정책 현황 및 시사점

이 장에서는 우리나라의 사회적 부동산 관련 기존 정책 현황을 살펴본다. 먼저 행정안전부 주관으로 신용보증기금과 농협이 2020년부터 함께 시작한 지역자산화 지원사업을 분석한다. 이를 통해 이론적으로 제시되고 있는 지역자산화의 개념이 실제 우리나라의 현장에서 어떻게 구체화되고 있는지 살펴보고 현 상황에서의 한계와 시사점을 도출한다. 다음으로 우리나라 사회적 금융의 현황을 살펴보고 현재의 사회적 금융이 사회적 부동산을 지원하는데 어떤 한계를 가지고 있는지 분석한다. 이를 바탕으로 사회적 부동산 지원을 위해 사회적 금융의 지원과 지역공동체의 공간 활용에 대한 자율성 확보, 지역 거버넌스 형성이 필요하다는 시사점을 제시한다.

1. 지역자산화 지원사업의 개요

기존 사례들의 성과를 통해 사회적 부동산의 효과를 분석해야 하지만 우리나라는 아직 초기 단계이므로 충분한 분석을 위한 사례가 부족한 실정이다. 따라서 이번 지역자산화 지원사업 분석을 통해 실제로 사회적 부동산 형성을 계획하고 있는 여러 사례들을 살펴봄으로써 현장에 적용 가능한 시사점을 도출하고자 한다.

이를 통해 앞으로 우리나라에서 지역자산화를 시도할 주체들에게 시사점을 제공하며 가이드라인 역할도 할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 분석 대상 사례들은 지역에서 자체적으로 시작되었으므로 현장에서 스스로 발굴된 수요를 보여주는 사례들이며, 사회적 부동산 형성을 위한 사업 구상 단계의 실제적인 준비 과정과 계획을 살펴볼 수 있다는 점에 의의가 있다.

1) 사업의 배경 및 개요

지역자산화와 관련해서 중앙정부의 최초이자 유일한 사업으로 2020년부터 3년간 행정안전부 주관으로 '지역자산화 지원사업'이 진행되고 있다. 행정안전부는 지역자산화 사업을 "지역 주민들이 안정적인 지역활동을 위해 건물·토지 등의 자산을 공동으로 매입·운영하며, 이에 따라 창출되는 유무형의 가치를 지역사회에 환원하는 사업"[1]으로 정의하고 사업을 추진하고 있다. 따라서 이 사업은 '지역자산화'의 개념을 분명히 하고 지역기반 사회적경제조직만을 대상으로 한다는 점에서 사업의 성과목표가 지역자산화의 취지에 부합한다고 볼 수 있다. 개별 조직에 대한 지원이 아니라 지역 주민들이 함께 공동의 자산을 매입·운영하는 과정에서 필요한 자금을 먼저 지역적으로 조달하고, 부족한 자금을 지원함으로써 지역자산화에 따르는 다양한 영향과 효과를 지역사회가 공유하기를 기대하는 사업이다. 지역자산화 지원사업은 지역에서 활동하고 있는 다양한 사회적 경제주체들의 사업 운영 방식에 추가적인 대안적 선택지를 제공하고, 앞으로 지역자산화를 시도하고자 하는 주체들의 사업계획 수립에 가이드라인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

2020년 사업에는 전국에서 지역자산화를 목표로 하는 61개의 사회적 경제주체들이 지원하였다. 즉, 2020년부터 행정안전부와 농협은행, 신용보증기금 등 3자가 「지역자산화 지원사업」 업무협약(MOU) 체결을 통해(2019. 10. 21)[2] 지역사회혁신활동 맞춤형 금융지원(시설자금과 운전자금의 보증 및 저리 대출)과 컨설팅 지원을 본격적으로 추진하기로 하였다. 구체적인 사업 내용은 다음과 같다.

---

1) 행정안전부, 2020년도 지역자산화 지원사업 공고문 (2020.3.5.)

2) 협약내용: 2019년 시범사업 및 2020~2022년 본사업 저리대출·보증 제공
- 행정안전부: 사업 총괄, 사례 발굴 및 선정 기준 수립, 협력사항 조정 등
- 농협은행: 37.5억 원의 보증재원을 신용보증기금에 제공 등
- 신용보증기금: 농협의 보증재원(37.5억 원)의 10배(375억 원) 보증, 건당 최대 5억 원 한도 내 100% 보증 제공(0.5% 고정보증료율)

지역자산화 지원사업의 내용

- 목적: 지역 주민들이 지역사회혁신사업에 필요한 유휴공간을 공동 매입·운영하는 경우 금융지원 (보증·저리대출)을 통해 지역활성화 도모
- 지원 규모: 연간 약 25건 예정 (2020년~2022년까지 3년간 총 75건 예정)
  1건당 5억 원 한도 내 금융지원
- 대상: 주민과 함께 지역자산화를 추진하는 민간단체*
  * (예비)사회적기업, (사회적)협동조합, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제기업
- 지원조건: 융자금리 3.5% 내외(2020년 1월 기준)(민간단체부담 2.5%, 지자체 이차보전 1%), 보증료율 0.5% (민간단체 부담)

※ 1년 거치 9년간 원금+이자 분할 상환 (10년간 상환)

※ 민간단체 부담 금리는 지자체 이자차액 보전 여부에 따라 변동 가능

※ 유의사항 : 지역자산화 추진 필요자금 중 10% 이상은 자기자금으로 준비되어야 함

자료: 행정안전부, 2020년도 지역자산화 지원사업 공고문 (2020.3.5.)

61개 응모 사업 중에서 공모와 심사를 거쳐 2020년 6월에 지역자산화 지원사업 예비대상지가 선정되어 최대 융자 5억 원을 지원받게 되었다. 실제로는 대부분의 지자체들이 2~3년간 이자 차액을 보전해 주었고, 이 기간 동안 원금 상환이 유예되어 초기 2~3년간 연 1~2%의 대출이자만 부담하게 된 대상지가 대부분이다.

2) 분석 기준 및 대상

분석은 각계 전문가들로 구성된 지역자산화사업 운영위원회의 서류심사 및 현장 실사를 통해 선정된 곳과 미선정된 곳으로 나누어 실시하였다. 먼저 사회적 부동산의 유형과 사업 방식, 공간활용 등을 유형별로 정리하여 제시한 후에 기준에 따라 비교 분석하였다. 비교 분석의 기준은 지역자산화사업 공모 시 공개한 평가 기준에 근거하여 설정하였다(표 3-1).

표 3-1 | 「2020 행정안전부 지역자산화 지원사업」의 평가 기준

• (소유/운영 구조의 공공성) 공간 조성 및 활용과 관련된 의사결정에 지역 주민 참여 정도, 매입자금 조성에 있어 지역 주민 참여 계획 여부 등 • (공간이용의 적절성) 공간 활용으로 추진하려는 사업이 지역사회 공헌하는지 여부, 지역 주민 누구나 사용가능한 공간인지 여부 등 • (추진주체의 역량) 지역자산화 추진주체의 그동안 주요활동이 주민참여를 통한 지역활성화와 연관성이 있는지 여부 등 • (상환능력 등 재무사항) 지역자산화에 필요한 자금 중 자기자금 비중이 10%이상인지 여부 등

자료: 행정안전부, 2020년도 지역자산화 지원사업 공고문 (2020.3.5.)

이번 사업은 실제로 위의 평가 기준에 의해 운영위원회의 심사가 이루어졌으므로, 이를 바탕으로 아래와 같은 비교 기준을 설정하여 분석하였다.

표 3-2 | 비교분석의 기준

구 분	세부요소
공동체 소유 구조	• 매입자금 조성 시 지역 주민, 지역 단체 등 다양한 이해관계자 참여도
의사결정의 민주성	• 공간 조성 및 활용과 관련한 의사결정에 대한 조직 외부의 지역 주민의 참여도
공간 이용의 적절성	• 공간 활용의 지역사회 공헌도
	• 공간 활용의 개방성 (지역 주민 누구나 사용할 수 있는지 여부)
추진 주체의 역량	• 추진 주체와 주민들과의 밀착성 및 공간 조성·운영 역량
재무적 지속가능성	• 자기자본 조달 계획의 명확성과 현실가능성
	• 공간을 통한 수익 창출 계획의 명확성 및 현실가능성

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

사례들의 유형 분석을 위해 올해 사업에 응모한 61개 사업 전체를 분석하였으며, 각 주체들이 제출한 사업계획서에 근거하여 분석이 이루어졌다. 이 중에서 지역자산화에 대해 이미 주민이나 조합원들과 합의하였고 출자 등을 통해 많은 준비가 되어있어 좋은 평가를 받았던 15개 대상지를 선정된 곳으로, 나머지 46개 대상지를 미선정된 곳으로 간주하여 비교 분석하였다. 2020년 사업에는 아래와 같이 전국 16개 광역지자체에서 61개 조직이 응모하였다.

2. 지역자산화 지원사업 분석 결과

1) 일반 현황

(1) 조직 유형

응모한 조직들의 사회적경제조직 유형을 살펴보면 <표 3-3>과 같다. 하나의 조직이 둘 이상의 사회적경제조직 형태를 중복해서 가지고 있는 경우도 있으므로 응모한 조직 전체 숫자보다 합계가 많다. 선정된 곳은 미선정된 곳에 비해 비영리 조직인 사회적 협동조합의 비율이 높았으며, 사회적기업(영리 기반의 주식회사가 많음)과 마을기업의 비율은 상대적으로 낮게 나타났다.

응모한 조직들의 법인 형태를 기준으로 조직 유형을 살펴보면 <표 3-4>와 같다. 비영리 법인인 사회적 협동조합의 선정 비율이 상대적으로 높게 나타났으며, 영농조합법인, 사단법인, 유한회사는 한 곳도 선정되지 못했다.

표 3-3 | 사회적경제조직 유형별 분류

사회적경제조직 유형 (중복 있음)	선 정	미선정
협동조합	5 (27.8%)	14 (23.7%)
사회적 협동조합	5 (27.8%)	5 (8.5%)
마을기업	1 (5.6%)	6 (10.2%)
사회적기업	7 (38.9%)	33 (55.9%)
자활기업	0	1 (1.7%)
합 계	18 (100%)	59 (100%)

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

표 3-4 | 법인 유형별 분류

법인 유형	선정	미선정
주식회사	5	17
협동조합	5	14
사회적 협동조합	5	5
영농조합법인	0	4
사단법인	0	3
유한회사	0	3
합 계	15	46

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

(2) 공간 활용 용도

각 주체들이 활용하고자 하는 공간의 용도를 분석한 결과 선정된 곳(평균 4.7건)이 미선정된 곳(평균 2.4건)에 비해 다양한 공간 활용 계획을 가지고 있는 것으로 나타났다. 다양한 공간 활용 용도는 아래와 같이 유형화할 수 있다.

공간 활용 유형화

- 커뮤니티 활동 공간: 강의실, 전시, 문화행사, 동호회 연습실, 갤러리 등 다목적 공간, 주민 텃밭
- 사회적경제조직 사용 공간: 사무실, 공유 오피스, 제조 공간
- 지역 주민 공동 이용 공간: 지역 도서관, 공부방, 공유 작업장, 공유 세탁실, 공유부엌, 마을카페, 펍, 마을식당, 병의원, 편집샵, 베이커리, 택배보관소, 극장, 공연장, 예식장
- 마을 사업 공간: 체험관광센터, 농산물 가공식품 제조공장, 판매장, 숙박업(마을호텔, 게스트하우스), 로컬푸드 직거래 매장, 물류 창고
- 주거 및 복지시설: 사회주택, 공유주택, 쉼터, 재가복지센터, 노인요양원

표 3-5 | 공간 활용 유형별 분류

공간 활용 유형	선 정	미선정
커뮤니티 활동 공간	15 (21.4%)	22 (19.8%)
사회적경제주체 사용 공간	9 (12.9%)	13 (11.7%)
지역 주민 공동 이용 공간	30 (42.9%)	31 (27.9%)
마을 사업	5 (7.1%)	29 (26.1%)
주거 및 복지시설	11 (15.7%)	16 (14.4%)
합 계	70 (100%)	111 (100%)

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

미선정된 곳들은 선정된 곳들에 비해 마을 사업의 비중이 높았으며, 지역 주민 공동 이용 공간의 비중이 낮았다. 미선정된 주체들의 마을 사업 공간 중에서는 특히 체험관광센터나 체험장 운영이 많았다[3]. 반면에 커뮤니티 활동 공간이나 주거 및 복지시설, 사회적경제주체 사용 공간들은 선정과 미선정이 유사한 비중을 나타냈다.

공간 활용 용도 분석 결과 임대료 수입을 목적으로 일반 영리주체에게 임대하기 위한 공간은 거의 없었다. 병·의원, 카페, 펍, 식당 등의 일반 영리 업종도 지역 주민들을 위한 사회적 목적을 가지고 운영하던 기존 업체들이거나 지역 주민들을 위한 사업으로 새로 운영하려는 사업이었다. 각종 체험장이나 농산물 생산·판매·유통 등의 마을사업들은 주로 마을주민 다수가 수행하는 것이 아닌 경우가 많아 사업 주체를 중심으로 이윤이 배분될 가능성이 높기 때문에 미선정되는 경우가 많았던 것으로 보인다.

3) 다문화 체험, 중국 문화 체험, 공예, 예술 체험, 지역 생태, 농촌, 귀산촌 체험, 농산물 재배, 곤충 사육장 실습, 차 및 커피 체험, 유기농 식당 체험, 김치 담그기 체험, 한옥 숙박 체험, 지역 강사들의 체험 수업, 진로 체험

2) 공동체 소유 구조

부동산 매입자금 마련에 지역 주체들과 주민들이 많이 참여하고 참여 주체가 다양화될수록 사회적 부동산의 취지에 적합한 구조를 형성할 수 있다. 지역 주체들이나 주민 다수가 참여해서 매입자금을 마련하는 것은 지역공동체의 소유권을 확보한다는 의미가 있고, 다양한 주체가 참여하는 것도 지역의 수요를 반영할 수 있는 통로가 확대되고 의사결정의 민주성이 증진된다는 의미가 있기 때문이다.

지역 주체들이나 주민들이 사회적 부동산에 투자하는 방식은 조합원 출자, 연합 기관의 출자, 주민 직접 투자, 임대보증금, 크라우드펀딩(지역 주민 외에도 사회적 가치에 공감하는 일반 시민들의 투자도 포함) 등이 있다.

선정된 곳의 매입자금 조성에 참여하는 주체는 평균 3.0개였으나, 미선정된 곳은 평균 2.06개의 주체들만 참여할 계획이었다. 자체 자금 활용 비율은 미선정된 곳이 더 높게 나타나 더 많은 지역 주민들이나 주체들로부터 투자를 받으려는 노력이 부족했던 것으로 보인다. 비교적 불확실한 자금 조달 방법인 후원금에 의지하겠다는 계획이나 입주 업체의 임차보증금을 활용하겠다는 계획도 미선정된 곳이 더 많았다. 반면 선정된 곳에서는 지역 단체들이 연합하여 출자하는 자금이나 불특정 다수가 사업의 취지에 공감하여 지원하는 크라우드펀딩 활용 비율이 더 높게 나타났다.

표 3-6 | 매입자금 조성 주체별 분포

매입자금 조성 주체		선 정	미선정
자체 자금	주식회사	5 (11.1%)	16 (16.8%)
	기타	4 (8.9%)	11 (11.6%)
조합원 출자		12 (26.7%)	26 (27.4%)
크라우드펀딩		8 (17.8%)	8 (8.4%)
지역단체 (컨소시엄 기관)		6 (13.3%)	7 (7.3%)
일반 주민		4 (8.9%)	7 (7.3%)
개인 투자		3 (6.7%)	8 (8.5%)
외부 지원/융자	정부	2 (4.4%)	1 (1.1%)
	기타	0 (0.0%)	2 (2.2%)
후원금		1 (2.2%)	7 (7.3%)
사업운영자금 (임차보증금)		0	2 (2.1%)
합 계		45 (100%)	95 (100%)

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

매입자금 조성 주체별 분포를 분석해본 결과, 선정된 곳들의 매입자금 조성 주체가 더 다양하고 주민들이나 지역공동체로부터 투자받기 위한 노력을 더 많이 하고 있는 것으로 나타났다.

3) 의사결정의 민주성

공간의 매입자금 조성에 직접 참여하지 않았더라도 지역공동체의 구성원들이 공간의 조성 여부나 활용 용도에 대한 의견을 제시하고 반영할 수 있는지 여부가 의사결정의 민주성을 결정한다고 할 수 있다. 지역자산화로 조성되는 공간은 지역 주민들에게 직간접적인 영향을 미치므로 공간의 소유권 확보에 직접 참여하지 않은 주민들과 소통하고 의견을 반영시키는 것이 바람직하기 때문이다.

분석 결과 미선정된 곳들에서는 사회적 부동산의 조성과 운영에 관한 의사결정에 지역 주민들의 참여를 위한 노력이 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 이런 결과가 나타난 것은 선정된 곳들은 그동안 지역 내에서 꾸준히 활동하면서 지역 주민들과 활발한 교류가 있었기 때문에 주민들과의 회의나 의견 수렴 절차, 이벤트 등을 개최하는 것이 자연스럽고 손쉬운 일이었기 때문으로 추측된다. 즉, 해당 사회적경제조직들이 자체 사업만 수행하기보다는 지역 주민들과 함께 참여를 이끌어내면서 활동했던 것이 의사결정의 민주성 확보에 더 유리하게 작용한 것으로 볼 수 있다.

표 3-7 | 의사결정의 민주성 확보 방안

의사결정의 민주성 확보 방안	선 정	미선정
지역 주민 대상 설문 및 투표로 의견수렴	7 (46.7%)	10 (21.7%)
지역 주민이 참여하는 위원회 구성	8 (53.3%)	20 (43.5%)
간담회 및 설명회, 워크샵 개최	9 (60%)	2 (4.3%)
지역 주민 참여 이벤트 개최 (공간명칭 공모, 기부 프로그램, 서포터즈, 평가 등)	3 (20%)	2 (4.3%)
해당 내용 없음	-	17 (37.0%)
대상지 수	15	46

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

4) 공간 이용의 적절성

(1) 지역사회 공헌도

조성된 공간이 지역사회에 긍정적인 영향을 미치는 것은 사회적 부동산의 중요한 특징이므로 응모한 주체들은 자신들이 조성할 공간이 지역사회에 어떻게 공헌할 수 있는지 스스로 제시하여 사회적 부동산의 구체적인 효과를 자체적으로 정의하고 있다. 지역사회에 공헌할 수 있는 내용에 대해 각 주체들이 매우 다양하게 제시한 내용들을 바탕으로 <표 3-13>과 같이 크게 네가지로 유형화하여 분석하였다.

표 3-8 | 지역사회 공헌도

지역사회 공헌 내용	선 정	미선정
일자리 창출 및 지역경제 활성화	12 (80.0%)	26 (56.5%)
취약계층 지원 (주거, 보건·의료, 환경, 문화·예술, 창업 등)	5 (33.3%)	13 (28.3%)
지역 주민과 지역기반 활동가(창업, 문화예술가)를 위한 공간 제공 및 각종 지원	15 (100%)	19 (41.3%)
지역 주민을 위한 다양한 프로그램 제공 (커뮤니티 활성화, 보건·의료, 환경, 문화·예술, 창업 등)	11 (73.3%)	17 (37.0%)
대상지 수	15	46

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

유형별 분석 결과 선정된 주체들이 네 가지 유형 모두에서 지역사회 공헌 내용을 더 많이 제시하였다. 다만 취약계층 지원과 관련해서는 선정된 주체들과 미선정된 주체들 모두 약 30% 정도만 응답하였는데, 이는 응모한 주체의 성격과 조성되는 공간의 유형에 따라 적절한 사업의 종류가 한정적이기 때문으로 판단된다.

(2) 공간의 개방성

조성된 공간에 지역 주민들이 손쉽게 접근하여 이용할 수 있는 것은 사회적 부동산의 중요한 특성이자 효과이므로 응모한 주체들이 지역 주민들이 자유롭게 공간을 활용하도록 하기 위해 제시하고 있는 계획을 살펴보았다. 각 주체별로 제시한 다양한 공간 활용 계획을 바탕으로 <표 3-9>와 같이 조성된 공간에 접근하여 활용할 수 있는 주체들을 기준으로 세 가지로 유형으로 분류하여 분석하였다.

표 3-9 | 공간의 개방성

공간의 개방성	선 정	미선정
모든 지역 주민 (이해관계자 제외)	12 (80.0%)	18 (39.1%)
취약계층 (청년, 노인, 어린이와 청소년, 여성, 장애, 다문화 등)	8 (53.3%)	15 (32.6%)
사업 주체의 활동 공간 (조합원, 주주, 업체만 이용하는 경우, 공간의 일부만 지역 주민에게 제공하는 경우도 포함)	0	14 (30.4%)
대상지 수	15	46

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

유형별 분석 결과 선정된 주체들이 지역 주민이나 취약계층이 공간을 이용하거나 공간 활용에 참여할 수 있도록 하는 계획을 더 많이 제시하였다. 공간의 개방성은 공간의 활용과 밀접한 연관이 있으므로 사업의 전체적인 목적이나 의도와 관련되며, 따라서 지역자산화의 취지에 적합한 곳일수록 개방성이 높을 수밖에 없을 것이다. 의사결정의 민주성과 마찬가지로 공간의 개방성도 과거 해당 지역에서 주민들과 활발한 상호작용을 통해 신뢰가 쌓인 주체들이 더 많은 개방성을 확보하게 될 것이므로, 사업 주체와 지역공동체가 기존에 구축하고 있는 밀착성과 관련이 높은 것으로 판단된다.

5) 추진 주체의 역량

지역자산화는 사업 추진 주체의 지역 밀착성과 활동 경험 등에 따라 성공 여부가 결정된다고 할 수 있다. 즉, 사업 추진 주체가 수행하고 있는 활동이나 사업에 주민들이 얼마나 참여하였는지, 사업 추진 주체가 지역의 다른 주체들과 얼마나 협력하였는지에 따라 지역사회 내에서 뿌리내리고 있는지를 알 수 있다. 또한 부동산을 매입하고 운영하기 위한 역량은 지역자산화 관련 경험이 있는지, 다른 사업들을 수행하고 성과를 인정받았던 경험이 있는지를 통해 알아볼 수 있다.

따라서 응모 주체들의 지역 밀착성과 공간 조성 및 운영 관련 역량을 분석하기 위해 과거의 실적과 경력을 중심으로 <표 3-10>과 같이 세 가지로 유형화하여 분석하였다.

표 3-10 | 추진 주체의 역량

추진 주체의 역량	선 정	미선정
지역자산화 관련 경험	5 (33.3%)	0
사회적 경제 관련 사업에 선정된 경력이나 수상 경력	7 (46.7%)	4 (8.7%)
다른 기관 또는 주체와 협업 경험	6 (40.0%)	3 (6.5%)
대상지 수	15	46

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

유형별 분석 결과 선정된 주체의 지역 밀착도나 관련 경력이 월등히 많은 것으로 나타났다. 특히 선정된 주체들 중에서는 행정안전부의 지역자산화 지원사업에 응모한 2020년 이전부터 이미 지역자산화를 추진해 온 주체들이 5곳이나 있었다. 다른 기준들에 비해 사업 추진 주체의 역량에서 선정된 곳과 미선정된 곳의 차이가 가장 크게 드러난 것은 지역자산화를 오랫동안 준비해온 주체들과 지역사회에 밀착하여 활발히 활동해 온 주체들, 다른 주체들과 거버넌스를 형성해본 경험이 있는 주체들이 다른 부분에서도 지역자산화에 적합한 요소들을 많이 가지고 있기 때문일 것이다.

6) 재무적 지속가능성

(1) 자기자본 조달 계획

공간 조성 이후에 지속적으로 운영하면서 지역사회에 좋은 영향을 주기 위해서는 재무적 지속가능성의 확보가 필수적이다. 비교 분석을 위해 각 조직들이 제출한 자금 조달처 유형별로 자금의 비율을 계산한 후 평균을 구하였다.

조직 유형별로 협동조합이나 사회적 협동조합은 조합원 출자, 지역의 기관이나 주민들의 투자, 조합 자체 자본금, 향후 임대보증금, 후원금, 크라우드펀딩, 개인 및 기업 투자자, 지자체 자금 등이 있었다. 주식회사, 영농조합 등 다른 유형의 조직들도 이와 유사했으나, 자체 자본금과 투자, 후원의 비율이 더 높게 나타났다.

표 3-11 | 자기자본 조달 계획

자금 조달처	선 정	미선정
조합원 출자	44.0%	40.6%
지역기관 투자	0.9%	0.0%
지역 주민 투자	1.5%	6.8%
자체 자본금	16.0%	30.4%
보증금	3.2%	1.0%
후원금	1.3%	7.0%
크라우드펀딩	20.0%	4.2%
개인 투자자	8.6%	7.0%
기업 투자자	0	3.1%
지자체 자금 매칭	2.9%	0
합 계	100%	100%

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

전체적으로는 조합원 출자가 가장 많은 비중을 차지하고 있었으며, 선정된 곳은 크라우드펀딩, 미선정된 곳은 자체 자본금의 비중이 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 조합원 출자를 통한 자금 마련은 공동체 소유를 위한 전형적인 방법이라고 할 수 있으나, 자체 자본금은 기업 보유 자본금이나 대표자 출자, 차입금 등 대부분 공동체 소유와는 거리가 멀다. 선정된 곳은 자체 자본금보다는 추진 사업의 사회적 가치에 동의·지지하는 시민들로부터 투·융자를 받는 크라우드펀딩의 비중이 높아 소유권의 분산이 자연스럽게 이루어지고, 앞으로 공간을 활용할 소비자들도 확보한다는 측면에서 재무적 지속가능성에도 더 유리할 것으로 판단된다.

(2) 수익 창출 계획

공간의 지속가능한 운영을 통한 지역자산화를 위해서는 공간의 운영·유지 비용과 융자금에 대한 원리금 상환을 감당 가능한 일정 규모 이상의 적절한 수익이 창출되어야 한다. 여기서는 공간을 활용한 임대료 수입, 마을사업 수익, 커뮤니티 프로그램 운영 수익, 조직 자체 사업을 통한 수익의 네 가지로 유형을 나누어서 분석하였다.

유형별 분석 결과 선정된 곳은 공간 임대료가 가장 많았으나(32.1%), 미선정된 곳은 조직 자체사업 수익이 가장 많은 것으로 나타났다(36.5%). 공간임대료는 주택/상점/숙박시설/사무실의 임대료 등 지역사회에 필요하거나 주민들이 이용하는 시설과 관련한 임대료 수입이 많은 반면, 조직 자체사업 수익은 기존에 수행하던 사업의 운영을 통해 발생하는 수입이 많아 다수가 이익을 공유하는 구조가 형성되기 어렵다. 반면 커뮤니티 프로그램이나 마을사업을 통한 수익은 그 자체로 지역공동체를 위한 프로그램이나 사업을 통한 수익이므로 지역사회에 공헌하는 수익 창출로 볼 수 있다.

표 3-12 | 수익 창출 계획

수익 창출 방법	선 정	미선정
공간 임대료	17 (32.1%)	14 (13.5%)
마을사업 수익	13 (24.5%)	33 (31.7%)
커뮤니티 프로그램 운영 수익	10 (18.9%)	19 (18.3%)
조직 자체사업 수익	13 (24.5%)	38 (36.5%)
합 계	53 (100%)	104 (100%)

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

선정된 곳들이 자체사업보다는 공간의 임대 수익을 더 많이 계획하고 있는 것은 이들이 지역사회의 공간 수요를 구체적으로 잘 파악하고 있으며, 지역사회의 공간 수요도 충분하기 때문으로 판단된다. 실제로 공간 조성 이후에 입주할 조직이나 사업체들이 이미 선정되어 계획에 반영된 곳이 많으므로 실현가능성도 높을 것으로 예측된다.

7) 분석 기준별 분석 결과 요약

공동체 소유 구조 확립 여부를 살펴보기 위해 매입자금 조성에 참여한 주체의 다양성, 지역 주민 투자 유치 계획 등을 살펴보았다. 그 결과 자체 자금이나 조합원 출자금 외에 주민들이나 지역 단체들의 투자, 크라우드펀딩을 통한 불특정 다수의 투자 등 다양한 자금을 활용하는 것이 공동체 소유 구조 확립에 도움이 되는 것으로 나타났다. 부동산 매입자금을 공동으로 조성하는 것 이외에도 공간 관련 의사결정 구조의 공동체성을 확립하기 위한 수단을 살펴보았다. 협동조합이나 사회적 협동조합은 의사결정 구조의 공동체성을 확보하기 위한 총회나 이사회 등이 정관에 명시되어 있어 이를 제도적으로 보장하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 주식회사 등 다른 형태의 조직들은 관련 내용이 없거나, 자산의 취득·처분에 관한 사항을 이사회에서 의결하도록 하는 내용이 정관에 있는 경우에도 이사회의 구성 등을 고려할 때 대부분은 공동체성 확보와 거리가 멀었다. 따라서 (사회적) 협동조합 이외의 조직은 공동체의 의사결정 권한을 확보할 수 있는 실질적인 방안을 강구할 필요가 있다.

공간의 조성 여부나 활용 용도에 대한 의사결정의 민주성 확립을 위해서는 공간의 소유권 확보에 직접 참여하지 않은 지역 주민들과 소통하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기존에 지역 주민들과 지속적으로 함께 활동하고 활발히 교류하였던 활동 경험이 중요한 것으로 나타났다.

조성되는 공간이 어떤 형태로든 지역사회에 공헌을 하여 긍정적인 영향을 미칠 때 적절한 공간 이용이 될 것이다. 이를 위해서는 조성되는 공간을 지역 주민들을 위해 활용하거나 지역 활동가, 단체들을 위해 적극적으로 활용하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 적절한 공간 이용이 되기 위해서는 조성되는 공간을 지역 주민들이 쉽게 활용할 수 있도록 하는 개방성 또한 중요하다. 의사결정의 민주성 확립에서 분석한 결과와 마찬가지로 공간의 개방성도 기존에 지역 주민들과 활발히 활동해 온 주체들이 더 잘 확보할 수 있다. 많은 주민들이 자유롭게 이용하는 공간을 조성하기 위해서는 커뮤니티 프로그램에 활용되는 비영리적 공간 뿐만 아니라 마을 펍, 마을 카페 등 영리적 공간으로 활용하는 것도 대안이 될 수 있다.

추진 주체의 역량을 살펴보기 위해 지역 밀착성과 기존의 활동 경험, 지역자산화 관련 경험을 살펴보았다. 이 부분에서 선정된 사업 주체들과 미선정된 주체들의 차이가 가장 크게 나타났으며, 이것은 지역 주민이나 단체들과 교류한 경험이 많은 주체들, 심지어 지역자산화를 이미 시도하고 있던 주체들이 다른 분야에서도 지역자산화를 위한 역량을 더 많이 가지고 있는 것으로 나타났다. 따라서 지역자산화는 단기적으로 급하게 추진하기보다는 시간적 여유를 가지고 꾸준히 추진하는 것이 더 바람직하다고 할 수 있다.

재무적 지속가능성을 살펴보기 위해 자기자본 조달 계획을 살펴본 결과 조합원 출자나 주민 투자 외에도 크라우드펀딩을 활용하는 것이 사업의 공공성을 더 많은 사람들에게 인정받고 불특정 다수의 시민들에게 해당 사업의 목적과 취지를 이해시키고 응원받는다는 측면에서도 중요하고, 향후 공간 운영을 통한 수익 창출에도 유리할 것으로 판단된다. 공간 활용을 통한 수익 창출 계획을 살펴보면, 지역 주민들이 필요로 하는 시설에 공간을 임대하여 수익을 창출하는 것이 지역자산화의 취지에 부합하면서도 향후 지속적 수익 창출 가능성이 더 높은 것으로 나타났다.

표 3-13 | 분석 기준별 시사점

구 분	사회적 부동산 관련 시사점
공동체 소유 구조	• 매입자금 조성 시 다양한 주체의 참여와 투자, 특히 주민투자, 크라우드 펀딩이 필요하며 의사결정 구조의 공동체성을 확보하기 위한 제도적·실질적 방안 마련 필요
의사결정의 민주성	• 공간과 관련된 의사결정에 공간 매입에 직접 참여하지 않은 지역 주민들의 의견 반영을 위한 다양한 노력이 필요하며, 지역 주민들과 꾸준한 교류와 활동 경험이 중요함
공간 이용의 적절성	• 지역사회에 공헌하는 공간이 되기 위해서는 지역 주민과 지역기반 활동가들을 위한 적극적인 공간 활용이 필요
	• 모든 지역 주민이 쉽게 접근할 수 있는 공간 운영이 필요하며, 지역 주민들과의 꾸준한 교류와 활동 경험이 중요함
추진 주체의 역량	• 지역의 주민들이나 단체들과 교류하는 경험 축적이 필요하며, 시간적 여유를 가지고 지역자산화를 추진하는 것이 유리함
재무적 지속가능성	• 자기자본 조달 시 주민투자 외에도 다수의 시민들에게 투자받을 수 있는 크라우드펀딩 활용 필요
	• 지역의 수요에 부합하는 시설에 공간 임대를 통한 수익 창출 전략 확대 필요

자료: 저자 작성

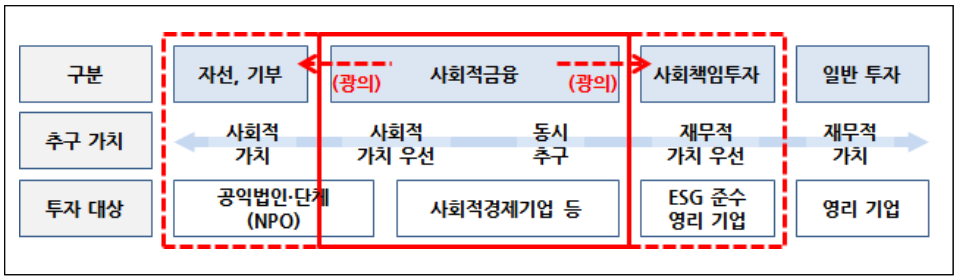
다만 이번 분석의 한계는 분석 대상이 2020 지역자산화 지원사업 공모에 제출한 사업계획서이므로 제안한 사업과 자금조달 계획 등이 실제로 실현되었는지 여부를 판단할 수 없었다는 것이다. 심사를 통해 최종 선정된 대상지 가운데 예상치 못한 문제(부동산 매입 실패 등) 등으로 사업을 포기하거나 현재까지 사업 진행이 지연되고 있는 사례들도 있으므로, 현실과 다소 차이가 있을 수 있다.

3. 사회적 금융의 현황과 한계

1) 사회적 금융 현황

사회적 금융은 사회적 가치를 추구하는 경제주체가 경영활동을 지속하게 할 수 있도록 자금을 공급하는 것으로, 협의로는 사회적가치 창출을 목적으로 사회적경제기업, 소셜벤처 등에 투자·융자·보증을 통해 자금을 지원하는 것을 의미하며, 광의로는 보조금과 자선지원행위와 사회책임투자까지 포함한다.[4)]

그림 3-1 | 사회적 금융의 개념

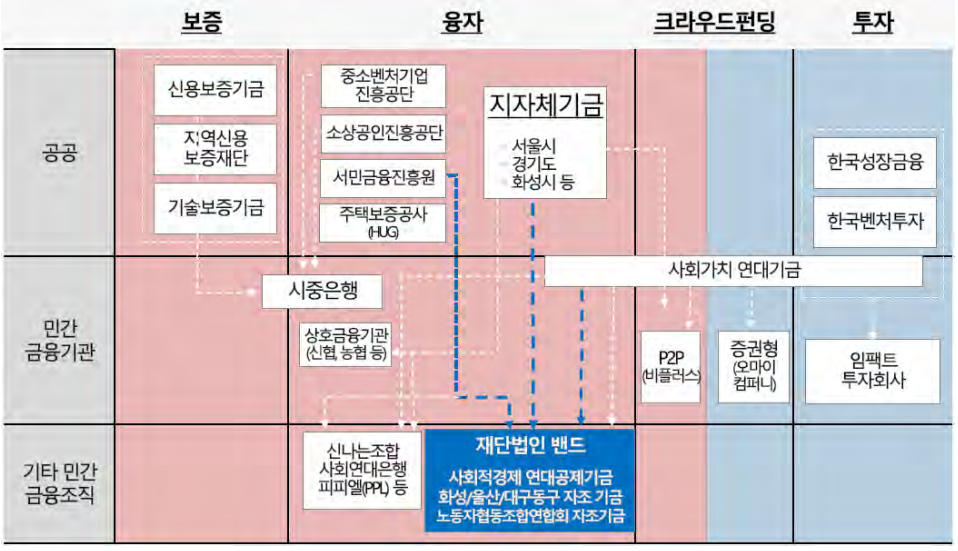


자료: 관계부처 합동, 2018: 3.

4) 관계부처 합동. 2018. 사회적금융 활성화 방안.

현재 국내 사회적 금융 생태계에서는 공공 부문에서 융자를 제공하거나 신용보증기금 등에서 특례보증을 제공하거나 투자 형태로 지원하고 있다. 민간 부문에서는 시중은행이나 상호금융기관의 융자, 사회적 금융 중개기관을 통한 임팩트투자, 소셜벤처 등의 투자 및 컨설팅, 크라우드펀딩 형태이다. 또한 사회적경제조직에서 자조 기금을 마련하여 상호부조 형태로 회원사에게 자금을 지원하기도 한다.

그림 3-2 | 우리나라 사회적 금융의 현황



자료: (재)밴드, 2020: 7.

(1) 공공 부문의 사회적 금융

2020년 상반기 정책금융기관 등 주요 금융권 사회적 금융 공급실적은 2,599억 원으로 연간 목표 4,275억 원 대비 60.8%의 집행률을 보이고 있다.

표 3-14 | 2020년 공급 목표 및 집행실적 (2020년 6월말 기준)

(단위: 억 원)

유형	공급기관	'20년 목표	공급실적 (기업수)
대출	소계	1,210	778 (677)
	서민금융진흥원	60	15 (19)
	중소벤처기업진흥공단	600	456 (250)
	소상공인시장진흥공단	150	58 (160)
	신협	300	217 (234)
	새마을금고	100	32 (14)
보증	소계	2,300	1,413 (799)
	신용보증기금	1,000	820 (456)
	지역신용보증재단	150	99 (186)
	기술보증기금	1,150	494 (157)
투자	소계	765	408 (50)
	한국성장금융	225	121 (14)
	한국벤처투자*	540	287 (36)
총계	-	4,275	2,599 (1,526)

* 한국벤처투자의 경우 5월말 기준

자료: 금융위원회, 2018; 2019; 2020.

이외에도 각 지방자치단체들이 사회적경제기금을 조성하여 사회적 금융 중개기관을 통해 자금을 공급하고 있다. 대부분 기금 운영의 안정성을 담보하기 위해 지역신용보증재단, 신협에게 운영을 위탁하고 있다. 그러나 서울시의 사회투자기금과 서울 성동구 등은 민간 사회적 금융 중개기관을 통해 재융자함으로써 민간 사회적 금융 생태계 조성에 기여하고 있다.

표 3-15 | 지방자치단체의 사회적경제 자금공급 실적

(단위: 년, 억 원)

구분	지역	명칭	설치년도	조성액	목표액	운영방식
광역	서울	사회투자기금	2012	578	-	수행기관을 통해 재융자
	경기	사회적경제기금	2016	120	1,000	신협, 신용보증재단을 통해 융자
	세종	사회투자기금	2018	10	30	
	충남	사회적경제기금	2020	20~22 (3년간)	200	신협을 통해 융자

(단위: 년, 억 원)

구분	지역	명칭	설치년도	조성액	목표액	운영방식
	전북	사회적경제기금	2021	-	60	수행기관을 통해 재융자
	경남	사회적경제기금	2021	-	20	수행기관을 통해 재융자
기초	성북	사회투자기금	2014	12.5	-	
	성동	사회적경제활성화기금	2014	16.0	-	수행기관을 통해 재융자
	은평	사회적경제활성화기금	2015	7.7	-	
	강동	사회적경제투자기금	2018	2.2	-	
	화성	사회적경제지원기금	2015	629	-	신협을 통해 융자
	전주	사회적경제활성화기금	2020	8	-	수행기관을 통해 재융자

자료: 한국사회혁신금융(주) 내부자료. 2020.

한편, 중앙정부 부처(고용노동부, 중소기업벤처부 등)가 모태펀드에 출자하는 임팩트투자 펀드도 있다. 모태조합 자산운용은 한국벤처투자와 한국성장금융이 맡아서 하고 있으며, 이들은 소셜벤처를 포함한 사회적경제기업에 투자하기 위한 소셜임팩트펀드(자펀드)를 조성하기 위해 매년 출자공고를 통해 운용사를 선정하고, 운용사가 결성한 투자조합(자펀드)에 출자하는 방식을 사용한다. 특히, 한국벤처투자는 국토교통부와 함께 도시재생 활성화지역에서 활성화계획에 따른 단위사업에 참여하거나 도시재생 활성화지역의 경제적·사회적·문화적 분야의 활력 회복과 지역주민 삶의 질 향상에 기여하는 중소벤처기업 또는 (예비)사회적기업에 투자하는 펀드를 조성하여 2019년과 2020년 각각 1개의 모태펀드를 결성하였다.[5)]

(2) 민간 사회적 금융

2020년 6월 기준으로 은행권의 사회적 경제기업 대출 잔액은 9,961억 원으로 2019년말(8,498억 원) 대비 1,463억 원(+17.2%) 증가하는 등 사회적 금융의 규모는 전체적으로 증대되고 있다.

5) 한국벤처투자(2019.10.18.),「2019년 한국모태펀드 5차 정시 출자사업 계획공고」

표 3-16 | 시중은행 사회적경제 자금공급 실적 (2020년 6월말 기준)

(단위: 건, 억 원 %)

구분	2019년말			2020년 6월말 (잠정)			증감	
	건수	잔액	비중 (잔액기준)	건수	잔액	비중 (잔액기준)	증감액	증감률
사회적기업	4,284	6,295	(74.1)	5,324	7,796	(78.3)	1,501	23.8
협동조합	987	2,020	(23.8)	1,318	1,915	(19.2)	△105	△5.2
마을기업	212	145	(1.7)	307	205	(2.0)	60	41.4
자활기업	87	38	(0.4)	138	45	(0.5)	7	18.4
소계	5,570	8,498	(100.0)	7,087	9,961	(100.0)	1,463	17.2

자료: 금융위원회, 2020.

정부에서 사회적 금융 활성화 정책을 시행한 이후 30여 개 민간 기관의 활동이 본격화되었다. 기존에는 상호부조를 위한 공제사업을 수행하는 기관 위주였으나 사회적 분야에 직접 투·융자를 하고, 기금 등의 자금을 중개하는 기관, SIB를 운용하는 기관 등 분야도 다양해지고 있다.

민간 사회적 금융기관들의 법인격은 비영리 재단법인, 사단법인, 주식회사 등 다양한 형태를 가지고 있다. 비영리 조직은 통상적인 공익법인 활동 틀 안에서 사업을 수행하고 있으며, 주식회사는 다양한 금융업 허가를 취득해 활동하고 있다(대부업, 금융투자업 등). 현재 대출중심 사회적 금융 중개기관 현황은 다음 표와 같으며, 대부분 수도권 지역에 소재하고 있어 지역간 불균형이 심한 상황이다.

표 3-17 | 대출중심 사회적금융 중개기관 현황

지역	기관명	지역	기관명
서울	(사)민생경제정책연구소	대전	사회적경제연구원 사회적협동조합
	신나는조합	충남	충남사회경제네트워크
	재단법인 밴드	충북	(사)사람과경제
	한국사회혁신금융㈜	제주	제주사회적경제네트워크
	(재)함께일하는재단	전북	(사)전북사회경제포럼
	사회복지법인 열매나눔재단	경북	(사)지역사회적경제허브센터
	㈜비플러스	인천	(사)함께하는인천사람들

지역	기관명
	(재)한국사회투자
	사단법인 함께만드는세상 사회연대은행
	사단법인 피피엘
	루트임팩트

지역	기관명
부산	(사)부산사회적경제네트워크
광주	사회적협동조합살림

자료: 서민금융진흥원 홈페이지 (https://www.kinfa.or.kr/). 최종검색일: 2020.11.20

이러한 사회적 금융 중개기관들은 업종에 따라 다양한 관계법령의 적용을 받고 있다. 「대부업법」의 '대부업', 'P2P연계대부업(대출형 크라우드펀딩)', 「자본시장법」의 '전문사모집합투자업(PEF 운용사)', '경영참여형 사모집합투자기구 업무집행사원(창업·벤처전문 PEF 운용사)', '온라인소액투자중개업자(투자형 크라우드펀딩)', 「중소기업 창업지원법」의 '신기술사업금융회사(신기술금융사)', '중소기업창업투자회사(창투사, 벤처캐피탈, VC)', '창업기획자(액셀러레이터)' 등이다.

(3) 사회적 부동산 관련 사회적 금융

행정안전부의 이번 지역자산화 지원사업 이외에도 사회적 부동산과 관련된 사회적 금융 사업을 수행하는 지자체나 민간 기금이 존재한다.

먼저 서울시 사회투자기금의 ' 민간자산 클러스터 융자사업 '은 민간 자산을 활용하여 사회적경제 공동체 소유의 사무, 주거, 커뮤니티 공간 등 복합 공간 조성을 통해 사회적경제조직 간 협업 구축 및 지역경제 활성화에 기여하기 위한 사업이다. 2019년 기준 총 25억 원을 최대 10년(2년 거치 분기별 원금균등 분할상환)간 연 이자율 2%로 융자해 주고 있다.[6)]

경기도의 사회적경제기금의 ' 부동산 자산화 지원사업 '은 경기도에 소재하는 (예비)사회적기업, (사회적)협동조합(연합회), (예비)마을기업, 소비자생활협동조합(연합회)를 대상으로 한다. 융자 규모는 최대 20억 원으로 부동산(상가) 자산화 매입비를 지원하며 회수대상은 매각, 부도, 타 시·도로 주된 사무소 이전 등이다. 매입자금의

6) 서울시(2019), 「2019년 서울시 사회투자기금 사업계획(안)」

90%까지 지원하며 융자금리는 1.5% 고정금리이며, 융자 기간은 ① 10년(4년 거치 6년 균분), ② 15년(5년 거치 10년 균분) 중 선택이 가능하다.[7)]

사회적 부동산 매입을 위해 활용할 수 있는 정책자금으로는 도시재생사업과 관련해서 주택도시보증공사(HUG)를 통해 지원되는 주택도시기금 융자 지원 사업들이 운용되고 있다. 공동협업공간 조성자금, 상가 리모델링 자금, 창업시설 지원자금, 임대상가 조성자금, 생활 SOC 조성자금 등 유형별로 지원되는 장기 저리 융자를 통해 건설, 매입, 리모델링 등을 할 수 있다.

최근에는 민간 영역에서 사회적 임팩트에 기준을 둔 모태펀드가 등장하였다. 재단법인 한국사회가치연대기금은 국내 최초의 사회적 금융 도매기금으로 지속가능한 사회적 금융 생태계 발전과 사회적 경제의 활성화를 위해 2019년 1월 출범한 공익재단이다.[8)] 재단의 목표는 사회적 경제의 발전과 사회적 가치 확산에 필요한 금융 기반을 만드는 것이다. 이를 위해 관련 조직의 성장과 규모화를 위해 필요한 인내자본을 공급하며 사회적 금융 중개기관을 육성하고 있다. 특히 사회성과보상사업(SIB) 등 사회문제 예방과 해결을 목적으로 하는 사업을 지원하며, 지역자산화 지원사업과 같이 지역에 기반한 사회적 목적 사업도 발굴하여 지원하고 있다.

2) 사회적 금융의 한계

중앙부처의 정책자금은 신용보증기금, 기술보증기금 등의 보증을 중심으로 적극적으로 자금을 공급해 왔으나 용도가 운전자금으로 한정되어 있고, 한도가 제한되어 있다. 일정 수준 이상 성장한 사회적경제기업들 대부분은 이미 정책자금을 이용하고 있기 때문에 추가적인 자금조달이 어려울 수 있다. 신용보증기금의 운전자금의 경우 매출액 한도(직전연도 매출액의 50%)와 출자금 한도(출자금 3배) 중 적은 금액을 한도로 하기 때문에 지역의 다양한 주체들이 신설법인을 설립하여 부동산을 매입하는 경우

7) 경기도(2020),「2020년 경기도 사회적경제기금 운용계획(안)」
8) 한국사회가치연대기금 홈페이지 (https://www.svsfund.org/intro) (최종검색일: 2020.10.12.)

거절당하거나 한도가 제한될 수 밖에 없다.

은행이나 상호저축은행과 같은 금융기관들은 코로나19 등 대내외적 여건의 불확실성과 실물경기 부진 등으로 대출 심사를 보다 엄격하게 수행할 전망이다. 따라서 사회적 경제기업들은 추가적인 담보나 보증이 없다면 자금 조달이 쉽지 않은 상황이다.

창업기업을 중심으로 지원하는 임팩트투자 펀드(도시재생펀드 포함)를 통해서는 사회적 부동산 활성화에 제한적인 역할만 수행이 가능할 것이다. 임팩트투자펀드를 운영하는 벤처캐피탈(VC)들은 투자자금 회수를 고려했을 때 단기간에 성장가능한 기술기반의 주식회사를 선호한다. 도시재생 모태펀드는 도시재생지역 내의 주식회사에만 투자가 가능하므로 도시재생지역이 아니거나, 주민들이 주체가 되는 (사회적)협동조합에 대해서는 투자가 불가능하다.

지자체 사회적경제기금은 소액대출에 집중하고 있기 때문에 사회적 부동산 매입자금으로 활용하기에는 한계가 있는 경우가 많다. 이것은 기금의 규모가 크지 않기 때문이며, 서울시와 경기도를 제외하고는 사회적 부동산 매입을 위한 별도 상품이 존재하지 않는 실정이다.

사회적 금융 중개기관들도 역량 및 재원 확보의 어려움으로 사회적 부동산 활성화에 주도적인 역할을 수행하지 못하고 있다. 즉, 사회적 부동산에 대한 전문성을 확보한 사회적 금융 중개기관이 없고, 지역의 특성을 이해하고 부동산 개발, 중개, 임대, 컨설팅을 하는 중간지원조직도 없어 위험을 평가할 수 있는 역량이 미흡한 것이다. 또한 예금을 취급하지 않는 민간 사회적 금융 중개기관은 지속적인 재원 확보가 어렵기 때문에 소액 대출 위주로 지원하고 있다는 점도 한계이다.

우리나라의 사회적 금융은 최근 규모가 증대되고 있기는 하지만 사회적 부동산과 관련한 전문성이 부족하여 관련 상품이 많지 않고 정책적 지원도 미진한 실정이다. 민간 사회적 금융 중개기관들도 수도권에 집중되어 있어 비수도권은 지역의 상황을 잘 아는 기관이 부족한 것도 문제이다. 또한 각종 업역에 따라 각기 다른 법률의 적용을 받는 등 사회적 부동산 지원을 위한 일관된 지원 체계 마련이 요원한 상황이다.

4. 사회적 부동산 관련 시사점

1) 사회적 금융 지원의 필요성

이번 사업은 국가나 지자체의 보조금이나 매칭펀드 등을 수령하는 방식이 아니라 순수한 금융적인 방식인 융자 방식을 활용하였다. 정부 예산을 투입하여 특정 민간 주체가 부동산을 취득하도록 하는 것은 비판받을 여지가 있고, 실제로 자산 취득 시 일부 보조하는 사례는 있어도 이번 사업과 같이 대부분의 자금을 정부에서 지원하는 경우는 없었다. 또한 정부 보조 사업은 공간 활용의 자율성이 제약되며, 자금 사용의 절차가 까다로워 현장의 주체들이 사용하기도 어렵고, 기존 사업과 다른 혁신적인 새로운 시도를 하기도 어렵다. 따라서 이번 사업은 10년이라는 장기간 동안 저리로 융자하였으며, 자기자본 의무 확보 비율도 10%로 부동산 취득을 위한 사업비의 90%까지 융자할 수 있도록 한 새로운 유형의 사업이다.

그동안 사회적 경제주체들은 역사가 짧고 신용도가 낮으며, 담보가치가 있는 재산을 보유하지도 못하는 등 금융권으로부터 대출받기가 어려웠던 상황에서 이번 사업에 전국에서 61개의 주체들이 응모한 것은 현장에서 지역자산화 수요가 상당히 있다는 것을 증명하는 것이다. 이렇게 지역에서 스스로 발굴된 공간 수요를 바탕으로 민간 주체에게 금융 지원이 이루어지게 되더라도 공간의 활용이 대부분 사회적 목적으로 이루어지고, 특정 주체가 아니라 지역 주민이나 공동체 등 광범위한 주체들에게 이익이 되도록 이루어질 예정이므로 융자금의 사적 활용에 대한 우려는 적다고 할 수 있다. 이번 사업은 서류와 현장 심사 과정을 통해 사업 추진 주체들의 활동 내역과 지역 주민과 소통 현황, 공간의 필요성과 활용 계획의 적정성 등을 평가하여 선정되었므로 사업계획의 실현가능성도 높다고 할 수 있다.

지역자산화를 통한 사회적 부동산 조성은 정부보다는 주민 주도적으로 이루어져야 하며, 실제로 지역자산화의 주체들이 부동산 취득을 위해 스스로의 재원을 투입해야 소유권을 확보하면서 책임성을 가지고 수익을 창출하며 유지하려고 최선을 다하게 될

것이다. 따라서 정부의 보조금보다는 융자를 통한 사회적 금융의 지원이 더 필요하다고 할 수 있다. 일반적으로 사회적 경제주체들은 자금력이 부족하며, 주민 투자를 통해 확보할 수 있는 자금의 규모도 제한적이므로 금융지원 없이 스스로 지역자산화를 기대하기는 매우 어렵다. 따라서 매입 자금의 일부를 지역 주민과 공동체, 크라우드펀딩 등을 통해 마련하여 공동체의 소유권을 확립한 경우, 사회적 금융의 지원이 이루어지도록 하여 필요한 시기에 필요한 공간을 취득할 수 있도록 지원할 때 사회적 부동산 조성이 적시에 원활하게 이루어질 수 있을 것이다.

2) 공간 활용의 다양성 확보 방안

사업 대상지를 선정하는 기준에는 공간 활용의 유형보다는 공동체 소유 구조의 확립과 의사결정의 민주성 등이 큰 영향을 미쳤다. 이번 사업의 장점 중 한 가지는 공간 활용의 용도를 한정하지 않고 추진 주체들이 스스로 자유롭게 계획을 제출하면 지역자산화의 관점에서 적절성을 평가하는 방식이었다. 공간 활용의 자율성이 주어지자 각 지역의 수요나 각각의 사업 내용에 적합한 매우 다양한 유형의 공간 활용 계획이 제출되었다.

사업 계획 분석 결과 지역의 주체들이 스스로 공간 활용 용도를 결정하도록 하는 것이 공간을 더욱 다양하면서도 지역과 조직의 실정에 맞도록 활용할 수 있도록 한다는 것을 알 수 있었다. 즉, 정부가 직접 또는 금융 지원을 할 때 부동산의 소유 구조를 지역에서 공유하도록 하면 공간 활용에 대해 특별한 제한을 하지 않더라도 지역 주체 스스로 더 효과적인 활용 방안을 마련할 수 있음을 보여준다.

융자 사업을 하면 조성하는 공간의 일부는 지역공동체를 위해 활용하고 일부 공간은 대출금 상환을 위해 일반적인 영리 임대 공간으로 활용할 것으로 예상했으나 실제로는 대부분 그렇지 않았다. 이것은 기존에 활동을 잘 수행하던 조직들이 지원 대상으로 선정되었기 때문이었기도 하지만, 각 조직들이 기존에도 이미 임대료를 납부하고 있는 상황이었으므로 임대료 대신 이자를 부담하기 위해 별도의 영리적 공간을 마련하지 않

아도 가능한 상황이기 때문이다. 또한 공동체가 소유하고 있는 사회적 부동산을 일반 영리 업종에게 임대하는 것은 부동산의 소유자인 지역 주민들 다수의 동의를 얻기 어렵기 때문으로 추정된다. 따라서 기존에도 자체적인 사업 운영을 통해 자립이 가능했던 사회적경제조직은 자금의 직접 지원이 아닌 융자를 통해서도 사회적 부동산을 확보하고 활용하는 것이 가능하다는 것이 확인되었다.

결국 장기적인 융자를 제공하여 사회적 부동산 취득을 지원하면 지역 수요를 반영하여 다양한 사회적 성과를 창출하는 공간이 조성될 것이 예상된다. 한편, 금융 지원은 공간 활용의 자율성을 제한하지 않는 방향으로 이루어져야 하므로 사회적 금융의 역할이 중요하다. 그리고 사회적 부동산에서는 공간 활용의 영리성 여부가 중요한 요소가 아니라 오히려 공간으로부터 창출되는 지역사회에 대한 영향력의 수준이 더 중요하다는 것을 인식할 필요가 있다.

3) 지역 거버넌스 형성의 중요성

지역자산화 추진 주체들의 역량은 근본적으로 지역 주민이나 지역 주체들과의 활발한 교류와 활동을 통한 신뢰 형성에 있으며, 이러한 신뢰 형성을 위한 지역 거버넌스 형성이 매우 중요한 요소로 나타났다. 또한 지역 주체들과 협력적 거버넌스를 구축하는 것은 지역자산화를 위한 자기자금 마련 시 주민과 지역 주체들의 투자를 받는 등 공동체 소유권 확립에도 도움이 되며, 지자체나 지역 금융기관으로부터 지원을 받는 등 지속적인 사업 운영에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

지역 주체들이 제시한 지역 거버넌스 형성 방식은 다음과 같이 유형화해 볼 수 있다.

① 주변의 사회적 경제주체나 주민공동체 조직들과 연대 및 협조

② 주민들과 공간 조성 및 운영위원회 조직·운영

③ 해당 지자체 또는 지역 금융기관과의 협력 및 지원받기

이러한 지역 거버넌스가 활발히 이루어지면, 이를 바탕으로 해결해야 하는 지역 현안이 발굴될 수 있으며 해결을 위한 수단 중 하나로 지역자산화를 시도할 수 있다. 이

번 사업에 응모한 지역들이 해결해야 하는 지역 현안은 공동체 공간 마련, 유휴 공간(빈집, 폐교) 활용, 낙후지역 활성화, 사회복지 공간 확보(노인, 장애인 등), 지역 문화공간 제공, 취약계층 일자리 창출, 지역 청년 양성 등으로 다양하게 나타났다.

이렇게 발굴된 현안을 지역자산화사업 추진을 위한 중심 가치나 미션으로 설정하고 사업을 진행해 나갈 때 공간 활용이나 수익 창출 방식의 공공성과 사회적 가치가 확보될 수 있다. 실제로 지역 주민을 대상으로 하는 각종 프로그램을 진행하거나 지역 주민들에게 공간을 개방하고 매장운영 수입이나 대관료, 멤버십 회비, 정부보조사업 수행 등을 통해 수익을 창출하는 사례가 많았다.

한편, 일부에서는 지역 주체들의 활동 공간 확보를 위해 사회적 부동산을 만들고자 연합 조직을 설립하여 추진하고 있었다. 이 경우 부동산의 소유 주체는 비영리 조직(사회적 협동조합)이 소유하도록 하는 모델이 더욱 현실성이 있다. 각 조직들이 지분 출자하는 영리 조직을 설립하여 부동산을 소유하는 경우에는 지분 구성의 문제, 개별 조직들의 다양한 상황(입주시기, 부담가능 금액, 필요 공간 등) 등 조율하기 어려운 문제들이 많아 성공하기 어렵기 때문이다.

결국 사회적 부동산은 자발적인 소유구조의 공유가 이루어지지 않으면 성공하기 어렵기 때문에, 기존에 지역공동체나 지역의 거버넌스가 잘 형성되어 있을 때 더욱 성공적으로 형성될 수 있다.

CHAPTER 4

국내외 사회적 부동산 운영 실태

1. 외국의 사회적 부동산 ····· 79
2. 우리나라의 사회적 부동산 ····· 90
3. 건맥1897협동조합 사례 분석 ····· 101
4. 사례의 종합 및 정책적 시사점 ····· 114

04 국내외 사회적 부동산 운영 실태

4장에서는 우리나라보다 앞서 다양한 사회적 부동산을 형성해온 외국 사례를 살펴보아 성공 요인을 도출해낸다. 그리고 우리나라에서 이미 사회적 부동산을 형성했거나 현재 진행중인 사례들을 살펴보아 사업 추진 도중에 드러난 문제점과 제도적 한계 등을 밝힌다. 다음으로 최근 우리나라에서 성공적으로 사회적 부동산을 형성한 사례인 건맥1897협동조합 사례를 스토리텔링 형식을 통해 심층분석하여 현장에서 얻을 수 있는 입체적인 시사점을 얻는다. 이를 통해 한국의 제도적 상황에서 사회적 부동산을 형성하는 방법을 보여줌과 동시에 법제도적 개선방안에 대한 시사점을 도출하였다.

1. 외국의 사회적 부동산

우리나라에 비해 상대적으로 긴 역사를 가지고 있는 외국의 사회적 부동산 사례들을 살펴보는 것은 과정과 함께 성과도 살펴볼 수 있는 장점이 있다. 여기서는 주택, 상가, 공동체 시설 공급 등 다양한 유형을 가지고 있는 외국 사례들의 성공 과정에서 나타나는 특징 통해 우리나라에 적용할 시사점을 얻고자 한다.

1) 영국의 사회적 부동산 지원 체계

(1) 지역주권법(Localism Act) 도입

영국에서는 1970년대 공동체 자산(Asset)을 활용해 지역의 사회적 욕구를 충족하고 수익을 창출하는 신공동체경제개발운동이 등장하였다. 1980년대에는 대처 수상의 경제개혁으로 공공지출을 삭감하고 공공부문의 서비스를 대거 민간으로 이전하였다. 국영기업의 민영화, 복지지출 삭감과 함께 민간의 자유로운 활동을 보장하면서 개발신탁(Development Trust) 운동이 활발하게 진행되었다.

2004년에는 민간으로 이전된 공공서비스 중 재정악화로 중단될 위기에 처한 분야를 공동체가 직접 해결하기 위해 공동체이익회사(Communities Interest Companies: CIC)[1]를 제도화하여 공동체 활동을 인정하고자 했다(강정혜, 2014).

2010년 데이비드 캐머런 총리는 시민사회를 통한 지역사회 발전을 주도하는 '큰 사회(Big Society)'[2]를 정책적 의제(agenda)로 정하였고(전지훈, 2016b), 지역공동체에게 권한을 이양하는 지역주의(localism)가 본격화되면서 2011년 '지역주권법(Localism Act)'이 의회를 통과하였다.

지역주권법의 목적은 중앙정부의 권한을 지방정부에게 이양하여 지역의 문제에 대한 직접적인 해결이 가능하도록 하고, 지역사회의 요구를 반영하여 민주적인 과정을 통해 계획을 수립하고 운영하도록 하는 것이다. 또한 지역기반 커뮤니티를 지원하고, 봉사단체나 각종 지역사회 단체 등 다양한 형태의 조직을 인정함으로써 지역사회가 직접 참여하여 지역의 서비스를 규정하고 운영하도록 하는 것이다.

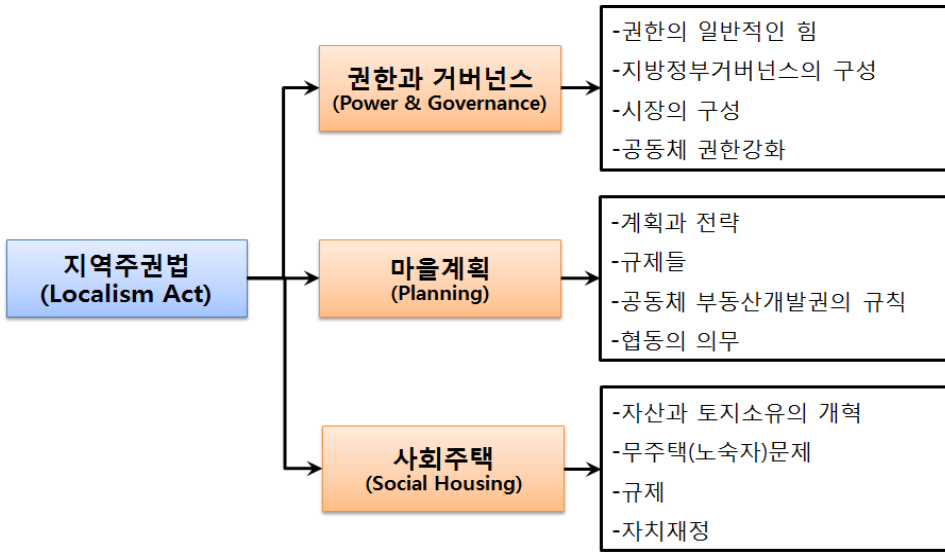
지역주권법은 내용적으로 권한과 거버넌스, 마을계획, 사회주택의 세 부분으로 구분할 수 있으며 <그림 4-1>과 같이 정리할 수 있다. 권한과 거버넌스는 중앙정부에서 지방정부, 지역공동체로 권한이양에 관한 법률적 기반이 된다. 마을계획은 지역공동체

1) 사회적 목적을 가진 기업 형태로 이윤과 자산의 공공선(public goods)을 위해 사용하기 원하는 사회적 기업을 위해 설계된 형태의 회사(강정혜, 2014)

2) 이를 통해 커뮤니티의 역량 강화, 공공서비스 개방, 사회적 행동의 증진을 목표하고 있음(공선희, 2015)

계획수립에 있어서 공동체 중심의 권한 부여를 의미하며, 사회주택은 주거복지 실현을 위한 사회주택설립을 위한 내용을 포함하고 있다.

그림 4-1 | 지역주권법의 주요 구성내용



자료: 전지훈(2016b: 77)의 내용을 바탕으로 저자 작성

지역주권법은 지방정부에 보다 많은 권리를 부여하여 개인이나 커뮤니티가 공공서비스, 커뮤니티 자산을 소유할 수 있고, 도시계획 및 개발에도 관여할 수 있도록 자율성을 부여하였다. 공동체와 관련된 주요 내용은 지역공동체의 참여권(Community Right to Challenge)[3], 지역공동체의 개발권(Community Right to Build)[4], 지역공동체 자산 이전(Community Asset Transfer), 지역공동체 우선 입찰권(Community Right to Bid) 등과 같은 권리를 보장하고 있다(Bentley & Pugalis, 2013). 특히 정부와 민간이 소유한 토지와 건물을 지역사회 조직이 활용하도록 지원하는 제도들을 살펴본다.

3) 특정 공공서비스의 경영을 커뮤니티 단체가 운영에 참여할 수 있도록 하는 권리

4) 지역 단체들이 주도하는 소규모 개발사업을 가능하게 하며, 지역 계획(neighbourhood planning)을 수립에 참여할 수 있는 권리를 부여하는 것으로 50% 이상의 주민 동의가 있을 때 가능하다(전대욱, 2016: 18).

(2) 지역공동체 자산이전(CAT) 제도 및 사례

CAT는 국공유지 내의 토지나 건축물(도서관, 공원, 시청사 등), 유휴자산 등을 소유주(주로 시정부)로부터 지역 커뮤니티 단체가 시장가격 이하로 이양(transfer)받아 운영하는 것이다(최명식 외, 2018: 99). 자산(부동산) 운용과 이익활용, 부동산 소유구조 모두 각 단체[5]의 자율에 맡겨져 있다(Locality, 2018: 24).

CAT를 위한 자금조달은 다음과 같은 방법이 있다(최명식 외, 2018: 100).

① 커뮤니티 지원(Community Support): 크라우드펀딩, 장기저리대출(soft loan), 공동체 주식(community share)

② 의회 지원(Council support): 보조금(grant), 대출, 지원 대상 단체의 물품구매 및 서비스 이용 계약

③ 무료봉사(Pro bono support): 법률가나 혹은 건축가들의 재능 기부

④ 그랜트(Grant): 독립재단 및 빅로터리 펀드(Big Lottery Fund[6]), Community Ownership and Management of Assets 프로그램[7]

⑤ 대출: 일반 대출, 사회적 금융기관

CAT를 활용한 사례로는 Bristol Community Land Trust[8]가 있다. Bristol Community Land Trust(BCLT)는 2011년에 설립되었으며 브리스톨의 Fishponds Road에 버려진 채 관리가 되지 않은 학교를 12개의 주거지로 탈바꿈하는 프로젝트를 추진하였다(Gilbert, 2016: 94). 유휴 학교 부지는 1파운드에 BCLT에 이양되었으며,

---

5) CAT를 요청할 수 있는 단체는 parish council, 자선단체, 커뮤니티 그룹(~Society, ~쏘싸이어티), 네이버후드 포럼(neighborhood forum, 지역 도시계획기관에 의해 지정), 비영리기업(not-for-profit company), 사회적 기업 혹은 커뮤니티 이익 기업(Community Interest Companies), 21명 이상의 개인으로 이루어진 단체 등이다(Locality, 2018).

6) 2004년에 설립된 기관으로 국가가 발행하는 복권으로 마련된 기금을 재분배하는 비정부기관. 약 80%이상의 기금은 건강, 교육, 환경, 자선과 관련된 분야와 관련된 자원봉사 및 커뮤니티 단체로 보내짐 (자료: https://www.biglotteryfund.org.uk/)

7) 그랜트는 지역사회 및 지방정부 부서(Department for Communities and Local Government)에서 배부되며, The Social Investment Business가 해당 프로그램을 통해서 배분하고 있음 (Aiken et.al., 2008)

8) 공동체토지신탁 방식으로 공급하는 커뮤니티 주도 주택(Community-Led Housing)임 (자료: Gilbert, 2016)

개별 주택 입주자들이 직접 인테리어 작업에 참여하여 마감하는 방식을 취해 공사비를 절감하였다. 현재 커뮤니티 공용 공간을 확보한 40개의 공동소유 주택(shared ownership housing units) 건설 프로젝트가 Shaldon Road에서 진행중이다. BCLT뿐만 아니라 브리스톨 지방의회, 브리스톨 커뮤니티 하우징 재단 (Bristol Community Housing Foundation: BCHF), 지역 주택 협의체가 프로젝트에 참여하였다. 특히 브리스톨 지방의회는 약 30만 파운드의 현금 및 자본을 조달하였으며, 이 자본은 BCHF의 affordable housing 프로젝트로부터 충당하였다. BCHF와 지역 주택 협의체는 United Communities라는 협의체를 구성하여 Shaldon Road의 두번째 프로젝트에서는 18호의 주택을 공급하였으며 나머지는 BCLT가 공급하였다. BCLT는 주택 공급업체로 등록하여 Homes and Communities Agency와 Community Land & Finance Community Interest Company로부터 추가 대출이 가능하였다. 지방정부는 해당 부동산을 1파운드에 이양하였으나, 재개발로 발생하는 모든 이익은 지방 정부로 환수되며 주거용으로 개발되지 않을 경우 당시 시장가치인 286,000파운드를 반납한다는 조건을 명시하였다.

그림 4-2 | Fishponds 에 건설된 CAT활용 주택단지

자료: http://bristolclt.org.uk/blog/projects-2/ (최종접속일: 2020.6.21.)

(3) 지역공동체 우선 입찰권(CRB) 제도 및 사례

CRB는 지방정부의 '지역공동체 가치자산(Assets of Community Value: ACV)'[9] 목록에 등록된 부동산에 한해서만 행사할 수 있다. 주민들은 지역의 상점, 펍 등 의미 있는 부동산을 공동체 자산으로 지정해달라고 지방정부에 요청할 수 있다. ACV에 등록된 부동산이 판매를 위해 시장에 나오면 최초 6주 동안 해당 물건을 자산으로 등록한 단체들에게 구입 의사를 결정하는 시간을 보장여하며, 해당 자산을 구매할 수 있는 자금을 마련할 때까지 최대 6개월 동안 유예기간을 부여한다(Locality, 2018: 24).[10]

CRB를 활용한 사례로는 The New Inn in Norton Lindsey[11]가 있다. The New Inn 펍은 2016년 7월 22일 경영 악화로 영업을 종료했으나, 역사적 가치가 있는 오래된 펍을 잃는 것을 안타까워하던 커뮤니티 구성원들이 나서서 Community Benefit Society를 결성하고 약 30만 파운드를 모금하였다. 게다가 이곳은 Norton Lindsey Parish Council이 이미 2013년에 ACV에 동록하여 입찰이 가능하였다. Community Benefit Society는 협동조합인 Norton Lindsey Community Pub Ltd.를 설립하고 조합원들은 약 250~60,000 파운드를 투자하여 배당받는 방식을 채택하였다. 플런켓 재단(Plunkett Foundation)을 중심으로 만든 프로그램인 'More Than A Pub: The Community Pub Business Support programme'으로부터 나머지 2,500 파운드의 보조금과 10만 파운드의 보조금/대출 패키지를 제공받았다. 2015년 복권기금으로 설립한 비영리재단인 Power to Change로부터 5만 파운드의 보조금을 받았으며, 중앙정부(Department for Communities and Local Government)로부터 5만 파운드를 대출하여 지역공동체가 운영을 재개할 수 있었다.

---

9) 사회적인 관심과 영향력이 있는 시설물, 특히 스포츠, 문화, 레크레이션이나 주민의 웰빙과 관련된 국공유나 사유자산을 커뮤니티 그룹들이 주축이 되어 지방정부에 등록할 수 있다. 지방정부는 등록을 추천할 수 있는 주체, 소유주의 이의 제기, 보상, 기간 등에 대한 제반 사항들을 결정한다. ACV에 등록된 자산은 최소 5년 이상 유지되어야 하며, 소유주는 자산을 판매하기 전에 반드시 지방정부에 알려야 한다(Sheffield City Council, 2015: 5).

10) 영국 최초의 공동체 소유 펍(pub)인 '아이비 하우스(The Ivy House, London)'도 이 제도를 통해 지역자산화에 성공했다(오은주 외, 2019: 40-42).

11) https://plunkett.co.uk/wp-content/uploads/Community_Pub_Case_Study_-_The_New_Inn.pdf (최종접속일: 2020.6.21.)

그림 4-3 | CRB를 활용한 The New Inn 지역자산화 과정

자료: http://www.stratford-herald.com/59709-good-news-villagers-fighting-save-pub.html
(최종접속일: 2020.6.21.)

2) 미국의 부동산 투자협동조합(North East Investment Cooperative)

North East 투자협동조합(North East Investment Cooperative: NEIC)은 2011년 미국 미네소타(Minnesota)주 주도(州都)인 미니애폴리스(Minneapolis)에서 설립되었다. NEIC는 미국 최초의 상업용 부동산 투자협동조합으로 유휴부동산을 협동조합방식으로 재생해보자는 취지에서 시작하였다. '지역공동체와 조합원의 상호이익을 위한 장기적이고 안정적이며 변화를 만들어내는 투자'를 만들어내는 것이 목적이며, 미국 내의 대표적인 주민투자 성공 사례로 알려져 있다.[12)]

12) 2015년 뉴욕 부동산투자협동조합(NYC REIC)의 결성은 이 사례에서 영감을 받아 시작되었음(최명식 외, 2016: 106)

표 4-1 | NEIC의 사업 추진 과정

연도	내 용
2011	미네소타 주법에 따라 협동조합을 설립하고 39명의 설립자들이 지역사회 변화를 위하여 모임 시작
2012	NEIC 이사회에서 정관을 제정하고, North East 지역 주민 90여 명이 1,000달러씩 출자하여 Recovery Bike Shop(자전거 점포)와 함께 중심가에 상점 매입
2013	1월에 주식 발행 자격을 획득하였고, 설계를 위해 건축가를 고용하였으며, 연말에는 Fair State Brewing Cooperative(동네 주점), Aki's Breadhaus(빵집)과 임대계약 체결, 업무 수행 업체와 계약
2014	많은 전문가들과 프로젝트매니저, 부동산 전문가들의 도움으로 리모델링이 완료되고 점포들이 운영을 시작하여 25명 신규 고용
2015	첫 번째 배당을 실시하여 지속가능한 모델이라는 것을 입증
2016	지역 부동산 가격의 급등으로 두 번째 프로젝트는 지역 외부에 선정하여 상가 매입
2017	두 번째 상가 리모델링 및 상가 대부분이 임차인 계약 성공
2020	두 번째 상가에 VL Builders, LLC.(주택 리모델링 회사) 입점

자료: NEIC 홈페이지(http://www.neic.coop/), 최종접속일: 2020.6.21.

조합원(지역 주민)들은 민주적으로 소유한 (1인 1투표권) 부동산에 다양한 주식 형태로 투자한다. 주식 유형은 투표권과 배당권이 있는 A-Share, 특정 기간에만 구입할 수 있고 투표권 없이 2% 고정 수익률을 받는 B-Share, 특정 기간에만 구입할 수 있고 투표권 없이 4%의 고정 수익률을 받는 D-Share의 세 가지 유형이 있다. 특히 NEIC는 지속적으로 배당 이익을 발생시키고 있다. A-Share의 경우 2015년 4.17%, 2017년 4.96% 등 3년 연속 4% 이상의 수익률을 달성하였다. 조합원의 숫자도 초기에 약 80여명으로 시작해 2019년 12월 현재 283명으로 증가하는 등 성공적 결과를 보이고 있다(NEIC 2019 Annual Report).

NEIC는 실제로 배당 수익이 발생한 성공적 사례로, 주민투자를 통한 지역 부동산 공유 및 운영의 성공 가능성을 보여주는 사례이다. 낙후되고 버려진 지역의 상가 건물을 매입하여 리모델링 후 지역에 기반한 소상공인들에게 임대하였으며, 이러한 시도들이 지역의 상권을 살리고 지역기반 경제를 활성화시키는 데 기여하고 있다. 특히 NEIC의 성공 배경에는 지자체와 공공의 지원이 있었는데, 미니애폴리스 시(市)는 부동산 투자회사를 운영하기 위한 복잡한 등록절차의 예외를 인정해주었다.[13)]

3) 캐나다 밴쿠버 공동체토지신탁(Community Land Trust)

캐나다의 밴쿠버시(City of Vancouver)는 부동산 가격의 급등[14]에 대응하여 주민들이 안정적으로 거주할 수 있는 공간을 마련하기 위해 공동체토지신탁을 활용하여 358호의 지불가능 임대주택을 공급하였다. 이를 위해 밴쿠버시는 1억 3,000만 달러[15](약 1,140억 원) 가치의 토지를 계약을 통해 명목상 임대료($10)로 밴쿠버 CLT에 임대하여 주택을 공급하도록 하였으며, 이는 캐나다에서 사회주택 관련하여 가장 큰 규모였다. 이 사업을 통해 공급된 주택은 사업 전체적으로는 시세의 76% 이하, 개별 주택별로는 시세의 23%~90%로 임대되었다.[16]

이 사업은 밴쿠버시가 비영리조직(밴쿠버 CLT)[17]을 통해 지불가능한 임대주택을 공급한 민관협력의 대표적 사례이다. 밴쿠버 CLT는 밴쿠버 시정부와의 협력을 계기로 급격히 성장하여 2019년 현재 12개 커뮤니티에서 2,600호 이상의 지불가능 주택을 공급 또는 공급 예정이다(오은주 외, 2019: 50).

표 4-2 | 밴쿠버 CLT 사업 추진 과정

- 1993: Community Housing Land Trust Foundation 설립(CHF BC)
- 2011.12.: Mayor's Task Force on Affordable Housing 구성
- 2012.08.: More Homes More Affordability 사업 입찰 공고(RFEOI)
- 2012.09.: Community Land Trust 컨소시엄의 제안서 제출
- 2012.11.: 시의회는 시정부에게 CLT와 MOU 체결 협상을 진행하도록 함
- 2013.05.: 시의회의 MOU 승인
- 2014.10.31.: 개발협약(Development Agreement) 체결(밴쿠버시-밴쿠버CLT)
- 2015.04.01.: 99년 임대협약으로 임대 시작
- 2018 ~ : 순차적 입주

자료: Patten(2015: 11~13)의 내용을 바탕으로 보완 및 추가

13) 미국의 주(states) 가운데 절반 정도는 이러한 재량권을 가지고 있다.

14) 밴쿠버시는 토론토시와 함께 캐나다에서 가장 부동산 가격이 비싼 도시이며, 그 주요 원인은 외국인의 투자이다(자료: Vancouver Sun, 2018.01.05.).

15) 이하에서 달러 또는 $ 표기는 모두 캐나다 달러(CAD)를 의미함.

16) 자료: Halifax Regional Municipality, 2016.03.24. Municipal Involvement in Community Land Trust Models. Report.

17) 밴쿠버 CLT는 밴쿠버시의 사업을 수행하기 위해 2014년 새로 설립되어 개별 비영리 사업자들의 우산조직(umbrella organization) 역할을 수행하는 비영리조직으로, 사회적 부동산의 개발업자이자 자산관리자이다.

이 사업은 밴쿠버시와 밴쿠버 CLT, 지역의 주택공급 사업자, 자금조달기관 간의 민관협력 모델(Social-Public-Partnership) 방식으로 성공하였다. 즉 밴쿠버시가 2,400만 달러에 달하는 토지를 무상에 가까운 비용(명목상 임대료)으로 임대하고, 개별 주택 관리조직(비영리조직)도 일정 지분을 출자하고 사업을 추진하며, BC Housing(브리티시컬럼비아주 주택공사)와 Vancity(민간 사회적 금융기관)는 개발자금을 지원(지분투자 및 대출)하였다. 모든 주택은 지역의 협동조합이나 비영리기관이 운영하며, 지역 중위소득의 평균 80% 이하 가구에게만 공급되어 지불가능성을 유지하도록 하였다.

그림 4-4 | 밴쿠버 CLT의 거버넌스 구조

자료: CHF BC. 2017: 6.

이 사업은 공공으로부터 토지를 장기 임대하였고, 사회적 금융의 지원(Vancity의 초기 지원금 200만 달러)이 사업 초기에 큰 역할을 담당하고 다양한 자금원과 연결도 하는 등 다양한 주체들과의 협력이 성공 요인이라고 할 수 있다. 특히 사업에 참여한 조직들이 비영리 주택 운영에 경험이 많고 좋은 평판을 가지고 있었던 점과 함께 CLT 모델이 지불가능성을 유지시켜준 것이 주효했다.

4) 외국 사례의 시사점

영국에서는 지역문제를 스스로 해결하기 위한 사회적 부동산의 역할과 필요성을 인정하고 법률을 제정하여 국가적인 차원에서 지원하고자 하였다. 지역의 상황은 지역공동체가 가장 잘 알고 있으며, 해결책도 스스로 찾아나가는 것이 바람직하다는 사회적 합의를 통해 입법된 것이다. 지역주권법은 2000년대 까지의 지역공동체 활동의 주체를 지원하기 위한 정책에 더하여 지역공동체의 각종 권한을 보장하면서 지역의 사회적 이익을 위한 법인 설립을 전제로 하고 있다는 점도 중요한 점이다. 이와 함께 지역공동체의 부동산 매입과 운영을 위한 다양한 사회적 금융 지원 방식의 필요성과 국공유재산 민간이전 방식 등에 대한 시사점을 알 수 있었다.

미국의 부동산 투자협동조합 NEIC는 주민투자를 통한 사회적 부동산 운영의 성공 가능성을 보여주고 있다. 이상적이고 이론적인 지역 재활성화가 아니라 실제로 상가를 활성화시키면서도 투자자들에게 배당까지 할 수 있을 정도로 사회적 부동산을 운영할 수 있음을 보여주었으며, 이 과정에서 공공부문도 법인 등록절차 완화 등 제도적 요소를 통해 지원하였다.

캐나다의 밴쿠버 CLT 사례를 통해서는 국공유지를 활용한 공공부문의 역할에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 밴쿠버 CLT는 성공적이라고 평가[18]되고 있으며, 밴쿠버시는 CLT에게 99년간 임대할 토지를 관리하고 추가로 확보할 수 있는 기금(Property Endowment Fund)을 조성했으며, 해당 기금의 재원은 개발 부담금을 활용하였다. 일반적으로 공공부문이 임대주택을 공급한 이후에는 지속적인 모니터링이나 관리를 통해 최초의 지불가능성을 유지시키는 것이 어려운 일이지만, CLT 모델이 이 문제를 해결해 주었다. 밴쿠버 시정부는 지속적으로 모니터링을 위한 투자를 할 필요가 없었으며 운영 과정에서도 비영리조직이 주택을 관리하여 지불가능성을 유지하면서도 공공 자산(토지)에서 발생하는 이익이 사회적 영역에 다시 귀속되어 사회적 목적에 사용되므로 시정부 입장에서도 만족스러운 구조였다.

18) 자료: rabble.ca, 2019.04.25. Community land trusts a model for community-led land stewardship.

2. 우리나라의 사회적 부동산

우리나라에서는 사회적 부동산 형성의 초기 단계에 있는 사례들이 대부분이지만 기존에 산발적으로 형성된 몇몇 사례들에 대해 현재까지의 과정과 성과를 중심으로 살펴보고, 현재 사회적 부동산 형성을 추진 중인 사례들을 통해 제도적 필요 사항 등을 살펴보기로 한다.

1) 사회적 부동산 운영 사례

(1) ㈜빌드

경기도 시흥시 월곶동을 기반으로 활동하는 소셜벤처인 ㈜빌드는 시흥시와 협력을 통해 사회적 부동산을 확보하여 운영 중이다.

표 4-3 | ㈜빌드가 월곶 지역에서 운영 중인 매장

구분	1호점 바오스앤밥스 (브런치 레스토랑)	2호점 월곶동 책한송이 (북&플라워 카페)	3호점 바이아이 (맘 앤 키즈카페)	4호점 월곶식탁 (로컬푸드 직매장 겸 공유주방)
면적 (임대료)	약 90평 (198만 원/월)	약 190평 (380만 원/월)	약 54평 (100만 원/월)	약 15평 (20만 원/월)
개업일	2016.12.	2017.09.	2018.08.	2019.10.
매출액	평균 2,600만 원/월	평균 2,300만 원/월	평균 1,200만 원/월	평균 1,500만 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	지역의 신선한 로컬푸드를 직거래하고 요리수업 등을 진행할 수 있는 공유주방으로 활용
비고	월 평균 530명 방문, 재구매율 25%	월 성장률 150%	시흥시의 '시민자산화 시범사업'으로 추진 중	시흥시의 '시민자산화 시범사업'으로 추진 중
성과	- 지역 주민과 공동 출자를 통해 3호점부터 지역의 공유자산화 추진 - 이익의 지역 내 재투자 (월곶지역 내에서 추가 점포 개업) - 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: 최명식, 2019: 5를 바탕으로 수정·보완

㈜빌드는 아이와 엄마의 비율이 높지만 침체되어 있던 월곶 지역의 활성화를 위해 먼저 커뮤니티 프로그램과 지역에서 필요로 하는 공간을 직접 운영하면서 지역 주민과 함께 지역자산화를 추진하고 있다. 즉, 엄마들의 모임인 '월화수(월곶맘의 화려한 수요일)'를 운영하면서 아이와 엄마들을 대상으로 한 매장들을 지역에서 운영 중이다.

특히 경기도 시흥시와 '시흥시 시민자산화 시범사업 협약'을 체결('17. 12. 27)하여 시작한 3호점(키즈카페)과 4호점(로컬푸드 직매장이자 공유주방)은 공공부문과의 협력을 통해 공간을 확보하고 운영하고 있는 사례이며, 장기적으로 사회적 부동산으로 전환하고자 하는 대표적 사례이다.[19]

㈜빌드는 현재 운영 중인 부동산을 사회적 부동산으로 전환하기 위한 공유조직 설립을 위해 사회적경제조직과 주민 출자를 통해 2020년 하반기에 ㈜바오스앤밥스를 설립하였다. 또한 지역에 기반하여 사업을 진행하면서 매장에 지역 주민들을 직접 고용(전체 14명 중 11명)하고 있다. 1, 2호점을 운영하면서 축적된 사업 운영 역량과 지역 수요 파악을 기반으로 현재까지 안정적으로 운영하고 있으며, 특히 시민자산화 시범사업 추진을 통해 시흥시와 연계·협력하는 모델을 보여주고 있다.

그러나 공유재산을 분할 매각을 통해 단계적으로 민간으로 이전한 기존 사례가 없어 5년 후 어떤 방식으로 매각할 수 있는지 불확실한 상황이다. 현재로서는 이와 관련한 법률이나 규정이 없으므로 지자체에서 공유재산 수의매각을 진행해야 한다. 관련 조례조차 없는 상황에서 향후에 지자체에서 선례가 없는 일을 추진하는 것은 어려울 것으로 예측된다.

(2) 공유공간 나눔

'공유공간 나눔'은 서울 광진구에 위치한 사회적협동조합 '도우누리'를 중심으로 지역 사회적경제주체들이 연합하여 스스로 마련한 사회적 부동산의 명칭이다. 입주 단체들이 임대료 상승 걱정 없이 안정적으로 활동하기 위해 건물을 매입한 순수 민간 주도

19) 협약에 따라 시흥시에서 매입한 시흥시 소유의 건물을 5년간 임대하여 3호점과 4호점 사업을 진행하고, 향후 별도로 지역 주민 기금 등을 만들어 ㈜바오스앤밥스를 통해 주민들과 함께 순차적으로 건물을 매입할 예정

의 사회적 부동산 형성 사례이다. 현재 건물은 서울특별시 광진구 중곡동에 있는 지하1층/지상4층 건물로 아래 그림과 같은 용도로 사용하고 있다. 5층은 옥탑층으로 디지털광진 외에 공유 정원으로 사용하며 프로젝트 행사, 텃밭상자 등으로 활용 중이다.

그림 4-5 | 공유공간 나눔 이용 현황

자료: 사회적협동조합 도우누리 내부자료(2020)

공유공간 나눔은 1994년 성동·광진민주단체협의회 총회에서 지역 단체들이 한곳에 모여 임대료 걱정없이 활동하고 싶다는 생각을 공유하던 것에서 출발했다. 그 후 2009년에 '성동주민의원'과 '지역환경연구소'가 통합한 '광진주민연대'가 '안전한 둥지 만들기 프로젝트'를 추진하여 회원들의 출자금, 대여금과 은행대출금을 활용하여 자양동에 처음 건물을 매입하였다. 그러나 2013년 지구단위계획구역 내의 수용 대상이 되어 새로운 공간이 필요하게 되었고, 2017년 광진주민연대 기금, 입주단체 임차보증금, 조합원 융자, 은행 대출 등을 통해 현재의 건물을 매입하였다.

그러나 기존의 은행 대출과 세금 등의 문제로 현재 건물이 이사장 개인 소유로 되어 있는 상태이다. 이것은 과밀억제권역 내 신설 법인에 대한 취득세 중과세가 조직 설립 후 5년 후에 면제되기 때문에, 먼저 사회적 협동조합을 창립하고 나중에 소유권을 이

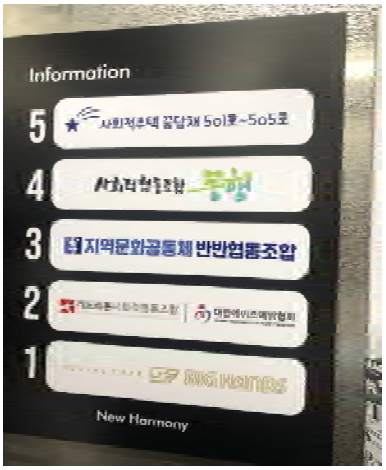
전하기 위한 고육지책이었다. 이에 따라 2018년 12월 사회적 협동조합 공간나눔 창립총회를 실시하고 2019년 7월에 인가받았다.

(3) 뉴하모니(new-harmony)

뉴하모니는 대구광역시를 기반으로 활동하는 3개의 사회적경제조직이 보다 안정적이고 원활한 활동과 지역사회 기여를 위해 사회적 부동산을 형성한 사례이다. 초기에는 동구 사회적경제협의체에서 같이 활동하던 5개 조직이 건물 매입을 추진했으나, 최종적으로 3개 조직이 합의하여 건물을 매입했다. 2018년부터 부동산 공동 매입을 추진하여 2020년 2월 매입 계약을 체결하여 2020년 8월에 입주하였다.

사회적 부동산 형성을 위한 자금 조달은 자기자본금, 사회적 금융(재단법인 밴드 대출), 중소기업진흥공단 지원금을 활용해 총 14억 원을 조성하여 건물 매입과 인테리어를 완료하였다. 초기에는 레드리본 사회적협동조합, 사회적협동조합 동행, 지역문화공동체 반반협동조합이 새로운 법인(가칭: 뉴하모니)을 설립하여 부동산을 소유하고 각각의 협동조합에게 임대하고자 하였으나 신설 법인은 중소기업진흥공단의 지원을 받을 수 없었기 때문에 3개 조직이 각각 시설자금을 지원받아 5층 건물을 구분소유하는 형식으로 취득하였다.

그림 4-6 | 뉴하모니 층별 안내도



자료: 저자 촬영

뉴하모니를 구성하고 있는 주체들은 <표 4-4>에서 보는 것과 같이 세 개의 주체이다. 먼저 레드리본 사회적협동조합은 사회취약계층을 지원하는 사업을 진행하고 있으며, 뉴하모니 건물에서 1층의 소셜카페 '빅핸즈'와 2층의 사무국, 5층의 사회적주택 '꿈담채'를 운영하고 있다. 반반협동조합은 문화 예술 분야 중 '마술'을 통해 장애청년의 자립기반을 마련, 경력단절 여성에게 마술 강사 활동의 기회를 제공하는 사업을

진행하고 있으며, 뉴하모니 건물의 3층에 사무국을 두고 있다. 사회적협동조합 동행은 '웰도락' 이라는 도시락 브랜드를 가지고 식품 등의 제조 사업을 통해 취약계층에게 일자리를 제공하는 사업을 진행하고 있으며, 뉴하모니 건물의 4층에 사무국을 두고 같은 층에서 공유부엌을 운영 중이다.

표 4-4 | 뉴하모니 구성 주체

구분	레드리본 사회적협동조합	사회적협동조합 동행	지역문화공동체 반반협동조합
설립연도	2013년	2010년	2010년
조합원수	38명	21명	6명
종업원 수	20명	20명	10명
사회적협동조합 인가	2013년	2013년	2016년 (예비)
사업분야	사회취약계층지원	식품, 주거복지	문화, 예술
뉴하모니 출자금	1억 원	4천만	4천만
뉴하모니 활용 현황	카페, 사무국, 사회적주택	사무국	사무국

자료: 저자 작성

뉴하모니를 구성하고 있는 각 주체들은 지역에서 이미 오랫동안(10년 이상) 사회적 경제 관련 활동을 수행해 오고 있는 단체들로, 지역에 뿌리내리고 그동안 형성한 네트워크를 기반으로 사회적 부동산 형성에 성공하였다. 이들은 오랫동안 지역에서 활동해 온 조직들로 지역 사회의 좋은 평가를 받고 있었으며, 이렇게 축적된 지역 주민들의 신뢰가 기반이 되어 사업을 추진할 수 있었다. 뉴하모니 건물이 입지한 지역은 공실률이 높고 한산한 곳이었으나, 건물 입주 이후 통행량이 늘고 주변에 카페도 개업하는 등 가시적인 지역의 변화가 일어나고 있다. 이는 사회적 가치를 기반으로 조성된 사회적 부동산의 형성과 역할을 통해 주변 지역이 활성화되는 효과를 보여준다.

2) 사회적 부동산을 추진중인 사례

(1) 해빗투게더 협동조합

2018년 초 서울 마포구에서 활동하는 마을기업인 '우리동네나무그늘 협동조합'을 비롯한 3개의 협동조합이 젠트리피케이션에 대응하기 위해 시민투자를 통한 부동산 매입을 계획하였다. 이들은 공동으로 '해빗투게더(Have It Together) 협동조합'을 결성하여 자산화를 위한 계획을 마련하고, 매입 대상 부동산도 선정하여 출자조합원 모집을 통해 자기자본을 마련하였다.[20] 매입한 건물은 협동조합이 사용하는 사무실 외에도 복합문화예술공간, 코워킹스페이스, 열린 공간 등 지역사회와 공유하는 공간으로 사용할 예정이다.

그림 4-7 | 해빗투게더 협동조합 사업의 개념과 자산화 계획

자료: 해빗투게더 협동조합 블로그(https://blog.naver.com/haveittogether) (최종검색일: 2020.11.20.)

20) 2018년 1월 'Happy Together, Have It Together'를 모토로 하여 서울시 마포구를 기반으로 활동하고 있던 3개의 협동조합(마을 카페를 운영하는 '우리동네 나무그늘 협동조합', 홍대 앞 문화예술인 모임인 '홍우주사회적협동조합', '삼십육쩜육도씨 의료생활협동조합')이 '해빗투게더 협동조합'을 결성하였다(3개 협동조합의 조합원은 총 1,200여명).

자금조달과 관련해서는 우선 조합원 출자금으로 약 6천만 원을 마련하였고, 크라우드펀딩 플랫폼인 오마이컴퍼니에서 펀딩을 진행하여 6천만 원 이상 모금하였다(2020. 6). 또한 2020년 행정안전부 지역자산화 지원사업에 선정되어 5억 원을 융자받은 것을 바탕으로 서울시 민간자산 클러스터 융자 지원사업(31억 원 융자)을 활용하여 부동산을 취득하였다 (2020. 11. 27. 매입 완료).

그러나 그동안 사회적 부동산 형성을 위한 합의 형성과 법인설립 등 모든 것이 준비되어 있음에도 불구하고 적시에 자금지원이 되지 않아 확보하려던 매물이 매각된 경우가 몇 차례 있었다. 이를 통해 알 수 있는 것은 서울의 높은 부동산 가격 상승률을 적시에 따라잡기 위해서는 일정 규모 이상의 금융 지원이 필수적이라는 것이다. 또한 부동산 취득 및 관리에 대한 노하우가 조직 내에 축적되어 있지 않아 사업 진행 과정에서 시행착오를 겪을 수밖에 없었으나, 서울시 마을공동체 종합지원센터 등의 지원을 받아 법률, 자금조성, 건물 매입 등에 대한 컨설팅을 통해 매입에 성공할 수 있었다.

(2) 사회적협동조합 사람과공간

서울 강서구에서 활동하던 비영리단체 '강서양천민중의집 사람과공간'은 높은 임대료와 임대 기간 등의 문제로 활동 공간을 안정적으로 유지하기 어려워지자 2015년부터 지역주민과 시민사회의 힘으로 공유자산을 확보하려는 논의를 시작하였다. 2019년에는 같은 공간을 공유하여 사용하던 강서아이쿱생협, 빵과그림책협동조합과 함께 사회적 부동산을 마련하기 위해 (가칭) 강서민중회관 건립 추진위원회를 결성하였다. 이후 서울시 마을공동체 종합지원센터의 '공동체 공간 자산화'를 위한 공모사업에 2년 연속 선정되면서 각종 지원을 통해 공간 마련을 위한 기반을 충실히 구축하게 되었다.[21] 이 과정에서 2020년 5월과 8월 사회적협동조합 사람과공간의 설립·인가를 받았고, 평등사회노동교육원과 강서나눔돌봄센터가 합류하게 되었다. 2021년 상반기에 부동산을 매입하여 하반기에 입주할 예정이다.

21) 이 사업을 통해 2년간(2019~2020년) 사례 견학 및 교육, 주민설명회, 법인 설립, 자금조달과 부동산 관련 컨설팅, 홍보물 제작 등의 체계적인 지원을 받을 수 있었다.

표 4-5 | 사회적협동조합 사람과공간의 구성원

단체명	설립연도	회원수	법인형태	주요 사업
강서양천민중의집 사람과 공간	2014년	300여명	비영리단체 (법인화 예정)	공간 나눔, 노동자권리 증진활동, 지역네트워크 활동, 나눔 연대
강서 icoop 생협	2005년	1,900여명	생활협동조합 비영리단체	협동조합, 공정무역 캠페인 및 교육, 소비자 기후행동
빵과 그림책 협동조합	2016년	30명	일반 협동조합	그림책 큐레이터 양성 교육, 찾아가는 그림책 약방, 지역공헌 사업, 그림책 기반의 문화예술 창작, 공연 등
평등사회 노동교육원	2011년	830여명	사단법인	노동교육 진행, 교육론 연구개발, 방법론 개발과 활동가 집단의 지속가능한 재생산, 노동교육 운동 전국네트워크 형성
사회적협동조합 강서나눔돌봄센터	2015년	200여명	사회적 협동조합	장애인 활동 지원사업, 재가방문요양 사업, 돌봄 SOS 센터

자료: 사회적협동조합 사람과공간 내부자료를 바탕으로 저자 작성.

조성할 공간은 조합에 속한 단체들의 공동사무실, 독립사무실, 회의실, 카페, 공유주방, 빨래방, 문화복합공간 등으로 활용할 계획이다. 이 공간들을 활용하여 지역공동체 활성화를 위한 각종 사업(공간 임대, 상담, 교육·훈련, 정보제공 등)과 지역 서비스 제공, 커뮤니티 비즈니스 운영 등의 사업을 수행할 예정이다. 컨설팅을 통해 추정된 약 40억 원에 달하는 매입 관련 자금 조달은 조합원 출자와 임대보증금 등 8억 원과 크라우드펀딩, 기부금 외에 (재)공공상생연대기금 공모사업을 통해 1억 원, 지역 신협을 통한 부동산 담보대출 등 사회적 금융의 지원을 통해 충당할 예정이다.

사회적협동조합 사람과공간은 강서 지역에서 활동하던 서로 다른 주체들이 함께 지역공동체 활성화를 위해 공간을 조성하고 운영하기 위해 설립된 조직이다. 이렇게 전담 조직을 설립하고 공유자산 형성을 추진하기까지 각 주체들의 필요와 함께 주체간 협동에 대한 공감, 그동안 공동으로 공간을 사용하면서 쌓인 신뢰와 이해가 바탕이 되었다. 여기에 공공부문(서울시 마을공동체 지원센터)의 체계적인 지원을 통한 전문성 강화와 교육 등이 더해지면서 서울 지역에서 사회적 부동산 형성 과정을 성공적으로 이끌어온 사례로, 앞으로 유사 사업의 추진을 위한 경험적·정책적 시사점을 주고 있다.

그림 4-8 | 사회적협동조합 사람과공간 홍보 팜플렛

자료: 사회적협동조합 사람과공간 홍보 팜플렛.

(3) 고산다움 협동조합

전북 완주군 고산면 지역에서 활동하던 3개의 협동조합들이 최근 안정적인 활동 기반을 마련하고 지역사회에 기여하기 위해 사회적 부동산을 형성을 추진하고 있다. 2019년에 협동조합 이장, 씨앗문화예술협동조합, 온누리살이 사회적협동조합이 함께 지역자산화를 위한 조직인 고산다움 협동조합을 설립하였다.

표 4-6 | 고산다움 협동조합의 구성원

구분	씨앗문화예술협동조합	온누리살이 사회적협동조합	협동조합 이장
설립연도	2013년	2014년	2001년 (주)이장으로 설립 2019년 협동조합 이장으로 변경
조합원수	10명	30명	6명
사업분야	지역기반 문화기획, 공공, 문화, 커뮤니티	청소년 진로 탐색, 청년창업	지역과 주민 역량 강화 교육

자료: 협동조합 이장 홈페이지(https://e-jang.net/37?category=922673)에서 일부 참고

고산다움 협동조합의 사업은 2020년 행정안전부 지역자산화 지원사업에 선정되었으며, 이를 통해 지역 내 부동산(토지)을 매입하고 건물을 신축하여 '공간바탕'이라는 이름으로 활용할 예정이다. 고산다움 협동조합의 구성원들은 모두 공간과 시설을 활용하는 주체들이며, '공간바탕' 마련을 위한 자금은 조합원 투자와 출자금 등 자기자본금과 행정안전부 지역자산화 지원사업의 융자를 약 절반씩 활용할 예정이다. 특히 조합 정관에 사회적 부동산 형성의 목적을 명시하고 있는 점이 좋은 사례가 되고 있으며, 이렇게 명확한 개념을 가지고 사업을 진행할 수 있었던 것은 지역자산화 포럼을 구성하여 꾸준히 지역 주민들과 함께 소통해왔기 때문이다. 공간바탕 프로젝트에 참여를 희망하는 지역 활동가와 공동체가 정기 회의를 진행하면서 지역 주민의 참여를 독려하고 이해를 넓히기 위한 학습을 진행해 왔다.

고산다움 협동조합 정관 제2조 (목적)

지역 주민들이 조합원으로 참여해 자주적·자립적·자치적인 조합활동을 통하여 직접 토지나 건물을 공동으로 소유하고, 주택이나 상업공간을 만들어 발생하는 수익에 대해 일부는 기여도에 따라 배분하고 나머지 수익의 일부를 지역사회에 돌리는 방식의 지역자산화 프로젝트를 운영해 지역경제 선순환 구조 구축 및 지역사회의 지속 가능성 유지에 기여하는 것을 목적으로 한다.

또한 조합은 부동산의 공동 소유를 지속적으로 유지하기 위한 장치를 정교하게 마련하고 있다. 토지 매입비는 조합원(기관)의 공동 출자금으로 충당하고, 개별 공간의 건축 비용은 각 조직이 자체적으로 부담한다. 공용공간은 대출과 크라우드펀딩 등으로 공동으로 자금을 마련하여 각 조직이 부동산을 양도할 경우의 분쟁을 사전에 예방하고자 하였다. 사업을 주도하는 협동조합 이장은 수수료 3%로 지역자산화 사업을 진행하고, 전체 출자금의 3%를 출자하지만 이에 따른 배당은 없으며, 의사결정에 참여하여 부동산의 공동소유를 유지하는 역할을 담당한다.[22] 또한 부동산 처분 관련 의사결정은 조합원 만장일치로 의결하도록 하여 부동산의 안전성과 공공성을 확보하도록 하고 있다.

22) 협동조합 이장 홈페이지 (https://e-jang.net/37?category=922673)

3) 우리나라 사회적 부동산 사례의 시사점

㈜빌드 사례는 민관협력으로 사회적 부동산을 형성하는 좋은 모델을 보여주었으나 제도적 뒷받침이 미흡해 향후 공간 매입이 불확실한 문제가 나타났다. 따라서 영국의 CAT처럼 사회적 부동산을 위한 공유재산의 민간 이전 제도를 도입할 필요가 있다. 또한 자산 공유를 위한 조직을 설립한 것을 통해 사회적 부동산 관리를 위한 조직의 형태나 공동소유 방법, 공간 활용 등을 할 수 있는 조직 형태 마련의 필요성을 보여주었다.

공유공간 나눔의 경우 지역의 주체들이 스스로 사회적 부동산을 형성한 선도적인 사례로 시사점을 주고 있으나, 동시에 형성 과정에서 문제점을 보여주고 있다. 즉, 과밀억제권역(주로 수도권) 규제가 사회적 부동산 취득에 실제적인 어려움을 야기하고 있으므로, 특례 등을 통해 이를 해결할 필요가 있다는 점이다.

뉴하모니 사례도 입주한 사회적 경제조직들의 안정적 공간 확보로 각 조직의 활동에 도움이 될 뿐만 아니라 커뮤니티 비즈니스(1층 카페) 운영을 통해 주변지역의 분위기를 바꾸는 긍정적 영향을 미치고 있다. 뉴하모니도 부동산 매입을 위해 지역자산화를 위한 전용 상품은 아니긴 하지만 중소기업진흥공단의 융자 사업을 활용하였으므로, 사회적 부동산 형성을 위한 공공 또는 사회적 금융 지원의 필요성을 보여주고 있다.

해빗투게더 협동조합은 주체의 설립, 공간 활용 및 지역사회 공헌 계획 등이 매우 잘 짜여져 있음에도 불구하고 적시에 자금이 지원되지 않아 사회적 부동산 형성에 어려움을 겪었던 사례이다. 따라서 사회적 금융이나 정책자금 등을 통한 적시 자금지원이 필요하며, 특히 대도시에서는 일정 규모 이상의 대규모 자금 지원이 필요하다. 특히 이 사례는 크라우드펀딩을 통해 일반 시민들에게도 조합원으로 가입하거나 투자를 할 수 있도록 하여 사업의 의미와 공공성, 사회적 가치를 인정받으면서 진행하였다.

사회적협동조합 사람과공간은 공공의 지원 프로그램을 통해 스스로의 역량을 키우고 전문적 도움을 받아 설립한 조직이다. 처음에 몇몇 주체가 사회적 부동산 형성 논의를 시작하면서 협의하고 신뢰를 쌓으면서 진행하는 과정에서 공공의 컨설팅과 사회적 금융의 자금지원 역할을 통해 실제 부동산 매입 단계에 이른 성공 사례라고 할 수 있다.

지역 부동산의 공동 소유와 운영을 위해 설립된 고산다움 협동조합은 기존에 사회적 부동산 형성에 대한 명확한 인식을 바탕으로 지역 주체들의 공간 마련을 위해 자체적인 학습과 지역 주민 인식 확대 등의 사전 과정이 꾸준히 진행되어 온 것이 성공 요인이라 할 수 있다. 기존에 지역사회에서 꾸준히 활동하던 주체들이 선도적인 역할을 하여 사회적 부동산을 형성하고 있는 사례로, 공동체의 소유권 유지를 위해 지속적으로 주민과 조합원들의 의견을 반영하여 규정을 정비해 나가고 있다. 특히 협동조합 이장은 지역 자산화 프로젝트를 수행하기 위해 설립되었고, 협동조합 고산다움 사례를 시작으로 본격적인 지역 자산화 프로젝트를 확대할 예정이다.

이상과 같은 우리나라 사례 분석을 통해 공공부문의 부동산 이전 제도 마련, 사회적 금융의 규모 확대와 적시 지원 체계 마련, 지역공동체의 사회적 부동산 취득에 대한 혜택 제공, 사업 추진과 부동산 소유권 안정화, 공공성 확보 등을 위한 전담 조직 설립 등이 필요하다는 시사점들이 도출되었다.

3. 건맥1897협동조합 사례 분석

여기서는 최근 가장 빠른 속도로 진행된 사회적 부동산 형성 사례 중 하나인 전남 목포시 건맥1897협동조합 사례를 심층분석하여 사업 추진 과정에서 나타났던 제도적·실제적 문제점들을 구체적으로 파악하여 시사점을 도출하고자 한다.

1) 건맥1897협동조합 설립 배경

2019년 목포시 원도심 도시재생뉴딜사업 시행 도중에 상권 활성화 차원에서 지역 축제가 기획되어 추진되었다. ‘1897개항문화거리 도시재생 활성화계획’에서는 목포시 만호동 일대 건해산물 상가 거리의 활성화를 위하여 건해산물과 맥주를 결합한 ‘건맥’을 컨셉으로 한 축제를 추진하였다. ‘1897’은 목포의 자주적 개항년도로, 도시재생뉴

딜사업 추진 과정에서 주요한 지역 브랜딩 요소로 활용되어 '건맥1897축제'로 명명되었다. 이 축제는 해산물 상인회를 중심으로 도시재생 주민협의체, 도시재생지원센터, 목포시가 함께 기획하고 추진하였다.

오랜 기간 상권이 침체된 원도심에 시민들을 초대하는 축제를 준비하는 과정에서 '건해산물 상인회'를 중심으로 지역 주민들이 적극적으로 동참하였다. 행사 당일 제공될 안주로 건어물과 튀김, 멸치볶음 등이 상인회의 자발적인 준비로 이루어졌다. 도매상가 중심으로 이루어진 거리에서 행사 당일 할인행사를 비롯해, 사은품으로 사용될 상품들을 기부하고 화장실을 공유하며 점포를 제공하는 등 자발적으로 참여하였다.

축제는 건해산물 거리 일대에 6천여 명의 시민들이 가득 메운 가운데 성황리에 개최되어 가능성을 확인하였다. 축제 이후 상인회와 지역 주민들은 이런 행사를 자주 만들고자 했고, 더 나아가 지속가능한 상권 활성화 방안을 고민하게 되었다.

그림 4-9 | 건맥1897축제 현장 (2019.09.28.)

자료: 저자 작성

이런 축제가 1회성 행사에 그치지 않기를 바라는 주민들의 의견에 따라 건해산물 상가거리를 활성화시킬 수 있는 일상적이고 지속가능한 방안으로 마을펍이 제안되었다. 이에 따라 건해산물 거리 중심가에 빈 상가건물을 활용해 마을펍을 조성하기로 하고, 지역기반의 펍 조성 및 운영을 위한 조직 유형과 방식에 대한 고민이 시작되었다.

2) 사회적 부동산 형성 과정

(1) 조직화 및 핵심 주체 형성

마을펍은 마을을 기반으로 협력적으로 운영하게 되므로 사업체 형태를 협동조합으로 추진하기로 하고 상인회장과 도시재생센터, 지역 청년, 주민협의체 대표 등이 발기인으로 창립총회를 개최하였다(2019. 12. 4). 마을펍의 주인이 될 주주를 공개적으로 모집하기 위해 마을주민을 대상으로 사업설명회와 향후 추진 계획 공유를 위한 '주주(酒主)파티'를 개최하였고, 현장에서 40~50명의 주민들이 조합원으로 가입하였다.

사업의 지속가능성 확보를 위해 지역에 기반한 사업의 추진 동기를 유지할 수 있고 사회적 자본의 형성과 축적이 원활한 주체들이 핵심적으로 참여했다. 즉, 건해산물 거리에서 오랜 기간 신뢰를 형성하고 있던 상인회장과 주민자치위원회 위원장을 중심으로 조직을 설립하고, 지역문제의 창의적 해결을 위하여 지역의 청년들이 참여하였다. 이 외에도 협동조합 운영 노하우의 공유, 도시재생사업 및 각종 중앙부처 사업과 같은 공적 자원 연계의 전문성 강화를 위하여 도시재생지원센터 관련자들이 함께 발기인을 구성하였다.

건맥1897협동조합은 정관에 따라 운영되며, 총회와 이사회의 의결을 통해 의사결정이 이루어진다. 이사진은 사업에 대한 전체적인 비전과 운영 방침을 수립하는 것은 물론 건해산물 등 원재료 조달과 사업체를 통한 지역사회 기여 방안 등을 모색하여 지속가능하게 운영할 수 있도록 하는 사업이사의 역할도 병행하고 있다.

즉, 상인회라는 지역의 앵커 조직을 기반으로 협동조합 사업체를 구성함으로써 사업의 실현가능성을 높이고, 건해산물을 특화해 컨텐츠를 구성하는 사업에 다양한 아이디어와 지역 자원을 연계하고자 하였다. 이를 위해서는 사업 경험이 있는 상인들이 주민들과 함께 협력적 조직을 만들어야 한다. 건맥1897협동조합은 수십년간 건해산물 유통업을 영위해왔던 상인들이 전체 조합원의 40%를 차지하고 있어 건해산물과 맥주, 숙박을 결합하는 사업 추진에 지역성을 부각시킬 수 있는 장점을 가지게 되었다.

(2) 적절한 부동산 물건 확보

때마침 건해산물 거리 중심가에 빈 상가건물이 있었고, 지역에서의 의미있는 시도에 긍정적이었던 건물주와 적정한 수준의 임대차 계약을 체결하였으며 임대수익 중 일부를 지역사회 기여금으로 활용하기로 합의하였다. 나중에 이 건물을 매입하면서 이 계약은 유효하지 않게 되었지만, 착한 건물주와의 만남은 초기 사업 추진에 많은 도움이 되었다. 해당 건물의 1층은 건해산물을 판매하는 상가, 2-3층은 여인숙을 운영하던 건물이었으나 장기간 공실 상태로 방치되어 있었다. 앵커 공간으로서의 위치나 건물의 활용도, 건물주의 의지를 고려할 때 사업 추진에 따른 리스크를 최소화 할 수 있다고 판단되어 1층 공간을 임대해 마을펍을 조성하기로 하였다.

그러나 주주파티 후 임대차 계약을 체결하고 펍 조성을 위한 리모델링 견적을 산출하면서 예상보다 많은 비용이 필요하다는 사실을 알게 되었다. 이를 해결하기 위한 방법을 알아보던 중 주택도시기금(HUG) 상품을 활용하면 자기자본 10~20% 확보를 전제로 나머지 사업비를 융자받을 수 있다는 사실을 알게 되었다. 이에 따라 협동조합 이사진은 1층을 임대하여 펍을 운영하려던 계획을 3층 건물 전체를 매입한 후 펍과 스테이(기존 여인숙)를 운영하는 방식으로 변경하기로 하고 조합원 의견수렴 과정을 거쳐 본격적인 자산화 사업을 추진하였다.

융자를 통한 사회적 부동산 형성 과정에서는 조합원들의 의견을 수렴하고 합의를 이끌어내는 것이 가장 중요하고 어려운 과정이었다. 지역 내에서 부동산을 매입할 때 매입 가격의 적정성에 대해 각자 이견이 있을 수 있기 때문이다. 따라서 원활한 사업 추진을 위해서는 현재의 가격 적정성 뿐만 아니라 미래 가치의 지역적 활용이라는 측면에서 사회적 부동산의 필요성을 공감시켜야 했다. 이 과정을 넘어서더라도 공유라는 소유 방식에 대한 주민들이 불안감이 클 수 있으므로 자금 확보 전략을 명확하게 수립하고 조달 가능성을 투명하게 확보하는 것이 필요하다. 또한 계약 전에 권리관계 확인, 영업인허가 가능 유무 및 시설 관련 이슈(불법건축물 여부, 건축물의 안전성, 방수, 전기·가스 등 제반시설 등)에 대한 검토를 면밀하게 하여 계약 후 발생할 수 있는 추가 비용 및 리스크를 줄여야 한다. 건맥1897협동조합이 매입한 건물은 노후가 심하여 누

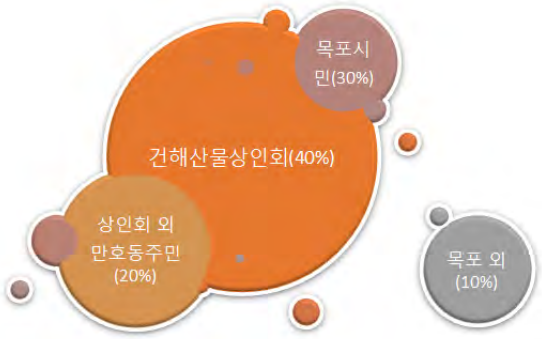
수 현상이 있었고, 폐업신고가 제대로 이루어지지 않아 건축물 인계 과정에서 어려움이 있었으며, 적정한 매입가격에 대한 논의도 많았으나 이를 모두 극복하였다.

(3) 지역투자 전략과 현황

건맥협동조합의 초기 목표는 공간은 임대(사용권 확보)하고 펍이라는 비즈니스를 함께 소유하고 운영하는 것이었다. 마을이 소유권을 확보하는 행위는 마을의 구성원(주민)들이 소유에 따르는 권한과 책임을 행사하는 지분(equity)을 갖는다는 것이므로, 사업체의 지분에 대한 투자, 즉 출자 행위로 이루어진다.

초기에는 건물 1층을 임대하여 펍을 조성·운영하려고 했으므로 이에 적정한 초기 사업비이면서 50% 이상의 자기자본 비율을 갖추는 것을 목표로 조합원 수와 출자 총액의 규모를 100인, 6,000만 원 수준으로 정하였다. 그러나 전체 사업 비용이 크게 증가하면서 초기 출자금이 전체 사업비의 10%가 되지 않아 외부 자본의 조달 방식이 다양해졌고, 장기간 상환 부담을 지니고 사업을 해야 하는 상황이 되었다.

그림 4-10 | 건맥1897협동조합의 출자자 구성비



자료: 저자 작성.

2020년 9월 현재 건맥1897협동조합의 조합원은 100명으로 이루어져 있으며, 건해산물 상인회가 40%, 마을주민과 목포시민이 50%, 나머지 10% 정도가 목포 외 시민 출자자이다. 목포지역 외 출자자의 경우 평소 지역자산화에 대한 관심을 가지고 사업을 하거나 활동하고 있는 출자자들로 구성되어 있다. 이렇게 이루어진 조합원 출자 총액은 6,750만 원이며 최소 출자금은 50만 원이다.

(4) 자금조달: 사회적 금융 및 정책자금 연계

부족한 자금을 조달하기 위해 사회적 금융 및 공적 지원 프로그램을 최대한 확보하고자 하였다. 가장 우선적으로 주택도시보증공사(HUG)의 도시재생기금 내 수요자맞춤형 상품을 고려하였으나, 대출심사 과정에서 "사업성이 좋지 않은 지역에 자부담 비율이 낮은 신규 법인에게 기금 융자 승인이 어렵다"는 사유로 탈락하였다. 이에 따라 이 사업의 취지와 지역공동체를 기반으로 하는 협력적 사업에 대한 이해도가 높은 다른 민·관 기관들과 함께 상호신뢰를 바탕으로 자금을 조달하였다.

① 사회적 경제기업 특례보증

건물 매입을 위해서 초기 계약금과 중도금 지불을 위한 자금이 필요한 상황에 신설 협동조합이 외부 자금을 조달할 수 있는 수단이 많지 않았으나 최근 신용보증재단, 신협 중앙회, 새마을금고 중앙회 등 관련 기관에서 특례보증 상품들이 출시되어 사회적 경제조직에게 시설자금과 운영자금을 장기저리로 대출할 수 있도록 보증서를 발급하고 있었다. 그 중에서 신용보증기금의 사회적 경제기업 특례보증 프로그램을 활용하여 신설 협동조합에 적용되는 보증액 5천만 원을 융자하였다.

신용보증기금의 특례보증 프로그램

- 대상기업 : 「협동조합기본법」제2조제1호에 의한 '협동조합'과 동법 제2조제3호에 의한 '사회적 협동조합'
- 대상자금 : 사업을 위한 운전자금 및 사업장 임차자금, 시설자금
- 보증한도 : 3억 원 이내
- 운전자금 한도사정 : "매출액 한도(1년 간 매출액 1/2)"와 "출자금 한도(출자금 3배)" 중 적은 금액에서 기보·재단의 운전자금보증금액을 차감한 금액 (50백만 원 이하 한도 사정 생략)
- 시설자금 보증한도 : 해당 시설의 필요자금
- 보증내용 : 100% 전액보증, 보증 수수료 연 0.5%, 보증기간 5년

지역에서는 사회적 경제 특례보증을 이용하는 사회적 경제조직이 많지 않고, 마을펍(주류취급)을 조성하려는 계획이 보증 대상에 포함되는지에 대한 부분도 심사 과정에서 이슈가 되었다. 이 과정에서 권역별 담당기관 및 담당자와의 원활한 소통과 담당자의 사회적 경제 및 지역공동체 사업에 대한 이해도가 중요한 역할을 하였다.

② 소셜 펀딩(Social Funding)

부동산 매입을 위한 초기 자기자본 확보를 위한 방식은 협동조합의 경우 조합원 가입 이외의 방식은 제한적이었다. 협동조합에서도 우선출자제도를 도입하였으나 신규 협동조합의 경우 "경영의 투명성과 재무상태가 양호한 협동조합"으로 평가할 근거가 부족하여 해당 제도를 활용하기 어렵고, 활용할 수 있다 하더라도 "전체 출자금의 30%"를 넘지 못하도록 하고 있어 자본금 확충에 큰 도움이 되지 못하고 있었다.[23] 이에 따라 불특정 다수의 시민을 대상으로 온라인 플랫폼을 활용해 투자자를 유치하는 대출형 크라우드 펀딩(P2P대출)을 활용하기로 하였다.

그림 4-11 | 비플러스의 펀딩 프로젝트

자료: 비플러스, benefitplus.kr/campaigns/191 (최종검색: 2020.9.14.)

사회적 펀딩 플랫폼 비플러스(BPlus)[24]를 통해 소셜투자프로젝트(제138호)로 크라우드펀딩을 시작하였다. 펀딩 조건은 목표액 6천만 원, 대출기간 1년, 이자율은 8%

23) 협동조합기본법 제22조의2(우선출자)

24) 비플러스는 사회적 경제기업이나 사회적 프로젝트와 시민투자자를 연결하는('P2P 투자' 형태) 대출형 크라우드펀딩 플랫폼을 운영하고 있으며, 지역을 기반으로 주민과 함께 지역자산화를 추진하는 로컬 프로젝트의 펀딩 플랫폼 역할을 담당하고자 하여 펀딩을 시작할 수 있었다.

수준이며, 투자자에 대한 리워드로 펍과 숙박 이용권을 제공하여 자금조달과 사업홍보를 동시에 유도하였다. 한편, 비플러스는 사회적 펀딩의 효과를 극대화하기 위하여 새마을금고 중앙회와 상생 프로그램을 통해 의미있는 지역기반 프로젝트의 대출 이자를 지원해 주어 건맥1897협동조합의 금융비용 부담이 사라지게 되었다.

③ 사회가치연대기금의 매칭펀딩

한국사회가치연대기금(SVS)은 비플러스의 펀딩 과정과 연계하여 펀딩 성공 금액에 비례하여 1:2 매칭 펀드를 조성하는 신규 펀드상품을 연결시켜 주었다. 이에 따라 비플러스 펀딩 목표액인 6천만 원의 2배에 해당하는 1.2억 원을 융자하기로 결정하고, 1년 거치 4년 상환 조건으로 저리 융자가 실행되었다.

국내에서 이런 방식의 매칭펀드는 사례를 찾아보기 어려운 새로운 시도로, 기금을 운용하는 재단 내 의사결정자들의 과감한 결정과 중개기관인 비플러스와의 조율과정, 목포 현장 주체들과의 관계 기반 소통을 통해 결실을 맺었다는 점에서 의미가 크다.

이 펀딩 상품을 통해 건물 매입을 완료하고 1층 펍 공간 조성을 본격화 할 수 있게 되었다.

④ 지역신협 상생협력 대출

앞서 조합원 출자금, 신용보증기금(특례보증), 비플러스 펀딩, 한국사회가치연대기금을 통하여 확보된 비용으로 건물 매입은 완료했으나 1층 리모델링 사업비 확보가 어려운 상황이었다. 이 때 행정안전부 지역자산화 사업이 심사 과정에 있었기 때문에 추가적인 자금조달 방안을 찾게 되었다. 마침 신협에서 사회적경제조직에 대한 별도의 상생협력 대출 상품을 운영하고 있어 부동산 담보 대출을 실행하였고 담보가치 인정 및 이자율 산정에 있어서 유리한 조건으로 진행하였다. 신협 조합원 가입을 통하여 지역사회 협동조합 간 협동의 사례를 남기고 향후 연관 사업 및 활동에 협력적인 연대를 약속하였다.

목포의 지역기반 신협인 꿀벌신협과의 협의 과정에서 의사결정자들이 2019년 건맥

1897축제 참여한 경험이 있어 사업에 대한 이해도가 높았고, 꿀벌신협도 지역을 기반으로 활동하는 사회적 금융조직이었으므로 원활한 지원이 가능했다. 무엇보다 꿀벌신협이 지역 사회적경제조직의 육성, 지역사회 기여에 대한 목표를 가지고 있었기 때문에 관련 협의 과정에 큰 도움이 되었다.

⑤ 2020 행정안전부 지역자산화 지원 사업

HUG의 도시재생기금을 통한 자금조달이 어려워졌으나 마침 행정안전부의 지역자산화 지원사업이 공고되어 매장 운영비와 2, 3층 스테이 조성 비용 충당을 위해 응모하였다. 심사를 받으면서 사업 추진 과정에서 미처 인지하지 못한 지역자산화 사업의 임팩트에 대해서 구체적인 평가를 스스로 할 수 있었으며, 사업의 지속가능성과 실현가능성을 자세하게 살펴볼 수 있는 계기가 되었다. 4개월 간의 심사 및 평가 과정을 거쳐 2020년 6월 최종 선정되었고, 지역 신용보증기금의 현장 컨설팅 및 평가를 통하여 최종 보증서 발급이 이루어졌다. 그 결과 4억 7천만 원에 해당하는 보증서를 발급받아 펍과 스테이 공사 및 초기 운전자금으로 활용하였다.

행정안전부 지역자산화 지원사업은 민간 주체의 자발적인 시도를 지원한다는 측면도 있지만, 이에 더하여 지자체가 금융비용 일부를 보전해 주면서 민관협력의 기회를 제공한다는 점에서 의미가 있었다. 전라남도는 전남권에서 선정된 3개의 대상지에 대한 형평성을 이유로 이차보전에 참여하지 않았으나, 목포시에서 2년간 1%의 이자를 지원해주면서 건맥1897협동조합의 사업자금 조달 부담을 경감시켜 주었다.

(5) 사업의 지속가능성

건맥협동조합의 주요 사업은 일반음식점업인 1897건맥펍과 일반(생활형)숙박업인 건맥스테이가 있으며, 건해산물 상품 개발 및 판매, 지역축제 등 문화활동 지원 사업, 그 외에 협동조합의 통상적인 사업들을 영위할 수 있다. 협동조합 운영 외에 펍이나 스테이와 같은 사업체의 운영은 전문적 역량이 필요하므로 지역에 거주하는 상시 근로자와 일용직을 채용하여 영업하고 있다.

1층 마을펍(PUB)은 건해산물을 주 메뉴로 하여 거리의 특징을 보여주는 특화된 안주를 생맥주 등 주류와 함께 제공하여 지역 주민과 시민, 관광객 등 소비자를 유인한다. 2~3층은 기존 여인숙(왕산장)의 기능을 살려 건맥스테이(stay)로 리모델링하여 10여개의 객실을 운영하여 외부에서 목포 구도심에 오는 관광객을 유인한다.

외부 자금의 상환을 위해 자금 조달의 조건에 따라 연차별 상환 계획을 작성해본 결과 2~4년차에 재무구조가 취약한 상황이 될 가능성이 높으나 예상대로 운영될 시 10년 내 상환이 가능하다.

표 4-7 | 건맥1897협동조합의 외부자금 상환 계획(추정)

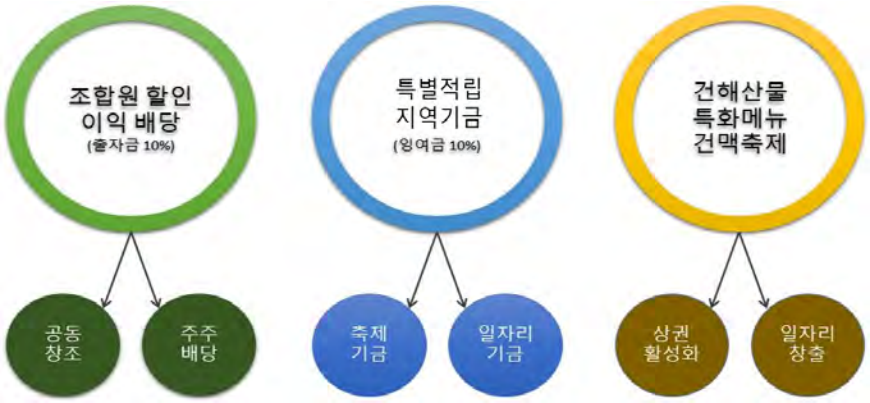
(단위: 만 원)

타인자본	원금	이율	'20	'21	'22	'23	'24	'25	'26	'27	'28	'29	'30
수협(신보보증)	5,000	3.65	91	182	182	182	182	182	182	182	182	182	591
비플러스	6,000	-		6,000									
사회가치연대기금	12,000	2.30	138	2,276	4,276	4,276	2,276						
꿀벌신협(담보)	7,000	2.50	87	205	205	205	205	205	205	205	205	205	545
지역자산화 지원사업 (농협-신보보증)	50,000	3.00	625	7,055	7,055	7055	7,055	7,055	7,055	7,055	7,055	7,055	7,055
원리금납부	30,000		942	15,719	11,719	11,719	9,719	7,443	7,443	7,443	7,443	7,443	8,191
순운영수익(누적)	12,600		5,640	17,298	14,179	13,620	13,061	14,502	18,218	21,935	25,652	29,369	33,086
수익-원리금(누적)			4,698	1,579	2,460	1,901	3,342	7,058	10,775	14,492	18,209	21,926	24,894

주: 이 표는 예상 수치로 실제 결과와는 차이가 있을 수 있음

출자자에 대한 보상은 조합원 할인(상시 10%)과 배당 가능 이익 발생 시 출자금의 10% 한도에서 배당한다. 출자자 이외에 크라우드펀딩(비플러스) 참여자들에게는 8%의 이자와 함께 펍 이용권 및 숙박권을 제공한다. 또한 협동조합의 특별 적립을 통하여 지역사회 일자리 기금 및 축제지원 기금을 조성하여 건맥축제를 지속적으로 지원하기로 하였다. 이 외에 건해산물 상가 거리 활성화 및 지역 일자리 창출을 통한 지역사회 공헌과 같은 임팩트도 투자자들에게 무형적 보상이 될 수 있다.

그림 4-12 | 건맥1897협동조합 조합원 혜택 및 지역사회 기여 방안



자료: 저자 작성.

3) 성과 및 한계와 과제

(1) 성과 및 기대 효과

이 사례는 우리나라 최초로 지역자산화를 통해 마을단위에서 주민이 소유한 펍(Community Owned Pub)을 구현하고 있으며, 지금까지는 큰 갈등 없이 단계적으로 사업을 원활하게 추진하고 있다. 주민 100명이 공유하는 펍을 만들기 위해 주민출자에서부터 시민펀드, 사회적 금융 연계 등 다양한 방안들을 동원하여 건물 매입부터 리모델링, 운영 등 전 단계를 거쳤으며 건맥펍은 2020년 7월 17일, 건맥스테이는 2020년 10월 31일 영업을 시작하였다.

① 지역 문제의 해결과 지역 활성화

원도심 내의 빈 상가는 상권 전체를 침체시키는 부정적 영향을 줄 수 있다. 건해산물 상가거리는 오랫동안 도소매 상가 거리를 유지해왔기 때문에 급격하게 공실이 늘어나지는 않았으나, 일부 공실로 방치된 공간들이 가로환경과 상권 활성화에 걸림돌이 되던 상황에서 (구)안신상사 건물이 리모델링되면서 일대 가로환경 개선에 기여하였다.

그림 4-13 | 빈 상가건물 재생 전후 비교

자료: 저자 촬영.

건맥축제 이후 상인회에서는 전기료를 자부담하면서 건해산물 상가거리에 야간 조명 등을 설치하였으며, 건맥펍 개업 이후에는 시간을 연장하여 밤늦게까지 불이 밝혀지는 등 거리의 분위기가 개선되었다. 또한 이 사업을 통하여 마을주민과 상인회, 목포 시민들이 함께 주인의식을 가질 수 있는 지역의 거점 공간을 가지고 마을 사업체를 운영함으로써 주민들이 직접 참여하고 책임을 나누어 지는 공동체 형성을 경험하게 되었다.

한편, 유통시장의 다변화 및 원도심 침체로 인해 기존에 도매 위주로 영업하던 건해산물 거리의 상권이 침체되어 있었으나, 건맥축제를 통해 일반 주민이나 관광객을 대상으로 다양한 서비스를 제공하며 상권 활성화의 가능성을 확인하였다. 건맥펍을 시작으로 앞으로 건어물 소포장 및 브랜딩 사업도 추진할 예정이다.

목포 관광객이 증가하는 상황에서도 원도심 내에 1인 또는 소규모 가족단위 여행객을 위한 숙소가 부족하였다. 따라서 기존에 여인숙으로 사용되었던 건물의 2~3층을 일반숙박업소로 리모델링하여 관광객 등 외지인의 숙박 수요에 대응하였다.

② 다양한 민관 협력

목포시와 지역 주민이 함께 도시재생뉴딜 활성화 계획 수립 과정에서 지역상권 활성화를 위한 주요 전략 지역으로 건해산물상가거리를 지정하고 건맥축제, 소포장, 브랜드화를 지원하는 내용을 기획하였다. 건맥축제를 준비하는 과정에서도 목포시, 도시재생지원센터, 주민협의체, 상인회를 중심으로 축제 준비 협의회를 운영하였다. 축제 진행 과정에서는 목포시와 만호동사무소의 협조로 원활한 축제 운영이 가능했고, 상인회와 부녀회를 중심으로 자발적으로 행사를 지원하고 공간이나 상품을 기부하는 등 다양한 주체가 공동으로 기획하고 참여하였다.

협동조합의 초기 발기인과 임원진 구성도 도시재생 관계자 및 상인회장 등이 직접 출자자로 참여하였고, 상인회와 지역 주민들뿐만 아니라 지역 의원이나 공무원 등이 함께 참여하였다. 사업 추진 과정에서 행정안전부의 지역자산화 지원사업과 연계하였으며, 이 과정에서 목포시의 이자 차액 지원을 통해 금융비용 감면 혜택을 받았다.

③ 향후 기대효과

건맥펍과 스테이를 안정적으로 운영하여 건해산물 상가거리의 거점공간으로서의 역할을 수행함으로써, 건맥거리 조성 및 원도심 활성화에 기여할 것으로 기대된다. 또한 건해산물거리 인근의 항동시장, 수산물종합시장, 선구거리 등을 연결하는 선창권 상권 활성화 프로젝트의 마중물 사업이 될 것으로 기대된다.

조합원들의 자긍심이 고취되고 소속감이 향상되면서 지역의 변화를 스스로 만들어내는 추가적인 사업에 대한 역량과 의지가 생겨날 것으로 기대된다. 건맥1897협동조합은 원도심 일대 협동조합들과의 협력을 통해 지역사회 기여 프로그램을 개발하고 지속가능하며 상생하는 지역공동체를 만드는 데 중추적 역할을 담당할 것으로 기대된다.

(2) 한계 및 향후 과제

① 도시재생 관련 기금의 한계 및 사회적 금융의 적극적 역할 필요성

최근 지역에 기반한 주민주도의 사회적 부동산 프로젝트에 공감하고 지원하는 다양

한 사회적 금융조직들이 등장하고 있으며, 이들의 역할이 지역사회 변화에 마중물이 되고 있다. 이번 사업이 도시재생 활성화지역 내에 위치하며 계획에도 반영되어 있음에도 불구하고 도시재생기금의 지원을 받지 못했다는 것은 다시한번 생각해볼 필요가 있다. 대신 신용보증기금, 전남신용보증재단, 비플러스, MG새마을금고중앙회, (재)한국사회가치연대기금, 꿀벌신협과 신협중앙회, 농협 등 사회적 금융의 역할을 자임한 기관들과의 협력과 행정안전부 지역자산화 지원사업을 통하여 성공할 수 있었다.

② 사회적 부동산 구조의 제도화 미흡으로 인한 문제점 및 향후 과제

이번 사업 추진 과정에서 사회적 소유권에 대한 이해와 제도적 근거가 부족하여 많은 문제를 야기시켰으므로, 앞으로 현장의 다양한 시도와 사례들을 통해 사회적 부동산의 사용·수익·처분 권한과 운영 원리에 대한 제도적 근거를 마련할 필요가 있다.

이것은 공공의 재원이나 사회적 금융의 지원을 위해 투명하고 안전한 부동산 소유구조가 필요하기 때문이기도 하다. 협동조합 법인으로 부동산을 소유하는 경우 사회적 부동산의 성격을 갖는지 여부는 민주적인 의사결정, 공간 활용의 공공성 및 공동체성 확보, 이익을 조합원 외에 지역적으로도 공유하며 처분 시 소유권이 유사 조직이나 공공에 귀속되는 방식으로 확인될 수 있다. 사회적 부동산에 대한 제도적 기반 마련을 위해서는 사회적 소유구조로 진입하는 부동산에 대한 기준을 제시하고, 해당 기준의 부합 수준에 따라 자원을 연계하고 지원 정책이 작동되도록 하는 것이 중요하다.

4. 사례의 종합 및 정책적 시사점

1) 사례분석의 종합

사회적 부동산 관련 국내외 사례 분석을 통해 사회적 부동산 활성화를 위해서 필요한 내용에 대한 시사점을 얻을 수 있었다.

이미 성공적으로 사회적 부동산을 형성하고 성과를 도출하고 있는 국외 사례를 통해서는 우리나라에서 아직 부족한 부분에 대해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

사회적 부동산 관련 외국 사례의 시사점

- 부동산 안전성을 보장하고 부동산 보유를 촉진하는 제도적 장치가 갖추어져 있음
- 정부가 지역공동체의 권한을 보장하고, 법인 설립을 전제로 지원하고 있음
- 사회적 금융이 풍부하고 쉽게 연결되며, 지역 금융도 발달하여 적시적소에 충분한 금융을 지원
- 사회적 부동산 형성을 위해 국공유지 등 토지 지원
- 사회적 부동산을 지원하기 위한 공공부문이 역할(세제 혜택, 절차 간소화 등)하고 있음

현재 우리나라에는 사회적 투자나 임팩트투자의 성공 사례가 많지 않아 전통적 투자자들이나 개인투자자들이 이런 유형의 사업에 투자하지 않고 있지만 앞으로 성공 사례가 축적되면 이들의 투자도 이끌어낼 수 있을 것으로 기대된다.

우리나라에서 이미 사회적 부동산을 형성한 사례들은 아직 초창기이므로 성과를 논하기에는 이르지만, 그간의 과정과 성과를 바탕으로 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

이미 사회적 부동산을 형성한 우리나라 사례의 시사점

- 공공부문의 부동산 선매입 후 순차적 매각을 통한 지원 필요 (영국의 CAT나 캐나다의 국공유지 활용 방식 참조)
- 사회적 부동산 형성과 소유 주체가 되기 적합 조직 형태 마련 필요
- 정책자금을 비롯한 사회적 금융이 결정적 역할을 담당했음
- 현재 사회적 부동산에 대한 특례가 없어 부동산의 취득과 과세 등에 일반 부동산과 동일한 규제를 적용받고 있는 문제가 드러났음
- 사회적 부동산 형성에 성공한 경험을 한 주체들의 역량이 축적되어 추가 사업 진행이 용이해짐

우리나라에서 사회적 부동산을 형성하는 것은 제도적으로 일반 부동산과 동일한 규제를 받아 저해요인도 많았지만, 외국 사례와 공통적으로 나타나는 특징은 성공 요인에 공공부문과 사회적 금융의 지원이 결정적 역할을 했다는 점이다.

한편, 우리나라에서 현재 사회적 부동산을 형성하는 단계에 있는 사례들을 통해 사

회적 부동산을 형성하는 과정에서 겪고 있는 문제들을 파악하여 개선 방안에 대한 시사점을 도출하였다.

사회적 부동산 형성 과정에 있는 우리나라 사례의 시사점

- 지역공동체의 자발적인 사회적 부동산 형성 시 적시에 금융 지원이 이루어져야 함
- 사회적 부동산 형성을 위한 전담 조직을 설립하여 체계적으로 추진하였음
- 자금 이외에도 공공부문의 컨설팅, 주민 교육 프로그램 운영 등 전문성 강화 지원 필요
- 사전에 지역 주체들 간 협력을 위한 합의와 신뢰 증진 과정이 있었으며, 공유 방식에 대해 함께 배우고 소통하며 스스로 연구하면서 사업을 진행하고 있음
- 크라우드펀딩을 활용하여 자금조달보다는 사업에 대해 동의하고 지지하는 시민들의 호응 유도

현재 사회적 부동산 형성을 진행하는 주체들도 과밀억제권역 부동산 소유에 대한 중과세를 피하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 계속 진행하고 있는 것은 사업의 필요성에 대한 지역 주민들의 합의 및 열망과 함께 일반 시민들의 지지가 있었기 때문이며, 여기에 공공부문과 사회적 금융의 지원 등도 있었기 때문이라고 할 수 있다.

건맥1897협동조합 사례를 통해 이러한 점들이 적용되는 것을 확인할 수 있었다.

건맥1897협동조합 사례 심층분석의 시사점

- 사회적 부동산 형성 과정 전체를 통해 주민 스스로 지역을 활성화하고 변화에 대응하였음
- 공공의 적극적 지원과 조합 참여 등 끈끈한 민관협력이 성공 요인이었음
- 다양한 사회적 금융기관 및 상품을 활용하여 사업을 추진하였음
- 사회적 부동산을 통해 경험에 바탕을 둔 지역 부동산 공유에 대한 주민들의 이해도가 높아짐

건맥1897협동조합은 지역 주민 주도로 사회적 부동산 형성에 대해 합의하고 함께 다수가 참여하는 기초적 출자금을 마련하고, 사회적 금융을 활용하여 사업 추진에 성공했다. 특히 해당 조직이 지역 주민과 상인을 중심으로 지역에 기반하고 있다는 점이 사회적 금융 활용에 중요한 요소로 작용하였다. 또한 부동산 취득 및 운영과 사업 운영을 위한 전문성이 필요한데, 공공과 상인회 등 다양한 조합원들이 이를 담당하였다.

2) 정책적 시사점

이와 같은 다양한 분석을 통해 사회적 부동산 활성화를 위해 크게 다음과 같은 세 가지 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 사회적 부동산 형성을 위해서는 다양한 사회적 금융 지원방식이 필요하다. 즉, 기존에 공공에서 지원하던 수혜적 성격의 자금 지원보다는 지역 주체들이 스스로 공간을 마련할 수 있도록 이율이 낮으면서도 상환 부담이 있는 금융적 지원이 적절하다. 사회적 부동산이 지역 주민과 함께 문제를 직접적으로 해결해 나가고 협력적인 방안을 모색하고자 하는 취지를 이해하고, 인내자본으로서 사회적 금융의 역할을 최대한 활용하는 것이 필요하다.

둘째, 사회적 부동산의 안전성을 확보함과 동시에 해당 부동산의 공익적 활용을 담보할 수 있는 제도가 필요하다. 사회적 부동산 지원을 위해 사회적 금융이나 정책자금 지원을 연결시키기 위해서는 특혜시비 등을 피해야 하며, 따라서 지원의 전제조건으로 반드시 사회적 부동산의 공익성이 인정받아야 한다. 공익 목적의 부동산이라는 것을 객관적으로 인정받기 위해서는 부동산 소유권의 안전을 보장해야 하며, 이를 위한 방안 마련이 필요하다.

셋째, 공공부문의 다양한 제도적, 정책적 지원 방안 마련이 필요하다. 사회적 부동산의 형성을 돕기 위해서는 취득 단계, 지속가능한 운영을 위해서는 보유 단계에서 비용 절감을 위한 인센티브 등이 필요하다. 또한 국내외 사례분석에서 공통적으로 나타난 것과 같이 부동산을 지역공동체에게 이전하거나 국공유지의 활용을 손쉽게 해주는 등의 지원이 필요하다.

CHAPTER 5

사회적 부동산 활성화 방안

1. 사회적 금융 지원 방안 ····· 121
2. 공유자산신탁 도입 방안 ····· 136
3. 제도적·정책적 지원 방안 ····· 150

05 사회적 부동산 활성화 방안

이 장에서는 정책사업 분석과 국내외 사회적 부동산 관련 사례들을 통해 도출된 시사점을 바탕으로 사회적 부동산을 활성화하기 위해 자금의 지원과 부동산의 안전성 확보 방안을 제시한다. 먼저 사회적 부동산을 위한 금융 생태계 조성의 필요성을 바탕으로 다양한 사회적 금융의 지원 방식을 제안한다. 다음으로 사회적 부동산의 안전성을 확보하고 공익성을 객관적으로 인정하기 위해 '공유자산신탁'의 도입을 위한 고려사항과 제도화 방안을 제시한다. 이를 바탕으로 우리나라 현장의 다양한 상황을 고려하여 제도적 지원이 필요한 부분과 정부의 역할 정립 방안, 사회적 부동산의 공익성을 강화하기 위한 중장기적 방향을 제시한다.

1. 사회적 금융 지원 방안

1) 사회적 부동산 금융 생태계 조성의 필요성

사회적 부동산에 대한 사회적 금융의 지원을 위해서는 기존 금융의 지원 방식은 물론 그동안 사회적 금융의 사회적 경제주체에 대한 지원 형태와도 다른 기준과 방향이 필요하다.

사회적 금융은 궁극적으로 참여자의 사회적 행위와 시스템의 변화를 이끌어내야 한다. 사회적 금융이 일반 금융과 차별화되는 지점은 금융 지원을 통해 사회적 주체가 사회적 방식으로 사회적인 임팩트를 창출한다는 것이다. 이것이 사회적 금융 활용의 목적에도 부합하며, 사회적 부동산 형성으로 사회적 임팩트를 창출할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 따라서 사회적 부동산과 연계되는 사회적 금융은 아래와 같은 기준을 충족해야 할 것이다.

사회적 부동산 연계 사회적 금융의 기준

- 자금조달 주체가 민주적이고 협력적인 의사결정 및 이익 공유 구조를 가지고 있는가?
- 자금 집행 과정에서 사회적 공간과 컨텐츠를 만들어내고 있는가?
- 이익과 손해를 지역공동체와 사회적으로 공유하고 있는가?

이러한 기준을 가지고 자금을 연계할 때 현장의 행위자들이 관련 기준을 준수하고 지향할 수 있게 되고, 이로써 사회적 부동산에 지원되는 금융이 지역사회를 변화시키는 계기가 될 수 있기 때문이다.

즉, 사회적 부동산은 부동산을 투자나 투기적 관점이 아닌, 지역에서 사회적 가치를 창출하기 위한 사회적 자본으로 만드는 과정이다. 영리활동을 하는 영리법인에 투입되는 기존의 부동산 매입 금융(자금)이 똑같이 사회적 가치를 추구하는 사회적 부동산에 적용된다면 사회적 부동산은 실현될 수 없을 것이다. 기존 금융이 경제적 신용과 부동산 담보를 기준으로 자금을 조달해 왔다면, 사회적 부동산을 위한 자금 조달의 기준은 사회적 자본이라고 할 수 있는 관계의 정도와 사업의 사회적 임팩트가 우선되어야 하는 것이다. 따라서 기존의 부동산 매입 자금과는 다른 성격의 자금이 필요하다. 즉 사회적 부동산을 형성하는 기간 동안 매월 이자만 납부하거나 혹은 원금을 상환하더라도 매년 원금의 1% 정도의 작은 규모만 상환하면서 20년 이상 만기를 연장하는 인내자본이 필요하다. 원금은 상환하지 않고 이자만 납부할 경우 시중 금리 이자를 적용하고, 일부 원금상환을 같이 하게 되면 금리도 시중보다 낮게 책정하는 등 몇 가지 옵션을 둘 필요도 있다. 각 지역 자산화의 현황은 상이하므로 금융 역시 그에 탄력적으로 설계될 필요가 있다.

또한 개별 주체(협동조합 등 사회적경제조직)의 노력만으로 시스템을 변화시키기에는 한계가 있으므로 지역 기반의 다양한 사회적경제조직 간의 협력과 연대, 이를 기반으로 하는 지역 기금과 로컬투자 플랫폼의 조성 등 중장기적으로는 사회적 부동산 형성을 위한 사회적 금융 생태계가 구축되어야 한다.

이를 위해서는 기존의 관련 기금이나 제도를 연계하여 사회적 부동산을 지원할 수

있도록 하고, 정책기금 등의 지원을 통해 사회적 부동산 관련 기금을 신설하는 것이 필요하다. 이와 함께 사회적 부동산의 매입 뿐만 아니라 기획과 계획 수립, 자금계획 수립 등의 사전 단계를 충실히 진행하기 위한 자금 지원이 필요하다. 정책적으로는 사회적 부동산 형성 주체들의 자금조달 방식에 대한 제한요건을 완화하는 제도적 지원이 필요하며, 중장기적으로는 전문 중개기관의 육성과 지역공동체 주식 발행과 함께 궁극적으로는 정부가 사회적 부동산에 직접 출자할 수 있도록 하는 등의 적극적 지원 정책이 필요하다.

2) 기존 자원 연계 확대

3장의 사회적 금융 현황에서 살펴본 것과 같이 우리나라에서는 각종 공공 영역의 기관이나 기금, 민간 금융기관, 공제기금 등이 다양하게 존재하며 각각 역할을 담당하고 있으나, 주로 개별 사회적경제조직에 대한 융자를 통한 지원 방식으로 이루어지고 있다. 이외에도 각각의 민간 기금 또는 공공과 파트너십을 갖는 기금이 있으나 분절화되어 운용 중인 실정이다. 각종 사회적 투자(임팩트 투자, 기업의 CSR 등)가 활성화되고 있으나 개별적 사례 중심으로 접근하고 있다.

지금까지 실제로 사회적 부동산 형성에 성공한 사례들을 보면 위와 같은 기존 자원이나 기금과 각자 연결하여 사업을 수행해왔다. 예를 들면, 뉴하모니의 경우 중소기업진흥공단, 해빗투게더협동조합은 서울시 사회투자기금 등을 활용하였고, 이외에도 서민금융진흥원이나 지자체 사회적경제기금, 신용협동조합 등의 기금을 활용한 사례들이 존재한다. 여기에 행정안전부의 지역자산화 지원사업[1]은 사회적 부동산 형성 지원을 목적으로 하는 자금으로 역할을 하고 있다.

이렇게 현재 사회적 금융 영역은 다양한 노력들을 하고 있으나, 사회적 부동산에 더

1) 행정안전부의 지역자산화 지원사업은 지역에서 규모 있는 자산화 사업을 추진할 때 적절히 활용 가능한 사업이 될 수 있다. 그러나 10년이라는 상환 기간은 영리 추구를 목적으로 하지 않는 사회적 부동산을 운영하는 데 있어서는 매우 짧은 상환기간이라고 할 수 있다. 따라서 공공부문의 인내자금으로써 20년, 30년을 원금을 최소 상환하면서 버텨주는 역할을 할 수 있다면 더 나은 사회적 금융의 역할을 할 수 있을 것이다.

관심을 가지고 개별 기관별로 노력하기보다는 서로 연계하여 통합형 지원체계를 구축하는 것이 필요하다. 또한 사회적 금융 영역에서 그동안의 경험과 금융 전문성을 바탕으로 현장 주체들에게 사회적 부동산 형성의 적절한 방향을 제시해 주는 역할이 필요하다. 따라서 사회적 부동산에 대한 사회적 금융 연계를 위해 제도적·비제도적 방안을 발굴하고 연계하는 것이 필요하다.

사회적 부동산에 대한 다양한 정책자금 및 사업 지원 연계를 위해서는 먼저 기존에 존재하던 다양한 정책자금 지원사업과 사회적 부동산을 연계해야 한다. 중앙정부, 지자체, 공사 등에서 각각 추진하던 도시정비 지원사업, 공공(매입)임대주택 공급, 장기안심상가 공급 등의 사업을 사회적 부동산 형성과 연계하여 지원이 가능하도록 지원조건을 개선해야 한다. 주택도시기금의 각종 도시재생 지원 금융상품, 중앙정부 각 부처의 모태펀드, 사회적 경제 지원사업, 소상공인 지원사업 등을 사회적 부동산과 연계하는 방안 모색이 필요하다. 예를 들면 기존에 조성한 도시재생 모태펀드에서도 사회적 부동산을 주목적 투자대상으로 편입시켜야 한다.

공공과 민간의 사회적 금융을 통한 사회적 부동산 지원 생태계를 조성하기 위해서는 민관이 함께 조성한 한국사회가치연대기금(SVS)[2], 지자체별로 출연하여 조성하고 있는 사회투자기금, 사회적경제기금 등을 사회적 부동산과 연결해야 한다. 민간/공공 기업이 출연하거나 지원한 사회적경제 활성화기금, 소셜벤처 지원사업, 사회주택기금 등의 활용도 확대해야 한다.[3] 사회적 부동산에서는 지역공동체 활동이나 나눔 활동, 사회적 가치를 추구하는 활동과 함께 영리적 활동을 동시에 추구하면서 경제적 가치와 사회적 가치를 둘 다 창출하는 것이므로 넓은 의미에서 사회적경제 활동이라 부를 수 있기 때문이다.

---

2) 한국사회가치연대기금은 안산의료복지사회적협동조합의 사회적 부동산 확보사업에 조합원으로 참여해 9,000만원의 출자금을 납입하기도 했다. 연대기금은 "사회적 성과를 창출하는 사업을 통한 사회적 가치를 이자로 납부하는 새로운 사회적 금융 지원 모델"이라고 설명했다. 한국사회가치연대기금 관계자는 "시민(지역)자산화는 '커먼즈'를 촉진하는 계기가 된다는 점에서 중요한 사회적 가치라 할 수 있다. 사회적 금융이 시민(지역)자산화의 좋은 짝이 될 수 있기를 기대한다"고 말했다.(자료: 한겨레신문, 2020.6.8. '시민건물주' 쉬워지려면...영국 '공동체 우선 입찰권' 검토해 볼만)

3) 건맥1897협동조합은 소셜 펀딩과 연계한 '매칭 대출'(한국사회가치연대기금)과 소셜 펀딩 대출 이자 지원(새마을금고)과 같은 사회적 금융 프로그램을 연결하여 사업을 추진하였다.

그 외에 사회적 경제조직 스스로 마련한 사회적경제 공제기금, 중소기업진흥공단의 사회적경제 금융상품, 각 지자체의 사회적경제투자 기금융자사업 등 다양한 기금과 사업들을 연계하는 방안이 있다. 특히 대출형 사회적 금융을 시중은행, 상호금융, 정책금융, 마이크로크레딧 등을 통해 자유롭게 공급할 수 있는 플랫폼 지원 방안 마련이 필요하다. 결국 사회적 금융기관 또는 공공 부문이 사회적 부동산에 쉽고 활발하게 지원되도록 하는 사회적 금융 활성화 방안이 필요하다.

기존 사회적 금융을 연계한 사회적 부동산 지원 방안(예시)

- 사회적 금융 중에서는 주택도시보증공사(HUG)의 수요자중심형 융자(도시재생 씨앗융자) 상품이 한도, 용도, 이율 등을 고려했을 때 가장 유용하지만 도시재생 활성화 구역에서만 가능
- 즉, 도시재생사업의 주무부처인 국토교통부와 금융지원기구인 주택도시보증공사(HUG)의 사업이나 상품들이 지역자산화를 통한 사회적 부동산의 기반 구축에 전혀 연계되지 못하고 있음
- 따라서 지역 주민이 공동으로 소유하고 운영하는 자산과 로컬비즈니스가 지니는 가치와 임팩트에 대한 중앙 행정부처를 비롯한 공공기관의 이해 수준을 전반적으로 높일 필요가 있으며, 이를 위한 제도적 기반 구축과 정책적 지원이 필요함
- 예를 들어 사회적 부동산을 매입하는 사회적경제조직이 중소벤처기업부의 소셜프랜차이즈 육성, 교육청의 폐교 활용 서비스업 육성, 코레일의 폐역사 관광상품 개발, LH상가 활성화 사업 등의 지원사업과 연계하고, 입지분석을 통해 합리적인 사업계획을 수립할 수 있도록 컨설팅하는 역할이 필요함

3) 공공의 역할 확대

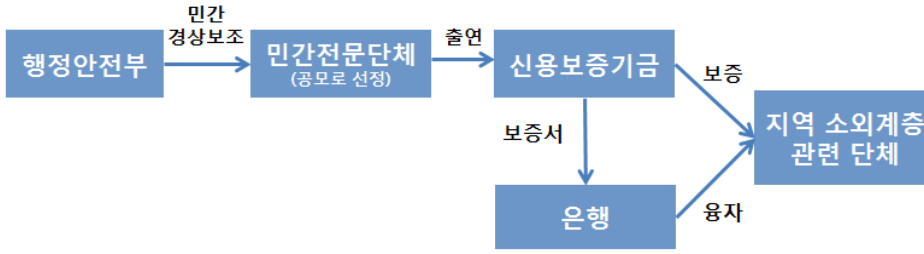
관계부처 합동으로 정부에서 2018년 발표한 「사회적금융 활성화 방안」에서도 사회적 금융시장 생태계 조성에 많은 시간이 소요될 것으로 판단하고, 우선 정부와 공공부문의 선도적 역할을 강화하고자 하였다. 이와 마찬가지로 사회적 부동산 지원 금융 생태계 조성에도 상당한 시간이 걸릴 것이므로, 금융 공급 확대를 위해 공공부문의 선도적 역할이 필요하다.

(1) 공공 기금 조성

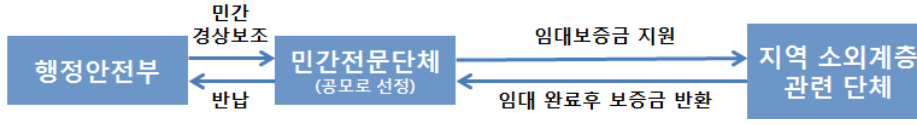
먼저 공공 부문이 직접 출연하여 사회적 부동산을 위한 기금을 조성하는 것이 필요하다. 예를 들어 행정안전부(2019)는 '지역 소외계층을 위한 커뮤니티 공간'을 조성하는 것을 복권기금의 공익지원사업으로 시행할 것을 주장하였다. 이 사업은 공공이 직접 공간을 공급하고 관리하는 방식의 한계를 극복하고 일정 규모 이상으로 사업을 진행하며 민간 주체들의 사회적 부동산 형성을 지원하고자 제안된 사업으로 다음과 같은 사업 구조를 제안하였다.

그림 5-1 | 융자상품 운용 구조

(1) 커뮤니티 공간 매입운영비 대출 지원을 위한 보증 제공



(2) 커뮤니티 공간 임대보증금 지원



자료: 행정안전부. 2019: 150.

위 사업 구조에서 볼 수 있듯이 공익적 목적을 갖는 사회적 부동산을 매입하거나 사용권을 확보하는 것을 지원하기 위해 복권기금과 같은 재원을 중앙정부가 활용하는 것이 필요하다.

또한 건맥1897협동조합이 지역자산화를 추진하는 과정에서 (재)한국사회가치연대기금에서 매칭기금을 연계하여 지원하였다. 이와 마찬가지 방식으로 국토교통부 등 중

앙정부 차원에서 사회적 부동산 활성화를 위한 매칭기금을 운용하는 것도 필요하다.

중앙정부 주도의 사업 외에도 사회적 부동산을 기반으로 지역 문제를 해결하는 사회적경제기업을 지원하기 위해 지방공기업이나 국가공기업들이 협력하여 기금을 조성하는 방안도 가능하다. 이러한 기금은 지역 기금의 형태로 조성하는 것이 바람직하며, 실제 지역 기금을 조성한 사례로는 인천의 인천 사회적경제 활성화 공동기금(I-SEIF)이나 부산의 부산 사회적경제기금(BEF) 등이 있다(행정안전부, 2019: 164-167).

표 5-1 | 기금 조성 기업 및 운영 현황

부산 사회적경제 기금(BEF) ※총 8개 기관	**(국가 공공기관 7개)** 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 기술보증기금, 주택도시보증공사, 한국남부발전, 한국예탁결제원, 부산항만공사, **(지방 공공기관 1개)** 부산도시공사	- '17.11월 MOU 체결 - 공동기부금 조성으로 사회적경제기업 사업비 무상 지원 및 융자 등 - '18년~'22년 50억 원 조성 목표
	* 부산시 행정지원 등 협업 * 지역 민간 전문기관인 '(사)사회적기업연구원'에 사업 위탁	
인천 사회적경제 활성화 기금 (I-SEIF) ※총 3개 기관	**(국가 공공기관 3개)** 인천항만공사, 수도권매립지관리공사, 한국환경공단	- '18.12월 MOU 체결, - 공동기부금 조성을 통한 사회적경제 기업 사업비 무상 지원 및 융자 등 - '18년~'22년 15억 원 조성 목표
	* 민간 전문기관인 '사회연대은행'에 사업 위탁	

자료: 행정안전부. 2019: 165.

이와 같이 다수의 공공기관이 협력하여 지역 사회적경제기금을 조성한 사례들이 있으므로, 이와 유사하게 사회적 부동산 지원 기금을 조성하거나 기존에 조성한 위와 같은 사회적경제기금에 사회적 부동산 지원 계정을 신설하는 등의 노력이 필요하다.

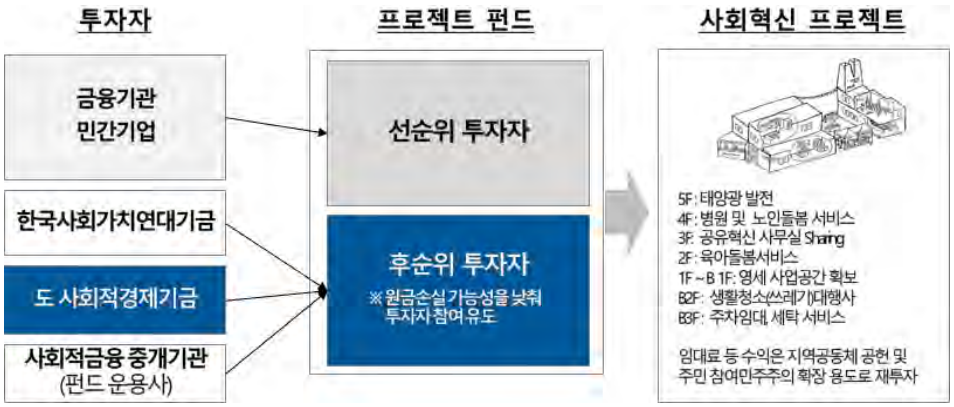
(2) 민관협력펀드 조성

지역의 사회적 주체들이 협력를 통해 공유 자산을 매입하거나 주민들이 마을관리협동조합을 만들어 신재생 에너지사업(태양광)을 추진하는 등 사회혁신 프로젝트를 활성화하기 위해서는 민간자금의 유치도 필요하다. 최근 유휴 국공유재산을 사회적 경제주

체가 저렴하게 이용할 수 있게 됨에 따라 지역 주체나 주민들의 자발적 수요에 기반한 사회적 부동산에 대한 관심이 높아지고 있다. 그러나 이러한 자산을 매입하는 것은 대규모 자금이 필요하기 때문에 펀드 결성을 통해 투자자 확보가 필요하다. 사회적 부동산 확보를 위한 펀드는 필연적으로 장기 저수익형일 가능성이 높기 때문에 공공의 기금이 후순위 투자자로 참여하여 민간 금융기관이나 기업들의 투자를 유도하는 역할을 하는 것이 필요하다.

또한 사회적 부동산을 지속적으로 사용하고 운용하기 위해서는 지역공동체 주도로 지역의 공유자산을 확보하고 관리·운영할 수 있어야 하는데, 이를 위해 지역주민이 자체적으로 조달한 자금을 지속적으로 투자하여 자산의 소유 비율을 높이는 등 지역주민의 역량을 강화해야 한다. 따라서 지역공동체가 부동산을 소유하여 운영으로 발생하는 이익이 지역 내에 재투자되는 선순환 구조를 구축하는 효과를 극대화하기 위해 민관 투자자들을 활용한 프로젝트 펀드의 조성이 필요하다.

그림 5-2 | 사회적 부동산 관련 프로젝트 펀드 구조 예시



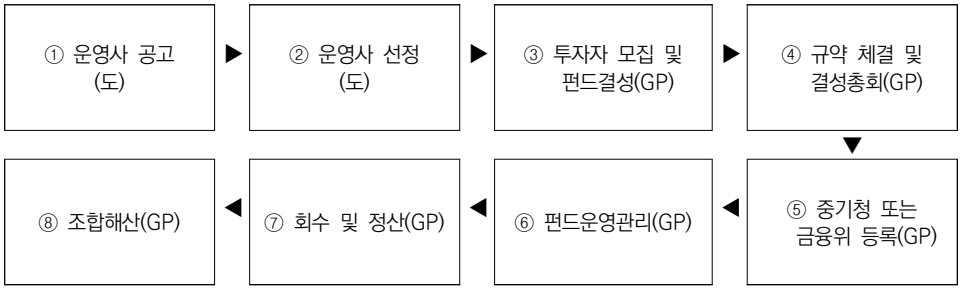
자료: 한국사회혁신금융(주) 내부자료(2020)

사회적 부동산을 위한 프로젝트 펀드는 <그림 5-2>에서 보는 것과 같이 지자체, 기업 사회공헌자금 등 기대수익률이 다른 투자자들이 자발적으로 참여할 수 있도록 목표수익률 및 손실위험을 차별화한다. 즉, 선순위 투자자들에게는 다양한 민간투자자들에

게 원금손실 위험을 최대한 줄이고, 수익을 극대화한 상품을 제시하고, 후순위 투자자로는 지자체 사회적경제기금, 한국사회가치연대기금이 참여하여 손실 발생시 먼저 부담하도록 함으로써 선순위 투자자들의 원금을 보장해주는 역할을 하는 것이다.

이러한 펀드의 운용을 위해서는 벤처투자조합, 벤처창업전문 PEF 등 펀드 조성이 가능한 사회적 금융 중개기관을 선정하여 펀드를 조성하고 출자자로 참여시켜야 한다. 이 과정에서 지자체는 운용사를 공모하여 선정하고 펀드에 출자하며 운용관리 역할을 담당하고, 운용사(GP, General Partner, 업무집행조합원)는 펀드를 조성하고 운용하는 역할을 담당하게 된다.

그림 5-3 | 사회적 부동산 프로젝트 펀드 사업추진체계



자료: 한국사회혁신금융(주) 내부자료(2020)

4) 금융 지원 대상 다양화

사회적 부동산 지원을 위한 사회적 금융은 부동산 매입에 워낙 자금이 많이 필요하기 때문에 매입 자금을 융자하는 것으로만 생각하기 쉬우며, 그동안 주로 이런 형식의 자금 지원이 주를 이루었던 것이 사실이다.[4] 그러나 사회적 부동산을 형성하는 것은 지역자산화의 전 과정을 함께하며 만들어가는 과정이므로 전체 과정에 대한 지원도 필

4) 사회적 부동산 지원을 위한 중앙정부 사업인 행정안전부의 '지역자산화 지원사업'도 매입자금과 시설운용자금을 동시에 지원하지만, 매입자금이 워낙 많이 필요하기 때문에 실제로 매입을 돕는 역할을 하는 경우가 많았다. 게다가 사업의 특성상 사회적 부동산 형성을 위한 지역공동체의 합의와 조직 설립, 사업계획 수립 등 사전 단계가 마무리된 사업만을 지원하였다.

요하다. 즉, 사회적 부동산 형성을 위한 지역공동체의 논의와 합의, 사업 계획 수립, 부동산 소유를 위한 주체 설립, 부동산 물색과 계약 등의 전 과정에 대해 컨설팅, 교육, 전문성 지원 등이 필요한 것이다. 또한 앞서 언급한 기금이나 펀드를 조성하기 이전에 이러한 지원이 이루어져야 한다.

이러한 지원 체계를 통해 사회적 부동산 형성에 성공해가고 있는 사례들이 앞서 살펴본 사회적협동조합 사람과공간과 해빗투게더 협동조합 사례이다. 이 사례들의 공통점은 서울특별시 마을공동체 종합지원센터에서 수행하고 있는 '공동체공간 자산화 맞춤형 지원사업'에 선정되어 1, 2년 간 지원을 받았다는 점이다.

'공동체공간 자산화 맞춤형 지원사업'은 마을 공동체공간의 자산화 실행 및 계획의 고도화를 위한 지원사업으로 2~3곳의 주민 단체를 선정하여 1,500~3,000만 원을 지원하는 사업이다.

표 5-2 | 마을 공동체공간 자산화 단계 및 공모 분야

단 계	내 용	공모 분야
자산화 성공	매입 완료 후 공동체적 활성화 및 경제적으로 안정적인 공간 운영	
자산화 실행	법적 주체 구성, 매입 물건 결정 및 계약 준비, 재원 조달 실행	○
자산화 계획	자산화 실행체계 구성, 자산화 계획(매입목표 물건 분석, 재원조달 계획 등)	○
자산화 모색	자산화를 위한 자기 진단과 학습, 정보 탐색, 지역 내 단체 간 연대 모색	

자료: 서울특별시 마을공동체종합지원센터. 『2020년 공동체공간 자산화 맞춤형 지원사업』 시행 공고.

<표 5-2>에서 보는 것과 같이 자산화 계획과 실행 단계의 주민 단체들을 선정하여 전담 활동가의 인건비와 다음과 같은 각종 세부 사업비를 지원한다.

공동체공간 자산화 맞춤형 지원사업 세부사업 예시

- 자산화 계획을 고도화하기 위한 분야별(법률, 세무, 금융, 부동산 등) 전문 컨설팅, 교육, 워크숍, 내부 숙의 공론장 운영, 주민설명회 등
- 자산화의 매입 및 소유의 법적 주체로서 법인 설립, 소유 구조 및 공간 운영 관련 내부 규정 작성
- 재원조달을 위한 정책기금 및 민간금융 투융자 심사, 크라우드 펀딩, 모금 등 실행, 자금조달표 및 추정재무제표 작성
- 물건 계약 준비, 공간 개발을 위한 참여형 설계, 공간 운영 및 시설 관리 매뉴얼 작성 등

즉, 사회적 부동산 프로젝트의 발굴 및 기획 단계에서부터 실제로 사업을 진행하는데 필요한 전체 과정을 위한 자금을 지원하는 것이 매입자금 융자 못지않게 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

5) 정책 지원 방안

(1) 단기적 방안

① 크라우드펀딩 플랫폼 활성화

해빗투게더 협동조합, 건맥1897협동조합 사례에서 활용된 비플러스와 같은 온라인 크라우드펀딩 플랫폼이 사회적 부동산 지원 생태계 구축에 중요한 역할을 하도록 연계하는 것이 필요하다. 이 조직들이 비플러스[5]와 협력할 수 있었던 것은 해당 기관의 미션이 중요한 역할을 했다. 비플러스는 사회적 부동산 형성이 갖는 효과와 영향에 대한 명확한 이해를 바탕으로 사회적 금융이 해야 하는 금융생태계 구축 역할을 하고자 하였다. 또한 새마을금고 중앙회와의 협력을 통해 브릿지 기금 조달에서 발생하는 금융비용 부담을 줄여주는 역할을 하였으며, (재)한국사회가치연대기금과의 협력을 통하여 지역자산화 사업 최초로 매칭펀드 상품을 기획하는 등 차별화된 접근을 하였다.

이러한 크라우드펀딩 플랫폼이 활성화되기 위해서는 민간투자자의 참여를 확대하기

5) 비플러스는 사회적 프로젝트와 개인투자자를 연결하는 대출형 크라우드펀딩 플랫폼으로 사회적 가치를 추구하는 지역기반 프로젝트 지원에도 관심을 갖고 있다.

위해 인프라 구축과 인센티브 부여 추진이 필요하다. 임팩트투자는 사회적 가치를 창출하는 대신 다른 투자에 비해 금전적 기대수익률이 낮으므로, 이것을 보완할 수 있도록 투자자 세제혜택 등의 인센티브 제공이 필요한 것이다. 또한 크라우드펀딩 플랫폼 활용의 제약요인을 해결하고, 사회적 투자영역에 투자하는 민간투자자에게는 다양한 혜택과 인센티브를 부여하는 것이 필요하다. 모든 투자에 대한 혜택이 어렵다면 사회적 가치 창출이 가능하면서도 비교적 공익성을 담보할 수 있고 안전한 자산을 형성하는 사회적 부동산 관련 크라우드펀딩에 우선 혜택을 제공할 수도 있을 것이다.

② 협동조합 우선출자제도 보완

비영리단체, 협동조합 등 사회적 부동산을 확보하려는 법인의 가장 큰 문제 중 하나는 자기자본 확충이다. 이를 위한 방안으로 사회적 지분투자를 활성화할 필요가 있으며, 최근 사회적 경제주체의 자기자본 비율을 높이기 위한 방안으로 협동조합 우선출자제도[6]가 신설되었다.

협동조합의 자기자본 확충을 위한 제도가 도입된 것은 큰 의미를 가지지만, 지금 도입된 제도는 신생 협동조합에 적용하기 어렵고 우선출자 비율도 한정되어 아직은 실효성을 갖지 못하는 상황이다. 따라서 앞으로 협동조합 우선출자제도를 확대 적용할 수 있는 방향으로의 제도 보완이 필요하다.

---

6) 「협동조합기본법」 제22조의2(우선출자) 항목 신설(2020.10.1. 시행)

① 경영의 투명성과 재무상태가 양호한 협동조합으로서 대통령령으로 정하는 협동조합은 자기자본의 확충을 통한 경영의 건전성을 도모하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 잉여금 배당에서 우선적 지위를 가지는 우선출자를 발행할 수 있다.

② 제1항에 따른 우선출자 1좌의 금액은 제22조제1항에 따른 출자 1좌의 금액과 같아야 하며, 우선출자의 총액은 다음 각 호에 해당하는 금액 중 더 큰 금액의 100분의 30을 초과할 수 없다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 산정한 자기자본
2. 납입출자금 총액

③ 조합원이 제2항에 따른 우선출자에 참여할 경우, 조합원 1인의 납입출자금 총액과 우선출자 총액을 합한 금액은 협동조합이 발행한 우선출자 총액의 100분의 30을 초과할 수 없다.

④ 우선출자에 대해서는 의결권과 선거권을 인정하지 아니한다.

⑤ 우선출자에 대한 배당은 제22조에 따른 출자에 대한 배당보다 우선하여 실시하되, 그 배당률은 정관으로 정하는 최저 배당률과 최고 배당률 사이에서 정기총회에서 정한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 우선출자증서의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의도, 우선출자자 총회 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

(2) 중장기적 방안

① 사회적 부동산 금융 중개기관 육성

사회적 금융 활성화를 위해서는 '사회적 금융 전문기관' 등록제 시행이 필요하며, 사회적 금융기관에 대한 인센티브를 벤처투자법의 '창업기획자(액셀러레이터)'에 준하는 수준으로 제도화하는 것이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(장지연, 2020).

이와 마찬가지로 사회적 금융과 사회적 부동산에 전문성이 있는 사회적 금융 중개기관의 육성이 필요하다. 특히 사회적 부동산 금융 중개기관은 지역에 기반하여 그 지역에 대해 잘 알고 있어야 한다. 현재 사회적 금융 중개기관들이 수도권에 집중되어 있어 비수도권 지역의 상황은 파악하기 어렵다는 한계도 있는 상황이다. 따라서 사회적 금융 중개기관의 수도권 집중을 해결하기 위해 사회적 부동산 금융을 중개하는 역할을 전문적으로 수행하는 기관을 시작으로 각 지역에 중개기관들의 설립을 촉진해야 할 것이다.

지역성에 바탕을 둔 민간 중개기관으로서 사회적 부동산 금융을 중개하는 기관들의 역할과 금융 지원을 확대하기 위해서는 이들이 '투자조합'을 결성하여 운용하는 것이 가능토록 할 필요가 있다. 이를 통해 다양한 민간 사회적 투자자들의 자금을 유인하여 사회적 부동산 프로젝트에 융자뿐만 아니라 투자까지 가능하도록 해야 한다. 이 때 사회적 부동산 투자조합에 출자하는 사회적 투자자들에게 세제 혜택 등의 인센티브 제공도 필요하다.

② 지역공동체 주식 발행

앞서 영국의 CAT 제도 운영이나 미국의 NEIC 사업 추진 과정에서 지역공동체 주식(community share)은 주요 자금조달 방안으로 등장하였다. 영국의 경우 협동조합이나 복지단체, 비영리 자선단체가 발행할 수 있는 주식으로 자본금이 부족한 사회적 주체들을 지원하기 위한 제도이다. 일반 주식과 차이점은 1인 1표의 의사결정권을 갖는 것 등 지역공동체의 목적을 위한 주식이다.

표 5-3 | 공동체주식과 일반주식의 차이점

구 분	일반주식	공동체주식
의사결정권	1주 1표	투자금액 상관없이 1인 1표
투자 한도	투자 상한선 ×	투자 상한선 ○ 1인 최대 20만 파운드 (약 3억 원)
주식의 가치	가치상승에 제한 없음	투자한 원금 이상 오르지 않음
투자의 목적	투자이익 창출	공동체에 기여하는 기업 운영 보조

자료: 최명식 외. 2017: 32

미국 NEIC는 세 가지 유형으로 주식을 발행하여 각 조건에 맞는 지역 주민들과 투자자들을 모집하고 상가를 운영하여 배당에 성공하였다.

우리나라는 아직 사회적경제조직들이 주식을 발행할 수 있는 제도나 권한이 없으나 협동조합 우선출자제도를 도입한 것과 같이 앞으로는 주식 발행 권한을 부여하는 것이 필요할 것이다. 이와 함께 사회적 주체들이 자체 주식 발행을 촉진할 수 있는 전문 기관의 컨설팅이 필요하다. 지역공동체 주식은 일반 주식과는 다른 목적을 가지고 있으므로, 별도의 규정이 적용받는 제도로 도입되어야 할 것이다.

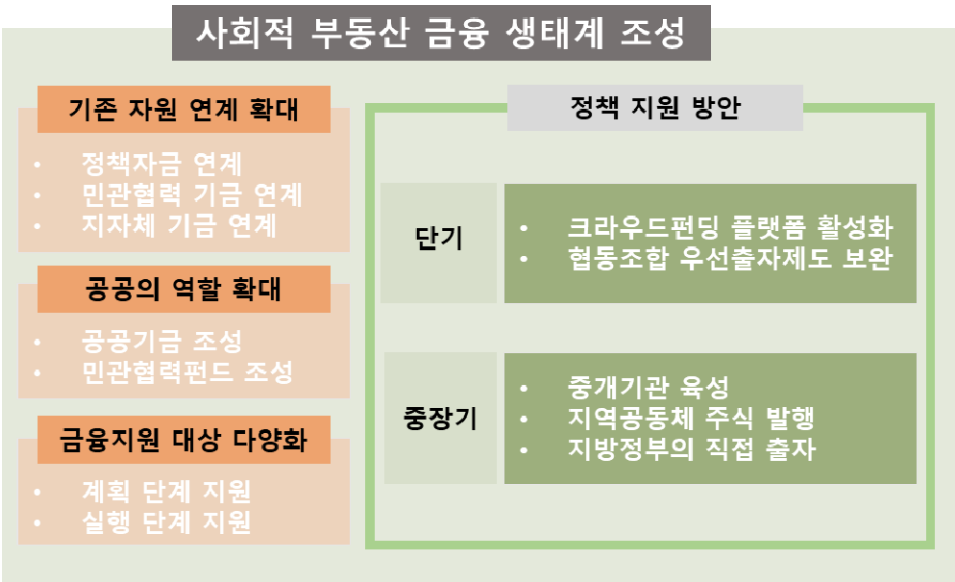
③ 지방정부의 직접 출자

장기적으로는 중앙정부나 지방정부에서 사회적 부동산에 직접 출자하는 방안을 고려할 필요가 있다. 사회적 부동산이 지역사회 활성화 등 뚜렷한 효과를 창출하는 것이 확인되어 사회적 합의가 이루어진다는 전제조건이 충족된다면, 이를 더욱 활성화하기 위해 정부에서 직접 나서는 것이 가능해질 것이다. 특히 정부에서 사회적 부동산에 출자하는 것은 소모성 경비 지출이나 특정 사업에 예산을 투입하는 것에 비해 유사시 부동산이라는 자산을 기반으로 회수가 가능한 안전한 방식이다. 또한, 한 번의 예산 투입으로 사회적 부동산이 형성되면, 장기간 지속가능한 운영을 통한 지역사회 임팩트가 계속 창출될 수 있는 효율적인 사업이 될 수 있다.

현재 행정안전부 지역자산화사업의 경우 선정된 사업에 대한 융자를 제공하는 사업

이며, 지자체에서는 사회적 경제주체의 이자부담을 지원하고 있는 상황이다. 따라서 위와 같은 전제조건이 충족되어 향후 공공부문의 직접 출자까지 나아가려면 넘어야 할 과제와 시간이 더 필요할 것으로 판단된다.

그림 5-4 | 사회적 금융 지원 방안 요약



자료: 저자 작성.

2. 공유자산신탁 도입 방안

1) 공유자산신탁의 필요성

사회적 부동산 형성의 기본 조건은 부동산의 안전성을 확보하는 것이다. 안전성 확보를 통해 지역 주민이나 주체들이 공동으로 소유하는 경우 특정 개인이나 집단에 의해 처분될 위험성을 제거해야 다수가 공동으로 소유하는 구조가 근본적으로 가능하다. 다수의 지역 주체가 부동산을 공동으로 소유하기 위해서는 자발적인 출자나 투자, 기부가 필수적인데, 안전성이 확보되지 않은 부동산에 작은 금액이라도 내놓을 사람은 거의 없을 것이다.

사회적 부동산 형성을 위한 사업은 주로 지역 주민 위주로 구성된 (사회적) 협동조합과 같은 사회적 경제조직들이 주체가 되어 공간(건물)을 매입하고, 그 과정에서 주민투자, 임팩트투자, 공공 지원 재원 등을 활용하고 있으며, 매입한 부동산은 지역 주민들을 위한 공간으로 활용하는 방식으로 현재 여러 지역에서 진행 중에 있다. 부동산 매입을 위한 주민투자와 임팩트투자, 공공 지원을 위해서는 무엇보다 사회적 부동산이 특정 개인이나 집단에 의해 임의로 처분될 위험성이 없어야 한다. 따라서 영국에서는 이러한 안전성을 확보하기 위해 사회적 부동산에 대해서는 자산 동결(Asset Lock) 조치를 통해 부동산이 민간 영역으로 매각되는 것을 방지하고 일부 개인의 시세차익 전유를 막고 있다.

따라서 사회적 부동산의 안전성을 확보하기 위해서는 해당 부동산을 장기간 공공에서 안전하게 보호하는 제도 도입이 필요하다. 기존에 존재하는 '신탁' 제도를 활용하면 공신력이 있는 주체가 부동산의 소유권을 장기간 안전하게 보관할 수 있다. 다만 신탁 제도의 활용을 통해 공공에서 부동산의 안전성은 확보해주지만, 부동산의 활용에 대해서는 간섭하지 않는다. 이 연구에서는 이 제도의 명칭을 '공유자산신탁'으로 여 도입할 것을 제안한다.

공유자산신탁에 맡겨진 부동산을 '사회적 부동산'으로 인정하고, 이것을 근거로 다

양한 공공/민간의 자금 지원의 연계가 필요하다. 특히 공공 자금에 비해 활용이 자유로운 민간 자금 연계 방안의 발굴 및 확대가 필요하다. 임팩트 투자, 기업의 CSR 자금 등 민간 영역의 금융 활용을 위해서도 사회적 부동산의 안전성과 투명성 확보가 중요한 것이다. 공유자산신탁은 부동산 매입 시 자금 연계를 위한 조건으로 활용할 뿐만 아니라, 국공유 부동산이나 민간 부동산에 대한 장기간 사용권을 확보하도록 하기 위한 수단으로도 필요하다.

요약하면, 공유자산신탁은 특정 부동산을 사회적 부동산으로 공식적으로 인정하기 위한 제도로 활용하게 된다. 이 제도를 통해 민간 또는 국공유 자산을 사회적 부동산으로 전환하도록 하는 인센티브가 주어지는 효과가 기대된다. 공유자산신탁에 맡겨져 사회적 부동산으로 인정된 부동산에 대해서는 소유 및 이용과 관련하여 공공부문에서 세제 또는 절차상 혜택을 제공하여 사회적 부동산으로의 전환을 촉진할 수 있다. 앞 절에서 언급한 것과 같이 공공부문 뿐만 아니라 민간부문의 사회적 금융도 쉽게 연결될 수 있는 방안을 마련하여 사회적 부동산으로의 전환을 촉진할 필요가 있다. 또한 민간 부동산 뿐만 아니라 공공 보유 부동산도 사회적 부동산으로 전환하면 유사한 혜택을 받을 수 있도록 하여 공유자산신탁의 활용을 촉진해야 한다.

(1) 공공 지원의 정당성 확보

사회적 부동산을 통해 특혜시비로부터 자유로운 부동산의 유형이 확립되면 개발 및 관리·운용 단계에서 공공의 더욱 적극적인 지원이 가능하다. 공공 지원을 위해서는 공공에서 주도하여 사회적 부동산 자산 취득 과정에 주민들의 참여를 보장하고, 부동산을 처분하게 될 경우 국고로 귀속시키는 등 처분 시 발생하는 이익 향유 주체를 명시하며, 활용 단계에서 이익 배분의 공정성과 의사결정의 민주성을 확보하는 등의 조치가 필요하다. 그러나 이것은 현실적으로 이 모든 과정을 모니터링하기 어렵고 매우 비용이 많이 소모되는 비효율적인 과정이 될 것이며, 사회적 부동산 형성의 자발성이 크게 훼손되어 지역 주민이나 주체들도 원하지 않는 방식이다. 따라서 이런 점들을 고려하여 부동산의 안전성과 안정성을 확보하는 단순하고 명확한 제도의 마련이 필요하다.

(2) 사회적 부동산 활용 주체의 자율성 확보

공유자산신탁을 활용하면 사회적 부동산의 성격을 인정받는 동시에 각종 지원을 통해 저렴한 비용으로 지속가능한 부동산 활용이 가능한 반면, 운영이나 관리상의 제약을 받는 것은 아니기 때문에 결국은 사회적 주체들의 자율성이 최대한 보장된다. 기존에 국공유재산을 임대하거나 위탁관리하는 경우에 많은 문제들이 있었으며, 그 핵심은 부동산 운용 주체의 자율성이 제한된다는 점이었다. 한편, 이렇게 자율성이 확보된 경우 사회적 부동산 활용의 공공성을 유지하기 위해서는 사회적 주체(위탁자)와 공공부문(수탁자)의 신탁 계약 또는 (장기) 사용 계약에 일정한 조건을 부여할 수 있다. 이 경우에도 계약 이외의 부분에 대해서는 폭넓은 자율성이 보장될 수 있다.

(3) 주체보다는 부동산 중심의 관점이 필요

사회적 부동산에 대한 정책적 지원을 할 경우 부동산을 소유하고 있거나 활용하는 주체를 통해 사회적 부동산 여부를 판단하는 것은 한계를 갖는다. 먼저 주체의 대표성과 책임성을 담보할 수 있는 장치가 마땅치 않으며, 그러한 장치를 공공에서 마련하게 되면 통제와 모니터링의 수단으로 활용되어 자율성을 침해할 가능성이 높다. 사회적 영역이나 지역 사회에서 오랫동안 신뢰관계를 형성하며 활동해온 주체가 아직 많지 않은 우리나라의 현실에서 사회적 부동산에 적합한 주체 유형을 정의하는 것도 어려운 일이다. 또한 하나의 주체가 취득하거나 활용하는 부동산이 여러 개일 경우, 모든 부동산이 사회적 목적을 갖는다고 단정할 수 없으므로 그 활용 상태를 계속적으로 점검해야 한다. 우리나라의 법률이나 제도, 정책에서 사회적 주체로 인정하고 있는 사회적경제조직(협동조합, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업)이 아닌 주체 중에서도 사회적 목적으로 부동산을 활용할 계획을 가지고 실제로 운영하는 경우도 있다(소셜벤처, 주식회사 등이 공공 목적을 가지고 부동산을 활용하는 경우).

그러나 부동산을 중심으로 사회적 부동산 여부를 판단하게 되면 주체의 도덕성이나 책임성에 의존하는 것보다 명확한 기준의 설정이 가능하다. 신탁을 통해 부동산을 장

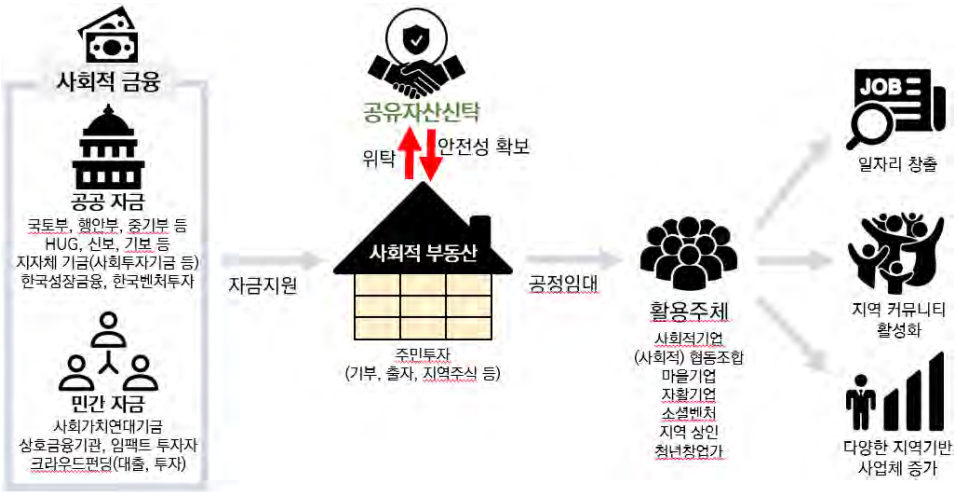
기간(10년 이상) 시장(market)으로부터 분리하는 조치를 하는 것은 부동산을 이용해 단기 시세차익을 얻는 것을 사전적으로 차단하는 효과를 가지게 되어 이 자체로도 사회적 가치를 갖는다. 부동산을 처분하지 않고 장기간 유지하여 부동산 소유의 목적이 시세차익 실현이 아니라 사용에 있다는 것을 명확히 할 수 있다. 또한 부동산에 대한 법적·제도적 동결 조치를 하는셈이므로 사회적 활용이나 공공성에 대해 시시비비를 가려야 할 여지가 없어 사회적 비용이 절약된다. 특히 부동산을 중심으로 판단하는 것은 사회적 부동산 여부의 판단에 정성적·가치적 판단이 아니라 명확한 물리적 기준이 적용되는 것이므로, 특혜시비에서 자유롭고 행정적인 비용도 절감할 수 있다. 공공의 입장에서도 특정 민간 주체를 지원하는 것 보다는 특정 유형의 부동산을 지원하는 것이 공평성에 대한 논쟁의 여지가 덜하며, 지원금이 훨씬 안전하게 집행되고 지속적인 효과를 담보할 수 있는 방법이 된다.

2) 공유자산신탁의 개념

공유자산신탁은 공익신탁과 마찬가지로 무형의 신탁계약을 의미하며, 신탁계약에 의해 소유권이 일정 기간(장기간) 공유자산신탁으로 이전되는 것이다. 따라서 공유자산신탁은 중앙정부가 인가하고 지방자치단체가 실질적인 업무를 수행하도록 하는 등의 방식을 취하여 결국 공공 부문이 부동산의 소유권을 맡아놓도록 하는 것이다. 등기부상의 부동산 소유권이 공공부문에 이전되는 것은 자산동결효과를 가져와 부동산의 원소유자가 임의로 처분하거나 담보를 설정하는 등으로 활용할 수 없으며, 따라서 단기적 시세차익을 얻을 수 없는 성격의 부동산으로 변경되는 것이다.

기존의 공공과 민간 영역의 다양한 사회적 금융은 사회적 가치를 창출하는 주체들을 지원하기 위한 상당한 자금을 가지고 있으나 적절한 사용처를 찾기 어려운 경우가 많은 실정이다. 공유자산신탁에 맡긴 부동산을 사회적 부동산으로 인정하여 자금을 지원하게 되면, 지원금에 대한 안전성을 담보할 수 있을 뿐만 아니라 사회적 부동산을 운용하려는 사회적 주체들이 원활하게 사업을 진행할 수 있게 되며 추가적으로 사업을 확장할 수 있는 기회를 가질 수 있게 된다.

그림 5-5 | 공유자산신탁 개념도



자료: 저자 작성.

3) 공유자산신탁 도입 및 설립 방안

공유자산신탁 도입의 목적이자 효과는 공유자산신탁을 통해 일시적으로나마 소유권을 안전하게 보관하고자 하는 부동산에 대해서는 사회적 부동산으로 간주하도록 하는 것이다. 이를 위해 앞에서 설명한 공유자산신탁의 개념을 바탕으로 실제로 공공부문에서 '공유자산신탁' 제도를 도입하여 운영하기 위해서는 다양한 상황을 고려하여 최적의 대안을 선택해야 할 것이다.

(1) 공유자산신탁 도입 시 고려 사항

① 부채가 있는 부동산의 신탁 가능 여부

먼저 부채를 안고 있는 부동산의 신탁이 가능한지 여부의 확인이 필요하다. 민간 부동산을 공유자산신탁에 신탁할 경우 대부분의 사회적 주체들이 부동산을 매입하기 위해 사회적 금융 등의 대출을 활용하는 것이 현실이다. 이렇게 부채를 안고 있는 부동산을 신탁할 수 있는지 여부는 다음과 같은 법률적 검토를 통해 살펴볼 수 있다.

부채가 있는 부동산의 신탁 가능 여부

- 「신탁법」은 신탁재산에 대하여는 강제집행을 할 수 없도록 규정하면서, 다만 신탁 전의 원인으로 발생한 권리 또는 신탁사무의 처리상 발생한 권리에 기한 경우에는 강제집행이 가능하다고 규정 (신탁법 제22조)
- 위 조항의 '신탁 전의 원인으로 발생한 권리'란 "신탁전에 이미 신탁부동산에 저당권이 설정된 경우 등 신탁재산 그 자체를 목적으로 하는 채권이 발생되었을 때"를 의미함 (대법원 1987. 5. 12. 선고 86다545,86다카2876 판결)
- 따라서 신탁 이전에 신탁 대상 부동산에 채무에 대한 저당권 등이 설정된 경우를 전제하고 있는 바, 부채를 안고 있는 부동산에 대하여도 신탁이 가능하다고 판단됨

② 공유자산신탁의 유지 비용

공유자산신탁은 현행 「자본시장법」에 의한 부동산 신탁업의 종류 중에서 '관리신탁'과 유사하다고 할 수 있다. 공적 주체가 수탁자의 역할을 담당하여 부동산의 소유권을 이전받아 계약기간 동안 안전하게 관리하는 것이기 때문이다. 이렇게 법적으로 소유권을 보관하는 행위 자체를 위해서는 조직을 설립하고 사업을 집행하는 등의 일에 비해서 많은 비용과 행정력이 소모되지 않는 것이 장점이 된다.

③ 신탁 기간

신탁 기간은 부동산의 성격, 공공 지원의 유형 등에 따라 다양하게 조정이 가능하다. 다만, 원칙적으로는 사회적 부동산의 장기적 안정성 확보를 위해 어떤 유형의 부동산이던지 최소 10년 이상 신탁하는 것이 필요하다.

④ 신탁의 효과

공유자산신탁에 맡기는 사회적 부동산에 대해서는 현행 '공익신탁' 제도와 유사한 수준의 파격적인 세제 혜택을 적용하는 것이 필요하다. 공익신탁과 달리 추가적으로 사회적 부동산 형성에 출자하거나 투자한 개인들에게도 세제 혜택 인센티브가 필요하다. 또한 사회적 부동산으로 인정되는 신탁된 부동산에 대해서는 공공 부문의 사회적 금융 자금에 연결이 용이하도록 제도 개선을 추진해야 한다.

⑤ 운영 형태

'공유자산신탁'은 가능하면 기초지자체 단위로 만들어 지역별로 운영하도록 해야 지역에 기반한 홍보와 활용이 가능할 것이다. 예를 들어 '청주 공유자산신탁', '(서울) 서초구 공유자산신탁' 등의 명칭을 사용하여 각 기초지자체별로 신탁을 설립하여 운용하는 것이 이상적일 것이다. 다만, 현실적인 여러 사정들을 고려하여 수탁자의 역할을 하는 주체에 대해서는 다음의 방안들을 고려해 볼 수 있다.

(2) 공유자산신탁 설립 방안

1안은 중앙부처의 인가[7]를 통해 지방자치단체에서 직접 수탁자의 역할을 담당하는 방안이다. 인가 부처로는 현행 부동산신탁업 관련 주무부처인 금융위원회에서 인가하도록 하는 방안이 있다. 한편 공유자산신탁이 부동산과 관련되는 신탁이지만 현재의 부동산신탁과는 다른 공공의 목적을 위한 부동산 관리신탁의 성격을 가지고 있으므로 부동산 업무의 주무부처인 국토교통부에서 인가하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 인가 주체가 어느 부처가 되던지 상관없이 수탁자는 지방자치단체가 된다.

이 때 지방자치단체가 부동산을 직접 수탁받을 수 있는지 여부의 확인이 필요하다. 지방자치단체가 수탁 기능을 할 수 있는지도 쟁점이지만, 지방자치단체가 수탁받게 되면 공유재산으로 편입되어 「공유재산 및 물품관리법」의 적용을 받게 될 가능성이 높은 것도 문제이다. 공유재산으로 관리되게 되면, 공유자산신탁이 원하는 본래의 기능을 하지 못할 수도 있으므로 주의할 필요가 있다.

2안은 공유자산신탁을 인가하고 관리하는 공공기관을 신설하여 수탁자의 역할을 하도록 하는 방안이다. 중앙정부 부처간 칸막이로 인해 운영 성과가 저해되거나 정책사업들의 연결이 부진하게 될 우려를 줄이기 위해서는 공기업과 같은 별도의 기관에서 업무를 담당할 필요가 있다. 전담 기관을 신설하면 각 지방자치단체에서 설립하는 신탁의 운영을 지원하고 성과를 관리하는 등 신탁 관리의 전문성을 바탕으로 추가적인

7) 현재 법무부에서는 「공익신탁법」에 따른 '공익신탁'을 인가하고 있다.

역할 담당이 가능할 것이다.

그러나 중앙정부에서 설립하는 공공기관은 현재의 일부 공기업처럼 지역의 상황을 즉시 파악하여 탄력적으로 대응하기 어렵다는 문제가 있을 수 있다. 이것은 현재 정부가 주도하거나 정책사업으로 하고 있는 사회적 금융에서 나타나고 있는 문제점과 동일한 문제이다.[8] 또는 중앙정부가 주도하는 기관이 탄생하게 되면, 행정에 소요되는 시간이 과도하게 되어 비효율이 발생할 가능성도 있다.

3안은 부동산을 수탁할 수 있는 (민간) 재단법인을 신설하는 방안이다. 이것은 중앙정부 또는 지방자치단체가 부동산을 직접 수탁하는 것이 불가능하거나, 가능한 경우에도 국공유재산 관련 법률의 적용을 받아 목적에 맞는 활용이 어려울 경우 지방자치단체가 출자 또는 출연하는 재단법인 형태로 수탁 기관을 신설하는 방안이다. 즉, 내셔널트러스트의 경우와 같이 별도의 재단을 만들어 수탁받는 것으로, 이 때 재단은 순수 민간 재단이더라도 공공의 출자나 출연을 통해 설립할 수 있다. 또는 공공의 승인 또는 인가를 받는 민간 조직이 공유자산신탁의 기능을 담당하도록 하는 방안도 가능하다. 이 때 재단법인이나 민간 조직이 민간 영역이기는 하지만, 공공부문이 설립을 지원하거나 인증하는 등의 절차를 통해 공공성을 보장할 수 있을 것이다. 이러한 조직들은 민간의 유연성과 공공의 공익성을 동시에 추구할 수 있는 장점을 가질 것이다.

단점으로는 이러한 조직이 신규로 설립되어야 하는 조직이므로 지방자치단체들의 출자나 출연 비용이 부담될 수 있다. 또한 초기에는 각 지역마다 설립할 수 없어 전국 단위의 조직으로 설립될 수 있다는 점이 문제가 될 수 있을 것이다. 그러나 1안과 2안의 위험요인을 사전에 해소할 수 있는 가장 가능성이 높은 방안으로 평가된다.

8) 건맥1897협동조합이 주택도시보증공사(HUG)의 기금 융자에 실패했던 사례

표 5-4 | 공유자산신탁 설립 방안 비교

수탁기관	1안: 지방자치단체	2안: 전담 공공기관	3안: 지자체 재단법인
수탁방식	중앙정부의 인가를 받아 지방자치단체가 직접 수탁	중앙정부가 설립하는 공공기관이 수탁	지자체가 출자 또는 출연하는 재단법인을 설립하여 수탁
장점	조직·인력 등 추가비용 소모가 적은 간단한 방안	다양한 정책사업이나 금융자원의 연계에 용이	민간 조직의 유연성을 확보하면서도 공공성 유지 가능
단점	지자체의 수탁 권한 불확실 수탁한 재산도 공유재산법의 적용을 받을 가능성이 높음	기관 신설의 부담 지역 상황에 적극 대응이 어렵고 비효율 가능성이 있음	지자체의 비용 부담

자료: 저자 작성.

4) 법률 제정 방안

(1) 「공익신탁법」의 구성

「공익신탁법」은 공익을 목적으로 하는 신탁에 관하여 「신탁법」의 특례를 정한 것으로 해당 법에서 규정하지 않은 내용은 신탁법을 준용한다. 공익신탁의 담당기관은 법무부 상사법무과이며, 인가 신청 접수 후 3개월 이내에 결정하게 되어 있다. 인가요건은 공익사업을 목적으로 하며 '공익신탁' 명칭을 사용하는 것이며, 공시하도록 되어 있다.

신탁 가능 자산은 영업이나 저작재산권의 일부를 포함한 특정 재산이다. 신탁재산은 3년 이내 공익사업 등에 사용, 재산의 매도. 담보 제공 등은 법무부 장관 승인 후에 가능하며, 운용소득 중 70/100을 공익사업에 사용해야 한다. 수탁자는 원칙적으로 보수를 받지 못하지만, 신탁행위로 정하는 경우 예외이다. 신탁관리인은 수탁자의 부정행위 등을 법무부 장관에 보고할 의무가 있다.

공익신탁은 분할 또는 분할합병이 불가능하며, 「신탁법」에 따른 종료 사유로 인해 신탁이 종료되면 신탁재산 등은 다른 공익신탁이나 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다는 점이 특징이다.

「신탁법」 제98조(신탁의 종료 사유)

신탁은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 종료한다 .

1. 신탁의 목적을 달성하였거나 달성할 수 없게 된 경우
2. 신탁이 합병된 경우
3. 제138조에 따라 유한책임신탁에서 신탁재산에 대한 파산선고가 있은 경우
4. 수탁자의 임무가 종료된 후 신수탁자가 취임하지 아니한 상태가 1년간 계속된 경우
5. 목적신탁에서 신탁관리인이 취임하지 아니한 상태가 1년간 계속된 경우
6. 신탁행위로 정한 종료사유가 발생한 경우

신탁의 감독 주체는 법무부 장관이며, 신탁자산의 자산총액이 100억 원 이상인 경우에 한하여 감사를 실시한다. 공익신탁자문위원회는 법무부 장관의 소속기관으로 공익신탁의 공시, 감독에 대한 자문과 제도 개선에 대한 자문을 담당한다.

(2) 「신탁법」의 구성

「신탁법」은 신탁에 관한 사법적 관계를 정하는 것이 목적이며 법원에서 담당한다. 인가 요건은 없으며 신탁의 등기 또는 등록, 신탁재산임을 표기함으로써 공시를 대체한다.

신탁 가능 자산은 영업이나 저작재산권의 일부를 포함한 특정 재산이며 금전의 경우 신탁행위로 정한 방법과 은행 예금 등으로 관리한다. 신탁계약에 명시된 경우에 한하여 수탁자에게 보수를 지급할 수 있으며, 신탁관리인은 수익자가 지정되지 않거나 존재하지 않는 경우나 신탁계약에서 지정한 경우에 한하여 선임되며, 신탁관리인은 수익자와 동일한 지위를 갖는다. 신탁관리인은 새로운 수탁자가 없는 경우에 한하여 신탁재산 보관 및 사무 인계를 담당한다.

수탁자는 여러 개의 신탁을 1개의 신탁으로 할 수 있으며(합병), 「신탁법」에 따른 종료 사유로 인해 신탁이 종료되면 신탁재산 등은 수익자 또는 계약에 의해 정한 자에게 귀속된다. 신탁의 감독 주체는 법원이다.

(3) 「자본시장법」의 구성(신탁업)

신탁업의 담당기관은 금융위원회이며 인가 신청 접수 후 3개월 이내에 결정하도록 되어 있다. 인가요건은 「상법」에 따른 주식회사 등이면 되며, 금융위원회에 금융투자업 등록으로 공시를 대체한다.

신탁 가능 자산은 금전, 증권, 부동산, 부동산임차권과 소유권 등 부동산 관련 권리이며, 재산의 운용은 증권의 매수, 금융기관 예치, 대출, 부동산의 매수 또는 개발 등을 통해 이루어진다.

소멸된 신탁업자의 신탁권리와 의무를 승계하여 합병이 이루어지며, 신탁 감독의 주체는 금융감독원이다(제43조).

표 5-5 | 신탁 관련 법률 비교

대분류	소분류	공익신탁법	신탁법	자본시장법(신탁업)
행정	담당 기관	· 법무부(제3조)	· 법원	· 금융위원회
	인가 요건	· 공익사업 수행을 목적 · '공익신탁' 명칭사용(제4조)	-	· 「상법」에 따른 주식회사 등
	공시 여부	· 인가 및 취소, 합병, 종료 등에 대한 사항을 공시(제10조)	· 신탁의 등기 또는 등록, 신탁재산임을 표기	· 인가 및 취소, 변경 등의 내용 공고(제13조)
운영	신탁 가능 자산	· 신탁법 준용	· 영업이나 저작재산권의 일부를 포함 특정 재산(제2조)	· 금전, 부동산, 지상권, 전세권, 부동산임차권, 부동산소유권 이전등기청구권 등(제103조)
	재산 운용	· 금전재산은 신탁법 41조 준용 · 공익사업 수행을 위해 필수적인 재산 매도 등을 위해 법무부 장관의 승인 필요 · 3년 이내 공익사업 등에 사용 · 수익증권 및 신탁사채 발행 불가 · 운용소득: 70/100의 이상을 공익사업에 사용해야 함(제12조)	· 금전재산은 은행예금 또는 우체국 예금(제41조)	· 증권의 매수 · 금융기관 예치 · 부동산의 매수 또는 개발(제105조)
	수탁자의 보수	· 보수는 원칙적으로 금지이나, 신탁행위로 달리정한 경우 예	· 신탁행위의 정함이 있는 경우에 한하여 보수를 받음. 단, 신	-

대분류	소분류	공익신탁법	신탁법	자본시장법(신탁업)
		외(제13조)	탁을 영업으로 하는 경우 정함이 없어도 보수 받음(제 47조)	
	신탁 관리인	· 신탁사무를 수행하는 수탁자 또는 그 위임자의 부정행위나 위법한 사실 감독(제18조)	· 수익자가 특정되지 않거나 존재하지 않는 경우에 선임(제67조) · 수익자의 이익을 보호하고 목적신탁의 목적 달성 · 신탁에 관하여 수익자와 동일한 지위를 가짐(제68조) · 신탁재산관리인 별도 선임 가능	-
합병 및 귀속	합병	· 분할 또는 합병 불가	· 합병 가능	· 합병 가능
	귀속	· 신탁종료 후 다른 공익신탁이나 국가 또는 지방자치단체에 재산 귀속	· 신탁이 종료되면 신탁재산은 수익자 또는 계약에 의한 자에게 귀속	-
관리	관리 감독	· 법무부(제25조)	· 법원	· 금융감독원
	감사	· 자산 총액이 100억 원 이상인 경우 감사 대상(제17조)	-	-
	자문	· 공익신탁자문위원회 운영	-	-

자료: 저자 작성.

(4) 사회적부동산 제도화를 위한 신탁 법제 관련 시사점

사회적 부동산을 활용한 사업은 「공익신탁법」에서 정하는 공익사업 중 '지역사회의 건전한 발전을 목적으로 하는 사업'으로 분류할 수 있다.

「공익신탁법」 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "공익사업"이란 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 학문 · 과학기술 · 문화 · 예술의 증진을 목적으로 하는 사업

- 중 략 -

타. 지역사회의 건전한 발전을 목적으로 하는 사업

파. 공정하고 자유로운 경제활동이나 소비자의 이익 증진을 목적으로 하는 사업

하. 그 밖에 공익 증진을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

- 이 하 생 략 -

「공익신탁법」은 「신탁법」을 준용하고 있어, 신탁가능한 재산에 대한 제한이 없으나, 재산의 운용에 있어 유연하지 못하다는 단점이 있다. 「자본시장법」(신탁업)에서는 부동산 자산에 대한 매수와 개발을 통한 재산 운용을 허용하고 있으나, 사회적 부동산의 성격상 매수와 개발보다는 임대 등을 통한 재산 운용 형태가 필요하다.

사회적 부동산에서 발생한 이익은 부동산을 소유한 지역 주민에게 공유되어 지역경제 활성화에 기여될 수 있으나 공익신탁은 운용소득의 일정 수준을 공익사업에 사용해야 하며, 보수 지급은 원칙적으로 금지되어 있다. 단서 조항으로 보수의 지급이 가능하다고는 되어있으나 사회적 부동산의 운용과 관리 주체가 주민, 사회적 경제조직, 사회적 주체 등임을 감안하면 발생한 이익을 지역사회와 공유할 수 있는 유연한 사용권한이 필요하다.

(5) 법률 제정 방안

신탁 관련 법제 분석 결과 개별 법령의 조항마다 예외나 특례 규정을 두기보다는 사회적 부동산을 위한 가칭 「공유자산신탁법」을 제정하여 입법 취지를 구현할 수 있는 내용을 담도록 하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 2015년 공익목적 신탁의 활성화를 위해 별도의 「공익신탁법」이 마련된 전례가 있으므로 법률 제정이 불가능한 것은

아닐 것이다. 새로운 법령에는 신탁계약의 구체적 내용과 계약 위반시 처리방식, 지역 특성에 따라 조례에 위임할 내용 등이 포함되어야 한다.

「공익신탁법」 상 신탁재산의 신탁계약 기간은 기부 형태이므로 정함이 없으나, 「신탁법」과 「자본시장법」(신탁업)에는 신탁계약에 기간을 지정하게 되어 있다. 따라서 사회적 목적으로 활용되는 부동산의 경우 신탁계약 기간을 최소 10년으로 설정하는 것이 적정 수준으로 판단된다.

표 5-6 | 가칭 「공유자산신탁법」(안)의 내용

조 항	내 용
공유자산신탁의 목적	지역에서 창출된 가치 및 성과가 지역 외로 유출되지 않고 지역 내에서 순환되도록 함
공유자산신탁의 요건	신탁가능 부동산의 유형 위탁자의 자격 (사회적 운용 원칙) 인가 최소 신탁기간 (ex. 10년)
공유자산신탁의 운영	수탁자의 보수 신탁관리인의 권한과 의무 해지요건 분양 및 매각 금지 (자산 동결)
관리감독	금융기관의 지정 및 운용 신탁관리위원회 운영 신탁관리인 지정
신탁재산의 운용	의사결정 과정 참여자와 방법

자료: 저자 작성.

3. 제도적·정책적 지원 방안

1) 사회적 부동산 형성을 위한 지원 방안

먼저 국공유재산을 사회적 부동산에 활용할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 최근 제도개선을 통해 유휴 국공유재산에 대해 사회적 경제주체가 저렴하게 이용할수 있게 되었다. 사회적 부동산에 대한 제도적 장치가 마련되면 유휴 국공유재산의 활용이 크게 활성화될 것으로 기대된다. 이를 위해 국공유재산을 사회적 부동산 관리 주체에게 장기임대 또는 우선매각이 가능하도록 지원하는 방안과 장기간에 걸쳐 소유권을 민간으로 이전하는 방안이 고려되어야 한다. 필요시 국공유재산을 사회적 부동산 관리주체에게 이전 또는 장기 임대하는 방안이나 이를 위한 로드맵을 제시하는 것도 고려해볼 필요가 있다.

둘째, 사회적 부동산 형성을 지원하기 위해 지역 토지은행을 신설하여 역할을 부여할 필요가 있다. 지역에 토지은행 설립은 민간 유휴공간을 확보하는 기능 뿐만 아니라 사회적 부동산을 적시에 확보하는 기능을 위한 역할을 할 수 있다. 구체적으로는 사회적 부동산을 형성하고자 하는 사회적 주체의 요청에 따라 해당 부동산을 선매입한 후 사회적 주체에게 장기적으로 이전하는 방안을 도입할 필요가 있다.

셋째, 사회적 부동산에 대한 지역공동체의 인식 제고를 위해 사업 시작 전에 관련 교육 프로그램을 수료하도록 하는 방안이 필요하다. 사회적 부동산과 지역자산화의 개념을 명확하게 인식하고 사업을 수행하도록 하기 위해 지역 주민들의 자체적인 학습과 전문가를 통한 교육이 필요하다. 교육과 더불어 사회적 부동산 형성을 위한 주체 형성, 합의 도출, 출자금 납입, 자금조달 계획 수립, 주민투자 유치 등의 관련 활동들을 미리 경험하는 것이 중요하다.

2) 사회적 부동산 운영을 위한 지원 방안

첫째, 기존에 사회적 주체들이 운영하던 조직의 운영 저해요소(의사결정 지연)를 파악하여 사회적 부동산 관리조직의 운영 방식 가이드라인을 마련하여 제시하는 방안이 있다. 사회적 부동산을 형성하기 위해 의사결정의 민주성도 중요하지만, 부동산 확보를 위해서는 빠르고 효율적인 의사결정도 필요하다. 따라서 의사결정구조를 2단계로 구분하여 상위 단계(전체 총회)에서 사회적 부동산의 가치지향적 방향성에 대해 합의하에 결정하고, 하위 단계(이사회, 운영위원회 등)에서는 상위 단계에서 제시된 방향을 빠르고 효율적으로 집행할 수 있도록 조직 및 의사결정 구조의 정착이 필요할 것이다. 또한 가이드라인에는 조직의 정관을 작성할 수 있는 표준안을 제시하며, 여기에 사회적 부동산의 원칙과 개념이 명확히 표현되도록 하는 것이 도움이 될 것이다.[9)]

둘째, 사회적 부동산에 대해서는 비영리기관에 준하는 세제 혜택 등의 제도적 지원을 통해 사회적 부동산의 보유 부담을 경감하고 민간 투자를 유도해야 한다. 사회적 부동산에 대해서는 취득 및 보유로 인한 비용을 최소화하도록 하는 세제상의 지원이 필요하다. 일반 벤처투자에 대해 제공하는 세액공제와 유사한 수준의 지원을 통해 민간 자금의 투융자 촉진도 필요하다.

셋째, 사회적 부동산을 운영하면서 지속적인 민관협력 체계를 구축하는 것이 필요하다. 도시재생사업 등 관련 사업과 연계하여 사회적 부동산을 활용하여 지역 축제나 프로그램 등을 지속적으로 개최하도록 지원해야 한다. 예를 들면 소상공인시장진흥공단의 공동마케팅 사업을 지원받는 등 다양한 상점가 활성화 사업이나 주거환경개선사업과 같은 기존 정부의 사업과 연계를 통해 지역 활성화와 환경 개선 효과를 이끌어내야 한다. 특히 상권 활성화를 위한 다양한 정책사업(ex. 청년몰 조성, 상권르네상스 사업 등)과의 연계를 도모할 필요가 있다. 행정안전부에서 시행한 지역자산화 지원사업이 신용보증기금과 농협을 통해 사회적 경제주체에게 10년의 사업기간을 보장해주는 사업인 것처럼 각 지자체도 일시적인 보조가 아니라 지속가능한 협력과 지원의 관계를 형성하는 것이 필요하다.

9) 4장에서 살펴본 사회적협동조합 사람과공간, 고산다움 협동조합 사례에 잘 나타나 있다.

3) 정부의 적극적 역할

우선 부동산 관련 전담 부처의 적극적 의지가 필요하다. 국토교통부 본연의 기능을 회복하기 위하여 부동산의 사회성을 강화하고, 불평등 기제로서가 아니라 공평한 사회를 위한 기반 구축 차원에서의 사회적 부동산 정책 활성화가 필요하다. 사회적 부동산 활성화를 위한 정책 환경 조성을 위하여 사회적 부동산의 소유 주체, 운영구조, 사용방식, 수익의 공유 및 처분 시 사회적 부동산의 임팩트 유지를 위한 방안 등에 대한 구체적인 기준 제시가 필요하다. 소유 구조의 전환 이외에도 사용권의 사회화를 위한 사회적 부동산신탁 등과 같은 한국형 모델을 적용할 수도 있을 것이다.

둘째, 사회적 부동산 형성과 관련된 유사 사례를 발굴하고 분석하는 것이 필요하다. 최근 행정안전부의 지역자산화 지원사업과 같이 유사 정책들을 활용한 지역의 사례에 대한 현황 파악 및 면밀한 분석을 통하여 관련 정책 및 제도 개선을 위한 노력이 필요하다. 최근 로컬크리에이터 영역의 움직임 중에서 지역기반성이 강한 주체들의 지역자산화 사례를 통하여 사회적 부동산 시장의 확대 가능성과 시장성을 확인해야 한다. 또한 공공 의존형 모델을 지양하고 민간 주도적 움직임 속에 공공의 적절한 지원이 결합된 모델을 중심으로 성공요인을 분석하고 적용하여 지속가능한 생태계를 구축하려는 노력이 필요하다.

셋째, 도시재생 사업지 내 관련 움직임의 파악이 선행되어야 한다. 주택도시보증공사의 수요자맞춤형 기금융자 상품의 경우 사회적 부동산 형성에 주요한 역할을 할 수 있는 가능성이 있는 상품이지만 사회적 부동산 형성에 활용이 잘 안되고 있는 상황이다. 해당 사업을 추진하고 있는 현장의 사례들 중에서 사회적 부동산 형성에 적합한 사례들을 선별하고, 향후 도시재생기금의 적절한 지원 대상 및 활용을 위한 적극적 제도개선이 필요하다. 아울러 도시재생기금 활용을 통해 사회적 부동산 형성을 시도했으나 실패한 사례들을 분석하여 원인을 파악하고 현장의 수요에 적절한 대응과 현장 역량 강화를 위한 요소들을 파악하여 관련 정책 고도화가 필요하다.

넷째, 사회적 부동산 관련 전문 분야에 대한 지원이 필요하다. 사회적기업이나 협동조합의 경우, 사회적기업 진흥원, 또는 지자체 사회적경제지원센터 등을 통해 사업 운

영에 필요한 법률, 세무, 회계, 사업계획 등 다양한 분야의 경영지원사업 체계를 갖추고 있다. 사회적 부동산도 마찬가지로 하나의 사회적경제라고 볼 수 있으며, 이를 실현하고 영위하기 위해서는 법률, 세무, 재무(자금조달) 등 다양한 분야의 경영지원이 필요하고, 이를 지원할 수 있는 체계가 수립되어야 한다.

4) 정부와 지역공동체의 역할 정립 방향

첫째, 중앙부처 등 공공영역이 사회적 부동산 활성화에 따른 임팩트(자산불평등 해소, 지속가능한 공동체 형성, 주민참여형 도시재생 등)를 충분히 인지하고 관련 정책 및 제도적 기반 구축을 지원하는 역할을 담당하는 것이 필요하다. 지역공동체와 지역의 사회적 주체들은 부동산을 소유하고 개발하는 과정에서 사회적 부동산으로 만들어 가는 노력을 다하고 사회적 소유에 따른 사용·수익·처분의 권리를 행사할 때 사회적 이익을 극대화하기 위한 노력을 해야 한다.

둘째, 공공의 지원은 사회적 부동산에 대한 공감대 확대, 사회적 부동산 구축 주체의 등장, 사회적 부동산 운영 주체의 역량 강화 및 보유 부동산의 공익적 안정성 확보 등을 위한 정책적 지원에 집중해야 한다. 이에 반해 민간의 활동은 사회적 부동산 구축을 위한 역량 확보를 위한 노력과 관련 자원을 확보한 기관 간의 연계, 사회적금융 기반 확충 등 사회적 부동산 형성을 위한 자생적 생태계 구축에 집중해야 한다. 이것은 공공 주도의 사회적 부동산 활성화 정책은 자칫, 또 다른 공공 부동산 영역의 확대에 그칠 수 있으며, 민간 주도의 사회적 부동산 활성화 사업은 사적 부동산 영역의 확장에 따른 부작용을 나타낼 수 있기 때문이다. 따라서 국토교통부 등 중앙정부가 주도하여 민관협력 논의 체계를 구축하고 관련 정책 및 제도기반 구축을 위한 협의 구조를 만들어 갈 필요가 있다.

그 외에도 공공은 사회적 부동산 활성화를 위한 사회적 금융 지원체계, 사회적 소유권 제도화 및 관련 세제 감면 등 지원방안, 사회적 부동산 주체 양성 및 육성 프로그램, 관련 정책 연계활용 방안 등을 마련해야 한다.

5) 중장기적 방향: 사회적 부동산의 공익성 확보

사회적 부동산에 대한 소유권 개념이 일반 국민들에게 확립되어야 명확한 공동체 소유권을 인식하고 사회적 부동산을 형성할 수 있을 것이다. 「민법」 상의 공유, 합유, 총유의 구분이 다른 법률들에도 적용되도록 하여 도시재생, 사회주택, 사회적경제, 마을공동체, 사회혁신 등의 새로운 영역에 사회적 부동산의 개념을 구조적으로 장착할 수 있도록 해야 한다. 이를 기반으로 관련 정책과 시도들이 촉진될 수 있도록 해야 한다.

또한 사회적 소유·사용·수익권의 확대를 위한 정책적 지원이 필요하다. 사회적 소유를 촉진하기 위하여 다수의 이해관계자가 함께 공유하는 구조를 만들어가는 것을 돕기 위한 정책적 지원 프로그램이 필요하다(예: 행정안전부의 지역자산화 지원사업 등). 사회적 부동산 운용에 따른 이익 공유를 촉진하기 위해 지역 기금의 제도적 기반(조례 제정 촉진) 마련 및 연계 정책이 필요하다. 소유권 외에도 사용권 확대를 위한 국공유 및 민간 사유 부동산의 사회적 부동산화를 위한 신탁 시스템의 도입이 필요하다.[10] 신탁 시스템 활성화를 위해 신탁관리주체 양성 및 육성 정책(도시재생, 사회주택 사업 연계 등)이 필요하다.

10) 이 신탁은 앞서 제시한 공유자산신탁과는 달리 국공유 또는 민간 부동산을 사회적 주체가 일정 기간 소유권을 이양받아 활용하기 위한 것으로, 사용권 확보 차원의 신탁을 의미한다.

CHAPTER 6

결론

1. 연구의 종합 ····· 157
2. 연구의 한계와 향후 과제 ····· 161

06 결론

이 장에서는 연구의 내용을 다시한번 요약하고 정리하면서 연구의 전체적인 논리의 흐름을 되짚어본다. 또한 이번 연구에서 아쉬웠던 점과 사회적 부동산 활성화 과정에서 앞으로 필요한 과제들에 대해 간략하게 제시한다.

1. 연구의 종합

최근 우리나라에서는 사회적 가치에 대한 논의와 관심이 높아지고 있다. 이것은 그동안의 경제적 성장이 낳은 양극화와 불평등에 대한 문제의식에 기인한 것이며, 이에 따라 사회적인 것에 대한 관심이 높아지고 있기 때문이라고 할 수 있다. 경제적 가치뿐만 아니라 사회적 가치를 실현하는 것이 사회 전체적으로 함께 성장하고 발전하는데 유리하다는 사회적 인식이 점점 확산되고 있는 것이다. 이러한 인식의 전환은 사회적 경제와 사회적 금융 영역의 성장과 궤를 같이하고 있으며, '포용적 성장(Inclusive Growth)'과 같은 용어로 표현되고 있다. 다른 한편으로는 저성장과 인구감소의 문제, 빈집 증가 등 쇠퇴 도시(Shrinking Cities)와 지방 소멸의 위기 등 변화한 상황에 대한 대응 필요성도 높아지고 있다.

따라서 기존에 고착된 방식으로는 이렇게 변화하는 상황과 요구에 대응하기 어려우며, 이것은 앞서 언급한 많은 사회적 문제가 발생하고 있다는 사실이 증명하고 있다. 이런 관점에서 '지역자산화'라는 개념과 '사회적 부동산'은 종래의 국공유나 사유를 넘어서는 공유(共有) 방식의 소유권에 기반한 새로운 방식의 해결책이 될 수 있다. 또

한 지역에 기반한 소유권의 확보를 통해 창출된 이익의 지역 내 순환을 통해 지역 발전의 새로운 동력이 될 수 있을 것이며, 점점 갈등과 이해관계의 대립이 심해지고 있는 사회에서 소통과 협력을 통한 공동체성의 회복을 통해 갈등의 사전적 조율 등 해결의 실마리를 찾을 수도 있을 것이다.

지역에 사회적 부동산이 형성되면, 그 존재 자체로 지역 사회에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 지역에서 저활용되던 부동산이 지역 주민들의 필요에 맞도록 적절히 개발되어 활용될 수 있으며, 개발된 부동산을 저렴하게 이용하는 소상공인이나 사회적 경제 주체들도 장기적으로는 지역에 남을 확률이 높다. 따라서 미활용되던 곳이 활용되고, 그곳에서는 일자리와 소득이 창출되어 지역에 남아있게 된다. 사회적 부동산의 형성에 참여하는 다양한 주체들 간의 교류와 협력이 확대되고, 지역 내의 서비스와 제품 소비가 촉진되며, 취약계층의 일자리 창출, 고용의 질 향상 등의 효과들로 인해 지역사회에 새로운 정치경제적 생태계가 마련될 수 있다. 사회적 부동산에서 이런 효과가 뚜렷하게 나타나 공공성이 확인되면 공공 부문에서도 특혜시비에서 벗어나 더 적극적으로 지원할 수 있는 근거가 될 것이다.

이러한 사회적 부동산 형성 사례는 외국에서 먼저 시작되었지만 최근에는 국내 사례도 점점 많이 등장하고 있다. 초창기에는 사회적 부동산 형성의 동기가 사회적 주체들의 공간 안정성 확보에 있었지만, 점차 지역 주민들과 함께 소유하는 과정을 학습하고 경험하는 것을 통해 지역적, 사회적 가치를 창출하는 방향으로 나아가고 있다고 평가할 수 있다. 이런 관점에서 올해부터 행정안전부에서 신용보증기금, 농협과 협력하여 시행하고 있는 '지역자산화 지원사업'은 국내 최초로 중앙정부가 사회적 부동산 형성을 지원하는 사업으로 큰 의미가 있다. 이 사업을 통해 현장에 사회적 부동산에 대한 수요가 많이 잠재해 있다는 것을 확인할 수 있었고, 현재 가지고 있는 문제점과 향후 개선방향에 대한 시사점을 얻을 수 있었다. 또한 아직 일반인들에게 생소한 개념인 '지역자산화'의 홍보로 사례가 확산되고, 이러한 실제 사례들을 바탕으로 이론적 발전에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

이렇듯 사회적 부동산이 현재 당면한 많은 문제들을 해결할 수 있는 효과적인 방법

중의 하나라면, 사회적 부동산을 확산시키기 위한 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 우선 사회적 부동산을 형성하고자 하는 주체가 가장 중요하며, 이 주체들은 특정 지역을 거점으로 하여 해당 지역의 주민들과 함께 여러 가지 공동체 활동을 통해 사회적 가치를 창출하거나 사회적경제 활동을 오랜 시간 활발하게 수행해오고 있던 사람들이다. 사회적 부동산은 지역 주체들이 펼쳐온 기존의 지역 활동에 대한 자기 확신으로부터 시작하여 주변 사람들과 외지의 타인에게 그 확신을 공유하고 동참하게 하는 것이기 때문이다. 하지만 사회적 부동산을 형성하는 것은 기존에 지역에서 하던 활동들의 예산 규모와는 비교할 수 없을 만큼 큰 자금을 필요로 한다. 따라서 사회적 부동산 형성을 촉진하기 위해서는 자금의 지원이 가장 필요하며, 주민과 지역 주체들이 자기 자금을 내놓기 위해서는 부동산의 안전성을 확보하는 것이 전제가 되어야 한다. 사회적 부동산의 소유권이 투명하고 안전하며, 공공성이 확보되어야 사회적 금융이나 공공의 재정적 지원의 타당성이 설득력을 얻을 수 있기 때문이다.

자금 지원을 위해서는 민·관의 자금을 모두 포괄하는 사회적 금융을 활용해야 한다. 기존의 사회적 금융을 사회적 부동산과 연계시키는 것과 함께 더욱 적극적으로 기금을 조성하여 지원하는 것이 필요하다. 부동산의 안전성을 확보하기 위해서는 '공유자산신탁' 제도의 도입을 주장하였다. 공유자산신탁에 맡기는 부동산은 사회적 부동산으로 인정하고 각종 정책적 인센티브와 사회적 금융 연계를 적극적으로 모색해야 한다.

마지막으로, 사회적 부동산을 형성한 주체들이 지속적으로 성공적인 운영을 하기 위해서는 기존 사례들의 경험을 바탕으로 시사점을 얻을 수 있다. 따라서 이 연구에서 심층분석한 목포의 '건맥1897협동조합'의 향후 운영 계획을 통해 현장 주체들이 추구해야 할 방향을 제시하고자 한다.

건맥1897협동조합의 향후 운영 계획

- 협동조합 조합원의 민주적 의사결정을 촉진하기 위해 상시적으로 협동조합 운영에 대한 정보를 공유하고, 주요 사업 추진과 관련한 의사결정 과정에 조합원의 의견을 반영할 수 있는 소통 채널 구축
- 조직의 안정화를 위해 정관에 정해진 임원의 임기를 준수하고, 총회를 통하여 사업체의 효율적 운영과 지속성을 담보할 수 있는 역량있는 이사진 구성
- 사업의 성공적 운영을 위해 전문성과 경험을 갖춘 사업조직을 만들고 운영팀이 자발적, 창의적으로 활동하여 지역 기반의 비즈니스 트렌드를 선도할 수 있는 여건 조성
- 사업체 운영을 위한 세무·회계·행정 등 업무 시스템을 체계화하여 사업을 확장할 수 있는 기반 구축
- 지역 일자리 창출 차원에서 목포시 관내에 거주하는 청년이나 노인층에게 양질의 일자리를 제공하려는 노력 지속

2. 연구의 한계와 향후 과제

이 연구는 사회적 부동산의 의의와 최근 나타나고 있는 사례들의 분석을 통해 사회적 부동산 지원 방안과 활성화 방안을 제시하고자 하였다. 국내외 사례에서 도출한 시사점을 바탕으로 사회적 금융 지원 방안과 공유자산신탁 도입 방안, 제도적 지원 방안을 다양하게 많이 제안했으나 실제로 적용되기까지 어느 정도의 시간이 필요할 것인지 불분명하다. 왜냐하면 정부의 정책이나 제도 개선, 사회적 금융 주체의 상품 개발과 연계 등은 사회적 합의가 선행되고 개별 주체들의 의지가 필요한 일이기 때문이다. 따라서 단기, 중장기 방안 등으로 나누어 방안을 제시했으나 어느 주체가 이것을 적극적으로 추진할 것인지 명확하지 않아 실현 가능성이 담보되지 못했다는 것이 한계라고 할 수 있다.

다만 과거에 비해 많은 사회적 주체들이 지역자산화와 사회적 부동산에 대해 인식하고 있으며, 실제 사업화하여 진행하는 사례들도 나타나고 있으므로 현장의 경험이 축적되고 일반 국민들에게 알려지는 등 여건은 점점 좋아지고 있다. 따라서 사회적 금융 영역에서도 사회적 부동산과 관련한 역할을 확대하기 위한 다양한 노력과 민관협력을 통한 상품 개발, 또는 정책적 개선 등 앞으로 나아가야 할 과정이 많이 남아있는 상태이다. 또한 공유자산신탁도 제도 도입의 필요성이 인정된다면, 이 연구에서 개략적으로 제시한 제도나 법률보다 더욱 구체적이고 진일보한 방안에 대한 추가적인 연구가 필요할 것이다.

그리고 현재 속속 등장하고 있는 현장의 사회적 부동산 형성 사례들에 대한 지속적인 분석을 축적해 나가는 것을 통해 정책적 시사점을 찾아낼 뿐만 아니라, 분석 결과의 홍보를 통해 앞으로 사회적 부동산을 마련하고자 하는 주체들에게도 경험에 근거한 실질적 도움이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

참고문헌
REFERENCE

【 인용문헌 】

강정혜. 2014. 영국의 공동체이익회사(Community Interest Company)에 대한 논고. 서울법학 제22권 제12호(I). 1-25.

고동현·이재열·문명선, 2016. 사회적 경제와 사회적 가치. 파주: 한울아카데미.

공선희. 2015. 영국 캐머런 연립정부의 '큰 사회' 정책과 사회 서비스의 변화. 한국유럽학회. 유럽연구 33권 3호. 25-56.

김륜희, 윤정란. 2017. 도시재생과 사회적경제의 지속가능성에 관한 연구 -지역자산화를 중심으로-. 대전: LH토지주택연구원.

김성윤. 2017. '사회적인 것'의 이데올로기적 지형. 중앙대학교 박사학위논문.

김홍중. 2013. 사회로 변신한 신과 행위자의 가면을 쓴 메시아의 전투. 한국사회학 47(5): 1-33.

남기업 · 이진수. 2017. 부동산소득은 소득불평등에 얼마나 영향을 미치는가? : 부동산 소득 추산과 Gini분해를 통한 소득불평등 영향 분석. 토지+자유 연구 2017-1(16호). 서울: 토지+자유연구소.

데이비드 에르달. 2013. 사장의 회사 vs 사원의 회사: 일하는 자가 보상받는 진정한 자본주의의 미래. 레인메이커.

마이클 루이스, 코너티. 2015. 전환의 키워드, 회복력: 위기의 시대를 살아가기 위한 12가지 이야기. 도서출판 따비.

마조리 켈리. 2013. 그들은 왜 회사의 주인이 되었나. 서울: 북돋움.

박건철, 이상돈. 2016. 도시·사회혁신을 위한 디지털 공유경제. 서울디지털재단 2016. 12.

박성남, 이은석. 2017. 공동체토지신탁 도입 및 적용 방안. 세종: 건축도시공간연구소.

박성남, 이은석. 2019. 공동체토지신탁의 국내 도입가능성 고찰: 국내 지역사회자산화, 대안주거 및 도시재생 사례를 중심으로. 한국도시설계학회지 도시설계, 20(1), 5-18.

박인권. 2018. 사회적 약자의 삶과 지역균형발전: 역량의 지역격차 분석. 공간과사회 제28권 2호(통권 64호): 71-114.

박인권. 2019. 포용적 공유도시와 커먼즈. 공간과 사회 제29권 3호(통권 69호): 5-12.

박인권, 김진언, 신지연. 2019. 도시 커먼즈 관리의 내재적 모순과 도전들- '경의선공유지' 사례를 중심으로. 공간과사회 제29권 3호(통권 69호): 62-113.

박호성. 2009. 공동체론. 파주: 효형출판.

스테파노 자마니, 루이지노 브루니. 2015. 21세기 시민경제학의 탄생. 서울: 북돋음. 제현주 옮김. (원작: 2004).

스테파노 자마니, 베라 자마니. 2010. Cooperative Enterprise: Facing the Challenge of Globalization. 송성호 옮김. 2013. 협동조합으로 기업하라. 북돋움.

아리스토텔레스(Aristotle). 2007. Politica. 손명현 역. 정치학. 서울: 동서문화사.

아리스토텔레스(Aristotle). 2016. Ethica Nicomachea. 손명현 역. 니코마코스 윤리학. 서울: 동서문화사.

안정옥. 2013. 폴라니의 <대전환>에서 사회적인 것의 개념적 제약 - 이론과 역사분석의 쟁점. 사회와 역사 100집: 485-532.

엘리너 오스트롬 (Elinor Ostrom). 1990. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. 윤홍근·안도경 옮김. 2010. 공유의 비극을 넘어. 서울: 알에이치코리아.

오은주, 안현찬, 오승훈, 최명식, 박하연. 2019. 경제활성화 위한 사회적 자산 활용 방향. 서울: 서울연구원.

오토 샤머, 카트린 카우퍼. 2014. 본질에서 답을 찾아라. 서울: 티핑포인트.

요하이 벤클러. 2015. 네트워크의 부(The Wealth of Networks). 서울: 커뮤니케이션북스. 최은창 옮김. (원작:2006)

윤지영, 한승욱. 2014. 지역자산을 기반으로 하는 지역커뮤니티 활성화 방안. 부산: 부산발전연구원.

이왕건, 박태선, 박정은, 류태희, 이유리, 양도식, 최명식. 2011. 지역자산 활용형 도시재생 전략에 관한 연구. 안양: 국토연구원.

이정훈, 신기동, 한지혜, 조진현. 2019. 젠트리피케이션 대안-지역자산의 공유재화. 「이슈&진단」. No. 371. 경기: 경기연구원.

임상연, 박세훈, 정우성, 임지영, 이민정, 이윤주. 2016. 도시활력 증진을 위한 사회적경제조직 활용방안. 국토정책 Brief No. 556. 경기: 국토연구원.

장지연. 2020. 사회적금융 활성화 현황 및 제도화 방향. 경남 사회적경제 기금의 바람직한 운용 방안 모색 공개토론회(2020. 8. 19.) 토론문.

전대욱, 최인수, 김건위. 2016. 지역공동체 소유권(community ownership)과 자산화 전략. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 104-121.

전은호. 2008. 지불가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입 가능성 분석. 서울시립대학교 석사학위논문.

전지훈. 2016a. 공동체요인이 행복이 미치는 영향에 관한 연구. 성균관대학교 박사학위논문.

전지훈. 2016b. 공동체는 어떻게 지역자산의 주인이 될 수 있을까: 영국 지역주권법의 사례. 열린충남 77호. 충남연구원: 74-83.

정관영. 2012. 이제는 사회적 경제다. 공동체.

정태인, 이수연. 2012. 협동의 경제학. 서울: 레디앙.

제러미 리프킨. 2012. 3차 산업혁명: 수평적 권력은 에너지, 경제, 그리고 세계를 어떻게 바꾸는가. 서울: 민음사.

제러미 리프킨. 2014. 한계비용 제로 사회: 사물인터넷과 공유경제의 부상. 서울: 민음사.

존 러스킨 (John Ruskin). 1862. Unto This Last. 마하트마 K. 간디 주해. 김대웅 옮김. 2019. 나중에 온 이 사람에게도. 서울: 아름다운날.

찰스 테일러. 2004. Modern Social Imaginaries. 이상길 옮김. 2010. 근대의 사회적

상상. 서울: 이음.
최명식. 2019. 포용적 도시를 위한 사회적 부동산 활성화 방안. 국토정책 Brief No. 703. 세종: 국토연구원.
최명식, 김승종, 송하승, 김수진, 홍사흠, 전은호, 박윤미, 오근상. 2018. 사회적 경제 활성화를 위한 지역기반 자산관리조직 도입 방안 연구: 사회적 부동산관리조직을 중심으로. 세종: 국토연구원.
최명식, 박윤미. 2019. 사회적 부동산의 개념과 성공요인. 도시행정학보. 32(1): 1-30.
최명식, 이형찬, 전은호, 이원동. 2016. 젠트리피케이션 대응을 위한 지역토지자산 공유 방안 연구. 안양: 국토연구원.
최명식, 홍사흠, 전은호. 2017. 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축을 통한 젠트리피케이션 대응 방안. 세종: 국토연구원.
최설희. 2019. 지역자산화 촉진을 위한 법제도 개선연구. 한양대학교 석사학위논문.
플라톤(Plato). 2001. Politeia. 박종현 역. 플라톤의 국가·정체. 서울: 서광사.
칼 폴라니 (Karl Polanyi). 1944. The Great Transformation. 홍기빈 옮김. 2009. 거대한 전환. 서울: 도서출판 길.
칼 폴라니 (Karl Polanyi). 1977. The Livelihood of Man. 이병천·나익주 옮김. 2017. 인간의 살림살이. 서울: 후마니타스(주).
칼폴라니사회경제연구소. 2015. 사회적경제 사상 연구 및 실제적 적용에 관한 연구. 서울특별시 사회적경제지원센터 보고서.
키케로 (Cicero). B.C. 55~51. De Re Publica. 김창성 옮김. 2007. 국가론. 파주: 한길사.
페르디난트 퇴니스 (Fredinand Tönnis). 1912. Gemeinschaft und Gesellchaft. 곽노완·황기우 옮김. 2017. 공동사회와 이익사회. 서울: 라움.
한승욱. 2016. 도시재생사업 활성화를 위한 공공시설물의 지역자산화 방안 연구. 부산: 부산발전연구원.

헨리 한스만. 2017. 기업 소유권의 진화. 북돋움.
홍기빈. 2012. 살림/살이 경제학을 위하여. 서울: 한국방송통신대학교출판문화원.
홍태영. 2002. ‘사회적인 것’의 탄생과 뒤르케임의 ‘신’자유주의. 한국정치학회보 36(4): 7-25.

Aiken, Mike, Ben Cairns, and Stephen Thake. 2008. Community ownership and management of assets. Institute for Voluntary Action Research: London.
Baird, Ross & Katz, Bruce & Lee, Jihae and Palmer, Daniel. 2019. 10.27, Towards A New System of Community Wealth, Drexel's Nowak Metro Finance Lab, BluePrint Local and Accelerator for America
Barnes, Peter. 2006. Capitalism 3.0: A guide to reclaiming the commons. Berrett-Koehler Publishers.
Bentley, Gill & Pugalis, Lee. 2013. New directions in economic development: Localist policy discourses and the Localism Act. Local Economy 28(3): 257-274.
Champlain Housing Trust Strategic Plan 2017-2019
CLES(Centre for Local Economic Strategies). 2019. Community wealth building 2019: Theory, practice and next steps. Centre for Local Economic Strategies.
Defourney. 1999. The Social Economy: Worldwide Making of a Third Sector. Fontenau (eds.). The Social Economy in North and South. Belgium: Hoger Institute voor de Arbeid.
Emerson. 2003. The blended value proposition: Integrating social and financial returns. California management review, 45(4), 35-51.
Foldy, E. & Walters J. 2004. The Power of Balanced: Lessons from Burlington Community Land Trust. Research Center for Leadership in Action Leadership for a Changing World: New York, NY.

Gilbert, A. 2016. A common interest: The role of asset transfer in developing the community business market. Power to Change Research Institute.

Green, J. & Hanna, T. M. 2018. Community Control of Land and Housing. The Democracy Collaborative.

Hegel, G. 1821. Philosophie des rechts. 임석진 옮김. 2008. 법철학 강요. 파주: 한길사.

Howard, T. 2012. Owning Your Own Job Is a Beautiful Thing: Community Wealth Building in Cleveland, Ohio. In Andrews, N.O., Erickson, D.J.(eds.). Investing in What Works for America's Communities. San Francisco, CA: Federal Reserve Bank of San Francisco and Low Income Investment Fund: 204-214.

Howard, T. 2013. Community Wealth Building: A New Paradigm of Community Economic Development Presentation for: MSU CCED Institute Webinar March 26, 2013:5.

Kelly, Majorie & McKinley, Sarah. 2015. Cities building community wealth. Takoma Park, MD: The Democracy Collaborative.

Locality. 2018. Understanding Community Asset Transfer. London, UK, Locality.

Patten, Kristin. 2015. Vancouver Community Land Trust Foundation Examining a model for long-term housing affordability. CHF BC.

Sheffield City Council. 2013. Assets of community value.

Smith, A. 1790. The Theory of Moral Sentiments; 김광수 옮김. 2016. 도덕감정론. 서울: 한길사.

Soifer, S. D. 1990. The Burlington Community Land Trust: A socialist approach to affordable housing? Journal of Urban Affairs, 12(3): 237-252.

Woodin, T. & Crook, D. & Carpentier, V. 2010. Community and Mutual Ownership: a historical review. Joseph Rowntree Foundation.

【 웹사이트 】

http://www.cie-nw.org/blog/2016/3/15/what-is-community-w (CIE: Center for Inclusive Entrepreneurship 홈페이지)

https://communitywealth.com/what-the-heck-does-community-wealth-really-mean/ (Community Wealth Partners 홈페이지)

http://locality.org.uk/our-work/assets/what-are-community-assets/ (Locality 홈페이지)

https://cles.org.uk/the-community-wealth-building-centre-of-excellence/ (CLES 홈페이지)

https://www.socialpurposerealestate.net/about/what-is-spre (SPRE 홈페이지)

https://www.kodit.co.kr/social/main/main.do (신용보증기금 사회적경제기업 평가 시스템)

https://www.kinfa.or.kr/ (서민금융진흥원 홈페이지)

https://www.svsfund.org/intro (한국사회가치연대기금 홈페이지)

【 기타 】

경기도. 2020. 2020년 경기도 사회적경제기금 운용계획(안).

관계부처 합동. 2018. 사회적금융 활성화 방안 (2018.2.8.)

금융위원회. 2018. 2018년 제3차 사회적금융협의회 보도자료 (2018.12.12.)

금융위원회. 2019. 2019년 제3차 사회적금융협의회 보도자료 (2019.11.7.)

금융위원회. 2020. 2020년 제2차 사회적금융협의회 보도자료 (2020.7.15.)

대구광역시 사회적경제지원센터. 2019. 2019년 대구광역시 사회적경제기금 조성 및 중개기관 육성을 위한 연구.

서울특별시 마을공동체종합지원센터. 『2020년 공동체공간 자산화 맞춤형 지원사업』 시행 공고.

서울특별시. 2019. 2019년 서울시 사회투자기금 사업계획(안).

이왕건. 2020. 도시재생 기획총서 사전 원고 (국토연구원 출간 예정).

(재)밴드. 2020. 사회적경제 공제기금 소개 (2020. 05)

표준국어대사전

한겨레신문. 2020. 6. 8. '시민건물주' 쉬워지려면... 영국 '공동체 우선 입찰권' 검토해 볼만.

한국벤처투자. 2019. 2019년 한국모태펀드 5차 정시 출자사업 계획공고. (2019. 10. 18.)

한국사회혁신금융(주) 내부자료. 2020.

행정안전부. 2019. 지역사회 활성화 현황조사 및 재원마련 연구.

행정안전부. 2020. 2020년도 지역자산화 지원사업 공고문 (2020. 3. 5.)

홍기빈. 2020. [포스트 코로나] 참았던 소비욕망 분출하자? 그 시대는 끝났다. 노컷뉴스 (2020. 4. 21.)

SUMMARY

Facilitating Social Real Estate for Community Wealth Building

Choi Myungshik, Park So Young, Hong Saheum, Son Eun Young, Chun Eunho, Lee Sang Jin

Key words: Social Real Estate, Community Wealth Building, Social Finance, Trust for Commons, The Social

We need to resolve a variety of issues about social problems such as economic inequality. Since tons of social diseases have been caused by economic system based on neo-liberalism, many people began to pay attention to the concept of the social. Thus, recently, the importance of social value is emphasized for achieving inclusive growth in a society. This paradigm shift originates in the effort to respond to shrinking cities, increasing vacancy rates in many cities, and threat of small town disappearance. In this sense, the local community is expected to realize social value, and shared ownership of local asset can empower community activities.

Community wealth building is a systems approach to economic development that creates an inclusive, sustainable economy built on locally rooted and broadly held ownership. The social real estate —a new approach in owning, managing, and operating community assets by community— is one of main results created in the midst of community wealth building process. Social real estate is expected to directly return social and economic benefits back to the

community, and to reinforce the community based on the increased collective power from the various community members.

Given the fact, this research attempts to give policy suggestions to support social real estate. We explored a specific government project (2020) to help community wealth building and a variety of cases both domestic and abroad. Additionally, we reviewed current social finance system in Korea.

Based on the analyses, the authors provide several policy suggestions in terms of supporting social real estate. Basically, financial support to acquire real estate and safeguard to protect real estate ownership from malpractice are necessary to facilitate social real estate. Social finances from public and private sectors can help communities by a variety of funds and programs. Particularly, public sector needs to expand existing funds and to create new fund only for social real estate. In addition, local governments have to establish 'the trust for commons' to keep social real estate ownership safely for a long time. Various policy supports and/or social finances can be given to the real estate entrusted to 'the trust for commons' without controversy over alleged preferential treatment.

Finally, we suggest a positive public support exclusively for social real estate by forming fund of funds to finance them and creating 'the trust for commons'. In addition, we need to reorganize rules and regulations to smooth present and future crowdfunding and investment systems for social real estate management organizations.

기본 20-18

지역자산화를 위한 사회적 부동산 활성화 방안 연구

저　　자 최명식, 박소영, 홍사흠, 손은영, 전은호, 이상진
발 행 인 강현수
발 행 처 국토연구원
출판등록 제2017-9호
발　　행 2020년 11월 30일
주　　소 세종특별자치시 국책연구원로 5
전　　화 044-960-0114
팩　　스 044-211-4760
가　　격 7,000원

ISBN 979-11-5898-583-7
홈페이지 http://www.krihs.re.kr
© 2020, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.
최명식, 박소영, 홍사흠, 손은영, 전은호, 이상진. 2020. 지역자산화를 위한 사회적 부동산 활성화 방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.
이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

지역자산화를 위한 사회적 부동산 활성화 방안 연구

A Study on Classification of National Territory for Space Specific Particulate Matters Concentration Mitigation Policy

제1장 서론
제2장 사회적 부동산의 개념과 필요성
제3장 사회적 부동산 관련 정책사업 분석
제4장 국내외 사회적 부동산 운영 실태
제5장 사회적 부동산 활성화 방안
제6장 결론 및 향후 과제

KRIHS 국토연구원
(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

값 8,000원
93300
9 791158 985837
ISBN 979-11-5898-583-7