



경제활성화 위한 사회적 자산 활용 방향

오은주 안현찬 오승훈 최명식 박하연



서울연구원
The Seoul Institute



경제활성화 위한 사회적 자산 활용 방향



연구책임

오은주 서울연구원 시민경제연구실 연구위원

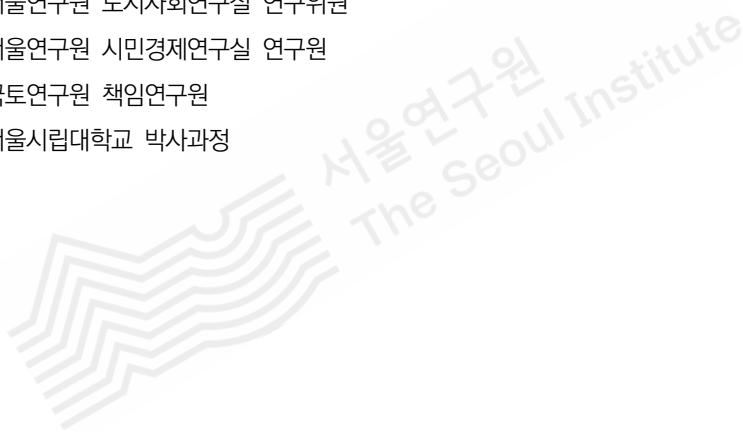
연구진

안현찬 서울연구원 도시사회연구실 연구위원

오승훈 서울연구원 시민경제연구실 연구원

최명식 국토연구원 책임연구원

박하연 서울시립대학교 박사과정



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

자금동원 다양화, 자산화 플랫폼 구축 등으로 서울시, 사회적 자산화 성공가능성 높일 필요

서울 부동산 가격 급등·젠트리피케이션 대응으로 사회적 자산화에 관심 커져

최근 서울 전체 부동산 가격이 급등하고 일부 지역에서 젠트리피케이션(동지내몰림)이 발생하면서 소상공인, 사회적 경제조직 같은 소규모 경제주체의 위기감이 현저히 커지고 있다. 부동산 수익률 때문에 부가가치의 창출과 유통 등 직접 경제활동을 수행하는 경제주체가 골목 상권에서 이탈하거나 협력업체와 떨어져 다른 지역으로 이전해야 하는 압박감에 시달리고 있다.

부동산 소유에 따른 경제활동 침체 문제를 해결하기 위하여 경제주체 스스로 자구책을 마련하려고 노력하고 있다. 협동조합이나 여러 업체가 연합하여 건물을 공동소유하려는 자발적인 시도가 나타나고 있다. 최근 서울시도 「서울시정 4개년 계획(2019~2022)」에서 '상생과 균형발전을 위한 사회적경제 공동체 자산 조성'을 역점 추진과제로 상정하였다.

이 연구는 부동산 이용자가 부동산을 (준)소유하는 사회적 자산화 사례를 조사하고 사회적 자산화 활성화 방안을 제안하고 있다. 실질 경제주체가 부동산을 공동소유하거나 장기이용권을 보장받는 상황을 살펴본다.

주식회사·협동조합·사회적협동조합 등 다양한 조직이 사회적 자산화 시도 중

국내에서 사회적 자산화를 추진하는 기관은 협동조합 같은 사회적 경제조직에 국한되어 있지 않다. 자금 동원 방식과 자산화 여건에 따라 협동조합이나 사회적 협동조합뿐만 아니라 주식회사와 같은 법인 형태로도 사업이 추진되고 있었다. 광진주민연대의 공유공간 나눔은 사회적협동조합으로 자산화를 추진하고 있다. 해빛투게더 협동조합은 자산화를 목적으로 3개 협동조합이 연합체를 형성했지만, 실질적인 자금동원 주체는

주식회사 더커먼즈이며 해빗투게더협동조합이 최대 주주로 더커먼즈를 지배하는 형태로 운영 중이다. 한편, 대학로 구 샘터사옥을 매입하여 문화벤처 공간과 공유오피스를 제공 중인 공공그라운드는 주식회사 형태로 운영되고 있다. 또한, 앤스페이스와 시흥시의 빌드는 주식회사 형태이지만 공공과 협력하는 방식에서 리츠(REITs: Real Estate Investment Trusts, 부동산투자신탁)나 특수목적법인을 별도로 설립하는 방식을 추구하고 있다.

우리나라 사회적 자산화 주체는 크게 민간주도형, 민관협력형으로 구분 가능

국내 자산화 주체는 민간주도형과 민관협력형으로 구분할 수 있다. 광진주민연대의 공유공간 나눔, 해빗투게더 협동조합, 공공그라운드 등은 협동조합이든 주식회사이든 자산화에 필요한 재원을 개인, 민간 단체, 금융기관 등 모두 민간에서 조달하였다는 점에서 주목할 만하다. 특히, 부동산 취득과 운영에는 초기 자본이 필요하므로 이들 민간 주도적 자산화 사례에는 안정적으로 수익을 내고 있는 핵심 경제주체와 연합체를 이끌어가는 단체가 존재했다.

국공유지나 공기업의 자금을 활용하는 민관협력형도 있다. 빌드와 앤스페이스를 예로 들 수 있다. 빌드의 키즈카페 바이아이는 시흥시와 시민자산화 협약을 체결해 시 자산을 활용하고 있으며, 앤스페이스의 앤스테이블이나 인디위커스는 공기업인 SH(서울주택도시공사), LH(한국토지주택공사)와 협업하여 조성되었다.

민간주도형이 소유권을 확보하는 방향으로 자산화의 초점이 맞추어졌다면, 민관협력형은 공공자산의 장기이용권을 확보하는 방향으로 사업이 추진되고 있다.

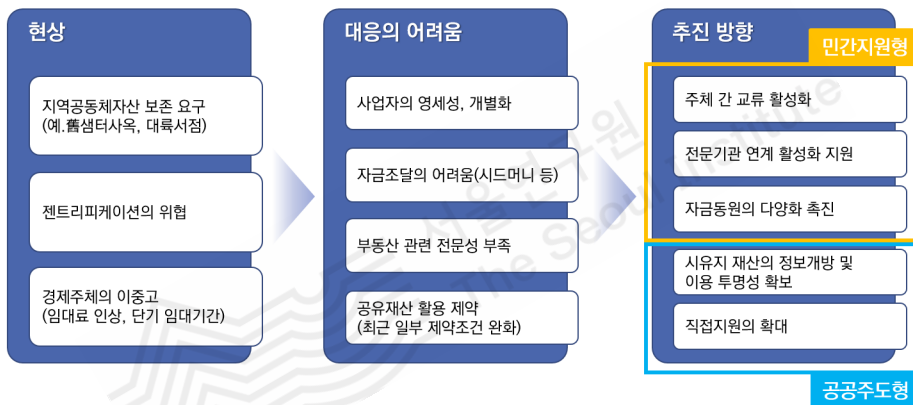
서울시, 민간의 자발적 의지·역량 고려한 사회적 자산화 활성화 방향 세워야

사회적 자산화의 성공가능성은 민간 경제주체의 자발적 의지와 역량이 가장 중요하다. 따라서 서울시는 사회적 자산화와 관련된 모든 것을 직접 지원하기보다는 간접 지원자의 역할을 수행할 필요가 있다. 서울시는 민간주도형 자산화에서는 촉진자의 역할을, 공공주도형 자산화에서는 포용적인 지원자의 역할을 수행해야 한다.

사회적 자산화 추진을 희망하는 경제주체는 규모가 영세하여 자금조달의 어려움, 부동산 관련 전문성 부족, 유사 희망업체 관련 정보 부족 등 여러 가지 고충에 시달리게 된다. 서울시는 민간 경제주체의 역량과 상황에 따른 장애요인을 타개하도록 활성화 정책을

추진할 필요가 있다. 이 연구에서는 민간주도형 자산화를 지원하는 추진방향으로 첫째, 주체 간 교류 활성화 지원, 둘째, 자산화 플랫폼 구축과 운용 지원, 셋째, 자금 동원의 다양화 촉진 등을 제안하고 있다.

서울시가 민간 주체가 겪는 제도적 어려움을 타개하려면 공공주도형 활성화 정책을 추진할 필요가 있다. 민간 경제주체의 자산화 노력을 저해하는 또 다른 요인으로 제도적 요인이 존재한다. 민간 경제주체는 해외처럼 공유재산을 무상 또는 저가로 이용할 수 없을 뿐 아니라 아예 공유재산 접근성이 제약되어 있는 편이었다. 그러나 최근 「공유재산 및 물품관리법 시행령」이 개정되면서 민간 경제주체가 공유재산을 활용할 기회가 늘어났다. 서울시는 제도적 여건 변화에 대응하여 우선 시유지 재산의 정보개방과 이용 투명성 확보, 직접지원의 확대 등을 고민할 필요가 있다. 또한, 공적 자금 운용자인 서울시가 사회적 자산 조성에 직접적인 투자자로 나설 필요가 있다.



[그림 1] 사회적 자산화 활성화 정책방향

다양한 행사로 자산화 희망주체 간 교류 활성화해 민간 연합조직 결성 지원

민간주도형 자산화 추진 시 주체 형성은 필수적인 요소이다. 소상공인, 협동조합 등 민간 주체의 영세성을 극복하려면 추진화 희망 주체 간 연대와 결속이 필요하다. 서울시는 ‘사회적 경제주간’ 등 다양한 행사를 열어 자산화 희망 추진 기관 간 교류를 적극 장려하고 이들이 서로 연대하여 연합회나 공동 주식회사 등을 결성하도록 할 필요가 있다. 이 연합회 등은 여러 기관의 목적과 역량을 결집하는 엄브렐라(umbrella) 조직 역할을 수행하면서 초기자금인 시드머니의 조성, 주체 간 커뮤니케이션 활성화, 대규모 금융조달 용이성 확보 등의 역할을 수행할 것이다.

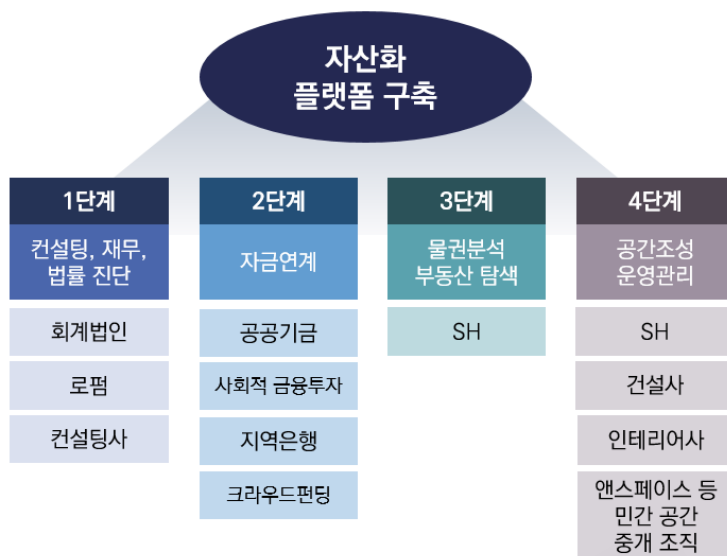


[그림 2] 주체 간 교류를 통한 엀브렐러 조직의 형성

‘4개 단계별 전문단체와 연계’ 자산화 플랫폼 구축·운용으로 장애요인 완화

자산화는 다양한 기관이 결부되고 복잡한 과정을 거치게 된다. 서울시가 자산화에 익숙하지 않은 민간 경제주체를 지원하려면 각종 관련 정보를 제공하고 전문기관과 쉽게 연계해주는 플랫폼을 운영할 필요가 있다. 특히, 자산화 지원 전문기관의 연계가 꼭 필요하다.

서울시는 먼저 자산화 전문단체 관련 정보를 구축하고, 자산화 사업 기본설계서 작성, 자금 동원 방안 및 투자방향 타진, 부동산 물건 분석, 공간조성 및 운영관리 등 총 4가지의 자산화 단계별로 전문단체를 연계하는 플랫폼을 운영할 기관을 선정하여야 한다. 이 과정에서 서울시는 플랫폼 운영기관에게 컨설팅비용, 교육홍보비용, 네트워크 비용 등을 제공하는 간접 지원자 역할을 수행해야 할 것이다.



[그림 3] 자산화 플랫폼의 단계별 목적 및 관련 기관

리츠 등 다각적 자금조달 경로 제공으로 민간주체의 참여 활성화 바람직

서울시는 자산화 추진 희망기관이 다양하게 재원을 조달할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 서울시는 자금동원의 다양화를 위하여 첫째, 크라우드 펀딩 조달을 지원하고 둘째, 자산화 리츠 형성을 촉진할 필요가 있다. 크라우드 펀딩은 소액 투자나 공동체 자산과 같은 가치 투자에서 유리한 재원 조달 방식으로, 골목상권이나 건축유산 등을 자산화하려는 주체에게 유리한 방식이다. 서울시는 민간 주체가 크라우드 펀딩으로 목표 금액을 조달할 수 있도록 교육과 컨설팅, 펀딩 중개수수료 등 자금 지원, 펀딩 수령을 위한 법인 설립 비용 지원과 법률 서비스 지원, 홍보 마케팅 등을 추진할 수 있을 것이다.

장기적으로 서울시는 자산화 리츠로 대규모 자산화를 지원할 수 있을 것이다. 서울시는 서울주택도시공사(SH)와 협력해 ‘서울리츠’와 같은 공적 자금이 출자되는 자산화 리츠를 출시하여 자산화를 지원하는 것을 고민할 수 있다.

사회적 경제조직 등에 시유지 관련 재산정보 공개하고 이용 투명성 확보

서울시는 포용적 지원자로서 서울시 시유지를 적극 활용하는 방안을 모색해야 한다. 2019년 시행된 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 개정내용에 따르면, 청년창업, 사회적기업, 사회적 협동조합, 자활기업 등이 지자체의 행정재산과 일반재산을 사용할 수 있도록 하는 제도적 틀이 마련되었다.

따라서 청년창업 등 시행령 개정에서 제안된 경제조직 대상으로 우선 개방 가능한 시유지의 목록화 작업과 공개, 시유지 활용사업의 투명성 확보를 위한 모집절차 및 검토요건 확정, 그리고 서울시 「공유재산 및 물품관리 조례」의 개정 작업이 시행될 필요가 있다. 특히, 서울시 조례에서 매년 실행계획 성격의 공유재산관리계획을 시유지의 적극 활용을 고려하는 중장기 계획 성격의 공유재산종합계획으로 위상을 변경하고 청년창업 같은 경제조직을 위한 대부로 감경률을 적시할 필요가 있다.

사회투자기금 확대, 대기업 연계 등으로 사회적 자산화 위한 직접지원 확대

최근 서울시는 사회투자기금을 바탕으로 민간자산 클러스터 조성사업을 추진하고 있다. 이 사업은 3개 이상의 사회적경제조직이 연합하여 민간 자산을 매입하려고 할 때 저리로 용자해주는 사업이다. 영세 기업이 쉽게 자금 동원을 할 수 없는 상황에서 주체 간 연대를 유인하고 자산을 매입하도록 유도하는 사업이 더욱 확장될 필요가 있으며, 이를 위해 사회투자기금의 확대나 사회가치연대기금, 민간 금융기관, 지역금융, 대기업 등과의 연계를 모색할 필요가 있다. 또한, 서울시내 공공택지개발지구나 공공 지식산업센터 내 상가건물의 일부를 LH 희망상가 같은 임대상가 형태로 운영하는 방안을 적극 고민할 필요가 있다.

목차

01 연구개요	2
1_연구배경과 목적	2
2_연구대상과 방법	3
02 국내 사회적 자산 제도와 사례 현황	8
1_국내 사회적 자산 관련 제도	8
2_국내 사회적 자산화 시도 사례	15
3_소결	27
03 해외 사회적 자산 사례	32
1_영국: 공동체 자산 이전과 우선 입찰권	32
2_북미: 공동체 토지 신탁	42
3_소결	58
04 사회적 자산화 활성화를 위한 서울시 정책방향	64
1_활성화의 원칙과 정책방향	64
2_민간주도 자산화 활성화 추진과제	65
3_공공주도 자산화 활성화 추진과제	71
참고문헌	79
부록	82
Abstract	84

표 목차

[표 2-1] 사회가치연대기금 개요	12
[표 2-2] 주택도시보증공사 도시재생기금 상품	13
[표 2-3] 광진공유공간 나눔 자산화	17
[표 2-4] 공공그라운드 의 공공일호	19
[표 2-5] 해빛투게더 협동조합의 자산화	21
[표 2-6] 키즈카페 바이아이 자산화	23
[표 2-7] 앤스테이블과 인디워क्स	26
[표 2-8] 국내 사회적 자산화 사례 요약	30
[표 3-1] 챔플레인 하우징 트러스트의 2018년 수입 구조	48
[표 3-2] 밴쿠버 공동체 토지 신탁의 재원 구성(2014년 10월 기준)	55
[표 3-3] 밴쿠버 공동체 토지 신탁의 1차 사업	56
[표 3-4] 밴쿠버 공동체 토지 신탁의 기존 주택 병합	57
[표 3-5] 밴쿠버 공동체 토지 신탁의 VAHA 사업 계획	57
[표 4-1] 2019년도 서울 사회적경제 주간 내용	67
[표 4-2] 서울 시유지 현황(2018년 기준)	72
[표 4-3] 민간자산 클러스터 조성운영(2019년)	76
[표 4-4] 서울형 장기 안심상가의 지원조건	77
[부록 표 1] 2019년도 서울시 사회투자기금 지출계획(백만 원)	82
[부록 표 2] 사회투자기금의 세부사업(2019년)	83

그림 목차

[그림 1-1] 연구배경과 목적	3
[그림 1-2] 자원의 유형	5
[그림 2-1] 2019년 서울시 사회투자자금 운용 체계	11
[그림 2-2] 라:커머닝 프로젝트의 추진 방식	15
[그림 2-3] 광진주민연대 공유공간 나눔의 자산화 구조	16
[그림 2-4] 공공일호의 변화	18
[그림 2-5] 해빗투게더 협동조합의 자산화 구조	20
[그림 2-6] 빌드와 시흥시의 시민자산화	22
[그림 2-7] 빌드와 시흥시의 키즈카페 자산화 구조	23
[그림 2-8] 앤스테이블 사업 구조	24
[그림 2-9] 하남 인디워커스 공간 활용	25
[그림 2-10] 인디워커스 사업 구조	26
[그림 3-1] 공동체 자산 이전 절차	35
[그림 3-2] 브럼리 배스의 지역행사: 영화 상영과 디제잉 파티	38
[그림 3-3] 공동체 우선 입찰권의 절차	40
[그림 3-4] 아이비 하우스 펍 전경	42
[그림 3-5] 챔플레인 하우스링 트러스트가 공급한 주택	45
[그림 3-6] 굿뉴스가라지와 푸드셰프	45
[그림 3-7] 2018년 CHT 항목별 수입과 지출 현황	47
[그림 3-8] “더 많은 저렴한주택을 위한 의향요청서”의 목표 주택 유형	52
[그림 3-9] 밴쿠버 공동체 토지 신탁의 참여 및 협력주체	54
[그림 4-1] 사회적 자산화 활성화 정책방향	65
[그림 4-2] 주체 간 교류를 통한 우산형 조직의 형성	66

[그림 4-3] 자산화 플랫폼의 단계별 목적과 관련 기관	68
[그림 4-4] 서울리츠의 운용 구조	71
[그림 4-5] 공유재산시행령 개정(2019.6.5.)에 따른 제도적 가능성	73
[그림 4-6] 시유지활용 공모사업의 원칙과 절차	74
[그림 4-7] 자산이전과정에서 검토해야 할 요건(안)	74



01

연구개요



1_연구배경과 목적

2_연구대상과 방법

01. 연구개요

1_연구배경과 목적

1) 연구의 배경

시장경제가 발전하면서 자산 소유에 따른 수익과 제조·도소매·서비스 등 경제활동의 결과로 나타나는 수익 등이 분리되기 시작했다. 부가가치 창출과 자산 축적은 자본주의 하에서 자연스러운 결과일 것이다. 하지만, 정보·인력·토지 같은 생산수단의 일부 편중 또는 독점 현상은 궁극적인 부가가치를 창출하는 직접적인 경제활동을 방해하는 결과를 낳기도 한다. 예컨대, 서울시내 높은 임대료나 건물가격 등으로 인하여 지역의 토착 기업가, 소상공인, 사회적 경제조직, 자영업자 등이 오히려 배제되거나 축출되는 문제가 발생하고 있다.

특히, 최근 서울 내 부동산 가격의 급등, 개발사업의 진행과 일부 상권의 젠트리피케이션 등 때문에 경제주체들 스스로가 자구책을 마련하고자 하는 노력이 나타나고 있다. 협동조합이나 개인 자영업자 등이 연합하여 건물을 공동소유하거나 장기임대 방식을 알아보고 있다. 토지 등 부동산의 편중 문제에 대한 해결책으로 자산의 공동소유가 모색되고 있으며, 이 자산은 지역자산, 시민자산, 공동체자산 등으로 불리는 중이다. 최근 서울시도 「서울시정 4개년 계획(2019~2022)」에서 상생과 균형발전을 위한 사회적경제 공동체 자산 조성을 역점 추진과제로 상정했으며, 2019년 ‘지역자산을 활용한 사회적 경제 일자리창출사업’, ‘민간자산 클러스터 형성 지원사업’ 등의 개별사업을 시작 중이다.

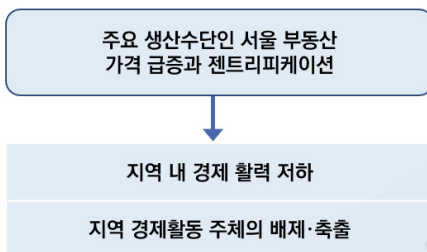
하지만 부동산의 압박에 대응하기 위한 공동체자산화, 지역자산화 등의 시도가 최근 나타나고 있기 때문에 그 개념과 범위, 공동소유 자산화의 실행가능성, 고충사항, 지원 방식 등에 대한 의문은 여전히 존재한다.

2) 연구의 목적

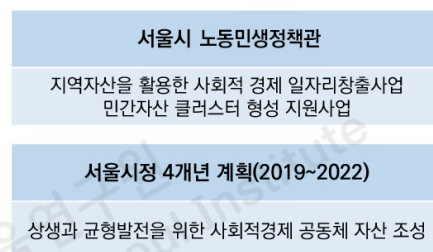
이 연구는 경제활동의 지속가능성을 뒷받침하는 사회적 자산 형성방안을 제시하도록 한다. 이 연구에서는 지역자산, 공동체자산 같은 명칭 대신에 공동소유에 따른 편익이 사회로 환원된다는 측면을 강조하여 ‘사회적’ 자산이라는 개념을 사용한다.

연구 목적 달성을 위하여, 사회적 자산의 개념과 필요성, 사회적 자산의 국내외 사례 분석과 고충사항 도출, 활성화 정책의 방향과 세부 과제 등을 답하도록 한다. 서울시가 자발적인 민간 자산화 노력을 유도하는 활성화 방향과 서울시 재정 투입을 통한 활성화 방향을 동시에 고려하도록 한다. 이러한 서울시와 민간 간 역할 분담으로 정책의 지속가능성을 보장할 수 있을 것이다.

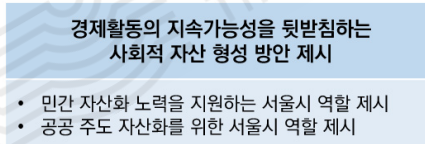
◆ 현재 서울은



◆ 서울시 사회적 자산 조성 노력



◆ 연구 목적



[그림 1-1] 연구배경과 목적

2_연구대상과 방법

1) 연구대상

자산은 정보, 기술, 인력 등 다양한 형태로 존재한다. 하지만, 이 연구는 지가 상승에 따른 실질적인 생산자의 소외 문제를 다루고 있으므로 자산을 토지, 건물 등 부동산 자산에 한정하도록 한다.

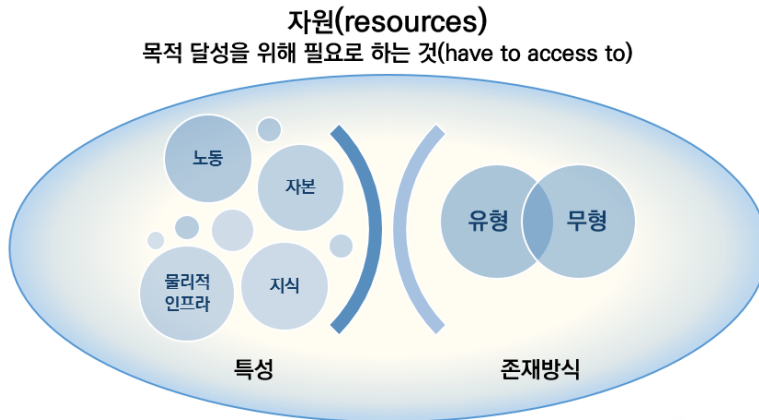
사회적 자산은 소유권과 이용권이 일치하는 자산을 의미한다. 자원(resource)은 경제 행위자가 제품과 서비스를 생산하는 데 필요한 모든 것을 의미하는 생산요소로, 기술, 인력, 토지, 설비 등의 형태로 존재한다. 자원과 달리 자산(asset)은 소유권(ownership)이 결부되어 있는 개념으로, 공장 사업주에게는 건물이 자원이지만 건물주에게는 그 건물이 자산이 된다. 그 건물의 소유와 이용이 분리되면서 부가가치와 자산 수익률이 충돌하게 된다.

이 연구에서 '사회적 자산(asset)'은 토지와 부동산 소상공인, 기업 등 경제행위자가 소유주의 자산 수익률 위협을 느끼지 않으면서 이용할 수 있는 자원(resource)을 의미한다. 즉 자원의 소유와 이용 간의 분리에 따른 갈등이 해소되는 자산을 의미하는 것이다. 사회적 자산은 경제행위자의 공동 소유권 행사 또는 경제행위자의 장기 이용권 행사로 존재한다.

사회적 자산은 공동체자산, 공동체소유자산, 공유경제 등과 일견 공통적인 속성을 가지고 있으면서도 다소 차이가 존재한다. 공유경제는 동일 자원이나 상품을 여러이 공유해서 사용하는 것으로, '집합 소비'라는 차원에서 사회적 가치가 존재하며 유희상태의 극복이라는 차원에서 효율성 증대라는 경제적 가치가 존재한다. 하지만, 공유경제는 소유권이 누구에게 있는지 직접 다루지 않고 있다. 공유경제에서 집합 소비에 따른 편익이 누구에게로 귀속되는가에 대해서는 필연적인 관계가 형성되지 않아, 공유경제는 가치 중립적 성격을 띤다. 예컨대, 공유자산은 이용자만 다수일 뿐 공유자산의 소유자는 한 명이므로 모든 사용료 수익은 소유자에게 환원될 수도 있다. 하지만 사회적 자산은 자원을 공동소유하거나 이용하고 그에 따른 사용가치도 경제주체가 직접적으로 배분하므로 가치중립적이지 않다.

사회적 자산은 사업 목표에 동의하기만 한다면 자산 형성과 운영에 지역적 한계를 두지 않는다는 측면에서 공동체자산(community asset)과는 궤를 달리한다. 공동체 자산은 공동체를 위해 이용되고 있거나 향후 공동체 가치 달성을 위해 사용가능한 자산으로 지역자산으로도 해석된다. 일반적으로 공동체자산은 지역사회의 강한 정체성과 결집력에 기반을 두기 때문에 그 자산의 소유주가 해당 지역의 주민에 한정되는 경향이 존재한다. 하지만 사회적 가치를 추구하는 자산화에 동의하고 투자하는 개인과 기관은 특정 지역에 국한되어 있지 않다. 지역을 너무 강조하다 보면 사회공헌활동을 수행하는 대기업, 가치투자를 선호하는 개인 투자자, 민간 재단, 크라우드펀딩 주체 등 탈영토적인 투자자를 배제시키게 된다. 이 연구에서는 지역적 경계로 발생하는 제약

조건을 무시하기 위하여 탈영토성을 띠는 사회적 자산 개념을 사용한다.



[그림 1-2] 자원의 유형

2) 연구방법

이 연구는 사례 발굴과 해석, 제도 분석, 그리고 전문가 자문회의 등 방법을 활용하였다. 먼저, 관련 전문가 자문회의를 열어 국내외 적합한 사회적 자산 사례를 발굴하였다. 해외의 다양한 자산화 사례를 조사할 목적으로 서울연구원이 보유한 해외통신원 네트워크를 활용해 해외 도시의 자산화 사례를 수집하였다. 문헌조사, 전문가 및 해외 통신원의 추천 등으로 연구 목적에 적합한 국내외 사례를 발굴 선정하였다.

국내 사례를 분석하기 위하여 문헌 조사를 통한 기본 사항 수집과 아울러 심층인터뷰를 진행하였다. 국내 심층인터뷰는 해당 자산화 추진기관의 대표나 이사를 대상으로 자산화 형성의 동기, 자원 동원 방식, 연합 단체와의 연대, 공공 지원 여부와 고충사항 등의 질문을 물어보는 방식으로 진행되었다.

해외 사례는 자산화를 지원하는 법령과 제도가 확립되어 있다고 평가받고 있는 영국과 민간 재단 등 시민사회의 적극적인 노력 하에 사업이 진행되고 있는 것으로 평가받는 북미(미국, 캐나다) 도시 사례를 살펴보았다. 문헌 조사와 해당 기관 홈페이지를 활용해 해외사례를 살펴보았다.

02

국내 사회적 자산 제도와 사례 현황



- 1_국내 사회적 자산 관련 제도
- 2_국내 사회적 자산화 시도 사례
- 3_소결

02. 국내 사회적 자산 제도와 사례 현황

1_국내 사회적 자산 관련 제도

1) 사회적 자산 관련 법

(1) 공유재산 및 물품관리법 시행령 개정으로 자산화 가능성 확대

국·공유 부동산은 사회적 자산으로 활용 가능성이 있는 자산으로 볼 수 있다. 이들 자산은 공유재산으로서 ‘공유재산 및 물품 관리법’에 따라 관리가 이루어진다. 공유재산은 크게 행정재산과 일반재산으로 나는데¹⁾ 행정재산은 일반재산과 달리 수익활동에 사용할 수 없고 수익계약이 불가능해 활용에 제약이 많았다. 그러나 최근 ‘공유재산 및 물품 관리법 시행령’이 일부 개정되면서 행정재산도 행정안전부 장관의 허가가 있으면 미취업 청년, 사회적기업, 사회적협동조합, 마을기업 등이 수익방법으로 사용 및 수익창출이 가능해졌다.²⁾ 또한 지자체 조례를 통해 추가적으로 50% 범위 내에서 임대료를 감면해줄 수 있게 되었다.³⁾

(2) 협동조합·사회적협동조합이 자산화 취지에 부합하지만 제약 존재

기존 자산과 달리 사회적 자산은 자산화 과정에서 지역 주민, 시민 등 사회적 가치에 동참하는 사람들의 참여를 요구한다. 이러한 취지에 부합하는 주체의 법적 요건으로 협동조합, 사회적협동조합을 들 수 있다. 협동조합은 경제활동을 협동으로 영위하며

1) 행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산 및 보존용재산으로 공공의 목적으로 사용되는 재산이다. 공유재산 중 행정재산을 제외한 자산이 일반재산이다. 예를 들어 청사, 시·도립학교, 박물관, 시민회관 등이 행정재산에 해당하고, 나대지, 공장부지 등이 일반재산에 해당한다.

2) 「중소기업창업 지원법」에 따른 창업공간, 지자체장의 일자리정책에 따른 미취업자 창업 시, 사회적기업, 사회적협동조합, 「국민기초생활 보장법」에 따른 자활기업, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 마을기업 등이 이에 해당한다(「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제13조, 제3항).

3) 지자체장은 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제13조 제3항 등에 해당하는 대상에게 사용료를 50% 감면할 수 있다(「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제17조 제7항).

조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하는 사업조직이다. 사회적협동조합은 협동조합 중 지역주민의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스, 일자리를 제공하는 비영리 목적의 협동조합이다.⁴⁾ 협동조합은 조합원이 출자자수에 관계없이 1개의 의결권과 선거권이 있어 민주적인 구조를 갖추고 있다. 이러한 특성을 종합해보면 협동조합은 목적성과 방식에서 사회적 자산화 주체로서 적합한 조직 형태라고 볼 수 있다. 이 때문에 국내외 사회적 자산화 사례에서 직·간접적으로 협동조합 방식을 활용하는 추세이다.

그럼에도 불구하고 협동조합이 자산화 주체로 갖는 제약이 존재한다. 협동조합은 투기를 목적으로 하는 행위를 하거나 일부 조합원만의 이익을 추구할 수 없도록 법으로 규정되어 있다. 젠트리피케이션 등 부동산 관련 사회 문제의 해결책으로 사회적 자산의 목적에 부합하면서도, 자산화의 대상인 부동산 영역의 경제활동이 사회 통념상 투기적 시각에서 자유롭지 못하다는 점을 고려할 때 이중적인 조항이라고 볼 수 있다. 또한 협동조합은 법적으로 금융 및 보험업을 영위할 수 없으며 출자금을 담보로 대출을 받을 수 없다.⁵⁾

최근 크라우드펀딩(온라인소액투자)이 다수의 대중으로부터 자금을 모을 수 있다는 점에서 사회적 자산화를 위한 자금 조달 방식으로 고려되고 있다. 하지만 현행법상 크라우드펀딩 중 증권형(지분투자형)은 주체가 벤처기업과 사회적기업만 발행이 가능해 협동조합이 활용 가능한 크라우드펀딩 방식은 후원형, 기부형 등으로 제한적이다.⁶⁾ 다만 최근 자본시장법 시행령 개정으로 크라우드펀딩 투자 한도가 500만 원에서 1,000만 원으로 늘어나 자금 조달 규모가 다소 커질 것으로 예상된다.⁷⁾

한편 지역 내 지속가능성 측면에서 사회적협동조합을 주목할 필요가 있다. 조합의 해산 이후 협동조합은 잔여재산을 정관에 따라 처분하거나 조합원에게 분배할 수 있어 중국에는 자산이 소멸할 가능성이 존재한다. 반면, 사회적협동조합은 해산 시 잔여재산을 국고, 비영리법인, 유사 사회적협동조합 등으로 자산을 귀속해야하기 때문에 자산이 사라지지 않고 지역에 남게 된다.⁸⁾

4) 「협동조합 기본법」 제2조

5) 조합원이 납입한 출자금은 질권의 목적이 될 수 없다(「협동조합 기본법」 제22조 제3항).

6) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제14조의5 제2항

7) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제118조의17 제4항

8) 「협동조합 기본법」 제59조, 제104조

(3) 신탁제도를 활용한 자산화 방식 부각

자산화 방식 논의가 지역 부동산을 직접 매입하는 방식에서 최근에는 신탁을 활용하는 방식으로 확대되고 있는 추세이다. 신탁은 위탁자가 수탁자에게 특정 재산을 이전(소유권 이전)해 수탁자가 해당 재산을 신탁 목적에 맞게 활용하는 방식이다.⁹⁾ 특히 자산가치가 상대적으로 크고 건마다 차이가 있는 부동산 분야에서 신탁은 부동산을 효율적으로 관리하고 운용할 수 있는 방식이다.

일반 부동산 매매와 달리 신탁회사는 소유주에게 부동산 매입 비용을 지불하지 않고 부동산을 이전받을 수 있다. 신탁회사 입장에서 초기 매입 자금 조성에 대한 부담이 없다는 장점이 있다. 신탁회사는 해당 부동산 운영 수익의 일부를 위탁자에게 제공하지만 자산 운용의 전문성과 효율성을 살려 운영 비용을 절감해 잉여 수익을 창출할 수 있다. 계약기간 내에 신탁 회사는 부동산을 안정적으로 운영할 수 있으며 신탁 부동산을 담보한 자금 유동화가 가능하다. 또한 신탁 계약은 자유로운 형태로 체결이 가능한 편이어서 민간 영역과 공공 영역 간 협력에 적합하다. 국공유 재산의 민간 활용 방안으로 신탁 방식이 주목받는 이유이기도 하다. 이러한 장점 덕분에 신탁은 초기 자금 조성과 적절한 부동산을 찾는 데 어려움이 있는 사회적 자산화 주체로부터 관심을 받고 있다.

그러나 신탁의 여러 장점에도 불구하고 부동산 분야에서 신탁은 활용도가 낮은 편이다. 국내에서 부동산 신탁은 투자에 초점이 맞추어져 다소 부정적으로 인식되고 있다. 이에 따라 일반적인 신탁보다 공익적 성격이 강한 공익신탁에 대한 관심이 높아지고 있다. 현행법에서는 신탁 중에서 공익을 목적으로 하는 신탁을 공익신탁으로 규정하고 있다.¹⁰⁾ 공익신탁은 공익사업 추진을 위해 도입되었으며 공익사업에는 지역사회 의 건전한 발전을 목적으로 하는 사업이 포함된다.¹¹⁾ 이런 측면에서 공익신탁은 목적성에서 사회적 자산화에 부합한다고 볼 수 있지만 공익신탁 역시 법적 제약으로 활용도가 낮은 편이다. 공익신탁에서 신탁관계인은 필수 경비 이외 이익을 취할 수 없으며, 위탁자는 신탁한 비금전 재산은 신탁 종료 후에 돌려받지 못한다. 또한 비금전 재산에서 발생하는 부가수익을 신탁할 수 없다.¹²⁾ 이러한 제약은 건물주와 신탁자에게 공익신탁 참여를 유도하지 못하는 실정이다. 공공성이 있는 부동산 신탁 활용 활성화를

9) 「신탁법」 제2조

10) 「공익신탁법」 제1조

11) 「공익신탁법」 제2조

12) 「공익신탁법」 제11조, 제13조

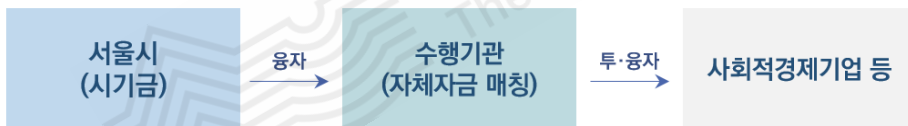
위한 공익신탁법의 개정의 필요성이 제기되고 있다.¹³⁾

2) 사회적 자산 관련 기금

(1) 서울시 사회투자기금

서울시는 사회투자기금을 조성해 사회문제를 해결하는 사회적투자 프로젝트 용자 지원을 하고 있다. 주로 사회적경제기업, 주거·환경·돌봄 등 사회문제를 해결하는 프로젝트를 대상으로 한다. 2013년에 민간위탁으로 운용이 시작된 기금은 2017년부터 다양한 사회적금융기관의 참여를 유도하기 위해 서울시에서 직접 운영하고 있다. 2019년에는 서울시가 수행기관을 선정하여 기금을 용자하면, 수행기관이 각 사회적경제기업에 실 지원하는 방식으로 운용된다. 총용자 규모는 205억 원이며 이 중에서 사회적경제기업 및 사회적투자사업 용자에 100억 원이 투입된다. 기금이 수행기관별로 30억 원씩 배분되면 수행기관은 각 사회적경제기업에게 연이자율 3% 내에서 최대 2억 원을 용자하게 된다.

사회투자기금은 보조금이나 사업비, 인건비에 집중되었던 기존 사회적경제 분야 지원 방식과 달리 규모가 큰 자금을 용자로 기업이 사용할 수 있다는 점에서 사회적 주체의 자산화에 활용 가능성이 높은 지원 정책이라고 볼 수 있다.



자료: 서울특별시, 2019.3., 사회투자기금 '19년 용자계획 및 수행기관 모집 공고.

[그림 2-1] 2019년 서울시 사회투자기금 운용 체계

(2) 사회가치연대기금

한편 민간주도로 설립되어 운영하는 사회적 기금으로 '사회가치연대기금'이 있다. 2018년 정부의 사회적 금융 활성화 방안에 따라 민간 영역이 중심이 되며 정부는 간접 지원하는 방식의 기금을 조성하자는 논의가 본격화되었다. 한국사회경제연대회의, 전국사회연대경제지방정부협의회 등 사회적 금융 기관과 전문가가 참여하는 사회가

¹³⁾ 정수현 외, 2019, 「공익신탁 활용한 유희부동산 이용 활성화방안」, 2018년 하반기 '작은연구 좋은서울' 지원사업 연구과제, 서울연구원.

치연대기금 추진단이 구성되었고 이를 바탕으로 올해 초 사회가치연대기금이 본격 출범했다.

사회가치연대기금은 사회적 경제 조직의 성장과 규모화를 위해 필요한 인재 자본을 공급하고, 사회보상사업(SIB) 등 사회문제 예방과 해결을 목적으로 하는 프로젝트를 지원하며, 사회적 금융 중개기관을 육성하고 시장기반을 구축하는 것을 목적으로 기금을 조성하고 있다. 민간 기부와 출연 등으로 재원을 확보하고 각종 기금과 연계해 다양한 금융 사업을 수행할 예정이다. 기금의 조성 규모는 향후 5년 동안 3,000억 원을 목표로 하고 있다.

사회적 자산화를 추진할 때 사회적 경제 조직은 초기 단계에서부터 자기자본이 부족해 어려움을 겪는다. 이때 사회가치연대기금과 같은 기금이 자기자본에 투입되어 자산화의 마중물로 활용 가능성이 있을 것으로 예상된다.

[표 2-1] 사회가치연대기금 개요

구분	내용
출범일	2019년 1월 23일
재원 조달 방식	민간에서 주요 재원 조달 정부는 매칭 지원
재원 규모	3,000억 원 규모(5년간)
운용 주체	재단법인 한국사회가치연대기금
	사회가치연대기금 추진단장
주요 역할	사회적 경제 조직의 성장과 규모화를 위해 필요한 인내 자본 공급 사회성과보상사업(SIB) 등 사회문제 예방과 해결을 목적으로 하는 임팩트 사회적 목적 프로젝트 지원 사회적 금융 중개기관 육성·시장기반 구축

자료: 금융위원회, 2018.12.12., “제3차 사회적금융협의회 개최”, 보도자료.

국정현안점검조정회의, 관계부처 합동, 2018.02.08., 사회적 금융 활성화 방안.

라이프인, 2019.07.10., “사회적금융, 무엇보다 HOW를 고민할 때”.

(3) 주택도시보증공사 도시재생기금

주택도시보증공사(HUG)의 도시재생기금에도 사회적 자산화에 활용 가능한 상품이 있다. 도시재생활성화지역 내 코워킹커뮤니티시설이나 창업시설을 조성할 때 필요한 자금을 융자해주는 상품이다. 융자 대상에는 개인사업자를 비롯해 마을기업, 사회적 기업, 협동조합과 지자체 등 공공기관이 포함된다. 연 1.5%의 저금리로 전체 사업비의

최대 70~80% 한도로 자금을 지원해준다. 민간 기업은 5년에서 최대 10년까지 상환 기간을 설정할 수 있다.

다만 융자금의 용도가 건설, 매입, 리모델링으로 한정되어있으며 도시재생구역 내에 서만 사용 가능하다. 따라서 HUG 기금은 도시재생구역에서 사회적기업, 협동조합이 나 마을기업이 사회적 자산을 조성할 때 사용이 가능할 것으로 예상되며 사용처 또한 매입비용보다는 공간 조성 시 필요한 시공비를 충당하기에 적합하다고 볼 수 있다. 자산화 과정에서 늘어나는 부대비용을 마련할 때 활용이 가능할 것으로 예상된다.

[표 2-2] 주택도시보증공사 도시재생기금 상품

구분	코워킹커뮤니티시설 조성	창업시설 조성
융자 한도*	임대료 인상률에 따라 차등 적용 - 연 3% 이하: 총사업비의 80% - 연 4% 이하: 총사업비의 75% - 연 5% 이하: 총사업비의 70%	총사업비의 70%
융자기간	5년(민간 최장 10년, 공공 최장 15년)	5년(최장 10년)
융자대상	도시재생활성화 지역 내 코워킹커뮤니티시설을 조성하는 개인사업자, 청년창업가, 마을기업, 사회적기업, 협동조합, 지자체, 공공기관, 지방공기업 등**	도시재생활성화 지역 내 창업시설을 조성하는 개인사업자, 청년창업가, 마을기업, 사회적기업, 협동조합 등***
융자조건	면적 조건 - 건축면적 5,000㎡ 미만: 면적 10㎡ 이상 % 연면적의 10% 이상 - 건축면적 5,000㎡ 이상: 500㎡ 이상	제3자 임대목적 융자 불가
상품분류	기금융자/수요자중심형	
용도	건설·매입·리모델링 자금	
이율	연 1.5%(변동금리)	
상환방법	만기일시상환 또는 원리금(원금) 균등 분할상환	

*부동산 담보 60% 초과분 HUG 보증 활용

**코워킹커뮤니티시설은 건축법 제2조 제2항에 따른 시설 중 업무, 문화집회, 교육연구, 판매, 숙박, 근린생활시설, 주택 등이 동일건축물 내 복합활용 목적으로 함께 운영되는 시설을 뜻함.

***창업기준은 중소기업창업법 제2조에 따라 새로 설립하거나 창업하여 사업을 개시한 날로부터 7년 이내인 중소기업을 뜻함.

자료: 주택도시보증공사 홈페이지(www.khug.or.kr)

3) 기타 지원

(1) 한국사회혁신금융의 사모투자펀드

앞서 언급한 기금 외에도 사회적 자산화 주체의 초기 자기자본을 충당하는 방식으로 펀드 투자를 고려할 수 있다. 투자 방식으로는 크게 펀드(집합투자기구)와 리츠(REITs, 부동산투자회사)가 있다. 리츠는 소액투자자에게서 자금을 모아 특정 부동산이나 부동산 관련 자분에 투자해 수익을 투자자에게 배당하는 방식으로 개별 부동산 투자에 특화되어 있다. 또한 일정액 이상의 자본금을 요구한다는 제약이 있다.¹⁴⁾ 이 때문에 여러 사회적 자산화 사례 범용적으로 투자할 수 있는 방식으로 펀드가 선호되고 있는 추세이다. 특히 사모투자펀드(Private Equity Fund)가 소수의 투자자로부터 자금을 모으는 방식으로 사회적 자산화 취지에 적합하다고 볼 수 있다. 사모투자펀드를 발행하기 위해서 사모투자전문회사 등록이 필요한데 최근 (주)한국사회혁신금융이 사모집합투자기구의 업무집행사원에 등록이 되어 사모집합투자기구와 관련한 업무 수행이 가능해졌다.¹⁵⁾ 한국사회혁신금융은 사회혁신기업의 금융접근성을 강화하기 위해 설립된 금융회사로 지역기금과 같은 금융상품을 제공하며 재무, 창업 및 액셀러레이터(초기 창업자 집중 교육) 등 컨설팅을 수행하고 있는 기관으로 최근에는 시민·지역 자산화에 필요한 펀드 조성을 위해 사모집합투자기구 등록을 추진해왔다.¹⁶⁾ 한국사회혁신금융이 사모투자펀드 발행이 가능해지면서 사회적 자산화에 필요한 초기 자기자본 동원에 적극적으로 활용할 수 있을 것으로 기대를 모으고 있다.

(2) 나눔과미래 ‘리:커머닝 대회’

최근에는 민간 영역에서 사회적 자산화를 지원하는 프로젝트가 나타나고 있다. 사단법인 ‘나눔과미래’의 ‘리:커머닝(Re:Commoning) 대회’가 대표적이다. 리:커머닝 대회는 나눔과미래가 총괄 코디네이터가 되어 시민·지역 자산화를 이루고자 하는 단체를 선발하여 자산화에 이르기까지 액셀러레이팅하는 프로젝트이다.

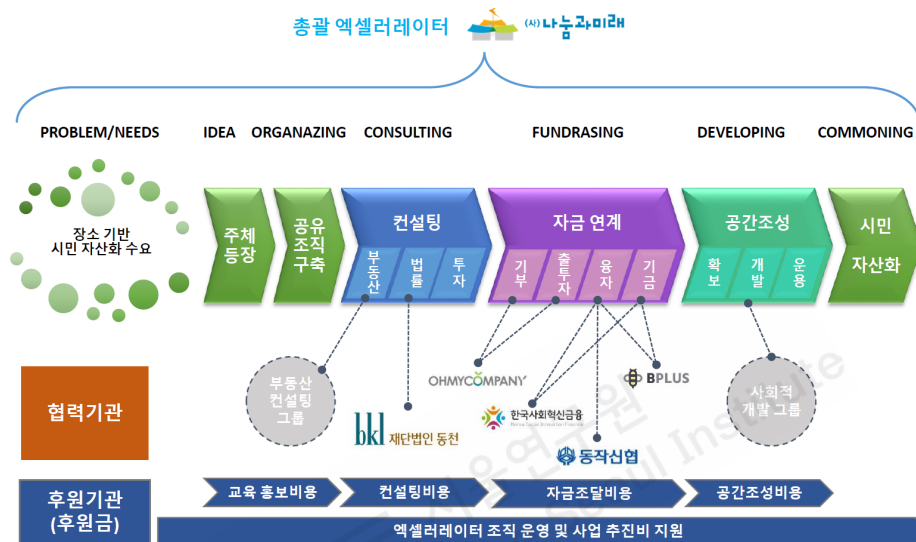
주요 참여자로 총괄을 맡은 나눔과미래와 시민자산화를 희망하는 단체 20여 팀, 프로젝트 사업비를 제공하는 후원기관과 법무 컨설팅 그룹 등이 있다. 2018년 4월에 자산화대회를 통해 최종 선정된 팀들은 이후 약 9개월 동안 액셀러레이팅, 홍보영상제작과 법무컨설팅 등을 받게 되었다. 컨설팅은 법률과 재무 등을 중심으로 사회적 부동

14) 부동산투자회사의 설립 자본금은 5억 원 이상이다(「부동산투자회사법」 제6조).

15) 한국사회혁신금융 홈페이지 참고(ksifinance.com)

16) (주)한국사회혁신금융, 2019.05.11., 「한국사회혁신금융 소개서」 참고

산과 관련한 다양한 내용으로 구성되어 있다. 다만 후원금이 보조금 형태로 간접 지원되어 직접적인 자산화 기금 매칭으로 연결되지는 못했으며 프로젝트로 이루어진 사업으로 현재는 종료된 상태이다. 그럼에도 불구하고 대회에 참여했던 단체 중 일부는 자산화 조직으로 성장하며 실질적인 자산화를 이루기 위한 시도를 진행하고 있다. 후술할 ‘해빗투게더 협동조합’이 대표적인 예이다.



자료: 전은호 제공

[그림 2-2] 리:커머닝 프로젝트의 추진 방식

2_국내 사회적 자산화 시도 사례

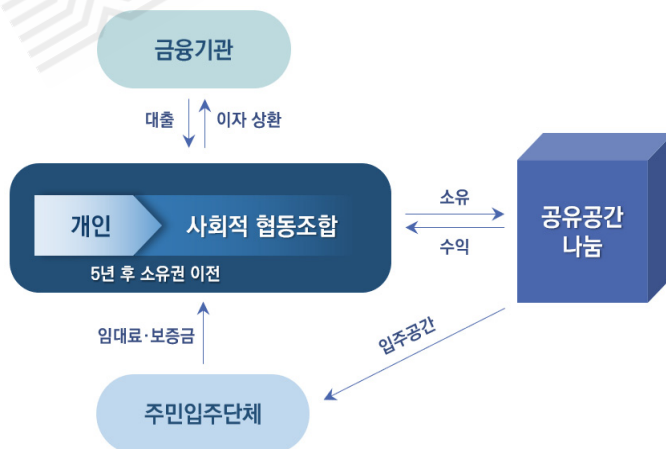
1) 민간주도 자산화 사례

(1) 광진주민연대-공유공간 나눔

광진주민연대의 공유공간 나눔은 민간주도로 자산화를 이룬 대표적인 사례이다. 현재 광진주민연대는 서울 광진구 중곡동에 있는 지상 4층 규모의 건물을 매입해 지역 단체와 기업의 활동 및 사업 공간으로 사용하고 있다. 건물 1층에는 공유식당과 카페, 약국이 입주해 있으며 2층에는 병원이 입주해 있다. 3층에는 공유공간 돌봄센터 등

커뮤니티 공간이 들어서 있다. 4층에는 광진주민연대, 광진협동사회경제네트워크 등 지역 단체가 입주해 있다. 지역 조직, 마을기업, 의료시설 등이 모여 있어 건물 전체가 지역의 커뮤니티 공간으로 활용되고 있다.

광진주민연대의 지역 자산화 시도는 2009년 ‘안전한 동지 만들기 프로젝트’로 거슬러 올라간다. 임대료 부담으로 단체의 지속적인 활동에 제약이 따르자 광진주민연대, 병원 등 지역 단체가 출자금과 은행대출금을 모아 12억 원 규모의 건물을 매입했다. 입주 단체가 지불하는 공간사용료로 공간을 운영하게 되었다. 그러던 중 2017년 3월, 자양동 일대 재개발로 더 이상 건물을 사용할 수 없게 되었고 새로운 건물을 확보하기 위한 안전한 동지 만들기 시즌2 프로젝트가 진행되었다. 새 건물을 물색하였고 중곡동 현재 건물을 매입하게 되었다. 현 건물 매입에는 약 40억 원이 소요되었다. 기존 자양동 건물 보상비가 이에 한참 미치지 못했기 때문에 추가 대출을 받아야 했다. 광진주민연대나 지역 내 협동조합 앞으로 건물을 담보 삼아 대출을 받으려고 했으나 은행에서 신용을 문제 삼아 대출을 거부했고 결국 출자자 중 1인의 개인 대출로 비용을 마련하게 되었다. 개인이 건물을 담보로 대출을 받을 때는 건물 가치의 70% 이상을 대출을 받을 수 있다. 여기에 기존 자양동 건물에 투입되었던 기금과 보증금 등을 합해 2017년 말에 건물을 매입할 수 있었다. 입주 단체들은 시세보다 40~50% 낮은 공간사용료를 지불하고 있으며 건물 수익은 건물 유지관리비용과 이자 상환에 사용되고 있다. 자산화 과정에서 개인이 대출을 받을 수밖에 없는 현실적인 제약과 건물 리모델링 과정에서 발생한 추가 비용에 대한 부담이 있었지만 자산화라는 목표로 7년간 배우고 다져온 공동체 간 학습효과와 신뢰를 바탕으로 사업이 마무리될 수 있었다.



[그림 2-3] 광진주민연대 공유공간 나눔의 자산화 구조

현재 명목상 개인 소유인 건물 소유 구조는 추후 사회적협동조합이 소유하는 방식으로 바뀌나갈 계획이다. 사회적협동조합을 선택한 이유는 사회적협동조합이 지역자산화 취지에 가장 부합하는 형태로 볼 수 있기 때문이다. 주식회사는 의결권이 지분에 비례하기 때문에 사회적·지역적 가치를 추구하는 부동산의 소유 형태로 적합하지 않다고 보았다. 일반 협동조합은 의결 구조는 민주적이지만 수익을 배당하는 것이 가능하고 조합 해산 시 재산 처분이 가능하다는 약점이 있다. 반면, 사회적협동조합은 해산 시 잔여 재산을 분할할 수 없고 국고로 환수되기 때문에 지역자산으로 남을 가능성이 높다. 광진주민연대는 2019년 현재 행정안전부에 사회적협동조합 등록한 상태이며 5년 이내에 개인에서 사회적협동조합으로 소유권을 이전할 계획이다.

광진주민연대는 지역 단체와 함께 광진구 내 추가 자산화 계획을 추진 중에 있다. 현재 자양동 건물이 사회적협동조합 소유가 되면 자산에 투입된 보증금이 출자금 개념으로 전환되어 자본금으로 인정받게 된다. 이 자본금을 기반으로 추가 대출을 받아 다른 건물을 매입하는 데 사용이 가능할 것으로 기대하고 있다.

[표 2-3] 광진공유공간 나눔 자산화

	세부 내용
위치	서울 광진구 중곡동
공간구성	지상4층, 지하1층(연면적 1,000.54㎡)
공간활용	지역 시민단체 활동공간 공유식당, 정원 등 커뮤니티 공간 약국, 의원, 카페 등 근린생활시설 돌봄센터 등 복지시설
자산화 논의 주체	광진주민연대 등 입주단체
자산화 소유주체	개인 → 사회적협동조합(5년 후 이전 예정)
주요 특징	지역 자산으로 남기기 위해 사회적협동조합 소유 방식을 지향
주요 연혁	2009 - 광진주민연대 안전한 동지 만들기 프로젝트 2010 - 광진구 자양동 일대 임차 중인 건물 매입으로 첫 자산화 이룸 2013 - 자양동 일대 지구단위개발 도시계획 승인 2017 - 자양동 건물이 재개발 대상지에 포함되었고 개발조합에 건물 매도 2017 - 안전한 동지 만들기2 프로젝트로 중곡동 건물을 매입해 두 번째 자산화 이룸 2018 - 자산화 소유주체로서 사회적협동조합 법인 설립 결정 2019 - 행정안전부에 사회적협동조합 설립 신청

자료: 광진주민연대 제공 자료(2018)와 관계자 인터뷰(박○○씨, 2019.4.12. 실시)를 참고하여 작성

(2) 공공그라운드-공공일호

공공일호는 지역 내 의미 있는 건축물을 보존해 새롭게 활용하는 대표적인 사례이다. 공공일호는 서울 종로구 혜화동에 있는 건물로 1979년 건축가 김수근이 설계하였다. 1980년에는 한국건축가협회상을 수상하기도 하였으며 건축 이래로 대학로의 랜드마크 역할을 해왔다. 출판사인 샘터가 소유하고 있어서 ‘샘터사옥’으로 잘 알려진 이 건물은 2016년 말 샘터가 이전하며 부동산 시장의 매물이 되었다. 매수자가 누구이냐에 따라 헐릴 가능성이 있었지만 2017년 공공그라운드라는 회사가 이 건물이 역사적, 사회적, 문화적 의미를 인정하고 이를 보존하기 위해 건물을 매입하였다. 공공일호로 명명된 이 건물은 현재 공공그라운드 운영 하에 교육 미디어 콘텐츠와 관련한 실험이 이루어지는 공간으로 활용되고 있다.

공공일호를 매입하기 위해서는 공공그라운드 자본금, 담도대출 외에도 대여금 형태의 큰 자본이 필요했는데, 한 기업에서 사회공헌활동을 위해 설립한 재단의 출연금을 주식회사 공공그라운드에 투자하면서 매입이 가능해졌다. 기업의 이사회에서 공공일호의 건축적 가치와 의미 있는 활용에 공감해 투자를 결정했다. 투자자에게는 부동산 투자 시장에서의 수익률보다는 낮지만 사회 공헌적인 성격 등을 고려하여 적정 수준의 수익을 배당하는 구조를 갖추고 있다. 건물은 주식회사 공공그라운드가 소유하며 투자자는 주식회사 공공그라운드의 지분을 갖는 형태이다. 다만 주주와 사전 협의를 통해서 시민사회, 학계, 파트너사 등 다양한 구성원들로 채워진 이사회가 독립적인 의사결정을 하는 구조를 만들어서 운영하고 있다. 형식상 주식회사 구조를 갖고 있지만 투여된 자금과, 의사결정 방식에서 공공성이 있다는 점에서 사회적 자산화와 접점이 있다고 볼 수 있다.



1980년대(구 샘터사옥)



현재(공공일호)

자료: 공공그라운드 제공

[그림 2-4] 공공일호의 변화

매입 전부터 카페 등 일반 상업시설로 이용되었던 건물 1, 2층은 매매 이후 현재까지 동일한 카페로 운영되고 있다. 현재 3, 4층은 문화·미디어 콘텐츠 관련 교육공간과 공유오피스 등으로 공공그라운드가 직접 운영하고 있다. 1, 2층 공간이 고수익이 발생하는 곳이라면 3, 4층 공간은 수익이 적지만 사회 혁신을 위한 실험이 이루어지는 곳이다. 지하에는 파랑새극장 등 다양한 행사 개최가 가능한 대관시설을 갖추고 있다. 다양한 성격의 공간 활용과 수입원에서 적절한 수익구조를 만드는 것이 운영사의 역할이기도 하다.

공공그라운드는 첫 번째 시도인 공공일호 조성에 재단의 투자를 주로 활용했지만, 추후 프로젝트에서는 주식회사임을 활용하여 펀드 발생과 같은 다양한 투자 구조를 적용할 예정이다.

[표 2-4] 공공그라운드의 공공일호

	세부 내용
위치	서울 종로구 이화동
공간구성	지상5층, 지하2층(연면적 2025.4㎡)
매입 이전	김수근 건축가 설계, 1979년 준공 2016년까지 출판사 샴터 사옥으로 사용
자산 이전 후 공간활용	3~5층: 코워킹스페이스 라운지, 혁신단체 입주·작업 공간, 라운지 등 1~2층: 카페 등 상업시설 지하1~2층: 극장, 행사장
자산 소유	(주)공공그라운드
주요 특징	의미 있는 지역 자산을 보존하고 활용하는데 공감하는 재단으로부터 투자를 받은 주식회사 공공그라운드가 건물을 매입해 운영하는 구조 독립적인 이사회가 의사결정을 함으로써 공익성 확보
주요 연혁	1979 - 준공, 샴터 사옥을 사용 1980 - 제2회 한국건축가협회상 수상 2016 - 샴터가 사옥을 이전하면서 건물 매각 추진 2017 - 공공그라운드 설립, 샴터사옥 매입 2018 - 리모델링을 거쳐 공공일호로 개장

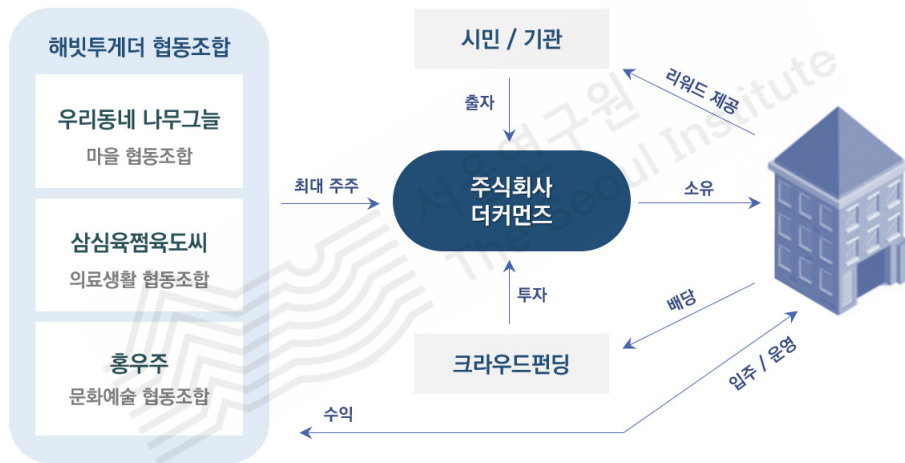
자료: 공공그라운드 제공 자료(2019)와 관계자 인터뷰(배○○씨, 2019.4.12. 실시)를 참고하여 작성

(3) 해빗투게더 협동조합

해빗투게더 협동조합은 마포구 일대에서 지역 자산화를 추진하는 조직이다. 자산화를 이루는 과정에서 다양한 방식을 조합하는 대표적인 사례이다.

해빗투게더 협동조합은 2017년 자산화를 목표로 하여 3개 협동조합이 공동으로 설립하였다. 2016년 마포구 염리동 일대에서 켄트리퍼케이션으로 나무그늘협동조합의 커뮤

니터 공간이 사라질 위기에 처하면서 지역자산화 논의가 시작되었다. 2011년부터 염리동의 한 골목에서 1층 공간을 임대해 카페, 돌봄공간 등 커뮤니티 공간을 운영해온 나무그늘협동조합은 마을기업으로서 활동이 정점에 이르렀던 2016년 임대차 계약이 만료와 재계약 중단으로 활동 공간을 이전하게 되었다. 이러한 과정을 겪으면서 공간을 직접 매입해 사용하는 것이 안정적인 마을활동을 보장한다는 결론에 이르게 되었다. 이에 2017년 마포구 일대에서 활동하는 홍우주 사회협동조합(예술인 협동조합), 삼십육점육도씨(의료생활협동조합)와 함께 지역자산화를 목표로 하는 해빗투게더 협동조합을 조직하였다. 정기적으로 자산화 논의를 이어가던 중 2018년에 나눔과미래의 '리:커머닝 대회'에 참여하게 되었으며 법무 컨설팅 지원을 통해 자산화의 주체를 주식회사로 결정하였다. 현재 마포구에 대상 건물을 선정하였으며 이를 자산화하기 위한 기금을 마련하고 있다.



[그림 2-5] 해빗투게더 협동조합의 자산화 구조

해빗투게더 협동조합은 자회사인 주식회사 '더커먼즈'를 설립할 계획이다. 이 주식회사가 자산화 대상인 건물을 소유하는 구조이다. 주식회사를 도입한 이유는 주식회사가 크라우드펀딩이나 기관 투자를 받기에 효율적인 기업구조이기 때문이다. 이 주식회사를 협동조합이 지배하는 구조를 도입해 주식회사의 효율성과 협동조합의 민주성을 모두 갖추게 되었다. 현행법상 사회적협동조합은 주식회사에 출자할 수 없기 때문에 고려 대상에서 제외하였다. 해빗투게더 협동조합은 주식회사 더커먼즈를 지배하기 위해 협동조합 출자금에 우선주 발행분을 더해 주식의 50% 이상을 확보할 계획이다.

주식회사의 나머지 지분과 건물 매입 자금은 개인투자, 크라우드펀딩, 사회적 기금, 기관 투자 유치 등을 통해 확보해나갈 예정이다.

공간 운영으로 발생하는 수익은 투자 기관과 출자자에게 배당할 계획이다. 다만 기관 투자보다 상대적으로 소액인 크라우드펀딩 투자자나 조합원에게는 금전적 배당보다는 건물에 입주한 상점이나 시설에서 사용할 수 있는 코인 등을 리워드로 고려하고 있다.

건물은 우리동네나무그늘협동조합을 비롯한 자산화 조직의 입주공간으로 활용할 예정이다. 또한 카페, 식당, 병원 등 마을기업의 사업공간과 코워킹스페이스, 게스트하우스 등 조합원을 위한 공간도 조성할 예정이다.

[표 2-5] 해빗투게더 협동조합의 자산화

	세부 내용
위치	서울 마포구 염리동(예정)
공간구성	지상4층, 지하1층
공간활용	코워킹스페이스 주요 단체 입주 공간 및 공동 사무국 카페, 식당 등 열린공간 복합문화예술공간, 펍 게스트하우스
자산화 논의 주체	해빗투게더 협동조합 (우리동네나무그늘 협동조합, 홍우주, 삼십육점육도씨 연합)
자산화 소유주체	(주)더커먼즈
주요 특징	해빗투게더 협동조합이 주식회사 더커먼즈를 지배 더커먼즈가 자산을 소유하며 주식회사로서 효율적으로 투자를 유치함
주요 연혁	2011 - 마포구 염리동에 우리동네나무그늘 협동조합 활동 시작 2016 - 임대차계약 만료로 기존 활동공간에서 내몰림 2016 - 자산화 스튜디오모임 조직 2017 - 3개 협동조합 중심으로 자산화 TF 구성 2018 - 나눔과미래 리:커머닝 대회 선발 2019 - 정기총회 및 출자제안 설명회 2020 - 자산화 완료(예정)

자료: 해빗투게더 협동조합 제공 관계자 인터뷰(박○○씨, 2019.4.17. 실시)를 참고하여 작성

2) 민관협력 자산화 사례

(1) 빌드-키즈카페 바이아이

시흥 키즈카페 바이아이는 민간과 공공이 시민자산화 협약을 맺은 최초의 사례이다. 민간 조직인 주식회사 빌드가 시흥시 소유 공간을 자산화를 목표로 하여 키즈카페로 운영하고 있는 구조이다.

주식회사 빌드는 시흥시 월곶동을 기반으로 활동하는 도시재생 스타트업이다. 난개발과 슬럼화로 방치된 월곶 지역 활성화를 위해 유휴 부동산을 활용한 공간을 운영하고 있다. 2016년에는 빌드 1호점인 레스토랑을 개점했다. 2017년에는 2호점인 북플라워카페를 운영하기 시작했다. 이들 공간은 모두 지역 엄마와 아이에게 특화된 공간 컨셉트로 조성되었다. 이 연장선에서 2018년에는 3호점인 키즈카페 ‘바이아이’를 개점하게 되었다.



시민자산화 시범사업 협약(2017.12.27.)



키즈카페 ‘바이아이’

자료: 미디어시흥 홈페이지(www.siheung.go.kr/media)

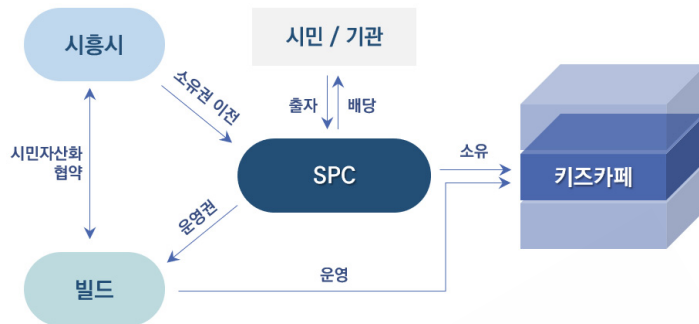
빌드 제공

[그림 2-6] 빌드와 시흥시의 시민자산화

기존 민간 건물을 임대하는 방식인 1, 2호점과 달리 3호점인 키즈카페는 빌드가 시흥시와 시민자산화 협약을 맺어 시흥시 자산에 공간을 조성해 운영한다는 점에서 차이가 있다. 2017년 12월 빌드와 시흥시가 이 키즈카페를 대상으로 시민자산화 시범사업 협약을 맺었다. 키즈카페가 입점한 공간은 시민자산화를 위해 시흥시가 우선 매입한 공간으로 현재 시흥시가 일반재산으로 건물 일부를 구분소유하고 있다. 현재는 시흥시 공간을 빌드가 임대하는 방식으로 운영되고 있지만 임대 기간이 만료되는 5년 이내 시흥시와 빌드가 특수목적법인을 설립해 공간 소유권을 이전할 예정이다. 특수

목적법인은 빌드뿐만 아니라 지역 주민이 주주로 참여할 수 있으며 벤처캐피탈이나 자산운용사 등 기관 투자를 유치할 계획이다.

협약 이후 추진 계획이 구체적이지 않고 공공 자산을 민간으로 이전한 선행 사례가 없기 때문에 협약에서 명시한 5년 내 시민자산을 이루려면 시의 지속적인 관심과 운영 주체의 역량 강화가 필요할 것으로 예상된다.



[그림 2-7] 빌드와 시흥시의 키즈카페 자산화 구조

[표 2-6] 키즈카페 바이아이 자산화

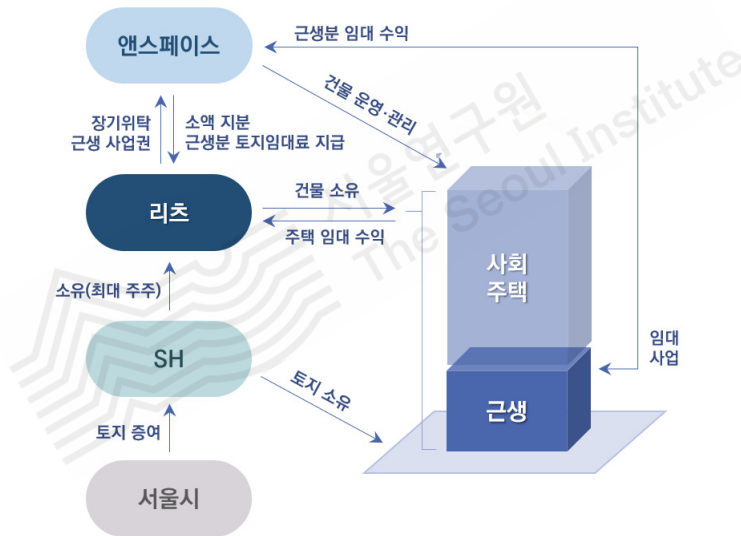
	세부 내용
위치	경기 시흥시 월곶동
공간구성	약 180㎡(3층 건물 내 1~2층 임대)
공간활용	아이주도 놀이공간 키즈카페로 운영
자산화 논의 주체	주식회사 빌드(예비사회적 기업)
자산화 소유주체	시흥시 → 특수목적법인(5년 후 이전 예정)
주요 특징	지자체와 민간이 시민자산화 협약을 통해 조성된 공간 지자체 공간 선 매입 후 시민 등이 투자하는 특수목적법인으로 소유권 이전
주요 연혁	2016 - 시흥 월곶동을 기반으로 주식회사 빌드 설립 2016 - 레스토랑 오픈(빌드 1호 공간) 2017 - 시흥시가 월곶동 유휴부동산 매입 2017 - 북플라워카페 오픈(빌드 2호 공간) 2017 - 시흥시와 빌드가 시민자산화 시범사업 협약 체결 2018 - 시민자산을 목표로 키즈카페 '바이아이' 오픈(빌드 3호 공간)

자료: 빌드 제공 자료(2019)와 관계자 인터뷰(우○○씨, 2019.4.3. 실시)를 참고하여 작성

(2) 앤스페이스-앤스테이블/인디워커스

앤스페이스는 공간공유 전문 소셜벤처기업이다. 2014년 창업 후 2015년에는 서울시 청년공간인 무중력지대를 위탁 운영했으며 2016년에는 공간공유 플랫폼 ‘스페이스클라우드’를 운영하기 시작했다. 이러한 공간 관련 사업의 경험을 살려 최근에는 민관협력 방식으로 소상공인을 위한 사업공간을 조성하고 있다. 서울주택도시공사(SH)와 사회주택리츠로 조성하는 ‘앤스테이블’과 한국토지주택공사(LH) 소유 건물에 마스터 리스(통임대 후 재임대)로 조성하는 ‘인디워커스’가 대표적이다.

앤스테이블은 서울사회주택리츠로 조성하는 상가 복합형 사회주택이다. SH와 앤스페이스가 공동으로 설립한 서울사회주택리츠(SH가 98% 이상 지분 보유)로 앤스테이블 건물을 소유하게 된다. 건물이 조성될 서울 강남구 대치동 부지는 SH가 서울시로부터 증여받은 토지로 토지임대부 방식을 취하고 있다. 2018년 착공한 건물은 2019년 완공을 목표로 건설 중이다.



[그림 2-8] 앤스테이블 사업 구조

앤스페이스는 사회주택과 근생시설을 비롯한 건물의 운영 및 관리를 맡게 된다. 주택분의 임대수익은 리츠가 가져가고 앤스페이스는 근생부분의 30년 장기 운영권과 수익을 보장받게 된다. 앤스페이스는 공간플랫폼 사업으로 구축해온 호스트를 대상으로 근생시설 내 입주해 커뮤니티시설을 운영하거나 작은 상점을 운영할 팀들을 꾸려나갈 계획이다.

앤스페이스는 2019년 4월 한국토지주택공사(LH) 소유 건물에 인디워커스라는 공간을 조성하고 있다. 복합 상가건물인 하남 모노라운지 내 약 400㎡ 공간을 LH로부터 마스터리스 방식으로 10년간 장기 임대해 소상공인 사업공간과 코워킹스페이스로 활용할 계획이다. 공간 플랫폼 사업으로 네트워크를 형성한 지역 플레이어(참여자)를 ‘로컬브랜더’로 명명하고 이 중 경쟁력 있는 팀을 인디워커스 입주자로 선발한다. 로컬브랜더 중 코워킹스페이스 이용자는 고정임대료를 지불하고 공간을 사용하며, 카페를 운영하는 브랜더는 앤스페이스와 직접고용 방식으로 일하게 된다. 서점, 커뮤니티 바 등 기타 공간은 로컬브랜더가 직접 가게를 입점해 앤스페이스와 매출을 세어하는 방식으로 운영하게 된다.

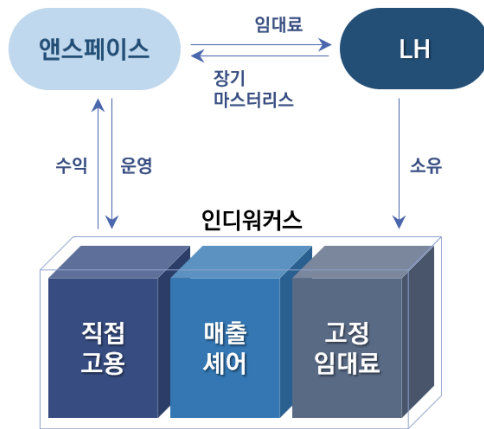


자료: 앤스페이스 페이스북(www.facebook.com/nospace.co)

[그림 2-9] 하남 인디워커스 공간 활용

앤스페이스는 지속적으로 로컬브랜더를 발굴하고 이들이 활동할 수 있는 공간을 조성해나갈 계획이다. 사회적 목적을 가지고 있는 조직이 공간공유 플랫폼 운영을 바탕으로 공공의 자산을 장기 운영해 경쟁력 있는 소상공인을 위한 안정적인 사업공간을 제공한다는 점에서 의미가 있는 시도로 볼 수 있다.

앤스테이بل은 사회주택리츠로 조성되기 때문에 소유주가 민관 합작 형태인 사회주택리츠에 있지만 인디워커스는 LH가 건물 소유권을 가지고 있어서 소유 방식에서 차이가 있다. 또한 SH와 공동 리츠로 조성하는 앤스테이بل은 부지 확보, 건물 설계 등 초기 단계에서부터 앤스페이스가 적극적으로 참여하지만, 인디워커스는 LH가 선조성한 복합상가 건물을 앤스페이스가 후 전대 운영한다는 점에서 차이가 있다.¹⁷⁾



[그림 2-10] 인디워커스 사업 구조

[표 2-7] 앤스테이블과 인디워커스

	앤스테이블	인디워커스
위치	서울 강남구 대치동	경기 하남시 망월동
완공	2019년 11월(예정)	2019년 4월
공간구성	지상6층, 지하1층(연면적 1,044.5㎡)	약 400㎡
공간활용	4-6층: 공동주택(20실) 1-2층: 근린생활시설 지하: 주차장	코워킹스페이스, 카페, 서점, 커뮤니티바 등
조성 방식	사회주택리츠(SH와 앤스페이스 공동 설립)	마스터 리스 (LH 소유 상가를 앤스페이스가 임대)
소유 주체	사회주택리츠	LH
주요 특징	주택부분 수익을 사회주택리츠가 가져감 앤스페이스는 근생부분 장기 이용(30년)권 취득해 커뮤니티시설, 북카페 등으로 활용 예정	앤스페이스가 LH로부터 장기 마스터리스 권한 취득 앤스페이스의 공간공유플랫폼 사업으로 구 축한 로컬브랜더(소상공인)을 위한 사업공간 제공(고정임대료, 매출세어, 직접고용 등)

자료: 앤스페이스 제공 자료(2019)와 관계자 인터뷰(정○○씨, 2019.4.10. 실시), 앤스페이스 페이스북 페이지(www.facebook.com/nspace.co) 등을 참고하여 작성

17) 다만 앤스테이블과 인디워커스를 동일 위계로 비교하기는 어렵다. 앤스테이블은 앤스페이스가 조성하는 건물의 브랜딩이며, 인디워커스는 앤스페이스가 조성하는 복합상가의 브랜딩이다. 인디워커스가 앤스테이블의 근생부분에 입점할 수도 있다는 뜻이다. 또한 향후 앤스테이블의 조성방식에는 사회주택리츠 외에도 다양한 방식이 고려되고 있다.

3_소결

1) 주체

(1) 사회적협동조합, 협동조합, 주식회사 등 조직형태 다양

국내 사회적 자산화 사례에서는 자산화를 바라보는 조직의 특성에 따라 주식회사와 협동조합, 사회적협동조합 등 방식이 다양하게 사용되고 있다. 공동체성과 지역성의 측면에서 사회적협동조합과 협동조합이 자산화 조직의 적절한 형태라고 볼 수 있지만 자금 동원에 제약이 따른다는 점에서 더 효율적인 주식회사 방식을 적절히 혼용해서 사용하는 사례가 존재한다. 사회적협동조합으로 자산화를 추진하는 곳으로 광진주민 연대의 공유공간 나눔이 있다. 사회적협동조합의 비영리적 성격과 지역민의 권익과 복리를 추구하는 목적성이 자산화의 취지에 부합한다고 보았기 때문이다. 또한 조합이 해산하더라도 잔여 자산이 분할되지 않고 지역에 남아 지역 활동가의 기반으로 지속될 가능성이 높다. 다만 사회적협동조합으로 온전한 자산화가 이루어지지는 않았다. 건물을 담보로 대출을 받을 때 사회적협동조합 자격으로는 대출 금액 등에서 제약이 있으며 사회적협동조합 역시 수도권 내 자산 취득 시 중과세 대상이기 때문에 현재는 개인 소유 형태를 취하고 있다.

해빗투게더 협동조합은 협동조합과 주식회사 방식을 혼용하는 대표적인 사례이다. 건물 소유 주체로 주식회사 더커먼즈를 설립하며 해빗투게더협동조합이 최대 주주로 더커먼즈를 지배하는 방식이다.

공공그라운드는 주식회사로 운영된다. 대학로 구 샘터사옥 매입에 필요한 대규모 자금을 조달하는 방식으로 주식회사가 유리한 방식이었으며 추후 지역 자산을 늘려나가면서도 각종 금융상품을 활용하는데 주식회사가 적합하기 때문이다. 앤스페이스와 빌드는 주식회사 형태이지만 공공과 협력하는 방식에서 리츠나 특수목적법인을 별도로 설립하는 방식을 추구하고 있다.

(2) 사회적 자산화로서 정당성을 갖기 위한 장치 존재

시민 자산, 지역 자산으로서의 당위성은 사회적협동조합이 우선한다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회적협동조합이 갖는 자금 동원의 제약 등으로 주식회사 방식을 직간접적으로 활용하는 사례가 존재한다.

해빗투게더 협동조합은 자금 동원의 유연성을 위해 주식회사의 개념을 도입했지만,

주식회사의 의결권을 협동조합이 갖는 장치를 마련해 사회적 자산화의 정당성을 갖추었다고 볼 수 있다.

공공그라운드는 주식회사이지만 지분에 따라 의결권을 행사하지 않고, 사회 각계 전문가로 이사회를 구성해 의사결정을 하는 구조를 도입해 자산화의 정당성을 일정부분 갖추었다고 볼 수 있다.

빌드와 앤스페이스 자산화는 민관협력으로 공공성을 확보한 사례로 볼 수 있다. 빌드는 시흥시와 협약이라는 안전장치로 자산화를 추진하고 있다. 앤스페이스는 공공 자산의 장기 운영권을 확보로 소상공인에게 안정적인 사업장을 제공한다는 점에서 자산화와 유사한 효과를 만들어낸다고 볼 수 있다.

2) 자산화 방식

(1) 장기임대: 앤스페이스

장기임대는 경제행위자가 자원을 직접 소유하는 것은 아니지만 장기간 안정적으로 자산을 운영할 권리를 취득해 공동체의 가치 달성을 위해 사용할 수 있다는 점에서 자산화에 상응하는 효과를 갖는다고 볼 수 있다. 앤스페이스가 사회주택리츠로 조성하는 앤스테이블의 커뮤니티형 근생시설이나 LH 공간을 마스터리스 방식으로 운영하는 인디워커스가 장기임대를 활용하는 대표적인 예이다.

다만, 운영사가 수익성에 치우지치 않고 공익성을 고려하며 적정 수준의 수익구조를 만들어낼 필요가 있다. 또한 사회주택리츠(30년)와 인디워커스(10년)에 부여된 장기이용 기간이 해외 자산화 사례의 장기이용 기간보다 짧은 편이다. 계약 만료 시점에서 운영사의 수익성 악화나 공공의 계약 연장 무산 등의 우려가 있으므로 이를 해결하기 위한 고민이 필요할 것으로 예상된다.

(2) 완전소유: 광진주민연대, 공공그라운드, 해빗투게더 협동조합

광진주민연대와 공공그라운드, 해빗투게더 협동조합의 자산화는 소유권 확보가 핵심이다. 광진주민연대는 임대료 부담을 낮추고 안정적인 사업공간을 확보하기 위한 논의에서 자산화가 시작되었으며 해빗투게더 협동조합 역시 젠트리피케이션의 문제를 근본적으로 해결하기 위해 소유구조를 전환하려는 취지로 자산화 논의가 시작되었다. 공공그라운드는 부동산 시장의 매물로 나온 의미 있는 지역 건축물을 개발 압력으로 부터 보호하기 위해 건축물을 직접 매입하는 방식을 취했다. 소유라는 확실한 방식으로 자산을 이용한다는 점에서 안정적인 방식이라고 볼 수 있으나 매입을 위한 자금

마련의 어려움과 이에 따른 추진력 저하가 우려되며, 매입이 성공한 이후에도 자산 가치 하락 등에 대비할 필요가 있는 것으로 예상된다.

(3) 임대를 경유한 완전소유: 빌드

빌드의 자산화 사례는 임대를 경유한 완전한 자산화를 추구하는 방식이라고 볼 수 있다. 시흥시가 자산화 대상 공간을 선매입하였고 현재는 빌드가 시흥시로부터 공간을 임대해 키즈카페로 운영하고 있다. 시와 빌드는 자산화 협약에 따라 5년간 특수목적 법인을 설립해 자산화 공간의 소유권을 양도할 예정인데, 이 기간 동안 빌드는 자산화 주체로 역량을 강화하며 안정적으로 자산화를 준비할 수 있을 것으로 예상된다.

(4) 민간주도형과 민관협력형으로 구분

국내 사례는 자산화 주체의 성격에 따라 민간주도형과 민관협력형으로 구분할 수 있다. 광진주민연대의 공유공간 나눔과 해빛투게더 협동조합의 자산화 시도는 지역을 중심으로 하는 민간 조직의 자산화 사례로 볼 수 있으며, 공공그라운드스는 민간 투자를 통한 자산화의 사례로 볼 수 있다.

반면, 빌드와 앤스페이스 사례는 민간과 공공이 협력하는 사례이다. 빌드의 키즈카페 바이아이는 시흥시와의 시민자산화 협약을 체결하고, 시흥시 자산을 활용하고 있으며, 앤스페이스의 앤스테이블이나 인디워커스는 공기업인 SH·LH와 협업해 조성된 사례이다.

민간주도형은 소유권을 확보하는 방향으로 자산화의 초점이 맞추어진 반면, 민관협력형은 공공의 자산의 장기이용권을 확보하거나 자산화 이전에 공공의 자산을 임대한다는 점에서 차이가 있다.

3) 기타

(1) 사회적 경제 분야 기금 연계 가능성 높아

현재 사회적 자산에 대한 명확한 개념이 정립되어 있지 않기 때문에 자산화를 특정한 기금과 보조금이 조성되어 운용되고 있지는 않다. 다만, 사회적 경제 분야나 사회적 문제 해결을 돕는 각종 기금의 지원 범위를 확장하면 사회적 자산화에 활용할 가능성이 있을 것으로 예상된다. 서울시가 조성해 운영 중인 사회투자기금은 용자 사업으로 자산화 자금에 필요한 자본에 투입할 수 있다. 정부의 간접 지원과 민간 주도로 조성되는 사회가치연대기금은 사회적 경제 조직의 성장과 규모화를 위한 인재자본을 공급하는 사업을 추진하고 있다.

(2) 액셀러레이팅, 전용펀드발행 등 민간 시도 확대

자산화를 간접지원하는 사례로 나눔과미래의 리:커머닝 대회가 대표적이다. 자산화를 원하는 조직을 선발해 액셀러레이팅하는 프로그램으로 홍보영상제작과 법률과 재무 컨설팅을 연결해주는 사업이다. 일회성 프로그램으로 현재는 종료된 상태지만 참여했던 해빗투게더협동조합, 빌드 등 조직이 현재 자산화를 추진하는 밑거름이 되었다. 한편 자산화 초기 자본금 조성하는 방식으로 사모투자펀드가 고려되고 있다. ㈜한국사회혁신금융이 사모집합투자기구로 등록되어 사모투자펀드 발행을 준비하고 있다. 자본금이 부족해 추가 금융 상품 이용에 제약이 많았던 자산화 조직이 적극적으로 활용할 수 있을 것으로 예상된다.

[표 2-8] 국내 사회적 자산화 사례 요약

구분		사례	비고
조직형태	주식회사	공공그라운드 공공일호	사회 각계 인사로 구성된 이사회가 독립적인 의사결정
		빌드 키즈카페 바이아이	시흥시와 시민자산화 협약(민관 협력)
		앤스페이스 앤스테이블, 인디워커스	공공(SH, LH)과 협업(민관 협력)
	협동조합 +주식회사	해빗투게더 협동조합	주식회사로 유연하게 자금을 조달하되, 협동조합이 주식회사를 지배하는 구조
	사회적협동조합	광진주민연대 공유공간 나눔	재산 분할 없이 지역 자산으로 남기 위해 사회적협동조합 지향
자산화 방식	장기임대	앤스페이스 인디워커스	앤스페이스가 공공 자산 장기 이용권 취득
	완전소유	광진주민연대 공유공간 나눔	입주단체 출자금, 개인 대출 등으로 건물 매입
		공공그라운드 공공일호	재단 투자금, 대출 등으로 건물 매입
		해빗투게더 협동조합	협동조합 출자금, 크라우드펀딩, 기관 투자 등으로 건물 매입
	임대를 경유한 완전소유	빌드 키즈카페 바이아이	시흥시가 선매입한 유휴공간을 빌드가 임대해 운영하다가 특수목적법인을 설립해 소유권 양도할 예정
기타	기금	사회투자기금	서울시 조성
		사회가치연대기금	정부 간접 지원+민간 운영 기금
		HUG 도시재생기금	도시재생구역 내 코워킹커뮤니티시설, 창업 시설 건설, 매입, 리모델링 자금 지원
	액셀러레이팅	리:커머닝 대회	자산화 액셀러레이팅 프로그램
	펀드	한국사회혁신금융	자산화 초기 자본 조성을 위한 사모투자펀드발행

03

해외 사회적 자산 사례



1_영국: 공동체 자산 이전과 우선 입찰권

2_북미: 공동체 토지 신탁

3_소결

03. 해외 사회적 자산 사례

1_영국: 공동체 자산 이전과 우선 입찰권¹⁸⁾

1) 공동체소유권의 개념과 효용

영국의 사회적 자산화는 공동체소유권(community ownership)을 기본 개념으로 삼고 있다. 공동체소유권은 지역사회 조직이 다양한 방식으로 토지와 건물을 소유하고 운영함으로써 공동체의 욕구를 충족시키고 사회적, 경제적, 환경적 이익을 창출하는 것을 말한다.¹⁹⁾ 이 과정에서 지역공동체의 성장과 역량 강화가 이뤄지기도 한다. 잉글랜드부터 북아일랜드까지 영국 전역에서 장려하고 있는 공동체소유권의 역사는 400년이 넘는다. 초기에는 자선단체가 유휴 토지와 건물을 점유해 빈민을 위한 협동 조합주택을 제공하는 사회운동 성격이 강했다. 자산을 집단으로 소유하는 방식은 이러한 상호부조 전통에서 형성되었다. 1970년대부터는 사회적 목적 달성을 위한 수익 창출 수단으로 공유자산을 활용하는 공동체 경제 개발 운동이 일어나면서 사회적 자산화의 주체, 대상, 목적이 한층 다양해졌다.

영국 로컬리티 재단에 따르면 지역사회가 공동체소유권으로 얻을 수 있는 주요한 이점은 세 가지로 나뉜다. 첫째는 사회적경제를 통한 지역사회 문제 해결이 훨씬 수월해진다. 지역사회가 원하는 시설과 서비스를 지역 주체들이 능동적이고 유연하게 제공·관리할 수 있다. 둘째는 지역공동체의 사회자본이 확대된다. 사회적 자산을 조달, 운영, 이용하는 과정에서 주민들의 참여, 소통, 신뢰, 자부심 등이 늘어난다. 셋째는 지역공동체의 재정 자립과 지속가능성을 확보할 수 있다. 자산과 운용 수익은 지역공동체가 정부 지원에 의존하지 않아도 되는 자체 자원이 되는 것은 물론, 자산 관리를

18) 집필자 박하연(서울시립대학교 박사과정)

19) 로컬리티 재단 홈페이지(locality.org.uk)

통해 공동체조직은 장기적인 전망과 계획, 전문 역량을 갖추게 된다.

영국에서는 이러한 공동체소유권이 활성화되도록 다양한 지원제도를 운영하고 있다. 그 중 정부와 민간이 소유한 토지와 부동산을 지역사회 조직이 활용하는 사회적 자산화를 지원하는 대표적인 제도로는 ‘공동체 자산 이전’과 ‘공동체 우선 입찰권’을 꼽을 수 있다.

2) 공동체 자산 이전(Community Asset Transfer/CAT)

(1) 개요

공동체 자산 이전은 지역사회의 사회, 경제, 환경적 편익 증진을 목적으로 정부와 지자체가 소유한 토지와 건물을 공시가격 이하로 공동체조직에 장기임대(leasehold)하는 것을 말한다.

공동체 자산 이전은 1972년 제정된 지방정부법 123조에 의해 처음으로 가능해졌지만, 공시가격보다 낮게 이전하려면 장관의 허가를 얻어야 하는 제약이 있었다.²⁰⁾ 그런데 2002년 재무부 범부처 평가에서 공동체시설(neighborhood hub)의 가치가 특별한 인정을 받고, 2003년에는 지속가능한 지역사회의 필수요소로 지정되면서 공동체 자산 이전 조건을 완화하는 법령 개정이 이뤄졌다.²¹⁾ 2007년 영국 정부가 발간한 “자산관리 검토 보고서”(Quirk Review)는 공동체 자산 이전에 관한 사회적 분위기 변화, 지원 프로그램과 담당기관(Asset Transfer Unit) 신설의 근거가 되었다.²²⁾ 지방정부는 이러한 중앙정부의 정책 방향에 동의하는 한편, 재정자립도를 높이기 위해 유휴자산을 처분하거나 유지비용을 절감하는 차원에서도 공동체 자산 이전에 적극적으로 동참하게 되었다. 예컨대, 잉글랜드 중부 지역의 밀턴 케인즈는 30만 파운드의 유지관리 비용을 줄이기 위해 50개의 유휴자산을 공동체조직에 이전할 계획이다.²³⁾ 다른 지방정부 역시 이전 가능한 유휴자산 목록을 만들어 공개하고, 공동체 자산 이전 지침과 지원책을 마련하고 있다. 그 결과, 2007년부터 2015년까지 영국 전역에서는 약 1,500건의 공동체 자산 이전이 이뤄졌다.

공동체 자산 이전은 정부와 공동체조직 양쪽 모두에게 편익을 제공한다. 공동체조직

20) The Local Government Act 1972 제123조의2

21) Act Local 홈페이지 참고(www.actlocalworcestershire.org)

22) Community Knowledge Hub Libraries 홈페이지 참고(libraries.communityknowledgehub.org.uk)

23) Power to Change 홈페이지 참고(www.powertochange.org.uk)

은 자산을 바탕으로 수익과 자금조달력을 높여 단기 보조금에 의존하지 않고 자립할 수 있게 된다. 정부는 유희자산의 유지비용을 줄일 뿐 아니라, 공동체조직이 지역사회에 필요한 서비스를 제공함으로써 복리 증진, 일자리 창출, 지역재생 등의 공익적 효과를 얻게 된다. 하지만 공동체 자산 이전에는 위험성도 존재한다. 공동체조직이 이전 받은 자산을 잘못 운용하면 조직이 와해되거나 부채가 발생할 수 있다. 대표성이 부족한 조직이 이전을 받게 되면 공정성 시비, 사유화 등의 문제가 생길 수도 있다.

(2) 공동체 자산 이전의 요건과 절차

영국 지방정부의 공동체 자산 이전 요건과 절차는 이러한 편익은 높이고 위험은 예방하는 데 초점을 맞춰 수립되었다. 지역마다 약간의 차이가 있지만, 대표적인 예로 레스터시(Leicester)는 다음과 같은 공동체 자산 이전 원칙을 두고 있다.

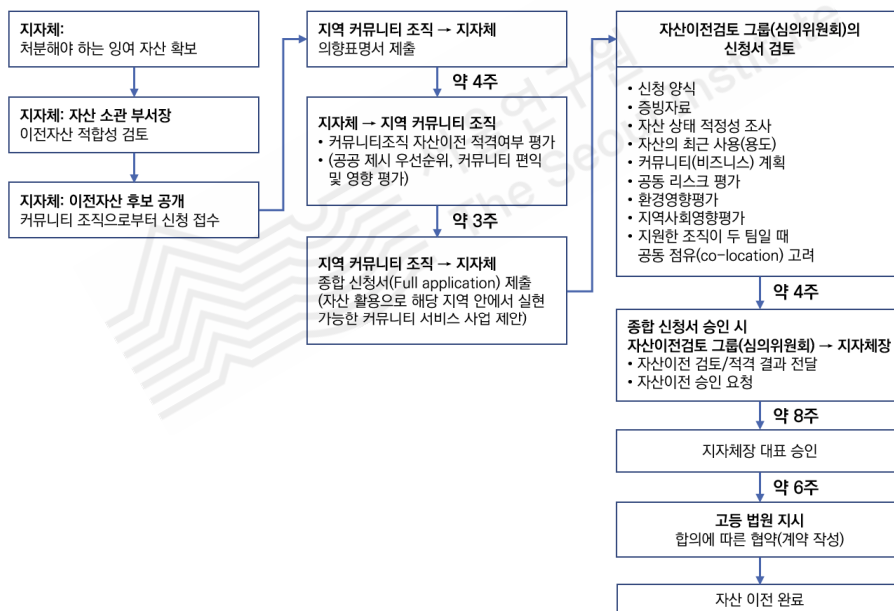
첫째, 공동체 자산 이전은 공동체 및 사회적경제 조직의 성장, 공공 서비스의 효과적인 전달을 목적으로 한다. 둘째, 활용도가 낮은 자산이 아닌 잠재력이 있는 자산만 이전한다. 셋째, 이전할 자산은 시설 상태, 이전이 아닌 다른 활용방안, 다른 자산 또는 다른 주체에게 이전하는 대안 등을 다각적으로 검토하는 관문 평가를 통해 결정한다. 넷째, 이전받는 조직 외에 주변의 다른 지역조직, 공공기관을 포함하는 넓은 개념으로 지역공동체를 상정한다. 다섯째, 공동체조직은 탄탄하고 지속가능한 사업계획을 갖춰야 한다. 여섯째, 자산 이전 공간은 공동체조직의 역량에 따라 다르게 정한다. 일곱째, 정부는 공동체조직이 사업계획을 제대로 갖추 수 있도록 시의적절한 지원을 제공한다. 마지막으로 이전된 공동체 자산이 약속한 공익적 효과를 창출하지 못할 때는 이전 철회나 자산 처분이 가능하도록 한다.

이에 따라 지역주민은 누구나 공동체 자산 이전에 참여할 수 있지만 사전에 법적 요건을 갖춰야 한다. 우선은 자산 관리 책임, 운영 역량, 대표성을 확보하기 위해 자선단체, 재단법인, 마을기업, 협동조합, 공동체이익회사 등 공식적인 비영리단체를 설립해야 한다. 이 단체는 자산 관리 책임에 필요한 법무, 보안, 보험 등의 구비사항을 인지하고 갖춰야 한다. 또한 이전된 자산의 지속가능한 운영, 사회적 파급 효과, 안정적인 수익모델 등을 담은 사업계획을 마련해야 한다. 주민들이 이러한 법인 설립과 계획 수립을 할 수 있도록 로컬리티 재단과 같은 민간지원조직이 거버넌스, 사업계획, 재무건정성, 마케팅, 커뮤니케이션, 협업, 공동체 관리 등 8개 부문에 걸쳐 준비과정을 지원하고 있다.

이러한 공동체조직은 [그림 3-1]과 같은 절차에 따라 공동체 자산을 이전받게 된다.

우선 지방정부는 유휴자산 또는 적자운영이 지속되는 자산을 파악하고, 해당 자산의 소관부서장이 이전 적합성을 검토한다. 이전이 적합한 자산은 대중에게 목록을 공개하고 공동체조직으로부터 이전 신청을 받는다. 공동체조직이 이전 의향표명서(EOI)를 지방정부에 제출하면 지방정부는 해당 단체의 적격 여부를 검토한다. 적절한 단체에는 지방정부가 종합신청서(full application) 제출을 요청한다.

공동체조직이 종합신청서를 제출하면 심의위원회를 열어 공익적 효과 달성 가능성, 운영 및 비즈니스의 지속가능성 등을 심사하고 민관 공동 리스크평가, 환경영향평가, 지역사회영향평가 등을 실시한다. 이때 하나의 자산에 대해 두 개 이상의 공동체조직이 이전 신청을 하면 공동운영으로 중재하기도 한다. 종합신청서가 심의위원회를 통과하면 지방정부는 자산 이전을 승인하고, 이전 약관을 합의하고 임대 계약을 체결한다. 이때 공동체 자산 이전은 보통 연 임대료 1파운드 또는 무료로 25년 이상 장기임대를 권장한다. 이전이 이뤄진 이후에는 지방정부가 지속적인 지원과 권고를 제공한다.



자료: Leicester City Council(2015)의 Policy for Transfer of Asset for Community Governance를 참고하여 도식화

[그림 3-1] 공동체 자산 이전 절차

(3) 사례: 리즈 브램리 배스(Bramley Baths, Leeds)

리즈는 잉글랜드 중북부 웨스트요크셔 주의 중심 도시로 면적은 551.7km², 인구는 2018년 현재 약 79만 명이다. 브램리 배스는 리즈 외곽에 있는 시영 수영장 겸 레저 센터로, 1904년에 지어진 2급(Grade II) 건축자산²⁴⁾이기도 했다. 브램리 배스는 지역 생활권의 중심에 위치했지만 인근에 현대식 수영장이 2개나 있고 건물이 오래되어 유지비용이 많이 들었다. 2011년 초 리즈시가 운영 비용 절감을 위해 개장시간을 주 90시간에서 48시간으로 단축하고 레저센터를 폐점하면서 사회적 자산화가 시작되었다. 2011년 2월에 브램리 배스 단축운영 및 폐쇄에 관한 첫 번째 공청회가 열렸고, 여기에 참석한 30여 명의 주민이 공동체 자산 이전에 관심을 갖고서 '브램리 배스의 친구들(Friends of Bramley Baths/FOBB)'이라는 단체를 자발적으로 결성했다. 이 단체는 국회의원, 지방의원, 지역의 대표적인 자원봉사 단체인 바르카(BARCA) 리즈와 브램리 노인 행동, 각급 학교의 지지와 동참을 얻어냈다.

이러한 지역사회 의 움직임을 수용한 리즈시가 2011년 6월 브램리 배스의 공동체 자산 이전 계획을 발표하면서 본격적인 이전 절차가 착수되었다. 2011년 8월 FOBB는 바르카 리즈의 지원을 받아 브램리 배스 이전에 관한 의향표명서(EOI)를 제출했고, 이를 받아들인 리즈시는 2012년 1월 종합신청서 제출을 요청했다.

종합신청서는 지역사회의 수요를 반영해 이전된 공동체자산의 운영계획과 사업모델을 제시해야 한다. 이러한 종합신청서는 다양한 지역 전문가가 참여한 FOBB의 운영위원회가 작성을 주도했다. 운영위원 중에는 펍 경영자, 마케팅 전문가, 자선기금을 모금하는 사회적기업 종사자가 있었다. 이러한 경험과 전문성을 바탕으로 운영위원회는 지역사회 의견을 수렴하는 캠페인을 열어 새로운 브램리 배스의 프로그램과 이용료를 설정하고 운영시간표를 작성할 수 있었다.

종합신청서 작성 과정에는 운영위원회 외부의 도움도 컸다. 우호적인 시의원과 정치인의 주선으로 지방의회는 사업계획 수립을 지원했다. 인근 노팅험 지역에서 수영장을 직접 운영하는 주민단체는 수영장 관리 경험이 없는 운영위원회에 자문을 제공했다. 리즈시는 FOBB의 자금 확보와 보험 계약이 수월하도록 이전 기간을 5년에서 25년으로 연장하는 데 동의했다.

이러한 과정을 거쳐 FOBB는 사업계획을 지속적으로 발전시켰고, 2012년 5월에 종

24) 2급 건축자산은 특별한 관리와 전적인 노력으로 보존해야 하는 건물에 해당한다.

합신청서를 리즈시에 제출했다. 이 단체는 공동체 자산을 이전받을 수 있는 법적 요건을 갖추기 위해 “브램리 배스와 공동체”(Bramley Baths and Community Ltd./BBAC)라는 공동체이익회사를 설립했다. 조직 설립과 등록절차에 필요한 비용은 영국협동조합협회(Co-operatives UK)가 800파운드를 보조금으로 제공했다.²⁵⁾

2012년 5월 이후 종합신청서의 사업계획 승인, 이전 계약 체결, 운영직원 채용, 그 밖의 시설 운영 준비를 거쳐 BBAC는 브램리 배스를 최종 인수하게 되었다. 임대 기간은 25년, 연 임대료는 1파운드로 이른바 ‘후추 한 알 임대(peppercorn rent)’가 이뤄졌다.

BBAC는 브램리 배스 운영에 다양한 재정적 지원을 활용했다. 초기 운영자금은 리즈시와 상위 지방정부가 설립하고 사회투자금융기관인 키펀드(Keyfund)와 유럽지역개발기금이 제휴한 ‘요크셔 자선 벤처’ 기금의 신규 사회적기업 지원사업에서 대출금 5만 파운드, 보조금 2.5만 파운드를 제공받았다. 이러한 초기자금으로 첫해인 2013년부터 흑자를 기록했고, 2014년 1월 2만 파운드를 상환한 이후 현재까지 꾸준히 이자와 원금을 상환하고 있다. 수영장의 모든 장비는 리즈시로부터 80% 감가상각한 2.5만 파운드에 매입한 후 5년에 걸쳐 분할 지급하고 있다.

이전된 브램리 배스는 BBAC가 주도적으로 운영하고 있다. 재무와 인사업무 등 운영 관련 분과를 구성하고, 자원봉사자들이 기금조성과 운영지원에 참여하기도 한다. 요리사 1명, 운영매니저 1명, 접수원 5명, 운동지도사 2명, 수영강사 6명, 인명구조원 8명 등을 고용해 지역 일자리를 창출하기도 했다.

공동체 자산 이전으로 브램리 배스의 프로그램도 더욱 활성화되었다. 리즈시의회는 오케스트라를 섭외해 음악과 수영장을 결합한 행사를 열었다. 수영장을 이용한 영화 상영, 아이들을 위한 서커스 공연, 주민들이 직접 채소를 키우는 텃밭, 온실을 재활용한 카페 등이 새롭게 생겨났다. 모든 가정에 수영장 안내 전단지를 배포하는 등 마케팅도 이전보다 개선되었고, 그 결과 브램리 배스 운영시간은 주 60시간으로 다시 늘어났다.

브램리 배스는 지역사회의 유익한 시설로 자리 잡는 한편, 대출 상환도 성실하게 이뤄져 재무건전성도 인정받았다. 그 결과 2018년에 BBAC는 자립운영이 가능해졌고, 피고용자도 41명으로 늘어났으며, 임대 기간도 50년으로 연장할 예정이다. 같은 해 사

25) My Community locality 홈페이지 참고(mycommunity.org.uk)

회적 자산화 지원 기금을 운용하는 파워투체인지(Power to Change) 재단으로부터 29.5만 파운드를 지원받아 저염소 사용, 에너지 절감, 보일러 개선 등 지속가능한 시설 개선에 투자하기도 했다.



자료: Leeds-list 홈페이지(leeds-list.com)

자료: 리즈대학교 홈페이지(leedsbeckett.ac.uk)

[그림 3-2] 브래리 배스의 지역사회: 영화상영과 디제잉 파티

3) 공동체 우선 입찰권(Community Right to Bid/CRB)

(1) 개요

공동체 자산 이전이 공공 유험자산을 장기임대하는 방식이라면, 공동체 우선 입찰권은 민간 부동산에 대해서도 소유주가 매매 의사가 있는 경우 공동체조직이 우선 매입할 수 있는 권한을 부여하는 것을 말한다.

2010년 집권한 캐머런 보수당 연합정부는 지속되는 경기침체에 대응하기 위해 중앙정부의 역할을 축소하는 대신 지방정부와 지역공동체의 역할을 확대하는 이른바 ‘큰사회(Big Society)’를 국정 기조로 채택했다. 2011년에 제정한 지역주권법(Localism Act)은 지방정부에게는 행정과 재정 자치권을, 지역주민에게는 지역환경 개선을 주도할 수 있는 새로운 권한을 부여하는 법적 토대가 되었다.²⁶⁾

지역주권법에 따른 지역공동체의 새로운 권한은 1) 공동체 우선 입찰권, 2) 공공 서비스 공급과 운영에 관한 우선 참여권, 3) 지역사회 발전방안을 주민들이 스스로 수립할 수 있는 근린계획권, 4) 지역 내 소규모 부지에 공익적인 개발을 주민들이 직접 할 수 있는 지역사회 건설권, 5) 유험 공공부지 사용신청권을 제시하고 있다. 이 중 사회적 자산화와 가장 밀접한 것은 공동체 우선 입찰권이다.

공동체 우선 입찰권의 목적은 지역사회의 복리를 증진하는 토지나 건물이 사라지는

²⁶⁾ Local Government Association 홈페이지 참고(www.local.gov.uk)

것을 예방하는 한편, 지역공동체가 우선 입찰권으로 소유한 자산을 지역사회에 더 나은 편익을 제공하도록 하는 데 있다. 이러한 공동체적 가치가 높은 토지나 건물 중에는 민간 소유인 경우도 많은데, 일반적인 부동산 거래로는 지역공동체가 해당 자산을 확보하기가 거의 불가능하다. 따라서 특정 지역에서 보존 가치가 있는 건물과 토지에 한해 지역공동체가 주도해서 자산화를 추진할 수 있도록 제도적인 지원을 제공하는 것이다.

(2) 공동체 우선 입찰권의 요건과 절차

공동체 우선 입찰권은 민간 부동산의 처분 권한을 일정 부분 제약하는 강력한 제도이므로 입찰에 참여할 수 있는 공동체조직의 요건을 엄격하게 정하고 있다. 우선 입찰권에 필요한 법적·재무적 책임을 이행하기 위해 주민 개인이나 민간기업은 참여할 수 없고, 공동체조직이더라도 공동체이익회사, 보증유한회사, 공익신탁, 사회적 협동조합 등 수익을 배당하지 않는 비영리법인의 형태를 갖춰야 한다(김건, 2017). 지역주민들이 이러한 법인 형태를 갖추지 못한 경우에는 공동체 자산 이전과 마찬가지로 로컬리티 재단과 같은 지원조직이 법인 설립과 등록 과정을 지원하고 있다.

공동체 우선 입찰권은 사전에 지방정부의 공동체 자산 목록(Assets of Community Value)에 등록된 부동산에 한해서만 행사할 수 있다. 지역주권법은 모든 지방정부가 공동체 자산 목록을 작성하고 대중에게 공개할 것을 의무로 정하고 있다. 주민들은 지역의 상점, 펍, 극장, 축구장, 공원 등 민관 소유 부동산을 공동체 자산으로 지정해 줄 것을 지방정부에 요청할 수 있다. 지방정부는 심의위원회를 열어 해당 부동산이 공동체 및 보존 가치가 있다고 판단되면, 5년 동안 목록에 등재하고 누구나 열람할 수 있도록 홈페이지에 공개한다.

등록된 공동체 자산의 소유자는 매각 의사가 있을 때 반드시 사전에 지방정부에 알려야 하고, 지방정부가 이 정보를 지역사회에 바로 공유하게 되면 약 6주 동안 입찰 참여 의향을 확인하는 임시 유예기간(moratorium)을 거치게 된다. 이때 입찰에 참여할 공동체조직이 나타나면 지방정부는 매입 자금을 마련할 수 있도록 최대 6개월까지 전체 유예기간을 준다. 이 기간에 소유주는 해당 공동체조직과 매각 협상을 해야 하고, 제3자에게 부동산을 매각할 수 없다. 다만, 소유자는 우선 입찰이 결렬될 경우를 대비해 제3자와 협의는 진행할 수 있다.



자료: 김건, 2017 “지역자산을 커뮤니티 소유로, 영국의 지역공동체 입찰권리제도”, 「건축과도시공간」, 제26호, p42.

[그림 3-3] 공동체 우선 입찰권의 절차

(3) 사례: 런던 아이비 하우스(The Ivy House, London)

퍼블릭 하우스(public house)의 준말인 펍(pub)은 영국의 대표적인 동네 술집인 동시에 주민들의 일상적인 교류가 일어나는 지역사회 거점이기도 하다. 런던 남부 서더크 지역(borough)에 위치한 아이비 하우스 펍은 영국에서 공동체 자산 목록에 최초로 등록되고, 최초로 우선 입찰권이 발휘된 상징적인 사례이다.

1868년 문을 연 아이비 하우스는 몇 차례 증축과 개보수를 거쳐 1930년대 펍의 전형적인 건축양식을 현재까지 유지하고 있다. 1944년 런던 대폭격 때도 피해를 입지 않았고, 1970년대 유명 펍 가수들이 공연한 역사를 갖고 있어 2등급 건축자산으로 지정되었다.²⁷⁾

2010년 이후 서더크 지역에서 일련의 재개발 사업이 진행되기 전까지 아이비 하우스는 주민들이 맥주 한잔과 대화를 나누는 동네 술집인 동시에 주민들의 음악공연, 결혼식, 반상회, 생일파티 등이 열리는 지역사회의 허브 역할을 담당하고 있었다.²⁸⁾ 재개발사업으로 점차 지역의 임대료가 오르자 2012년 4월 건물주는 계약 종료일을

27) WhatPub 홈페이지 참고(whatpub.com)

28) Historic England 홈페이지 참고(historicengland.org.uk)

일주일 앞두고 펍 운영진에게 일방적으로 건물매각계획을 통보했고, 5일 뒤 건물은 부동산 개발회사인 엔터프라이즈 인즈(Enterprise Inns)에 50만 파운드에 매각됐다. 이 회사는 부동산 시세차익을 노리고 일주일 만에 펍 건물을 75만 파운드에 다시 매물로 내놓았다.

아이비 하우스 운영진은 펍을 지키기 위해 부동산 변호사, 유산 보존 전문가, 도시계획가와 함께 ‘아이비 하우스 구하기(Save the Ivy House: STIH)’라는 모임을 결성해 캠페인을 열었다. 지역주민과 정치인을 설득하기 위해 전단지, 웹사이트, 소셜미디어를 적극 활용했고 공개회의도 열었다. 펍이 문을 닫기 직전에는 맥주 산업 진흥단체인 리얼에일(Campaign for Real Ale: CAMRA), 비영리 자선단체인 페컴 소사이어티(Peckham Society) 등의 도움을 받아 아이비 하우스를 영국 건축보존 당국에 2등급 건축자산으로 등재하여 내부 인테리어가 훼손되는 것을 막을 수 있었다(Penny Norton and Martin Hughe, 2018).

STIH는 공동체 우선 입찰권을 행사하기 위해 ‘아이비 하우스 커뮤니티 펍’이라는 유한회사를 설립하고 페컴 소사이어티의 지원을 받아 2012년 10월 영국 최초로 공동체 자산 목록에 아이비 하우스를 등록했다. 이로써 아이비 하우스가 제3자에게 매각되는 것을 법적으로 방지할 수 있게 된 것이다.

STIH는 6개월의 유예기간을 요청해 입찰 준비에 들어갔고, 이 과정에서 로컬리티 재단은 법률적 조언과 자금조달 등 결정적인 지원을 제공했다. 구체적으로 STIH는 로컬리티의 도움을 받아 건축유산기금으로부터 55만 파운드, 사회목적투자기관으로부터 45만 파운드를 지원받아 2013년 3월 81만 파운드에 펍 건물을 최종 낙찰 받아 영국 최초의 공동체 소유형 펍이 탄생하게 되었다.

건물을 매입한 이후 펍을 정상적으로 운영하기 위해 5개월 동안의 준비 기간을 거쳤다. 이때 새로운 장비를 구입하고 직원을 채용하기 위한 추가 비용이 필요했는데, 이를 위해 STIH는 지역공동체 주식(Community Share)를 발행했다. 주식 발행과 투자자 모집에서는 사회적 자산화에 관한 비즈니스 컨설팅, 법률 자문, 공동체 주식 발행 지원을 제공하는 플런캣 재단의 도움을 얻었다. 그 결과 지역주민 371명이 공동 투자자로 참여해 총 14.2만 파운드를 확보했고, 공동 투자자 중심의 운영위원회를 설립해 민주적이고 투명한 운영체계를 갖췄다.

아이비 하우스 펍은 2013년 8월 재개장 이후 지역사회의 지지와 참여로 운영과 재정 이 안정적으로 자리를 잡아 대출금을 꾸준히 상환하고 있다. 기존의 지역주민 행사와

함께 낮에는 댄스, 요가, 뜨개질 등 주민문화프로그램을 운영하고 가난한 노인들에게 저렴한 식사를 제공하기도 한다. 2개의 정규직과 15개의 시간제 일자리를 창출했고, 지역 양조장에서 생산된 맥주를 판매함으로써 지역경제 활성화와 수익 환원에도 기여하고 있다. 최근에는 공동체 우선 입찰권을 활용해 커뮤니티 펍을 자산화하려는 다른 지역의 주민들에게 경험과 조언을 제공하는 ‘기술은행’을 설립해 사회적 자산화의 확산에도 노력을 기울이고 있다.



자료: My Community locality 홈페이지(mycommunity.org.uk)

[그림 3-4] 아이비 하우스 펍 전경

2_북미: 공동체 토지 신탁²⁹⁾

1) 공동체 토지 신탁의 개요

공동체 토지 신탁(Community land trust)은 ‘일정한 지역 내에서 신뢰를 바탕으로 토지의 가치를 공유함으로써 지속가능한 공동체를 만들고자 하는 시스템’으로(박성남 외, 2017: 14), 주창자인 로버트 스완은 공동체, 토지, 신탁의 개념을 다음과 같이 설명했다(전은호, 2008).

29) 집필자 최명식(국토연구원 책임연구원)

공동체(community)는 인류공동체라는 거시적 개념과 지역사회 공동체라는 현실적인 개념을 함께 의미한다. 이때 공동체는 구성원 간 신뢰와 개방성을 중요한 요소로 삼는다. 토지(land)는 공적 조직이 소유하고 개인이 사용하는 것을 원칙으로 한다. 이로써 사용권의 장기적인 보장과 사용료의 공동체적 활용을 통해 토지를 둘러싼 임금과 자본의 대가가 지역사회에 보전되는 토대가 된다. 신탁(trust)은 유한한 토지의 공평한 사용을 위한 신뢰, 책무 등 자치규율을 강조하는 의미이다. 로버트 스완은 사익 추구를 위한 부동산 신탁과 공익적인 신탁을 구분해야 한다고 강조했다.

이러한 개념을 바탕으로 실제 공동체 토지 신탁은 다음과 같은 공통적인 특징을 갖는다(최명식 외, 2017: 26). 우선 지역공동체 기반의 비영리단체인 경우가 많다. 토지와 건물의 소유권이 분리되어 있고, 토지는 99년 또는 반영구적으로 임대한다. 주로 지역사회 구성원의 지불가능성이라는 공약을 영구히 보장하는 데 목적을 두고 있고, 실제 거주자와 이용자 중심의 운영관리가 이뤄진다. 이를 위해 거주자, 지역주민 및 전문가, 공공기관 대표자가 이사회 1/3씩 차지하는 민주적인 의사결정 구조를 갖추는 경우가 많다. 마지막으로 처음 신탁된 부동산의 개발과 운영에 머물지 않고 지속적으로 토지를 확보하고 유연한 개발을 실시한다.

공동체 토지 신탁은 비영리단체가 토지를 소유하면서 건물을 거주자에게 분양하는 방식을 기본으로 한다. 이러한 대표적인 유형인 분양형(home ownership)을 비롯해 협동조합형(co-op), 임대형(rental), 임대 후 분양형(lease and purchase) 등 다양한 방식이 존재한다.

초기의 공동체 토지 신탁은 비영리조직이 개인 기부로 토지를 확보해서 주택을 개발한 후 입주자에게 주택만 분양하는 소규모 민간주도형이 대부분이었다. 하지만 공동체 토지 신탁의 장기적인 지불가능성 보장이라는 공익적 효과에 부응해서 공공부문이 공동체 토지 신탁을 지원 또는 활용함에 따라 대규모 민관협력형 또는 정부주도형 사례가 증가하는 추세이다(Davies & Jacobus, 2008). 그 결과 공동체 토지 신탁은 현재 미국에 약 240여 개, 영국에 약 150여 개가 존재하며 캐나다, 벨기에, 호주 등 여러 나라로 확산되고 있다(김륜희·윤정란, 2017: 83). 이 연구에서는 지방정부의 토지 제공과 재정지원이 활발했던 민관협력형 공동체 토지 신탁 사례로서 미국 챔플레인 하우징 트러스트와 캐나다 밴쿠버 공동체 토지 신탁을 살펴보고자 한다.

2) 미국 챔플레인 하우스링 트러스트

(1) 개요³⁰⁾

미국 버몬트(Vermont)주의 주도 벌링턴(Burlington)시는 주택가격 상승과 주거환경 노후화에 대응하기 위해 1982년 지역경제개발과를 설립하여 공동체 토지 신탁 설립을 추진하기 시작했다. 1984년 설립된 벌링턴 공동체 토지 신탁(BCLT)는 2006년 레이크 챔플레인 주택개발공사(LCHDC)와 합병해서 챔플레인 하우스링 트러스트(CHT)로 명칭이 변경되었다. CHT는 3개 카운티의 29개 타운을 관할하는 미국 최대의 공동체 토지 신탁으로 성장한 대표적인 사례이다. 공동체 토지 신탁의 효과를 입증한 CHT는 2008년 UN으로부터 World Habitat Award를 수상하기도 했다.

CHT는 2019년 현재 6,000명 이상의 주민에게 주택을 공급하는 지역의 유력한 저렴주택(affordable housing) 공급 및 관리자로 자리매김했다. CHT가 성공을 거둔 가장 큰 요인은 시정부의 리더십과 적극적인 지원이다. 초기 버니 샌더스 시장 뿐만 아니라 1995년~2006년까지 시장으로 재임했던 피터 클라벨 시장도 주택 투기 방지, 정부 재정지원의 장기적인 효과 확보를 위해 CHT를 지속적으로 지원했다. 2006년 합병 이후 2008년 경제위기, 2011년 태풍 이레네(Irene) 등 많은 위기에 직면했으나 오히려 회복력(resilience)이 좋다는 것을 입증하는 계기가 되었다. 저렴주택 공급에 CLT 모델의 효과와 혁신성이 인정되어 2008년 UN의 World Habitat Award와 2016년 미국 Renewal Award를 수상했다.

(2) 주요 사업 내용

CHT는 현재까지 아파트 2,304호, 일반 주택 611채, 상가 및 업무시설 33개 등을 공급하였다. CHT는 다양한 자금조달 방식을 도입하고 있는데, 각종 기부를 통해 200만 달러 규모의 기금을 확보하고 있으며, 주택 재판매 금액의 6%를 수수료로 청구해서 행정비용을 충당하고 있다. 지역 중위소득 30% 미만의 주민에게는 임대주택을 공급하면서 사전교육, 재정 컨설팅 등을 실시해 경제적 자립을 돕고 있다.

30) 김륜희, 윤정란(2017)의 연구를 바탕으로 작성



자료: Get a Home at Champlain Housing Trust 홈페이지(www.getahome.org)

[그림 3-5] 챔플레인 하우스링 트러스트가 공급한 주택

CHT는 보유 토지 중 주택을 공급하기 적합하지 않은 곳에는 커뮤니티 시설을 공급하기도 한다. 예를 들어 경로당이나 어린이집을 위한 Multi-generational Centre, 기부된 자동차를 수리하는 작업장으로 저소득층 일자리를 창출하는 Good News Garage, 노숙자와 저소득층에게 식재료와 음식을 제공하는 Food Shelf, 저소득층 주민들을 지원하기 위한 법률상담소 등이 있다. 이러한 시설은 벌링턴시의 지원이 있었기에 가능했으며 지역공동체가 직접 소유함으로써 저소득층 자활 프로그램을 수월하게 진행할 수 있는 기반이 되고 있다.³¹⁾ 또한 다양한 상업용 부동산을 개발해 예술가 협동조합, 비영리조직, 지역 소매점 등에 사무실로 제공해 안정적인 지역사회 활동에 기여하고 있기도 하다(Foldy, E. & Walters J. 2004).



굿뉴스가라지

푸드셰프

자료: Good News Garage 홈페이지(Goodnewsgaragecambridge.com)
Chittenden Emergency Food Shelf 홈페이지(feedingchittenden.org)

[그림 3-6] 굿뉴스가라지와 푸드셰프

³¹⁾ Champlain Housing Trust Strategic Plan 2017-2019: p.8

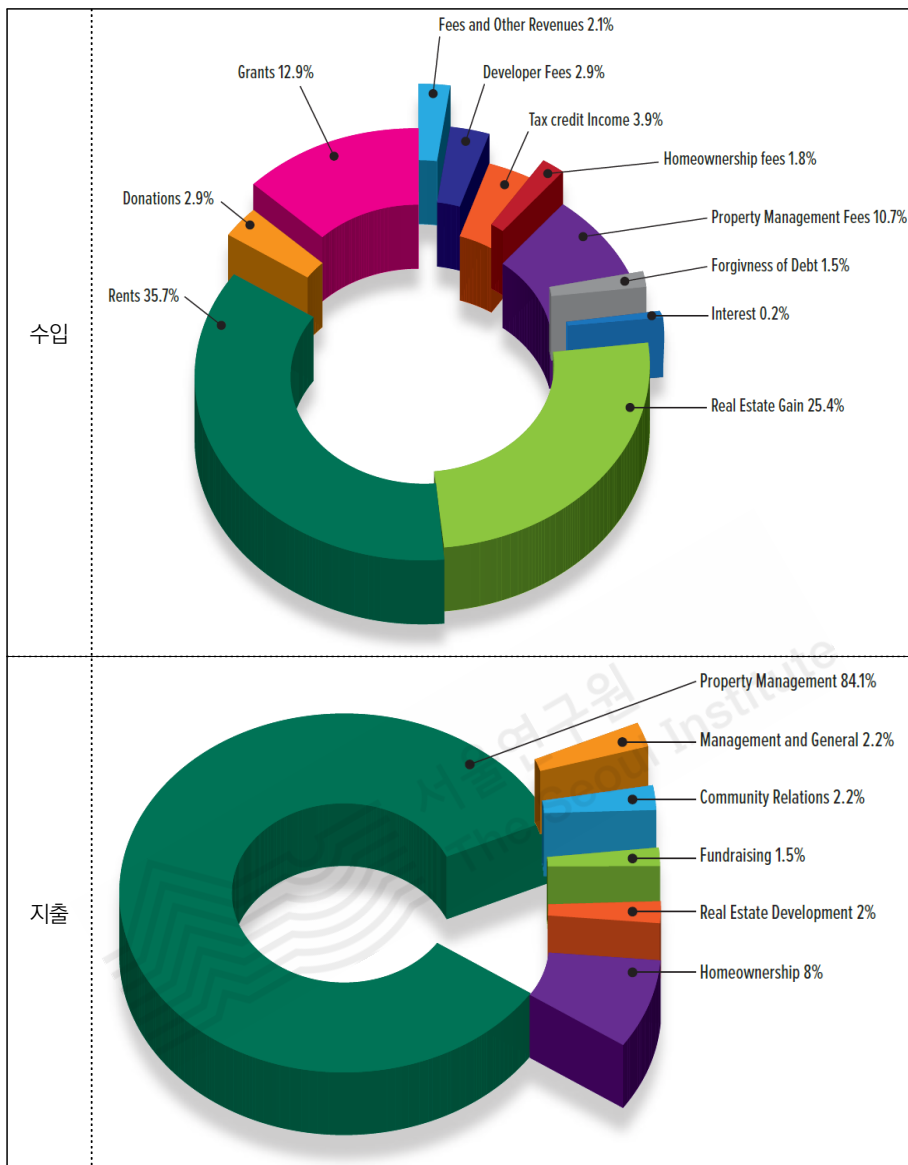
(3) 자원 조달과 운영

CHT는 설립 시기부터 다양한 정부 지원을 활용해 자원을 조달했다. 벌링턴시로부터는 1984년 BCLT를 설립한 직후 20만 달러의 초기자금을 지원받았고, 1988년에는 시정부가 재산세를 소폭 인상해 추가 자금을 지원했다.

1987년에는 연방정부 주택도시개발부(HUD)의 공동체개발포괄예산(CDBG)에서 15만 달러를 지원받아 토지를 구입했다. 같은 해 벌링턴 은퇴연금(BERS)으로부터 100만 달러 대출한도 승인과 용자를 제공 받아 최초로 연기금을 용자한 사례가 되었다. 1988년 11월에는 버몬트은행이 3년 이상 동안 3백만 달러 대출한도를 제공했고, 그 결과 1989년 6월 BCLT는 366만 달러의 자산과 280만 달러의 부채로 자체 사업을 시작할 수 있는 기반을 마련했다. BCLT는 비영리조직이면서도 대형 부동산회사와 같은 방식으로 부동산을 개발·공급할 수 있는 능력을 갖추게 된 것이다(Soifer, 1990: 247). 최근에는 각급 정부의 재정 지원과 기금용자 외에도 개인과 기업 기부금, 재단 기금으로 자원을 확충하고 있다. 환경보호기금, 면세혜택 등의 지원도 받고 있다. 그 결과 2018년 현재 CHT의 총 자산은 1억 4천만 달러 이상으로 크게 늘어났고, 이로 인해 다른 사회주택 개발업자와 동일한 세제혜택과 자금흐름을 갖고도 자체적인 신규 주택 개발과 공급이 가능한 상황이다.³²⁾

총자산의 증가와 함께 CHT는 안정적인 재정 구조도 갖추게 되었다(Champlain Housing Trust, 2018). CHT의 2018년도 수익은 임대료 35.7%, 부동산 수익 25.4%, 보조금 12.9%, 자산관리대행료 10.7%, 세제 혜택 환급금 3.9%, 기부 2.9% 등 총 2,814만 달러로 전년도 대비 24.4% 증가했다. 이에 비해 지출은 자산관리 84.1%, 주택 소유비용 8%, 일반관리비 2.2%, 공동체 활동 지원 2.2%, 부동산 개발 2%, 모금활동 1.5% 등 총 1,815만 달러로 이 역시 전년도 대비 18.0% 증가하였다. 지출 대비 수입이 약 600만 달러 정도 많아 자립적인 구조를 갖추고 있음을 알 수 있다.

32) CITYLAB 홈페이지 참고(www.citylab.com)



주: 2017년 10월~2018년 9월을 대상으로 함

자료: Champlain Housing Trust Annual Report, 2018

[그림 3-7] 2018년 CHT 항목별 수입과 지출 현황

[표 3-1] 챔플레인 하우징 트러스트의 2018년 수입 구조

유형	자금원	금액	비율
임대료	자체	\$10,060,603	35.7%
부동산 운용수익	분양, 관련 서비스 제공, 건물 멸실 등	\$7,166,361	25.4%
지원금(보조금)	공공, 민간	\$3,638,287	12.9%
임대관리 수수료	자체	\$3,013,859	10.7%
세제 지원	공공	\$1,091,508	3.9%
기부	불특정	\$814,622	2.9%
기타	각종 수수료, 이자, 잡수입 등	\$2,357,728	8.4%
계		\$28,142,968	100.0%

자료: Champlain Housing Trust Annual Report, 2018

(4) 성과와 시사점

CHT의 성과는 우선 저렴한주택을 공급해 중·저소득층의 내집마련 기회를 확대했다는 점이다. 모든 CHT 주민들은 지역중위소득(Area Median Income: AMI)의 100% 미만 계층이었고, CHT 주택의 최초 구매자는 AMI의 56.6%, 재판매 시 구매자는 AMI의 53.4%에 해당하는 계층으로 이들 계층의 주택 마련 가능성이 높아졌다. 둘째, (일반주택만큼 많지는 않지만) 중·저소득층 주민의 자산 증식에 기여했다. 주민들이 CHT를 떠날때는 처음 입주 당시보다 더 많은 자산을 가지고 떠났다. 평균적으로 5년 반 이후에 재판매가 이루어졌으며, 최초 투자금액인 \$2,300에 더하여 약 \$12,000의 순 자산을 더 보유하게 되었다. 또한 CHT 주택을 떠난 후 6개월 이내에 약 67.4%가 일반 주택을 구입하였다. 셋째, 공공 투자로 인한 자산이 커뮤니티에 남아있게 되어 지역의 부(wealth)가 유출되지 않았다. 한 번 이상 재판매된 CHT 주택이 357호이며 최초에 공공에서 약 \$2,172,207을 투자하였는데, 동일 숫자의 가구를 공공투자자로 다시 공급하려면 5배 이상의 비용이 드는 것으로 나타났다.³³⁾ 넷째, 주민들의 주거 안정성을 보장하였다. 1984년 최초 공급된 주택의 96.7%가 2008년에도 시장에 판매되지 않고 CHT에 남아있었고, 2009년에는 금융위기에도 불구하고 담보부실 foreclosure)률이 0.5%에 불과했다(카운티 전체 1.0%).³⁴⁾ 이러한 성과는 주택시장

³³⁾ Davis, J. E. & Stokes, A., 2009, *Lands in Trust Homes that Last: A Performance Evaluation of the Champlain Housing Trust*. Champlain Housing Trust, VT: Burlington.

³⁴⁾ Temkin, K., Theodos, B., & Price, D., 2010, *Shared Equity Homeownership Evaluation: Case Study of Champlain Housing Trust*. The Urban Institute, DC: Washington.

이 가격 상승 국면에서는 물론 하락 국면에서도 CHT 주택이 안정적인 역할을 수행했다는 것을 보여준다. 마지막으로 지역 주민참여의 기반을 구축했다. 다수의 주민이 참여하도록 독려하였으며, 신규 사업 시작 전에 주민간담회를 개최하고 있다. 모든 구성원이 투표권을 가지며, 지역사회에 기반한 위원회가 중요한 의사결정을 담당하고 있다. 또한 주민 대표의 이사회 활동을 지원하기 위해 기술적 부문에 대한 교육훈련을 제공한다. 이를 바탕으로 많은 주민들이 이사회 활동이 끝난 후에도 관심을 가지고 참여하고 있다. 특히 주민이 단순히 서비스의 수혜자가 아니라 CLT 운동을 이끌어가는 주체라는 관점을 가지고 참여 확대를 위해 노력하고 있다.

CHT는 1980년대 초 벌링턴시에서 시작하였으나 곧 버몬트(Vermont)주 차원에서도 공공주택 관련 예산을 장기적으로 지속가능한 저렴주택, 시민 주도로 공급되는 주택에 투입하도록 정책의 전환을 가져왔다. 지금도 CHT는 버몬트주의 지불가능주택의 많은 부분을 차지하고 있으며, 취약한 임차인이나 저소득층을 보호하고, 스마트성장 과 활력있는 지역공동체를 지원하며, 수요가 있는 지역에 주택을 공급하고 있다. 즉, 버몬트주에서 중요한 커뮤니티개발 주체 역할을 하고 있는 것이다. CHT는 현재 홈리스 단계부터 주택 소유 단계까지 다양한 주택을 공급하고 있으며, 지역재생, 역사문화 보존, 재개발, 노후지역 개선, 환경오염 감소, 커뮤니티시설 등 다양한 지역개발 수요에 맞추어 새로운 형태의 주거지를 공급하고 있다(Foldy & Walters, 2010).

현재 CHT는 버몬트주의 비영리단체들과 서비스나 정보를 교류하고 기술적 지원을 하는 등 주 또는 국가 차원 네트워크에 자금 및 기술을 지원하고 대표성을 갖는 등 리더 역할을 담당하고 있다.³⁵⁾ 특히 CHT는 과거 CLT 모델의 한계로 지적되던 주택 공급 규모의 불충분함을 해소하고 있다. 즉, 벌링턴 시에서 주택 공급 호수가 많고, 주택소유 뿐만 아니라 임대, 협동조합주택 등 다양한 유형을 채택하고 있다. CHT는 지속적으로 보유 주택의 유형을 다양화하고 있으며, 신규 개발을 꾸준히 해 나가면서도 부채를 줄이고 예비비를 많이 확보하여 향후 경기변동에 대비하고 있다.

CHT의 성공요인은 우선 매우 포용적으로 운영했다는 점이다. 중·저소득층뿐만 아니라 중산층 이상의 계층도 단순한 후원자가 아니라 공동체의 일원으로 포함시켰다. 둘째, 벌링턴 도심의 낙후지역을 깨끗하게 정비하고 개발했다. 이것은 환경운동가들과 보수주의자들의 지지도 얻도록 했고, 부자들은 그 지역에 들어설 시설 건립을 위한

35) Champlain Housing Trust Strategic Plan 2017-2019: p.8

기부를 했으며, 지역 활동가들에게는 자금이 제공되었다. 셋째, 초기에 CHT 주택에 대한 면세 혜택을 받지 않기로 한 점이 일반적인 비영리기관과 달랐다. CHT 주택 거주자들이 도시 서비스, 학교 서비스의 공급을 위해 세금을 납부해야 한다는 초기 리더들의 판단 때문이었다. 이 결정으로 CHT가 커뮤니티를 유지하며 기여한다는 사회적 평판을 얻었고 정치적 수용성도 높아졌다. 즉, CHT의 커뮤니티에 대한 헌신을 인정받았고, 좋은 이웃으로 인식되는 무형적 기여를 했다(Foldy & Walters, 2010).

3) 캐나다 밴쿠버 공동체 토지 신탁

(1) 개요

2011년 캐나다 밴쿠버시는 부동산 가격 급등에 대응하여 주민들이 안정적으로 거주할 수 있는 주택을 공급하는 방안으로 공동체 토지 신탁에 관심을 갖기 시작했다. 이를 위해 시정부는 2,466만 달러³⁶⁾ 가치의 토지를 명목상 임대료인 10달러에 밴쿠버 공동체 토지 신탁(VCLT)에 임대하여 2018년까지 주민들에게 임대료 시세의 76% 이내로 공급되는 저렴한 주택 358호를 공급했다(Halifax Regional Municipality, 2016). 이는 캐나다 사회주택 투자액 중 가장 큰 규모로, 대표적인 민관협력형 공동체 토지 신탁 성공사례로 꼽히고 있다. VCLT는 이러한 민관협력을 계기로 급격히 성장해서 2019년 현재 12개 지역에서 2,600호 이상의 지불가능 주택을 공급 완료 및 예정 중이다. 이 연구에서는 밴쿠버의 민관협력형 공동체 토지 신탁이 적극적으로 추진된 배경과 방법, 신탁의 참여 주체와 운영구조, 주요 사업과 성과를 살펴보고자 한다.

(2) 시정부의 대규모 토지 임대와 공동체 토지 신탁 설립

밴쿠버시가 지불가능 주택 공급 방안을 모색하던 2010년대에는 이미 각급 정부의 다양한 계획과 지원 프로그램이 진행 중이었다. 당분간 상급 정부의 대규모 지원이 없을 것으로 판단한 밴쿠버시와 시의회는 보다 혁신적인 방법을 모색하게 되었고, 시장의 정치적 리더십으로 2011년 12월 “시장 직속 저렴한주택 태스크포스”를 구성했다. 이 태스크포스는 밴쿠버시가 다른 지방정부보다 개발가능지를 상당히 많이 보유하고 있다는 점에 착안해 사유지를 공동체 토지 신탁에 장기 임대해서 사회주택이나 저렴한 주택을 공급하는 방안을 제시했다.³⁷⁾ 밴쿠버시는 토지임대에 대한 시장 반응을 살펴

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

37) City of Vancouver, 2012. Mayor's Task Force on Housing Affordability 2012. pp.14-15.

보기 위해 2012년 8월 “더 많은 저렴주택을 위한 의향요청서”(More Homes More Affordability RFEOI)³⁸⁾를 공고했다. RFEOI에는 6개의 시유지를 장기임대하는 대신 추가적인 보조금 제공은 없으며, 저렴주택 공급 목표는 있지만 달성 방법은 자유롭게 제안할 수 있다는 것이 주된 내용이었다(Patten, 2015: 11).

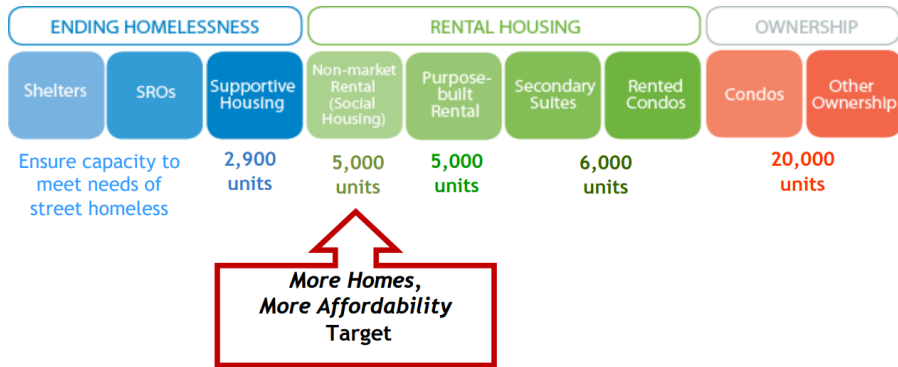
RFEOI 공고 이후 밴쿠버의 비영리, 민간 영역 주체들은 공동체 하우스 랜드 트러스트(CHLT) 하에서 컨소시엄을 구성해 6개 시유지 중 4개 부지를 개발하겠다는 제안서를 제출했다. CHLT는 밴쿠버시가 속한 브리티시 콜롬비아주의 비영리조직 연합체인 “브리티시 콜롬비아 협동조합주택 연합”(CHF-BC)이 1993년에 설립한 재단이다. 설립 초기에는 주정부 소유 부지의 협동조합주택을 이양 받아 운영하는 역할을 해왔지만 활성화되지는 못한 상황이었다. 하지만 밴쿠버 지역의 군소 조합과 단체들이 RFEOI에 연합해서 응할 수 있는 우산 역할을 해줬고, 캐나다 세무당국 규정에 맞추기 위해 2014년 VCLT를 새롭게 설립할 때까지³⁹⁾ 조직적 기반을 제공했다.

이러한 과정에는 시의회의 개입도 큰 역할을 했다. 이전부터 밴쿠버 시의회는 도시헌장에 지불가능주택 관련 내용을 포함하고, 상급 정부의 주택 공급 프로그램도 적극적으로 도입하는 노력을 해왔다. RFEOI 공고 단계에서는 시유지의 활용을 승인했고, 컨소시엄이 사업주체로 선정된 2012년 11월 이후에는 시정부로 하여금 컨소시엄과 업무협약을 맺는 협상을 시작하도록 지시했다. 2013년 5월에는 이 업무협약을 승인하여 시정부의 사업에 법률적 근거를 제공했다.

이로써 밴쿠버시는 대규모 시유지를 민간에 제공하는 적법한 근거와 절차를 갖출 수 있었고, 민간은 대규모 시유지를 효과적으로 개발, 운영할 수 있는 연합조직인 공동체 토지 신탁을 설립하게 되었다.

38) RFEOI(Request for Expressions of Interest)는 원래 사업 전단계에서 해당 사업에 대한 시장의 관심이 얼마나 있는지 추정하고 관심도를 높이기 위한 것으로 관련 주체들로부터 유용한 정보를 얻을 수 있는 방법으로 사용된다. 그러나 밴쿠버시는 RFEOI를 사업 입찰공고 형식으로 사용하여, 제안서와 사업수행능력 평가를 거쳐 선정된 사업자에게 시유지 임대를 통한 저렴주택 공급사업을 맡기고자 하였다(City of Vancouver, 2012. More Homes More Affordability RFEOI).

39) 현재 밴쿠버 CLT는 여전히 CHF BC에서 운영하고 있지만, 명칭에서 Vancouver, Foundation이라는 용어를 빼고 하나의 고유명사처럼 Community Land Trust라는 명칭을 사용하고 있다.



자료: City of Vancouver, 2012, 「More Homes More Affordability RFEOL」.

[그림 3-8] “더 많은 저렴한주택을 위한 의향요청서”의 목표 주택 유형

(3) 신탁 참여주체와 협력구조

밴쿠버시가 요청한 사업을 수행하기 위해 설립된 VCLT에 직접 참여 또는 협력하고 있는 주체들은 다음과 같다.

우선 VCLT 설립을 주도한 단체인 CHF-BC는 1982년 설립된 브리티시 콜롬비아주의 주택협동조합의 연합조직이다. 조직의 목적은 비영리 협동조합주택 확대, 지역의 주택 질 개선, 주택협동조합 간의 기술과 정보 공유, 시민과 정부에게 주택협동조합 영역의 대표성 확보 등이다. 오랜 기간 지역에서 협동조합주택을 개발, 운영, 관리하며 지역의 신망을 얻고 역량을 인정받아 공동체 토지 신탁을 주도할 수 있었다.

밴쿠버시 저축신용협동조합의 약칭인 밴시티(Vancity)는 캐나다에서 가장 큰 공동체 신용협동조합이다.⁴⁰⁾ 1946년 14명의 밴쿠버 주민이 결성한 자조적 금융기관으로 출발해 현재는 개인, 기업, 비영리조직에 관련된 전반적인 금융업무를 취급하고 있다. 밴시티는 협동조합 원칙에 따라 1인 1표의 민주적 의사결정구조를 갖고 있으며, 이익의 30%를 조합원과 주민을 위해 사용하는 등 지역사회 투자와 가치 창출 활동을 하고 있다.

티크바(Tikva Housing Society), 샌포드(Sanford Housing Society) 등은 2011년 이전부터 비영리주택을 공급해 온 단체이다. 두 단체 모두 보유자산이 있고, 공동으로 리모델링할 신규 부동산을 물색 중이었다. 그러나 밴쿠버의 높은 부동산 가격으로 마

⁴⁰⁾ 2018년 현재 2,740억 달러의 자산과 59개의 지점과 2,800명 이상의 종업원, 534,000명 이상의 조합원을 보유하고 있는 캐나다 최대의 커뮤니티 신용협동조합이다. Vancouver City Savings Credit Union 홈페이지 참고(www.vancity.com)

땅한 토지 확보에 어려움을 겪었고, 이전부터 협력관계를 맺고 있던 테라 컨설팅과 함께 의향요청서 제출에 참여하게 되었다.

테라 컨설팅(Terra Housing Consultants Ltd.)은 1985년 창업한 밴쿠버 소재의 부동산 개발 전문회사다. 캐나다에서 사회적 부동산의 개발과 관리, 비영리주택 자문 등에서 전문성을 발휘하고 있다.⁴¹⁾

VCLT의 출발은 비영리주택 공급 확대를 위한 밴시티와 CHF-BC의 오랜 협력관계에서 출발했다. 밴시티는 밴쿠버 시장 직속 태스크포스가 출범하기 이전부터 공동체 투자부서를 신설해서 사회적 부동산 개발과 관련된 비영리 디벨로퍼 육성을 위한 투자에 적극적이었다. VCLT도 개발사업 이전에 200만 달러를 거의 조건없이 선불로 지원받아 초기자금 해결에 큰 도움을 얻었다(Patten, 2015: 12).

밴시티와 CHF-BC는 밴쿠버시의 의향요청서를 검토한 결과 두 단체의 목적과 가치에 잘 맞다고 판단했고, 다른 기관과의 토론을 거쳐 CHLT를 대표조직으로 활용하되 참가단체를 추가로 모집하자는 결론에 이르렀다. 이에 따라 티크바, 샌포드 등 다양한 기관이 참여해 컨소시엄을 형성했는데, 밴쿠버시는 이 컨소시엄이 사회적 평판이 좋은 단체들로 구성되어 있고 사업수행 능력이 충분할 것으로 평가했다. 테라 컨설팅의 사회적 부동산 개발 및 관리 전문성 밴시티의 자금 지원도 이러한 평가에 보탬이 되었다. 무엇보다 참여 단체들은 이전부터 서로 긴밀한 관계를 맺고 있어서 이번 사업을 위한 협력도 원활하게 이뤄질 수 있었다. 그 결과 컨소시엄의 제안서 제출, 시정부와의 협상도 성공적으로 이뤄졌다(Patten, 2015: 13).

컨소시엄은 밴쿠버시와 협상을 주도하는 새로운 대표기구로 VCLT를 설립했다. VCLT의 이사회는 CHF-BC와 일치하고 티크바, 샌포드 등은 의결권이 있는 구성원으로 참여한다. VCLT는 컨소시엄 구성 단체 간의 역할 분담을 위해 ‘포트폴리오 행정 협약’(Portfolio Administration Agreement)’을 맺어 파트너와 투자자를 구분하고 각각의 역할과 책임을 명시했다. 파트너는 VCLT의 주택에 대해 보수, 유지관리, 보험, 장기수선 등 현장 운영을 담당하고, 밴쿠버시와 협약한 지불가능성 기준에 따라 입주자를 직접 선정한다. 밴쿠버시에 대한 최종적인 사업 책임은 VCLT가 진다.

⁴¹⁾ Terra Housing 홈페이지 참고(www.terrahousing.ca)

358 Homes



자료: CHF BC, 2017, "Community Land Trusts and the Affordable Housing Sector", 「CHF Canada Workshop 2017」

[그림 3-9] 밴쿠버 공동체 토지 신탁의 참여 및 협력주체

(4) 재원 조달과 운영

VCLT의 사업 및 운영 재원은 다음과 같은 방식으로 조달되었다. 첫 번째로 밴쿠버시는 계약에 따라 4개 시유지를 99년간 장기 임대한다. 밴쿠버시는 해당 시유지에 적용된 개발협약의 제한 조건을 감안해서 토지임대가치를 시가의 95%로 환산해 지분투자를 한 것으로 간주하는데, 총금액은 2,466만 달러에 달한다. 4개 시유지는 밴쿠버시의 자산기부기금(PEF)이 소유하고 있으며, PEF는 시정부의 일반 및 특별지역 개발비용부담금으로 충당된다.

뉴마켓펀드(New Market Funds)는 6개의 비영리단체로 구성된 자선단체가 소유한 영리 투자회사로 VCLT에는 유한책임 출자자로 참여하고 있다. 뉴마켓펀드는 경제성장과 공동체 이익을 함께 추구하는 임팩트투자를 주로 한다. VCLT에서는 주택 임대 시작되면 모기지를 상환하는 기간인 8년 동안 뉴마켓펀드가 출자금을 유지하고, 상환이 끝나면 VCLT가 뉴마켓펀드의 지분을 매입하는 방식이다.

캐나다의 비영리단체나 협동조합은 저렴주택을 공급하기 위해 공공 보조금이나 모기지 대출에 주로 의존할 뿐 투자자본을 유치하지는 못했는데, 뉴마켓펀드의 출자가 새로운 재원 조달 통로를 열어줬다. 이에 따라 공공에만 의존적이었던 관계가 다양해지고

민관의 역학구도에 균형감이 생기게 되었다. 실제로 이 사업에서 뉴마켓펀드는 주정부 출자기관인 브리티시 콜롬비아 주택공사(BC Housing)을 참여시킬지 여부를 결정하는 위치에 서기도 했다.

주정부 산하 기관인 브리티시 콜롬비아 주택공사는 이 사업에 공동투자자로 참여했다. 주정부는 외국인 주택구입세 5% 인상 및 적용 지역 확대, 0.5%의 투기세(speculation tax) 도입으로 역사상 최고액인 약 66억 달러의 세수를 확보해 저렴주택 공급에 투자하고 있다(Next City, 2018). 이 투자금의 일부가 주택공사를 통해 VCLT에도 제공되고 있는 셈이다. 이에 따라 주택공사는 많은 수의 주택을 소유하는 동시에 그 운영은 비영리단체들이 맡는 효과를 누리고 있다.

테크바, 샌포드 등 컨소시엄 구성단체도 조합원으로 약 480만 달러를 투자했다. 이 단체들의 지분 참여가 시정부의 제안서 심사에 매우 긍정적인 영향을 미쳤고, 투자금은 주택 운영 수익으로 충당된다. 그밖에도 킹스웨이에 개발한 상가는 추정가치인 491만 달러에 99년 전대(sublease)해서 전체 부채비율을 줄여갈 예정이다. 건축자금 은 밴시티와 주택공사로부터 차입하고, 모기지에서는 5,739만 달러를 대출할 계획이다. 이상과 같은 다양한 주체별 자금 조달 내역을 종합해보면 [표 3-2]와 같다.

[표 3-2] 밴쿠버 공동체 토지 신탁의 자원 구성(2014년 10월 기준)

유형	자금원	금액	비율
토지임대(지분투자)	밴쿠버시	\$2,466만	23.1%
사업 지분	New Market Fund	\$1,095만	10.3%
조합원 지분	비영리 조합원들	\$480만	4.5%
공동투자자 지분	BC Housing	\$400만	3.7%
기타	상가 분양대금	\$491만	4.6%
부채	미정	\$5,739만	53.8%
계		\$10,671만	100%

자료: Kristin Paten, 2015

이러한 VCLT의 자원 조달과 운영의 특징은 다음과 같다. 첫 번째는 포트폴리오 방식의 채택이다. 그동안 캐나다 사회주택 단체는 자산과 자본을 독립적으로 운영했는데, 비영리단체 간 자본 이전은 VCLT에서 처음 시도되었다. 이러한 방식은 건설과 운영 비용을 절감할 수 있고, 다양한 계층을 입주시키는 데 유리하며, 단체의 신용과 보증 능력을 높여 그동안 성사되지 못했던 프로젝트파이낸싱(project financing)이 가능해지며, 예기치 못한 상황에 대응하는 재정회복력을 높일 수 있다.

두 번째는 잉여금의 지역사회 환원이다(Paten, 2015: 17). 밴쿠버시와 VCLT의 계약에는 다음과 같은 주택 입주에 따라 발생하는 잉여금의 활용 원칙이 포함되어 있다. 1)잉여금은 자본유지 예비금과 운영 예비금으로 적립한다, 2)예비금을 적립하고도 남은 잉여금은 부채 상환과 지분 추가 매입이 사용한다, 3)잉여금은 밴쿠버시와 VCLT가 50:50으로 나눠 갖고, VCLT는 추가적인 주택 공급 및 기존 입주자 임대료 인하 등 지불가능성을 높이는 데 사용할 수 있다.

(5) 주요 사업 내용

VCLT의 첫 번째 사업은 2012년 밴쿠버시와 계약을 체결해 4개 시유지에 임대주택 358호를 공급한 것이다. 모든 주택은 VCLT 소속의 사업단체가 운영하며, 중위소득 80% 미만의 가구에게 지불 가능한 임대료로 제공하고 있다.

[표 3-3] 밴쿠버 공동체 토지 신탁의 1차 사업

구분	시유지1	시유지2	시유지3	시유지4
개요	저층주택	타운하우스	타워건물, 주택	타운하우스, 저층주택
호수	48호	32호	188호	90호
입주대상	의료보조 필요 계층	일반가구	일반가구, 노인가구	일반가구
운영주체 (협동조합)	샌포드	테크바	프레이저뷰	프레이저뷰
공급시기	2018.3.	2019.3.	2019.3.	2018.12.
총 가치	1,400만 달러	1,350만 달러	5,620만 달러	357만 달러

자료: New Market Funds(2018)를 참고하여 작성

첫 번째 사업으로 VCLT가 급격히 성장하면서 기존의 협동조합주택이 구성원으로 추가로 참여하는 사례가 발생하게 되었다. VCLT 자체 재원이나 공공 지원금으로 주택을 수선하고 소유권을 VCLT로 이전하지만, 운영은 기존 단체가 계속 맡는 형태이다. 이를 통해 기존 협동조합주택의 관리운영과 수익창출이 개선되는 효과를 얻게 되었다.

[표 3-4] 밴쿠버 공동체 토지 신탁의 기존 주택 병합

지역명	Abbotsford	Maple Bridge	Coquitlam
개요	저층 아파트 타운하우스	노인 전용 타운하우스	협동조합주택
호수	94호	84호	132호
운영주체 (협동조합)	베이커뷰	헨리 파이오니어 빌리지	호이 크릭 하우스
취득시기	2017년	2018년	2017년

자료: New Market Funds(2018)를 참고하여 작성

마지막으로 VCLT는 밴쿠버시의 저렴한주택 공급 추가 사업에도 참여할 예정이다. 2014년 밴쿠버시는 지불가능 주택을 공급하는 공공 개발 기관(VAHA)을 설립했고, 이를 통해 2021년까지 7개의 시유지에 2,500호의 저렴한주택을 공급하는 목표를 세웠다. 이 사업의 제안요청서(RFP) 심사에서도 VCLT가 선정되어 [표 3-5]와 같은 사업 계획을 추진 중에 있다. 이 사업을 위해 VCLT는 밴쿠버시로부터 2018년부터 6개 시유지에 대해 99년간 장기임대권을 부여받았고, 주정부 주택공사로부터 자금을 지원받을 예정이다.

[표 3-5] 밴쿠버 공동체 토지 신탁의 VAHA 사업 계획

지역명	Kingsway	Marine way	Burrard	Seymour	Vanness	Pender
진행 단계	계획	설계	계획	계획	계획	설계
공급 호수	57호	337호	169호	146호	102호	90호
운영주체	미정	마콜라 협동조합	맥라렌 협동조합	협동조합 자체 결성	협동조합 자체 결성	아티라 여성자원개발
특징	연도형 소매점 설치	원주민에게 절반 공급	성소수자 지역에 입지	1층 소매상가 패시브하우스	패시브하우스	폭력피해 여성 및 아동 전용

자료: Vancouver Sun, 2014.07.06., "Vancouver creates new agency to increase affordable rental housing"을 참고하여 작성

(6) 성과와 시사점

밴쿠버의 공동체 토지 신탁이 대규모의 사회적 자산화에 성공할 수 있었던 요인은 우선 민간의 준비된 역량에서 찾을 수 있다. CHF-BC를 비롯한 비영리단체들의 사회적 평판이 좋았고, 자산 운용 역량이 높다고 평가받았으며, 그들 간의 긴밀한 협력관계와

공동의 비전이 있었기 때문에 공동체 토지 신탁의 설립과 사업자 선정이 용이했다. 이러한 준비된 역량을 바탕으로 시정부와 사회적금융 기관의 전폭적인 지원과 혁신적인 재원조달구조가 밴쿠버 사례의 성공을 이끌었다. 시정부는 적절한 과정을 거쳐 2,400만 달러 가치의 토지를 무상에 가까운 조건으로 임대했고, 밴시티와 뉴마켓편드는 각각 초기자금 200만 달러와 임팩트투자 1,095만 달러를 제공했다. 이러한 투자는 VCLT의 사업성을 높이고 그밖의 투자를 유치하는 데 기여했다. 또한 지분 공유 관계를 도입해 군소 비영리단체의 자본 한계를 뛰어넘는 규모의 경제를 발휘하고, 돌발상황에 대응하는 자금력을 갖추는 등 사업의 안정성이 높아졌으며, 수익창출과 지불가능한 임대료 유지라는 성과를 동시에 달성할 수 있었다.

이를 통해 밴쿠버시는 특혜 시비를 겪지 않고 대규모 사유지를 장기임대해 지불가능 주택을 대거 공급하는 정책 목표를 달성할 수 있었다. 개별 협동조합주택 사업자를 일일이 상대하는 것이 아니라 우산조직인 VCLT와의 1:1 관계를 통해 추가 보조금 지급 없이도 안정적이고 효율적인 사업 관리가 가능해졌다. 특히 밴쿠버시와 VCLT와의 개발협약을 통해 지속적인 모니터링과 재투자 없이도 공급된 임대주택의 지불가능한 임대료를 유지할 수 있었고, 잉여금의 지역사회 환원도 원활하게 이뤄졌다.

3_소결

1) 주체

(1) 사회적 자산화에 적합한 조직 형태 설립을 의무화하고 지원

영국과 북미의 사회적 자산화 사례들은 정부가 전폭적인 지원을 제공하는 대신, 이에 걸맞은 대표성, 역량, 책임을 갖출 수 있도록 비영리단체 설립을 의무화하고 있다. 영국은 공동체 자산 이전과 공동체 우선 입찰권 모두 공동체이익회사, 유한회사, 사회적 협동조합 등을 설립하도록 규정하고 있다. 북미 사례는 지방정부가 직접 공동체 토지 신탁을 설립하거나, 기존 단체들이 연합해서 지원제도와 세무 규정에 부합하는 비영리재단을 신설했다.

해외 사례의 또 다른 특징은 민간지원조직이 이러한 법인 설립과 등록을 지원하는 프로그램이 잘 갖춰져 있다는 것이다. 영국은 로컬리티 재단이 8개 부문에 따라 종합적

인 지원을 제공하고 있고, 캐나다에서는 사회적 금융 및 부동산 전문기업이 이러한 역할을 수행하기도 했다.

(2) 공정한 절차를 통해 자산화 지원의 정당성 확보

해외 사례들은 형평성 논란을 예방하기 위해 공정한 사회적 자산화 지원 절차를 두고 있었다. 영국은 공동체 자산 이전과 우선 입찰권 제도 모두 공동체 자산을 목록에 등재하는 심의 절차를 두고 있었다. 공동체 자산 이전은 의향표명서, 종합신청서, 자산 이전 협약으로 이어지는 공개적인 절차를 통해 이전된 자산의 운영조건과 계획을 발전시킨다. 캐나다 밴쿠버 사례는 의향요청서 공고, 제안서 심사, 시의회 승인 등을 통해 대규모 사유지를 무료로 가깝게 장기임대하는 정당성을 확보했다.

해외 사례는 사업자 선정뿐 아니라 선정 이후 관리에서도 정당성과 공익성을 담보하기 위한 규정을 두고 있다. 영국의 공동체 자산 이전은 공동체조직이 이전된 자산으로 약속한 공익적 성과를 달성하지 못할 때 이전을 철회하거나 자산을 처분할 수 있다. 캐나다 밴쿠버 사례는 시정부와 공동체 토지 신탁 간의 개발협약으로 지불가능한 주택임대료 유지, 수익의 지역사회 환원을 세밀하게 규정하고 있다.

2) 자산화 방식

(1) 장기임대(leasehold)

해외 사례는 정부가 소유한 자산을 무료로 가까운 장기임대 방식으로 공동체조직에 이양하는 경우가 많았다. 소유권을 넘기지는 않더라도 장기적인 임대를 보장할 때, 공동체조직은 안정적인 자산 운영계획을 수립하고 다양한 투자를 유치할 수 있기 때문이다.

영국의 공동체 자산 이전은 연 임대료 1파운드 또는 무료로 25년에서 99년 동안 임대할 것을 권장하고 있다. 공동체조직의 역량과 사업계획의 수준에 따라 처음에는 25년 임대계약을 체결한 뒤 점차 늘려가는 전략적 접근을 취하기도 했다. 북미의 공동체 토지 신탁 사례는 정부가 소유한 유허부지를 사실상 무료로 가까운 임대료로 99년간 임대하고 있었다. 사회적 자산화를 위해서는 과감한 자산 이전이 이뤄져야 하고, 부작용의 예방은 단속적인 임대와 재계약보다는 사업계획의 사전 검토와 역량 확보, 민관의 신뢰관계 형성을 통해 이뤄지는 것이 효과적임을 시사한다.

(2) 완전소유(freehold)

영국의 공동체 우선 입찰권은 공동체조직이 민간 부동산을 완전소유(freehold)하는 보기 드문 방식이다. 공동체 및 보존 가치가 높은 민간 부동산의 소유자가 공익적 의지로 신탁을 하지 않는 이상, 사회적 자산화의 방법은 부동산 매입이 유일하다는 점에서 완전소유 방식에도 관심을 기울일 필요가 있다. 또한 영국의 공동체 우선 입찰권은 완전소유 형태의 사회적 자산화를 과감하게 지원하되, 공공기금의 용자와 상환, 공동체주식을 통한 공동소유 등을 통해 자산의 소유가 집합적이고 지속가능하게 이뤄질 수 있는 조치를 취하고 있다.

3) 재정 지원

(1) 유희 토지와 건물을 장기임대로 과감하게 이전

해외 사례의 가장 적극적인 사회적 자산화 지원은 공공이 소유한 자산을 공동체조직에게 과감하게 장기임대하는 것이다. 런던, 밴쿠버 등 서울 못지않게 부동산 가격이 높은 해외 대도시에서는 공동체조직이 민간 부동산을 자산화하는 것은 사실상 불가능에 가깝다. 이럴 때 가장 효과적인 지원책은 보조금, 지원금 등의 재정보조 이전에 유희 공공자산을 저렴하게 이전하는 것이 된다. 현재 우리나라는 공유재산법 시행령 개정 등으로 임대료를 감면할 뿐 장기임대는 가능하지 않다는 점에서 이러한 지원의 도입을 검토해볼 필요가 있다.

(2) 다양한 공공 기금에서 저리 용자 제공

해외 사례는 공공 유희자산 이전 외에도 공공기금을 저리로 용자하는 재정 지원을 제공하고 있다. 영국의 브램리 배스는 영국협동조합연합회, 각급 정부가 설립한 자선벤처기금, 정부가 수립한 사회적 자산화 지원 기금 등으로부터 법인 설립, 초기운영, 사업 확대에 필요한 자금을 저리로 대출받았다. 아이비 하우스 펍은 건축유산기금과 사회목적투자기관으로부터 건물매입에 필요한 대규모 자금을 용자했다. 캐나다 밴쿠버 공동체 토지 신탁은 연방정부, 주정부, 시정부 등 각급 정부가 운영하는 다양한 지역 개발기금을 활용할 수 있었다.

물론 해외 사례에서도 우리나라와 같이 보조금을 지원받기도 했지만, 대출금이 보조금보다 우선하고 규모도 크다는 점에 주목할 만하다. 집행항목에 제한이 많은 보조금보다는 대출금이 활용도가 높고, 상환을 해야 한다는 점에서 공동체조직의 자립과 성장에도 도움이 되기 때문이다.

(3) 공동체주식, 임팩트투자 등 공동 투자 촉진도 활발

공공기금의 저리 융자와 함께 해외 사례에서 눈에 띄는 재정 지원은 공동체주식과 임팩트투자 활성화이다. 사회적 자산화의 취지에 맞게 지역사회 구성원이나 취지에 공감하는 시민들이 십시일반으로 투자할 수 있는 플랫폼을 제공하는 것이다.

영국의 공동체 우선 입찰권은 공동체주식을 발행할 수 있도록 정부와 민간재단이 지원하고, 이러한 공동 투자자들이 자산운영의 의사결정과정에 참여한다. 캐나다 밴쿠버 사례는 비영리단체와 회원들이 뉴마켓펀드라는 임팩트투자 기관을 통해 지불가능 주택 공급에 투자하고 공동체 토지 신탁에게 수익과 가치의 양립을 촉구하기도 했다. 우리나라에서도 사회적 자산화에 부합하는 이러한 공동 투자를 어떻게 활성화할 것인지 방안을 강구할 필요가 있다.

4) 간접 지원

사회적 자산화가 성공하기 위해서는 자산과 자금을 충분히 확보하는 것뿐만 아니라 자산을 운영할 공동체조직의 역량과 사업계획을 탄탄하게 갖추는 것이 중요하다. 해외사례에서 공동체조직에 다양하고 전문적인 교육, 컨설팅, 법률자문 등 간접지원을 제공하는 민간조직이 발달한 것은 이 때문이다.

영국은 로컬리티 재단, 파워투체인지, 플런켓 재단 등 다양한 민간지원조직이 법인 설립과 등록, 사업계획 수립과 수익모델 개발, 법적/행정적 절차 이행, 채용 조달 등 자산화 과정 전반에 걸쳐 전문적인 지원을 제공하고 있다. 캐나다 밴쿠버는 밴시티, 테라 컨설팅 등 사회적금융 및 부동산 기관이 직접 공동체 토지 신탁에 참여해 소속 단체들에게 전문적인 컨설팅과 재정 지원을 제공했다. 아직 우리나라는 이러한 간접 지원 조직과 콘텐츠가 충분하지 않다는 점에서 정부 차원의 투자와 육성을 검토해볼 필요가 있다.

04

사회적 자산화 활성화를 위한 서울시 정책방향

- 1_활성화의 원칙과 정책방향
- 2_민간주도 자산화 활성화 추진과제
- 3_공공주도 자산화 활성화 추진과제

04. 사회적 자산화 활성화를 위한 서울시 정책방향

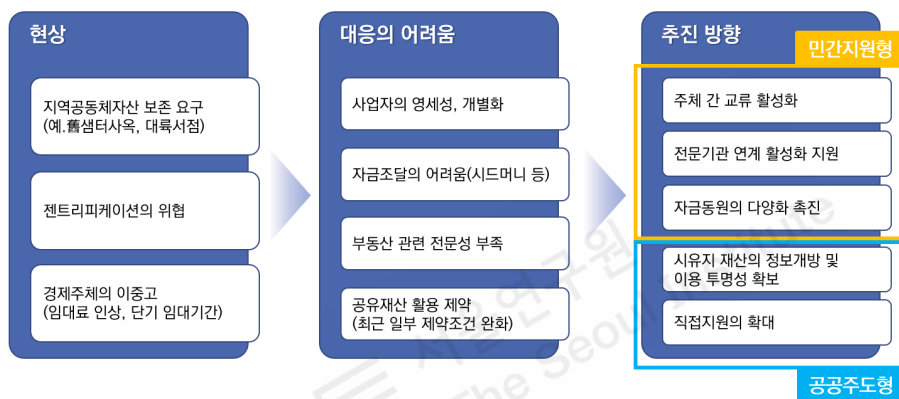
1_활성화의 원칙과 정책방향

서울시는 젠트리피케이션 등으로 실제 생산자가 위협받는 상황을 타개하고 경제의 선순환을 이루기 위하여 사회적 자산화 노력을 뒷받침할 필요가 있다. 사회적 자산화는 기본적으로 민간의 자발적인 요구와 움직임에 따라 그 성패가 좌우되므로 서울시가 사회적 자산화와 관련하여 모든 것을 직접 지원하겠다는 자세보다는 민간주도적 자산화를 지원하는 촉진자 역할과 공공주도적 자산화를 활성화하는 지원자 역할을 구분하여 수행할 필요가 있다.

앞서 국내 사례 분석에서 살펴보았듯이, 민간 주체의 자발적인 시도가 다수 존재하지만 사회적 자산화의 궤도에 들어섰거나 자산화에 성공한 사례는 아직까지 극소수이다. 사회적 자산화 대응이 어려운 가장 큰 이유는 자산화 요구가 가장 큰 경제주체가 바로 영세하기 때문이다. 경제주체의 영세성은 자금 조달의 한계와 부동산 매입과 부동산 관련 금융조달 방식에 대한 비전문성 등의 문제를 파생시키고 있다. 특히, 영세한 경제주체가 연대하지 않고 개별적으로 존재하기 때문에 여러 문제는 더욱 심화되고 있는 실정이다. 한편, 경제주체의 특성에 따른 자산화 어려움뿐 아니라, 공유재산 활용과 관련한 제도적인 제약도 상당히 존재한다.

영국에서는 사유지나 공동체자산의 매각 우선권이나 장기사용을 허용하고 있었으며 북미는 사유지를 저리로 장기 사용할 수 있게 하여, 자산화를 추진하는 민간기관에게 자산 매입에 드는 시간을 벌어주는 역할을 하고 있었다. 하지만 우리나라에서는 사유지 등을 포함하여 국공유지에 대하여 경제주체의 직접적인 접근을 제약하고 있는 편이다. 다만 최근에는 국공유지의 행정재산과 일반재산에 대하여 사회적경제조직이 활용할 수 있도록 국공유지 활용 제약을 완화하는 추세여서, 향후 사회적 자산화를 활성화하는 데 이 제도 변화를 적극 활용할 수 있을 것이다.

서울시는 사회적 자산화 추진 희망주체의 역량에서 오는 한계와 제도적 제약과 기회를 고려하여 민간지원형 활성화 방향과 공공주도형 활성화 방향을 모색할 필요가 있다. 이 연구에서는 서울시의 민간지원형 활성화 방향은 민간 주도의 사회적 자산화를 지원하는 촉진자로서 서울시가 무엇을 해야 하는지 제안하고 있다. 서울시의 민간지원형 활성화 방향으로 첫째, 주체 간 교류 활성화 지원, 둘째, 자산화 플랫폼 구축 및 운용 지원, 셋째, 자금동원의 다양화 촉진 등이다. 또한 서울시가 사회적 자산화를 유도하는 주도적인 역할을 담당하는 차원의 공공주도형 활성화 방향은 첫째, 사유지 재산의 정보개방 및 이용 투명성 확보, 둘째, 직접지원의 확대 등이 되어야 할 것이다.



[그림 4-1] 사회적 자산화 활성화 정책방향

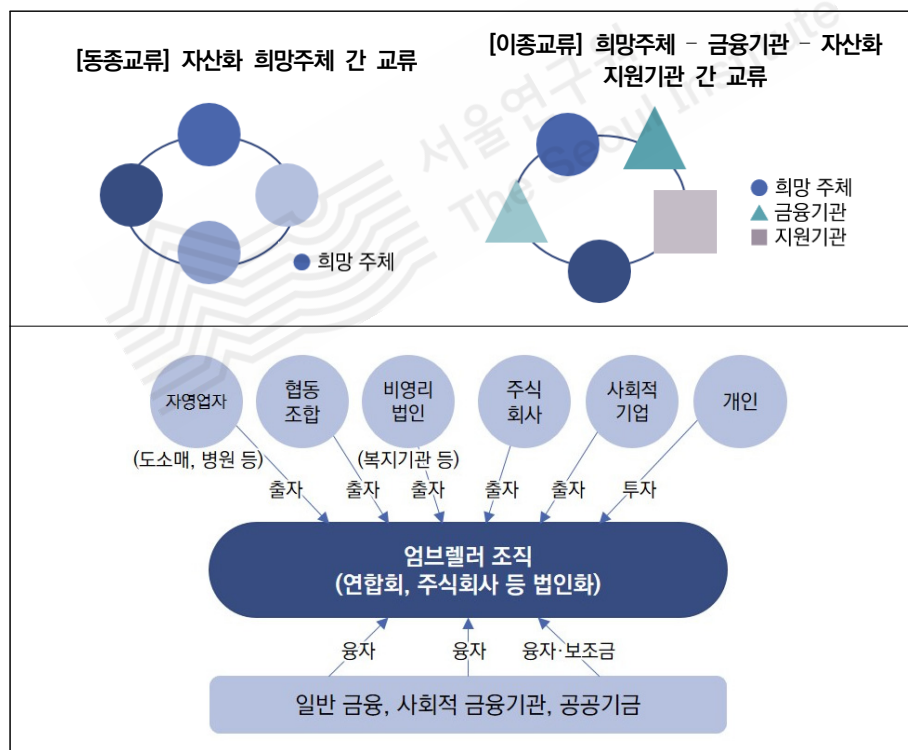
2_민간주도 자산화 활성화 추진과제

1) 주체 간 교류 활성화

민간지원형 활성화를 위한 첫 번째 방향은 주체 간 교류 활성화이다. 자산화 희망 민간주체들의 근본적인 한계는 영세성이다. 이 영세성을 극복하기 위해서는 동일한 목적을 갖고 있는 자산화 희망 주체가 서로 연대하여 상당한 규모를 이루는 주체를 형성해야 하는 것이다.

영국이나 캐나다 사례에서 보면, 사회적 자산화를 달성하기 위하여 같은 목적을 가진 다양한 단체와 사회적 경제조직이 모여 논의하고 결국 자산을 매입하는 엠브렐러

(umbrella) 조직이 꾸려져 자산화 절차를 밟아가고 운영하는 것으로 나왔다. 또한, 우리나라도 해빗투게더협동조합 등의 사례에서처럼 여러 단체가 지분을 출자하여 하나의 주식회사나 사회적 협동조합을 엮브렐러 조직으로 기능하도록 하고, 그 엮브렐러 조직이 일반 지주회사처럼 자산의 매입, 운용, 대출상환 등을 진행시키는 것이다. 이러한 엮브렐러 조직은 여러 경제주체의 자금과 인적 역량을 결집시키고 금융기관이나 지방자치단체와 같은 외부 기관에 대응하며 연계를 맺는 역할을 수행하므로, 민간의 사회적 자산화 추진에 원동력을 제공하는 기관이 된다. 즉 엮브렐러 조직은 시드머니 조성, 주체 간 커뮤니케이션 활성화, 금융조달 용이 등을 가능하게 해준다. 한편, 사회적 자산화 주체 형성의 또 다른 방식은 희망주체와 관련 기관 간 연대기회를 제공하는 것이다. 자산화 추진에는 직접적인 이해당사자인 추진 희망 주체뿐만 아니라 일반금융기관, 사회적 금융기관, 지방자치단체, 법률 컨설팅기업 등이 결부되어 있다. 이들 기관 간의 교류가 진행될 수 있어야 할 것이다.



[그림 4-2] 주체 간 교류를 통한 엮브렐러 조직의 형성

현재 서울시는 사회적 경제주간 행사를 정기적으로 개최하고 있으며, 과거 협동조합 기본법 등이 생긴 이래 가장 대표적인 사회적 경제조직의 한마당으로 자리매김되고 있는 큰 행사이다. 그런데 현재는 사회적 경제주간 행사가 소비자를 대상으로 사회적 기업 등을 소개하는 자리가 되고 있어 홍보관, 체험존, 팝업존 등으로 운영되고 있다. 이 사회적 경제주간 행사에 사회적 자산화를 희망하는 주체-주체 간 만남과 주체-관련 기관 간 만남의 장을 포함시켜 그 기능을 확대할 필요가 있다.

[표 4-1] 2019년도 서울 사회적경제 주간 내용

프로그램명	내용
기념식	개회사 및 축사, 영상 퍼포먼스, 사회적경제 유공자 상장 수여 등
시민 체험존	사회적경제기업 시민 체험 프로그램(16개 부스)
사회적경제팝업숍	친환경 사회적경제 제품 통합 전시
친환경 먹거리팝업숍	친환경 사회적경제 먹거리 통합 판매
산림분야 사회적경제기업존	산림분야 사회적경제기업 소개 및 홍보관
자활기업 카페	자활 기업의 커피, 음료 판매
에코라운지	거리공연과 휴식공간이 어우러진 공간
부대프로그램	산불캠페인, 숙의예산 시민투표 등

자료: 서울시, 2019, 2019 서울 사회적경제 주간 기념행사 세부계획.

2) 자산화 플랫폼 구축 및 운용 지원

서울시는 민간주도형 자산화를 활성화하기 위하여 자산화 플랫폼을 구축하고 운용하는 것을 지원해야 한다. 이를 위하여 먼저 자산화 전문단체에 대한 정보 수집과 리스트를 작성해야 한다. 둘째, 자산화 플랫폼을 구축하고 이 플랫폼의 상시 운용을 지원할 필요가 있다.

(1) 자산화 전문단체에 대한 정보접근성 확보

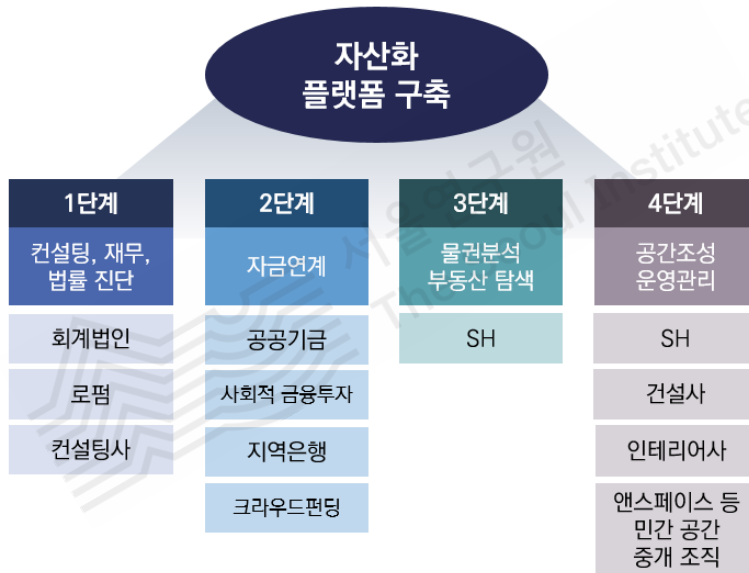
먼저 자산화 전문단체에 대한 리스트 작성은 플랫폼 구축의 선행 작업으로 필요하다. 이 리스트에는 자산 취득에 필요한 법인 설립, 재무 처리 등 관련 법무법인, 회계법인, 관련 컨설팅사, 한국사회혁신금융, 한국사회투자 등 임팩트 투자기관, 그리고 서울사회적경제네트워크, 한국사회적기업진흥원 등 지원기관 등이 기능·지역별로 정리되어, 자산화 추진 희망주체가 원할 때마다 검색할 수 있도록 해야 할 것이다.

(2) 자산화 플랫폼 운용

자산화 플랫폼 운용은 자산화 과정에 필요한 4단계에 관련된 모든 기관을 온라인상으로

연결하는 것뿐만 아니라, 오프라인에서도 상호 교류하고 사업을 진지하게 진행시키도록 하는 과정을 의미한다. 자산화 과정은 총 4단계를 거치는데, 자산화 플랫폼은 해당 단계별로 자산화 희망 주체와 관련 기관을 연계시켜주는 역할을 한다.

1단계는 자산화 희망 주체에 대한 자가점검을 하는 단계로, 자산화 실현가능성을 타진하고 필요한 것이 무엇인지를 판단하도록 하는 단계이다. 이때 재무 진단, 부동산 취득관련 법적 지위 등에 대한 법률 진단 자산화 사업 설계서 작성 등의 미션이 충족되어야 한다. 2단계는 자산화 설계서에 기초하여 자금 동원의 구체적인 방향 모색, 관련 금융기관의 투자 조건과 투자의향을 타진하는 단계로 자금 연계단계라 할 수 있다. 이 때 플랫폼 운용기관은 자산화 희망 추진주체의 계획서를 크라우드펀딩, 금융기관, 공공기금 등에 전달하거나 희망주체와 관련 기관을 만나게 하는 기회를 제공하게 된다.



[그림 4-3] 자산화 플랫폼의 단계별 목적 및 관련 기관

3단계는 자금 동원력이 어느 정도 타진이 된 상태에서 매입/임대 희망 부동산의 탐색 및 물권 상세 분석하는 것이다. 이때 여타 부동산 컨설팅사가 결합할 수도 있으며 SH 등 부동산개발 분야 공기업이 결합할 수도 있을 것이다. 4단계는 부동산 매입이 완료된 이후 공간을 조성하는 단계로, 기존 건축물의 단순 인테리어, 리모델링, 완전 건축 등에 따라 관련 대행사 및 기관을 연계해주는 단이다.

서울시는 자산화 분야의 전문성을 지닌 기관을 자산화 플랫폼 운영기관으로 선정할 필요가 있다. 서울시는 플랫폼 운영기관이 자산화 추진희망주체와 관련 전문기관 간 교류가 원활히 진행될 수 있도록, 플랫폼 운영비, 운영비, 컨설팅비용, 교육홍보비용, 네트워킹비용 등을 지원해야 할 것이다.

〈참고〉 해외의 자산화 지원 전문기관들

- 영국: 로컬리티재단, 파워투체인지, 플런켓재단 등
- 캐나다 밴쿠버: 밴시티, 테라 컨설팅 등 사회적금융 및 컨설팅 기관
- 다양한 민간지원조직들이 법인 설립과 등록, 사업계획 수립과 수익모델 개발, 법적/행정적 절차 이행, 재원 조달 등 지원

3) 자금동원의 다양화 지원

서울시는 민간 자산화를 활성화하기 위하여 다양한 자금동원이 가능케 지원할 필요가 있다. 서울시와 정부는 지금까지 사회적 금융기관에 의한 임팩트투자 활성화에 노력하고 있다. 이와 더불어, 서울시는 자금동원의 다양화를 위하여 첫째, 크라우드 펀딩 조달을 지원하고 둘째, 자산화 리츠(REITs) 형성을 촉진할 필요가 있다.

(1) 크라우드 펀딩 활성화

먼저, 서울시는 자산화 희망 주체가 크라우드 펀딩으로 자금 조달할 수 있도록 도와야 한다.

크라우드 펀딩은 당초 신상품 제작, 새로운 서비스 개발 등에 필요한 자금을 동원하는 데에 시작되었다가 최근에는 부동산 투자 등으로 그 영역이 확산되고 있다. 크라우드 펀딩으로 자산 매입에 필요한 대규모 자금을 모집하는 데에는 한계가 존재한다. 그러나 크라우드 펀딩은 소액 투자 자산, 지역 공동체 자산, 건축유산 등 문화적 가치가 있는 자산을 위한 자금 모집 등에는 유효한 수단으로 인정되고 있다. 또한 대규모 투자자산의 일부 부족분으로도 크라우드 펀딩이 결합되기도 한다.

자산화 희망 주체가 크라우드 펀딩을 통하여 사업을 진행시키려고 하더라도 크라우드 펀딩 내에서 자신을 홍보하는 방식과 투자자를 설득하는 노하우가 부족하여 자금에 접근하지 못하는 경우가 존재한다. 따라서, 서울시는 자산화 희망 주체의 자산화 계획, 재무적 역량, 투자의 지속가능성 등을 명확히 보여주어 크라우드 펀딩 내 개미

투자자의 신뢰도를 확보할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

유사한 사업으로 최근 문화체육관광부가 지원하는 예술분야 투자형 크라우드 펀딩 활성화 지원사업이 존재한다. 이 예술분야 지원사업은 정부와 산하기관인 예술경영지원센터가 크라우드 펀딩으로 자금을 조달하려는 예술단체에게 교육 및 컨설팅을 제공하고, 펀딩 중개수수료 등의 자금지원, 자금 수령할 수 있는 특수목적법인 설립에 대한 법률서비스와 비용 지원, 그리고 홍보 마케팅 등의 지원을 제공하고 있다. 서울시도 이와 유사하게 크라우드 펀딩 조달에 대한 지원을 추진할 경우, 동네서점, 마을가게, 건축유산, 소규모 골목상권 등의 안정화에 기여할 수 있을 것이다.

〈참고〉 예술분야 투자형 크라우드 펀딩 활성화 지원사업

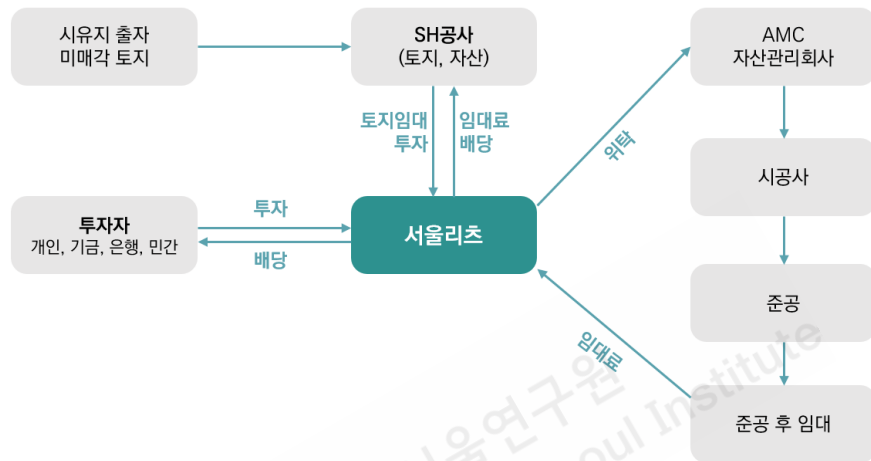
- 주관: 문화체육관광부 + (재)예술경영지원센터
- 신청자격: 비상장 중소기업, 특수목적법인(SPC), 업력 7년 이내 기업, 벤처/이노비즈인증/사회적기업은 7년 이상도 가능
- 유형: ①지분투자형, ②프로젝트형
- 지원내용:
 - ① 교육 및 컨설팅: 투자유치 상품설계, 마케팅 컨설팅
 - ② 자금: 펀딩 중개수수료 및 특수목적법인 설립 비용 지원
 - ③ 법률서비스: SPC 설립 관련 법률 서비스 지원
 - ④ 홍보마케팅: 맞춤형 홍보 마케팅 지원
- 지원결과
 - 현재까지는 프로젝트형 크라우드 펀딩만 성공
 - 전문 공연기획회사 '서울예술기획'의 번더플로어 2019 내한공연 '조이 오브 댄싱(Joy of Dancing)', '(주)이비컴퍼니'의 창작동요뮤지컬 '어린왕자와 지구이야기', 고품질 클래식 반주 음원 플랫폼 '카메라타 프로젝트'의 네이티브 어플리케이션 'INSTREAM' 개발, 문화예술 솔루션 기업 '(주)말리카'의 한국 전통자수 교육영상 콘텐츠 등

자료: 예술경영지원센터 홈페이지 참고(www.gokams.or.kr)

(2) 사회적 자산화 리츠(REITs) 활성화

서울시는 대규모 자산화를 활성화하기 위하여 자산화 리츠(REITs)를 활성화시킬 필요가 있다. 리츠는 기관 투자자뿐만 아니라 개인 자산가가 부동산에 투자할 수 있도록 하는 제도로, 자산가에게는 금융권 금리 인하의 대안적 투자처로 주목받고 있다. 이 리츠는 목표 수익률에 따라 오히려 임대료 상승을 유발하는 압력으로 작용하기도 한다. 하지만, 공적 자금이 투입된 자산화 리츠는 목표수익률을 낮춰 자산화 매입과 장기

임대이용 등을 가능하게 할 수 있다. 이를 위하여 서울시는 일부 공공기금을 출자하여 자산화리츠를 출자하거나 서울주택도시공사(SH)가 대주주로 있는 서울리츠의 사업 영역에 자산화 리츠도 포함시키도록 유도할 수 있을 것이다. 서울주택도시공사가 2016년 7월 조성된 서울리츠 1호 출자에서 민간 금융도 출자하는 구조이지만 서울주택도시공사가 35.1%의 지분을 보유하고 있어 서울주택도시공사가 투자 방향성을 주도할 수 있었다⁴²⁾.



[그림 4-4] 서울리츠의 운용 구조

3_공공주도 자산화 활성화 추진과제

1) 시유지 재산의 정보개방 및 이용 투명성 확보

서울시는 공공주도적 사회적 자산화 활성화를 위하여 먼저 서울시 시유지의 적극적인 활용을 모색해야 한다. 여기에서는 시유지 목록화 및 시민 공개, 시유지 활용사업의 투명성 확보, 공유재산관리계획의 적극적 성격 부여 및 대부료 감경 등에 대한 조례 개정 등을 제안한다.

42) 서울리츠 1호의 총자본금은 100억 원이다. 기관별 출자지분은 서울주택도시공사(35.1%), 신한은행(9.95%), 신한금융투자(9.95%), 우리은행(15%), 한화손해보험(15%), 더케이손해보험(15%) 등이다. 현재 서울리츠는 서울투자운용(주)이 위탁관리하고 있다.

(1) 사유지 목록화 및 시민 공개

서울시 사유지의 활용을 위한 첫 단계 사업으로 사유지에 대한 자체 평가와 함께 사회적 자산화로 사용될 수 있는 자산에 대한 정보는 시민에게 공개할 필요가 있다.⁴³⁾ 2018년 현재 서울 사유지의 면적은 104.48km²으로 서울시 전체 면적(605.21km²)의 약 17.2%에 해당된다. 이 가운데 사실상 경제주체들이 자유롭게 사용할 수 있는 일반재산은 1.3%(1.38km²)에 불과하며 나머지 98.7%(103.10km²)가 행정재산에 포함된다.

[표 4-2] 서울 사유지 현황(2018년 기준)

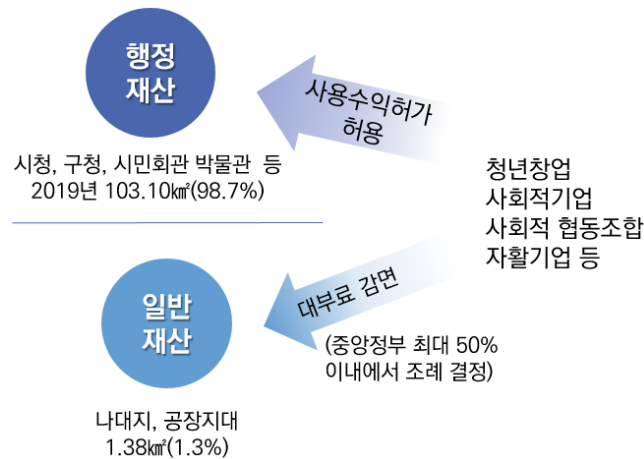
구분		필지수	면적(㎡)	가격(천원)	면적비중
합계		57,809	104,477,140	73,027,394,920	100.0%
지역별	서울 내	54,743	86,891,309	71,747,324,325	83.2%
	서울 외	3,066	17,585,831	1,280,070,595	16.8%
유형별	행정재산	55,647	103,101,649	71,534,571,759	98.7%
	일반재산	2,162	1,375,492	1,492,823,161	1.3%

자료: 서울시 홈페이지 참고(www.seoul.go.kr)

행정재산은 일반적으로 시청, 구청, 시민회관, 박물관 등으로 사용되는 것으로 수익을 목적으로 사용하지 않는 대신에, 일반재산은 나대지, 공장 등 수익을 목적으로 사용될 수 있는 재산이다. 그런데 2019년 시행되기 시작한 공유재산 및 물품관리법 시행령이 개정되면서, 일반 소상공인은 아니더라도 청년창업, 사회적기업, 사회적 협동조합, 자활기업 등에게는 행정재산과 일반재산을 사용할 수 있는 제도적 틀이 제공되었다. 따라서 최소한 현행 개정령에서 허용하고 있는 사회적 경제조직에 한해서도 활용가능한 서울시 자산을 공개하고 해당 사회적 경제조직에게 활용계획서를 제안하도록 장려할 필요가 있다.

자산이 목록화되어 공개될 때, 해당 자산에 대한 기존 권리 취득현황 및 이용현황, 과표 평가액, 면적, 토지용도, 행정재산/일반재산 여부 등도 같이 공개되어야 할 것이다.

43) 현재는 서울시 행정포털(공유재산관리시스템, 사유재산종합정보시스템)로만 자료 접근이 가능하다.

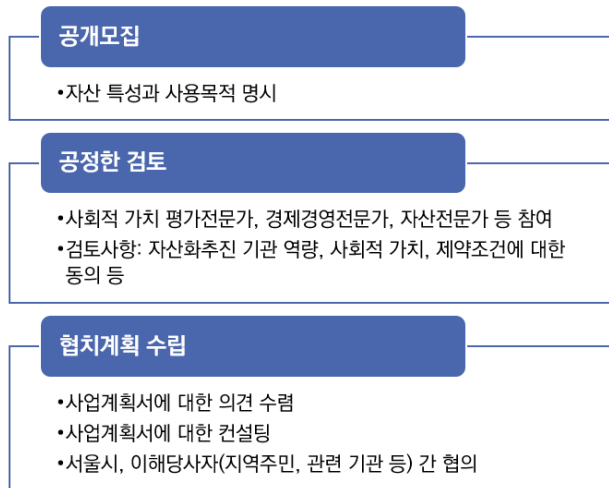


[그림 4-5] 공유재산시행령 개정(2019.6.5.)에 따른 제도적 가능성

(2) 시유지활용 공모사업의 시작과 투명성 확보

시유지활용 공모사업이 제대로 진행되기 위해서는 해외처럼 절차의 합리성을 갖추어야 한다. 투명한 공모사업 진행으로 특혜시비 문제를 해소하는 한 방법이다.

시유지활용 공모사업은 공개모집, 공정한 검토, 협치계획 수립 등 3가지 원칙 및 단계에 따라 진행되어야 한다. 공개모집은 적합한 자산화 추진주체가 공모사업에 지원할 수 있도록 하는 첫 단계로 매우 중요한 단계이므로, 형식적이고 관례적인 공모지침 이상의 정보를 제시해야 한다. 특히, 공모 공지문에는 자산의 물리적·비물리적 특성이 정확히 기재되고 반드시 충족해야 하는 자산의 사용목적과 사업목표가 명시될 필요가 있다. 둘째, 공정한 검토 단계에서는 사회적 가치평가, 경제경영, 자산 등의 상이한 전문성을 띤 전문가가 참여하도록 보장해야 한다. 사회적 자산화는 경제적 가치뿐만 아니라 비경제적 가치도 포함시켜 검토되어야 하기 때문이다. 또한, 검토사항도 자산화추진을 희망하는 기관의 역량, 사회적 가치, 제약조건에 대한 동의 등이 제시될 필요가 있다. 셋째, 자산화 희망 기관의 계획을 넘어서 이해당사자가 참여하고 전문화된 역량이 추가되는 협치계획이 수립되도록 해야 할 것이다. 지원기관의 사업계획서에 대하여 지역주민, 관련 기관, 소비자, 경쟁업체 등의 이해당사자 의견을 수렴하고 협의하는 공론화과정을 거쳐야 한다. 또한, 자산화 추진기관의 경제적 지속가능성과 비즈니스 역량을 강화시키기 위한 전문가 컨설팅의 결합이 필요하다.



[그림 4-6] 사유지활용 공모사업의 원칙과 절차

I 자산화 추진 기관의 역량	거버넌스	• 변화를 관리가능한 안정적인 법적 주제	II 사회적 가치	지역사회 영향력	• 관리 가능한 영향
	법인적 조건	• 주민조직, 자선단체, 등록회사 또는 등록 예정		커뮤니티 편익	• 지역사회 편익에 대한 확실한 실적 • 판별 가능하고 측정 가능한 지역사회 편익을 제시한 경우
	재정적 기반	• 재무 타당성 • 비용 확보 • 장기 비즈니스 계획 수립	III 계약조건	CAT 편익사례	• 예상 편입 입증 비즈니스 사례
	유지관리	• 유지 관리 내역 증빙 • 건축물의 지속적인 유지관리를 관리할 수 있는 능력의 증빙		제약사항 동의	• 명시된 의도에 따라 커뮤니티활동에 대한 사용과 제약사항에 대한 동의

자료: 영국 Leicester Council 자료의 내용을 참고하여 저자 작성

<https://www.leicester.gov.uk/your-council/policies-plans-and-strategies/planning-and-development/community-asset-transfer-policy/>

[그림 4-7] 자산이전과정에서 검토해야 할 요건(안)

(3) 관련 조례 개정

사회적 자산화라는 시대적 변화를 반영하여 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례 (이하 서울시 공유재산 조례)」가 개정될 필요가 있다. 현재 서울시 공유재산 조례는 적극적인 활용보다는 사유지의 관리라는 관점에서 구성되었다. 서울시의 자산에 대한 집행은 ‘공유재산관리계획’에 근거하여 집행하고 있으며, 공유재산심의회가 관리하고 있다. 그런데 공유재산관리계획은 현재 자산에 대한 이용관리계획에 불과하여 매년 실행계획 성격으로 수립되고 있다.

만약 서울시가 적극적인 사유지 활용을 도모하게 된다면 조례상 공유재산관리계획도

중장기 관점에서 재수립되어 위상의 변화가 필요하다. 그에 따라 시유지 목록 개방과 공모사업 활용을 지원하는 조례가 되기 위해서 공유재산관리계획을 (가칭)공유재산종합계획으로 변경할 필요가 있다.

또한, 금방 언급한 중장기적인 변화가 무관하게 2019년 공유재산법 시행령 개정사항을 반영하기 위해서라도 조례가 일부 변경될 필요가 있다. 특히, 청년기업과 사회적경제조직에게 행해지는 일반재산에 대한 대부로 감면 조치는 조례상 결정해야 하는 상황이다. 중앙정부는 최대 50% 감면이라는 조건만을 제시하고 있기 때문이다.

서울시 공유재산 조례 제30조에는 일반재산의 대부로 감면조건이 명시되어 있다. 이를 살펴보면, 외국인학교는 규모가 클수록 100%까지 감면받을 수 있으며, 상권활성화구역의 공동시설은 80%까지 감면받을 수 있다. 또한, 연구시설과 특정 생산시설은 30%를 감면받고 있다. 공유재산법 시행령 개정에 따른 사회적 기업 등에 대한 대부조건도 현재 서울시 조례에서 제시하고 있는 기능별 감면 조항을 고려하여 최소 30%, 최대 50%까지 감면을 고려할 수 있을 것이다.

〈참고〉 일반재산의 대부로 감면조건

- 근거: 서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례 제30조
- 대부로 감면을
 - 외국인학교: 학생 수에 따라 50~100% 감면
 - 시장·상점가 및 상권활성화구역 내의 공동시설 용도: 80% 감면
 - 특정 연구시설, 제조업, 건설업, 전기·가스·증기 및 수도사업, 원료재생 및 환경복원업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업용으로 설치되고 사용되는 생산시설 등: 30% 감면

2) 직접지원의 확대

(1) 민간자산 클러스터 조성사업의 확대

최근 서울시는 사회적 경제조직의 자산화를 지원하기 위하여 ‘민간자산 클러스터 조성사업’을 2019년부터 시작하였다. 이 사업은 서울시 사회투자기금을 재원으로 시작되었다. 서울시 사회투자기금은 「서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례」에 근거하는 기금으로 일반회계에서 출연되었으며, 지금까지는 주로 사회적 경제조직의 사업체 운영자금에 대한 용자로 집행되었다.⁴⁴⁾ 하지만, 자산화에 대한 요구를 반영하여 용자의 범위를 사회적 경제조직의 자산 취득까지 확대한 것이다.

사업의 구체적인 조건은 자산 취득 희망자가 단일 기업이 아니라 3개 이상의 사회적 경제조직의 연합체여야 한다. 또한, 이 연합체가 제공할 공간에는 사회적경제기업이 50% 이상 입주해야 하고 임대료 인상 5% 이내 제한 조건이 존재한다. 이 사업이 연합체에 대한 지원, 사회적 경제기업의 입주공간 의무비율, 임대료 상한 등을 고려하였다는 점에서 정책의 취지에 매우 부합되는 것이라 할 수 있다.

[표 4-3] 민간자산 클러스터 조성운영(2019년)

재원	서울시 사회투자기금
총 규모	25억 원
융자조건	-연간 이자율: 최대 2% -담보: 해당 취득 부동산 담보권제공(담보설정권자: 수행기관) -협약기간: 10년 -상환조건: 5년 거치 후 분할상환 또는 만기일시상환
지원대상	-민간자산 공동 소유 및 사용(3개 이상 사회적경제기업) -지원대상 의무조항: ① 공간 내 사회적경제기업 50% 이상 입주, ② 임대료 인상을 연 5% 이내, ③ 융자 협약 기간 동안 본 사업 목적의 사회적경제조직 클러스터 의무 운영 지속

자료: 서울특별시 공고 제2019-2240호(서울특별시 사회투자기금 '19년 민간자산 클러스터 조성 융자계획 및 수행기관 공모)

민간자산 클러스터 사업은 아직 시작 단계에 있으나 사업 설계 측면에서는 긍정적인 효과가 예상되는 사업이라 할 수 있다. 따라서 점진적으로 해당 사업의 규모를 키우는 노력을 할 필요가 있다. 그러나 민간자산 클러스터 사업이 서울시 사회투자기금 자체 내에서 다른 사회적 경제조직 활성화 사업의 예산을 줄이면서 진행해야 할 사업이라는 근거는 충분치 않다.

그러므로 민간자산 클러스터 사업의 확대를 위하여 (1) 서울시 사회투자기금의 총사업액 증가, (2) 다른 기금과의 연계, (3) 지역금융연합회, 민간 금융, 대기업 등과의 연계 등과의 연계를 도모할 필요가 있다. 특히 최근에 중앙정부와 민간이 5년간 3천억 원을 목표로 출범한 사회가치연대기금과의 연계도 고려할 필요가 있다.

44) 서울시 사회투자기금은 예비사회적기업, 사회적기업, 협동조합, 협동조합연합회, 마을기업, 자활기업, 자활노동사업단, 중증장애인생산품 생산시설, 그 외 사회적 가치를 추구하는 경제활동 조직(기업, 비영리법인, 비영리민간단체 등) 등을 대상으로 한다. 이 기금은 서울시가 사회적 금융기관에 지급하고 사회적 금융기관이 관련 사회적 경제조직에게 융자해 주는 '기금의 기금' 형태로 운영 중인 기금이다. 사회투자기금의 책임성 있는 운용을 위하여 2017년 이후 사회적 금융기관((재)한국사회투자 등)이 일부 매칭이 의무화되어 있다.

(2) 서울형 장기 안심상가의 전환

서울형 장기 안심상가는 임대료 압박에 시달리는 소상공인의 안정적인 경제활동 유지를 위하여 시행된 제도이다. 현재 2016년부터 6월 2019년 상반기까지 총 118곳이 선정되었으며, 하반기에 30~40곳을 추가 선정할 계획에 있다.

그런데 현재 서울형 장기 안심상가는 세입자인 소상공인에게 직접 지원하는 것이 아니라 건물주에게 건물 리모델링비용을 지원하면서 임차 소상공인과의 장기임대계약을 요구하는 사업이다. 서울시와 건물주가 10년 이상의 임대차기간 보장하는 협약을 맺는 대신에 리모델링비용으로 1천만~3천만 원 지원한다.⁴⁵⁾

[표 4-4] 서울형 장기 안심상가의 지원조건

지원기준		지원한도
환산보증금 수준(평균)	건물 내 상가 수	
6억 1천만 원 이하	2개 이하	1,000만 원
	3개 이상	2,000만 원
6억 1천만 원 초과	2개 이하	
	3개 이상	3,000만 원

서울형 장기 안심상가 사업은 건물주와 임차 소상공인 간의 자율적 협약을 유도하였다는 점에서 재정 투입 대비 효과가 높은 사업이며, 그에 따라 제한된 재원으로 더 많은 안심상가를 지정할 수 있다. 그러나 이러한 우회적인 방법 이외에도 서울 시내 직접적인 형태로 안심상가를 지원하는 적극적 방안도 모색할 필요가 있다.

최근에 한국토지주택공사(LH)는 자신이 조성하는 공공분양단지 내 상가 건물의 일부는 매각하되, 다른 일부는 임대상가로 운영하는 ‘희망상가’ 사업을 진행하고 있다. 상가건물의 일부는 매각을 통하여 투자분을 회수하고 일부는 임대를 통하여상공인의 안정화와 동네상권과 커뮤니티의 활성화를 도모하는 것이다. 임대인 경우에는 일반형 임대상가와 공공지원형 임대상가로 구분하여, 일반형은 실수요자인 소상공인에게, 공공지원형은 실수요자이면서 영세소상공이나 청년·사회적 기업에게 시세의 50~80%로 제공하고 있다.

45) 2018년까지는 「임대차보호법」이 개정되면서 임대 보장기간이 5년에서 10년으로 상향 조정되었다. 서울시도 이 법령 개정을 반영하여 장기 안심상가 사업의 보장조건을 10년 임대료로 변경하였다.

서울시는 많은 수의 아파트단지 분양이 예정되어 있으며 마곡 등에는 공공지식산업센터 등도 계획되어 있다. 일차적으로 주택이든 산업시설이든 공공분양 성격으로 개발되고 있는 지역에 대해서는 LH 희망상가와 같은 안심상가 비율을 늘릴 필요가 있다. 또한, 민간 분양에서도 안심상가 비율 증대를 조건으로 용적률 향상 등 도시계획적 인센티브방안을 모색할 수도 있을 것이다.

〈참고〉 직접지원 사례: LH 희망상가

- 2019년 217호 공급예정
- 공공분양단지 내에 상가 건물을 매각 상가와 임대 상가로 구분하여 분리
- 대상: 청년, 사회적기업, 영세소상공인 등에게는 시세 이하, 실수요자는 낙찰가격
- 임대안정화 조치: 매 2년 계약, 최장 10년 임대 보장

구분		공급대상	임대조건	공급방법
공공 지원형	I	청년, 경력단절여성, 사회적기업 등	감정평가금액의 50%	공모·심사
	II	영세 소상공인	감정평가금액의 80%	공모·심사
일반형	III	실수요자	낙찰가격	일반경쟁입찰

- 국정현안점검조정회의, 관계부처 합동, 2018.02.08., 사회적 금융 활성화 방안.
- 금융위원회, 2018.12.12. 제3차 사회적금융협의회 개최.
- 김륜희·윤정란, 2017, 「도시재생과 사회적경제의 지속가능성에 관한 연구 -지역자산을 중심으로」, LH 토지주택연구원.
- 라이프인, 2019.07.10., “사회적금융, 무엇보다 HOW를 고민할 때”.
- 박성남·이은석, 2017, 「공동체토지신탁 도입 및 적용 방안」, 건축도시공간연구소.
- 서울특별시, 2019.3. 사회투자기금 '19년 융자계획 및 수행기관 모집 공고.
- 전은호, 2008, 「적정구입가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입 가능성 분석」, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 정수현 외, 2019, 「공익신탁 활용한 유희부동산 이용 활성화방안」, 2018년 하반기 '작은연구 좋은서울' 지원사업 연구과제, 서울연구원.
- 최명식 외, 2017, 「지역기반 부동산개발 플랫폼 구축을 통한 젠트리피케이션 대응 방안」, 국토연구원.
- 한국사회혁신금융, 2019, 「한국사회혁신금융 소개서」.
- Champlain Housing Trust, 2018, 「CHT Annual Report 2018」.
- City of Vancouver, 2012, 「Mayor's Task Force on Housing Affordability 2012」.
- City of Vancouver, 2012, 「Mayor's Task Force on Housing Affordability: Bold Ideas Towards an Affordable City」.
- City of Vancouver, 2012, 「More Homes More Affordability RFEOL」.
- Davis, J. E., & Jacobus, R. 2008, 「The city-CLT partnership: Municipal support for community land trusts」. Lincoln Institute of Land Policy.
- 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.

Global News, 2017.12.22., "Canada's housing has never been less affordable than it is in Vancouver right now: RBC".

Halifax Regional Municipality, 2016, 「Municipal Involvement in Community Land Trust Models」.

<http://ksifinance.com>(한국사회혁신금융 홈페이지).

<http://tikvahousing.org/about-us/partner-agencies>(Tikva Housing Society 홈페이지).

<http://www.actlocalworcestershire.org>(Act Local 홈페이지).

<http://www.cltrust.ca>(밴쿠버 CLT 홈페이지).

<http://www.feedingchittenden.org>(Chittenden Emergency Food Shelf 홈페이지).

<http://www.getahome.org>(Get a Home at Chanplain Housing Trust 홈페이지).

<http://www.gokams.or.kr>(예술경영지원센터 홈페이지).

<http://www.khug.or.k/>(주택도시보증공사 홈페이지).

<http://www.siheung.go.kr/media>(미디어시흥 홈페이지).

<https://goodnewsgaragecambridge.com>(Good News Garage 홈페이지).

<https://historicengland.org.uk>(Historic England 홈페이지).

<https://leedsbeckett.ac.uk>(리즈대학교 홈페이지).

<https://leeds-list.com>(Leeds-list 홈페이지).

<https://libraries.communityknowledgehub.org.uk>(Community Knowledge Hub Libraries 홈페이지).

<https://locality.org.uk>(Locality 홈페이지).

<https://mycommunity.org.uk>(My Community locality 홈페이지).

<https://vancouver.ca>(밴쿠버시 홈페이지).

<https://whatpub.com>(WhatPub 홈페이지).

<https://www.citylab.com>(CITY LAB 홈페이지).

<https://www.facebook.com/nspace.co>(앤스페이스 페이스북 페이지).

<https://www.local.gov.uk>(Local Government Association 홈페이지).

<https://www.powertochange.org.uk>(Power to Change 홈페이지).

<https://www.seoul.go.kr>(서울특별시 홈페이지).

<https://www.terrahousing.ca>(Terra Housing 홈페이지).

<https://www.vancity.com>(Vancouver City Savings Credit Union 홈페이지).

Johnny Homer, 2017, 「Southwark Pubs」, Amberley Publishing: Gloucestershire.

Kristin Paten, 2015, 「Vancouver Community land Trust Foundation Examining a model for long-term housing affordability」, CHF BC.

Next City, 2018.05.07., “Community Land Trust Model Taking Off in Vancouver”.

Next City, 2018.5.7., “Community Land Trust Model Taking Off in Vancouver”.

Rabble.ca, 2019.04.25., “Community land trusts a model for community-led land stewardship”.

Soifer, S. D. 1990. “The Burlington Community Land Trust: A socialist approach to affordable housing”, 「Journal of Urban Affairs」, 12(3).

Temkin, K., Theodos, B., & Price, D., 2010, 「Shared Equity Homeownership Evaluation: Case Study of Champlain Housing Trust」, The Urban Institute, DC: Washington.

The Globe and Mail, 2017.11.12., “A speculation-free zone”.

Vancity, 2018, 「2018 Annual Report: Navigating change, building community」.

Vancouver Courier, 2018.05.04., “More than 1,000 affordable housing units to be built in Vancouver”.

Vancouver Sun, 2014.07.06., “Vancouver creates new agency to increase affordable rental housing”.

Vancouver Sun, 2018.01.05., “Douglas Todd: Vancouver's housing crisis revealed by looking to China, Australia, New Zealand”.

부록

부록 1. 서울시 사회투자기금

[부록 표 1] 2019년도 서울시 사회투자기금 지출계획(백만 원)

구분		액수(백만 원)
계		30,222
융자성 사업비	사회적경제기업 융자	13,000
	소셜하우징 융자	5,000
	민간자산클러스터 조성	2,500
비용자성 사업비	임팩트투자조합 출자	1,000
	이차보전금	150
	기금관리비	200
	소셜벤처허브센터 조성 운영	620
예치금	예치금	7,752

[부록 표 2] 사회투자기금의 세부사업(2019년)

구분	사회적경제기업 및 사회적투자 사업	사회주택(소셜하우징) 지원 용자	우수사회적경제기업 지원 용자	민간자산 클러스터 조성운영
총 규모	100억 원	50억 원	30억 원	25억 원
용자 조건	-연간 이자율: 최대 3% -상환기간: 최대 5년(최대 2년 거치 원금 분할상환) -용자한도: 기업 당 2억 원, 사회적투자사업당 10억 원	-연간 이자율: 최대 3% -시 승인 사회주택은 90%까지 용자 -상환기간: 최대 8년 (최대 2년 거치 원금 분할상환)	-연간 이자율: 최대 3% -상환기간: 최대 8년 (최대 2년 거치 원금 분할상환) -용자 한도: 기업 당 3억 원	-연간 이자율: 최대 2% -담보: 해당 취득 부동산 담보권제공(담보설정 권자: 수행기관) -협약기간: 10년 -상환조건: 5년 거치 후 분할상환 또는 만기일시상환
지원 대상	-사회적경제기업 지원 용자: 서울 소재 사회적 경제기업 (기업당 최대 2억 원) -사회적투자사업 지원 용자: 주거·환경·문화 등 문제 해결 및 사회적 가치 창출사업 (기업 당 최대 10억 원)	-고령자, 장애인, 청년 등 사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택	-취약계층 일자리창출 효과가 높은 우수 사회적경제기업	-민간자산 공동 소유 및 사용(3개 이상 사회적경제기업) -지원대상 의무조항: ① 공간 내 사회적경제기업 50% 이상 입주, ② 임대료 인상률 연 5% 이내, ③ 용자 협약 기간 동안 본 사업 목적의 사회적경제 조직 클러스터 의무 운영 지속

자료: 서울특별시 공고 제2019-945호(서울특별시 사회투자기금 '19년 용자계획 및 수행기관 모집 공고),
서울특별시 공고 제2019-2240호(서울특별시 사회투자기금 '19년 민간자산 클러스터 조성 용자계획
및 수행기관 공모)

Abstract

Research on the Social Ownership Strategies for Economic-purpose Real Estate in Seoul

Eunjoo Oh · Hyun-Chan Ahn · Seunghoon Oh · Myungshik Choi · Hayun Park

Small traders and enterprises including cooperative, social enterprises, and local enterprises have suffered from high-rent, short and unstable rent period, especially in large cities and gentrification regions. In response to these threats, small firms and social economic organizations voluntarily tried to acquire joint ownership over real estate by themselves.

The ownership should be called 'social ownership' in sense that the joint-owner might include individuals, non-profit organizations, and the public, who all agree with protections of small enterprises in city.

Recently, the Seoul Metropolitan Government (SMG) strongly emphasized the importance of community asset and social ownership for inclusive economic growth. This study intensively examines several cases of social ownership movements in Korea by conducting in-depth interview with CEOs of the cases to propose strategies for promoting social ownership for the SMG. Also, this study explores foreign cases in the UK, America, and Canada to get insights into what policies and institutions might help Korean cases.

Finally, this study proposes two-track approaches for the SMG: the SMG as an accelerator to facilitate civic-led social ownership movement and the SMG as another asset owner who should be open to economic actors interested in social ownership.

Contents

85

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Current State of Domestic Social Ownership Movements in Real Estate

- 1_Related Institutions and Funds
- 2_Cases of Social Ownership Movements
- 3_Summary

03 Lessons from Foreign Social Ownership Movements in Real Estate

- 1_UK: Community Asset Transfer and Community Rights to Bid
- 2_North America: Community Land Trust
- 3_Summary

04 Policy Recommendations for the Seoul Metropolitan Government

- 1_Principles and Policy Orientation
- 2_Roles of Seoul in Civic-led Social Ownership Movements
- 3_Roles of Seoul in Public-led Social Ownership Movements

경제활성화 위한
사회적 자산 활용 방향

서울연 2019-PR-13

발행인 서왕진

발행일 2019년 8월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-440-9 93320 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.