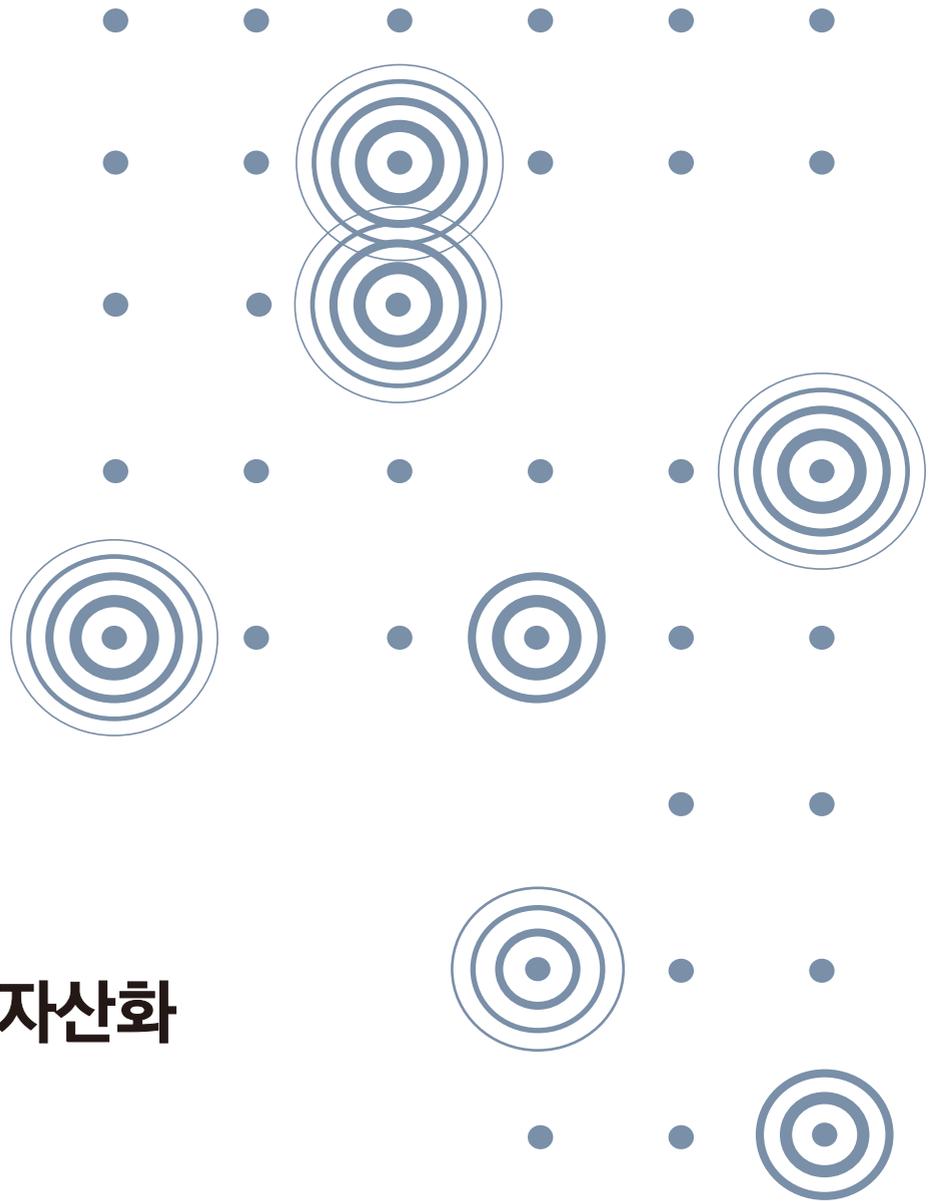


정책리포트

제310호 2020. 10. 12



—  
**서울시 사회적 자산화  
활성화 방향**

오은주  
연구위원

오승훈  
연구위원

————— 서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고  
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

### 제310호

서울시 사회적 자산화 활성화 방향

**발행인** 서왕진

**편집인** 최 봉

**발행처** 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

**ISSN** 2586-484X

**발행일** 2020년 10월 12일

---

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「경제활성화 위한 사회적 자산 활용 방향」을 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2020. 10. 12  
서울연구원 정책리포트  
310

---

## 서울시 사회적 자산화 활성화 방향

오은주 연구위원

02-2149-1037  
ejoh@si.re.kr

오승훈 연구원

02-2149-1355  
shoh0507@si.re.kr

요약	3
I. 사회적 자산화 동향	4
II. 국내 사회적 자산화 사례와 특징	7
III. 정책제언	16

## 요약

서울 부동산가격이 지속적으로 상승하면서 소상공인과 자영업자의 안정적인 사업장에 대한 요구가 어느 때보다 커지고 있다. 이에 여러 경제주체가 건물을 공동소유하거나 '장기' 임차하여 사업주가 필요한 기간 동안 상가나 건물을 이용하는 '사회적 자산화' 움직임이 빈번하게 나타나고 있다. 사회적 자산화 진행 유형은 민간주도형 자산화와 민관협력형 자산화가 존재하며, 서울시는 두 가지 유형의 특성을 고려한 활성화를 추진해야 한다.

---

### 서울 내 부동산 가격 급등, 임대료 상승으로 사회적 자산화 관심 증대

최근 부동산 가격이 급등하면서 소상공인과 사업주의 영업활동이 타격을 입고 장기적으로는 지역 상권과 산업생태계의 뿌리까지 흔들릴 수 있는 현상이 나타나고 있다. 이에 서울시 내에서는 영세 사업주, 사회적 경제조직, 지역공동체의 가치를 추구하는 여러 단체 등이 모여 공동의 역량을 결집시켜 부동산 자산을 취득하여 자신의 사업을 보호하고 유사 사업주에게 적정 임대차 계약을 제공하려는 '사회적 자산화' 움직임이 빈번해지고 있다. 해외 국가, 특히 영국에서는 '지방정부법'이나 '지역주권법'을 활용하여 제도적으로 사회적 자산화를 지원하고 있다. 최근 서울시도 「서울시정 4개년 계획」에서 공동체 자산 조성을 역점 추진과제로 설정하는 등 사회적 자산화에 주목하고 있다.

### 국내에서는 다양한 조직이 사회적 자산화를 추진 중

현재 광진주민연대, 해빛투게더 협동조합, 공공그라운드, 앤스페이스, 빌드 등 다양한 조직이 자산화를 추진 중이다. 각각의 조직은 자신의 사업 목표와 재무 여건에 맞추어 협동조합이나 주식회사를 결성하여 활동하고 있다. 부동산 취득과 운영에 필요한 초기 자본 여력이 어느 정도 있는 기관(광진주민연대, 해빛투게더, 공공그라운드 등)은 민간 주도형 자산화를 추진하고 있다. 한편, 빌드나 앤스페이스는 국공유지나 공기업의 자금을 활용하는 민관협력형 자산화를 추진하고 있다.

### 서울시는 민간의 역량을 고려하여 사회적 자산화 활성화를 추진해야

서울시는 민간주도형 자산화와 민관협력형 자산화를 지원하기 위해 맞춤형 활성화 정책을 추진할 필요가 있다. 민간주도형 자산화를 지원하기 위해 첫째, 주체 간 교류 활성화 지원, 둘째, 자산화 플랫폼 구축과 운용 지원, 셋째, 자금 동원의 다양화 촉진 등을 추진해야 한다. 민관협력형 자산화를 활성화하기 위해서는 시유지 재산의 정보 개방과 이용 투명성 확보, 민간자산 클러스터 조성사업 확대, 서울형 장기 안심상가 확대 등을 검토할 필요가 있다.

# I. 사회적 자산화 동향

## I 임대료 급등 문제 해결을 위하여 사회적 자산화 관심 증대

### 최근 임대료 급등으로 사업주들이 공동 소유에 관심을 갖기 시작

- 과도한 임대료 상승이 소상공인과 사업주의 영업활동을 흔들고 지역 상권과 산업 위기를 초래
  - 서울 전체 부동산 가격 상승과 개발사업으로 경제주체가 자기 지역에서 내몰리는 젠트리피케이션(gentrification, 동지내몰림) 현상이 발생
    - 2019년 5월 홍대-합정 상권 임대료는 평당 20만 원을 초과했으며, 전년 대비 22.6% 상승률을 기록<sup>1)</sup>
    - 최근 과도한 임대료 상승 때문에 경리단길, 이태원 등의 공실률이 급증하고 상권 붕괴
  - 사업주의 노력으로 지역이 주목받게 되면 임대료 상승으로 연결되어, 외려 그 지역을 일군 소상공인이 다른 지역으로 이전해야 하는 경우가 빈번
  - 과도한 임대료 상승이 장기적으로는 상권이나 지역 쇠퇴를 초래
- 임대료 급등에 따른 자구책으로, 여러 경제주체가 모여 건물을 공동 소유 또는 장기 임차하려는 '사회적 자산화'를 시도 중
  - 사회적 자산화는 실제 경제주체가 건물의 재산권을 행사한다는 점에서 일반적인 사(私)적 자산 취득과 대비
  - 사회적 자산화는 민간 경제주체의 공동 소유로도 가능하며, 국공유 부동산의 안정적 임차를 통한 준(準)소유 방식으로 가능
  - 사회적 자산화로 경제주체는 건물 사용과 임대료를 상호 합의하고 그 합의를 토대로 안정적인 물리적 비즈니스 공간을 확보하려고 노력

## I 국내외, 사회적 자산화 지원을 위한 제도 개편 진행

### 중앙정부, 민간이 경제활동 목적으로 공유재산을 활용할 수 있도록 시행령 개정

- 과거에는 민간 경제주체가 행정재산에 접근하기는 힘든 편
  - 국공유지 등 공유재산은 행정재산과 일반재산으로 구분

1) 뉴시스, 2019. 5. 15., "홍대·합정 상가임대료 상승률 최고, 22.58% ↑...2위와 5.5배 차이", <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=003&aid=0009230683>

- 시청, 구청, 구민회관, 박물관 등과 같은 행정재산은 수익활동에 사용할 수 없기 때문에 영리기업 등이 이용할 수 없으며, 수익계약이 불가능해 활용에 제약이 많은 편
- 2019년 6월에 중앙정부는 자산화 가능성을 높이기 위해 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 개정
  - 시행령 개정으로 특정 민간 경제주체(청년창업기업, 사회적기업, 사회적 협동조합, 자활기업 등)가 일반재산 활용 가능
  - 또한, 특정 민간 경제주체가 일반재산을 활용할 때 임대료(대부료)도 최대 50% 이내에서 감면하도록 하고 구체적인 감면율은 조례에서 규정
  - 해당 시행령 개정으로 소상공인은 아니더라도 청년창업기업과 사회적 경제조직이 일반재산과 행정재산을 활용할 수 있는 기회 증가

### 영국, 지방정부법(Local Government Act)이나 지역주권법(Localism Act)으로 자산화 지원

- 지방정부법을 근거로 공동체 자산이전(Community Asset Transfer, CAT) 제도를 운영 중
  - 공동체 자산이전 제도는 공동체 조직에 공유재산의 장기임대(leasehold)를 허용하는 제도
  - 2002년 재무부 범부처 평가에서 공동체시설(neighborhood hub)의 가치를 인정
  - 공유재산 중 유희자산 목록을 만들어 공개하고, 공동체 자산이전 지침과 지원책을 마련
  - 그 결과, 2007년부터 2015년까지 영국 전역에서는 약 1,500건의 공동체 자산을 이전
- 지역주권법을 근거로 공동체 우선입찰권(Community Right to Bid) 제도를 운영 중
  - 공동체 우선입찰권 제도는 일부 민간 부동산에 한해서 공동체 조직이 우선 입찰할 수 있도록 허용하는 제도
  - 지역 내 보존 가치가 있거나 지역사회 공동 가치를 위해 활용될 때 편익이 더 큰 부동산에 우선입찰권을 적용하고, 부동산 소유주의 자발적 신청을 장려
  - 공동체 우선입찰권 제도는 시장의 자유경쟁을 제한하는 제도이므로, 우선입찰에 참여 가능한 공동체 조직의 자격 요건을 엄격히 규정
  - 공동체 조직이더라도 공동체이익회사, 보증유한회사, 공익신탁, 사회적 협동조합 등 수익을 배당하지 않는 비영리법인이 우선입찰권 행사 가능

## I 서울시, 사회적 자산화를 지원하기 시작

### 서울시, 「서울시정 4개년 계획(2019~2022)」에서 공동체 자산 조성을 역점 추진과제로 설정

- 「서울시정 4개년 계획」에서 서울시 상생과 균형발전 달성을 위하여 사회적 경제조직의 자산 조성을 역점 추진과제로 설정
- 서울시는 사회적 자산화와 관련하여 2019년부터 여타의 사업을 진행 중
  - 사회적 경제조직과 관련된 자산화 사업으로 ‘지역자산을 활용한 사회적 경제 일자리창출 사업’, ‘민간자산 클러스터 형성 지원사업’ 등을 진행 중
  - 지역 공동체 조직을 위한 ‘마을활력소’, ‘공동체 공간조성사업’ 등을 추진 중

### 서울시는 다양한 자산화 모형의 특성을 고려하는 활성화 방향 모색이 필요

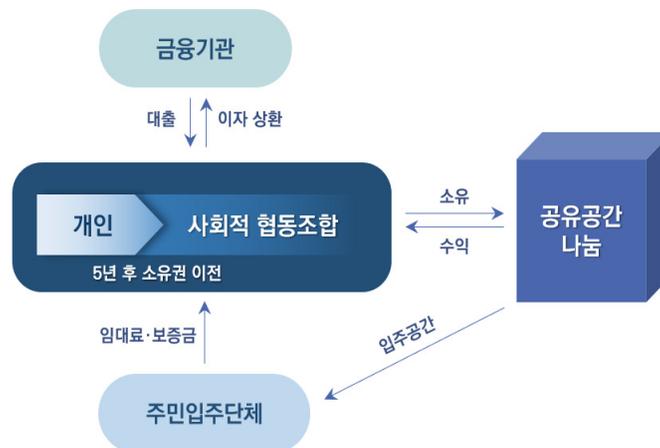
- 자산화 모형은 민간주도형 자산화와 민관협력형 자산화로 구분 가능
  - 민간주도형 자산화는 민간 경제주체가 민간의 공동 역량으로 건물과 부동산을 소유하고 운영하는 유형
  - 민관협력형 자산화는 사유지 등 공공자산을 안정적으로 이용하는 유형으로, 민간의 역량과 공공의 재산을 결합하는 형태
  - 두 자산화 모형이 원활히 추진될 수 있도록 서울시가 지원책 강구 필요

## II. 국내 사회적 자산화 사례와 특징

### I 민간주도형 사회적 자산화는 소유권 확보에 초점

#### 광진주민연대는 사회적협동조합을 지향하는 지역 자산화 사례

- 광진주민연대는 2009년 ‘안전한 등지 만들기 프로젝트’로 자산화 논의를 시작해 2017년 말에 자산화 완료
  - 2010년 광진주민연대가 광진구 자양동 일대에서 임차 중인 건물을 매입해 첫 자산화를 이루었으나, 2017년 지역 재개발로 해당 건물을 개발조합에 매도하고 중곡동에 새 건물을 매입해 이전하는 두 번째 자산화를 추진
    - 현재 서울 광진구 중곡동에 있는 지상 4층 규모 건물을 매입해 지역 단체와 기업의 활동 및 사업 공간을 마련하였으며 지역 조직, 마을기업, 의료시설 등이 입주해 지역 커뮤니티 공간으로 활용
- 사회적협동조합을 지향하지만 담보 대출, 자산 취득 중과세 등 제약으로, 현재는 개인이 은행대출을 받는 형식을 취해 건물 매입
  - 당초 광진주민연대나 지역 조직이 주체가 되어 건물 담보 대출을 받아 자산화를 이루려 했으나, 은행이 신용을 문제 삼아 대출을 거부하였고, 결국 출자자 중 1인이 개인 대출로 비용을 마련
  - 현실적 제약에도 불구하고 자산화를 목표로 7년간 다져온 공동체 신뢰와 학습효과를 바탕으로 사업 추진 가능



[그림 1] 광진주민연대의 자산화 구조

- 자산의 소유권을 5년 이내에 개인에서 사회적협동조합으로 이전할 예정
  - 사회적협동조합은 협동조합과 달리 조합 해산 시 잔여 재산이 국고로 환수되어 지역 자산으로 남기 때문에 사회적 자산화의 주체로서 정당성이 높은 편
  - 2019년 행정안전부 사회적협동조합에 등록되었으며, 5년 이내에 개인에서 사회적협동조합으로 소유권을 이전할 계획
    - 사회적협동조합을 주체로 금융기관의 담보 대출을 받기 어렵고 수도권 내 신규 자산 취득 시 중과세 대상이 되기 때문에 자산화 초기에는 명목상 개인이 소유하고 장기적으로는 사회적협동조합으로 소유권을 양도할 계획

[표 1] 광진주민연대의 공유공간 나눔 자산화

구분	세부 내용
위치	서울 광진구 중곡동
공간 구성	지상 4층, 지하 1층(연면적 1,000.54㎡)
공간 활용	지역 시민단체 활동 공간 공유식당, 정원 등 커뮤니티 공간 약국, 의원, 카페 등 근린생활시설 돌봄센터 등 복지시설
자산화 논의 주체	광진주민연대 등 입주단체
자산화 소유 주체	개인 → 사회적협동조합(5년 내)
주요 특징	지역 자산으로 남기기 위해 사회적협동조합 소유 방식을 지향
주요 연혁	2009 - 광진주민연대 안전한 동지 만들기 프로젝트 2010 - 광진구 자양동 일대에서 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 소유 주체로서 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

## 해빛투게더 협동조합은 협동조합과 주식회사를 조합한 모델로 자산화 추진

- 해빛투게더 협동조합은 2017년 마포구 일대 3개 협동조합이 연합한 자산화 추진 조직
  - 마포구 염리동에서 커뮤니티 공간을 운영하던 ‘우리동네나무그늘’이 2016년 젠트리피케이션으로 활동 공간을 잃게 되었고, 이에 안정적인 마을 활동을 보장하기 위한 방식으로 공간을 직접 매입하는 ‘자산화’ 논의를 본격적으로 시작
  - 2017년 마포구에서 활동하던 ‘홍우주 사회협동조합’(예술인 협동조합), ‘삼십육짬뽕도씨’(의료생활협동조합)와 함께 해빛투게더 협동조합을 조직
    - 2018년 나눔과 미래의 ‘리:커머닝 대회’에 참가해 법무 컨설팅 지원을 받아 자산화 방식으로 주식회사와 협동조합을 조합한 모델을 추진

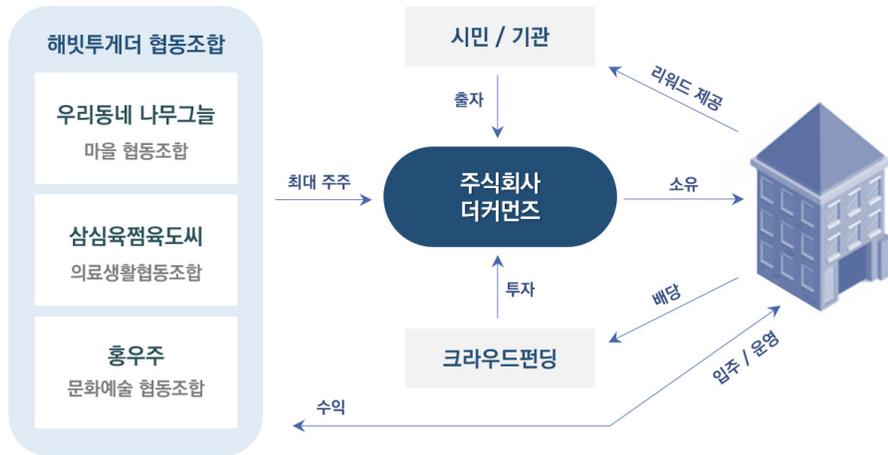
- 해빗투게더 협동조합의 자회사이자 건물 소유 주체인 주식회사 더커먼즈를 설립해 매입에 필요한 자금을 효율적으로 확보할 계획
  - 건물 소유 주체를 주식회사로 선택한 이유는 주식회사가 크라우드펀딩이나 기관 투자를 받기에 효율적인 구조이기 때문
  - 주식회사를 해빗투게더 협동조합이 지배하는 구조를 도입해 주식회사의 효율성과 협동조합의 민주성 모두 확보 가능
    - 해빗투게더 협동조합이 주식회사 더커먼즈의 주식 50% 이상을 확보해 의결권을 확보
    - 주식회사를 통한 개인투자, 크라우드펀딩, 사회적 기금, 기관 투자 유치 등으로 건물 매입 자금을 마련할 예정

**[표 2] 해빗투게더 협동조합의 자산화**

구분	세부 내용
위치	서울 마포구 성산동
공간 구성	지상 4층, 지하 1층
공간 활용	코워킹스페이스 주요 단체 입주공간 및 공동사무국 카페, 식당 등 열린공간 복합문화예술공간, 펍 게스트하우스
자산화 논의 주체	해빗투게더 협동조합 (우리동네나무그늘 협동조합, 흥우주, 삼십육점육도씨 연합)
자산화 소유 주체	(주)더커먼즈
주요 특징	해빗투게더 협동조합이 주식회사 더커먼즈를 지배 더커먼즈가 자산을 소유하며 주식회사로서 효율적으로 투자를 유치
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 - 나눔과 미래의 리:커밍 대회 선발 2019 - 정기총회 및 출자제안 설명회 2020 - 자산화 완료(예정)

자료: 해빗투게더 협동조합 관계자 인터뷰(박○○ 씨, 2019. 4. 17. 실시)를 참고하여 작성

- 자산화 완료 후 건물은 자산화 조직의 입주공간과 커뮤니티공간으로 활용 예정
  - 우리동네나무그늘 등 3개 협동조합을 비롯해 마을기업의 사업공간과 코워킹스페이스, 게스트하우스 등 조합원을 위한 공간을 조성할 예정
  - 공간 운영으로 발생하는 수익은 투자기관과 출자자에게 배당하며, 소액 크라우드펀딩 투자자나 조합원에게는 금전적인 배당보다는 건물에 입주한 상점이나 시설에서 사용할 수 있는 코인으로 리워드(reward)를 제공할 계획



[그림 2] 해빗투게더 협동조합의 자산화 구조

### 공공그라운드, 민간투자 유치로 지역의 유서 깊은 자산 매입

- ‘공공일호’는 대학로의 구(舊) 샘터사옥을 주식회사 공공그라운드가 복합문화시설로 재조성한 사례
  - 공공일호는 건축가 김수근의 설계로 유명한 대학로 구 샘터사옥 건물로, 2017년 부동산 시장에 매물로 나오자 주식회사 공공그라운드가 이 건물의 역사적, 사회적, 문화적 의미를 인정하고 이를 복합문화시설로 활용하기 위해 매입
    - 한 기업의 사회공헌활동 재단에서 출연금을 투자해 대여금을 확보하고, 공공그라운드의 자본금과 담보 대출 등으로 건물 매입자금 마련
  - 사회공헌 성격을 고려한 적정 수준의 수익을 배당하는 구조
    - 카페 등 수익이 높은 일반상업시설과, 수익은 낮지만 사회 혁신을 위한 실험이 이루어지는 코워킹스페이스, 입주공간, 극장 등을 적절히 조합해 수익모델을 구성



1980년대(구 샘터사옥)



현재(공공일호)

[그림 3] 공공일호의 변화

자료: 공공그라운드 제공

- 의결권을 갖는 독립적인 이사회를 구성해 **공익성 확보**, 사회적 자산화와 접점
  - 건물은 주식회사 공공그라운드가 소유하며, 주주(투자자)가 주식회사 공공그라운드의 지분을 갖는 일반적인 주식회사 방식
  - 다만, 주주와의 사전 협의를 바탕으로 시민사회, 학계, 파트너사 등 다양한 구성원들로 조직된 이사회가 독립적인 의사결정을 하는 구조 도입
    - 형식상 주식회사지만, 투여된 자금과 의사결정 방식에서 공공성이 있다는 점에서 사회적 자산으로서 정당성 존재

[표 3] 공공그라운드의 공공일호

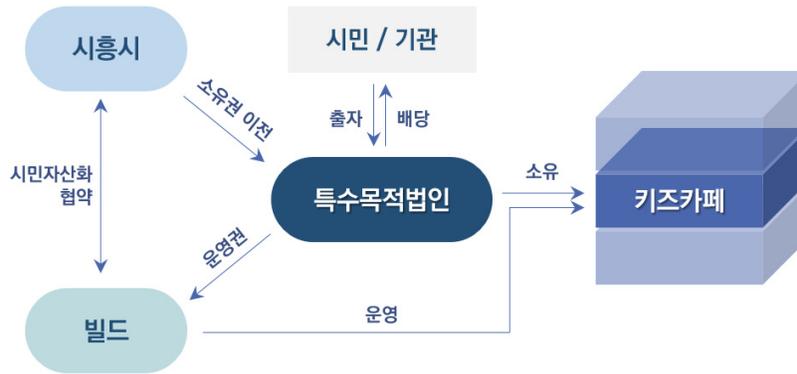
구분	세부 내용
위치	서울 종로구 이화동
공간 구성	지상 5층, 지하 2층(연면적 2,025.4㎡)
매입 이전	건축가 김수근 설계, 1979년 준공 2016년까지 출판사 샐터사옥으로 사용
자산 이전 후 공간 활용	3~5층: 코워킹스페이스 라운지, 혁신단체 입주·작업 공간, 라운지 등 1~2층: 카페 등 상업시설 지하 1~2층: 극장, 행사장
자산 소유	(주)공공그라운드
주요 특징	의미 있는 지역 자산을 보존하고 활용하는 데 공감하는 재단으로부터 투자를 받은 주식회사 공공그라운드가 건물을 매입해 운영하는 구조 독립적인 이사회가 의사결정을 함으로써 공익성 확보
주요 연혁	1979 - 준공, 샐터사옥으로 사용 1980 - 제2회 한국건축가협회상 수상 2016 - 샐터가 사옥을 이전하면서 건물 매각 추진 2017 - 공공그라운드 설립, 샐터사옥 매입 2018 - 리모델링을 거쳐 공공일호로 개장

자료: 공공그라운드 제공 자료(2019)와 관계자 인터뷰(배○○ 씨, 2019. 4. 12. 실시)를 참고하여 작성

## Ⅰ 민관협력형 사회적 자산화는 공공 자산의 민간 운영에 초점

### 빌드 키즈카페 바이아이, 시흥시와 시민자산화 협약을 맺고 5년 내 자산화 추진

- ‘바이아이’는 주식회사 빌드와 시흥시가 2017년 시민자산화 협약을 맺고 조성한 키즈카페
  - 시흥 월곶동을 기반으로 활동하는 도시재생 스타트업 빌드는 슬럼화된 월곶 활성화를 위해 2016년부터 지역 내 유휴 부동산을 활용하여 커뮤니티공간을 운영
  - 2017년 빌드는 시흥시와 시민자산화 협약을 맺고, 월곶 일대 시흥시 소유 유휴 부동산에 키즈카페 바이아이를 운영하기 시작



[그림 4] 빌드와 시흥시의 키즈카페 자산화 구조

- 시흥시 소유 공간을 빌드가 임차하는 방식에서 신규 특수목적법인으로 소유권 이전 예정
  - 현재 키즈카페 입주 공간은 시흥시가 일반재산으로 건물 일부를 구분소유하고 있으며, 형식상 빌드가 임차하는 방식
  - 임대 기간이 만료되는 5년 이내에 시흥시와 빌드가 특수목적법인을 설립해 공간 소유권을 시흥시에서 특수목적법인으로 이전할 예정
  - 특수목적법인은 빌드뿐만 아니라 지역 주민이 주주로 참여할 수 있으며 벤처캐피털, 자산 운용사 등 기관 투자도 유치할 계획
- 시민자산화를 이루기 위한 공공의 지속적인 관심과 민간 주체의 역량 강화 필요
  - 공공 자산을 민간으로 이전한 선행 사례가 없기 때문에 협약에서 명시한 5년 내 시민자산화를 이루려면 시의 지속적인 관심과 운영 주체의 역량 강화가 필요할 것으로 예상

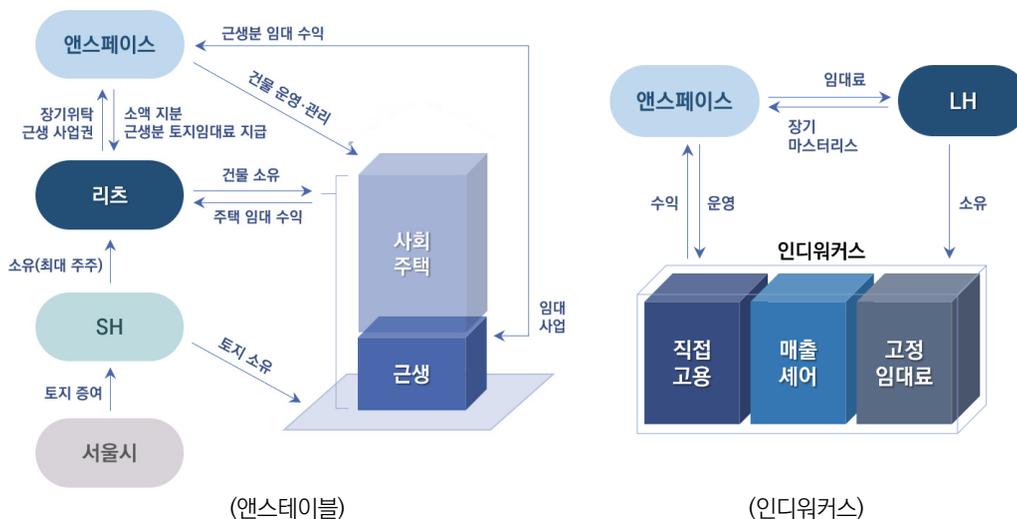
[표 4] 키즈카페 바이아이의 자산화

구분	세부 내용
위치	경기 시흥시 월곶동
공간 구성	약 180㎡(3층 건물 내 1~2층 임대)
공간 활용	아이 주도 놀이공간 키즈카페로 운영
자산화 논의 주체	주식회사 빌드(예비사회적기업)
자산화 소유 주체	시흥시 → 특수목적법인(5년 내)
주요 특징	지자체와 민간이 시민자산화 협약을 맺고 조성한 공간 지자체가 공간 선(先) 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 - 시민자산화를 목표로 키즈카페 '바이아이' 오픈(빌드 3호 공간)

자료: 빌드 제공 자료(2019)와 관계자 인터뷰(우○○ 씨, 2019. 4. 3. 실시)를 참고하여 작성

## 앤스페이스, 공공 자산의 장기이용권을 취득해 사회주택과 소상공인 사업장 운영

- SH(서울주택도시공사) 서울사회주택리츠(REITs)로 구성된 상가 복합형 사회주택 ‘앤스테이블’
  - 앤스테이블은 공간공유 전문 소셜벤처기업인 ‘앤스페이스’와 SH가 사회주택리츠로 구성된 상가 복합형 사회주택으로 2019년 입주 시작
    - 서울사회주택리츠는 SH가 98% 이상 지분 보유
    - SH가 서울시로부터 증여받은 서울 강남구 대치동 부지에 토지임대부 방식으로 조성
  - 앤스페이스는 사회주택과 근린생활시설 운영 및 관리를 담당하며, 근린생활시설 부문의 30년 장기 운영권과 수익권을 확보
    - 앤스페이스가 공간플랫폼 사업으로 구축해온 호스트를 대상으로 근린생활시설 내 커뮤니티공간과 작은 상점을 운영할 계획
  - 주택 부문 임대수익을 서울사회주택리츠에 귀속
- LH(한국토지주택공사) 복합 상가를 장기 마스터리스(master lease, 전대(轉貸))해 ‘인디워커스’라는 소상공인 사업공간으로 운영
  - 앤스페이스는 2019년 경기 하남의 LH 소유 복합 상가건물 내 400㎡ 규모 공간을 마스터리스 방식으로 10년 장기 임차해 ‘인디워커스’라는 소상공인 사업공간과 코워킹스페이스로 활용
    - 공간플랫폼 사업으로 확보한 회원사 중에서 경쟁력 있는 팀을 선발해 입주기회 제공
    - 업종 특성에 따라 직접고용, 매출 세어(share), 고정임대료 방식 등 앤스페이스와 입주자의 사업 구조 다각화



[그림 5] 앤스페이스의 민관협력 구조

[표 5] 앤스페이스블과 인디워커스

구분	앤스페이스블	인디워커스
위치	서울 강남구 대치동	경기 하남시 망월동
완공	2019년 12월	2019년 4월
공간 구성	지상 6층, 지하 1층(연면적 1,044.5㎡)	약 400㎡
공간 활용	4~6층: 공동주택(20실) 1~2층: 근린생활시설 지하: 주차장	코워킹스페이스, 카페, 서점, 커뮤니티 바 등
구성 방식	사회주택리츠(SH와 앤스페이스 공동 설립)	마스터리스 (LH 소유 상가를 앤스페이스가 임차)
소유 주체	사회주택리츠	LH
주요 특징	주택 부문 수익을 사회주택리츠가 가져감 앤스페이스는 근린생활시설 부문 장기 이용(30년)권을 취득해 커뮤니티시설, 소상공인 사업공간 등으로 활용	앤스페이스가 장기 마스터리스 권한 취득 앤스페이스의 공간공유플랫폼 사업으로 구축한 로컬브랜더(소상공인)를 위한 사업공간 제공(고정임대료, 매출 세어, 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

## I 자산화 방식은 각기 다르지만 사회적 성격의 장치 존재

### 사회적협동조합, 협동조합, 주식회사 등 조직 형태는 다르지만 사회적 특성 지향

- 사례별로 자산화 방식에 차이가 있지만, 사회적 자산으로서 정당성을 갖는 장치 존재
  - 사회적협동조합은 시민, 지역 자산으로서 당위성이 높지만 자금 동원에 어려움 발생
    - 사회적협동조합을 지향하는 광진주민연대는 자산화 대상 건물의 소유권을 현재 명목상 개인에서 5년 뒤 사회적협동조합으로 변경할 예정
  - 효율적인 자금 마련을 위해 주식회사나 주식회사와 협동조합 방식을 혼용하는 사례 존재
    - 해빛투게더 협동조합이 자산화 주체인 주식회사를 협동조합이 지배하는 구조
    - 공공그라운드스 주식회사지만, 지분에 따른 의결 구조가 아니라 사회 각계 전문가로 이사회를 구성해 의사결정을 하는 구조를 도입
  - 민관협력형은 공공의 자산을 활용한다는 점에서 공공성 확보
    - 빌드는 시흥시와 협약을 맺고 자산화를 추진하고 있으며, 앤스페이스는 공공 자산의 장기 운영권을 확보해 소상공인에게 안정적인 사업장을 제공함으로써 공공성 확보

## 자산화 방식은 장기임대, 완전소유, 임대를 경유한 완전소유 등으로 구분

- 민간주도형은 자산의 완전소유를 지향
  - 민간에서는 주로 임대료 부담, 잦은 사업장 이전, 젠트리피케이션 등 문제를 근본적으로 해결하기 위해 소유구조를 전환하려는 취지로 자산화 논의가 시작
    - 광진주민연대와 공공그라운드, 해빛투게더 협동조합 등 민간주도형 자산화는 소유권 확보가 핵심
  - 다만, 매입 자금 마련의 어려움과 매입 이후 자산가치 하락 우려 제기
- 민관협력형은 장기임대, 임대를 경유한 완전소유를 지향
  - 장기임대는 자산을 공동체를 위해 안정적으로 공급한다는 점에서 자산화에 상응
    - 앤스페이스의 ‘앤스테이블’과 ‘인디워커스’가 대표적
  - 다만, 수익성과 공익성을 고려하여 적정 수준의 수익구조를 만들어야 하며, 해외 유사 사례보다 임대 기간이 상대적으로 짧은 편

민간주도형		자산화 방식	조직 형태	사회적 장치
광진주민연대	공유공간 나눔	완전 소유	개인 → 사회적협동조합	사회적협동조합 지향
해빛투게더 협동조합	(미정)	완전 소유	협동조합+주식회사	협동조합이 주식회사 지배
공공그라운드	공공일호	완전 소유	주식회사	사회 각계인사가 참여하는 이사회
민관협력형		협력 방식		
빌드	바이아이	임대를 경유한 소유	특수목적법인	수익의 지역 선순환
앤스페이스	앤스테이블	장기 임대	사회주택리츠	소상공인 사업장 제공
	인디워커스	장기 임대	마스터리스	소상공인 사업장 제공

[그림 6] 사회적 자산화 사례 요약

### III. 정책제언

## I 민간의 자발적 의지·역량을 고려한 사회적 자산화 활성화 추진

### 다양한 자산화 모형에 따라 각기 다른 지원체계 운영 필요

- 서울시는 민간주도형 자산화에서는 촉진자 역할을, 민관협력형 자산화에서는 포용적인 지원자 역할을 수행
  - 서울시는 민간주도형 자산화에서는 민간 주체의 역량 한계와 제도적 제약을 해결하는 역할을 수행
  - 서울시는 민관협력형 자산화에서는 사회적 자산화를 시작할 수 있는 지지대로 공유재산이나 자금을 지원하는 포용적인 지원자 역할을 수행
- 민간주도형 자산화에서 서울시는 민간 경제주체의 영세성, 전문성 부족 문제 등을 해결
  - 서울시는 자금조달의 어려움, 부동산 관련 전문성 부족, 유사 희망업체 관련 정보 부족 등과 같은 민간 주체의 어려움을 해결하기 위해 주체 간 교류 활성화, 자산화 플랫폼 운용 지원, 자금 동원 다양화 등의 사업을 추진
- 민관협력형 자산화에서는 서울시가 자원을 제공하고 민간이 운영
  - 서울시는 사회적 자산화 주체를 위하여 시유지 활용 활성화, 사회적 자산 조성을 위한 자금 지원, 서울형 장기 안심상가와 같은 안정적인 임대사업공간 공급 등의 사업을 추진

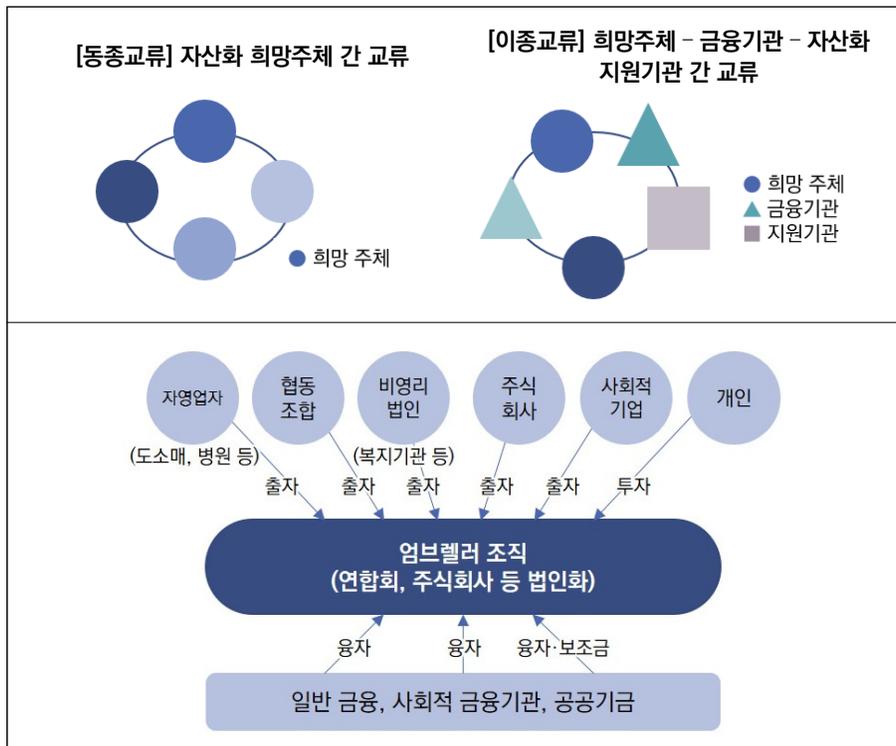
### 주요 추진전략

주요 과제	추진전략
민간 역량 강화를 통한 민간주도형 자산화 활성화	- 개별 기관을 묶어주는 umbrella 조직 결성 지원 - 전문기관 연계 활성화를 위한 플랫폼 구축 운용 지원 - 사회적 자산화의 자원 규모 확대를 위하여 다각적인 자금조달 경로 지원
시유지와 공공자금을 이용한 민관협력형 자산화 활성화	- 시유지의 정보 개방과 이용 투명성 확보로 자산화 주체의 기반 형성 - 민간자산 클러스터 조성사업 확대 - 서울형 장기 안심상가사업 확대 추진

# I 민간 역량 강화를 통한 민간주도형 자산화 활성화

## 개별 기관을 묶어주는 엮브렐러(umbrella) 조직 결성 지원

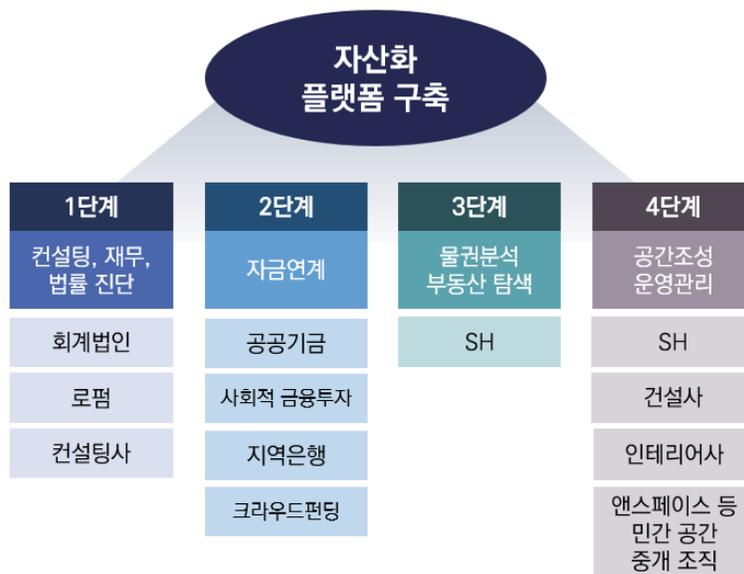
- 민간 경제주체의 영세성을 극복하기 위해서는 자산과 역량의 결집이 매우 중요하며, 이를 주체 간 교류 활성화로 달성
  - 엮브렐러 조직은 여러 기관의 결합체로서, 일반 주식회사처럼 자산 매입, 운용, 대출 상환 등 민간의 사회적 자산화를 추진하는 기관
  - 엮브렐러 조직은 영세 민간주체가 할 수 없는 시드머니(seed money) 조성, 주체 간 커뮤니케이션 활성화, 금융조달 등 가능
- 다층적인 엮브렐러 조직 형성을 지원
  - 엮브렐러 조직 형태는 유사한 성격을 가진 동종교류를 촉진하는 형태와 다른 조직 간 교류를 촉진하는 형태로 구분 가능
  - 동종교류를 지원하는 엮브렐러 조직(예를 들면, 해빗투게더 협동조합)과 자산화 희망주체와 다른 기관(일반금융기관, 사회적 금융기관, 지방자치단체, 법률 컨설팅기업 등) 간 이종 교류를 지원하는 조직이 존재



[그림 7] 엮브렐러 조직 형성

## 전문기관 연계 활성화를 위한 플랫폼 구축 운용 지원

- 서울시는 자산화 전문단체 관련 정보 수집과 리스트 작성, 자산화 단계를 고려한 플랫폼 설계와 구축, 플랫폼 상시 운용 등을 지원
- 자산화 단계별 전문기관과 희망주체 간 매칭을 보장하는 플랫폼 구축이 필수
  - 자산화 1단계: 자산화 희망주체의 자가 점검 단계로, 자산화 실현 가능성을 타진하고 자산화 사업 설계서 작성
  - 자산화 2단계: 자산화 설계서에 기초하여 금융기관의 투자의향을 타진하는 단계(자산화 희망 추진주체의 계획서를 크라우드펀딩, 금융기관, 공공기금 등에 전달하거나 희망주체와 관련 기관을 만나게 하는 기회 제공)
  - 자산화 3단계: 매입 또는 임차를 희망하는 부동산을 탐색하고 물권을 상세 분석하는 단계로, 부동산개발 컨설팅업체나 공기업(SH 등)이 결합
  - 자산화 4단계: 부동산 매입이 완료된 이후 공간을 조성하는 단계로, 기존 건축물의 단순 인테리어, 리모델링, 완전 건축 등에 따라 관련 대행사 및 기관을 연계해주는 단계



[그림 8] 자산화 플랫폼의 단계별 목적 및 관련 기관

- 서울시는 안정적 플랫폼 운용을 위하여 비용을 지원하고 직접 운영은 민간에 위탁
  - 플랫폼 운영기관은 자산화 추진 희망주체와 관련 전문기관 간 교류가 원활히 진행될 수 있도록 민간 위탁
  - 서울시는 플랫폼 운영비, 컨설팅비용, 교육홍보비용, 네트워킹비용 등을 지원
  - 해외에서도 로컬리티재단(Locality Foundation), 파워투체인지(Power to Change), 플런켓재단(Plunkett Foundation), 밴시티(Vancity), 테라 컨설팅(Terra Housing Consultants Ltd.) 등 사회적 금융/사회적 자산화 지원 전문기관을 적극 활용

## 사회적 자산화의 자원 규모 확대를 위하여 다각적인 자금조달 경로 지원

- 서울시는 자산화 희망주체가 여러 자원에 접근할 수 있도록 지원
  - 서울시는 필요 자원 규모에 따라 차별적인 지원을 추진
  - 소액 모집을 위한 크라우드펀딩과 대규모 자금 조달을 위한 펀딩 지원 방향을 구분
- 서울시는 자산화 희망주체의 크라우드펀딩 접근성을 높이기 위한 지원책 실행
  - 영세 자산화 희망주체는 크라우드펀딩 웹사이트에서 자신을 홍보하는 방식과 투자자를 설득하는 노하우가 부족하므로, 사업계획서 작성 등 펀딩 성공 교육 및 컨설팅을 제공
  - 그 외에 펀딩 중개수수료 지원, 특수목적법인 설립 관련 법률서비스와 비용 제공, 그리고 홍보 마케팅 등을 추진
- 서울시는 대규모 자산화를 활성화하기 위하여 자산화 리츠 형성을 지원
  - 리츠는 개인 자산가가 부동산에 투자할 수 있도록 하는 제도로, 금리 인하의 대안적 투자처로 주목
  - 공적 자금이 투입된 자산화 리츠는 목표수익률을 낮춰 자산화 매입과 장기임대 이용을 허용
  - 서울시는 일부 공공기금을 출자하여 자산화리츠를 출시하거나, SH가 대주주로 있는 서울 리츠의 사업 영역에 자산화리츠도 신규 발행하도록 유도

## I 시유지와 공공자금을 이용한 민관협력형 자산화 활성화

### 시유지의 정보 개방과 이용 투명성 확보로 자산화 주체의 기반 형성

- 시유지 등 공유재산을 목록화하고 시민 공개 추진
  - 2018년 현재 서울 시유지 면적은 104.48km<sup>2</sup>)로, 이 중 아무나 사용 가능한 일반재산은 1.3%(1.38km<sup>2</sup>)에 불과하며, 사용 범위가 까다로운 행정재산이 98.7%(103.10km<sup>2</sup>)
  - 2019년 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 개정으로 사회적 경제조직이 행정재산을 사용할 수 있게 되었으므로, 행정재산의 활용도 제고 필요
  - 사회적 경제조직 등이 접근 가능한 일반재산과 행정재산의 목록화 추진
  - 자산이 목록화되어 공개될 때, 해당 자산에 대한 기존 권리 취득 현황 및 이용 현황, 과표 평가액, 면적, 토지용도, 행정재산/일반재산 여부 등도 같이 공개

2) 서울시 시유지 면적은 전체 면적(605.21km<sup>2</sup>)의 약 17.2%에 해당

- 사유지 활용 공모사업은 특혜 시비가 없도록 절차적 합리성을 구비하여 진행
  - 사유지 활용 공모사업은 공개모집, 공정한 검토, 협치계획 수립 등 3가지 단계에 따라 진행
  - 공모 공지문에는 자산의 물리적·비물리적 특성을 정확히 기재하고 반드시 충족해야 하는 자산의 사용목적과 사업목표를 명시
  - 2단계 공정한 검토 단계는 자산화 추진을 희망하는 기관의 역량(재무 역량, 경영 역량 등), 사회적 가치, 제약조건 등의 여부를 검토
  - 3단계 협치계획 수립 단계는 사업계획서에 대한 지역주민, 관련 기관, 소비자, 경쟁업체 등 이해당사자의 의견을 수렴하는 것을 포함

## 민간자산 클러스터 조성사업 확대

- 서울시는 2019년 시범적으로 추진 중인 ‘민간자산 클러스터 조성사업’ 확대 필요
  - ‘민간자산 클러스터 조성사업’은 사회적 경제조직이 금융권 담보 실행에 있어서 다른 기업보다 불리한 현실을 고려하여, 사회적 경제조직이 산업용 부동산을 소유하기 쉽도록 용자 지원하는 사업
  - 2019년에 서울시 사회투자기금 205억 원 중 25억 원을 ‘민간자산 클러스터 조성사업’에 할당하였으나 추후 사업 재원 증액 필요
  - 해당 사업 재원 규모의 확대를 위해 ① 서울시 사회투자기금의 총사업액 증액, ② 사회가치연대기금 등 다른 기금이나 민간 임팩트투자와의 연계 촉진, ③ 지역금융연합회, 민간 금융, 대기업 등과의 연계 실행 등을 추진

[표 6] 민간자산 클러스터 조성사업 현황(2019년)

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

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

## 서울형 장기 안심상가사업 확대 추진

- 서울시는 2016년부터 소상공인 임대 안정화를 위해 장기 안심상가 사업을 추진 중

- 서울시가 건물 리모델링 비용을 대는 대신에 건물주와 세입자 간 10년 이상의 장기 임대차 기간을 보장하는 자율적 협약 체결 유도로 재정 투입 대비 효과가 높은 사업
- 기존 장기 안심상가사업과는 별도로, 서울시는 공공 성격이 강한 임대상가 제공 노력 필요
  - LH는 공공분양 아파트 단지 내 상가 일부를 최장 10년 임대해주는 '희망상가' 사업을 추진 중
  - 서울수도 공공/민간 분양에서 안심상가 비율 제고를 조건으로 용적률 증가 등 도시계획적 인센티브 방안을 모색