

2021
10. 25

KRIHS POLICY BRIEF
No. 838

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

지역자산화를 위한 사회적 부동산 활성화 방안



주요내용

- 1 토지 및 건물을 지역공동체의 공유자산으로 전환하는 지역자산화 과정을 거쳐 지역공동체가 소유·관리하며 사회적 가치를 창출하는 사회적 부동산은 자산 불평등을 극복하고 지역 이익 선순환 구조를 구축할 필요성이 있음
- 2 사회적 부동산 관련 지원 정책으로는 행정안전부의 지역자산화 지원사업이 시행 중
- 우리나라의 사회적 금융 규모는 성장하고 있지만 사회적 부동산 관련 상품이 적고 정책적 지원도 미진한 상태임
- 3 국내·외 사례 분석 결과, 사회적 부동산의 성공을 위해서는 먼저 부동산의 안전성을 보장하는 장치가 필요하고, 사회적 금융 지원이 원활하게 연결돼야 하며, 공공부문의 적극적 역할과 지원이 필요함

정책방안

- 1 (사회적 금융 지원) 사회적 부동산에 자금을 지원하기 위해 기존 민간·공공의 사회적 금융 자원과 정책을 서로 연계시키고, 사회적 부동산을 위한 새로운 기금을 적극적으로 조성하며, 각종 금융제도를 개선하여 자금 조달을 쉽게 해야 함
- 2 (공유자산신탁 설립) 사회적 부동산의 안전성과 공익성을 확보하기 위해 사회적 부동산의 소유권을 장기간 안전하게 보관할 수 있는 제도 도입이 필요함
- 지방자치단체가 직접 공유자산신탁을 운영하는 것이 별도로 전담 공공기관이나 지자체 재단법인을 설립하는 것보다 비용 소모가 적은 효율적이고 현실적인 방안임
- 3 (제도적·정책적 지원) 사회적 부동산의 형성과 운영을 위해 세제 혜택 등의 인센티브를 제공하고, 국공유재산의 활용을 적극적으로 유도하며, 민간 주도의 사회적 부동산 형성을 지원하기 위해 컨설팅 및 가이드라인 제공, 민관협력사업 추진, 지역 기금 조성 등 공공의 적극적 역할이 필요함

최명식 부연구위원

1

사회적 부동산의 개념과 필요성

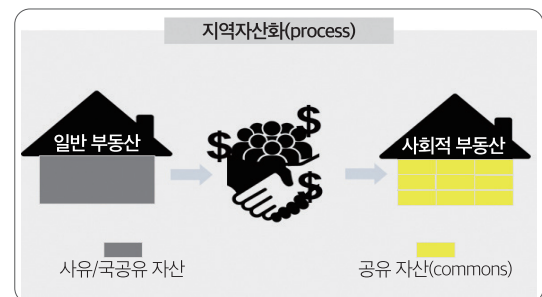
우리나라는 그동안의 국가발전과 성장 중심의 패러다임 속에서 나타난 많은 문제점들을 치유하고 함께 살아가는 사회를 만들기 위해 지역발전과 상생으로의 방향 전환을 시도하고 있음

- 방향 전환의 일환으로 포용적 지역발전과 함께 자산 소유의 불평등이나 젠트리피케이션 등의 문제에 대응하기 위해 지역 부동산의 공유(共有)를 통한 '지역자산화'가 대안으로 제시되고 있음
- '사회적 부동산'은 외국에서 먼저 활성화되었고 최근 국내에서도 여러 사례들이 나타나고 있으며 지역사회에서의 수요도 증가하고 있지만, 아직은 제도화가 미흡하여 각종 제약과 어려움에 봉착해 있는 곳이 많은 실정이므로 활성화 방안을 마련하는 것이 필요함

사회적 부동산의 개념

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

그림 1 지역자산화와 사회적 부동산



출처: 최명식 외 2020, 35.

사회적 부동산의 필요성

- **(자산의 불평등과 젠트리피케이션 극복)** 공동체 소유권(communitiy ownership)의 확대를 통해 지역사회 공동의 이익을 추구하고 부동산의 지불 가능성을 유지하여 궁극적으로 포용적 지역공동체의 형성을 촉진함
- **(지역 이익의 선순환 구조 구축)** 지역에서 발생하는 이익(부동산 활용으로 창출되는 수익)의 보다 공정하고 광범위한 배분을 통해 지역 이익의 지역 내 선순환과 지역 내 일자리 창출을 유도하고 공간적 포용성과 개방성을 확대할 수 있음
- **(지역발전의 주요 주체로 '주민'이 등장)** 지역주민들의 책임성과 참여도 증진으로 지역의 활동이나 사업들이 지역 주민 주도로 이뤄지는 등 패러다임이 변화하여 지역의 회복력도 증대됨
- **(공공 재원의 효과적 활용)** 지역 수요를 반영한 부동산의 공급과 활용이 가능하며, 지역에 대한 공공 자원 투입의 효과가 지속되어 주민 다수가 장기적으로 편익을 누릴 수 있음
- **(부동산 산업의 사회적 가치 창출)** 지역주민 주도의 부동산 관리로 지역의 역량에 따라 지역의 활성화가 가능하며 지역의 사회적 경제조직들과 협력을 통해 지역 내 갈등의 조정 및 관리가 가능해짐
 - 낙후된 지역의 경우 지역공동체가 부동산 관리 주체 역할을 담당하여 유휴 부동산의 적시적소(適時適所), 지역적 활용이 가능해지며, 부동산 산업 측면에서는 대규모 개발에서 지역 중소규모 개발로 전환, 개발 및 공급에서 장기적 임대관리 운영으로 전환하는 추세에 적합

2

사회적 부동산 관련 정책 현황

2020년 행정안전부 지역자산화 지원사업

2020~2022년까지 3년간 신용보증기금, 농협과 함께 행정안전부 주관으로 각 사회적 경제주체당 5억 원을 한도로 10년간 융자하는 사업으로 시작했으며, 첫해인 2020년에는 전국에서 총 61개의 사회적 경제주체가 응모하여 20개 주체가 선정됐음

표 1 2020년 행정안전부 지역자산화 지원사업 분석 기준별 시사점

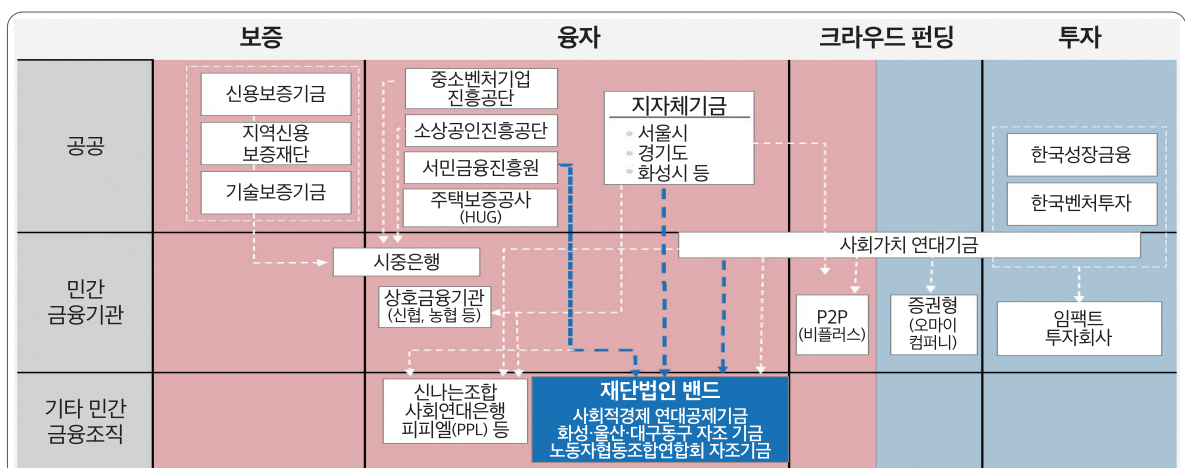
분석 기준	사회적 부동산 형성을 위한 시사점
공동체 소유 구조	• 사회적 부동산 매입자금 조성 시 다양한 주체의 참여와 투자, 주민 투자, 크라우드 펀딩 필요 • 조직의 정관에 공간의 용도 변경이나 처분에 관한 의사결정구조의 공동체성을 확보하는 내용 포함 필요
의사결정의 민주성	• 공간과 관련된 의사결정에 지역주민을 참여시켜야 하며, 이것은 지역주민과의 꾸준한 교류와 활동을 통해 가능
공간 이용의 적절성	• 지역사회에 기여하는 공간이 되려면 지역주민과 지역 기반 활동가들을 위한 공간이나 지원 프로그램 제공 필요 • 특정 주체들만이 아니라 모든 지역주민이 활용할 수 있는 공간 구성 필요
추진 주체의 역량	• 추진 주체들이 해당 지역 내에서 지속적으로 활동하면서 주민들과 밀착되고 다른 주체들과 협력하는 것이 중요하며, 특히 여러 주체들이 주민들과 함께 직접 지역자산화 경험을 해보는 것이 중요
재무적 지속가능성	• 소유권 구조를 분산시키기 위해 주민 또는 시민들의 투자를 유치할 수 있는 크라우드 펀딩 활용 필요 • 지역사회에 공헌하면서도 수익을 창출하기 위해 지역주민들이 필요로 하는 활동을 위해 공간을 임대하거나, 마을 사업이나 자체 사업을 통한 운영 이익 창출이 필요

- **(시사점)** 지역자산화를 위해서는 사회적 금융의 적극적인 지원이 필요하고, 사회적 부동산의 공간 활용 용도를 민간 주체들이 자율적으로 결정하는 것이 지역사회에 유익한 영향을 미칠 수 있음
 - 기존 지역 주체들 간 거버넌스가 활발할수록 더욱 이상적인 소유 및 의사결정 구조를 갖는 사회적 부동산이 만들어질 수 있음

사회적 금융 현황

최근 우리나라의 사회적 금융은 전반적인 규모가 커지고 있으나 사회적 부동산에 대한 인식과 전문성이 부족하여 관련 상품이 적고 정책적 지원도 미진한 상태임

그림 2 우리나라 사회적 금융의 현황



3

국내·외 사회적 부동산 운영실태

외국의 사회적 부동산 사례는 비교적 오랜 역사를 가지고 있으며, 영국의 사회적 부동산 지원 체계(Localism Act), 미국의 부동산투자협동조합(NEIC), 캐나다의 밴쿠버 공동체토지신탁(VCLT) 사례를 살펴본 결과 <표 2>와 같은 시사점을 도출함

표 2 외국 사례 분석의 시사점

- 부동산의 안전성을 보장하는 장치와 부동산 보유를 촉진하는 제도적 장치가 갖추어져 있음
- 정부가 지역공동체의 권한을 보장하고, 법인 설립을 전제로 지원하고 있음
- 활발한 사회적 금융이 쉽게 연결되며, 지역 금융이 발달하여 적시적소에 충분한 자금 지원이 이뤄지고 있음
- 사회적 부동산 형성을 위해 국공유지 등의 토지를 지원하고 있음
- 형성된 사회적 부동산을 지원하기 위해 세제 혜택 등 인센티브를 제공하고 있음

출처: 최명식 외 2020, 115.

우리나라 사례로는 이미 사회적 부동산을 운영하고 있거나 추진하고 있는 (주)빌드, 공유공간 나눔, 뉴하모니, 해빗투게더 협동조합, 사회적협동조합 사람과공간, 고산다움 협동조합을 살펴보았음

표 3 우리나라 사례 분석의 시사점

- 공공부문이 부동산을 선(先)매입한 이후에 지역 주체에게 순차적으로 매각하는 공공 지원방식이 필요함
- 지역의 사회적 주체들이 자발적으로 사회적 부동산을 형성하고자 하는 수요가 충분히 존재하며, 현행 제도에서는 사회적 부동산에 대한 특별한 규정이 없어 일반적인 부동산과 동일한 규제를 적용받고 있음
- 사회적 부동산 형성에 공공부문 또는 사회적 금융의 지원이 결정적 역할을 하였음
- 적시에 금융 지원이 이뤄지지 않아 어려움을 겪는 경우가 있었으며, 불특정 다수로부터 투자나 후원을 받는 크라우드 펀딩을 활용하여 사회적 부동산 형성의 취지에 대한 폭넓은 공감대를 얻었음

출처: 최명식 외 2020, 115-116 내용 재정리.

건맥1897협동조합 사례 심층분석

특히 건맥1897협동조합은 지역주민 주도로 사회적 부동산 형성을 합의하고 주민 다수가 참여해서 출자금을 마련했으며, 다양한 사회적 금융을 활용하여 짧은 시간 내에 사회적 부동산 형성에 성공했음

- **(성공 요인)** 협동조합의 조합원들이 지역주민과 상인을 중심으로 이루어져 지역에 기반하고 있기 때문에 사회적 금융을 활용하기에 용이했고, 도시재생센터 등 공공과 상인회와 같은 민간이 협력하여 부동산의 취득과 운영에 대한 전문성과 노하우 등을 공유하는 등 원활한 거버넌스가 형성됨

표 4 건맥1897협동조합 사례 심층분석의 시사점

- 사회적 부동산 형성 과정 전체를 통해 주민 스스로 지역을 활성화하고자 했으며, 시대적 변화에 대응했음
- 공공의 적극적 지원과 직접 참여 등 끈끈한 민관협력력이 성공 요인이었음
- 다양한 사회적 금융기관과 정책금융을 활용하여 사업을 추진했음
- 사회적 부동산 형성을 경험한 주민들의 지역 부동산 공유에 대한 이해가 높아짐

출처: 최명식 외 2020, 116.

4

사회적 부동산 활성화 방안

기본 방향

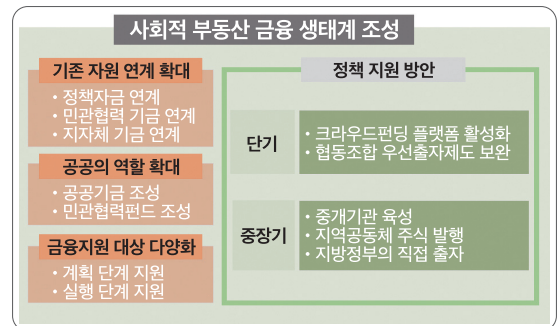
- ① 사회적 부동산 형성을 위해서는 다양한 사회적 금융의 지원이 필요함
- ② 사회적 부동산의 안전성을 확보해야 하며, 공익성을 인정받는 것이 필요함
- ③ 공공부문의 다양한 제도적·정책적 지원방안을 마련해야 함

사회적 금융 지원방안

기존의 정책사업을 연계하거나 각종 제도를 개선하고, 새로운 기금을 조성하는 등 가능한 방안을 모두 활용하여 지원하려는 정부의 적극적 의지가 필요함

- 현재 진행 중인 행정안전부 지역자산화사업은 융자 사업으로 각 지자체에서는 사회적 경제주체의 이자 부담을 경감하는 수준의 지원을 하고 있지만, 향후에는 각 지자체가 사회적 부동산에 직접 출자하는 단계까지 나아갈 필요가 있음

그림 3 사회적 금융 지원방안 요약



출처: 최명식 외 2020, 135.

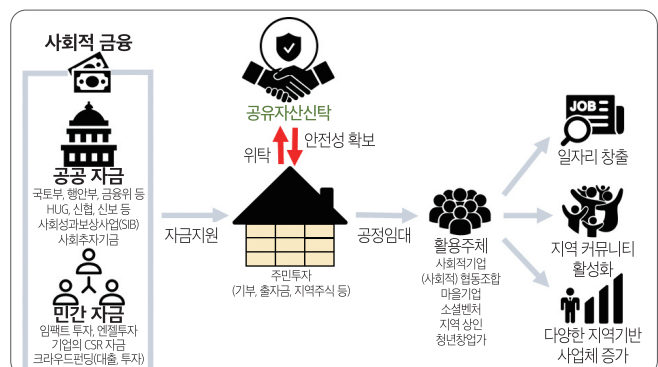
공유자산신탁 도입방안

사회적 부동산 형성을 촉진하기 위해서는 자금의 지원이 가장 필요하며, 주민과 지역 주체들이 자기 자금을 내놓기 위해서는 부동산의 안전성을 확보하는 것이 전제돼야 함

- 사회적 부동산의 소유권이 투명하고 안전하며, 공공성이 확보되어야 사회적 금융이나 공공의 재정적 지원이 타당하다는 설득력을 얻을 수 있으므로, 가칭 ‘공유자산신탁’ 제도의 도입을 제안함
- 공유자산신탁에 맡기는 부동산은 사회적 부동산으로 인정하여 각종 정책적 인센티브를 제공하고 사회적 금융의 연계를 적극적으로 모색해야 함

(공유자산신탁) 부동산을 공적 주체에게 신탁하여 소유권을 안정적으로 확보하고, 해당 부동산이 공익을 목적으로 하는 부동산이라는 것을 객관적으로 인정받도록 하기 위한 신탁 계약

그림 4 공유자산신탁의 개념



출처: 최명식 외 2020, 140.

표 5 공유자산신탁 설립방안 비교

수탁기관	(1안) 지방자치단체	(2안) 전담 공공기관	(3안) 지자체 재단법인
부동산 수탁 방식	• 중앙정부의 인가를 받아 지방자치단체가 직접 수탁	• 중앙정부가 설립하는 공공기관이 수탁	• 지자체가 출자 또는 출연하는 재단 법인을 설립하여 수탁
장점	• 조직·인력 등 추가비용 소요가 적은 간결한 방안	• 다양한 정책사업이나 금융자원의 연계에 용이	• 민간 조직의 유연성을 확보하면서도 공공성 유지 가능
단점	• 지자체의 수탁 권한 여부 불확실 • 수탁한 부동산도 기존 「공유재산 및 물품 관리법」의 적용을 받을 가능성이 높음	• 기관 신설의 부담 • 각 지역의 다양한 상황에 적극 대응이 어렵고 비효율 가능성이 있음	• 지자체의 비용 부담

출처: 최명식 외 2020, 144.

- 공유자산신탁 설립을 위한 방안 중에서는 1안인 지방자치단체가 직접 부동산을 수탁하는 것이 공공기관이나 지자체 재단법인을 설립하는 2·3안보다 비용 소모가 적은 효율적이고 현실적인 방안임

제도적·정책적 지원방안

현재 우리나라에서 나타나고 있는 다양한 현장의 사회적 부동산 사례들을 고려하여 제도적 지원이 필요한 부분과 정부의 역할 정립방안, 사회적 부동산의 공익성을 강화하기 위한 중장기적 방향 제시가 필요함

- **(사회적 부동산 형성을 위한 지원)** 국공유재산의 활용을 용이하게 하고 지역 토지은행을 신설하여 민간 유희공간을 확보·제공토록 하며, 사업 진행 과정에 교육 프로그램 제공
- **(사회적 부동산 운영을 위한 지원)** 사회적 부동산 운영 가이드라인을 제공하고 사회적 부동산의 취득·보유 단계에 세제혜택 등의 인센티브를 제공하며, 지속적인 민관협력체계 구축
- **(정부와 지역공동체의 역할 분담)** 정부는 사회적 부동산에 대한 지속적인 지원과 함께 관련 연구 수행을 통해 현장에 도움을 주며, 지역공동체는 적극적인 활동을 통해 사회적 부동산에 대한 공감대를 확산시키고 부동산 운영 역량을 키워 사회적 부동산을 효과적으로 운영하기 위해 노력해야 함
- **(사회적 부동산의 공익성 확보)** 사회적 소유·사용·수익권의 확대를 위해 지역 기금 조성 방안 마련이 필요함

사회적 부동산의 소유권이 투명하고 안전하며, 공공성이 확보될 때 사회적 금융이나 공공의 지원이 설득력을 얻을 수 있을 것임

- 먼저 ‘공유자산신탁’ 제도를 도입하여 사회적 부동산의 소유권을 안전하게 관리할 수 있는 기반을 마련하고, 이를 바탕으로 사회적 금융을 연계하고 정책적 인센티브를 제공하는 것이 필요함
- 이러한 지원을 통해 사회적 부동산이 확산되고 긍정적인 효과가 뚜렷이 나타난다면, 새로운 방식의 사회문제 해결 방안으로 자리 잡을 것으로 기대됨

참고문헌

(재)밴드. 2020. 사회적경제 공제기금 소개. 서울: (재)밴드.

※ 이 브리프는 “최명식·박소영·홍사흠·손은영·전은호·이상진. 2020. 지역사회산화를 위한 사회적 부동산 활성화 방안. 세종: 국토연구원”의 결과를 정리한 것임.

• **최명식** 국토연구원 주택·토지연구본부 부연구위원
(mschoi@krihs.re.kr, 044-960-0540)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

