



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 석사 학위논문

공동체토지신탁을 활용한
신탁형 도시재생회사 설립방안 연구

2020년 2월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 도시및지역계획전공
원 종 혁

공동체토지신탁을 활용한 신탁형 도시재생회사 설립 방안 연구

지도교수 정 현 주

이 논문을 도시계획학 석사 학위논문으로 제출함
2019년 12월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 도시및지역계획전공
원 종 혁

원종혁의 석사 학위논문을 인준함
2019년 12월

위 원 장	박 인 권 (인) 
부위원장	정 창 무 (인) 
위 원	정 현 주 (인) 

국문 초록

본 논문은 공동체토지신탁을 활용한 신탁형 도시재생회사를 설립하여 노후 주거지의 도시재생 수단으로 활용하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 논문에서 주로 살펴보고자 하는 공동체토지신탁은 지역 커뮤니티를 기반으로 한 사업 추진과 더불어 구성원들의 토지 공유 자산화를 바탕으로 주거취약계층 등을 위해 저렴한 주택을 공급하는 등 지역의 발전을 위한 공익적 가치를 창출하는 역할을 수행하는 특성을 지닌다. 특히 투기적 수단으로 전락한 도시재생 사업에서 지역 커뮤니티의 토지 공유화를 통한 투기 방지라는 목적과 더불어 저렴한 주택 등의 임대 및 개발을 통한 수익금의 배당은 시장경제의 근간인 사유재산제를 보장하면서 시장경제의 모순을 해결하는 대안으로 대두되고 있다.

미국과 영국, 일본에서 실제로 진행된 공동체토지신탁의 다양한 사례는 위와 같은 공동체토지신탁이 단지 이론적이고 공상적인 허구가 아닌 현실 사회에 적용할 수 있다는 점을 확인시켜주고 있다. 아울러, 다양한 사례 연구를 통해서 공동체토지신탁의 성공적인 진행을 위해서는 지역 커뮤니티 구성원의 주도적인 참여가 필수적이며 토지의 공유자산화를 위한 안정적인 재원 조달이 선결되어야 함을 확인할 수 있다. 특히 공동체토지신탁을 도시재생의 새로운 추진 방향으로써 지방의 소멸하는 도시를 대상으로 물리적인 환경 변화와 더불어 안정적인 저렴한 주택 공급 등의 가능성을 발견할 수 있다.

본 논문은 해외 사례만 아니라 국내에서 진행된 공동체토지신탁과 유사한 사례로 토지임대부 분양주택, 정비사업 연계형 민간임대주택, 공동체주택 및 도시재생회사의 사례 발굴도 병행하였다. 첫번째 사례로 토지임대부 분양주택은 현재까지 군포, 강남 세곡, 서초에서 공급되었으며 국가 주도의 탑다운(Top-down) 방식으로 진행되었다. 이 사례의 경우 지역 커뮤니티 주민의 참여 부재를 문제점으로 지적할 수 있다. 두번째 사례인 정비사업 연계형 민간임대주택은 지역 거주민으로 구성된 조합이 사업 시행자이며 리츠 등으로 구성된 임대주택 사업자가 일반분양분을 전부 매입하여 이를

민간 임대주택으로 운영하는 사업이다. 그러나, 8년이라는 단기간의 임대 보장과 더불어 인천 청천2구역 등에서 이루어지고 있는 분양가를 둘러싼 조합과 민간 임대사업자 간의 분쟁 등 사업 추진이 난관에 봉착하였다.

세번째 사례인 공동체주택 및 도시재생회사는 사회적 경제 조직이 주축이 되어 저렴주택 공급 등의 역할을 수행하고 있다는 특징이 있다. 별내 및 지축지구에서 진행되고 있는 위스테이의 경우 조합원이 출자한 자본을 바탕으로 공동주택을 공급 및 임대하는 등 공동체토지신탁의 개념과 가장 유사하나 택지지구 외 일반 노후 주거지역에서 각 필지별로 토지를 매입하는 과정에 적용하기 어려운 점을 발견하였다. 민달팽이 주택협동조합 달팽이집은 낮은 수익률과 폐쇄적인 소규모 조직이라는 한계가 있으며 창원시 완월동 새뜰마을은 정부의 재정 투입이 필수적이라는 사실과 더불어 갈등 해결을 위해 코디네이터의 참여의 중요성을 찾아볼 수 있었다. 마지막으로 창신송인 도시재생협동조합 사례에서는 조직 운영을 위하여 서울시의 재정지원 외 지속적인 수익원 창출이 시급함을 확인할 수 있다.

위와 같은 사례연구를 통하여 공동체토지신탁의 제도화 및 사업 모델 구축을 위하여는 지역 구성원의 참여가 보장되어야 하며 토지의 공유를 기반으로 한 영속적인 조직 운영을 위한 재원조달과 지속적인 수익 창출이 필수적임을 확인할 수 있다. 또한 지역 커뮤니티 구성원 외에도 지방자치단체 등 공공과 전문가 집단이 공동으로 참여한 공동체토지신탁 모델로 공유자산 형성을 통한 공익 실현과 주거취약계층을 위한 저렴주택의 공급, 노후 도심의 도시재생 수단으로 활용할 수 있음을 입증하였다.

본 논문은 사례연구만 아니라 보다 실제적인 모델 확립을 위하여 현행 제도인 부동산신탁 제도와 협동조합기본법, 공익신탁법, 부동산 투자회사법 등의 연계방안에 대하여도 살펴보았다. 이를 바탕으로 궁극적으로는 도시재생과 저렴주택 공급을 하는 수단으로 한국형 공동체토지신탁 모델로 신탁형 도시재생회사의 도입을 제안하고자 한다.

먼저, 사회적 협동조합과 주식회사 형태가 융합된 주민협의체를 구성하고 이 협의체와 지방자치단체 등 공공, 민간 전문가 3자로 구성된 리츠 형태의 신탁형 도시재생회사 설립을 통해 지역내 다양한 이해관계자와 공간적, 법리적 특성을 지닌 부동산을 묶는

효율적인 수단으로써 작용할 수 있다. 특히 도시재생회사의 재원은 지역 주민의 지분 출자 외에도 정부의 지원금 및 주택도시기금 등을 통해 확보하며 저렴주택의 임대 등을 통해 수익원을 창출한다.

궁극적으로는 한국형 공동체토지신탁 모델인 신탁형 도시재생회사의 도입을 통하여 사업 이익의 일정 부분을 지역기금으로 유보하여 지역 내 공익적 활동에 재정을 투입하고, 나머지는 출자자에게 배당함으로써 사유재산제도를 침해하지 않는 선에서 자산 공유를 바탕으로 한 공익 실현 등으로 지역 커뮤니티의 지속가능한 성장을 도모할 수 있다는 점을 제안하고자 한다.

주요어: 공동체토지신탁, 도시재생, 신탁형 도시재생회사, 저렴주택, 공동체 주택,

사회적 협동조합

학번: 2015-24811

목차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	6
3. 선행연구 검토 및 차별성	7
II. 공동체토지신탁	15
1. 공동체토지신탁의 의의	15
2. 공동체토지신탁의 태동	17
3. 공동체토지신탁의 특성	19
4. 공동체토지신탁의 장단점	27
III. 해외 공동체토지신탁 사례 분석	29
1. 미국의 공동체토지신탁	29
2. 영국의 공동체토지신탁	33
3. 일본의 공동체토지신탁	37
4. 국내 공동체토지신탁 도입을 위한 시사점	43
IV. 국내 공동체토지신탁 유사사례 분석	47
1. 토지임대부 분양주택	47
가. 토지임대부 분양주택의 개관	47
나. 토지임대부 분양주택 사례	48
다. 토지임대부 분양주택 분석	50
2. 정비사업 연계형 민간임대주택	53
가. 정비사업 연계형 민간임대주택 개관	53
나. 정비사업 연계형 민간임대주택 사례	55
다. 정비사업 연계형 민간임대주택 분석	58

3. 공동체주택 및 도시재생회사.....	60
가. 공동체주택 및 도시재생회사 개관.....	60
나. 공동체주택 및 도시재생회사 사례.....	63
다. 공동체주택 및 도시재생회사 분석.....	69
4. 국내 공동체토지신탁 도입을 위한 전제조건.....	73
V. 국내 공동체토지신탁의 도입을 위한 제언.....	77
1. 공동체토지신탁을 적용한 도시재생.....	77
가. 지역 커뮤니티 주도의 도시재생.....	77
나. 도시재생 관련 정책 연계.....	79
다. 지방 소멸도시 위주의 사업 진행.....	81
2. 공동체토지신탁 도입을 위한 현행 제도 검토.....	82
가. 부동산신탁과 공동체토지신탁.....	82
나. 공동체토지신탁 도입 관련 현행법 분석.....	83
3. 신탁형 도시재생회사 설립 제언.....	87
가. 신탁방식 도입의 필요성.....	87
나. 주식회사 형식의 주민협의회 구성.....	88
다. 신탁형 도시재생회사 설립.....	91
라. 신탁형 도시재생회사의 자원 마련.....	93
마. 신탁형 도시재생회사 운영.....	95
VI. 결론.....	98
참고문헌.....	101
Abstract.....	103

표 차례

[표 1]	공동체토지신탁 관련 선행연구 종합	12
[표 2]	공동체토지신탁의 역할	19
[표 3]	주택구매비용 차이	25
[표 4]	주택종류별 대출 부실률 및 압류주택 비중	27
[표 5]	마치즈쿠리 회사 개요	37
[표 6]	국외 공동체토지신탁 세부 사례 분석 종합	42
[표 7]	공동체토지신탁 주요 요소별 내용	43
[표 8]	공동체주택 분류	60
[표 9]	도시재생회사 모델	62
[표 10]	위스테이의 특징	64
[표 11]	창신승인 도시재생협동조합 사업범위	69
[표 12]	국내 공동체토지신탁 유사 사례 비교	73
[표 13]	주민협의체와 주식회사 비교	90
[표 14]	공공 자원조달 방안	94

그림 차례

[그림 1]	공동체토지신탁의 이해	16
[그림 2]	주택가격 상승기의 공동체토지신탁 및 일반주택 가격 비교	24
[그림 3]	주택가격 하락기의 공동체토지신탁 및 일반주택 가격 비교	24
[그림 4]	영국의 공동체토지신탁	34
[그림 5]	니시아와지 서부 마치츠클리 구조도	39
[그림 6]	아이다 마치츠클리 컴터니 회사 구조도	40
[그림 7]	군포부곡지구 위치도	48
[그림 8]	정비사업 연계형 민간임대주택 사업구조도	54
[그림 9]	청천2구역 민간임대주택 사업구조도	56
[그림 10]	위스테이 별내 사업구조	64
[그림 11]	새뜰마을 사업 프로세스	67
[그림 12]	창신송인 도시재생협동조합 발전과정	68
[그림 13]	신탁형 도시재생회사 출자 구조도	91
[그림 14]	신탁형 도시재생회사 사업 구조도	96

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 삶의 필수적이라고 할 수 있는 주거 공간이 자산 증식의 수단으로 상품화되면서 서울과 수도권의 주택 가격이 급격하게 상승하는 추세를 보이고 있다. 실제로 KB국민은행이 조사한 2017년 5월 대비 2019년 10월 서울 시내 아파트 중위가격은 5억 1,588만원에서 8억 7,525만원으로 2년 사이 약 70%가 급등하였다.

이러한 추세에 따라 도심 내 노후한 공간에 대해 자본 이득을 취하기 위한 개발 압력이 지속적으로 높아지고 있으며 토지등소유자 위주의 전면 철거 방식의 재개발, 재건축 등의 도시정비사업을 촉발시켰고 실제 해당 지역 내에 거주하고 있는 구성원들의 이탈로 인한 지역 공동체의 파괴가 문제점으로 부각되고 있다. 또한 지역 내 저소득 계층 등 무주택자들의 주거 안정성에 심각한 침해를 가져오고 있다. 한국주택도시공사에 따르면 2016년 진행된 재개발 지역의 원주민 정착률은 16%에 그치는 등 저소득층 원주민이 부담할 수 없는 분양가로 인해 원래 살고 있던 터전을 떠나야하는 실정이다.

또한 저소득층을 위한 저렴한 주택 공급을 목적으로 진행한 한국토지주택공사 등 국가 주도의 토지임대부 분양주택을 포함한 보금자리주택과 공공임대주택 등은 초기 분양자들에게만 저렴한 분양가 또는 임대료로 정부재정의 지원 효과가 돌아갈 뿐 지속적으로 저소득층의 주거안정에 효과가 발생하고 있는지 의문이 제기되고 있다. 공공임대주택의 경우 자가 소유라는 인식의 부재로 인한 소홀한 시설 관리 등으로 인한 슬럼화 현상도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

아울러, 도시재생 분야에서 2015년부터 인천 청천2구역을 시작으로 본격적으로 시작된 ‘정비사업 연계형 뉴스테이(기업형 민간임대주택)’ 사업은 침체된 도심 노후 주거지 정비사업 대상지에 활기를 불어 일으키고 영세 조합원의 권익 보호 및 기업형

민간임대주택 사업을 활성화시키는 새로운 패러다임으로 대두되었다. 하지만, 사업 추진 방식을 둘러싸고 조합과 지방자치단체, 임대사업자 간의 이견으로 사업이 본격적으로 시작된 지 5년이 가까운 시간이 경과되었지만 아직까지 임차인 모집을 시작했다는 소식은 요원한 채 뚜렷한 성과 없이 사업 포기를 의결하고 일반 정비사업으로 전환하는 등 사업장 곳곳에서 파행이 거듭되고 있다.

2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되고 2017년 문재인 정부 출범 이후 ‘도시재생 뉴딜정책’이 국정 핵심과제로 채택됨에 따라 전국적으로 도시재생에 대한 관심이 증대되고는 있으나 현재 진행되고 있는 도시재생사업은 정부와 지방자치단체 주도의 예산 및 보조금 지원 사업이 주를 이루고 있다. 따라서 정부의 재정 지원이 끝난 후 도시재생이 지역 내에서 자생적으로 이루어질 수 있도록 사업모델을 구축하는데 실패하는 경우 도시재생 사업에 대한 지속가능성에 대한 우려가 제기되고 있다. 또한 도시재생 과정에서 관 주도로 사업이 진행됨에 따라 정작 도시재생의 주체 역할이자 수혜자인 지역 주민의 참여가 배제되어 소외되는 현상도 벌어지고 있다.

한편, 지방 중소도시에 대한 본격적인 도시재생 정책이 진행된 지 5년여가 지났지만 지방의 쇠퇴는 지속적으로 이루어지고 있다. 한국고용정보원에 따르면 지방을 벗어나 대도시로 향하는 인구가 급증함에 따라 2019년 전국 228개 지방자치단체 중에서 97개가 인구학적으로 쇠퇴 위험 단계 진입을 나타내는 소멸위험지역으로 나타났다는 연구 결과가 있을 만큼 지방 중소도시의 인구 유출을 비롯한 ‘지방 소멸위험 정도’는 심각한 상황이다. 이와 같은 추세는 2013년 75개 지방자치단체에 불과했지만 6년만에 22개 지방자치단체가 늘어난 수치이며 2018년 89개 지방자치단체 대비로는 8개 늘어난 수치로 가파른 증가세를 보이고 있다. 이와 같은 지방 소멸현상은 그동안 진행되어온 관 주도의 도시재생 정책의 효과에 대한 의구심과 더불어 도시 내 방치되는 빈집이 발생함에 따라 주변 지역까지 슬럼화되는 등 여러 사회 문제를 발생시킬 가능성이 크다. 이와 같이 현재까지 진행된 국가 및 공공 주도의 도시재생과 관련하여 공동체의 발전을 위한 새로운 도시재생 수단이 발굴되어야 함을 도출해볼 수 있다.

따라서 본 논문은 자본의 논리만으로 진행되어 온 현재 도시재생 방향에 대한 대안으로써 토지의 공유 등 토지공개념적 요소를 접목한 공동체토지신탁 (Community Land Trust; CLT)을 적용하여 신탁형 도시재생 회사(Community Regeneration Corporation; CRC)의 설립을 하는 방안을 제안하고자 한다. 공동체토지신탁은 1969년 미국을 시작으로 영국, 일본 등의 국가에서 성공적으로 운영되고 있으며 주거취약계층이 지불가능한 주거비용으로 주택을 지속적으로 공급함으로써 도시 거주민들의 주거 안정성을 높이는 방향으로 도시재생을 이룩할 수 있는 수단으로 주목받고 있다. 또한, 공동체토지신탁은 거주자 중심의 지역 공동체 가치 공유 시스템 구축을 통해 지역 주민들간 상호협력과 지역발전을 위한 다양한 활동 참여를 유도하여 지역공동체를 활성화시킨다. 토지를 공동체 소유하여 거주자로 하여금 저렴한 토지 임대료를 방식을 통하여 초기 주거비용에 소비되는 비용을 낮추는 효과를 불러오며 주택을 재판매할 때 공동체와 개인이 균형 있게 이익을 배분하는 등 지역 발전에 따르는 가치를 공유하는 특성이 있다.

공동체토지신탁의 특징으로 대표할 수 있는 지역 커뮤니티를 포함한 사회적 경제 주체가 공유자산 형성을 통해 저렴주택을 공급하는 모습은 자산의 영구적인 공유를 통해 주거 안정성과 더불어 커뮤니티의 지속가능한 성장을 보장해주는 역할을 한다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다. 더 나아가 쇠퇴한 지역의 도시재생과 저렴주택의 공급을 통한 주거 복지라는 측면에서 한국형 공동체토지신탁의 도입의 필요성을 찾을 수가 있다.

먼저 지역 커뮤니티가 주체적인 사업 수행의 역할을 한다는 점에서는 기존 국내에서 이루어진 공공주도의 개발과 시공사 위주로 진행되어온 도시정비 사업의 그림자를 보완하기 위한 대안으로서 공동체토지신탁이 도입되어야 함을 확인할 수 있다. 공공 또는 민간의 대형 자본이 투입되어 진행된 개발 사례에서 원래 거주하고 있던 커뮤니티의 구성원의 참여가 전무하고 삶의 터전을 빼앗기는 모습은 어렵지 않게 볼 수 있다. 특히 현재까지 진행된 도시정비사업에서는 민간 시공사와 토지소유자 중심의 조합이 개발이익을 나누어 가지는 방식인데 이러한 개발 방식에서는 지역 내 영세민과 세입자의 참여 부재가 문제점으로 부각되고 있다. 더불어 현재 진행되고 있는

도시정비사업의 주체인 조합의 비전문성으로 인한 미숙한 사업 추진 등으로 인해 여러 부작용이 발생하고 있다. 이러한 점을 보완하기 위하여 영세민, 세입자를 포함한 지역 커뮤니티 구성원과 더불어 지방정부 등 공공 및 전문가의 참여가 보장된 새로운 형태의 도시재생 방안이 마련되어야 한다.

저렴주택의 공급이라는 측면에서도 공동체토지신탁이 유용된 수단으로 사용될 수 있다. 미국에서 가장 큰 공동체토지신탁 사례인 Champlain Housing Trust에서는 중간소득의 60% 이하의 계층에게 저렴한 주택을 공급하였고, 이 중에서 75%가 일반 주택시장의 주택을 구입했다는 통계자료를 통해 공동체토지신탁은 저렴한 주택 공급을 통해 주거비를 경감하고 궁극적으로는 자산 축적을 통해 주거 사다리으로써 역할을 수행하였다는 점을 유추할 수 있다(전은호, 2012).

그동안 저렴한 주택은 한국주택도시공사 등 국가기관 주도로 공공임대주택 위주로 공급되어 왔으나 국가 재정 투입의 한계와 더불어 주택의 관리 측면에서 거주민의 소유 의식 부재로 인한 많은 문제가 야기되고 있다. 이와 같은 부작용을 해결하기 위해서도 공동체토지신탁의 모델의 도입이 필요하다. 이를 통해 영구적으로 적정한 가격의 저렴한 주택 공급과 더불어 공동체 전체의 노력으로 만들어진 공유 의식을 기반으로 지속적인 주택의 관리가 가능하다.

이와 더불어 신탁방식을 활용해 공동체토지신탁을 기반으로 한 도시재생의 효율화를 도모할 수 있다. 신탁형 도시재생회사의 설립을 통해 지역 내 이질적인 성격을 가진 다양한 부동산과 지역 내 거주자, 지방자치단체 등 다양한 사업 주체들 간에 신탁계약을 맺고 이를 기반으로 한 신탁형 회사를 설립으로써 단일화된 사업 주체로 저렴한 주택 공급 등의 역할을 수행할 수 있다. 특히 토지를 매입하는 단계에서 부동산을 신탁의 형태로 이전하여 개발을 추진하기 때문에 토지 매입비에 대한 부담을 덜 수 있고 자금조달이 용이하다는 장점이 있다. 또한 도시재생회사는 체계화된 법인의 형태로 회사 정관에 따라 배당 등 각 수익자들에게 수익을 배분하는 매개체로 작용할 수 있으며 영속적인 회사 운영을 통해 신탁 대상 부동산을 장기적으로 임대 및 관리하는데 유용한 수단이다.

따라서 본 논문은 공동체토지신탁의 개념 및 특성을 파악하여 국내에 도시재생 및

주거문제 해결을 위해 도입하고자 할 때 전제되어야 하는 조건은 무엇인지 파악하고자 한다. 또한 미국과 영국 일본의 공동체토지신탁 사례를 살펴봄으로써 본격적인 한국형 공동체토지신탁을 도입하기 위한 전제조건이 무엇인지 살펴본다. 다음으로 국내에서 진행된 토지임대부 분양주택, 정비사업 연계형 민간임대주택, 공동체주택 및 도시재생회사의 유사한 사례를 발굴하여 한국형 공동체토지신탁을 진행하기 위해 고려되어야 할 부분을 중점적으로 분석하여 정책적 함의를 도출하고자 한다. 또한 현행 제도와 관련 법을 검토하고 문재인 정부의 도시재생 뉴딜 정책과의 연계방안에 대해 논의해보기로 한다. 특히 부동산 개발 기법으로써 기존의 부동산신탁 제도를 공동체토지신탁에 반영할 수 있는 방안에 대해 연구를 진행하고 궁극적으로는 본 논문을 통해 한국형 공동체토지신탁 모델이자 도시재생의 수단으로 공동체토지신탁을 활용한 신탁형 도시재생회사의 설립을 제안하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 논문의 범위는 공간적 범위와 내용적 범위로 구분된다. 공간적 범위는 전국을 대상으로 하되 도시재생이 진행된 공간적 사례와 더불어 공동체토지신탁과 유사한 사례인 토지임대부 분양주택, 정비사업 연계형 민간임대 주택, 공동체주택 및 도시재생회사가 진행된 지역을 중점적으로 분석하고자 한다. 내용적 범위는 우선 도시재생 정책에 대한 진단을 선행하고 공동체토지신탁의 개념 정립과 더불어 개념의 태동 과정, 특성 및 장단점을 파악한다. 또한, 미국과 영국, 일본의 공동체토지신탁 추진 사례를 발굴하여 이를 분석하여 국내에 도입하기 위한 시사점을 도출하고자 한다. 또한 국내에서 추진된 공동체토지신탁과 유사한 사례를 발굴하고 한국형 공동체토지신탁 모델로 신탁형 도시재생회사의 도입방안에 대해 연구하고자 한다.

연구의 방법으로는 크게 문헌연구, 사례조사 두가지 방향으로 진행한다. 먼저, 현재 도시재생 정책 과정에서 이루어지고 있는 문제점을 파악하고자 이와 관련한 선행연구를 조사한다. 다음으로 공동체토지신탁과 관련된 이론 및 선행연구를 조사하여 이에 관한 개념 정립과 더불어 선행연구의 흐름을 파악한다. 다음으로 미국, 영국, 일본의 공동체토지신탁 추진 사례에 대한 연구는 각종 연구보고서 등의 자료를 바탕으로 정리한다. 국내 공동체토지신탁 유사 사례의 경우 사업보고서 및 언론기사 등을 수집하여 한국형 공동체토지신탁을 도입하기 위한 시사점을 도출하고 국내의 부동산토지신탁 제도, 협동조합기본법, 공익신탁법, 부동산투자회사법, 도시재생 뉴딜정책 등과의 연계방안을 논의하고자 한다. 궁극적으로는 한국형 공동체토지신탁 모델로 신탁형 도시재생회사 설립을 제안하고자 한다.

3. 선행연구 검토 및 차별성

먼저 현재까지 국내에서 진행된 도시재생과 관련한 거버넌스와 주민 참여 및 지방소멸 현상에 대한 주제로 한정하여 선행연구를 검토해보면 관 주도의 도시재생 정책 추진에 따라 지역 주민이 실질적으로 배제되며 소수 주민 주도의 사업 추진으로 커뮤니티 구성원과의 갈등이 야기되는 점과 지속가능한 도시재생 사업모델 구축 필요성을 중점적으로 연구하였다.

구체적인 선행연구 사례를 살펴보면 이영아(2019)는 도시재생 정책의 문제점으로 노후한 시가지의 정비를 통한 지가 상승 등의 잠재적 가치가 실현됨으로 인해 해당 지역에 젠트리피케이션 현상이 발생하여 지역 내 원주민이 오히려 내쫓기는 역효과가 발생하고 있음을 언급하며 도시재생이 자본주의적 공간 이용을 위한 또 하나의 수단임을 주장하였다. 즉 동 연구는 도시재생이 도시 내 생활환경을 개선함으로써 사용가치가 증가되어 지역주민 모두에게 이익이 될 것이라는 기대와는 다르게 도시재생의 목표가 되는 대상이 주민이 아니라 물리적인 환경 개선에 따른 지가 상승에 집중함으로써 결과적으로 지역주민의 생활공간 파괴가 일어나고 성장의 혜택이 모두에게 고르게 돌아가지 않을 수 있다는 문제를 지적하고 있다.

또한, 사회적기업 등 비영리단체나 지역 주민이 주도하는 도시재생사업은 사업의 영속가능성을 보장하기 쉽지 않다는 점과 세입자의 경우 여전히 공간 사용과 관련한 의사결정과정에서 배제될 수 있음을 지적하였다. 아울러 거버넌스를 구축함으로써 도시재생을 추진한다 하더라도 모든 이해관계자의 동등한 참여가 어려운 점과 공공의 중재 역할에 대한 한계를 언급하고 있다. 특히 정부의 지원 주도로 이루어진 도시재생 사업의 경우 주민참여나 공동체 역량 강화가 충분히 이루어질 만한 시간적 여유가 없으며 사업이 종료되어 외부 지원이 끊기게 되면 자체적으로 수익 모델을 구축하지 못하는 이상 사업이 지속하지 않을 수 있음을 강조하였다.

더 나아가 도시재생에 있어 주민 참여와 역량 강화를 강조하는 경우에도 지역 내 주민들이 배제되는 현상이 있음을 확인할 수 있다. 김지은(2018)은 서울 창신·승인

도시재생 선도지역에서 행정과 주민, 주민과 주민 간에 잠재되어 있던 갈등들이 불거진 사례들을 발굴하였다. 정부에서 배정한 예산을 집행해야 하는 도시재생 사업의 구조적 한계로 인해 지역주민, 서울시, 국토부가 서로 다른 이해관계를 조정하여야 함에도 불구하고 적극적으로 지역 주민의 의견을 수렴하는 것에서 벗어나 행정이 실질적으로 주민을 설득하여 정책을 추진하는 역효과를 확인할 수 있었다. 또한 지역주민들 간에도 사업 초기 소수의 핵심적인 참여 그룹으로 활동한 가옥주와 건물주가 ‘주민협의체 표준운영규정’을 제정하여 소수 위주의 이해관계가 있는 사업을 우선적으로 추진함으로써 진정한 주민 참여를 제한하는 경우도 볼 수 있었다. 이를 통해 국가 주도의 도시재생 정책은 일회성 계획으로 수명을 다할 가능성이 농후하며 다양한 이해당사자의 참여가 보장된 방식으로 현행 제도가 재검토되어야 한다는 점을 도출할 수 있다.

이상훈(2017)은 부산 감천마을이 도시재생을 통해 관광지화 됨으로써 관광 수입이 증가되어 일부 주민들의 생활 여건이 개선되는 효과를 보여주고 있지만 경제적 혜택이 지역 구성원 전체에게 돌아가지 않고 교통체증, 물가상승 등 부작용이 발생함에 따라 일부 주민이 도시재생 과정에 도태되는 현상을 지적하였다. 이를 해결하기 위하여 다수의 지역주민에게 도시재생의 혜택이 돌아가기 위하여는 법률적 강제성이 있는 주민 조직의 자체적인 조직 구성이 필요함을 역설하고 있다.

쇠퇴하는 지방 중소도시에 대한 대응방안을 제시한 선행연구도 확인할 수 있다. 박진경·김상민(2017)은 지방 중소도시의 저출산 및 고령화로 인한 인구감소가 심각한 상황임을 인지하고 지방소멸 위험지역에 대한 위기감에 대응하기 위한 유형별 지역발전전략에 대한 연구를 진행하였다. ‘구도심 재생형’ 유형에서 중소도시가 급격히 쇠락하는 경우 노후화가 진행된 주거환경으로 인해 발생하는 인구유출을 줄이고자 노후주택 개선, 빈집 및 유휴공간 활용, 도심 공공공간 정비 등 활성화를 통한 물리적 및 사회적 환경을 개선하는 모델을 도입하였다. ‘지역경제 활성화’ 유형에서는 사회적 경제조직을 중심으로 지역활성화 모델 구축을 제안하였다. 이는 지역공동체를 기반한 사회적경제 조직이 지역주민 고용을 통한 일자리 창출과 더불어 지역생활 개선,

공공서비스 향상과 같은 일을 수행하여 지역 공동체가 기반이 된 지역 선순환 구조를 마련할 수 있음을 주장하고 있다.

본 논문에서 제시하고자 하는 한국형 공동체토지신탁 모델 도입과 관련하여 국내에서 공동체토지신탁에 대해 2008년 이후 본격적으로 연구가 진행되었다. 다양한 선행연구의 분석을 통해 공동체토지신탁이 지역 커뮤니티 기반의 지역 역량을 강화하는 수단임과 동시에 토지의 공유에 기반한 개발에 따른 공익추구의 효과와 더불어 저렴주택 공급의 수단으로 적절하다는 점을 확인할 수 있었다.

전은호(2008)는 국내에서 최초로 공동체토지신탁에 대한 개념을 소개하였다. 저자는 공동체토지신탁 제도는 사회가 창출한 토지가치를 공동체의 이익을 위해 사용할 수 있도록 환수하는 시스템으로 적정구입가능주택(Affordable Housing)의 공급과 그 효과를 유지하는데 유용한 제도라고 규정하였다. 기존에 진행되어 온 공공분양주택의 경우 저소득층을 위한 자가주택 공급에 방점을 두고 추진되었다고 하나, 지속적인 효과를 불러일으키지 못하고 초기 분양자에게만 이득이 돌아가지만, 공동체토지신탁을 통해 실제로 토지가치 상승분에 대하여 현금으로 환수하지 않지만 저소득층에게 공급할 수 있는 주택의 폭을 넓힘으로써 보조금의 형태로 지급하는 것과 동일한 형태의 부의 재분배하는 역할을 수행한다.

아울러, 환매 규제를 적용한 공동체토지신탁 시나리오 분석 결과 주택가격 급등할 경우에도 환매 규제가 적용됨에 따라 주거비 부담이 상당히 줄어드는 결과를 도출하였다. 최종적으로 토지임대방식과 환매 규제를 동시에 적용한 시나리오에서는 각 시나리오 적용시보다 더 큰 주택구입능력지수(Housing Affordability Index; HAI) 격차를 보여줌에 따라 적정구입가능주택의 공급에 두 가지의 조건이 통합된 공동체토지신탁 방식 적용이 효과적임을 보여주었다. 이 방식은 사회가 창출한 토지가치를 미래세대를 위해 지속적으로 공유하는 시스템이라는 사실을 입증하였다.

특히 저자는 공동체토지신탁을 활성화시키기 위해서는 토지임대부와 환매조건부를 통합한 방식의 주택 공급과 민관의 협력적인 거버넌스 형성을 통한 지역 전체 구성원들의 공공의 이익 향유, 부동산에 대한 소유의 대상이자 자본 축적의 도구

수단으로써 여기는 기존 패러다임을 탈피하여 공공이 창출한 가치를 환수하여 그 혜택을 모두가 누릴 수 있도록 한다는 공공재로의 인식 전환을 주장하였다.

배도현(2013)은 부산시 산복도로 르네상스 사업과 전주시와 창원시에서 진행되고 있는 도시재생 테스트 베드 등 지역자력형 도시재생사업 사례를 분석하면서 도시재생에 관한 체계적인 시스템이 정립되지 않았음을 지적하면서, 토지공개념 제도에 입각한 공동체토지신탁 모델을 적용한 국내 실정에 맞는 지역자력형 도시재생 기법을 제시하였다.

저자가 제시한 공동체토지신탁 기반의 도시재생 모델은 먼저 토지획득에 있어서 시장가격으로 토지를 매입하며 토지매입에 문제가 있을 시, 국·공유지 및 공·폐가를 활용하여 재정적 부담을 완화시키고, 초기 자본금은 기부금 및 정비 기부금을 지원받고, 사회적 기업 등 비영리기구가 토지를 소유함으로써 공공성을 확보한다. 즉 입주자는 건물을 소유하고 토지만을 임대하여 저렴한 주택을 공급받아 주거의 안정성을 도모할 수 있다. 아울러, 지역공동체가 공동체토지신탁을 직접 운영하여 지역자산을 효율적으로 개발하고, 공시지가 수준의 토지 임대료를 책정한 저렴한 주택을 공급하여 주거 안정성을 높이는 정책의 도입을 주장하였다. 이는 도시재생과 공동체토지신탁을 최초로 접목한 연구 사례로 도시재생에서 지역 커뮤니티 주도의 사업 추진이라는 새로운 패러다임을 제시했다는 의의가 있다.

김동길(2012)은 공동체토지신탁이 실질적으로 낮은 수준의 대출 부실률과 저렴한 주택을 공급하는데 효과적임을 입증하며 저소득층 주거안정을 위해 국내에서 도입하여야 할 정책임을 강조하였다. 공동체토지신탁의 주체로서 일반시민의 참여는 매우 중요한 사항이며, 이를 위하여 정부나 지방자치단체가 토지를 무상으로 임대하거나 교부금을 지원하는 방안을 제시하였다. 아울러, 한국주택금융공사와 같은 공공기관에서는 선제적으로 대응하여 공동체토지신탁 전용의 토지임차권 담보대출 상품 개발이나 저리 대출을 위한 보증상품 개발 등 새로운 금융 지원 방안을 제시하였다. 저자는 궁극적으로 이러한 금융 상품을 통해 공동체토지신탁의 활성화와 주거복지 증진을 꾀하여야 함을 주장하였다.

공동체토지신탁 관련 법적 쟁점에 대한 연구로 김종현 외 2명(2012)은 저소득층의 주거권 보장을 위한 공동체토지신탁 제도의 도입에 관한 연구를 진행하면서 현행 법률로 추진할 경우 언급될 수 있는 민법, 사유재산제 및 계약 자유의 원칙 위배여부, 과세의 평등성 등 예상가능한 법률적 논쟁점들을 제기하고, 이에 대한 해결책으로써 공동체토지신탁 제도만을 위한 특별법 제정의 필요성을 강조하였다. 아울러, 공동체토지신탁은 주거 약자를 보호하는데 실효성 있는 대안이라는 점을 주장하였다.

조제희·이승훈(2015)은 공동체적 지역재생을 위하여 공동체토지신탁 도입을 검토하면서 토지임대부 주택분양제도와 비교를 중심으로 연구하였다. 2009년 제정된 「토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법」을 바탕으로 한 군포부곡지구, 강남·서초 보금자리지구의 사례를 분석한 결과 이 제도는 공동체적 거버넌스 개념이 결핍된 제도였음을 확인하였다. 국내의 토지임대부 주택분양제도가 본래의 취지대로 지속가능한 공동체적 지역재생을 이룩하기 위하여는 공공부문 외 지역 공동체 조직에 대한 사업 주체 인정, 사업추진과정에서 주민이 포함된 의사결정기구 도입 및 지역 내 교육·보건·편의기능 등의 협력을 전제로 한 공동체적 협력체계의 구축, 분양완료 이후 지속적인 가격 안정을 위한 환매규제 도입 등의 내용을 주장하였다.

최명식(2016, 2017)은 두 번의 연구에 걸쳐 선행 공동체토지신탁 연구에서 발전하여 토지 공유 기반의 지역 자산화 개념을 기반으로 한 지역자산화신탁을 통한 부동산 개발 플랫폼을 제시하였다. 저자는 최근 사회적 문제로 부각되고 있는 젠트리피케이션에 주목하고 이에 대한 발생 원인을 분석하고 이에 대한 부작용에 선제적으로 대응하기 위하여 지역 자산의 공유 관점에서 대안을 모색하였다. 토지자산의 지역적 공유는 젠트리피케이션에 대한 선제적 대응 전략이며 지속가능한 지역 발전 모델로 ‘자산화’를 위해 공공, 민간, 지역 주체들이 협력하는 다양한 모델이 존재하고 있음을 확인하였다.

아울러 국공유와 사유를 넘어 제3의 소유 영역인 공유자산 영역을 개척하여 시민과 지역 공동체가 스스로가 공동의 자산을 형성해 나가야 하며, 이를 위해서 공유자산 신탁, 공유자산 금융기관 설립, 공유자산 개발조직 등 제도적 기반 구축을 제안하였다. 궁극적으로 공유자산 신탁을 통해 지역공동체 구성원의 참여를 통한 협력적 거버넌스를

구성하고 이를 민주적으로 소유하고 운영이 가능하도록 하는 것이 핵심임을 주장하였다.

박성남·이은석(2018)은 현재 국내에서 진행되고 있는 공동체토지신탁과 유사한 방식의 지역기반 공동체 사업, 협동조합주택·공동체주택·사회주택, 리츠방식 임대 주택, 공동체 공동 자산 관리, 유희 공간 관리 사례 등을 발굴함으로써 보다 실증적인 공동체토지신탁 적용 방안에 대해 고민하였다. 저자는 사례 연구를 통해 지역사회 주도의 공동체 자산 형성 후에 운영할 경우 공동체토지신탁 개념의 도입 필요성이 조명하며 지불가능한 저렴주택 공급 부문에 있어서 공동체토지신탁이 활용 가능성이 높고 초기 토지 공급에 대한 공공 지원이 효과적임을 주장하였다.

또한 공공성을 지닌 리츠와 신탁방식 등 다양한 적용 방안에 대한 모색 방안을 연구하였으며, 지방자치단체와의 협력적 시도가 이 방식을 효과적으로 진행시키는 데 중요한 사항임을 전문가 집단 인터뷰(FGI)를 통해 토의하였다. 또한 도시재생 사업 종료 후 유산으로 남겨진 커뮤니티 공간 및 지역관리를 위해 공동체토지신탁의 연계 가능성을 조명하였다.

[표 1] 공동체토지신탁 관련 선행연구 종합

저자(연도)	주요 연구 내용
전은호 (2008)	- 공동체토지신탁 통해 부의 재분배 역할 수행 - 시나리오 분석 통한 토지임대부와 환매조건부 제도 도입 주장 - 공공이 창출한 가치의 공익위한 환수 필요함
배도현 (2013)	- 국내 지역자력형 도시재생사업 사례 분석 - 토지만을 임대한 저렴주택 공급방안 제시 - 지역공동체의 공동체토지신탁 직접 운영 주장
김동길 (2012)	- 정부, 지자체의 공동체토지신탁 지원 방안 제시 - 공동체토지신탁 전용 토지임차부 담보대출 도입 등 선제적 대응 필요
김종현 (2012)	- 저소득층의 주거권 보장을 위한 도입 필요성 - 사유재산제, 계약자유, 과세의 평등성에 공동체토지신탁이 충족함

조제희·이승훈 (2015)	- 토지임대부 주택 현황 제시 및 지역 커뮤니티 주도의 사업 필요성 강조 - 주택 분양이후 환매규제 방식의 도입 주장
최명식 (2016, 2017)	- 젠트리피케이션 대응 위한 지역자산 공유 주장 - 우리나라 및 해외 젠트리피케이션 대응 사례 발굴 - 공유자산 신탁, 공유자산 금융기관, 공유자산 개발조직화 주장 - 신탁형 도시재생회사 설립방안 제시
박성남·이은석 (2018)	- 국내 공동체토지신탁 유사한 사례 발굴을 통한 실증적 적용 방안 제시 - 지역사회 주도의 공동체 자산 형성 방안 제시 - 도시재생사업 종료 후 공동체토지신탁 연계 제시

기존 국내에서 진행된 선행연구들은 전은호(2008)를 시작으로 배도현(2013), 김동길(2012), 김종현(2012), 조제희·이승훈(2015)의 연구는 공동체토지신탁에 대하여 저소득층에게 저렴한 주택을 공급하는 공익적 역할에 방점을 두고 지역 공동체와 연계한 방안에 대해 중점적으로 연구를 진행하였다. 또한 미국과 영국, 일본 등 해외에서 공동체토지신탁이 추진된 사례를 발굴하여 이를 국내에 도입할 수 있는 정책적 시사점을 제시하였다.

최근 진행된 최명식(2016, 2017)과 박성남·이은석(2018)의 관련 연구는 앞선 사례에서 제시한 공동체토지신탁의 개념과 주거안정성 및 공공의 이익 추구 등 정책적 함의 도출에서 더 나아가 지역자산의 공유를 화두로 던지고 있다. 특히 젠트리피케이션의 대응과 도시재생의 새로운 수단으로써 토지 공유를 기반으로 한 공동체토지신탁의 도입을 주장하고 있다. 그러나, 현재 국내에서 진행된 도시재생 및 저렴한주택 공급이 접목된 사례에 대한 분석과 이를 기반으로 한 한국형 공동체토지 신탁 도입 방안 등 보다 세부적인 대안 제시에 대하여는 논의되지 않았다.

따라서, 본 논문은 기존 연구와는 차별적으로 국내에서 도시재생과 저렴한주택 공급 차원에서 공동체토지신탁과 유사한 실증 사례를 발굴 및 진단, 분석하고 이를 토대로 한 구체적인 정책 제안에 목적을 두고자 한다. 이를 위하여 현재 국내에서 진행된 토지임대부 분양주택, 정비사업 연계형 민간임대주택, 주택협동조합, 도시재생회사의

세부적인 추진 사례를 중점적으로 살펴보고 이에 대해 한국형 공동체토지신탁 모델을 도입하기 위한 방안을 도출해보고자 한다.

또한, 공동체토지신탁과 관련하여 현재 부동산 신탁 제도를 중점적으로 도시재생 뉴딜 정책 및 현행 법률 등과 연계할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 궁극적으로 본 논문에서 도시재생의 대안적 모델로 제시하고자 하는 공동체토지신탁을 기반으로 한 신탁형 도시재생회사의 설립 방안에 대하여 먼저 사회적경제 성격을 띄고 있는 주식회사 형식의 주민협의체를 구성하고 이를 토대로 한 신탁형 도시재생회사 도입 방안을 제안하여 한국형 공동체토지신탁 모델을 구축하는 내용에 대한 연구를 진행한다.

II. 공동체토지신탁

1. 공동체토지신탁의 의의

공동체토지신탁(Community Land Trust; CLT)은 ‘일정한 지역 내에서 신뢰를 바탕으로 토지의 가치를 공유함으로써 지속가능한 공동체를 만들고자 하는 시스템’ 혹은 ‘저렴한 주택을 공급하는 일을 가능하게 하는 시스템’으로 정의할 수 있다 (전은호, 2012). 법적인 독립체이고, 준공공적인 기구이며, 토지의 관리에 있어서 공인된 소유권을 가진다. 또한, 거주자들의 이용 권리를 보호하며, 할당량 · 지속성 · 교환성의 질문들을 해결하려 하며 이를 위한 사회 장치라고 여겨진다 (박성남·이은석, 2018).

공동체토지신탁은 지역사회를 기반으로 하여 토지를 영구적으로 보유함으로써 주택이나 생활 터전을 지불가능한 수준에서 제공하고 지역발전에 따른 가치 또한 공동체 내에 저장하여 순환시키는 개념을 가진다. 즉, 일정 지역을 기반으로 한 비영리의 사회적 경제조직이 토지를 영구적으로 소유하고, 이를 운용함으로써 공간의 지불가능성을 유지하는 역할을 하며 이를 통하여 지속가능한 공동체를 만들고 있어 사회적 재생의 토대로 유효하게 기능할 수 있다(박성남·이은석, 2018).

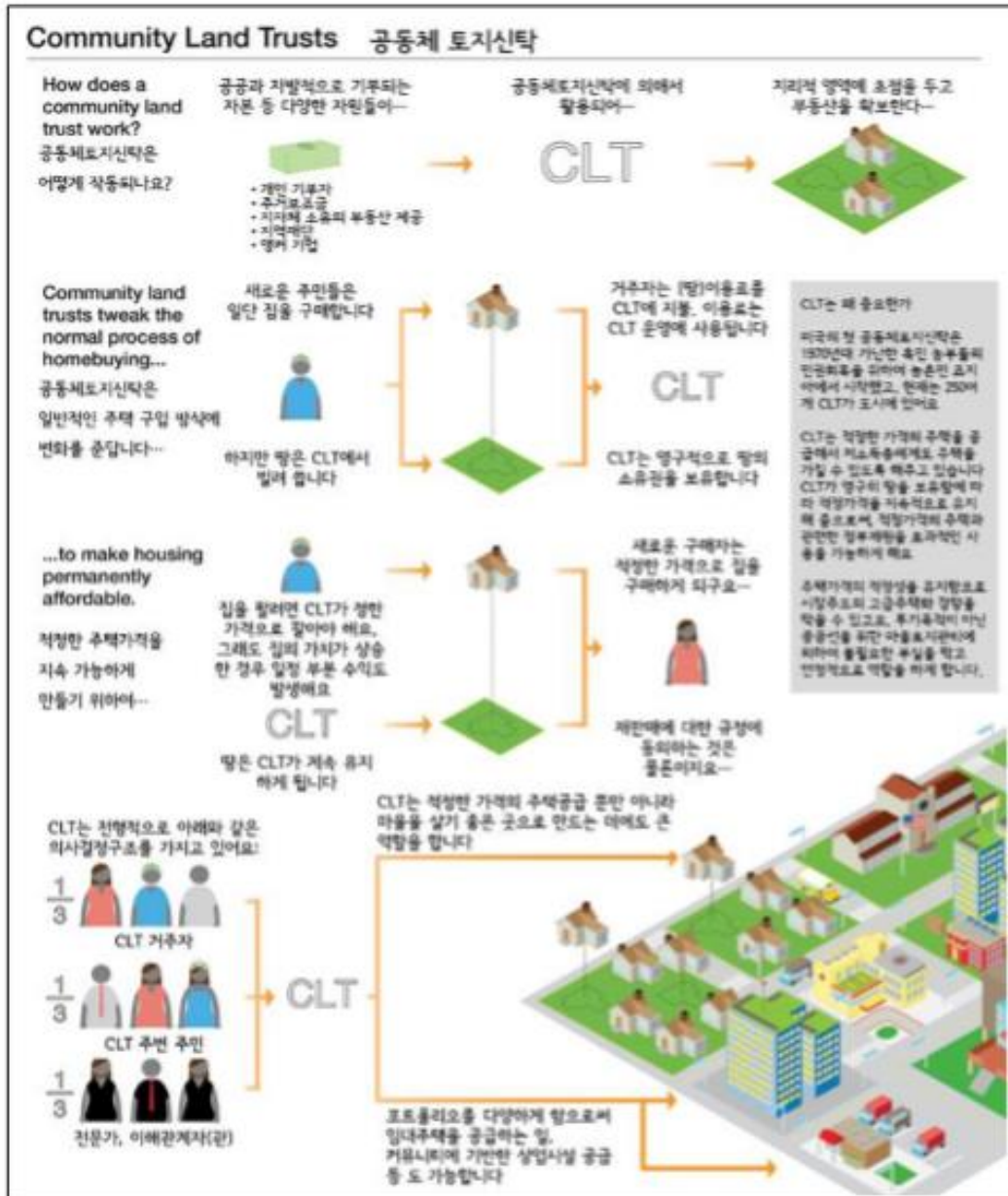
공동체토지신탁의 개념을 처음으로 규정한 미국의 Robert S. Swann은 공동체토지신탁을 세가지의 구성 요소를 공동체(Community), 토지(Land), 신탁(Trust)으로 나누어서 규정하였다.

첫째, 공동체는 협의적인 의미로 토지신탁 내에 실제 거주하는 사람들의 주거공동체이자, 광의적인 의미에서 신뢰를 통해 구축된 모든 인류의 공동체로 이해할 수 있다.

둘째, 토지는 상품으로 교환되는 것이 아니라, 다음 세대를 위해 공동체에 의해 소유되고, 개인에 의해 사용될 대상으로 이해한다. 따라서 공동체토지신탁이 토지를 소유하고, 집주인은 집에 대한 소유권 및 토지에 대한 사용권을 가지게 된다.

셋째, 신탁은 공동체의 토지에 대한 신뢰 또는 책무를 강조하는 것으로서 토지는

공동체 구성원에게 맡겨진 공유물로 이해한다. 즉, 공동체는 대상 자산을 공유자산으로 만들어내는 일련의 과정을 통해 자산의 소유부터 개발, 이용, 자금 조달 등 전 과정을 공동체의 구성원이 함께 하는 과정을 의미한다. 이는 기존 자본주의 체계에서 사적 주체인 개인이나 일반 법인, 혹은 공적 주체인 국가, 지방정부 주도의 토지개발과 주택공급 방식이 아닌 제3의 방식이다.



[그림 1] 공동체토지신탁의 의해 (자료: 최명식, 2016)

2. 공동체토지신탁의 태동

공동체토지신탁은 19세기 말 정치경제학자인 Henry George의 토지가치의 공유를 주장하는 이론에서 비롯되었다. 그는 사회의 자원을 분배하기 위한 최선의 제도는 완전경쟁시장이라고 생각하였으나, 토지의 경우 시장에서 거래되는 상품과는 다른 성격을 가지고 있다는 점에 주목하였다. 토지의 가치 상승은 개인의 노력 여하에 상관없이 공공의 서비스와 우수한 입지를 선점함으로 인해서 상승하며 이러한 이유로 토지가치의 상승분은 공공에게 돌아가야 함을 역설하였다. 특히 개발 이익의 환수의 수단으로 토지가치세의 도입을 통해 공공재정을 충당할 수 있다고 주장하였다. 즉, 공공이 창출한 가치를 공공이 환수하여 공공을 위해 사용함으로써 공동체토지신탁의 기본적 개념으로 자리잡았다.

인도에서 진행된 Gram-dhan 운동과 Boo-dhan 운동 역시 공동체토지신탁의 사상적 배경으로 작용하였다. 이 운동은 1950~60년대 간디의 후계자인 J. P. Narayam, Vinoba Bhave 등이 인도의 빈민을 위해 땅을 나누어 줄 사람들을 모으고 다녔고 이에 많은 지도자들이 동참했으며 조금씩 모인 땅을 빈민들에게 공급하였다. 그러나 땅을 경작할 도구와 기술이 없어 근본적인 가난이 해결되지 않았고 결국 마을이 땅을 소유하고 일할 사람에게 토지를 임대함으로써 생활을 꾸려갈 수 있는 여건을 만들어주는 방안을 고안하였다.

영국에서는 Ebenezer Howard의 전원도시운동에서 공동체토지신탁의 기원을 찾을 수 있다. 그는 공동체의 이익을 위해 영구적으로 개발 이익을 환수할 수 있는 시스템을 생각하였고, Letchwort, Welwyn 등 전원도시 개발 사례에서 이를 실현하였다. 토지는 개인의 소유가 아닌 공동체에게 신탁함으로써 소유권을 확보하여 전체 공동체를 위해 점진적으로 개발된다. 토지의 증가된 가치를 통해 늘어난 임대료 수익 등은 지방세 등으로 징수되어 공동체에 환수된다.

최초의 공동체토지신탁은 Robert Swann과 Slater King이 미국 동부 Albany Georgia 지역에 New Communities, Inc.를 설립하면서부터 시작되었다. 5,000acre의 농장을

구입하여 흑인 농부들에게 저렴하게 임대하여 그들의 인권을 보호하고 삶의 터전을 제공하기 위한 지역 커뮤니티 프로그램으로 공동체토지신탁의 효시이자 원동력으로 작용하였다. 1973년 Swann은 공동체경제학회(Institute for Community Economics; ICE)를 설립하여 공동체토지신탁을 알리고 지원하는데 힘써왔다(전은호, 2008).

1992년 미국에서는 ‘주택 및 공동체 개발법(Housing and Community Development Act)이 제정되어 공동체토지신탁을 ‘지역공동체 주택개발조직’으로 정의하면서 ‘장기 임대를 목적으로 토지를 보유할 것, 임차지에 설치된 건물의 소유권은 개인에게 양도할 것, 중산층과 저소득층에 영속적으로 저렴한 주택을 제공하기 위하여 사전에 정해진 공식에 의하여 결정된 가격으로 환매할 권리를 보유할 것’을 사업 내용으로 명시하였다. 또한, ‘영리조직의 후원을 받지 아니할 것, 규약에 의하여 지역 내 성인 거주자들에게 회원 자격을 개방할 것, 회원 중에서 이사회 성원의 다수를 선임하되 임차인, 임차인이 아닌 회원, 규약에 정한 다른 범주의 인원을 포함할 것’ 등을 요건으로 정하고 있다.

영국에서는 2006년 집권당인 보수당의 지지로 공동체토지신탁의 도입이 본격적으로 논의되기 시작하였으며, 2006년부터 2008년 사이에 Carnegie UK Trust와 Tudor Trust의 지원을 받은 Community Finance Solutions의 주도 하 National CLT Demonstration 프로그램이 시작되었고, 2010년 National CLT Network가 설립되어 국가 주도의 공동체토지신탁이 진행되고 있다(박성남·이은석, 2017).

한편, 공동체토지신탁과 비슷한 개념으로 ‘아름다운 지역이나 역사적으로 중요한 땅과 건축물은 국민의 이익을 위해 영구히 보존되어야 한다’는 목적으로 내셔널 트러스트(National Trust) 운동이 1895년 영국에서 시작되었다. 현재는 250만명 이상의 회원을 거느린 영국 최대의 시민 운동으로 미국, 일본 등 30개국에서 활동하고 있다. 이 운동은 역사적, 문화적, 환경적으로 보존 가치가 높은 공간적 자산에 대해 시민들의 기부 등의 방법으로 조달한 자본으로 이 자산을 매입 혹은 임대하여 미래 세대까지 영속적인 보존을 위해 신탁을 설정하는 일련의 활동이다. 우리나라에서는 1994년 광주 무등산의 무분별한 개발을 방지하기 위한 ‘무등산 내셔널 트러스트 공유화 운동’을 시작으로 대전 오정골, 경기도 용인시 대지산 살리기 운동 등이 이루어졌다(서종철, 2013).

3. 공동체토지신탁의 특성

(1) 공동체토지신탁의 절차 및 역할

공동체토지신탁은 우선 지역 내 구성원을 모집하여 조직을 구성하고 공동의 비전을 수립하는 것으로 첫 단추를 꿰맨다. 그 다음으로 전문가의 투입으로 보다 정교화된 조직구성과 법인화 절차를 거쳐 조직의 법적자격을 획득한다. 지역 내 저렴한 주택의 공급을 공동의 목표로 설정한 경우 사업 진행을 위한 지역입지수요, 주택수요 연구 등을 병행하고 사업 진행을 위한 국가 보조금 신청 등 사업자금 확보 절차를 돌입한다.

이와 함께 지역 개발 계획과 더불어 경영전략, 주택공급, 재원조달 방안 등 해당 지역 커뮤니티 조직의 성공 가능성을 진단하며 지방자치단체의 담당 부서, 지역 기업, 자원활동가 등의 참여를 유도함으로써 공동체토지신탁의 구성원을 확대한다. 이를 토대로 보다 세부적인 개발전략 등 계획안을 수립하고 정부의 개발기금 및 기업의 기부금 등 장기적인 금융 지원을 확보하게 되면 지방정부와 주택공급계획에 관한 사항을 확정하고 토지를 매입하여 주택 건설을 진행한다. 완공된 주택은 공동체토지신탁의 구성원에게 판매하거나 임대하고 공동체토지신탁은 위 자산을 지속적으로 관리한다.

[표 2] 공동체토지신탁의 역할 (자료: 김동길 외, 2010)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- 토지를 매입하고 관리- 집주인이 보유하고 있는 집의 적정 가격을 보장- 잠재적 거주 희망자들에게 재판매가 제한된 공동체토지신탁을 소유하는 것에 대한 책임과 권리를 교육- 집의 구입에 있어 소득이 공동체토지신탁 자격조건에 부합하는 사람들을 선별- 집주인으로 하여금 주택 점유, 전대, 자금조달, 수선 및 유지보수 등 계약서상의 의무를 잘 수행하도록 지도 및 점검 |
|---|

- 집주인이 주택에 대해 손해보험을 들고 주택관련 세금을 잘 내고 있는지 확인
- 집주인이 공동체토지신탁에서 정한 소득 자격에 부합하는 다른 사람에게 가격 산출식에 의해 정해진 가격을 넘어서지 않는 범위 내에서 집을 팔아 명의 이전이 잘 되었는지 관리
- 집주인이 주택담보대출을 갚지 못해 채무불이행 상태에 빠질 경우 개입하여 문제 해결

(2) 토지 소유 및 건물 소유의 분리

공동체토지신탁은 토지의 소유권에 대해서 특정 개인의 소유가 아닌 지역 커뮤니티로 이루어진 공공이 소유하고 있다는 점이 특징이다. 토지의 집단적인 소유를 통해 개발로 인한 토지가격 상승에 대한 투기를 차단하고 개발이익을 공공이 환수함으로써 순수한 거주 목적의 주택 소유를 가능하게 하는 수단이다.

또한, 공동체 소유의 토지 위에 정착물인 주택 등 건물은 개인의 소유권을 인정함으로써 소유권과 사용권을 구분했다는 특징이 있다. 건물 소유자에 대하여 장기간인 99년의 독점적인 사용이 가능한 토지 임대계약을 맺어 토지사용권을 취득한 자에게 주거의 안정성 등의 권리를 보장해 준다. 또한, 공동체토지신탁이 징수한 토지 임대료는 조직 운영을 위한 자금으로 사용되어 영속적인 사업 운영을 가능하게 한다.

(3) 지역 중심의 비영리 조직

공동체토지신탁은 지리적 장소로 구분된 지역 커뮤니티 기반으로 지역 공동체의 당사자들이 공동의 자산인 토지를 공동의 이익을 증진하기 위해 공공신탁이라는 개념을 도입하여 이를 수탁자인 공동체토지신탁에 신탁함으로써 위 조직에서 소유하고 관리하는 비영리 조직이다. 비영리조직인 만큼 임대수익 등 조직의 운영에서 발생한 수익에 대해 비과세를 적용 받는 경우가 많으며 주택

재판매시에도 감세 혜택이 적용될 수 있다.

일반적인 형태의 공동체토지신탁은 이사회가 주축이 되어 조직을 운영한다. 전체 의결권 중 1/3은 공동체토지신탁에서 토지를 임차한 실제 거주민, 1/3은 해당 지역의 지방정부 관료 등 공적 이익을 대변할 수 있는 집단, 나머지 1/3은 입주를 기다리는 외부인 등으로 구성된 기타 개인들로 기부자, 부동산 전문가 등을 포함한다. 아울러, 공동체토지신탁 입주민들이 해당 지역에서 입주나 퇴거 등으로 인한 가입과 탈퇴가 가능하다.

이러한 형태의 단체 운영 권한은 지역공동체의 구성원인 토지의 임차인, 지역에 소재한 이해관계인과 시민단체, 그리고 공익을 대표하는 지방자치단체에게 균등하게 귀속되는 거버넌스에 의한 방식으로 운영된다. 이를 통해 국가 주도의 방만한 운영이나 과도한 사적 이익의 추구에 빠지기 쉬운 두가지 기존 방식과는 다르게 공공성과 효율성을 추구하는 새로운 방식의 부동산 소유 및 관리 시스템이다. 특히, 실거주자 중심의 관리와 운영이 가능하다는 특징이 있다. 실거주자는 ‘1인 1투표권’ 등의 권리 행사를 통하여 이사를 선출하거나 자신이 이사로 출마하는 등의 활동을 통하여 보다 지역 중심에서 공동체토지신탁의 운영을 가능하게 한다.

(4) 초기 자금 확보

공동체토지신탁이 가장 활발하게 진행되고 있는 미국에서는 연방정부의 지역개발 포괄보조금(Community Development Block Grant; CDBG), HOME 역량보조금(HOME Capacity Grants), 지방정부의 지역 주택 신탁기금 (Local Housing Trust Funds), 조세담보금융(Tax Increment Financing; TIF) 등의 정부 보조금과 지원금을 통해 사업 초기 자금을 마련하고 있다(김동길 외, 2010).

정부 지원 외에도 지역 내 재단 보조금, 법인 및 개인 기부를 통해서도 자금을 확보하고 있으며 이 돈으로 토지를 취득하거나 주택 설계, 기반시설 구축 등의 개발을 위한 비용 등 사업 진행을 위한 프로세스에 사용되고 있다.

(5) 주택 환매제도

공동체토지신탁 소유의 토지 위에 건축된 주택은 개인이 소유한다. 이 주택 구매자의 이익을 일정부분 보장하는 등 사유재산의 권익 보장을 위하여 주택 환매제도를 시행하고 있다. 공동체토지신탁은 주택을 소유자가 다시 판매할 때 지속적인 적정주택구입가격의 유지를 위해 판매자와 구매자 간 중간 위치에서 일정한 환매가격 기준에 따라 판매가격을 결정하는 역할을 한다. 즉, 공동체토지신탁 제도의 구성원은 우선협상권을 가짐으로써 환매 가격에 대한 제약을 제시할 수 있다.

주택의 환매 가격은 공동체토지신탁이 수립한 공식에 의해 책정되는데 대체적으로 감정평가, 지수, 항목, 모기지 방식 등이 사용되며 감정평가 방식이 가장 많이 사용되고 있다. 감정평가 방식에 의한 환매는 초기 구입비에 대해 집값 상승분의 25%만을 주택 소유자에게 허용하고 나머지 75%는 공동체에 귀속한다. 즉, 초기 감정평가액과 환매 시 감정평가액 차액에 대한 25%가 주택 소유자에게 귀속된다. 이러한 제도는 주택 소유자로 하여금 지속적으로 건물 등 시설물을 관리하는 유인책을 제공하여 주택 판매 시에 더 많은 이익을 가져갈 수 있도록 보장하기 위한 방법이다.

지수방식은 초기 주택가격에 소비자물가지수와 같은 지수의 상승률을 적용하는 방법이며, 항목방식의 경우 초기 주택가격에 대하여 가격을 조정할 수 있는 요인들을 적용함으로써 판매 가격을 결정하는 방식이다. 이 기준은 공동체토지신탁의 이사회 등에서 논의를 통해 설정된다. 모기지 방식은 현재 구매자의 소득수준에 따른 현재 금리상태에서 받을 수 있는 모기지 대출의 최대금액으로 환매가격을 결정하는 방식이다(Yesim Sungu-Eryilmaz· Rosalind Greens, 2007).

(6) 저렴주택의 공급

공동체토지신탁의 주요한 특징 중 하나로는 저렴주택의 공급 주체의 역할을 한다는 점이다. 지방정부의 주택 및 도시정책의 일정부분을 공동체토지신탁이 담당하고 있으며, 미국의 경우 평균소득 80% 이하인 계층의 저소득층을 상대로 저렴주택이 지속적으로 공급되고 있다(전은호, 2009).

특히, 공동체토지신탁은 영구적인 토지소유권, 지속적인 토지임대 수익과 더불어 주택 환매가격에 대한 조절권을 가짐으로써 주택의 가격 상승 또는 하락에 상관없이 양질의 저렴주택을 지속적으로 공급할 수 있다. [그림 2], [그림 3]과 같이 공동체토지신탁에서 공급한 주택은 일반주택 대비 주택가격 상승과 하락에 관계없이 주택가격 변동을 완화시킨다. 따라서 공동체토지신탁이 공급한 주택의 구입자는 주택가격 변화에 큰 영향을 받지 않고 일반주택 가격보다 저렴하게 주택을 구입하여 안정적인 주거생활을 할 수 있다. 공동체토지신탁이 공급한 주택을 구매한 주민은 이러한 주택가격 안정혜택을 누리면서 자산을 축적하다가 본인이 희망할 경우 일반주택을 구입하여 공동체토지신탁에서 이탈할 수 있으므로 이 제도가 저소득층의 주거 사다리 역할을 수행할 수 있다.

아울러, 공동체토지신탁은 지속적으로 토지구입, 주택건설 및 지역개발 사업을 통해 사람들에게 공급할 토지와 주택을 마련하는 초기적 단계의 진행과 더불어 주택 구매 희망자들에 대한 마케팅, 교육 및 입주자 선정을 실행한다. 그 이후에는 입주자에 대한 금융지원, 주택 유지 보수, 토지임대료 징수, 모니터링, 계약 위반 행위에 대한 처리, 재정적 어려움을 겪고 있는 거주자 지원 등 사후관리를 담당한다(김동길, 2012).



[그림 2] 주택가격 상승기의 공동체토지신탁 및 일반주택 가격 비교(자료: 김동길, 2012)



[그림 3] 주택가격 하락기의 공동체토지신탁 및 일반주택 가격 비교 (자료: 김동길, 2012)

[표 3]에서는 공동체토지신탁과 일반 시장에서의 주택구매 비용 차이가 어느정도 발생하는지 살펴볼 수 있다. 공동체토지신탁으로 주택을 구입한 경우 토지비용의 경우 공동의 소유로써 개인이 부담하여야 할 금액은 없지만 일반 시장에서 구매할 경우 토지의 비용까지 같이 부담하여야 하기 때문에 첫 번째 구매자의 소요 비용이 공동체토지신탁 대비 큰 것을 확인할 수 있다.

두 번째 구매자의 소요 비용은 공동체토지신탁과 일반시장이 부담하여야 할 상승분의 차이 및 주택의 재판매율을 다르게 책정함으로써 확연히 차이가 난다는 점을 볼 수 있다. 공동체토지신탁의 경우 감정평가 등의 방법으로 환매율을 25% 수준으로 제한함으로써 두번째 구매자가 주택을 판매할 때 건물가치의 상승분 25%만 부담하면 되는데 비해, 일반 시장에서 주택을 구매할 경우 토지와 건물 상승분 합산액의 전부를 부담하여야 함으로 주택 구매자 입장에서 소요비용에 큰 차이가 있음을 확연히 비교할 수 있다.

[표 3] 주택구매비용 차이 (자료: 전은호, 2012)

내용	공동체토지신탁(\$)	일반 시장(\$)
토지비용	4,000	4,000
건물비용	8,000	8,000
초기 개발비	12,000	12,000
토지비용보조	-4,000	0
(대출보조)		(4,000)
첫번째 구매자 소요비용	8,000	12,000
건물 상승분	6,300	-
토지+건물 상승분	-	9,500
재판매율	25%	100%
상승액	1,600	9,500
대출보조금 반환	-	4,000
첫 구매자 이익	1,600	5,500
두번째 구매자 소요비용	9,600	21,500

- 부동산 가격 상승은 10 년간 매년 6% 상승 가정

(7) 공동체토지신탁과 사유재산제

공동체토지신탁은 토지에 대하여 공공자원이라는 개념을 도입하여 토지를 공동이 소유함으로써 토지 소유에 대한 사유재산제의 개념과는 새로운 관점으로 접근하고 있다. 즉 토지의 소유권은 신탁기관이 가지고 개인은 이를 임대하여 사용할 수만 있어 토지에 대한 시장거래가 축소되어 사유재산 제도를 부정하는 것이냐는 의문이 제기될 수 있다.

그러나 공동체토지신탁이라는 기관은 민간에서 자발적으로 구성된 조직으로써 하나의 단체가 토지를 소유하는 것이며 자신의 운영자금으로 토지를 취득하는 것이므로 토지의 사유재산성을 부정하는 것은 아니라고 할 수 있다. 또한 공동체토지신탁의 설립 목적 상 토지를 소유하는 것이며 각자가 가입하고 동의한 규약에 따라 공동의 토지 소유가 진행되는 등 시장경제의 모순을 해결하려는 목적을 가지고 발현한 형태로 볼 수 있다.

아울러 주택소유자가 주택을 다시 판매할 경우 매매가를 소유자 주관에 의해 정하지 못하고 주택가격의 상승분의 일정 부분을 공동체토지신탁이 환수하는 구조로 저렴한 가격에 처분하게 함으로써 계약자유의 원칙을 침해한다는 의문도 제기되고 있다. 그러나 공동체토지 신탁은 저렴한 주택 공급을 목적으로 설립되었으며, 주택 판매자가 주택을 매수하였을 당시에도 이와 같은 목적 하에서 시장 가격 대비 저렴한 가격으로 주택을 구매하였다는 점을 간과하여서는 안된다. 즉, 공동체토지신탁이 공급한 주택을 구입하는 순간 재판매시 가해지는 제한은 구매 당시의 이점과 함께 따라오는 것이며, 주택 구입 당시 공동체토지신탁의 규약 가입 및 동의라는 선결 조건이 충족되어야 함으로 이와 같은 의문은 적절하지 않다고 할 수 있다(김종현 외 3명, 2015).

4. 공동체토지신탁의 장단점

공동체토지신탁은 초기에 토지를 확보하는데 투자비용만 확보된다면 차후에 임대수익, 판매수익을 수취하는 구조이기 때문에 토지확보 이후 저렴한 비용 만으로도 조직의 운영이 가능하다는 장점이 있다. 또한, 여기서 발생한 이익을 공공이 환수함으로써 공익을 실현하는 목적을 달성할 수 있다. 또한 저렴한 주택을 공급함으로써 저소득층의 주거권을 보장한다. 또한, 개발과정에서 소외되기 쉬운 원주민을 공동체토지신탁의 조직원으로 편입함으로써 원주민의 안정적인 정착을 도모하여 커뮤니티의 지속성을 지킬 수 있다.

[표 4] 주택종류별 대출 부실률 및 압류주택 비중 (자료: Emily, 2011)

		주택담보대출 부실률(%)			압류주택 비중(%)		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
일반 주택	Prime Loan (일반담보)	3.74	7.01	6.25	1.88	3.31	1.43
	FHA Loan (연방주택국 보증)	6.98	9.42	8.46	2.43	3.57	1.14
	VA Loan (재향군인 대상)	4.12	5.42	4.82	1.66	2.46	0.80
	Subprime Loan (저신용자 대상)	23.11	30.56	27.46	13.71	15.58	1.87
	합계	6.30	9.67	8.57	3.30	4.58	1.28
CLT 주택	CLT Loan	1.98	1.62	1.30	0.52	0.56	0.04

주택구매자는 각종 재무관리 등 금융교육을 통해 재정건전성을 확보했다는 장점이 있다. 실제로 [표 4]와 같이 미국에서 2010년 조사된 일반 주택담보대출 부실률(90일 이상의 연체 또는 압류절차가 진행 중인 주택의 비율) 8.57% 대비 공동체토지신탁 담보대출의 부실률은 1.30%에 그쳤다. 압류된 주택의 비중 또한 공동체토지신탁 주택이 0.46%에 지나지 않은 데 반해 일반주택의 담보대출은 4.63%를 기록하는 등 재정건전성이 높은 점을 확인할 수 있다(Emily, 2011).

아울러 지역 주민 주도의 공동체토지신탁 사업 진행으로 인하여 지역 내 주거 복지, 지역개발에 따른 행정 비용이 절감할 수 있으며 지역 내 견고한 자치규범을 적용하기 용이해진다. 도심 내 슬럼화 된 낙후지역의 도시 재생에도 유연하게 적용할 수 있다는 점 역시 장점으로 작용할 수 있다.

이러한 장점에도 불구하고 앞서 공동체토지신탁과 사유재산 부분에서 언급했듯이 토지의 공유화에 대한 관점 차이로 인하여 부정적인 시각이 존재한다는 점이 단점으로 작용한다. 또한, 투자자 관점에서 주택을 재판매할 경우 환매율을 설정하여 재산증식이 제한된다는 점은 투자자들로 하여금 선호하는 투자의 유인책을 제시하지 못할 가능성이 높다. 또한, 비영리조직이라는 점으로 인해 생기는 각종 비과세 혜택을 악용하여 세금회피 수단으로 삼을 가능성도 있다.

또한, 공동체토지신탁을 구성하고 있는 지역 주민들 간이나 주민-지방정부, 전문가 등 다양한 참여 주체간의 의사소통이 원활하게 이루어지지 않을 경우 갈등이 내재될 있음이 단점으로 지적되고 있다(배도현, 2012).

Ⅲ. 해외 공동체토지신탁 사례 분석

1. 미국의 공동체토지신탁

미국은 공동체토지신탁이라는 개념이 세계 최초로 태동한 곳으로써 1969년 New Communities, Inc.가 설립된 이후 50년 이상 지난 만큼 실증사례가 가장 많으며 필수적으로 공동체토지신탁의 특성을 분석하기 위하여 가장 필수적으로 분석이 진행되어야 한다. 현재 수도 워싱턴DC를 포함한 45개 주에서 240개 이상의 공동체토지신탁이 자리잡았다. 미국의 공동체토지신탁은 후세를 위해 토지를 보유하고 주택을 건설하는 데 국한하는 것이 아니라 지역을 활성화하는 공적 인 역할을 수행하고 있다(박성남·이은석, 2018).

미국에서 진행되고 있는 공동체토지신탁은 비영리, 비과세 조직으로 해당 지역 내 인가를 받은 독립적인 비영리조직이다. 이 중 대부분이 새로 구성된 조직이나 일부의 경우 기존 비영리조직이 연계된 것으로, 대부분의 공동체토지신탁은 저소득층의 주거 제공과 같은 자선활동과 열악한 주거환경을 보유하고 있는 지역의 재개발을 목표로 한다. 또한 토지와 건물의 소유권이 분리되어 있는 이중 소유권 구조로 공동체토지신탁은 토지 소유권을 영구적인 책임 보유 목적으로 특정 지역의 토지를 매입하여 개발을 영위한다. 장기 토지 임대료가 설정되고 그 토지위에 건설된 저렴한 주택 등은 개인이나 사회적 경제 주체, 정부 등에 판매한다. 아울러 건물 소유주에게는 건물에 대하여 지속적으로 관리할 책임을 부여한다. 이 주택은 재판매할 수 있으며 이 가격은 현 주택소유자에게 적정 수준의 이익을 보장하고, 추후 주택 구매자 역시 합리적인 수준의 가격으로 구매할 수 있도록 책정한다.

공동체토지신탁은 세 집단으로 분할된 지배구조로 ① 임차한 사람들의 이익을 대변하는 이사회 집단, ② 공동체토지신탁의 토지 임차를 받지 않은 집단, ③ 지방정부 관료, 지역투자자, 사회 서비스를 제공하는 비영리기관 집단으로 구성된다. 또한

개방적이고 장소 기반적인 구성으로 공동체토지신탁은 특정 지역 내에서 운영한다. 공동체토지신탁 대상 토지 위에 거주하거나 소속감을 형성하고 있는 모든 구성원은 투표권 및 선출권을 가질 수 있다. 공동체는 개인만 아니라 여러 명의 지역 구성원, 타운 등으로 구성될 수 있다.

공동체토지신탁을 위한 자금 조달은 미국에서는 Community Development Block Grant(CDBG), Community Housing Development Organizations (CHDOs), Federal Home Loan Bank(FHLB), State Housing Finance Agency(SHFA), ICE's Revolving Loan Fund, Housing Trust Fund 등 미국 연방 및 지방정부의 주거 지원을 위한 보조금을 통해 사업 초기 자금을 확보하고 있다. 이와 더불어 민간 재단의 기금과 법인, 개인의 기부금을 통해 이루어지고 있으며 토지의 취득, 개발 타당성 조사, 건축설계, 기반시설 구축, 주거용 또는 업무용 건축물의 건설 및 재개발, 주택 구입 희망자에 대한 자금 대여 등의 영역에서 광범위하게 사용된다(김동길 외 3명, 2010).

미국 사례의 또다른 특징은 전국 단위의 National Community Land Trust가 각 공동체 토지신탁을 지원하는 역할로 자리잡고 있다는 점이다. 먼저 프로그램 구축 단계에서는 National Community Land Trust가 공동체토지신탁의 성공적인 영위를 위하여 지속적인 지식과 기술 개발과 홍보 활동을 지원하고 있다. 또한 공공정책에 대한 분석, 공공 파트너십 조정 등의 역할을 통해 주택 구매자들을 위한 모기지 투자와 공동체토지신탁 사업 수행을 위한 원활한 자금을 투입하기 위하여 연방 주택금융기관, 개인 모기지 대출 기관 및 기타 회원들에게 프로젝트 기반 금융을 제공할 수 있는 대출기관과의 파트너십을 구축하는 등 지원 방안을 마련하고 있다 (박성남·이은석, 2017).

(1) Champlain Housing Trust

미국에서 최초로 진행된 공동체토지신탁은 Vermont주 Burlington시의 Champlain Housing Trust(이하 “CHT”)이다. CHT는 Burlington시는 1980년대 급증했던 저소득층 주거지의 슬럼화에 대한 대안으로 공동체경제학회와

지역조직이 연대하여 1984년 도입하였다. Burlington시는 사업 초기 25만달러의 보조금 지급과 더불어 지속적인 시 재정 지원으로 주택시장의 투기 방지와 건전한 지역재생을 도모하였고 이는 회원수 6,000여명 및 100여명의 고용을 창출한 미국 최대 공동체토지신탁으로 대표적인 지방정부 주도형 사례이다(박성남·이은석, 2017).

CHT는 지방정부 외 기업의 후원, 개인 기부 등으로 200만달러 이상의 재원을 확보하였으며 현재까지 저렴주택 2,000여세대, 상가 및 업무시설 15개 동을 공급하였다. 더 나아가 CHT는 지역사회의 지속가능성을 확보하기 위해 주민참여의 확대, 의사결정조직 구성, 행정 투명성 강화, 지역사회 통합 등 여러 방면으로 다양한 활동을 진행하고 있다. 아울러, 주택 구입 희망자들을 대상으로 사전교육 및 컨설팅 등을 통해 경제적 자립을 지원하고 있다. 이러한 노력을 통해 CHT는 주거비용을 실질적으로 저감하고 지속적인 관리를 통해 2010년 4분기 미국 전체 모기지 담보 부실 비율이 4.63%인데 반해 CHT 주택은 0.46%에 불과하여 주택시장 불황 속에서도 주거 안정성을 보장하였다. 또한 주거이동성 측면에서는 75%가 일반 주택시장의 주택을 구입하여 이동하는 등 주거사다리 역할을 수행하였다(박성남·이은석, 2017).

(2) Time of Jubilee Community Land Trust

Time of Jubilee Community Land Trust(이하 “TJCLT”)의 사례 역시 도시의 슬럼화 및 각종 범죄 문제를 해결하기 위한 목적으로 설립된 공동체토지신탁 법인 회사이다. TJCLT는 New York 주 남동쪽에 위치한 Syracuse 지역에서 1984년 지방정부와 종교단체에 의해 설립되었으며 현재까지 100여 채가 넘는 저렴주택을 공급하였으며, 기존 도심지역에서 벗어나 주변 외곽지역까지 개발지역을 확대하여 저소득층에게 저렴한 주택을 공급하고 있다.

TJCLT의 재원은 New York 주정부의 주택정책 보조금과 Syracuse 지방정부의 지원금을 통해 확보하였으며 제한된 자금으로 최대의 효과를 내기 위해

공공 보조금을 지역사회 내에서 사용한다. TJCLT는 저렴한주택 공급이라는 당초의 사업 목표에서 더 나아가 지역 내 고용창출 및 산업 육성의 역할을 수행하고 있다. 지방정부의 지원 하에 ‘Business Resource Center’를 설립하여 Syracuse 남서부 지역의 소규모 기업에 기술 및 금융지원 등 다양한 서비스를 제공하고 있다. 또한, ‘Southwest Supermarket Project’ 사업을 통해 지역 특산물 및 생활용품 등을 판매하는 상업시설을 개발하였다. 이를 통해 지역주민의 고용창출을 유발하고 생활 인프라를 구축하는 효과를 가져왔다. 마지막으로 ‘Youth Build’ 프로그램을 통해 고등학교를 중퇴한 사회 소외계층 16~24세 청소년을 대상으로 재교육과 취업에 대한 교육을 진행하고 있다(배도현, 2012).

(3) Beercher Cooperative

Beercher Cooperative의 사례는 지역 주민이 주도적인 역할을 수행하여 설립된 공동체토지신탁이다. 워싱턴 DC 서북쪽에 위치한 Glover 지역에서 Goergetown University가 콘도미니엄을 건설하기 위해 이 지역에 위치한 아파트의 임차인들을 대거 퇴거시킬 때 임차인들이 ‘Beercher Low-Rise Tenantes Association’을 조직하면서 시작되었다. 세입자들의 조합 형태로 시작된 이 단체는 Beercher Cooperative로 발전하였으며, 1967년 이 지역의 6동의 건물, 63개의 아파트를 구입하였다. 이 구입자금은 워싱턴 DC 지방정부 지원금과 연방조합은행(National Cooperative Bank)의 대출을 통하여 구입 자금으로 충당하였다(배도현, 2012).

Beercher Cooperative는 구입한 주택을 바탕으로 워싱턴DC 내 저소득층이나 사회적 약자에게 시세 대비 저렴한 가격에 주택을 공급하고 있다. 특히 저렴한 주택공급을 위하여 소비자 물가 상승률을 초과하지 않는 선에서 주택의 환매가 가능하며 환매로 인해 발생한 수익금은 조직의 실질적 운영과 건축물 관리 등을 위한 운영비로 활용하고 있다. 아울러 소수의 상주 인원 외 다수의 조직 운영은 지역 주민의 자발적인 자원봉사 참여로 이루어지고 있어 주민들의 공동체 참여 의식이 높은 수준임을 보여준다(배도현, 2012).

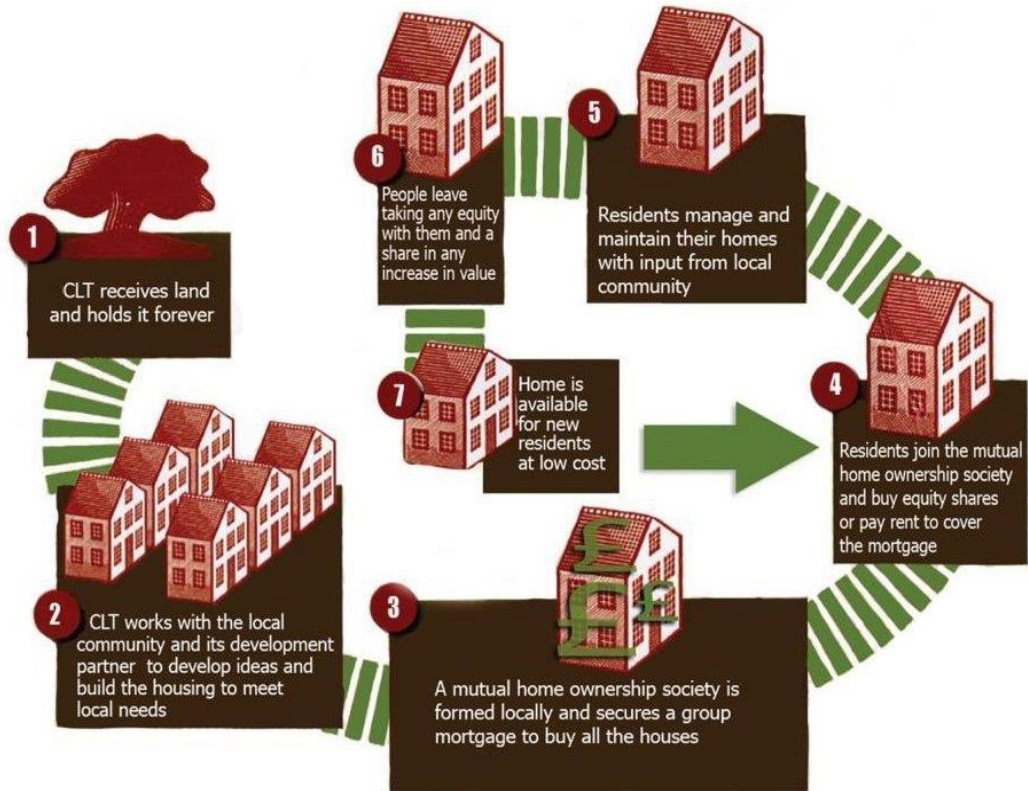
2. 영국의 공동체토지신탁

영국의 공동체토지신탁은 영국의 주택 공급이 수요에 절반에도 미치지 못해 주택가격과 임대료가 지속적으로 상승함에 따라 저렴주택의 공급과 도시 생태계 복원 차원에서 도입되었다. 영국 보수당 정권은 2008년 Community Land Trust Task Force를 출범시킴으로써 지역사회가 주도적으로 주택을 공급할 수 있도록 정책 기반을 마련하였다. 현재까지 잉글랜드와 웨일즈에 225개가 넘는 공동체토지신탁 조직과 700호의 주택 개발 실적을 보유하고 있으며, 2020년까지 3,000호의 주택이 건설될 예정이다(박성남·이은석, 2017). 특히 국가 주도의 National CLT Network가 전국의 공동체토지신탁 조직으로 구성된 회원 단체를 조직화하여 정부 및 기업 지원금 확보, 교육 프로그램 운영 등을 제공하고 있다.

영국 공동체토지신탁이 미국과 다른 차이점은 지역 주식 발행제도가 있다는 것이다. Community Share Issue를 통해 공동체토지신탁 조직이 커뮤니티 주식을 발행하여 운영 과정에서 필요한 자금을 조달할 수 있도록 한다. 주주는 소유하고 있는 지분에 상관없이 이사회에서 단 한 표의 권리 행사만을 할 수 있다. 또한, 영국 내 Crowdfunder, Kickstarter, Spacehive와 같은 온라인 플랫폼을 통해 크라우드펀딩을 통해서도 자금 조달을 수행하고 있다. 이 플랫폼은 프로젝트 진행을 위해 지정한 금액을 초과할 경우에만 자금이 투입되고 목표금액을 달성하지 못하는 환급되는 구조로 투자자들에게 프로젝트의 안정성을 담보하고 있다. 실제로, Glyncoch 지역의 경우 커뮤니티 센터의 재개발을 위해 792,000파운드를 크라우드 펀딩으로 모금에 성공하였다(박성남·이은석, 2017).

아울러 영국에서는 공동체토지신탁과 비슷한 개념인 로컬리티(Localities) 프로그램을 도입하여 사업을 진행하고 있다. 로컬리티는 2011년 영국 내 도시재생을 담당하는 비영리기관 협의회 DTA(Development Trust Association)와 공동체를 지원하는 네트워크 기관인 영국주거사회행동협회(BASSAC)의 합병으로 만들어 졌으며 현재 영국 내 470여개의 회원 기관을 보유하고 있다. 로컬리티의 주요 활동으로는 컨설팅, 시설관리,

사업개발, 이벤트, 일자리상담 등이 있다. 또한 국가나 지방정부 또는 민간이 소유하고 있는 토지나 유허건물을 신탁의 구조로 지역 로컬리티 회원 단체가 싼 가격에 매입 또는 대여하여 운영하고 이에 따라 창출되는 수익을 지역주민의 공공이익을 위해 사용한다(한승욱, 2016).



[그림 4] 영국의 공동체토지신탁 (자료: National CLT Network)

(1) Coin Street Community Builder

영국 Coin Street Community Builder(이하 “CSCB”)는 영국에서 진행되고 있는 가장 대표적인 공동체토지신탁이다. CSCB는 영국 South Bank 템즈 강 유역의 지역에서 도심 내 노후지역에 대해 민간개발업자의 개발계획에 반대하는 주민들이 설립한 법인단체이다. CSCB는 모든 재산을 지역 공동체가 소유하는 것을 원칙으로 하며 거주자들은 의무적으로 CSCB의 공동 주주로 참여하여 투표권을 행사하거나 직접 지역발전을 위한 공동시설 관리 등의 업무에

참여한다(배도현 외, 2013).

CSCB는 민간개발업자가 개발사업을 포기하여 폐허로 전락한 시 소유의 토지를 ‘토지이용을 비영리로 제한할 경우에는 토지를 잠재적 시장가치가 아닌 이용가치로 매매하여야 한다.’는 법률조항에 따라 시장가격 대비 20% 수준에서 매입하여 4동의 임대주택을 건설하는 것으로 사업을 시작하였다. 2012년까지 220채의 주택을 건설하였으며 건설된 모든 임대주택은 저소득층을 대상으로 시장가격의 1/5 수준인 저렴한 임대료에 제공되고 있다. 또한 사업의 확장을 위하여 임대주택 외에도 일부 주택을 분양하는 사업도 진행하고 있다. 또한 템즈강 주변에 위치한 OXO Tower를 구입하여 상가 임대를 통한 새로운 수익원을 창출하고 있다(배도현 외, 2013).

(2) Cornwall Community Land Trust

영국 Cornwall주에서 진행된 Cornwall Community Land Trust(이하 “CCLT”) 사례는 2006년부터 2008년까지 실행된 프로젝트로 농촌 지역에 저렴한 주택이 부족해지는 현상에 대하여 창조적이고 실용적인 방안을 모색하고자 시작되었다. CCLT는 자선적 형태의 활동을 지향한 공공이익사회의 법적 구조로, 경제적 이득을 위해 거래될 수 없고 그 구성원에게 기금을 배분할 수 없다. 아울러, 주택개발 지원을 위하여 지방정부 등 조직과의 파트너 협력이 이루어졌다. 특히, 사업 초기 Cornwall 지방정부는 착수 보조금과 개발대상 부지를 제공하였다. 지역 개발에 대한 노하우와 시너지 효과를 위해 지역 커뮤니티 조직과 협력하여 공동 프로그램의 운영 등 다양한 활동을 진행하였다(박성남·이은석, 2017).

CCLT는 중추 역할을 하는 주 전체의 상위 기구와 각 지역별 기구의 상하구조를 취하는 형태를 보여주었다. 상위 기구에서는 저렴한 주택을 개발하고자 하는 지역 그룹의 제안을 검토하거나 지원하는 역할을 수행하고, 지역별 하위 기구에서는 저렴한 주택을 개발할 대상지를 발굴하거나 임차인을

모집하는 등의 업무를 수행하였다. 또한, 국가에서 지원하는 공동체토지신탁 기금을 활용한 기술 컨설팅과 소규모 주택조합을 위한 각종 지원을 실시하였다(박성남·이은석, 2017).

(3) Hartlepool New Deal for Communities Trust

한편 영국에서는 2000년대 초반 국가 주도로 쇠퇴지역의 사회적, 경제적, 물리적 문제해결을 위한 재생 프로그램으로 New Deal for Communities(이하 “NDC”)가 진행되다가 도시재생 사업의 지속적인 진행이 강조되면서 2002년 지역기반 자산관리정책 도입되고 2011년 Localism Act를 통해 지역 주도 커뮤니티의 소유권 확보와 더불어 지역 커뮤니티가 주인이 된 자산 기반의 마을 만들기 프로그램이 활성화되었다(박성남·이은석, 2017).

Hartlepool NDC Trust는 지역의 재생 프로젝트를 수행하는 커뮤니티 주도 비영리단체로 2000년 초반 시행된 NDC의 일환으로 설립되어 도시재생 사업을 기획하고 지역사회 기업활동을 개발하는 역할을 수행하고 있다. Hartlepool NDC Trust는 소유한 주택과 상가를 시세대비 저렴하게 임대하고 있으며 공가 리모델링 프로그램과 범죄 피해자 가정 지원을 제공하고 있다(박성남·이은석, 2017).

3. 일본의 공동체토지신탁

일본에서의 공동체토지신탁은 미국, 영국 사례와는 다르게 저소득층을 대상으로 하는 복지적인 활동보다는 특정한 지역의 거주성 향상에 노력하는 ‘마치츠클리’ 사업을 중심으로 주택을 건설하는 사회적 기업 및 지역 커뮤니티의 발전을 도모하는 성격이 강하다. 지방정부 역시 사회적 약자를 위한 주택의 공급주체로 비영리기구 등을 지원하는 예산을 편성하며, ‘마치츠클리’와 연계한 정기차지권부 협동주택을 지원하고 있다.

[표 5] 마치츠클리 회사 개요 (자료: 일본 국토교통성)

존재 의의	마치츠클리 회사는 광의의 의미에서 중심시가지 활성화에 관련된 사업 목적을 가진 회사 형태의 조직을 말함 - 중심시가지활성화 법 제 15조 제1항 제1호의 “양호한 시가지를 형성하기 위한 마치츠클리 추진을 도모하는 사업활동을 행하는 것을 목적으로 설립한 회사” - 동법 제7조 제7항 제7호의 “상공회, 상공회의소 및 중소기업자가 출자하고 있는 회사”
사업목적	상업, 서비스업 집적구역의 자산가치 향상 해당 구역의 사업, 서비스업 성장 지역 커뮤니티 활동 활성화

정기차지권부 협동주택은 국공유지를 50년 이상 임대하고 건물만 소유하는 제도로 민간 참여를 유도하고 임대료를 시세 대비 저렴한 수준에 책정하였다. 이를 통해 양질의 저렴한 주택을 공급하고 양호한 주택시가지의 형성이 가능하고, 유휴 토지의 효율적인 이용이 촉진된다는 점이 장점이다. 아울러 임대료 수익 중 일부는 각 지역 내 공공시설의 설치 예산으로 재투자 함으로써 지역의 이익 증진을 도모하고 있다. 즉 개발이익의 사유화를 막는 토지 공개념을 도입하여 개발이익을 공공에게 환수하는

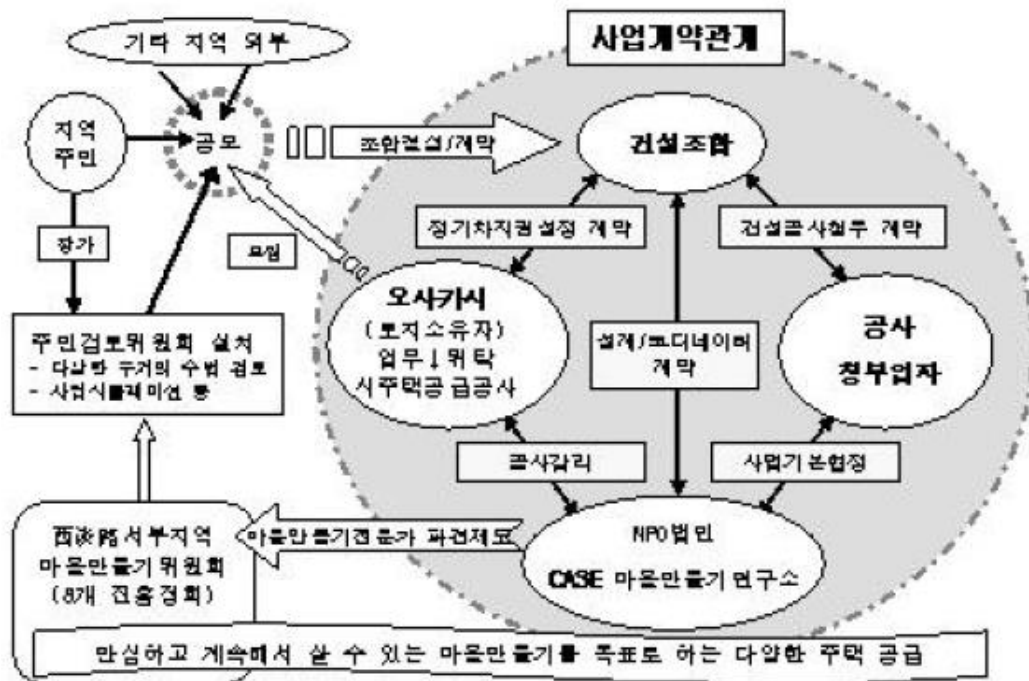
측면에서 공동체토지신탁 제도와 유사점을 보이고 있다(배도현, 2012).

한편, 일본에서 지방 소도시의 빈집이 증가되는 사회적 문제가 대두됨에 2017년 2월 국토교통성에서 ‘인구감소에 대응하는 도시 만들기’를 정책 목표로 지역 내 비영리법인을 지원하여 노후 환경에 대한 개선을 도모하고 있다. 또한 전국 기반의 빈집·빈토지 은행을 설립하여 빈집 수급의 불균형을 해소하고 새로운 수요를 창출하는 등 빈집과 빈 토지의 유동성을 높이고 그 활용을 촉진하고자 하였다. 이를 통해 부가가치가 낮은 빈집·빈토지에 대하여 다른 용도로의 이용을 전환하거나 노후 시가지 정비를 위한 부지 공급 등의 방안을 고려하고 있다. 이를 위해 지방 행정과 지역주민, 부동산 전문가 등으로 구성된 협의체를 조직하는 작업을 시작하였다. 이러한 제도가 도입됨으로 인해 현행 제도의 절차가 간소해지고 지방 자치단체가 빈집 또는 빈토지를 임차할 수 있도록 하는 방안을 마련하여 물리적인 환경 정비를 가능하게 하는 등 도시재생을 활성화할 수 있는 효과를 기대하고 있다(박성남·이은석, 2017).

(1) 오사카 니시아와지 서부 마치츠클리

일본 오사카시는 2000년부터 니시아와지 지역에 마치츠클리를 조직하여 주거 환경을 개선하고자 하였다. 니시아와지 마치츠클리는 ‘모든 계층이 정주할 수 있는 매력있는 마을 만들기’, ‘다양한 주택공급방법에 의한 마을 만들기’, ‘자랑스러운 고향 만들기’, ‘지구의 환경을 보호하는 마을 만들기’를 목표로 하였으며, 주택공급의 수단으로 정기차지권 협동주택을 2003년부터 2년 3개월간 10여채의 주택을 공급하였다(김윤이, 2005).

마치츠클리는 저렴주택에 입주가 가능한 조합원을 저소득층으로 한정하고, 조합원에게 기술 교육을 제공하여 건설과정에 직접 참여시켰다. 입주자의 임대 계약이 만료되었을 시에 건물이 양호하게 유지하였을 경우 임대료 감면 등의 인센티브를 제공함으로써 주민의 관리의식을 높일 수 있었다. 즉 이 구조는 토지 임차를 통한 지대수입을 확보하고, 저렴 주택의 건설 자금 지원 등을 통해 마치츠클리에 기여하며 커뮤니티의 지속적인 발전을 도모하고 있다(김윤이, 2005).



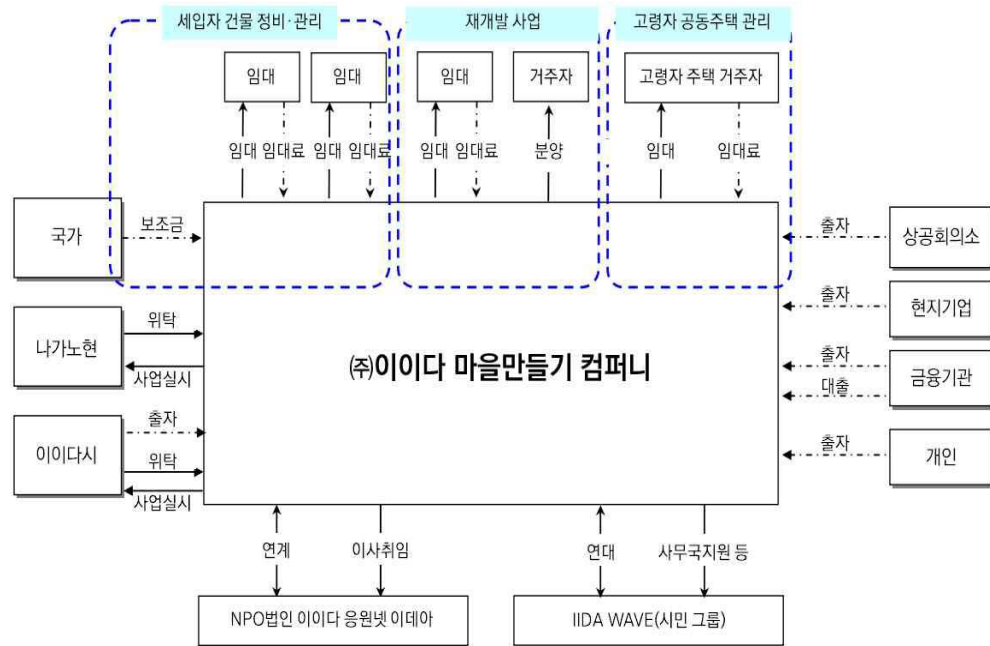
[그림 5] 니사아와지 서부 마치츠크리 구조도 (자료: 김윤이, 2005)

(2) 주식회사 아이다 마치츠크리 컴퍼니

일본 나가노현의 아이다 시는 전형적인 일본의 중소도시로 도심의 노후화와 더불어 인구 고령화가 진행됨에 따라 1993년 민간 개발자 위주의 도시 재개발이 아닌 아이다 마을의 마치츠크리 회사가 중심이 되어 시가지를 재개발하는 구상이 시작되었다. 1998년 자본금 1,000만엔으로 주식회사 아이다 마치츠크리 컴퍼니가 설립되었으며, 1999년 1월 아이다시에서 지방 재정을 출자하고 그해 6월 일본정책투자은행을 비롯한 시중 금융기관과 상공회의소, 지역 내 기업 및 개인 등의 출자를 거쳐 제3섹터 마치츠크리 회사로 거듭났다(윤혜영·정민선, 2017).

아이다 마치츠크리는 2001년부터 아이다시 중심부인 교남 제 1·2지구의 재개발 사업을 수행하였다. 교남 1·2지구 재개발은 톱 힐스라는 상업 용도의 건물을 건축하는 재개발 사업을 주요 내용으로 하고 있으며, 아이다 마치츠크리 컴퍼니는 토지 매입부터 건물의 건축과 더불어 상가를 운영하고 있다. 이 외에도 ‘어시스트

홈 사과' 프로그램을 통해 자녀를 돌봐 줄 사람이 없는 고령자가 가진 유휴 주택을 매입하여 양호 노인 홈과 케어하우스의 중간적 기능을 가진 주택으로 정비하고 있다(윤혜영·정민선, 2017).



[그림 6] 이이다 마치츠클리 컴퍼니 회사 구조도(자료: 윤혜영·정민선, 2017)

(3) 빈집 · 빈공터 은행 등 운영사례

일본 야마가타현 츠루오카시의 비영리법인 츠루랜드뱅크는 2011년 설립되었다. 이 단체는 지역 내 공동화를 일으키고 있는 지역을 활성화시켜 건강한 도시를 조성해 나가는 것을 목적으로, 빈집 · 빈공터의 소유자 등 이해 관계자와의 협력을 통해 도시 정비 작업을 진행하고 있다. 특히, 기부받은 빈집과 빈 공터의 일부를 제3자에게 판매하는 수익금을 통해 소규모 구획재편을 실시하여 토지 가치를 창출하고 있다(박성남·이은석, 2017).

Japan Trans-Housing Institute는 비영리 법인으로 주거 이전을 희망하는 고령자의 소유주택을 육아세대 등에게 정기적으로 임대하고, 소유자에게는

임대료를 보장함으로써 빈집의 감소와 고령자의 생활 보장하는 ‘마이 홈 대여’ 프로젝트를 운영하고 있다. 임대료의 일정 부분은 빈집 준비금으로 적립하여 장기적인 프로젝트 운영을 대비하고 있으며, 주거 희망자에게는 적절한 교육과 함께 임대 대상 주택의 질적 상태를 보장하는 이주 이전지원적합 주택제도 등도 운영하고 있다. 또한, 육아세대에게는 시세보다 낮은 가격으로 저렴한 주택을 공급하고 있으며 지방정부에는 육아세대의 유입을 촉진하는 수단으로써 새로운 대안으로 각광받고 있다(박성남·이은석, 2017).

[표 6] 국외 공동체토지신탁 세부 사례 분석 종합

구분	사례	주체	재원마련	주요사업
미국	Champlain Housing Trust	지방 정부, 민간	연방/주/시정부 보조금, 기업 기부금, 재단기금	- 아파트 1,500 세대 등 저렴한주택 공급 - 주민참여 확대 위한 이벤트 - 사전 교육, 재정 컨설팅
	Time of Jubilee CLT	지방 정부, 종교 단체	주/지방정부 보조금, 기금	- 저렴한주택 100 채 이상 공급 - 저소득층 대상 신용상담, 훈련프로그램 등 지원 - 모기지담보 대출 진행 - 소기업 기술 및 금융지원
	Beercher Cooperative	민간	지방정부 지원, 연방조합은행 대출	- 지역 내 63 개 아파트 구입 - 회원 중심 조직운영 - 지역주민 자원봉사 유도
영국	Coin Street Community Builder	민간	자체 자본금, 지방정부 지원, 저리 용자	- 임대주택 220 채 이상 공급 - 주택 분양 병행 - 상가 임대 운영
	Cornwall CLT	지방 정부, 민간	지방정부 지원, 자선 기금 보조	- 농촌 중심 저렴한주택 공급 - 지방정부 및 커뮤니티 공동 프로그램 운영 - 지역주민 자원봉사 유도
	Hartlepool NDC Trust	민간	정부/민간 펀딩 후 수익금으로 운영	- 지역 자산관리 회사 인수 후 건물 소유 및 임대 - 빈집 리모델링 - 건설교육 프로그램 제공
일본	오사카 니사아와지 서부 마치츠클리	지방 정부, 민간	오사카시 지원	- 국공유지 임대 통한 장기 차지권 협동주택 공급 - 저소득층 대상 주택 공급 - 임대료 인센티브 제공
	아이다 마치츠클리 컴퍼니	지방 정부, 민간	아이다시, 기업 및 개인 출자	- 도심 재개발(상가) - 도산 매장 대상 리모델링 후 점포 운영
	Japan Trans-Housing Institute	민간	고령자 소유 주택 기부	- 고령자 주택을 육아세대에 임대, 소유자에 임대료 보장 - 주거 희망자 대상 교육 - 임대주택의 질적 상태 보장

4. 국내 공동체토지신탁 도입을 위한 시사점

앞서 언급한 미국, 영국, 일본의 사례를 통해 [표 7]과 같이 공동체토지신탁의 주요 요소인 공동체, 토지, 신탁 부분으로 나누어 다음과 같은 내용이 담겨 있는지 확인할 수 있다.

[표 7] 공동체토지신탁 주요 요소별 내용

요소	구분	주요 내용
공동체	참여 구성원	지역 커뮤니티 주민, 지방정부 등 공공기관, 민간기업, 입주 예정자, 지역 내 전문가
	운영주체	지역공동체, 비영리기구, 공공기관 지원
	임대 대상자	저소득층, 지역주민
토지	토지 획득	시장가격, 국·공유지, 공·폐가, 개인기부
	재원조달	정부 지원금, 기업 기부, 개인 출자
	토지 소유권	지역공동체, 비영리기구, 지방정부
	소유기간	장기(99년)
	대상지	노후 시가지, 농촌, 교외
신탁	신탁형태	지분 출자, 신탁
	자산 운영	건물 임대, 토지/건물 임대, 분양
	수익금 활용	지역 내 공익사업, 취업교육, 공공 복지시설 건설, 사회적 기업 육성

먼저, 공동체 부분에서는 지역 커뮤니티 구성원의 주도적인 참여가 전제되어야 공동체토지신탁이 성공할 수 있음을 보여주고 있다. 미국의 TJCLT, Beecher Cooperative, 영국의 CSCB의 사례의 경우는 쇠퇴한 도심을 재개발하거나 대형 개발주체에 대한 반발로 주민들이 자생적으로 조직된 공동체토지신탁이 설립하여

성공한 사례이다. 이를 통해 지역내 저렴주택 공급, 노후한 주거지 도시재생 등 현안 해결을 위해 주민들이 자발적인 참여 주체로서 역할의 중요성을 엿볼 수 있다.

이와 함께, 미국 CHT, TJCLT, 영국 CSCB, Cornwall CLT에서는 지방정부와 지역 커뮤니티가 파트너십을 이루어 저소득층과 지역주민을 위한 다수의 저렴주택을 공급하는 등 공동체토지신탁을 성공리에 운영한 사례를 확인할 수 있다. 또한, 일본의 아이다 마치츠클리 사례는 지방정부와 지역 내 민간 기업, 개인 3자간 출자에 의해 출범한 제3섹터 형태로 직접 재개발 사업의 주체로서 역할을 수행했다는 점을 주목하여야 한다. 이와 같은 사례는 공공과 민간이 연계된 공동체 토지신탁을 통한 저렴주택의 공급이 가능하도록 정부의 지원, 관련 정책의 입안과 민간의 참여를 유도할 인센티브가 마련되어야 함을 시사하고 있다.

아울러, 미국의 National Community Land Trust와 영국 National CLT Network는 정부 주도의 공동체토지신탁 운영 주체로서 각 지역의 공동체 토지신탁간 연합 네트워크 구성을 통해 컨설팅 및 가이드라인 마련, 데이터베이스 구축, 교육훈련 프로그램 지원 등 효율적으로 공동체토지신탁이 운영될 수 있도록 보조하고 있다. 이는 국가가 공동체토지신탁의 성공적인 운영을 위해 보조하는 것이 효과적임을 보여주고 있다.

공동체토지신탁에서 재원 조달은 사업부지 취득 및 본격적인 개발을 위한 핵심요소로 사업의 성패를 좌우하는 매우 중요한 사항이다. 미국과 영국의 사례에서는 초기 재원을 조성하는 데 있어 정부의 보조금과 민간의 기부 등을 바탕으로 하고 있다. 특히, 프로젝트 펀딩 단계에서 기존의 방식에서 벗어나 보다 다양한 재원 조달 마련 방안이 강구되고 있다.

영국 Crowfunder 등의 온라인 플랫폼을 통한 크라우드펀딩과 커뮤니티 주식 발행 사례는 공동체토지신탁의 재원 조달의 채널을 확대하여 보다 많은 커뮤니티 구성원의 참여를 이끌어내야 함을 시사하고 있다. 일본의 정기차지권부 임대주택은 국공유지를 임대하여 토지 매입에 대한 재정적 부담을 줄이고 저소득층을 위한

저렴주택을 공급하는 것을 법제화함으로써 저소득층을 위한 저렴한주택 공급 확대를 꾀할 수 있는 수단을 마련하였는데 우리나라의 경우도 국공유지를 활용한 장기 임대형 주택의 공급 방안을 강구하여야 한다.

또한 공동체토지신탁의 지속 가능한 사업 추진을 위하여 99년 이상의 장기간에 걸친 공동체의 토지 소유를 통해 지속적으로 저렴한주택이 공급되고 지역 커뮤니티가 유지될 수 있음을 제시하고 있다. 또한 해당 지역의 임대주택의 임대료 수입 등으로 사업이 유지된다는 점에서 공공성과 수익성의 균형 유지의 필요성을 제시하고 있다.

아울러 성공 사례로 언급된 공동체토지신탁이 어떠한 지역적 특성을 가진 곳에서 수행되었는지 살펴보아야 한다. 특히 미국 TJCLT, 영국 CSCB, Hartlepool NDC은 노후된 시가지에서 공동체토지신탁이 시작되었다. 미국 CHT, 영국 Cornwall CLT의 경우 도심지 대비 상대적으로 지가가 저렴한 지역을 대상으로 사업이 수행되었다. 이 같은 특징은 공동체토지신탁에서 가장 중요한 개념인 토지의 공동체 소유라는 점에서 지가 부담을 덜 수 있도록 인구가 감소하는 지역, 노후화된 지역 등 상대적으로 지가가 저렴한 지역에서 사업 수행이 효과적임을 유추할 수 있다.

일본의 츠루랜드뱅크의 사례는 빈집 · 빈토지 은행을 효과적으로 도입한 형식으로 도시재생 또는 저렴한주택의 수단으로서 공공이 주도하여 빈집을 비축함으로써 추후 공동체토지신탁이 진행될 수 있도록 토지 취득 확보에서 주요한 역할을 수행할 수 있다는 점을 보여준다. Japan Trans-Housing Institute는 비영리 법인 주도로 ‘마이홈 대여’ 프로젝트를 통해 고령자의 주택을 저렴하게 임대하여 육아세대에 공급하여 빈집을 사전에 방지하고 저렴한주택을 공급하고 있다. 이 사례는 고령층과 청년층의 주거공간 공유라는 측면에서의 세대적 융합일 이룩한 공동체 구성과 빈집 방지와 더불어 저렴한주택의 공급이라는 측면에서 혁신적인 방안이라 할 수 있다.

아울러, 공동체토지신탁 사업을 통해 창출된 수익금은 지역 커뮤니티 구성원에

대한 기술 및 재정관련 교육 등 공익사업, 공공 복지시설 건설, 사회적 기업 육성 등 공익적 측면에 사용된다는 점을 확인할 수 있다. 특히, Hartlepool NDC Trust에서 공가 리모델링, 범죄 피해자 가정 지원 등 다양한 프로그램이 지역 커뮤니티 구성원의 호응을 얻고 있는 점은 공동체토지신탁이 저렴한 주택 공급이라는 측면을 넘어서 다양한 프로그램 운영으로 지역 커뮤니티 발전에 이바지할 수 있다는 것을 의미한다.

IV. 국내 공동체토지신탁 유사사례 분석

1. 토지임대부 분양주택

가. 토지임대부 분양주택의 개관

토지임대부 분양주택이란 토지는 공공이 소유하되 건물은 토지와 분리하여 분양하는 주택을 뜻하며 공동체토지신탁에서 토지와 건물의 소유권을 분리하여 저렴주택을 공급하는 측면에서 유사하다고 할 수 있다.

우리나라에서는 2000년대 중반 당시 참여정부에서 토지공개념 도입을 모체로 한 ‘토지정의시민연대’ 등의 출범으로 본격적으로 대두되었다. 정부 주도의 공공 개발사업이 막대한 토지보상비 지출과 더불어 투기수요를 조장하여 주택가격이 상승한다는 비판이 지속적으로 제기됨에 따라 서민의 주거비 경감과 주거안정을 기여하는 목적에서 논의가 시작되었으며 2007년 군포 부곡지구에서 시범적으로 토지임대부 분양주택사업이 시도되었으며 2009년 10월 23일 『토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법』이 시행되었다. 현재까지 국내에는 2007년과 2011~12년 진행된 군포와 강남, 서초 보금자리에서 총 1,161세대가 공급되었다.

토지임대부 분양주택은 토지의 소유권은 사업시행자에게 귀속되는데, 시행자는 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사 및 지방공사로 국한하되 민간이 참여할 경우 위 공공 사업자와 공동으로 사업 시행 자격이 주어질 수 있다. 주택의 구분소유권은 무주택자에게 우선 공급하며 1세대 1주택에 한하여 수분양자에게 주어진다. 국가 및 지방자치단체 등 공공시행자는 필요한 재정을 우선적으로 투입하고, 사업시행 과정에서 발생하는 세금 및 부담금을 감면할 수 있고, 연기금을 통해 자금 조달을 할 수 있다. 토지임대부 분양주택의 저렴한 토지임대료

산정을 위한 사업성을 보장하기 위하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상 용적률의 제한이 가해지더라도 특례가 적용되어 해당 용도지역의 용적률 상향선까지의 개발이 가능하다.

토지임대부 분양주택의 분양가는 국토교통부 장관이 고시하는 기본형건축비 수준을 넘을 수 없으며 토지 임대료는 사업토지의 조성 또는 매입비용의 조달 시 공공이 부담하여야 할 월별 이자액 규모로 한정된다. 토지임대기간은 40년 이내가 원칙이며 경우에 따라 조정할 수 있다. 수분양자에게는 해당 토지 위 주택의 구분소유권을 목적으로 지상권이 설정된 것으로 보며, 수분양자는 10년 이내 해당 주택을 상속을 제외하고는 전매할 수 없다. 건물부분의 소유권을 양도 또는 상속받은 자는 토지부분의 임차권을 자동 승계한다(조제희·이승훈, 2015).

나. 토지임대부 분양주택 사례

(1) 군포 부곡지구

참여정부는 토지임대부 및 환매 조건부 분양주택이 활발히 논의된 2006년 이후 관련 제도의 전면 도입을 위한 사전단계로 2007년 군포시 부곡지구에서 시범사업을 실시하였다.

군포 부곡지구는 군포시 외곽 지역으로 시범사업 실시 당시 그린벨트로 묶여 있어 토지의 개발이 제한된 공간이었다. 이러한 점은 토지조성원가가 다른 지역 대비 적게 든다는 이점이 있었다.



[그림 7] 군포부곡지구 위치도(자료: LH)

사업시행자인 대한주택공사 (현 한국토지주택공사)는 2007년 10월 토지임대부 389세대 (전용 74m² 101세대, 84m² 288세대, 용적률 153%), 환매조건부 415세대 (전용 74m² 65세대, 84m² 350세대, 용적률 159%) 총 850세대의 주택을 공급했다.

토지임대부 분양주택의 분양가는 3.3m²당 460만원 수준이고, 토지 임대료는 38~42만원으로 책정되었다. 환매조건부 분양주택의 분양가는 3.3m²당 740만원대가 적용되었다. 토지임대부 분양주택의 주택 가격은 기본형건축비 기준이며 토지임대료는 조성원가의 110% 수준이며 임대기간은 30년으로 제한되고 전매는 10년간 금지되었다. 환매조건부 분양주택은 20년 뒤 일반인에게 전매가 가능한 조건이다.

사업 초기에 무주택자를 대상으로 청약을 실시하였으나 군포시 외곽이라는 입지적인 한계와 토지임대부 분양주택의 홍보 부족, 높은 토지임대료 문제로 인하여 분양이 저조하여 흥행에 실패하였다. 청약 당첨자 대상으로 계약을 진행한 결과 토지 소유권의 결여문제와 더불어 시장의 기대보다 높은 토지 임대료 등의 원인에 따라 토지임대부 27세대, 환매조건부 33세대 총 60세대 7.58%의 저조한 계약률을 기록하였다. 잔여세대는 일반분양방식으로 전환하여 별도의 분양사업이 진행되었다(조제희·이승훈, 2015).

(2) 강남 · 서초 보금자리지구

토지임대부 분양주택의 시범 사례인 군포 부곡지구에서 실패요인으로 지적된 높은 토지임대료 등 문제점을 보완하고 2009년 관련 법이 제정됨에 따라 한국토지주택공사는 2011년 11월 서초 보금자리 우면지구에 358세대(전용 59m² 108세대, 84m² 250세대, 용적률 260%), 2012년 12월 강남 보금자리 세곡지구에 414세대(전용 74m² 165세대, 84m² 249세대, 용적률 159%)를 분양하였다.

위 두 지역은 그린벨트 해제지역으로 토지 원가가 낮았으며 서초 우면의 경우 용적률 260%, 강남 세곡은 159%를 적용함에 따라 저렴한 분양가 및 토지 임대료

책정이 가능하였다. 실제 서초 우면지구는 분양가로 3.3m²당 600만원, 토지 임대료는 32~45만원 선이었으며, 강남 세곡지구의 경우 분양가 3.3m²당 700만원, 토지 임대료는 31~35만원으로 책정되었다. 이는 인근 시세대비 절반에 미치는 가격이며, 최초 임대기간은 40년으로 연장 가능하며 전매제한은 5년으로 제한되었다.

청약 조건으로는 신혼부부 · 다자녀 · 생애최초 등 우선공급자 외 5년 이상 무주택세대주를 1순위로 하여 일반 분양을 실시하였다. 서초 보금자리 우면지구와 강남 보금자리 세곡지구는 이명박 정부 출범 이후 공공주택 공급 정책을 위해 강남권에 입지하고 있어 전통적인 주거 선호 현상으로 세간에 많은 이목을 끌었으며, 분양 결과 서초, 강남 모두 1순위 내에서 분양이 완료되었다 (조제희·이승훈, 2015).

다. 토지임대부 분양주택 분석

우리나라에서 시도된 토지임대부 분양주택은 토지를 장기간 공공이 소유하고, 건물 부분을 수분양자에게 저렴한 가격에 공급한다는 점에서 공동체토지신탁의 기본적 개념과 유사하다고 할 수 있다.

앞서 언급된 3가지 사례의 경우 『토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법』에 의거 공공기관인 한국토지주택공사(LH) 등에서 토지를 소유하고 탑-다운의 하향식 방식으로 전반적인 사업을 주도하고 있다. 또한, 해당 주택의 입주민은 임의의 입주자 협의 단체 외에는 사업부지의 매입, 주택 건설과 운영에 이르는 전반적인 사업 과정에 사업시행자와 함께 참여할 수 있는 경로가 없으며 지역 커뮤니티 단체의 참여 역시 막혀 있어 지역 주민들의 의사가 반영되지 못할 가능성이 높다. 즉, 토지의 공공소유를 법제화한 것에 불과하며 공동체적 거버넌스는 반영되지 않았다. 이에 반해 공동체토지신탁의 경우 해당 지역 커뮤니티에 기반하여 공공과 비영리기구, 주민이 주체가 된 공동체적 거버넌스로

사업 전 과정에서 상향식으로 사업을 진행한다.

국내에서 토지임대부 분양주택이 진행된 지역의 경우 그린벨트를 해제하여 대규모 공동주택이 건설되었다는 특징이 있다. 이는 국가와 한국토지주택공사 주도의 공적 사업시행자가 주도적으로 사업을 추진하였기에 가능한 일이다. 특히, 그린벨트 해제를 위하여 중앙도시계획위원회 심의 및 의결 등의 중대한 절차가 뒷받침되어야 한다. 또한, 그린벨트 해제 지역에 주택 건설을 하고 상향된 용적률을 적용하여 토지조성원가를 대폭 낮춤으로써 시세 대비 저렴한 임대료 수준을 확보할 수 있었다. 군포 부곡지구의 사례에서 볼 수 있듯이 도시 외곽의 그린벨트 해제 지역이라는 특성상 주요 도심지역에서 원거리에 위치하고 인프라가 구축되지 않았기 때문에 이를 해결하기 위하여 주택건설 이상의 비용이 수반되고 주택 실수요자의 선택에 있어 외면될 가능성이 있다.

토지의 임대 기간 역시 공동체토지신탁과 차이점이 있다. 토지임대부 분양주택의 경우 토지 임대기간을 40년간으로 법제화하였는데 대부분 99년 이상의 초장기 기간을 명시한 미국의 사례보다 짧기 때문에 주거의 안정성 측면에서 위 사례는 불리하다. 또한 노후한 시가지 정비를 위한 측면에서 공동체토지신탁을 도입하는 경우 위 사례와 같은 나대지 상태의 그린벨트 해제 지역이 아닌 도시 지역에서 장기간 토지를 임대할 수 있는 방안을 고려하여야 한다.

아울러, 공동체토지 신탁에서는 주택의 환매 가격에 대하여 감정평가방식 등을 이용하여 일정부분 공공이 환수할 수 있도록 체계화하였지만 토지임대부 분양주택의 경우 10년간 전매제한 규정을 제외하고는 환매 가격에 대한 구체적으로 정한 내용이 없어 서초 내곡과 강남 세곡의 경우 토지의 분양전환시 분양가격을 놓고 많은 갈등이 벌어질 소지가 있다. 특히 10년 이후에는 얼마든지 주변 시세와 비슷한 가격대가 형성될 가능성이 크다. 또한 토지 임대라는 개념에 대해 위 사례는 단순히 저렴주택을 공급하기 위한 수단이었을 뿐 공동체적 이익을 우선하기 위한 개념은 반영되지 않았다.

토지임대부 분양주택은 수혜자가 해당 지역에 특정되지 않은 일정 청약조건이

충족된 다수이다. 이는 그린벨트 인근 지역의 거주하고 있던 저소득층의 이탈은 물론 지역 커뮤니티의 지속성을 기대하기 힘든 구조이다. 반면, 공동체토지신탁의 경우 해당 지역 내 커뮤니티 구성원들을 중심으로 사업이 추진되었으며 커뮤니티의 지속적인 유지와 더불어 생활 환경의 개선이라는 목적과는 차이가 있다.

2. 정비사업 연계형 민간임대주택

가. 정비사업 연계형 민간임대주택 개관

정비사업 연계형 민간임대주택은 재개발 · 재건축 등 도시정비사업에서 조합원분양 외 일반분양분을 정비사업 조합으로부터 임대주택 리츠, 부동산 펀드 등 임대사업자가 일괄 매입하여 임대주택을 공급한다. 이는 해당 지역의 거주민들의 대표적인 정비사업조합(이하 “조합”)이 임대주택의 공급자로서 역할을 하고, 사업 과정에서 지역 주민들의 목소리가 반영된다는 점과 주택도시기금 등 국가 재정이 투입되는 공공의 참여를 기초로 임대주택 리츠 또는 부동산 펀드가 주택을 소유하고 저렴한 가격에 임대주택을 공급한다는 점에서 공동체토지신탁과 유사하다고 할 수 있다.

일부 도시정비사업의 경우 방만한 운영과 사업 지연에 따른 사업비 상승, 경기 침체에 따른 미분양 리스크 증가 등에 따라 조합원의 부담이 증가되면서 사업에 반대하는 목소리는 커지고 일정이 더욱 지연되는 악순환이 지속되었다. 이에 따라 정체되고 있는 정비구역의 효과적인 관리와 사업추진을 위해 적극적인 공공의 개입이 필요하였다. 즉, 중단된 정비사업을 정상적으로 진행시킴으로써 조합원의 피해를 최소화하는 정비사업이 절실하였다. 이러한 상황을 해소하고자 2015년 12월 『민간임대주택에 관한 특별법』 시행으로 정비사업 연계형 민간임대주택(舊 뉴스테이)이 본격화되었다.

[그림 8]은 정비사업 연계형 민간임대주택의 사업구조를 나타낸다. 먼저 시공사 등 민간기업, 연기금, 금융기관 등 민간투자자로 구성된 투자자들이 리츠를 설립한다. 조합은 사업의 기존 사업의 시행자로서 각종 인허가 등을 통해 사업을 진행한다. 다음으로, 리츠와 조합은 일반분양분에 대하여 주변시세 대비 80~90% 수준에서 부동산 매매계약을 체결한다. 공사 계약은 시공사가 주도적인 위치에서 조합이 끌려가면서 체결하였던 기존 구조와 다르게 단순 도급형태로 체결한다.

또한, 임대사업자는 법 규정상 8년간 임대료를 5% 이내에서만 상승시킬 수 있는 제한사항으로 임차인에게 안정적으로 임대주택을 공급할 수 있다. 임차인의 경우 대한민국 만 19세 이상 일반인은 누구나 청약이 가능한 조건이며, 2년간 보증부 월세 형태로 임대차 계약이 진행될 예정이며 최대 8년까지 갱신할 수 있다.

나. 정비사업 연계형 민간임대주택 사례

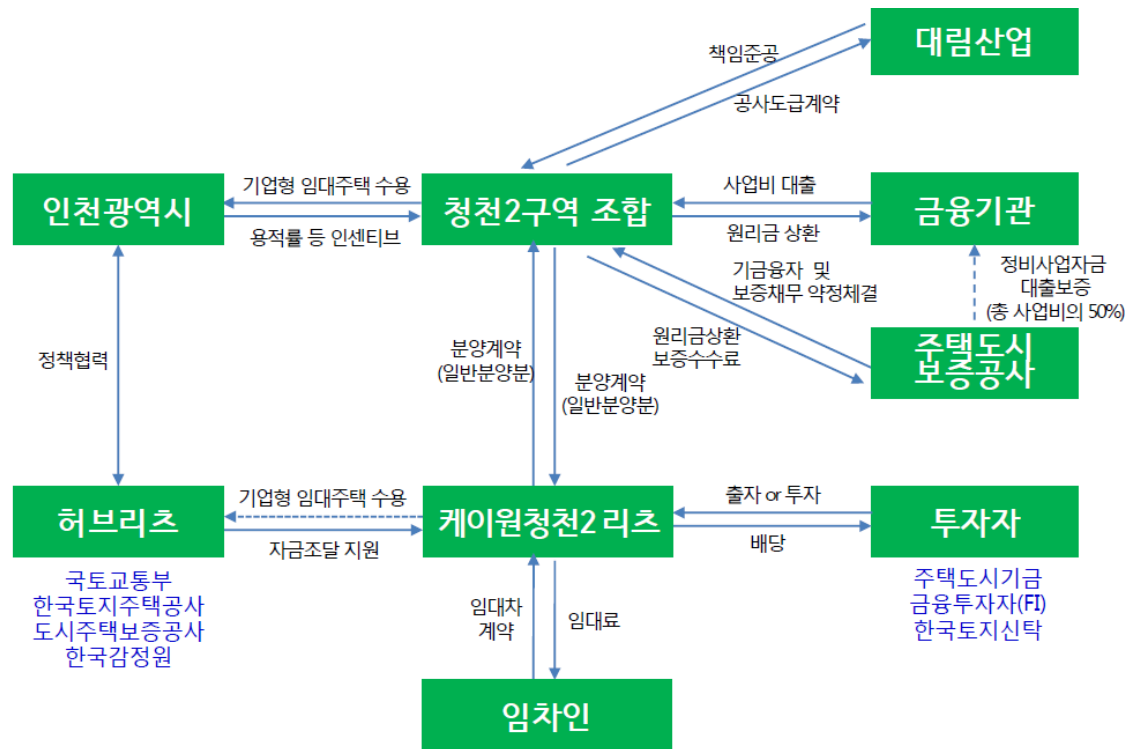
(1) 인천 부평 청천2구역

인천 청천2구역 재개발 정비사업 연계형 민간임대주택은 전국에서 최초로 시도되는 정비사업 연계형 민간임대주택으로 인천광역시 부평구 청천동 36-3 일원 219,328m² 부지에 전체 5,196세대 중 조합원분양분과 공공임대를 제외한 일반분양분 3,196세대 전부를 민간임대주택으로 운영할 예정이었다.

2009년 조합설립인가, 2010년 사업시행인가 이후 인천지역의 부동산 침체와 사업비 증가에 따른 문제점으로 사업 추진이 장기간 중단되고 있었다. 2015년 5월 27일 국토교통부에 의해 뉴스테이(現 정비사업 연계형 민간임대주택) 시범사업으로 선정되었다. 2016년 1월 청천2구역 재개발조합은 한국토지 신탁이 설립하는 임대리츠 ‘케이원청천2뉴스테이위탁관리부동산투자회사(이하 “임대리츠”)’를 민간 임대사업자로 선정하고 2016년 3월 대림산업을 시공사로 선정하였다. 2016년 8월 주택도시보증공사의 기금투자심의위원회를 통과함으로써 주택도시 기금의 리츠 우선주 출자가 확정되었으며, 2017년 2월 조합과 임대사업자간 부동산매매계약을 체결하고 그 해 중순부터 조합원의 이주가 시작되었다.

인천 청천2구역에서 진행되었던 정비사업 연계형 민간임대주택은 [그림 9]의 구조로 설명할 수 있다. 조합이 일반분양 물량을 시세보다 저렴한 수준으로 임대리츠에 매각하면 인천광역시는 사업성을 높이기 위해 용적률을 상향하고 주택도시보증공사는 자금을 융자하여 재원을 확보함으로써 사업의 안정성을

높인다. 본 사업의 시공사인 대림산업의 경우 조합과 단순도급형태의 공사도급계약을 체결함으로써 저렴한 비용으로 공사를 진행할 수 있다. 주택도시보증공사는 주택도시기금을 우선주로 출자하는데 이를 한국토지주택공사가 운영하는 허브리츠에서 관리하고 정비사업의 전반적인 운영 프로세스를 한국감정원에서 주관하는 등 공공의 참여가 이루어지고 있다. 임대리츠는 임대사업자로서 임차인과 임대차계약을 맺고, 임대운영 8년 후 매각을 진행하는 주체로 역할을 수행한다.



[그림 9] 청천2구역 민간임대주택 사업구조도

청천2구역의 사례는 정비사업 연계형 민간임대주택 시범사업으로써 2015년 12월 『민간임대 주택에 관한 특별법』의 근간이 되는 바로미터의 역할을 수행하였다. 그러나, 2017년 관리처분 이후 조합원의 이주가 4년 넘게 진행되고 있지만 2019년 9월 기준 20세대 정도의 이주가 완료되지 않아 장기간 표류중인 상태이다. 특히, 2017년 2월 부동산매매계약 당시 임대리츠가 인수하는 가격이 확정되었는데 현재 시점에서 조합원의 이주 지연에 따른 금융비용 증가분과 더불어 사업 과정에서

일어난 설계 변경 관련 비용 등이 반영되지 않음으로써 조합원의 부담이 오히려 가중되는 역효과를 불러일으키고 있다.

당초 1조 1천억원의 사업비는 1천억원 이상 증가하였고 조합원당 추가적으로 6~7천만원의 분담금을 더 부담해야하는 상황이 벌어지게 되었다. 또한, 주변 지역의 시세가 20% 이상 증가하였음에도 불구하고 임대사업자가 인수하는 가격이 확정되어 2019년 상반기 기준 임대리츠의 인수가격은 시세 대비 60% 수준이며, 조합원의 추가분담금이 반영되면 통상적으로 일반분양가 대비 조합원 분양가가 낮은 데 비해 청천2구역의 경우 임대사업자의 매입가가 조합원분양가보다 100만원가량 낮게 책정되었다. 이에 따라 청천2구역 조합은 민간임대주택을 포기하고 일반분양을 진행하는 방향으로 사업방식을 전환하고자 2019년 8월 조합총회를 개최하여 정비사업 연계형 민간임대주택 방식의 사업을 포기하기로 의결하였다. 국토교통부는 2019년 11월 청천2구역의 정비사업 연계형 임대주택 인허가를 취소하여 동 사업은 일반 분양사업으로 전환되었다.

(2) 관악 강남아파트

관악 강남아파트 재건축 정비사업 연계형 민간임대주택사업은 서울특별시 관악구 신림동 1644 일원 24,558m²에서 진행되는 사업으로 서울주택도시공사가 기존 재건축조합과 더불어 공동시행자 역할을 수행하고 있으며 공사가 출자한 서울투자운용에서 임대 운영하는 서울형 리츠를 통해 임대 사업자로 참여한다. 인천 부평 청천2구역 사례와는 다르게 지방공기업으로 대표되는 공공이 사업시행자로 참여하고 있으며, 앞선 사례가 주택도시기금이 투입된 민간 임대리츠인데 비해 위 경우는 서울주택도시공사가 출자한 공공적 성격이 강한 임대리츠라는 차이가 있다. 관악 강남아파트 자리에는 지하3층, 지상 35층 규모의 1,143세대가 건설되며 이 가운데 139세대를 민간임대 주택으로 운영한다.

1973년 준공된 강남 아파트는 1995년 5월 조합 설립인가 후 시공사가 여러 번

선정되었으나 IMF, 금융위기 등으로 파행을 거듭하면서 장기간 사업이 표류하게 되었다. 준공 후 40여년이 도래하여 건물의 노후화로 서울시의 재난시설물로 관리되었으며 2001년 실시한 안전진단에서는 D등급을 받아 거주민의 안전이 심각하게 위협받았다. 조합의 부실 운영으로 인하여 일부 조합원 세대가 경매로 나오는 등 조합의 갈등도 심각한 수준이었다.

2016년 서울주택도시공사가 공동시행자로 참여하고 하반기 뉴스테이 연계형 정비사업에 관악 강남아파트가 선정되었다. 위 사업으로 진행함에 따라 서울시는 용적률이 405%까지 상향하였고, 이에 따라 세대수가 늘어나게 되어 사업성이 대폭 증가되었다. 2017년 10월 사업시행인가와 현대엔지니어링을 시공사로 선정하였고, 12월 서울주택도시공사가 출자한 서울투자운용이 자산관리(AMC) 역할을 수행하는 “서울리츠임대주택제4호위탁관리부동산투자회사”를 임대사업자로 선정하였다. 2018년 3월 관리처분인가와 8월 부동산매매계약 체결 이후 2019년 8월 조합원의 이주 및 기존 건물의 철거가 완료되었으며 본격적인 공사가 진행되고 있다.

다. 정비사업 연계형 민간임대주택 분석

정비사업 연계형 민간임대주택은 노후한 시가지의 도시재생과 저렴한 가격의 임대주택의 확대라는 두 마리 토끼를 잡기 위해 시작되었다. 공동체토지신탁과 비교하면 토지 및 건물을 공공자금이 투입된 민간 임대리츠 또는 펀드로 구성된 임대사업자가 소유하고 저렴한 가격으로 주택을 임대한다는 점이 유사하다. 또한, 기존 지역 거주민들로 구성된 조합이 사업 전과정에서 의사결정 역할을 수행하며 지역 내 커뮤니티 역할을 수행한다는 점도 비슷하다. 특히 서울주택도시공사가 공동사업자로 참여하고 있는 관악 강남아파트 재건축 사례의 경우 공공이 주도적으로 사업 과정을 이끌고 있으며 기존 조합 체계에서 벌어진 갈등을 봉합하는 역할을 수행하고 있다.

다만, 임차인의 경우 공동체토지신탁의 경우 각각의 기준으로 선별하며 조직의 구성원으로서 사업 과정에 참여할 수 있지만 정비사업 연계형 민간임대주택의 경우 국내 19세 이상의 일반인이라면 누구나 청약할 수 있으며 사업 과정 및 입주 후에도 조합원의 입주권을 구매하지 않는 한 기존 커뮤니티인 조합의 구성원이 될 수 없다는 점은 공동체 측면에서의 공동체토지신탁 특성을 간과하였다.

정비사업 연계형 민간임대주택은 저렴한 주택을 공급하는 급부로 용적률 인센티브 지원을 통해 사업성을 확보하고 있다. 그러나, 임대 기간이 최소 8년으로 규정되어 있는데 민간 임대리츠 또는 부동산 펀드가 수익자에게 배당을 해야 하므로 특성상 8년 뒤 매각하여 청산할 가능성이 크기 때문에 99년 간 토지임대부 공동체토지신탁과 비교하여 단기적인 저렴주택 공급에 그친다는 한계가 있다. 또한 『민간임대 주택에 관한 특별법』 및 관련 시행령 등에서 정비사업 조합이 임대사업자에 매각하는 가격이 관리처분인가 이후 부동산매매계약에 의해 정해지는데, 청천2구역 사례와 같이 이주 지연이나 설계 변경에 따른 사업비 증가분을 조합이 홀로 떠안아야 하는 점은 지역 커뮤니티 구성원의 이익을 해치는 문제를 야기한다. 또한, 임대운영 8년 뒤 매각하는 금액에 대한 별도의 규정이 없어 이에 대하여 지역 커뮤니티 구성원의 이익과 더불어 공익을 함께 증진시킬 수 있는 방안으로 사업 진행의 전환이 필요한 시점이다.

3. 공동체주택 및 도시재생회사

가. 공동체주택 및 도시재생회사 개관

공동체주택은 서울특별시 「공동체주택 활성화 지원 등에 관한 조례」 제2조 1항에 의하면 “입주자들이 공동체공간(커뮤니티공간)과 공동체규약을 갖추고 입주자간 공동 관심사를 상시적으로 해결하여 공동체 활동을 생활화하는 주택”을 의미한다. 공동체토지신탁은 [표 8]과 같이 자가소유형(조합소유형), 공공임대형, 민관협력 임대형, 민간 임대형 네 가지 유형으로 분류할 수 있다.

[표 8] 공동체주택 분류 (자료: 서울특별시)

구분	자가소유형 (조합소유형)	공공임대형	민관협력 임대형	민간임대형
내용	공동의 목적을 가진 사람들이 모여서 공동으로 토지를 매입하여 건설하는 형태	공공이 주택을 임대하고 임차인이 임대료를 지불하는 형태	공공이 토지를 임대하고 민간 사업자가 주택을 지은 후 임대 주택으로 공급 (최장 40년)	임대사업자가 임대형 공동체 주택을 공급하는 형태
입주 대상	누구나	특정 목적 또는 주거취약계층	무주택자	누구나
임대료	개별 소유권 취득	공급주택 따라 차등	주변시세 이하	자율적 시행

공동체주택과 공동체토지신탁의 유사한 점은 공동체 규약을 마련하는 등 입주민의 커뮤니티를 구성하여 생활문제를 해결하거나 공동체활동을 함께해 나간다는 점이다. 더욱이 적정가격에 소유하거나 지불가능한 저렴주택을 공급하여

주거취약계층의 주거 안정성을 높였다는 점에서 의미가 있다. 또한, 토지 매입과 주택 건축에서 협동조합 또는 지방자치단체 등 공공주도로 진행됨에 따라 개인의 부담을 완화했다는 특징이 있다.

공동체주택의 유형 중에서 공동체토지신탁의 성격과 가장 유사하다고 할 수 있는 자가소유형(조합소유형)의 경우 국내에서 위스테이가 협동조합형 민간 임대주택 형태로 진행 중이다. 공공임대형의 경우 서울시 주도로 신내동 육아공동체 공동체주택 시범사업이 진행 중이며, 2018년 8월 준공되어 24가구가 입주해 어린이집, 방과후 교실 등 공동 육아 프로그램을 운영 중이다.

민관협력 임대형과 민간임대형의 경우 주택협동조합이 민간 측면에서 임대주택의 공급자이자 관리자로서 역할에 지대한 영향을 미치고 있다. 주택협동조합은 주택을 자산으로 소유하거나 정부나 기업으로부터 임차한 주택을 관리하고 조합원들에게 주택을 제공하는 조직이다. 조합원의 출자 혹은 가입비 납입을 통해 운영되며 규정에 따라 조합원은 입주할 수 있는 권리를 보장받는다. 즉, 주택협동조합은 다수의 사람들에 의해 만들어진 비영리 법인체로서 조합원의 자발적이고 민주적인 참여를 통해 주거안정이라는 공동의 목표를 추구하는 조직이다.

주택협동조합을 비롯한 공동체 주택은 사회적인 주거운동으로써 주택 시장에서 공동체토지신탁과 유사한 특성을 보여주고 있다. 시장가격보다 저렴한 임대료로 임대주택을 공급함으로써 저소득층의 주거 안정을 도모할 수 있으며 조합원 상호간의 긴밀한 소통과 돈독한 연대의식에 기반한 조합 운영을 통해 커뮤니티가 활성화되는 장점을 지닌다. 또한 지역경제를 활성화시키고 주거지역의 재생수단으로의 역할과 지역주민들에게 일자리를 제공할 수 있다.

한편, 도시재생과 공동체토지신탁을 접목한 개념으로 지역의 대표성을 확보한 법인격 조직으로 공익사업을 수행하는 주체인 도시재생회사가 사회적 경제에서 새로운 존재로 등장하였다. 도시재생 뉴딜 로드맵에 따르면 도시재생 경제조직 중 도시재생회사는 기존의 주택협동조합이 공동체 주택을 공급하는 것에서 더 나아가

주민 협의체, 도시재생지원센터 등 지역기반 조직이 재생사업을 시행하고 관리하는 주체로 정의하고 있다. 아울러, SH공사에서는 도시재생회사에 대하여 [표 9]와 같이 규정하고 있다. 특히, 현 정부는 지역 내 단위사업의 시행 능력과 주민대표성, 공익성 등을 갖추고 도시재생사업을 수행하며 국가의 현장지원센터 등 지원 종료 이후로도 지속적으로 사업 진행이 가능하도록 지역 내 사회적경제 조직에 대하여 도시재생회사로 전환하기를 도모하고 있다.

[표 9] 도시재생회사 모델 (자료: 서울주택도시공사)

설립목적	저층 노후주거지 기반으로 공공성이 결합된 사업을 함으로써 노후주거지 재생에 기여
법인형태	사회적기업, 마을기업 등 비영리 사회적경제 법인, 영리 또는 비영리기업이 단독으로, 또는 둘 이상이 공동 출자해 설립
지역기반	도시재생 활성화 지역, 도시재생 희망지역, 주거환경 개선 사업구역, 주거환경관리사업구역
사업모델	분양형 또는 임대형 공동주택 사업, 수요자 맞춤형 임대 주택개발 및 관리·운영, 지역 내 생활기반시설, 주민 공동이용시설 개발 및 위탁관리·운영 등
운영요건	노후주거지에 본사를 두고 활동, 저렴한 임대주택 공급, 고용 창출, 이익 환원, 커뮤니티 공간 확보, 지역 관리 등

도시재생의 공공성 확보를 위하여 주민들의 참여가 이루어지는 사회적 협동조합 등의 민간 비영리 법인형태로 운영되고 있으며, 대표성을 가진 민간조직이 도시재생과 관련된 공익사업을 주로 수행하되 부가적으로 수익활동을 함으로써 일자리 창출과 운영비용을 충당하는 효과를 가져올 수 있다. 사업 초기의 경우 수익모델의 마련이 어렵기 때문에 중앙정부 및 지방자치단체의 보조금, 공공 기금, 민간의 기부금 등으로 최소한의 운영 경비가 도시재생회사로 지원된다.

도시재생회사는 기존 도시재생사업을 기획, 운영하던 현장지원센터가 지역주민과 함께 협동조합을 만드는 방식 외 기존 사회적경제 비영리 조직 등 이 협동조합형 도시재생회사로 발전하는 것도 가능하다. 현장지원센터 전환형의 경우 정부 주도로 진행되던 현장지원센터가 해당 사업 종료 이후 주민들의 자발적인 조직체로 전환된다. 사회적경제 연계형 도시재생회사는 기존 마을공동체나 비영리 사회적경제 조직이 자생적으로 발전하여 수익사업과 연계한 도시재생사업을 진행한다(배유진, 2018).

나. 공동체주택 및 도시재생회사 사례

(1) 위스테이(Westay)

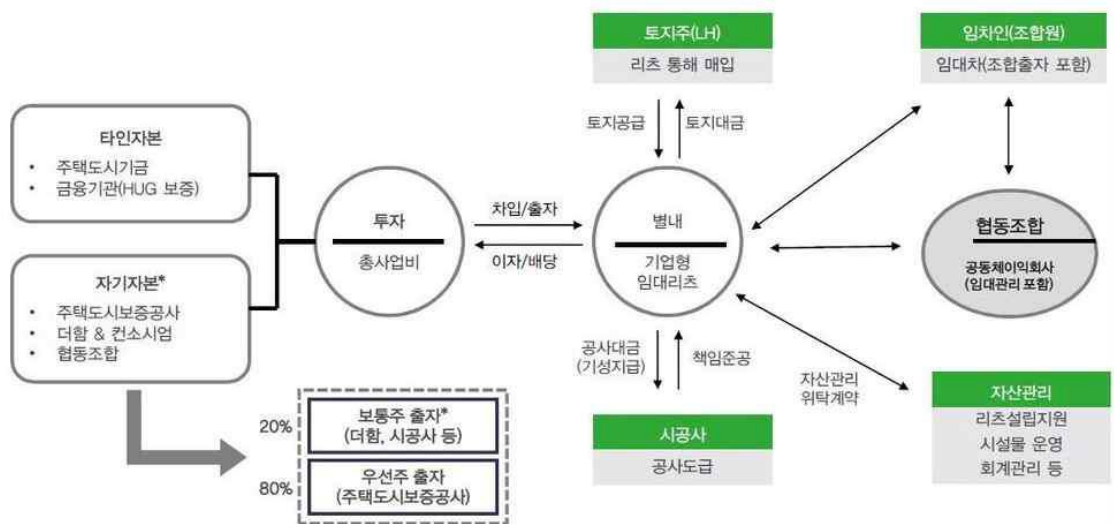
위스테이 사업은 사회적 협동조합이 참여한 공공지원 민간임대주택(舊 뉴스테이) 사업으로 공동체주택 유형중 자가소유형(조합소유형)의 성격을 띤다. 2016년 10월 국토교통부에서 뉴스테이 물량 중 일부를 주택협동조합 등 사회적 경제주체가 참여할 수 있도록 협동조합형 뉴스테이 사업을 공모하였고 사회적기업인 더함컨소시엄이 선정되어 남양주 별내택지지구에서 491세대, 고양시 지축지구에서 539세대의 민간임대주택 ‘위스테이’를 공급하였다.

더함컨소시엄을 주도한 사회적기업 더함(대표 양동수)은 공동체 주택, 공동체 경제를 만드는 사회혁신 프로젝트인 ‘사회적부동산 사업단’을 운영해오고 있으며, 기존 건설사 위주의 주거 공급이 아닌 조합원이자 입주민으로 구성된 주택협동조합을 설립하여 토지를 공동으로 소유하고 건물을 임대하는 등의 주민 참여적인 주택 관리 사업을 추진하고자 하였다. 이는 공동체토지신탁의 토지와 건물 소유권의 분리, 구성원들의 커뮤니티 활동 및 공익 추구라는 점에서 유사한 성격을 보인다.

[표 10] 위스테이의 특징 (자료: 위스테이)

소셜 디벨로퍼	개발이익 · 비용을 최소화하는 소셜 디벨로퍼의 시행
마을 공동체	취미를 나누고 삶의 문제를 해결하는 이웃의 형성
입주자 참여	입주자가 협동조합을 통해 주택공급과 운영의 주체로 참여
저렴주택 공급	저렴한 비용으로 8년간 안정적으로 거주할 터전 제공
사회적 경제	지역과 사회적 영역의 풍부한 파트너십 체결

위스테이의 조합원은 세대당 2,500~3,500만원씩 조합에 출자한 자본금과 주택도시기금의 융자보증을 통해 공사비를 조달한다. 시공사는 단순도급형태로 공사를 진행하여 적정 이윤만 보장받을 뿐 개발 이익을 향유할 수 없다. 위스테이는 8년간 조합원들에게 임대운영 후 일반분양으로 전환할 예정으로 개발이익의 30%는 조합에 유보하고 70%는 조합원 개인에 배당하는 방안을 구상하고 있다.



* 준공시점에는 협동조합이 보통주 전부, 우선주 일부 인수하여 30%이상 지분 확보

[그림 10] 위스테이 별내 사업구조 (자료: 김륜희, 2017)

위스테이의 사업구조는 [그림 10]과 같다. 주민들의 출자금이 납입된 협동조합, 더함컨소시엄, 주택도시보증공사의 출자로 자기자본 20%를 구성하며 주택도시기금 및 일반 금융기관의 대출금으로 이루어진 타인자본 80%로 기업형 임대리츠를 구성한다. 임대리츠는 토지주인 한국토지주택 공사로부터 별내 및 지축의 공공택지용 토지를 매입하며, 시공사와는 공사도급 계약을 체결하여 사업을 진행한다. 협동조합의 조합원은 위 사업의 출자자이자 임차인이다. 임대주택 준공 후 자산관리 등은 협동조합에서 수행한다.

별내 위스테이의 경우 전용면적 60m² 타입의 경우 보증금 1억 2,000만원(출자금 포함)에 월세 32만원, 전용면적 84m²는 보증금 1억 5,000만원에 월세 45만원으로 주변 시세의 80% 수준에 전세가 전환율도 주변 78.4% 대비 낮은 70% 수준으로 평균 경쟁률 6.4대 1로 흥행하여 조합원 100% 모집에 성공하였다.

(2) 민달팽이주택협동조합 달팽이집

민달팽이주택협동조합은 2011년 민달팽이 유니온이라는 대학생 대상 임대주택 공급을 수행한 비영리단체를 거쳐 2014년 3월 청년들이 주거문제를 해결하기 위한 주택을 직접 공급하고자 창립총회를 통해 설립되었다. 자신의 주택문제를 정부나 공공단체에 요구하여 해결하는 것이 아니라 비슷한 의견을 가진 사람들이 모여 공동으로 주거공간의 획득을 목적으로 결성된 자발적인 비영리 조직이다. 서울 남가좌동 달팽이집을 시초로 2019년 8월 기준 12번째의 달팽이집이 공급되었다.

달팽이집은 조합이 토지나 건물을 직접 소유하고 있지는 않지만 조합 명의로 주택을 장기로 임대하여 임대사업자의 공실 위험률을 줄이고 조합원들에게는 시세보다 저렴하게 주거공간을 제공하는 것이 특징이다. 즉, 달팽이집은 이미 기존에 있던 주택을 조합이 임차하여 조합원에게 재임대하는 ‘임차 후 재임대’ 형태의 셰어하우스로 운영하고 있다. 이는 조합 명의로 기존 주택에 전세계약을 맺는 등의 점유 후 재임대 하는 방식으로 사업을 진행하고 있어 공동체주택 유형

중 네번째 민간임대형에 유사한 성격을 가진다고 볼 수 있다.

달팽이집의 입주 조건으로는 만19~39세 청년 중 6구좌(1구좌 5만원 이상) 이상을 개설한 조합원이면 가능하며 입주 지원자는 두 달간 워크숍과 세미나를 거쳐 입주할 자격이 주어진다. 일반협동조합에서 조합의 영리추구가 가능한 점과 달리 민달팽이주택협동조합의 정관에는 임대수익과 청산 시 주택 매각에 대한 배당을 금지함으로써 주택사업으로 얻은 이익을 고유목적사업에 재투자한다는 점이 특징이다(김기태·조현준, 2017).

달팽이집은 한국사회투자의 ‘소셜하우징용자’를 통해 총사업비의 70%까지 연이율 2%, 5년 만기로 재원을 조달하였다. 또한, 달팽이집의 임차 후 재임대 방식은 직접 주택을 소유하는 것보다 비용과 관리 책임이 더 적다는 장점이 있다. 이를 위해서 2년 단위의 임대차계약이 아닌 5년 이상의 장기 계약을 통해 임대의 안정성을 확보하였고 노후화된 주택의 경우 조합원의 직접적인 참여로 리모델링을 진행하여 비용을 절감할 수 있었다.

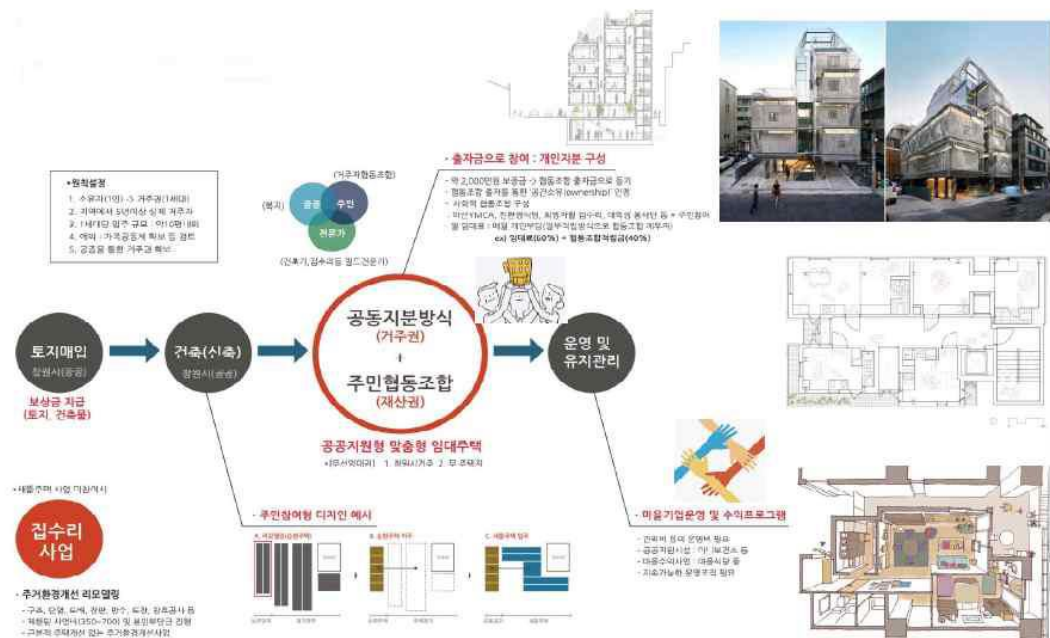
민달팽이주택협동조합은 조합원들에게 지분의 출자금과 무관하게 1인 1투표권이 주어지고 사업활동에 의해 발생한 이윤은 조합전체의 이익을 위해 쓰인다. 또한, 자발적인 탈퇴도 가능한 민간 조직원으로 구성된 단체로 저렴한 비용으로 양질의 주택을 공급하려는 것을 최종 목표로 한다. 월임대료는 조합운영에서 발생한 비용을 조합원이 부담하는 수준에서 결정되며, 조합은 주택에 관한 운영 및 관리권한을 갖는다(박성남·이은석, 2017).

(3) 창원 완월동 새뜰마을

창원 완월동 새뜰마을은 공동체주택 중 민관협력 임대형 유형과 유사한 방식으로 창원시가 토지를 소유하고 그 토지 위에 창원시와 사회적 협동조합이 공동 출자하여 임대주택을 건설하고 운영한다.

창원 완월동 새뜰마을은 창원시 마산합포구 완월동 333번지 일원 약 18,000m²,

창원시는 노후 주택이 밀집한 새뜰마을 내 토지를 지역주민으로부터 매입하며, 매도자는 이 금액을 지역 주민들로 구성된 ‘완월 달빛 사회적 협동조합’에 출자하는데, 이 출자금은 창원시 재정과 더불어 공동 지분형태로 공동체주택 건설 자금으로 사용한다. 이 주택은 집이 철거되어 일시적으로 지역을 떠났던 원주민에게 우선적으로 임대할 예정으로 지역 커뮤니티의 지속적인 유지를 도모한다(김륜희, 2017).



67

(4) 창신송인 도시재생협동조합

창신송인 도시재생협동조합은 서울특별시 종로구 창신동 및 송인동 일원에서 활동하고 있는 협동조합으로 지역 주민의 대표성을 지닌 다중 이해관계자로 구성된 비영리법인으로 지역 내 공익적 사업을 진행하는 도시재생회사이다.

서울 창신동 및 송인동 지역은 2007년 쇠퇴한 주거지역을 중심으로 뉴타운 재정비 촉진지구로 지정되었으나 주민들의 반대로 2013년 전체 지구의 지정이 해제되었다. 뉴타운 해제 이후 이 지역은 2014년 4월 국토교통부가 선정한 전국 13개 도시재생 선도지역 중 하나로 선정되었으며, 서울특별시는 시 재정을 투입하여 2014년 7월 이 지역에 창신송인 도시재생지원센터를 개소하여 서울형 도시재생사업을 본격적으로 추진하였다. 도시재생지원센터를 통해 서울시의 공공재원과 주민참여를 결합한 마중물 사업으로 채석장 명소화, 백남준기념관, 봉제역사관 등이 추진되었다.

마중물사업 이후 지속적인 도시재생의 진행 주체에 대한 필요성이 제기됨에 따라 2018년 주민들이 스스로 자립해 운영하는 국내 최초의 협동조합형 지역재생기업으로 전환하였으며, 2018년 4월 서울시로부터 도시재생회사 인증을 획득하였다. 협동조합은 서울시의 보조금과 조합원의 출자로 운영되며, 지역자산을 기반으로 한 경제적 자립 달성과 취약계층과 청년을 위한 주민 일자리 창출, 지속적인 지역 재생 등을 목표로 하고 있다.



[그림 12] 창신송인 도시재생협동조합 발전과정 (자료: 배유진, 2018)

창신승인 도시재생협동조합은 조합의 정관으로 [표 11]과 같이 사업범위를 규정하고 있다. 2018년 기준 105명의 조합원이 가입되어 있으며 상업부와 운영부로 구성되어 있다. 협동조합은 사업부는 강좌 프로그램 운영, 백남준 기념관 마을카페, 봉제박물관 운영 등의 사업을 통해 일자리와 수익을 창출한다. 협동조합의 정관운영부는 이사 7인과 감사 2인의 이사회와 기획조정실, 자문위원회로 구성되었고 협동조합 전반의 운영과 세무회계 처리 등의 실무, 지역기금 조성 관리 역할을 수행 중이다(배유진, 2018).

[표 11] 창신승인 도시재생협동조합 사업범위

구분	내용
1	창신승인 주민공동이용시설의 운영 · 관리사업
2	지역의 역사 문화자원과 도시재생자원을 활용한 답사, 교육, 체험프로그램 사업: 도시재생 해설 프로그램 / 공무원, 타 주민 대상 도시재생 연수프로그램
3	지역재생을 위한 연구 및 컨설팅 사업: 마을계획 수립, 도시재생 성과 평가, 도시재생 박람회 등 지역관련 연구 및 사업진
4	도시재생 기록을 위한 아카이브, 미디어 제작 및 간행물 발간사업
5	세어하우스, 세어오피스, 세어팩토리 등 공간 운영 및 대여사업
6	집수리, 인테리어 사업
7	지역 생산품의 판매와 유통사업

다. 공동체주택 및 도시재생회사 분석

위에서 언급한 사례 중에서 위스테이, 민달팽이주택협동조합 달팽이집과 같은 주택협동조합은 공동체토지신탁 측면에서 조합원들의 참여가 기반이 된 조직 운영을 통해 지역 커뮤니티의 성장 동력을 확보한다는 데 유사점이 있다.

위스테이의 경우 국내에서 최초로 시도되는 ‘협동조합형 공공지원 민간임대주택’으로써 저렴한 주택 공급이라는 공동체토지신탁의 목표와 부합하며 사회적 경제 조직에 의한 대규모 임대주택 공급 가능성이 현실화된 사례이다.

위스테이는 조합원의 출자와 주택도시기금의 용자를 통해 토지를 확보하고 주택을 건설하며, 사업의 전 과정을 입주민이자 조합원인 구성원들의 참여가 보장된 마을 공동체를 지향하고 있다. 특히, 위스테이에서는 별내신도시와 지축택지지구의 단지가 준공된 이후 조합원들의 공동 육아부터 카셰어링, 생활협동조합 등 다양한 형태의 사회적 경제 조직을 구성할 예정이다.

그러나, 위스테이가 들어설 두 지역은 한국토지주택공사의 공공택지를 사회적 경제 조직위해 저렴하게 배분된 용지이기 때문에 토지 확보가 용이하였으나 이를 도시재생에 적용할 경우 기성 시가지 내 높은 지가를 조합원들의 출자금으로 분담하기 어려운 구조이며 기존 필지의 여러 소유자로부터 토지를 매입하여야 하는데 지주 작업이 어렵다는 문제점이 발생한다. 또한 조합원 또는 입주자 모집 자격에서 지역적 제한을 두지 않음에 따라 기존 커뮤니티의 지속적인 발전 차원에서 원래 지역 내 거주민들과 연결점을 찾을 수 없다는 한계가 존재한다.

민달팽이주택협동조합 달팽이집은 주거취약계층인 청년층이 당사자로서 직접 비영리적인 성격을 띠는 협동조합을 조직하여 주거문제를 해결하고 있다는 특징이 있다. 또한 위스테이 사례처럼 토지를 조합원이 출자한 자금으로 매입하여 주택을 건설하는 것이 아니라 기존 주택의 전대차를 기반으로 하여 저렴한 임대료로 셰어하우스를 운영하고 이 임대수익으로 조직을 운영한다는 특징을 보인다. 이러한 점은 소득이 적은 청년층에게 접근성이 높지만, 영세한 조직 규모로 인하여 사업자금의 외부 의존도가 높으며 높은 임대수익을 거둘 수 없다는 문제점이 존재한다. 또한, 장기간의 전대차가 기반이 된 임대주택 운영은 소유와 관련된 리스크와 통상적인 임대차 기간이 2년이라는 점에 따라 위 방식으로 확보할 수 있는 주택 물량이 적다는 문제점이 존재한다. 아울러 소규모 주택협동조합이라는 특성은 조직의 폐쇄성이 확대되어 사업의 확정에 제한이 생길 가능성이 있다.

세번째 사례인 창원시 완월동 새뜰마을은 창원시의 지방 재정을 통한 토지 매입, 지역 거주민들의 출자금으로 구성된 ‘완월 달빛 사회적 협동조합’ 설립 및 운영, 지역 내 전문가 집단으로 구성된 코디네이터의 참여 등 다중 이해관계자가 참여하고 있다는 점에서 공동체토지신탁의 개념과 근접한 모습을 보이고 있다. 또한 완월동 거주민들로 이루어진 사회적 협동조합이 새뜰마을 사업의 주체로 지역 내 ‘공동홈’ 임대주택 운영, 마을 공익사업 등의 운영을 진행하고 있다.

이 지역은 오래전부터 주택으로 조성된 지역으로 평균 거주기간이 30여년 이상인 지역 거주민들로 공동체 의식이 매우 강한 마을이라는 특징이 있다. 그러나, 사업 진행과정에서 주민들이 주체적인 주인 의식을 가지고 사업을 진행하는데 3년 이상의 시간이 경과되는 등 주민들에게 공동체토지신탁의 개념을 이해하기 위한 교육에는 많은 시간이 투자되어야 한다. 또한 ‘공동홈’이 건설된 토지는 협동조합 소유가 아니라 창원시의 재정을 투입하여 매입하였는데 이를 통해 지방자치단체의 새뜰마을 사업 진행에 대한 의지와 적극적인 지방 재정 투입이 사업을 진행하는데 있어 중요한 요소임을 확인할 수 있었다.

마지막 사례인 창신승인 도시재생협동조합은 공동체토지신탁과 도시재생 회사의 개념이 융합된 형태로 지역주민의 참여를 기반으로 도시재생을 위한 사회적경제 조직이 구성되어 지역 내 일자리창출, 지역 재생 등을 목표로 운영되고 있다. 특히 창신승인 도시재생협동조합은 서울시가 재정을 투입하여 운영한 도시재생 지원센터에서 지역기반성의 도시재생회사 형태로 전환한 최초의 사례라는 의미가 크다. 서울시의 보조금과 지역 구성원의 출자로 회사가 구성되었으며 조합원 스스로가 지역 내 자산을 활용하여 일자리와 수익을 창출하여 도시재생의 주체로서 독립적인 역할을 수행하고 있다.

그러나, 조합원들의 출자금은 평조합원 기준 3만원으로 조직 운영을 위해 필요한 자금 대비 매우 과소한 실정이며 현재 사업 포트폴리오상 대규모의 수익원을 창출할 만한 아이템이 없다. 서울시의 지원금 외에는 회사를 지속적으로 이끌어 나갈 수 있는 수익모델이 없다는 한계가 있어, 외국인 상대의 게스트하우스 운영

및 소규모 임대주택 사업 등 새로운 수익 모델 마련이 시급한 실정이다. 또한 좁은 도로 등 기존 인프라의 노후화가 심각하지만 이와 관련한 물리적인 개선이 이루어지지 않은 채 창신동 및 송인동 내 공용공간의 리모델링 등의 땀길 처방식의 물리적 도시재생이 이루어짐에 따라 실제 거주민들의 물리적인 삶의 질 향상을 위한 방안을 고안하여야 한다.

4. 국내 공동체토지신탁 도입을 위한 전제조건

국내에서 진행 중인 토지임대부 분양주택, 정비사업 연계형 민간임대주택, 공동체주택과 도시재생회사의 추진 사례는 국내에서도 공동체토지신탁이 진행될 수 있는 자양분을 제공했다는 점에서 의의가 크다. [표 12]를 통해 각 사례의 특징을 공동체토지신탁과 비교할 수 있다.

[표 12] 국내 공동체토지신탁 유사 사례 비교

구분	사업주체	유사점	한계
토지임대부 분양주택	공공기관 (LH)	토지 공공 소유 건물은 토지와 분리하여 분양 공공재정 투입 저렴주택 공급 10년간 전매 제한	국가 주도 탑-다운 공동체역할 부재 입지적 선호도 좌우 환매가격 기준 모호 불특정다수 임차인
정비사업 연계형 민간 임대주택	조합 임대사업자	정비사업 일반분양분 일괄 매입하여 임대주택 공급 저렴주택 공급 8년간 임대운영 필수 사업주체로 조합 참여	임차인 참여 조합원 부담 증가 불특정다수 임차인 단기적 주택 공급 매각 규정 전무
공동체 주택 및 도시재생 회사	사회적 경제조직	토지 공공 소유 주민 커뮤니티 구성 저렴주택 공급 도시재생 적용 가능성	토지매입 난항 영세한 조직 운영 재정 투입 필수적 수익모델 부재

위와 같이 국내에서 진행된 사례들을 보면 공동체토지신탁의 단편적인 특성들이 나타나고 있지만 아직까지 한국형 공동체토지신탁의 개념 정립이 모호한 실정이다. 이를 위해 지역 커뮤니티의 지속적인 발전, 쇠퇴한 도심지의 재생, 공공과

지역주민 공동의 의사결정 시스템, 영속적인 사업 운영을 위한 수익모델 마련 등 공동체토지신탁의 다양한 구성 요소들이 녹아 있는 한국형 공동체토지신탁의 구체적이고 명확한 개념화가 필요하다.

특히 공동체토지신탁의 안착을 위해서는 재원조달이 가장 중요한 요소임을 파악할 수 있었다. 토지임대부 분양주택의 경우 관련 법에 의거하여 국가기관인 한국토지주택공사(이하 LH) 사업시행자의 지위로 국가재정을 투입하여 신속한 사업 추진을 할 수 있었다. 또한 국가 정책에 의한 그린벨트 내 토지를 저가로 수용하여 토지 매입에 따르는 재정 부담을 덜 수 있었다.

정비사업 연계형 민간임대주택과의 경우도 간접투자기구인 리츠를 통하여 자금을 조달하고 주택도시보증공사의 출자와 대출 보증 등 통해 사업 리스크를 경감할 수 있었다. 위스테이는 조합원의 출자금과 주택도시기금을 활용한 리츠 구조로 자금을 확보하였고 사회적 경제 조직 용도의 공공택지를 취득함으로써 사업을 진행할 수 있었다. 민달팽이주택협동조합과 창신승인 도시재생협동조합의 두 사례는 소액의 조합원 출자금과 보조금을 바탕으로 사업을 영위함에 따라 사업의 성장이 부진하다는 문제점을 발견할 수 있었다.

공동체토지신탁을 성공적으로 안착하기 위하여는 중앙 및 지방정부의 재정 투입에 기반한 재정 투입과 더불어 지역 주민 등의 출자 혹은 투자가 필수적이다. 이를 위해 각 주체가 부동산 간접기구에 지분을 출자하여 공동체토지신탁에 참여하는 방안을 강구하여야 한다. 사업 참여에 있어 공익적인 명분 아래 명목적인 재정 투입이 아닌 투자에 대한 인센티브를 유도하기 위하여 임대주택 운영 및 기타 수익활동 영위 등 투자에 대한 배당금 및 수익 실현을 위한 지속적인 사업 추진 모델을 구축하여야 한다.

공동체토지신탁의 주요 특징인 토지의 공유라는 개념 또한 고려하여야 한다. 기존의 도시정비사업의 경우 각 조합원은 종전자산에 대하여 감정평가한 금액과 사업비를 토대로 한 비례율을 적용하여 본인의 권리가격이 정해지고 신규로 건설될 주택 등의 수분양자의 지위를 획득한다. 그러나, 공동체토지신탁의 경우

해당 지역 구성원의 공유 형태로 토지를 소유하게 된다는 점이 다르다. 각 구성원이 소유한 토지에 대한 가치 평가와 신탁으로의 출자, 이익의 배당, 출자금 상환 등이 이루어질 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

아울러 공동체토지신탁이 쇠퇴한 도시를 재생시키는데 유효한 수단임을 확인할 수 있었다. 인천 청천2구역, 관악 강남아파트 정비사업 연계형 민간 임대주택 사례의 경우 쇠락한 도시 내 노후 주거지에 물리적인 환경 개선과 함께 저렴한 주택을 공급함으로써 도시재생과 공동체토지신탁의 목표에 모두 부합한다. 특히 창원시 완월동 새뜰마을 사례와 같이 쇠퇴한 지방 중소도시의 경우 지역 주민간의 강한 공동체적 유대감이 형성되어 있으며 신규 개발에 대한 기대감이 낮다는 것이 위 방안을 도입할 수 있는 조건으로 활용할 수 있다. 즉 공동체토지신탁의 기본 요소인 토지의 공동 소유라는 관점에서 지역 주민들이 각각 소유한 자산을 출자하여야 하는데 이에 대한 가치 평가 등에 있어 참여한 갈등이 도심권역에 비해 비교적 낮다는 점에서 도시재생을 실현하기 위한 수단으로 작용할 수 있다. 아울러, 빈집은행 제도를 차입하여 노후 시가지 유휴공간을 사전 확보하여 토지 매입에 대한 리스크를 경감할 수 있다.

공동체토지신탁의 주요 요소 중 하나인 지역 주민의 참여 역시 보장되어야 한다. 토지 운영, 주택의 건설, 임대료 혹은 분양가, 환매가 등 공동체토지신탁의 운영에 대하여 지역 주민의 의사를 반영하여 각 구성원관 신뢰관계를 구축하여야 할 것이다. 위스데이, 민달팽이주택협동조합 달팽이집의 사례와 같이 조합 구성원의 규약 등을 자율적으로 설정하고 커뮤니티의 지속적인 발전을 위한 프로그램을 운영함으로써 신뢰를 쌓고 상향식의 사업 진행으로 지역 커뮤니티 공동체가 주도적으로 사업을 추진해 나갈 수 있을 것이다. 이와 더불어 지방자치단체 등 공공과 전문가 집단은 지역 구성원 간의 갈등이 발생할 경우 조정자 역할을 맡아야 할 것이다.

아울러 지방자치단체와 지역 내 전문가 등 지역 커뮤니티 외 이해관계자들의 참여도 필수적이다. 특히 부동산간접투자기구로 공동체토지신탁 사업을 추진할

경우 이들의 목소리가 제대로 반영될 수 있도록 지역 주민과 3자로 구성된 형태의 비영리 법인 설립이 필수적이며 각자의 의결권을 1/3씩 제한하는 등 조직이 민주적으로 운영될 수 있는 제반 조건을 충족시켜야 한다.

또한 공동체토지신탁은 저렴한 주택의 공급주체와 도시재생 측면에서 도심 내 빈집 등 유휴공간에 대한 재생을 하는 주체로서 과도한 개발이익의 향유를 차단하여야 한다. 토지임대부 분양주택과 정비사업 연계형 민간임대주택의 경우 정책이 가시화되는 과정에서 지가 상승으로 인한 급증한 개발이익을 일부 참여자가 향유하게 됨에 따라 형평성 등의 논란이 끊이질 않고 있다. 따라서, 국내에 공동체토지신탁의 도입을 위하여는 건고한 자치 규범 제정을 통해서 환매가격 제한 등 과도한 사익 추구를 방지하는 조항을 적용함으로써 주거안정과 도시재생이라는 공익적 목표를 달성하여야 한다.

아울러 본 논문의 주제인 도시재생과 연계된 공동체토지신탁을 도입하기 위한 방안으로 앞서 언급한 사례 중에서 창원시 완월동 새뜰마을과 창신송인 도시재생협동조합을 예로 들 수 있다. 두 사례 모두 사업 초기에 창원시 예산을 통한 토지매입과 서울특별시 주도의 도시재생지원센터가 사업의 근간이 되었다는 점에서 관 위주로 사업을 추진했다는 점을 공통적으로 발견할 수 있다. 보다 공동체토지신탁의 개념에 입각한 도시재생을 추진하기 위해서는 지역 주민이 자발적으로 참여하여 도시재생을 추진하는 방향으로의 전환이 필요하다.

또한 지역 주민의 사업 참여를 유도하기 위한 재정적인 인센티브도 부여되어야 한다는 시사점을 도출할 수 있다. 참여자의 일방적인 희생을 통한 정책 수립이 아니라 정책에 참여할 동기를 부여함으로써 사업 추진이 적극적으로 진행될 수 있기 때문이다. 실제로 두 사례 모두 지역주민에게 사업 참여를 유도할 한 구체적인 금전적 혜택이 없어 협동조합의 조합원 숫자가 늘어 속도가 더디면서 지역 주민의 참여가 확대되는데 제약이 발생하고 있다. 따라서 수익성을 실현할 수 있는 사업 포트폴리오를 구축하여 지역 주민에게 경제적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 방안을 강구하여야 할 것이다.

V. 국내 공동체토지신탁의 도입을 위한 제언

1. 공동체토지신탁을 적용한 도시재생

가. 지역 커뮤니티 주도의 도시재생

공동체토지신탁은 기존의 정부나 민간 대형 자본에 의한 개발과는 다르게 지역 커뮤니티의 참여를 기반으로 한다는 점이 특징이다. 특히 도시재생에 있어서 해당 지역 주민들이 본인이 소유한 부동산을 공유함으로써 지역의 고유한 정체성을 유지할 수 있으며, 이를 공유하는 과정에서 형성된 커뮤니티의 유대감은 기존에 이루어진 대규모 외부 자본에 의한 개발에 대하여 지역 정체성의 훼손을 막는 수단으로 주요한 역할을 수행할 수 있다.

기존 국내에서 이루어진 공공 주도의 주거환경개선사업 등 관 주도의 도시재생과 시공사 위주로 진행되는 도시정비 사업의 그림자를 보완하기 위한 대안으로써 공동체토지신탁이 적용된 도시재생 방식이 도입되어야 한다. 공공 또는 민간의 대형 자본이 투입되어 진행된 개발 사례에서 원래 거주하고 있던 커뮤니티의 구성원의 참여가 전무하고 삶의 터전을 뺏기는 모습을 어렵지 않게 발견할 수 있다. 특히 도시정비사업에서는 민간 시공사와 토지소유자 중심의 조합이 개발이익을 나누어 가지는 방식인데, 이러한 개발 방식에서는 지역 내 영세민과 세입자의 참여 부재가 문제점으로 부각된다.

또한 현재 진행되고 있는 조합과 시공사 위주의 도시정비사업은 주민들의 대표격이라고 할 수 있는 조합의 비전문성으로 인한 미숙한 사업 추진 등으로 인한 문제점을 해결하기 위하여 영세민, 세입자를 포함한 지역 커뮤니티 구성원과 더불어 지방정부 등 공공 및 전문가의 참여가 보장된 형식의 한국형 공동체토지신탁을 도입하여야 한다는 점을 유추할 수 있다.

아울러 공동체토지신탁의 개념을 도시재생에 적용하며 지역 커뮤니티의 구성원에게 사업의 계획부터 종료까지 전 과정에 책임성을 부여하여 관에 종속되는 현상을 방지할 수 있다. 현재까지 진행된 관 주도의 도시재생 정책은 지방정부의 주도 하에 지역 주민이나 사회적 경제 주체는 단순히 공공시설이나 사업을 위탁 받아 운영하는 데 그치고 있다. 하지만 공동체토지신탁은 사업주체인 주민의 자율성이 보장되며 공공의 협력, 전문가 집단의 자문 등을 통해 보다 현재의 위탁 운영 사업방식보다 다양하고 새로운 도시재생 방안이 강구될 수 있는 토대가 마련되어 있다. 이와 같이 공동체토지신탁에 입각한 도시재생은 지역 주민이 주체적으로 사업을 추진함으로써 외부 자본의 투자자들에게 개발 이익이 돌아가는 것이 아니라 도시재생으로 인해 창출된 이익을 지역 내부로 공유할 수 있다는 이점이 있다.

또한 관 주도의 도시재생 사례에서는 선거를 의식한 포퓰리즘에 입각한 사업 시행과 계획 없는 무분별하게 예산이 집행되는 경우를 볼 수 있다. 공동체토지신탁을 연계한 도시재생에서는 공동체 전체의 노력으로 만들어진 공유 의식을 기반으로 지속적인 도시재생을 도모할 수 있다는 점에서 지역 커뮤니티 주도의 도시재생 방안으로써 의의가 있다고 할 수 있다.

한편 공공 재원을 바탕으로 한 노후 환경의 물리적 개선에 따라 개인이 부동산 가격의 상승이라는 우발적인 이익을 향유할 수 있는 가능성에 대해 공동체토지신탁에서 적용한 재판매 가격 환매가율 책정 등을 도입함으로써 개발 이익을 지역공동체가 공유할 수 있는 방안을 마련할 수 있다.

지역 주민의 참여를 유도하기 위하여 이들에게 경제적 이익을 창출할 수 있는 수익 모델 마련이 필요하다. 이는 주민이 본인의 자산을 출자하여 도시재생을 진행하는 과정에서 부동산 가치의 상승에 따른 자본적 이익만을 누리는 것보다 공익적 성격에서 개발이익에 대해 지역 안에서 공유하는 방향으로 진행되어야 한다. 다만 무조건적인 자산의 공유를 통해 사유재산제의 근간을 무너뜨리는 것이 아니라 일정 부분은 사업에 참여한 구성원에게 이익이 돌아갈 수 있도록 사업

과정에서 창출한 이익이 지역주민 등 출자자에게 배당금이 지급되는 형식 등으로 재정적 인센티브가 마련되어야 한다.

이를 위해서는 지역 내 노후 주거지에 대한 물리적인 개선만 아니라 주민의 출자, 공공의 예산 지원, 민간의 보조금 등 후원을 통하여 임대 형식의 저렴한 주택을 공급하여 임차인이 지급하는 임대료로 하여금 출자한 지역주민에게 일정 금액이 배당되는 형식을 도입하여야 할 것이다. 이는 공동체토지신탁의 특성 중 저렴한 주택 공급을 통한 주거안정성 확보라는 측면에서 공익적인 가치도 지니면서 경제적인 이윤이 지역 주민에게 배분됨으로써 사업 참여에 대한 동기를 유인하고 지역 커뮤니티의 지속가능한 성장을 가능하게 하는 토대를 마련하는 효과가 있다.

나. 도시재생 관련 정책 연계

문재인 정부는 정권 출범 이후 국정과제 중 도시주택 분야에서 「도시재생 뉴딜」 정책을 중점적으로 추진하고 있다. 도시재생 뉴딜은 단순 주거정비사업이 아니라 쇠퇴한 도시에 활력을 제공함으로써 도시의 경쟁력을 높이하고자 하는 도시혁신사업으로, ① 국민이 체감하는 도시재생 ② 삶의 질을 개선하는 도시재생 ③ 모두를 위한 도시재생 ④ 일자리를 만드는 도시재생 이라는 네가지 목표를 가지고 사업이 추진되고 있다.

특히 도시재생 뉴딜정책에서 중점적으로 추진하고 있는 주거환경 개선은 기반시설 확충 및 신규 저렴한 주택 건설을 통해 노후한 도심의 물리적 개선과 공동체토지신탁이 장기간의 토지 임차를 통한 주거 안정성 확보와 시세 대비 저렴한 주택 공급을 함으로써 실현시킬 수 있다. 공급된 주택은 지역 내 토지나 주택에 지역 커뮤니티와 지방자치단체 등이 공동으로 소유함으로써 공공성을 확보하고 주택도시기금의 저리 융자 등을 통해 사업비를 경감함으로써 사업성을 높일 수 있다.

도시재생 뉴딜에서는 공공의 지원과 민간의 참여를 장려하고 있다. 공동체토지신탁을 도시재생 뉴딜의 투자 구조에 적용해보면, 해당 지역주민과 금융투자자 등 민간의 투자, 주택도시기금의 융자 및 출자, 국가 및 지방자치단체의 보조금과 한국토지주택공사나 지방공기업의 투자 등의 지원으로 대입할 수 있다.

이를 위해서는 공동체토지신탁을 도시재생 뉴딜과 연계하기 위하여는 각 주체간 협력이 필수적이다. 지역 커뮤니티에서는 별도의 지역협의체를 구성하여 주민들을 조직하여야 하며 지방자치단체 등 공공은 협력적인 공동체토지신탁이 진행되기 위하여 국유재산 중 유흥자산 양도, 국공유지 장기 임대, 세제 감면 등을 지원하여야 한다. 중앙정부는 현재 운영중인 도시재생지원 센터에 미국의 CLT Network처럼 지역 공동체토지신탁의 네트워크를 구성하고 지원하는 역할을 수행하여야 한다. 아울러, 크라우드펀딩을 통한 민간투자자 모집, 기업의 기부 장려 등 민간의 참여도 확대하여야 한다.

한편 사업 시행 주체와 관련하여 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 “도시재생법”)제26조에 의거 도시재생 사업의 시행자로 도시재생활성화지역 내 토지 소유자나 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등 지역 주민 단체로 규정하고 있는 바 도시재생사업의 진행 주체로서 지역 주민들의 참여가 전제된 법인격의 공동체토지신탁 형태로 사업 추진이 가능하다. 또한 2019년부터 본격적으로 시행에 들어간 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 “빈집특별법”)에서 지역 내 빈집을 개량하는 등 효율적으로 관리하기 위한 ‘빈집정비사업’을 법으로 규정하였다. 특히 도시재생법과 마찬가지로 사업시행자로서 사회적기업, 협동조합, 비영리법인 혹은 공익법인을 명시하여 노후 주거지내 빈집 및 소규모정비사업에 대하여 도시재생과 공동체토지신탁이 연계할 수 있는 법적인 틀을 마련하였다. 아울러 빈집정비사업의 활성화를 위하여 지방자치단체의 보조 및 융자, 공동이용시설 사용료 등의 감면 뿐만 아니라 용적률, 건폐율 등의 완화와 더불어 건축규제 완화 조건, 임대주택 건설에 따른 용적률

상향 및 지원을 규정함으로써 빈집특별법에 의거하여 공동체토지신탁 개념을 적용한 도시재생의 활성화를 꾀할 수 있다.

다. 지방 소멸도시 위주의 사업 진행

공동체토지신탁을 적용한 원활한 사업 수행을 위해서는 높은 지가로 인해 부동산의 매입과정에서 재원 조달이 제한적인 대도시권 보다도 상대적으로 낮은 지가의 지방 소멸도시 위주로 사업이 진행되어야 한다. 또한 부동산 소유주의 자산을 신탁하거나 출자하는 과정에 있어서도 소유주 간 복잡한 이해관계로 각각이 참여하게 대립하는 대도시 보다도 개발압력이 낮고 지역적 유대감이 형성된 지방 도시를 대상으로 함으로써 자산 공유를 통한 지역 커뮤니티 위주의 주체적인 사업 운영이 가능하다.

앞서 사례로 제시한 창원시 완월동 새뜰마을은 소멸 위기에 처한 지방 중소도시의 대표적인 경우로 창원시 도심권에 비해 낮은 지가가 형성되어 창원시의 지방 재정으로 토지를 매입하는 데 있어 재정적 부담이 상대적으로 덜하였다. 또한 완월동 지역은 노후된 도시지역으로 개발에 대한 낮은 기대감과 더불어 30여년 넘게 한 지역에서 정주한 지역 주민간의 강한 공동체 의식을 형성하는 등 위와 같은 특징을 보여주고 있다.

더욱이 문제인 정부의 도시재생뉴딜정책의 연장선상에서 쇠퇴한 지방도시에 저렴한 가격에 신규 주택을 공급함으로써 물리적인 환경 개선만 아니라 인구 유입을 촉진하고 지역 커뮤니티 주도의 협동조합 등 사회적 경제 주체를 통한 지역 주민간의 유대감 형성 및 새로운 일자리 창출 등의 효과를 불러올 수 있다.

2. 공동체토지신탁 도입을 위한 현행 제도 검토

가. 부동산신탁과 공동체토지신탁

공동체토지신탁의 구성 요소에서 신탁은 지역 거주민의 본인의 부동산을 법인격의 공동체토지신탁에 신탁함으로써 성립된다. 공동체토지신탁은 이 부동산을 수탁 받아 관리, 운용 및 처분 등의 방법으로 수익자인 각 구성원들의 이익 실현과 더불어 공익적 목적으로 지역 커뮤니티의 발전, 저렴주택을 공급하는 구조이다.

우리나라에서 공동체토지신탁은 아직 도입되지 않은 생소한 개념으로 우선적으로 현재 국내에서 진행되고 있는 부동산신탁제도와와의 비교를 통하여 공동체토지신탁의 도입 방안을 검토해보아야 할 것이다. 부동산신탁은 신탁법 제2조에 의거 신탁의 목적물이 부동산인 신탁이며, 위탁자가 토지 등 부동산을 신탁회사에 수탁함으로써 신탁의 대상물인 부동산을 개발, 운용, 관리, 보전 또는 처분하는 행위를 의미한다. 수탁자는 신탁기간 중 분양대금이나 임대료 등의 사업 수익을 수익자에게 배당하고 신탁계약이 종료되면 동 신탁재산을 수익자에게 반환한다.

신탁법 제2조 (신탁의 정의)

이 법에서 “신탁”이란 신탁을 설정하는 자(이하 “위탁자”라 한다)와 신탁을 인수하는 자(이하 “수탁자”라 한다) 간의 신임관계에 기하여 위탁자가 수탁자에게 특정의 재산(영업이나 지적재산권의 일부를 포함한다)을 이전하거나 담보권의 설정 또는 그 밖의 처분을 하고 수탁자로 하여금 일정한 자(이하 “수익자”라 한다)의 이익 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산의 관리, 처분, 운용, 개발, 그 밖에 신탁 목적의 달성을 위하여 필요한 행위를 하게 하는 법률관계를 말한다.

공동체토지신탁에서 해당 지역의 토지의 소유권은 실거주자들의 공유 형태로써 신탁체에 그 소유에 대한 권리를 위탁한 것으로 볼 수 있다는 점에서 부동산신탁과 유사한 점을 발견할 수 있다. 즉, 실거주자들은 부동산신탁 상 위탁자에 해당되며 수탁자인 공동체토지신탁에 수탁하여 신탁 목적의 달성을 위해 동 부동산을 개발 또는 관리 등의 행위를 할 수 있다.

신탁재산은 종국적으로 수익자의 이익을 위해 관리되는 재산으로써 수탁자인 신탁회사의 고유재산과 다르게 취급되어야 할 것이다. 이와 같은 신탁재산의 독립성에 대하여 공동체토지신탁에서도 적용시킴으로써 신탁법 제22조에 의거 강제집행 등의 금지 적용이 준용되어야 할 것이다.

신탁법 제22조 (강제집행 등의 금지)

- ① 신탁재산에 대하여는 강제집행, 담보권 실행 등을 위한 경매, 보전처분(이하 “강제집행등”이라 한다) 또는 국세 등 채납처분을 할 수 없다. 다만, 신탁 전의 원인으로 발생한 권리 또는 신탁사무의 처리상 발생한 권리에 기한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 위탁자, 수익자나 수탁자는 제1항을 위반한 강제집행등에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 이 경우 「민사집행법」 제48조를 준용한다.
- ③ 위탁자, 수익자나 수탁자는 제1항을 위반한 국세 등 채납처분에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 이 경우 국세 등 채납처분에 대한 불복절차를 준용한다.

나. 공동체토지신탁 도입 관련 현행법 분석

우리나라에서 공동체토지신탁의 특징적인 개념을 적용할 수 있는 법안으로 「협동조합기본법」, 「공익신탁법」, 「부동산투자회사법」이 있다.

우선 「협동조합기본법」상 협동조합은 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에

공헌하고자 하는 사업조직으로써 공동체토지신탁의 기본 개념인 지역 주민의 연합하여 공통의 이익을 향유한다는 점이 유사하다. 특히, 공동체토지신탁의 경우 비영리적인 성격을 보이고 있어 위 법에서 규정하는 사회적협동조합의 취지와 가깝다.

협동조합기본법 제2조 (정의)

1. “협동조합”이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다.
3. ”사회적협동조합”이란 제1호의 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 추진하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다.

동법 제93조에서 사회적협동조합의 사업 범위를 “지역사회의 재생, 지역 경제의 활성화, 지역 주민들의 권익·복리 증진 및 그 밖에 지역 사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업”으로 규정한 바 이는 공동체토지신탁의 취지와 부합한다고 볼 수 있다.

또한 동법 22조에서 규정한 조합원의 출자 의무에 대하여 공동체토지신탁 대상 지역의 구성원이 현재 소유한 토지를 현물 출자한다는 개념으로 대입할 수 있다. 동법 99조에서 “사회적협동조합의 사업과 재산에 대하여는 국가와 지방자치단체의 조세 외의 부과금을 면제한다.”는 점은 사회적협동조합과 유사한 성격의 공동체토지신탁에서도 적용될 여지가 있다고 볼 수 있다.

한편, 동법 제45조 3항에서 “협동조합은 ~ 「통계법」 제22조 제1항에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업 분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다.”는 조항은 사업규모의 확장에 있어 사업자금의 차입이나 공동체토지신탁을 위한 기금 설립 및 운용 등에 제약이 따를 수 있으므로 이를 우회할 수 있는 방안

마련이 필요하다. 또한, 동법 98조 2호에서 “사회적 협동조합이 ~ 법정적립금 등을 적립한 이후에 발생하는 잉여금은 임의적립금으로 적립하여야 하고 이를 조합원에게 배당할 수 없다.”는 조항은 사회적협동조합에 출자한 개인의 영리활동을 제한하는 규정으로 민간 참여의 확대를 위하여는 관련 조항의 완화가 필요하다.

「공익신탁법」은 위탁자가 수탁자에게 재산권을 이전하여 수탁자가 신탁재산을 활용하여 공익적 목적에 맞게 이용하는 것을 규정한 법안이다. 법 제2조 1항 타목에서 규정한 “지역사회의 건전한 발전을 목적으로 하는 사업” 조항과 공동체토지신탁의 저렴주택의 공급과 지역의 활성화 등 공익적 측면과 유사하다고 할 수 있다. 동법에서 규정한 신탁재산의 운용(11조), 운용소득의 사용(12조) 등에 있어서도 공동체토지신탁의 운영원리와 부합한다. 앞서 언급한 협동조합기본법 제99조와 비슷하게 동법 28조에서도 “공익신탁에 출연하거나 기부한 재산에 대한 상속세·증여세·소득세·법인세 및 지방세는 「조세특례제한법」 및 「지방세 특례제한법」에 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.”고 있어 공동체토지신탁에서도 준용할 수 있을 것으로 판단된다.

「부동산투자회사법」은 국내에서 진행된 공동체토지신탁과 유사한 사례에서 리츠(REITs)를 활용한 정비사업 연계형 민간임대주택의 근거법으로써 대규모 개발 사업에서 다수의 투자자로부터 자금조달이 가능한 방안이다. 다만, 리츠의 경우 투자를 통해 임대수익을 창출하고 배당수익의 수취, 일정기간 이후 매각을 통한 자본이익 획득을 목적으로 한다는 점은 공동체토지신탁의 반영구적인 토지 소유와 공익 추구라는 개념과는 상충된다.

동법 6조와 10조에서 설립자본금 3억원, 최저자본금 70억원으로 규정함으로써 공동체토지신탁을 리츠 형태로 운영 시 소규모 공동체토지신탁 사업은 할 수 없는 한계가 따른다. 또한, 동법 14조에 의거 부동산투자회사의 이사에 관하여 중립성을 훼손하는 경우 등에 대하여 이사의 자격을 박탈할 수 있다. 이는 공동체토지신탁의 기본 개념인 3분된 지배구조와는 배치되는 개념으로, 이사의 자격이 상실되는 경우

3자간 협력체계의 균열이 발생할 가능성이 있으므로, 공동체토지신탁을 리츠 구조를 기반으로 진행할 경우 관련 법률의 개정이 필요하다.

또한 「부동산투자회사법」에서는 별도의 공익적인 사업에 관하여 세금 감면 조항 등이 없으므로 공동체토지신탁으로 사업을 영위할 경우 다른 법률에서 규정된 세금 감면 조항을 준용할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

환매에 관한 사항도 공동체토지신탁 구조를 적용하기 위하여 개정이 필요하다. 현재의 「부동산투자회사법」 제24조(부동산의 처분에 대한 제한 등)는 5년, 「주택법」 시행령 제42조의 제14(환매조건부 분양주택의 환매기간 · 환매가격 등)는 20년으로 정하고 있는 바, 99년 이상의 초장기 임대기간을 보장하는 미국의 사례보다 훨씬 불리하므로 이에 대하여 적절한 수준의 환매 기간을 정하여야 할 것이다(박성남·이은석, 2017).

3. 신탁형 도시재생회사 설립 제안

가. 신탁방식 도입의 필요성

공동체토지신탁의 개념을 보다 실제적으로 도시재생에서 실현시키기 위한 새로운 유형으로써 본 논문에서는 신탁형 도시재생회사 설립 방안을 제시하고자 한다. 도시재생 대상 지역안에 각기 다른 부동산에 대하여 단일화된 주체로 도시재생 사업을 추진하기 위해선 ‘신탁’이라는 사업 방식이 유리하다. 즉 사업 부지 내 개인이 소유하거나 국공유지, 법인 소유의 토지 및 건물 등 다양한 부동산들을 하나의 신탁 계약으로 묶음으로써 사업을 실행시킬 수 있는 역할을 수행할 수 있다. 더 나아가 지역 내 토지 및 건축의 소유자, 지방자치단체, 전문가 등을 아우를 수 있는 수단으로써 신탁계약이 도입될 수 있다. 현재까지 진행되고 있는 도시정비사업에서는 지역 내 토지등소유자로 구성된 조합이 사업시행자 역할을 수행하고 있지만 비전문가 집단으로 이루어졌다는 한계와 더불어 시공사 등 대형 자본에 조직 운영이 좌우된다는 점과 공공의 참여를 보완하는 측면에서 신탁형 도시재생회사가 새로운 방안이 될 수 있다.

특히 공동체토지신탁은 지역 커뮤니티 구성원의 자산에 대하여 공유자산화를 수행하는 수단으로써 자산의 소유자와 이용자가 분리된 형태가 아닌 소유자 및 이용자가 지역 내 커뮤니티 구성원으로 이루어진다. 이들은 공유자산의 가치를 만들어 가고 그 성과를 다시 커뮤니티에 환수하는 구조로 지속가능한 사회적 경제를 형성해 나간다. 즉 이와 같은 개념을 실현시킬 수 있는 수단으로써 ‘신탁’의 도입이 필수적이라고 할 수 있다.

또한 도시재생사업 추진을 위한 토지 매입 과정에 있어서도 대상 부동산에 대하여 신탁방식으로 이전 받기 때문에 전통적인 사업 방식에서 토지를 매입하는 과정을 생략할 수 있어 취득세 등 거래 비용을 절감할 수 있다는 장점이 있다. 자금조달의 수단으로써 신탁형 도시재생회사는 신탁받은 재산을 토대로 담보를

통한 낮은 이자로 자금을 차입하거나 수익증권을 유동화 하는 등 다양한 재원 조달 방식을 도입할 수 있다. 도시재생사업 지속가능성에 있어서도 법인체인 도시재생회사가 상존함으로써 부동산의 장기 임대를 통한 수익 창출에 유리하다. 더 나아가 신탁받은 공동체토지신탁의 개념에 입각하여 부동산은 공공의 이익을 위해 개발되며 신탁법에 의해 보호되고 수익자에게 부동산의 개발을 통한 수익을 배당함으로써 자본주의의 근간인 사유재산제를 침해하지 않으면서 공익을 증진하는 효과가 있다.

나. 주식회사 형식의 주민협의체 구성

이러한 신탁의 개념이 기반이 된 도시재생의 시행자로 신탁형 도시재생회사는 지역 커뮤니티의 참여를 통해 지역 주민이 도시 재생의 주체적인 역할을 가지고 사업의 초기 기획부터 개발, 운영까지 주도적으로 사업을 수행한다. 우선적으로 사업의 효율적인 수행을 위해 지역 주민들 각각 개인에게 역할을 부여하는 것이 아니라 인적 결합에 의한 공동의 협의체를 구성하여 각자의 이해관계를 조정하고 지역사회의 현안을 해결하는 협동조합과 유사한 형식의 주민협의체가 구성되어야 한다.

주민협의체는 지역 내 해당 부동산을 소유한 지역주민만이 아니라 지역 외의 토지 및 건물주와 더불어 세입자를 포함한 지역 주민은 각자의 토지 및 건축물 등 자산이나 일정 금액을 주민협의체에 출자함으로써 조합원의 권리를 획득하게 된다. 조합원은 조합의 구성원이자 해당 지역의 거주민으로서 지역사회가 당면한 도시재생, 지역경제 활성화 등 각종 문제를 해결에 기여하여 발생된 개발이익을 증진하고, 이익을 공공에게 다시 배분한다.

그동안 국가나 대형 자본 주도의 개발사업에서는 사업 시행의 주체나 해당 부동산의 소유권이 산발적으로 구성됨에 따라 지역 내부의 소유 의식이 희미하였다. 그러나 이와 같이 지역 커뮤니티 구성원 각자의 출자를 통해 공동체의

소유권을 확보함으로써 공동체에게 실질적인 계획 수립부터 실행, 사업 종료까지 권한이 부여되어 지역 주민들의 실질적인 참여가 보장된 지속가능한 공동체 유지가 가능할 수 있다. 또한 기존 개발 방식에서 사업 부지를 매입하는 방안 대신 각자 부동산의 출자를 통하여 사업 비용을 줄임으로써 재정적 부담을 덜 수 있다.

주민협의체를 구성함에 있어 「협동조합 기본법」에서 규정하고 있는 사회적 협동조합의 형식을 도입하는 것은 본래 취지와 부합한다고 할 수 있다. 다만 조합원들이 개인 자산을 협동조합에 출자하지만 사업 과정에서 발생하는 이익의 배당이 동법 98조에 의거 원천적으로 제한됨으로써 사유 재산의 침해가 발생할 소지가 있으므로 이와 같은 방식은 조합원의 참여를 저해하는 요소로 작용할 수 있다.

따라서 조합원 개인이 출자한 공정가액 비율대로 사업이익의 배당이 가능한 주식 회사와 유사한 형태의 주민협의체 구성이 필요하다. 다만 기존 주식회사 형태에서 추구하고 있는 성과 달성을 통한 이윤의 극대화, 1주 1표 의결권 행사, 이윤배당의 자유, 소유자와 이용자 및 관리자의 불일치의 특징은 위 경우에 달리 적용되어야 한다.

주식회사 형식의 주민협의체는 정관상 자산관리(Property Management; PM)의 역할을 부여하며 호혜성을 기초로 한 공익의 극대화를 목표로 구성원 1인당 1표의 의결권 행사를 기본 전제 조건으로 내세운다. 또한 조직의 전문성을 보완하기 위하여 외부의 회계, 법률 및 부동산 금융과 관련된 전문가들이 포함된 주민협의체 운영위원회를 구성하고 신탁재산을 관리할 관리인을 선임한다. 또한 협의체의 투명한 운영을 보장하기 위한 상시 감사제도를 도입한다.

이와 더불어 지역 커뮤니티의 지속가능한 성장을 도모하는 차원에서 사업 이익에 따라 배당이 가능할 경우 사업 이익의 일정 비율을 공익사업을 위해 적립하여야 함을 명시하고 ‘소유자 = 이용자 = 관리자’의 원칙을 확립하여야 한다. 또한, 지역 내 저소득의 영세 지역주민 및 세입자를 배려한 소액 출자 멤버십 제도, 출자금 상한선 도입을 통하여 지분이 높은 소수의 주민이 사업 추진과정에서

독자적 행동을 방지하는 등의 공익의 증진을 목표로 하는 방향으로 회사를 설립하여야 한다.

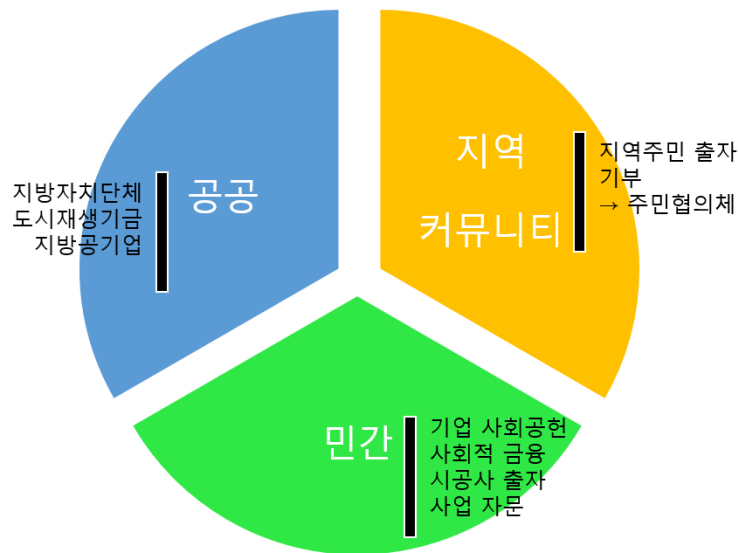
[표 13] 주민협의회와 주식회사 비교

구분	주민협의회 (사회적 협동조합과 유사)	주식회사
목적	지역사회 현안 해결, 공익의 증진	주주의 이윤의 극대화, 영속적 추구
조직	출자자 = 이용자	출자자 ≠ 이용자
운영	1인 1표 의결권 일상적인 참여, 민주적 운영	1주 1표 의결권 주주는 경영부분과 분리
재무	출자 상한선 제한 이윤 일부 공익적 차원 유보 소유자 = 이용자 = 관리자	출자 기준 무제한 이윤배당 무제한 소유자 ≠ 이용자 ≠ 관리자
경제활동	가치실현을 위한 호혜성에 기반한 협동모델	성과달성을 위한 효율성에 기반한 계약모델

앞서 살펴본 미국, 영국의 공동체토지신탁의 사례에서 건물 소유주가 주택을 매각할 때 감정평가 등의 방법에 의해 환매가율을 적용하여 주택을 매각했던 것처럼 주민협의회에 자산을 출자한 지역 주민이 이사를 가거나 금전이 필요하여 출자 지분을 매각하는 경우 협의회 정관에 정해진 주식 환매가율을 적용하여 자유로운 지분 매각이 보장되어 사유재산제가 보장되어야 한다.

다. 신탁형 도시재생회사 설립

공동체토지신탁에 기반한 도시재생의 궁극적인 실현을 위하여는 대표성을 지닌 지역 커뮤니티의 참여와 더불어 공공과 민간의 지원이 복합적으로 이루어져야 한다. 따라서 [그림 13]과 같이 지역 커뮤니티를 대표하는 주식회사 형식의 주민협의체를 근간으로 하고 지방자치단체 등 공공, 재원조달이거나 사업 과정에서 자문을 위하여 구성된 민간 전문가 등 3자로 구성된 신탁형 도시재생회사를 설립하여 공동체토지신탁 정신에 입각하여 도시재생을 수행하여야 한다.



[그림 13] 신탁형 도시재생회사 출자 구조도

신탁형 도시재생회사는 「신탁법」과 「부동산투자회사법」에 근거하여 설립한다. 이와 같은 구조는 리츠나 부동산펀드 등 대규모로 자금을 조달할 수 있는 용이한 방식으로써 재원 조달 리스크를 줄이는데 목적이 있다. 참여자간 출자 금액에 비례하여 회사의 지분비율이 정해지고 리츠의 구조처럼 보통주와 우선주로 나누어 참여 주체에 니즈에 맞는 출자가 이루어진다. 단, 회사의 의사결정구조는 각 참여자간 1/3씩 의결권을 배분함으로써 다수의 지분에 좌우되지 않도록 회사 정관을 제정함으로써 민주적인 참여를 보장한다. 다만 지역주민 주도의 사업

추진을 유도하기 위하여 점차적으로 지역 커뮤니티 구성원의 출자 지분을 늘리는 방향으로 사업을 진행하여야 한다.

또한 신탁형 도시재생회사는 기존의 부동산신탁과 유사한 개념으로 지역 주민이 출자한 주식회사는 위탁자로서 도시재생의 대상이 되는 부동산을 도시재생 회사에 수탁하는 구조로 진행된다. 회사는 수탁한 신탁재산을 저렴주택을 공급하는 등의 방식으로 운영하여 개발이익을 실현하고 정기적인 이익 배당을 통해 이를 위탁자에게 제공하고 신탁계약 종료시에 신탁재산과 함께 돌려주는 역할을 수행한다. 신탁재산은 「신탁법」 제22조에 의거 독립성이 보장됨에 따라 강제집행의 대상에서 제외되므로 회사가 부도가 나는 만일의 사태가 발생하더라도 커뮤니티 구성원이 출자한 부동산의 강제집행은 이루어지지 않으므로 사업의 안정성을 확보했다는 장점이 있다.

특히 신탁형 도시재생회사는 지역 주민의 출자로 이루어진 주식회사 형식의 주민협의체가 참여함으로써 기존에 관 주도로 이루어진 도시재생의 사례와 다르게 지역 주민이 사업의 주체로서 능동적으로 사업을 이끌어갈 수 있다는 의의가 있다. 사업 과정에서 발생한 수익은 배당을 통해 지역사회로 환원될 수 있으며 개인의 자산을 출자한 조합원들에게도 수익 배당을 통해 이익 향유를 가능하게 할 수 있다. 이를 통해 사유재산제의 원칙을 지키면서 지역 주민 개인의 투자를 유도할 수 있으며 이는 지역주민의 사업 참여에 대한 인센티브를 제공하고 소유 의식을 부여함으로써 주택 등 시설물 관리 측면에서 동기를 유발할 수 있다.

신탁형 도시재생회사에 참여하는 공공은 각 지방자치단체의 도시재생 담당 부서의 공무원 또는 지방 공기업이 이사회의 이사직을 수행함과 더불어 공공의 재원을 지원함으로써 사업 과정에 참여한다. 민간 전문가는 창원시 완월동 새뜰마을의 사례처럼 도시재생 전문 코디네이터 형태의 참여와 더불어 일본 아이다 마치즈쿠리 사례와 같이 지역 기업의 출자 및 참여를 유도하여야 한다. 더 나아가 도시재생회사가 공급할 저렴주택에 입주 예정자 및 희망자도 회사의 구성원으로 참여하여 지속적인 커뮤니티의 유지와 발전을 도모하여야 한다.

아울러 신탁형 도시재생회사의 대상이 되는 지역으로 지방 중소도시의 쇠퇴 노후 시가지를 대상으로 추진되어야 한다. 서울 등 대도시와 대비하여 상대적으로 지가가 저렴하여 커뮤니티 구성원의 부동산 출자나 토지 매입에 대한 갈등 발생요소와 재원 부담이 적고 지역 공동체의 유지가 장기간 동안 지속되어왔기 때문에 이와 같은 사업모델이 정착할 수 있는 확률이 더 높다고 할 수 있다. 또한 도시재생이라는 측면에서 신탁형 도시재생회사는 노후한 환경을 물리적으로 정비할 뿐 아니라 저렴한 시세의 임대주택을 공급하는 주체로 사업 모델을 구축하여 도시의 인구의 유입을 도모하는 등 새로운 활력을 제공하고 영속적인 사업체로의 역할을 도모할 수 있다.

라. 신탁형 도시재생회사의 재원 마련

신탁형 도시재생회사의 성공을 위해서는 지역 거주민들의 부동산 신탁에 기반한 출자가 필수적이나 지역 내 출자하지 않은 부지에 대해서는 매입을 통해 부동산을 공유 자산화가 전제되어야 한다. 미국과 영국 공동체토지신탁의 사례에서 확인하였듯이 부지 매입에는 많은 재정이 투입되어야 한다. 이를 위해서는 [표 14]와 같이 정부 지원금을 이용하거나 주택도시기금, 사회투자기금, 주택도시보증공사, 한국주택금융공사를 활용한 재원조달 방안이 마련되어야 한다. 이와 함께 지역 지역업체의 기부, 재단 기부금 등 다양한 수단의 민간 지원을 통해 사업의 재원을 조달하여야 한다.

이와 더불어 일본의 빈집·빈토지 은행 운영 사례처럼 신탁형 도시 재생회사가 본격적으로 사업을 운영하기 전 노후 도심 내 유휴 부지를 지방 자치단체가 선매입 후 비축하여 추후 도시재생회사에 공급하는 형식도 생각해 볼 수 있다. 또한 사업부지 내 국공유지가 포함된 경우 이를 무상 혹은 저렴하게 임대하는 방안도 고려할 수 있다.

[표 14] 공공 재원조달 방안

구분	주요 내용
정부 지원금	도시재생법에 따른 국가 예산 지원, 지방자치단체의 출자 및 보조금 지원 등
주택도시기금	주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업 등 도시재생 사업 진행을 위한 주택도시기금 지원
사회투자기금	서울시에서 진행하고 있는 사회투자기금 제도의 전국 확대를 통해 사회적기업의 소셜 하우스 등 지원
주택도시보증공사 용자	도시재생사업의 사업성을 담보로 주택도시보증공사의 보증을 통해 재원조달
한국주택금융공사 연계	현행 서울시 저층주거지도시재생, 모기지신용보증 상품의 신탁형 도시재생회사 맞춤형 금융상품 도입

지역주식의 발행 또한 공유자산 펀딩 플랫폼으로서 신탁형 도시재생회사의 재원조달 방안으로 논의될 수 있다. 영국 공동체토지신탁의 사례 중에서 크라우드펀딩과 같이 해당 거주민들의 부동산 출자 외에도 지역 주민들이 회사의 주식에 투자할 수 있는 방식으로써 지역주민이 주주로서 지역 내 사회적 활동에 참여할 수 있는 기회를 주며 기업 운영에 대한 주민의 참여 의식을 고취할 수 있다. 이외에도 지역기업의 사회공헌, 사회적 금융 등의 참여를 유도하여 재원을 확보할 수 있다.

마. 신탁형 도시재생회사 운영

신탁형 도시재생회사는 일반적으로 정비가 필요한 저층 주택 밀집지역에 위치하고 있으며 도로, 상하수도 등 도시기반시설이 열악한 지역에 물리적 환경의 개선을 통한 도시재생과 임대 기반의 저렴한주택을 공급하여 임대료를 수취함으로써 지속적으로 수익을 창출할 수 있는 사업 모델을 구축한다.

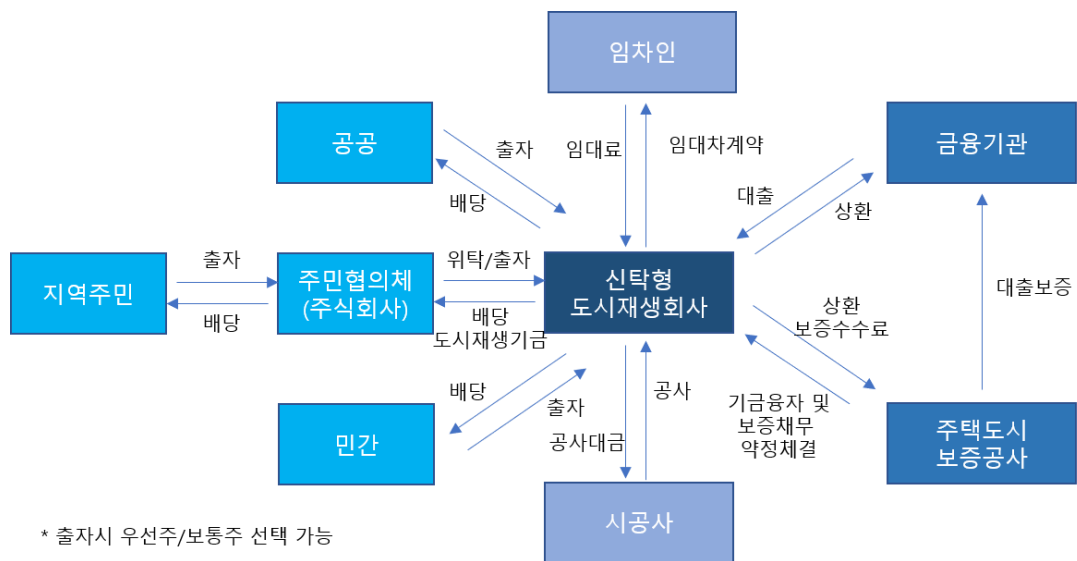
신탁형 도시재생회사가 제공하는 임대주택의 임대료는 주변 시세대비 저렴한 수준으로 책정하여 주거취약계층 등의 주거 안정성을 도모한다. 이를 통해 부동산개발에 대한 수익 창출이 아닌 노후화된 시가지를 재생하고 저렴한 임대주택을 공급하여 지역 커뮤니티가 지속적으로 발전할 수 있는 토대를 마련하는 것을 목표로 한다. 또한, 임대주택 등의 자산 및 시설관리를 담당할 종업원을 해당 지역 주민 중에서 우선 채용함으로써 일자리 제공의 역할도 수행하여 지속적인 공동체 번영을 목적으로 한다.

즉 기존 부동산 신탁 제도 하에서 위탁자의 수익을 창출하기 위해 분양방식을 주된 방식으로 하여 수익을 창출했던 방식에서 탈피하여 공공성 성격을 유지한 채 부동산의 장기 임대 운영을 통한 수익 창출과 지역 주민의 고용을 통해 지역 공동체에 이익을 배분하는 역할을 수행한다.

신탁형 도시재생회사의 구조는 [그림 14]와 같이 지역 구성원, 공공, 민간이 협력적 거버넌스를 구성한다. 먼저 지역 내 토지 및 건물 등 자산에 대하여 지역 구성원이 주민협의체 주식회사로 출자하는 것이 선행되어야 하며 이를 신탁형 도시재생회사에 신탁함으로써 사업이 시작된다. 아울러 지방자치단체 등 공공과 민간은 회사의 우선주 또는 보통주로 참여하여 재원을 조달하며 회사의 주요 의사결정 과정에도 참여하고 민간 전문가의 자문을 구하기도 한다.

신탁재산에 대하여 공공 또는 민간에서 투입한 자금으로 쇠퇴한 도시 지역의 인프라의 정비와 더불어 도시재생법 및 빈집특별법에서 규정한 최대 적용가능한 용적률을 한도로 철거 후 신축 또는 기존 건물의 증축을 통해 원주민의 주택을

공급한다. 신규로 공급되는 주택은 시세 대비 저렴한 가격을 책정하여 장기 임대주택으로 운영한다. 다만 전면철거 시 원래 거주하고 있던 주민들의 삶의 터전이 한꺼번에 사라질 수 있는 위험이 있으므로 순환형으로 개발을 추진하고, 주택이 다시 지어지는 기간 동안 원주민이 일정기간 거주할 수 있도록 전세금을 지원할 수 있다. 시공사와는 단순도급 형식으로 공사도급계약을 체결함으로써 공사비의 절감이 가능하며, 재원조달시 주택도시보증공사 등 공공기관의 보증으로 사업비를 저리로 대여할 수 있다.



[그림 14] 신탁형 도시재생회사 사업구조도

임대주택의 준공 후 임대운영방식, 시세 대비 저렴한 임대료 책정, 임차인 모집 등에 대하여는 지역 주민의 의견을 반영하여 기준을 마련한다. 특히 임대주택의 입주민은 소득분위 대비 저소득층으로 배분하여 저렴주택 공급의 취지를 살린다. 주택의 공급 외에도 단지 내 상가, 주차장, 옥외 공간의 태양열 에너지 시설 운영 등 다양한 수익원을 확보하여야 한다. 더 나아가 회사의 사업 분야에 주민협의체와 연계하여 어린이집 등의 보육 및 교육시설, 구직자 및 실업자의 취업 지원, 주택 관리 교육 등을 포함하여 공동체의 구성원들의 삶을 공유할 수 있도록 확대되어야 한다.

주택 임대운영 및 기타 운영을 통해 획득한 수익은 「공익신탁법」의 취지에 맞추어 지역 커뮤니티를 위한 공공 사업 진행을 위하여 일정금액은 유보하여 ‘지역기금’으로 축적한다. 지역기금 축적 후 배당가능한 잔여 금액은 지역 주민, 공공, 민간 등 각 투자자에게 배분함으로써 공공성과 수익성의 균형적인 포트폴리오를 구성할 수 있다. 지역기금은 지역 내 재투자를 수행하는 재원으로 활용함으로써 지역의 지속 가능한 성장을 가능하게 한다.

아울러 신탁형 도시재생회사 도입의 활성화를 위하여 정부 차원의 운영 지원도 필요하다. 현재 도시재생사업에서 공공 주도의 ‘도시재생지원센터’를 통해 도시재생의 기반을 마련한 것처럼 신탁형 도시재생회사의 운영을 지원할 만한 공공의 지원 조직과의 연계가 이루어져야 한다.

VI. 결론

본 논문은 공동체토지신탁을 활용하여 노후 주거지의 도시재생과 서민들의 주거안정을 도모하기 위한 저렴주택의 공급 수단이라는 새로운 방식의 정책을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 공동체토지신탁은 지역 커뮤니티를 기반으로 영구적으로 토지를 소유하여 저렴주택을 공급하고 지역의 발전을 위한 공익적 가치를 창출하는 역할을 수행한다. 특히 장기간의 토지 임대와 재판매시 환매율을 제한함에 따라 저렴주택을 안정적으로 공급하는 기반을 마련하였다. 이는 시장경제의 근간인 사유재산제를 보장하면서 시장경제의 모순을 해결하는 방안임을 확인할 수 있다.

미국, 영국과 일본의 해외 공동체토지신탁 수행 사례 분석을 통해 사업의 성공적인 진행을 위해서는 지역 커뮤니티 구성원의 주도적인 참여가 필수적임을 확인할 수 있다. 지방정부와의 파트너십을 맺음으로써 사업 추진을 위해 안정적으로 재원을 조달할 수 있다. 영속적인 토지 소유를 기반으로 한 안정적인 저렴주택 공급과 이에 따른 공공성과 수익성의 균형 유지의 중요성을 제시한다. 또한 공동체토지신탁은 인구가 감소하거나 노후하여 쇠퇴하는 지역을 대상으로 도시재생 사업을 수행할 수 있다는 가능성을 확인할 수 있다.

국내에서 진행된 공동체토지신탁과 유사한 사례 중 하나인 토지임대부 분양주택은 정부 주도로 이루어진 탑다운(Top-down) 방식의 정책으로 기존 지역 주민과 수분양자는 사업 과정에 참여할 수 없는 점은 지역 커뮤니티가 중심이 된 상향적인 사업 진행이 필요함을 역설한다. 정비사업 연계형 민간임대주택은 지역 주민을 대표하는 조합에서 사업을 추진한다는 점이 공동체토지신탁과 유사하나 현행 제도상 입주자들이 참여할 수 없는 점, 해외 사례 대비 단기인 8년간의 임대 보장, 현행법상 정해진 부동산매매가격이 오히려 지역 커뮤니티 구성원의 이익을 해칠 수 있다는 문제점을 발견할 수 있다. 주택협동조합 등 사회적 경제 조직이 공급하는 공동체주택은

조합원들의 직접적인 참여를 보장하며 공익을 추구하고 있다는 점이 특징이다. 위스테이의 경우 국내에서 추진된 사례 중에서 공동체토지신탁의 목표와 가장 부합한 형태이나 도시재생 수단으로서는 토지 매입 과정에서의 어려움 등의 한계를 찾을 수 있다. 민달팽이 주택협동조합 달팽이집은 소규모 조직에 대한 한계와 임대 전대차구조를 통한 낮은 수익률을 문제점으로 지적할 수 있다. 창원시 완월동 새뜰마을의 경우 사업 과정에서 지방 재정 투입의 중요성과 더불어 갈등 해결수단으로써 코디네이터의 참여가 필수적임을 보여주고 있다. 마지막 사례인 창신송인 도시재생협동조합은 공동체토지신탁과 도시재생이 융합된 형태이지만 서울시 재정 외 지속적인 수익모델 창출방안이 부재함을 문제점으로 지적할 수 있다.

앞서 언급한 국내의 공동체토지신탁과 유사한 사례 분석을 통해 한국형 공동체 토지신탁의 명확한 개념화가 필요하다는 점을 알 수 있었으며 제도의 안착을 위해 재원조달이 가장 중요한 요소임을 확인할 수 있다. 또한, 토지의 공유라는 공동체토지신탁의 가장 큰 특징에 대하여 지역 구성원의 참여를 위한 장치가 마련되어야 함과 더불어 영속적인 조직 운영을 위한 수익 창출이 필수적이다. 아울러 지역 주민은 물론 공공과 전문가 집단 등이 참여하여야 한다는 점과 과도한 개발이익의 향유를 방지하여야 함을 도출할 수 있다. 이를 종합하면 사회적 경제가 연계된 지역 커뮤니티의 공유자산 형성을 통한 공익 실현과 저소득층을 위한 저렴주택의 공급, 노후 도심의 재생 수단으로써 공동체토지신탁이 효과적임을 입증할 수 있다. 한국형 공동체토지신탁의 확립을 위하여는 현행 제도인 부동산신탁 제도와 협동조합기본법, 공익신탁법, 부동산 투자회사법 등의 정비가 필요하다는 점도 확인할 수 있다.

본 논문은 궁극적으로 도시재생과 저렴주택 공급을 동시에 가능하게 하는 한국형 공동체토지신탁 모델로 신탁형 도시재생회사의 도입을 제시하고자 한다. 먼저, 지역 커뮤니티 주민의 주체적인 참여가 보장된 사회적 협동조합과 주식회사 형태가 융화된 주민협의체를 구성하고 이 협의체와 지방자치 단체 등 공공, 민간 전문가 3자로 구성된 리츠 형태의 신탁형 도시재생회사가 설립되어야 한다. 사업을 위한 재원은 지역 주민의 출자 외에도 정부의 지원금 및 주택도시기금 등을 통해 재원을 조달하며 저렴주택의

임대 등을 통해 지속적인 사업 모델을 구축한다. 특히 신탁방식은 이질적인 부동산을 하나의 신탁계약으로 묶는 수단임과 동시에 다른 이해관계자를 아우르는 효율적인 도구로써 앞서 언급한 지역 커뮤니티 주도의 도시재생이라는 목적에 부합하는 형태라고 할 수 있다.

신탁형 도시재생회사는 부동산 개발을 통한 개발이익 향유가 아닌 도시재생의 수단이자 저렴한 임대주택 공급의 주체 역할 수행을 목표로 한다. 임대주택 운영을 통한 임대수익에 대하여 일정 부분을 지역 커뮤니티를 위한 공공사업의 진행을 위하여 지역기금으로 유보하고, 나머지는 출자한 지역 주민에게 배당함으로써 공공성과 수익성을 균형 있는 분배를 기반으로 한 포트폴리오를 구성하여 지역의 지속가능한 성장을 가능하게 할 것이다.

■ 참고문헌

- 김기태·조현준(2017), “민달팽이주택협동조합의 비영리주거모델 구축 경험”, 「공간과 사회」, 61: 127-140.
- 김동길(2012), “저소득층 주거안정 대안으로서의 공동체토지신탁(CLT) 소개 및 금융 관련 이슈 검토”, 「주택금융월보」, 101: 35-49.
- 김동길 외 3명(2010), 지방정부와 공동체토지신탁(CLT)의 파트너십 - CLT에 대한 지방정부 지원방안, 토지정의시민연대 공동체토지신탁(CLT) 연구회.
- 김란수(2014), “도시 빈민 주거지 재생에서 주택협동조합의 역할에 관한 연구”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 14: 417-427.
- 김륜희·윤정란(2017), 도시재생과 사회적경제의 지속가능성에 관한 연구 - 지역자산화를 중심으로, 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 김지은(2018), “협력적 계획과정으로서 도시재생활성화계획의 의의와 한계 - 창신·송인 선도지역 사례를 중심으로”, 「공간과 사회」, 65: 112-139.
- 김윤이(2005), “마을만들기(まちづくり)와 연계한 공유지 정기차지권부 협동주택”, 「도시와 빈곤」, 75: 124-147.
- 김재희·이동찬(2014), 「부동산신탁의 이해」, 서울: 리복스.
- 김종현 외 3명(2012), “저소득층의 주거권 보장을 위한 공동체토지신탁 제도 연구 - 법적 쟁점을 중심으로, 「일감부동산법학」, 7: 35-71.
- 김태원(2017), 도시재생사업에서 부동산간접투자기구의 활용방안에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 남원석·박은철(2015), 1인가구시대 맞춤형 주거해법 사회임대형 공동체주택 활성화, 서울연구원
- 박영서(2015), 협동조합방식에 의한 임대주택 공급방안, 건국대학교 대학원 석사학위논문.
- 박성남·이은석(2018), 「공동체토지신탁 도입 및 적용방향」, 세종: 건축도시공간연구소.
- 박시언(2017), 주민주도형 소규모 도시재생 정비사업을 위한 활성화방안 - 공공의 역할을 중심으로, 경성대학교 대학원 석사 논문.
- 박진경·김상민(2017), 인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구, 한국지방행정연구원.
- 배도현(2012), 지역자력형 도시재생사업을 위한 공동체토지신탁(CLT) 제도 도입에 관한 연구, 동아대학교 대학원 석사학위논문.

- 배유진(2018), 도시재생사업의 협동조합 참여 확대방안 연구, 국토연구원.
- 서종철(2013), 내셔널트러스트 운동을 통한 지형경관 보전 활동, 한국지역지리학회 학술대회 Vol. 2013 No. 2
- 송기욱·장인석(2017), “리츠를 활용한 공공과 민간의 임대주택 공급모델 기법 특성 및 적용사례 연구”, 「부동산학보」, 69, 58-71.
- 유재운 외 6명(2014), 도시재생에 대한 민간비즈니스 부문 참여 활성화 방안 연구, 국토연구원.
- 윤희영·정민선(2017), 도시재생파트너로서의 도시재생회사 운영사례 및 시사점, 인천발전연구원.
- 이동호·박은철(2012), 민관협력을 통한 공공임대주택 도입방안, 서울연구원.
- 이상영·박원석(2017), 서울리츠 2030 신주거전략, 서울: 유원북스.
- 이상훈(2018), “도시재생사업에서 지역주민의 사회적 배제 현상 분석 - 부산광역시 감천문화마을을 대상으로”, 「관광학 연구」, 159: 121-141.
- 이영범·김은희(2011), “사회적 기업을 이용한 주거지 재생”, 창조적 도시재생 시리즈 19, 국토연구원 도시재생지원사업단.
- 이영아(2019), “우리나라 도시재생 논의에 대한 비판 - 2013~2018년 도시재생 관련 연구 동향 분석”, 「공간과 사회」, 69: 192-232.
- 전은호(2008), 적정구입가능주택과 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입 가능성 분석, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 전은호·이순자(2012), “해외 공동체토지신탁제도의 동향과 시사점: 미국 챔플레인 하우스 트러스트 사례를 중심으로”, 「국토정책브리프」, 392호
- 정쾌호(2017), 뉴스테이 연계형 재개발사업의 개선방안에 관한 연구, 동의대학교 대학원 석사학위논문.
- 조제화·이승훈(2015), “공동체적 지역재생을 위한 CLT 모델 도입 검토” - 토지임대부 주택분양제도와 비교를 중심으로, 「일감부동산법학」, 11: 217-252.
- 최명식 외 3명(2016), 젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공유방안 연구, 국토연구원.
- 최명식(2017), 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축을 통한 젠트리피케이션 대응 방안, 국토연구원.
- 한승욱(2016), 도시재생사업 활성화를 위한 공공시설물의 지역자산화 방안 연구, 부산발전연구원.
- 황서연(2018), “협동조합형 뉴스테이, 시세대비 20% 상당 저렴한 임대료의 비결은?”, 「새로운 사회를 여는 연구원」 2018.09.06. 칼럼.
- Emily Thaden(2011), “Stable home ownership in a turbulent economy: Delinquencies and foreclosures remain low in community land trusts”, Lincoln Institute of Land Policy's working paper.
- Yesim Sungu-Eryilmaz·Rosalind Greens(2007), A National Study of Community Land Trusts.

Abstract

Research on Establishment of Community Regeneration Corporation (CRC) with an Application of Community Land Trust

Won, Jonghyuk

Department of Environmental Planning

Graduate School of Environmental Studies

Seoul National University

The purpose of this paper is to establish a trust-based community regeneration corporation using Community Land Trust, and therefore to use it as a means of community regeneration of aging residential areas. Community land trust, which will be mainly discussed in this thesis, serves to create public interest for the development of communities by promoting projects based on local communities and supplying affordable housing for the low-income families based on land commonhold among members. In particular, preventing speculation (which Community regeneration business has been degraded into) by land commonhold of regional communities, and distributing dividends generated by development and rental of affordable housing, simultaneously ensure the private property system, which is the fundamental of the market economy, and propose an alternative resolution to the contradictions that the market economy currently displays.

Several cases of Community Land Trust practiced in the United States, England and Japan confirm that Community Land Trust is not just theoretical or fictional, but it is applicable to real society. Moreover, various case studies suggest that for the successful progress of Community Land Trust, active participation of local community members is essential and stable financing for land commonhold is a prerequisite. Particularly, Community Land Trust as a way to regenerate urban areas shows the possibility of stable supply of affordable housing along with physical environment changes in declining local cities

This paper not just overviewed foreign cases but discovered cases analogous to Community Land Trust proceeded within our country such as land-leasehold housing unit, maintenance project-linked private rental housing and community housing with community regeneration corporations. First of all, land-leasehold housing unit has currently been supplied to Gunpo, Segok, and Seocho areas and was a state-led top-down procedure. In this case, lack of the participation of local community members can be indicated as a problem. In the second case, maintenance project-linked private rental housing, the project operator is the association composed of local residents and the rental housing operator consisting of REITs purchases all of the general sales and runs a private rental housing business. However, the short term guaranteed lease of 8 years and the conflict between the association and private rental housing operator in Cheongcheon District 2, Incheon regarding housing prices posed obstacles in promoting the project.

Community housing with community regeneration corporations, the third case, supplies affordable housing with the socioeconomic organization leading the project. In the Westay case in Byeolnae and Jichuk, community housing is supplied based on the capital invested by association members, which is in much resemblance to the Community Land Trust, though there was a hardship in applying to the purchase of general declining residential areas other than new residential areas. Mindalpaeng-i housing cooperative has shown limitations in

low yield rates and small, exclusive scales. Furthermore, in the case of Sae-tteul town, Wanweol dong, Changwon City, it became evident that injection of government expenditure and participation of the coordinator in resolution of conflicts are imperative. Lastly, in the Changsin-Sungin community regenerating cooperative case, finding constant profit source other than the financial support from Seoul local autonomous entity is urgent in maintaining the operation of the organization.

From the case studies above, participation of local community members, financing for permanent operation of the organization based on land commonhold, and constant creation of profit are essential to the institutionalization and establishment of project model of Community Land Trust. In addition, Community Land Trust model jointly participated by local government and expert groups proved that it can achieve public interest through formation of shared assets, supply affordable housing to downscales and be used as a means of community regeneration.

This paper examined not only the case studies but also the linkage strategy between the Real Estate Trust System, the Fundamentals of Cooperative Act, the Trust Act of Public Interest and Real Estate Investment Company Act to establish a more realistic model. Based on this, this paper proposes the introduction of a trust-based community regeneration corporation as a Korean community land trust model, eventually providing community regeneration and affordable housing.

First, it proposes the establishment of a REITs-form trust-type community regeneration corporation composed of public, private expert and consultative group, a mixture of social cooperative and stock company. Trust-type community regeneration corporations can act as an efficient way of tying real estate with spatial and legal characteristics with various stakeholders in the region. Especially, the finances of trust-type community regeneration corporations can also be secured through government subsidies and city housing funds, and generate yields by renting affordable housing.

Ultimately, this study proposes that by introducing the trust-type community regeneration corporation, a Korean community land trust model, a portion of the profit can be reserved for local funds to provide finance for common goods in the region, and the remaining profit can be distributed among investors, which therefore does not violate the private property system but can promote sustainable growth of the community by realization of public interests through assets sharing.

Keywords: Community Land Trust, Community Regeneration Corporation,

Affordable Housing, Community Housing, Social Cooperative

Student Number: 2015-24811