

## 공동체토지신탁 도입 및 적용 방안

Implications for the Introduction and its Application of  
Community Land Trust

박성남 Park, Sungnam  
이은석 Lee, Eunseok

( a u r i



기본연구보고서 2017-01

## 공동체토지신탁(CLT) 도입 및 적용방안

Implications for the Introduction and its Application of Community Land Trust

지은이 박성남, 이은석  
펴낸곳 건축도시공간연구소  
출판등록 제569-3850000251002008000005호  
인쇄 2017년 10월 31일, 발행: 2017년 10월 31일  
주소 세종특별자치시 절재로 194, 701호  
전화 044-417-9600  
팩스 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 20,000원, ISBN:979-11-5659-135-1

이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의  
자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

---

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 연구책임   | 박성남 부연구위원                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 연구진    | 박성남 부연구위원<br>이은석 부연구위원                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 연구보조   | 황병춘, 신희강, 윤창호, 오상준                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 연구심의위원 | 김상호 선임연구위원<br>오성훈 선임연구위원<br>이상훈 국토교통부 부동산개발정책과장<br>이왕건 국토연구원 선임연구위원<br>이재우 목원대학교 부동산학과 교수                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 연구자문위원 | 권혁삼 LHI 수석연구원<br>구자훈 한양대학교 교수<br>김경재 아트리에 KJ 소장<br>김기현 서울시 중구 전문위원<br>김륜희 LHI 수석연구원<br>김보미 안산마을만들기지원센터 팀장<br>김윤수 연세대학교 연구교수<br>김호철 단국대학교 교수<br>박경난 도시와마을연구소 소장<br>박소현 서울대학교 교수<br>손동욱 홍익대학교 교수<br>양동수 사회적경제법센터 더함 변호사<br>윤정란 LHI 수석연구원<br>이상호 한밭대학교 교수<br>이영범 경기대학교 교수<br>이제선 연세대학교 교수<br>전대욱 지방행정연구원 연구위원<br>전은호 토지와자유연구소 센터장<br>정효진 김천 도시재생지원센터 코디네이터<br>최명식 국토연구원 책임연구원<br>하수정 국토연구원 책임연구원<br>한승욱 부산발전연구원 연구위원 |





## 제1장 서론

주택 정책적 측면에서 1인 가구 증가 등에 따른 주거안정이 강조되고 있어 주거안정성을 증진하기 위한 다양한 정책 방안 모색이 필요한 시점이다. 또한 근린재생 사업을 통한 쇠퇴지역 주민들의 삶의 질 향상 지원 정책이 강화되고 있으며, 지역 재생의 지속 관리에 대한 논의의 필요성이 대두되고 있다. 특히 문재인 정부 들어 도시재생 뉴딜 정책이 주요 국정과제로 채택됨에 따라 지역 재생의 효과성 증진을 위한 논의의 필요성이 증대되고 있는 시점이다.

이러한 정책 배경하에 공동체토지신탁 제도는 저렴 주택의 지속적 공급을 위한 정책 방안 중 하나로서 국내 도시민들의 주거 안정성 강화를 위한 활용 수단으로서의 검토의 필요성이 높아지고 있다. 아울러 공동체토지신탁은 지역의 공동체 자산 관리를 위해 활용 가능한 관리운영 주체(Vehicle) 중 하나로서 국내 지역 재생 사업의 지속 및 공동체 발전 가치 공유 수단으로서의 활용 가능성을 모색할 필요성이 있다.

본 연구는 이러한 정책적 흐름을 배경으로 국내 특성을 고려한 공동체토지신탁(CLT) 제도의 도입가능성을 검토하고 구체적인 운영 방안을 제시하는데 있다. 또한 향후 공동체 토지신탁(CLT) 적용 및 도입을 위한 정책 방향 및 제도개선 방안을 제시하는 데 있다. 본 연구의 진행을 위해 다음의 주요 연구 질문을 설정하였다.

### □ 본 연구의 주요 연구 질문

- 국내 특성을 고려한 공동체토지신탁 도입이 필요한 여건 현안은 무엇인가?
- 공동체토지신탁 도입 및 적용가능한 필요 부문과 도입시 제약요소는 무엇인가?
- 공동체토지신탁의 도시재생 정책 추진과 연계한 활용 방안은 무엇인가?
- 공동체토지신탁 제도를 효율적, 효과적으로 도입, 적용하기 위한 국가 차원의 정책 방향과 제도상의 개선방안은 무엇인가?

## 제2장 공동체토지신탁 개념 및 국내법제도상 적용가능성

공동체토지신탁의 개념은 지역사회를 기반으로 토지의 공유 가치를 통해 지속가능한 공동체를 만들고자 하는 개념이며, 주택 부문뿐 아니라 다양한 부문에서 지역 공동체 발전을 위해 활용 가능한 개념으로 이해할 수 있다. 공동체토지신탁의 특성으로는 공동체적 차원에서 지역사회와 파트너십에 기반을 두며, 토지 차원에서 소유권과 사용권을 구분하며, 신탁 차원에서 지속가능성 증진을 위한 공동 관리를 한다는 특징이 있다. 공동체토지신탁은 특히 주거 안정성 확보를 위한 수단으로 활용될 수 있음이 강조되고 있다. 공동체토지신탁 개념 고찰을 통해 국내 도입시 공동체간 신뢰 및 자회자본 형성, 발전을 위한 프로그램의 병행 필요성, 토지 가치 공유와 토지 자원 활용에 대한 프로그램 발전의 필요성, 운영 과정 전반에 대한 제도적 검토 필요성, 제3의 공공성이 전제된 지역부동산 소유관리체계의 검토 필요성을 토의하였다.

다음으로 국내법제도상 공동체토지신탁 개념의 적용 가능성을 살펴보기 위해 「공익신탁법」, 「협동조합 기본법」, 「부동산투자회사법」을 비교 분석하였다. 세계의 법령을 비교 분석한 결과 공동체토지신탁 적용시 고려사항에 대한 시사점을 도출하였다. 도출된 시사점은 토지와 주택의 관리 및 이용에 관한 규율의 명확화, 공동체토지신탁 구성원간의 조직과 사업 운영 권한의 부여권의 명확화, 공동체토지신탁 자산 전환 토지 확보의 유동성 확보, 유지 관리 측면에서의 환매 조건에 대한 가격 규제 방식 제도화 필요성, 공동체토지신탁 운용 자산에 대한 과제 표준 완화 필요성이다.

## 제3장 국외 공동체토지신탁 지원 정책 및 CLT 사례

국내에서는 공동체토지신탁에 대한 논의가 활발히 이루어지지 않는 탓에, 미국, 영국, 일본의 관련 정책 및 유사 운영사례를 살펴보고 시사점을 도출하고자 하였다. 미국에서는 CLT 운동이 1960년대 후반부터 시작되어 공적 자치를 되살리는 기능을 수행하고 있다. 미국에서 발전된 CLT 모델은 비영리, 비과세 조직으로 이중 소유권, 토지 임대, 영국적 사용 가능, 영구적 책임, 개방적이며 장소 기반적인 멤버십, 공동체적 관리, 3분된 지배구조, 확대 프로그램, 유연한 개발의 특징을 지니고 있다. 미국은 ‘주택 및 공동체 개발

법(1992)’을 통해 CLT 지원 및 확장을 위한 제도적 기반을 발전하였으며, CLT가 다양한 역할을 수행하고 있다. 미국의 CLT 조직화 및 운영 과정을 기금화, 프로그램 운영, 관리 과정으로 구분하여 검토하였으며, 다양한 CLT 운영 사례 검토를 통해 다양한 지역의 특성을 반영하여 지불 가능 주택 신탁 뿐 아니라, 지역 자산 신탁, 지역 자원 보전 등을 위한 신탁 등 다양한 목적을 지니는 CLT 운영의 가능성을 볼 수 있다.

영국에서는 2000년대 초반부터 미국의 CLT 운동에 관심을 가지면서 2006년 이후 CLT 운동의 확산이 이루어졌다. 영국은 중앙정부에서 2008년 Community Land Trust Task Force 출범이후 HCA가 운영하는 새로운 기금 투자를 통해 CLT의 확산을 정책적으로 지원하고 있다. 영국의 경우 New Deal for Communities 근린재생 사업 종료 이후 커뮤니티 신탁을 통해서 지역관리를 강화하는 사례가 주목할 만하며, 재생 사업 이후 형성된 공동체 자산에 대한 커뮤니티 신탁 운영 사례, 커뮤니티 기반 프로젝트를 통한 협동조합형 신탁 사례, 국가 지원 CLT 기금 활용 시범 사업 성격의 지불가능 주택 공급 목적의 CLT 사례, 지역 내 공공공간 관리 및 역량강화를 목적으로 하는 CLT 사례 등을 살펴보았다.

일본의 경우에는 보전지역권에 대한 지역사회 활동으로 한정적으로 CLT가 활용되고 있었으며, 랜드뱅크 등 실험적인 노력에 그치고 있고 제도면에서 제한적으로 지원되고 있다. 그럼에도 불구하고 빈집 및 유휴토지 활용과의 연계에 있어 CLT의 활용 가능성은 주목할 필요가 있으며, 빈집 정보뱅크 및 일본형 랜드뱅크의 창설 검토 등 정책적 동향은 국내 정책 흐름과 유사성을 지니고 있는 측면이 있다.

국외 공동체토지신탁 지원 정책 및 CLT 사례 조사 분석을 통해 CLT 개념상의 국내 도입 시의 시사점을 토의하였으며, CLT 지원 정책의 정책적 시사점과 국가 차원의 CLT 연합체 네트워크 구성을 통한 지원 시사점을 토의하였다. 아울러 다양한 국외 CLT 운영 사례를 통해 국내 CLT 도입시 CLT의 주체, 운영 방식, 지원 방식 등과 관련하여 다양성, 포괄성을 부여할 필요성을 확인할 수 있었다. 또한 다양한 CLT 지역 파트너십에 대한 시사점으로 국내 적용시 지역사회 내 자발적 지역 주민 주도 CLT, 지방정부 주도의 CLT, 파트너십 형태의 CLT 운영 방식이 가능하도록 다양화하여 종합적 검토가 필요하다는 점도 도출되었다. 다양한 CLT 지원 재원 다양화와 근린재생 사업 종료 이후 지속 운영을 위한 노력에 주목할 필요성이 도출되었으며, CLT 적용시 주요 적용 가능 사업이 다양하며 각 부문을 주로 수행하는 CLT를 유형화하여 정책 지원이나 운영, 관리상의 지원 등을 다양화 하는 방안도 검토할 필요가 있음을 토의하였다. 지역 커뮤니티에 대한 혜택 제공은 중요한 사항으로 지역 사회 기반의 역량강화 프로그램 지원 및 주민 복지 프로그램 지원, 근린재생 사업 공공 재원 지원 이후 일자리 창출 지원 및 지역 관리, 지역사회 공동자산 관리 등에 대한 연계 가능성이 부각되었다.

## 제4장 사례 연구 및 전문가 의견 분석

국내 여건을 반영하여 공동체토지신탁의 도입 및 적용 가능성을 살펴보기 위해 국내 유사 사례 연구와 전문가 의견 조사 과정을 수행하였다. 조사분석한 사례연구는 ① 안산 일동 ‘울타리넘어’, ② 지축·별내 지구 뉴스테이 등 협동조합주택, 공동체주택, 사회주택 사례, ③ 공유형 리츠를 통한 임대주택 공급 사례인 서울형 리츠, ④ 영주 도시재생사업 대상지 내 순환형 임대주택 등 관리 사례, ⑤ 김천 도시재생사업 대상지 내 평화시장 2층 유희 상가공간 재생 추진 사례를 포함하고 있다. 사례 연구에서는 각 사례의 주요 현안, 현장에서 발생하고 있는 현 제도상에서의 대응 가능성 및 공동체토지신탁 제도 필요성에 대한 시사점을 검토하였다. 검토한 사례 연구에서 특히 지역사회 주도의 공동체 자산 형성 후 운영시 CLT 개념의 도입 필요성이 강조되었으며, 지불가능 주택 공급 부문에 있어 CLT 활용 가능성이 매우 높으며 초기 토지 공급에 대한 공공 지원의 효과성이 강조되었다. 또한 공공성을 지닌 리츠 방식의 신탁사업의 다양한 적용 방안 모색 필요성이 도출되었으며, 지자체의 협력적 시도가 매우 중요한 사항임을 토의하였다. 도시재생 사업 종료 후 유산으로 남겨진 커뮤니티 공간 및 지역관리를 위한 CLT의 탄력적 연계 가능성과 장기 임대 활용 가능성을 염두에 둔 지역 유희 자산에 대한 CLT 연계 가능성이 조명되었으며, 이해관계자의 협의 과정이 매우 중요함을 토의하였다.

또한 7차에 걸친 관련 전문가 집담회를 통해 공동체토지신탁 제도 개념의 도입 가능성, 적용 가능 부문에 대한 평가, 국내 적용시 장점 및 제약요소, 추가적으로 필요한 정책 및 제도 개선 및 주요고려사항 등을 토의하였다. 공동체토지신탁의 개념 강화에 대한 토의는 반복적으로 강조되었는데 공동체토지신탁의 주요 작동 구조에 대한 명확한 제시 및 제도적 명문화의 필요성이 조명되었다. 국내의 경우 단기적으로 공익신탁이나 REITs와의 연계 가능성 검토와 CLT 도입에 있어 필요한 전제조건과 단계적 도입 추진의 필요성이 강조되었으며, 관련 현황 및 제약요소 검토의 필요성과 운영상의 고려사항에 대한 면밀한 검토 필요성이 토의되었다.

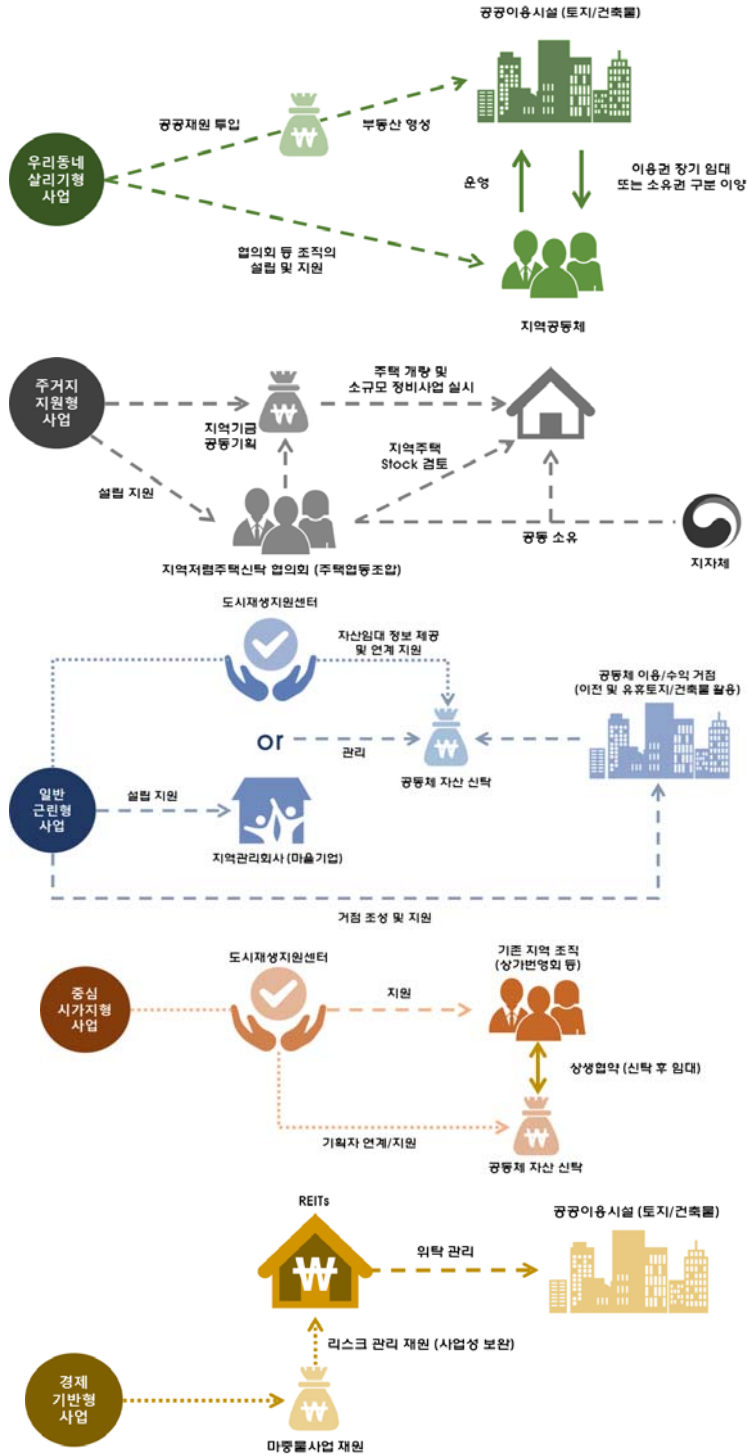
아울러 공동체토지신탁 제도를 시행할 경우 다양한 이점이 있으나 토지 소유권에 대한 인식 변화 등의 사회적 제반 여건의 변화 등의 필요성도 언급되었다. 공동체토지신탁의 도입 적용 방안에는 있어서는 상호 보완 가능한 통합 유형에 대한 검토 필요성이 언급되었으며, 수도권과 지방 중소도시에 대한 CLT 도입에 있어 차별화된 접근 필요성이 강조되었다. 공동체토지신탁 운용을 지원하는 새로운 제도의 마련 필요성은 인정되며, 국내 실정상 지자체 정부와의 파트너십 형성이 강조되었으며 이에 대한 고려사항 및 지원 필요사항이 논의되었다. 국내 여건에서는 실제 작동 가능한 공공 부문이 주도하는 CLT가 실

행되면 효과적일 것이라는 의견과 함께, 공동체토지신탁의 변형적 적용 및 시범사업의 운용을 통한 CLT 적용 가능성 실험 및 확산에 대한 의견도 제시되었다. 저렴주택 공급 및 공폐가 문제 대응과 마을 공유공간 운영 및 공동체 활성화를 위한 기반 마련의 대안적 검토로서 CLT 활용의 가능성도 언급되었다.

## 제5장 공동체토지신탁 도입 및 적용 정책 방향 및 제도개선 방안

본 연구 결과 공동체토지신탁의 도입이 필요한 부문으로는 주택 정책과의 연계 부문에서 공적 임대주택으로서의 지불 가능 주택의 공급 및 관리 부문이 대두되었다. 또한 도시재생 뉴딜 정책 추진과 연계하여 공동 재원 투입 이후 지역 관리와 주택정비 부문의 위탁 운영이 강조되었으며, 빈집 및 소규모 주택정비와 연계하여 집단화된 포트폴리오 상에서의 유희 자산의 활용 가능성이 도출되었다. 국내 여건상 공동체토지신탁 도입 가능성이 높은 점은 인정되나 도입시 제약요소로서 주택 공급 부문 유지 및 관리에 관한 사항, 상호간의 협력에 관한 사항, 환매에 관한 사항, 자본 조달에 관한 사항, 세제 혜택에 관한 사항에 대해 병행하여 면밀히 검토할 필요가 있다.

공동체토지신탁 제도 도입 및 정착을 위한 기반사항으로 공동체토지신탁 자산의 형성, 구성원의 협력에 대한 사안, 운영 및 유지에 관한 사항으로 구분하여 시사점을 제시하면서, 공동체토지신탁의 도시재생 정책 추진과 연계한 활용 부문으로 도시재생관리 지원의 목적을 지니는 도시재생회사 성격의 공동체토지신탁과 주택 정비 부문과 지역관리 부문을 위탁하는 공동체토지신탁으로 구분하고 주요 고려사항을 제시하였다. 아울러 도시재생 뉴딜 사업의 5개 유형별 공동체토지신탁 연계 방안과 공동체토지신탁 연계 가능 자산별 연계 활용 방안을 제안하였다.



도시재생 뉴딜 사업 유형별 공동체토지신탁 개념 연계 방안 개념도

### 자산 유형별 공동체토지신탁 적용 방안

| 자산 유형                               | 신탁적용 방안                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 일반 토지 및 건축물                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>-CLT의 자산을 증권화하여 구매능력을 확보</li> <li>-해당 토지의 소유권을 CLT에 이전하는 것을 전제로 주택연금이나 농지연금과 같은 역모기지론을 적용하는 방안을 강구</li> <li>-아파트나 연립주택과 같이 소유권이 분할된 건축물의 토지 소유권 취득을 가능케 함</li> </ul> |
| 유헴토지                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>-보통의 토지에 비해 매입이 보다 용이할 수 있으나, 대부분 법적으로 이용 제한이 존재</li> <li>-CLT가 매입 후 지자체와 협의하여 용도변경이나 규제완화가 가능한 범위를 법적으로 설정하여 유헴토지의 공적 활용을 유도</li> </ul>                             |
| 공가 및 공실률이 높은 건축물                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>-CLT가 매입시 양도세와 취득세를 감면하여 취득이 용이하게 함</li> <li>-해당 건축물의 토지 소유권을 우선 이전한 후, 건축물의 소유권을 기존 소유자와 CLT가 일정기간(20년 내외) 공동소유한 뒤 이전하도록 제도적 기반을 마련</li> </ul>                      |
| 국공유지 및 지자체 소유의 토지 및 건축물             | <ul style="list-style-type: none"> <li>-CLT에게 무상양도 및 저리임대가 가능하도록 제도를 정비</li> <li>-다만, 지역에 등록된 CLT가 본래의 취지대로 운영될 수 있도록 감독하고 개입할 수 있는 권한을 부여</li> </ul>                                                       |
| 재생사업 등 공공사업으로 매입되는 토지 및 건축물         | <ul style="list-style-type: none"> <li>-해당 부동산의 관리 및 운영을 CLT가 이행할 수 있도록 소유권 이전 및 저리임대가 가능하도록 함</li> <li>-도시재생지원센터와 같은 사업운영기관과 정보 및 소유권을 공유하고 장기적으로 통합할 수 있는 방안을 마련</li> </ul>                               |
| 장기저리주택담보대출(모기지) 및 장기주택저당대출(역모기지) 주택 | <ul style="list-style-type: none"> <li>-한국주택금융공사와 협약을 통해 모기지론 및 역모기지론에 의해 취득한 주택에 대하여 해당지역의 CLT가 매입 우선권을 가질 수 있도록 함</li> </ul>                                                                              |

또한 공동체토지신탁 정책 추진방향으로 시범적용 및 확산, 제도 기반 구축, 주민 역량 강화, 자원 지원, 공동체 자산화 총 5개의 카테고리로 분류하여 단기, 중기, 장기로 구분하여 단계적 추진방향을 제시하였다.

### 공동체토지신탁 도입 및 적용을 위한 단기, 중장기 정책추진방향

| 주요 고려 사항   | 단기(1-2년)                                                                                                                                 | 중기(3-5년)                                                                                                                | 장기(5년 이후)                                                                                              |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 시범적용 및 확산  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협동조합, REITs, 공익신탁 연계를 통한 시범사업 시행</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 저렴주택 공급을 위한 운영사업 확대</li> <li>- 사업 대상의 지원, 관리, 공동체 운영</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- CLT제도 시범사업의 확산</li> </ul>                                     |
| 제도 기반 구축   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동소유 관리 인식 확산</li> <li>- 현행법령의 개정</li> <li>- 가이드라인 수립</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설립운영, 관리, 지침 등 세부 사업 시행을 위한 가이드라인 수정</li> <li>- 지속적사업 연계를 위한 법제도 개선</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동체 토지신탁제도 정착</li> </ul>                                      |
| 커뮤니티 역량 강화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 역량 강화 지원</li> <li>- 운영 컨설팅</li> </ul>                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규주체 발굴 및 사업 지원</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- CLT 네트워크기구 설립(CLT 연합체 수립)</li> <li>- 경험 축적 및 확산 지원</li> </ul> |
| 자원 지원      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시재생 사업 자원 연계 모색(도시재생신탁 시범 운영)</li> <li>- 다부처 연계사업 모색</li> <li>- HUG 주택도시기금 제도 연계 모색</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시재생, 공공재원 연계 및 지원 확대</li> <li>- HUG관련 도시주택기금 투자, 융자 지원</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공, 커뮤니티 파트너십 확산</li> <li>- 커뮤니티 부문 관리 강화 자원 지원</li> </ul>    |
| 공동체 자산화    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자산유동화 인식 확산</li> <li>- 국공유지 활용방안 모색</li> </ul>                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국공유지 토지 임대부 방식 활용</li> <li>- 다양한 토지자산·공유·운영 방식 확산</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자윈 수익 순환 운영 구조 지원</li> </ul>                                  |

또한 본 연구에서는 CLT 도입을 위한 제도개선 방안으로 기존의 법령에 CLT를 성격을 차별화하거나 공익신탁제도로 CLT를 통합화하여 연계한 제도개선 접근과 별개의 신규 법령으로 ‘공동체지역자산신탁법’을 제정하는 접근을 제안하였다. 아울러 신규 법령 구성에 대한 이해를 증진하기 위해 총칙, 공동체지역자산신탁의 구성원, 이사회의 설립과 운영 방식, 제4장 공동체지역자산신탁 활성화를 위한 지원, 보칙과 벌칙 등으로 구성된 ‘공동체지역자산신탁’ 법률안 예시를 제시하였다.

본 연구의 의의는 주거 안정성 강화와 주민들의 삶의 질 향상을 위한 정책 요구가 증대되고 있고 도시재생 뉴딜 정책 추진이 시작되고 있는 정책적 문맥하에서 관련 현행 법령 분석, 관련 국내외 정책 및 사례 분석, 전문가 의견 수렴 등을 종합적으로 분석하여 실제적인 공동체토지신탁이 도입 및 활용 가능한 지역 현안과 정책 발전 과제를 도출하였다는 데 의의가 있다. 또한 도시재생 뉴딜 정책 추진 등의 정책 현안과 연계하여 공동체토지신탁의 적용 가능성을 다차원적인 관점에서 설정하고 관련 정책 추진 방안 및 관련 제도개선 방안을 선도적으로 제안하였다는 데 의의가 있다. 공동체토지신탁이 국외에서는 주거의 안정성을 높이며 젠트리피케이션을 대비하고, 지역 재생과 연계하여 지역사회 주도의 지역 관리의 지속성을 동시에 추구할 수 있는 협력적 시도임을 다시 한 번 강조해 본다. 본 연구에서 제시한 공동체토지신탁 도입 및 활용에 대한 초기 단계의 발자국들이 지속적으로 나가갈 수 있기를 기대해 본다.

#### 주제어

공동체토지신탁, 도시재생 뉴딜, 젠트리피케이션, 지역관리, 지불가능주택



# 차례

## TABLE OF CONTENTS

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 제1장 서론                           | 1  |
| 1. 연구의 배경 및 목적                   | 1  |
| 1) 연구배경 및 필요성                    | 1  |
| 2) 연구의 필요성                       | 3  |
| 3) 연구의 목적                        | 4  |
| 4) 주요 연구 질문                      | 5  |
| 2. 선행연구 현황 및 차별성                 | 5  |
| 1) 공동체 토지 신탁 관련 기존 연구 성과         | 5  |
| 2) 본 연구의 차별성                     | 7  |
| 3. 연구의 범위 및 방법                   | 10 |
| 1) 연구의 범위                        | 10 |
| 2) 연구의 방법                        | 10 |
| 3) 연구 수행 체계                      | 12 |
| 제2장 공동체토지신탁 개념 및 국내법제도상 적용가능성    | 13 |
| 1. 공동체토지신탁 개념, 특성                | 13 |
| 1) 공동체토지신탁(CLT) 개념               | 13 |
| 2) 공동체토제신탁(CLT) 특성               | 15 |
| 3) 공동체토지신탁의 주거 부문 연계             | 17 |
| 2. 국내 법제도적 여건 분석 및 공동체토지신탁 적용가능성 | 18 |
| 1) 「공익신탁법」상 CLT제도 적용가능성          | 20 |
| 2) 「부동산투자회사법」상 CLT제도 적용가능성       | 20 |
| 3) 「협동조합기본법」상 CLT제도 적용가능성        | 21 |
| 4) 마을공동체 기본법안                    | 22 |
| 3. 토의                            | 26 |
| 1) 공동체토지신탁 개념의 국내 적용시 주요 고려사항    | 26 |
| 2) 국내 현행 법제도상의 공동체토지신탁 적용가능성     | 26 |
| 제3장 국외 공동체토지신탁 지원 정책 및 CLT 사례    | 29 |
| 1. 미국의 CLT 지원 정책 및 CLT 운영 사례     | 29 |
| 1) 미국 CLT 개념의 발전과 역할             | 29 |
| 2) 미국의 CLT 관련 정책 동향              | 32 |
| 3) 미국의 CLT 조직화, 운영 과정            | 33 |

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4) 미국의 주택 신탁 운영 사례: Champlain Housing Trust(CHT) Burlington, Vermont                                        | 36 |
| 5) 지역 자산 신탁 사례: 미국 뉴욕의 Cooper Square Land Trust Committee, Cooper Square Mutual Housing Association (CSMHA) | 38 |
| 6) 토지신탁 운영 사례: Orange County Community Housing and Land Trust(NC)                                           | 41 |
| 7) 토지 신탁 운영 사례: Athens Land Trust                                                                           | 43 |
| 2. 영국의 공동체토지신탁 관련 제도 및 사례                                                                                   | 45 |
| 1) 영국의 CLT 개념의 발전과 역할                                                                                       | 45 |
| 2) 영국의 CLT 관련 정책 동향                                                                                         | 45 |
| 3) 영국의 CLT 운영 조직화, 운영 과정                                                                                    | 46 |
| 4) 근린재생 종료 이후 영국 New Deal for Communities(NDCs) 커뮤니티 신탁 (Community Trust)                                   | 49 |
| 5) 커뮤니티 신탁 운영 사례: Hartlepool NDC Trust                                                                      | 49 |
| 6) 커뮤니티 신탁 운영 사례: Homebaked CLT                                                                             | 51 |
| 7) 커뮤니티 신탁 운영 사례: Cornwall Community Land Trust Limited(Cornwall CLT)                                       | 52 |
| 8) 커뮤니티 신탁 운영 사례: 쇼디치(Shoreditch) 트러스트                                                                      | 53 |
| 3. 일본의 공동체토지신탁 관련 제도 및 사례                                                                                   | 55 |
| 1) 일본의 CLT 관련 정책 동향                                                                                         | 55 |
| 2) 일본의 CLT 관련 사례: 빈집, 유헬토지와 연계 검토                                                                           | 55 |
| 3) 일본의 빈집·공터 은행 제도 및 관련 정책 동향                                                                               | 57 |
| 4) 일본의 빈집·빈토지 은행 사례                                                                                         | 65 |
| 4. 종합 및 시사점                                                                                                 | 70 |
| 1) CLT 개념상의 시사점                                                                                             | 70 |
| 2) CLT 지원 정책의 정책적 시사점                                                                                       | 70 |
| 3) CLT 운영 사례의 시사점                                                                                           | 71 |
| 제4장 사례 연구 및 전문가 의견 분석                                                                                       | 75 |
| 1. 조사 및 분석 개요                                                                                               | 75 |
| 1) 개요                                                                                                       | 75 |
| 2) 1차 사례 연구                                                                                                 | 75 |
| 3) 2차 전문가 의견 수렴(Focus group interviews)                                                                     | 77 |
| 2. 사례 연구를 통한 공동체토지신탁 적용 가능성                                                                                 | 79 |
| 1) 안산 일동·울타리넘어                                                                                              | 79 |
| 2) 지축·별내 지구 뉴스테이 등 협동조합주택, 공동체 주택, 사회 주택 사례                                                                 | 82 |
| 3) 공유형 리츠를 통한 임대주택 공급 사례: 서울형 리츠                                                                            | 86 |
| 4) 영주 도시재생사업 대상지 내 순환형 임대주택 등 관리                                                                            | 87 |
| 5) 김천 도시재생사업 대상지 내 평화시장 2층 유헬 상가공간                                                                          | 88 |
| 3. 관련 전문가 의견 종합 분석                                                                                          | 89 |
| 1) 제1차 FGI 토의                                                                                               | 89 |
| 2) 제2차 FGI 토의                                                                                               | 91 |
| 3) 제3차 FGI 토의                                                                                               | 92 |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 4) 제4차 FGI 토의                       | 93  |
| 5) 제5차 FGI 토의                       | 95  |
| 6) 제6차 FGI 토의                       | 97  |
| 7) 제7차 FGI 토의                       | 99  |
| 4. 종합 및 시사점                         | 101 |
| 1) 사례 연구 시사점                        | 101 |
| 2) 전문가 FGI 시사점                      | 105 |
| 제5장 공동체토지신탁 도입 및 적용 정책 방향 및 제도개선 방안 | 107 |
| 1. CLT 도입 필요 부문 및 도입시 한계점           | 107 |
| 1) 정책 여건 변화에 따른 CLT 도입 필요 부문        | 107 |
| 2) 기존 법제도 여건상 CLT 도입 가능성 검토         | 110 |
| 3) CLT 도입시의 한계점 분석                  | 112 |
| 2. 공동체토지신탁 제도 도입 및 정착을 위한 기반 사항 제시  | 115 |
| 3. 현안 이슈인 도시재생 뉴딜 정책 추진 연계방안        | 117 |
| 1) 도시재생 뉴딜 정책 추진 계획 개요              | 117 |
| 2) 사업 유형별 공동체토지신탁 연계 방안 제안          | 118 |
| 3) 자산 유형별 공동체토지신탁 도입 방안             | 125 |
| 4) 도시재생 뉴딜과 지역공동체토지신탁 주체간 연계        | 128 |
| 4. 정책 추진방향 제안                       | 130 |
| 1) CLT 제도의 시범 적용 및 확산               | 130 |
| 2) 제도 기반 구축                         | 131 |
| 3) 커뮤니티 역량 강화                       | 132 |
| 4) 자원 지원                            | 133 |
| 5) 공동체 자산화                          | 134 |
| 5. 제도개선 방안                          | 135 |
| 1) 개별법을 통한 CLT 도입 개선방안              | 135 |
| 2) 「공익신탁법」 준용을 통한 CLT 도입 제도개선 방안    | 138 |
| 3) 가칭 ‘공동체지역자산신탁법’ 제정을 통한 제도개선 방안   | 141 |
| 제6장 결론                              | 145 |
| 참고문헌                                | 149 |
| SUMMARY                             | 151 |
| 부록1. 전문가 대상 FGI 주요 토의 내용            | 155 |
| 부록2. CLT 관련 법제도 비교표                 | 157 |

---

## 표차례

LIST OF TABLE

|                                                     |     |
|-----------------------------------------------------|-----|
| [표 1-1] 공폐가 재생 관련 주요 선행 연구 및 본 연구의 차별성              | 8   |
| [표 2-1] 공동체토지신탁 관련 현행 국내법 비교                        | 18  |
| [표 2-2] 공동체토지신탁 관련 현행 법령 검토를 통한 한계점 및 고려 사항         | 28  |
| [표 3-1] 일본 지자체가 실시한 빈토지 활용 선진 시행 사례                 | 64  |
| [표 3-2] Japan Trans-Housing Institute(JTI) 지원 사업 내용 | 66  |
| [표 3-3] JTI과 자치단체와의 연계 내용                           | 67  |
| [표 3-4] 국외 CLT 운영 사례 분석 종합                          | 72  |
| [표 4-1] 선정된 사례 연구 대상 개요                             | 76  |
| [표 4-2] 전문가 대상 FGI 주요 토의 내용 구성                      | 78  |
| [표 5-1] 현행 관련 법제도상 CLT 적용시 필요 부분                    | 112 |
| [표 5-2] 도시재생 뉴딜 사업의 유형                              | 117 |
| [표 5-3] 공동체토지신탁과 도시재생 뉴딜 사업의 연계 방안                  | 124 |
| [표 5-4] 자산 유형별 공동체토지신탁 연계방안                         | 128 |
| [표 5-5] 단기, 중장기 정책 추진방향                             | 130 |

## 그림차례 TABLE OF FIGURES

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| [그림 1-1] 국내 1인가구 비율의 증가 추이                                            | 2   |
| [그림 1-2] 연구의 흐름                                                       | 12  |
| [그림 2-1] 공동체토지신탁(Community Land Trust)의 개념                            | 15  |
| [그림 2-2] 공동체토지신탁(Community Land Trust) 주택과 일반주택의 가격 비교                | 17  |
| [그림 2-3] CLT에 의한 주택개발 절차                                              | 17  |
| [그림 3-1] 미국 CLT 분포                                                    | 30  |
| [그림 3-2] 미국 CLT의 개념                                                   | 34  |
| [그림 3-3] Champlain Housing Trust(CHT)가 관리하는 자산사진(Burlington, Vermont) | 37  |
| [그림 3-4] Cooper Square Committee 사무실 및 운영중인 CLT 자산 사례 사진              | 40  |
| [그림 3-5] Orange County Community Housing and Land Trust(NC) 관리 자산 사진  | 42  |
| [그림 3-6] Athens Land Trust 관리 자산 사진                                   | 43  |
| [그림 3-7] 잉글랜드 내 CLT 분포                                                | 46  |
| [그림 3-8] 하틀풀(Hartlepool) 트러스트가 관리하고 있는 지역자산                           | 51  |
| [그림 3-9] Homebaked CLT 관리 자산 활용 개념                                    | 52  |
| [그림 3-10] Cornwall CLT 관리 자산 사진                                       | 52  |
| [그림 3-11] 쇼디치 트러스트를 통해 운영되고 있는 워터하우스 레스토랑                             | 54  |
| [그림 3-12] 츠루 랜드뱅크 퍼스널 임대주택 시스템                                        | 56  |
| [그림 3-13] 시정촌의 빈집 등에 관한 정보제공 및 활용에 대한 구체적 실행상황(2015년 10월)             | 60  |
| [그림 3-14] 빈집·빈토지 은행 등록 부동산 수집방법(2013년)                                | 61  |
| [그림 4-1] 우리동네 방과후 개원 사진과 우리동네 지역아동센터 사진                               | 79  |
| [그림 4-2] 협동조합카페 마실                                                    | 80  |
| [그림 4-3] 공익신탁의 구조                                                     | 81  |
| [그림 4-4] 별내 토지매입방식 뉴스테이 사업 구조                                         | 83  |
| [그림 4-5] 강북구 협동조합주택 하늘평화 센터                                           | 83  |
| [그림 4-6] 공동체 마을주택 사업의 구조                                              | 84  |
| [그림 4-7] 서대문구 민달팽이 2호 건물                                              | 85  |
| [그림 4-8] 서울시 토지임대부 사회주택 개념                                            | 86  |
| [그림 4-9] 영주 도시재생선도지역 구성마을 내 ‘소담자리’, ‘살림자리’, ‘할배목공소’                   | 88  |
| [그림 5-1] 우리동네살리기형 사업과 지역공동체토지신탁 연계 흐름도                                | 119 |
| [그림 5-2] 주거지 지원형 사업과 지역공동체토지신탁 연계 흐름도                                 | 120 |
| [그림 5-3] 일반근린형 사업과 지역공동체토지신탁 연계 흐름도                                   | 121 |
| [그림 5-4] 중심시가지형 사업과 지역공동체토지신탁 연계 흐름도                                  | 123 |
| [그림 5-5] 경계기반형 사업과 지역공동체토지신탁 연계 흐름도                                   | 124 |
| [그림 5-6] 지역공동체토지신탁 관계 주체 참여방안                                         | 129 |
| [그림 6-1] 도시재생사업과 지역공동체토지신탁의 연계방안                                      | 147 |



---

# 제1장 서론

- 1. 연구의 배경 및 목적
  - 2. 선행연구 현황 및 차별성
  - 3. 연구의 범위 및 방법
- 

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구배경 및 필요성

□ 주택 정책적 측면에서 1인 가구 증가 등에 따른 주거안정이 강조되고 있어 주거안정성을 증진하기 위한 다양한 정책 방안 모색이 필요한 시점임

주택정책에 있어서는 과도한 대출상환 및 전월세 급등으로 고통 받는 서민·중산층의 주거불안 해소와 보편적 주거복지 실현을 강조하고 있으며, 특히 대학생·신혼부부·고령자에 대한 주거지원을 포괄하여 강화하고자 하고 있다.

- 특히 2015년 인구주택총조사 결과 1인 가구 비율은 520만 가구로 27.2%를 차지하여 2010년 422만 가구인 23.9%에서 3.3%, 99만 가구가 증가한 것을 감안하면, 1인 가구의 증가에 대응한 주거안정 정책이 필요한 시점이다.

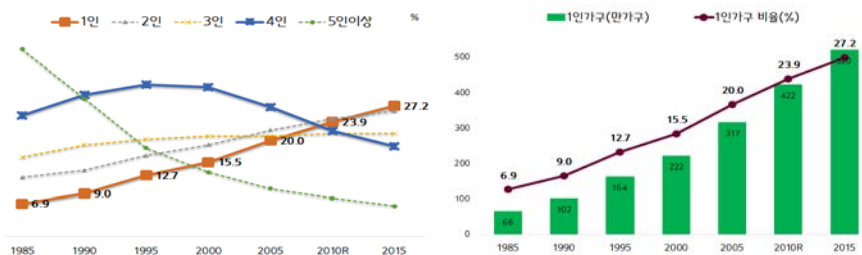
□ 근린재생 사업을 통한 쇠퇴지역 주민들의 삶의 질 향상 지원 정책이 강화되고 있으며, 지역 재생의 지속 관리에 대한 논의의 필요성이 대두되고 있음

쇠퇴지역 주민들의 삶의 질 향상을 증진하기 위한 다양한 도시 및 농어촌 지역 근린재생 사업이 추진되고 있다. 특히 도시지역에 있어서는 도시재생법을 기반으로 선도지역 근린재생형 11개소(2014~), 일반지역 근린재생형 28개소(2016~)에 대한 도시재생 사업을 시행 중이다. 또한 도시지역과 농어촌 지역을 모두 포함하여 지역발전위원회에서는

지역행복생활권 정책의 일환으로 '취약지역 생활여건 개조 프로젝트(새뜰마을사업)'을 추진하여 1차로 85개 마을(2015년~), 2차로 66개 마을(2016년~)에 대한 주거취약지역 마을재생 사업을 시행 중이다. 도시재생 선도지역 및 1차 도시형 새뜰마을사업이 올해로 마중물 사업이 종료되는 시점이며, 최근 추진중인 마을재생 사업들은 거점 시설 조성 등을 포함하고 있어 조성된 거점 시설의 지속 운영 등 지속 관리를 위한 방안 모색이 필요한 시점이다.

또한 문재인 정부 들어 도시재생 뉴딜 정책이 주요 국정과제로 채택됨에 따라 2017년 하반기부터 도시재생 뉴딜 사업이 전국적으로 확산될 것으로 예상되는 바, 지역 재생의 효과성 증진을 위한 논의의 필요성이 증가하고 있는 시점이다.

- 도시재생 선도사업의 경우 2017년이 4년간의 마중물 사업이 종료되는 시점이나, 그 이후에 대한 지속계획에 대한 대비가 부재하여 재생의 지속가능성 증진을 위해 공동체토지신탁(CLT) 활용 방안 모색이 필요하다.
- 새뜰마을 사업의 경우 주거취약지역 대상이므로 집수리, 빈집 정비 등 주거환경 개선에 대한 요구가 매우 높으나, 사업 현장에서는 사업시행 주체 연계 어려움, 자부담 비율 등 협의 어려움, 불부합 건축물 등의 애로사항이 많아 공동체토지신탁(CLT) 활용이 대안이 될 수 있다.
- 도시재생 뉴딜 사업의 경우 우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형의 5개 사업 유형으로 추진될 예정이며, 지역 여건에 따라 저렴주택 공급, 공동체 자산 관리, 지역 관리 등의 다양한 목적을 이루기 위한 수단 중 하나로 공동체토지신탁 방식의 적용 가능성을 모색해 볼 필요가 있다.



[그림 1-1] 국내 1인가구 비율의 증가 추이, 출처: 2015 인구주택총조사



## 2) 연구의 필요성

- 공동체토지신탁 제도는 저렴 주택의 지속적 수급을 위한 정책 방안 중 하나로서 국내 도시민들의 주거 안정성 강화를 위한 활용 수단으로서의 검토할 필요가 있음

최근 국내에서는 전세 부족난과 월세 급증 및 임대료 급증으로 인해 주거 및 삶의 안전성이 약화되면서 사회·경제적으로 많은 문제가 발생하고 있어 대응 정책 발전 연구의 중요성이 증대되고 있다. 저렴한 주택 공급 부족과 경기불황 등으로 인한 저소득층 주민들의 주거문제가 심각한 상황에서 저렴한 주택의 지속적인 공급이 필요하다 (김동길, 2012).

공동체토지신탁(CLT)은 지불가능한 주거비용으로 주택을 공급하여 거주자의 삶의 안정성을 도모하는 제도(Crabtree, L. et al, 2012)로서 저렴한 주택의 지속적 수급을 위한 대응 정책 발전을 위해 도입 가능성을 모색할 필요가 있다.

- ❖ 미국 연방정부는 2008년 서브프라임모기지 사태 후유증을 해결하기 위해 주택 및 경제회복법(Housing and Economic Recovery Act: HERA)의 지역 안정화 프로그램(Neighbourhood Stabilization Program: NSP)을 진행하고 CLT와 같은 지역 기반의 비영리 조직을 통해 지속가능하고 안정된 주거환경을 만들어가는 사업에 재정을 투입
- ❖ CLT는 보통 민 또는 관으로부터 토지를 기부받거나 주택을 지을 수 있는 땅을 사도록 정부 보조금을 받음. 주택은 저소득층 가구에 판매하거나 임대하나, 토지에 대한 소유권을 CLT가 보유하고 집주인에게 장기간(예, 99년간) 토지를 임대함. CLT는 또한 집주인이 이사를 가려고 할 때 재판매 공식에 따라 정해진 가격(a formula driven price)으로 집을 되살 수 있는 권리(option to repurchase)를 보유함.

- 공동체토지신탁은 지역의 공동체 자산 관리를 위해 활용 가능한 관리운영 주체(Vehicle) 중 하나로서 국내 지역 재생 사업의 지속 및 공동체 발전 가치 공유 수단으로서의 활용 가능성을 모색할 필요

도시 재생 사업 등 보조금 지원 사업에 대한 재정 지원 종료 후 재생 효과에 대한 지속가능성에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있는 바, 지역 관리의 지속성 증진 및 공동체 발전 가치 공유를 촉진하기 위한 수단 모색이 필요하다. 공동체토지신탁은 지역 공동체 가치 공유 시스템 구축을 통해 지역 주민들 간의 상호협력과 지역 발전을 위한 다양한 활동 참여를 유도하여 지역공동체를 활성화시키는 효과가 있다(전은호, 2015). 미국을 시작으로 영국, 캐나다, 호주 등에서는 공동체토지신탁(CLT) 제도를 시행함으로써 저소득층 주거 안정화 및 지속적인 저렴한 삶터 제공뿐만 아니라 지역신탁회사를 지역 공동체 자산 관리를 위한 수단으로 활용하고 있다.

또한 젠트리피케이션<sup>1)</sup>(gentrification: 기존 주민, 임대 상인 등이 다른 곳으로 밀려나는 현상)에 대한 우려가 증대되고 있는 바, 재생 차원에서 지역 공동체 삶의 안정성을 도모할 수 있는 지속 방안 모색이 필요한 실정이다(김봉기, 2016.03.13.). 최근 국내에서도 거주나 상업활동의 안정성 확보 및 지속적인 지역자력형 도시재생을 위해 공동체토지신탁(CLT) 제도 도입 논의의 필요성이 높아지고 있다. 아울러 공동체토지신탁(CLT)과 유사한 형태로 개발신탁(Development Trust) 형식의 도시재생 신탁의 도입 가능성 및 실현 방안에 대한 논의가 이루어지기 시작하고 있다(전은호, 2009; 전은호 외, 2012; 김동길 외, 2012; 배도현 외, 2013).

❖ CLT는 토지 임대방식을 통하여 초기 주거비용에 소요되는 비용을 낮추며, 재판매 시에는 개인과 공동체가 균형 있게 이익을 배분할 수 있도록 지정되어 있어 지역 발전에 따르는 가치를 공유함(Peterson, T., 1996)

- 국내에는 공동체토지신탁이 직접적으로 적용된 사례는 없으나, 최근 임대주택 공급, 지역 자산 관리 등을 위해 대안적 운영주체 구성을 한 일부 사례가 나타나고 있어 공동체토지신탁 개념의 적용 가능성을 모색할 필요가 있음

### 3) 연구의 목적

- 국내 특성을 고려한 공동체토지신탁(CLT) 제도 도입가능성 검토 및 운영 방안 제시

- 국내 현행 제도 운영 상황, 국내 여건을 고려하여 공동체토지신탁의 도입 가능성 및 도입 필요성 검토
- 공동체토지신탁 도입 및 적용시의 실행 전략 및 주요 고려사항 제시
- 주택부문, 재생 부문, 근린 관리 등의 효과성 증진을 위한 공동체토지신탁 연계 방안 및 시사점 제시

- 향후 공동체토지신탁(CLT) 적용 및 도입을 위한 정책 방향 및 제도개선 방안 제시

- 도시재생 뉴딜 정책 추진과 연계한 공동체토지신탁 적용 가능성 제시

---

1) 젠트리피케이션(gentrification)은 '낙후된 구도심 지역이 활성화되어 더 높은 지불 가능 계층이 유입됨으로써 기존의 저소득층 원주민을 대체하거나 기존의 상인들이 대체되는 현상'임. 긍정적인 측면으로 쇠퇴지역의 부동산 시장의 활성화로 인해 상권이나 주거지역의 지가가 상승되며 지역 활성화의 하나로 현상으로 인식되고 있으나, 부정적인 측면으로 외부 자본이 유입되어 결국 치솟은 임대료를 감당할 수 없게 된 기존의 주거 임차인, 저소득층 가구 또는 소규모 상인들이 떠나게 되는 현상이 발생하기도 함.

- 국가 차원의 공동체토지신탁 개념 도입 및 적용을 위한 세부 정책 실행 전략 및 추진방안 제시
- 공동체토지신탁 제도 도입을 위한 관련 제도개선 방안 제안
- 공동체토지신탁 적용 및 확산을 위한 중앙 및 지방 정부, 관련 기관간 역할, 정책 추진 시사점 제시

#### 4) 주요 연구 질문

##### □ 본 연구의 주요 연구 질문

- 국내 특성을 고려한 공동체토지신탁 도입이 필요한 여건 현안은 무엇인가?
- 공동체토지신탁 도입 및 적용가능한 필요 부문과 도입시 제약요소는 무엇인가?
- 공동체토지신탁의 도시재생 정책 추진과 연계한 활용 방안은 무엇인가?
- 공동체토지신탁 제도를 효율적, 효과적으로 도입, 적용하기 위한 국가 차원의 정책 방향과 제도상의 개선방안은 무엇인가?

## 2. 선행연구 현황 및 차별성

### 1) 공동체 토지 신탁 관련 기존 연구 성과

#### □ 공동체 토지 신탁 관련 연구 방향

국외에는 공동체 토지 신탁과 관련된 연구가 2000년대 후반 다수 진행되었으나, 국내에는 공동체 토지 신탁 관련 연구가 매우 미미하다. 2000년대 후반 저렴한 주택(affordable housing)과 연계하여 연구가 시작되어, 2010년대에는 공동체 토지 신탁이 대안적 방안으로 논의는 되었으나 국내의 경우에는 소수의 연구에서만 연구 주제로 진행되었다. 국외 관련 연구를 주제로 구분하면 첫째로 공동체 토지신탁 작동 매커니즘과 장단점 관련 연구, 둘째로 공동체 공유 자산화와 관련된 CLT 연구, 셋째로 저렴한 주택 공급을 위한 CLT 활용 부문 연구로 구분된다.

CLT 관련 매커니즘 및 장단점 관련 연구로 Gray, K.(2008a, 2008b)의 연구 등에서는 CLT가 운영 과정에서 공동체 발전에 기여하고 있으며, 지역 사회 역량 강화 민주적 참여, 지역 책임감 증진 등의 효과를 보이고 있음을 강조하고 있다. Moore, T(2014), Crabtree, L.(2012) 외 등의 연구 등에서 토지 지분의 공동 소유 개념 도입을 통해 상대적으로 저렴하게 주택 부분 매매 및 임대 시장 가격을 형성할 수 있어 CLT가 지역 커뮤니티를 위한 저렴한주택의 공급 및 관리에 효과적임을 강조하였다. Ward, A.(2014)의 연구 등에서는 CLT가 토지 및 재정에 대한 공동체 접근을 용이하게 하며, 공동체 자산 공유를 통해 지속가능한 커뮤니티를 관리하는 데 효과적임을 강조하고 있다.

J.E.Davis(2007)은 기존의 주거에 관한 권리보장 제도와 CLT제도를 비교하여 운영원리, 사례, 관련 정책 등을 소개하였으며 CLT제도 도입을 위해 필요한 요소를 분석하여 가이드라인을 제시하였다. Jacobus 등(2005)의 연구에서는 캘리포니아의 지속적인 주거보조금의 상승문제를 지적하고 CLT제도를 통해 해결할 수 있음을 모의실험으로 증명하였으며 필요성을 강조하였다. 또한 Yesim Sungu-Eryilmaz 등(2007)은 미국의 CLT 제도의 배경, 현황 등을 분석하였으며 이를 위해 180여개의 CLT제도에 대한 종합적인 조사를 통하여 제시한 바 있다.

국내에서는 선행연구의 연구 방법으로 국내외 관련 제도 및 적용 사례 분석이 주를 이루며, 지역 또는 도시재생사업을 위한 CLT제도 적용, 저소득층 주거권보장, AHP를 활용한 전문가 대상 설문조사, 해외 정책 문헌 조사 등을 활용한 것으로 파악된다.

지역 또는 도시재생사업을 위한 CLT 도입을 적극 권장하고 있는 연구가 일부 수행되었다. 배도현(2013)은 전문가 AHP설문을 통하여 국내 토지문제 해결을 위하여 전문가 상당수가 공동체토지신탁의 도입 필요성에 공감함을 확인하였다. 또한 도시재생 패러다임의 변화에 따른 국내 여건 변화로 인한 기존 도시재생사업의 대안인 지역자력형 도시재생사업의 한계점을 도출하였으며 CLT제도의 도입으로 한계점을 극복하고자 하였다. 이를 위해 CLT제도 도입을 위해 국·공유지 및 공·폐가를 활용한 재정적 부담 완화, 토지소유의 공공성 확보, 적절한 임대료의 산출, 커뮤니티 시설 설립을 통한 지속적인 공동체 유지 등을 강조하였다.

김종현 외(2012)의 연구에서는 CLT의 특징 및 장단점에 대해 살펴보고 국내 도입시 예상되는 법적 쟁점을 중심으로 살펴봄으로써 저소득층의 주거권 보장에 있어 효과가 있을 것이라는 전망을 내놓고 있다. 이 연구에 의하면 CLT가 국내 기존의 법적인 틀에 완벽히 들어맞지 않아 한계가 있으므로 CLT제도만을 위한 특별법 제정을 통해 우리나라

실정에 맞는 제도로 정착할 수 있도록 지원하는 방안을 주장하고 있다. 또한 CLT제도가 우리 헌법 및 관계 법률상 수용 가능한 개념임을 확인했다. 전은호(2008)의 연구에서는 적정구입가능주택의 공급을 지속할 수 있는 방안으로 CLT제도의 적용 가능성을 분석하여 정책적 함의를 도출하였다. 이 연구에서는 CLT제도의 성공적인 도입을 위해 우선적으로 주택과 토지의 공공성 확대의 패러다임의 변화를 제시하였고, 임대료 차등 부과, 임대기간 조정, 전대 금지를 통한 무주택자들의 기회 확대 등을 강조하였다.

## 2) 본 연구의 차별성

### □ 선행연구의 한계

기존 국내외 연구들은 대체로 미국, 영국 등 국외 공동체토지신탁(CLT) 제도 시행 성공 사례 조사를 통해 운영 요소 분석 및 정책적 시사점을 도출하는데 초점을 맞추고 있다. 그러나 국내 여건을 반영하여 공동체토지신탁 도입 현실화를 위한 구체적 방안 제시는 미흡하다. 관련 연구들의 성과들과 연계하여 공동체토지신탁의 적용에 있어 지역 특성의 다양성에 대한 지역 관리와의 공동체 토지신탁의 활용 가능성에 대한 논의로 발전할 필요성이 있다. 현재 국내에서 추진중인 도시재생 사업, 주거취약 새뜰마을 사업, 지자체 주도의 임대주택 공급 사업 등과 연계한 공동체토지신탁 관련 연구는 미미한 실정이며, 국내 여건에 맞는 공동체토지신탁 도입 및 적용 전략 및 사업 추진상의 주요 고려사항을 제시하는 연구가 필요하다.

### □ 선행연구와의 차별성

이 연구는 앞에서 언급한 국내 여건 변화 흐름과 관련하여 선행연구의 한계를 파악하여 공동체토지신탁 도입에 대한 정책적 요구가 증가되는 현안들에 대해 정책 연구적 접근에서 기획되었다. 따라서 현재 국내 공동체토지신탁과 연관성이 있는 법령, 제도, 정책 현안을 조사 및 분석하여 종합적인 검토 및 시사점을 제시한다는 점에서 차별성을 갖는다. 특히 근린 재생, 새뜰마을 사업 등 공동체토지신탁 적용을 고려해볼 수 있는 사례를 실증 분석하여 공동체토지신탁 적용상의 주요 고려사항을 제시하는 점은 본 연구가 차별적으로 진행하는 과정이다. 아울러 실증 사례 분석 결과와 정책 관련 담당자, 관련 전문가 등의 의견을 종합하여 제도적 차원의 공동체토지신탁 도입 및 적용 정책의 방향 및 개선방안을 제시하는 점에서 본 연구의 차별성을 갖는다.

[표 1-1] 공폐가 재생 관련 주요 선행 연구 및 본 연구의 차별성

| 구 분            | 선행연구와의 차별성                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | 연구제목 및 연구목적                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 연구방법                                                                                                                                       | 주요연구내용                                                                                                                                                                                                                         |
| 주요<br>선행<br>연구 | 1 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Community Land Trusts in the United States</li> <li>- 연구자(년도) : Gray, K. A. (2008)</li> <li>- 연구목적 : 공동체토지신탁(CLT) 개념 정립과 미국 내 공동체토지신탁(CLT) 제도 연혁 및 장단점 분석</li> </ul>                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌연구</li> <li>- 사례조사</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동체토지신탁(CLT) 개념 정립</li> <li>- 미국 내 공동체토지신탁(CLT) 제도 연혁 조사 분석</li> <li>- 미국 내 공동체토지신탁(CLT) 제도의 장단점 분석</li> </ul>                                                                        |
|                | 2 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Community Land Trusts in the UK</li> <li>- 연구자(년도) : Gray, K. A. (2008)</li> <li>- 연구목적 : 영국 내 세 지역의 공동체토지신탁(CLT)의 가치 분배, 공동체발전을 위한 CLT의 역할(지역 사회 역량 강화 민주적 참여, 지역 책임감). CLT의 메커니즘과 파트너십 관련 사례조사 분석을 통해 CLT 제도 관련 정책 시사점 도출</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사례조사</li> <li>- 현장조사</li> <li>- 인터뷰</li> </ul>                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영국 Homebaked Community Land Trust(도시), Lyvennet Community Trust(지방), Queen Camel Community Land Trust(지방) 사례 지역 CLT 위원회들의 인터뷰 내용 분석</li> <li>- CLT 제도 관련 정책 시사점 도출</li> </ul>         |
|                | 3 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지불가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁(CLT)제도 도입에 관한 연구</li> <li>- 연구자(년도) : 전은호 · 서순탁(2009)</li> <li>- 연구목적 : 지불가능주택(Affordable Housing)의 지속적인 공급을 위한 공동체토지신탁(CLT) 제도 적용 가능성 분석 및 문제해결 가능성과 정책적 함의 도출</li> </ul>                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌연구</li> <li>- 사례조사</li> <li>- CLT 기본 운영원리를 적용, 주택구입능력지수(HAI) 및 지불능력격차, 지불가능주택 지속성 분석</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지불가능주택(Affordable Housing) 관련 개념 정립</li> <li>- 공동체토지신탁(CLT) 제도 분석</li> <li>- 공동체토지신탁(CLT) 도입 가능성 분석</li> </ul>                                                                        |
|                | 4 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Principles and practices of an affordable housing community land trust model</li> <li>- 연구자(년도) : Crabtree, L., Phibbs, P., Milligan, V., &amp; Blunden, H. (2012)</li> <li>- 연구목적: 미국과 영국 공동체토지신탁(CLT) 제도 사례 조사를 통해 시사점 도출 및 적용 방안 제시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌연구</li> <li>- 사례조사</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국 Champlain Housing Trust, Dudley Street Neighbors Incorporated, Northern California Land Trust, 영국 Community Land Trust 제도 운영 요소들에 대한 사례조사 분석</li> <li>- 시사점 도출 및 정책적 제언</li> </ul> |
|                | 5 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Shared Equity Homeownership - The Changing Landscape of Resale-Restricted, Owner-Occupied Housing</li> <li>- 연구자(년도) : J.E.Davis(2007)</li> <li>- 연구목적: CLT제도 분석 및 운영원리 제시</li> </ul>                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌연구</li> <li>- 사례조사</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영세민의 주거권 보장제도 및 사례 분석</li> <li>- 변화하는 서민 주택의 변천과정과 공동체토지신탁(CLT) 제도 분석</li> </ul>                                                                                                      |
|                | 6 <ul style="list-style-type: none"> <li>• A National Study of Community Land Trusts</li> <li>- 연구자(년도) : Yesim Sungu-Eryilmaz and Rosalind Greenstein</li> <li>- 연구목적: 미국 내 CLT현황 분석</li> </ul>                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌연구</li> <li>- 사례조사</li> <li>- 인터뷰</li> </ul>                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국 내에서 시행중인 CLT 현황 분석</li> </ul>                                                                                                                                                      |
|                | 7 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동체토지신탁(CLT)제도 운영요소의 국내 도입 방안: 국외 사례 운영요소에 대한 AHP 분석을</li> </ul>                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌연구</li> <li>- 사례조사</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동체토지신탁(CLT) 제도에 대한 개념 정립</li> <li>- 미국 · 영국 · 일본의 공동체토지신탁(CLT)</li> </ul>                                                                                                            |

| 구 분  | 선행연구와의 차별성                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                   |                                                                                                                                                                           |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | 연구제목 및 연구목적                                                                                                                                                                                   | 연구방법                                                                                                              | 주요연구내용                                                                                                                                                                    |
| 8    | <p>중심으로</p> <p>- 연구자(년도) : 배도현 · 오세경 · 권태정(2013)</p> <p>- 연구목적 : 국외에서 시행되고 있는 공동체토지신탁(CLT) 제도 운영사례를 분석하여 제도의 다양한 운영 요소 및 국내 도입을 위한 우선 검토 요소 도출</p>                                            | <p>- 부산시 도시계획 관련 전문가 대상 AHP 전문가 설문 조사</p>                                                                         | <p>사례 조사 분석</p> <p>- 국외 사례조사를 통한 공동체토지신탁(CLT) 제도 요소 도출</p> <p>- AHP 전문가 설문조사 분석을 통해 국내 도입을 위한 공동체토지신탁(CLT) 제도 우선 검토 요소 도출</p>                                             |
|      | <p>• 저소득층의 주거권 보장을 위한 공동체토지신탁</p> <p>- 연구자(년도) : 김종현, 문아라, 이윤주, 임채하(2012)</p> <p>- 연구목적:</p> <p>* 국내에 도입가능한 공동체토지신탁(CLT) 제도 운영에 있어 우려되는 법적 문제점 및 해결방안 도출</p> <p>* CLT에 대한 조세공평주의에 대한 문제제기</p> | <p>- 문헌연구</p> <p>- 사례조사</p>                                                                                       | <p>- CLT의 법적 성격 정립</p> <p>- CLT제도의 사유재산제 및 계약자유 원칙과 양립가능성</p> <p>- CLT와 민주주의</p> <p>- CLT주택에 대한 과세와 평등권</p>                                                               |
|      | <p>• 지역자력형 도시재생사업을 위한 공동체토지신탁제도 도입에 관한 연구</p> <p>- 연구자(년도) : 배도현(2013)</p> <p>- 연구목적:</p> <p>* 해외 사례를 통한 CLT시사점을 도출하고 국내형 CLT제도 정립</p> <p>* CLT제도 도입을 통한 지역자력형 도시재생사업의 추진방향 제시</p>            | <p>- 문헌연구</p> <p>- 사례조사</p> <p>- 설문조사</p>                                                                         | <p>- 국내형 CLT제도의 운영방안 제시</p> <p>- 국외 사례조사를 통한 공동체토지신탁(CLT) 제도 요소 도출</p> <p>- 도시재생의 주요주체인 지역공동체를 중심으로 운용되어지는 사업방식을 분석하여 효과적인 운용을 위한 CLT에 대한 도입 분석</p>                       |
|      | <p>• 공동체적 지역재생을 위한 CLT모델 도입 검토</p> <p>- 연구자(년도) : 조제희, 이승훈(2015)</p> <p>- 연구목적:</p> <p>* 해외 CLT모델을 참고하여 현행 토지 임대부 주택 분양제도 개선 및 보안책 도출</p>                                                     | <p>- 문헌연구</p> <p>- 사례조사</p>                                                                                       | <p>- 국내의 토지임대부 분양제도 및 사례와 해외 CLT제도를 접목 했을 때 시사점 도출</p> <p>- 토지의 공동체적 향유를 위한 협력의 개념 도입</p> <p>- CLT와 같은 공동체 사업조직 법률에 명문화</p>                                               |
| 본 연구 | <p>• 공동체토지신탁 도입 및 적용 정책방안</p> <p>- 연구목적:</p> <p>* 국내 특성을 고려한 공동체토지신탁(CLT) 제도 도입가능성 검토 및 운영 방안 제시</p> <p>* 공동체토지신탁(CLT) 도입을 위한 정책 방향 및 제도개선 방안 제시</p>                                          | <p>- 공동체토지신탁 제도 선행연구, 관련 문헌조사</p> <p>- 국외 공동체토지신탁(CLT) 제도, 사례 관련 조사</p> <p>- 국내 유관 사례 조사, 분석</p> <p>- 전문가 FGI</p> | <p>- 공동체토지신탁(CLT) 제도 관련 문헌 고찰 및 사례 분석을 통한 정책적 시사점 도출</p> <p>- 국내 적용 가능한 운영 요소 및 국내 정책 흐름과 연계한 운영 방안 정립</p> <p>- 국내 도입을 위해 필요한 제도 기반 구축 방안 및 예상되는 부작용을 최소화할 수 있는 대안 제시</p> |

### 3. 연구의 범위 및 방법

#### 1) 연구의 범위

##### □ 공동체토지신탁 도입 연계 조사대상 및 범위

연구의 범위에 있어서 공동체토지신탁 도입 연계 관련 검토 법령은 공동체토지신탁과 연계성이 있는 사업 가능 조직인 협동조합, 공익신탁, 부동산투자회사 관련 법령으로 한정하였다. 공동체토지신탁의 도입 가능성 모색 부문은 국내 정책 현안과 맞물려 크게 두 가지 부문으로 구분하여 한정하였다. 첫째는 저렴주택의 공급, 관리와 관련된 부문이며, 둘째는 근린 재생 등에서의 지속적 관리 방안 모색을 위한 자산 전환 관련한 지역 관리 부문이다. 현재 국내 추진중인 관련 정책 현안을 고려하여 사례 검토를 위해 저렴주택의 공급, 관리 부문은 민간 부문 주도의 주택 공급 사업에 한정하였으며, 지역 관리 부문은 지역사회 주도의 공동체 활동 사례로 한정하였다. 사업 관련 문헌 조사의 경우 2017년 6월 이전의 자료에 한정하였다.

#### 2) 연구의 방법

##### □ 공동체토지신탁(CLT) 관련 이론 및 선행연구, 관련 문헌조사

- 개념정립, 관련 이론 및 선행연구의 동향 검토
- 국내외 관련 정책 문헌 검토
- 공동체토지신탁 도입 가능성 파악 및 분석의 틀 설계를 위한 선행 연구 및 관련 정책 문헌 고찰

##### □ 공동체토지신탁(CLT) 도입 시사점 도출을 위한 국내외 사례조사·분석

- 미국의 공동체토지신탁 제도 및 정책 동향, 운영 사례 조사분석
- 영국의 공동체토지신탁 제도 및 정책 동향, 운영 사례 조사
- 일본의 공동체토지신탁 유사 제도 및 정책 동향, 운영 사례 조사
- 도시재생 등과 연계한 공동체토지신탁(CLT) 제도 활용 전략 및 프로그램 운영 수단 분석



- 국외 공동체토지신탁(CLT) 제도 추진 기관 방문 및 현지 사례 방문 조사를 통한 관련 정책 수단 분석

#### □ 공동체토지신탁 제도 도입 방안에 대한 의견 수렴을 위한 전문가 FGI

- 지자체 담당자, 정책 연구소 전문가, 학계 전문가 등을 대상으로 정책 의견 FGI
- 관련 사업 관계자를 대상으로 심층 FGI

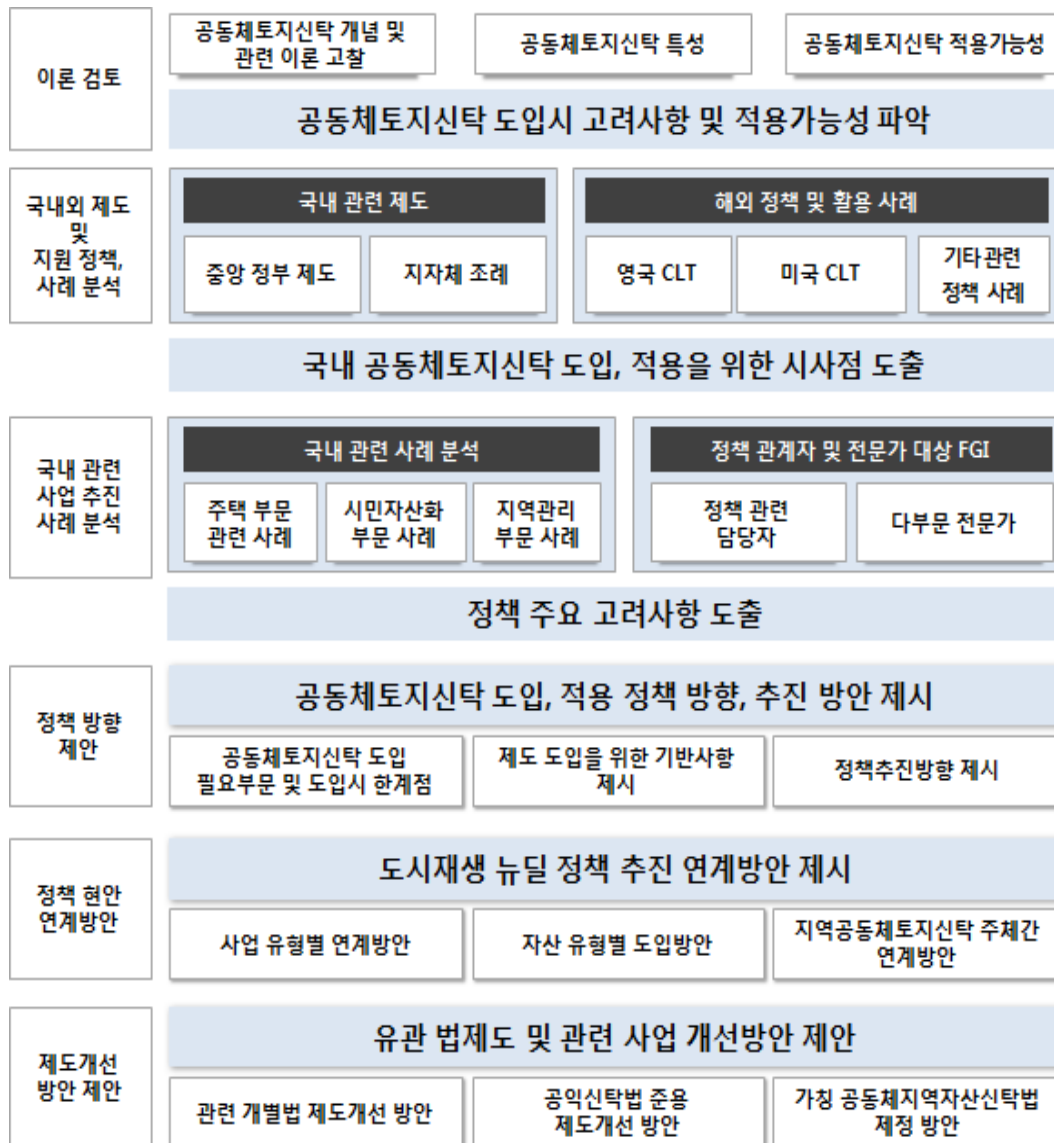
#### □ 적용 가능성 파악을 위한 사례 연구

- 사례 연구: 다양한 문맥상에서의 국내 CLT 도입 가능성 토의를 위해 국내 유관 사례에 대한 문헌 조사
- 사례 관련 참여자 및 관련 전문가 면담조사를 통한 CLT 도입 가능성 토의

#### □ 다분야 학계·실무 전문가 자문

- 다분야 학계·실무 전문가 자문
- 공동체토지신탁(CLT) 제도 관련 정책 제안 및 국내 도입 가능성 검증을 위한 다분야 정책 관계자, 전문가 대상 자문

### 3) 연구 수행 체계



[그림 1-2] 연구의 흐름

---

## 제2장 공동체토지신탁 개념 및 국내법제도상 적용가능성

1. 공동체토지신탁 개념, 특성
  2. 국내 법제도적 여건 분석 및 공동체토지신탁 적용가능성
  3. 토의
- 

### 1. 공동체토지신탁 개념, 특성

#### 1) 공동체토지신탁(CLT) 개념

공동체토지신탁(Community Land Trust)의 정의는 할당량, 지속성, 교환성의 해결을 위한 사회 장치라고 여겨진다. 즉, 공동체토지신탁은 법적인 독립체이고, 준공공적인 기구이며, 토지의 관리에 있어서 공인된 소유권을 가진다. 또한, 거주자들의 이용 권리를 보호한다. 공동체토지신탁은 일반적인 소유권을 우선적으로 고려하는 것이 아니다. 다만 토지를 일반적인 재화로써 여기며 일반적인 소유권의 문제가 있는 것이 아니다. 정확히 말하자면, 공동체토지신탁이 할당량, 지속성, 교환성의 질문들을 해결하려 하며 이는 지침을 따르게 된다.

신탁이라는 단어를 선택한 계기는 신탁재산(Trust + Property = Trusterty)이라는 개념이 있기 때문이다. 신탁재산은 지구의 토지, 대기, 강, 호수, 바다, 산림, 광물자원 등을 포함하는 개념이며 이러한 것들은 인간의 노동으로부터 생산될 수 없는 것이며 도덕적으로 소유될 수 없다. 다만 이러한 재화들은 신탁이라는 개념으로 관리될 수 있다. 본래 토지는 가치를 매길 수 없는 재화이지만, 토지를 신탁 물건으로 적용할 수 있다.

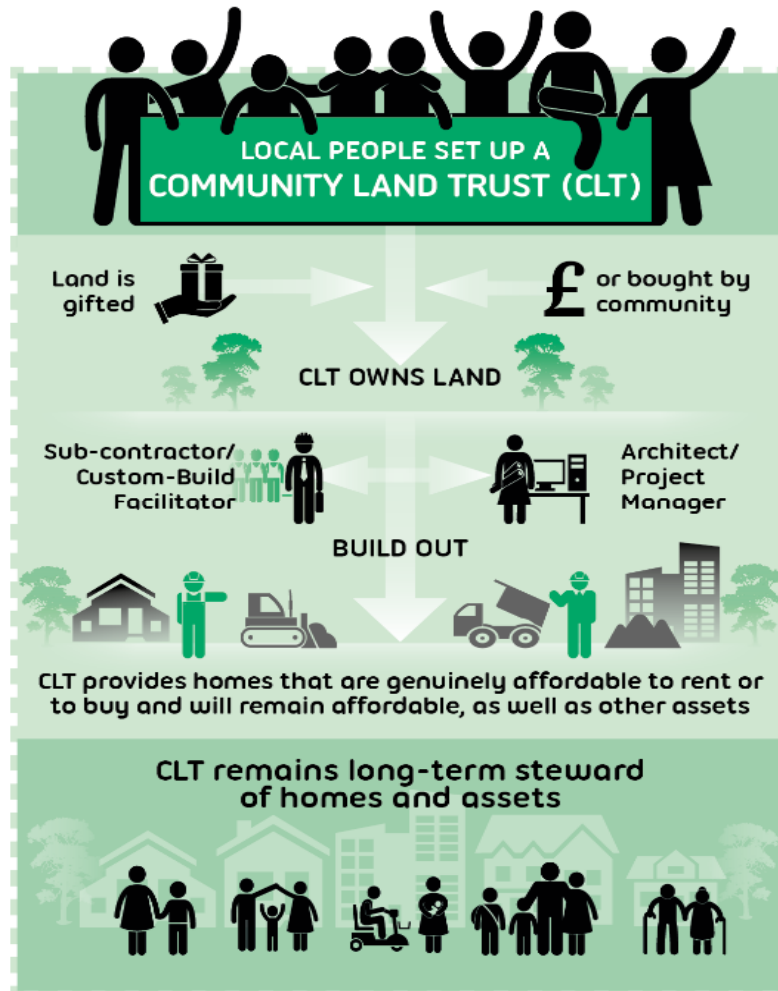
개념적으로나 현실적으로 보았을 때 공동체토지신탁(Community Land Trust)은 토지의 자연 자원의 형식과 인간의 발전을 위한 지원 요소라고 할 수 있다. 토지는 신탁으로 가져져 있으며 그것 자체의 향상을 볼 수는 없다. 주택, 상가, 그리고 개별적인 영업체로써 토지를 소유하고 있는 거주자들에 의해 운영되는 자원인 것이다(International Independence Institute, 1972).

공동체토지신탁(Community Land Trust)는 지역사회를 기반으로 하여 토지를 영구적으로 보유함으로써 주택이나 생활 터전을 지불가능한 수준에서 제공하고 지역발전에 따른 가치 또한 공동체 내에 저장하여 순환시키는 개념을 가진다(국토연구원, 2012). 다시 말하여 지역기반의 비영리/사회적 경제조직이 토지를 영구적으로 소유·운용함으로써 공간의 지불가능성을 유지하는 역할을 하며 이를 통하여 지속가능한 공동체를 만들고 있어 사회적 재생의 토대로 유효하게 기능할 수 있다.

공동체토지신탁(Community Land Trust, 이하 CLT)은 최초 설립자인 Robert S. Swann에 의해 공동체(Community), 토지(Land), 신탁(Trust)으로 구분되어 설명되는 개념이다. Swann의 개념에 의하면 공동체(Community)는 신뢰를 통해 형성된 지역공동체를 의미하며, 토지(Land)는 비영리단체에 의해 소유되고 공동체들이 이용할 수 있는 재원을 의미하고, 신탁(Trust)은 공동체의 토지에 대한 신뢰를 바탕으로 형성된 규제 장치를 의미한다.

공동체토지신탁은 근본적인 측면에서 “일정한 지역 내에서 신뢰를 바탕으로 토지의 가치를 공유함으로써 지속가능한 공동체를 만들고자 하는 시스템”으로 평가되고 있다. 공동체토지신탁은 효과적인 측면에서 저렴한 주택(지불가능한 주택: Affordable Housing)을 공급하는 것 뿐만 아니라 일터, 농업, 공동체 기업 등과 같은 다양한 분야에서 지역 공동체 발전을 위한 제도이다(전은호, 2012; NCLTN).

공동체토지신탁(CLT)은 일반적으로 삼자위원회(지역 주민 1/3, 공공기관 담당자 1/3, 법률전문가, 회계사, 건축가 등 일반인 전문가 1/3)로 구성되어 운영된다. 공동체 토지 신탁 운영 과정에 있어 지역 주민들에게 제도 운영 전반에 대한 참여 의무와 권리를 부여하여 지역 공동체 의식 함양에 기여한다(배도현 외, 2013).



[그림 2-1] 공동체토지신탁(Community Land Trust)의 개념  
출처 : National Community Land Trust Network 홈페이지, 2017

## 2) 공동체토제신탁(CLT) 특성

### ① 공동체(Community) : 지역사회와 파트너십 기반

CLT는 지역공동체가 주체가 되어 지역 주민의 이익과 복지를 증진하기 위한 자치기구로서의 성격을 가진다(조제희 외, 2015). 일반적으로 CLT는 주거의 경우 저렴한 주거 수요가구나 원주민을 대상으로 우선권을 주어 공동체를 형성하고 있으며

기준은 개별적으로 정하여 운영하고 있다. 이러한 CLT의 공동체는 지역을 기반으로 지리적 장소로 구분되어 운영하며, 위원회 구성을 통해 비전, 가치, 정책, 전략방향 등을 결정한다. CLT제도의 조직은 거주민 1/3, 공공기관의 대표자 1/3, 임차를 받지 않은 사람 1/3으로 구성되어진다. CLT제도를 운영하기 위한 자본지원은 지방정부, 비영리기구 및 기업과 개인의 기부형태로 자본에 대한 지원 등이 있다.

## ② 토지(Land) : 소유권과 사용권 구분

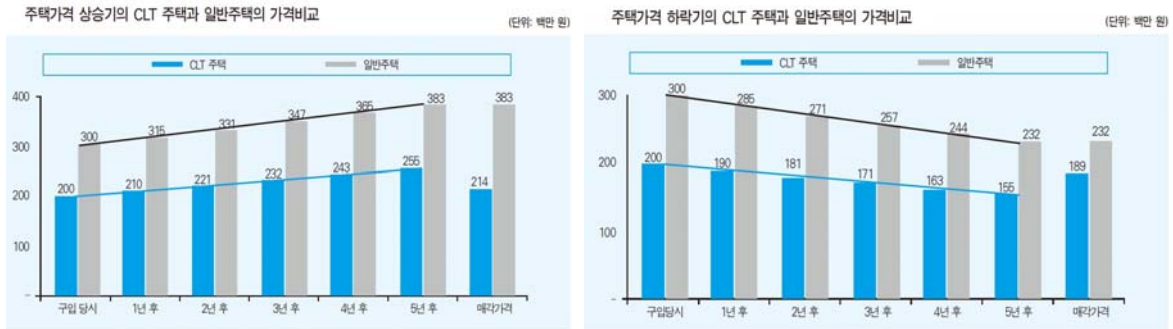
CLT는 영구적으로 토지를 소유하거나 집을 소유한 자들에 대해서는 토지의 독점적인 사용을 장기간의 토지임대계약을 통해 보장한다는 가장 큰 특징을 갖고 있다. 이는 토지 사용권을 취득한 자에게 안전성, 사생활보장, 형평성, 상속 등을 권리를 보장해 줄 수 있다는 장점이 있다. 또한 우선적인 매입권과 보유기간 동안 발생한 토지가치의 공유를 위한 환매 규정을 두고 있는데 이러한 토지 임대 및 환매 제도는 CLT제도의 지속적이며 효율적인 운영을 위하여 시행되어지는 제도이다(전은호 외, 2009). 지속적인 적정주택구입가격의 유지를 위해 CLT제도는 판매자와 구매자 간의 중간 위치에서 일정한 환매가격 기준에 따라 판매가격을 결정하는 역할을 한다. 즉, CLT제도의 구성원은 우선협상권을 가짐으로써, 환매 가격에 대한 제약을 제시 할 수 있다. 또한 주택 소유주가 환매를 할 경우 감정평가방식을 주로 이용하고 있으며, 감정평가는 주택의 가치를 환산함에 있어 관리와 개선정도에 따라 가격을 높게 책정하도록 하여 유인을 제공하는 역할을 한다(Yesim Sungu-Eryilmaz, Rosalind Greens, 2007a).

## ③ 신탁(Trust) : 지속가능성 증진을 위한 공동 관리

CLT는 토지 소유에 대하여 공공신탁이라는 개념을 도입하여 지역공동체의 당사자들이 공동의 자산인 토지를 공동의 이익을 증진하기 위하여 소유하고 관리한다. 단, 위 신탁이라는 형태의 단체 운영 권한은 지역공동체의 구성원인 토지의 임차인, 지역에 소재한 이해관계인과 시민단체, 그리고 공익을 대표하는 지방자치단체에게 균등하게 귀속된다. 이처럼 이해당사자의 협치에 의한 토지의 신탁 운영은 방만하게 관리되기 쉬운 국공유지나 사적 이익의 추구에 함몰되기 쉬운 사유지와는 다른 형태로 효율성 및 공공성을 추구하는 제3의 부동산 소유관리 시스템이라 할 수 있다(조제희 외, 2015).

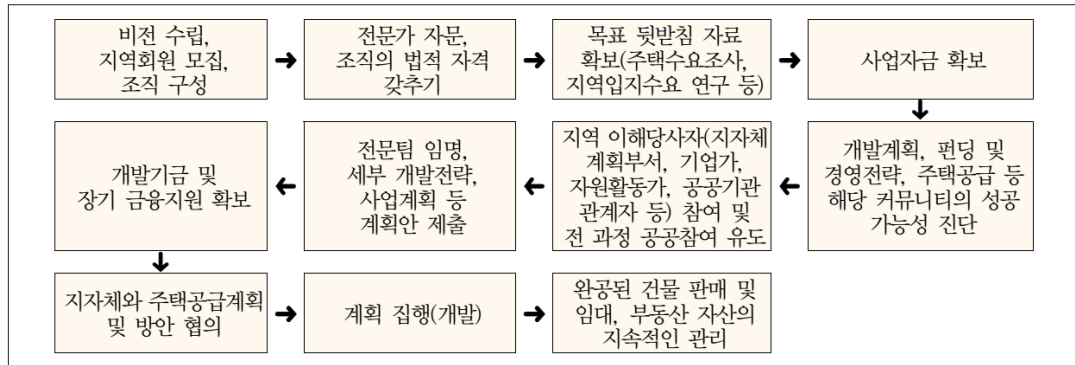
### 3) 공동체토지신탁의 주거 부문 연계

공동체토지신탁 제도는 주거 안정성 확보를 위한 저렴 주택 공급 및 관리를 위해 활용성이 높다. 공동체토지신탁(CLT) 주택은 일반적인 주택가격 상승 또는 하락과 관계없이 주택가격 변화에 큰 영향을 받지 않아 일반주택 가격보다 저렴한 가격으로 구입이 가능하므로 주거 안정성을 보장받을 수 있다(김동길, 2012).



[그림 2-2] 공동체토지신탁(Community Land Trust) 주택과 일반주택의 가격 비교

출처 : 김동길, 2012. 저소득층 주거안정 대안으로서 CLT소개 및 금융관련 이슈검토. 금융월보. 101. 35-49.



[그림 2-3] CLT에 의한 주택개발 절차

출처 : 김동길, 2012. 저소득층 주거안정 대안으로서 CLT소개 및 금융관련 이슈검토. 금융월보. 101. 35-49.

## 2. 국내 법제도적 여건 분석 및 공동체토지신탁 적용 가능성

현존하는 국내법의 입법취지상 CLT제도의 운영원리를 대입해 볼 수 있는 법제도는 「공익신탁법」, 「협동조합 기본법」, 「부동산투자회사법」 이 있다. 이하의 표에서는 CLT제도를 적용함에 있어 기존의 법체계를 최대한 존중하고 정책의 연속성과 정합성을 확보하는 것을 기본으로 하여 관련 법제도를 비교 분석하였다.

[표 2-1] 공동체토지신탁 관련 현행 국내법 비교

| 구분    |              | 공익신탁법                                                                                                                                | 부동산투자회사법                                                                                                                              | 협동조합기본법                                              |
|-------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
|       | 조항           | 제2조(정의)                                                                                                                              | 제2조(정의)                                                                                                                               | 제93조                                                 |
| 개요    | CLT 적용 가능 여부 | -CLT역시 지역사회의 건전한 발전을 목적으로 하기 때문에「공익신탁법」상 공익신탁을 통해 CLT의 초기 활용 모색 가능                                                                   | -서울형 리츠등의 사례에서는 부동산투자회사제도를 활용하고 있다, 공동체토지신탁의 경우 공공 부동산 자산의 집합 규모화가 가능한 경우에는 대안적 적용방안을 모색할 수 있음                                        | -사회적협동조합 형태로 지역사회 재생을 위한 관리 증진 등 CLT성격의 조직을 운영할 수 있음 |
|       |              | ○                                                                                                                                    | ○                                                                                                                                     | ○                                                    |
| 설립 요건 | 조항           | 제4조 제8호(인가요건)                                                                                                                        | 제5조(부동산투자회사의 설립)                                                                                                                      | -                                                    |
|       | CLT 적용 가능 여부 | -CLT의 경우 비영리를 목적으로 두고 있어 공익신탁법 제4조 제8호 나목의 이익을 제공하는 것을 사업내용으로 하지 아니할 것과 상응함<br>-제4조 제8호에 의하면 특정단체에 기부는 금지하고 있으나 단서규정을 두어 예외를 인정하고 있음 | -소규모 CLT의 경우 제약사항                                                                                                                     |                                                      |
|       |              | ○                                                                                                                                    | △                                                                                                                                     |                                                      |
| 협력 체계 | 조항           |                                                                                                                                      | 제14조(이사의 자격 등)                                                                                                                        | 제32조(이사회)                                            |
|       | CLT 적용 가능 여부 | -CLT의 경우 주체간 협력체계의 구축이 중요하지만 공익신탁법상 위원회 등 관련 조직의 설립 규정 부재                                                                            | -CLT의 이사회는 각각의 이익을 대변하는 3분된 지배구조를 갖고 있으나 부동산투자회사법 제14조 제2항 제3호의 경우 중립성을 훼손할 우려가 있는 사람은 이사가 될 수 없다고 정하고 있음<br>-CLT의 3분된 지배구조를 형성하기 어려움 | -주체간 협력체계의 구축 가능                                     |
|       |              |                                                                                                                                      | X                                                                                                                                     | ○                                                    |



| 구분    | 공익신탁법                                                                                                                                                                                | 부동산투자회사법                                                                                                                 | 협동조합기본법                                                                                                                     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 운영    | 조항<br>제11조(신탁재산의 운용)<br>제12조(운용소득의 사용)<br>제13조(수탁자 등의 보수등)<br>제14조(신탁사무의 위임)<br>제15조(회계의 구분)<br>제16조(사업계획서 등의 제출)<br>제17조(신탁재산의 외부감사)<br>제18조(신탁관리인 등의 권한과 의무)<br>제19조(신탁관리인에 대한 보고) | 제24조(부동산의 처분에 대한 제한 등)<br>부동산투자회사법 시행령<br>제26조(부동산의 처분에 대한 제한 등)                                                         | 제22조(출자 및 책임)                                                                                                               |
|       | CLT 적용 가능 여부                                                                                                                                                                         | -공익신탁법상 공익신탁의 운용에 관한 사항은 CLT운용에 있어서도 적용 가능<br>-CLT의 주요특징은 공동체토지신탁에서 토지의 영구 소유로 인한 토지의 장기간의 임대 시스템이지만 5년의 경우 너무 짧은 한계를 지님 | -본 조항에 의하면 협동조합의 자본 조달은 전통적으로 조합원 출자에 의존함<br>-대부분의 조합원은 경제적 약자이기 때문에 자본참여와 관련하여 아주 낮은 수준의 재정적 부담을 지을 수밖에 없어 자본조달에 있어 제한이 있음 |
|       | △                                                                                                                                                                                    | △                                                                                                                        | △                                                                                                                           |
|       | 조항                                                                                                                                                                                   | 제15조(주식의 분산)                                                                                                             | 제45조(사업)                                                                                                                    |
| 운영    | CLT 적용 가능 여부                                                                                                                                                                         | -1인당 주식소유한도의 출자에 대한 규제가 존재하여 CLT 대형 투자자의 투자를 어렵게 하는 측면이 있음                                                               | -일반 협동조합은 어떠한 경우에도 금융관련 사업을 할 수 없음<br>-사회적 협동조합의 발전을 위해서 기금이 필요하지만 협동조합이 직접 대규모 기금을 만들고 운영하기 어려운 제도적 한계에 직면 가능성이 있음         |
|       | △                                                                                                                                                                                    | △                                                                                                                        | △                                                                                                                           |
|       | 조항                                                                                                                                                                                   | 제29조(차입 및 사채 발행)                                                                                                         | 제89조(출자금환급청구권과 환급정지)                                                                                                        |
|       | CLT 적용 가능 여부                                                                                                                                                                         | -유형 제한이 없어 CLT시장수요에 맞는 유형의 사채 발행이 가능해져 자금조달 용이<br>-주주총회 특별결의로 개발사업 투자비용 결정할 수 있어 CLT시장·회사 여건에 따른 포트폴리오 가능                | -신탁을 탈퇴할 경우 자신의 출자금을 돌려받을 수 있음<br>-추후 출자금환급을 신청한 경우 CLT운영 및 관리에 한계가 있음                                                      |
|       | ○                                                                                                                                                                                    | X                                                                                                                        |                                                                                                                             |
|       | 조항                                                                                                                                                                                   | 제28조(조세 감면 등)                                                                                                            | 제99조(부과금의 면제)                                                                                                               |
| 조세 감면 | CLT 적용 가능 여부                                                                                                                                                                         | -자기관리리츠 : 없음<br>-위탁관리리츠 : 90%이상 배당시 법인세 면제, 취득등록세 30%감면<br>-기업구조조정리츠 : 90%이상 배당시 법인세 면제, 취득등록세 30%감면                     | -CLT도 사회적협동조합과 같이 비영리라는 성질을 갖고 있어 적용 가능                                                                                     |
|       | △                                                                                                                                                                                    | X                                                                                                                        | △                                                                                                                           |

자세한 비교표는 부록2 참고

## 1) 「공익신탁법」상 CLT제도 적용가능성

2014년 3월에 제정되어 2015년 3월에 시행된 「공익신탁법」의 경우 공익사업을 정의함에 있어 “지역사회의 건전한 발전을 목적으로 하는 사업”이라 하고 있다. 이는 다음 세대를 위해 토지를 보유하고 주택을 건설하는 한편 지역을 활성화시키고 부동산을 관리하여 공적 가치를 되살리는 기능을 수행하는 CLT의 목적과 부합한다고 해석할 수 있다. 또한 동법 제2절은 공익신탁의 운영에 관한 부분으로써 신탁재산의 운용, 운용소득의 사용, 수탁자 등의 보수등, 신탁사무의 위임, 회계, 감사 등에 관한 규정을 두고 있으며 내용적인 면에서도 CLT의 운영원리에 반하지 않는다. 특히 조세 감면에 있어 동법 제28조는 “공익신탁에 출연하거나 기부한 재산에 대한 상속세·증여세·소득세·법인세 및 지방세는 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 감면할 수 있다”고 정하고 있어 CLT 자산에 대해 일반시장의 자산에 적용하는 과세표준과 다르거나 완화된 표준을 적용할 수 있다.

## 2) 「부동산투자회사법」상 CLT제도 적용가능성

자금조달의 측면에서 다수의 투자자로부터 자금을 모아 부동산에 투자·운용하고 그 수익을 투자자에게 돌려주는 부동산간접투자기구인 주식회사로서 「부동산투자회사법」의 적용을 받는 투자수단인 REITs 제도가 있다(정기열, 2016). 「부동산투자회사법」과 CLT는 각각 영리와 비영리를 목적으로 한다는 것에서 가장 큰 차이가 있으나 공공 부동산 자산의 집합 규모화가 가능한 경우에는 대안적으로 적용방안을 모색해 볼 수 있다는 점은 눈여겨 볼만 하다. 그러나 「부동산투자회사법」상 설립자본금 5억원 이상 최저자본금 70억원으로 두어 사안에 따라 소규모 CLT를 운용할 경우 한계가 있다. 또한 부동산을 취득한 후 5년의 범위에서 부동산을 처분을 하지 못하도록 하고 있는데 이는 역으로 CLT처럼 토지의 영구 소유를 필요로 하는 제도에 있어 5년 이후 매매가 가능하다는 해석이 가능하여 한계가 따른다. 이밖에도 CLT 이사회의 경우 각각의 이익을 대변하는 자로써 3분된 지배구조를 갖도록 하고 있지만 「부동산투자회사법」은 중립성을 훼손할 우려가 있는 사람의 경우 이사의 자격을 상실시켜 협력체계 형성에 부합하지 못하는 사안이 발생한다(「부동산투자회사법」 제14조 제2항).

「부동산투자회사법」상 자기관리부동산투자회사 제도를 통해 CLT적용을 기대해 볼 수 있으나 세제 혜택부분에서 자기관리부동산투자회사의 경우 세제 혜택에 관한 사항을

두고 있지 않고 있다. 따라서 부동산 관련 세금으로 취득 관련 조세인 취득세, 등록세, 부동산 보유관련 조세인 재산세, 종합토지세, 도시계획세등 「부동산투자회사법」을 CLT 제도에 도입할 경우 이중과세 문제 발생으로 조세부담이 과중되어 비과세의 목적과 상반되는 결과를 가져온다. 이러한 세금의 부담을 완화하기 위해 소형주택임대사업자의 소득세, 법인세를 감면해주고 있다고는 하나 건물 부수토지 면적이 도시지역일 경우 주택면적의 5배, 기타지역은 주택면적의 10배를 초과할 경우 대상에서 제외되어 다양한 환경에 CLT제도의 적용은 한계가 있을 것으로 보인다.

### 3) 「협동조합기본법」상 CLT제도 적용가능성

CLT의 경우 특정 지역의 범위 내에서 운영이 되며, 이 지역 내에서 거주하거나 CLT를 그들의 공동체로 생각하는 모든 사람들은 투표권을 갖게 되고 주요 사안에 대해 결정권을 갖게 된다. 국내에서도 비슷한 취지의 법을 살펴보자면 「협동조합기본법」이 이에 해당한다. 「협동조합기본법」은 일반적 협동조합(영리법인), 사회적 협동조합(비영리법인)으로 나누어 규정하고 있으며, CLT의 경우 비영리의 특징을 갖고 있어 사회적 협동조합으로써 취지와 가깝다고 할 수 있다. 사회적 협동조합은 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상시키고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직인 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다(「협동조합기본법」 제2조 제1호 및 제3호). 그러나 CLT를 사회적 협동조합의 규정에 준용하기 위해서는 조금의 한계가 있다. 사회적 협동조합원이 되기 위한 요건 규정이 구체적이지 않아 어느 정도 요건이나 자격이 갖춰져야 하는 CLT구성원을 특정 짓기에는 무리가 있어 보인다. 또한 자본조달에 있어서도 협동조합은 조합원의 출자자본으로만 운영이 되어 CLT가 장기적으로 성장할 수 있는 토대인 기금 구성 및 운영에 대한 한계가 따를 것으로 보인다.

사회적협동조합은 「협동조합기본법」상 명문으로 세제 혜택에 관한 내용은 없지만 중소기업 육성 시책의 대상이 되는 중소기업 범위에 포함되어 「중소기업기본법」상의 세제 혜택을 준용한다. 즉, 사회적협동조합은 「중소기업기본법」에 의해 창업지원, 경영컨설팅, 판로지원, 특례보증 등 중소기업으로의 지원을 받을 수 있다(기획재정부, 2016).

#### 4) 마을공동체 기본법안

2017년 진선미의원 대표발의된 「마을공동체 기본법(안)」은 주민 자발적으로 지역사회 현안을 해결할 수 있는 기틀을 마련하고 국가와 지방자치단체는 이를 법적·제도적으로 뒷받침 하도록 함으로써 지역의 공동체 전통을 회복하여 주민의 행복증진과 지역발전 기여에 목적을 두고 있다.

이 법안은 총칙, 마을발전계획 및 지원사업, 마을공동체 정책의 추진체계, 마을공동체 활성화 기반조성, 보칙, 별칙으로 총 6장으로 구성되어 있다. 주요 내용으로는 주민의 역량 강화, 공동체 신뢰 증진, 지역사회 발전, 지역계획 수립에 관한 사항, 마을 공동체 활성화를 위한 방안, 종합정보지원시스템 구축, 마을 상생협약에 관한 사항 등을 담고 있다.

또한 이 제안 법령에는 지역지원센터 설립, 지역공동체 기금 및 국공유지의 우선 매각 및 사용 등 부동산 소유 등의 내용이 포함되어 있다. 따라서 향후 이 제안 법령이 제정될 경우 공동체토지신탁과 유사한 성격의 공동체자산신탁 조직을 통한 관리를 모색할 수도 있다고 판단된다.

공익신탁법 (법률 제12420호, 2014.3.18., 제정, 시행 2015.3.19.)

제1조(목적) 이 법은 공익을 목적으로 하는 신탁의 설정·운영 및 감독 등에 관하여 「신탁법」에 대한 특례를 정함으로써 신탁을 이용한 공익사업을 쉽고 편리하게 할 수 있도록 하여 공익의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "공익사업"이란 다음 각 목의 사업을 말한다.
  - 타. 지역사회의 건전한 발전을 목적으로 하는 사업
  - 하. 그 밖에 공익 증진을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
2. "공익신탁"이란 공익사업을 목적으로 하는 「신탁법」에 따른 신탁으로서 제3조에 따라 법무부장관의 인가를 받은 신탁을 말한다.
3. "수익사업"이란 공익신탁의 수탁자(受託者)가 신탁재산의 계산으로 신탁의 목적 달성을 위하여 필요한 범위에서 수행하는 공익사업 외의 사업을 말한다.

제3조(공익신탁의 인가) ① 공익사업을 목적으로 하는 신탁을 인수하려는 수탁자는 법무부장관의 인가를 받아야 한다.

제11조(신탁재산의 운용) ① 공익신탁의 신탁재산 중 금전은 「신탁법」 제41조 각 호의 방법으로만 운용하여야 한다.

- ② 수탁자는 금전(「신탁법」 제41조 각 호에 규정된 재산을 포함한다)이 아닌 신탁재산을 신탁행위 외의 방법으로 취득해서는 아니 된다.
- ③ 수탁자는 누구의 명의로도 「신탁법」 제34조제1항 각 호의 행위를 해서는 아니 된다. 다만, 신탁행위로 달리 정하거나 법무부장관의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 수탁자는 신탁재산을 공익사업 및 수익사업(이하 이 조에서 "공익사업등"이라 한다) 외의 용도로 사용해서는 아니 된다.
- ⑤ 수탁자는 신탁재산을 수탁받은 날부터 3년 이내에 공익사업등에 사용하여야 한다. 다만, 공익사업등에 사용하는 데 장기간이 걸리는 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관의 승인을 받아 그 기간을 연장할 수 있다.
- ⑥ 수탁자는 공익사업 수행을 위하여 필수적인 재산을 매도, 증여, 임대, 교환, 용도 변경 또는 담보로 제공하거나 대통령령으로 정하

는 금액 이상을 장기 차입하려면 법무부장관의 승인을 받아야 한다.

⑦ 수탁자는 「신탁법」 제78조 및 제87조에도 불구하고 수익증권 및 신탁사채를 발행할 수 없다.

제12조(운용소득의 사용) ① 수탁자는 신탁재산의 운용소득 중 100분의 70 이상을 공익사업에 사용하여야 한다.

② 제1항에 따른 운용소득 산정방법은 대통령령으로 정한다.

부동산투자회사법 (법률 제13782호, 2016.1.19., 타법개정, 시행 2016.9.1.)

제1조(목적) 이 법은 부동산투자회사의 설립과 부동산투자회사의 자산운용 방법 및 투자자 보호 등에 관한 사항을 정함으로써 일반 국민이 부동산에 투자할 수 있는 기회를 확대하고 부동산에 대한 건전한 투자를 활성화하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "부동산투자회사"란 자산을 부동산에 투자하여 운용하는 것을 주된 목적으로 제3조부터 제8조까지, 제11조의2, 제45조 및 제49조의2제1항에 적합하게 설립된 회사로서 다음 각 목의 회사를 말한다.

가. 자기관리 부동산투자회사: 자산운용 전문인력을 포함한 임직원을 상근으로 두고 자산의 투자·운용을 직접 수행하는 회사

나. 위탁관리 부동산투자회사: 자산의 투자·운용을 자산관리회사에 위탁하는 회사

다. 기업구조조정 부동산투자회사: 제49조의2제1항 각 호의 부동산을 투자 대상으로 하며 자산의 투자·운용을 자산관리회사에 위탁하는 회사

2. "증권"이란 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조제1항의 증권 및 같은 법 제5조제2항의 장내파생상품을 말한다.

제3조(법인격) ① 부동산투자회사는 주식회사로 한다.

② 부동산투자회사는 이 법에서 특별히 정한 경우를 제외하고는 「상법」의 적용을 받는다.

③ 부동산투자회사는 그 상호에 부동산투자회사라는 명칭을 사용하여야 한다.

④ 이 법에 따른 부동산투자회사가 아닌 자는 부동산투자회사 또는 이와 유사한 명칭을 사용하여서는 아니 된다.

제5조(부동산투자회사의 설립) ① 부동산투자회사는 발기설립의 방법으로 하여야 한다.

② 부동산투자회사는 「상법」 제290조제2호에도 불구하고 현물출자에 의한 설립을 할 수 없다.

제6조(설립 자본금) ① 자기관리 부동산투자회사의 설립 자본금은 5억원 이상으로 한다.

② 위탁관리 부동산투자회사 및 기업구조조정 부동산투자회사의 설립 자본금은 3억원 이상으로 한다.

제10조(최저자본금) 영업인가를 받거나 등록을 한 날부터 6개월(이하 "최저자본금준비기간"이라 한다)이 지난 부동산투자회사의 자본금은 다음 각 호에서 정한 금액 이상이 되어야 한다.

1. 자기관리 부동산투자회사: 70억원

2. 위탁관리 부동산투자회사 및 기업구조조정 부동산투자회사: 50억원

제21조(자산의 투자·운용방법) 부동산투자회사는 그 자산을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 투자·운용하여야 한다.

1. 부동산의 취득·관리·개량 및 처분

2. 부동산개발사업

3. 부동산의 임대차

4. 증권의 매매

5. 금융기관에의 예치

6. 지상권·임차권 등 부동산 사용에 관한 권리의 취득·관리·처분

7. 신탁이 종료된 때에 신탁재산 전부가 수익자에게 귀속하는 부동산 신탁의 수익권의 취득·관리 및 처분

지역공동체활성화기본법(안) (새누리당 유민봉위원장외 10인 2016. 11. 제안)

- 목적: 이 법은 주민의 자발적 참여를 바탕으로 지역공동체의 역량을 강화하고 자립기반을 조성할 수 있도록 지원함으로써 지역공동체의 활성화를 통해 주민의 행복을 증진하고 지역발전에 기여함을 목적으로 함(안 제1조).

- 정의: "지역공동체"를 일정한 지역을 중심으로 상호작용을 하며 사회적·심리적 유대감과 소속감을 가지는 주민 전체로 정의하고, "지역공동체 활성화"를 주민 간 상호작용을 통해 사회적·심리적 유대감과 소속감을 강화하고 지역공동체의 경제·사회·문화적 발전을 도모하는 것으로 정의(안 제2조).
- 시장·군수·구청장은 지역주민의 의견을 수렴하여 시·군·구 계획을, 시·도지사는 시도 계획을, 행정자치부장관은 국가 차원의 지역공동체 기본계획을 수립·시행함(안 제10조, 제11조).
- 지역공동체 활성화 관련 주요정책의 심의·의결 및 지역공동체 활성화 계획수립 등을 위하여 시·군·구 및 시·도에 위원회를 각각 두며, 국무총리를 위원장으로 하는 지역공동체 정책위원회를 두고, 동 위원회 업무의 효율적 수행을 위하여 행정자치부장관을 위원장으로 하는 실무위원회를 구성함(안 제12조, 제13조, 제14조).
- 지역공동체 활성화 계획의 수립 지원, 역량강화를 위한 교육과정 운영 등 지역공동체 활성화 업무의 효율적 수행을 위하여 시장·군수·구청장 및 시·도지사는 각각 지역지원센터를 설립·운영할 수 있으며, 지방자치단체의 출연기관인 한국지역진흥재단을 한국지역진흥원으로 개편하여 국가 차원의 지역공동체 활성화 업무를 지원할 수 있도록 함
- 지역공동체조직 등은 지역공동체의 경제적 자립기반 조성을 위해 마을기업을 설립·운영 할 수 있으며, 국가 및 지방자치단체의 보조금을 지원받아 취득한 부동산 소유권 등기에는 부기등기를 하여야 함(안 제17조, 제21조).
- 지역공동체의 활성화와 지속적인 발전을 위해 지역공동체재단을 설립할 수 있으며, 지역공동체재단은 업무수행에 필요한 재원마련을 위해 지역공동체기금을 설치할 수 있음
- 지역공동체조직 등이 지역공동체 활성화를 목적으로 국가 및 지방자치단체로부터 행정적·재정적 지원을 받고자 하는 경우 당해 사업계획을 수립하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 하며, 국가 및 지방자치단체는 지역공동체 활성화와 관련된 업무의 효율적인 수행을 위하여 그 업무의 일부를 지역공동체조직 등에게 위탁할 수 있음(안 제22조).
- 지역공동체 활성화 참여인력의 역량과 전문성 향상을 위해 노력하여야 하며, 지역공동체조직에 대해 국·공유재산의 사용료를 감면할 수 있음(안 제23조, 제24조).
- 국가는 지역공동체에 대한 이해를 증진시키고 활동을 장려하기 위하여 매년 5월 넷째 주 목요일을 지역공동체의 날로 정하고, 지역공동체 활성화에 현저한 공로가 있는 자에 대해 포상할 수 있음(안 제26조, 제27조).

#### 마을공동체기본법(안) (민주당 진선미위원 등 14인 2017. 2. 제안)

- 목적: 이 법은 마을과 공동체 활성화를 위한 주민의 자율적인 해결 역량 강화와 지역사회 공동체의 신뢰 증진을 통하여 주민자치 구현과 지역사회 발전에 기여함을 목적으로 함(안 제1조).
- 마을공동체는 모든 주민에게 개방되고, 다양성·자율성·독립성을 존중받을 권리를 가지며, 주민의 전체 이익에 기여하고, 주민 및 다른 마을공동체와 조화로운 발전을 통해 지역사회의 발전과 국가의 번영을 추구하는 것을 기본이념으로 함(안 제2조).
- 마을공동체는 지역사회의 문제를 발견하고 이를 해결하기 위한 마을발전계획을 수립·시행할 수 있고, 시장·군수·구청장 및 시·도지사는 5년마다 지역계획을 각각 수립·시행하며, 행정자치부장관은 5년마다 기본계획을 수립·시행하도록 함(안 제7조부터 제9조까지).
- 국가와 지방자치단체는 기본계획 및 지역계획에 근거하여 마을공동체 활성화를 위하여 마을공동체 지원사업을 발굴·추진하고, 주민들의 학습과 역량강화와 관련된 프로그램을 발굴·지원하며, 지방자치단체의 장은 전문인력 양성을 위한 사업을 지원할 수 있도록 함(안 제10조부터 제12조까지).
- 마을공동체 활성화에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 시장·군수·구청장 및 시·도지사 소속으로 각각 마을공동체지역위원회를 둘 수 있고, 국무총리 소속으로 마을공동체중앙위원회를 두도록 함(안 제13조 및 제14조).
- 지방자치단체의 장은 지역계획 수립의 지원 등을 수행하기 위하여 마을공동체지역지원센터를, 행정자치부장관은 기본계획 수립의 지원 등을 수행하기 위하여 마을공동체중앙지원센터를 설치·운영할 수 있도록 함(안 제16조 및 제17조).
- 행정자치부장관은 마을과 마을공동체에 관한 사항, 마을공동체 지원사업, 마을만들기 활동 등의 정보를 수집하여 마을공동체 종합정보지원시스템을 구축·운영하도록 함(안 제18조).
- 마을공동체는 지속가능한 마을만들기 및 마을공동체 활성화를 위하여 마을공동체기금을 설치할 수 있고, 마을공동체기금의 운용 등을 위하여 마을공동체재단을 설립할 수 있도록 함(안 제19조 및 제20조).
- 마을과 마을공동체는 다른 마을과 마을공동체 사이의 상호협력과 교류를 촉진하기 위하여 마을상생협약을 체결할 수 있도록 함(안 제21조).
- 국가와 지방자치단체는 마을공동체가 마을만들기를 위하여 국유·공유 재산의 사용이 필요하다고 인정하면 이를 마을공동체에 우선 매각하거나 무상으로 대여·사용하게 할 수 있고, 그 부동산 자산의 소유권은 부기등기하도록 함(안 제22조).

협동조합기본법 (법률 제14053호, 2016.3.2., 일부개정, 시행 2016.9.3.)

제1조(목적) 이 법은 협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다.

제5조(설립 목적) 협동조합등 및 사회적협동조합등은 구성원(협동조합의 경우 조합원을, 연합회의 경우 회원을 말한다. 이하 "조합원등"이라 한다)의 복리 증진과 상부상조를 목적으로 하며, 조합원등의 경제적·사회적·문화적 수요에 부응하여야 한다.

제6조(기본원칙) ① 협동조합등 및 사회적협동조합등은 그 업무 수행 시 조합원등을 위하여 최대한 봉사하여야 한다.

- ② 협동조합등 및 사회적협동조합등은 자발적으로 결성하여 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되어야 한다.
- ③ 협동조합등 및 사회적협동조합등은 투기를 목적으로 하는 행위와 일부 조합원등의 이익만을 목적으로 하는 업무와 사업을 하여서는 아니된다.

제85조(설립인가 등) ① 사회적협동조합을 설립하고자 하는 때에는 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 기획재정부장관에게 인가를 받아야 한다.

제93조(사업) ① 사회적협동조합은 다음 각 호의 사업 중 하나 이상을 주 사업으로 하여야 한다.

1. 지역(시·도의 관할 구역을 말하되, 실제 생활권이 둘 이상인 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 그 생활권 전체를 말한다. 이하 이 호에서 같다) 사회의 재생, 지역 경제의 활성화, 지역 주민들의 권익·복리 증진 및 그 밖에 지역 사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업
  2. 대통령령으로 정하는 취약계층에 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스를 제공하는 사업
  3. 대통령령으로 정하는 취약계층에 일자리를 제공하는 사업
  4. 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업
  5. 그 밖에 공익증진에 이바지 하는 사업
- ② 제1항 각 호에 따른 주 사업은 협동조합 전체 사업량의 100분의 40 이상이어야 한다.

제95조(사업의 이용) 사회적협동조합은 대통령령으로 정하는 사업을 제외하고는 정관으로 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다.

제95조의2(공공기관의 우선 구매) ① 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관의 장은 구매하려는 재화나 서비스에 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스가 있는 경우에는 해당 재화나 서비스의 우선 구매를 촉진하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 공공기관의 장은 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스의 구매 증대를 위한 구매 계획과 전년도 구매 실적을 기획재정부장관에게 통보하여야 한다.
- ③ 제2항에 따른 구매 계획과 구매 실적의 통보에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.



### 3. 토의

#### 1) 공동체토지신탁 개념의 국내 적용시 주요 고려사항

공동체토지신탁은 근본적으로 일정 지역내 신뢰와 토지 가치 공유를 전제로 하고 있다. 국내 실정에 있어서는 공동체 의식이나 지역내 신뢰관계가 형성되어 있는 지역공동체가 다수는 아니라고 본다. 따라서 공동체토지신탁의 도입을 고려시 우선 공동체간 신뢰 및 사회자본을 형성, 발전하기 위한 프로그램이 병행되어야 할 것이다.

국내 여건에 있어서는 토지신탁에 있어서는 초기 토지 기반을 형성하기 위해서는 지역 주민 소유의 토지 활용 가능 여부 파악, 공공부문의 토지 매수 지원 등이 필요할 것으로 판단된다. 토지 가치 공유를 전제로 하고 있어 토지 자원을 어떻게 활용할 것인가에 대한 프로그램을 발전하는 과정이 매우 중요할 것이다. 토지 공유 및 운영 과정 전반에 참여 의무와 권리에 대한 규약을 정하는 부분은 토지 활용 및 운영, 관리, 수익 배분 등의 대안 선택적 과정을 효율적으로 추진하기 위한 주요 과정이 될 것이다.

공동체토지신탁의 토지 부분은 토지의 공동소유권과 사용권을 구분하는 것을 전제로 하는 바, 장기 사용권 및 사용권의 이양에 대한 제도 및 공부상의 적용가능성, 환매 과정의 운영 요건 등을 면밀히 검토할 필요가 있다.

공동체토지신탁의 신탁부문에 있어서는 공공성 및 지역 효율성이 전제된 제3의 지역 부동산 소유관리체계가 전제되어야 할 것이다. 이를 위해서는 토지의 신탁 운영가능 요건, 신탁 운영 주체의 자격 및 운영 요건, 신탁 운영의 과정, 지속가능성을 위한 지역 공동 이익 환원 등을 면밀히 검토할 필요가 있다.

#### 2) 국내 현행 법제도상의 공동체토지신탁 적용가능성

국내 현행 법제도 여건에서 「공익신탁법」, 「협동조합 기본법」, 「부동산투자회사법」을 검토하여 다음과 같은 공동체토지신탁 적용시의 고려사항을 도출하였다. 첫째, 각각의 법은 조합원 구성원 및 수분양자의 권리와 의무, 절차 등 개략적인 규정만을 두고 있으며, 토지와 주택의 관리·이용에 관한 규율이 미흡한 측면이 있다. 따라서 CLT 제도를 도입하기 위해선 거주자 및 사용자들에게 토지나 주택의 지속적인 관리·개량의



의무를 부과하는 조항을 신설하거나 CLT 구성원이 추후 주택이나 사용권을 매도 할 경우 관리정도에 따라 감정평가액이 높게 나올 수 있도록 사후 감정평가 방식을 만들어 유인을 제공할 필요가 있다.

둘째, CLT 구성원간에 조직을 활성화 할 수 있는 방안과 그 조직에게 주택공급 및 관리 사업, 생활기반 시설의 공급과 운영 등에 대한 권한을 부여할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 지역주민 1/3, 정부기관 1/3, 전문가로 이루어진 일반인 1/3로 위원회를 두고, CLT 구성원은 투표권을 가져 운영에 있어 참정권을 가질 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 각 주체별 참여 운영은 자칫 이해관계에 있어서 갈등을 야기시킬 수 있으므로 감사기관을 두어 갈등을 해소할 수 있는 방안과 감사기관은 각 주체별로 선별하고, 운용조직의 영향을 받지 않도록 할 필요가 있다(배도연, 2013). 즉, CLT와 같은 지역공동체에 기반한 비영리기구의 토지소유 및 사업주체성을 보장할 필요가 있으며, 관련사업이 주거 안정 등 공익에 기여함이 입증됨을 전제로 지자체 등 공공이 지원·감독하는 체계가 수반되어야 할 것이다. 이 외에도 CLT 제도에 있어 구성원간의 신뢰가 가장 핵심적인 사항이라 할 수 있으나 각각의 법률에는 주로 “도시의 건전한 발전을 위한 사업”에 대해서만 정하고 있다. 따라서 이러한 원론적인 목적 외에 “토지의 공동체적 향유를 위한 주체간의 협력” 소지를 명문화할 필요가 있다.

셋째, 공동체토지신탁 자산으로 전환하고자 하는 토지의 확보를 위해 대상 토지를 시장가격으로 매입하여 원주민의 거부감을 낮출 필요가 있다. 이는 곧 지역공동체 의식을 함양할 수 있는 방향으로 나아갈 수 있다. 또한 충분한 토지매입자금을 마련하지 못하였을 시 유희 국·공유지 및 유희 토지, 공·폐가를 활용하여 점진적으로 주변지역을 매입하여 나가는 방안도 생각해 볼 수 있다(배도연, 2013).

넷째, 분양 후 유지 관리 측면에서 환매조건에 의한 가격 규제 방식을 제도화할 필요가 있다. 다만 환매율을 정함에 있어 일률적으로 적용하기 보다는 토지 임대료의 조정과 함께 환매율의 변화를 주는 것이 필요하다. 이외에도 CLT에서 공급되는 주택은 우선적으로 무주택자에게 공급하는 것을 원칙으로 하여야 할 것이다. 이를 위해 전매금지항목을 분명히 하여 투기적 목적의 주택구입을 방지하도록 하여야 할 것이다(전은호, 2008).

마지막으로 세제 혜택과 관련하여 CLT 제도의 성공적인 정착을 위해서 CLT 자산에 대한 과세는 일반시장의 자산에 적용하는 과세표준과 다른, 완화된 과세표준을 적용할 필요가 있다. 예를 들면 미국 Vermont주의 Burlington시는 Champlain Housing Trust의 자가소유주택의 평가가치를 비슷한 품질의 주택의 시장가격보다 37% 낮게

책정하여 과세하고 있으며, Boulder Country는 Thistle Community Housing의 CLT 주택에 대해 CLT 내의 계약조건에 따라 팔린 가격에 기초하여 과세하고 있다.

[표 2-2] 공동체토지신탁 관련 현행 법령 검토를 통한 한계점 및 고려 사항

| CLT 적용시 한계                       | CLT 제도 적용을 위한 고려 사항                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 유지·관리에 관한 규율 미흡                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 공동체가 주체가 되어 거주자들에게 주택의 지속적인 관리·개량 책임 부과(규제적)</li> <li>- 주택 소유자가 추후 집을 매도 할 경우 감정평가액이 높게 나올 수 있도록 집을 잘 개선하고 관리하도록 유인제공 필요(자율적)</li> </ul>                                                                           |
| 상호지원에 관한 협력소지를 유발할 수 있게 하는 규정 미흡 | - “토지의 공동체적 향유를 위한 주체간의 협력”소지를 명문화 할 필요가 있음                                                                                                                                                                                                                    |
| 사업운영에 있어 투명성 미흡                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- CLT와 같은 지역공동체에 기반한 비영리기구의 토지소유 및 사업주체성을 보장할 수 있는 법제도적 지원 필요</li> <li>- 관련사업이 주거안정 등 공익에 기여함이 입증됨을 전제로 지자체 등 공공이 지원·감독하는 체계가 수반되어야 함</li> <li>- 사업운영의 과정에서 지역주민들과 공익을 추구하는 시민사회단체의 참여 보장하기 위한 법제도적 체계 구축 필요</li> </ul> |
| 자본조달의 어려움                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원활한 자본 수급을 위한 법제도적 지원 필요</li> <li>- 장기투자를 목적으로 하는 기금조성 지원에 관한 내용 필요</li> </ul>                                                                                                                                        |
| 세제 혜택 미흡                         | - CLT제도에 대한 과세 기준 완화                                                                                                                                                                                                                                           |

---

## 제3장    국외 공동체토지신탁 지원 정책 및 CLT 사례

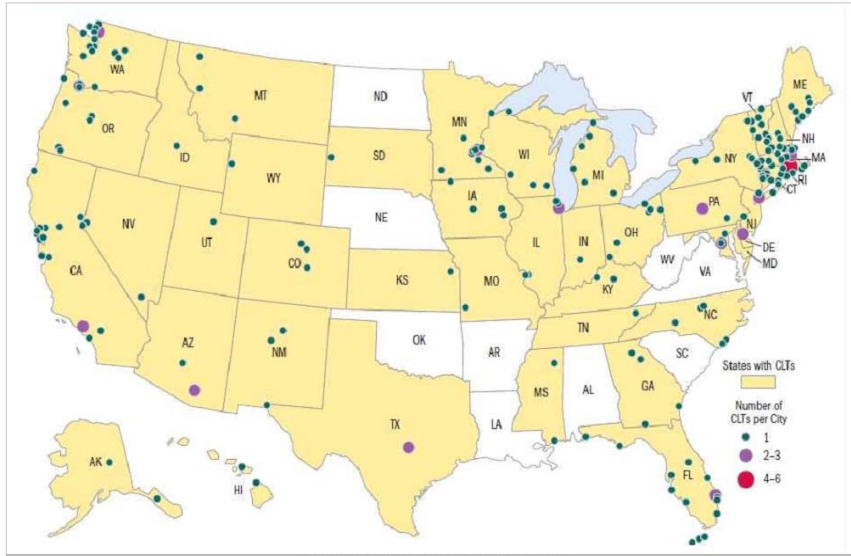
1. 미국의 CLT 지원 정책 및 CLT 운영 사례
  2. 영국의 공동체토지신탁 관련 제도 및 사례
  3. 일본의 공동체토지신탁 관련 제도 및 사례
  4. 종합 및 시사점
- 

### 1. 미국의 CLT 지원 정책 및 CLT 운영 사례

#### 1) 미국 CLT 개념의 발전과 역할

미국에서 CLT운동 및 모델은 오래 전에 이미 시작되었다. 일반적으로 CLT를 구성하기 위한 첫 번째 시도로 인정되는 New Communities, Inc.는 1969년에 설립되었다. 이후 10년 동안 소수의 CLT만 운영되었으며, 한정적인 농촌 지역에서만 이용되고 있었다. 이러한 CLT 모델이 하나의 운동으로 자리잡기까지는 20년이라는 시간이 추가적으로 필요했고, 현재는 45개 주와 Washington D.C.에 240개 이상의 CLT가 존재하고 있으며 주변의 다양한 국가들로 퍼져나가고 있다. 이러한 초창기 CLT 모델이 현재의 CLT 모델로 변화하기까지는 오랜 시간이 걸렸다.

New Communities, Inc.는 갑작스레 출현한 CLT 모델이 아니었으며, 이는 수십년에 걸친 이론적 논의와 인문학적 개념, 그리고 사회적 실험을 바탕으로 이루어졌으며, 실제로 CLT 모델이 소개된 이후에도 발전하기 위해서는 더 많은 시간을 필요로 하였다. CLT가 주로 대도시, 중소도시 및 교외에 위치하고 있는데 다음 세대를 위해 토지를 보유하고 주택을 건설하는 한편 지역을 활성화시키고 부동산을 관리하여 공적 가치를 되살리는 기능을 수행하고 있다(Davis, 2008).



[그림 3-1] 미국 CLT 분포

출처 : National CLT Academy, 2008

미국에서 발전된 고전적인 CLT 모델은 10가지의 특징을 가지고 있다.

- 비영리, 비과세 조직
  - CLT는 속해있는 지역에서 허가를 받은 독립적인 비영리 조직으로, 대부분의 CLT는 새로 시작된 조직이지만 일부는 기존의 비영리조직과 접목된 것이다. 대부분의 CLT는 그들의 역량과 자원을 저소득층 주거 제공과 같은 자선활동과 주거환경이 열악한 지역의 재개발에 목적을 두고 있다.
- 이중 소유권
  - CLT는 토지 소유권을 영구히 가질 목적으로 특정 지역의 땅을 취득한다. 이 땅 위에 이미 서 있거나 후에 건설될 건물들은 개인, 주택협동조합, 비영리 임대주택 사업자, 또는 다른 비영리단체, 정부 또는 영리기관에 판매된다.
- 토지 임대
  - CLT는 CLT 토지 위에 지어진 건물 소유자들에게 독점 토지이용권을 제공한다. CLT의 토지는 장기 토지임대의 방식으로 집주인 또는 상업시설 소유자에게 임대된다.
- 영구적 사용 가능
  - 원래 계획과 의도대로, CLT는 CLT 토지 위에 지어진 집 또는 시설을

지속적으로 이용하도록 약속하고 있다. 또한 CLT는 만약 집주인이 집을 팔기 원할 경우 CLT 토지 위의 건물을 재구매할 권리를 보유하고 있다. 재구매 가격은 현 주택소유자에게 적절한 이익을 주고, 미래의 주택 구매자 또한 적절한 가격으로 살 수 있도록 공식에 의해 정해져 있다.

- 영구적 책임

- 토지 소유권 및 주택 재구매권을 가진 주인으로서, CLT는 CLT 토지 위의 시설물 및 이를 소유한 사람들에게 생긴 일에 대하여 지속적인 관심을 가지고 있다. 토지 임대차계약은 소유자의 점유 및 토지에 대한 책임있는 이용을 요구한다. 만약 건물의 안전이 위협받는 상황이 발생한다면 CLT는 집주인에게 이를 수리하라고 요구할 권리가 있다. 만약 집주인이 주택담보대출을 갚지 못해 부도가 난다면, CLT는 부도 상황을 해소하고, 차압을 방지할 권리 또한 가지고 있다.

- 개방적이며 장소 기반적인 멤버십

- CLT는 특정 지역의 범위 내에서 운영된다. CLT는 이 특정 지역을 자신의 고향이라고 부르는 사람들이 책임지며 이끌어간다. CLT 토지 위에 거주하거나 또는 CLT를 그들의 공동체로 생각하는 모든 사람들은 투표권을 가진 멤버가 될 수 있다. 공동체는 한 명, 여러 명의 이웃 또는 마을 전체, 도시, 시/군 전체로 구성될 수 있다.

- 공동체의 관리

- CLT 토지 위에 살거나 인근에 살아서 투표권을 가진 멤버들은 'CLT 이사회'의 2/3를 구성하는 이사로 선출되거나 이사들을 뽑을 수 있다.

- 3분된 지배구조

- 가장 전형적인 형태의 CLT 이사회는 세 부분으로 나뉘어 있으며, 이들은 각각 동일한 숫자의 의석을 가지고 있다. 첫 1/3은 CLT로부터 임차한 사람들의 이익을 대변한다. 다른 1/3은 CLT로부터 토지 임차를 받지 않은 사람들을 대표하며, 나머지 1/3은 지방정부 관료, 지역 투자자, 주거 또는 사회적인 서비스를 제공해주는 비영리기관 종사자, 그리고 공적이익을 대변할 수 있는 기타 개인들로 구성되어 있다.

- 확대 프로그램

- CLT는 토지 매입 및 CLT의 관리 하에 저소득층을 위한 주택 및 시설의 공급을 지속적으로 확대해 나갈 것을 약속한다.

- 유연한 개발
  - 토지가 항상 핵심요소이긴 하지만, CLT가 수행하는 프로젝트의 종류와 개발 프로젝트에 있어 CLT의 역할은 매우 다양하다. 많은 CLT들이 CLT 내부 스태프들과 함께 일하지만, 일부는 이러한 일들을 다른 파트너들에게 위임하기도 한다. 어떤 CLT는 단일한 형태의 토지 보유권에 주력하는 한편, 다른 CLT들은 다양한 형태의 토지 보유권을 가진 주거 형태를 개발한다.

## 2) 미국의 CLT 관련 정책 동향

미국의 ‘주택 및 공동체 개발법(Housing and Community Development Act of 1992)’은 CLT를 ‘지역공동체 주택개발조직’으로 정의하면서 ‘장기 임대를 목적으로 토지를 보유할 것, 임차지에 설치된 건물의 소유권은 개인에게 양도할 것, 중·저소득층에 영속적으로 저렴한 주택을 제공하기 위하여 사전에 정해진 공식에 의하여 결정된 가격으로 환매할 권리를 보유할 것’을 사업 내용으로 하고 ‘영리조직의 후원을 받지 아니할 것, 규약에 의하여 지역 내의 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.

현재의 CLT는 다양한 일을 수행하고 있으며, 공통적으로 다음과 같은 역할을 수행하고 있다.

- 토지를 매입하고 관리
- 집주인이 보유하고 있는 집이 적절한 가격을 유지할 수 있도록 보장
- CLT 내 주택을 구입하고자 하는 잠재적 희망자들에게 재판매가 제한된 CLT 주택을 소유하는 것에 대한 책임과 권리를 교육
- 주택 구입에 있어 소득이 CLT의 자격 요건에 부합하는 사람들을 선별
- 집주인으로 하여금 주택 점유, 전대, 자금조달, 수선 및 유지보수 등 계약서상의 의무를 잘 수행하도록 지도하고 점검
- 집주인이 주택에 대해 손해보험을 들고 주택관련 세금을 잘 내고 있는지 확인
- 집주인이 CLT가 정한 소득 자격에 부합하는 다른 사람들에게 가격 산출식에 의해 정해진 가격을 넘어서지 않는 범위 내에서 집을 팔아 명의 이전이 잘 되었는지 관리
- 집주인이 주택담보대출을 갚지 못해 채무불이행 상태에 빠질 경우 개입

### 3) 미국의 CLT 조직화, 운영 과정

#### □ FUNDING

- Project Funding

CLT에 필요한 프로젝트 기금은 규모와는 상관없이 다른 비영리 주택 개발업체들과 다르지 않다. 이러한 프로젝트 기금은 공공 및 민간단체를 통해 이루어지고 있으며 CLT에서는 다음과 같은 수요들로 인하여 적절한 수준의 투자를 필요로 하고 있다.

- 토지의 취득
- 개발 전 타당성 조사
- 건축설계
- 현장 준비
- 인프라 개발
- 거주용 또는 상업용 건축물의 건설
- 거주용 또는 상업용 건축물의 재생
- 최초 주택 구입자에 대한 하도급 보조
- 최초 주택 구입자 또는 임대 토지에 위치한 주거용 또는 상업용 건물의 비영리 구매자를 위한 영구적인 자금 조달

- Operational Funding

미국 전역의 CLT에서는 운영에 필요한 자금들을 다양한 방법을 통해서 취득한다. 운영 자금 조달 방법은 각 주, 도시, CLT별로 상이하지만 다음과 같은 방법들을 중심으로 운영자금을 조달하고 있다.

- CGBD & Home
- Private Institutions
- Individual Donors
- Grassroots Fundraising
- Development Fees, Rental Income, & Lease Fees

#### □ PROGRAM

National Community Land Trust에서는 CLT를 처음 시작하는 사람 혹은 경험이 풍부한 사람 등 모든 CLT와 관련된 단체 및 사람들에게 세 분야의 프로그램을 통해 지속적인 지식과 기술 개발을 지원하고 있다.

## Community Land Trusts

How does a community land trust work?

Various sources of public and philanthropic capital...

...are used by community land trusts...

...to acquire homes in a geographic focus area.

- Private donors
- Federal housing subsidies
- City-owned property
- Community foundations
- Anchor institutions

CLT



Community land trusts tweak the normal process of homebuying...

A new resident buys their house outright...

They pay an annual fee to the CLT to support its operations...

CLT

...but leases the land underneath from the CLT.

...and the CLT retains permanent ownership of the land.

### Why CLTs Matter

Although the first community land trust in the US was started in rural Georgia in 1970 by civil rights leaders to help poor black farmers, today, the majority of the country's nearly 250 community land trusts are today located in urban areas.

CLTs create affordable housing while still allowing low-income residents to build equity as homeowners. Moreover, because the CLT retains ownership of the underlying land, this housing remains permanently affordable, even as the original beneficiaries of an affordable home price sell and move on. This long-term, continuing benefit makes CLTs an especially efficient use of affordable housing subsidies.

By locking in permanent access to affordable housing, CLTs can play an important role in countering the market-driven displacement associated with gentrification. And by stewarding neighborhood land for the public good, not speculative profit, CLTs have played an equally important role in stabilizing communities by preventing unnecessary foreclosures.

...to make housing permanently affordable.

Current resident sells their house at a price set by the CLT, earning a portion of the increase in value of their home...

A new resident buys the house at a price that's been kept affordable...

CLT

...while the CLT retains the land.

...and agrees to the same requirements around resale.

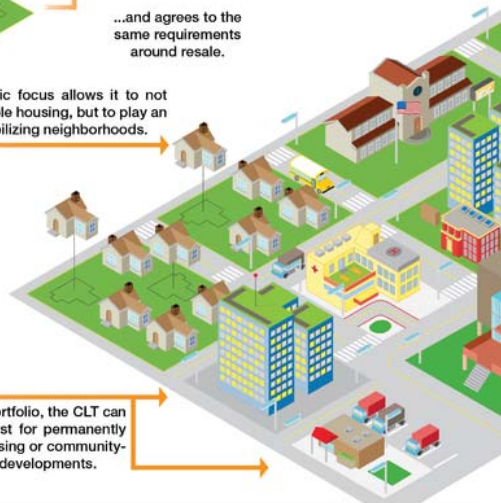
CLTs are typically governed by:

- $\frac{1}{3}$  CLT residents
- $\frac{1}{3}$  Other community residents
- $\frac{1}{3}$  Experts and stakeholders

CLT

The CLT's geographic focus allows it to not only provide affordable housing, but to play an important role in stabilizing neighborhoods.

As it diversifies its portfolio, the CLT can also own land in trust for permanently affordable rental housing or community-focused commercial developments.



For more information on Community Land Trusts, see: [community-wealth.org/clts](http://community-wealth.org/clts)  
Designed by Benjamin Yi



[그림 3-2] 미국 CLT의 개념  
출처: National CLT Academy, 2008



- Technical Assistance
  - Ford Foundation의 지원으로 기술 지원 프로그램은 지역 커뮤니티에 봉사하기 위한 CLT 및 저렴한 주택공급 프로그램의 역량을 향상시킨다. National Community Land Trust에서는 역량훈련을 위한 보조금과 업무지원센터, 포럼, 그리고 컨설팅을 통한 기술지원을 시행하고 있다.
- Training
  - National Community Land Trust가 보유하고 훈련 프로그램을 통해 회원 및 파트너에게 그들이 가지고 있는 기술에 대한 지식과 경험을 강화할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 집중적인 개인에 대한 교육은 매년 열리는 전국 학술대회와 Neighbor Works' National Training Institutes에서 연 1회 이상 실시하며, 또한 지역 커뮤니티에서 요청할 경우 상시 제공되고 있다. 또한 회원들에게 장학금을 제공하여 Roger Williams University와의 협력 아래 온라인 교육, 웹 세미나, 비디오 자습서, 가상학습 커뮤니티 및 온라인 대학과정을 수강할 수 있게 지원하고 있다.
- Tools and Resources
  - National Community Land Trust에서는 CLT와 저렴한 주택공급을 위한 도구 및 정보에 대한 방대한 라이브러리를 유지 및 관리하고 있다. 온라인 비디오 및 교육, 유인물 및 출판물, 모범사례 및 모델 문서, 공공정책 샘플 등을 작성 또는 편집하여 배포하고 있다.

## □ MANAGEMENT

National CLT Network는 공공정책에 대한 분석 및 지지, 공공 파트너십 조정, 건축물 및 회원들을 위한 전략적 봉사 활동을 수행하고 있다. 정책 우선순위는 문제들이 진화함에 따라 변경될 수 있지만 세 가지 주요 목표를 바탕으로 정책과 파트너십을 조정하고 있다.

- Increase access to financing
  - 주택 구매자들을 위한 모기지 투자와 회원들을 위한 개발대출에 대한 접근성을 향상시키기 위하여 지원을 실시하고 있다. 영구적인 저렴한주택 구매자와 회원들의 업무를 주택금융 개혁을 위한 FHA 보험 담보대출에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 연방 주택금융 기관, 개인 모기지 대출 기관 및 기타 회원들에게 프로젝트 기반 금융을 제공할 수 있는 대출기관과의 파트너십을 구축하고 있다.

- Increase access to funding
  - 회원들이 공공 및 사적 자료와 프로그램을 통해 자금을 조달할 수 있도록 지원하고 있다. 각 회원들에게 사적인 기금 마련 기회를 확대하는 한편 그들에게 도움이 되는 연방 기금 및 프로그램을 지지하고 있다.
- Improve the policy environment for members
  - CLT 및 저렴한 주택을 알리기 위한 정책들을 지속적으로 홍보하고 현지 및 전국적인 네트워크를 구축하고 있다. 지역사회 개발 및 저렴한 주택 공급을 위해 국가기관과의 협력을 도모하고, 홍보 캠페인을 기획하며, 학술대회를 통해 교육 및 홍보활동을 수행하고 있다. 지역 및 국가 차원에서 TOD, Zoning, CLT Fund 등에 필요한 비용들을 통합하여 지속적으로 제공할 수 있도록 노력하고 있다.

#### 4) 미국의 주택 신탁 운영 사례: Champlain Housing Trust(CHT) Burlington, Vermont

##### □ 설립배경

미국 버몬트 주 Burlington시는 주택가격 상승과 주거환경 노후화를 동시에 겪으면서 이에 대한 대안으로 1982년 지역경제개발과를 만들어 CLT 설립 추진을 시작했다. 저렴한 주택을 지속적으로 공급하고자 당시 Bernie Sanders 시장의 리더십 하에 공동체경제학회와 지역조직이 연대하여 CLT를 설립했다. 1984년 설립된 Champlain Housing Trust(CHT)는 3개 카운티의 39개 타운을 관할하는 미국 최대의 CLT로 성장하여 대표적인 지방정부주도형 CLT의 모델이 되었으며, CLT방식의 효과를 보여준 CHT는 2008년 UN으로부터 World Habitat Award를 수상했다.

Burlington 시로부터 25만 달러를 지원받아 시작된 CHT는 최근 들어 연방정부, 주정부, 시정부뿐만 아니라 개인 및 기업의 기부금, 재단기금 등에서 지원을 받고 있다. 1984년 이래 사업을 안정적으로 추진해온 CHT는 현재 환경보호기금, 세금면제, CHT 자체적으로 나오는 재산세 재투자 이외에 시의 자체적인 자본펀딩 등을 이용해 지역재생에 필요한 자금을 지속적으로 확보하고 있다.

CHT가 성공을 거둔 가장 큰 요인은 시정부의 적극적인 지원이 있었기 때문이다. CHT 설립을 주도한 Bernie Sanders 시장뿐만 아니라 1995년부터 2006년까지 시장으로 재임했던 Peter Clavelle도 주택투기 방지와 정부 재정지원이 장기적인 효과를 거둘 수 있도록 지속적으로 지원했다.



[그림 3-3] Champlain Housing Trust(CHT)가 관리하는 자산사진(Burlington, Vermont)

출처 : <http://www.getahome.org/news/bright-street-co-op>

## □ 주요 사업내용

CHT는 현재까지 아파트 1,500호, 단독주택 475호, 상가 및 업무시설 15개 동을 공급했고, 2012년 기준 120호의 아파트를 추가적으로 건설 중이다. 또한 주택협동조합 방식과 결합하여 115호의 주택도 공급하고 있다.

### • 지역사회 경제적 지속가능성 발전

CLT 사업성과를 바탕으로 각종 기부 등을 통해 200만 달러 상당의 지속가능한 펀드를 확보하고, 재판매 시 6%의 수수료를 청구하여 행정비용을 충당하고 있으며, 중간소득 30% 이하인 주민들에게도 임대주택 공급 프로그램을 운영하고, 주택구입자를 대상으로 사전교육 및 재정 컨설팅을 실시, 경제적 자립을 지원하고 있다. 이러한 지원을 토대로 CHT 설립 이후 재판매된 주택 97건을 조사한 결과 지불가능성이 지속적으로 유지될 수 있었다. 2010년 4분기 미국 전체의 모기지 담보 부실률이 4.63%인데 반해 CHT 주택은 0.46%에 불과하여 사회 불황 속에서 주거 안정성을 보장하는 결과를 보여주고 있다.

### • 지역사회 환경적 지속가능성 유지

에너지 효율이 높은 주택을 건설하였으며, 앞으로도 1,600호의 에너지 고효율 주택을 추가로 건설할 계획을 가지고 있다. 또한 향후 저렴한 주택 공급을 위해 지역 내 역사적 건물 등을 활용하는 방안을 Vermont의 환경단체와 연대하여 추진하고 있다.

### • 지역사회 사회적 지속가능성 확보

CHT는 사회적 측면에서의 지속가능성을 확보하기 위하여 주민참여 확대, 의사결정조직 구성, 행정 투명성 강화, 지역사회 통합에 힘쓰고 있다. 주민참여 기회를

확대하기 위해 CHT 거주자 및 주변 커뮤니티와 함께 마을만들기 활동, 오픈하우스, 환경의 날 행사 등 각종 이벤트를 개최하고 있으며, 의사결정조직인 CHT 위원회에는 누구나 참여할 수 있으며, 다양한 마을 사업 및 지역계획, 기타 현안들에 대한 의사결정에 회원들의 참여를 보장하고 있다. 또한 CHT에서는 커뮤니티 이용 장소 및 시설을 위한 토지를 제공하여 지역사회가 통합될 수 있도록 노력하고 있다.

#### □ 성과 및 파급효과

CHT의 2011년도 발생수익은 기금에서 31%, 임대료 21%, 이자수익 2%, 기부금 3%, 재판매 수수료 3%, 각종 이용료 및 기타 수익 등으로부터 40%를 벌어들여 약 990만 달러에 달하고 있다. 이에 비해 지출은 약 735만 달러로 개발비용 4%, 모금 및 공익사업 4%, 일반관리비 5%, 금융컨설팅 18%, 자산관리 60% 등으로 구성되어 있다. 현재 CHT의 보유자산 규모는 2억 5천만 달러이며, 재산세로 Burlington시에 연 평균 110만 달러를 납부하고 있다.

CHT는 지불가능한 저렴주택(Affordable Housing)의 공급에 큰 영향을 미쳤다. 주택 구입 및 거주 비용을 실질적으로 낮춤으로써, 중간소득의 60%에 해당하는 계층이 평균적으로 CHT를 활용하여 거주하게 되었다. 주거이동성 측면에서 75%가 일반 주택시장의 주택을 구입하며 이동하였고, 5%는 다른 CHT 주택으로 이동하는 등 주거사다리 역할을 수행했다. 또한 CHT의 성과를 바탕으로 다른 시와 주정부는 주택정책의 최우선 목표를 영구적으로 지불가능한 저렴주택 공급으로 전환하고 있으며, 다른 CLT들도 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)의 연방기금을 받을 수 있도록 하는데 큰 기여를 했다.

### 5) 지역 자산 신탁 사례: 미국 뉴욕의 Cooper Square Land Trust Committee, Cooper Square Mutual Housing Association (CSMHA)

#### □ 배경

Cooper Square Mutual Housing Association(이하 CSMHA)은 1959년 도시개선계획(Urban renewal plan)에 따른 Cooper Square 지역주민의 강제이주에 대항하기 위해 조직된 “Cooper Square Committee”에 의해 만들어 졌다. 1971년, Cooper Square에 대한 Cooper Square Committee의 새로운 계획안이 받아들여졌다. 그러나 빈약한 지방정부의 재원지원 때문에 부분적으로 시행되었으며, 1985년, Cooper Square

Committee는 변경계획의 초안을 마련했다. 뉴욕시와 5년간의 협의 끝에, 변경계획의 시행에 대한 양해각서를 체결했으며, 양해각서에는 모든 Cooper Square 내 주거용 건축물의 개선과 뉴욕시가 소유한 건축물에 거주하는 지역주민이 강제이주 당하지 않는 장기 소유 수단의 마련이 포함되어 있었다.

Cooper Square Committee는 40여 차례의 회의와 워크숍을 통해 다수의 건축물들과 서비스(에너지, 보험, 유지 등)를 대량으로 구매하고 통합·관리할 수 있는 하나의 협동조합을 조직하기로 결정했다. 이를 통해 비용을 절감하고 수입을 늘리는 “규모의 경제”를 실현할 수 있었으며, 저소득층이 입주할 수 있도록 가격을 낮출 수 있었다. Cooper Square Committee에 의해 1991년 법인화된 CSMHA는 현재 1994년 법인화된 Cooper Square Mutual Housing Association II Housing Development Fund Company, INC(이하 CSMHA II)가 소유한 21개 건축물을 포함한 총 24개 건축물을 400개의 개별관리협약(Individual Management Agreements)에 따라 관리하고 있다.

중앙정부와 뉴욕시로부터 많은 재정지원을 받아, 건축물을 소유하고 개선한 CSMHA II는 Cooper Square Housing Development Fund Company Community Land Trust(이하 CS CLT)를 조직하여 “CLT Documents”를 마련했는데, CLT Documents는 임차권의 지속과 비영리의 자선적 목적의 CLT를 명시하고 있다. 도시개선사업이 완료된 Cooper Square의 입주자들은 대부분 저소득층이며, 라틴계를 중심으로 다양한 민족이 혼합되어 있다. 고소득 주거지역으로 둘러싸인 Cooper Square 도시개선지역 안에서 CSMHA는 젠트리피케이션의 압력으로부터 강력하게 대항해오고 있다.

#### □ CSMHA 협동조합의 성격과 조직 및 재정 구조

2010년 뉴욕주는 최소 66%의 입주자가 구매협약(Purchase Agreement)에 동의해야 하며, 뉴욕시와 협력하여 시행하는 CSMHA사업은 반드시 뉴욕시로부터 세제경감 승인을 받아야 함을 선언했다. CSMHA 협동조합은 입주자에게 협동조합원이 되거나 ‘임대 안정 지침’을 통해 CSMHA의 임차인으로 남을 수 있는 두 가지 선택권을 제시함으로써 주정부가 요구하는 대로 강제로 축출되는 입주자가 없도록 했다. 85%의 CSMHA 입주자들은 구매협약에 동의하고 조합원이 되었다. 2012년, 뉴욕시 의회는 새로운 규제협약을 조건으로 세제경감을 승인했다. 새로운 규제협약은 CSMHA II와 CS CLT 간의 보다 엄격한 토지 임대차 계약을 포함하고 있었다.

CSMHA 협동조합은 여러 건축물을 소유한 CSMHA가 통합된 형태로, 21개 건축물의 조합원은 개별 건축물에 대한 투표권이 아닌 하나의 협동조합 이사회에 대한 투표권을 갖는다. CSMHA 협동조합의 이사회는 총 15명으로 조합원이 선출한 10명, CS CLT가 지

명한 5명의 비거주인으로 구성된다. CS CLT는 토지 소유에 대한 권한을 갖고, CSMHA의 비영리적 구조와 장기적인 거주 가능성이 유지되고 재판매가 제한되도록 관리·감독한다. CS CLT 이사회는 직위가 지속되는 9명으로 구성되는데, 지지자들과 기술지원을 하는 전문가들이 선출한 6명의 외부인들과 3인은 조합원들을 포함한다.

CSMHA가 소유한 기금은 없다. 대부분 시의 재정지원이나 연방정부의 프로그램에 의해서 재원이 조달된다.

#### □ 장기적 주거비용의 적절성

CSMHA의 목표는 저소득층이 협력적으로 소유권을 가지고 지역 공동체를 보존하고 발전시키는 것과 입주민이 자신의 거주 여부를 선택할 수 있도록 하는 것이다. CSMHA는 수백명의 입주민이 내쫓기는 것을 막았으며, 그들을 협력적 체계 안에서 권리를 표현할 수 있도록 이끌었다. 또한 CSMHA는 저소득층과 극빈층의 영구적인 주거 안정성을 지키는데 적극적이다. 임대료와 유지비 등 거주비용은 뉴욕시 평균 소득의 50% 이하에 해당하는 저소득 가계도 지불 가능한 수준이다. 임대료는 건축물의 주요 시설의 교체나 수리가 발생했던 2016년을 제외하고 매년 3.5% 내외로 일정한 수준을 유지하고 있다.

CSMHA 협동조합의 원칙은 크게 두 가지다. 첫째로 많은 건축물들을 하나로 모아 규모의 경제를 만들고, 다음으로 부동산 가격 상승의 원인인 토지 소유권으로부터 건축물 소유권을 분리함으로써 장기적 주거 안정성을 보장하는 것이다. 이를 통해 그들의 목표를 달성했을 뿐만 아니라 그들이 소유한 일부 빌딩들의 상업시설에서 발생하는 수익을 바탕으로 장기수선충당금을 마련했다.



[그림 3-4] Cooper Square Committee 사무실 및 운영중인 CLT 자산 사례 사진



## 6) 토지신탁 운영 사례: Orange County Community Housing and Land Trust(NC)

### □ 추진배경

Community Home Trust는 2000년 6월에 처음으로 주택을 매각하는 것으로 시작되었다. 오늘날에는 Chapel Hill과 Carrboro에 250개가 넘는 저렴주택을 공급하고 있다. CHT를 이용하는 주요 구매자들은 간호사, 대학교 직원, 교사 등 다양한 방법으로 지역사회를 위해 봉사를 하고 있지만 주택을 구매할 여력이 없는 사람들이 대부분이다.

#### • PERMANENT AFFORDABILITY

CHT에서 소유하고 있는 주택들은 주택 소유 프로그램을 통해 매년 가치의 상승을 제한시켜 미래의 세대를 위한 경제성을 유지하면서 현재의 주택 소유자는 형평성을 유지할 수 있도록 지원하고 있다. CHT는 각 주택에 대한 소유권을 보유하고 있지만 이를 갹신 가능한 99년 장기 임대를 통해서 이용자들에게 주택을 사용할 수 있는 권리를 제공하고 있다.

#### • GOING GREEN

2015년, CHT는 에너지 효율성에 대한 연구를 시작했다. 익명의 기부자와 Bank of America 자선 재단의 도움으로 주택 소유주가 에너지 효율이 높은 가정을 소유하고 탄소 배출량을 줄이며, 저축을 통해 부를 창출할 수 있도록 지원하고 있다. 현재까지 CHT에서는 235개 CHT 주택의 전구를 친환경적인 LED 전구로 교체하였으며, 14개 주택의 배선 공간에 대한 단열을 통해 에너지 효율성을 높였으며, 기타 에너지 효율성이 높은 가전제품으로의 교체에 자금을 투자하고 있다.

#### • INCLUSIONARY HOUSING

대부분의 Home Trust 주택은 민간 개발자가 개발하여 저렴한 주택을 일정비율 제공해야 한다. 이러한 주택은 잠재적 구매자들이 구입할 수 있는 저렴한 가격으로 CHT에 판매된다. 지방 정부에서 실시한 주택정책의 결과로 CHT는 오렌지 카운티에서 저렴한 주택의 주요 공급업체가 되었다. CHT에서 판매하고 있는 주택들은 시장가치보다 \$90,000 ~ \$155,000 또는 20~50% 저렴한 가격으로 판매되고 있다. 이러한 주택들을 제공함으로써 주택 구매자들은 직장과의 근접한 주거환경에서 거주하며 주에서 가장 훌륭한 교육시스템을 이용할 수 있다.



[그림 3-5] Orange County Community Housing and Land Trust(NC) 관리 자산 사진

출처 : 커뮤니티홈트러스트 홈페이지, [communityhometrust.org](http://communityhometrust.org)

## □ 주요 사업내용

### • SALES

부동산 중개 면허가 있는 비영리 기업으로써, CHT는 저렴한 주택 매매에 대한 전문 기술을 제공하는 3명의 직원을 보유하고 있다. 마케팅 서비스와 단계별 지원을 제공하여 계약서 서명부터 마무리까지 모든 단계를 아우르는 서비스를 별도 비용 없이 제공하여 거주민들의 편의를 도모하고 있다.

### • PROPERTY MANAGEMENT

주택 구매자가 각 가정에서 필요한 문제에 대하여 수리 혹은 적절한 해결책을 제시해 줄 수 있는 다수의 공급업체들과 계약을 맺고 있다. CHT는 총 62개의 부동산에 대해 3개의 HOA를 관리하고 있으며 HOA의 이사회와 긴밀한 협력을 통해 주택 소유자 문제, 거버넌스 문제, 그리고 일상생활에서 발생하는 문제들에 대한 보수 및 수리 업무를 수행하고 있다.

### • EDUCATION

CHT는 프로그램을 수행하기 위한 최소 요건, 주택 구매자 교육 및 주택의 유지 보수와 관련된 지속적인 교육을 제공하고 있다. 모든 수업은 공인된 교육을 받은 진행요원들에 의해 진행되며 지역 커뮤니티에 무료로 제공되고 있다.



- ADVOCACY

CHT는 저렴한주택을 공급한 경험과 이에 따른 전문성을 활용하여 지역과 주, 그리고 전국 수준의 주택난에 대한 해결책을 제시하고 있다. CLT 관련 업계의 선두주자로서 지역사회에서 저렴한 주택을 공급하고자 하는 소규모 CLT 업체들에게 컨설팅 서비스를 제공하여 상생 가능한 주택공급 환경을 만들고 있다.

## 7) 토지 신탁 운영 사례: Athens Land Trust

### □ 설립배경

ALT는 Skipper StipeMaas와 Nancy Stangle에 의해 1994년 설립되었다. 당시 두 여성은 아테네-클라크 카운티의 Tallassee Road에 위치한 Kenney Ridge 커뮤니티 개발에 참여했다. 그녀들은 이 프로젝트를 통해 오픈스페이스를 보호하는 것과 저렴한 주택을 공급하는 것 사이에 개념적 충돌이 발생한다는 사실을 발견하였고, 이를 위한 통합 솔루션이 필요하다고 생각하여 보전 및 공급을 중점적으로 실시하는 CLT를 만들게 되었으며, 현재까지 이르고 있다.



[그림 3-6] Athens Land Trust 관리 자산 사진

출처 : <http://www.athenslandtrust.org/affordable-housing/sold-houses/>

### □ 주요 사업내용

- Land Conservation Program

보존 토지 신탁회사인 ALT는 보존지역을 중심으로 토지를 보존한다. ALT는 숲, 하천, 습지대, 야생동물 서식지, 생산성이 높은 농지와 숲, 유적지, 저소득층을 위한 오픈스페이스, 아름다운 경관지역 등 다양한 유형의 토지를 보존하기 위해 노력하고 있다. 현재까지 ALT는 수천 에이커의 다양한 오픈스페이스를 영구적으로 보호할 수

있었으며, 이러한 “Green Infrastructure”는 대기 및 수질, 야생동물 서식지, 생물 다양성 및 생산성 높은 토지와 같은 중요한 생태계 환경을 유지하는데 큰 도움이 되고 있다. 2008년, ALT는 토지 보존 우수성에 대한 국가 표준을 충족시키기 위한 Astr Trust Accreditation Commision의 인가를 받은 최초의 국가 신탁이 되어 다양한 토지의 생태계 환경을 보존하고 유지시키고 있다.

- Housing Program

CLT로써, ALT는 아테네-클라크 카운티의 주택 소유권을 늘리기 위해 저렴한주택을 최대한 확보하려고 하고 있다. 기존의 주택 시장에서 구매비용은 주택 건축물이 가지는 가치보다는 토지가 가지는 가치에 의해 좌우되기 때문에, ALT는 토지의 소유권을 유지하는 한편 주택 건축물에 대한 소유권을 분리하여 주택 구입자가 부담해야 하는 비용을 최소화하고 있다. 이러한 방향은 주택을 보다 쉽게 구입할 수 있도록 보장함으로써 거주자들에게 적절한 가격의 저렴한 주택을 공급하는 한편, 이를 토대로 지역사회의 삶의 질을 향상시키고 있다. ALT는 지역이 가지는 고유한 역사성을 유지하는 한편 에너지 효율성을 극대화하도록 주택을 개조하거나 새로운 주택을 건설하고 있다. 또한 Fourth Street Village Apartments를 소유하여 저소득층 가정을 위해 저렴한 임대료로 주택을 제공하고 있다.

- Community Agriculture

지역사회의 농업 프로그램은 커뮤니티 활동과 ALT에서 시행하고 있는 토지의 보존을 유기적으로 연결하여 토지를 공동체 자원으로 홍보하기 위해 2010년부터 시행되고 있다. 아테네-클라크 카운티에서 식량이 부족한 지역 커뮤니티에 지속 가능한 지역 식량시스템을 개발하고 농부와 빈곤층 가정 모두에게 보다 안정적이고 혁신적인 경제적 기회를 제공하고 있다. 프로그램의 주요 계획은 공동체 정원 네트워크를 만들고, 농부 지원 시스템을 구축하며, 두 개의 도시농장과 시장을 운영하면서 이를 바탕으로 청년들에게 지속 가능한 농업과 비즈니스 교육을 제공하는 것이다. 이러한 프로그램을 통해 지역 커뮤니티 전체에 지속 가능한 재생이 이루어질 수 있도록 하고 있다.

## 2. 영국의 공동체토지신탁 관련 제도 및 사례

### 1) 영국의 CLT 개념의 발전과 역할

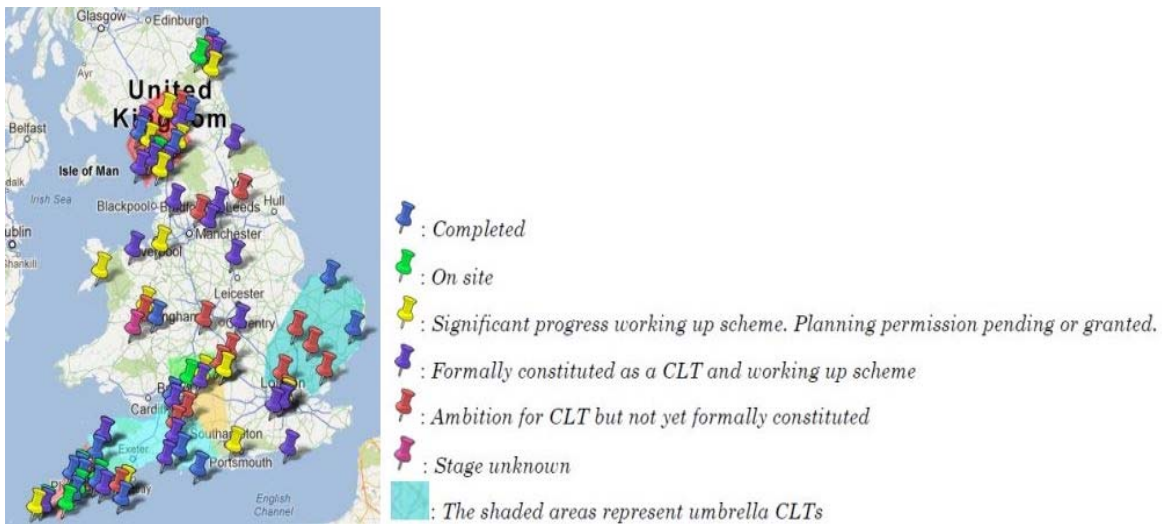
영국에서 Community Land Trusts(CLTs)는 커뮤니티가 주도하는 주택관리의 일종으로, 일반인들이 운영하는 지역 단체들이 주택을 지역사회에 중요한 다른 자산처럼 개발하고 관리하는 개념으로 적용되고 있다. CLTs의 주요 목적은 해당 지역의 수입을 바탕으로 현재 뿐만 아니라 미래에 저렴한 주택을 제공하는 것이다.

영국의 경우에는 1990년대에 미국의 CLT 지원 정책과 투자환경이 조성되면서 CLT가 활성화되기 시작하고 지속적인 주택을 공급하는 모델로 인식되면서 2000년대 초반 영국의 전문가들 사이에서 미국의 CLT 운동에 대하여 많은 관심을 가지게 되었다. 2006년부터 2008년 사이에 Carnegie UK Trust와 Tudor Trust의 지원을 받은 Community Finance Solutions의 주도 하에 National CLT Demonstration 프로그램이 다양한 프로젝트를 지원했다. CLT 운동을 지원하기 위하여 2010년 National CLT Network가 설립되었다. 영국 내에 CLT의 설립이 잉글랜드와 웨일즈 전역으로 확산되고 있으며, National CLT Network는 2014년 6월에 독립적인 자선단체로 재출범하였다.

현재 영국은 국가 전체를 기준으로 주택수요에 절반에도 미치지 않는 숫자의 주택을 공급하고 있다. 대부분의 지역에서 임대료가 지속적으로 상승하고 있으며, 많은 지역사회들이 도시재생, 투자 실패 등으로 인해 붕괴하고 있다. 그 결과 CLT 회원이 증가하게 되었다. 현재 잉글랜드와 웨일즈에는 225개가 넘는 CLT가 존재하고 있으며 이들 중 절반은 최근 2년 사이에 형성되었다. CLT는 700호의 주택을 개발하였고, 2020년까지 3000호가 넘는 새로운 주택을 개발할 계획이다.

### 2) 영국의 CLT관련 정책 동향

영국보수당의 주택정책의 방향은 건축과 지역계획을 지역사회가 주도적으로 수행할 수 있도록 하는 데 있다. 더욱 광범위한 CLTs의 이용은 이러한 접근에 가장 적절한 수단이었다. 2008년 12월, 보수당은 전국에서 CLTs의 증가를 위하여 Community Land Trust Task force를 출범했다. CLTs에 대한 강력한 지원을 주장하는 보수당의



[그림 3-7] 잉글랜드 내 CLT 분포

출처: NCLT 홈페이지, <http://www.communitylandtrusts.org.uk/home>

주택 정책보고서는 2009년 4월 배포되었으며, 연합정권에 의하여 CLTs가 더욱 발전할 수 있게 되었다.

2009년 6월 10일 CLT 학회에서 주택부장관 Grant Shapps는 Local Housing Trusts가 앞으로 입안될 Localism Bill에 포함될 것이라고 발표했다. 또한 장관은 CLTs에 추가적인 자본 투자계획은 없다고 밝히며, CLTs 역시 다른 모든 사람들과 같은 조건에서 자금조달을 할 것이라 발표했다. 이러한 상황에서 정부는 건설과 관리에 대한 비용을 부담하는 지역사회 단체들을 돕기 위해 Homes and Communities Agency(HCA)가 운영하는 새로운 기금을 만들었다. 이 기금은 런던을 제외한 잉글랜드 전 지역에 3년 동안 1750만 파운드를 투자하였다. 이러한 기금 외에도 National Land Use Database 등 신기술의 발달로 지역사회 단체들에게 각 지역의 발전방향을 제시할 수 있는 프로그램을 통해 새로운 기회를 제공하고 있다.

### 3) 영국의 CLT운영 조직화, 운영 과정

#### □ FUNDING

Funding은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫 번째로 CLT를 설립하고 계획을 수립하는 초기단계의 지원을 위한 Funding이 있다. National CLT Network는 CLT에 대한 맞춤형 교부금을 제공하며 지역 및 지방 당국으로부터 자금을 조달한다. 두 번째는

Development Finance로, 프로젝트를 개발하기 위해 토지와 자산을 구입하여 자금을 조달해야 하며, 임대 부동산을 관리하고 유지와 관리를 위해서는 수익 자금이 필요하다. 마지막으로 Community Share Issue, Crowdfunding 등 다양한 방법을 통해 자금을 조달한다.

- Start up and pre-development Funding
  - CLT를 시작하고 새로운 계획을 세우는 단계에서 안정적인 조연과 지원이 필요하다. National CLT Network에서는 다양한 CLT의 조건을 맞춤형 보조금을 지원하고 있으며, 또한 지방 정부 당국의 지원과 현지인의 투자도 함께 이루어지고 있다.
- Development Funding
  - CLT에서 프로젝트를 실행하기 위해서는 개발금융의 투자가 필요하다. 토지와 자산을 구입하고 주택을 공급하기 위해서는 현금 투자가 필요하고, 임대 건축물을 관리하고 유지하기 위해서는 자본을 조달할 필요성이 있기 때문이다.
- Other types of Funding
  - Community Share Issue: 커뮤니티 주식이란 협동조합과 지역사회의 복지단체가 발행하여 커뮤니티에 서비스를 제공하는 데 필요한 자금을 조달할 수 있는 인출이 가능한 주식 자본이다. CLT의 정신에 따라 커뮤니티 주식은 각 주주가 가지고 있는 지분에 상관없이 이사회에서 단 한 표의 권리만을 행사할 수 있도록 운영하고 있다.
  - Crowdfunding: 크라우드펀딩은 개인과 단체들이 Crowdfunder, Kickstarter, Spacehive와 같은 온라인 플랫폼을 통해 이루어지는 모금활동을 의미한다. 이 방식은 온라인에 프로젝트를 고지하고, 이에 관심이 있는 사람 혹은 단체들이 자금을 지원하는 형식이다. 대부분의 크라우드펀딩 플랫폼은 사람들로 하여금 ‘모 아니면 도’ 형태로 자금을 지원할 수 있도록 하고 있다. 즉, 프로젝트 진행을 위해 지정해 놓은 금액을 초과할 경우에만 자금이 투입되고, 목표금액을 달성하지 못할 경우에는 환급된다. 이것은 투자자들에게 프로젝트의 안정성을 보여주는 장치로 사용되고 있다. 크라우드펀딩이 변화를 일으킨 가장 좋은 예는 South Wales에 있는 Glyncoch에 있는 CLT다. 이들은 커뮤니티 센터의 재개발을 위해 792,000파운드를 크라우드펀딩으로 모금하여 성공적인 프로젝트를 수행했다.

## □ PROGRAM

- Lobbying and Campaigning
  - CLT를 성공적으로 운영하기 위해서는 투자, 정책적 지원, 다양한 분야에서 적절한 수준의 규제 등 여러 가지 요소들이 필요하다. 현재 정부에서 CLT를 주택 위기를 극복하기 위한 가장 중요한 정책이라고 생각하는 만큼, CLT를 확장시키기 위한 캠페인을 진행하고 있다. CLT와 커뮤니티 주도 주택공급을 위해 6천만 파운드에 달하는 기금을 마련한 Spring Budget 2016을 포함하여, 1년간의 1% 임대료 삭감 면제, HCA의 저렴한 주택공급 프로그램 중 CLT 지원을 위한 2500만 파운드의 지원금 등을 따냈다.
- Raising Awareness
  - National CLT Network에서는 더 많은 사람들이 CLT가 무엇인지 알 수 있도록 미디어를 통해 홍보하고 파트너 조직과 협력하여 다양한 이벤트를 개최 및 관리하고 있다. 이를 통하여 CLT가 가지는 장점과 특징에 대하여 더 많은 공감을 이끌어내어 CLT가 확산될 수 있도록 지원하고 있다.
- Ensuring CLTs have access to the right support and advice
  - National CLT Network에서는 전국 각지의 CLT들이 원활하게 운영될 수 있도록 모든 단계에서의 지원을 다음과 같이 제공한다.
  - CLT의 시작에 관심을 가지고 있는 모든 사람들을 위한 초기 단계의 지원 및 가이드라인 제공
  - CLT를 설립하고 개발하기 위한 보조금 제공
  - CLT 핸드북, 재무 및 법률 자문 및 모범 사례를 포함한 CLT 지원
  - CLT 작업과 관련하여 CLT Umbrella 및 기타 기술 고문 지원
  - 맞춤형 회원 교육

## □ MANAGEMENT

- National CLT Network는 CLT를 위한 기금, 자원, 교육 및 자문을 제공하고 CLT가 성장하고 번영하기 위한 최상의 조건을 수립하기 위해 정부, 지방 정부, 투자자 등과 함께 협력한다. 또한 전국의 CLT로 구성된 회원 단체를 운영하여 CLT를 대리하여 업무를 수행하며 CLT 관리를 하고 있다.

#### 4) 근린재생 종료 이후 영국 New Deal for Communities(NDCs) 커뮤니티 신탁(Community Trust)

##### □ NDC 종료와 트러스트 운영

- 1998년, 쇠퇴지역의 사회적, 경제적, 물리적 문제해결을 위한 재생 프로그램으로 도입된 NDCs 39개 지역(1998년 17개 지역, 1999년 22개 지역) 재생 사업이 종료됨
- 재생 사업의 지속을 위한 움직임이 중요시됨
- 2002년, 지역기반 주민조직 자산관리정책 도입
- 2011년, Localism Act를 통해 지역 주도 커뮤니티 소유권 확보, 지역권 강화, 지역사회 커뮤니티가 중심이 된 자산 기반의 마을만들기 활성화
- 커뮤니티 신탁 : 토지 및 지역 자산을 영구적으로 소유·관리하면서 커뮤니티 관리를 지속
- NDC 종료 이후 지역 신탁 조직으로 전환하여 운영하고 있음

#### 5) 커뮤니티 신탁 운영 사례: Hartlepool NDC Trust

##### □ 설립배경

Hartlepool NDC Trust는 지역 주민들에게 긍정적인 변화를 주기 위해 다양한 파트너와 협력을 통해 혁신적인 재생 프로젝트를 실행하는 커뮤니티 주도 비영리 단체로 2000년 초반에 시행되었던 New Deal for Communities의 일환으로 설립되어 현재까지 이르고 있다. NDC Trust는 도시재생사업의 시작 단계를 지원하고, 기회가 발생하는 모든 프로젝트, 사업의 조정 및 관리를 수행하여 지속 가능한 지역사회 기업 활동을 개발하여, Hartlepool 중심지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 데 기여하고 있다.

NDC Trust는 현재 사용하지 않거나 파손된 공간을 최소화하여 잠재적인 거주민이 보다 넓은 범위의 거주시설을 선택할 수 있도록 하고, 지역의 재산 가치를 향상시키기 위해 각종 프로그램을 운영하고 있다. 이와 더불어 NDC Trust에서는 Open Doors 라는 교육기관을 운영하여 실질적인 기술경험을 제공을 통해 취업준비생을 준비시키는 한편, 일을 함에 있어 핵심 기술들을 교육하고 있다. 또한 보안 시설 설치를 통해 범죄율이 높은 지역에 거주하고 있는 사람들에게 안전성을 제공하는 Target Hardening이라는 서비스를 운영하고 있다.



## □ 주요 사업

- Community regeneration
  - Target Hardening

NDC Trust는 Hartlepool Borough Council, Victim Support 및 Cleveland Police와 협력하여 범죄 피해자 가정에 보안 강화 기능을 설치한 Target Hardening이라는 프로젝트를 운영하고 있다. 2014~15년에는 1,000명이 넘는 사람들이 이 프로젝트의 혜택을 받았다. 정기적인 가정방문 및 보안장비 설치를 통해 가정 안전에 대한 주민들의 인식을 향상시켜 커뮤니티의 내부적 가치를 향상시켰다.

- Empty Homes

Hartlepool에는 많은 수의 공가가 있으며, 이는 반사회적 행동의 표적이 될 수 있다. 이러한 주택들은 주변 지역과 거주민들에게 큰 영향을 미칠 수 있다. NDC Trust는 현재 정부가 자금을 지원하고 있는 'Empty Homes' 계획을 통해 마을의 공가를 보수하기 위해 Hartlepool Housing과 자치구 협의회와 협력하여 프로젝트를 진행하고 있다.

- Property Management

NDC Trust에서 운영하는 자산관리 회사는 Hartlepool Revival Limited 이다. Hartlepool revival은 Hartlepool의 중심부에 있는 다수의 주거용 및 상업용 건물을 소유하고 있으며, 이를 합리적인 가격으로 제공하고 있다. Hartlepool Revival은 2003년에 NDC 개발 작업을 수행하는 주택 도시재생 회사로 설립되었다. 2009년 3월에 Hartlepool Revival은 NDC Trust의 전액 출자로 인수되었다. 현재 Hartlepool Revival은 NDC Trust의 이름 아래 지역의 주거용 재산과 상업용 재산을 관리하고 있다.

- Training

NDC Trust에서 운영하고 있는 주요 지역역량 강화 프로젝트는 건설교육 프로그램인 Opening Doors이다. 다른 건설관련 활동 중에서 NDC Trust는 Hartlepool Housing 및 Hartlepool Borough Council과 공동으로 개인 소유의 공가를 개보수하여 사용계약을 통해 이용하고 있다. 공가 개보수 과정의 가장 큰 목표는 주로 건설 현장에서 일하는 경험을 이 노동시장에서 가장 멀리 떨어져 있는 젊은 훈련생에게 제공하는 것이다. NDC Trust는 이 프로그램을 통해 다양한 관계의 파트너 회사들을 통해 일할 준비가 되어있는 취업준비생을 양성하고 있다. 취업 준비생들은 국가에서 인정하는 1급 OCN(Open College Network) 자격증을 취득하는데 필요한 업무를



수행할 수 있는 기회를 가지게 된다. Trust는 현재까지 100명 이상의 취업준비생들을 대상으로 한 업무 기반 학습 기회를 제공하였으며, 29명의 OCN 1급 자격 보유자를 양성하였으며, 이들 중 19명이 성공적으로 취업할 수 있게 되었다.



[그림 3-8] 하틀풀(Hartlepool) 트러스트가 관리하고 있는 지역자산  
출처 : <http://self-help-housing.org/case-studies/ndc-trust-hartlepool/>

## 6) 커뮤니티 신탁 운영 사례: Homebaked CLT

### □ 설립 배경

Homebaked CLT는 리버풀 비엔날레와 예술가인 Jeene van Heeswijk이 시작하여 지원한 2Up 2Down 프로젝트를 통해 성장했으며, 지역 공동체의 미래를 지역주민 스스로 결정할 수 있도록 커뮤니티를 지원하는 비영리 단체다. 2010년부터 2년 반 동안 커뮤니티 참여를 통해 2012년 4월에 Homebaked CLT가 설립되어 소설기업 및 지불가능한 저렴한주택 공급을 위한 사무실을 마련하기 위해 베이커리 건물을 개보수하는 것을 목표로 하게 되었다. Homebaked CLT는 Bonston, East London, Cumbria의 CLT들에서 영감을 얻어 지역 주민 및 법률, 건축, 회계 및 주택분야의 전문가를 포함한 자원봉사자 위원회가 운영을 한다.

### □ 주요 사업

이 프로젝트를 통해 59명의 지역 주민들이 건축가와 함께 새로운 상점의 정면과 주방, 커뮤니티 공간, 베이커리 상층을 새로 디자인했다. 이러한 프로젝트를 통해 2012년 6월에 지역 주민들의 베이커리 재개에 대한 열망을 바탕으로 Homebaked Bakery Co-operative가 설립되어 지역 주민들에게 베이킹 관련 수업, 기술 공유 등 다양한 교육의 기회를 제공하고 있다. 현재 베이커리는 주 6일 영업하고 있어 현지인들이 신선하고 저렴한 제품을 구입할 수 있을 뿐 아니라, Anfield에서 경기가 축구 경기가 있는 날에 다양한 볼거리를 제공하여 지역사회에 활기를 불어넣고 있다.



[그림 3-9] Homebaked CLT 관리 자산 활용 개념

출처 : <http://www.2up2down.org.uk/about/egestas-elit/>

## 7) 커뮤니티 신탁 운영 사례: Cornwall Community Land Trust Limited (Cornwall CLT)

### □ 설립배경

Cornwall Community Land Trust Limited (Cornwall CLT)는 Cornwall Community Land Trust Project의 결과로 2006년 4월 전국적으로 인정받는 시범 프로젝트로서 설립되었다. Cornwall Community Land Trust는 영국에서 가장 진보적이고 성공적인 CLT 중 하나이며 150개가 넘는 저렴한 주택을 공급하였으며, 다양한 성장 계획을 세우고 있다. 초기의 수익금은 Cornwall county Council과 Tudor Trust가 DEFRA와 자선 보조 재단으로부터 자금을 조달하여 운영했다. 현재는 다양한 지원을 통해 Cornwall CLT에 적합한 사무시설 및 지원을 제공받고 있으며, Truro를 기반으로 전문가집단과 위원회를 두고 운영하고 있다.



[그림 3-10] Cornwall CLT 관리 자산 사진

출처 : <http://www.cornwallclt.org/>

## □ 주요 사업

Cornwall CLT는 주로 판매용인 저렴한 주택과 커뮤니티 주민들의 요구에 맞는 임대용 주택을 제공하고 있다. 또한 다음과 같은 범위의 서비스를 제공하고 있다.

- 국가에서 지원하는 CLT 기금을 활용하여 지역 커뮤니티를 위한 기술적인 지원
- 컨설팅을 통해 커뮤니티 그룹에 직접 전달되는 기술 지원
- 적절하게 구성된 커뮤니티 단체 및 소규모 주택조합을 위한 개발기관 서비스
- 지역사회의 다른 다양한 자산의 제공에 대한 지원

## 8) 커뮤니티 신탁 운영 사례: 쇼디치(Shoreditch) 트러스트

### □ 설립배경

쇼디치 트러스트는 NDC 프로그램의 10년으로는 지역 재생에 충분하지 않다고 보고 프로그램 종료 후 정부 기금의 지속성을 위해 1999년에 설립되었다. 쇼디치 트러스트는 기업 및 공동체 자산 포트폴리오를 개발하여 이후 지자체와 협의를 통해 지역의 자산을 취득해 관리·운영하고 있다. 해크니 쇼디치 지역은 지가가 높지 않아 자산 취득이 비교적 용이했으며, 다양한 파트너십을 통해 자산을 취득하여 운영하고 있다. 트러스트의 운영은 이사회 8명에 직원 25명으로 이루어져 있으며, 지역 자원봉사자와의 네트워크를 활용하고 있다.

### □ 주요 사업

쇼디치 트러스트의 주요사업은 자산 운영·관리 서비스이다. 현재 건강생활센터, 쇼디치 트러스트 본사, 워터하우스 레스토랑 등 5개의 자산을 관리하고 있다. 쇼디치 트러스트는 지역 관리를 지원하고 있으며, 다음의 역할을 담당하고 있다.

- 지역 내 공공공간 관리
- 지역 축제(쇼디치 페스티벌) 기획 및 운영
- 건강에 대한 불평등 해소 지원
- 주민 및 청소년 삶의 질 향상을 위한 역량강화 지원

- 지역사회 네트워크 구축 지원



[그림 3-11] 쇼디치 트러스트를 통해 운영되고 있는 워터하우스 레스토랑

출처 : 워터하우스 홈페이지, <http://www.shoreditchtrust.org.uk/our-spaces/waterhouse-restaurant/>

### 3. 일본의 공동체토지신탁 관련 제도 및 사례

#### 1) 일본의 CLT 관련 정책 동향

일본은 빈토지·빈집의 활용방안을 모색하는 과정에서 미국에서 활용되고 있는 양호한 자연 환경을 가진 교외 주택지 등에서 비교적 순수한 커뮤니티 랜드 트러스트(CLТ)의 활동 행적을 살펴보고 있다. 그 활동은 토지의 취득 및 환경 보호뿐만 아니라 토지 이용에 관한 문제 해결 및 주민 교육 등 다방면에 걸쳐있다. 특히, 토지 취득에 있어서 상당한 자금이 기부에 의한 것으로 다른 토지 소유자가 소유권과 토지에 대한 제어 권한을 가지지 않고 환경적으로 중요한 위치를 지킬 수 있으며, 「보전 지역권」의 활용이나 세제 혜택 등으로 지역 사회의 활동으로써 유지되고 있다.

하지만, 현재 일본의 경우에는 이익을 목적으로 하는 부동산회사와의 연계나 행정과 개인의 랜드뱅크 등 비영리 NPO 민간단체 차원에서의 실험적인 노력에 그치고 있는 실정이다. 또한 미국이나 영국에서 볼 수 있는 민간 지원이나 제도면이나 세제면에서의 시책도 아직 미정비 상태이며, 그 활동 또한 제한적이라 할 수 있다.

반드시 주택을 공급하는 관점이라기 보다 최근에는 자연 환경의 보전을 목적으로 한 랜드 트러스트에서도 시가지지역의 광장, 커뮤니티가든 등 오픈스페이스를 창출하고 커뮤니티의 활성화에 기여하기 위해 활동하는 단체가 발생하고 있다. 또한 랜드 트러스트 조직과 커뮤니티 랜드 트러스트 조직과의 연계를 통한 커뮤니티 디자인의 움직임도 보이고 있다. 이 같은 움직임은 아직 초기 단계이지만, 토지를 근거로 양자가 상호 연계를 도모함으로써 많은 시민의 사회 공헌을 획득해 나갈 것으로 기대한다.

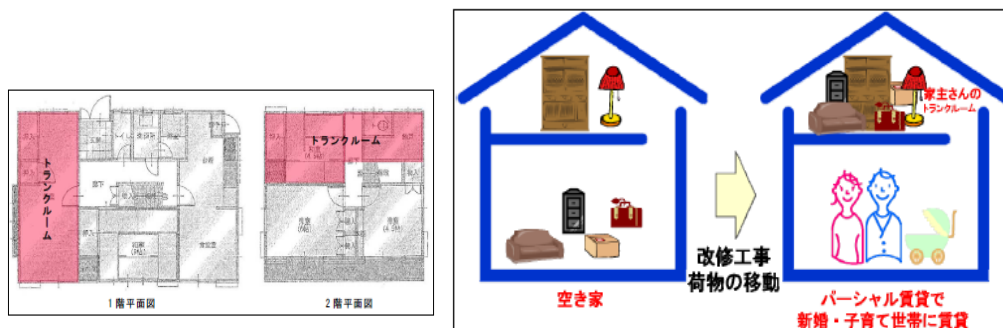
#### 2) 일본의 CLT 관련 사례: 빈집, 유허토지와 연계 검토

일본은 계속되는 빈집 수의 증가와 함께 활용을 할 수 없는 빈집이 처분될 경우, 빈 토지가 될 가능성이 높아짐을 인식하고 그를 위한 활용 및 적절한 관리가 과제라고 하고 있다. 하지만 빈 토지의 경우, 법인이나 개인세대 소유의 택지(농지, 임야를 제외한 토지)의 면적비율이 높지 않고, 오히려 법인이 가진 택지의 비율은 낮아지고 있는 실정이다. 또한, 세대가 소유하고 있는 택지는 도심부보다 교외부가 대도시권보다

지방소도시권이 높은 비율을 보였으나 베이비붐 세대와 그 다음 중년세대의 주택소유 비율이 높은 것을 감안해 볼 때 그것이 상속을 계기로 빈집은 더욱 증가할 것으로 예상하고 있으며, 또한 상속자와 비상속자간이 다른 지역에 살고 있는 것을 추정할 때 앞으로 관리가 어려운 빈집은 계속해서 증가할 것이며 이활용이 될 수 없을 때 그것으로 인한 빈 토지도 증가할 것으로 예측했다.

일본의 CLT와 관련된 사업으로는 아마가타현 츠루오카시의 NPO법인 츠루 랜드뱅크<sup>1)</sup>에 의해 운영된 랜드뱅크 사업이 있다. 2011년부터 사회실험을 거쳐 랜드뱅크 사업을 실시하였으며, 본 사업은 토지나 주택소유자의 기부 등의 의향을 바탕으로 부지를 근린이나 제3자에게 판매함과 동시에 도로 부지를 정비하여 빈집뿐 만 아니라 협소택지, 도로의 해소를 도모하는 취지의 사업이다.

또한, 「퍼스널 임대주택 시스템」의 경우, 마이홈(자신보유의 주택)을 임대해 일정기간 경과 후에 확실하게 반환하는 정기적 대여 계약을 기본으로 하되, 건물 전체를 임대하는 것이 아닌, 일부는 트렁크 룸 등으로 오너가 사용하는 수법이다. 기부 받은 빈집을 일부 리모델링하여 1층은 젊은 세대에 임대하고 2층은 주인의 창고로 쓰면서 관리하는 수법이다.



[그림 3-12] 츠루 랜드뱅크 퍼스널 임대주택 시스템  
출처 : Tsuru Landbank

1) 츠루 랜드뱅크는 중심 시가지의 공동화를 일으키고 있는 거주 지역을 활성화시켜 건강한 도시를 조성해 나가는 것을 목적으로 하고 있음. 빈집·빈토지·협소 도로를 하나의 문제로 파악하고, 대상 부동산을 활용하기 위해 소유자 등 이해 관계자의 협력을 받아 문제를 해결하고 살기 좋은 환경 재생에 기여하고 있음.

### 3) 일본의 빈집·공터 은행 제도 및 관련 정책 동향

#### □ 아키야·아키지 정보뱅크(빈집·빈토지 은행) 제도

- 운영주체 및 방식

일본의 빈집·빈토지 은행은 지방자치단체가 자체적으로 제도를 설정하고 홍보잡지나 홈페이지 등에서 제공하는 서비스체제로 운영되고 있다. 사실 20년 전부터 제도는 있었으나 최근 ‘등록제’의 정착화를 통해 전국으로 확산되었다. 이를 담당하는 행정부서가 늘어남과 동시에 이를 대응하기 위한 법령 검토도 함께 이루어져야 함에 불과하고 이를 처리하는 법과 그 방식 등이 구축되어 있지 않는 상황이 많아 행정 측의 문제가 되기도 한다.

인구감소, 도시이주, 고령화 등의 원인으로 중소도시를 중심으로 빈집이 급증하면서 정부와 지방자치단체는 이에 관련된 다양한 시책을 설정한다. 빈집·빈토지에 관련된 시책은 크게 조례, 철거비 조성, 철거촉진, 세제해택 등의「적정관리·철거촉진」방향과 빈집정보의 운영, 개조 등의 비용조성 등의「활용촉진」으로 구분된다. 빈집의 유효활용을 전제로 한 빈집 은행 제도는 정주를 목적으로 각 지방자치단체가 정하는 설치요강에 따라 자치적으로 운영되고 있다. 지자체 홈페이지를 통해 공개된 설치요강 대부분의 내용은 공통되며, 다음과 같이 제시하고 있다.

#### □ ○○시 '빈집 은행' 설치 요강

(취지)

제1조 이 요강은 ○○시에서 빈집의 유효활용을 위해 ○○시민과 도시 거주 주민과의 교류확대 및 정주촉진을 위한 지역 활성화를 도모하기 위해 빈집정보 등록제도 「빈집」(이하 「빈집 은행」이라 한다)에 대해 필요한 사항을 정한다.

(정의)

제2조 이 요강에서 사용하는 각 호의 용어 의미는, 각각의 해당 호에서 정하는 바에 의한다.

‘빈집’은 개인이 거주를 목적으로 건축(건축 계획을 포함한다)하였으나, 실제로 거주하지 않는(앞으로 거주하지 않을 예정인 것을 포함) 시내에 있는 건물 및 그 부지 또는 건물의 철거지 또는 조성지를 칭한다. 그러나 임대, 분양 등을 목적으로 하는 건물 또는 토지는 제외한다.

‘소유자 등’이라 함은 빈집에 관한 소유권 그 외의 권리에 의해 해당하는 빈집을 매매하거나 임대 등을 행할 수 있는 자를 말한다.

‘빈집 은행’은 빈집의 매매, 임대 등을 희망하는 소유자 등으로부터 신청을 받아 정보를 도시에의 정착 등을 목적으로 빈집의 이용을 희망하는 자(이하 “이용 희망자” 칭함)에게 소개를 해주는 시스템을 뜻한다.

(적용상의 주의)

제3조 이 요강은 빈집 은행 외에서의 빈집에 대한 거래를 막기 위함이 아니다.

(빈집의 등록 신청 등)

제4조 빈집 은행을 통해 빈집의 등록을 하고자하는 소유자 등은 ‘빈집 은행’ 등록 신청서(양식 제1호) 및 ‘빈집



뱅크' 등록 카드 (양식 제2호 이하「등록 카드」라고 함)를 ○지자체 장에게 제출하여야 한다.

2 ○장은 전항 규정에 따라 등록 신청을 할 시에는 그 내용 등을 확인한 후 적절하다고 인정한 때에는 '빈집 은행' 등록대장에 등록해야 한다.

3 ○장은 전항 규정에 따라 등록 신청을 할 시에는 '빈집 은행' 등록 완료서 (양식 제3호)를 해당 신청자에게 통지한다.

4 ○장은 제2항의 규정에 의해 등록을 하지 않은 빈집에서 대해 '빈집 은행'에 적당하다고 인정하는 부동산 물건을 해당 소유자 등에게 이 제도에 대한 등록을 권유할 수 있다.

(빈집에 관한 등록 사항의 변경 신고)

제5조 제 3항 규정에 의한 등록완료료를 통지받은 신청자(이하「부동산 등록자」라고 한다)는 등록사항에 변경이 있을 시에는 '빈집 은행' 등록변경 신고서(양식 제4호)에 등록 사항의 변경 내용을 기재하여 등록카드를 첨부하여 ○장에 제출하여야 한다.

(빈집 뱅크의 등록의 취소)

제6조 ○장은 다음의 사항에 해당할 시 빈집의 등록을 삭제하고, '빈집 은행' 취소통지서(양식 제6호)를 해당 등록자에게 통보한다. 그러나 본조 제2호에 해당하여 등록을 삭제 한 경우에 대해서는 다시 재등록 신청을 할 수 있도록 한다.

등록한 빈집의 소유권, 그 외의 권리에 대한 이동이 있을 시

등록 후 2년이 경과할 시

'빈집 은행' 취소서 (양식 제5호)의 신고가 있을 시

기타 빈집 대장에 등록된 사항이 부적절하다고 ○장이 인정할 시

(정보 제공 및 이용등록)

제 7 조 ○장은 필요에 따라 부동산 등록자가 등록한 정보에 대해 이용을 희망하는 자에게 제공할 수 있다.

2 이용을 희망자는 이전 항목의 규정에 따라 정보의 제공을 받고자하는 경우 '빈집 은행' 이용 등록신청서(양식 제7호)를 작성하고 ○장에게 신청한다.

3 ○장은 이전 항목의 규정에 따라 이용등록을 신청할 때에는 그 내용들을 확인한 후 적절하다고 인정한 때에 빈집 은행 이용등록 대장에 등록하고 '빈집 은행' 이용등록 완료서(양식 제8 호)에 의해 해당 신청자 (이하 "이용등록자"라고 함)에게 통지한다.

(이용등록에 관한 등록사항 변경신고)

제8조 이전 조 제3항의 규정에 의해 등록 통지를 받은 이용자는, 해당 등록사항에 변경이 있을 시에는, '빈집 은행' 이용등록 변경신고서(양식 제9호)를 ○장에게 제공해야 한다.

(이용자의 등록 취소)

제9조 ○장은 이용자가 다음 각 호의 어느 하나라도 해당하는 경우, '빈집 은행'의 이용등록을 말소하고 '빈집 은행' 이용등록 취소통지서(양식 제10호)를 해당 이용자에게 통지해야 한다.

조에 규정하는 요건을 결여 한 것으로 인정 될 시

빈집을 이용함으로써 공공질서를 어지럽히고, 또한 선량한 풍속을 해할 우려가 있다고 인정될 시

신청 내용에 허위사실이 있을 시

빈집 은행 이용등록 취소 신고가 있을 시

이용자 등록이 2년 경과할 시, 그러나 재등록 신청을 하여 다시 등록한 경우는 제외

기타 ○장이 적절하지 않다고 인정할 시

(빈집 은행 이용을 위한 신청요건)

제10조 빈집 은행의 정보를 받아 빈집을 이용하려고하는 희망자는 다음 요건 중 하나라도 충족해야 한다.

빈집에 정착하거나 정기적으로 방문하여 경제, 교육, 문화, 예술 활동 등의 활동을 통해 지역 활성화에 기여할 수 있는 자

빈집에 정착하거나 정기적으로 방문하여 ○○시의 자연환경, 생활문화 등에 대한 이해를 높이고 지역주민과 협조하며 생활가능한 자

기타 ○장이 인정한 자

(교섭 신청 및 통지)

제11조 교섭을 원하는 등록물건이 있는 경우 이용자는 '빈집 은행' 물건 교섭신청서(양식 제 11호) 및 서약서(양식 제12호)에 희망하는 물건의 번호(제4조의 규정에 의하여 등록한 등록 번호를 칭함) 와 그 외에 필요한 사항을 기입하고 ○장에 신청한다.



2 ○장은 이전 항목의 규정에 따라 신청이 있는 경우, 이전 조에 규정한 요건에 충족될 시에 해당 희망 부동산 물건 등록자에게 통지한다. 이 경우, 해당하는 부동산 등록자의 대리인 또는 중개인이 있을 시에는 그 자에 대하여도 동일 적용한다.

3 이전 항의 통지를 받은 부동산 등록자 또는 대리인, 중개인은 지체없이 해당 이용희망자에게 답변하고 ○장에게 그 답변내용을 보고해야 한다.

(부동산 등록자 및 이용자 협상 등)

제12조 ○장은 해당 부동산 등록자 및 이용자에게 빈집 등에 관한 협상, 매매, 임대 등의 계약 내용에 대해 직접 관여하지 않는다. 그러나 부동산 등록자는 ○시가 중개에 관련한 업무협정을 체결한 사단법인 ○○시 ○○협회에 계약 교섭을 위한 중개를 의뢰할 수 있다.

(기타)

제13조 이 요강에 정하는 것 이외에 필요한 사항은 ○장이 따로 정한다.

부 칙 이 요강은, 해세이 △△년 △△月 △△日부터 시행한다.

#### • 빈집·빈토지 은행의 장점

빈집·빈토지 은행의 장점은 첫째, 대부분이 지자체가 직접 운영하기 때문에 낮은 땅으로 이주를 결심할 때 불안요소가 되는 것들을 지자체 공무원으로부터 직접 들어 안심할 수 있으며, 지역 사람들의 이해도를 얻기 쉬운 점이다. 둘째, 빈집·빈토지 은행에 등록된 부동산 정보는 민간 부동산 회사와 달리 신뢰감이 높아 이용자의 이주나 교류 면에서 능동적인 자세를 취할 수 있다는 점이다. 셋째, 농촌의 경우, 부동산 업계에서 좀처럼 찾을 수 없는 임대 물건을 빈집·빈토지 은행을 통해 찾는 경우가 빈번할 정도로 부동산 물건에 대한 정보를 얻을 수도 있다.

#### • 운영상의 문제점

현재 거의 대부분의 지자체는 자체적으로 빈집·빈토지 은행을 운영 중에 있으나 이것이 실제 제대로 활용되고 있는 지에 대해 점검하기 위해 조사를 실시<sup>2)</sup>하였다. 그 결과, 빈집 이용을 희망하는 자가 160건, 빈집 소유자(등록자)가 4건으로 빈집 이용을 희망하는 자의 비율이 등록자를 크게 웃도는 결과를 보였다. 이것은 결코 빈집이 없어 등록을 하지 않은 것이 아닌, 집 정돈의 미비, 상속 등으로 인한 소유문제가 복잡, 자녀가 돌아오지 않는 경우 등 다양한 이유로 인해 등록을 실시할 수 없는 상황이거나 혹은 타인에게 빌려주는 것 자체에 대한 염려로부터 라는 저해요인을 발견할 수 있었다.

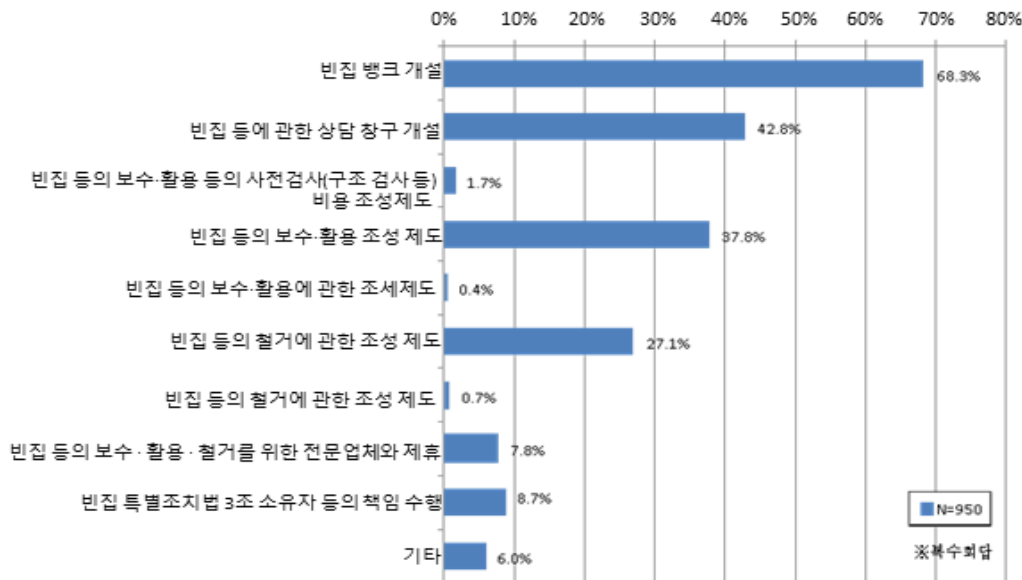
일본은 빈집·빈토지 은행에 관련된 제도의 필요성을 인식하면서도 제도만으로는 빈집이라는 근본적인 문제를 해결할 수 없음을 절실히 인식하고 있다. 빈집의 공급을 늘리기

2) 2014년 히로시마시 오노마치시에서 실시한 빈집현황 조사결과 자료

위해서는 빈집을 임대할 수 없는 상황을 우선적으로 인식하고 이를 해결하기 위한 지원이 필요할 것이다. 예를 들어 소유관계가 복잡한 경우라면 변호사와의 연계를 지원하여 소유관계를 정리하여 빈집을 원활하게 임대할 수 있는 상황을 조성해야 할 것이며, 이에 필요한 경비가 지원되어야 함에 대한 중요성이 인식되고 있다.

#### • 빈집·빈토지 은행의 이용 현황조사 결과

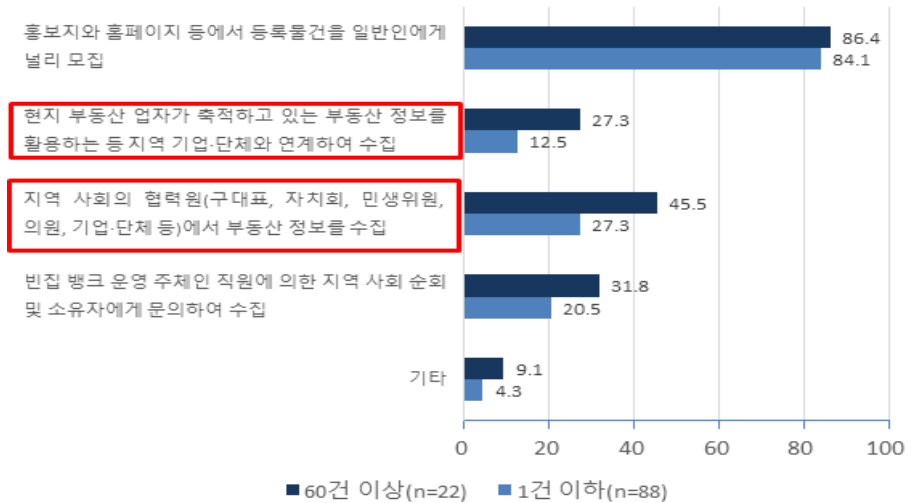
2015년 10월 국토교통성에서 실시한 시구정촌(市區町村)「빈집 등에 관한 정보제공 및 활용을 위한 구체적 시행 현황」조사에 의하면, 950의 시구정촌 응답자 도시 중 약 70%에 가까운 도시들이 빈집·빈토지 은행을 개설하고 있었으며, 약 40%가 빈집·빈토지 등에 관한 상담 창구를 개설하고 있었다. 또한, 빈집 등의 보수·활용에 관한 지원 제도가 42.8%, 처분에 관한 조정 제도 실시는 27.1%에 이르고 있다(그림 3-13).



- 상기 선택 중 하나에 입하고 있다고 답변한 지자체만을 대상으로 집계
- 빈집 대책 특별조치법 제3조의 "소유자 등의 책임을 다하기 위한 노력"의 구체적인 답변 내용으로 문서 등에 통한 소유자에 대한 적정 관리의 요청 및 주변 주민들의 불만이 있을 경우, 소유자에 대한 관리 개선의 통지와 적정 관리에 관한 상담 대응 및 정보 제공 등
- 「기타」의 구체적인 답변 내용으로 일반사단법인 이주전거지원기구 (JTI)가 실시하는 마이 홈 차일 제도의 안내, 빈집과 빈 점포의 임대 대여 보조 제도 도입, 체형형 민박의 숙박 시설 활용 등

[그림 3-13] 시정촌의 빈집 등에 관한 정보제공 및 활용에 대한 구체적 실행상황(2015년 10월)

(자료 : 국토교통성「빈집 등 대책에 관한 특별조치법 실행현황조사」(2015년 10월, 47개 도도부현 1741개의 시정촌을 대상의 조사자료, 회수율 100%) 위 그림은, 상기문항에 대해 응답한 950개의 시구정촌의 집계임)



[그림 3-14] 빈집·빈토지 은행 등록 부동산 수집방법(2013년)

(자료: 一般財団法人 交流推進機構(2014), “「空き家バンク」を活用した移住: 交流促進事業自治体調査” 報告書)

또한, 빈집 등의 활용방안으로 빈집 은행을 개설하고 있는 도시들은 많았지만, 2014년 3월 이주·교류 추진기구(일반재단법인 토지종합연구소 자료)가 정리한 지자체보고서에 의하면 빈집 은행의 이용상황이 저조하거나 또는 활발하게 이용되거나 하는 이용에 있어 상반되는 특징을 보였다. 이에 빈집 은행 개설 이래 계약건수 누계가 50건 이상인 그룹(22개의 시정촌)과 1건 이하인 그룹(88개의 시정촌)을 비교하여 분석한 결과, 빈집 은행에 등록하는 부동산 수집방법에서 특징을 나타냈다. ‘그 지역의 부동산 업자’ 혹은 ‘지역의 협력가능한 사람과의 연계’에서 큰 차이를 보이고 있는 것을 알 수 있다.(그림 3-14).

빈집·빈토지 은행의 이용 촉진을 위한 노력으로는 ‘민간 부동산 정보 사이트를 통한 링크’, ‘잡지광고’, ‘베너’ 등에 홍보하거나 다른 시정촌에 거주하는 빈집 소유자에게 보내는 낱세서류에 빈집의 등록을 유도하는 서류를 함께 동봉하거나 이주·교류자와 지역주민과의 교류 기회 제공, 지역행사에서의 참가의 촉진을 유도하는 등 다양한 의견이 있었다.

- 최근 정책 동향\_빈토지 등의 현황 검토를 통한 시책 전개

인구감소 사회가 지속됨에 따라 빈집뿐 만 아니라 빈토지도 증가하고 있다. 특히, 세대가 소유하고 있는 ‘토지’가 장래적으로 ‘이용되고 활용되지 않는 빈토지’로 전락하여 증가하는 추세이다. 이것은 상속·증여로 취득한 사례가 많고 10년 사이에 크게 증가하였다.

빈토지는 개인 소유자 의향에 따라 산발적으로 발생하고 있으며, 대부분의 경우, 정리하기 어려운 상태로 흩어져서 존재하고 있다.

일본 정부는 「토지정책의 새로운 방향성 2016」이라는 기획회의를 통해 토지·부동산의 활용과 관리의 재구축을 위해 논의를 실시하고 다음과 같은 방향성을 설정하고 그에 따른 시책 전개를 발표하였다.

#### □ 〈토지정책의 새로운 방향성〉

- 1. 국토이용과 사회자본정비 전략에 따른 성장분야의 국토수요를 정확히 파악하여 경제성장을 지지할 수 있는 토지이용을 실현
- 2. 이제까지 축적된 택지스톡을 적절히 사용하고, 국민생활의 질을 향상하고 풍요로운 토지이용을 실현
- 3. (복잡한 규제, 유도 제거) 개인이 소유한 토지에 주목하여 최적의 활용·관리(택지스톡 매니지먼트)를 실현
- 새로운 방향성에 따른 시책전개는 다음과 같다.
  - 1. 최적 활용 : 사회자본 스톡 효과를 높이는 토지활용 등을 실현하기 위해 관계자와의 소통을 위한 장 만들기, 부동산 투자촉진을 위한 지원 장치 지속 및 확충 등
  - 2. 창조적 활용 : 행정, 주민, 주택건설업자 등의 협의회 등을 통해 빈집, 빈토지를 기부받아 지역전체나 시장에서 활용하는 시책을 지원 등
  - 3. 최적·창조적 활용을 지원하는 정보기반 마련 : IT를 활용한「빈집, 빈토지뱅크」의 표준화, 일원화 등을 통해 효과적인 매칭의 실현
  - 4. 방치택지화의 규제 : 소유자의 소재파악이 어려운 토지의 실태 파악, 활용이 곤란한 토지의 관리, 귀속의 방안이나 상속등기의 갱신을 촉진하는 방안 등을 본격적으로 검토

#### • 최근 정책 동향\_전국판 빈집·빈토지 은행 구축 등

2017년 2월 일본 국토교통성은 10년 만에 도시계획 제도에 대한 검토를 실시하였다. 최우선 과제로써 '인구감소에 대응하는 도시만들기 유도'로 정하고 5년간 단계적으로 도시계획법 등에 관련된 법령 개정을 추진하기로 하였다. 특히, 올해는 전국적으로 계속된 증가로 인해 정상적인 도시형성에까지 영향을 미치는 '빈집(빈점포)·빈토지에 대한 대책'에 대해 발생의 억제와 스톡의 유효활용에 대한 제도 개선을 실시하기로 하였다. 소

유자가 토지와 건물의 이용을 포기하거나 사업철수를 억제시키는 개발 및 건축과 같은 도시적인 토지이용 이외에 농지 등으로 용도전환을 유도하는 등 안정적인 구조 도입을 검토하였다. 토지나 건물의 이용을 포기하거나 사업철수를 억제시키는 구체적인 방안으로는 계약을 실시하기 전 행정과 소유자(민간사업자)간에 미리 토지·시설의 이용 및 운영, 철수 규칙에 대한 협정을 맺는 방법 등을 제시하였다.

또한, 정기국회에서는 2018년까지 빠른 시일 내에 빈집·빈토지 대책 강화를 위한 규정을 담은 법안을 제출하기로 결정하였다. 일본 국토교통성이 빈집·빈토지 대책을 서두르게 된 배경은 발생이 비교적 적었던 택지에서 시간적·지리적으로 여기저기서 확산되는 현상에 주목하였다. 이 현상을 내부에 미세한 구멍이 무수하게 뚫린 스펀지에 비유하면서 ‘도시의 스펀지화’라고 표현하고 적극적인 대응을 추진하고 있는 실정이다.

2017년 예산집행 과정에서도 ‘빈집·빈토지 등의 유통에 관한 추진’ 전략으로 가장 먼저 빈집 수급의 미스매치를 해소하고 새로운 수요를 창출하는 등 빈집과 빈토지의 유통성을 높이고 그 활용을 촉진하기 위해 기존 지자체 별로 구축되었던 빈집·빈토지 은행의 전국판을 구축하기로 결정하고 유통촉진을 위한 부동산 업계, 단체 등의 지원을 계획하고 있다.

‘전국판 빈집·빈토지 은행’ 구축의 구체적인 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

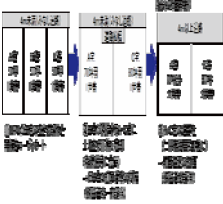
- 부동산 정보의 게재항목 표준화
- 전국의 부동산 매입, 임대 물건을 게재하여 원스톱으로 다수의 물건을 검색할 수 있도록 조치
- 전국 어디서나 소비자의 니즈에 따라 물건의 검색이 가능한 구조 도입(예를 들면, 부동산의 특징 등에 의한 검색 등)

2017년에 구축예정인 ‘전국판 빈집·빈토지 은행’의 목적은 선진적인 구조를 지닌 민간 부동산 업계 및 단체를 지원하여 지역의 빈집·빈토지의 유통을 전국적으로 확대하여 수급의 미스매치 현상을 해소함과 동시에 관계자를 연계하여 빈집·빈토지 등의 유효이용을 확산하고 빈집 은행이나 빈집을 위한 상담창구의 원활한 운영 도모의 효과를 기대한다.

또한, 이제까지 빈집·빈토지의 유통을 방해하는 요인이 되는 소유자가 없거나 소유자가 기부나 소유권 포기를 원하는 방치된 부동산이 상당수 존재하나, 이제까지는 빈집이나 빈토지를 이용·관리하는 소유자의 책임으로 여겨져, 원칙적으로 국가나 지자체에서 행정 목적상 필요한 경우를 제외하고는 원칙적으로 기부를 허가하지 않았다. 그 결과, 이러한 부동산 중에는 상속을 위한 등기이전을 하지 않아 소유자 파악이 어려운 토지가 계

속해서 발생하고 그 이용이 어려워 토지의 관리마저 부적절한 땅들이 축적되는 결과를 초래하고 있다. 이에 소유자로부터 무상으로 제공되는 부동산 또는 시장가치가 낮은 부동산을 그대로 이용하는 것 외에 다른 용도로 이용을 전환하거나 근접지와 연계하여 이용, 시가지 정비를 시작하기 위한 토지로의 활용, 포켓파크 조성, 녹지공간이나 방재공간으로의 활용 등의 이용을 고려하고 있다. 이를 위해서는 행정과 지역주민, 부동산 전문가 등으로 구성된 협의체를 구성하고 적극적으로 활용 가능한 시스템을 구축해야 할 것을 강조하고 있다.

[표 3-1] 일본 지자체가 실시한 빈토지 활용 선진 시행 사례

| 실행<br>주체 | 와이와이 콘테이너 프로젝<br>트(사가켄 사가시)                                                                                                                                                | NPO법인 초루오카 랜드뱅크<br>(아마나시켄 초루오카시)                                                    | 안심, 윤택한 마을만들기<br>사업(후쿠이켄 에치마에초)                                                                                                                                            | 신사카에 테라스(후쿠이켄<br>후쿠이시)                                                                                                                                                       |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 방법       | 사가시마치나카재생회의<br>가 시내의 택지와 주차장을<br>대여하여 중고 컨테이너를<br>사용하여 도서관이나 잔디<br>광장을 설치함                                                                                                 | 매각의향이 있는 빈집 소유<br>자와 주변 거주자의 의견을<br>합의하여 '소규모연쇄형 구<br>획재편'을 실시하여 토지의<br>가치를 창출함     | 지자체에서 노후위험 빈집<br>을 기부받아 철거를 실시하<br>여 새로운 토지이용을 주민<br>과 함께 제안하고 그 지속관<br>리를 지역주민이 실행함                                                                                       | 시와 주차장 소유자가 서로<br>토지를 교환하여, 이용하<br>는 구조로 시소유지를 주차장<br>업자에게 사용하게 하는 대<br>신 시는 사업자 소유의 주차<br>장을 테라스화하여 이벤트<br>회장으로 정비함                                                         |
| 성과       | 사회실험으로 일시적 설치<br>였으나 이후 J리그 축구팀<br>거점으로써 지속해서 활용<br>중                                                                                                                      | 빈집, 협소택지, 협소도로<br>해소에 도움을 줌                                                         | 경관향상 및 지역 내 필요<br>한 유휴공간제공                                                                                                                                                 | 10-30대의 젊은 세대를<br>중심으로 1개월에 5000<br>인 이상이 방문(2015년)<br>하여 회유성 높은 지역활<br>성화 에 기여                                                                                              |
| 사진       | <br> |  | <br> | <br> |

출처 : 국토교통부(2017), "十分に活用されていない土地 空き家等の有効活用について" 발표자료 재정리

#### • 최근 정책 동향\_「일본형 랜드뱅크」창설 검토

2017년 5월 정부와 여당은 빈토지의 재개발 및 유통을 촉진하기 위해 소유자 불명 인 채 방치 된 토지를 공공기관이 활용할 수 있는 제도를 창설하는 검토에 착수하였다. 특히, 절차의 간소화로 공공기관이 토지를 임차할 수 있도록 하는 방안으로 국가나 지방 자치

단체가 도로 정비 등의 효율적인 진행을 가능하게 하고, 재개발을 활성화할 수 있는 효과를 기대하고 있다.

일본 정부는 미국에서의 토지권 관계 등을 처리하는 비영리조직 ‘랜드뱅크’가 방치된 토지를 활용한 선례를 통해, ‘일본형 랜드뱅크’의 제도설계를 위한 논의를 본격화하였다.

현재 일본의 부동산 등기는 상속 등으로 소유자가 바뀌어도 등기변경에 대한 의무가 없으며 등기 조사를 통해서도 실질적인 소유자를 알 수 없는 경우가 많다. 소유자 불명 토지를 활용할 경우, 현재 제도권에서는 재산관리제와 토지수용제의 절차가 필요하며 그 과정은 많은 시간과 비용이 들기 때문에 지자체가 활용을 주저하고 있는 실정이다.

새로운 제도 설정을 통해 현행 제도의 절차를 간소화하며, 재산 관리인 선정 및 사업 인정이 없더라도 공공기관이 ‘소유자 불명’을 공시하는 절차만 거치면 그 토지를 사용할 수 있도록 한다. 이것은 농지법의 유흥농지 활용에 비슷한 제도가 있어 정부·여당은 유사한 규정을 담은 특례법을 검토 중에 있다.

#### 4) 일본의 빈집·빈토지 은행 사례

##### □ 도시지역 사례

- 후쿠오카현 무나카타시(福岡県宗像市) 빈집뱅크

후쿠오카현 무나카타시는 무나카타시 주택 관련 사업자에 의해 결성된 「시민공익 활동단체 스마이 무나카타」(이하 「스마이 무나카타」라고 함)와 연계하여 빈집·빈토지 은행을 활용한 노력을 시행하고 있다.

빈집·빈토지 소유자의 인터뷰조사에서는 빈집을 빌려주거나, 파는 것은 귀찮은 일이거나, 혹은 민간업자에게 의뢰하는 것에서도 불안을 느낀다는 의견이 있었다. 한편, 주택거래 상황을 살펴보면, 신축 단독주택이 연간 350건, 중고주택 200건이나 현상황으로는 토지이용을 재검토를 하여도 신축주택을 지을 토지가 부족하여, 향후 신축주택보다 중고주택 거래가 증가할 것이며, 주택정책에서도 매우 중요한 변화를 보여주는 현상이다.

이에 무나카타시는 부동산 시장에 매물로 나오기 어려운 시내의 빈집·공터의 유통촉진을 목적으로 「스마이 무나카타」와 협정을 맺고 「스마이 무나카타」 회원의 부동산 전문가가 매각·임대 중개를 담당하는 형태로 빈집·빈토지뱅크를 운영하고 있다. 스마이 무라카타 구성 회원별 활동 구분을 살펴보면 빈집·빈토지 매각이나 임대 중개 담당 활동



을 부동산 업자 15개사가 하고 있으며, 신축·증축·개조·리폼 상담접수 담당은 설계, 리폼, 전기공사 사업자 52개사가 담당하고 있다. 기타 활동은 무나카타사회복지협회, 무나카타방법협회, 무나카타상공회, 후쿠오카켄 주택공급공사 등 10단체가 협조회원으로 등록하여 공동으로 담당하고 있다.

무나카타시는 빈집·빈토지 정보제공 및 등록을 도에서 실제 중개업 등을 실시하고 있는 전문가가 담당하여 역할 분담을 도모함으로써 주민에게 안정감을 주었으며, 부동산 시장에 나오기 어려운 지역의 빈집·공터의 발굴에 성공하였다고 평가받는다. 본 사례는 행정과 민간의 장점을 살려 연계책을 시행하였다는 것이 특징이라 할 수 있다.

무라카타시 빈집·빈토지뱅크운영에 있어 역할 분담에 있어서 시는 주민을 위한 정보제공, 매각, 임대 희망자의 등록 접수, 기타, 재무상 지원, 변호사 파견을 담당하고 있다. 스마이 무라카타 회원인 부동산 관련 15개사는 등록된 빈집·공터의 조사, 매각, 임대 희망자의 중개 및 계약 체결, 구입, 임대 희망자간의 소통, 교섭, 중개를 담당하고 있다.

- JAPAN Trans-Housing Institute(JTI) 이전·이주 지원 서비스

JTI(일반 사단법인 이주·전거 지원기구)는 이전을 희망하는 고령자(원칙적으로 50세 이상)의 소유주택(마이홈)을 빌려주고 임대료 보장함으로써 빈집의 증가와 지역의 고령화를 해결 하는 것을 목적으로 하는 비영리 법인이다.

구체적인 사업 내용은 마이홈 대여 제도로 고령자 등이 소유하고 있는 주택을 최장 종신으로 빌려주고 임대료를 보장하여 빈집을 사전에 방지하고 육아세대 등이 빌려주는 제도이다.

**[표 3-2] Japan Trans-Housing Institute(JTI) 지원 사업 내용**

| 사업명                 | 내용                                                                                                                                                  |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 마이홈 대여 제도           | 고령자 등이 소유하고 있는 주택을 차용으로 육아세대 등에게 정기적으로 임대하고, 전대 임대료의 85%를 주택 소유자에게 빌려 임대료로 지불하고 10%를 빈집 준비금으로 적립함<br>전대차 계약(중개) 및 주택의 관리(위탁)는 협찬 사업자인 택지 건물 거래업자가 함 |
| 하우징라이프(주생활)플래너 양성연수 | 소유한 집(마이홈)을 빌려주는 제도의 이용하기를 원하는 희망자에게 설명하는 사원을 양성하기 위한 강습과 수료고사를 실시하고 수료자로 등록(3년 갱신제)함                                                               |
| 이주 이전지원적합 주택제도      | 장기우량주택 등 질적 상태가 유지되어 적절한 유지 관리가 된 주택을 장래 마이홈 대출 제도를 이용할 시 건물진단을 생략하거나 혹은 간략화가 가능한 주택으로써 인정하는 제도임                                                    |

출처 : JTI 홈페이지(<https://www.iju-join.jp>)



소유하고 있는 마이홈을 빌려줄 경우, 공실에 대한 리스크나 자금, 입주자와의 문제등에 대한 우려가 있다. 또한 현재는 사용하고 있지 않지만, 최종적으로 자신의 소유주택을 자녀에게 상속하겠다는 희망으로 제대로 빌려줄 수 없는 경우도 많이 있을 수 있다. JTI의 마이홈 대여 제도는 이러한 우려에 대응하는 제도라고 할 수 있다.

그러나 육아세대에게는 보증금, 사례금이 없이 시세보다 낮은 가격으로 임대 주택을 찾을 수 있으며, 일정한 범위 내에서의 개조도 가능하다. 또한, 지자체는 새로운 제도를 구축하지 않고 빈집을 유효하게 활용하는 수단이 가능하며 싸고 양질의 주택공급을 통해 육아세대의 유입을 촉진하는 수단으로써 기대하고 있다.

**[표 3-3] JTI과 자치단체와의 연계 내용**

| 자치단체        | 실행 내용                                                                                                                                              |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 아오모리켄       | 아오모리켄 중에서 관심을 보인 히로사키시, 아오모리시, 하 치노헤시,의 주택건축협회에서 「아오모리켄 스미카에(이주,이전) 지원 협의회」를 설립함<br>각처에 제도 안내를 위한 창구를 설치하고, 아오모리켄 스미카에(이주, 이전)지원시스템을 보급하고 서포트를 실시함 |
| 군마켄         | 군마켄 주택공급공사에 설치한 군마거주상담센터를 종합 창구로써 켄 내에 협회 협찬 사업자에게 빈집 활용을 상담하거나 군마켄 거주지원 협의회와 연계하여 이주,이사 상담이나 이주 대상물건의 안내를 실시함                                     |
| 나라켄         | 나라켄과 JTI와 협동 연계 협정을 맺고 일반적으로 50세 이상의 연령제한의 조건을 해제함                                                                                                 |
| 치바켄 나가레 야마시 | 시와 자치회가 연계하여 제도를 도입하였으며, 홍보지 게재와 더불어 회람판 버전으로 지역 정보의 발신을 실시함                                                                                       |
| 도쿄도 시나가 와구  | 구와 JTI가 협찬사업로써 제휴하여 저출산 고령화가 심각한 아시지구에의 이사,이주를 상담하는 센터를 설치함<br>시나가와 성년후견센터, 재택간호지원센터, 지역 NPO와 연계하여 임대주택 외에 고령자의 개호 노인보건의설이나 그룹 홈에의 이전 지원을 뒷받침하고 있음 |
| 도쿄도 무사시 노시  | 무사시노시 개발공사를 제도의 창구로써 운용을 시작함<br>시의 협찬 사업자는 JTI 협찬 비용의 보조를 실시함                                                                                      |

출처 : JTI 홈페이지(<https://www.iju-join.jp>)

## □ 농어촌지역 사례

- 야마나시시 빈집·빈토지 은행

야마나시시에서는 공익사단 법인 야마나시켄 택지건물거래업 협회 (이하 ‘택건’ 협회라 함)와 연계하여 빈집 बैं크를 활용한 대처가 이루어지고 있다. 택건 협회의 빈집 बैं크 운

영의 특징은 지역 활성화를 기반으로 부동산 업계와 행정의 연계한 대처이며, 이는 지역 활성화가 곧 부동산 업계의 활성화에도 연결된다는 생각을 가지고 협정을 체결하였다. 또한, 원활한 업무의 진행 관점에서 행정과 택건 협회가 협력하여 서로 WIN-WIN 관계를 구축할 수 있는 점도 주목된다.

야마나시시의 빈집·뱅크운영에 있어 역할 분담은 시에서는 빈집 뱅크의 창구 상담 대응을 담당하고 있으며, 택건(宅建)협회는 구체적인 계약체결을 위한 진행을 담당하고 있다. 공동으로 현지설명 및 현지시찰, 홈페이지 게재할 자료 등을 작성하고 있다.

- 홋카이도 시리베시지역 빈집·공터은행

홋카이도 시리베시 지역에서는 2011년도부터 2012년도까지 빈집의 유효 활용을 도모하고, 폐가화를 방지하는 것을 목적으로 '시리베시 빈집 뱅크 사회실험사업'이 실시되었다. 이 사업에서 홋카이도 시리베시 종합진흥국은 빈집 뱅크 홈페이지를 개설하고, 빈집 뱅크 제도의 시행에 관한 상담대응 등 다양한 업무를 홋카이도 건축사 협회 (이하 "토회(土会)"이라 함)에 위탁 하고 토회는 택건(宅建)협회와 연계하여 진행하였다.

빈집 뱅크는 2011년도 당초 참가 시정촌의 협력 하에 토회(土会)과 택건협(宅建協)모임의 프로젝트 팀에서 운영하였다. 그러나 사회실험사업은 2012년도에 종료되고 그 해에 조직체계의 검토를 실시하여 '시리베시 빈집 BANK 협의회'로 활동을 시작하였다. 협의회 참가 단체는 토회(土会), 택건(宅建)협회, (사)전일본 부동산협회 홋카이도본부, 시리베시 관내 15개의 시정촌, 홋카이도 시리베시 종합진흥국으로 구성된다.

빈집 뱅크 등록은 부동산의 등록 신청 및 등록 문의는 홈페이지 이외에도 협의회에 소속되어 있는 시정촌 창구에서도 가능하다. 신청한 후 부동산 물건마다 중개부동산사업자를 선정하고 중개업자에 의해 현지를 확인한 후 정보를 홈페이지에 게재할 수가 있다.

홋카이도 시리베시 지역은 협의회를 설치하여 빈집 뱅크를 운영하고 있다. 협의회를 설치하여 여러 시정촌 간의 빈집에 관한 정보를 공유할 수 있으며, 또한 광범위한 지역을 커버할 수 있는 다양한 인재를 활용할 수 있는 등의 장점이 있다.

향후 소규모 지자체에서 빈집 뱅크의 설치를 검토함에 있어서는 협의회 등을 설치함으로써 지자체 간 빈집에 따른 정보를 공유하며 고도의 전문성을 가진 인재 활용을 고려하는 것이 효과적이라고 생각된다. 또한, 정보 제공을 담당하는 지자체와 부동산 중개 등 실무를 담당하는 민간 사업자가 역할을 분담하면서 추진할 필요가 있어 빈집 뱅크의 취지를 이해하고 협력이 가능한 민간 사업자의 참여는 필수적이라 할 수 있다.

홋카이도 시리베종합진흥국 제공 자료에 따르면 협의회설치에 의한 빈집공터 은행 운영의 장점 및 과제를 제시하고 있다. 장점으로는 단독시정촌의 실시에 의해 부동산 물건의 확보가 용의하며, 부동산업자가 없는 소규모 정촌단위의 물건도 근처 부동산에 의해 대응이 가능하다는 점이 있다. 또한 빈집 등을 찾는 이용자에게도 광역 정보를 한눈에 얻을 수 있으며, 인터넷과 행정 창구 양측의 대응이 가능하고, 폭넓은 이용자층의 대응이 가능하고, 부동산업자 중개하기 때문에 문제에 대한 리스크가 적다는 점을 제시하고 있다.

빈집공터은행의 과제로는 매입, 임대를 희망하는 니즈에 대응하여 제공가능한 부동산 물건이 적어 향후 부동산 물건을 발굴하는 것이 필요한 점이 제시되었다. 현재는 홋카이도 시리베종합진흥국에 위탁에 의해 빈집 등 은행이 운영중이지만, 위탁 종료 후에 빈집 은행이 자립하여 지속적으로 운영될 수 있는 구조가 검토되어야 함이 제시되었다.

## 4. 종합 및 시사점

### 1) CLT 개념상의 시사점

앞서 살펴본 미국이나 영국의 CLT 정책 사례를 통해 CLT가 저렴주택 공급이나 지역 관리를 위한 수단으로서 정책적으로 강조되어 지원되고 있으며, 다수의 CLT가 효과적으로 운영되고 있음을 살펴볼 수 있다. 국외 정책 사례는 CLT가 작동하게 하기 위해서는 비영리 지역사회 주도의 신탁 조직이 토지의 공동 소유권을 유지하면서 토지의 사용권에 대해서 영구 사용한 범위에서 구분하여 임대, 판매하는 개념의 도입이 핵심임을 강조하고 있다.

미국에서 통용되는 공동체토지신탁의 개념은 토지에 대한 영구적 책임을 가지며, 장소 기반의 멤버십을 공동 운영하는 지배구조로 공동체 관리를 하며, 유연한 개발 관리 프로그램을 가지게 하는 것이 효과적임을 시사하고 있다. 또한 영국에서 통용되는 공동체토지신탁의 개념은 지역사회의 토지의 공동자산화를 통해 공동 개발하고 관리하는 개념으로서 지역사회의 공동자산의 강조와 공동 지역 관리를 위한 토지신탁 운용이 효과적일 수 있음을 시사하고 있다. 또한 해당 지역의 수입을 바탕으로 사업을 지속 운영, 발전하는 개념이므로 공공성과 수익성의 균형이 중요함을 시사하고 있다.

### 2) CLT 지원 정책의 정책적 시사점

#### □ CLT 도입을 위한 정책적 시사점

앞서 살펴본 미국이나 영국의 CLT 정책 사례는 국내 CLT 도입을 위한 다음과 같은 정책적 시사점을 제공하고 있다. 우선 공동체신탁 구조가 가능하도록 하는 제도적 기반의 구축이 전제되어야 한다. 미국의 경우 1992년 ‘주택 및 공동체 개발법’을 통해 CLT에 대한 규정 및 요건, 지원 사항 등을 포함하여 규정하고 있다. 영국에서는 2008년 Community Land Trust Task Force를 출범하고 2009년 주택정책 보고서에서 CLT를 지원하는 정책을 강조하였다. 이 후 Localism Act에 CLT가 포함되어 규정되어 있으며, 지역사회 지원 펀드에서 CLT를 지원할 수 있는 기반을 조성하였다.

CLT의 초기 설립 및 사업 추진과 사업 운영을 위한 단계별 재원 조달은 매우 중요한 사항이다. 미국, 영국의 정책사례를 보면 재원 펀딩 조성 및 재원 조달의 다양화가 필요한데, 초기 단계 펀딩, 발전 단계의 펀딩, 지역사회 이슈 펀딩으로 구분하여 접근하고 있다. 미국의 재원 조달 지원 사례의 경우 공동체토지신탁의 사업에 대한 초기

프로젝트 펀딩이 중요함을 시사하고 있으며, 공공 및 민간 펀딩 및 기부, 지역사회 펀드 라이징 등 다양한 운영 자금 펀딩의 방법이 복합적으로 실행되어야 효과적임을 시사하고 있다. 영국 사례의 경우에는 스타트업 단계 펀딩에서는 조건 맞춤형 보조금 지원과 지방 정부 재정 지원, 민간 투자 지원이 복합적으로 이루어지며, 발전 단계에서는 개발 금융 투자 지원의 필요성이 강조되고 있으며, 커뮤니티 주식 발행, 커뮤니티 크라우드펀딩을 활용한 지역사회 이슈 펀딩의 다양화가 효과적임을 시사하고 있다.

#### □ 국가 차원의 CLT 연합체 네트워크 구성을 통한 지원 시사점

앞서 살펴본 미국이나 영국의 CLT 정책 사례를 통해 국가 차원의 CLT 연합체 네트워크 구성 및 운영에 대한 정책적 지원이 CLT의 도입 및 발전을 위해 중요함을 볼 수 있다. 만약 국내에서 CLT가 정책적으로 도입된다면, 미국의 National Community Land Trust나 영국의 National CLT Network처럼 CLT 연합체 네트워크를 구성하는 것이 효과적일 것이다.

CLT 연합체 네트워크의 역할에 대해서는 국외 사례에서 보여지는 다음의 역할들을 참고하여 국내 여건에 맞게 검토한다면 효과적일 것이다. 미국, 영국 사례에서 공동적으로 지원되고 있는 바, 지역 CLT에 대한 컨설팅 등 기술지원 프로그램 및 역량강화 프로그램 제공은 CLT 네트워크의 주요 역할 중 하나일 것이다. 또한 영국 사례에서 강조되고 있는 공공 재원 기금 확대 및 CLT 확산 지원 등의 역할도 강조될 필요가 있다. 아울러 CLT 설립 및 운영 지원에 필요한 가이드라인 및 툴킷, 정보 제공, 사례 배포 등 제공, 재무 및 법률 자문은 지역 CLT 운영의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 역할임을 시사하고 있다. 일부 시작 단계 보조금 제공 및 각 CLT의 재정 지원을 위한 대출기관과의 파트너십 구축, 자금 조달 프로그램 지원, 정책 홍보 및 정책 네트워크 강화 또한 CLT 연합체 네트워크가 담당하는 중요한 역할에 포함될 수 있음을 알 수 있다.

### 3) CLT 운영 사례의 시사점

앞서 살펴본 미국, 영국의 다양한 CLT 운영 사례는 국내 CLT 도입시 CLT의 주체, 운영 방식, 지원 방식 등과 관련하여 다양성, 포괄성을 부여할 필요성을 보여주고 있다. 다음표에서는 앞서 검토한 국외 CLT 사례들을 주도 주체, 재원마련, 주요 사업, 주요 내용으로 구분하여 정리하였다.

[표 3-4] 국외 CLT 운영 사례 분석 종합

| 구분 | 공동체토지신탁              | 주도 주체           | 자원 마련                                             | 주요 사업                                                | 지역사회 관련 내용                                                                                              |
|----|----------------------|-----------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 미국 | Champlain HT         | 지방정부 주도         | 초기 공공 25만 달러, 민간 기부금, 재단기금, 자본 펀딩 등 200만 달러 펀드 확보 | 주택 2,095호, 상가 및 업무 15개 운영                            | - 평균소득 60% 가구 대상 저렴 임대 주택 공급<br>- 주민참여 기회 확대                                                            |
|    | Cooper Square CLT    | 지역 커뮤니티 주도      | 뉴욕시 재정지원 및 구매 협약, 연방정부 지원 프로그램, 협동조합 펀딩           | 상가 및 주택 24개 건축물 관리 운영, 21개 건축물 소유, 지불가능한 수준의 저렴주택 임대 | - 평균소득 50% 가구 대상 저렴 협동조합 임대 주택 공급<br>- 임대료 3.5% 이내 인상 유지, 상업시설 임대를 통한 장기수선충당금 운영                        |
|    | Orange County CHLT   | 지방정부 유도 민간 제공형  | 민간 기부 및 공공 펀딩                                     | 250호 이상 저렴주택(시세의 20~50% 저렴)                          | - 에너지 효율성 강조<br>- 신탁 주택 분양 및 관리<br>- 교육, 컨설팅 서비스                                                        |
|    | Athens LT            | 개인 2인 주도        | 민간 기부 및 민간 펀딩                                     | 지역 오픈스페이스 보존 토지 신탁                                   | - 오픈스페이스 보존 토지 신탁<br>- 저렴 주택 공급, 임대<br>- 지역 농업 프로그램                                                     |
| 영국 | Hartlepool NDC Trust | 재생사업 이후 지역사회 주도 | 근린재생 NDC 프로그램 재원 후 수익금 운영                         | - 주택, 상업용 부동산 자산 관리<br>- 지역재생관리 프로그램                 | - 지역 안전 강화 프로그램 운영<br>- 빈집 정비 지원<br>- 주택, 상업용 부동산 자산 관리<br>- 건설교육 프로그램 'opening doors' 운영<br>- 취업준비생 훈련 |
|    | Homebaked CLT        | 지자체+민간인 주도      | 초기 2up 2Down 프로젝트 지원, 커뮤니티 펀딩                     | 공동 관리 건물 자산 운영                                       | - 베이커리, 커뮤니티 공간 운영<br>- 협동조합이 운영하는 교육 제공                                                                |
|    | Cornwall CLT         | 지자체 시범 사업 주도    | 지자체, 기금, 자선 기금 보조                                 | 150호 이상의 저렴 주택 공급                                    | - 저렴주택 분양<br>- 커뮤니티 기술 지원, 컨설팅<br>- 소규모 주택조합 지원<br>- 지역사회 공동 자산화 지원                                     |
|    | Shoreditch Trust     | 재생사업 이후 지역사회 주도 | 근린재생 NDC 프로그램 재원 후 수익금 운영                         | 5개 자산 관리 운영                                          | - 건강생활센터, 트러스트 본사, 워터 하우스 레스토랑 운영<br>- 지역 축제 기획, 운영<br>- 지역건강증진 프로그램<br>- 역량강화 프로그램 지원                  |

## □ 다양한 CLT 지역 파트너십 시사점

국외 다양한 CLT 운영 사례는 각 CLT의 특성에 따라 주도 주체가 다양화되고 있음을 보여준다. 미국의 Champlain HT, 영국의 Cornwall CLT처럼 지방정부가 주도하여 CLT가 발전된 사례도 있으며, 미국의 Athens LT, 영국의 Homebaked CLT는 개인 주도의 CLT가 발전된 사례도 보여주고 있다. 또한 지방정부와 지역사회 부문이 파트너십을 이룬 사례로는 미국의 Orange County CHLT, 재생사업 이후 지역사회 주도로 전환된 Hartlepool NDC Trust, Shoreditch Trust를 살펴볼 수 있다. 이를 통해

국내 적용시 지역 사회내 자발적 지역 주민 주도의 CLT, 지방정부 주도의 주로 저렴주택 공급 목적의 CLT, 파트너십 형태의 운영방식이 가능하도록 다양화하여 종합적으로 검토할 필요성을 시사하고 있다.

#### □ 자원 다양화 및 CLT 적용 주요 사업 시사점

자원 마련의 경우 초기 공공 자원 지원이나, 민간 기부나 재단의 펀딩, 민간 부문 지역사회 펀딩, 시범사업 초기 펀딩 지원 등 CLT 여건에 맞추어 다양한 자원 마련 방안이 모색될 필요성이 있음을 시사하고 있다. 또한 영국의 근린재생 프로그램인 NDC 종료 후 운영된 CLT의 경우 수익사업의 운영을 통한 운영재원 지속 마련 노력에 대해 주목할 필요가 있다.

일본의 경우에는 CLT가 본격적으로 정책에 도입되어 있지는 않으나, 츠루 랜드뱅크 사례에서 볼 수 있듯이 토지은행과 연계하여 민간 부문 토지나 주택을 활용하고자 하는 움직임이 CLT와 연계성을 가지고 있다. 국내의 CLT 도입에 있어서도 정책 추진 초기에 지자체의 토지나 빈집은행 제도와 시범적으로 적용하고 민간의 빈집, 유휴 토지 등을 활용하기 위한 대안으로서 CLT의 활용방안을 모색해 볼 필요가 있음을 시사하고 있다.

국외 사례에서 검토된 다양한 CLT 적용 사업을 구분하면 저렴 주택 부문, 상가 및 업무 등 수익 부동산 관리 부문, 오피스페이스 보존 토지 신탁, 지역 재생 관리 프로그램 운영 부문, 공동체 지역 자산 관리 부문을 포함하고 있다. 따라서 CLT의 국내 적용시에도 CLT의 주요 사업 부문에 대한 지역 연계를 통해 CLT를 특성화하고 다양화하는 방안이 효과적일 것임을 시사하고 있다. 또한 각 부문을 주로 수행하는 CLT를 유형화하여 정책 지원이나 운영, 관리상의 지원 등을 다양화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

#### □ 지역 커뮤니티에 대한 혜택 제공 시사점

다수의 국외 사례에서 공통적으로 보여지는 바, CLT의 사업 운영에 있어 지역 커뮤니티에 대한 혜택 제공은 중요한 사항이다. CLT는 지역사회에 기반하고 있는 바, 구성원 및 지역사회 주민에 대한 교육, 컨설팅, 커뮤니티 기술지원 등이 공통적으로 함께 진행되고 있음을 알 수 있다. 또한 역량강화 프로그램 지원이나 지역 축제 지역 공동체 프로그램 운영, 건강증진 등 지역 주민 복지 프로그램 지원 등도 CLT가 지역기반의 비영리 조직으로서의 기능을 강화하기 위한 프로그램으로서 병행될 수 있음을 시사하고 있다. Hartlepool Trust 사례의 경우 빈집 정비 지원, 지역 안전 강화

프로그램 운영, 취업준비생 훈련 등은 근린재생과 연계한 커뮤니티 지원 및 지역 관리를 지원하고 있는 바, 국내의 근린재생사업 공공 재원 지원 이후 일자리 창출 지원 및 지역 관리 방안에도 시사점을 제공하고 있다.

지역사회 공동자산 관리에 대한 부문은 CLT의 국내 도입시 검토가 필요할 것으로 사료된다. CLT 공급 저렴주택의 관리나 오픈스페이스 관리, 건강생활센터 관리 등 공동체 지역 자산관리에 대한 적용 가능성을 시사하고 있다. 이때 Shoreditch Trust 사례에서 보여지듯이, CLT 운영의 지속성을 위해 워터하우스 레스토랑 같은 수익성이 있는 자산 운영과 공공성을 지닌 공동체 공공 이용시설 운영이 포괄적인 자산 포트폴리오에서 통합적으로 운영될 필요성을 시사하고 있다.



---

## 제4장 사례 연구 및 전문가 의견 분석

- 1. 조사 및 분석 개요
  - 2. 사례 연구를 통한 공동체토지신탁 적용 가능성
  - 3. 관련전문가 의견 종합 분석
  - 4. 종합 및 시사점
- 

### 1. 조사 및 분석 개요

#### 1) 개요

본 연구의 진행을 위해 1차로 사례 연구와 2차로 관련 전문가 의견 조사 과정을 수행하였다. 사례 연구 대상지는 CLT의 적용 가능성에 대한 시사점을 도출하기에 적합한 사례를 검토하였으며, 사례별 현안 및 현행 제도상에서의 대응가능성, CLT 제도 적용 가능 여부를 검토함으로써 시사점을 제시하고자 하였다. 2차로 국내 공동체토지신탁(CLT)제도의 정립에 관하여 전문가 및 심층 사례를 대상으로 실시하였다. 전문가 설문조사는 CLT 도입시 운영 및 활동상의 한계와 문제점, 정책적 대응방안에 대한 의견을 파악하고 도시계획, 주거지재생, 마을 만들기 분야 등 CLT와 관련한 전문가 FGI를 통해서 CLT제도 도입을 위한 제도적, 실무적 개선방안 대안에 대한 현실적 필요성과 적용가능성을 평가하여 시사점을 도출하고자 하였다.

#### 2) 1차 사례 연구

##### ① 사례 연구의 목적

□ 다양한 현안에 대한 CLT 도입 가능성 검토를 통한 연구 실효성 증진

사례 연구는 CLT와 연계 가능성을 지닌 관련 사업 또는 지역 공동체 활동을 조사하여

사업 참여자의 의견 및 인식을 파악하여 CLT의 적용 가능성 및 시사점을 도출하고자 하는 목적에서 수행하였다. 다양한 문맥상의 CLT 개념의 대응 가능성을 검토하여 CLT 제도 도입시 현장 적용에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

## □ 현장의 애로사항에 대해 대응하기 위한 정책 제언 및 시사점 발전

심층 사례 연구를 통해 사업 추진 현장에서 발생하는 다양한 애로사항 등을 파악하여 지역사회나 지역사업의 다양한 특성을 반영하여 실제적으로 대응하기 위한 CLT 관련 정책 발전 방안을 모색하기 위한 기반 자료를 구축하고자 하였다.

## ② 조사 사례 대상 선정

조사 사례 대상 선정을 위해 지역 사업의 성격을 주거 부분과 지역 관리 부분으로 구분하고, 사업 관련 주체에 대한 조사 및 연계가 가능한 사례를 우선 선정하였다.

- 사례 연구 대상 사업 선정을 위한 선정 기준
  - 주거 또는 지역관리 부분이 포함되도록 선정
  - 정책 관계자 추천 대상지 우선 선정
  - 도시재생, 마을만들기, 뉴스테이 등 지역 관리 정책과 연계되어 있는 대상지 선정
  - 사업 관련 참여 주체에 대한 조사 가능한 사례 우선 선정

이를 통해 선정된 사례 조사 대상은 ① 안산 일동 ‘울타리넘어’, ② 지축·별내 지구 뉴스테이 등 협동조합주택, 공동체 주택, 사회주택 사례, ③ 서울형 리츠, ④ 영주 도시재생사업 대상지 내 순환형 임대주택 등 ⑤ 김천 도시재생사업 대상지 내 평화시장 2층 유희 상가공간이다.

[표 4-1] 선정된 사례 연구 대상 개요

| 대상지                                     | 관련 부문               | 주체   |             | 자료 수집방법 |             |
|-----------------------------------------|---------------------|------|-------------|---------|-------------|
|                                         |                     | 지역주민 | 공공<br>(지자체) | 관련 조사   | 참여주체 인터뷰    |
| 안산 일동 ‘울타리넘어’                           | 공동체 자산 관리           | ○    |             | 문헌      | 안산마을만들기지원센터 |
| 지축·별내 지구 뉴스테이 등 협동조합주택, 공동체 주택, 사회주택 사례 | 저렴 주택, 공동체 주택, 사회주택 | △    | △           | 문헌, 기사  | 더함          |
| 서울형 리츠                                  | 임대주택, 부동산신탁         |      | ○           | 문헌, 기사  | 서울시         |
| 영주 도시재생사업 대상지 내 순환형 임대주택 등              | 공동체 자산관리, 재생자산 관리   | ○    |             | 현장      | 코디네이터       |
| 김천 도시재생사업 대상지 내 평화시장 2층 유희 상가공간         | 유희 자산 관리, 공점포 관리    |      | ○           | 현장      | 도시재생지원센터    |

#### ④ 자료 수집 방법

선정된 실증 사례에 대한 자료 수집은 관련 사업 추진 사항에 대한 이해를 위해 일부 사례지에 대한 현장 조사와 사업 참여자인 전문가 인터뷰를 병행하였다. 심층 현장조사는 영주, 김천 사례에 대해서만 조사 결과를 활용하였다. 사례 관련 사업 참여자 인터뷰 대상자에 있어서는 사업 추진 경위 및 내용을 잘 숙지하고 있고 사례별 현안 및 CLT 적용 가능성 등에 대한 토의가 가능한 이해관계자를 대상으로 하여야 관련 사업 공공부문 담당자나 코디네이터, 지원센터 전문가를 섭외하여 진행하였다. 전문가 인터뷰의 경우 개별 면접 조사를 수행하였으며, 각 사례별 특성, 현안, CLT 적용 가능성 관련 이슈들을 파악하고 시사점을 도출하고자 하였다.

### 3) 2차 전문가 의견 수렴(Focus group interviews)

#### ① FGI의 목적

##### □ 전문가 의견 수렴을 통한 연구 실효성 증진

2차 FGI의 목적은 CLT 제도 관련 학계, 전문가의 의견 및 인식을 파악하여 CLT에 대한 국내 적용 가능성에 대한 토의 및 이해 증진에 있다. 또한 CLT제도 도입시 현 국내외적 현황, 법제도적 장단점, 애로사항 등의 파악을 통해 사전에 문제점을 파악하고 안정적인 제도 정착을 위한 시사점을 모색하고자 하였다.

##### □ 국내 현황과 상응하는 정책 제언 및 시사점 발전

또한 CLT 제도 도입 추진시 발생할 수 있는 다양한 애로사항 등을 파악하고 CLT가 적용가능한 사항 및 실제적으로 적용시 한계점에 대응하기 위한 정책 발전 방안을 모색하기 위한 시사점을 토의하고자 하였다.

#### ② FGI 조사 방법

해외사례 분석 및 전문가 자문회의의 결과에 따라 설문항목은 크게 5개 영역으로 구성하였다. 첫째, CLT제도의 개념의 도입가능성, 둘째, CLT개념의 적용가능한 부분에 대한 평가, 셋째, 제도 도입시 이점, 넷째, CLT제도 운영에 있어 제약요소, 다섯째, 각 부문 지원정책에 대한 의견 파악을 위한 개방형 질문이다. 주요 질문은 다음과 같이 세부적으로 구성하였다.

첫째는 외국 사례에서 도출한 CLT제도의 개념 및 요건을 국내 도입시 현재의 법제도적

현황, 국내 실정 등을 살펴보고 정착이 가능할 것인지에 대한 평가이다. 둘째는 CLT제도 도입시 적용가능한 부분 즉, 사업진행을 위한 금융지원, 세제혜택, CLT협의회 등을 살펴보고 CLT의 주요 요소 중 현실적으로 대입 가능한 사안에 대해 알아보았다. 세 번째로 CLT제도를 국내에 도입했을 때 예상되는 이점 예컨대, 주택문제 해결, 지역생활개선, 공동체활성화, 홍보지원 등 여러 사안에 대한 의견을 개진할 수 있도록 질문을 구성하였다. 네 번째로 CLT제도가 국내에서 발생하는 문제를 해결해 줄 수 있는 이점이 있음에도 불구하고 세제혜택, 재원조달, 국민의식, 관련법상 제약요소 등 도입에 걸림돌이 되는 제약 요소에 대해 설문하였다. 마지막으로 기타 추가적으로 필요한 정책 및 제도적 개선사항을 조사함으로써 앞으로 CLT제도가 안정적으로 정착하기 위해 필요한 사안들을 알아보기 위한 질의로 구성하였다.

[표 4-2] 전문가 대상 FGI 주요 토의 내용 구성

| 토의 범주 |                         | 주요 토의 내용                                                                                                                               |
|-------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | CLT제도 개념의 도입 가능성        | - 법제도적 현황<br>- 국내 실정                                                                                                                   |
| 2     | CLT제도의 적용 가능부분 평가       | - CLT협의회 구성<br>- 금융지원<br>- 주택토지 소유권<br>- 다양한 세제혜택                                                                                      |
| 3     | CLT제도 적용시 장점            | - 지역 생활환경개선<br>- 지역 경제활성화<br>- 지역 일자리창출<br>- 공동체활성화(이웃관계개선기여)<br>- 기타 지역을 위한 공헌 활동<br>- 공동체 협력강화<br>- 주택문제 해결<br>- 홍보지원<br>- 교육/컨설팅 지원 |
| 4     | CLT제도 도입시 제약요소          | - 세제혜택<br>- 재원조달<br>- 국민의 인식<br>- 공익신탁법상 제약요소<br>- 부동산투자회사법상 제약요소<br>- 협동조합 기본법상 제약요소                                                  |
| 5     | 추가적으로 필요한 정책 및 제도적 개선사항 | (개방형 질문)                                                                                                                               |

전문가 그룹 선정을 위해 토지정책, 주택정책, 도시재생 및 사회적 경제, 변호사 등 법률전문가 등 관련 분야 전문가 인력 풀에 등록되어 있는 전문가 중 관련성이 높은 전문가를 대상으로 하였다. 특히 공동체토지신탁 관련 연구를 수행한 전문가와 사례 연구 대상 사례와 연관되어 있는 전문가를 우선 섭외하여 전문가 focus group interview를 수행하였다. 전문가 설문조사는 주로 CLT를 운용하기 위한 국내 제도의 문제점, 파급효과, 운용을 위한 자금 확보 방안에 대한 의견을 파악하고자 하였다.

## 2. 사례 연구를 통한 공동체토지신탁 적용 가능성

### 1) 안산 일동 ‘울타리넘어’

#### ① 추진 경위

경기도 안산시 상록구 일동 소재의 울타리넘어는 2005년 아이 맡길 곳이 없어 답답해하던 부모들이 만든 수다모임으로 시작되었다. 그 결과 생각을 같이 하는 안산 일동 주민들이 모여 2006년 월세 5만원 단칸방에서 지역아동센터인 ‘우리동네 방과후’를 개설하였고, 2009년에는 2억 5000만원을 들여 ‘우리동네지역 아동센터’를 개소하여 영구 터전을 마련하였다. 이후에도 지역 주민들이 모여 쓸 수 있는 공간으로 협동조합카페인 ‘마실’이 담보대출, 세입자 보증금, 개인대출금이 투입되어 만들어 졌다. 2008년에 안산시는 일동 ‘울타리넘어’와 같은 사례에 지원을 하기 위해 안산시좋은 마을만들기 조례를 제정하였고 이에 근거한 안산시좋은마을 만들기지원센터가 개소하였다. 이후 공동육아, 미디어, 생태, 축제 등 다양한 주제로 꾸준하게 공모사업과 동아리 사업을 적극 지원 또는 추진하고 있다.

#### □ ‘울타리 넘어’가 자율관리 운영하는 공동체 사업

- 우리동네 지역아동센터
  - 2006년 우리동네 방과후로 개원
  - 월세 5만원 단칸방, 교사 1인, 8명의 아이들로 시작
  - 이후 월세 10만원의 건물 전체 사용
  - 2009년 2억500만원을 들여 우리동네지역아동센터 영구 터전 마련



[그림 4-1] 우리동네 방과후 개원 사진과 우리동네 지역아동센터 사진  
출처 : 울타리넘어 제공

- 협동조합마을카페 마실

- 협동조합카페 마실 준비 과정에서 젠트리피케이션에 대한 고민으로 매입 결정
- 7억에 매입, 담보대출 3억, 세입자 보증금 2억, 출자금과 기타 개인대출금 2억
- 이 외에도 공동육아협동조합어린이집 영차를 위해 2016년 건물을 매입하여 울타리너머에 속한 공간은 총 세 곳이 있음



[그림 4-2] 협동조합카페 마실  
출처: 울타리너머 제공

## □ 현안

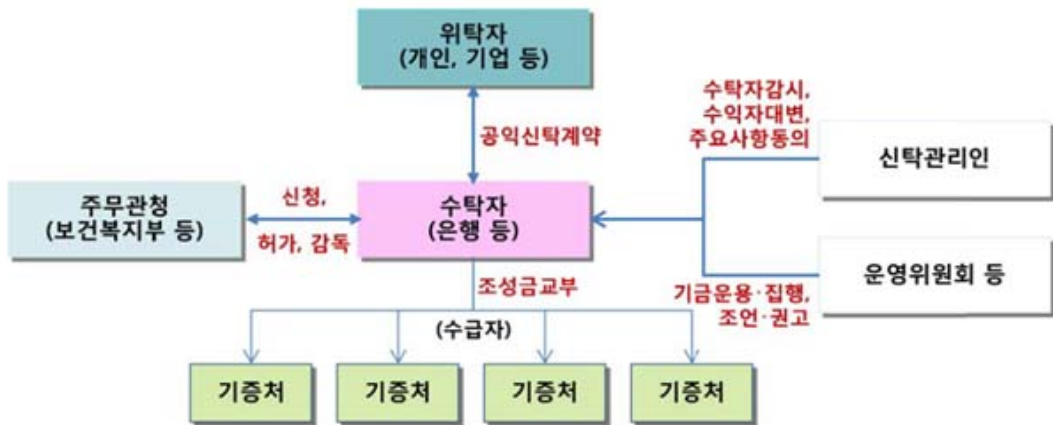
울타리너머의 가장 중요한 것은 공동체 사업의 지속성 확보라 할 수 있으며 공동체의 지속, 발전을 위해서는 현재 운영중인 공동체 거점 공간의 역할이 한 축을 담당한다고 볼 수 있다. 하지만 카페 마실의 경우 개인명의로 불안정함, 담보, 세입자 보증금, 개인대출금 등 공동체가 함께 사용하기 위한 지정 공간을 지속적으로 유지 관리하기에는 부정적인 요소가 들어가 있어 문제가 된다. 또한 협동조합카페 ‘마실’의 경우 공동체 공간을 유지하기 위한 적정 이윤을 내지 못하고 있어 구성원들은 방안 마련이 필요하다는 의견이 제시되고 있다. 결국 협동조합카페 ‘마실’은 지역의 공공사업을 통하여 지역발전을 목적으로 두고 있기 때문에 지자체가 나서 ‘마실’이 입점해 있는 건물을 매매 하고 운용하는 방안도 강구해 볼 수 있다. 그러나 현재 ‘마실’이 입점해 있는 건물은 공동체자산이 아닌 채무로 이뤄진 사유재산으로써 지자체의 매입은 현실적인 한계가 있다.

## ② 현 제도상에서의 대응 가능성 검토

울타리너머의 경우 협동조합의 형태로 시작하였고 주로 공공의 이익을 위해 사업이 진행되고 있다. 그러나 협동조합은 영리법인으로써 사회적협동조합 또는 공익신탁 등에 비해 법제도상 많은 혜택을 못 받는 상황이 많이 발생한다. 또한 협동조합의 경우 조합원의 출자금에 의해서만 운용이 된다는 점은 지속적인 공간 관리에 있어 어려움이 있을 것으로 보인다. 따라서 이하에서는 협동조합 울타리너머가 직면하고 있는 한계를 해결하기 위한 방안으로 현재 우리나라의 다른 법제도와 연계 및 CLT제도 도입 가능 여부에 대하여 검토하고자 한다.

#### □ 협동조합마을카페 ‘마실’의 공익신탁제도 적용 가능 여부

「공익신탁법」 제4조는 제1호부터 제11호까지 인가요건을 두고 있고 협동조합마을카페 ‘마실’에 적용할 경우 큰 문제는 없어 보인다. 그러나 동법 제4조 제7호에서 “공익사업을 원활하게 수행할 수 있는 신탁재산을 보유할 것”이라 규정하고 있다. 즉, 현재 협동조합카페 ‘마실’의 경우 외관상으로는 협동조합원의 출자로 만들어진 하나의 협동조합재산처럼 보이지만 실질적으로는 담보대출, 개인대출 등 건물에 대한 채무구조가 복잡하게 얽혀 있는 개인자산이다. 이는 추후 공익사업을 원활하게 수행할 수 있는 재산에 포함 될지에 대한 문제가 있다.



[그림 4-3] 공익신탁의 구조  
출처 : 공익신탁의 이해와 최근 이슈, 2014

또한 공익신탁의 절차는 위의 그림과 같이 위탁자(개인, 기업)가 수탁자(은행)에게 공익신탁계약을 하게 되면 주무관청의 허가 및 감독하에 조성금 교부가 이뤄지는 구조로 이행 된다. 그러나 현재 협동조합마을카페 마실을 공익신탁 절차에 따라 진행하게 될 경우 위탁자와 수급자가 동일하다는 문제가 발생한다. 이는 「공익신탁법」 제4조 인가요건에서도 금지하고 있는 사항이다.

#### □ 협동조합마을카페 마실의 CLT제도 적용 가능 여부

CLT는 독립적이고 비영리를 목적으로 하는 조직이지만 현재 협동조합 율타리넘어의 경우 「법인세법」상 영리법인에 해당한다. 따라서 협동조합의 형태를 유지하며 CLT제도를 도입 시행할 경우 제도상 영리와 비영리라는 차이에서 부합하지 않는 점이 발생할 것으로 보인다. 또한 「협동조합 기본법」 제22조 제1항 출자금은 조합원에 의해

구성되기 때문에 자본조달에 제한이 있고, 이는 지속성을 중요시 하는 CLT제도를 유지하기 위해선 다소 한계가 따를 것으로 판단된다.

## 2) 지축·별내 지구 뉴스테이 등 협동조합주택, 공동체 주택, 사회 주택 사례

### □ 지축, 별내 지구 뉴스테이

저렴주택 공급과 주택의 지속 관리 효율성 증진을 목적으로 하는 협동조합주택 방식의 시도가 진행 중이다. 협동조합주택의 실행 사례로 지축, 별내 지구의 뉴스테이 사업을 들 수 있다. 2016년 10월 국토교통부와 한국토지주택공사는 경기 고양시 지축, 남양주시 별내지구에 1천여가구 규모의 '기업형 임대주택(뉴스테이)' 사업자 공모를 하여, '더함컨소시엄'이 우선협상대상자로 선정되었다. 사업 추진을 위해 사회적기업 주도하에 아파트 입주자들을 모집해 주택협동조합을 설립한 후 이 조합에 지분을 매각할 계획이며, 주택협동조합은 아파트 관리를 맡을 예정이다. 비영리 주체인 사회적기업이 주택을 짓고, 입주민 스스로 설립한 협동조합이 주택을 소유하는 방식으로 진행될 예정이다.

사업 예산 구조를 살펴보면, 별내와 지축에 뉴스테이 아파트를 짓는 사업에 들어가는 비용은 3700억원 가량이며, 이 중 80%는 주택도시기금과 민간차입금 등을 통해 조달한다. 더함을 비롯해 건설사, 정림건축문화재단, 대한토지신탁(자산관리회사) 등으로 구성된 컨소시엄이 나머지 20%의 자기자본을 투자한다. 설립된 리츠의 지분을 향후 입주민이 만든 주택협동조합에서 사들이는 점에서 차이가 있다.

별내지구 인근 아파트 최고 시세의 77~80% 수준을 기준 분양가를 결정, 전세가 전환율도 주변 78.4%보다 낮은 70%다. 전월세전환율은 3.29~2.93%, 임대료 상승률은 2.5%로 정했다. 주변 별내아이파트 2차에 비교하면 보증금이 같을 경우 월 임대료가 최소 46%가량 저렴하다. 별내는 2017년 5월 조합원 모집 이후 2019년 9월 입주 예정, 지축은 2017년 10월 조합원 모집, 2020년 3월 입주 예정이다.

### □ 협동조합주택, 공동체 주택

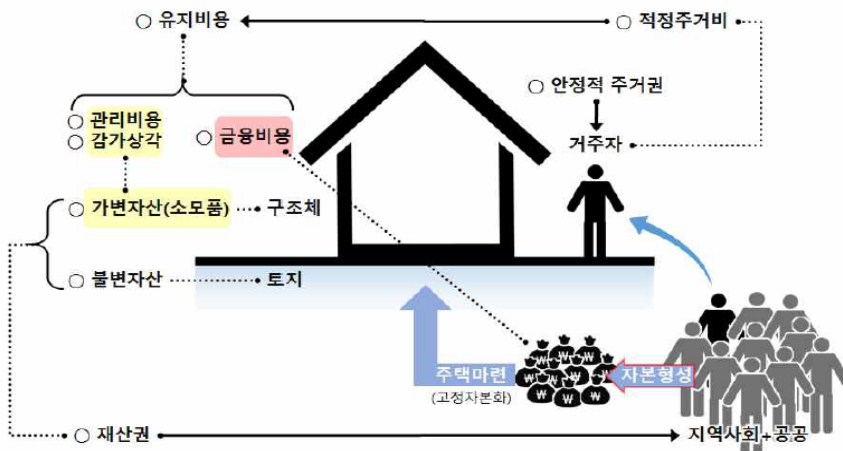
협동조합주택의 사례의 하나인 서울 강북구 수유동 '하늘평화센터'를 들 수 있다. 지상 5층, 연면적 829.95㎡ 규모로 준공된 '하늘평화센터'는 협동과 나눔이라는 공동체 정신과 개별 가족의 삶을 존중한다는 취지로 기획, 설계되었다. 특히 주민공동공간은





광주시가 추진하고 있는 사례로 주거복지가 보장되고 사회적 약자, 저소득층을 포함한 다양한 계층이 함께 어우러져 공동체를 살릴 수 있도록 추진 중인 ‘마을형 공동체 주택건설사업’이 있다. 이를 위해 도시재생 방향과 연계해 공가와 폐가 등이 많은 열악한 주거지를 대상으로 주거환경을 개선해 공동체가 회복될 수 있는 마을형 주택 건설을 목적으로 두고 있다. 광주시는 5개 자치구에 총 5개의 마을형 주택 건설을 목표로 시범사업을 추진하고 T/F회의를 열어 사업 대상지 선정에 위한 기본 가이드라인을 마련하였다. 이후 시범사업 대상지를 월산동으로 선정하여 주민협의체를 구성한 후 주민과 함께 구체적인 사업구상을 한 뒤 2016년 본격적인 공사를 시작하여 단계적으로 5곳을 2019년까지 완성할 목표로 추진하고 있다.

<경제적 속성 : 자본·소유·비용의 사회화>      <사회적 속성 : 주거권=기본권>



[그림 4-6] 공동체 마을주택 사업의 구조

출처 : 서울특별시의회, 2014

달팽이집은 민달팽이 유니온이 공급하는 협동조합형 주택으로, 민달팽이 유니온은 주거복지 사각지대라 할 수 있는 청년들의 주거 문제를 해소하기 위하여 조직된 협동조합이다. 현재 달팽이집 2호까지 13세대가 입주해 있다. 앞선 광주시의 ‘마을형 공동체주택’은 조합원의 출자를 통해 조합이 주택을 직접 건축하여 자가 도는 임대로 거주하고 있음에 비하여 달팽이집은 조합이 완성된 주택을 임차하여 조합원에게 재임대하는 ‘임차 후 재임대’ 형태로 운영하고 있다. 주택을 장기로 임대하여 임대사업자의 공실 위험률을 줄이고, 조합원들에게는 시세보다 저렴하게 주거공간을

제공하는 것이 특징이다. 특히 달팽이집은 협동조합의 사업 구조에 더불어 최근 주목 받고 있는 세어하우스라는 공유경제 주거문화를 도입하여 청년들의 비용 부담을 줄이고 공용 공간 등을 활용한 쾌적한 주거 생활을 고려했다는 점에서 의의가 있다. 만19세~39세 청년 중 6구좌(1구좌 5만원)이상을 개설한 조합원이면 입주 신청이 가능하며, 입주 지원자는 두 달간 워크숍과 세미나를 거쳐야 한다. 민달팽이 유니온 청년들이 자신들의 주거문제를 스스로 해결하기 위해 협동조합을 활용하는 사례이며, 공유경제를 활용하여 주거비용을 줄이고자 한다(김형주, 2015).



[그림 4-7] 서대문구 민달팽이 2호 건물  
출처 : 매일경제, 2015

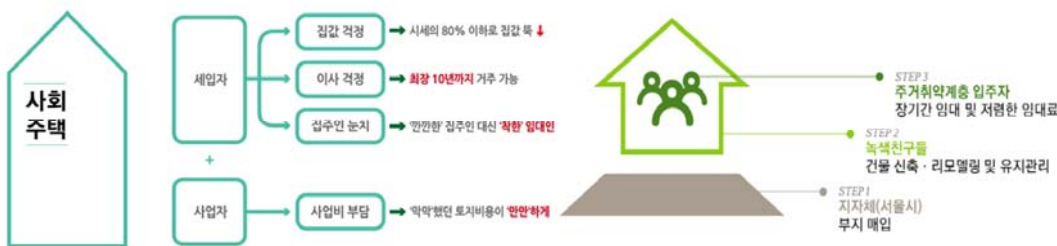
서울시 중랑구 면목동 겹재로 일대에서는 14개 필지를 활용한 마을공동체 주택 거리를 조성하고자 계획 중이다. 2016년 12월 겹재교 공사 완료 후 남아 있던 자투리 부지를 활용하여 8개 필지는 사회주택 1개소를 포함하여 공동체 주택을 공급하고, 6개의 자투리 필지는 도시텃밭 등 공공시설로 조성하고자 하고 있다. 면목동 공동체 마을 모델은 주거안정화와 지역공동체 주거문화의 발전, 문화와 예술이 결합을 컨셉으로 서울시가 공공토지를 출자하고, ‘공동체주택 지원 허브’를 개소하여 지원할 예정이다. SH공사와 면목동 공동체 주택 마을 협의체가 공동 통합운영을 계획 중이며, 주택협동조합을 통해 공동체주택, 사회주택, 커뮤니티시설과 임대시설을 운영할 예정이다(이영범, 2017).

#### □ 토지임대부 사회주택 녹색친구들

서울시는 토지를 매입해 협동조합, 비영리기업, 사회적기업, 공익재단 등의 민간사업자에게 30년 이상 저렴하게 빌려주고 민간 사업자가 해당 토지에 주택을 신축하거나 리모델링하여 입주자에게 시세 80% 이하의 임대료로 최대 10년까지 임대하는 민관 공동출자형 임대주택을 공급하고자 하고 있다. 녹색친구들은 사회주택

민간 사업자로 2015년 선정되어 2015년도에 서울시로부터 사회주택 1,2호 사업지 토지계약을 완료하였으며, 2016년에 서울형 예비사회적기업에 선정되어 사업을 추진 중이다.

사업 재원 마련을 위해 증권형 클라우드펀딩을 활용하고 있는 점이 특징이며, 2016년 이후 1,2회차 채권을 발행하였고, 3차 클라우드 펀딩을 기획하고 있다. 국내에 도입 초기인 토지임대부 사회주택은 공공임대주택의 재정 부담과 사회적 편견 등에 대응하여 공공 지원을 통한 토지임대부 방식을 통해 장기적 공익성을 전제로 민간 부문을 활용하여 저렴한 주택 공급을 촉진하는 개념으로 접근하고 있다.



[그림 4-8] 서울시 토지임대부 사회주택 개념  
출처: 녹색친구들

### 3) 공유형 리츠를 통한 임대주택 공급 사례: 서울형 리츠

#### □ 추진 현황

서울시에서는 서울형 리츠를 통해 저렴한 청년임대주택 공급 재원으로 활용하고자 하고 있으며, 기존 재개발조합 임대주택 일부에 대해 리츠를 활용한 청년주택을 공급하고자 하고 있다. 서울시와 주택도시공사가 공동으로 출자한 리츠는 총 매입물량 중 약 40%에 대하여 철거세입자 입주후 잔여물량을 매입해 행복주택으로 공급하고자 하고 있다.

사업 방식은 공공토지형, 재개발 매입임대형, 자산유동화형으로 구분하여 추진하고 있으며, 공공토지형인 서울리츠1호를 2015년 12월 설립하여 은평 및 신정3 지역에 대한 1,512호의 청년임대 주택건설사업계획을 2016년 12월에 승인받아 추진중에 있다. 재개발 매입임대형인 서울리츠2호와 자산유동화형인 서울리츠3호도 2016년 설립하여 추진 준비중에 있다.

#### 4) 영주 도시재생사업 대상지 내 순환형 임대주택 등 관리

##### □ 주요 내용

도시재생선도사업 지역인 영주의 경우 지역사회 주도의 도시재생 사업으로 추진된 공동 자산 관리를 추진하고 있다. 도시재생 마중물 사업비로 조성된 소담자리 소셜다이닝, 마을카페, 코인세탁실, 살림자리 순환형 임대주택 등을 주민협의체인 구성마을 운영위원회가 주도적으로 협동조합을 설립하여 3년간 지자체로부터 위탁받아 자율 관리하고자 하고 있다. 할배목공소도 지역 사회적협동조합에 3년간 위탁하여 자율 관리하고자 시도하고 있다.

‘소담자리’는 영주시 영주동 403-14에 위치하고 있으며, 사업내용은 소셜다이닝, 커피휴게소, 사랑방, 코인세탁실을 포함하고 있다. 2017년 1월에 소담자리가 준공되었으며, 실버 커피 바리스타 예비사업 1회 시행하고, 구성 노인안전 돌레마를 역량강화 교육을 시행하였다. ‘살림자리’는 영주시 구성로 349번길 22-6에 위치하고 있으며, 협동조합이 운영하는 순환형 임대주택이다. 추진 과정은 지자체가 도시재생 사업비를 통해 토지 및 건물매입 완료하여 2016년 3월 건축협정을 체결하여, 2016년 12월에 순환형 임대 주택을 준공하였으며, 현재는 사회적 협동조합 구성원에 대한 운영주체 역량강화교육을 지속하고 있다.

‘할배목공소’는 도시재생 선도사업을 통해 영주시 영주동 290-13번지에 지상 2층, 연면적 260㎡의 건축물로 조성되었다. 주요 사업은 영주시의 주거환경이 열악한 가구를 대상으로 집수리·도색 등을 수행하고, 폐가구를 리사이클링한 생활가구를 판매한다. 할배목공소는 지역사회 이익환원으로 매출액의 1%를 마을기금으로 적립·지역을 위해 투자하는 구조이다. 할배목공소의 조직형태는 2016. 11.에 설립 인가를 받은 ‘구성마을 할배 목공소 사회적협동조합’이며, 지역 어르신 6인이 함께하고 있다. 도시재생 사업으로 지원한 내용은 마을작업장 조성으로 약 4억원이 지원되었으며, 도시재생대학을 활용한 사회적 경제조직 설립·운영에 관한 컨설팅, 주민 역량강화 지원이 포함되어 있다.



[그림 4-9] 영주 도시재생선도지역 구성마을 내 '소담자리', '살림자리', '할배목공소'

출처: 영주시 도시재생지원센터, 반영선

## 5) 김천 도시재생사업 대상지 내 평화시장 2층 유희 상가공간

### □ 주요 내용

김천의 도시재생사업 대상지 내 위치하고 있는 평화시장은 1978년 개설된 전통시장으로 2층 건축물 3개동으로 구성되어 있다. 평화시장은 총 대지면적 2,518.3㎡, 건물면적 3,488㎡로 149개의 점포가 입지할 수 있는 대규모 상가 시설이다. 1978년 개별 분양을 실시하였으며, 분양 당시에는 1층의 상가 주인이 2층에 위치한 주택에 거주하는 형태로 분양되었다.

3개동 중 A동은 김천역 앞 김천로에 접해있어 상가 운영이 비교적 활발하나, B동과 C동은 대부분 많은 점포가 빈 상태로 방치중에 있으며, 빈점포는 2015년 기준으로 92개소이며, 주거 용도로 분양된 2층은 현재 3집만 거주 중이다. 건축물 현황은 철근콘크리트 구조 2층 건축 3개동으로 B동만 건축물 대장이 존재한다. 상가 건물 소유는 (사)평화시장 번영회로 되어 있으며, 번영회 회원이 1, 2층 건축물 면적에 따라 지분 형태로 소유 중이다. 평화시장에는 3개의 상가 단체가 존재하며 소유주인 평화시장 번영회와 평화시장 상가 운영주로 구성된 평화시장 상인회, 김천대로변 상업가로 운영주로 구성된 평화시장 상가로 상인회를 포함하고 있다.

평화시장상가 활성화를 위한 도시재생사업 추진을 위해 2층의 빈점포 1,389㎡에 대해서는 7년간 무상임대 협약을 체결하였다. 또한 도시재생 사업비에서 A, B, C동에 대하여 마중물 사업비 43억을 책정하여 상가 일부 매입 철거후 광장을 조성하고, 무상임대받은 2층 리모델링 및 인테리어 사업을 추진하고자 계획하고 있다. 2017년 2월 평화동 도시재생사업 운영위원회를 조직하여 3개 기존 상인 조직을 아우르고자 추진하고 있다.



### 3. 관련 전문가 의견 종합 분석

#### 1) 제1차 FGI 토의

##### □ 공익신탁과의 연계

공익신탁법을 통해 CLT를 시행할 경우 소유 또는 사업의 주체가 되어 법률행위를 하기에는 무리가 있다. CLT가 공익신탁법상 받을 수 있는 다양한 혜택이 한계가 있을 수 있기 때문에, 공익신탁법을 통해 CLT를 활용할 경우 외국과의 비교를 통해 우리나라에 적용하기 위한 분석을 바탕으로 제·개정이 필요하다.

##### □ REITs와의 연계

CLT와 REITs의 연계를 통한다면 현재의 복잡한 행정처리에 대한 단순화 효과를 가져올 수 있으나, 현재 REITs의 경우 자본금 3억과 50억 이상의 출자를 필요로 하는 대규모 사업이므로 중소기업 사업 운영의 CLT의 경우 한계가 있다. 또한 「국유재산법」에 의해 국유 재산의 임대여에 있어서 제약요소가 굉장히 많다. 따라서 지자체의 재정 출자가 필요하나 제약사항이 있는 CLT의 경우, 관련 부분의 규제 완화가 필요하다.

##### □ CLT의 도입에 있어 필요한 전제조건

대도시 내 쇠퇴지역 행정의 예산집행 능력의 확보와 신뢰할 수 있는 지역의 공동체 발굴, 지역 공동체에 개발 및 관리 권한의 이양이 가능한 제도적 기반 마련이 필요하다. 뿐만 아니라, CLT가 원활히 도입되기 위해서는 일종의 허브로서 지역을 포함한 여러 주체들과 결합하여 주변에 파급효과를 가져올 수 있어야 한다.

토지확보의 측면에서 토지가격 안정성 확보 방안, 공적자본이 투자된 토지에 대해 소유주가 이익을 독점하는 기존의 불합리성을 해결할 수 있는 방안, 자산확보 및 자금조달 등이 고려되어야 한다. 또한, 지방의 쇠퇴지역의 경우 행정의 지원이 없다면 운영되기 힘들다는 한계를 염두해 두어야 한다. CLT는 수익이 전제되어 있어야 하므로 잠재적 수요가 필요하나, 잠재적 수요가 없는 지방도시의 쇠퇴지역에 CLT를 도입할 경우 성공사례를 만든다는 것은 굉장히 어려울 수 있다.

제도적 여건에 관련된 전제조건도 필요한데, 우리나라의 관계법령을 검토해보면 CLT가 소규모의 자금을 끌어들이기 어려운 구조이므로 정부 또는 지자체의 민간에게 CLT

사업을 하도록 신탁하는 방안이나, 공동체가 토지 매입을 위한 자금이 없다 하더라도 장기적으로 임대료를 부담할 수 있고 어느 정도 수익성이 나온다면 이를 지원할 수 있는 체계를 구축하는 방안, 순차적으로 정부 또는 지자체의 재원이 투입되고 일정한 기한이 지나 투입 재원을 줄여 스스로 자립할 수 있도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다. 그리고 자산화를 했다 하여도 임대료 책정, 관리의 문제 등 세부적 사후관리 문제도 생각해 보아야 한다.

#### □ 공동체토지신탁의 단계적 진행의 필요성

아파트관리사무소의 입주자대표위원회, 마을관리소, 협동조합 등의 출자 형태를 활용하여 초기에 주민조직을 만들고 역량을 끌어 올려 공공부문과 상응하여 발전해야 한다. CLT사업 초기에는 지방자치단체의 저활용 자산을 대상으로 시행할 필요가 있으며, 외국 CLT의 경우 주로 지역주체인 지역공동체가 주택뿐만 아니라 병원, 학교, 유치원, 카페 등 여러 수익사업을 주도하는 점을 참고할 필요가 있다.

#### □ 공동체토지신탁 적용을 위한 관련 현황 및 제약요소

현재의 제도적·사회적 여건 하에서는 주민의 주체를 설정하기가 어려우며, 공동소유에 대한 인식 부족 등의 한계가 있다. 뿐만 아니라 주거관리 초기인 주민조직 결성 이후의 단계적 절차에 대한 방안 마련에 대한 고민이 필요하다. 국내 지방 중소도시의 경우 SH의 활용이 가능한 서울과 달리 공적자금이 투입되지 않으면 활용되기 어려운 행정적·재정적 구조이므로 사업시행 초기부터 어려울 수 있다.

#### □ 공동체토지신탁 도입 및 정착을 위한 운영 고려사항

공공기관 및 외국인 투자를 활용하여 임대기간을 연장할 수 있는 기반을 조성해야 한다. 광역단위 공동체 토지신탁(CLТ) 도입과 주민 공동관리를 위한 소규모 커뮤니티 조직 등 다양한 규모의 운영주체의 구성이 필요하다.

#### □ 공동체토지신탁의 건축도시공간 관리 측면

사회적 인구변화를 고려할 때, 개인자산의 유희화가 증가할 것으로 보이는데 이를 공동체 자산화하여 다양한 형태의 공간으로 전환·활용하는 방법이 가능하다. 유희자산을 하나의 공동체 소유형태로 전환시켜 놓고 CLT제도를 접목한다면 청년주거, 저소득층의 내 집 마련 문제 등을 해결할 수 있을 것으로 판단된다. 그 밖에 공원 신탁 등을 통한 도시공간을 친환경적으로 전환하여 주거환경의 질을 향상하는 방안이나, 빈집과 빈집을 연결하여 공간적으로 연계될 수 있는 구조를 만드는 방안도 고려할 필요가 있다.



## 2) 제2차 FGI 토의

### □ 공동체토지신탁 제도의 개념이 국내 실정 또는 법제도상 도입 가능여부와 적용가능 부분

공동체토지신탁의 적용은 가능하나 역지로 도입해서 제도화하는 것이 필요한 것인지, 또한 기존의 사례와 비교할 때 도입 후 운영이 잘 될 만큼 기반 마련이 잘 되어 있는지를 확인할 필요가 있다. 공동체토지신탁의 구조는 사회적기업 또는 마을기업과 비슷하다 볼 수 있는데, 제도가 먼저 만들어지고 여기에 맞게 운용하는 것은 성공을 담보하기 어려울 수 있으므로 추후에 공동체토지신탁의 주체가 고민할 사항을 고려·반영해야 한다. 더하여 공동체토지신탁 내에서 의결이 가능할 수 있도록 조합원의 역량강화와 정관의 자율성을 존중할 수 있도록 법 개정이 필요하며, 이러한 법적 틀을 구성한 후 홍보와 사회적 기반을 마련할 필요가 있다.

### □ 공동체토지신탁 제도를 시행할 경우 이점

공동체토지신탁이 난개발, 자원마련문제 등을 해결해줄 것으로 예상되나, 소유주가 여럿일 경우 지분을 조정해야 하는 문제가 생길 수 있으므로 조절 필요하다. 또한, CLT의 이점을 관찰시키기 위해선 중소도시, 구도심, 정채된 도시 등에서 공공의 매입이 가능해야 하며, 기존보다 낮은 가격에 장기임대가 가능해야 한다. 즉, 지불 가능한 주택을 공급하는데 목표를 잡아야 CLT제도의 이점을 가져올 수 있을 것이다. 추가적으로 보존가치와 역사성을 갖는 역사문화 시설의 경우 CLT 적용시 국가의 유지비용은 낮출 수 있으며 지역자산의 유지가 가능하다는 이점이 있다.

### □ 공동체토지신탁 운영 요소 중 제약요소와 정책적 개선점

도시재생 관리에서 용도지역제와 병행이 가능할 수도 있는데, 넓게 보면 난개발 토지, 전원주택, 산업(공장) 등에 CLT 적용할 수 있는 정책적 개선 방안의 모색도 가능하다. 지가가 높은 경우(수요가 높은 경우)에 CLT 적용이 적합할 것으로 판단되는데, 일례로 광주시 외곽 신도시로 인해 도심은 쇠퇴하는 현상이 발생하고 있으나 지가는 그대로 유지되고 있다. 도시재생이 필요한 광주시 도심의 경우에 CLT를 적용하면 많은 이점이 있을 것으로 판단된다. 소규모의 도시에서도 적용할 수 있는 방안이나 제도연구가 필요하다. 예를 들면 시골의 태양열 발전소, 풍력 발전소, 게스트하우스, 농촌체험마을 등 공동 소유나 협동조합의 형태를 갖출 수 있는 아이템들에 적용이 가능할 것이다.

공동체토지신탁은 부동산 시장의 영향을 덜 받고 주거 안정성을 확보하기 위한 대안이다. 활용성은 높고 수익성을 낮춘다면 효용성을 높일 수 있을 것이다. 지역주민의 역량 강화, 많은 경험, 지속적인 유지 등 경험적 리스크를 해결할 수 있는 시범사업이 필요하다. 그리고 REITs를 공동체 자산에 대한 신탁 개념의 지역사회 CLT로의 전환에 방안이나, 사회적 기업과의 연계 및 공공의 목적과 인센티브에 대한 제도적 개선 방안의 마련이 필요하다. 뿐만 아니라 토지 소유권에 대한 인식의 변화나 중간자 역할을 할 수 있는 전문인력 양성 등 사회적 제반 여건의 변화가 필요하다.

### 3) 제3차 FGI 토의

#### □ 공동체토지신탁의 도입 적용방안 고려사항

공동체토지신탁은 토지의 공동체적 소유(共有)에 기반하여 사용권의 환매조건부 판매 또는 장기간의 임대를 취하는 것이 요지이다. 공동체토지신탁의 도입을 위한 적용방안을 고려할 때, 공익신탁, 부동산투자회사, 협동조합 유형의 적합성을 개별적으로 파악하고 난 후, 상호 보완 가능한 통합유형에 대해서 검토를 하는 것이 필요하다.

공익신탁법이 제정되어 공동체토지신탁과 상당부분 유사하게 기능할 수 있을 것으로 여겨지나, 민간영역의 자발적 기부시스템에 의존하는 것으로 공공의 재원과 자산이 결합하기에는 한계가 있다. 자산을 확보하는 신탁의 기능을 ‘부동산신탁(현재 11개 신탁 존재)’의 활용 차원에서 검토해 보는 것이 필요하며, 부동산투자회사(리츠)는 자금확보 및 자산운용(AM)의 역할, 그리고 협동조합은 재산관리(PM)의 기능으로 역할에 따른 기능을 부여하는 것이 적합할 것으로 판단된다. 일례로, 기존 소유구조를 매입방식을 통한 자산화를 촉진하는 것에는 한계가 있기 때문에 공폐가의 경우에도 지주공동사업 추진이나, 현물 출자(지분공유)의 방식을 고민하게 되는데, 이 때 재산들을 공동체신탁에 맡겨 유희자원의 활용에 따른 성과를 공공과 지역 그리고 소유주가 함께 누릴 수 있는 구조를 만드는 것이 필요하다. 이를 컨트롤 하고 공동체적으로 활용하기 위하여 ‘부동산신탁’의 기능을 하는 ‘공동체토지신탁’을 별도로 시스템화 하고, 공공이 기금지원 및 보증 등을 통하여 사업성을 높이고 소유자들의 신탁행위에 신뢰도를 제공할 필요가 있다. 확보된 자산을 개발하는 과정에서 리츠가 기능하게 되고, 이 때 공동체투자회사가 등장하고 공동체 부동산 관리회사가 협동조합의 형태로 기능하는 것도 고려할 수 있다.

무엇보다 지불가능성의 지속가능성을 보장하고, 협력적인 거버넌스를 구축하기 위하여 지역공동체의 준비도(역량강화)가 중요하며 사용료 책정기준 및 이익공유 방안 등을 사

람과 공동체를 기준으로 설정하는 것도 중요하다. 공동체토지신탁의 원형은 공익형 자산관리회사이기 때문에 해당 모델에 한정하여 대안을 모색하기보다, 지역개발의 다양한 유형(공익-공동체-비즈니스 형 등)에 적용할 수 있는 한국형 모델을 새롭게 고안해 낼 필요가 있다.

#### □ 공동체토지신탁의 적용 부문

공동 주차장 등 지역교통 관련 토지에도 적용 가능하다고 여겨지며, 지역 공동체의 이해 관계가 발생할 수 있는 많은 부분에 적용이 가능하다.

#### □ 도입시 검토 부문

수도권과 지방 중소도시는 도입 시 검토해야 할 부문이 확연히 다를 것으로 여겨지므로 주요 이슈를 차별화 할 필요가 있다. 도심권과 외곽권에서도 지가, 적용 가능 토지량 등 차별화가 필요하다고 보며, 접근 방식도 다양화 할 필요가 있다. 자본 수준으로 보면 큰 자본이 투입되는 사업과 소규모 자본 투입 사업으로 구분 될 것이며, 사업성격에 따라서는 공익성 주도 사업과 사업성 주도 사업으로 구분되어 환류 체계가 중요한 고려사항이 될 것이다.

대도시권과 지방 중소도시권에서의 적용, 협동조합 주택 등 공유개념의 주택 부문 적용, 주거취약계층에 대한 저렴 주택 부문 적용, 시장 상황이 여의치 않은 곳의 재생 촉진 수단으로의 적용 등 위치나 형태, 목적에 따라 검토해야 할 사항이 달라질 수 있다. 그러나 공통적으로 공공재원 투입 가능성, 공동체 구성에 대한 고민은 필요하다. 구성원을 어디까지로 볼 것인지가 규정이 쉽지 않을 것이며, 조합처럼 운영하는 것이 적합한지에 대한 의문도 제기된다.

### 4) 제4차 FGI 토의

#### □ 공동체토지신탁의 개념 강화

명확한 개념의 정리가 필요한데, 비영리법인의 토지소유, 공동체적 가치 공유·이용 등 협의의 개념부터 영리법인인 협동조합, 개인 소유의 지역 공동체 사업, 토지임대에 의한 공동체적 가치 공유적 활용, 건축자산의 공동체적 관리 등 광의의 개념까지 공동체토지신탁을 어떻게 개념적으로 이해할 건지 규정할 필요가 있다. 또한 공동체 주도의 자산개발을 통한 지속가능성의 확보인지 주민자치와 스스로의 복지 실현인지 공동체토지신탁

목적을 명확히 서술할 수 있어야 한다. 사회적 경제조직, 협동조합, 비영리단체 등과 같은 다양한 주체 협업 방안을 고민할 필요도 있다.

공동체토지신탁은 지속가능한 주거안정성 확보, 관리, 저소득층 포용정책에 필요한 정책수단이라 사료되나, 개념적으로 생소하므로 제도적으로 안정성을 가지는지 여부, 무엇을 제도화해야하는지를 살피는 것이 중요하며 이를 명확히 정리한다는 관점이 필요하다.

#### □ 공동체토지신탁 사례의 유형 분류

소유관계, 공유방식, 운영특성 등 운영상태 분석 및 시사점의 정리가 필요할 것이다. 장·단점에 대한 비교를 통하여 연구자가 판단하기에 가장 최적의 대안이 무엇인지를 제시할 수 있는 사례와 사례 분석의 대안에서 작동 가능한 것인지에 대한 시뮬레이션 검토로 의미 있는 자료를 구득할 필요가 있다. 재원 확보 방안도 검토가 가능하다면 이를 제도 개선 방안이나 정책 추진 방향 파트에서 제시할 수 있다. 추가 사례로 주민 역량에 따른 주민주도형 사례로 청주 소나무길의 조직 형성 및 작동 상황을 검토할 것을 제안한다.

#### □ 공동체토지신탁의 도입 적용방안 고려사항

기존 반값 아파트 정책에서 도입되었던 토지임대부주택, 환매조건부주택 등 과거의 관련 주택정책 제도를 검토하여 실패원인을 파악해 볼 필요가 있다. 도시재생과의 연계성 강화방안도 보완할 필요가 있는데, 지역재생회사를 준비 중인 서울 창신승인 도시재생 선도지역을 검토하는 것도 좋을 듯하다. 실제 지자체 및 공기업의 역할도 고민해 볼 필요가 있는데, CLT에 관심이 높은 서울시 주거지재생 부서와 SH공사를 접촉하여 추진방향 등에 대하여 자문을 구하는 것도 도움이 될 것이다.

가상의 토지소유자, 건설판매자, 구매사용자, 관리자 등을 대상으로 간단한 시뮬레이션이 필요할 수 있다. 이를 위해선 CLT의 개념과 사업구조를 명확히 하고(Player간의 Role과 Responsibility) 이를 구조도 또는 개념도로 정리할 필요가 있다. 또한 제도적 뒷받침이 충분히 이루어지고 있는지를 검토하기 위해 제도적 시뮬레이션을 통하여 새로운 조직의 필요성이나 개선점등을 도출할 필요가 있다. 그리고 장기적으로 이상적인 측면에서 제도개선을 제안할 것인지, 또는 한국적 상황에 따른 단계별 접근을 전제로 제도 개선을 제안할 것인지를 정리하여 국내 여건을 고려하여 적용할 필요성이 있다.

#### □ 도입시 검토 부문

ERRC 분석(제거요소(Elimination), 감소요소(Reduction), 촉진요소(Raise), 창조요소(Creation))을 통해 성공전략을 제시할 필요가 있다. 또한, 도시정비사업 성공 사례로 도시재생의 지속성을 위한 자금을 지역주민이 참여한 시민뱅크제도를 언급할 필요가 있다.

## 5) 제5차 FGI 토의

### □ 공동체토지신탁의 개념 강화

토지와 건축의 공동소유권, 구분소유권, 이용권 등 다양한 소유관계에 대한 안정적 존속, 관리운영, 거래, 자산의 공물화 등에 대한 제도적 대처 방안이 필요하다. 이를 위해서는 소유권과 이용권의 분리를 명확히 할 필요가 있으므로 공동체토지신탁의 주요 작동 구조에 대한 명확한 제시 및 명문화가 전제되어야 한다.

지속가능하고 선순환이 되는 토지의 소유와 건축물 이용의 구조적 틀을 강조하거나, 서울 창신송인도시재생협동조합이나 서울 마포 푸르메재단 넥슨 어린이 재활병원 사례 등을 제시함으로써 공동체토지신탁의 우수성을 강조할 필요가 있다. 또한 저렴 주택의 공급, 다양한 시설의 공급, 관리 가능성에 대한 강조를 통해 공동체토지신탁 논의의 쟁점을 명확히 해야 한다.

### □ 공동체토지신탁 사례의 유형 분류

성격, 규모, 방식에 있어서 공동체토지신탁제도와 다른 점 존재하는 국내 사례의 보완이 필요하다. 이를 위해서는 해외사례의 핵심사항에 대한 체크리스트를 통해 국내사례의 시사점 분석이 필요하다.

### □ 공동체토지신탁의 도입 적용방안 고려사항

부동산투자회사의 경우 상법을 적용해야하며, 국내 공동체토지신탁에 적용하는데 도입 시 제약이 존재하므로 SPC 설립이 더욱 현실적이라 판단된다. 초비영리형, 비영리협동조합형, 영리형의 구분한 융복합적 모델을 제안할 수 있으나 비영리, 영리로 명확히 구분되기 어렵다. 또한 공공택지의 특성상 가치경쟁의 후순위 및 저렴한 토지공급이 가능해야 한다. 협동조합형 뉴스테이 사례를 참고하여 공유재산법, 공공택지공급제도에 대한 검토, 제도적 개선이 필요하다. 그 밖에 대토개발리츠 등의 사업구조를 검토하고 제안하는 것이 가능하다. 국내의 여건을 고려하여 새로운 개념의 적용이 필요할 수도 있다. 예를 들어, 공공재원으로 토지를 매입하고 공공소유의 토지를 공동체가 신탁하는 방안이라든지, 토지(공동체토지신탁)-자본(공동체투자회사)-사람(공동체개발회사) 연계 모델 등을 고려해 볼 수 있다. 다만, 이를 위해서는 공동체토지신탁 구조의 정립이 선행되어야 하며, 자본조달, 개발주체의 문제를 추후 연구를 통해 발전시킬 필요가 있다.

공동체토지신탁 적용 시 토지와 건축의 이용권의 안정적 보호가 가능한지를 살펴봐야 한다. 소유권을 보유한 주체에 따라 문제가 발생할 수도 있으며, 민간부문 소유의 경우 안정적 존속이 어려울 수도 있다. 공공 토지 소유가 안정적 소유권, 이용권 유지의 최적 대안이나 토지비축에 대한 사업적, 재무적 능력 필요 및 제도개정 필요하다. 또한 지역 자산화 전체 추진 혹은 소유권, 이용권 모두에 대한 환매조건을 엄격하게 규정, 관리할 수 있는 제도적 장치가 필요한데, 이사회 등을 통한 관리, 운영방식은 피상적일 수 있다. 현행 신탁법 내에서 각종 정책사업의 시범사업을 적용한 단계적 제도 마련이 필요하다. 또한 자금 측면에서 수익배분 구조 및 공간의 개발과 운영관리를 제어할 수 있는 공동체 토지신탁의 역할을 제도화할 필요가 있다. 부동산전업신탁의 기능을 대신하는 지역단위 공동체토지신탁형 사업을 활성화할 가능성이 높으므로, 민간 자산의 신탁을 촉진하여 국공유자산의 신탁기능을 활성화하는 것이 공동체 기반의 자금 조달과 지역기반의 개발환경 조성에 적합하다.

#### □ 공동체토지신탁의 적용 부문

공동체토지신탁은 저성장 시대의 지불가능하고 지속가능한 토지 관리의 토대를 만드는 계기가 될 수 있으며, 포용적 도시, 공정한 개발 환경에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 취득의 대생, 토지 양도 목적, 양도기간, 매매·임대 양도 방안, 매매 양도의 기준 등 공동체토지신탁 제도를 전반적으로 구체화할 필요가 있다.

기존 부동산신탁 및 리츠의 경우 적정 이익이 보장되지 않으면 참여가 쉽지 않을 것이다. 국내의 사모형 리츠 상황 상 장기적 토지운영과 지속가능성 담보의 필요하므로 본래의 토지관리 기능을 위하여 공동체 리츠 모델 도입의 추진이 필요하다. 또한 광역 및 지자체 단위로 설립하게 하여 국공유 및 민간 부동산의 장기적 비축 및 공동체적 활용을 할 수 있도록 하는 것이 부동산신탁의 당초 도입 취지에 적합하다.

#### □ 도입시 검토 부문 및 우려 사항

자기자본의 측면에서 일정 수준 이상의 소득을 가질 필요성이 있는데, 정책 대상이 기초수급자, 차상위계층이므로 적용하기 어렵고, 무주택자에 보조금 지원 및 주택구입의 경우 사회적 공감대 형성이 어렵다. 공공재원의 마련 단계뿐 만이 아닌 수익이 없는 상황에서의 지속적 출자가 쉽지 않을 것이다. 특히, 주택가격이 상승하는 국내 상황과 부동산 가격에 대한 억제정책이 시행되는 대도시의 경우 적용이 쉽지 않을 수 있다. 사회적 협동조합 혹은 부동산투자회사법에 포함시킬 경우 법적 취지 및 토대에 대한 충돌이 발생할 수 있어 법 개정도 용이하지 않은 상황이다.

수익성 담보, 초기설립 시 기본자산 확보, 공익적 부동산 활용이라는 취지 달성의 어려움, 사회적협동조합의 한계점 등 공동체토지신탁의 활성화에 많은 어려움이 뒤따를 것으로 예상된다. 따라서 공동체라는 모호한 개념에 대한 법적, 제도적 정의<sup>1)</sup> 및 공동체토지신탁 도입 이전 단계인 지역자산화와 관련한 연구<sup>2)</sup>가 선행될 필요가 있다.

#### □ 공동체토지신탁의 도입 적용방안 고려사항

비영리법인의 제도적 검토가 선행되어야 한다. 특히, 사회적기업육성법의 검토가 필요한데, 사회적 협동조합의 경우 인가 조건 존재하므로 내용보완이 필요하다.

### 6) 제6차 FGI 토의

#### □ 공동체토지신탁의 제도적 필요사항

기존 법제도를 봤을 때 현실적인 적용상의 한계가 많다. 민간 신탁이 어려우며, 국공유지 신탁에 대한 의제처리 실행상의 어려움이 있고, 주택도시기금의 경우에도 사업시행자에 대한 용자 지원에 실체가 없어 지원이 어려움이 있다고 본다. 공동체토지신탁의 도입은 토지와 자산관리, 공동체활성화라는 복합적인 측면과 사회인식의 문제로 단기적으로 국내 도입이 쉽지 않은 제도라고 생각된다. 그러나 공동체토지신탁의 국내 도입상의 여러 가지 우려사항들이 존재함에도 불구하고 공동체토지신탁의 도입은 가치와 필요성 측면으로 필요하다.

공동체 공유에 대한 부동산 부문에서도 제도적으로 미흡하고 공익신탁과 부동산토지신탁 방식에서 공동체자산신탁 운용에 한계를 보이고 있어 새로운 제도의 필요성은 인정된다. 새로운 제도는 공동체자산신탁의 실행을 보장하고 제도에 근거하여 공적 자원을 활용하는 측면과 민간자본의 결합 근거를 담고 있어야 한다고 본다.

#### □ 파트너십 형성의 강조 및 고려사항

국내 실정상 지자체 정부와의 파트너십이 핵심이라 판단된다. 민간주도형이 이상적이거나 현실적인 융통성을 가져야 한다. 그럼에도 불구하고 공동체토지신탁의 추진시 자산고정의 문제가 우려된다. 이는 신탁 운용에 있어 지속적으로 운용 가능성이 증명되어야

---

1) 이희숙 저 “공공 유희시설에 대한 NPO의 공익적 활용방안” 참조

2) 부산발전연구원 “도시재생사업 활성화를 위한 공공시설물의 지역자산화 방안 연구” 참조



재정 투여로 이어질 것이며, 이를 뒷받침하는 정부 부분, 사회적 일반 기업, 지역사회가 지분을 공유하는 구조가 형성되는 것이 효과적일 것이다.

네트워크의 형성 및 공동체지역 자산신탁의 확산을 위해서는 미국의 경우에서처럼 CLT Network가 형성되어 지원하는 등 현장에서 적용 가능한 실제적 이슈를 지원할 수 있도록 해야 할 것이다. 향후 공동체토지신탁 방식의 확산을 정책적으로 뒷받침하기 위한 종합관리체계나 네트워크의 종합 관리는 필요할 것이라 생각한다.

기존 사회적 경제조직 네트워크와 연계하여 추진하면 효과적일 것이라 생각되며, 지속 가능한 비즈니스 모델을 고민해야 한다. 현재까지 실행 단위의 공동체 자산 수단은 미미하였으며, 공공 주도로 이루어진 측면이 있어 구체적 수단은 부재하였다. 또한 지원센터, 전달체계가 구체적 실행 단계에 접근하기 어려웠다. 사회적 경제 등 실행 주체를 연계하여 추진하라고 하나, 현재는 주체는 등장하였으나 역량 및 자본력에 한계가 있는 상황이다. 향후에는 지역기반재생회사의 성격을 지니는 조직들이 공간 기반의 물적 토대를 저비용으로 확보할 수 있는 최선의 수단으로 공동체자산신탁이 활용될 수 있다고 본다. 지역기반재생회사 등을 바탕으로 신탁된 공간에 재생 사업을 실행할 수 있다.

## □ 지원 필요사항

국내 실정을 감안하면 공동체자산신탁이 추진되기 위한 필요 사항으로 신탁의 유익들이 존재하지 않으면 한계가 발생할 것이므로 이를 대비할 수 있는 지원책이 필요하다고 본다. 민간자산 신탁 발생 비용에 대한 감면이나 최소 수익의 보장 장치, 유인책, 기존 신탁법의 준용, 기존 신탁 설립 허가 자본금 확보기준 및 조건 완화 등을 고려하여 진입장벽을 낮출 필요가 있다고 본다.

또한 리스크를 보증하는 안정장치가 필요할 것으로 예상된다. 주체가 신탁을 잘 운용할 수 있도록 안전장치로서 공공의 지분 참여가 효과적이라고 본다. 이것은 공동체 신탁 유형과 특징을 어떻게 설정하느냐에 따라 달라지나, 공공의 의사결정권 참여는 필요할 것이다. 또한 위탁자가 처분을 원할시 사용하고 있는 자산의 매각 방식 등을 지역사회에 우선권을 부여하는 등 자산의 locking 장치가 필요하다고 본다. 민간 사업 참여시에는 공공성을 담보하는 장치가 없으면 어려울 것이다.

신탁과 연계된 간접투자 방식은 자금 조달의 유연성 증진을 위한 필요할 것으로 보며, 주택도시기금 및 크라우드 펀딩 등을 통해 연계하는 방안이 고려되면 효과적일 것이다. 그럼에도 불구하고 HUG 기금 용자에도 30%의 자부담이 있으며, 지자체, 지방공기업, 서울의 경우 SH가 민간 조달하겠다고 하고 있는 실정이다. 따라서 초기에는 LH나 지방



공사의 참여가 현실적인 대안 중 하나이며, 이를 뒷받침할 수 있도록 출자, 출현할 수 있는 근거가 있어야 할 것이다.

주민참여, 거버넌스를 강조하나 실행단계에서는 실질적 주민참여가 안되고 있는 우려가 있음에도 불구하고 지역사회의 지분 참여, 의사결정 구조 참여는 필요하다. 일반 민간부문의 공동체 침투에 대한 대응 또한 필요할 것이다.

다양한 사업 추진 방식 등 제도를 뒷받침하는 가이드라인을 만들 필요가 있다. 신탁 사업의 규모나 확장의 경우 가이드라인이 명확하면 효과적이나, 신탁 물건들을 유형화하여 집합화 관리하는 구조도 중장기적으로 고려해야 한다. 네트워크나 종합관리체계 등은 공동체토지신탁의 효율적 관리를 위해 필요할 것으로 보인다.

## 7) 제7차 FGI 토의

### □ 공공 부문 주도 CLT 활성화 고려사항

CLT제도의 활성화를 위해서는 공공이 재개발구역이나 개발사업 부지의 기부채납 토지 또는 건축물을 적극 확보하고, 도시개발구역 등의 채비지를 활용하여 공공임대주택 건설을 추진할 수 있어야 한다고 본다. 지자체 등이 자본의 한계로 공동체토지나 지원금을 확보하기 곤란할 경우 지방공사를 활용하여 역할을 대행시킬 수 있다고 보며, 이를 위해서는 제도적 뒷받침이 필요하다고 생각한다. 공공부문 주도에 있어서는 토지를 공동으로 위탁하는 과정에 있어 상호 신뢰와 사회적 합의가 필요하므로 공공이 행정의 신뢰를 쌓고 토지 임대방식을 적극적으로 제도화 하는데 노력해야 한다.

공공부문이 참여하여 주거부문 관련 CLT제도가 자리잡고 새로운 주거형식으로 실현되기 위해서는 임대주택의 타겟층을 저소득층으로 한정하지 말고 민간이 공급하는 중산층까지 확대하여 다양한 규모의 주택공급으로 폭 넓은 수요층을 확보해야 한다고 본다.

### □ 공동체토지신탁의 변형적 적용 및 시범사업

국내 실정에 있어 현재 비합리적인 주택가격과 도시재생이 필요한 지역의 문제를 해결하는 방안이 될 수 있고 각 지역의 도시재생지원센터의 장기적인 역할이라고 생각하며 실현방안을 모색하는 데 있어 공동체토지신탁의 변형적 적용이 실험되면 좋겠다고 생각한다. 특히 도시재생 뉴딜 사업 등 국토부가 진행하는 구역이 정해진 사업지에서 시범사업 또는 적용방안을 찾으면 좋겠다고 본다.

## □ 저렴주택 공급 및 공폐가 문제 대안적 검토

공동체토지신탁 방식의 적용을 통해 지역내 실수요자를 위한 저렴주택 확보로 주거안정에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 현재 토지매입이후 실수요자를 모집하여 설계참여형 코하우징을 구현하고 있는 소행주 방식인 소행주 마을회사와 건설회사 협력방식에 공동체토지신탁이 결합되어 실현방안이 고민이 된다면 실현을 앞당길 수 있을 것이라 사료된다. 도시재생을 고민하는 입장에서는 원도심내 오랫동안 방치된 주택가를 재생하기 위한 필요한 지역에서 적용가능한 방식에 대한 구체적인 고민이 필요하다고 본다. 특히 쇠퇴 주거지내 공폐가 문제를 단기, 장기적 해결을 위한 방안으로 공동체토지신탁 방식의 적용 가능성은 매우 높다고 본다.

## □ 마을공유공간 운영 및 공동체활성화를 위한 기반 마련의 대안적 검토

노후주거지를 개선하면서 마을공동체를 위한 공적공간을 확보하고 주민조직을 중심으로 한 공동체활동을 지원하는 방안으로 공동체토지신탁의 도입이 필요하다고 본다. 기존 사업 사례로 새뜰마을사업은 공동체활성화를 위한 사업부분인 커뮤니티센터 건축 및 공동체텃밭 등 시가 토지를 매입하여 조성하는데, 이는 주민협의체가 잘 운영해야 초기 목적을 달성할 수 있다. 유사하게 이런 소규모이고 실질적인 복지모델이 가능한 사례에서 공동체토지신탁의 적용방안 도출이 필요하다고 본다.

일례로 여수 충무새뜰마을 사업 사례를 살펴보면, 사업지구 주민의 의사결정기구인 주민협의체와 함께 마을내 공유자산 관리와 운영, 생활에 필요한 상품을 만드는 등 공동체 활동을 하는 마을기업을 추진하고자 하고 있다. 커뮤니티센터내 공동작업장과 공동체 텃밭 등을 활용하여 일거리 및 수익창출로 목욕탕 및 마을내 거점공간을 운영이 가능하도록 하는 방안으로 구상하고 있다. 주민들과 공방(사업분과/ 임의단체 수익사업개시)을 만들고 마을사업으로 기금적립중이다. 주민협의체가 커뮤니티센터 및 마을공유공간을 시로부터 위탁받아 운영하는 것으로 예상하고 있으며, 임대료 및 운영비를 감당할 수 있는 마을기업 운영이 미션인 상황이다. 여수시는 아직 도시재생지원센터가 운영되지 않고 있으며 지역내 대학교가 없는 지방은 전문인력이 부족하므로 실행모델 등 구체적인 지원이 필요하며 및 교육이 필요한 실정이다. 이렇듯 여수 충무새뜰마을 사례만 보더라도 향후 주민주도로 지속적인 운영방안으로 공동체신탁 적용방안으로 아이디어를 도출하여 적용하면 효과적일 것이라 생각한다.

## 4. 종합 및 시사점

### 1) 사례 연구 시사점

#### □ 지역기반 공동체 사업의 공동체토지신탁 연계 가능성

울타리넘어의 경우 지역사회 기반의 공동체 사업에 대하여 같은 생각과 의견을 갖는 주민들이 모여 많은 노력으로 발전하여 현재의 모습을 갖추었다. 안산 일동의 울타리넘어가 지속적으로 유지되기 위해선 안정적인 커뮤니티 공동자산의 운영 방안이 모색 되어야 할 것이다. 따라서 현재 '마실'의 민간공유 지분 자산에 대해 안전하게 공동체 자산으로 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 하며 재원 확보를 위해 커뮤니티 공간 운영의 역량을 갖춘 협동조합 주민 조직체와 연계하여 공동 소유 자산 마련 방안을 모색할 필요가 있겠다. 예컨대 토지 소유 지분을 공유하여 지자체가 일정부분을 부담하고 나머지 부분을 조합원의 지분으로 채우는 방안을 검토해 볼 필요가 있고, 주택기금이나 용자에 대한 혜택을 줌으로써 현재의 상황을 타개해 보는 방안을 모색해 볼 수 있다.

이외에도 지자체가 안산 일동 일대의 빈집 또는 유휴 소규모 국공유지를 활용하여 이익을 내고 적정수입이 없어 공익사업에 차질이 있는 '마실'과 같은 거점공간으로 지원을 해 주는 방안도 모색해 볼 수 있다. 그럼에도 협동조합 울타리넘어의 경우 조합원 개인자산을 기반으로 공익사업이 진행되고 있어 지속가능한 발전에 제동을 걸 수 있는 사안들이 다수 분포하고 있다. 따라서 단기적으로 지자체 주도 하에 국공유지 및 빈건물을 이용하여 안정적인 사업활동을 할 수 있도록 공간적 기반마련과 함께 지원할 수 있는 울타리넘어의 공익사업들과 연계가 필요하다. 장기적으로는 지자체의 지원보다는 울타리넘어 구성원 자체적으로 운영할 수 있는 제도적 경제적 기반을 구축해 줌으로써 자율적으로 순환할 수 있는 구조로 발전되어야 할 것이다.

앞서 말한 공동체를 위한 재원과 공간이 마련된다 하더라도 지금의 협동조합은 안산 일동 주민들의 공동체가 아닌 생각을 같이하는 주민 일부에 의해 운영되고 있다는 문제점이 있다. 이는 곧 안산 일동의 주민 전부가 아닌 조합원의 편익만을 위해 운영되고 있다는 것을 의미하기도 한다. 이에 대한 지자체의 공적 지원은 형평성, 공평성에 문제를 발생 시킬 수 있기 때문에 '울타리넘어'의 경우 어느 정도 공동체

자산들을 묶어 자산의 규모화가 이루어져야 할 것으로 보인다. 이러한 규모화를 시킬 수 있는 방안으로 수익성이 높은 구역과 수익성이 낮은 구역을 하나의 구역으로 묶어 관리할 수 있도록 하는 제도적 틀이 만들어져 해당 구역의 주민간에 협력할 수 있도록 검토가 필요하다.

#### □ 협동조합주택, 공동체주택, 사회주택의 공동체토지신탁 연계 가능성

국내 협동조합주택, 공동체주택, 사회주택은 도입의 초기단계로 그 시작은 기존의 저렴한주택 공급의 한계와 공동체 형성이 어려운 한계에서 주거불안과 주거비용 부담을 줄이고 공동체성을 증진하는 대안으로 작용하고 있다. 주택협동조합, 사회주택의 장점으로는 일반 주택시장에서 매매 되는 시장 가격보다 구입비용 및 주거관리비용이 저렴하다는 점과 조합원 모두가 주택관련 서비스를 공동구매 함으로써 비용을 절감할 수 있다는 점이다. 또한 조합원간의 경험을 공유하고 사회적인 네트워크 확대에 기여함으로써 다양한 주택수요에 대응 가능하며 커뮤니티 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

그러나 협동조합주택의 경우 단점도 존재한다. 주택협동조합을 설립하기 위한 출자금을 효율적으로 운용하기에는 제약사항이 많다는 점이다. 주택협동조합의 토지와 주택을 건립하면서 발생하는 자금에 대해 조합원이 감당해야 하고 지자체의 지원이 있다 하더라도 결국 토지와 건물을 매입하며 생긴 부채의 책임은 조합원 개인에게 돌아가는 형식이기 때문이다. 뿐만 아니라 조합원의 커뮤니티가 활성화 된다는 이점이 있다고는 하나 폐쇄성이 짙어 사업의 확장에 있어서도 다소 한계가 있다.

반면 CLT의 경우 개방적인 이사회의 구성, 토지와 주택의 매입에 있어 공공기관이 부담을 덜어 줄 수 있다는 점, 입주민의 토지를 제외한 주택부분에 대해서만 부담한다는 점 등 앞서 언급한 CLT의 특성들이 협동조합주택의 한계를 어느 정도 해결해 줄 수 있을 것으로 보인다. 따라서 CLT와 협동조합주택을 연계하여 사업을 시행하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

사례에서 살펴본 바 지축, 별내 뉴스테이 방식의 공공 토지의 협동조합 지분 매각 방식을 통한 지속 관리, 협동조합주택 및 사회주택을 촉진하기 위한 지자체의 토지 임대 제공은 공공의 초기 토지 공급에 대한 지원의 효과성을 시사하고 있다. CLT 방식으로 접근할 경우에도 공공과 민간, 특히 사회적 경제를 결합하여 사업을 추진하는 경우 효과적인 초기 사업 추진을 위해서는 토지 부문 취득을 위한 공공의 지원을 다양화할 필요가 있다.

## □ 리츠 방식의 공동체토지신탁 연계 가능성

리츠 방식의 경우에도 공공성을 지닌 신탁사업을 추진하기 위한 다양한 방안 모색이 필요할 것이다. 서울형 리츠의 경우 1호는 건설형으로 공공임대 1500호를 SH공사 소유 토지를 활용하여 SH에서 건설한 사례이며, 2호 재개발 매입물량을 통해 2017년도 까지 2만호의 임대주택을 공급하되, 청년주거 이외의 가구에 대하여 제공하고자 하고 있다. 3호는 장기전세주택으로 SH에서 관리위임, 민간에 관리임대 확대를 고려중에 있다.

입주민 대상이나 지역사회에 대한 역량강화의 지속은 병행되어야 하며, 관리 운영 및 임대료 조정 등에 대한 협의의 필요성이 있음을 시사하고 있다. 서울형 리츠의 경우 거주민이 조합을 구성하여 입주민 조합에 의해 커뮤니티형 관리를 시도하고 있으나, 임대료 차이가 크게 발생하지 않아 추진에 어려움이 일부 존재한다. 또한 일부의 경우 지역주민간의 갈등이 발생하기도 하였으며, 임대료의 경우 공공임대료와의 차이가 발생하여 이에 대한 주민 불만 우려도 있다.

CLT 도입을 검토시 서울시 리츠의 경우 공공주택특별법 등 부동산투자회사에 대한 언급이 없어 중앙부처와의 협의 등이 어려운 한계도 있었는 바, 지역 특성을 반영할 수 있는 제도상의 검토도 필요할 것으로 보인다. 서울형 리츠의 경우 주거지의 경우 수익성의 한계를 보이며 공공성의 범위 설정이 불분명한 한계가 있는 바, CLT의 도입시에는 주거 부문 뿐 아니라 다양한 포트폴리오 상에서 공공성과 수익성이 균형을 이룰 수 있도록 유도할 필요성을 시사하고 있다.

아울러 지자체의 협력적 시도가 매우 중요한 사항이다. 서울 및 수도권과 지방중소 도시간의 리츠 도입의 차이가 발생할 것이 명백한 바, 지역 수요와 여건, 지자체의 자원 마련 여부 등을 종합적으로 검토하여 CLT의 다양한 도입 가능성을 모색할 필요가 있다.

## □ 도시재생 사업 종료 이후 공동체토지신탁 연계 가능성

살펴본 영주 도시재생선도지역 사례의 경우 도시재생 사업 종료 후 유산으로 남겨진 커뮤니티 공간 및 지역관리를 위한 시도로 볼 수 있다. 도시재생 사업 종료 이후에는 재생 사업비로 조성된 커뮤니티 공간 활용 토지 및 건축물이 남겨지게 된다. 따라서 영주의 사례처럼 지속 관리를 위해 지역 자산화 방안을 모색할 필요가 있다. 현재로는 재생 사업비로 조성된 자산은 지자체가 소유권을 지니게 되는데, 향후 지역사회 공동 소유 방향으로 일부 소유권 이양에 대해서도 검토할 필요가 있다.

또한 관리 주체로 영주의 사례는 주민협의체 등 주민조직이 협동조합형식으로 발전해

나가는 대안을 보여주고 있다. 다른 방안으로는 지역 관리를 위해 기존의 도시재생 지원센터가 주민협의체 등과 연합하여 지역관리 조직으로 발전하는 방안을 생각할 수 있는 데, 지속 운영·관리를 위한 재원의 지속성이 고려될 필요가 있다. 공동체토지신탁 제도가 도시재생의 사후 지속 관리와 연계된다면 근린 관리를 위한 운영 주체로서의 공동체자산신탁을 활용한 관리 운영 주체 활용 방안 모색이 필요하다. 특히 도시재생 뉴딜 등 도시재생사업이 정책적으로 전국적으로 확대될 전망이므로, 다양한 문맥에서의 도시재생사업 지역 지속관리를 위한 국내 적용의 탄력적 운영 방식 적용을 위해 주목할 필요가 있다고 판단된다.

#### □ 공점포의 공동체토지신탁 연계 가능성

김천시 평화시장의 경우 상가 변영회로 일관된 공부상의 소유권을 지니고 있으며 빈점포에 대한 7년 무상 임대 협상 체결 등 신탁 적용 검토를 위한 여건은 매우 유리한 상황이다. 일반근린형이나 중심시가지형 도시재생 사업 추진에 있어 유휴 자산에 대한 협의 및 지역 이해관계 협의를 위한 기존 조직과의 협의는 매우 중요하며, 신탁 추진을 위한 주요 고려사항인 점을 감안하면 김천 평화시장의 협의 사례가 시사하는 바는 크다고 본다.

그러나 소유권에 대한 공동화에 대한 전제 없이는 신탁 적용의 지속성이 담보되기는 어렵다. 김천시 평화시장 사례의 경우 현실적으로 신탁 적용 여부를 제고하기에는 어려운 실정이다. 계획상으로는 마중물 사업비 43억을 책정하여 상가 일부 매입 철거후 광장 조성, 무상임대 받은 2층 리모델링 및 인테리어 사업을 포함하고 있으나 계획 수립을 위한 관문심사시 계획된 내용이 실행 준비 단계에서 난항을 겪고 있음이 확인되었다. 일부 주민들은 본인 지분을 매입해서 사업하라고 반대하는 입장도 발생하였으며, 변영회 회장이 사임하는 등 이해관계 조정이 어려운 문제가 발생하였다.

신탁 방식의 적용과 관련해서 이해관계가 참여하여 갈등 관계에 있는 경우 신탁은 불가능하다. 또한 사업 추진 주체도 지자체로 되어 있는바 갈등 조정 및 협상을 주도하기에는 한계가 있다고 본다. 직접적으로 주민과 소통하기 위한 도시재생센터에서는 갈등 관계를 조정하기 위한 역할과 권한이 배분되어 있지 않은 한계가 있으며, 갈등 조정에 큰 역할을 담당할 수 있는 사업총괄코디네이터의 조정 역할이 중요한 사항이다.

살펴본 김천 평화시장 사례의 경우 공점포 신탁을 공동체신탁 방식으로 적용할 경우 소유권에 대한 이양 협의 및 수익, 관리 역할 배분의 협의가 전제되어야 함을 시사하고 있다. 소유 구조에 있어 다수의 이해관계자가 존재하는 경우 공유지분화와 개별적 협약 구조 및 협약 불이행시에 대한 대응 방안에 대한 논의도 필요함을 시사하고 있다. 또한

신탁 자산의 활성화 추진을 위한 주체 구성과 도시재생사업의 경우 도시재생지원센터 및 사업총괄코디네이터에 대한 권한 증대 및 역할 이양에 대한 필요성도 시사하고 있다. 장기 임대 활용 가능성을 타진해 본 사항에 대해서는 평화시장 사례는 선도적 부문으로 평가할 수 있으며, 향후 일반근린형 및 중심시가지형 도시재생 사업이 추진되는 지역에 있어 지역 유헴 자산에 대한 신탁 연계 가능성을 검토해 볼 필요가 있음을 보여준다. 그럼에도 불구하고 도시재생 사업 계획 추진 과정에 있어서의 활용 자산과 활용 방안의 연계 과정에서의 이해관계자 협의 과정이 매우 중요함을 시사하고 있다.

## 2) 전문가 FGI 시사점

### □ 공동체토지신탁의 개념에 대한 명확화

명확한 개념의 정리가 필요한데, 비영리법인의 토지소유, 공동체적 가치 공유·이용 등 협의의 개념부터 영리법인인 협동조합, 개인 소유의 지역 공동체 사업, 토지임대에 의한 공동체적 가치 공유적 활용, 건축자산의 공동체적 관리 등 광의의 개념까지 공동체토지 신탁을 어떻게 개념적으로 이해할 건지 규정할 필요가 있다. 또한 공동체 주도의 자산개발을 통한 지속가능성의 확보인지 주민자치와 스스로의 복지 실현인지 공동체토지신탁 목적을 명확히 서술할 수 있어야 한다.

토지와 건축의 공동소유권, 구분소유권, 이용권 등 다양한 소유관계에 대한 안정적 존속, 관리운영, 거래, 자산의 공물화 등에 대한 제도적 대처 방안이 필요하다. 이를 위해서는 소유권과 이용권의 분리를 명확히 할 필요가 있으므로 공동체토지신탁의 주요 작동 구조에 대한 명확한 제시 및 명문화가 전제되어야 한다.

### □ 공동체토지신탁과 타 제도간의 연계

공익신탁법을 이용한 CLT 활용의 경우 제·개정이 필요한데, 공익신탁이나 REITs과의 연계에 앞서 법률관계 및 행정처리 사항을 단순화하는 작업이 필요하다. 현재 REITs의 경우 자본금 5억과 50억 이상의 출자를 필요로 하는 대규모 사업이므로 중소기업에 관한 규제를 완화할 필요가 있다.

### □ 공동체토지신탁 도입시 고려사항

공동체토지신탁은 토지의 공동체적 소유(共有)에 기반하여 사용권의 환매조건부 판매 또는 장기간의 임대를 취하는 것이 요지이다. 공동체토지신탁의 도입을 위한 적용방안



을 고려할 때, 공익신탁, 부동산투자회사, 협동조합 유형의 적합성을 개별적으로 파악하고 난 후에는 상호 보완 가능한 통합유형에 대해서 검토해야 한다. 공익신탁법이 제정되어 공동체토지신탁과 상당부분 유사하게 기능할 수 있을 것으로 여겨지나, 민간영역의 자발적 기부시스템에 의존하는 것으로 공공의 재원과 자산이 결합하기에는 한계가 있다. 자산을 확보하는 신탁의 기능을 ‘부동산신탁(현재 11개 신탁 존재)’의 활용 차원에서 검토해 보는 것이 필요하며, 부동산투자회사(리츠)는 자금확보 및 자산운용(AM)의 역할, 그리고 협동조합은 재산관리(PM)의 기능으로 역할에 따른 기능을 부여하는 것이 적합할 것으로 판단된다. 일례로, 기존 소유구조를 매입방식을 통한 자산화를 촉진하는 것에는 한계가 있기 때문에 공폐가의 경우에도 지주공동사업 추진이나, 현물 출자(지분공유)의 방식을 고민하게 되는데, 이 때 재산들을 공동체신탁에 맡겨 유희자원의 활용에 따른 성과를 공공과 지역 그리고 소유주가 함께 누릴 수 있는 구조를 만드는 것이 필요하다.

#### □ 공동체토지신탁의 적용 부문

공동 주차장 등 지역교통 관련 토지에도 적용 가능하다고 여겨지며, 지역 공동체의 이해관계가 발생할 수 있는 많은 부분에 적용이 가능하다. 공동체토지신탁은 저성장 시대의 지불가능하고 지속가능한 토지 관리의 토대를 만드는 계기가 될 수 있으며, 포용적 도시, 공정한 개발 환경에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 취득의 대생, 토지 양도 목적, 양도기간, 매매·임대 양도 방안, 매매 양도의 기준 등 공동체토지신탁 제도를 전반적으로 구체화할 필요가 있다.

기존 부동산신탁 및 리츠의 경우 적정 이익이 보장되지 않으면 참여가 쉽지 않을 것이다. 국내의 사모형 리츠 상황 상 장기적 토지운영과 지속가능성 담보의 필요하므로 본래의 토지관리 기능을 위하여 공동체 리츠 모델 도입의 추진이 필요하다. 또한 광역 및 지자체 단위로 설립하게 하여 국공유 및 민간 부동산의 장기적 비축 및 공동체적 활용을 할 수 있도록 하는 것이 부동산신탁의 당초 도입 취지에 적합하다.



---

## 제5장 공동체토지신탁 도입 및 적용 정책 방향 및 제도개선 방안

1. CLT 도입 필요 부문 및 도입시 한계점
  2. 공동체토지신탁 제도 도입 및 정착을 위한 기반 사항 제시
  3. 현안 이슈인 도시재생 뉴딜 정책 추진 연계방안
  4. 정책 추진방향 제안
  5. 제도개선 방안
- 

### 1. CLT 도입 필요 부문 및 도입시 한계점

#### 1) 정책 여건 변화에 따른 CLT 도입 필요 부문

##### ① 주택 정책과의 연계

신정부에서는 연간 17만호의 임대주택을 공급한다는 공약을 제시하고 있다. 또한 시장에서의 부동산 가격 급등에 대한 정책적 대응을 강화하고자 하고 있다. 주택 부문에 있어 CLT의 적용가능성은 저렴주택 공급의 확대에 효과적이며, 부동산 가격 급등과는 반대로 가격 탄력성이 적다는 특성을 전제로 하면 신정부의 정책 기조와 유사성을 지닌다.

이에 임대주택 공급이라는 정책 아젠다를 저렴주택 공급으로 확대하여 추진할 필요성이 있음을 강조하고자 한다. 이는 현재 임대주택이 분양주택과 별개로 소유권과 매매환급성이 제공되지 않아 발생하는 임대주택 거주 가구의 부정적 인식이 어느 정도 있다는 점과 일반주택과 임대주택 거주 가구간의 커뮤니티 형성에 국내 불균형이 있다는 점을 고려할 필요가 있다고 본다. CLT 공급 주택의 경우 임대 부분과 판매 부분이

있으며, 판매 주택의 경우에도 구분 소유권을 지니고 있고, 공공임대주택이 아니어서 부정적 인식이 형성될 가능성이 매우 낮은 측면에서 앞서 서술한 사회 문제의 대응방안으로 살펴볼 수 있다.

주택 부문에 있어서는 국내 실정에 있어서는 서울형 리츠의 사례를 발전하여 대도권의 경우 CLT 방식으로 지자체 주도의 기금화를 통한 CLT 운영이 효과적일 것이라 판단된다. 또한 주택도시기금의 활용이 CLT 재원 마련에 있어 중요한 역할을 담당할 수 있다고 보며, 저리 용자보다는 주택도시기금이 CLT 구조상의 지분을 가지는 Equity share 모델을 통해 투자하는 방식이 CLT의 지속성을 제고하는 하나의 대안이 될 수 있다고 본다.

## ② 도시재생 뉴딜 정책과의 연계

신정부에서는 도시재생에 주거정비지원과 일자리 창출을 포함하여 강조하면서 ‘도시재생 뉴딜’ 아젠다를 통해 도시의 복합적 쇠퇴에 총체적으로 대응하고 삶의 질 향상을 도모하고자 하고 있다. 영국의 사례에서 보여지듯이 도시재생 사업에 대한 공공 재원 투입 이후 지역 관리를 지속하기 위해 CLT 모델이 효과적으로 강조되고 정책적 지원을 받고 있듯이, 국내의 정책 여건 변화에 있어 CLT는 도시재생과 연계되어 활용될 수 있는 측면이 있다고 본다.

도시재생과 CLT와 연계는 지역 커뮤니티 주도의 도시재생관리 지원의 목적을 지니는 도시재생회사 성격의 CLT를 고려해 볼 수 있다. 두 가지 측면에서 CLT는 구조화될 수 있을 것으로 기대되는데, 하나는 선도지역 등 도시재생 마중물 사업 종료 이후 도시재생지원센터 또는 지역 커뮤니티 협의체 주도의 조직이 연합하여 지역관리회사 성격의 CLT로 발전하는 안이다. 다른 하나는 도시재생 지원센터와는 별도로 도시재생 사업 시작시 CLT를 별도 발전하여 주택 정비 부문과 지역 관리 부문을 위탁하는 안이다. 이 경우에는 일부 공동체 사업을 추진하고자 하는 주민 주도 CLT 발전 방식, 지자체와 관련 공공기관, 지역사회가 파트너십을 이루는 CLT 방식 등 지역 특성에 따라 다양하게 접근할 필요가 있으며, 지원 방식에 대해서도 다양화가 필요하다고 본다.

도시재생에 CLT를 활용하는 데 있어 중요한 부분은 도시재생 공공 재원 사업비 중 일부가 책정되어 CLT의 설립 및 운영 사업을 지원할 수 있도록 하는 것이 중요하며, 도시재생 사업으로 형성된 부동산 자산에 대한 구분 소유권과 운영권의 이양이 주요 고려사항일 것이다. 수익성과 공공성을 균형을 이룰 수 있도록 포트폴리오가 구성되어야 CLT의 지속성이 확보될 것이며, 지역 사회의 참여와 구성원으로서의 권한 및

책임의 공유는 CLT가 지역기반의 구성체로서 역할을 담당하는 데 주요 요소가 될 것이다.

재생지역 활용하고자 하는 토지 및 건축 자산에 대한 신탁적 운영은 CLT 발전에 있어 효과적 연계가 필요한 사항이며, 지역 토지 비축 등을 통해 유보적 관점에서 접근 가능성을 살펴볼 필요도 있다고 본다. CLT로의 자산 이양화가 현재로는 어려운 실정이므로 이를 해결하기 위한 제도적 보완을 검토할 필요가 있다고 보며, 재생 사업을 통해 활용되는 국공유지나 지자체 소유로 전환된 공유자산에 대하여 CLT 방식에 고려할 때 대부로 감면, 자산 전환시의 취득등록세 감면 등 세제 혜택 등을 종합적으로 검토할 필요도 있다.

### ③ 빈집 및 소규모 주택정비 등과의 연계

도시권을 넘어서 농어촌 지역에 확대해서도 CLT의 연계 가능성은 빈집, 공점포, 유허토지 등에 대한 부문은 매우 높다고 본다. 유허 부동산 자산에 있어서는 시장 소외 문제와 소유자의 현재 이익 순환의 비경제성이 배경으로 연계되어 있기에, 개별 활용 방안을 모색하기 어려운 관점에서 CLT로 집합화 가능성이 존재한다. 예를 들면 도시지역의 유허 토지의 공동 주차장 신탁화, 농어촌 지역의 유허 토지의 태양열 에너지 자산 신탁화 등 단순하면서도 효과성이 높은 지역공동체신탁 방식도 모색할 수 있다.

이러한 현행 여건상에 지역 기반의 CLT로 지역 민간 자산을 신탁하여 관리, 운용을 종합적으로 관리하고 일부 수익이 발생할 경우 배당 할당 등 포트폴리오 모델을 활용하면 효과적일 것이라 사료된다. 이에 빈집 밀집 지역 및 김천 평화시장 사례와 같은 공점포 집단화 지역, 장기 유허토지 등의 집단적 관리와 연계한 CLT의 도입 가능성은 시범 사업 등을 통해 그 가능성을 모색하기에 좋은 시점이라고 본다.

소규모 주택정비와 CLT의 연계성에 있어서도 자율주택정비사업이나 소규모 주택정비가 법제도적 근거를 마련하여 2018년 2월부터 시행될 예정인 시점에서 고려 가능성이 높다고 본다. 집주인 임대주택 등 민간부문 임대주택 공급에 대한 정책적 강조도 포괄하여 보면 민간 부문에 있어 리모델링 등 개발시 자금을 부담하기에 어려운 주택에 대하여 CLT 신탁을 통해 저렴한 임대 주거 공간을 확보하여 집단적 관리를 도모하는 방안도 효과적일 것이라 생각한다. 그러나 CLT 신탁의 전제는 개별 자산에 대한 수익의 배분이 아니라 집단화된 포트폴리오상의 공유 배분 및 지역사회에 대한 일부 환원이 전제되어야 할 것이며, 저렴한 주택 공급 부분에 대한 저렴한 임대료 책정 기준 등에 대한 민간 소유자와의 CLT간 제도적 협의 과정이 전제되어야 할 것이다.

주택도시보증금의 융자 지원은 이 연계 부문에 있어서 CLT 발전 및 장기적 지속 운영을 위한 주요한 여건으로 연계될 가능성이 있다. 지자체, 한국토지주택공사, 지방도시공사 등 소규모 주택정비 사업을 활성화하고자 하는 사업 주체에 있어서도 공유 신탁 방식을 통해 주민과 지역사회, 임대인 대표 그룹이 참여하게 하는 방안을 검토할 필요도 있다.

## 2) 기존 법제도 여건상 CLT 도입 가능성 검토

기존 법제도 여건상 CLT 모델의 도입 가능성을 선제적으로 검토해 보는 것은 제도 발전을 위해 대안 마련을 위해 전제되어야 할 것이다. 따라서 현행 법제도 상 CLT와 관련성이 높은 공익신탁제도, 협동조합 제도, 부동산투자회사 제도에 대한 토의를 전개하고자 한다.

### □ 공익신탁제도

공익신탁에 대한 그동안의 관리가 주무관청에서 이루어지던 것을 법무부에서 인가, 관리, 감독을 전담하고(「공익신탁법」 제17조), 「신탁법」상의 신탁의 경우 신탁자산은 수탁자에게로 소유권이 넘어가게 되는데, 공익신탁에서는 위탁자가 지정한 목적으로 신탁재산을 사용하도록 제한함으로써 위탁자의 의사가 자산운용과 배분에 반영이 될 수 있도록 하였다(「공익신탁법」 제11조)(오준석, 2016). 또한 충실의무,分別관리의무, 「신탁법」이 정하는 신탁관리인 등에 대한 관할 관청의 행정지도에 따라 신탁을 담당하는 은행이 비교적 안전하게 재산을 운용함으로써 신탁 본연의 목적 달성이 용이하게 함으로써 공익신탁의 건전성과 투명성을 확보할 수 있다.

뿐만 아니라 공익신탁은 사회환원 기부신탁<sup>1)</sup>, 자선잔여신탁(Charitable Remainder Trust)<sup>2)</sup>, 자선선행신탁(Charitable Lead Trust)<sup>3)</sup>, 장애인신탁, 환경공익신탁 등 여러 방면에 활용이 가능하고 비영리 비과세의 특징을 갖고 있는 CLT제도에도 적용이 가능하다(김성균, 2013).

---

1) 사망과 동시에 사회에 환원하도록 약정된 신탁을 설정하는 경우 당해 신탁자산을 지정기부금으로 보아 소득공제를 하여 주는 2008년 세계개편에 따라 도입된 신탁이다.

2) 기부자가 재산을 신탁기관에 이전하고 연금처럼 생존기간 동안 신탁기관으로부터 수익을 받으며 사망 후 잔여재산을 대학 등에 기부하는 신탁이다.

3) 기부자가 재산을 신탁기관에 이전하고 계약기간 동안 재산을 통해 발생하는 수익을 대학 등에 기부하거나 계약기간 종료시 신탁재산은 기부자에게 돌아가는 형태의 신탁이다.

조세혜택 부분에 대해서도 「공익신탁법」 제28조(조세 감면 등)에 의해 공익신탁에 출연하거나 기부한 재산에 대한 상속세·증여세·소득세·법인세 및 지방세는 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 감면할 수 있다. 즉, 공익신탁에서 최대한 도출할 수 있는 부분은 건정성과 투명성 확보, 다양한 활용모색 가능, 세제 혜택을 들 수 있다. 또한 공익신탁제도를 다방면으로 활용 가능할 수 있는 만큼 CLT제도를 활용함에 있어 도출할 수 있는 사안들이 많을 것으로 본다.

#### □ 협동조합 제도

사회적협동조합의 가장 큰 장점은 조합원으로 참여하고 있는 조직과의 협력을 통해 원하는 이해관계에 최대한 부합할 수 있다는 것이다. 또한 파트너의 역량을 파악하는 것이 용이하므로 외부조직과의 공동사업의 비용이 줄어든다(민윤경, 2017).

「협동조합 기본법」 제10조의3(교육훈련 지원)은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효과적으로 기여하도록 교육과 훈련을 제공하도록 하고 있다. 이러한 교육의 기본 목적은 협동조합에 관련된 모든 사람이 협동조합의 이념과 활동에 대해 충분히 이해하고 몸에 익히는 것이며, 훈련의 기본목적은 협동조합에 관한 모든 사람이 그 책임을 수행하기 위해 필요한 기능을 숙달시키는 것이다.

또한 사회적협동조합은 지역사회를 위한 사업을 반드시 포함하도록 하고 있다. 이러한 사회적 협동조합은 지역사업의 성격을 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역주민들의 권익·복리 증진, 그 밖에 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업 등으로 명시하여 지역사회발전에 기여하도록 하고 있다.

세제혜택의 경우 수익사업에 한해 법인세가 과세되고 고유목적사업준비금을 손금에 산입할 수 있다. 지방세와 관련하여서도 기존의 「비영리법인 설립에 관한 법률」의 적용을 받는 경우에는 동일하게 감면 대상에 포함되지만 그 외의 분야에 속하는 사회적협동조합의 경우에는 「지방세법」 또는 「지방세특례제한법」에 감면에 관한 규정이 별도로 없기 때문에 감면대상에서 제외될 수 있다.

#### □ 부동산투자회사제도

「부동산투자회사법」 제29조(차입 및 사채 발행)는 과거 리츠의 사채발행 유형을 담보부 사채 및 신용평가를 받은 사채로 한정 하고 있었으나, 사채 유형 제한 폐지로 인해 시장 수요에 맞는 사채 발행이 가능해져 자금 조달이 용이하다.

[표 5-1] 현행 관련 법제대상 CLT 적용시 필요 부분

| 법명       | CLT 제도 적용시 필요 부분                                                                                                                               |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 공익신탁법    | - 운영 부분에 관한 사항<br>- 세제 혜택에 관한 사항                                                                                                               |
| 협동조합 기본법 | - 사회적협동조합의 설립절차 또는 사업에 대한 감독권 및 시정조치권, 설립인가 취소, 청문<br>- 협력체계(외부인도 이사회 구성원 가능)에 관한 사항<br>- 교육훈련지원(기재부의 전문인력 육성, 조합원의 능력향상을 위한 지원)협동조합기본법 제10조의3 |
| 부동산투자회사법 | - 자본조달의 용의성에 관한 사항                                                                                                                             |

### 3) CLT 도입시의 한계점 분석

현재 법제도 여건상 CLT의 도입을 전제할 때, 다양한 한계점이 대두된다. 아직까지는 CLT의 전제인 공유 토지 자산 소유와 구분 사용권의 전환에 대한 사회적 인식과 여건은 바로 CLT를 적용하기에는 무리가 있다고 판단하여, CLT 도입을 위해 고려가 필요한 다양한 이슈에 대하여 한계점을 살펴봄으로써 향후 대안 설정에 참고하고자 하였다.

#### □ 주택 공급 부문 및 유지·관리에 관한 사항

CLT는 사업시행자일 뿐 아니라 사업시행 이후에도 지역의 관리·운영·개선의 주체가 되며 입주자들은 CLT이사직에 대한 피선거권과 선거권을 가지므로 포괄적인 의결과정에 참여하게 된다. 이때 공공은 CLT가 본래의 취지대로 운영될 수 있도록 감독·지원·유사시 개입하는 역할을 맡게 되는데, 그 감독 및 개입권은 CLT의 사업 시행을 위한 자금·택지지원에 기인한 권리이다. 반면 우리나라의 대부분의 주택분양 제도의 경우 사업 시행 및 관리·운영의 주체는 공공부문에 상당부분 국한하고 있고, 수분양자에게는 재건축의 권리 외에는 향후 단지의 관리·운영에 대한 참여권은 보장되어 있지 않다.

#### □ 상호간의 협력에 관한 사항

CLT는 비영리기구이자 자치기구로서 지역주민의 이익과 복지를 증진하기 위한 영구적·지역적 기관이다. 따라서 주로 저소득층인 특정지역 주민의 요구 및 연대로 설립된 특수 비영리법인이 토지소유주이자 사업시행자가 되며 실제 지역주민 또는 그들과 연계된 기관이 수분양자가 된다. 이때 공공의 역할은 택지·자금·행정 차원의 지원이다. 이에 반해 우리나라의 대부분의 분양주택 사업시행자는 국가·지자체·공사

등 공공기관이 주도하도록 되어있고, 특히 토지의 소유권은 공공부문에 국한하여 인정하고 있다. CLT의 경우 수분양자는 대상지역의 주민이거나 개발과정에 참여한 주체들이 아니라 무주택세대주 등 일정 조건을 갖춘 불특정의 다수를 의미하지만 현재 우리나라의 풍토상 공공기관의 주도하에 CLT의 의사결정이 이뤄질 가능성이 높아 보인다.

#### □ 환매에 관한 사항

현재 「부동산투자회사법」 제24조(부동산의 처분에 대한 제한 등)는 5년, 「주택법」 시행령 제42조의 제14(환매조건부 분양주택의 환매기간·환매가격 등)는 20년으로 정하고 있는바, 99년 이상의 초장기 임대기간을 보장하는 미국 CLT 사례보다 불리하다. 현재 우리법은 주택의 적정가격 유지를 위해 토지임대 방식과 환매규제를 동시에 시행하고 있다고는 하나 CLT제도에 그대로 적용하기에는 그 기한이 너무 짧은 한계를 갖고 있다.

#### □ 자본조달에 관한 사항

CLT제도의 도입을 위해선 초기 자본 즉, 사업을 할 수 있는 토지 확보가 중요하다. 또한 운영을 함에 있어 CLT는 사업과 운영에 대한 지원을 위한 자금마련 창구를 다양하게 갖추어야 한다. 앞서 살펴본 미국사례의 경우 상당수 지방정부는 주택구매자 모집 및 교육 등에 대한 지원과 CLT운영을 위한 보조금도 제공하고 있다. 예컨대 지역개발 포괄보조금(Community Development Block Grants), HOME 역량보조금(HOME capacity grants), 지역 주택 신탁 기금(Local housing trust funds) 등 다양한 지원 정책 시행을 들 수 있다(김동길 외, 2008).

국내의 경우에도 「부동산투자회사법」 제29조(차입 및 사채 발행)를 통해 다양한 자금마련 창구를 갖출 수 있다고는 하나 동법 제15조(주식의 분산)에 의해 1인당 주식소유한도의 출자에 대한 규제가 존재하여 대형 투자자의 투자를 어렵게 하는 한계도 존재 한다. 또한 CLT제도는 사회적협동조합의 형태로 임대주택형식으로 진행되어지는 제도이다. 현재 「협동조합기본법」에 의하면 과거에 비하여 기금 조성이 용이하다고는 하지만 CLT제도를 원활히 운영하기에는 부족한 수준이고 자본조달 환경이 잘 조성된 외국과의 비교에서도 어려운 것이 현실이다.

예컨대 사회적 협동조합의 기본이념이 ‘자주’, ‘자립’, ‘자치’에 있다고 보기 때문에 별도의 지원은 제공하지 않고 있다(손원익 외, 2013). 구체적으로 「협동조합기본법」

제45조(사업)에 의해 금융관련 사업을 금하고 있고, 사회적 협동조합이라 하더라도 조합원간 소규모 부조 또는 부사업 수준에서 소규모 대출만 가능하다(배도연, 2013). 이러한 규제들은 CLT제도의 도입시 일정 규모 이상의 자본을 조달하는데 어렵게 하는 걸림돌로 작용할 가능성이 있다.

#### □ 세제혜택에 관한 사항

협동조합이 자발적이고 민주적으로 설립되고 운영되어야 한다는 기본적인 취지를 고려할 때 협동조합에 별도의 조세지원을 부여할 필요는 없다고 할 수도 있지만, 협동조합이 지니는 지역경제 활성화 및 고용창출이라는 장점을 고려한다면 합리적인 수준의 조세지원도 고려해 볼 수 있다. 즉, 사회적협동조합의 경우에는 기존의 비영리법인뿐만 아니라 사회적기업에 대한 지원제도를 고려하여 효과적인 지원이 이루어질 수 있도록 정비가 필요하다(손원익 외, 2013).



## 2. 공동체토지신탁 제도 도입 및 정착을 위한 기반 사항 제시

미국에서 시작된 CLT는 주민의 소득에 따라 적합한 주거비용을 부담 지우는데 효과적인 성과를 거두며 서구권의 다른 국가로 전파되고 있다. 영국의 경우에는 지역 관리 관점에서 CLT를 활용하여 공동체 공동의 자산 관리 신탁이 확산되고 있다. 공동체토지신탁은 지역사회를 기반으로 하고 있으며 토지를 영구적으로 공동 보유함으로써 주택이나 생활 터전을 지불 가능한 수준에서 제공하고 지역발전에 따른 가치 또한 공동체 내에 저장하여 순환시키는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 우리나라의 주택정책과 커뮤니티 관리를 효과적으로 하기 위한 새로운 대안 중 하나가 될 수 있을 것으로 판단된다.

하지만 성공적으로 CLT제도가 국내에 적용되고 효과를 얻기 위해선 우선적으로 토지의 가치를 공동체가 환수하고, 환수한 가치를 모두에게 분배함에 있어 신뢰와 결속력이 바탕이 되어야 할 것이다. 또한 저렴한 주택공급으로 지속적인 보장, 개발이익 추구를 차단하고 원주민 재정착 보장, 주택구매자에 대한 교육, 공동체 토지소유를 기반으로 하는 견고한 자치규범을 제정할 수 있는 환경 조성이 우선적으로 필요하다.

결국 어떠한 준비 없이 설부른 CLT제도 도입은 각 주체의 구성원들 간의 의사소통 문제 및 갈등, 사유재 등 토지에 대한 관점의 차이로 인한 CLT제도 도입시 부정적인 시각, 재산증식 제한으로 인한 자본조달 유입의 한계, 세금회피 수단 등으로 이용되어 본 제도의 본질을 흐리는 결과가 발생할 것으로 예측된다.

따라서 이러한 공동체토지신탁을 국내에 성공적으로 도입하기 위해선 구성원의 상호 협력, 의결기구, 자본의 조달, 규제수단 등이 제도적으로 뒷받침 되어야 할 것이다.

공동체토지신탁 제도 도입 및 정착을 위해서는 CLT제도 운영을 위한 법제도 확립이 우선시 되어야 할 것이다. 이러한 법제도에는 CLT제도가 운영되기 위해 필요한 요소라 할 수 있는 ① CLT자산의 형성, ② CLT구성원의 협력에 관한 사안, ③ CLT운영 및 유지 등이 반드시 포함되어야 할 사항이라 할 수 있다.

### □ CLT 자산의 형성

첫 번째로 CLT자산의 형성을 위해 지방자치단체가 CLT를 시작할 수 있도록 유인하고 CLT의 신뢰도를 구축하기 위한 수단으로써, CLT의 포트폴리오를 만들기 위한 기초작업을 시도할 필요가 있다. 구체적인 기초 작업으로는 CLT사업에 대한 투자와 저금리 대출, 공공 소유 토지나 주택에 대한 양도증서 등의 형태가 있을 것이다. 또한 CLT제도는 장기간의 사업인 만큼 지자체의 CLT 운영 초기에 필요한 큰 액수의

보조금을 지원할 필요가 있다. 예컨대 Sarasota에서는 Sarasota의 Community Housing Trust가 조직적인 역량을 구축하고 주거소유권 프로그램을 개발하고 사업을 시작하는 데에 쓸 수 있도록 초기 4년 동안 연간 25만 달러의 자금을 지원을 약속 한 바 있다(김동길 외, 2008). 이 외에도 CLT 사업을 지원하기 위해 각종 수수료 및 부담금을 감면 및 감소 해주거나 여타의 제도적인 혜택의 제공이 필요하다. 이러한 규제의 완화를 통해 CLT사업의 긍정적인 면을 부각시켜주고, 창출된 공공의 가치는 보전되어야 한다.

#### □ CLT 구성원의 협력에 관한 사안

두 번째로 필요한 요소로써 CLT구성원의 협력의 관한 사안이라 할 수 있다. 이를 위해 국내 실정에 맞는 토지 획득 방안 및 토지공유화에 따른 주민들의 참여를 고려할 수 있는 요소들이 필요할 것으로 판단된다. 현재까지 도시재정비 사업 방식은 민간건설사와 토지소유자 중심의 민간조합이 공동체 전체의 노력으로 상승한 토지가치, 즉, 개발이익을 나누어 가지는 방식을 취해 왔으나 CLT의 개발 방식 하에서는 소유자에서 거주자 중심으로 도시 개발의 중심축이 전환되기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 이를 고려하여 토지운영주체, 임대운영방식, 임대료, 환매율에 대하여 주민의 의견을 반영하여 기준을 정할 필요가 있으며, 공동체 전체의 노력으로 만들어진 토지가치 공유의식을 확산 시킬 필요가 있다. 또한 지자체는 CLT구성원에 대한 교육 등과 같은 역량강화 프로그램에 대한 지원 구축, CLT이사회의 구성 등의 요소가 필요하다.

#### □ CLT 운영 및 유지

세 번째로 CLT운영 및 유지를 위해 주택임대인의 선정, CLT주택 홍보, CLT주택의 유지 및 보수에 관한 요소를 도출 할 수 있다. 외국의 경우 지방정부가 CLT주택 입주 기회를 CLT에 위임하기도 하고, 주택분양광고가 있기 전에 지방정부에 CLT가 주택분양 선정기준을 미리 제출하여 결제를 받도록 요구하기도 한다. 이처럼 CLT제도가 국내에 정착하기 위한요소로써 주택임대인의 선정에 관한 사안을 어떻게 정할 것인지 기준 또는 제도적으로 정할 필요가 있다. 또한 단위별로 CLT 자가소유주택 프로젝트에 투자할 때는 대개 CLT가 그 주택들을 연방 및 지방정부의 공정한 주택법에 부합하게 투명하고 객관적인 방식으로 분양하기를 요구한다. 이는 소득수준이 자격기준에 부합하는 모든 시민들이 공적으로 보조를 받은 주택들에 대하여 정보를 제공받고 지원할 수 있도록 동일하게 기회를 제공하는 것을 뜻한다. 이 외에도 저렴주택이 미래세대의 필요를 충족하기 위해서는 적절한 유자보수와 정기적인 시설보강이 필수적이다. CLT는 유자보수에 대해 자가주택 소유자들을 교육하고 토지 임대계약서에 있는 유자보수 규정이 잘 이행되고 있는지 감독하고 집행하며 유자보수를 위해 필요한 조치를 취하고 자가주택 소유자들이 필요로 하는 재정을 조달하고 때로는 주택소유권 이전시 일체수리를 조율함으로써 좋은 관례를 만들어 갈 수 있다(김동길 외, 2008).

### 3. 현안 이슈인 도시재생 뉴딜 정책 추진 연계방안

#### 1) 도시재생 뉴딜 정책 추진 계획 개요

□ 문재인 정부는 국정과제 중 하나로 ‘도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생 뉴딜 추진’을 제시

도시재생 뉴딜 정책으로 지원되는 도시재생뉴딜사업은 ‘도시혁신사업’으로서의 도시재생 뉴딜 비전을 달성하기 위한 4대 목표로 주거복지 실현, 도시경쟁력강화, 사회통합, 일자리 창출을 제시하였다.

- 목표 1 (주거복지 실현) 거주환경이 열악한 노후 주택을 우선 정비하고, 서민들이 거주할 수 있는 저렴한 공공임대주택 공급
- 목표 2 (도시경쟁력 강화) 단순 주거환경 개선에 그치는 것이 아니라 도시 기능을 재활성화시켜 도시의 경쟁력을 회복(resilience)
- 목표 3 (사회통합) 재생 과정에서 소유주와 임차인, 사업주체와 주민간 상생 체계를 구축하고 이익의 선순환 구조를 정착
- 목표 4 (일자리 창출) 주거공간 외에도 업무, 상업, 창업 공간 등 다양한 일자리 공간을 제공하고, 지역에 기반한 좋은 일자리 창출

[표 5-2] 도시재생 뉴딜 사업의 유형

| 사업유형     | 사업의 내용                                                                                         |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 우리동네 살리기 | 생활권 내에 도로 등 기초 기반시설은 갖추고 있으나 인구유출, 주거지 노후화로 활력을 상실한 지역에 대해 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 마을공동체 회복 |
| 주거지 지원형  | 원활한 주택개량을 위해 골목길 정비 등 소규모 주택정비의 기반을 마련하고, 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 주거지 전반의 여건 개선             |
| 일반 근린형   | 주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 주민공동체 활성화와 골목상권 활력 증진을 목표로 주민 공동체 거점 조성, 마을가게 운영, 보행환경 개선 등을 지원하는 사업   |
| 중심 시가지형  | 원도심의 공공서비스 저하와 상권의 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사문화관광과의 연계를 통한 상권의 활력 증진 등을 지원하는 사업              |
| 경제 기반형   | 국가·도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합영커시설 구축 등 新경제거점을 형성하고 일자리를 창출하는 사업                            |

출처: 도시재생 뉴딜 사업 신청가이드라인, 국토부 도시재생기획단(2017.9)

4대 목표를 달성하기 위한 주요 전략으로 도시 쇠퇴에 대응하여 물리적 환경개선(H/W)과 역량강화사업(S/W)을 통해 도시의 종합적 재생을 추진하고자 하고 있다. 이를 위해 노후주거지, 구도심, 원도심 등을 중심으로 주거환경 개선과 도시 경쟁력 회복을 위한 사업을 시행할 계획이다. 또한 중간지원조직 인력양성 교육프로그램 확대, 주민주도 자생적 조직의 참여 등 지역의 재생역량 강화를 지원할 계획이다. 도시재생 뉴딜사업 유형 도시재생 뉴딜 정책 추진을 위해 도시재생 뉴딜 사업의 유형을 대상지 특성, 사업 규모 등에 따라 5가지로 구분하여 추진하고자 하고 있다.

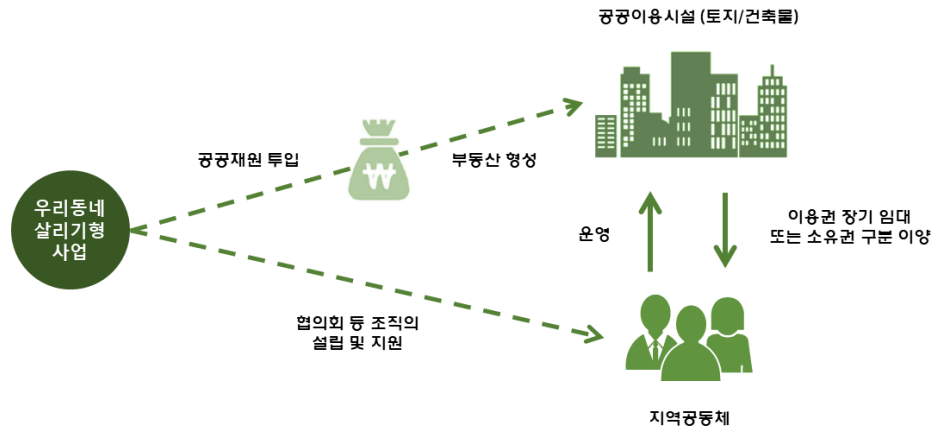
## 2) 사업 유형별 공동체토지신탁 연계 방안 제안

### □ 우리동네살리기형

우리동네살리기 유형 사업의 경우 노후 주거지 정비의 실시와 마을공동체 회복을 위한 공동이용시설, 생활편의시설 공급 등이 강조될 것으로 예상된다. 따라서 우리동네살리기에서는 공공 재원 지원으로 형성된 공동이용시설로 활용되는 토지 및 건축물 등의 공동체형 지역 자산 운영 지속성 확보를 위한 공동체 지역 자산 신탁 방식의 연계 가능성이 있다. 앞서 살펴본 국내 안산 일동 사례에서의 공동체 이용 성격의 시설 운영의 한계에 대응하고 국외 사례에서 살펴본 소규모 지역사회 주도 신탁 방식의 공동체형 지역 자산 운용이 가장 연계 가능성이 높다고 본다.

국내 여건을 감안하면 지역사회에서 협동조합 형식의 우리동네 자산 운영 협의회를 형성하도록 지원하고 마중물 사업비를 통해 형성될 지역공동체가 공동으로 이용 가능한 시설을 운영하되 이용권을 장기 임대 가능하도록 하고 장기적으로는 소유권을 구분적으로 이양하는 방식이 효과적일 것으로 파악된다.

신탁 방식의 운용 효율성을 높이기 위해서는 지역 협동조합의 지역 자산 운영이 가능하도록 제도적 뒷받침을 해주고, 이용권의 장기 저리 임대가 가능하도록 하며, 지역 자산 소유권 구분 소유 및 이양이 가능하도록 제도적 보완을 검토할 필요가 있다.



[그림 5-1] 우리동네살리기형 사업과 지역공동체토지신탁 연계 흐름도

#### □ 주거지 지원형

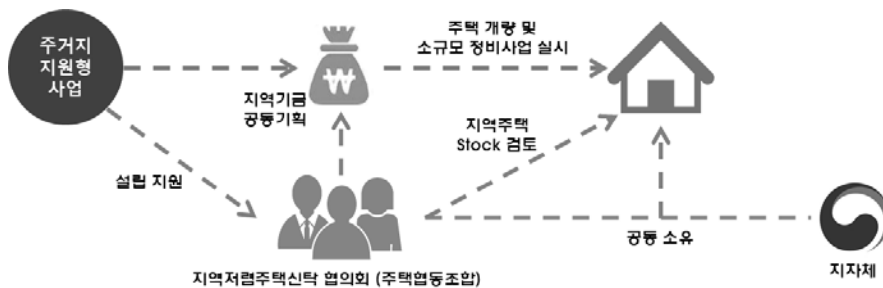
주거지지원형 사업의 경우 원활한 주택개량을 위해 골목길 정비 등 소규모주택 정비의 기반을 마련하고, 생활편의시설 공급으로 주거지 전반의 여건을 개선하는 것이 강조될 것으로 예상된다. 따라서 주거지지원형에서는 공동체토지신탁 방식의 지불가능수준 주택 공급의 가능성을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 또한 우리동네살리기형과 마찬가지로 공공 재원 지원으로 형성된 공동이용시설로 활용되는 토지 및 건축물 등의 공동체형 지역 자산 운영 지속성 확보를 위한 공동체 지역 자산 신탁 방식의 연계 가능성이 있다.

국내 여건을 감안하면 지역사회에서 주택협동조합 형식의 지역저렴주택신탁 협의회를 형성하도록 지원하고 주택도시시기금 융자 등 및 마중물 사업비를 통해 형성될 수 있는 지역기금을 공동으로 기획하는 것이 효과적일 것이다. 주택 개량 및 소규모 주택 정비사업을 통해 형성 가능한 지역주택 stock을 검토하고 지자체와 주택협동조합이 공동으로 소유하는 방식의 신탁이 효과적일 것이다. 주택협동조합에는 기존 주택의 소유자를 포함하도록 하며, 사업 이후에는 운영 단계에서 주택 거주자 대표를 포함하여 운영할 필요가 있다.

또한 지역 주택 신탁의 경우 공공성이 강조되거나 사업성도 어느 정도의 고려는 필요하므로 임대 가능한 상업시설도 자산 포트폴리오에 포함하여 운용하는 것이 효과적일 것이다. 만약 지역 내 공유지 또는 공공이 매입 가능한 토지 및 건축물이 있는 경우, 장기 저리 임대를 연계하거나 소유권을 구분 이양하여 공동 소유하는 방식이 효과적일 것으로 파악된다.

주거지 지원형에서 신탁 방식의 운용 효율성을 높이기 위해서는 지역 주택 협동조합의 신탁 방식 운영이 가능하도록 지원하고, 지역 주택 임대 운영이 활성화되도록 제도적 보완이 필요하다. 또한 지자체 주도, 공기업 주도, 지역협동조합 주도 등 다양한 주체 구분에 따른 운용이 가능하도록 제도적 보완을 검토할 필요가 있다. 주거지 지원형에서 저렴한 지역 임대 주택 공급 및 관리를 주도하는 신탁 방식의 경우 주택도시보증금 융자의 사업 주체에 대한 연계 가능성을 검토할 필요가 있다.

아울러 앞서 우리동네살리기형과 유사하게 마중물 사업비를 통해 형성될 지역공동체가 공동으로 이용 가능한 시설을 신탁 방식으로 운영하는 방식도 고려할 수 있으며, 지역 자산화에 대한 제도적 보완을 검토할 필요가 있다.



[그림 5-2] 주거지 지원형 사업과 지역공동체토지신탁 연계 흐름도

## □ 일반근린형

일반근린형 사업의 경우 주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로, 이전·유희 토지 및 시설 등을 활용한 공동체 거점을 조성하고, 복지·문화서비스 개선 및 생활밀착형 업종 지원하는 것이 강조될 것으로 예상된다. 따라서 일반근린형에서는 공동체토지신탁 방식의 생활밀착형 소상인 보호와 공동체 이용 시설과 지역의 지속 관리 연계 가능성을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

일반근린형의 경우 우리동네살리기형이나 주거지지원형에서 강조하고 있는 주거환경 개선보다는 지역을 활성화하고 지속적 관리 역량을 증진하는 데 초점을 맞추어 지역 신탁 방식의 연계 가능성이 있다. 이는 지역 상권 활성화를 위한 지역 프로그램의 운용과 공동체 자산 관리 운용 주체의 발전과 연결될 필요가 있으며, 지역 관리 회사 성격의 운용 주체를 자산 신탁 운용과 연계할 수 있다.

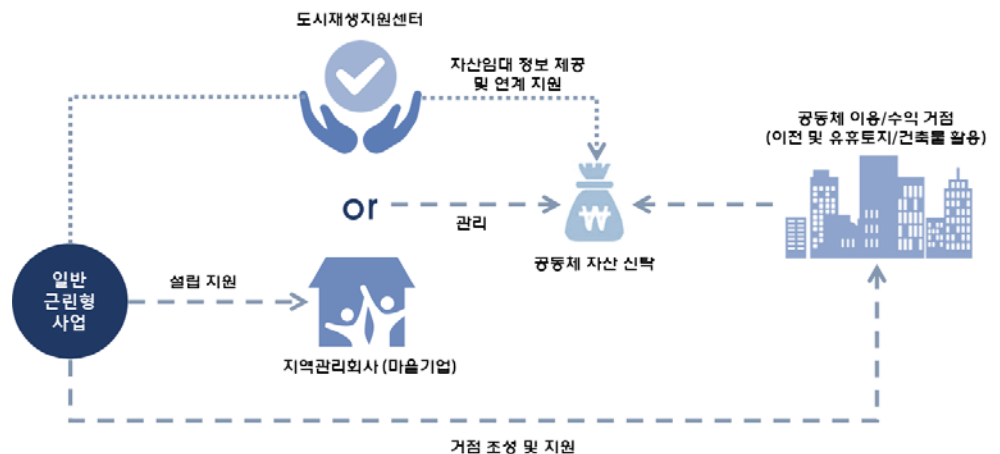
국내 여건을 감안하면 지역사회에서 마을기업 형식의 지역 관리회사를 형성하도록 지원하거나 도시재생지원센터가 주체가 되어 공동체 자산 신탁 관리를 지원하는 방식이

효과적일 것이다. 일반근린형의 경우 신탁방식으로 운용되는 공동체 이용 거점과 공동체 수익 거점의 공동체 자산과 공동체 관리 프로그램의 지원은 연계되어 추진될 필요가 있다.

공동체 신탁 자산 형성을 위해서는 빈집, 빈점포, 폐교, 추가 활용 가능한 공공 청사 등 유휴 토지, 유휴 건축물, 추가 활용 가능한 시설물 등을 지역 자산화 연계하는 방식이 효과적일 것이다. 도시재생지원센터는 신탁 방식의 연계된 지역 자산을 임대 활용하고자 하는 연계자를 알선하는 정보 제공 및 연계 지원의 역할을 담당할 수 있으며, 지역 자산 지속 관리를 위해서 뉴딜 사업 종료 이후에 센터의 지역관리회사로의 통합 연계는 지역 여건에 따라 고려할 필요가 있다.

공동체 수익 거점의 운용은 지역 상권활성화와 지역 소상공인 보호의 목적에서 신탁방식으로 연계 가능한 주요 고려사항이다. 지역의 스타트업과 연계하여 상가 임대 지원하거나 소상공인 보호 목적의 공공임대 상가를 신탁 운용하는 방식으로 지자체와 지역관리신탁회가가 공동으로 소유, 운용하는 방식의 신탁이 효과적일 것이다.

일반근린형에서 신탁 방식의 운용 효율성을 높이기 위해서는 도시재생지원센터의 역할에 지역 자산 신탁 운영 또는 연계 지원이 전담조직과는 독립적으로 가능하도록 제도적 보완을 검토할 필요가 있다. 아울러 지역재생관리회사가 신탁 방식으로 지역 자산 운용이 가능하도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 뉴딜 사업의 마중물 사업 이후의 지역재생관리회사의 운용 방식에 대해 지역 여건에 맞추어 융통적으로 운용이 가능하도록 지원할 필요가 있다. 또한 지역 클라우드 펀딩 등을 통해 주주를 모집하고 지역 기금을 운용하는 방식 등 다양한 자원 마련 및 공동 운용화 방안이 고려될 필요가 있으며, 자산 기부나 기업의 사회공헌프로그램 등과 연계하여 다양화 가능성을 모색할 수 있다.



[그림 5-3] 일반근린형 사업과 지역공동체토지신탁 연계 흐름도



## □ 중심시가지형

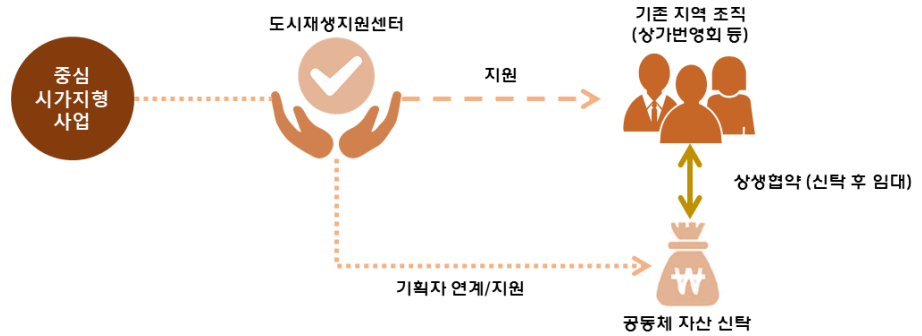
중심시가지형 사업의 경우 원도심 기능 회복, 재래시장 등 상권 경쟁력 강화, 역사·문화·관광 산업 연계, 지자체의 도시계획적 수단을 복합화하는 것이 강조될 것으로 예상된다. 따라서 중심시가지형에서는 공동체토지신탁 방식의 지역상가 자산 보호와 지역의 특화 시설 지속 관리 연계 가능성을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

중심시가지형의 경우 쇠퇴한 원도심 내 산재하고 있는 유휴 자산을 발굴하고 활용하여 지역 활성화를 촉진하는 주요 사업의 추진에 초점을 맞추어 지역 신탁 방식의 연계 가능성이 있다. 특히 공점포나 비어있는 업무 오피스 공간 등을 종합적으로 관리하기 위한 신탁 프로그램의 연계가 효과적일 것이다. 그러나 중심시가지형의 경우 기존의 지역 상권과 관련된 상가변영회 등 기존 지역 조직이 대부분 존재하므로 기존 조직을 연계하되 도시재생지원센터가 지원하는 성격의 자산 신탁 방식을 우선 고려할 수 있다.

국내 여건을 감안하면 지역 상생 협약을 통해 신탁 후 임대 방식을 활용하되 도시재생지원센터가 신탁된 자산을 활성화하기 위한 기획자를 연계하여 자산 신탁 관리를 지원하는 방식이 효과적일 것이다. 중심시가지형의 경우 창업지원 스타트업 공간 운영, 지역 게스트하우스, 팝업 스토어, 지역 카페 및 레스토랑 등 운영 등 지역 특화형 프로그램이 연계되어 추진되므로 지역 여건을 반영한 신탁 운영 방식의 고려와 관리 운용 및 수익 구조의 배분 방식에 있어서의 협의가 필요할 것으로 예상된다.

중심시가지형에서 신탁 방식의 운용 효율성을 높이기 위해서는 공점포 등 상가 리모델링을 위한 재원의 주택도시기금 융자 지원의 활용을 위한 신탁 주체에 대한 융자 연계 가능성을 검토할 필요가 있다. 또한 젠트리피케이션 방지를 위한 방식으로 여러개의 지역 관리 자산이 통합 관리되는 신탁 방식의 고려가 지역 여건에 따라서는 필요할 수 있으므로 신탁 방식과 연계한 젠트리피케이션 방지 대책의 제도적 보완을 검토할 필요가 있다. 또한 중심시가지형에서는 뉴딜 사업의 마중물 사업 이후의 특성화된 지역 자산의 지속 관리를 위한 지역재생관리회사 발전 가능성을 모색하고, 지속 운용 방식에 대해 지역 여건에 맞추어 융통적으로 제도적 보완을 검토할 필요가 있다.





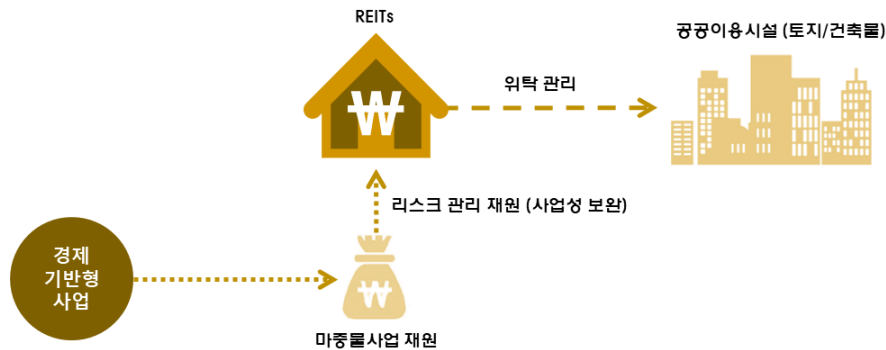
[그림 5-4] 중심시가지형 사업과 지역공동체토지신탁 연계 흐름도

## □ 경제기반형

경제기반형 사업의 경우 노후·유휴 산업·경제 거점지역과 주변을 대상으로 공공의 선투자자와 민간투자 유인으로 기반시설 정비와 복합앵커시설을 구축하는 것이 강조될 것으로 예상된다. 다만 도시재생 뉴딜 정책 추진에 있어서는 경제기반형 사업은 소수의 사업 대상지에 한정하여 추진될 것으로 예상된다. 경제기반형 사업의 경우에는 공동체토지 신탁 방식의 연계 가능성은 낮다고 보나, 부동산토지신탁(REITs) 방식의 연계 가능성에 공동체 공동 이용 성격의 시설 관리를 연계하는 방식을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

경제기반형의 경우 신경계거점을 통한 신규 경제 핵심기능 도입 및 일자리 창출이 중점적 고려사항이므로 brownfield로 일컬어지는 대규모 유휴시설에 대한 경제기능 또는 지역 특성화 연계가 중요한 사항 중 하나이다. 공동체자산화나 공동체토지신탁과는 거리가 있으나 마중물 사업 자원 지원을 사업성 보완의 리스크 관리 재원으로 연계하는 부동산 신탁 방식은 지역에 따라 추진 가능하다.

국내 여건을 감안하면 경제기반형의 경우 박물관, 광장, 창업지원센터 등 공공 시설에 대한 관리 부문, 공동 주차장 등 수익 발생 가능 시설에 대한 관리 부문, 지역 특성화 시설 보완을 위한 상업 시설 등의 운용, 일부 도입된 주거시설 운용 등의 통합 관리를 위한 지역 신탁은 고려해 볼 수 있다. 다만 경제기반형의 경우 지역 사회 주체에 대한 연계는 쉽지 않으므로, 지자체가 출자하는 SPC 구조의 지역재생 관리 회사의 자산 포트폴리오를 수익 자산과 공동체적 관리 필요 자산으로 통합 관리 가능한 운영 방식과 장기 운용 가능성 증진을 위한 제도적 검토가 필요할 것으로 예상된다.



[그림 5-5] 경제기반형 사업과 지역공동체토지신탁 연계 흐름도

[표 5-3] 공동체토지신탁과 도시재생 뉴딜 사업의 연계 방안

| 사업유형      | 연계 가능 부문 및 효과                                                                                                                                                 | 주요 고려 사항                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 보완사항                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 우리동네 살리기형 | <ul style="list-style-type: none"> <li>-공공 자원 지원으로 형성된 토지 및 건축물 등 자산의 운영</li> <li>-공동체형 지역자산의 안정적 운영 가능</li> </ul>                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>-협동조합 형식의 자산운영 협의회 구성을 지원</li> <li>-마중물 사업비를 통해 지역 공동이용시설을 운영</li> <li>-이용권 장기임대</li> <li>-장기적으로 소유권 구분이양이 가능하도록 운영</li> </ul>                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>-(제도)이용권의 장기 저리 임대 및 지역자산 소유권 구분 소유·이양이 가능하도록 보완</li> </ul>                                                                                                                                                                                                 |
| 주거지 지원형   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-저렴 주택 공급</li> <li>-주거 안정성 확보</li> <li>-공공 자원 지원으로 형성된 토지 및 건축물 등 자산의 운영</li> <li>-공동체형 지역자산의 안정적 운영 가능</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>-주택협동조합 형식의 지역저렴주택신탁 협의회 구성을 지원</li> <li>-주택도시기금 융자 및 마중물 사업비를 통해 지역 기금을 공동으로 기획</li> <li>-지역주택 stock을 기반으로 지자체와 주택협동조합이 공동으로 소유</li> <li>-임대 가능한 상업시설도 자산 포트폴리오에 포함하여 운용</li> <li>-지역 내 공유지 또는 공공이 매입 가능한 토지 및 건축물이 있는 경우, 장기 저리 임대를 연계 및 소유권을 구분 이양하여 공동 소유</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-(제도)지역 주택협동조합의 신탁 운영 지원 및 지역 주택 임대 운영이 활성화되도록 보완</li> <li>-(제도)다양한 주체 구분에 따른 운용이 가능하도록 보완</li> <li>-(제도)저렴 지역 임대 주택 공급 및 관리를 주도하는 신탁 방식의 경우 주택도시기금 융자의 사업 주체에 대한 연계 가능성을 검토</li> </ul>                                                                     |
| 일반 근린형    | <ul style="list-style-type: none"> <li>-지역 상권 활성화를 위한 지역 프로그램의 운용</li> <li>-지역 관리 회사 성격의 운용 주체로 활용</li> <li>-공동체 자산 관리 운용 주체의 발전에 기여하여 지속적 관리역량 증진</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-마을기업 형식의 지역 관리회사 구성을 지원하거나 도시재생지원센터가 주체가 되어 공동체 자산 신탁 관리를 지원</li> <li>-공동체 이용 거점과 공동체 수익 거점의 공동체 자산과 공동체 관리 프로그램의 지원을 연계</li> <li>-유휴 토지·건축물·시설물 등을 지역 자산화하여 연계</li> <li>-도시재생지원센터는 지역 자산 임대 정보 제공 및 연계 지원</li> <li>-뉴딜 사업 종료 후 센터의 지역관리회사 통합 연계는 지역 여건에 따라 고려</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-(제도)도시재생지원센터의 역할에 지역 자산 신탁 운영이나 연계 지원이 독립적으로 가능하도록 보완</li> <li>-(구조)지역재생관리회사가 신탁 방식으로 지역 자산 운용하는 방안을 모색</li> <li>-(제도)뉴딜 사업의 마중물 사업 이후의 지역재생관리회사의 운용 방식에 대해 지역 여건에 따라 융통적으로 운용이 가능하도록 지원</li> <li>-(운영)지역 크라우드 펀딩 등을 통해 주주를 모집하고 지역 기금을 운용하는 방식</li> </ul> |

|            |                                                                                               |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                             |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            |                                                                                               | -지역의 스타트업과 연계하여 상가 임대 지원하거나 소상공 보호 목적의 공공임대 상가를 신탁 운용<br>-지자체와 지역관리신탁회사가 공동 소유 및 운용                                                                                                   | 등 다양한 자원 마련 및 공동 운용화 방안이 고려<br>-(운영)자산 기부나 기업의 사회공헌프로그램 등과 연계                                                                                               |
| 중심시<br>가지형 | -쇠퇴한 원도심 내 유휴 자산을 발굴하고 활용<br>-공점포나 비어있는 업무 오피스 공간 등을 종합적으로 관리<br>-지역상가 자산 보호<br>-지역의 특화 시설 관리 | -도시재생지원센터 및 상가변영회 등 기존 지역 조직과 연계<br>-지역 상생 협약을 통해 신탁 후 임대<br>-도시재생지원센터가 기획자를 연계하여 자산 신탁 관리를 지원<br>-지역 특화형 프로그램이 연계되어 추진되므로 지역 여건을 반영한 신탁 운영 방식의 고려와 관리 운용 및 수익 구조의 배분 방식에 있어서의 협의가 필요 | -(제도)공점포 등 상가 리모델링을 위한 자원의 주택도시기금 융자 지원 연계<br>-(제도)신탁과 연계한 젠트리피케이션 방지 대책의 보완을 검토<br>-(제도)뉴딜 사업의 마중물 사업 이후의 지역재생관리회사의 운용 방식에 대해 지역 여건에 따라 융통적으로 운용이 가능하도록 지원 |
| 경제<br>기반형  | -부동산투자신탁(REITs)에 공동체 시설 관리를 연계<br>-마중물 사업 자원 지원을 리스크 관리 재원으로 연계하는 부동산 신탁 방식은 지역에 따라 추진 가능     | -공공 시설에 대한 관리, 공동 주차장 등 수익 발생 가능 시설에 대한 관리<br>-지역 특성화 시설 보완을 위한 상업 시설 및 주거 시설 운용의 통합 관리                                                                                               | -(제도)지자체가 출자하는 SPC 구조의 지역재생 관리 회사의 자산 포트폴리오를 수익 자산과 공동체적 관리필요자산으로 통합 관리 및 장기 운용 가능성 증진을 위한 제도적 검토 필요                                                        |

### 3) 자산 유형별 공동체투자신탁 도입 방안

CLT는 비영리조직으로서 일반적으로 토지 및 건축물을 매입할 수 있는 유동화된 자산을 보유하고 있지 않다. 이는 CLT의 목적에 부합하는 당연한 결과이나 반대로 CLT의 설립과 확장에 걸림돌이 된다. 해외에서는 기업과 지자체의 기부나 증여에 의해 CLT가 운영되고 있으나 우리나라에서는 제도적으로나 경험적으로나 CLT의 조직과 자산 확보가 불가능에 가까운 상황이다.

이 모든 방안이 시행되기 위한 전제조건은 법적으로 CLT의 법인격이 보장되어야 하며, 각종 법률에 명시될 필요가 있다. 이는 CLT가 자산을 다양한 형태로 확보할 수 있는 법적 근거가 되고, 법적 근거는 기부, 증여, 기금마련 등 일반적인 CLT의 자산 취득방식이 가능케 한다. 그러나 기부나 증여에만 의존하는 것은 CLT의 자율성과 지속성을 어렵게 할 수 있으므로 다양한 자산에 대한 취득방안과 신탁운영방법에 대한 고민이 필요하다.

#### □ 일반 토지 및 건축물

CLT가 일반적인 토지 및 건축물을 취득할 수 있는 자금을 마련하기 위해서는 CLT의 자산을 증권화할 수 있어야 한다. 이는 크게 두 가지로 가능하다. CLT를 주식회사 형태로 조직할 수 있도록 하거나, CLT의 자산을 증권화하여 금융시장에 유통할

수 있도록 하는 것이다. 이는 REITs나 모기지와 동일한 형태를 띌 수는 없다. 주식은 지역사회와 개인에 한정되어야 하며, 의사결정권도 1인 1표로 제한될 필요가 있다. 또한 CLT가 모기지로 자금을 확보하는 것이 아니라, 한국주택금융공사처럼 좋은 조건의 역모기지를 시행할 수 있도록 정부나 지자체가 지원함으로써 부동산을 확보하는 것이다. 장기적으로 지역공동체신탁이 다양한 자산을 취득할 수 있도록 아파트나 연립주택과 같이 소유권이 분할된 건축물의 토지 소유권 취득을 가능케 할 필요가 있다.

#### □ 유희토지

유희토지는 가격이 낮아 매입이 용이할 수 있으나, 대부분 법적으로 토지이용제한이 존재하여 매매가 일어나지 않는 경우가 많다. 이러한 유희토지들을 지자체에 긍정적 역할을 하지 못하므로, 많은 경우 지자체가 개발이나 주거환경개선, 주택공급 등을 목적으로 규제를 완화하여 토지이용을 높이고자 한다.

만약 CLT가 매입 후 지자체와 협의하여 용도변경이나 규제완화가 가능한 범위를 법적으로 설정한다면, 유희토지의 공적 활용을 유도함과 동시에 소유자, 지자체, CLT가 모두 이익을 볼 수 있는 구조가 될 수 있다.

#### □ 공가 및 공실률이 높은 건축물

공가 및 공실률이 높은 건축물은 미관이나 안전, 세수 감소 등 지자체나 지역사회에 부담을 줄 수 있는 자산이다. 이러한 건축물들을 CLT가 매입시 양도세와 취득세를 감면하여 취득이 용이하게 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 해당 건축물의 토지 소유권을 우선 이전한 후 건축물의 소유권을 기존 소유자와 CLT가 일정기간(20년 내외) 공동소유한 뒤 이전할 수 있도록 제도적 기반을 마련한다면, 대형 건축물이나 공사가 중지된 건축물을 매입·활용할 수도 있을 것이다.

#### □ 국공유지 및 지자체 소유의 토지 및 건축물

여러 해외사례에서 보듯이 CLT가 설립되고 운영되기 위해서는 공공의 지원이 필수적이다. 그러나 우리나라에서는 민간의 자산을 공공이 취득하는 방법은 다양하지만, 민간에게 자산을 양도하거나 임대한 방법은 실질적으로 찾아보기 힘들다. 따라서 CLT에게 무상양도 및 저리임대가 가능하도록 제도를 정비할 필요가 있다. 다만, 지역에 등록된 CLT가 본래의 취지대로 운영될 수 있도록 감독하고 개입할 수 있는 권한을 부여하여 공익을 목적으로 한 자산의 이양임을 분명히 할 필요가 있다.

#### □ 재생사업 등 공공사업으로 매입되는 토지 및 건축물

대부분의 지자체가 공공재원으로 지역 내에서 되도록 많은 사업을 추진하고자 한다. 하지만 공공사업으로 추진하여 취득한 시설 및 토지의 소유와 관리에 대해서는 인력과 예산 투입을 이유로 부담스러워 한다. 그럴 경우 민간업체에 위탁하는 방식을 선호하는 추세이다. 그러나 해당 부동산의 관리 및 운영을 CLT가 이행할 수 있도록 소유권 이전 및 저리임대가 가능하도록 한다면 지자체와 CLT 모두가 긍정적 효과를 볼 수 있다. 더불어 도시재생지원센터와 같은 사업운영기관과 정보 및 소유권을 공유하고 장기적으로 통합할 수 있는 방안을 마련할 수 있다면 한시적이었던 공공사업의 효과를 지속시킬 수 있는 방안이 될 수 있다.

#### □ 장기저리주택담보대출(모기지) 및 장기주택저당대출(역모기지) 주택

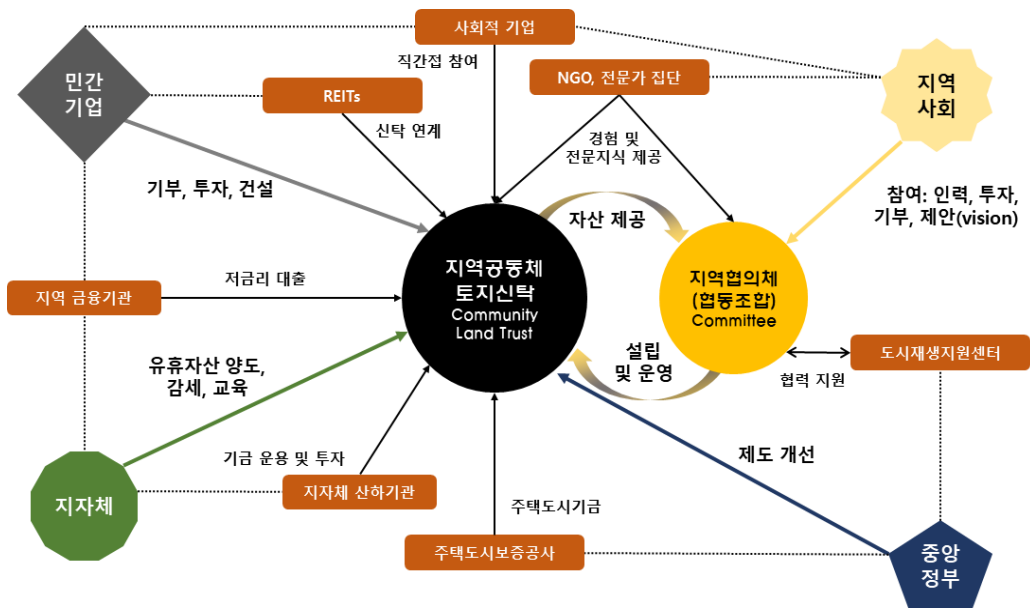
한국주택금융공사와 협약을 통해 모기지론 및 역모기지론에 의해 취득한 주택에 대하여 해당지역의 CLT가 매입 우선권을 가질 수 있도록 한다면, CLT는 안정적이고 저렴한 부동산 구입처를, 한국주택금융공사는 공공재원 투입이 가능한 안정적인 공익적 구매처를 확보할 수 있게 된다.

[표 5-4] 자산 유형별 공동체토지신탁 연계방안

| 자산 유형                               | 신탁적용 방안                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 일반 토지 및 건축물                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>-CLT의 자산을 증권화하여 구매능력을 확보</li> <li>-해당 토지의 소유권을 CLT에 이전하는 것을 전제로 주택연금이나 농지연금과 같은 역모기지론을 적용하는 방안을 강구</li> <li>-아파트나 연립주택과 같이 소유권이 분할된 건축물의 토지 소유권 취득을 가능케 함</li> </ul> |
| 유희토지                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>-보통의 토지에 비해 매입이 보다 용이할 수 있으나, 대부분 법적으로 이용 제한이 존재</li> <li>-CLT가 매입 후 지자체와 협의하여 용도변경이나 규제완화가 가능한 범위를 법적으로 설정하여 유희토지의 공적 활용을 유도</li> </ul>                             |
| 공가 및 공실률이 높은 건축물                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>-CLT가 매입시 양도세와 취득세를 감면하여 취득이 용이하게 함</li> <li>-해당 건축물의 토지 소유권을 우선 이전한 후, 건축물의 소유권을 기존 소유자와 CLT가 일정기간(20년 내외) 공동소유한 뒤 이전하도록 제도적 기반을 마련</li> </ul>                      |
| 국공유지 및 지자체 소유의 토지 및 건축물             | <ul style="list-style-type: none"> <li>-CLT에게 무상양도 및 저리임대가 가능하도록 제도를 정비</li> <li>-다만, 지역에 등록된 CLT가 본래의 취지대로 운영될 수 있도록 감독하고 개입할 수 있는 권한을 부여</li> </ul>                                                       |
| 재생사업 등 공공사업으로 매입되는 토지 및 건축물         | <ul style="list-style-type: none"> <li>-해당 부동산의 관리 및 운영을 CLT가 이행할 수 있도록 소유권 이전 및 저리임대가 가능하도록 함</li> <li>-도시재생지원센터와 같은 사업운영기관과 정보 및 소유권을 공유하고 장기적으로 통합할 수 있는 방안을 마련</li> </ul>                               |
| 장기저리주택담보대출(모기지) 및 장기주택저당대출(역모기지) 주택 | <ul style="list-style-type: none"> <li>-한국주택금융공사와 협약을 통해 모기지론 및 역모기지론에 의해 취득한 주택에 대하여 해당지역의 CLT가 매입 우선권을 가질 수 있도록 함</li> </ul>                                                                              |

#### 4) 도시재생 뉴딜과 지역공동체토지신탁주체간 연계

국내 여건을 감안하면 도시재생 뉴딜과 연계하여 사업 지역내 지역협의체가 협동조합을 운영하고 자산에 대한 지역공동체토지신탁을 설립하여 협력적 운영체계가 구축되는 것이 현실적이다. 지자체의 지원은 공동체 토지신탁의 토지 및 자산 확보를 위해 지자체의 유희자산 양도, 도시재생 사업으로 조성된 공공 자산 양도이나 토지 장기 임대, 세제 혜택, 역량강화 지원 등을 살펴볼 수 있다. 민간기업의 경우 기부나 투자, 건설 지원 등을 통해 연계될 수 있다. 지역사회의 경우 참여 인력, 기금 투자, 자산 기부, 지역 제안 등을 통해 지역협의체의 활동을 지원하고 신탁의 구성원을 형성할 수 있다.



[그림 5-6] 지역공동체토지신탁 관계 주체 참여방안

다양한 주체들의 협력적 지원도 필요한데, 금융지원에 있어서는 주택도시기금의 활용이나 지역금융기관의 저금리 대출 등의 협력도 살펴볼 수 있다. REITs의 경우에도 일부의 경우 복합적 용도의 자산 포트폴리오를 연계하거나 사회적 기업이 직간접적으로 참여할 수 있다. NGO나 전문가 집단을 경험을 공유하고 전문지식을 제공하는 역할로 참여할 수 있으며, 특히 도시재생지원센터는 도시재생 사업 종료 이후 지역협의체를 기반으로 지역공동체 토지신탁의 조직화 및 포트폴리오화, 운영에 대한 지원을 협업할 수 있다.

중앙정부는 국가 차원의 네트워크를 형성하여 역량강화, 정보 제공, 컨설팅 상담 등을 지원할 수 있고, 지역공동체토지신탁의 구성, 운영에 필요한 제도적 토대를 마련하여 지속적으로 개선해 나아갈 수 있다.

## 4. 정책 추진방향 제안

정책 추진방향으로 시범적용 및 확산, 제도 기반 구축, 주민 역량 강화, 자원 지원, 공동체 자산화 총 5개의 카테고리로 분류 하였으며 각각의 주제에는 단기, 중기, 장기로 구분하여 단계적 추진방향을 제시하였다.

[표 5-5] 단기, 중장기 정책 추진방향

| 주요 고려 사항        | 단기(1~2년)                                                                             | 중기(3~5년)                                                                | 장기(5년 이후)                                        |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 시범적용<br>및<br>확산 | - 협동조합, REITs, 공익신탁<br>연계를 통한 시범사업 시행                                                | - 저렴한 주택 공급을 위한 운영사업<br>확대<br>- 사업 대상의 지원, 관리, 공동체<br>운영                | - CLT제도 시범사업의 확산                                 |
| 제도 기반<br>구축     | - 공동소유 관리 인식 확산<br>- 현행법령의 개정<br>- 가이드라인 수립                                          | - 설립운영, 관리, 지침 등 세부 사<br>업 시행을 위한 가이드라인 수정<br>- 지속적 사업 연계를 위한 법제도<br>개선 | - 공동체 토지신탁제도 정착                                  |
| 커뮤니티<br>역량 강화   | - 역량 강화 지원<br>- 운영 컨설팅                                                               | - 신규주체 발굴 및 사업 지원                                                       | - CLT 네트워크기구 설립(CL<br>연합체 수립)<br>- 경험 축적 및 확산 지원 |
| 자원 지원           | - 도시재생 사업 자원 연계 모색<br>(‘도시재생신탁’ 시범 운영)<br>- 다부처 연계사업 모색<br>- HUG 주택도시기금 제도 연<br>계 모색 | - 도시재생, 공공자원 연계 및 지<br>원 확대<br>- HUG관련 도시주택기금 투자,<br>융자 지원              | - 공공, 커뮤니티 파트너십 확산<br>- 커뮤니티 부문 관리 강화 자원<br>지원   |
| 공동체 자산화         | - 자산유동화 인식 확산<br>- 국공유지 활용방안 모색                                                      | - 국공유지 토지 임대부 방식 활용<br>- 다양한 토지재산·공유·운영 방<br>식 확산                       | - 자유투입 순환 운영 구조 지원                               |

### 1) CLT 제도의 시범 적용 및 확산

CLT 제도를 단기적으로 한 번에 도입하기에는 무리가 있어 보인다. 시범적 운영을 통해 CLT의 적용 가능성과 효과성을 검증하면서, 운영 과정상의 한계사항 등을 검토하여 시간이 걸리더라도 점진적으로 발전하는 방안이 효과적일 것이다. 시범 운용은 단기적으로 기존의 공익신탁, REITs, 협동조합등의 제도를 연계함으로써 도입 가능한 사업주체를 지역에 한정하여 선정 또는 발굴하여 추진하는 방식을 들 수 있다. 공익신탁의 경우 국공유지 이용, 기부토지의 활용을 목적으로 하는 CLT 개념의 지역 공익신탁을 시범사업으로 연계할 수 있다고 본다. REITs와의 연계는 민간 임대 주택, 저렴한 주택 공급, 청년주택 공급을 위한 사업을 시행하고 있는 REITs와 연계하되 지역을



한정한 한시적 시범사업을 구상할 수 있다고 본다. 협동조합의 경우로써 협동조합형 주택·마을, 사회적 협동조합과의 연계를 통한 CLT 시범사업을 지자체와 사회적 경제조직의 지역사회 파트너십 시범사업으로 추진할 수 있다고 본다.

시범사업의 중장기는 CLT제도 정착의 전초단계로써 사업의 확대에 중점을 두고 시행되어야 할 것이다. 구체적으로 저렴주택 공급을 위한 지역 CLT 사업을 확대하고 사업대상의 지원·관리에 대해 지속적인 개선이 필요하다. CLT의 확산은 국가와 지방자치단체의 도시재생 뉴딜 정책, 빈집 정비 사업 등을 중점 연계하여 CLT 적용을 확산하고, 한국형 CLT 모델을 정립하는 단계를 거치는 것이 효과적일 것이다. 단기적 CLT 시범사업을 다양한 지역 문맥에 따라 실현가능성을 모색하는 차원에서 시범사업을 확대해야 할 필요가 있다.

이외에도 시범사업의 추진과정 전반에 있어 사업대상을 모니터링 하여 지자체 또는 이해관계인에게 공유하고 CLT 제도를 발전할 필요가 있다. 또한 모니터링 기관을 지정하여 저렴주택 및 공동체 자산 관리 등 CLT의 운영을 성실한 진행여부 및 시범사업의 추진과정을 모니터링하는 것이 효과적일 것이다. 세부적으로 모니터링 기관은 사업별로 초기 사업의 목적과의 정합성, 추진협의회 운영과정의 충실성, 추진과정의 문제점 등에 대한 평가를 통해 자료를 구축함으로써 CLT제도 확산에 지원할 수 있어야 한다. 모니터링 기관은 향후 CLT 네트워크 기구와의 면밀한 협력관계를 지녀야 할 것이다.

## 2) 제도 기반 구축

CLT도입을 위한 제도의 기반을 구축함으로써 안정적이고 지속적인 운영이 가능하도록 할 필요가 있다. 제도 기반 구축의 단기적 방안으로 「공익신탁법」, 「협동조합기본법」, 「부동산투자회사법」 등 각 개별법의 개정하는 방안, 「공익신탁법」을 각각의 법에서 준용하는 방안, CLT제도를 위한 새로운 법을 제정하는 방안 등을 들 수 있으며, 이에 대한 자세한 내용은 이하의 3)제도적 개선방안에서 다루었다.

이와 더불어 공동체토지신탁 개념 확산을 위한 가이드라인 수립이 병행되어야 한다. CLT 가이드라인을 통해 CLT 추진 주체가 CLT에 대한 이해도를 증진하고 지역 여건에 맞추어 CLT 목적, 주요 사업, 구성, 운영 방식, 재원 마련 방식, 이익 배분 구조 등 다양한 사항들에 대하여 선제적으로 방향을 설정할 필요가 있다.

법제도와 가이드라인은 공통적으로 CLT 자산의 공동이용 및 관리를 위한 주민들간의 갈등 극복 및 신뢰 구축, 마을주민들의 혹은 인근 마을공동체와의 커뮤니티 활성화, CLT

구성원의 역량강화와 CLT를 통한 지역 문제 대응 및 지역 활성화에 관한 사안이 주요시 되어야 한다. 예컨대 주민간 공유재산에 대한 개념학습과 인식공유, 주민간 협약을 통한 관리규약 마련, 필요시 기부 혹은 지자체로부터 관련재산의 양도 등 마을 재산 관리를 위한 다양한 교육 참여 및 지원에 관한 내용 등도 포함할 수 있다(전대욱, 2016).

중장기적 전략은 단기 전략에서 도출한 결과가 시행 과정상 문제되는 것을 중심으로 유연하고 탄력적인 대응을 통해 제도가 정착할 수 있게 지원하는 단계이다. 기존 법제의 유연한 대처를 통해 제도·정부기관·공동체가 파트너로써 사업을 추진하고 주도할 수 있어야 한다. 이를 위해 다양한 주체 유형에 따라서 설립, 운영, 관리 등에 대한 세부적인 가이드라인 수립이 필요할 것이다. 이를 통해 CLT의 확산 및 다양한 CLT 부문 확장을 도모하고 CLT의 원활한 운영을 위해 이행지침서 역할을 할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 지속적인 개별 CLT의 현장에서의 한계사항에 대응하기 위한 법제도를 개선함으로써 국내 실정에 맞는 공동체토지신탁제도를 정착할 수 있도록 지속적인 연구가 요구될 것이다.

### 3) 커뮤니티 역량 강화

CLT 제도의 특징 중 하나는 저렴한 주택 지속 공급, 운영 및 지역 관리를 공동 신탁 자산화하여 토지 임대방식을 통하여 초기에 소요되는 비용을 낮추며, 재판매 시에는 개인과 공동체가 균형 있게 이익을 나눌 수 있도록 판매율을 정하는 등 모든 사안은 구성원이 정하도록 하는 데 있다. 즉, CLT 발전을 위한 정책에서 CLT 관련 입주민, 근린지역의 주민, 해당 지자체 등의 역량이 매우 중요하며, 이들의 결정에 따라 CLT 제도의 지속성, 효용성, 파급력 등 다양한 효과가 도출 되므로 역량강화를 위한 지원 사업은 매우 중요한 사항임에 틀림없다.

커뮤니티 역량강화를 위한 단기적 방안으로 추진협의회 설립을 들 수 있다. 추진협의회는 CLT의 이사회 구성을 참고하여 단기적으로는 1/3은 CLT로부터 임차한 사람들의 이익을 대변하고, 다른 1/3은 CLT로부터 토지 임차를 받지 않은 사람들을 대표하며, 나머지 1/3은 지방정부 관료, 지역 투자자, 주거 또는 사회적인 서비스를 제공해주는 비영리기관 종사자, 그리고 공적이익을 대변할 수 있는 기타 개인들로 구성하여 국내 상황에 맞추어 검토할 필요가 있다. 시범사업 추진협의회는 단기적으로 지자체 주도로 추진하여 사업응모 계획서 작성부터 기획, 계획, 시공, 관리·운영단계 전반에 참여하며 이러한 과정에서 다양한 이해관계자들의 의견을 조율하고 원활한 사업추진을 위해 서로 협조하는 역할을 할 수 있어야 한다.

중앙부처는 각 시도별로 CLT사업 지원을 위한 지원기구 지정을 통해 CLT에 대한 지역

컨설팅 등의 지원을 수행하는 방안을 추진할 수 있다. 그러나 전문성 중심의 지원기능 형성은 형식적이거나 지역 특수성을 잘 반영하지 못하여 지역사회와의 합리적이고 유연하지 못한 결과를 도출하는 반작용의 가능성도 크다. 또한 국내 여건상 단기적으로는 지역 이해도 부족으로 CLT 사업을 대리 추진 지원하는 기능으로 전략할 가능성이 있다. 따라서 지자체, 기존의 도시재생지원센터, 마을만들기지원센터 등을 상대로 하는 역량강화 프로그램 운영이 효과적일 것이며, 도시재생, 마을 만들기 관련된 지역활동가 연합체와도 공동체토지신탁 협의회를 구성하여 연계하는 방안도 모색할 수 있다.

지방자치단체의 경우 CLT제도를 적용을 위한 지역 현황을 파악, 목표지표 설정, 자료 제공 등 전략 수립의 역할이 필요하다. 이러한 과정에서 지방자치단체는 사업 추진 주체의 파트너로써 철저한 사업 준비단계를 거칠 필요가 있다. 특히 원주민과 CLT입주민, CLT시범사업 시행 구역 외의 주민, 전문가와의 협의 및 사전조사를 통해 사업의 배경, 목적, 방향 등을 명확히 하여 진행되어야 할 것이다. 시범사업의 추진방식, 사업계획과 향후 추진계획 및 예산운용계획, 사업비 조달방식 등을 면밀히 검토하여 CLT제도의 시범사업의 원활히 수행될 수 있도록 하여야 한다.

중장기적으로 CLT제도 구성원 및 새로운 입주자, 사업 확산에 따른 CLT제도 신규 구성원 등 공동체 의식 형성과, 주택 또는 대상 마을의 관리를 위한 주민 역량 강화 지원이 있어야 한다. CLT 운영 사업에 있어 지역사회 혜택 제공 및 지역 역량강화 프로그램 지원은 발전될 필요가 있다고 보며, 교육, 컨설팅, 커뮤니티 기술지원, 지역 축제 등 공동체 프로그램 운영, 건강증진 프로그램, 공동 보육 지원 프로그램 등 다양한 비영리 조직으로서의 기능을 병행할 수 있도록 발전할 수 있다고 본다.

이러한 CLT의 지역사회에 대한 공공성 확산을 위해서는 장기적으로 CLT 네트워크 설립(연합체)이 효과적일 것이다. CLT 네트워크의 역할은 CLT제도의 시범사업을 통해 발생한 노하우, 시행착오, 경험 등에 대한 정보 제공, 지역 CLT에 대한 컨설팅 지원, 법률 자문, 자금 조달 프로그램 지원, 정책 홍보 네트워크 강화 사업 추진 등을 제안할 수 있다.

#### 4) 재원 지원

CLT의 경우 중장기적인 지속 사업의 성격을 띄고 있고, 지속적인 관리와 예산이 투입된다는 점에서 거시적인 안목으로 접근할 필요가 있다. 단기적 접근 방법으로 기존의 도시재생 사업 및 다른 지자체 재원 지원 사업과의 연계를 통해 CLT 제도 도입에 필요한 재원을 지원 받는 방안을 들 수 있다. 예를 들면 도시재생 뉴딜 사업으로 향후 추진될 주거정비 관련 사업 대상지에 대하여 주거지 정비에 대한 다른 대안 사업 모델을

찾아야 하는 경우, 도시재생 사업 중 일부에 “도시재생 신탁” 등으로 명명한 CLT 시범사업을 적용하여 대응해보는 방안을 들 수 있다. 이 외에도 HUG가 관리하는 주택도시기금 용자를 통해 초기 재원지원 방안 마련을 모색해보는 방법도 있을 것이다.

중장기적으로는 재원 펀딩 조성 및 재원 조달의 다양화가 필요하다. 미국이나 영국 사례의 시사점을 감안하여 초기 프로젝트 펀딩, 발전 단계 펀딩, 지역사회 이슈 펀딩으로 구분하여 접근하는 방식이 효과적일 것이다. 국내의 경우 공공부문 재원을 1차적으로 조성하고, 토지 부문은 민간의 신탁 등을 적극 활용하되, 향후 커뮤니티 주식 발행, 클라우드 펀딩 활용 등 지역사회 펀드 조성 등을 위한 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다.

도시재생, 공공재원 연계 및 지원 확대를 통해 CLT 제도의 확산을 유도하고 때로는 CLT 주택 개발을 지원하기 위해 부동산 취득등록세 감면이나 영향부담금을 감면, 대부료 감면 등과 연계되면 효과적일 것이다. 또한 협정 제도와 연계하여 저렴 임대 부문 또는 공동체 시설 조성 부문 건축 부문에 대한 특례 조항 등 제도적인 혜택 제공을 검토할 수 있다.

## 5) 공동체 자산화

공동 자산화는 CLT가 토지에 대한 공동 영구 소유를 전제로 한다는 면에서 주요한 고려사항이다. 단기적 방향으로 CLT 공동체 자산화를 위하여 유휴 공유재산 및 민간 부문에 활용되고 있지 않은 토지에 대하여 적극 활용할 수 있도록 대안 마련을 모색할 필요가 있다. 신탁 자산화 과정에서 적용이 예상되는 관련법규의 중복, 법적용의 사각지대 등의 검토가 필요하며, 자산 신탁 및 유동화에 대한 지역 인식 확산도 필요하다고 본다.

중기적으로 시범사업과 연계하여 국공유지 토지 임대부 방식을 활용하는 CLT를 추진하는 것이 효과성이 높을 것이라 사료되며, 다양한 토지 재산 공유 및 운영 방식을 발전시켜 확산시켜야 한다. 장기적으로는 CLT 사업 및 운영 재원을 보통 지자체의 보조금, 민간재단의 보조금이나 법인의 기부, 개인 기부 등에 의해 충당되지만, 점차적으로 수익성 사업을 통한 수익, 토지임대료, CLT 주택 재판매, CLT 회원의 회비, 지역사회 펀드라이징 등을 통해 CLT의 자율 자산 수익 순환 운영 구조가 구축될 수 있어야 하며 지속성이 제고될 수 있는 방안을 지역사회 환원 방안과 더불어 발전해야 할 필요가 있다.

## 5. 제도개선 방안

CLT 도입을 위한 제도개선 방안은 세 가지 접근을 검토하였다. ① 기존의 공익신탁, 부동산투자회사, 협동조합 관련 개별법을 연계하여 CLT를 성격을 차별화하여 각 개별법을 전제로 한 제도개선 접근, ② 공익신탁제도로 CLT를 통합화하여 연계한 제도개선 접근, ③ CLT를 다루는 가칭 ‘공동체지역자산신탁법’ 제정하는 접근이다.

### 1) 개별법을 통한 CLT 도입 개선방안

#### □ 공익신탁법

- 공동체토지신탁의 정의 추가

| 현행법                                                                                            | 개정방향                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의)<br>이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. “공익사업”이란 다음 각 목의 사업을 말한다.<br>...<br>5. “보수등”이란..... | 제2조(정의)<br>이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. “공익사업”이란 다음 각 목의 사업을 말한다.<br>...<br>4. “보수등”이란.....<br>5. “공동체토지신탁”이란 (개념정립) |

#### □ 부동산투자회사법

- 공동체토지신탁 투자회사의 정의 추가
- 부동산투자회사의 설립 및 최저 자본금의 기준을 공동체토지신탁 투자회사의 경우 다르게 적용
- 부동산투자회사는 중립성을 훼손할 수 있는 자는 이사의 자격이 상실 됨으로 CLT의 특성에 맞도록 이사 구성 개편
- 부동산 처분 제한 기간을 늘릴 수 있도록 개편
- 토지에 대한 1인당 소유지분의 한도 개편

| 현행법                                                                                    | 개정방향                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의)<br>이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. “부동산투자회사”란.....<br>...<br>5. “자산관리회사”란..... | 제2조(정의)<br>이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. “부동산투자회사”란.....<br>...<br>5. “자산관리회사”란.....<br>6. “공동체토지신탁 투자회사”란 (개념정립) |

| 현행법                                                                                                                                                                                                                               | 개정방향                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제6조(설립 자본금)<br>① 자기관리 부동산투자회사의 설립 자본금은 5억원 이상으로 한다.                                                                                                                                                                               | 제6조(설립 자본금)<br>① ..... 단, 공동체투자신탁의 경우 제외한다.<br>or<br>공동체투자신탁 투자회사의 경우 0원 이상으로 한다.                      |
| 제10조(최저자본금)<br>1. 자기관리 부동산투자회사: 70억원<br>2. 위탁관리 부동산투자회사 및 기업구조조정 부동산투자회사: 50억원                                                                                                                                                    | 제10조(최저자본금)<br>1. ....<br>2. ....<br>3. 공동체투자신탁 투자회사의 경우 최저자본금의 제한을 두지 않는다.<br>or<br>3. 공동체투자신탁: 00원   |
| 제14조(이사의 자격 등)<br>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위탁관리 부동산투자회사의 이사가 될 수 없다.<br>1. 자산의 투자·운용을 위탁받은 자산관리회사의 특별관계자<br>2. 자산의 투자·운용을 위탁받은 자산관리회사로부터 계속적으로 보수를 지급받고 있는 사람<br>3. 이사로서의 중립성을 훼손할 우려가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람                    | 제14조(이사의 자격 등)<br>② .....<br>1. ....<br>2. ....<br>3. ....<br>③ 공동체투자신탁 투자회사의 경우 정관 또는 규약에 의해 이사를 정한다. |
| 제24조(부동산의 처분에 대한 제한 등)<br>① 부동산투자회사는 부동산을 취득한 후 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이내에는 부동산을 처분하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나의 경우에는 그러하지 아니하다.<br>1. 부동산개발사업으로 조성하거나 설치한 토지·건축물 등을 분양하는 경우<br>2. 그 밖에 투자자 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우         | 제24조(부동산의 처분에 대한 제한 등)<br>① .....<br>1. ....<br>2. ....<br>3. 공동체투자신탁의 경우<br>부동산투자회사법 시행령              |
| 부동산투자회사법 시행령<br>제26조(부동산의 처분에 대한 제한 등)<br>① 법 제24조제1항 본문에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 다음 각 호의 구분에 따른 기간을 말한다.<br>1. 국내에 있는 부동산 중 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택: 1년.<br>2. 국내에 있는 부동산 중 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택이 아닌 부동산: 1년<br>3. 국외에 있는 부동산: 정관에서 정하는 기간 | 제26조(부동산의 처분에 대한 제한 등)<br>① .....<br>1. ....<br>2. ....<br>3. ....<br>4. 공동체투자신탁 투자회사: 정관에서 정하는 기간     |

| 현행법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 개정방향                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제15조(주식의 분산)</p> <p>① 주주 1인과 그 특별관계자는 최저자본금준비기간이 끝난 후 (제12조제1항제4호의2에 따른 투자비율이 100분의 30을 초과하는 부동산투자회사의 경우에는 부동산개발사업에 관하여 관계 법령에 따른 시행에 대한 인가·허가 등이 있는 날부터 6개월이 지난 후)에는 다음 각 호의 구분에 따른 부동산투자회사의 종류별로 정하는 비율(이하 "1인당 주식소유한도"라 한다)을 초과하여 주식을 소유하지 못한다.</p> <p>1. 자기관리 부동산투자회사: 발행주식 총수의 100분의 30</p> <p>2. 위탁관리 부동산투자회사: 발행주식 총수의 100분의 40</p> | <p>제15조(주식의 분산)</p> <p>①.....다만, 공동체토지신설 투자 회사의 경우 1인당 주식소유한도의 제한을 두지 않는다.</p> |
| 지방세특례제한법 제55조의2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 형평성 문제로 인해 개정의 문제가 있어 신중히 접근할 필요가 있음                                           |

## □ 협동조합기본법

- 공동체토지신탁 협동조합의 정의 추가
- 조합원 외의 자연인 또는 법인도 출자할 수 있도록 개편
- CLT자산의 효율적 관리 및 증식을 위해 금융업에 대한 규제 완화
- 출자금 환급 요건을 강화 하여 CLT사업의 안정적인 시행 지원

| 현행법                                                                                                               | 개정방향                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.                                                                                 | 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. |
| 1. "협동조합"이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다.                         | 1. ……<br>…………                     |
| 2. "협동조합연합회"란 협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 제1호에 따라 설립된 협동조합의 연합회를 말한다.                                                    | 2. ……<br>…………                     |
| 3. "사회적협동조합"이란 제1호의 협동조합 중 지역주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다. | 3. ……<br>…………                     |
| 4. "사회적협동조합연합회"란 사회적협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 제3호에 따라 설립된 사회적협동조합의 연합회를 말한다.                                           | 4. ……<br>…………                     |
|                                                                                                                   | 5. "공동체토지신탁 협동조합"이란…(개념정립)        |

| 현행법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 개정방향                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제22조(출자 및 책임)<br>① 조합원은 정관으로 정하는 바에 따라 1좌 이상을 출자하여야 한다. 다만, 필요한 경우 정관으로 정하는 바에 따라 현물을 출자할 수 있다.<br>② 조합원 1인의 출자좌수는 총 출자좌수의 100분의 30을 넘어서는 아니 된다.<br>③ 조합원이 납입한 출자금은 질권의 목적이 될 수 없다.<br>④ 협동조합에 납입할 출자금은 협동조합에 대한 채권과 상계하지 못한다.<br>⑤ 조합원의 책임은 납입한 출자액을 한도로 한다.                                                                          | 제22조(출자 및 책임)<br>① .....<br>.....<br>② .....<br>.....<br>③ .....<br>④ .....<br>.....<br>⑤ .....<br>⑥ 공동체토지신탁 협동조합의 경우 조합원 외의 출자자를 공모할 수 있다.                                                                                 |
| 제45조(사업)<br>① 협동조합은 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업을 자율적으로 정관으로 정하되, 다음 각 호의 사업은 포함하여야 한다<br>1. 조합원과 직원에 대한 상담, 교육·훈련 및 정보 제공 사업<br>2. 협동조합 간 협력을 위한 사업<br>3. 협동조합의 홍보 및 지역사회를 위한 사업<br>② 협동조합의 사업은 관계 법령에서 정하는 목적·요건·절차·방법 등에 따라 적법하고 타당하게 시행되어야 한다.<br>③ 협동조합은 제1항과 제2항에도 불구하고 「통계법」 제22조 제1항에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다. | 제45조(사업)<br>① .....<br>.....<br>.....<br>1. ....<br>2. ....<br>3. ....<br>② .....<br>.....<br>③ .....단, 공동체토지신탁 협동조합의 경우 정관 및 금융업법에 따라 금융업을 영위할 수 있다.                                                                       |
| 제89조(출자금환급청구권과 환급정지)<br>① 탈퇴 조합원은 탈퇴 당시 회계연도의 다음 회계연도부터 정관으로 정하는 바에 따라 그 출자금의 환급을 청구할 수 있다.<br>② 제1항에 따른 청구권은 2년간 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸된다.<br>③ 사회적협동조합은 탈퇴 조합원이 사회적협동조합에 대한 채무를 다 갚을 때까지는 제1항에 따른 출자금의 환급을 정지할 수 있다.                                                                                                                   | 제89조(출자금환급청구권과 환급정지)<br>① .....<br>.....<br>② .....<br>.....<br>③ 사회적협동조합 및 공동체토지신탁 협동조합은 아래의 각 호에 어느 하나에 해당하는 경우 환급을 정지할 수 있다.<br>1. 탈퇴 조합원이 사회적협동조합에 대한 채무를 다 갚지 못 하였을 때<br>2. 정당한 사유 없이 출자금 환급을 청구 하였을 때<br>3. 등등 구체적 사유 |

## 2) 「공익신탁법」 준용을 통한 CLT 도입 제도개선 방안

### □ 부동산투자회사법

- 설립 및 최저 자본금에 대해 공익신탁법을 준용하여 규제 완화
- CLT제도의 특성에 맞는 이사회 구성



- CLT자산의 처분 기한에 대해 공익신탁법의 기준을 준용하여 제한

| 현행법                                                                                                                                                                                                                       | 개정방향                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의)<br>이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. “부동산투자회사”란.....<br>...<br>5. “자산관리회사”란.....                                                                                                                                    | 제2조(정의)<br>이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. “부동산투자회사”란.....<br>...<br>5. “자산관리회사”란.....<br>6. “공동체토지신탁 투자회사”란 (개념정립) |
| 제6조(설립 자본금)<br>① 자기관리 부동산투자회사의 설립 자본금은 5억원 이상으로 한다.                                                                                                                                                                       | 제6조(설립 자본금)<br>①..... 단, 설립자본금과 관련하여 공동체토지신탁 투자회사의 공익신탁법을 준용한다.                                                     |
| 제10조(최저자본금)<br>1. 자기관리 부동산투자회사: 70억원<br>2. 위탁관리 부동산투자회사 및 기업구조조정 부동산투자회사: 50억원                                                                                                                                            | 제10조(최저자본금)<br>1. ....<br>2. ....<br>3. 공동체토지신탁 투자회사의 경우 최저자본금의 제한은 공익신탁법을 준용한다.                                    |
| 제14조(이사의 자격 등)<br>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위탁관리 부동산투자회사의 이사가 될 수 없다.<br>1. 자산의 투자·운용을 위탁받은 자산관리회사의 특별관계자<br>2. 자산의 투자·운용을 위탁받은 자산관리회사로부터 계속적으로 보수를 지급받고 있는 사람<br>3. 이사로서의 중립성을 훼손할 우려가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람            | 제14조(이사의 자격 등)<br>②.....<br>.....<br>1. ....<br>2. ....<br>3. ....<br>③ 공동체토지신탁 투자회사의 이사회와 관련한 사항은 공익신탁법을 준용한다.     |
| 제24조(부동산의 처분에 대한 제한 등)<br>① 부동산투자회사는 부동산을 취득한 후 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이내에는 부동산을 처분하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나의 경우에는 그러하지 아니하다.<br>1. 부동산개발사업으로 조성하거나 설치한 토지·건축물 등을 분양하는 경우<br>2. 그 밖에 투자자 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우 | 제24조(부동산의 처분에 대한 제한 등)<br>①.....<br>.....<br>1. ....<br>2. ....<br>3. 공동체토지신탁 투자회사의 부동산 처분에 관한 사항은 공익신탁법을 준용한다.     |

## □ 협동조합기본법

- 조합원 외의 자가 출자 할 수 있도록 공익신탁법 준용
- 공익신탁법이 허용하는 사업 기준을 준용하여 CLT자산의 운용 및 증식에 기여
- 투자 및 기부한 토지자산에 대한 환급 기준을 공익신탁법 적용을 통해 강화

| 현행법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 개정방향                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. "협동조합"이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다.<br>2. "협동조합연합회"란 협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 제1호에 따라 설립된 협동조합의 연합회를 말한다.<br>3. "사회적협동조합"이란 제1호의 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다.<br>4. "사회적협동조합연합회"란 사회적협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 제3호에 따라 설립된 사회적협동조합의 연합회를 말한다. | 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. ....<br>2. ....<br>3. ....<br>4. ....<br>5. "공동체 토지신탁 협동조합"이란...(개념정립)     |
| 제22조(출자 및 책임)<br>① 조합원은 정관으로 정하는 바에 따라 1좌 이상을 출자하여야 한다. 다만, 필요한 경우 정관으로 정하는 바에 따라 현물을 출자할 수 있다.<br>② 조합원 1인의 출자좌수는 총 출자좌수의 100분의 30을 넘어서는 아니 된다.<br>③ 조합원이 납입한 출자금은 질권의 목적이 될 수 없다.<br>④ 협동조합에 납입할 출자금은 협동조합에 대한 채권과 상계하지 못한다.<br>⑤ 조합원의 책임은 납입한 출자액을 한도로 한다.                                                                                                                                    | 제22조(출자 및 책임)<br>① .....<br>② .....<br>③ .....<br>④ .....<br>⑤ .....<br>⑥ 공동체토지신탁 협동조합의 경우 출자에 관한 사항은 공익신탁법을 준용한다. |
| 제45조(사업)<br>① 협동조합은 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업을 자율적으로 정관으로 정하되, 다음 각 호의 사업은 포함하여야 한다.<br>1. 조합원과 직원에 대한 상담, 교육·훈련 및 정보 제공 사업<br>2. 협동조합 간 협력을 위한 사업<br>3. 협동조합의 홍보 및 지역사회를 위한 사업<br>② 협동조합의 사업은 관계 법령에서 정하는 목적·요건·절차·방법 등에 따라 적법하고 타당하게 시행되어야 한다.<br>③ 협동조합은 제1항과 제2항에도 불구하고 「통계법」 제22조 제1항에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다.                                                          | 제45조(사업)<br>① .....<br>1. ....<br>2. ....<br>3. ....<br>② .....<br>③ ..... 다만, 공동체토지신탁 협동조합의 경우 공익신탁법을 준용한다.       |

| 현행법                                                                     | 개정방향                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 제89조(출자금환급청구권과 환급정지)                                                    | 제89조(출자금환급청구권과 환급정지)                                                    |
| ① 탈퇴 조합원은 탈퇴 당시 회계연도의 다음 회계연도부터 정관으로 정하는 바에 따라 그 출자금의 환급을 청구할 수 있다.     | ①.....                                                                  |
| ② 제1항에 따른 청구권은 2년간 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸된다.                              | ②.....                                                                  |
| ③ 사회적협동조합은 탈퇴 조합원이 사회적협동조합에 대한 채무를 다 갚을 때까지는 제1항에 따른 출자금의 환급을 정지할 수 있다. | ③ 사회적협동조합은 탈퇴 조합원이 사회적협동조합에 대한 채무를 다 갚을 때까지는 제1항에 따른 출자금의 환급을 정지할 수 있다. |
|                                                                         | ④ 공동체토지신탁 협동조합의 출자금환급청구권과 환급정지는 공익신탁법에 따른다.                             |

### 3) 가칭 ‘공동체지역자산신탁법’ 제정을 통한 제도개선 방안

#### □ 제1장 총칙

- 공동체지역자산신탁사업 시행의 목적
- 공동체지역자산신탁 법률안 내에서 사용되는 단어 개념 정리
- 다른 법률과의 관계를 정함으로써 기존 또는 다른 사업과의 연계 및 우선순위 결정

#### □ 제2장 공동체지역자산신탁의 구성원

- 공동체지역자산신탁의 구성원이 되기 위한 자격 규정
- 정관의 기준에 부합하는 자 가입
- 구성원의 의무 및 의결권, 선거권 규정
- 국가와 지방자치단체의 책무(다른 사업과의 연계 또는 자원확보) 규정

#### □ 제3장 이사회의 설립

- 이사회를 설립하고 의결사항, 임원의 자격, 의무와 책임, 해임 등에 관한 사항 규정
- 감사의 직무에 관한 사항 규정

#### □ 제4장 공동체지역자산신탁 활성화를 위한 지원

- 공동체지역자산신탁사업을 지원하기 위한 사업비와 운영비 지원에 관한 사안

- 커뮤니티 역량강화를 위해 학습, 프로그램 발굴, 단계별 지원 등에 관한 사안
- 공동체지역자산신탁 종합정보체계 구축에 관한 사안
- 국유재산·공유재산 등의 활용을 통해 자산화 시킬 수 있는 사안
- 조세 및 부담금 감면에 관한 사안

## □ 제5장 보칙, 제6장 벌칙

## □ 공동체지역자산신탁 법률안 예시

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 공동체지역자산신탁 활성화를 위한 구성원의 자율적인 해결 역량 강화와 공동체의 신뢰 증진을 통하여 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공동체지역자산신탁”이란
- 2.
- 3.

제3조(다른 법률과의 관계) 공동체지역자산신탁에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

### 제2장 공동체지역자산신탁의 구성원

제4조(자격) 공동체지역자산신탁의 구성원은 설립 목적에 동의하고 의무를 다하고자 하는 자로 한다.

제5조(가입) 공동체지역자산신탁의 구성원은 정관으로 정하는 바에 따라 설립 목적 및 특성에 부합되는 자로 자격을 제한 할 수 있다.

제6조(의무) ① 공동체지역자산신탁의 구성원은 지방자치단체와 함께 지방자치와 지역사회의 발전을 이끌어 가는 주체임을 인식한다.  
② 공동체지역자산신탁은 구성원의 주도와 참여를 기반으로 민주적으로 운영하며 주민자치의 구현에 노력한다.

제7조(의결권 및 선거권) ① 공동체지역자산신탁 구성원은 각각 1개의 의결권과 선거권을 가진다.  
② 공동체지역자산신탁의 구성원은 대리인으로 하여금 의결권 또는 선거권을 행사하게 할 수 있다.

제8조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 공동체지역자산신탁이 지속적으로 발전할 수 있도록 활성화시키기 위한 정책을 수립하고 관련 재원을 확보하는 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.  
② 국가와 지방자치단체는 공동체지역자산신탁 구성원에 대한 자율성을 존중하여야 한다.  
③ 국가와 지방자치단체는 공동체지역자산신탁사업이 경제적·사회적·환경적 발전을 위하여 각종 지원사업이 연계될 수 있도록 협력하여야 한다.

### 제3장 이사회의 설립

제9조 (이사회) ① 공동체지역자산신탁에 이사회를 둔다.

- ② 이사회는 이사장 및 이사로 구성한다.
- ③ 이사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 된다.
- ④ 이사회는 구성원 과반수의 출석과 출석원 과반수의 찬성으로 의결하며, 그 밖에 이사회의 개의 및 의결방법등 이사회의 운영에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제10조(이사회 의결사항) 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 공동체지역자산신탁의 재산 및 업무집행에 관한 사항
2. 총회의 소집과 총회에 상정할 의안
3. 규정의 제정·변경 폐지
4. 사업계획 및 예산안 작성
5. 법령 또는 정관으로 이사회의 의결을 받도록 하는 사항
6. 그 밖에 공동체지역자산신탁의 운영에 중요한 사항 또는 이사장이 부의하는 사항

제11조(임원) ① 공동체지역자산신탁 이사회의 임원으로서 이사장 1명을 포함한 3명 이상의 이사와 1명 이상의 감사를 둔다.

- ② 이사의 정수 및 이사·감사의 선출방법 등은 정관으로 정한다.
- ③ 이사장은 이사 중에서 정관으로 정하는 바에 따라 총회에서 선출한다.

제12조(임원 등의 결격사유)

제13조(임원의 의무와 책임)

제14조(임원의 해임)

제15조(감사의 직무)

제4장 공동체지역자산신탁 활성화를 위한 지원

제16조(공동체지역자산신탁 지원사업의 추진) ① 국가와 지방자치단체는 기본계획에 근거하여 마을공동체의 활성화를 위하여 공동체 지역자산신탁 지원사업을 발굴하고 추진하여야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 공동체지역자산신탁의 사업비와 운영비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 사업비와 운영비의 지원 기준·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(보조 또는 융자) ① 국가 또는 지방자치단체는 공동체지역자산신탁 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 해당 사업 또는 업무를 수행하는 자에게 보조하거나 융자할 수 있다.

1. 공동체토지신탁 활성화 계획 수립비
2. 공동체토지신탁 제도발전을 위한 조사·연구비
3. 건축물 개수·보수 및 정비 비용
4. 전문가 파견·자문비 및 기술 지원비
5. 기반시설의 설치·정비·운영 등에 필요한 비용
6. 문화유산 등의 보존에 필요한 비용
7. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등의 지역 활성화사업 사전기획비 및 운영비
8. 공동체토지신탁 사업에 필요한 비용
9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 국가는 지방자치단체의 재정상태 및 공동체토지신탁 활성화 계획의 평가 결과 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조 또는 융자의 규모·비율 등을 달리 할 수 있다.
- ③ 국가는 제1항에 따라 보조하거나 융자하는 데에 필요한 자금을 일반회계, 「국가균형발전 특별법」 제30조에 따른 지역발전특별회계 또는 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증기금에서 지원한다.

제17조(역량 강화) ① 공동체토지신탁의 문제를 공동으로 해결하기 위하여 공동체가 함께 학습할 수 있는 기회를 마련하고 스스로의

역량을 강화하기 위해 지속적으로 노력해야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 학습 및 역량강화와 관련된 프로그램을 발굴하고 지원할 수 있다.
- ③ 국가와 지방자치단체가 마을공동체 지원사업을 추진할 때에는 대상 지역의 역량을 고려하여 단계별로 지원하여야 한다.
- ④ 제2항 및 제3항에 따른 역량강화 프로그램의 발굴·지원 및 단계별 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(공동체지역자산신탁 종합정보체계의 구축) ① 국토교통부장관은 공동체지역자산신탁 활성화를 위하여 관련 정보 및 통계를 개발·검증·관리하는 공동체토지신탁종합정보체계를 구축하여야 한다.

- ② 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 공동체지역자산신탁종합정보체계가 원활히 운영될 수 있도록 각 부문별 소관 분야의 정보 및 통계를 작성하여 제공하는 등 적극 협력하여야 한다.
- ③ 국토교통부장관은 공동체지역자산신탁종합정보체계를 구축·관리·운영하는 경우 관련 정보체계와의 연계를 고려하여야 한다.
- ④ 국토교통부장관은 공동체지역자산신탁종합정보체계를 구축하기 위하여 관계 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관의 장에게 관련 정보 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요구받은 관계 기관의 장은 국방상 또는 국가안전보장상 기밀을 요하는 사항 등 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.
- ⑤ 도시재생종합정보체계의 구축·운영·관리를 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(국유재산·공유재산 등의 활용 등) ① 국가와 지방자치단체는 공동체지역자산신탁을 위하여 국유·공유 재산이 필요하다고 인정하면, 이를 공동체토지신탁사업 주체에 우선 매각하거나 무상으로 대여·사용하게 할 수 있다.

- ② 국토교통부장관과 지방자치단체의 장은 국유·공유 재산 중에서 활용되지 않고 있는 국유·공유 재산과 공동체토지신탁 지원사업으로 조성된 시설의 현황을 파악하고 공개 하여야 한다.
- ③ 공동체토지신탁 활성화지역 내의 국유재산·공유재산은 공동체토지신탁 외의 목적으로 매각하거나 양도 할 수 없다.
- ④ 임대하는 국유지·공유지의 임대료는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른다.

제20조(조세 및 부담금의 감면 등) ① 국가 및 지방자치단체는 공동체지역자산신탁 활성화를 위하여 필요한 경우에는 공동체토지신탁 사업 시행자에 대하여 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·등록면허세 및 재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 공동체토지신탁 활성화를 위하여 필요한 경우에는 공동체토지신탁사업 시행자에 대하여 「개발이익환수에 관한 법률」, 「농지법」, 「초지법」, 「산지관리법」, 「도시교통정비 촉진법」, 「자연환경보전법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「환경개선비용 부담법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에서 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면 점용료·사용료, 환경개선부담금, 기반시설설치비용 및 광역교통시설 부담금을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다.

제5장 보칙

제6장 벌칙

---

## 제6장 결론

---

본 연구의 목적은 국내 특성을 고려한 공동체토지신탁(CLT) 제도의 도입가능성을 검토하여 국내에 적용가능한 구체적인 운영 방안을 제시하는데 있다. 또한 향후 공동체토지신탁(CLT) 적용 및 도입을 위한 정책 방향을 제안하고 정책 추진을 위해 검토 가능한 제도개선 방안을 제시하고자 하였다.

본 연구의 진행을 위해 설정한 주요 연구 질문은 다음의 네 가지였다.

- ① 국내 특성을 고려한 공동체토지신탁 도입이 필요한 여건 현안은 무엇인가?
- ② 공동체토지신탁 도입 및 적용가능한 필요 부문과 도입시 제약요소는 무엇인가?
- ③ 공동체토지신탁의 도시재생 정책 추진과 연계한 활용 방안은 무엇인가?
- ④ 공동체토지신탁 제도를 효율적, 효과적으로 도입, 적용하기 위한 국가 차원의 정책 방향과 제도상의 개선방안은 무엇인가?

### ① 첫째로, 국내 특성을 고려한 공동체토지신탁 도입이 필요한 여건 현안은 무엇인가?

본 연구에서는 국내 여건을 종합하여 파악하기 위해 국내 법제도적 여건을 분석하여 공동체토지신탁 적용가능성을 검토(제2장 참조)하였으며, 다양한 현장 현안을 파악하기 위해 5개의 다양한 국내 사례를 검토하고 전문가 FGI를 통해 공동체토지신탁의 도입 여건 및 필요성에 대해서 논의(제4장 참조)하였다. 연구의 결과 국내 현행 법제도 여건 상 토지와 주택의 공동체 신탁적 관리, 이용, 조직화와 권한, 자산 전환, 유지관리, 과제 등

공동체토지신탁을 차별화하여 제도화할 필요성이 도출되었다. 또한 사례 연구에서 대두된 민간공유 자산의 공동체 관리, 협동조합형 주택 공급의 활성화, 공유형 리츠의 포트폴리오 확대, 도시재생 사업 종료 이후 조성된 토지, 건축물, 시설에 대한 지속 운영 관리, 지역 유허 자산에 대한 신탁운영 등의 현장 현안 사안에 대하여 공동체토지신탁의 도입 연계 시사점을 확인할 수 있었다. 전문가 FGI를 통해서도 공동체토지신탁의 도입이 필요한 여건 현안으로 주택 정책 부문에 있어 저렴주택 공급과 운영, 마을공유 공간 운영 및 공동체활성화 기반 마련, 지속가능한 토지관리 및 젠트리피케이션 대응 등이 대두되었다. 또한 문재인 정부의 국정과제 중 하나인 '도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생 뉴딜 추진'은 공동체토지신탁의 도입의 주요 현안으로 도출되었다.

## ② 둘째로, 공동체토지신탁 도입 및 적용가능한 필요 부문과 도입시 제약요소는 무엇인가?

본 연구에서는 국내 유사 사례 검토를 통한 현장에서의 공동체토입신탁 도입 시사점, 현행 정책 이슈 분석 및 전문가 FGI에서 도출된 의견 등을 토대로 공동체토지신탁 도입 및 적용가능한 필요 부문과 도입시 제약요소를 검토하였다. 연구 결과 공동체토지신탁의 도입이 필요한 부문으로는 주택 정책과의 연계 부문에서 공적 임대주택으로서의 저렴주택의 공급 및 관리 부문이 대두되었다. 도시재생 뉴딜 정책 추진과 연계하여 공동재원 투입 이후 지역 관리와 주택정비 부문의 위탁 운영이 강조되었으며, 빈집 및 소규모 주택정비와 연계하여 집단화된 포트폴리오 상에서의 유허 자산의 활용 가능성이 도출되었다(제5장 1절 참조).

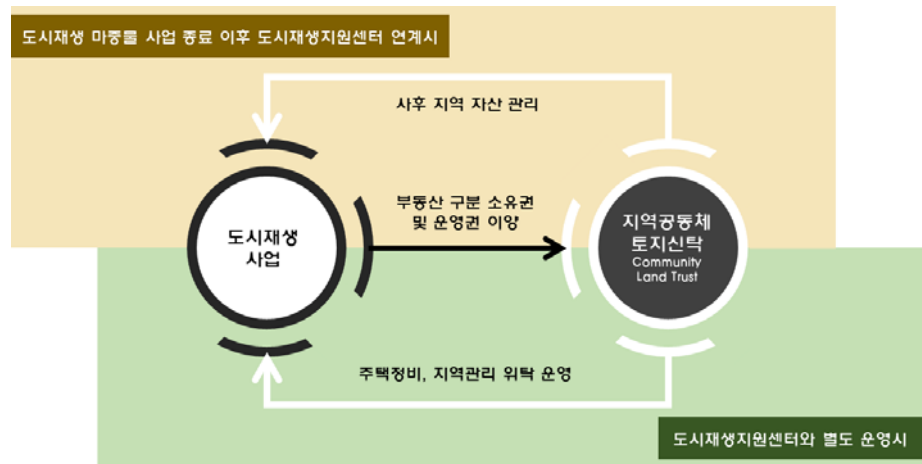
또한 본 연구를 통해 공동체토지신탁 도입시 제약요소로서 주택 공급 부문 유지 및 관리에 관한 사항, 상호간의 협력에 관한 사항, 환매에 관한 사항, 자본 조달에 관한 사항, 세제 혜택에 관한 사항에 대한 사항을 검토하였다(제5장 1절 참조). 이를 통해 공동체토지신탁 제도 도입 및 정착을 위한 기반사항을 공동체토지신탁 자산의 형성, 구성원의 협력에 대한 사안, 운영 및 유지에 관한 사항으로 구분하여 시사점을 제시하였다(제5장 2절 참조).

## ③ 셋째로, 공동체토지신탁의 도시재생 정책 추진과 연계한 활용 방안은 무엇인가?

본 연구에서는 해외사례 검토, 국내 현장 사례에서 도출된 시사점, 전문가 FGI에서 도출된 의견 등을 토대로 도시재생 정책 추진과 연계한 활용방안을 검토하였다. 연구 결과 도시재생관리 지원의 목적을 지니는 도시재생회사 성격의 공동체토지신탁과 주택 정비



부문과 지역관리부문을 위탁하는 공동체토지신탁으로 구분하고 주요 고려사항을 제시하였다(제5장 1절 참조). 또한 도시재생 뉴딜 사업의 5개 유형별 공동체토지신탁 연계 방안과 공동체토지신탁 연계 가능 자산별 연계 활용 방안을 제안하였다(제5장 3절 참조).



[그림 6-1] 도시재생사업과 지역공동체토지신탁의 연계방안

#### ④ 넷째로, 공동체토지신탁 제도를 효율적, 효과적으로 도입, 적용하기 위한 국가 차원의 정책 방향과 제도상의 개선방안은 무엇인가?

본 연구에서는 국외 정책 사례 분석, 전문가 FGI 의견 등을 바탕으로 공동체토지신탁 정책 추진방향으로 시범적용 및 확산, 제도 기반 구축, 주민 역량 강화, 재원 지원, 공동체 자산화 총 5개의 카테고리로 분류하여 단기, 중기, 장기로 구분하여 단계적 추진방향을 제시하였다(제5장 4절). 또한 본 연구에서는 CLT 도입을 위한 제도개선 방안으로 기존의 관련 법령에 CLT를 성격을 차별화하거나 공익신탁제도로 CLT를 통합화하여 연계한 제도개선 접근과 별개의 신규 법령으로 ‘공동체지역자산신탁법’을 제정하는 접근을 제안하였다. 아울러 신규 법령 구성에 대한 이해를 증진하기 위해 총칙, 공동체지역자산신탁의 구성원, 이사회의 설립과 운영 방식, 제4장 공동체지역 자산신탁 활성화를 위한 지원, 보칙과 벌칙 등으로 구성된 ‘공동체지역 자산신탁’ 법률안 예시를 제시하였다.

본 연구의 의의는 주거 안정성 강화와 주민들의 삶의 질 향상을 위한 정책 요구가 증대되고 있고 도시재생 뉴딜 정책 추진이 시작되고 있는 정책적 문맥하에서 관련 현행 법령 분석, 관련 국내외 정책 및 사례 분석, 전문가 의견 수렴 등을 종합적으로 분석하여 실제적

인 공동체토지신탁이 도입 및 활용 가능한 지역 현안과 정책 발전 과제를 도출하였다는 데 의의가 있다. 또한 도시재생 뉴딜 정책 추진 등의 정책 현안과 연계하여 공동체토지신탁의 적용 가능성을 다차원적인 관점에서 설정하고 관련 정책 추진 방안 및 관련 제도 개선 방안을 선도적으로 제안하였다는 데 의의가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 본 연구에서는 공동체토지신탁에 대한 사회적 공감대 형성이 초기 단계로 국내 유사 적용 사례가 한정되어 있고, 공동체토지신탁을 인지하고 있는 전문가가 한정되어 본 연구에서 의견을 수렴한 전문가 그룹에 대한 포괄적 논의를 통해 실제로 공동체토지신탁을 적용하는 데 있어 구체적인 실현 방안까지 발전하지는 못한 한계가 있다.

본 연구 이후 진행되는 관련 연구에서는 대도시 지역과 중소도시 지역, 농어촌 지역 등에 대한 차별화된 지역 특성에 따른 다차원적 적용 방안에 대한 발전이 요구될 것이다. 또한 본 연구에서는 관계 전문가 의견 수렴 등에 있어 소수의 의견에 한정되어 있어, 향후 지역공동체자산신탁 관련 제도화에 대한 공론의 장이 형성될 경우 향후 집합적 경험의 축적을 통한 정책 발전 시사점을 지속적으로 도출하기 위한 연구가 요구될 것으로 예상된다. 또한 도시재생 뉴딜 정책 추진에 있어서도 본 연구에서 제시한 개략적 공동체토지신탁 개념 도입 방안이 실제적으로 작동할 것 인지에 대한 후속적 연구 진행도 필요할 것이다.

공동체토지신탁이 국외에서는 주거의 안정성을 높이며 젠트리피케이션을 대비하고, 지역 재생과 연계하여 지역사회 주도의 지역 관리의 지속성을 동시에 추구할 수 있는 협력적 시도임을 다시 한 번 강조해 본다. 본 연구에서 제시한 공동체토지신탁 도입 및 활용에 대한 초기 단계의 발자국들이 지속적으로 나가갈 수 있기를 기대해 본다. 향후 공공 부문과 시민사회, 지역사회 부문이 공동의 가치를 확산하기 위해 지역 공동체 자산화와 지역사회 주도의 신탁 운영을 통해 지속적 지역 관리를 촉진할 수 있기를 기대한다.

- 
- Gray, K. A. (2008), Community Land Trusts in the United States
- Gray, K. A. (2008), Community Land Trusts in the UK
- J.E.Davis(2007), Shared Equity Homeownership - The Changing Landscape of Resale-Restricted, Owner-Occupied Housing
- Yesim Sungu-Eryilmaz and Rosalind Greenstein, A National Study of Community Land Trusts
- 国土交通省(2017), 「十分に活用されていない土地・空き家等の有効活用について」
- 일반사단법인 이주교류추진기공 홈페이지 : <https://www.iju-join.jp>
- 고용노동부(2008), 「사회적기업 육성 기본계획(2008-2012)」
- 고용노동부(2012), 「제2차 사회적기업 육성 기본계획(2013-2017)」
- 기획재정부 협동조합 종합정보시스템 (<http://www.cooperatives.go.kr>)
- 기획재정부(2012), “협동조합기본법 주요내용 및 후속과제”, 2012년 2월 8일 보도자료
- 기획재정부(2013), “기획재정부 제1호 사회적협동조합 탄생”, 2013년 1월 16일 보도자료
- 기획재정부(2013), “협동조합 실태조사 결과 발표”, 2013년 11월 15일 보도자료
- 기획재정부(2013), “제1차 협동조합 기본계획(2014년-2016년) 수립”, 2013년 12월 30일 보도자료
- 기획재정부(2013), 「2013년 제1차 협동조합 실태조사」
- 기획재정부(2013), 「2013년 제1차 협동조합기본계획(2014-2016)」
- 기획재정부(2014), “국회에서 확정된 2014년 예산”, 2014년 1월 2일 보도자료
- 기획재정부(2014), “‘14년도 협동조합·사회적기업 중간지원기관 설치·운영”, 2014년 2월 5일 보도자료
- 기획재정부(2016), “사회적협동조합, 중소기업 지원 받을 길 열린다”, 2016년 4월 27일 보도자료
- 서울특별시의회(2014), “사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선방안”
- 강세진(2014), “공동체주택 : 도시재생, 사회적경제, 마을공동체 활성화의 기반”, 새로운 사회를 여는 연구원, 이슈진단

- 김동길 외(2008), “지방정부와 공동체토지신탁의 파트너십”, 토지정의시민연대 공동체토지신탁 연구회
- 김륜희, 윤정란(2017), “도시재생과 사회적경제의 지속가능성에 관한 연구 : 지역자산화를 중심으로”, 한국토지주택공사 토지주택연구원
- 김성균(2013), “공익신탁 세제의 현황 및 그 개선방안”, 한국세법학회, 조세법연구 제19권 제3호
- 김종현, 문아라, 이윤주, 임채하(2012), “저소득층의 주거권 보장을 위한 공동체토지신탁-법적쟁점을 중심으로-”, 건국대학교 법학연구소, 일감부동산법학 Vol.7 No.-
- 김현준(2016), “공공임대주택리츠 민간참여 활성화 방안 : 적정수익률 확보방안을 중심으로”, 성균관대학교, 석사학위논문
- 김형주(2015), “주택협동조합 성장과 주택금융신용보증기금의 역할에 관한 소고”, 한국주택금융공사, 주택금융월보
- 민윤경(2017), 사회적협동조합의 조직역량이 협력네트워크에 미치는 영향, 성균관대학교, 박사학위논문
- 박희정(2013), “현행 협동조합의 현황과 개선방안에 대한 검토-법·제도적 문제점을 중심으로-”, 고려대학교 정책대학원, 석사학위논문
- 배도현 · 오세경 · 권태정(2013), “공동체토지신탁(CLT)제도 운영요소의 국내 도입 방안: 국외 사례 운영요소에 대한 AHP 분석을 중심으로”
- 배도현(2013), “지역자력형 도시재생사업을 위한 공동체토지신탁제도 도입에 관한 연구”, 동아대학교, 석사학위논문
- 손원익 외(2013), “협동조합 과세제도 연구”, 한국조세재정연구원, 세법연구
- 오준석(2016), “공익신탁제도에 관한 한국과 미국의 세제상 비교연구”, 한국조세협회, 租稅學術論集 第32輯 第1號, 2016
- 이남근(2016), “부동산투자회사법 개정안의 문제점과 발전방안 연구”, 한국지역사회발전학회, 지역사회개발연구 Vol.41 No.1
- 이연갑(2015), “공익신탁법에 관한 약간의 검토”, 법조협회, 法曹Vol.64 No.5
- 이영범(2017), “지역 공동체의 가치를 실현하다”, 건축도시공간연구소 마을재생 세미나 자료
- 전대욱(2016), “지역공동체 생태계 조성을 위한 정책 가이드라인”, 행정자치부 한국지역진흥재단, 마을공동체 이슈프리즘 Vol.8
- 전은호 · 서순탁(2009), “지불가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁(CLT)제도 도입에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회, 국토계획 Vol.44 No.2
- 조제희, 이승훈(2015), “공동체적 지역재생을 위한 CLT모델 도입 검토”, 건국대학교 법학연구소, 일감부동산법학Vol.11 No.-
- 최명식(2017), “젠트리피케이션 대응을 위한 지역 자산 공유방안”, 국토연구원 국토정책 Brief 613
- 최지희(2017), “〈뉴스돋보기〉文의 ‘도시재생 뉴딜’ 공약에 기존 ‘뉴타운 사업’은 어떤다는 건지”, 건설경제, 2017.04.18
- 박찬은, “월세버느라 힘든 1인 가구여 ‘살만한 집에서 싸게 살자’ 협동조합형 공공주택”, 매일경제, 2015.10 기사
- 박종일, “강북구 최초 협동조합주택 ‘하늘평화센터’ 준공”, 아시아경제, 2017.05 기사

---

# Implications for the Introduction and its Application of Community Land Trust

SUMMARY

Park, Sung Nam

Lee, Eun Seok

---

The purpose of this study is to examine the possibility of introducing the Community Land Trust (CLT) system considering domestic characteristics and to present concrete operational plan applicable in Korea. We also propose a policy direction for the application and introduction of the Community Land Trust (CLT) in the future and suggest ways to improve the system for the policy implementation.

The main research questions set for the study were the following four.

- ① What are the current issues and conditions requiring the introduction of a community land trust in the Korean policy contexts?
- ② What are the constraints on the introduction and application of community land trusts?
- ③ What is the utilizations strategies linked with the promotion of the urban

regeneration policy of the community land trust?

- ④ What are the national policy directions and institutional improvements to efficiently and effectively implement and implement the Community Land Trust System?

- What are the current issues and conditions requiring the introduction of a community land trust in the Korean policy contexts?

In this study, we examined the applicability of the community land trust by analyzing the domestic legal system conditions in order to collectively understand the domestic conditions. In order to grasp the various field issues, we reviewed five various domestic cases. The introduction conditions and necessity were discussed. As a result of the study, the necessity of differentiation and institutionalization of community land trusts such as trust management, utilization, organization and authority, asset conversion, maintenance, and tasks of land and housing has been derived.

In the case studies, community management of private shared assets, activation of cooperative type housing supply, expansion of portfolio of shared REITs, sustainable operation management of land, buildings and facilities after the completion of urban regeneration project, It is possible to confirm the implications of the introduction of the community land trust on the issues of the site such as trust operation. The need for the introduction of a community land trust through expert FGI has been a major issue in the housing policy sector, which has provided cheaper housing supply and operation, the establishment of a community-shared space management and community activation base, and sustainable land management and response to gentrification. In addition, one of the government 's tasks for the New Korean central government, "Urban Regeneration New Deal for Strengthening Urban Competitiveness and Improving Quality of Life," was developed as a major issue in the introduction of community land trust.

- What are the constraints on the introduction and application of community land trusts?

In this study, the introduction of community land trust and the applicable factors and the constraints on the introduction of the community land trust were examined based on the implications of the incorporation of community trust in the field, the analysis of current policy issues, and the opinions derived from expert FGI. As a result, the supply and management of low – priced housing as a public lease house in the area of connection with the housing policy has emerged as a sector that needs the introduction of the community land trust. In connection with the Urban Regeneration New Deal Policy Project, it was emphasized that the management of the area and the maintenance of the residential area were commissioned after the introduction of the common resources and the possibility of using the idle assets in the grouped portfolio in connection with the empty house and small house maintenance was derived.

In addition, this study suggests the issues related to the maintenance and management of the housing supply sector, mutual cooperation, repurchase, capital procurement, and tax benefits as constraints in the introduction of community land trust (See Chapter 5, Section 1). In this way, the fundamentals for the introduction and settlement of the community land trust system are divided into matters related to the formation of the community land trust assets, matters about the cooperation of the members, operation and maintenance (see Chapter 5, Section 2).

- What is the utilizations strategies linked with the promotion of the urban regeneration policy of the community land trust?

In this study, we reviewed the utilization plan in connection with the promotion of urban regeneration policy based on overseas case review, implications derived from case studies in Korea, and opinions derived from expert FGI. As a result of this study, a community land trust with the purpose of supporting urban regeneration management and a community land trust commissioned with the housing management division and the regional management division were categorized as major consideration (see Chapter 5, Section 1). In addition, it proposed a linkage method of community land trust by five types of urban regeneration new deal and a plan to utilize linkage with each asset that can be linked with community land trust (refer to Chapter 5 Section 3).

- What are the national policy directions and institutional improvements to efficiently and effectively implement and implement the Community Land Trust System?

In this study, based on the analysis of cases of foreign policy and expert opinion of FGI, it is classified into five categories as pilot application and proliferation, establishment of institutional infrastructure, strengthening of resident capacity, financial support, and long term (Chapter 5, Section 4). In this study, as a way to improve the system for the introduction of CLT, the 'Community Asset Trust Act' was enacted as a new law separate from the institutional improvement approach that linked the CLT to the existing related laws by integrating CLT as a public benefit trust system approach. In order to promote understanding of the composition of the new legislation, this study suggests the general community, the members of the community asset trust, the establishment and operation of the board of directors, the support for the revitalization of the regional asset trust, as an example of the bill.

It is once again emphasized that the community land trust is a collaborative effort to enhance the stability of housing, to prepare for gentrification, and to pursue sustainability of community-led regional management in conjunction with local regeneration. I hope that the initial steps of introducing and utilizing the community land trust proposed in this study will be able to continue to go out. We expect that public sector, civil society, and community sectors will be able to promote sustainable regional management through community asset capitalization and community - led trust operations in order to spread common values.

**Keywords :**

Community Land Trust, Gentrification, Neighbourhood Management, Affordable housing



---

## 부록1. 전문가 대상 FGI 주요 토의 내용

---

1. CLT제도의 개념이 국내 실정 또는 법제도상 도입 가능한지?

2. CLT제도가 도입될 경우 적용 가능한 부분은 어떠한 부분인지?

3. CLT제도를 시행할 경우 국내 주택 또는 도시 문제 등에 있어 이점은 무엇이라 생각하는지?

4. CLT제도 운영에 있어 제약요소가 있다면 어떤 것이 있는지?

5. 향후 CLT제도의 효율적 추진을 위해 어떤 점이 정책적으로 개선되었으면 좋겠는지?



## 부록2. CLT 관련 법제도 비교표

| 구분                                                                                    | 공익신탁법                                                                  | 부동산투자회사법                                                                            | 협동조합기본법                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의)                                                                               | 제2조(정의)                                                                | 제2조(정의)                                                                             | 제93조                                                                      |
| 1. “공익사업”이란 다음 각 목의 사업을 말한다.                                                          | 1. “부동산투자회사”란 자산을 부동산에 투자하여 운영하는 것을 주된 목적으로                            | ① 사회적협동조합은 다음 각 호의 사업 중 하나 이상을 주 사업으로 하여야 한다.                                       | 1. 지역사회의 재생, 지역 경제의 활성화, 지역 주민들의 권익·복지 증진 및 그 밖에 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업 |
| 타. 지역사회의 건전한 발전을 목적으로 하는 사업                                                           | 제3조부터 제8조까지, 제11조의2, 제45조 및 제 49조의2제1항에 적합하게 설립된 회사로서 다음 각 목의 회사를 말한다. | 가. 자기관리 부동산투자회사: 자산운용 전문인력을 포함한 임직원을 상근으로 두고 자산의 투자·운용을 직접 수행하는 회사                  |                                                                           |
| 조항                                                                                    |                                                                        |                                                                                     |                                                                           |
| 개요                                                                                    |                                                                        |                                                                                     |                                                                           |
| CLT 적용 가능 여부                                                                          | -CLT역시 지역사회 건전한 발전을 목적으로 하기 때문에 「공익신탁법」상 공익신탁을 통해 CLT의 초기 활용 모색 가능     | -서울형 리츠등의 사례에서는 부동산투자회사제도를 활용하고 있다. 공동체로 운영할 수 있는 규모화가 가능한 경우에는 대안적 적용 방안을 모색할 수 있음 | -사회적협동조합 형태로 지역사회 재생을 위한 관리 증진 등 CLT성격의 조직을 운영할 수 있음                      |
| 제4조 제8호(인가요건)                                                                         | 제5조(부동산투자회사의 설립)                                                       |                                                                                     |                                                                           |
| 가. 위탁자, 수탁자, 신탁관리인, 사용인, 그 밖에 대통령령으로 정하는 신탁 관계자 및 그의 특수관계인에게 이익을 제공하지 아니할 것           | ① 부동산투자회사는 발기설립의 방법으로 하여야 한다.                                          |                                                                                     |                                                                           |
| 나. 특정개인이나 단체에 기부하거나 그 밖의 이익을 제공하는 것을 사업내용으로 하지 아니할 것. 다만, 다른 공익신탁법에 따른 공익법인에 이익을 제공하는 | ② 부동산투자회사는 「상법」 제290조 제2호에도 불구하고 현물출자에 의한 설립을 할 수 없다.                  |                                                                                     |                                                                           |
| 설립 요건                                                                                 | 제6조(설립 자본금)                                                            |                                                                                     |                                                                           |
|                                                                                       | ① 자기관리 부동산투자회사의 설립 자본금은 5억원 이상으로 한다.                                   |                                                                                     |                                                                           |
|                                                                                       | 제10조(최저자본금)                                                            |                                                                                     |                                                                           |

| 구분           | 공익신탁법                                                                                                                                                                          | 부동산투자회사법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 협동조합기본법                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              | 경우로서 해당 공익신탁의 공익사업을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 그러하지 아니하다.                                                                                                                               | 1. 자기관리 부동산투자회사: 70억원                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                        |
| CLT 적용 가능 여부 | -CLT의 경우 비영리를 목적으로 두고 있어 공익신탁법 제4조 제8호 나목의 이익을 제공하는 것을 사업내용으로 하지 아니할 것과 상응함<br>-제4조 제8호에 의하면 특정단체에 기부는 금지하고 있으나 단서규정을 두어 예외를 인정하고 있음                                           | -소규모 CLT의 경우 제약사항                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                        |
| 조항           | -                                                                                                                                                                              | 제14조(이사의 자격 등)<br>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위탁관리 부동산투자회사의 이사가 될 수 없다.<br>1. 자산의 투자·운용을 위탁받은 자산관리회사의 특별관계자<br>2. 자산의 투자·운용을 위탁받은 자산관리회사로부터 계속적으로 보수를 받고 있는 사람<br>3. 이사로서의 중립성을 훼손할 우려가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람                                                                                                                      | 제32조(이사회)<br>① 협동조합에 이사회를 둔다.<br>② 이사회는 이사장 및 이사로 구성한다.<br>③ 이사장은 이사회를 소집하고 그 의장을 된다.<br>④ 이사회는 구성원 과반수의 출석과 출석원 과반수의 찬성으로 의결하며, 그 밖의 이사회에 이사회 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.<br>⑤ 제1항에도 불구하고 조합원 수가 10인 미만인 협동조합은 총회의 의결을 받아 이사회를 두지 아니할 수 있다. |
| 협력 체계        |                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                        |
| CLT 적용 가능 여부 | -CLT의 경우 주체간 협력체계의 구축이 중요하지만 공익신탁법상 위원회등 관련 조직의 설립 규정 부재                                                                                                                       | -CLT의 이사회는 각각의 이익을 대변하는 3분된 지배구조를 갖고 있으나 부동산투자회사법 제14조 제2항 제3호의 경우 중립성을 훼손할 우려가 있는 사람은 이사가 될 수 없다고 정하고 있음<br>-CLT의 3분된 지배구조를 형성하기 어려움                                                                                                                                                                                             | -주체간 협력체계의 구축 가능                                                                                                                                                                                                                       |
| 운영 조항        | 제11조(신탁재산의 운용)<br>제12조(운용소득의 사용)<br>제13조(수탁자 등의 보수등)<br>제14조(신탁사무의 위임)<br>제15조(회계의 구분)<br>제16조(사업계획서 등의 제출)<br>제17조(신탁재산의 외부감사)<br>제18조(신탁관리인 등의 권한과 의무)<br>제19조(신탁관리인에 대한 보고) | 제24조(부동산의 처분에 대한 제한 등)<br>① 부동산투자회사는 부동산을 취득한 후 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이내에는 부동산을 처분하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니한다.<br>부동산투자회사법 시행령<br>제26조(부동산의 처분에 대한 제한 등)<br>① 법 제24조제1항 본문에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 다음 각 호의 구분에 따른 기간을 말한다.<br>1. 국내에 있는 부동산 중 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택: 1년.<br>2. 국내에 있는 부동산 중 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택이 아닌 부동산: 1년 | 제22조(출자 및 책임)<br>① 조합원은 정관으로 정하는 바에 따라 1차 이상을 출자하여야 한다. 다만, 필요할 경우 정관으로 정하는 바에 따라 현물을 출자할 수 있다.<br>② 조합원 1인의 출자좌수는 총 출자좌수의 100분의 30을 넘어서는 아니 된다.<br>⑤ 조합원의 책임은 납입한 출자액을 한도로 한다.                                                        |

| 구분                    | 공익신탁법                                         | 부동산투자회사법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 협동조합기본법                                                                                                                                    |
|-----------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CLT<br>적용<br>가능<br>여부 | -공익신탁법상 공익신탁의 운용에 관한<br>사안은 CLT운용에 있어서도 적용 가능 | -CLT의 주요특징은 공동체토지신탁에<br>서 토지의 영구 소유로 인한 토지의 장기<br>간의 임대 시스템이지만 5년의 경우 너<br>무 짧은 한계를 지님                                                                                                                                                                                                                                                                              | -본 조항에 의하면 협동조합의 자본조달<br>은 전통적으로 조합원 출자에 의존함<br>-대부분의 조합원은 경제적 약자이기 때<br>문에 자본참여와 관련하여 아주 낮은 수<br>준의 재정적 부담을 지을 수밖에 없어 자<br>본조달에 있어 제한이 있음 |
| 조항                    |                                               | 제15조(주식의 분산)<br>① 주주 1인과 그 특별관계자는 최저자<br>본금준비기간이 끝난 후(제12조제1항<br>제4호의2에 따른 투자비율이 100분의<br>30을 초과하는 부동산투자회사의 경우<br>에는 부동산개발사업에 관하여 관계 법<br>령에 따른 시행에 대한 인가·허가 등이<br>있은 날부터 6개월이 지난 후)에는 다음<br>각 호의 구분에 따른 부동산투자회사의<br>종류별로 정하는 비율(이하 "1인당 주식<br>소유한도"라 한다)을 초과하여 주식을 소<br>유하지 못한다.<br>1. 자기관리 부동산투자회사: 발행주식<br>총수의 100분의 30<br>2. 위탁관리 부동산투자회사: 발행주식<br>총수의 100분의 40 | 제45조(사업)<br>③ 협동조합은 제1항과 제2항에도 불구<br>하고 「통계법」 제22조 제1항에 따라 통<br>계청장이 고시하는 한국표준산업분류에<br>의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다.                              |
| CLT<br>적용<br>가능<br>여부 |                                               | -1인당 주식소유한도의 출자에 대한 규<br>제가 존재하여 CLT 대형 투자자의 투자<br>를 어렵게 하는 측면이 있음                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | -일반 협동조합은 어떠한 경우에도 금융<br>관련 사업을 할 수 없음<br>-사회적 협동조합의 발전을 위해서 기금<br>이 필요하지만 협동조합이 직접 대규모<br>기금을 만들고 운영하기 어려운 제도적<br>한계에 직면 가능성이 있음          |
| 조항                    |                                               | 제29조(차입 및 사채 발행)<br>① 부동산투자회사는 영업인가를 받거<br>나 등록을 한 후에 자산을 투자·운용하<br>기 위하여 또는 기존 차입금 및 발행사채<br>를 상환하기 위하여 대통령령으로 정하<br>는 바에 따라 자금을 차입하거나 사채를<br>발행할 수 있다.<br>② 제1항에 따른 자금차입 및 사채발행<br>은 자기자본의 2배를 초과할 수 없다. 다<br>만, 「상법」 제434조의 결의 방법에 따른<br>주주총회의 특별결의를 한 경우에는 그<br>합계가 자기자본의 10배를 넘지 아니하<br>는 범위에서 자금차입 및 사채발행을 할<br>수 있다.                                         | 제89조(출자금환급청구권과 환급정지)<br>① 탈퇴 조합원은 탈퇴 당시 회계연도의<br>다음 회계연도부터 정관으로 정하는 바에<br>따라 그 출자금의 환급을 청구할 수 있다.                                          |
| CLT<br>적용<br>가능<br>여부 |                                               | -유형 제한이 없어 CLT시장수요에 맞는<br>유형의 사채 발행이 가능해져 자금조달<br>용이                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | -신탁을 탈퇴할 경우 자신의 출자금을<br>돌려받을 수 있음<br>-추후 출자금환급을 신청한 경우 CLT운<br>영 및 관리에 한계가 있음                                                              |

| 구분           | 공익신탁법                                                                                                       | 부동산투자회사법                                                                                                                                                                                                                                                                            | 협동조합기본법                                                             |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 조항           |                                                                                                             | 제29조(차입 및 사채 발행)<br>① 부동산투자회사는 영업인가를 받거나 등록을 한 후에 자산을 투자·운용하기 위하여 또는 기존 차입금 및 발행사채를 상환하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 자금을 차입하거나 사채를 발행할 수 있다.<br>② 제1항에 따른 자금차입 및 사채발행은 자기자본의 2배를 초과할 수 없다. 다만, 「상법」 제434조의 결의 방법에 따른 주주총회의 특별결의를 한 경우에는 그 합계가 자기자본의 10배를 넘지 아니하는 범위에서 자금차입 및 사채발행을 할 수 있다. |                                                                     |
| CLT 적용 가능 여부 |                                                                                                             | -주주총회 특별결의로 개발사업 투자비용 결정할 수 있어 CLT시장·회사 여건에 따른 포트폴리오 가능                                                                                                                                                                                                                             |                                                                     |
| 조항           | 제28조(조세 감면 등)<br>공익신탁에 출연하거나 기부한 재산에 대한 상속세·증여세·소득세·법인세 및 지방세는 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 감면할 수 있다. |                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 제99조(부과금의 면제)<br>사회적협동조합의 사업과 재산에 대하여는 국가와 지방자치단체의 조세 외의 부과금을 면제한다. |
| 조세 감면        |                                                                                                             | CLT의 자산에 대한 과세는 일반시장의 자산에 적용하는 과세표준과 다른, 완화된 과세표준 적용 가능                                                                                                                                                                                                                             | -CLT도 사회적협동조합과 같이 비영리라는 성질을 갖고 있어 적용 가능                             |
| CLT 적용 가능 여부 |                                                                                                             | -자기관리리츠 : 없음<br>-위탁관리리츠 : 90%이상 배당시 법인세 면제, 취득등록세 30%감면<br>-기업구조조정리츠 : 90%이상 배당시 법인세 면제, 취득등록세 30%감면                                                                                                                                                                                |                                                                     |