

공동체토지신탁의 도시재생 뉴딜정책 연계 방안

박성남 부연구위원

요약

- 공동체토지신탁은 지역 내 주택이나 부동산 자산을 개발하고 관리하기 위해 지역 공동체의 구성원들에 의해 설립·운영되는 지역 주도의 주택관리신탁 또는 자산관리신탁의 한 형태
- 공동체토지신탁은 지역 공동체 구성원과 필요 시 지자체 등이 토지 및 건축물 자산을 공동 소유함으로써 주택의 지불 가능한 수준의 가격 유지 및 질적 관리, 공동 이용 시설 및 공동체 수익 시설의 지속 관리, 젠트리피케이션 대응이 가능
- 도시재생 뉴딜정책 추진과 연계하여 공동체토지신탁의 개념적 강조점인 공유, 지속 가능성, 공동체 관리 등이 부각되고 있는 바, 공동체토지신탁의 활용 가능성을 모색할 필요가 있음

정책제안

- 주거지원형 도시재생 뉴딜사업에서 협동조합, 공익신탁 방식을 활용하고 도시재생 사업 및 주택도시기금 재원을 연계하여 지역 내 유휴 공유지, 빈집 등 신탁 가능한 토지나 주택 자산을 집합화하여 공동체토지신탁을 시범 운영
- 우리동네살리기, 일반근린형 도시재생 뉴딜사업에서 도시재생 사업을 통해 조성되는 공동 이용 시설에 대하여 지역 자산화를 실험하기 위한 마을관리회사 성격의 공동체토지신탁을 시범 운영
- 지속적인 사업 연계를 위해 ‘(가칭)공동체지역자산신탁법’을 마련하고, 토지 임대부 방식 및 다양한 토지 공유 운영 방식을 발전시킬 필요

1 정책 변화에 따른 공동체토지신탁의 도입 여건

■ 공동체토지신탁의 개념 및 장점

- 공동체토지신탁(Community Land Trust: CLT)은 지역 내 주택이나 부동산 자산을 개발하고 관리하기 위해 지역 공동체의 구성원들이 설립·운영하는 지역 주도의 주택관리신탁 또는 자산관리신탁의 한 형태
- CLT는 미국에서 1969년 이후 발전되어, 영미권에서 다음 세대를 위해 토지를 공동으로 보유하고 주택을 건설하는 한편 지역을 활성화하고 부동산을 관리하여 공적 가치를 되살리는 기능을 수행하기 위해 확산되고 있음
- 다양한 공적, 기부적 현물 신탁 자산이 공동체를 포함하는 주체 간 연합체인 CLT에 의해 사용·관리되며, 주택 사용자의 경우 상호주택소유권(mutual home ownership)을 지니고 CLT가 재구매할 권리를 가지고 있어 지속적 관리가 가능
- CLT는 지역 공동체 구성원과 필요 시 지자체 등이 토지 및 건축물 자산을 공동 소유함으로써 주택의 지불 가능한 수준의 가격 유지 및 질적 관리, 공동 이용 시설 및 공동체 수익 시설의 지속 관리, 젠트리피케이션 대응 등이 가능하다는 장점이 있음

■ 정책 변화에 따른 CLT 도입 여건

- 중앙정부는 무주택 서민을 위한 공적주택 공급을 확대하여 2018년부터 향후 5년간 30년 이상 장기임대주택을 28만 호로 확대하고, 신혼·청년 매입임대주택 및 임대리츠(REITs), 세어형 민간임대주택, 공공분양주택 등 사업 방식을 다각화하고 도시재생과 연계하여 공적임대주택을 공급하는 계획을 제시
- 또한 시장에서의 부동산 가격 급등에 대한 정책적 대응을 강화하고 있어, 주택 부문에서 가격 탄력성이 적은 CLT 공급 주택 방식을 실험하기에 시의성이 있음

■ 도시재생 뉴딜사업과 CLT의 연계 가능성

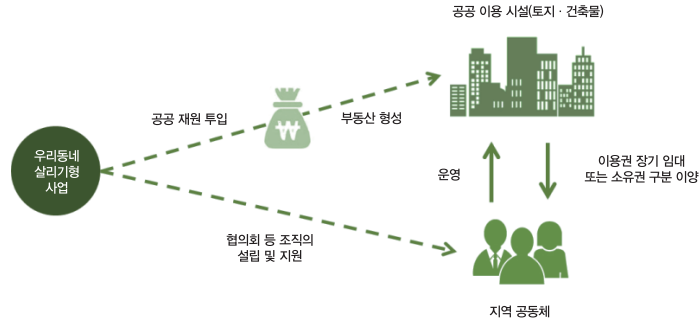
- 정부는 도시재생 뉴딜정책의 4대 목표로 '주거복지 실현', '도시 경쟁력 강화', '사회 통합', '일자리 창출'을 제시
- 도시재생과 연계함에 있어 지역 커뮤니티 주도의 도시재생 관리 지원의 목적을 지니는 도시재생회사 성격의 CLT를 고려해 볼 수 있음

- 도시재생과 연계한 CLT의 구조화 방안으로 ①선도지역 등 도시재생 마중물 사업 종료 이후 도시재생지원센터 또는 지역 커뮤니티 협의체 주도의 조직이 연합하여 지역관리회사 성격의 CLT로 발전시키거나, ②도시재생지원센터와는 별도로 도시재생 사업 추진 시 CLT를 설립하여 주택 정비 부문과 지역 관리 부문을 위탁
- 도시재생 공공 자원 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 고려 사항
- 수익성과 공공성이 균형을 이룰 수 있도록 포트폴리오가 구성되어야 하며, 지역 사회의 참여와 구성원으로서 권한 및 책임의 공유는 CLT가 지역 기반의 구성체로서 역할을 담당하는 데 주요 요소가 될 것
- 재생 지역 내에 활용하고자 하는 토지 및 건축 자산에 대한 신탁적 운영은 CLT의 발전에 있어 효과적 연계가 필요한 사항이며, 지역 토지 비축 등을 통해 유보적 관점에서 접근 가능성을 살펴볼 필요도 있음
- CLT로 자산 이양화가 현재는 어려우므로 이에 대한 제도적 보완이 필요하며, 재생 사업을 통해 활용되는 국공유지나 지자체 소유로 전환된 공유자산에 대하여 대부료 감면, 자산 전환 시 취득등록세 감면 등 세제 혜택 등을 종합적으로 검토할 필요

2 도시재생 뉴딜사업 유형별, 참여 주체 간 연계 방안

■ 우리동네살리기형 도시재생 뉴딜사업과 CLT 연계 방안

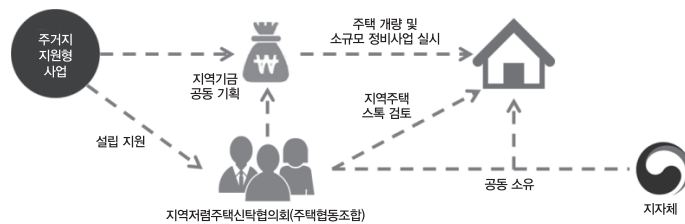
- 지역 사회에서 협동조합 형식의 우리동네자산운영협의회를 설립하도록 지원하고 마중물 사업비를 통해 형성될 공공 이용 시설을 운영하되, 이용권을 장기 임대 가능하도록 하고 장기적으로는 소유권을 구분적으로 이양하는 방식이 효과적일 것
- 신탁 방식의 운용 효율성을 높이기 위해서는 지역 협동조합의 지역 자산 운영이 가능하도록 제도적인 뒷받침을 해주고, 이용권의 장기 저리 임대가 가능하도록 하며 지역 자산 소유권 구분 소유 및 이양이 가능하도록 제도적 보완 필요



우리동네살리기형 도시재생 뉴딜사업의 CLT 연계 방안 개념도

■ 주거지지원형 도시재생 뉴딜사업과 CLT 연계 방안

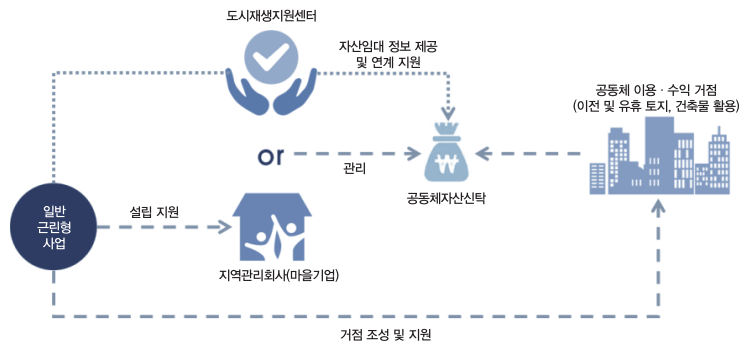
- CLT 방식의 지불가능수준 주택 공급의 가능성을 우선적으로 검토할 필요가 있으며, 공공 자원 지원으로 형성된 공동체형 지역 자산 운영의 지속성 확보를 위해 활용될 수 있음
- 지역 사회에서 주택협동조합 형식의 지역저렴주택신탁협의회를 설립하도록 지원하고, 주택도시기금 융자 등 및 마중물 사업비를 통해 형성될 수 있는 지역 기금을 공동으로 기획하는 것이 효과적일 것
- 주택 개량 및 소규모주택정비사업을 통해 형성 가능한 지역주택 스톡(stock)을 검토하고, 지자체와 주택협동조합이 공동으로 소유하는 방식의 신탁을 운영하되, 주택협동조합에는 기존 주택의 소유자를 포함하고 사업 이후에는 운영 단계에서 주택거주자 대표를 포함하여 운영할 필요가 있음
- 또한 지역주택신탁의 경우 공공성이 강조되거나 사업성도 고려는 필요하므로 임대 가능한 상업시설도 자산 포트폴리오에 포함하여 운용하는 것이 효과적일 것



주거지지원형 도시재생 뉴딜사업의 CLT 연계 방안 개념도

■ 일반근린형 도시재생 뉴딜사업과 CLT 연계 방안

- 지역 상권 활성화를 위한 지역 프로그램의 운용과 공동체 자산 관리 운용 주체의 발전과 연결될 필요가 있으며, 지역관리회사 성격의 운용 주체를 자산신탁 운용과 연계 가능
- 지역 사회에서 마을기업 형식의 지역관리회사를 형성하도록 지원하거나 도시재생 지원센터가 주체가 되어 공동체자산신탁 관리를 지원하는 방식이 효과적일 것이며, 신탁 방식으로 운용되는 공동체 이용 거점과 공동체 수익 거점의 공동체 자산과 공동체 관리 프로그램의 지원은 연계되어 추진될 필요
- 공동체 신탁 자산 형성을 위해 빈집, 빈 점포, 폐교, 추가 활용 가능한 공공청사 등 유휴 토지 및 건축물을 지역 자산화하여 연계하는 방식이 효과적임
- 도시재생지원센터가 지역 자산을 임대 활용하고자 하는 연계자를 알선하는 정보 제공 및 연계 지원의 역할을 담당할 수 있으며, 지역 자산 지속 관리를 위해서 뉴딜사업 종료 이후에 센터의 지역관리회사로의 통합 연계는 지역 여건에 따라 고려할 필요
- 지역 스타트업과 연계하여 상가 임대를 지원하거나 소상공인 보호 목적의 공공임대 상가를 신탁 운용하는 방식으로 지자체와 지역관리신탁회사가 공동으로 소유, 운용하는 방식의 신탁도 고려 가능

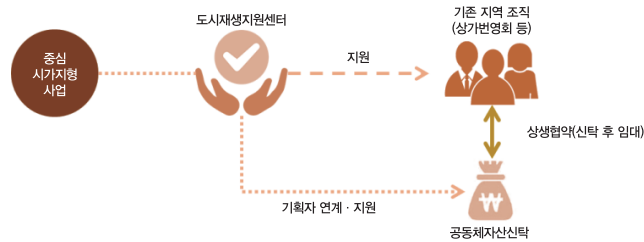


일반근린형 도시재생 뉴딜사업의 CLT 연계 방안 개념도

■ 중심시가지형 도시재생 뉴딜사업과 CLT 연계 방안

- CLT 방식의 지역 상가 자산 보호와 지역의 특화 시설을 지속 관리하는 데 대한 연계 가능성을 우선적으로 검토할 필요

- 쇠퇴한 원도심에 산재한 유휴 자산을 발굴·활용하여 지역 활성화를 촉진하는 주요 사업의 추진에 초점을 맞추어 지역 신탁 방식으로 연계가 가능하며, 특히 빈 점포나 빈 오피스 공간 등을 종합적으로 관리하기 위한 신탁 프로그램의 연계가 효과적일 것
- 그러나 중심시가지형의 경우 기존의 지역 상권과 관련된 상가번영회 등 기존 지역 조직이 대부분 존재하므로, 기존 조직을 연계하되 도시재생지원센터가 지원하는 성격의 자산 신탁 방식을 우선 고려
- 지역상생협약을 통해 신탁 후 임대하는 방식을 활용하되 도시재생지원센터가 신탁된 자산을 활성화하기 위한 기획자를 연계하여 자산신탁 관리를 지원하는 방식이 효과적일 것
- 창업 지원 스타트업 공간, 지역 게스트하우스, 팝업 스토어, 지역 카페 및 레스토랑 운영 등 지역 특화형 프로그램이 연계되어 추진되므로 지역 여건을 반영한 신탁 운영 방식을 고려하고 관리·운용 및 수익 구조의 배분 방식에 대해 협의할 필요



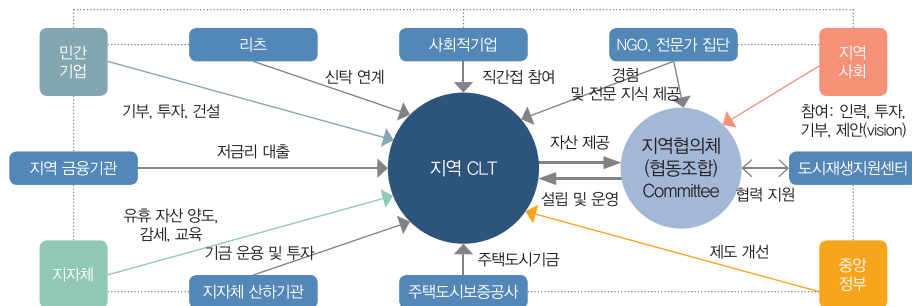
중심시가지형 도시재생 뉴딜사업의 CLT 연계 방안 개념도

도시재생 뉴딜사업의 CLT 연계를 위한 보완 사항

사업 유형	보완 사항
우리동네살리기형	- (제도) 이용권의 장기 저리 임대 및 지역 자산 소유권 구분 소유·이양이 가능하도록 보완
주거지지원형	- (제도) 지역 주택협동조합의 신탁 운영 지원 및 지역주택 임대 운영이 활성화되도록 보완 - (제도) 다양한 주체 구분에 따른 운용이 가능하도록 보완 - (제도) 저렴지역임대주택 공급 및 관리를 주도하는 신탁 방식의 경우, 주택도시기금 융자의 사업 주체에 대한 연계 가능성 검토
일반근린형	- (제도) 도시재생지원센터의 역할에 지역자산신탁 운영이나 연계 지원이 독립적으로 가능하도록 보완 - (구조) 지역재생관리회사가 신탁 방식으로 지역 자산을 운용하는 방안 모색 - (제도) 마중물 사업 이후의 지역재생관리회사의 운용 방식에 대해 지역 여건에 따라 융통적으로 운용 가능하도록 지원 - (운영) 지역 크라우드 펀딩 등을 통해 주주를 모집하고 지역 기금을 운용하는 등 다양한 자원 마련 및 공동 운용화 방안 고려 - (운영) 자산 기부나 기업의 사회공헌 프로그램 등과 연계
중심시가지형	- (제도) 빈 점포 등 상가 리모델링을 위한 재원의 주택도시기금 융자 지원 연계 - (제도) 신탁과 연계한 젠트리피케이션 방지 대책의 보완을 검토 - (제도) 마중물 사업 이후의 지역재생관리회사의 운용 방식에 대해 지역 여건에 따라 융통적으로 운용 가능하도록 지원

■ 도시재생 참여 주체 간 연계 방안

- 국내 여건상 도시재생 뉴딜과 연계하여 사업 지역 내 지역협의체가 협동조합을 운영하고 자산에 대한 지역 CLT 설립하여 협력적 운영체계를 구축하는 것이 현실적
- 지자체는 CLT의 토지 및 자산 확보를 위해 지자체의 유휴 자산 양도, 도시재생 사업으로 조성된 공공 자산 양도나 토지 장기 임대, 세제 혜택, 역량 강화를 지원
- 민간 기업은 기부나 투자, 건설 지원을, 지역 사회는 기금 투자, 자산 기부, 지역 제안 등을 통해 지역협의체의 활동을 지원하거나 신탁의 구성원으로 참여 가능
- 금융 지원에 있어 주택도시기금의 활용, 지역 금융기관의 저금리 대출 등의 협력 고려
- 리츠의 경우에도 일부의 경우 복합적 용도의 자산 포트폴리오를 연계하거나 사회적 기업이 직간접적으로 참여할 수 있음
- NGO나 전문가 집단이 경험을 공유하고 전문 지식을 제공하는 역할로 참여할 수 있으며, 특히 도시재생지원센터는 도시재생 사업 종료 이후 지역협의체를 기반으로 지역 CLT의 조직화 및 포트폴리오화, 운영에 대한 지원을 협업할 수 있음



지역 CLT 관계 주체의 참여 방안

3 정책 추진 방안

■ 국가 차원의 지원 네트워크 형성

- 중앙정부는 국가 차원의 네트워크를 형성하여 역량 강화, 정보 제공, 컨설팅 상담 등을 지원할 수 있고, 지역 CLT의 구성·운영에 필요한 제도적 토대를 마련하여 지속적으로 개선

■ CLT 연계성 강화를 위한 단계별 정책 추진

- CLT의 도시재생 뉴딜정책과의 연계성 강화를 위해 시범 적용 및 확산, 제도 기반 구축, 주민 역량 강화, 자원 지원, 공동체 자산화 총 5개의 카테고리로 분류하고, 단기·중기·장기로 구분하여 단계적 추진
 - (단기) 협동조합·리츠·공익신탁 연계를 통한 시범사업 시행, 관련 법령 개정, 도시재생 사업 등과 연계한 자원 지원 방안 모색 등 제도 도입과 실행을 위한 기반을 마련
 - (중기) 저렴한주택 공급을 위한 지역 CLT 사업 확대, 세부 사업 시행을 위한 가이드라인 수정 및 법제도 개선 등 제도의 안정적 운영과 확산을 위한 검토를 수행
 - (장기) 시범사업에 대한 평가를 반영하여 CLT 제도의 확산을 지원하고, CLT 네트워크 기구 설립, 자율 수익 바탕의 순환운영구조 구축 등을 지원하여 제도의 정착도모

단기, 중장기 정책 추진 방향

주요 고려 사항	단기(1~2년)	중기(3~5년)	장기(5년 이후)
시범 적용 및 확산	- 협동조합, 리츠, 공익신탁 연계를 통한 시범사업 시행	- 저렴한주택 공급을 위한 운영사업 확대 - 사업 대상의 지원·관리, 공동체 운영	- CLT 제도 시범사업의 확산
제도 기반 구축	- 공동 소유·관리 인식 확산 - 현행 법령의 개정 - 가이드라인 수립	- 설립·운영, 관리, 지침 등 세부 사업 시행을 위한 가이드라인 수정 - 지속적 사업 연계를 위한 법제도 개선	- CLT 제도 정착
커뮤니티 역량 강화	- 역량 강화 지원 - 운영 컨설팅	- 신규 주체 발굴 및 사업 지원	- CLT 네트워크 기구 설립(CLT 연합체 수립) - 경험 축적 및 확산 지원
자원 지원	- 도시재생 사업 자원 연계 모색 ('도시재생신탁' 시범 운영) - 다부처 연계사업 모색 - HUG 주택도시기금 제도 연계 모색	- 도시재생, 공공 자원 연계 및 지원 확대 - HUG 관련 주택도시기금 투자, 융자 지원	- 공공, 커뮤니티 파트너십 확산 - 커뮤니티 부문 관리 강화 자원 지원
공동체 자산화	- 자산 유동화 인식 확산 - 국공유지 활용 방안 모색	- 국공유지 토지 임대부 방식 활용 - 다양한 토지재산·공유·운영 방식 확산	- 자율 수익 순환 운영 구조 지원

박성남 부연구위원 (044-417-9843, snpark@auri.re.kr)

