

수시 | 17-09

# 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축을 통한 젠트리피케이션 대응 방안

Research on Building Community-based Real Estate  
Development Platform to Manage Gentrification

최명식 외



수시 17-09

---

# 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축을 통한 젠트리피케이션 대응 방안

---

Research on Building Community-based Real Estate  
Development Platform to Manage Gentrification

최명식 외

## ■ 연구진

최명식 국토연구원 책임연구원(연구책임)

홍사흠 국토연구원 책임연구원

## ■ 외부연구진

전은호 토지 + 자유연구소 시민자산화센터장

## ■ 연구심의위원

강미나 국토연구원 주택·토지연구본부장

김승종 국토연구원 토지정책연구센터장

이형찬 국토연구원 연구위원

박세훈 국토연구원 연구위원

윤창훈 국토교통부 사무관

윤주선 건축도시공간연구소 부연구위원



## 1. 연구의 개요

### 1 연구의 배경 및 필요성

- 도시재생사업을 포함한 공공부문의 지역단위 부동산 개발 사업들은 정부가 주도하여 개별 건축물(주택 정비 또는 공용 시설물)이나 기반시설을 공급하는 사업 위주로 시행되어, 사업의 성과가 지역 내에 남아있지 못하고 개발로 인한 우발적 이익이 소수의 개인이나 집단에게 사유화되는 현상이 발생하여 사회정의와 통합의 관점에서 문제 제기
- 최근 우리나라에서도 젠트리피케이션이 발생하여 사회적 문제가 되고 있으며, 이에 따라 포용적 성장이나 공정개발(Equitable Development)의 필요성 부각
- 따라서 부동산개발의 성과가 지역에 남아 재투자되는 선순환 구조를 이루어 지역의 활성화를 돕고, 젠트리피케이션의 문제점을 사전에 방지할 수 있는 부동산 개발 플랫폼 구축이 필요

### 2 연구의 목적

- 지역 부동산의 공유(共有)적 개발과 관리를 통해 지역개발의 이익이 지역주민들에게 골고루 돌아갈 수 있는 부동산개발 방식을 제시하고, 젠트리피케이션에 대응하는 지역자산 공유형 도시재생사업 모델을 제시하는 것

### 3 연구의 기대효과

- 도시재생과 같은 지역개발 사업에서 젠트리피케이션의 부작용에 대한 사전적이고 근본적인 해결책을 제시하여 사회적 갈등의 원인을 감소시킬 수 있음
- (가칭) 지역자산화신탁법 제정을 위한 논의의 정책적 근거자료로 활용 가능

## 2. 젠트리피케이션과 지역자산화

### 1 젠트리피케이션의 부정적 영향

- 젠트리피케이션은 ‘어떤 지역이 주변지역보다 빠른 속도로 변화를 겪게 되는 현상으로, 이전보다 부유한 계층의 주민이나 상인들이 유입되면서 자본이 유입되어 물리적 환경의 개선이 이루어지며, 이로 인해 상승한 임대료 등으로 인해 기존 주민이나 상인들이 비자발적으로 다른 곳으로 이주하게 되는 현상’으로 정의할 수 있음
- 젠트리피케이션의 여러 가지 부정적 측면 중에서 가장 큰 문제는 기존 주민(상인)들의 비자발적인 이주(displacement)임

### 2 젠트리피케이션 단계별 대응 방안

그림 1 | 젠트리피케이션 단계별 대응전략

발생 전	진행 중	발생 후
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연대체 형성</li> <li>• 세입자/비영리조직에 선매권 부여</li> <li>• 지역자산화</li> <li>• 안심상가/주택 의무 공급</li> <li>• 협동조합 형성</li> <li>• 상호이익 협약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임대료 통제</li> <li>• 투기 방지세 부과</li> <li>• 용도변경 금지 (토지이용/건축규제)</li> <li>• 건물의 재생과 보전</li> <li>• 특별관리구역 지정</li> <li>• 상생 협약 체결</li> <li>• 사회주택 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기안심상가 확보</li> <li>• 기금조성 (임대료 보조, 자금지원)</li> <li>• 부담금 부과 (기금화, 가치상승공유)</li> <li>• 지역이기주의 해소</li> <li>• 임차인 권리보호 강화</li> <li>• 영세 소·상공인 지원</li> </ul>

출처: Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement(2015)의 내용을 중심으로 저자 작성

### 3. 지역자산화 사례와 시사점

#### 1 지역자산화의 개념

- 사적(private) 혹은 공적(public) 재산권에 귀속되어 있는 토지 및 건물을 공동체(community)의 공유자산으로 전환함으로써 사용자의 토지이용의 안정성과 효율성을 제고하고, 자산에서 발생하는 가치를 지역공동체가 함께 공유하는 과정

그림 2 | 지역자산화를 위한 공동체 영역 확장



출처: 저자 작성

#### 2 공동체토지신탁/공동체투자신탁의 시사점

- 민관협력 방식의 하나로 토지신탁이 공유재산을 신탁받아 도시재생의 목적을 달성하기 위한 토대를 형성할 경우 이해당사자 간 상호 협력적인 지분공유 관계를 만들어 낼 수 있음을 보여줌
- 특정 재산에 대한 공동체 구성원들의 투자는 도시재생에 긍정적인 영향을 주는데, 공동체토지신탁을 통해 다양한 참여자가 일종의 주주(수익자)로서의 역할이 가능토록 하면 공동체(지역주민들)가 착한 건물주가 되어 지역 토착 상인 등 다양한 임차인의 안정적 영업기반 확보를 도울 수 있음

## 4. 지역자산화신탁을 통한 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축 방안

### 1 지역자산화를 위한 부동산개발 플랫폼 구축 필요성

- 현 정부의 공약사항인 ‘도시재생 뉴딜’ 사업은 공공부문의 막대한 예산이 투입될 예정인 사업으로, 이로 인해 우려되는 젠트리피케이션에 대응하기 위해서는 발생 전(前)단계에서 ‘지역자산화’를 통해 효과적인 대책 수립이 필요함

### 2 지역자산화신탁 도입 필요성

- 신탁방식은 이질적 성격의 부동산을 하나의 그릇에 담아 관리할 수 있으며 자금 조달과 사업 후 지속적 관리, 국공유지 등의 공간 활용에 용이함
- 부동산을 신탁방식으로 이전하여 도시재생사업에 활용하므로 부동산 매입비용 등 사업비가 절감되어 소규모 개발에 용이한 사업구조가 만들어지며, 이익을 공유하는 주체로서 주민들의 자발적인 참여와 지역 재투자를 이끌어낼 수 있음

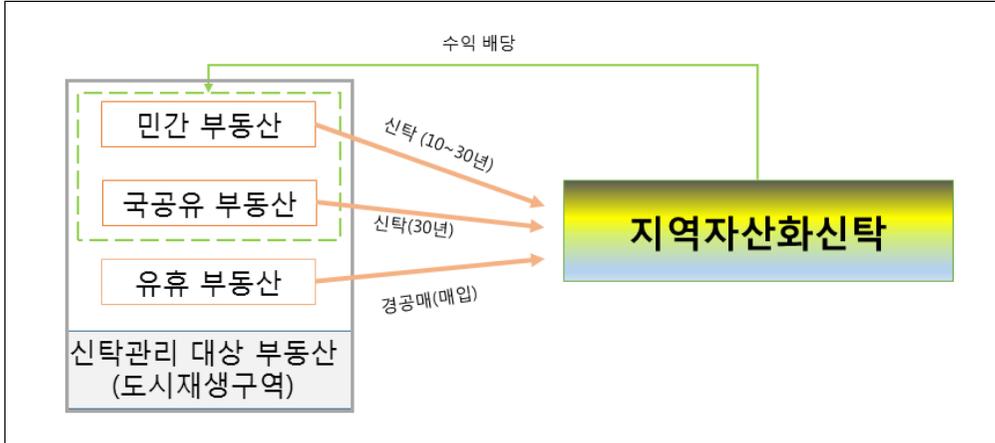
### 3 지역자산화신탁 도입 방안

그림 3 | 신탁재산의 유형

국공유부동산(신탁)	민간부동산(신탁)	유희부동산(취득)
<ul style="list-style-type: none"><li>• KAMCO가 관리하는 국유재산</li><li>• 지자체별 공유재산</li><li>• 장기(30년)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 개인 신탁 부동산</li><li>• 인센티브 제공 필요 (주택연금방식 활용, 재생구역 선정 조건 등)</li><li>• 장기(10년 이상)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 빈집 등 경공매를 통한 매입</li><li>• 시장에서 도태되는 부동산 흡수</li><li>• 지역 토지은행 이용</li></ul>

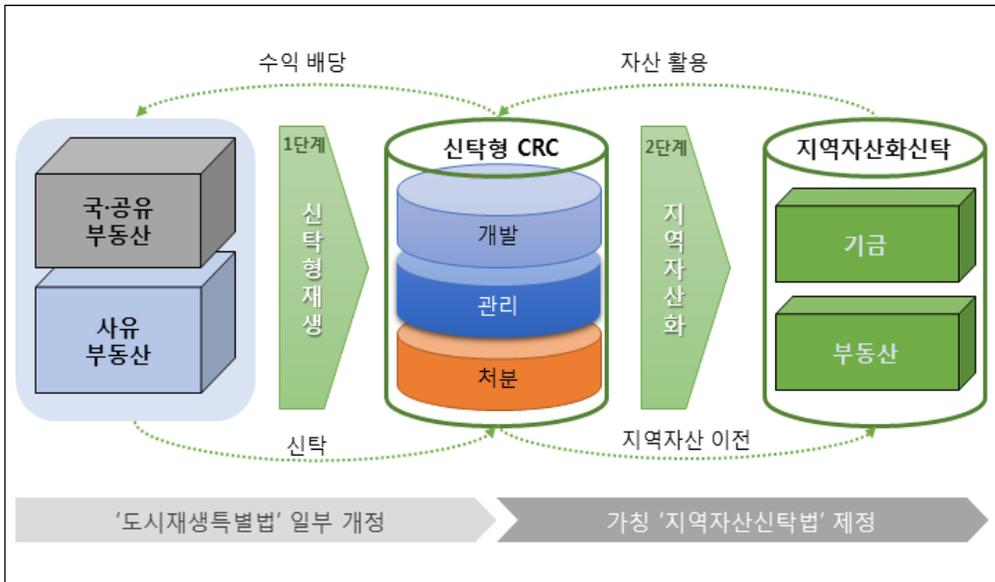
출처: 저자 작성

**그림 4 | 지역 부동산 수탁 경로**



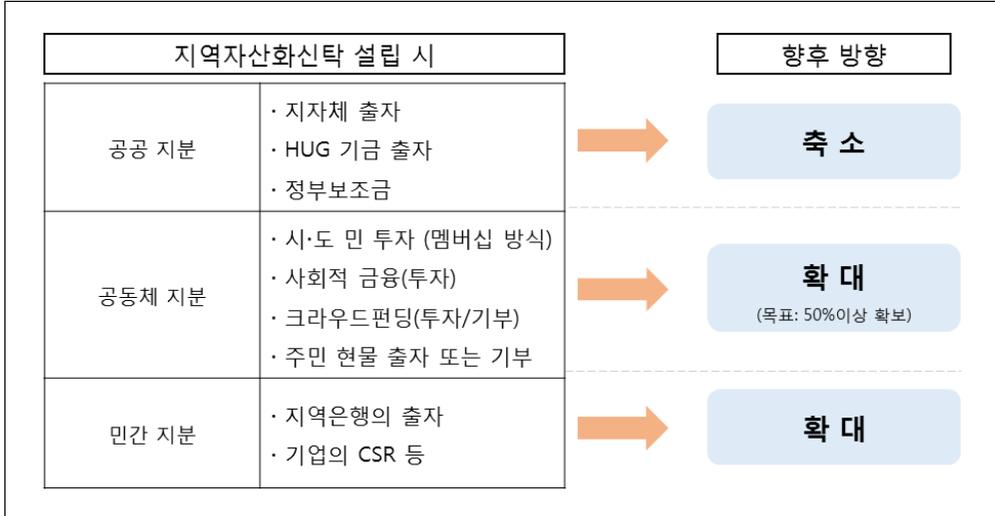
출처: 저자 작성

**그림 5 | 계별 지역자산화신탁 도입 방안**



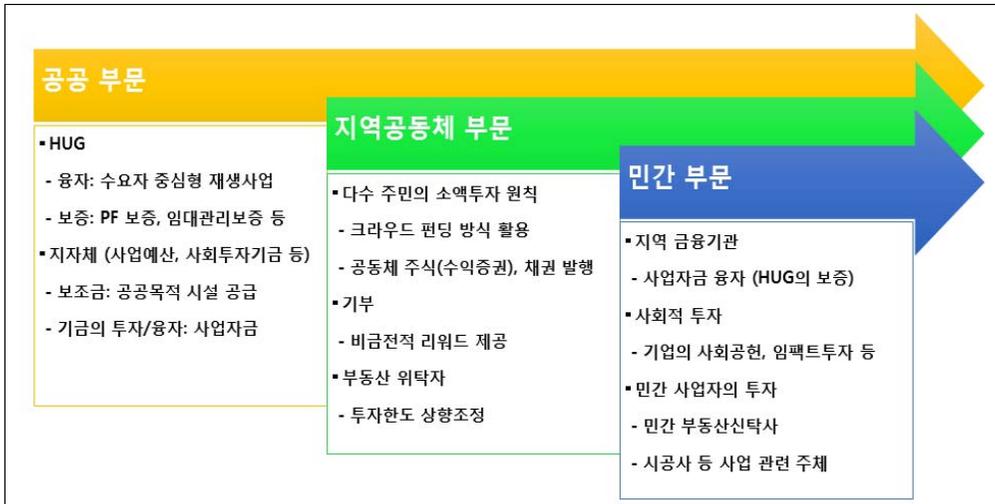
출처: 저자 작성

**그림 6 | 지역자산화신탁의 지분 구조 변화**



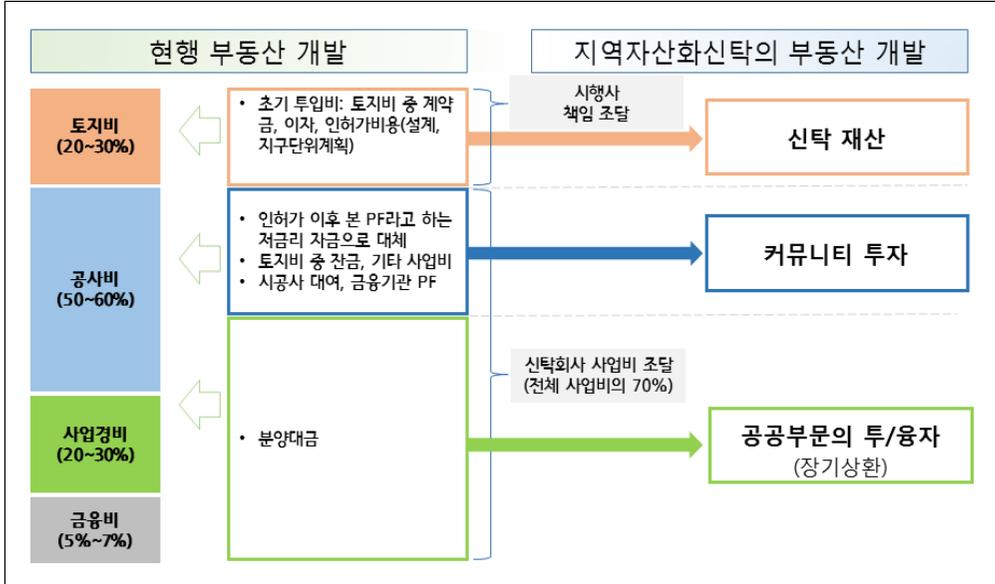
출처: 저자 작성

**그림 7 | 개발사업 자금조달 유형**



출처: 저자 작성

그림 8 | 개발금융 자금 구조 비교(개발비용 측면)



출처: 저자 작성

## 5. 결론 및 향후 과제

- 젠트리피케이션 문제 해결을 위해서는 자산공유형 도시재생 뉴딜 사업방식이 필요함
- 현행 제도상의 여러 가지 한계를 극복하기 위해서는 부동산의 지역자산화를 위한 가칭 「지역자산화신탁법」 제정 필요
- 도시재생구역내 우발이익의 제도적 환수방안이 필요함 (조세 및 신탁계약 활용)
- 지역자산화를 위해서는 지역에 기반한 개발 및 관리 주체가 많아져야 하며, 이를 위한 다양한 지원이 필요함

---

# 차례

## CONTENTS

---

요 약 .....	i
-----------	---

---

### 제1장 연구의 개요

1. 연구의 필요성 및 목적 .....	3
2. 연구 범위 및 방법 .....	4
3. 선행연구와의 차별성 .....	6
4. 연구의 기대효과 .....	8

---

### 제2장 젠트리피케이션과 지역자산화

1. 젠트리피케이션의 개념과 문제점 .....	13
2. 젠트리피케이션 단계별 대응 방안 .....	16
3. 지역자산화의 필요성 .....	19

---

### 제3장 지역자산화 사례와 시사점

1. 공동체 토지신탁 (CLTs) .....	25
2. 공동체 투자신탁 (CITs) .....	29
3. 해외의 부동산 투자 플랫폼 .....	31

---

**제4장 지역자산화신타를 통한 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축 방안**

1. 지역자산화를 위한 부동산개발 플랫폼 구축 필요성 ..... 39

2. 지역자산화신타 도입 필요성 ..... 42

3. 지역자산화신타 도입 방안 ..... 47

4. 법·제도적 지원 사항 ..... 69

---

**제5장 결론 및 향후 과제**

1. 자산공유형 도시재생 뉴딜 사업방식 제안 ..... 75

2. 향후 과제 ..... 79

**참고문헌** ..... 81

**SUMMARY** ..... 85

**부 록** ..... 88





# 1

CHAPTER

## 연구의 개요

- 1. 연구의 필요성 및 목적 | 3
- 2. 연구 범위 및 방법 | 4
- 3. 선행연구와의 차별성 | 6
- 4. 연구의 기대효과 | 8



# 연구의 개요

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구 배경 및 필요성

#### □ 기존 지역개발사업의 한계

- 도시재생사업을 포함한 공공부문의 지역단위 부동산 개발 사업들은 정부가 주도하여 개별 건축물(주택 정비 또는 공용 시설물)이나 기반시설을 공급하는 사업 위주로 시행되어왔음
- 따라서 사업의 성과가 지역 내에 남아 지역 공동체에 유익이 되지 못하고, 개발로 인한 우발적 이익(windfall gain)을 소수의 개인이나 집단이 사유화하는 현상이 발생하여 사회정의와 통합의 관점에서 문제가 제기되어 왔음
- 정부 주도의 사업시행으로 공급된 시설물은 관리·운영 단계에서 직영 또는 민간위탁 방식을 이용함으로써 지역의 역량이 축적되지 못하고 형식적 운영에 그치는 등 많은 문제점을 야기하여 지속가능한 지역 발전에 한계가 노출되어 왔음

#### □ 전 세계적 개발 환경의 변화

- 세계화와 신자유주의로 인한 양극화의 심화로 전 세계적으로 젠트리피케이션과 같은 사회 문제가 발생하고 있으며, 이에 따라 최근 포용적 성장이나 공정개발(Equitable Development)의 필요성이 부각되고 있음 (최명식 외, 2016)
- 부동산 개발방식도 기존에는 대규모·고수의 개발을 지향했으나 저성장·인구감소 시대를 맞이하여 적정 규모의 개발, 지역·커뮤

---

니티 기반의 개발로 변화가 필요

- ‘인구감소와 지방의 소멸’이 우려되는 시대적 변화에 대응하여 국·공유 유휴자산이나 빈집과 같이 민간 시장에서 도태되는 부동산 자산을 효율적으로 관리할 필요가 있음
- 따라서 부동산개발의 성과가 지역에 남아 재투자되는 선순환 구조를 이루어 지역 활성화를 돕고, 젠트리피케이션의 문제점을 사전에 방지할 수 있는 부동산 개발 플랫폼 구축이 필요

## 2) 연구의 목적

- 이 연구는 지역 부동산의 공유(共有)를 통해 지역개발의 이익이 지역주민들에게 골고루 돌아갈 수 있는 부동산개발 방식을 제시하고, 젠트리피케이션에 대응하는 지역자산 공유형 도시재생사업 모델을 제시하는 것을 목적으로 함
  - 지역의 부동산 개발을 통해 지역 주민들이 공동으로 생산한 가치가 지역 내에서 공유되고 재투자되어 지역 내에서 순환되도록 하기 위해 지역 주민들이 공유(共有)하는 (부동산) 자산을 형성해야 함
  - 이를 위해 우선 젠트리피케이션과 지역자산화에 관한 이론적 검토와 해외 사례를 분석·정리하고, 「지역 부동산개발 플랫폼」의 개념과 필요성, 운영 방안, 법·제도적 지원방안 등을 제시

## 2. 연구 범위 및 방법

### 1) 연구 범위

#### 공간 범위

- 이 연구는 중앙정부 및 지방정부에서 추진하고 있는 지역 개발사업에 대해 다루므로 공간적 범위를 전국으로 설정

#### 시간 범위

- 이 연구에서는 현 시점에서 활용되고 있는 부동산 금융, 투자, 자

---

산관리 기법 등 가장 최근 자료를 활용

내용 범위

- 젠트리피케이션과 지역자산화
- 지역자산화의 사례와 시사점
- 「지역 부동산 개발 플랫폼」의 필요성 및 개념
- 지역자산화신탁 도입 방안
- 자산공유형 도시재생사업방식 제안

**2) 연구의 방법**

문헌연구

- 기존 문헌을 통해 젠트리피케이션과 지역 자산 활용에 관한 이론을 검토하고, 「지역 부동산 개발 플랫폼」의 개념 정립

사례연구

- 지역 부동산 개발 플랫폼의 해외사례 분석
- 현장 인터뷰를 통해 사업추진 실태와 문제점 및 애로사항 도출

전문가 협동연구

- 관련전문가를 활용하여 전문가 간담회, 원고의뢰를 추진하고 보고서 작성에 반영
- 관련 학계, 업계, 시민사회 관계자 등의 의견 수렴

---

### 3. 선행연구와의 차별성

#### 1) 선행연구 현황

- 기존 도시재생사업의 현황을 분석·평가하고 향후 정책방향을 지역 자산화와 관련한 방법으로 제시한 연구는 한승욱(2016), 김형균 외(2015) 등이 있음
- 지역공동체의 소유권, 지역 자산에 대한 이론적 논의와 정의를 제시하고 지역 자산을 활용한 지역 정책 방안을 중심으로 한 연구는 윤지영 외(2014), 전대욱 외(2016) 등이 있음
- 지역개발과 지역자산 활용 관련 국내외 사례를 분석·평가하고 지역공동체 활성화를 위한 방안을 중심으로 한 연구로는 채종헌 (2014), 윤지영 외(2014) 등이 있음
- 도시재생사업의 문제점을 분석하고 지속가능한 도시재생 활성화를 위해 근린재생사업에 대한 기금 지원의 필요성을 제시하고 구체적인 상품을 제시하는 등 추진 방안을 마련한 연구로는 서수정·윤주선 (2016)이 있음

**표 1-1 | 선행연구와의 차별성**

구분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 도시재생사업 활성화를 위한 공공시설물의 지역자산화 방안 연구</li> <li>• 연구자(년도): 한승욱(2016)</li> <li>• 연구목적: 공공재원으로 조성된 공공시설물의 지역자산화 방안 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이론적 고찰</li> <li>• 국내외 문헌 검토</li> <li>• 해외 지역자산화 사례 분석</li> <li>• 국내(부산시) 사례 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 이론고찰(지역자산화의 개념)</li> <li>• 지역공동체 역량 강화를 위한 제도 고찰</li> <li>• 부산시 도시재생사업 관련 공공시설물 운영 현황 분석</li> <li>• 제도적 지원, 지역금융기관 설립, 지역자산공사 설립 등을 제안</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 도시재생 사업지역의 주민 생활 및 상권변화 연구</li> <li>• 연구자(년도): 김형균 외(2015)</li> <li>• 연구목적: 부산시 도시재생사업의 효과 평가 및 정책방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 문헌 검토</li> <li>• 각 지역별 사례 조사</li> <li>• 주민·방문객 설문조사</li> <li>• 전문가·공무원 인터뷰 및 워크숍</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을 상업화의 과정을 3단계로 세분</li> <li>• 4개 대상지에 대한 주민생활 및 상권변화 현상 분석</li> <li>• 상업형·도시관리형·공동체형으로 세분하여 정책과제 제시</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 지역공동체 활성화를 통한 사회통합 증진방안에 관한 연구</li> <li>• 연구자(년도): 채종현 (2014)</li> <li>• 연구목적: 공동체 활성화와 사회통합을 위한 사회적경제 시스템 설계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 문헌 검토 및 사례 조사</li> <li>• 지역공동체 설문조사</li> <li>• 전문가 대상 AHP 분석</li> <li>• 인과지도 작성 및 시나리오 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동체 및 사회통합 이론 분석</li> <li>• 지역공동체 활성화 정책우선순위 분석 및 시나리오(인과지도) 분석</li> <li>• 사회적경제와 지역사회 발전 위한 거버넌스 및 협의·조정시스템 구축 제시</li> </ul>
	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 지역자산을 기반으로 하는 지역커뮤니티 활성화 방안</li> <li>• 연구자(년도): 윤지영 외 (2014)</li> <li>• 연구목적: ABCD 접근방법을 토대로 지역공동체 활성화를 위한 정책방안 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이론적 고찰</li> <li>• 국내외 사례조사</li> <li>• 주민 설문조사</li> <li>• 통계자료 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민 설문조사를 통해 시사점 도출</li> <li>• 단계별 지역자산 활용 프로세스 제시</li> <li>• 지역 커뮤니티가 주체가 되어 경제활동하는 방안 제시</li> <li>• 현 마을 재생사업과 연계활동 필요</li> </ul>
	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 도시재생 활성화를 위한 근린재생형 기금지원 프로그램 및 사업모델 개발</li> <li>• 연구자(년도): 서수정·윤주선 (2016)</li> <li>• 연구목적: 도시재생사업 재정지원을 위한 기금지원 방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 문헌 검토</li> <li>• 법령 및 정책자료 분석</li> <li>• 국내외 사례조사</li> <li>• 관련주체 집중면담조사(FGI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기금지원 수요조사 및 사례지역 분석</li> <li>• 근린재생사업 기금지원 방향으로 공공성과 사업성 균형, 매칭, 장기 지원 제시</li> <li>• 기금상품으로 융자, 출자, 보증 상품 활용 제시</li> </ul>
이 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 젠트리피케이션의 문제점 해결을 위한 「지역 부동산개발 플랫폼」 구축을 위한 기초연구로서 부동산 자산의 지역 이전으로 확보 방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 문헌 검토</li> <li>• 관련 이론 및 법제도 검토</li> <li>• 국내외 사례조사</li> <li>• 관련 주체 및 전문가 의견수렴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자산의 지역적 공유 관련 개념 정립</li> <li>• 정부주도 지역 활성화 사업들의 운영실태</li> <li>• 지역 부동산개발 플랫폼의 구성 내용 및 구축 전략</li> <li>• 부동산 자산의 지역 이전을 위한 추진 방향</li> </ul>	

**2) 이 연구의 차별성**

- 선행연구들은 기존 도시재생사업이나 지역개발사업의 문제점을 중심으로 현황 및 문제점을 분석하고 지역자산의 활용방안을 포함한 향후 정책방향을 제시하고 있으며, 구체적 시나리오 또는

---

상품화 방안 등을 제시하고 있으나 종합적이며 근본적으로 지역 활성화를 지속할 수 있는 지역 부동산 개발 관련 대안 제시에는 미흡한 실정

- 이 연구는 지역에 기반한 부동산 개발 플랫폼의 필요성과 개념을 정립하고, 지역자산화를 위한 방안을 제시하여 부동산 자산의 지역공동체로의 이전을 통해 지역 부동산 개발의 이익이 지역 내에서 선순환되고 도시재생사업 등으로 인한 젠트리피케이션 대응을 위한 정책대안을 제시하는 연구임

## 4. 연구의 기대효과

### 1) 정책적 기대효과

- 지역자산을 공유하는 부동산 개발 및 관리 플랫폼이 구축되면 현재 진행되는 각종 지역개발사업과 도시재생사업을 공유(共有)의 방식으로 추진하는 모델을 제시할 수 있음
  - 현 정부의 주요 정책인 ‘도시재생 뉴딜’ 정책의 시행으로 인해 예상되는 부작용(개발이익 사유화, 젠트리피케이션)을 최소화하면서 지역을 활성화할 수 있는 정책수단이 제시될 것으로 기대
  - 지역에서 발생한 가치가 지역 내에서 재생산·재투자되는 내적 순환체계를 확립하여 공공시설과 같이 지역에 필요한 시설물의 지속가능한 관리가 가능해짐
  - 주민 주도의 의사결정 방식으로 지역 자산(부동산)을 개발·소유·관리하여 지속가능한 공간 형성의 기반을 마련하는 것이 젠트리피케이션의 부작용에 대응하는 도시재생사업 방식으로 부각될 것으로 기대
- 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등을 활용하여 지역내 양질의 일자리 창출에 큰 역할을 하며 지역 주민들의 고용 기회가 확대되어 수도권과 대도시에 집중된 고용 기회의 격차 해소에도 기여할 수 있음

---

## 2) 경제적· 사회적 기대효과

- 젠트리피케이션의 부작용에 대한 사전적이고 근본적인 대응방안을 제시하여 사회적 갈등의 원인을 감소시킬 수 있음
  - 공정한 개발 방식의 정착은 개발이익의 분배를 보다 정의롭게 하여 사회적 양극화와 위화감 해소에 도움이 됨
- 지역 공동체에서 생산된 가치가 외부로 유출되지 않고 지역 내에서 순환되도록 하는 내발적(endogenous) 지역발전체계 구축
  - 지역 활성화를 위해 지역사회가 스스로 역할을 하게 될 것이며, 이에 따라 적재적소에 필요한 공동시설, 상가, 주택 등이 공급되어 수요에 맞는 효율적인 토지이용이 가능할 것으로 기대





CHAPTER 2

젠트리피케이션과  
지역자산화

- 1. 젠트리피케이션의 개념과 문제점 | 13
- 2. 젠트리피케이션 단계별 대응 방안 | 16
- 3. 지역자산화의 필요성 | 19



# 젠트리피케이션과 지역자산화

## 1. 젠트리피케이션의 개념과 문제점

### 1) 젠트리피케이션의 개념 정의

- 젠트리피케이션이란 도심지의 물리적 변화와 이에 따르는 계층 변화 현상을 이르는 용어로 1960년대에 서구에서 도입되었음
  - 1970~80년대를 거치면서 전형적인(typical) 형태의 젠트리피케이션 현상의 원인을 분석하기 위한 공급 측면(supply side)의 이론과 수요 측면(demand side)의 이론이 등장하여 상호 영향을 주고받으며 경쟁 관계에 있었음
  - 1990년대 이후부터 두 이론의 절충이 시도되고 다양한 원인들을 찾기 위한 새로운 접근방법들이 다수 등장하였음 (Hamnett, 1991; Clark, 1992; Lees, 1994)
  - 게다가 1990년대 이후에는 세계적으로 매우 다양한 형태의 젠트리피케이션 현상이 관찰되어 각각의 사례를 설명하기 위한 다양한 접근방식이 필요해졌음
- 최근에는 젠트리피케이션의 개념이나 원인에 대한 논쟁보다는 현상을 설명하는데 중점을 두고, 다양한 개별 사례를 설명적으로 분석하는 연구 흐름이 이어지고 있음 (Lees et. al., 2016)
  - 따라서 이렇게 복잡하고 다양하며 혼란스러운 개념인 젠트리피케이션에 대한 이론적 논의를 종합하여 공통적으로 포함하고 있는 요소를 중심으로 정의하고, 이를 바탕으로 논의를 이어나가기로 함
- 젠트리피케이션은 ‘어떤 지역이 주변 지역보다 빠르게 변화하는 현상으로 이전보다 부유한 계층의 주민이나 상인들이 유입되면서 자본도 같이 유입되어 물리적 환경의 개선이 이루어지며, 이로

인해 상승한 임대료 등으로 기존 주민이나 상인들이 비자발적으로 다른 곳으로 이주하게 되는 현상'으로 정의할 수 있음 (최명식 외, 2016: 23)

## 2) 젠트리피케이션의 부정적 영향

- 젠트리피케이션 현상은 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 모두 가지고 있음 (표 2-1)
  - 자신이 처한 입장에 따라 어떤 사람에게는 긍정적인 영향이 다른 사람에게는 부정적인 영향이 되기도 함<sup>1)</sup>
  - 따라서 그동안 여러 학자들이 젠트리피케이션을 보는 관점에 대해 논쟁해 왔으나 이 현상으로 인해 재산가치 상승이나 세수 확보 등의 혜택을 보는 주체들보다는 쫓겨날 위기에 처한 임차인들의 입장이 더 절실하고 사회문제로 부각된다는 측면에서 전반적으로 젠트리피케이션을 부정인 것으로 인식하는 의견이 우세 (Lees et. al., 2008)

**표 2-1 | 젠트리피케이션의 영향**

긍정적 영향	부정적 영향
(정책 지원을 포함한) 부동산 재활성화	공실 증가 및 인구상점 감소 임대료 상승으로 인한 비자발적 이주
쇠퇴하는 지역의 안정화	지역사회의 분노와 갈등 유발 비자발적 이주의 우려로 인한 2차 심리적 비용
부동산 가격 상승 공실을 감소	저렴주택의 감소 지속가능하지 않은 투기적 부동산 가격 상승 홀리스 발생
지자체의 세수 증대	중상계층의 로비로 인한 지자체의 지출 증가
지역 개발 촉진 및 활력 증대	상업/산업의 비자발적 이주 발생
교외지역의 스프롤 감소	도시정부의 서비스 영역 변경 및 비용 증가 도시 내에서 주변 낙후지역으로의 비자발적 이주로 인한 주택공급 압력 증대
사회적 혼합 촉진	지역의 다양성 상실 (부유한 계층 형성)

출처: Atkinson 2004를 바탕으로 재구성

1) 예를 들면, 부동산의 가치 상승은 부동산 소유주와 재산세를 징수하는 지방정부의 입장에서는 긍정적인 영향이지만, 임차인들(주민이나 상인)의 입장에서는 임대료 상승으로 생존에 위협을 받을 수 있는 절체절명의 부정적 영향임

- 
- 젠트리피케이션의 여러 가지 부정적 측면 중에서 가장 큰 문제로 공통적으로 지적되는 부분은 기존 주민(상인)들의 비자발적인 이주(displacement)임

#### □ 우리나라의 젠트리피케이션

- 해외와는 달리 최근 우리나라에서 주목받고 있는 젠트리피케이션은 쇠퇴했던 지역에서 활동하던 문화예술인이나 상인들이 지역을 활성화시켜 찾아오고 싶은 지역으로 만들어 놓으면, 임대료가 상승하여 건물주나 더 부유한 계층이 들어와 기존 주민이나 상인들이 쫓겨나게 되는 것이 전형적인 양상임
- 또 다른 특징은 주거지였던 지역이 빠르게 상업화되며 상업 젠트리피케이션(commercial gentrification)의 특징이 나타난다는 점과 외부인들의 건물 소유 비율이 빠르게 상승한다는 것임 (이선영, 2016; 최명식 외, 2016)
- 우리나라 젠트리피케이션의 주요 문제점은 다음과 같음
  - 첫째, 지역 주민이 살고 있던 터전이 관광지로 변화되어 더 이상 사람이 살기에 적합하지 않은 지역으로 바뀌어 감으로 인해 지역공동체의 기억이 남아있던 곳이 변화되어 지역의 장소성이 사라지는 현상 발생 (지역공동체의 결속력 약화 또는 해체, 지역 주민들 간의 타자화(他者化) 촉진)
  - 둘째, 외부 자본의 유입으로 지역에서 생산된 가치(이윤)가 지역 외부의 건물 소유주들에게 귀속되게 되므로 현장에서 가치를 생산해낸 주체들이 아니라 단순히 공간을 소유하고 있는 주체가 지나치게 많은 이익을 가져가는 문제 발생

---

## 2. 젠트리피케이션 단계별 대응 방안

### 1) 젠트리피케이션 대응 방안

- 젠트리피케이션에 대응하기 위해 국내외적으로 다음과 같은 방안들이 시행 중이거나 논의되고 있음

#### □ 저렴한주택(affordable housing) 및 장기안심상가 공급 확대

- 사회주택 등 대안적 유형의 주택 공급: 시장으로부터 분리된 비영리 주택 공급 (지분공유형 주택, 협동조합 주택 등)
- 정부 및 민간임대주택 공급 활성화
- 저소득층의 (임대)주택 개량비용 보조
- 지자체의 장기안심상가 공급 확대

#### □ 임차인 권리 보호 및 지원

- 국회 차원에서는 19대 국회에서 「상가건물 임대차보호법」을 두 차례 개정하여 세입자의 권리를 강화하고 있는 추세이며, 20대 국회에서도 다음과 같이 세입자 권리 강화방안을 포함한 개정안들이 발의되어 있음<sup>2)</sup>
  - 윤호중 의원 대표발의안(2017.6.29): 연간 임대료 인상률 9% → 5% 이내로 제한
  - 노회찬 의원 대표발의안(2017.3.16): 환산보증금 기준 완화, 계약갱신 요구권 행사기간 5년 → 10년으로 확대, 권리금 회수기회 보호, 지자체의 조례를 통한 임대차 계약 규율 권한 확대, 상가임대차분쟁조정위원회 설치 등
  - 장정숙 의원 대표발의안(2017.1.6): 권리금 거래 양성화를 위해 상가건물임대차권리금계약서 사용을 의무화
- 정부 차원의 영세 소상공인 지원 확대 (영세상인 임차료 보조 등)

---

2) 출처: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) (최종접속일: 2017.7.21.)

---

## □ 자유헌약 유도

- 건물주와 임차인간 상생협약: 건물주는 임대료 인상 자제와 권리금 보호, 임차인은 호객행위 제한, 지자체는 가로환경개선 등 행정적 지원
  - 예를 들어 서울시 성동구에서는 건물주임차인·성동구 간 상생 협약을 체결하여 임대료 급상승을 방지하고 있음<sup>3)</sup>
- 지역이익협정(Community Benefits Agreement) 체결: 지역사회 조직과 부동산 개발업자 간의 협상으로, 지역사회가 원하는 특정한 시설 공급이나 임대료 동결 등의 요구사항을 수용하는 조건으로 개발사업에 찬성하거나 최소한 반대하지 않겠다는 협정

## □ 규제적 수단

- 임대료 통제정책(rent control), 투기방지세(anti-speculation taxes) 도입, 퇴거방지(eviction control) 조례 제정
  - 개발이익의 적절한 환수를 위한 조세제도 확립
- 특별관리구역을 설정하여 지역적으로 관리
  - 해당 구역 내에서는 프랜차이즈 입점을 제한하고 주거용 건물을 상업용으로 전환하는 용도변경을 금지함

## □ 지역자산 형성

- 공동체 형성을 통한 주민참여 촉진 (무형의 지역자산 형성)
  - 지역 주민과 건물주 간 끈끈한 공동체가 형성됨으로써 어느 일방이 모든 이익을 편취하는 행위에 대한 자발적 통제 가능
  - 지역 주민들의 소속감이 향상되고 장소성이 보호됨

---

3) 「성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」 (제정 2015.09.24 조례 제1138호/일부개정 2016.07.14 조례 제1201호, 시행일 2016.07.14)

- 개인의 자산 형성을 촉진하기 위해 자활사업이나 자가소유율 증대를 위한 프로그램 실행
- 지역에 기반을 둔 사회적 경제조직의 활동을 통해 젠트리피케이션 진행 속도 조절

## 2) 발생 단계별 대응 전략

- 젠트리피케이션의 부정적 영향 완화를 위한 대응 전략은 젠트리피케이션 현상 단계별로 유형화할 수 있음

그림 2-1 | 젠트리피케이션 단계별 대응전략

발생 전	진행 중	발생 후
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연대체 형성</li> <li>• 세입자/비영리조직에 선매권 부여</li> <li>• 지역자산화</li> <li>• 안심상가/주택 의무 공급</li> <li>• 협동조합 형성</li> <li>• 상호이익 협약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임대료 통제</li> <li>• 투기 방지세 부과</li> <li>• 용도변경 금지 (토지이용/건축규제)</li> <li>• 건물의 재생과 보전</li> <li>• 특별관리구역 지정</li> <li>• 상생 협약 체결</li> <li>• 사회주택 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기안심상가 확보</li> <li>• 기금조성 (임대료 보조, 자금지원)</li> <li>• 부담금 부과 (기금화, 가치상승공유)</li> <li>• 지역이기주의 해소</li> <li>• 임차인 권리보호 강화</li> <li>• 영세 소·상공인 지원</li> </ul>

출처: Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement(2015)의 내용을 중심으로 저자 작성

- 이 연구에서 젠트리피케이션 대응 전략의 핵심은 함께 만들어낸 가치의 공유체계를 지역에 정착시키는 것임
- 따라서 젠트리피케이션이 발생하기 전 단계에 지역에서 연대체를 만들고, 그들이 공동체 자산(community asset)을 형성하여 여기에서 발생한 이익을 공유(共有)하도록 해야 함

## 3) 공평한 개발

- 젠트리피케이션의 부작용 완화를 위한 대안으로 사적 이익 추구를 위한 부동산 개발로부터 공평한 개발(Equitable Development)

---

로의 전환이 제시되고 있음 (Dubb, 2014)

- 공평한 개발의 주요 요소

- ① 지역 공동의 소유권 확보 : 지역 소유권에 기반한 개발로 지역경제에 미치는 파급력 극대화
  - ② 주민의 지역개발 역량 강화 : 도시재생사업 등에서 주민 또는 사회적 경제조직의 부동산개발 역량 강화
  - ③ 주민투자의 확대: 저소득층을 포함한 지역주민의 투자기회를 확대하여 주민이 직접 지역 자산의 소유권을 가진 주체가 되는 진정한 주민참여 실현
- 주요 전략으로는 사회적기업, 지역개발회사(CDC), 지역개발금융기구(CDFI), 협동조합, 종업원 소유 회사, 토지신탁, 마을투자 등을 활성화하는 것과 학교나 병원과 같은 지역 내 앵커시설을 활용하는 것이 있음
  - 공평한 개발은 지역 내 일자리 창출, 지역기반 서비스의 수익 증대, 삶의 질 개선 등 지역경제를 안정시키고 세수를 증대시키는데 목적이 있음
- 결국 주민의 활발한 참여에 기반하며, 개발에 따른 적절한 보상이 이루어지는 체계라고 할 수 있음

### 3. 지역자산화의 필요성

#### 1) 지역자산화의 개념

- 자산: 개인이나 법인이 소유하고 있는 경제적 가치가 있는 유무형의 재산
  - 즉, 개인이나 집단이 미래에 성공하거나 발전할 수 있는 바탕이 될 만한 것을 비유적으로 이르는 말
- 지역자산: 지역공동체가 공유하고 있는 경제적 가치가 있는 유무형의 재산

- 즉, 지역공동체가 미래에 성공하거나 발전할 수 있는 바탕이 될 만한 것을 비유적으로 이르는 말
- 영국 Locality의 정의에 따르면 지역 자산(community asset)이란 ‘커뮤니티 조직이 소유하거나 관리하는 토지와 건물’<sup>4)</sup>

#### □ 지역자산화

- 지역주민이 미래에 성공하거나 발전할 수 있는 바탕이 될 만한 경제적 가치가 있는 유무형의 재산을 공유하는 과정
- 공유자산 형성의 필요성은 2009년 노벨 경제학상 수상자인 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)에 의해 강력한 이론적 지지기반을 확보하였음
  - 오스트롬은 ‘공유의 비극을 넘어(Governing the Commons)’라는 저서에서 공유자원이 사유화되거나 정부에 의해 통제되어야 한다는 기존의 주장들을 여러 사례들을 분석해 반박하고 자치적 제도의 가능성과 그 조건을 제시하였음
  - 지역자산화는 지역의 자산을 ‘공유자산(common)’<sup>5)</sup>으로 전환해 나가는 일련의 과정(process)을 의미하며, 이 과정은 자산화 주체의 등장과 자산의 ‘소유-개발-이용-편당’의 전 과정을 공동체 구성원이 함께하는 것을 의미함 (최명식 외, 2016: 85)
- 지역자산에는 유무형의 재산이 모두 포함되나 앞에서 살펴본 영국 Locality의 정의에서 토지나 건물, 즉 ‘부동산’만을 명시하고 있는 것은 유형 자산의 일종인 부동산이 지역자산화의 핵심이라는 것을 나타내고 있음
- 따라서 이 연구에서 지역자산화란 ‘사적(private) 혹은 공적(public) 재산권에 귀속되어 있는 토지 및 건물을 공동체(community)의 공유자산으로 전환함으로써 사용자의 토지이용의 안정성과 효율

4) 출처: <http://locality.org.uk/our-work/assets/what-are-community-assets/> (최종접속일: 2017.7.22.)

5) commons는 ‘공유재’ 또는 ‘공유자산’으로 번역할 수 있음

---

성을 제고하고, 자산에서 발생하는 가치를 지역공동체가 함께 향유하는 과정'으로 정의함

## 2) 지역자산화의 효과

- 젠트리피케이션의 부작용 방지
  - 지역공동체가 소유하고 관리하는 지역 자산이 일정규모 이상 확보되어 있는 지역에서는 외부의 대규모 자본이 들어오더라도 자산화된 기존 공간을 이용하고 있는 주민이나 상인들이 쫓겨나지 않음
  - 자산화된 공간은 지역 고유의 정체성을 유지하는 기반이 되며, 지역 자산화 과정에서 형성된 지역 공동체나 주민들의 네트워크는 대규모 외부 자본에 의한 지역 정체성 훼손을 방지하지 않을 것임
  - 자본의 측면에서도 지역자산이 많이 형성된 지역에 대한 부동산 투자는 대규모 이익을 실현하기 어려움
- 지역의 주민이나 단체들이 '관(官)'에 종속되는 현상 방지
  - 현재 민관협력을 통한 공공 서비스 제공 사업에서는 지역의 주민이나 단체들이 행정기관으로부터 공공시설이나 사업을 위탁받아 운영하고 있으며, 단기계약 체결 등으로 행정기관과 수직적·종속적 관계가 형성될 수밖에 없어 수동적 관리자의 역할에만 제한되는 실정
  - 자산화된 공간을 활용하면 자율성이 보장되어 다양하고 새로운 시도가 더 활발하게 이루어질 수 있어 주민들의 역량이 강화되며, 주민들이 능동적·주도적으로 지역의 현안에 참여하는 주체가 될 수 있음
- 지역 주민들의 자발적 참여 및 이익 공유를 위한 대안
  - 종래 공공부문 주도의 도시개발이나 도시재생사업 과정에서는 해당 사업의 직접 당사자인 지역 주민들이 계획 과정부터 사업 종료 후 이익 배분 과정에서도 배제될 수밖에 없었음
  - 지역 주민들이 자산에 대한 출·투자를 통해 지역 자산을 소유하도록 하는 지역 자산화 과정에 공공부문의 지원과 협력이 더해진다면 각종 지역개발사업에 지역 주민들이 자발적이고 적극적으로 참여하며 개발이익도 공유할 수 있음

- 지역자산화는 그동안 민간(private)과 공공(public)에 내주었던 공동체(community)의 자산을 회복해가는 과정
  - 지역자산화는 종래의 ‘추출적(extractive) 소유 구조’<sup>6)</sup>에서 대안적인 ‘생성적(generative) 소유 구조’<sup>7)</sup>로의 변화로, 사회적 구조의 혁신을 통해 경제 민주주의를 넘어선 공정하고 지속가능한 미래 경제구조를 구축해 나갈 수 있음 (마조리 켈리, 2013:30-32)
  - 공유에 기초한 공동의 재산권을 다양한 방식으로 형성하여 실질적인 ‘주민 배당금’을 지급하는 단계까지 나갈 수 있음

**그림 2-2 | 지역자산화를 위한 공동체 영역의 확장**



출처: 저자 작성

6) 기존의 지배적 소유 구조로 금전적 부의 추출(extraction)을 최대화하는 것을 목적으로 하는 소유 구조 (마조리 켈리, 2013: 25)  
 7) 금전적 이익의 최대화가 아니라 공익적(사회적으로 공정하고 생태적으로 지속가능한) 결과에 초점을 둔 대안적 소유 구조 (마조리 켈리, 2013: 25)



CHAPTER **3**

**지역자산화  
사례와 시사점**

- 1. 공동체 토지신탁(Community Land Trusts) | 25
- 2. 공동체 투자신탁(Community Investment Trusts) | 29
- 3. 해외의 부동산 투자 플랫폼 | 31



## 지역자산화 사례와 시사점

### 1. 공동체 토지신탁 (Community Land Trusts)

#### 1) 개념

- 공동체토지신탁(Community Land Trust: CLT)의 의미는 비영리 조직이 토지를 영구적으로 소유함으로써 지역공동체 구성원들에게 지불가능한 주거지를 지속적으로 공급할 수 있는 것임
- 공동체토지신탁이 추구하는 가치는 ‘사회가 창출한 토지 가치를 공유하기 위한 도구적 메커니즘’
- 최초 공동체토지신탁의 설립자 로버트 스완(Robert S, Swann)은 그 의미를 공동체(Community), 토지(Land), 신탁(Trust)으로 구분하여 설명 (전은호, 2008)
  - 공동체: 신뢰를 통해 구축된 인류공동체의 의미와 거주하는 공동체 구성원을 함축 (열린 공동체라는 의미가 중요함)
  - 토지: 공동의 소유물로 공적 조직에 의해 ‘소유’되고 개인에 의해 ‘사용’됨으로써 교환재로서 발생하는 문제는 사라지고, 사용권의 장기적인 보장과 사용료의 공동체적 활용을 통하여 임금과 자본에 대한 대가가 온전하게 보전되는 토대가 됨
  - 신탁: ‘신뢰’, ‘책무’를 강조하려는 의도가 있었으며, 제한적 토지의 공평한 사용을 위하여 상호 신뢰(자치규율)가 필요함 (로버트 스완은 사익 보장을 위한 부동산신탁과 공익을 위한 신탁을 구분해야 함을 강조)
- 토지는 사실상 개인이 영구적으로 소유할 수 없으므로 신탁하는 것이며 신뢰는 현세대와 다음세대 모두가 이용 가능한 상황을 만들어가려는 노력 가운데 발생한다는 점에서 의미가 있음

## 2) 주요 특징

- 공동체토지신탁의 주요 특징은 다음과 같이 요약할 수 있음

**표 3-1 | 공동체토지신탁의 주요 특징**

- ① 지역공동체 기반 조직
- ② 비영리기구
- ③ 소유권 분리 (토지vs. 건물)
- ④ 토지 임대 (99년간)
- ⑤ 지불가능성(affordability)의 영구적인 보장 (재판매규제)
- ⑥ 실거주자 중심의 관리·운영
- ⑦ 민주적인 의사결정 거버넌스 (1:1:1, 거주자:지역주민 및 전문가:공공기관 대표자 등)
- ⑧ 지속적인 토지 확보와 유연한 개발 등

출처: www.cltnetwork.org(최종접속일 2017.7.22.)

- 도시재생과 연계해 볼 때, 지역 기반의 비영리·사회적 경제조직이 토지에 대한 소유권을 영구적으로 보유하면서 지불가능성을 지속적으로 보장할 수 있다는 점에서 의미가 있음
- 또한 부재주주가 아닌 거주자 중심의 운영과 민주적인 의사결정 구조를 가지며 지속적으로 일상적 재생을 하는 조직의 역할을 함으로써, 도시재생 사업시행자의 역할 모색에 시사점을 줄 수 있음

## 3) 밴쿠버 공동체토지신탁

- 밴쿠버 공동체토지신탁(Vancouver CLT)은 협동조합주택연합회가 설립하였으며, 공동체토지신탁과 밴쿠버 시 사이의 민관협력 방식으로 지불가능주택을 공급한 사례임

**표 3-2 | 밴쿠버 공동체토지신탁의 주요 역할**

- ① 저소득층에게 지불가능한 공간을 확보하고 그 공간에서 거주할 수 있는 기회 보장
- ② 저소득층 및 취약계층의 삶의 질을 향상시키기 위해 부동산을 보유하고 개발
- ③ 사회 통합적 이용과 소득계층의 혼합
- ④ 토지자원의 생태적 개선과 활용 도모
- ⑤ 재단을 통해 기부, 기여, 기증 등을 받음
- ⑥ 지역개발조직으로 중장기적 토지활용 방안 연구

출처: 김륜하·윤정란, 2017.

- 2014년 밴쿠버 시와 CLT 간 개발협약 체결: 밴쿠버 시의 유휴 부지를 장기간 저렴하게 제공하여 지불가능 주택 360여 채를 공급토록 함

그림 3-2 | 밴쿠버 CLT의 구조도



출처: <http://www.chf.bc.ca/partner/the-land-trusts>(최종접속일:2017.7.23.)

- 밴쿠버 시와 CLT, 주택협동조합, 금융 조직 간의 민관협력 모델 (Social-Public-Partnership) 방식
  - 밴쿠버 시: 2,400만 달러(공급가격 기준)에 달하는 토지를 무상에 가까운 비용으로 임대
  - 개별 주택공급자: 일정 지분을 출자하고 난 후 사업 추진
  - 브리티시컬럼비아 주택국, 밴시티 신협: 개발자금 지원(대출)
- 자금조달 방식
  - 비영리조직이나 협동조합 등 사회적 경제조직의 주택공급을 돕기 위해 마련된 뉴마켓 펀드(New Market affordable housing funds)가 10%의 지분을 출자하고 있으며, 8년 후 공동체 토지신탁이 해당 지분을 다시 회수

**표 3-3 | 공동체토지신탁 프로젝트 파트너들의 자금조달 구조**

Partner & 펀딩 소스	펀드유형	펀드액(\$)	비율	비고
밴쿠버 시	Land	2,470만	23.0%	99년 임대
연방+주정부	Equity	400만	3.8%	정부주택기금
브리티시컬럼비아 주	Loan	5,740만	53.8%	건설자금 대출
협동조합&비영리주택 공급자	Equity	480만	4.5%	
Kingsway 상가 임대	임대수입	490만	4.6%	임대수익
New Market Fund	Equity	1,100만	10.3%	

출처: Kristin Patten, 2015. 김륜희·윤정란, 2017. 재인용

### □ 성과 및 시사점

- 밴쿠버 CLT는 주택개발 시 상업 공간을 조성하여 임대수익금을 개발 사업에 재투자하는 구조를 만들었으며, 일부 주택의 경우 입지의 우위를 활용하여 일정한 수익을 구현하기도 함
- 밴쿠버 시는 토지신탁에게 99년간 임대할 땅을 확보할 수 있는 기금을 조성했으며, 해당 기금의 재원으로는 개발부담금을 활용하였음
- 우리나라에서도 민관협력 방식의 하나로 토지신탁이 공유재산을 신탁 받아 도시재생의 목적을 달성하기 위한 토대를 형성할 경우 이해당사자 간 상호 협력적인 지분공유 관계를 만들어 낼 수 있음을 보여줌
- 특정 재산에 대한 공동체 구성원들의 투자는 도시재생에 긍정적인 영향을 줄 수 있음
  - 공동체토지신탁을 통해 다양한 참여자가 일종의 주주(수익자)로서의 역할이 가능토록 하면 지역주민이 착한 건물주가 되어 지역 토착 상인 등 다양한 임차인의 안정적 영업기반 확보를 도울 수 있음

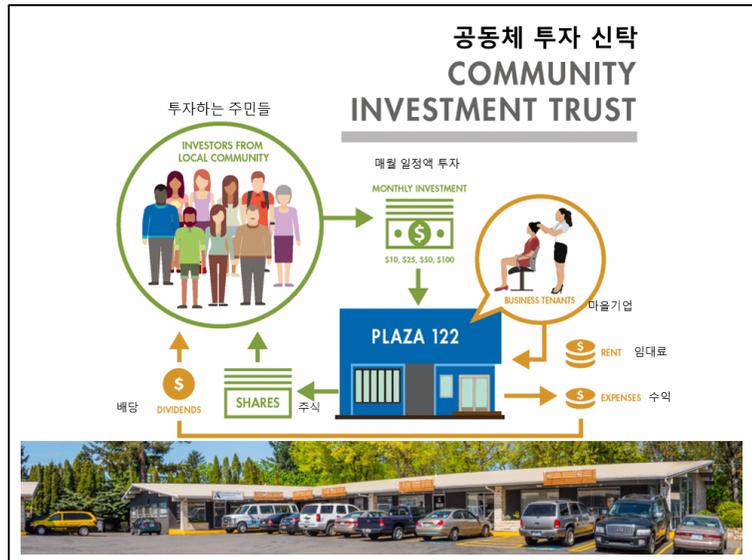
## 2. 공동체 투자신탁 (Community Investment Trusts)

### 1) 개념



- 공동체투자신탁은 주민들의 참여를 이끌어내어 강력한 지역공동체를 만들어내는 가장 좋은 투자기법 중 하나로 금융에 대한 진입장벽을 제거하고 지역주민들에게 상가에 대한 소유 기회 제공<sup>1)</sup>

그림 3-3 | 공동체투자신탁의 구조



출처: <https://mercycorpsnw.org/community/investment-trust/> (최종접속일:2017.7.23.)

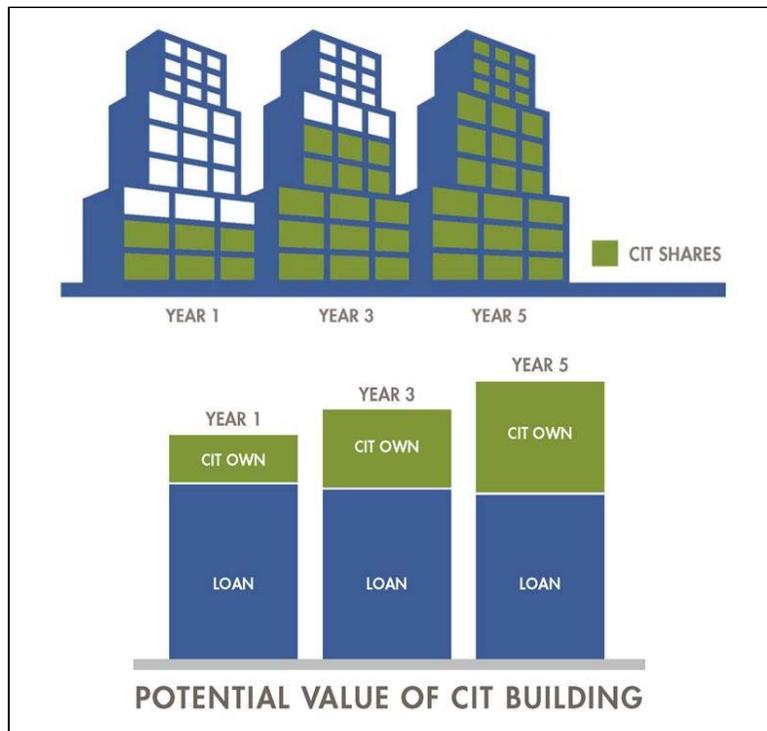
### 2) Mercy Corps 공동체투자신탁 (CIT)

- Mercy Corps CIT는 포틀랜드 남동쪽에서 시행하고 있는 최초의 공동체투자신탁으로, ‘PLAZA 123’이라는 지역 상가를 공동소유 구조로 만들기 위해 지역주민들로부터 매월 최소 \$10 에서 최대 \$100 까지만 투자를 받고 있음
  - PLAZA 123은 300~500여명의 주민들이 공동 소유하는 상가 건물로, 투자 요건은 해당 지역을 포함하여 zip 코드가 유사한 4개 지역의 18세 이상 주민으로 한정하여 지역투자의 성격을 분명히 함

1) 공동체 투자신탁에 대해서는 Mercy Corps Northwest 홈페이지(<https://www.mercycorpsnw.org/>)의 내용을 기반으로 하였음

- 점점 많은 주민들이 매월 일정액을 투자하면 공간에 대한 지분이 조금씩 상승하여 결국 지역공동체 주민들에 의하여 상가가 소유되는 구조를 만들 수 있음
- 시간이 흐를수록 주민투자의 비율은 상승하는 반면 용자금의 비중은 점점 낮아지게 되며 부동산의 가치도 변함
  - 이러한 요소들이 합쳐져 향후 자산의 가치가 평가됨

**그림 3-4 | Mercy Corps 공동체 투자신탁 개념도**



출처: <https://www.mercycorpsnw.org/community/investment-trust/> (최종접속일: 2017.7.22.)

### 3) 성과 및 시사점

- 특정 재산에 대한 공동체 구성원들의 투자는 도시재생에 긍정적인 영향을 주는데, 지역주민이 착한 건물주가 되어 지역에 기반하고 있는 상인 등 다양한 임차인을 입주시킬 수 있으며, 때로는 압류된 부동산을 긍정적으로 부활시킬 수도 있음
- 개인 중심의 투자에서 가족 중심의 투자로 확장이 가능하며, 지역

---

의 학교, 교회, 주택관련 조직들과 파트너십을 맺을 수 있고, 상업용 부동산을 통한 일정 이익 창출과 세입자의 안정적인 사업공간 확보가 가능해 짐

- 장기적으로는 타 지역에서 참고할 만한 선도 모델이 될 수 있음

- 소액이라도 지역자산에 대한 장기적인 투자를 할 수 있도록 함으로써 주민이 주도하는 도시재생의 촉매 역할이 가능함

- 많은 사람들이 저소득층은 투자를 할 수 없다고 여겨 진입장벽을 만들거나 규모있는 투자자들만 상대하는 경향이 있는데, 이는 저소득층의 회복력을 약화시키는 또 다른 원인이 됨

### 3. 해외의 부동산 투자 플랫폼

#### 1) Spacehive

□ 지역사회문제 해결을 위해 운영되는 크라우드펀딩 플랫폼<sup>2)</sup>

- 2012년 영국에서 설립되었으며 지역의 공원 건설, 커뮤니티 행사 개최 등을 위해 모금하는 인터넷 플랫폼

- 다른 펀딩 플랫폼들은 후원자에게 물질적인 보상을 하지만 Spacehive는 단순히 사업과 자금을 연결시켜주는 역할만 담당

- 지역사회 개발방식에 혁명적 변화를 일으키고 지역사회에서 필요로 하는 것을 지역 주민이 손쉽게 선택할 수 있도록 돕는 역할

- 지역주민 뿐만 아니라 지역의 비즈니스, 각종 협회 및 보조금 기반의 단체의 자금도 연결시킴

- 시간이 지남에 따라 투자자가 개인에서 정부, 기업 영역으로 확대되며 인식의 변화가 나타나고 있음

- 충분한 예산이 확보되지 않은 정부의 공공사업을 지원하여 사업을 완료시키는 목적으로도 활용

- 자금조달 목표가 달성될 경우에만 펀딩이 이루어짐

---

2) Spacehive 홈페이지(<https://www.spacehive.com/>) 내용을 기초로 하였음

## 2) Community Shares Unit(CSU)

### □ 지역내 사회적 기업의 지속가능한 운영을 위한 주식 발행<sup>3)</sup>

- Community Shares Unit은 해당 지역사회와 주변지역, 영국 협동조합(Co-operatives UK)이 공동으로 운영
- 사회적 기업을 지원하고 우수사례를 장려하며, 지역의 사회적 기업을 위한 지속 가능한 자금 조달 기제로 활용
- 지역공동체주식(communitiy shares)은 주식 형태의 공유자본이며 협동조합이나 지역사회의 복지·자선 단체가 발행할 수 있음
- 주식은 법적 소유권을 부여하기 때문에 주식투자는 사회적 목적과 양립할 수 없으리라 간주되어 왔으나, 공동체주식은 자본금이 부족한 사회적 기업을 돕기 위한 기제를 제공할 목적으로 발행
  - 지역 상점·주점(pub) 재생하는 등 지역 시설 개선, 신규 축구클럽 기금 조성, 문화유산 복원 등 활력있는 공동체 형성을 위한 역할도 수행

### □ 투자자

- 투자에 대해 제한된 이자를 받을 수 있으며, 환매를 원하면 조건에 따라 자본금의 일부 또는 전부를 인출할 권리가 있음
- 소수의 대규모 투자자에게 의존하지 못하도록 투자 한도 설정
- 주민들이 공동체주식을 구입하는 주된 이유는 경제적 이익을 창출하는 것 보다는 공동체의 목적을 달성하기 위한 것임

**표 3-4 | 공동체주식과 일반주식의 차이점**

구 분	일반주식	공동체주식
의사결정권	1주 1표	투자금액 상관없이 1인 1표
투자 한도	투자 상한선 ×	투자 상한선 ○ 1인 최대 20만 파운드 (약 3억원)
주식의 가치	가치상승에 제한 없음	투자한 원금이상 오르지 않음
투자의 목적	투자이익 창출	공동체에 기여하는 기업 운영 보조

출처: <http://communityshares.org.uk/> (최종접속일: 2017.7.22.)

3) Community Shares 홈페이지(<http://communityshares.org.uk/>) 내용을 기초로 하였음

### 3) Community Sourced Capital(CSC)

□ 주민들이 크라우드 펀딩을 통해 지역내 소규모 비즈니스에 무이자 대출을 제공하도록 하는 플랫폼<sup>4)</sup>

- 지역 내 소규모 사업체는 까다로운 조건 때문에 일반 금융권에서 대출이 어려우나 초기 단계에 성장을 위한 인내자본을 투자하지 않으면 사업의 성공이 어려움
  - 까다로운 조건에는 사업의 수입이 적은 경우 또는 사업주의 인종 등으로 어려움을 겪는 경우 등이 있음
- CSC는 착한 금융 거래를 기반으로 건전한 지역 경제를 창출하여 미국의 경제 정의를 강화하려는 사명을 가지고 설립
- CSC는 지역 내 중소기업이 필요한 자금을 확보할 수 있도록 커뮤니티와 연결하는 수단으로의 플랫폼을 제공함
  - 은행은 지역사회에 소기업에 소규모 자본을 제공하지 않는 반면, CSC는 지역공동체와 지역의 소기업 간 협력 강화를 통해 지역경제의 회복력(resilience)을 높임
- 주민들은 무이자 대출을 통해 커뮤니티가 단단해지는 사회적 가치를 얻고, 소상공인들은 사업을 지속할 수 있는 자금을 조달할 수 있음
  - 자금을 대출받은 소상공인들은 1년부터 최대 3년 이내에 원금만 갚으면 되며, 주민들은 보통 \$50~\$150을 투자하는 무이자 대출을 통해 모든 사람들이 지역사회 금융에 참여 할 수 있음
- square라고 불리는 계좌는 개당 50달러이며 이를 구매 후 중소기업 대출에 참여 가능 (개별 캠페인 당 1,000달러까지 구매 가능)
  - squareholder는 소기업을 위한 자본제공자이며 주로 지역 내에 지역 단체나 상업 등에 관련이 있는 사람들로, 많은 금액은 아니지만 자신들이 성공적인 사업의 일부라고 느낌
  - 사업체가 대출 상환을 할 때마다 상환액이 squareholder의 온라인 계좌

4) Community Sourced Capital 홈페이지(<https://www.communitysourcedcapital.com/>) 내용을 기초로 하였음

로 지불되는 방식 (매월 초 사업 현황과 상환 통지문 수령)

- squareholder는 언제든지 자신의 계좌 잔액을 인출할 수 있고, 잔액을 사용하여 다른 사업을 위한 square 구입도 가능함

- CSC 플랫폼도 자체적으로 소기업에 대해 검토하지만 캠페인에 투자(기부) 여부는 공동체 구성원들이 결정함

#### 4) RealtyShares □ 온라인 부동산투자 플랫폼<sup>5)</sup>

- RealtyShares는 부동산 투자자, 사업시행자, 후원자들을 하나의 플랫폼으로 모으는 온라인 부동산투자 플랫폼
  - 앞에서 다룬 플랫폼들의 주요 특징이 ‘지역사회 공헌’이라면 이 플랫폼의 성격은 ‘개인의 손쉬운 투자’에 초점
- 대출을 위한 자회사인 RS Lending을 통해 상업용 부동산뿐만 아니라 일반 주거용 부동산에 대한 대출도 제공
- 사업시행자는 이 플랫폼을 활용하여 간편하고 효율적으로 투자금을 모을 수 있음
- 투자의 안정성을 위해 LTC(대출 대비 비용), ARV(대출 대비 수리 가치), 사업시행자의 신용 및 배경기록 등을 검토함

표 3-5 | RealtyShares를 통한 투자와 REITs의 차이점

Realty Shares	REITs (부동산 투자신탁)
특정 자산이나 사전에 결정된 자산 그룹을 선택하여 투자 가능	자산의 종류 또는 지리적 제약을 받는 투자
직접 참여하는 구조로 몇몇 세금혜택 존재	상대적으로 높은 수수료 부과
5천만 달러 미만의 소액자금 프로젝트에 대한 투자 기회 존재	가끔 규모가 매우 거대해져서 5천만 달러 미만의 소액자금 프로젝트에 참여하기 어려움.
플랫폼 내 보험, 사업검토를 통해 프로젝트, 개발자 및 실적 등 풍부한 재무 정보를 제공하고 투자 기준 충족	대부분의 REITs가 공개적으로 거래되며 REITs의 주식은 일반적인 주식 시장과 동일한 변동성을 겪을 수 있어 투자 전문가의 도움 필요.

출처: <https://www.realtyshares.com/> 최종접속일: 2017.7.23.

5) RealtyShares 홈페이지(<https://www.realtyshares.com/>) 내용을 기초로 하였음

### 5) 소결

- 해외의 부동산 투자 관련 플랫폼들은 지역사회의 발전이나 문제 해결을 위한 프로젝트와 주민들의 투자를 연결시키고 있음
  - 금전적 이익 극대화에 초점을 맞춘 전통적인 투자보다는 사회적, 공동체적 가치를 추구하는 투자방식을 다양한 목적과 방식을 사용하여 현실에서 구현하고 있음

**표 3-6 | 해외의 부동산 투자 플랫폼**

구분	Spacehive	Community Shares Unit	Community Sourced Capital	Realty Shares
형태	클라우드펀딩 플랫폼	공동체주식 발행	클라우드펀딩을 통한 무이자 대출	온라인 부동산투자 플랫폼
목적	지역사회 프로젝트 실현	지역의 사회적 기업 지원을 위한 자금 조달	지역 내 중소기업 지원	개인의 손쉬운 부동산 투자
운영 방식	지역사업과 펀딩을 연결하고 자금조달 목표 달성시에만 펀딩	주민들이 공동체주식을 구매하여 투자	주민들의 무이자 대출로 지역 내 중소기업 자금 조달	특정 부동산에 대한 대출(투자) 및 회수
지역사회 공헌	○	○	○	×

출처: 저자 작성

- 다양한 지역사회의 수요에 맞추어 적절한 방식으로 지역자산화를 위한 부동산 개발 플랫폼을 구축한다면, 충분히 정착 가능한 방안을 마련할 수 있다는 것을 해외 사례를 통해 알 수 있음



# 4

CHAPTER

## 지역자산화신탁을 통한 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축 방안

1. 지역자산을 위한 부동산개발 플랫폼 구축 필요성 | 39
2. 지역자산화신탁 도입 필요성 | 42
3. 지역자산화신탁 도입 방안 | 47
4. 법제도적 지원 사항 | 69



## 지역자산화신탁을 통한 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축 방안

### 1. 지역자산화를 위한 부동산개발 플랫폼 구축 필요성

#### 1) 지역기반 부동산개발 방식의 필요성

##### □ 도시재생사업으로 인한 젠트리피케이션의 부작용 방지

- 현 정부의 공약사항인 ‘도시재생 뉴딜’ 사업은 공공부문의 막대한 예산이 투입될 예정인 사업으로, 사업 예정구역의 부동산 가치 상승을 예상하기에 충분함

- 기존 도시재생사업에서도 지가상승에 따라 임대료 상승 압력이 발생하고, 필연적으로 원주민과 영세상인들이 쫓겨날 수 밖에 없는 젠트리피케이션의 부작용이 발생해 온 것이 문제점으로 지적되고 있음 (임상연, 2017)

- 도시재생 뉴딜은 현재 낙후되어 있는 지역에 정책자금이 투입될 예정인 사업이므로 이로 인해 우려되는 젠트리피케이션에 대응하기 위해서는 발생 전(前) 단계에서 대책을 수립해야 함

- 젠트리피케이션의 단계별 대응 방안 중 가장 근본적이고 효과적인 방안으로 판단되는 발생 전(前) 단계의 대응 방안 중 하나인 ‘지역자산화’를 통해 젠트리피케이션의 부작용을 사전에 차단할 수 있을 것으로 기대됨

##### □ 기존 도시재생사업 추진의 지속가능성 확보

- 기존 도시재생사업 추진 과정에서 현장 활동가들이나 사회적 경제 조직들이 도시재생지원센터 등을 운영해 왔으나, 그들의 경제적 자립기반이 확보되지 않아 정부지원이 끊기면 조직의 존립이 위협

---

### 받는 취약한 상태임

- 이는 기존에 추진하던 사업의 지속성은 물론 지역의 자율적이고 창의적인 추가 사업의 기회도 소멸시켜 도시재생사업의 주민주도성과 지속가능성을 심각하게 훼손하고 있는 실정

- 따라서 지역자산화를 통해 지역의 주체들이 지속적으로 적정한 이윤을 얻을 수 있는 기반을 마련하여 도시재생사업의 지속가능성을 확보해야 함

### □ 지역 수요 맞춤형 개발의 필요성 증대

- 저성장, 인구감소 시대의 지역개발 패러다임은 종래의 대규모, 고수익 개발 지향으로부터 적정 규모의 개발, 지역에 기반한 개발 수요가 증가하는 방향으로 전환되고 있음

- 지역개발은 종래의 수요에 기반한 지역개발(Need Based Community Development)으로부터 자산에 기반한 지역개발(Asset Based Community Development)을 요구하고 있음

- 따라서 지역의 내발적(endogenous) 발전을 통해 지역에서 창출된 가치가 지역 내에서 순환되어야 할 필요성 증대

- 따라서 지역의 수요에 신속하게 대응하여 개발사업을 기획하고 추진할 수 있도록 지역에 기반한 부동산개발 플랫폼을 구축할 필요가 있음

- 지역 기반의 부동산개발 플랫폼은 지역의 부(wealth) 창출을 위해 공평한 개발(Equitable Development)방식을 실현하고 부동산의 사회적 활용 영역을 확보하여 공공성을 가지도록 해야 함

### □ 다양하고 빠르게 변화하는 부동산 금융시장의 현실에 대응

- 가구 구성이 1인 및 2인 가구로 변화되면서 부동산 개발도 대규모 아파트단지 위주에서 도심재개발 및 복합개발 형태로 변화하고 있으며, 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 전통적 부동산 금융시장에서

---

는 볼 수 없었던 새로운 방식의 부동산 금융상품이 등장하여 급성장하고 있음

- IT기술의 발달과 금융이 결합한 핀테크(Fin Tech)를 활용해 부동산 펀드를 조성하여 중소규모의 부동산 개발사업에 투자하여 안정적으로 높은 수익을 창출하는 부동산 P2P금융산업이 급성장하고 있음<sup>1)</sup>

- 부동산P2P금융은 일반 금융기관으로부터 충분히 조달하지 못한 일부 자금이나 제도권 금융을 활용하기 어려운 소규모 사업에서 10~15%의 중간금리<sup>2)</sup>로 대출을 제공하고 사업 후 상환하는 것이 일반적 형태임

• 따라서 지역자산화를 위해 지역 단위의 부동산 투자 플랫폼을 구축함으로써 지역 공동체의 지역 부동산 투자에 대한 접근성과 투명성을 제고해야 함

- 향후 도시재생사업 등 중소규모 개발사업의 증가와 함께 신기술을 활용한 금융기법이 활성화될 것으로 예상되는 부동산 개발 시장의 변화에 적응하는 의미가 있음

- 또한 일정부분 공익 목적이 있는 부동산 투자의 통로를 확보하여 부동산 투자의 목적이 개인의 수익 창출에만 있는 것이 아니라 지역사회에 기여하는 투자도 있다는 인식을 확산시킬 필요가 있음

---

1) 2017년 5월 현재 국내 P2P금융사 가운데 가장 큰 업체는 중소형 건축자금 대출만 전문으로 취급하는 부동산P2P금융사인 ‘테라펀딩’으로 누적투자액이 1,353.4억 원에 이르고 있으며 (파이낸셜뉴스, 2017.5.31.) 전체 P2P금융 시장에서도 부동산 관련 P2P대출이 약 60%를 차지하고 있음 (전자신문, 2017.7.2.)

2) 10~15%의 금리는 제도권 금융보다는 높지만 일반적 사채금리나 저축은행에 비해서는 비슷하거나 조금 낮기 때문에 까다로운 대출심사나 고금리를 회피하고 사업 자금을 좀 더 수월하고 동원하고자 하는 건축주들이 이용하고 있음 (부산일보, 2017.7.27.)

---

## 2. 지역자산화신탁 도입 필요성

### 1) 신탁방식 활용의 장점

#### □ 이질적 성격의 부동산을 하나의 그릇에 담기에 용이

- 개인 소유 부동산, 단체나 법인 소유 부동산, 국·공유지, 상속 또는 증여를 위한 부동산, 경·공매를 통해 매입 가능한 부동산 등 매우 다양한 유형의 부동산을 지역자산화를 위해 활용가능토록 하는 통로가 필요함
- 현장의 다양한 부동산들을 하나의 계약(신탁계약)으로 묶어서 사업을 시행할 수 있도록 하기 위해서는 ‘신탁’ 방식이 유리함

#### □ 수익 배분의 형평성 추구

- 현재 신탁회사는 부동산의 개발, 운영, 관리뿐만 아니라 위탁자(개인, 국가나 지자체 등)를 비롯한 각 수익자들에게 계약에 따라 우선 순위대로 수익을 배분하는 역할을 하고 있음 (김용진, 2017)
- 신탁회사는 수탁재산의 성실한 관리자로서 비교적 투명성, 공정성이 확보되며, 신탁수수료가 발생하지만 자산운용의 전문성을 이용해 비용을 절감할 수 있는 장점이 있음 (신찬혁, 2017)

#### □ 자금조달 용이

- 신탁회사는 대상이 되는 부동산을 신탁방식으로 이전받고 그 대가로 수익권을 지급할 수 있으므로 초기 토지매입비가 없으며, 신탁회사의 신용을 이용하여 저리로 자금 조달, 신탁재산을 담보로 사업비 차입, 채권(수익권)의 유동화 등을 통해 자금을 조달할 수 있음
- REITs 방식의 경우 설립될 회사(Paper Company)를 통해 매입을 하거나 현물출자를 통해 토지를 확보할 수 있으나 거래세가 발생하고, 담보가치가 있는 부동산을 충분히 확보하지 못할 경우 자금조달이 어려울 가능성이 있음

- 
- 이외에도 대부분의 기존 부동산 신탁회사들은 규모가 크고 신용도가 높아 유리한 조건으로 대출을 받을 수 있는 장점이 있음

#### □ 운영의 지속 가능성

- 특정 사업과 연계되어 회사가 설립되는 방식이 아니라 부동산을 확보하는 도구의 역할을 하므로 조직의 실체가 있고 지역에서 지속적으로 운영하는 것이 가능
- 대부분의 REITs나 부동산 펀드와 같이 실체가 없는 Paper Company 형태의 특수목적회사(SPC)가 아니라 영속적으로 운영되는 회사이므로 부동산의 장기 임대관리에 상대적으로 유리
  - SPC 형태가 아니더라도 회사의 고유재산과 신탁재산은 분리되어 운용되며, 신탁재산별로도 분별관리(회계)되고 있으므로 연쇄도산 위험이 적음

#### □ 공공(Public)과 민간(Private)의 파트너십 형성

- 신탁의 특징은 위탁자와 수탁자 사이의 계약에 따라 재산이 이전되는 단순한 형태가 기본이지만 계약의 형태가 자유롭기 때문에 어떤 주체들과도 신탁계약이 가능하며 계약의 형태도 목적에 따라 자유롭게 설정이 가능함
- 따라서 다양한 주체들과의 복잡한 관계를 신탁계약에 의해 정리할 수 있는 장점이 있음

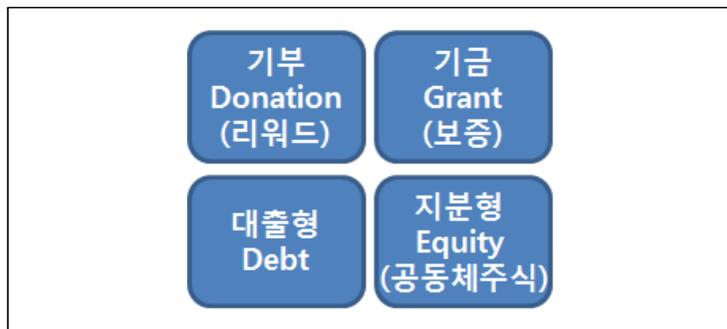
#### □ 유희공간 활용에 용이

- 「창원 도시재생신탁업무센터」는 부림시장의 빈 상가의 점포들을 신탁받아(민사신탁) 예술가 및 문화단체 등에 임대하는 창작 공예촌을 조성하는 활동을 중심으로 유희공간을 활성화하고 경제활동을 창출하고 있음 (서수정·윤주선, 2016)

## 2) 새로운 유형의 신탁 운영 필요성

- 이 연구에서는 지역화, 지방분권 시대에 공평한 개발의 방식으로 부동산(자산)을 위탁받아 개발·관리할 수 있는 지역기반의 부동산 신탁 방식을 제안함
  - 기존 부동산신탁회사의 설립 및 운용요건(자본금 규모)을 완화하여 중소기업 개발에도 적용가능한 중소형 개발의 시행자로 ‘지역자산화신탁’을 이용 가능토록 해야 함
  - 지역자산화신탁을 통해 각종 지역개발정책 등을 통해 이미 공급된 공공시설의 관리도 가능 (임대관리를 통한 일정한 수익창출 및 수익의 지역 재투자 가능)
- P2P부동산대출을 통한 중소기업 부동산 개발 대출상품이 급증하고 있는 시장의 흐름에 대응할 필요가 있음
  - P2P부동산 대출과 같은 중간 금리의 대출이 아닌 공익적으로 활용 가능한 크라우드 펀딩 방식의 저금리 대출형, 지분참여형, 리워드형, 기부형 등이 복합적으로 가능한 부동산개발 자금조달 플랫폼을 구축하기 위한 주체로 역할을 할 수 있음
  - 현 제도상 부동산신탁회사는 이러한 역할을 담당하는 것이 불가능하므로 새로운 형태의 ‘지역자산화신탁’을 제안함

그림 4-1 | 부동산 개발관련 자금조달 유형



출처: 최명식 외, 2016

- ‘누구를 위한 개발인가?’ 라는 질문에 답할 수 있는 공평한 개발을 실현할 수 있는 주체의 등장 필요

---

## □ 지역개발의 진정한 주체로서 주민의 등장: 협력적 거버넌스

- 지역자산화신탁의 의사결정구조에는 지역공동체의 역할이 중요하게 설정되어야 함
  - 지역자산화신탁은 기존의 주식회사처럼 출자지분에 따라 의사결정권을 갖는 것이 아니라 지역공동체, 공공, 민간이 1/3씩 의사결정권을 나누어 갖는 구조로 구성
  - 지역공동체의 범위에는 개인의 부동산을 신탁한 지역주민과 신탁 재산의 개발사업에 투자한 지역주민이 모두 포함되며, 이들은 신탁재산의 운용에 참여하면서 지역 개선의 혜택을 직접 경험할 수 있음
- 개발사업의 기획 단계에서부터 자산의 운용까지 주민들이 참여하여 주도적 역할을 함으로써 지역의 개발사업을 둘러싸고 민간, 공공, 공동체 간의 실질적인 협력적 거버넌스를 이룰 수 있음
  - 그동안 공공부문의 개발사업에서는 기획 단계에 주민참여가 제한적·형식적인 경우가 많았으며, 이는 주민들이 개발 주체(공공기관)나 대상 부동산(공공 소유)에 대한 소유권이 없었기 때문임
  - 즉, 공공부문이 지역주도의 도시재생사업을 한다고 할 경우에도 사실상 지자체 주도하에 사업을 발굴하여 기획하고 부지를 확보하여 추진하므로 주민들이 실질적으로 참여할 수 있는 통로가 거의 없었음
  - 개발사업에서 주민들이 실질적으로 주도하기 위해서는 사업의 제안에서부터 기획, 토지 및 자금조달 등의 단계가 주민 주도로 이루어질 수 있는 토대가 마련되어야 가능하므로, 지역자산화신탁을 통한 개발 대상 부동산에 대한 주민의 소유권 확보가 결정적임
- ‘소유권’ 이슈는 지역공동체 형성(community building)과 지역개발(community development)을 연결할 수 있으며 공동체의 소유권이 확보되어야 지속가능한 공동체 형성이 가능함
  - 소유권을 가짐으로써 공동체에게 실질적인 계획권한과 실행권한이 부여되어 지역개발에서 공동체의 지속가능한 역할이 담보됨

---

## □ 사업 운영 측면에서의 장점: 지속가능성

- 주로 부동산을 신탁받아 도시재생 등 지역개발 사업에 활용하므로 토지매입비가 필요 없어 사업 비용이 절감되고 개발 시행에 용이한 구조가 만들어짐
- 개발사업 후 분양 위주였던 부동산 개발업 시장이 점차 장기 임대관리를 통한 수익 창출형으로 변화하고 있는 추세에도 부합
- 수익성만 추구하는 것이 아니라 공공성과 사회적 가치 창출이 가능한 혼합형(hybrid) 개발의 선도적 모델이 될 수 있음
- REITs나 부동산펀드(REF) 등 대규모 자금 조달에 용이한 방식을 중소기업 사업에도 적용하여 자금 조달이 가능
- 신탁받은 부동산은 공동체의 이익을 위해 장기간 활용되며, 사용 수익기한이 다한 후에 위탁자에게 되돌려주어 개인의 재산권을 장기간 안전하게 보호해 주는 효과가 있음
- 신탁기간 종료 후 수익자가 수익권의 매수를 요청하는 경우 공동체(지역자산화신탁)가 해당 수익권을 매입함으로써 지역의 자산 확보가 장기간에 걸쳐 자연스럽게 이루어질 수 있음

## □ 지역에서 발생한 이익의 지역내 순환: 내발적 발전, 지역 재투자

- 지역자산화신탁의 사업으로 발생한 수익은 신탁계약에 따라 위탁자나 투자자(공공, 민간, 지역공동체)에게 귀속되는 부분을 제외하고는 다른 지역개발사업이나 지역공동체가 필요로 하는 부분에 재투자가 가능함
  - 종래 공공시설을 위탁관리하고 임대료에 따른 수익은 공공시설물의 소유자인 국가나 지방자치단체로 귀속되고, 시설을 운용한 지역의 주체들은 위탁관리에 필요한 수수료를 제외하고는 수익이 적어 조직의 존립 자체가 어려운 상황이므로 지역사회 재투자는 생각할 수 없었음

- 그러나 지역자산화신탁은 부동산의 소유권을 갖고 있으며 발생하는 수익도 자체적으로 축적할 수 있으므로 운영주체들의 결정에 따라 지역 내 재투자 가능 (위탁자나 투자자들에게 배당되는 수익률은 최초 계약 단계에서 낮게 설정되므로 수익 창출이 용이한 구조)
- 개발사업 종료 후 지역의 사회적 경제주체에게 적정 가격에 임대하는 경우 그 자체로 개발의 이익을 지역사회에 환원하는 효과
  - 종래의 규제수단인 임대료 통제정책은 임대인의 부동산 방치로 인한 노후화나 음성적 권리금의 형성으로 임대료 통제의 혜택이 지속가능하지 않을 수 있다는 등의 부작용이 우려됨
  - 지역자산화신탁을 활용하면 정부의 일괄적 임대료 통제로 인한 부작용으로부터 자유롭고, 저렴한 임대료 설정으로 건물주(지역자산화신탁)와 임차인간 상생 체계 마련이 가능
  - 단순히 저렴한 임대료로 공간을 제공하는 것 뿐만 아니라 임차인의 부담능력에 따른 임대료 부과체계를 도입하면(임대료를 임차인 총 수익의 일정률로 결정) 신규 창업 등에 많은 도움을 줄 수 있음
  - 이 경우 임차인의 수익이 늘어나더라도 임대료 부담률은 일정하게 유지되므로 부동산 운영주체인 지역자산화신탁의 수입도 함께 증가함

### 3. 지역자산화신탁 도입 방안

#### 1) 지역자산화신탁 회사 설립 방안

- 지역자산화신탁을 도입하기 위해서는 개별 신탁들을 관리·운영하는 현행 부동산신탁회사의 역할을 할 주체가 필요하므로 (가칭) ‘지역자산화신탁회사’ 설립이 필요함
- 기존의 부동산신탁회사의 역할에 비추어보면 지역자산화신탁회사는 개발신탁을 통한 개발업무, 관리처분신탁을 통한 관리업무를 수행할 수 있음
  - 현행 부동산신탁회사의 관리신탁은 실질적인 부동산의 관리보다는 소유권관리, 세무관리 업무를 위주로 하고 있으나 지역자산화신탁은 이

---

와 달리 실질적인 자산의 관리 및 운영업무를 수행하도록 함

- 또한 지역자산화신탁회사가 수익증권의 발행이 가능하도록 함으로써  
수익증권 발행을 통한 자금의 유동화가 가능하도록 함

- 지역자산화신탁을 설정하고 운용하기 위해서는 대규모로 광역  
지자체 단위별로 신탁회사를 설립하거나 지역의 필요에 따라 지  
역마다 공동체의 참여를 통해 신탁회사를 설립하는 방안이 있음

#### □ 광역 단위의 지역자산화신탁회사 설립 방안

- ① 공공부문(중앙정부 기금 및 지자체 출연금)의 출자로 ‘지역자산  
화신탁회사’를 설립하는 방안

- 공공의 출자로 회사를 설립하고 신탁운용 전문인력을 채용하여 전문  
성을 갖추어 각 지역 개별 지역자산화신탁의 설립·운용을 관리하는  
방안

- 공익성을 담보하기 위해 시민사회 활동가 등을 회사의 운영에 참여시  
킬 수도 있음

- 공공이 출자하고 시민들이 참여할 수 있으므로 회사의 공익성이 담보  
되며 신탁관리 비용이 절감될 수 있으나, 광역자치단체별 회사 설립에  
따른 행·재정적 부담이 있으며 각 지역별로 지역자산화신탁이 활성화  
되지 않을 경우 회사의 존재 이유가 사라질 수 있음

- ② 현행 민간 부동산신탁회사를 활용하는 방안

- 지역별 지역자산화신탁의 운용을 기존의 민간 부동산신탁회사에 맡기  
는 방안

- 전문성 확보에 용이하고 광역단위로 별도의 회사를 설립하는 부담이  
없으나, 일정 수준 이상의 신탁수수료를 보장해야 하므로 비용이 들고  
민간 부동산신탁회사가 지역자산화신탁의 운용에 참여할 유인이 없  
어 활성화가 어려울 수 있음

## □ 지역별 주민(공동체) 참여 지역자산화신탁회사 설립 방안

- 전국적으로 광역 단위의 지역자산화신탁회사를 설립하는 것 이외에 지역의 수요와 역량에 따라 지역자산화신탁회사를 설립하는 방안이 있음
- 가칭 ‘신탁형 도시재생회사(CRC)’를 지역자산화신탁회사로 활용하는 방안
  - 지역에 기반한 민관공(Private-Public-Community) 공동출자 도시재생회사(Community Regeneration Corporation: CRC)를 설립하여 지역자산화신탁회사의 역할을 할 수 있도록 함
  - 신탁형 CRC는 지역자산화를 위한 사업시행 주체로 활용될 수 있으며 주민들에 의한 회사의 (일부) 소유를 통해 주민들이 주도적으로 의사결정에 참여하고 발생한 수익을 그들에게 배분할 수 있는 장점이 있음
  - 그러나 운용을 위해 신탁 관련 전문가를 채용해야 하는데 초기에 신탁 재산이 많지 않거나 시간이 지나도 수탁고가 증가하지 않을 경우에는 신탁 관련 전문가들의 인건비를 감당하기 어려울 가능성도 있으며, 충분한 숫자의 전문가들이 확보되지 못할 경우 신탁업무의 전문성 저하가 우려됨

## 2) 신탁의 설립 및 성격

- 신탁은 위탁자가 수탁자에게 특정 재산을 이전(소유권 이전)하여 수탁자에게 그 재산의 관리, 처분, 운용, 개발 등 신탁 목적의 달성을 위하여 필요한 행위를 하도록 하는 법률관계임<sup>3)</sup>
- 신탁업자란 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 금융투자업자 중 신탁업을 영위하는 자를 말하며 금융투자업자는 금융위원회의 인가를 받거나 금융위원회에 등록해야 신탁 사업 수행 가능
  - 따라서 부동산 및 부동산 관련 권리의 신탁을 업으로 영위하는 것은 금융위원회로부터 인가받은 부동산신탁회사만 할 수 있음<sup>4)</sup>

3) 「신탁법」 제2조

4) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제8조제1항·제7항

---

## □ 의사결정구조

- 공공, 민간, 공동체(주민)의 세 부분의 출자로 구성되는 지역자산화신탁은 의사결정구조의 민주성이 매우 중요한 요소임
  - 의사결정구조가 지분율에 따라 결정되면 최대 지분을 가질 것으로 예상되는 공공부분이 의사결정 권한을 갖게 되어 종래 공공주도의 지역개발사업과 유사한 형태로 갈 수밖에 없음
  - 따라서 지역자산화신탁의 의사결정구조는 출자자의 성격에 따라 공공부분, 민간부분, 지역공동체 부분으로 나누어 각각 1/3의 결정권을 갖도록 구성
- 지역자산화신탁의 의사결정구조는 조직의 운영과 관련한 전반적인 사항뿐만 아니라 신탁계약, 부동산 개발 또는 관리 사업의 진행여부 및 자금조달구조 설정 등 지역자산화신탁의 성격을 규정짓는 매우 중요한 역할을 하게 됨
  - 투자 및 매각 등 의사결정을 돕기 위해서 자산운용 및 관리 전문인력을 채용하거나 외부 전문인력의 컨설팅을 받는 등 사업 수행에 필요한 전문성을 확보하기 위해 민간의 역량을 최대한 활용

## □ 유한책임신탁

- 지역자산화신탁에서 설정하는 신탁은 신탁재산에 속하는 채무에 대해 수탁자가 신탁재산에 한정해서만 제3자에 대해 책임을 지는 ‘유한책임신탁’<sup>5)</sup>(신탁법 제114조)의 형태로 함
  - 유한책임신탁은 설립절차가 번거로운 법인기능을 대신하는 제도로 신탁사업의 연쇄부도로 인한 피해를 방지할 수 있을 뿐만 아니라 신탁재산을 바탕으로 ‘수익증권’과 ‘신탁사채’를 발행하여 자금조달이 가능(안성포, 2014)
  - 기존 부동산신탁회사의 경우에도 차입형 토지신탁의 수탁자인 신탁회

---

5) 부동산PF 진행시 수탁자가 사업시행자로서 실제로 감당할 수 있는 범위 내에서 책임부담이 이뤄지도록 하기 위해 도입되었음

사가 사업시행자로서 무한책임을 부담해야하는 우려가 있어 유한책임 특약을 체결한 사례를 참고하여 지역자산화신탁도 사업의 개별적 관리와 자금조달의 용이성뿐만 아니라 지역자산화신탁회사의 책임을 신탁재산 한도로 제한할 필요가 있으므로 유한책임신탁 방식이 적절함

- 유한책임신탁의 내용은 사업약정 및 신탁계약서에 반영하여 위탁자가 알 수 있도록 해야 함<sup>6)</sup>

### 3) 신탁재산의 유형 □ 지역자산화신탁의 자산 확보 유형

- 지역자산화신탁이 자산을 확보하는 방법은 크게 다음의 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있음

#### ① 국·공유 부동산

- 국·공유 부동산은 공공(public) 영역에서 보유하고 실질적 재산권을 행사하고 있는 부동산으로, 공공의 의지가 있다면 지역의 자산으로 전환하기에 가장 유리한 부동산임
- 미활용되거나 저이용 상태에 있는 국·공유재산 중 일반재산을 지역자산화신탁에 장기(30년) 신탁하여 운용토록 하면 국·공유재산의 효율적 운용과 공익적 이용에도 도움이 될 것임<sup>7)</sup>
- 현행 제도에서도 일반재산(토지와 그 정착물로 한정)은 부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁할 수 있음(「국유재산법」 제58조, 「공유재산 및 물품 관리법」 제42조)
- 국유재산의 경우 수익은 국가에 귀속되도록 해야 하며 해지 또는 신탁기간 종료 후 국가로 소유권이전등기를 해야 함
- 공유재산의 경우 수익자는 해당 지방자치단체로 해야 하며, 분양형 신탁도 가능하여 처분할 수도 있음
- 공유재산의 범위에 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권, 부동산신탁의 수익권을 명시하고

6) 유한책임신탁 등기규칙(시행 2014.11.21.)

7) 관련 법령은 부록 참조

있음(「공유재산 및 물품 관리법」 제 4조 1항 6, 7호)

## ② 민간 부동산

- 민간 영역(private sector)이 소유하고 있는 부동산으로, 소유자는 개인, 법인, 단체 등 여러 형태가 있을 수 있음
- 부동산 소유주가 리모델링 비용 등의 문제로 환경 개선에 나서기 쉽지 않고, 주변 지역 여건 등으로 활성화에 어려움을 겪고 있거나 관리가 곤란한 부동산을 신탁할 경우 지역공동체의 목적에 맞는 개발이나 이용관리가 가능토록 함
- 민간의 부동산으로 공익적 가치를 실현하기 위해서는 일정 기간 이상 신탁이 필요하므로 10년 이상 신탁을 설정하는 것을 원칙으로 함

## ③ 유휴 부동산

- 지역자산화신탁은 민간 부동산 시장에서 도태되는 부동산을 경·공매를 통해 취득함으로써 지역의 자산을 증대시켜나갈 수 있음
- 지역자산화신탁이 직접 토지를 매입하여 비축하는 기능을 수행하기 어려울 경우, 유휴 부동산 확보 및 활용을 위해 지역별로 토지은행을 설립하여 활용할 필요가 있음
- 지역의 토지은행은 단순히 해당 사업에 필요한 부지만 매입하는 것이 아니라 상시적으로 토지비축의 임무를 수행하는 공적 주체의 역할을 할 수 있음

그림 4-2 | 신탁재산의 유형

국공유부동산(신탁)	민간부동산(신탁)	유휴부동산(취득)
<ul style="list-style-type: none"><li>• KAMCO가 관리하는 국유재산</li><li>• 지자체별 공유재산</li><li>• 장기(30년)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 개인 신탁 부동산</li><li>• 인센티브 제공 필요 (주택연금방식 활용, 재생구역 선정 조건 등)</li><li>• 장기(10년 이상)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 빈집 등 경공매를 통한 매입</li><li>• 시장에서 도태되는 부동산 흡수</li><li>• 지역 토지은행 이용</li></ul>

출처: 저자 작성

---

## □ 지역자산화신탁의 자산 확보(신탁) 촉진을 위한 인센티브

### • 국·공유 부동산

- 여러 이유로 유휴공간으로 남겨두어 저이용 상태에 놓이거나 민간에 매각하여 처분하기 부담스러운 부동산을 지역자산화신탁에 맡기면 공공이 수익권을 보유한 상태에서 개발 및 관리를 지역에 위탁하게 되며 신탁수익도 얻을 수 있는 장점이 있음

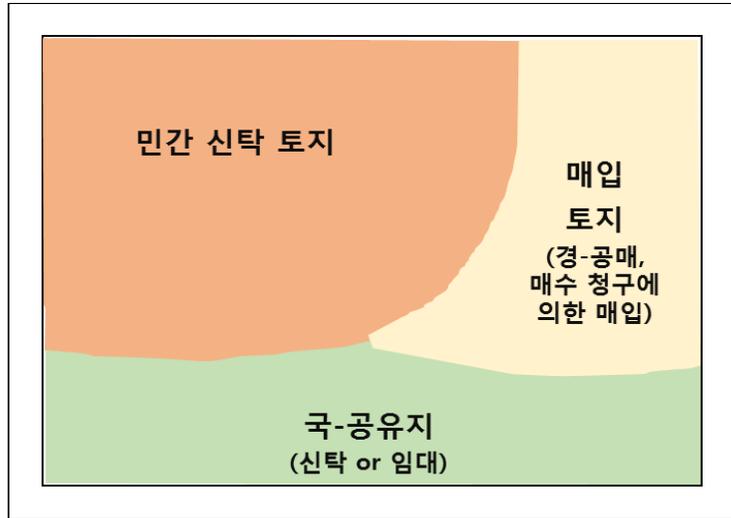
### • 민간 부동산

- 주택연금 방식과 마찬가지로 고령인 소유주들을 대상으로 부동산을 신탁받고 유동화하여 연금 형태로 지급받는 상품의 개발 필요
- 지역자산화신탁에 신탁하는 부동산에 대해서는 재산세, 종합부동산세 등에 감면조항을 두어 부동산의 보유에 따르는 비용 최소화 필요
- ‘도시재생구역’ 선정 시 구역 내의 토지 등 소유자 70% 이상이 지역자산화신탁에 부동산을 신탁하는 것에 동의하면 도시재생구역 선정에 가점을 부여하는 방안 검토 필요
- 신탁기간 종료 후 위탁자가 원하는 경우에는 지역자산화신탁이 신탁 받은 부동산을 매입하겠다는 약속을 하는 방안 검토 필요

### • 유휴 부동산

- 경공매를 통해 지역자산화신탁이 직접 매입하거나 토지은행을 통해 매입하여 필요 시 장기 임대하는 방안 검토 필요

그림 4-3 | 개발사업 대상지의 토지 구성(예시)



출처: 저자 작성

#### 4) 단계적 지역자산화신탁 도입 전략

- 지역자산화신탁 도입을 위한 법·제도적 기반이 마련되어있지 않으므로 처음에는 법제도의 개정을 최소화하는 방안부터 시작하여 단계적 도입 전략이 필요

- 기존의 부동산신탁 관련 제도를 활용하더라도 신탁계약의 내용에 따라 지역자산화신탁과 유사한 구조를 만들 수 있을 것으로 예상되며, 장기적으로는 각 사업별로 별도의 지역자산화신탁을 설정하고 운영하여 주민투자를 이끌어내고 배당할 수 있는 구조를 만들어야 함

#### □ 1단계: 공공부문의 신탁기능 활성화 유도

##### ① 광역 지자체의 지역개발공사를 활용하는 방안

- SH공사, 부산도시공사, 경기도시공사, 인천도시공사, 충청남도개발공사 등 광역 단위의 지역개발공사들이 지역의 부동산을 취득/보유/개발하기 위해 지역자산화신탁회사를 설립하는 방안
- 예를 들어 서울자산화신탁회사, 부산자산화신탁회사, 경기자산화신탁회사 등의 명칭으로 설립·운영이 가능함

---

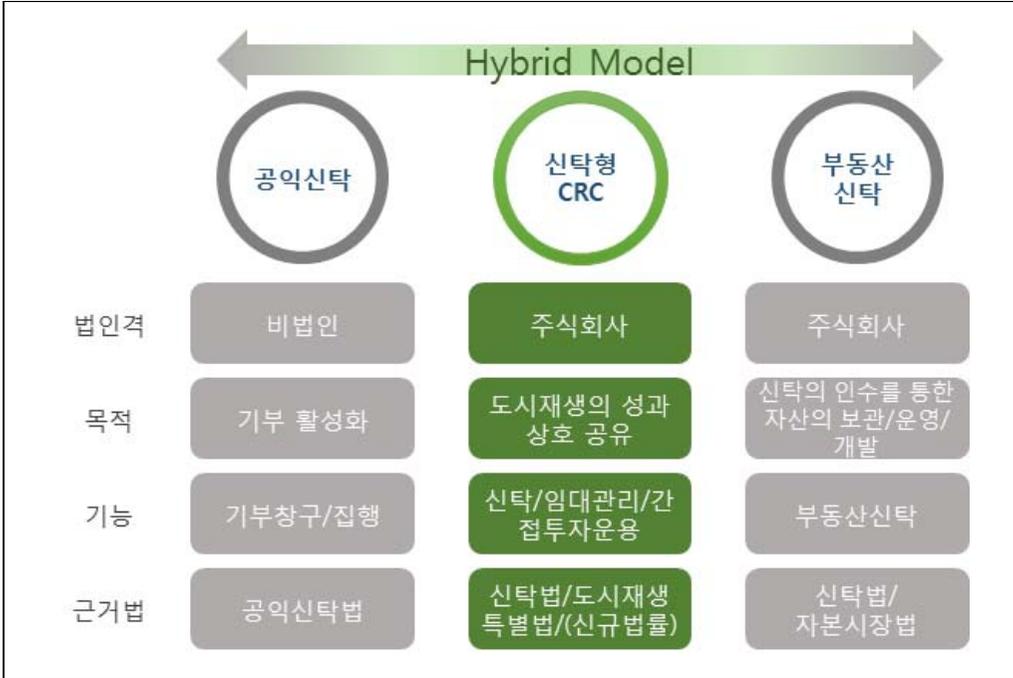
② 한국자산관리공사(KAMCO), LH공사 등 전국단위 기관을 활용하는 방안

- 시범사업 실시를 통해 지역자산화신탁의 정착 가능성을 타진하고 문제점을 파악하기 위해 전국단위의 기관에서 특정 지역을 선택해 지역자산화신탁을 시범운영하는 방안
- 시범사업 실시를 위해 전국단위 기관들이 임시적으로 부동산 신탁회사의 역할을 수행하고 시범사업 결과를 바탕으로 향후 추진 방향 모색
- 공공부문의 신탁기능 활성화를 위해 현행 ‘개발부담금’을 활용할 수 있도록 하여 신탁 활성화를 위해 필요한 부동산은 매입하여 국공유재산으로 흡수하는 방안도 고려해 볼 수 있음

□ 2단계: 신탁형 CRC 설립 및 운영

- 지역에 기반한 민관공(Private-Public-Community) 공동출자 도시재생회사를 설립하여 지역자산화를 위한 시행 주체로 활용
  - 주민들이 지분출자를 통해 직접 신탁형 CRC를 (일부분) 소유함으로써 부동산의 개발 및 운용으로 발생한 수익이 지역사회로 귀속되고 지역 내 재투자가 가능하게 됨
- 지역의 재생이 필요하다고 인식하는 주민, 사회적 기업이나 협동조합, 민간 사업자 등이 주도하여 지자체와 협의를 통해 신탁형 CRC를 설립하면 정부에서도 매칭 형식으로 출자 지원
  - CRC 설립을 위한 조건으로 주민 출자를 의무화하고 매월 출자금액 상한선을 설정하여 중저소득층의 지역투자 기회를 확대하고 소수의 주민이 거액의 출자를 통해 많은 배당을 받고 과도한 의사결정권한을 갖는 것을 방지
- 회사의 형태는 주식회사와 유사하지만 정관을 통해 일반적 주식회사와는 달리 의사결정 구조의 민주성을 확보해야 함
  - 출자자의 성격에 따라 공공부문, 민간부문, 공동체부문이 각각 1/3의 결정권을 갖도록 구성

그림 4-4 | 신탁형 도시재생회사(CRC)의 성격



출처: 저자 작성

- 신탁형 CRC의 관리대상 부동산은 주로 신탁방식을 통해 확보하지만, 지역의 종합적 관리를 위해 현장 상황에 따라 장기임대 방식을 활용할 수도 있음
  - 그러나 임대 부동산의 경우 담보로 삼을 수 없어 자금조달이 용이하지 않으므로 신탁 부동산보다 소극적으로 사업(리모델링 등)이 추진될 수밖에 없다는 점을 임대인들에게 설득하여 신탁방식으로 유도
- 일반적인 부동산은 임대관리, 노후 부동산은 개발 후 임대관리 (일부는 CRC가 매입하여 지역자산화), 유휴 부동산은 CRC가 임대관리 후 매입함<sup>8)</sup>
- 신탁형 CRC의 설립에 필요한 출자금과 사업 추진에 필요한 자금

8) 즉시 매입이 아니라 일정기간 사용수익을 얻은 후 중장기 매입 계획에 따라 매입하여 지역자산화

은 별도의 계정으로 분리 관리하여 위험을 분산시키고 자금조달의 유연성을 확보

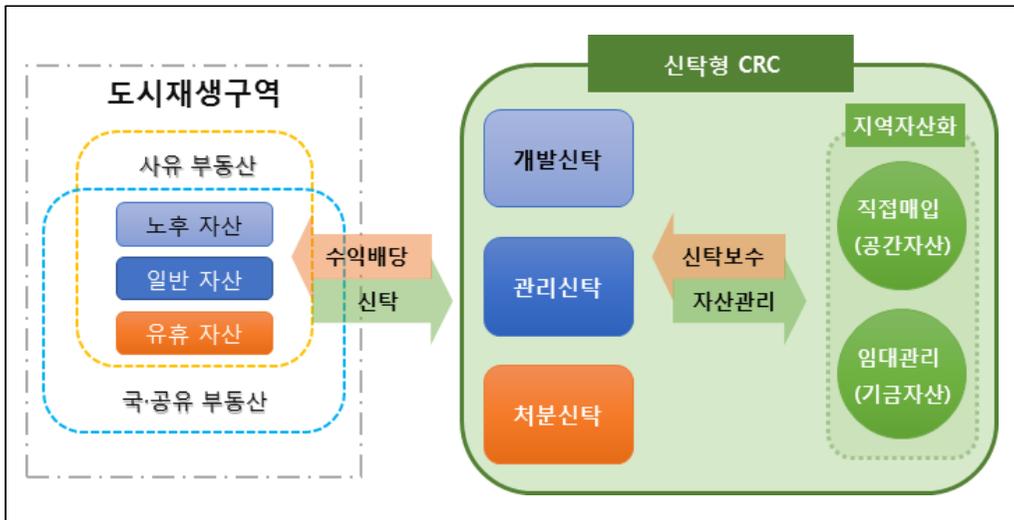
- 사업으로 인한 수익에서 지역사회 기여 부분을 선순위로 제하고 ‘지역사회기금’ 계정을 신설하여 적립

- 지역사회기금은 향후 지역자산화신탁 설립 자금으로 사용

- 초기에는 신탁형 CRC를 중심으로 지역자산화를 모색하고 향후 자산을 신탁하여 관리·운영하는 기능을 담당하는 ‘지역자산화신탁회사’와 도시재생 등의 사업을 직접 시행하는 CRC로 분리하여 자산과 기금 축적 구조의 형성이 바람직함

- 지역자산화신탁회사의 분리 설립은 개별 사업마다 시행주체가 바뀌고 사업 숫자가 많아질수록 CRC가 별도로 설립·운영될 것이므로 효율성의 관점에서 필요하며, 지역의 자산을 통합적이고 안전하게 관리하는 전문성을 갖춘 기관으로서 여러 CRC들을 관리하는 우산 조직으로도 필요함

그림 4-5 | 관리대상 부동산의 유형과 신탁형 CRC의 기능



출처: 저자 작성

### □ 3단계: 지역자산화신탁 설립·운영

- 2단계의 신탁형 CRC가 성공적으로 운영되면 신탁형 CRC의 기능을 나누어 ‘지역자산화신탁회사’와 ‘CRC’로 분리하여 운영
  - ‘지역자산화신탁회사’는 전문적인 신탁 운용·관리 기관으로 공공 또는 민간이 단독으로 독립적으로 운영하도록 하여 여러 개의 개별 신탁들을 관리·운용하며 전문성을 지원하는 역할을 함
  - 개별 신탁이 설립되면 개별 신탁별로 민·관·공 출자구조와 주민투자 통로를 확보하고, 의사결정권한을 1/3씩 나누어 가지는 수익자총회를 통해 운영하도록 함
  - 이 때의 CRC는 자산화된 부동산의 임대관리, 시설관리 역할을 하는 지역의 주체로서 종래의 사회적 경제조직과 다른 점은 공동체(주민)가 출투자를 통해 소유하고 있어 지역성과 대표성을 확보한 조직으로 지역에서 활동할 수 있다는 점임

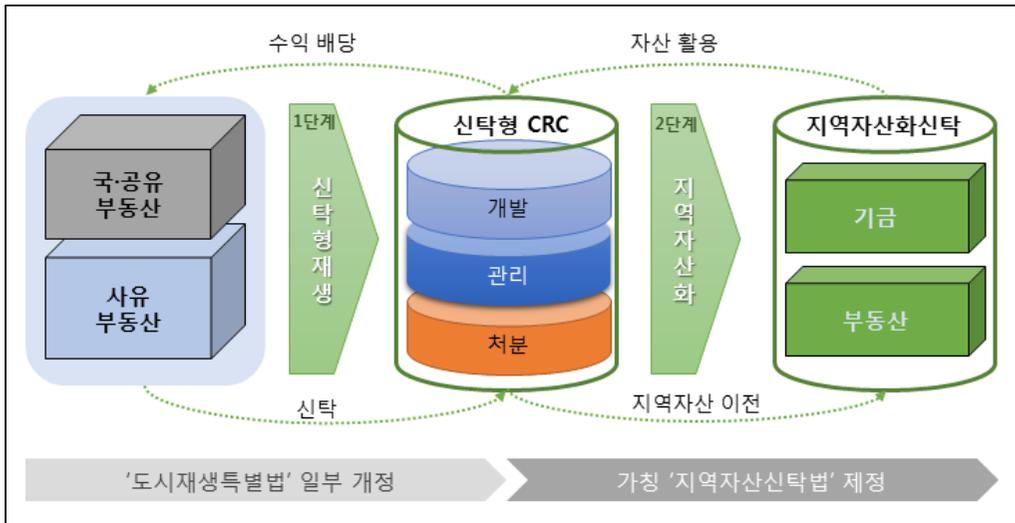
그림 4-6 | 지역자산화신탁의 출자지분 구조



출처: 저자 작성

- 기초지자체 단위의 지역자산화신탁 설립을 위해서는 지자체와 시민사회영역이 파트너십을 이루고 주민출자의 통로를 확보함
  - 초기 설립시 지역공동체가 주도하고 지방정부가 지원하는 형태로 지역자산화신탁을 설립하는 것이 가장 이상적인 형태임
- 기초지자체 산하 도시개발공사가 주도하여 지역자산화신탁을 설립하는 방안도 가능
  - 현재 기초지자체 도시개발공사는 경기도권 위주로 존재(성남, 남양주, 평택, 화성, 광주, 구리, 하남, 양평, 안산, 김포, 고양, 용인, 의왕 등)

그림 4-7 | 단계별 지역자산화신탁 도입 방안



출처: 저자 작성

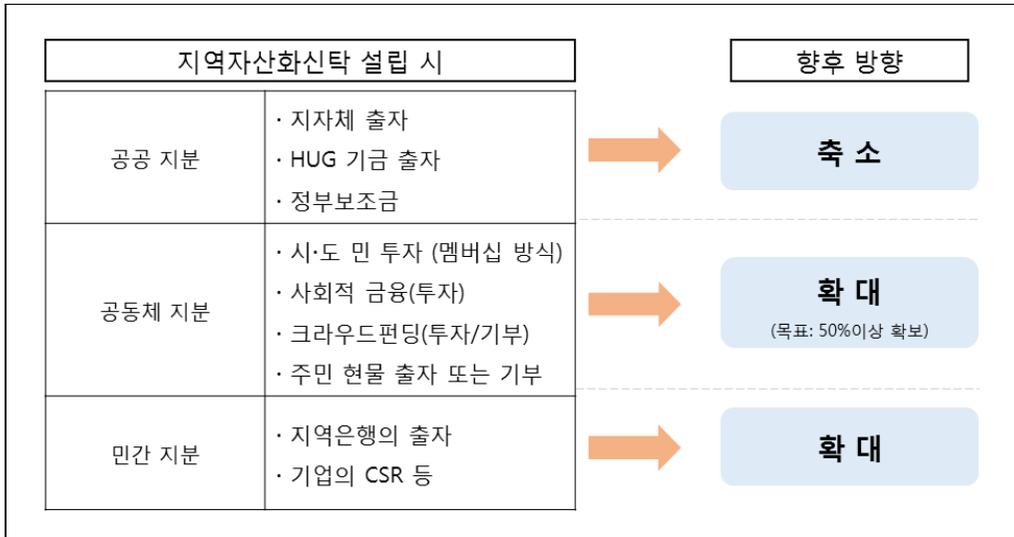
- 지역자산화신탁은 자산의 공동체적 소유를 통해 장기적 지불가능성을 보장하고 이익의 지역 재투자를 촉진하는 역할을 담당하는 지역 자산의 컨트롤타워 역할을 함
  - 이 조직은 신탁형 CRC의 운영으로 발생한 수익을 '지역사회기금'으로 축적하고 지역자산으로 편입되는 부동산을 관리하는 공적 조직으로, 축적된 기금과 부동산을 활용하여 지역 내 재투자를 유도하는 기능을 함

- 지역자산화신탁을 통해 지역공동체가 자산을 공동으로 소유하여 도시 재생 사업의 책임 있는 주체로 참여하게 되며, 이를 통해 공정하고 지속가능한 지역공동체를 형성할 수 있게 될 것으로 기대됨

### 5) 공동체의 소유권 확대 전략

- 주민이나 공동체의 소유권과 역할을 보장하는 방법은 신탁법의 ‘신탁’을 통해 상법의 ‘주식회사’를 설립하는 방법이 있음
  - 지역자산화신탁 설립 초기에는 공공부문의 출자지분이 가장 많은 비중을 차지하지만 시간이 지남에 따라 민간과 공동체의 지분을 확대해 나가야 함
- 공동체의 소유권을 확보하기 위해서는 주민들이 소액이라도 지분투자자로 참여할 수 있도록 진입장벽을 낮추고 민주적 의사결정 구조를 확보하는 것이 관건임
  - 따라서 다양한 방법으로 주민과 민간 부문의 참여를 이끌어내기 위한 노력이 필요함

그림 4-8 | 지역자산화신탁의 지분 구조 변화 방향

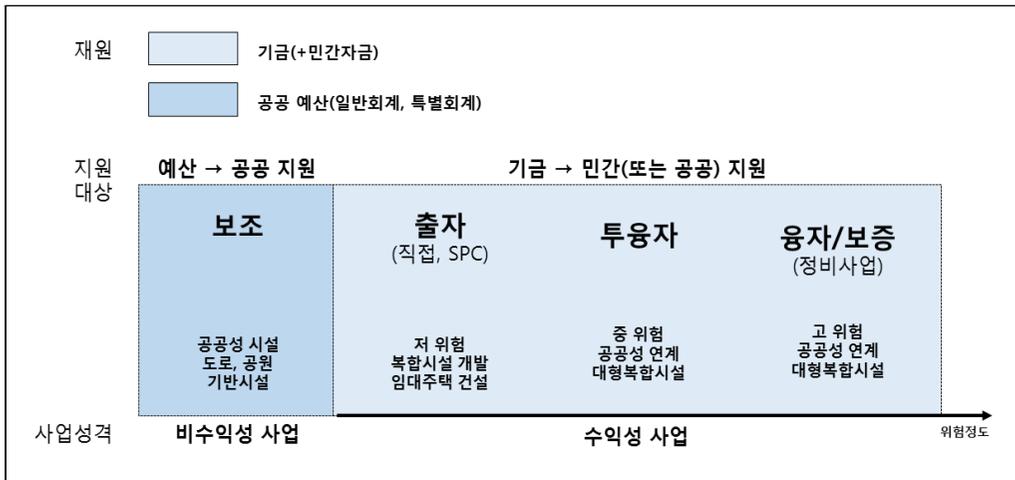


출처: 저자 작성

## □ 공공 지분

- 공공재원은 비수익성 사업에는 예산을 통해 보조금을 지급하지만 수익성 사업의 경우 출자, 투융자, 보증 등 다양한 지원 방식을 적용하고 있음
- 따라서 현재 도시재생사업 등에 활용이 가능한 주택도시기금의 출자, 지방자치단체의 직접 출자 또는 기금을 통한 출자를 통해 지역자산화신탁 설립 시 공공의 지분을 구성하도록 함
  - 신탁재산에 대한 공동체 소유권 확보를 위해 공공의 지분은 점차적으로 축소하는 것을 원칙으로 함

그림 4-9 | 공공재원의 특성



출처: 이재우. 2017. 도시재생 활성화를 위한 공공기금의 역할. 저층주거지 재생을 위한 지역재생회사 육성방안 정책토론회 자료집(2017.6.27.)

## □ 지역공동체 지분

- 지역자산화신탁이 설립될 경우 가장 중요한 것은 해당 지역 주민 뿐만 아니라 사·도민의 투자를 통해 지분을 확보하는 것임
  - 앞장에서 설명한 미국의 Community Investment Trust 사례와 같이 사·도민들이 매월 일정 금액의 회비를 납부하는 형식의 투자를 하도록 하

---

여 시간이 지남에 따라 사·도민의 출자 비율을 높이는 방식 가능

- 이 때 1인이 매월 납부하는 금액을 일정 금액(10~20만원) 미만인 되도록 제한하여 소수 대규모 투자자에 의한 의사결정구조 왜곡 우려가 없도록 해야 함
- 소액 다수 투자 원칙으로 초기에는 많은 금액이 출자되기 어렵겠지만 의사결정구조를 공공, 민간 부문과 똑같이 1/3의 의결권을 갖도록 설정하여 투자금액 대비 많은 의결권을 가지도록 해야 함
- 사회적 금융 또는 사회적 투자를 통해 해당 행정구역 내 뿐만 아니라 불특정 다수 시민들의 투자도 받도록 함
- 크라우드펀딩을 활용하여 지역자산화신탁 설립을 위해 기부나 투자를 받도록 함 (시민 다수의 참여 통로 확보)
- 지역 주민들의 현물 출자 또는 기부를 통해 신탁의 고유재산 확보 가능

#### □ 민간 자본

- 지역 금융기관(지역 은행, 신협, 새마을 금고 등)의 출자
  - 지역자산화신탁에 출자하는 지역 금융기관에 대해서 도시재생사업 용자 제공의 우선권을 부여하거나 조세 감면 등의 인센티브를 제공하여 지역 금융의 활발한 출자를 유도
- 기업의 CSR, 임팩트투자, 엔젤투자 등 사회적 가치를 성과로 여기는 민간 자본들의 투자

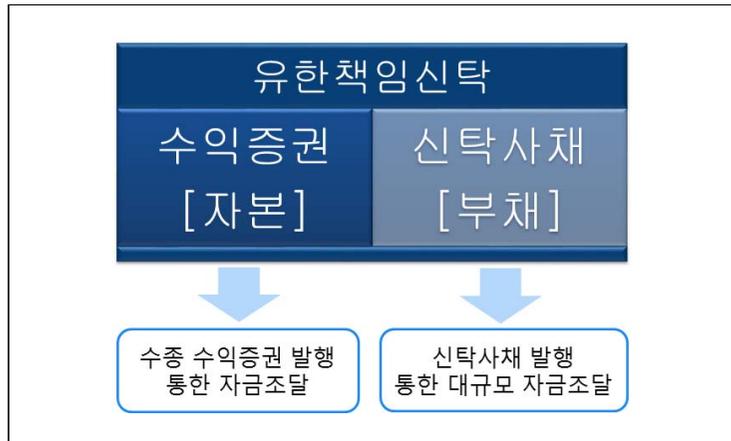
## 6) 개발자금 조달방안

#### □ 유한책임신탁의 신규 자금조달

- 지역자산화신탁에서 설정하고자 하는 유한책임신탁은 신탁채권자에 대하여 신탁재산만으로 유한책임을 지도록 하고 있는데, 이는 신탁사채 발행을 위한 필수적 요소로 수탁자의 적극적인 신탁 업무 수행이 가능토록 함

- 현행 자본시장법상 수익증권 발행은 금전신탁에 한하도록 되어 있으므로<sup>9)</sup> 수익권 증서 형태로 발행하거나 부동산신탁에서도 수익증권 발행이 가능토록 법 개정 필요
- 신탁재산을 기반으로 발행하는 사채인 신탁사채는 신탁재산에 대하여만 청구가 가능하며 현 제도는 유한책임신탁에 현존하는 순자산가액의 4배까지 발행 가능<sup>10)</sup>
- 따라서 앞으로 지역자산화신탁이 정착되면 공동체 주식 또는 공동체 채권 형식으로 발행하여 공동체의 투자를 이끌어내는 도구로 활용 가능

**그림 4-10 | 유한책임신탁의 신규 자금 조달 방법**



출처: 저자 작성

#### □ 신탁계정 대여금 활용

- 신탁계정 대여금이란 고유계정에서 신탁계정으로 대여한 금원 (계정간 거래)을 의미함
  - 토지신탁은 자본시장법상 금융투자상품으로 동법 제105조 제2항에

9) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제110조(수익증권)

10) 「신탁법」 제62조(수익채권과 신탁채권의 관계)에 따르면 신탁채권은 수익채권에 우선함

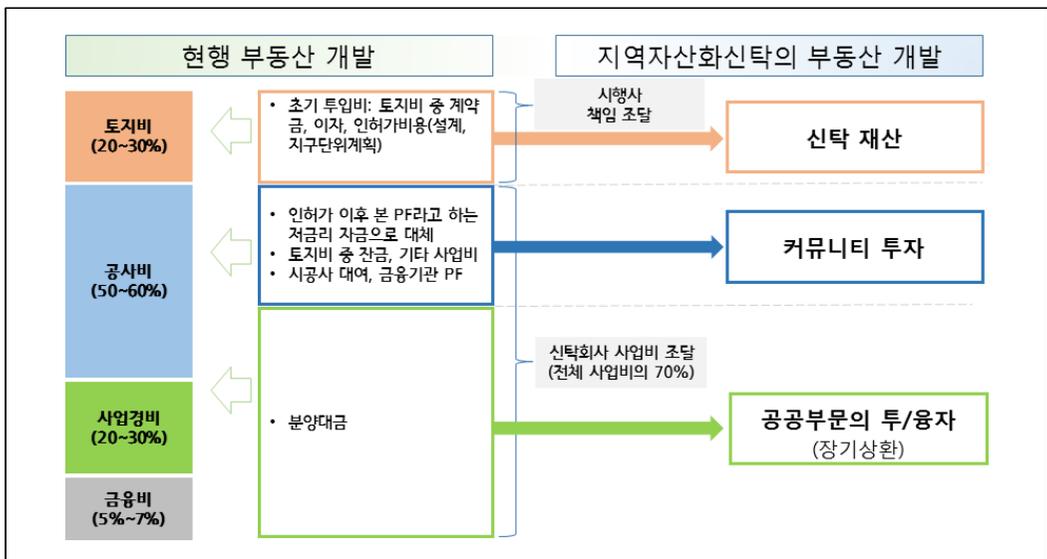
따라 고유재산으로부터의 차입을 명시적으로 허용

- 신탁계정 대여금은 회사의 고유재산에서 신탁재산으로 자금을 빌려주고 그 수익자가 되는 것이 아니라 비용을 청구할 수 있는 '비용상환청구권'을 가진 채권자가 됨 (신탁법 제46조)

#### □ 지역자산화신탁의 개발사업 금융 구조

- 지역자산화신탁은 수익증권과 신탁사채, 신탁계정 대여금 등을 통해 자체적인 신규 자금 조달 능력이 있으므로, 공공, 지역공동체, 민간의 투자를 포함하면 다양한 자금 조달이 가능함
- 또한 신탁형 CRC나 지역자산화신탁회사의 신용도를 이용하여 개별 지역자산화신탁들의 자금조달 비용을 낮출 수 있음
- 기존 부동산 개발사업과는 달리 지역자산화신탁의 부동산 개발 금융 구조는 토지비와 공사비 등이 적게 소요된다는 장점을 가짐

그림 4-11 | 개발금융 자금 구조 비교(개발비용 측면)



출처: 저자 작성

---

## □ 간접투자기구를 통한 자금조달 (부동산 집합투자기구, REF)

- 지역자산화신탁에서 시행하는 부동산 개발사업의 자금 조달을 위해 부동산 집합투자기구(펀드) 방식 활용 가능
  - 부동산 펀드방식을 활용해 다양한 자금을 조달할 수 있으며, 공모형 펀드로 일반 시민들도 손쉽게 투자할 수 있는 환경을 조성해야 함
  - 펀드 조성을 위해 공공부문의 정책금융을 활용하고, 커뮤니티의 투자 기회를 확보하며, 일반적 수익률을 기대하지 않는 민간 자금의 투자 활용
  - 펀드를 활용한 개발사업 시행을 통해 지역 주민들이 수익률은 낮지만 이익을 배당받는 경험을 하고, 이를 바탕으로 다른 개발사업에도 이를 활용하여 투자하면 이익의 지역 내 채투자를 통한 선순환 구조 정착이 기대됨
- 공공부문의 투자 및 용자 자금은 주택도시기금과 지자체의 예산 및 기금 등을 활용
  - 주택도시기금은 지역 금융기관의 용자에 대한 보증 지원도 가능
  - 지자체 기금의 투용자는 서울시의 사회투자기금 활용이 대표적 사례
  - 일본의 사례처럼 매칭방식으로 정부 자금의 지원 가능 (서수정, 윤주선 2016)
- 지역공동체의 부동산 펀드 투자는 실제 개발사업에 투자하는 것이므로 사업 완료 후 시설을 이용할 때 소유자로서 이용할 수 있는 권한을 갖게 됨
  - 지역자산화신탁은 유한책임신탁이므로 수익증권의 형태로 공동체 주식을 발행하거나 신탁사채를 발행하여 자금을 조달하고, 지역 주민들의 투자를 이끌어내는 기능을 할 수 있음
- 민간의 투자 및 용자를 위해서는 지역 금융기관의 용자를 활용하거나 지역 기업의 사회적 투자 등을 활용할 수 있음

그림 4-12 | 개발사업 자금조달 유형



출처: 저자 작성

그림 4-13 | 개발금융 자금 구조 비교(자본구성 측면)



출처: 저자 작성

## 6) 적용 가능한 주요 사업 및 시설 유형

- 국공유지, 유희부동산, 시장에서 도태되는 부동산(경공매 매물) 등의 신탁재산을 지역의 수요에 맞도록 효율적으로 개발하거나 관리한다는 원칙 하에 주택뿐 아니라 상가, 주민시설 등의 공급에도 활용 가능함
  - 지역자산화신탁은 부동산을 지역의 공유자산으로 만드는 것이 목적이므로 중소기업도 도시재생사업인 근린재생형 사업에 더욱 적합할 것임
- 지역자산화신탁의 사업은 대부분의 중소기업에 적용이 가능하지만, 노후주거지역 재생사업과 상가 활성화 사업에 우선적으로 적용하면 효과가 클 것으로 기대됨
  - 노후주거지나 상권이 침체된 지역에서는 건물주들이 고령인 경우가 많고 유동인구가 적다는 등의 사정으로 건물을 개선할 의지와 능력이 부족한 경우가 많음
  - 따라서 건물주 입장에서는 처분도 어렵고 관리도 잘 안되는 재산을 맡아서 적은 이윤이지만 장기적으로 보장해주고 관리·운영을 대신하는 모델에 매력을 느낄 수 있으며, 따라서 부동산을 신탁받는 것이 상대적으로 용이할 것으로 판단됨

### □ 노후주거지역 재생사업

- 집수리 지원사업
  - 자가소유자에게 현금으로 수리비를 지원하던 사업을 주택을 신탁받아 신탁회사에서 관리토록 하는 사업으로 전환할 수 있음 (임대료 또는 관리비가 추가될 수 있지만 일정 부분 수익이 발생하므로 증가된 비용을 상쇄할 수 있을 것으로 기대)
- 임대주택 공급 (매입임대 포함)
  - 신탁재산을 바탕으로 자금을 조달하여 노후 저층주거지 정비사업을 어느 정도 규모 있게 시행하는 것이 가능할 것으로 기대되며, 수익사업을 위해 공공 주차장을 조성하여 운영할 수도 있음

- 커뮤니티 시설 공급

- 도시정비사업을 통해 마을카페, 게스트하우스, 마을식당 등 커뮤니티에서 필요로 하는 시설을 공급하고 사업 후 지역자산화신탁에서 관리 운영할 수 있음 (지역 내 사회적 경제조직에 위탁관리)

- 소규모 주택정비사업

- 가로주택정비사업 적용이 곤란한 소규모 정비가 필요한 지역에서 지역자산화신탁이 소규모 사업을 수행할 수 있음

- 빈집 정비사업

- 빈집을 수선하거나 개축증축대수선, 철거, 철거 후 주택 건설 및 기반 시설 등을 설치하는 사업에 지역자산화신탁의 역할이 가능함

#### □ 상가 활성화 사업 (상업지역 재생)

- 유휴공간 활용사업, 도심지 내 빈 점포 활용 등

- 도심지 내 쇠퇴한 상권에 위치하여 공실이 발생한 상가나 유휴부지 등을 지역자산화신탁이 신탁받아 공공자금 등의 지원을 통해 중규모의 개발사업을 시행한 후 장기적으로 임대관리하는 모델이 가능

- 이 모델을 활용하면, 현재 일부 지자체가 매입하여 임대하고 있는 ‘장기안심상가’ 보다 적은 비용으로 많은 상가를 공급할 수 있을 것으로 기대됨

- 이렇게 공급된 상가는 창업센터, 소규모 공예품 제조 및 판매점, 문화 예술 관련 점포 등에 임대할 수 있음

#### □ 공급 가능한 주요 시설

- 지역자산화신탁은 기존에 민간 자본의 유치가 어려웠던 사업에 적용했을 때 효과가 클 것으로 예상되며, 다음 표와 같이 주택, 커뮤니티 시설, 복지시설, 상업용 시설 등을 공급할 때 효과적 활용이 가능할 것으로 판단됨

**표 4-1 | 지역자산화신탁이 공급 가능한 시설물 유형**

시설물의 유형	주요 시설물	
주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>•사회주택</li> <li>•청년 임대주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•노인주택</li> </ul>
커뮤니티 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>•청소년 센터</li> <li>•커뮤니티 센터</li> <li>•스포츠 센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•커뮤니티 대학</li> <li>•공용주차장</li> </ul>
복지시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>•보육시설</li> <li>•요양원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•건강검진센터</li> <li>•진료소</li> </ul>
사업용 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>•일반 상가</li> <li>•오피스 공간</li> <li>•작업실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지역 신용협동조합</li> <li>•자동차 정비소 등</li> </ul>

출처: 저자 작성

## 4. 법·제도적 지원 사항

### 1) 법률 제정 필요성

- 지역자산화신탁은 기존의 「신탁법」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 (약칭: 자본시장법)」, 「부동산투자회사법」 등에서 규정하고 있는 신탁의 형태와는 다른 특수한 형태의 신탁으로 별도의 법률 제정이 필요한 것으로 판단됨

#### □ 현행 제도상의 한계

- 현행 「자본시장법」상 부동산신탁회사가 참여 가능한 도시재생사업이 제한적임
- 개발사업 준공 이후 운영단계에서 부동산의 운용 주체로서의 신탁회사의 역할이 법제도적으로 정비될 필요가 있음
  - 개발(정비)사업 후 신탁소유권을 유지한 상태에서 다양한 부동산을 관리할 수 있도록 하는 제도 변경이 선행되어야 함 (체육시설, 콘도 및 호텔 운영 등에 예외조항 필요)
- 국가나 지방자치단체의 국공유지를 부동산신탁회사에 신탁할 경

---

우 사업시행 이후에 관할 부처가 변경되는 경우가 있음 (이런 상황에 대해 제도적으로 미비함)

- 개정된 「신탁법」의 내용<sup>11)</sup>을 「자본시장법」에서 반영하지 않고 있어 현행 부동산신탁회사의 자금조달이 고유재산을 통한 신탁 계정대여금으로만 한정되어 있어 한계가 있음
- 부동산신탁회사는 개발사업을 영위할 경우 주택도시보증공사 (HUG)의 분양보증대상에는 해당하나 기업형 임대사업자와 같은 다양한 보증이나 출자 대상에서는 제외되어 있음
- 도시재생사업 시 복잡하거나 모호한 제도로 인한 혼란 초래
  - 시도지사의 승인이나 전체회의 의결이 요구되는 절차가 많아 의사결정과정이 복잡함
  - 신탁해지, 분쟁 발생 시 처리기준 미비
  - 세금 및 분담금 납부주체가 불명확함

#### □ 법률 제정의 필요성

- 개별 법령의 조항마다 예외나 특례 규정을 두기보다는 지역 부동산의 자산화를 위한 가칭 「지역자산화신탁법」을 제정하여 입법 취지를 구현할 수 있는 내용을 담도록 하는 것이 바람직함
  - 2015년 공익목적 신탁의 활성화를 위해 별도의 「공익신탁법」이 제정된 전례가 있음

## 2) 지역자산화신탁 법의 내용

- 지역에서 창출된 가치와 성과가 지역 밖으로 유출되지 않고 지역 내에서 순환되도록 한다는 기본 목적과 취지의 확립이 필요
  - 신탁의 소유가 된 자산(부동산)은 민간에 다시 매각할 수 없고 특정 개

---

11) 2011.7.25. 「신탁법」 개정 (시행 2012.7.26.)을 통해 수탁자의 의무를 강화하고 수익 증권, 신탁사채, 유한책임신탁 등 새로운 제도를 도입하여 신탁의 활성화를 위한 법적 기반을 마련하였음

인이나 집단이 소유할 수 없는 공유 자산이라는 점을 명시하여 지역자산을 보존할 수 있도록 함

- 지역자산화신탁의 지분구조 및 운영 과정에 지역 주민들과 일반 시민들의 참여 통로를 확보하여 민주적 의사결정이 가능토록 함

**표 4-2 | 가칭 「지역자산화신탁법」 (안)의 내용**

조 항	내 용
지역자산화신탁의 목적	•지역에서 창출된 가치 및 성과가 지역 외로 유출되지 않고 지역 내에서 순환되도록 함
지역자산화신탁의 설립	•지역자산화신탁의 설립요건 •신탁 설립시 지분 관계 설정
지역자산화신탁의 운영	•운용소득의 사용 (배당, 상환, 지역 재투자 등) •수탁자의 보수 •신탁관리인의 권한과 의무 •부동산 개발사업 시행자로서의 역할
자금조달	•금융기관의 지정 및 운용 •부동산집합투자기구의 활용 •다양한 형태의 자금조달 가능
신탁재산의 운용	•분양 및 매각 금지 (자산 고정) •임대관리 목적 사용만 허용 •의사결정 과정에 참여자와 방법 명시

출처: 저자 작성

- 법안에는 조직 설립, 사업 시행자(신탁) 관련 내용, 금융기관의 지정 및 운용 등에 관한 내용을 명시하여 통합적 관리 기반 마련





CHAPTER 5

결론 및 향후 과제

- 1. 자산공유형 도시재생 뉴딜 사업방식 제안 | 75
- 2. 향후 과제 | 79



## 결론 및 향후 과제

### 1. 자산공유형 도시재생 뉴딜 사업방식 제안

#### 1) 젠트리피케이션에 대응하는 도시재생 방식

- 지역자산화를 통해 지역에서 생산된 가치가 공유되고 지역 내에서 순환이 이루어지면 지역의 활성화에 따르는 임대료 상승을 억제할 수 있으며 부동산 가치 상승의 이익이 지역공동체에 귀속되므로 젠트리피케이션의 부작용을 사전에 방지할 수 있음

표 5-1 | 지역기반 부동산개발 플랫폼의 젠트리피케이션 대응 효과

젠트리피케이션의 부작용	지역기반 부동산개발 플랫폼 구축의 효과
비자발적 이주 발생	지역공동체가 자율적으로 임대료를 통제하게 되므로 기존 주민이나 상인들의 비자발적 이주 확률이 낮아짐
지역사회의 갈등 유발	지역주민들이 자산을 형성하는 과정에서 주도적 역할을 하면서 활발한 상호작용을 하게 되므로 지역사회의 통합에 긍정적임
저렴주택의 감소	신택형 CRC나 지역자산화신택이 설립되면 지역의 저렴한 주택 공급 및 노후주택 유지관리에도 보다 적극적으로 나설 수 있음
부동산 가격 급등	지역공동체 소유의 자산은 매각을 통해 시세차익을 얻기보다는 임대관리를 통해 중장기적으로 유지시키는 것이 목적이므로 국지적인 투기에 의한 부동산 가격 급등 가능성이 낮음
지역의 다양성 상실	지역자산으로 설정된 부동산에 입점하는 지역 고유의 특성을 간직하고 있는 업종의 지속적 영업이 가능해져 지역의 특색이 보존됨

출처: 저자 작성

- 지역자산화를 위해서는 지역 공동체의 대표성과 자산관리의 안정성 및 공공성을 모두 충족시키면서 지역의 부동산을 개발하고 관리할 수 있는 조직이 필요함
  - 이 조직을 통해 지역 주민이 도시재생의 주체로서 부동산의 개발 기획 단계에서부터 운용에 주도적 역할을 해야 함

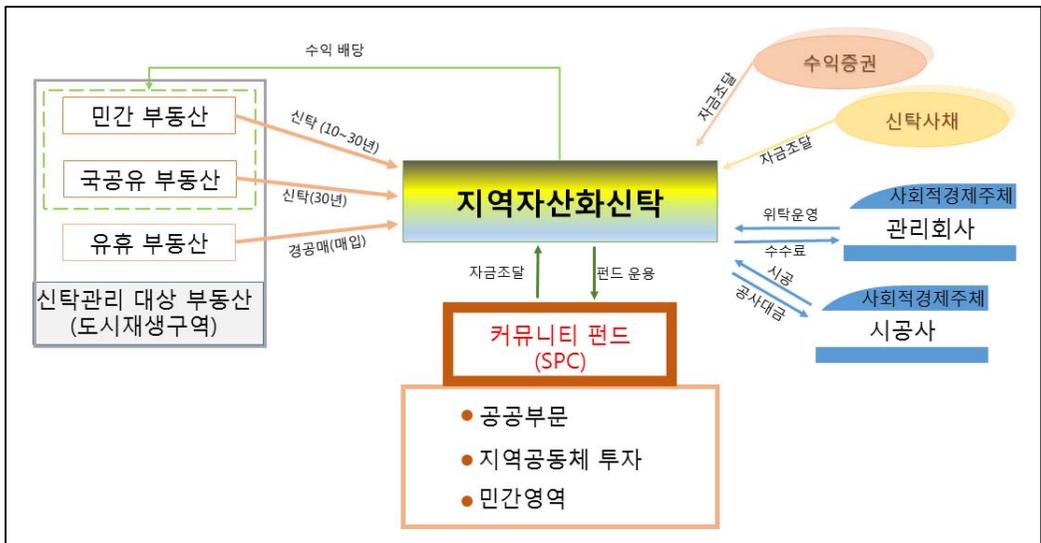
---

## 2) 지역자산화를 통한 도시재생 방안

- 지역자산화를 위한 조직(신탁형 CRC 또는 지역자산화신탁)을 통해 도시재생 뉴딜사업을 추진하면, 정부의 예산 투입으로 인한 지역의 지가 상승 및 젠트리피케이션 우려를 불식하면서 효율적인 사업이 가능할 것으로 기대됨
- 지역자산화신탁은 지역성과 주민 대표성이 강해야 하므로 사회적 협동조합과 유사한 수준의 의사결정과 배당구조를 갖도록 하며 기존의 부동산신탁회사와는 다른 새로운 형태로 설립해야 함
  - 위탁자의 수익 창출을 위해 개발 후 분양이 주된 개발 방식이었던 기존 부동산신탁회사와는 달리, 공공성을 가지고 부동산의 장기 임대관리를 통해 적정 임대료를 보장하고 이익을 지역 내에서 배분하는 등 지역공동체의 이익 확보를 목적으로 함
- 자산의 관리 방식은 부동산의 개발, 임대, 관리에 신탁 방식을 활용하도록 하며, 그 이유는 다음과 같음
  - 신탁 방식의 활용은 기존 부동산 소유자들의 자산 매각에 대한 불안감과 저항감을 줄여 재생이 필요한 지역에서의 원활한 사업 시행을 촉진할 수 있음
  - 민간 소유의 부동산, 국공유지, 시장에서 도태된 부동산(빈집, 경공매매물) 등 다양한 부동산을 활용한 재생사업을 용이하게 추진하기 위해 신탁계약의 활용이 필요함
  - 신탁계약에 따라 각 수익자들에게 우선순위에 따라 수익을 배분함으로써 공정하고 체계적인 수익분배가 가능하며, 신탁재산(부동산)을 활용한 자금조달도 용이함
- 지역자산화신탁에 앞서 신탁형 CRC를 설립할 때에도 지역의 필요에 의해 설립되어야 하고 주민을 대표할 수 있으며 지역공동체가 소유권을 확보하도록 하는 것이 핵심
  - 출자 주체는 공공, 민간, 지역공동체 등 3개 부문으로 지역적 대표성과 공익성, 사업성을 가지도록 함

- 지역공동체 부문의 출자 비율이 지속적으로 상승할 수 있도록 사도 주민 출자는 1회성 출자 뿐만 아니라 멤버십 방식<sup>1)</sup> 등을 활용하여 일정 규모(금액 또는 출자자 수) 이상 확보하는 것을 설립 조건으로 설계할 필요가 있음 (공동체의 소유권 확립)
- 주민 출자 의무화를 통해 중저소득층의 지역투자 기회도 확대하고 지역 현안에 대한 주도적 참여 유도
- 신탁계약, 자금조달 및 배당 구조 설정 등에 고도의 전문성이 필요하므로 민간 부동산신탁회사가 직접 지역자산화신탁회사의 역할을 하거나, 지역자산화신탁에 대한 출자(민간부문)를 통해 도시재생사업에 참여할 수 있도록 할 필요가 있음
- 지역자산화신탁의 목적 달성과 안정성 확보를 위해서는 공익목적 신탁의 활성화를 위해 제정된 「공익신탁법」과 마찬가지로 지역 부동산의 자산화를 위한 가칭 「지역자산화신탁법」을 제정하는 것이 바람직함

그림 5-1 | 지역자산화신탁 사업 구조도



출처: 저자 작성

1) 적은 금액이라도(예를 들면 1만원 이상) 매월 출자

### 3) 도시재생구역 내 우발이익의 제도적 환수 방안

- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서의 도시재생은 ‘근린단위, 주민주도 거버넌스, 물리적/사회경제적 통합재생, 물리적 정비(철거형 정비) 최소화, 공동체활성화, 과정 지향적(장기적) 접근, 재생지원센터의 중추 역할, 부동산 개발요소 약함’을 특징으로 하고 있음
- 반면에 현 정부의 공약으로 제시된 ‘도시재생 뉴딜’은 ‘소단위, 지자체 주도, 단위사업 중심, 신축 등 시설개선, 성과지향적, 사업자에 의한 추진, 부동산 개발요소 강함’을 특징으로 함 (조명래, 2017)
- 이에 따라 다음과 같은 부작용 발생이 우려됨
  - ① 성과 및 사업성을 지나치게 강조하게 되면 투기적 개발 및 젠트리피케이션의 부작용이 심각하게 발생할 우려
  - ② 지자체 주도, 민간 참여로 사업을 추진하고자 하더라도 지역에 기반한 재생 역량이나 내발적 동력이 갖추어져 있지 못한 곳이 많을 우려
  - ③ 대규모 재원 투입으로 공공기관이나 외부 자원이 주도하는 사업 추진이 예상되어 지역공동체가 실질적으로 주도하는 재생사업에 한계가 있게 될 우려
- 도시재생구역으로 선정된 지역의 부동산 소유자 중에서 지역자산화신탁에 자신의 부동산을 신탁하지 않은 개인이 공공 자금이 투입된 도시재생 사업으로 인한 부동산 가치 상승이라는 우발이익을 향유할 가능성이 있음
- 그러나 현행 「개발이익 환수에 관한 법률」 상 ‘개발부담금’ 제도는 부과 대상사업이 한정되어 있어 도시계획 변경으로 인한 지가 상승에 대해서는 개발이익을 환수할 수 없음 (이형찬 외, 2014)
  - 따라서 지역 자산에 대한 투자를 통해 지역공동체를 재건하고 도시재생의 목표를 실현하기 위해 개발 이익을 지역공동체가 공유할 수 있는 대안으로 지역자산화가 필요함

- 도시재생구역 내 우발이익 환수를 위해서는 우선 국가, 지자체, 지역공동체, 민간영역 간 협력적 거버넌스를 형성하여 지역에 기반한 부동산개발 사업추진 체계를 구축할 필요가 있음
- 도시재생구역 내에서 지역자산화신탁(신탁형 CRC)에 부동산을 신탁하지 않은 토지 및 건물주들에게는 양도소득세 중과, 토지거래허가구역 설정, 거래 제한기간 설정 등 강력한 초과이익 환수수단을 동원할 필요가 있음
  - 도시재생사업은 해당 지역에 공공의 재원이 투입되는 사업인 만큼 시장원리가 적용되는 일반적인 지역들에 대한 규제보다 훨씬 강력한 규제의 당위성이 있음
- 신탁 기간에 따라 수익을 차등화하여 장기간 신탁하도록 유도하는 것이 필요함

## 2. 향후 과제

### 1) 지역 기반의 개발·관리 주체 활용

- 지역자산화로 인해 지불가능하고 지속가능한 공간을 공급하더라도 이러한 공유자산의 토대 위에 장소기반의 사회적이고 공평한 개발이 이루어 질 때 효과가 극대화 됨
  - 따라서 지역에 기반한 사회적 개발 주체들의 외부 자원 의존도를 낮추고 자체적인 역량을 강화할 수 있는 환경 조성이 필요함
- 지역자산화신탁 활성화의 가장 큰 걸림돌로 지역 기반 실행주체의 역량 부족과 민관협력체계의 부실이 예상됨
  - 최근에는 서울의 도시재생지역(창신송인)에서 주민협의체 중심으로 지역재생협동조합이 설립되면서 주민주도의 도시재생기업이 출현
  - 하지만 여전히 재생사업 실행주체의 자립 기반 확보와 규모있는 사업을 내실있게 추진하기 위한 역량 강화, 지역성 확보의 문제가 제기되고 있음

---

## 2) 지역 기반 개발·관리 주체 지원 방안

- 사회적 경제조직은 국가 및 지자체의 도시재생사업 지원이 끝난 이후에도 지역공동체를 유지·관리하는 지속가능한 수단으로 주목받고 있음 (임상연, 2017)
  - 도시재생사업 완료 후 지속적으로 자산을 관리·운영할 수 있는 주체로는 지역에 기반한 사회적 경제조직이 최적의 대안으로 판단됨
- 그동안의 도시재생사업에서 사회적 경제조직들은 지속가능하게 수익을 창출하지 못하여 자생력이 약화되었고, 창업 및 수익창출에 집중하면서 부터는 지역사회에 대한 기여와 역할이 약화되었다는 비판 제기 (임상연, 2017)
- 「도시재생특별법」에서 사회적 경제조직 등 지역재생과 관련된 주체들을 분명하게 정의하고, 사업 시행자로는 신탁형 CRC나 지역자산화신탁을 추가적으로 명시하여 주택도시기금의 출투자 및 보증을 통해 사업이 가능하도록 하는 실질적 조치가 필요함
- 사회적 경제조직과 같은 지역기반 실행주체의 자립기반을 형성하여 지속가능성을 확보하고, 공공자산의 활용을 극대화하기 위해 지역자산화신탁과의 연계성을 강화해야 함
- 지역기반 주체가 사업을 추진하는 경우에는 원활한 사업 추진을 위해 관련 행정 절차의 간소화, 규제 완화 및 세금 감면 등의 혜택 부여 필요
- 증권형 크라우드펀딩의 활용이 허용되는 ‘공익을 목적으로 하는 부동산업을 하는 자’<sup>2)</sup>에 도시재생 사업지역 내에서 지역 기반의 개발·관리주체가 추진하는 사업을 하는 자를 포함시켜야 함

---

2) 금융투자업규정(시행 2017.6.29., 금융위원회고시 제2017-19호) 제1-9조(온라인소액증권발행인의 업종) ①항 2호에서는 ‘「중소기업창업지원법 시행령」 제4조제2호에 따른 부동산업을 하는 자 중 관계 법령에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 하는 자’는 가능하도록 규정하고 있다.

---

## 참고문헌

REFERENCE



### 【 인용문헌 】

- 김륜희, 윤정란. 2017. 도시재생과 사회적경제의 지속가능성에 관한 연구 -지역자산화를 중심으로-. LH 토지주택연구원.
- 김용진. 2017. 도시재생사업에 있어서 부동산신탁의 활용 방안. 신탁형 도시재생 뉴딜사업의 필요성과 실천방안 세미나 자료집 (2017. 7. 20.).
- 김형균, 김종욱, 박상필, 서정렬. 2015. 도시재생 사업지역의 주민생활 및 상권변화 연구. 부산발전연구원.
- 마조리 켈리. 2013. 그들은 왜 회사의 주인이 되었나. 제현주 역. 북돋움.
- 서수정, 윤주선. 2016. 도시재생 활성화를 위한 근린재생형 기금지원 프로그램 및 사업모델 개발. 건축도시공간연구소.
- 신찬혁. 2017. 신탁금융을 활용한 부동산투자개발. 부동산개발금융 특강 자료 (2017. 7. 7.)
- 안성포. 2014. Hybrid 형 집합투자기구로서의 유한책임사업신탁의 설계. 법학논총. 34(3): 99-133.
- 엘리너 오스트롬. 2010. 공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화. 윤홍근, 안도경역. 서울: (주)알에이치코리아.
- 윤지영, 한승욱. 2014. 지역자산을 기반으로 하는 지역커뮤니티 활성화 방안. 부산발전연구원.
- 이선영. 2016. 젠트리피케이션의 유행을 다시 생각하다. 월간 환경과조경 2016년 3월호 (통권 335호): 72-75.
- 이재우. 2017. 도시재생 활성화를 위한 공공기금의 역할. 저층주거지 재생을 위한 지역재생 회사 육성방안 정책토론회 자료집(2017. 6. 27.).
- 이형찬 외. 2014. 새로운 패러다임의 개발이익환수 개선방안 마련 연구. 국토교통부.
- 임상연. 2017. 지속가능한 도시재생 뉴딜과 사회적경제 연계방안. 도시재생과 사회적경제 연계방안 포럼 자료집(2017. 7. 11.).
- 전대욱, 최인수, 김건위. 2016. 지역공동체 소유권 (community ownership) 과 자산화 전략.

- 
- 한국행정학회 하계학술발표논문집: 104-121.
- 전은호. 2008. 지불가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입 가능성 분석, 서울시립대학교 석사학위논문.
- 조명래. 2017. 도시재생 뉴딜정책의 전망과 생태계 조성. 도시재생과 사회적경제 연계방안 포럼 자료집(2017. 7. 11.).
- 채종현. 2014. 지역공동체 활성화를 통한 사회통합 증진방안에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 최경호. 2017. 동북4구도시재생토론회 자료집, 동북4구도시재생지원센터.
- 최명식 외. 2016. 젠트리피케이션 대응을 위한 지역토지자산 공유 방안 연구. 국토연구원.
- 한승욱. 2016. 도시재생사업 활성화를 위한 공공시설물의 지역자산화 방안 연구. 부산발전연구원.
- Atkinson, R. 2004. The evidence on the impact of gentrification: new lessons for the urban renaissance? . *European Journal of Housing Policy*, 4(1): 107-131.
- Clark, E. 1992. On blindness, centrepieces and complementarity in gentrification theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 17(3): 358-362.
- Dubb, Steve. 2014. *Innovations in Community Wealth Policy*
- Hamnett, C. 1991. The blind men and the elephant: the explanation of gentrification. *Transactions of the Institute of British Geographers*: 173-189.
- Kristin Patten. 2015. Vancouver Community Land Trust Foundation Examining a model for long-term housing affordability, CHFBC
- Lees, L. 1994. Rethinking gentrification: beyond the positions of economics or culture. *Progress in Human Geography*, 18(2): 137-150.
- Lees, L., Shin, H. B., Lopez-Morales, E. 2016. *Planetary Gentrification*. Polity Press.
- Lees, L., Slater, T., & Wyly, E. 2008. *Gentrification*. New York, NY: Routledge.
- Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement. 2015. *GENTRIFICATION & NEIGHBORHOOD CHANGE: Helpful Tools for Communities*. Chicago, IL: University of Illinois at Chicago.

---

## 【전자 자료】

<https://www.mercycorpsnw.org>: Mercy Corps Northwest 홈페이지, 최종접속일: 2017. 7. 23.

<https://www.spacehive.com>: Spacehive 홈페이지, 최종접속일: 2017. 7. 22.

<http://communityshares.org.uk>: Community Shares 홈페이지, 최종접속일: 2017. 7. 22.

<https://www.communitysourcedcapital.com>: Community Sourced Capital 홈페이지, 최종접속일: 2017. 7. 23.

<https://www.realtyshares.com>: RealtyShares 홈페이지, 최종접속일: 2017. 7. 23.

<http://locality.org.uk/our-work/assets/what-are-community-assets>: Locality 홈페이지, 최종접속일: 2017. 7. 22.

<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>: 국회 의안정보시스템, 최종접속일: 2017. 7. 21.

<http://www.clnetwork.org>: National CLT Network 홈페이지, 최종접속일: 2017. 7. 22.

<http://www.chf.bc.ca/partner/the-land-trusts>: British Columbia 협동조합주택연합 홈페이지, 최종접속일: 2017. 7. 23.

## 【언론 보도】

파이낸셜뉴스. 2017. 05. 31. P2P금융 1위 테라펀딩 투자금 신한은행이 관리한다.

전자신문. 2017. 07. 02. P2P금융 상품 '부동산' 쏠림현상... 투자금 제한에 개인 신용대출은 뒷전 되나.

부산일보. 2017. 07. 27. 동산 새 투자상품 'P2P 대출' 1조 시장 넘본다

## 【법령 자료】

「공익신탁법」(법률 제12420호, 공포일 2014. 3. 18., 시행일 2015. 3. 19.)

「국유재산법」(법률 제14841호, 공포일 2017. 8. 9., 시행일 2017. 8. 9.)

「국유재산 및 물품 관리법」(법률 제14839호, 공포일 2017. 7. 29., 시행일 2017. 7. 26.)

「금융투자업규정」(금융위원회고시 제2017-19호, 일부개정 2017. 6. 28., 시행 2017. 6. 29.)

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(법률 제15317호, 공포일 2016. 1. 19., 시행일 2016. 1. 19.)

- 
- 「부동산투자회사법」(법률 제14715호, 공포일 2017. 3. 21., 시행일 2017. 3. 21.)
- 「성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」(제정 2015.09.24 조례 제1138호/일부개정 2016.07.14 조례 제1201호, 시행일 2016.07.14.)
- 「신탁법」(법률 제12420호, 공포일 2014. 3. 18., 시행일 2015. 3. 19.)
- 「유한책임신탁등기규칙」(대법원규칙 제2560호, 공포일 2014. 10. 2., 시행일 2014. 11. 21.)
- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(법률 제15021호, 공포일 2017. 4. 18., 시행일 2017. 4. 18.)

---

## SUMMARY



### Research on Building Community-based Real Estate Development Platform to Manage Gentrification

Myungshik Choi, Saheum Hong, Eunho Chun

**Key words:** Community Asset, Real Estate Development Platform, Urban Regeneration, Gentrification, Community Asset Trust

So far, government-led community real estate development projects including the national urban regeneration projects in Korea have amplified serious problems like social inequality in communities. A lot of profit resulted from those projects has leaked out of community, and a few individuals or groups have exclusively possessed most windfall gains. In addition, recently gentrification occurring at many places in Korea has been focused by public and media due to its negative impacts such as displacement of tenants and social inequality. In this sense, alternative approaches like inclusive growth and/or equitable development are suggested from diverse fields around the world to address those problems.

The purpose of this research is to propose alternative type of real estate development within community to deal with the negative impacts of gentrification by shared-ownership system for community assets. We believe that the radical solution to reduce gentrification's negative impacts beforehand is sharing real estate assets by community. We begin by defining gentrification and exploring what is building

---

community assets, then describe several best practices of establishing community assets sharing system and of real estate financing platform for public projects around the world. Finally, we propose how to build a community-based real estate development platform through the community asset trust, and also we suggest a way to apply this approach to urban regeneration projects by sharing community assets.

Building community assets is the process that community members share the ownership of a certain real estate property within the community sphere to improve stability and efficiency of land users and to share the benefits of the real estate property with various community members. Community land trusts and the community investment trust are good models for sharing profits and fostering civic engagement. Several internet real estate financing platforms for community projects show how to utilize IT technique to support real estate financing for building community assets.

In this sense, we insist that building community assets is a feasible and effective alternative to reduce negative impacts of gentrification. Furthermore, the 'Urban Regeneration New Deal' project fully supported by the present Korean government needs to prevent displacement of tenants caused by massive public investments. We suggest to apply the real estate trust system in Korea as a new vehicle to develop, manage, and lease community assets (property). This new vehicle, we decided to call it Community Asset Trust, can hold and manage diverse properties in one platform, which has substantial advantages for financing development project, managing properties constantly, and utilizing public-owned properties effectively. Community members' and/or residents' investment is prerequisite for ensuring the platform's local embeddedness, representative, and democratic decision making process. The tripartite shareholders (public, private, and community investment) system of the platform is a key element for shared ownership of community assets.

---

We, therefore, suggest two-stage strategy for building community assets. For the short-term, community regeneration corporation (CRC) established by public-private-community partnership can acquire private and/or public real estate properties, and then develop, manage, and lease them like existing real estate trust companies in Korea. As a long-term strategy, Community Asset Trusts, newly-created organizations, have to manage community funds formed by CRC activities and to hold real estate properties securely in their asset portfolio.

In conclusion, we claim that a new law, temporarily called “Community Asset Trust Act”, should be legislated to overcome current limitations for establishing and operating Community Asset Trusts. Moreover, urban regeneration projects based on shared ownership are effective to deal with gentrification, and additional methods capturing windfall gains and taxing them within urban regeneration project areas are needed.



## 「국유재산법」

### 제58조 (신택 개발)

- ① 일반재산은 대통령령으로 정하는 바에 따라 부동산신택을 취급하는 신택업자에게 신택하여 개발할 수 있다.
- ② 중앙관서의 장이 소관 특별회계나 기금에 속하는 일반재산을 제1항에 따라 개발하려는 경우에는 신택업자의 선정, 신택기간, 신택보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청과 협의하여야 한다. 협의된 사항 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.[개정 2011.3.30]
- ③ 제42조제1항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위임·위탁받은 자가 제1항에 따라 개발하려는 경우에는 신택업자의 선정, 신택기간, 신택보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청의 승인을 받아야 한다. 승인은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ④ 제1항에 따른 신택으로 발생한 수익의 국가귀속방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 시행령

#### 제62조 (신택개발 수익의 국가귀속 방법 등) ① 일반재산을 신택받은 신택업자는 신택기간 중 매년 말일을 기준으로

- 신택사무의 계산을 하고, 발생된 수익을 다음 연도 2월 말일까지 중앙관서의 장등에 내야 한다. [개정 2011.4.1]
- ② 신택기간이 끝나거나 신택계약이 해지된 경우 신택업자는 신택사무의 최종 계산을 하여 중앙관서의 장등의 승인을 받고, 해당 신택재산을 다음 각 호의 방법으로 국가에 이전하여야 한다. [개정 2011.4.1]
  1. 토지와 그 정착물은 신택등기를 말소하고 국가로 소유권이전등기를 한다. 다만, 등기하기 곤란한 정착물은 현 상태로 이전한다.
  2. 그 밖에 신택으로 발생한 재산은 금전으로 중앙관서의 장등에 낸다.

## 「공유재산 및 물품 관리법」

### 제28조 (관리 및 처분)

- ① 일반재산은 대부·매각·교환·양여·신택하거나 사권을 설정할 수 있으며, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물 출자 또는 대물변제를 할 수 있다.
- ② 일반재산의 사권설정, 현물출자 및 대물변제의 범위와 내용은 대통령령으로 정한다.

### 제42조 (일반재산의 신택)

- ① 일반재산(토지와 그 정착물로 한정한다. 이하 이 절에서 같다)은 부동산신택을 취급하는 신택업자에게 신택할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 신택을 할 때에는 이 법에 위반되는 무상대부·교환 또는 양여의 효과를 달성하기 위한 목적으로 신택하거나 해당 지방자치단체 외의 자를 신택의 수익자로 하여서는 아니 된다.
- ③ 제1항에 따른 신택의 종류는 다음 각 호와 같다.
  1. 분양형 신택: 신택받은 일반재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신택
  2. 임대형 신택: 신택받은 일반재산을 개발한 후 그 재산을 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신택
  3. 혼합형 신택: 신택받은 일반재산을 개발한 후 그 재산의 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신택
- ④ 제3항의 신택의 종류에 따른 신택기간은 다음 각 호와 같다.
  1. 분양형 신택: 분양 종료 시까지로 하되, 5년 이내
  2. 임대형 신택 및 혼합형 신택: 30년 이내
- ⑤ 제4항의 신택기간은 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 제4항에 따른 신택기간을 초과할 수 없다.

수시 17-09

## 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축을 통한 젠트리피케이션 대응 방안

지 은 이 최명식, 홍사흠, 전은호

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인 쇄 2017년 8월 13일

발 행 2017년 8월 16일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

---

ISBN 979-11-5898-251-5

한국연구재단 연구분야 분류코드 B171502

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2017, 국토연구원

---

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

# 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축을 통한 젠트리피케이션 대응 방안

Research on Building Community-based Real Estate  
Development Platform to Manage Gentrification



제1장 연구의 개요

제2장 젠트리피케이션과 지역자산화

제3장 지역자산화 사례와 시사점

제4장 지역자산화신탁을 통한 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축 방안

제5장 결론 및 향후 과제



**KRIHS** 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)  
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

