

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 628

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

신탁형 도시재생회사를 활용한 젠트리피케이션 대응방안

최명식 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 원주민들이 소외되는 젠트리피케이션(Gentrification)의 부작용을 완화하기 위해 신탁형 도시재생회사(CRC)를 활용한 지역공동체 자산(Community Asset) 형성이 필요함
- 2 지역공동체 자산 형성에 기반한 지역자산화를 통해 지역에서 생산된 가치의 공유와 지역 내 순환이 이루어지면 부동산 가치 상승 이익이 지역공동체에 귀속되어 젠트리피케이션의 부작용을 사전에 방지할 수 있음
- 3 지역자산화를 위한 조직으로서 신탁형 도시재생회사(CRC)를 설립하여 지역의 부동산을 개발·임대·관리하도록 할 필요가 있음
- 4 신탁형 도시재생회사(CRC) 설립의 원칙은 지역의 필요에 의해, 주민을 대표할 수 있는, 지역공동체의 소유권이 확보되어야 함
- 5 초기에는 신탁형 도시재생회사(CRC)를 중심으로 지역자산화를 모색하지만, 향후 자산의 신탁 기능을 담당하는 '지역자산화신탁'과 도시재생 등의 사업을 시행하는 CRC로 분리하여 자산과 기금의 축적 구조를 형성하는 것이 바람직함

정책방안

- ① 지역자산화를 위해 지역 부동산의 개발 및 관리 조직으로 민간(Private)-정부(Public)-지역공동체(Community)가 공동 출자하는 신탁형 도시재생회사(CRC)의 설립·운영이 필요함
- ② 신탁형 CRC는 지역 주민들의 직접적인 참여와 출·투자를 통해 지역 대표성을 확보해야 하며, CRC의 지속 가능성과 일자리 창출 등의 성과를 보장하기 위한 정책금융, 세제, 법·제도 측면의 지원이 필요함
- ③ 신탁형 CRC로부터의 성과가 지역 내에서 활용될 수 있도록 하기 위해 향후 가칭 「지역자산화신탁법」의 제정이 필요함

1. 젠트리피케이션과 지역자산 형성의 필요성

젠트리피케이션(Gentrification)이란 도심지의 물리적 변화와 이에 따르는 계층변화 현상을 이르는 용어로 1960년대에 서구에서 제기되었음

- 젠트리피케이션은 '어떤 지역이 주변지역보다 빠른 속도로 변화를 겪게 되는 현상으로, 이전보다 부유한 계층의 주민이나 상인들과 함께 자본이 유입되어 물리적 환경의 개선이 이루어지며, 이로 인해 임대료 등이 상승하면서 기존 주민이나 상인들이 비자발적으로 다른 곳으로 이주하게 되는 현상'으로 정의할 수 있음
- 젠트리피케이션은 일부 긍정적 영향과 함께 다수 부정적 영향이 있으며 가장 큰 문제는 기존 주민(상인)들의 비자발적 이주(displacement)임

최근 우리나라에서의 젠트리피케이션은 쇠퇴지역에 문화예술인이나 상인들이 유입되면서 지역활성화가 이루어지고 임대료가 상승하게 되어 결과적으로 그들이 쫓겨나게 되는 현상과, 주거지가 빠르게 상업화되면서 외지인들의 부동산 소유가 증가한다는 특징을 가짐

- 주거지의 상업화 현상으로 지역의 장소성이 사라지고 공동체의 결속력이 약화되거나 해체되는 현상이 발생하며, 외부 자본의 유입으로 지역에서 생산된 가치(임대료 상승)가 현장의 주체들이 아니라 부동산을 소유하고 있는 주체(외부 건물주)에게 귀속되는 문제 발생

따라서 젠트리피케이션의 부작용 완화를 위해서는 지역공동체를 형성하여 주민주도의 도시재생이 이루어지도록 하고 지역공동체 자산(Community Asset) 형성을 통해 지역에서 생산된 가치의 지역 내 순환이 가능토록 해야 함¹⁾

'지역자산'이란 지역공동체가 공유하고 있는 경제적 가치가 있는 유·무형의 재산을 의미하며 주로 '커뮤니티 조직이 소유하거나 관리하는 토지와 건물'²⁾을 의미함

- '지역자산화'란 지역의 자산을 '공유자산(common)'³⁾으로 전환해 나가는 일련의 과정(process)을 의미하며, 자산의 '소유-개발-이용-자금조달'의 전 과정을 공동체 구성원이 함께하는 것을 의미함

지역자산화를 통해 지역에서 생산된 가치의 공유와 지역 내 순환이 이루어지면 지역의 활성화에 따르는 임대료 상승을 억제할 수 있고 부동산 가치 상승의 이익이 지역공동체에 귀속되므로 젠트리피케이션의 부작용을 사전에 방지할 수 있음

1) 2009년 노벨 경제학상 수상자 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)은 저서를 통해 공유자산 형성의 필요성 강조.

2) 영국 Locality의 정의: <http://locality.org.uk/our-work/assets/what-are-community-assets/> [2017년 7월 22일 접속].

3) commons는 '공유재' 또는 '공유자산'으로 번역할 수 있음.

2. 지역자산화를 위한 새로운 조직과 관리방식

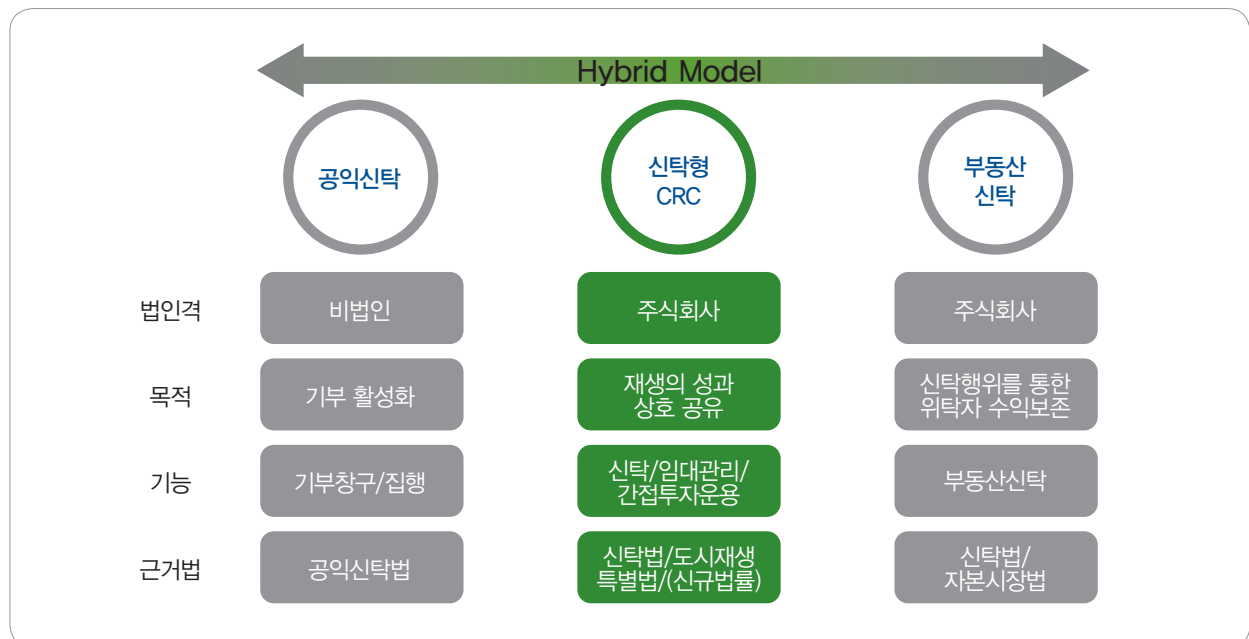
지역자산화를 위해서는 지역공동체의 대표성과 자산관리의 안정성 및 공공성을 모두 충족시키면서 지역 부동산의 개발 및 관리를 할 수 있는 조직이 필요함

- 지역에 기반한 민관공(Private-Public-Community) 공동출자 도시재생회사(Community Regeneration Corporation: CRC)를 설립하여 지역자산화를 위한 시행 주체로 활용
- 이 경우 지역 주민이 도시재생의 주체로서 부동산의 운용과 개발기획 단계에서부터 주도적 역할이 가능
- 주민들이 지분출자를 통해 직접 CRC를 (일부분) 소유함으로써 부동산의 개발 및 운용으로 발생한 수익이 지역사회로 귀속되고 지역 내 재투자가 가능하게 됨

자산의 관리방식은 전통적 방식인 부동산의 개발, 임대, 관리 외에 신탁방식도 활용토록 함

- 기존 부동산 소유자들의 자산 매각에 대한 불안감과 저항감을 줄여 재생이 필요한 지역에서의 원활한 사업 시행이 가능토록 하기 위함
- 민간 소유의 부동산, 국공유지, 빈집과 같이 시장에서 도태된 부동산 등 다양한 부동산을 활용한 재생사업을 용이하게 추진하기 위해 신탁계약을 활용하는 것이 필요함
- 신탁계약에 따라 각 수익자들에게 우선순위를 정해 수익을 배분함으로써 공정하고 체계적인 수익분배가 가능하며, 신탁재산(부동산)을 활용한 자금조달도 용이함

그림 1 신탁형 도시재생회사(CRC)의 성격



출처: 최명식 외 2017.

3. 신탁형 도시재생회사(CRC)의 설립 및 운영방안

신탁형 CRC는 지역의 필요에 의해 설립되어야 하고 주민을 대표할 수 있으며 지역공동체가 소유권을 확보할 수 있어야 함

- 지역의 재생이 필요하다고 인식하는 주민, 사회적 기업이나 협동조합, 민간 사업자 등이 주도하여 지자체와 협의를 통해 CRC를 설립하면 정부에서도 매칭 형식으로 출자를 지원
- 출자 주체는 공공, 민간, 지역공동체 등 3개 부문으로 지역적 대표성과 공익성, 사업성을 가지도록 함
- 지역공동체부문의 출자 비율이 지속적으로 상승할 수 있도록 시·도 주민 출자는 1회성 출자뿐 아니라 멤버십 방식⁴⁾ 등을 활용하여 일정규모(금액 또는 출자자 수) 이상 확보를 설립 조건으로 설계할 필요가 있음(공동체의 소유권 확립)
- 주민 출자 의무화를 통해 중·저소득층의 지역투자 기회를 확대하고 주도적 참여를 유도하며, 매월 출자 금액 상한선을 설정하여 소수의 주민이 과다한 출자와 배당을 얻는 것을 방지

회사의 형태는 주식회사와 유사하지만 정관을 통해 의사결정구조의 민주성을 확보

- 의사결정구조가 지분율에 따라 결정되면 초기에 투입이 많을 것으로 예상되는 공공부문이 주도하는 조직이 될 수밖에 없으므로 출자자의 성격에 따라 공공부문, 민간부문, 지역공동체부문이 각각 1/3의 결정권을 갖도록 구성

그림 2 신탁형 CRC의 출자 지분 구조



출처: 최명식 외 2017.

4) 적은 금액이라도(예를 들면 1만 원 이상) 매월 출자.

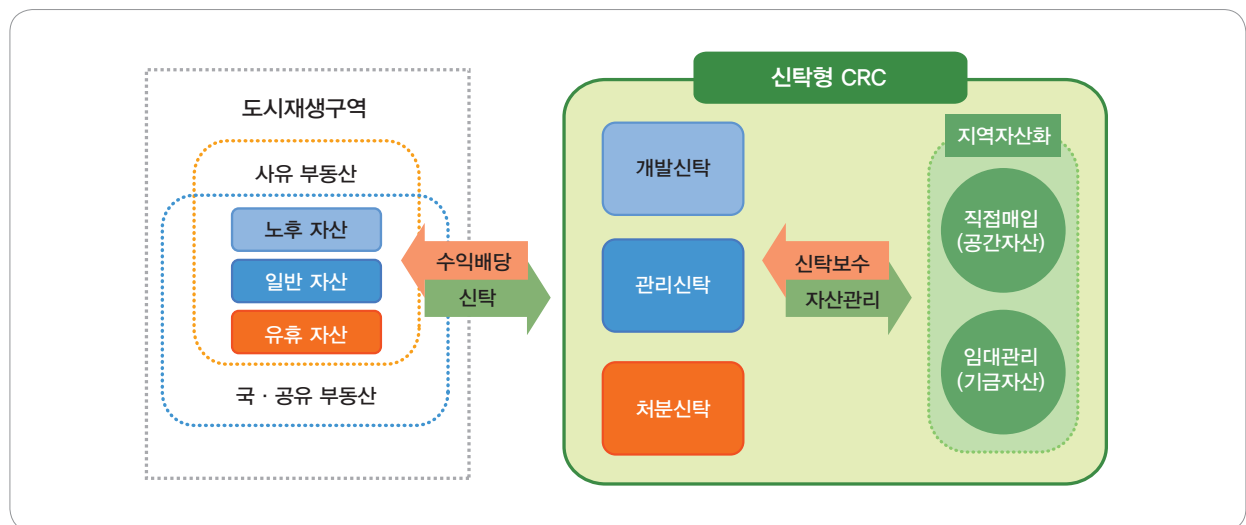
관리대상 부동산은 주로 신탁방식을 통해 확보하지만, 지역의 종합적 관리를 위해 현장 상황에 따라 장기 임대 방식을 활용할 수도 있음

- 그러나 임대 부동산의 경우 담보가 없어 자금조달이 용이하지 않으므로 신탁 부동산보다 소극적으로 사업(리모델링 등)이 추진될 수밖에 없다는 것을 설득하여 신탁방식으로 유도

신탁형 CRC는 기존 부동산신탁회사와는 달리 개발 후 분양을 통한 수익 창출이 목표가 아니라 공공성을 갖는 장기 임대관리를 통해 적정 임대료 및 이익의 지역적 배분 등 지역공동체의 이익을 확보하는 새로운 유형의 신탁회사임

- 신탁형 CRC의 경우 노후 자산은 개발 후 임대관리(일부는 CRC가 매입하여 지역자산화), 일반 자산은 임대관리, 유류 자산은 CRC가 임대관리 후 매입⁵⁾을 통해 처분
- 신탁계약, 자금조달 및 배당구조 설정 등에 고도의 전문성이 필요하므로 민간 부동산신탁회사도 출자 또는 MOU를 통해 자문 또는 업무대행방식으로 도시재생사업에 참여할 수 있음

그림 3 관리대상 부동산의 유형과 신탁형 CRC의 기능



출처: 최명식 외 2017.

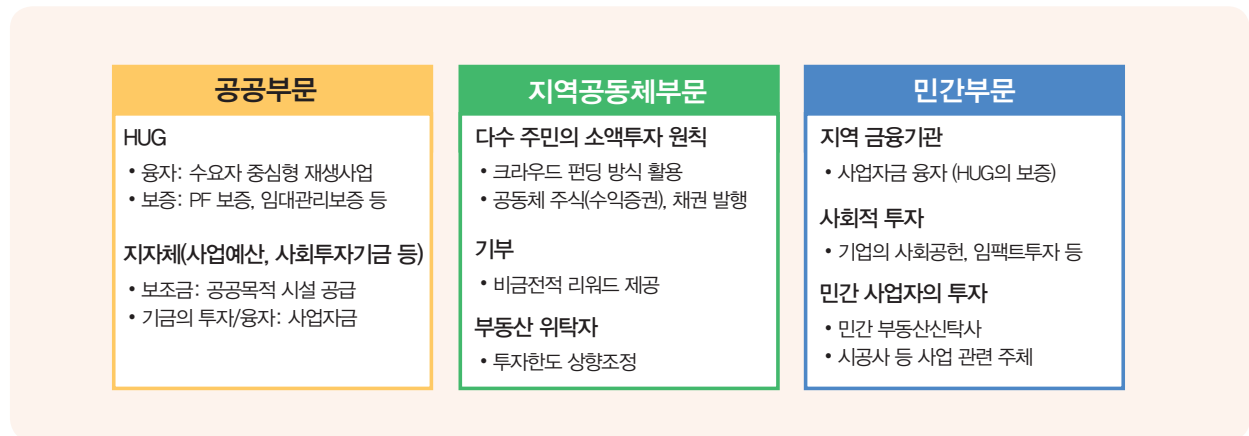
일반인들에게 익숙하지 않은 방식인 부동산 신탁을 촉진하기 위해서는 국공유 부동산을 우선적으로 신탁하여 개발·관리·운영하는 모형을 시범적으로 제시할 필요가 있음

- 민간 부동산의 신탁을 촉진하기 위한 인센티브로는 ① 신탁 부동산을 유동화하여 연금방식으로 수익금을 지급하는 신탁상품 개발, ② 신탁형 CRC에 신탁하는 부동산에 대한 보유세 혜택을 통한 장기 보유 부담 경감, ③ 도시재생구역 선정 시 해당 구역 부동산 소유주의 일정 비율 이상이 부동산을 신탁하는 경우 가점을 부여하는 방안, ④ 신탁기간 종료 후 소유자가 원할 시 해당 부동산에 대한 매입을 약속하는 방안 등이 있음

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

사업 자금조달은 공공, 지역공동체, 민간 부문의 다양한 자원을 활용토록 하며, 주민투자 유치를 필수 조건으로 설정함

그림 4 신탁형 CRC의 도시재생사업 자금조달 유형

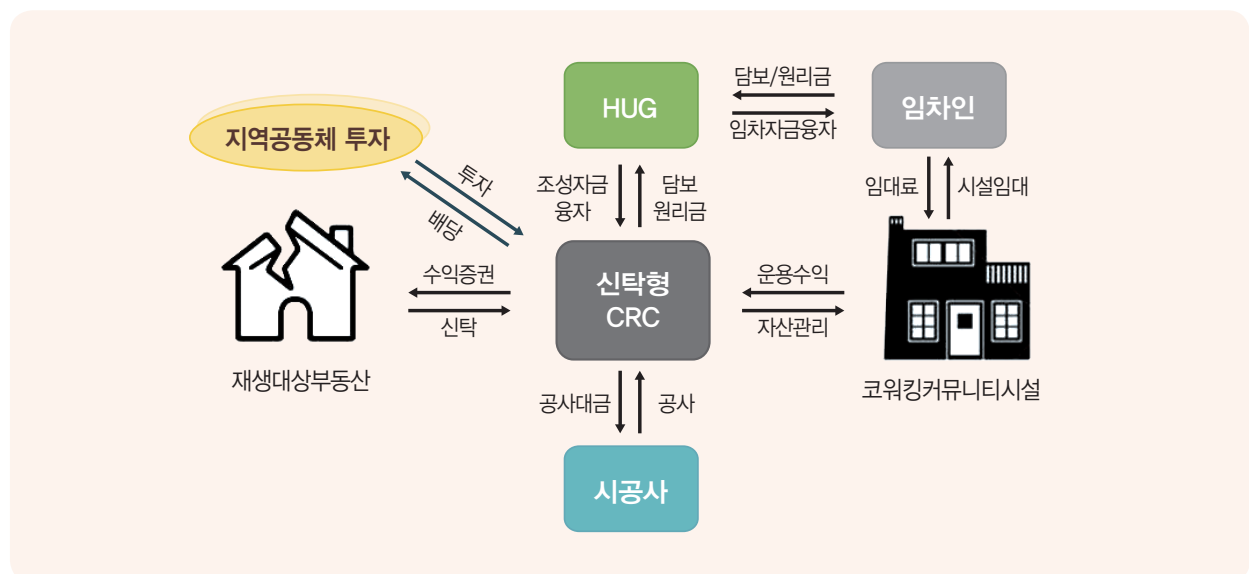


출처: 최명식 외 2017.

신탁형 CRC의 설립에 필요한 출자금과 사업 추진에 필요한 자금은 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

그림 5 신탁형 CRC의 사업구조 예시



출처: 최명식 외 2017.

4. 제도적 개선방안

신탁형 CRC 설립 및 운영을 위해서는 현행 제도의 개선이 필요함(〈표 1〉 참조)

- REITs와 마찬가지로 신탁형 CRC도 국토교통부 인가를 통해 설립토록 하여 공공성을 인증하고, 이에 따른 정책 및 금융 지원을 원활하게 할 필요가 있음⁶⁾

표 1 신탁형 CRC 도입을 위한 제도적 개선방안

제도	문제점	개선방안
신탁재산의 유형	공동체 자산인 신탁재산이 매각될 수 있는 위험이 있음	CRC의 정관 또는 관련 법에 주요 자산에 대한 처분 제한 (Asset Lock) 규정 필요
CRC의 법인격	주식회사는 1주 1표의 의사결정구조를 가지고 있음	출자지분을 통해 설립하지만 의사결정구조는 공공, 민간, 공동체가 각각 1/3의 의결권을 갖도록 하는 특별 규정
CRC 설립자본금	부동산신탁업자의 최소자본금 기준이 너무 높음(100억 원)	공공성을 갖는 부동산신탁을 운영하므로 신탁업을 위한 설립자본금 기준 완화
도시재생 사업시행 자격 및 정책금융	CRC가 도시재생사업 시행자나 기금 지원 대상이 아님	신탁형 CRC를 도시재생 사업시행자로 추가하고 기금 지원 대상에 포함
주민의 출·투자 유치 및 배당	금융당국의 규정에 관련 사항 미포함	자유로운 방법으로 주민투자를 유치하고 배당할 수 있는 특례조항 신설

- 개별 법령마다 예외나 특례 규정을 두기보다는 「도시재생특별법」을 일부 개정하여 도시재생지원센터의 역할 중 하나인 신탁기능을 CRC가 담당토록 하고, 의사결정구조 및 배당, 지역사회 기여 부분에 대한 구체적 가이드라인 제시 필요

초기에는 신탁형 CRC를 중심으로 지역자산화를 모색하고 향후 자산의 신탁 기능을 담당하는 '지역자산화신탁'과 도시재생 등의 사업을 시행하는 CRC로 분리하여 자산과 기금 축적 구조의 형성이 바람직함

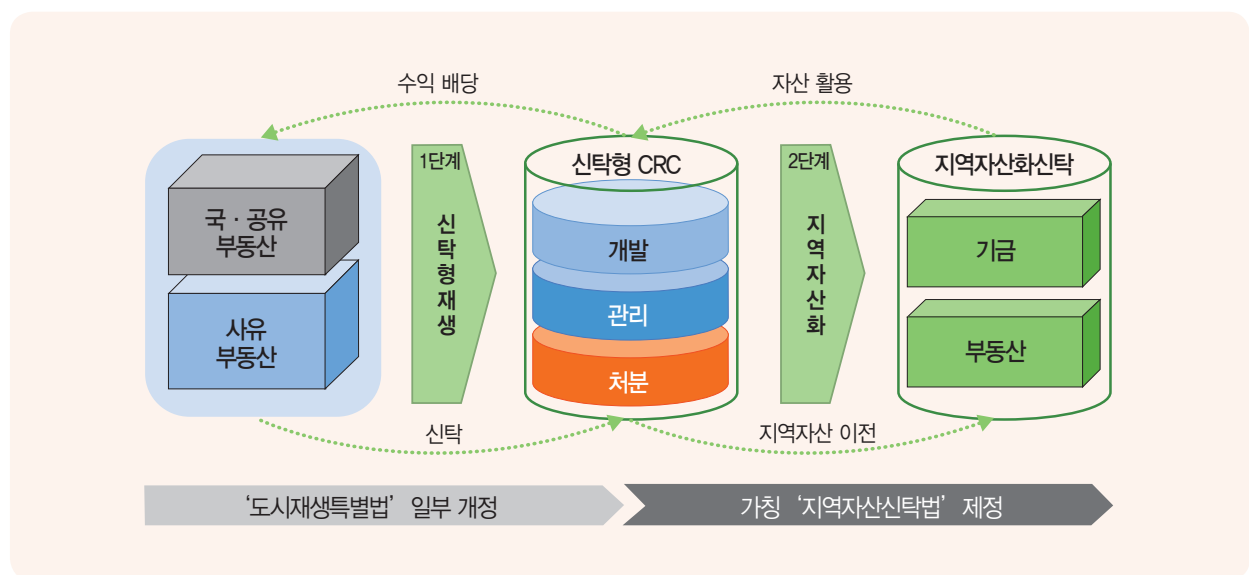
- 지역자산화신탁의 분리 설립은 개별 사업마다 시행주체가 바뀌고 사업 숫자가 많아질수록 CRC가 별도로 설립·운영될 것이므로 효율성의 관점에서도 필요하며, 지역의 자산을 통합적이고 안전하게 관리하는 전문성을 갖춘 기관으로서 여러 CRC들을 관리하는 우산 조직으로도 필요함

6) 현재 부동산신탁은 금융위원회, 공익신탁은 법무부에서 인가하고 있음.

지역자산화신탁은 자산의 공동체적 소유를 통해 장기적 자불가능성을 보장하고 이익의 지역 재투자를 촉진하는 역할을 담당하는 지역 자산의 컨트롤타워 역할을 함

- 지역성과 주민 대표성이 강해야 하는 기구이므로 사회적 협동조합과 유사한 수준의 의사결정과 배당구조를 갖추어 기존의 부동산신탁과는 다른 새로운 신탁 형태로 설립해야 함
- 이 조직은 신탁형 CRC의 운영으로 발생하는 수익을 '지역사회기금'으로 축적하고 지역자산으로 편입되는 부동산을 관리하는 공적 조직으로, 축적된 기금과 부동산을 활용하여 지역 내 재투자를 유도하는 기능을 함
- 공익목적 신탁의 활성화를 위해 제정된 「공익신탁법」과 마찬가지로 지역자산화신탁의 목적 달성과 안정성 확보를 위해서는 가칭 「지역자산화신탁법」을 제정하는 것이 바람직함
- 지역자산화신탁을 통해 지역공동체가 자산을 공동으로 소유하여 도시재생사업의 책임 있는 주체로 참여하게 되며, 이를 통해 공정하고 지속가능한 지역공동체를 형성할 수 있게 될 것으로 기대됨

그림 6 지역자산화 신탁운영방안



출처: 최명식 외 2017.

※ 본 자료는 “최명식 외. 2017. 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축을 통한 젠트리피케이션 대응방안. 세종: 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

최명식 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원(mschoi@krihs.re.kr, 044-960-0385)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

