

해외 공동체토지신탁제도의 동향과 시사점 - 미국 챔플레인 하우스 트러스트 사례를 중심으로 -

전은호(국토연구원 연구원), 이순자(국토연구원 연구위원)

- 미국 등에서 점차 늘고 있는 공동체토지신탁제도(Community Land Trust: CLT)는 토지가치를 지역 전체가 공유하는 시스템으로, 지불가능한 범위로 토지가격을 유지하여 삶의 안정성을 도모하는 동시에 지역공동체를 기반으로 한 개발모델로 평가받고 있음
- 미국 내 가장 큰 규모인 Burlington시 챔플레인 하우스 트러스트는 1,500호의 아파트와 500여 채의 단독주택을 공급하여 크게 성과를 거두면서 지방정부도 이를 적극적으로 지원하고 있음
- 우리나라에서도 기존 개발방식의 한계를 극복하고자 CLT와 유사한 형태의 개발신탁(Development Trust)을 도입하는 움직임이 보이면서 공동체토지신탁에 대해 보다 적극적으로 검토할 필요가 있음

| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

- 1 부동산 가격의 급격한 상승과 하락은 사회·경제적으로 많은 부작용을 낳고 있으므로 삶의 안정성을 지속적으로 보장할 수 있는 장기적 대안의 하나로 공동체토지신탁제도를 활용하는 방안을 모색할 필요
- 2 지역개발사업으로 지역이 발전함으로써 가져오는 가치를 지역 내에 저장하고 순환시켜 구성원들이 함께 누릴 수 있도록 지역개발 시에 토지 공유를 통한 가치순환시스템으로 공동체토지신탁을 도입하는 방안을 검토
- 3 공동체토지신탁은 최근 활발히 추진되고 있는 마을만들기와 도시재생 관련 사업에서 구성원이 함께 기여한 부분에 대한 공동체적 사용을 보장함으로써 구성원들의 자발적 참여를 유도하는 계획시스템 구축에도 기여

1. 공동체토지신탁의 성장과 운영원리

● 배경 및 성장

- 공동체토지신탁(Community Land Trust: CLT) 운동과 사상적 배경
 - 19세기 말 정치경제학자 Henry George는 부의 불평등한 분배에 대한 해결책으로 토지 가치의 공유를 주장했고, Ebenezer Howard는 공동체 이익을 위해 개발이익을 지역 내에서 영구적으로 환수하는 전원도시를 제안
 - 이어 Arthur Morgan, Ralph Borsodi 등 사상가들의 이론적 영향과 함께, 인도의 Land gift 운동, Village gift 운동 등이 공동체토지신탁의 주요 모델이 됨¹⁾
- Henry George의 이론적 영향을 받아 CLT가 미국에서 최초로 등장한 것은 Slater King과 Robert S. Swann²⁾이 Albany Georgia에 New Communities, Inc.를 설립하면서부터임
 - 5천 에이커의 농장을 구입하여 흑인 농부들에게 저렴하게 임대하여 그들의 인권을 보호하고 삶을 개선하려 한 노력이 공동체토지신탁의 효시이자 원동력이 됨
- 1973년 Swann은 공동체경제학회(Institute for Community Economics: ICE)를 설립해 CLT를 알리고 지원하는 데 힘써오면서 현재 미국에서는 257개의 CLT가 존재
 - 1992년 Housing and Community Development Act, Section 213에 의해 법제화됨
- CLT는 세계경제 불황과 부동산경기 침체, 주택가격 상승과 주거환경 양극화 등의 어려움 속에서 주택, 일터, 에너지, 로컬푸드, 도시농업, 공공서비스시설 등 다양한 분야에서 지역사회의 지속가능한 발전을 도모하는 새로운 접근방식으로 관심을 받고 있음

● 의미와 주요 특징

- 지역사회를 기반으로 하는 CLT는 토지를 영구적으로 보유함으로써 주택이나 생활 터전을 지불가능한 수준에서 제공하고 지역발전에 따른 가치 또한 공동체 내에 저장하여 순환시키는 것을 목적으로 함

1) 1950~1960년대 간디의 후계자들은 가난한 사람들을 위해 땅을 나누어 줄 사람들을 모으기 시작했고, 이에 많은 지도자들이 동참하게 되면서 조금씩 모인 땅을 이들에게 공급하게 됨. 그러나 땅을 경작할 도구와 기술이 없으면 아무리 땅을 주어도 소용없다는 것을 깨닫게 되면서 그 해결책으로 마을이 땅을 소유하고 가난한 농민들에게 일할 여건을 만들어주는 방안을 고안해냄. 즉, 마을이 땅을 소유하고 임대를 통해 가난을 해결하는 운동임.

2) E. F. Schumacher Society 설립자.

- 최초 설립자인 Swann은 공동체토지신탁의 개념을 공동체, 토지, 신탁으로 설명
 - 공동체(Community)는 신뢰를 통해 구축된 모든 인류의 공동체라는 광의적 의미와 토지신탁 내에 실제 거주하는 사람들의 주거공동체라는 협의적 의미를 모두 포함
 - 토지(Land)는 상품으로 교환되는 것이 아니라, 다음 세대를 위해 공동체에 의해 ‘소유’되고 개인에 의해 ‘사용’될 대상으로 봄. 주택의 경우 CLT가 토지를 소유하고 주택구매자는 땅에 대한 사용권과 집에 대한 독립적 소유권을 갖게 됨
 - 신탁(Trust)은 공동체의 토지에 대한 신뢰 또는 책무를 강조하는 것으로서, 토지는 공동체 구성원에게 맡겨진 공유물로서 사적소유권에 기반을 둔 부동산신탁 등과는 구별
- 근본적인 취지에서 보면 CLT란 “일정한 지역 내에서 신뢰를 바탕으로 토지의 가치를 공유함으로써 지속가능한 공동체를 만들고자 하는 시스템”으로 정의되고, 효과적인 측면에서는 “지불가능한(저렴한) 삶을 공급하는 일이 가능한 시스템”으로 정의됨
- 토지 임대방식을 통하여 초기에 소요되는 비용을 낮추며, 재판매 시에는 개인과 공동체가 균형 있게 이익을 나눌 수 있도록 자체 규정으로 판매율을 정함으로써 지역 발전에 따르는 가치를 공유해가고 있음
 - CLT는 지방정부 및 사회금융기구의 지원을 이끌어내고 있으며, 저이율 대출, 각종 기금 및 보조금 등을 통해 지불가능한 삶터가 되도록 독려
 - [표 1]은 CLT와 Market에서 시간이 흐를수록 구매자들의 소요비용이 어떻게 차이가 나는지를 보여주고 있음

【표 1】 CLT와 Market에서의 주택구매 비용 차이

내용	CLT(\$)	Market(\$)
토지비용	4,000	4,000
건물비용	8,000	8,000
초기 개발비	12,000	12,000
토지비용보조	4,000	0
(대출보조)		(4,000)
첫 번째 구매자 소요비용	8,000	12,000
건물 상승분	6,300	
토지+건물상승분		9,500
재판매율	25%	100%
상승액	1,600	9,500
대출보조금 반환	0	4,000
첫 구매자 이익	1,600	5,500
두 번째 구매자 소요비용	9,600	21,500

주: 부동산 가격 상승은 10년 동안 매년 6% 성장하는 것을 가정함.

출처: National Community Land Trust Network(<http://cltnetwork.org/>).

- CLT의 주요 특징을 요약하면, ① 지역사회 조직, ② 비영리기구, ③ 소유권 분리(토지 vs. 건물), ④ 토지 임대(99년간), ⑤ 지불가능성(affordability)의 영구적인 보장(재판매 규제), ⑥ 실거주자 중심의 관리·운영, ⑦ 의사결정 거버넌스(1:1:1, 거주자: 지역주민 및 전문가: 공공기관 대표자 등), ⑧ 지속적인 토지 확보와 유연한 개발 등으로 요약됨

【표 2】 CLT의 장·단점 비교

구분	주요 내용
CLT의 장점	• 토지를 공공자원으로 봄으로써 재정투자의 재순환 및 보호 기능을 강조 • 중산층 이하 주거권 보장 및 저렴한 가격으로 주택 공급을 지속적으로 보장 • 개발이익 추구를 차단하고 원주민 재정착을 보장 • 주택구매자에 대한 금융교육 및 재무관리 상담 등을 통하여 재정건전성 확보 • 주거복지, 지역개발 등과 관련된 행정비용 감소 • 낙후지역·슬럼화지역 개선 및 도시재생에 유연하게 적용 가능 • 주민주도형 마을계획 수립이나 환경보호 등과 결합 가능 • 공동체 토지소유를 기반으로 견고한 자치규범 적용 가능
CLT의 단점	• 사유재 등 토지에 대한 관점의 차이로 적용에 부정적 • 재산증식이 제한됨으로써 수요자들이 선호하지 않을 가능성 • 소득수준이 높은 지역에서 세금회피 수단으로 오용 가능 • 한 개인이나 특정목적에 지닌 주체에 의해 정치적으로 변질될 가능성 • CLT와 지역사회 구성원들 간의 의사소통 문제 및 갈등 가능성 내재

출처: Institute for Community Economics(<http://neweconomicsinstitute.org/>).

● 유형 및 운영절차

- CLT는 주민주도, 지역조직, 지방정부, 사회단체, 기업 등 참여주체의 특징에 따라 다양한 유형들이 있으며, 최근에는 지방정부 지원유형도 활발해지는 추세

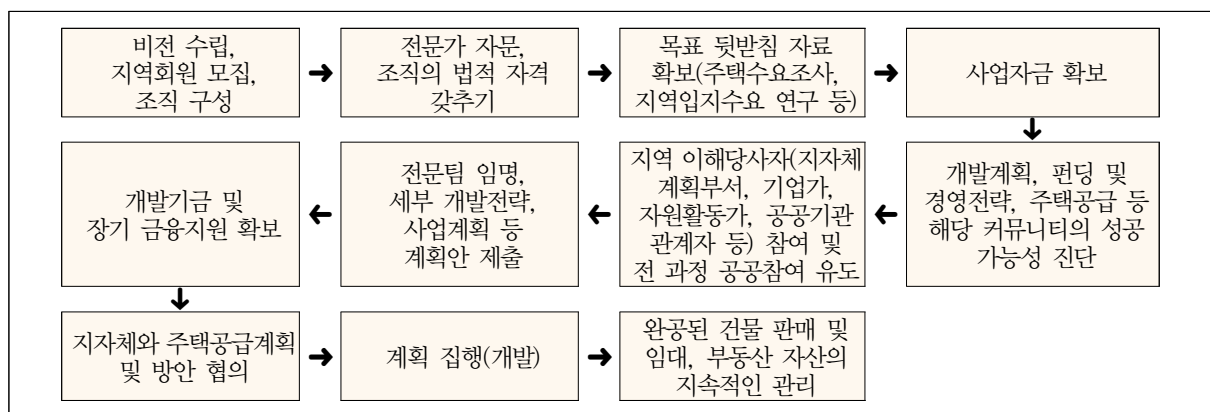
【표 3】 CLT 유형별 장·단점

구분	장점	단점	사례
풀뿌리형	• 신뢰에 기반한 상호 협조 • 적극적 참여 • 투명한 운영	• 자금 부족 • 역량 미비 • 다양성 부족	• Durham LT • Woodlands CLT • New Columbia CLT
정부 주도형	• 정부자금 지원 • 직원 파견 • 규제 완화 • 조직적 후원	• 리더십에 따른 변화 • 하향식 개발 • 정부주도 의사결정 • 상호 불신	• Champlain HT • Portland CLT • Irvine CLT • Jubilee LT
비영리 기구형	• 기존 역량 활용 • 친화력 • 다양성 • 높은 생산력	• 지역공동체성 부족 • 주민관계 어려움 • 느슨한 관리 • 정치적 부담	• Dudley Neighbors Inc. • Sawmill CLT • Orange CHLT
기업 주도형	• 초기 역량 • 신용 및 자금투자 보장 • 노동자 주택 공급	• 민주적 절차 미비 • 비영리 운용 미숙 • 저소득층 혜택 부족	• First Homes CLT • Mackinac Island CLT

출처: Davis, E John, 2007, Starting a Community Land Trust.

- 그동안 CLT가 적용된 분야를 보면 지불가능한 저렴주택 공급이 가장 큰 비율을 차지하고, 오픈스페이스 보존, 소규모 지역사업 개발 및 지원, 농업·산업·상업적 개발 등도 포함
- CLT가 담당하는 역할은 토지구입을 시작으로 마케팅, 토지임대 및 재판매, 자금 확보, 주택 건설 등 지역개발사업 실시, 구매자 모집, 교육 및 입주자 선정, 금융지원, 지역서비스 및 주택 수리, 모니터링, 불법행위에 대한 처리 등으로 포괄적임
 - 특히 주택과 관련된 CLT의 일반적인 개발절차를 살펴보면, 비전 수립에서부터 완공된 건물의 판매와 임대 및 부동산자산의 지속적인 관리까지 11단계를 거침

【그림 1】 CLT에 의한 주택개발절차(예시)



출처: National CLT Network, 2012, Community Land Trusts in a nutshell.

2. 미국 챔플레인 하우스링 트러스트의 추진 현황과 성과

● 추진경위

- 미국 버몬트(Vermont)주 Burlington시는 주택가격 상승과 주거환경 노후화를 동시에 겪으면서 이에 대한 대안으로 1982년 지역경제개발과를 만들어 CLT 설립 추진을 시작
- 저렴주택을 지속적으로 공급하고자 한, 당시 Bernie Sanders 시장의 강한 리더십 하에 공동체경제학회와 지역조직이 연대하여 CLT를 설립
 - 1984년 설립된 챔플레인 하우스링 트러스트(Champlain Housing Trust: CHT)는 3개 카운티(Chittenden, Franklin, Grand Isle)의 39개 타운을 관할하는 미국 최대의 CLT로 성장하여 대표적인 지방정부주도형 CLT가 됨
 - CLT 방식의 효과를 보여준 CHT는 2008년에 UN으로부터 World Habitat Award 수상

- 처음 Burlington시로부터 25만 달러를 지원받아 시작된 CHT는 최근 들어 연방정부, 주정부, 시정부뿐만 아니라 개인 및 기업의 기부금, 재단기금 등에서는 지원을 받고 있음
 - 사업을 안정적으로 추진해온 CHT는 현재 환경보호기금, 세금면제, CHT에서 나오는 재산세 재투자 이외에 시의 자체적인 자본펀딩 등을 이용해 지역재생에 필요한 자금을 지속적으로 확보하고 있음
- CHT가 성공을 거둔 가장 큰 요인은 시정부가 리더십을 크게 발휘한 데 있음
 - 초기의 Bernie Sanders 시장뿐만 아니라 1995년부터 2006년까지 시장으로 재임했던 Peter Clavelle도 주택투기 방지와 정부 재정지원이 장기적으로 효과를 거둘 수 있도록 하는 데 크게 노력함

● 주요 사업내용

- 지금까지 아파트 1,500호, 단독주택 475호, 상가 및 업무시설 15개 동을 공급했고, 2012년 현재 120호의 아파트를 건설 중임. 또한, 주택협동조합 방식과 결합하여 115호의 주택도 공급함
- CHT는 경제적으로 지역의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 다양한 방안을 강구함
 - 각종 기부 등을 통해 200만 달러 상당의 지속가능한 펀드를 확보하고, 재판매 시 6%의 수수료를 청구하여 행정비용을 충당
 - 중간소득 30% 이하인 주민들에게도 임대주택 공급 프로그램을 운영하고, 주택구입자를 대상으로 사전교육 및 재정 컨설팅을 실시
 - CHT 설립 이후 재판매된 주택 97건을 조사한 결과 지불가능성이 지속적으로 유지되는 것이 확인됨(2010년 4분기 미국 전체의 모기지 담보 부실률이 4.63%인데 반해 CHT 주택은 0.46%에 불과하여 사회 불황 속에서도 주거안정성을 보장)
- CHT는 환경적으로도 지속가능성을 유지하는 데 기여
 - 에너지효율이 높은 주택(워터프런트 주변 아파트 40호)을 건설하였으며, 앞으로도 1,600호의 에너지효율적인 주택을 추가로 건설할 계획
 - 향후 저렴한 주택 공급을 위해 지역 내 역사적 건물 등을 활용하는 방안을 Vermont의 환경단체와 연대하여 추진

- 또한 CHT는 사회적 측면에서도 지속가능성을 제고하기 위하여 주민참여 확대, 의사결정조직 구성, 행정 투명성 강화, 지역사회 통합에 힘쓰고 있음

- 주민 참여 기회 확대를 위해 CHT 거주자 및 주변 커뮤니티와 함께 마을만들기 활동, 오픈하우스, 환경의 날 행사 등 각종 이벤트를 개최
- 의사결정조직인 CHT 위원회에는 누구나 참여할 수 있으며, 다양한 마을사업 및 지역계획, 기타 현안들에 대한 의사결정에 회원들의 참여를 보장
- CHT가 커뮤니티 이용 장소 및 시설을 위한 토지도 제공(저소득층에게 일자리를 제공하기 위한 Good News Garage, 지역주민을 위한 커뮤니티 센터인 Multi-Generational Centre, 홈리스와 저소득층에게 음식을 제공하는 Food Shelf 등)

[그림 2] 다양한 CHT 사업지



● 성과 및 파급효과

- 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 달함
 - 이에 대해 지출은 약 735만 달러로 개발비용 4%, 모금 및 공익사업 4%, 일반관리비 5%, 금융컨설팅 18%, 자산관리 60% 등으로 구성
 - 보유자산 규모는 2억 5천만 달러이며, 재산세로 Burlington시에 연평균 110만 달러 납부
- 특히 지불가능한 저렴주택 공급에 미친 영향을 요약하면 다음과 같음
 - 주택 구입 및 거주 비용을 실질적으로 낮춤으로써, CHT의 경우 중간소득의 60%에 해당하는 계층이 평균적으로 거주하게 됨. 주거이동성 측면에서 75%가 일반 주택시장의 주택을 구입하며 이동하였고, 5%는 다른 CHT 주택으로 이주하는 등 주거사다리 역할 담당
 - CHT 성과를 확인한 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 하는 데 기여

3. 정책적 시사점

- 미국의 CLT가 주민들이 스스로의 소득수준에 적합하게 주거비용을 부담하는 데 성과를 거두면서 영국, 캐나다, 호주 등 세계 각국으로 확산되고 있음
 - Burlington의 CHT 또한 제도 운영방식 등을 적극적으로 알리면서 주변의 Chicago Irvine시, Washington시, Nebraska 주정부 등에서 CLT 지원에 나서게 됨
- 최근 우리나라에서도 CLT와 유사한 형태로 개발신탁(Development Trust) 형식의 도시재생신탁이 새로운 사례로 나타나고 있음
 - 2011년 비영리법인으로 설립된 창원도시재생신탁업무센터는 상업지구 도시재생사업을 주관하는 사회적 기업 형태의 추진기구로 지역주민을 중심으로 공공기관과 연계하여 지역상점 재생사업을 추진
 - 청주도시재생신탁업무센터 또한 민간건물 2개소 및 공공건물 4개소 등으로 상가 및 산업유산 활용사업을 추진
- 부동산 가격의 급격한 상승과 하락은 사회·경제적으로 여러 가지 부작용을 낳고 있음
 - 미국 연방정부는 2008년 서브프라임모기지 사태의 후유증을 해결하기 위해 주택 및 경제회복법(Housing and Economic Recovery Act: HERA)의 지역 안정화 프로그램(Neighborhood Stabilization Program: NSP)을 진행하고 CLT와 같은 지역기반의 비영리 조직을 통하여 지속가능하고 안정된 주거환경을 만들어가는 사업에 재정을 투입
 - 우리나라도 최근 주택가격 하락에 따른 가계대출 부실 문제에 선제적으로 대응하는 방안 마련이 필요
- 주택이 자산증식이나 투기 대상이 되는 데서 벗어나 안정된 삶을 지속가능하게 제공하는 것으로 자리 잡도록 하기 위해서는 공동체토지신탁을 활용하는 방안을 모색할 필요
 - 도시재생과 마을만들기 차원에서 공동체토지신탁을 다각도로 활용할 수 있는 방안을 검토
 - 지역발전을 통해 상승하는 토지가치를 지역 내에 저장·순환시킴으로써 지속가능한 발전을 유도하고, 사람들이 지불가능하며 안정된 거주를 영위하도록 하는 기본토대를 구축

● 국토연구원 국토계획연구본부 전은호 연구원 (031-380-0676, ehchun@krihs.re.kr)

● 국토연구원 국토계획연구본부 이순자 연구위원 (031-380-0250, sjalee@krihs.re.kr)