

공동체적 지역재생을 위한
CLT모델 도입 검토
-토지임대부 주택분양제도와 비교를 중심으로-
CLT Model Review for
Community Friendly Urban Regeneration
-Focused on comparing with
Land-lease Housing System-

조 제 희*

Cho, Jae-Hee

이 승 훈**

Lee, Seung-Hoon

목 차

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| I. 서론 | IV. 토지임대부 주택분양제도의 제도적· |
| II. 공동체토지신탁(CLT) 제도 | 정책적 개선 방향 |
| III. 토지임대부 분양주택 제도 및 관련실정 | V. 결 론 |

부동산 소유에 따른 부의 불균형 문제를 시정하고 서민을 위한 저렴한

투고일 : 2015. 7. 14, 심사외의일 : 2015. 7. 29, 게재확정일 : 2015. 8. 12.

* 제1저자, 건국대학교 법학전문대학원, 법학석사과정
J.D. Candidate, Class of 2018, Konkuk University Law School

** 제2저자, 건국대학교 법학전문대학원, 법학석사과정
J.D. Candidate, Class of 2018, Konkuk University Law School

주택을 공급하기 위하여 지난 2009년 제정된 ‘토지임대부 분양주택 공급 촉진을 위한 특별조치법’(토지임대부분양주택법)은 공공이 소유한 토지 위에 건설된 주택을 토지분이 제해진 가격으로 공급함으로써 토지공개념의 이념을 일정부분 제도화하려는 시도로 평가할 수 있다. 그러나 현재까지 이 제도에 기초한 주택 분양의 사례는 많지 않고 그 효과의 지속 여부도 불확실하다.

이 연구에서는 미국과 영국에서 토지공개념에 기반하여 저소득계층에게 저렴한 주택을 공급하는 방안인 공동체토지신탁(CLT)의 모델을 참고하여 현행 토지임대부 주택분양제도의 개선·보완책을 찾고자 한다. CLT는 공동체가 소유한 토지에 건설된 주택을 분양하고 분양자에게 토지를 임대한다는 점에서 토지임대부 주택분양제도와 유사한 원리를 채택하고 있다. 그러나 현행 토지임대부 주택분양제도는 토지의 소유 및 분양사업이 공공 주도의 하향식으로 전개되고 있으며, 분양 이후 지속적으로 주택가격을 안정시킬 수 있는 제도적 방안이 미흡한 반면에, CLT는 지역주민과 시민사회단체의 전문가집단, 지방자치단체 등이 의사결정에 참여하는 공동체적 거버넌스를 갖춘 영구적인 사업조직으로서 분양 이후에도 공동체 원리에 기반한 자율적 규제를 통하여 주택 가격의 안정과 주택의 관리·개선에 성과를 내고 있다. 이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 토지임대부 주택분양제도에 대하여 다음과 같은 제도적 보완을 제안한다.

첫째, 사업 목적의 측면에서 단순히 초기 분양가격을 낮추기 위한 기술적 방안으로서의 공공토지소유에 머무르지 말고 토지의 공동체적 향유를 위한 협력의 개념을 도입하여야 한다.

둘째, 사업 주체의 측면에서 공공부문 외에 지역공동체 사업조직을 제도적으로 인정하여야 한다. 영국과 미국의 입법례에서 보듯이 법률에 CLT와 같은 공동체 사업조직을 명문화하고 권한과 책임을 부여하는 방식을 고려하여야 한다.

셋째, 사업 대상과 수요자의 측면에서 저소득층의 주거 안정이라는 명확한 목표 하에 저소득층 밀집지역에 대한 주거복지 사업으로서 접근하여야 한다.

넷째, 분양 이후의 관리·운영에 유의하여야 한다. 지속적인 가격 안정을 위해서 토지임대라는 조건 외에도 해외 CLT의 사례와 같은 환매 조건부 가격 규제 방식이 필요하며 토지 및 주택의 이용·관리·개선에 공동체가 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

[주제어] 토지임대부 분양주택, 토지임대부분양주택법, 공동체토지신탁, CLT, 공동체적 지역재생

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라에서 부동산이 가지는 의미는 특별하다. 부동산은 ‘주거’라는 본연의 사용가치보다는 거래차익을 위한 교환가치의 대상으로 인식되어 이른바 ‘부동산 불패 신화’가 국민들의 의식 속에 확고하게 자리 잡아왔다. 획일적인 방식의 대규모 택지조성 위주의 주택 정책은 이러한 인식유지에 큰 영향을 미쳤다. 그 결과 주택가격의 상승으로 인한 주택 소유자와 무주택자 간 자산 격차 문제가 심각해진 한편, 투기 심리의 만연, 재개발 대상 지역에 오랫동안 거주해온 저소득 계층의 공동체 파괴, 지역 간의 발전 불균형 문제가 우리 사회의 고질적 사회 문제로 지적되어 왔다.

특히 주택보급률이 2013년 기준으로 103%에 달함에도 불구하고,¹⁾ 국토교통부의 2014년 기준 주택의 자가 점유율은 53.6%에 그치고 있고, 전세/월세의 비중도 2008년 55%/45%에서 2014년에는 45%/55%로 역전되어 서민의 입장에서 주거의 불안정성이 증대되고 있다고 평가할 수 있다. 특히 인구의 절반이 거주하는 수도권²⁾의 경우 자가 점유율이 45.9%로 전국 평균보다 현저히 낮을 뿐만 아니라, 소득계층별로 저소득층의 경우에 자가 점유비율이 47.5%(중소득층 52.2%, 고소득층 69.5%)에 그치는 반면, 월세 비율은 34%(중소득층 22.2%, 고소득층 8.1%)로서 수도권, 저소득층의 주거 불안정성이 상대적으로 높음을 알 수 있다.²⁾

또한 높은 주택가격은 저소득층의 주거 문제를 악화시키는 만성적 걸림돌이 되고 있다. 같은 조사에 의하면 주거비 부담 지수인 PIR(연소득 대비 주택가격 비율)은 저소득층의 중위값이 8.3(배)로서 중소득층의

1) 국토교통부, “2014 국토교통통계연보 발간”, 2014.12.30.

2) 국토교통부, “2014 주거실태조사결과”, 2015.01.23.

5.0, 고소득층의 4.7에 비하여 현저히 높고, RIR(월소득 대비 임대료 비율) 역시 저소득층의 중위값이 29%로서 중소득층의 17%, 고소득층의 21.6%에 비하여 매우 높은 것으로 나타났다.³⁾⁴⁾

이처럼 높은 주택 가격과 주거의 불안정성은 2008년 금융 위기에 따른 국내 부동산 시장의 침체와 맞물려 종래 부동산 정책에 대한 반성과 함께 기존 저소득계층 대상 주택정책에도 한계가 있음이 지적되어왔다.⁵⁾ 이에 부동산가격의 안정을 추구하는 지역재생방안의 필요성이 대두되었고 이를 위한 제도적 대안으로서 토지는 공공이 소유하고 토지와 그 위의 건물을 분리하여 건물만 분양하는 제도가 논의되기 시작해 2009년 ‘토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법’의 시행으로 귀결되었다. 그러나 실제로 국내에서 위 제도상의 주택분양사업의 사례는 많지 않다. 2007년 군포 부곡지구에서의 시범사업은 통합 계약율 7%대의 저조한 분양실적에 그쳤고, 2011년에서 2012년 사이에 시행된 강남·서초 보금자리지구의 경우 분양은 성공적이었으나 주거안정효과의 지속가능성에 대하여는 의문이 제기되고 있다.

한편, 미국과 영국에서는 전통적 토지공개념 이론에 근거, 비영리기관이 영구히 토지를 소유하고 토지가격을 제외한 주택을 저소득층에게 공급하는 공동체토지신탁(Communit Land Trust)제도가 1960년대 이후 발달하여 왔는데, 이는 국내 토지임대부 주택분양제도와 유사하다. 미국에서 공동체토지신탁제도는 2012년 현재 257개⁶⁾의 지역에서 활발히 운

3) 국토교통부, “2014 주거실태조사결과”, 2015.01.23.

4) 한편, 2013년 기준으로 서울특별시의 소득수준 3분위 평균 소득대비 주택구입가격비율(PIR)은 9.4배로 뉴욕(6.2배), 동경(7.7배) 등에 비해 상당히 높은 것으로 나타났다. (KB금융지주 경영연구소, “주요국의 주택가격 비교와 시사점”, KB경영정보리포트, 2013-11호, KB금융지주 경영연구소, 2013, 7쪽)

5) 보금자리주택 등 공공분양주택은 그 혜택이 초기분양자에게만 돌아간다는 점, 공공임대주택제도는 소유의식 결여로 관리·보존 문제가 어렵다는 점 등이 주로 지적된다.

6) 전은호/이순자, “해외 공동체토지신탁제도의 동향과 시사점 - 미국 챔플레인 하우스링 트러스트 사례를 중심으로”, 국토정책 Brief, 제392호, 국토연구원, 2012, 2쪽.

영 중이며 저소득층의 주택마련과 지속적인 주거안정책으로 널리 인정되어 다양한 형태로 확장 중이다. 따라서 그 원리의 고찰을 통한 국내현실의 접목은 작금의 불확실한 국내 관련 제도의 효과개선을 위해 필요하다.

국내에서 공동체토지신탁 및 토지임대부 분양주택 관련 연구는 비교적 활발한 편이나, 양자를 상호 비교·접목하여 접근한 연구는 부족한 실정인 바, 이 연구는 국내의 토지임대부 분양제도 및 사례와 다수의 성공실적을 보유한 미국의 공동체토지신탁 운영원리와의 비교분석을 통해, 국내에서의 관련 제도의 도입과 향후 저소득층 대상 주택정책의 수립 시 참고 가능한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

2. 선행연구 검토

토지임대부 분양주택 및 관련 국내 상황에 관한 연구로는, 먼저 관련 제도의 도입이 본격적으로 논의되던 시기에 김수갑(2007)은 국내 토지임대부주택 및 환매조건부 주택제도의 도입배경을 상세히 분석하였고, 김태정(2007)은 그 실현가능성을 검토하여 공공유지 비율 제고, 용적률 상향 등 인센티브 도입 등의 필요성을 제시하였다. 배문호(2010)는 군포 부곡지구 시범사업의 토지임대부 및 환매조건부 분양조건과 수요자층의 기대수준과의 차이가 동 사업의 분양실패 요인이었음을 밝혀냈고, 이성영(2014)은 토지임대부 분양주택을 중심으로 군포·서초·강남의 사업사례를 분석하여 그 분양성패요인을 도출해 향후 명확한 정책목표 설정, 개발이익 환수를 위한 강화조치 등이 필요함을 역설했다.

공동체토지신탁제도 관련 국내연구로는, 우선 전은호(2009)는 실제 서울시내 소형공공분양주택을 선정하여 토지임대 및 환매규제를 적용한 모델을 구현한 결과 탁월한 가격상승억제효과가 있음을 밝혀냈다. 배도현(2013)은 전문가 AHP 설문을 통하여 국내 토지문제 해결을 위하여 전문가들 상당수가 공동체토지신탁의 도입 필요성에 공감하고 있음

을 확인하였으며, 김종현(2012)은 공동체토지신탁이 국내에 본격적으로 도입되었을 시 논란이 예상되는 법적 쟁점들을 검토, 우리 헌법 및 관계 법률상 수용 가능한 개념임을 확인했다. 이성영(2012)은 공동체토지신탁의 도입 시, 무허가 점유지역 등 비용부담 없이 토지를 취득할 수 있는 지역에 우선 적용해야 함을 강조했다. 김동길(2013)은 미국 공동체 토지신탁지역의 담보대출부실율이 일반의 경우 탁월하게 낮다는 사실과 그 원리를 도출하였으며 국내 도입 시 금융권의 부담이 줄어들 수 있다는 시사점을 제시하였다.

본 연구의 차별성은 공동체토지신탁의 운영원리와 우리나라의 토지임대부 주택분양사업의 운영방식을 동시에 고찰하고 그 상이점을 검토해 향후 국내 저소득층 지역개발정책의 수립에 참고 가능한 시사점의 도출을 목적으로 한다는 점에 있다.

3. 연구의 방법

본 연구는 우선 문헌연구를 통하여 공동체토지신탁의 운영 원리와 토지임대부 주택분양제도 및 사업 경과를 정리한 후, 그 비교를 기초로 하여 해외 공동체토지신탁의 목적 및 운영효과가 국내의 토지임대부 주택분양제도와 접목되어 유효하게 드러날 수 있는 시사점을 도출한다. 이를 위하여 미국과 영국의 관련 제도 및 정책의 검토를 병행하며 개선 방향은 제도적 보완점과 정책적 시사점을 포함하여 도출한다.

II. 공동체토지신탁(CLT) 제도

1. 의의

공동체토지신탁(Communit Land Trust, 이하 CLT)은 주로 미국과 영국에서 발달한 집단적 토지 소유의 형태를 의미한다. 영국의 ‘주택 및 (지역)재생법(Housing and Regeneration Act 2008)’에서는 CLT에 대하여 ‘토지 기타 자산을 취득하고 관리함으로써 지역 공동체에 사회·경제·환경적 이익을 제공하기 위한 목적으로 설립된 단체로서 사업으로부터 획득한 수익은 지역공동체를 위하여 사용되어야 하고 해당 지역에 거주하거나 직장을 가진 개인은 신탁의 회원이 될 수 있어야 하며, 회원에 의하여 운영되어야 한다’고 정의하고 있다.⁷⁾ 또한 미국의 ‘주택 및 공동체 개발법(Housing and Community Development Act of 1992)’은 CLT를 ‘지역공동체 주택개발조직’으로 정의하면서 ‘장기 임대를 목적으로 토지를 보유할 것, 임차지에 설치된 건물의 소유권은 개인에게 양도할 것, 중·저소득층에 영속적으로 저렴한 주택을 제공하기 위하여 사전에 정해진 공식에 의하여 결정된 가격으로 판매할 권리를 보유할 것’을 사업 내용으로 하고 ‘영리조직의 후원을 받지 아니할 것, 규약에 의하여 지역 내의 성인 거주자들에게 회원 자격을 개방할 것, 회원 중에서 이사회 성원의 다수를 선임하되 임차인, 임차인이 아닌 회원, 규약에 정한 다른 범주의 인원을 포함할 것’등을 요건으로 정하고 있다.⁸⁾

이와 같이 CLT는 지역공동체의 저소득계층 주거권 보장 및 주거 복지 개선을 목적으로 하여 해당 지역 주민들이 주체가 되어 조직한 비영리조직으로서 지역 내의 일정한 토지를 보유하고 그 위에 주택 등의 주거시

7) Housing and Regeneration Act 2008 part.2, Chapter.1, Sec.79 (이하 해외 법령 원문은 web2.westlaw.com 법령열람서비스를 이용한 원문 참고)

8) Housing and Community Development Act of 1992 Title.2, Sec.213.

설을 건설하여 주택만을 분리하여 분양하는 사업을 수행하는 조직으로 규정할 수 있다. 연혁적으로는, 불평등 해소를 위한 대안으로 토지와 건물을 분리하여 토지의 공유를 통한 지대의 환수를 제창한 19세기의 정치경제학자 Henry George의 영향으로 1960년대 이후에 미국에서 본격적으로 시도되었고, 2012년 현재 미국 전역에서 257개⁹⁾의 CLT가 운영 중이다.

2. 운영 원리

미국에서 대부분의 CLT는 다음과 같은 운영 원리에 입각하여 운영된다.¹⁰⁾

① 비영리·비과세 조직

CLT는 저소득층에게 저렴한 주거를 제공하고 생활환경이 열악한 지역의 재생을 목적으로 하는 비영리조직으로서, 연방법상 면세 대상이 되는 비영리조직의 요건을 갖추고 있다.

② 이중 소유권

CLT는 토지를 소유하며 토지 위의 건물은 개인입주자, 주택협동조합, 비영리임대사업자, 공공기관 등이 소유한다.

③ 토지의 임대

CLT는 보유한 토지 위에 건설된 건물의 소유자에게 토지 이용권을 임대하고 임차료를 징수한다.

9) 전은호/이순자, 앞의 논문, 2쪽.

10) John Emmeus Davis/Rick Jacobus, 김동길/홍세진/전은호/강빛나래/이성영 옮김, “지방정부와 공동체토지신탁(CLT)의 파트너십 - CLT에 대한 지방정부 지원방안”, CLT연구회 보고서, 토지정의시민연대, 2013, 4-5쪽.

④ 영구적인 토지 이용

CLT는 보유한 토지 위에 건설된 건물이 장기간 지속적으로 사용될 수 있도록 보장하며 건물 소유주의 건물 매도 시, 이를 재매수할 권리를 보유한다. 매매가격은 현 건물 소유주에게 적정한 이익을 제공하고 장래의 주택 구매자는 저렴한 가격으로 구매할 수 있도록 사전공식에 의하여 결정된다.

⑤ 영구적 책임

CLT는 토지 위의 건물 및 그 소유주에게 토지의 점유 및 이용에 대하여 지속적인 책임을 요구할 권리를 지닌다.

⑥ 개방적이고 지역에 기반한 회원제도

CLT는 특정 지역의 범위 내에서 운영되며, 해당 지역 주민들은 CLT의 회원으로서 운영에 참여할 수 있다.

⑦ 공동체에 의한 운영

CLT의 토지 거주자로 구성된 회원들은 이사회의 이사를 선출하거나 이사로 선출될 수 있다.

⑧ 3자 지배구조

CLT의 이사회의 1/3은 CLT토지의 임차인, 1/3은 임차인이 아닌 지역 주민, 1/3은 지방자치단체 및 공공기관·비영리 투자자 기타 공적인 이해관계를 대변하는 이들로 구성된다.

⑨ 사업 확장

CLT는 저소득층을 위한 저렴한 주택 및 기반 시설의 공급을 지속적으로 확대하고자 한다.

⑩ 유연한 개발

CLT의 구체적인 형태, 운영방법, 주력 사업 등은 지역의 조건 등에 따라서 다양하고 유연하게 이루어진다.

이와 같이 살펴본 바, CLT의 개념 및 핵심 원리는 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저, CLT는 생활환경을 개선하고 저소득층에게 저렴한 주택을 안정적으로 공급하기 위하여 일정한 지역을 중심으로 해당 지역 거주자들과 지방자치단체, 시민사회단체들이 합작 형태로 구성한 비영리법인이다.

다음으로 CLT는 저렴한 주택 공급을 목적으로 하여 토지를 취득, 그 소유권을 확보한다. 그리고 해당 토지 위에 주택 등 건물을 지어 이를 중·저소득층 입주희망자, 비영리임대사업자 또는 주택협동조합에 분양한다. 이때 분양가는 CLT가 소유한 토지의 가격이 제해지고 순수 건물가격만 반영되므로 구매자는 일반적인 주택보다 훨씬 저렴한 가격으로 주택 구매가 가능하다. 건물 구매자는 토지소유자인 CLT에게 토지를 임차하고 임대료를 납부하여 지상권을 획득한다. 미국의 CLT들은 대부분 안정적인 주거 보장을 위하여 건물주에게 토지 임대계약을 통하여 99년 이상의 장기간의 토지 사용권을 제공한다.¹¹⁾

마지막으로 CLT는 단순히 주택 건설 및 최초 분양 시행으로 그치는 것이 아니라 토지의 소유·관리자로서 저렴한 주택 가격을 유지하기 위하여 지속적으로 개입한다. 그 주된 수단은 환매규제이다. 즉, CLT로부터 주택을 분양받은 구매자가 동 주택을 팔고자 할 때에 CLT는 이를 환매할 권리를 보유한다. 환매가격은 주택 분양시 미리 정한 공식에 의하여 산출되는데, 일반적으로 주택가치 증가분을 감정평가방식으로 산정하되, 산정된 가격상승분의 25%를 매도인(입주자)의 차익으로 보장

11) 전은호/서순탁, “지불가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입에 관한 연구”, 국토계획, 제44권 제2호, 대한국토·도시계획학회, 2009, 127쪽.

하는 것이 일반적이다.¹²⁾ 즉, 주택가격 상승분의 25%만을 주택소유자의 이익으로 인정하고 75%는 신탁에 귀속시킴으로써 최초 분양자들뿐만 아니라 이후의 입주 희망자들에게도 저렴한 가격의 구매 가능성이 유지될 수 있도록 하는 것이다.

3. CLT의 개념적 구성 요소

이와 같이 CLT는 저소득층에게 저렴한 주택을 제공하는 한편, 토지불로소득의 사회환수라는 공적 가치를 달성하는 기능을 구현한다. 한편, 제도적 외형과 별도로 CLT의 본질적인 구성 요소로서 지역공동체 자치 기구의 측면을 간과할 수 없다. CLT는 이름 그대로 ‘공동체’, ‘토지’, ‘신탁’이라는 개념 요소로 구성되는바¹³⁾, 각 요소들의 의미는 이하와 같다.

3.1 공동체

CLT는 지역공동체가 주체가 되어 지역 주민의 이익과 복지를 증진하기 위한 자치 기구로서의 성격을 가진다. 우리나라의 도시재정비 사업이 결과적으로 개발 지역에서 오랫동안 거주해온 원주민들이 입주하기 어려운 비싼 가격의 주택을 공급함으로써 원주민을 배제하고 시세 차익을 노린 투기를 유발하는 방식으로 이루어져 온 점과 비교하면, 지역 주민들의 생활환경 개선과 주거 복지 증진이라는 CLT의 목적은 국내의 기존 재정비 사업 관행과 근본적으로 다르다.

12) 전은호/서순탁, 위의 논문, 127쪽.

13) 전은호/이순자, 앞의 논문, 2-3쪽

3.2 토지

CLT가 지역공동체의 이익을 증진하는 방법은 토지를 집단적으로 소유하는 것이다. CLT는 토지의 집단적 소유를 통하여 토지가격 상승을 기대한 투기의 가능성을 차단하고 시세 차익의 획득을 위한 주택 소유에서 순수한 거주 목적의 주택 소유로 부동산 거래의 방향을 전환한다. 그러나 동시에 토지 위의 개량물인 주택 등 건물에 대하여는 개인의 소유를 인정하고 매매시 주택 가격 상승분을 일정하게 반영함으로써 주택 소유주가 주택을 적극적으로 관리하고 개선하는 유인을 제공한다.

3.3 신탁

CLT는 토지 소유에 대하여 공공신탁이라는 개념을 도입하여 지역공동체의 당사자들이 공동의 자산인 토지를 공동의 이익을 증진하기 위하여 소유하고 관리한다. 단, 위 신탁이라는 형태의 단체의 운영 권한은 지역 공동체의 구성원인 토지의 임차인, 지역에 소재한 이해관계인과 시민사회단체, 그리고 공익을 대표하는 지방자치단체에게 균등하게 귀속된다.¹⁴⁾ 이처럼 이해당사자의 협치(Governance)에 의한 토지의 신탁 운영은 방만하게 관리되기 쉬운 국공유지나 사적 이익의 추구에 함몰되기 쉬운 사유지와는 다른 형태로 효율성 및 공공성을 추구하는 제3의 부동산 소유관리 시스템이라 할 수 있다.

14) 따라서 신탁자와 수탁자의 계약에 따르는 신탁법상의 신탁과는 구별해야 한다.

Ⅲ. 토지임대부 분양주택 제도 및 관련실정

1. 토지임대부 주택분양제도의 입법배경

국내에서 토지임대부 분양주택과 유사한 지역재생 움직임은 1993년 4월 대구를 중심으로 한 ‘헨리 조지 연구회’와 이를 모체로 2006년 2월 출범한 ‘토지정의시민연대’ 등, 시민 사회적 요구로부터 시작되었고,¹⁵⁾ 관련 학계에서도 영향을 받아 유사논의를 제기하여 왔다. 한편, 2000년대 중반 참여정부는 당시 부동산시장 불안현상에 대하여 종합부동산세 도입, 분양가 상한제 도입, 금융제도 개편 등 각종 대책 안을 시행하였으나, 현실적 문제해소에는 역부족이었다. 또한 국가가 주거안정을 위하여 강제수용방식으로 추진해온 공공 개발사업들이 오히려 투기를 조장하고 주변 주택가격 상승을 유도하는 목적위반의 결과를 초래했다는 비판도 더하여져 왔다. 이에 위 기존 시민사회 및 학계의 주장에 힘이 실리게 되었고, 2006년 지방선거를 전후하여 정치권에서도 유사 논의가 대두되기에 이르렀다. 당시 정치권에서는 ‘토지임대부 분양’과 ‘환매조건부 분양’으로 구체화되어 각기 다른 진영에서 별개의 주장으로 논의되었다.¹⁶⁾ 그 중 전자의 안이 발전한 ‘토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법’이 2009년 4월 22일 제정되어 그해 10월 23일부로 시행되었다.

15) 배문호/하성규, “토지임대부 및 환매조건부 주택시범사업 비교분석 연구”, 부동산학보, 제41집, 한국부동산학회, 2010, 307쪽.

16) 당시 여당(열린우리당)은 환매규제방식을, 야당(한나라당)은 토지임대부방식을 주요 정책으로 내세웠다. 이는 공동체토지신탁(CLT)제도가 토지임대부 분양과 환매 조건에 의한 가격 규제를 주택가격 안정화를 위한 원리로서 동시에 운용하고 있는 것과는 비교된다.

2. ‘토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법’의 주요내용

2.1 목적 및 정의

토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법(약칭 : 토지임대부 분양주택법¹⁷⁾)은 토지임대부 분양주택의 공급촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 서민의 주거비 부담경감과 주거안정에 기여함을 목적으로 한다(법 제1조). 이때 토지임대부 분양주택이란 토지의 소유권은 사업시행자가 가지고, 주택 및 공공복리시설 등에 대한 구분소유권은 주택을 분양받은 자가 가지는 주택이라고 정의된다(법 제2조 제4호).

2.2 사업시행 상 주체별 의무 및 자격

국토교통부장관 등이 연도별 법정 주택종합계획을 수립할 때에는 이 법에 따라 토지임대부 분양주택에 관한 사항을 포함해야 한다(법 제5조 제1항). 위 계획에 포함된 토지임대부 주택분양사업을 위하여 국가·지자체 등은 관련 택지(법 제11조) 그리고 필요한 재정이 우선 지원되도록(법 제5조 제2항) 노력해야 하며, 사업시행 상 부과되는 세금 및 부담금을 감면할 수 있고(법 제5조 제3항), 연기금 관리자는 연기금을 융자할 수 있다(법 제5조 제4항). 아울러 법정 재정비촉진계획 수립권자는 토지임대부 분양주택 우선 시행을 위한 시책을 강구할 수 있다(법 제7조).

토지임대부 분양주택은 토지의 이용효율 극대화가 저렴한 토지임대료 산정을 위하여 중요하므로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 제한에 걸리더라도 특례가 적용되어 용적율 250% 이상(1,500% 이하)이 보장된다(법 제15조).¹⁸⁾

17) 이후 이 절에 표기된 ‘법’ 및 ‘시행령’은 이 법 및 시행령을 의미한다.

토지임대부 주택분양사업의 시행자는 국가·지자체·LH공사 및 주택사업목적의 지방공사로 국한하되(법 제6조) 공동사업자의 경우 위 범위 외의 주체도 별도 요건을 충족하면 인정될 수 있다(법 제6조 제4호, 시행령 제1조의2). 분양주택은 무주택세대주에게 우선 공급하며 1세대 1주택에 한하여야 한다(법 제9조).

2.3 분양조건 및 수분양자의 권리와 의무

토지임대부 분양주택의 분양가는 국토교통부 장관 등이 고시하는 기본형건축비 수준을 넘을 수 없도록 하여 그 상한이 제한되고 있고, 토지임대료는 기본적으로 사업토지의 조성 또는 매입비용의 조달 시 공공이 부담해야할 월별 이자액 규모로 한정되는데,¹⁹⁾ 월세형태가 기본이지만 보증금 형태로 전환할 수도 있다(제8조, 시행령 제2조). 토지임대기간은 40년 이내가 원칙이나 임대차계약에서 장기의 기간을 정할 수 있고, 40년 이내 범위에서 갱신할 수도 있다(법 제16조).

토지임대부 분양주택의 수분양자는 해당 토지위에 주택의 구분소유권을 목적으로 한 지상권이 설정된 것으로 본대(법 제3조). 건물부분의 소유권을 양도 또는 상속받은 자는 토지부분의 임차권을 자동으로 승계한다(법 제10조 제3항). 수분양자는 필요시 임대기간 내에 토지소유자의 동의를 얻어²⁰⁾ 분양받은 주택을 재건축할 수 있는데, 재건축시에도 토지임대부 분양주택으로 하여야 한다(법 제17조).

18) 단 고도지구, 보존지구, 시설보호지구, 비행안전구역, 공항구역 등은 제외(법 제15조).

19) 공공택지의 경우에는 조성원가에, 공공 외 토지로서 매입한 택지의 경우에는 감정평가한 가액에, 입주자모집공고일이 속한 달의 전전달 기준 3년만기 정기예금 평균이자율을 적용한 이자액을 12개월로 분할한 금액이 월별 토지임대료가 된다(시행령 제2조 제1항 제2호), 단 보증금형태로 전환할 시에는 적용이자율을 위 기준 이상으로 해야한다(시행령 제3조).

20) 토지소유자는 정당한 사유없이 거부할 수 없다(법 제17조).

토지임대부 분양주택의 수분양자는 10년 이내에는 분양자 지위 또는 주택을 전매할 수 없고(상속의 경우는 제외)²¹⁾ 그 위반 시에는 사업시행자가 소정의 입주금을 매수인에게 지급하고 그 주택의 소유권을 취득할 수 있다(법 제10조 제1항 제6호). 10년이 지난 이후에는 토지임대부 분양주택을 타인에게 자유롭게 양도할 수 있으나 소유권 변동시에는 토지소유자에게 통지하여야 한다(법 제10조 제2항).

3. 국내 토지임대부 분양주택 사업사례 검토

3.1 군포부곡지구

3.1.1 사업배경 및 개요

참여정부는 토지임대부 및 환매조건부 분양주택 등의 논의가 활발했던 당시 그 현실성 여부를 판단하기 위하여 전면 제도화에 앞서 시범사업을 실시했다.

사업주체인 대한주택공사(현 한국토지주택공사)는 2007년 10월 경기도 군포시 부곡택지지구에 토지임대부로 389호(전용 74㎡ 101가구, 84㎡ 288가구), 환매조건부로 415호(전용 74㎡ 65가구, 84㎡ 350가구) 총 804호의 주택을 공급했다. 이때 적용된 용적률은 토지임대부 분양주택의 경우 153%, 환매조건부 분양주택의 경우 159%였다.²²⁾ 최초 무주택자를 청약대상자로 했다가, 분양저조로 조건을 수도권지역 무주택자로 완화한바 있다.²³⁾

21) 해당 제한사항은 부기등기 의무사항으로(제10조 제8항) 공시력을 갖추도록 하고 있다. 생업·이민·이혼 등의 사유로 불가피한 경우에는 토지소유자가 우선 해당 주택을 매입하여 토지임대부 분양주택으로 재공급하여야 한다(법 제10조 제4항).

22) 배문호/하성규, 앞의 논문, 316쪽.

23) 배문호/하성규, 위의 논문, 316쪽.

3.1.2 분양가 및 토지임대료

토지임대부 분양주택의 경우 분양가는 3.3㎡당 460만원 선이었고, 토지임대료는 평형대에 따라 38만원에서 42만원 선이 적용되었다. 환매조건부 분양주택의 경우 분양가는 740만원대가 적용되었다. 토지임대부 분양주택에서 주택의 가격은 기본형건축비 기준으로 하되 토지임대료는 조성원가의 110% 기준으로 책정되었다. 임대기간은 30년으로 제한되었다.

3.1.3 분양결과

당시 대한주택공사에서 발표한 자료에 따르면²⁴⁾ 토지임대부 주택이 65호, 환매조건부 주택이 113호로 전체 804호 중 178호로 분양률이 22%로 집계되었다. 그 후 11월 7일 당첨자 발표, 11월 26일부터 22일까지 최종 계약한 세대는 토지임대부가 27호, 환매조건부가 33호 전체 60호로 계약률 7.58%의 저조한 실적을 기록했다. 잔여세대는 일반분양방식으로 전환하여 별도의 분양사업이 진행되었다.

3.1.4 선행연구의 평가

전은호(2008)는 토지소유권의 결여문제가 선호도 감소 요인이었음을 지적하며, 토지소유권에 준하는 장기간의 임대기간이 보장되어야 한다고 주장했다. 아울러 공급주체의 다양화, 용적률 등의 인센티브 및 조세 및 부담금 감면혜택 강화와 함께 토지에 대한 인식변화 필요성을 강조했다.

배문호(2010)는 분양가 및 토지임대료의 수준이 기대수준에 훨씬 상회했다는 사실이 분양실패요인이었음을 밝혀내며, 택지조성원가 인하 노력의 부족, 국민주택기금의 지원한도 부족과 더불어 지방정부 및 지역 보수언론의 극심한 반대를 기타 유효한 실패요인으로 꼽고 있다.

24) 대한주택공사, “군포부곡지구 공공분양 신청접수 현황” 대한주택공사, 2007. 10. 27.

3.2 강남·서초 보금자리 지구

3.2.1 사업배경 및 개요

군포부곡지구에서의 실패요인으로 거론되던 높은 토지임대료 등 주요 문제점은 토지임대분양주택법 제정 시 반영되었고 이법을 기초로 강남·서초 보금자리 지구의 토지임대부 분양주택 사업이 계획되었다.²⁵⁾ 사업주체인 한국토지주택공사는 2011년 11월 서초 보금자리 우면 지구에 358가구(전용 59㎡ 108가구, 84㎡ 250가구)를 2012년 12월 강남 세곡지구에 414가구(전용 74㎡ 165가구, 84㎡ 249가구)를 분양공급하였다. 용적률은 서초의 경우 260%, 강남의 경우 159%가 적용되었다. 청약 자격으로는 신혼부부·다자녀·생애최초 등 우선공급대상자 외, 무주택세대주 5년 이상의 청약자를 1순위로 보는 일반분양을 실시했다.

3.2.2 분양조건 및 분양결과²⁶⁾

서초지구의 경우 3.3㎡당 분양가가 600만원 선으로 책정되었고, 토지임대료는 전용 59㎡의 경우 32만원, 84㎡의 경우 45만원 선이었다. 강남지구의 경우 3.3㎡당 분양가가 660-700만원 선으로 책정되었고, 토지임대료는 전용 74㎡의 경우 31만원, 84㎡의 경우 35만원 선이었다. 최초 임대기간은 40년이었고, 법 제16조에 따라 계약기간을 연장할 수 있으며, 전매제한은 5년 이내로 제한되었다. 분양결과 양 지구 모두 공급물량이 1순위 범위 내에서 분양완료되어 조기마감을 기록했다.

3.2.3 선행연구의 평가

이성영(2014)에 따르면 서초 및 강남 보금자리 지구는 그린벨트 해제

25) 이성영, “정부의 ‘토지임대부’ 주택 공급정책에 대한 평가 및 제언”, 토지+자율리포트, 2014-2(10호), 토지+자유 연구소, 2014, 5쪽.

26) 이성영, 위의 논문, 5쪽.

지역으로 토지원가가 낮았으며, 상향된 용적률 적용을 받아 저렴한 건물 분양가 및 토지임대료 실현이 가능하였고, 기본적으로 강남지역의 전통적인 주거선호현상 또한 적잖은 역할을 하여 조기 분양성공에 기여했다고 평가한다.²⁷⁾ 그러나 향후 그린벨트 해제로 인한 토지가격 상승은 자연히 건물부분의 매매가에 영향을 미쳐 5년의 전매제한 후에도 저렴한 주택제공이 가능할지 여부가 미지수임을 지적한다.

한편, 2015년 현재 입주자들이 전매제한이 재산권행사를 제한한다며 목소리를 더하고 있는 움직임이 감지되고 있는데²⁸⁾, 이 같은 현상은 현 입주자들 또한 거주안정 외에 재산권 보전측면의 불안을 안고 있음을 반증한다.

4. 국내 토지임대부 주택분양제도 · 사례와 해외 CLT 모델과의 비교

4.1 공동체적 측면

앞서 살펴본바와 같이 CLT는 비영리기구이자 자치기구로서 지역주민의 이익과 복지를 증진하기 위한 영구적 · 지역적 기관이다. 따라서 주로 저소득층인 특정지역 주민의 요구 및 연대로 설립된 특수 비영리법인인 토지소유주이자 사업시행자가 되며 실제 지역주민 또는 그들과 연계된 기관(주택협동조합 등)이 수분양자가 된다. 이때 공공의 역할은 택지 · 자금 · 행정 차원의 지원이다.

27) 그러나 이러한 해석 전체의 적절성에 대하여는 회의적이다. 사실 부곡지구와 비교, 분양가 저렴화의 작동원리조건은 유사한 수준이기 때문이다(용적률, 그린벨트해제 조건 등, 토지원가의 차이에 따른 가격차는 미미) 기준에 형성된 토지가격을 기초로 해당지역 일반분양주택의 분양가와 토지임대부 분양주택 분양가의 차액에 따른 상대적 저렴도의 차이가 부곡지구와 강남 · 서초 보금자리지구의 소비자 선호도 차이에 영향을 미쳤다고 보는 것이 타당하다.

28) “[이슈 분석] 거래 발목 잡는 제멋대로 전매제한”, 서울경제신문, 2014.09.30.

이에 반해 우리나라의 토지임대부 분양주택의 사업시행자는 국가·지자체·공사 등 공공기관이 주도하도록 되어있고, 특히 토지의 소유권은 공공부문에 국한하여 인정하고 있다.²⁹⁾ 수분양자는 대상지역의 주민이거나 개발과정에 참여한 주체들이 아니라 무주택세대주 등 일정 조건을 갖춘 불특정의 다수이다.

4.2 토지적 측면

CLT와 국내토지임대부 분양주택은 토지와 건물의 소유주체를 분리하여 토지의 가격이 주택의 가격에 최대한 영향을 미치지 않도록 한다는 점에서 같다. 우리나라의 경우 단 월별 토지임대료의 규모에 있어 부담이 크고³⁰⁾ 법정 토지임대기간도 본 40년에 갱신가능 조건³¹⁾인데 반해 대부분 99년 이상의 초장기를 보장하는 미국 CLT사례보다 불리하다.

CLT의 경우 주택의 적정가격 유지원리로 토지임대 방식과 환매규제를 동시에 시행하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 현재는 토지임대부 방식만이 법제화되어 운용중이다.³²⁾ 단, 현 법제 하에서는 10년 이내의 전매제한 규정³³⁾이 CLT의 환매규제와 유사한 적정가격 유지책이라고 해석할 수 있다.

29) 토지임대분양주택법 제6조, 동법 시행령 제1조의2.

30) 우리나라의 경우 평형대별로 35만원대에서 45만원대이나 10USD-20USD 범위내로 운영 중으로 그 상한선을 주택가격 대비 연토지임대료납부총액 비율로 비교하면 (주택가격 2억원 1USD=1,100원 적용 시) 각각 2.7%, 0.1%이다.

31) 토지임대분양주택법 제16조.

32) 과거 토지임대부 및 환매규제부 주택분양제도가 각기 다른 정당에서 상호 경쟁적인 정책으로 주장되어 왔다는 연혁적 특징을 그 연유로 해석해 볼 수 있다.

33) 토지임대분양주택법 제10조.

4.3 신탁적 측면

CLT는 사업시행자일 뿐 아니라 사업시행 이후에도 지역의 관리·운영·개선의 주체가 되며 입주자들은 CLT 이사직에 대한 피선거권과 선거권을 가지므로 포괄적인 의결과정에 참여하게 된다. 이때 공공은 CLT가 본래의 취지대로 운영될 수 있도록 감독·지원·유사시 개입하는 역할을 맡게 되는데³⁴⁾ 그 감독 및 개입권은 CLT의 사업시행을 위한 자금·택지지원에 기인한 권리이다.

반면 우리나라의 토지임대부 주택분양제도 하에서는 사업의 시행 및 관리·운영의 주체는 공공부문에 상당부분 국한하고 있고, 수분양자에게는 재건축의 권리³⁵⁾ 외에는 향후 단지의 관리·운영에 대한 참여권은 보장되어 있지 않다.

4.4 소결

국내 토지임대부 주택분양제도상의 사업들이 해외 CLT사례와 같이 실제적으로 지속가능한 주거안정의 효과를 수반할지 여부에 대한 전망은 관련 연구 및 지역주민의 움직임 등을 비추어 볼 때 낙관적이지만은 않다.³⁶⁾ 따라서 그 시행방식에 대한 CLT와의 차이점을 고려하여 향후 시사점을 도출할 필요가 있다.

토지임대부 주택분양제도는 토지가치 및 그 상승분을 공공이 향수하

34) John Emmeus Davis/Rick Jacobus, 김동길/홍세진/전은호/강빛나래/이성영 옮김, “지방정부와 공동체토지신탁(CLT)의 파트너십 - CLT에 대한 지방정부 지원방안” 26쪽에 따르면 공공은 공공보조를 받은 CLT사업이 주택의 유지 및 보수 또는 가격저렴도 유지에 실패했을 때, 혹은 CLT가 어떠한 연유로 해산될 때 보다 적극적으로 CLT사업관리에 개입하여 책임자로서의 역할을 수행한다고 한다.

35) 토지임대부주택법 제17조.

36) 이성영, “정부의 ‘토지임대부’ 주택 공급정책에 대한 평가 및 제언” 및 서울경제신문의 “[이슈 분석] 거래 발목 잡는 제멋대로 전매제한” 참조.

여 저렴한 주택을 공급한다는 점에서 CLT 모델과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 그러나 CLT의 경우 주택사업의 시행·운영·관리·개선주체는 해당 지역에 기반한 특수 비영리법인인데, 이는 결국 해당지역의 주민과 불가분의 관계이고 공공의 지원 및 감독하에 그 취지를 구현하므로, CLT 모델은 태생적으로 공공·비영리기구·주민이 주체가 된 공동체적 거버넌스의 성격을 가진다고 볼 수 있다. 반면 우리나라의 토지임대부 주택분양제도는 CLT의 여러 요소들 중 주택가격 저렴화의 구현원리 중 하나인 토지의 공공소유원리를 기술적으로 법제화 한 것에 불과하며 공동체성을 가지는 거버넌스적 측면은 엿보이지 않는다.

즉 CLT제도와 국내 토지임대부 주택분양제도의 근본적인 차이점은 공동체적 거버넌스 개념의 구축 및 운용 여부에 있다고 판단되는바, 그 전제에 입각하여 향후의 시사점을 도출하기로 한다.

IV. 토지임대부 주택분양제도의 제도적·정책적 개선 방향

1. 사업 목적의 측면

현행법상 토지임대부 분양주택은 서민의 주거비 부담경감과 주거안정에 기여함을 목적으로 하고 있다.³⁷⁾ 그런데 이러한 목적은 여타 공공임대 및 공공분양의 목적과 크게 다르지 않고, 단지 주택가격 저렴화의 원리 중 하나로 토지임대방식을 차용한 것으로 평가할 수 있다. 즉 일방은 보다 저렴하게 공급하고 일방은 보다 좋은 조건으로 공급받는 구도에서 각 주체는 각자의 이익을 추구하게 된다.

37) 토지임대부분양주택법 제1조.

반면, CLT 제도는 최적의 분양조건과 지속가능한 주거안정 달성을 위한 공급주체와 수분양자의 협력을 기반으로 있다. 협력의 개념에는 상호지원 뿐 아니라 일정 권리의 포기도 포함하는 바, 결국 본 제도하의 지역재생에는 일개 주체 또는 개인의 이익보다는 공동체의 이익을 우선한다는 모종의 합의가 필수적이다.³⁸⁾ 따라서 현행 국내법상 토지임대부 분양주택이 CLT제도와 같은 공동체적 지역재생의 법률적 근거가 되기 위해서는 원론적인 목적 외에 ‘토지의 공동체적 향유를 위한 주체간의 협력’ 소지를 명문화할 필요가 있다.

2. 사업 주체의 측면

2.1 공공부문 외 사업주체의 인정 필요성

현행법상 사업주체는 국가·지자체·공기업 등 공공부문과 그와 공동으로 사업하는 주택법상의 사업주체로 한정되어 있고, 토지의 소유자는 언제나 공공부문으로 제한하고 있다.³⁹⁾ 이는 토지임대부 주택분양사업의 의미를 공공부문의 하향식 개발로 국한한 것으로서, 각 지역의 토지소유주 및 주택수요자들이 연대하여 토지가치의 공동향수를 기반한 토지임대부 분양방식을 결의 할 경우 그 법률적 추진경로를 완전히 차단한 규정이라고 볼 수 있다. 해석적으로 기존 지역공동체 중심의 유지·재생, 원주민들의 주거 보장, 개발 과정에서 지역주민들과 지역 시민사회단체의 참여 등 대한 고려가 미흡하다고 평가할 수 있다. 반면, 다수의 성공적인 해외 CLT 사례는 주민중심의 상향식 지역재생이며 그때에 비로소 상호합의가 전제된 공동체성의 성격이 달성되므로 지속

38) 이를 통해 토지 공공화 개념이 비단 각 개인이 보다 저렴한 주택을 살 수 있다는 방편에 국한되지 않고, 토지의 가치를 공공이 집단 향유한다는 공동체적 결단이 되어 지속가능한 효과를 추구할 수 있기 때문이다.

39)

가능한 주거안정의 효과를 기대할 수 있다. 따라서 현행법에서도 CLT와 같은 지역공동체에 기반한 비영리기구의 토지소유 및 사업주체성을 보장할 필요가 있으며, 관련사업이 주거안정 등 공익에 기여함이 입증됨을 전제로 지자체 등 공공이 지원·감독하는 체계가 수반되어야 한다고 보여 진다.

2.2 공동체적 거버넌스 - 주체간 협력체계의 구축 필요성

주택개발사업은 정치적 이해관계에 흔들리거나 지역민들의 의사를 수렴하지 못하고 일방적으로 진행될 가능성이 높을 뿐 아니라, 건설사 등 사업 참여 주체의 투자비용 회수가 감안되어 본래취지가 왜곡될 우려가 크다. 따라서 사업 운영의 과정에서 지역 주민들과 공익을 추구하는

토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법 제6조(토지임대주택 건설사업의 시행자)

토지임대주택 건설사업은 다음 각 호의 자가 이 법에 따라 시행할 수 있다.

1. 국가·지방자치단체
2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다)
3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)
4. 그 밖에 주택건설사업을 시행할 수 있는 자격과 능력을 갖춘 자로서 대통령령으로 별도로 정하는 자

토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법 시행령 제1조의2(토지임대부 분양주택 건설사업의 시행자)

「토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법」(이하 “법”이라 한다) 제6조제4호에서 “대통령령으로 별도로 정하는 자”란 「주택법」 제9조에 따른 등록사업자로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자를 말한다.

1. 법 제6조제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 자와 공동으로 사업을 시행할 것
2. 해당 주택건설대지는 제1호에 따라 공동으로 사업을 시행하는 법 제6조제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 자의 소유일 것
3. 제1호에 따라 공동으로 사업을 시행하는 자와 대지 및 주택(부대시설 및 복리시설을 포함한다)의 사용·처분, 사업비의 부담, 그 밖에 사업추진상의 각종 책임 등에 관하여 협약이 체결되어 있을 것

시민사회단체의 참여를 보장하고 이들의 역량을 증진하는 체계를 구축할 필요가 있다.

미국, 영국의 성공적인 CLT들은 개발 대상 지역 주민들을 회원으로 하여 의견을 수렴하는 창구 역할을 함으로써 개발 과정에서 주민의 이해관계를 대변하고 공공기관의 일방통행적인 하향식 사업 추진을 제어하는 역할을 수행하는 것으로 보인다. 물론 부동산 가치 상승에 대한 주민들의 기대심리로 수익성 제한에 대한 불만 또는 민원이 초래되어 저렴한 주택의 지속적인 공급·유지라는 근본 목적을 훼손하게 될 위험도 있다. 그러나 전술한 바와 같이 거주자, 공익적 가치를 대변하는 지역 시민사회단체 및 전문가 집단, 지방자치단체가 동등하게 1/3씩 운영 기구(예컨대 이사회)에 참여하는 CLT의 일반적인 운영 구조는 사업의 목적에 반하는 여론이 과대 대표되는 것을 방지하는 의의를 가진다. 이는 외부 자본 및 영리 건설사들의 이윤 추구 활동으로부터 원주민들의 권익을 보호하는 역할을 할 뿐 아니라, 토지의 공동소유 방식으로 개발 이후의 관리도 책임지게 되므로 공공기관 부담분인 단기적·장기적 행정 비용을 상당부분 절감하도록 유도하는 기능도 구현한다.⁴⁰⁾

따라서 토지임대부 주택분양제도가 본연의 취지에 부합하는 방향으로 유의미한 성과를 내려면 위 CLT 사례에서 보여지듯, 민주성과 효율성을 갖춘 공동체 사업조직의 존재가 필수적이라고 할 수 있다.

2.3 관련 외국의 입법례 및 제도적 보완점

영국과 미국에서는 서민을 위한 저렴한 주택(Affordable Housing) 사업의 시행에서 CLT와 같은 지역공동체 조직의 참여를 촉진하는 방안을 법령에 명시하고 있다.

40) 전은호, “적정구입가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입가능성 분석”, 서울시립대학교대학원 석사학위논문, 2008, 47쪽.

영국의 ‘주택 및 (지역)재생법(Housing and Regeneration Act 2008)’은 서민을 위한 저렴한 주택의 공급(Social Housing)을 담당하는 사업자로 ‘등록자선단체, 공제협회, CLT’등을 열거하고 CLT의 법적 요건을 구체적으로 명시하고 있다.⁴¹⁾ 동 법률은 주택의 공급 및 품질 개선, 토지 및 기간 시설의 개발 및 재생, 공동체의 창조, 재생, 발전 및 지속적인 보전, 지속가능한 발전 등의 목적으로 ‘주택 및 지역공동체청’을 설치하고 이 기관에 주택 및 토지의 공급, 토지의 재생, 개발 등을 위한 사업권, 도시계획권한을 부여하며 저렴한 주택을 공급하는 CLT를 비롯한 사업자에게 재정적 지원을 할 수 있도록 하는 근거규정을 두고 있다.

미국의 경우에는 ‘주택 및 지역개발법(Housing and Community Development Act of 1992)’에서 CLT의 정의를 명시하고 연방정부의 주택 및도시개발부 장관이 CLT 또는 CLT를 설립하고자 하는 지역주민조직에게 조직·기술 지원, 교육훈련 등 지속적인 지원을 제공할 수 있도록 규정하고 있다.⁴²⁾

이와 같이 영국과 미국은 법률을 통하여 CLT와 같은 공동체 조직을 저소득 계층을 위한 저렴한 주택 공급 사업의 주체로 공인하고 적극적으로 지원하도록 규정하고 있다. 이를 참고하여 현행 토지임대분양주택법상의 사업시행자 자격에 CLT 또는 이에 준하는 공동체 조직을 명시하고 그 요건을 별도로 규정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그 모습은 요건을 갖춘 비영리기구(CLТ)가 택지를 직접 취득할 수 있도록 허용하고 국공유지를 양도하거나 장기 임대하여 사업을 시행할 수 있도록 명시한 규정이 될 것이다. 동시에 사업주체에 대한 재정적·기술적 지원 및 교육 훈련 등 지원에 대한 근거규정의 마련이 수반되어야 한다고 보여 진다.

41) Housing and Regeneration Act 2008 par.t2, Chapter.1, Sec.59, 68. 동 법에서 social housing은 시장가격 이하의 임대료를 받는 임대주택이나 일반 부동산 시장에서 주택을 구입할 수 없는 계층에게 일정한 규정에 따라서 분양주택을 공급하는 사업을 말한다.

42) Housing and Community Development Act of 1992 Title2, Sec213.

3. 대상지·수요자의 측면

기존 공공 주택정책에서 가장 큰 맹점은 저소득층의 주거안정이라는 본래 목적에도 불구하고 대상지와 수요자 영역이 모호하여 실제 저소득층 및 원주민들이 개발 지역에서 배제되는 결과로 귀결된다는 점이라고 볼 수 있다. 이러한 측면은 현 토지임대부 주택분양제도하의 사업경과와 크게 다르지 않다.

현행법상 토지임대부 분양주택사업의 사업지는 공급주체가 임의로 선정하며 수분양자는 무주택자 등 특정의 다수이다. 실제 시행된 국내 토지임대부 분양주택사업은 토지가격을 낮추기 위하여 그린벨트 해제 지역을 대상지로 선정하였으며, 수요자들은 사업지역과 관계없는 불특정 지역의 다수로 모집되었다. 그런데 이러한 사업경과는 첫째, 본래 공공의 비용을 지출할 필요 없는 (다시 말해 수익성을 보장할 필요가 있는) 대상에 대한 사업이었으며, 둘째, 사업추진·운영·관리 상의 공동체성은 기대하기 힘든 구도라는 평가가 가능하다.

반면, 다수의 CLT 사례들은 공공의 주거환경개선 및 주거비용지원이 필요한 대상지 및 수요자를 명확한 대상으로 추진되었으며 따라서 공공의 자금지원과 수요자간의 공동체성 함양이 원활한 조건이었다. 한편, 우리나라에도 공공비용을 지출을 전제로 한 도시및주거환경법상의 주거환경개선사업⁴³⁾의 제도가 있고 빈민촌, 무허가주택촌, 관련 사업대상지는 전국 도시지역에 많이 남아있다. 현행법이 본시 공공의 비용 지출이 전제된 대상지에 대하여 저소득층 위주인 해당 원주민들을 대상으로 우선 시행되도록 재정비된다면 자금지원·저소득층 또는 원주민 재 정착·지속적인 주거안정효과에 기인할 것으로 판단된다.

43) 도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비가반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업(도시및주거환경정비법 제2조 제2호 가목)을 말한다.

4. 분양후 관리·운영 측면

4.1 적정가격 유지방안의 보완 필요성

현행법상의 토지임대부 주택분양사업의 운용결과, 만약 이성영(2014) 등의 지적대로 전매제한기간 이후, 대상지 분양주택 매물에 초기분양의 취지를 크게 상회하는 웃돈이 매매가에 포함되어, 입주자들 및 투자자들이 상호 교환가치 극대화를 추구하는 별도의 자유시장이 형성될 경우, 초기분양자에만 저렴한 주택 가격의 혜택이 돌아가고 지속가능한 저소득층 대상 주거안정효과는 희석된 기존의 공공임대 내지 공공분양정책들과 그 성과 측면에서 큰 차이가 없을 것이라는 평가가 가능하다.

위와 같은 배경에서 토지임대분양주택법 제10조 상 10년의 전매제한은 지속가능한 적정주택가격 유지라는 목적달성에 대단히 미흡하다. 10년 이후에는 얼마든지 자유롭게 분양받은 주택을 거래할 수 있고, 명목상의 토지가격이 빠진다고 하여도 토지가치의 상승분이 주택의 시장가격에 사실상 반영되어 주변 시세와 동률을 이룰 가능성이 농후하기 때문이다.

따라서 환매조건에 의한 가격 규제방식을 토지임대방식과 함께 적정가격유지책으로 병행할 것을 강제하도록 제도화할 필요가 있다. 다만, 환매가의 일정비율은 매도인에게 귀속시킴으로써 주택소유자의 권리를 부분적으로 보장할 수 있을 것이다.⁴⁴⁾

한편, 위와 같은 규제에도 불구하고 상속·증축 등의 재산권 행사에는 불편이 없어야 하므로 토지임대기간을 보다 장기화할 필요가 있다는

44) 이는 앞서 CLT 모델을 검토하며 살펴 본 것처럼, 환매대상 및 차익규모의 제한을 통해 최초 주택판매가격의 저렴화의 효과가 차후의 구매자에게도 지속적으로 발휘되도록 제고하는 강력한 장치이다. 토지임대부 분양주택사업의 공동체성이 확립되는 한 대부분의 입주자들은 사전에 이에 동의하고 입주하므로 법적인 다툼이 생길 여지가 크지 않다.

다수 선행연구의 지적은 유의미 하다고 판단된다.

4.2 공동체에 의한 토지의 공적 관리 필요성

토지임대부 분양주택사업은 분양완료 이후에도 해당 토지 및 주택의 관리 및 이용에 지역주민 공동체의 참여를 유도하고 책임을 부여하여야만 장기적으로 지속가능한 저소득층 주거안정과 생활환경개선이라는 목적을 달성할 수 있다. 그러나 현행법은 주택 분양 이후에 토지 및 주택의 관리와 이용에 관하여는 토지임대기간과 임대료 산정, 수분양자의 권리와 의무에 관한 개략적인 규정만을 두고 있어, 법은 분양 이후의 토지와 주택의 관리·이용에 관한 규율이 미흡한 측면이 있다.

반면, 해외 CLT의 사례를 검토해보면, 지역 공동체가 주체가 되어 거주자들에게 주택의 지속적인 관리·개량의 책임을 부과하는 한편, 전매·임대 등을 자율적으로 규제하여 주택의 실거주자·실소유자 위주의 지역 공동체를 유지한다는 점에서 중요한 참고가 될 만하다. 특히 토지의 소유자인 CLT가 보육시설, 유치원, 상가 등 생활 기반 시설을 공급하거나 직접 운영함으로써 지역 주민들의 생활 환경 개선을 주도적으로 이끌어나가고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.⁴⁵⁾

국내에서도 주택 외 분야에서는 포괄적인 도시재생(Urban Regeneration)의 개념으로서 주민과 지방자치단체가 합작한 도시재생신탁기관(Development Trust)이 낙후한 구도심의 상가건물이나 지방자치단체 공공건물을 위탁관리하면서 일정한 성과를 거두고 있는 사례가 보고되고 있다.⁴⁶⁾ 일례로 청주시에서는 구도심인 중앙동의 주민들이 직접 기금을 조성해 설립한 청주도시재생신탁업무센터가 2014년 현재 민간 및 공공 건물 5개소를

45) 배도현/오세경/권태정, “공동체토지신탁제도 운영요소의 국내도입방안 - 해외 사례 운영요소에 대한 AHP분석을 중심으로”, 국토계획, 제48권 제4호, 대한국토·도시계획학회, 2013, 244쪽

46) 전은호/이순자, 앞의 논문, 8쪽.

신탁운영하면서 사회적기업과 청소년 실용음악학원, 공공기관 등을 유치하는 등, 청주시 도시재생사업의 중요한 주체로서 활동하고 있다.⁴⁷⁾

저소득층에게 저렴한 주택을 공급한다는 토지임대부 주택분양제도의 취지를 살리기 위해서는 최초 분양 이후 공동체의 활성화를 통한 토지·주택의 관리 및 개량 사업이 지속적으로 담보되어야 한다. 토지임대부 주택의 건설, 분양은 이러한 장기적인 과정의 첫 단추에 불과하다는 인식이 필요하다. 주택과 토지, 주변 환경의 적절한 관리와 주민 공동체의 활성화가 전제되지 않는다면, 토지임대부 주택분양제도를 통한 저렴한 주택의 공급은 쉽게 낙후되어 슬럼화되거나 반대로 주택 가격의 상승을 효과적으로 규제하지 못함으로써 제도의 취지가 퇴색될 가능성이 높다. 이를 방지하기 위해서는 현행법체계 내에서 CLT, 주택협동조합 등 주거에 기반한 지역 공동체 조직을 활성화하고 이러한 조직에게 주택공급 및 관리 사업, 생활기반 시설의 공급과 운영 등에 대한 권한을 부여할 필요가 있다.

V. 결 론

부동산 시장에서 거래 차익의 추구보다 실거주 중심으로의 방향 전환은 당위적 측면을 넘어 현상의 차원으로 여겨지고 있는바, 이에 부응하는 새로운 주택공급방식의 도입은 필수적이다. 저소득층의 주거 안정을 도모하기 위해 도입된 토지임대부 주택분양제도도 위 배경의 산물로 볼 수 있다. 따라서 현행 토지임대부주택법 및 그에 따른 사업들은 토지가격이 제해진 주택가격을 구현하여 일정부분 주택가격안정에 기여할 수 있는 긍정적 가능성을 가지고 있다. 그러나 제도의 초점이 단순

47) “도시재생사업, 지역의 경쟁력이다(3) 청주시 도시재생, 쇠퇴상가·건물·주거 활성화 사업 성공”, 홍주일보, 2014.07.31.

히 토지임대방식 자체의 기술적인 사항에 머무르고 있기 때문에, 지속적으로 그 취지에 부합하는 성과가 달성될 지 여부에 대해서는 단언하기 어렵다는 점이 문제되므로, 개선방향의 모색은 중요하다.

해외의 CLT모델은 토지의 공적 소유라는 측면에서 토지임대부 주택 분양제도와 유사점을 가지나 토지 임대방식과 환매 규제라는 기술적 원리 외에도 공공·사업주체·입주자가 주체가 된 공동체적 거버넌스의 구축을 통하여 지속적인 주거안정이라는 성과를 내고 있음에 주목할 필요가 있다.

그에 감안하여 볼 때 국내 토지임대부 주택분양제도가 본래의 취지대로 지속가능한 주거안정에 기여하기 위하여는 공동체적 지역재생을 위한 거버넌스의 구현이 필수적이며 이를 위한 장기적인 실천방향의 구축이 요구된다. 구체적으로는 공공부문 외 지역 공동체 조직에 대한 사업주체 인정, 사업추진과정에서 주민이 포함된 의사결정기구 도입 및 지역 내 교육·보건·편의기능 등의 분담을 전제로 한 공동체적 협력체계의 구축, 분양완료 이후 지속적인 가격 안정을 위한 환매규제 방식의 도입 등이 현행법에 제도화되거나 정책적으로 검토될 필요가 있으며, 지역주민 중심의 공동체적 지역재생을 위한 면밀한 대상지 및 수요자 선정과정이 수반되어야 한다. 이와 같은 시사점은 향후 구체적인 도시계획·주택사업경영 분야에서의 전문적인 검토를 통해 국내 실정에 부합한 세부적인 지침 설정을 통하여 현재의 저소득층 주거 문제 해결에 실제적인 참고자료가 될 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 단행본

김태경/정지이/권대한, 토지임대부 및 환매조건부 분양제도에 관한 연구, 경기개발연구원.

2. 학술지

김동길, “저소득층 주거안정 대안으로서의 공동체토지신탁 소개 및 금융관련 이슈 검토”, 주택금융월보, 제101호, 한국주택금융공사, 2013, 35-48쪽.

김수갑/여경수, “토지임대부 · 환매조건부 분양주택제도의 법제화 방안”, 부동산학보, 제31집, 한국부동산학회, 2007, 308-324쪽.

김종현/문아라/이윤주/임재하, “저소득층의 주거권 보장을 위한 공동체 토지신탁제도 연구 - 법적 쟁점을 중심으로”, 일감부동산법학, 제7호, 건국대학교 법학연구소, 2012, 37-71쪽.

배도현/오세경/권태정, “공동체토지신탁제도 운영요소의 국내도입방안 - 해외 사례 운영요소에 대한 AHP분석을 중심으로”, 국토계획, 제48권 제4호, 대한국토 · 도시계획학회, 2013, 237-252쪽.

배문호/하성규, “토지임대부 및 환매조건부 주택시범사업 비교분석 연구”, 부동산학보, 제41집, 한국부동산학회, 2010, 304-319쪽.

이광석/김지엽/이윤덕/이수정, “민간임대주택 사업 활성화를 위한 토지임대부 제도의 문제점과 개선방향”, 도시설계, 제16권 제1호, 한국도시설계학회, 2015, 101-113쪽.

전은호/서순탁, “지불가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도 (CLT)의 도입에 관한 연구”, 국토계획, 제44권 제2호, 대한국토 ·

도시계획학회, 2009, 123-132쪽.

3. 학위논문

전은호, “적정구입가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입가능성 분석”, 서울시립대학교대학원 석사학위논문, 2008.

4. 자료집

이성영, “정부의 ‘토지임대부’ 주택 공급정책에 대한 평가 및 제언”, 토지+자유리포트, 2014-2(10호), 토지+자유 연구소, 2014.

이성영, “공동체토지신탁의 한국 내 적용방안”, CLT연구회 보고서, 토지정의시민연대, 2013, 38-39쪽.

전은호/이순자, “해외 공동체토지신탁제도의 동향과 시사점 - 미국 챔플레인 하우징 트러스트 사례를 중심으로”, 국토정책 Brief, 제392호, 국토연구원, 2012.

KB금융지주 경영연구소, “주요국의 주택가격 비교와 시사점”, KB경영정보리포트, 2013-11호, KB금융지주 경영연구소, 2013.

John Emmeus Davis/Rick Jacobus, 김동길/홍세진/전은호/강빛나래/이성영 옮김, “지방정부와 공동체토지신탁(CLT)의 파트너십 - CLT에 대한 지방정부 지원방안”, CLT연구회 보고서, 토지정의시민연대, 2013, 1-37쪽.

5. 보도자료

대한주택공사, “군포부곡지구 공공분양 신청접수 현황” 대한주택공사, 2007.10.27.

국토교통부, “2014 국토교통통계연보 발간”, 2014.12.30.

국토교통부, “2014 주거실태조사결과”, 2015.01.23.

6. 신문기사

“도시재생사업, 지역의 경쟁력이다(3) 청주시 도시재생, 쇠퇴상가·건물·주거 활성화 사업 성공”, 홍주일보, 2014.07.31.

“[이슈 분석] 거래 발목 잡는 제멋대로 전매제한”, 서울경제신문, 2014.09.30.

[Abstract]

CLT Model Review for Community Friendly Urban Regeneration

—Focused on comparing with Land-leased Housing System—

Cho, Jae-Hee*

Lee, Seung-Hoon*

This study attempts to find a way to improve and/or complement the Community Land Trust model which is widely recognized in the US and the UK as a way to provide affordable housing to the low income based on the concept of land as common property. Under the current law, in the land-leased housing system, land and house supply is managed by the administration unilaterally and lacks a systematic approach in stabilizing the house price and maintaining it at a fair level after the sale of the houses, whereas the CLT model, as a governance involves the local community, professionals and local government in the decision-making process, seems to achieve price stabilization and efficient management and/or improvement even after the sale of the houses. This study proposes the following suggestions for the improvement of the current land-leased housing system based on the above. First, as to the purpose of the project, the system must not stay as a technical measure to lower the initial house prices but further

* J.D. Candidate, Class of 2018, Konkuk University Law School

adopt the concept of cooperation towards communal sharing of the benefits arising from land use. Second, as to the operating forces involved, local community organization as well as the public administration must be systematically acknowledged. Third, under the clear purpose of housing stabilization for the low income families, the project must be approached as housing welfare project for the areas where low income families are concentrated. Fourth, emphasis must be given to the management of the land and houses after the sale. For permanent price stabilization, adopting repurchase condition is required, and a way to promote active involvement of the local communities in utilization, management, and improvement of land and houses must be provided.

[Key Words] Land-Leased Housing, Community Land Trust, CLT, Community Governance, Urban Regeneration