

저소득층의 주거권 보장을 위한 공동체토지신탁 (Community Land Trust)제도 연구

- 법적 쟁점을 중심으로 -

김 종 현 · 문 아 라 · 이 윤 주 · 임 채 하*

목 차

- | | |
|--|--|
| I. 서론 | III. 공동체 토지신탁제도(CLT)의 국내 도입 시 예상되는 법적 쟁점 |
| 1. 논의 배경 | 1. CLT의 법적 성격 |
| 2. 문제제기 및 서술방향 | 2. CLT제도의 사유재산제 및 계약 자유의 원칙과 양립 가능성 |
| II. 선행 연구를 통해 살펴본 공동체 토지 신탁제도(CLT)의 특징 및 장단점 | 3. CLT와 민주주의 |
| 1. CLT란 무엇인가 | 4. CLT주택에 대한 과세와 평등권 |
| 2. CLT의 주요 특징 | IV. 결 론 |
| 3. CLT의 장점과 단점 | |
| 4. CLT의 성공사례 | |

I. 서론

1. 논의 배경

우리나라 국민은 헌법¹⁾ 및 법률²⁾에 명시된 주거권을 가진다. 하지만

* 건국대학교 법학전문대학원 석사과정

- 1) 「대한민국헌법」 제35조 제3항에 의하면 “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다.”
- 2) 「주택법」 제3조에 의하면 “국가 및 지방자치단체는 주택정책을 수립, 시행할 때에는 ① 국민이 쾌적하고 살기 좋은 주거생활을 할 수 있도록 할 것, ② 주택시장의 원활한 기능 발휘와 주택산업의 건전한 발전을 꾀할 수 있도록 할 것, ③ 주택이 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것, ④ 국민주택규모의

현실적으로 국민의 주거권은 제대로 보장받지 못하고 있는 실정이다. 부동산114리서치센터³⁾는 2012년 상반기에 작성한 보고서에서 서울에 사는 국민이 자신 소유의 아파트를 마련하고자 하는 경우 12년이 소요된다고 하였고, 여러 매스컴에서 이를 보도하여 크게 화제가 되었다.⁴⁾ 더 심각한 점은 이 결과가 통계청의 전국 가구당 월평균 소득과 서울의 아파트 한 채당 평균 매매가격을 단순 비교하여 나온 것이라는 점이다. 즉, 이 결과는 당시의 2인 가구 월평균소득인 388만3351원을 1원도 빠짐없이 12년간 모았을 때 아파트 구입이 가능하다는 뜻이었는데, 이는 현실적으로 불가능하다. 따라서 조금 더 현실적으로 판단한다면, 2인 가구 월평균 소득에서 당시의 2인 가구 최저생계비인 94만2197원⁵⁾를 제한 294만 1354원을 기준으로 비교한다면 16년이, 당시의 2인 가구 평균생계비로 추정되는 200만원을 제한 188만3351원을 기준으로 비교한다면 무려 25년이 걸린다는 결과가 도출된다. 이처럼 국민이 자신의 경제활동기간의 절반가량에 해당되는 기간 동안 번 수익을 지불하고 난 이후에야 주택 마련이 가능하다면, 결코 국민의 주거권이 보장되고 있다고 말할 수 없을 것이다.

한편 내 집 마련의 꿈을 이룬 사람들에게도 고충이 있다. 주택 보유자들 중 상당수는 자신의 구매력을 초과하여 무리하게 주택을 구매한 ‘하우스 푸어(house poor)’이다. 하우스 푸어(house poor)란 ‘집을 보유한 가난한 사람’을 말한다. 이들은 주택가격이 오를 때 저금리를 바탕으로 과도한 대출로 집을 마련했으나 금리인상과 주택가격 하락으로 인해

주택이 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것”.

- 3) 33인의 부동산 전문가로 구성된 리서치센터로서, 부동산에 대한 다양한 분석 리포트와 데이터베이스를 제공하며, 부동산 세미나와 강좌를 개최하는 일 등을 한다.
- 4) 경제전문신문인 Newstomato에서는 2012년 3월 7일 이 조사보고서를 보도하면서, 헤드라인을 “숨만 쉬고 12년 모으면 서울서 내집 마련”이라고 하여 화제가 되기도 했다.
- 5) 보건복지부 2012년 최저생계비 고시, 2012.08.31.

큰 손해를 보고 있는 사람들로, 이들은 외형상 중산층이지만 원리금상환의 부담으로 구매력이 매우 저하되어있다.⁶⁾

최근에 언론은 주택담보대출 부실 문제가 심각하다는 보도를 쏟아내고 있다. 또한 여러 통계 자료를 살펴보면 주택담보대출 부실 문제의 심각성을 단번에 알 수 있다. 한국은행에서 발표한 통계 자료에 의하면, 2012년 가계대출(2012년 3월 기준)은 882조 4456억 원이다.⁷⁾ 이는 국민총소득 2619조 7420억 원(2012년 3월 기준)⁸⁾의 약 33%에 달하는 막대한 비중이다. 그 중에서도 특히 주택담보대출은 지난 2012년 1월부터 2012년 12월까지 계속 증가하여 현재 397조 4790억 원에 이르고 있다.⁹⁾ 가계대출연체에 관한 통계를 보면, 2012년에 들어서 2012년 6월 통계를 제외하고는 모두 전기 대비 증가하는 모습을 보인다.¹⁰⁾ 여기에 PF 부실문제가 심각해지고 분양보증을 선 시공사와 시행사들 그리고 은행들의 재정이 약해질 경우, 한국판 서브프라임 모기지 사태가 발생할 가능성마저 존재한다.¹¹⁾

정부는 그동안 이러한 문제를 해결하고자 나름대로의 정책을 펴왔다. 우선 ‘내 집 마련’을 위해서 정부는 주택보급률 확대에 힘써왔다. 그 결과 주택보급률은 지난 수십 년간 꾸준히 오르고 있고, 현재 102.3%를 기록하고 있다.(2011년 기준)¹²⁾ 하지만 정작 서울과 경기와 같은 인구 밀집 지역은 각각 97.1%와 99.6%를 기록하고 있고,¹³⁾ 주택보급률이 올라갔다고 해서 모든 국민들로 하여금 쾌적한 주택을 합리적인 가격으로 소유 또는 거주하도록 한다는 주택 안정화 정책이 효과적으로 달성된 것도 아니다. 그리고 주택가격 상승이 차별적으로 진행되면서 가격상승 지역에 주택

6) 매일경제 경제용어 사전.

7) 한국은행 경제통계시스템.

8) 한국은행 경제통계시스템.

9) 한국은행 경제통계시스템.

10) 한국은행 경제통계시스템.

11) 전은호, “공동체토지신탁 도입 필요하다”, 프레시안 기고, 2012.7.13.

12) 국토해양부 e나라지표.

13) 한국은행 경제통계시스템.

을 보유하고 있는 사람과 가격 안정지역에 주택을 보유하고 있는 사람, 그리고 주택을 보유하고 있지 못한 사람 간에 자산격차로 인한 사회적 갈등이 심화되고 있다.¹⁴⁾ 이러한 갈등은 사회통합을 저해하고 있다.

또한, 정부는 앞서 언급한 부동산담보대출 부실 문제를 부동산거래활성화를 통해서 해결하고자 일련의 부동산시장 활성화 대책을 내놓은 바 있다. 예를 들면, 정부는 2012년 분양권 전매제한 완화, 분양가상한제 폐지, 재건축 부담금 부과 중지 등을 내용으로 하는 대책들을 발표했다.¹⁵⁾

하지만 정부의 이러한 대책에도 불구하고 부동산 시장은 오히려 침체가 가속화되고 있다. 주택매매가격지수는 2012년 4월부터 2012년 12월 현재까지 계속 떨어지고 있다.¹⁶⁾ 따라서 주택가격이 오를 것을 예상하고 은행 등에 대출을 받아서 자신의 구매력을 초과하여 무리하게 주택을 구매한 사람들이 망연자실하고 있다. 한편, 주택전세가격지수는 계속 오르고 있어,¹⁷⁾ 상대적으로 주거약자인 전세권자들의 부담이 가중되고 있다. 특히 전세계약을 갱신할 기간이 도래한 전세권자들은 예전보다 높아진 전세금 마련 때문에 고통을 겪고 있다. 결과적으로 정부가 기존에 제시한 일련의 부동산 정책에 대해서는, 주거안정을 통한 사회통합에 기여를 하지 못하고 있고, 주택담보대출 부실 문제에 대한 해결책이 되지 못하고 있으며, 주거약자보호에 미흡하다고 평가할 수 있다.

위와 같은 문제들은 근본적으로 땅의 가치는 절대 떨어지지 않을 것이라는 잘못된 믿음에서 비롯된다.¹⁸⁾ 이러한 잘못된 믿음은 자신의 구매력을 초과한 구매행위를 야기했다. 소위 ‘부동산불패신화’의 시절에는 그러한 투기행위가 고부가가치 소득으로 고스란히 이어졌다. 그러나

14) 전은호·서순탁, “지불가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)도입에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」, 제44권 제2호, 2009년, 124면.

15) ‘5.10 주택거래 정상화 대책’ 등.

16) 한국은행 경제통계시스템.

17) 한국은행 경제통계시스템.

18) 전은호(2012), 앞의 프레시안 기고.

더 이상 현실은 그렇지 않다. ‘부동산불패신화’는 이제 말 그대로 신화로 남았다. 정부의 부동산거래활성화 대책도 시장에 잘 먹혀 들어가지 않고 있고, 위에서 언급한대로 주택가격 상승이 차별적으로 진행되면서 자산 격차로 인한 사회적 갈등이 심화되는 부작용을 낳고 있다.

흔히 사람이 삶을 영위함에 있어서 필수적인 3요소로 의(衣)·식(食)·주(住)를 꼽는다. 그 중에서 주(住), 즉 주택은 인간다운 삶을 위한 안식처이고, 경쟁이 과열한 현대사회에서 심신이 피로한 현대인들에게 휴식을 제공한다. 또한 가족계획에서 빼놓을 수 없는 고려요소이고, 공동체를 이루는 기본 단위이다. 따라서 근본적이고 장기적인 주택 안정화 대책이 필요하다. 더 이상 주택 가격이 급상승하거나 급하락함으로써 사회경제적으로 심각한 부작용이 생기도록 해서는 안 된다. 그러기 위해서는 이제는 땅에 대한 개개인의 욕심을 버리고, 땅의 본래의 가치를 회복시키고 공동체적인 접근을 통해 문제를 해결해야 한다.¹⁹⁾ 주택이 자산증식이나 투기 대상이 되는데서 벗어나 안정된 삶의 터전을 지속가능하게 제공하도록 하기 위해서는 최근 미국에서 주택담보대출 부실 문제 해결 방안 중 하나로 제기되고 있는 지역기반 비영리조직인 공동체토지신탁(Community Land Trust)제도를 활용할 필요가 있다.²⁰⁾

2. 문제제기 및 서술방향

본론에서는 공동체토지신탁(Community Land Trust-이하 CLT로 표기) 제도의 배경과 성장 및 특징에 대해서 자세하게 소개하기로 한다. 특히 CLT제도가 가장 성공적이었다고 평가받는 미국의 챔플레인 하우스 트러스트와 영국 콘웰주 CLT를 살펴보면, 이러한 CLT제도가 우리나라

19) 전은호(2012), 앞의 프레시안 기고.

20) 전은호·이순자, “해외 공동체토지신탁제도의 동향과 시사점”, 「국토정책 Brief」, 제392호, 2012.

에 도입되기에 적합한지에 대해서 검토해보기로 한다.

구체적으로 우리나라에서 CLT제도를 도입·운영하면서 우려되는 법적인 제 문제점, 예를 들면, CLT제도가 사유재산제에 정면으로 반하는 것은 아닌지, CLT제도가 운영 과정에서 불순한 의도를 가진 개인이나 특정목적외 지닌 주체에 의해 변질될 우려가 있지는 않은지, CLT에 대한 과세가 평등원칙에서 파생되는 조세공평주의에 반하는 것은 아닌지에 대해서 미리 문제제기해보고, 그에 대한 해결책까지 검토해보도록 한다.

II. 선행 연구를 통해 살펴본 공동체 토지신탁제도(CLT)의 특징 및 장단점

1. CLT란 무엇인가

공동체토지신탁(Community Land Trust)은 말 그대로 공동체로서 토지를 보유하는 비영리 조직을 뜻한다.²¹⁾ CLT가 설립되어 운영되면, CLT는 토지 소유권을 보유하면서 그 토지를 필요한 가정 또는 사업단위에 임대하고, 개인은 공동체토지신탁에 속한 토지 위에 지어진 건축물을 소유하면서 동시에 그 토지를 임대하여 사용하게 된다.

CLT는 효과를 강조하는 측면에서 지불가능주택의 공급을 가능케 하는 시스템으로 쉽게 정의되고 있으나, 종합적인 관점에서 정의하자면 ‘사회가 창출한 토지 가치를 공공의 이익을 목적으로 사용하기 위한 도구적 메커니즘’이라고 할 수 있다.²²⁾

21) John Emmeus Davis and Rick Jacobus, “The City-CLT Partnership: Municipal Support for Community Land Trusts”, *Policy Focus Report · Lincoln Institute of Land Policy*, 2008.

22) 전은호·서순탁(2009), 앞의 논문, 125면.

통상적으로 저소득층의 주택 소유를 돕는 프로그램은 무상지원, 무이자 대출 또는 이자 납부 유예대출 등인데, 이는 주택담보대출의 월 단위 원리금 상환금을 줄여 주택 구매자가 시장가격으로 주택을 살 수 있도록 한다.

그런데 CLT제도는 이러한 재정지원 방식에서 다른 접근 방법을 취한다. 지원금을 주택 구매자에게 주지 않고, CLT에게 주어서 주택 가격을 주택 구매자가 구매하기에 적절한 가격으로 낮추는 것이다. 오랜 시간이 지나면 이 두 방법에 의한 결과는 엄청난 차이를 가져온다. 기존의 주택 구입 보조금 정책은 일시적으로 갚을 수 있는 여력이 되는 주택담보대출 원리금 상환액을 만들어 주지만, CLT는 영구적으로 적절한 가격의 주택을 공급해 줄 수 있는 것이다.²³⁾

예를 들어 설명하면 다음과 같다.

토지가치배분방식의 예 (Shared Equity model)²⁴⁾

먼저 공동체토지신탁에 주택 한 채가 있다고 가정한다. 첫 번째 거주자가 그의 월 소득액 또는 지역 최저임금을 기준으로 적정지불가능금액으로 책정된 천만원을 지불하고 들어왔다. 이 때 주택의 시장 감정가는 천오백만원이었다. 오년이 지나 전반적인 지역경제의 성장으로 같은 주택의 시장 감정가는 이천만원이 되었다.

첫 번째 거주자가 이사를 나가면서, 두 번째 거주자가 들어올 때 공동체토지신탁에 지불하는 금액은 일정한 공식으로 정해진다. 환매공식은 주택유지보수개선을 위해 투자한 가치 등을 보장할 수 있는 공식 등 그 지역의 환경과 소득계층에 따라 각각의 공동체토지신탁이 최적이라 생각하는 공식으로 설계가 가능한데, 다음의 공식은 미국에서 가장 대중적으로 많이 쓰이는 방법이다.

2차 거주자 주택구매금액 = 1차 거주자 주택구매금액 천 만원 + (2차 시장감정가-1차 시장감정가) X30% = 1150만원

공동체토지신탁주택의 환매공식이 시장가격 상승분을 일정 주택소유자와 나누는 비율이 30%라 했을 때, 1차 거주자는 그 상승분 30%와 초기 지불한 금액을 함께 되찾아 나가고, 2차 거주자는 그 전 주택가격에 시장가격 상승분 30%를 더한 값을 내고 들어온다. 따라서 아직 현금화되지 않은 주택의 시장가격 상승분 70%는 다음 주택사용자 또한 적정가격에 주택을 구입하는 것이 가능하도록 만드는, 공동체토지신탁에 내재된 일종의 보조금이라 볼 수 있다. 일반적으로 주택보조금은 주택의 시장가격이 상승함에 따라 그 상승분을 다 현금화하여 지불하기에 계속적으로 정부 돈을 부여하는 구조이지만, 민약에 같은 정부투자금액으로 공동체토지신탁을 지원하거나 설립한다면, 초기 투자금은 공동체토지신탁 내에 묶인 자산으로서 주택가격을 지속적으로 낮게 유지할 수 있다.

첫 번째 원칙은 앞의 예처럼 공동체토지신탁이 토지가치상승에 기여한 것이 없는 개인에게 토지가치상승의 열매를 다 몰아주지는 않지만, 어느 정도 나눠준다는 점이다. 두 번째 원칙은, 공동체토지

23) John Emmeus Davis and Rick Jacobus, 앞의 논문, 6면.

신탁이 그 위에 건축물은 거주자의 소유로 하되 토지는 시장 가격 이하로 임대함으로써 그 거주자의 주거비를 시장 가격 이하로 절감시킨다는 점이다. 이렇듯 상승하는 토지가치를 현금화하지 않기에, 즉 토지의 교환가치보다 사용가치에 근거해 토지사용료 및 주거비를 책정하기에, 공동체토지신탁을 통해 다음세대에도 주거비가 지불 가능한 적정수준으로 유지된다.

공동체토지신탁 주택거주자는 시장 가격 이하로 주택을 구매하는 덕분에, 소득에 상대적으로 생긴 여유분을 일반주택시장에 진입하기 위한 목적이든지, 자기 사업을 시작하기 위한 착수금으로든지 저축할 수 있다. 실제 미국 공동체토지신탁에서는 주택거주자들로부터 저축에 대한 약속을 받아내서, 그 약속여부를 공동체토지신탁 주택판매의 계약조건으로 한다. 역시 핵심은 상승하는 토지가치를 일정부분 공동체토지신탁 내에 내재화함으로써 주택 가격을 저렴하게 유지하고, 일정부분은 토지임차인에게 나누어주어 일정한 자산축적을 돕는다는 점이다.

2. CLT의 주요 특징²⁵⁾²⁶⁾

미국 최초의 CLT를 설립한 Roberts Swann은, 1973년 공동체경제학회를 설립해 공동체토지신탁을 알리고 지원하는데 힘을 쏟았다. 공동체 경제학회에서는 CLT의 일반적 특징들을 설명하였는데 이는 오늘날에도 크게 달라지지 않았다. 고전적 CLT의 특징들²⁷⁾을 바탕으로, 오늘날에도 중심이 되는 CLT의 특징들을 살펴보면 다음과 같다.

가. 비영리, 비과세 조직

CLT는 지역사회에 기반을 둔 조직으로 영리추구를 목적으로 하지 않는 비영리기구이다. 비영리조직인 만큼 토지임대수익 등의 수익에 대하여 비과세 혜택을 받는 경우가 많으며, CLT 내의 건물 소유자 역시

24) 강빛나래, 공동체토지신탁, <http://landliberty.org/x/>

25) 전은호·서순탁(2009), 앞의 논문, 126-127면.

26) John Emmeus Davis and Rick Jacobus, 앞의 논문, 4-5면.

27) 고전적 CLT의 10가지 특징 : 1. 비영리 비과세 조직, 2. 이중소유권, 3. 토지임대, 4. 영구적 사용가능, 5. 영구적 책임, 6. 개방적이며 장소기반적인 멤버십, 7. 공동체의 관리, 8. 3분된 지배구조, 9. 확대 프로그램, 10. 유연한 개발. 위의 각주와 동일면 참조.

건물을 재판매할 때, 시장가격이 아닌 실제 재판매가격에 대하여 세금이 부과되므로 감세 혜택을 보는 경우가 많다.

나. 토지와 건물 소유권의 분리

CLT는 토지를 취득한 뒤 계속 소유하며, 이를 건물 소유자에게 임대한다. 토지위에 서 있던 건물이나 후에 지어진 건물들은 개인, 주택협동조합, 비영리 임대주택 사업자, 또는 다른 비영리단체, 정부 등 다른 주체에게 판매된다. 즉 토지와 건물의 소유권은 각각 다른 주체에게 귀속된다.

다. 장기적인 토지 임대

CLT는 건물 소유자들에게 토지를 임대하고 독점적인 토지 이용권을 보장한다. 임대기간은 보통 99년으로 건물을 소유하고 사용하는데 전혀 지장이 없을 정도로 장기기간이다. 임대기간 동안 건물 소유자는 건물을 지속적으로 이용할 수 있으나, 만약 건물 소유자가 건물을 매도하길 원하는 경우 CLT가 우선적으로 이를 구매할 권리가 있다. 재구매가격은 현 주택소유자에게 적절한 이익을 주고, 미래의 주택 구매자 또한 적절한 가격으로 살 수 있도록 미리 설정된 공식에 의해 정해져 있다.

라. 건물에 대한 CLT의 지속적 관리

CLT는 토지 소유권 및 주택 재구매권을 가진 채, 그 토지 위의 시설물 및 이를 소유한 사람들에게 생긴 일에 대해 지속적인 관심을 가진다. 토지 임대차계약에서 건물 소유자는 토지를 점유, 이용함에 있어 일정한 책임을 부담해야 한다. 만약 건물의 안전이 위협받는 상황이 발생하면

CLT는 집주인에게 이를 수리하라고 요구할 권리가 있으며, 집주인이 주택담보대출을 갚지 못해 부도가 난다면 CLT는 부도 상황을 해소하고 차압을 방지할 권리 역시 가지고 있다.

마. 실거주자 중심의 관리, 운영

CLT는 특정 지역의 범위 내에서 운영되며 그 특정지역에 속한 사람들이 CLT를 책임지며 이끌어가게 된다. 즉 실거주자 중심으로 조직이 운영되기에, CLT 소유 토지 위에 거주하거나 CLT를 그들의 공동체로 생각하는 모든 사람들은 투표권을 가질 수 있다.

투표권을 보유한 자는 'CLT 이사회'의 2/3를 구성하는 이사를 선출하는데 투표권을 행사할 수 있고, 자신이 이사로 선출될 수도 있다.

바. 3분화된 지배구조

가장 전형적인 형태의 CLT 이사회는 세 부분으로 구성되며, 각각 동일한 숫자의 의석을 가지고 지배권을 행사한다. 1/3은 CLT로 부터 임차한 사람들, 1/3은 CLT로부터 토지 임차를 받지 않은 사람들을 대표하며, 나머지 1/3은 지방정부 관료, 지역 투자자, 주거 또는 사회적인 서비스를 제공해주는 비영리기관 종사자, 그리고 공적이익을 대변할 수 있는 기타 개인들로 구성된다. 따라서 어느 특정 구성원의 이익만이 중시되지 않으며 지역사회에 속한 다양한 구성원의 이익을 골고루 균형 있게 다루기 위해 노력한다.

사. 지속적인 토지확보와 유연한 개발

CLT는 저소득층을 위한 주택 및 시설의 공급을 확충하기 위해 지속적으로 토지를 매입해 나가는 등 사업을 확대하기 위해 노력한다. 또한

토지를 임대하는 핵심역할 이외에도 CLT에 따라 다양한 역할과 프로젝트를 수행하는데, 어떤 CLT는 다양한 형태의 토지 소유권을 가진 주거 형태를 개발하기도 하고, 어떤 CLT는 보다 넓고 포괄적인 지역개발에 중점을 두기도 한다.

3. CLT의 장점과 단점²⁸⁾

CLT를 설립하여 운영하게 되면 토지는 CLT소유가 된다. 따라서 초기 투자비용이 확보되면 차후에는 저렴한 비용만으로도 유지가 가능하며, 중산층 이하 사람들에게 지속적으로 주거권과 삶의 터전을 제공할 수 있게 된다.

주택 구매자에 대한 금융교육 및 재무관리 상담 등이 사전에 이루어지므로 주택구매자들의 재정 건전성을 확보할 수 있는 것 역시 장점이다. 아울러 낙후된 지역의 토지를 우선적으로 확보하여 이용하고, 일정 수준 이상의 질을 유지하려 노력하기 때문에 주거복지, 지역 개발 등과 관련된 행정비용이 감소하며 낙후지역의 개선 및 도시 재생에도 기여하게 된다.

또한 주민과 밀접한 관계를 유지하며 이루어지기에 주민주도형 마을 계획 수립이나 환경보호 등과도 결합이 가능하고, 공동체 토지 소유를 기반으로 견고한 자치규범을 적용하기도 용이해 진다.

다만 토지 소유권을 공공에 귀속시킨다는 점에서 사유재산에 대한 관점의 차이로 인해 부정적인 견해가 있을 수 있고, 재산 증식이 제한되므로 수요자들이 선호하지 않을 가능성이 있다. 소득수준이 높은 지역에서는 세금회피 수단으로 오용될 가능성도 있으며, CLT와 지역사회 구성원들 간의 의사소통 문제 및 갈등 가능성이 있으므로 이에 대한 대비책 역시 필요하다.

28) 전은호·이순자(2009), 앞의 논문, 4면.

4. CLT의 성공사례

가. 미국 챔플레인 하우스링 트러스트 사례²⁹⁾

(1) 추진 경위

미국 버몬트(Vermont)주 Burlington시는 주택가격 상승과 주거환경 노후화로 인한 문제를 동시에 겪고 있던 중, 이에 대한 대안으로 1982년 지역경제개발과를 만들어 CLT설립을 추진하기 시작하였다.

1984년 저렴한 주택을 지속적으로 공급하고자 한 당시 Burlington시 시장의 강력한 의지 하에, 공동체경제학회와 지역조직은 서로 연대하여 챔플레인 하우스링 트러스트(Champlain Housing Trust: CHT)를 설립하였다. 이는 미국 최대의 CLT로 성장하여 대표적인 지방정부주도형 CLT가 되었으며, CLT의 대표적인 성공사례로 꼽히고 있다.

(2) 주요 사업 내용

CHT는 2011년까지 아파트 1500호, 단독주택 475호, 상가 및 업무시설 15개 동을 공급하였으며, 주택협동조합방식과 결합하여 115호의 주택도 공급하였다.

또한 경제적으로 지역의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 다양한 방안을 강구하였다. 우선 각종 기부 등을 통해 200만 달러 상당의 지속가능한 펀드를 확보하고, 재판매시 6%의 수수료를 청구하여 행정비용을 충당하였다. 또한 중간소득 30% 이하인 주민들에게도 임대주택 공급 프로그램을 운영하고 주택 구입자를 대상으로 사전 교육 및 재정 컨설팅을 실시하였다.

그 결과 CHT 설립 이후 재판매된 주택 97건을 조사한 결과 지불가능성이 지속적으로 유지되는 것을 볼 수 있었으며, 2010년 4분기 미국

29) 전은호·이순자(2009), 앞의 논문, 5-7면.

전체의 모기지 담보 부실률이 4.63%인 데 반해 CHT 주택은 0.46%에 불과하여 사회 불황속에서도 주거안정성을 보장한 것을 확인할 수 있었다.

CHT는 환경적인 측면에서도 지속가능성을 유지하는 데 기여하였다. 에너지 효율이 높은 주택을 건설하였으며, 앞으로도 추가적으로 에너지 효율적 주택을 건설하기로 계획하고 있다.

아울러 주민참여 기회를 확대하기 위해 CHT거주자 및 주변 커뮤니티와 함께 마을 만들기 운동, 오픈하우스 등 각종 행사를 개최하고 CHT의 사결정조직에도 누구나 참여할 수 있으며, CHT가 커뮤니티 이용 장소 및 시설을 위한 토지도 제공하는 등 지역사회의 통합을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다.

(3) 성과 및 파급효과

CHT가 저렴한 주택 공급에 미친 영향은 다음과 같다. 첫째, 주택 구입 및 거주 비용을 실질적으로 낮추어, CHT의 경우 중간소득의 60%에 해당하는 계층이 평균적으로 거주하게 되었다. 주거이동성 측면에서는 75%가 일반 주택시장의 주택을 구입하여 이주하였고, 5%는 다른 CHT주택으로 이주하는 것으로 나타나 주거사다리 역할을 담당하고 있음이 판명되었다.

CHT의 성과를 확인한 시와 주정부는 주택정책의 최우선 목표를 영구적으로 지불가능한 저렴한 주택을 공급하는 것으로 전환하고 있으며, CHT가 성공함에 따라 다른 CLT들도 주택도시개발부의 연방기금을 받을 수 있는 가능성이 확대되었다.

나. 영국 농촌 지역 Cornwall의 CLT 사례³⁰⁾

영국 Cornwall(콘웰주) CLT(이하 CCLT) 프로젝트는 어떻게 ‘CLT가 설립’될 수 있는지 그리고 ‘주의 전역(countywide)을 기반’하여 CLT가

유지될 수 있는지를 시험하기 위하여 2006년부터 2008년까지 실행했다. 이 프로젝트는 농촌 지역에 저렴하게 접근할 수 있는 주택이 부족해지는 것에 대하여 창조적이고 실용적인 방법을 모색하고자 하는 생각에서 촉발되었고, 그러한 실험은 어느 정도의 성과를 거두었다. 다음은 CCLT의 시행 배경 및 목적, 특징, 결과 등에 대한 내용이다.

(1) CCLT 프로젝트의 시행배경 및 목적

콘월주의 현재 평균 집 가격은 지역의 평균 수입보다 13배나 더 높다. CCLT는 중간급의 주택 시장에서 저렴한 가격의 주택을 창출하는 것을 도와 심화되고 있는 주택 공급 위기를 완화하는 것을 목표로 하고 있다. CCLT는 토지가 저렴한 가격을 유지하기 위하여 적절히 관리되고 조절되어야 한다고 논증하면서 토지 소유자들에게 저렴한 주택에 대한 토지를 제공하도록 유도하는 것을 또한 목표로 하였다.

(2) CCLT 형성과정에서의 특징

(가) 자선적 형태의 활동

CCLT는 경제적 이득을 위해 거래될 수 없고, 그 구성원들에게 기금을 배분할 수 없다. 그리고 반드시 자선적인 형태로 활동한다. 공동체를 위한 공공이익사회의 법적 구조를 가진 것이다.

(나) 자금 소스의 연구

CCLT는 주택개발 지원을 하기 위해 지방재정도구를 연구 해왔다. CCLT는 ‘조직들과의 파트너 협력’에서 창의적으로 금융소스를 개발했고, ‘자체의 전문 지식을 사용’하여 금융의 대체소스를 만들었고, CLT

30) Tom Moore and Roger Northcott, “Delivering Homes and Assets with Communities: The Cornwall Community Land Trust Project”, *Community Finance Solutions*, University of Salford, 2010, pp.1-42.

기금에서 사용할 수 있는 자금을 간접사용 했다. 특히 이사회가 다른 조직과 성공적으로 파트너십을 유지한 것은 안정적인 자금 소스를 창출했다. 콘웰 위원회(Comwall Council)는 착수 보조금 및 부지를 제공하면서 전폭적인 지원을 했다. 또한 Tudor Trust 및 DEFRA도 보조금 지원을 했다.

(다) 조직체들의 협력화

노하우 공유 및 시너지 효과를 위해 콘웰농촌주택협회인 CRHA³¹⁾와 협력하였고 이러한 파트너십은 두 기관 상호간에 이익을 가져왔다. CRHA는 지역의 CLT 가능성을 조사하기 위해 2006년에 프로젝트의 주최자로 선정되었다. 선정 이유는 주에서 신뢰할 수 있는 명성을 갖춘 지역사회 주택 전문가였기 때문이다. 이것은 이해관계자들의 안전하게 지원할 수 있게 도왔고 익숙지 않고 검증되지 않은 모델로서 인식될지 모르는 CLT에 어느 정도의 신뢰를 주었다. 그 밖에도 CRHA는 프로젝트를 주최했고, 선전 및 홍보를 하고, 법적 정책적 발간물 간행을 돕고, 기타 CLT가 설립하는데 경영 및 조치를 취했다.

(라) 지역 상위의 CLT기구-하위의 개별 CLT 구조

CCLT는 중추 역할을 할 콘웰주 전 지역을 통괄하는 상위의 CLT 기구를 두고 하위의 개별 CLT들을 관리하는 구조를 취했다. 상위 CLT는 저렴한 주택을 개발하고자하는 지역 그룹들에 조언이나 지원하는 역할을 하고, 지역그룹이 없는 곳에 계획 제안권을 가지고 CLT로서 역할하며, CLT 개념의 근본 원칙의 후견인으로 역할한다. 즉 주택 경제성의 보존, 지역 사업에의 활동적 참여, 지원할 수 있는 유사 지역 조직과의 협력하는 역할을 한다. 이러한 구조의 결과 두 가지 모델의 CLT 방식을 사용하게 되었다. 하나는 주 전역을 거쳐 지역 사회에서 확인된 요구(=개별 CLT)와 연계되어 저렴한 주택을 제공할 수 있는 프로젝트를 검증하고 이행하게

31) Cornwall Rural Housing Association의 약어, CRHA는 CLT 프로젝트를 적극 주도하는 주최자였지만 CLT기구와는 분리된 독자적인 기구로 존재하였다.

되었고, 또 다른 하나는 저렴한 주택의 필요성이 있지만 지역그룹이 충족시켜주지 못하는 곳(개별 CLT가 없는 경우)에 프로젝트를 제안한다.

Ⅲ. 공동체 토지신탁제도(CLT)의 국내 도입 시 예상되는 법적 쟁점

1. CLT의 법적 성격

가. 문제의 제기

CLT는 기존에 국내에 거의 도입된 적 없는 생소한 형태의 단체 제도이다. 그래서 CLT가 당사자가 되는 법적 분쟁 발생 시 어떠한 방식으로 소송에 참여할 수 있는지 판단하기 위하여 CLT의 법적 성격과 재산의 소유 형태를 우선 검토할 필요가 있다. 그래서 본제도의 명칭이 공동체 ‘토지신탁’임에 착안하여 기존 한국의 토지신탁제도와 비교하여 본 후, 한국 법제도의 일반론에 입각하여 CLT의 법적 성격의 확정을 시도하고자 한다.

나. 기존의 한국 토지신탁제도와 비교

토지신탁은 ① 수탁자의 재산 관리능력과 인격에 대한 신뢰를 기초로 토지소유자(위탁자)가 토지를 신탁회사(수탁자)에 신탁하고, ② 수탁자는 신탁계약에서 정하는 신탁 목적에 따라 소요 자금을 조달하여 토지 위에 건물 등 유효시설을 조성하고 토지와 부속 건축물의 처분, 임대, 관리 등 부동산 사업을 시행한 후, ③ 그 사업의 성과인 임대료 등의 수익을 수익자에게 배당(신탁배당)하며, ④ 신탁계약이 종료했을 때 신탁재산을 수익자에게 다시 반환하는 제도이다.³²⁾

토지의 소유권자와 실제 사용자의 분리라는 점에서 토지신탁제도와 CLT의 유사성을 발견할 수 있다. CLT구역의 실거주자들은 원칙은 토지의 소유자이지만 마치 그 소유권을 CLT기구에 위탁한 것처럼 볼 수 있는 것이다. 토지의 신탁자가 수탁자에게 그 소유에 대한 권리를 위탁하게 되면, 신탁법상의 신탁은 위탁자가 수탁자에게 특정의 재산권을 이전하거나 기타의 처분을 하여 수탁자로 하여금 신탁 목적을 위해 그 재산권을 관리·처분하게 하는 것이므로, 부동산 신탁에 있어 수탁자 앞으로 소유권이전등기를 마치게 되면 소유권이 수탁자에게 이전되는 것이지 위탁자와의 내부관계에 있어 소유권이 위탁자에게 유보되는 것은 아니게 된다.³³⁾ 따라서 신탁법상의 규정들³⁴⁾을 온전히 적용하거나 준용하는 것은 가능해 보인다. 그러므로 CLT에게 위탁된 토지신탁의 재산은 신탁법상의 신탁재산으로 볼 수 있고, 이 재산은 수탁자에게 귀속되는 일방 그 고유재산과도 구별되어 독립성을 갖게 되는 것이어서 이에 대하여는 신탁법 제22조 제1항 본문의 규정³⁵⁾에 따라 원칙적으로 강제집행이나 경매가 금지되어 있고 다만 그 단서의 규정에 따라 신탁 전의 원인으로 발생한 권리 또는 신탁사무처리상 발생한 권리에 기한 경우에만 예외적으로 강제집행이 허용된다. 여기에서 위 신탁 전의 원인

32) 류해웅·정우형, “토지임대차의 활성화 방안”, 「연구보고서초록」, 국토연구원, 1995, 65-66면.

33) 대법원 2003. 1.27. 자 2000마2997 결정.

34) 「신탁법」 제2조에 의하면 “이 법에서 “신탁”이란 신탁을 설정하는 자(이하 “위탁자”라 한다)와 신탁을 인수하는 자(이하 “수탁자”라 한다) 간의 신임관계에 기하여 위탁자가 수탁자에게 특정의 재산(영업이나 저작재산권의 일부를 포함한다)을 이전하거나 담보권의 설정 또는 그 밖의 처분을 하고 수탁자로 하여금 일정한 자(이하 “수익자”라 한다)의 이익 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산의 관리, 처분, 운용, 개발, 그 밖에 신탁 목적의 달성을 위하여 필요한 행위를 하게 하는 법률관계를 말한다.”

35) 「신탁법」 제22조 제1항에 의하면 “신탁재산에 대하여는 강제집행, 담보권 실행 등을 위한 경매, 보전처분(이하 “강제집행등”이라 한다) 또는 국세 등 체납처분을 할 수 없다. 다만, 신탁 전의 원인으로 발생한 권리 또는 신탁사무의 처리상 발생한 권리에 기한 경우에는 그러하지 아니하다.”

으로 발생한 권리라 함은 신탁 전에 이미 신탁부동산에 저당권이 설정된 경우 등 신탁재산 그 자체를 목적으로 하는 채권이 발생되었을 때를 의미하는 것이고 신탁 전에 위탁자에 관하여 생긴 모든 채권이 이에 포함된다고 할 수 없다.³⁶⁾

다. 민법의 토지(물건) 공동소유 고찰³⁷⁾과 CLT와의 연계

우리나라 민법은 물건의 공동소유 형태를 3가지로 나누어놓았다. 하나의 물건에 대한 공동소유자 상호간의 인적 결합 정도에 따라, 공동의 목적이 없이 우연히 결합된 것은 ‘공유’, 일정한 사업 등 공동의 목적을 위하여 결합하였으나 그 결합체가 단체로서의 성질을 가지지 못하고 조합을 이루고 있으면 ‘합유’, 법인이 아닌 사단으로 결합되어 있으면 ‘총유’라고 본다.

CLT는 이 중에서 비법인 사단으로서 총유 형태로 재산을 소유한다고 할 수 있다.³⁸⁾ 비법인 사단이란 사단의 실질을 가지고 있지만 아직 권리능력(법인격)을 취득하지 못한 경우의 공동체로서 대표적인 예로는 종중이나 교회, 아파트 부녀회, 연합주택조합 등이 있다. 비법인사단의 성립요건은 ① 사단으로서의 조직이 있고 ② 구성원의 변경과 무관하게 존속하며, ③ 사단법인의 정관에 상응하는 규약이 있으면 된다. CLT의 경우 ① CLT라는 민간단체인 조직이 있고, ② 구성원의 변경과 무관하게 계속 존속하고, ③ 보통 정관 유사의 규약을 먼저 정해놓고 사업을 진행한다. 그래서 CLT를 비법인 사단의 일종으로 볼 여지가 있다.

총유물에 대한 민법상의 적용법조를 보면, 총유에 관하여는 사단의

36) 대법원 1987. 5. 12. 선고 86다545 판결.

37) 김준호, 「민법강의」, 제19판, 법문사, 2013, 730-763면.

38) 민약에 법인으로서 등기할 수 있는 요건을 갖춘다면 법인체가 될 수 있다. 미국에서도 어떤 CLT는 Inc.(예 Dudley Neighbors, Inc.)의 자격을 가진 것도 있다.

정관기타 규약에 의하고, 그것이 없는 경우에는 민법 제276조³⁹⁾ 제277조를 적용한다(민법 제275조 2항). 그리고 여기에서 규약이라고 함은 성문의 규약뿐만 아니라 불문의 규약(관습일 수도 있다)도 포함된다. 그래서 CLT의 대표자는 사원총회 결의 없이 단독의 의사로 재산을 처분할 수 없고, CLT가 비영리이지만 그 소유 재산을 직간접적으로 이용하여 사용 수익해서 그것으로 조직을 운영해갈 수 있다.

총유재산에 관한 소송은 비법인 사단이 그 명의로 사원총회의 결의를 거쳐 하거나 또는 그 구성원 전원이 당사자가 되어 필수적 공동소송의 형태로 할 수 있을 뿐 그 사단의 구성원은 설령 그가 사단의 대표자라거나 사원총회의 결의를 거쳤다 하더라도 그 소송의 당사자가 될 수 없고, 이러한 법리는 총유재산의 보존행위로서 소를 제기하는 경우에도 마찬가지라 할 것이다.⁴⁰⁾

현재 CLT가 적극적으로 도입이 안 된 상황에서 보면 외국의 CLT가 국내 민법 체계상 비법인 사단과 유사하기 때문에 만약 CLT를 둘러싸고 어떠한 법적 분쟁이 발생한다고 가정하면 현재 법제에서는 위와 같은 비법인 사단과 총유재산에 관한 규정을 준용할 수밖에 없다. 그런데 CLT 운영의 구성면에 있어 사원총회의 구성원에 해당할 수 있는 주체가 3분위⁴¹⁾ 되어 있어 기존의 교회나 중증, 아파트 부녀회나 어촌계 등의 전형적인 비법인 사단의 구성원들과 같은 구성원들간의 질적인 균일함이 상실되었다고 할 수 있다. 즉 CLT가 비법인 사단으로서의 기본적인 면모는 갖고 있지만, 세밀한 내용에 있어서는 기존 법적인 틀에 완벽히

39) 민법 제276조 제1항에 의하면 “총유물의 관리 및 처분은 사원총회의 결의에 의한다.”, 제2항에 의하면 “각 사원은 정관기타의 규약에 좇아 총유물을 사용, 수익할 수 있다.”

40) 대법원 2005. 9.15 선고 2004다44971 전원합의체 판결.

41) James J. Kelly, Jr., “LAND TRUSTS THAT CONSERVE COMMUNITIES”, *DePaul Law Review*, DePaul University, 2009, 7면: 1/3은 CLT로부터 임차한 사람들, 1/3은 CLT로부터 토지 임차를 받지 않은 사람들을 대표하며, 나머지 1/3은 지방정부 관료, 지역 투자자, 주거 또는 사회적인 서비스를 제공해주는 비영리기관 종사자, 그리고 공적 이익을 대변할 수 있는 기타 개인들로 구성.

들어맞지 않는다. 그러므로 우리나라에 CLT를 적극적으로 도입하고 확산시키기 위해서는 국가적인 측면에서 ‘CLT제도만을 위한 특별법 등을 제정’하여 CLT의 장점을 최대한 살리면서도 우리나라에 실정에 맞는 제도로 정착할 수 있게 할 필요가 있다.

2. CLT제도의 사유재산제 및 계약자유 원칙과 양립 가능성

가. 문제 제기

공동체토지신탁(CLT)의 핵심 내용 중 하나는, 신탁기관이 다양한 주체들로부터 기부받은 자원으로 토지를 취득하고, 사업목적상 더 이득이 되는 경우를 제외하고는 해당 토지를 영구히 소유하는 것이다. 즉 토지의 소유권은 신탁기관이 가지고 개인은 이를 임대하여 사용할 수 있을 뿐이다. 따라서 어떤 지역 내에서 CLT가 발달한다고 할 경우, 개인소유의 토지는 점점 줄어들고, 개인이 일반 시장에서 자유롭게 토지를 구입할 수 있는 가능성 역시 줄어들게 된다. 결국 토지에 대한 시장거래가 축소되면서 자본주의의 근간이 되는 사유재산제가 토지에 대하여 부정되는 것이 아니냐는 의문까지 제기될 수 있다.

또한 CLT의 경우 주택에 대하여 지불 가능한 저렴한 가격을 유지하기 위해, 건물 소유자가 이를 되팔고자 할 경우 CLT가 우선적으로 매수할 권리를 갖는다. 이때 매매가격은 시장가격이 아닌 CLT가 사전에 정해놓은 공식에 따른 가격에 의한다. 이 가격은 시장가격에 비하면 매우 저렴한 것으로 주택가격 상승분을 일정정도 제한하고 있기 때문에 결국 건물 소유자는 시가상승에 따른 차익을 강제로 포기하고 CLT에 저렴하게 매도해야만 하는 결과가 된다. 이처럼 건물소유자는 계약의 상대방 및 계약내용의 핵심인 매매가격을 자유롭게 정하지 못하므로, 헌법상 원칙인 계약자유 원칙 역시 훼손될 여지가 있다는 문제가 제기된다.

나. 사유재산제의 침해여부

(1) 사유재산제의 의미와 제한

우리 헌법의 경제 질서는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서도, 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 띠고 있다.⁴²⁾

사회적 시장경제질서의 대표적인 특징으로는 사유재산제를 들 수 있다. 사유재산제의 의미는 재산의 사적 소유를 제도적으로 보장한다는 뜻이다. 그러나 사회주의국가에 있어도 생산수단을 제외한 물건에 대해서는 사적 소유가 허용되므로 오늘날 사유재산제의 의미는 생산 수단의 사적 소유를 허용한다는 뜻으로 이해된다. 따라서 자본주의 경제체제 하에서 사유재산제는, 토지를 중심으로 하는 생산수단에 대한 사소유권을 제도적으로 보장한다는 의미가 된다.⁴³⁾

사유재산제는 헌법 제23조 제1항의 재산권 보호조항에서 볼 수 있듯이 원칙적으로 보장된다. 그러나 사유재산제가 언제나 장점만을 갖는 것은 아니기에⁴⁴⁾ 이를 극복하기 위한 대책으로 사회국가원리가 대두되었다. 즉 자본주의의 장점은 살리면서 국가가 일정정도 사회 개량을 통하여 자본주의의 폐단을 극복하는 것이다. 이는 토지소유와 토지거래에 규제로 이어지는데 헌법상으로는 제23조 제1항 후단, 동조 제2항 후단, 제122조의 ‘국토의 이용, 개발, 토지 소유권의 공공성 명시조항’, 제120조 ‘자연자원의 부분적 사회화’ 등에서 찾아볼 수 있다.⁴⁵⁾

42) 헌법재판소 2001. 6. 28. 자 2001헌마132 결정.

43) 김상용, ‘사유재산제와 사소유권’, 『법학논총』, 제22집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 1990, 4면.

44) 사유재산제는 과잉경쟁, 공황, 빈부격차 등을 초래한다.

45) 권영성, 『헌법학 원론』, 개정판, 법문사, 2010, 170면.

(2) CLT가 사유재산제를 침해하는지 여부

공동체토지신탁 기관은 국가가 아니다. 물론 대부분의 CLT가 국가나 지방자치단체로부터 보조금, 또는 지원금을 받기는 하지만 CLT는 명백히 국가나 지방자치단체와는 독립된 별개의 단체이다. 따라서 CLT가 토지를 소유하는 것 역시 사인의 지위에 있는 하나의 단체가 토지를 소유하는 것일 뿐 국가가 토지를 소유하는 것은 아니다. 또한 CLT 역시 자신의 운영자금으로 시장에서 토지를 구입한 이상, 토지의 사유재산성을 부정하는 것도 되지 않는다.

물론 CLT가 한번 토지를 구입하면 대체로, 영구적으로 이를 자신의 소유로 보유한다. 하지만 이는 CLT의 설립 목적, 즉 그 사업을 이행하는 과정에서 발생하는 것이다. 개인이든 법인이든 아니면 다른 법적 성질의 단체이든 그 자신의 목적을 위해 재산을 보유하는 것을 원칙적으로 법이 금지할 까닭은 없다.

그럼에도 불구하고 CLT제도 하에서는 일정 부분의 토지를 개인이 아닌 단체가 소유하는 것을 목적으로 하기 때문에, 원칙적으로 일정 범위 내에서 개인이 토지를 소유할 가능성을 제한한다는 점에서 사유재산제에 대한 제한이라고 볼 여지가 있다. 그러나 토지는 인간 생존에 필수적임에도 그 양이 유한한 특수한 성격으로 인하여 이미 소유 및 거래에 대한 다양한 규제가 시도되어왔다. 이는 시장경제의 모순을 해결하기 위한 사회국가원리의 발현형태라고 볼 수 있다.

(3) 계약자유의 원칙을 침해하는지 여부

(가) 계약자유의 원칙

계약자유의 원칙이란 계약을 체결할 것인가의 여부, 체결한다면 어떠한 내용의, 어떠한 상대방과의 관계에서, 어떠한 방식으로 계약을 체결하느냐 하는 것을 당사자 자신이 자기의사로 결정하는 자유를 말한다. 이는 헌법상 행복추구권속에 함축된 일반적 행동자유권으로부터 파생

되는 것이다.⁴⁶⁾ 당사자 간에 체결하는 계약의 형태는 매우 다양하며 해아릴 수 없이 많은 계약유형이 거래 계에 존재하고 있다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾

(나) 계약자유 원칙이 실현되기 위한 전제조건

사적자치란 ‘개인의 자기 의사에 따른 법률관계의 형성의 원칙’이라는 Flume의 고전적 정의를 전제로 한다면, 계약자유란 법질서가 사적인 영역에서 당사자 사이의 합의를 승인하고 그에 법적 효력을 부여하는 원칙을 말한다. 이는 계약자유 그 자체를 위하여 보장되는 것이 아니라 개개인의 자기 결정에 이바지하는 것이어야 한다.⁴⁹⁾

그런데 계약자유 원칙이 제대로 구현되기 위해서는 당사자의 평등이 전제되어야 한다. 이때의 평등은 기회균등에 관한 법률적 평등뿐만 아니라 경제적, 사회적 평등까지 의미한다.⁵⁰⁾ 당사자 사이에 일정한 힘의 균형이 있어야, 다시 말해 실질적으로 대등한 위치에서 계약을 체결하였다고 볼 수 있어야 스스로 계약체결여부를 결정하고 상대방을 선택하고 내용을 결정한 결과가 정당성을 가질 수 있기 때문이다. 즉 당사자의 의사 형성 과정에 관하여 법적인 장애가 없어야 하며 동시에 사실적인 관점에서도 결정의 자유에 대한 침해가 없어야 한다.⁵¹⁾

(4) 재판매가격 제한규정과 계약자유 원칙

건물을 재판매하는 경우 가격을 제한하는 계약 조항 역시 계약자유

46) 헌법재판소 1991. 6. 3. 자 89헌마204 결정.

47) 장영철, “헌법상 계약자유 의미와 보호”, 「공법연구」, 제30권 4호, 한국공법학회, 2002, 39-56면.

48) 계약대상이 공법인지 사법인지에 따라 공법상, 사법상 계약, 사법상 계약에도 그 내용에 따라 채권계약, 물권계약, 친족법상의 계약, 준물권계약 등이 존재한다.

49) 지원림, “계약정의에 관한 연구”, 「비교사법」, 제9권 제2호, 한국비교사법학회, 2002, 101-125면.

50) 성준호, 장창민, “계약자유에 있어서 자유에 관한 관건”, 「비교사법」, 제15권 제2호, 한국비교사법학회, 2008, 139-151면.

51) 지원림, 앞의 논문, 101-125면.

원칙에 위배되지 않는다. CLT는 지불가능한 주택을 지속적으로 공급하기 위해 설립되었으며, 주택 구매자들은 CLT 제도를 이용하여 자신의 소득에 맞는 적절한 가격의 주택을 구매하기 위해 매수 당시 시장가격에 비해 저렴한 가격으로 주택을 구매하는 혜택을 누린다. 그리고 그러한 혜택을 누리는 대신, 자신 역시 주택을 재판매할 경우 지정된 공식에 의한 가격으로 판매해야 한다는 것을 잘 알고 구매하게 된다. CLT소유의 주택을 구매하는 순간, 재판매시 가해지는 제한은 구매 당시의 이점과 함께 따라오는 것이며, 원칙 없을 경우 얼마든지 시장가격으로 아무런 제한 없이 같은 지역 내의 다른 주거를 구매할 수 있는 선택의 자유가 보장되어 있다. 즉 재판매가격의 제한을 알고도 애초에 CLT와, 일정한 형식의 계약을 체결하는 것 역시 계약자유 원칙의 한 형태라고 볼 수 있는 것이다.

CLT는 자본을 가진 단체이기에, 그 제도를 통해 생존에 필수적인 주택을 적정가격에 구매하려는 개인은 상대적으로 CLT에 비해 약자의 위치에 있다. 따라서 구매 당시 가격조건으로 보았을 때 개인이 CLT와의 계약을 거절하리란 사실상 어려우며, 그에 대한 대가로 향후 시세상승에 대한 이익을 누리지 못하는 것이 부당한 것이 아닌가 하는 반론이 제기될 수 있다.

그러나 CLT는 지역주민, CLT내 주택 소유자, 공공기관의 대표자 등 다양한 구성원들로 구성된 이사회에 의해 운영되며, 경제적 약자에게 지불가능한 주택 공급을 목적으로 하는 비영리기구이다. 이는 CLT가 비록 단체라고 하여도 계약에서 강자의 위치를 이용하여 자신의 이익을 위해 부당한 계약을 체결할 가능성이 매우 낮을 것을 담보한다.

한편 재판매가격 공식은 시세상승에 따른 이익을 전적으로 박탈하지는 않는다. CLT에 따라 약간의 차이는 있으나 보통 상승분의 30% 정도는 주택소유자가 보유할 수 있게 하는 것이 일반적이다. 또한 주택구매자 역시, 구입당시 CLT의 규정에 따라 시세보다 매우 저렴하게 주택을

구매하였으므로, 다시 규정에 따라 시세보다 저렴하게 매도하는 것은 오히려 타당하다고 보여진다.

3. CLT와 민주주의

가. 문제 제기

CLT제도의 취지는 본래 주택이 자산증식이나 투기 대상이 되는 데서 벗어나서 안정된 삶의 터전을 지속가능하게 제공하도록 하는 것이다. 그런데 CLT의 순수한 취지가 운영 과정에서 불순한 의도를 가진 개인이나 특정목적을 지닌 주체에 의해 정치적으로 변질될 가능성이 존재한다. CLT에는 많은 자본이 투여되어 있고,⁵²⁾ 이 자본들은 그동안 투기와 투자의 대상이 되어왔던 주택과 토지 등의 부동산이기 때문이다. 따라서 CLT가 특정인의 의도대로 운영되어 본래의 취지를 몰각하지 않도록 할 장치가 필요하다. 그런데 다행히도 CLT는 이 문제를 해결할 수 있는 장치로서 민주주의적 요소를 내재적으로 갖추고 있는바, 이에 대해서 검토해보도록 한다.

나. CLT에 내재되어 있는 민주주의적 요소

CLT는 민주주의 원칙을 기본적인 운영원칙으로 삼고 있다. 이는 내부적인 차원과 외부적인 차원으로 나누어 설명가능하다.

(1) CLT 내부 의사결정 과정에서의 민주주의적 요소

CLT는 최고 의사결정기구로서 이사회를 두고 있는데, 이사회는 이사

52) 미국 챔벌레인 하우징 트러스트의 경우, 지금까지 무려 아파트 약 1,600호, 단독주택 약 600호, 상가 및 업무시설 15개 동의 자산을 형성하여 공급하였다.

선출은 CLT 회원들에 의한 토론, 협의, 투표 등 민주적 절차에 의해서 이루어진다.

그리고 이사회의 구성 비율은 CLT 주택의 거주자, CLT 공동체 내의 지역주민 및 전문가, CLT를 지원해주고 있는 공공기관 대표자 등에게 각각 3분의 1씩 배분되어 있다. 따라서 CLT 이사회의 의사결정은 거주자의 이익, 지역주민의 이익, 공공의 이익 등을 동등한 정도로 고려하여 이루어질 수 있도록 하는 구조를 갖추고 있다.

(2) 외부로 개방되어 있는 CLT

CLT는 지리적으로 공동체라고 정의된 CLT 지역에 사는 누구에게나 열려있는 조직이다. 지역사회의 구성원들은 CLT 회의에 자유롭게 참가할 수 있고, 지역사회의 주요 현안들을 가져와서 다같이 토의하며 더 나은 공동체를 위한 방안도 모색할 수 있다. 그리고 CLT도 그 스스로 지역사회 구성원들, 주택거주자 등이 각자의 입장을 서로 이해시키고 각자의 이해관계에 대해서 원활하게 의사소통할 수 있는 공식적인 채널로서 기능하고자 노력하고 있다.

다. 민주주의가 조직 운영에 미치는 영향과 CLT

(1) 민주주의의 개념

민주주의는 다의적 개념이므로 일의적인 개념규정이 불가능하다.⁵³⁾ 이 논문에서는 민주주의의 절차적 개념에 초점을 맞추기로 한다. 로버트 달(Robert A. Dahl)은 민주주의란 절차적으로 정의되는 개념이자 ‘경쟁’과 ‘참여’를 핵심으로 한다는 점을 강조했다.⁵⁴⁾ 각기 다른 이해관계를

53) 권영성, 앞의 책, 148면.

54) Robert A. Dahl(김왕식·장동진·정상화·이기호 역), 「민주주의(On Democracy)」, 동명사, 1999, 153면.

가진 개인들은 기본적으로 타인과 경쟁관계에 있는데, 민주주의라는 장치를 통해서 토론 과정에 적극적으로 참여하여 민주주의적 절차에 따라서 합의를 도출하게 된다.

(2) 민주주의가 조직 운영에 미치는 영향과 CLT

민주주의는 기본적으로 모든 조직 구성원들을 정치적으로 평등한 (politically equal) 존재로 간주한다.⁵⁵⁾ 이를 달리 표현하자면, 민주주의는 독재 방지라는 기능을 수행한다. 따라서 민주주의는 조직이 한 개인이나 특정목적을 지닌 주체에 의해서 변질될 가능성을 막아주는 역할을 한다.

그런데 전술한 바와 같이 CLT는 내재적으로 민주주의적 장치를 갖추고 있다. 따라서 CLT의 순수한 취지가 운영 과정에서 불순한 의도를 가진 개인이나 특정목적을 지닌 주체에 의해 정치적으로 변질될 가능성은 적다.

단지 우리에게 주어진 과제는 CLT가 내재적으로 지닌 민주주의적 요소가 실제로 잘 구현되도록 하는 것이다.

라. 보완책

전술한 바와 같이 CLT는 이미 내재적으로 민주주의적 요소를 갖추고 있다. 중요한 점은 그러한 민주주의적 장치들이 실제로 잘 작동하도록 하는 것이다. 이와 관련하여 다음과 같은 보완책을 강구할 수 있다.

우선, CLT제도를 운영함에 있어서 민주주의가 성공적으로 효과를 발휘하기 위해서는 무엇보다도 CLT 구성원들의 민주주의 의식을 함양할 필요가 있다. 각자의 이해관계를 토대로 자신의 의견을 자유롭게 표시하고 상대의 의견을 청취할 때에는 경청하며, 토론을 할 경우에는 논리적으로 상대를 설득하는 바람직한 토론 문화를 정착할 필요가 있다.

55) Robert A. Dahl, 앞의 책, 159면.

또한 제도적으로는 시민단체나 지방의회 등 외부 감사제도를 도입할 필요가 있다. 외부 감사제도를 둬으로써 의사결정과정에서 발생할 수 있는 절차적인 하자들이 사전에 방지될 수 있다. CLT는 지역 공동체의 자산으로서 공공성이 강하기 때문에 외부 감사제도를 도입할 명분은 충분하다.

4. CLT주택에 대한 과세와 평등권

가. 문제의 제기

CLT제도의 도입목적은 지불가능한 수준의 주택을 공급하여 주거약자들의 주거권을 보장해주는 데 있다. 그러므로 CLT제도의 성공적인 정착을 위해서는 주택의 가격을 지불가능한 수준으로 지속적이고 안정적으로 유지시키는 것이 반드시 필요하다.

그런데 정부와 지방자치단체 등이 CLT가 일반시장으로부터 토지, 주택 등의 자산을 취득하고, 이를 소유하며, CLT 내에서 주택을 거래하는 행위 등에 대해 일반시장에서 부과하는 방식과 동일한 방식으로 세금을 부과하는 것은 CLT주택의 가격을 지불가능한 수준으로 유지시키는 데에 걸림돌로 작용할 가능성이 높다. 왜냐하면 과세기관은 CLT의 자산에 대해서도 시장가격을 기준으로 과세표준을 정하여 과세를 하기 때문이다. 이러한 과세방식은 두 가지 측면에서 문제가 있다.

첫째, CLT주택의 실질적인 구매가격을 부당하게 높인다. 즉, 이 과세 방식에 따르면 CLT내에서 CLT주택이 실제로 거래되는 가격보다 고액인 시장거래가격을 기준으로 과세하는 것이 되기 때문에, 세금부과액도 실제 부과되어야 마땅한 금액보다 높아지게 된다. 결국, CLT주택의 가격 그 자체는 지불가능한 수준이라고 해도 고액의 세금에 의해 CLT주택의 실질적인 구매가격이 과도하게 높아지게 되어버리는 것이다.

둘째, CLT가 토지를 소유하고 있는 목적을 고려하지 못하고 있다.

CLT가 토지를 매수하고 소유권을 영구히 보유하는 목적은, 토지의 가격을 제하고 주택 그 자체의 가격만으로 주택을 공급하여 주거약자들의 지불가능성을 보장해주기 위함이다. CLT는 공익적인 목적으로 토지를 소유하는 것이지, 이윤을 남기기 위해 소유하는 것이 아니다. 그런데도 불구하고 일반적인 과세표준에 따라 세금을 부과하는 것은 부당한 면이 있으며, 이러한 과세방식은 CLT의 목적달성에 부담으로 작용하고 있다.

따라서 CLT제도의 성공적인 정착을 위해서 CLT의 자산에 대한 과세는 일반시장의 자산에 적용하는 과세표준과 다른, 완화된 과세표준을 적용할 필요가 있고, 이러한 필요에 따라 미국과 영국 등에서는 실제로 완화된 과세표준을 적용하기도 한다.⁵⁶⁾ 하지만 이처럼 CLT자산에 대해서만 다른 과세표준을 적용하는 것은 일반 시장에서 주택을 거래하는 사람에 비해 혜택을 주는 것이기 때문에 평등의 원칙, 그리고 더 나아가 조세공평주의에 위배된다는 반론이 제기되기도 한다. 따라서 이 반론이 타당한지 여부에 대해서 검토해보고자 한다.

나. 헌법상 평등의 원칙과 CLT자산에 대한 과세

(1) 상대적 평등으로서의 평등의 원칙

헌법 제11조 제1항은 ‘모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.’고 하여 평등의 원칙을 규정하고 있다. 그리고 평등의 원칙은 ‘동일한 것은 평등하게, 상이한 것은 불평등하게’ 다루자는 원리로서, 무차별적인 평등이 아니라 합리적 근거 있는 차별은 허용되는 상대적 평등으로 이해될 수 있다.⁵⁷⁾ 따라

56) 예를 들자면, Vermont주의 Burlington시는 Champlain Housing Trust의 자가소유주택의 평가가치를 비슷한 품질의 주택의 시장가격보다 37% 낮게 책정하여 과세하고 있으며, Boulder County는 Thistle Community Housing의 CLT 주택에 대해 CLT 내의 계약조건에 따라 팔린 가격에 기초하여 과세하고 있다.

서 합리적 근거가 있다면 CLT주택에 대한 과세의 과세표준을 달리하여 차별대우하는 것은 허용될 여지가 있다.

(2) 헌법상 평등의 원칙의 구체화로서의 조세공평주의

조세법에서는 그 기본원리로서 조세공평주의를 택하고 있다. 그리고 조세공평주의는 헌법 제11조 제1항을 근거로 하는 것이기 때문에, 조세법에서의 조세공평도 상대적 조세공평으로 이해된다.⁵⁷⁾ 즉 모든 조세차별을 금지하는 것이 아니라 불합리한 조세차별만을 금지하는 것이라 할 수 있다. 또한 조세법에서 불합리한 조세차별인지 여부는 대체로 헌법상의 평등의 원칙 위배여부에 대한 논의와 동일하다.

(3) 합리적 차별 여부의 판단기준

합리적 차별인지 여부에 대한 판단기준으로, 우리 헌법재판소⁵⁹⁾는 ‘평등권의 침해 여부에 대한 심사는 그 심사기준에 따라 자의금지원칙에 의한 심사와 비례의 원칙에 의한 심사로 크게 나누어 판단할 수 있다’는 입장을 취하고 있다. 그리고 자의금지원칙에 대한 심사⁶⁰⁾는 ① 차별

57) 헌법재판소 1999. 7.22 자 98헌바14 결정“헌법 제11조 제1항의 평등의 원칙은 결코 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 법의 적용이나 입법에 있어서 불합리한 조건에 의한 차별을 하여서는 안된다는 상대적·실질적 평등을 뜻하는 것이므로 합리적 근거없이 차별하는 경우에 한하여 평등의 원칙에 반한다.”

58) 임승순, 「조세법」, 박영사, 2012, 38-39면.

59) 헌법재판소 2001. 2.22 자 2000헌마25 결정 “평등권의 침해 여부에 대한 심사는 그 심사기준에 따라 자의금지원칙에 의한 심사와 비례의 원칙에 의한 심사로 크게 나누어 볼 수 있는데, ...”

60) 헌법재판소 2003. 1. 30. 자 2001헌바64 결정, “일반적으로 자의금지원칙에 관한 심사요건은 ① 본질적으로 동일한 것을 다르게 취급하고 있는지에 관련된 차별취급의 존재 여부와, ② 이러한 차별취급이 존재한다면 이를 자의적인 것으로 볼 수 있는지 여부라고 할 수 있다. 한편 ①의 요건에 관련하여 두 개의 비교집단이 본질적으로 동일한가의 판단은 일반적으로 관련 헌법규정과 당해 법규정의 의미와 목적에 달려 있고, ②의 요건에 관련하여 차별취급의 자의성은 합리적인 이유가 결여된

취급의 존재와 ② 존재하는 차별의 자의성여부, 두 단계로서 판단하고 있으며, 비례의 원칙에 의한 심사는 차별목적의 정당성, 차별취급의 적합성, 필요성, 비례성 등에 의해 판단하고 있다. 한편 미국의 판례⁶¹⁾는 차별이 정당한 입법목적을 달성하기 위하여 불가피하고 또 그것이 사회 통념상 적절한 것인가 아닌가를 합리적 차별 여부의 판단기준으로 해야 한다고 보고 있다.

(4) CLT자산에 대해 다른 과세표준을 정하는 것이 합리적 차별인지 여부

헌법재판소에 의한 경우 비례의 원칙에 의한 심사는 ① 헌법에서 특별히 평등을 요구하는 경우, ② 기본권에 대한 중대한 차별적 제한의 경우에 이루어진다. 먼저, CLT자산에 대해 다른 과세표준을 정하는 것은 헌법상 특별히 평등을 요구하는 경우가 아님은 분명하다. 문제는 기본권에 대한 중대한 차별적 제한의 경우인지 여부인데, 기본권에 대한 중대한 차별적 제한이 아니라고 본다. 경제질서에 대한 헌법 제119조 2항에 의하면 ‘국가는 … 적절한 소득의 분배를 유지 … 할 수 있다’고 하고 있으며, 이 규정에 따라 과세기관은 소득재분배라는 조세목적달성을 위해 차별적 과세를 하고 있다. 이는 특정한 공익적 목적달성을 위해 차별적 과세를 하는 것을 헌법이 허용하고 있다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 과세기관은 과세표준을 정함에 있어서 재량을 지닌다.⁶²⁾ 따라서

것을 의미하므로, 차별대우를 정당화하는 객관적이고 합리적인 이유가 존재한다면 차별대우는 자의적인 것이 아니게 된다.”

61) 미국에서는 차별이 정당화하려면 ① 차별을 통하여 국가가 달성하고자 하는 목적이 합법·정당함에 그치지 아니하고 필요불가결한 것이어야 하고, ② 이러한 목적을 달성하기 위하여 국가가 선택한 수단으로서의 차별이 목적의 달성에 직접적으로 기여해야 하며, ③ 목적달성에 필요한 최소한의 범위 내에서 기본권을 제한하는 수단을 선택해야 한다고 한다.

62) 헌법재판소 1999. 11. 25. 자 98헌마55 결정 “소득에 단순비례하여 과세할 것인지 누진적으로 과세할 것인지는 입법자의 정책적 결정에 맡겨져 있다.”

과세기관이 다른 과세표준을 정하는 것이 재량의 일탈·남용에 해당되어 위법한 것이 되지 않는 이상 기본권에 대한 중대한 차별적 제한이라고 해석될 수 없다. 그리고 주거권 보장이라는 공익적 목적달성을 위해서 다른 과세표준을 사용한다는 점을 고려하면 재량의 일탈·남용에 해당되지도 않을 것이다.

다음으로 자의금지원칙에 의한 심사에 의하면, 첫째로 차별취급의 존재는, CLT자산에 대해서만 다른 과세표준을 정하여 과세하자는 것이므로 확실히 인정된다. 둘째로, 존재하는 차별취급이 자의적인지 여부는 합리적인 이유가 결여되었는지를 판단해보아야 할 것이다. 그리고 합리적인 이유가 있는지 여부는 ① 인간의 존엄성 존중이라는 헌법의 최고원리와 ② 공공복리 등 정당한(입법)목적의 달성, ③ 수단의 적정성이라는 세 가지 복합적 요소를 기준으로 하여야 한다고 본다.⁶³⁾

위 기준들에 대해서 하나씩 검토해보자면, 먼저 CLT자산에 대해 다른 과세표준을 정하는 것은 인간의 존엄성을 존중하기 위해 행해지는 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 CLT제도는 궁극적으로 주거약자들의 주거권을 보장해주기 위한 것이며, ‘주(住)’는 인간다운 생활을 하기 위한 가장 기본적인 요소이기 때문이다. 주거가 안정되고 보장받음으로써 인간의 존엄성은 보다 더 실현될 수 있을 것이다.

다음으로 CLT자산에 대한 다른 과세표준은 공공복리를 위한 것으로 정당한 것이라 할 수 있다. 다른 과세표준 설정의 목적은 수많은 저소득층에게 안정된 주거를 제공하여 주거문제를 해결하고, 이를 바탕으로 공공의 이익을 증진시키고자 하는 것이기 때문이다.

마지막으로 과세표준을 달리하는 것은 수단의 적정성에 위배되지 않는다고 판단된다. 수단의 적정성은 보통 수단의 적합성, 수단의 필요성, 수단의 상당성으로 논의된다. 그리고 수단의 적합성은 수단이 목적달성에 적합한 것이어야 한다는 것이며, 수단의 필요성은 여러 수단 중 피해

63) 동일한 의견으로, 권영성, 앞의 책, 392면.

를 최소로 하는 수단을 선택해야 한다는 것이며, 수단의 상당성은 수단이 가져오는 피해보다 수단 달성으로 얻는 이익이 커야 한다는 것이다. 과세표준을 달리한다는 수단은 CLT지원 및 이를 바탕으로 한 주거권 보장이라는 목적 달성에 적합한 것이며, 과세표준을 달리하는 것보다 피해가 적으면서 더 나은 수단이 있어 보이지도 않으며, 과세표준을 달리하여 발생하는 일반시장에서 주택을 거래한 자가 입는 피해보다 주거권 보장이라는 이익이 훨씬 크다고 보이므로 수단의 적합성, 필요성, 상당성을 충족하여 수단의 적정성에도 위배되지 않는다.

결국 CLT자산에 대해 다른 과세표준을 적용하여 과세하는 것은 인간의 존엄성존중의 원리에 반하지 아니하면서, 목적이 공공복리의 실현에 있는 것이고, 목적달성을 위한 수단도 적정한 것이므로 합리적 차별에 해당되어 평등의 원칙에 위배되지 않는다.

IV. 결 론

최근 우리나라의 내집마련 곤란, 전세가폭등, 하우스푸어 등의 주거 문제는 주택과 토지 등을 이윤추구의 대상으로 바라보고, 주택과 토지의 가격을 실제가치보다 과도하게 올림으로써 발생한 현상들이다. 하지만 주택과 토지는 투자와 투기의 대상이 아니라, 그 본래의 용도와 목적에 맞게 인간다운 삶을 위한 거주공간으로 파악되어야 한다. 특히 토지는 천부적인 독점 자원으로 사인의 사익추구를 위한 수단이 아니라, 공동체 모두가 이용할 수 있는 방향으로 활용되는 것이 바람직하다. 그리고 이러한 패러다임의 전환이 있어야만 우리나라의 주거문제들이 중국적으로 해결될 것이다.

그런데 CLT제도는 공동체 전체의 노력으로 토지를 형성하고, 이 토지를 비영리기구가 영구히 소유·관리하며, 그 가치를 공동체 모두가 공유

하고자 하는 제도이다. 또한 그 가치를 바탕으로 지불가능한 주택을 형성해냄으로서 주택의 본래적 의미도 회복하고자 하는 제도이다, 즉, CLT제도는 기존의 주택과 토지에 대한 태도의 변화를 가져오게 하는 제도로서 주거문제에 대한 중국적인 해결책을 내포하고 있는 제도인 것이다.

CLT제도를 도입한 후 주거문제를 해결하기 위한 구체적인 활용방안은 다양한 것이 있을 것이다. 그 중 몇 가지만 예상해 본다면 먼저 CLT제도는 기존의 공공임대주택제도의 대안으로서 이용 가능할 것이라고 본다. 기존의 공공임대주택은 주거 약자의 주거권 보호에 미흡한 면이 있었다. 이 제도에 의하면 저소득층은 단순히 임차인의 지위에 놓이기 때문에, 다달이 임대주택에 대한 임대료를 지급한 후, 임대차계약이 종료된 후에는 아무것도 남는 것이 없었다. 하지만 CLT제도에 의한다면 저소득층은 CLT주택에 대한 소유권 자체를 취득하기 때문에, 사용이 끝난 후에는 그 주택을 CLT에 팔아서 주거비의 보전이 가능하다. 따라서 CLT제도가 주거 약자를 보호하는 데에 훨씬 실효성이 있을 것이다.

또한 낙후된 주거지의 재건축·재개발 사업을 하는 경우에 원거주자의 보호를 위해 적용 가능할 것이다. 재건축·재개발이 이루어지면 그 지역의 주택의 시장가격은 거품이 끼어 본래 예정했던 바보다 과도하게 높아진다. 그러면 대부분이 저소득층인 재건축·재개발사업지역의 원거주자들은 높아진 가격을 감당하지 못해 자신들의 원래 거주지에서 쫓겨나는 결과가 발생된다. 그런데 만약 CLT가 주도하여 재건축·재개발 사업을 진행한다면 주택의 가격을 지불가능한 정도로 유지할 수 있기 때문에 원거주자들이 계속 거주할 수 있게 된다. 이처럼 CLT는 다양한 방식으로 우리나라의 주거문제에 대한 해결방안으로서 사용될 수 있기 때문에, CLT제도의 도입을 적극적으로 추진해 볼 필요성이 있다.

CLT제도를 성공적으로 도입하기 위해서는 세 가지 차원에서의 노력이 필요하다고 본다. 첫째는 학계에서의 노력이다. CLT제도는 우리나라에 아직 도입되지 않은 제도이며, 세계적으로 보았을 때도 아직 시작단

계에 놓여있는 제도이다. 따라서 CLT제도가 정확히 무엇인지, 그 효과는 어떠한지, 향후 어떻게 진행될 것인지 등에 대한 정확한 분석이 필요하다. 또한 무엇보다도 CLT제도를 우리나라에 도입하고자 할 때, 우리나라 주거문제에도 실효성이 있을지, 우리나라 제도와 충돌하지는 않는지, 성공적으로 도입하기 위해서는 어떤 조건들이 필요한지 등에 대해서 학계의 충분한 검토가 선행되어야 할 것이다.

둘째는 정부와 지방자치단체의 노력이다. 정부와 지방자치단체는 CLT제도를 다양한 방법으로 지원할 수 있는 위치에 있다. 이들은 CLT의 설립과정에서 CLT의 구조, 운영지역, 수혜자, 활동 등의 주요한 결정들에 참여하거나, CLT주택에 대한 수요, 주택시장상황, 최적가격 등에 대해 평가하여 조언을 해줄 수 있다. 그리고 CLT에 토지나 건물을 기증하거나 할인판매를 하는 방식, 직접적으로 보조금을 지원하는 방식, 무이자로 대출해주는 방식 등을 통해 CLT가 자산을 형성하도록 도울 수도 있다. 이러한 지원은 특히 CLT의 시작단계에서 큰 도움이 될 것이다.

셋째는 지역 공동체 차원의 노력이다. CLT가 설립되고 정착된 후, CLT제도를 이끌어 나가야하는 궁극적인 주체는 그 마을의 공동체이다. CLT제도는 공동체가 중심이 되어 그 지역의 주거문제를 자생적으로 해결해나가고자 하는 제도이기 때문이다. 따라서 CLT의 구성원들은 CLT제도를 제대로 이해해야하며, CLT의 의사결정과정에 적극적으로 참여해야 할 필요가 있다. 이러한 세 가지 차원의 노력이 합쳐진다면 우리나라에의 CLT제도도입이 원활하게 이루어질 수 있을 것이다.

주제어 : 공동체토지신탁제도, 하우스 푸어, 주택담보대출 부실 문제, 지불가능한 주택공급

[Abstract]

A Study on the Community Land Trust for the Right of Residence of Low-income Households

– Focusing of the Legal Issues –

Jong-Hyun Kim · A-Ra Moon · Yoon-Joo Lee · Chae-Ha Lim*

It is clearly stated in Korean (Republic of Korea) Constitution and the laws that people have the right of residence. However, the right of residence is not protected properly as guaranteed in the law because of the reality of Korean housing market. The truth is that the housing is not affordable for most Korean households. The price of a house is nearly half of the total earnings of one for the entire economic activity period. Hence, many people give up on the dream of owning-a-house, or jeopardize themselves to become “house poors”. “House poors” is a terminology for indicating people who own a house with a loan but who are not capable to reimburse the mortgage. To resolve this problem, Korean government have involved with some policies such as public rental housing and government subsidies. However, these policies in general are considered to have little effect.

Therefore, this study aims to analyze the Community Land Trust (CLT) as an alternative solution which could be fundamentally effective to current Korean housing market. First, this study introduces CLT with examples of the US and the UK. Later, this study schemes the potential legal issues

* J. D. Candidate 2015, Konkuk Law School

while launching and operating CLT in Korea. To be specific, it investigates the legal properties of CLT and evaluates if CLT is against the fundamentals of the private property system and the right to equality.

Key Words : community land trust, right of residence, affordable housing, house poor

