



**공익신탁 활용한  
유휴부동산 이용 활성화방안**



## 연구책임

정수현 앤스페이스 대표

## 연구진

이동완 로컬임팩트 대표

이철빈 앤스페이스 스페이스클라우드팀

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

---

# 목차

<b>01 연구개요</b>	<b>1</b>
1_연구배경 및 목적	1
2_연구내용 및 방법	2
<b>02 공실사회의 도래</b>	<b>4</b>
1_상업용 부동산 시장의 변화	4
2_젠트리피케이션의 심화	7
3_부동산 시장 전망	7
4_소결	9
<b>03 공익신탁제도</b>	<b>10</b>
1_신탁의 법적 개념 및 특징	10
2_공익신탁법의 개념 및 제정배경	13
<b>04 공익신탁을 활용한 유휴부동산 활용 모델</b>	<b>16</b>
1_신탁 운영 과정	16
2_신탁 관계자별 기대이익	20
3_한계점	22
4_시장 반응	23
5_공익신탁법 개정 제안	28

<b>05 부동산 공익신탁 시범사례 1: 서울시 공유재산 개발 공익신탁</b>	<b>30</b>
1_공유재산의 개념	30
2_개발신탁 제도의 개념	32
3_공유재산 개발 공익신탁	34
4_법리검토	38
5_기대효과	42
<b>06 부동산 공익신탁 시범사례 2: 서울시 도시공원 일몰토지 공익신탁</b>	<b>43</b>
1_도시공원 일몰제 소개	43
2_도시공원 토지 공익신탁 모델	48
<b>07 공유재산 개발방식 비교</b>	<b>51</b>
1_공유재산 위탁개발	51
2_공유재산 개발 리츠	55
3_유휴 공유재산 개발방식 비교	60
<b>08 유휴부동산 활용을 위한 정책 제언</b>	<b>62</b>
1_공간청 설치	62
2_조례 제정	66
<b>09 결론</b>	<b>69</b>
<b>참고문헌</b>	<b>71</b>

---

# 표 목차

[표 2-1] 상권별 규모별 오피스 공실률	4
[표 2-2] 중대형 상가의 서울 주요 상권 공실률	5
[표 2-3] 단기 임대차 계약의 이유	6
[표 3-1] 신탁의 분류	11
[표 3-2] 공익법인과 공익신탁 비교	14
[표 4-1] 신탁 관계자별 기대이익	20
[표 5-1] 공유재산의 유형	31
[표 5-2] 한국형 공유재산 개발 공익신탁 모델	36
[표 6-1] 서울시 일몰제 적용 대상 도시공원 현황	44
[표 6-2] 도시공원 일몰대상 토지 신탁의 참여자별 기대이익	50
[표 7-1] 위탁개발의 특징	53
[표 7-2] 남대문 세무서 위탁개발 전후 비교	54
[표 7-3] 리츠의 유형과 특성	57
[표 7-4] 공유재산 개발방식 비교	60

---

## 그림 목차

[그림 2-1] 소비자심리지수 변화	8
[그림 2-2] 자영업 집중 업종의 매출액 증가율 변화	8
[그림 4-1] 공익신탁을 활용한 공유부동산 창출	16
[그림 5-1] 공유재산 개발 공익신탁 구조도	35
[그림 5-2] 공유재산 개발 공익신탁의 수익권 양도에 관한 합의	41
[그림 6-1] 서울시 도시공원 일몰 대상 토지 매입계획	45
[그림 6-2] 도시공원 토지 공익신탁 모델 개념도	48
[그림 7-1] 위탁개발 사업 모델	52
[그림 7-2] 리츠의 구조도	55
[그림 7-3] 서울사회주택리츠 구조도	58
[그림 8-1] 사회적가치 영향평가	68

# 01. 연구개요

## 1. 연구배경 및 목적

엔스페이스는 도심 속 낭비되는 공간이 없도록 활용도를 높이는 소셜미션을 기반으로 5년 이상 공유공간 사업을 진행하여 온 소셜벤처이다. 스페이스클라우드라는 공간공유 플랫폼을 운영하면서 빈 집, 빈 가게, 빈 공간 등 활용처를 찾지 못하고 방치되어 있는 유휴부동산 관련 상담을 수시로 받았다. 자문을 받은 결과, 공익신탁법을 활용하여 유휴부동산의 활용도를 높일 전략이 있다는 시사점을 얻었다. 이에 따라, 2014년에 민간 기부 활성화를 목표로 제정된 공익신탁법을 활용한 ‘부동산 공실 기부 프로그램’의 실질적인 방법론을 모색해보고자 한다.

그동안 한국에서는 부동산을 매매하거나 임대해서 수익을 올리는 비교적 단순한 부동산 활용방식이 주를 이루었다. 반면, 영국에서는 해크니 개발협동조합을 비롯한 사회적 경제조직들이 대안적인 부동산 모델을 활용해서 지역사회에 기여하고 있다. 굳이 부동산을 소유하지 않아도 사회적 가치를 창출할 수 있는 것이다. 이에 착안하여, 국내에서 공익신탁을 활용해 유휴부동산을 기부받은 뒤 전문적으로 개발·관리하여 가치를 높이고 공공의 이익으로 향유할 수 있는 방안을 검토해보고자 한다.

상업용 부동산을 공실로 방치해두는 건물주가 늘어나고, 임대료 부담으로 안정적인 사업을 영위할 수 없는 부동산 약자 또한 증가하는 상황은 지역 상권의 쇠락, 곧 사회의 침체를 불러온다. 우리는 이 두 그룹이 각각 고민하고 있는 문제를 공익신탁 모델을 활용해 해결할 수 있는지 법적·제도적 검토를 진행하고, 구체적 모델과 시범적 사례를 제시하여 공익신탁의 활성화를 촉진하고자 한다.

## 2\_연구 내용 및 방법

### 1) 연구 내용의 구성

이 연구는 크게 네 가지 부분으로 나눌 수 있다. 첫째, 한국의 공실사회 문제와 그 대표적 현상인 공실의 증가와 젠트리피케이션(동지내몰림)을 다룬다. 둘째, 두 가지 문제를 동시에 해결하기 위한 방안으로 공익신탁 모델을 소개한다. 셋째, 공익신탁 모델을 활용하여 사회 문제를 해결할 수 있는 사례를 제시한다. 마지막으로, 공익신탁을 활성화하기 위한 정책을 서울시에 제안한다.

먼저, 한국 공실사회의 두 가지 현상인 공실 증가와 젠트리피케이션은 임대료 상승으로 발생하는 동전의 양면과 같은 현상으로 서로 밀접한 연관이 있다. 한가지 현상이 꼭 다른 하나의 현상을 반드시 초래하는 것이라 단정 짓기는 어렵지만, 많은 경우에 결합된 형태로 발생하곤 한다. 이 연구에서는 건물주 입장에서 바라본 현상을 공실 증가로, 임차인 입장에서 바라본 현상을 젠트리피케이션 현상으로 표현한다.

두 번째로, 위에서 언급한 공실사회 문제를 해결하는 방안으로 공익신탁제도를 제안한다. ‘신탁’이라는 다소 생소한 개념을 다루는 것에서부터 출발하며, 공익신탁의 특징을 소개한 후, 공익신탁을 활용해서 유희부동산을 활용하는 모델을 제안한다. 공익신탁을 설정하고, 운영하는 원리를 소개하고, 각 주체에게 어떤 기대이익이 있으며, 이 모델의 기대효과는 무엇이 있는지 설명한다. 아울러 해당 모델의 한계와 개선 방안도 다룬다. 세 번째 부분에서는, 공익신탁을 활용할 수 있는 시범 모델 두 가지를 제안한다. 하나는 공공 영역에서 소유하고 있는 공유재산을 개발할 때 공익신탁을 통해서 개발하는 모델이다. 기존의 공유재산 신탁개발방식과 부동산 공익신탁의 방식을 결합한 새로운 가능성을 모색한다. 두 번째는 도시공원 일몰제 대상 토지를 공익신탁으로 기부받는 모델이다. 서울시 내 도시공원을 둘러싸고 소유권/재산권 행사와 공공의 이익이 복잡하게 얽혀있는 상황을 조망하면서 공익신탁을 활용해 문제를 해결하는 방안을 제시한다. 더 나아가, 공유재산 개발 공익신탁과 다른 공유재산 개발방식을 비교분석한다. 위탁개발, 리츠(REITs)를 이용한 개발의 특징을 알아보고 공유재산 개발 공익신탁이 공실사회에 적합한 개발방식임을 제안한다.

마지막으로는, 공유재산 개발 공익신탁을 활성화하기 위해 서울시를 대상으로 하는 정책 제언을 담았다. 공간 개발·관리 관련 업무를 전담하는 전문 조직인 공간청을 설립하자는



내용과 방치된 공유재산을 개발하기 위한 공익신탁을 지원하는 내용의 조례 제정을 골자로 하고 있다.

## 2) 연구 방법

기본적으로 선행 연구논문과 구체적인 법령을 조합하여 모델을 세우고 관련 이해관계자와 전문가에게 직접 자문을 구했으며, 이를 바탕으로 더 정밀한 모델로 발전시킬 수 있었다. 이 연구의 모델을 도출하기 위해서는 부동산 신탁, 공익신탁, 공실과 젠트리피케이션, 지역자산화, 국·공유 재산관리, 리츠 등에 관한 연구논문과 리포트, 법령 분석과 관계자 자문을 진행했다. 이런 과정을 거쳐 도출한 모델을 실제 사례들과 연계하여 제시함으로써 설득력을 높이고자 했으며, 모델 활성화에 필요한 정책 제언을 지속적으로 제시했다.

부동산 신탁과 공익신탁 관련 논문을 엮어서 읽었고, 특히 공익신탁은 이번 연구의 핵심이기 때문에 법조문을 많이 참고했다. 또한, 공익신탁의 실무적인 부분은 부동산 신탁사와 대면 인터뷰를 진행하면서 질의응답을 진행했다. 이런 내용을 바탕으로 개인 건물주와 서면 인터뷰를 진행했고, 법인 건물주와는 구체적인 협업 프로젝트를 논의한 내용 중 일부를 기술했다. 공실 증가에 관한 논의는 비교적 최근의 현상이기 때문에 논문보다는 언론보도와 금융권 보고서를 많이 참고했다. 젠트리피케이션과 지역자산화에 대해서는 주로 논문을 읽으면서 각종 개념을 습득했다. 국·공유 재산에 관해서는 법조문을 꼼꼼하게 따진 뒤, 행정안전부, 법무부에 유권해석을 요청하는 방식으로 진행했다. 리츠 연구는 리츠공시시스템과 각 금융회사의 리츠 소개 페이지를 주로 참고했으며, 구체적인 사례로서 앤스페이스에서 참여하는 서울사회주택리츠 모델을 참고했다.

## 02. 공실사회의 도래

### 1\_상업용 부동산 시장의 변화

#### 1) 공실 증가

서울 곳곳에 공실이 늘고 있다. [표 2-1]과 같이 2017년 4분기와 2018년 4분기를 비교했을 때, 강남의 중소형 오피스를 제외하고는 서울의 모든 지역에서 점포 규모와는 상관 없이 오피스 공실이 증가했음을 알 수 있다. 그뿐만 아니라, 중대형 상가의 공실률도 급등세이다. [표 2-2]에서 볼 수 있듯이, 신사동 가로수길로 유명한 도산대로, 명품 상가가 즐비한 청담동, 경리단길로 유명한 이태원, 강남의 대표적인 상권 논현역, 패션디자인의 메카 동대문 상권에서 공실률은 모두 큰 폭으로 증가했다.

[표 2-1] 상권별 규모별 오피스 공실률

상권별	상권별	규모별	2017 4/4	2018 4/4	증감률(%)
서울	소계	전체	10.5	11.4	0.9
		대형	11.5	12.3	0.8
		중소형	9.0	10.0	1.0
	도심지역	전체	12.8	14.5	1.7
		대형	12.9	14.2	1.3
		중소형	12.6	15.1	2.5
	강남지역	전체	8.9	8.4	-0.5
		대형	9.8	9.9	0.1
		중소형	8.1	7.2	-0.9
	여의도 마포지역	전체	10.9	11.3	0.4
		대형	14.3	15.1	0.8
		중소형	7.5	7.6	0.1
	기타지역	전체	11.7	14.0	2.3
		대형	24.2	26.0	1.8
		중소형	8.5	10.9	2.4

출처: 「상업용부동산임대동향조사」, 한국감정원

[표 2-2] 중대형 상가의 서울 주요 상권 공실률

핵심 상권	2017 4/4	2018 4/4	증감률(%)
도산대로	4.0	10.0	6.0
청담	1.5	11.2	9.7
이태원	11.8	21.6	9.8
논현역	1.7	18.9	17.2
동대문	10.9	14.6	3.7

출처: 「상업용부동산임대동향조사」, 한국감정원

많은 언론에서 공실 증가에 따른 임대료 인하, 무권리금 점포 증가 등의 상황을 타개하기 위한 노력을 보도하고 있지만, 아직까지도 상권은 쉽사리 활성화되지 않고 있다.

## 2) 임차인의 재평가

경기불황이 장기화되고, 저성장 기조가 고착화하면서 부동산 경기도 침체 국면을 벗어나지 못하고 있다. 이런 상황에서 이제는 임대인과 임차인의 갑-을 관계가 역전된 것 같다는 보도가 심심찮게 나온다.<sup>1)</sup> 전통적으로는 임대인이 건물을 짓기만 하면 임차인과 임대차계약을 체결할 수 있고, 임대수익을 벌어들이는 것이 수월했다. 하지만, 최근에는 공실이 증가하면서 장기간 안정적인 임대수입을 벌어들일 수 있는 검증된 임차인을 구하는 것이 더 어려워졌다. 그래서 스타벅스, 롯데리아같은 국내외 대표 프랜차이즈는 안정적인 임대수익을 보장하는 키 테넌트(key tenant)로서 각광받고 있다고 한다.<sup>2)</sup> 또 다른 형태의 경쟁력을 보유한 임차인들도 있다. 입소문과 SNS를 통해 2030 청년을 끌어모을 수 있는 청년예술가·창작 집단이 바로 그들이다. 최근, 을지로가 2030 청년들의 핫플레이스로 급부상한 것은 그런 이유라는 분석이 나온다.<sup>3)</sup> 이제는 건물을 소유하고 개발하는 것의 문제를 넘어서 어떻게 경쟁력 있는 우량 임차인을 유치할 것인가 건물주의 최대 고민으로 떠올랐다.

- 1) 건설경제, 2019.04.24., “공실 증가에 재평가받는 임차인”,  
[http://m.cnews.co.kr/m\\_home/view.jsp?idno=201904231447376430684#cb](http://m.cnews.co.kr/m_home/view.jsp?idno=201904231447376430684#cb)
- 2) 에너지경제신문, 2019.04.21., “불황기 주목할 부동산시장 트렌드”,  
[http://m.ekn.kr/section\\_view.html?no=427629#\\_enliple](http://m.ekn.kr/section_view.html?no=427629#_enliple)
- 3) 시사경제신문, 2019.04.25., “[되살아나는도심②]을지로, 2030 힙스터들의 성지”,  
<http://www.sisanews.kr/news/articleView.html?idno=38533>

### 3) 단기임대의 증가

공실이 늘어나면서 단기적으로 임대차계약을 맺는 사례도 증가하고 있다. 이는 임대인과 임차인의 이해관계가 맞아떨어지면서 발생하는 현상으로 볼 수 있다.

[표 2-3] 단기 임대차 계약의 이유

	단기임대를 선택하는 이유
임대인	개정된 상가임대차보호법상 10년 장기 임차인 구하는 데 시간이 걸린다.
	공실을 두기보다 단기임차를 하는 것이 건물 가치 상승에 도움이 된다.
	건물 가치에 걸맞은 프리미엄 브랜드를 광고할 수 있다.
임차인	부담스러운 보증금 없이 적절한 가격에 계약이 가능하다.
	브랜드 가치 제고에 도움이 되는 장소에 맞춤형 홍보를 할 수 있다.
	짧은 시간 동안 광고 및 브랜드 홍보 효과가 극대화된다.

출처: ERA Realty Times, 2019.04, Issue No.082

## 2\_젠트리피케이션의 심화

‘~리단길’의 원조였던 이태원 경리단길은 최근 공실이 가장 크게 증가한 지역 중의 하나이다. 독특하고 이색적인 분위기의 상권으로 사람들의 발길을 끌었던 곳이지만, 이제는 몰락하는 상권이 되었다. 2019년 1분기 경리단길의 중대형상가 공실률은 24.3%에 달한다. 공실이 증가하다가 이제는 영업 중인 점포 수 자체가 감소하고 있다. 2016년 말 1,710개였던 점포 수가 2018년 말에는 1,634개로 줄었다.<sup>4)</sup>

앞서 통계로 제시했던 신사역 가로수길(도산대로) 또한 비슷한 신세다. 중대형상가 공실률이 17년 1분기 4.0%에서 18년 1분기 10.0%로 두 배 이상 급증했다. 다만, 위기의식을 느낀 이태원의 건물주들이 자발적으로 임대료를 내리기 시작한 데 비해, 가로수길의 임대료는 작년과 비슷한 수준이기 때문에 건물주의 체감 온도는 두 지역이 사뭇 다른 것으로 추정된다.

기존의 명소에서 젠트리피케이션 문제가 한차례 할퀴고 지나간 후에는 공실 증가에 따른 상권 침체가 다시 공실 증가를 불러오는 악순환이 일어나고, 한번 상권이 침체한 이후로는 웬만큼 임대료를 인하하지 않는 이상 소용이 없다. 최근에는 공덕역 경의선 용지, 성수동, 익선동 등 신흥상권 또한 젠트리피케이션 조짐을 보이고 있어 지역만 바뀔 뿐, 끝나지 않는 문제인 것처럼 보인다.<sup>5)</sup>

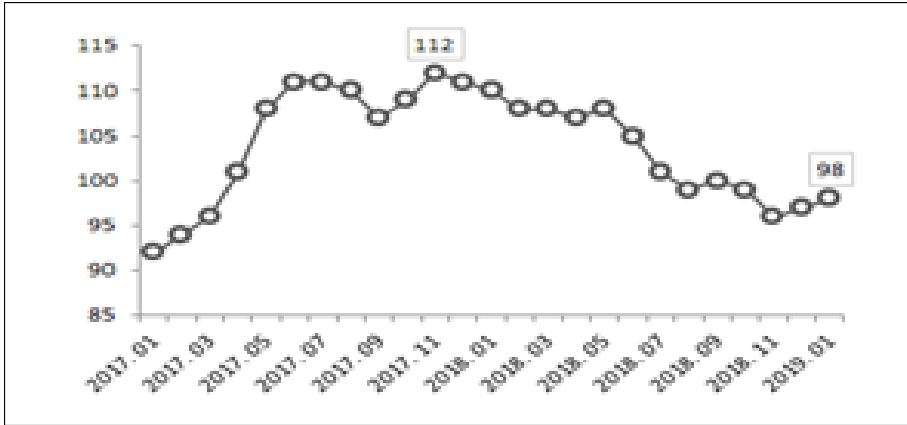
## 3\_부동산 시장 전망

한지혜(2019)는 경기침체에 따른 소비심리 위축([그림 2-1] 참고), 인건비 인상, 젠트리피케이션 등 복합적 요인으로 서울의 주요 인기 상권에서 중대형 상가 공실률이 크게 증가한 것으로 진단했다. 또한, 최저임금이 2018년에는 16.4%, 2019년은 10.9% 인상되는 등 인건비 부담이 대폭 증가함에 따라 자영업자의 수익성이 지속적으로 악화되고, 폐업이 증가하고, 마침내 상가 공실이 더욱 많아질 것으로 전망했다. 특히, 김수진(2018)에 따르면, 자영업 집중 업종<sup>6)</sup>에 해당하는 10개 업종의 매출액 변화율이 두드러

4) 서울경제, 2019.04.30., “[위기의 신흥상권] 경리단길, 공실률 8.9%→24%”, <https://www.sedaily.com/NewsView/1V12FXQ6SE>

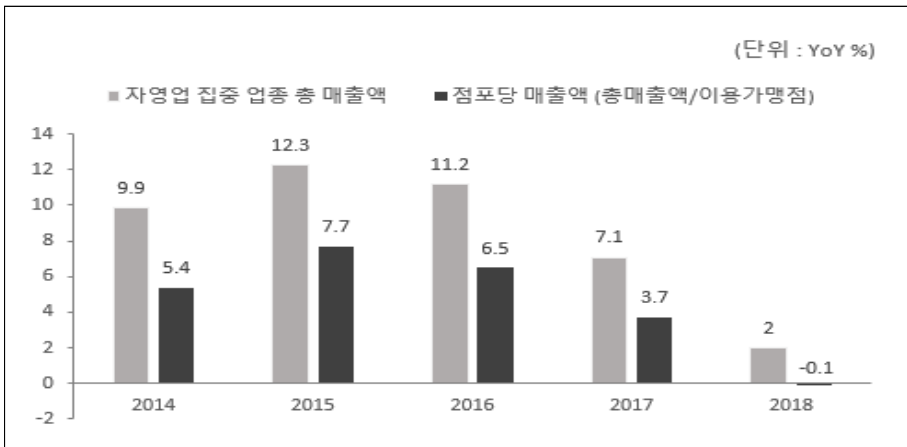
5) 매일경제, 2019.04.24., ““공덕역 경의선 용지 개발이 ‘젠트리피케이션’ 부추겨”(종합)”, <https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2019/04/253751/>

지게 감소한다. [그림 2-2]에서 대다수의 자영업자가 경험하는 경영상의 어려움은 수치로 표현되는 것보다 훨씬 심할 것으로 추론할 수 있다.



출처: 한지혜, 2019, 「2018년 상가 공실률 증가 요인과 향후 전망」, 온나라가이드

[그림 2-1] 소비자심리지수 변화



출처: 김수진, 2018, 「우리카드 빅데이터를 활용한 국내 자영업 동향 분석과 시사점」, 우리금융경영연구소 경제연구실

[그림 2-2] 자영업 집중 업종의 매출액 증가율 변화

6) 김수진(2018)은 2015년 경제총조사의 국내 소상공인 업종 분포에 근거하여, 전체 업종의 62%, 일반 서비스 업종의 88%를 차지하는 10개 업종을 자영업 집중 업종으로 분류했다. 가맹점 수를 기준으로 요식업, 의류·잡화판매, 음식료판매, 개인서비스, 레저, 교육, 소규모소매점, 자동차정비·부품, 문화·취미, 숙박 등 총 10개 업종이 포함 76.7%의 비중을 차지하고 있다. 자영업 집중 업종의 카드 결제금액 비중은 전체의 35.2%에 달한다.

## 4\_소결

인구 감소, 소비심리 위축 등은 경제의 저성장 기초를 고착화시킨다. 전반적인 경기 침체가 지속되는 가운데, 부동산 경기 또한 예전같지 않은 모습을 보인다. 서울 각지의 핵심 상권 공실이 증가하는 현상은 임대인이 경쟁력 있는 임차인을 모셔오는 현상을 초래했다. 공실을 타개하기 위한 공여지책으로 단기 임대차 계약을 통해서 돌파구를 찾아보려는 시도가 이어진다.

동시에 젠트리피케이션 문제 또한 진행 중이다. 경리단길, 가로수길, 삼청동, 성수동 등 기존의 상권에서 신흥 상권으로 위치만 바뀔 뿐 안정적으로 장사를 하고 싶은 사람들은 어디서나 내몰리기 마련이다. 궁중족발같은 극단적인 사례가 아니더라도, 한 곳에서 장기간 마음 놓고 장사할 수 있도록 합리적인 임대료만 받는 건물주는 찾기가 쉽지 않다. 공실이 증가하는 동시에 젠트리피케이션이 기승을 부리는 현상은 불합리하다. 한쪽에서는 공간이 비어서 임차인을 모셔와야 하고, 다른 쪽에서는 마음 놓고 활동할 수 있는 공간을 구하지 못해서 난리다.

공간의 공급과 수요가 불균형해서 벌어지는 이런 문제는 공익신탁을 활용해 해결할 수 있다. 빈 공간을 기부하는 건물주에게는 인센티브를 제공하고, 공간이 필요한 부동산 약자 계층에게는 적정 비용을 지불하면 장기간 사용할 수 있는 공간을 제공하는 것이다. 민간 차원에서 바로 실행하기가 어렵다면, 서울시를 비롯한 지자체에서 시범적으로 시도하는 것도 하나의 방법이다. 다음 장부터는 앞서 서술한 문제를 해결하는 공익신탁 모델과 구체적인 사례, 활성화를 위한 정책 제언을 순차적으로 다룬다.

## 03. 공익신탁제도

### 1\_신탁의 법적 개념 및 특징

#### 1) 신탁의 정의

신탁법 제2조에 따르면, 신탁은 “신탁을 설정하는 자(이하 ‘위탁자’)와 신탁을 인수하는 자(이하 ‘수탁자’) 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’)의 이익 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산의 관리, 처분, 운용, 개발, 그 밖에 신탁 목적의 달성을 위하여 필요한 행위를 하게 하는 법률관계”라고 규정되어 있다. 김병우(2011)에 의하면, 신탁이란 일정한 목적에 따라 재산의 관리와 처분을 남에게 맡기는 일이라고 축약해서 설명할 수 있다. 특히, 부동산 자산을 관리하는 경우, 고도의 법적, 실무적 전문성이 요구되는 일이기 때문에 신탁사에 전문적인 관리를 맡기는 것이 현명할 수 있다.

#### 2) 신탁의 설정

신탁법 제3조에 근거할 때, 총 세 가지 방식으로 신탁을 설정할 수 있다. 첫째, 위탁자와 수탁자 간의 계약을 맺거나, 둘째, 위탁자의 유언으로 설정하거나, 셋째, 위탁자가 신탁의 목적, 신탁재산, 수익자 등을 특정하고 자신을 수탁자로 선언하는 경우에 가능하다. 다만, 수익자를 특정하지 않는 목적신탁은 공익신탁을 제외한 형태로 신탁을 설정할 수 없다.



### 3) 신탁의 분류

김병우(2011)에 따르면, 학술적으로 신탁 유형을 [표 3-1]과 같이 분류할 수 있다.

[표 3-1] 신탁의 분류

분류기준	구분	내용
신탁성립 원인	임의신탁	위탁자의 설정행위를 통해 성립되는 신탁
	법정신탁	법률의 규정에 의해 성립되는 신탁
신탁의 목적	사익신탁	개인의 이익을 목적으로 하는 신탁
	공익신탁	학술, 종교, 자선 등 공익을 목적으로 하는 신탁
수탁자와 위탁자의 관계	자익신탁	위탁자가 신탁이익을 전부 향수하는 사람
	타익신탁	위탁자 이외의 제3자가 수익자가 되는 신탁
신탁행위의 영업성	상사신탁	신탁의 인수가 영업으로 이뤄지는 경우의 신탁
	민사신탁	신탁보수를 청구할 수 없는 신탁(무상이 원칙)
신탁의 목적물	금전신탁	위탁자로부터 금전을 수탁하여 운용하고 신탁기간 종료 시 수익자에게 금전으로 교부하는 신탁
	재산신탁	금전 이외의 재산을 수탁하는 신탁
수탁자의 의무	능동신탁	신탁재산에 대한 수탁자의 의무가 적극적인 경우
	수동신탁	신탁재산에 대한 수탁자의 의무가 소극적인 경우
신탁재산 운용	개별신탁	신탁계약이 개별위탁자마다 각각 체결되어 분별 관리되는 신탁
	집단신탁	불특정다수의 위탁자와 정형적인 약관에 의해 체결되는 신탁계약에 따라 신탁재산이 공동관리되는 신탁

출처: 김병우(2011), "신탁제도를 활용한 부동산금융 활성화에 관한 연구", 「경영교육저널」, 제22권

이 중에서 이 연구의 연구대상인 유휴부동산을 활용한 공익신탁은 법정신탁으로 성립되고, 공익적 목적을 하는 공익신탁이자, 위탁자 이외의 불특정 다수에게 혜택이 돌아가는 타익신탁이며, 원칙적으로 신탁보수를 청구하지 않는 민사신탁이다.<sup>7)</sup> 신탁의 목적물을 보자면, 비금전 재산인 부동산을 신탁하는 재산신탁으로 분류할 수 있고, 수탁자가 능동적으로 유휴부동산을 개발/관리하는 형태의 능동신탁이며, 각 위탁자의 부동산이 개별적으로 관리되는 개별신탁으로 본다.

7) 해당 논문이 발간될 당시인 2011년에는 공익신탁이 별도로 법제화되어있지 않았지만, 2014년 공익신탁법이 제정된 이후, 공익신탁은 위의 표에 나온 공익신탁, 타익신탁, 민사신탁을 개념을 포괄하는 개념으로 볼 수 있다.

#### 4) 신탁재산의 관리

김병우(2011)에 의하면, 신탁의 재산은 다음과 같이 관리되는 특징이 있다.

먼저, 신탁회사의 이해관계가 수익자의 이익을 침해하는 것을 방지하기 위해 수탁자는 고유재산을 관리하는 고유계정과 위탁자로부터 수탁받은 재산을 관리하는 신탁계정을 별도로 구분하여 운용해야 한다. 또한, 수탁자의 고유 채무를 신탁재산으로 상환하여 수탁자가 이익을 누리고 신탁재산이 감소하는 것을 금지하고 있다. 만약, 수탁자가 사망, 이혼, 파산 시에도 신탁재산은 상속, 재산 분할, 처분의 대상에서 제외된다. (신탁법 제 22조, 23조, 24조) 다만, 수탁자의 사망은 수탁자의 임무종료 사유가 된다고 명시하고 있다. (신탁법 제12조 1항)

또한, 신탁재산은 수탁자의 채무와 엄격히 분리되어 관리되어야 하는 동시에 위탁자의 고유 채무와도 분리된다. 신탁법 제22조 1항에 따르면, 신탁재산에 대한 강제집행은 금지되지만, 위탁자의 채권자가 신탁 계약 설정 이전에 법적인 권리(저당권설정, 가압류, 압류, 가처분집행 등)를 취득한 경우와 신탁사무를 처리하면서 발생하는 채무에 대해서는 예외를 둔다. 또한, 신탁법 제22조 2항, 3항에서는 1항을 위반하는 경우 위탁자, 수익자, 수탁자가 이의 신청할 수 있도록 권리를 보장하고 있다.

#### 5) 부동산 신탁의 기능

김병우(2011)와 안성포(2011)에 따르면, 부동산 신탁의 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 전문 부동산 신탁업자에게 재산의 관리와 처분을 맡김으로써 재산의 가치를 향상시키는 것을 기대할 수 있다. 둘째, 신탁재산은 위탁자 및 수탁자의 이해관계, 채무로 인한 도산 등의 위험으로부터 분리되어 관리되기 때문에 수익자를 보호할 수 있다. 셋째, 원 소유자의 자금 및 개발/관리 역량 부족 등의 이유로 방치되어 있는 토지/부동산을 전문성을 갖춘 신탁회사가 효율적으로 개발/관리할 수 있다. 마지막으로, 신탁과 부동산 금융제도를 결합하여 새로운 재산증식 및 재산관리 수단의 역할을 할 수 있다. 신탁계약에 따라 다양한 형태의 신탁을 설정할 수 있고, 조건을 맞춘다면 부동산 신탁의 수익증권 발행, 신탁사채 발행 등의 기능을 수행할 수 있다. 이에 관해서는 여기서 더 깊게 다루지는 않는다.

## 2\_공익신탁법의 개념 및 제정배경

그렇다면, 기존에 존재하는 일반적인 신탁과 공익신탁은 어떤 차이가 있을지 살펴볼 필요가 있다. 공익신탁의 구체적인 특징은 2015년 공익신탁법과 법무부 입법자료를 참고해 다음과 같이 정리할 수 있다.

### 1) 공익신탁의 정의

「신탁법」에 따른 신탁 중 공익사업을 목적으로 하고, 법무부장관의 인가를 받은 신탁을 공익신탁이라고 한다. 위탁자가 수탁자에게 특정 재산을 이전 또는 그 밖의 방식으로 처분하면, 수탁자는 위탁자를 대신해서 공익신탁법 제2조 제1호에 규정된 공익사업을 수행하기 위해 그 재산의 관리, 처분, 운용, 개발 내지 그 밖에 필요한 행위를 할 수 있다. 그렇다면, 유·부동산을 활용한 공익신탁은 위의 정의를 충족하는가? 공익신탁법 제2조 1호에 나열된 공익사업의 분류를 참고하면, 유·부동산을 적절히 활용해 지역경제를 활성화하고, 장기적인 지역사회의 발전에 기여하자는 목적은 공익사업의 취지에 충분히 부합하는 일임을 알 수 있다.

### 2) 특징

공익신탁법은 기부문화를 활성화하기 위한 취지를 가지고 있으며 기존의 기부 방식과 비교할 때 다양한 장점이 있다. 첫째, 기존의 공익 법인을 통한 기부에 비해 절차가 간소화되었다. 배귀희(2014)는 공익신탁법안 검토보고에서 공익법인과 공익신탁을 다음과 같이 비교하였다.

[표 3-2] 공익법인과 공익신탁 비교

구분	공익법인	공익신탁
법인 여부	필요	불필요
재산권	법인 보유	수탁자(금융회사) 보유
회사법상 보고의무	필요	불필요
인허가	3개월 이상	3개월 이내
설정 절차	법인등기 등 절차 필요	수탁자가 간편하게 진행
자금규모	거액	소액도 가능
사업영위방법	수익금액 소비	신탁원본 소비
신탁관리인	비선임	선임

출처: 배귀희(2014), “공익신탁의 활용 및 운영방안에 대한 연구”, 한국인사행정학회, pp.32~33.

둘째, 신탁의 특성상 원본 재산은 수탁자의 고유 재산과는 별도로 관리되고, 수탁자가 파산해도 직접적인 피해를 입지 않는다. 반면, 일반적인 기부를 진행할 때, 만약 모집하는 사람이 파산한다면 모집된 기부금품도 파산 재산에 포함되어 채권자들에게 분배될 위험이 있다. 셋째, 일반기부와는 달리 공익신탁은 신탁 계약을 통해 구체적인 목적을 정하기가 용이하기 때문에 위탁자의 의사를 충분히 관철시킬 수 있다. 넷째, 공익신탁은 일반 신탁과는 달리 수익자를 특정하지 못하는 대신 위탁자에게 각종 세제혜택이 주어진다.<sup>8)</sup>

기준에 개인적 차원의 기부는 기부단체의 투명성이 충분히 반영되어있지 않고, 기부 규모를 키우는 것이 쉽지 않다는 점이 단점이었는데, 공익신탁은 위탁자의 의지를 반영해서 투명하게 공익사업을 진행할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 공익을 위해서 공익법인을 설립하는 과정에 소요되는 시간적, 금전적 소모를 최소화하고 비교적 소규모 기부도 활성화할 수 있다는 장점이 있다.

단점으로는, 공익신탁의 인가 및 운영 요건을 충족하기가 쉽지 않고, 민간 신탁업자의 참여를 유도하기가 어렵다는 점과 금전 신탁과 비금전 재산 신탁을 구분하지 않고 일괄

8) 최원근, 임병진(2018)에 의하면, 공익신탁을 통해 기부하면 다음과 같은 혜택이 주어진다.

1. 공익신탁에서 발생하는 수익에 대해 전액 비과세
2. 공익신탁으로 출연한 재산은 지정기부금으로 간주하여 개인 출연자에게는 세액공제(기부금 공제), 법인 출연자에게는 손금(損金)을 인정
  - 법인의 지정기부금 손금산입 한도액=(해당 사업년도 소득액-이월결손금-법정기부금)×10%
  - 개인의 지정기부금 기부금세액공제액=해당 과세년도 기부금(소득금액의 30% 한도 내)의 15%(단, 3천만 원 초과분에는 25%)

적으로 법을 적용하다 보니 각 재산 유형에 적합한 방식으로 신탁을 운영하기가 어렵다는 점이 있다.

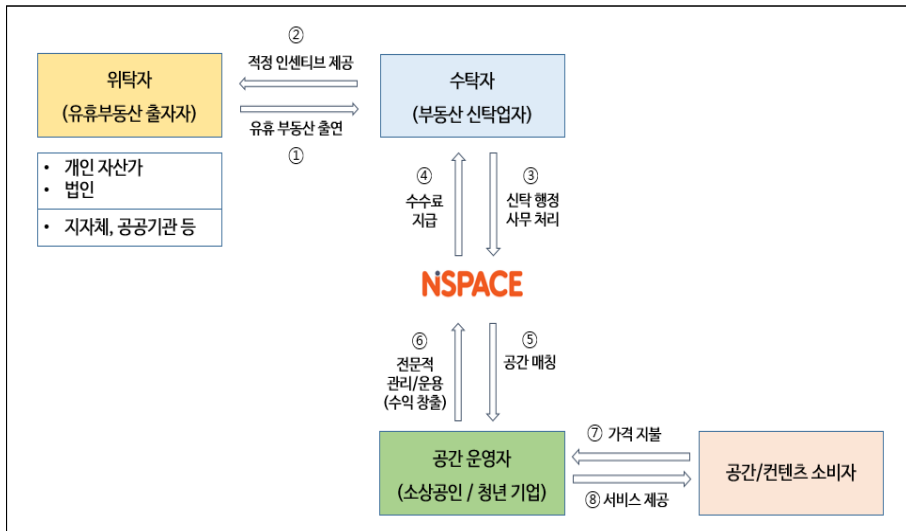
공익신탁의 인가 요건은 공익신탁법 제4조에 명시되어 있는데, 해당 요건을 모두 충족하고 결격사유가 없어야만 법무부 인가 후 신탁사업을 진행할 수 있다는 점이 초기 진입장벽을 높인다. 공익신탁이 아닌 일반 신탁은 위탁자-수탁자 간의 계약을 체결하고 위법사항이 없다면 바로 신탁사업을 진행할 수 있다는 점과 대비된다. 특히, 공익신탁법 제4조 8호 가.목은 민간 위탁자와 수탁자(신탁회사)의 공익신탁 참여를 제약하는 대표적인 조항이다. 기부를 활성화하기 위해 제정된 공익신탁법이기에 때문에 이익을 제공하는 형태의 신탁을 설정하지 않는 취지라고 짐작할 수 있다. 하지만, 민간 신탁회사 입장에서는 신탁사업을 수행하는 데 따른 최소한의 경비를 지급받고 아무런 수익을 제공받지 못한다는 점은 사업의 운영 자체를 고민하게 만들고, 설령 공익신탁을 운영한다고 하더라도 적극적인 신탁 운용과 양질의 서비스 제공을 담보하지 못한다. 신탁회사 입장에서는 그야말로 공익적인 목적으로 사업을 진행하는 사회공헌 사업의 하나로만 인식할 수도 있다. 다만, 동법 13조에 신탁보수는 지급하지 않는 것이 원칙이나 신탁 계약으로 달리 정할 수 있다는 단서조항이 있다는 점이 최소한의 안전장치로 보인다.

게다가, 금전 재산과 비금전 재산의 신탁 방식에 대한 별도의 규정이 없다. 금전과 비금전 재산은 소유권, 수익권의 처리를 다르게 접근해야 할 필요가 있다. 금전을 기부하는 것이라면 한번 기부하고 나서 굳이 돌려받을 필요가 없고, 기부금 세제혜택을 받는 것 이외에는 별도의 혜택이 없어도 된다. 하지만, 비금전 재산의 경우에는 달리 접근해야 한다. 특히, 부동산은 금전 재산과 다르게 일시적인 매매 수익을 얻을 수도 있고, 장기적인 임대 수익을 얻을 수도 있다는 특수성이 있다. 때문에 소유권을 이전하는 행위가 금전에 비해 대단히 민감하며, 부동산을 활용해 창출할 수 있는 임대수익이 크다는 점을 고려해야 한다. 현행 공익신탁법에서는 건물주가 부동산을 공익신탁하는 경우, 신탁기간 세제혜택을 받을 수 있지만, 이외의 이익은 일체 수령할 수 없으며 신탁 후에는 소유권을 영구적으로 상실한다는 점에서 거부감이 클 수밖에 없다. 이 문제의 개선 방안은 4장에서 다룬다.

## 04. 공익신탁을 활용한 유휴부동산 활용 모델

지금까지는 공익신탁 모델을 잘 이해하기 위해 일반적인 신탁의 개념과 공익신탁의 개념을 이해하는 데 초점을 맞췄다. 지금부터는 공익신탁의 개념에 근거해 유휴부동산을 잘 활용하는 모델을 구체적으로 소개하려고 한다. 이 모델을 활용해 공실을 줄이는 동시에, 공간이 필요한 부동산 약자에게는 공간을 제공하는 방안을 제시한다.

### 1\_신탁 운영 과정



출처: 공익신탁법을 토대로 재구성

[그림 4-1] 공익신탁을 활용한 공유부동산 창출

[그림 4-1]은 공익신탁법에 근거하여 직접 구상해본 사업 모델이다. 초기에 신탁의 성립을 결정짓는 주체는 모두 셋이다. 위탁자(민간 건물주/공유재산을 소유한 지자체 및 공공기관 등), 수탁자(민간 부동산 신탁사), 신탁사업의 협력사(공간공유 플랫폼기업 앤스페이스)이다.

## 1) 유휴부동산 출연

민간의 개인 건물주와 법인 건물주 또는 공공 영역에서 사용하지 않는 부동산을 부동산 신탁업자에게 출연하는 것으로 시작된다. 민간 건물주는 부동산을 소유하고 실제로 활용하고 있지 않은 경우에도 재산세는 지속적으로 납부해야 하는데, 공실 상태로 장기간 방치되고 있다면 오히려 공익신탁에 위탁하는 것이 현명한 선택이 될 수 있다. 앞서 이야기했듯, 인구감소와 소비 둔화, 저성장 고착화 등 한국의 경제구조가 변화하고 있기 때문에 이전과 같이 안정적으로 높은 수준의 임대수익을 누리기가 쉽지 않을 것으로 예상된다. 또한, 상가 임대인-임차인 간 상생과 협업을 하는 것보다 임대인의 갑질에 임차인이 쫓겨나는 젠트리피케이션 현상이 곳곳에서 발생해왔고, 임차인의 변경으로 인해 상권이 한번 침체한 경우에는 다시 회복하기가 어려워 장기 공실의 증가를 예측하는 것도 어렵지 않다. 그렇다면, 차라리 공익신탁에 유휴부동산을 한시적으로 기부하고, 세제혜택을 누리는 것이 나은 선택지이다.

뿐만 아니라, 이제는 건물을 소유하면서 임대료 인상을 자제하는 착한 건물주라고 해도 성공하기 어려운 시대이다. 이미 자영업 시장은 냉혹하고 치열한 경쟁으로 유명하고, 인구 감소와 저성장 경제 구조의 고착화로 인한 소비 둔화는 전체적인 시장 규모를 축소시킨다. 이제는 각 공간의 특색있는 공간 경험이나 경쟁력 있는 서비스를 제공하지 못한다면 소비자의 지갑을 열기 어렵다. 다시 말해, 건물주가 공간에서 경쟁력 있는 콘텐츠를 제공할 수 있는 공간운영자를 발굴하고, 유치하고, 적절히 지원하는 것이 필수적인 상황이 되었다. 만약, 이런 전문적인 공간 관리/지원 역량이 없는 건물주라면 신탁 계약을 통해서 전문적인 공간 운영을 맡기는 것을 적극적으로 고려해야 한다.

신탁기간은 안정적인 신탁사업을 영위할 수 있도록 충분히 길게 설정되어야 한다. 이때의 신탁사업은 빈 공간을 적절히 활용할 수 있는 공간운영자를 찾고, 운영수익을 낼 수 있도록 적극적으로 지원하는 것이다. 2018년 10월 16일부터 시행되고 있는 개정된 상가임대차법의 갱신요구권 기간이 10년인 점을 고려할 때, 신탁기간을 최소 10년으로 설정한다면 적절할 것이다. 신탁을 통해 임차인을 대신 구하는 셈이고, 임차인과 10년의

계약기간을 보장하는 것과 다르지 않다.

## 2) 적정 인센티브 제공

앞서 일반 신탁과 구별되는 공익신탁의 특징을 설명했듯, 공익신탁을 통해 기부하는 위탁자에게는 세제혜택을 제공하고 있다. 신탁기간에는 부동산 가치를 평가해서 개인의 기부금 인정 또는 법인의 손금산입으로 인정하게 된다. 중요한 것은 가치평가를 하는 방식이다. 부동산을 기부한다고 하면, 얼마나 기부했는지 산정해야 그에 따른 정확한 세제혜택을 제공하는 것이 가능하다. 관련해서 신탁사에 질의한 결과, 위탁자가 개인사업자일 때는 시가와 장부금액 중 큰 값으로 결정하고 법인사업자라면 장부금액으로 평가한다는 답을 얻을 수 있었다. 다만, 위의 가치평가는 부동산 원본 기부를 하는 방식에 해당하고, 임대소득을 기부하는 이익기부의 방식은 가치산정 방식이 다르다. 하지만, 실무적인 이유로 부동산 이익기부는 진행하지 않기 때문에 여기서는 부동산 이익기부 시의 가치산정 방식은 다루지 않는다.

## 3) 신탁사업 협력사 제휴

위 공익사업의 핵심은 유휴부동산을 기부받고, 각 공간의 특성을 활용해서 공간을 운영할 유능한 공간운영자를 발굴하고 지속적으로 지원하는 것이다. 이 모델을 활용해 부동산이 없는 공간운영자는 장기간 안정적인 사업을 해나가는 것이 1차 목표이고, 해당 공간이 속해있는 상권을 활성화하는 파급효과를 내는 것이 2차 목표이다. 이 목표를 달성하기 위해서는 협업이 필수적이다. 기존의 민간 부동산 신탁회사는 신탁 행정사무 및 법무 처리에 전문성을 가지고 있는 반면, 경쟁력 있는 콘텐츠를 창출할 수 있는 공간운영자를 발굴하고 연결하는 것은 전통적인 업무 범위가 아니었다. 이제는 성공적인 사업 진행을 위해 공간운영자 발굴 및 지원업무를 원활히 할 수 있는 협력사와 제휴하는 것이 중요해졌다. 정리하자면, 건물주에게서 유휴부동산을 기부받는 공익신탁 사무는 신탁사가 진행하고, 공간운영자를 발굴하고 지속적으로 지원하는 역할은 다른 조직이 전담하는 것이 효과적이다. 그러기 위해서는 별도의 위탁계약을 맺어 협력사와 수익 구조, 역할 분담에 관한 명확한 협의를 해야한다.



#### 4) 공간운영자 발굴과 공간 운영

공간을 잘 활용할 수 있는 공간운영자를 발굴하고, 공간 운영에 관한 실무는 협력사가 대행한다. 협력사는 각 공간의 특성 분석, 시장분석, 상권분석 등을 통해 가장 적절한 공간이 무엇일지 1차 기획을 담당한다.<sup>9)</sup> 그리고 공간을 잘 활용할 수 있는 공간운영자를 선발하는 과정을 거친다. 선발된 공간운영자와 협의를 통해 구체적인 공간운영 및 서비스 기획에 대한 2차 기획을 진행한다.

공간을 재단장하여 운영할 때 필요한 전문적인 마케팅, 공간관리, 소비자 서비스 등의 지원은 협력사에서 담당한다. 공간운영자는 10년 내외 동안 적정 임대료를 지불하고 공간을 사용한다. 공간운영자는 소비자에게 공간 경험과 콘텐츠를 제공하고 이에 따른 수익을 얻는다. 공간에서 발생하는 수익/비용 구조는 신탁사, 협력사, 공간운영자가 협의해서 계약을 체결한다.

9) 우선적으로 선발하는 공간운영그룹은 부동산은 없지만 문화적 역량이 있는 예술·창작 집단, 소상공인, 청년, 사회적 경제주체 등이다. 일반 임대자 시장에서는 수익을 창출하고 임대료를 부담하기 쉽지 않아서 부동산 약자로 분류되지만, 사회에 미치는 유무형의 파급 효과가 큰 그룹이다. 전략적으로 이 그룹을 육성하고 지원한다면, 주변 상권이 발전한다. 이 이론은 리처드 플로리다의 저서 『Creative Class: 창조적 변화를 주도하는 사람들』(2002)에서 설명한 창조계급론에 근거한다. 그는 이 책에서 문화적 역량을 지닌 창조 계급이 도시에 오래 머물수록 도시 분위기를 개방적이고, 전문적이고, 활기차게 만든다고 역설한다.

## 2\_신탁 관계자별 기대이익

신탁 모델에 참여한다고 가정했을 때, 각자에게 돌아갈 기대이익은 [표 4-1]과 같이 정리할 수 있다.

[표 4-1] 신탁 관계자별 기대이익

역할	참여 주체	예상 이익	비고
위탁자	개인 건물주	재산세 경감 및 세제혜택	-
	법인		-
	공공 영역	공적 이익 달성	별도의 모델 가능
신탁업자	부동산 신탁사	적정 신탁보수 수취	공익신탁 활성화 사회적 이미지 개선효과
신탁사 협력사	공간공유 플랫폼 기업	신탁사로부터 수수료 수령	공간 운영을 위한 컨설팅, 마케팅 등을 지원
실제 공간운영자	청년 문화예술인	적정 임대료의 안심 공간 사용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초창기에는 시장성높은 콘텐츠 / 문화적 역량을 지닌 운영자 우선 선발</li> <li>- 이후에는 지역 기반의 소상공인/자영업자 계층으로 확대</li> </ul>
	지역 기반의 소상공인 & 자영업자		
공간 소비자	불특정 다수의 대중	양질의 공간/콘텐츠 소비	-

출처: 공익신탁법의 내용을 토대로 재구성

신탁에 직접 참여하지는 않지만, 간접적으로 영향을 미치게 되는 것들은 다음과 같이 정리할 수 있다.

## 1) 건물주

공간을 소유하고 있지만 제대로 사용하고 있지 않은 건물주의 공간 유지/보수, 세금 부담을 줄여주고, 전문적인 공간 운영/관리를 통해 건물의 가치를 상승시킨다. 건물 한 채를 가지고 있다고 가정하면, 건물의 모든 공간이 방치되어있기보다 건물 내 일부 공간이 방치되어있는 경우가 많을 것이다. 빈 공간에 대해서만 신탁을 하고, 전문적인 공간운영을 받아 방문객이 늘어나면 건물 내의 다른 시설에도 방문객이 덩달아 늘어날 수 있다. 공간 하나 정도만 신탁해서 세제혜택을 누리고, 파급 효과를 누리는 것이 가능하다.

## 2) 공간운영자

장기간 적정 임대료에 머물면서 생업을 영위하는 공간을 얻게 된다. 젠트리피케이션에 대한 경각심이 높아지고 여러 대안이 나오고는 있지만, 아직까지도 건물주의 입김이 강한 것이 현실이다. 이런 상황에서 쫓겨날 걱정없이 장기간 적정 임대료에 공간을 사용하면서 다양한 시도를 해볼 수 있도록 하는 것은 큰 의미가 있다.

## 3) 지역사회

지역상권이 발달하는 것은 공간 자체의 매력도 중요하고, 공간을 활용해서 독특한 기획으로 만들어내는 공간운영자의 공도 크다. 짧고 창의적인 기획으로 공간을 운영하는 청년들이 모이기 시작하면, 트렌드에 민감한 2030 소비자들이 모여들고 지역 상권이 활성화된다.

## 4) 지방자치단체

유희부동산이 장기간 방치되어 해당 지역의 미관을 해치고, 지역 상권이 침체되는 것은 지역주민의 삶의 질을 떨어뜨린다. 지자체 차원에서는 공공재정을 투입해서라도 도시재생 사업을 추진해야 할지를 고민하는 등 부담을 느낄 수 있다. 동시에, 젠트리피케이션으로 내몰리는 부동산 약자를 위한 재정적 지원 요청이 들어올 수 있다. 공익신탁을 통해 이런 문제들이 개선되고, 지역사회의 필요를 충족하기 위한 재정 지출을 줄인다면 지방자치단체도 큰 부담을 덜 수 있다.

### 3\_한계점

부동산 공익신탁은 좋은 취지에도 불구하고, 현행 공익신탁 제도의 경직된 구조 때문에 공익신탁 상품의 시장성이 떨어진다. 먼저 신탁 종료 후의 소유권 및 귀속 문제가 있다. 공익신탁법 제24조에는 신탁 이후의 귀속권리자를 타 공익신탁이나 국가 또는 지방자치단체 등으로 규정하고 있다. 당연히 원 소유주에게 반환되지 않는다. 민간 건물주 입장에서는 부동산을 신탁하는 것은 원본 재산을 영구히 기부하는 것임을 감안해야 한다. 이는 현행 공익신탁법상 금전재산과 비금전 재산에 대한 별도의 구분 없이 같은 규정을 적용하기 때문에 발생하는 문제이다. 금전 재산은 기부 이후 반환을 고려할 필요가 없지만, 부동산과 같이 부가수익이 지속적으로 발생하는 경우에는 원본 재산과 부가수익을 구분해서 신탁할 수 있도록 보장하는 것이 신탁을 활성화하는 방법이다. 실제로, 미국에서는 부동산을 공익적 목적으로 신탁하는 방식을 다양하게 보장하고 있다. 최원근·임병진(2018)은 잔여 기부신탁<sup>10)</sup>(CRT: Charitable Remainder Trust)과 선행 기부신탁<sup>11)</sup>(CLT: Charitable Lead Trust)을 비롯한 미국의 다양한 신탁 방식을 소개하면서 공익신탁 세제혜택 개선 방안을 제시한다. 부동산 공익신탁의 활성화를 위해서는 다양한 신탁 방식을 제시하여 건물주의 선택권을 넓히는 것이 필수적이다.

또한, 민간 건물주 입장에서는 아무리 세제혜택을 누릴 수 있다고 하더라도, 임대수익보다 큰 동기부여가 된다고 말하기는 어렵다. 신탁을 하면 세제혜택을 받고, 기존의 공실 관리 비용을 절감한다는 의미는 있겠지만, 수익 창출만큼 확실한 보상이 되지 않는 것이다. 이에 최원근·임병진(2018)은 다양한 방식으로 수익을 수취할 수 있는 공익신탁 상품을 설계할 것을 주장한다.

마지막으로, 부동산 신탁사 입장에서도 현행 공익신탁은 사회공헌 활동 이상의 의미를 지니기 힘들다는 단점이 있다. 원칙적으로, 신탁관계인에게 이익 수취를 허용하고 있지 않기 때문이다. 무보수로 신탁 사무를 진행하거나 신탁 계약을 통해서 신탁보수 지급을 명문화한다고 하더라도 신탁보수는 최저 수준에 그칠 것이다.

10) 신탁한 재산에서 발생하는 일정한 수익 흐름을 위탁자에게 제공하고, 신탁 종료 후에는 잔여 신탁 재산을 모두 기부하는 방식이다. 기부할 의사가 있으나 신탁기간 중에는 노후생활 또는 자녀 부양 등으로 일정한 정기적 소득흐름이 필요한 자산가를 대상으로 한다.

11) 신탁기간 신탁 재산에서 발생하는 일정한 수익 흐름을 기부하고, 신탁 종료 후에는 신탁재산을 위탁자 또는 위탁자가 지명하는 수익자에게 반환하는 방식이다. 자선의 의미로 신탁 재산의 이익을 꾸준히 기부하다가 신탁 종료 이후에는 소유권을 유지하거나 상속/증여하기를 원하는 자산가를 대상으로 한다.

## 4\_시장 반응

위 모델에 대한 민간 건물주 및 부동산 신탁사와의 인터뷰를 시도했다. 개인건물주 2명의 서면 인터뷰 내용, 법인 2개사와의 협업 프로젝트 논의 내용 중 일부, 부동산 신탁사와의 인터뷰 내용이다.

〈개인건물주 A, B 인터뷰〉

Q. 현재 공익신탁에 부동산을 한시적으로 10년 정도 기부한다면, 기부자는 수익을 수취하지 못하는 대신 지정기부금으로 인정되어 세제혜택을 받게 됩니다. 만약 기부금 공제를 보장받는다면, 건물을 한시적으로(10년) 기부할 의사가 있습니까?

개인건물주 A: 저의 경우에는 빌딩이 있으면 일부 공간을 공익신탁에 기부하고 세제혜택을 받는다면 그것을 선택할 것 같습니다.

개인건물주 B: 1년, 3년, 5년, 10년 등 다양한 기간으로 프로그램이 제공되면 생각할만합니다.

→ 다양한 기간, 공간 기부 규모 등의 선택권이 충분히 보장된다면 공익신탁 출연에 긍정적이다.

Q. 신탁기간 이후, 부동산이 신탁 이외의 주체에게 완전히 기부되어 공공의 이익을 위해 사용된다면 기부 의사에 어떤 영향을 미친다고 생각하십니까?

A: 조금 고려해봐야 하지 않을까요? 완전히 기부된다면.. 완전 기부 후에도 세제혜택이 주어진다면 적극 고려사항이기는 합니다.

B: '소유권을 유지하면서 공공의 이익을 위해서 본인의 건물이 사용되는 모습을 보고싶다'가 최대치라고 봅니다.

→ 아무래도 부동산의 소유권을 완전히 상실한다는 점은 건물주 입장에서 거부감을 유발할 수밖에 없다. 소유권을 상실을 감수하려면 현행법보다 더욱 강력한 혜택을 제공해야한다.

Q. 현행법을 개정한다고 가정할 때, 다양한 상품을 선택할 수 있도록 하는 것이 신탁을 결정하는 데 도움이 된다고 생각하십니까?

ex)

- 신탁기간 정기적인 현금 소득을 얻는 대신 신탁 종료 후에는 부동산의 소유권을 완전히 기부하는 방식
- 신탁기간 발생하는 수익을 기부하고 신탁 종료 후에는 부동산의 소유권 및 수익권을 완전히 되찾아오는 방식

A: 상황에 따라 다를 것 같습니다. 그 공간이 잘 운영되어 빌딩의 트래픽을 늘린다던지 관리 측면에서 도움이 된다고 하면 소유권을 넘기고 세제혜택을 받는 방식을 택하겠지만, 신탁 후 빌딩이 엉망이 되고 관리가 힘들다 싶으면 소유권을 찾아오려고 하지 않을까요?

B: 그렇다고 봅니다. 공익활동가/예술가들이 방안을 제안하고 건물주가 그 방안 중에 마음에 드는 것을 선택할 수 있는, 공익 공간사용 제안 장터(스타트업 투자제안 발표회 같은, TIPS 같은)가 정기적으로 열리기를 바랍니다.

→ 건물주 입장에서 신탁상품 선택권이 폭넓게 보장되는 것도 필요하고, 기부한 건물을 잘 활용할 수 있는 추가적인 방안이 제시되어야 한다.

<법인과의 협업 프로젝트 내용 논의 중 일부>

S 보험사는 회사가 보유한 수많은 세미나실을 활용하는 방안을 포함해서 앤스페이스와 협업을 시도하고자 연락을 취했다. S 에너지 기업은 보유하고 있는 주유소 중 1개의 주유소를 시범적으로 공유공간으로 만들고자 앤스페이스와 협업을 요청했다.

두 기업의 업종과 세부적인 관심사는 달랐지만, 법인 입장에서 공익신탁 참여에 관해 구두로 의견을 주고받은 결과는 유사했다. 법인은 공익을 위해 사회적 가치를 창출하는 차원의 접근이 아니라 수익을 창출하고자 공간을 공유하려고 한다는 사실을 알 수 있었다. 기존의 공간을 비워둔 채로 유지·관리하는 비용을 조금이라도 줄이는 것, 유휴공간을 활용해 새로운 부가가치를 창출하는 것, 공간을 활성화해서 잠재고객을 유치하여 새로운 사업기회를 모색하는 것 등의 크게 세 가지 명확한 목표를 가지고 있다. 공익신탁 시 제공되는 손금산입 인정은 법인에게는 그다지 매력적인 인센티브가 아니라는 점도

추가로 확인할 수 있었다.

〈부동산 신탁사 A사 인터뷰〉

Q. A사에서는 소셜벤처나 사회적기업과 같은 조직과 함께 유희공간을 공익신탁 프로그램을 만드는 사례나 시도가 이전에 있었습니까?

A. 없습니다.

Q. 앤스페이스가 공간/부동산 업무의 전문성이 인정되어 신탁 사무를 위임받는다고 가정하면, A사에서 일반적인 신탁 행정 처리를 담당하고 그에 따른 수수료를 앤스페이스에서 지급하는 모델을 구상하고 있습니다. A사 입장에서는 이런 수익 구조에 기반한 공익신탁 설계에 참여할 의향이 있습니까?

A. 앤스페이스가 제안한 ‘공익신탁을 활용한 유희부동산 활용 모델’의 내용을 정리해보면, 위탁자는 유희부동산을 방치하는 대신 공익신탁을 통한 기부에 따른 적정 인센티브를 보장받고, 수탁자는 신탁부동산 관리/운영 사무를 귀사에 위임한 뒤 귀사로부터 신탁 행정사무 처리 반대급부 명목의 수수료를 지급받으며, 귀사는 공간 운영그룹 매칭 사무 등을 수행하여 위 공간 운영그룹이 해당 공간에서 창출한 수익 중 일부를 지급받는 구조인 것으로 보입니다.

공익신탁의 수탁자는 신탁사무의 수행에 필요한 경비 외의 보수 등을 지급받지 못하는 것이 원칙이고(신탁행위로 기준을 정하여 보수를 지급받을 수 있으나, 이는 공익신탁의 목적 등을 고려한 최소 수준에 그칠 것입니다), 관련하여 인가 단계에서 법무부의 점검을 거치도록 되어 있습니다. 앞서 답변 드린 바와 같이 공익신탁은 위탁자, 수탁자 등에게 이익을 제공할 수 없고, 특정 개인, 단체에 기부하거나 그 밖의 이익을 제공할 수 없습니다.

따라서 위탁자에게 부동산 기부에 따른 적정 인센티브를 보장하는 점, 신탁사무위임 관련 요건 충족 및 법무부장관의 승인 여부가 불분명한 점, 수탁자가 신탁사무 수입인으로부터 수수료를 수취하는 점, 수익자의 선정 및 선정된 수익자로부터 신탁재산 이용에 따른 대가를 지불받는 점 등 구체적인 사항이 공익신탁 구조와 적합할 것인지

의문입니다.

아울러 공익신탁은 원칙적으로 중도해지가 불가능하고(신탁을 해지하는 것이 공익 또는 수익자를 위하여 필요하다고 인정되거나 불가피한 사유가 있는 경우 법무부장관의 승인을 받아 중도해지), 공익신탁이 종료된 이후에는 남은 신탁재산을 유사한 공익사업을 수행하는 다른 공익신탁, 공익법인, 국가 또는 지방자치단체에 증여한다는 취지를 신탁행위로서 명확히 하여야 합니다(실무상 이익기부형의 경우에도 신탁 이익만을 출연하고 원본은 돌려받는 구조는 법무부 인가를 득하기가 어려운 실정입니다).

즉, 위탁자 입장에서는 유휴부동산의 공익 목적을 위해 제공하고 이를 돌려받지 못하게 될 것인데 공익신탁에 세제혜택 외의 인센티브 제공이 불가능할 것으로 판단되는 점을 고려하면 공익신탁 구조를 전제로 한 원활한 사업 추진이 가능할 것인지 역시 의문입니다. 이에 당사는 귀사가 제안해주신 수익구조에 기초한 공익신탁의 취지에 깊이 공감하고 긍정적으로 평가하는 바이나, 실질적인 사업 추진을 위해서는 보다 신중한 검토가 필요하다는 입장입니다.

Q. 현재 모델상에서는 공익신탁의 사무를 위임받는 주체를 영리법인으로 가정했는데, 혹시 영리법인이 그 역할을 수행하는 데 제한이 있는지, 비영리성/공익성을 담보하는 법적 틀을 갖춰야만 해당 역할을 수행할 수 있는 것인지 문의드립니다. 가령, A사에서는 공익신탁과 유휴공간 활성화 관련한 '사회공헌' 사업을 추진하여 앤스페이스와 같은 소셜벤처와 제휴하는 업무협력이 가능한지 실무적인 부분의 검토가 필요합니다. 앤스페이스는 건물주 및 자산 운용사에게 '공간 기부'를 받아오고, 공간을 운용할 팀들을 연결해서 가치를 창출하고, A사는 이렇게 발생된 수익과 기부 가치를 받는 신탁사의 역할을 하는 것이 실제 실무적으로 운용될 수 있을지 판단을 부탁드립니다.

A. 당사는 이미 약 100여개의 부동산 관리신탁을 운영하고 있고, 관련 법적, 세무적, 실무적 사무를 모두 처리하고 있습니다. 일종의 Asset management라고 볼 수 있습니다. 이를 위해 실질적인 관리를 위한 여러 파트너사와 협력하고 있습니다. 관련 수익구조가 분명하다면, 귀사와 협력할 수 있는 여지가 있습니다. 추후에 전문적이고, 구체적인 사업 계획서를 제안해주신다면 검토할 용의가 있습니다.



→ 신탁사가 협력사와 협업하여 신탁된 유희부동산을 공익적 목적으로 개발하는 모델은 공익신탁의 취지에 부합하나 실무적으로는 한계가 많다. 공익신탁이 구조적으로 경직된 면이 분명히 존재하기 때문에 사업 진행을 위해서는 법에 저촉되지 않으면서도 협업할 수 있는 구체적인 사업 모델을 만드는 것이 중요하다.

#### 〈종합 결론〉

개인 건물주는 조건만 맞으면 공익적 목적으로 신탁을 고려할 수 있다는 다소 긍정적인 반응이었고, 법인은 신규 사업 기회를 획득하고 수익을 창출하기 위한 목적이 있다는 점에서 공익신탁 참여에 대해서는 부정적이었다. 부동산 신탁사 입장에서는 공익신탁의 경직된 구조 하에서 실행 가능한 구체적인 사업 모델이 있다면 참여할 용의가 있다는 반응이었다.

공익신탁은 공익법인 설립을 통한 기부에 따르는 시간적·금전적 비용을 최소화하고, 유연한 법적 지위를 보장하는 것이 가장 큰 장점이다. 하지만, 역설적이게도 공익신탁법은 입법 취지와 다르게 경직된 신탁 구조만을 규정하고 있다. 조금 더 포괄적인 관점에서 공익사업을 수행할 수 있도록 규제 조항을 수정하는 것을 제안한다.

## 5\_공익신탁법 개정 제안

### 1) 위탁자에게 신탁 종료 이후 신탁재산 처분 권한 부여

현행법상, 금전/비금전 재산 가릴 것 없이 일단 공익신탁에 기부하면 그 순간부터는 중도 해지가 불가하고, 신탁 종료 이후에도 회수하는 것이 매우 어렵다. 그렇기 때문에 부동산을 공익적 목적으로 신탁하는 것은 매우 확고한 결단이 있어야만 가능한 일이다. 그런데, 신탁 종료 이후에 신탁재산을 어떻게 처분할 것인지 위탁자의 의사를 반영하는 조항을 만든다면 어떨까? 앞서 개인건물주 A의 인터뷰 내용에서도 나오듯, 신탁 종료 이후에도 일정 기간 세제혜택을 부여한다면 건물주가 신탁 결정하는 것을 촉진할 수 있을 것이다. 또는, 신탁 종료 이후에는 원 소유주에게 반환해줄 수 있다는 규정을 만들 수도 있다. 신탁 종료 이후에도 일정 기간의 인센티브를 제공하거나 소유권을 반환받는 선택지 중에서 택일하는 것도 고려해볼 수 있다. 중요한 것은 원 소유주가 원본 부동산 상실 우려 때문에 선뜻 신탁하지 못하는 상황을 해결하는 것이다.

### 2) 원본 기부와 이익 기부 허용 규정 신설

앞서 계속 언급했던 문제인데, 비금전 재산의 경우 원본 자체를 기부하는 방식과 원본 부동산에서 발생하는 이익을 기부하는 방식을 구분해서 신탁할 수 있도록 허용하는 취지의 규정을 신설하는 것이 필요하다. 미국의 공익신탁처럼 각자 상황에 맞는 신탁 방식을 선택하여 기부하고, 신탁 종료 후의 처분 방식에 대해서도 선택권을 주는 것이 바람직하다.

### 3) 위탁자에게 신탁 운용 소득 일부 제공

현행 공익신탁법 제4조 8항 가.목에서는 위탁자에게 세제혜택을 제외한 어떤 종류의 이익을 제공하는 것도 엄격하게 금지하고 있다. 이를 위반할 시에는 공익신탁 인가를 획득할 수 없도록 규정되어 있는데, 이것을 개정해서 적정 수익을 지급하는 것을 허용해주는 것이다. 물론, 일반 수익사업이 아니기 때문에 신탁 운용 시 수익을 전적으로 향유하는 것은 옳지 않다. 하지만, 신탁된 부동산을 운용해서 수익이 발생한다면, 그중 일부를 위탁자에게 지급하는 것을 허용할 수는 있을 것이다. 최원근·임병진(2018)은 신탁 종료 이후 원본을 기부하는 잔여기부신탁(CRT)이건, 신탁기간 현금 흐름을 기부하는 선행기

부신탁(CLT)이건, 정액제와 정률제를 적용해서 신탁을 진행할 수 있다고 언급한다. 또한, 이런 개념들을 활용해서 다양한 신탁상품을 개발하고, 공익신탁을 활성화하자고 주장한다. 그들이 주장한 것처럼, 위탁자에게 수익의 일부를 수취할 수 있게끔 하거나 세제혜택을 파격적으로 높여서 수익을 지급하는 것 못지않은 인센티브를 제공하는 방안도 고려해볼 수 있다.

#### 4) 신탁업자에 대한 인센티브 마련

위탁자뿐만 아니라 신탁사무를 처리하는 수탁자에게 제공되는 인센티브 또한 개선될 필요가 있다. 현재는 무보수로 공익신탁사무를 처리하거나 위탁자와의 계약을 통해 최소한의 보수를 지급받고 있다. 공익신탁의 주요 목적사업에 위해를 끼치지 않는 범위 내에서는 수탁자에게 수익의 일부를 공유하는 것도 좋은 동기부여가 될 수 있다. 또한, 공익신탁 운영에 적극적으로 참여하는 신탁사에게는 적절한 세금 감면을 제공하는 것이 필요하다. 공익신탁 사무를 처리하는 것이 정부 주도의 하향식 지침에 따른 업무가 아니라 신탁사 입장에서도 이득이 된다는 인식이 생긴다면, 동참하는 신탁사가 많아지고 질적인 측면에서도 개선될 수 있다. 전문성을 가지고 다양한 공익신탁 상품을 기획/운영하는 신탁사가 많아질수록 공익신탁이 더 활발하게 진행될 수 있다.

## 05. 부동산 공익신탁 시범사례 1: 서울시 공유재산 개발 공익신탁

### 1\_공유재산의 개념

#### 1) 공유재산의 정의 및 재산 범위

공유재산 및 물품관리법(이하 공유재산법) 제2조에 정의된 공유재산이란 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 재산을 말한다.

같은 법 제4조에서는 공유재산의 범위를 다음과 같이 설정하고 있다.

1. 부동산과 그 종물(從物)
2. 선박, 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물
3. 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구
4. 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리
5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 권리(이하 '지식재산'이라 한다)
6. 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권
7. 부동산 신탁의 수익권
8. 제1호 및 제2호의 재산으로 건설 중인 재산

## 2) 공유재산의 분류

[표 5-1] 공유재산의 유형

	세부 분류	의미	예시
행정 재산	공용 재산	지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산	청사, 관사, 학교, 도서관, 공무원 아파트, 박물관
	공공용 재산	지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산	도로, 하천, 항만, 주차장, 공원, 제방, 지하도, 광장
	기업용 재산	지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산	병원, 상하수도, 도시철도
	보존용 재산	법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산	문화재, 사적지, 명승지
일반 재산	-	행정재산 외의 모든 공유재산을 말한다.	

출처: 공유재산의 의미(찾기 쉬운 생활법령정보 홈페이지)

이 중에서 일반재산으로 분류된 공유재산은 필요에 따라 대부하거나 매각하는 것이 가능하다. 우리 연구의 주요 대상인 유·무형자산은 일반재산으로 분류된 부동산 중 사용하지 않는 부동산을 가리킨다.

## 2\_개발신탁 제도의 개념

### 1) 도입 배경

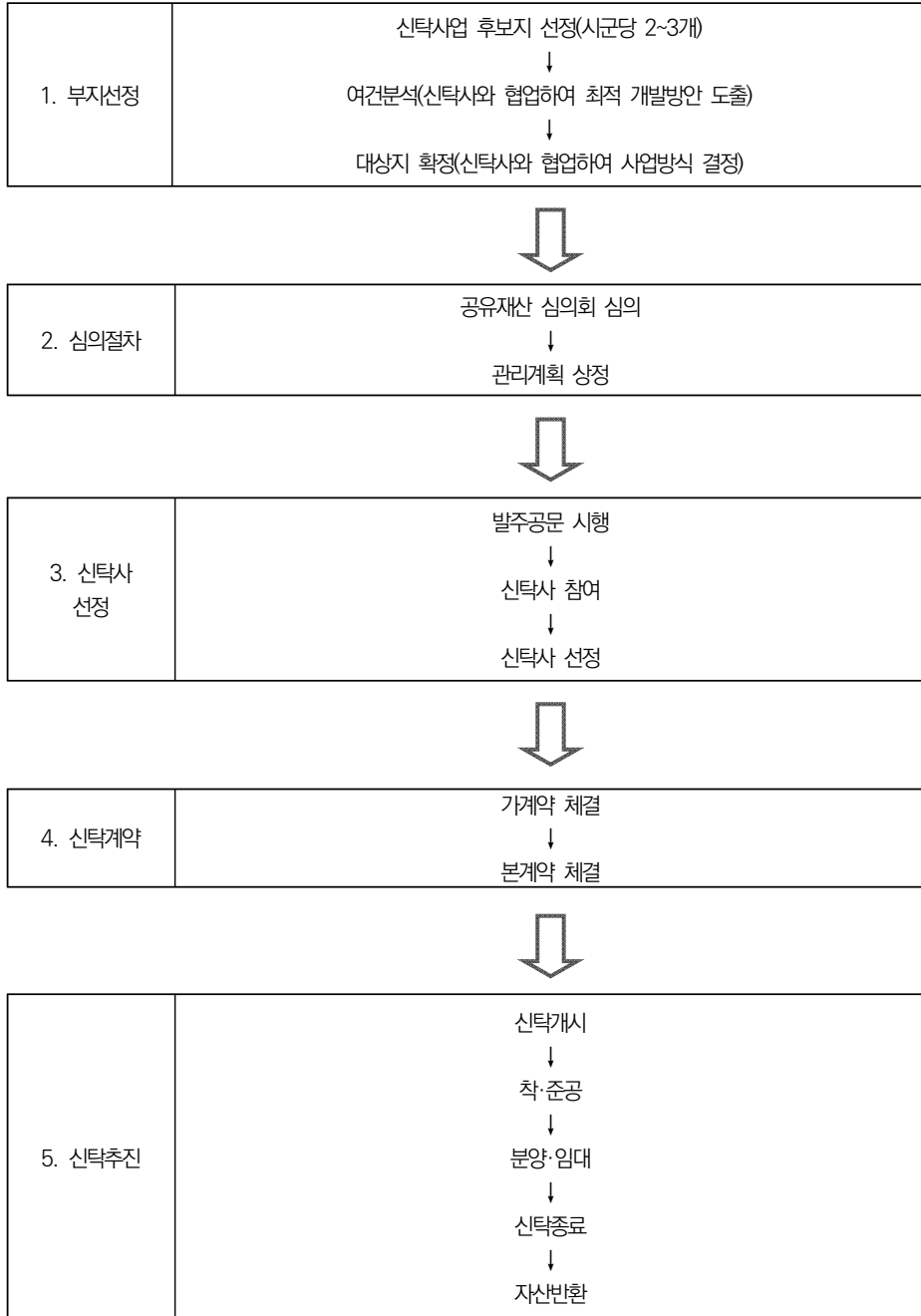
김주진·류동주(2016)는 국·공유재산 개발/관리 관련 법제의 변천사를 정리한다. 연구에 따르면, 국·공유재산 관리는 해방 이후 1970년대 중반까지 경제개발 투자재원조달 목적으로 '매각·처분'이 확대되었다. 하지만 일부 발생된 부작용을 완화하기 위해 1990년대 초반까지는 '유지·보존' 위주로 전환되었다. 다시 1990년대 중반 이후에는 행정서비스 수요 확대에 대응하고 공공재정 악화 등을 개선하기 위해 유효활용을 확대하는 방향으로 이어지고 있다. 특히 공유재산 관련 법제는 「국유재산법」의 변천 과정에 따라 일정 시차를 두고 동일한 방향으로 정비되고 있다. 이런 흐름 와중에 1999년 신탁개발방식이 도입되었다. 추가적으로 이준우(2006)는 IMF 이후 부동산 경기가 살아나는 상황에서 전문 민간 부동산 신탁회사를 통해 타당성 조사를 시행하고 성공할 수 있는 사업위주로 시범사업을 진행한 뒤, 사업을 성공시켜 전국적 사업을 추진하려는 배경이 있었다고 진단한다. 그 뒤로, 1999년 임대형 부동산 신탁제도 도입을 시작으로 2000년 분양형 부동산 신탁제도가 도입되었고, 그 후 혼합형 부동산 신탁제도의 도입과 신탁기간 연장 등의 변화가 일어나면서 현재에 이르렀다.

### 2) 신탁개발의 목적 및 기대이익

이준우(2006)에 의하면, 신탁개발 사업은 민간 부동산 신탁사의 전문성을 활용해 효율적으로 부동산을 개발하고, 이를 통해 고부가가치를 창출하며 공익을 증진하고, 재정수입을 확대하려는 목적을 가지고 있다. 게다가, 지자체 입장에서는 별다른 재정 부담 없이 민간에 소유권과 개발 권한을 한시적으로 이양했다가 신탁이 종료되면 반환받을 수 있다는 점, 신탁개발에 따른 수익을 향유할 수 있다는 점 등도 매력적인 동기로 작용했다. 또한, 자가관리나 위탁개발/관리와 비교했을 때, 지자체는 계약당사자 또는 수익권자로서 신탁에 참여하게 된다는 점에서 관리감독 및 감독에 따른 책임을 지지 않아도 된다는 점 또한 장점이다.

### 3) 신탁개발의 절차

이준우(2006)에 따르면, 신탁절차는 다음과 같다.



### 3\_공유재산 개발 공익신탁

#### 1) 제안 배경

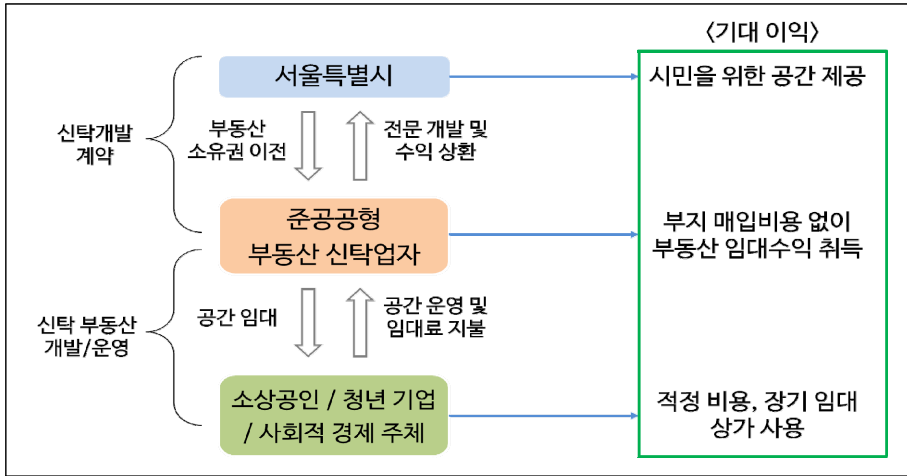
이전 장에서 논의했던 부동산 공익신탁에는 명확한 한계점이 존재했다. 바로 신탁 종료 이후 소유권 상실한다는 문제와 소유권 상실에 따른 보상 지급이 미약하다는 점이다. 개인 건물주 입장에서는 지속적인 임대수익을 창출할 가능성이 있는 부동산을 회수하지 못한다는 점이 심리적 저항을 야기한다. 게다가, 부동산의 임대수익을 이익기부형으로 신탁하는 것도 어렵기 때문에 공익신탁에 참여하려는 동기가 더 떨어질 수밖에 없다. 법인 건물주 입장에서는 부가가치를 창출하고 수익을 얻고자 하는 것이 목표인데, 공익 신탁을 통해 목표를 달성하기는 현실적으로 쉽지 않다.

하지만, 지방자치단체는 민간의 개인/법인 건물주와 그 이해관계가 많이 다르다. 지자체는 기업과 다르게 수익 창출이 최우선이 아니라 주민의 복리를 증진하는 것이 최우선 가치이다. 헌법 제116조에서는 “지방자치단체는 주민의 복리증진에 관한 사무를 처리” 한다는 내용이 명시되어있다. 주민의 복리를 증진하고 공공의 이익을 창출하기 위해 지역사회에 다양한 사무를 처리하는 곳이 바로 지방자치단체라고 할 수 있다. 따라서 지자체는 일반 영리기업과는 다르게 수익성보다 공공성을 우선적으로 추구한다.

지자체가 지역주민을 위해 추진할 수 있는 대표적인 사업은 주민이 필요로 하는 공간을 적절히 개발하고, 제공하는 일이다. 하지만, 지자체의 재정이 모든 공간을 충분히 잘 개발할 수 있을 정도로 풍족하지 않을뿐더러, 공간을 개발하고 운영하는 것은 전문적인 역량이 필요하다. 그렇다면, 지자체에서는 기존의 공유재산 중 충분히 활용되고 있지 않은 유휴부동산을 신탁에 출연하고, 신탁사를 통해 전문적인 개발을 시행하는 것을 고려해볼 수 있다.



## 2) 신탁 설정 및 운영 원리



[그림 5-1] 공유재산 개발 공익신탁 구조도

먼저, 서울시가 소유 중인 유휴부동산을 개발하기 위해서 공익신탁에 출연한다. 서울시 측에서는 재정부담 없이 시민에게 필요한 공간을 개발하고 운영하도록 신탁에 부동산을 출연한다. 신탁의 형태에 따라 신탁기간이 달라지는데, 분양형은 최대 5년, 임대형과 혼합형(분양형과 임대형을 결합한 형태)은 최대 30년이며, 최초 신탁기간을 초과하지 않는 범위 내에서 계약을 갱신할 수 있다. 신탁 방식과 신탁기간을 설정하고 나면, 소유권을 이전하는 절차를 밟아야 한다. 신탁기간은 신탁사에 소유권과 개발/관리할 수 있는 전권을 맡기고, 지자체는 신탁 운용 소득을 정기적으로 수령할 권리를 가진다.

서울시에서 출연한 유휴부동산을 개발하는 부동산 신탁업자는 공공의 복리를 증진한다는 목표를 가지고 부동산을 개발한다. 이런 공적 목표를 가진 부동산 신탁업자를 ‘준공공형 부동산 신탁업자’라고 부를 수 있다. 준공공형 부동산 신탁업자는 별도의 부지 매입비용이나 부대비용 없이 부동산을 이전받게 되며, 자율적으로 공간을 개발하고 운영할 권한을 갖는다. 신탁사는 공간공유 플랫폼 기업과 협업으로 양질의 공간 경험/서비스를 제공할 수 있는 공간운영자를 선발해서 공간을 임대한다. 소상공인, 청년 기업, 사회적 경제주체 등 부동산 약자로 분류되는 그룹을 우선적으로 선발하고, 적정 임대료만 지불하고 장기간 사업을 영위할 수 있도록 한다.

공간운영으로 발생하는 수익 중 대다수는 공익신탁사업에 재투자된다. 단, 수익 중 일부는 준공공형 부동산 신탁업자, 그리고 지자체에 귀속하도록 신탁 계약을 설정할 수 있다.

공익신탁사업으로 장기간 공익을 창출하기 위해서 지자체는 신탁사에 수익권을 양도한다. 즉, 신탁사에 무상으로 공유재산을 이전한다. 하지만, 정기적인 사회적가치 영향평가 시행과 평가결과의 의무적인 반영 등 수익사업으로 변질되는 것을 막기 위한 장치를 마련한다. 위의 내용을 [표 5-2]로 정리할 수 있다.

[표 5-2] 한국형 공유재산 개발 공익신탁 모델

	공유재산 개발 공익신탁
임대 기간	최장 60년 (최초 계약 최대 30년, 첫번째 계약기간 초과하지 않는 범위 내에서 계약 갱신 가능)
임대 가격	무상
소유권	신탁기간 신탁 소유 / 신탁 종료 이후 원 지자체 귀속
운영권	준공공형 부동산 신탁사
공간운영자	소상공인 / 청년 기업 / 사회적 경제주체
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기간, 적정 임대료에 사용할 수 있는 안심부동산 제공</li> <li>- 안심부동산을 기반으로 도시의 창조적 역량을 향상시키고, 주변 상권을 활성화하는 공간 서비스 / 콘텐츠 제작</li> <li>- 지역사회의 필요를 충족하는 사회적경제 조직 육성</li> </ul>
기타 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신탁사는 장기간 적정 수익률을 보장받는 대신 공익에 부합하는 부동산 개발을 실행한다.</li> <li>- 필요하다면, 신탁사는 외부 협력사와 계약을 통해 신탁사업 수행에 필요한 도움을 받을 수 있다.</li> <li>- 지자체는 신탁기간 수익을 신탁사에 양도하는 대신 공익사업 과정을 지속적으로 관리감독한다. 사회적가치 영향평가를 비롯한 관리감독 도구를 사용해 공익사업의 변질을 방지한다.</li> </ul>

### 3) 해크니 개발협동조합 사례로 본 공유재산 개발 공익신탁 모델의 의의

앞서 제시한 공유재산 개발 공익신탁 모델은 한국에서는 처음 제시하는 모델이지만, 영국의 해크니 개발협동조합은 위와 유사한 모델을 통해 지역사회의 문제를 해결하고 있다. 해크니 개발협동조합은 지역자산화의 대표적인 사례로 유명한데, 그 기반이 되는 것은 소위 '통후추알 임대'라는 지역정부와 지역주민조직 간의 부동산 계약이다.

조성찬 외 6명(2016)에 따르면, 영국에서는 1980년대까지도 전후복구가 제대로 이뤄지지 않은 가운데, 중산층의 교외화, 이민자의 대거 유입, 빈곤율과 실업률의 증가 등의 사회적 변화에 직면했다. 게다가, 마가렛 대처 수상(1979~1990) 주도의 민영화 정책과 예산절감 정책 때문에 지역구 정부 주도의 지역사회 부동산 건설/관리에는 큰 차질이 빚어지던 상황이었다. 이에 1976년 출범한 해크니주택협동조합을 주축으로 하는 지역 주민들이 구정부 소유의 부동산을 후추알 가격(약 1파운드)에 100년간 임대받는 계약을 체결했다.

이후 1982년 출범한 해크니 개발협동조합은 임대받은 부동산을 지역의 공동체이익회사(CIC: Community Interest Company)<sup>12)</sup>에게 재임대하는 방식으로 지역공동체 주도의 지역 일자리 창출, 지역 기업 활성화, 이민자 정착, 낙후지역 재생 등의 지역문제 해결에 앞장서고 있다.

해크니 개발협동조합은 지역사회의 모든 문제를 직접 해결하지는 않는다. 하지만, 다양한 문제를 다루는 공동체이익회사에게 적정 비용으로 공간을 임대하고 지원하는 역할을 한다. 공익신탁 모델의 신탁사와 비슷한 역할이라고 할 수 있다.

해크니 개발협동조합에서 볼 수 있듯이, 지자체가 주도해서 새로운 부동산 모델을 만드는 데 앞장서는 것이 지역사회를 새롭게 바꿔놓을 수 있다. 지자체가 주도권을 지고 모든 업무를 책임질 필요 없이 신탁사 및 협력사에게 필요한 맞춤형 지원을 하는 것이 필수적이다. 보유하고 있지만, 방치되어있는 유휴부동산이 있다면 장기간 개발하고 사용할 수 있도록 권한을 부여하고, 시민들에게 양질의 공간 서비스를 제공하는 것이 훌륭한 복지이다.

<sup>12)</sup> 강정혜(2014)에 따르면, 효과적인 자본조달이 가능한 동시에 투명한 운영에 강점을 지니며, 자산동결로 이윤이 사내에 유보되는 새로운 형태의 회사법적 조직으로 정의할 수 있다. 한국의 사회적기업과 비슷한 개념이다.

## 4\_법리검토

### 1) 공유재산 공익신탁 출연 가능 여부

공유재산 개발 공익신탁은 전혀 새로운 아이디어기 때문에 현행법에 저촉되지 않는지 따질 필요가 있다. 우선, 공유재산을 공익신탁에 출연하는 것이 가능한지 검토가 필요하다. 공유재산을 규정하는 법은 「공유재산 및 물품 관리법」이고, 공익신탁을 규정하는 법은 「공익신탁법」이다. 공익신탁법의 입법취지는 개인과 법인의 기부 활성화였고, 지자체를 비롯한 공공 영역에서 신탁을 하는 경우에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않다. 반면, 공유재산법의 부동산 신탁개발 조항은 1999년 신설되었고, 2008년 개정된 이후, 별다른 변화가 없다. 2014년 공익신탁법이 제정된 것이 공유재산법에 끼친 영향은 없는 것으로 보인다.

그렇다면, 지자체에서 공익신탁에 부동산을 출연하는 것이 가능한가? 이에 대해서는 참고할 사례나 선행 연구가 없었기 때문에 행정안전부, 법무부에 유권해석을 요청했다. 다음은 질의응답 내용이다.

Q. 공익신탁법이 제정된 배경은 민간의 개인과 법인의 기부를 활성화하기 위한 목적이라고 알고 있습니다. 하지만, 공공영역(정부 및 지방자치단체 등 행정 조직, 공공기관, 공사, 공기업 등)의 공유재산을 공익신탁에 한시적으로 신탁하는 것이 가능한지 문의드립니다. 공익신탁법에는 별다른 금지 조항은 없어 보이는데, 만약 지자체에서 공유재산 중 일반재산인 토지/부동산을 신탁하는 것이 법리적으로 금지되어 있는지 문의드립니다.

〈행정안전부 지방재정경제실 지방재정정책관 회계제도과 서면 답변〉<sup>13)</sup>

공유재산은 지방자치단체 소유재산으로 「공유재산 및 물품관리법(이하 ‘공유재산법’이라 함)」 제2조의2에 따라 공유재산 및 물품의 관리·처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 규정하고 있습니다. 또한, 「공유재산법」 제42조에 따르면 일반재산(토지와 그 정착물)은 부동산 신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁할 수 있도록 규정하고 있습니다.

13) 신청번호 1AA-1904-267493

따라서, 「공익신택법」 제2조제2호에 따른 공익신택이 부동산 신택을 취급하는 신택업자에 해당하는 경우라면, 해당 지방자치단체의 장은 「공유재산법」 제42조에 따라 그 신택업자에게 신택을 검토할 수 있을 것으로 사료되나, 「공익신택법」 제2조제2호에 따른 공익신택이 부동산 신택을 취급하는 신택업자에 해당하는지 여부는 해당 법률을 주관하는 법무부의 해석이 필요합니다.

〈법무부 법무실 상사법무과 유선 답변〉<sup>14)</sup>

공유재산을 신택할 수 있다는 행정안전부의 유권해석이 내려진다면, 부동산 공익신택의 형태로 진행되는 것에 문제가 없습니다. 공익신택법의 취지에 부합하는 공익사업을 추진하는 신택이라면 법무부의 인가를 얻을 수 있습니다.

→ 전혀 다른 두 영역을 종합적으로 고려하는 것이기 때문에 실무적으로는 난점이 있을 수 있지만, 법리적으로는 문제가 없다.

## 2) 신택 종료 시 귀속권리자

공익신택법 제24조에는 신택 종료 후, 신택재산을 공익적 목적을 위해 사용할 수 있도록 귀속권리자를 규정해놓았다. 1항에 따르면, 다른 공익신택이나 국가 또는 지방자치단체를 우선적인 귀속권리자로 보아야 한다고 명시하고 있다. 24조의 전체적인 내용을 고려할 때, 신택기간 이후에는 위탁자가 신택재산에 대한 권리를 완전히 상실하는 것으로 이해할 수 있다.

하지만, 지자체에서 공익신택에 유휴부동산을 출연하는 경우라면 다른 결과를 기대할 수 있다. 위탁자가 지자체이고, 우선적인 귀속권리자 중에는 지자체 또한 포함되어있기 때문이다. 지자체가 신택기간만 한시적으로 소유권을 이양한 후, 신택 종료 시에는 신택재산을 회수하는 것이 가능하다. 이에 관련해서 법무부에 유권해석을 요청한 결과, 법무부에서도 공유재산의 소유권자를 [지자체] - [공익신택] - [원 지자체] 순으로 설정하는 것이 가능하다는 답변을 했다. 게다가, 공유재산법 시행령 제48조 4항에서는 신택재산을 원 지자체로 이전해야 한다는 의무조항을 가지고 있기 때문에 신택재산을 원 지자체로 이전하는 것이 법적 문제를 발생시키지 않는다.

<sup>14)</sup> 2019.04.16. 법무부 법무실 상사법무과 통화

민간의 건물주와는 달리, 지자체가 직접 유휴부동산을 출연하면 원본 상실의 위험이 없다는 점은 강점이다.

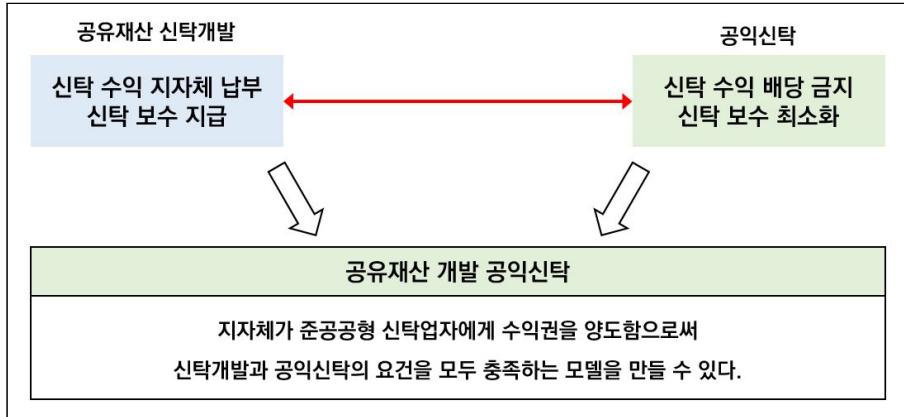
### 3) 신탁수익 및 신탁보수 처리

공익신탁법 제4조 8호 가.목에서는 예외적인 경우를 제외하고서는 공익신탁의 위탁자, 수탁자 등 신탁 관계인에게 이익을 제공하지 않는 것을 공익신탁 인가의 주요 요건 중 하나로 지정할 정도로 이익 수취를 엄격히 금지하고 있다. 이는 위탁자에게 세제혜택을 제외한 금전적 혜택을 제공하는 것을 금지하여 수익 사업으로 변질되는 것을 막고자 함이다. 또한, 수탁자에게 이익을 제공하는 것 또한 금지하면서 무보수로 공익신탁 사무를 처리하는 것이 원칙임을 천명하고 있다. 비록, 13조의 단서조항에는 신탁보수에 대해서 위탁자-수탁자 간 협의를 진행할 수 있다는 여지를 남겨두고 있다고 하더라도 충분한 신탁보수를 지급하기는 어렵다.

반면에, 공유재산법 제43조에는 신탁수익의 지자체 귀속과 신탁보수 지급에 관해서 언급하고 있고, 구체적인 사항을 시행령 제48조에서 규정하고 있다. 시행령 제48조 3항에서는 신탁수익을 지자체에 납부해야함을 밝히고 있고, 반대로 5항에서는 지자체가 신탁업자에게 신탁보수를 지급하는 방식을 규정하고 있다. 위탁자와 수탁자에 대한 수익 보장 규정은 공익신탁법상의 수익 처리 규정과 상충하는 것처럼 보인다. 그렇다면 이에 대해서는 어떤 해결책이 있을까?

공익신탁법 제13조의 단서조항을 근거로 위탁자-수탁자 간에 신탁수익 지급 및 신탁보수에 관한 사전 협의를 하고, 이를 신탁 계약에 명문화하는 방법이 있다. 관건은 과연 어느 정도의 수익률과 신탁보수를 보장할 것인지에 대한 지자체와 신탁사 간의 온도차를 어떻게 좁혀 나가느냐이다.

이와 관련해서 흥미로운 조항이 있다. 지방자치단체에서 정해놓은 신탁계약 규칙을 참고한다면, 전혀 새로운 대안을 제시할 수 있다. 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례 시행규칙」 제30조에는 공유재산 토지신탁에 관한 계약서와 서식이 규정되어 있고, 각 서식 내에는 수익권의 양도를 허용하는 규정이 존재한다. 위탁자는 신탁이익을 향수할 권리를 가지지만 수탁자와 협의를 통해 수익권을 양도할 수 있다는 내용이 바로 그것이다. 그렇다면, 지자체가 수익권을 양도하고, 신탁업자는 기존의 신탁보수와 양도받은 수익권을 활용하여 적정 수익을 보장받고, 잉여 수익은 모두 공익사업에 재투자하는 방식의 모델을 구상할 수 있다.



출처: 법조문을 바탕으로 재구성

[그림 5-2] 공유재산 개발 공익신탁의 수익권 양도에 관한 합의

## 5\_기대효과

42

### 1) 저비용 고효율 개발

서울시 입장에서는 비용을 거의 지출하지 않고서도 시민을 위한 공간을 개발할 수 있다. 유희부동산을 가지고 있는 것만으로는 아무런 의미가 없지만, 계약 내용에 따라서는 비어있는 공간을 민간이 개발하면서 부가수익을 얻을 수 있다.

### 2) 부동산 약자를 위한 공간 제공

공익신탁의 공익사업을 통해 서울시 차원에서 복지, 고용, 지역사회 활성화 분야에서 하는 고민을 경감시킬 수 있다. 부동산 약자 계층에게 적절한 공간을 제공하는 것은 고용과 복지 측면에서 큰 사회적 가치를 창출한다. 또한, 공간운영으로 지역 상권이 활발해지고, 소비가 늘어나면 그에 따른 세수 증가도 기대할 수 있다.

### 3) 공익신탁 모델 활성화의 마중물

공익신탁 제도는 그 취지에 비해서 충분히 알려지지 않았고, 경직된 구조 탓에 활용도가 떨어지는 상황이다. 더구나 금전 신탁 위주의 제도로 고안되다 보니 부동산 공익신탁을 시도할 때에는 여러 한계점에 부딪히게 된다. 부동산 신탁 시 소유권의 상실 위험, 원본 기부만 가능, 세제혜택을 제외한 추가 인센티브가 없다는 점은 민간 영역에서 부동산 공익신탁이 활성화되는데 큰 장애물이다. 하지만, 지자체에서 먼저 공익신탁 모델을 선제적으로 제시하고, 장점과 가능성을 홍보하며, 제도적 개선을 위한 여론을 형성하는 역할을 맡는다면 민간 차원의 부동산 공익신탁이 활발하게 진행될 수 있다. 아울러, 이에 관한 시범사례를 만들어낸다는 것이 큰 의미를 가진다.

05



## 06. 부동산 공익신탁 시범사례 2: 서울시 도시공원 일몰토지 공익신탁

### 1\_도시공원 일몰제 소개

#### 1) 도시공원의 정의와 종류

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(공원녹지법) 제2조에 따르면 도시공원은 “도시지역에서 도시자연경관을 보호하고 시민의 건강·휴양 및 정서생활을 향상시키는 데에 이바지하기 위하여 설치 또는 지정된 것”을 의미한다. 동법 15조에서는 그 기능 및 주제에 따라 크게 국가도시공원, 생활권 공원, 주제 공원 등으로 분류할 수 있고, 총 11개 하위 항목으로 분류할 수 있다.

서울 둘레길, 한양도성 순성길을 비롯해 마을 축제가 열리던 동네 공원, 지친 일상 속 쉼터가 되어주었던 빌딩 숲속 틈새 공원, 자연 놀이터였던 집 앞 짬지 공원, 자연체험 공간인 뒷산 산책로 등 일상에서 마주하던 대다수 공원은 도시공원에 포함된다.

#### 2) 문제의 발단 및 전개과정

도시공원 일몰제는 도시계획 1999년 헌법재판소가 “지자체가 개인 소유의 땅에 도시계획시설을 짓기로 하고 장기간 이를 집행하지 않으면 땅 소유자의 재산권을 침해하는 것”이라고 판결하면서 도입됐다. 도시계획시설(도시공원)로 지정되면 지자체가 개인 소유의 토지도 공원으로 만들 수 있는데, 지정 후 20년간 사업이 시행되지 않았을 시에는 ‘도시공원 실효제’에 따라 지정 효력을 잃는 것이다.

맹지연(2016)에 따르면, 도시공원 일몰제가 본격적인 사회 문제로 촉발된 것은 1999년 경기도 성남시에 소재한 땅의 주인들이 도시계획법 제23조에 대해 헌법소원심판을 청구할 때로 거슬러 올라간다. 개발 수요가 높은 서울 강남 인근의 분당 신도시 지역의 토지가 도시계획시설(학교) 부지로 지정된 이후 장기간 방치되었고, 실질적인 이용제한은 강

력한 데 비해 당시 매수청구제도가 도입되기 이전이어서 보상 수단도 마땅치 않았다. 이에 헌법재판소는 토지의 공공성과 재산권 제한이 가능하다고 인정하면서도 재산권 제한에 관한 보상 제도가 미비함을 근거로 해당 조항에 헌법불합치 판결을 내렸고,<sup>15)</sup> 사익과 공익이 충돌할 때 적절한 보상 대책을 입법화할 것을 주문했다.<sup>16)</sup>

최희선·김현(2017)에 따르면, 헌법불합치 판결 이후의 정부가 취한 조치가 오늘날 도시공원 일괄 일몰 사태를 초래한 직접적인 원인이다. 타 도시계획시설과 구별되는 도시공원의 특수성을 무시하고 도시공원부지에도 일몰제를 일괄적으로 적용한 것이다. 20년간의 유예 기간에 개발을 진행하지 않을 시 도시공원부지는 도시계획시설에서 자동으로 해제되도록 되어있다.<sup>17)</sup>

### 3) 일몰제 적용 대상 도시공원 현황과 예상되는 문제

엄영숙 외 3명(2019)에 따르면, 일몰제가 다가오는 와중에, 아직까지 정식 공원으로 개발한 곳은 절반에도 미치지 못한다. 엄영숙 외 3명(2019)은 당장 2020년 7월에 일몰제 적용 대상인 도시공원 면적은 전국적으로 400km<sup>2</sup>을 상회하는 수준이라고 진단했다. 서울시(2017)에 따르면, 2020년 7월 1일 자료 서울시 내 116개 도시공원, 총 95.6km<sup>2</sup>가 일제히 도시계획시설 일몰 조항의 적용을 받는다.

**[표 6-1] 서울시 일몰제 적용 대상 도시공원 현황**

구분	개소	면적(km <sup>2</sup> )			
		계	사유지	국유지	공유지
계	116	95.68	40.28	35.914	19.493
도시자연공원	20	71.707	30.14	31.357	10.210
근린공원	77	23.263	9.80	4.521	8.942
주제공원 등	19	0.71	0.333	0.036	0.341

출처: <http://mediahub.seoul.go.kr/archives/1148557>(내손안에서을 홈페이지)

15) △1999.10.21. 97헌바6 전원재판부 결정

16) △2005.9.29. 2002헌바84·89, 2003헌마678·943(병합) 전원재판부의 결정

17) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제48조

도시공원 일몰제가 시행되면 시민들이 이용하던 등산로나 약수터, 도심공원, 숲길 등 다양한 공원 시설에의 접근이 제한될 수 있다. 이는 곧 1인당 공원면적의 급격한 감소로 이어지고, 그만큼 삶의 질도 떨어진다는 것을 의미한다.

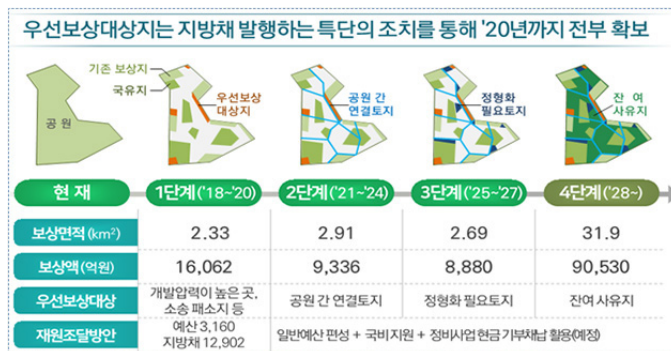
도시공원 면적 축소에 따른 삶의 질 저하도 우려스러운 부분이지만, 개발 제한이 사라지면서 난개발과 투기 현상이 벌어질 것이란 문제도 제기된다. 일몰조항이 적용된 토지를 비교적 저가에 매입해서 개발한 뒤 다시 매매하면서 차익을 얻거나 임대수익을 얻는 식의 투자가 성행할 우려가 있다. 실제로 최근 용산 이촌파출소 인근 도시공원 일몰제 적용 부지 매도 과정에서 약 200억 원의 시세차익이 발생하자 일몰대상 토지에 대한 투자 문의가 급증하고 있다. 실효 토지에 대한 투자 관심 증가는 곧 토지 소유주의 개발을 촉진할 것이고 이에 따른 난개발이 벌어질 것이란 우려가 제기된다. 준비되지 않은 일몰이 코앞에 다가온 현재로서는 땅주인의 재산권 행사를 막을 확실한 방도가 보이지 않는 상황이다.

#### 4) 일몰제 대책

도시공원 일몰제를 앞두고 전국 각지에서 해결책 마련에 분주한 와중에, 서울시도 대책 마련에 고심하고 있다. 서울시가 2018년 4월에 발표한 「장기미집행 도시공원 실효 대응 기본계획」에는 재정적 측면의 방안과 도시계획 측면의 방안이 담겨있다.

##### (1) 재정 방안

재정 방안의 핵심은 사유지 매입이다. 먼저, 시급성과 타당성을 고려해 단계별 보상대상지를 선별하는 작업을 거친다.



출처: <https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/15597558>(내손인에서 올 홈페이지)

**[그림 6-1] 서울시 도시공원 일몰 대상 토지 매입계획**

[그림 6-1]에서 보는 것처럼 각 단계를 나누어 우선적으로 토지매입을 진행한다. 일몰제 시행 이전 중요한 공원부지를 매입하는 것이 1단계에 해당한다. 시예산 3,160억 원, 지방채 1조 2,902억 원을 조달해 긴급한 토지보상 절차를 진행하겠다고 발표했다. 이후, 우선순위를 고려해 공원 간 연결토지(2.91km<sup>2</sup>) → 공원 정형화에 필요한 토지(2.69km<sup>2</sup>) → 잔여 사유지(31.9km<sup>2</sup>) 순으로 사유지를 매입하는 계획이다.

2~4단계 보상작업을 모두 진행하면 최소 10조 원 이상의 비용이 소요될 것으로 추산한다. 게다가, 최근 서울 지역의 공시지가가 13.87% 급증해서 보상 비용이 4조원 이상 증가할 것으로 전망되고,<sup>18)</sup> 향후에도 공시지가 상승의 우려가 있다는 점을 고려하면 보상 비용은 더욱 커질 전망이다. 서울시는 재정 부담을 경감하기 위해 중앙정부의 국비지원, 법 개정, 세제 감면 혜택 등을 요청했으나 성공 여부는 미지수이고, 관련 지원책을 담은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 일부 개정법률안」이 2018년 9월 발의되었으나 아직 통과되지 않은 상황이다.

## (2) 도시계획적 방안

토지보상이 완료되기 이전까지 일몰 대상 토지를 '도시자연공원구역'으로 지정하는 방안도 추진한다. 도시자연공원구역이란, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조의2에 규정된 개념으로, 시·도지사 또는 대도시 시장은 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생(植生)이 양호한 산지(山地)의 개발을 제한하는 구역을 의미한다.

도시자연공원구역으로 지정하면 토지매입 전까지는 주로 공원기능을 유지하고, 제한적인 범위 내에서 삼림욕장과 유아숲체험원 등의 여가시설로 활용할 수 있다. 그리고 사무실, 창고시설 등의 소규모 가설건축물 건축이 허용된다. 취락지구에는 단독주택이나 근린생활시설 건축 또한 제한적으로 허용된다. 그러나 기존 도시계획시설에 적용되던 재산세 50% 감면 혜택은 적용되지 않는다. 서울시는 도시자연공원구역에 기존 도시공원과 동일한 재산세 50% 감면 혜택을 제공하기 위해 중앙정부와 협의 중이다.

<sup>18)</sup> 한국경제, 2019.02.21., "공시지가 급등에...서울시 보상비용 급증 '역풍'", <https://www.hankyung.com/realstate/article/2019022144151>

### (3) 기타 방안

최근에는 서울과 울산, 세종을 제외한 모든 지역에서 공원 조성 부지 내에서 민간특례사업을 진행하는 방안이 제시되었다.<sup>19)</sup> 공원녹지법 제21조의2에 따르면, 민간특례사업은 민간업체가 공원 용지의 30% 이내에 아파트나 상가 등을 지어 수익을 창출하고, 나머지 70%에는 어린이 놀이터와 생태연못, 숲 체험공간 등을 꾸며 지자체에 기부채납하는 개발방식이다. 민간사업자 입장에서는 안정적인 수입원을 확보할 수 있다는 장점이 있고, 지자체 입장에서는 부지 매입비용 및 공원 조성비용을 직접 부담하지 않고 공원을 조성할 수 있다는 장점이 있다. 하지만, “민간사업자의 배만 불리고 환경을 파괴한다”는 반발도 적지 않아 곳곳에서 충돌이 빚어지고 있다.

<sup>19)</sup> MK뉴스, 2019.03.22., “[공원일몰제] ⑤ 결국은 ‘돈’…천문학적 자원 마련이 관건”, <https://www.mk.co.kr/news/realestate/view/2019/03/172713/>

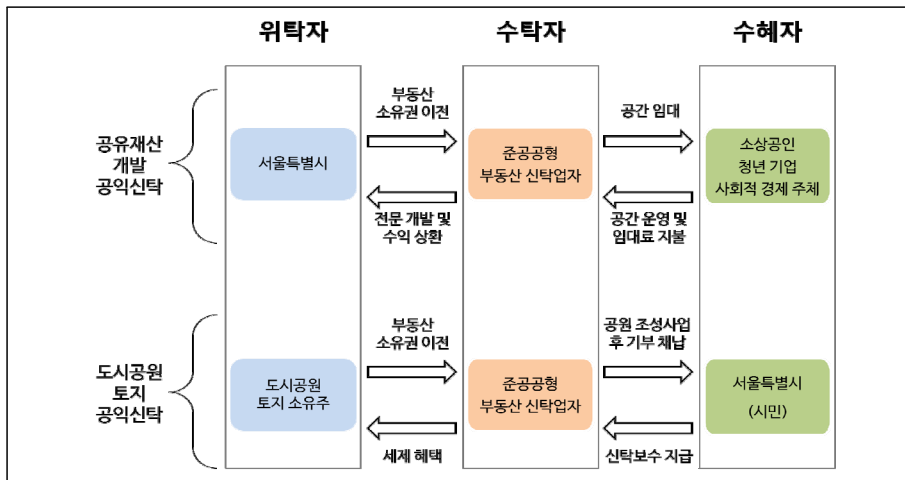
## 2\_도시공원 토지 공익신탁 모델

### 1) 제안 배경

모델 제안 배경 앞서 서울시의 일몰제 적용 도시공원 토지에 대한 보상 계획을 살펴보았지만, 지자체 관할의 도시공원 토지를 지자체 예산과 지방채 발행으로만 부담하는 것은 현실적으로 어렵다. 급한 대로 일몰제 적용 전 보상이 시급한 도시공원 구역은 우선적으로 매입하고, 나머지 토지는 도시자연공원구역 설정으로 시간을 벌고, 국비투입, 세제혜택 등의 지원을 받는 것이 지자체의 주요한 문제해결 전략이다. 물론, 민간의 도시공원 토지 매입이 가장 확실한 문제해결 방법인 것은 분명하지만, 토지보상에 따른 비용 부담이 막대하기 때문에 지자체에서 모든 부지를 직접 매입하기는 현실적으로 어렵다.

최근에는 민간특례사업이 새로운 대안으로 떠오르고 있지만, 부동산 수익사업으로 변질될 우려가 있고, 환경 파괴 및 본래 용도에 맞지 않는 공간 활용 등의 문제가 있을 수 있다. 그리고 민간사업자 입장에서도 토지 매입비용과 공간 조성비용을 전적으로 부담하는 것과 추후 지자체에 기부채납하는 것이 부담스러울 수밖에 없다.

다행히, 토지를 지자체에서 직접 매입하거나 민간사업자에 맡기지 않고 토지를 획득할 수 있는 방안이 있다. 공익신탁을 설정한 뒤, 토지 소유주가 공익신탁에 토지를 기부하고, 신탁사의 전문적인 개발을 통해 공원 조성을 진행한 다음, 신탁기간이 끝나면 지자체에 귀속시키는 것이다.



[그림 6-2] 도시공원 토지 공익신탁 모델 개념도

## 2) 신탁 설정

먼저, 신탁사는 지자체와 협업해 도시공원 토지를 기부받을 수 있는 공익신탁 상품을 출시한다. 이후 도시공원 토지 소유주에게 신탁 상품을 소개하고, 토지를 기부하도록 독려한다. 도시자연공원구역을 비롯해 개발에 제한이 있는 공공용지로 선정되면 기존의 도시공원구역 선정에 따른 재산세 혜택을 보장받지 못하기 때문이다. 아예 공익적 목적으로 땅을 기부하면 세제혜택을 제공하는 것이다. 신탁 계약을 30년 이상의 장기 계약으로 한 뒤 자연스레 지자체에 기부하는 내용으로 한다면, 장기간 세제혜택을 제공할 수 있다. 위 모델을 활용하기 위한 선행 조건은 공유재산 개발 공익신탁 모델이 설정되어 있어야 한다는 점이다. 신탁보수 지급 문제 때문이다. 도시공원 토지를 소유한 민간의 토지 소유주들이 공익적 목적으로 토지를 신탁하기 위해서는 민간의 부동산 신탁사가 반드시 참여해야만 한다. 신탁사가 공익신탁에 활발히 참여하기 위해서는 적정 신탁보수가 보장되어야 하고, 기타 지원책 또한 신탁사에 충분히 매력적이어야 한다. 하지만, 위탁자가 지자체가 아니라 민간 토지 소유주이고, 지자체는 수혜자에 해당하기 때문에 개발신탁 조항에 따른 신탁보수를 지급하는 것이 어려울 수 있다. 개발신탁 조항에는 위탁자이고 신탁사가 수탁자인 경우에는 신탁보수 지급 규정이 있지만, 지자체가 수혜자가 되는 공익신탁에는 수탁자에 대한 신탁보수 지급 기준이 없기 때문이다.

만약 공유재산을 개발하기 위한 공익신탁을 이미 설정해두었다면 신탁보수 지급 문제를 해결할 수 있다. 도시공원 토지 공익신탁을 무보수로 진행하는 대신, 공유재산 개발 공익신탁을 통해 보상을 해주면 된다. 공유재산 개발 공익신탁사업 운영으로 적정 신탁보수를 보장하고, 지자체가 향수할 수 있는 수익권을 양도하는 것이 인센티브가 될 것이다. 일련의 행정사무를 처리하는 과정에서 신탁 내용의 변경이 필요하다면 공익신탁법 제7조 또는 서울특별시 공유재산 및 물품관리 신탁계약서의 조항에 따라 신탁 계약을 변경할 수 있다.

토지 소유주에게 토지를 기부받은 후, 신탁회사는 민간개발특례사업 범위 내에서 부동산을 개발하고 수익을 취할 수 있다. 다만, '시민을 위한 공원 조성'이 공익신탁의 목적임을 명심하고, 부동산의 개발·운영이 공익사업에 지장을 주지 않아야 한다. 위탁자인 토지 소유주 및 수혜자인 시민을 대변하는 서울시의 지속적인 공익신탁 관리감독도 필요하다.

### 3) 신탁 참여자별 기대이익

[표 6-2] 도시공원 일몰대상 토지 신탁의 참여자별 기대이익

	도시공원 토지 소유주	신탁사	서울시
상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실효 토지는 도시자연공원구역으로 지정될 것이 확실시. 현행법상 재산세 감면 혜택이 주어지지 않는다.</li> <li>- 일몰 조항 적용 이후에도 재산권 행사가 제한될 가능성이 높다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시공원 지역을 매입하고 개발하기에는 비용부담이 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일몰 대상 도시공원 토지를 도시자연공원부지로 지정할 예정이다.</li> <li>- 도시공원 중 약 42%가 사유지이며 해당 부지를 매입하기 위한 총비용은 15조 이상으로 추산된다.</li> </ul>
기대 이익	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기간 세제혜택을 받을 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부지 매입비용 없이 토지 취득 및 개발 가능</li> <li>- 민간특례사업 범위 내에서 수익사업을 수행할 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사유지의 재산권 제한으로 인한 위험 논란으로부터 자유롭다.</li> <li>- 부지 매입비용을 획기적으로 줄일 수 있다.</li> <li>- 민간 개발에 의한 전문적인 공원 조성이 가능하다.</li> </ul>
예상 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재산권 행사를 강력히 희망하는 토지 소유주의 반발이 예상된다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간특례사업 범위 내에서 수익성을 담보하기가 어렵다.</li> <li>- 도시공원 토지 신탁의 신탁 보수 수령 문제를 두고 지자체와 법리적, 실무적 검토를 거쳐야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신탁사와의 신탁보수 문제를 두고 이견이 생길 가능성이 있다.</li> </ul>



## 07. 공유재산 개발방식 비교

방치되어 있는 공유재산을 개발하는 방식에는 앞서 언급했던 신탁개발방식을 제외하고도 크게 두 가지 유력한 방안이 있다. 바로 위탁개발방식과 공유재산 개발 리츠방식이다. 각 개발방식의 개념과 운영구조를 알아본 다음, 비교분석으로 공실 문제와 젠트리피케이션 문제해결에 적합한 방식은 무엇일지 알아본다.

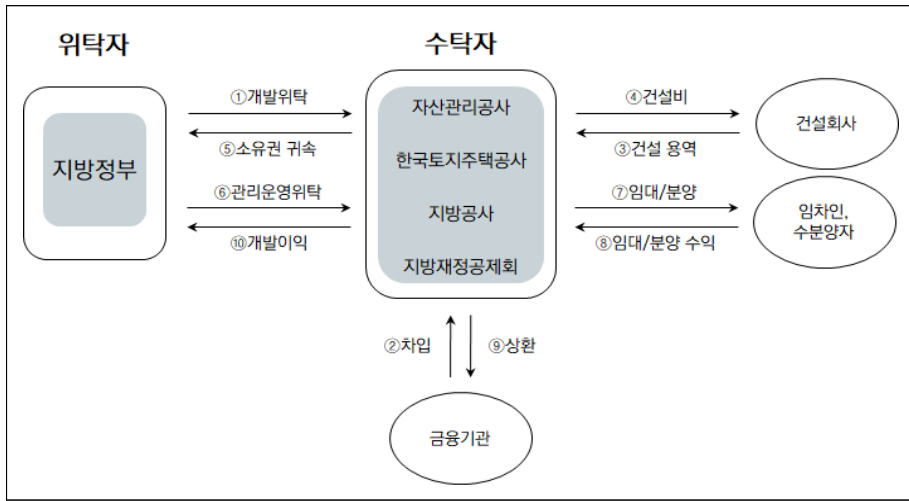
### 1\_공유재산 위탁개발

#### 1) 위탁개발의 도입 배경

김무성(2012)에 따르면, 위탁개발방식은 기존의 신탁개발방식의 대안으로 도입되었다. 2000년에 서울시 중구 옛 남대문세무서 부지(현 나라키움 빌딩) 개발을 시도한 때로 거슬러 올라간다. 당시 방치된 국유지에 대한 비판 여론이 있었고, 예산상의 이유로 정부가 직접 개발을 할 수는 없었다. 대신 신탁개발을 진행하기 위해 입찰공고를 냈지만 민간 부동산 신탁사의 참여가 저조했고, 결국 사업이 진행되지 않았다. 이후 2000년대 초반의 토지가격 상승과 부동산 투자에 대한 일반 국민의 관심이 높아지면서 국유지 활용·관리 현황도 덩달아 주목받게 된다. 2004년 국유지에 대한 감사원 감사와 국무조정실 산하 국·공유지의 효율적 활용을 위한 TF팀이 결성되면서 개발 논의가 재점화되었다. 캄코(KAMCO: 한국자산관리공사)는 신탁개발제도를 대체할 위탁개발 모델을 제시했고, 2004년 말에 공유재산 위탁개발 조항이 신설되면서 국내 최초로 위탁개발이 시행되었다. 이후 2009년에 공유재산법에도 위탁개발 조항이 신설되었다.

## 2) 위탁개발제도의 운영구조와 특징

[그림 7-1]을 보면 위탁개발 사업모델을 한눈에 알 수 있다. 지방정부가 수탁자 4개 기관에 개발위탁 사업을 발주하면, 수탁기관이 개발사업을 시행하고, 임대 또는 분양사업을 통해 수익을 창출한다. 이후 개발이익을 지속적으로 지자체에 납부하는 방식으로 진행된다. 신택개발과 가장 큰 차이점은 개발 사업 진행을 위한 소유권의 이전이 필요 없고, 민간 사업자 대신 공유재산법에 규정된 4개 공기업만 위탁개발사업을 시행할 수 있다는 점이다.



출처: 김주진·류동주(2016), “지자체 공유재산의 유효활용 개발 사례와 정책적 시사점: 공공 및 민간 참여 개발 사례를 중심으로”, 「국토연구」 제91권, 토지주택연구원, pp.75~89.

[그림 7-1] 위탁개발 사업 모델

더 나아가 김무성(2012)과 김명수 외 8명(2017)의 견해를 종합하여 공유재산 위탁개발의 특징을 정리하면 [표 7-1]과 같이 재구성할 수 있다.

[표 7-1] 위탁개발의 특징

항목	내용
법적 근거	공유재산관리법 제42조의 2, 3
개발 시설	민관복합청사, 업무시설 등
소유권	개발 사업을 진행하기 위한 소유권 이전이 필요 없다. 단, 분양형 개발의 경우에는 수분양자에게 소유권이 이전된다.
장점	- 소유권 이전 없으므로 행정처리가 간편하다. - 자금 조달금리가 낮다(4~6%). - 지자체가 개발 비용을 투자하지 않아도 된다.
단점	- 민간사업자는 위탁개발사업을 수행할 수 없다. - 자산관리공사 독점 개발로 인한 비효율이 존재한다. - 자산관리공사 부채 비율이 증가한다. - 위탁관리기관이 자율적으로 사업을 추진할 의사결정권한이 없고, 지방정부의 승인을 받아야 하기 때문에 시장대응능력이 떨어진다. - 리스크 발생 시, 지자체가 적자를 부담한다.
추진 실적	2009년 위탁개발제도 도입 이래 총 33건이 진행되었고, 자산관리공사가 31건의 사업을 수행했고, SH공사가 2건을 수행했다.

출처: 김무성(2012), “국유지 위탁개발사업 추진방식에 대한 사후평가”, 서울대학교; 김명수 외 8명(2017), “도시활력 증진을 위한 국·공유지의 체계적 활용방안 연구”, 서울연구원. 재구성

### 3) 사례로 살펴본 위탁개발의 가능성과 한계점

고성수(2012)는 2012년 기준 위탁개발의 대표적 성공 사례로 옛 남대문세무서 부지 개발사업을 꼽았다. 이 사업으로 정부는 연간 수십억의 임대수익을 얻게 되었고, 용적률을 높이고 민관 협력 공간으로 개선하는데 성공했다. 부동산 자체 가치 또한 크게 증가했다. 그는 위탁개발의 결과를 [표 7-2]의 방식으로 정리한다.

[표 7-2] 남대문 세무서 위탁개발 전후 비교

구분	개발 전	개발 후(변화율)
규모	지상 3층, 지하 1층	지상 15층, 지하 4층
용도	남대문세무서청사	남대문세무서, 서울지방국세청, 업무시설, 근린상업시설
건축연면적(m <sup>2</sup> )	2,495	2만6937
용적률(%)	57	599(1051% ↑)
연간임대수입(억 원)	없음	51
장부가액(억 원)	267	928(348%)
시장가치(억 원)	320	1,395(436 ↑)

출처: 고성수, 2012, “허름한 무허가 건물촌이 황금상권으로...방치된 국유지에서 ‘금맥’됐다”, 「동아비즈니스리뷰」, 110호, 2012년 8월호 Issue 1

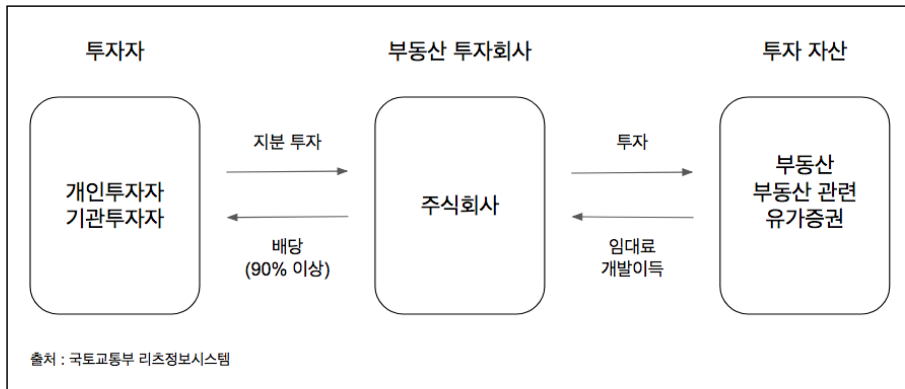
하지만, 위탁개발제도 도입에는 밝은 면만 있는 것은 아니다. 가장 큰 문제는 지자체의 위험 부담이 너무 크다는 것이다. 광주 남구 종합청사 개발사업의 경우<sup>20)</sup>, 애초 계획했던 수준의 임대수입을 확보하지 못했기 때문에 사업 자체가 부실화되었다. 위탁개발 사업은 사업 착수~준공까지는 위탁관리기관이 위험부담을 지지만, 준공 이후에는 위탁자가 위험부담을 지게 된다. 개발 사업이 잘 이뤄지고, 기대수익을 충족한다면 별 문제 없이 공공 시설을 확보할 수 있지만, 수익을 제대로 회수하지 못하는 경우에는 지자체가 부담해야 할 위험도가 너무 크다. 공간 수요와 사업수익성 예측은 항상 불확실성을 감수해야 하기 때문에 위탁개발사업은 지자체에게 양날의 검과 같다. 또한, 본격적인 위탁개발제도가 시행된 이후 진행된 33건의 사업 중 31건을 자산관리공사가 진행했다는 점을 감안할 때, 독점으로 인한 비효율과 방만한 운영이 발생할 수 있다. 게다가 민간 사업자의 참여는 배제되어있고, 위탁관리기관에게 의사결정권한이 주어지지 않기 때문에 시장상황에 유연하게 대처하기 어렵다. 준공 후 분양, 임대 과정이 원활하게 이루어지지 않아서 기대 수익률을 충족하지 못한다면, 그 부담은 고스란히 지자체에게 전가된다는 점에서 위험 부담이 크다. 이제는 부동산 개발보다 공실률을 낮추고 안정적인 수입을 얻는 것이 매우 중요해진 현실을 고려할 때, 기존의 위탁개발 모델로는 더 이상 경쟁력을 담보하기 어렵다.

20) 프레시안, 2018.09.05., “광주 남구청, 캠프 위탁 청사개발사업 파탄...구 재정 ‘블랙 홀’ 우려”, <http://www.pressian.com/news/article/?no=209752#09T0>

## 2\_공유재산 개발 리츠

### 1) 리츠(REITs: Real Estate Investment Trust)의 개념

리츠는 부동산투자회사법 제2조제1호에 근거하여 다수의 투자자로부터 자금을 모아서 부동산, 부동산 관련 증권 등에 투자 및 운영한 뒤, 그 수익을 투자자에게 돌려주는 부동산 간접투자기구의 일종으로, 상법을 따르는 주식회사이다.



출처: <http://reits.molit.go.kr/svc/svc/openPage.do?pagelId=010100>  
(국토교통부 리츠정보시스템 홈페이지)

[그림 7-2] 리츠의 구조도

리츠의 특징은 총 네 가지가 있다. 첫째, 부동산투자회사법 제14조의8 1항에 따르면, 영업인가를 받은 날로부터 2년 이내에 발행주식 총수의 30% 이상을 일반인의 청약으로 제공해야 한다. 둘째, 동법 제25조에는 총자산의 70% 이상을 부동산, 부동산 관련 현금 또는 증권에 투자운용해야함을 명시하고 있다. 셋째, 동법 제28조에 따르면, 배당가능 이익의 90% 이상 배당 의무가 있다. 넷째, 동법 제3조 1항과 2항에는 리츠가 부동산투자회사법에 규정된 사항을 제외하고는 상법 적용을 받는 주식회사임을 명시하고 있다. 리츠의 목적 또한 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 먼저, 부동산 투자를 쉽게 하기 어려운 소액투자자에게도 우량 부동산에 투자할 수 있도록 기회를 부여한다. 일반인의 부동산 투자 욕구를 충족하는 것이다. 그리고 지가상승 등에 의한 차익을 노리는 기존의 부동산 투기 현상을 건전한 부동산 투자시장으로 전환해서 가격안정을 도모할 수 있다. 또한, 부동산 유동화를 통하여 부동산 거래의 활성화를 도모하고, 건설사의 자금 조달을

용이하게 하는 역할을 한다. 마지막으로, 우수 전문인력을 육성하여 상대적으로 낙후된 부동산시장을 선진화할 뿐만 아니라 대외개방에 따른 경쟁력을 제고한다.

리츠의 강점으로는 부동산 실물자산에 투자하기 때문에 비교적 안정적이고, 소규모 자본으로도 투자할 수 있으며, 위험과 수익이 채권과 주식 중간 정도에 위치하기 때문에 안정적으로 적정 수익을 기대할 수 있다는 점이 꼽힌다. 또한, 리츠 주식을 증권거래소에 상장하면 일반 주식처럼 사고파는 것이 자유롭기 때문에 투자자에게 편리하고, 회사 입장에서 자본 조달이 용이하다는 장점이 있다. 추가적으로, 회사에는 법인세와 종부세 혜택이 주어지고, 투자자에게는 부동산 취득세와 등록세 혜택이 주어진다는 점에서 참여 유인도 높다. 하지만, 투자 사업이 지체되어 손해를 보거나 리츠 만기 이후 보유 부동산 매각지연 시 원금 회수가 어려울 수 있다는 점과 부동산투자회사, 자산관리회사의 도덕적 해이 가능성이 있다는 점, 금리 인상과 부동산 시장의 침체 등 실물경기에 따라 수익률에 큰 변동이 있다는 점은 불안 요소이다.

리츠정보시스템에 따르면, 리츠의 유형은 크게 3가지로 나뉘지고 유형별 특징은 [표 7-3]과 같이 정리할 수 있다.

[표 7-3] 리츠의 유형과 특성

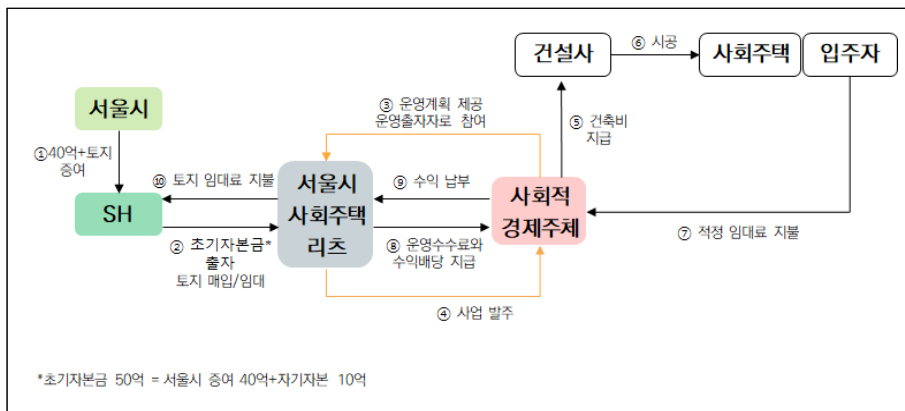
종류	자기관리리츠	위탁관리리츠	기업구조조정리츠
투자대상	일반부동산/개발사업	일반부동산/개발사업	기업구조조정용 부동산
영업개시	국토교통부 영업인가(공모, CR리츠는 금융위 사전협의)		
설립주체	발기인(발기설립)		
감독	국토부금융위	국토부금융위	국토부금융위
회사형태	실체회사 (상근 임·직원)	명목회사 (상근 없음)	명목회사 (상근 없음)
최저자본금	70억 원	50억 원	50억 원
주식분산	1인당 50% 이내	1인당 50% 이내	제한 없음
주식공모	주식 총수의 30% 이상	주식 총수의 30% 이상	의무사항 아님
상장	요건충족 시	요건충족 시	의무사항 아님
자산구성 (매 분기 말)	부동산: 70% 이상 (부동산, 부동산 관련 증권 및 현금 80% 이상)	부동산: 70% 이상 (부동산, 부동산 관련 증권 및 현금 80% 이상)	기업구조조정부동산: 70% 이상 (부동산, 부동산 관련 증권 및 현금 80% 이상)
자산운용 전문인력	5인(리츠 상근 고용)	자산관리회사(5인)에 위탁운용	자산관리회사(5인)에 위탁운용
배당	90%이상	90% 이상 의무배당 (초과배당 가능)	90% 이상 의무배당 (초과배당 가능)
처분제한	1년	1년	제한 없음
	개발사업 후 분양하는 경우에는 처분 제한기간 없음		
자금차입	자기자본의 2배 이내(주총 특별결의 시 10배)		
회사존속	영속	선택적	한시적

출처: 국토교통부 리츠정보시스템

한국에서는 1997년 외환위기 이후 기업의 보유 부동산을 유동화하는 기업구조조정리츠가 도입된 것을 시작으로 꾸준히 성장해왔다. 리츠정보시스템 정보에 의하면, 2019년 3월 기준으로 225개 43.4조 원 규모의 리츠가 운영되고 있으며, 그중 86.77%가 위탁관리리츠, CR리츠가 12.25%, 0.98%가 자기관리리츠에 해당한다. 리츠의 운용부동산 유형은 주택이 59.05%, 상업용 부동산(오피스)이 26.42%로 나타났다. 향후 공유재산 개발을 위한 리츠 설정 시, 리츠를 가장 많이 운용하는 곳은 한국토지주택공사(43개)인 것 또한 명심할 필요가 있다.

## 2) 공익을 창출하기 위한 서울사회주택리츠의 사례

지방자치단체에서 유휴부지를 활용한 사회문제 해결에 리츠를 이용하기도 한다. 2017년 12월, 서울의 심각한 주거문제를 해결하기 위해 서울시, 서울주택도시공사(SH), 사회적 경제주체 등이 협력하여 '서울사회주택리츠'를 설립했다. 사회주택이란, 시민이 부담 가능한 임대료로 오랫동안 안심하고 살 수 있는 주택으로 사회적 경제주체가 공급하고 운영하는 임대주택이다. 시세의 80% 이하의 가격에 최장 10년을 거주할 수 있다는 좋은 조건과 지역사회와 입주자가 어울려 살아가는 커뮤니티를 제공한다는 취지를 가지고 있다. 운영구조를 살펴보면 다음과 같다.



출처: 자사 내부자료 재구성

[그림 7-3] 서울사회주택리츠 구조도

먼저, 위탁관리 리츠를 설립하기 위한 최소 자본금 50억 원을 모은다. 서울시에서 SH에 초기출자금 형성을 위한 40억 원과 사회주택 개발에 사용할 시유지 일부를 증여한다.



SH는 리츠 설립에 필요한 초기자본금 50억 원을 출자하고, 증여받은 시유지, 추가로 매입한 부동산을 리츠에 임대한다. 이후 위탁관리 역량을 갖춘 사회적 경제주체를 운영출자자로 모집하고, 사회주택 개발 및 운영에 관한 전권을 부여한다. 운영출자자는 사회주택을 건축한 후, 사회주택 입주자에게 적정 임대료(시세의 80% 이하)를 수취한다. 운영출자자(사회적 경제주체)는 사회주택 운영 시 발생하는 수익 중, 운영수수료와 지분에 따른 배당금을 수령하고, 나머지 수익을 사회주택 리츠에 상환한다. 리츠는 토지 임대료를 SH에 납부한다.

서울사회주택리츠는 공유재산 개발에 민간 사업자가 참여할 수 있도록 허용한 사업모델이다. 대규모 주택단지 개발에 특화된 LH나 지방공사와 달리, 비교적 소규모의 부지를 여건에 맞게 개발하고, 입주자의 특성을 고려한 맞춤형 공간 운영을 기대할 수 있다. 서울시와 SH에 의한 초기 투자가 일부 있지만, 이후에는 자생적으로 운영할 수 있고, 민간의 투자를 받을 수 있다. 민간의 임팩트 투자를 유치해 규모를 확대해 나간다면 추가적인 사회주택 공급이 가능하다. 하지만, 대주주인 SH와 실질적인 공간 운영관리 주체가 다르기 때문에 빠르고 효율적인 의사소통이 어렵다는 점, 부동산 공급 대상이 '사회주택'으로 한정되기 때문에 다른 부동산 유형을 공급하는 것은 어렵다는 점 등이 한계점이다. 만약, 서울형 장기안심상가를 리츠를 통해 공급하고 싶다면, 별도의 리츠를 설정해야 하므로 초기 투자금을 지출해야 한다.

### 3\_유휴 공유재산 개발방식 비교

시민이 부담 없이 사용할 수 있는 상가를 제공하기 위해 지자체에서 공유재산을 개발할 수 있는 방법은 총 세 가지를 다뤘고, 그 결과는 [표 7-4]와 같이 정리할 수 있다. 그렇다면, 세 가지 개발방식을 비교해서 공실과 젠트리피케이션 문제에 적합한 해결책은 무엇인지 알아본다.

[표 7-4] 공유재산 개발방식 비교

	공유재산 위탁개발	공유재산 개발 공익신탁	공유재산 위탁관리형 리츠
사업 수행 자격	한국자산관리공사 한국토지주택공사 지방공사 지방재정공제회	민간 부동산 신탁사 11개 (3개 추가예정)	지자체 공모에 선정된 민간사업자
소유권	소유권 변동 없음. 지자체 소유	신탁기간 신탁 소유 신탁 전후 지자체 소유	지자체→지방공사 증여가 유력
리스크 발생 시 책임 주체	준공 이전: 위탁운영기관 준공 이후: 지자체	신탁사	리츠 출자자 (지방공사, 운영출자자)
장점	- 소유권 이전 없으므로 행정처리 간편 - 자금 조달 유리 - 지자체 재정 투입 없이 공공 개발 가능	- 민간 신탁사 참여 및 경쟁으로 인한 효율성 증대 - 자율적인 의사결정구조 - 공익신탁 설정 이후 다양한 주 체의 부동산 신탁이 용이	- 수익성 - 민간의 투자 용이 - 추가 자본금 조달 유리 - 지자체 재정부담 완화 (초기 자본금만 투자)
단점	- 시행사 범위가 한정적. - 독점 시장으로 인한 비효율 발생 - 위탁운영기관 부채 증가 - 리스크 발생 시, 지자체가 적자 부담	- 소유권 이전을 위한 행정처리 필요 - 높은 조달금리 - 추가적인 법리 검토 필요	- 의사결정 상의 비효율 - 유형이나 사업방식이 상이한 부동산 개발을 위해서는 별도 리츠 설립 필요
법적 근거	공유재산관리법 제42조의 2, 3	- 공유재산관리법 제42조 - 공익신탁법	부동산투자회사법

보고서 앞부분에서 언급했듯, 이제는 부동산을 소유하는 것의 문제를 넘어서 소유한 부동산을 잘 관리하는 것이 중요한 시대가 되었다. 공실을 줄이고, 실력있는 공간운영자를 임차인으로 데려와 지속적으로 협업하면서 공간의 가치를 끌어올리는 것이 가장 중요하다. 이 역할을 잘 수행하기 위해서는 첫 번째로 빠르고 효율적인 의사소통 구조와 업무 처리 방식을 가지고 있어야 한다. 두 번째로, 민간의 공간운영자를 유치할 수 있는 네트워크를 가지고 있어야 하고, 그들을 발굴하고 지속적으로 지원하는 역량도 필요하다. 민간의 공간공유 플랫폼 기업은 이 역할을 잘 수행하기 위한 전문성을 가지고 있을 가능성이 매우 높고, 따라서 민간의 주식회사와 협업하기에 가장 적절한 개발방식을 택하는 것이 필요하다.

이 관점에서 보자면, 위탁개발방식과 리츠방식은 한계가 있다. 위탁개발방식은 사업을 발주한 지자체에서 의사결정권한을 가지고 있으며, 위탁관리는 공기업이 하게 된다. 설령, 위탁관리하는 공기업에서 민간 기업과 협업을 하려고 계약을 한다고 해도, 시너지 효과를 발휘하기에는 지나치게 경직되어있고 비효율적인 업무 방식이 예상된다.

리츠방식 또한 비슷한 문제에 봉착한다. 공공 주도로 리츠를 설립한다면, 기업지배구조는 당연히 공기업 위주일 것이다. 그렇다면, 공기업 내부의 의사결정과 리츠의 의사결정 구조를 모두 거쳐야하고, 시장대응 능력에서 불리한 위치일 수밖에 없다. 다만, 리츠의 협력사로서 협업하는 방식이 불가능한 것만은 아니다. 만약, 리츠를 활용해 공공 주도 상가를 공급한다고 가정하면, 리츠의 토지와 부동산을 어떤 용도의 공간으로 개발하고, 어떤 공간운영자를 섭외할지에 대한 전권을 위임하는 계약을 할 수 있다. 일종의 리츠의 위탁계약을 받아오는 형태가 될 것이다. 리츠의 정관에 리츠의 목적이나 운영방식 등을 기입해서 추가적인 자율성을 보장하는 것 또한 고려해볼 수 있다.

공익신탁 개발방식은 비교적 유연한 운영 구조를 가지고 있다. 소유권이 지자체에서 신탁사로 완전히 이전되기 때문에 신탁사 주도의 효율적인 의사결정이 가능하다. 민간 사업자 간(신탁사-공간공유 플랫폼 기업) 계약을 체결하고, 역할을 분담하면서 플랫폼 기업에게도 자율적인 의사결정권한을 보장해준다면, 신탁사무 처리와 공간의 효율적인 개발 및 운영이 가능하다. 또한, 지자체의 유휴부동산을 개발하는 것을 디딤돌 삼아 민간의 공실을 신탁받고 공공의 이익을 위해 사용하는 것까지 구상할 수 있다. 공익신탁 개발은 사업 확장성 측면에서도 강점을 지닌다.

## 08. 유희부동산 활용을 위한 정책 제언

### 1\_공간청 설치

#### 1) 공간 업무 전담조직의 필요성

공간 업무를 다루는 것은 여러 부서의 협업을 필요로 한다. 이 연구에 필요한 정보를 분류하기만 해도, 부동산개발, 공익신탁, 지역자산화, 국·공유재산, 도시공원 등 광범위한 영역의 이해가 필요하다. 예를 들어, 도시공원 일몰제 대상 토지를 공익신탁하는 정책을 추진하기 위해서는 서울시 도시계획국과 푸른도시국, 재무국 등의 전혀 다른 부서가 협업해야 할 것으로 보인다. 각 국 내에 있는 5~10개의 과, 과별로 있는 여러 팀 중에서 어떤 부서가 참여해야 하는 일인지 인지하고, 전담팀을 꾸리는 것만으로도 쉽지 않을 것이고, 전문적인 협업과 조정 과정을 거치는 것은 상당한 시간과 비용이 드는 일이다. 전문적인 상설기관을 통하지 않고 부처 간 TF로 문제를 해결하기에는 규모도 크고, 오랜 기간 비효율적인 의사소통을 경험할 우려가 크다. 무엇보다도 공간 문제를 해결하기 위해서는 여러 부서의 협업은 필수일 뿐만 아니라, 중간에서 거시적이고 종합적인 정책을 세워야 할 필요가 있다.

이미 서울시에는 청년의 문제를 전담하는 청년청과 청년허브를 설립한 좋은 선례를 가지고 있다. 2019년 2월 임기를 시작한 김영경 초대 청년청장은 청년청이 기존의 아이디어 제시와 협치를 넘어서는 청년 자치를 만들어가는 컨트롤타워임을 천명했다.<sup>21)</sup> 기존에 서울시청년정책네트워크를 통해 서울시-청년의 협치를 시도했다면, 이제는 기존 행정 시스템을 극복해서 청년정책을 신속하고 효과적으로 추진하는 종합적이고 독립적인 의사결정기구의 역할을 강조한 것이다.

21) 서울앤, 2019.04.04., “서울시 청년 정책의 명실상부한 컨트롤타워 만들겠다”, <http://www.seouland.com/arti/PRINT/4875.html>

청년청이 청년과 함께 청년정책을 설계하듯, “서울시가 어떤 도시를 지향해야 하는가? 그런 도시를 만들어가기 위해서는 어떤 공간 정책이 필요한가?”에 대해 시민들과 함께 고민하고, 토론하는 것이 필요하다. 시민에게 가장 필요한 공간 정책은 시민들이 가장 잘 알 수밖에 없고, 기존의 행정 시스템으로는 공간 문제에 충분히 효과적으로 대응하기 어렵다. 공론장을 형성하는 것에서 나아가 시민이 주도해서 공간을 소유하고, 개발하고, 운영함으로써 직접 변화를 만들어낼 수 있는 권한을 부여해야 한다. 현재는 산별적으로 추진되고 있는 도시계획, 주거, 환경, 마을공동체, 도시재생, 소상공인 살리기, 사회적경제 등의 영역을 통합해서 ‘공간’에 대한 장기적인 비전을 제시하고, 종합적인 업무를 담당하는 것이 중요한 화두가 될 것이다.

## 2) 뉴욕 배터리파크 개발 사례로 본 공간업무 전담조직의 중요성

뉴욕 배터리파크 시티는 미국 뉴욕의 로어 맨하탄 지역에 위치한 업무·주거 지구이다. 김기호(2001)에 따르면, 배터리 파크 시티 개발은 1968년에 뉴욕주가 배터리 파크 시티 개발공사(BPCA: Battery Park City Authority)를 설립하면서 본격적으로 추진되었다. 이후 1969년에 개발기본계획이 수립되었지만, 복잡한 심의절차와 예산 과다 지출 우려, 대규모 투자유치 필요 등 다양한 문제에 직면하면서 흐지부지된다. 다행히, 1979년에 BPCA의 파산을 목전에 두고 다시 개발을 추진하게 된다.

BPCA는 도시개발의 목표를 일관성 있게 유지하면서도, 상황 변화에 대응할 수 있는 유연성과 독립적인 의사결정 권한을 가진 기관이었다. 이런 유연성과 독립성에 기반해서 BPCA는 기존의 부동산개발사업과 다른 재원 조달방식을 선택할 수 있었다. 바로 공공투자자의 재원을 마련하기 위해 총 2억 달러 규모의 30년 만기 장기채권을 발행하고, 사용자에게 토지를 매각하거나 분양하는 것이 아니라 임대하는 방식을 취한 점이다. 특히, 수익자 부담 원칙을 효과적으로 실현하기 위해 재산세대납 제도(PILOT: Payments in lieu of real estate taxes)를 시행했다. 즉, 배터리파크의 토지 사용자들에게 부과되는 재산세를 뉴욕시 대신 징수하여 공공환경에 투자하거나 장기채권의 원금과 이자를 상환하고, 잔금을 뉴욕시에 지원하는 것이다. 이동훈·이성창(2010)은 BPCA가 공공재정기법을 도입해서 초기 재원조달 부담을 크게 낮췄고, 이후에도 안정적으로 재원을 조달하여 공공시설 및 주거·업무 환경 개선에 재투자하는 선순환 구조를 정착시켰다고 평가한다.

이동훈·이성창(2010)은 참여주체 간 역할 분담이 명확하게 이루어졌고, 특히 BPCA가 도시개발에 관한 분명한 철학을 확립하고 사업운영의 전권을 가진 것을 성공 요인으로

뽑았다. 원래 토지를 소유하던 뉴욕시와 재정적 지원을 하던 뉴욕주 사이에 개발 방향을 두고 이견이 있었지만, 공익 기업이 BPCA가 도시개발사업을 전담할 수 있도록 자율성을 보장한 것이 핵심이라고 지적한다.

현재 배터리파크 시티는 토지 임대료와 재산세 수입으로 필요한 예산을 모두 충당하고, 잔여 수익은 뉴욕시에 상환할 정도로 모범적인 도시개발 사례로 자리잡았다.

### 3) 공간청의 역할

공간청이 설립된다면, 그 역할은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 공간 자산 관리와 전문적인 공간운영자 인큐베이팅을 진행한다. 둘째, 금융 지원 및 투자, 공급관리, 모니터링을 시행해 공공 공간 자산을 관리한다. 셋째, 시민이 공공의 유휴공간을 잘 활용할 수 있도록 지원한다.

구체적인 업무분야는 다음의 다섯 개로 정리할 수 있다.

#### (1) 유휴공간 발굴 및 활용

유휴공간을 발굴하고 활용할 수 있는 장·단기 방안을 추진한다. 장기적인 관점에서 유휴 부동산 공익신탁과 연계하여 소상공인, 청년, 사회적 경제주체 등 부동산 약자에게 공간을 연결시켜준다. 또한, 시민을 대상으로 전문적인 공간운영자 인큐베이팅 서비스도 제공한다.

#### (2) 시민 리츠

공공형 리츠로 자본을 조달하고, 민관협력 운영 조직을 지원한다. 앞서 예시로 나왔던 서울사회주택리츠는 주거안정을 목표로 하는 사회주택이었지만, 별도의 필요가 있어 신규 리츠를 설립해야한다면, 공간청에서 그 역할을 주도한다. 리츠에 초기 자본금을 출자하거나, 시유지를 신규로 매입하고 유휴 상태의 공유재산을 리츠에 임대하는 역할을 한다.

#### (3) 사회주택 공급

사회주택플랫폼, 사회주택리츠 등을 활용해 서울시민에게 적정비용, 양질의 주거 환경을 제공하고, 각종 정책을 통해 쾌적한 주거를 지원한다.

#### (4) 공동체공간 정책 전담

서울시민이 문화적·사회적으로 풍요로운 삶을 누릴 수 있도록 공공·민관·민간 공동체공간을 개발하고, 지원한다. 공동체공간운영자들의 커뮤니티를 조성해서 공동체공간 활성화를 촉진하고, 소통창구를 일원화해서 공간운영자가 필요로 하는 정책을 시행한다. 또한, 시민들이 공동체공간을 쉽고 편리하게 이용할 수 있도록 홍보한다.

#### (5) 시민자산화 촉진

시민이 직접 공간을 소유하고, 시민에 의해 공간이 개발·운영되고, 시민을 위해 공간이 사용되는 시민자산화 전략을 추진한다. 시민자산화 관련 교육, 금융, 실무 지원 서비스를 제공한다.

## 2\_조례 제정

### 1) 공간청 설립을 위한 조례 제정

앞서 소개했던 공간청이 설립되고 업무를 수행하려면, 근거가 되는 조례가 반드시 제정되어야 한다. 청년청의 사례를 보자면, 서울시 청년기본조례 제18조에는 청년허브의 설치·운영에 관한 규정이 명문화되어있고, 제19조에는 청년시설의 설치·운영에 관한 규정이 있다. 또한, 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙 제6조의2에는 청년청의 지위와 역할을 규정하고 있다. 이를 근거로 청년청은 2015년 6월 24일 조성계획이 발표된 이후 시범적인 운영을 마치고, 마침내 2019년 3월 31일 청년자치정부로 출범했다.

서울시의 공간 관련 업무를 전담하는 공간청 설립을 위해서는 지금부터 조례를 제정하고 차근차근 준비하는 과정이 필요하다. 청년청의 설립 근거가 되는 서울시 청년기본조례 제19조는 2015년 10월 신설되었으며, 청년청의 설립에 관한 직접적인 조항인 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙 제6조의2는 2018년 12월 31일 신설되었다. 청년청의 설립에 비춰볼 때, 지금부터 시작한다고 해도 최소한 3년이 걸리는 일임을 짐작할 수 있다.

추후 공간청 설립을 시도할 때에도, 청년청이 시민이 직접 운영하는 기구의 대표적인 사례임을 감안해서 형식을 참고할 필요가 있다. 공간청의 역할과 업무는 앞서 다른 내용이 주요 내용이 될 것이다.

### 2) 공유재산 개발 공익신탁 활성화를 위한 조례 제정

서울시 소유의 공유재산 중 유희부동산을 공익적 목적으로 신탁개발 한다는 내용을 담은 「공익적 목적의 유희부동산 신탁개발을 위한 조례」(가칭)를 제정할 것을 제안한다. 현행법상 공유재산을 신탁개발하는 것은 공유재산법에 규정되어있다. 하지만, 공유재산 신탁개발제도 도입 이후 시행 실적이 매우 저조하여 사실상 사문화된 규정인 것을 감안하면 기존의 제도에 천착하기보다는 신탁 개발 제도를 새롭게 정비할 필요가 있다. 구체적인 대안은 공익신탁을 활용하는 것이다. 그런데, 공유재산을 공익신탁하는 것에 대해서는 규정 자체가 존재하지 않는다. 이에 대해서 법리적으로 금지된 것은 아니지만 법리적 검토가 필요한 것이 사실이다. 그렇지만, 서울시에서 선제적으로 공유재산을 공익적 목적으로 개발할 수 있도록 규정을 마련한다면 추후 공익신탁법이 개정될 때에도 반영



될 수 있다.

서울시가 조례를 제정한다면, 원활한 신택 진행을 위해 다음의 네 가지 내용은 꼭 명문화해야 한다.

### (1) 수익권 양도

공익적 목적의 부동산 신택개발 시, 수익권을 준공공형 신택업자에게 양도한다는 내용이다. 공유재산 신택개발 조항에서는 위탁자로 참여하는 지자체는 신택사업의 수익을 제공받도록 규정되어 있다. 하지만, 공익신택법에서는 위탁자에게 어떠한 종류의 이익도 제공하지 않는 것이 인가 조건 중 하나이다. 두 법의 조항이 충돌하지만, 신택개발의 세부 시행규칙에 따라서 지자체가 신택사에 수익권을 양도하면 두 법을 모두 충족할 수가 있다. 다만, 그 상황마다 지자체의 판단에만 맡기는 것이 아니라 조례로 명문화해서 공유재산 개발 공익신택을 문제없이 추진할 수 있도록 보장하는 것이 필요하다.

### (2) 신택수익 배분

이전에도 설명했듯, 공익신택의 맹점은 신택보수가 없거나 최저 수준에 그치기 때문에 민간 신택사의 참여 의사가 높지 않다는 점이다. 이를 보완할 방안으로 신택사업에서 발생하는 수익을 적정 수준에서는 신택사에 추가적인 인센티브로 보장하는 것이 있다. 공익신택법에서는 원칙적으로는 수탁자에게 이익 제공을 금지하고 있지만, 신택 계약을 통해 신택보수 및 수익을 달리 정할 수 있다. 수익 배분을 명문화하는 것은 안정적인 신택사업 수행에 큰 도움이 된다.

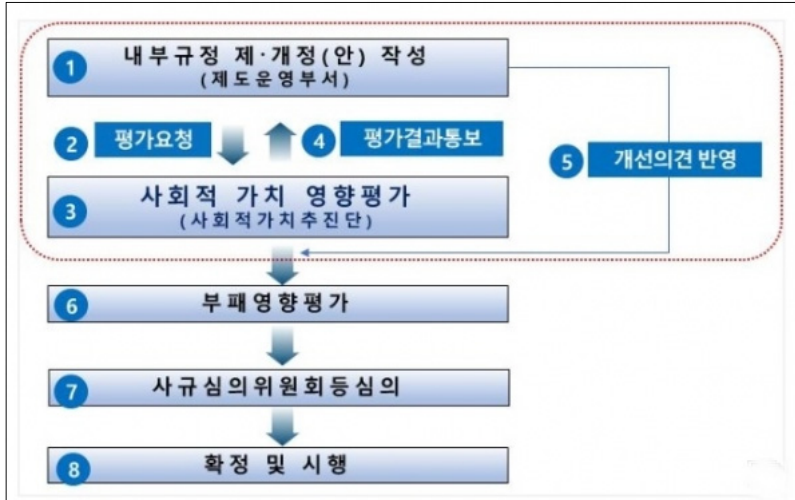
### (3) 준공공형 부동산 신택업자 지원 방안

공공의 이익을 달성하기 위해 부동산 공익신택을 수행하는 신택사에는 자금 조달 지원책과 지방세제 감면 혜택 등의 인센티브를 제공하는 것이 필요하다.

### (4) 사회적가치 영향평가 의무 시행 및 결과 반영

앞선 조항들에서 신택사에게 적정 수익을 보장하는 조항을 이야기했지만, 기본적으로 공익신택 모델은 수익성과 공공성을 균형 있게 추구하는 모델이다. 혹시 신택사의 참여를 유도하기 위해 수익을 보장하는 조항 때문에 신택사의 수익추구가 두드러진다면, 이를 견제할 방안이 필요하다. 사회적가치 영향평가를 진행해서 그 결과를 반영하는 것이다.

사회적 가치 영향평가는 사회적 가치 향상을 위한 개선방안 마련을 위해 규정 및 지침 등 내부 규정에 내재하는 사회적 가치 영향 요인을 입안단계부터 체계적으로 분석·평가하는 제도를 가리킨다. 최근 LH에서는 사회적가치 영향평가를 도입했는데, 다음과 같은 구조를 가지고 있다.



출처: 중앙일보, 2018.07.02., “LH, 사회적 가치 영향평가제도 도입…공공기관 최초”,  
<https://news.joins.com/article/22764093>

[그림 8-1] 사회적가치 영향평가

[그림 8-1]에 제시된 LH의 사회적가치 영향평가 절차처럼, 지자체에서 공익신탁의 사업 운영에 관한 자체적인 사회적가치 영향평가 기준을 마련하고, 정기적으로 평가를 진행한다. 그리고 해당 결과를 신탁사에게 반영하도록 요구할 수 있도록 하는 것이다. 이와 관련된 조례를 미리 제정해두면 추후 신탁계약에 반영하는 하나의 기준이 될 수 있다. 이 외에도 한국사회적기업진흥원에서 제시한 사회적가치 측정지표(SVI: Social Value Index)를 활용할 수 있다.

## 09. 결론

공실이 증가하는 동시에, 다른 한편에선 젠트리피케이션 때문에 거리로 내몰리는 사람들이 있다. 지역상권이 침체되고, 공실은 계속 증가하면서 악순환이 반복된다.

이 문제를 해결하기 위한 하나의 대안은 공익신탁을 활용해 유희부동산을 기부하고, 그에 따른 적정 인센티브를 받는 것이다. 하지만, 곧바로 실행에 옮기기에는 한계도 존재한다. 공익신탁법의 규제가 엄격하기 때문에 시장성 있는 공익신탁을 설계하는 것이 쉽지 않은 까닭이다. 민간 차원에서 부동산 공익신탁을 활성화하기 위해서는 위탁자에게 비금전 재산의 소유권 처리 선택권을 주거나 현행법상 인센티브를 강화해야한다. 또한, 부동산 원본기부와 이익기부를 분리해서 진행할 수 있도록 제도 개선이 필요하고, 위탁자와 신탁업자가 공익신탁사업에 따른 수익의 일부를 수취할 수 있도록 허용하는 등의 현행법 개정이 필요하다.

법 개정을 하지 않더라도, 공익을 위해서는 지자체 소유의 공유재산 중 유희부동산을 신탁하는 방안도 구상해볼 수 있다. 신탁개발 조항과 공익신탁 조항을 결합하여, 공유재산 개발 공익신탁을 실험해볼 수 있다. 신탁을 이용해 소상공인과 자영업자를 위한 상가를 제공하는 것을 목표로 할 수도 있고, 공익신탁 모델을 활용해 도시공원 일몰제 적용 토지의 소유권을 확보하는 것도 가능하다.

지자체에서는 신탁개발을 제외하고도 위탁개발, 공공주도형 리츠를 이용한 개발 등 다양한 개발방식이 있는데, 왜 공유재산 개발 공익신탁을 주장하는가? 결국 민간 차원에서 공실을 줄이기 위해서는 시장의 변화에 기민하게 대응하면서 맞춤형 공간을 개발하고, 적절한 공간운영자를 연결하는 것이 핵심이기 때문이다. 신탁 모델은 민간 사업자들이 빠르고 효율적으로 의사결정을 내리고 사업을 진행할 수 있다는 큰 장점이 있다.

이 연구에서 다룬 개념들은 포괄적이고, 전문적인 내용이기 때문에 다양한 분야의 전문가들이 협업하는 것이 중요하다. 효과적인 협업과 장기적인 정책 집행을 위해서는 공간 관련 업무를 담당하는 독자적인 조직인 공간청 설립이 반드시 필요하다. 배터리파크 사

례에서 보듯, 독자적인 개발 주체가 자율적이면서도 종합적으로 업무를 수행하도록 공간 업무를 일임하는 것이다.

끝으로, 공간청의 설립과 운영에 관한 조례, 공유재산 개발 공익신탁을 촉진하기 위한 조례 제정을 제안했다.

유희부동산을 활용해 공익신탁 제도를 활성화하고, 그 후에는 공익신탁 제도를 이용해 유희부동산을 잘 활용해 공실 문제와 젠트리피케이션 문제를 해결할 수 있다. 서울시에서 공익신탁 모델을 설계해서 시범적인 사례를 만들어나갈 것을 제안한다.

## 참고문헌

- 강정혜, 2014, "영국의 공동체이익회사(Community Interest Company)에 대한 논고", 「서울법학」 제22권, 서울시립대학교 법학연구소, pp.1-28.
- 고성수, 2012, "허름한 무허가 건물촌이 황금상건으로...방치된 국유지에서 '금맥' 캐다", 「동아비즈니스 리뷰」, 2012 8월호.
- 김기호, 2001, "도시개발의 새로운 접근 1 : 배터리 파크 시티, Battery Park City) 의 경험과 교훈", 「환경논총」 제39권, 서울대학교 환경대학원, pp.127-144.
- 김명수 외 8명, 2017, 「도시활력 증진을 위한 국·공유지의 체계적 활용방안 연구」, 서울연구원.
- 김무성, 2012, "국유지 위탁개발사업 추진방식에 대한 사후평가", 서울대학교 석사학위논문.
- 김병우, 2011, "신탁제도를 활용한 부동산금융 활성화에 관한 연구", 「경영교육저널」 제22권, 대한경영교육학회, pp.135-154.
- 김수진, 2018, 「우리카드 빅데이터를 활용한 국내 자영업 동향 분석과 시사점」, 우리금융경영연구소 경제연구실.
- 김주진·류동주, 2016, "지자체 공유재산의 유효활용 개발 사례와 정책적 시사점 : 공공 및 민간 참여 개발 사례를 중심으로", 「국토연구」 제91권, 토지주택연구원, pp.75-89.
- 맹지연, 2016, "도시공원일몰제의 문제점과 과제", 도시공원 일몰제 바로알기 시민 토론회 자료집.
- 배귀희, 2014, "공익신탁의 활용 및 운영방안에 대한 연구", 한국인사행정학회, pp.32-33.
- 안성포, 2011, "신탁산업과 금융투자업의 교착(交錯)", 「법학논총」 제31권, 전남대학교 법학전문대학원, pp.153-184.
- 이동훈·이성창, 2010, 「도시재생사업의 공공성 확보를 위한 공적 기관의 역할에 관한 연구」, 서울시정개발연구원.
- 이준우, 2006, 「국·공유지 신탁법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원.
- 최원근·임병진, 2018, "국내 공익신탁의 상품설계에 관한 연구", 「로고스경영연구」, 제16권 제1호, 한국로고스경영학회.

조성찬 외 6명, 2016, 「지역자산관리조직 설립 및 운영에 관한 연구」, 토지+자유연구소.

최희선·김현, 2017, "도시공원 일몰제의 대응 동향과 향후 과제", 「KEI 포커스」 5권 12호, 한국환경정책·평가연구원.

엄영숙 외 3명, 2019, "공원일몰제 시행과 도시녹지 서비스에 대한 서울시민들의 선호측정: 아파트 실거래 기반 헤도닉가격접근법을 적용하여", 「자원·환경경제연구」 제28권 제1호, 한국환경경제학회·한국자원경제학회. pp.61-94.

한지혜, 2019, 「2018년 상가 공실률 증가 요인과 향후 전망」, 온나라가이드.

ERA Realty Times, 2019.04, Issue No.082

리처드 플로리다, 2002, 「Creative Class : 창조적 변화를 주도하는 사람들」, 전자신문사.

건설경제, 2019.04.24., "공실 증가에 재평가받는 임차인",

[http://m.cnews.co.kr/m\\_home/view.jsp?idxno=201904231447376430684#cb](http://m.cnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=201904231447376430684#cb)

매일경제, 2019.04.24., "'공덕역 경의선 용지 개발이 '젠트리피케이션' 부추겨'(종합)",

<https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2019/04/253751/>

서울경제, 2019.04.30., "[위기의 신흥상권] 경리단길, 공실률 8.9%→24%",

<https://www.sedaily.com/NewsView/1V12FXQ6SE>

서울앤, 2019.04.04., "서울시 청년 정책의 명실상부한 컨트롤타워 만들겠다",

<http://www.seouland.com/arti/PRINT/4875.html>

시스경제신문, 2019.04.25., "[되살아나는도심②]을지로, 2030 힙스터들의 성지",

<http://www.sisanews.kr/news/articleView.html?idxno=38533>

에너지경제신문, 2019.04.21., "불황기 주목할 부동산시장 트렌드",

[http://m.ekn.kr/section\\_view.html?no=427629#\\_enliple](http://m.ekn.kr/section_view.html?no=427629#_enliple)

중앙일보, 2018.07.02., "LH, 사회적 가치 영향평가제도 도입...공공기관 최초",

<https://news.joins.com/article/22764093>

[http://www.r-one.co.kr/rone/resis/statistics/statisticsViewer.do?menuld=RCS\\_51510](http://www.r-one.co.kr/rone/resis/statistics/statisticsViewer.do?menuld=RCS_51510)

(한국감정원 홈페이지)

<http://mediahub.seoul.go.kr/archives/1148557> (내손안에 서울)

---

작은 연구 좋은 서울 18-18

공익신탁 활용한  
유휴부동산 이용 활성화방안

---

**발행인** 서왕진

**발행일** 2019년 5월 1일

**발행처** 서울연구원

비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.