

한국형 토지은행 발전방안 문제점 및 개선방안 중심으로*

Enhancing the Land Bank in Korea:
Problem, Remedies and Implication for Korean Land Bank

양승철**

토지은행은 공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정에 이바지하기 위해 2009년 도입되었으나, 실질적으로는 공익사업용지를 공급하는 수준에 머물러 있다. 토지은행은 협소한 도입 목적, 부족한 자원, 실질적인 토지취득수단 부재, 국·공유재산과의 연계성 미흡, 모호한 비축 주제, 효율적인 관리방안 미흡, 매각 위주의 공급, 재원조달과 무관한 매각금액 산정, 세제 혜택 미흡, 지방자치정부 참여 부재, 토지수급계획 미비 등으로 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 최근 한국은 저성장, 인구구조의 변화, 글로벌 금융위기의 상존이라는 이전과는 상이한 도전에 직면하고 있으며, 그에 따른 토지와 관련된 문제점에 대응하기 위해서는 토지은행의 역할을 재정립할 필요가 있다. 따라서 토지은행을 기존의 성장관리형 토지은행에서 위기를 적극적으로 관리하는 위기관리형 토지은행으로, 통일을 대비하기 위한 시장조성형 토지은행으로, 효율적인 토지지원의 관리를 위한 자원관리형 토지은행으로 확대시킬 필요가 있다. 이를 위해 현행 토지은행 도입 법률인 「공공토지의 비축에 관한 법률」의 전면 개정은 물론이고 관련된 법령의 개정이 필요하다.

주요어: 토지은행, 토지비축, 배드 뱅크(bad bank), 성장관리형 토지은행, 위기관리형 토지은행, 시장조성형 토지은행, 자원관리형 토지은행

* 본 논문은 2014년 한국토지주택공사의 의뢰로 수행한 과제 「토지은행의 역할 재조명과 기능개선방안 연구용역」의 내용을 기초로 해당 내용을 수정 및 발전시킨 것입니다.

** 명지전문대학 부동산경영과 부교수(lone1704@naver.com)

1. 서론

정부는 2009년 「공공토지의 비축에 관한 법률」(이하 「공공토지비축법」)을 제정한 후 한국토지주택공사의 계정으로 토지은행을 출범시켰다. 그러나 토지은행은 원래의 목표인 토지시장의 안정에는 크게 기여하지 못하고, 단지 공익사업에 사용될 예정인 토지를 사업시행 전에 매입하여 제공하는 매우 단순한 수준의 역할을 수행하는 데 그치고 있다. 이 같은 결과는 정부가 도로 및 철도 부지 확보, 장기 임대 산업용지 조성 및 공급 확대, 한국토지주택공사의 공공용지 비축기능 활용 및 확대라는 당면 과제 해결을 위해 토지은행 도입을 국정과제로 선정하여 추진한 데에서 기원한다. 이는 주로 SOC나 산업용지를 사전에 비축한 후 공급하는 수준에서 토지은행¹⁾을 도입한 것을 의미하는 것이고, 지금까지 토지은행은 주로 선형계획이라고 할 수 있는 도로, 철도를 중심으로 토지를 비축하였다. 한편 토지은행은 해당 공익사업이 사업인정을 받은 후 시행계획에 따라 비축을 할 수 있기 때문에, 당초 정부에서 도입하려 했던 공익사업에 원활하게 토지를 공급하려던 목적에도 부합한다고 볼 수 없을 것이다.

토지은행이 공익사업에 필요한 토지를 사전에 비축하여 공급하는 정당성도 토지 가격이 안정화됨에 따라 매우 약해지는 경향을 보이고 있다. 토지 가격은 1964년에 연간 50.3% 상승하였으나, 2016년에 2.7% 상승하여 토지 가격 상승 폭이 크게 감소하였다.²⁾ 이에 따라 기간별 지가 변동률은³⁾ 1964년부터 1989년까지 연간 단순 평균으로 26.6%이지만,

1) 토지은행은 2008년 4월 국정과제로 선정되었으며, 국가재정 전략회의, 국가경쟁력 강화회의를 거쳐 제2영동고속도로 등 17개 사업 1조 원을 비축하는 사업으로 시작되었다. 그리고 국가 차원의 토지수급관리 시스템으로 토지은행을 도입하는 방안을 검토하여 2009년 7월 토지은행이 출범하였으며, 개발예정지, 가능지 등을 사전에 비축하여 적기에 저가로 공급하기 위해 약 2조 원을 비축할 예정이었다(토지은행, 2009).

2) 우리나라 토지 가격 총액은 1964년 1조 9,300억 원에서 2013년 5,848조 원으로 상승하였으며, 50년 동안 약 3,030배 증가한 것이다(조태형 외, 2015). 이를 복리로 계산하면 연 평균 약 17.8%씩 가격이 상승하였다.

1990년에 들어서는 연간 2.2% 수준으로 감소하였으며, 2009년에서 2013년까지는 연간 1% 수준 머물다가 2014년 이후 2%대 수준을 보이고 있다(통계청, 2017). 한편 세계경제는 불확실성의 만연, 과잉공급과 사상 최대의 부채 등이 글로벌 경제 회복을 저해하고 있으며, 저성장, 저물가, 저금리 등이 장기화되면서 글로벌 경제가 활력을 찾지 못하고 무기력한 모습 보이고 있다. 2008년 금융위기 이후 세계경제의 회복세가 빠르지 않은 상황에서 일부 국가의 위기에 따른 시장리스크의 증대, 부동산시장 침체에 따른 토지 수요의 감소 및 가격 상승 폭 둔화 등은 장기적으로 토지 가격이 하락할 수 있다는 가능성을 보여주어 공공 토지 비축의 실효성에 의문이 제기되고 있다(한국은행, 2016). 이처럼 토지 가격이 안정화되고, 장기적으로 토지 가격 하락이 예상됨에 따라, 공익사업용 토지의 선행 취득 정당성이 매우 약화되고 있으며, 오히려 재정부담의 증가로 연결될 수 있다는 반론이 제기되고 있는 상황이다.

한편 우리 사회는 고령화 사회로 빠르게 변화하는 인구구조와 오래된 도시와 건축물 그리고 빈집 그에 따른 도시재생의 화두는 토지은행제도의 근본적인 변화를 요구하고 있다. 2015년을 기준으로 65세 고령인구는 전체인구의 13.2%인 657만 명으로 2010년 대비 121만 명이 증가하여 고령화지수가 2010년 68.0에서 2015년에는 95.1로 증가하였다. 그리고 주택은 2015년 1,637만 호로 2010년 대비 162만 호가 증가하였으나, 이중 빈집이 107만 호로 전체 주택의 6.5%를 차지하고 있으며 그 증가 속도가 빨라지고 있다(통계청, 2016). 빈집의 증가는 새로운 유형의 사회적 문제를 유발하고 있고 그에 따라 정부는 2016년에 「빈집 등 소규모 주택 정비 특례법」의 제정을 추진하였다.⁴⁵⁾

3) 정우형(2016)은 우리나라 토지투기역사를 지가변동률 기준으로 4단계로 구분하였는데, 1기는 1962~1971년, 2기 1972~1980년, 3기 1981~1989년, 4기 1990년~현재까지이다.

4) 일본의 경우 2013년 기준으로 전체 주택의 13.2%인 820만 채가 빈집으로 추정되고 있으며, 2033년에는 전체 주택의 30.4%에 이를 것으로 추정되고 있다. 약 800만 명의 전후 베이비 붐 세대 사망률이 올라가는 2020년부터는 매년 20

도입되어 운영되는 토지은행이 도입목적에 부합하는 역할을 수행하지 못하고 있고, 한국사회가 직면하고 있는 토지 가격의 안정과 인구구조의 변화 그리고 글로벌 경제의 어려움이라는 새로운 국면에서 발생하는 문제점에 적극적 대처하기 위해서는 새로운 토지은행의 역할에 대해서 논의할 필요가 있다. 토지은행의 역할을 다양한 수준에서 정의할 수 있으나(서순탁, 2008; 김용창, 2014), 현재 도입되어 시행되고 있는 토지은행은 매우 좁은 의미의 토지은행이라고 볼 수 있다. 토지은행은 미래의 용도를 위해 정부가 미리 저렴한 가격으로 미개발 토지를 대량 구입하여 공공자유 보유 또는 공공임대 보유의 형태로 비축하였다가 토지 수요의 증가에 대응하여 비축된 토지를 수요자에게 팔거나 대여하는 제도를 말한다(이정전, 2011: 425). 이와 같은 토지은행의 정의에 따르면 토지은행은 공익사업에 필요한 토지를 미리 취득하는 단순한 역할이 아니라 향후 사회·경제적 측면의 변화에 필요할 것으로 예상되는 토지와 공공의 정책 목적에 부합하는 토지 등을 비축할 필요가 있을 것이다.

토지은행이 본연의 역할 수행을 하기 위해 본 논문에서는 토지은행이 도입된 이후의 관련 문헌을 연구하여 토지은행의 개념을 재구성하고, 각 문헌에서 제시된 문제점을 법률 조항과 비교하여 검토하였으며, 핵심적인 문제점을 도출한 후 그에 따른 개선방안을 제시하고자 한다. 이에 따라 본 논문에서는 제2절에서 토지은행의 개념에 따른 다양한 유형의 토지은행의 역할에 대해서 검토한 후, 제3절에서 현행 토지은행의 문제점을 비축대상 토지의 취득, 비축한 토지의 관리, 비축한 토지의 공급 측면에서 문제점을 살펴보았다. 그리고 제4절에서 현행 토지은행이 가지고 있는 대부분의 문제점들이 토지은행을 지나치게 협소하게 규정하고 제

만~30만 채의 빈집이 생길 것이라는 관측도 있다(《중앙일보》, 2017.04.03).

- 5) 특히 빈집의 증가에 따른 사회문제의 대두로 빈집을 활용하려는 개별적인 노력들이 많이 있으나, 빈집을 집단화하여 좀 더 나은 공공시설을 제공하거나 도시 환경의 개선을 위해 노력하는 방안은 아직은 미흡한 편이므로, 이들 빈집을 비축하여 공공의 필요에 따라 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

도를 도입함에 따라 발생한 것으로 판단하고, 토지은행이 본연의 역할을 수행하기 위해 토지은행의 개념 확대를 통한 한국형토지은행의 도입이 필요하며, 이를 위한 제도 개선방안을 제시하는 내용으로 구성하였다.

2. 토지은행의 개념과 선행연구

1) 토지은행의 개념

토지은행은 미래의 수요를 대비하기 위해 현재의 토지를 사전에 비축하는 주체를 의미한다. 따라서 만약의 경우를 대비하여 토지를 미리 갖추어 모아 두거나 저축하는 행위를 의미하는 토지비축과는 상이한 개념이다. 토지를 비축하는 행위는 공공 부문뿐만 아니라 민간에서도 발생하는 일반적인 행위임에도 불구하고 한국에서는 공공 부문의 토지은행과 토지비축을 혼용하여 사용하는 경우가 많다. 토지비축은 공공부문이 토지시장의 안정을 위해 매입하는 것으로 개발 가능한 토지를 계획적으로 사전에 모아두는 것으로 간주되어왔다(김용창, 2014: 2).⁶⁾ 이는 1990년대 외국의 토지은행제도를 소개하면서 공공 부문의 토지비축이라는 개념을 도입되었기 때문이다. 그러나 「공공토지비축법」에서는 토지은행제정을 한국토지주택공사에 설치하고 한국토지주택공사에서 관리하도록 규정하고 있으므로 현재 도입한 제도는 토지비축이 아닌 토지은행의 개념이다.

6) 토지비축에 대한 기존의 정의는 김용창 외, 『토지은행의 역할 재조명과 기능개선편안 연구 용역』(한국토지주택공사, 2014), 1~5쪽에서 김상용(1992)부터 시작하여 홍완식(2008)의 개념을 정리하여 제시하고 있다.

7) Wikipedia에서는 토지비축(land banking)을 미래의 매각 또는 개발을 위해 개별 토지(parcel of land)를 결합하는 행위로 정의하고 있다. 그리고 토지 비축은 다양한 민간 부동산 투자제도와 준공공 부문과 공공 부문(quasi-governmental county or municipal authorities)의 잉여토지의 재고를 정리하는 기관을 의미한다고 소개하고 있다.

토지은행은 수행하는 역할과 취득할 수 있는 토지의 범위에 따라 광의의 개념에서 최협의의 개념까지 구분이 가능하다. 서순탁(2008)⁸⁾은 특정 목적과 상관없이 수급조절용 토지와 도시화 예정토지, 선매 및 매수청구 토지, 정부정책에 의한 특별 매입, 농지 수급조절용 농지 등을 매입하는 토지은행을 광의의 토지은행으로 구분하였다. 협의의 개념은 특정 목적 공익사업을 위해 공업용지, 공공시설용지, 저소득층 택지, 도시개발을 위해 토지를 비축하는 것이며, 최협의의 개념은 SOC 및 장기 임대 및 개별 입지 산업 용지를 비축하는 것이다.

김용창 외(2014)는 외국의 토지은행제도에 대한 연구를 통해, 토지은행이 수행하는 주된 역할에 따라 성장관리형, 위기관리형(Bad Bank), 시장조성형, 자원관리형으로 구분하였다. 성장관리형은 경제상승국면에서 개발 잠재력이 높은 토지를 사전에 비축하여 공익사업에 필요한 토지를 공급하는 형태로서 스웨덴, 일본, 한국 등의 토지은행이 해당한다. 위기관리형은 시장이 일시적으로 비정상적으로 운영될 때 발생하는 문제점인 미점유 및 방치되는 토지를 매입하여, 그 가치를 증진시키는 적극적인 프로그램을 통해 지역사회 및 국가에 미치는 악영향을 사전에 차단하는 토지은행으로서 주로 미국에서 서브프라임 경제위기 이후 발생한 토지은행이다. 시장조성형은 토지소유권과 사용권이 분리된 지역에서 시장기제가 작용할 수 있도록 역할을 수행하는 토지은행으로서 주로 중국과 동구 유럽 국가들에서 운영된 토지은행이다. 마지막으로 자원관리형은 국가가 소유한 토지와 보전 필요성이 높은 토지를 비축하여 종합적인 토지관리체계를 구축하는 역할을 수행하는 토지은행으로서 네덜란드와 미국의 몬테나주에서 도입되어 운영된 형태이다.

현재까지 제시된 토지은행의 개념을 종합하면 토지은행의 광의의 개

8) 서순탁은 토지은행보다는 토지비축이라는 용어를 사용하였으며, 이정전(1999)의 “토지비축제도란 미래의 용도를 위해 정부가 미리 저렴한 가격으로 미개발 토지를 대량 구입하여 공공자유 보유 또는 공공임대 보유의 형태로 비축하였다가 토지 수요의 증가에 대응하여 이 비축된 토지를 수요자 주로 민간 토지개발업자에게 팔거나 또는 대여하는 제도를 말한다”라는 정의를 사용하였다.

< 표 1 > 토지은행 역할별 구분

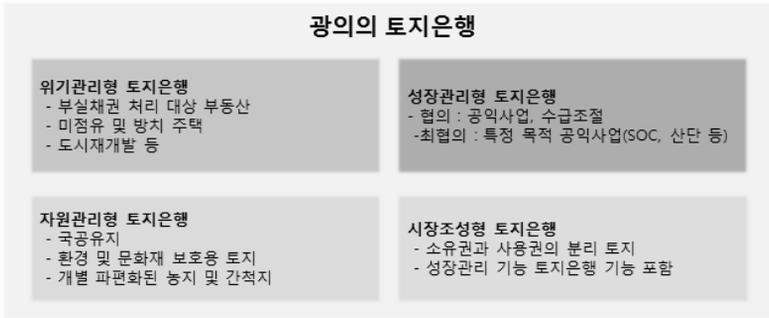
구분	성장관리형	위기관리형	시장조성형	자원관리형
비축 대상	개발 잠재력이 높은 토지	시장에서 배제된 부동산(미접유 방기, 조세채납 및 압류 부동산)	토지의 소유권과 사용권리가 분리된 토지	국가소유 및 보전의 필요성이 높은 토지
시장 국면	토지 가격 상승 국면	경제위기	전환기	-
주요 목적	비효율적 도시팽창 억제 및 질서정연한 개발 촉진	적극적 가치 창조로 유효수요 창출 촉진하여 근린사회 보호	전환기 경제체제 국가들의 토지시장 조성	토지자원의 합리적인 관리 (국가소유 토지)
주요 국가	한국, 스웨덴, 일본, 프랑스	미국	중국 및 동부유럽	네덜란드, 미국

자료: 김용창 외, 「토지은행의 역할 재조명과 기능개선방안 연구용역」(한국토지주택공사, 2014), 294~296쪽에서 재정리.

념에는 목적을 특정하지 않고 과도한 토지 가격 상승에 따른 부작용을 억제하는 성장관리형과 경제위기 등의 이유로 특정 지역의 방치되는 토지를 효율적으로 운영하여 토지의 가치를 증진시키는 위기관리형, 미래 세대를 위해 토지 자원을 보전하면서 효율적으로 토지자원을 관리하는 자원관리형, 토지시장을 조성하려는 목적으로 공공이 토지를 비축하는 시장조성형이 포함된다. 그리고 성장관리형은 특정 공익사업을 목적으로 하는 협의의 토지은행과 SOC 또는 장기 임대 및 개별입지 산업용지만을 비축하는 협의의 토지은행으로 구분할 수 있다.

「공공토지비축법」으로 도입된 토지은행은 법 제10조에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업에 필요한 토지(이하 공공개발용 토지)와 토지시장 안정을 위한 수급조절용 토지(이하 수급조절용 토지), 「공유수면매립법」 제2조 제3호에 따라 조성된 매립지 및 매립예정지(이하 매립지), 기타 그 밖에 토지비축위원회에서 필요하다고 인정하는 토지로 비축대상 토지를 구분하고 있어 성장관리형 토지은행이면서 협의의 토지은행에 해당한다고 할 수 있으나, 실제

<그림 1> 토지은행의 주된 역할에 따른 토지은행 개념



수급조절용 토지를 비축한 실적이 없어 현재까지는 최협의의 토지은행이라고 판단할 수 있다.

2) 토지은행에 대한 선행연구

토지은행제도가 도입된 이후의 연구들을 살펴보면⁹⁾ 크게 토지은행 전반의 문제점과 제도발전방안을 제시한 연구, 비축대상토지의 선정에 관한 연구, 토지은행 도입에 따른 비축효과 연구, 토지은행의 역할변화에 대한 연구 등으로 구분할 수 있다.

토지은행의 전반적인 문제점에 대한 연구로서 이명노(2010)는 토지비축제도의 국제비교를 통해 한국의 토지은행은 안정적인 재원 마련 방안, 토지취득수단의 강화 방안, 효율적인 관리 운영체계의 확립이 필요하다고 주장하였다. 김주영(2010)은 국·공유지 관리정책과 연계를 통한 토지비축 활성화에 대한 연구를 통해 국·공유지 관리정책의 개선과 비축제도의 연계를 주장하였다. 유성도(2010)는 토지비축제도의 실효성 검증과정에서 국유지 관리운영체계의 보완, 용도별 토지관리와 비축의 연계,

9) 토지은행이 2009년에 도입되었고, 이전 토지은행 관련 논문은 토지은행을 소개하는 연구이므로 특별한 경우를 제외하고는 2010년 이후 연구들을 검토하였다.

토지비축재원의 정부지원, 비축토지 가치증대 사업을 통한 정부 자금부담 완화 등을 제시하였다. 김용선 외(2011)는 토지은행제도의 조기정착을 위한 설문조사를 토대로, 토지가 공공재라는 사회적 인식의 확대, 토지은행 홍보강화, 제도도입 당위성 부각 등을 제시하였다. 그리고 토지시장검토위원회와 토지비축검토위원회 등 실행기구 운영, 재원조달, 비축토지 관리 및 공급, 세계개선방안 등의 구체적인 실천전략이 필요하다고 제시하였다. 이종권 외(2012)는 토지비축의 안정적인 재원조달을 위한 토지은행채권 도입방안 연구에서, 토지은행의 관리·운용에 따른 수익금과 자산운용수익금, 부동산금융기법의 실효성 등에 문제가 있으며, 현재의 재원조달 방안은 토지주택공사의 영향을 받을 수밖에 없으므로 토지은행의 사업단계를 감안하여 채권을 발행하고, 정부가 보증하는 조항을 신설할 필요가 있다고 주장하였다.

토지은행의 비축대상 토지에 대한 연구로 권대한 외(2010)는 수도권을 위주로 국·공유지 비율이 높은 지역을 대상으로 우선토지비축 대상지 선정을 연구하였다. 연구 결과 토지비축은 노동시장으로의 접근성과 토지 가격을 우선적으로 고려하여 비축하는 것이 바람직하며, 수요가 높은 지역은 토지 가격이 높기 때문에 기존에 비축한 국·공유지가 있으면, 우선적으로 국·공유지 주변의 토지를 매입하는 것이 바람직하다고 제시하였다. 이운상 외(2010)는 수급조절용 토지의 비축 우선순위 설정에 대해 연구하였으며, 수급조절용 토지를 위한 비축예정지구의 도입, 수급조절용 토지비축 개념 세분화, 협의매수 및 선매제도의 활성화를 제시하였다. 김행중(2015)은 비축대상토지의 선정시 고려해야 할 요인을 규명하고 항목 간 상대적 요인 등을 도출하고자 하였다. 그는 공공토지비축제도와 관련한 기초개념의 명확한 정립, 도입목적 실현, 선정된 대상사업지의 지가동향 등의 조사·분석, 전문가 등을 활용한 토지선정기준의 마련 등을 주장하였다.

토지은행의 토지비축효과에 대한 연구로 김미숙 외(2013)는 19개의 도로사업 중심으로 공공토지비축효과를 연구하였는데, 평균적으로 10.4%

의 사업비 절감효과가 있었으며 지역별 및 시기별로 보상비 절감효과가 상이하게 나타나고 있음을 보여주었다. 이기호(2015)는 공공토지비축을 통한 산업단지의 조성원가 저감효과의 실효성을 검증하면서 공공개발용 토지를 지구 지정 이전에 비축할 경우 용지비 절감효과가 크므로 공공개발용 토지를 지구지정 전에 비축할 수 있도록 실행체계를 정비할 것을 제시하였다.

토지은행의 역할변화에 대한 연구로서 김용창 외(2014)는 토지은행의 역할 재정립을 위한 연구에서 토지은행 도입 후 문제점을 정리하고, 외국의 토지은행제도를 살펴본 후 토지은행의 재원 조달 방안 및 제도 개선방안을 제시하였다. 특히 토지은행을 성장관리형, 위기관리형, 시장조성형, 자원관리형으로 구분하고 저성장 시대를 대비하여 위기관리형, 시장조성형, 자원관리형 등으로 확대를 제안하였다. 서순탁 외(2016)는 저성장기에도 토지은행의 공공성 강화 차원에서 비축목적보다 확대해야 함을 강조하면서, 특히 서민주거안정 도모와 같은 사회 안정화와 기업의 부실자산매입 등으로 확대해야 함을 강조하였다.

기타 강문성 외(2015)는 제주도의 토지비축제도 실효성을 위해 개발이익 재투자방안, 공급 시 장기 임대전환 여부, 선임대 후 매각여부, 상호정책참여, 사전검증 및 사후 관리방안, 선보전 후개발방식 법제화, 비축토지 공급 시 용도별 및 지역별 선정기준에 대한 설문조사를 실시하였다. 송영일 외(2015)는 토지수급조사 체계정립 및 개선 연구를 통해 토지수급조사의 체계 부문과 내용 부문 그리고 활용 부문에 대해 개선방안을 제시하였다.

선행연구 대부분은 현행 토지은행제도의 문제점으로 크게 재원확보, 토지취득방안, 세제상 문제점, 토지수급계획 등을 제시하고 있으나, 현행 토지은행 제도의 틀에서 활성화를 논의하고 있는 수준에 그치고 있다. 토지은행이 미래의 용도를 위해 정부가 미리 저렴한 가격으로 미개발 토지를 대량 구입하여 비축하였다가 수요의 증가에 대응하여 비축된 토지를 수요자에게 매도하거나 대여하는 제도이므로 현행 최협의의 토지은

행은 한계를 가지고 있기 때문에 그 역할을 제대로 수행하기 어렵다. 이에 따라 본 연구는 현행 토지은행의 협소한 역할에서 벗어나 토지은행이 다양한 유형의 토지를 비축하고 이를 공공에서 활용할 수 있는 방안을 제시하기 위한 제도적인 개선방안을 제시하는 데 차이점을 두고자 한다.

3. 현행 토지은행의 문제점

최협의 토지은행을 도입하여 운영하고 있음에 따라 한국형 토지은행은 많은 문제점을 가지고 있다. 기존의 연구들에서 지적된 토지은행의 문제점¹⁰⁾을 비축할 토지를 취득하는 과정에서 발생하는 문제점, 보유하고 운영하는 과정에서의 문제점, 비축한 토지를 공급하는 과정에서의 문제점으로 구분하여 살펴보기로 한다.

1) 토지취득 과정에서의 문제점

(1) 취득대상 토지의 제한

토지은행이 토지를 취득하는 과정에서 발생하는 문제점으로 비축대상 토지가 지나치게 제한되어 있다는 것을 들 수 있다. 토지은행은 크게 공공개발용 토지, 수급조절용 토지, 매립지, 위탁하는 국·공유지, 한국토지주택공사가 보유하고 있는 토지, 기타 비축위원회가 필요성을 인정하는 토지를 비축할 수 있다. 공공개발용 토지는 ① 국방·군사와 관련된 산업, ② 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·궤도·하천·계

10) 김용창 외(2014)에서는 토지은행의 문제점으로 운영 측면의 문제점(토지비축 실적 문제점, 토지비축 관리 및 공급의 문제점, 토지비축 재원의 문제점), 거버넌스의 문제점(협력적 비축 거버넌스 체계 미정립, 토지비축 위원회의 문제점), 제도 측면 문제점(토지비축 목적 수행의 한계, 토지은행의 법적 성격 문제, 종합계획과 시행계획 간 차별성 모호, 유연적 비축개념 부재, 세제감면 축소)을 들고 있다.

방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방·방풍·방화(防火)·방조·방수·저수지·용수로·배수로·석유비축·송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상 관측에 관련된 토지, ③ 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건시설·문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 또는 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업에 필요한 토지, ④ 학교·도서관·박물관 및 미술관 건립에 관한 사업의 토지, ⑤ 주택 건설 및 산업단지 조성 관련 사업의 토지, ⑥ 기타 위와 관련된 사업을 위한 부수적인 토지, ⑦ 토지를 수용 및 사용할 수 있는 공공사업의 토지이다.¹¹⁾ 공공개발용 토지로 적용할 수 있는 사업이 많기 때문에 그 대상이 넓다고 할 수 있으나, 공익사업도 사업이 인정되기까지는 취득할 수 없으므로, 실질적으로는 취득할 수 있는 대상이 매우 한정되어 있다.

수급조절용 토지는 수급조절에 필요한 다양한 토지를 취득할 수 있으나 그 대상이 명확하지 않으며, 실제로 수급조절용 토지를 비축한 사례가 전무한 실정으로 토지은행이 2009년부터 지금까지 비축한 대부분의 토지는 공공개발용 토지이다(김미숙 외, 2013). 그리고 다른 유형의 토지는 매우 특수한 유형의 토지로서 토지은행이 비축할 경우 큰 위험을 부담해야 한다. 따라서 실질적으로 토지은행이 취득할 수 있는 토지는 공공개발용 토지에 국한되어 있다. 이러한 공공개발용 토지는 비교적 짧은 기간 동안에만 비축이 이루어진 후 해당 공익사업의 토지로 활용되기 때문에 비축효과가 그다지 크지 않을 수 있다.¹²⁾

(2) 다양한 토지를 취득할 수 있는 수단의 부재

공공토지를 비축하기 위한 토지취득방법으로 협의 매수, 매수청구에

11) 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업은 2017년 5월 기준 110개이다.

12) 김미숙 외(2013)의 연구에 따르면 19개 평균 사업지구의 재정절감효과는 10.4%로 도출되었으며, 수도권 지역의 절감효과가 가장 높았고 보상시기별로는 2007~2010년에 절감효과가 큰 것으로 나타났다.

따른 매수, 수용, 선매 등이 있으나, 선매는 선매를 강제할 수 있는 수단 이 없어 실질적인 취득수단이 아니기 때문에 수급조절용 토지를 취득하 기 위한 방법이 부재한 상황이다(이명노, 2010; 김용창 외, 2014; 이기호, 2015; 김행중, 2015; 서순탁 외, 2016). 공공개발용 토지는 매수 협의, 수용, 매수청구 등을 활용하여 취득할 수 있으므로 비축 필요성에 따라 취득이 가능하지만, 수급조절용 토지는 선매를 제외하고는 별도의 비축대상 토 지의 취득을 규정하지 않아 협의 매수 또는 선매만 가능하다. 선매를 통 한 토지의 취득은 토지거래계약에 관한 허가 신청이 있는 경우에 해당 토지에 대해서 한국토지주택공사가 우선 협의 매수할 수 있도록 규정하 고 있다.¹³⁾ 그러나 이러한 선매제도는 토지거래 허가구역에서만 가능하 다. 다시 말하면 토지거래허가구역을 제외하면 실제로 토지은행이 수급 조절용 토지를 취득할 수 있는 유일한 수단은 협의매수이다. 서순탁·정 회근(2016)은 토지은행의 용지취득수단으로 선매권을 부여하고 있으나, 적용지역의 범위와 절차의 강제성 측면에서 실효성이 매우 낮은 것으로 판단하고 있다.

(3) 토지취득 재원조달 방안 미흡

토지은행이 역할을 수행하기 위해서는 장기간 자금투자가 불가피함에도 불구하고 한국토지주택공사의 자체자금을 주요 재원으로 활용하므로 공공토지비축사업의 불안정성이 가중되고 있다. 「공공토지비축법」 제12 조에서는 토지은행의 재원조달 방법으로 ① 토지은행 적립금, ② 한국토 지주택공사의 채권발행, ③ 자산유동화 등으로 조성하는 자금, ④ 비축토

13) 「공공토지비축법」 제20조에서는 수급조절용 토지의 선매에서 대해서 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조 제1항과 제15조 제2항에서 제4항까지의 규 정을 준용하도록 규정하고 있으며, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」의 제10 조 제1항에서는 국토교통부장관 또는 시·도지사는 국토의 이용 및 관리에 관 한 계획의 원활한 수립과 집행, 합리적인 토지이용 등을 위하여 토지의 투기적 인 거래가 성행하거나 지가가 급격히 상승하는 지역과 그러한 우려가 있는 지 역으로서 대통령령으로 정하는 지역에 대해서는 5년 이내의 기간을 정하여 토 지거래계약에 관한 허가구역으로 지정할 수 있다.

지의 관리·공급을 통한 수익금, ⑤ 자산운용수익금, ⑥ 토지비축위원회가 토지은행 재원으로 조달하기로 결정한 금원으로 규정하고 있어, 초기에 막대한 투자가 필요한 토지은행에 부적절한 재원조달 방안이다¹⁴⁾(이명노, 2010; 김주영, 2010; 권해한 외, 2010; 유성도, 2010; 이운상, 2010; 김용선외, 2011; 이종권·최은희, 2011; 김용창 외, 2014; 이기호, 2014; 강문성·장희순, 2015; 김행중, 2015; 송영일 외, 2015; 강문성 외, 2016; 서순탁·정희근, 2016).

정부가 토지은행이 제 역할을 수행하도록 할 의지가 있다면 다양한 특별회계를 설치하거나 기금을 마련하는 등의 노력을 통해 예산지원이 가능하다. 「국가재정법」은 「국가균형발전특별법」 등을 포함하여 18개의 특별회계를 설치하고 운영하도록 규정하고 있으나 토지은행은 제외되어 있으며, 도시주택기금¹⁵⁾ 등을 비롯하여 68개에 대한 기금을 설치하여 운영하도록 규정하고 있으나, 토지은행에 대한 기금은 별도로 규정하지 않고 있다. 제주도는 토지은행 재원으로 ① 국가 및 다른 지방자치단체의 출연금, ② 제주자치도의 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금, ③ 「지방세법」 제117조에 따라 물납받은 부동산(토지특별회계 자금으로 취득한 부동산을 포함) 수익, ④ 공유재산의 처분 또는 임대 수입, ⑤ 토지채권의 발행금 등을 활용하고 있어, 현행 토지은행은 제주도의 토지비축제도보다 못한 수준에서 재원 마련 규정을 두고 있다.

한편 「공공토지비축법」 제9조에서 공공토지의 비축 및 공급을 위하여

14) 토지은행이 제도화되는 과정에서 토지은행의 재원조달 방법으로 별도의 기금 내지 특별회계 형식으로 운영하는 방법이 가장 바람직하였지만, 기금 또는 특별회계의 경우 세원의 확보방법 등에 대한 공론화 과정과 심도 깊은 검토와 논의가 필요하고 이를 위한 제도적 환경도 조성되어 있지 않아 장기적 과제로 남겨두게 되었다(한국토지주택공사, 2009: 9).

15) 토지은행과 관련된 특별회계 설치 법률로는 「국가균형발전 특별법」, 「환경정책기본법」, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」, 「교통시설 특별회계법」 등을 들 수 있으며, 기금설치 관련 법률로는 「공적자금상환기금법」, 「남북협력기금법」, 「수산업·어촌 발전 기본법」, 「주택도시기금법」, 「한국농어촌 공사 및 농지관리기금법」, 「문화재보호기금법」, 「국유재산법」, 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 등을 들 수 있을 것이다.

한국토지주택공사 고유계정과 구분된 계정으로 한국토지주택공사에 토지은행계정을 두고 한국토지주택공사의 회계와 구분하여 회계처리 하도록 규정하고 있으나, 실제로는 토지은행의 적립금이 여전히 한국토지주택공사의 계정으로 존재하며, 한국토지주택공사 내 이익잉여금으로 회계 처리되고 있어 회계가 명확하게 구분되어 있지 않다(이종권 외, 2012).

(4) 국·공유지와 연계성 미흡¹⁶⁾

국유지 및 공유지 등 공공기관이 소유하고 있는 토지를 토지은행의 비축토지와 결합하거나 토지은행에서 이들 재산을 종합적으로 관리하여 공익사업에 활용하는 측면에 대해 전혀 고려하지 않고 있다(이명노, 2010; 김주영, 2010). 토지은행은 공공이 토지시장에서 수요자 및 공급자의 역할을 수행하는 것이므로, 가급적 공공에서 보유하고 있는 토지를 토지은행에 편입하여 운영 및 관리할 필요가 있다. 그러나 현행 토지은행에서는 국·공유지에 대한 규정이 제외되어, 국·공유지외는 무관한 제도로 운영되고 있다. 실제로 2008년 토지은행제도를 도입 당시 국·공유지의 토지은행 편입문제가 심도 깊게 논의되었으나, 각 부처 간 이견으로 최종적으로 국·공유지와 관련된 규정이 제외된 채 토지은행제도가 출범하였다.¹⁷⁾ 이는 국·공유지의 관리체계와 토지은행이 별도로 운영됨을 의미하는데, 토지은행이 토지를 비축하는 과정에서 국·공유지와 면밀하게 연계하여 운영해야 그 효과가 증대될 수 있으며, 아울러 국·공유지의 활용성을 증대시킬 수 있음에도 불구하고 국·공유지를 토지은행에 포함시키지 못한 제도적 불비가 존재한다.¹⁸⁾¹⁹⁾

16) 공유지 문제는 현재 토지은행제도와 지방자치정부의 토지은행 참여방안을 동시에 검토해야 한다. 공유지의 경우도 대부분 국유지와 유사하게 관리·처분하도록 규정하고 있으므로 해당 내용에 대해서는 별로 언급하지 않았다.

17) 비축대상 토지의 범위와 관련하여 당초에는 SOC 및 산업용지 2개를 대상으로 검토하였으나, 청와대에서 토지은행이 본래 의미의 토지비축기능을 수행하기 위해서는 공익사업용지(SOC, 산업, 주택, 관광용지 등)를 비롯해 국·공유지, 농지, 산지, 공유수면매립지 등이 포함되어야 한다는 의견이 있었다(토지은행, 2009).

2) 비축토지 보유·운영 과정에서의 문제점

(1) 도관체로서 토지은행

현행 토지은행은 토지은행 계정을 한국토지주택공사에 두고, 비축과 관련된 핵심적인 사항은 공공토지비축심의위원회²⁰⁾ 및 국토교통부에서 결정하는 구조를 가지고 있다. 「공공토지비축법」 제11조는 대부분의 토지은행 실무적인 내용을 한국토지주택공사가 수행하도록²¹⁾ 규정하고 있다. 이는 토지은행이 실제적인 존재이기보다는 도관체로 상정하고, 해당 업무를 한국토지주택공사가 위탁받아 수행하는 것이다. 즉 토지은행이 계정의 형태로 존재하고, 계정은 일종의 서류상의 회사와 유사한 성격을 가지기 때문에 토지은행은 실질적인 조직을 보유하는 기관이 아니다.

토지은행의 업무를 감안할 때 공공기관의 일부에 토지은행을 설치하는 것은 바람직하지 못하며, 토지은행의 재원조달과 비축사업이 한국토

-
- 18) 토지은행의 관리체계와 국·공유지 관리체계의 효율화와 동시에 진행시킬 필요가 있으며, 이를 위해 국공유지의 실태조사를 통한 미활용, 무단 점유된 토지의 활용도를 높일 필요가 있다. 토지은행을 국·공유지의 매입, 이용, 교환, 매각 등으로 이어지는 전반적인 관리체계와 연계시킬 필요가 있으며, 장기적으로는 국유재산관리종합계획과 토지비축을 연계하여 계획을 수립할 필요가 있다 (김주영, 2010).
 - 19) 기타 토지를 취득하는 과정에서 지적되는 문제점으로는 비축대상이 되는 토지 세부선정 기준 부재를 들 수 있는데(권대한 외, 2010; 이명노, 2010) 비축대상 토지의 최소규모, 선정기준, 비축대상 토지의 정확한 구획을 위한 세부적인 기준이 아작은 부재한 상황이다.
 - 20) 토지비축심의위원회는 1차와 2차 회의만 국토교통부장관 주재 심의·의결하였으며 이후 대부분은 서면심의로 이루어져, 실무위원회의 구성에 대해서 검토할 필요가 있다.
 - 21) 법에서 규정한 한국토지주택공사의 토지은행사업은 ① 토지은행계정의 운용 및 관리, ② 토지비축계획의 수립 지원, ③ 공개개발용 토지의 비축사업계획과 수급조절용 토지 및 매립지등의 비축사업계획의 수립 및 승인 신청, ④ 비축대상토지의 비축 또는 비축토지의 관리·공급, ⑤ 비축대상토지의 비축적합성 조사 및 분석, ⑥ 토지수급조사, ⑦ 토지비축정보체계의 구축 및 운영, ⑧ 토지비축정책 수립에 필요한 연구 및 지원, ⑨ 그 밖에 토지비축계획을 실행하기 위하여 필요한 사항이다.

지주택공사의 영향을 받아 공공토지비축사업이 원활하게 이루어지기 어려운 상황이 발생할 여지가 크다. 실제로 (구)한국토지공사와 한국주택공사가 결합하게 되어 재무상태가 악화됨에 따라 토지은행의 토지비축 실적도 저조해지는 결과가 나타났는데, 이는 토지은행의 단점을 전적으로 보여주는 것이다.²²⁾

아울러 토지비축심의위원회, 토지은행, 국토교통부 간의 성격 및 역할이 모호하다. 토지비축심의위원회는 토지은행의 운영과 관련된 대부분의 사안에 대해서 의결하며, 토지은행은 독립된 계정으로 한국토지주택공사에 내에 있으며, 국토교통부는 토지은행사업의 주무부처로 토지비축 사업 시행의 기획 역할을 수행하는 구조로 운영되고 있다. 그러나 대부분의 실질 업무는 한국토지주택공사에서 수행하고 있어, 이들 간의 업무영역이 매우 모호하다.

(2) 효율적인 비축토지의 관리방안 미흡

공공개발용 토지는 공공사업이 지연되는 경우를 제외하면 비교적 비축기간이 짧으나, 수급조절용 토지는 경우에 따라 장기간 토지를 비축해야 하는 경우가 발생할 수 있으므로 비축된 토지를 효율적으로 관리하는 방안을 마련할 필요가 있다. 현행 「공공토지비축법」 제21조에서는 비축토지를 관리하기 위한 조치로서 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제3장에 따른 토지의 이동에 관한 신청,²³⁾ 비축토지를 유지·보전하거나 가치를 증대시키기 위한 용지의 조성, 그 밖에 토지의 이용가치를 보전하거나 증대하기 위한 필요한 조치라고 규정하고 있을 뿐 세부적인 규정이 없다. 「국유재산법」은 국유재산의 보호와 효율적인 관리처분을 위해 관리처분의 기본원칙, 국유재산의 보호, 사권의 설정제한, 관리전

22) 실제로 제도도입과정에서 토지은행의 법적 성격에 대해서 조직(별도기구)으로 할 것인지, 사업으로 할 것인지, 별도의 독립계정으로 할 것인지 논의하였으나 최종적으로 독립된 계정으로 결정하게 되었다(토지은행, 2009: 9).

23) 토지의 이동은 토지의 분할과 합병, 지목의 변경과 관련된 내용이다.

환, 영구시설물 축조 금지, 총괄청, 국유재산 유형별 내용으로 구성되어 있다. 특히 일반재산의 경우 관리처분의 위임 및 위탁, 대부, 매각, 교환, 양여, 개발신탁, 위탁, 민간참여 개발, 현물출자, 정부배당 등에 대해 자세히 규정하고 있으나, 비축된 토지에 대한 이러한 규정이 없는 상태이다.

3) 비축토지 공급과정에서의 문제점

(1) 매각 위주의 공급

토지은행이 비축한 토지를 공급할 때 대부분 매각을 위주로 공급이 이루어지고 있어, 비축한 토지의 장기적인 활용방안을 검토할 필요가 있다. 「공공토지비축법」 제22조에 따르면 공공개발용 토지의 비축사업계획 또는 수급조절용 토지의 비축사업계획에서 정한 공급시기, 공급기준에 따라 공급하며, 토지시장의 상황에 따라 공급시기와 공급기준을 변경할 필요가 있는 경우 국토교통부장관으로부터 비축사업계획의 변경을 승인받아 공급할 수 있다. 비축토지의 소유권을 이전하는 경우에는 「공공토지비축법 시행령」에서 정하는 바에 따라 환매에 관한 사항을登記할 수 있으며, 비축토지의 공급 절차와 방법, 공급대상자, 공급가격, 공급용도 그 밖의 공급조건에 관한 사항은 「공공토지비축법 시행령」에서 정하도록 되어 있으나, 「공공토지비축법 시행령」 제28조 및 제29조²⁴⁾의 공급은 매각을 염두에 둔 규정이다.

매각위주의 방식에서 제주도와 같은 환매조건부 매각의 단점이 들어나고 있어 이에 대한 관련 규정이 마련될 필요가 있다. 「공공토지비축

24) 「공공토지비축법 시행령」 제28조는 공공개발용 토지의 공급으로 공급가격을 내용으로 하고 있으며, 제29조는 수급조절용 토지의 공급은 제1항 실수요자 공급, 제2항 공급방식으로 영리를 목적으로 사용될 토지, 주택건설토지의 공급 과잉지역에서 주택건설에 사용될 토지를 제외한 추첨방식 공급, 제3항 외교상 및 천재지변으로 인한 공급 시 수의계약, 제4항 공급가격의 내용이며, 「공공토지비축법 시행규칙」 제7조에서는 공급절차 공고내용 및 전산시스템에서 공급절차 시행을 규정하고 있다.

법」 제23조에서는 전매²⁵⁾ 등의 제한을 규정하고 있는데, 전매 등을 방지하기 위해 환매를 조건으로 공급도록 규정하고 있다. 그리고 비축토지를 공급받은 자는 공급받은 토지를 3년 이내 지정용도로 사용해야 한다. 그럼에도 불구하고 제주도의 사례를 살펴보면, 비축된 토지를 공급받은 개발사업 시행자가 민법상 환매기간인 5년경과 후 비축사업 부지를 사업 목적에 이용하지 않고 제3자에게 매각하여 시세차익을 얻는 문제점이 발생하였다. 이 경우 매입 후 사업추진 지연, 투자 미 이행, 사업부지 매각추진 등 문제가 발생하여도, 환매 및 제재할 법·제도적 근거가 없는 상황이다(강문성 외, 2016: 71). 비록 「공공토지비축법」이 3년 이내 해당 목적으로 사용하지 않는 경우 계약을 취소하고 환매할 수 있으나, 사업 시행에 따른 지연으로 해당 기간을 초과하는 경우 어떻게 대처하느냐에 대한 문제가 발생할 소지가 있다.²⁶⁾

(2) 재원조달과 무관한 매각 금액의 산정

토지은행 재원조달의 한 방법으로 「공공토지비축법」 제12조 제1항 제4호에서는 비축토지의 관리 또는 공급으로 인한 수익금을 규정하고 있다. 이는 비축한 토지를 효율적으로 관리하여 발생한 수익과, 비축한 토지를 공공개발용 토지로 공급하거나 수급조절 목적에 따라 적정한 가격으로 시장에 공급하여 발생한 수익금을 토지비축자금을 활용하고자 하는 것이다. 토지은행은 토지의 신규 등록·등록전환·분할·합병·지목변경 등의 조치, 비축토지를 유지·보전하거나 가치를 증대시키기 위한 용지의

25) 전매가 가능한 경우는 ① 상속에 의한 경우, ② 국가, 지방자치단체, 공공기관, 지방공사에 전매 및 전대를 하는 경우, ③ 주택건설사업을 시행하기 위하여 「주택법」 제4조에 따라 등록된 자가 부도 등으로 분양보증을 한 자에게 보증 내용에 따른 시공을 이행하게 하기 위하여 전매 및 전대를 하는 경우, ④ 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 설립된 신탁회사와 해당 토지의 개발 또는 분양 관리 목적으로 신탁계약을 체결하여 전매 및 전대를 하는 경우이다.

26) 「공공토지비축법 시행령」 제31조에서는 환매조건부 공급으로 「민법」 제590조 및 「부동산등기법」 제53조에 따라 환매특약으로 등기할 수 있으나, 「민법」 제591조에 부동산 환매는 최대 5년을 넘을 수 없도록 규정하고 있다.

조성, 비축된 토지의 임대를 통해 수익이 발생할 수 있다. 그러나 이와 같은 관리를 통해 수익이 발생하기 위해서는 일정정도의 비용이 투입되어야 하며, 임대수입이 발생하기 위해서는 일정기간 보유해야 하므로 관리를 통해 수익을 증대시키기에는 한계가 존재한다.²⁷⁾

따라서 토지은행의 주요 수입은 비축된 토지를 매각방식으로 공급하는 과정에서 발생할 것으로 여겨지는데, 공공개발용 토지는 취득가격에 취득과 관련된 비용²⁸⁾을 포함하여 공급하기 때문에 실질적으로 거의 수익이 발생하지 않는다고 볼 수 있다. 특히 국가나 지방자치단체에 공급하는 경우에는 자본비용이 제외되어 취득비용 이하의 가격으로 공급될 수 있어 손실이 발생할 수 있다. 수급조절용 토지는 원칙적으로 추점을 통해 공급되나 판매시설용지 등 경우 경쟁 입찰을 통해 공급할 수 있으며, 이 경우 감정평가가격을 기준으로 예정가격을 산정하도록 규정하고 있어 수익이 발생할 수 있으나 그 폭이 축소될 것으로 예상된다.

4) 기타 토지은행제도의 문제점

(1) 세제혜택 미흡

토지은행은 향후 공익사업에 활용될 수 있는 토지를 사전에 비축하여 공급하는 것으로 공익적 성격이 매우 큰 토지비축사업을 수행하는 기관

27) 2014년 자료에 따르면 2011년부터 2014년까지 중 총 217건 388만² 5,684억 원의 비축토지를 매각하여 782억 원의 차익을 얻을 것으로 나타났으나, 이중 176건은 가격이 오른 반면, 41건은 매입가격보다 낮은 가격에 매각되어 113억 원의 손실이 발생, 비축토지의 매각으로 발생하는 수입의 규모가 크지 않을 것으로 여겨진다(신승훈, 《시사위크》 2014년 10월 29일자, 여기서는 김행중, 2015: 12에서 재인용).

28) 공공개발용 토지의 경우 토지의 취득 및 손실보상비에 지적측량수수료, 감정평가수수료, 등기수수료 등 부대비용과 인건비 및 관리비, 각종 세금과 공과금, 자본비용, 각종 부담금, 이주대책비, 소송 및 행정대집행 비용, 지장물 철거 및 폐기물 처리비용이나 그 밖의 토지의 비축 및 공급과 관련하여 발생한 비용을 포함하여 공급하며(『공공토지비축법 시행령』 제28조 제1항), 법 제17조 제1항에 규정에 따른 매수청구로 취득한 공공개발용 토지는 보상가격으로 공급한다.

이므로, 원칙적으로 해당 토지를 토지은행이 취득 및 보유 그리고 양도할 때 부과되는 세금에 대해서는 면제할 필요가 있다. 조세면제는 토지은행의 활성화를 위해 매우 중요한 요인으로, 토지은행에 대한 조세감면은 토지은행제도의 특수성을 갖는 핵심적인 사항으로서 공공토지의 취득·보유·처분 단계에서 발생하는 각종 조세가 감면되지 않을 경우 토지은행은 실효성이 떨어진다고(토지은행, 2009).

『지방세특례 제한법』 제76조 제1항에서 토지은행이 비축한 토지에 대해 취득세를 2019년 12월 31일까지 20% 경감하도록 규정하고 있으나, 대상이 되는 토지를 공공개발용 토지의 비축사업에 한정하고 있으며, 경감수준도 2014년까지의 75% 수준에서 20% 수준으로 대폭 감소하였다. 그리고 해당 규정도 2019년 일몰규정으로 적용되기 때문에 이후에 대한 불안감이 매우 큰 수준이다. 재산세는 토지은행이 비축한 토지에 모두 부과되고 있으며, 다만 『지방세법 시행령』 제102조 제5항 제31호 가목에서 공공개발용 토지에 한해 분리과세를 규정하고 있다.²⁹⁾

따라서 토지은행은 토지를 비축하면서 면제받는 세금은 없으며, 공공개발용 토지만 취득세의 경감이 적용되고, 재산세는 해당 비축토지의 비축목적에 따라 분리되어 과세되는 상황이다. 토지은행이 비축한 토지에 대해서 매년 조세를 납부하고, 해당 납부된 조세는 공급되는 토지의 공급가격에 포함되기 때문에 비축토지의 공급가격을 인상시키는 요인으로 작용할 것으로 여겨진다. 공공개발용 토지와는 다르게 수급조절용 토지는 조세에 대한 혜택을 전혀 받지 못하는 상황이다. 『지방세특례 제한법』에서 수급조절용 토지의 세제 감면에 대해서 전혀 고려하지 않는 것은 해당 토지가 향후 공급될 때 공급가격에 해당 조세부담을 포함시켜 공급하는 것을 가정하기 때문이라고 여겨지는데, 이는 수급조절용 토지의 보유기간 동안 부담을 증가시켜 수급조절용 토지의 비축을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용할 것으로 여겨진다. 부동산 가격이 상승기인

29) 공공개발용 토지가 산업단지 목적으로 취득된 경우에는 재산세의 35%(수도권 외는 60%) 감면된다.

경우에는 큰 문제가 없을 수 있으나, 공급 과잉되어 가격이 하락하는 시기에는 공급을 조절하기 위해 필요한 토지를 비축하려고 할 때 이와 같은 문제가 더욱 부각될 가능성이 매우 크다. 또한 공공개발용 토지와 수급조절용 토지 모두 재산세를 납부해야 하므로 보유기간이 오래될수록 공공토지비축 취지가 퇴색할 가능성이 존재하여 토지은행의 실효성이 줄어들 것으로 여겨진다. 지방자치단체의 개발공시는 지방세의 대부분을 감면받거나 비과세되지만, 국가에서 법률로 설립한 토지은행은 지방세를 납부해야 하므로 토지공급가격 경쟁력이 저하되므로 지방자치단체의 토지은행 활용도가 낮아지는 결과를 초래할 수도 있다.

(2) 지방자치단체의 참여 저조

『공공토지비축법』에서는 지방자치단체가 주도적으로 토지비축을 추진할 수 있는 규정이 없어, 제주도를³⁰⁾ 제외한 대부분의 지방자치단체 참여가 매우 저조하다(이명노, 2010; 김주영, 2011; 김용창, 2014). 현행법상 지방자치단체에서는 정부로부터 비축대상토지의 관리를 위탁받는 정도의 수준에서 참여가 가능하거나, 공업사업용 토지의 매입을 신청할 수 있는 수준이다(『공공토지비축법』 제2조). 지방자치단체는 비축 대상 토지의 선정 및 공급과 밀접하게 연관되어 있고, 공공사업이 이루어지는 지역의 공공기관이므로 토지은행에서 이들을 배제한 것은 적절하지 못하다고 판단된다. 더욱이 『공공토지비축법』 제3조는 “한국토지주택공사 외의 자는 토지은행 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다”고 규정하고 있어 지방자치단체가 필요에 의해서 자체적으로 토지은행과 유사한 제도를 조례로 도입하는 것도 방해하고 있다.³¹⁾

30) 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제234조는 도시사가 토지 가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급과 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있으며, 이에 따라 제주도는 『제주특별자치도 토지비축 절차 등에 관한 규정』을 두고 토지비축사업을 수행하고 있다.

서울시에서는 2015년부터 청년주거문제 해결, SH공사의 채비지 등의 효율적인 관리를 위해서 토지은행과 유사한 제도를 도입하려고 준비 중이지만, 「공공토지비축법」에서 관련 조항이 미흡하여 도입이 쉽지 않은 상태이다.³²⁾ 지방자치단체가 토지은행을 설립하여 운영하는 경우 계획의 실무를 담당하기 때문에 보다 효율적으로 토지를 비축할 수 있으며, 지방자치단체의 재원을 활용하고, 세제상의 혜택이 크기 때문에 다소 유리한 부분이 있다(SH도시연구원, 2017). 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 예산 한계와 필요한 토지를 취득하기 위한 법적 강제력이 부족하다는 문제점이 있다.

(3) 토지수급조사 활용 미흡

토지비축계획은 토지수급조사를 기초로 수립되어야 하므로 토지수급 조사와 공공토지비축계획을 일치시키는 방향으로 수정되어야 한다. 공공토지비축 종합계획은 10년을 단위로, 시행계획은 1년을 단위로 수립하도록 규정하고 있으나, 토지수급조사는 1년을 단위로 실시하도록 규정하고 있어 실질적으로는 단기의 수급조사이므로 중장기 계획을 수립하는 데에는 적합하지 않다. 토지수급조사는 1년 단위로 실시하는 정기 조사와 특정 지역이나 특정 항목을 대상으로 실시하는 수시조사로 구성되는데, ① 토지의 수요와 공급에 영향을 미치는 요인, ② 인구산업 등의 경제적 요인 등을 고려한 토지 수요량, ③ 국유지·공유지, 농지·산지, 연안 해역 및 연안육역(공유수면매립지 및 예정지를 포함) 등 개발 가능 토지를 고려한 공급 가능 입지 및 그 규모, ④ 지가 및 거래량 등 토지시장 동향, ⑤ 공익사업 현황 등을 고려하여 토지의 수요와 공급에 관한 총량적 조

31) 「공공토지비축법」 제3조를 위반하여 유사명칭을 사용한 자에게는 500만 원 이하의 과태료를 부과한다.

32) SH공사 내부 자료에 따르면 서울시는 저렴한 토지자원의 부족과 마곡지구 잔여지 개발 유도 수단으로 토지은행을 고려하고 있으며, SH공사는 공공디벨로퍼로서 결합투자를 위해 고수익지역의 토지비축이 필요하여 토지은행제도의 도입을 검토하였다.

사와 함께 지역별, 계획별, 용도별, 주체별 등 부문별 토지 수요 및 공급에 관한 사항을 조사한다. 한국토지주택공사는 토지수급조사를 지원하기 위하여 지가, 토지거래 동향, 토지 관련 경제지표 및 토지수급 관련 주요 정책·계획, 사업동향을 상시 조사·분석하여 그 결과를 국토교통부장관에게 제출할 수 있다.³³⁾ 그리고 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 공익사업시행자는 요청받은 날부터 30일 이내에 해당 자료를 제출받아 그 수요를 추정하고 있다. 그러나 매년 수립되는 토지비축시행계획은 토지수급조사의 수급계획을 충분히 반영하지 못하고, 토지비축사업 신청 결과에 의존하는 실정이다. 따라서 토지수급조사가 토지비축 종합계획, 시행계획수립 및 비축토지 선정에서 활용도가 떨어지고, 수급조절용 토지로까지 확대 시 수급조사체계로는 대응에 한계가 있다(송영일 외, 2015). 송영일 외의 연구(2015)에서 토지수급조사체계는 조사항목과 비축절차, 비축절차 연계, 비축종합계획과 시행계획을 위한 토지수급조사의 분리 및 운영과 토지수급조사의 내용을 중장기, 단기, 거시, 미시의 틀을 활용하여 재정비(수요, 공급, 시장으로 구분 단순화)를 제시하였다. 그러나 여전히 수급여건과 재정여건, 공공성, 지가상승 등을 종합적으로 고려한 비축목표의 설정, 비축대상 토지선정기준에서 토지수급조사 활용, 토지수급조사를 위한 타 시스템과의 연계 등의 한계가 있다.

4. 한국형³⁴⁾ 토지은행제도의 발전 방향

토지은행의 문제점을 살펴보면, 토지은행을 협소하게 그 역할과 기능을 규정함에 따라 발생하는 것으로 판단된다. 현행 토지은행은 공익사업

33) 2014년까지 총 3회의 정기조사와 2회의 수시조사가 시행되었다(송영일 외, 2015: 36).

34) 본 논문에서 제시하는 한국형이란 토지은행의 광의적 목적에 따라 다양한 역할을 수행하는 토지은행을 의미한다.

에 필요한 토지를 공급함과 더불어 토지시장의 안정이라는 목표를 두고 시작하였으나, 실질적으로는 공익사업에 필요한 용지를 공급하기 위한 공공개발용 토지에 국한되어 제도가 도입되었다. 그에 따라 필요한 재원을 마련하는 방법도 한국토지주택공사의 재원을 활용하는 수준에서 제도가 도입되었으며, 수급조절용보다는 공공개발용 토지의 비축에 치중하여 사업이 진행되고 있다. 공공개발용 토지는 공익사업으로 사업 인가를 받으면 협의매수 및 수용 그리고 매수청구 등으로 토지를 취득할 수 있으므로 별도의 실용적인 비축 대상 토지를 취득할 수 있는 수단을 두지 않고 있으며, 국·공유지와 같은 공공기관이 보유하고 있는 토지를 토지은행에 편입시켜 종합적으로 관리하는 방향으로 발전하지 못하였다. 공공개발용 토지는 보유기간이 길지 않고, 사업인가를 받은 사업이 시행되기 때문에 비축한 토지를 관리하여 수익을 발생시키고 그 가치를 증진시키는 부분이 미흡하다. 그리고 비축한 토지를 공급할 때 매각을 위주로 공급하도록 규정하였으며, 공급가격도 취득한 가격에 일정 비용을 추가하는 수준에서 저렴하게 공급하도록 제도를 도입한 것이다. 미흡한 세제상의 혜택도 공공개발용 토지에 집중되어 있으며, 주로 공공개발용 토지는 국가 또는 공공기관에서 해당 사업을 추진하는 공익사업에 활용될 예정이므로 지방자치 정부의 참여에 대해 소극적으로 대응하였다. 공익사업의 수요와 공급은 대부분 해당 사업을 수행하는 기관의 수요에 따라 결정되므로 체계적인 국토 전체 및 토지시장의 상황에 따른 토지수급조사 보다는 국토계획 등의 상위 계획에 따른 수요를 근거로 추정하는 수준에서 이루어지고 있다.

그러나 현행 토지은행은 향후 예상되는 저성장 사회로의 전환, 복지에 대한 수요 증가, 인구구조의 변화 그리고 글로벌 환경 변화에 대응하기에는 그 기능과 역할이 매우 협소하며, 장기적으로 다가올 한반도 통일과 토지이용의 지속가능성을 고려할 때 그 역할과 기능을 새롭게 정의할 필요가 있다. 이미 제2절에서 제시한 토지은행의 개념에서 볼 때 토지은행은 다양한 역할과 기능을 수행할 수 있는 정부의 직접적인 시장참여

정책이라고 볼 수 있으므로, 현행 토지은행제도의 도입 목적을 확대할 필요가 있다.

토지은행의 문제점을 해결하기 위해서는 다양한 토지비축 재원조달 방안 강구해야 하며, 공공개발용 토지와 수급조절용 토지로 한정되어 있는 비축토지대상을 확대하고, 토지은행의 기능 개선에 따라 세제감면 혜택을 확대하고, 경제위기 등 사회경제 환경 변화에 부응하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 토지은행제도가 향후 변화되는 상황에 부응하면서 운영되기 위해서는 현재의 문제점을 점차적으로 해결하면서, 향후 예상되는 다양한 변화에 대응할 수 있는 제도로 개선될 필요가 있다. 「공공토지비축법」에서는 토지은행이 공공개발용 토지와 수급조절 토지 비축에 한정하고 있으므로, 이들 제도운영을 범위로 한 개선방안이 도출이 가능하며, 단기적인 개선방안이라고 할 수 있을 것이다.³⁵⁾ 토지은행 역할을 재정립하여 공공에서 필요로 하는 다양한 유형의 공공토지를 사전에 확보하고, 예상되는 토지관련 향후의 문제점을 대비하기 위한 제도 개선방안은 중·장기적인 개선방안이라고 할 수 있을 것이다.³⁶⁾

1) 토지은행 역할 재정립을 통한 한국형 토지은행 도입

(1) 다양한 기능을 수행하는 토지은행의 도입

다양한 사회·경제적 환경이 공존하는 국면에서 토지의 종합적 관리, 시장참여자인 토지은행의 경쟁력 제고, 경제위기에 선제적으로 대응하는 국가수준의 부동산 전문 Bad-Bank 설립 등을 감안하면, 현재의 성장관리형에 위기관리형, 자원관리형, 시장조성형 토지은행 역할을 결합할

35) 단기적인 개선방법은 문제점 측면에서 검토하여 개선사항을 도출하는 것이 바람직하므로, 여기서는 중장기적인 한국형 토지은행제도의 도입을 위해 내용으로 한정하였다.

36) 단기 및 중·장기 개선방안 모두 「공공토지비축법」의 전면 개정이 필요할 것으로 여겨진다.

필요가 있다.

토지은행의 역할 재정립에 따른 다양한 유형의 토지은행제도를 도입하기 위해서는 공공토지비축의 목적을 변경해야 한다. 토지은행의 근거 법률인 「공공토지비축법」에서 공공토지비축의 목적을 “공공토지를 취득·비축·관리·공급함으로써 공공사업에 원활한 토지공급, 도시의 개발·정비, 기업구조조정지원, 환경보전, 북한지역 토지의 활용 지원 등 국토의 효율적인 이용을 도모하여 국민경제발전 및 공공복리를 증진에 이바지함을 목적으로 한다”로 변경할 필요가 있다.³⁷⁾

토지은행 도입의 목적을 확대함에 따라 비축토지의 유형을 공공개발용 토지, 수급조절용 토지, 도시재정비용 토지, 정책목적용 토지,³⁸⁾ 구조조정 지원용 토지, 북한지역 토지, 자원관리용 토지로 구분하여 비축할 필요가 있다. 도시재정비 토지는 침체된 도시지역의 재정비를 위한 토지이며, 구조조정 지원용 토지는 기업의 구조조정과정에서 매각되어야 할 토지이고, 정책목적용 토지는 국가정책에 따라 매각 및 매입되어야 하는 토지이며, 북한지역 토지는 현재 북한지역에 해당하는 지역의 토지로서 남북의 대치에 따른 접경지역의 토지를 포함하며, 자원관리용 토지는 간척지 및 보전가치가 큰 토지를 의미한다.

① 위기관리형 토지은행제도의 도입

가까운 시기에 발생할 수 있는 지역쇠퇴에 따른 토지 가격 하락 및 사회·경제적인 문제 발생 지역의 토지, 기업 구조조정 등에 따라 발생하는 토지, 필요에 따라 즉각적으로 국가정책 목적에 따라 매입 또는 매각이

37) 2012년 설립된 미주리주 캔자스시티 토지은행의 미션은 토지에 대한 공동체의 소요 충족과 유익한 이용을 창출하고 경제적인 개발을 위한 기회와 근린지역의 기회를 제공하기 위해 적절한 방법으로 토지를 취득, 관리, 양도하는 것이다(<http://www.kcmolandbank.org/> 조사일 2017.05.05).

38) 본 논문에서 제안하는 정책목적용 토지는 장기적인 국가정책을 의미하는 것이 아니라, 국가가 즉각적인 정책을 수행함에 있어서 필요한 토지를 의미하는 협의의 정책목적용 토지를 의미한다.

필요한 토지 등을 매입할 수 있는 기능을 부가하는 위기관리형 토지은행을 도입할 필요가 있다. 우선적으로 토지은행에 지역쇠퇴로 인해 발생할 수 있는 토지문제를 해결하는 기능을 추가하여 도심 낙후지역이나 도시 일부지역에서 방치되는 주택 등을 비축할 필요가 있다. 도시지역에서 개발역사가 오래된 지역의 토지는 향후 개발여력이 크고 수급조절용 토지에도 해당할 수 있으므로 이 지역의 토지 등을 토지은행이 취득할 수 있는 기능을 우선적으로 부여할 필요가 있다. 최근 통계청 조사(2016)에 따르면 30년 이상 된 주택이 전체 주택의 16.3%로 2,669천 호에 이르며, 단독주택이 1,920천 호, 아파트가 500천 호, 다세대 및 연립 201천 호에 이르고 있어, 노후 주택 증가에 따른 도시재정비 수요에 토지은행이 적극적으로 대처할 필요가 있다. 특히 도시의 구도심지역처럼 권리 및 이해관계의 복잡으로 인한 재정비 지연, 토지개발이익의 편중, 뉴타운 개발, 주거복지 증진을 위한 적정주택의 공급이 필요한 지역 등을 대상으로 토지은행이 공공토지를 비축하여 공급하는 방안을 검토해야 한다. 이를 위해 「도시 및 주거환경 정비법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 업무를 토지은행이 수행할 수 있게 제도를 개선할 필요가 있다.

최근 공공기관 지방 이전에 따른 공공기관 보유 토지, 임대주택공급을 위한 토지의 매입 등 국가정책에 따라 시급하게 매입 및 매각해야 하는 토지를 토지은행이 구입할 수 있는 기능을 부여함으로써 국가정책의 효율적 수행 수단을 확보할 필요가 있다. 공공기관이 수도권에 보유한 토지를 민간에 매각하는 데 많은 기간이 소요되고 일부 토지는 특혜시비 등을 이유로 매각이 지연되는 경우가 발생하였는데, 이와 같이 정부정책에 따라 시급하게 매각되어야 하는 토지를 토지은행에서 매입하여 비축하고 필요한 공공사업에 제공하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 「공공토지비축법」을 포함하여 「공공기관 지방 이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 등 개정하고, 관련된 법률을 정비하여 토지은행을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 중장기적으로 국가정책 목적 부합하는 다양한 부동산을 토지은행이 비축하거나 매각하도록 제도를 개선할 필

요가 있으며, 이를 위해 토지은행을 ‘토지주택은행’으로 명칭을 변경하거나 토지은행이 ‘토지 등’을 매입할 수 있도록 변경해야 한다.

아울러 부실기업의 원활한 정리를 위해 부실기업이 보유하고 있는 토지 및 건물을 토지은행이 인수하여 처리하는 기능(BAD BANK) 부가해야 한다. 신속한 부실채권정리기금과 구조조정기금의 회수를 위해서는 토지은행이 부실기업이 보유하고 있는 토지를 매입하여 공공의 필요에 따라 개발하여 공급할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 아울러 가계부채가 1,344조 원에 이르고 주택담보대출자의 23%가 한계가구에 이르고 있어(한국은행, 2016), 이들 주택을 토지은행이 경제위기시 매입하여 활용하는 방안을 검토해야 한다. 이들 한계가구가 보유한 주택을 위기 시에 토지은행이 취득하고, 주거복지 차원에서 주거안정을 지원하면서 효율적으로 부실자산을 관리하는 방안으로 토지은행을 활용할 필요가 있다. 이를 위해 「기업구조조정 촉진법」, 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설치에 관한 법률」 등을 개정하여 토지은행도 부실자산을 처리하는 과정에서 토지 및 주택 등을 취득할 수 있는 역할을 부여할 필요가 있다.

② 자원관리형 토지은행의 도입

간척지의 토지구획정리 및 영농규모 구조개선 작업, 미래세대를 위한 환경자원과 문화자원 등의 보존, 국·공유토지 자원의 합리적 관리를 위해 자원관리형 토지은행을 도입할 필요가 있다. 즉 토지의 현재적 이용 가치와 더불어 미래적 이용가치를 보전하거나 국가의 주요 유산을 보호하기 위해 필요한 토지를 토지은행이 매입할 수 있는 기능을 부여해야 한다. 다음 세대에서 토지를 이용할 때 잠재되어 있던 토지의 특별한 능력이 미래 세대에 발현되어 특정 토지와 결부되어 나타나는 현상이 토지의 속성의 하나로 볼 때(George, 1879, 여기서는 R. Burgess, 1993; 김윤상역, 2011: 116에서 재인용) 자원관리형 토지은행을 도입할 필요가 있다.

토지은행이 현재 국가가 보유하고 있는 토지와 더불어 미래 세대를

위한 토지를 효율적으로 취득하고 관리하기 위해서는 「자연환경 보전법」, 「토양환경 보전법」, 「습지보전법」 등을 정비할 필요가 있다. 아울러 「농지법」, 「한국농어촌공사 및 농지 관리 기금법」 등을 개정하여 토지은행이 농지 등을 취득하여 효율적으로 보존 및 활용할 수 있는 기능을 부여해야 한다. 그리고 국가나 지방자치단체가 소유하고 있는 국유재산 및 공유재산 중 일반재산을 토지은행에 편입시켜 토지은행이 효율적으로 공공에서 필요로 하는 토지로 공급할 수 있는 방안을 마련해야 하며, 이를 위해 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」을 개정해야 한다.

③ 시장조성형 토지은행제도의 도입

장기적으로 통일을 대비하여 북한지역의 토지·주택시장을 형성하고 북한지역의 토지가 남한의 경제체제로 편입될 때 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위해 토지은행이 북한지역의 토지를 매입할 수 있는 시장조성형 토지은행을 도입할 필요가 있다. 통일 후 북한주민의 남한으로의 대규모 인구이동을 방지하고 북한지역의 빠른 안정화를 위한 각종 사회간접자본 및 주택의 공급, 북한지역 토지 및 주택의 가격 상승 억제, 보존이 필요한 지역의 보존 등을 위해서는 토지은행이 북한지역의 토지를 우선적으로 매입해야 한다. 또한 통일 이후 발생할 수 있는 북한지역의 토지소유권의 문제, 남한지역과 북한지역의 조화로운 발전 등을 검토할 때 국가 수준에서 남한지역과 북한지역의 토지를 종합적으로 관리할 수 있는 컨트롤 타워로서 토지은행의 역할을 재정립할 필요가 있다. 시장조성형 토지은행을 도입하기 위해서는 「남북협력기금법」 등을 개정하여 남북협력기금을 토지은행의 재원으로 활용하도록 제도를 개선할 필요가 있다. 통일에 따른 막대한 비용의 일부는 북한지역의 토지와 주택을 처리하는 과정에서 발생할 가능성이 매우 크기 때문에 남북협력기금을 토지은행에서 활용해야 한다. 그리고 토지은행이 북한지역의 토지와 주택을 취득할 수 있는 방안을 마련한 것도 매우 중요하다.

(2) 토지은행의 독립성 보장

토지은행이 공공에서 필요로 하는 다양한 유형의 토지를 비축하면서 토지와 관련된 국가의 컨트롤타워로서 역할을 수행하려면, 업무를 독자적으로 수행할 수 있는 조직을 갖춘 독립기관으로서 토지은행을 설립할 필요가 있다. 토지은행이 독립적으로 업무를 수행하면서 공공토지를 비축하고, 북한지역 토지문제 해결, 보전용 토지, 구조조정 지원용 토지, 도시재정비 토지, 정책목적용 토지 등을 매입하기 위해서는 재원의 독립성 뿐만 아니라 조직의 독립성을 최대한 보장해야 한다. 현행처럼 토지은행을 한국토지주택공사 산하에 둘 것이 아니라 (가칭)한국토지은행을 별도의 조직으로 독립시키는 방안을 검토할 필요가 있다. 한국토지은행이 다양한 역할을 수행하는 경우 해당 재원 및 업무에 대한 지도·감독기능을 정부가 직접 수행하거나, 「공공토지비축법」에서처럼 ‘공공토지비축위원회(가칭)’를 두어 통제할 수 있을 것이다. 정부가 직접 지도·감독하는 경우 국토교통부가 지도·감독하도록 규정할 수 있으며, 국토교통부 장관은 토지은행의 사업실적 및 결산에 관한 사항, 사업의 적절한 수행에 관한 사항, 국토교통부 장관이 토지은행에 위탁한 사업에 관한 사항 등을 지도·감독하는 것이 바람직하다. 반면 공공토지비축위원회를 두어 지도·감독하는 경우는 토지은행의 정책결정기구로서 국토교통부와 소관부처³⁹⁾의 장관이 추천한 위원, 한국토지은행장, 한국토지주택공사사장 그리고 민간위원으로 위원회를 구성하여 관리하는 것이 바람직하다. 공공토지비축위원회의 업무는 토지정책 및 공공토지비축에 대한 의결사항과 한국토지은행의 운영에 관한 의결을 업무를 부여할 수 있을 것이다. 한국토지은행이 필요한 정책목적의 토지를 비축 및 관리 그리고 공급하기 위해서는 공공토지비축이 국가의 토지정책과 유기적인 결합을 통해서 가능하므로, 차제에 공공토지비축위원회에서 국가 토지정책과 관련된 중요한 사항을 담당하는 것이 바람직하다.

39) 소관부처로 기획재정부, 행정자치부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 환경부, 통일부, 해양수산부, 국방부, 산림청이 해당할 수 있을 것이다.

(3) 안정적인 자원 마련을 위한 기금설치

다양한 유형의 토지를 비축하고 운영하기 위해서는 토지은행의 안정적인 자원확보가 필수적인 사항이다. 토지은행을 독립기관으로 분리하고 토지비축 사업을 수행하는 데 필요한 자원을 마련하기 위해 공공토지비축기금(가칭)을 설치할 필요가 있다. 기금은 「공공토지비축법」 제12조를 개정하여 기금의 설치는 국토교통부에서 하고, 해당 기금의 위탁관리를 한국토지은행에서 담당할 수 있도록 하며, 정부의 출연금, 한국토지은행으로의 전입금, 토지비축채권으로 조성한 자금, 외부로부터의 차입금, 기금운용수익과 그 밖의 수익금으로 조성할 필요가 있다. 기금을 설치할 경우 한국토지은행에서 수행하는 역할에 따라 「공적자금상환기금법」, 「남북협력기금법」, 「주택법」, 「혁신도시법」, 「국유재산법」, 「자연환경보전법」, 「농어촌공사법」을 개정하여 해당 법률에 따른 기금들의 일부를 한국토지은행의 적립금으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 기금마련을 위해 공공토지비축채권(가칭)을 발행하는 방안을 검토할 수 있는데, 국민주택채권⁴⁰⁾을 발행하는 규정을 적용하는 것이 바람직하다. 공공토지비축기금을 마련하기 위해 채권을 발행하는 경우 국민주택채권과 같이 매입을 강제하지 않으면 토지상환채권처럼 발행에 실패하여 기금을 마련하지 못할 가능성이 있으므로, 매입을 강제할 수 있는 수단을 강구해야 한다. 한편 한국토지은행이 공공토지비축채권을 발행하면 국민부담이 증가할 수 있으므로, 국민주택채권의 금액을 낮추거나 그 대상의 일부를 공공토지비축기금채권으로 변경하는 것을 검토할 수 있다.

40) 「주택법」 제68조는 국가 또는 지방자치단체로부터 면허·허가·인가를 받는 자, 국가 또는 지방자치단체에 등기·등록을 신청하는 자, 국가·지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 건설공사의 도급계약을 체결하는 자, 주택법에 따라 건설·공급하는 주택을 공급받는 자 등이 국민주택채권을 매입하도록 규정하고 있다. 따라서 공공토지비축기금은 토지를 활용하여 각종 개발행위를 하는 자에게 (가칭)공공토지비축채권을 구입하도록 할 필요가 있다.

(4) 토지취득을 위한 비축수단의 현실화

토지은행이 토지를 취득하기 위한 수단으로 협의취득과 수용방식 뿐만 아니라 선매제도를 강화하여 공공토지비축이 필요한 지역의 토지를 효율적으로 취득할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해서 우선적으로 선매제도를 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

현행 「공공토지비축법」에서는 선매제도를 규정하고 있으나, 토지소유자가 협의를 거부⁴¹⁾할 경우 토지를 취득할 수 있는 방안이 없다. 토지은행이 공공토지비축을 위한 선매제도의 필요성을 인정한다면, 토지선매를 실질적인 제도로 운영할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 토지선매제도가 실질적으로 운영될 수 있기 위해서는 우선적으로 토지소유자와 선매에 따른 협이가 이루어진 후, 토지소유자가 이에 응하지 않을 경우 일정기간 경과 후 공공개발용 토지에서와 마찬가지로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조의 규정을 적용하여 수용하거나, 토지은행이 선매권을 포기해야만 토지소유자가 거래할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 선매제도의 실효성을 보장할 수 있다. 선매제도를 강화하기 위해서는 공공토지비축지구(가칭) 등을 지정하여 해당 지역의 토지를 선매대상토지로 선정하는 방안과 부동산 거래 신고 제도를 활용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

2) 단계별 추진을 통한 토지은행 문제점 개선

토지은행을 역할을 일시에 변경하여 토지은행의 문제점을 개선할 수 있으나 현실적으로는 다양한 문제점이 발생할 수 있으므로, 향후 예측 가능한 사회·경제적인 변화를 감안하여 단계별로 추진하는 것도 고려할

41) 우리나라의 선매실적은 거의 전무한 실적이다. 1978년 선매제도가 도입되었으나 실제 토지취득이 이루어진 사례를 8건에 불과하며, 1997년 토지거래허가구역의 전면 해제, 1999년 토지거래신고제도가 폐지로 실효성을 상실하였다고 볼 수 있다(이명노, 2010).

필요가 있다. 단계별로 토지은행의 문제점을 개선할 경우 첫 번째는 현재 도입되어 시행되는 성장관리형 토지은행의 현실적 문제점을 우선적으로 개선하고, 점차적으로 도입이 필요한 영역으로 토지은행의 역할을 확대하는 것이 바람직하다.

(1) 1단계: 재원 및 조세지원을 통한 성장관리형 토지은행 문제점 개선
현재 도입된 성장관리형 토지은행의 문제점을 해결하기 위해서는 제3장에서 제기된 다양한 문제점을 해결하여 「공공토지비축법」의 도입목적에 부합하는 역할을 수행하도록 유도해야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 재원 마련과 조세지원을 위한 제도개선이 시급하며, 재원 마련을 위해서는 공공개발용 토지와 수급조절용 토지의 성격과 부합하는 특별회계 또는 기금을 활용할 수 있도록 제도적 정비가 필요하다. 예를 들어 「교통시설특별회계법」을 개정하여 도로 부문의 용지 매입에 소요되는 재원 등을 토지은행계정에 포함시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 「교통시설특별회계법」과 「공공토지비축법」에 대한 개정이 필요하다.⁴²⁾

그리고 「공공토지비축법」 제9조 제2항을 “제1항에 따른 토지은행계정은 한국토지주택공사의 회계와 구분하여 회계처리하고, 「공기업·준정부기관의 회계사무규칙」 제12조 제1항에도 불구하고 제12조 제2항의 규정을 적용하는 것으로 한다”고 규정하여 토지은행 계정을 한국토지주택공사의 연결재무제표에서 제외시켜 토지은행 재원 마련을 위한 채권 발행이 한국토지주택공사의 부채로 계상되는 것을 방지해야 한다.

조세지원을 위해서는 「지방세특례제한법」 제76조를 재정하여 일몰시한을 없애는 것을 검토하고, 아울러 동법 시행령 제36조 제1항 제2호를 개정하여 수급조절용 토지를 포함시킬 필요가 있다. 차제에 「공공토지비축

42) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」, 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」, 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」, 「국방·군사시설이전특별회계법」, 「혁신도시법」 등에 따른 특별회계에서 용지의 취득과 관련된 부분을 연계시킬 수 있을 것으로 판단된다.

법」에 의해 토지은행이 취득하는 토지에 대해서는 취득세와 재산세를 면제하는 방안을 검토할 필요가 있다. 「지방세특례제한법」 일부 개정 법률안에 대한 2014년 11월 국회 안전행정위원회의 심사보고서에서는 지방세 특례에 일몰을 지정하여 재산세를 면제하는 것보다는 「지방세법」에 비과세 항목으로 규정하는 것이 보다 체계적인 것으로 판단하였다.

재원 마련 및 조세지원과 병행하여 토지은행제도 합리적 운영을 위한 제도개선이 필요하다. 「공공토지비축법」 제14조 내지 제20조를 수정하여 공공개발용 토지와 수급조절용 토지를 구분하지 않고 토지취득수단을 규정하여 토지취득수단을 강화해야 한다. 또한 「공공토지비축법」 제5장 제목을 비축토지의 관리, 운영, 공급으로 개정하여 비축토지 관리 및 운영 계획을 수립하는 조항을 신설하고, 「공공토지비축법 시행령」 제6조를 개정하여 토지수급조사를 세분화하여 운영체계를 개선할 필요가 있다.

(2) 2단계: 토지은행의 역할 다양화를 통한 현행 토지은행의 문제점 개선

현재의 성장관리형 토지은행의 문제점을 개선하기 위해서는 우선적으로 위기관리형 토지은행을 도입하는 것이 바람직하다. 향후 인구구조의 변화 및 불확실한 국제경제사회 등을 감안할 때 발생할 수 있는 위기상황에서 토지은행을 활용할 수 있으므로 이들 기능이 우선적으로 도입될 필요가 있다. 특히 쇠퇴하고 낙후된 도시를 개선하고 새로운 기능을 부여하기 위한 도시재생 과정에서 토지 가격 상승 문제 해결과 빈집 문제 등을 해결하기 위한 수단으로 토지은행을 활용할 필요가 있다. 도시재생의 문제는 현재 시점에서 발생하고 있으나 토지은행이 도시재생에 아무런 역할을 수행하지 못하고 있으므로 토지은행에 도시재정비 토지를 비축할 수 있는 역할을 부여할 필요가 있다. 과거에 (舊)한국토지공사가 경제위기 대응을 위해 토지를 매입한 경험이 있으므로, 해당 업무를 토지은행에 포함시키고 그에 따라 구조조정 지원용 토지를 비축하는 방향으로 발전시킬 필요가 있다.

두 번째로 포함시켜야 할 토지은행의 역할로서는 자원관리의 기능이

다. 토지은행이 다양한 보전용 토지를 취득하여 현재 보전과 개발 사이에서 발생하는 다양한 갈등을 해결하는 기능 수행하는 분야로 확대하는 것이다. 그리고 국·공유지를 토지은행에서 종합적으로 관리하도록 영역을 확장하여 국·공유지의 매입, 이용, 교환, 매각 등으로 이어지는 전반적인 관리체계와 토지비축사업과 연계하는 단계로 이행될 필요가 있다.

장기적으로 북한지역의 토지를 비축할 수 있는 기능과 더불어 접경지역에 대한 토지를 비축하는 방향으로 확대할 필요가 있다. 북한지역의 토지에 대한 별도의 법률이 아직은 없으므로 향후 통일을 대비한 정부의 계획의 추진경과에 따라 단계적으로 포함시킬 필요가 있다. 다만, 북한지역의 토지를 비축대상에 포함시킬 경우에는 막대한 자금이 필요하기 때문에 사전에 통일비용으로 사용될 수 있는 기금을 마련할 필요가 있다.

4. 결론

공익사업의 원활한 수행과 토지시장의 안정을 위해 2009년 도입된 토지은행은 정부가 기존의 간접적인 토지시장 개입에서 토지시장의 한 주체로 직접 개입하는 정책으로 전환하였다는 데 의의가 있을 것이다. 그러나 도입된 토지은행은 지나치게 공공개발용 토지에 한정되어 있어 많은 문제점을 보이고 있다. 한국 사회는 외부의 글로벌 경제의 저성장과 위기국면의 상존 그리고 금융시장과 실물시장의 결합에 따른 금융시장 불안이 실물시장에 급속하게 전파되는 국면에 접하고 있다. 한편 국내적으로 저성장 지속과 부채경제의 심화 그리고 인구구조의 변화와 도시화 정체라는 국면으로 접어들어 따라 자체적인 향후 국가경제 성장모형의 개발과 정치·사회적인 새로운 모델의 개발이 필요해지고 있다.

현재의 토지은행은 공익사업의 원활한 수행에 초점을 두고 제도를 도입함에 따라 공공토지를 비축하는 데 필요한 자원 마련 방안이 부족하며, 토지은행이 필요한 토지를 적기에 취득할 수 있는 수단이 부재하다.

재원은 한국토지주택공사의 재원 마련 노력에 전적으로 의존해야 하는 상황이고, 토지은행이 필요한 토지를 취득하기 위해서는 공공개발용 토지를 제외하고는 매도자와 협의하여 매수해야 한다. 토지은행이 취득한 토지에 대해 취득세와 그 부가세의 일부를 감면 받을 뿐 대부분의 보유세와 거래세를 부담해야 한다. 토지은행은 실체를 가진 독립적인 주체가 기보다는 실질적으로 서류상의 회사와 동일한 계정의 형태로 운영되고 있어 토지은행이 설립목적에 따라 자체적인 기능을 수행하기 매우 어려운 형태로 도입되었으며, 지방자치 정부의 참여가 매우 어려운 구조이고, 취득한 토지를 효율적으로 관리할 수 있는 수단이 부족하다.

새로운 국면에 접어들고 있는 한국의 사회·경제·정치적인 측면을 감안할 때, 현재의 토지은행은 새롭게 목표를 설정하고 향후 한국사회의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 다목적 토지은행으로 변화될 필요가 있다. 과거 한국이 경험한 급격한 도시화와 그에 따른 문제점을 해결하는 수단으로 성장관리형 토지은행뿐만 아니라, 급격한 경제위기 및 금융위기에 따른 토지 문제를 해결하기 위한 위기관리형 토지은행의 역할이 필요할 것으로 여겨진다. 위기관리형 토지은행에는 도시 내부 정체된 지역의 토지를 효율적으로 관리하여 가치를 증진시켜 근린과 해당 지역의 커뮤니티를 보호하는 기능을 포함시킬 필요가 있다. 그리고 토지자원의 효율적인 관리를 위해 자원관리형 토지은행의 역할이 토지은행에 포함될 필요가 있다. 토지에 대한 기존의 사회·경제 특성에 따라 활용하려는 속성이 아닌, 향후 미래 세대에서 필요로 하는 토지의 속성을 보전하고 물려줄 수 있도록 토지은행이 역할을 수행하는 것이다. 다음 세대에서 토지를 이용할 때 잠재되어 있던 토지의 특별한 능력이 미래 세대에 발현되어 특정 토지와 결부되어 나타나는 현상이 토지 속성의 하나로 볼 때 통합적인 토지자원의 관리가 필요하다. 최종적으로 다가올 통일을 대비하기 위해 북한지역의 토지를 취득하여 효율적으로 운영 및 관리하는 시장조성형 토지은행의 역할도 도입해야 할 것이다.

토지는 한정된 자원으로서 공간을 활용하려는 측면과 자산으로서 이

용하려는 측면이 존재한다. 따라서 토지에 대한 수요는 공간에 대한 수요와 자산에 대한 수요가 결합되어 있으며, 토지은행은 공간에 대한 수요를 위한 제도라고 볼 수 있을 것이다. 토지를 공공의 측면에서 효율적으로 이용하기 위해 도입된 토지은행은 토지를 자산으로 간주하고 이용하려는 과정에서 발생하는 문제점을 극복하기 위한 제도적 수단이다. 토지은행이 제대로 된 기능을 수행하기 위해서는 이들 토지를 자산으로 간주하고 이용하려는 수요를 충분히 차단하고 극복할 수 있도록 충분한 재원과 수단 그리고 관리 방안을 마련할 필요가 있다. 이전에는 농업적 측면에서 이후에는 위치적 측면에서 토지의 가치가 발현이 되었다면 이제는 공동 이용의 차원에서 가치가 발현될 필요가 있을 것이다.

본 연구는 토지은행이 도입된 현재 상태의 제도적인 문제점을 검토하고 그에 따른 발전방안을 제시한 것으로 향후 사회·경제·정치적인 측면의 변화에 따라 다양한 측면이 검토할 필요가 있을 것이다. 또한 토지은행이 본연의 기능을 수행하기 위해서는 여기서 제시한 재원, 취득수단, 효율적 관리, 세제지원, 지방자치정부의 참여뿐만 아니라 다양한 요인을 검토할 필요가 있을 것이다. 그리고 그에 따른 세부적인 제도 및 법령 그리고 법령의 세부적인 조항에 대한 분석이 필요할 것으로 여겨진다.

원고접수일: 2017년 5월 9일

심사완료일: 2017년 5월 28일

게재확정일: 2017년 6월 5일

최종원고접수일: 2017년 6월 17일

❖ Abstract

Enhancing the Land Bank in Korea:
Problem, Remedies and Implication for Korean Land Bank

Yang, Seung Chul

Land Bank was introduced in 2009 to contribute to the smooth supply of sites for public works and to stabilize the land market. In reality, however, it remains at the level of smoothing supply of sites for public works. The land bank does not work in properly, because of narrow introduction purpose, insufficient financial resource, absentness of real land acquisition means and relation with state-own property, ambiguous entity of land bank, insufficient management plan, lack of participation of local government and tax benefits, calculation of sale price regardless of making financial resources for land bank.

In recent years, Korea has faced different challenges from low national economic growth, structural changes of demography, global financial crisis, and it is necessary to redefine the role of the land bank in order to cope with the problems related to the land. Therefore, it is necessary to extend the land bank from previous growth management type land bank, to the risk management type land bank that actively manage the crisis of housing problem of low incomes and vacancy and abandoned houses result from global financial risk, to the market build type land bank that prepare for managing and develop lands of North Korea after unification of Korean Peninsula, and to the resource management type land bank that efficiently manage land resources of Korea.

To this end, it is necessary to amend the relevant laws as well as ‘Public Land Reservation Act’, which is the introduction law of the current land bank.

Keywords: land bank, land banking, bad bank, plan of survey on land supply and demand, growth management type land bank, risk management type land bank, resource management type land bank

참고문헌

- 강문성·장희순·방경식. 2016. 「제주도 토지비축 제도의 실효성 제고」. 《감정평가학 논집》, 제15권 제2호(제26호), 65~77쪽.
- 권대환·허재완·최준영·김태경. 2010. 「국공유지를 활용한 우선 토지비축 대상지 선정에 관한 연구」. 《국토계획》, 제45권 제3호, 135~145쪽.
- 권혁삼. 2016. 「빈집 등 소규모 주택정비 특례법 제정목적 및 주요 내용」. 『빈집 등 소규모 주택정비 특례법 제정을 위한 공청회 자료집』. 국회.
- 김미숙·윤정란·박상학·이기호. 2013. 「토지비축사업의 효과 분석: 도로사업 토지를 중심으로」. 《부동산학보》, 제54집, 286~299쪽.
- 김용선·김행중·장희순. 2011. 「토지은행제도의 활성화 방안연구」. 《한국지적학회지》, 제27권 제1호, 27~46쪽.
- 김용창·서순탁·이영환·양승철. 2014. 『토지은행의 역할 재조명과 기능개선방안 연구 용역』. 한국토지주택공사.
- 김주영. 2010. 「국공유지 관리정책과의 연계를 통한 토지비축 활성화 방안」. 《강원논총》, 창간호, 69~86쪽.
- 김행중. 2015. 「공공토지비축제도의 실태분석과 발전방향에 관한 연구」. 《한국지적학회지》, 제31권 제2호, 1~15쪽.
- 노민지·유선종. 2016. 「빈집발생에 영향을 미치는 지역특성 분석」. 《부동산연구》, 제26권 제2호, 7~21쪽.
- 박은숙. 2017. 「서울형 토지비축제도 도입방안 연구」. SH도시연구원 내부회의자료.
- 서순탁. 2008. 「토지비축제도의 국제비교와 정책적 시사점」. 《토지공법연구》, 제42집, 117~142쪽.
- 서순탁·정희근. 2016. 「저상장시시대 토지은행제도의 문제점과 개편방안」. 《토지공법연구》, 제75집, 1~14쪽.
- 서충원. 2008. 「토지비축 제도화 방안과 기대효과 분석」. 《국토계획》, 제34권 제1호, 22~33쪽.
- 송영일·최대식·김미숙. 2015. 『토지수급조사 체계 정립 및 개선 연구』. LH토지주택연구원.
- 유성도. 2010. 「토지비축제도의 실효성 검증에 관한 연구」. 강남대학교 박사학위논문.
- 이기호. 2015. 「조성원가 분석을 통한 산업단지 공급 개선방안 연구-공공토지비축을 중심으로」. 단국대학교 석사학위 논문.
- 이명노. 2010. 「토지비축제도에 관한 국제비교 연구-일본, 스웨덴, 프랑스와 비교를 중심으로」. 성균관대학교 박사학위논문.
- 이윤상·안재성·김성제. 2010. 『수급조절용 토지의 비축 우선순위 설정방향에 관한

- 연구』. 한국토지주택공사 토지주택연구원
- 이정진. 2011. 『토지경제학』. 박영사.
- 이종권·최은희. 2012. 『토지비축의 안정적 채원조달을 위한 토지은행채권 도입방안 사례 비교를 통한 법, 제도 회계처리 개선방안을 중심으로』. 《LHI Journal》, 3(4), 333~341쪽.
- 정우형. 2016. 『토지투기사 연구』. 《명지전문대학 논문집》, 제39호, 1~20쪽.
- 조태영·최병오·장경철·김은우. 2015. 『우리나라 토지자산 장기시계열 추정』. 《BOK 경제리뷰》, 제2015-6호, 1~34쪽.
- 토지은행. 2009. 『토지은행 종합자료집 1』.
- 통계청. 2016. 『2015 인주주택총조사—전수부문: 등록센서스 방식 집계결과』. 보도자료.
- 한국은행. 2016. 『글로벌시리즈(4): 최근 글로벌 경제의 주요 특징과 시사점』. 국제경제리뷰.
- Harry S. Dent Jr. 2015. *The Demographic Cliff - How to survive and prosper during the great deflation ahead.*(권성희 옮김. 2015. 2018 『인구절벽이 온다—소비, 노동, 투자하는 사람들이 사라진 세상』. 청림출판).
- Ronald Burgess. 1993. *Public Revenue Without Taxation.* Shephard-Walwyn. London.(김윤상 옮김. 2011. 『세금을 없애고 지대를 걷자』. 시대의 창).
- 《중앙일보》, 2017.4.3. “일본 빈집대란 입주 축하 + 수리비 2500만원 주는 곳도 오영환의 제대로 읽는 재팬.”
- 국가통계포털 홈페이지. <http://kosis.kr>
- 법제처 국가법령정보센터 홈페이지. <http://www.law.go.kr/main.html>
- 캔자스시티 토지은행 홈페이지. <http://www.kcmolandbank.org>
- Wikipedia ‘Land banking’ 항목. https://en.wikipedia.org/wiki/Land_banking