

특집논문 토지주택은행과 공유경제

지구적 금융위기 일상화에 대응하는 토지주택은행 미국 사례를 중심으로

Land and Housing Bank to Cope with New Normal
of Global Financial Crisis: Focusing on US Cases

김용창*

현대자본주의의 성격에 대해 마르크스주의 연구자들 사이에 많은 논쟁이 있지만 경제의 금융화가 심화되고 있다는 데 많은 연구자들이 주목하고 있다. 경제의 금융화와 더불어 금융의 증권화 및 세계화는 금융위기를 지구적 현상으로 만들고 있다. 경제쇠퇴와 금융위기에 따른 주거위기는 개별가구의 생활기반을 파괴할 뿐만 아니라 지역사회의 황폐화를 가속화시킨다. 이러한 위기에 능동적으로 대응하고, 주거자원을 비롯한 도시 기초생활자원의 공유화와 공공적 통제를 높이기 위한 수단이 필요하다. 본 논문에서는 서브프라임 주택금융 위기를 극복하는 데 기여한 미국의 토지은행이 이러한 발전 방향에서 중요한 수단이 될 수 있음을 보여 준다. 이론적 검토에서는 현대 자본주의 성격 변화를 금융화의 관점에서 고찰하고, 주거공간의 위기에 미치는 영향을 살펴본다. 그리고 미국 토지은행의 기능적 특성, 법적적 진화 과정을 검토한 다음, 취득부동산 특징과 취득 방법, 조세압류 채권의 처리 절차, 신속 소유권 확인 소송, 주요 재원조달 수단으로서 조세환수협약 등 미국 토지은행제도의 운영과정상의 특성을 분석한다. 마지막으로 위기관리형 토지주택은행이 공유경제로의 발전에 기여할 수 있음을 제시한다.

주요어: 부채자본주의, 부실채권, 금융화, 금융자본주의, 토지은행, 공유경제

* 서울대학교 사회과학대학 지리학과 교수, 서울대학교 국토문제연구소 겸무연구원(kimyc@snu.ac.kr)

1. 머리말

약관 25세의 나이에 캠브리지대학교 수학과 출신의 블라이스 매스터스(Blythe Masters)가 신용부도스왑 상품(CDS)을 만들어 제이피모건(JPMorgan Chase)을 위기에서 구했을 때, 세계금융계는 이를 두고 금융혁명이라는 아주 큰 찬사를 보냈다. 그리고 이른바 유연적 축적시대와 글로벌 경쟁에서 도시의 살 길은 ‘FIRE 산업’(금융, 보험, 부동산)을 육성하거나 금융 중심지로 거듭나는 것이라고 세계 경제지리학계가 한 목소리를 냈다. 그러나 2007년 전 세계적으로 금융위기가 시작되고, CDS가 그 핵심으로 지목을 받자 《가디언》지는 매스터스에 대해 ‘대량살상 금융무기’를 만들어 세계를 파괴한 여인으로 몰아세웠다(Teather, 2008).

이처럼 한때는 미래 도시경제와 세계성장을 선도할 산업으로 추앙을 받던 금융 부문이 이제는 약탈적 자본 축적의 도구라는 비난을 받고 있다. 오늘날 금융증권화를 매개로 하는 지구적 차원의 공황, 특히 금융공황이 일상화되고 있다. 자본주의 시장경제에서 금융구조에 내재하는 불완전성과 시스템적 위기가 만성화되고 일상화된 것이다. 이러한 금융공황의 만연을 놓고서 마르크스의 선견지명을 보여주는 ‘마르크스의 역습’이라고 일컫기도 한다(伊藤誠, 2009).

또한 금융위기가 만연하면서 대출받은 주택을 압류당하고, 인간으로서 실존 자체가 위협받는 일이 전 세계적으로 다반사가 되었다. 이른바 부채자본주의와 부채인간의 시대가 도래한 것이다. 이러한 위기를 단순히 종말론적 관점에서 자본의 마지막 사육제로 치부하지 않는다면, 금융 위기에 능동적으로 대처하면서 미래의 도시 발전양식을 위한 새로운 토대를 꾀할 필요가 있다. 세계 금융위기의 주범이 미국 주택금융 시스템이지만 역설적이게도 미국의 토지은행제도는 금융위기에서 기인하는 주거위기에 대해 새로운 대안을 마련하는 데 중요한 제도적 자원으로 활용될 수 있다.

지금까지 토지은행 연구는 대부분 빠르게 성장하는 도시를 위한 토지

비축기능 중심으로 이루어졌고, 본 논문의 연구대상인 경제·금융위기 대응형 토지은행에 대한 본격적인 학술 연구는 국내의 경우 사실상 아직 없다고 볼 수 있다.¹⁾ 이에 본 논문은 글로벌 금융위기가 일상적인 현대의 사회경제체제에서 인간실존의 토대인 주거생활의 안정성을 확보할 수 있는 대안으로서 미국의 토지주택은행제도를 연구대상으로 한다. 아울러 미국 토지은행제도의 진화와 운영과정에서 주요 제도적 특징을 분석함으로써 공유도시의 가능성을 제시한다.

2. 이론적 검토: 경제의 금융화와 주택압류위기

1) 경제의 금융화와 공간

1970년대 중반 이후 자본주의 경제의 전개과정과 성격을 어떻게 이해할 것인가는 마르크스주의 연구자들 사이에서 중요한 논쟁 가운데 하나이다. 전통적인 해석은 이윤율 하락 경향을 완전히 해소하지 못한 장기불황의 지속으로 이해하는 것이다. 이에 맞서는 새로운 해석은 금융화(financialization)를 자본의 새로운 이윤원천으로 해석하는 흐름이다.²⁾ 그만큼 금융자본의 지배와 경제의 금융화가 자본주의 경제의 구조적 전환을 대표한다는 주장이 많아지고 있다(Lapavistas and Powell, 2013; 이정구, 2007; 지주형, 2011; 김창현 2014). 금융위기의 원인에 대한 논의는 규제실패론, 금융시장의 주기적 불안정성론, 금융화론, 금융투자가의 헤게모니체제론 등 다양하게 이루어지고 있다. 이 가운데 2000년대 초 이래 선진 정치경

1) 미국의 토지은행제도에 대해 국내에서 최초의 종합적인 소개와 정리로는 필자가 연구책임자로 참여한 『토지은행의 역할 재조명과 기능개선방안 연구용역』을 들 수 있다(김용창 외, 2014). 이 논문은 그 연장선상에 있는 것이다.

2) *Monthly Review*는 1970년대에 이미 금융화에 대한 통찰을 제공하였다. *Monthly Review*에 따르면 20세기 자본축적은 성장률의 하락, 독점 다국적 기업의 출현, 금융화라는 세 가지 경향으로 특징지을 수 있다(Lapavistas, 2011).

제체제의 구조 변화를 설명하기 위해 금융화라는 관점이 중요하게 부각되고 있다. 금융화 관점은 글로벌 금융이라는 일종의 자율적 영역이 어떻게 산업경제의 기반논리를 변경하고, 민주사회의 내부 작동방식을 바꾸는지에 중점을 둔다(Deuschmann, 2011; van der Zwan, 2014).

경제의 금융화에 대한 정의와 관련하여 일반적 합의가 있는 것은 아니지만 상품 생산과 거래보다는 주로 금융채널을 통해서 금융적 이윤을 발생시키는 축적패턴을 말한다.³⁾ 이러한 금융화에 대한 연구는 이자, 배당금 및 자본이득에 기대는 소득집단과 권력의 증가, 기업지배구조양식으로서 주주가치의 지배, 자본시장과 직접금융의 지배, 금융거래 관련 산업의 성장 등 다양한 방향에서 이루어지고 있다(Krippner, 2005; Lapavitsas, 2011).

공간을 개발하고 이용하는 과정에서 이러한 금융화 메커니즘이 작동하는데 가장 기본적인 과정은 토지의 금융화이다. 토지의 금융화는 토지를 금융자산으로 간주하고, 특정 지역 토지이용과 개발에 필요한 자금을 해당 지역과는 무관한 역외의 직접금융 방식에 입각하여 글로벌 스케일에서 조달할 수 있도록 토지의 성격을 변화시키는 것을 말한다. 경제의 금융화가 심화됨에 따라 의제자본의 한 형태로서 토지의 성격 전환이 완전하게 이루어지는 것을 의미한다. 그에 따라 토지이용이 해당 지역의 여건과 소요보다는 글로벌 금융자본과 투자가의 투자수익 계산논리로부터 직접적 영향을 받게 된다(Savini and Aalbers, 2016). 토지가 완전한 금융자산으로 성격이 변함에 따라 부동산증권화가 더욱 발전할 수 있는 기반이 마련되고, 공간생산과 이용의 금융화가 더욱 촉진된다.

부동산증권화는 공간적 고착성(spatial fixity)을 벗어나 비유동자산의 유동성을 증가시키기 위해 이른바 ‘시간에 의한 공간 극복’을 추구하는 자

3) 좀 더 구체적으로는 ① 거대 비금융기업들이 은행대출보다는 직접적인 금융역량을 획득·활용하는 과정, ② 은행이 공개금융시장에서 중개활동을 확대하고 개별가구에 대한 대출을 확대하는 과정, ③ 개별가구가 채무자와 자산보유자 양 측면에서 금융영역에 개입하는 과정을 말한다(Lapavitsas, 2011).

본의 끊임없는 노력을 반영한다. 공간적 고착성이란 공간을 사고파는 과정에서 나타나는 비교환성, 비이전성, 부동성, 비유동성, 긴 회전시간을 의미하기 때문에 가능한 빠른 회전과 거래를 필요로 하는 자본의 본성과는 잘 부합하지 않는다. 증권화는 이러한 부적합성을 해소하기 위한 수단으로 발전한 것이다(Gotham, 2009).

1980년대 이후 세계금융시장의 가장 큰 변화가 바로 금융의 증권화, 즉 증권화 방법을 통해서 필요한 자금을 조달하는 것이다. 이와 더불어 미국 주택 모기지 시장 또한 큰 변화를 겪었다. 경제의 금융화, 금융의 증권화 및 세계화 흐름에 모기지가 통합되면서 국지적 공간현상이 지구적 현상으로 전환된 것이다. 주택모기지 대출에서 증권화와 위험기반 가격결정(risk-based pricing) 메커니즘이 이러한 시스템을 더욱 발전시키고 있다. 과거의 모기지는 주택구입자의 신용 필요에 따른 지역소비시장 성격이 강했다면 최근의 모기지는 파생금융상품 등 금융시스템의 고도화에 따라 글로벌 투자를 촉진하는 역할로 변했다. 그만큼 개별 소비자의 주택소유 문제는 글로벌 변동성의 영향을 크게 받게 되었다(Aalbers, 2008).⁴⁾

2) 금융화와 주거위기의 지리학

1980년대 말 은행위기와 2007년 이후 모기지 위기 등과 같은 현대의 금융위기는 비공간적 관점에서 분석하는 것이 대부분이다. 그러나 지리학적 관점에서 선다면, 부채위험 분포의 공간적 집중, 금융의 지리적 차별정책(redlining), 특정 시장공간으로 금융위험을 고립·격리시키는 정부정책과 실무관행들을 주목할 수 있게 됨으로써 일상생활공간에서 금융위

4) 이러한 글로벌 변동성에 대한 대응과 관련하여 금융위기와 금융부채의 만연에서 가장 큰 문제는 자산 가격의 하락 때문에 발생하는 손실을 채무자가 가장 먼저 져야 한다는 것이다. 이 때문에 자본주의에 내생적인 주기적인 금융위기에 따른 불안정성을 줄이기 위해서는 기존 주택금융 시스템에 대한 대안으로 손실과 수익을 채권자와 채무자가 분담하는 책임 분담 모기지(shared-responsibility mortgage)를 제안하기도 한다(Mian and Sufi, 2014).

기의 구체적 실상을 보다 잘 드러낸다고 볼 수 있다(Ashton, 2011).

금융위기에 따른 주택압류와 주거상실의 문제에 대응하기 위한 정책 대안 연구는 전통적으로 주택 재융자 프로그램이나 용자조정 프로그램과 같은 금융지원정책을 중심으로 이루어지며, 공간적 관점의 연구는 매우 드물다고 할 수 있다. 새로운 정책 대안으로 부각되는 것이 본 논문에서 다루는 토지은행이다. 명칭은 토지은행이지만 대상 측면에서 볼 때 토지주택은행이라고 할 수 있다. 그러나 기존의 토지은행에 대한 대부분의 연구는 빠르게 성장하는 지역에서 미래의 토지 수요에 대비하기 위한 토지 비축을 주요 대상으로 한다. 비축기능을 주요 목적으로 하였던 스웨덴과 프랑스의 사례와 경험들을 주로 분석하고 있다(Evans, 2004; Fishman and Gross, 1972; 서순탁 외, 2010; 김용창 외, 2014).

최근 들어 주택압류위기를 해결하기 위한 수단으로서 토지은행 이외에 또 다른 정책 대안으로 연구되는 것이 깡통모기지(underwater mortgages)⁵⁾에 대해 공용수용권을 동원하는 방법이다. 압류위기에 처한 주택소유자들에게 대한 금융압박을 덜어주기 위해 공용수용이라는 강력한 권한을 사용하는 계획이며, 채권자의 모기지 가치에 대한 대규모 할인을 전제한다. 민간 부문 보증증권(private-label securitization; PLS)에서 보유 중인 대출채권 소유자들의 복잡한 이해관계들을 원활하게 집단 조정하는 것은 매우 어려운 문제이다. 그 해결 방안이 공용수용을 통해 강제적으로 깡통모기지의 원금을 할인 매입하는 것이다(Hockett, 2012; Hockett, 2013; Shelton, 2015; Christophers and Christophers, 2016).⁶⁾

5) 깡통주택(underwater)은 ‘수면 아래 잠긴 집’이라는 뜻으로 담보 잡은 주택의 가격보다 대출금액이 더 큰 주택, 즉 주택시세가 대출금액 아래로 내려간 집을 말한다. 부동산정보회사인 RealtyTrac은 모기지가 통상 시세의 125%를 넘는 주택을 심각한 깡통주택으로 분류한다.

6) 이러한 강제수용 논의가 대두하는 이유는 금융위기 국면에서는 주택금융시장의 영향을 받는 다양한 행위주체들과 구성요소들의 상이한 인센티브 구조 때문에 당사자들의 직접적인 이해관계를 뛰어넘어 경제구조를 개선할 수 있는 통일된 행동을 취하기 어렵다는 데 있다. 주택소유자들은 자신들의 주택과 자신들의 지분가치를 지키려하고, 대출기관은 투자금을 가능한 모두 회수하는 데 중점을 두

이러한 깡통모기지 공용수용 방법은 지리적 정치경제의 물질성 못지 않게 담론의 공간문제를 유발한다. 즉 모기지 수용에 따라 가치의 지리적 재배분을 동반하고, 국지적 스케일에서 이루어진 모기지 위기와 해결책의 정당성이 또 다른 공간적 스케일에서는 작동하지 않을 수도 있다. 그렇기 때문에 금융위기 극복 대안 마련에서 정당화의 공간 스케일, 즉 공간스케일에 따라 정당화 논리가 다르게 작동하면서 새로운 갈등 관계를 낳는다.

한편, 주택경제위기의 지리적 구조에 대한 연구들은 주거생활위기의 사회공간적 특성에 대한 지도화를 통해 금융위기의 공간적 차별성을 주목한다. 먼저 미국의 서브프라임 위기를 기회의 지리(geography of opportunity) 관점에서 분석하는 연구들은 주거지 분화의 공간구조가 거주자의 역량강화와 삶의 기회에 지대한 영향을 준다는 것을 강조한다. 특히 소수 유색인종과 저소득층 근린지역은 신용 측면에서 서브프라임 대출과 같은 약탈적·고위험 대출의 희생양이 되고, 주택압류에 따른 주거위기의 영향을 더욱 크게 받으면서 실존의 위기에 직면하고 있음을 밝힌다(Li, 2011; Anacker, 2015; Dong and Hansz, 2016).

그리고 서브프라임 대출의 성격과 관련해서 보수적 해석은 금융대출의 위험기반 가격결정 방식과 소비자 주권의 효율성을 중시한다. 반면에 진보적 해석은 서브프라임 시장의 기만성을 주목하고, 서브프라임 대출의 인종적 차별과 약탈적 성격을 강조한다. 지리학적 관점은 주류 금융경제학의 위험기반 가격론보다는 신용할당의 인종지리적 차별성을 강조한다. 오랫동안 지속된 도시개발의 인종적 공간불균등은 계급독점지대의 창출 기반을 만들고, 주택금융과 증권화가 이러한 계급독점지대를 창출하는 약탈적 글로벌 금융메커니즘이라고 본다. 현대의 주택소유자들

며, 자산관리회사(servicers)는 수수료에만 관심을 두기 때문이다. 이에 비해 좀 더 강력한 공용수용을 주장하는 입장에서는 지방정부가 수용 모기지를 민간대출기관의 재금융시장으로 돌리지 말고, 해당 모기지의 계약기간동안 지방정부가 계속 보유할 것을 주장한다(Poupore, 2013; Thompson, 2013).

은 사실상 서브프라임 모기지 자본에게 임대료를 지불하는 시스템에 포섭되어 있다는 것이다(Wyly et al., 2009).

아울러 이러한 약탈적 대출을 전통적인 주거지분화와 연계하는 연구들은 서브프라임 금융위기가 비공간적 시스템이 아니라 도시의 사회지리적 공간구성 방식과 밀접한 연관아래서 이루어진 것으로 해석한다. 공간적 고립과 격리를 통해 지리적 금융차별 정책(redlining; 금융의 금단구역을 의미하는 붉은 선)을 오랫동안 시행하면서 금융적 한계집단의 지리를 형성하였다. 이후 서브프라임 모기지 증권화의 발전이 이루어지면서 고금리와 약탈적 대출에 토대를 두고, 새로운 이윤추구의 표적으로 삼는 역금융차별 정책(reverse redlining)을 시행한 것이다(Kaplan, 2008; Dymski, 2009).⁷⁾ 즉 도시공간에서 인종기반의 주거지리 패턴은 자본주의 경제의 금융화 심화와 더불어 새로운 이윤창출을 위한 표적지역이 되었다. 이제 이들 지역은 새로운 금융이윤 창출을 위한 금융상품의 판매지역이 되었고, 증권화에 기반을 둔 새로운 금융적 지주의 출현을 수반한 것이다.

서브프라임 위기 이후 주거공간의 재상품화와 증권화에 대한 연구들은 기관투자자들이 압류주택을 저가에 대규모로 매입하여 기업형 임대주택으로 전환시킴으로써 주택압류과정을 다시 한 번 이윤추구의 대상으로 삼는 자본의 노련함을 주목한다. 금융위기를 매개로 하여 도시공간의 거대 지주회를 초래하면서 새로운 증권 상품으로서 임대료를 담보로 하는 채권, 즉 압류주택 임대료담보채권(single-family rental bond; SFR)을 발행하여 도시주거공간을 다시금 금융화의 순환체계로 종속시키는 역설이 발생하고 있다(Razza, 2014; Fields, 2014; Jones, 2015).

마지막으로 쇠퇴 및 금융위기 지역의 문제 부동산이 미치는 악영향 또한 주요 연구 대상이다. 그간 미점유 방기부동산이 주변 지역사회에

7) 이러한 약탈적 대출은 법적 분쟁으로 이어졌다. 예컨대 볼티모어시가 웰스파고은행(Wells Fargo Bank)을 상대로 소송을 제기하였다. 웰스파고은행의 대출은 지리적 역차별금융방식(reverse redlining)의 약탈적 대출로서 대출에 필요한 적합성의 원칙을 위반하였으며, 무책임하게 대출행위를 하였다는 것이다(최승재, 2009).

미치는 전염효과에 대한 연구들에서 밝힌 주요 악영향들로는 부동산 가치 하락, 재산세 수입 감소, 치안 비용 증가, 방화 증가, 사법행정 비용 증가 등이 대표적이다. 이와 더불어 근린지역 신뢰상실과 결속력의 쇠퇴, 교육 품질 저하와 학령인구 감소, 투자 동기의 상실과 투자 회피 등과 같이 지역 단위의 발전 잠재력을 저해하는 것도 중요한 악영향으로 꼽을 수 있다(Pais, 2010; Alexander, 2011; Wade and Rees, 2012; Smith, 2014).⁸⁾

3. 금융위기 대응형 토지은행의 성격과 진화

1) 서브프라임 금융위기와 주택압류

미국 토지은행의 배경은 전통적인 산업도시의 쇠퇴와 금융위기에 따른 대규모 미점유 방기부동산의 증가를 꼽을 수 있다. 부동산 방기의 증가는 부동산 가격 하락, 일자리 감소, 주민이주, 세금 체납 및 세수기반 붕괴, 학군황폐화와 교육품질 저하, 지방정부 복지서비스 하락 등 지역 사회 황폐화의 악순환을 반복하게 만들었다. 이러한 배경에서 전통적인 비축기능중심의 토지은행을 넘어 이른바 ‘TOADS’⁹⁾라고 불리는 미점유, 방기, 세금 체납 부동산 문제를 처리함으로써 죽은 부동산 시장을 살리고, 지역사회의 재개발과 경제 재활성화의 기반 제공을 목적으로 하는 토지은행이 추진되었다(Goldstein et. al., 2001; Vey, 2007; Silva, 2011).

8) 최근 Klein(2017)은 압류·미점유·방기부동산이 주택소유자와 지역사회에 미치는 부동산 가치하락, 범죄증가, 도시정부의 비용부담 증가 등 3대 악영향 영역을 분석한 결과를 발표하였다. 그의 연구에 따르면 주택압류는 주택과 근린지역에 최소한 13만 달러의 가치손실을 유발하고, 미점유 부동산 1건당 연간 14,000달러의 범죄비용 증가를 초래하여 전미에 걸쳐 7억 9,500만 달러에 이른다. 미점유 건물은 주요 방화의 원인이며, 압류가 지역사회 부동산에 미치는 비용의 절반은 부동산의 방기에서 온다.

9) 일시적으로 노후, 방기, 미이용 상태에 놓여 있는 부동산이라는 의미로서 temporarily obsolete, abandoned, derelict sites의 약어이다.

미국에서 토지은행의 시작은 이처럼 구 산업도시의 쇠퇴에 대처하기 위한 것이었으나 금융위기가 전국적으로 광범위한 영향을 끼치면서 토지은행이 금융위기에 대처할 수 있는 핵심적인 수단으로 빠르게 부상하였다. 금융위기와 압류위기에 따른 방기문제가 쇠퇴 지역만의 문제가 아니라 부유한 지역사회에서도 일어나고, 주택지분가치가 개별가구의 총 자산가치에서 차지하는 비중이 상대적으로 높은 중산층이 특히 큰 타격을 받으면서 토지은행이 중요한 대안으로 부상한 것이다(Silva, 2011; Federal Reserve Board, 2012).

1990년대 말부터 금융 시장의 탈규제와 함께 새롭게 등장한 민간 금융 회사들의 증권화는 미국 주택 시장의 현금 흐름, 위험 할당과 분산의 메커니즘을 근본적으로 바꿔 놓았다. 공적 규제를 받지 않은 민간 부문 보증으로 발행되는 증권화(PLS)는 비우량 부적격 대출시장을 새롭게 열어놓았다. 2002~2005년 사이 PLS가 급증하여 2006년에 이르면 전체 주택저당증권 발행액에서 50%를 넘게 되었다(신희영, 2014). 이러한 주택금융의 변화는 파생금융상품의 발전과 결합하여 서브프라임 주택금융위기의 직접적인 계기로 작용하였다. PLS는 2006년까지 급격하게 증가하다가 금융위기 이후에는 시장을 회복하지 못하고 있다. 2016년 현재 기관 주택저당증권(MBS)은 6.07조 달러이며, 총 주거용 MBS의 98.19%를 차지한다. 반면 PLS, 즉 비기관 MBS는 5,560억 달러, 전체의 1.81%로 극히 미미한 수준에 머물고 있다. 그만큼 금융위기의 내상이 깊다는 것을 보여준다(Goodman, 2015; Urban Institute, 2017).

서브프라임 모기지 위기가 본격적으로 전개되면서 2007~2009년 미국 주택가격은 대공황기 이래 유례가 없을 정도로 폭락하였으며, 주택의 지분가치는 7조 달러 이상 사라졌다. 2006년 초 정점기의 총 주택 지분가치 가운데 절반 이상이 사라진 것이다. 게다가 가처분소득대비 주택지분가치비율이 55%까지 하락하였다. 1950년 이 자료를 만들기 시작한 이래 최저수준이며, 이 당시 약 1200만 채의 주택이 깡통모기지 상태로 떨어져졌다(Federal Reserve Board, 2012).

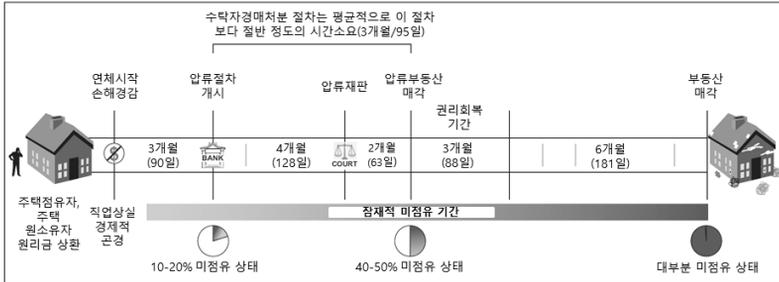
주택금융위기의 본격적인 전개와 더불어 시작한 오바마 행정부는 주택시장 위기를 극복하고 주거를 안정화시키기 위한 주거비용 부담 완화 대책(Making Home Affordable; MHA)으로 모기지융자재조정프로그램(Home Affordable Modification Program), 주택재융자프로그램(Home Affordable Refinance Program), 2차 모기지조정프로그램(Second Lien Modification Program), 실직자 모기지조정프로그램(Home Affordable Unemployment Program), 주택압류대안 프로그램(Home Affordable Foreclosure Alternative Program) 등 16개 프로그램을 시행한다. 이외에도 근린지역안정화프로그램, 생애 최초 주택구입자 세액 공제프로그램 등 많은 대책을 시행한다(이재민·유경원, 2014; 김영민, 2010).¹⁰⁾ 광범위한 주택압류와 주거위기를 해결하기 위한 구체적인 정책수단으로 연방정부와 지방정부가 공히 중요하게 고려한 것이 토지은행이다.

미국에서 주택구입 대출금에 대한 원리금 상환을 못해서 주택소유자가 자신의 집을 상실하는 압류(foreclosure) 절차는 주에 따라 다르다. 크게 다음과 같이 구분할 수 있으며, 이 가운데 자발적 주택소유권 양도(자발적 압류) 제도는 2010년 4월 시행에 들어간 주택압류대안프로그램(HAFA)에서 도입된 제도이다. 먼저 법원경매처분(judicial foreclosure) 제도는 채무자의 채무불이행을 계약위반으로 간주하여 계약법에 따라 법원에 정식 소송을 제기하는 방법이다. 시간이 오래 걸리며 소송비용이 많이 든다. 이 제도 아래에서는 법원으로부터 지불보장 판결을 받아 손실배상을 채무자의 다른 재산에 대해서도 청구할 수 있다(<그림 1> 참조). 다음으로 수탁자¹¹⁾ 경매처분(trustee's sale: non-judicial foreclosure, 일반경매)은 신탁저당증서(deed of trust)의 강제매각권(power of sale) 조항에 근거한 권리행사로서 수탁자가 법원판결 없이 경매 처분하는 방법이다. 압류절차가 빠르고 비용도 적게 든다. 처분 결과, 융자액수보다 경매처분 금액이 적어도 채권

10) 미국 주택금융위기의 전개과정 일지와 대책에 대해서 좀 더 자세한 것은 이재민·유경원(2014)를 참조할 수 있다.

11) 수탁자는 신탁저당증서 융자방식에서 재산권을 위탁받아 융자를 모두 변제할 때까지 보관하는 제3자를 말한다.

<그림 1> 미국 주택압류 절차의 소요기간 및 잠재적 미점유 상태 기간



출처: GAO, 2011.

지는 채무자에게 더 이상의 채무청구를 할 수 없다. 세 번째로 자발적 주택소유권 양도(대물변제, DIL: deed in lieu of foreclosure)는 압류를 피하기 위해 채권자의 동의 아래 자발적으로 주택을 채권자(금융기관)에게 돌려주는 방법이다. 주택 상실은 마찬가지로이지만 압류에 비해 비용이 적게 들고, 심리적으로 안정되며 신용상의 손상이 덜 하다(GAO, 2010; GAO, 2011).

2) 토지은행의 기능적 특성

토지은행 개념은 1960년대 새로운 도시계획 수단으로 처음 등장하였다. 자본주의 도시화 과정의 양 측면, 즉 무분별한 도시팽창을 동반하는 교외화 과정 및 그에 따른 도심부(inner city)의 쇠퇴와 방기라는 이중적 도시화 과정에 대처하기 위해 등장한 것이다. 동일한 도시화 과정의 양면에 해당하는 교외지역의 시장과열과 도심지역의 시장붕괴라는 도시토지 시장의 양 극단이 토지은행의 개념적 뿌리인 셈이다. 전통적 토지은행의 대상이었던 교외팽창은 자유방임적 토지이용 정책과 토지이용의 시간적 선호 조절에 실패한 배제주의적 용도지역제(exclusionary zoning)의 한계를 극복하는 것이 주 과제였다. 이 경우 공공용지 확보 및 미래 우선순위 용도의 토지를 비축하는(land reserve) 수단으로 토지은행을 이용한다. 전통적인 토지은행 개념이라고 할 수 있다(Evans, 2004; Fishman and Gross, 1972).

이에 비해 미국 토지은행은 미점유, 방기·압류 부동산과 같은 지역사회 문제 부동산을 취득·관리하여 다시 생산적 용도로 전환시키는 정부기구 또는 준정부기구를 말한다. 토지은행활동은 정부의 다른 공적기구가 수행할 수도 있기 때문에 모든 지역사회가 독립적인 토지은행을 설립할 필요는 없다. 즉 지역사회에 따라서는 재개발공사가 변형된 토지은행 기능을 수행하며, 정부 조직 내의 주택지역개발부서가 토지은행기능을 담당할 수도 있다(Alexander, 2011).

서브프라임 금융위기에 대응하기 위해 연방정부가 시행한 근린지역안정화프로그램(Neighborhood Stabilization Program; NSP)에서는 토지은행을 다음과 같이 정의하였다. “이 규정에서 말하는 토지은행은 근린지역을 안정화시키며, 도시 부동산의 재활용 또는 재개발을 촉진시킬 목적으로 미점유 토지(vacant land)를 정리하고, 잠정적으로 관리·처분하기 위해 설립한 정부기구 또는 비정부적 비영리기구이다. 토지은행은 사전에 구역이 지정된 구체적인 지역에서 NSP 목적에 맞게 운용된다”(HUD, 2008).

2016년 12월말 현재, 미국에는 140여 개의 토지은행이나 토지은행 프로그램이 운영되고 있다. 도시 특성이나 지역경제 여건에 따라 다양한 특성의 토지은행이 있고, 비축 부동산 규모나 조직규모, 법적 지위와 거버넌스 구조, 주요 목적 역시 다양하다. 지역적으로는 서부지역에는 토지은행이 드물고, 대부분 북동부 지역에 입지하고 있다. 미시간, 오하이오, 뉴욕, 조지아 주에서 토지은행 활동이 매우 적극적으로 이루어지고 있다. 미국 토지은행의 주요 기능들을 정리하면 다음과 같다(Center for Community Progress, 2017; Alexander, 2015).¹²⁾

12) 미국 토지은행의 일반적 과정은 다음과 같다. 우선 정책적으로 개입해야 할 미점유, 방기, 조세연체 및 압류부동산을 확인한다. 이들 문제 부동산들을 좀 더 효율적인 방식으로 취득·관리하면서 지역사회에 골칫거리로 작용하는 장애들을 제거한다. 문제를 정리한 다음, 어떻게 하면 지역사회와 부합하는 생산적 용도와 가능한 일치하는 방식으로 이들 부동산을 이용할 것인지를 결정한다. 구체적인 토지은행의 기능은 해당 지역사회가 처한 사회경제적 환경에 의해 결정된다(Alexander, 2015).

첫째, 빠르게 팽창하는 도시에서 토지비축이라는 전통적인 방식과는 다소 다르지만 문제부동산을 이용하여 미래의 용도와 수요에 대비하는 비축기능을 수행한다. 조세체납이나 압류과정에 있는 부동산들을 토지은행이 취득한 이후, 재이용 및 재개발할 수 있는 신규이용자에게 바로 양도할 수 없는 경우에 수요가 새로이 출현할 때까지 보유하는 말 그대로의 ‘은행’ 기능을 수행한다. 애틀랜타 토지은행의 경우, 이러한 기능을 수행하기 위해서 이해당사자와 비축협약을 맺는다. 비축용 부동산은 중·저소득층 주택의 생산 또는 개량, 지역사회 개선, 기타 공공목적 등으로 사용하도록 규정하고 있다(Alexander, 2009; Alexander, 2015).

둘째, 토지은행이 새로운 개발을 촉진하는 적극적인 개발파트너로 기능한다. 일반적으로 토지은행은 보유 중인 재고부동산의 개발업자로서는 기능하지 않는다. 대신에 토지은행의 목적에 부합하는 적격 양수인에게 개발 가능 부동산을 양도한다. 설령 토지은행이 개발업자로서 활동할 수 있다고 해도 중심적인 개발업무는 산업개발공사나 도시재개발공사가 수행한다. 이들은 공용수용권 행사, 조세면제 재원조달 방법 등을 이용하여 보다 전문적으로 개발업무를 수행할 수 있다. 그러나 방기, 체납·압류 부동산이 급증하고 특정 지역에 집중하는 상황에서 지방정부가 재개발을 촉진할 수 있는 다른 정책수단을 마땅히 갖지 못한다면, 토지은행이 대신해서 그 공백을 채우면서 생산적 재이용의 촉매자로서 기능할 수 있다. 지역사회의 개발 또는 재개발 역량이 부족한 경우에도 개발파트너로서의 기능을 수행할 수 있다. 토지은행이 문제 부동산들을 취득·정리하는 기능이 있기 때문에 재개발 파트너십이나 합작투자에서 중요한 핵심자산인 잘 정리된 부동산을 제공할 수 있는 것이다(Alexander, 2015).

셋째, 경제개발과 도심 재활성화를 위한 시장기반 조성, 위험감수와 같은 지원 기능을 수행한다. 산업도시의 쇠퇴가 심해지고 도심재생이 정책적 관심사로 떠오르면서 새롭게 주목을 받고 있는 토지은행 기능이다. 토지은행이 없던 구 산업도시들은 방기부동산이나 세금미납 압류부동산과 같은 문제 부동산을 관리하는 부서가 여러 개로 나뉘어 있었고, 처리

절차 또한 매우 복잡하였다. 그 때문에 투자활성화나 민간 재투자를 유인하는 것이 매우 어려웠다. 토지은행은 압류부동산의 권원정리와 토지 필지 정리라는 이중적 토지정리를 통해 개발가능 토지로 전환시킴으로써 쇠퇴 지역의 시장정상화와 개발 여건을 조성하는 데 기여할 수 있다. 아울러 개발위험을 부담하고, 시장조절기능을 수행함으로써 주거목적 이외의 상업적 집약개발을 촉진하며, 민간자본의 재투자를 유도하는 데에도 기여할 수 있다.¹³⁾ 제너럴모터스의 대규모 인원감축으로 촉발된 미시간 주 플린트 시에서 운영되는 제네시(Genesee) 카운티 토지은행의 도심부 복합용도 개발사업이 이러한 대표적 사례이다(Silva, 2011; Thorne, 2014; GCLBA, 2014).

넷째, 토지은행의 중요한 핵심기능이자 전통적인 기능으로서 중·저소득층을 위한 적정주거공간(affordable housing)과 소득혼합주거단지, 임대주택을 공급한다. 토지은행은 문제 부동산들을 취득·정리한 다음, 주택의 공공성을 추구하는 공공기관이나 비영리조직, 지역사회기업 등에게 우선적으로 양도한다. 그리고 토지은행에 따라서는 방기노후 주택을 개량한 다음, 정책대상 임차인에게 저렴한 임대료로 임대하고, 이들에게 우선 매입권을 부여하기도 한다. 펜실베이니아 주는 「토지은행과 부담가능한 주택법」(the Municipal Land Bank and Affordable Housing Act)을 수권법으로 제정하여 토지은행을 이용한 주거의 공공성을 확보하려는 혁신적 대응 사례로 꼽힌다. 연방정부도 NSP 지원을 통해 적정 주거공간 공급의 제약요소를 제거하는 방향으로 토지은행 활동을 지원하였으며, 저소득층을 위한 임대주택 우선정책을 장려하였다. 오하이오 주의 경우는 임대주택의 임대료를 30년간 부담 가능한 적정수준을 유지하도록 하였다(Schwarz, 2009; Sage Computing, Inc., 2009; Silva, 2011).

다섯째, 문제부동산의 해악 및 생산적 이용에 대한 장애를 제거하고,

13) 토지은행이 쇠퇴한 옛 산업도시에서 도시재개발과 재활성화 사업, 민간투자 촉진을 위해서 문제 부동산과 제도적 장애들의 일괄처리·정리기구 역할을 수행하는 것이다.

토지은행의 활동이 성공하게 되면 자연스럽게 부동산가치와 중산층 이상의 부동산 수요가 증가하게 된다. 이처럼 토지은행의 성공이 가져오는 의도치 않는 결과가 젠트리피케이션이다. 토지은행의 활동이 주민의 소득집근성을 고려하지 않은 채 지역사회 활성화만 추구하는 경우에는 부정적 결과를 초래하게 된다. 임대주택과 자가소유 주택 모두에서 부담 가능한 적정 주거공간의 제공을 토지은행의 장기적인 전략적 목표로 설정하게 되면 젠트리피케이션 문제를 해소하면서 균형적인 지역발전을 추구할 수 있다(Alexander, 2011; Feldman and Agness, 2013).

여섯째, 토지은행의 또 다른 중요한 기능은 압류 및 조세채납 부동산에 대한 기존의 파산시스템 기반의 경매시스템을 대체하는 것이다. 경매에 기초하는 기존의 파산시스템은 해당 부동산을 주거공간이나 생활공간으로 간주하는 것이 아니라 역외 투자가(out-of-state investors)의 관점에서 전국에 산재해 있는 하나의 부실채권(NPL) 투자대상, 특히 서류상의 집합적 투자대상으로만 고려한다. 역외의 투자자들은 가능한 빠른 기간에 투자수익을 올리려는 입장에 서기 때문에 지역사회에 적합한 의사결정을 내리지 않는 경우가 대부분이다. 토지은행은 비축기능이 있기 때문에 지역사회의 이해관계에 부합하는 용도를 찾을 때까지 시간적 여유를 갖고 보유할 수 있고, 역내 부동산시장을 투기적 투자자들의 이해관계 순환고리에서 벗어나게 한다(GAO, 2011; Kildee, 2010; Alexander, 2009).

이외에 지역사회 토지신탁(CLT), 사회적 기업, 협동조합 등 비영리조직과 연대하거나 자연재해의 대처수단으로서 토지은행을 활용할 수 있다. 공개시장에서 거래될 수 없는 부동산이거나 시장수요가 없는 부동산을 처리하는 특수한 수단이 토지은행이라는 것을 활용하는 것이다. 특히 미국의 경우 자연재해가 발생하였을 때, 연방과 주의 위기관리기구로서 토지은행 활용을 고려한다. 2005년 허리케인 카트리나, 윌마, 리타, 2011년 엘라바마, 미주리 주 등에서 토네이도로 지역사회가 붕괴되었을 때 토지은행 시스템을 이용하였다(Alexander, 2015).

3) 토지은행의 법제적 진화

미국 토지은행은 외연적 도시화에 대비하는 선제적 토지비축보다는 구 산업지대(rust belt) 도시쇠퇴에 따른 방기부동산의 악영향에 대처하기 위한 수단으로 개발되었다. 2007년 이후에는 금융위기에 따른 압류부동산을 처리하는 토지은행이 발전·진화하고 있다. 처음에는 소수 도시에서 지방자치단체의 한 부서로 시작하였고, 이후에는 많은 주에서 토지은행 수권법률을 제정하는 방향으로 발전하였다. 미국 토지은행의 진화는 크게 3단계로 구분할 수 있다(Alexander, 2015; Feldman and Agness, 2013).

먼저 1세대 토지은행은 산업도시의 쇠퇴와 실업자들이 늘어나면서 발생한 방기부동산이나 경매로 매각하지 못한 세금 채납 부동산을 처리하기 위해 출현하였다. 이러한 토지은행은 1971년 세인트루이스에서 처음 설립되었으며, 뒤를 이어 클리블랜드, 루이빌 및 애틀랜타의 토지은행이 만들어졌다. 1세대 토지은행의 공통점이자 주요 정책적 관심사는 방기된 세금 채납 부동산을 처리하여 가급적 빨리 정상적인 부동산으로 되돌리는 것이었다. 특히 미국에서 세금 채납부동산의 처리요건이 까다로워 재산세 미납부동산의 공매처분(tax lien sales)을 통해 밀린 세금을 회수하고, 해당 부동산을 정상시장으로 되돌리는 것이 매우 어려웠다. 그에 따라 채납부동산이 빠르게 쌓이고, 관리비용이 증가하면서 지방정부에 최악의 자원으로 남게 되었다. 1세대 토지은행들의 주 대상은 주거용 부동산이었고, 토지은행의 창설과 운영은 지방정부의 재량사항이었다. 미납조세 징수채권 매각가격의 결정과 지역상황에 맞는 미납부동산 재고처분에서 일부의 시스템 개선이 있었지만 재원조달 제약, 권한 제약, 확고한 법적 기반 부족 등의 한계를 극복하지는 못하였다(Sage Computing, 2009; Feldman and Agness, 2013; Alexander, 2011; Alexander, 2015).

2세대 토지은행은 21세기 시작과 더불어 1세대 토지은행의 경험을 학습효과로 삼아 새로운 법적기반의 확립을 통해서 출현하였다. 2세대 토지은행의 가장 큰 특징은 재산세 압류 부동산의 처리 절차에 대한 직접

적이고 체계적인 법적 개혁이다. 이러한 방향에서 가장 적극적으로 토지은행의 법적 기반을 강화한 지역은 미시간 주이다. 미시간 주는 1999년 재산세 연체부동산 처리를 간소하게 하는 법 개혁을 하였고, 지방정부가 전체 체납부동산 재고를 취득할 수 있도록 하였다. 이를 통해 미시간 주의 지방정부들은 문제 부동산의 취득, 관리, 처분에서 폭넓은 선택대안을 추구할 수 있게 되었으며, 새로운 압류절차 아래서 토지은행 역시 이러한 대안들을 활용할 수 있게 되었다. 2002년에는 미시간 주 지방정부들 연합으로 다중관할구역 기반의 토지은행을 설립하였다. 2004년에는 당시까지 미국에서 가장 야심적인 토지은행법인 「토지은행신속처리공사법」(Land Bank Fast Track Authority Act)을 제정하고, 제네시(Genesee) 카운티 토지은행이 만들어졌다. 이러한 모델의 토지은행들은 재원조달의 다원화, 좀 더 광범위한 재산세 압류절차 개입, 시장상황을 고려한 재고부동산의 유연한 재이용, 지방정부 사이 협력강화 등의 측면에서 발전이 있었다. 이러한 성공을 발판으로 오하이오 주에서는 2008년 입법개혁을 단행하였고, 쿼야호가(Cuyahoga) 카운티 토지은행이 성공을 하자 2012년 오하이오 주 전체로 토지은행의 지리적 범위를 확대하는 법적 조치를 취했다. 이를 통해 권한, 재원조달 방법, 독립 운영 측면에서 수동적 토지은행이 능동적 토지은행으로 바뀌었다. 2세대 토지은행의 주요 목적은 구 산업지대에서 빠르게 증가하고 있던 미점유 방기부동산에 직접적으로 대응하는 것이었다(MLBFTA, 2009; Alexander, 2015).

3세대 토지은행은 아주 최근인 2010년대 들어 출현하였다. 2세대 토지은행이 입법개혁을 통해서 설립되었지만 관련되는 법들의 구조와 내용은 아주 복잡하고, 일반인들이 이해하기 어려운 문제점을 안고 있었다. 3세대는 좀 더 명시적이고 직접적으로 토지은행 설립을 지원할 수 있도록 하였고, 법 해석과 적용에서 단순함을 추구하였다. 기존 토지은행법들이 주 법률들의 여러 다른 장들에 분산해서 토지은행 관련 사항들을 입법조치 한 것에 비해, 3세대형은 토지은행 단독법을 제정하는 방식을 택하였다. 2010년대 초반에만 뉴욕, 조지아, 미주리, 펜실베이니아, 테

네시, 네브래스카, 앨라배마, 웨스트버지니아 주 등에서 종합적인 토지은행법들이 만들어졌다. 이들 주는 모두 미점유, 방기, 압류부동산이 빠르게 증가하는 문제를 처리할 수 있는 새로운 수단으로서 토지은행을 채택하였다는 공통점이 있다(주별 토지은행의 주요 법적 차이 <표 1> 참조). 아울러 이러한 토지은행들에게는 2007년부터 시작된 금융위기에 대응하는 새로운 역할이 부여되었고, 연방정부의 금융위기 대책인 근린지역안정화프로그램(NSP) 역시 토지은행 설립을 촉진하였다(Feldman and Agness, 2013; Alexander, 2011).

한편, 주 정부와 지방자치단체 차원에서 운영되던 토지은행을 연방정부 차원에서 최초로 주목한 계기는 2007년 금융위기였다. 2008년 7월 연방의회가 「주택경기 및 경제 회복법(the Housing and Economic Recovery Act of 2008)」(HERA)을 제정하면서 토지은행이 연방입법에서 처음 명시적으로 인식되었다. 미점유 또는 방기 부동산이 유발하는 비용과 문제의 심각성을 연방의회가 인식한 것이다. 이 법 2301절(section)의 제목은 「방기 및 압류주택의 재개발을 위한 긴급지원」이며, 방기·압류된 주택 및 주거용부동산에 대해 NSP로 40억 달러를 책정하였다. 그리고 이 자금의 적절한 사용과 관련하여 압류주택을 위해 토지은행을 설립할 수 있도록 규정하였다. 다음 해인 2009년에는 「미국경제회복 및 재투자법(the American Recovery and Reinvestment Act)」(ARRA)을 제정하였고, 2차 NSP 재원으로 20억 달러를 추가적으로 배정하였다. ARRA는 토지은행의 자금사용과 관련한 HERA 규정에 미묘한 변화를 가져왔다. HERA는 압류주택을 위한 토지은행 설립에 재원을 할당하였는데 비해, ARRA는 압류된 주택과 더불어 주거용 부동산을 위한 토지은행의 설립과 운영으로 수정하였다. 이러한 확장으로 토지은행은 NSP 기금을 운영경비, 주거용 부동산의 구입과 관리에 활용할 수 있게 되었다(Schwarz, 2009; GAO, 2011; Alexander, 2011). 금융위기를 계기로 부실채권정리기금을 이용한 토지은행 설립과 운영을 통해 종래의 주택소유 지원 중심 정책에서 전환하여 저소득층의 주거안정을 위한 저렴주택 및 점유안정에 중점을 둘 수 있게 되었다.

<표 1> 주별 토지은행 권한 비교

권한	미시간	오하이오	뉴욕	조지아	테네시	미주리	펜실베이니아	네브래스카	앨라배마	웨스트버지니아
지구 성격	지역토지은행 공사	카운티토지계 활용공사	토지은행	토지은행	토지은행공사	토지은행	토지은행	토지은행	지역공사	토지계약용국
주 설립 승인	○	×	○	×	×	×	×	×	×	×
내규 채택	○	○	○	○	○	○	○	○	장관	○
지방정부 간 협약	○	○	○	○	○	○	○	○	주정부와 협약	○
지역 협력	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○
재개발 계획 수립	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
이용 우선순위 설정	×	×	지자체협의	지자체협의	지자체협의	지자체협의	지자체협의	지자체협의	×	지자체협의
부동산 개발	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
부동산 철거	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
서비스요금 징수	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
조세면제 지위 제한	×	×	×	×	×	임대시 면세	5년 임대 후	×	N/A	5년 임대 후
조세 채권 해지·소멸	×	○	×	○	×	×	○	○	×	×
공용 수용	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
일발 소유권 확인 소송	○	×	×	×	○	○	○	×	○	○

출처: Alexander(2015)에서 필자 정리

4. 금융위기 대응형 토지은행 모델의 운영 특성

1) 취득 부동산 유형과 특성

지금까지 살펴본 것처럼 산업도시의 경기침체와 금융위기에 대처하기 위한 토지은행 모델이 가장 발달한 나라는 미국이다. 미국 대부분의 도시들은 지난 40여 년간 여러 가지 상황이 맞물려서 미점유, 방기, 조체연체 및 압류부동산이 계속해서 증가하는 상황에 직면해 있다. 그에 따라 미국은 전통적인 토지은행과는 반대의 사회경제 상황인 경기침체 및 금융위기 대응형 토지은행을 발전시켜왔다. 한마디로 죽은 부동산의 누적을 처리하기 위한 것이다. 금융위기에 따른 주택압류 문제는 남부와 남서부 지역에서 가장 심했으며, 지속적 도시경제쇠퇴에 따른 부동산의 방기는 북동부와 중서부 지역에서 더욱 두드러졌다. 토지은행제도를 적극적으로 도입하였고, 토지은행 활동 또한 활발한 클리블랜드, 오하이오, 디트로이트, 미시간의 경우는 두 현상이 함께 발생하였다(Silva, 2011; Alexander, 2015).

토지은행의 핵심적인 정책 대상인 이러한 문제 부동산의 가장 일반적인 특성은 미점유 부동산이라는 것이다. 미국의 경우 연방차원에서 미점유 부동산에 대한 통계를 집계하고 있지만 기관마다 정의가 다르다. 대표적인 자료는 10년 단위 센서스와 연방우정청(U.S. Postal Service)이 집계하는 자료이다.¹⁴⁾ 센서스 조사에서는 미점유 주택(vacant housing)을 조사할 현재 아무도 살고 있지 않은 주택으로 규정하고, 미연방우정청은 90일 이상 우편물을 배달할 수 없어서 점유자가 없는 주소를 미점유 주소(vacant address)로 정의한다. 그러나 이러한 자료에서 미점유 부동산으로

14) 또 다른 연방기관 자료 집계는 the Census/HUD American Housing Survey and the Current Population Survey/Housing Vacancy Survey가 있지만 지리적 단위로 구분하여 집계하지는 않는다. 전국 인구 현황 표본조사(미국지역사회조사, American Community Survey; ACS)도 매년 3백만 가구에 대한 조사(우편설문과 방문조사 병행)를 통해 미점유 부동산에 대한 자료를 수집한다.

집계된다고 하여 모두 지역사회에 부담을 주는 문제 부동산은 아니다 (GAO, 2011).

토지은행이 정책대상으로 삼고자 하는 미점유 부동산은 ‘미국 미점유 부동산연맹’(NVPC)의 정의가 가장 가깝다. 이 기구는 비어 있는 부지 및 주거·상업·산업용 건물로서 다음과 같은 특성중 하나 또는 둘 모두에 해당하는 부동산을 미점유 부동산으로 정의한다. ① 공중안전에 위협을 가하는 부지, ② 소유자 또는 관리자가 재산소유권자로서 기본적인 의무를 다하지 않는 경우, 즉 조세납부, 공공요금 납부, 원리금 상환, 기타 부동산에 설정된 담보권에 따른 이행의무 등을 하지 않는 경우(NVPC, 2005).

토지은행의 주요 대상은 기본적으로 주택이다. 발생계기와 이용상황으로 보면, 미점유 부동산, 방기부동산, 조세연체부동산 및 모기지 미납 압류부동산이 대부분이다. 이들 문제 부동산들의 특성을 좀 더 구분하면 다음과 같이 정리할 수 있다(HUD, 2008; Samsa, 2008; Wilkinson, 2011; Alexander, 2011; Alexander, 2015).

먼저 미점유 부동산(vacancy)은 원인에 주목하기보다는 단순히 현재 점유상태에 있지 않은 부동산을 모두 포괄하는 범주이다. 상업지역에서 보다 일반적이고, 경우에 따라서는 소유자가 장기투자의 관점에서 보유하고 면서 단순하게 비어 있는 부동산일 수도 있다.

다음으로 방기부동산(abandonment)은 더욱 강한 개념으로서 소유자가 해당 부동산에 어떠한 자원도 투자하지 않는 상태를 말한다. 모기지 원리금 상환이나 재산세 납부와 같은 금융의무를 이행하지 않는 부동산이다. 소유자가 비록 부동산을 방기는 했지만 임차인은 여전히 해당 부동산을 점유하고 있으며, 허락 없는 무단점유(squatter)도 일어날 수 있다. NSP에서 정책대상으로 삼는 방기부동산은 다음과 같이 정의한다. 모기지 또는 조세담보권 행사(tax foreclosure proceedings)에 착수하였을 때, 당해 부동산의 소유자가 모기지 원리금 상환 또는 조세납부를 적어도 90일 동안 하지 않은 상태이고, 당해 부동산이 최소한 90일 동안 비어 있으면 그 주택을 방기된 것으로 규정한다. 또한 이 프로그램에서는 방기부동산

과 유사한 상태의 문제부동산으로 퇴락 구조물(blighted structure)을 정의하고 있다. 이러한 구조물은 인간의 건강, 안전 및 공공복리에 위협이 매우 클 정도의 결정적 퇴락 징후를 드러내는 상황을 지칭한다.

압류 부동산은 두 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 세금 체납에 따른 압류이다. 미점유와 방기상태에 있는 부동산은 세금을 연체할 가능성이 높으며, 실제로 미점유 방기부동산의 공통적 요소가 재산세 체납이다. 세금 체납 부동산은 비어 있거나 버려질 공간이 클 뿐만 아니라 미래 조세수입에도 부정적인 영향을 미치기 때문에 지방정부에게는 골칫거리이다. 다른 하나는 2007년 이후 모기지 대출금 미납에 따른 압류부동산이 급증하면서 새롭게 대두한 유형이다. 어느 이해당사자도 이러한 부동산의 시장성을 인정하지 않으며, 대출 금융기관들 역시 이들 부동산에 추가적인 자금투자를 꺼리고 있다. 이처럼 불안정 상태에 있는 모기지를 좀비모기지(zombie mortgages)라고 하며, 이들은 도시 근린지역 황폐화를 더욱 부채질한다.¹⁵⁾

토지은행 취득대상 부동산유형과 관련해서는 대부분의 토지은행이 미점유 주거용 부동산을 대상으로 한다. 흔하지는 않지만 산업·상업용 토지와 쇠퇴부지에 중점을 두는 토지은행도 있다. 대표적으로 클리블랜드 토지은행은 오염된 부동산이나 경제적으로 쇠퇴한 지역의 부동산들이 겪고 있는 오염정화 의무 등의 제반 장애물들을 제거하고 재활용하기 위한 적극적인 접근을 보여주고 있다(Paull and Otto, 2013). 토지은행이 취득하는 대부분의 부동산은 개별적인 미점유 주거용 부동산이며, 단독주택이 대부분이다. 그러나 토지은행의 구체적인 부동산 취득은 지역사회의 주택 및 부동산시장 여건에 따라 다를 수밖에 없다. 따라서 토지은행은 시장여건에 맞추어 낙후상태를 완화시키고, 근린지역을 안정시키면서

15) 좀비모기지는 채무불이행 상태에 있지만 압류절차를 아직 종료하지 못하고, 새로운 소유자에게 소유권이 이전되지 않은 불확정 상태의 모기지이다. 압류절차의 종결은 일정한 압류절차를 통한 소유권 이전이나 적법 절차에 따른 자발적 소유권 이전이 있어야 종결된 것으로 간주한다.

부동산 이용을 촉진하는 방향에서 취득전략을 펴게 된다(GCLBA, 2010).

2) 부동산 취득방법과 조세체납 부동산 신속처리 특례

미국의 토지은행은 사업성격과 범위에 따라 부동산을 취득할 수 있는 다양한 방법을 사용한다. 통상적으로 압류, 증여(gift), 이전, 교환, 매입, 기부 등 다양한 수단을 통해서 대상 부동산들을 취득할 수 있다. 예컨대 펜실베이니아 토지은행법의 경우 토지은행은 증여, 유증, 이전, 교환, 압류, 매입, 기타 토지은행이 적절하다고 간주하는 일체의 방식으로 취득할 수 있도록 규정하고 있다. 부동산 취득과 관련해서 무엇보다도 토지은행의 우선취득 권한이 중요하다. 이유는 압류·방기 부동산은 역외의 투기적 투자자들의 투자대상이 되기도 하기 때문이다. 이들은 수익극대화를 위해 최소의 개량만으로 임대 또는 재매도를 시도하기 때문에 지역 사회의 보호와 안정에는 상대적으로 관심을 덜 갖는다. 게다가 임대료 상승을 불러일으키는 문제를 오히려 낳는다(Samsa, 2008; Silva, 2011; GAO, 2011; Alexander, 2011).

이러한 문제점을 극복하기 위한 대안으로 등장한 것이 지역사회 비영리조직에게 압류부동산을 우선적으로 취득할 기회를 제공하는 프로그램(First Look Program)이다. 이 프로그램은 압류·방기된 부동산을 일반시장에서 투자자들 또는 다른 매수자들에게 개방하기에 앞서 근린지역 안정화에 초점을 두는 정부조직이나 비영리조직(주택공급자)들이 우선 취득할 수 있게 하는 것은 물론, 할인가격으로 매수할 수 있도록 한다. ‘전미지역사회안정신탁’(National Community Stabilization Trust; NCST)은 48개주 3천여 개의 도시에서 금융기관과 지역사회의 주택공급자들을 연계하는 전국 프로그램을 운영하고 있다.¹⁶⁾ 연방주택도시개발부(HUD)는 사상 최초

16) NCST는 비영리 조직으로 설립된 투자신탁이다. 2008년도에 설립되었으며, 설립 배경은 서브프라임 모기지발 금융위기로부터 주택을 압류당한 주민들의 주거안정을 꾀하려는 것이다. 2008년 금융위기로 주거안정이 심각한 위협에 처

로 NCST와 민관협력을 맺고 이 프로그램을 운영한다. 또한 이 프로그램은 연방주택저당공사(Fannie Mae)와 연방주택담보대출공사(Freddie Mac)의 협력을 통해 연방 근린지역안정화프로그램(NSP)에 참여하는 지역사회에 은행유입부동산(REO)을 우선 매입할 수 있는 독점 기회를 제공한다. 그리고 토지은행은 NCST와 업무협약을 통해 해당 부동산들을 취득할 수 있다. 이외에도 토지은행은 협약을 통해 은행, 정부지원기관(GSEs), 연방 및 주기관이 보유하고 있는 압류부동산을 취득한다(GAO, 2011; HUD, 2010; NCST, 2017).¹⁷⁾

미국 토지은행의 부동산 취득과 관련하여 중요한 특징은 앞의 <표 1>에서 알 수 있는 것처럼 공용수용권(eminent domain)을 부여하지 않는다는 것이다. 이는 토지은행의 주요 목적이 도시재생 또는 도시개발사업을 위한 물리적 토지정리에 있지 않다는 것을 보여준다. 이러한 기능은 통상 별도의 도시개발공사와 민간기업이 공용수용권 행사를 통해 수행한다. 아울러 미국 토지은행의 주요 목적이 급격한 도시팽창기의 토지비축에 있지 않다는 것이다(Feldman and Agness, 2013; Silva, 2011; Alexander, 2011). 프랑스처럼 이러한 전통적인 토지은행 기능이 일반적인 경우에는 공용수용권이 주어진다. 또한 세금 체납이나 부실채권으로 전락하여 시장성이 없는 부동산에 대해 공정시장가치 기준의 정당보상을 지급하고,

하자 정부와 지역개발조직들이 중·저소득층 주민들의 주거안정을 위해부담가능주택에 투·융자하는 투자조직인 NCST를 설립하였다. NCST의 독특한 역할은 지역주민의 주거안정을 위해, 압류되어 공실로 남아 있는 주택을 보유한 금융기관과 지역의 주택공급기관 간에 일종의 중개자 역할을 한다는 점이다(박원석, 2013).

- 17) 예컨대 쿠야호가 카운티 토지은행은 Fannie Mac와 협약을 맺고 25,000달러 이하로 평가된 Fannie Mac의 저가 부동산을 1달러에 인수하며, Fannie Mac는 대략 철거비용으로 부동산당 3,500달러를 지원한다. 유사한 계약을 HUD와도 맺고 있다. HUD는 처분하려고 하는 저가부동산에 대해 우선적으로 판단할 권리를 토지은행에게 부여하는 데 합의하였다. 쿠야호가 토지은행은 두 기관으로부터 연간 300~400개의 부동산을 인수하며, 조세압류 부동산을 취득할 수 있는 것은 물론 기부 부동산도 인수한다. 아울러 두 개의 대규모 모기지 관리회사도 저가 부동산을 기부하고, 철거비용을 지원하기로 협약을 맺었다(GAO, 2011).

공용수용을 한다는 것이 금융위기 대처형 토지은행과는 논리적으로 부합하기 어렵다는 것을 보여준다. 그러나 이론적 검토에서 살펴본 것처럼 최근에는 물리적 부동산이 아닌 모기지의 공용수용을 통한 금융위기 극복 논의도 이루어지고 있다. 압류부동산이 밀집해 있는 지역은 퇴락지역인 경우가 많기 때문에 공적사용 요건에 해당한다고 볼 수 있으며, 유형 자산만이 아니라 무형자산도 수용대상에 해당하기에 모기지 강제수용을 통해 위기를 해결할 수 있다는 주장이다(Brown, 2012; Hockett, 2012).

다음으로 압류 및 세금 체납부동산의 정상화에서 가장 큰 걸림돌 가운데 하나이자 토지은행의 원활한 운영을 위해 가장 중요한 것은 이해관계 조정과 신속한 권원(title) 정리·확정을 통해서 부동산 이전과 취득을 원활하게 만드는 것이다.¹⁸⁾ 세금 체납 부동산에 대해서는 2007년 주택금융위기 이후 은행의 입장에서 법적 소유와 점유 및 관리의 부담을 지려고 하지 않는다. 그리고 압류부동산에 대한 투기적 투자자들, 특히 단기 자본이익을 추구하는 악질적 투기자들 역시 해당 부동산의 개량이나 세금 체납 문제를 적극적으로 해결할 유인을 전혀 갖지 않는다.

따라서 세금을 체납한 부동산의 경매를 통한 매각처분(tax lien sales)이 어려운 상황에서 이들 문제 부동산의 기능을 회복하기 위한 가장 기본적인 조치는 미납조세 담보권을 소멸시키는 것이다. 이와 관련하여 앞서 살

18) 한국의 경우 부실채권 양도와 관련하여 원래는 민법상의 지명채권 양도 절차라는 법적 적용을 받아야 하지만 부실채권 처리에서는 신속처리를 위해 몇 가지 특례를 적용한다. 민법상 채권양도 절차를 거치는 경우, 많은 시간소요와 비용이 발생하는 문제가 있기 때문에 「자산유동화에 관한 법률」에 이러한 절차요건을 간소하게 처리하는 특례를 두는 것이다. 이 법 제7조에서는 양도인 또는 양수인이 당해 채무자에게 채권양도를 통지하는 경우에 채무자에게 대항할 수 있으며, 통지가 불가능한 경우에는 공고로서 갈음할 수 있도록 하였다. 아울러 채권의 양도·신탁 또는 반환에 대해 금융위원회에 등록을 하면, 당해 채권의 채무자 이외의 제3자에 대해서는 당해 채권의 양도에 관해 이 등록으로 민법상의 대항요건을 갖춘 것으로 본다. 제8조에서는 저당권 등의 취득에 관한 특례를 규정하고 있다. 즉 자산유동화계획에 따라 양도 또는 신탁한 채권이 질권 또는 저당권에 의하여 담보된 채권인 경우, 유동화전문회사 등은 금융위원회 등록으로 그 질권 또는 저당권을 취득한 것으로 하였다.

펴본 것처럼 토지은행은 세금 체납 부동산을 취득할 수 있는 특별하고도 강력한 수단을 갖는다. 다양한 재산세 징수권자들¹⁹⁾과 협의를 통해 일반 경매 처분 절차, 법원 경매 절차(sheriff sale bidding process)에 앞서 일단의 문제 부동산들을 일괄적으로 우선 취득할 수 있다. 아울러 소재지불명 소유자, 불확실한 소유권자 등 압류체납 부동산의 불명확한 권원문제들을 일괄적으로 처리·확정할 수 있는 신속 소유권 확인 소송(expedited quiet title action)이라는 수단을 갖는다.²⁰⁾ 예컨대 조지아 토지은행은 체납부동산의 신속처리를 위한 법 개정과 토지은행법 수권법 제정을 통해서 세금 체납액이 부동산 가격보다 큰 경우의 처리 절차, 신용입찰제도 도입, 토지은행 이사회 의결에 근거한 체납 부동산 조세채권의 소멸과 권원정리 권한을 부여받으면서 제3세대 토지은행의 선두로 나서게 되었다(Samsa, 2008; Silva, 2011; Feldman and Agness, 2013; Alexander and Toering, 2013).

그동안 미국에서 세금 체납 부동산 압류를 위한 법적 절차가 매우 복잡하여 최대 5년 이상이 소요되고, 점점 더 많은 부동산이 오랫동안 방치상태에 놓임으로써 지역사회에 수많은 해악을 끼치게 되었다. 이에 각 주에서는 이러한 조세압류 절차를 단축·간소화시키고, 비효율성을 개선하고자 조세압류 관련 제도를 개선하여왔다. 공지절차 개선, 최저입찰가격 하향조정,²¹⁾ 토지은행으로 압류부동산의 자동이전 허용, 체납세금의

19) 미국에서도 재산세는 지방세이며, 징수권자는 지방정부, 그 중에서도 카운티나 시, 학구(교육구) 등 기초자치단체가 주로 부과한다. 주 법에 따라서는 광역 및 기초자치단체와 학구 혹은 경찰, 소방 등 특별 과세구역 등이 재산세를 부과할 수 있는 권한을 갖는다.

20) 예컨대 펜실베이니아 토지은행은 일체의 부동산에 대한 신속 소유권 확인 소송을 제기할 수 있고, 90일 이내 심리일정 결정, 120일 내 최종 판결을 요구할 수 있다.

21) 세금미납부동산에 대한 조세담보권(tax lien)은 연체된 세금만큼 부동산에 강제로 설정하는 담보권으로서 소유권이 변동되더라도 승계된다. 1세대 토지은행들이나 지방정부들이 세금 체납 부동산이 빠르게 늘어나는 어려움에 처했던 이유 가운데 하나가 체납부동산공매처분(tax sale) 가격규정이었다. 조세담보권이 공정시장가치를 초과하는 상황, 즉 미납세금이 해당 부동산 가격을 넘는 상황에서 주 법률은 최저 경매입찰가액을 최소한 미납세금액 이상으로 규정하기

조건부적 면제를 허용하는 ‘도관체적 이전’(conduit transfer) 시스템 도입 등을 통해서 토지은행으로 문제 부동산의 유입을 신속하고 원활하게 할 수 있도록 하였다(Silva, 2011; Alexander, 2011).

이러한 부동산의 권원이전 방법은 주에 따라 다르다. 많은 토지은행들은 세금미납부동산에 대한 경매(tax foreclosures)에서 매각되지 않는 모든 부동산의 권원을 자동적으로 인수할 수 있다. 그렇지 않은 경우로서 오하이오 주의 토지은행은 자동적으로 인수할 수는 있지만 지방정부가 사전에 토지은행으로의 양도대상 부동산을 선정하는 단계를 거친다. 미시간 주에서는 취득은 가능하지만 권원이 자동으로 토지은행에게 이전되지 않는다.²²⁾ 애틀랜타 주에서도 경매유찰에 따른 부동산의 권원을 자동적으로 인수하지 못한다. 최저가격으로 입찰할 자격이 주어지고, 토지은행보다 높은 가격의 입찰자가 없을 경우에 해당 부동산을 취득할 수 있다(Alexander, 2015: 50~52).

3) 재원조달 방법과 조세환수 협약

미국 토지은행은 연방정부 구조조정기금, 지방정부의 재정, 회전기금, 보유부동산을 이용한 교차보조, 차입과 채권발행, 조세환수협약(tax recapture agreement), 보유부동산 매각대금, 임대소득, 개발업자 부담금, 기부 등 아주 다양한 방법을 통해서 토지은행 운영에 필요한 재원을 조달할 수 있다. 이들 가운데 미국 토지은행에 특징적인 방법들을 살펴보면 다음과 같다.

연방정부 구조조정기금의 활용은 2007년 금융위기에 따른 NSP의 기금을 활용하는 것이 대표적 사례이다. 앞서 3절에서 살펴본 것처럼 금융

때문에 해당 문제부동산을 매각할 수 없게 된 것이다(Silva, 2011).

22) 미시간 주는 체납 부동산 경매절차가 아니라 지방정부 압류부서가 당해 부동산의 몰수행위로서 절차를 종료하기 때문에 지방정부가 압류부동산 취득권한을 갖는다.

위기에 대처하기 위한 일련의 연방법 제정을 통해 이 기금을 토지은행과 연관된 운영경비, 주거용부동산의 구입과 관리에 활용할 수 있게 하였다. 이 기금은 HUD를 통해 지원하며 적격이용조건을 준수해야 하고, 최대 10년 동안 토지은행에 취득, 관리 및 운영자금을 제공한다. 아울러 일정한 조건하에서 연방 주택보조금프로그램(HOME), 지역개발포괄보조금 프로그램(CDBG)과 연계하여 토지은행을 지원할 수 있다(Sage Computing, 2009; Schwarz, 2009; GCLBA, 2010; Kildee, 2010; Silva, 2011).

다음으로 조세환수협약 방식은 미국 토지은행 재원조달 방법 가운데 가장 두드러진 특징이라고 할 수 있다. 세금 체납 부동산을 다시 정상 과세대상으로 회복시키는 정책과 연계시켜 재원을 조달하는 방법이다. 이 방법은 미납조세부동산채권에 대한 토지은행의 취득 특례, 즉 이들 문제 부동산을 토지은행이 취득하는 경우, 체납세금을 소멸시키는 특례 (elimination of tax liens)와 연계하는 것이다. 통상적으로 이러한 압류부동산과 부실채권 투자 시장을 완전히 개방하는 경우, 민간투자자들이 투자이익을 사유화 한다. 토지은행 모델은 이러한 이익의 사유화를 방지하고, 관련 이익을 환수하여 지역사회의 통제 아래 두려는 것이다. 지방정부, 교육구 등 재산세 징수기관들과 협약을 맺고, 재산세를 납부하지 못하는 부동산들을 토지은행으로 양도한다. 토지은행이 이들 부동산을 정상화시켜 사적 주체에게 다시 이전하게 되면, 정상적인 과세대장에 등재가 되면서 정상적인 세입흐름이 발생한다. 이 새로운 재산세 수입을 토지은행과 지방정부 등 재산세 징수기관이 일정기간 공유하는 것이다. 미시간 주에서 처음 도입하였다. 토지은행이 새로이 과세대상으로 전환시킨 부동산들이 발생시키는 재산세 수입에 대해 5년 동안 재산세의 50% 또는 5년 동안 75%를 토지은행의 재원으로 귀속시킬 수 있다(Kildee, 2010; Alexander and Toering, 2013; Feldman and Agness, 2013).

이러한 방법을 처음 도입한 미시간 주는 일명 『조세복귀부동산 권원정리법』(the Tax Reverted Clean Title Act; P.A. 260 of 2003)에 따라 미시간 주 토지은행이 매각한 부동산 또는 양도한 부동산(5년간 조세면제 자격이 부여됨)

에 대해 종량세(specific tax)를 징수한다.²³⁾ 미시간 주 토지은행의 운영비용을 보조하기 위해 권원정리법은 당해 부동산을 매각한 동 토지은행에 재산세의 50%를 배분하도록 규정하고 있다. 하기 납부조세(summer taxes)의 경우 주교육세(State Education Tax; SET)의 50%, 카운티배분재산세(county allocated mills)의 50%를 당해 부동산을 매각한 미시간 주 토지은행에 배분하여야 하고, 차액 50%는 다른 과세단위에 지불된다(MLBFTA, 2004).

마지막으로 교차보조 방식은 토지은행 보유부동산의 상이한 시장성을 활용하여 재원을 조달하는 방법이다. 토지은행으로 유입된 부동산은 통상 시장가치가 없는 경우라고 판단하지만 일부의 압류부동산은 일정한 시장가치, 경우에 따라서는 상당한 시장가치를 갖는 경우가 있다. 이처럼 시장성이 있는 부동산이 창출하는 수입을 상황이 좋지 않는 부동산을 관리·개선하는 데 활용할 수 있다. 일종의 내부 교차보조(internal subsidy)에 해당하는 것이다. 또한 조세증가담보금융(tax increment financing)을 이용하여 지역 간 교차담보를 통해 개발자금을 조달하는 방법으로 활용할 수 있다. 기존의 조세증가담보금융 방식은 오직 지구지정 지역 단위에서만 활용할 수 있었다. 그러나 교차보조 방식은 지구지정 지역 채권을 모두 상환한 다음에는 이 지역의 조세증가분을 다른 지역의 개발비용을 위한 담보로 제공할 수 있도록 하는 것이다. 클리블랜드와 제네시카운티 토지은행이 대표적으로 조세담보금융을 이용한 교차담보 제공방식을 통해서 쇠퇴 지역을 잇달아 개발하고 있다(Kildee, 2010; Paull and Otto, 2013).

4) 보유 부동산 운영과정의 권한

1960년대 등장한 비축기능 중심의 토지은행은 장기간 대규모의 토지

23) 이러한 조세의 법적 명칭이 적격조세복귀종량세(Eligible Tax Reverted Property Specific Tax)이다. 토지은행이 매각 또는 양도한 대상 부동산에 부과한 종량세는 연간세이며, 「일반재산세법」(General Property Tax Act)과 「주 교육세법」(State Education Tax Act)에 따라 부과하는 세금과 같은 시기에 납부한다.

를 취득·보유할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 비록 경제·금융위기 대응 중심의 미국 토지은행은 이러한 기본 기능이 약하지만 성공적인 토지은행에서 중요한 요인은 역시나 운영과정에서 권한, 특히 관리와 처분에서 권한이다. 미국 토지은행은 사실상 일반 사적소유자의 부동산 권원과 마찬가지로 광범위한 관리 및 이용 권한을 부여받고 있다. 예컨대 세인트루이스 토지은행은 부동산의 효과적인 관리, 매각, 이전 또는 여타 처분 행위에 필요한 모든 권한을 가지며, 루이빌, 애틀랜타 토지은행은 일체의 부동산에 대한 관리, 유지, 보호, 임차, 임대, 보수, 보험, (용도)변경, 매각, 거래, 교환, 처분에 대한 권한을 갖는다(Samsa, 2008; Kildee, 2010; Alexander, 2011; Houston, 2013).

토지은행의 부동산 취득과 운영과정에서 무엇보다도 중요한 요소는 미래 사용목적과 사용자의 적격 기준을 확립하는 것이다. 토지은행은 부동산의 이용, 보유 부동산의 양수인, 지역사회개발 목적 등에서 우선순위를 확립하게 된다. 용도 측면에서는 근린지역 재활성화, 부담 가능한 적정 주거공간 확보, 과세기반의 재확보 등이 주요 우선순위가 된다. 양수인과 목적 측면에서는 비영리조직, 지역공동체에 미치는 영향이 우선적인 고려사항으로 꼽힌다. 일반적인 원칙은 개발 목적을 실제로 실행하지 않고 자본이득을 추구하려는 투기적 보유에는 보유 부동산의 이전을 금지하는 것이다. 그리고 부동산을 보유하는 동안에는 설계, 개발과 재개발, 신축, 철거, 복구, 개량 등의 활동을 할 수 있다. 아울러 자투리 보유 부지를 인접 부동산소유주에게 양도하는 프로그램(side lot), 커뮤니티 가든 및 공원조성, 수직 식물농장 등 다양한 도시 녹색사업에 활용할 수 있다. 그리고 토지은행이 부동산을 보유하는 기간에는 세금을 면제받는다. 토지은행의 가격정책 자율성과 관련하여 통상 지방정부의 법규에서는 공공보유 부동산(국·공유재산)을 공정시장가격으로 매각하도록 규정하는 것이 일반적이다. 그러나 토지은행의 경우는 목적과 양수인의 성격에 따라 매각대금을 받지 않는 경우를 포함하여 보유 부동산 이전가격에 상당한 차등을 둔다. 즉 목적 달성을 위해 토지은행 가격정책에 상당한 재

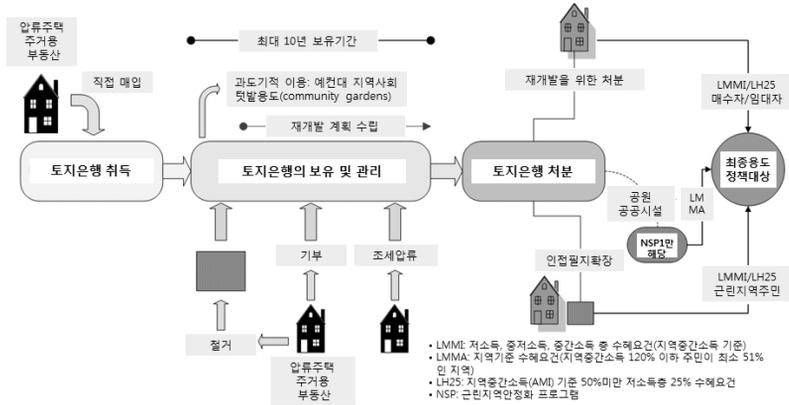
량권과 유연성을 부여한다(Sage computing, 2009; Silva, 2011; Alexander, 2011; Wade and Rees, 2012; Feldman and Agness, 2013).

에컨대 펜실베이니아 토지은행법 21장 제2110절 부동산의 처분조항은 토지은행의 운용과 처분에서 상당한 재량권과 독립성을 부여하고 있다. 토지은행의 이해관계에 가장 유리한 방법과 형태로 토지은행 부동산의 양도, 교환, 매각, 이전, 임대, 무상양여, 담보할 수 있으며, 이러한 행위에 필요한 대가(약인, consideration)와 그 크기를 결정할 수 있다. 대가의 형태는 화폐적 지불, 금융상품, 부동산의 이용과 관련한 협약과 약정, 계약사항 등 토지은행의 이해관계에 가장 유리한 방식으로 결정한다고 규정하고 있다. 그리고 시정부의 부동산과 부동산권익을 처분하는 데 적용하는 요건들은 토지은행의 부동산 및 그 권익을 처분하는 경우에는 적용하지 않는다고 규정함으로써 공공부동산 처분가격에서 재량권을 갖도록 하였다. 아울러 펜실베이니아 토지은행법 제2109절 (b) 면세조항에서는 토지은행의 부동산과 그 소득 및 영업은 주세와 지방세가 면제된다고 규정한다. 단 취득 후 5년을 넘어 계속해서 제3의 사적주체에게 부동산을 임대하는 경우에는 면제가 되지 않는다. 그러나 이 경우에도 공정시장가치 이하로 비영리 또는 정부조직에게 임대하는 경우에는 계속해서 면제를 받도록 규정하여 토지은행을 통한 부동산의 공적관리와 통제의 효율성과 효과성을 높일 수 있도록 하였다.²⁴⁾

연방정부의 구조조정 기금 지원을 받는 토지은행 프로그램을 포함하여 지금까지 살펴본 토지은행의 기본 과정과 프로그램 주요 내용을 정리한 것이 <그림 2>이다. 금융위기에 능동적으로 대응하기 위한 토지은행의 기본모델이라고 할 수 있다.

24) 구체적인 법 조항에 대해서는 다음을 참조할 수 있다. PA Land Bank Act 153 of 2012: Act 153 of 2012, approved October 24, 2012 (P.L. 287, No. 153), <http://www.legis.state.pa.us/>

<그림 2> 미국의 금융위기관리형 토지은행 모델의 기본구조



출처: HUD, 2012.

5. 결론: 도시공유경제 전략으로서 토지주택은행

오늘날 도시는 인간실존의 위기가 커지는 공간으로 변모하고 있고, 모순의 공간이 되고 있다. 캐나다 밴쿠버 시는 주택난이 심해지고 주거비용이 늘어나는데도 빈집은 계속 많아지는 모순적인 상황에 대처하기 위해 올해부터 빈집세(empty home tax)를 도입하였다. 한국의 경우도 한쪽에서는 주거비의 급등을 걱정하고, 다른 한쪽에는 빈집의 증가를 걱정하고 있다. 이러한 국지적 상황은 곧 글로벌 상황과 연계되어 움직인다. 금융의 증권화는 국지적 공간과 시장을 글로벌 공간과 시장으로 연계하는 매개체이다. 국지적인 공간적 삶과 해당 공간의 운명이 경제의 금융화, 금융의 증권화 및 세계화를 매개로 지구적 순환 시스템에 달려있게 되었다. 생존공간의 운명을 자기 스스로 또는 지역사회 스스로 결정할 수 없는 체제로 진입한 것이다.

또한 경제의 금융화는 곧 부채형 사회의 심화를 의미한다. 그만큼 금융화의 심화는 바로 주거위기를 비롯한 실존의 위기를 심화시킨다. 금융

위기 대응형 토지주택은행이 필요한 이유이다. 주거 공간 및 지역사회 고유의 사용가치를 필요로 하는 사람들의 권리를 보호하고, 일상생활의 금융화와 금융위기의 일상화에 따라 고통스럽게 파괴된 삶을 회복하기 위해서는 투기적 금융자본에 입각한 도시운영 논리를 탈피해야 한다 (Wyly et al., 2009). 금융위기를 촉발했던 금융산업과 기관투자자들은 비정상적으로 할인된 압류주택에서 다시 이윤창출 기회를 엿보는 상품을 개발하고 있다. 상황을 악화시키고 위기를 만들어서 새로운 상품화의 기회를 찾으려는 자본의 이러한 본성은 근린지역과 경제적 안정성을 해친다 (Razza, 2014; Fields, 2014).

금융위기를 기회로 다시금 주택을 비롯한 도시 생활공간의 재상품화를 추구하는 전략에 맞서기 위해서는 압류주택의 탈상품화와 공유화 전략을 실행하는 것이 필요하다. 지금까지 살펴본 것처럼 도시쇠퇴, 글로벌 금융변동성에 능동적으로 대처할 수 있는 위기관리형 토지주택은행은 커다란 재정적 부담 없이 주거자원의 공유화를 비롯하여 도시공유자원의 확대와 생활기초자원에 대한 공공적 관리를 제고할 수 있는 유용한 도구이다.

기존의 부실채권 정리기구와 방법들은 부실자산의 신속한 처리와 금융시스템의 구제에 중점을 둬으로써 부동산이 관련된 부실채권의 특수성을 충분히 고려하지 못하였다. 특히 중·저소득층의 주거안정을 포함한 사회안전망과 근린지역 안정화 수단으로서 기능을 전혀 수행하지 못하였다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 부실채권을 정리하는 차원의 단순한 자산관리기구로서의 성격을 넘어 부동산 자산의 특수성에 보다 초점을 맞추는 동시에 도시공유자원의 확대를 꾀할 수 있는 위기관리형 토지주택은행 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 토지주택은행이 경제 위기에서 사회적 안전망 역할을 수행하면서 근린지역 안정화 기능을 수행하기 위해서는 문제 부동산의 취득, 보유, 관리, 이용, 처분에서 일관 체계의 구축이 필요하다. 즉 미점유, 방기, 조세체납 및 압류부동산을 공개적 입찰 과정 없이 토지주택은행이 우선 취득할 수 있어야 한다. 또한

이들 부동산을 생산적 용도로 전환하기 위한 재개발, 신축, 철거 등의 가치증대행위를 제한 없이 할 수 있어야 하며, 양도, 판매, 교환, 임대 등의 다양한 처분수단을 통해서 부담 가능한 적정 주거공간의 확보, 공공 통제가 가능한 토지주택의 재고(비축) 증대와 더불어 이들 부동산의 빠른 정상화를 도모하여야 한다(김용창 외, 2014).

기본적인 방향은 공공통제 토지주택은행을 통해 경제·금융위기에 선제적으로 대응하는 동시에 도시공유자원의 확대를 꾀하는 것이다. 비축의 개념도 토지와 주택을 넘어 ‘공간비축’, ‘입체공간적 비축’ 개념으로 확장하면 중·저소득층 임차인 상업공간의 축출을 낳는 상업 젠트리피케이션 문제에도 대처할 수 있다. 비축공간을 다양하게 구성하면 청년창업, 사회적 약자의 복지 등 다양한 목표 집단에 부합하는 정책을 맞춤형으로 시행할 수 있게 된다. 이러한 방향은 시장경제 질서 중심의 사적소유를 지양하고 투자의 사회화(socialization of investment)를 통해서 부채형 사회에서 지분형 사회와 공동자산형성 중심의 사회로 전환하는 것을 의미한다. 시장과 국가 및 지역시민사회 사이 균형 있는 역할배분과 참여를 도모하는 사회경제체제의 기반을 형성하는 데 토지주택은행이 기여할 수 있을 것이다. 향후 도시발전의 길에서 새로운 토지·주거자원 이용 플랫폼의 한 대안, 즉 도시공유경제의 기반을 형성하는 데 토지은행이 기여할 수 있다. 나아가 과거 사회경제적 자원낭비와 환경파괴를 동반했던 무분별한 교외지역 개발과 외연적 도시화에서 벗어나 기존의 도시공간을 새롭게 활용하고 고쳐 쓰는 전략으로 나아가는 데 제도적 대안으로 기여할 수 있을 것이다.

원고접수일: 2017년 5월 11일

심사완료일: 2017년 6월 1일

게재확정일: 2017년 6월 9일

최종원고접수일: 2017년 6월 11일

❖ Abstract

Land and Housing Bank to Cope with New Normal
of Global Financial Crisis: Focusing on US Cases

Kim, Yongchang

There is a lot of controversy among Marxist researchers about the nature of modern capitalism, but many researchers note that financialization of economy is deepening. Along with the financialization of economy, securitization of financing and globalization are making the financial crisis a global phenomenon. The housing crisis not only destroys the base of living of individual households but also accelerates the deterioration of the communities. It is necessary to actively respond to these crises and to increase public control and sharing of urban basic resources of living including housing. This paper shows that the U.S. land bank, which contribute to overcoming of the subprime mortgage crisis, can be an important tool toward sharing economy. Theoretical review consider the changing nature of contemporary capitalism and examine the impact on the housing crisis. And this paper analyzes the characteristics and functions of the U.S. land bank system such as the acquisition of property, tax foreclosure proceedings, expedited quiet title action, tax recapture agreement as a key financial instrument, evolution of legal institutions. Finally, it suggests that the land bank to cope with the financial crisis can contribute to the development of a sharing economy model.

Keywords: debt capitalism, non performing loan, financialization, financial capitalism, land bank, sharing economy

참고문헌

- 김영민. 2010. 「주택압류를 줄이기 위한 미국의 주택비용부담 완화 대책」. 《국제노동브리프》, 8(10), 59~64쪽.
- 김용창. 2017. 「신자유주의 도시 인클로저와 실존의 위기, 거주자원의 공유화」. 『희망의 도시』. 서울연구원 엮음. 한울, 176~215쪽.
- 김용창 외. 2014. 『토지은행의 역할 재조명과 기능개선방안 연구용역』. 한국토지주택공사.
- 김창현. 2014. 「공간생산의 금융화: 금융지리학의 관점에서」. 《공간과 사회》, 24(3), 110~143쪽.
- 박원석. 2013. 「주거복지 확충을 위한 리츠의 활용 방안」. 《한국경제지리학회지》, 16(2), 275~292쪽.
- 서순탁 외. 2010. 『토지은행제도 발전방안 연구』. 한국토지주택공사.
- 이재민·유경원. 2014. 「가계부채가 내수에 미치는 영향」. 국회예산정책처.
- 이정구. 2007. 「금융 주도의 축적체제론 비판」. 《진보평론》, 33, 214~238쪽.
- 지주형. 2011. 「신자유주의의 복합질서: 금융화, 계급권력, 사사회」. 《사회과학연구》, 19(1), 194~246쪽.
- 최승재. 2009. 「미국 서브프라임 모기지 관련 소송의 현황과 전망」. 《증권법연구》, 10(2), 403~443쪽.
- 伊藤誠. 2009. 「サブプライム金融恐慌の構造と意義」. 《現代思想》(다중네트워크 역. 씨브프라임 금융공황의 구조와 의미. <http://blog.daum.net/chobits1985/40>).
- Aalbers, M. B. 2008. "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis." *Competition & Change*, 12(2), pp. 148~162.
- Alexander, F. S. and Toering, S. J. 2013. *Georgia Land Bank Resource Manual*. Center for Community Progress.
- Alexander, F. S. 2011. *Land Banks and Land Banking*. Center for Community Progress.
- _____. 2015. *Land Banks and Land Banking*. 2nd. Center for Community Progress.
- Anacker, K. B. 2015. "Analyzing census tract foreclosure risk rates in mature and developing suburbs in the United States." *Urban Geography*, 36(8), pp. 1221~1240.
- Ashton, P. 2011. "The financial exception and the reconfiguration of credit risk in US mortgage markets." *Environment and Planning A*, 43(8), pp. 1796~1812.
- Brown, E. 2012. "Occupy the Neighborhood: How Counties Can Use Land Banks and Eminent Domain." <http://www.webofdebt.com/articles/occupy.php>

- Center for Community Progress. 2017. “Frequently Asked Questions on Land Banking.”
<http://www.communityprogress.net/land-banking-faq-pages-449.php>.
- _____. 2017. “National Map of Land Banks & Land Banking Programs.”
<http://www.communityprogress.net/land-bank-map-pages-447.php>
- Deutschmann, C. 2011. “Limits to Financialization: Sociological Analyses of the Financial Crisis.” *European Journal of Sociology*, 52(3), pp. 347~389.
- Dong, H. and Hansz, J. 2016. “The Geography of the Recent Housing Crisis: The Role of Urban Form.” *Housing Policy Debate*, 26(1), pp. 151~171.
- Dymski, G. 2009. “Racial exclusion and the political economy of the sub-prime crisis.” *Historical Materialism*, 17(2), pp. 149~179.
- Evans, A. W. 2004. “Land Availability and Land Banking.” in Evans. Alan W. 2004. *Economics, Real Estate and the Supply of Land*, Chapter 13, Wiley-Blackwell.
- Federal Reserve Board. 2012. “The U.S. Housing Market: Current Conditions and Policy Considerations.” <http://federalreserve.gov/publications/other-reports/files/housing-white-paper-20120104.pdf>
- Feldman, D. W. and Agness, B. 2013. *Land Banks in Pennsylvania: A Handbook for Counties and Municipalities*. Right-Sized Homes. LLC.
- Fields, D. 2014. *The Rise of The Corporate Landlord: The Institutionalization of the Single-family Rental Market and Potential Impacts on Renters*. Right To The City Alliance.
- Fishman, R. P. and Gross, R. D. 1972. “Public Land Banking: a New Praxis for Urban Growth.” *Case Western Reserve Law Review*, 23, pp. 897~975.
- GAO(Government Accountability Office). 2010. *Mortgage Foreclosures: Additional Mortgage Servicer Actions Could Help Reduce the Frequency and Impact of Abandoned Foreclosures*. GAO-11-93. <http://www.gao.gov/new.items/d1193.pdf>
- _____. 2011. *Vacant Properties: Growing Number Increases Communities’ Costs and Challenges*. GAO-12-34. <http://www.gao.gov/new.items/d1234.pdf>
- GCLBA(Genesee County Land Bank Authority). 2010. “NSP Land Banking Toolkit: Overview of Land Bank Decisions and Tools.” U.S. Department of Housing and Urban Development Neighborhood Stabilization Program, pp. 1~17.
- _____. 2014. *Celebrating the First Ten Years 2004-2014 Genesee County Land Bank Authority*.
- Goldstein, J., Jensen, M. and Reiskin, E. 2001. “Urban Vacant Land Redevelopment: Challenges and Progress.” Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, pp. 1~32.
- Goodman, L. S. 2015. *The Rebirth of Securitization: Where is the Private Label Mortgage Market?*. Urban Institute.
- Gotham, K. F. 2009. “Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis.” *International Journal of Urban and*

- Regional Research*, 33(2), pp. 355~371.
- Hockett, R. 2012. "It takes a village: Municipal condemnation proceedings and public/private partnerships for mortgage loan modification. value preservation. and local economic recovery." *Stanford Journal of Law, Business and Finance*, 18, pp. 121~176.
- _____. 2013. "Paying Paul and Robbing No One: An Eminent Domain Solution for Underwater Mortgage Debt." *Current Issues in Economics and Finance*, 19(5), pp. 1~9.
- Houston, C. C. 2013. "Overview of Act 153 of 2012. Land Bank Legislation." University of Pittsburgh Institute of Politics. <http://www.iop.pitt.edu/>
- HUD(Department of Housing and Urban Development). 2008. "Notice of Allocations. Application Procedures. Regulatory Waivers Granted to and Alternative Requirements for Emergency Assistance for Redevelopment of Abandoned and Foreclosed Homes Grantees Under the Housing and Economic Recovery Act. 2008." *Federal Register*, 73(194), pp. 58329~58349.
- _____. 2010. "HUD Secretary Announces National First Look Program To Help Communities Stabilize Neighborhoods Hard-Hit By Foreclosure." <https://portal.hud.gov/>
- Jones, M. 2015. "Hedge funds buy swathes of foreclosed subprimes. force up rents. float rent-bonds." <http://boingboing.net/2015/05/23/>
- Kaplan, D. H. 2008. "Foreclosures. Predatory Lending. and Reverse Redlining." *Urban Geography*, 29(8), pp. 762~766.
- Klein, A. 2017. "Understanding the True Costs of Abandoned Properties: How Maintenance Can Make a Difference." Community Blight Solutions.
- Krippner, G. 2005. "The financialization of the American economy." *Socio-Economic Review*, 3(2), pp. 173~208.
- Lapavitsas, C. and Powell, J. 2013. "Financialisation varied: a comparative analysis of advanced economies." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6(3), pp. 359~379.
- Lapavitsas, C. 2011. "Theorizing financialization." *Work, Employment and Society*, 25(4), pp. 611~626.
- Li, Yanmei. 2011. "Geography of Opportunity and Residential Mortgage Foreclosure: A Spatial Analysis of a U.S. Housing Market." *Journal of Urban and Regional Analysis*, 3(2), pp. 195~214.
- Mian, A. and Sufi, A. 2014. *House of Debt*. University of Chicago Press(박기영 옮김. 2014. 『빚으로 지은 집』. 열린책들).
- MLBFTA(Michigan Land Bank Fast Track Authority). 2004. "Frequently Asked Questions for Taxes Collected on Property Owned or Sold by a Land Bank Fast Track Authority." <http://www.michigan.gov/landbank/>

- _____. 2009. “Biennial Report: Fiscal Years 2009 and 2010.”
<http://www.michigan.gov/documents/treasury/>
- NCST(National Community Stabilization Trust). 2017. “First Look Program.”
<http://www.stabilizationtrust.org/programs-services/property-acquisition/>
- NVPC(National Vacant Properties Campaign). 2005. *Vacant Properties: The True Costs to Communities*. <http://www.vacantproperties.org>.
- Pais, R. 2010. “Addressing Foreclosed and Abandoned Properties.” Bureau of Justice Assistance. <https://www.bja.gov/publications/>
- Paull, E. and Otto, S. 2013. “Investing in the Brownfields Land Bank.” *Brownfield Renewal*, 17(2), pp. 8~13.
- Pfeiffer, D. and Lucio, J. 2015. “An unexpected geography of opportunity in the wake of the foreclosure crisis: low-income renters in investor-purchased foreclosures in Phoenix, Arizona.” *Urban Geography*, 36(8), pp. 1197~1220.
- Poupore, J. B. 2013. “Mortgage Takings and Municipal Finance: Solution for Preserving Home Ownership.” *Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law*, 8(1), pp. 187~221.
- Razza, C. M. 2014. “Vulture Capital Hits Home: How HUD is Helping Wall Street and Hurting Our Communities.” The Right To The City Alliance & The Center for Popular Democracy, 1~11.
- Sage Computing. Inc. 2009. *Revitalizing Foreclosed Properties with Land Banks*. U.S. Department of Housing and Urban Development. Office of Policy Development and Research.
- Samsa, M. J. 2008. “Reclaiming Abandoned Properties: Using Public Nuisance Suits and Land Banks to Pursue Economic Redevelopment.” *Cleveland State Law Review*, 56(1), pp. 189~232.
- Savini, F. and Aalbers, M. B. 2016. “The de-contextualisation of land use planning through financialisation: Urban redevelopment in Milan.” *European Urban and Regional Studies*, 23(4), pp. 878~894.
- Schwarz, L. 2009. “The Neighborhood Stabilization Program: Land Banking and Rental Housing as Opportunities for Innovation.” *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 19(1), pp. 51~79.
- Shelton, J. R. 2015. “Constitutional Constraints on Using Eminent Domain to Write-Down Underwater Mortgages.” *Cornell Real Estate Review*, 13(1), pp. 46~60.
- Silva, D. A. 2011. “Land banking as a Tool for the Economic Redevelopment of Older Industrial Cities.” *Drexel Law Review*, 3(2), pp. 607~641.
- Smith, M. L. 2014. *No Property Left Behind: An Exploration of Abandoned Property Policies*.

- University of Pennsylvania. Masters Thesis.
- Theater, D. 2008. "The woman who built financial weapon of mass destruction." *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/business/2008/sep/20/wallstreet.banking>
- Thompson, S. 2013. "Comment: Eminent Domain for the Seizure of Underwater Mortgages." *University of Michigan Journal of Law Reform Caveat*, 47(1), pp. 22~33.
- Thorne, B. 2014. "Ten years of fighting blight: Genesee County Land Bank was the model for the nation." <http://www.mlive.com/news/>
- Urban Institute. 2017. *Housing Finance at a Glance: A Monthly Chartbook*.
- van der Zwan, N. 2014. "Making sense of financialization." *Socio-Economic Review*, 12(1), pp. 99~129.
- Vey, J. S. 2011. *Restoring Prosperity: The State Role in Revitalizing America's Older Industrial Cities*. Brookings Institution.
- Wade, J. and Rees, A. 2012. "Converting Vacant Lots into Assets: Comparing National Community Garden Programs to Community Garden Projects in Columbus GA." Community Geography Center.
- Wilkinson, L. 2011. *Vacant Property: Strategies for Redevelopment in the Contemporary City*. Georgia Institute of Technology.
- Wyly, E. et al. 2009. "Cartographies of race and class: Mapping the class monopoly rents of American subprime mortgage capital." *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), pp. 332~354.
- 《프레시안》. 2014.12.26. "대침체 무덤 판 미국... 박근혜호 한국도?: [프레시안 books] 아티프 미안·아미르 수피 <빛으로 지은 집>."