

저성장시대 토지은행제도의 문제점과 개편방향*

글 서순탁 교수(서울시립대학교 도시행정학과)

정회근 교수(남서울대학교 부동산학과)

I. 서론

높은 지가와 지가 급등 현상은 우리나라의 고질적인 토지문제의 하나였다. 정부가 국가 기반시설인 도로나 철도를 건설할 경우 높은 지가와 지가 급등으로 인해 천문학적인 건설비용을 부담했다. 정부 발표에 따르면, 2005년~2007년 사이 공공사업 토지 보상단가 상승률이 전국 평균 지가상승률을 크게 상회한 것으로 나타났다¹. 보상단가 상승으로 SOC 용지 및 산업용지 취득이 어려워지고, 용지 매입 지연과 사업 준공에 차질이 생기면서 국가와 기업의 경쟁력이 저하되는 것으로 지적되었다. 그뿐만 아니라 이 무렵 토지보상비 규모는 정부예산의 7~10%에 해당하는 연간 20~30조 원에 달하였고, 이는 다시 부동산을 매입하는 데 사용되었다. 이러한 현실은 공공용지의 사전 비축을 통해 보상비를 절감해야 한다는 인식으로 이어졌고, 급기야는 2009년 공공토지의 비축에 관한 법률(이하 “토지비축법”이라 한다)이 의

원입법으로 제정되었다. 뒤이어 2010년 한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다) 내(內)에 토지은행기획처를 설립함으로써 토지은행을 제도적으로 출범시키게 되었다². 제도의 도입 취지는 공공부문이 가용토지(可用土地)를 사전에 취득하여 개발계획 발표 후 지가의 급등과 이로 인한 보상가 상승의 문제를 해결하여 토지시장의 안정을 도모하기 위함이었다³.

그러나 토지비축제도가 도입된 이 무렵부터 경제성장이 둔화되기 시작했고, 토지가격 또한 안정세가 유지되고 있어 토지비축제도의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있는 실정이다. 여기에 한국토지공사와 대한주택공사의 통합에 따른 LH공사의 부채 증가는 토지비축 여력을 크게 위축시켜 적극적인 토지비축을 더욱 어렵게 하는 요인이 되었다.

토지비축과 관련하여 가장 중요한 사항은 왜, 언제, 어떻게, 어디에 비축할 것인가이다. 지금까지의 논의는 저성장기에도 토지비축이 왜 필요한가에 집

중했다. 성장기에 도시팽창이나 시장 과열을 조절하는 것과 같이, 침체기에도 경제 위기 극복 수단으로 활용 가능하다는 것이 주 논지였다. 그렇다면, 기왕에 비축된 토지를 어떻게 관리하고 활용할 것인가 하는 문제도 매우 중요한 문제라 할 수 있다. 이는 우리나라의 특수한 상황과 연계하여 살펴보는 것이 필요하다. 우리나라 도시개발의 흐름은 대규모 신규 개발 중심에서 재개발 중심으로 전환되고 있는 중이다. 얼마 전 대규모 택지 개발의 근거법이었던 ‘택지개발촉진법’을 폐지한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

이에 본 연구에서는 도시 성장과 지가 상승을 전제로 설계된 토지비축제도의 구조와 특징을 살펴보고, 우리의 토지비축제도가 저성장기와 경기 침체기에도 지속해서 유용성을 갖기 위해서는 어떻게 토지비축제도를 개편해야 하는지를 중점적으로 다루고자 한다.

II. 토지비축의 개념 및 법체계

1. 개념

(1) 학술적 개념

우리나라 토지은행제도는 “토지비축법”이 제정됨에 따라 법 제도적 기반은 이루어졌다고 볼 수 있으나, 제도의 도입 준비 기간과 법률 제정이 비교적 단기간에 이루어짐으로 인해⁴ 용어의 개념적 정의가 명확하지 못한 경우가 있다. 토지은행과 토지비축⁵이라는 용어가 바로 그 예다. 두 용어는 실제로 혼동되어 사용되고 있으며, 개념적으로도 명확하지 않은

데다 중복적으로 사용되고 있어 다소 혼란을 주기도 한다. 엄밀히 볼 때, 토지비축은 토지은행을 실현하기 위한 수단으로서 의미가 있다.

토지비축이라는 용어가 우리나라 학계에 등장하기 시작한 것은 1990년대부터라고 볼 수 있으며, 이후 제도의 도입을 위해 수많은 노력과 시도가 있었음에도 불구하고 제도화가 이루어지지 못했다. 그간의 연구 동향을 토대로 살펴봐도 정확한 정의는 찾기 어려우나 학자별 정의를 비교해보면 의미상의 차이는 거의 없다고 볼 수 있다(표 1). 그간 논의되어 온 토지비축의 용어상 공통점은 ‘공공부문이 토지시장의 안정을 위해 매입·개발 가능한 토지를 계획적으로 사전에 모아두는 것’이라고 할 수 있다. 따라서 ‘토지비축’이란 기본적으로 공공부문이 장래의 공익적 수요에 대비하여 대량의 토지를 미리 선점하는 행위를 의미한다. 비축된 토지는 주로 공공사업의 실행을 위해 사용되는 것이 일반적이나, 민간에 임대·신탁이 가능하며, 토지를 취득·개발·관리·이용·처분하는 등의 모든 일련의 과정을 의미한다.

* 본 논문은 2016년도 사단법인 한국토지공법학회 토지공법연구 제75집에 게재되었던 논문임.

1. 국가재정운용계획 수송교통 및 지역개발분야 작업반, 국가재정운용계획 - SOC분야 - 공개토론자료, 2008. p.1
2. 2009년 5월과 6월에 각각 공공토지의 비축에 관한 법률 시행령과 시행계획이 수립되었다.
3. “토지비축법” 제1조에서는 공공토지의 비축 및 공급에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정에 이바지함을 목적으로 하고 있다.
4. 본래 토지은행제도는 과거 토지금고 설립을 그 기원으로 하고 있으며, 제도가 도입되기까지 약 40년이 걸린 셈이다. 이 제도는 이명박 정부 출범 이후 추진된 舊 한국토지공사와 대한주택공사의 통합에 따라 제도출범의 급물살을 타기 시작하였고, 제도 도입 준비가 본격적으로 논의되었던 2008년을 기점으로 약 1년 만에 시행된 제도이다.
5. ‘비축(備蓄)’이란 사전적으로 “만약의 경우를 대비하여 미리 갖추어 모아 두거나 저축하는 행위”를 의미하는 상당히 포괄적인 용어라고 할 수 있다.

[표 1] 토지비축의 정의

학 자	토지비축의 정의
김상용(1992)	• 장래의 공공사업, 토지시장의 수급조절, 토지의 계획적 관리 등을 위하여 국가, 지방자치단체, 기타 공법인이 토지를 취득하여 공적으로 소유하였다가 필요할 때 이를 활용하게 하는 것
박헌주(1998)	• 국가 등 공공부문이 부동산시장의 안정과 국민경제의 건전한 발전을 위하여 토지 등을 취득 · 관리 · 개발 · 이용 · 처분 · 임대하는 일체의 행위
이태일(1999)	• 공공부문이 주로 도시 주변 지역의 소지를 사전에 취득하여 이를 계획적으로 조성·관리한 후 임대 또는 매각 등의 방법으로 관리 · 처분하는 일련의 과정
김광수(2008)	• 사회간접자본이나 산업용지에 소요될 토지를 비축한 뒤에 필요시에 이를 실수요자인 정부, 공기업 혹은 민간투자기업에 공급하는 것
김해룡(2008)	• 공공의 사업의 원활한 추진을 위해 국가 또는 공적 업무를 수행하는 공공단체가 가용토지(可用土地)를 미리 확보하는 조치
이정전(2015)	• 미래의 용도를 위해 정부가 미리 저렴한 가격으로 미개발토지를 대량 구입하여 공공자유보유 또는 공공임대보유의 형태로 비축하였다가 토지수요의 증가에 대응하여 이 비축된 토지를 수요재주로 민간 토지개발업자에게 팔거나 또는 대여하는 것

이러한 토지비축의 개념은 크게 광의, 협의, 최협의의로 나눌 수 있다. 첫째, 광의의 토지비축이란 국가 · 지방정부 · 공공기관 등 공공부문이 공익사업 등 특정 목적과 관계없이 토지의 투기적 거래 또는 사적 거래에 우선하여 토지를 미리 매입 · 관리 · 비축하였다가 실수요자에게 적기에 공급 · 이용하게 하는 것이다. 둘째, 협의의 토지비축은 공공부문이 공익사업 등 특정 목적을 수행하는 데 필요한 용지를 미리 매입 · 관리 · 비축하였다가 실수요자에게 적기에 공급 · 이용하게 하는 것을 의미한다. 셋째, 최협의의 토지비축은 협의의 개념에서 사업주체와 대상 사업을 특정화한 것이다⁶. 결국, 현행 토지은행제도는 사회간접자본 및 산업단지 건설을 위한 용지를 공급한다는 측면에서 최협의의 개념에 해당한다고 할 수 있다.

(2) 법률상 개념

실정법상 ‘토지비축’이라는 용어는 「한국토지주택공사법」 제8조 제1항 1호, 「제주특별자치도 설치 및

국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제234조 및 제 65조 제1항 제2호 가목, 「국유재산법 시행령」 제16조 제1항 제2호 등에 명시되어 있으나 이에 대한 구체적인 개념 정의는 찾아볼 수 없다. 그러나 “토지비축법” 제2조에서 토지비축에 대한 정의를 내림으로써 실정법상 최초로 토지비축에 대한 개념을 명시하고 있다⁷. 동법에서 정의하고 있는 토지은행의 명칭은 동법 제3조에서 명시하고 있는 바와 같이, 한국토지주택공사 외에는 사용을 제한하고 있다⁸. 법률상 정의하고 있는 토지비축의 개념을 분석해보면 첫째, 토지비축의 주체는 한국토지주택공사이며, 동 기관 이외의 자가 비축하는 경우는 동법상의 토지비축이라고 할 수 없고, 둘째, 목적은 공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정이며, 셋째, 대상은 토지은행사업과 관련된 공공토지, 넷째, 행위는 취득 · 관리이다.

이를 종합해보면 법상 토지비축이란 “공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정을 달성하기

위하여 한국토지주택공사가 토지은행사업과 관련하여 공공토지를 취득하거나 관리하는 것”으로 정의할 수 있다. 그러나 이렇게 토지비축법에서 정의하고 있는 토지비축의 개념은 주체, 목적, 대상, 행위가 제한된 개념으로 학술적으로 통용되기에는 다소 제한적이라고 할 수 있다.

2. 법체계

현행 토지비축법은 총 7개장 31개 조문으로 구성되어 있다. 제1장 총칙에서는 공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정에 이바지한다는 법의 목적을 밝히고(제1조), 법에서 사용하는 용어들에 대한 정의를 내리며(제2조), 토지은행 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다는 규정을 담고 있다(제3조). 제2장 공공토지비축계획에서는 국토교통부장관이 토지시장의 안정을 위하여 10년 단위로 수립·시행하여야 하는 종합계획(제4조), 매년 연도별로 수립·시행하여야 하는 시행계획(제5조)을 규정하고 이들 계획의 합리적 수립을 위해 공공토지 수급에 대한 조사를 실시하도록 하고 있다(제6조). 제3장은 공공토지비축심의위원회 및 토지은행에 대해 규정하고 있다. 공공토지의 비축 및 공급에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위한 공공토지비축심의위원회의 설치(제7조)와 구성 및 운영에 대해 규정하고 있으며(제8조), 공공토지의 비축 및 공급을 위하여 한국토지주택공사 고유계정과 구분되는 계정으로서의 토지은행계정을 설치하여 운영(제9조)할 것과 비축대상토지의 구분비축(제10조), 한국토지주택공사가 수행하는 토지은행사업(제11조), 재원조달(제12조)에 대해 규정하

고 있다. 제4장은 공공토지의 취득절차에 관한 것으로, 공공개발용 토지의 취득과 수급조절용 토지등의 취득에 관한 내용을 규정하고 있다. 제5장은 비축토지의 관리·공급에 관한 것으로 비축토지의 관리 및 공급, 전매 등의 제한, 사용승낙시기 등에 대한 내용을 담고 있다. 제6장은 보칙으로 계정전입 토지의 비축특례, 농지의 취득, 매립지등의 매입 특례, 부동산가격 안정에 관한 조치, 자료 제공 요청 등을 정하고 있다. 제7장 벌칙에서는 벌칙과 과태료 등 토지은행제도 운영에 필요한 부수적 사항에 대해 규정하고 있다.

6. 이정전, 1999, 토지경제학, 박영사, pp.406-408.

7. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공토지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.

가. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업에 필요한 토지

나. 토지시장 안정을 위한 수급조절용 토지

다. 「공유수면매립법」 제2조제3호에 따라 조성된 매립지 및 매립예정지

라. 「국유재산법」 제3조에 따른 국유재산 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 제4조에 따른 공유재산으로서 「한국토지공사법」에 따른 한국토지공사(이하 “한국토지공사”라 한다)가 관계 법령에 따라 국가나 지방자치단체로부터 위탁받아 관리하는 토지

마. 한국토지공사가 보유 중인 토지 중 장기 임대 또는 저가 공급 등 공익 목적에 제공하기 위하여 제9조에 따른 토지은행계정으로 전입되는 토지

바. 그 밖에 제7조에 따른 공공토지비축심의위원회가 인정하는 토지

2. “비축”이란 이 법에 따라 공공토지를 취득 및 관리하는 것을 말한다.

3. “토지은행”이란 공공토지의 비축 및 공급을 위하여 제9조제1항에 따라 한국토지공사에 설치하는 토지은행계정을 말한다.

4. “토지은행사업”이란 한국토지공사가 토지은행을 운용하여 수행하는 사업으로서 제11조 각 호의 사업을 말한다.

5. “비축대상토지”란 한국토지공사가 토지은행사업으로 취득할 공공토지를 말한다.

6. “비축토지”란 한국토지공사가 토지은행사업으로 취득하여 관리하는 공공토지를 말한다.

7. “취득”이란 비축대상토지를 매입·수용·수탁·교환하거나 토지은행계정으로 전입하는 것을 말한다.

8. “관리”란 비축토지를 유지·보전하거나 비축토지의 가치를 증대시키는 것을 말한다.

9. “공급”이란 비축토지를 임대·매각·교환·양여 등의 방법으로 공급대상자에게 제공하는 것을 말한다.

8. 제3조(유사명칭의 사용금지) 한국토지공사 외의 자는 토지은행 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다.

Ⅲ. 저성장기 토지은행제도의 문제점과 해외 동향

1. 저성장의 지속과 현행 토지은행제도의 한계

그동안 우리나라는 1960년대 이래 고도 경제성장과 급속한 도시화 과정을 거쳐왔다. 그러나 이제는 지금까지와는 다르게 고도성장기가 막을 내리고 저성장기가 도래했다는 견해가 지배적이다. 통계청 발표에 따르면, 우리나라 총인구는 2031년까지 증가하다가 이후 감소할 것으로 내다봤다. 인구성장률은 1960년 3%에서 1970년 2.2%, 1980년 1.5%로 점점 줄다가, 1990년 0.99%, 2010년 0.46%, 2016년 0.36%로 더욱 감소하여 2030년에는 마이너스(-)로 떨어질 것으로 전망되고 있다.

경제성장률 또한 점점 감소할 것으로 전망되고 있다. 한국은행 발표에 따르면, 우리나라 국내 총생산은 1971년 10.4%, 1981년 7.4%, 1991년 9.7%, 2001년 4%, 2011년 3.7%, 2015년 2.6% 성장률을 보였다. 2020년대에는 더 낮아져 1%대 성장률을 보일 것이라는 전망도 적지 않다.

토지가격 변동률도 예외가 아니다. 우리나라 지가 변동률 추이를 보면, 1980년대 후반 30% 이상의 상승률을 경험한 이래 1990년대 들어서면서 지가 변동이 점차 안정되고 있다. 1997년 외환위기에 따른 지가 감소와 2000년대 경제 회복에 따른 지가 상승이 있었으나, 2000년대 말부터는 전국의 지가변동률이 1~2% 내외를 유지하는 추세를 보이고 있다.

이처럼 인구, 경제, 지가 모두 저성장기에 돌입하



면서 미리 토지를 비축했다가 필요할 때 공급하는 토지비축제도의 필요성이 줄어든 게 아니냐는 비판이 제기될 수 있다. 실제로 토지비축제도 도입 이후 토지비축 실적은 당초 계획에 비해 저조한 실적을 보이고 있다.

2009년 토지은행 출범과 동시에 자체적으로 공공사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정을 위하여 10년 단위의 공공토지비축 종합계획을 수립하도록 함에 따라 공공토지비축 종합계획(2010~2019)이 수립되었다. 이 종합계획의 주요 골자는 매년 2조 원 내외의 토지를 비축하여 2019년 총자산 20조 원 운용을 목표로 하는 것이었다. 도로용지, 산업용지 비축을 시작으로 SOC·산업용지 중심의 비축을 추진하였고 일정 규모를 유지하고자 하였으나, 2011년 한국토지주택공사의 재무악화로 신규 비축대상토지를 선정하지 않고 기존에 수립한 비축사업계획만 시행하였다. 2012년에도 한정된 비축재원과 토지시장의 안정화 추세를 감안하여 비축 대상토지의 규모를 축소하였고, 기존에 승인받은 계획 실행에 주력하였다. 그 결과 2009년 61개 사업(8.5조), 2010년 31개 사업(4.1조), 2012년 7개 사업(0.7조)으로 감소 추세에 있다. 특히 2013년과 2015년에는 토지비축의 근거가 되기 때문에 매년 수립되어야 하는 시행계획⁹조차 수립되지 않았다. 공공토지 비축 신청이 없어 신규 선정을 하지 않았다는 것이 표면적인 이유였다¹⁰.

이러한 상황이 발생하게 된 원인은 토지비축재원이 부족한 데 있다. 당초 LH공사 적립금¹¹을 토지은

행계정으로 하였으나, 관련 법령 미비로 LH공사 이익 잉여금으로 회계 처리함으로써 토지은행계정은 LH공사에서 차입해서 사용하고 원금과 이자를 지급하도록 되어 있다. 토지비축재원은 국가예산, LH공사 수익금, 부동산 금융 활용으로 규정하고 있으나, 실제 운영에서는 국가예산 지원이 전무한 실정이다. 이 밖에도 현행제도의 결함을 들 수 있다. 현행 토지은행제도는 비축 목적이 공공용지로 한정되어 있어 장기적인 토지비축을 통한 토지수급 기능을 수행할 수가 없다. 토지비축 종합계획과 시행계획이 유사하여 차별성이 모호하며, 제도의 유연성이 없어 경제 위기에 대응하는 비축 개념도, 전략도, 수단도 없다. 여기에 토지비축을 위한 재원이 턱없이 부족할 뿐만 아니라 토지비축에 따른 세제 혜택도 미흡한 실정이다.

2. 해외 토지은행제도 변화와 시사점

역사적으로 볼 때, 토지비축제도가 채택되어 시행되기 시작한 것은 19세기 말이나 20세기 초이다. 이 당시 서부 유럽에서는 기금 형태의 토지은행제도를 만들어 토지 파편화(land fragmentation) 문제에 대응하고자 했다. 작게 쪼개진 토지는 경제적인 측면에서 효율적이지 않았기 때문에 소규모 토지를 하나

9. 공공토지비축 시행계획은 2009년부터 매년 2월 말 수립되는 연도별 계획으로, 주요 내용은 전년도 시행계획의 평가, 당해 연도 토지시장 및 토지수요전망, 당해 연도 토지비축 목표 및 비축대상토지 선정, 재원조달 및 개선과제로 구성된다.

10. 토지은행(<http://landbank.go.kr/>)

11. 2009년 토지비축제도 도입 당시에는 적립금이 7,917억 원이었으나, 2012년 4,935억 원, 2013년 2,982억 원으로 감소했다.

로 묶어 부지 형상을 최적화할 수 있도록 정부가 나선 것이다. 공공목적으로 토지를 선제적으로 취득해서 토지이용의 효율성과 공공목적으로 토지를 선제적으로 비축하는 근대적 의미의 토지은행제도는 네덜란드와 스웨덴에서 먼저 시작되었다¹².

그러나 본격적인 토지은행제도는 2차 세계대전이 끝난 20세기 중반 이후 세계 경제 성장기에 경제 성장과 함께 발생한 무질서한 도시팽창을 통제하기 위해 도입·시행되었다.

프랑스는 1950년대 도시인구의 급격한 증가로 주택 부족과 가격 폭등, 도시 주변부 난개발이 발생하자, 이를 규제하는 도시계획제도의 도입과 함께 선매권제도¹³를 활용한 토지은행제도를 운용했다. 이를 통해 효과적으로 공공용 토지를 비축했을 뿐만 아니라 도시 난개발에도 대응했다. 1960년대 미국에서는 기존의 토지이용규제 방식인 용도지역지구제(zoning)가 교외 지역에서의 무질서한 도시개발을 억제하는 것에 실패하자 공공이 직접 문제 지역의 토지를 매입하는 토지은행제도를 도입하여 질서 있는 개발을 유도하는 데 활용했다. 1970년대 일본에서는 도시 토지의 초과수요에 따른 도시의 무질서한 팽창과 토지가격 상승을 억제할 목적으로 공유지 확대 추진에 관한 법률을 제정하고 지방자치단체 중심의 토지은행제도를 도입·시행했다. 1990년대 이후에는 사회주의국가들이 자본주의 체제로 전환하는 과정에서 과거와는 다른 토지은행제도가 등장했다. 체제 전환기 국가들은 사적 소유권에 기초한 토지시장이 존재하지 않았기 때문에 먼저 토지시장을 조성할 필요가 있었다. 2000년대에는 세계

경제환경이 급변하면서 토지은행의 역할이 변화하기 시작했다. 글로벌 경기 침체로 많은 나라에서 양적 완화 조치를 취하고 있으며, 내수경제 활성화를 도모하고 있는 실정이다. 미국의 경우 2007년 서브프라임 모기지 사태에 따른 주택 압류위기를 해결하는 과정에서 토지은행이 중요한 역할을 수행했으며, 그 수도 폭발적으로 증가했다¹⁴.

해외 토지은행제도의 변화 사례를 볼 때, 우리에게 주는 시사점은 각 나라가 처한 사회경제적 여건 변화에 맞추어 비축 목적, 거버넌스 구조, 비축 수단, 재원조달 등 토지은행제도를 설계하고 운영해 왔다는 점이다. 이는 우리에게 저성장기와 경기 침체에 대응하는 위기관리, 도시쇠퇴지역의 도시재생, 토지자원의 합리적인 이용과 관리를 도모하는 토지은행제도로의 변화가 필요하다는 함의를 준다.

3. 공적 토지관리의 확대와 토지은행의 역할 재정립

글로벌 경제와 저성장은 토지시장의 구조적 변화에 영향을 주고 있다. 대외적으로는 이미 몇 차례 경험한 것처럼 글로벌 금융위기가 상존하고 있고, 대내적으로는 경제의 저성장 구조, 저출산 고령화로 인구조조 변화, 도시화의 정체 등을 겪고 있어 우리의 토지시장은 토지 수요 및 개발대상 지역의 변화와 같은 구조적인 변화를 보이고 있다. 최근 토지에 대한 수요가 감소하면서 토지 수요의 다양성이 증가하는 경향이 있는데, 이것은 경제와 인구의 저성장 추세에 기인한다. 이는 대규모 토지개발과 전반적인 토지가격 상승을 어렵게 하는 요인으로 작동

하고 있다. 오히려 글로벌 경제 위기 상존과 부채경제 심화, 선택적 도시 간 인구이동 심화로 토지시장의 일시적인 변동이 심해지고 있다. 그뿐만 아니라 도시화의 정체로 도시팽창이 감소함에 따라 교외지역의 신규 택지(greenfield)보다는 도심의 쇠퇴 부지(brownfield)에서 토지개발이 활발히 일어나고 있다.

과거와 달리 토지가격이 안정되지 않고 경제 위기에 따라 수시로 지가가 하락한다면, 정부는 토지시장의 급격한 변동이나 토지가격의 급락에 선제적으로 대응하기 위한 상시적인 변동관리정책을 새로이 추진할 필요가 있다. 금융위기나 경제 위기 국면에서는 미국의 경험에서 본 바와 같이, 부동산 가격 하락과 더불어 금융기관의 부채 축소와 부채 가구의 상환 부담 증가 및 채무불이행으로 이어지며, 이는 다시 부동산 자산가격 하락을 초래하는 등 경기 침체의 악순환 사이클에 빠질 수 있다.

또한, 경제 위기에 따른 토지가격의 급격한 하락을 경험한 일본과 미국의 사례에서 알 수 있듯이, 부동산 시장의 침체로 도시 내 버려진 미점유 부동산

을 적절하게 관리하고 활용하는 것은 토지정책의 중요한 목표가 될 수 있다. 토지 관리의 공공성은 토지라는 재화의 기본적인 특성에 기인하는 것으로 인정됐다. 토지의 영속성, 비이동성, 이질성, 용도의 다양성과 더불어 토지공급의 고정성은 일반적인 경제재와는 다른 특성에 해당한다¹⁵. 그러나 토지관리를 어떻게 할 것인가는 사회경제적 환경 변화에 따라 지속해서 변해 왔다. 도시가 팽창하고 지가가 급등하는 상황에서는 계획적으로 토지개발을 유도하고 토지투기를 억제하는 방향으로 관리하고, 도시화가 정체되고 경제 위기 상황에서는 수요 감소와 시장 침체로 발생하는 미점유 방기 부동산을 적극적으로 관리할 필요가 있다. 특히 후자의 접근 방식은 사회경제적인 환경 변화에 따라 토지시장이 구조적으로 변하고 있는 우리나라에 중요한 함의를 주고 있다.

12. 김용창 외, 2014, 토지은행의 역할 재조정과 기능 재조정방안 연구용역, 한국토지주택공사, p.127

13. 이때 선매권제도란 도시계획권역이 미치는 지방자치단체 또는 공공기관이 시장거래에 우선하여 토지와 건물을 취득할 수 있게 하는 제도를 말한다.

14. 김용창 외, 2014, 토지은행의 역할 재조정과 기능 재조정방안 연구용역, 한국토지주택공사, pp.127-128

15. 이정전, 2015, 토지경제학, 박영사, pp. 127-157





글로벌 경제 위기의 상존으로 부동산 시장의 변동성이 커지고 도심의 쇠퇴 부지가 새로운 개발 대상으로 부상하고 있는 요즘, 장기적인 관점에서 미점유 방기 부동산의 생산적 재활용을 계획하는 경제위기 대응형 토지관리체제를 구축하는 것이 필요하다. 이는 미점유 방기 부동산은 경제 위기에 따른 수요 감소와 대규모 부실자산의 발생에서 주로 나타나기에 지속적인 가격 상승과 수요 증가를 전제로 하는 기존의 정책으로는 문제를 해결하기 어렵기 때문이다.

토지은행이 경제 위기 대응형 토지관리체제의 핵심 수단으로 의미를 갖는다는 것은 도시가 팽창하

고 시장이 과열되던 과거 성장기의 토지관리체제에서 토지은행이 의미를 가진 것과 같은 맥락에서 설명할 수 있다. 시장이 과열되거나 붕괴하는 상황에서는 시장메커니즘이 작동하지 않아 문제를 적절하게 해결할 수 없으므로 공적 주체의 능동적인 개입이 필요하게 된다. 과열된 시장에서 토지은행은 미래 수요와 우선순위 용도의 관점에서 비축하고 조절하는 수단이 되고, 경제 위기의 결과로서 발생한 버려진 부동산을 채무에서 자산으로 전환, 회생시키는 역할을 수행하는 수단이 된다. 예컨대 미점유 방기 부동산을 활용하여 주택을 공급하거나 친환경 공간으로 이용함으로써 세수 기반을 회복시키는 임무를 수행한다. 이처럼 토지은행은 도시쇠퇴지역을

재생시키는 데도 중요한 임무를 수행한다. 결국 공적 주체가 직접 토지소유권을 확보하여 적극적으로 토지를 관리하는 토지은행제도는 토지시장의 상승과 하락 국면에서 상반되는 역할을 효과적으로 수행할 수 있는 핵심 수단이라 할 수 있다.

IV. 저성장기에 부응한 토지은행 관련 법·제도 개편방향

1. 저성장기 토지은행의 역할과 추진전략

현행 토지비축제도는 경제성장기에 필요했던 전통적인 성장관리형 토지은행이었다. 토지시장에서 선제적으로 토지를 취득하여 공공사업에 필요한 부지를 원활하게 공급함으로써 토지가격을 억제하고, 토지가격 상승국면에서 나타나는 무질서한 도시팽창을 억제하여 질서 있는 도시개발을 촉진하는데 기여했다. 이러한 성장관리형 토지은행이 효과적으로 운영되기 위해서는 프랑스에서 보여 준 것처럼 도시계획 수단과 연계하여 개발 잠재력이 큰 미개발지를 미리 취득할 수 있는 수용 이외의 수단이 필요하다.

그러나 전통적인 성장관리형 토지은행은 경제 위기로 토지가격이 하락하는 시점에서는 오히려 부담되는 경향이 있다. 일본의 경우 1991년을 기점으로 토지가격이 하락함에 따라 지방자치단체가 비축한 토지의 유희화, 토지비축 시 발행한 채권의 불량화, 이로 인한 지방재정 악화가 사회문제로 대두한 바 있다. 스웨덴의 경우에도 1980년대 경제성장이 안정기에 접어들면서 교외 지역의 신규 개발보다는

도심의 쇠퇴지역 개발이 활성화되면서 교외 지역에 보유하고 있던 막대한 비축토지가 오히려 재정적 부담으로 작용했다.

이와 같은 점들을 고려하여 토지은행의 역할을 다음과 같이 재정립할 필요가 있다. 먼저 토지은행이 경제 위기 시에도 작동할 수 있도록 위기관리형으로 전환되어야 한다. 특히 자본시장과 토지시장의 통합이 심화함에 따라 금융위기 시 그 위험이 빠르게 전이되고 있다. 따라서 토지은행이 이러한 경향에 능동적으로 대처할 수 있도록 역할이 확대되어야 한다. 이를 위해서는 경제 위기에 선제적으로 대응하는 부동산 전문 배드뱅크(bad bank)를 설립하여 부동산을 담보로 제공된 부실채권을 효과적으로 처리할 수 있도록 할 필요가 있다¹⁶.

또한, 토지은행이 공익사업용지를 단순히 선(先) 취득하는 좁은 역할에서 벗어나 개발 잠재력이 높은 미개발지를 사전에 취득할 수 있도록 명확한 공익목적의 제시와 함께 재원조달 및 수용 이외의 토지취득수단을 구비해야 한다. 현행 제도에서도 용지취득수단으로 선매권을 부여하고 있으나, 적용지역의 범위와 절차의 강제성 측면에서 실효성이 매우 낮은 실정이다. 따라서 선매권의 실효성을 높이면서 토지소유자의 반발을 줄이기 위해서는 프랑스처럼 선매권을 도시계획과 연계하여 정당성을 확보할 필요가 있다.

16. 이 경우 현재 부실채권을 정리하고 있는 한국자산관리공사(KAMCO)와의 역할분담이 필요하다.

이 밖에도 자원관리형 토지은행의 역할을 고려해볼 필요가 있다. 부동산인 국유지에 대해서는 일부 선진국에서 보는 것처럼 별도의 전문적인 관리가 필요하다. 물적 자산 즉, 동산의 관리에 치중하는 조달정보다는 토지은행이 과소 이용 토지나 버려진 토지, 주택을 활용하여 친환경적 관리와 자연환경 관리수단으로 활용하는 역량이 더 뛰어나다. 미국의 미시간주 토지은행이 그 예다. 토지은행은 풍부한 전문인력과 전국적인 부동산정보를 보유하고 있기 때문이다.

2. 저성장기의 토지은행 관련 법제도 개편방향

이상에서 언급한 토지은행의 역할 재정립 등을 위해서는 현행 공공토지비축법을 전면 수정해야 한다.

우선 토지은행의 역할 재정립을 위해서는 제1조 목적을 수정하여 다양한 목적의 공공토지를 토지은행이 취득할 수 있도록 해야 한다. 현행 공공토지비축법 제1조(목적)를 “공공토지를 취득·비축·관리·공급함으로써 공공사업에 원활한 토지 공급, 도시의 개발·정비, 기업구조조정 지원, 환경 보전 등 국토의 효율적인 이용을 도모하여 국민경제 발전 및 공공복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다.”로 개정해야 한다.

그리고 다양한 공공토지의 원활한 비축을 위해 공공토지비축계획은 관련 법률의 계획을 반영하여 수립되어야 한다. 이를 위해 동법 제4조(공공토지비축 종합 계획) 제2항을 개정하여 자연환경보전법 제8조에 따른 자연환경기본계획, 농지법 제14조에 따른 농지 이용계획 등을 포함해야 한다. 이 밖에 구조조정 지

원용 토지의 취득과 국공유지의 토지은행 전입을 활성화하기 위한 규정이 별도로 신설되어야 하고, 공공토지 비축을 위한 실효성 있는 토지취득수단을 강구하기 위해 토지선매제도를 강화할 필요가 있다. 또한, 비축 주체가 우선 매수할 수 있도록 하고 정당한 이유 없이 매매 협의를 거부할 수 없도록 규정을 개정하고, 선매 협의가 종료될 때까지 토지 양도를 제한하는 규정이 필요하다.

이처럼 토지은행의 공공토지비축자금의 원활한 마련을 위해서는 공공토지비축기금의 설치가 반드시 필요하다. 기금 설치를 위해 공공토지비축법 제9조를 “정부는 공공토지비축 종합계획을 효율적으로 실시하기 위하여 필요한 자금을 확보하고, 이를 공급하기 위해 공공토지비축기금을 설치한다.”로 개정해야 한다. 그리고 제10조(기금의 조성)는 한국토지주택공사 적립금뿐만 아니라 정부 출연금, 공공토지비축기금채권, 개발부담금, 개발제한구역 보전부담금, 기금 운용수익 등을 포함하는 것으로 개정할 필요가 있다. 여기에 더하여 기금 운용에 필요한 경우 국가재정법상의 특별회계나 국민주택기금과 같은 다른 기금으로부터 자금을 차입할 수 있어야 한다.

V. 결론

우리나라는 인구성장률은 물론 경제성장률도 점점 감소할 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 저성장기에는 토지은행의 필요성과 역할에 대해 의문을 제기하는 경우가 많다. 이는 대부분 고도 성장기에 비축제도가 설계되어 있기 때문이다. 그러나 선진국의 토지은행제도를 보면 단지 경제적 측면에서의

비용 절감 및 재정 문제를 해결하려는 취지뿐만 아니라 계획적·사회적 측면을 강조하는 의미로 목적이 확대되고 있으며, 제도를 둘러싼 환경 변화와 더불어 단계적이고 전략적인 토지비축을 하는 경향이 있다.

이 논문은 해와 사례에서 보는 것처럼 저성장기에도 토지은행의 역할은 줄지 않으며, 오히려 공공성 강화 차원에서 비축 목적이 보다 확대되어야 한다는 점을 강조한다. 저성장기에는 서민 주거 안정 도모와 같은 사회 안정화 역할과 기업의 부실자산 매입과 같은 경제 안정화 역할이 필요하기 때문이다. 이를 위해 비축제도가 보다 적극적인 역할을 할 수 있도록 비축 목적과 비축 수단 등을 포함하는 법체계와 운영방안의 재검토가 필요하다.

저성장기에 부응한 토지비축법의 개편방향은 우선 토지은행의 역할 재정립을 위해 비축 목적을 수정하여 다양한 목적의 토지를 토지은행이 취득할 수 있도록 해야 한다. 또한, 다양한 공공토지의 원활한 비축을 위해 공공토지비축계획은 관련 법률의 계획을 반영하여 수립되어야 한다. 마지막으로 토지은행의 공공토지비축자금의 원활한 마련을 위해서는 공공토지비축기금의 설치가 반드시 필요하다.

KAPA

■ 참고문헌

- 국가재정운용계획 수송교통 및 지역개발분야 작업반, 국가재정운용계획 - SOC분야 - 공개토론 자료집, 2008.
- 김광수, 토지비축사업의 사업인정방안, 토지공법연구, 제41권, 2008. 103~120면
- 김미숙 외, "지가 안정기의 토지비축 필요성 연구", 부동산연구, 제24권 제3호, 2014. 75-86면
- 김상용, 토지비축제도 개관, 토지연구, 3(4), 1992. 19-31면
- 김용창 외, 토지은행의 역할 재조명과 기능개선방안 연구 용역, 2014. 한국토지주택공사
- 김해룡, 토지비축의 법적수단에 관한 연구, 토지공법연구, 제42권, 2008. 97~116면
- 김현수, 공적 토지비축과 공공부문의 역할, 토지연구, 16(3), 2005. 6-19면
- 박헌주, 토지비축의 필요성과 정책방향, 토지연구, 9(3), 1998. 32-42면
- 서순탁, "토지비축제도의 국제비교와 정책적 시사점", 토지공법연구, 제42권, 2008. 117-142면
- 이정전, 2015. 토지경제학(전면 개정판), 박영사
- 이태일, 토지정책의 변화와 토지비축의 필요성, 토지연구, 10(1), 1999. 5-14면
- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)
- 토지은행(<http://landbank.go.kr/>)
- 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)
- 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)