

---

# 토지비축제도의 활성화 방안에 관한 연구

임종무\* · 강남훈\*\*

## Possible Ways to Facilitate Land Banking System

Jong-Mu Lim\* · Nam-Hoon Kang\*\*

### 요 약

최근 지가의 상승으로 인하여 공익사업들이 상당한 차질을 빚고 있다. 그동안 사업주체는 공익사업에 필요한 토지를 단기간에 조달하기 위하여 강제수용정책 등을 활용하였으나 이는 토지 소유자들의 집단 저항과 민원에 부딪히고, 보상가격 상승을 초래하여 사업이 지연시키는 원인이 되고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 토지비축제도를 시행하고 있는데 토지비축제도가 성공하기 위해서는 저렴한 가격으로 공익사업과 시장조절에 필요한 충분한 양의 토지 매입을 해야 한다. 그러나 현행 토지비축법은 도입 당시의 기대와는 달리 문제점을 노출하고 있으므로 법제 전체의 내용을 면밀히 분석해 문제점을 살펴보고 이를 바탕으로 토지 비축제도가 당초 의도한 공익사업의 원활한 추진, 수급조절을 통한 토지시장의 안정 등 토지문제해결에 기여 할 수 있도록 안정적으로 운영하는데 장애가 될 만한 문제들에 대한 해결방안을 제시한다.

### ABSTRACT

Recently, ever-growing land price has caused public projects to come to considerable deadlocks. Up to date, project principals have relied upon mandatory expropriation policy or other relevant policies in order to procure land sites required for public projects in a short period, but these policies have brought about collective resistances and civil appeals from land owners and cause land compensation price to rise, resulting in delayed progress of public projects. Therefore, land banking system is enforced to resolve these issues. Successful implementation of land banking system requires purchase of sufficient land sites at affordable price so as to execute public projects and control real estate market. However, current version of Land Banking Act reveals several questions as contrary to public expectations in the days of its introduction. This study sought to make further analysis on the whole content of current legal system concerning land banking system. And based on the analysis, this study explored possible solutions for problems that hinder land banking system from its stable operations, so that this land banking system could contribute to resolving land problems by active promotion of public projects as originally intended and by the stabilization of land market based on balance control between supply and demand of land.

### 키워드

Land Banking System, Land policy, Public service,  
토지비축제도, 토지정책, 공익사업

---

\* 전주대학교 부동산학과 박사과정(jong889@hanmail.net)

\*\* 교신저자 : 원광디지털대학교 부동산경영학과 교수(knh@wdu.ac.kr)

접수일자 : 2011. 08. 29

심사(수정)일자 : 2011. 09. 23

게재확정일자 : 2011. 10. 12

## I. 서론

공공 목적의 토지를 미리 확보하여 적지, 적소에 공급하는 국가차원의 토지수급 관리 시스템인 토지은행 제도는 2009년 5월 공공토지의 비축에 관한 법률이 시행되면서 장래의 공공정책 수행을 위한 토지의 비축이 현안으로 대두되고 있다. 토지비축제도는 그동안 그 필요성이 계속 대두 되었다가 토지정책의 기조가 규제 위주에서 시장자유기능으로 변화하고 있고 자율적 시장기능을 지원하는 수단으로 토지비축의 중요성이 증대되고 있다는 점, 국토계획법 시행 이후 선계획-후개발의 인식이 확산되고 있다는 점, 토지정책 중 가장 적극적인 토지시장 관리는 충분한 양의 토지를 미리 확보하여 수요 발생 시 적기에 공급할 수 있을 때 가능하다는 점, 따라서 필요한 토지를 충분히 공급함으로써 시장에서 토지수급조절이 가능한 시장관리 정책으로 전환하여야 하며, 특히 공공부문은 시장기능에 의한 토지수급 과정에서 발생할 수 있는 부작용을 막기 위해 토지비축 강화를 통한 시장조절기능을 제고해야 할 필요성이 있다는 점, 토지소유의 편중으로 인한 우리 사회의 양극화 문제가 심화되고 있다는 점 등 여러 가지가 제시될 수 있다.

그러나 토지비축제도가 본격적으로 도입되게 된 직접적 배경은 최근 전국에 걸친 동시다발적 개발사업의 시행으로 과도한 지가 및 보상가의 상승과 공익사업의 지연이라는 악순환의 고리가 고착화되고 있다는 점에서 찾을 수 있다.

토지비축 정책을 이제 시작한 우리는 법률 제정 과정에서 미처 예상치 못한 문제점과 시행 과정에서의 문제점들이 발생 되고 있는데 이러한 문제점들을 살펴보고 그 해결 방안을 모색하고자 한다.

그동안 토지비축제도와 관련한 선행연구는 크게 두 갈래 방향으로 연구되어왔는데 제도도입을 주장하는 연구와 비축시기, 면적 등 적정 규모를 추정하는 연구이다. 황영우(2001)의 연구에서는 부산광역시를 대상으로 공적 토지비축 방안을 제시하면서 적정비축규모를 산정하였다. 적정 토지비축의 규모는 매우 다양하며 추정의 대상이나 기간, 추정방법에 따라 다양하게 나타나고 있다. 김정익 외(2009)는 토지비축제도를 활발하게 운영하고 있는 스웨덴, 프랑스 등 주요 외국의 비축제도 운영을 자세히 소개하면서 우리나라 토지비

축정책 운영상의 시사점을 도출하였으며 이삼수 외(2007)는 토지비축이 시장의 안정적인 토지수급조절기능을 회복하게 하는 목적이 있는 만큼 장기적인 목적의 토지비축을 바람직하게 보고 있다. 허재완(1996)은 보다 구체적으로 통일 후의 북한의 토지관리수단, 체계적 도시개발의 유도 및 수요조절 등을 위한 장기적 관점의 토지비축을 권장하고 있다.

그러나 김태경·권대환(2009)은 토지시장의 현실적 여건과 자금의 효율적 회전이라는 측면에서 가시적 성과가 나타날 수 있는 민자도로 등 SOC사업을 위한 토지를 지방채 발행 등을 통해 우선적으로 비축하고, 이에 따른 수익금으로 지방채를 갚고, 잉여자금을 통해 장기적 토지비축을 시행하는 것을 하나의 대안으로 제시하기도 하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 공공토지비축의 내용을 공공토지의 비축에 관한 법률을 중심으로 살펴보고 3장에서는 비축 토지 제도의 문제점을 분석하고, 살펴 본 문제점에 따른 제도 개선 방안을 도출하며 4장에서 결론을 맺는다.

## II. 토지비축 제도의 주요 내용

### 2.1 토지비축의 주체 및 대상

토지 비축사업의 주체는 한국토지주택공사로 규정하고 국토해양부 장관이 10년 단위로 공공토지비축의 종합계획을 수립하고 이 종합계획에 따라 매년 연도별 시행계획을 수립하도록 하였고 비축대상 토지는 한국토지주택공사가 토지은행사업으로 취득할 공공토지를 말한다.”고 정의<sup>1)</sup>하면서 공공토지는 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률” 제4조에 따른 공익사업에 필요한 토지, 토지시장 안정을 위한 수급조절용 토지, “공유수면매립법” 제2조 제3호에 따라 조성된 매립지 및 매립예정지, “국유재산법” 제3조에 따른 국유재산 또는 “공유재산 및 물품 관리법” 제4조에 따른 공유재산으로서 “한국토지주택공사법”에 따른 한국토지주택공사가 관계 법령에 따라 국가나 지방자치단체로부터 위탁받아 관리하는 토지, 한국토지주택공사가 보유 중인 토지 중 장기 임대 또는 저가공급 등 공익 목적에 제공하기 위하여 제9조에 따

1) “공공토지의 비축에 관한 법률” 제2조 제5호.

른 토지은행계정으로 전입되는 토지, 그 밖에 제7조에 따른 공공토지비축심의위원회가 인정하는 토지라고 규정함으로써 위에 열거된 토지가 비축대상 토지가 되었다.<sup>2)</sup>

### 2.2 토지비축 계획의 수립

국토해양부 장관은 10년 단위의 토지비축 종합계획과 연도별 시행계획을 토지비축위원회를 거쳐 수립한다.

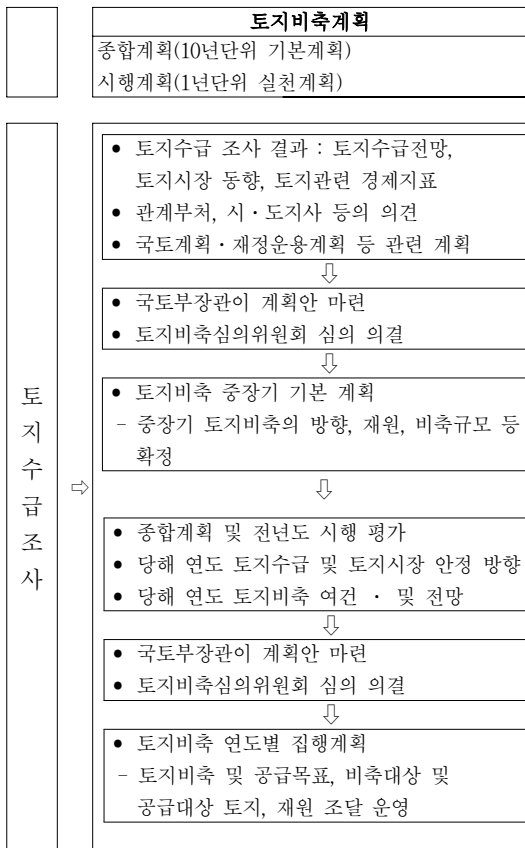


그림 1. 토지비축계획 체계  
Fig. 1 System of land reservation plan

#### 2.2.1 종합계획

종합계획은 중장기적인 관점에서 토지수급 상황 및 시장 전망 등을 바탕으로 토지비축 방향을 설정하여

소요재원 조달방안과 비축의 규모 등을 정하고 중장기 토지비축 사업 추진을 위한 연구와 업무수행 정보 체계 구축 방안까지를 포괄하는 기본계획이다.

#### 2.2.2 시행계획

시행 계획을 수립함에 있어서는 종합계획 수립시 고려하여야 할 사항 외에 당해 연도의 예산 및 자금 운영계획을 고려하도록 하여 당해 연도의 시행 가능성이 반영되도록 하여 단기적인 집행계획이다. 이 시행계획에 포함되어야 할 주요 사항은 직전 시행계획에 대한 평가, 해당 연도 토지수급 및 토지시장 안정을 위한 방향, 해당 연도 토지비축 및 공급의 여건 및 전망, 공공토지의 해당 연도 토지비축 목표, 비축대상 토지의 선정기준 및 비축토지의 공급기준에 관한 사항 등 종합계획에서 제시한 목표를 달성하기 위해 그 해에 시행할 사항을 정하면서 전년도 시행 실적을 평가하여 반영함으로써 연도별로 일관성을 가지고 당초의 정책목표 달성을 추구해 나갈 수 있도록 하고 있다.

### 2.3 토지비축 수단 및 재원

공공사업에 필요한 토지는 강제적인 토지취득 수단인 공용수용을 허용하고 시장 조절용 토지의 취득에 있어서는 사적거래 방식에 의한 취득방법을 허용하였으며 재원은 정부의 지원보다는 한국토지주택공사의 전입금과 채권발행 등 공사에 위임하고 있다.

#### 2.3.1 공공개발용 토지의 취득

토지은행이 수용의 방법으로 취득 할 수 있는 토지는 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 손실보상에 관한 법률”에서 규정한 공익사업에 편입되는 토지와 개별 법률에서 토지를 수용할 수 있도록 규정되어 있는 공익사업용 토지만을 수용할 수 있도록 대상을 한정하고, 본래의 공익사업 시행자가 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 손실보상에 관한 법률”에 의거 사업을 인정받았거나 사업인정을 받을 것으로 간주되는 공공개발용 토지로 한정하고 있다.

#### 2.3.2 수급조절용 토지 등의 취득

수급조절용 토지는 토지시장의 안정을 목적으로 확보하여 비축하는 토지이다. 한국토지주택공사가 수급

2) “공공토지의 비축에 관한 법률” 제2조 제1호 가-바목.

조절용 토지를 비축하기 위해서는 시행계획에 따라 수급조절용 토지 등의 비축사업계획을 수립하여 국토해양부장관의 승인을 받아 매입하여야 한다. 그러나 이 경우에는 강제수용이 적용되지 않기 때문에 실제 취득에는 어려움이 따른다.

### 2.3.3 선매협의제도

“국토의 계획 및 이용에 관한 법률”의 규정에 의한 토지거래 허가구역 안에서의 토지거래를 위한 허가신청이 있을 경우와 일정 토지에 한하여 협의의 매수 할 수 있는 선매협의권을 인정하고 있다.

### 2.3.4 재원

“공공토지의 비축에 관한 법률” 제 12조에 토지비축 재원의 조달에 대해 규정하고 있다. 재원은 ①토지비축위원회가 결정한 한국토지주택공사의 토지은행적립금 ②토지은행사업을 위하여 한국토지주택공사가 채권을 발행하여 조성한 자금 ③“자산유동화에 관한 법률”에 따른 자산유동화나 그 밖에 대통령령으로 정하는 부동산금융의 방법으로 조성한 자금 ④ 비축토지의 관리 또는 공급으로 인한 수익금 등으로 조달하도록 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제14조에서 토지비축위원회가 토지은행 재원으로 조달되어야 한다고 결정하는 경우에 정부는 예산의 범위 내에서 토지은행 사업에 드는 비용의 일부를 보조할 수 있도록 규정하여 정부의 보조금도 경우에 따라서는 토지은행의 재원이 될 수 있다.

## 2.4. 비축토지의 관리 및 공급

### 2.4.1 비축토지의 관리

비축 토지에 대하여 한국토지주택공사는 지적법 제 3장에 따른 토지의 이동에 관한 신청과 이를 유지·보전하거나 가치를 증대시키진 하기 위한 조치를 할 수 있다. 다만, 공공개발용 토지의 경우 이러한 조치를 취하기 전에 해당 토지의 비축 및 공급을 신청한 관계 중앙 행정기관의 장, 시·도지사 또는 공익사업 시행자의 의견을 들어야 한다.<sup>3)</sup>

여기에서 한국토지주택공사의 비축 토지의 가치 증

대를 위한 용지 조성은 토지은행제도 도입 목적을 벗어나지 않도록 비축토지의 관리 차원에서 이루어지는 정도로 한정해야 할 것이다. 그리고 비축된 토지의 효율적인 관리여부는 관리비로 연결돼 비축 토지 공급 가격의 결정에도 영향을 미치게 될 것이다.

따라서 효율적인 관리체계를 구축하고 관리비 산정의 객관적인 기준도 마련하여야 할 것이다.

### 2.4.2. 비축토지의 공급

비축한 토지의 공급은 원칙적으로 공공개발용 또는 수급조절용 비축사업계획에서 정한 공급시기, 공급기준에 따라 공급하도록 하고 있다. 하지만 토지시장의 상황에 따라 공급시기와 공급기준을 변경할 필요가 있을 경우에는 국토해양부장관으로부터 해당 비축사업계획의 변경 승인을 받아 공급할 수 있다.<sup>4)</sup>

비축토지의 공급에 관한 사항은 국토해양부 장관이 토지비축심의위원회의 심의를 거쳐 결정하는 데 동위원회의 심의에 앞서 공급 기준 등을 마련하기 위하여 한국토지주택공사에 “비축토지 공급기준 심사위원회”를 설치하여 법령에서 정해지지 않은 비축토지의 공급의 절차와 방법, 공급대상자, 공급가격, 공급용도, 그 밖의 공급조건 등을 검토하게 된다.

비축 토지의 공급에 있어서 관건이 되는 것은 공급시기와 공급가격이다. 그리고 시가와 가격을 결정하는 주체와 이러한 의사결정 기구가 얼마나 객관적이고 합리적인 의사결정 과정을 마련하느냐에 따라 제도 운영의 효율성을 상당부분 좌우하게 될 것이다.

#### 2.4.2.1. 공공개발용 토지의 공급

공공개발용 토지의 공급은 사업시행자를 대신하여 취득한 만큼 당연히 해당 공익사업시행자에게 공급한다.

공급가격은 ①해당 토지 등의 취득 및 손실보상비 ②지적측량수수료, 감정평가수수료, 등기수수료 등 부대비용 ③인건비 및 관리비 ④각종 세금과 공과금 ⑤자본비용 ⑥각종 부담금 ⑦이주대책비 ⑧소송 및 행정대집행 비용 ⑨지장물 철거 및 폐기물 처리 비용이나 그 밖에 해당 토지의 비축 및 공급과 관련하여 발생하는 비용 등이 포함된 가격이다.

3) “공공토지의 비축에 관한 법률” 제21조.

4) “공공토지의 비축에 관한 법률” 제22조.

그러나 국가나 지방자치단체에 공급하는 경우, 자본비용은 토지비축위원회에서 포함 여부 및 범위를 달리 정할 수 있으며, 토지소유자의 매수청구에 의하여 매입하였던 공공개발용 토지는 해당 공익사업시행자가 위 가격으로 공급해 줄 것을 요청하지 않는 한 해당 공익사업의 근거법령에 따라 산정한 보상가격으로 공급한다. 한국토지주택공사가 공익사업시행자인 경우에는 토지은행계정에서 한국토지주택공사 고유계정으로 비축 토지를 전입하되, 해당 토지의 가액은 공공개발용 토지공급가격으로 한다.<sup>5)</sup>

공공개발용 토지의 경우 토지취득에 소요되는 비용을 절감하기 위한 것인 만큼 공급가격의 결정에 있어서 많은 논란이 있을 수 있을 것이다. 취득비 및 관리비 등의 적정성에 대한 논란이 있을 수 있으며, 특정 사업용도의 경우 취득원가로 공급하여야 하는 경우도 있을 것이다. 공급가격은 곧 토지비축 재원의 문제와 연결돼 앞으로 이러한 문제에 대한 기준을 보다 명확하게 설정하여야 할 것이다.

#### 2.4.2.2. 수급조절용 토지 등의 공급

수급조절용 토지 등은 토지시장안정 및 토지이용도 증진을 위하여 실수요자에게 추첨의 방법으로 공급하되 판매시설용지 등 영리를 목적으로 사용될 토지는 경쟁입찰의 방법으로 공급한다.

그러나 ①외교·국방상의 이유로 공급하는 경우 ② 천체지변 등으로 인한 재해복구 또는 구호의 목적으로 공급하는 경우 ③공익목적에 위하여 토지를 공급하는 경우로서 토지비축위원회에서 수의계약으로 공급하는 것이 필요하다고 인정하는 경우 등은 수의 계약으로 공급할 수 있다.<sup>6)</sup>

공급가격과 입찰 예정가격은 둘 이상의 감정평가법인에게 평가를 의뢰하여 평가한 가액을 평균한 금액으로 한다. 판매시설용지 등 입찰에 의한 공급가격은 입찰예정가격보다 높은 최고가로 입찰한 자가 낙찰자가 된다. 제도상 추첨방법과 경쟁입찰 대상 토지를 구분하는 것이 상당히 논란의 대상이 될 수 있는 사안이나 명확한 구분 기준이 제시되지 않은 상태이기 때문에 앞으로 보다 명확히 구분기준을 마련해야 할 것이다.

또한 수급조절용의 경우 토지시장에 공급하게 되는 데 어느 지역의 어느 토지를 어떤 가격에 공급하느냐가 매우 중요한 과제이다. 그리고 피 공급자 선정 방법도 매우 중요한 과제이다. 그리고 피 공급자 선정 방법도 매우 중요한 과제이다. 공급가격이 높을 경우 토지비축을 통해 공공에서 땅장사를 한다는 비판이 있을 수 있으며, 가격이 낮을 경우 일부에게 특혜를 주었다는 시비가 있을 수 있을 것이다. 그리고 지역이나 공급대상 토지를 잘못 선정할 경우 당초 목적인 시장 조절에 실패하게 될 것이다. 따라서 수급조절용 토지의 공급에 있어서는 시장에 미치는 영향과 가격의 적정 수준을 찾는 일이 매우 중요한 과제이다.

#### 2.4.3. 전매 등의 제한

한편 토지은행 사업에 의해 토지를 공급 받은 자는 그 토지를 지정 용도로 이용하지 아니하고 전매<sup>7)</sup>하거나 전대할 수 없다.<sup>8)</sup> 만약 이를 위반한 계약은 그 효력을 발생하지 아니하고, 이 경우 한국토지주택공사는 해당 토지를 환매하거나 해당 공급에 관한 계약을 해지할 수 있다.

또한 토지은행사업에 의해 공급받은 토지를 3년 이내에 지정 용도대로 사용하지 아니한 경우에 한국토지주택공사는 토지비축위원회에서 정하는 환매기준에 따라 해당 토지를 환매할 수 있으며, 환매대상 토지의 원상회복에 소요되는 비용은 토지를 공급받고 지정 용도대로 사용하지 아니한 자가 부담한다.<sup>9)</sup>

이처럼 토지은행으로부터 토지를 공급 받은 자는 그 토지를 전매하거나 전대하지 못하게 하고 지정된 용도만으로 이용하도록 하면서 그렇지 못할 경우 환매하도록 한 것은 토지은행을 통한 토지취득으로 부담한 이득을 취하지 못하게 하고 꼭 필요한 토지만을 토지은행이 취득하여 공급하도록 하기 위한 조치로 보아야 할 것이다.

그러나 이러한 규정은 부동산 시장 상황의 변화에 따라 실수요자가 지키기 어려운 상황이 될 수도 있고 경제여건이나 사회적 여건의 변화에 따라 지정 용도

7) 명의변경, 매매 그 밖에 권리변동을 수반하는 일체의 행위를 포함한다.

8) 상속에 의한 경우, 국가·지자체·공공기관이나 지방기업에의 전매·전대 등 예외를 인정하고 있다.

9) “공공토지의 비축에 관한 법률” 제23조.

5) “공공토지의 비축에 관한 법률 시행령” 제28조.

6) “공공토지의 비축에 관한 법률 시행령” 제29조.

의 변경이 필요할 수도 있기 때문에 지정 용도의 변경 여부에 대한 객관적인 심사절차를 마련하여 보완하는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

그러나 지정용도 변경이 잘못 운영되면 낮은 가격으로 공급받은 토지를 토지이용도가 높은 용도로 변경하여 부당하게 이득을 취하는 일도 있을 수 있으므로 제도 검토 시 이러한 문제에 대한 방지책도 동시에 강구하여야 할 것이다.

### III. 토지비축 제도의 문제점 및 개선방안

#### 3.1. 재원조달의 문제

토지비축 제도의 성공과 실패는 장기적이고 안정적인 재원을 조달 하느냐 그렇지 않느냐에 달려있다. 토지비축법에서는 재원 조달 방법으로 토지은행의 적립금, 채권 발행을 통한 자금, 부동산 금융방법으로 조성한 자금, 비축토지의 관리 또는 공급으로 인한 수입금, 자산운용수입금 등을 규정하고 있다. 토지비축 제도는 장기간 초기자금의 투자가 불가피한 제도임에도 불구하고 한국토지주택공사의 자체 자금을 통하여 이루어지도록 하고 있어 그 효과와 지속성에 의문들 수밖에 없다. 궁극적으로는 비축기금의 조성 등 국가가 나서서 재정 확충 방안을 만들어야 한다. 구체적인 방안을 살펴보면, 첫째로는 토지비축기금의 도입이 필요하다. 국유재산 매각 대금, 토지은행 비축토지 매각 대금, 도시개발부담금 중 일부 등을 재원으로 하는 기금의 도입이 필요하다. 토지비축 사업은 그 성격상 국가 또는 지방자치단체가 해야 할 정책이지 한 공사가 하기에는 비용과 관리의 측면에서 너무 방대하기 때문이다. 둘째로 연기금 등을 활용하는 방안도 고려할 수 있다. 국민연금, 사학연금 등 각종 연기금은 투자자의 안정성이 매우 중요하므로 토지비축 사업의 경우 높은 수익률의 보장 보다는 안정적 수익률을 제공할 수 있어 연기금의 일부를 유치, 운영하는 것이 필요하다.

#### 3.2. 계획 및 조직 체계의 문제

현행 토지 비축제도는 10년 단위의 종합계획, 연도별 시행계획, 비축사업계획, 매입계획으로 구성되는 계획 체계를 바탕으로 운영되고 있다. 토지 비축 제도

는 국토계획제도를 집행하기 위한 제도나, 하부제도는 아니다. 그러나 토지비축제도의 성격상 국토계획과 상호 의존적인 관계가 형성될 수밖에 없으므로 토지비축제도가 국토계획제도와 충돌 없이 국토 전체의 일관적이고 체계적인 계획이 되기 위해서는 국토계획 체계와 연계를 강화해야 한다.

또한, 조직 체계를 살펴보면, 법상 토지은행제도의 운영조직은 비축위원회라는 의사결정주체와 토지은행이라는 집행주체의 이원적 구조로 구성되어 있다. 이러한 조직체계와 관련해서는 비축위원회의 위상, 토지은행의 위상, 운영조직 상호간의 관계 및 토지은행제도에 대한 지방자치단체의 참여 범위 등이 문제가 된다. 비축위원회를 중심으로 한 조직체계는 현재 각 기관별로 분산 관리되고 있는 토지를 통합적으로 관리함으로서 토지수급의 효율성을 제고하기 위한 취지이나, 실질적 비축규모나 재원에 비해서 비축위원회의 구성이 비대하고 정부위원과 민간위원 사이의 관계 등이 불명확하다는 문제가 있으므로, 토지비축 정책 추진을 위한 부처간 의견조율과 국토 전체 토지의 효율적 관리를 원활하게 수행하기 위해 비축위원회의 위상과 역할을 재정립해야 한다. 국토 전반을 대상으로 한 토지수급관리라는 제도의 목적을 고려한 조직 구성이나, 현재와 같이 공공개발용 토지의 비축에 국한되어 제도가 운영된다면 그 존립 근거는 축소될 수밖에 없다고 보아야 한다. 특히 재원확보, 국토계획제도와와의 관계, 공공부문에 의한 토지시장 개입의 한계 등과 관련하여 이러한 목적 달성에 회의적 입장이라면 현재의 비축위원회의 위상은 과도하게 비대한 것으로 볼 수밖에 없을 것이다.

#### 3.3. 지방자치단체 참여 문제

현행법상 토지비축제도와 관련하여 지방자치단체의 참여와 개입의 내용을 살펴보면, 국토해양부장관은 종합계획·시행계획 및 사업계획이 확장되거나 변경되면 시·도지사에게 송부하도록 하고 있고, 시·도지사는 시행계획의 수립과 관련하여 소관업무 및 사업에 필요한 토지가 있는 경우 해당 토지의 비축을 신청할 수 있도록 하고 있으며, 토지수급조사에 필요한 자료 요청에 협조할 의무를 부담하고 있다. 또한 지방자치단체는 국토계획법상 선매입의 대상자 지정과 관련하여 비축을 신청한 시·도지사의 의견을 청취해야 하

며, 부동산 가격 안정에 필요한 조치 등을 규정하고 있다. 이처럼 현행법은 곳곳에 지방자치단체와 관련된 규정을 두고 있으나 실질에 있어서는 토지비축제도의 운영에 지방자치단체의 적극적 참여에 관한 규정이 없어 보인다.

토지비축제도를 지방자치단체가 직접 운용한다면 재원조달이나 인력·조직상의 한계로 인해 제도의 활성화를 기대하기 어려운 면이 있다. 그러나 직접적 운영이 아닌 비축위원회 참여, 비축계획 수립과정에서의 적극적 역할분담의 형태의 간접적 참여가 보장될 수 있다면 보다 현실에 부합하는 제도의 운영이 가능할 것으로 보인다. 비축 대상이라는 관점에서 지방자치단체 소유 토지의 규모나 가치를 생각하면 토지비축제도의 운영에 있어 지방자치단체의 참여 확대는 필수적인 것이다.

#### 3.4. 강제 매입 수단의 문제

토지 비축을 위하여 토지를 매입할 때 강제 할 수 있는 수단이 없다. 비축토지는 크게 공공개발용 토지와 수급조절용 토지로 구분되는데 공공개발용 토지는 토지 소유자와 협의가 이루어지지 않을 경우 강제수용을 할 수 있으나 수급조절용 토지는 기존 선매협의를 활용할 수밖에 없어 강제 매입을 할 수 없다는 점이 문제이다.

#### 3.5. 국유재산과의 연계문제

국유재산은 크게 행정재산과 일반재산으로 구분된다. 국유재산법과 공유재산 및 물품관리법에서는 국·공유재산의 효율적인 관리와 처분 등을 규정하고 있으며 이를 위한 관리계획을 수립하도록 하고 있다. 이에 비해 비축토지정책은 공익사업의 원활한 공급과 토지시장의 안정에 기여하도록 하고 있으며 국토해양부장관이 공공토지비축종합계획과 시행계획을 수립하여 해당 목적을 달성하도록 한다.

기본적으로 국공유지가 국가나 공공소유의 토지로서 국가나 지역차원에서 다양한 토지수요에 대응하기 위한 유보적 성격의 토지라는 점에서 비축토지와 그 성격을 같이하고 있다. 또한 비축토지의 대상이 되는 토지매입의 공간적 영역이 공간적으로 공익사업이 시행되는 영역이 국공유지를 포함한 국가 또는 지역 단위에서 이루어진다는 점에서 두 가지 정책은 필연

적인 연계성을 가지게 된다. 따라서 국공유지 관리정책과의 연계방안은 매입, 이용, 교환, 매각 등으로 이어지는 전반적인 관리 체계와의 연계를 통한 방안을 모색해야한다.

## IV. 결 론

본 논문에서는 토지비축 제도의 내용과 문제점 및 개선방안을 살펴보았다. 토지비축제도는 우리나라에서 최근 들어 시도되는 제도로 공익사업을 위해서는 반드시 필요한 제도이다. 그러나 토지비축제도가 안정적이고 효과적으로 그 기능을 수행하기 위해서는 첫째, 다양한 재원의 확보가 반드시 필요하다. 이를 위해서는 토지은행 적립금 확보, 연기금 활용 등 다양한 재원 조달 방법들이 검토 되어야한다. 둘째, 토지 비축 제도는 국토계획제도를 집행하기 위한 제도나, 하부제도는 아니다. 그러나 토지비축제도의 성격상 국토계획과 상호 의존적인 관계가 형성될 수밖에 없으므로 토지비축제도가 국토계획제도와 충돌 없이 국토 전체의 일관적이고 체계적인 계획이 되기 위해서는 국토계획 체계와 연계를 강화해야 한다. 셋째, 토지비축제도를 지방자치단체가 직접 운용한다면 재원조달이나 인력·조직상의 한계로 인해 제도의 활성화를 기대하기 어려운 면이 있으나 직접적 운영이 아닌 비축위원회 참여, 비축계획 수립과정에서의 적극적 역할분담의 형태의 간접적 참여가 보장될 수 있다면 보다 현실에 부합하는 제도의 운영이 가능할 것이다. 마지막으로 국공유지 관리정책과의 연계방안은 매입, 이용, 교환, 매각 등으로 이어지는 전반적인 관리 체계와의 연계를 통한 방안을 모색해야한다.

## 참고 문헌

- [1] 국토해양위원회, “공공토지의 비축에 관한 법률안심사 보고서”, pp. 10-24, 2009.
- [2] 김주영, “국공유지 관리정책과의 연계를 통한 토지비축의 활성화방안”, 강원논총, 제1호, pp. 71- 85, 2010.
- [3] 서순탁, “토지비축제도 도입 필요성과 정책방향”, 토지연구, 제26권, 제84호, pp.13-43, 2008.
- [4] 이명로, “토지비축제도에 관한 국제비교 연구 :

- 일본, 스웨덴, 프랑스와 비교를 중심으로“, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, pp. 125-142, 2010.
- [5] 지형영, “토지비축제도에 관한 공법적 연구“, 서울시립대 대학원 박사학위논문, pp. 151-159, 2010.
- [6] 허재완, “토지비축제도의 활성화 방안“, 토지연구, 제16권, 제3호, pp. 47-48, 2005.
- [7] 황영우, “부산지역내 공적토지비축방안에 관한 연구“, 부산발전연구원, 정책연구29, pp. 3-5, 2001.

### 저자 소개



#### 임종무(Jong-Mu Lim)

1987년 경기대학교 국문학과 졸업  
(국문학사)

2008년 건국대학교 부동산대학원  
부동산학과 졸업(부동산학석사)

2011년 현재 전주대학교 대학원 부동산학 박사과정 재학

(현) 국방부 서기관

※ 관심분야 : 부동산투자/관리



#### 강남훈(Nam-Hoon Kang)

1990년 명지대학교 공과대학 기계공학과 졸업(공학사)

2005년 경희대학교 행정대학원 부동산학과 졸업(부동산학석사)

2010년 한양대학교 도시대학원 도시개발경영학과 졸업(도시공학박사)

(현) 원광디지털대학교 부동산경영학과 교수(학과장)

(현) 사단법인 대한국토도시계획학회 회원

(전) 저축은행 중앙회 부동산 전문강사

※ 관심분야 : 부동산투자/관리