

토지비축의 안정적 재원조달을 위한 토지은행채권 도입방안: 사례 비교를 통한 법·제도·회계처리 개선방안을 중심으로

Land Bank Bond for the Diversification of Land Bank Financing Resources: Comparative Case Study and the Improvement of Legal, Accounting System

이종권¹ · 최은희²

Jong-Kwon Lee¹ and Eun-Hee Choi²

(Received September 10, 2012 / Revised October 24, 2012 / Accepted October 25, 2012)

요 약

본 연구는 토지비축사업이 재원조달에서 LH 채권에 의존적인 현행 구조로는 사업의 지속성을 갖기 힘들기 때문에 근본적 개선방안이 필요하다는 인식에서 출발하였다. 토지은행사업의 특성상 사업초기에는 비축물량의 확보가 우선시되므로 자금투입만 집중적으로 이루어지고 회수는 장기에 걸쳐 일어난다는 점을 고려하고, 또한 토지은행 운영주체인 LH의 재무여건이 악화되어 토지은행 사업초기의 필요자금을 충분히 조달할 여력이 안된다는 점을 고려할 때, 현행 LH 적립금과 채권발행에만 의존하는 재원조달구조는 지속성에 한계가 있다. 따라서 사업초기와 정착단계에서의 특성을 감안하여 재원조달수단은 차별적으로 고려되어야 할 것이다. 사업초기에는 정부재정을 통한 지원이 불가피한데, 토지은행을 LH에 설치한 취지를 살려 직접적인 지원보다는 한시적 보증 등 간접적인 지원이 바람직할 것이다. 간접적인 재정지원방식으로는 별도의 토지은행채권을 도입하는 방안을 제시하였다. 이를 위해서는 공공토지비축법 개정을 통해 ‘토지은행채권 발행’ 조항을 신설하되, 사업초기에는 자체적인 채권상환능력이나 담보력을 갖고 있지 못하므로 ‘한시적인 정부보증’ 조항을 동시에 신설할 필요가 있다. 이에 부가하여, 토지은행 구분계리방식의 변경도 필요하다. LH 고유계정과는 독립적으로 토지은행계정에서 별도의 채권을 발행할 경우 토지은행계정은 LH 고유계정과 명확히 구분될 필요가 있으며, 공기업·준정부기관 회계사무규칙을 개정하여 토지은행계정을 국가재정법상의 기금에 준하여 통합재무제표 작성대상에서 제외토록 함으로써 회계처리지침 변경의 근거를 명확히 해둘 필요가 있다.

주제어 : 토지비축, 토지은행, 재원조달, 토지은행채권

ABSTRACT

The financial resources for public land banking enacted by Public Land Banking Act (2009) are LH (Korea Land and Housing Corporation) contributions, LH Bond, Land Bank revenues, etc. But, in real, the efficient funding resource is mainly LH bond. In these days, LH has experienced deep financial distress, and difficulties in issuing it's bond. Therefore, Land Banking project also has been inactivated because of poor financial resources. As Land Banking project depending its financial resources mainly on LH Bond does not have financial sustainability, it is necessary to reform the fundamental funding structure. This is the starting point for the topic of this paper. This paper suggests to reform the funding structure, and to introduce Land Bank Bond guaranteed by Government, and also to modify the accounting method of Land Bank to separate the Land Bank accounts with LH accounts. The funding structure reform can be summarized as follows; In early stage of the Land Banking project, sufficient government support by guaranteeing the Land Bank Bond is necessary. Gradually, the portion of LH's contribution can be increased in company with LH's financial distress being solved and administration being normalized. When the project reached on the stage of maturity, cash inflows by selling the reserved land can exceed the cash outflows for reserve new land. To introduce the Land Bank Bond guaranteed by government, the Public Land Banking Act (2009) should be revised. Along with this, to modify the accounting method of Land Bank, the rule for public enterprise accounting system must be partially revised.

Key words: Landing Banking, Land Bank, Financing, Land Bank Bond

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원(주저자: jhcs@lh.or.kr)

2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: aquarius@lh.or.kr)

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

‘공공토지비축에관한법률’(이하 공공토지비축법)이 2009년 2월 제정되면서 이에 근거하여 토지은행이 2009년 7월 1일 출범하였다. 토지은행은 한국토지공사(2009.10월 대한주택공사와 통합하여 현재는 한국토지주택공사; 이하 ‘LH’로 명칭)에 별도의 계정 형태로 설치되었다.

공공토지비축계획은 공공토지비축심의위원회에서 수립하는데, SOC용지와 국가산업단지 중심으로 2010~2019년간 매년 2조원씩, 총 20조원 비축할 계획이다.

토지비축사업의 성격상 향후 10년간은 주로 비축만 하고, 처분은 한정적으로 이루어질 수밖에 없으므로 사업초기에는 비축을 위한 안정적 재원의 확보가 사업의 지속성을 담보하는 결정적 요소의 하나일 것이다.

공공토지비축법에서는 토지비축 재원으로 LH 채권, 토지은행 적립금, 비축토지 운용수익금 등을 열거하고 있다. 그러나 사업초기에는 비축만 이루어지고 처분은 없기 때문에 토지은행사업을 통한 운용수익 창출은 기대하기 힘들며, 사업초기의 실질적인 재원조달 수단은 LH로부터의 적립금이나 LH 채권발행이다. 2010년 기준으로 토지은행의 토지비축규모는 금액기준으로 2,283억원인데 그 재원은 전적으로 LH채권 발행에 의존하였다.

공공토지비축법이 제정될 2009년 당시에는 (구)한국토지공사의 재무상황에 비추어볼 때, 토지은행사업을 위한 자체적인 재무역량이 가능하다는 의견이 지배적이었다. 국토해양부(2008b)에 따르면 (구)토지공사 당기순이익(연간 1조원 예상)의 일부(40%수준)와 토지공사채권 발행으로 재원을 조성한다는 계획이었다.

그런데 예상과는 달리 (구)한국토지공사와 (구)대한주택공사를 통합한 LH가 과도한 사업물량 압박에 시달리고, 더욱이 2010년 이후 전반적인 부동산경기 침체를 배경으로 심각한 재무위기 상황에 봉착하여 LH 채권 발행 자체가 여의치 않은 상황에 직면하면서 토지비축사업 재원 마련도 쉽지 않은 실정이다.

본 연구는 토지비축사업이 재원조성에서 LH 채권 발행에 의존하는 현행 구조로는 재원조달측면에서 사업의 지속성을 갖기 힘들다는 인식하에 대안적인 재원조달방안으로서 별도의 토지은행채권 발행방안을 모색하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 분석범위는 다음과 같다.

먼저 시기적인 측면에서는 토지은행이 출범한 2009년부터 사업이 개시된 2010년을 기준으로 재원조달 현황을 분석하였으며, 향후 2019년까지 총 20조원 비축목표를 염두에 두고

재원조달구조의 문제점을 판단하였다.

한편 본 연구에서 대상으로 하는 토지비축사업은 공공토지비축법에 의거하여 LH내에 설치된 토지은행이 수행하는 사업만을 대상으로 한다. 현행 공공토지비축법에서는 공공토지비축사업은 LH내에 설치된 토지은행만이 수행할 수 있도록 하고 있기 때문이다.

마지막으로 내용적인 측면에서 본 연구는 재원조달구조 및 회계처리방식의 개선 필요성을 재원조달의 안정성이라는 재무적 관점에 국한하여 제시하고 있다. 토지은행의 현행 재원조달구조 및 회계처리방식은 반드시 재원조달문제 뿐만 아니라 토지의 취득 및 운영과정에서의 공공성 및 효율성 등을 고려한 다양한 관점이 종합적으로 반영된 것이겠지만, 본 연구에서는 토지은행이 현재와 같은 법적 기반과 사업추진체계를 갖추게 된 재무적 배경, 그리고 토지은행의 실질적 재원이 되고 있는 LH 재무상황에 주목할 것이다.

연구의 흐름 및 연구방법은 다음과 같다.

먼저 현행 토지은행의 재원조달구조를 규정하는 관련 법, 지침 등 제도적 여건과 사업주체인 LH의 재무적 여건을 토대로 토지은행 재원조달구조상의 문제점을 진단하였다. 이를 위하여 토지은행의 도입을 위한 정책적 논의가 진행된 주요 회의내용¹⁾이나 토지은행의 법적 성격 및 회계처리방안을 둘러싼 입법과정에서의 정부보고서²⁾ 및 국회차원의 심의의견³⁾, 학계의 선행연구들을 참고하였으며, 토지은행 재원조달 현황 및 LH의 재무상황에 대해서는 LH 내부자료⁴⁾에 의존하였다.

한편, 토지은행의 재무적 여건에 대한 분석은 재원조달구조를 판단하는 수준에서 제한적으로 수행하였다. 토지은행사업의 본격 추진은 2010년부터 진행되었기 때문에 심도있는 종합적 재무분석이 가능할 정도의 과거 자료가 축적되어 있지 않고, 구분회계를 한다고는 하나 LH 재무제표와 연결되어 있어 실질적인 재무적 분석의 대상은 LH 그 자체일 수밖에 없다는 판단 때문이다. LH 재무에 대한 심도있는 분석은 워낙 범위가 방대하여 그 자체로 별도의 연구주제가 될 것이다. 또한 토지은행 대차대조표상 자산의 유형도 매우 단순하여 비축토지뿐이며, 그나마도 SOC용지와 산업단지용지 위주인데, 이들 비축토지의 유동화 여부는 이미 제시된 공공토지비축계획(향후 10년간 20조원 비축)에 의존하며 LH의 자체적인 재무활동의 영향을 크게 받지 않을 것으로 판단된다.

다음으로 재원조달구조의 개선방안은 토지비축사업의 현금흐름 특성에 착안하여 총 20조원 비축을 목표로 하는 2019

1) 국토해양부(2008a), 국토해양부(2008b)

2) 국토해양부(2009)

3) 국토해양위원회 수석전문위원(2008)

4) 토지은행(2009), 한영회계법인(2008), 한국토지주택공사 재무개선 특별위원회(2012)

년까지는 토지은행 외부로부터의 재원형성이 불가피함을 보이고, 외부적인 재원조달 경로로서 LH채권 발행 외에 별도의 정부보증부 토지은행채권 발행방안을 제시하였다. 이러한 제안의 객관성을 확보하기 위하여 한국자산관리공사, 예금보협공사, 한국주택금융공사 등 여타 공기업 사례를 통해, 고유계정과 별도로 특수 목적의 기금이나 별도 계정이 설치된 경우 재원조달이 어떤 식으로 이루어지고 있는지를 비교분석하였다.

한편 공공토지비축법에서는 토지은행회계를 LH 고유계정과 구분하도록 규정하고 있으나 실질적으로는 LH 고유계정과 연결하여 재무제표가 작성되고 있는데, 이는 토지은행의 재원조달이 실질적으로 LH채권 발행에 의존하는 상황과 무관하지 않다. 따라서 대안적 재원으로 별도의 정부보증부 토지은행채권 발행이 이루어지기 위해서는 회계처리방식도 달라져야 한다. 이를 위하여 토지은행 설립시점에서 회계처리방향을 둘러싼 정부방침과 국회심의 의견⁵⁾을 비교하는 한편, 공공토지비축법상 회계처리 관련 조항, 공기업·준정부기관 회계사무규칙상의 관련 조항(제12조 제1항 및 제2항), LH가 운용하고 있는 토지은행 회계처리지침을 비교 검토하였다.

1.3 선행연구 검토

토지비축제도에 대한 논의는 학계에서는 오래전부터 진행되어왔다. 공공의 토지비축방안에 대한 최병선(1987)의 연구 보고서 외에도 이정전(1988), 황명찬(1989), 주봉규(1990) 등의 저서에서도 토지비축제도에 대한 소개가 있었다.

1990년대 들어서도 토지공개념 도입을 계기로 선매중심의 토지비축 필요성에 대한 활발한 논의가 전개되었다. 대한민국토도시계획학회, 2010), 한국토지공사(1999), 김행중(2008), 김정익 등(2009)는 스웨덴, 프랑스, 영국, 일본 등 외국의 토지비축제도의 실태를 조사하였다

정치권에서 본격적인 도입이 검토된 것은 2005년 이후이다. 전국에 걸친 동시다발적 개발사업의 시행으로 지가 및 보상가가 과도하게 상승한 것이 아파트 분양가 상승의 주 원인 중의 하나라는 인식이 확산되면서, 아파트 분양가 안정을 위해서는 토지매입비용을 낮추어야 하며 이를 위해서는 사전에 택지를 비축할 필요성이 있다는 것이다.(정수연, 2005) 2005년 8.31 부동산시장 안정대책에서는 한국토지공사의 비축기능을 연간 1,500만평으로 강화하기로 하였으나, 재원조달 및 취득수단 등 토지비축의 구체적인 실천방안 부족으로 실현되지 못하였다.

이명박 정부 들면서 국정과제(2008.4.24), 국가재정전략회의(2008.4.27), 국가경쟁력 강화회의(2008.5.23), 제12차 위기기관리대책회의(2008.10.2) 등을 거치면서 SCO용지 및 산업

단지 용지를 중심으로 토지비축방안이 입법화되기에 이르렀다.

토지은행의 설립이 추진되던 시점에서 토지은행 정책방향에 대해서는 김현수(2008), 김상겸(2008), 김광수(2008), 신봉기(2008), 허재완(2008), 서순탁(2008) 등의 연구가 있다. 김현수(2008)는 토지비축제도의 운영체계 및 비축목표별 업무추진체계에 대하여 검토하였다. 김상겸(2008)은 토지비축사업의 헌법적 근거, 토지비축사업의 추진방안에 대해서 연구하였고, 김광수(2008)는 토지비축사업의 공익성과 사업인정방안에 대하여 법률적인 연구결과를 제시하였다. 신봉기(2008)는 토지비축사업이 원토지소유자의 재산권을 과도하게 제한 내지 침해할 소지가 있다는 점에서 위헌성 등 토지비축법안의 목적의 효율적 달성을 위하여 보다 치밀한 제도적 보완방안을 제시하였다.

이상에서 살펴보았다시피 토지비축제도에 대한 연구는 토지은행의 출범을 앞둔 2008년을 전후하여 집중적으로 이루어졌으며 법적 근거의 확보 문제에서 취득수단 및 비축토지의 운영방안 등에 걸쳐 종합적으로 연구가 진행되었으나, 막상 재원조달문제에 대한 연구는 상대적으로 취약하다.

다만 제주특별자치도(2007)가 토지은행 설립방안을 제안하면서 재원조달수단으로 토지특별회계를 검토한 바 있고, 허재완(2008)은 토지관리 및 지역균형개발 특별회계의 활용을 제안한 바 있다.

본 연구는 토지은행의 재원조달방안으로 정부가 보증하는 별도의 토지은행채권 발행을 제안하고 있다. 정부 재정의 역할이 중요함을 강조한다는 점에서 제주특별자치도(2007), 허재완(2008)의 연구와 일맥상통한다. 다만 특별회계방식은 정부의 직접적인 재정부담을 수반하기 때문에 정부사업으로 수행하는 것이 합리적이며, 굳이 LH에 토지은행을 설치한 취지와 부합되는지에 대한 의문이 있다. 본 연구에서 제안하는 토지은행채권 발행방식은 정부의 직접적인 재정지출을 수반하지 않으며, 상환재원은 향후 LH로부터의 적립금이나 토지은행 사업에서 발생하는 수익으로 충당하는 방식이라는 점에서 차이점이 있다.

2. 토지은행 재원조달구조와 문제점

2.1 토지은행 재원조달구조

토지은행 재원조달구조를 이해하기 위해서는 공공토지비축법상의 재원조달수단 및 회계처리방식을 살펴볼 필요가 있다.

공공토지비축법상 토지비축을 위한 재원은 LH 채권발행 외에 LH의 토지은행 적립금, 부동산금융(자산유동화 등), 자산운용수익금 등으로 구성되어 있다.

공공토지비축법에서 토지은행을 LH에 설치하여 토지비축기능을 수행하도록 한 것은 토지취득에 대한 LH의 전문성을 활용함과 동시에 LH가 고유사업으로부터 얻는 수익을 토지

5) 국토해양부(2009), 국토해양위원회 수석전문위원(2008)

비축 재원으로 최대한 활용하지는 취지가 있었던 것으로 보인다. 국토해양부(2008b)에 따르면, 공공토지비축종합계획에 의한 비축목표 달성을 위해서는 2010년부터 매년 2조원, 10년간 20조원 규모의 재원을 조달해야 하는데, 이를 위한 재원은 (구)토지공사 당기순이익의 일부(40% 수준)와 토지공사 채권 발행으로 조달한다는 계획을 갖고 있었다. 사실상 공공토지비축법이 제정될 2009년 토지공사의 당기순이익은 연 1조원에 달하였다. 또한 정부는 (구)한국토지공사법 개정을 추진하여 적립금의 일부를 토지은행으로 전입할 수 있도록 하는 근거를 마련하는 한편, 토지공사 채권발행 한도를 자본금의 15배로까지 확대한 바가 있다.⁶⁾ 부동산금융은 비축토지를 기초 자산으로 하는 자산유동화를 통해 비축토지의 임대운영 수익이나 향후 처분과정에서의 매각대금을 조기 활용하지는 취지를 갖고 있다. 자산운용수익금은 비축토지의 처분과정에서 발생하는 수익금을 의미한다.

한편 토지은행의 회계처리방식에 대해 공공토지비축법에서는 LH 고유계정과 구분하여 계리하도록 규정하고 있다. 구분계리의 세부방식을 규정한 하위지침인 ‘토지은행 회계처리 지침’은 공기업·준정부기관 회계사무규칙 제12조제1항(뒤에서 상술)에 의거하여 토지은행계정을 구분하여 계리하되 LH 재무제표에 연결하도록 하고 있다. 즉, 공공토지비축법에서는 토지은행계정을 LH 고유계정과 구분하도록 함으로써 토지은행의 독립성과 투명성을 꾀하겠다는 취지이나, 하위 지침에서는 궁극적으로 LH 재무제표에 연결하도록 함으로써 토지은행은 LH로부터 재무적으로 완전한 독립성을 갖지 못하고 있다.

이러한 현행 회계처리방식은 형식적으로는 공기업·준정부기관 회계사무규칙 제12조제1항 및 제2항에 의거한 것이지만, 내용적으로는 토지은행이 대부분의 비축 재원을 LH채권 발행에 의존함으로써 토지은행의 재무가 실질적으로는 LH 재무에 종속되고 있음을 반영한 것이다.⁷⁾

2010년 토지은행 결산자료에 따르면, 토지은행의 자산은 비축토지로 구성되어 있으며 그 규모는 금액기준으로 2,283억 원이다. 자본적립은 현재로서는 ‘0’이고 부채는 자산보다 42억 원 많은 2,325억 원이다. 부채 중 LH채권 발행이 2,314억 원으로 대부분을 차지한다.

이는 토지은행의 비축사업 재원이 전적으로 LH 채권발행

표 1. 공공토지비축법상 토지은행 재원조달 및 회계처리 관련 조항 및 운영 현황

구분	공공토지비축법 상 조항	운영 현황
재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> · 토지은행 적립금 · LH 채권발행자금 (대부형식) · 자산유동화 및 부동산 금융기법 · 비축토지 관리, 공급에 따른 수익금 · 자산운용수익금 	<ul style="list-style-type: none"> · LH채권 발행에 의존 · 2010년 기준, 비축토지 2,283억원의 재원조달을 위해 LH채권 2,314억 원 발행 (LH 2010년 결산서 참조)
회계 처리	<ul style="list-style-type: none"> · LH에 토지은행계정을 별도 설치하고 고유계정과 구분하여 계리. 	<ul style="list-style-type: none"> · LH 고유계정과 구분하여 계리하되 고유계정과 연계하여 재무제표 작성 (토지은행 회계처리지침에 의거)

에 의존하고 있음을 의미한다.

이하에서는 이에 대해서 보다 구체적으로 살펴볼 것이다.

2.2 문제점

먼저 비축토지 관리, 운용에 따른 수익금 및 자산운용수익금의 실효성 문제이다.

공공토지비축법에서 비축대상 토지는 SOC용지, 산업단지용지 등 공공개발용 토지와 농지, 구릉지, 매립지 등 수급조절용 토지로 구성된다. SOC용지, 산업단지용지 등은 공익적 사업으로서 대부분 비축 신청을 받아 사업을 선정하며, 토지공급처가 이미 정해져 있고, 토지공급가격도 법에서 정하는 기준에 따르도록 되어 있어 투자-회수가 안정적인 구조이다. 수급조절용 토지는 농지, 구릉지, 매립지 등 저(低)이용 되고 있는 비도시용지를 선별, 확보한 후 향후 도시용지로 사용할 토지로서 가치의 상승 및 수익발생이 가능한 사업이다.

그러나 비축사업의 성격상 개발계획이 확정되기 전에 사전에 비축하는 것이기 때문에 향후 개발계획이 확정되고 본격적으로 사업이 추진되어 수익이 발생하는 기간을 감안할 때, 투자자금이 본격적으로 회수될 때까지는 적어도 10년을 바라보아야 하는 장기 사업이다.⁸⁾

따라서 비축토지의 매각을 통한 회수금이나 자산운용수익금을 토지비축사업에 재투자할 수 있기 위해서는 향후 20조 원 규모의 공공토지비축종합계획 종료기간인 2019년 이후에 가서야 기대할 수 있을 것이다.

한편 부동산금융기법으로서 자산유동화는 실효성이 불투명하다. 비축토지의 향후 임대운영수입이나 매각대금은 비축토지의 공급계약이 실제로 체결되지 않는 한, 현금회수흐름이 불확정, 불특정적인 장래채권(future cash flow)에 해당된다. 장래채권이 유동화자산으로서의 적격성을 갖추려면 외부

6) 통합공사 LH 설립법인 「한국토지주택공사법」은 공공토지비축법보다 먼저 발의되어 토지은행적립금에 관한 내용이 누락된 상태이다. 이에 따라 한국토지주택공사법에 토지은행적립금 적립근거 조항을 신설하기 위한 법 개정이 추진 중이다.

7) 토지은행 계정분리나 국토해양부장관의 통제 등 LH와 토지은행을 구분하기 위한 최소한의 제도적 장치가 마련되어 있지만 토지은행의 재원조달이 LH의 자체자금을 통해 이루어지는 구조에서는 토지은행의 운용은 LH의 재정여건에 종속될 수밖에 없다.(지형영, 2010)

8) “공공토지의 비축에 관한 법률”에서는 원칙적으로 토지대금이 지급되어야 토지를 공급하도록 하고 있지만 기반시설의 건설 등 토지비축위원회가 인정하는 경우에는 사전에 공급할 수 있도록 규정하고 있다. 사전 공급의 경우 토지소유권은 한국토지주택공사가 보유한 상태로 해당 공익사업자가 장기간 토지대금을 지급하지 않고 사용하는 결과를 초래할 수 있다.(이명로, 2009)

적 신용보강이 과도하게 소요될 수 있고, 현행 금융감독원의 회계지침(해석적용사례 2003-159)⁹⁾이나 국제회계기준(IFRS)에서는 장래채권의 자산유동화는 차입으로 인식토록 하고 있어 궁극적으로 LH채권 발행과 마찬가지로 LH 부채를 증가시키는 효과를 가지기 때문에 LH채권 발행에 비해 비교우위를 갖기 힘들다.

이상에서 본 것처럼 현행 법률은 토지은행의 재원조달방법으로 여러 수단을 규정하고 있지만, 공공토지 비축사업의 공익적 성격상 적극적인 현금흐름 창출 행위를 하기 어렵기 때문에 본격적인 매각을 통한 회수가 이루어지기 이전까지의 단계에서는 실질적인 재원조달방법으로 활용가능한 것은 LH 적립금과 LH 채권발행뿐이다.

이처럼 LH 적립금과 채권발행에 전적으로 의존하는 현행 재원조달체계는 LH의 재무구조에 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 적시적인 재원확보 측면에서 불확실성이 높아 토지은행의 사업수행이 원활하게 이루어지지 않을 가능성이 높다.¹⁰⁾

LH의 적립금은 LH가 고유사업을 통해 지속적인 순이익을 발생시킨다는 전제하에서 가능한데, 당초 예상과는 달리 2010년 이후 LH가 재무악화 및 유동성위기에 직면한 상태로 토지비축사업을 위한 재원적립이나 채권발행이 어려운 실정이다.

LH는 2003년부터 국민임대주택 100만호, 세종·혁신도시, 신도시(8개) 등을 추진하였고 2008년 이후 보급자리주택 150만, 신도시(2개) 추진 등 정책사업 물량의 급증으로 총체적인 재무상태 악화에 직면해있다. 2010년말 기준 금융부채는 90조원으로 임대주택사업과 관련된 금융부채가 33.3조, 신도시 및 택지개발사업과 관련된 금융부채는 31.7조원이다. 2003년 18% 수준이던 영업이익률은 2010년에는 2% 수준으로 크게 저하함으로써, 택지개발이익을 활용한 임대주택건설, 토지비축 등 정책사업에의 교차보전이 불가능해진 상태이다. LH 재무개선특별위원회(2010)의 2010~2018년간 재무전망에서는 이자보상배율이 2018년에 가서야 '1'을 넘어서고, 연평균 차입규모는 20조원 수준에 달할 것으로 전망하였다.¹¹⁾

9) 금융감독원, 장래매출채권의 자산유동화에 관한 회계처리(해석적용사례 2003-15)에 따르면, 자산유동화에관한법률 상의 자산유동화계획에 따른 자산유동화는 일반적으로 매각거래에 해당될 것이다. 다만, 유동화 대상이 장래매출채권인 경우 회사가 자산유동화를 통하여 수령하는 유동화대금은 '유동화채무'로 회계처리하는 것이 타당하다.

10) '토지공사(현 LH)의 신용을 이용하여 공익사업용지의 선매입을 통한 공공용지의 공급은 제도시행 초기에는 토지공사의 가용재원을 활용할 수 있으므로 그 효과가 가시적인 면이 있을 것으로 보이나, 토지공사의 신용확장에는 한계가 있는 만큼 궁극적으로 국가 재정의 확충이 수반되어야만 그 효과가 지속될 수 있을 것으로 보인다.'(국토해양위원회 수석전문위원, 2008)

근본적으로 토지은행사업은 공익적 목적의 토지를 장기 비축하는 사업이기 때문에 토지은행을 안정적으로 지속적으로 운용하기 위해서는 LH의 부채비율과 이자보상배율 등 재무지표의 안정적 운용을 위한 수익창출사업이 지속적으로 뒷받침되어야 할 것이나, 최근 LH의 재무악화와 부동산경기의 장기침체에 따른 수익창출 어려움 등을 감안할 때, 국가재정을 통한 직, 간접적 지원이 불가피하다.¹²⁾

3. 토지은행채권 도입방안

3.1 토지은행 재무여건에 대한 기본 전제

토지은행채권 도입방안을 제시하기에 앞서 일단 토지은행의 재무여건을 다음과 같이 전제하였다.

첫째, 토지은행사업의 투자 회임기간을 10년 정도로 보았다. 토지은행이 2009년 7월에 출범하였고, LH가 2009년 10월에 출범하였기 때문에 토지비축사업이 본격 개시된 것은 2010년부터이다. 토지은행사업의 초창기에는 비축물량을 확보하기 위한 투자가 우선이고, 공공토지비축계획(2010~2019년)이 종료되는 2019년 이후에 가서야 점차 회수가 이루어질 것이다.

둘째, 토지은행의 운영주체인 LH로부터 토지은행에 대한 적립금 전입 및 채권발행을 통한 자금지원이 정상화되는 시점은 LH 재무구조가 먼저 정상화되는 2018년 이후로 보았다. 한국토지주택공사 재무개선특별위원회(2010)에 따르면, 2014년부터 LH 사업수지가 개선되지만, 절대적인 부채규모의 축소와 수익구조 정상화를 기대할 수 있는 시점을 2018년으로 보았다.

3.2 토지은행 재원조달구조 개선의 방향

이상에서 살펴본 토지은행 재무여건에 대한 기본 전제를 바탕으로 재원조달구조 개선방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 토지은행과 LH의 재무상황을 감안할 때, 토지은행

11) 부내용은 LH 2010년 결산서 및 한국토지주택공사 재무개선특별위원회(2010) 참조

12) 토지은행을 안정적으로 지속적으로 운용하기 위해서는 내부적으로 토지공사의 부채비율과 이자보상배율 등 재무지표의 안정적 운용을 위한 수익창출사업이 지속적으로 뒷받침되어야 하며, 외부적으로는 국고납입 축소, 세제감면 등이 필요하다. 정부재정의 투입을 전제하지 않는 경우 토지비축이 지속되려면 토지비축을 기반으로 하는 잠재적 운영수익이 비용을 뒷받침할 수 있어야 하며 토지자본이익의 철저한 환수가 필요하다.(한국토지공법학회, 2008)

전문가 대상 설문조사 결과에서는 안정적인 재원조달 방안으로 응답자의 45%가 별도의 토지비축기금 조성을 통한 재원 확보를 들었고, 중앙정부의 재정지원(24%), 토지비축 채권(지가인덱스 채권) 발행을 통한 조달(21%)의 순으로 나타났다. 그 외에도 지방채 발행을 통한 조달(6%), 금융기관 자금 융자(2%), 해외 차입(2%) 등으로 나타났다.(토지은행, 2009)

사업초기(2010~2019년)와 정착기로 구분하여 재원조달구조도 차별화되어야 할 것이다. 사업 초기에는 토지은행 내부적으로 재원조성이 불가능하고 LH로부터의 적극적인 자금지원도 불가능하기 때문에 정부 재정의 역할을 강화할 필요가 있다. 이후 사업이 정착된 단계에서는 정부재정의 역할을 줄이고, 회수금 및 LH 적립금과 채권발행을 활용할 수 있다는 것이다.

둘째, 정부재정의 지원방식은 직접적인 지원보다는 간접적인 지원방식이 토지은행을 LH에 설치한 취지에 보다 부합한다고 보았다. 대한민국토도시계획학회(2010)는 직접적인 재정지원의 다양한 방식으로 국토해양부 산하 건설업종 관련 공기업 등의 향후 5년간 법인세 감면분 상당액 출자(법인세), 매년 공기업 납입 정부배당금(배당금), 개발부담금 환수액(개발부담금), 부동산 양도소득세 중과세분(양도소득세), 국·공유재산의 일반재산 중 토지의 현물출자(국유재산), 종합부동산세 징수분(중부세) 등을 주요 재원으로 고려한 적이 있다. 이밖에 직접적인 재정지원방안으로 제주특별자치도(2007)는 토지은행 재원조달수단으로 토지특별회계를 검토한 바 있고, 허재완(2008)은 토지관리 및 지역균형개발 특별회계의 활용을 제안한 바 있다.

표 2. 토지은행 재무여건판단 및 재원조달구조 개선방향에 대한 기본 전제

단계구분	현행 주요 재원별 가용성 판단		재원조달 개선방향 (정부재정지원방향)
	토지은행 회수금	LH 적립금 및 채권발행	
사업초기 (2010~2019년)	· 비축투자 > 회수 (평균회수기간 10년이상 소요)	· LH재무취약 (LH의존적 재원조달 한계)	한시적, 간접적 방식 재정지원 긴요
정착기 (2019년 이후)	· 비축투자 ≤ 회수 (회수를 통한 재투자 가능)	· LH재무정상화 (LH 적립금 및 채권발행을 통한 부족자금 조달)	재정지원 불필요

그러나, LH 내에 토지은행을 설치한 것은 정부예산을 직접적으로 배정하기보다 LH의 자금력을 활용하려는 취지가 있었기 때문이다. 따라서 간접적인 지원방식으로서 한시적인 보증의 형태로 자금조달이 원활하도록 해주는 것이 재정부담도 경감하고 토지은행을 설립한 취지에도 부합되는 방식이라고 판단한다.

3.3 공익목적의 별도 계정사업에 대한 재정지원 사례 비교

한국자산관리공사, 예금보험공사, 한국주택금융공사 등 여타 사례를 보면, 특수 목적의 기금, 또는 별도 계정을 고유계정과 분리하여 설치하였을 경우, 재원조달의 목적으로 별도의 채권을 발행하거나 차입을 하도록 하고 그에 대해서는 정부보증, 또는 정부출연이 이루어지고 있다.

‘부실채권정리기금’은 1997년 외환위기 이후 한국자산관리공사 내에 고유계정과 별도로 설치되었다. 의사결정주체인 경영관리위원회의 위원장은 한국자산관리공사 사장이 겸한다. 기금의 재원은 부실채권정리기금채권 발행을 통해 조성되었는데, 이에 대해서는 2009~2010년간 한시적으로 정부가 보증을 제공하였다. 부실채권정리기금은 기금채권 발행 등으로 총 39.2조원의 재원을 조성해 부실채권 111.5조원을 인수하였고, 2010년 말까지 인수한 부실채권 중 79.1조원을 정리하고 45.5조원을 회수함으로써 6.3조원을 초과 회수하였다. 2008년 말까지 총 42.4조원이 회수되어 회수율은 110%를 기록하였다. 동 기금은 설치목적완을 완수하고 2011년 11월 22일 폐지되었다.

‘구조조정기금’은 글로벌 금융위기 이후 금융기관의 부실채권을 조속히 매입·정리하여 금융기관의 건전경영을 유도할 목적으로 자산관리공사 내에 설치·운영하고 있다. 구조조정기금은 한국자산관리공사에 40조원 규모로 설치되며, 재원은 정부보증 기금채권 발행 등을 통해 조성된다. 조성자금은 금융기관이 보유한 부실채권이나 구조조정기업의 자산을 매입하는 용도로 쓰이게 된다. 2014년 말까지 한시적으로 운용된다. 이는 지난 1997년말 외환위기 극복과정에서 설치했던 ‘부실채권정리기금’의 경우에도 기금의 회수노력 제고를 위해 운용기간을 5년으로 설정했던 점을 고려한 것이다. 기금 운용 후 최종수익 등 잔여재산은 전액 정부에 귀속된다.

‘예금보험기금채권상환기금’은 2002년 9월 확정된 공적자금상환대책 및 「예금자보호법」에 따라 2003년 1월 1일자로 설치되었는데, 금융구조조정 과정에서 투입된 예금보험기금의 공적자금의 상환을 목적으로 한다. 의사결정주체인 예금보험위원회의 위원장은 예금보험공사 사장이 겸한다. ‘예금보험기금채권상환기금’의 재원은 국회의 동의 절차와 정부의 지급보증을 거쳐 발행된 채권을 그 조달원천으로 한다.

‘주택금융신용보증기금’은 주택저당채권 등의 유통화와 주택금융 신용보증 및 주택담보노후연금보증 업무를 수행하게 함으로써 주택금융 등의 장기적, 안정적 공급을 촉진하는 것을 목적으로 한국주택금융사 내에 설치되었다. 의사결정주체인 주택금융위원회의 위원장은 한국주택금융공사 사장이 겸하고 있다. 재원은 정부출연금, 금융기관 출연금, 운용수익금 등을 원천으로 하며, 정부의 손실보전이 가능하도록 되어 있다.

이상 살펴본 대부분의 사례는 기금의 형태를 취하고 있으며 고유계정과 구분계리하도록 하고 있다. 이 때의 구분계리는 고유계정과 궁극적으로 연결되는 개념이 아니라, 완전히 분리되는 개념이다. 또한 이들 독립적인 기금, 또는 계정이 재원조달 목적으로 채권을 발행하는 경우, 정부가 보증을 제공하는 것이 일반적이다.

한편 토지은행계정은 ‘공공토지비축법에 의거하여 LH에

설치되었는데, 의사결정주체인 공공토지비축심의위원회의 위원장은 LH 사장이 아니라, 국토해양부장관으로 되어 있다. 앞의 사례에서 살펴본 기금들의 의사결정주체가 되는 위원회의 장을 기금이 설치된 각 공사의 사장이 겸하고 있음에 반하여 토지은행계정은 국토해양부장관으로 되어 있는 것만 봐도 여타 기금에 비하여 더욱 공적 성격이 부여되고 있다고 하겠다. 그럼에도 불구하고, 재원조달은 어떠한 실질적인 정부지원도 없이 LH채권 및 적립금에 의존하는 구조이다. 여타 기금 사례에 비하여 토지은행계정의 경우 관리주체인 LH의 의사결정권한은 약한 대신 재원부담만 지고 있는 것이다.

3.4 법·제도 개선사항 : 공공토지비축법에서 ‘토지은행채권 발행’ 및 ‘정부보증’ 조항 신설

LH 고유계정에 대한 정부보증 조항은 명목적 조항에 지나지 않으며, 손실보전조항도 고유계정상의 일부 공익사업에만 적용되며, 토지은행계정은 해당되지 않는다.

한국토지주택공사법 제10조 제3항에서는 LH채권에 대해 ‘정부가 보증할 수 있다’고 명시되어 있으므로 별도의 관련 법률 개정절차 없이도 국회의 동의를 얻는다면 즉시 활용 가능하다. 그러나 지금까지 LH채권에 대하여 정부보증이 이루어진 전례는 없으며, 명목적 조항에 지나지 않는다. LH 사업 중에는 공익사업 외에 교차보전을 위한 수익사업도 있어, LH채권 일반에 대하여 정부가 보증을 제공하기에는 공익적 명분이 뚜렷하지 않기 때문에 긴급한 상황이 아니라면 국회의 동의를 얻는 것이 사실상 불가능하다.

한편 2010년 12월 한국토지주택공사법 개정을 통하여 제 11조 제2항에서 ‘공익사업에서 발생한 손실에 대해 정부가

보전한다’고 되어 있으며 이는 국회의동의 절차가 없이 지속적으로 적용된다. 그러나 정부가 손실보전을 해주는 공익사업은 동법 및 시행령에서 LH가 수행하는 보금자리주택, 국민임대주택, 산업단지, 세종시 및 혁신도시 등으로 열거하고 있고 토지은행계정은 해당되지 않는다.

공공토지비축법 개정을 통해 토지은행계정에 대해서도 손실보전조항을 신설하는 방안을 생각할 수 있지만, 이 경우에도 자금조달은 LH채권 발행에 의존하는 한계를 극복하지는 못한다.

따라서 토지비축사업에 대해서는 공공토지비축법 개정을 통해 별도의 토지은행채권 발행조항을 신설하고, 사업초기에는 자체적인 채권상환능력이나 담보력을 갖고 있지 못하므로 한시적인 정부보증 조항도 동시에 신설하는 것이 필요하다. 물론 실질적으로 정부보증조항이 효력을 발휘하려면 국가재정법(시행령 제44조)에 의거하여 대통령의 승인을 거쳐 최종적으로 국회의 동의가 필요하다.

토지은행사업은 엄연한 국가정책으로 정부의 지원이 필수적이다. 또한 토지비축재원 조달과정에서 정부보증으로 금융비용을 낮춘다면 향후 SOC 용지 등 국책사업용 비축토지를 정부가 매입하는 경우, 매입비용을 낮출 수 있어 장래의 재정부담을 경감할 수 있을 것이다.

3.5 회계처리 개선사항

3.5.1 토지은행계정의 회계정책과 관련된 쟁점

당초 공공토지비축법의 기획, 설계단계에서 주로 논의되었던 이슈로 토지은행의 법적 성격 및 회계처리방식에 관한 쟁

표 3. 공익목적의 별도 계정사업의 재원조달 사례 비교

구분	부실채권정리기금 &구조조정기금	예금보험기금채권상환기금	주택금융신용보증기금	토지은행
근거법	금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률	예금자보호법	한국주택금융공사법	공공토지의 비축에관한법률
설치	한국자산관리공사에 설치	예금보험공사에 설치	한국주택금융공사에 설치	한국토지주택공사에 설치
회계	구분계리	구분계리	구분계리	구분계리
감독부처	금융위원회	금융위원회	금융위원회	국토해양부
관리주체	자산관리공사	예금보험공사	주택금융공사	한국토지주택공사
의사결정 구조	경영관리위원회 (위원장:자산관리공사사장)	예금보험위원회 (위원장:예금보험공사사장)	주택금융운영위원회 (위원장:주택금융공사사장)	공공토지비축심의위원회 (위원장:국토해양부장관)
재원	자체 조달	자산관리공사 전입금 기금운용수익 등	차입금, 특별기여금 회수금, 운용수익 등	LH 적립금, LH 채권 비축토지 수익금 부동산금융 등
	별도 채권	기금채권	기금채권	×
	정부 지원	기금채권에 대한 정부보증 정부 출연금 공적자금상환기금출연금 한국은행 차입금	공적자금상환기금출연금	정부 출연금 정부의 손실보전

점이 있었다.(대한국토도시계획학회, 2010)

토지은행의 법적 성격을 별도 조직(기구), 기금, 독립계정 등 3가지 방안으로 검토한 결과, (구)토지공사의 재원을 활용할 수 있고 토지비축제도의 조속한 시행이 가능하다는 점에서 독립계정으로 제도를 추진하기로 결정되었다. 한편 중장기적으로는 별도의 토지비축기금, 또는 특별회계 등을 통한 재정투입이 필요하다는 인식이 내재되어 있었다.

현행 공공토지비축법에 의거한 토지은행의 구분계리 규정에 대한 회계정책적인 해석은 크게 두 가지 견해로 나뉜다.

① 토지은행계정을 LH고유계정과 연결하는 견해

국토해양부(2008b)에 따르면 토지은행계정을 토지공사(현 LH)에 별도 설치하되, 정부의 통제, 감독이 가능토록 토지공사 회계와 구분된 독립계정으로 운영토록 하는 방침을 담고 있다.

국토해양부의 공공토지비축에관한법률 시행령안 제정이유서(2009)에서는 ‘토지은행계정은 한국토지공사에 설치하며 한국토지공사의 고유계정과 구분되는 계정이며, 토지은행사업은 시행계획에 따라 토지를 비축·공급 및 그 밖의 부수적 업무를 수행하는 것이나, 한국토지공사가 속한 기업환경의 범위를 벗어날 수 없다. 따라서 토지은행계정은 한국토지공사가 기업환경 및 시행계획 모두에 부합할 수 있도록 스스로 관리·운영토록 해야 한다.’고 하였다.

이 경우 토지은행은 기존 사업과 독립하여 서로 다른 회사처럼 운영되지만 법적 실체는 하나이며 재무제표도 통합하게 된다.¹³⁾ 이는 토공의 당기 순이익을 국고납입(배당)없이 토지은행에 전입하여 토지비축재원으로 활용한다는 취지를 갖고 있다.

② 토지은행계정을 LH고유계정과 분리하는 견해

국토해양위원회 수석전문위원(2008)에 따르면, ‘토지공사의 고유계정과 독립된 토지은행계정을 설치하여 구분계리하도록 하는 것은 토지은행사업을 토지공사의 고유사업과 독립적으로 성과를 측정하고 계리하려는 것으로 이러한 구분계리의 취지를 엄격하게 반영하기 위해서는 토지은행계정의 재원 조달을 위하여 발행된 채권의 상환책임이 토지은행계정으로 귀속하도록 명확히 규정하고, 고유계정과 자금거래도 각자의 계산에 의하여 명확한 대차관계에 따라 이루어지도록 하

13) 이와 관련하여 한영회계법인(2008)에 따르면, ‘토지은행업무 토지공사 내부에서 수행할 경우 자금의 차입주체가 토지공사가 되며 토지은행 사업을 추진함에 있어 토지공사와 지속적으로 발생하는 토지은행 사업자금 지원(인여금 전입 및 토지공사 채권조달), 토지공사 보유 토지의 토지은행 사업으로 이전, 산업단지 조성 등에 있어서 이러한 거래는 토지공사 내부간 거래이므로 별도의 법적 행위(계약서 작성, 소유주 변경 등)가 필요없다. 다만, 내부관리 목적 및 회계적 투명성을 위하여 구분회계가 필요하다. 또한 토지은행사업의 주된 업무인 토지의 매입, 비축, 매각, 토지조성 등은 토지공사가 기존에 하던 업무이므로 내부인원을 활용하여 토지은행업무를 효율적으로 수행할 수 있다.’

는 것이 바람직할 것으로 보인다.’

이 경우 토지은행은 기존 사업과 독립된 별도의 법적 실체로서 재무제표는 완전 분리되어야 한다. 토지은행사업을 위한 재원조달 목적으로 발행된 채권의 상환책임은 LH가 아니라 토지은행계정에 있으며, 이 경우 토지은행 채권에 대한 정부보증은 필수적이다.¹⁴⁾

3.5.2 토지은행채권 도입시 회계처리방안

공기업·준정부기관의 구분계리 세부방식에 대해서는 ‘공기업·준정부기관 회계사무규칙’ 제12조에서 규정하고 있다.

현행 ‘토지은행 회계처리지침’은 공공토지비축법(제9조에 의거하여 구분계리를 원칙으로 하되, ‘공기업·준정부기관 회계사무규칙’ 제12조의 제1항¹⁵⁾에 의거하여 LH 고유계정과 연결하여 통합재무제표를 작성하는 방식으로 회계처리하고 있다.

반면, 부실채권정리기금, 구조조정기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금 등 사례의 경우 관련 근거법에 의거하여 한국자산관리공사, 예금보험공사, 한국주택금융공사의 고유계정과 구분계리를 하여야 하며, 공기업·준정부기관 회계사무규칙 제12조의 제2항¹⁶⁾에 의거하여 고유계정과 완전분리하고 있다.

만약 토지은행계정에서 별도의 토지은행채권을 발행하고 이에 대해 정부가 보증하는 조항을 신설할 경우, 토지은행계정은 LH 고유계정과 명확히 구분될 필요가 있다.

이를 위한 회계처리 근거를 마련하기 위해서는 공기업·준정부기관 회계사무규칙 제12조 제2항을 개정하여 토지은행을 국가재정법상의 기금에 준하여 통합 재무제표 작성대상에서 제외되도록 하여야 한다.

4. 결론

본 연구는 토지이용의 효율화와 공공토지의 저가 공급을 위한 중장기적 관점에서 수행되는 토지비축사업이 원활히 추진되기 위한 핵심적 관건으로서 재원조달구조의 문제점을 검토하고 개선방안으로서 토지은행채권 도입방안을 중점 연구

14) 이와 관련하여 한영회계법인(2008)에 따르면, 토지은행사업 재원을 LH에 의존하지 않고, 별도의 채권발행 및 정부보증을 의존할 경우 은행법상의 신탁계정을 준용가능하다.
15) 공기업·준정부기관 회계사무규칙 제12조 제1항에 따르면, 공기업·준정부기관 설립법이나 그 밖의 법령에서 구분계리하도록 한 경우에는 구분회계 사이의 내부거래 및 미실현 손익을 제거한 후 이를 통합한 결산서를 작성하고, 구분된 회계단위별 경영성과 및 재무현황을 주석으로 기재하여야 한다.
16) 공기업·준정부기관 회계사무규칙 제12조제2항에 따르면, 공기업·준정부기관이 관리·운영하는 기금(동 규칙 제2조제4항 ; 국가재정법 제5조제1항에 따라 설치된 기금만 말한다)의 경우 고유계정과 연결하지 않고 완전 분리하도록 하고 있다.

대상으로 하였다.

토지은행사업의 특성상 사업초기에는 비축물량의 확보가 우선시되므로 자금투입만 집중적으로 이루어지고 회수는 장기에 걸쳐 일어난다는 점을 고려하고, 또한 토지은행 운영주체인 LH의 재무여건이 악화되어 토지은행 사업초기의 필요자금을 충분히 조달할 여력이 안 된다는 점을 고려할 때, 현행 LH 적립금과 채권발행에만 의존하는 재원조달구조는 지속성에 한계가 있다.

따라서 사업초기와 정착단계에서의 특성을 감안하여 재원조달수단은 차별적으로 고려되어야 할 것이다. 사업초기에는 정부재정을 통한 지원이 불가피한데, 토지은행을 LH에 설치한 취지를 살려 직접적인 지원보다는 한시적 보증 등 간접적인 지원이 바람직할 것이다.

간접적인 재정지원방식으로는 별도의 토지은행채권을 도입하는 방안을 제시하였다. 이를 위해서는 공공토지비축법 개정을 통해 ‘토지은행채권 발행’ 조항을 신설하되, 사업초기에는 자체적인 채권상환능력이나 담보력을 갖고 있지 못하므로 ‘한시적인 정부보증’ 조항을 동시에 신설할 필요가 있다.

이에 부가하여, 토지은행 구분계리방식의 변경도 필요하다. LH 고유계정과 독립적으로 토지은행계정에서 별도의 채권을 발행할 경우 토지은행계정은 LH 고유계정과 명확히 구분될 필요가 있으며, 공기업·준정부기관 회계사무규칙을 개정하여 토지은행계정을 국가재정법상의 기금에 준하여 통합재무제표 작성대상에서 제외토록 함으로써 회계처리지침 변경의 근거를 명확히 해둘 필요가 있다.

본 연구에서 제시하는 토지은행채권 발행방안은 토지은행의 재원조달 안정성 확보라는 관점에 국한되어 있으며, 토지은행계정을 LH 고유계정과 완전 분리할 경우, 토지비축사업 추진주체인 LH의 사업효율성에 미치는 영향 등 비재무적 측면의 검토는 다루지 못하였다. 또한 토지은행채권에 대한 정부보증방안에 대하여 국가재정 운영의 관점에서 보는 타당성 검토 역시 본 연구에서는 다루지 못하였다는 한계를 갖고 있다.

감사의 글

본 논문은 LH의 연구비 지원으로 수행된 “토지비축 활성화를 위한 토지은행채권 발행방안” 과제의 연구성과 중 일부를 활용하였습니다.

참고문헌

1. 국토해양부(2008a), 「공공토지의 적기·저가 공급을 위한 토지은행 추진방안(2008.10.2)」, 국가위기관리대책회의 보고내용.
2. 국토해양부(2008b), 「공공토지의 적기 저가 공급을 위한 토지은행 추진방안(2008.9)」, 경제수석 보고자료.

3. 국토해양부(2009), 「공공토지의 비축에 관한 법률 시행령안 제정이유서」.
4. 국토해양위원회 수석전문위원(2008), 「공공토지의 비축에 관한 법률안 검토보고」.
5. 김광수(2008), “토지비축사업의 사업인정 방안,” 「한국토지공법연구」, 41: 103~120.
6. 김상겸(2008), “토지비축사업에 관한 헌법적 검토,” 「한국토지공법연구」, 42: 79~96.
7. 김정익 외(2008), 「비축토지 매입기준 및 해외사례 연구」, 한국토지공사 국토도시연구원.
8. 김정익, 조주현, 최민아(2009), “해외 토지비축(Land Banking) 제도 운영 및 시사점 연구 - 스웨덴, 프랑스를 중심으로,” 「부동산학 연구」, 부동산분석학회, 15(1): 5~22.
9. 김현수(2008), “공적 토지비축과 공공부문의 역할,” 「토지연구」, 16(3): 6~19.
10. 김행중(2005), “외국의 토지비축제도 실태분석,” 「토지연구」, 2005(3): 30~45.
11. 대한국토도시계획학회(2010), 「토지은행제도 발전방안 연구」, 한국토지주택공사.
12. 서순탁(2009), “토지비축제도의 국제비교와 정책적 시사점,” 「한국토지공법연구」, 한국토지공법학회, 43(1): 395~414.
13. 신봉기(2008), “토지비축사업과 환매권 행사기간,” 「한국토지공법연구」, 한국토지공법학회, 42: 118~142.
14. 예금보험공사(2011), 「2011년도 예금보험기금채권상환기금 자산운용지침」.
15. 이명로(2009), 「토지비축제도에 관한 국제비교 연구-일본, 스웨덴, 프랑스와 비교를 중심으로」, 성균관대학교 무역학과 박사학위 논문.
16. 이정전(1988), 「토지경제론」, 박영사.
17. 정수연(2005), “부동산 시장 안정과 토지비축,” 「토지연구」, 2005(3): 20~29.
18. 주봉규(1990), 「토지정책」, 서울대 출판부.
19. 제주특별자치도(2007), 「토지비축제도 활성화 방안 연구」.
20. 지형영(2010), 「토지비축제도에 관한 공법적 연구」, 서울시립대학교 박사학위논문.
21. 최병선(1987), 「공공의 토지비축과 공급」, 국토연구원.
22. 토지은행(2009), 「토지비축제도의 활성화를 위한 설문조사 및 분석보고서」.
23. 한국토지공법학회(2008), 「랜드뱅크제도 도입 시행을 위한 법체계 정립 방안 연구」, 한국토지공사.
24. 한국토지공사(1999), 「공적토지비축 및 토지금융활성화 방안」.
25. 한국토지주택공사 재무개선특별위원회, 「LH 재무위기 극복을 위한 종합진단보고서」.
26. 한영회계법인(2008), 「Land Bank 도입에 따른 회계제도 및 재무구조 개선방안 수립 용역」, 한국토지공사.
27. 허재완(2005), “토지비축제도의 활성화방안,” 「토지연구」, 2005(3): 46~55.
28. 황명찬 편저(1989), 「토지정책론」, 경영문화원.