

# 중국의 토지비축제도 운영 메커니즘과 운영모델 사례연구

## A Case Study on the Management Models and the Management Mechanism of the Land Storage System of China

김창경<sup>1</sup>

Kim Chang-Kyoung<sup>1</sup>

(Received March 10, 2018 / Accepted April 20, 2018)

### ABSTRACT

The purpose of this study is to explore an implication for new perspectives and concrete approaches to Korean Land Banking by analyzing the role of the Land Bank and the Land Storage System in the formation of Chinese Land Market, Land Management, and City Management. Time scope of this research focused on Chinese reform and opening since 1978, when study of land bank began to be actively performed in China. Research targets were Land Bank and Land Storage System related to Chinese Land System, and this research targeted Chinese Land Storage System as research object, which seem to have similar tendency to Korean Land Banking System, after examining the concept of Land Bank and Land Storage System. As the research method, this research arranged the contents and changes of policy based on discussed research documents over Chinese Land Bank and Land Storage System till today since the foundation of the nation. Later, this research investigated the realistic reflection and in-depth investigation of the problems through the operational mechanism and concrete case study of Chinese Land Storage System, a similar policy to Korean land bank, the researchers will look into the reality reflected and will carry out a in-depth study of the problems. China has established its characteristic socialistic market economy system, partly adopting the concept of capitalism, supporting socialism. This way, the researcher considers that such socialistic economic factors with strong welfare aspects can be adopted also in Korea, where capitalistic market economy system is maintained, and be utilized as a new measure for development strategy.

Keywords : 중국(China), 토지은행(Land Bank), 토지비축제도(Land Storage System)

### 1. 서론

#### 1.1. 연구배경과 목적

2009년 2월 9일 「공공토지의 비축에 관한 법률」을 공포하며 이를 기초로 '공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정'을 위해 국토해양부가 2009년 6월 19일 토지은행의 출범을 공식 발표하였다. 동 법에 따르면, 토지은행은 공공토지의 비축 및 공급을 위하여 한국토지주택공사에 설치하는 토지은행 계정을 말한다.<sup>2)</sup> 토지은행 출범을 전후로 다양한 연구와 노력이 이루어졌지만 사업 초기의 실질적인 재원조달

수단이었던 토지은행적립금이나 채권발행에 의한 기능이 크게 부진한 실정이며 자원조달과 활성화 측면 등에서도 문제점이 발견되고 있다.<sup>3)</sup>

우리나라와 달리 중국에서는 이미 1930년대에 토지은행에 관해 관심을 가지고 지속적인 관심과 도입을 시도하며 발전시켜 왔다. 중국에서는 이러한 토지은행과 함께 토지비축제도가 함께 발전되어 오며 국유토지 유상사용 및 토지사용권 양도를 지원하기 위한 가장 중요한 제도로 자리매김하고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 중국의 토지시장 형성과 토지관리 및 도시관리에서 토지은행과 토지비축제도의 역할을 분석함으로써 우리나라의 토지은행제도에 새로운 시각과 구체적인 방안들에 대한 힌트를 제공할 수 있으리라 여겨진다.

\*1) 칭화대학교 건축학원 도농계획학 박사과정 (주저자 : cangrande@naver.com) The key laboratory of eco-planning & green building (Tsinghua University), Ministry of Education

본 논문은 LH 토지주택연구원 2017년 국의 신진연구자 지원사업의 연구과제로 완료한 "중국의 토지은행제도 작동 메커니즘"의 내용을 바탕으로 작성되었습니다.

2) 이종권 등(2011), 「토지비축 활성화를 위한 토지은행채권 발행방안 연구」, 토지주택연구원, p.19

3) 이종권, 최은희(2012), "토지비축의 안정적 재원조달을 위한 토지은행채권 도입방안", 「LHI저널」, p.333

4) 이에지엔평, 조성찬(2009), "이에지엔평 : 국유토지 유상사용과 도시개발 지원을 위한 중국 토지은행제도". 「국토」, p.86

## 1.2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 시간적 범위는 중국에서 토지은행에 대한 연구가 활발히 일어나기 시작한 1978년 개혁개방 이후를 중심으로 한다.

연구대상은 중국의 토지제도와 관련이 있는 토지은행과 토지비축제도이다. 우선 토지은행과 토지비축제도의 개념을 살펴본 후 우리나라 토지은행 제도와 성향이 비슷하다 여겨지는 중국의 토지비축제도를 주된 연구대상으로 한다.

연구방법은 중국의 건국부터 최근까지의 중국의 토지은행과 토지비축제도에 대해 논의된 연구문헌을 중심으로 그 특성과 개념에 대해 비교분석한다. 그 후 우리나라의 토지은행과 비슷한 정책인 중국 토지비축제도의 운영 메커니즘과 구체적인 사례연구를 통해 현실적으로 반영된 모습을 살펴보고 그 문제점에 대해 깊이 있는 연구를 진행한다.

## 1.3. 선행연구 고찰

기존 중국의 토지은행 및 토지비축제도와 관련된 선행연구들을 요약하면 다음과 같다.

張李波, 韓超, 李華(2017)은 중국의 국가 정체성, 국정의 복잡성 및 국가 경제의 급속한 발전 현황에 기초하여 기존의 토지 자금 금융방식은 이미 시장의 발전수요를 만족시킬 수 없게 되었음을 지적하며 충칭시의 토지비축 금융현황을 분석해 기존의 문제점을 발견하고 해결책을 제시하였다.

夏方舟, 楊丹鳳, 嚴金明(2015)은 현재 중국 내 학계에서 토지은행(土地銀行)과 토지비축(土地儲蓄)제도라는 두 개의 개념규정에 대해 견해의 차이가 있음을 지적하였다. 이로 인해 토지은행과 토지비축 개념을 명확히 하는 관점에서부터 출발하여, 기존 연구문헌을 통하여 국외 토지은행제도와 토지비축제도에 대한 전면적인 총괄과 범주를 정하였다. 그와 함께 다른 국가의 제도 특징을 비교하고, 두 제도 간의 핵심 차이점을 분석하였다.

路亞麗(2013)은 토지비축의 발생 배경에서부터 그 과정을 연구하면서 토지비축의 현황에 대한 문제점을 분석하였다. 또한, 이러한 부분에 대해 외국의 경험을 참고하여 종합한 뒤 그 문제 해결에 대해 제안을 하였다.

王偉(2011)은 현재 중국체제와 경제여건 아래에서 토지비축과 토지비축 경영 및 특정 시기 내에 토지비축을 최대화하는 사회와 경제의 효율성 문제에 대해 연구하였다. 특히 기존 토지비축 제도가 실제 운영되는 중 발생하는 문제점들에 대해 연구함과 동시에 기존의 조건으로 토지비축 형식과 실질적인 발전과 돌파구가 있을지에 대한 적극적인 탐구를 하였다.

邢元志, 彭補拙, 吳素蘭(2001)은 난통시의 예를 들어 국내의 다른 시범도시들의 경험과 결합해 토지비축제도가 중국에서 생긴 배경과 토지사용제도 개혁 및 국영기업 개혁에 따른 역할 및 문제점을 분석하여 건설적인 개선방안을 제시하였다.

한국에서 또한 토지은행과 토지비축에 대한 많은 연구가 이루어졌지만, 중국의 토지은행과 토지비축에 대한 연구는 찾아보기 힘든 상황이다. 이에 이번 연구는 중국의 자료를 중심으로 중국의 특색있는 토지은행과 토지비축제도를 연구하여 우리나라의 토지은행과 유사한 제도가 토지비축제도라는 것을 알아냈으며 그에 대한 시사점을 도출했다는 점에서 선행연구와 일정한 차별성을 가진다.

## 2. 중국의 토지은행과 토지비축제도의 특성

### 2.1. 토지은행에 대한 중국학계의 관점

토지은행에 대한 성격과 기능에 관하여 중국학계에서 바라보는 관점은 아직 명확히 정립되지 않고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 토지은행에 대한 중국학계의 3가지 다른 관점에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다.

토지은행의 기능적 측면에 관해 첫 번째 부류의 학자들은 토지은행의 주요기능이 아직 개발이 이루어지지 않은 토지를 비축하는 것, 즉 토지비축기구의 기능을 갖추고 있다고 여긴다.

두 번째 부류의 학자들은 토지은행의 주요 기능을 토지 공급처와 수요자 사이의 상호교류와 소통을 위한 가교역할을 하는 것으로써 토지유통을 촉진하는 전형적인 중개기구라고 여긴다.

마지막으로 세 번째 부류의 학자들은 토지은행이 일상적으로 토지를 예입하고 토지를 대출하는 방식으로 운영된다고 여긴다. 이에 토지은행을 일종의 은행 기능을 갖춘 금융기관으로 간주한다.

이러한 세 가지의 다른 학술적인 주장을 정리하면 다음과 같다.

#### 2.1.1 토지비축기구

토지비축사업은 중국에서 수년간 운영되어 왔으며 학계에서 통용되는 주장을 살펴보면, 토지비축은 정부와 공공사업 조직을 포함한 공공기관이 토지시장에 대한 거시적 조절을 위해 토지 시세를 조정하고, 미처분 토지자원을 징수 관리하여 장래에 상업개발과 공공건설에 이용함으로써 토지를 효율적으로 이용할 수 있는 사회적 공공관리사업을 실현하는 것이다.<sup>6)</sup>

외국의 사례를 고려할 때 구미 등 토지비축제도가 발달한 국가에서 토지비축기구가 토지은행으로 불리고 있기 때문에 중국의 일부 학자들은 이러한 측면에서 토지은행을 사실상 일종의 토지비축기구라고 여기고 있다.

5) 吳晨(2017), "論我國土地銀行制度的建立與完善", 甘肅政法學院, 碩士學位論文, p.6.

6) 吳晨(2017), "論我國土地銀行制度的建立與完善", 甘肅政法學院, 碩士學位論文, p.6.

또한, 여러 유럽국가의 토지은행에서 나타나는 특징을 통해 알 수 있듯 토지은행은 중앙은행이 토지시장관리와 개발에 직접 참여하는 기구로서 정부를 대신하여 토지를 집중적으로 정리, 매입, 비축, 공급 및 개발을 촉진하여 토지시장의 거시적 통제를 촉진하는 공공서비스 기관을 운영하는 것이라 해석한다.

### 2.1.2 토지유통 중계의 역할

토지은행을 토지유통 중계의 역할로 보는 관점은 중국 국내의 일상적인 뉴스 보도 중에서 가장 흔히 볼 수 있다. 이러한 보도는 토지은행이 농촌토지의 황폐화 문제를 해소하기 위해 출현한 것이며, 토지유통을 원활하게 하기 위해 만든 일종의 중개조직으로 여기고 있다.<sup>7)</sup> 그러나 이러한 중개조직은 그 중개 기능을 실현함에 있어 금융기관의 예금과 대출 기능을 융합시켰다는 특수성을 가지고 있다. 농민들은 자신이 소유권을 가지고 있지만, 일상생활 중 불필요한 유휴토지를 토지은행에 맡기고, 토지의 수요자는 토지은행으로부터 필요한 토지를 대출받아 이용한다. 또한, 수요자는 공급처에 일정 금액의 토지 사용료를 지급한다.<sup>8)</sup> 이 과정에서 유휴토지가 개발·이용되어 공급자는 그에 상응하는 자금을 받을 수 있고 수요자의 토지 수요에 대해서도 만족도를 높일 수 있다. 토지은행이 이 과정에서 맡은 업무가 바로 농민과 토지 수요자 사이의 정보소통과 거래가 적절히 이뤄지도록 하는 중개조직이라는 것이다.

### 2.1.3 금융기관

일부 학자들은 토지은행이 금융업이라고 여기며,<sup>9)</sup> 농촌 금융문제가 중국 농업발전의 큰 난제인 것으로 보고 있다. 토지는 전체 농업의 가장 중요한 생산요소로 여겨지기 때문에 토지은행의 가장 중요한 기능은 곧 농지조달이다. 농민들은 토지은행의 토지 저당을 통해 자금을 조달받고, 농업발전에 새로운 동력을 불어넣게 되어 농업 산업화와 규모화 발전을 촉진한다.<sup>10)</sup> 즉, 토지은행의 기능이 토지의 부족을 해소하고 토지유통을 가속하는 데에 국한되지 않고, 더 중요한 역할은 토지담보 대출금을 풀어 주는 방식으로 농업융자 난제를 완화하는 것이다. 이로써 일종의 새로운 농촌금융개발 메커니즘을 만들어 내는 것이다. 따라서 중국 농촌사회의 발전실정에 대한 금융기관의 속성은 당연히 토지은행의 근본적인 속성으로 여긴다.

## 2.2. 토지은행과 토지비축제도 비교

위에서 언급된 바와 같이 토지은행에 대한 중국학계의 해석이 다르지만, 그 역할을 중심으로 중국에서 실질적으로 운영되는 기관은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 바로 농촌토지를 대상으로 한 금융기관인 토지은행과 도시토지의 비축과 개발을 위주로 한 토지비축기구이다.

### 2.2.1 토지은행

중국 토지은행 개념의 사전적 의미를 살펴보면, 토지은행의 주된 업무는 토지의 저축과 관계된 금융업무의 경영이며, 토지와 관계된 장기신용업무를 하는 금융기관을 가리킨다.<sup>11)</sup> 또한, 토지은행은 토지집단 소유제(土地集體所有制)<sup>12)</sup>의 구조 아래 국가의 농지정책 목표를 실현하기 위하여 농촌토지의 예입과 인출에 대한 비금융적 토지관리제도이다.<sup>13)</sup>

토지은행의 기본업무 모델은 농가가 토지의 사용권을 토지은행에 맡기고 토지를 맡긴 것에 대한 이자를 받는 것이며, 토지은행은 맡겨진 토지를 하나로 통일되게 정리한 후 토지 수요자에게 빌려주어 토지에 대한 임대료를 받는다. 이렇게 토지를 맡기고 빌려주는 이율 사이의 차액으로 이윤을 획득한다.<sup>14)</sup> 이는 은행이 예금과 대출 경영을 하는 것과 유사하며, 이 때문에 학술계에서 “토지은행(土地銀行)”이라고 칭하게 된 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 토지은행제도는 토지 저당대출과 토지채권 발행 등 토지와 관계된 장기신용업무를 주요업무로 하며, 농지개발이용사업의 특정농촌 금융정책이라 할 수 있다.<sup>16)</sup> 중국에서 이미 시행 중인 토지은행은 농촌을 중심으로 이루어지므로 “농촌토지은행”이라는 표현이 더 정확하다. 농촌토지은행은 기능과 조직모델이 국외의 다른 토지은행과 달리 토지의 예입과 대출을 주로 하는 곳으로 일종의 토지유통 중개기관 또는 토지신탁기관이다.<sup>17)</sup> 토지은행은 농민이 예입하는 토지에 대해 이자를 지급하고 토지를 수용하여 대규모 토지집중경영을 함으로써 식량 안전을 확보하고 현대농업발전의 수요를 촉진한다.<sup>18)</sup> 또한, 토지담보대출을 통해 농업발

11) 바이두 백과사전 “토지은행(土地銀行)” 참조

12) 중국의 토지관리법에 따르면 중국의 토지 소유제는 두 가지 방식이 있다. 첫 번째는 전 국민이 소유하고 있는 토지로 국가 소유의 토지를 가리키며, 두 번째는 일종의 노동자 집단이 소유하고 있는 것으로 농지가 바로 농민들이 집단으로 소유하고 있는 공유제 토지이다.

13) 左停, 周智煒(2014), “建立國家農村土地銀行實現農地公共政策目標——多架構“國家農村土地銀行”的政策思路”, 「北京社會科學」, p.5.

14) 邵傳林, 霍麗(2009), “農村土地銀行的運作機理與政策測度”, p.84

15) 阮小莉, 彭嫦燕(2014), “農地流轉與農村土地銀行互動持續發展模式探析——基于四川省彭州市土地銀行實踐”, p.55

16) 夏方舟, 楊丹鳳, 嚴金明(2015), “國外土地銀行與土地儲備的制度比較研究”, p.55

17) 邵傳林, 霍麗(2009), “農村土地銀行的運作機理與政策測度”, 「改革」, p.86-87.

18) 何芳, 溫修春(2010), “我國農村土地銀行與農戶間存地利益博弈分析”, 「農業技術經濟」, p.8-9.

7) 劉瑾(2010), “建立我國土地銀行的法律思考”, 中南大學, 碩士學位論文, p.5.

8) 李陶(2012), “農村土地銀行的制度設計與完善——以彭州皇城農業資源經營合作社為例”, 四川農業大學, 碩士學位論文, p.4.

9) 陳強(1996), 「土地銀行學」, 三聯書店上海分店, p.98.

10) 左停, 周智煒(2014), “建立國家農村土地銀行實現農地公共政策目標——多架構“國家農村土地銀行”的政策思路”, 「北京社會科學」, p.5.

전 자금문제를 효율적으로 해결하여 새로운 농촌발전시스템을 수립한다.<sup>19)</sup>

구체적인 운영방식은 아래 그림1과 같다.

농가에서 토지은행에 신청서를 제출하면 토지은행은 농지에 대한 지가를 평가 후 농가와 계약을 체결하고 경지는 토지은행에 귀속한다. 그리고 그 농지에 대해 농가에 토지에 대한 사용료에 해당하는 이자를 지급한다.

여러 농가를 통해 모은 토지는 하나의 대토지로 통합하고 대농장주가 토지은행에 신청서를 제출하면 토지은행은 대농장주와 토지유통계약을 맺는다. 그리고 토지은행은 대농장주에게 각종 서비스를 제공하고 그에 합당한 비용을 받는다. 이와 함께 토지은행은 자금을 보유하고 있는 일반은행이 아니므로 중국농업발전은행과 연계하여 토지경영권 담보대출을 발급받고 토지은행은 중국농업발전은행에 대출을 상환하는 책임을 진다.

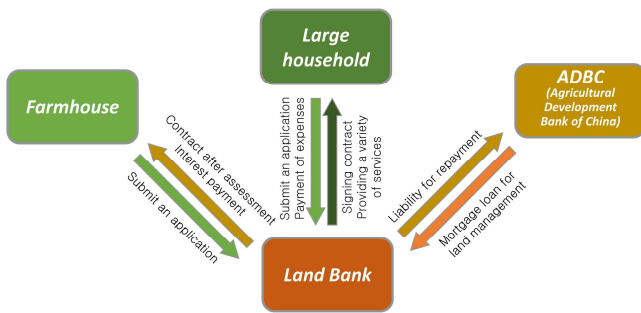


Fig. 1 The Running Mechanism of Rural Land Bank  
Source : adapted from Guo Haifang, Wang Shenghui(2017)<sup>20)</sup>

2.2.2 토지비축제도

토지비축제도는 중국 홍콩지역에서 생겨났다. 초기방식은 도시기반시설이 부족하고 철거가 이루어지지 않은 미개발된 토지를 정부가 매수하고 그 토지를 정리 후 기초시설을 완비하여 입찰 또는 경매 등의 방식을 통해 토지시장에 유통하는 개발모델이었다. 이러한 개발모델을 기초로 1996년 상해에서 첫 번째 토지비축기구가 설립된 이래 현재까지 2천 개 이상의 시(市)와 현(縣) 지역에 이 제도가 건립되고 있다.<sup>21)</sup> 토지비축기구는 <토지비축관리방법>(2007) 제3조 규정에 근거하여 시·현 인민정부의 비준을 받아 설립되어 독립적인 법인 자격을 갖게 된다. 또한, 국토자원부 관리부서에 속하며, 해당 행정담당구역 내의 토지비축작업을 시행하는 사업기관이 된다.

이러한 토지비축제도는 중국 토지사용제도의 개혁 및 도시의 토지시장 발전과 국유기업의 제도개혁 과정에서 생겨난 일종의 토지관리제도라 할 수 있다.

중국 도시의 토지소유권은 국가에 있으며 국가 정부는 법률적인 규범 안에서 점유, 사용, 수익과 처분에 대한 토지의 권리를 가진다. 그러나 오랫동안 중국 도시의 토지는 사용자의 수중에 있었다. 이로 인해 정부는 부분적으로 도시토지의 통제권을 잃게 되어 토지시장에 혼란을 일으키게 되고 나아가 도시에도 중대한 영향을 미치게 되었다.

이와 같은 문제가 제기될 당시 토지비축제도는 국유토지 자산 가치를 효과적으로 활용할 수 있는 중요한 발전 밑거름이 되어 도시경영의 핵심이 되었다. 이에 토지비축제도는 토지 제도개혁에 있어 하나의 중요한 방향을 보여주며 토지이용방식과 관리방식의 혁신이라 할 수 있다.

이러한 토지비축제도는 현 중국 경제체제의 개혁 진행과정 중 중요한 역할을 담당하였으며, 신구(新旧)체제의 철저한 교체과정에서 도시의 가용토지(存量土地)<sup>22)</sup>에 대한 합리적인 배치를 위해 토지의 사용효율을 높이는 목적과 함께 합리적인 도시토지경영의 이념으로 더욱 많은 토지수익을 모색하고 있다. 또한, 국유기업의 제도개혁을 통해 체제를 전환하는 과정 중 토지시장을 규범화하는 중요한 역할을 했다.

위와 같은 배경과 목적을 실현하기 위해 <국유토지자산관리 강화에 관한 국무원의 통지>(2001)<sup>23)</sup>와 <국유토지사용권 양도수입과 지출관리에 관한 국무원 공청의 통지>(2006)<sup>24)</sup>에 근거하여 2007년 11월 19일에 국토자원부, 재정부, 중국인민은행이 연합하여 <토지비축관리방법>을 제정하고 선포하였다.

2.2.3 토지은행과 토지비축제도에 대한 비교

신중국 건립 후 특히 개혁개방 이래 중국은 국외의 토지은행 경험과 그 방법에 대해 많은 외국의 사례를 번역소개 하였다. 하지만 여기서 말하는 국외의 토지은행과 일반적으로 중국에서 말하는 토지은행은 본질적으로 차이가 있다. 즉, 외국의 토지은행은 중국의 “토지비축기구” 혹은 한국과 일본에서 칭하는 “토지개발공사”에 가깝다고 보인다. 또한, 중국에서 운영되고 있는 토지은행과 토지비축기구는 그 설립배경과 목적 면에서 큰 차이가 있다.

토지은행의 설립배경을 살펴보면, 토지은행 건립 이전의 토지임대는 농가 사이에서 이루어졌으며 대규모 유통면적은 미미한 실정이었다. 이로 인해 토지경영은 분산화되고, 유통

19) 曾庆芬(2011), “村民视角审视农村土地银行的运行基础——以成都“试验区”为个案”, 『中国土地科学』, p.51.  
20) 郭海方, 王勝輝(2017), “土地銀行”探路農業供給側”, 河南日報, 2017-04-19.  
21) 劉新運(2015), “我國農村土地銀行法律制度研究”, 河北經貿大學, 碩士學位論文, p.5.

22) 가용토지(存量土地)는 이미 건설이 되어 사용되고 있는 토지 뿐 아니라 개발이 가능한 미개발용지 모두를 가리킨다.  
23) 國務院(2001), “國務院關於加強國有土地資產管理的通知”, 國發[2001] 15號.  
24) 國務院辦公廳(2006), “國務院辦公廳關於規範國有土地使用權出讓收支管理的通知”, 國辦發[2006] 100號.

성이 낮고 불규칙하여 구두 협의가 많아 서면협정이 적었다. 임대기한도 짧아 보통 1년에 한 번씩 하청을 줬다. 이 같은 분산경영과 임의적인 토지유통은 농지 보유량 감소와 비식량화 경향이 주목받는 문제를 초래했다. 이와 함께 농업생산경영에 있어서 존재하는 노동력과 투자, 서비스 부족 등의 제약을 해결하기 위해 규범화되고 질서 있는 토지유통이 이루어지는 토지유통플랫폼을 만들기 위해 토지은행을 건립했다.

이러한 토지은행은 최근에도 계속 설립되고 있다. 2015년 3월에 설립된 하남성(河南省) 임영현(臨潁縣) 지역에 설립된 토지은행의 경우 농민과 신형농업 경영주체를 서비스 대상으로 하여 정부가 87%의 지분을 가지며, 나머지는 11개의 선도기업(龍頭企業)과 전문협동조합(專業合作社)에서 지분을 출자하여 설립하였다.

토지은행의 중요한 역할은 토지유통과 융자부문에 있다. 토지은행의 발전상은 전 현(縣)지역의 농민 및 농업의 새로운 경영주체와 금융기관을 연결하는 교량역할을 하는 서비스 플랫폼이며, 그 생명력과 이익포인트 또한 토지은행에서 제공하는 서비스에 있다.

토지은행은 농촌토지 경영권 활성화를 위하여 은행의 이념과 메커니즘을 동원해 토지 및 자금과 각종 서비스 자원의 흐름을 원활히 하고, 농업발전 방식의 변화를 가속하여 농업의 공급측면 구조개혁을 추진하는 새로운 길을 모색했다.

이를 종합해보면 농촌토지은행은 3가지의 이익 목적을 달성할 수 있다. 즉, 토지의 적절한 집중과 규모화 경영의 보장, 토지개발의 이익 극대화 그리고 근본적인 농민의 이익보호이다.<sup>25)</sup>

토지비축기구의 경우 비록 은행과 비슷한 경제조정능력과 금융기능을 가졌지만, 그것이 결코 토지담보대출을 시행하지는 않는다. 또한, 진정한 금융중계기구가 아닐뿐더러 결코 신용창조기능을 갖추고 있지 않다. 바로 이 부분에서 토지은행과 성질상 그리고 실질적으로 큰 차이가 있다.

토지비축기구의 근간이 되는 토지비축제도 건립 초창기에 사회 각계에서뿐만 아니라 특히 정부가 적극적으로 지지하는 태도를 보였으며 아래와 같은 4가지 방면에서 중대한 가이드 역할을 했다.<sup>26)</sup>

첫째, 1급 토지시장<sup>27)</sup>에 대한 지방정부의 거시적 관리능력을 강화하였다.

둘째, 토지시장의 규범화를 완성하게 되어 토지의 무질서한 가격조작과 불법거래를 억제하였다.

셋째, 재정수입이 증가하게 되어 토지금융과 토지시장을

활성화하는 도시교통과 사회보장의 발전을 촉진하였다. 예를 들어 항저우시(杭州市)가 토지비축기구를 설립한 이래 상부에 보내는 재정자금이 매년 56%의 급속한 속도로 증가했다. 또한, 2004년 무한시(武汉市)가 첫 번째 토지신탁상품을 발행한 이후 1개월 이내에 2억 위안(元)에 다다른 자금을 모았다.

넷째, 도시의 토지이용구조를 최적화하여 양호한 도시계획과 실행에 유리한 조건을 조성하였다.

Table 1. The comparison between Land Bank and Land Storage System

Classification	Land Bank	Land Storage System
Management target	The rural financial market	The urban land
Background of establishment	The decrease of cultivated land reserve Food issue	The government's loss of control over urban land The confusion of the land market
Purpose of establishment	The agricultural development The protection of farmers' interests The financial guarantee for providing the rural economy	Improving Land-Use Efficiency Reasonable urban land management the standardization of the urban land markets
Implementation agency	The financial and non-governmental or subordinate organizations	The Management Department of the Ministry of Land and Resources
main business	The land circulation The loan sector	The reserve for land acquisition, early development, and land supply
Management means	The low interest rates on land The real estate mortgage	The acquisition of land in the form of a purchase, exchange, or requisition The land sales, lease or storage
Source of funds	The land bonds	The government revenues and bank loans

이러한 토지은행과 토지비축제도는 모두 정부 주도하에 건립된 토지와 관련된 제도이다. 또한, 정부의 토지에 대한 관리수단이지만 둘은 분명히 다른 제도이다. 토지비축과 비교했을 때, 토지은행의 출범이 빠르고 발전도 비교적 성숙했으며 실시주체 또한 금융기구와 비정부 혹은 산하기구에 편향된다. 관리대상 면에서 보면 토지은행은 주로 농촌금융시장에 착안하는 반면 토지비축기구는 주로 도시의 토지에 초점을 맞춘다.

자금출처 측면에서 보면 토지은행은 주로 일반적으로 토지채권을 근원으로 하는데 토지비축은 정부재정수입 및 은행대출에 더욱 의존한다. 관리목표 측면에서는 토지은행이 농업발전과 농촌경제에서 요구되는 자금보증 제공을 만족시키는 것이라면 토지비축은 토지이용률 제고와 도시에서 각 종류의 건설용지 수요 보증뿐 아니라 더욱이 사회공평 유지, 부동산시장 기능상실 관리를 위해 도시와 농촌의 조화로운 발전을 유지하는 데 있다.

25) 張晏(2009), "通過土地存貸調劑余缺, 推進適度規模經營, 建立新農村發展長效機制, 柴寶成委員建議——適時建立農村土地銀行", 中國國土資源報, 2009-03-16.

26) 王偉(2011), 「土地儲備與交易」, p.7

27) 국가에서 징수한 국유토지나 농촌집단토지의 사용권을 토지 사용자에게 토지의 사용권을 매각하는 토지시장을 가리킨다.

관리수단을 살펴보면 토지은행은 농민에게 저이율의 토지 혹은 부동산 담보대출을 통하여 농촌경제에 활력을 불어넣는데 반해 토지비축은 도시발전요구에 따라 매수, 치환, 수용 등의 방식으로 토지를 취득한 후 시장의 상황에 따라 매각, 임대 혹은 토지를 보유하여 도시의 토지시장 목표를 달성한다.

이러한 중국의 토지은행과 토지비축제도의 특징을 살펴본 결과 우리나라의 토지은행은 중국의 토지은행과 성질이 다르며 토지비축제도와 비교 가능하리라 여겨진다.

### 3. 운영 메커니즘 및 운영 사례조사

#### 3.1 운영주체 및 메커니즘

##### 3.1.1 운영주체

토지비축은 현(縣)급의 국토자원담당 부서가 토지시장을 통제하고 토지자원의 합리적인 이용을 위해 법에 근거하여 토지를 취득하고, 이를 토대로 전기개발(前期开发)과 토지공급을 위해 비축하는 행위를 말한다.<sup>28)</sup> 토지비축사업은 국토자원부 주무부서가 관리하고 토지비축기구는 토지비축사업의 구체적인 실시를 맡게 된다. 재정부 재정부문은 토지비축자금 및 자산을 구성하는 관리·감독을 맡고 있다. 토지비축기구는 현급의 인민행정부가 승인하여 설립하며 독립적인 법인 자격을 가진다. 또한, 행정구역의 국토자원 주관부서에 속하며, 행정구역 내 토지비축사업을 담당하는 사업단위이다. 국토자원 주무부서는 토지비축기구에 대한 명부제(名錄製)를 관리 실시하고 있다. 즉, 시·현급 국토자원 주무부서는 해당 기관의 정보를 단계별로 분류해 성(省)급 국토자원 주무부서에 보고하고 심의를 거쳐 전국 토지비축기구 명부에 등재하여 정기적으로 갱신한다.

“토지비축 및 자금관리규범 등과 관련된 문제에 관한 통지”<sup>29)</sup>에 따르면 지방의 현(縣)급 이상 법정 행정구역은 원칙적으로 오직 한 개의 토지비축기구만 설치할 수 있고, 국토자원부 관리부서에 통합되어 관리한다. 중복 설치된 토지비축기구는 통폐합하여 규정에 따라 토지비축명부를 다시 관리한다. 법에 근거해 토지비축기구가 담당하는 주요업무는 토지취득, 전기개발 진행, 토지공급을 위한 비축 등이다. 토지비축기구는 정부부처 기능을 지원하기 위한 것으로 사업단위별로 토지비축기구를 통합해 공익사업 부문으로 일원화하고 있다.

이 통지를 통해 토지비축사업은 단지 명부에 포함된 토지비축기구만이 맡을 수 있게 되었으며, 각종 도시투자공사(城

投公司)<sup>30)</sup> 등 다른 기관은 일률적으로 토지비축사업에 종사할 수 없도록 규정하였다. 또한, 토지비축기구는 토지비축기능 외에 토지비축기능과 무관한 업무를 담당할 수 없다. 도시 기반시설 건설, 도시의 사회보장성 복지주택사업(保障性安居工程) 등을 포함해 이 같은 사업은 분리해야 한다.

##### 3.1.2 운영 메커니즘

토지비축은 토지 매입, 비축, 분양을 시행하는 방대한 일련의 과정이며 체계적인 사업이다. 이에 중심이 되는 토지관리 부문 외에도 기획, 계획, 재정, 건설위원회, 물가국(物价局), 부동산 등 토지비축과 관련된 부처도 연계되어 있다. 이로 인해 하나의 통합적이고 권위 있는 지도기구와 협조기구가 필요하다. 시·현 이상의 토지관리부서는 정부가 주관하는 토지비축기구를 설립하여 도시의 토지보유자산의 실제기관으로 삼는다. 도시토지자산은 국유자산의 일부이지만 다른 자산과 달리 특수자산으로 정부 국토관리부서가 통제와 운영을 강화해 꾸준히 부가가치를 높인다. 또한, 토지자산의 거시 운영과정에서 토지비축기구는 매입, 개발, 비축과 토지자산의 운영을 통하여 산업배치와 구조조정을 유도하고, 국가 토지관리지침의 시행과 거시적 통제기능의 실현을 이끌어 낸다. 주요 업무는 정부의 위탁을 받아 환수, 매입, 치환, 수용 등을 통해 토지비축을 하고, 비축한 토지를 전기개발하고 운영하여 국유 토지자산의 가치를 보증하고 높이는 것이다.

토지비축기구의 운영방식을 구체적으로 살펴보면 우선 토지비축계획에 의하여 비축할 토지를 선정하고, 정부 행정주관부서에 비축토지의 가능성에 대해 보고서를 제출한다. 이에 정부 행정주관부서는 타당성 보고서를 심사하여 비축할 수 있는 토지를 확인하고 공문을 발송하여 비준한다. 그 후 토지비축기구는 승인된 비축토지를 전기개발하고, 정부 국토행정주관부서의 검수를 거쳐 토지비축을 시행 후 토지비축창고에 편입시킨다. 최종적으로 시장에 공급할 필요가 있는 토지에 대하여 정부에 보고하고 국토 행정주관부서의 승인을 거쳐 토지거래시장을 통해 분양한다.

##### 3.1.3 토지비축방식

토지비축방식으로는 토지환수, 토지매입, 토지치환, 토지수용이 있으며 그 구체적인 내용은 다음과 같다.<sup>31)</sup>

###### (1) 토지환수

28) 國土資源部財政部中國人民銀行，中國銀行業監督管理委員會(2017), “國土資源部財政部中國人民銀行中國銀行業監督管理委員會關於印發《土地儲備管理辦法》的通知”，土地利用管理司，國土資規[2017] 17號.

29) 財政部，國土資源部，中國人民銀行，銀監會(2016), “關於規範土地儲備和資金管理等相關問題的通知”，財綜[2016] 4號.

30) 도시투자공사(城投公司)는 도시건설투자공사(城市建設投資公司)의 약칭으로, 전국 대도시 정부의 투자유치 금융플랫폼이다. 기원은 1991년에 시작된 것으로 정부에 상응하는 기능을 담당하는 특수시장경제체이다. 이러한 도시투자회사들은 대부분 수익성을 갖추지 못한 상태이며, 사업부서 혹은 국가기관의 성격을 띠고 있다. 이들은 정부 보조금을 통해 이익을 창출하는 방식으로 정부의 특수 시장운영체제에 속한다.

31) 潘琦(2000), “淺論都市土地儲備——以青島市為例”，「中國土地」, p.19-20.

토지소유권 환수는 사실상 토지 재산권 환수로 토지소유주의 토지에 대한 최종처분권을 반영한다. 토지사용권의 취득 방식에 따른 분류로 살펴보면 기존의 유상 또는 무상 분양 방식으로 취득한 토지사용권을 환수하는 것과 임시용지 토지 이용권을 환수하는 것으로 구분된다.

환수방식으로는 법에 근거하여 무상환수하는 방식과 토지에 대한 보상을 통해 환수하는 두 가지 방식이 있다. 토지를 무상으로 환수하는 경우는 주로 기관철회와 이주 등의 원인으로 인해 기존에 분양받았던 국유토지 사용을 중지하는 것과 같이 법률과 법규로 규정된 환수 가능한 토지이다. 토지를 유상환수하는 경우는 주로 시 정부가 계획을 실행하며 구시가지의 개조하기 위해 사용할 필요가 있는 토지와 국유기업<sup>32)</sup>이 사용하던 원래의 행정 분양토지 및 도산기업의 토지 등과 같이 보상 후 비축 가능한 토지이다.

(2) 토지매입

경제적인 투자방식에 기초하여 개발잠재력이 큰 필지를 선택하거나 협의에 따른 임차료와 토지양도 가격이 현저히 낮은 매매의 경우 동일한 가격으로 선매할 수 있다. 유상환수하는 토지에 대해서도 매입방식으로 토지 비축을 할 수 있다. 이로 인해 유상 환수와 토지매입이 비슷하게 여겨진다. 이때 전자는 정부의 행정행위이고, 후자는 토지비축기구의 경제행위로 볼 수 있다.

(3) 토지치환

도시토지의 불합리한 이용이 도시경제의 발목을 잡는 잠재적 요인이 될 수 있다. 이에 도시화가 나날이 진전되는 오늘날 도시토지를 합리적으로 배치하고 효율적으로 활용하기 위해 토지치환을 하게 된다. 이러한 토지치환을 통한 2차 개발로 인프라를 재정비하고 부지구조를 최적화하여 도시의 토지이용 효율을 높일 수 있다.

정부는 토지비축기구를 통해 도시계획과 토지비축계획에 따라 개발할 비축대상 토지의 사용자와 협의하여 토지치환을 진행하여 토지를 비축한다. 이때 토지사용권 치환의 가치가 대등하지 않은 경우 등에 대해서는 실물 또는 화폐로 차액 보상을 진행하고, 화폐보상금액은 토지비축기구가 기존 토지사용권을 가진 이와 협의해 확정하거나 상응하는 평가자격이 있는 부동산 평가기관에서 확정한다. 이러한 토지치환 방식은 토지이용을 최적화하는 방식이나 수단뿐만 아니라 중국 정부에게 일종의 실행 가능한 토지비축방식을 제공했다.

(4) 토지수용

도시경제의 발전에 따라 도시의 공간형태와 범위도 변하고 있다. 이러한 발전과정에서 적지 않은 집단토지(集體土地)가 점차 도시용지의 범위 안으로 편입되고 있다. 정부는 이미

편입되었거나 도시건설에 들어가는 토지에 대해 토지수용방식을 통해 도시건설토지를 비축할 수 있다. 예를 들어 심천(深圳)시는 매년 막대한 자금을 투입해 집단토지를 수용해 국유화하고 있다. 수용한 토지는 인프라 구축 등의 건설용지 전기개발을 완료한 후 입찰, 경매방식으로 토지를 부지관리기관에 공급한다. 청도시는 따잔(大港)산촌 개조에서 남은 부지 2.29 헥타르를 국유지로 수용해 비축 개발한 뒤 토지 사용권을 분양해 1억 8000만 위안을 받았다.

3.1.4 토지비축자금

예산법<sup>33)</sup> 등의 법령에 따르면 2016년 1월 1일부터 토지비축자금은 다음과 같이 마련한다.

첫째, 재정부가 이미 비축해 놓은 땅에서 발생한 토지의 양도소득 중 토지비축기구에 배정된 비용이다. 이는 토지비축기구가 토지비축과정에서 발생하는 토지수용 및 철거보상금, 토지개발비에 사용된다.

둘째, 재정부가 국유토지 수익기금에서 토지비축으로 사용하는 자금이다.

셋째, 지방정부 채권을 발행해 조성한 토지비축자금이다.

넷째, 재정부가 토지비축에 사용할 수 있는 다른 자금을 승인하는 것이다.

다섯째, 상술한 자금으로 인해 발생한 이자수입이다.

토지비축자금은 주로 토지수용, 매입, 선매, 환수 및 토지공급 전의 전기개발 등 토지비축과 관련된 지출에 사용되지만, 토지비축기구의 일상 경비지출에는 사용할 수 없다. 또한, 토지비축기구가 필요로 하는 일상경비는 토지비축자금과 나누어 계산해야 하며, 서로 혼용해서는 안 된다.

3.2 운영 사례조사

난통시 토지자산비축센터는 1998년 6월 30일 설립되었다. 그 주요한 기능과 역할은 시 정부에게서 위임받은 것으로 난통시 국토계획국의 지도와 감독 아래 토지비축과 매각 및 토지자산투자 업무를 실시한다. 이 센터의 설립 2년여 만에 보여준 주요한 역할은 다음과 같다.<sup>34)</sup>

3.2.1 난통시(南通市) 토지비축제도

난통시의 도시토지 중 초창기에 분양한 토지의 비율이 90% 이상을 차지하고 있었다. 이러한 토지 중 대부분은 국영기업과 비영리 사업기관이 무상으로 점용하고 있어 실질적으로는 국가소유권을 국가기관이 소유하고 있는 것과 같았다.

이러한 상황에서 난통시 토지비축센터는 각각의 기업에 대해 그에 맞는 수단을 취하였다. 우선 정부가 가장 관심을

32) 90년대 경제구조조정에 박차를 가하기 위해 일부 제품들을 시장에서 퇴출하거나 부도 위기에 몰린 중소형의 국유기업들을 제2차 산업에서 퇴출시켜 제3차 산업에 종사하게 하였다.

33) 中華人民共和國(2014), "中華人民共和國預算法(2014年修正)".

34) 邢元志 등(2001)의 자료를 이용해 정리함.

기울이는 재정적으로 취약한 국유기업과 파산기업에 대해 토지비축센터에서 이러한 기업의 토지를 매입하고 그 토지를 활용해 은행에서 대출을 받았다. 이때 기업에 토지구매 비용을 지급함으로써 기업의 직원들이 안정된 삶을 찾도록 하였다. 이로 인해 정부의 최대 관심사와 골칫거리를 동시에 해결하였다.

일부 기업에 대해서는 토지비축센터가 정부와 연계하여 임대제 또는 국유토지 사용권을 활용하여 출자하거나 법인주식으로 변환하는 정책을 마련했다. 정책 성과로서 97개 기업이 약 930,000m<sup>2</sup>의 토지에 대해 전세제<sup>35)</sup>를 시행하였으며, 18개 기업의 약 25,000m<sup>2</sup> 국유지는 토지사용권을 활용해 출자 혹은 법인주식 방식으로 처리하였다. 이로써 소유권을 명확하게 확립하고 행정과 기업을 분리하는 현대의 기업제도를 위한 양호한 전제 조건이 만들어지게 되었다.

오랫동안 국민경제 전반의 산업발전정책으로 인해 난통시의 토지이용구조 중 제2차 산업의 점유 비율이 비교적 높았다. 반면에 제3차 산업 및 녹지, 주택, 교통, 상업, 엔터테인먼트 용지의 비중은 현대도시의 발전에 필요한 수준에 못 미치고 있었다. 이와 함께 대부분 생산경영기업은 토지이용에서 토지의 자산가치를 고려하지 않고 토지이용 효율이 극히 낮아 대량의 토지 자원을 낭비하고 있었다.

이러한 상황에서 토지비축제도가 시행된 후 이들 기업은 토지비축제도를 통해 부도 위기에 몰린 중소형의 국유기업들을 제2차 산업에서 제3차 산업으로 탈바꿈시켜 대량의 가용토지를 활성화했다. 국가는 토지소유자로서 일정한 경제적 이득을 얻고 토지자산을 활성화했으며, 기업들은 일정한 경제적 이득을 얻음과 동시에 기업을 활성화했다.

몇 년 동안 난통시는 토지시장 건설에서 큰 성과를 거두었으며, 2·3등급 토지시장이 나날이 성숙하고 활력이 생겼다. 또한, 보조적 토지시장 또한 규범화되고 발전을 이루어 가고 있다. 이와 함께 새로운 토지관리법의 시행에 따라 새로운 건설부지에 대한 규제를 엄격하게 통제하고 있으며 1급 토지시장의 발전이 극도로 제한되고 있다. 그러나 토지비축제도가 시행된 후 불법 공여지, 유희토지 등 기타 가용토지의 끊임없는 환수와 매입을 시행함에 따라 1급 토지시장의 공급이 나날이 안정되고 있다. 그와 함께 1급 토지시장에 대한 정부의 통제력이 강화되고 도시건설에 대한 수요도 충족하게 되었다.

### 3.2.2 종합평가

난통시의 사례는 국유토지의 비율이 90% 이상이 넘음에도 불구하고 토지에 대한 지방정부의 재원마련이 어려워 토지자원을 제대로 활용하지 못했음을 알 수 있다. 이는 국유토지를 국유기업과 비영리사업 기관이 무상으로 점용하고 있는

경우가 대부분이라 사실상 수익을 내기 어려운 구조였다. 이때 토지비축제도를 시행함으로써 국유기업의 개혁과 함께 도시 가용토지의 공급체제와 메커니즘을 변화시켜 토지시장을 활성화한 좋은 사례라 볼 수 있다. 또한, 토지비축기구를 활용하여 정부의 토지에 대한 독점적 지위를 공고히 하면서도 국유토지에 대해 임대제와 국유토지 사용권에 값을 매겨 출자하거나 법인주식으로 변환하여 지속적인 수익모델을 창출한 모습도 눈여겨 볼만하다. 이를 우리나라에 적용한다면 한국 토지은행이 토지를 비축한 뒤 완전 매각을 하지 않고 토지에 대한 소유권을 유지한 채 장기임대를 시행하거나 토지에 대한 펀드를 조성하여 지속적인 수익모델을 창출할 수 있으리라 여겨진다.

또한, 단순히 토지에 대한 정책만을 다루는 것이 아니라 토지를 점유한 기업을 함께 고려하여 기업을 활성화한 점도 긍정적으로 검토해 볼 수 있다. 난통시의 사례에서는 조정 대상이 국유기업이었지만 토지이용구조와 기업을 함께 고려하여 토지자산 운영구조를 다각화시켰다는 점에서 사업방식에 대한 새로운 발상을 엿볼 수 있다.

마지막으로 난통시의 사례는 정부가 토지에 대한 독점권을 확보할 경우 토지시장에 대한 정책을 효율적으로 강력하게 추진할 수 있음을 시사해 준다. 또한, 토지시장에 대해 일관된 정책을 펼침으로써 토지시장을 규범화하고 토지자원을 능률적으로 활용할 수 있는 방안을 마련하였다.

## 4. 결론

본 연구에서는 중국의 토지비축제도를 중심으로 조사하여 한국의 토지은행에 대한 시사점을 도출하였으며, 정리된 내용은 다음과 같다.

### 4.1 중국 토지비축제도의 효과

토지비축제도는 정부의 거시적인 조절기능을 객관적으로 발휘하여 도시 토지자원의 배치를 최적화하는 데 유리하다. 현재 정부의 토지에 대한 거시적인 관리기능은 주로 토지의 계획권, 토지용도 통제, 농지전용과 농지수용 허가권, 토지시장 규율·규칙 제정 및 토지사용세 정책수립 등의 수단을 통해 이루어졌다. 이때 토지비축제도의 수립과 보완은 정부의 도시건설토지에 대한 거시적 조절작용을 돋보이게 할 것이다.

토지비축제도가 정착되면 정부는 도시 토지시장을 철저히 독점할 수 있다. 토지비축기관은 토지 수용·매입·치환, 토지 정리 등의 방식을 통해 토지를 집약하여 토지비축기구에 곧바로 편입하거나 개발 후 편입한다. 그 후 시장 메커니즘의 운영에 기초한 도시토지의 연간 공급계획에 따라 비축한 도시토지를 분양하고 있다. 이러한 토지비축제도는 토지시장의 운영을 규범화하고, 암거래 토지소득을 없애 국유토지 수익

35) 몇 년간의 토지 사용료에 해당하는 일회성의 분양금을 매년 나눠서 납부하는 방식이다.



의 유실을 방지하는 데 효과적이다.

토지비축제도의 운영은 토지비축기구를 통해 유가 상장거래 혹은 입찰, 경매 방식으로 상업용 토지를 보장할 수 있고, 도시의 토지자원을 시장 메커니즘에 따라 효율적으로 배치할 수 있다. 이로 인해 협의를 통해 도시토지를 계약할 때 발생하는 재임대 행위를 최대한 피할 수 있어 도시 토지시장거래의 공개, 공정, 공평을 어느 정도 보장해 주고 있다.

또한, 토지비축제도의 건립은 정부가 토지시장을 합법적으로 독점할 수 있게 하여 주며, 일정량의 가용토지를 비축하여 직접 장악할 수 있어 토지시장에 대한 정부의 거시적 통제력을 높일 수 있다. 토지비축제도의 건립은 기존의 도시토지 공급채널과 그 토지공급의 방식과 수단을 바꾸었다. 이를 통해 도시 토지시장의 발달을 더욱 성숙시켜 사회주의 시장경제의 현 요구에 맞게 할 것이다.

토지비축제도를 건립하고 토지기금의 운영과 도시 가용토지의 적절한 조절을 통해 정부는 시장 메커니즘 운영에서 토지수급을 조절하는 기능을 강화할 수 있다. 매입·비축·분양의 토지비축 운영 메커니즘은 도시토지의 자산화 사업을 최적화하여 토지자산의 가치를 부각하는 데 도움이 된다. 그리하여 국유토지자산에 대한 국가의 합법적인 이익을 보장하였다.

이 외에 정부는 직접 관리하는 비축토지를 운영하여 도시 토지시장의 변동성을 조절하고 도시 지가를 합리적인 수준으로 관리할 수 있다. 이로써 도시 토지시장의 조화와 지속가능하고 건전한 발전을 촉진할 수 있다.

#### 4.2 한국 토지은행에 대한 시사점

사회주의를 표방하고 있는 중국은 개혁개방을 하며 자본주의 개념을 일부 도입하여 중국만의 특색있는 사회주의 시장경제체제를 건립하였다. 이처럼 자본주의 시장경제 체제를 유지하고 있는 우리나라 또한 복지적인 측면이 강한 사회주의 경제요소를 도입하여 새로운 발전전략 수단으로 활용할 수 있으리라 여겨진다. 바로 토지의 사유화에서 국토의 부분적인 공유화로 전환이다. 이때 한국의 토지은행이 토지비축제도를 활용하여 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

현재 한국의 부동산 시장은 임대보다는 매각 또는 매매에서 오는 시세차익을 이용해 수익을 극대화하는 경우가 많다. 하지만 이는 부동산 시장을 더욱 과열시키고 투기를 조장할 가능성이 높다. 이에 한국의 토지은행에서 비축 시행한 토지를 완전한 매각이 아닌 중국 토지사용권의 분양과 같이 장기 임대방식을 취하여 토지의 소유권을 확보해 놓는 것 또한 토지시장의 안정화를 위한 하나의 방안이라 여겨진다.

하지만 중국과 같이 토지에 대한 강제적 수용을 하기 힘든 한국의 경우 도시 내의 주요한 토지보다는 자연스럽게 도시 외곽 또는 지가가 낮은 토지를 비축하게 되는 경우가 많다. 작은 소규모의 토지가 흩어진 상태라면 수익이 낮고 이용률

또한 저조하기 마련이다. 하지만 소규모의 토지를 모아들여 토지의 규모화를 이룰 수 있다면 새롭게 갖추어진 넓은 부지를 활용해 새로운 주택단지 또는 사업부지로 조성하여 부동산 개발회사 또는 정부에 제안할 수 있다. 이는 부지가 위치한 지방자치단체에 새로운 사업 구상과 함께 지역민에게도 신선한 활력을 불어넣어 줄 수 있을 것이다.

또한, 난통시의 사례에서 보듯 비축대상을 단지 토지에만 국한하지 않고 재정적으로 어려운 기업이나 파산 기업의 토지를 매입하여 그 토지를 재활용하는 방법에 대해서도 고려해 볼 수 있다. 사업 재원마련을 위해 한국 토지은행에서 비축할 토지에 대해 펀드를 조성하여 법인개발 부서를 설립 후 사업을 진행하는 방식도 고려해 볼 수 있겠다.

이러한 방식을 통해 공공의 사용 목적뿐만 아니라 일반적인 주택지와 상업지에 대한 토지비축제도의 범위를 넓힘으로써 궁극적으로는 토지시장관리에 대한 정부의 역량을 높일 수 있을 것이다. 개인 또는 기업 간의 거래가 아닌 정부 또는 정부출자기관인 토지은행을 통한 거래를 이어감으로 단순히 이윤을 극대화하는 방식을 벗어나 지가의 안정과 시장 활성화를 위한 공정한 토지시장 거래 분위기를 조성하는 큰 버팀목으로서 자리매김할 수 있을 것이다.

중국의 토지비축기구의 중요한 목적 중 하나는 토지시장에 대한 정부의 독점성을 확보하는 것이다. 이처럼 한국의 토지은행을 통해 점진적으로 토지의 비축량을 늘리고 이를 완전한 매각이 아닌 장기임대형식으로 관리할 수 있다면 한국 정부 또한 토지에 대한 독점성을 어느 정도 확보할 수 있을 것이다. 이를 통해 도시계획의 실행력을 높일 수 있고, 토지시장에 대한 정부의 거시적 조정 능력을 높여 부동산 시장경제의 안정에도 큰 도움이 되리라 여겨진다.

#### 참고문헌

1. 이에지엔핑, 조성찬(2009), "이에지엔핑 : 국유토지 유상 사용과 도시개발 지원을 위한 중국 토지은행제도", 「국토」 334: 73-89.
2. 이종권, 최은희(2012), "토지비축의 안정적 재원조달을 위한 토지은행채권 도입방안", 「LHI저널」 3(4): 333-341.
3. 이종권, 최은희, 오명훈, 김중권(2011), 「토지비축 활성화를 위한 토지은행채권 발행방안 연구」, 토지주택연구원, 연구지원 2011-75호
4. 王偉(2011), 「土地儲備與交易」, 天津大學出版社.
5. 陳強(1996), 「土地銀行學」, 三聯書店上海分店.
6. 吳晨(2017), “論我國土地銀行制度的建立與完善”, 甘肅政法學院, 碩士學位論文.
7. 劉新運(2015), “我國農村土地銀行法律制度研究”, 河北經貿

- 大學, 碩士學位論文.
8. 李陶(2012), “農村土地銀行的制度設計與完善——以彭州皇城農業資源經營合作社為例”, 四川農業大學, 碩士學位論文.
  9. 劉瑾(2010), “建立我國土地銀行的法律思考”, 中南大學, 碩士學位論文.
  10. 夏方舟, 楊丹鳳, 嚴金明(2015), “國外土地銀行與土地儲備的制度比較研究”, 「四川理工學院學報(社會科學版)」, 5: 54~60.
  11. 左停, 周智煒(2014), “建立國家農村土地銀行實現農地公共政策目標——多架構“國家農村土地銀行”的政策思路”, 「北京社會科學」, 1: 4-9.
  12. 阮小莉, 彭熾燕(2014), “農地流轉與農村土地銀行互動持續發展模式探析——基于四川省彭州市土地銀行實踐”, 「農業經濟問題」, 6: 54-59.
  13. 曾庆芬(2011), “村民視角審視農村土地銀行的運行基礎——以成都“試驗區”為個案”, 「中國土地科學」, 25(7): 50-55.
  14. 何芳, 溫修春(2010), “我國農村土地銀行與農戶間存地利益博弈分析”, 「農業技術經濟」, 10: 4-10.
  15. 邵傳林, 霍麗(2009), “農村土地銀行的運作機理與政策測度”, 「改革」, 7: 83-88.
  16. 國務院辦公廳(2006), “國務院辦公廳關於規範國有土地使用權出讓收支管理的通知”, 國辦發[2006] 100號.
  17. 邢元志, 彭補拙, 吳素蘭(2001), “我國土地儲備制度研究——以南通市為例”, 「經濟地理」, 21(3): 341-345.
  18. 潘琦(2000), “淺論都市土地儲備——以青島市為例”, 「中國土地」, 2000年01期: 17-20.
  19. 國土資源部財政部中國人民銀行, 中國銀行業監督管理委員會(2017), “國土資源部財政部中國人民銀行中國銀行業監督管理委員會關於印發《土地儲備管理辦法》的通知”, 土地利用管理司, 國土資規[2017] 17號.
  20. 財政部, 國土資源部, 中國人民銀行, 銀監會(2016), “關於規範土地儲備和資金管理等相關問題的通知”, 財綜[2016] 4號.
  21. 國務院(2001), “國務院關於加強國有土地資產管理的通知”, 國發[2001] 15號.
  22. 中華人民共和國(2014), “中華人民共和國預算法(2014年修正)”.
  23. 郭海方, 王勝輝(2017), “土地銀行”探路農業供給側”, 河南日報, 2017-04-19.
  24. 張晏(2009), “通過土地存貸調劑余缺, 推進適度規模經營, 建立新農村發展長效機制, 柴寶成委員建議——適時建立農村土地銀行”, 中國國土資源報, 2009-03-16.