

# 기초지방자치단체 토지비축제도 시행을 위한 탐색적 연구\* - 화성시 사례를 중심으로 -

최재용\*\*

본 연구는 지방분권화 시대에 토지의 선취득을 통한 공익형 토지정책을 기초지방자치단체가 자체적으로 수행할 수 있을까? 라는 질문에서 출발하였다. 이러한 연구 질문에 답하기 위해 경기도 화성시를 사례로 법·제도적 추진방안과 전략적 토지비축지역을 도출하여 기초지방자치단체 차원의 토지비축제도 시행방안을 제시하였다.

분석 결과, 화성시는 동탄2신도시 개발, 송산 그린시티 조성 등 지속적인 개발수요가 발생하고 있으며, 충분한 재정 여건을 바탕으로 향후 미래 수요에 대비한 토지비축제도 추진이 가능한 것으로 나타났다. 이를 위한 제도추진방안으로 기초지자체 장의 명확한 제도추진 의지와 시민-공무원-의회의 대내·외적 합의를 전제로 '기금' 설치를 통해 자율적이고 안정적인 재원확보가 선행되어야 하며, 철저한 준비를 통한 단계적 제도 추진방안을 제시하였다. 또한, 화성시의 미활용 공유재산 및 유보지 등을 바탕으로 개발여건 등을 종합적으로 고려하여 전략적 비축지역을 도출한 결과 공공개발용 5개소, 환경보전용 1개소가 도출되었다. 해당 지역은 향후 화성시가 우선순위를 판단하여 재정부담 경감에 기여하고 난개발 방지 등 경관 보존을 위한 전략적 비축방안 검토가 요구된다.

연구 결과, 다음과 같은 정책제언을 하였다. 첫째, 지자체 차원의 토지비축제도 시행이 요구된다. 둘째, 유관기관과의 협력적 거버넌스를 통한 전문화된 토지비축이 필요하다. 셋째, 장기적 관점에서 토지비축제도의 본연의 목표인 공익 달성을 위한 지자체의 권한 및 책임 부여가 필요하며, 안정적 재원조달 및 경기 등 다양한 상황에 대비하여 탄력적인 운영이 요구된다.

주제어 \_ 토지비축제도, 토지정책, 토지은행, 화성시, 공유재산

\* 본 연구는 '화성시 정책연구모임 최종보고서(2019)' 및 '지역균형발전을 위한 토지은행 역할과 과제 세미나(2022)' 발표 자료를 토대로 수정·보완하였다. 연구 진행 과정에서 인터뷰 및 분석 등 많은 도움을 주신 화성시청, LH공사 관계자 및 토지비축 관련 전문가분들께 깊은 감사를 드린다.

\*\* 화성시청 미래비전담당관 미래전략팀 지방행정주사, 행정학 박사(주저자, jyong0103@naver.com)

# An Exploratory Study for Implementing the Land Banking System of Self-Governing City\*

## – Focused on the case of Hwaseong City –

Choi, Jae-Yong\*\*

---

In this study, in the era of decentralization, can basic local governments carry out their own public land policy through pre-acquisition of land? It started with the question. In order to answer these research questions, taking Hwaseong-City, Gyeonggi-do as an example, a legal and institutional promotion plan and a strategic land reserve area were drawn, and a land reserve system implementation plan at the local government level was presented.

As a result of the analysis, it was found that Hwaseong City is experiencing continuous development demand, such as the development of Dongtan 2 New Town and the creation of Songsan Green City, and it is possible to promote land reserving in preparation for future demand based on sufficient financial conditions. As an institutional plan for this, a clear will of the head of the local government and comprehensive agreements between citizens, public officials, and the council are required, and a step-by-step system promotion plan is presented thorough depth preparation based on autonomous and stable financial resources using the 'fund'. In addition, as a result of deriving strategic land reserve areas by comprehensively considering development conditions based on unused public property and reserved land in Hwaseong City, 5 areas for public development and 1 area for environmental preservation were derived. In the future, Hwaseong City needs to review strategic land reserve measures to contribute to reducing the financial burden by determining priorities and to preserve the landscape, such as preventing reckless development.

This study made following policy recommendations. First, it is required to implement a land reserve system at the local government level. Second, specialized land reserving through collaborative governance with related organizations is required. Third, from a long-term perspective, it is necessary to grant authority and responsibility to local governments to achieve the public interest, which is the original goal of the land banking system, and to prepare for various situations such as stable financing and economic conditions, flexible operation is required.

**Key words** \_ Land Banking System, Land Policy, Land Bank, Hwaseong City, Public Property

---

\* This study was revised and supplemented based on the data presented in the 'Final Report of the Hwaseong City Policy Research Group (2019)' and the 'Land Bank Role and Task Seminar for Balanced Regional Development (2022)'. I am deeply grateful to both Hwaseong City and LH Corporation officials, also, land banking experts who provided a lot of help during the research process, such as interviews and analysis.

\*\* Grade VI of Local Government Administrative Official, Hwaseong City (First Author, jyong0103@naver.com)

# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

최근 토지정책에 있어 공공의 역할은 지역수요에 기반한 도시재생·공공주택 사업 등을 기반으로 한정된 토지자원을 효율적으로 활용하여 저성장에 따른 재정적 한계를 극복하고, 지역적 가치 제고 및 공공성 증대를 위한 적극적 지역자산관리 요구가 증가하고 있다<sup>1)</sup>. 경기 서남부권에 위치한 화성시는 동탄신도시, 송산그린시티, 봉담·향남택지개발지구, 국제테마파크 조성 등 대규모 개발이 진행 중이며, 전국 기초지자체 도시경쟁력 1위의 도시로서<sup>2)</sup> 지속적인 성장세에 있다. 그러나 장기 미집행 도시계획 시설에 대한 일몰제 적용 및 생활밀착형 SOC 사업 등 공공인프라 확보가 공공의 역할로서 중요함에도 불구하고, 지속적인 지가 상승에 따른 공공인프라 및 공유재산확보에 대한 수급 불균형 문제가 발생하고 있다. 이에 화성시는 급격한 도시개발 및 인구급증에 따른 향후 공공시설 및 공공용지 수요가 매우 클 것으로 예상되며, 현재 계획·추진 중인 대규모 사업들이 완료되기 전에 미래에 필요한 공용 또는 공공재를 현재 화성시만의 특성을 감안하여 지방자치의 선제적 행정조치로써 미래 수요에 대비한 토지정책이 필요한 상황이다.

토지비축제도는 장래 이용, 개발할 수 있는 다양한 토지를 미리 확보하고 한곳에 모아 공익목적으로 적기적소에 활용할 수 있도록 하는 정책으로서 적극적 토지자산 운용의 기초 제도로, 우리나라 토지비축제도는 실정법 차원에서 2009년 한국토지주택공사(이하 'LH공사')가 「공공토지의 비축에 관한 법률」(이하 '토지비축법')을 제정하여 토지은행사업으로 운영하고 있다. 한편, 제주특별자치도(이하 '제주도')는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 '제주도특별법' 제152조에 따라 토지특별회계를 설치하여 지자체(광역 또는 특별) 차원에서는 유일무이(唯一無二)하게 토지비축제도를 운영하고 있다. 또한 「공유재산 및 물품관리법」(이하 '공유재산법' 제10조 및 동법 시행령 제7조, 「화성시 공유재산관리조례」 제12조 및 제13조 등에 따라 토지매입을 할 수 있으나, 기초지방자치단체의 경우 토지매입시 사용목적과 용도를 사전에 정하여야만 하므로 사실상 미래 수요에 대응할 수 있는 토지매입, 즉 토지비축은 불가한 상황이다.

이에 본 연구는 화성시를 사례로 장래 대규모 개발사업 등 공공용 개발수요에 선제적으로 대응하기

1) 국토부가 발표한 전국표준지 공시지가 결과에 따르면, 화성시는 2021년 9.43%(2020년 대비), 2022년 9.81% 상승(2021년 대비) 등 최근 5년 내 지속적인 상승세를 보이고 있다.

2) 한국공공자치연구원(2022), 한국지방자치경쟁력지수 분석 결과보고서, p.5.

위한 정책의 일환으로 토지비축제도 도입 필요성 및 추진 여건을 검토하고 기초지방자치단체 차원에서는 최초로 토지비축제도 추진방안을 제시하는데 목적이 있다. 지금까지 연구들은 지자체 참여의 필요성은 인지하고 있으나 토지은행사업의 활성화 방안으로서 적극적으로 지자체 참여를 제안하고 있지 않으며, 지자체 스스로도 시행 주체 보다는 지자체의 계획 및 의견이 반영될 수 있는 LH공사의 토지은행사업 구조 개선을 제안하여왔다는 한계를 인식하고, 본 연구에서는 지방분권 강화를 위한 기초지방자치단체의 토지비축제도 시행방안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 화성시 전역을 대상으로 하며, 내용적으로는 문헌연구, 법제분석, 실태분석, 사례분석, 전문가 자문 등 질적 연구방법(qualitative research)을 토대로 진행하였다. 이에 따른 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 실정법 검토를 통한 화성시 토지비축 추진을 위한 제도적 여건을 검토하였다. 토지비축법과 동법 시행령 및 시행규칙을 검토하고 기초지방자치단체에서 자체적으로 수행하기 위한 법적 위배사항 여부를 검토하였다. 또한, 「지방재정법」, 「지방자치법」등 관련 법령을 검토하여 지자체에서 토지비축 관련 조례를 제정할 수 있는 법적 근거를 모색하였다. 둘째, 국내·외 토지비축제도 사례를 분석하였다. 국내 사례로는 LH공사의 토지은행, 제주도의 토지비축제도 사례를 검토하였으며, 국외 사례로는 미국, 일본, 프랑스 등 선진 해외사례 검토를 통한 시사점을 도출하였다. 셋째, 화성시의 공유재산 분석을 통한 토지비축 가능지(안)을 도출하였다. AcrGIS(Acrmap 12.0 version)를 활용하여 화성시의 미활용재산 등 공유재산 현황 파악과 토지용도 등 각종 특성 분석을 통한 전략비축 지역을 도출하였다. 마지막으로 화성시 토지비축제도 시행을 위한 행·재정적 여건과 담당부서, 관련부서, 전문가 자문을 토대로 시정 도입방안과 정책적 시사점을 도출하였다.

## II. 이론적 논의 및 선행연구 고찰

### 1. 토지비축의 개념

#### 1) 학술적 개념

이정전(1999)은 토지비축제도를 광의, 협의, 최협의의 개념으로 나누어 설명하였다(이정전, 1999: 408-409). 먼저 광의의 토지비축제도란 국가·지방정부·공공기관 등 공공부문이 공익사업 등 특정목적과 관계없이 토지의 투기적 거래 또는 사적거래에 우선하여 토지를 미리 매입·관리·비축하였다가, 실수요자에게 적기에 공급·이용하게 하는 것을 말한다. 이는 일반목적적 비축<sup>3)</sup>이라고도 표현하는 것으로 일반토지은행제도와 유사한 개념이다. 도시성장양태의 조정, 지가안정, 개발이익환수 등 포괄적 목적 아래 정부나 공공기관이 토지를 취득하되 취득된 토지의 궁극적 용도는 사전에 지정하지 않는 것이다. 결국 광의의 토지비축제도는 공공차원의 토지수급 조절기능을 통해 한정된 토지자원의 효율적 이용과 건전한 시장경제 제(諸)질서 확립을 위하여 공공부문이 토지정책을 수행하는 과정에서 사전적으로 토지를 취득하는 형태를 의미한다고 할 것이다. 한편, 협의의 토지비축제도란 공공부문이 공익사업 등 특정목적 을 수행하기 위해서 필요한 용지를 미리 매입·관리·비축하였다가 실수요자에게 적기에 공급·이용하게 하는 것을 의미한다. 협의의 토지비축제도의 목표는 효율적으로 사업을 추진하고 사업비(용지)를 절감하는 것이다. 이는 특정 공익사업목적 비축으로 표현하기도 하는데 이는 사업토지은행<sup>4)</sup>과 유사한 개념으로 볼 수 있다. 마지막으로 최협의의 토지비축이란 협의의 개념에서 사업주체와 대상사업을 특정화한 것이다. 예를 들면 현행처럼 LH공사에 토지은행(Land Bank)을 설립하여 이를 사업주체로 하고, 대상사업은 공익사업 가운데 SOC 및 산업용지로 특정화하는 경우가 이에 해당한다.

이렇듯 화성시와 같은 기초지방자치단체의 경우 최협의 및 협의의 개념에서 토지비축제도를 접근해야 할 것이며, 도로 및 산업단지와 같이 특정목적의 공익사업 외에도 공공시설, 도시재개발과 같은 적시성 있는 공익사업 수행을 위한 개념적 접근이 필요하다.

3) 이태일·지대식의 연구(1989: 5-6)에서는 일반목적적 토지비축을 장래의 특정목적과는 상관없이 일정지역의 개발성격이나 패턴 및 토지가격을 통제하기 위한 취지로 이루어지는 대규모 토지의 사전확보형태라고 정의하였고, 당해 토지시장에 대하여 의도적으로 중대한 영향을 미치기 위한 계획으로 특정 지을 수 있다고 하였다. 이러한 목적달성을 위해 필요한 토지 확보의 적정량은 일정지역의 장래인구와 산업전망 등에 의해 어렵짐작으로 결정될 성질의 것으로, 그 적정선에 대한 통일적인 원칙은 없는 실정이라고 설명하였다.

4) 이정전(1999: 409)에 의하면 사업토지은행이란 공업용지 조성, 공공시설용지 조성, 저소득층을 위한 택지조성, 도시재개발 등 사전에 구체적으로 설정된 목적을 위해 토지를 비축하는 제도를 말한다.

〈표 1〉 토지비축의 학술적 개념

구분	광 의	협 의	
			최협의
목적	일반목적 (특정목적과 관계없음)	공익사업	특정목적의 공익사업
비축 대상	- 수급조절용 도시화 예정토지 - 선매 및 매수청구 토지 - 정부정책에 의한 특별매입 - 농지 수급조절용 농지매입	- 공업용지 조성 - 공공시설용지 조성 - 저소득층을 위한 택지조성 - 도시재개발 등	- SOC(도로, 철도 등) - 장기임대 및 개별입지 산업용지
매각 용도	용도지역에 의거 추후 결정	매입시 확정	매입시 확정
비축 방법	수시 또는 매수청구 요청시	협의취득 및 수용	협의취득 및 수용

출처 : 이정전(1990: 408-409); 서순탁(2008: 15) 참조 수정

## 2) 법률상 개념

현행 법률에서 “토지의 비축”이란 용어는 다음과 같은 개별 법률에서 찾아볼 수 있다. 「한국토지주택공사법」제8조 제1항 제1호 가목<sup>5)</sup>, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제170조 제1항 제2호 가목<sup>6)</sup>, 「국유재산법」 시행령 제16조 제1항 제6호<sup>7)</sup> 등에서 확인할 수 있으나 토지비축에 대한 구체적인 개념 정의는 찾아볼 수 없으며, 현재 우리나라에서 실정법상 토지비축에 관한 본격적 개념 정의는 2009년에 도입된 토지비축법에서 찾아볼 수 있다. 이 법은 총 7장 31개 조항으로 구성되어 있으며, 각 조별로 분석해 보면 첫째, 토지비축의 주체는 LH공사이다. LH공사 이외의 자가 비축하는 경우는 토지비축법 상의 토지비축이라 할 수 없으며 명칭도 제한하고 있다. 둘째, 토지비축의 목적은 공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정이다. 셋째, 비축의 대상은 토지은행사업과 관련된 공공토지이다. 공공토지비축심의위원회(이하 ‘비축위원회’라 한다)가 인정하는 토지를 공공토지의 범위에 포함시키고 있으므로(법 제2조 제1호 바목), 토지은행사업과 관련되지만 하면 규정상 비축의 대상에 제한은 없다. 넷째, 행위는 취득하거나 관리하는 것이다. 취득은 토지를 매입, 수용, 수탁, 교환 또는 계정 전입하는 것을, 관리는 토지를 유지·보전하거나 가치를 증대시키는 것을 의미한다. 공급은 토지‘비축’의 개념에 포함되지 않는다. 이를 종합해 보면 토지비축법상 토지비축이란 “공익사업용지의 원활한 공급

5) 제8조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 토지의 취득 등에 관한 다음 각 목의 사업 가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대

6) 제170조(사업) ① 개발센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. (생략) 2. 국제자유도시 개발을 위한 다음 각 목의 사업 가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대

7) 제16조(총괄사무의 위임) ① 총괄청은 법 제25조에 따라 다음 각 호의 사무를 조달청장에게 위임한다. 1~5 (생략) 6. 장래의 행정 수요에 대비하기 위한 비축용 토지의 취득에 관한 사무

과 토지시장의 안정을 달성하기 위하여 LH공사가 토지은행사업과 관련하여 공공토지를 취득하거나 관리하는 것”으로 정의할 수 있다. 그러나 이러한 토지비축법상 토지비축의 개념은 주체, 목적, 대상 등이 제한된 개별법상의 정의일 뿐이므로 일반적으로 사용되기에는 한계가 있다(지형영, 2010: 8-9).

〈표 2〉 실정법상 토지비축의 개념

구분	내용	관련조항
목적	공익목적	법 제1조
주체	토지은행(LH공사 내 계정) * 유사명칭 사용금지	법 제2조, 제3조 및 제9조
대상	토지은행사업 관련 공공토지	법 제2조
행위	취득 및 관리	법 제2조, 제21조, 제22조

출처 : 토지비축법 관련 조항 참조 작성.

결국 ‘토지비축’의 용어상 공통점은 ‘공공부문이 토지시장의 안정을 위해 매입·개발가능한 토지를 계획적으로 사전에 모아두는 것’이라고 할 수 있다. 또한 토지비축의 개념적 범위에서 무엇을 목적으로 언제 어디에 어떻게 비축을 할 것인지에 대한 범위설정이 우선시 되어야 한다. 한 국가(또는 지자체)의 토지비축제도가 광의의 수준인지, 협의의 수준인지, 최협의의 수준인지 파악하여 이상적인 토지비축의 개념적 정의가 필요하다고 할 수 있다. 또한 토지비축법상 “토지비축”의 실정법상 개념을 ‘LH공사가 시행하는 공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정을 달성하기 위하여 토지은행사업과 관련하여 공공토지를 취득하거나 관리하는 것’이라고 정의할 수 있는 시점에서 지자체 실정에 맞는 토지비축의 위상과 개념정립은 반드시 필요하다고 판단된다.

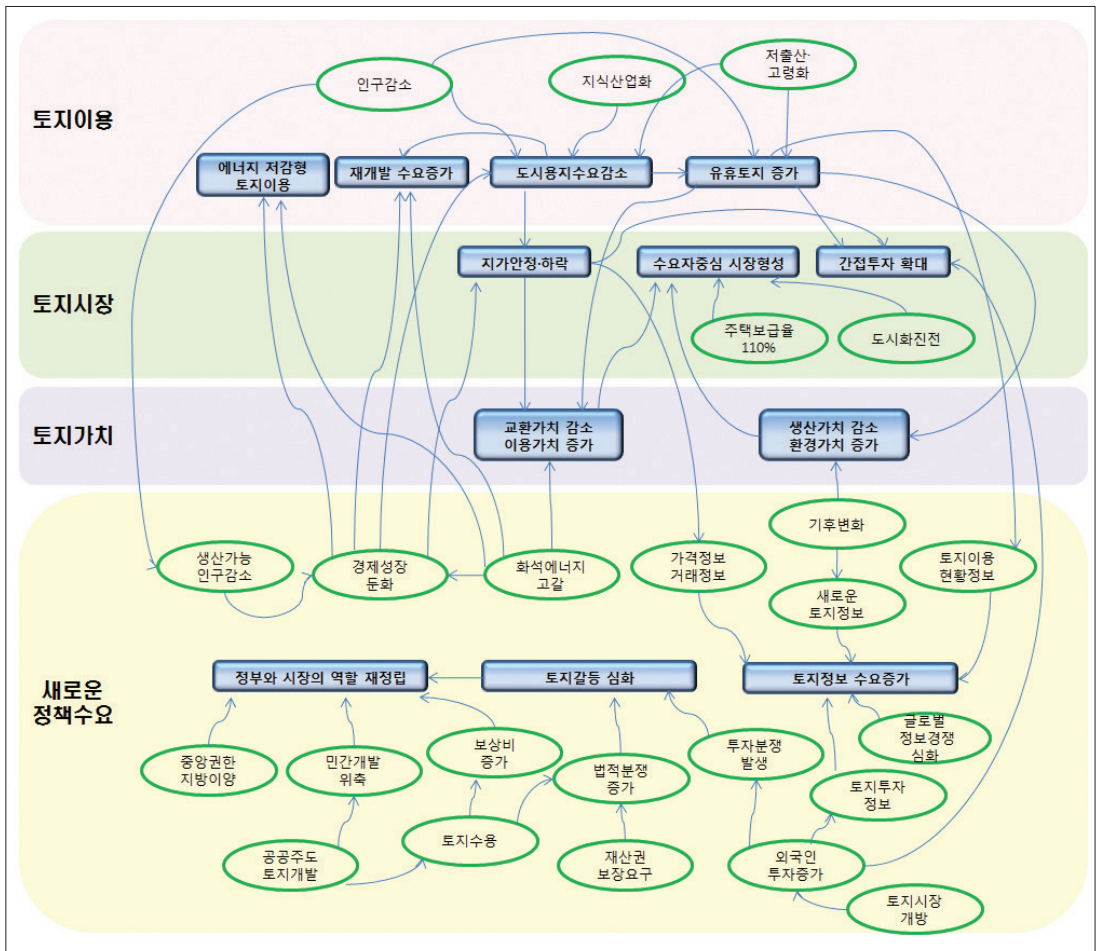
## 2. 토지시장의 구조변화와 저성장기의 토지비축제도 필요성

### 1) 미래 토지시장의 구조변화

지금까지의 토지정책은 성장기의 한국사회에서 발생하는 토지문제를 해결하기 위해 추진되어 왔다. 주지하다시피 우리나라는 급격한 도시화와 고도 경제 성장 과정을 거치면서 지가급등과 토지투기, 토지개발과 자연환경의 훼손, 토지소유의 편중과 이에 따른 자산 격차의 심화 등과 같은 토지문제에 직면하게 되었고, 정책당국은 이러한 토지문제 해결을 지상과제로 여겼다. 그러나 이제는 우리를 둘러싼 환경이 바뀌고 있다. 인구 및 경제의 저성장·고령화 사회로 진입하면서 우리의 토지정책은 새로운 과제에 직면하고 있다. 인구 및 경제의 저성장은 토지수요와 공급에 영향을 주는 가장 큰 요인이기 때문이다. 이러한 정책환경 변화에 대응하기 위해서는 미래의 토지정책이 어떠한 방향성을 가지고 설계되고

추진되어야 하는지에 대한 논의가 필요하다(서순탁, 2013: 348). 이에 저성장시대로 진입한 시점에서 미래의 환경변화는 크게 인구구조의 변화, 기후변화, 세계화, 정보기술, 민주화와 지방화로 크게 나누어 볼 수 있다. 이러한 환경변화는 토지시장 구조변화에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다(정희남, 2013: 4-6).

〈그림 1〉 여건변화에 따른 토지 및 관련 정책수요의 변화



출처 : 정희남 외(2010: 188)

## 2) 저성장의 지속과 토지비축의 필요성

그동안 우리나라는 1960년대 이래 고도 경제성장과 급속한 도시화과정을 거쳐왔다. 그러나 이제는 지금까지와는 다르게 고도성장기가 막을 내리고 저성장기가 도래했다는 견해가 지배적이다. 통계청 발



표에 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. 토지가격 변동률도 예외가 아니다. 우리나라 지가변동률 추이를 보면, 1980년대 후반 30% 이상의 상승률을 경험한 이래 1997년 외환위기에 따른 지가감소와 2000년대 경제회복에 따른 지가상승이 있었으나, 2000년대 말부터는 전국의 지가변동률이 1~2% 내외를 유지하고 있는 추세를 보이고 있으나, 최근 들어 수도권 의 경우 10%에 가까운 지가상승률을 나타내고 있다. 이처럼 인구, 경제, 지가 모두 저성장기에 돌입하면서 미리 토지를 비축했다가 필요할 때 공급하는 토지비축제도의 필요성이 줄어든 게 아니냐는 비판이 제기될 수 있으나, 우리 사회에서는 토지에 대한 사유재산권의 제한과 토지시장에서의 정부개입의 확대는 이미 국민적 공감대가 형성되었다고 볼 수 있다. 이에 따라 토지문제의 해결을 위한 정치적 결단은 필수이며 특히나 토지비축제도의 수행으로 기대되는 효과를 살펴봄으로써 다음과 같이 그 필요성을 주장할 수 있다. 첫째, 토지비축은 장래 필요한 공공시설 용지를 저렴한 가격에 사전구매(事前購買)할 수 있다. 이것은 공공사업 시행시 용지매입에 따른 추가적인 용지비 부담을 최소화할 수 있다는 것이다. 둘째, 토지비축은 장기 도시개발계획에 효과적으로 기여하며, 토지의 최유효 이용을 도모할 수 있다. 개발이 예상되거나 바람직한 곳에 개발시기 훨씬 전에 대규모 토지를 매입 유보해 두었다가 필요시에 개발을 한다면, 정부가 의도하는 질서 있는 개발을 유도할 수 있을 것이다. 물론 이 경우 토지비축과 토지이용규제와의 통합된 운영이 필수적이다. 셋째, 공공부문은 토지비축확대를 통한 토지수급의 적절한 조정과 통제를 통하여 토지시장의 안정에 기여할 수 있다. 토지시장에 적극 참여하여 수급을 적절히 조절할 수 있다면 지가의 안정에 크게 공헌할 수 있다. 넷째, 토지비축은 조세 저항 없이 개발이익의 공공환수(公共還收)를 실현할 수 있는 방법이다. 비축된 토지에서 발생하는 개발이익은 국가에 환수되어 다음 단계의 개발에 활용되게 된다. 다섯째, 토지비축은 우리의 토지정책에서 취약지대로 지적되어 온 토지소유의 편중 구조를 시정할 수 있다. 여섯째, 토지비축은 합리적인 토지이용계획을 통하여 국토를 보전하고 쾌적한 생활환경조성에 기여한다. 일곱째, 토지비축은 장래의 수요에 대한 사전취득에 해당하므로 결국 저렴한 가격으로 토지공급의 확대를 가져올 수 있다(황명찬, 1985: 458-459, 조영호, 1995: 15-16).

### 3. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성

본 연구는 화성시를 사례로 기초지방자치단체 토지비축제도의 도입방안을 마련하기 위한 탐색적 연구로 기존 수행된 주요 선행연구와 연구목적, 연구방법, 주요 연구내용에 있어 다음과 같은 차별성을 가진다. 첫째, 실정법 검토 및 관련 실무자, 전문가 자문을 통해 공공개발용 및 환경보전용 토지비축 등 토지비축 환경변화에 따른 비축유형을 체계화하고 특별회계 및 기금 등 법·제도에 대한 장·단점 분석을 통한 실행방안을 제시하였다. 둘째, 화성시의 미활용 공유재산 등 실증분석을 통해 전략적으로 필요한 비축지역을 도출하였다. 셋째, 화성시의 토지비축제도 활성화를 위해 LH공사의 토지은행과의 연계방안 등 중앙정부와의 협력을 통한 제도개선방안을 포함하여 제시하였다. 특히 본 연구는 도시의 성장 속도와 개발 현황, 재정 여건 등을 감안하여 기초지방자치단체 차원에서 최초로 화성시를 사례로 토지비축제도의 도입방안을 심층적으로 분석하였다는 점에서 큰 차별성을 갖는다.

〈표 3〉 주요 선행연구 내용 및 본 연구의 차별성

구분	연구명(연구자)	주요 연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	토지은행의 역할 재조명과 기능개선방안연구 (김용창 외, 2014)	• 문헌연구 • 사례분석 • 전문가 자문 • 공적 토지관리를 위한 토지은행 역할과 위상 재정립 방안 검토 • 미국, 유럽 등 해외 사례 심층검토 • 공공토지비축기금 조성방안 등 기금조성을 위한 법제도 개선방안
	2	한국형 토지은행 발전방안 (양승철, 2017)	• 문헌연구 • 사례분석 • 토지비축제도의 도입과정, 기대효과 및 정책흐름 분석을 통한 제도 개선방향 제시
	3	한국의 토지비축제도 변천과정과 함의 (최재용, 2019)	• 문헌연구 • 사례분석 • 전문가자문 • LH공사 토지은행사업에 대한 제도적 맥락 및 경로의존성 분석 • 토지은행이 제대로 작동하기 위한 정책적 시사점 및 제언
	4	지방자치단체 토 지비축제도 개선방안 및 정책적 함의 (최재용 외, 2019)	• 문헌연구 • 사례분석 • 전문가 자문 • 제주특별자치도 토지비축제도의 비축목적, 비축방법, 활용방법 등 제반운영·관리체계 개선방안 도출 • 제도의 활성화를 위한 중장기적 정책방향 제언
	5	토지비축정책의 실효성 평가: 제주특별자치도를 중심으로 (강문성, 2022)	• 문헌연구 • 사례분석 • 실증분석 • 제주도 토지비축제도를 효과성, 적정성, 형평성, 대응성에 의거 정 책평가 • 문제점과 성공(실패)요인 규명 후 제도개선방안 제시
	6	토지은행의 운영평가와 기능강화 방안 (장인석 외, 2022)	• 문헌연구 • 사례분석 • 실증분석 • 토지은행 실적과 운영 실태 분석 • 토지은행 실증 효과 분석을 통한 적정 운영방식 제시 • 중장기적 토지은행 활성화 방안 제시
본 연구의 차별성		• 문헌연구 • 법제분석 • 실태분석 • 사례분석 • 전문가 자문	• 기초지방자치단체 차원에서 화성시를 사례로 최초로 토지비축제도 의 도입방안을 심층적으로 분석 • 특별회계 및 기금 등 법제도에 대한 장·단점 분석을 통한 실행방안 을 제시 • 화성시의 미활용 공유재산 등 실증분석을 통해 전략적으로 필요한 비축지역 도출

### Ⅲ. 국내·외 토지비축제도 사례분석

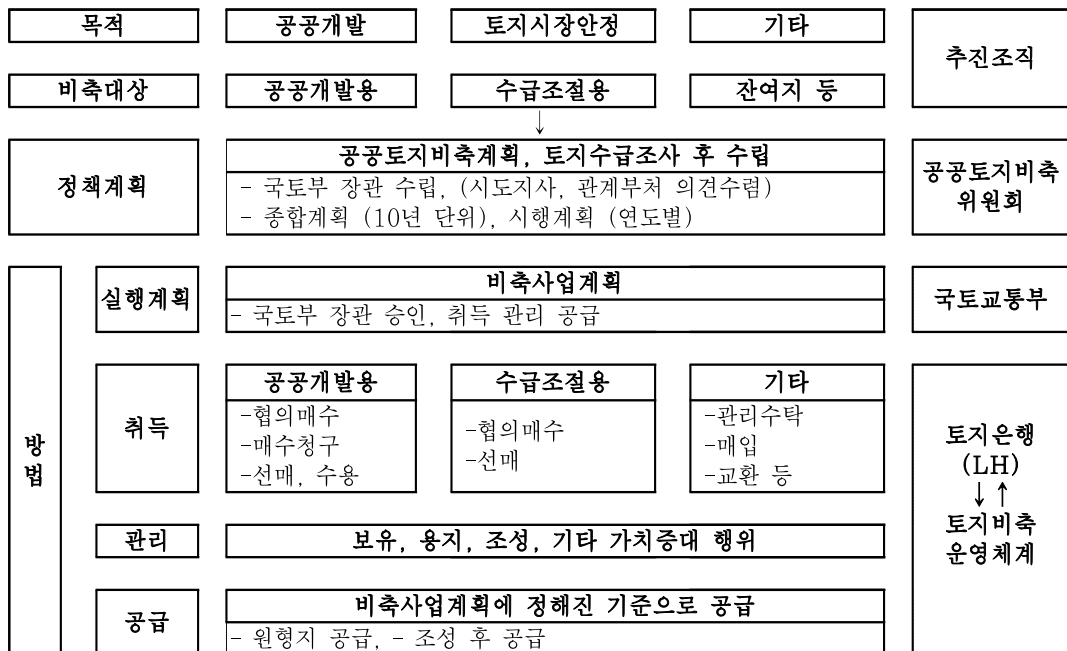
#### 1. 국내 사례

##### 1) LH공사의 토지은행<sup>8)</sup>

###### (1) 운영체계

LH공사는 장래에 이용·개발이 필요한 다양한 용도의 토지를 공익목적을 위해 미리 확보하여 효율적으로 국가차원의 토지수급관리 시스템을 구축하기 위하여 2009년 「공공토지의 비축에 관한 법률(토지비축법)」을 제정하여 토지은행을 도입하게 되었다. LH공사의 토지은행은 토지비축의 목적, 취득대상, 비축계획, 취득방법, 운영조직에 따라 다음의 그림과 같은 운영체계를 갖는다(최재용 외, 2019: 126-127).

〈그림 2〉 현행 토지은행의 운영체계



출처: 서순탁 외(2010: 36); 최재용(2017: 64)

8) 토지은행제도는 현재 운용 중인 「공공토지의 비축에 관한 법률」 및 동법 시행령·시행규칙에 의거, 한국토지주택공사가 수행하는 토지비축제도이다.

토지은행을 통해 토지의 투기적 수요에 취약하고 경기변동에 따라 지가변동이 큰 우리나라에서 토지의 거래와 이용에 공공부문이 개입하여 토지시장의 안정을 지원 및 도모하고자 하였다. 현행 토지은행은 토지비축법 제1조에서 공공토지의 비축의 목적을 ‘공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정에 이바지함’이라고 명시하고 있다. 토지은행은 공공토지의 비축을 위하여 동법 제9조 제1항에 따라 LH공사에 설치하는 토지은행계정을 의미하며, 토지은행사업은 LH공사가 토지은행을 운용하여 수행하는 사업을 의미한다. 토지은행은 단순히 토지를 취득하고 보유한 후 공급하는 시행단계는 물론 국가 토지 전체를 대상으로 지역별·용도별·주체별·단계별 토지수급에 대한 조사기능과 조사결과에 따른 체계적인 비축 계획 수립 등 정책 및 의사결정 단계와 취득·관리·공급, 주기적인 토지시장 평가를 위한 비축정보체계 운영 등 토지비축의 효율화 도모를 위한 일련의 모든 과정을 담당하고자 하는 것이다. 따라서 토지은행의 정책적 목적은 토지수급의 조절을 통한 지가안정을 통해 산업경쟁력 강화 및 주거안정 등 각종 정부의 정책목표의 달성을 지향하고 있다고 할 수 있다(서순탁 외, 2010: 26; 김용창 외, 2014: 14-17).

## (2) 비축실적

토지은행은 출범 당시 제1차 공공토지비축 종합계획(2010년~2019년)에 따라 총 30조원 규모의 비축을 계획하였는데, 공공개발용 토지 총 20조 원(연간 2조 원), 수급조절용 토지는 총 10조 원(연간 1조 원)을 비축하는 것으로 계획하였다. 각 종합계획 시기별로 토지은행의 사업성과를 살펴보면, 제1차 기간 동안 2조 4,863억 원 상당의 공공개발용 토지비축이 승인되었고, LH공사는 승인물량 중 2조 3,629억 원의 토지를 비축한 후, 2조 3,494억 원을 공급하였다. 한편, 공공개발용 토지로 비축된 토지의 공급률은 99%로서 모두 공급을 완료한 것으로 나타나는데, 이는 지자체가 추진하고자 하는 SOC 개발사업이 공익사업으로 승인 후 해당 사업을 위해 비축토지를 매입하는 방식이므로 수급격차가 낮아지는 구조에 기인한다고 볼 수 있다. 한편 제2차 공공토지비축종합계획 기간 동안 공공개발용 토지에 한해 2021년 말 기준 약 3,206억 원의 토지를 비축하였다(장인석 외, 2022: 25-26).

〈표 4〉 연도별 토지은행 사업추진현황

구분 (억 원)	제1차 공공토지비축 종합계획											제2차 종합계획		합계
	~'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년		
승인	19,882	-	799	388	-	-	-	2,660	-	1,134	7,899	133	32,895	
비축	2,213	4,025	3,424	4,023	2,518	785	298	3,516	2,432	395	710	3,206	27,545	
공급	-	1,033	2,019	5,307	6,074	956	1,776	2,638	2,330	1,361	557	373	24,424	
대금회수			1,376	1,962	3,423	1,487	80	143	236	247	99		9,053	

출처: 장인석 외(2022: 26)

토지은행의 비축토지 공급은 수급조절용 토지는 전무한 실정이며, 공공개발용 비축토지는 2021년 말 기준 도로, 문화재, 산업단지, 공공주택 등 총 25,296,000㎡, 약 2조 4,355억 원을 공급하였으며, 사업지구로는 도로 건설사업이 가장 많고, 면적 규모로는 산업단지 조성사업의 공급이 많이 이뤄지고 있는데, 이는 선 단위 사업인 도로 건설은 소규모 사업지구들이 다수 연결되는 구조이고, 산업단지의 경우 면 단위 사업이므로 대규모 부지를 일시에 매입하는 방식이기 때문에 높은 공급 실적을 나타내는 것으로 보인다(장인석 외, 2022: 27-28).

〈표 5〉 토지은행 토지비축 실적 현황('21년말 기준)

(단위: 개, 천㎡, 억 원)

구분	선정		승인		비축		공급	
	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액
계	41,374	36,496	31,642	33,738	26,122	27,545	25,296	24,355
도로	11,113	15,155	8,483	14,290	5,796	10,354	5,487	8,647
공원	2,470	3,034	809	1,368	158	504	-	-
문화재 등	3,206	3,089	486	2,299	97	1,237	60	325
산업단지	24,383	12,663	21,659	13,149	19,875	13,084	19,553	13,050
공공주택	202	2555	205	2,632	196	2,366	196	2,333

출처: 장인석 외(2022: 28)

〈표 6〉 토지은행의 지자체별 토지비축 수요 현황 ('21년 기준)

(단위: 건수, 천㎡, 억 원)

신청 주체	합 계			도로		공원		기타	
	신청	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액
합계	23	2,573	3,727	1,078	2,557	321	568	1,174	603
부산광역시	3	2	62	2	62				
광주광역시	3	6	50			6	50		
경상남도	11	1,258	2,745	1,076	2,495	182	250		
경상북도	1	70	120					70	120
전라북도	2	724	63					724	63
충청남도	1	96	280					96	280
충청북도	2	415	408			132	268	283	140

출처: 장인석 외(2022: 28)

지자체별 공공개발용 비축토지 수요는 지자체에서 계획하는 공공개발사업에 대해 공공토지비축위원회에서 비축사업 선정과 공공사업으로 인정을 득하여 LH공사에 토지비축 후 지자체에 공급하는 구조로, 비축사업 선정 이후 공익사업 인정 지연으로 인한 비축 지연과 사업계획 변경 등으로 비축취소 등

이 발생하는 사례가 발생할 수 있다. 2021년 기준, LH공사는 부산·광주광역시와 경상·전라·충청권역 으로부터 토지비축 신청을 받고 있으며, 비축토지 면적 기준으로 경상남도가 도로, 공원 등 11개 사업 (1,258,000㎡)으로 가장 많은 면적을 공급하고 있다. 한편, 지역별로는 지가상승의 선제적 대응이 필 요한 수도권 지역에 비축토지가 공급되지 않은 점이 주목되므로 토지비축 사업영역 확대를 위해 공공 주택 건설공급을 위한 비축토지의 공급유형 다변화 노력도 필요하다(장인석 외, 2022: 29-30).

### (3) 성과와 한계

LH공사의 토지은행은 2009년 제도 도입 이후 약 10여 년간 2조 7,545억 원의 토지비축과 도로, 산업단 지 외 공원, 문화재 등 비축유형의 다양화와 더불어 부분적 지자체의 참여도 이루어 왔지만, 다음과 같은 한계점을 갖는다. 첫째, 정부의 공공토지비축종합계획 대비 사업달성 실적이 저조하여 토지은행 도입의 취지와 정책 목적을 충실하게 달성했다고 볼 수 없다. 공공토지비축종합계획은 제1차 계획인 2010년부터 2019년까지 공공개발용 20조 원, 수급조절용 10조 원 등 총 30조 원 규모의 비축토지 매입을 계획했으나, 실제 비축실적은 제1차 계획 대비 11.8% 수준에 머물렀고, 제2차 계획에서는 공공개발용과 수급조절용을 달리 구분하지 않고 2020년부터 2029년간 9조 원을 비축하는 것으로 계획하여 '21년말 기준 3,916억 원을 비축했으나, 이와 같은 추세라면 제1차 종합계획의 실적보다 달성률이 더 낮을 것으로 예상된다. 둘째, 토 지은행 운영성과 부진의 원인으로 토지은행 재원조달이 LH 재원에 의존도가 절대적이어서 토지은행이 안 정적으로 사업을 추진하지 못한다는 점이다. 토지비축법에서는 토지은행 재원조달을 위해 다양한 방식을 규정하고 있으나, 제도 도입 후 현재까지 2.4조원에 상당하는 비축토지의 매입재원은 모두 LH공사 자체 재원(채권발행 포함)에 절대적으로 의존하고 있어 토지은행 사업확장 및 기능다양화에 걸림돌로 작용하고 있다. 셋째, 지가안정의 중요성이 강조되는 수도권에서의 토지비축실적은 매우 낮은 반면, 일부 지자체 내 도로건설, 단지조성사업을 위한 토지비축의 편중 현상은 현재 중앙정부 주도의 토지은행 운영방식의 변화 가 필요함을 시사한다. 이는 토지비축제도가 지자체가 추진하는 원시 공공개발사업에 종속된 구조여서 지 자체가 도로 이외에 다른 유형의 공공 개발사업 추진이 없었던 것도 원인이겠으나, 지자체 현실에 부합한 공공토지비축 수요 및 공급계획 등이 효과적인 수 있음을 감안한다면 현재와 같은 중앙정부 주도의 토지 은행 운영의사결정에 대해 새로운 변화가 요구된다(장인석 외, 2022: 49-50).

## 2) 제주도의 토지비축제도

### (1) 운영체계

제주도 내에서의 토지비축은 2008년 4월 제주도청 주도로 LH공사, 제주국제자유도시개발센터 (JDC)와 토지공동비축에 관한 업무협약 체결을 통하여 협조체제를 이루고 있다. JDC는 국제자유도시

조성을 위해 자체개발사업 및 투자유치를 통한 공동개발 사업을 위한 대규모 토지를 비축하고 있으며, LH공사는 택지개발사업이나 임대주택공급 등 공익사업용 토지비축을 추진 중에 있다. 제주도특별법 제 152조에 따르면, 도지사는 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치하여 운영하도록 하고 있다. 따라서 토지비축의 주체는 원칙적으로 ‘제주도지사’가 된다. 또한 도지사는 개발용 토지를 안정적으로 취득·처분하기 위하여 「지방자치법」제39조 제1항 제6호 및 「공유재산 및 물품관리법」제10조의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 얻지 아니하고 취득·처분을 할 수 있다. 이 경우 도지사는 도의회에 개발용 토지의 취득·처분에 대한 결과만 보고하도록 하고 있다(강문성, 2022: 27-28).

〈표 7〉 제주도 토지비축제도 운영체계

구분	업무내용	추진절차	관련 근거
계획단계	• 토지특별회계 운용계획 수립 (매년 예산계획 수립)	-	• 토지특별회계 조례 제11조 (도의회 심의의결, 예산안) • 토지특별회계 조례 제8조의2 (토지비축위원회 심의의결)
취득단계	• 행정기관요청 및 투자유치용 • 수용, 매입(단독, 공동, 위탁)	• 매입공고(20일) 및 접수 ⇒ 서류·현장실사(실태조사) ⇒ 매입여부판단(대상토지 선정) ⇒ 가격결정(감정평 가) ⇒ 매수협의를/계약체결	• 토지특별회계 조례 제8조의2 • 제주도특별법 제153조 • 토지특별회계 조례 제12조 • 토지비축 절차 등에 관한 규정
활용단계	• 사용, 수익, 대부(임대), 보존 • 기타 가치증대 행위 • 先보전 後개발 원칙	• 활용방안 방침 결정 • 공모방식, 수익계약방식 등	• 공유재산에 준한 일상적인 비축토지 관리·운영 • 공유재산법제12조(회계기관) (공유재산심의회 심의의결) • 토지비축 절차 등에 관한 규정 제6조(비축토지 활용원칙) - 선 보전 후 개발원칙
처분단계	• 임대·교환·양여·이관·매각 • 결산보고서+취득·처분결과 • 先보전 後개발 원칙	• 처분방안 방침 결정 • 개발사업 우선 공급(9개 사업)	• 토지특별회계 조례 제8조의2(토지비축위원회 심의의결) • 토지특별회계 조례 제13조(처분) 및 제15조(결산·보고) • 제주도특별법 제152조제5항(도의회의결생략, 결과보고

출처: 강문성(2022: 31) 참조 수정

이처럼 제주도의 토지비축제도는 제주도특별법과 토지특별회계조례에 따라 토지를 취득(비축)하여 활용하고 처분하는 일련의 과정인 토지비축정책 관리운영체계를 운용하고 있다. 그 절차는 계획단계-취득단계-활용단계-처분단계로 구분하여 설명할 수 있다. 계획단계에서는 토지특별회계조례 제1조에 따라 매년 회계의 운용 규모, 회계연도 자금 규모, 회계의 수입·지출 사항 및 그 밖에 회계관리사항에 대해 토지특별회계 운용계획을 수립한 후 도의회의 심의·의결을 거쳐 예산안을 확정하고, 취득단계에서는 도내 행정기관의 요청 및 관련 부서의 개발사업, 공공사업의 필요에 의하여 수용 또는 매입(단독, 공동, 위탁)의 방법으로 토지비축위원회의 심의·의결을 거쳐 매입을 집행하되, 제주도특별법 제152조 제5항에 따라 개발용 토지를 안정적으로 취득하기 위하여 도의회의 의결을 받지 아니하고 취득을 할

수 있다. 다만, 이의 경우 개발용 토지의 취득에 대한 결과를 보고하여야 한다. 활용단계는 토지비축 규정 제6조에 따라 先보전 後개발 원칙에 준하여 사용, 수익, 대부(임대), 보존 및 기타 가치증대 행위의 방법으로 활용할 수 있다. 다만, 활용단계에서 관리·운영을 위한 구체적인 절차에 대한 규정은 없으며, 토지특별회계조례 제16조에서는 제주도특별법 및 토지특별회계조례 에서 규정한 것을 제외하고는 일반회계의 예 및 공유재산관리조례에 따르도록 명시하고 있다. 처분단계에서는 제주도특별법 제152조제4항에 따라 임대하거나 양여·매각·교환 등의 처분을 할 수 있으며, 동법 제5항에 따라 개발용 토지를 안정적으로 처분하기 위하여 도의회의 의결을 받지 아니하고 처분을 할 수 있다. 토지특별회계조례 제13조에서 규정하는 사업에 우선 공급할 수 있고, 제15조에 따라 결산 및 보고를 하여야 한다(강문성, 2022: 29-30).

(2) 비축실적

제주도는 2007년 토지비축제도 시행 이후 비축목표를 2020년까지 8,600억 원, 13.2km<sup>2</sup> 토지를 비축하는 것으로 정하였으나 2018년 말 기준, 비축토지는 총 18개소에 비축 면적 1,524,871m<sup>2</sup>, 매입금액은 약 650억 원 수준에 달하고 있으며(최재용 외, 2019: 142). 토지특별회계조례 제13조에 따른 비축토지 우선 공급대상 사업 중 투자유치 실적을 제주도가 계획하고 있는 4+1 핵심산업(관광·청정 1차산업·교육·의료·IT·BT)과 비교해 보면 관광산업에 과도하게 치우쳐 있고, 나머지 업종은 매우 미약한 수준으로 전체 54개 지구 중 45개가 관광 개발사업에 편중되어 전체업종 중 83.33%를 차지하고 있음을 알 수 있다(강문성, 2022: 32). 이렇듯 제주도의 토지비축제도가 도입되어 실제 매입이 시작된 지 10여 년이 경과했음을 고려할 때, 계획 대비 비축규모(면적, 금액)로 볼 때 충분히 제도가 활성화되지 못하고 있다고 판단할 수 있다<sup>9)</sup>.

〈표 9〉 제주도 비축우선공급 대상사업 유치실적

적용업종		개수	적용업종		개수
1	종합휴양업	10	6	관광식당/공연장업	1
2	관광호텔업	16	7	국제학교	1
3	전문휴양업	19	8	교육연구시설(연수원)	2
4	의료시설	2	9	청소년수련시설	1
5	문화시설	2	소계		54

출처: 강문성(2022: 32)

9) 자세한 제주도 토지비축제도의 문제점에 대해서는 최재용 외(2019: 142-147)를 참고하길 바란다.



### (3) 성과와 한계

지자체가 주도하는 국내 유일무이(唯一無二)한 토지비축제도의 대표 지자체 사례인 제주도는 개발사업용 토지의 사전비축과 적기공급을 목표로 부단한 노력을 기울여 왔음에도 다음과 같은 한계점을 갖는다. 첫째, LH공사의 토지은행처럼 계획 대비 실적이 10%에 못 미치는 이유는 재원적 한계에 기인한다. 토지특별회계로 운용되고 있는 제주도의 토지비축제도는 제도 도입 이후 5년간 높은 집행실적을 보였으나<sup>10)</sup>, 2013년 0.9%, 2014년 33%, 2015년 10.9%, 2016년 31.9% 등 지가상승에 따른 비축토지 추가 매입을 위한 예산 확보의 어려움과 예산 이월에 따른 재원적 한계에 부딪혔다고 볼 수 있다. 둘째, 제주도 경제 활성화를 위한 목적이 관광개발 사업에 편중되고 있다. 비축의 양적 실적은 차지하더라도, 비축우선공급 대상사업 유치실적을 살펴보면, 전체 54개 지주 중 45개가 관광개발사업 위주로 선정되었는데, 이는 난개발과 토지가치 상승에 따른 투기여론 조성, 산업구조의 불균형 문제 등 토지비축제도의 취지가 훼손될 수 있는 우려가 있다. 셋째, 제주도 내 유사제도 및 사업과의 중복성이다. 제주도의 토지비축제도는 공유재산관리조례와 제주도 투자유치 지원사업에 비축제도가 포함되어 투지진흥지구 사업과도 혼용되어 중복적으로 지정되어 옴으로서 토지비축 매입공고 단계에서부터 토지비축을 위한 대상 토지의 확보의 비효율성을 유발하고 있다.

## 2. 해외 사례

해외 사례의 경우, 김용창 외(2014) 연구를 참고하여, 미국, 일본, 유럽 등 서로 다른 사회·경제적 배경에서 출현한 다양한 국가들의 토지비축제도들을 비교하기 위해 제도 목적, 거버넌스 구조, 비축 구조, 재원 구조의 일정한 틀로 세계 각국의 토지비축제도들을 비교·분석하였다. 첫째, 제도 목적은 토지비축제도가 출현한 사회경제적 배경을 먼저 살펴보고 비축제도가 그런 배경 속에서 어떤 목적을 가지고 있었는지를 검토하였고, 둘째, 거버넌스 구조는 토지비축 운영주체가 활용할 수 있는 비축 관련 제도적 기반들을 먼저 살펴보고 그 다음에 토지비축 운영주체의 의사결정구조 파악하였으며, 셋째, 비축 구조에서는 토지은행이 활용할 수 있는 취득·보유·처분수단을 검토하였다. 마지막으로 재원구조에서는 토지은행이 재원을 조달하는 다양한 방법들을 파악하였다(김용창 외, 2014).

10) 제주도 토지특별회계의 세입·세출실적에 따르면 2008년 11.6%, 2009년 79%, 2010년 73%, 2011년 77.4%, 2012년 40.9%로 나타났다(최재용 외, 2019: 144).

〈표 10〉 해외 주요국의 토지비축제도 사례 비교

구분	제도 목적	거버넌스 구조	비축 구조	재원 구조
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 토지가격 상승</li> <li>• 공공사업 토지공급과 토지가격 억제</li> </ul>	지방공공단체의 통제를 받는 토지개발공사 (100% 출자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의매수 - 수용</li> <li>- 선매 - 선행취득</li> <li>- 토지조성 - 시설정비</li> <li>- 매각</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 토지개발기금</li> <li>- 채권발행</li> <li>- 중앙정부융자</li> <li>- 금융기관대출</li> <li>- 토지매각수입</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구 유입에 따른 급격한 도시화</li> <li>• 무질서한 도시팽창 관리</li> </ul>	도시계획을 실행하는 토지공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의매수 - 수용</li> <li>- 선매</li> <li>- 임대</li> <li>- 판매(지자체)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부지원금</li> <li>- 특별시설세</li> <li>- 토지판매수익</li> <li>- 대출</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융위기에 따른 압류부동산 증가와 지역사회 주택시장 붕괴</li> <li>• 압류부동산의 선제적 비축과 생산적 용도로의 전환</li> </ul>	연방 자금 지원과 주수권 법률 (지역사회-주도 운영)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 압류 - 증여</li> <li>- 이전 - 교환</li> <li>- 구매 - 기부</li> <li>- 설계 - 재개발</li> <li>- 신축 - 철거</li> <li>- 복구 - 수선</li> <li>- 양도 - 판매</li> <li>- 교환 - 임대</li> <li>- 무상양도 - 저당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방 자금지원</li> <li>- 지방 예산배정</li> <li>- 조세선취특권 소멸</li> <li>- 체납세액 회전기금</li> <li>- 판매·임대 수익</li> <li>- 조세환수협정</li> <li>- 금융기관대출</li> <li>- 채권발행</li> </ul>
동부 유럽	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지개혁에 따른 토지파편화 문제</li> <li>• 시장메커니즘 확보와 농업생산성 향상</li> </ul>	기금을 관리하기 위한 중앙과 지방의 이원구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의매수 - 수용</li> <li>- 선매</li> <li>- 이전 (소유권 변동 X)</li> <li>- 경지정리</li> <li>- 매각 - 임대</li> <li>- 국유화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부예산 재정지원</li> <li>- 매각수입</li> <li>- 임대수입</li> </ul>

출처: 김용창 외(2014) 참조 작성.

### 3) 시사점

국내 사례의 경우, 공공부문이 미래의 공익목적에 위해 토지를 취득·관리한다는 점에서 토지은행(LH공사)과 제주도 토지비축제도는 유사한 면이 있다. 그러나 양 제도 모두 제도 도입 이후 난항을 겪고 있으며, 제도를 둘러싼 토지시장 여건 조사 등을 전제로 한 충분한 재원확보가 제도 성공의 열쇠라고 할 수 있다. 토지은행의 구분회계에 문제, 제주도의 토지특별회계의 절차적 합리성과 투명성 담보는 본 연구의 대상인 기초지방자치단체의 토지비축제도 실현 가능성에 시사하는 바가 크다. 따라서 기초지방자치단체의 토지비축제도 활성화를 위해서는 비축토지의 절차적 측면에서는 토지비축법에 따른 토지은행제도와 「지방자치법」제159조에 근거한 (가칭)토지관리기금을 설치하여 재정적 자율성 확보를 검토할 필요성이 있다. 해외 사례의 경우, 각 국가별 다양한 비축목적과 수단으로 토지비축제도를 운용하고 있는 것으로 파악되었으며, 특히 미국의 경우 경제변화에 따른 토지시장에 유연하게 대응할 수 있도록 중앙-지방-주민으로 이어지는 유기적인 거버넌스 구조와 다양한 재원방안이 필요함을 시사하고 있다.

### Ⅲ. 화성시 토지비축제도 추진방안

#### 1. 법·제도적 추진방안

##### 1) 관련 법규 검토

기초지방자치단체 차원에서 화성시를 사례로 토지비축제도를 시행하기 위해 국내 실정법상 존재하고 있는 토지비축법 등을 검토하고 총 3회에 걸쳐, 법률 및 토지정책 전문가들의 의견을 수렴<sup>11)</sup>한 결과 기초지방자치단체의 토지비축제도는 특별회계 또는 기금 설치를 통해 추진가능한 것으로 나타났다. 이러한 과정에서 나타난 쟁점은 첫째, 현행 특별회계 설치의 목적이나 필요성도 다양하고, 특별회계 설치의 근거가 되는 개별법도 매우 많아, 특별회계 설치의 근거가 되는 개별법이 있는 경우 그 법에 따라 특별회계가 설치되고 운용됨. 화성시의 경우 ‘토지비축을 위한 특별회계’ 설치 및 운용이 필요한 상황인 것으로 나타났다. 둘째, 제주도의 경우 상위 법률이 존재하는 것으로 즉, 제주특별법 제152조에서 ‘토지특별회계의 설치·운영’에 관한 법률상 근거가 마련되어 있으므로, 이에 기초해서 제주특별자치도 토지특별회계 설치·운영 조례, 제주특별자치도 토지특별회계 설치·운영조례 시행규칙 등을 통해 제도를 구체화하고 있다. 셋째, 개별법상 근거가 없는 경우 다음의 관련 법령을 근거로 토지특별회계(또는 기금)가 설치가능한 것으로 나타났다.<sup>12)</sup> 넷째, 지방재정법 제9조에 따르면 특정사업을 운영하기 위해 ‘조례’로 특별회계를 설치할 수 있는데, 문제는 이 조례 및 이 조례 집행을 위한 시행규칙의 내용을 구성하는 것은 매우 복잡한데 이는 조례의 태생적 한계(낮은 지위) 때문인것으로 나타났다. (가칭)토지비축특별회계 설치운을 위한 조례를 만든다면 지방자치법, 지방재정법, 공유재산법, 지방세법 등 온갖 종류의 상위법령 저촉 여부에 대한 검토가 선행되어야 하므로 제도 도입의 적시성이 낮은 것으로 나타났다. 이에 결국 기금과 특별회계의 비교로 볼 때, 제도의 시의성과 적시성 등을 고려하여 기금설치를 통한 토지비축제도의 시행이 적절한 것으로 나타났다.<sup>13)</sup>

11) 제1회(2019. 2. 22.) 변호사 1인 자문, 제2회(2019. 3. 18) 토지정책 전문가 1인 자문, 제3회(2019. 5. 22.) 국책연구원 2인, 광역자치단체 연구원 1인을 대상으로 자문회의를 실시하였다.

12) 지방자치단체의 경우 기금은 「지방자치법」 제159조가 그 근거가 된다.

13) 화성시 관계자 면담결과, 기금을 통한 토지비축제도 도입 시, 조례(안) 검토 및 심사→조례 제정→시의회 가결→조례 공포→예산 확보 및 제도 시행까지 약 6개월이 소요되는 것으로 나타났다.

### 2) 제도 도입을 위한 재정여건 검토

국내·외 사례를 통한 토지비축제도의 핵심은 재원확보에 있다고 할 수 있다. LH공사의 경우 ‘독립계정’이라는 근본적 한계로 제도 시행 이후 당초 대비 10% 수준의 실적으로 많은 비판 제기되고 있으며(최재용, 2019), 화성시 재원검토 결과, 연간 약 8,000억 원 잉여금 보유로 재정여건은 충분한 것으로 파악되었다.<sup>14)</sup> 제도 도입 및 실행을 위한 재정력은 충분하다고 판단되며, 재원조달 측면에서 개발부담금을 적극 활용<sup>15)</sup>하여 양 제도 간 합목적성 실현도 가능할 것으로 판단된다.

### 3) 추진방안

화성시가 토지비축제도를 도입·시행하기 위해서는 예산집행의 규모나 시기에 대한 예측 가능성은 물론 탄력적 예산집행을 기본적으로 염두해 두어야 한다. 또한 공공용 토지의 확보라는 장기적 관점의 사업임을 감안할 때, 안정적인 재원 조달을 통한 영속적인 사업 운영이 필수적이다. 상기 검토한 화성시의 행·재정적 여건을 종합적으로 검토할 때 조속한 제도 시행과 탄력적 예산 집행 및 안정적 재원조달이 가능한 ‘기금’설치를 통한 제도 추진이 용이할 것으로 판단된다.

〈표 11〉 화성시 토지비축제도 추진방안 비교

구분	특별회계	기금
운영 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>상위법령(근거법) 없음</li> <li>(가칭) 화성시 토지비축 특별회계 설치 조례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「지방자치법, 제159조</li> <li>(가칭) 화성시 토지관리기금 설치 및 운영에 관한 조례</li> </ul>
운영 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정 세입(개발부담금 등)을 통해 토지비축을 위한 세출예산 총당</li> <li>제도적 독립으로 합목적성과 운영상의 효율성 도모 가능</li> <li>근거 상위법령 부재로 지방재정법 등 유권해석 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>효율적 토지매입 및 활용을 위한 다양한 수입원 활용 가능(출연금, 부담금 등)</li> <li>예산집행의 자율성과 탄력성이 높음</li> <li>상위법령에 근거하여 조속한 조례 제정 가능</li> </ul>

출처: 화성시 관계 실무자 면담 토대로 연구자 작성.

이러한 ‘기금’ 설치를 통한 제도 및 재원마련을 토대로 화성시 토지비축제도에 대한 단계적 추진방안이 필요하다. 먼저 비축재원은 연간 100억 원 규모로 추진하며, 비축방법 및 대상은 협의매수 및 매입을 통해 비축하되, 개인 및 법인 대상 공모를 시행하는 방안이 필요하다. 비축토지의 공급은 공공의 이익을 위한 공공개발용과 환경보전을 위한 보전관리용으로 나누어 공급하도록 한다.

14) 2018년 말 기준, 화성시 잉여금은 약 8천억 원이며, 재정자립도는 전국 지자체 4위(64.21%)로 우수한 재정여건을 보유하고 있으며, 가용재원은 약 2,000억 원 수준으로 제도도입·시행을 위해서는 기초지자체 장 및 관련 부서의 의지와 내부 합의, 그리고 의회 설득이 관건이라고 할 수 있다.

15) 00연구원 연구위원 인터뷰(2019. 7. 5) 중, “지방정부 귀속분 50%와 중앙정부의 재원지원부분(현재 징수액의 7%)을 합하여 지자체의 특별회계 또는 기금을 편성하는 방안이 필요하며, 화성시는 개발사업이 일정부분 이상 지속적으로 발생하고 있으므로 중앙정부의 지방특별회계 지원부분과 통합하여 특별회계(또는 기금)를 운용할 필요가 있다.”

〈표 12〉 화성시 토지비축제도 단계별 추진방안

구분	1단계(제도준비) (약 1년)	2단계(제도시행) (약 5년)	3단계(제도활성화)
정책목표	정책 도입을 위한 공무원 및 시민공감대 형성	공적 개발수요 충족	공적 개발수요 충족 및 환경보전
정책성격	공공성 (공공개발용)	공공성 (공공개발용)	공공성+환경성 (공공개발용, 보전관리용)
비축대상	SOC 용지, 산업용지	1단계 용지 + 주거용지, 도시계획시설	2단계 용지 + 개발가능지 포함 환경보전용 토지 등
소요비용	3억원 이하 (타당성 검토 등)	500억 원 (연간 100억 원)	500억 원 이상
재원조달 방법	- 기금 설치	- 자체 재원 중, 가용재원 활용 - 개발부담금 지자체 귀속분 활용 등	- 좌동
선결과제	- 내·외부 공감대 형성(공무원+시민) - 기금 설치 - 세제 감면 등(취등록세 등)	- 지역토지조사 실시 - 토지비축정보화시스템 구축 등	- 공간계획과 비축정책의 연계 - 선매 등 적극적 매입수단 제도화 - 토지비축제도 평가시스템 구축

출처: 연구자 자체 작성

## 2. 전략적 토지비축 추진방안

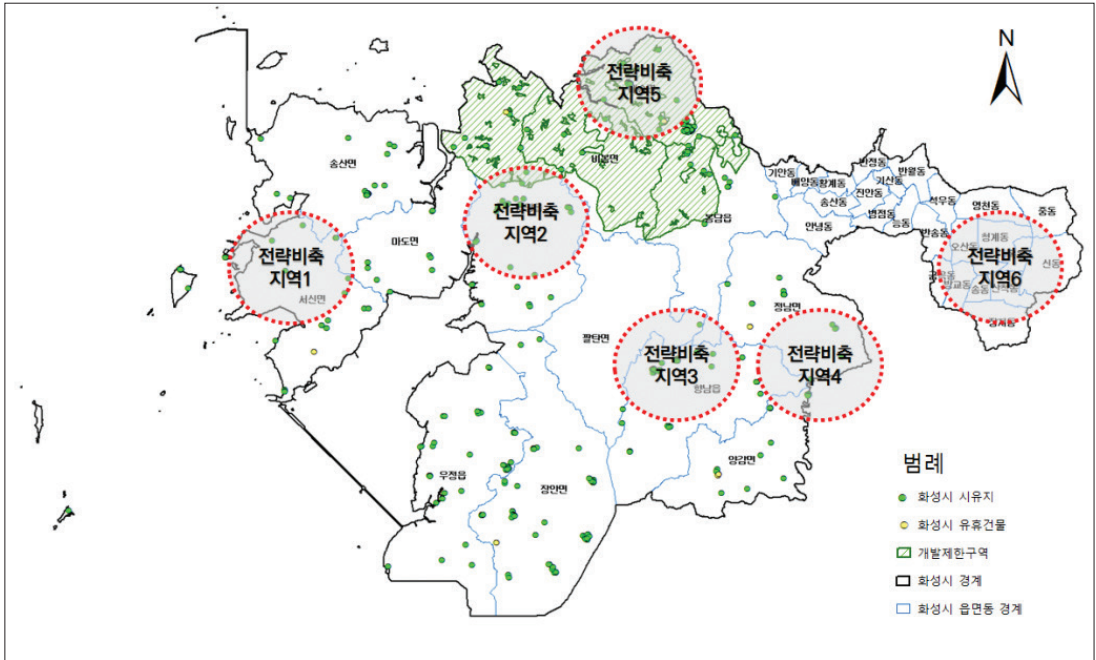
### 1) 분석방법 및 절차

화성시의 미활용 공유재산 및 유보지 등을 대상으로 제도 도입 시 전략적·선제적으로 비축이 가능한 토지를 시각화하기 위하여 AcrGIS(Acrmap 12.0 version)를 활용하여 토지 총 400개 필지, 건물 10개 동을 대상(화성시 공시자료)으로 지목, 면적, 필지 등 구분에 따라 자료를 분석하였다. 이를 통해 도출된 현황 자료를 기반으로 화성시 개발제한구역, 토지적성평가, 시가화용지, 용도지역, 표고, 경사 등을 중첩화(layering)하여 대상 자료를 구체화하였다. 구체화 된 자료를 기반으로 공공개발용과 보전관리용으로 가능한 토지를 집단화 가능 여부를 판단하여 전략 비축지역을 도출하였다. 도출된 전략비축지역은 면적(1만 m<sup>2</sup> 이상), 필지수, 토지적성평가 및 주변 개발계획, 2035 도시기본계획 등을 고려하여 향후 연계 개발가능지 및 보전지역 등을 고려하여 최종적으로 도출하였다.

### 2) 분석결과

상기 기준으로 화성시 토지비축 전략지역을 분석한 결과, 총 6개 지역이 도출되었다. 공공개발용 5개 지역과 환경보전용 1개 지역으로 구분할 수 있으며, 공공개발용의 경우 우선 순위에 따라 전략적 토지비축이 필요하며, 환경보전용의 경우 개발제한구역 규제완화에 대비한 향후 화성시 차원의 공공성 확보방안 제시가 필요한 것으로 분석되었다.

〈그림 3〉 화성시 토지비축 전략지역 도출 결과<sup>16)</sup>



## IV. 결론 및 정책제언

본 연구는 지방분권화 시대에 토지의 선취득을 통한 공익형 토지정책을 기초지방자치단체가 자체적으로 수행할 수 있을까? 라는 질문에서 출발하였다. 이러한 연구 질문에 답하기 위해 급속한 도시 성장세를 보이고 있는 화성시를 사례로 법·제도적 추진방안과 전략적 토지비축지역을 도출하여 기초지방자치단체 차원의 토지비축제도 시행방안을 제시하였다.

분석 결과, 화성시는 동탄2신도시 개발, 송산 그린시티 조성 등 지속적인 개발수요가 발생하고 있으며, 충분한 재정 여건을 바탕으로 향후 미래 수요에 대비한 토지비축제도 추진이 가능한 것으로 나타났다. 이를 위한 제도추진방안으로 기초지자체 장의 명확한 제도추진 의지와 시민-공무원-의회에 대한·외적 합의를 전제로 ‘기금’ 설치를 통해 자율적이고 안정적인 재원확보가 선행되어야 하며, 철저한 준비를 통한 단계적 제도 추진방안을 제시하였다. 또한, 화성시의 미활용 공유재산 및 유보지 등을 바탕

16) 본 연구에서 제시한 전략비축지역은 연구자가 설정한 기준을 근거로 분석한 결과로, 토지투기와는 전혀 무관함을 밝힌다.

으로 개발여건 등을 종합적으로 고려하여 전략적 비축지역을 도출한 결과 공공개발용 5개소, 환경보전용 1개소가 도출되었다. 해당 지역은 향후 화성시가 우선순위를 판단하여 재정부담 경감에 기여하고 난개발 방지 등 경관 보존을 위한 전략적 비축방안 검토가 요구된다.

본 연구의 결과를 토대로 다음과 같이 정책제언을 하고자 한다. 첫째, 지자체 차원의 토지비축제도 시행이 요구된다. 본 연구는 화성시를 사례로 토지비축제도에 대한 시행 여건과 추진방안을 제시하였으나, 이는 화성시를 제외한 경기도 내 30개 시·군에도 적용하여 추진할 수 있다고 할 수 있다. 경기도의 북부권역과 남부권역의 특성을 고려하여 인구감소에 따른 지방소멸을 경험하고 있는 지자체는 물론, 화성시와 같이 지속적인 성장세에 있는 지자체 또한 토지비축을 통해 지속적인 공공서비스 공급에 대한 역할 명분을 이어가야 할 것이다. 이에 경기도 차원에서 31개 시·군별로 개발압력 및 인구사회학적 특성을 고려하여 도 차원의 토지비축제도를 시행하여 도시지역(공공개발용)과 농촌지역(보전관리용)의 효율적인 토지관리에 선제적으로 대비하여야 한다.

둘째, 유관기관과의 협력적 거버넌스를 통한 전문화된 토지비축이 필요하다. 현행 실정법상 토지비축제도는 LH공사의 토지은행사업이 유일하다. 현행 토지비축법에서는 지자체의 토지은행 설립을 허용하지 않으며 지자체에서 토지은행의 명칭을 사용하는 것도 규제하고 있어, 지자체 여건을 고려하여 토지비축제도를 지자체로 확대하는 방안이 필요하다. LH공사의 토지은행은 출범 후 약 15년이 지났음에도 불구하고 비축실적은 대부분 공공개발용에 한정되어 있는데, 미국, 일본의 사례와 같이 해외의 토지비축제도는 주로 지방정부가 주도하고 있어 현재 LH공사에 한정된 토지비축제도(토지은행)를 지방자치단체(광역 및 기초 등)로 확대·연계하는 방안이 필요하다. 또한 현재 화성시의 토지비축은 유관기관(LH공사, 화성도시공사)과 함께 추진할 필요가 있으며, 공공개발용 및 환경보전용 등 본 연구에서 제시한 비축 목적에 따라 각 기관별 전문성을 바탕으로 비축용 토지를 구분 비축한 후 활용(공급)의 단계에서도 상호 협력할 필요가 있다.

셋째, 장기적 관점의 토지비축제도 접근이 요구된다. 토지시장 변동성에 따른 지가상승에 근시안적으로 민감하게 대응하기 보다는 장기적 관점에서 토지비축제도의 본연의 목표인 공익 달성을 위한 지자체의 권한 및 책임 부여가 필요하며, 안정적 재원조달 및 경기 등 다양한 상황에 대비하여 탄력적인 운영이 요구된다.

본 연구는 법제 검토 및 실증분석을 통해 향후 화성시 토지비축제도의 시행방안 및 정책적 함의를 도출했다는 점에서 의의가 있다. 다만, 본 연구가 단일사례 연구로 향후 연구에서는 화성시 외 다른 지자체로의 사례지역 확장을 통한 비교연구가 필요할 것이며, 실제 제도 시행 이후 실증력을 제고할 수 있는 후속 연구가 필요하다.

■ 참고문헌 ■

강문성(2022), 「토지비축정책의 실효성 평가-제주특별자치도를 중심으로-」, 강원대학교 박사학위논문.

김용창 외(2014), 「토지은행의 역할재조명과 기능개선방안 연구」, 한국토지주택공사.

서순탁(2008), “토지비축제도 국제비교와 정책적 시사점”, 「토지공법연구」 42:117-142.

\_\_\_\_\_ 외(2010), 「토지은행제도 발전방안 연구」, 한국토지주택공사.

양승철(2017), “한국형 토지은행 발전방안: 문제점 및 개선방안 중심으로”, 「공간과 사회」, 27(2):78-118.

이정전(1999), 「토지경제학, 초판」, 박영사.

\_\_\_\_\_ (2006), 「토지경제학, 전정판」, 박영사.

이태일·지대식(1989), 「공적 토지비축확대 및 관리개선방안 연구」, 국토개발연구원.

장인석 외(2022), 「토지은행의 운영평가와 기능강화 방안」, LH토지주택연구원.

정희남 외(2010), 「토지정책 패러다임 재정립 방안 연구」, 국토연구원.

\_\_\_\_\_ (2013), “선진사회를 향한 토지정책 방향 및 정책과제”, 「부동산포커스」, 58:4-16.

조영호(1995), 「공적토지비축확대방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 석사학위논문.

지형영(2010), 「토지비축제도에 관한 공법적 연구」, 서울시립대학교 박사학위논문.

최재용(2017), 「역사적 제도주의 관점에서 본 토지비축제도 변천과정에 관한 연구」, 서울시립대학교 박사학위논문.

\_\_\_\_\_ 외(2019), “지방자치단체 토지비축제도 개선방안 및 정책적 함의 - 제주도 사례를 중심으로 -”, 「GRI 연구논총」, 21(2):117-160.

\_\_\_\_\_ (2019), “한국의 토지비축제도 변천과정과 정책함의”, 「한국지적정보학회지」, 21(2):19-35.

한국공공자치연구원(2022), 「한국지방자치경쟁력지수 분석 결과보고서」

화성시(2019), 「2019년 정책연구모임 최종보고서」, 기획조정실 정책기획과.

황명찬, 1985, 「토지정책론」, 경영문화원.

LH토지주택연구원(2022), 「지역균형발전을 위한 토지은행 역할과 과제 세미나 자료집」

www.jeju.go.kr, 제주도청 홈페이지.

http://landbank.go.kr, 토지은행 홈페이지.

원 고 접 수 일 | 2023년 4월 10일

심 사 완 료 일 | 2023년 5월 10일

최종원고채택일 | 2023년 5월 12일



최재용 jyong0103@naver.com

서울시립대학교 대학원에서 “역사적 제도주의 관점에서 본 토지비축제도 변천과정에 관한 연구”로 행정학 박사학위를 취득하였다. 경기대학교 겸임교수, 경기연구원·대전세종연구원(비상임)연구위원 등을 역임하였으며, 현재 화성시청 미래비전담당관 미래전략팀에서 근무 중이다. 주요 관심분야는 토지정책, 도시(지역)정책 및 계획, 균형발전 등이며, 주요 논문으로는 “한국의 토지비축제도 변천과정과 정책함의 (2019)”, “지방자치단체 토지비축제도 개선방안 및 정책적 함의 - 제주도 사례를 중심으로 -(2019)”, “세종시 읍면지역의 공간계층 변화 양상에 관한 연구(2023)” 등이 있다.