

지방자치단체 토지비축제도 개선방안 및 정책적 함의*

- 제주도 사례를 중심으로 -

최재용** / 안균오*** / 강현철****

본 연구는 대내외 환경변화와 여건변화에 따른 제주도 토지비축제도의 정책방향에 적합한 제도의 운영을 위한 비축목적, 비축방법, 활용방법 등 제반 운영·관리체계의 개선방향을 도출하기 위한 기초적 연구의 성격으로 수행되었다.

제주도 토지비축제도의 문제점은 첫째, 토지비축제도의 정책변화와 관련된 것으로 법령상 토지비축제도의 합목적성에 대한 문제와 환경보전용 토지비축에 대한 법률 근거의 미흡에 관한 문제가 도출되었다. 둘째, 토지비축 매입현황과 관련한 문제점으로는 토지가격의 상승에 따른 비축토지 매수의 한계, 토지매입 활성화를 위한 자원조달의 한계, 토지비축을 위한 비축 대상토지 확보의 한계, 환경보전용 토지비축의 효용성 문제가 도출되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 개선방안으로 첫째, 토지비축제도의 정책 환경변화 및 비축목적 다양화에 따른 제도개선방안, 둘째, 비축 토지의 매입을 활성화할 수 있는 제도개선방안, 셋째, 토지비축제도에 대한 주요 현안별 개선방안 외에 제주지역 토지비축제도의 활성화를 위한 중장기적 정책방향에 대해 제언하였다.

마지막으로 제주도 토지비축제도 활성화를 위한 정책제언으로 첫째, 제주도특별법 개정을 통한 중앙정부의 재원지원, 둘째, 농지의 비축과 활용을 위한 관련 법령의 개정, 셋째, 제주도 내 토지비축 기관별 전문화된 구분 비축, 넷째, 토지비축제도의 계획적 운영을 위한 중장기 계획 수립의 필요성 등에 대해 제언하였다.

주제어 _ 토지비축제도, 토지정책, 토지보전, 환경보전, 제주특별자치도

* 본 연구는 제주연구원(2017), 『제주지역 토지비축제도 활성화 방안 연구』의 내용을 수정·보완하여 작성하였다. 인터뷰에 응해주신 제주도청 관계자 분들께 감사드린다.

** 화성시청 정책기획과 정책개발팀 지방행정주사, 행정학 박사(주저자, jyong0103@naver.com)

*** 서울시 중구시설관리공단 이사장, 행정학 박사(공동저자, An.Gyoonoh@gmail.com)

**** 경기대학교 창의공과대학 건축안전공학과 조교수, 행정학 박사(교신저자, tanny@kyonggi.ac.kr)

A Case Study on Plans to Improve Land Banking System in Jeju Special Self-Governing Province and Its Policy Implications*

Choi, Jae-Yong** / An, Gyoon-oh*** / Kang, Hyun-Chul****

With changes in environmental policies as well as conditions at home and abroad, this study was conducted to improve operation and management system of Jeju Special Self-Governing Province's (hereafter referred to as "Jeju") Land Banking System (hereafter referred to as "LBS") and to find out a suitable operating system. The study analyzed purposes of LBS, methods of land banking, and usage of LBS.

Problems related to Jeju LBS could be classified into a few groups; the first group was about changes in LBS polices and the second was associated with present conditions of land purchase and so on. Regarding LBS policies, issues were linked to rationality of LBS, lack of legal grounds supporting the system of land reservation for environmental preservation. Problems of current status of land purchased for reservation included limits of purchasing land to be reserved caused by land price hike, difficulties in securing financial resources to purchase land, securing candidate land for LBS, efficiency of land reservation for environmental preservation and so on. Suggestions to deal with Jeju LBS were as follows. With an aim to improving the current system while keeping up with changes in policies and in and out conditions, first, this study suggested to amend existing related laws and ordinances covering land reservation for supply, demand, development, public works, environmental preservation and so on.

Second, to facilitate purchase of reserved land, new measures should be designed and implemented, for example promoting the incentives to sellers. Besides improvement measures to address current issues LBS faces, this study suggested to formulate mid- and long-term policy directions to stimulate LBS in Jeju.

Lastly, this study provided with recommendations for future policy directions. such as increasing financial support from the central government by revising the law, "Special Act on the Establishment of the Jeju Special Self-governing Province and the Development of Free International City.". At the same time, this study recommended to arraign current laws as well as specialize those agencies with authority.

Key words _ Land Banking System, Land Policy, Land Reservation, Environmental Preservation, Jeju Special Self-Governing Province

* This study is based on the research of Jeju Research Institute(2017), A Study on Plans to Improve Land Banking System in Jeju, with some supplemented and edited contents.

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

*** CEO, Jung-Gu Facilities Management Corporation in Seoul (Co-Author, An.Gyoonoh@gmail.com)

**** Assistant Professor, Gyonggi University (Corresponding Author, tanny@kyonggi.ac.kr)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

제주특별자치도(이하 “제주도”라 한다)에서는 “사람, 자본, 상품의 자유로운 이동”을 목적으로 국제자유도시로 성장하기 위한 기본전략을 마련하여 투자유치, 관광객 유치 및 이를 위한 대규모 개발정책을 추진함으로써 외형적으로는 내외국인 투자확대, 외국인과 내국인 관광객 확대, 지속적인 인구유입 등 많은 성과를 달성하였다. 하지만, 등가교환의 법칙 아래에 제주도의 자연환경 훼손을 그 대가로 지불하게 되었고, 투자유치를 목적으로 한 대규모 개발사업의 편익이 도민소득으로 이어지는 것이 아니라 도외로 유출되며, 도민의 삶과 괴리되어 오히려 도민의 삶의 질을 떨어뜨리고 있다는 평가를 받고 있기도 하다¹⁾.

제주도에서는 제주도만의 창조적 발전전략을 새롭게 모색하여 이와 같은 평가와 환경 변화에 대응하기 위해 2016년 2월, 기존에 수립된 성장일변도의 계획과 정책의 적합성을 재평가하고, 향후 100년 이후에도 일관되게 유지될 미래비전을 찾는 작업을 수행하여 청정과 공존사회를 향한 제주도의 전략인 「제주미래비전」을 수립하였다. 더불어 종합적이고 거시적인 도시미래상 마련, 제주 미래가치의 보전, 친환경 미래산업 육성 등 다양한 현안이슈에 대응하는 도시계획의 일관된 비전 및 원칙의 제시를 위해 2017년 4월에는 「2025년 도시기본계획」과 「2025년 도시관리계획」을 새롭게 수립하였다. 한편, 제주도의 토지비축제도는 2007년 도입·시행 이후 대내외적인 사회적·제도적 환경변화 및 여건변화에 대응하여 다각도로 제도개선을 추진해 왔지만, 「제주미래비전」의 취지를 충분히 반영하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

제주도의 토지비축제도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “제주도특별법”이라 한다)²⁾과 「제주특별자치도 토지특별회계 설치·운영 조례」(이하 “토지특별회계조례”라 한다)³⁾에 근거하여 도입·시행하고 있다⁴⁾. 제주도 토지비축제도의 목적은 「제주도특별법」 제152조에 따라 첫째, 토지가격의 안정, 둘째, 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발의 유도, 셋째, 공공용지의

1) 제주특별자치도, 2016, 「제주미래비전」; 태백산맥의 저자인 조정래 선생은 “투자, 외화라는 이유로 중국 사람들에게 땅을 팔아넘기면서 난개발 하는 모습이 과연 발전이냐”며 이러한 상황을 일갈하고 있다.

2) 제152조(토지특별회계의 설치·운영) ① 도지사는 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치·운영할 수 있다.

3) 제1조(목적) 이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제152조에 따라 토지비축을 지원하기 위하여 토지특별회계를 설치하고 이를 효율적으로 관리·운영하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

4) 제주도의 토지비축제도는 국내에서 '07년 특별, 광역 또는 기초지방자치단체 차원 즉, 지자체에서 최초로 시행하였고, '19년 현재 전국적으로도 지자체 차원에서 유일하게 시행하고 있다.

조기 확보로 공공사업의 원활한 추진 도모라고 할 수 있다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 대규모 개발 사업에 따른 난개발 및 중국 등 외국자본에 의한 토지잡식 등으로 인해 무분별한 투자유치 및 개발사업에 대한 지역사회의 우려가 높아짐에 따라 토지비축제도 또한 대내외적인 환경변화와 여건변화에 대응하여 제도개선의 필요성이 높아지게 되었다.

제주도에서는 이러한 여건 및 환경 변화에 대응하고 제주 미래가치 자산인 자연생태환경의 보전 등을 위해 토지의 비축을 개발용 토지 중심에서 보전용 토지로 확대하는 한편, 비축 토지의 활용에 있어서도 “선보전·후개발 원칙”으로 전환하는 “토지비축제도 운영방향 전환계획(2014.2.13.)”에 대한 방침을 수립하고, 「제주특별자치도 토지비축 절차 등에 관한 규정」(이하 “토지비축규정”이라 한다)을 제정(2014.3.18.)하게 되었다. 제주도 토지비축제도의 정책전환은 이후 청정과 공존사회를 향한 제주도의 전략인 「제주미래비전」이 수립되는 등 대내외적인 환경변화와 여건변화에 선제적으로 대응한 적절한 제도 개선 방향이었다고 판단되었다.

하지만, 제주도 토지비축제도의 근거 법률인 「제주도특별법」 및 「토지특별회계조례」 개정과 비축토지에 대한 매입·관리·처분 등 운영관리체계의 보완이 함께 진행되지 않아 토지비축제도 운영에 따른 다양한 문제점이 나타나고 있다. 첫째, 제주 미래자산의 보전을 위한 환경보전용 토지비축에 대해 환경적·경관적 토지자산의 보호와 보전이라는 토지비축의 정당성 여부를 떠나 근거 법령에서 정하는 비축 목적과 배치되는 매입 근거와 비축된 환경보전용 토지의 활용방법에 대한 문제, 둘째, 최근 들어 제주도의 토지 가격이 급상승하였음에도 불구하고 법령에서 정하고 있는 토지가격의 안정이라는 토지 비축의 입법 목적을 달성하고 있지 못하다는 비판 및 이에 대응하는 비축된 토지의 취득·처분·활용 등 관리운영체계에 대한 문제 등이 나타났다.

이러한 맥락에서 대내외 환경변화와 여건변화에 따른 제주도 토지비축제도의 정책방향에 적합한 제도의 운영을 위한 비축목적, 비축방법 등 제반 운영·관리체계의 개선방향을 도출하기 위해 제주지역 토지비축제도 운영실태를 분석하고 정책적 함의를 도출하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 제주도 전역을 대상으로 하며, 내용적으로는 크게 문헌연구, 법제분석, 실태 분석, 사례분석, 전문가 자문 등 질적 연구방법(qualitative method)을 토대로 진행하였다. 이에 따른 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 제주도 토지비축제도와 관련된 법령·제도를 조사하고 분석하였다. 「공공토지의 비축에 관한 법률」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」, 「제주특별자치도 토지특별회계 설치·

운영 조례」, 「제주특별자치도 토지비축 절차 등에 관한 규정」외 토지비축제도와 관련된 법률 및 제도를 분석하였다. 둘째, 토지비축제도 및 활성화 관련 선행 연구를 검토하였다. 셋째, 제주도 토지비축제도 및 운영·관리현황과 실태를 조사·분석하였다. 토지의 비축을 위한 취득·처분 및 운영·관리와 관련된 조직, 절차, 체계 등을 조사하고 분석하였고, 제주도 내 토지비축 관련한 업무방침, 보도자료, 감사결과 등 관련 자료를 조사하였다. 마지막으로 제주도 토지비축제도 운영실태 및 문제점 파악을 위해 관련된 담당부서, 관련부서, 관련기관 및 전문가 의견을 수렴하였다. 이를 통해 제주도 토지비축제도에 대한 주요 현안별 개선방안과 제주지역 토지비축제도의 활성화를 위한 중장기적 정책방향에 대해 제언하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 고찰

1. 토지비축제도의 이해

1) 토지비축의 필요성

공적 토지비축의 기본이자 필요성은 효율성(efficiency), 안정성(economic stabilization), 형평성(equity)이라는 세 가지 측면에서 강조된다. 이는 공적 토지비축의 3대 가치로, 공적인 개발수요의 충족에 의한 효율성 가치, 토지시장의 수급을 조절에 의한 경제안정 가치, 그리고 토지 부(富)의 형평분배에 의한 형평성 가치로 구분할 수 있다.

공적 개발수요의 충족에 의한 효율성 가치는 토지이용의 효율성 제고와 공공시설용지의 조기 확보를 강조하고 있다. 토지이용의 효율성 제고는 도시개발 및 토지이용계획과 연계하여 계획을 수립하고 수요에 맞추어 탄력적으로 개발을 조절할 수 있어 도시용지의 효율적인 개발과 공급, 그리고 바람직한 도시개발의 유도를 도모할 수 있다. 다음으로 공공시설용지의 조기 확보란 공공용지의 사전취득은 각종 공공사업정책 및 계획과의 긴밀한 연계를 통하여 SOC등 주요 공공시설용지를 싸게 확보함으로써 공공사업의 원활한 추진을 도모하는 것을 의미한다. 또한 토지시장의 수급 조절에 의한 경제안정 가치는 부동산 시장의 안정적 관리를 도모할 수 있다. 공공부문이 적정량의 도시개발용지를 미리 싼 값에 확보해 둔 후 수요가 발생할 때 즉시 개발·공급할 수 있는 토지비축제도를 확충하여 토지수급 조절 능력을 제고함으로써 부동산시장의 안정적 관리를 도모할 필요가 있다.

토지 부(富)의 형평분배에 의한 형평성 가치는 토지 소유 집중 방지를 통한 분배의 형평성 도모와 저렴한 주택공급 등 분배정책의 효율적 추진을 강조한다. 토지 소유 집중 방지를 통한 분배의 형평성 도모란

공적 토지비축에 의한 도시용지의 장기임대 운용은 토지의 소유권과 이용권을 분리하여 가계기업 등의 실수요자 싼 값으로 필요한 토지를 이용할 수 있게 함으로써 토지 소유의 편중과 분배의 불공평성, 그리고 자원배분의 비효율성을 해소시킬 수 있음을 의미한다. 또한 공적 토지비축제도는 비축토지의 개발 및 분배과정에서 목표계층에 대한 다양한 지원과 임대료의 적정화를 통하여 서민주거의 안정 등에 의한 사회안전망(social safety network) 구축정책의 추진을 지원할 수 있다는 점에서 저렴한 주택공급 등 분배정책의 효율적 추진이 가능하다(제주특별자치도, 2007: 10-11).

2) 토지비축의 개념

현행 법률에서 “토지(의) 비축”이란 용어는 「한국토지주택공사법」제8조 제1항 제1호 가목⁵⁾, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제170조 제1항 제2호 가목⁶⁾, 「국유재산법 시행령」제16조 제1항 제6호⁷⁾ 등에서 확인할 수 있으나, 토지비축에 대한 구체적인 개념정의는 찾아볼 수 없다. 현재 우리나라에서 실정법상 “토지비축”이라는 용어에 대한 개념 정의를 포함하는 법률은 2009년 도입된 「공공토지의 비축에 관한 법률」이 유일하다⁸⁾.

우리나라 학계에서 토지비축(土地備蓄, Land Banking)이 등장하기 시작한 것은 1990년대 전후이며, 토지비축의 개념도 시대별·연구자별로 다양하게 정의되어오고 있다. 토지비축에 대한 학술적 정의는 1988년 8월 10일 부동산가격상승 심리를 냉각시키기 위한 일환으로 발표된 부동산종합대책에 따라 제정된 토지공개념 3법에 의해 학술적으로 논의되기 시작하였다. 토지비축제도 도입 이전인 1980~2000년대와 제도가 도입된 2010년 이후로 각 각 구분하여 토지비축의 학술적 개념은 다음과 <표 1> 과 같이 정리해 볼 수 있다. 다만, 시대별·학자별로 당시의 토지정책방향이나 국가의 정책기조에 따라 영향을 많이 받아 왔다고 볼 수 있으며, 학자별로 토지비축의 정의를 비교해보면 의미적으로는 거의 차이가 없음을 알 수 있다.

이에 본 연구에서는 법률적, 학술적 개념에 대한 논의를 바탕으로 ‘토지비축’의 개념을 “공공부문이 장래의 공익적 목적을 위하여 필요한 토지 등을 법률에 근거하여 취득 및 관리하는 행위”로 정의하고자 한다.

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 행정수요에 대비하기 위한 비축용 토지의 취득에 관한 사무

8) 동법 제2조 제2호 및 제1조에 따라 토지비축을 “공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정에 이바지하기 위하여 법에 따라 공공토지를 취득 및 관리하는 것”으로 정의할 수 있다.

〈표 1〉 토지비축의 다양한 학자간 개념정의

시 기	학자명(년도)	토지비축 정의
제도 도입 이전 (1989~2009년)	이태일·지대식 (1989)	어떠한 장래 이용을 예정한 모든 형태의 부동산에 관한 제(諸) 권리의 취득
	김상용 (1992)	장래의 공공사업, 토지시장의 수급조절, 토지의 계획적 관리 등을 위하여 국가, 지방자치단체, 기타 공법인이 토지를 취득하여 공적으로 소유하였다가 필요할 때 이를 활용하게 하는 것
	조영호 (1996)	공공부문이 주로 도시주변지역의 소지(素地)를 사전에 취득하여 이를 계획적으로 조성·관리한 후 임대 또는 매각 등의 방법으로 관리·처분하거나, 평소 다양한 용도의 수급조절용 토지를 취득·비축하였다가 토지시장이 불안정해지는 경우 실수요자에게 임대·매각하는 방법으로 토지시장에 개입하는 일련의 과정
	김행중 (1997)	공공성이 강조되는 공적 소유토지인 국공유지와 장래 토지이용을 고려하여 수급조절 목적으로 토지를 운용하는 것
	박현주 (1998)	공공부문이 부동산시장의 안정과 국민경제의 건전한 발전을 위하여 토지 등을 취득·관리·개발·이용·처분·임대하는 일체의 행위
	이정전 (1999)	장래 공공용으로 사용할 토지를 공공기관이 미리 매입·매각 등의 방법으로 관리·처분하는 것
	김현수 외 (2001)	국가 등 공공부문이 토지의 효율적 이용과 부동산시장의 안정을 위하여 토지 등을 취득·활용·처분하는 행위
	황영우 (2001)	정부가 공공기관이 장래의 토지수요를 예측하여 토지를 미리 비축하는 것
	김현수 (2005)	토지의 사유를 기초로 하면서 국가 기타 공공단체가 공적으로 취득, 소유하면서 임대하는 등 처분을 하는 제도
	정수연 (2005)	넓게는 총체적인 토지수급조절의 역할을 위해 좁게는 공공목적에 필요한 토지의 원활한 공급 등을 위해 미리 확보한 토지를 적기에 공급하는 토지관리체계
제도 도입 이전 (1989~2009년)	허재완 (2005)	미래의 용도를 위하여 정부가 미리 싼 값에 미개발 토지를 대량 매입하여 국·공유지의 형태로 비축하였다가 토지수요의 증가에 대응하여 비축된 토지를 수요자에게 팔거나 대여하는 제도
	이정전 (2006)	미래의 용도를 위해 정부가 미리 저렴한 가격으로 미개발토지를 대량 구입하여 공공자유보유 또는 공공임대보유의 형태로 비축하였다가 토지수요의 증가에 대응하여 이 비축된 토지를 수요자(주로 민간 토지개발업자)에게 팔거나 또는 대여하는 것
	김해룡 (2008)	공공사업의 원활한 추진을 위해 가용 토지를 미리 확보하는 조치
	홍완식 (2008)	국가 등 공공부문의 주체가 토지의 효율적 이용과 부동산시장의 안정이라는 목적을 위하여 토지 등을 취득·활용·처분하는 행위
	김광수 (2008)	사회간접자본이나 산업용지에 소요될 토지를 비축한 뒤에 필요시에 실수요자인 정부, 공기업 혹은 민간투자기업에 공급하는 것
	김정익 외 (2009)	넓은 뜻에서 장래사용에 대비하게 위하여 사전에 토지를 매입하여 보유하는 것을 말하고 일반적으로 공공부문이 공익적 목적에 따라 토지를 미리 취득하는 것

제도 도입 이후 (2010년~현재)	서순탁 외 (2010)	공공부문이 장래의 공익적 수요에 대비하여 대량의 토지를 미리 선점하는 행위를 의미하며, 비축된 토지는 주로 공공사업의 실행을 위해 사용되는 것이 일반적이거나, 민간에 임대·신탁이 가능하며, 토지를 취득·개발·관리·이용·처분하는 등의 모든 일련의 과정
	지형영 (2010)	공공부문에 의한 장래 공적수요에 대비한 토지의 사전적 취득·관리 및 공급
	김미숙 외 (2013)	미래의 용도를 위해 정부가 저렴한 가격으로 미리 미개발 토지를 구입하여 공공자유보유 또는 공공임대보유의 형태로 비축하였다가 수요 증가에 대응하여 수요자에게 팔거나 대여하는 제도
	김행중 (2015)	정부와 지방자치단체, 공공기관 등이 장래의 토지수요를 예측하여 토지를 미리 비축하였다가 공익목적으로 활용하는 정책적 개념

자료: 최재용(2017:25-26) 및 각 학자별 연구내용 참조.

3) 토지비축의 유형

(1) 목적에 따른 구분

토지비축은 비축의 목적이 특정적이냐 일반적이냐에 따라 ‘특정목적적 토지비축’과 ‘일반목적적 토지비축’으로 구분할 수 있다. 특정목적적 토지비축이란 장래 필요한 공공시설용지 확보 등과 같이 특정된 목적을 위해 사전에 토지를 취득하여 보유하는 형태를 의미하며, 일반목적적 토지비축은 특정목적과는 상관없는 장래의 불확정적 공적수요에 대비하여 토지를 비축하는 것을 의미한다. 특정목적적 토지비축은 제한된 목적으로 활용하는 수단인데 비해, 일반목적적 토지비축은 광범위한 정책기능을 달성하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 일반목적적 토지비축은 비축의 규모에 따라서는 관련 토지시장에 대하여 중대한 영향을 미칠 수 있으나, 특정목적적 토지비축은 장래 필요한 공공시설용지의 확보를 위하여 현실적인 필요에 앞서서 행하게 되는 사전토지취득의 형태를 말한다(김상용, 1992:8-9; 지형영, 2010:11-12; 재인용).

(2) 주체에 따른 구분

누가 토지비축을 하느냐에 대해 토지비축의 주체는 국가, 지방자치단체, 공기업 등으로 구분할 수 있으며, 일반적으로는 국가는 자원조달 및 관련 제도 마련 등을 통해 간접적으로 개입할 뿐 토지비축의 직접적 주체가 되는 경우는 많지 않으며, 주로 지방자치단체나 공기업이 토지비축의 중추적 역할을 수행하고 있다. 국가에 의한 토지비축은 자원조달능력, 공신력을 바탕으로 토지취득의 용이성 등에 있어 장점이 있으나, 지역별 토지수급에 관한 정보파악이 원활하지 못하다는 단점이 있다. 지방자치단체에 의한 토지비축은 당해 지역 토지수급에 관한 비교적 정확한 정보를 바탕으로 효율적인 업무수행이 가능하다는 장점이 있으나 자원조달이나 전문 인력의 확보 등에 있어서는 다소 한계가 있다. 공기업에 의한 토지비축은 전문조직을 통한 체계적이고 효율적인 사업추진이 가능하다는 장점이 있는 반면, 분양가능성

이 높은 지역의 토지만을 비축하는 경우와 같이 지나친 수익추구로 인해 공공성이 훼손될 우려가 있다(송미령·박시현, 1999:70-71; 서순탁 외, 2010:14; 재인용).

(3) 원인에 따른 구분

토지비축이 이루어지게 되는 원인을 기준으로 시장매입, 정책매입, 법률매입으로 구분하는 견해가 있다. 시장매입이란 일반매입이라고도 하는데, 토지비축의 주체가 시장에 직접 참여하여 개인이나 기업이 보유하는 이용도가 낮은 토지나 비업무용 토지 등을 직접 매입하여 비축하는 방식을 의미한다. 정책매입은 경기침체에 기업의 구조조정 및 경제활성화 유도 등 정부정책의 필요에 따라 기업의 비업무용 부동산이나 구조조정용 토지 등을 일괄 매입하는 방식을 말한다. 법률매입은 법적 근거에 따라 추진되는 토지비축을 의미한다(서순탁 외, 2010:14).

(4) 방법에 따른 구분

토지비축은 토지취득 방법의 강제성에 따라 '임의적 비축'과 '강제적 비축'으로 나누어 볼 수 있다. 사법상의 협의매수(매수청구에 의한 경우 포함)와 같은 임의적 방법을 통해 토지를 비축하는 경우는 임의적 비축이고, 수용과 같은 강제적 방법을 통해 토지를 비축하는 경우는 강제적 비축에 포함된다. 토지비축을 위한 수단에 대한 통제의 관점에서 차이가 있을 뿐 구분의 실익이 큰 것은 아니라고 할 수 있다. 선매협의를 통한 취득은 선매라는 용어의 사용에도 불구하고 협의가 결렬되면 토지의 처분에 제한이 따르지 않게 된다는 점을 고려하면 사실상 임의적 비축의 범주에 포함된다(지형영, 2010:14).

4) 토지취득 수단의 종류

토지비축을 광의의 개념에서 볼 때, 토지를 취득하고 관리하고 공급함에 있어서는 다양한 수단들이 활용될 수 있다. 토지를 취득하기 위한 방법은 크게 토지소유자와의 협의를 통하는 방법(임의적 취득), 강제력을 사용하는 방법(강제적 취득) 및 그 밖의 방법으로 구분해 볼 수 있다. 임의적 취득의 방법에는 시장매입, 매수청구토지의 매입, 선매협의 등이 있으며, 강제적 취득의 방법으로는 선매권의 행사를 통한 취득, 수용, 입법적 수용 등이 있고, 그 밖의 방법으로 기부채납, 법령이나 조약에 의한 취득, 관리수탁 등이 있다. 취득한 토지의 관리나 공급과 관련해서도 다양한 방법들이 활용될 수 있는데, 관리의 방법으로는 토지의 이동, 개간 등을 예로 들 수 있고, 공급의 방법으로는 매도, 증여, 임대, 지상권 설정 등이 활용될 수 있다(지형영, 2010:47).

협의를 의하는 임의적 취득은 사업시행자가 토지 등 소유자의 협력을 얻어 당사자 간의 합의를 바탕으로 토지 등을 취득하는 데 반하여, 수용재결에 의하는 강제적 취득은 협의에 의해 취득이 불가능하

게 되었을 때 공권력에 의해 강제적으로 취득하는 것을 말한다. 「공공토지의 비축에 관한 법률」상 공공토지 취득의 유형은 공공개발용과 수급조절용이 있는데, 공공용지의 취득수단으로는 개발행위허가시 공공시설 용지의 부담과 환지방식에 의한 도시개발사업시 공공용지의 확보를 위한 감보(減步)가 있으며, 국토 및 도시정책에 수반하는 용지취득제도로는 선매와 매수청구토지의 매수를 들 수 있다(류해웅, 2012:570-571).

〈표 2〉 우리나라 토지취득제도의 구성과 수단

구분	방식	법제화	근거법	운용여부
임의적 취득	• 협의취득	• 협의	토지보상법 ¹⁾	Y
강제적 취득	• 재결에 의한 취득	• 수용	상동	Y
공공토지 비축	• 수용 및 매수방식	• 공공개발용 토지취득 • 수급조절용 토지취득	토지비축법 ²⁾	Y
공공용지 확보	• 공공시설 용지의 부담	• 개발행위허가시 기반시설용지부담	국토계획법	Y
	• 공공용지의 감보	• 환지방식에 의한 도시개발사업	도시개발법	Y
국토도시정책에 수반하는 용지취득	• 선매	• 토지거래허가 신청 토지의 선매	국토계획법	Y
		• 토지거래신고 토지의 선매	국토이용관리법	N
		• 임야의 선매	산림법	N
	• 매수청구 토지의 매수	• 택지초과소유부담금 / 납부의무자의 매수청구	택지소유상한에 관한 법률	N
		• 처분명령을 받은 농지의 매수청구	농지법	Y
		• 토지거래의 불허가 처분 토지의 매수청구	국토계획법	Y
	• 농업진흥지역농지의 매수청구	농지법	Y	

주 1) : 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률

주 2) : 공공토지의 비축에 관한 법률

자료 : 류해웅(2012:571) 참조 재작성

2. 제주도 토지비축 유사제도 분석

1) 토지은행(공공토지비축제도)⁹⁾

(1) 도입배경 및 목적

토지비용의 지속적인 상승으로 공공의 재정적 부담이 증가하였고, 토지시장의 불안정성을 국가차원에서 해소할 수 있는 토지정책 수단의 필요성에 대한 논의가 지속적으로 이루어져 왔으나, 비축대상과

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

재원조달 등의 문제로 인해 현실화되지 못하고 있었다. 또한 토지시장의 안정대책을 마련하기 위해 토지거래허가지역이나 투기지역 지정 등의 계획권과 양도소득세 중과와 같은 조세권을 활용할 수 있으나, 이러한 간접적인 시장안정대책은 정책효과 역시 간접적이고 장기적으로 나타나기 때문에 토지문제를 해소하기에는 한계가 있었다. 간접적 시장안정대책은 토지수요를 억제하는 데 치중하고, 공급을 확대하는 것에는 소극적이어서 장기적으로 토지수급 불균형을 초래할 수 있다는 비판적 시각이 있었다. 수요억제 위주의 시장안정 대책보다 토지은행을 활용하여 토지를 먼저 확보한 후에 수요에 따라 적기·적소에 공급하는 시장조절기능을 공공부문이 가지는 것이 토지문제를 해결하는데 도움이 되며, 통합적인 관점에서 보더라도 토지은행을 통해 토지수급을 관리하는 것이 요구되었다.

장래에 이용·개발이 필요한 다양한 용도의 토지를 공익목적에 위해 미리 확보하여 효율적으로 국가차원의 토지수급관리 시스템의 구축하기 위하여 2009년 「공공토지의 비축에 관한 법률(이하 ‘공공토지비축법’이라 한다)」을 제정하여 토지은행을 도입하게 되었다. 토지은행을 통해 토지의 투기적 수요에 취약하고 경기변동에 따라 지가변동이 큰 우리나라에서 토지의 거래와 이용에 공공부문이 개입하여 토지시장의 안정을 지원 및 도모하고자 하였다.

현행 토지은행은 「공공토지비축법」 제1조에서 공공토지의 비축의 목적을 ‘공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정에 이바지함’이라고 명시하고 있다. 토지은행은 공공토지의 비축을 위하여 동법 제9조 제1항에 따라 한국토지주택공사(이하 ‘LH공사’라 한다)에 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 비축계획 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) 법적성격

「공공토지비축법」 제2조 제3호 및 제9조에 의해 토지은행의 운용주체는 LH공사가 되며, 제3조에 따라 LH공사 외에는 토지은행 또는 이와 유사한 명칭도 사용할 수 없도록 하고 있다.

토지은행은 공공토지의 비축 및 공급을 위하여 LH공사의 고유계정과 구분하여 설치하는 별도 회계의 형태인 토지은행계정을 의미하며, 토지은행계정은 LH공사의 회계와 구분하여 처리하도록 하고 있다. 즉, 토지은행의 법적성격은 LH공사 내에 별도 회계의 형태로 설치된 운영조직이라고 할 수 있다.

(3) 비축대상

「공공토지비축법」 제2조 제1호에 따라 공공토지의 범위는 공익사업에 필요한 토지, 수급조절용 토지, 매립지와 매립예정지, 관계 법령에 따라 국가나 지방자치단체로부터 위탁받아 관리하는 토지, 토지은행 계정으로 전입되는 토지, 그 밖의 토지 등으로 구분된다. 다만, 계정전입을 위해서는 공공토지비축심의 위원회의 심의·의결 및 국토교통부 장관의 승인이 필요하며, 기업의 비업무용 토지 매입의 경우 국가정책 또는 토지시장 상황에 따라 유연한 대처를 위하여 비축심의위원회가 비축대상으로 결정하는 토지를 의미한다¹⁰⁾. 또한 비축대상 토지는 「공공토지비축법」 제10조에 따라 공공개발용 토지, 수급조절용 토지, 매립지 및 매립예정지, 그 밖의 토지로 구분하여 비축하도록 하고 있다.

(4) 비축계획

공공토지비축계획은 종합계획(「공공토지비축법」 제4조), 시행계획(동법 제5조), 토지수급조사(동법 제6조)가 있다. 토지비축에 대한 종합계획 및 시행계획을 합리적으로 수립하기 위해 토지수급조사가 진행된다. 토지수급조사는 국토교통부장관이 수립하며, LH공사가 위탁받아 진행한다. 공공토지비축계획의 합리적 수립을 위해 계획 수립 전에 실시하는 조사로 1년 단위의 정기조사와 특정지역 또는 특정항목을 대상으로 실시하는 수시조사로 구분할 수 있다.

조사항목은 토지수급에 영향을 미치는 요인(인구, 산업 등 경제요인을 고려한 토지 수요량 등)과 개발 가능성을 고려한 사항들(공급 가능한 입지 및 규모, 토지시장 동향, 토지 관련 계획 및 공익사업 현황 등)이 포함된다. 토지수급조사를 토대로 토지은행은 공공토지비축계획(종합계획 및 시행계획)을 비축심의 위원회와 국토교통부의 심의를 거쳐 확정한다. 공공토지비축계획은 공공토지의 비축의 추진을 위한 국가계획으로 10년 단위 종합계획과 연도별 시행계획으로 구분하여 수립하며, 국토종합계획, 국가재정 운용계획, 주거종합계획, 산업입지수급계획 등과 연계한 공공토지의 비축에 관한 중장기 기본정책이다. 종합계획은 5년마다 그 타당성을 재검토하도록 하며, 시행계획은 종합계획에 따라 매년 수립하는 연간 비축물량, 재원조달, 대상토지의 취득·관리·공급 등 운영에 관한 실천계획으로 해당 연도 예산 및 기금 운용계획과 종합계획 수립시 고려할 계획을 수립한다.

(5) 취득방법

토지 등을 취득하기 위해서는 토지수급조사를 통해 수립된 종합계획과 시행계획에 따라 비축사업계획을 수립하여 승인을 받은 후 법령에서 정하는 취득방법에 따라 토지 비축을 시행한다. 공공토지의 비

10) 기업의 비업무용 토지의 매입의 경우, 국가가 기업구조조정에 개입하는 예외적 상황을 전제로 한다(국회 국토해양위원회, 2009: 11-12).

축사업계획은 「공공토지비축법」 제14조 및 제15조에 따라 공공개발용 토지의 경우에는 국토교통부장관의 승인 및 고시를 통해 확정되며, 「공공토지비축법」 제18조에 따라 수급조절용 토지는 국토교통부장관의 승인을 받아 확정된다. 비축사업계획 승인을 받아 확정된 공공토지의 취득은 공공개발용 토지의 경우 「공공토지비축법」 제16조, 제17조에 따라 토지수용 및 매수 청구의 방식으로 취득하며, 수급조절용 토지의 경우 「공공토지비축법」 제19조, 제20조에 따라 매입계획 공고를 통한 협의매수 및 선매의 방식으로 취득할 수 있다.

(6) 비축토지의 관리 및 공급

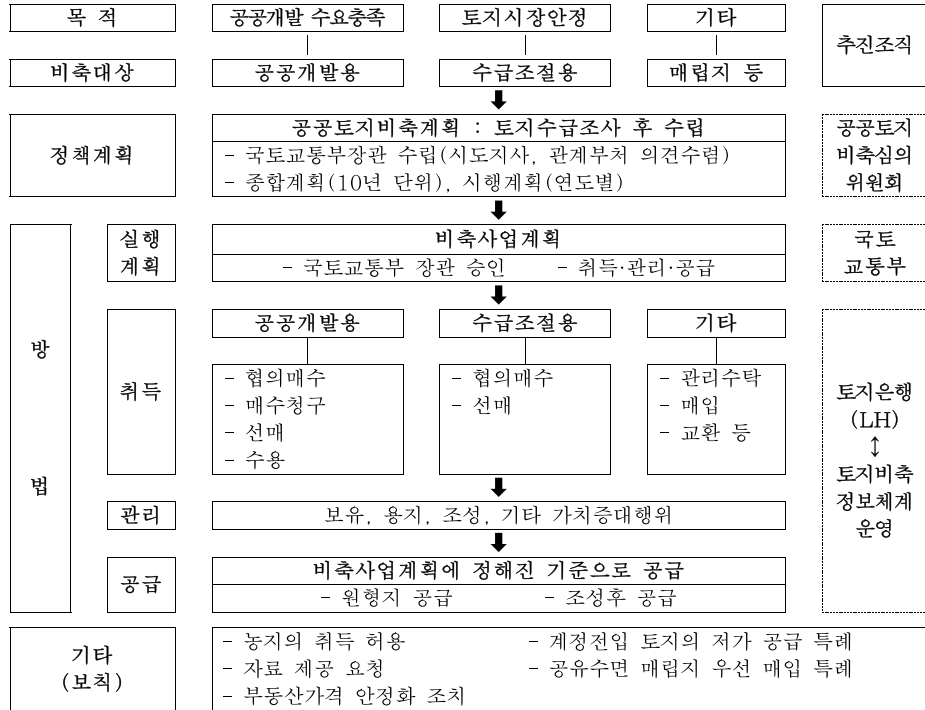
토지은행을 통해 비축한 비축토지의 ‘관리’라 함은 「공공토지비축법」 제21조에 따라 비축 토지를 유지·보전하거나, 비축토지의 가치를 증대시키기 위한 행위를 의미한다. 다만, 공공개발용 토지의 경우 해당 토지의 비축 및 공급을 신청한 관계 중앙행정기관의 장, 시도지사 또는 공익사업시행자의 의견을 청취하여야 한다. 비축토지의 관리를 위해서는 지목의 변경·분할 또는 합병·용지의 조성 등 토지의 이용가치 보전 및 증대를 위한 다양한 조치가 가능하다.

토지은행을 통해 비축한 비축토지는 「공공토지비축법」 제22조에서 정한 기준에 의거하여 비축사업계획에서 정한 공급시기, 공급기준에 따라 공급할 수 있다.

(7) 운영조직

토지은행의 운영조직은 10년 종합계획과 연간 시행계획 등 토지비축계획을 수립하는 공공토지비축심의위원회와 취득·관리·공급 실행계획 등 비축사업계획을 수립하는 국토교통부, 공공토지의 취득·관리·공급 등을 담당하는 토지은행(LH공사)으로 구분된다. 공공토지비축심의위원회의 주된 심의·의결사항은 토지비축계획 및 정책의 방향, 비축대상토지의 선정기준, 비축토지의 관리 및 공급기준에 관한 사항, 토지은행 예산 및 결산, 토지비축 및 공급에 필요한 자원 조달 및 운용방안, 토지은행 적립금 적립비율 및 규모, 토지수급조사, 토지비축정보체계의 구축 및 운용 등이 있다. 공공토지비축심의위원회는 위원장인 국토교통부장관을 포함하여 당연직 위원 7인과 임기 3년의 토지분야에 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 5인 이상 등 총 20인 이내의 위원으로 구성된다. 이상에서 살펴본 토지비축의 목적, 취득대상, 비축계획, 취득방법, 운영조직의 내용을 정리하면 다음의 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 현행 토지은행의 운영체계



출처: 한국토지공사(2009: 367); 토지은행(2009); 서순탁 외(2010: 36); 최재용(2017: 64)

2) 농지은행(농지비축제도)¹¹⁾

농지은행을 통한 농지비축제도는 본격적 농업개발에 대응하기 위하여 농지시장의 안정과 농업구조개선을 지원하기 위해 2005년 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」(이하 ‘농어촌공사법’이라 한다)의 개정을 통해 도입된 제도이다. 농지은행의 법률적 개념은 “영농규모의 적정화, 농지의 효율적 이용, 농업구조개선 및 농지시장과 농업인의 소득 안정 등을 위해 법률에서 정하는 사업”으로 정의할 수 있다. 「농어촌공사법」 제10조 제1항에서 한국농어촌공사가 수행하는 사업을 나열하면서, 특별히 제5호를 통해 농지의 매매·임대차·교환·분리·합병에 관한 사업, 농지의 가격 및 거래동향 등에 관한 정보의 제공, 경영회생 지원을 위한 농지 매입사업, 농지의 임대 등의 수탁사업, 농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원 사업을 명시하고 이를 ‘농지은행사업’으로 명명하고 있다. 「농어촌공사법」 제23조제3항에서는 농지은행 대상사업의 경우 LH공사의 토지은행과 회계의 성격이 일부 다르기는 하지만 토지은행과 동일하게 농어

11) 농지은행제도는 현재 운용 중인 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 및 동법 시행령·시행규칙에 의거, 한국농어촌공사가 수행하는 농지비축제도이다.

촌공사의 일반회계와 구분하여 별도의 회계 처리를 하도록 규정하고 있다.

「농어촌공사법」 제23조의 제1항과 제4항, 동법 시행령 제15조제2항에 따르면 농지매매사업자금 등 농지은행사업에 필요한 자금은 농지관리기금을 활용하거나 지원하도록 하고 있으며, 그 손익 또한 농지관리기금으로 귀속토록 하고 있다. 농지관리기금은 「농어촌공사법」 제31조에 따라 영농규모의 적정화, 농지의 집단지화, 농지의 조성 및 효율적 관리와 해외농업개발에 필요한 자금을 조달·공급하기 위하여 정부가 설치하도록 하고 있다.

농지 매입의 목적은 크게 농지시장 안정과 농업구조 개선을 위한 경우와 농지 활용을 위해 지방이전 공공기관이 소유하고 있는 농지를 매입하는 경우, 일시적으로 경영위기에 처한 농업인 또는 농업법인의 경영회생을 지원하기 위한 경우 등으로 구분할 수 있다. 농지 매입을 위해서는 「농어촌공사법 시행령」 제15조제1항에 따라 대상 사업에 관한 시행계획을 수립하여 농림축산식품부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 농지 매입의 방법으로는 협의 매수, 교환 등의 방법을 활용하며, 매입 토지의 관리 및 처분은 매도(매매), 교환, 분할, 합병, 임대, 사용대, 수탁(受託), 재개발, 환매 등의 형태로 이루어진다.

3) 제주도 토지비축제도에의 시사점

토지은행의 경우 LH공사, 농지은행사업의 경우 한국농어촌공사라는 공공부문이 미래의 공익목적을 위해 토지를 취득·관리한다는 점에서 제주도 토지비축제도와 유사한 면이 있다. 토지은행은 공익사업 및 토지시장 안정을 위한 토지 비축이 목적이고, 농지은행사업은 농업인 및 농업구조와 농지시장의 안정을 위한 농지 매입이 목적이다. 제주도가 2014년 정책전환 이후 공공사업 범위 및 환경보전용으로 비축 목적이 확대되고 있음을 고려할 때 제주도 토지비축제도는 비축목적 측면에서 토지은행제도에 가깝다고 할 수 있다. 토지은행은 모든 토지를 대상으로 할 수 있지만, 농지은행사업의 경우 대상 토지가 농지로 한정된다는 점에서 비축대상 측면에서도 제주도 토지비축제도는 LH 토지은행제도에 가깝다고 할 수 있다. 다만, 토지은행의 농지비축 또한 허용되지만 「농지법」 제6조제2항제10호바목의 규정에 따라 그 용도가 농지가 아닌 다른 용도로 전용하기 전까지는 농어촌공사에 위탁하여 활용하도록 제한하고 있다.

토지은행은 특별회계의 성격을 가지는 반면, 한국농어촌공사의 농지은행은 사업 성격을 가진다는 차이가 있다. 따라서 토지은행의 제반 규정이 농지은행사업의 규정에 비해 보다 경직되게 운영되고 있다. 따라서 제주도 토지비축제도 활성화를 위해서는 비축토지의 절차적 측면에서는 「공공토지비축법」에 따른 토지은행제도, 운영적 측면에서는 「농어촌공사법」에 따른 농지은행사업을 참고할 필요가 있다.

3. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성

본 연구는 제주도 토지비축제도의 지속성을 마련하기 위한 기초적 연구로 기존 수행된 주요 선행연구와 연구목적, 연구방법, 주요 연구내용에 있어 다음과 같은 차별성을 가진다.

첫째, 환경보전 및 공공사업용 토지비축 등 제주도 토지비축 환경변화에 따른 비축 유형을 체계화하고 관련 법제도에 대한 개선방안을 제시하였다. 둘째, 제주도 비축 토지의 중장기적 관점에서 운영·관리방안을 제시하였다. 셋째, 제주지역 토지비축제도 활성화를 위해 핵심 현안 문제에 대한 제도개선방안을 법·제도적 보완방안을 포함하여 제시하였다는 점이다. 특히 본 연구는 지방자치단체 차원에서 유일하게 작동되고 있는 제주도 토지비축제도를 법·제도적 차원에서 심층적으로 분석하였다는 점에서 큰 차별성을 갖는다.

〈표 3〉 주요 선행연구 내용 및 본 연구의 차별성

구분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 <연구명 : 서울시 보유부동산 이용실태와 효율적 활용방안 연구(서울특별시, 2014.12)> • 저성장 시대에 서울시 국공유지의 적극적 활용 방안 모색에 중점을 두고 이용실태 조사와 문제점 분석 및 합리적인 운용방안 제시	• 문헌분석 • 법제분석 • 실태분석 • 사례분석 • 전문가자문	• 공유재산 관리정책체계 및 문제점 • 공유재산 이용관리실태 및 문제점 • 일본 지자체의 공유재산 이용관리 및 활용사례 • 서울시 공유재산의 효율적 활용을 위한 개선방안 및 정책제언
	2 <연구명 : 토지은행의 역할 재조명과 기능개선방안연구 (한국토지주택공사, 2014.12)> • 토지은행제도의 운영실태 • 환경변화에 따른 역할 재정립 및 활성화를 위한 재원조달 방법, 법제도 개선방안 제시	• 문헌연구 • 사례분석 • 전문가자문	• 공적 토지관리를 위한 토지은행 역할과 위상을 재정립 • 토지은행 안정적인 재원조달을 위한 공공토지비축기금 조성방안 • 토지은행 역할 재정립 및 기금 조성을 위한 법제도 개선방안
	3 <연구명 : 경기도 국공유지 현황분석 및 활용방안 (경기도의회, 2013.11)> • 경기도 국공유지 활용의 활성화를 위한 활용 및 관리실태와 관리 방안 제시	• 문헌연구 • 실태분석 • 설문분석	• 국공유지 관련 법제도 분석 • 국공유지 활용 및 관리에 관한 국내외 사례 분석 • 국공유지 현황 분석 • 국공유지 활용 및 관리실태 분석 • 국공유지 활용 및 관리방안 제시
	4 <연구명 : 토지은행제도 발전방안 연구 (한국토지주택공사, 2010.7)> • 09년 7월 출범한 토지은행의 효율적 운용과 제도목적에 부합하기 위해, 제도의 현황 및 문제점을 파악하여 개선 방안 제시	• 문헌연구 • 실태분석 • 사례분석 • 전문가자문	• 공공토지의 비축에 관한 법체계의 전반적 검토 및 재구성 • 일본, 프랑스 등의 해외사례 분석 • 토지은행 운영조직 개편 및 운영 프로세스 개선 • 공공토지의 비축체계 및 비축토지 관리·공급체계 개선 • 정책제언 및 법령개선방안 제시

<p>주요 선행 연구</p>	<p>5</p> <p>〈연구명 : 토지비축 활성화방안에 관한 연구 (경기개발연구원, 2009.11)〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 경기도 토지비축제도 활성화를 위한 이슈분석 및 FGI를 통한 활성화방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 사례분석 FGI조사 	<ul style="list-style-type: none"> 토지비축 관련 법제도 분석 토지비축제도 국내외 사례분석 토지비축 활성화 관련 이슈분석 (비축기간, 선정기준, 조직체계, 관리운영, 재원조달, 비축방안) 토지비축 활성화방안 도출(FGI) 경기도 토지비축방안 제언
<p>본연구 차별성</p>	<ul style="list-style-type: none"> 제주도 토지비축제도 지속성 확보를 위한 환경보전용 토지 구분 비축 등 비축개선방안 토지비축제도의 정책 및 관리운영체계에 대한 개선방안 원활한 토지 비축을 위한 매입방법과 비축토지의 체계적 활용을 위한 운영방향 및 대안 마련과 법률 등 제도개선 방안 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 법제분석 실태분석 사례분석 전문가자문 	<ul style="list-style-type: none"> 비축토지 운영실태-문제점 분석 토지비축 매입방법 검토 (2013년부터 공모 원칙 매입) 효율적 비축토지 매입방법 제시 향후 비축토지 운영방향 제시 비축토지 체계적 활용-운영방안 토지비축제도 법·제도 개선방안

Ⅲ. 제주도 토지비축제도 현황 및 문제점

1. 제주도 토지비축제도 이해

1) 도입배경 및 목적

1960년대 이후 특색 있는 제주도 개발을 위하여 제주도 건설종합계획(1964년), 제주도특정지역 건설 종합계획(1967년), 중문단지개발을 포함하는 제주도관광종합개발계획(1973년~1982년), 「특정지역종합 개발촉진에관한특별조치법」(1980년), 「제주도개발특별법」(1991년) 등 다양한 형태와 내용의 개발계획을 마련하여 제주도 개발을 추진하였다.

2000년대 이전 다양한 개발계획을 통해 관광주도형 지역개발을 추진함으로써 관광산업이 제주도 지역경제의 기반산업으로 성장하는데 크게 기여하였고, 사회간접자본 투자의 확대로 도민들의 생활환경 및 소득수준, 지방재정수입을 향상시키는데 긍정적 기여를 하였다. 하지만, 다양한 성과에도 불구하고 제주도의 관광위락시설 부족과 가격경쟁력 열세, 언어소통 불편 등 여러 가지 요인으로 인해 제주도가 국제적 관광지로 발돋움하기에는 한계가 있었다.

2000년에 들어서면서 이러한 한계를 극복하고 제주도를 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의를 최대한 보장하여 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위한 제주국제자유도시기본계획(2000년)을 수립하고 「제주국제자유도시특

별법」(2002년)을 제정하였다. 「제주국제자유도시특별법」에 따라 제주도를 국제자유도시로 조성하기 위한 대규모 투자유치와 개발 사업들이 적극 추진되었으나, 개발예정지 확보의 한계, 관련 사업을 주도할 추진기구 지역화의 필요성, 지역개발 이익의 지역사회 재투자를 통한 확대재생산의 한계, 제주도 토지 특성을 고려한 효율적 토지이용의 문제가 대두되었다.

이러한 상황 속에서 고도의 자치권을 실현하여 실질적인 지방 분권을 보장하고, 행정 규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성하기 위한 제주특별자치도 설치에 대한 논의와 더불어 종전의 「제주국제자유도시특별법」의 내용을 보완하여 토지비축제도를 포함하는 「제주도특별법」이 제정·시행되기에 이르렀다.

2006년 제정·시행된 「제주도특별법」을 통해 토지의 가격안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위한 토지특별회계 설치를 명문화하면서 토지비축제도를 시행하게 되었다. 제주도 토지비축제도의 도입목적은 법률적으로 보면 토지가격의 안정(수급조절용 토지비축), 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발 유도(개발사업용 토지비축), 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진(공공사업용 토지비축) 등을 포함하고 있다. 하지만 1960년대 이후 제주도의 개발과 관련되어 추진된 다양한 개발계획 및 법률 제정 과정·목적·내용의 연장선상에서 고려할 때, 현실적으로는 제주도를 국제적인 관광·휴양도시, 첨단 지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 조성하기 위해 필요한 국내외 투자유치 촉진과 개발 사업을 유도하기 위한 개발사업용 토지의 사전비축과 적기 공급에 토지비축제도의 주요 목적이 있었다고 할 수 있다. 즉, 개발용 토지의 효율적인 개발·공급과 바람직한 개발 유도를 위한 개발사업용 토지비축을 중심에 두고, 개발 사업에 따른 토지시장의 불안정을 조절(토지가격안정)하는 한편, 개발사업과 연계한 공공사업의 원활한 추진(공공용지 확보)을 위해 토지비축제도를 도입하였다고 판단할 수 있다.

2) 추진 근거 및 도입 과정

제주도 토지비축제도는 2006년 2월 「제주도특별법」 제정 당시 제234조(토지의 비축)¹²⁾ 조항을 통해 근거를 마련하여 운영하였으나, 2016년 1월 법령 전면개편을 통해 17개 장(章)으로 구성된 복잡한 법률 체계를 6개 편(編)으로 개편하면서 제152조(토지특별회계의 설치·운영)¹³⁾ 조항으로 조정하여 운영 중에

12) 「(구)제주도특별법」 제234조 (토지의 비축) ①도지사는 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급과 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치·운영할 수 있다.

13) 「(현)제주도특별법」 제152조(토지특별회계의 설치·운영) ① 도지사는 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치·운영할 수 있다.

있다. 「제주도특별법」의 위임에 따라 제주도에서는 2007년 1월 「토지특별회계조례」를 제정하여 토지특별회계를 설치하고, 이를 효율적으로 관리·운영하는데 필요한 사항을 세부적으로 규정하여 토지비축제도를 운영해 오고 있다. 제주도에서는 2007년 「토지특별회계조례」 제정에 따라 토지특별회계를 설치하는 한편, 토지비축심의위원회를 구성하고 토지비축을 위한 기초자료인 활용 가능한 국·공유지 등의 토지 조사 및 분류작업을 진행하였다.

2007년 토지비축제도 운영을 위한 기반을 마련한 제주도는 2008년 4월 한국토지주택공사(LH공사), 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 토지공동비축 업무협약을 체결하는 한편, 제1차 토지비축 매입공고를 진행함으로써 본격적인 토지비축업무를 시행하게 되었다. 2014년 2월에는 제주 미래가치를 보전하고 자연생태환경 보호를 위한 도민사회의 환경보전용 토지비축에 대한 요구가 높아지자, 보전용 토지비축 확대와 선보전·후개발 원칙을 천명하는 토지비축 운영방향 전환계획을 발표하고, 2014년 3월에 「토지비축규정」을 제정하였다. 이후 2018년 비축토지의 공유재산 일원화 필요성이 제기되어 「토지특별회계조례」개정하였고, 토지비축위원회를 공유재산심의회로 일원화 및 제도의 운영기한은 2023년으로 명시하였다.

3) 운영 현황 및 내용

2007년부터 매입을 시작한 제주도 비축토지는 2018년 12월 기준 총 18개소, 1,524,871㎡, 매입금액은 64,692백만 원으로 공공용 11개소, 개발용 2개소, 보전용 5개소로 구분할 수 있다. 비축토지 매입을 위한 토지특별회계는 제주도 출연금과 다른 회계로 부터의 전입금, 물납 받은 부동산수익, 공유재산의 처분 또는 임대수입, 토지채권의 발행금 등으로 구성되나, 주로 일반회계(순세계 잉여금 포함) 전입금과 공유재산 임대수입 등으로 충당하고 있다. 비축된 토지는 주차장·공원(녹지) 등 공공사업용과 개발사업용, 환경보전용 등으로 활용되고 있으나, 법령에 근거한 주요 비축목적인 개발사업용으로의 공급 및 활용은 미흡한 상황으로 판단할 수 있다¹⁴⁾.

토지비축제도 운영은 2017년 6월까지 토지비축에 대한 실무 업무는 관광국 투자유치과에서 담당하고, 토지특별회계의 설치·운영은 기획조정실 세정담당관에서 담당하는 등 이원화되어 있었으나, 2017년 7월부터 세정담당관에서 토지비축제도 전반에 대해 통합 관리·운영 중이다. 이후 2018년 8월부터는 비축토

14) 총 18개소의 비축토지 중 개발 사업용으로 공급된 토지는 한국해양과학기술원 제주연구지원센터 부지로 장기임대 제공된 구조임 행원리 비축토지가 유일하며, 최근 에월읍 어음리 토지를 관광개발 사업용으로 기존 토지와 교환방식의 형태로 비축토지를 매각한 바 있다. 또한 에월읍 소길리 비축토지는 축산업자에게 임대 중에 있으며, 성산일출봉 주변 녹지공간 조성사업의 일환으로 성산읍 고성리 토지를 매입 중에 있다. 하지만 제주도 주요 개발사업인 제주투자진흥지구에 대한 개발용 토지공급은 비축토지가 아닌 기존에 보유 중인 공유재산(토지)을 활용하여 공급하였다.

지의 공유재산 일원화 방안에 따라 특별자치행정국 회계과 재산관리팀에서 담당하고 있다.

제주도의 공적 토지비축업무는 제주도청은 물론 「제주도특별법」 제166조¹⁵⁾에 따라 설립되어 제170조¹⁶⁾에 따른 토지비축사업을 수행하는 제주국제자유도시개발센터(JDC), 「제주특별자치도 개발공사 설치 조례」에 따라 설립되어 제20조¹⁷⁾에 따른 토지비축사업을 수행하는 제주도개발공사(JPDC), 「공공토지비축법」에 따라 비축업무를 수행하는 LH공사 제주본부 등 다양한 주체를 통해 수행이 가능하도록 되어 있다. 다만, 제주도 내에서의 토지비축은 2008년 4월 제주도청 주도로 한국토지주택공사(LH공사), 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 토지공동비축에 관한 업무협약 체결을 통하여 협의를 통해 이루어지고 있다¹⁸⁾.

「제주도특별법」에서는 토지특별회계 설치·운영 및 특별회계의 세입·세출과 취득업무의 위탁 등에 관한 내용만을 포함하고 있으며, 대부분의 구체적인 내용은 도조례로 위임하고 있다. 제주도 「토지특별회계조례」의 주요 내용은 토지비축위원회 설치·구성·운영·기능에 관한 내용, 특별회계 운용계획의 수립에 관한 내용, 토지의 우선 처분, 결산 및 보고에 관한 내용 등으로 비교적 간단하게 구성되어 있으며, 비축 토지의 운영·관리에 관한 보다 세부적인 내용은 「제주특별자치도 공유재산 관리 조례(이하 ‘공유재산관리조례’로 한다)」에 따르도록 하고 있다¹⁹⁾. 다만, 2014년 3월 「토지비축규정」을 제정하여 비축대상 토지, 토지비축 절차, 매수신청, 비축토지 활용 원칙 등 비축토지의 취득을 위한 대상과 절차, “선보전·후개발”이라는 비축토지 활용에 대한 원칙을 천명하고 있다²⁰⁾.

제주도 토지비축제도의 운영현황과 내용을 토지은행을 규정하는 「공공토지비축법」이나, 농지은행을 규정하는 「농어촌공사법」 등과 비교해 보면, 제주지역 토지비축제도의 활성화와 체계적이고 효율적인 운영·관리를 위해서는 보다 많은 제도개선이 필요할 것으로 판단된다.

15) 「제주도특별법」 제166조(설립) 국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위하여 제주국제자유도시 개발센터를 설립한다.

16) 「제주도특별법」 제170조(사업) ① 개발센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

2. 국제자유도시 개발을 위한 다음 각 목의 사업, 가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대

17) 「제주특별자치도 개발공사 설치 조례」 제20조(사업) ① 공사는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다. 2. 토지의 취득, 개발, 분양, 비축, 임대 및 관리 사업

18) JDC는 국제자유도시 조성을 위해 자체개발사업 및 투자유치를 통한 공동개발 사업을 위한 대규모 토지를 비축하고 있으며, LH공사는 택지개발사업이나 임대주택공급 등 공익사업용 토지비축을 추진 중이다. 제주도개발공사(JPDC)의 경우 제주도 산하 공기업으로 토지비축업무가 사업범위에 포함은 되어 있지만, 기관의 특성상 제주도 차원의 요청에 의해 토지비축이 이루어질 수 있으며 현재까지 실적은 없다.

19) 「토지특별회계조례」 제16조(준용) 법령 및 이 조례에 규정한 것을 제외하고는 일반회계의 예 및 「제주특별자치도 공유재산 관리 조례」에 따른다.

20) 제6조(비축토지의 활용 원칙) 비축 토지를 관리 운영함에 있어 “선보전 후개발 원칙”을 준수하여 청정한 제주의 자연환경을 최대한 보전하고 국제자유도시 건설에 이바지할 수 있도록 하여야 한다.

2. 토지비축제도 정책변화 및 문제점

1) 제주도 토지비축제도 변천과정

「제주국제자유도시특별법」에 근거하여 계획된 ‘제주국제자유도시종합개발계획’은 실제 사업추진과정에서 개발예정지 확보의 한계, 관련 사업을 주도할 추진기구 지역화의 필요성, 지역개발 이익의 지역사회 재투자를 통한 확대재생산의 한계, 제주도 토지특성을 고려한 효율적 토지이용의 문제가 대두되었다. 위와 같은 문제의 해결을 위해 사회간접자본 확충을 위한 수단으로 관련 사업에 소요되는 토지를 사전에 저렴하게 비축하여 활용하고, 자본의 역외유출 방지와 개발이익의 환수를 통한 지역재투자, 토지소유자의 중복된 행위제한에 따른 도민피해 최소화, 난개발을 방지하고 계획적·체계적·단계적 개발유도, 비축 토지의 적기 공급을 통한 부동산 시장의 안정 등을 위한 토지비축제도 도입의 필요성이 제기²¹⁾되었다.

이와 같은 과정을 통해 제주도의 토지비축제도는 제주특별자치도의 설치와 「제주국제자유도시특별법」을 통합하여 2006년 2월 제정된 「제주도특별법」에 토지의 비축과 토지특별회계의 설치에 관한 내용을 명문화함으로써 본격적으로 도입되게 되었다. 2006년 4월에는 「제주도특별법」에 명문화된 토지비축제도의 실행을 위하여 「토지특별회계조례」를 제정하고, 2007년 1월 1일 토지특별회계를 설치함으로써 토지비축제도 운영을 위한 제도적 기반을 마련하게 되었다. 하지만 제도적 기반 마련과 동시에 토지비축사업을 추진하지는 못하였고, 실질적인 운영방안과 비축 및 운영관리 체계 확보를 위해 2007년 (舊)한국토지공사를 통해 「토지비축제도 활성화 방안 연구」를 수행하여 토지비축제도의 운영 기반을 마련하였다.

실질적 운영기반 마련을 위한 연구를 토대로 제주도에서는 2008년 4월 한국토지주택공사(LH공사) 및 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 참여하는 토지공동비축 관련 업무협약을 체결하고, 제1차 토지비축을 위한 매입 공모를 시행함으로써 본격적인 토지비축업무가 추진되었다²²⁾.

이후 2012년까지 개발사업용 및 공익사업용 토지를 지속적으로 비축하여 활용하였으나, 2013년부터 대규모 개발사업에 따른 난개발 및 중국 등 외국자본에 의한 토지잠식 등으로 인해 무분별한 투자유치 및 환경훼손에 대한 지역사회의 우려가 높아짐에 따라²³⁾ 대내외적인 환경변화와 여건변화에 대응하여

21) 2005년 제주연구원에서는 ‘토지비축제도 도입을 위한 기초적 연구’를 수행하여 용도지역제·인센티브지역제·개발권양도제 등 지역제의 활용, 정부조달·자체조달을 포함하는 재원조달방안, 개발예정지 사전 확보를 위한 개발계획의 수립과 연차적 집행 등을 운용방안으로 하는 토지비축제도 도입을 제안하였다.

22) 토지비축제도에 의한 토지비축은 2007년 토지특별회계 설치 이후, 제주시 연동의 공익사업을 위한 토지를 비축하여 공영주차장을 조성한 것이 최초 매입이었으나, 일반 도민을 대상으로 토지비축사업을 위한 매입 공고를 진행한 것은 2008년 4월이 최초 매입 공고였다.

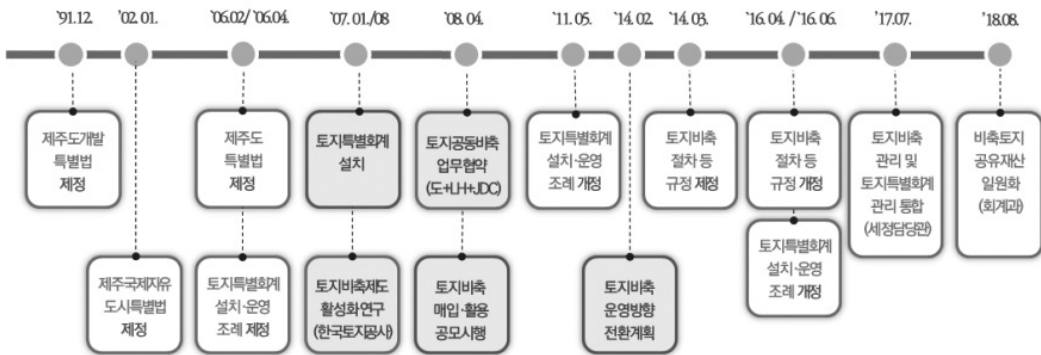
23) 제주환경운동연합, 2013, “비축토지 매입 대상선정 기준완화, 거꾸로 가는 제주도 보전정책”, 보도자료; 제주매일, 2015, “개발목적 토지 비축 제도 개선되나, 도의회 환경보전용 추가-공공용 택지개발 등 요구”, 보도자료(2015.10.15.); 2013년 이후 제주지역 도민, 시민단체, 도의회 등에서 곳자왓 등 환경보존 및 주거안정 등 공공개발 목적의 토지비축 강화 및 개선방안 마련에 대한 요구가 높아졌다.

제도개선의 필요성이 높아지게 되었다.

제주도에서는 이러한 여건 및 환경 변화에 대응하고 제주 미래가치 자산인 자연생태환경의 보전 등을 위해 토지의 비축을 개발용 토지 중심에서 보전용 토지로 확대하는 한편, 비축 토지의 활용에 있어서도 “선보전·후개발 원칙”으로 전환하는 “토지비축제도 운영방향 전환계획(2014.2.13.)”에 대한 방침을 수립하고, 「토지비축규정」을 제정(2014.3.18.)하게 되었다²⁴⁾. 토지비축제도 운영방향 전환에 따라 2014년에는 중문동 등 4개소에 대한 환경보전용 토지를 집중적으로 비축하였고, 2015년에도 구좌읍 1개소에 대한 환경보전용 토지비축이 추진되었다.

환경보전용 토지비축이 강화되면서 기존 개발사업용 중심으로 토지비축제도를 운영하던 주관부서인 관광국 투자유치과 고유 업무목적과 상충되었고, 환경보전과 공공개발용 등 토지비축 목적의 확대는 결과적으로 토지비축제도 주관부서 조정에 대한 필요성이 대두되었다. 이러한 과정 속에 그동안 토지비축제도(투자유치과)와 토지특별회계(세정담당관) 업무로 이원화되어 운용되었던 토지비축제도 업무는 2017년 7월부터 기획조정실(세정담당관)로 일원화되어 운용되었고, 이후 2018년부터는 비축토지를 공유재산으로 일원화함에 따라 특별자치행정국 회계과에서 담당하여 운용하고 있다²⁵⁾.

〈그림 2〉 제주도 토지비축제도 변천과정



2) 정책변화에 따른 문제점

(1) 법령상 토지비축제도의 합목적성에 대한 문제

제주도 토지비축제도의 목적은 「제주도특별법」 제152조에 따라 첫째, 토지가격의 안정(수급조절용 토

24) 「토지비축규정」 제6조(비축토지의 활용 원칙) 비축 토지를 관리·운영함에 있어 “선보전 후개발 원칙”을 준수하여 청정한 제주의 자연 환경을 최대한 보전하고 국제자유도시 건설에 이바지할 수 있도록 하여야 한다.

25) 현재 제주도는 비축토지 매입은 토지특별회계에 의거 매년 예산을 수립하여 운용하고 있으며, 예산수립, 매입 등 의사결정 관련 절차는 기존 토지비축위원회를 공유재산심의회로 통합하여 운영하고 있다.

지비축), 둘째, 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발의 유도(개발사업용 토지비축), 셋째, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진(공공사업용 토지비축) 등으로 구분할 수 있다. 하지만 앞서 살펴 본 바와 같이 1960년대 이후 제주도의 개발과 관련되어 추진된 다양한 개발계획 및 법률제정 과정·목적·내용의 연장선상에서 고려할 때, 현실적으로는 제주도를 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 조성하기 위해 필요한 국내외 투자유치 촉진과 개발 사업을 유도하기 위한 개발사업용 토지의 사전비축과 적기 공급에 토지비축제도의 주요 목적이 있었다고 할 수 있다. 즉, 개발용 토지의 효율적인 개발·공급과 바람직한 개발 유도를 위한 개발 사업용 토지비축을 중심에 두고, 개발 사업에 따른 토지시장의 불안정을 조절(토지가격 안정)하는 한편, 개발사업과 연계한 공공사업의 원활한 추진(공공용지 확보)을 위해 토지비축제도를 도입하였다고 판단할 수 있다.

토지비축제도가 개발사업용 토지비축이 중심으로 도입되었다는 취지는 제도가 도입된 이후 운영·관리의 주관부서가 토지특별회계 설치·운영부서인 기획조정실 세정담당관이 아닌 관광국 투자유치과에서 담당한 것으로도 유추할 수 있으며, 비축토지에 대한 우선공급 대상사업의 범위가 개발 사업에 한정되었다는 사실로도 판단이 가능하다. 「토지특별회계조례」 제13조²⁶⁾에는 비축토지의 처분과 관련하여 우선공급 대상사업을 관광지 및 관광단지, 유원지, 향토문화관광지구, 영상산업진흥지구, 첨단과학기술단지, 투자진흥지구, 특별개발우대사업 등 개발 사업으로 명시하고 있다.

그럼에도 불구하고 2016년 8월의 제주도 공유재산 관리실태 특정감사에서는 법령상 토지비축의 목적을 해석하면서 토지가격 급등시 비축토지를 공급하여 토지가격 안정을 도모하지 못했다는 취지의 감사 결과를 제시하면서 법령에서 정한 목적대로 효율적인 운영·관리를 위한 중·장기 계획을 강구하여야 한다는 의견을 제시하고 있다. 이와 같은 감사의견은 「제주도특별법」의 토지비축에 대한 입법 목적을 광범위하게 해석한 것이라고 할 수 있다. 즉, 토지비축제도는 수급조절용 토지비축, 개발사업용 토지비축,

26) 제13조(토지의 처분) 특별법 제152조제4항에 따라 물납받은 것과 취득한 토지(토지에는 정착물을 포함한다)의 임대·교환·양여·매각 등의 처분은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사업을 위하여 우선적으로 공급할 수 있다.

1. 「관광진흥법」 제2조제6호와 제7호에 따른 관광지 및 관광단지사업
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 유원지사업
3. 특별법 제260조에 따른 향토문화관광지구 지정사업
4. 특별법 제261조에 따른 영상산업진흥지구 지정사업
5. 특별법 제161조에 따른 첨단과학기술단지 조성사업
6. 특별법 제162조에 따른 투자진흥지구 지정사업
7. 특별법 제158조에 따른 특별개발우대사업
8. 특별법 제171조제1항의 제주국제자유도시개발센터 시행계획에 따른 개발사업
9. 그 밖에 제주자치도의 발전을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

공공사업용 토지비축 등의 목적을 모두 달성하여야 한다는 의미로 판단할 수 있다. 하지만 현실적으로 제도운영 주관부서 업무 범위의 한계, 비축재원의 부족에 따른 충분한 토지비축의 어려움, 토지비축 자체에 대한 이해관계자의 다양한 요구 등 모든 입법 목적을 달성하는 토지비축제도를 운영하기에는 많은 제약이 있는 것 또한 사실이다.

또한, 부동산 가격안정이라는 입법 목적은 반드시 수급조절용 토지비축으로만 달성할 수 있는 것은 아니고, 개발사업용 토지 비축을 통해 개발용 토지를 저렴하게 공급함으로써 개발사업에 따른 토지가격의 불안정을 해소할 수 있음을 고려할 필요가 있다.

〈표 4〉 제주도 공유재산 관리실태 특정감사 결과

구분	감사결과	조치사항 통보
감사 의견	<ul style="list-style-type: none"> • 목적 : 토지가격 급등시 공급하여 토지가격 안정 도모 • 현상 : '16. 1. 1. 기준 표준지공시지가 전년 대비 19.35% 상승 • 상황 : '09-'12 비축토지 332.7천㎡ 중 16.5천㎡, 1.1%만 활용 • 결과 : 비축토지를 부동산 가격 안정에 활용하지 못함 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별법에서 규정하고 있는 비축토지제도 운영 취지에 맞게 운영필요 1) 비축토지 선정기준을 명확히 하여 토지 매입 2) 보전용 토지에 대한 매입근거 보완 3) 법령에서 정한 목적대로 효율적인 운영·관리를 위한 중장기 계획 강구

자료 : 제주특별자치도감사위원회, 2016, "2016년도 공유재산 관리실태 특정감사 결과보고서", pp.33~37.

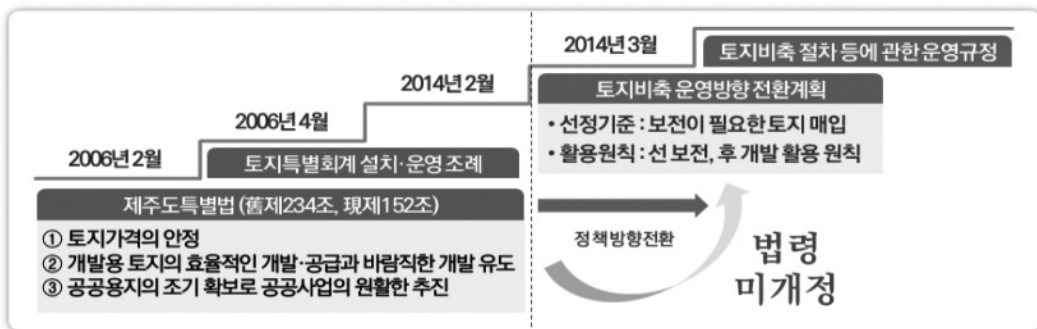
토지비축제도의 입법 취지와 감사 결과를 종합하여 고려할 때 특별법의 입법 목적이 다양한 해석과 논란을 야기할 수 있다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 토지비축제도 도입과 관련하여 「제주특별법」 제 152조의 입법 목적을 보다 명확하게 개정하거나, 위임 조례인 「토지특별회계조례」의 개정을 통해 입법 목적을 보완할 필요가 있다.

(2) 환경보전용 토지비축에 대한 법률 근거의 미흡에 관한 문제

토지비축제도 변천과정에서 설명하였지만, 제도 도입 이후 개발사업용 및 공공사업용 토지비축이 추진되었으나, 무분별한 투자유치 및 환경훼손에 대한 지역사회의 우려가 높아짐에 따라, 2014년 3월에 제주 미래가치 자산인 자연생태환경의 보전 등을 위해 토지의 비축을 개발용 토지 중심에서 보전용 토지로 확대하는 한편, 비축 토지의 활용을 선보전·후개발 원칙으로 전환하는 토지비축제도 운영방향을 전환하고 「토지비축규정」을 제정한 바 있다. 이와 같은 상황 속에서 토지비축제도의 정책전환을 통해 2014년에는 환경보전용 토지를 집중적으로 비축하였으나, 2016년의 특정감사 결과에서는 오히려 환경보전용으로 비축된 토지는 난개발을 예방하기 위해 보전용으로 남겨두고 있기 때문에 부동산 가격의 안정에 제대로 활용되지 못하는 여러 원인 중 하나로 지적되고 있다. 또한 최근 2017년 10월 도의회의 행정사무감사에서는 지난 2014년 관련 법령의 위임이나 근거 없이 「토지비축규정」을 만들어 개발·공공용 토지로

활용할 수 없는 보전용 토지를 매입했고, 도의회의 동의 등 어떠한 절차도 거치지 않고 불법으로 토지를 매입했다는 의혹으로 특별감사가 필요하다는 의견까지 제기되고 있는 실정이다. 환경보전용으로 매입한 토지 대부분이 보전관리 및 생산관리지역으로 개발이나 공공용으로 활용되지 못하고 있으며, 이는 효율적인 개발·공급을 유도하는 등 공공사업의 원활한 추진을 위해 토지특별회계를 설치해 토지를 매입할 수 있도록 한 「제주도특별법」의 취지와도 맞지 않는다고 설명하고 있다²⁷⁾.

〈그림 3〉 제주도 토지비축의 정책변화 및 문제점



즉, 환경보전용 토지비축이 2014년 당시 도민, 시민단체, 도의회 등 다양한 이해관계자의 요구에 따라 정책운영방향을 전환하였지만, 「제주도특별법」이나 「토지특별회계조례」를 개정하지 않고 「토지비축 규정」만을 제정하여 운영함으로써 법률적 근거를 확보하지 않은 것은 현재 상황에 이르러 문제가 되고 있는 것이다. 제주도 토지비축제도의 비축목적은 현행 「제주도특별법」을 기준으로 수급조절용, 개발사업용, 공공사업용으로 구분할 수 있으며, 토지비축제도 운영방향 전환에 따라 환경보전용의 목적이 새롭게 추가되었다고 볼 수 있다. 하지만, 비축된 토지의 개발(사업)이 가능한가의 여부를 떠나 광의의 관점에서 환경보전용 토지의 경우에도 공공사업용에 포함될 수 있다. 즉, 공공사업용 토지비축의 범위에 제주의 미래가치 자산을 보호하고 환경을 보전하기 위한 용도(세부 목적)가 포함되었다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 환경보전용 토지의 비축은 현재의 제도를 그대로 운영한다면 논란을 피하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 환경보전용 토지비축과 관련하여 「제주도특별법」 제152조의 입법 목적을 보다 명확하게 개정하거나, 위임 조례인 「토지특별회계조례」의 개정을 통해 환경보전용 토지비축에 대한 내용을 명시할 필요가 있다.

27) 뉴시스, 2017, “제주도, 90억원 들여 비축토지 불법매입 의혹”, 보도자료(2017.10.19.); 제민일보, 2017, “쓸모없는 땅까지 사들인 토지비축”, 보도자료(2017.10.22.)

〈표 5〉 제주도 토지비축제도 비축목적 변화

구분	입법 당시	현재
비축 목적	<ul style="list-style-type: none"> • 수급조절용 토지비축 <ul style="list-style-type: none"> – 토지 가격의 안정 • 개발사업용 토지비축 <ul style="list-style-type: none"> – 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 – 바람직한 개발의 유도 • 공공사업용 토지비축 <ul style="list-style-type: none"> – 공공용지 조기 확보 – 공공사업의 원활한 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 수급조절용 토지비축: 좌동 • 개발사업용 토지비축 : 좌동 • 공공사업용 토지비축 <ul style="list-style-type: none"> – 공공용지 조기 확보 – 공공사업의 원활한 추진 – 도민의 주거안정 기여 • 환경보전용 토지비축 <ul style="list-style-type: none"> – 미래자산 보호와 환경의 보전

3. 비축토지 매입현황과 문제점

1) 비축토지 매입현황

2007년 토지비축제도 시행 이후 2018년 말 기준으로 비축된 토지는 총 18개소²⁸⁾에 비축 면적 1,524,871㎡, 매입 금액은 64,692백만 원이며, 2018년에는 해수욕장 편의시설, 도서관 등 공공시설 설치를 위한 매입이 이루어졌다.²⁹⁾

〈표 6〉 제주도 토지비축 현황

구분	면적 (㎡) / 개소	매입액 (백만원)
합계	1,524,871 / 18	64,692
2007년	4,726 / 1	2,511
2008년	8,050 / 2	1,230
2009년	572,848 / 3	18,643
2010년	153,270 / 1	1,804
2011년	138,744 / 2	5,324
2012년	23,162 / 2	1,689
2013년	-	-
2014년	465,774 / 4	8,170
2015년	82,326 / 2	1,776
2016년	35,790 / 2	9,944
2017년	20,252 / 1	6,466
2018년	19,929 / 5	7,135

주 : 2019년 비축토지 매입 예산 (본예산) : 21,129백만 원,
현재 매입 중인 성산일출봉 주변 녹지공간 추가 매입(6,939㎡) 및 행복주택/장기임대주택용 매입

28) '07년 이후 매입된 비축토지 총 25개소 중, 일반회계로 전입하거나 공급이 완료된 비축 토지 7개소를 반영한 기준이다.

29) 제주도청 관계자에 따르면, 지속적으로 상승하던 공시지가가 '18년 들어 그 상승세가 주춤하자, 비축매입 공고에도 신청건수가 미미했던 과거에 비해 최근 많은 제주도민들의 매수신청이 많아지는 추세라고 한다.

토지비축제도가 도입되어 실제 매입이 시작된 지 10여년이 경과했음을 고려할 때, 비축 대상은 연간 약 1.5개소, 비축 면적은 연간 약 12.7만㎡, 비축 금액은 연간 약 54억 원 규모가 투자되었다고 분석할 수 있어 토지비축제도가 충분히 활성화되지 못하고 있다고 판단할 수 있다.

2014년 토지비축제도 운영방향 전환방침을 정하고, 「토지비축규정」의 제정 이후 토지비축제도의 제도화 및 활성화를 위하여 2014년 9월에는 토지비축제도의 기본방향을 개발과 환경보전 병행, 원도심 개발 활성화를 위한 공공용지를 확보한다는 방향으로 설정하고 단계별로 제도개선을 추진해 나가기로 하였다. 구체적으로 1단계는 2014년부터 토지비축제도 유사 운영사례 조사, 2단계는 2016년까지 ‘개발 및 공공사업 위주 + 환경보존’이 가능하도록 관련 법규 및 조례 개정 추진, 3단계로 2017년부터 전환된 토지비축 기본방향에 의한 토지비축제도를 본격 시행하기로 하였다. 비축토지의 활용에 있어서도 매각을 지양하고 장기임대를 원칙으로 하며, 토지특별회계예산을 연차별로 일반회계에서 전입·확대하는 방안도 마련하도록 하였다.

이와 같은 제도개선의 노력에도 불구하고 토지비축제도가 활성화되지 못하고 있는 이유는 기본적으로 비축 토지를 충분히 확보하지 못한데서 그 원인을 찾을 수 있다. 충분한 토지 비축을 통해 토지비축의 다양한 목적에 맞도록 적극적으로 공급이 될 수 있어야 하나, 여러 가지 이유로 비축토지의 충분한 확보는 한계가 있는 상황이다. 그동안 토지 비축이 원활히 추진되지 못한 원인 또한 여러 가지가 있을 수 있으나 토지가격의 상승, 재원조달의 문제, 비축대상 토지의 한계 등 물리적 한계와 환경보전용 토지매입을 위한 효용성, 비축제도에 대한 도민인식의 변화 등 제도적 한계가 있는 것으로 분석된다.

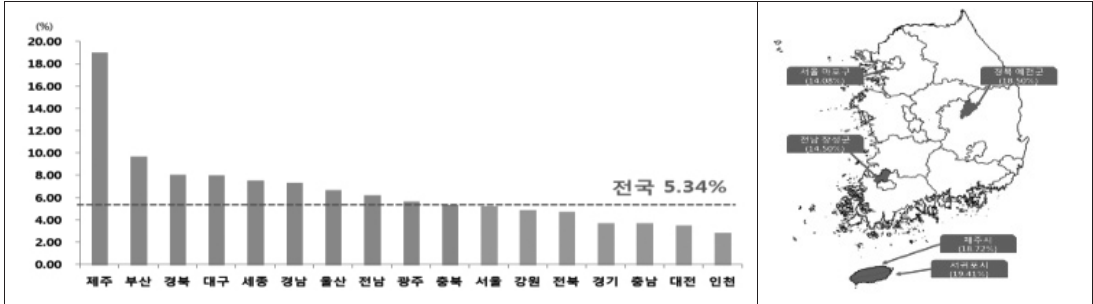
2) 비축토지 매입을 위한 문제점

(1) 토지가격의 상승에 따른 비축토지 매수의 한계

제주도는 2016년 표준지공시지가 전년 대비 19.35% 상승하여 전국에서 토지가격 상승폭이 가장 높았으며, 2017년 또한 공시지가 상승률은 19.0%로 2년 연속 최고를 기록하였다. 시군구별 상승률에 있어서도 2017년 1월 기준 서귀포시 19.41%, 제주시 18.72%로 전국에서 가장 높은 상승률을 기록하였다. 서귀포시의 경우 혁신도시성숙·제주헬스케어타운사업·제2공항 신설 예정에 따른 기대심리가 높았으며, 제주시의 경우 인구증가로 인한 주택수요 증가 및 건설경기 호조에 따른 기대심리가 토지가격 상승에 큰 영향을 미친 것으로 조사되었다³⁰⁾.

30) 국토교통부, 2017, “개발공시지가 전국 평균 5.34% 올라…제주(19.0%) 가장 높아”, 2017.5.30.

〈그림 4〉 전국 공시지가 상승률(2017년 기준)



제주도의 급격한 토지가격의 상승은 2010년 이후 최근 몇 년간 지속되었으며, 토지가격 상승에 따라 현재의 시세차익 보다는 미래 시세차익에 대한 기대감을 고조시켜 감정가격으로 매입하는 비축토지 매입공고에서 토지소유주의 매도 신청이 저조해지는 문제로 이어지고 있다.

(2) 토지매입 활성화를 위한 재원조달의 한계

2014년 9월 토지비축제도의 단계별 제도개선을 통해 토지비축 확대를 위해 토지특별회계예산을 연차별로 일반회계에서 전입·확대하는 방안도 마련하도록 하였으나, 토지비축을 위한 충분한 재원확보에는 한계를 보이고 있다. 다만, 토지특별회계 설치·운용 이후 토지특별회계의 세입과 세출실적을 살펴보면, 세입은 매년 100억 원에서 300억 원까지 확보가 되고 있음을 확인할 수 있으나, 집행액(세출)은 100억 원 이내에 머물고 있어 집행률이 상당히 저조함을 확인할 수 있다.

〈표 7〉 연도별 토지특별회계 운영현황

구분	예산액 (백만원)	집행액 (백만원)	집행률 (%)
2007년	재정공시 자료 미확인 (확인불가)		
2008년	17,056	1,983	11.6
2009년	21,445	16,931	79.0
2010년	11,176	8,157	73.0
2011년	9,683	7,497	77.4
2012년	10,378	4,241	40.9
2013년	14,699	135	0.9
2014년	25,252	8,331	33.0
2015년	26,574	2,893	10.9
2016년	31,438	10,024	31.9
2017년	29,200	6,518	22.3
2018년	28,941	7,213	24.9

주 : 제주도청 홈페이지, 정보공개, 연차별 재정공시; 투자유치과, 2016년 토지비축업무 결과보고서; 회계과, 2018년 토지비축업무 결과보고서

토지특별회계의 집행률이 낮은 이유는 토지가격 상승에 따라 계획된 토지를 매입하지 못한 원인이 가장 크겠으나, 토지비축을 위한 계획 마련에 있어 사전에 매입 가능성 등에 대한 충분한 검토가 없었다는 점을 반증하며, 비축토지 매입을 위한 보다 면밀한 매입계획 수립이 필요할 것으로 판단된다. 다만, 토지특별회계의 예산액이 2011년 대비 2018년의 경우 약 3배 증가한 것으로 보이는 하지만, 전년도 미 집행 금액이 당해 연도로 이월되고 있음을 고려할 때 연간 기준으로 매년 토지비축 재원은 충분한 토지비축을 위해서는 한계가 있음을 보여주고 있기도 하다.

(3) 토지비축을 위한 비축 대상토지 확보의 한계

토지비축을 위한 대상 토지는 「토지비축규정」 제3조³¹⁾에 따라 토지면적, 개발여건, 지구지역제에 따라 제한을 받고 있으며, 이러한 제한은 그동안 대내외적인 정책 변화에 따라 제도개선이 이루어져 왔다.

〈표 8〉 토지비축을 위한 비축대상 토지의 조건변화

구분	2014년 이전	2014년 이후	2017년말 기준 ¹⁾
토지면적	• 최소면적 : 3만㎡ 이상 (기존 개발구역 필요면적)	• 최소면적 : 3만㎡ 이상 (일단의 연접된 토지면적, 문화재보호구역 제외)	• 최소면적 : 3만㎡ 이상 (일단의 연접된 토지면적, 문화재보호구역 제외)
개발여건	• 국·공유지 내외 연접 토지 • 지방도 및 도로 연결 가능 • 교통이 원활한 지역 • 조망권 확보 가능 토지 • 투자가 용이한 지역	• 매각을 희망하는 마을 공동소유 토지 • 도유지 내외 연접된 토지 • 사유지	• 마을 공동 소유 토지 • 도유지 연접 토지·도로 연결 가능 토지 • 교통이 편리한 토지 • 조망권이 확보된 토지
지구지역(제한)	• 절대보전지역, 상대보전지역 • 지하수·생태계·경관보전 1~3등급 지역 • 문화재보호법, 농지법, 산림법 등 관련 법령에서 개발 제한하고 있는 지역	• 문화재 보호구역	• 절대보전지역, 상대보전지역 • 지하수·생태계·경관보전 1~2등급 지역 • 문화재보호법, 농지법, 산림법 등 관련 법령에서 개발 제한하고 있는 지역 • 도시지역 외 지역에서의 지구단위 계획 구역 지정 제한지역

주 1) 2017년말 기준은 2019년 현재 제주도 토지비축 관련 조례(1만㎡ 이상)와 규정의 최소면적 기준(3만㎡이상)이 상이하여 향후 개정될 사항을 반영하여 과거 시점을 준용함

먼저, 토지면적과 관련해서는 제도 도입 초기부터 지구단위계획 지정·수립을 통해 도시외(외) 지역의 개발이 가능한 법적인 최소 면적단위인 3만㎡로 기준으로 운용하였으나, 2014년 이전에는 기존 개발구

31) 「토지비축규정」 제3조(토지비축 대상 토지) ① 특별법 제152조 및 조례에 따른 토지비축 대상 토지는 일단(여러 필지가 인접된 토지의 단위를 말한다)의 최소 면적이 3만㎡이상인 토지로 한다. 다만 문화재 보호구역은 제외한다.

역의 경우에는 3만㎡ 이상이 아니더라도 추가적인 필요면적의 매입이 가능했던데 반해, 2014년 이후에는 문화재보호구역이 아니면서도 일단의 연접된 토지 면적이 3만㎡ 이상인 경우에만 매입하도록 강화되었다.

다음으로 개발여건과 관련해서도 2014년 이전에는 국·공유지 내·외 연접 토지, 지방도 및 도로 연결이 가능한 토지, 교통이 원활한 지역, 조망권 확보가 가능한 토지, 투자가 용이한 지역 등 원활한 개발사업 공급을 위해 필요한 토지 매입이라는 조건이 있었다.

이후 2014년부터는 환경보전용 토지비축을 원활히 추진하기 위하여 매입 토지의 조건을 매각을 희망하는 마을 공동소유 토지, 도유지 내·외 연접된 토지, 매입 조건을 만족하는 사유지 등 개발 여건에 대한 조건을 대폭 완화하였으나, 2017년 7월 이후 매입 공고에서는 2014년 이전 개발 사업용 토지 매입을 위한 조건이 다시 부활하였다.

마지막으로 지구지역의 제한과 관련해서도 2014년 이전에는 기존 지구지역제에 의해 토지 사용의 제약이 있는 경우 매입대상 토지에서 제외하였으나, 2014년 문화재보호구역의 경우에만 제외하는 것으로 완화하였다가, 2017년 7월 이후 매입 공고에서는 2014년 이전의 개발 사업용 토지 매입을 위한 조건보다 오히려 강화되었다.

위와 같은 비축 대상토지의 제한요건들을 고려할 때 일단의 인접된 3만㎡ 이상의 토지 확보는 물론, 개발조건이나 지구지역제에 의한 제한요건을 모두 만족하는 토지의 확보에는 한계가 있어 원활한 토지 비축을 위한 비축대상 토지확보에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

(4) 환경보전용 토지비축의 효용성 문제

2014년 토지비축제도 운영방향 전환, 「토지비축규정」 제정, 토지비축제도 단계적 제도개선방향에 따라 총 5개소, 매입 면적 545,423㎡, 매입 금액 9,032백만 원 규모의 환경보전용 토지를 비축하였으나 이에 대한 효용성 문제가 대두되고 있다. 2016년 제주도감사위원회의 감사에서 보존용도 토지의 매입으로 토지가격 안정이라는 특별법의 당초 목적을 달성하는데 효율적이지 못함을 지적하고 있고, 2017년 10월 행정감사에서도 보존용 토지의 상당 부분이 관리보전지역이거나 지하수 1, 2등급, 경관 1, 2등급, 문화재보전영향 검토대상구역 등으로 개발이나 공공용지로 활용하지 못하는 문제를 지적하고 있다.

다만, 환경보전용 토지비축의 효용성 문제에도 불구하고 도민, 시민단체, 도의회 등 일부에서는 현재도 대규모 민간개발 사업을 위한 토지비축에는 반대하고 있다. 따라서 수급조절용, 개발사업용, 공공사업용, 환경보전용 등 다양한 토지 비축의 목적을 충족할 수 있는 효과적인 토지비축제도의 운용방안에 대한 이해관계자간의 협력이 필요하다.

〈표 9〉 환경보전용 토지비축 현황

구분	위치	면적(㎡)	매입액(백만원)	매입년도	활용현황
계	5개소	545,423㎡	9,032		
	서귀포 00동	90,621	1,047	2014	보유
	한경면 00리	35,755	265	2014	보유
	구좌읍 00리	160,183	1,133	2014	보유
	조천읍 00리	179,215	5,725	2014	보유
	구좌읍 00리	79,649	862	2015	보유

Ⅳ. 제주지역 토지비축제도 개선방안

1. 토지비축제도 정책변화 대응을 위한 제도개선방안

1) 환경보전용 토지비축 법적근거 마련을 위한 제도개선방안

공공기관에 의한 공적 토지비축의 기본조건은 효율성(efficiency), 안정성(economic stabilization), 형평성(equity) 등 3대 가치로 설명할 수 있다. 공적 토지비축의 정책목표를 목표유형 및 최종목표에 따라 정책기능 수행측면과 기존 제도와 조화 측면에서 분석해 보면 다음과 같다³²⁾.

첫째, 효율성 가치의 개발수요 충족 목표와 형평성 가치의 사회적 형평 목표의 토지비축은 정책기능 수행측면에서는 바람직하나, 기존제도와 조화 측면에서 보완의 여지가 있다. 둘째, 안정성 가치의 부동산시장의 안정적 관리를 위한 중·단기적 시장조절 목표의 토지비축은 정책기능 수행측면(장기입대 포함)에서는 미흡하지만, 기존 제도(유관기관과의 연계)와는 조화가 이루어진다.

제주도는 토지비축제도의 정책전환을 통해 2014년에는 환경보전용 토지를 집중적으로 비축하였으나, 2016년의 특정감사 결과에서는 환경보전용 토지비축이 부동산 가격의 안정에 제대로 활용되지 못하는 원인 중 하나로 지적되었으며, 2017년 10월 도의회의 행정사무 감사에서는 불법으로 토지를 매입했다는 의혹과 특별법의 입법 취지와도 맞지 않는다는 논란을 야기하고 있다. 즉, 환경보전용 토지비축이 2014년 당시 도민, 시민단체, 도의회 등 다양한 이해관계자의 요구에 따라 정책운영방향을 전환하였음에도 불구하고, 「제주도특별법」이나 「토지특별회계조례」를 개정하지 않고 「토지비축규정」만을 제정하여 운영

32) 제주특별자치도, 2007, 「토지비축제도 활성화방안 연구」, 한국토지공사, pp.10~11, pp.60~61, 참조 작성.

함으로써 법률적 근거를 확보하지 않은 것은 현재 상황에 이르러 문제가 되고 있는 것이다. 따라서 환경보전용 토지의 비축을 원활히 추진하기 위해서는 「제주도특별법」 제152조의 입법 목적을 보다 명확하게 개정하거나, 위임 조례인 「토지특별회계조례」의 개정을 통해 환경보전용 토지비축에 대한 내용을 명시할 필요가 있다. 또한 2016년 법령 전면 개정을 통해 조정되었던 조항의 명칭 또한 토지 비축의 정당성과 당위성을 제고하기 위하여 “토지특별회계의 설치·운영”에서 “토지의 비축”으로 환원할 필요가 있다.

〈표 10〉 공적 토지비축 정책의 목표유형별 특성평가

구분	토지비축 기본조건 (3대 가치)	효율성	안정성	형평성
	토지비축 목표유형	개발 수요 충족	토지시장수급조절	사회적 형평성
	토지비축 최종목표	토지이용 효율성과 공공용지 사전 확보	부동산 시장의 안정적 관리	개발이익 환수와 분배의 형평성
정책 가능 수행 측면	개발이익 환수	적합	중립	적합
	토지이용 효율성	적합	중립	적합
	토지시장 조절	적합	적합	적합
	장기 도시개발 활용	적합	부적합	중립
기존 제도 와의 조화	취득 관련 제도	부적합	적합	중립
	도시 계획 제도	부적합	중립	중립
	소유권 및 기타 관습	부적합	적합	중립

〈표 11〉 토지비축 목적에 관한 제도개선방안

현행	개정안
「제주도특별법, 제152조 (토지특별회계의 설치·운영) ① 도지사는 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치운영할 수 있다.	「제주도특별법, 제152조 (토지의 비축) ① 도지사는 <u>토지시장의 안정과 개발용 토지를 효율적으로 개발·공급하고, 공공사업의 원활한 추진과 자연환경을 보전하기 위하여 토지특별회계를 설치운영할 수 있다.</u>

2) 토지의 구분비축을 위한 제도개선방안

공적 토지비축을 위한 3가지 가치를 제주지역 토지비축제도의 정책변화 및 다양화된 비축목적에 대응하기 위해 정책목적, 운영목표, 비축유형으로 구분하여 검토하였다.

첫째, 제주지역 토지비축의 정책목적은 ① 개발용 토지의 효율적 공급·개발과 바람직한 개발 유도, ② 토지 시장의 안정, ③ 공공사업의 원활한 추진과 미래가치 자산의 보호 등으로 설명할 수 있다. 둘째, 제주도 토지비축의 운영목표는 ① 투자유치용 개발용지 적기 공급(이용·개발), ② 토지 가격의 안정적 관리(적기 매각) ③ 공공용지 조기 확보와 자연생태환경 보전(임대·보유)으로 설명할 수 있다. 셋째, 제주

도 비축토지의 유형은 ① 개발사업용 토지, ② 수급조절용 토지, ③ 공공사업용 토지 및 환경보전용 토지로 구분하여 설명할 수 있다.

〈표 12〉 공적 토지비축 3대 가치의 제주도 적용방안

구분	3대 가치	효율성	안정성	형평성
	토지비축 목표유형	개발 수요 충족	토지시장 수급조절	사회적 형평성
	토지비축 최종목표	토지이용 효율성과 공공용지 사전 확보	부동산 시장의 안정적 관리	개발이익 환수와 분배의 형평성
제주도 토지비축정책 적용방안	정책목적	<ul style="list-style-type: none"> 개발용 토지의 효율적 공급·개발 바람직한 개발 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 부동산 시장의 안정 	<ul style="list-style-type: none"> 공공사업의 원활한 추진 미래가치 자산 보호
	운영목표	투자유치용 개발용지 적기 공급 (이용·개발)	토지가격의 안정적 관리 (적기 매각)	공공용지 조기 확보 자연 생태환경의 보전 (임대·보유)
	비축유형	개발사업용 토지	수급조절용 토지	공공사업용 토지 환경보전용 토지
	비축대상 토지	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 개발예정 토지 (국·공유지 및 목장용지 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> 도시지역내 미활용 토지 장기미집행 도시계획시설 	<ul style="list-style-type: none"> SOC 등 공공시설 예정지 장기미집행 도시계획시설 환경보존이 필요한 토지
	비축제한 토지	<ul style="list-style-type: none"> 관련 법령에서 개발제한지역으로 규정하고 있어 활용이 불가능한 토지 (문화재보호구역, 절대보전지역, 지하수·생태계·경관보전 상위등급지역 등) 		

공적 토지비축의 3대 가치를 활용한 제주지역 토지비축제도의 정책목적, 운영목표, 비축유형에 대한 개념적 정의는 향후 제주지역 토지비축제도의 다양한 정책적·환경적 여건변화에 능동적으로 대응할 수 있는 논리를 제공할 수 있을 것이다. 특히 토지의 비축목적에 따른 비축유형을 구분하는데 매우 유용할 것으로 판단된다. 「공공토지비축법」 제10조에서는 토지은행제정의 설치·운영을 위한 비축대상토지의 구분비축을 명확히 제시함으로써 비축토지 유형에 따른 활용목적, 비축수단, 비축절차, 활용 및 처분에 따른 혼란을 사전에 방지하고 있다.

제주도의 경우 토지가격의 급상승, 재원확보의 한계 등으로 수급조절용 토지비축에는 한계가 있는 것이 현실이며, 국제자유도시 조성 및 지역경제 활성화를 위한 개발사업용 토지비축이라는 토지비축제도의 도입 취지를 고려하여 개발사업용 토지비축에 집중할 수 있도록 유도하는 것이 바람직할 수는 있다. 하지만 「제주도특별법」의 입법 취지의 포괄적 해석의 필요성, 토지비축제도의 중장기적 확장성 및 비축 토지의 유형에 대한 혼란을 명확히 한다는 측면에서 토지 비축의 유형을 다양하고 구체적으로 명시하는 것이 향후 제도의 원활한 운영에 있어 바람직하다. 따라서, 제주지역 토지비축제도에 있어서 다양한 비축 목적에 대한 법적 근거를 명확히 명시하기 위해 위임조례인 「토지특별회계조례」에 관련 조항을 신설하여 토지의 비축목적에 따른 토지의 구분비축에 대한 내용을 명확하고 구체적으로 명시할 필요가 있다.

〈표 13〉 토지의 구분비축을 위한 제도개선방안

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> • 「토지특별회계 설치운영 조례」 – 토지의 구분비축에 관한 별도의 규정이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 「토지특별회계 설치·운영 조례」(신설) 토지특별회계의 비축대상토지는 다음 각 호에 따라 구분하여 비축한다. 1. 부동산시장 및 토지가격 안정을 위한 수급조절용 토지 (이하 “수급조절용 토지”라 한다) 2. 개발용 토지의 효율적인 개발·공급과 바람직한 개발 유도를 위한 토지(이하 “개발사업용 토지”라 한다) 3. 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위한 토지(이하 “공공사업용 토지”라 한다) 4. 제주의 미래가치 자산을 보호하고 자연 생태환경을 보전하기 위한 토지 (이하 “환경보전용 토지”라 한다) 5. 그 밖에 토지비축위원회에서 필요하다고 인정하는 토지 (이하 “기타비축용 토지”라 한다)

주 : 토지의 구분비축에 있어 비축제한 토지는 법령에 명시하기 보다는 「토지비축규정」에 명시하여 비축토지 매입공고 시점에 공고문의 내용에 명시하는 것이 바람직할 것임.

2. 비축토지 매입 활성화를 위한 제도개선방안

1) 비축토지 매수신청 촉진을 위한 제도개선방안

제주도의 급격한 토지가격 상승은 2010년 이후 최근 몇 년간 지속되었으며, 토지가격 상승에 따라 현재의 시세차익 보다는 미래 시세차익에 대한 기대감에 감정가격으로 매입하는 비축토지 매입공고에서 토지소유주의 매도 신청이 저조해지는 문제로 이어지고 있다. 실제 토지소유주의 매수신청 저하는 2016~2017년 사이 비축토지 매입공고에도 불구하고 환경보전용 토지를 제외하고는 개발용 토지의 매도 신청을 포기하는 현상을 초래하였다.

토지비축은 “공공부문이 장래의 공익적 목적을 위하여 필요한 토지 등을 법률에 근거하여 취득 및 관리하는 행위”이다. 따라서 법률의 근거 하에 매입하는 토지비축의 경우 비축 시점에 활용 목적이 구체적으로 정해지지 않더라도 법률에서 정한 절차에 따라 장래의 공익적 목적을 위해 활용하는 토지라고 할 수 있다. 따라서 비축 토지의 매입 공고에 따라 매수 신청을 하는 토지의 경우에는 공공의 요청에 따라 공익사업을 위하여 토지를 매도하는 것으로 판단하여야 한다. 이러한 취지에서 비축토지에 대한 매수신청을 하는 토지소유자(매도인)에 대한 특별한 지원이 불가피하다고 할 수 있다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서는 공익사업³³⁾의 범위에 「공공토지비축법」에 의한 토지비축사업을 포함하고 있으며, 해당 토지의 소유자³⁴⁾에 대해 수용·사용·보상을 하도록 하고 있다.³⁵⁾

결과적으로 비축토지 매수신청 촉진을 위해서는 토지소유자에 대해 「제주도특별법」과 연계하여 세제

감면 등과 같은 매수 신청자(매도인)에 대한 인센티브 지원을 신설할 필요가 있으며, 세부적으로 「제주도특별법」 제155조를 개정하여 조세 감면의 대상에 제152조(토지특별회계에 따른 토지비축)에 의한 비축토지 매수신청인(매도인)을 포함할 필요가 있다.

〈표 14〉 비축토지 매수신청자에 대한 제도개선방안(1)

현행	개정안
「제주도특별법」 제155조(조세의 감면) 개발사업의 원활한 추진을 위하여 필요하면 투자진흥지구·과학기술단지·자유무역지역의 투자가 또는 입주기업 등과 개발사업지구에 대한 투자 또는 개발사업지구의 토지등의 양도나 취득에 대하여 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세·재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.	「제주도특별법」 제155조(조세의 감면) 개발사업의 원활한 추진을 위하여 필요하면 투자진흥지구·과학기술단지·자유무역지역의 투자가 또는 입주기업 등과 개발사업지구에 대한 투자 또는 및 개발사업지구의 토지등의 양도나 취득과 <u>제152조에 의한 토지등의 매수신청자</u> 에 대하여 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세·재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.

또한 「제주도특별법」 제157조를 개정하여 토지매도인 등에 대한 지원 대상에 비축토지 매도인을 포함하고, 지원범위를 제주도내 모든 개발사업장으로 확대할 필요가 있다. 추가적으로 비축토지 매수신청인(매도인)이 도내 다른 지역의 토지 등을 매입할 경우 취득세 및 등록면허세 등을 감면해주는 방안이 필요할 수 있다. 다만, 이 상에서 제도개선방안으로 제시한 비축 토지 매수신청인(매도인)에 대한 조세감면 등에 관한 내용은 「조세특례제한법」과 「지방세특례제한법」 등 상위 근거 법령에 「제주도특별법」에 의한 조세감면 내용을 추가적으로 반영할 필요가 있으며, 하위 개별 법령인 「토지특별회계조례」에도 관련 조세감면 내용을 신설하여 제도개선의 과정에서 구체적으로 명시하여 반영하여야 제도개선의 실질적인 실행력이 확보될 수 있을 것이다.

- 33) 제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지 등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.
8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업
(별표) 12. 「공공토지의 비축에 관한 법률」에 따라 한국토지주택공사가 공공개발용 토지의 비축사업계획을 승인받은 공공개발용 토지의 취득
- 34) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 4. “토지소유자”란 공익사업에 필요한 토지의 소유자를 말한다.
- 35) 제4조의2(토지등의 수용·사용에 관한 특례의 제한) ① 이 법에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업은 제4조 또는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.

〈표 15〉 비축토지 매수신청자에 대한 제도개선방안(2)

현행	지원방안
<p>「제주도특별법」제157조(토지매도인 등에 대한 지원)</p> <p>① 도지사 또는 개발센터는 사업시행자로 하여금 개발사업에 필요한 토지를 매도한 자에게 다음 각 호의 지원조치를 마련하도록 권장할 수 있다.</p> <p>1. 개발사업지구의 토지매도인이 해당 개발사업장에서 관광도산품 판매점, 농산물·임산물·축산물·수산물 등의 직판장, 휴게소 등의 경영을 원할 경우 그 운영권의 부여</p> <p>2. 토지매도인이 토지 또는 현금출자를 원할 경우 그 사업시행자와의 공동개발</p> <p>② 제1항에 따른 도지사 또는 개발센터의 권장이 있을 경우 사업시행자는 개발사업의 시행에 특별한 지장이 없으면 권장조치에 따라야 한다.</p> <p>③ 생략</p>	<p>「제주도특별법」제157조(토지매도인 등에 대한 지원)</p> <p>① 도지사 또는 개발센터는 사업시행자로 하여금 개발사업에 필요한 토지를 매도한 자 또는 제152조에 의한 토지등의 매수신청자에게 다음 각 호의 지원조치를 마련하도록 권장할 수 있다.</p> <p>1. 좌동</p> <p>2. 좌동</p> <p>② 좌동</p> <p>③ 좌동</p> <p>④ (신설) 제152조에 의한 토지등의 매수신청자가 제주특별자치도 관할 구역 내에 다른 토지등을 매입할 경우 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 취득세·등록면허세 등의 조세를 감면할 수 있다.</p>

2) 비축토지 취득방법의 다양화를 위한 제도개선방안

「토지비축규정」 제4조에서는 토지비축을 위한 취득방법은 공모를 원칙으로 하는 협의매수방식으로 제한하고 있으며, 다만 공공사업용 토지비축의 경우에는 이를 적용하지 않고 있다. 따라서 토지비축제도 운영방향 전환에 따른 다양한 비축 목적에 대응하고 비축토지 매입을 활성화하기 위해서는 협의매수방식 이외에 보다 다양한 취득방법에 대한 제도개선이 필요하다.

토지은행을 운영하는 「공공토지비축법」에서는 제16조 및 제17조, 그리고 제20조에 따라 토지비축의 방법을 토지수용, 매수청구, 선매방식 등 다양한 방법을 활용할 수 있도록 규정하고 있다.

제주도 제주지역 토지비축제도의 경우에도 토지비축의 목적에 따른 비축유형별 토지비축의 방법을 다음과 같이 검토할 수 있다. 토지수용방식은 강제 수용의 취득방법으로 공공사업용 및 환경보전용 토지비축에만 허용하는 것이 바람직할 것이다. 매수청구방식은 공공개발 사업계획이 사전에 확정되는 경우로서 공공사업용 및 환경보전용 토지비축에만 허용하는 것이 바람직하며, 매입계획에 관한 사항을 사전에 도의회의 승인을 받은 후 매입계획 공고 후에 매입하도록 한다. 선매방식은 모든 목적의 토지비축에 공통적으로 활용하며, 매수신청인(매도인)에 대한 인센티브 지원을 통해 유도할 필요가 있다.

토지비축을 위한 취득방법은 토지비축 절차를 다루고 있는 「토지비축규정」에 신설하여 반영하는 것이 바람직할 것으로 판단되나, 「토지비축규정」 자체에 대해 상위 법률의 근거가 없음을 지적하고 있으므로 「토지특별회계조례」에 관련 조항을 신설하여 「토지비축규정」에 대한 법률적 근거를 우선적으로 확보하는 것이 필요할 것이다.

〈표 16〉 비축토지 취득방법 다양화를 위한 제도개선방안

현행	개정안
<p>「토지비축 절차 등에 관한 규정」 다양한 토지비축 방법을 규정하는 별도의 조항이 없음</p>	<p>「토지비축 절차 등에 관한 규정」(신설) 제4조의2(토지의 수용) 공공사업용 토지 및 환경보전용 토지의 비축사업계획에 대한 토지비축위원회의 승인과 도의회의 의결을 받은 경우 해당 공공사업용 토지 및 환경보전용 토지의 취득을 위하여 필요한 때에는 토지비축에 필요한 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다. 제4조의3(토지의 매수 청구) 공공사업용 토지 및 환경보전용 토지로서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제15조에 따른 보상계획 공고 이전일 경우 토지의 소유자는 도지사에게 해당 토지의 매수를 청구할 수 있다. 이 경우 도지사는 매입계획에 관한 사항을 미리 토지비축위원회의 승인과 도의회의 사전 의결을 받아 매입계획공고 후에 매입하여야 한다. 제4조의4(선매) 도지사는 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조제1항에 따른 토지거래계약에 관한 허가신청이 있는 경우 해당 토지에 대하여 도지사가 매수를 원하는 때에는 도지사가 해당 토지를 특별법 제152조에 의한 비축용 토지로 우선 협의매수하게 할 수 있다.</p>

주 : 법령 내용에 대한 다른 법률과의 상충 및 제약사항 등 구체적인 합목적성에 대해서는 추가적인 검토가 필요함.

V. 결론 및 정책적 함의

1. 연구 요약

본 연구는 대내외 환경변화와 여건변화에 따른 제주도 토지비축제도의 정책방향에 적합한 제도의 운영을 위한 비축목적, 비축방법, 활용방법 등 제반 운영·관리체계의 개선방향을 도출하기 위한 기초적 연구의 성격으로 수행되었다. 본 연구의 목적은 첫째, 정책 환경변화 및 비축목적 다양화에 따른 제도개선방안 마련, 둘째, 비축 토지 매입을 활성화할 수 있는 제도개선방안의 마련, 셋째, 토지비축제도에 대한 주요 현안별 개선방안 외에 제주지역 토지비축제도의 활성화를 위한 중장기적 정책방향에 대해 제언하였다.

제주도 토지비축제도의 문제점은 크게 두 가지 측면으로 구분하여 도출하였다. 첫째, 토지비축제도의 정책변화와 관련한 문제점으로는 법령상 토지비축제도의 합목적성에 대한 문제, 환경보전용 토지비축에 대한 법률 근거의 미흡에 관한 문제가 도출되었다. 둘째, 토지비축 매입현황과 관련한 문제점으로는

토지가격의 상승에 따른 비축토지 매수의 한계, 토지매입 활성화를 위한 재원조달의 한계, 토지비축을 위한 비축 대상토지 확보의 한계, 환경보전용 토지비축의 효용성 문제가 도출되었다. 이를 통해 제주도 토지비축제도 활성화를 위한 제도개선방안을 제시하였다. 첫째, 토지비축제도의 정책변화 대응을 위한 제도개선방안은 환경보전용 토지의 비축을 목적으로 포함하는 법령개정방안과 비축 토지를 수급조절용, 개발사업용, 공공사업용, 환경보전용, 기타비축용으로 구분 비축하기 위한 법령개정방안을 제시하였다. 둘째, 비축토지 매입 활성화를 위한 제도개선방안은 비축토지 매수신청을 촉진하기 위하여 매수신청자(매도인)에 대한 인센티브 지원을 강화하는 법령개정방안과 협의매수, 토지수용, 매수 청구, 선매 등 토지의 취득방법을 다양화하는 법령개정방안을 제시하였다.

2. 토지비축제도 활성화를 위한 정책제언

1) 중앙정부의 재원지원을 위한 제주도특별법 개정

제주도 토지비축제도는 대내외적 정책 환경의 변화에 따라 기존의 개발사업용 토지와 공공사업용 토지에서 주거안정을 위한 공공사업용 토지에 대한 비축 용도의 확대와 수급조절용 토지 및 환경보전용 토지의 비축 등으로 토지 비축의 목적이 다양하게 확대되고 있다. 특히 토지가격의 급격한 상승에 따라 수급조절용 토지비축 확대의 필요성, 환경보전용 토지비축을 위한 막대한 재원확보의 필요성 등에 따라 토지비축을 위해 막대한 재원의 확보가 요구되고 있다.

현재 제주도 토지특별회계의 재원은 「제주도특별법」 제152조 제2항에 따라 국가와 다른 지방자치단체의 출연금, 제주도 일반회계와 다른 특별회계로부터의 전입금, 물납 받은 부동산 및 비축토지 운영 수익, 공유재산의 처분 또는 임대 수입, 토지채권의 발행금으로 충당하도록 하고 있으나, 충분한 재원확보에는 한계가 있다.

한국토지주택공사(LH공사)에서 운영 중인 토지은행의 경우 「공공토지비축법」 제12조제1항에 따라 토지은행 적립금, 토지채권 발행금, 자산유동화, 부동산금융(부동산투자회사 등의 유치) 조달 자금, 비축토지 관리 및 공급에 따른 수익금, 자산운용수익금 및 토지비축위원회에서 토지은행 재원으로 결정한 금원을 주요 재원으로 하고 있다. 동법 시행령 제14조에서는 중앙정부는 토지비축위원회의 결정에 따라 토지은행을 위한 토지비축 비용의 일부를 보조하도록 하고 있어 중앙정부의 재정적 지원이 가능하도록 규정하고 있다. 또한 한국농어촌공사에서 운영 중인 농지은행사업의 경우에도 「농어촌공사법」 제25조에 따라 자본금과 적립금, 외국의 차관을 포함하는 차입금, 사채(社債)의 발행으로 조성되는 자금, 자산운용 수입금, 그 밖의 수입금 등으로 하고 있다. 동법 제29조에서는 국가는 예산의 범위에서 농업기반시설의 유지·관리 등 공사의 사업과 운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 공사에 보조할 수 있도록 규정

하고 있다. 동법 제31조 및 제32조를 통해서도 중앙 정부는 영농규모의 적정화, 농지의 집단화, 농지의 조성 및 효율적 관리와 해외농업개발에 필요한 자금을 조달·공급하기 위하여 농지관리기금을 설치하고, 관련 사업을 기금에서 지원 가능하도록 규정하고 있다.

제주도 토지비축제도 운영을 위한 토지특별회계의 재원 또한 부동산 관련 조세수입 및 순세계 잉여금 등 일반회계 전입 확대, 비축 토지의 조성·개발·운영 등 적극적인 비축토지 자산운용을 통한 수익 창출, 토지비축기금의 조성 추진 등 자체적인 노력이 필요하다. 특히, 「제주도특별법」 제정 목적인 제주국제자유도시 조성을 위해 필요한 원활한 토지 비축을 위하여 「제주도특별법」의 내용을 개정하여 토지특별회계의 설치·운영을 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 국가에서 보조할 수 있도록 규정 마련을 적극적으로 지속적으로 요구하고 추진하여야 한다.

2) 농지의 비축과 활용을 위한 관련 법령의 개정

현재 농지는 「농지법」 제6조 제1항에 의거 경자유전(耕者有田) 원칙에 따라 실제 경작자만이 농지를 취득할 수 있도록 하고 있으며, 제4항에서는 법에서 허용된 경우를 제외하고는 농지 소유에 관한 특례도 정할 수 없도록 하고 있다. 하지만 「공공토지비축법」 제26조 및 「농지법」 제6조 제2항에서는 농지 소유 제한의 예외 조항을 두고 있는데, 국가나 지자체 또는 한국토지주택공사(LH공사)의 토지은행 등은 농지를 소유할 수 있도록 예외적으로 허용하고 있다.

제주도의 경우 법령에서 정하고 있는 광역자치단체로 농지 소유 예외조항에 해당되어 농지 비축이 가능하므로, 공공사업 및 환경보전의 일환으로 농지를 비축하여 적극적으로 활용할 필요가 있다. 즉, 공공 목적의 농지비축은 농지의 무분별한 개발 및 이용을 억제하기 위해 보전관리용으로 우선 비축하되 중장기적인 활용(개발·이용)에 대해서는 추가적인 법령 검토가 필요하다.

한편, 현행법상 제주도 내 토지 비축이 가능한 기관인 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 제주도개발공사(JPDC)의 경우에도 개발사업에 필요한 일단의 토지에 농지가 포함되어 매입이 불가피할 수 있으므로 이에 대한 근거를 마련해 두는 것이 필요하다.

따라서 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 제주도개발공사(JPDC)의 경우에는 「농지법」에 따라 농지 비축은 불가능하므로 한국토지주택공사(LH공사)의 토지은행을 「공공토지비축법」과 같이 「농지법」에 농지 소유에 대한 예외 규정을 둘 수 있도록³⁶⁾ 적극적으로 법령 개정을 요구할 필요가 있다.

36) (제10호에 예외규정을 추가) 「제주도특별법」 제152조에 따라 비축한 토지 중 「토지특별회계조례」 제8조의2에 따른 토지비축위원회가 비축이 필요하다고 인정하는 토지를 제주국제자유도시개발센터 및 제주도개발공사가 취득하여 소유하는 경우, 이 경우 그 취득한 농지를 전용하기 전까지는 한국농어촌공사에 지체 없이 위탁하여 임대하거나 사용대(使用貸)하여야 한다.

3) 제주도 내 토지비축 기관별 전문화된 구분 비축

제주도 내 토지비축 기관은 「제주도특별법」 제152조에 의한 제주도가 토지특별회계를 통한 토지비축이 가능하며, 동법 제170조제1항에 따라 국토교통부의 산하기관인 제주국제자유도시개발센터(JDC), 「제주특별자치도개발공사 설치 조례」 제20조제1항에 따라 제주도개발공사(JPDC)도 각각 토지비축사업이 가능하다. 「제주도특별법」 제153조 및 「토지특별회계조례」 제7조에 따라 개발 사업을 위한 토지의 취득업무, 손실보상업무, 매매관리업무 등을 한국토지주택공사(LH공사), 제주국제자유도시개발센터(JDC), 제주도개발공사(JPDC) 등에게 업무위탁이 가능하도록 하고 있다. 또한 「토지특별회계조례」 제12조에서는 토지의 비축을 위하여 필요한 경우 토지특별회계를 이용하여 한국토지주택공사(LH공사) 및 제주국제자유도시개발센터(JDC) 등 유관기관·단체와 공동으로 토지취득을 할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 현재 제주지역의 토지비축은 지방자치단체인 제주도를 중심으로 유관기관(JDC, JPDC, LH공사)이 모두 토지 비축이 가능한 구조로, 이와 같은 장점을 살려 제주지역 토지비축제도의 비축 목적에 따른 전문화된 영역에서 각 기관의 역할과 역량에 따라 비축용 토지를 구분 비축한 후 활용의 단계에서도 상호 협의 및 협력할 필요가 있다.

제주도는 공공사업(기반시설·편의시설)용 토지 및 환경보전용 토지 등 공적 목적을 위한 보전용 토지 비축에 집중하고, 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 제주도개발공사(JPDC)는 투자유치를 위한 개발사업용 토지와 공공사업용(주거시설·산업시설) 토지를 중심으로 비축하고, 한국토지주택공사(LH공사)는 공공임대주택 등 주거안정을 위한 공공사업용 토지를 중심으로 비축하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

4) 토지비축제도의 계획적 운영을 위한 중장기 계획 수립

2016년 8월의 제주도 공유재산 관리실태 특정감사에서는 법령상 토지비축의 목적을 해석하면서 토지가격 급등시 비축토지를 공급하여 토지가격 안정을 도모하지 못했다는 취지의 감사결과를 제시하면서 법령에서 정한 목적대로 효율적인 운영·관리를 위한 중·장기 계획을 강구하여야 한다는 의견을 제시하고 있다. 토지은행을 운영하는 「공공토지비축법」에서는 공공토지비축을 위한 공공토지비축계획을 종합계획(제4조), 시행계획(제5조), 토지수급조사(제6조)로 구분하고 있다.

제주도 토지비축제도 또한 「제주도특별법」에 의해 수립되는 최상위 계획인 「제주국제자유도시 종합계획」에 포함된 정책적 사업을 뒷받침하기 위해 연동하여 토지비축에 대한 종합계획을 재정계획과 함께 수립할 필요가 있다. 종합계획에 의한 토지비축은 매년 토지비축 시행계획을 통해 매입을 추진하되, 토지비축 재정은 중앙정부에서 재정지원을 받을 수 있도록 관련 법령의 보완을 추진할 필요가 있다. 아울러 토지의 구분비축에 따라 필요할 경우 개발사업용 토지, 수급조절용 토지, 공공사업용 토지, 환경보전용

토지의 비축규모 및 예산계획 등에 대해 중장기 계획 및 연간 계획에 반영하여 토지비축제도 운영의 합리성과 효율성을 도모할 필요가 있다.

마지막으로 우리나라에서 지방자치단체에서는 처음으로 토지비축제도를 도입·운용한 제주도의 사례를 참고하여 우리나라 기초자치단체에서 선제적으로 대응할 필요가 있다. 특히 경기도의 경우 31개 시·군의 공유재산(일반 유휴재산) 실태를 정밀하게 파악하여 각 지자체별로 토지비축제도를 도입할 필요가 있다. 토지비축의 다양한 목적 가운데 공급조절용은 사실상 우리나라에서 작동되기는 어렵고 사례도 전무하다. 따라서 지자체 차원의 토지비축제도는 공공성·공익성을 주(主)목적으로 한 주민의 수요에 대응하기 위한 방향으로 하되, 도시관리 차원의 환경용 토지 보전을 위한 비축 및 개발부담금을 비축재원으로 활용하여 개발이익이 공공으로 환수되도록 운용되어야 할 것이다.

■ 참고문헌 ■

단행본 및 논문

- 김광수(2008). “토지비축사업의 인정방안”, 「토지공법연구」제41집, 한국토지공법학회
- 김미숙·박상학·김륜희·이민주(2013). 「공공토지비축 필요성과 효과분석 연구」, 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원
- 김병곤(2005). 「토지비축제도 도입을 위한 기초적 연구」, 제주발전연구원
- 김상용(1992). “토지비축제도 개관”, 「토지연구」제3권 제4호, 한국토지개발공사.
- 김용창 외(2014). 「토지은행의 역할재조명과 기능개선방안 연구」, 한국토지주택공사.
- 김정익·조주현·최민아(2009). “해외 토지비축제도 운영 및 시사점 연구: 스웨덴·프랑스를 중심으로”, 「부동산학연구」 제15집 제1호, 한국부동산분석학회.
- 김주영(2010). “국공유지 관리정책과의 연계를 통한 토지비축 활성화 방안”, 「강원논총」제1호, 강원발전연구원.
- 김태경(2009). 「토지비축 활성화방안에 관한 연구」, 경기개발연구원.
- 김태경 외(2013). 「경기도 국공유지 현황분석 및 활용방안」, 경기도의회.
- 김해룡(2008). “토지비축의 법적 수단에 관한 연구”, 「토지공법연구」 제42집, 한국토지공법학회.
- 김행중(1997). 「관리토지제도의 발전방향에 관한 연구」, 대전: 한국토지공사 토지연구원.
- 김행중(2005). “외국의 토지비축제도 실태분석”, 「토지연구」 제16권 3호, 한국토지공사.
- 김행중(2015). “공공토지비축제도의 실태분석과 발전방향에 관한 연구”, 「한국지적학회지」제31권 제2

호, 한국지적학회.

- 김현수(2005). “공적토지비축과 공공부문의 역할”, 「토지연구」 제16권 3호, 한국토지공사.
- 류해웅(2012). 「토지법제론: 제5판」, 서울: 부연사.
- 박현주(1998). “토지비축의 필요성과 정책방향”, 「토지연구」제9권 제3호, 한국토지공사.
- 서순탁(2008). “토지비축제도 국제비교와 정책적 시사점”, 「토지공법연구」 제42집, 한국토지공법학회.
- 서순탁 외(2010). 「토지은행제도 발전방안 연구」, 한국토지주택공사.
- 서순탁 외(2014). 「서울시 보유부동산 이용실태와 효율적 활용방안 연구」, 서울특별시.
- 서충원(2008). “토지비축 제도화방안과 기대효과 분석: 토지은행을 중심으로”, 「국토계획」 제34권 제1호, 대한국토도시계획학회.
- 송미령·박시현(1999). “농촌지역 공장용지 이용의 문제와 토지비축제도”, 「한국지역개발학회지」11(1), 한국지역개발학회.
- 이정전(1999). 「토지경제학, 초판」, 서울: 박영사.
- 이정전(2006). 「토지경제학, 전정판」, 서울: 박영사.
- 이태일·지대식(1989). 「공적 토지비축확대 및 관리개선방안 연구」, 안양: 국토개발연구원.
- 임종무·강남훈(2011). “토지비축제도의 활성화 방안에 관한 연구”, 「한국전자통신학회 논문지 제5권 제1호」, 한국전자통신학회.
- 정수연(2005). “부동산시장안정과 토지비축”, 「토지연구」 제16권 3호, 한국토지공사.
- 제주도청 투자유치과(2016). 「2016년 토지비축업무 결과보고서」
- 제주도청 회계과(2018). 「2018년 토지비축업무 결과보고서」
- 제주발전연구원(2005). 「토지비축제도 도입을 위한 기초적 연구」
- 제주특별자치도(2007). 「토지비축제도 활성화 방안 연구」
- 제주특별자치도(2016). 「제주민래비전: 청정과 공존사회를 향한 제주의 전략」
- 제주특별자치도(2017). 「2025 제주특별자치도 도시기본계획」
- 제주특별자치도감사위원회(2016). 「2016년도 공유재산 관리실태 특정감사 결과보고서」
- 조성찬(2016). “공유자원 사유화모델에 기댄 제주국제자유도시 발전전략의 비판적 검토: 토지 및 지대의 사유화를 중심으로”, 「공간과 사회」 제26권 제2호, 서울: 한울.
- 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.

- 한국토지주택공사(2017). 「토지비축정보체계 구축 및 운영방안 연구」, 토지주택연구원.
- 한용태(2010). 「국유토지비축제도의 활성화에 관한 연구」, 가천대 박사학위논문.
- 허재완(2005). “토지비축제도의 활성화방안”, 「토지연구」제16권 제3호, 한국토지공사.
- 홍완식(2008). “토지비축사업에 관한 헌법적 검토- 「제62회 한국토지공법학회 학술대회 자료집」, 한국토지공법학회.
- 황영우(2001). 「부산지역내 공적토지비축방안에 관한 연구」, 부산발전연구원.

보도자료 및 기타

- 국토교통부(2017). “개별공시지가 전국 평균 5.34% 올라…제주(19.0%) 가장 높아”, 부동산평가과.
- 뉴스시스(2017). “제주도, 90억원 들여 비축토지 불법매입 의혹”
- 제민일보(2017). “쓸모없는 땅까지 사들인 토지비축”
- 제주매일(2015). “개발목적 토지비축 제도 개선되나, 도의회 환경보전용 추가·공공용 택지개발 등 요구”
- 제주시민연대(2017). “제주특별자치도 특별법 입법예고안에 대한 의견서”
- 제주특별자치도(2014). “토지비축제 개선으로 제주의 미래가치를 한껏 높인다.”, 국제통상국 투자정책과 보도자료
- 제주환경운동연합(2013). “비축토지 매입 대상전정 기준완화, 거꾸로 가는 제주도 보전정책”
- 제주도청 홈페이지, www.jeju.go.kr
- 다음백과사전(<http://100.daum.net/encyclopedia/view/b19j1932b011>), “제주특별자치도의 지역개발”

원 고 접 수 일 | 2019년 4월 10일
심 사 완 료 일 | 2019년 4월 30일
최종원고채택일 | 2019년 5월 2일

최재용 jyong0103@naver.com

서울시립대학교 대학원에서 행정학박사를 취득하였다. 논문 제목은 “역사적 제도주의 관점에서 본 토지비축제도 변천과정에 관한 연구”이다. 경기연구원 연구위원(비상임), (주)The BNI 책임연구원을 역임했고, 현재 화성시청 정책기획과 정책개발팀에서 근무 중이다. 주요관심분야는 토지정책, 도시(지역)개발 및 계획, 산업단지개발 등이며, 주요 논문으로는 “도시정비사업에서 세입자 손실보상 실태분석과 제도개선 방안(2012)”, “첨단업무단지 조성의 지역파급효과 분석 : 강동첨단업무단지를 중심으로(2012)”, “제주도 도시계획제도 개선을 위한 사전협상제도 도입방안에 관한 연구(2017)” 등이 있다.

안균오 an.gyoonoh@gmail.com

세종대학교 대학원에서 행정학박사를 취득하였고, 한국공간환경학회 공간환경연구센터 연구실장과 서울시 정책특보를 거쳐 현재 서울시 중구시설관리공단 이사장으로 재직 중이다. 주요관심분야는 도시(지역)개발 및 계획, 공공사업 경제성(타당성) 분석 및 평가, 도시마케팅 및 정책홍보기획 등이다. 주요 논문으로는 “도시정비사업의 주거세입자 권리에 관한 고찰: 존 롤즈의 정의론 관점에서(2015)”, “제주도 공공토지 장기임대 활성화를 위한 제도개선방안 (2016)”, “제주도 도시계획제도 개선을 위한 사전협상제도 도입방안에 관한 연구(2017)” 등이 있으며, 저서로는 『공공임대주택: 집 걱정 없는 서울(2016)』이 있다.

강현철 tanny@kyonggi.ac.kr

서울시립대학교 도시행정학과에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기대학교 건축안전공학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 도시행정, 도시재생, 도시공동체 등이다. 주요 저서로는 “신도시 학개론(2013)”, “세계도시의 이해(2014)” 등이 있으며, 주요 논문으로는 “도시재생사업의 도시리질리언스적 진단과 정책적 함의(2017)”, “지역기반 사회적경제를 위한 이론적 기반의 탐색적 연구: 공동체주의(Communitarianism) 사상을 중심으로(2015)”, “지역발전정책의 역사적 제도주의 분석: 이명박 정부와 박근혜 정부를 중심으로(2014)” 등이 있다.