

# 不動產信託의 制度的 問題點과 改善方案 : 土地信託을 中心으로

정 회 남\*

I. 序 論	V. 土地信託의 活性化 方案
II. 土地信託의 特性과 推進 現況	1. 巨視的 與件 變化 圖謀
III. 土地信託 活性化 沮害要因	2. 微視的 活性化 要素
IV. 土地信託의 活性化 方向	VI. 結 論

## I. 序 論

신탁이란 믿을 수 있는 다른 사람에게 재산을 맡겨서 관리 또는 처분하게 하는 재산 관리제도이다. 신탁은 발생원인, 목적, 계약의 형태 등에 따라 다양하게 분류된다. 예컨대 신탁을 신탁재산에 따라 분류하면 크게 금전신탁, 재산신탁, 증권신탁 및 채권신탁 등으로 구분할 수 있다. 이 중 신탁계약 당시의 신탁재산이 토지와 토지 위의 정착물 등 부동산인 신탁을 부동산신탁이라고 한다.<sup>1)</sup> 다시 말하면 부동산신탁은 부동산 소유자가 유

\* 본 학회 정회원, 국토개발연구원 책임연구원.

\* 이 논문은 1997년 6월 4일 본 학회가 주관한 「부동산신탁업의 현황과 과제」 세미나에서 발표한 내용을 보완한 것이며, 이 날의 지명토론자 논평에 감사드린다.

1) 당초의 신탁재산이 금전 혹은 유가증권이었지만 그 재산의 운용·처분 결과에 따라 신탁재산이 부동산으로 변하고 수탁자가 그 부동산의 관리·처분을 한다고 하더라도 이것을 부동산신탁이라고 부르지 않는다. 반면에 당초의 신탁재산이 부동산이었다면 신탁 목적에 따라 그 신탁재산이 매각되어 사후에 금전으로 전환되었다고 하더라도 이것은 원칙적으로 부동산신탁이 된다(土地信託實務研究會 1993: 160).

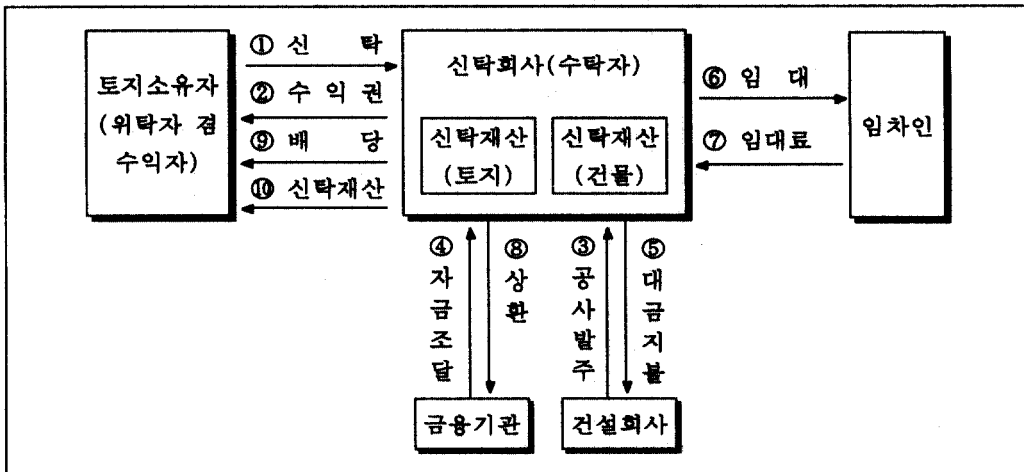
언 또는 신탁계약에 의해 수탁자에게 부동산을 이전하고, 수탁자는 신탁 목적에 따라 수익자를 위하여 이 부동산을 개발하거나 관리·처분하는 신탁이라고 말할 수 있다(정희남·최수 1996: 50). 그런데 과거에 부동산신탁은 부동산의 개발보다는 관리·처분을 주로 담당하였다. 따라서 부동산신탁 중 이른바 사업집행형 신탁 또는 개발신탁을 흔히 토지신탁이라고 하여 기존의 부동산신탁과 구별하여 사용하고 있다. 부동산신탁과 토지신탁 간의 관계는 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.

<표 1> 부동산신탁과 토지신탁의 관계

부 동 산 신탁 (광 의)		
토 지 신탁	부동산신탁(협의)	
개 발 신탁	관리신탁	처분신탁

토지신탁은 ① 수탁자의 재산 관리능력과 인격에 대한 신뢰를 기초로 토지소유자(위탁자)가 토지를 신탁회사(수탁자)에 신탁하고, ② 수탁자는 신탁계약에서 정하는 신탁 목적에 따라 소요 자금을 조달하여 토지 위에 건물 등 유효시설을 조성하고 토지와 부속 건축물의 처분·임대·관리 등 부동산 사업을 시행한 후, ③ 그 사업의 성과인 임대료 등의 수익을 수익자에게 배당(신탁배당)하며, ④ 신탁계약이 종료했을 때 신탁재산을 수익자에게 다시 반환하는 제도이다(류해웅·정우형 1995: 65-66). 이처럼 토지신탁은 재산의 관리기능뿐 아니라 토지의 유효한 이용을 도모할 수 있기 때문에 토지개발을 위한 수단으로도 활용할 수 있는 신탁방식이다(西正之 1988: 29). 이상과 같은 토지신탁의 기본 구조는 <표 2>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 2> 토지신탁의 구조(임대형 기준)



이러한 토지신탁은 여러 가지 장점을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다. 우선 공공의 직접적인 개입이 없어도 타협과 협상을 통해 민간이 토지개발 및 공급을 늘릴 수 있다. 또한 토지신탁은 규제 일변도로 추진해 왔던 유희토지 또는 비업무용토지 관련 정책을 보완할 수 있다. 아울러 제한된 토지자원의 효율적 이용을 도모할 수 있다. 끝으로 토지 시장에 민간의 활력을 유인하여 공공의 인적 및 재정적 부담을 줄일 수도 있다.

이러한 장점을 인식하고서 1990년대에 우리 나라에서도 토지신탁제도가 도입된 바 있다. 그러나 기대했던 만큼의 성과가 가시적으로 나타났다고 보기에는 미흡하다. 이 논문은 이러한 배경 아래 만들어졌다. 이 논문의 목적은 토지신탁이 활발히 추진되지 못하는 원인을 분석하고, 현행 토지신탁제도의 문제점 및 미비점을 파악한 후, 이를 바탕으로 토지신탁제도의 활성화 방안을 모색하는 데 있다.

## II. 土地信託의 特性과 推進 現況

토지를 유효하게 활용할 수 있는 다른 방식과 비교해 볼 때 토지신탁은 다음과 같은 특징과 장점이 있다(土地信託實務研究會 1993: 206-208). 먼저 토지소유자는 토지개발 및 부동산 사업 경영에 대한 기술·경험·시간적 여유·자금이 없어도 토지를 유효하게 활용할 수 있고, 사업 전반에 대한 사무처리를 수탁자가 대행하기 때문에 큰 수고 없이도 사업이익을 신탁배당으로 받을 수 있다. 자금 수요에 따라 수익권을 자금화 할 수도 있고,<sup>2)</sup> 상속인 또는 특정한 수익자를 위해서 장래에 개발해야 할 필요성이 예상될 때에도 유용하다.

개발자는 토지 매입의 부담없이 토지를 취득하여 개발사업의 이익을 얻을 수 있으며, 수익의 배당이 원칙적으로 신탁사업의 실적에 따르기 때문에 수익의 안정성이 보장된다. 한편 금융기관, 건설회사, 임차인 등 주변 관계자들은 안심하고 신탁재산과 거래할 수 있다. 이것은 신탁계약이 위탁자에게 발생하는 상속이나 파산 등 개별사정의 영향을 받지 않기에 사업운영이 안정적이기 때문이다.

토지신탁은 사회 및 국가적 차원에서도 다음과 같은 효과가 있다. 먼저 유희토지 및 이용도가 낮은 토지의 효율적 이용을 촉진할 수 있다. 토지신탁은 직접적인 토지 매매가 일어나지 않으므로 지가상승을 예방하고 유희토지 억제대책의 효율적인 대안으로 활용

2) 다만 현재 우리 나라에는 수익권을 자금화 하기 위한 유통시장이 형성되지 않았기 때문에, 수익자는 잠재적인 매입 희망자와 개별적으로 상담하여 매각 및 담보 처리 등을 강구해야 한다.

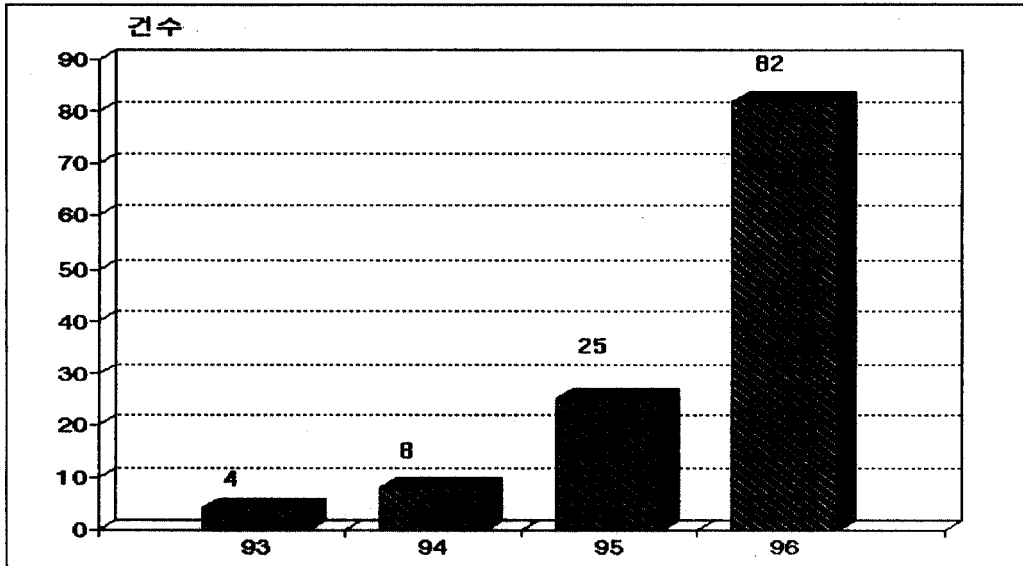
할 수 있다. 또한 공영개발의 보완수단으로서 다양한 토지개발 방식의 대안 및 공공부문의 독점적 지위를 대체할 수 있는 민간 개발의 대안이 될 수도 있다. 끝으로 토지신탁은 근본적으로 민간자금을 활용하기 때문에 토지개발과 관련한 정부의 재정 부담을 줄여 줄 수 있다. 게다가 토지신탁을 국공유지의 활용에 이용한다면, 국공유지를 단순히 유지·관리하는 차원에서 적극적인 활용으로 전환할 수 있게 하여 재정수입의 증대도 가능하다.

토지신탁이 토지이용의 효율화 등 여러 부문에 많은 기여를 할 수 있음에도 그 동안 제대로 활용되지 못하였다. 부동산신탁이 재 도입된 '62~'90년도까지 전체 신탁재산 중 부동산신탁이 차지하는 비중은 0.01% 이하로 극히 미미하였다(정희남·최수 1996: 84). 다만 '92년 토지신탁이 도입된 이래 '96년까지 총 119건의 토지신탁이 수탁되어 짧은 기간에 급성장하고 있음을 볼 수 있다(그림 1 참조). 그러나 토지신탁이 도입된 '84년부터 처음 4년 동안 총 567건이 수탁된 일본과 비교하면 21% 수준에 불과하다. 또한 수탁된 토지신탁사업 119건 중 28.6%만이 임대형이고 나머지 71.4%는 분양형 또는 처분형으로 운영되고 있다. 게다가 토지신탁을 활용하여 건설된 주택 중 임대된 호수는 7.8%에 불과했고 나머지 92.2%는 사업 후 곧 바로 분양되었다. '94년 3월까지 수탁된 2,216건의 토지신탁사업 중 94.4%가 임대형이었고, 건설된 주택 중 82.5%가 임대되었던 일본과 대조된다(박신영 등 1997: 48-57).

### Ⅲ. 土地信託 活性化 沮害要因

이 모든 것은 비록 우리 나라에서 최근에 토지신탁이 급성장하고 있지만, 토지신탁이 충분히 활성화되었다고 평가하기가 어렵다고 말할 수 있게 한다. 왜일까? 원인은 다양하게 찾아볼 수 있다. 먼저 경제 수준의 차이를 들 수 있다. 신탁은 재산관리의 고전적인 수단으로 신탁이 활성화되기 위해서는 신탁할 수 있는 여유 재산이 이미 축적되어 있어야 한다. 그러나 우리 나라의 경우 산업화 역사가 일천하여 그 동안 부동산신탁을 의뢰할 만큼 충분한 자본축적이 형성되지 못했던 점을 들 수 있다.

〈그림 1〉 토지신탁의 수탁 추이, 1992-1996



둘째, 사회적 인식 문제를 들 수 있다. 신탁은 다른 사람에게 재산의 관리·처분을 위탁할 수 있는 사회적 인식과 관행이 자리잡아야 한다. 하지만 우리 사회는 오랫동안 재산, 특히 토지를 직접 소유하고 직접 개발 및 이용해야 한다는 인식이 강했다. 부동산 개발자금이 부족한 경우에도 다른 사람이나 기관에 개발을 의뢰하기보다는 토지를 담보로 하여 금융기관에서 개발자금을 자기 이름으로 직접 차입하여 개발하고자 하였다. 최근에도 유희토지를 활용하고자 할 경우 신탁회사를 찾기보다는 일반 컨설팅 회사와 상담한 뒤 자기가 주도적으로 개발사업을 추진하는 방식을 선호하고 있는 것을 볼 수 있다.

셋째, 토지시장의 불안정을 들 수 있다. 토지신탁은 사업 집행형 신탁으로서 신탁 운용 결과(지대 및 임대료)는 장기간에 걸쳐서 나타난다. 다시 말해 토지시장의 안정이 선결 요건이다. 그러나 우리 사회는 지난 '60년대 이래 부동산 시장이 안정적이지 못하였다. 따라서 토지소유자들은 장기적인 안목에서 포트폴리오 전략에 따라 여유 토지를 운용하는 대신, 단기간에 획득할 수 있는 양도차익 또는 자본이익의 추구를 선호하게 되었다.

넷째, 정책적 지원의 미흡을 들 수 있다. 위탁자 또는 수익자의 수익 보장이 토지신탁 발전의 관건이지만 이에 대한 정책적 배려가 부족했다(류해웅·정우형 1995: 75-77). 위탁자의 수익권이 유통될 수 있는 금융시장도 형성되지 않았다. 또한 토지신탁을 추진할 수 있는 신탁회사가 대한성업공사의 대한부동산신탁주식회사, 한국감정원의 한국부동산신탁주식회사, 한국토지공사의 한국토지신탁주식회사, 그리고 한국주택은행의 주은부동산신탁주식회사 등 4개의 공공법인으로 제한되어 있다.

마지막으로 토지신탁제도 자체의 미비점을 고려할 수 있다(류해웅·정우형 1996: 72-75). 먼저 토지신탁의 법적 근거가 불명확하고 불충분하다는 점을 들 수 있다. 토지신탁의 현행 근거법으로 신탁법과 신탁업법이 있지만, 이들 법률은 협의의 부동산신탁 또는 관리신탁 등 재산의 보전 및 관리를 주로 다루고 있기 때문에, 토지신탁과 같이 개발사업형 신탁의 내용을 다루기에는 미흡하다. 이에 따라 각 신탁회사가 재정경제원의 지침인 「부동산신탁 업무운용 요강」에 의거하여 내부 관리규정을 만들어 운영하고 있지만, 이들 신탁회사의 내부규정이 법적 효력을 충분히 보장한다고 보기 어렵다. 이외에도 사유지 신탁과 국유지 신탁간에 신탁기간이 일치하지 않는 점, 신탁이 해지되거나 종료되었을 경우 신탁토지 위에 있는 건축물의 귀속 관계가 명확하지 않은 점, 신탁토지가 공공목적용 사유로 수용될 경우 손실보상금을 누가 수령할 것인지가 불분명한 점 등을 들 수 있다.

이러한 원인을 제거하거나 완화할 수 있다면 토지신탁이 보다 활성화될 수 있을 것으로 판단된다. 활성화 방안을 찾아보기 이전에 다음 절에서는 토지신탁의 활성화가 왜 필요한지, 활성화해야 한다면 어떤 방향으로 추진해야 하는지를 먼저 논의하고자 한다.

#### IV. 土地信託의 活性化 方向

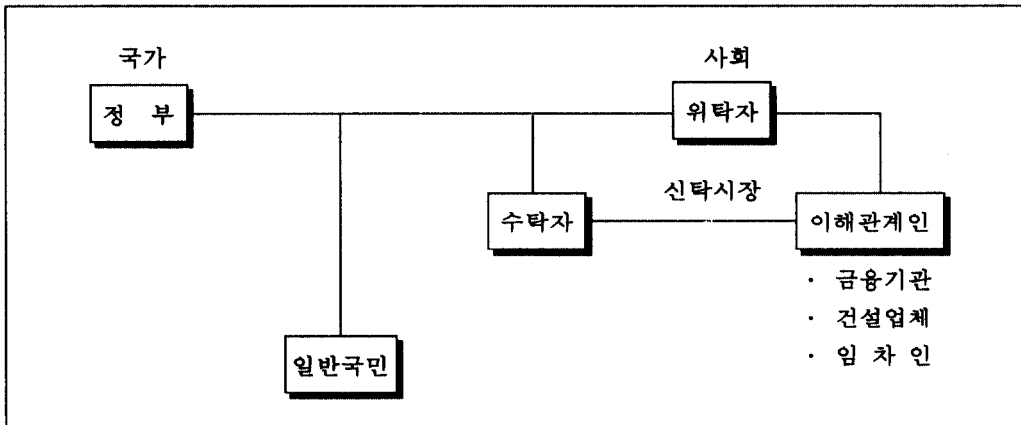
그 동안 우리 사회는 많은 토지문제, 예컨대 고지가, 잠재적인 투기요인, 토지공급의 비탄력성, 비효율적 토지이용, 그리고 계획 없는 난 개발 등을 겪어 왔다. 이제는 세계화 시대에 지구촌 경쟁에서 이겨 나가기 위해서라도 토지공급의 부족 → 투기적 수요 → 토지이용 효율 저하 → 고지가 → 무분별한 도시 확산 등으로 이어지는 토지문제의 구조적인 연결 고리를 차단해야 한다. 이를 위해 새로운 토지정책의 목표가 많은 곳에서 제시되고 있다. 예컨대, 공공의 공간이용계획과 시장기능에 입각한 개발간의 합리적 조화, 「계획 없는 개발은 없다」라는 원칙 아래 계획이 뒷받침되면 적극적으로 개발을 추진, 개발이익의 철저한 환수로 부동산 투기의 원천 봉쇄, 효율적인 정책 집행을 위해 토지행정의 전문화와 과학화 추진 등을 들 수 있다(이정식·김원희 1996). 이들 새로운 토지정책 목표를 추진하기 위한 전제조건은 토지공급 체계가 개선되고 이미 개발된 토지가 효율적으로 이용되어야 한다는 것이다. 결국 민간부문의 선도적인 참여와 역할이 무엇보다도 중요한 바, 토지신탁의 의의는 여기에 있다고 말할 수 있다.

토지신탁의 활성화 방향을 정립하기 위해서는 토지신탁시장에 참여하는 이해관계인이 누가 있고, 이해관계인이 가지고 있는 주된 관심은 무엇이며, 국가와 시장간의 관계는 어

떠해야 하고, 정부의 역할은 어떻게 설정해야 하는지 등이 우선 논의되어야 한다. 토지신탁시장 안에 있는 이들 이해관계인은 토지신탁에 대해 서로 다른 관심과 목적, 그리고 정부에 대해 서로 다른 기대를 갖고 있기 때문이다.

먼저 정부는 토지신탁을 통해 토지공급의 확대 등 토지정책 목표의 일부를 달성하고자 한다. 반면에 위탁자와 수탁자는 신탁활동과정에서 최대의 수익을 구할 수 있도록 정부가 직접적인 지원(예, 조세감면이나 금융지원)을 늘려 줄 것을 기대한다. 한편 금융기관, 건설업체 및 건축물의 잠재적인 임차인에게는 거래의 안정성이 가장 중요하게 여겨질 것인 바, 신탁시장에서 계약의 안정성이 보장될 수 있도록 정부가 법적·제도적 장치를 마련해 주기를 기대한다. 끝으로 일반 국민은 토지공급의 확대와 지가 안정을 중요하게 여기면서, 동시에 정부가 여유 토지를 보유하고 있는 특정 계층에게 특혜를 주기보다는 공정한 입장에서 토지신탁업을 관리해 주기를 기대하고 있다. 따라서 정부는 이러한 다양한 이해관계를 합리적으로 조정할 수 있는 역할을 담당해야 할 것이다

〈표 3〉 토지신탁 관계인의 구조



토지신탁시장에서 정부가 해야 할 일은 무엇보다도 자본축적 양식에 적합한 규제 체계를 마련하는 일이다. 이를 위해 먼저 토지신탁제도를 (재)정비하고서 토지신탁관계에 적용될 보편적이면서 공정한 규칙을 제정해야 한다. 아울러 토지신탁업이 신탁시장 안에서 자본축적을 (재)생산해 낼 수 있는 기구를 창설해 주어야 한다. 정부가 하면 좋은 일도 있다. 이 범주에는 경제주체들이 토지신탁시장에 안심하고 들어와도 좋다는 것을 시범적으로 보여주는 일이 포함된다. 이를 위해 국·공유지 토지신탁의 선도적 역할을 수행하고, 다양한 경쟁을 위해 경제주체와 객체의 다양화를 도모해야 한다. 그러나 정부는 신탁시장의 왜곡을 초래할 정도로 깊이 개입해서는 안된다. 신탁시장의 진입과 같은 시장 활동의 기본적인 요소를 규제하거나, 신탁시장의 움직임을 조정하는 가격에 대한 인위적인

조작 등은 가능한 한 피해야 한다.

이와 같은 기본 방향에 따라 다음 절에서는 토지신탁을 활성화시킬 수 있는 방안을 구체적으로 논의하고자 한다.

## V. 土地信託의 活性化 方案

토지신탁의 활성화 방안은 크게 두 가지, 즉 토지신탁시장의 안과 밖에서 해야 할 일로 나누어 생각해 볼 수 있다. 모든 시장은 하나의 체계(system)로서 안과 밖의 연결 고리가 서로 복잡하게 연결되어 있기 때문이다. 이 중 시장 밖의 여건을 진작시킬 수 있는 요소를 거시적 요소라고 부르고자 한다. 토지신탁이 활성화되게 하기 위해서는 토지신탁시장의 주변 여건, 다시 말하면 거시적 요소가 토지신탁 시장에 우호적으로 되어야 한다. 시장 안에서 토지신탁 활동이 활발해지도록 촉진시킬 수 있는 요소를 미시적 요소라고 부르고자 한다. 시장이 활성화되기 위해서는 시장의 규모가 커져야 하고, 시장에 참여하는 경제주체가 다양해야 하며, 시장 스스로가 재생산할 수 있는 기구(institution)를 가져야 한다. 결국 토지신탁의 활성화는 토지신탁시장이 자생력을 갖고서 활발히 움직일 수 있도록 거시적 및 미시적 요소 모두를 지원하는 데에서 찾아야 한다.

### 1. 巨視的 與件 變化 圖謀

#### 가. 토지시장의 안정과 토지자원의 효율성

토지신탁이 활성화될 수 있는 외부여건 중 가장 중요한 요소는 부동산시장이 지속적으로 안정을 유지해야 한다는 것이다. 토지신탁과 같은 장기간의 투자는 투자 대상의 가격과 투자 환경이 안정적일 때만이 가능하기 때문이다. 그렇지 않을 경우 토지소유자 및 부동산 투자자들은 장기적인 투자이익보다 단기적인 자본이득에 더 많은 관심을 갖게 될 것이다. 예컨대 부동산시장의 불안정이 예상될 때, 다른 말로 표현하면 단기간에 토지가격이 상승할 여지가 높으면 높을수록, 토지소유자는 당해 토지를 굳이 저밀도로 이용하여 매각을 어렵게 하기보다는 유희지로 보유하면서 매매가 용이한 상태를 선택하는 것이 합리적이라고 판단할 것이다.

토지시장의 안정은 신탁시장에 참여하는 이해 당사자들에게 많은 영향을 주게 될 것이다. 자본이득을 기대할 수 없는 반면 보유비용이 늘어난다면, 토지소유자는 토지를 유희

지 상태로 보유하지 않고 적극적으로 활용하여 수익을 올리는 것이 보다 합리적이라는 것을 인식하게 될 것이다. 주택 가격의 안정이 유지된다면 토지이용자는 내 집에 대한 구매 수요보다 임대 주택에 대한 선호를 키워 갈 것이고, 이것은 토지신탁의 사회적 수요를 더욱 늘릴 것이다. 토지신탁을 이용하여 재산 증식을 도모하려 하는 토지소유자와 부동산 임대 수요가 늘어날수록 신탁회사는 토지신탁에 더욱 전념하게 될 것이다. <그림 1>에서 보았던 바와 같이 토지시장이 안정을 유지하였던 지난 92년부터 현재까지 토지신탁이 급증하고 있다는 것은, 이러한 논리를 상당히 지원한다고 말할 수 있다.<sup>3)</sup>

#### 나. 소유권과 이용권에 대한 사회적 인식 전환

우리 나라 토지문제의 한 가운데에는 소유권을 지나치게 중시하는 사회적 인식이 자리 잡고 있다는 사실이 많이 지적된 바 있다. 토지신탁이 활성화되기 위해서는 토지소유권과 이용권에 대한 이러한 사회적 인식이 전환되어야 한다. 굳이 자기 이름으로 토지소유권이 이전되지 않고서도 토지를 이용할 수 있다는 인식과, 자기 토지를 굳이 자기가 이용하지 않고서도 활용할 수 있다는 인식을 토지이용자와 소유자 모두가 가져야 된다. 토지이용권에 대한 사회적 인식이 보다 빨리 전환될 수록 토지신탁에 대한 사회적 수요와 공급도 늘어날 것이다.

토지소유권에 대한 사회적 인식의 전환은 위에서 논의한 대로 토지시장이 안정되면 될 수록 더욱 빠르게 일어날 것이다. 이와 아울러 수탁기관인 신탁회사뿐만 아니라 정부 역시 토지신탁에 대한 많은 홍보를 해야 한다. 보유 토지를 적극적으로 활용하여 수익을 올리는 것이 합리적이고, 또한 보유 토지를 활용할 수 있는 수단 중에 토지신탁이 있다는 사실을 제대로 알지 못하는 토지소유자가 아직도 많기 때문이다. 정부가 국·공유지의 신탁을 적극적으로 추진하여 토지신탁시장 안에서 선도적인 시범을 보여 주는 것이 필요한 원인도 여기에 있다.

## 2. 微視的 活性化 要素

토지신탁시장 자체를 활성화시킬 수 있는 미시적 요소로는, 토지신탁시장에 적용될 규칙을 정비하고, 신탁시장의 규모를 키우며, 시장에 참여하는 경제주체를 다양하게 하고, 시장 스스로가 재생산될 수 있는 기구를 마련하는 것 등이 포함된다.

3) 다만, 일본의 경우는 지가가 상승하고 대도시의 임대료가 폭등했던 '80년대 말에 토지신탁이 활발했다가, 지가가 급락한 '92년 이후 현재까지 토지신탁이 줄어 들고 있는 것을 볼 때(박신영 등 1997: 51), 확실한 인과관계를 단언하기는 어렵다.

### 가. 토지신탁 대상의 확대

향후 사회·경제적 여건 변화를 감안한 장기적인 토지 수요규모로는 여러 가지 안이 제시된 바 있다. 먼저 제3차 국토건설종합계획(1992-2001)에서는 계획 기간 중 도시용 토지의 수요를 1,291㎢로 추정하였다. 국토건설종합계획에 의거하여 작성한 토지수급계획에 의하면 같은 기간 중 1,588㎢의 신규 개발용지가 소요될 것으로 전망하였다. 끝으로, 국토개발연구원이 추정한 2011년까지의 장기적인 토지 소요량은 3,726㎢였다(채미옥 등 1995: 73-76, 229).

1994년 현재 택지, 공장용지 그리고 공공용지 등 도시용 토지의 총 규모가 4,763㎢인 것을 감안한다면 2011년까지 충족시켜 주어야 할 토지 공급규모가 아주 방대함을 알 수 있다. 이들 토지 전부를 현행과 같이 공공이 개발·공급할 수는 없을 것이다. 막대한 재정 부담을 가장 큰 원인으로 꼽을 수 있다.<sup>4)</sup> 재정 부담이 막대할 뿐만 아니라, 민간의 활력과 창의력을 활용해야 한다는 시대적 요청도 있다. 결국 민간부문의 참여 없이는 도시용 토지의 수요에 상응하는 공급이 어려울 것이다. 민간이 토지를 공급할 수 있는 수단 중의 하나인 토지신탁이 적극적으로 활용되어야 한다.

토지신탁의 활성화가 요구되는 이유는 이것만이 아니다. 비도시용 토지를 도시용으로 새롭게 개발하는 데에는, 사업주체가 공공 또는 민간 누가 되든지 관계없이, 막대한 재정 부담을 필요로 한다. 다른 말로 표현한다면, 토지 공급이 중요하다는 것이 반드시 새로운 토지를 개발해야 된다는 것만을 의미하는 것이 아니라는 것이다. 국가의 투자 재원이 낭비되지 않도록 이미 도시용 토지로 활용할 수 있는 토지가 있다면, 이들 토지를 우선적 효율적으로 이용할 수 있어야 된다.

〈표 4〉는 전국의 개발 가능지를 보여주고 있다. 총 9,953.1㎢의 개발 가능지 중 대부분은 농지(89.8%)와 토지임야 및 목장(6.9%)이다. 용도지역별 분포 역시 준농림지역(81.1%) 및 도시계획 구역 내 녹지지역(14.7%)에 대부분이 소재 한다. 이들 개발 가능지는 가능한 한 계획적인 개발을 통해 난개발을 방지하고 개발이익이 사유화되는 것을 최소화할 수 있어야 할 것이다.

그렇지만 이 표는 토지신탁에 적어도 두 가지의 시사성을 주고 있다. 하나는 전체 개발 가능지 중 3.4%인 328.2㎢가 도시용으로 바로 활용할 수 있는 나대지라는 것이다. 이것은 약 1억평에 가까운 토지가 공공의 직접 개입 없이도 토지소유자의 의지 및 민간 자본의 참여만 있으면, 도시용 토지도 바로 공급될 수 있다는 것을 의미한다. 이들 나대지는 전국의 모든 대지 및 공장용지의 13.5%에 해당한다. 또한 이들 가용토지의 규모는

4) '95년 1월 1일 현재 전국 평균 토지가격은 ㎡당 16,500원이었다. 이를 단순히 적용할 경우, 2011년까지 3,726㎢를 개발하기 위해서는 용지 취득비만 62조가 소요된다. 여기에 지장물 보상비와 이주대책 등 간접보상비, 그리고 토목공사와 사회간접자본 설치비를 감안한다면 아주 막대한 자금이 소요된다는 것을 알 수 있다.

〈표 5〉에서 볼 수 있는 바와 같이 4개 신도시 전체 면적의 8.5배에 상당한다. 다시 말하면 신도시 34개를 새롭게 조성할 수 있는 규모이다. 신도시 면적 중 도로·공원 등 공공 시설용지를 제외한 순수한 주거용지만을 기준으로 한다면, 이들 유휴토지 규모에 상당하는 주택용지를 개발하기 위해서는 이보다 훨씬 넓은 사업 면적, 즉 922km를 개발하여야 한다.<sup>5)</sup> 다시 말하면 신도시 95개를 조성해야만 이들 유휴토지에 상당하는 규모의 주거용 나대지를 창출할 수 있다. 4개 신도시에서 주거용지 1㎡를 조성하는데 425,800원이 소요된 것을 감안한다면, 이만한 대지를 공급하기 위해서는 적어도 140조원을 투입하여야 한다.

〈표 4〉 용도지역 및 토지용도별 개발가능지 분포

(단위 : km, %)

	합 계	주거나지	상업나지	공업나지	농 지	토지임야	목 장
전 체	9952.8 100(100)	205.8 2.1	45.7 0.5	76.7 0.8	8935 89.8	406.9 4.1	281.9 2.8
주거지역	158.6 1.6(100)	137.0 86.4	16.0 10.1	1.5 0.9	- 0.0	3.5 2.2	0.7 0.4
상업지역	22.3 0.2(100)	3.2 14.2	18.4 82.4	0.5 2.2	- 0.0	0.2 0.6	0.1 0.6
공업지역	52.2 0.5(100)	2.3 4.3	1.2 2.3	47.5 91.0	- 0.0	1.1 2.2	0.1 0.2
녹지지역	1467.6 14.7(100)	20.5 1.4	5.5 0.4	14.5 1.0	1,388 94.6	25.2 1.7	13.3 0.9
준 도시	181.4 1.8(100)	11.6 6.4	2.2 1.2	3.2 1.8	154 85.1	6.4 3.5	3.7 2.1
준 농 림	8,070.7 81.1(100)	31.4 0.4	2.5 0.0	9.5 0.1	7,392 91.6	370.6 4.6	264.0 3.3

주 : · 녹지지역 : 생산녹지+자연녹지+용도미지정

· 주거나지 : 주변이 주거지대인 나대지

· 상업나지 : 주변이 상가지대인 나대지

· 공업나지 : 주변이 공장지대인 나대지

자료 : 채미옥 등, 「장기 토지수급 전망에 관한 연구」, 1995: 100.

5) 〈표 5〉에 의하면, 신도시에서 주거용지로 공급된 면적은 전체 사업 면적의 평균 35.6% 였다.

〈표 5〉 4대 신도시 개발 현황

(단위 : 천㎡, 천㎡, 억원, 명)

구 분	사업면적	주거용지	총사업비	수용인구
합 계	38,746	13,786	58,700	878,508
안양 평촌	5,106	1,928	1,1815	168,188
성남 분당	19,691	6,353	4,1066	390,320
고양 일산	15,736	15,736	2,329	276,000
부천 중동	1,213	1,213	3490	45,000

▶ 자료 : 한국토지공사, 「한국토지공사 20년사」, 1995: 566-581.

만약 이들 유휴토지가 단독 주택지로 활용된다면 99만호, 390만명이 수용될 수 있고, 4개 신도시의 평균 주거밀도를 갖는 공동 주택지로 활용된다면 500만 호, 2,000만 명이 수용될 수 있는 규모이다. 이와 같이 유효하게 이용될 수 있고, 또한 이와 같은 방대한 규모의 공공 재정을 낭비하지 않아도 되는 토지가 유휴지로 남아 있다. 아주 비효율적인 토지 관리인 셈이다.

도시 내에서 이처럼 많은 유휴지가 방치되자 새로운 도시토지를 창출하기 위하여 도시 외곽지역에서 양적 팽창을 되풀이 하는 무분별한 난개발이 반복되어야 했다. 예컨대, 1995년 한해 동안만 해도 여의도의 26배에 달하는 2,120만평의 준농림지가 계획 없는 상태에서 개발되었다. 이로 인해 난개발 문제가 지적되고 있다. 그러나 서울 등 6대도시와 경기도에서 도시용으로 지금 당장 활용할 수 있는 토지가 147.2km<sup>2</sup>, 4,453만평이나 있다(채미옥 등 1995: 101). 이들 유휴토지가 제대로 활용되었다면 그리고 이들 유휴토지를 대금을 주고서 직접 매입할 필요가 없었다면, 준농림지가 이처럼 난개발되지 않아도 되었을 것이다. 아울러 기존 시가지에서도 상세계획 없는 잦은 용도 변경으로 고밀도 개발을 사후에追認하지 않아도 되었을 것이다.

〈표 4〉가 주는 또 다른 시사점은 위에서 언급한 바와 같이 서울, 부산, 대구 및 인천 등 기존의 대도시권에서는 개발가능지의 반절 이상이 도시지역 안에 있는 나대지라는 것이다. 예컨대 서울은 전체 개발가능지의 72%가 도시적 용도의 나대지이다. 부산, 대구, 인천 역시 서울과 유사하게 개발가능지 중에서 도시적 용도의 나대지가 차지하는 비중이 다른 지역에 비하여 아주 높다. 이것은 현실적으로 토지신탁의 가장 유망한 대상 지역이 대도시라는 것을 보여주고 있다.<sup>6)</sup>

결국 토지신탁회사와 정부는 도시, 특히 대도시와 수도권 등 토지 수급의 불균형이 심

6) 실제 토지신탁이 활용되고 있는 지역을 분석해 보면, 우리 나라의 경우 전체 수탁 건수의 60.5%가 수도권에서, 일본의 경우 전체 수탁 건수의 62.9%가 관동지방에서 일어나고 있다(박신영 등 1997: 58)

한 지역에 대해서 토지신탁에 대한 적극적인 홍보를 펼칠 필요가 충분히 있다. 이들 나대지 또는 유휴토지로 남아 있는 원인 중 일부는 단순히 자본이득을 추구하는 투기적 기대에서 비롯되었겠지만, 그 중 일부는 개발·이용하고자 하여도 개발 자금이 없거나, 또는 개발자금이 있어도 개발 관련 전문지식이 없는 데 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 이러한 홍보는 공공부문에서 토지신탁사업을 선도하여 신탁이 토지소유자에게도 유익하다는 것을 직접 보여줄 때 더욱 효과가 있을 것이다.

이를 위해서 먼저 토지신탁 대상 물건을 공공이 보유하고 있는 토지로 우선 확대할 필요가 있다. 토지신탁 대상이 현재는 사유지와 국유지로 제한되어 있는 바, 이것을 우선 공공기관이 소유하고 있는 토지로 확대하는 것이다. 즉 한국토지공사, 주택공사 및 수자원공사 등 정부투자기관과 공공법인이 보유하고 있는 미처분 토지를 토지신탁 대상으로 허용하는 것이다. 이들 정부투자기관에서는 용지 개발 후 처분되지 않는 토지를 단기간 동안(예컨대, 한국토지공사의 경우 1년 이내) 임대해 주고 있으나, 이처럼 짧은 기간의 임대방식만 가지고는 토지이용의 효율화를 도모할 수 없다. 따라서 단기간 내에 처분이 예상되지 않는 미처분토지를 우선 신탁대상으로 하여 토지 공급의 확대뿐만 아니라 토지이용의 효율화를 도모하는 것이 바람직할 것이다.<sup>8)</sup>

둘째, 금융기관 및 보험회사가 업무상 불가피하게 보유하고 있는 토지에 대하여도 토지신탁이 가능하게 허용하는 것이다. 이들 토지 중 비업무용 토지로 판정 받은 토지는 처분 대상이 되겠지만, 보유가 허용된 토지 중 나대지로 있는 토지는 효율적 이용을 위하여 개발신탁을 허용할 수 있을 것이다. 아울러 한국성업공사가 조세 체납에 따른 징수 및 비업무용으로 인수받은 토지를 현재는 대부분 공매방식으로 처분하고 있지만, 필요한 경우 처분보다는 개발신탁을 통해 임대할 수 있는 방안도 검토할 필요가 있다.

마지막으로 공유지로 확대하여야 한다.<sup>9)</sup> 현재 국유지가 신탁방식으로 이용 및 개발될 수 있기 때문에 공유지를 신탁대상으로 처리하는 데에는 큰 무리가 없다. 즉 '94년 1월 5일 국유재산법이 개정되면서 국유지 신탁제도가 도입되었다. 이에 따라 대한부동산신탁회사가 '94년 11월 대전시 문화동의 국방부 소유토지 5,564평에 대하여 토지신탁을 최초

7) 우리나라의 경우 토지신탁을 의뢰한 토지소유자 중 42.6%는 토지이용 및 개발에 대한 기술과 경험의 부족을, 그리고 48.9%는 개발 자금의 부족을 신탁 사유로 들었다(정희남·최수 1996: 100). 일본에서는 85.2%의 신탁자가 기술과 경험의 부족을, 44.7%가 신탁재산의 관리 문제를, 그리고 17.3%가 개발 자금의 부족을 신탁 사유로 들었다(박신영 등 1997: 69).

8) 최근에 설립된 한국토지공사의 자회사인 한국토지신탁회사가 사업지구 내 미분양 상가용지를 신탁개발하고 있는 것이 좋은 사례가 될 수 있다.

9) 지방자치단체가 관리하고 있는 국유지의 경우 1994년 현재 총 30만 2,101필지, 276.9㎢가 유휴지이다. 그 중 대부가 가능하다고 판단되는 국유지는 11만 6,874필지에 98.1㎢에 이르고 있지만, 이들 토지가 현재 방치 상태에 있다. 공유지도 대부 계약이나 사용 허가가 이루어지지 않은 유휴지가 총 10만 6,329필지에 345㎢에 이르고 있는 것으로 집계되고 있다(김영표·권태형 1995: 55).

로 착수한 바 있다. 이와 관련하여 공유지 관리 총괄청인 내무부는 공유지의 신탁을 위하여 “지방재정법”을 개정하려고 준비하고 있는 것으로 알려지고 있다.

이와 같이 토지신탁 대상 물건을 확대하는 것이 토지신탁 활성화를 위한 선행 조치이다. 대상 물건이 토지시장에서 많이 유통될수록 신탁사업이 활발해질 것이기 때문이다. 이 중에서도 특히 국·공유지의 신탁은 우선 촉진할 필요가 있다. 국공유지의 토지신탁은 유희토지의 이용도 제고와 토지 공급의 확대, 행정 목적 구현에 민간의 노하우와 활력 도입, 재정수입 확대 가능, 지가 문제 해소, 그리고 민간부문의 신탁 촉진 등의 효과도 갖기 때문이다.

#### 나. 토지신탁 주체의 확대

앞 절에서 논의된 바와 같이 우리 나라 토지시장에서 신탁사업이 개척할 수 있는 대상은 아주 많다. 토지시장 주변 여건만 잘 갖추어 진다면, 신탁사업 자체가 갖고 있는 잠재력 역시 아주 높다. 그런데 토지신탁시장에서 거래될 신탁 대상을 확대하는 것과 아울러, 늘어난 신탁사업을 누가 추진할 것인지도 중요하다. 이들 토지가 원만하게 개발될 수 있기 위해서는 그에 상응하는 경제 주체가 존재해야 되기 때문이다.

원칙적인 시각에서 본다면, 시장의 진입이 자유로워야 시장의 경쟁이 확보되고, 시장의 경쟁이 보장되어야 자원 배분의 효율성과 성과 분배의 형평성이 달성될 수 있다. 토지신탁시장에도 동일한 원칙이 적용될 수 있다. 신탁시장에 대한 진입은 자유로워야 한다. 진입의 자유는 위탁자가 자유롭게 시장에 진입할 수 있다는 것과 수탁기관이 자유롭게 시장에 진입할 수 있다는 것 모두를 동시에 의미한다. 그러나 현재는 공공법인만이 신탁업을 할 수 있다.

이처럼 공공법인으로 신탁회사를 제한하고 있는 것은 토지와 토지시장의 특성에서 비롯된 것이다. 먼저 토지는 용도가 다양하고 대체성이 강하다. 토지는 영구적으로 이용할 수 있어서 자본화 가치가 높다. 아울러 토지는 위치가 고정되어 있을 뿐만 아니라, 노동이 생산할 수 없는 자연적인 것으로서 공급이 제한되어 있다. 이와 같은 일반적인 특성보다 더욱 중요한 특성을 토지는 가지고 있다. 이 특성은 정치와 경제 구조에서 비롯된 것이다. 경제 구조의 특성에서 비롯된 특성은 토지가 사유재산이고, 여타 재화와 마찬가지로 상품으로서 시장에서 교환되며, 도시화와 산업화 과정에 의해 가치가 결정된다는 것으로 요약될 수 있다(Jung 1993: 71-80). 결국 사유재산의 속성이 강조된다. 반면에 정치 구조의 특성에서 비롯된 토지 특성은 토지가 국민의 공동 복리 증진을 위해 소유·이용·개발되어야 하며, 그 이용 과정에서 환경 보전이 특히 강조된다는 것이다. 결국 토지소유권의 절대성·불가침성에 대한 사회성을 강조하는 것이다. 현대 각국은 이러한 정치·경제적 특성을 가능한 한 조화시키려 한다. 그리하여 사유재산권을 보장하면서 동시에 토지의 특성을 고려해서 여타의 재산권에 비해 토지소유권에 대한 사회성을 강조하고자 한다.

요약한다면, 토지신탁업 실시 초기에 신탁재산을 보호하고 신탁사업의 공신력을 확보하기 위해서 신탁회사의 시장 진입이 불가피했을 것이다. 다시 말하면 민간 신탁회사를 충분히 신뢰할 수 없기 때문에 부동산신탁업을 허용하지 않았다는 것이다. 그러나 개방화와 세계화가 진전되고 있는 바, 이러한 시대적 요청에 부응하기 위해서 부동산신탁업무를 취급하는 신탁회사 역시 확대하는 것이 필요하다. 먼저, 최근에 추진하고 있는 정부투자기관의 민영화 추세와 민간 자본 및 기술의 급신장을 고려해 볼 때, 민간 신탁회사의 참여가 반듯이 부정적이라고 볼 수 없다. 둘째, 신탁관계에서 발생한 분쟁의 해소 과정에서 공공기관과 민간기관간에 차이가 있을 것이라고 말할 수 없다. 최후 결정은 법원이 할 것인 바, 법원의 판결이 신탁회사의 지위에 따라 달라질 것이라고 볼 수 없기 때문이다. 셋째, 민간 신탁회사에 대한 신탁업무의 허용은 최근 민간기업에서 활발히 추진되고 있는 컨설팅 업무에, 신탁사업에 필요한 자금 제공 기능만이 추가된 것으로 볼 수도 있다.

다만, 토지신탁이 도입된지 얼마 되지 않았다는 우리의 현실을 고려할 수 있다. 신탁시장이 충분히 성숙해 있지 않고, 신탁관계가 명확히 규율되어 있다고 말할 수도 없다. 국민의 신탁에 대한 신뢰가 아직 확고하지도 않고, 소유권과 이용권의 분리에 대한 사회문화적 인식이 정착했다고 보기도 어렵다. 따라서 토지신탁에 대한 사회적 인식의 전환이 이루어 질 때까지 당분간 공공기관에서 토지신탁업을 정상화시키는 것이 우선 필요할 것이다.<sup>10)</sup>

이러한 여러 가지 측면을 종합적으로 고려해 볼 때, 토지신탁 주체의 확대는 시간을 두고 완만히 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다. 단기간에는 현행 네 개의 회사에 여타 공공기관을 추가하는 것이다. 예컨대 임대주택의 공급을 확대하기 위해서 대한주택공사에 부동산신탁회사를 자회사로 설치하는 등, 토지신탁시장이 정상 궤도에 오를 때까지 공공기관에서 토지신탁업을 전담하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 중기적으로는 신탁업을 이미 오래 전부터 다루어 온 금융기관에 토지신탁업의 영역을 개방하는 것이다. 토지신탁이 정착하고 난 후 장기적으로는 토지신탁의 저변 확대를 위하여 민간기업, 예컨대 보험회사와 종합부동산회사 등에게도 토지신탁 업무를 허용할 수 있을 것이다.

#### 다. 토지신탁 활동영역의 다양화

토지신탁을 활성화하기 위해서는 활동영역의 다양화도 요구된다. 토지소유자의 의식이

10) 사실 토지신탁이 활성화되기 위해서는 신탁회사를 확대하는 것 자체보다도 신탁회사가 부동산 개발과 관련한 정보를 충분히 갖고 있고, 또한 유희토지를 활용하여 최대의 이익을 제공해 줄 수 있는 전문성을 갖고 있다는 것이 검증되어야 한다. 일본의 경우 신탁회사의 부동산개발 전문성이 알려지면서 신탁회사의 전문기술을 활용하기 위하여 신탁하였다는 사례가 늘어 났었다(박신영 등 1997: 68-69).

「소유에서 이용으로」 전환되고 민간 활력 도입의 경제정책이 지속되면, 토지신탁이 토지를 효율적으로 이용하는 개발방식의 하나로 정착될 것이다. 물론 민간이 토지를 유효하게 이용할 수 있는 방법은 다양하다. 자기 자본과 능력을 가지고 직접 자기 토지를 이용하는 자기건설방식, 개발에 대해서만 다른 사업자에게 위탁하는 사업위탁방식, 건설사업자가 건축한 건축물의 일부와 자기 토지의 일부를 서로 교환하는 등가교환방식, 토지를 장기간 임대하는 토지임대방식, 그리고 토지신탁방식 등을 들 수 있다. 이러한 여러 가지 방식 가운데에서 토지소유자는 부동산시장·금융시장·조세정책 등 외부 여건의 동향, 토지이용 목적과 장래 토지 처분 계획 등 개인적 사정, 그리고 토지의 입지 여건 등을 감안하여 최적이라고 판단되는 방식을 선택할 것이다.

이러한 다양성을 고려해 볼 때 토지소유자의 신탁 목적, 이용자의 선호 동향, 토지의 입지 여건 등에 부응하여 토지신탁의 유형을 다양화시킬 수 있는 방안의 마련이 요구된다. 예컨대 건물건설 임대형 및 분양형과 대지조성 임대형 및 분양형을 기본으로 하여, 관리형 토지신탁과 처분형 토지신탁을 조합한 등가교환방식, 용지조성 임대형과 건물건설 분양형을 조합한 차지권부 건물분양형 방식, 그리고 금전과 토지 등 두개 이상의 신탁재산을 동시에 수탁하는 포괄형 신탁방식 등을 개발할 수 있을 것이다.

토지신탁 유형의 다양화와 함께 토지신탁 방식을 다양하게 하는 것도 생각할 수 있다. 즉, 현재까지 토지신탁은 대부분이 소유자별로 위탁하는 단독신탁이 주종을 이루었다. 그런데 때로 주변의 토지와 공동으로 이용할 때 개별 필지의 토지이용도가 더욱 증진될 수도 있다. 개별 필지의 규모가 영세할 때는 더욱 그러할 것이다. 이러한 장점이 있음에도 인접 토지와 공동으로 사업을 추진하지 못하는 경우가 많다. 소유자간의 이해가 서로 조정되지 않거나 수익성에 대한 평가가 서로 상이하기 때문이다. 이 경우 토지신탁이 유효할 수 있다. 즉, 수탁회사가 제3자의 중립적 입장에서 토지소유자간의 이해를 조정하고 수익성에 대한 평가를 공정하게 산정할 수 있기 때문이다.

따라서 개별 필지의 이용도를 증진시킬 수 있도록 인접 토지와 공동 신탁을 추진할 수 있는 신탁기법의 개발도 필요하다. 우선 가능한 것은 저밀도 또는 유휴상태로 토지를 소유하고 있는 인접 소유자끼리 빌딩 사업 등을 위하여 공동으로 위탁하는 것이다.<sup>11)</sup> 인접한 소유자끼리 빌딩 사업 등을 공동으로 위탁하거나, 이미 도입되어 있는 재개발 사업에 토지신탁을 적극 추진하는 것도 한가지 방법이다. 재개발사업에 토지신탁을 활용할 경우, 토지를 매입하지 않기 때문에 초기의 개발비용을 절약할 수 있고, 기존의 영세 권리자가 사업에 참여할 수 있기 때문에 재개발 과정에서 일어나는 형평성 문제를 해소할 수 있다. 무엇보다도 신탁회사가 제3자의 입장에서 공정한 관리를 할 수 있어 이해관계가 보다 용이하게 조정될 수 있을 것이다.

11) 이와 같은 공동신탁은 우리 나라의 경우 전체 신탁 건수의 17%인 21건이며, 일본의 경우 전체 신탁사업의 21%인 465건에 이르고 있다(박신영 등 1997: 48, 56).

공동 위탁이 늘어나고 소규모 개발이 정착되면 「點에서 面으로」의 개발이 가능하도록 토지구획정리사업에도 토지신탁을 확대 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재는 주로 주택 및 상가용 택지개발에 토지신탁이 활용되고 있지만 여타 사업에도 점차 확대해야 한다. 우선 이미 도입된 공단개발에 신탁사업을 적극 추진하고, 용지 매입이 어려운 점을 감안하여 SOC 부대사업에도 토지신탁을 활용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 만약 토지신탁이 활성화될 수 있다면 높은 용지보상비를 절약할 수 있고, 공영개발에 수반되는 공공부문의 재정 부담을 줄일 수 있으며, 토지를 처분하고 싶어하지 않는 소유자의 심리를 충족시킬 수 있기 때문이다. 1995년에 산업입지및개발에관한법률에 의해 이미 도입된 공단개발사업에 토지신탁을 적극 추진해 나가는 것이 하나의 방법이다. 아울러 토지구획정리사업에 신탁방식을 접목하는 방법도 검토할 필요가 있을 것이다

#### 라. 토지신탁 촉진정책

##### 1) 신탁시장에서 적용될 보편적 규칙 마련

토지신탁의 활성화 전제조건으로 정부가 해야 할 일 중 가장 중요한 일은 신탁시장에서 보편적으로 적용될 공정한 규칙을 마련하는 것이다. 현재 토지신탁을 규율하는 규칙으로는 신탁법과 신탁업법이 있으나, 이들 법은 기본적으로 금전신탁 위주로 구성되어 있어 부동산신탁을 규율하기에 미흡하다.<sup>12)</sup> 부득이 재무부가 1991년에 지침으로 마련한 「부동산신탁 업무운용 요강」을 바탕으로 각 신탁회사가 신탁 종류, 신탁 기간, 신탁 보수, 사업비 조달 방법 등을 자체 규정으로 만들어 적용하고 있다. 그러나 자체 규정은 회사 내부의 관리 규정에 불과하다. 토지신탁시장을 규율하는 법적 근거를 보장하기에 미흡하다. 아울러 국유지 신탁을 국유재산법이라는 법률에서 규정하고 있는 것과는 조화를 이루지 못한다.

따라서 장기적으로 토지를 포함한 부동산신탁 법률의 제정이 필요하다고 판단된다.<sup>13)</sup> 이 법률에서는 신탁 재산의 범위, 신탁회사의 설립 기준, 부동산 신탁업의 범위, 신탁 재산의 관리·운용 등 부동산(토지) 신탁관계와, 시장질서의 안정성과 신뢰성을 보장할 수 있도록 신탁 업무의 감독, 규율 위반자에 대한 처벌, 그리고 부동산 신탁의 전문성 제고

12) 신탁법은 1961년 12월에 제정된 이래 한 번도 개정된 바가 없다. 신탁업법 역시 같은 해에 제정되어 1968년에 1차 개정된 후 아직까지 그대로 유지되고 있다. 경제·사회 구조가 급속히 변하고 있는 추세에 신탁 관련 규칙은 옛 모양을 그대로 유지하고 있는 것이다.

13) 신탁시장에서 보편적으로 적용될 공정한 규칙을 마련하는 것과 관련하여 서로 다른 시각이 있을 수 있다. 한 편에서는 토지개발과 관련해서는 기존의 토지개발 관련 법규를, 그리고 재산관리와 관련해서는 기존의 신탁법 및 신탁업법과 민법 등을 적용하는 것이 새로운 법규를 만드는 것보다 시장의 자율성 측면에서 오히려 나을 수 있다고 본다. 다른 한편에서는 개발기능이 보다 강화된 새로운 재산관리 법제가 필요하다고 본다. 이에 대한 논의는 정희남·최수(1996: 149-150)를 참조.

를 위한 부동산신탁업협회 관리규정 등이 포함되어야 할 것이다.

다만, 토지 신탁업이 이제 초창기에 있다는 것을 감안하여 단기적으로 기존 법제의 보완 정비를 우선적으로 추진해야 한다. 먼저 그 동안 우리의 경제 규모가 급성장 했던 것을 반영하여, 자본금 5억 원만 있으면 신탁회사를 설립할 수 있다는 현행의 요건을 보다 강화해서 현실과의 괴리를 줄일 필요가 있다.

둘째, 사유지는 30년, 국유지는 20년으로 되어 있는 현행 신탁 기간을 일치시킬 필요가 있다. 원칙적으로 신탁관계는 계약관계로서 계약 당사자끼리 신탁 기간을 정하는 것은 자유로서,<sup>14)</sup> 신탁 기간을 20년 또는 30년 중 어느 것을 택한다고 하더라도 실질적인 권리 관계에서 큰 차이는 없다.<sup>15)</sup> 다만 이미 법제화되어 있는 국공유지의 토지신탁이 신탁 기간을 20년으로 하고 있고, 임대형 토지신탁이 기본적으로 다른 사람 토지를 임대차 하는 것과 유사하다는 것을 고려해서, 사유지의 토지신탁 역시 신탁 기간을 20년으로 통일하는 것이 편리할 것이라고 말할 수 있다.

셋째, 신탁 해지 및 종료 시 신탁토지 위에 있는 건축물의 귀속 관계, 그리고 건축물을 이용하고 있는 임차인과의 임대차 관계를 명확하게 해줄 필요가 있다. 물론 건축물의 귀속 관계는 신탁 당사자간의 계약으로 결정할 사항이지만, 이것은 기간 종료 및 해지 시에 임대차 상대방간에 발생할 수도 있는 분쟁을 최소화하기 위해서 필요하다.<sup>16)</sup> 이와 관련하여 임차권과 지상권의 경우를 준용할 수 있다. 즉, 지상권 및 임차권의 계약 기간이 종료했지만 건축물이 남아 있을 경우에, 지상권자와 임차권자는 계약 기간의 연장을 요청할 수 있다. 만약 토지소유자가 계약 연장을 허가하지 않을 경우에는 지상권자와 임차권자가 소유자에게 건축물의 매수를 청구할 수 있다. 이때 매수 청구 가격은 잔존하는 건축물 가치에 상당하는 대가이다(민법 제283조 및 제643조). 따라서 토지신탁의 경우에도 신탁 기간의 종료와 해지 시에 수탁자가 사용 가능한 건축물을 수익자에게 매수 청구할 수 있는 권리를 인정하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 반면에 노후화 되어 용도를 다한 건축물은 수탁자에게 철거 의무를 지우는 것이 공평하다고 보여진다.

14) 계약 기간에 적용할 수 있는 기준은 아주 다양하다. 예컨대 토지를 다른 사람에게 임대해 주는 임대차 기간은 기본적으로 20년이다(민법 제651조). 다른 사람의 토지를 빌릴 수 있는 지상권은 기본적으로 15년이지만, 견고한 건축물은 30년을 기준으로 하고 있다(민법 제280조 및 제281조). 국유지의 신탁은 신탁 기간을 20년으로 하고 있다(국유재산법 제45조의2). 개인의 임대형 신탁은 신탁 기간을 30년으로 하고 있다(부동산신탁 업무운용 요강 제7조).

15) 철근콘크리트조로 된 대부분의 건축물 내구년한이 60년이기 때문에(법인세법 별표 1), 쌍방이 원하는 경우 신탁 기간의 연장이 가능하기 때문이다.

16) 국유지 신탁의 경우, 신탁 기간이 종료하면 신탁토지와 그 정착물의 소유권을 국가로 이전하도록 되어 있다(국유재산법시행령 제48조의4). 다만 이 경우에 사용 가능한 건축물에 대한 처리가 명확하지 않다. 사유지의 신탁에 있어서도 기본적으로 신탁이 종료하면 신탁부동산의 소유권을 수익자에게 이전하고, 신탁부동산을 있는 그대로 수익자에게 인도하도록 되어 있다(임대형 토지 신탁 표준계약서 제27조). 이 경우에도 사용 가능한 건축물에 대한 처리가 명확하지 않다.

한편 주택의 임대차 기간과 신탁 부동산의 계약 기간이 불일치할 경우에 대한 관계 역시 명확히 해야 할 것이다. 신탁부동산인 주택에 임대해서 살고 있는 임차인의 지위가 상대적으로 약하고, 그 결과 임차인의 주거 생활이 불안정해 질 수 있기 때문이다. 따라서 주택 임차인의 생활 안정과 권리를 우선적으로 보호해야 할 필요가 있다. 이를 위해 신탁 기간 종료 및 해지 시 주택의 임대차 계약 상태대로 신탁부동산을 수익자에게 이전하는 것이 타당하다고 보여진다.

마지막으로, 신탁 기간 중 신탁재산이 수용되었을 경우 손실보상금을 어떻게 처리할 것인지도 보다 명확히 해야 한다. 수용 보상금의 귀속은 기본적으로 토지와 건물을 분리해서 생각해야 할 것이다. 그리하여 토지에 대한 보상은 토지의 실제 소유자인 수익자가 수령할 수 있도록 하되, 수탁자의 비용으로 건축했던 신탁토지 위에 있는 정착물의 보상은 수탁자가 수령하는 것이 타당할 것이다. 다만 이 경우에도 신탁 당사자간의 계약에서 따로 정했을 경우에는 그 계약에 따르도록 하면 될 것이다

## 2) 부동산 투자금융시장 창설

토지 신탁업이 신탁시장에서 확대 재생산될 수 있도록 부동산 투자금융 시장을 창설하는 것도 필요하다. 현재 신탁개발에 따르는 사업비 조달은 금융회사·보험회사·신탁회사·각종 기금·건설회사 등에서 빌려 오는 차입금, 위탁자 및 수탁자의 자체 자금, 그리고 분양 및 임대 수수료·분양대금·임대보증금 등 신탁부동산의 운영에서 나오는 수익금에 전적으로 의존하고 있다(부동산신탁 업무운용 요강 제11조). 그러나 이러한 재원만 가지고는 사업 물량을 충분히 소화해 낼 수 없을 것으로 판단된다. 이론적으로는 수익자가 자금 수요에 따라 수익권을 자금화하는 것이 가능하다고 하지만, 우리 나라에 아직 이와 같이 수익권을 자금화할 수 있는 유통시장이 형성되지 않고 있다. 이러한 상황을 고려해 볼 때 장기간 투자 사업인 토지신탁이 활성화되기 위해서는 사업비 재원 조달 기능을 강화하고 아울러 신탁수익권이 시장에서 자유롭게 유통될 수 있도록 부동산 투자금융의 유통시장을 창설할 필요가 있다.

부동산 증권화의 기본 아이디어는 부동산에서 얻을 수익을 담보로 증권을 발행하고 이를 자본시장에서 유동화하여 자금을 조달하는 것이다. 이러한 착상은 현재 정부가 추진하고자 하는 주택저당채권 유동화제도(mortgage)에서 발견할 수 있다. 주택저당채권 유동화제도는 저당권을 증권화하여 자본시장에서 자금을 조성한 후 이를 신규 대출 재원으로 활용하는 순환적 방안이다. 이러한 저당채권 유동화제도를 원용하여 토지신탁의 수익권을 유동화 시킬 수 있을 것이다. 즉 신탁수익권 자체를 자본시장에서 직접 유통시키거나, 신탁수익권을 담보로 채권을 발행하는 것이다

이 중 전자의 대표적인 방법으로 부동산투자신탁(REIT)이 있다.<sup>17)</sup> REIT는 미국에서 1960년 입법화되어 1970년 초반까지 급신장 하였는데, 이것은 52%에 달하는 법인세가 면제되었기 때문이었다. REIT는 1973년 석유 파동 이후 잠시 침체에 빠졌으나 1986년 세법 개정과 1983년의 조세증제법의 제정으로 다시금 급신장 하여, 1993년 현재 271개의 REIT 기관이 총 611억 달러의 자산을 운영하고 있다(Lee 1995: 5-9). 일본 역시 이와 유사한 제도를 운영하고 있다. 일본의 국철청산사업단은 일본 국유철도의 민영화 과정에서 사업단에 귀속된 자산을 활용하는 과정에서 이 방식을 원용하여 6건의 토지신탁을 추진한 바 있다.<sup>18)</sup> 다만 일본의 부동산소액화 상품의 실적은 미국에 비해 아주 미미한 것으로 알려져 있다(천영 1993: 174-175).

이와 같이 사업비 재원 조달 기능을 강화하고 아울러 신탁수익권이 시장에서 자유롭게 유통될 수 있도록 토지·건물의 신탁 수익권 또는 공유지분권을 매매할 수 있는 유통시장을 만들었을 때, 토지신탁 사업 자금이 보다 더 원활히 조달될 수 있고 수익자가 수익권을 자유롭게 자금화하는 것이 가능하여 투자신탁이 보다 활성화될 수 있을 것이다.<sup>19)</sup>

### 3) 조세·금융 지원

토지소유자가 신탁시장에 들어오도록 유도하기 위해서 신탁토지에 대한 조세 및 금융 지원도 필요하다. 이때 신탁시장에 진입할 수 없는 일반 국민과의 형평성과 토지신탁 활성화 필요성간의 조화를 고려해야 한다. 따라서 모든 토지신탁 사업에 우대 조치를 적용하는 것은 곤란할 것이다. 다만 장기 투자 유형인 임대형 토지신탁의 경우에는 임대주택 사업에 적용하고 있는 각종 지원 수준을 적용해도 무방할 것이다. 예컨대, 현재 임대주택 사업에는 취득세·등록세·재산세의 50% 감면, 종합토지세는 0.3%의 분리 과세, 5년 이

17) REIT제도의 특성은 소액 투자자로부터 개발 또는 부동산 투자 자금을 동원하여 부동산의 개발과 이용을 촉진하고 이들에게는 부동산의 소유권 지분과 이에 상당하는 수익을 분배한다는 것이다. 즉, (1) 최소한 100명 이상의 수익권 보유자가 있어야 하고, (2) 수익권의 50% 이상이 5명 이내의 수익권자에게 집중되어서는 안되며, (3) REIT 자산의 적어도 75% 이상이 부동산, 현금, 정부채권으로 구성되어야 하고, (4) REIT 수입의 적어도 75% 이상이 임대료, 모기지(mortgage) 이자, 자산 처분 이익 등에서 나와야 하며, (5) REIT 수익의 적어도 95% 이상이 수익권자에게 분배되어야 한다(Lee 1995: 10, Sirota 1998: 91).

18) 일본의 부동산소액화제도는 오피스 빌딩, 고급 랜션, 호텔 등의 공유지분권을 분할하여 다수의 투자자들에게 분양하고, 모집된 자금으로 추진한 부동산사업의 운영 실적을 신탁 기간(10-15년) 중에는 투자자에게 배당하며, 신탁 기간이 종료한 후에 신탁부동산을 처분한 대금을 공유지분권의 비율에 따라 투자자에게 다시 분배하는 제도이다.

19) 이외에도 수익권을 담보로 채권을 발행하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이 방식의 대표적인 사례로는 地價連動債券을 들 수 있다. 지가연동채권은 채권의 상환 방식을 고정 이자율로 하지 않고, 보유 기간의 지가상승률을 기준으로 하여 상환하는 방식이다. 이 방식은 공공 사업 용지를 취득하는 과정에서 토지소유자에게 보상금을 현금으로 주는 대신에 채권으로 발행하되, 상환은 보유 기간의 지가변동률을 적용하는 방식이다(천영 1993: 178-181) 토지소유자는 이 채권을 자본시장에서 아무 때든 할인을 통해 현금화할 수 있을 것이다.

상 임대시 양도소득세 면제, 사원임대주택인 경우 투자액의 10%를 법인세에서 공제해주는 등 세제 부문에서 지원하고 있는 바, 임대형 토지신탁에도 이와 동등한 대우를 해주어야 한다. 금융 지원 수준 역시 현재 임대주택 사업에 적용하고 있는 수준으로 올려주고, 이외에 부동산사업에 적용하고 있는 대출 규제를 완화해야 할 것이다. 또한 상속세 우대 조치, 이월 결손금 공제제도의 개선 부문 역시 임대주택사업에 대한 개선이 이루어진다면 그것과 동일한 수준으로 우대해 주어야 할 것이다.

이와 아울러 토지신탁을 활성화시키기 위해서는 다음과 같은 금융 지원을 보다 강화시킬 필요가 있다. 즉, 장기적 연부상환자금을 개발 자금으로 활용할 수 있도록 장기금융제도의 뒷받침이 있어야 한다(홍길성 1993: 89). 신탁회계의 장기적 안정성을 도모할 수 있도록, 현재 규정에 제시된 각종 차입금의 재원 중 장기투자재원으로 적합한 연금과 기금 그리고 보험회사의 차입금이 보다 원활히 대출되도록 지원해 주는 것이 필요하다. 이와 함께 한국은행에서 작성한 「금융기관 여신운용 규정」에 따른 부동산사업의 대출 규제를 토지신탁의 경우에는 완화해야 한다. 최근 재정경제원의 지침(금융 45231-12( '97년 1월 14일자))에 의하여 부동산신탁 전업회사에 대해서는 여신 금지규정을 완화하여 소요자금의 70% 범위 내에서 신탁자금을 대출할 수 있도록 허용한 바 있다.<sup>20)</sup>

#### 4) 토지개발 관련 법률의 정비

마지막으로, 토지개발 관련 법률의 정비도 필요하다. 무엇보다도 토지신탁 계약 체결과 신탁 종료 시에 발생하는 소유권 이전 절차를 간소화시켜야 한다. 토지 신탁 과정에서 일어나는 소유권 이전은 사실상의 이전이 아니기 때문에 굳이 엄한 규제를 할 이유가 없기 때문이다. 이를 위해 국토이용관리법에서 적용하고 있는 토지 거래계약에 관한 허가를 면제해야 한다. 과도한 택지 소유를 억제하기 위해 택지소유상한에관한법률에서 규정하고 있는 택지 취득 허가 역시, 토지신탁의 경우에는 면제하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 현재 도시재개발법에서 토지신탁이 가능하도록 되어 있는 바, 도시재개발구역 내에서 신탁회사가 재개발 업무를 위탁받은 경우 수탁회사를 도시재개발사업 시행자로 간주할 수 있도록 하는 것도 필요하다.

## VI. 結 論

20) 그러나 일반 은행의 수신자금 대출금리가 8.5-12% 이지만 신탁자금의 대출금리는 12~14.5%인 점을 고려한다면, 아직도 신탁사업에 대한 여신 규제는 크다고 말할 수 있다.

시장경제를 지향하고 있는 자본주의 국가에 있어서 가계나 기업이 토지를 보유하고자 하는 동기는 일차적으로 토지가 생활 및 생산 활동에 직접 필요하기 때문이다. 이와 아울러 이차적으로는 토지를 통해 자산 가치의 보전과 증식을 추구하고자 하기 때문이다. 토지시장에서 이러한 일차적 수요와 이차적 수요간에 조화가 항상 이루어지는 것은 아니다. 그 결과 많은 갈등과 대립이 토지시장 안에서 끊임없이 일어나고 있다. 그러한 갈등이 항상 토지시장의 불완전 때문에 일어나는 것은 아니다. 완전시장이라고 하더라도 토지시장은 그 시장이 속해 있는 사회의 특성, 문화적 전통, 역사적 배경 등에 의해 영향을 받기 때문이다.

우리의 토지시장은 다른 나라에 비해서 보다 더 불완전했다. 경제 수준에 어울리지 않는 높은 지가, 다른 어떤 경제 지수보다 빨리 상승했던 지가상승률, 항상 상존하고 있다고 우려되는 토지 투기, 제한된 국토와 비효율적인 토지이용, 비탄력적인 토지공급과 계획없는 난개발 등 많은 문제들로 인해 사회와 경제 모두가 어려움을 겪은 바 있다. 이들 문제를 완화 및 해소하기 위해서 공공부문이 토지시장에 개입해 왔지만, 때로 공공 부문의 시장개입이 긍정적인 효과 못지않게 부정적인 결과를 초래하기도 하였다.

새로운 그러나 실험적으로 해보기에는 다소 위험한 패러다임이 최근에 제시되고 있다. 일부는 이미 실행되고 있다. 규제 완화와 민간의 참여라고 불리는 이 패러다임이 우리의 토지시장 불완전을 어느 정도 해소시킬 수 있을 것인지, 아니면 오히려 시장의 불완전을 더욱 악화시킬 것인지 아직 단언하기에는 이르다. 다만 부작용이 긍정적인 효과보다 클 수 있다고 우려하는 시각이 규제 완화를 추진했던 초기에 비해 점차 늘어나고 있다는 것을 볼 수 있다.

이러한 우려가 상대적으로 적으면서 토지시장의 불완전을 보완해 줄 수 있을 것으로 기대되는 방안 가운데 토지신탁이 있다. 토지신탁은, 대단위 토지 개발·공급에 있어서 기존의 역할을 당분간 지속할 것으로 예상되는 공공 부문의 틈새를 메워 줄 수 있는, 민간 부문의 토지 개발 및 공급 영역이다. 엄밀한 의미에서 민간의 창의와 기술, 재정 능력과 마케팅 전략이 고도로 발휘될 수 있는, 그리고 발휘해 주기를 기대하는 토지시장 안에 들어온 새로운 패러다임이다.

토지신탁은 그 동안 우리 사회가 겪었던 사회적 갈등과 경제적 문제 그리고 정치적 갈등의 원천 중 하나였던 토지문제의 해소 방안 중 하나이다. 토지를 계속 보유하고자 하는 우리 사회 구성원의 욕구를 상대적으로 잘 충족시켜 주면서, 탈도시화·후기 산업화뿐만 아니라 이제는 세계화·개방화 시대에 적응할 수 있도록 토지가 효율적으로 이용되어야 한다는 시대적 요청을 상대적으로 잘 수용할 수 있기 때문이다. 그러면서 공공의 규제 영역을 벗어나 민간의 자율적 활동이 가능한 영역이기도 하다. 전체 토지시장에서 토지신탁이 차지하는 비중은 거의 제로에 가까울 정도로 아직은 그 역할이 미미

하다.<sup>21)</sup> 그러나 토지신탁이 활성화될 경우, 토지신탁은 토지소유권과 이용권간의 갈등이 조화를 지향하도록 하는 데, 그리고 민간부문이 토지시장에 들어갈 수 있도록 촉진하는 데 지렛대 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대된다.

### 〈참고문헌〉

1. 김영표·권태형, 「국공유지 관리 및 효과적 활용 방안」, 서울: 국토개발연구원, 1995.
2. 류해웅·정우형, 「토지임대차의 활성화 방안」, 서울: 국토개발연구원, 1995.
3. 박신영 등, 「부동산신탁제도 발전방향에 관한 연구」, 서울: 대한주택공사 주택연구소, 1997.
4. 이정식·김원희, 「토지정책의 발전방향에 관한 연구」, 서울: 국토개발연구원, 1996.
5. 전국부동산중개업협회, 「일본의 부동산 Consultant제도」, 1992.
6. 정희남·최수, 「토지신탁 활성화 방안 연구」, 서울: 국토개발연구원, 1996.
7. 채미옥 등, 「장기 토지수급 전망에 관한 연구」, 서울: 한국토지개발공사, 1995.
8. 천영, “토지신탁 법리에 관한 연구: 토지 유효이용을 중심으로”, 전주대학교 박사학위 논문, 1993.
9. 한국토지공사, 「한국토지공사20년사」 1995.
10. 홍길성, “부동산신탁시장 환경의 조성 및 택지개발공급”, 「토지연구」, 1993. 9-10월호.
11. 西 正之, “土地信託制度の現状と課題”, 「都市政策」 제50호, 1988. 1.
12. 土地信託實務研究會, 「土地信託實務ハンドブック」東京: 第一法規出版株式會社, 1993.
13. Jung, Hee-nam, “Land, State and Capital: The Political Economy of Land Policies in South Korea, 1960-1990,” Ph.D. Dissertation: University of Hawaii, 1993.
14. Lee, Sohan, “Wall Street versus Main Street: Valuing Securitized Assets,” Ph.D. Dissertation: University of Michigan, 1995.
15. Sirota, David, *Essentials of Real Estate Finance*, 7th edition, Chicago, Ill: Real Estate Education Co., 1994.

21) 예컨대 저자가 취득세 자료를 활용하여 산출한 바에 의하면, '95년 한 해에만 우리 나라의 부동산 시장에서 유통된 거래 규모는 토지 171조원, 건물 177조원 등 총 348조원이었다. 지난 4년간 수탁된 119건의 토지신탁의 총 사업비가 3조 9,953억원(박신영 등 1997: 53)에 이르고 있지만, 이것이 전체 부동산 시장에서 차지하는 비중은 아직도 극히 미미함을 알 수 있다.