

## 韓國과 日本의 土地信託 事業特性 比較<sup>\*\*\*</sup>

박 신 영 \*

김 창 범 \*\*

I. 머리말	2. 韓國과 日本의 土地信託에 대한 認識 및 推進實績 比較分析
II. 土地信託의 特性	IV 土地信託市場 展望
1. 土地信託의 概念과 類型	1. 地價動向
2. 土地信託 關聯法制의 特性	2. 土地保有稅 動向
3. 土地信託의 特性	3. 信託會社의 業務能力
III. 土地信託 事業展開의 特性	V. 맺는말
1. 韓國과 日本의 土地信託 導入背景 및 推進實績	

### I. 머리말

전국토의 면적 99,394㎢중 농경지, 임야, 기타용도 등을 제외한 이용가능한 도시용 토지는 전체의 4.8%인 4,763㎢에 불과하다. 이를 우리 나라의 인구인 4,455만 명에 대비시켜 보면 인구 1인당 도시용 토지면적은 106.9㎡로서 가용 토지 자원이 매우 협소함을 알 수 있다. 따라서 도시형 토지의 효율적 이용은 우리 나라의 현실에서는 국가적인 과제이며, 특히 부족한 택지확보에 대응하는 효과적인 방안이다.

\* 본 학회 정회원, 주택연구소 책임연구원

\*\* 본 학회 정회원, 주택연구소 연구원

\*\*\* 본 연구는 부동산업 세미나 시리즈 (1) "부동산신탁업의 현황과 과제"에 발표된 내용에 대한 주택공사(1997) 「부동산신탁제도 발전방향에 관한 연구」의 일부를 포함하여 수정보완한 것이다.

하지만 지가가 계속 급등하고 있던 1980년대 후반의 우리 나라에서는 토지를 소유하는 것만으로도 충분한 자본이득을 향유할 수 있기에 토지이용에 관심을 기울이지 않는 실정이었다. '88년 8.10 부동산 조치"가 시행됨에 따라 토지의 보유, 거래에 관한 제동이 걸리기 시작하였고 지가 상승세가 다소 둔화되었다. 특히, '90년 토지공개념 3법에 따라 시행된 택지소유상한제, 토지초과이득세, 개발이익환수제로 토지관련세금과 부담금이 강화됨으로써 토지의 효율적 이용에 대한 관심이 제기되기 시작하였다.

토지의 소유권과 이용권을 구별하여 비록 소유권이 없더라도 적당한 대가를 지불하고 토지를 이용목적에 따라 장기적으로 이용할 수 있도록 하는 제도로서 부동산신탁의 장점이 정부차원에서 검토되기에 이르렀으며, '91년 4월 부동산의 관리, 처분, 개발을 신탁전담기관에게 일정기간 동안 위탁하는 부동산신탁제도 도입이 발표되었다.

본 연구는 토지공급을 확대하는 한편, 토지의 효율적 이용을 위해 도입된 우리 나라 토지신탁의 현황과 특성을 우리보다 8년 앞서 시행된 일본의 토지신탁과 비교분석함으로써 그 특성을 명확히 하고 토지신탁시장을 전망하는 것에 그 목적이 있다.

## II. 土地信託의 特性

### 1. 土地信託의 概念과 類型

#### 가. 토지신탁의 개념

현재 신탁업법상 신탁가능한 재산은 금전, 유가증권, 동산, 토지와 그 정착물, 지상권, 전세권 및 토지의 임차권 등이며, 신탁의 목적 역시 영리 또는 개인적인 이익의 추구에 서부터 비영리 또는 공익목적에 이르기까지 매우 광범위하다. 가령, 신탁의 대상이 되는 재산의 종류에 따라 金錢信託, 債券信託, 證券信託, 不動產信託으로 구분될 수 있으며, 개인 자산의 보전 및 이익증식을 목적으로 하는 대부신탁이나 증권투자신탁, 그밖에 산업용자금조달을 목적으로 하는 設備信託(equipment trust)<sup>2)</sup>이나 장애자의 부양을 목적으로

1) 1988년 8.10 부동산 투기 억제책의 주요 내용은 양도소득세의 강화, 종합토지세의 도입, 관인계약서의 의무화, 토지거래 허가제와 신고제의 확대, 지가 일원화에 의한 재산세 과세표준의 인상, 토지공개념의 도입으로 공시지가제도와 종합토지세제가 시행되고, 토지공개념 관련 3법률의 도입이 검토되었다.

2) 설비신탁의 기본적인 틀은 美國에서 발달한 동산설비신탁을 참고로 한 것으로 차량, 설비, 컴퓨터, 기계설비 등의 설비자산을 제조하는 제조업체가 이러한 설비자산을 필요로 하는 사용자에게

하는 특정 증여신탁이나 퇴직자의 생활보장을 목적으로 하는 年金信託 등도 있다.

이러한 여러 유형의 신탁중 토지신탁은 신탁재산으로 토지 등을 수탁하고, 수탁자는 신탁 계약에 따라 토지 등에 유효시설(건물, 택지, 공장용지) 등을 조성한 다음, 처분, 임대 등 부동산 사업을 시행하고 그 성과를 수익자에게 교부하는 신탁을 의미한다.(재무부 「부동산신탁 업무 운용요강」) 일본에서는 당초의 신탁재산이 금전, 혹은 유가증권이었지만, 그 재산을 운용처분한 결과 신탁재산이 토지로 변하고, 수탁자가 그 토지의 관리처분을 담당한다고 하더라도 이를 토지신탁이라고는 하지 않는다(土地信託實務研究會, 1993, p.160). 우리 나라도 일본과 마찬가지로 신탁재산이 토지등(임차권 포함)이어야 함을 명료하게 하고 있다.

다만 일본의 경우 토지신탁을 개발신탁으로 칭하는 경우가 있으며, 우리 나라와는 달리 設備信託도 토지신탁에 포함된다. 설비신탁이 차량이나 선박공급을 중심으로 발전한 것이지만 부동산을 대상으로 한 것도 있기 때문이다. 設備信託에는 임대방식과 즉시이전 방식의 2가지가 있으며, 임대방식은 수탁자인 신탁은행이 신탁재산인 부동산을 사용자(user)에게 일정기간 임대를 행하고, 기간만료후 당해신탁재산을 사용자에게 매각하는 방식이다. 한편, 즉시이전방식은 신탁은행이 당해 부동산의 신탁을 받음과 동시에 사용자에게 즉시 매각하지만 매각대금을 사용자로부터 분할해서 회수해 가는 방식이다. 즉, 자금이 부족한 사용자가 해당부동산을 사용할 수 있게 해주는 방식의 신탁인 점에서 파이낸스를 목적으로 하는 것이라고 할 수 있다(三菱信託銀行編, 1987, pp.30-34; 新井 誠, 1990, p.201).

우리 나라에는 일본의 설비신탁과 같은 유형의 토지신탁은 이루어지지 않고 있으나, 1970년대에 한국신탁은행의 자회사인 한신부동산이 실시한 주택마련신탁<sup>3)</sup>과 택지마련 신탁

매각할 때, 제조업자가 직접 사용자에게 매각하는 것이 아니라, 일정기간 사용자에게 임대후 사용자로 하여금 사들이도록 한 제도이다. 이 제도의 특징은 제조한 설비자산을 신탁은행에 신탁하고 수익권 증서를 교부받은 제조업자가 수익권 증서를 신탁은행의 연금신탁기금 등에 매각함으로써 조기 자금회수가 가능하다는 것이다. 이 경우 임대료는 제조업체로부터 수익권을 인수한 年金基金 등에 교부된다.

설비신탁이 일본에서 활용된 것은 인구의 도시집중에 따른 수송력의 증대를 위해 철도차량의 증산이 필요했던 1950년대 후반이었다. 당시 차량건조에는 많은 자금이 필요하지만 차량이 차입금의 담보로 사용될 수 없었기 때문에 제조업체의 자금난이 심각한 문제가 되었다. 이 때 차량신탁에 의해 제조업체는 대금을 회수하고, 사용자는 차량을 사용하여 수익을 올리면서 임대기간 종료후 대금을 지불하는 제도로서 사용되었다.(新井 誠, 1990, pp. 200-201)

- 3) 주택건설신탁은 자가건설주택이나 주택건설업자의 분양주택 건설을 위해 자금지원 또는 건설을 대행하여 주거생활의 안정에 기여할 목적으로 개발된 신탁제도였다. 위탁자는 주택건설자금의 일부나 택지를 미리 신탁하고 신탁의 수익권 또는 신탁이전의 택지를 담보로 하여 한국신탁은행에 자금을 받아 주택을 건설하였고, 용자금은 연부나 월부로 상환할 수 있도록 하였다. 이 제도는 1969년 7월부터 1973년 12월까지 이용되었으며, 주택건설의 유형에 따라 세 가지로 구분되었다. 즉, 주택건설대상이 단독주택, 주거단지, 또는 아파트 등 분양주택인지의 구분과 위탁자가 실수요자 또는 건설업자인지의 구분에 따라 내집마련 신탁, 새마을 신탁, 그리고 새집분양신탁 등으로 구분되었다. 이 제도에 의해 개발된 사례로는 풍전 아파트, 개봉동 상가 아파트, 혜성 아파트 등을 꼽을 수 있다.

탁<sup>4</sup>이 이를 원용한 것이라고 할 수 있을 것이다<sup>5</sup>.

#### 나. 토지신탁의 유형

토지신탁은 임대형과 분양형으로 구분된다. 기본형인 임대형 토지신탁은 신탁한 토지 등 위에 건축물을 건설하거나, 택지조성 등의 사업을 시행한 후 일정기간 임대하여 발생한 수익을 수익자에게 교부하고 신탁기간 종료시에는 처분하여 현금으로 교부하거나 운용, 현상 그대로 교부하는 신탁을 말한다. 반면에 분양형 토지신탁은 신탁한 토지 등 위에 건축물을 건설하거나 택지조성 등의 사업을 시행한 후 이를 분양하여 발생한 수익을 수익자에게 교부하는 신탁을 의미한다.

이와는 별도로 신탁대상이 되는 토지의 소유권에 따라 사유지 신탁과 국공유지 신탁으로 구분되기도 한다. 현재 우리 나라는 국유지중 행정재산<sup>6</sup> 및 보존재산<sup>7</sup> 이외의 재산으로 구성되는 잡종재산에 한정해서 대통령령이 정하는 바에 따라 토지신탁을 취급하는 신탁회사에 신탁할 수 있다(국유재산법 제45조 제2항). 그러나 공유지 신탁은 아직까지 「지방자치법」과 「지방재정법」 등 관련법령의 개정이 이루어지지 않아 허용되지 않고 있다. 일본의 경우는 사유지 신탁과 국공유지 신탁이 모두 이루어지고 있다.

## 2. 土地信託 關聯法制의 特性

토지신탁과 관련해서 한국이나 일본 모두 신탁법에 근거하여 사업이 시행되고 있으며,

- 4) 택지마련신탁은 자금의 효율성을 제고하고 위탁자에게 택지구입의 편의를 제공하기 위하여 마련된 제도로서 1971년 7월부터 1973년 3월까지 실시되었다. 이 신탁제도는 당시 금액기준으로 총 21억 5200만원의 수탁실적을 올렸으며, 영동포 공업단지등 여러 개의 단지를 조성하였다. 주거단지로 건설된 지구는 용암동 지구, 미아 송천지구, 평창동 지구등이 있었다.
- 5) 이들 사업이 신탁개발에 의해 주택건설과 택지가 조성되었다는 점에서 토지신탁과 유사한 속성이 있지만 기본적으로 금전을 신탁받아 자금운용을 통해서 토지개발을 이루었다는 점에서 오늘날의 토지신탁과는 성격이 달랐다.
- 6) 행정재산에는 크게 3가지 종류가 있다. 첫째는 공용재산으로 국가(지자체)가 그 사무용·사업용 또는 공무원의 주거로 사용하거나, 1년내에 사용하기로 결정한 재산이다. 예를 들면, 청사, 교도소, 소년원, 동대, 국립학교, 국립병원, 국립도서관, 정부청사 건설예정부지를 의미한다. 두 번째는 공공용재산으로 국가(지자체)가 직접 공공용으로 생산하거나, 사용하기로 결정한 재산이다. 여기에는 도로, 항만, 하천, 제방, 운하, 국립공원 등이 속한다. 세 번째는 기업용 자산으로 정부기업(기업예산회계법 제2조의 규정에 의한 정부사업인 철도, 체신, 양곡관리 및 조달사업)이 직접 그 사무용·사업용 또는 당해 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나, 사용하기로 결정한 재산이다.
- 7) 법령, 조례나 규칙에 의하거나 기타 필요에 의하여 국가(지자체)가 보존하거나 보존하기로 결정한 재산을 의미한다. 예를 들어 문화재보호법에 의하여 문화체육부장관이 관리·보호하는 문화재, 기념물, 사적, 공원부지 등이 여기에 속한다.

한국의 신탁법은 사실상 일본법을 모델로 옮겨다 놓은 것이라고 할 수 있다.

#### 가. 일본 신탁법

「일본 신탁법」은 영국의 신탁제도를 도입하여 일본 민법에 적용하는 과정에서 영미법계<sup>8)</sup>와 대륙법계<sup>9)</sup>의 혼합형태로 형성·발전하였다. 신탁에 대한 정의는 일본내에 여러 가지 학설이 있지만 青木徹二, 入江眞太郎의 이론이 일반적이다. 이에 의하면 「신탁이란 물

8) 영국에서 신탁과 관련된 법제가 갖추어지기 시작한 것은 서양 중세봉건사회에 있어서의 신분적, 계급적인 질서하에서 성립된 보통법(common law)과 하위계급자가 국왕의 도덕적인 양심과 종교적인 관념을 호소하는 청원(請願)제도를 근간으로 하는 형평법(equity)의 이원적인 대립과정에 바탕을 둔다. 이는 부동산에 관한 수탁자의 부당한 처리 등의 신탁적인 양도사건이 형평법에 근거한 대법관법원에 많이 계류되면서 제도적인 틀이 갖추어졌기 때문이다.

반면에 영미법계로서 같은 법제적인 기반을 갖추고 있었지만 영국과 같이 봉건사회를 경험하지 않고 자본주의 사회로 발전한 미국의 경우에는 영국에서 도입된 신탁에 금전적, 사업적 요소가 많이 가미되었다. 이로 인해 미국의 신탁은 영국의 신탁이 부동산을 중심으로 이루어진 것과는 달리 화폐형태나 유가증권 형태의 재산을 관리하기 위한 영업신탁의 일종으로 발전하게 되었다. 영국과 미국의 「신탁법」 구성에 있어서 가장 크게 구별되는 점은 영국에서는 일단 재산이 신탁되면 위탁자의 관리권한은 없고 수탁자의 권리를 중요시하는 반면에, 재산 소유자가 의도한 목적대로 그 재산이 처리되어야 한다는 철학이 반영된 미국에서는 위탁자의 의사를 중요시하고 있다. 또한 영국에서는 수익자가 신탁재산에 대한 자본이득(capital interest)을 타인에게 양도하는 자유를 인정하는 반면에, 미국에서는 수익자가 신탁재산에 대한 자본이득을 타인에게 양도할 수 없다. 그러나 이러한 차이점이 있기는 하지만 신탁제도의 본질적인 요소에는 동일한 부분이 있다. 즉 신탁관계인 사이의 관계에 있어서 수탁자는 제3자와 신탁재산에 대하여 매각, 임대, 저당권설정 등의 對物的인 관계에 있고, 수탁자와 수익자는 단순히 對人的인 계약관계를 초월하여 특별신임관계(fiduciary relation)를 형성한다는 것이다. 또한 신탁재산은 수탁자의 고유재산과 구별되어 운영되고 수탁자의 채권자가 차압할 수 없는 등 신탁재산의 독립성을 인정하는 것이다.

9) 대륙법계 「신탁법」은 실정법으로서 규정되어 있지 않은 채, 학설이나 판례에 의존하고 있다. 「신탁법」에 대한 이론적인 근거는 독일법적 신탁이론과 로마법적 신탁이론 2가지의 큰 흐름이 있으나, 로마법적인 신탁이론이 지배적이다.(新井 誠, 1990:36-41) 로마법적 신탁이론(Ferdinand Regelsberger)은 원칙적으로 신탁재산의 권리에 대하여 수탁자에게 완전권을 인정하며, 신탁목적에 대한 제한은 위탁자와 수탁자간의 채권적인 구속에 지나지 않는다는 이론이다. 이러한 이론을 뒷받침해 주는 것이 독일 민법 제137조제1항 「양도성이 있는 권리를 처분할 수 있는 권능은 법률행위에 의해 배제 또는 제한을 받지 않는다」는 규정이다. 즉 수탁자의 신탁재산 처분권을 배제 또는 제한할 수 없다는 내용이 포함되어 있으므로, 신탁재산에 대해서는 수탁자에게 완전권이 이전된 것으로 간주하고, 위탁자와 수탁자간에는 채권적인 구속만이 존재한다는 것이다.

그러나 로마법적 신탁이론에는 필연적인 결과로서 2가지의 약점이 존재한다. 첫째로는 위탁자와 수탁자와의 관계(對內關係)보다 수탁자와 제3자와의 관계(對外關係)를 중요시하기 때문에 수탁자가 신탁재산을 신탁위반 처분한 경우에 그 처분은 유효하며 위탁자에게는 채권적인 보호밖에 보장되어 있지 않는 점이다.

둘째로는 신탁재산의 처분에 대한 수탁자의 완전권이 이전되기 때문에 신탁재산과 수탁자의 고유재산과는 원칙적으로 구별이 없으므로 수탁자의 채무초과나 파산이 발생할 경우에 문제가 될 수 있다. 그러나 독일의 판례상 파산법상의 취소권이나 강제집행법상의 이의권을 인정함으로써 신탁법과 집행법상의 이론적인 모순은 있지만 위탁자의 보호장치를 갖추고 있다고 볼 수 있다.

권적 효과와 채권적인 효과 2가지의 측면이 유기적으로 결합하여 물권적인 효력에 의하여 재산권이 완전히 수탁자에게 이전되지만 내부적으로는 채권적인 제약이 존재한다」라고 설명하고 있다.

독일신탁이론이 신탁을 신탁재산에 대한 권리가 수탁자에게 완전히 이전한다는 물권적 효력과 위탁자와 수탁자간의 채권적인 구속과는 별개의 2가지의 법률행위(복합행위설)가 있는 것으로 간주하는 반면, 일본「신탁법」은 물권적인 효력과 채권적인 효력의 일체성을 강조하고 있다. 즉 일본신탁이론에서는 신탁을 하나의 법률행위(단일행위설)로 간주한다.

따라서 신탁재산에 대한 권리관계에 있어서도 위탁자와 수탁자는 채권적인 구성으로 시작하여 일본 「신탁법」 제15조, 제16조에 의해 신탁재산에 대한 완전권을 수정하여 규정하고 있다. 즉, 제15조에 신탁재산은 수탁자의 상속재산에 포함되지 않으며, 제16조에 신탁재산에 대한 강제집행을 금지하는 이른바 신탁재산의 독립성에 대한 규정이 명시되어 있는 바, 이는 재산권이 물권적으로는 수탁자에게 귀속하지만 신탁재산에 대한 독립성을 인정하는 것이다.

또한 수탁자의 신탁위반처분에 대해서 「신탁법」 제31조를 통해 신탁위반의 처분행위에 대한 취소권을 인정함으로써 위탁자의 보호장치가 마련되어 있다.

#### 나. 한국 신탁법

한국에서 토지신탁을 규정하는 법률은 「신탁법」이다. 「신탁법」은 민법의 특별법이며 「신탁업법」과 「담보부사채신탁법」과 「증권투자신탁업법」은 상법의 특별법인 동시에 「신탁법」의 특별법이다. 그 연혁은 1931년 6월 조선보사령 제1조에 의하여 일본「신탁법」을 이용하던 것을 미군정 법령 제21 - 22호로 잠정유지하여 왔으며, 대한민국정부수립후 헌법 부칙 제100호에 의해 계속 시행하여 왔다. 그러나 5.16혁명후 당시 입법기관인 국가재건최고회의 상임위원회에서 舊法 정리작업의 일환으로 1961년 12월 30일 법률 제900호로 「신탁법」을 제정하였으며, 그 후 개정 없이 지금까지 이어지고 있다.

한국 「신탁법」은 일본 「신탁법」을 기본으로 제정한 점에서 일본 「신탁법」과 완전히 일치하며, 이와 같은 법의 동일성이 신탁제도운영에 있어서도 공통점을 초래하는 원인이 된다. <<표 1>> 참조)

<표 1> 한국과 일본의 신탁법 비교

구 분	일 본	한 국
이론적 배경	영·미법계와 일본민법(대륙법계)의 혼합	일본신탁법을 원용하여 제정
중점사항	형태로서 신탁재산은 물권적인 효력에 의하여 수탁자에게 재산권을 이전하지만, 채권적 제약이 수반	-

구 분	일 본	한 국
신탁관계인	위탁자와 수탁자는 물권 및 채권관계에 있음	-
신탁재산	신탁법 제15조, 제16조 신탁재산의 독립성 인정	신탁법 제22조, 제25조 신탁재산의 독립성 인정
수탁자의 신탁처분위반	신탁법 제31조 신탁위반의 처분행위에 대한 취소권 인정	신탁법 제52조 신탁위반의 처분행위에 대한 취소권 인정

### 3. 土地信託의 特性

토지신탁이 토지의 유효활용방안임을 주장하는 논리는 토지신탁이 토지소유자의 토지활용의사를 제고시키는 다음과 같은 여러 가지 장점이 있다고 한다.

첫째, 토지신탁은 토지소유자의 토지보유 욕구를 만족시키는 사업이라는 점이다. 이는 토지신탁이 토지를 팔고 싶은 생각이 없고 자금이나 사업능력이 떨어져 보유한 토지를 놀리거나 비효율적으로 이용하는 토지소유자의 토지를 대상으로 전문기관이 자금동원 및 사업기획을 통해 토지를 효율적으로 활용하는 사업방식이기 때문이다. 물론 토지소유권은 신탁기간중에는 형식적으로는 수탁자에게 이전되지만, 실질적인 소유권은 수익자인 토지소유자가 가지고 있는 것이며, 특히 임대형 토지신탁은 신탁기간 종료후 건물을 포함한 모든 신탁재산이 토지소유자에게 환원된다. 따라서 신탁기간중의 지가상승이익을 포함한 이익은 전부 토지소유자에게 귀속된다.

둘째, 토지신탁은 토지소유자의 토지재산에 대한 경영노하우나 사무처리와 같은 번거로움을 제거하는 점이다. 이는 신탁회사(일본의 경우 신탁은행)가 토지소유자를 대신하여 물건조사, 시장조사, 사업계획의 입안, 건축공사의 발주, 자금조달, 임차인 모집, 건물의 유지관리, 사무처리 등 토지개발, 이용, 관리사업 일체를 처리하기 때문이다.

셋째, 토지신탁은 신탁회사의 정보, 노하우를 최대한 이용함에 따라 기대이상의 운용성과를 낼 수 있는 점이다.

넷째, 토지신탁은 참여하는 모든 이해관계자들이 안심하고 이용할 수 있는 사업방식이라는 점이다. 이는 거래관계자인 금융기관, 건설회사, 임대인, 관리회사 등이 공신력을 바탕으로 하는 신탁회사와 거래를 하게 되어 안심할 수 있기 때문이다. 또한 토지소유자에게 상속과 파산 등의 사태가 발생할 때 신탁재산은 독립된 재산으로 되기 때문에 상속과 파산 등이 사업추진의 장애가 되지 않기 때문이다.

다섯째, 토지신탁은 複數地權者의 권리조정이 용이하다는 점이다. 신탁기간중 수익자인 토지소유자의 일부가 사망하거나 도산했다더라도 수익권을 상속하는 상속인이나 채권자도

당초의 신탁계약의 내용에 구속되므로 지속적인 사업이 이루어지며, 신탁회사가 공정한 입장에서 각 소유자의 권리를 조정하고 그 권리비용에 따라 수익권 증서를 교부하므로 사업시행을 원활하게 만들 수 있기 때문이다. 또한 일반 공동사업의 경우는 권리관계가 복잡하지만, 토지신탁의 경우는 신탁기관이 신탁기간중의 주인이므로 사업전체의 효율적 운영과 일원적 관리를 가능하게 한다.

여섯째, 신탁기간중 상속이 발생한 경우 세금면에서 유리하며, 수익권의 처리가 용이하다는 점이다. 신탁수익권을 상속할 경우, 차입금의 지불이나 건물의 감가상각비 등이 세무상 비용으로 인정되며, 신탁의 취지에 따라 채무가 있는 경우는 상속과세에서 공제되어 유리하다. 신탁기간중에 만약 자금이 필요하면 신탁수익권을 양도하기도 하고 수익권을 담보(質權設定)로 할 수 있는 등 자금화가 가능하기 때문이다.

반면에 토지신탁의 한계로 다음과 같은 점이 지적된다.

첫째, 토지신탁이 가능한 토지는 개발후 임대료 수입 등 사업수입이 있는 경우에 한정되는 점에서 공익의 실현과는 결합되기 어렵다.

둘째 토지의 소유와 이용을 분리하였다고는 하지만 개발이후의 토지이용과 관련해서 토지소유자의 의사를 완전히 배제하기 어려우므로 엄격한 의미로 소유와 이용이 분리되었다고 할 수 없다.

셋째, 신탁회사가 개발과 관련된 모든 사업과정을 직접 실시하는 것이 아니라 일부는 전문업체에 다시 위임하는 경우가 많으므로 신탁본연의 목적에 위배되는 결과를 초래할 수도 있다. 즉, 위탁자와 수탁자간의 특별신임관계를 기초로 하는 신탁제도에 있어서 수탁자의 위임을 받은 제3자가 등장하는 것 자체가 신탁본연의 목적에 위배된다는 법률해석도 제기될 수 있기 때문이다(新井 誠, 1990, pp. 217-218). 예를 들면, 건축공사는 발주를 통해서 시공사를 선정하고 있으며, 준공후 건물관리는 전문관리업체와의 관리계약 등을 통해 수행하고 있다. 이러한 신탁업무의 위임은 수익자의 동의를 얻음으로써 가능하지만(신탁법 제37조 1항) 신탁업무의 책임소재가 불분명해지는 문제를 초래할 우려가 있다. 즉, 수탁자에게는 신탁업무 위임자의 선임, 감독에 대한 책임만 있을 뿐(신탁법 제37조2항) 위임받은 자의 과실행위 또는 하자로 인한 문제가 발생하였을 경우에는 수탁자에게 책임이 없기 때문이다. 그렇다면 과연 수익자의 동의가 있었다고 해서 제3자(예를 들어 시공회사 또는 관리회사)의 과실행위 또는 하자까지 수익자가 떠맡아야 하는 것일까? 물론 현행법상 제3자의 과실행위 또는 하자로 인해 발생하는 손실에 대해서는 수익자가 제3자를 상대로 손실보상을 청구할 수는 있다.

### Ⅲ. 土地信託 事業現況 및 特性

## 1. 土地信託 導入過程과 推進實績

### 가. 일본의 토지신탁 도입과정과 추진실적

일본에서 타인의 재산을 관리한다는 의미의 신탁이 실시된 것은 日本興業銀行이 설립된 1902년 이후부터이나, 부동산개발을 목적으로 하는 토지신탁이 검토된 것은 1969년 「都市再開發法」을 제정할 무렵이다. 기본적인 구상은 신탁업무를 전담하는 신탁은행이 토지소유자로부터 토지를 수탁받고, 건설회사로부터 그 토지에 건물을 짓도록 한 후 완성된 건물을 수탁받아, 이 건물과 토지를 당시의 주택공단(現 住宅·都市整備公團)이나 住宅供給會社에 임대하여 그 임대소득을 토지소유자와 건설회사에 배당하자는 것이었다. 그러나 당시는 지가 급등기로 토지이용보다는 보유에 따르는 자본이득의 추구경향이 강했으므로 토지소유자들의 관심을 끌지 못했으며, 건설회사나 신탁은행도 저렴한 임대주택의 공급만으로는 수익성이나 채산성 확보에 문제를 느껴도입·시행의 단계에 이르지 못하였다.

이후 1972년의 「신도시기반정비법」 및 1973년의 특정임대주택 건설유자이자보조제도(특용제도) 도입시 임대주택공급확대방안으로 재검토가 이루어졌으나, 오일쇼크로 인해 정부정책 전부가 재검토됨으로써 시행되지 못하였다.

다시 1980년대에 접어들어 지가가 高價상태이지만 안정기에 접어들고, 보유 및 양도과세에 대한 부담이 늘어나자 토지소유자의 입장에서는 보유토지의 유효활용을 통해 수익을 올려야 할 필요성을 느끼게 되었으며, 토지수요자측에서도 토지를 직접 구입하지 않고 임차에 의해 이용함으로써 비용을 절감할 수 있는 토지이용방안을 강구하게 되었다.

1982년 7월 通産省 産業構造審議會 住宅部會의 중간보고에서 토지문제 해결의 기본방향은 토지를 소유하는 것에서 이용하는 것으로 전환시키는 것에 있음에 주목하는 한편, 양질의 택지공급을 위해서는 토지의 채권화 또는 증권화가 필요하며 그 구체적인 방식으로 신탁에 의한 택지공급을 제안하였다. 1983년 8월 經濟企劃廳「1980年代 經濟社會의 展望과 指針」에서도 지가를 안정시키는 새로운 개발방식으로 택지개발과 재개발 시행시 차지방식<sup>10)</sup>과 신탁방식의 활용보급을 도모하는 것이 필요하다는 의견이 제시되었다. 또한 自民黨 政務調査會 「公共事業에의 民間活力 導入에 관한 特別調査會」에서도 신탁방식의

10) 차지권이란 타인소유 토지를 임대하여 장기적으로 활용하는 권리를 의미한다. 이와 같은 차지권이 도입된 배경으로는 1898년(明治 31년) 일본의 민법이 형성된 시기에 당시 토지사용에 관련된 권리로서 농지의 이용과 관련된 임차권, 건물을 세우는 등 택지의 이용권리로 지상권이 고려되었기 때문이다. 특히, 지상권은 물권이기에 때문에 동기가 필요하고, 돈을 들여서 건물을 건설하기 때문에 기간이 길어야 한다는 생각을 하게 되었다. 이러한 의견이 반영된 것이 1909년 「건물보호법」으로 임차인이 건물동기를 할 수 있게 하였으며, 1921년 「차지법」, 「차가법」을 제정함으로써 최저 20년의 임대기간이 보장되었다. 1941년 전쟁중에 토지소유자가 정당한 이유를 제시하지한 차지권이 유지되도록 차지법 개정이 이어졌다.

적극 활용이 제안되었다. 이러한 제의견을 토대로 1983년 10월 21일 각의에서 결정한 總合經濟對策 6항목속에 주택·택지의 공급촉진을 도모하기 위해 토지신탁의 활용을 도모한다는 내용이 포함되었으며, 국유지 유효활용본부가 설치되었다. 마침내 1984년 3월8일 일본 파이프제조와 住友신탁은행과의 사이에 토지신탁 제1호 사업이 체결되었다. 1984년 6월 28일에는 高槻市가 驛前재개발<sup>11)</sup>을 住友신탁은행과 신탁방식으로 수행하는 합의를 맺었다.

일본에서 토지신탁을 취급하는 기관은 住友신탁은행, 三井신탁은행, 三菱신탁은행, 中央신탁은행, 安田신탁은행, 東洋신탁은행, 日本신탁은행, 大和은행 등 8개 은행이<sup>12)</sup> 있으며, 신탁건수의 추이를 연도별로 살펴보면, 도입초기인 1985년부터 '89년까지는 지속적으로 신탁건수가 늘어나는 것을 알 수 있다(〈표 2〉 참조). 이에 대한 이유로는 1986년 이후 ① 토지신탁 관련 세제에 대한 상속세 및 증여세 등의 일부 감면조치<sup>13)</sup>, ② 법인의 토지교환시의 특례조치<sup>14)</sup>, ③ 국공유지 신탁<sup>15)</sup> 등의 조치를 들 수 있다. 또한 당시에는 지가가 지속적으로 상승하였으며, 특히 대도시권의 임대료가 급등하던 土地神話가 재현하던 시기였으므로 신탁회사의 사업여건도 매우 양호하였으며, 이로 인해 토지신탁에 대한 관심도 매우 컸다.

그러나 1990년대에 접어들면서부터 '90년, '91년은 전년대비 비슷한 수준을 유지하지만 지가가 급락하는 '92년 이후는 크게 줄어들기 시작하여 '96년에는 토지신탁이 시행된 첫째인 30건과 비슷한 48건에 불과한 상황에 직면해 있다. 이러한 점을 감안할 때, 토지신탁

11) 전체 프로젝트는 大阪府 高槻市 高槻驛 남쪽지구(그린플라자 1호관, 우체국유적지, 국철화물유적지, 민유지)의 재개발로 住友신탁은행이 담당하는 업무는 ① 그린플라자의 경우는 재개발을 위한 자금알선, ② 우체국유적지 및 그에 인접한 민유지에 대해서는 토지신탁방식으로 시티 호텔과 스포츠 센타를 건설하고 ③ 국철화물유적지에 대해서는 입체주차장으로 활용한다는 것이다. 당시에는 지방자치법이 개정되지 않았으므로 공유지에 대한 토지신탁으로 계약한 것은 아님

12) 우리 나라의 대한주택공사와 매우 유사한 역할을 하는 중앙정부 산하의 특수법인(정부투자기관)인 日本住宅·都市整備公團과 지방정부 산하의 특수법인인 各 地方住宅供給公社도 토지신탁과 유사한 사업을 실시하고 있으나, 이것을 반드시 토지신탁이라고 할 수는 없어 제외한다.

13) 토지신탁으로 건축된 토지와 건물에 대해서는 신탁시 발생한 채무(예: 건축비등)를 그 자산의 감정가액에서 공제한다든지, 토지신탁으로 임대주택을 건설한 경우에 자산가액을 줄여서 평가한다든지 하는 것이다. (재)일본주택총합센타에서 1988년 8개의 신탁은행을 대상으로 토지신탁관련된 사항을 조사하였는데, 토지소유자들이 토지신탁방식을 통하여 개발하는 이유로는 사업에 대한 수익성과 상속대책이 주를 이루었다.

14) 토지신탁을 위해 법인이 기보유토지를 제3자 소유의 다른 토지와 교환한 경우 부동산의 취득가액을 줄여서 쓸 수 있다. 이와 같은 壓縮記帳이 가능한 경우는 교환용 부동산이 교환이전과 동일한 용도로 사용되어야 하며, 보유기간이 1년 이상이어야 하며, 가격이 높은 쪽 금액의 20/100에 상당하는 금액을 넘지 않는 범위에 한정되나 이를 통해 기업의 법인세를 줄일 수 있다.

15) 1986년 5월 「지방자치법」, 동년 6월 「국유재산법」의 일부를 개정하여 국가 혹은 지방자치단체가 소유하는 토지도 토지신탁의 대상이 될 수 있게 한 것을 의미한다.

탁은 정부의 제도적인 지원도 중요하지만 부동산 개발사업인 점에서 개발이후 임대료나 임대상황을 좌우하는 부동산경기와 밀접한 연관이 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 일본의 토지신탁 건수 추이

구 분	전년대비 평균지가상승률	6대도시 지가상승률	신규 수탁건수	누 계	국·공유지 수탁	
					신규수탁	누 계
'85	2.6%	8.4%	30	30	-	-
'86	3.5%	21.3%	151	181	-	-
'87	10.5%	35.1%	227	408	2	2
'88	6.2%	19.2%	320	728	9	11
'89	9.8%	27.4%	376	1,104	7	18
'90	16.2%	20.3%	361	1,465	9	27
'91	3.0%	-6.9%	356	1,821	3	30
'92	-4.4%	-19.4%	228	2,049	5	35
'93	-5.4%	-15.1%	116	2,165	3	38
'94	-4.0%	-11.0%	53	2,218	2	40
'95	-3.9%	-13.8%	56	2,274	3	43
'96	-4.6%	-9.7%	48	2,322	0	43

▶ 자료 : 일본부동산연구소(1996), 일본신탁협회 자료 합성하여 작성

이 밖에 부동산경기와 무관하게 1991년 借地借家法<sup>16)</sup>을 제정하고 定期借地權制度<sup>17)</sup>를 도입함으로써 借地權者의 권리보다는 토지소유자의 권리를 강화한 것도 토지소유자의 토지신탁에 대한 관심을 定期借地權을 활용한 토지이용으로 돌리게 했을 가능성도 있다. 이는 1993년 이래 定期借地權 제도를 활용한 토지이용이 크게 늘어나고 있음에 근거한다

16) 일본의 차지법은 토지소유자가 정당한 이유를 제시하지 못하는 한 차지권이 유지되도록 차지법 개정이 이어짐으로써 차지권자의 권한이 강한 법률이었다. 이로 인해 토지소유자가 차지를 기피하는 현상이 벌어지나 일본정부는 1991년 「건물보호법」, 「차지법」, 「차가법」을 통합하여 「借地借家法」을 제정하여, 차지권의 종류를 一般定期借地權, 建物讓渡特約付借地權, 事業用借地權의 3가지로 구분하고, 借地權의 존속기간, 借地權 갱신에 대한 내용을 분명히 함으로써 토지소유자의 권리를 강화하였다. 일본의 借地權에 관련된 상세한 논의는 (ビジョンクエスト編?1995) 참조.

17) 定期借地權方式에는 존속기간 50년 이상의 一般定期借地權, 30년 이상의 建物讓渡特約付借地權, 10년~20년 기간의 事業用借地權이 있다.

<sup>18)</sup> 과거 借地權을 활용한 토지개발이 借地權者의 권리를 옹호함으로써 토지소유자가 借地權 활용을 기피하도록 했던 것임에 비해, 개정 借地權은 借地期限이 정해져 있으므로, 토지가 언제 토지소유자에게 귀속될 것인지를 짐작할 수 있게 한 점에서 차지방식의 토지유효 활용방식으로서의 경쟁력이 강화되었기 때문이다.

이처럼 일본의 경우 최근 부동산경기의 장기침체와 정부의 借地權活用に 대한 관심 때문에 토지신탁시장은 상당히 위축되어 있는 실정이다.

#### 나. 한국의 토지신탁 도입배경과 추진실적

우리 나라 정부가 토지신탁의 실시를 검토한 것은 토지소유자가 제공하는 나대지 또는 저밀도상태로 방치된 토지를 적극개발하면 지가를 현재화시키지 않고 상가, 사무실, 주택 등으로 공급함으로써 지가와 임대료의 안정을 도모하는 것이 가능할 것이라는 입장에 기인한다.

이와 같은 견해는 1985년부터 1989년까지 비약적으로 성장하고 있던 일본의 토지신탁의 사례를 참고한 것이다.

1990년 4. 13 부동산 투기억제 대책발표시 '90년 상반기중에 부동산신탁업을 전문업으로 육성하는 방안과 그 세부시행지침의 제시가 포함되었으나, 이후 부동산 시장이 안정세를 보임에 따라 개발자금조달, 기존의 토지이용관행에 부합되지 않는 새로운 제도의 도입으로 부동산 시장을 자극하지 않을까 하는 우려에서 후속조치가 도입되지 않았다.

그러나 1991년 5월 감정원과 성업공사에 대해 자회사 형태로 부동산신탁회사의 설립이 허가되었으나, 신탁회사의 업무는 토지소유자를 대신하여 나대지나 저밀도 상태의 토지를 개발하는 토지신탁을 제외한 관리 및 처분신탁과 부수업무인 컨설팅·증개·대리업무에 한정되었다. 마침내 地價가 처음으로 하락세를 보인 '92년 11월 토지신탁업무가 허용되었다<sup>19)</sup>. '94년 1월에는 유희 국유지에 개발자가 빌딩, 상가, 체육시설, 창고 등의 건물을 지어 일반인에게 임대하는 국유지신탁이 허가되었으며, '96년 7월부터는 30만평 미만의 지방공단을 조성하는 경우 중앙정부, 지방자치단체, 정부투자기관 등의 공단개발 사업시행자가 부동산신탁회사에 사업시행권을 맡기는 조치도 허용되었다.

현재 4개의 부동산 신탁회사가 재정경제원의 인가를 받아 영업중이며, 부동산신탁회사의 매출액은 연 200% 이상의 초고속 성장을 보이고 있다.

18) 일본에서 정기차지권방식에 의한 주택공급실적은 '93년 55호, '94년 861호, '95년 1,754호, '96년 7월 현재 1,088호로 해마다 높은 증가율을 보이고 있다(神戶新聞, 1996년 10월 20일자 16,17면).

19) 토지신탁이 허용된 것은 1991년 11월 16일이다. 토지공개념이 시행된 '90년 지가는 20.58%라는 상승률을 보였지만 '91년 12.78%, '92년 -1.27%라는 하향추이를 보였다.

〈표 3〉 부동산신탁회사 현황

(단위 : 억원, 명)

구 분	설립일	'97년기준 납입자본금	총인원	'96년 수익	'97년목표
한국부동산신탁	'91. 5.15	70	150	26	270
대한부동산신탁	'91. 5.15	60	116	42	198
한국토지신탁	'96. 5. 2	500	135	-25	120
주은부동산신탁	'96.12.10	100	50	-	10건 (신탁보수:40억원)

'92년 11월부터 '96년 12월까지 토지신탁 사업건수는 전부 119건으로 매년 증가추세에 있으며, 특히 '96년에는 82건으로 전년도 25건에 비해 급격히 늘어났고 이러한 추세는 금년에도 이어질 것으로 예상된다. 이를 지가와 관련시켜 보면 우리 나라의 토지신탁 실적은 지가동향과 직접적인 상관관계 없이 착실하게 증가하는 추세를 보인다.

〈표 4〉 한국의 연도별 토지신탁 실적

년 도	'93	'94	'95	'96
건 수	4	8	25	82
평균지가상승률	-7.38%	-0.57%	0.55%	0.95%

## 2. 한국과 일본의 토지신탁에 대한 인식 및 신탁실적 비교분석

먼저 토지신탁에 대한 양국의 인식을 보면 다음과 같은 특성을 보인다.

첫째, 일본과 한국 모두 토지신탁을 토지의 유효활용제도로서 인식하고 정부차원에서 도입을 적극 검토했으나, 일본의 경우 토지신탁은 전체적으로 경기가 상승하고 특히 부동산 경기가 활황을 보이던 시점에서 민간활력을 도입하여 경기 활성화에 일조하도록 한다는 차원에서 도입되었으나, 우리 나라의 경우는 오히려 신탁은 지가가 하락세, 특히 대도시 지역의 지가가 하락하던 시점에 부동산 경기를 자극하지 않도록 하는 전제하에서 도입이 검토된 점에서 정부의 관심이나 지원의 폭은 떨어진다고 할 수 있다. 이러한 인식차이로 인해 일본에서는 토지신탁을 위한 자금으로 은행의 여유자금을 활용하는 것이 가능한 반면, 한국에서는 여신금지규정이 적용되는 등 토지신탁을 위한 자금운용이 매우 까다롭게 되어 있다

둘째, 일본에서 토지신탁을 금융업의 일종으로 간주하여 신탁은행을 수탁자로 사업을 추진하였으나, 한국에서는 토지신탁을 부동산관련 업무로 이해하고 부동산관련회사를 수

탁자로 하였다. 즉, 일본에서는 민간은행인 신탁은행이 토지신탁업무를 취급한 반면, 한국의 경우 토지신탁 도입초기에는 부동산 감정 또는 매매 등의 경험을 축적한 한국감정원, 성업공사의 자회사가 토지신탁업무를 취급하고 있다. 신탁회사의 이와 같은 특성차이는 일본이 신탁은행의 지방점포 등을 활용하여 토지신탁을 국민 일반에 널리 홍보할 수 있었던 반면, 한국의 경우 신탁회사가 점포망을 갖추지 못한 점에서 토지신탁은 아직까지 소수계층만 認知하는 결과를 초래했다고 할 수 있다. 이러한 차이는 일본의 경우 신탁은행이 금전신탁과 토지신탁을 모두 다루는 점에서 신탁법, 신탁업법으로 토지신탁사업을 운용하는 것에 무리가 없으나, 한국의 경우는 금전신탁과 토지신탁을 취급하는 기관도 분리되어 있고, 토지신탁의 부동산개발 성격을 분명히 하는 차원에서 기존의 신탁법, 신탁업법과는 별도로 토지신탁은 재무부(현 財政經濟院)의 「부동산신탁업무운용요강」(’91. 5.10재무부은행 222000-415)에 근거하여 신탁업무를 처리하도록 하고 있다.

셋째, 일본에서는 토지신탁제도 도입이전에도 토지의 소유와 이용을 분리한 토지이용제도도 借地權을 활용한 토지이용방식이 1920년대 이래 정착되어 있었으나, 한국에서는 토지신탁이란 기존 토지이용방식과는 전혀 다른 제도로 도입되었다는 것이다. 우리 나라에도 민법상의 권리인 지상권을 활용하여 타인소유토지에 건물을 건축할 수는 있지만 토지소유자의 권리가 제한되는 점에서 지상권 설정이 전무한 실정(류해웅, 1995, p.42)이기 때문이다. 이러한 점에서 일본은 토지소유/이용분리방식인 토지신탁에 대해 토지소유자의 인식이 개화되어 있다고 할 수 있으나, 우리 나라의 경우는 토지신탁은 기존의 이용관행과 크게 다른 점에서 진정한 의미의 토지소유/이용분리인 임대형 토지신탁이 확산되기에는 다소 시간이 소요될 수밖에 없는 실정이다.

〈표 5〉 한국과 일본의 토지신탁 특성비교

구 분	일 본	한 국
도입목적	토지의 소유에서 이용으로 인식전환	토지의 유효활용
도입시기	1984년	1992년
도입당시 토지시장 동향	지가 완만한 상승기	지가하락기
신탁수행자	신탁은행	한국감정원, 성업공사자회사
신탁에 대한 인식	금융상품	부동산상품

다음으로 한국의 토지신탁사례수가 지나치게 적지만 이를 감안하여 한국과 일본의 토지신탁실적을 비교하면 〈표 6〉과 같다.

총수탁건수는 일본이 10년동안 2,216건, 연평균 222건의 신탁사업을 수행한 반면, 한국은 1993년부터 약 4년동안 총 119건, 연평균 30건의 사업을 추진하였으므로 신탁시장 규모는 일본이 한국에 비해 월등히 크다고 할 수 있을 것이다. 그러나 일본이 부동산 경기 침체로 1991년 이래 신탁건수가 지속적으로 하향하고 있는 것에 비해 한국은 신탁건수가 전년대비 200%이상 계속 늘어나고 있으며, 경제규모 등을 감안할 때 한국의 토지신탁건수가 일본에 비해 적다고만은 할 수 없다.

<표 6> 한국과 일본의 토지신탁실적 비교

구 분		한 국	일 본
총수탁건수		119건 (1993-96년 12월말)	2,216건 (1984-94년 3월말)
위탁형태	단독위탁	98건(82.4%) 개인 32건, 법인 66건	1,751건(79%) 개인 1,144건, 법인 549건 국가, 지자체 39건 기타 19건
	공동위탁	21건(17.6%) 개인 18건, 법인 2건 개인/법인 1건	465건(21%) 개인 67건, 법인 18건, 개 인/법인 83건 기타 2건
토지소재지(수도권)		서울,경기(수도권) 전체 60.5%	關東지방(수도권) 전체 62.9%
신탁목적	임대형	34건(28.6%)	2,093건(94.4%)
	분양형	85건(71.4%)	123건(5.6%)
주택호수	임대형	1,285호(7.8%)	19,379호(82.5%)
	분양형	15,266호(92.2%)	4,113호(17.5%)
건당 평균부지면적		21,262㎡	4,194㎡
건당 평균건물연면적		36,933㎡	2,981㎡
건당 평균 사업비·건축비	평균사업비	335.7억원	10.7억엔
	평균건축비	270.4억원	8.6억엔

위탁형태별로 살펴볼 때, 한국은 단독위탁 82.4%, 공동위탁 17.6%, 일본이 단독위탁 79%, 공동위탁 21%로서 한국과 일본 모두 단독위탁형태가 월등하게 많다. 또한 사업대상이 되는 토지의 소재지를 보면 한국과 일본 모두 신탁사업이 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다. 신탁대상 토지의 수도권 소재 비율은 전체의 60.5%와 62.9%이다.

그러나 신탁목적별 실적을 보면 일본이 임대형으로 수탁받은 사업이 전체의 94.4%를 차지할 정도로 압도적인 반면, 한국은 분양형이 71.4%로 분양형이 임대형보다 높은 실정이다. 이는 일본의 토지신탁이 기본형인 임대형 중심으로 정착되어 있음에 비해 한국에서는 건물건설후 처분하는 처분형이 중심이 됨을 보여 주는 것이다. 신탁을 통한 주택건설 실적 역시 일본은 임대주택이 건설된 전체주택의 82.5%인 19,379호에 달하는 반면에 한국은 분양주택이 전체 주택의 92.2%인 15,226호에 달함으로써 역시 한국이 처분형 중심임을 알 수 있다. 이와 같은 韓日간의 차이는 앞에서 언급했듯이 한국의 토지소유자가 토지신탁의 기본배경인 토지소유/이용의 분리를 아직까지 받아들이지 못하기 때문으로 사료된다.

신탁건당 평균부지면적은 일본이 4,194㎡, 한국이 21,262㎡로 한국의 신탁대상토지의 평균규모가 일본보다 월등히 넓다. 건당 건물연면적도 일본이 2,981㎡로 부지면적의 2/3 수준으로 저밀도인 반면에 한국의 건당 건물연면적은 36,933㎡로 평균부지면적보다 1.7배 정도로 한국이 일본보다 고밀도로 토지를 이용하고 있는 것을 알 수 있다.

건당 평균사업비와 건축비를 비교하기는 용이하지 않지만 일본의 건당 평균사업비와 건축비가 각각 10.7억엔과 8.6억엔인 반면 한국은 335.7억원과 270.4억원으로 나타나 환율과 물가 차이를 감안하더라도 일본이 한국에 비해 토지신탁 사업규모가 적다는 것을 알 수 있다.

이처럼 일본이 신탁대상 토지규모가 적고 건설되는 건물의 규모나 사업비가 한국보다 적은 이유는 일본의 조세제도에 근거하는 것으로 사료된다. 즉, 3대도시권의 市街化區域內 소재하는 토지중 특별구 200㎡, 기타 시 330㎡이상 소규모토지(1982년 4월1일 이후 취득한 토지 대상)가 주택용지 등으로 유효이용되지 않는 한 10년간 증과세한다는 특별토지보유세중 과세특례(소위 미니보유세)가 부과되므로 이를 회피하기 위해 개발자금이 없는 토지소유자가 신탁회사에 의뢰하여 토지를 개발한 경우가 많았을 것이기 때문이다.

#### IV. 土地信託市場 展望

토지신탁시장이 활성화되는 조건은 토지신탁상품의 수요자인 토지소유자가 보유토지를 토지신탁을 통해 개발하고 싶어 하고, 토지신탁의 공급자인 토지신탁회사가 토지신탁사업을 수행하기에 바람직한 환경이 조성되는 것이다. 현재의 우리나라 토지신탁시장에 영향을 미치는 요인인 지가, 토지보유세, 신탁회사의 업무능력 등을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

## 1. 地價動向

토지신탁이 토지소유자의 관심을 유도하기 위해서는 지가는 급등기보다는 안정적이어야 할 것이다. 1970년대 및 1980년대 초반 지가가 급등하고 있던 일본의 경우 도시 내에서 토지를 농지나 유휴지로 사용하고 있는 경우가 무척 많았으며, 이용이 되었다고 하더라도 저밀도로 이용되는 수준이었다. 이와 같은 상황이 초래되는 이유는 토지이용상태를 변환시키는 것에 소모되는 전용비용<sup>20)</sup> 때문이다. 전용비용이 존재하는 상황에서는 장래의 보다 유리한 토지이용에 대비하기 위해 현재의 토지이용을 억제하는 것이 토지소유자에게 있어서는 합리적인 선택이다. 즉, 토지소유자는 장래의 토지이용에 쉽게 부응하기 위해서는 전용비용이 많이 드는 건물을 짓거나, 남에게 임대하여 이용토록 하기보다는 차라리 현재의 수익을 희생하더라도 저밀도 혹은 유휴지로 남겨 놓는 것이다(日向野 幹也, 牛丸 聰, 山崎 福壽 1993, p.220).

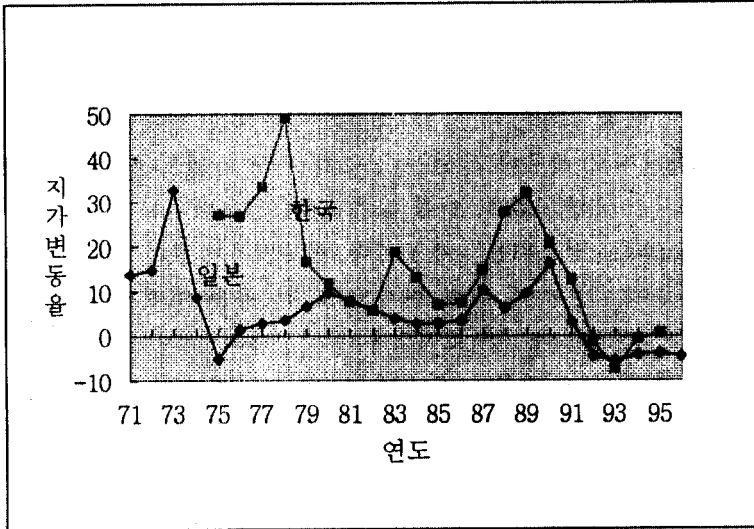
이처럼 장래 토지이용의 가능성은 將來地價에 반영되는 것이기 때문에 지가가 상승할 기대가 지배적이면 지배적일수록 토지의 이용도는 낮아지게 되어 많은 토지가 유휴화하는 경향이 있다. 이러한 상황은 토지초과이득세가 부과되기 이전 1990년대 이전까지 한국도 마찬가지였다<sup>21)</sup>. 다행히 우리 나라는 1990년대 이후 급증하던 지가상승세가 진정되어 오히려 지가가 하락하는 추이를 보였다. 지가안정은 토지소유자로 하여금 보유토지의 이용에 관심을 기울이게 하는 점에서 토지신탁의 도입시점은 적절했다고 할 수 있을 것이다.

다만, 일본의 토지신탁이 부동산 경기침체로 1990년에 접어들어 성장세가 멈추고 당분간 연간 50건 정도의 추세를 유지하고 있는 것을 볼 때 장기적인 부동산 시장 침체는 토지신탁시장 활성화에는 마이너스 요인이 됨을 알 수 있다. 그러나 일본의 경우는 금리 및 건설비 하락으로 토지소유자 스스로의 개발이 용이해진 점, 토지신탁 이외의 토지이용제도로서 차지제도가 토지소유자의 권리를 강화함으로써 토지신탁사업의 경쟁성이 떨어졌음도 고려되어야 할 것이다.

20) 전용비용에 속하는 것이 현재의 건물을 헐거나, 일본의 경우는 차지권과 관련해서 지불되는 비용이다. 1996년 현재 일본의 차지권에 대한 금전적인 평가는 지역에 따라 다소의 차이가 있었지만 1995년 대지진이 일어난 阪神지역에서는 지가의 50~60% 수준이다.

21) 한국에서는 현재에 이르기까지 오랫동안 토지의 취득, 관리, 처분권을 분리할 수 없는 일체의 권리로 보는 인식이 지배적이었다. 따라서 원하는 토지위에 건물을 짓기 위해서는 반드시 해당 토지를 취득해야만 했다. 이로 인해 건물의 임대차나 내대지를 그 상태로 이용하는 1~2년형의 임대차는 있어도 타인의 토지에 건물을 건설하고 건물의 수명이 다할 때까지 임차하는 일본식 차지권 임대나 임차인의 전폭적인 권리를 인정하는 지상권 임대는 사실상 전무한 실정이었다.

〈그림 1〉 한국과 일본의 지가변동률



## 2. 土地保有稅 動向

토지보유세 동향이 토지신탁시장과 직접 연결되는 것은 아니나, 보유세의 강화는 토지 소유자로 하여금 토지를 계속 보유할 것이냐, 아니면 매각할 것이냐를 선택하도록 할 것이며, 계속 보유를 선택한 경우에는 효율적인 이용에 관심을 기울일 것이라는 점에서 토지신탁과 관련성이 있다고 생각된다.

우리 나라의 경우 토지초과이득세 신설과 종합토지세 강화로 인해 토지보유에 대한 부담이 급증하는 한편, 토지거래신고제와 허가제 등의 거래규제제도로 인해 토지시장이 상당히 위축되어 있는 상황이므로 토지소유자의 토지이용에 대한 관심은 상당히 높은 편이다(대한주택공사, 1992: 82-89). 따라서 토지신탁이 토지소유자의 관심을 유도할 수 있는 환경이 갖추어져 있다고 할 수 있다.

## 3. 信託會社의 業務能力

우리 나라의 경우 정부차원에서 1994년 이후 국유지신탁을 포함하여 공단개발, 재개발 등에 토지신탁을 응용할 수 있게 하는 등 신탁회사의 업무영역을 확대해 주고 있다. 또한 부동산 신탁회사도 몇 년간의 경험과 신규회사의 참여로 경쟁이 이루어지는 한편, 인력을 정예화하는 등 사업능력을 닦아 나가고 있다. 따라서 부동산신탁회사가 수익성 있

는 사업계획을 세워 토지소유자를 설득하는 “발로 뛰는 신탁사업”을 실시한다면 부동산 신탁건수는 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

이와 같은 결과는 실제로 토지신탁 도입초기인 1989년 일본에서 행해진 368건의 토지 신탁 사례에 대한 설문조사<sup>22)</sup>에서도 토지소유자들이 직접 토지를 개발하지 않는 이유중 가장 큰 이유가 유효이용에 관한 know-how의 부족(전체 85.2%, 복수선택)으로 나타난 점과 신탁은행의 토지개발에 대한 전문성이 알려짐에 따라 know-how의 부족으로 신탁을 맡기는 비율이 더욱 높아진 점을 참고할 수 있다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 일본 토지소유자의 신탁의뢰 사유

구분	시 기	신탁건수	KH부족	관리문제	자금부족	원격소재	기타
1기	'84. 6~'86. 2(21개월)	78	77.6%	68.4%	22.4%	13.2%	5.3%
2기	'86. 3~'86.10(8개월)	79	86.1%	58.2%	22.8%	10.1%	0%
3기	'86.11~'87. 3(5개월)	74	80.5%	38.9%	12.5%	11.1%	0%
4기	'87. 4~'87.10(7개월)	72	90.3%	26.4%	16.7%	9.7%	5.6%
5기	'87.11~'88. 3(5개월)	66	92.4%	27.3%	10.6%	3.0%	1.5%
전기	'84. 6~'88. 3(46개월)	368	85.2%	44.7%	17.3%	9.6%	2.5%

▶ 자료 : (財) 日本住宅總合センター-(1989), 171, 179-180 참고하여 작성

결국 토지시장동향이나 정부의 관심을 고려할 때 토지소유자의 토지신탁의사를 제고할 수 있는 여건은 갖추어졌다고 할 수 있다. 다만 토지신탁을 토지의 소유와 이용을 분리하여 전문가가 토지를 이용하는 제도로 발전시키는 것은 신탁회사의 공신력과 사업능력에 달려 있다고 할 수 있을 것이다.

## V. 맺는말

우리 나라는 국토면적이 좁고 산지가 많아 토지이용상 취약성을 지니고 있어 이용가능

22) 일본에서는 토지신탁을 도시개발 내지 재개발의 수법으로 활용하기 위해 정부차원에서 다양한 연구를 행했다. 이러한 정부의 적극적인 지원이 있었기 때문에 신탁이 도입된 지 약 5년이 경과된 1988년(8개 신탁은행의 기본협정 체결건수는 1,545건, 본계약 체결건수는 732건)까지 이루어진 토지신탁계약 내용을 상세하게 분석하는 조사연구가 행해졌다. 연구에 필요한 자료를 응답한 신탁계약건수는 406건이며, 그 중 건물임대형 신탁건수가 368건이었다.((財) 日本住宅總合センター, 1989, pp. 167-212 참조)

한 토지자원 자체가 원초적으로 부족하다. 특히, 60년대부터 시작된 산업화 도시화로 인해 주거용지, 공장용지, 공공용지 등의 수요가 급증하고 있어 도시용 토지부족은 더욱 심각한 실정이다. 따라서 나대지나 저밀도 상태의 토지를 토지소유자가 아닌 토지 개발 전문가가 개발하여 주택, 상가, 사무실 등으로 공급하는 토지신탁제도에 대한 정부의 관심은 클 수 밖에 없다.

하지만 토지신탁제도가 시행된 1992년 11월부터 1996년 12월말까지 119건의 사업이 실시되는 것에 그쳤다. 이는 아직까지 자신의 토지는 자기가 개발한다는 토지소유자의 인식이 변하지 않고 있으며, 이를 제거할 만큼 토지신탁이 널리 알려져 있지 않기 때문일 것이다.

최근 지가가 안정세이고, 토지보유에 대한 부담이 급증하므로, 토지신탁이 토지소유자의 관심을 유도할 수 있는 조건은 갖추어져 있다고 할 수 있다. 그러나 토지신탁이 토지의 유효활용제도로 정착되기 위해서는 토지는 소유보다는 이용이 우선한다는 국민적인 인식기반을 만드는 것이 필요하며, 신탁회사의 업무능력을 신장함으로써 토지신탁이 토지이용의 바람직한 수단이 될 수 있음을 알려야 할 것이다.

#### < 참고문헌 >

1. 백운수(1990), "부동산신탁개발의 의의와 활용가능성" 주택금융 제120호
2. 이근중(1991), "부동산신탁 도입방향에 관한 연구", 주택금융 제128호
3. 조주현(1993), "부동산신탁의 활성화 조건", 「정치논총 28집」, 건국대학교
4. 대한주택공사(1992), 「토지공개념도입·시행에 따른 택지활용방안 연구」, 서울: 대한주택공사
5. 대한주택공사(1992), 「부동산신탁에 의한 부동산개발전략」, 서울: 대한주택공사
6. 대한주택공사(1993), 「토지이용권 활용방안에 관한 연구」, 서울: 대한주택공사
7. 대한주택공사(1996), 「주택통계편람」, 서울: 대한주택공사
8. 대한주택공사(1997), 「부동산신탁제도 발전방향에 관한 연구」, 서울: 대한주택공사
9. 류해웅, 정우형(1995), 「土地質貸借 活性化 方案」, 서울: 國土開發研究院
10. 安正根(1995), 「현대부동산학」, 서울: 법문사
11. 이성욱(1991), 「토지문제와 토지공개념」, 서울: 국민경제제도연구원
12. 장형룡(1990), 「신탁법개론」, 서울: 육법사
13. 정희남, 최수(1996), 「土地信託 活性化 方案 研究」, 서울: 國土開發研究院
14. 채미옥 등(1995), 「長期 土地 需給展望에 관한 研究」, 서울: 土地開發公社
15. 한국주택은행(1990), 「부동산관련 신탁제도 연구」, 서울: 한국주택은행

16. 홍유석(1990), 「신탁법」, 서울:경진사
17. 日向野 幹也, 牛丸 聰, 山崎 福壽(1993), “年金信託と土地信託の經濟效果について” 信託協會論文集 6號
18. 伊藤雅人 (1991), “土地の有効活用と信託業務”, 住友信託銀行, 營業推進
19. (財)日本住宅總合センター-(1989), 「土地信託契約の研究-土地有効利用促進方策に関する調査研究報告(その1)」, 東京: 日本住宅總合センター
20. ビシヨクエスト編(1993), 「最新土地有効活用の實務」, 東京: 中央經濟社
21. ビシヨクエスト編(1995), 「定期借地權のすべて」, 東京: 株式會社 ダイヤモンド社
22. 三菱信託銀行編(1987), 「詳解 土地信託」, 東京: 金融財政事情研究會
23. 新井 誠(1990), 「財産管理制度と民法・信託法」, 東京:有斐閣
24. 新井 誠 編著(1995), 「高齢社會と信託」, 東京:有斐閣
25. 日本土地法學會(1988), 「土地信託・道路の公共性とその限界」, 東京: 有斐閣
26. 田中 實(1985), 「公益信託の現代的展開」, 東京: 勁草書房
27. 土地信託と信託理論「駿河台法學」, 創刊號 1988
28. 土地信託實務研究會(1993), 「土地信託實務ハンドブック」, 東京: 第一法規株式會社
29. 劉京春(1990), 「土地利用의 公法的 規制」, 서울:江原大學校出版部
30. 高島平藏(1969), 「近代的物權制度の展開と構成」, 東京:成文堂.
31. 本間義人編(1991), 「韓國,台灣の土地政策」, (東京: 東洋經濟新報.
32. 野村綜合研究所(1988), 「地價と土地システム: 國際化による解決方策」, 東京:野村綜合研究所
33. 三菱信託銀行・住友信託銀行・日刊工業新聞社編(1985), 「わかりやすい土地信託の活用法」, 東京: 日刊工業新聞社
34. 中央信託銀行 土地信託研究會編(1991), 「土地信託による不動産開發戰略」, 東京: 中央經濟新保社