

미국과 일본의 토지은행제도에 관한 고찰

A Study on the Land Banking System in the United States and Japan

고 재 종*

Koh, Jae-Jong

목 차

- | | |
|-----------------|----------------------------|
| I. 들어가는 말 | IV. 우리나라의 토지은행제도의 문제점과 시사점 |
| II. 미국의 토지은행제도 | V. 맺는 말 |
| III. 일본의 토지은행제도 | |

토지은행이란 2010년 한국토지주택공사(이하 LH공사) 내에 설치된 토지은행 계정을 말한다. 이러한 토지은행의 출범은 높은 지가와 지가의 급등 등이 그 배경이 되었다. 즉, 정부가 국가 기반 시설인 도로나 철도를 건설할 경우 높은 지가와 지가 급등으로 천문학적인 건설비용이 부담되었는데, 이러한 문제를 해결하기 위하여 도입되었다고 할 수 있다. 하지만, 근래 토지가격의 변동이 2000년대 말부터 1-2% 내외로 유지되고 있으며, 인구성장률과 경제성장률 모두 점차 감소되고 있어서, 현행 토지은행의 기능 및 존속과 관련하여 제대로 기능하고 있는지가 의문이다. 반면 미국이나 일본의 경우는 토지시장의 안정보다는 곳곳에 존재하는 빈집이나 빈터 등으로 발생하는 문제를 해결하기 위하여 토지은행을 이용하고 있는 것으로 보인다. 심지어, 빈 집이나 빈 터의 문제를 해결하기 위하여

DOI: 10.35148/ilsire.2020..20.75

투고일: 2020. 1. 13. / 심사외뢰일: 2020. 2. 4. / 게재확정일: 2020. 2. 11.

* 선문대학교 법경찰학과 교수

Professor, Department of Law and Police, Sunmoon University

토지은행에 해당 부동산의 소유권을 취득할 수 있는 권한까지 부여하고 있다. 이러한 권한으로 불분명한 부동산 내지 다수의 상속인이 존재하여 이해대립이 있어서 방치된 부동산 및 버려진 부동산 등을 직접 취득하여 적절한 관리 내지 처분을 할 수 있도록 하였다. 그렇다고 하여 부동산 등의 소유자에게 불이익이 가는 것은 아니다. 그들을 위해서 관련법에 적절한 구제 절차를 마련해 두고 있다. 이에 본 논문은 우리나라의 현행 토지은행 제도의 문제점을 분석하여 이를 활성화하기 위한 시사점을 얻고자 한다. 그 방법으로 미국 및 일본의 제도를 비교 분석하고자 한다.

[주제어] 토지은행, 토지은행법, 공공토지의 비축에 관한 법률, 주택경제구제법, 법정 신탁, 신속추적기관

I. 들어가는 말

토지은행이란 2009년 「공공토지의 비축에 관한 법률(이하 공공토지비축법)」이 제정되고, 같은 법 제9조 제1항에 따라 2010년 한국토지주택공사(이하 LH공사) 내에 설치된 토지은행 제정을 말한다(같은 법 제2조 제3호).

이러한 토지은행의 출범은 높은 지가와 지가의 급등 등이 그 배경이 되었다. 즉, 정부가 국가 기반 시설인 도로나 철도의 건설 계획을 하는 경우 그로 인한 높은 지가와 지가가 급등하여 천문학적인 건설비용이 부담되었는데, 사전에 토지를 미리 취득하여 이러한 문제를 해결하고자 도입한 것이다.¹⁾ 토지은행이 비축하는 대상 토지는 ① 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제4조에 따른 공익사업에 필요한 토지, ② 토지시장의 안정을 위한 수급조절용 토지, ③ 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제2조 제4호에 따라 조성된 매립지 및 매립예정지, ④ 그 밖에 토지비축위원회에서 필요하다고 인정하는 토지이다(공공토

1) 서순탁/정희근, “저성장시대 토지은행제도의 문제점과 개편방향”, KAPA Focus 2, 한국감정평가사회, 2016, 16쪽.

지비축법 제10조). 하지만, 근래 토지가격의 변동이 2000년대 말부터 1-2% 내외로 유지되고 있으며,²⁾ 인구성장률과 경제성장률 모두 점차 감소되고 있어서,³⁾ 토지은행의 기능 및 존속과 관련하여 의문이 제기되고 있다.

반면 해외에서는 토지은행제도를 시대적·환경적 변화에 따라 그 기능과 역할을 탄력적으로 유연하게 변경하여 효율적으로 활용하고 있다. 그러한 예로, 미국의 경우 1960년대에 기존의 토지이용규제 방식인 조닝(zoning)⁴⁾을 통하여 교외 지역에서 무질서한 도시개발의 억제 기능을 수행하였으나 이에 실패하자 토지은행 제도를 도입하여 직접 문제 토지를 질서 있게 개발하고자 하였으며 2007년에는 서브 프라임 모기지 사태에 따른 주택압류 위기로부터 토지은행이 이를 해결하도록 한 경우를 들 수 있다.⁵⁾

이에 본 논문은 현행 우리나라의 토지은행 제도의 기능에 대하여 의문이 제기되고 있는 상황 속에서, 현행 토지은행 제도의 존재 의미를 찾고자 미국과 일본의 토지은행제도에서의 시사점을 얻고자 한다. 구체적으로 제2장과 제3장에서는 미국과 일본의 토지은행 제도의 관련법을 살펴보고, 제4장에서는 위의 제도를 토대로 우리나라 토지은행제도의

2) 우리나라의 지가 변동률은 1980년대 30% 이상 상승률을 보였으나, 1998년 외환위기 이후 지가 감소, 2000년 이후 경제회복에 따른 지가 상승이 있었다[서순탁/정희근, 위의 논문, 20쪽].

3) 인구증가율은 2011년 1.49% 이후 2013년 0.38%, 2015년 0.39, 2017년 0.16%, 그리고 2018년 0.09%를 기록하였다[이소영, “2018년 인구증가율, 역대 최저 증가율 기록”, 『People Today』, 2019. 1. 14, <<http://www.epeopletoday.com/news/articleView.html?idxno=13436>>, 검색일: 2020.2.15]. 그리고 경제성장률은 2000년 6.5%, 이후 하락하여 2012년 2.3%, 2016년 2.8%, 2018년 2.9%를 유지하고 있다[예병정, “한은도 올 성장률 전망 3%대로 올릴까”, 『파이낸셜뉴스』, 2018. 1. 14, <<http://www.fnnews.com/news/201801141721264527>>, 검색일: 2020.2.15].

4) 조닝(Zoning)이란 도시를 설계하고 계획하는 방법인 토지사용계획(land use planning)을 이행하기 위한 하나의 틀(tool)을 말한다[Edmonton, 『What is Zoning(Booklet)』, p. 4, <https://www.edmonton.ca/documents/What_is_Zoning_Final.pdf>, 검색일: 2020.2.15].

5) 서순탁/정희근, 앞의 논문, 22쪽.

기능상 한계 및 문제점 분석을 통하여 향후 동 제도의 활성화를 위한 시사점을 제시하고자 한다.

II. 미국의 토지은행제도

1. 토지은행 제도의 등장과 변천

미국의 토지은행의 도입 역사는 매우 오래되었다. 처음 도입된 것은 1971년 미저리주 세인트루이스시(St. Louis)에서 도입된 것으로 60년대의 교외의 스프롤링(sprawling) 문제와 시내 중심부의 쇠퇴 문제(inner city 문제)를 해결하고자 하였다.⁶⁾ 나아가, 위의 문제를 해결하는 과정에서 ① 부동산 보유세 체납 물건의 취급, 부동산의 권원(title), 공공부동산의 처분요건, 규정위반 물건의 시정집행법(code enforcement)의 부적절성 등이 장애가 된 바 이를 해결하고자 도입한 것이라고 할 수 있다.⁷⁾ 현재 미국 대부분의 주에서 토지은행을 설립하였거나 설립에 관심을 기울이고 있다. 2015년 기준 토지은행법이 제정된 주는 11개 주에 이르고 있으며, 각주의 법제화 시기는 다음과 같다.⁸⁾⁹⁾ 이를 시대적 흐름에 따라 정리하면 크게 3세대로 구분할 수 있다.

6) 小林正典/光成美紀, “米国におけるランドバンク及びコミュニティ・ランド・トラストの活用による都市住宅市場の再生手法に関する研究—米国における2000年代の低未利用不動産の再生・流通の実態調査を通じて”, 都市住宅学 95号, 公益社団法人都市住宅学会, 2016 AUTUMN, 122頁.

7) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 時代に合致した不動産所有のカタチと制度, 日本司法書士会連合会 司法書士総合研究所, 2019. 2. 18, 22-23頁.

8) National Map of Land Banks & Land Banking Programs, <<http://www.communityprogress.net/land-bank-map-pages-447.php>>, 검색일: 2020.2.15.

9) 위의 사이트.

	미시간주	오하이오주	뉴욕주	조지아주	테네시주	미주리주	펜실베이니아주	네브래스카주	앨라배마주	웨스트버지니아주	델라웨어주
법제화 시기	2004	2009	2011	2012	2012	2012	2012	2013	2013	2014	2015

1.1 제1세대

이 세대는 토지은행이 1970년대부터 1990년대 초기에 설립된 시기를 말한다. 1971년 St. Louis에서 처음 도입하였고 이후 Cleveland(1976), Louisville(1989), Atlanta(1991) 등에서 도입되었으며,¹⁰⁾ 부동산 세금의 체납에 대한 강제매각 처분이 어려운 물건¹¹⁾의 처분을 목적으로 하였다. 그러나 이 세대의 토지은행은 보유 물건의 활용 방법에 대하여 특별한 전략을 갖고 있지 않았으며, 경매에 붙인 체납 물건에 대하여 투자자의 투기적 낙찰전매 등으로 인하여 지방자치단체가 이를 관리·처리함에 있어서 어려움이 많았다.¹²⁾

1.2 제2세대

제2세대는 21세기 초기부터 2007년 서브 프라임 모기지론 사태가 발생할 때까지의 시기를 말하며, 새로운 입법 발의를 위한 플랫폼의 조성

10) Frank S. Alexander, *Land Banks and Land Banking*(2nd. ed.), Center for Community Progress, 2015, p. 20.

11) 예를 들면, 부동산세를 계속 체납한 매물이 강제매각 처분을 받더라도 세금 체납액이 부동산 시장가격을 웃돌아, 개인이 매수하지 않을 경우 그 매물에 대하여 자동적으로 지방정부의 소유가 되도록 한 경우를 들 수 있다(豊原 圭次朗, “「コンパクトシティ実現手段としての日米ランドバンクに関する考察」, 2頁, <https://www.sg.kyoto-u.ac.jp/sg/wp-content/themes/sg-kyoto-u/assets/file/education/research-paper/2017/research_paper-04.pdf>, 검색일: 2020.2.15].

12) 豊原 圭次朗, 앞의 글, 2頁.

과 사회·인구학적(socio-demographic) 조건이 출현하였다는 점이 특징이라고 할 수 있다.¹³⁾ 이 세대의 도입된 대표적인 예로는 2002년 미시간주 Genesee County와 2008년 오하이오주 Cuyahoga county에 설립된 토지은행이며, 이후 다른 주의 모델이 되었다. 전자는 미국 중서부 제조업의 쇠퇴, 인구 감소에 따른 심각한 빈 집 문제 등을 해결하고자 한 것이다. 더불어 1999년 부동산 담보권의 실행 관련법을 개정함으로써 그 지역의 부동산에 대한 조세 관련 유치권의 행사나 과세증명서의 제3자에 대한 전매를 중지시키고,¹⁴⁾ 부동산 보유세가 체납된 부동산을 그 지방의 토지은행을 통해 일괄 취득하고자 도입하였다.¹⁵⁾ 또한 2004년 미시간주법을 근거로 각 지방의 토지은행 신속추적기관(land bank fast track authority)과 함께 세금이 체납된 부동산을 부동산 취득 절차에 따라 취득하고, 토지은행이 관리·등록하고 있는 부동산의 체납세금 등에 대한 채무정리, 건물·토지의 유해물질의 철거, 시장의 요구에 따른 매각·관리를 하고자 하였다. 나아가, 토지은행이 취득한 부동산에 대하여 권원보험을 가입할 수 있도록 함으로써 그에 대한 시장성이 더욱 높아져 그 이후 오하이오주의 모델이 되었다.¹⁶⁾

1.3 제3세대

제3세대는 2007년 서브 프라임 모기지론의 문제가 발생한 이후의 시

13) Frank S. Alexander, *ibid.*

14) 藤井康幸/大方潤一郎/小泉秀樹, “米国ミシガン州ジェネシー郡におけるランドバンクの担う差押不動産、空き家、空き地対策の研究”, 都市計画論文集 vol.48 (3), 公益社団法人日本都市計画学会, 2013, 996頁.

15) Frank S. Alexander, *Land Banks and Land Banking(2nd ed)*, Center for Community Progress, 2015, p. 19.

16) Frank S. Alexander, *op. cit.*, p. 20; Yelena Bosovik, “LAND BANKS IN MISSOURI: A COMPARATIVE ANALYSIS OF STATUTORY SCHEMES IN KANSAS CITY AND ST. LOUIS”, *The Business, Entrepreneurship & Tax Law Review* Vol. 1, Missouri School of Law, 2017, pp. 3-4.

기로, 이 시기의 토지은행 제도의 특색은 2008년 주택경제구제법(Housing and Economic Recovery Act)¹⁷⁾에 따른 주택도시 개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD)의 근린 안정화 프로그램(Neighborhood Stabilization Program, NSP)을 마련하였다는 점이다. 이를 통해 연방정부, 주(state) 및 그 지방은 초과 예산 39억 달러를 마련하여 세금이 체납된 부동산과 90일 이상의 빈 집 등의 취득·보전·재생에 적극 활용할 수 있도록 함으로써,¹⁸⁾ 토지은행 제도의 기능을 확대하고자 하였다.¹⁹⁾

한편 산업 및 상업 시설과 관련해서는 위에서 언급된 미시간주의 토지은행과 2005년 오하이오주 클리브랜드에서 설립된 클리브랜드 산업·상업 토지은행이 대표적인데, 이 지역 토지은행의 특색은 산업시설의 철거시 환경오염 및 정화에 대하여 관계자가 엄격한 책임을 지도록 소급 제도를 도입하였다는 점을 들 수 있다.²⁰⁾ 이 외 미국 중서부의 토지은행은 그의 업무 범위를 확장하여 산업·상업 시설에 대한 부동산 관련 보조금을 연방환경보호청(U.S. Environmental Protection Agency)에서 지급받아 관련 시설의 정비에 활용할 수 있도록 하였고, 2015년 오리건주의 토지은행도 주유소·공장 철거지 등 주내의 1만 사이트(site) 이상의 오래된 상업시설을 재건하고자 하였다.²¹⁾ 이처럼 제3세대는 토지

17) Summary of the “Federal Housing Finance Regulatory Reform Act of 2008”, <https://www.leg.state.nv.us/74th/Interim_Agendas_Minutes_Exhibits/Exhibits/Mortgage/E080408D.pdf>, 검색일: 2020.2.15.

18) 2007년 당시 완성된 브루킹 institutions의 메트로폴리탄 정책 프로그램(Restoring Prosperity : The State Role in revitalizing American's Older Industrial Cities)이 계기가 되었다. 이 프로그램은 역사적으로 제조업 및 산업화의 중심이었으나 결과적으로 경제적으로 몰락하게 되었던 American Rust Belt의 재건에 초점을 두고 있다[Jennifer S. Vey, 「Restoring Prosperity : The State Role in revitalizing American's Older Industrial Cities」(The Brookings sInstitution Metropolitan Policy Program, 2000. summer), p. 8 and 14, <<https://www.issuelab.org/resources/10901/10901.pdf>>, 검색일: 2020.2.15.].

19) Frank S. Alexander, op. cit., p. 23.

20) 小林正典/光成美紀, 앞의 논문, 122-123頁.

은행의 기능을 확대하여 상업 및 산업 분야 등의 부문까지 확대하였다는 점에서 의미가 있다고 본다.

2. 미시건주와 뉴욕주의 토지은행법의 제정

2015년 기준으로 토지은행법은 약 11개의 주에서 제정되었다. 이하 11개주의 제정법 중에서 가장 먼저 법제화를 한 미시건주와 대표적인 뉴욕주의 토지은행법에 대하여 살펴본다.

2.1 미시건주의 토지은행법

2.1.1 입법 배경

미시건(Michigan) 주의 토지은행법은 토지은행 신속추적법(Land Bank Fast Track Act)²²⁾이라 한다.²³⁾ 동법은 1999년 Public Act 123, 132, 133을 근거로 한 것인데, 같은 법의 목적을 보면, 부동산 소유에 관한 권리관계를 명확하게 하고자 압류재산의 강제집행(foreclosure)을 신속 처리 함과 동시에 투자관계자의 개입을 저지하고자 하였다. 하지만, 당시 법은 ① 빈 집·공터와 같은 시설을 제대로 관리하지 못했고, ② 과세 시스템의 복잡, ③ 투기관계자의 개입 등의 문제가 있었다. 이에 토지은행 신속추적법을 제정하게 되었다.²⁴⁾

21) US EPA, <www.epa.gov/brownfields(Updated as of July 2015)>, 검색일: 2020.2.15.

22) Act 258 of 2003, <[https://www.legislature.mi.gov/\(S\(qwznmof10tvdrshdncqug2xa4\)\)/documents/mcl/pdf/mcl-Act-258-of-2003.pdf](https://www.legislature.mi.gov/(S(qwznmof10tvdrshdncqug2xa4))/documents/mcl/pdf/mcl-Act-258-of-2003.pdf)>, 검색일: 2020.2.15.

23) 동법 제124.751(short title) Sec. 1.

24) 西浦定繼/平 修久/吉川富夫, “ランドバンク制度におけるバンドリング導入の背景と運用課題に関する一考察 - 米国オハイオ州、ミシガン州の事例とMCMCを用いた数値シミュレーションに基づき-”, 都市計画報告集 No.14, 公益社団法人日本都市計画学会, 2015. 5, 47頁.

2.1.2 동법의 체계

동법은 2003년 ACT 258(Land Bank Fast Track Act, LBFA)을 제정하여 2004년 1월 5일 시행한 것으로 한 개의 장(Chapter)과 24개의 조문(124.751-124.774)(Sec. 1-24)으로 구성되어 있다. 그 중 LBFTA 124.752(Sec. 2)(legislative findings)에 의하면, 입법부는 주 정부와 지방(local units)²⁵⁾ 경제의 재건과 강화를 위한 지속적인 노력, 주 정부 및 지방 정부의 재산의 증가 및 세금반환재산²⁶⁾을 포함한 공공 재산(public property)의 수집·처분하는 것을 목적으로 하며, 이러한 역할을 수행하기 위하여 토지은행 신속추적기관(land bank fast track authority)을 설립하였다. 더불어 입법부는 이 법이 부여한 권한에 따라 필요한 프로그램을 마련하여 필요한 공공의 이익의 향상을 도모하고자 하였다.²⁷⁾

현행법의 구체적인 내용을 보면, Sec. 3은 정의규정, Sec. 4는 토지은행 신속추적기관의 권한(power), Sec. 5는 재산권의 획득(압류권의 행사 내지 매매를 갈음한 행위의 승낙, 세금 압류의 면제), Sec. 6은 재산적 가치의 보존, Sec. 7은 동 기관에 의한 재산권의 처분(재산의 목록이나 분류, 이용을 위한 권리의 상태나 적합성, 재산양도의 기록), Sec. 8은 세금이나 벌금 또는 이자지급의 수령, 지방세 징수분의 반환, 수익의 보유, Sec. 9는 신속한 권원 확인(quiet title) 소송과 담보권의 실행 및 그 절차, Sec. 10은 환경오염 측면의 재산, 환경 문제 관련 부서에 제공된 정보, 특정 조건이나 책임과 관련된 재산, Sec. 11은 재산의 낭비 또는 불법적 재산의 제거, 제한 명령(restraining order), Sec. 12는 민사소송 당사자로서의 토지은행 신속추적기관, Sec. 13은 공공재산으로서 동 기관의 재산, Sec. 14는 동법의 해석, 의도 및 범위, Sec. 15는 토지은행신속추적기관, 설립,

25) “Local unit of government”라 함은 a city, village, township, county, or any intergovernmental, metropolitan, or local department, agency, or authority, or other local political subdivision을 의미한다(LBFTA 124.753(definitions)(j)).

26) 이에 대해서는 LBFTA 124.753(definitions)(q)에 구체적으로 언급하고 있다.

27) LBFTA 124.752(legislative findings).

권한과 의무, 직원(staffing), 주 정부기관과 대리인의 협력, Sec. 16은 이사회와 이사회원의 구성원, 임명, 기간, 맹세(oath), 제거, 결원(vacancy), 의장 및 부의장의 선거, 대표의 임명, 의무의 면제, Sec. 17은 집행이사(executive director)와 그의 임명, 자격, 맹서, 의무, Sec. 18은 토지은행 신속추적기금, 그 기금의 창설, 금전 내지 다른 자산의 수령, 도시 재산 관할 기관의 대여기금(urban land assembly loan fund)에 대한 금전의 양도, 기금에 남아 있는 금전, 비용, 수익의 처분, Sec. 19는 금전대여와 채권이나 어음의 발행, Sec. 20은 주의 administrative board로부터 재산의 이전, Sec. 21은 동 기관의 해산, Sec. 22는 격년의 리포트(biennial report), Sec. 23은 주 정부간 협약, Sec. 24는 동법 124. 773에 의하여 설립된 기관, 금전의 대여 및 채권이나 어음의 발행에 대하여 규정하고 있다.²⁸⁾

2.2 뉴욕주의 토지은행법

2.2.1 입법 배경

뉴욕주에서 토지은행법은 토지은행법(Land Bank Act)이라고 하며,²⁹⁾ 이 법에 따라 토지은행은 비영리회사법(Not-for-profit Corporation Law)의 형태로 설립되었다.³⁰⁾ 이 법의 제정 목적은 도시 및 그 중심부에서 부동산의 투자 중지 등으로 비어있거나 버려진 상당수의 주택 등 부동산의 문제를 해결하고자 한 것이다. 예를 들면, Erie 지역의 Cornell Cooperative Extension Association은 버팔로 시(市)가 13,000필지(parcel), 4,000개의 유휴 시설(structures)과 22,920개의 빈 주택(residential)으로 인하여 지방정부의 세수(稅收) 감소와 부동산 담보권의 실행(foreclosure)

28) LBFTA 124.751-124.774.

29) NY CLS N-PCL §1600(Current through 2017 released chapters 1-334), §1600(short title), <http://www.gobroomecounty.com/files/planning/_pdf/Land%20Bank/BCLB%20Land%20Bank%20Act%20Article%2016NPCL.pdf>, 검색일: 2020.2.15.

30) Mary Pat Hancock/Stephen J. Acquario, *New York's Land Bank Act*, New York State Association of Counties, 2011. 11, p. 2.

으로 인한 처리(demolition) 비용의 증가, 이웃의 안전 위협 문제의 해결을 위하여 지출하는 막대한 비용 증가 등의 문제를 해결하고자 한 것이다. 즉, 비어있거나 버려진 부동산을 재개발함으로써 주와 지방정부의 경제성장률의 향상 및 지역경제의 활성화를 도모하고자 하였다.³¹⁾

2.2.2 동법의 체계

현행법은 18개의 조문(§1600-1617)으로 구성되어 있다. 먼저, NY CLS N-PCL §1602는 입법 의도(legislative intent), §1602는 정의규정(definitions), §1603은 토지은행의 설립과 존속(creation and existence), §1604는 뉴욕주 법의 적용(applicability of New York Law), §1605 이사회(Board of directors), §1606 토지은행의 직원(Staffs), §1607 토지은행의 권한(powers), §1608 부동산의 취득(acquisition of property), §1609 부동산의 처분(disposition of property), §1610 토지은행의 운영 재정(financing of land bank operations), §1611 채권의 대여 및 발행(borrowing and issuance of bonds), §1612 공개기록과 공개회의(public records and public meetings), §1613 토지은행의 해산(dissolution of land bank), §1614 이해충돌(conflicts of interest), §1615 해석, 의도 및 범위(construction, intent and scope), §1616 체납 부동산에 대한 세금의 집행(delinquent property tax enforcement), 그리고 마지막 §1617은 계약(contracts)으로 구성되어 있다.

2.3 양주(兩州)의 토지은행법의 비교

먼저, 양주 간의 공통점으로는 세금이 체납된 부동산을 취득·철거·해체 및 개발을 통하여 해당 부동산을 재탄생시키고 이를 다시 시장에 재판매 내지 리스한 점을 들 수 있다.³²⁾ 반면 양주(兩州)는 토지은행의

31) NY CLS N-PCL §1601(legislative intent).

32) 小林正典/光成美紀, 앞의 논문, 123頁.

취득 대상 부동산, 취득방법, 권한, 부동산처분·양도 제약, 재정확보수단 등에서 차이가 있다.³³⁾

	내 용	미시간주	뉴욕주
취득대상 부동산	체납세금이 있는 부동산(tax delinquency)	○	○
	빈 집(vacant)	×	○
	버려진 부동산(abandoned)	×	○
	철거·해체(dilapidated)	×	×
부동산취급 방법	자치단체에 이전되기, 매입에 의한 취득, 건물규칙이나 조닝법의 대상이 되는 부동산 취득	○	○
	행정구역 외 부동산 취득	금지 없음	×
	기부, 분할 등에 의한 등록	○	○
	체납세금의 대물변제	○	×
	공개 등록부에 모든 부동산의 공개 여부	×	○
	부동산 소유기간 제한	×	×
권한	조례 등 적용·소송·정부간 합의·보험의 활용·부동산개 발·부동산철거·해체, 서비스요금의 징수, 부동산 리스	○	○
	지역의 제휴	○	○
	제3자와의 계약	○	○
	부동산 이용의 우선순위	×	지역별
	세금 면제의 제한	×	×
	JV에 의한 부동산 개발	○	○
	공적 세금의 강제집행의 해제 또는 분리	×	×
	법집행에 대한 관여	×	×
	일괄 권한 확인소송	○	×
부동산의 처분·양도 계약	부동산 양도증서, 직원에 의한 집행권한의 대행, 제3자와 의 판매계약, 공정한 시장가치 이하의 양도	○	○
	비금전적 고려	○	○
	공정한 시장가치 이상의 제안 수령의무	×	×
	모든 양도 부동산 공개	×	○
	양도 제한	×	×
토지은행의 재정확보수단	양도·기부/렌탈 요금/서비스 수입/부동산 매각 수입	○	○
	차입	○	○
	채권의 발행	○	○
	투자	○	○
	채무이행에 따른 보험금	○	○
	토지은행이 취득한 부동산의 체납세분(滯納稅分)의 회복	50%/5년	50%/5년

33) Frank S. Alexander, op. cit., pp. 34, 51, 56, 74; 小林正典/光成美紀, 앞의 논문, 123頁(관련 자료를 수정하였음).

3. 위 토지은행법의 구체적인 내용

3.1 토지은행의 개념

토지은행이란 버려진 집이나 건물, 잊혀진 건물, 빈 터 그리고 폐쇄된 재산의 취득, 관리, 유지 및 용도 변경을 위하여 설립된 금융기관이 아닌 공공 또는 지역사회 소유의 비영리법인을 말한다.³⁴⁾ 빈 집 등 부동산을 토지은행에 등록하는 절차를 랜드 बैं킹(land banking)이라고 한다.³⁵⁾

3.2 토지은행 제도의 목적

토지은행 제도의 목적으로는 3가지를 들 수 있다. 먼저, 도시계획(master plan)에 따른 빈 집, 빈 터의 활용을 촉진하고자 함이다. 예를 들면, 인구가 증가하든 감소하든, 인구 동향에 맞는 도시의 재생을 위해서는 토지의 분필(分筆)과 건물 해체, 개조 및 신축 등과 같은 도시계획이 필요한데, 지방자치단체가 이 과정에서 빈 집·빈 터를 적극적으로 활용하는 경우를 들 수 있다.³⁶⁾ 둘째, ‘관’이든 ‘민’이든 특별한 위치에 있는 기관에게 부동산 소유권을 취득하도록 함에 있다. 이렇게 함으로써 「관(행정기관)」에 부과된 일률적 공정거래(경매 및 입찰 등에 의한 처분 관리)에서 벗어나 특정 기관이 정해진 목적에 따라 부동산 관련 계약을 임의로 체결할 수 있도록 하고, 「민(기업 법인과 개인)」에 부과된 과세의 무에서 탈피하여 신속하고 확실한 공익 목적(도시계획)의 실현을 도모함에 있다.³⁷⁾ 마지막으로 부동산으로서 가치가 없는 토지라도 목전(目

34) Land banking 101 : What is a land bank?, <<https://www.hudexchange.info/resources/documents/LandBankingBasics.pdf>>, 검색일: 2020.2.15.

35) 小林正典/光成美紀, 앞의 논문, 121頁.

36) 石田光曠, “アメリカランドバンク制度の概要と日本版構想”, 月報 司法書士 No. 554, 本司法書士会連合会, 2018. 4, 41頁.

37) 石田光曠, 위의 논문, 41頁.

前)의 이익에만 좌우되지 말고 이를 적극적으로 회수하여 장기적인 측면에서 활용하고자 함에 있다. 당장 이용이 불가능한 부동산을 취득하는 경우 그에 따른 보전비용이 발생하겠지만, 장기적인 차원에서 보면 그러한 조치가 도시계획의 실현에 꼭 불필요한 것이라고 볼 수 없기 때문이다.³⁸⁾

3.3 토지은행의 조직

3.3.1 설립 형태

미국의 토지은행의 설립 형태는 통상 지방 정부간 협력을 위한 주법(state statutes) 및 특정 법률(statutes)의 위임에 따라 정해진다. 나아가, 지방정부의 일반 가정 규칙(home rule)에 의하면, 토지은행의 권한과 기능은 제한적 범위 내에서 인정되고 있어 토지은행은 그에 따라야 한다. 또한 토지은행의 설립도 임의적이며 그 명칭도 다양하게 되어 있고, 설립시 주의 승인을 받아야 하는가도 주마다 차이가 있다.³⁹⁾

토지은행의 명칭	해당 주(해당 주의 승인 필요 여부)
Local Land Bank Authority	미시간주(○)
County Land Reutilization Corporation	오하이오주(×)
Land Bank	뉴욕주(○), 조지아주(×), 펜실베이니아주(×), 네브라스카주(×)
Land Bank Corporation	테네시주(×)
Land Bank Agency	미주리주(×)
Local Authority	앨라배마주(×)
Local reuse Agency	웨스트버지니아주(×)

38) 石田光曠, 위의 논문, 41頁.

39) Frank S. Alexander, *Land Banks and Land Banking*(2nd. ed.), Center for Community Progress, 2015, p. 62.

3.3.2 법적 구조

토지은행의 구조는 주와 주의 지방 정부 간의 권한(power and authority) 분배와 법률을 제정한 주의 법에 포함된 제한된 권한에 의하여 결정된다. 즉, 토지은행은 주 차원에서 주 단위(statewide)의 입법에 따라 설립된 독립적이며 공적인 법적 기관(independent public legal entities)이며, 법률의 위임에 따른 독자적인 비영리 기관(independent non-profit entity)이다.⁴⁰⁾ 이는 행정기관의 형태와 비영리법인의 형태로 구분된다. 전자는 행정기관은 아니지만 행정기관과 유사하여 행정기관과 밀접한 관련을 가지는 형태이며, 후자는 행정기관과는 다소 거리가 있는 독립적인 기관으로 스스로의 판단에 따라 유연하게 운영되는 형태이다. 제도의 발족 당시에는 전자가 중심이었지만, 최근에는 후자의 비율이 증가하고 있다.⁴¹⁾

3.3.3 이사회

토지은행은 이사회(board of directors)와 위원회(board of commissioners)로 구성되어 있다. 지배적인 이사회의 이사와 위원회의 위원은, 법률에 의하여 달리 명시하고 있지 않는 한, 일반 시민(private citizen), 선출된 공무원(elected officials) 그리고 지방정부의 피고용인 등으로 구성된다. 어떤 형태이든 위원회의 구성원들은 무급으로 봉사한다. 통상 이사회의 구성은 토지은행과 다양한 관심을 갖는 지역사회의 구성원으로 구성되며, 참가하는 복수의 지방정부를 대표하기에 충분한 정도의 규모로 구성되어 있다. 나아가, 효율적 운영을 위하여 위원회의 구성원의 정원수(entire board)는 홀수로 임명된다. 이 외에도 이사회의 구성원은 토지은행을 설립한 지방정부 중의 한 곳에서 거주하여야 하며, 이사회 회의의 빈도, 필요한 사전 공적 고지의 본질, 공청회 및 공공 기록의 가능한

40) Frank S. Alexander, *ibid.*, p. 63.

41) 石田光曠, 앞의 논문, 41頁.

적용은 공공기관에 적용가능한 주법의 조항에 의하여 결정되도록 하였다.⁴²⁾

3.4 토지은행의 기능

토지은행은 부동산 보유세가 체납되어 있거나 관리 부전(不全)에 빠져 있는 부동산, 비어있는 부동산 등을 강제적으로 취득·관리하거나(우선취득기능 또는 인수기능), 재이용하기 위하여(활용 알선 기능) 활용하게 된다. 일단 행정기관이 소유한 부동산을 처분할 경우 원칙적으로 입찰이나 경매 등의 방법을 취하고, 구두의 지명계약은 체결할 수 없도록 하였다. 그리고 이전된 토지은행의 소유권에 대해서는 토지은행이 양도장소나 양도가격 등을 재량으로 결정할 수 있도록 하였다(자유계약 기능). 나아가, 세금이 체납된 물건을 민간에게 매각할 경우에 장해가 있을 수 있는데, 토지은행은 이와 관련한 체납세를 탕감해 줄 수 있도록 하였다.⁴³⁾

3.5 토지은행의 물건취득 방법

토지은행의 물건취득 방법은 세금이 체납되어 압류된 부동산의 경매가 가장 많다. 미국은 부동산 체납자의 다른 재산이 있다고 하더라도 체납세는 그 부동산에서 회수하는 것을 원칙으로 한다. 토지은행법에 의하면, 압류의 대상은 원칙상 체납기간이 7년 이상된 것이지만, 예외적으로 그 기간을 단축하여 6개월에서 2년 정도의 기간만 지나더라도 압류할 수 있도록 하였다. 압류한 빈 집이나 빈 터가 경매로 낙찰되지 않는 경우에는 토지은행이 그 물건의 전부 또는 일부를 무상 또는 무상에 가까운 금액으로 취득한다. 다만, 금융기관이 압류한 담보물건 내지 민

42) Frank S. Alexander, *ibid.*, p. 65.

43) 石田光曠, 앞의 논문, 42頁.

간인이 소유한 잉여 부동산을 수증하는 경우도 있다.⁴⁴⁾

3.6 토지은행의 물건 관리

토지은행은 건물이 부착된 토지(빈 집)의 경우, 건물의 성질이나 상태, 인근의 주택 사정, 수선비 등을 고려하여, 필요에 따라 건물을 수선하거나 리모델링을 하여 주택 등으로 재활용하는 것을 목표로 한다. 하지만, 황폐화가 많이 진행되어 수선이 불가능하거나 수선비용이 과다 지출되는 경우 등은 주변의 치안·안전 등을 고려하여 지방정부 또는 토지은행이 스스로 그 건물을 제거하기도 한다. 또한 법적인 측면에서 물건의 권리 등을 정리하여 소유권을 확정시키기도 한다.⁴⁵⁾

3.7 토지은행의 물건 양도

토지은행의 물건 양도는 원칙적으로 경매가 진행되는 동안에는 할 수 없다. 토지은행은 각각의 물건에 대하여 그 물건의 취득 후보자와의 협의를 중시하고, 도시계획(마스터 플랜)상 유지·관리 및 책임을 담보할 수 있는 자만을 엄선하여 그 후보자로 선정하고 있다. 또한 토지은행은 단순한 “매도인”이 아니므로 취득 후보자에게 계획대로 수선하거나 정해진 기일까지 입주하는 것에 대한 계획서의 제출을 요구하고, 그 물건의 양도를 한 후에도 그 물건의 이용·관리에 관여하게 된다. 만약 물건 양도계약에 따라 수선을 하지 않거나 이익취득에 활용하지 않는 경우에는 토지은행은 그 물건의 반환을 청구할 수 있다.⁴⁶⁾

44) 石田光曠, 위의 논문, 42頁.

45) 石田光曠, 위의 논문, 42頁.

46) 石田光曠, 위의 논문, 42-43頁.

Ⅲ. 일본의 토지은행제도

1. 제도 도입의 배경

일본에서 이 제도의 도입 논의는 2000년 초 대두된 인구의 급감 문제⁴⁷⁾와 더불어 “소유자 불명 토지 문제⁴⁸⁾”나 “소유자 불명의 방치된 빈 집의 증가 문제⁴⁹⁾”가 사회적 문제로 주목받으면서 시작되었다. 그 과정에서 미국의 토지은행제도를 검토하여 수용하게 되었다.⁵⁰⁾

먼저, 소유자 불명의 토지 문제에 대해서는 2020년까지 법 개정을 목표로 등기 의무화의 시비 및 등기 절차의 간소화, 토지 소유권의 포기 등 재산관리제도를 재검토하게 되었다. 다음으로 빈 집의 문제에 대해서는 2015년 2월에 빈 집 등 대책 특별조치법(空家等対策の推進に関する特別措置法)(이하 특별조치법이라 함)을 시행하였는데, 이 법에서 지방자치단체(市町村)로 하여금 대책을 마련토록 하였다.⁵¹⁾ 이하 구체적인

47) 石田光曠, 위의 논문, 40頁.

48) “소유자 불명의 토지”란 그 원인이 다양하여 일괄적으로 말하기는 어렵지만, “부동산 등기부 등의 소유자 대장에 의하여 소유자가 직접적으로 판명되지 않거나 판명되더라도 소유자에게 연락이 되지 않는 토지”를 말한다고 한다. 이러한 토지는 ① 공공사업시 용지취득과 관련하여 공유자가 다수여서 소유자 탐색이나 교섭이 장기화되는 경향이 있고 ② 토지소유자가 해외에 존재하는 경우 매수가격을 포함한 공공사업에 대한 이해·협력을 얻기 어려우며, ③ 소유권등기부의 표제부 상에 소유자의 주소가 기재되어 있지 않아 소유권자를 특정하기 어려워 사업 진행상 특별한 대책 마련이 필요한 경우, ④ 부재자 재산관리제도의 활용이 필요한 경우 등의 문제를 가지고 있다[所有者不明土地問題研究会, 最終報告, 所有者不明土地問題研究会, 2017.12, 4-8頁, <http://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_03.pdf>, 검색일: 2020.2.15].

49) 이러한 빈집은 현 소유자 및 지방자치단체(市町村)의 태만 방치에 의한 것보다는 몇 세대 동안 상속 미등기된 상태가 이어져 다수의 소유자가 끔찍하지 못하여 상속인 전원이 상속 포기를 하는 등 소유자 불명의 토지와 마찬가지로 해결할 수 없는 경우가 많다[野澤千絵, “所有者不明「空き家」問題から見た日本版ランドバンクに求められる機能”, 東京財團政策研究所, 2019. 1. 21, <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=2987>>, 검색일: 2020.2.15].

50) 石田光曠, 앞의 논문, 40頁.

내용을 보면 다음과 같다.

2. 토지은행의 매입 대상과 기능

2.1 매입 대상

미국의 토지은행은 도심에서의 빈 집과 빈 터만을 매입 대상으로 하고 있지만, 일본은 대상 부동산의 범위를 더욱 확대하였다. 즉, 빈 집, 빈 터 이외에도 구분소유 건물(분양아파트, 테라스 하우스, 연립주택 등)의 빈 집까지 그 매입 대상에 포함시켰다. 구체적인 매입 대상은 다음과 같다.⁵²⁾

잉여부동산	빈 집/빈 터/구분소유건물의 빈 주소/경작포기농지/관리 포기 산림(원야(原野) 상법의 잔해적 산림도 대상이 됨)
보전가치 높은 부동산	문화적 가치가 높은 건축물/문화적 가치가 높은 정원/자연경관지
비상시의 부흥대책	재해 기준 이상의 파괴가 발생하였다고 인정되는 지역의 부동산
기타	상속재산의 대상으로 하지 않는 부동산

2.2 기능

토지은행의 기능으로는 ① 구분소유 건물이 안고 있는 관리조합기능의 불완전 문제의 해결, ② 실체적·법적 측면에서 관리 불완전 상태로 남아 있는 산림이나 농지의 권리집약을 실현한 다음 각 분야의 재생전문기관(再生專門機關)(농지 중간 관리기구 등)이 중개기관의 역할을 수행하는 문제 해결, ③ 관리가 제대로 이루어지지 않는 부동산 문제 해결,

51) 野澤千絵, 앞의 논문, <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=2987>>, 검색일: 2020. 2.15.

52) 이는 다음 글의 내용을 도표화한 것임[石田光曠, 앞의 논문, 44頁].

지역 경관에 기여하는 문화재적 건축물 등의 수용처로서의 역할 혹은 사적인 공동생활가정(group home)⁵³⁾이나 재혼자간 등 주택의 공동소유 등 새로운 부동산 소유 형태의 문제 해결, ④ 지진이나 재해시에 큰 피해가 발생한 지역 전체의 토지 및 건물에 관한 관리·처분 권한을 토지은행에 집약시켜 토지은행이 해당 지역 전체 소유자의 법정대리인으로서 신속한 복구사업의 진행(재해시 법률의 규정에 의한 법정 신탁 제도⁵⁴⁾) 등을 들 수 있다. 초기의 토지은행은 이와 관련한 “권리집약기능”과 “재생활용 알선 기능”의 양면의 기능을 모두 수행하였지만, 나중에는 “재생활용 알선 기능”은 농지 중간 관리기구와 같은 특정 단체에 위임하고, 토지은행은 “권리집약기능”에 전념토록 하였다.⁵⁵⁾

3. 토지은행의 구성

3.1 조직형태

토지은행의 조직형태는 미국과 마찬가지로 ① 군(郡) 내지 시(市)에 속한 행정기관의 형태, ② 법률에서 정한 법인(완전 독립된 특별법인)

53) 어려운 환경에 처한 노숙자, 장애인, 가출 청소년 등이 자립할 때까지 자활의 꿈을 키워 나갈 수 있도록 도와주고, 가족 같은 분위기에서 공동체 생활을 할 수있게 만든 시설 또는 그런 봉사활동이나 제도를 말한다[Daum 국어사전, 그룹홈, <<https://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000403615&supid=kku010134014>>, 검색일: 2020.2.15].

54) 이미 소유자가 불명으로 되어 있는 토지에 대해서는 신탁할 수 없다. 즉, 신탁을 설정하려면 위탁자(토지의 소유자)가 수탁자에게 소유권을 이전시켜야 하는데, 소유자 불명의 토지는 위탁자가 특정할 수가 없어 신탁법에 근거한 신탁을 설정할 수 없기 때문이다. 이러한 경우 입법조치에 의하여 용도나 목적이 일정한 요건을 충족한다면 위탁자가 존재하지 아니하더라도 신탁을 성립시켜 불명의 소유자에게 수익권을 취득시키는 제도를 법정 신탁제도라고 한다[長屋 忍, “信託による土地管理と昨今の土地をめぐる問題”, 東京財団政策研究所, 2019. 3. 14, <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3041>>, 검색일: 2020.2.15].

55) 石田光曠/平野次郎/村上毅, “時代に合致した不動産所有のカタチと制度”, 日本司法書士会連合会 司法書士総合研究所 業務開発研究部会, 2019. 2. 18, 35頁.

형태의 두 종류가 있다. 전자의 경우 행정과 거리가 가까워 행정과 밀접하게 운용될 수 있다는 장점이 있는 반면 후자의 경우는 행정으로부터 독립적이고 스스로의 판단에 따라 유연하게 운영할 수 있다는 장점이 있다. 일본의 경우는 후자의 형태가 토지은행법(가칭)에서 정한 목적에 부합하다고 한다.⁵⁶⁾

3.2 관할 단위와 구성원

일본은 미국과 마찬가지로 시(東京都에서는 특별행정구) 단위와 그에 인접한 시정촌(市町村)의 합동체 단위로 토지은행을 조직하였다. 이와 관련한 마스터 플랜(재생계획)의 책정 및 조례 제정은 도도부현(都道府県)의 지원 하에 각 자치단체별로 독자적으로 수행을 하도록 하였다.⁵⁷⁾

토지은행의 구성원은 5-10명 내외의 각 분야의 전문가(도시계획, 건축, 법무, 총무, 홍보 등)로 임명하며, 임기는 5~10년, 신분은 공무원에 준하도록 하였다. 또한 평의위원회(平議委員會)를 의무적으로 두어 관할 토지은행의 활동 및 운영을 감독·감사하도록 하였다. 평의위원회의 위원은 공무원, 전문가 및 지역주민 중에서 선정하며(당초 7-11인 정도), 임기는 4년, 무보수를 원칙으로 하였다.⁵⁸⁾

4. 토지은행에 대한 권리이전의 형태

미국의 토지은행과 마찬가지로 설립의 목적이나 조직의 성질, 기능, 재생 알선 방법 등은 일본에 그대로 수용되었다. 하지만, 대상 부동산의 취득 방법은 다소 차이가 있다. 미국은 부동산의 세금체납은 부동산만을

56) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 36頁.

57) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 36頁.

58) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 36頁.

그 대상으로 하는 대물주의를 취하고 있지만, 일본은 체납자의 급여 등 재산 전체를 대상으로 하는 대인주의를 채택하고 있다. 또한 일본은 미국과 달리 빈 집이나 빈 터 등에 대하여 소유자 특정은 가능하나, 방치 부동산과 같은 경우 소유자 전원을 특정하기가 곤란하다는 문제가 있다. 이 외에도 부동산의 소유권 이전 형태가 미국과 달리 압류에 의한 것이 아니라, ① 증여 내지는 유증, ② 상속 포기, 심지어 ③ 일정한 요건 하에 실시하는 법정 신탁(신설제도)제도를 이용한다는 점에서 차이가 있다.⁵⁹⁾ 이하 일본의 소유권 이전 형태를 살펴보면 다음과 같다.

미국	- 부동산 보유세의 체납에 의한 압류(증심) - 지방자치단체 등의 소유 물건의 양수 - 금융기관의 무상 양수 - 소유자의 무상 양수
일본	- 소유자의 증여나 유증에 의한 이관 - 상속방 치를 포함한 상속인 부존재 물건의 이관 - 소유자 특정이 곤란한 부동산의 법정 신탁에 의한 수탁 - 재해시 조례 발령 등에 의한 법정 신탁에 의한 수탁

4.1 증여 · 유증에 의한 양도방식

미국은 소유권 이전 형태로 압류를 중심으로 하고 있으나, 토지은행의 역할이 증대됨에 따라 소유자가 기부(증여)하는 형태도 점차 증가하였다.⁶⁰⁾ 반면 일본은 미국과는 달리 압류보다는 증여 · 유증 방식을 주로 이용한다.

59) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 36頁.

60) 예를 들면, 마호닝 카운티(mahoning county) 토지은행(오하이오주)에서는 부동산세(Real estate taxes)의 체납이 없는 것, 담보권 등의 부담이 없는 것, 권원이 명확하다는 것(또는 권원명확화를 위한 비용을 부담하는 것), 규정 위반 건물이 없다는 것 등의 조건으로 불필요한 부동산의 기부를 받아들이고 있다[Mohaning County land bank, "Property donations", <<http://www.mahoninglandbank.com/property-donations/>>, 검색일: 2020.2.15].

이러한 증여·유증의 방식은 사전에 관할 지방자치단체와 소유자가 인수 조건을 협의할 수 있다는 이점이 있다. 원칙적으로 양수 대상은 담보권 등이 포함되지 않은 토지이다. 만약 건물 등이 존재하는 경우에는 소유자의 부담으로 지상 건축물 등이 없는 토지로 원상회복하는 것을 원칙으로 하며, 건물 상태에 따라 관할 지자체가 그 건물을 포함하여 양수할 수 있도록 하였다. 이렇게 관할 지자체가 양수한 토지 등은 토지은행법(가칭)에 따라 설립된 토지은행에 이관하게 된다. 이러한 이관의 법률관계는 신탁 법리에 따라 위탁자 겸 수익자를 관할 지자체로 하고 수탁자는 관할 토지은행으로 한다. 토지를 이관받은 토지은행은 실질적인 소유자로 관할 지자체가 책정한 조닝(zoning)에 따른 마스터 플랜에 의하여 해당 부동산을 적절한 활용자에게 수익계약으로 매각하거나 대여(임대차, 사용대차, 신탁) 등을 하게 된다.⁶¹⁾

4.2 법정 신탁제도

소유자가 특정되고 그 전원의 의사에 따라 증여나 유증의 방법으로 부동산을 취득하는 경우에는 현행 법률로 처리가 가능하지만, 그것만으로 잉여부동산 등의 집약(集約) 대책으로는 충분하지 않다. 소유자 불명의 부동산에 대해서 처리할 수 없는 한계가 있기 때문이다. 이에 소유자 전원 또는 일부의 특정 및 전원에 의한 의사 형성이 곤란한 부동산을 대상으로 합리적이고 신속한 재생 활용을 목적으로 새로이 도입한 제도가 바로 법정 신탁제도이다.⁶²⁾ 즉, 기존의 법률이나 조례에 근거해 관할

61) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 앞의 책, 38頁.

62) 신탁은 사익신탁과 공익신탁, 설정신탁과 법정 신탁, 개별신탁과 집단신탁, 타인신탁과 자기신탁, 계약신탁과 유언신탁, 능동신탁과 수동신탁, 일반신탁과 특별신탁으로 구분한다. 특히, 설정신탁은 계약, 유언, 신탁선언에 의한 명의신탁(express trust)과 영미 법상의 위탁자의 묵시적 의사에 기초한 묵시적 신탁(implied trust)가 있으며, 법정 신탁은 복귀신탁(Resulting)과 구성신탁(Constructive)로 나누고 있다(植田淳, “信託に関する總論的考察-信託の私法体系上の地位について-”, 戸外大論叢 第66卷 第3号, 神戸市外

지자체의 장이 결제자가 되어, 관리되지 않고 방치되어 있는 부동산에 대하여 관할 지자체를 신탁위탁자로, 관할 토지은행을 신탁수탁자로, 등기명의인의 상속인 전원을 신탁수익자로 한 신탁계약을 체결하는 것이다. 법정 신탁 기간은 5년으로 하고, 수탁자인 관할 토지은행이 신탁상의 소유권자로서 법률 및 조례에서 정한 관리 행위 및 처분 행위를 하게 된다. 예를 들면, 위험가옥에서는 건물 전체의 제거 처분도 관할 토지은행의 판단으로 가능하게 되고, 공공사업에 대한 지상권설정 등의 계약행위도 가능하다.⁶³⁾

4.2.1 대상 부동산

법정 신탁의 대상 부동산으로는 ① 관할 지자체의 장이 그 활용 상태가 지역 주민의 수인 한도를 초과하는 손해를 발생케 하였다고 판단한 부동산(빈 집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법(空家等対策の推進に関する特別措置法)⁶⁴⁾ 상의 특정 빈 집, 위법건축물 등)으로 그 소유자의 전원 내지 일부를 특정하기 곤란한 부동산 또는 상속인 전원이 특정되어 있음에도 불구하고 상속 등기가 되어 있지 않는 부동산, ② 공공 사업 계획 및 관할 지방자치단체가 책정하고 국가가 인정한 마스터 플랜의 실현에 그 활용 상태가 명백하게 부적절하다고 관할 지자체 장이 판단한

国語大学学術情報センター リポジトリ, 2016, 50-51頁; 海原文雄, “信託の分類に関する一落言: 復歸信託と法定信託”, 法政研究 九州大学法政学会, 1980. 3. 25, 542頁.

63) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 앞의 책, 42頁.

64) “빈 집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법(空家等対策の推進に関する特別措置法)”이란 적절한 관리가 이루어지지 않은 빈집 등이 방재(防災), 위생, 경관 등 지역주민의 생활환경에 심각한 영향을 미치고 있음을 감안하여 지역주민의 생명, 신체 또는 재산을 보호함과 동시에 그 생활환경의 보전을 도모하고, 빈 집 등의 활용을 촉진하기 위해, 빈 집 등에 관한 시책에 관련해서, 국가에 의한 기본 지침의 책정, 시정촌(특별구 포함, 제10조 제2항을 제외하고 이하 동일)에 의한 빈 집 등 대책 계획의 작성 기타 빈 집 등에 관한 시책을 추진하기 위해서 필요한 사항을 정함으로써, 빈 집 등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하고, 공공의 복지 증진과 지역의 진흥에 기여하는 것을 그 목적으로 하고 있다[동법 제1조, <http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=426AC1000000127>, 검색일: 2020.2.15].

부동산(빈 집, 빈 터, 경작포기 농지, 관리하지 않고 방치한 산림 등)으로 그 소유자의 전원 또는 일부가 불분명한 부동산 또는 상속인 전원이 특정되어 있음에도 불구하고 상속 등기가 되어 있지 않는 부동산, ③ 소유자 전원 내지 일부의 특징이 곤란한 사도(私道)나 수로 등의 토지,⁶⁵⁾ ④ 위의 ①·②·③에 준하는 기타 부동산을 들 수 있다.⁶⁶⁾

4.2.2 개시 사유

법정 신탁의 개시 사유로는 ① 권리가 미등기된 부동산의 경우는, 표제부 소유자의 사망 이후 5년 이상 경과하였음에도 불구하고 등기자가 이를 변경 등기하지 않은 미등기 상태이거나 또한 알고 있는 등기명의인의 상속인이 5명 이상으로, 그 이상의 조사에 상당한 시간⁶⁷⁾과 비용이 들 것으로 예측되는 경우, ② 권리의 등기가 이루어진 부동산에 대해서는 등기명의인의 사망한 지 10년 이상 경과하고 있음에도 불구하고 등기가 변경되지 않고 있거나 알고 있는 등기명의인의 상속인이 5명 이상인 것이 분명하고 그 이상의 조사에 상당한 시간과 비용이 드는 것으로 예측되는 경우, ③ 통지 등의 요건과 관련해서 관할 자치 단체장이 5명 이상의 알고 있는 상속인의 호적 부표의 주소지 및 등기 정보로 알려진 담보권자 등의 기재 주소지에 통보하고 나아가, 물건 소재지에서 게시를 포함한 공시를 했는데도 불구하고 3개월이 경과할 때까지 누구에게도 연락이 없는 경우, ④ 위의 통지 및 공시에 대한 상속인 및 담보권자 등 일부로부터 연락이 있었음에도 불구하고 통지 및 공시일로부터

65) 원래 인접지의 부속적 존재였던 사도나 수로에서, 인접부지가 매각되어 소유자가 변하였지만, 이 부속적 토지만이 잊혀진 것처럼 원래의 소유자(사망하고 상당한 기간이 경과한 경우)의 명의로 남겨져 있는 것. 이처럼 부동산 보유세와 관련이 없는 토지로 상속시의 재산에서 누락되는 예는 적지 않다. 이러한 토지를 토지은행이 적극 취득하여 공유지 또는 인접의 일부로서 권리의 소재를 부활시킬 필요가 있다[石田光曠/平野次郎/村上毅, 앞의 책, 44頁].

66) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 43-44頁.

67) 통상 3개월 정도의 기간을 말한다.

1년이 경과하여도 등기의 갱신이나 유산 분할 조정의 신청, 저장권자에 의한 저장권의 실행 등의 법적 절차가 개시되지 않을 때이다.⁶⁸⁾

4.2.3 절차의 적정성

일본에서의 부동산 신탁등기는 우리나라와 마찬가지로 대항요건(信託法14条)⁶⁹⁾으로, 부동산 신탁과 관련하여 등기 정보를 갱신하지 않은 부동산이 있는 경우 그 부동산의 소유자 및 제3의 이해관계자는 등기 정보를 갱신하지 않는 부동산에 대한 위험을 부담하게 된다. 그런데 소유자 전원 내지 일부를 특정하지 못하여 등기하지 못한 경우 등에 대해서도 위와 마찬가지로의 취급을 한다는 것은 문제가 있다고 한다.⁷⁰⁾

이에 법정 신탁의 경우 이해관계인 등 제3의 소유자에 대해서 대체로 3개월 동안의 조사에서 밝혀진 상속인이 5명 이상으로 전원의 특정에 많은 시간과 부담을 줄 수밖에 없는 경우에는 그 시점까지 판명된 상속인에 대하여 등록된 주소지로 연락하면 되고, 그 이후의 연락을 받은 상속인이 상속인 전원을 특정한 유산분할의 협의를 하도록 하였다. 그리고 관할 토지은행에 법정 신탁된 기간 내에는 본래 소유자인 상속인 전원이 해야 할 관리·처분 행위를 토지은행이 대신 이행하며, 그 기간 내에 유산의 분할 등을 완료시킨다. 이렇게 하더라도 소유권자의 부동산 회수가 불가능하는 것은 아니므로, 개인의 재산권을 부당하게 침해하는

68) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 44頁.

69) 일본의 경우 신탁법 제14조에 규정을 두고 있다. 즉, 등기 또는 등록하지 않으면 권리의 득상 및 변경을 제3자에 대항할 수 없는 재산에 대해서는 신탁의 등기 또는 등록을 하지 않으면 당해 재산이 신탁재산에 속함을 제3자에게 대항할 수 없다“고 규정하고 있다[<https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=418AC0000000108>, 검색일: 2020.2.15]. 우리나라도 이와 동일한 규정을 두고 있다(신탁법 제3조)[<<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=198564&efYd=20181101#0000>>, 검색일: 2020.2.15].

70) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 앞의 책, 44頁.

것은 아니라고 한다. 다만, 이 제도상의 처분 및 관리 행위가 토지은행법(가칭) 및 조례에서 정한 범위 내이어야 한다. 만약 그것을 초과한 경우라면 그 사정과 필요성에 대하여 법원의 허가를 구하도록 하고 있다.⁷¹⁾

4.2.4 법정 신탁의 개시와 효과

위에서 언급한 부동산과 법정 신탁의 개시요건에 해당하는 경우 관할 지자체의 장은 토지은행법(가칭) 및 조례에 근거하여 해당 부동산을 관한 토지은행에 법정신탁을 선언할 수 있다. 이 선언은 법정 신탁의 개시요건에 해당된다. 이 경우 법률관계는 관할 자치단체가 신탁위탁자, 관할 토지은행은 신탁수탁자, 등기명의인(소유자)의 상속인 전원은 신탁수익자가 된다. 이를 통해 수탁자인 관할 토지은행은 토지은행법(가칭) 또는 조례에서 정해진 범위⁷²⁾에 대한 처분행위 및 관리행위, 보존행위를 할 수 있다. 또한 건물의 제거 등의 경비는 일단 관할 자치단체 또는 관할 토지은행이 부담하며, 관리행위 혹은 법정 신탁 종료후 상속인 등의 처분행위 등으로 수익이 발행한 경우 그 수익에서 우선적으로 회수할 수 있다. 또한 해당 부동산 등기 정보에 있는 담보권 등에 대해서는 앞의 3개월 이내에 그 담보권자 등이 관할 지자체에 연락이 없거나 소재 불명 등을 이유로 연락이 닿지 않는 경우에는 법정 신탁기간까지 채권을 추심할 수 없게 된다.⁷³⁾

4.2.5 법정 신탁의 종료와 효과

① 법정 신탁기간 중에 상속인들로부터 연락 및 관련 절차가 행하여

71) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 44-45頁.

72) 법률 및 조례에 의하여 관할 토지은행에 법정 신탁된 부동산에 대하여 위험한 빈집의 제거 및 마스터 플랜의 실현에 필요한 처분·관리행위 등을 할 수 있는 조문을 마련함을 신탁의 목적으로 유효성을 보장한다[石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 45頁].

73) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 45頁.

지지 않는 경우 법정 신탁이 개시된 지 5년이 경과했음에도 불구하고 상속인의 유산 분할 또는 유산 분할 조정 등 재판상 절차의 개시가 안 된 경우에는 원래의 등기명의인의 상속인 전원이 갖는 신탁수익권(수익 채권 포함)은 토지은행법에 근거하여 포기한 것으로 간주된다. 따라서 이 경우 법정 신탁 종료 후의 법률관계는 관할 지자체가 신탁위탁자, 관할 토지은행이 신탁수탁자, 관할 지자체가 신탁수익자가 되어 토지은행법(가칭)에 근거하여 권리를 이관하는 것과 같은 형태로 해당 부동산의 이용·활용 및 운영을 하게 된다. 또한 관할 지자체가 등기상 담보권자의 주소지에 통보했음에도 불구하고 법정 신탁기간 중 관할 지자체에 권리행사의 의사를 통지하고 법정 신탁기간 종료와 동시에 권리보전의 재판상 절차를 개시하지 않는 경우 토지은행법(가칭)에 따라 법정 신탁기간 종료시 담보채권은 포기한 것으로 간주되어, 촉탁으로 담보권 등기는 말소하게 된다.⁷⁴⁾

② 법정 신탁기간 중에 상속인 등의 권리보전 절차가 행하여진 경우
 법정 신탁이 개시된 지 5년 이내에 유산 분할로 관할 지자체에 소유자의 통지가 있다면 통지가 있는 날로부터 1개월 후에 법정 신탁은 종료된다. 다만, 법정 신탁의 수탁자(관할 토지은행)에 의한 신탁 목적 범위 내에서 활용된 경우로 마스터 플랜의 실현을 위하여 그 활용의 지속성이 필요하다고 인정될 경우 관할 지자체 장의 판단으로 신탁 계약을 최대 20년의 범위에서 연장할 수 있다. 이 경우 법률관계는 확정 상속인(새로운 등기명의인)이 신탁위탁자, 관할 토지은행이 신탁수탁자, 확정 상속인이 신탁수익자가 된다. 이 경우 신탁수탁자인 토지은행은 신탁 목적의 달성을 위하여 부담하는 채무 혹은 이익은 신탁수익자인 확정 상속인의 채권·채무가 된다. 예를 들면, 위험 가옥의 제거 등 비용은 그 이후 가옥의 활용으로 얻은 수익과 상쇄되고, 만약 잔여 채무가 남아있다면

74) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 45頁.

그것은 확정 상속인에게 귀속된다.⁷⁵⁾

IV. 우리나라의 토지은행제도의 문제점과 시사점

1. 문제점

우리나라는 2009년 2월 26일 제정·시행된 「공공토지비축법」에 따라 2010년 한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다) 내에 토지은행 기획처를 설립함으로써 토지은행을 제도적으로 출범시켰으며, 그 취지는 공공부문이 가용토지(可用土地)를 사전에 취득하여 개발계획 발표 후 지가의 급등과 이로 인한 보상이 상승의 문제를 해결하여 토지시장의 안정을 도모하기 위함이었다.⁷⁶⁾

이러한 조치의 배경에는 그 동안 우리나라의 경제가 고도 성장기에 있었기 때문이다. 그런데 최근 우리나라의 경제는 고도 성장기의 막을 내리고 저 성장기에 도래하였다. 한국은행의 발표에 따른 경제성장률을 보면, 2001년 4%, 2011년 3.7%, 2015년 2.6% 등으로 지속적으로 하락하였으며, 2020년대에는 더욱 낮아져 1%의 성장률을 보일 것으로 전망되고 있다. 토지가격의 변동률도 마찬가지이다. 우리나라의 지가변동률의 추이를 보면, 1980년대 후반 30% 이상의 상승률을 경험하였으나, 2000년대 말부터는 전국의 지가변동률이 1-2% 내외를 유지하고 있다. 또한 인구성장률도 계속 감소하여 2030년에는 마이너스 성장을 할 것으로 전망하고 있다.⁷⁷⁾

이러한 사실은 토지은행의 설립 당시의 취지와 달리 토지은행이 제대

75) 石田光曠/平野次郎/村上毅, 위의 책, 46頁.

76) 서순탁/정희근, “저성장시대의 토지은행제도의 문제점과 개편방향”, 감정평가, 한국감정평가사협회, 2017. 6, 16쪽.

77) 서순탁/정희근, 위의 논문, 20쪽.

로 기능하지 못하고 한계에 도달하였음을 말해주고 있다. 따라서 향후 토지은행의 기능을 공공토지비축법의 기능에서 벗어나 경제의 불황 초래, 인구의 급격한 감소 등으로 발생하는 도시문제와 같은 다양한 문제를 해결할 수 있도록 확대할 필요가 있다. 이하에서는 토지은행의 기능 확대를 통하여 그의 역할을 활성화할 수 있도록 미국이나 일본법을 비교 분석하여 우리나라의 법제도상의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

2. 시사점

2.1 토지은행의 역할의 확대 필요

현행 토지은행은 높은 지가와 지가의 급등으로부터 토지시장에서 선제적으로 토지를 취득하여 공공사업에 필요한 부지를 원활하게 공급하여 토지가격을 억제할 뿐만 아니라 토지가격의 상승으로 무질서한 도시팽창을 억제하여 효율적인 도시개발을 촉진하고자 설치된 제도이다. 그렇지만 근래 들어 인구의 급격한 감소, 경제의 마이너스 성장 및 토지가격의 장기에 걸친 지속적인 하락 전망으로 토지은행의 역할이 감소되었다. 미국이나 일본도 우리나라와 크게 다르지 않았다. 하지만, 미국이나 일본은 우리나라의 초기 제도를 그대로 방치한 것이 아니라 당시의 도시 및 지역의 빈 토지, 빈 건물 기타 구조물 등의 문제를 해결하기 위하여 토지은행을 탄력적으로 운영하고 있다. 따라서 우리나라도 토지은행의 역할을 높은 지가와 지가의 급등으로부터 공공사업에 필요한 부지의 원활 공급에만 그칠 것이 아니라 변화하는 환경에 탄력적으로 대처할 필요가 있다. 이를 위하여 현행 「공공토지비축법」 제1조(목적)의 범위를 확대시킬 필요가 있다. 즉, “공공토지의 비축 및 공급 - 공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정에 대하여 “비축 및 공급” 부분을 “추디그, 비축, 관리 및 공급 등”으로 확대하고, “공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정”이

라는 두 가지 목적을 확대하여 “도시에서 버려진 빈 집, 빈 터 기타 구조물 등에 대해서는 해결할 수 있도록 토지은행의 범위를 확대시킬 필요가 있다고 본다.

2.2 토지은행의 매입 대상의 확대

위에서 살펴본 바와 같이 토지은행의 역할을 확대한다고 하면, 토지은행의 매입 대상을 우리나라의 공공토지비축법에서 언급하고 있는 공공토지로부터 확대시킬 필요가 있다. 즉, 미국이나 일본이 도시문제 등을 해결하기 위하여 매입 대상을 토지뿐만 아니라 건물, 기타 구조물까지 점차 확대하고 있는 것과 마찬가지로 우리나라의 토지은행의 매입 대상을 확대할 필요가 있는 것이다. 이러한 점에서 기존의 공공토지비축법에서 정한 매입 대상을 공공토지 이외의 건물, 토지 및 기타 구조물로 확대하여 규정할 필요가 있다.

2.3 토지은행의 독립된 법인성 검토

현행 「공공토지비축법」 제9조 제1항에 의하면, “공공토지의 비축 및 공급을 위하여 한국토지주택공사 고유계정과 구분되는 계정으로 한국토지주택공사에 토지은행계정을 둔다”고 하여 한국토지주택공사로 하여금 그 역할을 수행하도록 하고 있다. 하지만, 미국이나 일본의 경우 우리나라와 같이 행정기관의 일 형태로 하는 경우와 별도의 독립된 법인으로 하는 두 가지 형태로 나뉘어져 있고, 최근 들어 대부분 독립된 법인의 형태를 취하고 있다. 이는 행정기관으로부터 독립적이고 스스로의 판단에 따라 유연하게 운영할 수 있도록 하기 위함이다. 이러한 점을 감안한다면, 우리나라도 향후 후자의 독립된 법인의 형태로 가는 것이 바람직하다고 본다. 물론 장단점이 있지만, 토지은행이 변화하는 도시문제 등을 원활하고 충실하게 수행하기 위해서는 전문적인 별도의 독립된

법인을 두는 것이 효율적이라고 보기 때문이다. 만약 이러한 법인을 두는 경우에는 법인의 형태에 따른 공공토지비축법에 법인의 설립, 구성, 운영 및 책임 등에 대하여 별도로 규정을 두어야 할 것이다.

2.4 빈 집 및 빈 터 등의 문제 해결 방안

일본의 경우 인구의 감소, 도시의 빈민화 등으로 빈 집이나 빈 처, 기타 버려진 구조물 등이 많이 발생하고 있다. 그런데 이러한 빈 집이나 빈 터의 경우 상속인이 부존재하거나 다수인 경우(유증, 증여 포함)에 해당 빈 집이나 빈 터 등을 처분할 수 없는 경우가 존재하여 도시문제를 해결하지 못한 경우가 있다. 이를 해결하기 위하여 일본은 법정 신탁 제도를 두어 해결하고자 하였다. 미국은 일본과 같은 법정 신탁제도를 두고 있지 않지만, 토지은행에 이러한 빈 터나 빈 집의 소유권을 취득할 수 있는 권한을 미시건주의 신속추적기관 등에 위임하고 있다. 우리나라도 인구가 급감하고, 경제의 불황 등의 현상이 초래되고 있으므로 일본과 유사한 문제가 발생할 가능성이 매우 높으며, 이미 현실적으로 이미 발생하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 향후 이러한 부동산 등에 대한 소유자를 파악하지 못하여 발생할 수 있는 어려움을 해결하기 위해서는 일본과 같은 법정 신탁 내지 토지은행에 그러한 부동산에 대하여 매입할 수 있는 권한을 부여하는 방안도 검토하여 볼 필요가 있다고 본다.

V. 맺는 말

토지은행은 과거 높은 지가와 지가의 급등의 문제를 해결하기 위하여 등장한 제도로, SOC, 산업용지 등 공익목적에 필요한 다양한 용도의 토지를 한 곳(Land bank)에 비축하여 적기, 적소, 저가에 공급하고 개발

에 따른 투기수요를 억제하여 토지시장 안정에 기여하는 제도이다. 이를 통하여 한 동안 의미있는 역할을 담당하였다. 하지만, 근래 들어 경기의 불황, 인구의 급감 등으로 그 역할이 현저히 축소되고 있는 것으로 보인다.

반면 미국이나 일본의 경우는 토지시장의 안정보다는 곳곳에 존재하는 빈 집이나 빈 터 등으로 발생하는 문제를 해결하기 위하여 토지은행을 이용하고 있는 것으로 보인다. 심지어, 빈 집이나 빈 터의 문제를 해결하기 위하여 토지은행에 해당 부동산의 소유권을 취득할 수 있는 권한까지 부여하고 있다. 이러한 권한으로 불분명한 부동산 내지 다수의 상속인이 존재하여 이해대립이 있어서 방치된 부동산 및 버려진 부동산 등을 직접 취득하여 적절한 관리 내지 처분을 할 수 있도록 하였다. 그렇다고 하여 부동산 등의 소유자에게 불이익이 가는 것은 아니다. 그들을 위해서는 관련법에 적절한 규제 절차를 마련해 두고 있다.

이처럼 미국이나 일본의 제도를 검토하여 볼 때 우리나라의 토지은행 제도를 활성화시키기 위해서는 다음의 제도를 검토할 필요가 있다. 즉, 우리나라도 토지은행의 제도를 단순히 토지시장의 안정화에 그 목적을 둘 것이 아니라 그 기능을 확대할 필요가 있다. 먼저, 토지은행의 매입 대상을 확대하여 토지뿐만 아니라 빈 집이나 빈 터 등의 건물 등에 대해서도 매입할 수 있도록 할 필요가 있으며, 다음으로 이러한 기능을 충실히 수행하기 위해서는 토지은행을 미국이나 일본과 같이 독립된 법인으로 할 필요가 있다. 마지막으로 이러한 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 법제도상 공공토지비축법의 개정도 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

1. 단행본

石田光曠/平野次郎/村上毅, 時代に合致した不動産所有のカタチと制度,
日本司法書士会連合会 司法書士総合研究所, 2019. 2. 18.

Frank S. Alexander, *Land Banks and Land Banking*(2nd. ed.), Center for
Community Progress, 2015.

2. 학술지

서순탁/정회근, “저성장시대 토지은행제도의 문제점과 개편방향”,
KAPA Focus 2, 한국감정평가사회, 2016, 16-27쪽.

藤井康幸/大方潤一郎/小泉秀樹, “米国ミシガン州ジェネシー郡における
ランドバンクの担う差押不動産、空き家、空き地対策の研究”, 都市計画論文集 vol.48 (3), 公益社団法人日本都市計画学
会, 2013, 993-998頁.

西浦定継/平 修久/吉川富夫, “ランドバンク制度におけるバンドリング
導入の背景と運用課題に関する一考察 - 米国オハイオ州、ミ
シガン州の事例とMCMCを用いた数値シミュレーションに基
づき-”, 都市計画報告集 No.14, 公益社団法人日本都市計画学
会, 2015. 5, 45-50頁.

石田光曠, “アメリカランドバンク制度の概要と日本版構想”, 月報 司
法書士 No. 554, 本司法書士会連合会, 2018. 4, 39-45頁.

小林正典/光成美紀, “米国におけるランドバンク及びコミュニティ・ランド・トラストの活用による都市住宅市場の再生手法に関する研究—米国における2000年代の低未利用不動産の再生・流通の実態調査を通じて”, 都市住宅学 95号, 公益社団法人 都市住宅学会, 2016 AUTUMN, 121-126頁.

植田淳, “信託に関する総論的考察—信託の私法体系上の地位について—”, 戸外大論叢 第66巻 第3号, 神戸市外国語大学学術情報センター リポジトリ, 2016, 50-51頁.

海原文雄, “信託の分類に関する一落言: 復歸信託と法定信託”, 法政研究 46, 九州大学法政学会, 1980. 3, 25, 539-565頁.

Yelena Bosovik, “LAND BANKS IN MISSOURI: A COMPARATIVE ANALYSIS OF STATUTORY SCHEMES IN KANSAS CITY AND ST. LOUIS”, *The Business, Entrepreneurship & Tax Law Review* Vol. 1, Missouri School of Law, 2017.

3. 기타

예병정, “한은도 올 성장률 전망 3%대로 올릴까”, 「파이낸셜뉴스」, 2018. 1. 14, <<http://www.fnnews.com/news/201801141721264527>>, 검색일: 2020.2.15.

이소영, “2018년 인구증가율, 역대 최저 증가율 기록”, 「People Today」, 2019. 1. 14, <<http://www.epeopletoday.com/news/articleView.html?idxno=13436>>, 검색일: 2020.2.15.

所有者不明土地問題研究会, 所有者不明土地問題研究会 最終報告(2017. 12). <http://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_03.pdf>.

검색일: 2020.2.15.

野澤千絵, “所有者不明「空き家」問題から見た日本版ランドバンクに求められる機能”, 東京財団政策研究所, 2019. 1. 21, <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=2987>>, 검색일: 2020.2.15.

豊原圭次郎, “「コンパクトシティ実現手段としての日米ランドバンクに関する考察”, <<https://www.sg.kyoto-u.ac.jp/jp/pdf/programme/researchpaper/2017/04.pdf>>, 검색일: 2020.2.15.

長屋忍, “信託による土地管理と昨今の土地をめぐる問題”, 東京財団政策研究所, 2019. 3. 14, <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3041>>, 검색일: 2020.2.15.

Edmonton, 「What is Zoning(Booklet)」, p. 4, <https://www.edmonton.ca/documents/What_is_Zoning_Final.pdf>, 검색일: 2020.2.15.

Jennifer S. Vey, 「Restoring Prosperity : The State Role in revitalizing American's Older Industrial Cities」(The Brookings sInstitution Metropolitan Policy Program, 2000. summer), p. 8 and 14, <<https://www.issuelab.org/resources/10901/10901.pdf>>, 검색일: 2020.2.15.

Mary Pat Hancock/Stephen J. Acquario, *New York's Land Bank Act*, New York State Association of Counties, 2011. 11.

Mohaning County land bank, “Property donations”, <<http://www.mahoninglandbank.com/property-donations/>>, 검색일: 2020.2.15.

그룹홈, <<https://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000403615&supid=kku010134014>>, 검색일: 2020.2.15.

<http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=426AC1000000127>, 검색일: 2020.2.15.

National Map of Land Banks & Land Banking Programs, <<http://www.communityprogress.net/land-bank-map-pages-447.php>>, 검색일: 2020.2.15.

Land banking 101 : What is a land bank?, <<https://www.hudexchange.info/resources/documents/LandBankingBasics.pdf>>, 검색일: 2020.2.15.

Summary of the “Federal Housing Finance Regulatory Reform Act of 2008”, <https://www.leg.state.nv.us/74th/Interim_Agendas_Minutes_Exhibits/Exhibits/Mortgage/E080408D.pdf>, 검색일: 2020.2.15.

[Abstract]

A Study on the Land Banking System in the United States and Japan

Koh, Jae-Jong*

Land Bank refers to a land bank account set up within the Korea Land and Housing Corp.(L&H Corp.) in 2010. The launch of the land bank was behind high land prices and soaring land prices. In other words, the government's construction of roads or railroads, which are national infrastructure, has incurred astronomical construction costs due to high land prices and soaring land prices. Land Bank system were introduced in order to solve these problem,

However, recent changes in land prices have remained around 1-2 percent since the end of the 2000s, and both the population growth rate and the economic growth rate have been gradually decreasing. Because of these conditions, Many people are raising questions about the function and existence of the land bank.

On the other hand, it seems that the U.S. and Japan are using the Land Bank to solve problems arising from empty houses and vacant lots that exist everywhere rather than stabilizing the land market. In addition, land banks were authorized to acquire ownership of the property in order to solve the problem of empty houses or vacant lots. Under these authority, the

* Professor, Department of Law and Police, Sunmoon University

government could acquire property that was left unattended or abandoned as there existed many heirs and thus take proper care or disposal. This does not mean that there is a disadvantage to owners of real estate or other properties. For them, appropriate relief procedures are in place in the related laws.

Therefore, in this paper, I will obtain implications from the land banking system in the United States and Japan in order to find the meaning of the present land banking system amid questions about the current functions of the land banking system in our country. Concretely, in Chapter 2 and Chapter 3, I will examine the relevant laws of the land banking system in the U.S. and Japan, and in Chapter 4, I will suggest on implication for the revitalization of the land banking system in the future by analyzing the functional limitations and problems of the land banking system in our country.

[Key Words] land bank, land bank act, Act on the Stockage of Public Land, Housing and Economic recovery act, a trust established by law, land bank fast track authority

