

碩士學位論文
指導教授 李太教

土地政策의 새 方向과 土地資源의 效率的
利用方案에 관한 研究

Research on the new Direction of the land Policy and
the Efficient Usage of land Sesources

1998年2月

漢城大學校 行政大學院

不動產學科

不動產學專攻

金 文 純

碩士學位論文
指導教授 李太教

土地政策의 새 方向과 土地資源의 效率的
利用方案에 관한 研究

Research on the new Direction of the land Policy and
the Efficient Usage of land Sesources

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1998年 2月

漢城大學校 行政大學院

不動產學科

不動產學專攻

金 文 純

金文純의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1998年 2月 日

審査 委員長

印

審査 委員

印

審査 委員

印

國 文 要 約

이 논문은 현재 커다란 危機에 처해 있는 한국경제의 국제경쟁력을 회복하기 위해 쾌적한 환경을 보존하면서 國土를 보다 효율적으로 이용할 수 있는 방안과 새로운 토지정책의 새 방향으로 모색하는데 목적을 두었다. 국제경쟁력弱化의 주요 요인이 이른바 高費用 구조이고 이 고비용구조의 한 축이 바로 高地價현상이라는 점에서 이것을 해소하기 위한 토지정책의 새로운 방향모색은 불가피한 것으로 인식되고 있다. 공장부지가 모자라고 값이 비싸 한국이 더 이상 세계에서 공장 건설하기가 가장 어려운 나라로 남아서는 안되기 때문이다.

최소한 고지가를 이유로 외국인투자가들이 한국을 기피하고, 국내 기업인들이 해외로 떠나는 현상이 되풀이 되는 것은 막아야 하기 때문이다. 토지공급의 절대적 부족과 需給불균형, 그리고 토지소유의 偏重현상은 지가가 지속적으로 상승하는 요인이 되었으며, 지가의 지속적 상승이 不動產投機를 유발하는 것은 당연했다. 부동산투기는 결국 개발에 따른 이익을 토지소유자 개인에 돌아가게 해 사회적 경제적 불안의 요인이 되었다. 이 논문은 제2장과 3장에서 이러한 우리나라 토지문제의 여러 가지 현상을 분석하고 그동안 정부가 추진해온 주요 토지정책의 내용을 평가해 문제점을 도출해 보았다. 현재 토지정책의 골격으로 이루고 있는 開發制限구역지정이나 稅制 금융상의 각종 지가 안정대책, 土地公概念과 부동산 實名制에서 확인할 수 있듯이 우리나라 토지정책의 주 흐름은 規制위주였다.

거의 주기적으로 일어나는 부동산 투기를 억제하면서 지가를 안정시키기 위해 당연한 정책방향이라 할 수 있다. 우리나라의 土地利用체제도 토지소유자가 토지를 개인적으로 이용하거나 개발하는 것을 제한하는데 주안점을 둔 것도 이런 이유때문이라 할 수 있다. 특히 우리나라는 다른 선진국과 달리 토지이용 규제를 전국을 대상으로 획일적으로 적용함으로써 企業활동에 상당한 간섭과 규제를 가하는 결과를 빚었다. 고지가가 국제경쟁력 약화의 주요 요인이라는 점에서 토지이용에 관한 規制의 완화는 불가피한 정책방향이라 하겠다. 더구나 최근들어 중요성이 한층 높아지고 있는 國土環境 보존을 위해 국토이용 관리체계가 보존위주로 전환되면서 토지수급에 탄력적으로 대응하지 못하므로 또 다른 부작용을 야기시키고 있는 점에 주목했다.

따라서, 고지가현상을 해소해 土地수급을 원활하게 하면서 국토환경도 보존할 수 있는 방향으로 토지정책의 새 방향이 정립되어야 할 것이다. 이 논문은 이같은 인식에 따라 한국경제의 국제경쟁력을 復元시키고 국토환경도 보존할 수 있는 새로운 토지정책의 방향을 제시했다. 그러기 위해서는 정부가 行政力を 동원해서 특정지역의 개발을 억지로 촉진하거나 규제하려는 舊時代적인 정책 발상에서 벗어나야만 한다.

갈수록 확대되는 住民自治와 주민민주주의는 더 이상 정부위주의 개발이나 규제를 용인하지 않을 것임은 분명하기 때문이다. 앞으로는 주민들의 요구와 필요에 따라 順理대로 개발되거나 개발이 억제되어야 할 것이다. 특히 토지공개념이 사실상 전면 도입되고 부동산실명제가 시행됨에 따라 토지문제는 새로운 국면에 접어들었다. 특정계층에 不勞所得을 안겨

주는 부동산투기가 막아야겠지만 강력한 제도가 도입 시행되는데 따른 善意의 피해나 불합리한 점은 철저히 보완되어야 할 것이다. 토지정책도 이제 다른 정책과 마찬가지로 최우선 목표는 국민의 福祉증진과 국민경제의 發展에 두어야 하기 때문이다. 투기억제 자체가 정책의 목표가 되어서는 자칫 本末이 전도될 수도 있다. 논자는 경제가 危機국면에 처해 있고 토지공개념, 부동산실명제등로 토지문제 해결을 위한 基盤이 구축되어 있는 現 時點이 새로운 개념의 토지정책이 정립될 수 있는 適期로 판단하고 있다.

目 次

I. 緒 論	1
1. 研究의 目的	1
2. 研究의 範圍와 方法	3
II. 土地 問題의 諸 現象	4
1. 土地 供給의 절대적 不足과 需給 不均衡	4
2. 土地所有의 偏重 現象	6
3. 地價의 지속적 上昇과 不動産 投機	8
4. 開發利益의 私有化	11
III. 주요 土地政策의 內容과 評價	14
1. 國土建設綜合計劃의 方向	14
2. 開發制限區域 지정의 功過와 綠地保存	16
3. 不動産 投機 抑制과 地價 安定 對策	18
4. 土地公概念 制度의 導入	20
5. 不動産 實名制의 실시	24
IV. 土地 利用規制와 現實	28
1. 土地 利用規制의 目的과 手段	28

2. 土地 利用規制의 特徵과 方向	30
3. 土地 利用規制 緩和의 內容과 評價	33
 V. 土地政策의 새 方向과土地資源의 效率的 利用方案	37
1. 土地政策의 새 方向	37
2. 土地 供給의 彈力性 제고	38
3. 效率的인 土地 管理體系 確立	40
4. 土地의 開發과 環境 保存	41
 VI. 結 論	44
 參 考 文 獻	46
 ABSTRACT	48

表 目 次

<표1-1> 토지수급 전망.....	5
<표2-1> 民有地の 소유계층별 소유현황.....	7
<표3-1> 토지이용분야 규제완화 실적.....	35

I. 緒 論

1. 研究의 目的

토지는 온 국민이 생활을 영위해 가는 住居와 휴식의 기반인 동시에 생산의 핵심적 요소이다. 따라서 한 나라의 토지정책은 국민의 쾌적하고 깨끗한 주거 휴식공간을 제공하면서도 최대한의 生産性을 발휘할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 특히 우리나라는 국토가 좁고 인구밀도가 높아 토지의 효율적이고 균형적인 개발과 이용은 중요한 과제가 될 수 밖에 없다.

우리나라의 토지정책은 경제개발을 뒷받침 하기 위한 토지개발과 이로 인해 파생한 不動産投機 억제 조치가 반복되어왔다. 정부는 경제개발이 본격화된 지난 60년대 이후 國土개발사업을 본격 추진하기 위해 토지이용에 관련된 제도를 잇달아 마련해 국토이용에 관한 규제와 제한을 강화해 왔다. 지난 1962년 도시계획법과 건축법을 제정해 토지이용을 規制하기 시작한 이래 우리나라의 토지이용체계는 우리 경제발전에 커다란 기여도 했지만 逆機能도 없지 않았다.

이러한 현상은 압축성장으로 상징되는 한국 특유의 고속 경제성장으로 인한 불가피한 대응이기는 했다. 그러나 여러 가지 토지이용 규제정책이 그때 그때의 필요에 따라 마구잡이식으로 量産됨에 따라 토지공급이 원활하게 이루어지지 않아 산업정책의 저해요인이 되기도 했다. 최근 우리사

회는 대내외 정치·경제·사회·환경이 급격하게 변화함에 따라 전환기를 맞고 있다.

대내적으로는 민주화·地方化·민간자율화가 급속하게 진행되고 있고, 대외적으로는 WTO(세계무역기구)체제의 출범에 따른 실질적인 세계화·개방화가 불가피해지고 있다. 이제 우리의 정치 사회 경제구조는 물론이고 모든 規範과 제도 그리고 정책은 세계를 염두에 두는 새로운 시각에서 능동적인 개편이 요구되고 있다. 토지정책도 마찬가지이다. 高費用구조의 한 축을 형성하고 있는 高地價현상을 해소하고 최근들어 그 중요성이 한층 높아지고 있는 환경보전을 위해서는 토지정책의 새로운 목표설정과 방향 재정립이 모색되어야만 한다.

우리나라는 국토면적이 적고 대부분이 山岳지역이어서 인구증가와 경제 발전에 따른 토지수요를 충족시키기에는 부족할 수 밖에 없다. 可用토지의 절대적 부족현상은 지가의 지속적 상승을 불가피하게 했고 이는 결국 토지의 假需要까지 유발해 부동산투기가 주기적으로 발생하는 요인이 되었다. 위헌시비를 감수하면서 토지공개념까지 도입해 토지규제를 강화하면서 한편으로는 토지 시장기능의 추구가 모색되고 있는 것은 새로운 토지정책의 방향을 시사해주고 있다. 따라서 이 연구는 국토의 효율적인 이용과 쾌적한 환경을 保存하기 위한 새로운 토지정책의 기본 방향을 제시하고 이를 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

2. 研究의 範圍와 方法

이 연구는 급변하는 대내외 정치 경제 사회 환경 변화에 대응하고 경제 산업 정책을 선도할 수 있는 보다 적극적이고 능동적이며 효율적인 새로운 토지정책을 제시하고 정립하는데 초점을 맞추고 있다. 따라서 우리나라 토지시장의 여러 현상적 문제를 분석하고 60년대 이후 정부의 토지정책 내용 전반을 비교 검토해 문제점을 추출해냄으로써 새로운 토지정책의 방향을 모색하고자 한다. 특히 새로운 토지정책의 기본 목표를 토지공급의 彈力性 제고, 효율적인 관리체계 확립, 균형있는 개발을 통한 환경보존과의 調和라는 전향적인데 두었다.

제2장에서는 토지문제의 제 현상을 분석하고 제3장에서는 우리나라의 연도별 주요 토지정책의 내용을 평가해 문제점을 추출한다. 제4장에서는 토지이용률 규제하는 체계와 한국적 특수성을 살펴 보고 제5장에서는 토지정책의 새방향과 기본 목표를 제시하며 제6장의 결론을 이끌어 내는 부분으로 구성한다.

Ⅱ. 土地 問題의 諸 現象

1. 土地 供給의 절대적 不足과 需給 不均衡

농경사회에서 토지는 生存의 전제 조건이었다. 이때문에 토지는 인간에게 중요한 의미를 가졌다. 현대 산업사회에서는 그 중요성이 農耕사회에서 보다는 다소 줄었으나 산업의 기반이라는 점에서 여전히 중요성이 크다. 모든 인간의 생산과 소비활동은 물론이고 인간의 삶 자체가 토지라는 공간을 필요로 함에도 불구하고 토지자원은 그 양이 한정되어 있을 뿐만 아니라,¹⁾ 그 배분이 불합리하게 이루어 질 경우 경제적 불평등의 원인이 될 수 있다.²⁾ 농경사회에서나 현대 산업사회에서나 토지 정책이 중요한 정책과제가 되고 있는 것은 이 때문이다.³⁾

토지의 수급 不均衡은 공급이 한정되어 있는데 반해 수요가 경제 사회의 발전에 따라 급격하게 늘어나기 때문이다. 우리나라의 토지 공급원인 국토면적은 1996년말 현재 9만9천여평방킬로미터로 한정되어 있다. 물론 간척이나 埋立으로 국토면적이 다소 늘어나고 있으나 가용면적은 수요증가에 비해서 턱없이 부족한 수준이다. 국토면적중 이용이 어려운 산지와 농지를 제외한 가용토지는 전체 국토의 12%선에 불과한 실정이다.

이에 반해 토지 수요는 인구의 증가, 核家族화 추세에 따른 가구수의

1) 林英彦, 土地經濟學通論, 臺北: 文笙書國, 1981, pp.4-5.

2) 王文甲, 土地政策, 臺北: 三民書局, 1978, pp.29-30.

3) 이정식·김원희, 토지정책의 발전 방향에 관한 연구, 국토개발연구원, 1996, p.15.

증가, 소득의 향상, 도시화·산업화로 급격하게 늘어났다. <표1-1>에서 보듯이 1995년부터 2001년 사이에 대지수요는 251평방킬로미터가 늘어나고 공장용지는 154평방키로 공공용지는 494평방킬로미터가 더 소요되고 있다. 이같은 택지부족은 땅값을 해마다 크게 상승시켜 왔다. 토지자원의 절대 부족과 이로 인한 토지가격의 昂騰은 우리 토지문제의 핵심이라 할 수 있다.

<표1-1> 토지수급 전망

단위:㎢

구 분	1994	2001	2011	기간중 증가량	
				'95~2001	2002~2011
국토 면적	99,394	99,394	99,394		
도시적용지	4,763 (4.8%)	5,662 (5.7%)	7,706 (7.1%)	899	1,414
-대 지	2,076	2,327	2,746	251	419
-공장용지	346	500	647	154	147
-공공용지	2,341	2,835	3,683	494	848

1960년대 이후 한국의 급속한 공업화를 가능하게 한 요인의 하나가 저렴한 공업용지를 대량공급할 수 있게 한 것이다. 당시 국가나 지방자치단체가 개발해서 供給한 공업용지가 연평균 5백80만평에 달했다. 급속한 공업화와 함께 도시화도 급진전됐다. 토지구획정리사업이 활발하게 이루어져 도시 주거지역이 대량 개발·공급되었다. 그러나 토지는 그 특성상 이동이 불가능하고 아무리 생산비를 투입해도 그 양을 임의로 증가시킬 수 없는 공급의 한정성이 있다.⁴⁾

우리나라의 토지수급은 이같은 토지의 특성으로 인해 항상 불완전했다. 토지자원이 절대 부족한 원천적인 요인에 저조한 토지 개발투자, 토지개발凍結效果를 갖는 토지세제나 정책의 운용, 완전히 개발된 택지의 공급 부족 특히 도시안의 택지공급에 있어 필수적인 상하수도 도로·학교·시장·버스·지하철노선등 공공서비스의 태부족은 토지수급의 만성적 불균형 현상을 한층 심화시키는 요인이 되었다.

특히, 1990년들어 보전위주를 전환된 국토이용 관리추세는 토지수급에 탄력적으로 대응하지 못해 많은 부작용을 야기시켰다. 토지공급부족의 심화에 따른 토지가격은 상승은 부의 불평등 분배를 초래했고 보상가격의 상승으로 사회간접자본의 원활한 공급을 저해했다. 특히 자연환경 훼손은 자연적 매력의 상실로 세계화 과정에서 다른 나라와 경쟁에서 불리하게 작용하기도 했다.⁵⁾

2. 土地所有의 偏重 현상

우리나라가 당면한 토지문제의 또 하나 핵심적인 사항은 토지소유의 편중현상이다. 숫치로 나타난 우리나라 토지소유의 편중은 다른 나라에서는 유례를 찾기 힘들 정도로 심각한 상황이다. 우리나라의 국토 총면적은 지난 1996년말 현재 9만9천평방킬로미터이고 이중 민간이 소유하고 있는 토지가 80.3%에 이르는 7만9천평방킬로미터나 되고 있다. 더욱 심각한 것

4) 방경식, 부동산학개론, 범론사, 1993, pp.122-124.

5) 차동세·김광석, 한국경제 반세기 역사적 평가와 21세기 비전, 한국개발연구원, 1995p635

은 이 민간 소유토지의 대부분이 일부 계층에 편중되어 있다는 점이다.

토지소유 공개념연구위원회가 조사한 결과를 보면 민간 토지 소유자중 상위 5%가 전국 민간소유 토지의 65.2%를 차지하고 있으며, 상위 10%가 전체의 76.9%를, 상위 25%가 전체의 90.8%를 소유하고 있는 것으로 나타났다.(표2-1)

<표2-1> 民有地의 소유계층별 소유현황

단위:%

구 분 소유계층	전국	서울	부산	대구	광주	대전	수원	경남	제주도
상위 5%	65.2	57.7	72.3	72.6	55.7	65.1	58.6	71.9	54.3
상위 10%	76.9	65.9	81.4	82.4	69.4	76.4	73.0	83.5	69.6
상위 25%	90.8	77.8	89.5	92.4	88.4	88.2	88.9	95.1	86.5

특히 임야의 경우는 상위 5%가 민간소유 토지의 84%나 차지하고 있는 것으로 조사됐다. 이를 지역별로 보면 서울·부산·대구등 대도시의 소유 편중현상이 중소도시보다 한층 심각했다. 중소도시중에서는 성남·양산등 대도시주변도시는 대도시와 비슷할 정도로 토지소유 편중현상을 보이고 있다.⁶⁾

토지소유의 偏重현상은 토지소유율 지표에서도 충분히 확인할 수 있다. 토지소유율은 총가구수에 대한 토지소유자수의 비율이다. 서울의 경우 토지소유율이 28%에 불과한데, 이는 나머지 72%의 가구가 토지를 전혀 소

6) 이태일·최혁재, 토지정책의 평가와 방향, 국토개발연구원, 1991, p.28

유하지 못하고 있음을 뜻한다. 토지소유의 편중현상은 토지소유자간에도 예외가 아니다. 민간소유 토지중 대지의 소유구조를 보면 65.5%가 1백평 미만의 대지를 소유하고 있고, 이들이 소유한 대지는 전체 대지의 20%에 그치고 있다. 이에 비해 전체 대지소유자의 6.4%가 3백평이상 소유하면서 전체 면적의 49.2%를 소유하고 있다. 이는 토지소유자간에도 토지소유 편중현상이 심각한 상황임을 나타내고 있다.

이러한 토지소유 편중현상은, 자본주의 체제아래 사유재산제도가 정착된 사회에서는 불가피한 현상이라 할 수 있다. 영국·일본 선진국에서도 어느 정도 토지소유 편중현상이 빚어지고 있는 것은 이 때문이다. 그러나 토지소유 편중현상은 토지소유 편중자체도 문제이지만, 이로 인한 소득과 부의 분배구조가 악화된다는 점에서 한층 심각한 문제가 되고 있다.⁷⁾

3. 地價의 지속적 上昇과 不動産 投機

최근 들어서는 다소 주춤해졌지만 우리나라의 지가는 항상 상승했고 그 폭도 크고 급격했다. 지가의 지속적이고 급격한 상승은 곧장 부동산투기로 이어졌고 이러한 부동산투기는 토지문제의 가장 핵심적인 것이었다. 1970~80년대에 걸쳐 주기적으로 전 사회를 휩쓴 부동산투기는 단지 토지 문제에 머물지 않고 심각한 정치·경제·사회문제로 까지 번진 것은 그 피해가 어느 정도 심각했던가를 말해주고 있다.

특히, 우리나라는 경제성장 과정에서 지가가 급상승한데다 개발이익 환

7) 王文甲, 앞의 책, p.30.

수기능도 제대로 정착되어 있는 않았다. 이 때문에 거의 주기적으로 빚어진 부동산투기는 경제·사회 전부분에 슬한 부작용을 낳아 심각한 사회문제가 되고 있는 실정이다.

아직까지 부동산투기가 남긴 폐해의 여진은 사라지지 않고 있다. 지가상승은 부동산투기를 부르고, 부동산투기는 지가상승을 부추키는 악순환은 투기꾼들에게 不勞所得을 안겨주어 대다수 국민들의 근로의욕과 저축의욕을 크게 떨어트렸다. 그래서 지가양등은 토지를 가진 자와 못가진 자간의 소득과 富의 격차를 만들고 계층간의 갈등을 야기시키는 원인이 되고 있다.

더욱이 부동산투기는 주택가격의 상승으로 이어져 무주택자의 내집마련 꿈을 꺾어 住居안정을 위협하는가 하면 기업의 원가상승 압력으로 나타나 국제경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있다. 높은 토지보상비로 인해 社會間接資本시설 건설이 어려워지는 것도 경쟁력 약화의 또다른 원인이 되고 있다.⁸⁾ 국내 대기업들이 경쟁적으로 해외로 진출하고 외국기업들이 한국에 대한 투자를 기피하는 가장 큰 원인이 근로자의 賃金상승과 함께 너무 높은 지가수준임은 잘 알려진 사실이다.

그러면, 우리나라의 지가는 그동안 얼마나 올랐으며 지가수준은 어느 정도인가 살펴볼 필요가 있다. 지나치게 높은 지가수준과 급격한 지가상승이 부동산투기를 유발하고 이러한 현상이 국민경제의 건전한 발전을 저해함은 물론이고 계층간의 갈등을 유발시켜 사회불안요인으로 작용하기 때문이다. 토지공급의 양은 토지의 경제적 수익이 많고 적음에 관계없이

8) 방경식, 앞의 책, p.638.

일정하다. 따라서 지가는 거의 전적으로 토지수요의 많고 적음에 따라 결정된다.

우리나라의 지가는 1974년부터 1994년까지 20년동안 전국적으로 명목상 17.3배이상 올랐고 서울지역은 32.6배가 오른 것으로 나타났다. 이기간 동안 인구는 1.3배, 소비자물가지수는 6.6배, 주가지수는 16.2배 상승한 것으로 나타났다. 특히 전국 주요도시의 지가는 1963년부터 77년사이에 무려 64배나 상승한 것으로 집계됐다.⁹⁾ 지가상승이 얼마나 급격하며 얼마나 높은 수준에 이르고 있는지를 잘 말해주고 있다. 이에따라 1995년 1월 현재 전국의 토지가격은 1,638조원으로 GNP의 5.4배에 이르는 것으로 추정되고 있다. 외국의 토지가격과 GNP의 비율을 살펴보면 미국이 0.7배(1989), 영국이 1.6배(1985)이며 세계에서 지가가 가장 높은 나라중의 하나인 일본도 3.9배(1993년)에 그치고 있어 우리나라의 지가수준이 어느 정도인가를 상징적으로 보여주고 있다.¹⁰⁾

土地公概念의 도입을 비롯한 정부의 지속적인 부동산투기 억제시책으로 최근들어 지가가 안정세를 보이고 있는 것은 다행스런 일이다. 그러나 부동산가격은 떨어지지 않고 오르기 마련이라는 한국 특유의 부동산 신화는 여전히 깨어지지 않고 있다. 언제 지가가 다시 상승세로 돌변한 것인지 아무도 예측할 수 없는 '不安속의 안정세'가 이어지고 있는 상황이다. 물론 재계 일각에서는 資産디플레현상이 일어나 한국에서도 부동산 가격이 떨어지는 새로운 부동산신화가 일어날 가능성이 없지않다는 희망적인 예측을 내놓고 있다. 그러나 그 실현가능성이 어느 정도일지는 아무도 장담

9) 국토개발연구원, 80년대 토지정책 방향의 정립, 1979.p.7

10) 이정식·김원희, 앞의 책, p.16.

하지 못하고 있다.

토지가격을 비롯한 부동산 가격이 동시에 떨어지는 새로운 상황이 현실화되기 전에는 부동산투기문제는 여전히 우리경제가 건전하게 성장 발전하는데 불안요인이 될 것은 분명하다. 정부가 앞으로 추진할 부동산정책의 중요성은 바로 여기에 있다. 지가의 안정은 곧 경제의 건전한 발전기반을 확보한다는 것을 의미하기 때문이다.

4. 開發利益의 私有化

토지문제 핵심중의 하나에는 지가상승에 따른 이른바 開發利益내지 토지자본이득이 토지소유자 개인에 돌아간다는 사실이다. 이러한 개발이익이나 土地資本이득이 토지를 보유했다는 사실만으로 토지소유자 개인에게 돌아감에 따라 빚어지는 개인간·계층간의 갈등과 富의 隔差현상이 얼마나 심각한가는 이미 확인된바 있다. 더구나 高度성장 과정에서 地價상승에 따른 개발이익과 토지자본이득이 너무나 엄청난 규모이고 아무런 개인적 노력이나 자본의 投入없이 생긴다는 점에서 그 弊害와 부작용은 심각한 상황이다.

흔히 不勞所得이라고도 부르는 이러한 개발이익은 대개 세 가지 경우 생긴다. 우선 도시계획상 用途를 변경하거나 정부가 지하철이나 도로건설 등 公共투자사업을 수행함에 따라 토지가격이 상승해서 발생한다. 그리고 인구 증가나 도시화·인플레이등 일반 경제사회 여건의 변화에 따라서도 토지가격이 상승하여 개발이익이 발생한다. 문제는 이러한 토지의 투자수익

이라 할 수 있는 개발이익 규모가 금융자산의 투자수익율에 비해 지나치게 높다는 점이다.

토지의 투자수익율을 시산해본 결과, 지난 1975년 이후 1989년까지 15년 동안 토지를 보유한 후 팔았을 경우 연평균 未實現 수익율은 130.6%이며, 토지를 각각 5년 10년 15년동안 보유한 후 팔았을 경우 실현수익율은 평균 94.5%에 달하고 있다. 다시 말해 토지를 15년간 보유한 경우 토지로부터 발생하는 자본이득은 투자원본의 43배에 이르며, 15년간 보유한 후 팔았을 경우 투자수익율은 24배의 자본이득이 발생하는 것으로 나타났다. 같은 기간동안 금융자산의 연평균 투자수익율이 상장주식 34.4%, 회사채 18.5%, 정기예금 13.3%에 비해 엄청나게 높은 수준임을 알 수 있다.¹¹⁾ 이처럼 엄청난 규모의 개발이익이 개인에게 돌아가는 한 토지 投機는 불가피하고, 개발이익의 私有化는 토지문제를 일으키는 지속적인 요인이 될 것이다.

토지에 대한 투기수요는 土地需給 격차를 심화시키고 地價상승을 부채질하여 토지문제의 악순환을 되풀이하는 결과를 초래하고 있다. 따라서 앞으로 토지정책의 핵심적인 과제의 하나는 토지문제를 악화시키는 요인이 되고 있는 개발이익의 사유화를 배제하여 토지로부터 발생하는 필요 이상의 자본이득을 적절하게 환수하는 것이라 할 수 있다. 다른 투자수단의 수익율을 감안한 일정수준의 사회적 평균 수익 이상은 허용하지 않고 이를 환수하도록 하는 것이다.

그동안 우리나라에서는 개발이익의 사회적 환수를 위한 정책적 시도가

11) 이태일·최혁재, 앞의 책, p.73.

여러 형태로 이루어져 왔다. 물론 讓渡所得稅·법인세·土地超過이득세같은 조세적 환수방법이 주류를 이루고 있다. 개발부담금, 농지 및 임야 轉用부담금, 공영개발할 때 買收·수용도 개발이익의 환수방법으로 활용되고 있다. 그러나 개발이익은 다양한 상황에서 발생하므로 하나의 정책수단보다는 여러 상황에 대응한 여러 정책수단으로 환수할 수밖에 없다.

현실적으로 지가상승분중에서 토지이용규제나 公共투자에 의한 상승분을 분리해 측정하기는 어렵고, 개발이익을 얻는 토지의 공간적 범위를 정하기도 쉽지 않다. 또 개발이익의 지나친 환수는 개발사업을 위축시킬 우려가 있으며 자칫 개발이익 환수분만큼 최종 소비자에게 전가될 가능성도 없지 않다. 그렇다고 해서 개발이익 환수를 시행하지 않을 수 없다는 데 토지문제의 어려움이 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 주요 土地政策의 內容과 評價

1. 國土建設綜合計劃의 方向

우리나라에 종합적인 국토건설계획이 처음 시도된 것은 지난 1963년이 었다. 두 해전인 1961년 중앙 정부부처로 건설부가 설치되었고 1963년 국토건설 종합계획법이 제정되어 국토개발을 위한 종합계획이 구상되었다. 이때 구상된 국토건설종합계획의 목표는 국토의 자연조건을 종합적으로 이용, 개발·보존하여 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하는데 두었다. 또 각 지역의 기능을 효율적으로 발휘하게 하여 국민복지를 향상하기 위한 것도 목표의 하나였다.

따라서, 산업입지 환경을 조성·정비하여 산업권을 배치하고 산업발전을 위한 공공기반시설을 합리적으로 배치하는데 정책의 초점을 두었다. 이와함께 도시·농어촌의 위치·규모를 배분·조정하고 교통시설의 능률적인 확대도 시도되었다. 이러한 기본 구상을 통해 경제성장과 국토의 기능향상을 상호 연계시켜 정책이 추진되도록 했다.¹²⁾

제1차 국토종합개발계획은 1972-1981년까지 10년간을 계획기간으로 하여 이 1차기간 동안 국토의 균형발전을 목표로 울산·포항·창원·여천 등에 공업단지를 조성, 공업기반을 구축하였다. 이와함께 호남·남해·영동고속도로 및 동해안을 비롯한 주요 국도를 건설·확대포장하여 간선교

12) 한국개발연구원, 한국경제 반세기 정책자료집, 1995. p.243.

통망을 형성하였고, 소양강·안동·대청 등 다목적 댐 건설과 아산·삼교천·영산강하구둑 등의 대단위 용수공급원을 확충하여 수자원의 종합개발을 이룩하는 성과도 거두었다.

반면에 서울과 부산 중심의 국토이용 양극화, 지방도시개발의 부진에 따른 지역간의 격차 심화, 주택·생활시설의 투자미비, 급속한 도시화와 공업화로 인한 수질·대기·토양오염, 지가상승과 개발이익의 사유화 등의 문제점도 함께 발생시켰다.

제2차 국토개발 종합계획은 1982-1992년까지 10년간의 장기 계획이었다. 高度산업사회로의 進入에 대비하고 지역경제 활성화를 추진하며 88올림픽개최에 대처하기 위한 이 계획은 國土균형 개발을 위한 多核구조 형성, 廣域통합개발 방식의 도입, 공공투자의 지역간 적정배분, 후진지역의 개발촉진, 지방정부 및 주민참여의 확대를 핵심개발 전략으로 채택한 것이 특징이다. 이 종합계획은 또 국토의 先保全, 後개발체제를 처음 확립하고 국토의 균형발전을 위해 토지이용 규제의 지역별 차등화를 시도해 국토의 효율적 이용을 시도했다는 점에서 의미가 크다.

수도권 중부권 동남권 서남권등 전국을 4개 지역경제권으로 나누어 지역별 균형개발을 기본 개발전략으로 삼은 것도 이러한 개발전략으로 불가피했던 선택이었다. 특히 대기·水質·폐기물등 분야별로 환경영향권을 설정해 환경영향평가를 본격 실시하고 汚染원인자 비용부담원칙을 점차 확대 적용하기 시작한 것은 국토개발에 환경보전의 중요성을 제시했다는 점에서 2천년대 개발계획의 방향을 시사한 점이라 하겠다.¹³⁾ 말하자면 국

13) 위의 책, p.390.

토종합개발계획도 경제성장 극대화라는 생산지향 방식에서 탈피해 환경보전 생활지향이라는 새로운 정책 목표를 설정한 것이다.

제3차 계획은 1992-2001년까지 기간이다. 당초 계획을 살펴보면, 이 기간 중에는 지방분산형 국토골격을 형성하고, 생산적 및 자원절약적 국토이용체계를 확립하며, 국민복지의 향상과 환경보전 그리고 남북통일에 대비한 국토기반 조성 등의 기본목표 계획을 집행하기로 하였다. 전략적 방법으로는 지방의 육성과 수도권의 집중억제, 신산업지대의 조성 and 산업의 구조개선 촉진, 통합적 고속교통망의 구축, 국민생활과 환경부분의 투자확대 및 제도확립, 국토계획의 집행력 강화, 통일을 향한 남북교류지역의 개발 및 관리 등이 책정되었다.

그러나, 이 계획은 집행하는 과정에 사회, 경제, 정치 등의 환경이 변하여 수정하면서 집행하고 있다. 계획기간이 끝나면 평가가 가능하겠지만, 이 기간 중에는 국제경쟁력 강화를 위한 국토이용체계의 개편, 지역의 균형개발을 위한 공업단지 등의 배치 등이 평가되어야 할 것이다.

2. 開發制限區域 지정의 功過와 綠地保存

우리나라 토지정책중 가장 성공적인 것이 그린벨트(개발제한구역) 지정이라고 평가하는 전문가가 적지 않다. 그린벨트의 功過에 대한 평가는 사람과 처지에 따라 다르긴 하지만, 이 제도가 도시의 무질서한 확산을 막고 도시주변의 환경을 보전해 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는데 커다란 기여를 했다는데는 누구도 이의를 제기하지 않는다. 그만큼 도시주

변의 녹지환경을 보전하는데 그린벨트는 지난 1971년 1월 지정이후 핵심적인 기능을 하였다.

그러나, 그린벨트는 당초 제도 시행때부터 公益우선이라는 원칙아래 개인과 지역사정을 도외시한채 私有財産權을 침해했다는 점에서 설정이후 줄곧 완화에 완화를 거듭할 수밖에 없었다. 한해에 여의도 면적의 4배 가까운 그린벨트가 풀렸는가 하면, 지정이후 50여차례나 수정 보완한 것도 이 제도의 속성상 어쩔수 없는 한계라 할 수 있다. 그러나 최근들어 그린벨트의 획기적인 전용 완화가 시도되는 것은 우려할만 한 상황이 아닐 수 없다.

물론 정부가 그동안 그린벨트를 단계적으로 완화해온 것은 원주민의 住居생활환경 개선과 불편을 해소한다는 명분이 있었기 때문이다. 실제 공익만을 앞세워 원주민의 불편과 재산상의 손실을 계속 강요할 수는 없는 것이 현실이다. 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 그린벨트가 지금 세대가 후손에 물려줄 수 있는 유일한 자산이라는 국민적 합의는 소중한 것이다. 그린벨트 문제에 있어 개발허용이나 주민의 불편해소보다 보존과 유지에 정책의 우선을 두어야 하는 것은 이 때문이다.¹⁴⁾ 그렇다면 앞으로 그린벨트 정책의 방향은 분명하다. 지금 필요한 것은 보존 우선이라는 그린벨트 정책의 대원칙을 다시 한번 재확인하는 것이다. 그린벨트를 더 이상 훼손하지 않겠다는 정책의지를 분명히 하고 그린벨트완화는 주민의 불편을 최소화하는선에 그친다는 각오가 필요하다.

14) 조선일보 “그린벨트 무너지다”, 조선일보 3월12일자<3면>, 1995.

3. 不動産 投機 抑制와 地價 安定 對策

우리나라 부동산정책은 연례행사처럼 빚어진 부동산 투기를 억제하고 地價를 안정시키기 위한 시도가 되풀이된 것이라 할 수 있다. 한국의 경제성장과 산업화는 세계경제사를 새로 쓸만큼 놀라운 것이었다. 다른 나라들이 1백년에 걸쳐 겨우 이룩했던 성과를 불과 한 세대만에 달성했던 저력은 흔히 한강변의 기적이니 압축성장으로 세계적인 평가를 받기에 충분했다. 실제 그동안 한국경제가 거둔 성공은 하나의 驚異 그 자체였다.

1960년대 초반부터 개발 전략을 추구한 이래 불과 30년만에 그야말로 초고속성장을 이룩하는 신화를 만들었다. 연평균 경제성장률 8%, 수출증가율 30%는 세계경제사에 찾기 힘든 기록이다. 앞으로 어느 나라도 이룩하기 힘들 것이 분명하다. 이러한 초고속성장은 한국을 단숨에 단순 농업 국가에서 新興공업국의 선두주자, 그리고 마침내 선진국들의 모임인 경제개발협력기구(OECD)의 멤버로 부상시켰다.¹⁵⁾

이러한 압축성장과 산업화에 따라 공업용지의 급속한 대량개발은 불가피했고 도시 주변의 택지개발도 당연했다. 부동산의 속성상 개발, 특히 급속한 개발은 부동산투기를 불러오는 것은 어쩔 수 없는 상황이었다. 부동산투기가 정치·경제·사회적으로 심각한 부작용과 폐해를 남긴다는 것은 이 논문의 제2장 토지문제의 제 현상에서 확인한바 있다. 정부가 부동산투기를 억제하기 모든 정책적 노력을 기울이는 것은 정부의 의무이기도 하다.

15) 김문순, 한국경제는 살아 있다, 솔출판사, 1995, p.19.

개발전략이 추진되기 시작한 이후 거의 연례행사처럼 부동산투기 대책이 추진된 것은 그만큼 부동산투기가 잡기 어렵다는 반증이기도 하다. 지난 1967년 금융자금의 非生産的인 투자를 막고 기업자금으로 유치하기 위해 부동산투기억제세가 신설된 것이 본격적인 부동산대책의 시작이라 할 수 있다.¹⁶⁾

이후 정부는 부동산투기가 빚어지거나 일어날 조짐을 보일 때면 항상 부동산종합대책, 지가안정대책, 주택투기억제대책이니 하면서 명칭이 무엇이든간에 부동산투기 억제대책을 내놓았다. 그동안 정부가 추진한 많은 부동산대책중 주목을 끄는 것은 이른바 中東建設 特需의 여파로 부동산투기가 최고조에 달했던 지난 1978년 취해진 '8.8 부동산 투기억제조치'와 1988년의 '8.10 부동산 종합대책'이다.¹⁷⁾

8. 8 조치로 불리우는 1978년 부동산 투지억제대책의 주요 내용은 지금까지 부동산대책의 큰 골격을 이루고 있다. 그만큼 부동산투기억제를 위한 모든 정책방안이 제시된 것이다. 우선 주목할 것은 토지거래에 관한 許可 및 申告제의 도입이다. 부동산투기가 성행하거나 성행할 우려가 있는 지역, 지가가 급격히 양등하거나 양등할 우려가 있는 지역을 投機規制 지역으로 지정하고 이 지역내에서의 일정 규모이상 토지거래에 대해서는 허가제를, 기타 지역의 일정 규모이상 토지거래는 신고제를 도입하기로 했다.

또, 基準地價 고시지역을 단계적으로 확대하며 부동산 거래질서 확립을 위해 부동산소개업을 허가제로 전환하고 부동산등기신청때 관인매매계약

16) 한국개발연구원, 앞의 책, p.263.

17) 위의 책, p.356.

서를 첨부하도록 했다. 遊休토지의 적극적인 개발로 택지공급을 확대하기 위해 토지개발공사를 설립한 것도 이때이며, 양도소득세를 강화한 것도 이때이다. 이러한 부동산 투기억제대책은 대부분 현재까지 시행되고 있어, 8. 8 조치가 우리나라 부동산투기 억제대책의 근간을 이루고 있음을 알 수 있다.

1988년의 부동산 종합대책은 서울올림픽이후를 겨냥한 부동산투기와 소득증가에 따른 實物투기를 차단하기 위한 조치였다. 이 조치는 아파트를 중심으로 변진 투기를 억제하기 위해 과세특정지역을 추가고시해 투기소득을 세금으로 환수하도록 했다. 1가구2주택에 대한 양도소득세 감면요건 기간을 단축하고 人別 토지관련 정보의 전산화 작업을 조기에 완료해 종합토지세 실시 기반을 마련하기도 했다. 이 종합대책은 특히 부동산거래 질서를 정상화하기 위해 여러 관련제도를 정비하고, 토지 공개념의 도입을 위한 토지제도의 근본적인 개혁을 처음 시도했다는 점에서 주목된다.

4. 土地公概念 制度의 導入

지난 60년대에서 80년대말까지 우리나라의 토지정책은 지금까지 살펴본 바와 같이 地價대책에 주안점을 두어 부동산투기억제에 대한 對症요법적인 수단을 동원해왔다면, 90년대초에 도입된 토지공개념은 토지에 대한 국민의식을 근본적으로 바꾸려는 입장에서 토지문제 해결에 대한 접근방식을 획기적으로 전환시켰다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 토지공개념이란 용어는 70

18) 권원용, 토지 이용규제 체계의 개선방향, 국토개발연구원, 1993, p.216.

년대 후반에 유한한 국토자원을 국민 전체의 공동번영을 위한 공통기반으로 유효적절하게 사용해야한다는 새로운 토지정책의 근본이념에서 쓰기도 했다.¹⁹⁾

우리나라 토지정책의 획기적인 전환점이 된 토지공개념의 핵심은 토지 초과이득세, 택지소유상한제, 개발부담금제등 세가지이다. 이러한 토지공개념의 확대도입은 이미 도입해 시행중이던 종합토지세, 공시지가제 부동산 등기의무화조치등과 함께 우리나라 부동산관련제도의 새로운 골격을 이루었다.²⁰⁾ 토지공개념은 토지란 절대적 소유권의 대상이 아니라는 기본정신에서 출발한다. 토지는 확대 재생산이 불가능하다는 특성으로 인해 私有財인 동시에 公共財적 성격을 띌 수 밖에 없다.²¹⁾

정부가 토지 공개념을 도입한 명분은 이러한 토지의 특성을 법적으로 확인해서 공공복리의 증진을 위해 개인의 과도한 토지소유를 제한하거나 토지로 인한 불로소득이나 부당이득을 규제하겠다는 것 이었다. 이 때문에 토지공개념은 토지는 필요한 만큼만 소유하도록 하고 한정된 토지의 이용을 극대화하기 위해 국가나 지방자치단체가 소유주를 대신해서 개발·이용하도록 하겠다는 것이 핵심적 요소이다. 물론 그전에도 토지공개념이 부분적이거나 시행되었던 것이 현실이다.

농지를 3정보이상 소유하는 것을 제한하거나 특정지역에서 실시하고 있는 토지거래허가제나 신고제도 토지공개념의 범주에 포함되는 것이라 할 수 있다. 정부가 토지공개념을 본격적으로 확대 한 것은 우리의 현실이

19) 허재영, 토지정책론, 법문사, 1993. p.317.

20) 서울프레스, 국토50:21세기를 향한 회고와 전망, 1996, p.824.

21) 山口健治, 土地は公共財, 東京:近代文藝社, 1996, pp.129-130.

더 이상 토지를 개인의 절대적 私有權으로만 인정하기 어려워졌기 때문이었다. 무엇보다도 우리나라의 국토자체가 좁기 때문이다. 국민 1인당 국토면적은 2천3평방미터에 불과해 인구밀도가 세계적으로 높은 일본보다 훨씬 적을 정도이다. 그나마 산림지 농경지를 제외한 가용토지는 4%로 도시내의 택지는 1인당 14평에 그치고 있는 실정이다. 더구나 도시화와 산업화가 계속 진전될 것이고, 그렇다면 토지의 수요가 엄청나게 늘어날 것은 분명하다.

더욱 간과할 수 없는 것은 토지는 새로 만들어낼 수 없고 그나마 일부 계층에 소유가 편중되어 있어 경제개발전략이 추진된 이후 토지가격이 엄청나게 올랐다는 점이다. 지난 70년대이후 우리나라 토지가격은 1년동안 대충 8배이상 오른 것으로 나타났다.²²⁾

땅값 폭등의 대표적인 나라인 일본이 이 기간 중 2배 오른 것과 비교해도 엄청난 폭등이 아닐 수 없다. 같은 기간 동안 도매 물가가 2.9배 오르고, 국민소득이 2.8배 정도 늘어났으니 땅값의 상승 속도를 짐작할 만하다.

또, 하나 땅의 문제에서 빼놓을 수 없는 것이 토지 소유의 편중 현상이다. 최근 통계를 보면 서울에 사는 사람의 절반 이상이 무주택자이고 열가구 중 일곱 가구가 땅을 1평도 갖고 있지 않는 것으로 나타났다.

이에 비해 토지 소유자 중 상위 계층 5%가 전국 소유지의 65%이상을 소유하고 있고 특히 대도시는 70%이상을 소유하고 있어 땅 소유의 편중 현상이 어느 정도인지를 말해주고 있다. 엄청난 땅값 상승과 땅 소유 편중

22) 김문순, 앞의 책, p.229.

현상은 당연히 우리경제 사회에 갖가지 부작용과 폐해를 낳을 수밖에 없었다.

공급이 한정되어 있는 땅은 그 특성상 거의 주기적으로 부동산 과열 투기를 유발했다. 이 과정에서 땅을 가진 일부 계층은 막대한 불로소득을 차지했고 투기의 후유증으로 경제·사회 전반의 안정은 뒤흔들리곤 했다.²³⁾

과열 투기로 땅을 가진 자는 그야말로 앉아서 막대한 이득을 챙겼으니 없는 자들의 상실감과 허탈감은 커질 수 밖에 없었다. 부동산 투기는 결국 계층간의 위화감을 깊게 했던 것이다.

정부가 다소의 무리와 부작용을 무릅쓰고 토지공개념 도입을 서두른 것은 바로 토지로 인한 불형평을 시정해서 계층간·개인간의 부와 소득을 좀더 공정하게 배분하자는데 있었다. 토지공개념을 도입하지 않으면 자유 민주주의가 위협받게 된다고 당국이 주장했던 것도 부동산 투기의 확산으로 없는 자의 불만이 위험 수위에까지 이르렀기 때문이었다.

토지공개념의 골격인 택지 소유상한제, 토지초과 이득세, 개발 부담금제는 하나같이 가히 혁명적인 내용들이다. 단순한 토지 정책의 전환이 아니라 제2의 토지 개혁으로 불리고 있는 것도 이 때문이고, 그래서 일각의 강력한 반대에 부딪히기도 했다.

택지 소유를 지역에 따라 아예 2~4백 평으로 제한한 것이나, 개발 이득과 땅값 상승에 따른 초과 이득의 상당 부분을 그대로 환수하겠다는 것은 토지에 관한 한 사유권보다 토지의 공공재적 성격을 우선하겠다는 선

23) 위의 책, p.231.

언한 것이라 할 수 있다. 땅덩어리가 비좁은 현실에 땅값이 오르는 것을 근본적으로 막는 것은 사실상 불가능하다.

그러나, 토지공개념 도입으로 하루아침에 땅으로 떼돈을 버는 부동산 투기에 제동은 걸었다. 우리 경제 사회의 가장 큰 병폐라 할 수 있는 부동산 투기를 근절시키기 위한 제도적 장치라는 점에서 토지공개념 도입은 불가피한 정책 선택이었다.

5. 不動産 實名制의 실시

정부가 부동산실명제를 도입한 것은 지난 95년7월부터이다. 不動産實所有者 명의등기에 관한 법률을 제정해 모든 부동산의 소유권 변경에 관한 등기를 본인명의로만 하도록 함으로써 타인명의로 의한 등기를 금지시켰다. 부동산실명제는 한마디로 부동산거래에서 借名, 즉 남의 이름을 빌려 쓰는 행위를 금지하겠다는 것이다. 정부가 부동산실명제 실시를 서둘렀던 이유는 분명하다. 금융실명제가 실시되어도 다른 사람의 명의로 부동산을 소유하는 것이 가능한 현실에서는 완전한 실명제 효과를 거둘수 없었기 때문이다.

부동산 거래때 남의 명의로 하는 가장 대표적인 것은 명의 신탁이다. 명의신탁은 부동산을 실질적으로 소유한 사람이 자기 이름으로 등기하지 않고 다른사람(受託者) 명의를 빌려 등기하는 것을 말한다. 예컨대 甲이 乙로부터 부동산을 취득하고도, 등기를 하지 않은채 丙에게 형식상 소유권을 넘기는 경우가 이에 이에 해당된다. 즉 甲은 公簿상 등기되지 않았

지만 丙과 개인적인 명의신탁에 관한 계약을 체결해두면 법원은 甲의 소유권을 인정해주었다.

명의신탁은 통상 公證을 통해 이뤄진다. 그러나 명의신탁제는 법률에 규정된 것이 아니라 대법원판례로 인정되어왔던 것이 현실이다. 원래 명의신탁제도는 日帝시대에 宗中재산을 宗孫등 종중대표 명의로만 등기토록 해온데서 비롯된 역사적 산물로 종중재산을 보호하는 차원에서 처음 판례로 인정됐던 것이다.

문제는 이러한 명의신탁이 세금회피 수단으로 주로 활용됐다는 점이다. 자신의 명의가 아니기 때문에 토지합산과세에서 제외됐고 다른사람 명의로 등기했다가 나중에 아들에게 넘겨 증여세를 탈루하는 방법으로도 활용되었다.

특히, 대기업이 공장부지나 사옥부지를 임직원 명의로 사들이는 것은 오래된 관행이었다. 이는 물론 과세표준 노출 때문에 법인과 부동산거래를 꺼리는 탓도 있지만, 대기업들이 이용한 부동산투기의 한 수법이었다. 공직자들도 명의신탁을 활용해 보유재산을 은닉해왔다. 또 명의신탁이 대법원 판례를 통해 인정되는 것을 악용해 토지거래허가제를 회피하여 「명의신탁해지로 인한 소유권이전등기 청구소송」으로 교묘하게 탈법한 사례도 적지않았다. 땅을 판사람을 상대로 소송을 내 피고가 법정에 나오지않는 방법으로 승소하여 거래허가를 받을 수 없는 부동산의 소유권을 이전 등기하는 것이다. 부동산 실명제 실시로 명의신탁이 금지되어 이러한 탈법적인 투기는 일단 사라졌다.²⁴⁾

24) 동아일보, “부동산 실명제 배경과 효과,” 동아일보 1월 22일자<3면>, 1995.

실명제는 금융자산이든 부동산이든 소유자들을 사실대로 밝혀 과세의 형평을 기하고 분배의 정의를 실현하자는데 목적이 있는 것이다. 부동산 실명제도 그 근본 취지는 부동산 소유권이전에 따른 상속세·증여세·양도세등 關連諸稅의 부과를 정확히 하고, 부동산소득에 종합과세를 하자는데 있는 것이다. 그러나 무엇보다도 부동산거래를 정상화시켜 투기를 억제하고 음성블로소득을 없애자는데 그 목적이 있는 것이다. 부동산실명제실시는 빠를수록 좋다는 과거 일각의 주장도 바로 부동산투기억제를 위해 이것만큼 확실한 제도적 장치가 없었기 때문이다.²⁵⁾

부동산투기는 언제든지 일어날 개연성이 있는 것이 한국의 현실이다. 그동안 부동산은 사놓기만 하면 오르기 마련이었기 때문이다. 특히 금융실명제실시에도 불구하고 차명 그대로 실명화하여 제도금융권 안팎에 자리잡고 있는 검은 돈이 여전히 거액에 이르는데다 이중 상당액은 실물투자자로 전환할 가능성은 클 것으로 예상되었던 것이 당시의 현실이다. 이 자금은 속성상 전통적으로 수익성이 높았던 부동산 투자를 선호할 것이 분명하였다. 우리경제가 전국적 규모의 부동산투기를 다시 겪는다면 취약한 경쟁력이 더욱 악화되는 것은 불가피하다. 이런 현실여건으로 인해 부동산 實名制가 실시된 것은 어쩔 수 없는 정책선택이었다 할 수 있다.

實名制라는 명칭이 주는 이미지가 워낙 강렬한 탓인지 국민들이 부동산 실명제에 거는 기대는 금융실명제에 못지 않았다. 부동산 실명제만 실시되면 부동산투기가 당장 사라져 부동산값이 안정되고, 금융실명제 실시 이후에도 미진한 경제정의가 보다 완벽하게 실현될 수 있을 것으로 기대

25) 한국일보, “부동산 실명제 적기,” 한국일보 1월22일자<3면>, 1993.

했던 것이다. 물론 부동산 실명제가 실시되면 등기부상의 소유자와 실제 소유자가 일치해야 하므로 借名에 의한 부동산거래는 상당부분 줄어들 수 밖에 없다. 또 차명으로 자신의 부동산을 名義신탁해 놓을 수 없게 되기 때문에 탈세나 불법중여도 어려워져 부동산 투기 심리에 제동이 걸리게 되는 것은 당연하다. 부동산투기가 사라지면 부동산값은 어느 정도 안정을 유지할 수 있다. 그런 측면에서 부동산 실명제 도입은 일단 適期에 하였다고 할 수 있다. 더욱이 96년부터 시행한 금융소득 종합과세로 앞으로 금융자산과 부동산등 모든 자산에 대한 종합과세가 불가피하다는 점에서 부동산 실명제의 도입은 적절한 선택이었다 할 수 있다.

그러나 투기봉쇄와 탈세 방지라는 當爲性에도 불구하고 부동산 실명제가 실시되지 못했던데에는 피할 수 없는 몇가지 현실이 있었다. 무엇보다도 일종의 당사자간의 계약인 명의신탁을 전면 금지함으로써 자본주의의 근간인 계약자유 원칙을 부인하게 된 점이다. 그래서 개인의 財産權을 침해하는 결과가 되어 違憲의 소지 때문에 실시가 유예되어 왔던 것이다. 또 하나 명의신탁이 인정될 수 밖에 없었던 것은 임직원의 명의를 동원하지 않고서는 기업활동에 필요한 토지를 사실상 확보할 수 없는 현실 때문이었다.

물론 정부는 법리적인 측면과 부작용에 대한 충분한 검토를 했을 것이다. 그러나 부동산 거래관행을 혁신하는 제도인 만큼 앞으로도 지속적으로 완벽한 보완 작업이 있어야 할 것이다.²⁶⁾

26) 조선일보, “부동산실명제,” 조선일보 1월 8일자<3면>, 1995.

IV. 土地 利用規制와 現實

1. 土地 利用規制의 目的과 手段

토지이용을 규제하는 것은 가장 전통적인 토지정책 수단의 하나라 할 수 있다. 토지 이용규제는 토지소유자가 토지를 개인적으로 이용하거나 개발하는 것을 제한하는 것이 주류이다. 다시 말해 토지이용 행위를 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하기 위해서 법적, 행정적 조치로 구속하고 제한하는 것으로 공공개입의 성격을 띄고 있다. 따라서 토지이용규제는 주로 토지이용과 결부된 바람직스럽지 못한 외부효과를 방지하는데 역점을 두어 더 효율적으로 이용하기 위한 것이다.

토지이용규제는 일반적으로 어떻게 하면 土地를 더 합리적이고 효율적으로 이용할 수 있느냐에 목적을 두고 있다. 토지 이용규제의 목적을 좀 더 구체화시키면 우선 토지를 效率적으로 이용하느냐 하는 점이다. 토지 이용과 관련한 공공개입의 목적은 토지자원을 적정한 가격으로, 適期에, 적정 위치에 공급되도록 하는 것이다. 이러한 토지이용의 효율성을 제고하기 위해서는 토지시장의 한계로 지적되는 외부효과의 문제와 公共財의 공급 문제 등을 토지이용규제를 통해 해소해야 한다. 또 토지이용의 형평성을 높이고 葛藤을 해소하는 것이 중요하다. 공공의 개입은 서로 상충하는 목적과 토지이용을 조정할 수 있어야 한다. 같은 지역을 주거지역 혹은 공업지역으로 이용하려는 개별적인 의사표출이 토지이용규제를 통해

조정될 수 있어야 하기 때문이다.²⁷⁾

토지이용규제는 앞에서 지적했듯이 공권력에 의하여 私的 토지이용 및 개발행위를 억제 또는 지도하기 위하여 활용되는 각종 제한조치로서 토지 정책수단으로 이해할 수 있다. 정책수단으로서 토지이용규제는 개입방식이 직접적이라는 점에서 간접적 개입수단인 조세 및 보조금과 구별되고, 또한 토지수용 등 적극적 시장 참여 방식과는 같은 직접 개입수단이면서도 消極的이라는 점에서 구별된다. 이러한 토지이용규제 체계는 일반적으로 用途地域地區制, 토지구획규제, 건축규제, 각종 인허가, 토지이용계획 및 도시계획등 5가지 보편적인 수단으로 유형화할 수 있다.

용도지역지구제란 서로 양립하기 어려운 토지용도를 공간적으로 분리하고, 각 위치별 그 특성에 부합하는 용도를 법적으로 지정함으로써 도시 및 도시외곽지역을 공간적으로 구획하는 제도를 말한다. 이 제도는 토지이용의 효율성제고, 集積이익의 증대, 위생 및 안전상 필요한 최저기준의 설정, 공공서비스를 위한 토지의 원활한 공급, 재산권보호 및 便益配分の 조정 등 여러가지 목적을 달성하기 위한 정책수단으로 이용되며, 때로는 저소득계층을 위한 토지공급의 수단으로 이용되기도 한다.

토지구획규제는 토지를 개발할 때 개발될 筆地의 크기, 배열, 街路工事, 사유지를 공유지로 전환하는 절차 등에 대한 일단의 매우 구체적인 토지 개발규제를 지칭한다. 토지구획규제의 목적은 負의 外部效果 사전에 방지하고, 토지의 효율적 이용을 제고하기 위해 필요한 하부시설의 위치, 규모 등을 사전에 결정하는 데 있다.

27) 김성배·서순탁, 토지정책 수단의 국제비교, 국토개발연구원, 1992, p.22.

건축규제는 새로운 건축물의 건축방법, 과정, 사용될 資材등과 현존 건축물의 유지 및 관리에 대한 일단의 규제적 규제로서 토지개발을 규제하는 방법으로서 가장 역사가 길고 가장 보편적인 방법이기도 하다. 건축규제의 주목적은 화재방지, 건축물의 구조적 안정성, 위생등에 대하여 사회적으로 용인될 수 있는 최소한도의 수준을 확보하는 것인데, 최근에 와서는 美觀上의 요건이 강조되는 경향이 있다.

토지에 대한 각종 개발행위나 건축행위의 많은 부분은 정부의 승인을 거쳐야 하는데, 특별한 경우에는 토지거래행위도 정부의 승인절차를 거치도록 규제하고 있다. 예로서, 우리나라의 경우에는 토지거래 허가제와 신고제, 토지형질 변경에 의한 개발, 건축행위 등이 여기에 포함된다.²⁸⁾

2. 土地 利用規制의 特徵과 方向

우리나라 토지이용규제의 가장 큰 특징은 전국을 대상으로 劃一적으로 적용한다는 점이다. 도시토지이용이나 비도시토지이용이나 똑같은 법률과 기준을 적용받고 있으며, 서울과 같은 인구 1천만명이 넘는 大都市나 몇 천명에 불과하는 面지역에 이르기까지 같은 규제를 한다. 이러한 획일적인 규제는 중앙집권적인 행정형태와, 복잡한 법률체계, 법규만능주의, 상세하지 못한 규제, 전문성이 결여된 규제 담당인력, 주민참여가 미흡한 현실등이 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있다. 이러한 우리나라 토지이용규제의 특수성은 앞으로 추구해야 할 토지이용규제정책의 基本방향을 토

28) 위의 책, p.26.

지이용의 效率化, 개발과 保全의 調和, 국가利益과 지방이익의 均衡도모에
두어야 할 것임을 말해주고 있다. 그러므로 장기적으로는 土地利用계획의
詳細化를 근간으로 하는 계획체계의 정립을 목표로 삼는 한편, 단기적으
로는 개발과 보전의 조화 및 국가이익과 지방이익의 균형을 도모하면서
규제시스템을 운용해 나가야 할 것이다.²⁹⁾

이러한 기본방향에 따라 우선 토지이용계획 및 규제권한이 地方정부로
대폭이양되어야 할 것이다. 토지이용규제는 그 지역주민의 일상생활과 직
접 관련되어 있으므로, 당해 지방정부가 담당하는 것이 가장 이상적이라
고 할 수 있다. 그러나 현행 우리 나라의 토지이용규제를 보면, 지방정부
의 역할은 최소화되어 있고, 중앙정부의 역할은 비대해져 있어 지역실정
에 맞는 탄력적인 대응은 물론 여건변화에 신속한 대응이 어렵게 되어 있
다. 도시계획의 입안은 시장·군수가, 결정권한은 건설교통부장관이 갖고
있는등 지방자치단체의 계획권한을 인정하지 않고 그 일부를 시장·군수
에게 위임하는 형식을 취하고 있다. 이것은 토지이용계획과 규제가 처음
부터 지방정부의 권한에 속하고 중앙정부의 역할이 최소화되어 있는 선진
국의 경우와 대조적이다. 그러므로 중앙집권적 토지이용규제가 지니는
경직성을 탈피하고 지역의 실정에 부합되도록 하기 위해서는 계획 및 규
제권한의 소극적인 위임확대가 아닌 적극적인 移讓이 불가피하다. 이같은
규제권한의 지방정부 移讓은 지역실정에 적합한 자율적·탄력적인 규제를
가능하게 할 뿐만 아니라 행정절차의 간소화를 통한 규제행정의 효율화에
도 크게 기여하게 될 것이다.

29) 위의 책, p.152.

또, 토지이용 규제관련 法律의 정비와 법률적 硬直性의 완화가 필요하다. 우리나라의 토지이용규제는 모든 것이 법률로서 명문화되어 있어야 한다는 인식으로 인해 필요에 따라 소관부처별로 만든 법령이 수없이 많을 뿐만 아니라, 법상호간의 상충, 정부 부처간의 권한분쟁을 초래하는 사례가 적지 않았다. 목적과 규제수단이 비슷하거나 중복되는 것과 오래되어 비현실적인 법률은 과감히 폐지 또는 정비할 필요가 있으며, 아울러 부처간 법률상호간, 토지이용목적 상호간의 이해를 조정하는 조정체제를 갖추어야 할 것이다. 또한 토지이용규제가 지니는 법률적 경직성을 완화하기 위해서는 行政裁量の 확대나 이해관계자와의 協議가 필요하다. 다만 우리 나라의 경우 이러한 행정적 재량은 부정을 수반할 가능성이 크기 때문에 행정적 유연성이나 실천적 합리성을 추구하기에는 한계가 있으나, 규제행정의 복잡성과 전문성을 고려하여 제한적인 범위 내에서 보다 넓게 허용되어야 할 것이다.³⁰⁾ 끝으로 앞으로 우리 나라 토지이용규제는 전국적으로 획일적인 적용을 지양하고 지역의 실정이나 지구의 특성을 살려 탄력적으로 適用해 나가야 할 것이다. 앞서 지적한 것과 같이 대도시와 面급지역이 갖는 도시의 규모와 사회·경제적 특성이 상이함에도 불구하고 동일한 규제가 이루어지고 있다든가, 소도시의 토지이용규제나 불량주택지구 그리고, 전통적인 토지이용이 이루어지고 있는 지구 등에 대해서 규제기준과 수단이 달라져야 함에도 불구하고 동일하게 규제되고 있는 것은 문제이다. 그러므로 전국적으로 획일적인 토지 이용규제를 지양하고 도시적·지역적 특성과 토지이용특성에 적합한 규제수단을 강구해야 할

30) 위의 책, p.154.

것이다.

3. 土地 利用規制 緩和의 內容과 評價

어느 시대나 정부가 기업활동에 대해 가능한 한 규제와 간섭을 하지 않아야 기업의 효율성이 높아지게 된다. 저명한 경제학자인 하이에크교수는 경제에 대한 정부의 간섭과 규제는 적으면 적을수록 좋다는 最少간섭의 원칙을 주창한 바 있다. 國富論의 저자인 아담 스미스도 시장경제는 경제적 자유에 의존한다는 전제아래 自由방임이라는 기본철학을 제시하고 있다. 시장제도가 제대로 기능하도록 정부가 내버려두기만 하면 경제는 발전하고 국부는 증진된다고 하였다. 시장의 자율적인 활동을 최대한 보장한다면 정부의 규제와 간섭을 받는 것보다 훨씬 효율적이라는 게 스미스 경제학의 요체이다.³¹⁾ 정부가 기회만 있으면 규제완화를 추진하는 것도 이때문이라 할 수 있다. 외국에 비해 지나치게 높은 토지가격등 생산요소 비용이 국제경쟁력 약화의 한 요인이라는 점에서 토지이용에 관한 규제완화는 불가피한 정책방향이라 하겠다. 급격히 변화하는 국내외 여건에 적극적으로 대처하기 위하여 정부는 규제완화를 통해 기업활동과 주택건설을 위한 토지의 공급을 늘리고자 여러 가지 토지이용관련 규제완화를 추진하고 있으며, 이는 그 동안의 투기억제 위주의 토지정책에 큰 변화를 가져오고 있다. 토지와 관련된 규제완화중 우선 주목되는 것은 국토이용 관리법의 개정이다.

31) 김문순, 앞의 책, p.26.

保全과 개발이 조화되는 국토이용계획을 확립한다는 취지에서 국토이용의 기초가 종래의 수요관리 위주에서 공급관리체제로 전환됨에 따라 국토이용관리법상 10개의 용도지역이 1993년 5개로 단순화되었으며, 준 도시, 준농림지역에서는 규제방식도 허용행위열거방식에서 제한행위열거방식으로 전환되었다. 이 결과 보전가치와 생산성이 상대적으로 낮은 농지와 산지를 포함한 개발가능지는 국토의 15.6%에서 42.7%로 대폭 확대되었다. 특히 준농림지역은 4년동안 275.086km²의 토지공급이 이루어졌다.³²⁾ 또, 공업단지의 개발절차를 축소하여 개발기간을 단축하였으며, 실수요 기업에게도 공단개발을 허용하고, 일반건설 사업자 등도 공단개발에 참여할 수 있도록 하였다. 이와함께 공장용지 분양가격을 인하하기 위해 개발부담금 면제했고 외국인투자를 활성화하기 위하여 외국인 토지취득 및 관리에 관한 법률을 제정하였다.

수도권정비계획법을 개정해 수도권의 지역을 5개 권역에서 3개 권역으로 조정하고, 규제방식을 개편했으며 수도권내 중소기업 공업입지의 확대 및 관련규제도 조정되었다. 과밀억제권역내 3천m²이내에 중소기업공장의 신·증설이 허용되었으며, 성장관리권역내 첨단업종 대기업 공장의 50%범위내 증설과 첨단업종 비계열 대기업의 공업지역 이전이 허용되었다. 또한 중소기업의 애로를 해소하기 위해 도시형 업종이 191개에서 334개로 확대되었다.

농지에 대한 규제도 크게 완화되어 농업진흥지역밖 농지에 대해 일정기준 이상의 환경오염시설 및 대규모 시설을 제외한 모든 시설의 입지를 허

32) 건설교통부, 토지이용관리과 1997.

용하였다. 농지를 전용할 때 시장, 군수의 전용허가권한을 대폭 확대하고, 그 절차를 간소화했으며, 공장 신·증설시 농지편입 비율을 폐지하였다.

그러나, 토지와 관련된 정부의 규제완화 노력에 대한 비판도 없지 않다. 규제권한을 가진 정부에 의해 이루어지는 규제완화는 기대를 걸기 어렵다는 주장이다. 토지정책 기조에 대한 근본적인 검토와 다른 정책목표들간의 조정이 없이 이루어지는 규제완화는 한계를 가질 수 밖에 없다는 것이다.

실제로 정부는 토지이용규제의 완화에 보수성을 나타내고 있다. 앞서 말한대로 정부는 토지정책을 전환하여 이용을 촉진하도록 정책을 집행하고 있으나, 토지이용 및 개발분야의 규제완화 내용을 보면 상당히 보수적인 태도이다. 정부가 밝힌 1993년부터 1996년 4월까지 토지이용 및 개발분야의 규제완화 추진실적은 총 121건으로 이중 88건을 완료하고 24건을 미조치하였다. 이 121건중 행정부가 자체발굴한 건수는 41건으로 총건수의 3분의 1정도에 지나지 않으며, 나머지 3분의 2는 경제행정규제완화위원회와 행정쇄신위원회가 내놓은 것들이다.

<표3-1> 토지이용분야 규제완화 실적

비 고	총과제수(건)	기초치(완료)	협의중(미조치)
계	112(100%)	88(78.6%)	24(21.4%)
경제행정규제완화위원회	47(41.9%)	41(87.2%)	6(12.8%)
행정쇄신위원회	24(21.4%)	16(66.7%)	8(33.3%)
자체발굴	41(36.7%)	31(75.6%)	10(24.4%)

자료: 건설교통부, 국토계획과, 1996.6

더욱이 1996년 6월 10일 개최된 제25차 경제행정규제완화실무위원회 회의시 토지이용·개발작업반이 상정한 토지이용, 개발분야의 규제완화 내용을 검토한 것을 보면, 검토과제수 52건 중 수용한 것은 불과 15건으로 28.8%에 불과하다. 즉, 전국경제인연합회 등 업계로부터 제기되어 선정된 52개 과제중에서 관계부처의 의견을 수렴하여 수용한 것은 15건이고, 나머지 과제중 29개는 수용곤란, 3개는 기조처 및 기타로 처리함으로써, 건의한 사항중 수용된 것은 3분의 1에도 못미치고 있으며, 반수 이상(29건 55.8%)이 수용불가로 규제완화 대상에서 제외되고 있다. 이같이 정부의 규제완화 태도가 보수적인 것은 당초의 정책의도와 상충하는 것이라 볼 수 있다.³³⁾

위에서 본바와 같이 이제까지 규제완화는 주로 규제담당 부처에서 자체적으로 발굴하거나 피규제자인 기업 또는 민원인들의 의견을 토대로 선정하여 왔다. 절차에 관련된 규제는 상당부분 풀리긴 하였으나, 정책의 골격에 관련된 더 근본적인 규제완화가 검토되어야 할 시점이다.³⁴⁾ 그러기 위해서는 토지정책의 기본방향을 정립한 후 단계적으로 불필요한 규제 요소들을 제거해 나가는 노력이 필요하다.

33) 방경식, “준농림지역의 주택건설 합리화 방안”, 주택포럼 통권제6호, 주택산업연구원, 1997. pp.46-47

34) 이정식·김원희, 앞의 책, p.64.

V. 土地政策의 새 方向과土地資源의 效率的 利用方案

1. 土地政策의 새 方向

앞으로 토지정책을 어떤 방향으로 끌고 나갈 것인지는 무엇보다도 현재 우리나라의 각종 토지문제와 국내외 경제·사회적 여건변화를 고려해야만 한다. 따라서 앞으로 토지정책 방향은 우선 無限 경쟁시대에 능동적으로 대처할 수 있도록 토지시장의 체질을 강화시켜 외부의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 제도적 기반이 구축되어야 할 것이다. WTO(세계무역기구)체제의 본격적인 출범과 OECD(경제협력개발기구)가입으로 우리 산업 전반에 엄청난 변화가 불가피해졌으며, 이러한 변화는 필연적으로 토지시장에도 커다란 파급을 미칠 수 밖에 없다.

둘째, 국가경쟁력 강화를 위해서는 토지가격 수준에 상응하는 생산활동이 일어나야 하므로 토지이용의 효율성이 제고되어야 할 것이다.

셋째 생산요소로서 토지의 중요성을 감안할 때 다양한 경제활동에 필요한 토지의 공급이 원활히 이루어져야 할 것이다.

넷째, 지가의 지속적인 안정과 토지투기의 근본적인 방지를 위해서는 토지로부터 발생하는 자본이득이 적절하게 환수되어야 할 것이다.

다섯째, 토지정책의 근간이 되는 각종 토지정보의 수집과 정책의 평가를 위해서는 효과적인 토지관리제도가 정착되어야 할 것이다.³⁵⁾ 따라서

35) 위의 책, p.71.

토지정책의 기본전제를 바탕으로 다가오는 21세기에 대비하는 토지정책의 목표는 크게 토지공급의 彈力性 제고, 효율적인 土地관리체계 확립, 개발과 保存의 조화에 두어야 할 것이다.

2. 土地 供給의 彈力性 제고

토지는 생산의 핵심 요소이다. 이 때문에 경제활동에 필요한 각종 토지는 제때에, 適所를, 적절한 가격으로 공급되어야 한다. 우선 토지는 개발에 시일이 많이 걸리기 때문에 적기에 공급하는냐가 무엇보다 중요하다. 다음으로 적소에 공급된다는 것은 공간적 측면에 관한 것으로서 경제주체가 필요로 하는 지역에 공급해야한다는 것을 의미한다. 마지막으로 토지가 적정가격으로 공급된다는 것은 땅을 필요로 하는 사람이 큰 어려움 없이 구입할 수 있는지 여부에 관한 것이다. 따라서 토지공급의 탄력성을 높이기 위해서는 토지공급 단계별로 적절한 대책이 마련되어야 할 것이다. 토지공급 단계는 크게 用地의 확보, 토지개발, 기반시설의 확충 등으로 구분할 수 있다.³⁶⁾

첫째, 용지의 확보단계에서는 토지를 개발하려는 자가 개발가능지를 쉽게 확보할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 토지의 이용, 개발, 거래 등에 따르는 불필요한 규제가 완화되어야 할 것이다. 비록 필요한 규제라고 하더라도 그 절차에 소요되는 시간을 단축시킴으로써 토지공급의 탄력성을 높일 수 있다. 토지의 用途전용 절차를 간소화하거나 소요되는 시

36) 이태일·최혁재, 앞의 책, p.93.

간을 단축시킨다면 토지공급의 증가를 가져올 수 있다. 또한 토지거래가 원활히 일어날 수 있도록 토지거래관련 稅制를 포함한 제도를 정비하는 것도 토지공급의 탄력성을 높이는 방안이 될 수 있다.

둘째, 토지개발 단계에서는 토지수요를 충족시킬 수 있는 토지개발 체계가 구축되어야 할 것이다. 토지수요는 여건변화에 따라 다양하게 변할 것이므로 이러한 수요를 적절하게 충족시키기 위해서는 토지개발 방식과 개발주체의 다양화가 필요하다. 토지개발 방식의 다양화를 통해 개발의 위치, 유형, 재원조달 방안, 규모등에 따라 구별되는 다양한 토지수요를 충족시킬 수 있도록 공급이 이루어져야 할 것이다. 특히 토지의 利用權과 소유권의 분리를 근간으로 하는 토지개발의 활성화가 요구되는데, 이는 개발방식이 다양할수록 需要 변화에 대응하는 속도가 빨라질 것이기 때문이다. 개발주체와 관련해서는 다양한 개발주체가 토지개발사업에 참여할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 개발주체의 多様化는 수요의 변화에 반응할 수 있는 주체의 다양화를 의미하므로 토지공급의 탄력성을 높여줄 것이다.

셋째, 개발된 토지가 그 효용을 충분히 발휘하기 위해서는 基盤시설의 확충이 전제되어야 한다. 모든 공공시설의 설치를 정부가 부담할 경우에는 財源의 부족으로 인해 긴급하게 필요한 시설이라 하더라도 확충되지 못하는 경우가 있을 수도 있다. 그러므로 기반시설의 설치로 인한 편익이 국지적으로 발생하거나 개발이익이 과도하게 발생하는 경우에는 그 사업으로 인해 便益을 보는 주체들이 부담하게 하는 방안이 고려될 수 있다.

3. 效率的인 土地 管理體系 確立

토지자원을 효율적으로 이용하고 토지의 적소·적기공급, 개발이익의 적절한 환수, 지가안정 등을 위해서는 보다 효율적인 토지 관리 체계의 확립이 전제되어야 한다. 따라서 단기적으로는 각종 토지관련 정보의 전산화와 체계화를 통해 토지관리 행정의 전문화와 과학화를 추진해야 할 것이다. 이를 통해서 토지의 소유, 이용, 거래, 공급과 개발, 保存등 전반적인 토지정책의 효율적 집행이 가능해질 것이다. 또한 복잡다기한 토지 행정의 투명성과 단순화를 위한 노력도 지속되어야 할 것이다.

장기적으로는 전국토의 이용실태에 관한 정밀조사와 함께, 水資源, 山林자원, 수산자원, 海洋자원 등 天然자원의 양과 질, 분포상황에 관한 국토조사가 이루어져야 할 것이다. 이러한 기초조사를 토대로 개발해야 할 토지와 보전해야 할 토지를 구분하고, 토지이용계획에 의한 토지의 이용과 공급이 이루어져야 우리가 안고 있는 토지문제를 효과적으로 풀어나갈 수 있을 것이다.

토지정보를 체계적으로 확립하기 위해서는 우선 토지정보중 가장 중요한 요소의 하나인 공적 지가정보의 신뢰성을 제고해 나가야 할 것이다. 따라서 公示지가 표준지의 선정, 감정평가사에 의한 地價산정의 적정성, 토지의 분할과 합병에 따른 공시지가의 산정 등에 대한 보완이 계속 이루어져야 할 것이다. 또한 부동산 종합전산망을 보완 발전시켜 토지의 투기적 수요를 지속적으로 억제하고, 토지가격을 안정시켜 내실있는 경제성장의 기틀이 확립되어야 할 것이다. 이를 위해서는 토지전산망, 건축물전

산망, 등기전산망, 금융전산망 등을 연계한 부동산 종합전산망 운영체제를 확립하여 부동산실명제의 실효성을 제고시킴으로써 부동산거래의 투명성을 확보해야 할 것이다.

토지관리 행정의 效率性を 제고하기 위해서는 우선 토지공부를 정비하여 토지소유자, 地目, 경계선 등 공부상 관련정보와 실제사항을 일치시켜 토지관리의 효율성을 높여야 할 것이다. 이를 위해서는 地籍 재조사 사업을 추진하여 3,400만 필지의 지적경계를 재측량하고, 지적도를 재작성하여 전산관리토록 하고, 등기와 지적 관리행정을 체계화 시키며, 토지등록 제도를 일원화시켜 토지에 관한 공시기능이 제고되어야 할 것이다. 또 지방화시대가 진전됨에 따라 지방자치단체가 지역여건에 따라 탄력적으로 토지이용을 제한 또는 촉진할 수 있도록 중앙과 지방정부의 역할 재정립이 추진되어야 할 것이다. 토지관련 행정조직과 제도의 정비, 토지행정의 주민참여 활성화 도모, 중앙과 지방정부의 역할분담 재조정 등을 통해 토지행정 체계의 효율화를 도모해야 할 것이다. 이와 아울러 토지이용 및 관리행정의 전문성도 제고되어야 할 것이다.³⁷⁾

4. 土地의 開發과 環境 保存

그동안 토지정책은 開發 이용과 保存을 어떻게 균형있게 조화시키느냐 하는데 초점이 모아졌다. 토지의 개발 이용과 보전의 조화를 이루기 위해서는 토지이용이 초래하는 환경자원의 소모 정도에 대한 명확한 인식을

37) 이정식·김원희, 앞의 책, p.140.

토대로 한 의사결정이 필요하다. 60년대이후 경제개발전략으로 토지정책도 개발이 우선될 수 밖에 없었다. 한동안 環境이니 공해니 하는 말은 배부른 소리로 치부되던 시기였다.³⁸⁾ 공장을 건설하기 위해 도로를 내기 위해 산이나 논밭은 으레 개발할 수 있는 것으로 여겨졌다.

그러나, 환경의 중요성이 제기되면서 토지정책도 새로운 방향 전환이 불가피해졌다. 경제적 效率性 못지 않게 환경보전이 정책의 중요한 고려요소가 된 것이다. 따라서 앞으로 토지정책은 환경파괴를 최소화하고 환경을 보존할 수 있는, 環境수용력 범위내에서 추진되어야 할 것이다. 이에 따라 도시 거주민들에게 주거 및 그들의 일상생활에 필요한 기초환경시설을 적절히 공급하고, 주어진 환경용량내에서 적정한 人口용량을 수용하며, 도시구성 요소간의 생태적 연관관계에 입각하여 자립적이고 안정적인 순환구조의 도시를 조성해야 할 것이다.³⁹⁾

또한, 환경오염 처리비용을 최소화할 수 있는 공간체계의 구축도 필요하다. 환경오염이 심각한 대도시에 대해서는 인구와 시설의 급격한 증가를 억제하면서, 이들 지역내에 위치한 제반기능을 공간적으로 재배치하여 환경 淨化 비용의 최소화를 추구한다. 그리고 도시기능을 지역에 따라 高密化 시키는 등 공간구조의 재배치를 정책적으로 유도하여 통행거리를 단축시킴으로써 자동차 이용수준을 낮추어야 할 것이다. 공간 기능의 고밀화는 환경처리 측면에서도 규모의 경제를 이룰 수 있으므로 개발과 환경보전이라는 두가지 목적을 동시에 달성 할 수 있다. 환경오염 발생을 최소화하는 공간이용 패턴의 창출을 위해 도시지역에 대해서는 주거, 상

38) 조선일보, “그린벨트 무너지다,” 조선일보 3월12일자<3면>, 1995.

39) 이정식·김원희, 앞의 책, p.90.

업, 소비의 혼합토지이용을 허용하는 등 밀집된 공간구조를 구축함으로써 에너지 소비를 감소시켜 오염발생을 최소화할 수 있다. 또 지역개발은 분산된 집중이 개념을 바탕으로 환경오염의 발생이 最小化될 수 있는 토지이용 패턴이 구축되어야 할 것이다.

VI. 結 論

현재 우리나라 경제는 커다란 시련기에 처해 있다. 좀처럼 회복되지 않는 국제경쟁력, 잇달아 침몰하는 大企業群과 倒産위기에 휩싸인 중소기업, 혼미를 거듭하고 있는 금융 외환시장 어느 것 하나 불안하지 않은 것이 없을 정도이다. 구조조정의 진통을 겪고 있는 한국경제를 둘러싼 급속한 대내외 환경의 변화는 새로운 정책추구를 불가피하게 하고 있다. 이는 한국경제가 先進대열에 진입하기 위해 극복해야만 할 과제가 아닐 수 없다. 토지정책도 마찬가지이다. 이미 토지가격은 공급의 절대적인 부족으로 세계적으로 높은 수준이 되어 공장짓기가 세계에서 가장 어려운 나라의 하나로 만드는 요인이 되고 있고, 토지소유의 偏重과 투기는 구조적인 양상을 보이고 있다.

그러나 지금까지 토지정책은 規制일변도로 추진되어온 것이 현실이다. 인구의 首都圈집중 억제정책만 해도 그렇다. 수도권에 인구가 몰리고 이에따라 교육수요 주택수요가 몰리는 것은 중앙집권제에 따른 필연적 현상인데도 불구하고 원인의 제거없이 무작정 집중억제정책만 펴나갔으니 오히려 해결을 어렵게 만들었다. 선진국외국들이 도시의 人口집중을 불가피한 자연현상으로 파악해 도시 확장을 적극적으로 촉진하고 이에 따른 환경을 개선함으로써 국가발전의 기반으로 삼고 있는 것은 앞으로의 토지정책에 시사하는 바가 적지 않다. 한국의 도시인구 비율이 현재 77%로 아직 선진국의 90%에 미치지 못하고 있는 현실에도 유의할 필요가 있다. 高地價로 인한 성장의 한계를 극복하려면 도시인구 비율과 토지이용률을

선진국 수준으로 계속 증가시켜야 하므로 우리나라 전체를 하나의 거대한 도시로 만들어야 국가경쟁력을 제고할 수 있을 것이라는 지적에 공감하는 것은 이때문이다. 앞으로 정책방향은 정부가 特定지역의 개발을 억지로 촉진하거나 규제하려고 행정력을 동원하거나 인력을 소모하지 않아야 한다. 앞으로는 주민들의 요구와 필요에 따라 순리대로 개발되도록 해야 할 것이다. 최근들어 토지공개념이 확대되고 부동산실명제가 도입되어 토지 문제해결을 위한 제도적인 기반은 구축되었다고 할 수 있다. 이제는 이들 제도의 시행과정에서 불합리한 점이나 선의의 피해자가 나오지 않도록 철저하게 보완해야만 한다.

또, 장기적인 차원에서 토지소유권을 근본적으로 검토하면서 토지利用權을 중심으로한 새로운 정책을 모색해야 한다. 토지이용에 관한 보다 구체적인 개선방안도 이루어져야 할 것이다. 토지정책은 그 자체가 목적일 수가 없다. 토지정책도 국민의 복지증진과 국민경제의 발전에 최우선 목표를 두어야 한다. 새로운 개념의 토지정책이 정립되어야 할 시기가 된 것이다.

參 考 文 獻

<國內文獻>

국토개발연구원, 80년대 토지정책 방향의 정립, 1979

권원용, 토지 이용규제 체계의 개선방향, 국토개발원, 1993

김문순, 한국경제는 살아있다, 솔출판사, 1995

김성배 · 서순탁, 토지 정책 수단의 국제 비교, 국토 개발원, 1992

서울프레스, 국토 50 : 21세기를 향한 회고와 전망, 1996

방경식, 부동산학개론, 범론사, 1993

이정식 · 김원희, 토지정책의 발전 방향에 관한 연구, 국토개발 연구원, 1996.

이태일 · 최혁재, 토지정책의 평가와 방향, 국토개발연구원, 1991

주택산업연구원, 주택포럼 통권제6호, 1997.3

차동세 · 김광석, 한국경제 반세기 역사적 평가와 21세기 비전, 한국개발 연구원, 1995. 12

한국개발연구원, 한국경제 반세기 정책자료집, 1995

허재영, 토지정책론, 범문사, 1993

<外國文獻>

山口 健治, 土地は公共財, 東京：近代文藝社, 1996

林英彦, 土地經濟學通論, 臺北：文笙書局, 1981

王文甲, 土地政策, 臺北：三民書局, 1978

ABSTRACT

Research on the new Direction of the land Policy and the Efficient Usage of land Sesources

Kim, Moon-Soon
Major in Real Estate
Dept. of Real Estate
Graduate School of Public Administration
Han Sung University

This thesis is to suggest a new direction for Koreas land policy in order to overcome the ongoing economic crisis while increasing the efficiency in the use of land properties as well as keeping the environment clean.

The reason for losing economic competitiveness in the international trade arena lies in the high cost structure of Korean economy, and one of the element is the high property cost. It is inevitable to come up with a new land policy since Korea cannot afford to remain the most expensive country in the world to build factories.

It is imperative to stop foreign investors neglecting Korea due to the high cost of properties as well as domestic businessmen leaving

Korea for cheap overseas property to build manufacturing facilities.

The shortage of land supply, the imbalance in supply and demand, and the concentration of land ownership has caused the persistent rise of land prices and this created land speculations which was abused by a few. Big profit by land speculations often went to the owners of land, creating social and economic disharmony.

This thesis analyzes the current situation of Korea's land policy in Chapter 2 and Chapter 3 and evaluates the government policy. Korean government's main land policy is based on restrictions such as curbing land development in certain areas, bringing down prices of land by giving tax breaks, or instituting public concept of land policy and the property owners' real name law.

These are inevitable policies in order to suppress land speculation. This was the reason for restricting private land developments. The Korean government, unlike other developed nations, applied this policy for the past decade to suppress land speculations but it hurt corporate activities. Therefore, easing these restrictions is inevitable in the new economic era. Furthermore, as the government shifted the land policy from development to preservation of the environment, side effects such as disproportionate supply and demand of land started to arise.

Thus, a new policy must be developed to satisfy both the strong land market by keeping the land property at low cost and the

preservation of the environment at the same time. This thesis suggests the government must focus in its new land policy on regaining the international competitiveness once the Korean economy enjoyed as well as keeping the environment intact. In order to do this the government must cast off the anachronistic practice of restricting or facilitating the land development of certain areas.

As self governing and democracy expanding in Korea, the government oriented restrictions or promotions of land development would not be accepted by the public. Restrictions and promotions should be left to the market.

The land policy needs to be modified since the public concept of land policy and the property owners real name law is implemented. Should the government implement a new land policy, it is only natural to check people with unearned income by land speculations but the government must be willing to revise irrational issues as the policy is being implemented. This is because the concept of the new land policy must be based on improving peoples welfare as well as keeping the economy strong. The policys objective must not be based on the restrictions in other words.

This thesis considers it is the most opportune time for the new land policy to be implemented as the land public concept and the land owners real name law has created the environment for reform.