

碩士學位論文

指導教授 鄭周澤

土地公概念 擴大導入의 效果 및
改善方案에 관한 研究

A Study on the Effect and Ways to Improvement of
Public Conception of Land

1995년 8월 일

漢城大學校 行政大學院

行政學科

一般行政專攻

閔 庚 山

碩士學位論文

指導教授 鄭周澤

土地公概念 擴大導入의 效果 및

改善方案에 관한 研究

A Study on the Effect and Ways to Improvement of
Public Conception of Land

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1995년 8월 일

漢城大學校 行政大學院

行 政 學 科

一 般 行 政 專 攻

閔 庚 山

閔庚山の 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1995년 8 월 일

審査 委員長 印

審査 委員 印

審査 委員 印

감사의 글

처음 대학원 문을 들어선지도 벌써 2년 6개월이 지났습니다. 그 동안에 힘들었던 일도 많았지만, 그런 힘든 일을 극복할 수 있도록 도와주신 분들이 있었기에 의미있는 시간이 될 수 있었습니다.

본 논문을 위해 많은 관심을 가지고 지도해 주신 정주택 교수님께 먼저 감사드립니다. 그리고 논문심사에서 충고와 격려를 해주신 이종수 교수님, 이창원 교수님께 감사드립니다.

논문을 작성하며 서로 아껴준 정병천 선배님, 주경이 누님, 성인정님께 감사드리며 힘들었던 1학기에 많은 조언을 해주신 송인수 선배님께 감사드립니다. 또한 논문이 나오기까지 많은 도움을 주신 김동근님에게 감사드립니다.

그리고 무엇보다도 오늘의 제가 있기까지 헌신적인 사랑을 해주신 어머님과 언제나 마음속에 힘이 되고 계신 아버님에게 감사드리며 사랑하는 동생 정란, 정주, 정현에게 고마운 마음을 전합니다.

1995년 8월

민 정산

< 목 차 >

제 1 장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
제 2 장 토지공개념의 의의와 확대도입 배경.....	4
제1절 토지공개념의 의의	4
1. 토지공개념의 의의	4
2. 토지공개념의 법적 근거	5
제2절 토지공개념의 확대도입배경	13
1. 토지자원의 부족	13
2. 토지수요의 급증	14
3. 지가상승과 투기	16
4. 토지수요의 편중	18
5. 개발이익의 사유화	20
제3절 토지공개념확대도입의 필요성	21
제 3 장 토지공개념 확대도입의 내용	23
제1절 택지소유 상한제	23
1. 의의	23

2. 적용대상	24
3. 택지소유의 상한	26
4. 초과소유부담금 및 매수청구권	27
제2절 토지초과이득세	29
1. 의의	29
2. 토지초과이득세법 내용의 개관	29
3. 헌법불합치결정의 내용	32
4. 개정의 주요골자	35
제3절 개발부담금제	36
1. 의의	36
2. 부과대상 개발사업	37
3. 납세의무자 및 감면	37
4. 개발부담금의 산정	39
제4절 기업의 비업무용토지 과다보유억제대책	39
1. 의의	39
2. 억제대책	41
제5절 농지·임야거래의 규제 강화	42
1. 농지매매증명제도의 개선	42
2. 임야매매증명제도의 도입	43
제 4 장 토지공개념제도의 사회경제적 효과분석	45
제1절 분석의 범위 및 방법	45
제2절 투기억제와 지가안정	45

제3절 토지의 소유편중 개선	48
제4절 토지자본이득의 환수능력 제고	54
제5절 토지자원이용의 효율화	55
제 5 장 토지공개념확대도입의 문제점과 개선방안	60
제1절 택지소유상한제	60
1. 제도상의 문제점	60
2. 제도의 개선방안	63
제2절 토지초과이득세	66
1. 헌법불합치결정의 평가	66
2. 개정법률의 문제점	68
제3절 개발부담금제도의 운영상 제반문제와 개선방안	69
1. 과세대상의 범위	69
2. 민간부문의 국가정책적 장려사업에 대한 부담 완화	70
3. 산정기준시점의 적정화	70
4. 지가산정기준의 합리화	71
5. 개발비용 산정기준의 합리화	72
6. 부담률 체계의 재검토 및 보완 방향	72
제 6 장 요약 및 결론	74

참 고 문 헌	77
Abstract	80

< 표 목 차 >

<표2-1> 국토자원의 한계	14
<표2-2> 1인당 도시지역 가용택지면적	14
<표2-3> 용도별 토지수요 전망	15
<표2-4> 지가지수(地價指數)의 증가 추이	16
<표2-5> 주택 보급률 추이	17
<표2-6> 주요도시의 토지 및 주택보급 현황	18
<표2-7> 사회간접자본 건설비중 용지비 증가 추이	18
<표2-8> 전국대지의 소유 실태	19
<표2-9> 6대도시 토지의 소유 실태	19
<표2-10> 법인의 토지소유 현황	20
<표2-11> 토지의 용도 및 형질 변경에 따른 지가 변동	21
<표3-1> 가구별 소유상한선	27
<표3-2> 법인택지소유의 허가·신고사항	27
<표3-3> 초과소유부담금 부담율	28
<표3-4> 소유자별 토지면적 구성비	40
<표4-1> 지역별 지가 동향	47

<표4-2> 종합토지세의 세액부담 분포 현황	49
<표4-3> 개인소유토지의 지니계수 변화 추이	50
<표4-4> 법인종합합산 대상토지의 과표단계별 구성비	52
<표4-5> 법인종합합산토지의 지니계수 변화 추이	53
<표4-6> 민유지의 자본이득과 환수능력 비교	55
<표4-7> 유휴토지 구성비	56
<표4-8> 나대지의 구입시기와 개발후 이용 계획	57
<표4-9> 초과택지 및 유휴토지의 처리에 대한 반응	59

< 그림목차 >

<그림4-1> 개인소유토지의 로렌츠곡선	51
<그림4-2> 법인종합합산토지의 로렌츠곡선	53

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

사람은 출생과 더불어 토지가 제공하는 각종 혜택을 누리게 되며 일생을 토지와 더불어 살아가게 된다. 이는 인간의 모든 사회적 활동 자체가 토지라는 공간을 중심으로 이루어지기 때문이다. 그런데 인구증가와 경제·사회의 발전으로 토지의 수요는 날로 증가하고 있으며 토지라는 특성이 갖고 있는 비대체성과 규모의 유한성으로 인하여 토지의 효율적 이용과 관리의 중요성이 더욱 증가하고 있다.

우리나라는 건국 이래 농지개혁을 시작으로 하여 60년대 이후의 도시화·산업화를 거치면서 각종의 토지관련 법규와 제도들을 규정함으로써 토지이용의 효율성과 형평성을 높이기 위해 노력해 오고 있다. 그러나 70년대 이후 경제성장과 생산성의 극대화를 위한 토지의 효율성을 지나치게 강조한 결과 80년대에 들어와서는 부동산투기로 대표되는 토지문제가 커다란 사회문제로 대두되게 되었다.

현재 우리가 당면하고 있는 토지문제로는 소수에 의한 토지의 독점과 투기행위, 그리고 급격한 지가의 상승문제 등이 있다. 또한 토지문제는 그 자체로서 심각한 사회문제가 되기도 하지만 부의 편재현상, 사행심 조장, 근로의욕의 감퇴, 계층간 위화감 조성 등의 사회문제를 야기하고 주택정책, 도로정책 등과 같은 정부의 각종 정책수립에 장애가 되고 있는 실정이다.

정부는 토지문제가 심각한 사회정책적인 문제임을 깨닫고 60년대 후반부터 각종의 부동산투기억제책을 내놓곤 하였지만, 대부분이 단편적이고 단기적인 것이어서 근본적 해결책은 되지 못하였다. 이에 정부는 1989년에 토지공개념확대도입안을 발표하여 1990년부터 3개법(택지소유 상한에 관한 법률, 토지초과이득세법, 개발이익환수에 관한 법률)을 시행하기에 이르렀다. 그러나 처음 이 제도가 도입된 당시의 취지나 국민적 기대와는 달리 그 효과가 크지 않은 실정이다. 더구나 그 동안 국민들로부터 많은 반발을 받아왔던 토지초과이득세가 1994년에 헌법재판소로부터 헌법불합치판결을 받은 것을 볼 때 현 시점에서 토지공개념 확대도입의 내용, 효과, 문제점 등에 대해 살펴볼 필요가 있다고 본다.

본 연구에서는 1990년부터 시행되어온 토지공개념 관련 3개법의 내용을 중심으로 토지공개념의 확대도입이 가져온 사회경제적 효과와 시행상 발견된 문제점을 살펴보고 그에 대한 개선방안을 제시하는데 목적을 두고 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구목적을 달성하기 위한 구체적인 연구의 범위는 먼저 제2장에서 토지공개념의 의의와 근거 및 확대도입배경에 대해서 살펴보고 제3장에서는 토지공개념관련 3개법 즉, 택지소유상한에 관한 법률, 토지초과이득세법, 개발이익환수에 관한 법률의 내용을 중심으로 토지공개념 확대도입의 내용을 살펴본다. 제3장에는 3개법 이외에 기업의 비업무용 토지 과다보유억제 대책과 농지·임야거래 규제 등의 내용도 아울러 살펴본다.

제4장에서는 토지공개념 확대도입의 시행전·후에 걸친 건설부, 내무부 등의 정부조사자료 비교를 통해 본 제도의 도입으로 인한 사회경제적 영향을 분석하고 제5장에서는 현재까지 시행되어온 토지공개념 확대도입의 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 제시한다. 제6장에서는 앞에서의 연구내용을 요약하고 최근 논란이 있는 토지공개념 확대도입에 관한 폐지논의에 대해 정리한다.

본 연구는 주로 문헌연구에 의하여 이루어졌다. 관련 법률안에 대한 내용을 파악하기 위한 법률해설서와 국회속기록, 관련분야의 논문, 연구보고서, 기타 각종 정기간행물 및 주요일간지에 나타난 관련 기사를 참고로 하였다.

제 2 장 토지공개념의 의의와 확대도입 배경

제 1 절 토지공개념의 의의

1. 토지공개념의 의의

우리사회에서 토지공개념이란 말은 1977년 8월 3일 당시의 건설부장관인 申洞植 장관의 “우리 나라와 같이 좁은 땅덩어리 안에서 토지의 절대적 사유물이란 존재하기 어려우며, 주택용토지, 일반농민의 농경지를 제외한 토지에 대해서는 공개념의 도입이 필요하다.”라는 발언이 계기가 되어 국민적 관심의 대상이 되기 시작했다.¹⁾ 이 발언은 토지이용에 있어서 공공복리의 증진이 사토지소유권의 사익에 우선해야 한다는 원칙의 선언이라 할 수 있다.

그러나 그 후 토지문제가 사회적으로 대두될 때마다 정책당국자나 학자들에 의해 이 용어가 사용되었지만 그 개념은 상당히 막연하게 쓰여져 왔는데 1990년부터 시행하기 시작한 토지공개념확대도입안을 계기로 그 개념이 정립되었는데 그 내용은 일반적으로 토지공개념이란 토지의 개인소유권 그 자체는 인정하되 그 이용을 공공복리에 적합하게 규제하여야 한다는 뜻으로 풀이할 수 있다.²⁾ 즉, 토지소유권이 사인에게 있더라도 공공복리를 위하여 일반상품과는 달리 권리내재적으로

1) 석종현, 토지행정법론 (서울:경진사, 1993), p.49.

2) 허재영, 토지정책론 (서울:법문사, 1993), p.317.

엄격한 공적 규제를 받는다는 것을 의미한다. 따라서 토지의 공개념은 토지의 국·공유화와는 구별되며, 토지이용에 있어서의 공익성과 사회성을 강조하는 의미로 이해하여야 할 것이다.

2. 토지공개념의 법적 근거

(1) 토지공개념에 관한 헌법적 문제

현재 모든 국가에서 정도의 차이는 있을지언정 토지공개념은 이미 각종의 정책과 제도를 통해 반영되고 있다. 어떤 사회에서나 근본적인 통치이념의 차이에 관계없이 토지의 소유·이용에 관해 완전무결한 절대적 재산권의 행사를 보장하는 사회는 지구상에 존재하지 않는다고 해도 과언이 아니며 토지공개념은 우리나라를 비롯한 대부분의 국가에서 굳건한 위치를 차지하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라에서도 급속한 공업화·도시화와 더불어 산업화된 다른 나라와 같이, 아니 오히려 더 심하게 지가상등과 토지투기, 토지의 무계획적 개발이 이루어지면서 그에 대한 반작용으로 토지공개념이 등장하여 1990년부터 그 확대도입안이 실시되고 있음은 주지의 사실이다.

그러나 토지의 사적 소유를 인정하고 있는 우리 헌법질서에 있어 토지소유권에 관한 공법적 규제는 일정한 한계가 있을 수 밖에 없다. 그렇다면 헌법상 토지공개념이 어디까지 인정되는 것인가, 즉 기존의 사법질서에 기초하고 있는 토지소유질서에 대한 수정, 변경을 우리 헌법이 어느 정도까지 수용할 수 있는 것인가가 중요한 쟁점이 되지 않을

수 없다. 이러한 문제는 1994년에 토지초과이득세가 헌법재판소로부터 헌법불합치판결을 받은 것을 볼 때 현 시점에서 충분히 살펴볼 가치가 있다고 본다. 그런 점에서 여기서는 헌법상 토지공개념의 근거, 범위, 한계를 살펴보고자 한다.

(2) 토지공개념의 헌법상 근거

가) 헌법상 근거규정

토지공개념에 관한 직접적인 헌법적 근거는 헌법 제23조 제2항과 동조 제1항 두번째 문장에서 그 일반적 근거를 찾을 수 있고 이를 구체화한 개별적 근거로는 헌법 제120조 제2항과 제121조 및 제122조를 들 수 있으며 이들 조항과 연관하여 이해해야 할 조항으로서는 사회복지국가원리와 혼합경제질서조항 등을 들 수 있다 할 것이다. 먼저 이러한 토지공개념관련규정은 현대에 있어 토지소유권개념의 변화의 표현이라 할 수 있다. 일반적으로 소유권개념은 자본주의 발전에 따라서 개인주의적, 자유주의적 소유권개념에서 사회구속적 소유권개념으로 변화해 왔다고 할 수 있다. 현대적 소유권개념은 사회구속성의 강화에서 그 본질적 특성을 발견할 수 있고 헌법 제23조 제2항은 이를 표현하고 있다. 이렇게 보면 사회성이 강한 토지에 대한 소유권에 대해서는 이러한 사회적 구속성이 강하게 나타날 수 밖에 없고 최근의 일련의 토지규제입법도 이러한 표현인 것이다.

최근 일련의 토지소유권규제입법은 헌법상 복지국가원리와 연관하여

이해되지 않으면 안된다. 토지공개념의 근거규정이라 할 수 있는 헌법 제23조 제2항은 기본적으로 복지국가원리의 표현이다.³⁾ 우리헌법은 헌법전문, 제34조 제1항을 비롯한 사회적 기본권규정(헌법 제31조-제36조)과 국민의 의무조항(제23조 제2항, 제31조 제2항, 제32조 제2항, 제35조 제1항), 그리고 나아가 경제질서의 한 내용으로 제119조 제2항 및 제121조 제1항 등을 규정함으로써 독일기본법 제20조 제1항과 같이 사회국가를 명문으로 선언하고 있지는 않지만 이런 여러 규정을 통해 복지국가원리를 규정하고 있으며 이러한 규정과 관련하여 토지소유권의 보장의 상대성과 토지공개념의 범위를 이해하여야 할 것이다.

토지공개념의 근거가 되는 헌법규정은 또 한편으로 우리헌법상 경제질서와 연관이 있다. 우리헌법은 제119조 제1항, 제14조, 제15조, 제16조 등에서 시장경제질서를 규정하고 제119조 제2항, 제23조 제2항, 제120조, 제121조, 제122조, 제123조 등에서 국가의 개입, 조정을 규정하고 있다. 즉 제119조에서 규정하고 있는 개인과 기업의 자유와 창의에 기초한 시장경제와 시장의 지배와 경제력의 남용의 방지, 그리고 경제의 민주화를 위한 규제와 조정은 절대적 자유시장경제질서나 계획경제질서의 부정과 혼합경제질서의 채택을 의미한다. 따라서 토지에 대해서도 토지시장에 있어서의 경쟁질서의 조건을 창출하고 토지시장의 지배를 막기 위한 필요가 있을때 토지소유권의 규제가 인정된다 할 것이다. 그런 점에서 헌법 제120조 제2항이 국토는 국가의 보호를 받으며 국가

3)독일에서도 우리헌법 제23조 2항에 해당하는 기본법 제14조 2항은 복지국가원리의 표현으로 보는 것이 보통이다.(Nussgens & Boujong, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, 1987, S.68)

는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립할 수 있음을 규정하고 제122조가 토지의 공공성을 규정하고 그 효율적이고 균형 있는 이용개발과 보전을 위하여 필요한 제한과 의무를 과할 수 있도록 하고 있는 것이다.

나) 근거규정의 성격

이와 같은 토지소유권제한에 관한 규정은 단순히 입법자가 입법을 함에 있어서 토지소유권의 공공복리적합성에 맞도록 규정해야 한다는 정도의 구속력없는 지침을 의미하는 것만으로 해석할 수 없다.⁴⁾ 이들 토지소유권제한규정은 다음과 같은 헌법적 명령과 법적 의무의 부과를 포함하고 있다. 즉, 첫째는 토지소유권자의 토지소유권행사의 공공복리적합의무가 과거처럼 단순한 윤리적·종교적 의무가 아니라 실질적이고 직접적인 법적 의무를 의미한다는 점이고 둘째는 구속력있는 헌법적 명령으로서 토지소유권에 대한 입법을 함에 있어 공공복리에 적합하게 입법하여야 함을 입법기관에 의무지우는 것을 의미하며 나아가 해석원리로서 행정과 사법을 구속한다는 점이다. 따라서 이들 토지소유권제한 규정은 우리나라 복지국가실현의 중요한 계기가 된다고 할 수 있다.

4)과거 독일의 바이마르헌법하에서의 통설은 재산권의 사회구속성에 관한 헌법 제153조 3항을 구속력없는 지침에 불과하며 재산권자에 대한 법적 의무를 규정한 것은 아니라고 보았다. 그러나 우리헌법의 해석에 있어서는 이를 헌법적 의무이며 재산권행사의 헌법적 한계 내지 내재적 제약이라고 보는 것이 다수의 견해이다.(권영성, 헌법학원론, 법문사, 1988, p.460.)

(3) 토지공개념의 헌법적 범위와 한계

가) 토지소유권보장의 상대성과 헌법상 토지공개념의 범위

토지공개념은 재산권보장에 관한 헌법규정의 구조적 특성과 토지의 특성의 결합의 결과라는 측면이 있다. 즉 헌법 제23조 제1항 두번째 문장은 다른 기본권규정과는 달리 재산권의 경우 그 한계 뿐 아니라 그 내용까지도 법률로 정하도록 하고 있다. 따라서 민법을 중심으로 하는 기존의 재산질서가 장래의 입법에 의해 어느 정도 변화될 수 있는지에 대해 견해차이를 보이고 있으며 토지공개념을 둘러싼 견해차도 이러한 견해차의 한 표현 이외의 것은 아닌 것이다. 이런 문제는 토지소유권보장의 법적 구조를 어떻게 파악할 것인가 하는 문제에 달려 있다.

생각컨대 토지소유권보장의 법적 구조는 다음의 세가지 단계로 평가할 수 있을 것이다. 첫째로 재산권은 인간의 자유실현과 자기책임적 삶의 기초로서의 의미를 가지며 이러한 의미의 재산권은 인간의 자유의 핵심을 실현하기 위한 역사적·사회적 조건에 따른 구체적 결정이다. 따라서 인간의 자유와 자기책임적 삶의 기초로서 재산권은 일종의 이념적 재산권을 의미한다. 둘째, 이러한 의미의 재산권을 실현하는 재산제도는 그 사회의 생산양식, 사회구조, 국가의 성격, 지배이데올로기 등에 의해 결정되고 그런 점에서 자본주의의 핵심제도로써 사유재산제는 여러 재산제도중의 하나를 선택한 가치결정으로서의 의미를 가진다. 우리 헌법 제23조 제1항에는 이러한 의미에서 제도보장으로서 사유재산제의 보장을 포함하고 있다. 셋째, 이러한 사유재산제의 보장에 따라 법률이

내용과 한계를 정한 구체적 재산권이 보장된다. 이러한 구체적 재산권의 보장은 법률에 의해 창설된 현존 권리상태의 보장을 의미한다.

그런 의미에서 다른 기본권은 법질서의 평가없이 그 본질로 부터 보호법익이 존재하나 구체적 재산권은 법질서의 산물이며 법질서의 평가없이 존재할 수 없는 것이다. 특히 복지국가에 있어 재산질서는 당시의 민법, 기타 법률이나 관습법에 의해 이미 확정되어 불변적인 것이 아니라 국가에 의한 지도와 형성의 대상이 된다. 이런 관점에서 종래 독일연방헌법재판소는 소유권은 절대적 개념이 존재하지 않으므로 소유권의 내용과 한계를 정하는 것은 입법자의 본분이며 입법자는 그 시대의 공동체의 의견에 따라 그 방향을 정해야 한다고 하고 소유권의 내용은 민법뿐 아니라 공법규정에 의해서도 정할 수 있다고 하여 민법에 의해 정해진 재산권의 내용을 신법, 특히 공법에 의해 제한할 수 있다고 보았다. 이렇게 본다면 민법 제3장 1절에서 규정하고 있는 토지소유권의 내용과 한계는 장래의 입법까지 구속하는 것은 아니며 토지소유권의 본질적 내용을 침해하지 않는 이상 공법규정에 의해 수정·제한될 수 있는 것이며 이러한 입법의 가능성은 토지소유권에 있어서는 다른 재화의 경우보다 크다 할 것이다.

나) 토지공개념의 헌법적 한계

이상에서 보았듯이 토지소유권은 다른 자유권에 대해서는 말할 나위도 없고 다른 재산권에 비해서도 광범위한 제한가능성을 가지고 있다. 그러나 그렇다고 토지소유권에 대한 제한이 무제한적으로 인정될 수

없음도 사유재산제를 핵심으로 하는 헌법상의 사회경제질서에 비추어 자명하다.

토지공개념과 관련하여 토지의 국·공유화가 현행헌법상 가능하나 의 문제가 있다. 먼저 토지의 국·공유화에 대해 토지의 사유가 자본제사회의 존립에 불가결의 요건은 아니며 토지의 특수성에 비추어 일정한 형태의 국·공유는 오히려 토지소유권절대성제한의 논리적 귀결이라 보고 토지소유권과 같은 특정한 재산권의 내용인 사용, 수익, 처분의 권능까지도 전면 부정할 수 있다는 해석이 불가능한 것은 아니라는 견해가 있었다(제4공화국 헌법해석과 관련하여).⁵⁾ 또한 부분적 공유화나 국유화에 관해서는 헌법 제120조 1항을 근거로 하여 가능하다고 보는 견해도 있다.⁶⁾ 국·공유화는 사회화의 한 형태이며 국가나 공공단체에 의한 토지소유권의 집단화를 의미하며 공용수용과는 의미를 달리하는 독자적 법제도로서 경제헌법의 변경을 그 속에 포함한다. 토지의 사적 소유가 자본주의하에서 사유재산제의 폐지할 수 없는 핵심적 내용이나 하는 점은 평가를 달리할 수 있는 것이지만 과거 재산질서의 중심에 있어 왔던 토지의 사적 소유권을 헌법 제126조와 같은 명문의 규정도 없이 전면적으로 국·공유화하여 경제·사회헌법의 변경을 할 수 있겠느냐는 의문이다. 그리고 헌법 제121조와 제122조는 토지의 사적 소유를 전제로 하고 있다고 할 수 있다는 점에 비추어 해석론상으로 토지를 전면적으로 국·공유화하는 것은 인정하기 어렵다고 생각한다. 다만 헌법

5)서원우, “토지소유제도의 재정립”, 서울대법학, 제20권1호, 1978, pp.86-87.

6)민경식, “토지공개념에의 헌법적 접근”, 인권과 정의, 제155호, 1989.7, p.30.

126조와 관련하여 부분적 국·공유화의 여지는 있다고 할 것이다.

한편 소유권의 내용을 본질적으로 변경하는 처분소유권과 용익소유권으로의 토지소유권의 이원화도 허용될 수 없다고 생각한다. 또한 토지소유권의 본질적 내용이라 할 수 있는 토지에 대한 사적 이용성과 원칙적 처분권능을 침해하는 제한은 인정될 수 없다.⁷⁾ 이 점은 다르게 표현하면 토지소유권의 현상보장은 토지소유자에 대한 소유권의 귀속상태가 유지되고 그 권리의 실체가 보장되는 것을 의미하는 만큼 권리의 귀속상태를 변경시키거나 권리의 실체를 침해하는 입법이나 행정권에 그러한 권한을 주는 것은 허용될 수 없다. 또한 토지소유권의 제한은 법치주의원리와 자의의 금지, 필요성과 과잉금지의 원칙에 따라야 한다. 그런 점에서 목적의 정당성, 방법의 적정성, 제한의 최소성, 법의 균형성 등이 요구된다. 이와 관련하여 토지의 크기, 위치, 용도에 따라 토지소유권에 대한 제한이 허용될 수 있는 정도가 다르다고 할 수 있다. 그런 점에서 토지를 생존의 기초로서 소유하느냐 아니면 기업활동을 위해 소유하느냐 아니면 단순히 소유 그 자체를 목적으로 하느냐에 따라 그 제한가능성의 범위가 다르고 또 토지의 넓이에 따라서도 다르며 존재위치에 따라서도 소유권의 사회구속성의 정도가 다르다. 그리고 토지소유권의 제한이 토지소유권에 대한 통상적이고 적정하며 기대가능한 제한을 넘는 경우에 대해서는 손실보상을 하여야 한다.

7)헌법재판소는 재산권의 본질적 내용을 침해하는 경우는 그 침해로 인하여 사유재산권이 유명무실하게 되고 사유재산제도가 형해와하게 되어 헌법이 재산권을 보장하는 궁극적인 목적을 달성할 수 없게 되는 지경에 이른 경우라 하고 있다.(1989.12.22결정)

제 2 절 토지공개념의 확대도입배경

토지공개념의 확대도입은 우리 토지가 가지고 있는 몇가지 본질적인 문제를 해결하기 위한 것이기 때문에, 도입배경을 이해하기 위해서는 우리의 토지가 안고 있는 문제점들을 살펴보는 것이 절대적으로 필요하다. 일반적으로 우리 토지가 안고 있는 본질적인 문제점들로 다음과 같은 것들이 지적되고 있다.

1. 토지자원의 부족

우리나라는 국토면적 자체가 다른 나라에 비해서 협소하고 산지와 농지의 비율이 높아 주택이나 공장을 지을 수 있는 토지는 한정되어 있다. 토지는 그 성질상 다른 재화처럼 필요에 의해 자유로이 생산할 수 있는 것이 아닌데 비해 인구증가와 도시화·산업화에 의한 토지의 수요는 날이 갈수록 증가하고 있는 실정이다. < 표2-1 >은 우리나라 국토의 이용을 용도별로 나타낸 것이다. 이 표에 따르면 우리나라 전체면적의 66.2%는 산림지로 되어 있고 22.6%는 농경지로 되어 있고, 공업·주거·공공용지는 전체의 4%에 불과하다. 또한 도시지역에서의 가용택지면적은 도시인구 1인당 14평에 불과하다. 우리나라는 1인당 가용면적 그리고 1인당 도시면적 등에 있어서 세계에서 가장 낮은 것으로 되어 있다.⁸⁾

8)김영모, “토지공개념의 재조명”, 토지연구, 1992.12, p.32.

< 표2-1 > 국토자원의 한계

총면적	산림지	농경지	주거용지	공업용지	공공용지	기 타
99,222km ² (100%)	65,651 (66.2)	22,441 (22.6)	1,854 (1.8)	188 (0.2)	1,966 (2.0)	7,122 (7.2)

자료 : 토지공개념 연구위원회 연구보고서 (1989.5)

< 표2-2 > 1인당 도시지역 가용택지면적

도시면적	택지면적	1인당 면적	
		도시	택지
13,593km ² (4,111백만평)	1,854km ² (560백만평)	484km ² (146평)	45km ² (14평)

자료 : 토지공개념 연구위원회 연구보고서 (1989.5)

이런 현상은 우리나라의 토지자원이 부족하고 토지공급이 극도로 제한되어 있다는 것을 나타내는 것이다 이것은 또한 우리나라의 토지자원이 질서있고 절약적으로 사용되어야 한다는 것을 의미하는 것이다.

2. 토지수요의 급증

우리나라는 1960년대 이래 급격한 도시화와 고도의 산업화를 경험하였다. 이로 인하여 토지에 대한 수요가 급격하게 증가되고 있다. < 표 2-3 >은 우리나라의 도시주거용지와 공업용지의 소요량에 관한 자료이다. 이 자료에 따르면 우리나라는 지난 1980년대에 많은 주거용지나 공

업용지를 필요로 했다. 그러나 앞으로 2000년대까지는 더 많은 토지가 필요할 것으로 전망된다.

< 표2-3 > 용도별 토지수요 전망

구분	1981	1990	2000	(단위 : km ²)	
				소요량	
				1981-1990	1990-2000
도시용지	3,425	4,330	5,418	905	1,088
공업용지	343	452	672	109	220
계	3,768	4,782	6,090	1,014	1,308

자료 : 한국개발연구원, 「2000년을 향한 국가장기발전 구상」,
1990.6, p.178.

지난날 우리나라는 주거용 토지를 토지구획정리사업이란 방법을 통하여 개발하고 공급하여 왔다. 그러나 이 제도는 관련 토지와 주변지역의 토지가격을 급격히 상승시키는 부작용을 초래했다. 그후 1984년도부터는 토지공영개발이란 방법을 도입하여 주거용 토지를 공급해 왔다. 그러나 이 제도 역시 관련기관들과의 협조가 잘 안되고 관련주민들의 민원이 폭주하는 등 당초에 기대했던 효과를 거두지 못하고 있다. 더욱이 대도시의 경우에는 이제 더 이상 주거용지로 사용될 토지자원이 남아있지 못하다. 이것은 과거의 우리나라의 토지수요가 급격히 늘어났고 앞으로도 이보다 더 많은 토지수요가 늘어날 것이라는 것을 예시하는 것이다.

3. 지가상승과 투기

1970년대 부터 우리나라의 지가는 크게 상승되고 이에 따라 토지투기 문제가 심각하게 대두되었다. < 표2-4 >는 우리나라 전국의 지가지수와 물가지수를 서로 비교한 것이다. 이 표에 따르면 1987년 우리나라 전국의 땅값은 1970년도를 100으로 하여 볼 때 8배 이상 올랐고 서울의 경우는 15배 정도 올랐다. 그런데 이 기간 동안에 우리나라 도매물가는 약 4배가 올랐고 소비자 물가도 4배 올랐다. 이렇게 볼 때 그동안 우리나라 전국의 지가는 도매물가보다 2배 정도 높게 올랐다.

< 표2-4 > 지가지수(地價指數)의 증가 추이

년 도	전국평균 지가지수	서울평균 지가지수	도매물가 지 수	소비자 물가지수	은행예금 자산증식지수
1974	100	100	100	100	100
1980	417	572	284	276	257
1987	834	1,493	361	413	510

자료 : 국토개발연구원, 「토지공개념 연구위원회보고서」,
1989.4, p.191.

서울의 경우는 지가가 도매물가보다 4배 이상 높게 올랐다. 이들 지가의 상승은 우리나라 국민들이 은행에 정기예금을 하고 그 자산이 증가하는 것보다 월등히 높은 것이었다. 이것은 시장의 여유있는 자금이 은행으로 모아 지지 않고 이득이 몇배나 높은 부동산 시장으로 모이게 된다는 의미이다. 이렇게 되면 토지는 가장 수익이 높고 안정된 투자의

대상이 된다. 이에 따라 돈에 여유가 있는 사람들은 땅을 사고, 또 땅을 사면 높은 이윤이 보장되는 것을 의미한다. 이것은 돈이 있는 사람들은 쉽게 돈을 벌고 돈이 없는 사람은 돈을 벌지 못한다는 의미이다. 여기서 주민들 사이에는 빈부의 차이가 벌어진다. 더욱이 땅값이 높게 올라가면 택지가격이 올라가고 택지가격이 올라가면 주택가격이 상승된다. 주택가격이 상승되면 일반 서민들은 주택마련의 기회가 줄어든다. 1975년에 74.4%이던 전국의 주택보급률은 88년에는 69.4%로 하락하였다.

< 표2-5 > 주택 보급률 추이

	75년	80년	85년	88년
주택보급률	74.4%	71.2%	69.7%	69.4%

자료 : 건설부 업무자료 (1989)

이러한 주택문제는 도시지역이 다른 지역보다 더욱 심각하여 서울시의 경우 토지를 보유한 가구수는 전체가구의 28.1%에 불과하며 주택보급률은 < 표2-6 >에서 보는 바와 같이 50.6%에 그치고 있었다.

한편 국가나 지방자치단체의 공공건설사업은 계속 지연된다. 이것은 지가가 상승되면 공공건설사업에 필요한 토지를 구입하기가 곤란해지기 때문이다. 지가상승은 < 표2-7 >에서 보는바와 같이 토지구입을 어렵게 할 뿐만 아니라 공공건설사업의 비용을 증대시킨다.

이러한 공공사업의 부진은 사회간접자본이나 국민생활편익시설의 확

층을 곤란하게 만든다. 이것은 지가의 상승이 토지의 투기를 가져오고 계층간의 빈부의 차이를 가져오며 근로자들에게는 근로의욕을 잃게 하는 등 많은 사회문제를 가져온다는 것을 보이는 것이다.

< 표2-6 > 주요도시의 토지 및 주택보급 현황

	서울시	부산시	대구시	인천시	성남시
토지보유율	28.1%	33.1%	38.3%	30.1%	22.1%
주택보급율	50.6%	50.9%	49.1%	57.3%	44.1%

자료 : 토지공개념연구위원회 연구보고서

< 표2-7 > 사회간접자본 건설비중 용지비 증가 추이

	79년	83년	87년
용지비 비율(도로)	6%	18%	35%

* 자료 : 건설부 업무자료 (1989)

4. 토지소유의 편중

우리나라의 토지소유는 매우 불균형하게 분포되어 있다. 우리나라 전국대지의 소유관계를 나타낸 < 표2-8 >에 의하면 우리나라 전체 지가 면적의 약 60%는 상위계층 5%가 소유하고 있고 전체 임야면적의 약 84%는 상위계층 5%가 점유하고 있다. < 표2-9 >는 우리나라 6대도시의 토지소유실태를 설명하는 것이다. 이 표를 보면 부산의 경우 전체 토지중에서 약 72%는 상위계층 5%가 소유하고 있고, 대구의 경우는

전체 토지중에서 약 73%를 상위계층 5%가 소유하고 있다. 전국적으로 볼 때는 상위계층 5%가 전국토지의 약 65%를 소유하고 있다. 이렇게 볼 때 우리나라 토지의 소유실태는 상위계층 5%에 편중되어 있다고 볼 수 있다.

< 표2-8 > 전국대지의 소유 실태

구 분	대 지	공장용지	田	畓	임 야	기 타
상위 5%	59.7%	35.1%	29.5%	31.9%	84.1%	64.8%
상위 10%	65.1%	53.1%	47.5%	48.3%	93.5%	73.2%

자료 : 국토개발연구원, 「토지공개념연구위원회보고서」,
1989.2, p.5.

< 표2-9 > 6대도시 토지의 소유 실태

구 분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전
상위 5%	65.2	57.7	72.3	72.6	64.2	55.7	65.1
상위 10%	76.9	65.9	81.4	82.4	77.8	69.4	76.4

자료 : 국토개발연구원, 「토지공개념연구위원회보고서」,
1989.2, p.4.

법인은 전국토면적의 약 4.5%에 달하는 4,496km²(약 14억평)를 보유하고 있으며 이 중 50만평 이상을 소유한 법인(403개)의 토지가 전체 법인소유토지의 67.4%를 차지하고 있는 등 법인의 경우에도 일부 법인

의 부동산 과다보유현상이 나타나고 있다.

< 표2-10 > 법인토지소유 현황

	법인소유토지	5만평이상 소유법인 (2,147개)	50만평이상 소유법인
면적	4,496 km ² 약 14억평	3,958km ² 약 12억평	3,030km ² 약 9억평
비율	100.0%	88.0%	67.4%

자료 : 토지공개념 연구위원회 연구보고서 (1989)

5. 개발이익의 사유화

우리나라에서는 개발이익의 사유화로 인해 몇몇 특정인이 '이득을 독점하고 있다. 현재 우리나라에서는 자연녹지라든지, 임야가 주거지, 상업지, 공업지 등으로 그 형질이 변경될 때 지가의 높은 상승이 일어난다. < 표2-11 >에 의하면 상승의 폭은 평균적으로 형질이 변경되기 전보다 무려 3배에서 높게는 13배까지 상승하는 것으로 조사되었다. 그런데 이들 형질변경으로 발생하는 이득은 대부분 토지소유자나 사업시행자에게 돌아간다. 그러나 사실은 이들 개발이익이 환수되는 것이 바람직하다. 개발이익을 환수하기 위해서는 개발이익세 라든지 개발부담금제를 실시하거나 아니면 토지관련조세를 이용하는 것이 필요하다. 이에 따라 우리나라는 1990년대 초부터 개발이익의 환수에 관한 법을 제정하고 현재 실시중에 있다.

< 표2-11 > 토지의 용도 및 형질 변경에 따른 지가 변동

(단위 : 培)

		주거지역	상업지역	공업지역
자연녹지	田 畓	8-9	11-13	6-7
	林 野	4	6	3

자료 : 건설부 업무자료 (1989)

제 3 절 토지공개념 확대도입의 필요성

앞에서 살펴본 제반 사정하에서 부동산투기가 우리사회에 미치는 피해는 심각했고 이에 비해 정부가 실시한 부동산투기억제대책은 만족스러운 성과를 거두지 못했었다. 정부가 부동산투기를 막고 부동산 가격 상승으로 인한 불로소득을 환수하기 위해 운용해온 양도소득세의 경우 토지를 매도하는 경우에만 과세가 가능하다. 따라서 토지소유자는 매각 시에 따르는 세부담을 회피하기 위하여 토지를 될 수 있으면 오래 보유하려 하기 때문에 토지의 공급이 제한되고 그로 인하여 오히려 부동산가격상승이 유발되는 것이 문제점으로 지적되어 왔다.⁹⁾ 또한 기존의 재산세는 모든 토지에 대하여 부과되고 이에 따라 세율도 낮기 때문에 지가상승 억제 및 투기방지에는 한계가 있었다. 1990년부터 시행하고 있는 종합토지세제의 경우 개인이 소유한 토지를 전국에 걸쳐 모두 합산하여 누진율을 적용함으로써 토지의 과다보유 심리를 어느 정도 억제할 수 있도록 하였으나, 실효세율이 0.03%에 불과하여 이 제도로는 3

9)허재영, 토지정책론 (서울:법문사, 1993), p.326.

- 4년마다 반복되는 지가양등의 억제에는 불충분한 실정이다.

한편, 세율을 이용하여 토지의 과다소유를 규제하기 위해서는 세율을 현행보다 대폭 높여야 하는데 이렇게 되면 규제목적대상이 아닌 토지에 대해서도 세부담이 급격히 증대되어 조세저항이 커지며 생산활동이 간축될 가능성이 있어서 현행세제의 강화만으로 토지의 투기를 방지하기에는 곤란하다. 따라서 토지문제해결의 시급성과 세제정책위주의 기존의 부동산대책의 한계를 감안하여 토지소유자체를 제한하거나 지가상승이익을 직접 회수하는 형태 등의 보다 적극적인 대책이 요구되며 이에 따라 토지공개념의 확대도입정책을 추진하게 되었다고 보아진다.

제 3 장 토지공개념 확대도입의 내용

제 1 절 택지소유 상한제

1. 의 의

가) 입법취지

택지소유상한에 관한 법률은 부동산투기의 억제책으로서 확대 실시하려는 토지공개념제도의 일환으로서 1989년 12월 30일(법률 제4174호)에 제정된 법률이다. 이 법률은 개인별 또는 법인의 택지소유를 억제하고 또는 취득·소유하는 경우에도 그 이용, 개발을 강력하게 이행하도록 함으로써 모든 국민이 고르게 소유하도록 유도하고 택지의 공급을 촉진함으로써 국민생활의 안정을 도모하려고 함을 목적으로 하는 이 법의 목적규정에서 보듯이 최근 우리나라의 택지의 소유가 소수의 소유자에게 지나치게 편재되어 있는 불합리한 구조 등을 볼 때 그 입법의 당위성은 충분히 이해된다.

그러나 법인이 소유하는 경우에는 지나치리만큼 경직되게 규정되고 있는 점은 자칫 이 법의 목적상 택지공급을 촉진한다는 것에 역작용이 되지 않을까 하는 우려도 없지 아니하다. 더구나 기존의 토지거래의 허가·신고제도와 함께 볼 때 중복적용에 따른 혼란도 생각하지 않을 수 없겠다.¹⁾

1) 김의효, 비업무용 부동산 등 토지공개념관계법실무,
(서울:한국지방세연구회, 1993), p.849.

나) 구조와 특징

이 법의 구조는 크게 두가지로 구분해 볼 수 있다. 하나는 택지의 소유를 제한하려는 취지에서 그 취득·소유의 범위 및 그 취득허가의 기준에 대한 규정과 둘째는 취득·소유와 관련한 초과소유부담금 규정이 그것이다.²⁾

이 법의 특징은 택지의 소유를 제한하면서 무허가주택취득 등 이 법에 위반해 택지거래 등이 있을 때는 벌칙규정으로써 체형에 처할 수도 있다는 점이다.

2. 적용대상

가) 적용대상지역

택지소유상한에 관한 법률은 도시계획법 제2조의 규정에 의한 도시계획구역³⁾안에 있는 택지에 한하여 적용된다. 따라서 도시계획구역내가 아니면 이 법을 적용할 수 없는 것이다. 그리고 1필지의 택지가 도시계획구역밖에 ½이상 있으면 이 법을 적용하지 아니하며 도시계획법 제12조의 규정에 의하여 도시계획의 결정·변경으로 인하여 새로이 도시계획구역안으로 편입된 지역에 대하여는 그 편입된 날로부터 2년간은 이 법을 적용하지 아니한다.

2)김의효, 상계서, p.850.

3)도시계획구역이란 '도시계획법'의 규정에 의하여 건설부장관이 결정한 도시계획이 실시될 구역이다.

개인소유토지의 경우에 행정구역변경으로 기타 시지역이 서울특별시 또는 직할시지역으로 변경되거나 기타 시이외의 지역이 특별시·직할시 또는 시지역으로 변경된 경우에는 변경된 날로부터 2년간은 변경전에 적용되던 규정을 적용한다. 한편 이 법률은 1990년 3월 2일 부터 시행하는 것이지만 서울특별시·직할시지역에 한하여 시행하고 기타 지역은 대통령령으로 정하는 날로부터 시행한다 하고 아직 그 시행일을 정하지 않았다.

나) 적용대상토지

위에서 본 적용대상지역내에 있는 토지 중에서 택지에 한하여 적용하는데 적용할 택지란 다음을 말한다.

- a. 주택이 건축되어 있는 토지
- b. 나대지(裸地)
- c. 개발택지

주택이 건축되어 있는 토지란 주택건축물의 바닥면적까지 포함하는 의미이며 여기서 주택이란 주거용으로 사용할 수 있도록 건축된 건물을 말하고 아파트, 단위주택 등 공동주택의 경우는 1세대가 독립하여 구분·사용할 수 있도록 구획된 부분을 하나의 주택으로 본다. 또한 주택이 건축되어 있는 토지이며 이때의 주택이란 사실상 현황이 주거용 건축물일 때 적용된다 할 것이므로 무허가 또는 위법시공된 건물 등에도 적용되며 그 부속토지는 주택이 건축되어 있는 한은 공부(公簿)상의 지목 등에 불구하고 이 법의 적용대상 이라고 하겠다.⁴⁾

이 법의 적용대상이 되는 나대지라 함은 그 토지의 지적법상 지목이 대지인 토지로서 영구적인 건축물이 건축되어 있지 아니하는 토지를 말하는데 건축물이 건축되어 있는 경우라도 그 부속토지면적이 일정한 범위를 초과하는 때 그 초과부분은 나대지로 본다.

이 법의 적용대상이 되는 개발택지는 관계법령⁵⁾에 의하여 개발한 택지를 취득하는 경우에 적용되고 또한 개발한 후에 적용된다 할 것이므로 그 개발사업을 위하여 田·畓·林野 등을 취득하는 경우는 허가대상은 아니지만 개발사업완료후 신고대상이 되겠다. 田·畓·林野 등을 취득하여 택지로 개발하는 때는 개발이익환수에 관한 법률이 적용된다.

3. 택지소유의 상한

개인소유의 택지는 1가구 단위로 택지를 소유할 수 있는 상한면적을 < 표3-1 >과 같이 규정하고 있으며 그 상한면적을 초과하여 취득하는 때는 허가를 득하여야 하며 그에 따른 사용계획서를 제출하여야 하고 그 사용계획서에 따른 이용 또는 처분을 하여야 한다.

법인은 따로 정하는 경우를 제외하고는 택지를 소유할 수 없다. 다만, 다음의 < 표3-2 >와 같이 취득허가 또는 신고에 의하여 취득소유할 수 있으나 사용계획서에 의한 이용·처분의 의무를 부여하고 있다. 그리고 본법 시행일(1990.3.2) 현재 이미 소유하고 있는 때는 이 법에 의한

4) 김의효, 전게서, P.855.

5) 도시계획법, 토지구획정리사업법, 주택건설촉진법, 택지개발촉진법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 공유수면매립법, 하천법, 도시재개발법을 말한다

허가, 신고에 의해 소유한 것으로 본다. 법인취득이 개인취득과 다른 점은 소유상한이 없고 매매·교환·증여 기타 계약을 원인으로 하는 택지의 취득은 모두가 허가대상이라는 점이다.

< 표3-1 > 가구별 소유상한선

지 역 별	1가구당상한면적	시 행 일
서울특별시·직할시	660m ²	1990. 3. 2
기타시	990m ²	대통령이 정하는 날 (아직 미정)
시 이외의 지역	1,320m ²	

< 표 3-2 > 법인택지소유의 허가·신고사항

허 가 사 항	신 고 사 항
1.종업원의 사택, 기숙사,합숙소 유 택지 2.분양 또는 임대주택용 3.주택이외 법인업무수행을 위한 건축물신축용 4.주택조합주택건축용 5.공익사업,업무수행용	1.주택건설 등에 관한 사업계획 승인에 의한 취득(취득허가간 주) 2.확정판결·지목변경 등에 의한 취득 3.개발택지

4. 초과소유부담금 및 매수청구권

도시계획구역안에서 전술한 소유한도를 초과하여 소유하는 택지에 대하여는 초과소유부담금이 부과된다. 부담금은 법시행이후 2년간은 이를 부과하지 않았으며 2년이 지난 후에는 매년 6월 1일을 기준으로 부

과한다. 연간 부담금액수는 공시지가 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 의거한 공시지가를 기준으로 산정하되 택지의 종류, 초과소유하게 된 사유 등에 따라 < 표3-3 >과 같이 서로 다른 부과율이 적용된다.

부담금은 현금납부를 원칙으로 하되 당해 부과대상 토지에 의한 납부도 가능하다. 초과소유부담금을 납부할 의무가 있는 자는 건설부장관에게 당해 택지의 매수를 청구할 수 있다. 이 경우 매수청구하는 택지는 건축법 등 관계법령에 의하여 건축이 가능한 면적 이상의 택지이어야 한다.

< 표3-3 > 초과소유부담금 부담율

구 분	2년이내 (92.3.2부터)	2년초과 (94.3.2부터)
법시행 당시 초과소유 주택부속 토지	4%	7%
법시행 당시 초과소유 나대지	6%	11%
법시행후 매입한 초과소유 주택부속토지	7% (취득시부터)	-
처분·이용·개발기간내 사용계획대로 미처분·미이용·미개발한 택지	11% (의무기간 경과시부터)	-

제 2 절 토지초과이득세

1. 의 의

토지초과이득세는 각종 개발사업과 기타 사회적 요인으로 유희토지 등의 지가가 상승함으로 인하여 그 소유자가 얻는 토지초과이득을 조세로 환수함으로써 조세부담의 형평과 지가의 안정 및 토지의 효율적 이용을 기하고 나아가 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 제정됐다. 이것은 부동산 투기를 억제하고자 하는 국가정책적 측면에서 토지공개념제의 일환으로서 신설된 세법이다.

그러나 토지초과이득세는 미실현이익에 대한 과세라는 점에서 도입 당시에도 조세법률주의와의 관계, 재산권보장과의 관계, 이중과세와의 관계 등에 있어 많은 비판이 제기되었고 그 시행에 있어서도 거센 조세저항이 국민들로부터 야기되었다. 그러다가 작년(1994년 7월 29일)에 헌법재판소로부터 헌법불합치결정을 받았다. 따라서 여기서는 종래의 토지초과이득세의 내용이 어떠한지 간략히 살펴보고 헌법불합치 판결을 받은 후의 현재 사정은 어떠한지를 살펴보도록 하겠다.

2. 토지초과이득세법 내용의 개관

가) 납세의무자

납세의무자는 유휴토지⁶⁾등으로부터 발생한 토지초과이득이 있는 경우 그 유휴토지 소유자인 개인과 법인을 말한다. 공휴토지의 경우는 각 지분권자가 지분에 해당하는 면적에 따라 계산한 토지초과이득세를 납부할 의무가 있다. 납세의무를 지는 토지소유자는 공부(公簿)상의 소유자를 원칙으로 하나 사실상의 소유자가 따로 있는 경우는 그 사실상의 소유자로 한다. 유휴토지 소유자인 법인이라 함은 국세기본법에 의하여 법인으로 보는 법인격없는 사단, 재단, 기타 단체를 포함한다.

나) 과세대상

토지초과이득세의 과세대상은 초과이득이다. 그러나 모든 토지의 거래나 모든 토지의 보유에서 발생하는 초과이득이 토지초과이득세의 과세대상이 되는 것이 아니고 토지중에서도 유휴토지에서 발생하는 초과이득만을 과세대상으로 하고 있다.

유휴토지등의 판정은 과세기간 종료일 현재의 토지·건축물·시설물 등의 소유자·면적·가액·소재지역, 토지의 보유기간, 토지를 사용한 사업의 영위기간 및 수입금액과 과세기간 전후의 토지의 사용현황 등을 종합적으로 참작하여 확인되는 사실의 현황에 의하도록 하고 있다(토지초과이득세법 제3조, 동법시행령 제2조). 사실상의 현황이 분명하지 아니하

6) 토지초과이득세가 부과되는 토지로서 개인소유토지는 空閑地의 개념으로서 그리고 법인소유토지는 법인의 비업무용토지의 개념이다. 즉, 개인소유토지는 그 토지의 이용현황에 의해서, 법인소유토지는 당해 소유법인의 고유업무와 관련해서 직접사용여부에 의해서 판정된다.

는 경우에는 공부상의 등재현황에 의하며 공부라 함은 부동산 등기법에 의한 등기부, 지적법에 의한 지적공부(地籍公簿), 건축법에 의한 건축물 대장 기타 재산권의 취득, 이전, 변경 등에 관한 사항을 국가, 지방자치단체 등이 등기, 등록 또는 등재하여 비치하고 있는 공부를 말한다. 과세대상인 유휴토지 등의 범위는 첫째, 토지초과이득세법 제8조에서 개인소유토지중 유휴토지 등의 범위를 규정하고있고 둘째, 동법 제9조에서 법인소유토지중 유휴지 등의 범위를 규정하고 있다.

다) 과세표준

토지초과이득세의 과세대상은 토지초과이득이며 이 토지초과이득을 화폐가치인 금액으로 측정한 값이 과세표준인 토지초과이득 금액이다. 토지초과이득세의 과세표준은 먼저 과세기간 종료일의 지가에서 과세기간 개시일의 지가를 공제한 금액인 지가상승액으로 산정하며 당해 과세기간의 정상지가상승분과 유휴토지 등에 대한 개량비와 자본적 지출액(개량비 등)을 공제한 금액으로 한다. 이를 계산공식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\text{과세표준} = \text{과세기간 종료일의 지가} - \text{과세기간 개시일의 지가} - \text{당해 과세기간의 정상지가} - \text{개량비 및 자본적 지출액}$$

과세기간 종료일과 개시일의 지가는 기준시가에 의한다. 이 경우에 기준시가라고 함은 개별필지의 기준시가 즉 개별공시지가를 뜻한다. 지가상승분이라고 함은 당해 과세기간에 상승한 정상적인 지가의 상승분을 말하는 것이다.

라) 세율과 세액의 계산

토지초과이득세의 세율은 50%이다. 토지초과이득세는 그 세율구조가 단순비례세율이다. 토지초과이득세는 그 본질이 자본이득과세이며, 다만 미실현 자본이득과세인 점만이 차이가 있는 것인데도 양도소득세의 기본세율이 초과누진 구조로 되어 있는 것과는 다르다고 할 수 있다. 토지초과이득세의 세액계산은 다음과 같은 식에 의하여 계산된다.

$$\text{과세표준} * \text{세율} = \text{산출세액}$$

$$\text{산출세액} - \text{세액공제} = \text{결정세액}$$

3. 헌법불합치결정의 내용

헌법재판소가 문제가 된 토지초과이득세법에 대하여 내린 결정의 주요한 내용은 다음과 같다.⁷⁾

- a. 미실현이익에 대한 과세가 헌법상의 조세개념에 저촉되는지의 여부: 입법정책상의 문제로서 헌법상의 조세개념에 저촉되거나 그와 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로 볼 수 없다고 하였다.
- b. 기준시가의 산정방법을 대통령령에 위임한 토지초과이득세법 제11조 제2항이 위임입법의 범위와 한계를 정한 헌법 제75조의 규정에 위반되는지의 여부: 기본적으로는 위반되나 아직까지는 대부분의 세법규정이 그 기준시가를 토지초과이득세법과 같이 단순히 시행령에 위임해

7) 석종현, “헌법재판소의 토지초과이득세법 제10조 등의 헌법불합치 결정”, 토지주택의 공법적 현안문제 (서울:삼영사, 1995), pp.15-19.

두는 방식을 취하고 있으며 이는 우리의 오래된 입법관례로까지 굳어져 왔으므로 성급하게 위 조문을 무효화할 경우 세정전반에 걸쳐 일대 혼란이 일어날 것이므로 조속히 개정하도록 촉구하기로 했다.

c.현행 지가의 계측수단에 대한 의견:전국의 표준지수가 적어 표준지선택의 폭이 지나치게 좁고 개별토지 지가의 조사·산정의무를 이렇다할 전문적 지식이 있다고 볼 수 없는 하부행정기관의 공무원이 담당하도록 되어 있는 현행의 행정실태하에서는 토지초과이득세가 이득에 대한 과세가 아니라 원금에 대한 과세가 되어버릴 위험부담률이 높아지므로 관계당국에 대하여 지가산정 관련법규의 정비와 아울러 그에 따른 행정의 개선안을 조속히 마련하도록 촉구하였다.

d.여러 과세기간에 걸쳐 토지를 보유하는 경우 특정 과세기간 동안에는 토지초과이득이 발생하였으나 토지취득 당시와 비교하여서는 오히려 지가가 하락한 때에 대비한 보충규정을 두지 않고 있는 토지초과이득세법의 위헌여부:헌법 제23조가 정하고 있는 사유재산권보장 취지에 위반된다고 하였다.

e.50%의 단일비례세로 규정한 토지초과이득세의 세율이 헌법상 재산권보장조항과 평등권조항에 위배되는지의 여부:소득이 많은 납세자와 소득이 적은 납세자 사이의 실질적인 평등을 저해하는 것이라고 하였다.

f.택지소유상한에 관한 법률에 따른 소유제한 범위 내의 택지인지 여부에 관계없이 토지초과이득세의 과세 여부를 결정하도록 되어있는 토지초과이득세법이 위헌인지 여부:이에 대해서는 법률이 입법체계적으로 조화를 이루지 못하고 있고 헌법이 보장하는 인간다운 생활을

할 권리와 헌법상의 국가의 사회보장·사회복지 증진의무 및 국가의 쾌적한 주거생활 보장의무에도 배치된다 하였다.

g.토지초과이득세의 과세대상인 유휴토지 등에 임대토지를 포함시키고 있는 토지초과이득세법 제8조 제1항 제13호가 위헌인지 여부:토지소유자가 스스로 사용하지 않고 있다는 이유만으로 다른 토지소유자와 비교하여 법상 불리한 처분을 받을 수 있도록 한 위 규정은 헌법상 근거가 없다고 하였다.

h.토지초과이득세법 제26조 제2항과 제4항이 토초세액 일부만을 양도소득세에서 공제하도록 규정한 것이 헌법상 조세법률주의에 반하는지 여부:토지초과이득세는 양도소득세와 같은 소득세(所得稅)의 일종으로서 그 과세대상 또한 양도소득세 과세대상의 일부와 완전히 중복되고 양세의 목적 또한 유사하여 어느 의미에서는 토지초과이득세가 양도소득세의 예납적 성격을 가지고 있다 봄이 상당한데도 위의 조항과 같이 규정한 것은 조세법률주의상의 실질과세의 원칙에 반한다고 하였다.

이상과 같이 헌법불합치결정을 받은 토지초과이득세법은 입법자가 적어도 위의 결정에서 밝힌 사유에 맞추어 새로이 개정 혹은 폐지할 때까지는 법원 기타 국가기관에 의한 적용·시행이 중지되었고 잠정적으로 그 형식적 존속만을 유지하고 있었다. 그러다가 1994년 12월 22일에 법률 제4807호로 개정되었다.

4. 개정의 주요골자⁸⁾

과세기간중 토지소유권이 유상양도된 취득자는 자신이 토지를 보유한 기간 분의 토지초과이득세만 부담하며(제4조), 임대용토지중 지상에 건축물이 있는 경우로서 건축물 부속토지 기준내의 토지는 과세대상에서 제외되었다(제8조 제1항 제13호).

무주택자 1가구가 소유한 나대지의 과세제외 한도를 택지소유상한에 관한 법률에 일치시키기 위하여 현행 1가구당 1필지 60평 내지 80평에서 200평까지 확대하였다. 기준시가 산정근거를 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률에 의한 공시지가 및 동공시지가를 기초로 산정한 개별토지가격임을 법률에 명시하여 조세법률주의원칙에 충실하도록 하였고, 도·농 통합에 따라 기존의 읍·면지역이 새로이 시지역에 편입되더라도 종전과 같이 읍·면지역으로 간주하여 과세상 불이익을 받는 일이 없도록 하였다. 토지초과이득세가 과세된 토지의 지가가 다음 과세기간에 하락한 경우 그 다음 과세기간 과세표준 계산시 직전기(直前期) 지가하락을 이월하여 공제함으로써 재산 원본(元本)이 침해되지 않도록 하였다.

소규모 토지소유자를 보호하고 징세비용을 절감하면서 모든 납세자들에게 공제혜택이 동일하게 되도록 현재 과세표준 20만원 미만인 자에게만 적용되는 현행 과세최저한도제를 기본공제제도로 대체하면서 그 공제액을 2백만원으로 인상하였고, 적정 세부담을 기하기 위하여 초과누진세율체계를 도입하여 과세표준 1천만원 이하는 30%, 1천만원 초

8) 관보 제12897호 (1994.12.22.), p.123.

과는 50%로 하였다.

예정과세된 토지가 정과과세기간 만료일 현재 유희토지에 해당하지 아니하게 된 경우 예정과세액 전액을 환급하도록 하였고, 토지초과이득세와 양도소득세의 이중부담을 조정하기 위하여 양도소득세로부터 토지초과이득세 공제범위를 확대하였다.

제 3 절 개발부담금제

1. 의 의

개발부담금제는 개발사업의 시행으로 발생하는 개발이익을 사업시행자로부터 환수함으로써 토지투기를 방지하고 토지의 효율적 이용을 촉진하기 위해 1989년말 토지공개념확대도입의 일환으로서 택지소유상한에 관한 법률, 토지초과이득세법 등과 함께 제정된 정책적 부담금제도이다. 여기서 개발이익이란 개발사업을 시행함으로써 정상지가상승분을 초과하여 개발사업시행자에게 귀속되는 토지가액의 증가분과 공공사업의 시행, 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분을 말한다.⁹⁾

9) 김의효, 전게서, p.777.

2. 부과대상 개발사업

개발부담금제는 개발이익을 발생시키는 일정한 개발사업에 대해 적용되는데, 현행제도는 개발부담금 부과대상 사업의 범위를 택지개발사업, 공업단지조성사업, 산업기지개발사업, 관광단지조성사업, 도심지재개발사업, 유통단지조성사업, 온천개발사업, 유통단지조성사업, 골프장건설사업, 기타 유사한 사업의 10종 33개 유형의 사업으로 정하고 있다. 또 부과대상사업의 규모는 사업대상 토지면적이 도시계획구역내에 있어서는 1,650m²이상, 도시계획구역외에 있어서는 3,300m²이상인 경우로 하고 있다. 이 때 연접한 토지에 2이상의 동일한 개발사업을 분할시행하는 경우에는 각 사업의 토지면적을 합한 사업이 시행되는 것으로 본다. 그런데 실제로는 대지조성사업이나 형질변경사업 등에서와 같이 사업에 따라서는 부과대상에 해당되는지의 여부가 불분명한 경우가 있는 바, 이를 구분하는 기준으로서 토지형질변경을 수반하는 개발사업을 부과대상으로 삼으며, 이미 조성된 대지위에서의 단순 건축행위나 토지개발과 관련이 없는 토지이용계획의 변경 등은 부과대상에서 제외하고 있다.

3. 납세의무자 및 감면

개발부담금은 개발사업을 시행함으로써 개발이익을 얻는 사업시행자에게 부과되는바, 국가·지방자치단체로부터 인가·허가 등을 받아 일정한

개발사업을 시행하는 사업자는 개발부담금을 납부하여야 한다. 개발사업을 완료하기 전에 그 사업시행에 관한 권리·의무가 승계된 경우에는 승계받은 자가 개발부담금의 납부의무를 진다. 이는 개발사업이 양도될 때마다 개발부담금을 부과하려면 부과한계가 명확하지 않은 경우가 많고 부과를 위한 자가평가에도 어려움이 있어 최종적으로 개발사업을 완료한 사업시행자에게 부과하려는 취지이다.

한편 토지개발사업으로 인해 발생하는 개발이익은 사업시행자가 누구이든지 개발부담금을 동일하게 부과하는 것이 형평에 맞는 일이나 국가·지방자치단체등이 정책적으로 추진하는 사업에까지 일률적으로 부과·징수하게 되면 개발이익을 환수한 후 다시 이들 사업의 추진을 위해 재정지원을 해야 하는 행정절차상의 번잡만 초래하게 된다. 따라서 무주택서민을 위한 주택건설에 필요한 택지개발사업등과 같이 정책적인 사업으로서 민간부문과의 경쟁을 유발하지 않는 공공성이 강한 사업에 대해서는 개발부담금을 부과하지 않거나 감면하고 있다. 부과제외 및 감면의 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 국가가 시행하는 개발사업 : 100% 면제
- 지방자치단체가 시행하는 택지개발사업, 공공단지조성사업, 산업기지 개발사업, 도심지재개발사업, 관광단지조성사업 : 100% 면제
- 그 외의 개발사업 : 50% 감면
- 정부투자기관, 지방공기업, 특별법에 의한 공기업이 시행하는 택지개발사업 등 위의 5개 개발사업 : 50% 감면

4. 개발부담금의 산정

개발부담금의 부과대상사업과 그 납세의무자가 결정되면 부과할 개발부담금을 산정해야 하는데 개발부담금은 개발이익의 50%를 부과한다. 개발부담금의 부과기준이 되는 개발이익은 개발사업 완료시점의 지가에서 개발사업 착수시점의 지가와 개발비용, 정상지가상승분을 뺀 금액이다.

제 4 절 기업의 비업무용토지 과다보유억제

1. 의 의

법인의 비업무용토지는 법인이 취득, 소유하고 있는 부동산을 업무에 직접 사용하고 있지 아니하는 토지를 말한다. 우리나라 법인기업의 토지보유규모는 전국토면적의 약 4.5%에 달하는 4,496km²(약 14억평)에 달함은 앞에서 살펴보았다. 법인기업의 보유토지를 지목별로 보면 개인의 보유토지에 비해 농경지의 비중이 낮은 반면 잡종지, 공장용지의 비중이 매우 높다.

이 중 50만평 이상을 보유한 403개 법인의 토지가 전체 법인소유토지의 67.4%를 차지하고 있어 일부 법인의 부동산 과다 보유 현상이 나타나고 있다. 특히 50만평 이상 보유법인이 법인소유 임야나 목장용지 등의 60% 이상을 소유하고 있어 토지소유의 편중이 개인에 국한된 문

제가 아니라는 것을 알 수 있다.

< 표3-4 > 소유자별 토지면적 구성비

(단위 : %)

	법 인	공 공	민유지	기 타	計
田	1.4	3.8	90.5	4.3	100.0
목장용지	1.3	2.8	93.8	2.1	100.0
畓	19.0	21.2	55.6	4.2	100.0
임야	4.2	26.4	62.5	6.9	100.0
공장용지	78.9	5.0	11.2	4.9	100.0
잡종지	14.0	45.2	34.2	6.6	100.0
計	4.0	24.3	66.1	5.5	100.0

자료 : 토지공개념 연구위원회 연구보고서 (1989)

이와 같은 일부기업의 토지과다보유현상은 단기간내 사용하지 않을 토지를 지가상승 이익 또는 장래 토지매입난을 고려하여 사전에 확보하기 위한 것이며, 이는 지가상승을 유발하고 토지의 효율적 이용을 저해하는 한편 신생기업이나 성장기업의 정상적인 생산활동에 필요한 용지를 구입하기 어렵게 하고 있다. 뿐만 아니라 자본이득을 목적으로 한 부동산에 대한 과도한 투자는 건전한 기업경영을 저해하고, 국제경쟁력을 약화시키는 등의 국민경제적 측면에서 많은 문제점을 제기하고 있다. 이에 따라 정부는 개인의 토지투기억제와 함께 기업의 과도한 토지보유를 억제하기 위한 각종 규제제도를 정비, 강화하는 종합대책을 마련하여 토지절약적인 생산투자를 통한 국토의 효율적 이용과 기업의 건전한 기업풍토를 조성해 나가고자 하고 있다.

2. 억제대책

기업에 대한 토지과다보유를 규제하기 위한 조치의 기본방향은 비업무용 부동산 여부에 대한 판정기준의 강화, 부동산 과다보유 기업에 대한 차입이자 손금(損金) 불인정, 개발이익환수, 세무조사 강화 등 세제 및 세정상의 규제강화, 여신관리 대상기업이 임업 등 대규모 토지소요 사업에 진출하는 것을 억제하고 이미 보유한 토지의 매각을 촉진하는 것 등이다.

이러한 규제조치는 비업무용 부동산에 대한 판정기준이 법인세법, 지방세법 및 여신관리 규정에서 제각기 다르게 규정되어 있어 이를 하나로 통일하는 한편 토지의 고밀도 이용을 유도하여 기업의 토지절약적인 생산투자를 촉진할 수 있도록 업무용 토지의 면적기준을 엄격히 함과 동시에 비업무용 부동산의 판정기준을 강화하고자 하는 데에 목적이 있다.

세제·세정상의 규제강화조치는 크게 3가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 차입금이 자기자본의 2배를 초과하는 경우 이 토지가 업무용이라 하더라도 그 가액에 해당하는 차입금의 이자에 대해서는 손금으로 인정하지 않음으로써 토지 과다 보유기업의 금융비용 지원을 해주지 않는 조치이다. 둘째로 연수원, 휴양소, 임야, 유흥음식점용 부동산 등은 업무용 부동산일지라도 양도시 법인세특별부가세를 과세토록 과세범위를 확대하였다. 또한 부동산 과다보유기업에 대해서는 부동산 취득명세서를 관할 세무관서에 의무적으로 제출케 하고, 세무서는 비업무용 부동산을 지나치게 많이 보유한 법인에 대해 세무조사를 우선적으로

실시키로 하였다.

여신관리 대상기업에 대한 규제는 이들 기업의 임업, 목장업, 골프장 등 토지투자가 많이 소요되는 업종에 대한 참여를 규제하고, 신규자금 수요가 발생할 때에 보유하고 있는 임야와 도심의 나대지, 주차장, 테니스장 등을 우선 매각토록 하여 자체적인 자금조달 노력을 촉진하기 위한 조치이다. 아울러 금융기관 등의 업무용 부동산 보유한도도 현행 자기자본의 75%에서 50%로, 보험회사는 총자산의 15%에서 10%로 축소하였다.

제 5 절 농지·임야거래의 규제 강화

1. 농지매매증명제도의 개선

1988년 11월 3일 개정된 농지개혁법에 의한 현행 농지매매증명제도의 내용을 보면 농지를 매매할 때에는 구청장, 시장, 읍·면장이 발행하는 농지매매증명을 발급받아 소유권 이전등기시 첨부토록 하였다. 농지매매증명서는 농지소재지를 관할하는 동장과 영농회장의 확인을 거쳐 읍·면장에게 제출하는데 이때 읍·면장은 자경농가인지의 여부, 영농능력 여부, 농지소유한도(3ha) 여부 등을 확인하여 농지매매증명서를 발급한다. 이러한 절차에 따라 시행되고 있는 현행 농지매매증명제도를 더욱 철저히 시행토록 하는 한편, 도시계획법 제87조의 규정에 따라 도시계획구역내의 농지에는 이 제도가 적용되지 않고 있어 이 구역내의 농지에 대해 투기적 거래가 성행하는 실정이었다. 이러한 문제점을 없애

기 위해 도시계획법을 개정하여 도시계획구역내의 농지도 농지매매증명제도를 적용토록 하였다.

2. 임야매매증명제도의 도입

임야에 대해서는 농지와는 달리 매매증명제도가 시행되지 않았다. 이에 따라 실제로 산림경영을 하지 않는 자가 투기 등을 목적으로 임야를 매입하는 사례가 많았다. 산림을 경영하거나 그 밖의 목적으로 산림을 이용하기 위하여 임야를 매수하는 경우에 한해 임야의 거래가 이루어지도록 임야매매증명제도를 시행하기 위해 산림법을 개정하였다. 이에 따라 산림을 경영하거나 그 밖의 목적으로 산림을 이용하기 위하여 2,000m²이상의 임야를 매수하고자 하는 자는 임야의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장의 임야매매증명을 발급받아야 한다. 이에 해당하는 자는 첫째, 산림경영을 목적으로 하는 매수자로는 조림, 육림, 종묘, 임산물 생산, 관상수 재배, 기타 산림경영계획서를 작성, 제출한 자와 둘째, 산림경영외의 목적으로 매수하는 자는 앞에서 언급한 첫번째 사업 이외의 목적으로 임야를 매수하고자 하는 자로서 임야이용계획서를 작성, 제출한 자이다.

임야매매증명을 발급받아 매수한 임야의 사후관리를 강화하기 위하여 개정된 산림법에서는 대집행 또는 선매에 관한 권한을 시장·군수 등에게 부여하고 있다. 즉, 산림경영 목적으로 매수한 자가 매매증명 발급시 제출한 산림경영계획서와 같이 산림경영을 하지 않을 때에는 시장·군수 등은 직접 대집행하거나 산림계, 산림조합 등으로 하여금 대집

행하게 할 수 있다. 또한 시장·군수 등은 매매증명을 발급받아 매매된
임야에 대하여 5년 이내에 다시 매매증명 발급신청이 있을 경우 국가
나 지방자치단체로 하여금 다른 것에 우선하여 이 임야를 매수하게 할
수 있다.

제 4 장 토지공개념제도의 사회경제적 효과분석

제 1 절 분석의 방법 및 범위

토지공개념 확대도입은 제2장에서 본 바와 같이 토지의 소유편중, 지속적인 지가상승과 그로 인한 부동산투기의 심화 등과 같은 배경 속에서 등장하였음을 이미 살펴보았다. 그러면 이 제도가 도입됨으로써 과연 어떠한 효과가 나타났는지를 살펴보는 것이 앞으로의 제도운영에도 도움이 되리라고 본다.

다만 토지공개념제도가 실시된지 많은 기간이 흐른 것은 아니고 실험의 곤란성으로 인해 여기서는 정책도입 전후의 비교분석방법을 사용하였다. 따라서 토지공개념제도를 독립변수로 보고 종속변수인 정책효과를 측정하는 지표로서 지가안정, 토지의 소유편중완화, 자본이득의 환수수준으로 정할 때, 토지공개념에 의한 정책개입이 이들 변수에 어떠한 영향을 주었는지 살펴보면 다음과 같다.

제 2 절 투기억제와 지가안정

정부에서 지가동향을 공식적으로 집계하기 시작한 1975년 이후의 지가흐름을 간략히 살펴보면, 1973년부터 시작된 중화학공업 육성정책을

지원하기 위한 통화팽창정책과 중동건설붐에 따른 경상수지의 흑자로 인해 지가가 큰 폭으로 상승하면서 전국적으로 토지투기현상이 만연하였다. 이에 정부가 1978년 8월 8일 부동산투기억제 종합대책을 발표하자 지가상승률은 크게 둔화되었다. 이후 우리경제는 침체기에 접어들었고 때마침 불어닥친 제2차 석유파동과 유신정권의 몰락에 다른 정치·경제적 혼란으로 1980년도에 우리경제는 마이너스 성장을 경험하게 되었다. 침체된 경기를 회복하는 것이 무엇보다도 중요했던 정부는 1981년 이후 건설경기를 부양시킬 일련의 정책들을 시행했다. 1981년의 부동산양도소득세율의 인하와 면제, 양도세 산정시 특별공제제도의 도입, 1982년 기업의 비업무용토지정책 종결 등의 정부시책에 힘입어 지가가 다시 상승하면서 1983년 토지투기현상이 재현되었다. 이에 정부는 1984년부터 부동산투기 억제조치를 또 다시 강화했고, 그 결과 지가는 상당기간 안정되었다. 그러나 1986년부터 시작된 무역흑자로 1987년 이후 지가는 다시 상승했다. 1987-1988년에 있었던 대통령선거와 국회의원선거기간 중 풀렸던 통화량은 물가상승을 부채질 하였고 1988년 서울올림픽이 성공적으로 끝나자 토지붐은 정점을 이루어 1989년에 지가는 전국평균 32%까지 상승하기에 이르렀다.

1989년 말에 토지공개념제도가 도입되고 이 즈음부터 경기도 침체되면서 지가상승율이 점차 둔화되기 시작했다. 이후 토지시장은 전반적으로 안정기에 접어들었고 1992년에 이르러서는 드디어 지가가 하락하는 현상까지 나타났다. 이러한 현상은 토지거래면에서도 마찬가지로 나타났다. 이번 정책의 도입이후 토지시장이 안정세를 유지하자 토지거래건수와 거래면적도 역시 감소하였다. 토지공개념제도의 도입 직후인 1991

년도에 전국적으로 109만건에 1468km²의 토지가 거래되었다. 그러나 1992년도에는 89만건에 1207km², 그리고 1993년도에는 86만건에 905km²로 토지거래량이 계속 감소하였다.¹⁾ 이와 함께 거래의 평균규모 역시 작아져서 토지거래는 투기를 지향하는 가수요자보다는 주로 실수요자 중심으로 이루어 졌다는 판단을 가능케 한다.

토지공개념제도는 서울 등 대도시지역이 주된 정책대상지역이었다. 이러한 특성 때문에 정책의 효과도 지역적으로 다르게 나타나고 있다. < 표4-1 >에서 보는 바와 같이 과거에는 서울과 대도시의 지가가 중소도시와 농촌지역의 지가를 선도해 왔었다. 그러나 이번 정책이 도입되자 대도시 지역의 지가가 타지역에 비해 보다 빠른 속도로 하락하였는데, 이러한 현상은 대도시지역의 지가가 전국의 지가하락세를 주도하였다는 판단을 가능하게 한다. 이 현상은 모든 용도지역과 토지의 실제용도별 지가의 변화에서도 일관되게 발견되고 있다.

< 표4-1 > 지역별 지가 동향

(단위 %)

지역	1985-1990	1990	1991	1992	1993
전국	18.3	20.58	12.78	-1.27	-7.38
서울	18.1	31.18	11.15	-2.78	-8.72
6대도시	19.3	26.97	13.46	-2.59	-8.05
중소도시	18.4	18.60	13.69	0.18	-6.58
군지역	14.5	12.20	10.19	0.46	-6.62

註 : 1985-1990의 수치는 기간동안의 연평균 지가변동율

자료 : 건설부, 「지가동향」 1994년 1/4분기

1)김영표·정희남, “토지공개념제도의 사회경제적 효과에 대한 실증 분석”, 국토연구 (국토개발연구원, 1994.12.), p.101.

제 3 절 토지의 소유편중 개선

논란이 많았던 토지공개념제도가 당시에 원만히 도입될 수 있었던 것은 토지소유권이 일부계층에 지나치게 편중되어 있다는 사실이 국민들에게 통계수치로서 소상히 밝혀진 때문이라 해도 과언이 아니다. 구체적인 내용은 앞의 제2장에서 살펴보았기 때문에 언급을 피하겠으나 토지공개념제도는 이러한 토지소유권의 편중현상을 완화하자는데 정책 목적이 있었다.

그러나 토지소유권 분포실태에 관한 자료는 1989년 이후 다시 발표된 적이 없기 때문에, 토지소유편중도가 당시에 비해서 현재 어떻게 변했는지 같은 기준으로는 확인할 수 없다. 이러한 자료구득상의 어려움 때문에 여기서는 종합토지세자료를 대체자료로 활용해서 토지소유 분포상황을 비교하도록 하겠다. 종합토지세제는 전국의 모든 민유지를 소유자별로 합산하여 과세하고 있기 때문에 동 자료를 대체자료로 사용하더라도 별 무리가 없다고 본다. 다만 종합토지세의 통계자료는 과세표준액을 기준으로 정리되어 있고, 토지공개념 확대도입 당시의 자료는 면적을 기준으로 토지소유 분포상황이 정리되어 있기 때문에 양자를 동일선상에서 직접 비교하는 데 어려움이 있으나 현재로는 달리 비교할 자료가 없는 실정이다.

< 표4-2 > 종합토지세의 세액부담 분포 현황

세액 단계	1992년도 과세						1993년도 과세					
	과세표준액		세금부과액		납세자수		과세표준액		세금부과액		납세자수	
	조원	%	억원	%	만명	%	조원	%	억원	%	만명	%
1천원미만	0.3	0.2	4	0.1	84.7	9.8	0.2	0.1	3	0.0	75.4	8.4
5천원이하	3.8	2.2	53	0.7	184.2	21.3	3.5	1.7	49	0.6	171.1	19.1
1만원이하	7.7	4.5	117	1.6	159.7	18.4	7.5	3.6	115	1.3	157.1	17.5
3만원이하	26.7	15.5	441	6.2	249.4	28.8	28.4	13.7	472	5.3	267.0	29.8
5만원이하	16.3	9.5	293	4.1	77.1	8.9	18.5	8.9	331	3.7	86.7	9.7
10만원이하	19.0	11.0	394	5.5	56.5	6.5	23.7	11.4	491	5.5	70.1	7.8
50만원이하	19.0	11.0	394	5.5	56.5	6.5	23.7	11.4	491	5.5	70.1	7.8
100만원이하	11.2	6.5	412	5.8	5.9	0.7	14.3	6.9	524	5.9	7.5	0.8
500만원이하	21.2	12.3	924	13.0	4.8	0.6	7.0	3.4	427	4.8	0.6	0.07
1천만원이하	5.5	3.2	338	4.8	0.5	0.06	7.0	3.4	427	4.8	0.6	0.07
5천만원이하	9.1	5.3	697	9.8	0.4	0.04	11.4	5.5	866	9.8	0.4	0.05
1억원이하	3.0	1.7	266	3.7	0.04	0.00	3.4	1.6	314	3.5	0.05	0.01
10억원이하	8.5	4.9	1044	14.7	0.04	0.00	11.0	5.3	1366	15.4	0.05	0.01
10억원초과	8.1	4.7	1253	17.6	0.01	0.00	9.4	4.5	1612	18.2	0.01	0.00
계	172.2	100	7106	100	866.4	100	207.5	100	8856	100	897.2	100

자료 : 내무부 시군세과

< 표4-2 >는 일반개인의 종합토지세 부담의 분포상황을 세액단계별로 집계하여 정리한 표이다. 1992년에는 상위 1.3%인 12만명의 토지소유자들이 과세표준액의 38.7%를 보유하면서 69.4%의 세액을 부담하였고, 상위 6.3%인 55만명의 소유자들이 과세표준액의 57.3%를 보유하면서 81.7%의 세액을 부담하였다. 1993년에는 상위 1.6%인 15만의 납세자들이 과세표준액의 39.8%를 보유하면서 71.0%의 세액을 부담하였고 상위 7.8%인 70만명의 납세자들이 과세표준액의 60.5%를 보유하면서 83.5%의 세액을 부담하였다.²⁾

2)정희남, “헌법불합치판정 이후의 토지초과이득세제”, 주택금융 (한국주택은행, 1994.10.), p.9.

토지공개념 연구자료와 종합토지세 과세자료를 하나의 로렌츠곡선 (Lorenz curve)³⁾ 좌표축에 묶어서 < 그림4-1 >을 작성하고, 각각의 지니 집중계수(Gini's coefficient of concentration)⁴⁾를 구하여 토지공개념 도입 이후의 토지소유편중도 변화추세를 살펴보았다.

< 그림4-1 >과 < 표4-3 >에서 보는 바와 같이 택지소유상한제와 토지초과이득세제 등 토지공개념제도가 도입된 이후, 토지소유권의 편중 현상이 다소 개선되는 방향으로 나가고 있다는 판단을 가능케 한다.⁵⁾ 다만, 이미 언급한 바와 같이 88년의 토지공개념 연구자료는 면적을 기준으로 하고 있고, 종합토지세의 통계자료는 과세표준액을 기준으로 토지소유 분포상황을 정리하고 있어, 양자를 동일선상에서 직접 비교하기에는 다소 어려움이 따른다.

< 표4-3 > 개인소유토지의 지니계수 변화 추이

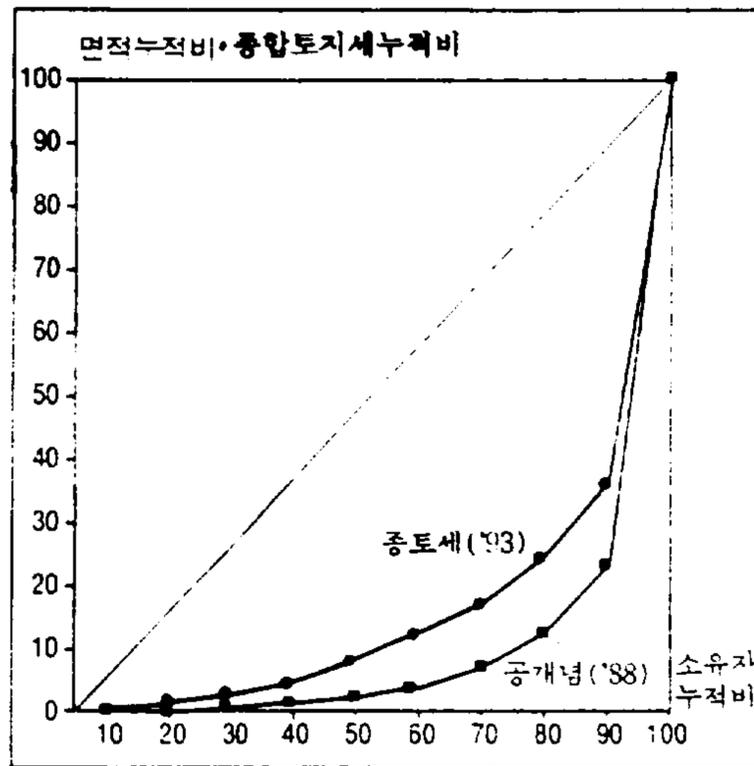
88 공개념자료	93종토세자료
0.849	0.730

3)소득분포의 불평등도를 나타내기 위하여 M.O.Lorenz가 고안한 도표이다. 소득인원 및 소득금액을 낮은 쪽으로부터 누계하여 이 누적소득인원 및 그 총계에 대한 백분비를 구하여 소득인원수의 누적백분비를 횡축에, 소득액의 누적백분비를 종축에 표시하여 로렌츠 곡선을 얻게 된다. 소득분포가 불평등 할수록 대각선에서 멀어지게 된다.

4)로렌츠곡선의 의미를 수치로 표현하기 위해이탈리아의 통계학자 G.Gini에 의해 고안되었다.

5)김영표·정희남, 전계논문, p.103.

< 그림4-1 > 개인소유토지의 로렌츠곡선⁶⁾



주 : 88년은 면적기준인 공개념자료임

93년은 과세표준액 기준인 개인의 종합토지세자료임

다음은 법인이 보유하고 있는 토지의 소유편중도를 살펴보도록 한다. < 표4-4 >는 법인의 종합합산 대상토지의 과표단계별 분포상황을 정리한 표이다. 표에서 보는 바와 같이, 종합합산과표가 30억원이 넘는 규모의 토지를 보유하고 있는 상위계층의 법인이 1990년에는 0.8%이고 1992년에는 1%인 것으로 집계되었다. 그리고 그들이 보유한 토지의 면적은 연도별로 각각 법인종합합산 대상토지의 10.0%와 11.5%인 것으로 밝혀졌다. 이 자료를 이용하여 법인의 토지소유편중도를 측정할 수 있는 로렌츠곡선을 그리면 < 그림4-2 >와 같다. 그림에서 구한 지니의 집중계수는 < 표4-5 >에 정리되어 있다. 그림과 표에서 보듯이 공장용지

6)김영표·정희남, 전계논문, p.104.

등 법인종합합산 대상토지는 토지공개념제도와 종합토지세제가 도입되고, 특히 1990년도의 비업무용토지에 대한 정부의 5.8조치⁷⁾ 등에 따라 대기업들이 약 5천만평에 이르는 소유토지를 다량 매각함으로써, 법인의 토지소유편중도가 2년동안 상당히 완화되었다고 판단케 한다. 이러한 현상은 법인기업들의 토지취득 동향분석을 통해서도 설명할 수 있는데 1986년 이래 제조업체의 토지취득이 계속해서 늘었으나 이러한 경향은 토지공개념제도의 도입과 5.8조치 이후 줄어들고 있다.

< 표4-4 > 법인종합합산 대상토지의 과표단계별 구성비

과표 단계	1990				1991				1992			
	법인수		면적		법인수		면적		법인수		면적	
	만명	%	km ²	%	만명	%	km ²	%	만명	%	km ²	%
2천만원이하	1.48	56.3	126.2	9.1	1.43	51.9	169.0	15.5	1.56	51.2	182.7	16.5
5천만원이하	0.38	14.5	133.5	9.7	0.45	16.3	127.2	11.7	0.49	16.4	125.2	11.3
1억원이하	0.24	9.2	142.9	10.3	0.36	13.2	158.6	14.6	0.30	10.0	128.6	11.6
3억원이하	0.29	10.9	295.8	21.4	0.24	8.7	179.3	16.5	0.32	10.8	185.5	16.7
4억원이하	0.085	3.2	172.7	12.5	0.12	4.2	92.7	8.5	0.13	4.4	104.8	9.5
10억원이하	0.077	2.9	178.7	12.9	0.082	3.0	142.0	13.0	0.092	3.1	116.4	10.5
30억원이하	0.058	2.2	195.4	14.1	0.050	1.8	102.8	9.4	0.065	2.2	136.8	12.3
50억원이하	0.010	0.4	75.4	5.5	0.017	0.6	61.3	5.6	0.017	0.6	46.6	4.2
50억원이상	0.010	0.4	61.7	4.5	0.007	0.3	55.7	5.1	0.012	0.4	81.3	7.3
계	2.63	100	1382.1	100	2.75	100	1088.5	100	2.99	100	1107.9	100

자료 : 내무부, 「지방세연감」, 1991-1993년.

다만 대기업의 비업무용토지가 계속 처분되던 91년에 토지취득현상이 오히려 정점을 이루고 있었던 것은 한편으로는 토지를 과다하게 보유하고 있던 기업들이 비업무용토지를 처분하였지만, 다른 한편으로는

7)기업의 토지보유를 규제하는 정부의 '부동산 투기억제 특별보완 대책'이다. 이 조치 가운데 특히 중요한 것은 대기업의 비업무용 부동산 처분대책이다.

그 기간중에 그들 토지를 다른 기업들이 취득하였기 때문인 것으로 판단된다. 이처럼 소유권 이동이 비록 한 기업에서 다른 기업으로 이전한 것에 불과하다고 하더라도 이것은 결국 기업간의 토지소유편중도를 완화하는데 기여했다고 말할 수 있다.8)

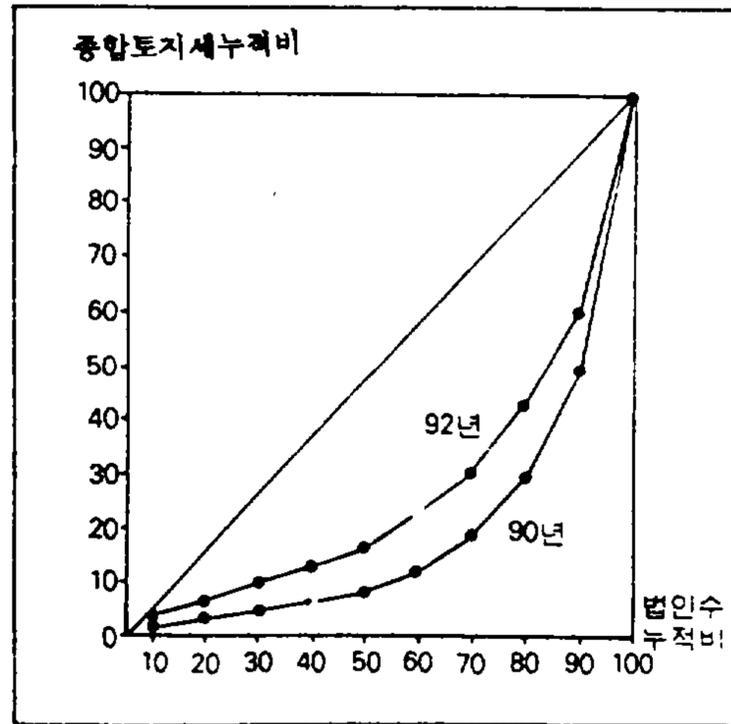
< 표4-5 > 법인종합합산토지의 지니계수 변화추이

1990	1991	1992
0.649	0.523	0.521

주 : 자료는 과세표준액을 기준으로 한 법인의 종합합산

종합토지세임

< 그림4-2 > 법인종합합산토지의 로렌츠 곡선9)



주 : 자료는 과세표준액을 기준으로 한 법인의 종합합산

종합토지세임

8)정희남, 전개논문, p.12.

9)정희남, 전개논문, p.10.

제 4 절 토지자본이득의 환수능력 제고

토지공개념제도를 도입하게 된 또 하나의 목적은 토지에서 발생한 토지자본이득을 환수하여 사회에 환원시킴으로써 사회적 형평성을 높이자는데 있었다. 지가가 급등하게 되면 첫째, 토지에서 발생한 자본이득은 매년 GNP의 수십%에 달하나 그 성격이 일종의 불로소득적인 것이어서 국민경제에 미치는 영향이 부정적이고 둘째, 소수의 토지소유자에게 대부분 귀속되는 토지자본이득이 조세 등으로 환수되는 수준은 워낙 낮기 때문에 부의 분포를 왜곡시키게 된다.

< 표4-6 >은 토지공개념제도 도입 이전과 이후의 전국총지가, 발생한 자본이득, 환수된 토지관련조세, 토지공개념제도에 의해 환수된 부담금과 조세 그리고 자본이득의 환수비율 등을 연도별로 정리한 표이다. 1986년 이래 지가의 급등으로 자본이득은 급격히 늘었으나 토지과표는 지가상승율에 크게 못 미쳐서, 1990년까지는 자본이득 환수율이 계속적으로 하락하였다. 그러나 토지공개념제도가 도입되자 토지보유·개발·처분 단계에서 조세및 부담금이 크게 늘었고, 한편으로는 토지시장의 안정으로 지가가 하락하여 자본이득의 발생량이 줄어들게 되었다. 이에 따라 토지에서 발생한 자본이득의 환수수준도 꾸준히 늘어가고 있으며, 이는 궁극적으로 토지소유편중현상을 완화하여 경제적 형평성을 높이는데 기여하고 있다고 말할 수 있다.

< 표4-6 > 민유지의 자본이득과 환수능력 비교

		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
전국지가(조원)		431	463	531	676	893	1076	1214
자본이득(조원)		28	32	68	145	217	183	138
지방세 (억원)	취득세	1299	1679	2432	2815	4382	6112	6752
	등록세	1265	1832	2363	3492	4845	6398	6557
	재산세	1803	1857	1775	2229	4477	5314	6951
	도시계획세	659	710	-	-	-	-	-
	수익자부담금	22	10	755	911	1457	1817	2439
소 계		5048	6088	7325	9447	15161	19641	22699
국세 (억원)	양도소득세	824	999	1930	3220	6263	7339	6993
	법인세특별부가세	2537	4095	5328	7072	7620	9628	12745
	소 계	3361	5094	7528	10292	13883	16967	19737
공개념 (억원)	초과소유부담	-	-	-	-	-	-	1381
	개발부담금	-	-	-	-	-	1563	3059
	토지초과이득세	-	-	-	-	-	4630	4041
	소 계	-	-	-	-	-	6193	8481
환수총액(억원)		8409	11182	14853	19739	29044	42801	50917
환수율(%)		3.0	3.5	2.1	1.4	1.3	2.3	3.7

자료 : 국토개발연구원, 「지가동향예고지표 개발에 관한 기초 연구」, 1989.

내무부, 「지방세연감」, 1987-1993.

국세청, 「국세연감」, 1987-1993.

제 5 절 토지자원이용의 효율화

토지공개념제도가 이러한 긍정적인 효과를 가져왔음에도 불구하고, 토지자원 이용측면에서는 아직도 논란이 많은 것이 사실이다. 일부 전문가들은 토지공개념제도 중 택지소유상한제와 토지초과이득세제는 유희토지의 개발을 부추켜서 토지의 난개발(亂開發)¹⁰⁾을 재촉함으로써 토

10) 유희토지에 부과되는 세부담을 피하기 위해 건축물을 난립하는 것을 뜻함.

지자원이 비효율적으로 이용될 가능성이 높다는 것을 지적하고 있다. 현시점에서 유희토지들이 어떻게 이용되고 있는지 알 수 있는 정확한 자료는 없으나, < 표4-7 >을 통해 유희토지의 구성을 대강 유추해 볼 수는 있다.

< 표4-7 > 유희토지 구성비 (1979-1987)

년 도	면적 (천평)	주거용	농업용	임 야	공업용	공한지	계
1979	28,987	11.02	17.20	66.49	0	5.29	100.0
1980	17,676	7.35	8.12	73.52	0	11.01	100.0
1981	21,029	10.58	7.07	73.02	0	9.33	100.0
1982	17,831	12.69	7.21	68.29	0	11.82	100.0
1983	38,136	7.08	19.5	68.83	0.08	4.51	100.0
1984	26,883	19.78	6.66	57.11	0.62	15.82	100.0
1985	16,172	11.73	10.91	64.78	1.77	15.82	100.0
1986	16,347	8.65	18.28	56.53	5.11	11.43	100.0
1987	15,424	9.71	10.05	50.01	23.33	6.90	100.0
1979-1987		10.99	12.46	64.91	2.48	9.17	100.0

자료 : 내무부, 「지방세정연감」, 1980-1988.

표에서 보듯이 유희토지의 대부분은 임야(65%)나 농경지(12%)로서 전체의 77%가 비도시용 토지였고, 나머지 23%만이 도시용 토지였다. 이처럼 유희토지의 대부분이 임야나 농경지인 것은 그 소유주들이 일종의 부재지주인 것을 의미하는 바, 토지공개념제도는 그 토지들이 난개발되도록 하는 제도가 아니고 부재지주 대신에 실제 이용할 수 있는 자들로 하여금 그러한 유희토지들을 유효하게 이용될 수 있도록 촉구하는 것이다. 따라서 토지공개념제도 때문에 토지자원이 난개발되거나

비효율적으로 이용된다는 일부 지적은 현실을 지나치게 과장한 측면이 많다고 말할 수 있다.

토지의 난개발이나 저밀도 이용과 관련한 지적은 주로 도시용토지의 이용과 관련한 것이다. 도시용 유희토지의 이용행태에 관해서, 여기서는 서울시 강남구의 사례를 통해서 유추해 보도록 한다. < 표 4-8 >에서 보는 바와 같이 91년 현재 강남구에 소재한 나대지 중 2/3는 80년 이전부터 십수년동안 나대지로 있었던 토지이다. 이 나대지 중 일부는 가건물이나 주차장 등으로 이용되어 왔지만 그 중 52.2%는 다른 용도로 전혀 사용되지 않은채 공지상태로 있었다.

< 표4-8 > 나대지의 구입시기와 개발후 이용 계획 : 서울시 강남구

(단위 : %)

구 분	구 입 시 기			현재용도 공 지	개발후 이용계획		
	70년이전	70년대	80년대		직접 이용	매 각	임대
주거전용	15.8	63.2	21.1	55.6	65.4	7.7	19.2
주거용	12.7	54.6	32.7	48.2	34.7	10.7	45.3
상업용	9.4	43.8	46.9	59.4	23.3	13.3	63.3
기 타	36.4	45.5	18.2	45.5	25.0	18.8	18.8
계	14.5	52.2	33.3	52.2	37.2	11.5	41.2

자료 : 국토개발연구원, 「토지공개념제도가 건설활동에 미치는
효과분석(1992:51-57)」의 <표46>, <표48>, <표52>를 재구성.

나대지 소유자들 중 64.2%는 택지소유상한제 때문에, 그리고 79.2%는 토지초과이득세제 때문에 비로소 유희토지에 건축물을 짓겠다고 하였다. 다시 말해서, 서울의 가용토지가 부족하다거나 서울의 주택난이

아무리 심각하다고 하더라도 이 유희토지들은 토지공개념제도가 아니었다면 여전히 공지로 남아 있었을 것이다. 따라서 그러한 유희토지들이 장래에 보다 효율적으로 이용될 가능성이 있었으나 토지공개념제도 때문에 난개발이 되고 비효율적으로 이용되고 있다는 지적에 앞서, 이런 토지들이 토지공개념제도로 인해 비로소 개발되어 이용되고 있다는 사실을 먼저 인식할 필요가 있다.

토지공개념제도가 토지의 난개발을 유도하고 토지자원의 비효율적 이용을 촉진한다는 주장에 일리가 없는 것은 아니다. 그러나 유희토지의 개념 자체가 이미 개발이 완료되어 적정히 이용되어야 함에도 불구하고 이용되지 않고서 방치된 토지라는 것에 근거한다면, 그러한 토지의 개발촉구가 꼭 토지의 난개발을 의미하지도 않을 뿐 아니라 토지자원의 비효율적 이용을 반듯이 시사하는 것도 아니라고 말할 수 있다.

과거 우리나라 토지시장에 있어서 고질병 중의 하나는, 토지를 구입한 뒤 이를 개발하여 실제 이용하기 보다는 지가가 오르기만을 기다렸던, 다시 말하면 토지거래의 차액에서 발생하는 자본이익을 추구하였던 토지투기자들의 행태였다. 토지공개념제도는 이러한 행위자들에게 조세를 무겁게 부과함으로써, 유희토지로 방치되어있던 상당량의 토지들이 처분되거나 또는 개발되어 이용될 수 있게 유도하였다. 토지공개념제도는 토지소유자가 유희토지를 시장에 직접 매각토록 유도함으로써 토지공급의 직접적인 확대를 촉진하였을 뿐만 아니라, 유희토지를 개발하고 그 건축물을 매각 또는 임대하게 함으로서 간접적으로도 토지공급을 확대케 한 측면도 간과할 수 없다.

< 표4-9 >에서 보는 바와 같이 초과택지 소유자의 61%와 유희토지소

유자의 85%가 당해 토지에 건축물을 신축할 계획임을 밝혔고, 나머지는 시장에서 매각하거나 정부에 매수청구할 것이라고 말했다. 한편 각종 부담금을 납부한 이후에도 계속해서 유희토지 형태로 보유하겠다고 응답한 자는 4.6%에 불과했었다. 200만호 주택건설계획량 중 8만호는 이와 같은 토지초과이득세제와 택지소유상한제에 의한 유희토지 개발촉구에 따라 건설된 것으로 추산된다.

< 표4-9 > 초과택지 및 유희토지의 처리에 대한 반응(1991)

(단위 : %)

구 분	세금납부후 보유	매 각	정부에 매수 청구	건 축
택지소유상한제	5.0	20.0	15.0	60.9
토지초과이득세제	4.6	1.5	1.5	84.9

자료 : 국토개발연구원, 「토지공개념제도가 건설활동에 미치는
효과분석」, 1992, p.55.

제 5 장 토지공개념확대도입의 문제점과 개선방안

제 1 절 택지소유상한제

1. 제도상의 문제점

현재 우리나라에서 실시되고 있는 택지소유상한제는 그 목적이 택지를 고르게 소유하도록 유도하고 택지공급을 촉진하여 궁극적으로 투기를 억제하는데 있다. 그런데 그 수단이 완전히 상한을 초과하는 택지의 수요규제에만 집중되고 있다는데 문제가 있다. 따라서 수요의 규제로 말미암아 택지시장에 초과공급이 생기더라도 이를 효과적으로 이용할 수 있는 장치가 없어 개인의 재산권만 구속한다는 비판이 제기되고 있다.

가) 투기확산의 대처기능 미비

택지소유상한제에서 제도적으로 장치가 되어있지 못한 점은 같은 택지시장임에도 불구하고 660m²(200평) 이하의 택지에 대해 수요가 몰릴 경우이다. 규제대상이 규제로 인해 구입이 어려워지면 그와 밀접한 대체제는 수요가 증가하고 가격이 상승하게 된다.¹⁾ 가령 200평 이상에서

1) 박홍립, 경제학원론 (서울:박영사, 1988), p.34.

살던 사람들이 180-190평의 택지를 서로 구입하고자 하면 택지의 가격이 상승할 것이다. 이는 정부의 모든 규제정책에 적용될 수 있는 문제라 할 수 있다. 제3장 제2절에서 보았듯이 아직은 지가의 상승율이 안정되어 있으나 앞으로 지가상승의 문제가 생길 경우에는 택지소유의 상한을 하향 조정하는 방안을 고려할 필요가 있다고 본다.

나) 나대지에의 주택건축 기피가능성

현재의 택지소유상한제에 의하면 나대지는 택지에 속하지만 주거이외의 건물이 건축된 토지는 택지에 속하지 않는다. 또한 주택이 건축된 주택부속 토지 역시 택지에 속하게 되어 보유에 규제를 받게 된다. 따라서 택지초과소유에 따른 규제를 회피하려면 초과소유택지를 처분하는 방법 말고도 나대지에 주거목적 이외의 건물을 건축하는 방법이 있다. 이렇게 되면 타용도로의 전환으로 택지개발기피의 부작용이 발생한다.²⁾ 이런 효과가 계속된다면 본래의 의도와는 달리 주택건축을 위한 토지 이용은 계속 줄어들게 된다. 원래 상업용으로 쓰이기에 적합한 나대지의 경우에는 그 이용을 촉진한다는 측면에서 바람직하나 택지소유상한제가 아니라면 주택건축에 이용되었을 나대지에 주택 이외의 건축물이 들어선다면 비록 나대지 상태보다 토지이용도는 높아지겠지만 결국 택지는 줄어드는 역작용을 가져오는 것이므로 이에 대한 대책이 마련되어야 할 것이다.

2) 토지공개념 연구위원회, 토지공개념 연구위원회 중간연구결과, 1989.5, p.19.

다) 택지보유확대에 대한 미비

초과소유된 택지가 택지를 보유하지 못한 계층에게 공급되려면 다음과 같은 단계를 거쳐야 한다. 첫째, 초과소유되었던 나대지와 주택부속토지들이 처분되어야 한다. 둘째, 처분된 나대지와 주택부속토지들이 택지의 목적으로 공급될 수 있어야 한다. 셋째, 공급된 택지들을 택지를 소유하지 못했거나 과소하게 소유한 계층이 구입할 수 있어야 한다. 그런데 여기에는 각 단계마다 다음과 같은 문제점이 있다.

택지소유상한제는 첫번째 단계에 대해 주로 규정하고 있고 초과소유 택지에 대한 처분의무를 부과하고 있지만 그 처분이 결코 용이한 것은 아니다. 이 점을 해결하기 위해 동제도에 규정된 것이 선매협의를(先賣協議), 물납(物納), 매수청구(買收請求)의 세가지이다. 선매협의를 처분의무가 있는 토지를 처분기간내에 처분하지 않았을 경우 시장, 군수가 국가, 지방자치단체, 토지개발공사 등 정부투자기관 중에서 당해 토지를 매수할 자(선매자)를 지정하며 협의매수하게 하는 제도이다. 물납과 매수청구는 택지의 처분을 위해서 도입된 제도가 아니라 부담금의 납부를 원활하게 하기 위하여 도입된 제도이다. 물납제도는 부담금 납부의무자가 현금에 의한 납부를 하지 못할 경우 당해 부담금부과대상택지로 대신 납부케 하는 제도이고 매수청구제도는 부담금 납부의무자가 당해 토지를 처분하지 못하는 등의 사정으로 부담금을 납부하지 못할 경우 건설부장관에게 당해 택지의 매수를 청구하는 제도이다. 그런데 이들 제도중 선매제도는 매수청구와 중복되는 부분이 많고 강제성이 없으며 선매조건이 토지소유자에게 불리하여 그 실효성이 의심스럽고

물납과 매수청구는 실제로 처분을 촉진하기 위한 제도가 아닌 부담금 징수의 한 방법이다.³⁾

택지의 공급면에 있어서 택지소유상한제의 규제로 토지들이 사업용 건축물 등 주거이외의 목적으로 이용될 가능성이 다분함은 앞의 나)에서 이미 살펴 보았다. 또한 선매, 물납, 매수청구된 토지들의 경우 특별 회계, 국가, 지방자치단체, 정부투자기관의 사업에 따라 얼마든지 주거 용지 이외의 목적으로 사용될 수 있을 뿐 아니라 주거용지로서 사용될 경우에도 많은 시간이 지난 후일 경우가 많을 것이다. 왜냐하면 이런 주체들의 택지소유는 택지소유상한제가 적용되지 않기 때문이다.

세번째 단계인 초과소유택지의 처분으로 공급된 택지를 소유하지 못했거나 과소하게 소유한 계층에서 취득하는 문제는 그들 계층의 경제적 능력상 택지소유상한제만으로는 달성하기 힘들고 다른 조세, 금융제도의 도움이 필요하다고 본다. 다만 택지소유상한제가 과도하게 택지를 소유한 계층의 추가적인 택지취득을 제어하는 기능을 함으로써 간접적으로 택지보유의 저변확대를 도울 수 있을 것이다.

2. 제도의 개선방안

가) 선매협의제의 강화

앞에서 이미 선매협의제의 비강제성과 그로 인한 비실효성을 살펴보

3)이진욱, “한국의 토지거래신고제와 토지거래허가제의 정책효과 분석에 관한 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 1990, p.135.

았다. 즉, 토지소유자는 택지의 매수에 대한 협의에 응하는 의무가 있을 뿐 이를 반드시 매각해야 할 의무는 없고 매수자로 지정받은 국가, 지방자치단체, 토지개발공사 등도 매수의무가 있는 것은 아니다. 따라서 택지처분 의무자는 처분의무를 위반한데 대한 처벌이라는 관점에서 선매에 강제로 응하도록 해야 하고 대신 선매조건을 완화하여 매수 협의가 쉽게 이루어질 수 있도록 해야 한다.⁴⁾ 한편 정부나 토지개발공사는 선매에 필요한 기금을 설립하여 선매에 언제든지 응할 수 있도록 하여야 할 것이다.

나) 선매, 물납, 매수청구된 토지의 활용

택지소유상한제는 초과소유택지를 처분하도록 하고 있고 처분되지 못한 토지는 물납을 통하여 토지관리 및 지역균형개발 특별회계로 들어가거나 선매, 매수청구를 통하여 국가, 지방자치단체, 토지개발공사 등 정부투자기관에서 매입하도록 하고 있다. 그런데 이러한 토지가 다시 택지시장에 나올 가능성이 희박하며 국가, 지방자치단체 등은 아예 택지소유상한에 관한 법률이 적용되지 않음을 앞서 살펴보았다. 따라서 현 제도처럼 관계법령에 의해서나 사실상 건축이 불가능한 택지는 부담금 부과대상에서 제외되고 있는 현실에서 선매, 물납, 매수청구된 토지는 처분·이용·개발의 가능성이 큰 토지임이 확실하고 그렇다면 택지소유상한제를 적용하지 않을 이유가 없다. 따라서 매수청구나 선매에 응하는 정부투자기관 등을 지금처럼 방대하게 규정해 놓고 있을 것이

4)이진욱, 『공계논문』, p.136.

아니라 토지개발공사, 주택공사 등 사실상 택지로의 이용·개발이 가능한 정부투자기관으로 한정하고 이들에게도 택지소유상한에 관한 법률을 적용토록 하여야 한다.

다) 토지신탁제도

택지소유상한제의 적용을 받는 나대지의 경우 부실한 건축물이 들어서거나 적정하지 못한 용도로 이용되는 부작용이 나타남은 앞서 살펴본 바와 같다. 이런 현상이 나타나는 것은 부담금을 회피하려고 주택이외의 건물을 조급하게 건설하려 하기 때문이다. 나대지 소유자가 충분히 건축자금이 있을 경우에는 용도에 맞는 건실한 건물을 건축할 수 있지만 자금이 모자라고 시간에 쫓기는 소유자는 부실한 건물을 졸속으로 건설하여서라도 부담금을 회피하려 한다. 이들의 경우 택지소유의 저변확대라는 측면에서는 이들 나대지를 처분하도록 하는 것이 가장 바람직할 것이다. 하지만 그렇지 못한다면 부실한 건물의 건설은 막아야 할 것이다. 그렇게 하려면 택지소유자들의 건축을 도울 수 있는 장치가 필요하다. 여기에는 용자나 토지신탁제도를 생각할 수 있는데 용자의 경우는 토지소유자에 대한 또 다른 특혜라는 점에서 바람직하지 못하다. 따라서 토지신탁제도를 본 제도에 연계하는 것이 바람직하다. 토지신탁제도는 토지소유자가 수탁자(受託者)에게 소유권을 이전하고 수탁자와의 신탁계약에 의해 수탁자로 하여금 토지를 관리·처분·개발하게 하여 토지를 위탁자(委託者) 스스로 이용하는 것보다 더 효과적으로 이용할 수 있는 제도이다.⁵⁾

제 2 절 토지초과이득세

제3장에서 이미 토지초과이득세가 어떠한 내용을 가지고 있었으며 헌법불합치결정으로 인해 개정되었음을 살펴보았다. 여기서는 헌법불합치결정에 대한 학자들의 평가와 개정법률에는 어떠한 미비점이 있는지를 살펴보도록 하겠다.

1. 헌법불합치결정의 평가

토지초과이득세법에 대한 헌법재판소의 헌법불합치결정의 내용에 대한 학자들의 평가는 다양하게 전개되고 있다. 먼저 비판적 견해⁵⁾는 토지초과이득세제가 토지공개념관련법의 내용이라는 점에 착안하여 그것은 사회·경제적인 격차와 분배갈등을 시정한다고 하는 목적실현을 위한 정책수단인데, 동세제가 비록 구체적인 집행방법이나 절차면에서는 신중을 결하고 개선되어야 할 점이 적지 아니하나, 헌법불합치결정에서 보듯이 미실현이익에 대한 과세가 헌법상의 조세개념과 모순이 있는 것으로까지는 볼 수 없다고 한다. 그러면서 토지초과이득세가 목적자체에 대하여 헌법재판소가 곧바로 그 시비를 가린 것은 토지공개념의 실천에 찬물을 끼얹는 결과가 될 수도 있다는 우려를 표하고 있다. 특히 현대의 자본주의체제하에서는 토지문제가 가지는 복합적 파급효과는

5) 김상용, 토지법(서울:법문사, 1988), p.194.

6) 서원우, “토지공개념의 재조명”, 한국공법학회,

제46회 학술발표회 자료집, 1994. p.38.

너무나도 크기 때문에 토지문제에 대한 적절한 정책적 대응없이 부동산투기로 인한 불로소득, 불공정한 독점, 무질서한 토지이용 등의 폐해로 말미암아 국제경쟁력에서 낙오되어 버리는 운명에 빠질 수 있고, 오늘날 토지공개념이 지향하는 이념과 그것을 구현하는 정책 내지 제도가 얼마나 중요한 의미를 가지는가를 재인식 할 필요가 있다고 본다.

또 다른 견해⁷⁾는 헌법재판소의 이번의 헌법불합치결정은 사회전반의 토지초과이득세법의 개정 또는 폐지요구를 반영한 것으로 긍정적으로 평가하고 있다. 그러면서 보유단계의 과세장치인 토지초과이득세의 위헌성이 문제된다면 보다 정상적인 보유과세장치로 지방세법에 마련된 종합토지세로 통폐합하는 것이 타당하다고 한다. 또한 헌법불합치결정에서 나타난 입법촉구의 취지는 토지초과이득세법같이 형평성과 실효성이 떨어지는 과세수단 보다는 정상적이면서도 보다 강력한 토지에 대한 과세가 가능한 장치를 마련하라는 의미로 이해하여야 한다고 한다.

이상에서 토지초과이득세법의 헌법불합치결정에 대한 서로 다른 견해를 살펴보았다. 여기서는 이번 결정을 다음의 두가지 의미로 이해하고 싶다.

첫째, 유휴토지소유자와 비유휴토지소유자간의 불평등문제에 대한 헌법재판소의 지적은 유휴토지소유자에 대한 이익환수가 잘못이 아니라 비유휴토지에 대한 이익환수도 필요하다는 뜻으로 받아들일 수 있고,

7)김성수, “토지초과이득세법에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정 과연 잘못된 결정인가(下)”, 법률신문 제2359호(1994.11.14.), p.15.

이는 토지공개념 입법으로서의 현행 토지초과이득세의 불충분성을 지적하는 것으로서 앞으로 토지공개념 입법의 강화가 오히려 필요하다는 것을 의미한다는 것이다.

둘째, 단일세율문제에 대한 헌법재판소의 지적은 누진세로 변경하여 오히려 토지초과이득세제도를 강화하라는 취지로 보아야 한다는 것이다.

2. 개정법률의 문제점

토지초과이득세법의 개정법률은 1994년 12월 22일부터 시행되나, 그 시행후 최초로 종료하는 과세기간 토지초과이득분부터 적용한다(부칙 제2조). 그 결과 1993년도 예정결정과세에 대해서는 개정법률이 적용되나 1992년까지 예정결정된 과세에 대해서는 개정법률의 적용이 없으며 그에 관하여 아무런 규정을 두지 않고 있다. 이는 결국 개정법률이 헌법불합치결정시점 이전에 부과된 토지초과이득세의 처리에 대해 아무런 규정을 두지 않은 것으로 이는 입법의 불비(不備)이며 졸속입법이라는 비판을 면하기 어렵다.⁸⁾ 헌법재판소는 불합치결정에서 입법자가 토지초과이득세법을 적어도 결정에서 밝힌 위헌사유에 맞추어 개정 또는 폐지할 것을 촉구하였을 뿐만 아니라 법원 기타 국가기관은 현행 토지초과이득세법을 더이상 적용·시행할 수 없도록 하고 있기 때문이다. 따라서 입법권자가 토지초과이득세법을 개정함에 있어서는 현행 토지초

8)남북현, “토지초과이득세법의 개정입법상 불비에 관하여(上)”,
법률신문 제2373호(1995.1.1.), p.14.

과이득세법에 근거하여 이미 행해진 과세처분이나 납세처분에 대하여 그 처리와 관련하여 경과규정을 부칙에 두어야 하는 것이다. 이와 같은 경과규정을 두지 않은 개정법률은 불합치결정의 취지를 반영하지 못한 것으로 문제가 있다. 이와 같은 입법불비는 입법적으로 시정하는 것이 바람직하며 국회는 헌법재판소의 불합치결정의 취지를 반영하는 새로운 개정법률을 제정해야 한다고 본다.

제 3 절 개발부담금제도의 운영상 제반문제와 개선방안

1. 과세대상의 범위

현재 개발부담금은 형질변경을 수반하는 법정의 모든 개발사업(10종 33개 사업)을 부과대상으로 하는 것이 아니라 일정규모 이상의 것으로 한정하고 있다.⁹⁾ 이에 따르면 부과·징수가 편리하고 제도운영상 비용이 절감되는 장점은 있으나 일정규모 미만의 소규모사업의 개발이익이 사유화됨으로써 부과액의 형평성이 저하되고 분할개발을 조장하게 된다는 중대한 문제가 있다.

따라서 현행 제도상 부과대상사업의 규모를 일률적으로 도시계획구역내 1650m², 도시계획구역외 3,300m² 이상으로 한정하는 것을 궁극적으로 폐지하고 규모를 하향 조정함으로써 부과대상사업에 해당하면 사

9)제3장 제3절의 2참조.

업규모에 관계없이 거의 모두 부과대상으로 하여 개발이익환수기능을 강화하자는 것이다. 다만, 부과대상의 전면확대에 따른 조세저항과 환수체계의 정비 등을 감안하여 단계적으로 하향 조정하는 방안이 현실적으로 적절할 것으로 생각된다.

2. 민간부문의 국가정책적 장려사업에 대한 부담 완화

공공부문의 주요 개발사업이 대부분 부과제외·감면되고 있는 데 비해 민간부문의 개발사업은 법정의 부과대상사업에 해당하면 그 종류에 관계없이 거의 일률적으로 부과되고 있으므로, 민간부문에 의한 국가정책적 장려사업이 위축될 우려가 있다. 따라서 생산활동에 이용되는 공장 부지의 조성사업이나 근로자의 주거안정을 위한 국민주택규모의 주택 단지조성사업 및 재개발사업 등에 대해서는 부담완화장치를 강구할 필요가 있다.

3. 산정기준시점의 적정화

현재 개발부담금 산정의 기산점은 사업 인·허가 시점(착수시점)으로 되어 있기 때문에, 이미 어느 정도 지가가 많이 상승한 시점을 대상으로 할 수 밖에 없어 개발이익의 환수규모가 작아진다는 문제가 지적되고 있다. 이에 따라 현재의 산정기산점을 변경하여 용도지역변경이나 전용허가 시점 또는 사업 인·허가일로부터 일정기간 전의 시점으로 끌어올리는 방안을 검토하여야 한다는 논의가 제기되고 있다. 따라서 대

부분의 개발사업에 있어서는 지가가 계획승인이나 시행인가 이전에 이미 크게 상승해 있는 경우가 많기 때문에 사업착수시점을 사업계획승인일·시행인가일 등과 토지취득일 중에서 앞선 것으로 함으로써 이들 양 시점간에 발생한 개발이익도 적극 환수하는 방안이 있을 수 있다.

4. 지가산정기준의 합리화

현행법이 부담금 산정을 위한 부과기준으로써 착수·완료시점의 지가 결정에 대하여 정하고 있는 원칙은 다음과 같다. 개발사업 완료시점의 지가는 공시지가를 기준으로 둘 이상의 감정평가업자가 평가한 가액의 산술평균치(감정평가액 기준)로 하고 개발사업 착수시점의 지가는 그 당시의 공시지가에 의한 가액에 당해 공시지가의 기준일로부터 개발사업의 착수시점까지의 정상지가상승분을 합한 금액(공시지가 기준)으로 하고있다. 원칙적으로 완료시점지가를 감정가로 산정하는 것에 대해서는 별다른 이견(異見)이 없으나 착수시점지가를 공시지가로 산정하는 원칙에 대해서는 논란이 일고 있으며 특히 사업시행자측에서 양 시점의 지가산정기준에 대한 단일화 요구가 꾸준히 제기되고 있다.

이에 대한 대안으로서 첫째, 양시점의 지가산정기준을 감정가로 통일하는 것은 민원해소 차원에서 도움은 되나 이럴 경우 공시지가제도의 존립기반 자체를 허물 수 있고 개발부담금 부과와 관련한 평가비용이 증가하기 때문에 재정수입도 줄어들 것이다. 두번째 대안으로서 공시지가로 양시점의 지가산정기준을 통일하는 것은 운용상 간편하고 효율적이나 완료시점지가에서 개발이익이 포착되지 않는 등 아직까지는 문제

가 많은 실정이다.

결론적으로 지가산정기준의 합리화 및 단일화 방안의 모색은 현행 원칙을 고수하되 소규모사업에 한해서만 공시지가로 단일화하는 선에서 매듭지어야 할 것이다.

5. 개발비용 산정기준의 합리화

현재 사업시행자가 제출한 개발비용내역이 정상적인 비용수준을 초과하는 경우에는 정부의 공사원가계산방법으로 산정하여 그 초과분은 원칙적으로 불인정하고 있기 때문에, 우선적으로는 현행 공사원가계산방법의 합리성과 현실성 여부등이 문제가 되고 또 사업시행자로서는 실제 지출한 비용에 대해 해당사업별로 증빙서를 제출하여야 하는 어려움이 가중되고 있다. 따라서 직접적으로 개발부담금 산정을 위한 토지개발공사 위주의 명확하고 객관화된 비용산정기준이 제시될 필요가 있다. 즉, 부과대상사업의 유형별·규모별 적정 개발비용항목과 그 산정기준을 객관적으로 산출·제시함으로써 이를 일선 시·군·구에서 일반적인 사정자료로 활용하는 방안이 강구되어야 한다.

6. 부담률 체계의 재검토 및 보완 방향

부담률 50%는 개발사업 완료시점의 지가에서 착수시점의 지가와 개발비용 및 정상지가상승분을 뺀 개발이익에 부과되는 것으로서 특별히 불로소득적인 우발이익을 환수대상으로 하는 것이므로 과도한 것으로

볼 수 없다. 더우기 개발부담금은 양도소득세의 선납(先納)적 성격이 강하기 때문에 추후 양도소득세 및 법인세특별부가세가 부과되는 경우 이미 납부한 개발부담금을 100% 필요경비로 공제해 주고 있는 바, 이는 개발부담금으로 환수되지 않은 나머지 50%의 개발이익에 대해서도 추후 양도과세를 통해 명백히 이중부과를 의도한 것이다. 부담률 체계를 현재와 같이 정률로 할 것인가 아니면 누진율로 할 것인가를 검토해 보면, 불로소득적 증가(增價)는 금액의 다과에 관계없이 철저히 환수하고 양도과세와의 보완적인 역할체계를 확립하기 위하여 지금처럼 정률부과체계를 유지하는 것이 바람직하다. 다만 급격한 경제사정의 변경으로 인한 불경기시의 국가정책적 개발사업의 침체라든가 지방적 특수사정을 반영하기 위하여서는 상황발생시 한시적으로 부담률을 가감하여 운용할 수 있도록 사전에 법률에 근거규정을 마련해 둘 필요가 있다.

제 6 장 요약 및 결론

이제까지 우리는 토지공개념의 확대도입 배경, 법적 기초 및 헌법과의 관계, 그 내용과 효과의 분석, 그리고 실행상의 문제점과 그 개선방안에 대해서 차례로 살펴보았다. 그 내용을 다시 한번 정리해 보면 다음과 같다.

먼저 제2장에선 토지공개념이란 토지이용에 있어서의 공익성과 사회성을 강조하는 의미로 개념정의를 내리고 우리 헌법상 토지공개념의 근거와 범위, 한계를 차례로 살펴보았다. 그리고 1990년에 확대도입될 당시 우리가 안고 있던 문제점들 즉, 토지자원의 부족, 토지수요의 급증, 지가상승과 그로 인한 투기의 만연, 토지소유의 편중현상, 개발이익의 사유화 현상 등을 살펴보았다.

제3장에선 1990년 토지공개념 확대도입의 일환으로 도입·시행되어 온 택지소유상한제, 토지초과이득세제, 개발부담금제와 기존에 시행되어 오던 기업의 비업무용토지 과다보유억제책과 농지·임야거래의 규제 강화책에 대해서 각 근거 법률의 내용을 중심으로 살펴보았다. 택지소유상한제에서는 그 적용대상과 택지소유의 상한, 초과택지에 부과되는 초과소유부담금, 부담금 납부의무자의 매수청구권에 대해 살펴보았다. 토지초과이득세제는 1994년 헌법재판소의 헌법불합치결정이 있었기 때문에 어떠한 점이 문제가 되었는지를 헌법재판소의 결정 내용을 중심으로 살펴보았다. 개발부담금제에서는 부과대상 개발사업의 범위와 개발부담금의 산정방식, 납세의무자에 대해 살펴보았다. 기업의 비업무용토

지 과다보유억제대책과 농지·임야거래의 규제 강화책에 대해서도 각 제도의 관련 법규의 내용을 토대로 살펴보았다.

다음으로 제4장에선 토지공개념의 확대도입이 과연 우리가 안고 있던 문제점들에 어떠한 영향을 미쳤는지를 시행 전·후의 각종 통계자료를 근거로 지가안정측면, 토지의 소유편중완화 측면, 자본이득의 환수 수준에 미친 측면에서 살펴보았다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역별 지가동향을 분석한 결과 대도시를 중심으로 시행된 토지공개념의 확대도입으로 전국의 지가가 하락되었다. 둘째, 종합토지세를 근거로 분석한 결과 개인은 물론 법인에 있어서의 토지소유편중현상이 완화되었다. 셋째, 토지자본이득의 환수도 증가하였다. 이는 궁극적으로 토지소유편중현상의 완화에도 기여하였다. 네째, 유휴토지의 개발을 촉진시켜 토지의 효율적 이용에 기여하였다.

제5장에서는 택지소유상한제, 토지초과이득세제, 개발부담금제가 시행되어 오면서 드러난 문제점들을 지적하고 그에 대한 개선방안에는 어떤 것이 있는가를 살펴보았다. 택지소유상한제의 경우는 660m²이하의 토지시장에 대한 투기확산문제, 나대지에의 주택건축 기피가능성, 택지보유확대에 대한 미비점이 문제가 되며, 그 개선책으로 선매협약제의 강화, 선매나 물납 등에 의한 토지활용의 의무화, 토지신탁제도를 살펴보았다. 토지초과이득세의 경우는 1994년 12월 22일부터 시행되는 개정법률이 헌법불합치결정 이전에 부과된 토지초과이득세의 처리에 대해 아무런 규정을 두고 있지 않은 점이 문제가 되며, 이에 대해 새로운 입법이 있어야 함을 살펴보았다. 개발부담금제의 경우는 과세대상의 범위, 부담금산정기준과 시점, 개발비용의 산정기준, 부담률 등에서 나

타난 문제점들을 지적하고 그 해결책을 살펴보았다.

결론을 맺기 전에 한 가지 유념할 점이 있다. 그것은 토지공개념의 확대도입정책은 도입당시부터 국민의 재산권보장과 관련하여 강한 반론이 제기되었었고, 시행상의 문제점으로 인해 제4장에서 살펴본 긍정적인 효과에도 불구하고 토지공개념제도를 폐지하거나 대폭 수정하자는 의견도 나오고 있다는 점이다. 특히 1994년 7월 29일 헌법재판소의 토지초과이득세 헌법불합치결정은 정부에게 문제의 보완 필요성을 강하게 요구하는 것이라고 볼 수 있다. 또한 우리가 현재 직면한 국제화와 개방화라는 시대적 흐름 속에서, 기업의 국제경쟁력을 강화하기 위해 토지시장에 정부의 규제나 개입을 최소화해야 한다는 주장과 토지공개념제도의 시행 사이에는 서로 상충되는 부분도 없지 않다.

그러나, 우리가 당면하고 있는 현 시점에서 한국사회가 공통적으로 지적했던 토지시장의 불합리한 점들, 예컨대 높은 지가수준, 개발이익의 전유, 심각한 토지소유의 편중, 방만한 유희토지의 방치 등의 문제가 아직 완전히 해소되었다고는 할 수 없다. 이런 상황에서 토지공개념제도를 존치할 것이냐 아니면 폐지할 것이냐 하는 논의는 이 제도의 존치 또는 폐지가 가져올 토지시장에의 영향을 신중히 고려해서 판단해야 할 것으로 생각한다. 만약 제4장에서 살펴본 분석의 결과가 옳다면 이 제도의 폐지는 이러한 긍정적 효과를 다시금 악화시킬 것이기 때문이다. 따라서 토지공개념확제도입 내용은 이제까지의 시행과정에서 밝혀진 문제점을 수정·보완하면서 계속 시행되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 서 적

- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1988.
- 김상용, 토지법, 범론사, 1988.
- 김윤상, 토지정책론, 법문사, 1991.
- 김의효, 비업무용 부동산 등 토지공개념관련법실무,
한국지방세연구회, 1993.
- 박원석, 국토와 토지정책, 범론사, 1995.
- 박홍립, 경제학 원론, 박영사, 1988.
- 석종현, 토지행정법론, 경진사, 1993.
- 손재영, 토지시장의 분석과 정책과제, 한국개발연구원, 1993.
- 이성욱, 토지공개념관련제도의 합리적 정착을 위한 제언,
국민경제교육연구소, 1992.
- 이정전, 토지경제론, 박영사, 1993.
- 이진형, 한국의 조세정책, 한국경제신문사, 1990.
- 주봉규, 토지정책, 서울대학교출판부, 1990.
-, 현대토지경제론, 박영사, 1990.
- 토지공법학회, 토지·주택의 공법적 현안문제, 삼영사, 1995.
- 하성규, 주택정책론, 박영사, 1995.
- 허재영, 토지정책론, 법문사, 1993.
- 황명찬, 한국의 토지와 주택, 법문사, 1993.

2. 논문

- 김근식, “우리나라 토지정책의 효과분석에 관한 연구”, 한남대학교 석사학위논문, 1992.
- 김문현, “우리헌법과 토지공개념”, 토지연구, 1992,10.
- 김영갑, “토지공개념제도의 실효성 제고방안에 관한 연구”, 한양대학교 석사학위논문, 1993.
- 김영모, “토지공개념의 재조명”, 토지연구, 1992,10.
- 김영표·정희남, “토지공개념제도의 사회경제적 효과에 대한 실증 분석”, 국토연구, 1994,12.
- 박계현, “토지초과이득세의 문제점과 개선방안”, 경성대학교 석사학위논문, 1994.
- 봉영근, “토지공개념의 평가와 토지정책의 발전적 방향에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 1994.
- 신인용, “토지공개념제도의 정착을 위한 연구”, 전남대학교 석사학위논문, 1992.
- 안경원, “토지소유권의 제한과 공개념에 관한 연구”, 부산대학교 석사학위논문, 1993.
- 안병훈, “우리나라 토지공개념제도에 관한 연구”, 연세대학교 석사학위논문, 1992.
- 안충환, “택지소유상한제의 정책효과와 개선방안에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 1993.

- 이영환, “토지공개념제도에 관한 연구”, 전남대학교 석사학위논문, 1992.
- 이진욱, “한국의 토지거래신고제와 토지거래허가제의 정책효과 분석에 관한 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 1990.
- 이철승, “토지공개념 확대도입의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 건국대학교 석사학위논문, 1990.
- 정옥태, “토지공개념에 관한 고찰”, 경원대법학논총, 1994.
- 정웅석, “토지재산권의 헌법적 한계”, 연세대학교 석사학위논문, 1992.
- 정희남, “헌법불합치판정 이후의 토지초과이득세제”, 주택금융, 1994,10.
- 지대식·최혁제, “개발부담금제도의 발전연구”, 국토개발연구원, 1992.
- 진갑천, “토지공개념제도의 문제점과 그 대책에 관한 연구”, 부산대학교 석사학위논문, 1992.
- 최창운, “토지공개념 실현에 따른 토지세제 개선방안에 관한 연구” 단국대학교 석사학위논문, 1994.

3. 기 타

건설부, 지가동향 : 1994년 1/4분기.

----- 토지거래통계월보(1991-1993).

----- 토지정책관련제도의 평가와 앞으로의 발전방향(I).

국세청, 국세연감(1987-1993).

내무부, 지방세정연감(1987-1993).

토지공개념연구위원회, 토지공개념연구위원회 연구보고서, 1989.

Abstract

A Study on the Effect and Ways to Improvement of Public conception of Land

Min, Kyoung-San

Major : Public Administration

Graduate School of Public Administration

Han Sung University

Directed by Professor Chung, Joo-Taek

In Korea, the government introduced three important systems to enlarge so-called "Public Conception of Land" in 1990. Those were the Development Benefit Absorption, Land Profit Tax, and Land Possession Limits for Housing. The purpose of this study is to review the socio-economic effects and the problems due to the introduction of those systems.

The main idea of Public Conception of Land, the circumstance of adoption and the relation to the Constitution were dealt in the second chapter. The third chapter reviews the contents of each system with the concentration on the related laws. The fourth chapter investigates the

effects of each system by comparing the situations both before and after the policy intervention. The findings are as follows. First, the land price fell down and the amount of land trade reduced after policy intervention, while the land price had continuously risen before. Second, the equity of land ownership of both individuals and companies was improved. Third, the absorption of the excessive profit from land capital was reduced. Fourth, the development of unused land was encouraged. The fifth chapter points out the problems caused by carrying out each system and suggests the solutions for each of them.

It is true that the enlarged adoption has confronted a lot of criticism, and the abrogation has been suggested. However, considering the positive effects investigated by this study and the situations like insufficient land and spiral rise of land price, this study suggests that the enlarged adoption of Public Conception of Land should be carried out continuously.