碩 士 學 位 論 文
指導敎授 李 太 敎

土地公槪念 制度의 問題點과 改善方案

A Study on the Problems in the system of the Concept for Public Real Estate and Plans for Improving it

１９９８年 ２月

漢城大學校 行政大學院

不 動 産 學 科

不 動 産 學 專 攻

李　　範　　烈

碩 士 學 位 論 文
指導敎授 李 太 敎

土地公槪念 制度의 問題點과 改善方案

A Study on the Problems in the system of the Concept for Public Real Estate and Plans for Improving it

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 産 學 科

不 動 産 學 專 攻

李 範 烈

李範烈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

審 査 委 員 印

요　　지

토지공개념제도의 根本趣旨는 그 주된 내용이 되는 3 개法律(택지소유상한에 관한 법률, 개발이익 환수에 관한 법률, 토지초과 이득세법)등을 통하여 住宅所有의 한계를 정하여 국민이 宅地를 골고루 所有하도록 유도하고, 택지의 供給을 촉진함으로써 국민의 주거생활의 안정을 도모하고, 토지로부터 발생하는 자본이익, 不勞所得을 환수하여 이를 적절히 配分함으로써 토지에 대한 투기를 방지하고, 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전을 이바지 하는데 그 目的을 두었다.

부동산 투기로 인한 폐해는 크게 토지보유의 편중과 결부된 분배의 형평에 미치는 효과와 효율적 이용에 미치는 效果로 나누어 볼 수 있다.

부동산 투기로 인한 폐해가 심각할수록 투기억제 對策에 대한 요청이 더욱 높아 가고 그런 요청에 부응하여 마련된 대책에 거는 기대는 더욱 크다. 토지투기억제라는 당위적 측면에서 토지공개념제도의 실제 효과가 어떻게 나타났는지를 검토하고, 시대의 변화와 함께 사회현상의 변화가 토지공개념 법률 적용의 개편에 대한 요구를 어떻게 하게 되었으며, 그 결과 수정된 좀더 나은 土地政策의 정립과 함께 새로운 토지공급의 확대, 토지이용의 적극 권장 등 토지운용에 대한 해법을 검토하여 다음과 같이 그 대강을 整理한다.

토지공개념은 사소유권의 남용의 결과로 발생한 토지투기를 중심으로 한 토지질서 문란의 사회적 폐해를 시정하고 토지정의를 실현하고자 하는 토지철학이며 토지사상이다. 그러나 구체적으로 토지공개념을 운용

함에 있어 근본적인 토지제도의 개혁을 하지 못하고 토지 투기 억제를 위한 공법적 규제의 강화위주로 실천되어 왔다. 규제의 강화에 의하여 탈법행위가 행해지고, 탈법행위는 또다시 토지질서를 깨뜨리는 부작용을 낳았다.

토지공개념 제도의 도입이 지가 안정 및 토지의 효율적 이용, 그리고 형평에 미치는 효과에 대해서는 어느 정도 긍정적 평가를 할 수 있다. 그럼에도 그 도입취지에 비추어 볼 때 미흡한 점이 있다. 이는 현행 토지공개념 관련 법률 제도가 토지문제의 참된 토지공개념 제도의 정립을 위한 주된 수단이 될 수 없음을 의미한다.

근원적인 해결을 위해서는 보다 강화된 토지관련 공개념 세제를 토지정책의 근간으로 하되 토지공개념 제도는 그 보완적 성격으로서 활용하고 특히 지가 안정과 관련해서 이러한 조세 수단 뿐만 아니라 기타 거시 정책 변수를 적절히 관리하는 정책을 전개해야 할 것 이다

나아가 개발권을 토지소유권에서 분리하여 독립된 권리로 인정하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각되며, 아울러 개발권의 市場流通性(marketability)을 인정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

향후 토지공개념은 자연이 국민 모두에게 준 토지임을 명심하고, 환경보호를 위하여 개발이 제한되는 토지에 대해서는 개발손실의 보상을 강구하면서 모든 국민이 균등하게 토지를 향유할 수 있도록 함을 주된 목표로 하여 발전시켜 나가야 할 것이다.

목 차

요 지

제 1 장 서 론

1. 연구의 목적 1

2. 연구의 범위와 방법 2

제 2 장 토지공개념 제도의 내용

1. 토지공개념 관련 제도의 개관 5

1) 토지공개념의 의의와 기본성격.....5

2) 토지 공개념의 적용 6

2. 토지공개념 제도의 실천 수단 16

1) 토지 배분의 형평성 실현을 위한 수단 16

2) 토지 이용의 효율성 제고를 위한 수단 17

3) 토지 거래의 정상화를 위한 수단 18

4) 지가안정을 위한 수단 19

5) 기타 (공급확대 등) 20

제 3 장 토지공개념 제도의 흐름과 총괄분석

1. 토지공개념과 환경변화 23

1) 법 시행 후의 변화 23

2) 개선요청 사항 24

3) 올바른 토지정책 수단 정립 요구 26

2. 토지공개념의 변천 27

1) 판례를 통하여 본 위헌요소 27

2) 헌법 불합치 부분에 대한 법률 개정 37

3. 토지공개념 제도의 효과분석 40

1) 긍정적인 효과 40

2) 부정적인 효과 49

3) 단기효과 55

제 4 장 토지공개념 제도의 문제점과 개선방안

1. 택지 소유 상한제 58

1) 현황과 문제점 58

2) 개선방안 61

2. 개발 부담금 제도 66

1) 현황과 문제점 66

2) 개선방안 73

3. 토지 초과 이득세 77

1) 현황과 문제점 77

2) 개선방안 82

제 5 장 결 론 86

참고문헌 89

ABSTRACT 92

표 목 차

<표 3-1> 택지소유 상한제도의 주요 개정 내용 38

<표 3-2> 개발부담금 부과대상 사업 유형의 변천 39

<표 3-3> 개발부담금 부과대상 사업 규모의 변천 39

<표 3-4> 개발부담금 지가산정 기준의 변천 39

<표 3-5> 토지 및 주택가격의 연도별 변화 40

<표 3-6> 토지거래 현황 41

<표 3-7> 지가 변동률 추이 42

<표 3-8> 상장기업 경영지표 추이(12 월말 결산 법인) 43

<표 3-9> 시중 금리 현황 43

<표 3-10> 토지공개념 실시에 따른 건축동기 영향 44

<표 3-11> 토지소유자간의 토지편중 현황(개인) 44

<표 3-12> 토지 소유자간의 토지편중 현황(법인) 45

<표 3-13> 개인의 지목별 토지소유 현황 46

<표 3-14> 소유상한 초과택지의 변화 47

<표 3-15> 초과소유부담금 부과 및 부과면제 택지 현황 47

<표 3-16> 소유상한초과택지 및 유휴토지의 처리에 대한 반응. 48

<표 3-17> 주택 200 만호 건설 실적.....56

<표 4-1> 소유상한 초과택지 변화 현황 58

<표 4-2> 초과소유부담금 부과면제 및 부과대상 택지현황 59

<표 4-3> 지역별 개발부담금 부과 징수 현황 68

<표 4-4> 사업별 개발부담금 부과 징수 현황 69
<표 4-5> 년도별 개발부담금 부과 현황 70
<표 4-6> 개발 부담금 부과대상 사업 추이 72
<표 4-7> 토지초과이득세의 부과 실태 79
<표 4-8> 토지초과이득세제 보완 사항 83

제 1 장　　서　　론

1. 연구의 목적

정부는 부동산투기의 심각한 폐해에 대한 전국민의 공감대 형성으로 토지공개념제도를 도입하게 되었다. 토지공개념이란 公共의 복지를 위해 토지의 거래, 이용, 처분에 대해 토지소유자의 권리를 일부 제약할 수 있다는 것을 의미하는데, 政府는 토지공개념 입법으로 택지소유상한제, 개발부담금제, 토지초과이득세의 세 제도를 도입하였다. 토지공개념제도를 중심으로 한 우리나라의 土地制度는 토지의 소유, 이용, 거래, 처분에 있어 세계 어느 나라 보다도 체계화되어 있고 규제가 강하다고 할 수 있다.

이것은 원천적으로 가용 국토자원이 극도로 한정되어 있는데다가 세계 어느나라 보다도 짧은 기간에 산업화, 도시화가 빠르게 추진되어 토지수요가 크게 증가하고 있는 特殊性에 기인된 것이라 볼 수 있다.

제도 도입이 당시의 국민적 여론에 힘 입어 제정되었으나 법 시행 후 건설경기의 과열, 정상적인 토지거래행위 위축 등 현실적용 과정에서 당초 예상치 못한 부작용이 表出되기 시작했다.

이제 토지 공개념제도가 확대 도입되어 실시된지 6-7 년이 되었다. 그동안 공개념제의 본격적인 시행에 따라 토지거래의 급속한 동결효과를 초래하였으며, 토지에서 발생하는 부의 公平한 분배가 이루어 지고, 장기적으로 토지의 효율적인 이용에 크게 기여하였으며, 투기억제 및 불로소득 환수 등에도 어느정도 긍정적인 효과를 가져와 그 동안 2 조 3 천억원 이상의 개발이익을 환수함으로써 지가의 급격한 상승과 토지투기를 抑制하고 1960 년

대 이래로 처음 지가가 하락하는 성과를 보여주었다.

그러나 사유재산권을 침해한다는 민원과 논란이 끊이지 않고, 그 중 일부분은 헌법 불합치 결정까지 내렸으며, 기업의 토지이용행위에 제약요소로 작용하여 기업활동을 萎縮시키는 한편, 토지초과 이득세 등의 실시초기 단계에서는 건설경기의 과열현상을 초래하는 등 유휴토지의 亂開發 관계로 적지않은 부작용이 노출되었다

토지는 현재 및 장래에 있어서 국민을 위해 존재하는 한정된 귀중한 자원이며, 국민의 제반 생활을 위한 불가결의 基盤이고, 그 이용이 다른 토지의 이용과 밀접한 관계를 가지고 있으며, 그 가치가 주로 인구 및 산업의 동향, 사회간접자본의 정비상황 등의 사회적 경제적 조건에 의해 변동한다는 점에서 공공의 利害와 관계되는 특성을 가지고 있기 때문에 토지에 대해서는 공공의 복리를 우선으로 해야 한다

본 논문은 토지 공개념 제도의 근간인 3 개 법률(택지소유 싱한에 관한 법률,개발이익 환수에 관한 법률, 택지소유 상한에 관한 법률)을 시행 운영하면서 사회환경의 변화와 법률 적용의 흐름과 개정을 통하여 문제점을 분석하고, 단기적이면서 제한과 규제위주인 현행법률에서 탈피하여 발전된 개선방안을 제시함으로써 토지 공개념 제도가 훌륭한 토지정책 제도로 정착할 수 있는 방안을 강구하는데 연구의 목적이 있다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 이러한 목적에서 개발이익의 환수, 부동산 과다보유 억제를

통한 토지수급의 원활화, 토지투기심리의 억제를 통한 자금의 생산적 활용, 부동산 가격의 안정 및 토지의 효율적 이용 등에 어느 정도 기여하였는가를 살펴보고 시행 후 상당기간이 경과된 현재에 이르러 地價가 안정된 시기에서 토지공개념제도에 보완점이나 문제점에 대하여 연구하고 분석하여 보고자 한다.

현실 여건에 바탕을 두지 않은 제도의 계속 사용은 법의 실효성 저하와 함께 지대한 부작용이 야기되므로 올바른 토지공개념의 재 정립이 필요한 것이다.

이 논문은 토지 공개념 법안들 중에서 현행 토지공개념 3 개 법안들, 즉 택지소유 상한제, 개발부담금제, 토지초과이득세제를 중심으로 하여 그동안 적용하고 實踐해 온 운영의 한계와 문제점을 판례와 함께 분석하여 장점과 단점을 비교 고찰하고, 향후 토지 공개념제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

연구방법은 토지 공개념제도와 관련된 국내외의 연구자료, 보고서 등을 조사 분석하는 문헌조사 방법을 이용하였다. 특히 제도 도입과 법안의 당위성에 대하여는 건설부의 홍보자료와 현재 시행중인 법률을, 각종 통계자료는 통계청 및 정부기관의 통계자료를 참고하였으며, 법률적용에 대하여는 헌법재판소와 각급 법원의 판례를 참고하였다.

본 논문은 모두 5 장으로 구분하여 작성하였는바, 제 1 장에서는 연구의 목적과 범위에 대하여, 제 2 장에서는 토지공개념 제도의 근간이 되는 3 법의 내용과 실천수단을 정리하였으며, 제 3 장에서는 사회의 변화와 토지공개념 제도의 변천과의 관계를 법원의 판례와 함께 정리하고 제도의 장단점과 함께 그 효과를 분석하였으며, 제 4 장에서는 각 법안의 현황과 문제점

그리고 개선방안을 제시하였다. 끝으로 제 5 장에서는 본 논문의 결론으로서 우리나라의 토지문제는 법률규제 위주에서 이용규제 완화와 함께 사회환경에 부합하는 장기적인 토지정책을 정립하여야 함을 결론으로 제시하였다.

제2장 토지공개념 제도의 내용

1. 토지공개념 관련제도의 개관

1) 토지공개념의 의의와 기본 성격

우리나라 헌법에서도 제 23 조 제 1 항에서 '모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 권리는 법률로 정한다.'라고 규정함으로써 개인의 재산권의 자유를 보장하고 있으나, 제 2 항에서 '재산권의 행사는 公共福利에 적합하도록 하여야 한다.'라고 규정함으로써 공공복리의 관점에서 특별히 필요한 경우에는 개인의 재산권 행사를 제한할 수 있다는 점을 시사하고 있다. 그리고 제 3 항에서 '공공필요에 의한 재산권의 收用, 使用 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 補償을 지급하여야 한다.'라고 규정함으로써 재산권에 대한 규제는 법률적 근거에 의해서 공익상 필요한 최소한도에 그치며, 재산권침해에 대해서는 정당한 보상이 지급되어야 한다는 점을 시사하고 있다.

토지공개념이라 함은 결국 공익확보라는 전제하에 토지소유자와 잠재적 소유자의 권리에 대한 부분적 제한을 의미하며 이러한 시장개입과 권리의 제한을 타당하고 정당한 것으로 수용하는 사회적 함의(含意)내지 가치관이라고 할 수 있다. 즉 토지는 현재 및 장래에 있어서 국민을 위해 존재하는 한정된 귀중한 자원이며, 국민의 제 생활을 위한 불가결의 기반이고, 그 이용이 다른 토지의 이용과 밀접한 관계를 가지고 있으며, 그 가치가 주로 인구 및 산업의 동향, 사회간접자본의 정비상황 등의 사회적 경제적조건에

의해 변동한다는 점에서 공공의 이해와 관계되는 특성을 가지고 있기 때문에 토지에 대해서는 공공의 福利를 우선으로 한다는 가치관이 바로 土地公概念인 것이다.

토지공개념은 단순히 토지재산권에 대한 공적 규제의 정당성에 관한 단순한 근거가 아니고 또한 토지문제해결을 위한 단순한 이념적 수단내지 도구도 아니다. 토지공개념은 토지에 관한 哲學이며 이념으로서 정립되어야 하고, 새로운 법 영역으로 발전되어 가고 있는 토지의 제도적 장치에 관한 구성원리로서 이해되어야 한다. 따라서 토지공개념은 토지에 대한 사유재산제로 말미암아 발생되고있는 토지투기를 비롯하여 토지소유의 과다한 점유 등이 토지문제로 漸進的인 방법으로 시정하며 개선하고자 하는 토지사상이며, 그러한 토지사상으로 정립되어 나아가야 할 과제를 말한다. 그리고 토지공개념은 토지를 중심으로 하여 公私法으로 구성된 독립된 법 영역으로 발전해가고 있는 토지법의 구성원리 이면서 동시에 최고원리의 본질을 지니고 있는 것이라 할 수 있다.

2) 토지공개념의 적용

토지공개념제도를 활용하는데 있어서 토지에서 발생하는 이익의 일부를 조세로 환수하는 부분과 토지거래 자체를 규제하는 부분으로 나누어 제도에 대한 대강을 정리하면 다음과 같다.

가) 조세 부담 측면

(1) 택지소유 상한제

현행 제도의 주요내용을 살펴보면 우선 택지란 주택의 부속토지를 포

함하여 주택이 건축되어 있는 토지, 지적법 제5조의 규정에 의한 지목이 대지인 토지중 건축물이 건축되어 있지 아니한 나대지 및 개인 또는 법인이 도시계획법.토지구획정리사업법.주택건설 촉진법 등에 의하여 주택건축용으로 개발한 개발 택지를 말한다.

적용대상 지역으로는 도시계획 구역에 한한다. 그러나 현재는 서울특별시 및 5대 광역시에서만 택지소유 상한제를 실시하고 있다.

적용제외 택지로는 국가, 지자체, 토공, 주공 기타 대통령령이 정한 정부 투자기관 및 공공단체가 소유하는 택지에 대해서는 적용되지 않는다.

택지소유의 상한은 소유자별 상한제가 아니라 가구별 소유상한제를 취하고 있다. 그리고 택지소유 상한제가 실시되는 지역의 택지를 합산하여 소유상한을 초과하지 못하도록 규제하고 있다. 구체적인 택지의 소유상한은 서울특별시 및 5대 광역시 지역은 가구당 660 ㎡, 기타 시 지역은 990 ㎡, 그리고 시 이외의 도시계획 구역은 1,320 ㎡ 이다.

실행 방법으로는 소유상한을 이미 초과하여 소유하고 있는 자에 대해서는 초과소유부담금을 부과함으로써 초과소유 택지를 처분하도록 강제하고, 새로이 소유상한을 초과하여 취득하는 것을 방지하기 위해서는 택지취득의 허가, 신고제를 실시하도록 하고 있다.

(2) 종합토지세

공개념 도입전후의 토지세제 개편은 이전과 구별되는 두 가지 정책 목표를 추구하고 있다. 첫째 새로운 세제들은 개발이익 환수를 위해 각별히 노력하였다. 개발부담금제도가 주된 수단이지만 토지초과이득세가 이를 보완하도록 되어 있다. 둘째 종합토지세는 택지소유 상한제와 더불어 토지

소유의 편중을 완화하고자 한다.

1980년대 후반에 이르러 불필요한 토지보유를 억제하기 위하여 토지보유과세를 강화하여야 한다는 합의가 대체적으로 이루어지고 있었으며, 토지소유 편중의 실체가 밝혀지면서 大土地所有를 막기 위해서도 그러한 정책이 요구되었다. 종합토지세는 개인이나 법인의 보유토지를 전국적으로 합산하여 누진과세하는 세제이다. 누진과세는 세제의 중립성, 수평적 형평성, 행정비용, 지방정부의 재정자율성 등의 측면에서 문제가 있지만, 대토지소유자의 세부담을 선별적으로 증대시키기 위해 채택되었다. 종합토지세의 원래의도는 도입과정에서 여러 다른 주장들과 타협하지 않을 수 없었으며, 그 결과 두개의 누진세율 체계와 세개의 정률세율을 갖는 복잡한 모습이 되었다.

토지세제 운용의 기초로서는 토지공부의 정확한 관리가 긴요하다. 과세기초자료의 현황관리가 정확히 이루어지지않고서는 토지세제의 적정한 운용은 어려운 것이다. 뿐만 아니라 각종 토지 이용요건에 따라 차등과세를 복잡하게 두고 있는 현행 종합토지세제 하에서 세무요원의 전문화와 정확한 세원관리의 노력이 강화되지 않으면 효과적인 행정관리가 이루어 지지 못할 염려가 있다.

(3) 개발부담금

土地 이용 규제의 변경이나 공공투자는 사업지나 사업지 인근의 토지소유자에게 많은 개발이익을 안겨 주었는데, 이를 환수하고자 하는 노력이 오래 전부터 있었지만 별 성과를 거두지 못했다. 토지공개념 입법에서 정부는 이 문제를 해결하고자 세 개의 공개념제도 중 둘(개발부담금, 토지초과이득세)을 이 목적으로 도입하였다.

토지공개념 입법의 일환으로 導入된 개발부담금은 투자비를 제외한 지가상승분의 50%를 환수하는데, 법에 정해진 일정규모 이상의 개발사업들에 대해 부과된다.

그러나 다른 나라의 예에서 보듯이 개발이익 환수에는 여러 어려운 문제가 따른다.

첫째, 많은 경우에 개발이익은 실현되지 않은 채로 남아 있으며, 이를 환수하는 데는 강력한 조세저항이 유발된다. 조세저항의 한가지 유형이 일체의 개발사업을 유보하는 행태이다.

둘째, 이러한 조세저항은 토지소유자의 의사와 관련 없이 개발이 이루어질 때 특히 심할 것이다. 예를 들어 도시성장을 예상하고 정부가 일방적으로 용도지역을 변경한다면, 비록 이로 인해 큰 이득을 보더라도 토지소유자가 개발이익 환수에 저항할 것이다.

셋째, 많은 개발사업에서 개발이익이 발생하는 지리적 경계가 불분명하다. 예를 들어 지하철역을 건설한다면 그 역으로부터의 거리가 멀어지면서 개발이익의 크기가 작아지는 패턴으로 개발이익이 발생할 것이지만, 그 형태는 곳에 따라 매우 다르다. 이런 경우에 개발이익 환수를 위해 정형화된 제도를 만들기는 어렵다. 아마도 근처의 모든 토지를 평가하여 개발이익환수를 시도할 수 밖에는 없을 것이나, 이는 비용이 많이 들면서도 조세저항은 역시 심할 것이다.

(4) 양도소득세와 특별부가세

개발이익 환수에서 당면하는 어려움과 토지보유과세가 토지정책 수단으로 적합하지 않다는 관점에서 우리는 자본이득에 직접적으로 부과되는 세

금, 즉 양도소득세(특별부가세를 포함한다)를 주목하게 된다. 양도소득세는 개발이익 환수에 관련된 대부분의 문제를 해결한다.

우선 양도소득세의 정책적 효과 로서는 첫째, 토지를 매각하여 실현된 자본이득에 과세되기 때문에 현금흐름의 문제가 없으며 납세자의 저항이 줄어든다. 둘째, 납세자 자신이 토지를 매각한다는 결정을 내린 결과로 세금이 부과되기 때문에 행정청의 일방적 결정에 따라 세금을 납부할 때 발생하는 불만을 예방한다. 셋째, 개발이익이 발생하는 지리적 경계를 구획하는 문제는 애초부터 발생하지 않는다.

사실 개발이익이 자본이득의 특별한 형태에 불과하다는 사실을 인식한다면, 우리는 양도소득세가 존재하는데 왜 별도의 개발이익 환수수단이 필요한지 의문을 갖게 된다. 한가지 가능한 답은 공공투자를 위한 재원조달의 필요성이다. 자본시장의 불완전성 때문에 정부가 장래의 양도소득세 세수를 담보로 돈을 빌어온다는 것이 용이하지 않으며, 당장의 급한 지출을 위해 투자비의 일부나마 개발이익 환수금으로 조달하는 것이 필요할 수 있다. 그러나 한국의 경우 개발부담금이나 토지초과이득세 세수가 개발사업 투자재원으로 활용되지 않는 것을 보면 이러한 논리로 개발이득의 환수가 추진된 것이 아님은 분명하다.

높은 양도 소득세율은 분명 토지의 매각을 연기하는 효과가 있다고 볼 수 있으나, 과연 그 때문에 토지공급이 감소하고, 또 한걸음 더 나아가서 토지가격이 상승할 것인가에 대한 의문이 남게 된다.

여기서 발견할 수 있는 것은, 동결효과에 대한 우려가 있는 반면, 세법은 장기보유에 대해 여러 혜택을 주고 있는 점이다. 부동산을 2년 보유하면 세율이 낮아지며, 3년 보유한 1가구 1주택은 비과세되고, 5년 이상 및

10년 이상 보유한 부동산에 대해서는 특별 공제 혜택이 주어 진다. 기타의 비과세 감면 조항들도 보유연한에 의해 결정된다. 세법이 장기보유를 권장하는 것은 장기보유하는 소유자들이 투기의도를 갖지 않으리라고 생각되기 때문인데, 이제는 오히려 토지소유자들이 장기간 토지를 보유할까 봐 걱정하고 있다. 그렇다면 양도소득세를 강화해 감에 있어 동결효과를 문제시할 필요는 없다.

양도소득세의 근본적인 문제는 동 세제가 투기억제의 수단으로만 생각되고 있다는 점이다. 어떤 토지가 투기용이 아니라고 판정되는 한 관대한 비과세, 감면처분이 내려지는 반면, 투기용의 경우는 벌금성격의 높은 세부담을 하게 된다. 토지를 매각하는 대부분의 토지소유자는 결과적으로 낮은 세부담을 할 뿐이다. 실제로 많은 국민들이 양도소득세는 투기자나 내는 세금이지, 일반인들은 부동산매각에서 얼마의 자본이득을 거두든지 세금과 무관하다는 인식을 가지고 있다. 만약 토지문제의 근본이 분배문제라고 한다면, 양도소득세는 그 본연의 기능을 회복해야 할 것이다.

양도소득세의 개선책으로는 명목세율을 낮추면서 과세대상을 확대하여 납세자의 순응을 유도하는 방안이 있다. 현행 제도는 투자에 대한 제재의 성격을 가지기 위해 명목세율이 높은 대신 많은 비과세 감면조항을 가지고 있다. 그러나 양도소득세가 부동산에서 자본이득을 얻는 모든 사람들이 당연히 내야할 세금이 되기 위해서는 세율은 낮추고 과세베이스를 넓히는 제도개편이 필요하다. 물론 과표산정이나 세원포착과 관련된 개선의 여지도 많다. 양도소득세가 제대로 작동하게 되면, 개발이익 환수를 위한 별도의 제도들도 필요성이 줄어들 것이다.

(5) 토지 초과 이득세와 지가공시제도

개발사업으로 인하여 개발이익이 개발지 주변의 모든 토지소유자에게 발생하는데 그 중 유휴토지에 대해서는 토지초과이득세에 의하여 환수되고 있으나 유휴토지가 아닌 경우에는 환수대상에서 제외되어 형평에 어긋난다. 이는 건축의 과열화, 토지의 비효율적 이용 등 부작용을 함께 유발하게 되므로 이에 대한 별도의 대책 및 행정적 조치가 필요하다.

여기에서 유휴토지라 함은 토지의 소유자가 일정한 기간이 경과하여도 국토이용계획 도시계획 기타 토지 이용계획에 적합하게 당해 토지를 이용하지 않으므로 해서 결과적으로 필요한 용도에 직접 공하고 있지 아니한 토지를 말한다.

유휴토지의 판정기준이 여전히 모호하고 복잡하며, 장기적으로는 과표의 현실화와 더불어 세제개편에 의하여 종합토지세 및 양도소득세를 주축으로 하여 개발이익을 환수하는 방향으로 제도개선이 검토되어야 한다.

종합토지세는 토지가 가지는 것으로 예상되는 일반적 수익력에 착안하여 과세하는 재산세임에 대하여, 토지초과 이득세는 토지(유휴토지)가 가지는 토지초과 이득(개발이득)이라는 다른 수익력에 착안하여 과세하는 재산세이다. 유휴토지에 대해서는 지방세인 종합토지세와 국세인 토지초과이득세가 중복과세 된다. 따라서 유휴토지 등에 대하여 토지초과 이득세를 과세함에 있어서는 종합토지세와의 조정이 필요하다.

광의의 개발이익 중에서 정부투자 및 토지이용계획 변경에 의하여 발생하는 增價는 現在利用價를 넘어서 새로 창출된 개발이익으로 간주되나, 기타 사회 경제적 요인에 의한 增價는 단순한 현재이용가의 상승분으로 볼 수 있으므로(정당한 자본이득으로 볼 수 있다), 현실적으로 토지정책의 대상

이 되는 것은 일정기간의 토지증가분 중에서 공공의 직접적인 투자사업과 토지이용계획의 변경에 의한 증가만을 의미하는 것으로 해석하는 것이 일반이며, 따라서 기타 사회 경제적 요인에 의한 증가부분도 토지초과 이득세의 과세대상으로 삼는 것은 조세부담의 형평에 비추어 합리적이지 못하다.

實現利益(Realized profit)이라 함은 원래 기업회계상의 용어로서 수익이 실현됨으로써 계상되는 이익을 말하고, 未實現利益(Unrealized profit)이라 함은 기업회계상 실현된 이익으로 계상되지 않는 경제적 이익을 말한다[1]. 여기서 實現이라 함은 재화의 판매 또는 용역의 제공으로 그 대가가 확정되고 그 대가가 유동성 있는 지급수단이 되는 경우를 말한다. 소득을 과세대상으로 하는 소득과세에 있어서 그 소득은 擔稅力을 가진 것이어야 할 것인바, 이 담세력을 갖는 소득이 되기 위해서는 그 소득이 특정의 인격자에게 귀속하고, 또한 그가 그 소득을 사실상 지배 관리 처분할 수 있는 지위에 있어야 한다. 왜냐하면 소득세나 법인세와 같은 소득과세는 납세의무자의 경제력에 대하여 과세되는 조세로서 일종의 경제적부담으로서 납세의무자의 실질적 경제력이 이를 담보하는 것이므로 그가 현실로 지배 관리 처분할 수 있는 상태에 있는 소득이 아니면 이른바 담세력을 가진 소득이라고 할 수 없다.

따라서 미실현이익, 즉 미실현소득은 소득개념론에 있어서는 경제적 기준에 의한 소득에 해당될지라도(경제적기준설의 입장), 조세법률주의와 실질소득과세의 원칙을 바탕으로 한 법개념적으로서의 과세소득에는 포함되지 않는다고 해석하고 있다(법적기준설의 입장). 그러므로 세법에 특별한 규정

---

[1] 김대식 ·.노승기 ·안국신, 현대경제학원론, 박영사, 1996, pp477-479.

이 없는 한 미실현이익은 총수입금액(익금)에 산입할 수 없는 것인데도 토지초과이득세법은 미실현이익인 토지초과이득(개발이익)에 대하여 과세하고 있어 논란의 대상이 되고 있다[2].

나) 토지 거래 규제 측면

(1) 택지소유 상한제와 초과 소유 부담금

토지소유의 편중구조에 대한 우려가 공개념입법에 강력한 추진력을 부여하였으며, 종합토지세와 택지소유상한제가 편중도를 완화하려고 도입되었다. 이들은 규제나 중과세로서 대토지소유에 불이익을 준다. 택지소유상한제의 도입으로 규제 대상의 토지소유자들은 토지를 일부 처분하거나 주택을 건설하였으며, 분명히 제도 도입에 따라 주택공급이 늘어난 것은 사실이다. 그러나 그 효과가 전체적인 주택공급의 확대나 가격안정, 또는 토지소유 편중의 완화를 가져올 만큼 컸다고 보기 어렵다[3].

원칙적으로, 자산시장의 균형이 성립된다면 토지가격은 미래수익 흐름의 현재가치 합이며, 보유과세의 강화는 미래 수익을 감소시켜서 토지가격을 하락 시킨다. 그러나 토지가격은 다른 많은 요인들의 영향을 받는다. 거시경제 여건, 지역의 개발잠재력, 미시적 주변환경, 개별부동산 특성 등이 토지가격을 결정한다.

(2) 보유토지의 처분 촉구

그렇다면 비록 정부가 보유세 부담을 3 배로 획기적으로 인상한다고

---

[2] 최명근, 토지초과이득세의 평가와 폐지, 전국경제인연합회, 1995, pp482-488

해도, 0.1%에서 0.3%로의 인상이 토지소유자의 행태를 다르게 할 가능성은 별로 없다. 토지보유세 인상에도 불구하고 다른 경제 변수들이 지가상승을 유발하는 한 토지소유자들은 보유세 강화에 큰 신경을 쓰지 않을 것이다[4].

따라서 토지가격 안정에 미치는 토지보유세의 효과는 한계를 갖는다. 더욱이 보유과세는 소득재분배의 문제를 다루기에 전적으로 부적합한 수단이다. 보유과세로써 토지소유 편중구조를 완화하고, 토지가격을 안정시키고, 토지이용 효율을 제고하는 등의 효과를 거두기는 어렵다. 이런 문제보다도 보유과세가 지방정부의 세입원이라는 측면이 차라리 강조 되어야 한다. 보유과세로써 토지정책 목표를 추구하고자 할 때 이 세제는 왜곡될 수 밖에 없다. 보유과세가 稅入源의 기능에 충실할 때에만 중립성이나 형평성, 최소한의 행정 및 순응비용과 같은 조세의 일반원칙이 지켜질 수 있을 것이다.

(3) 토지거래 규제 제도

택지 거래 허가제를 포함하여 국토이용 관리법상 토지거래를 허가받도록 규제함에 있어 복잡한 행정절차에 따르는 개발 사업의 지연과 함께 간접비용이 증대하게 되며, 이와 병행하여 허가 행정이 경직적으로 운영될 경우 개발 사업이 위축될 경향이 많다.

또 개발계획의 사전 노출로 인하여 개발 사업자가 소요 토지를 매입하는데 토지소유자들이 가격을 올려받기 위해 장기간 거래를 지연시킴으로써 사업이 지체되고 개발비용도 증대되는 역기능이 내포되어 있다.

---

[3] 국토개발원, 토지공개념제도가 건설활동에 미치는 효과분석, 1992.
[4] 이성욱, 토지문제와 토지공개념, 국민경제제도연구원, 1991, pp52-54

2.토지공개념 제도의 실천수단

1) 토지 배분의 형평성 실현을 위한 수단

농지소유 상한 제도: 농지소유의 형평성 실현을 위하여 농지의 소유 상한선을 3정보로 규정하고 이를 초과하는 농지의 취득은 금지하는 등, 농지 임대차 관리법 제 19조에 의하여 농지매매에 관한 증명 발급 제도를 보다 더 강화하고 있다.[5]

택지 소유 상한 제도: 국민이 쾌적한 주거생활을 영위할 수 있도록 한 국가의무를 실천하고 모든 국민으로 하여금 최대한의 주거공간의 확보를 가능케 하며 나아가 과다하게 택지를 소유하고 자산 증식수단으로 이용하는 것을 방지하기 위하여 설정되어 있는 제도적 裝置이다.

개발 이익 환수와 사회환원 기능으로서는

첫째, 양도소득세는 실현된 개발이익을 환수하는 제도로서 토지의 양도가 있을 때 양도차액을 과세대상으로 하여 누진적으로 賦課 徵收하는 것을 말한다.

둘째, 개발 부담금은 택지개발 사업, 공업단지 조성 사업 등 개발이익 환수에 관한 법률 제5조에서 規定하고 있는 토지개발 사업으로 발생한 개발 이익에 대해서는 그 사업의 시행자에게 개발부담금을 부과하여 징수하도록 한다.

셋째, 토지 초과 이득세는 유휴토지의 미실현 개발이익을 유휴토지의

---

[5] 농지임대차관리법은 1996.1.1 폐지되고, 그 후부터는 농지법 제7조와 8조를 적용하여 농지의 취득자격을 제한하고 있다..

소유자에게 부과 징수하여 사회에 환원하기 위한 賦課稅를 말한다. 여기에서의 토지초과이득세의 과세대상 토지는 유휴토지를 비롯하여 법인의 비업무용 토지, 공한지 유사의 토지에 한정 적용 한다.

넷째, 종합 토지세는 종래 시행되어 오던 토지분 재산세와 그 후 부분적으로 시행해 오던 토지과다 보유세를 전부 폐지하고 1 인이 소유하고 있는 전국의 토지가격을 합산하여 부과 징수하는 재산세를 말한다. 종합토지세는 다시 1 인이 소유하는 총토지를 종합합산대상 토지, 별도합산대상 토지 및 분리과세대상 토지로 나눈다.

다섯째, 지가 공시 제도는 다원화 되어 있는 정부의 각종 지가를 일원화 하고 일반의 토지거래 가격의 선도적인 역할을 담당하도록 하며 지가를 안정시키기 위하여 지가공시 및 지가 등의 평가에 관한 법률에 의하여 지정 채택되고 있는 지가제도를 공시지가 制度라 한다.

公示地價는 전국에 걸쳐 다수의 표준지를 선정하여 그 목적토지에 대한 지가의 기준으로 삼도록 하고 있으며, 동시에 이러한 공시지가는 공공용지의 매수 및 토지수용에 따른 보상, 국공유지의 취득 및 처분, 유휴지의 매수 및 선매협의에 의한 토지의 買收, 그밖에 징발시의 보상 등의 기준가격이 되며, 과세시가 기준액의 조정(양도, 증여, 상속 등), 개발부담금의 부과, 기타 체비지의 매각 또는 환지 신청, 토지의 관리, 매입, 매각, 경매, 재평가 등의 기준가격으로 活用하도록 하고 있다.

2) 토지 이용의 효율성 제고를 위한 수단

토지의 특성 및 기능, 그리고 적성에 맞는 토지이용 계획을 수립하고 그것을 단계적으로 실천에 옮겨 토지이용의 효율화를 도모하고 아울러 절대

적으로 부족한 토지자원의 한계성을 극복하기 위하여 토지의 이용 및 관리를 철저히 하여야 할 것이다. 왜냐 하면 토지이용의 기본성격은 토지의 자연적 및 인문적 제 조건을 綜合하여 장기적인 안목에서 바람직한 국토의 미래상을 제시하고, 그것을 효율적으로 그리고 고도로 이용. 개발 및 보전하는 장기 계획이 절대적으로 필요하기 때문이다.

정부는 이러한 課題의 실천수단으로 유휴지 제도를 두어 미 이용 토지를 유휴지로 지정하여 개발 또는 처분을 강제함으로써 토지이용권을 강화하는 방향으로 토지의 효율적 이용을 촉진하고 있다. 유휴농지의 대리경작, 초지의 대리조성, 유휴택지의 대리건축과 함께 토지개발에 있어서 기존의 공영개발 방식과 信託開發 등 합동개발 방식을 가미한 토지이용 개발을 촉구하고 있다.

3) 토지 거래의 정상화를 위한 수단

토지거래 허가제 및 신고제도: 국토이용 관리법에 의한 규제구역 내에서 토지거래시 그에 대한 허가제도를 도입 시행함으로써 토지의 투기적 거래를 방지하고 토지가 용도에 따라서 유효 적절하게 이용되도록 함에 目的을 둔 제도적 장치이다.

농지 및 임야의 매매증명 제도: 농지의 취득자격 증명이나 임야 매매증명 제도는 본래 耕者有田의 목적으로 농지소유 상한제를 관철하기 위하여 마련한 제도적 장치이었으나 오늘날에 와서는 투기목적으로 농지나 산지의 취득을 규제하고 간섭을 하는 제도적 장치로 전환되었다.

검인 계약서의 사용 제도: 계약을 원인으로 소유권 이전등기를 신청할 때에는 검인계약서를 반드시 제출하여야 하고, 등기원인을 증명하는 서

면이 판결문 또는 판결과 같은 효력을 갖는 證書인 때에는 그 판결서 등에 검인을 받아 제출하도록 의무화 하고 있다.

등기신청의 의무화 제도: 부동산의 소유권 이전을 목적으로 하는 계약을 체결한 자는 그 계약이 유상계약인 때에는 반대급부의 履行이 완료된 날로부터, 그리고 무상계약인 경우에는 그 계약 체결일로 부터 60 일 이내에 이전등기를 신청하도록 되어 있다.

중간생략등기, 등기원인허위기재, 명의신탁 등 금지 제도: 중간생략등기, 등기원인에 대한 허위 기재, 그리고 명의신탁의 금지제도는 사실 토지투기수단으로 이용하고 있던 탈법적 수단에 대한 규제조치로서 탈세, 탈법 또는 투기목적으로 중간생략등기를 신청하였거나 명의신탁등기를 신청하였거나 또는 명의신탁의 등기를 하는 것을 禁止토록 하고 위반시 벌을 받도록 하고 있다.

4) 지가안정을 위한 수단

택지소유상한제 : 한 가구가 6 대 도시에서 200 평 이내의 택지를 소유할 수 있으며, 중소도시에서는 300 평, 기타 지역에서는 400 평이 한도이다. 한도이상의 토지취득은 허용되지 않으며, 제도 도입 당시 초과 소유분은 1992 년 1 월까지 처분 하도록 하였다. 한도를 초과하는 택지소유에 대해서는 초과소유부담금이 부과되는데 그 부담은 토지가격의 7% 내지 11%에 달한다. 다른 종류의 토지에 비해 택지에 대한 소유상한을 설정하는 것은 정치적으로 인기가 있었고, 經濟에 주는 부담도 작은 것으로 생각되었다.

개발부담금 : 토지공개념 입법의 일환으로 導入된 개발부담금은 투자비를 제외한 지가상승분의 50%를 환수하는데, 법에 정해진 일정규모 이

상의 개발사업 들에 대해 부과된다.

토지초과이득세: 미실현상태의 자본이득을 환수하는 제도인데 유휴 토지 등에만 부과되므로 실제적으로는 투기억제 장치의 성격을 강하게 갖는다. 3년의 과세기간중 지가 상승율이 정상지가 상승율을 초과할 경우 그 차액의 50%가 세금으로 부과된다. 특별히 지가가 급등하는 지역에서는 1년마다 세금이 賦課될 수도 있는데, 동 세의 부과를 앞두고 많은 공한지에서 동시에 건축이 이루어짐에 따라 건설경기가 위험수준으로 과열되었던 경험이 있다.

5) 기타(공급확대 등)

수도권의 대규모 택지개발: 토지개발공사나 주택공사와 같은 정부공사가 실질적으로 독점하였는데, 이들은 수도권 분산정책과 같은 정부의 정책목표에 충실한 것이 일차적 행위원리 였으므로 수도권에 충분한 택지를 공급하는데 실패하였다. 택지부족이 累積되어 주택부족이 심화되자, 전통적인 수요 통제책으로 주택난과 가격급등을 막기가 불가능하다는 것이 명백해져 정부는 인구집중과 교통 물류 등에 관한 문제를 차치하고 우선 주택 200만호를 수도권에 5개 지역에 분산하여 신도시를 건설하게 되었다. 이러한 성과는 공공부문에 의해 주도되는 주택공급 체계의 장점뿐 아니라 약점도 동시에 표출한다. 즉, 공공개발사업자의 능력이 크든 작든 간에 계획수립과 執行과정에서의 실패가 국가 전체적으로 치명적인 결과를 초래하게 된다는 것이다.

토지이용규제의 완화 : 토지이용과 개발에 대한 과도한 규제가 도시형 토지의 부족과 급격한 지가상승, 주택난을 초래하였으며, 산업발전을 저

해하였다는 인식이 1990 년대 들어 확산되었다. 1993 년 새로운 정부출범과 더불어 시작된 광범위한 영역의 규제완화는 중요한 정책영역의 하나였다.

그간의 改革 조치들 중 중요한 것은 다음과 같다.

(가) 국토이용계획법의 개정 : 국토이용계획법상의 용도지역제가 단순화되어 보다 많은 토지가 개발목적에 할당되었으며, 일부 용도지역에서는 규제방식이 전환되었다. 정부는 이로 인하여 개발 가능한 면적이 전 국토의 약 16%에서 두 배 이상으로 늘었다고 推算하고 있다[6].

(나) 농지전용 규제의 완화 : 경자유전의 원칙이 농지와 임야의 매매, 소유, 이용 및 전용을 제약하여 왔으며, 이는 도시형 토지의 공급을 저해하였다. 정부는 농지관련법을 단순화하여 농지전용을 용이하게 하였는데, 이는 농업자체의 구조개편을 지원하는 의미도 가지고 있다.

(다) 토지개발 사업에의 민간참여 : 토지개발주체와 개발방식이 민간사업자를 收用하도록 서서히 다양화될 것이다. 예를 들어 민간기업이 자체 수요를 충당하는 공단개발을 할 수 있게 되었으며, 민관합동개발이 勸奬되고 있다. 사회간접자본 투자에 참여하는 사업자는 수익성 보전을 위해 사업지 인근의 토지를 개발하게 된다. 이제는 대규모 토지개발 사업에 민간참여를 허용하는데 대한 논의들이 시작되고 있다.

---

[6] 국토개발원, 토지이용의 운용실태와 지방화, 1997, pp45-49

(라) 수도권규제 정책의 개편 : 수도권에 인구와 산업이 집중되는 문제를 완화하기 위하여 대형 건물이나 공장 등 소위 인구집중 유발시설에 대한 입지규제가 施行되어 왔다. 대형건물에 대한 사안별 規制는 경제적 규제제도로 대체되었으며 공업입지 규제도 공해를 유발하지 않는 중소기업 공장에 대해 완화되었다.

제3장 토지공개념 제도의 흐름과 총괄분석

1. 토지공개념과 환경변화

1) 법 시행후의 변화

제도 도입이 당시의 국민적 여론에 힘 입에 제정되었으나 법 시행 후 건설경기의 과열, 정상적인 토지거래행위 위축 등 현실적용 과정에서 당초 예상치 못한 부작용이 표출되었다. 우선 각종 조세 부담의 가중을 초래하여 자금난과 경영이 위축되었으며, 국민의 토지재산권 행사가 크게 위축되었고, 조세회피의 목적과 난개발 등의 사유로 인하여 일시적으로 건설경기가 과열되었고 그 후유증이 심각한 결과를 초래하였다. 그리고 지가 상승이 둔화되고 안정되었으나, 이는 반대로 공장입지 확보에 어려움을 가중시켰다. 공장용지가 전국토의 0.3%에 불과할 정도로 산업발전 수요에 부응하지 못하고 있어 공장입지 비용이 공장건설 비용의 절반 이상을 차지함은 물론 그나마도 토지공개념 시행이후 필요한 공장입지를 적기에 확보하지 못함으로 인한 생산의 적기를 상실하는 등 국제경쟁력 저하요인으로 작용되었다.

현실여건에 바탕을 두지 않은 제도의 도입은 법의 실효성 저하와 함께 부작용이 야기되므로 올바른 토지공개념의 재 정립이 필요하다. 특히 기업활동의 원활을 위하여 동 제도의 개선에 관한 기본입장을 제시할 필요성이 제기되었다.

2) 개선요청 사항

(1) 택지소유 상한제

택지의 소유자체를 물리적으로 직접 규제하는 것은 불합리하며 바람직하지 못하므로 장기적으로는 택지의 공급량을 늘리는 방안과 더불어 조세에 의한 간접적 규제방안을 강구하여야 할 것이다.

다음으로 적용대상 지역의 확대이다. 이 제도를 전국모든 도시계획구역에 적용하기에는 행정관리상 상당한 무리가 있어 택지부족이 심각한 6 대도시에 한정하여 적용하고 있다. 그러나 이제도의 실시지역이 6 대도시에 국한됨으로서 토지시장에 미치는 효과가 적은데다가 인구 50 만명이상 중규모도시나 수도권내 도시들 가운데 일부도시는 6 대도시보다도 주택사정이 더욱 심각한 상황에 있다. 수도권에는 전반적으로 가용택지가 부족한 실정으로 제 3 차 국토종합계획에 의하면 향후 10 년간 390 만명의 인구가 더 늘어날 것으로 전망되고 있어 택지부족현상은 더욱 심각해질 것이므로 이러한 도시와 지방 중소도시에 이 제도를 확대적용 하여야 할 것이다.

택지보유 상한이 합리적인지 재검토할 필요가 있다. 소유상한 면적을 200 평 이하로 낮추는 것은 택지소유자의 권리를 지나치게 제한하고 정책의 일관성을 잃을 우려가 있으므로 장기적으로 주택사정 등을 감안하여 지역별로 신축성 있게 조정하는 방안도 강구할 필요가 있다.

초과 소유 부담금의 부과에 있어 부담율(년 7~11%)이 너무 높아서 위헌론의 대상이 될 수 있다. 이 제도의 기본 목표가 나대지의 개발과 이용을 촉진하여 택지 소유의 편중을 막고 주거 생활의 안정을 도모하는데 있으며 조세수입의 증가에 있지 아니하므로 중장기적으로 부담율을 조정할 필요가 있다.

추가소유 부담금을 개발부담금의 경우와 같이 물납할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 부담금의 산정기준과 기준일을 통일시키고 초과택지의 취득허가와 신고절차를 간소화하는 등 제도의 시행과정에서 나타난 문제점을 개선하는데 꾸준히 노력하여야 한다.

(2) 개발부담금

부과대상 사업의 조정 : 현재 사업시행자를 기준으로 개발부담금의 면제 및 감면하고 있는 것을 사업의 성격에 따라 조정함으로써 민간의 활력을 최대한 활용해야 할 것이다. 예를 들면 민간이 개발하는 저소득층 주택건설, 임대주택건설 사업 및 공업단지 조성사업과 사회간접자본 가운데 기본시설에 해당하는 사업에 대하여는 공공기관이 시행하는 사업에 준하여 개발부담금의 전부 또는 일부를 면제 및 감면하거나 유예하는 것이 바람직하다.

개발부담금 부과율 등 조정: 개발이익의 규모에 따라 부과율을 탄력적으로 차등화하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 또한 지역별로 차등화하여 낙후지역 등 개발촉진 지역에서는 개발부담금을 면제 또는 감면하는 방안도 강구되어야 한다.

(3) 토지초과 이득세

개발사업으로 인하여 개발이익이 개발지 주변의 모든 토지소유자에게 발생하는데 그 중 유휴토지에 대해서는 토지초과 이득세에 의하여 환수되고 있으나 유휴토지가 아닌 경우에는 환수대상에서 제외되어 형평에 어긋난다. 이는 건축의 과열화, 토지의 비효율적 이용 등 부작용을 유발하게 되므로

이에 대한 별도의 대책 및 행정적 조치가 필요하다.

유휴토지의 판정기준이 여전히 모호하고 복잡하며, 장기적으로는 과표의 현실화와 더불어 세제개편에 의하여 종합토지세 및 양도소득세를 주축으로하여 개발이익을 환수하는 방향으로 제도개선이 검토되어야 한다.

3) 올바른 토지정책 수단 정립 요구

우선 토지공개념제를 정상적인 토지정책 수단으로 전환이 필요하게 되었다. 초기의 지가급등에 대응한 비상적인 토지공개념 법제의 운용이 아닌 정상적인 토지이용행위를 조장함은 물론 토지정책수단으로서의 효과적인 법 제정이 필요하다. 특히 한정된 토지자원의 유효활용의 측면에서 토지에 대한 접근방법의 대전환이 요구되고 있다. 따라서 토지이용행위에 대한 규제강화에서 토지이용의 효율성 제고 및 토지공급 촉진책 강구 등 근본적인 토지문제의 해결방안을 제시해야 한다.

또한 직접규제에서 간접규제로 전환이 필요하다. 긍정적인 효과보다는 부작용이 큰 인허가 및 사업과세 중심의 직접규제보다는 장기적으로 토지편중의 시정과 토지공급, 이용의 효율화를 기할 수 있는 세제중심의 운용이 긴요하다.

그리고 대지, 공장용지, 공공용지 등 도시용지로 활용할 수 있는 개발가능한 토지의 공급을 확대하여 지가를 안정시킴은 물론 개발사업에 민간참여를 허용하여 개발을 촉진하고 택지개발 비용을 최소화 하도록 유도하여야 한다.

2. 토지 공개념의 변천

1) 판례를 통하여 본 위헌요소

(1) 명의신탁의 증여 의제에 대한 일부 위헌결정

명의신탁의 방법에 의하여 토지투기가 합법적으로 일어나므로 명의신탁을 규제하기 위하여 1981 년에 상속세법 제 32 조의 2 를 신설하여 명의신탁은 모두 명의신탁자가 명의수탁자에게 증여한 것으로 간주하여 명의신탁의 경우에는 명의신탁자와 명의수탁자에게 증여세를 부과하고자 하였다.

이와 같은 명의신탁의 증여의제를 규정한 상속세법 제 32 조의 2 의 위헌여부에 대한 헌법소원에서 헌법재판소는 명의신탁의 증여의제는 명목과 세로서 헌법상의 실질과세의 원칙에 반하나, 조세포탈 또는 조세회피의 목적으로 명의신탁이 행하여진 경우에는 증여로 의제하여도 실질과세의 원칙에 반하지 않는다고 그 이유를 설명하면서 상속세법 제 32 조의 2 에 대하여 일부 위헌결정을 하였다.[7]

(2) 토지거래 허가제의 합헌 결정

국토이용관리법에 의한 토지거래허가제는 건설교통부 장관이 5 년이내의 기간동안 토지거래허가구역을 지정하면 그 구역내의 일정면적이상의 토지매매, 교환, 지상권, 전세권 및 임차권의 설정 등의 유상의 토지거래를 하고자 하는 자는 계약체결 전에 관할 시장 군수 구청장의 허가를 받아야

---

[7] 헌법재판소결정 1989.7.21. 89 헌마 38

하며, 허가를 받지 아니하고 체결한 토지거래계약은 효력이 없도록 한 토지거래에 대한 강력한 공법적 규제이다[8]. 그러므로 국토이용 관리법에서는 토지거래 허가구역 내의 일정 면적이상의 유상의 토지거래를 하고자 하는 자는 당사자가 공동으로 거래계약 체결 전에 허가를 받아야 하며, 허가를 받지 아니하고 체결한 거래계약은 무효임을 규정하고 있다.

이와 같은 토지거래허가제가 시행되자 그 근거 규정인 국토이용관리법 제21조의 3이 사유재산제와 사소유권을 보장하고 있는 헌법의 재산권 보호의 원칙(헌법 제23조)에 반하는 위헌규정이 아닌지에 관한 위헌제청이 있었는바, 이에 관하여 헌법재판소에서는 토지거래허가제는 헌법에 위반되지 않는 합헌이라고 결정하였다.[9]

헌법재판소에서 토지거래허가제에 관한 합헌결정을 한 가장 중요한 이유는 첫째로 기본권 제한에 관한 소위 二重基準의 원칙에 의하여 헌법상 기본권으로서의 재산권 보호는 다른 정신적 기본권보다는 더욱 강한 공법적 규제가 가능하다는 것이며, 둘째로 기본권 제한이 위헌인지 아닌지의 판단은 네 가지의 기준, 즉 법률에 의한 제한, 본질적 내용의 침해금지, 정당보상, 비례의 원칙이 지켜지면 합헌이며, 이러한 기준 중에서 가장 중요한 기준은 비례의 원칙, 그 중에서도 과잉금지의 원칙임을 제시하고, 토지거래 허가제는 과잉금지가 아니므로 위헌이 아니라는 주장이다.

이와 같은 헌법재판소의 토지거래허가제의 합헌결정은 공권력에 의한 사유기업의 해체(국제그룹 해체)에 대한 위헌결정[10] 및 토지초과이득세법에

---

[8] 국토이용관리법 제21조의 3
[9] 헌법재판소결정 1989. 12. 22. 88 헌가 13
[10] 헌법재판소결정 1993. 7. 29. 89 헌마 31

대한 헌법 불합치 결정[11]과 비교해 볼 때 토지거래허가제가 그 내용에 있어서는 위헌요소가 있으나, 당시 토지투기가 극심하여 가장 강력한 土地投機抑制手段이었던 토지거래허가제를 無力化시킬 수 없었던 당시의 사회사정에 큰 영향을 받은 것으로 보아야 할 것이다.

(3) 토지초과이득세법에 대한 헌법 불합치 결정

토지초과이득세는 토지투기의 근본원인으로 인식되어온 불로소득으로 개발이익의 일부를 국가가 환수함으로써 개발이익의 사유화를 방지하는 방법으로 토지투기를 억제하고자 하는 세제이다. 이러한 토지초과이득세는 모든 토지에 부과되는 것이 아니라 유휴토지에 대해서만 부과되며, 3년을 과세기간으로 하고, 세율은 토지초과이득에 대하여 단일세율 50%를 부과하도록 되어 있었다.

이와 같은 내용의 토지초과이득세법에 대한 違憲 訴願에 대하여 헌법재판소는 同法律의 일부조항이 헌법에 不合致하다고 결정하고, 아울러 헌법재판소가 헌법 불합치라고 결정한 동법의 부분개정 또는 폐지될 때까지 법원, 기타 국가기관은 동법의 적용과 집행을 중단시켰다[12]

憲法不合致 決定의 이유는 다음과 같다.

첫째, 토지초과이득세는 未實現 開發利益 즉 미실현 所得에 대한 課稅制度이므로 미실현 소득에 대한 과세는 신중히 하여야 한다는 지적이다. 그러나 미실현소득에 대한 과세가 헌법상의 租稅槪念과 矛盾되는 것은 아니

---

[11] 헌법재판소결정 1994. 7. 29. 92 헌바 49, 92 헌바 52(병합)
[12] 헌법재판소결정 1994. 7. 29. 92 헌바 49, 92 헌바 52

라고 밝히고 있어 토지초과이득세제 그자체가 발생된 개발이익(즉 미실현 소득)에 과세하는 것 때문에 위헌이라고 하는 것은 아니라는 점을 분명히 하고 있다.

둘째, 토지초과이득세법의 個別條項에 있어서 課稅標準에 관하여 동법 제11조가 과세표준에 관한 중요한 사항을 大統領令에 委任하고 있어서 그것은 조세법률주의에 반한다고 하였다. 사실 동법 제11조에서는 과표산정의 기준이 되는 基準時價의 算定을 대통령령에 위임하고 있는데 그것은 조세법률주의 내지 委任立法의 범위를 넘은 것으로 볼 수 있다.

셋째, 토지초과이득세의 과표산정을 위한 지가의 결정은 공시지가를 기준으로 하여 比準表에 의하여 개별공시지가를 산정하고 그 개별공시지가를 기준시가로 하고 있는데, 공시지가의 산정, 결정을 위한 표준지의 선택의 폭이 좁고 표준지 선택을 토지에 관한 전문지식이 없는 하위 행정공무원이 담당하고 있어서 토지초과이득 계산에 있어 구조적인 미비점이 있다고 하였다.

넷째, 토지초과이득세율을 획일적으로 단일세율인 50%를 적용하고 있는 것은 세율이 高率이고 미실현소득의 차등에 관계없이 일률적으로 적용하는 것은 平等의 원칙에 반한다는 것이다. 이점에 관하여 일부 학자는 투자에 의한 소득이 아니며 세율은 입법자가 결정하는 것이고 고율이기 때문에 위헌이라 하는 것은 잘못된 것이라는 견해도 있다[13]

다섯째, 유휴토지에 대해서만 토지초과 이득세를 부과하고 있는데, 遊休地 판정에 있어 '택지소유 상한에 관한 법률'에 의한 소유상한을 넘지 않

---

[13] 김상용, 토지연구 제8권 1호, 1997. p19

는 택지도 유휴지로 판정할 수 있도록 하고 있어서 모든 국민으로 하여금 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 한 국가의 의무에 반한다고 하였다. 그리고 임대토지를 유휴지에 해당하는 것으로 규정하면서 아무런 기준이나 제한도 없이 대통령령이 정하는 임대토지는 유휴지에서 제외하는 것은 위임 입법의 한계를 넘는 것으로서 헌법에 불합치하다고 하였다.

마지막으로 토지초과이득세를 양도소득세액에서 전부 공제해 주지 않고 일부만 공제해 주는 것은 이중과세에 해당된다고 지적하였다.

(4) 중간 생략 등기

중간생략등기를 방지하기 위하여 매도증서의 등기원인 서면으로의 사용을 폐지하고 검인계약서를 등기원인 서면으로 제출하도록 하였으며[14], 등기신청을 의무화하여 탈세, 탈법, 투기목적의 중간 생략등기를 한 경우에는 형벌에 의하여 제재를 가할 수 있도록 하였다.

이러한 부동산등기 특별조치법에 의한 중간생략 등기에 대하여는 형벌에 의하여 강력한 제재를 가할 수 있게 되었음에도 불구하고 판례는 위의 '부동산 등기 특별조치법'의 규정은 효력규정이 아닌 단순한 단속규정이라고 판결하고 있다[15]. 그리고 판례는 더 나아가 3 자의 합의가 있으면 적극적인 중간생략 등기 이행청구권까지도 인정된다고 판결하고 있다[16].

이처럼 판례가 중간 생략등기의 유효성을 넓게 인정함으로써 중간생략등기에 의하여 부동산투기가 합법적으로 이루어 질 수 있었고, 나아가 중

---

[14] 부동산 등기 특별조치법 제 3 조
[15] 대판 1992. 9. 14 91 다 2439, 대판 1993. 1. 26. 92 다 39112
[16] 대판 1994. 5. 24. 93 다 47738

간생략등기와 명의신탁이 결합된 중간생략 명의신탁의 방법으로 부동산 투기는 더 확실하게 행하여 질 수 있었다. 그러므로 대법원은 적극적으로 부동산 투기를 조장하지 않았지만 소극적으로 부동산 투기를 방조한 잘못을 저질렀다고 평가받기도 한다[17]

(5) 명의 신탁 금지

명의신탁의 유효성은 일찍부터 판례에 의하여 인정되어 왔으며, 그로 인하여 명의신탁이 부동산 투기의 합법적 방법으로 활용되는 결과를 초래하였다. 명의신탁의 법리구성에 관하여 판례는 대내적으로는 수탁자를 소유자로 봄으로 명의신탁자 명의로 등기가 이루어 지지 아니하여 명의신탁자가 이를 부동산 투기의 방법으로 활용할 수 있었다.

명의신탁의 규제에 관하여는 제일 먼저 상속세법 제32조의 2를 신설하여 명의신탁을 증여로 의제하였다. 그 법 규정은 헌법재판소에서 일부 위헌결정을 함으로써 명의신탁을 규제할 수 없게 되었으며, 다시 부동산등기 특별조치법에서 탈세, 탈법, 투기목적의 명의신탁에 대해서 형벌의 규제를 할 수 있는 규정을 두었으나 대법원은 그 규정을 효력규정이 아닌 단순한 단속규정이라고 판결함으로써[18] 동법의 명의신탁 규제도 실효성을 거둘 수 없게 되었다.

이와 같이 명의신탁이 부동산 투기의 합법적 방법으로 행하여 짐으로써 이를 규제할 필요가 있음에도 불구하고 행정부에서는 그것을 규제하려는

---

[17] 김상용, 토지소유권법 사상, 대우재단 학술총서 87권, 1995. p418

[18] 대판 1993. 8. 13 92다42651

입장에서 규제입법을 제정하였으나, 사법부에서는 그러한 명의신탁 금지 규정의 실효성을 떨어뜨리는 결정 및 판결을 함으로써 명의신탁을 규제할 수 없게 되었다. 이러한 행정부와 사법부의 명의신탁에 관한 입장의 차이는 결국 행정부가 법률에 의하여 명의신탁 약정을 무효화하는 조치를 취하는 결과를 초래하였으며, 그 결과가 바로 1995 년의 '부동산 실권리자 명의등기에 관한 법률'에 의한 부동산 실명제의 실시이었다.

(6) 공시 지가

지가안정을 위하여 1991 년부터 공시지가를 산정 공포하고, 이 지가를 각종 공적인 지가의 기준가격으로 활용하도록 하였다. 공시지가는 전국에 약 30 만필지의 표준지를 선정하여 그 가격을 매년 조사 결정한 다음 각 개별토지의 지가는 표준지의 공시지가를 기초로 하여 비준표에 의하여 그 지가를 결정하도록 하였다. 이를 개별공시지가라고 한다. 그런데 이 개별공시지가에 대한 행정소송은 그 개별공시지가가 구체적으로 과세, 보상 등에 대하여 중대한 영향을 줄 경우와 개별공시지가 그 자체에 대해서도 행정소송을 제기할 수 있다고 하는 것이 판례의 태도이다[19].

이와 같이 개별공시지가 그 자체가 추상적으로 행정소송의 대상이 된다는 것은 토지소유권을 그만큼 강하게 보호하고자 하는 판례 취지를 반영한 것이라고 생각된다.

(7) 택지 소유 상한제

---

[19] 대판 1994. 6. 14. 93 누 19566

토지공개념 실천수단으로 가장 중요한 현행 법률로서 일반적으로 택지소유 상한에 관한 법률, 개발이익 환수에 관한 법률, 토지초과 이득세법 등 3 법률을 든다. 이 3 법은 너무 법실증주의적 사고에 기초하여 제정되었을 뿐만 아니라 법률에서는 대강만을 규정하고 시행령에 위임한 경우가 적지 않을 뿐만 아니라, 상위법률의 위임이 없음에도 불구하고 시행령에 규정한 사항도 적지않다. 이를 이유로 위법이라고 판결한 사례가 적지 않다[20]

그러나 택지소유상한에 관한 법률에 관하여는 토지소유권의 제한에 대하여 매우 긍정적이고 적극적인 면을 보여주고 있다. 구체적으로 판례의 내용을 살펴보면, 종교법인이 고유목적 사업을 위해 토지를 취득한 후 그 지상에 있는 무허가 건물주에게 일시적으로 사용케 한 경우에는 고유사업에 직접 사용한 것으로 볼 수 없어 택지초과소유부담금의 과세처분은 적법하다고 판결하였다.[21]

그리고 도시계획 구역내에 건축허가가 나지 않는 자투리 땅도 인근 토지소유자와 공동개발을 할 수 있음에도 불구하고 공동개발의 협의를 안했다면 건축이 불가능한 나대지라고 볼 수 없으므로 택지초과소유부담금을 부담해야 한다고 판결하였다[22].

동 법률 시행이전에 이미 상한을 초과한 택지를 소유한 자에게 택지초과소유 부담금을 부과하는 것은 소급입법에 의한 재산권 침해라는 주장에 대하여, 대법원은 동법률 부칙 제 3 조 제 1 호에서 초과소유택지를 처분할

---

[20] 헌법재판소결정 1993. 7. 29. 89 헌마 31, 헌법재판소결정 1994. 7. 29. 92 헌바 49, 헌법재판소결정 1995. 7. 29. 93 헌바,3,8,13,15,19,22,37,38,39,52,53 병합, 헌법재판소결정 1995. 11. 30 95 헌바 13

[21] 대판 1994. 4. 26. 93 누 20771

[22] 대판 1994. 5. 27. 93 누 23442

수 있는 유예기간을 2년간 허용하였고, 동법 제31조에서 건설부장관에 대하여 당해 택지의 매수를 청구할 수 있는 매수청구권을 부여하고 있어 소급입법에 의한 재산권 침해로 볼 수 없다고 판결하였다[23].

또 양도담보의 목적으로 택지소유권을 양도담보권자에게 이전하였을 때 양도담보설정자는 그 양도담보목적의 택지소유권을 보유하고 있지만 등기가 양도담보권자에게로 이전되어 있기 때문에 그 양도담보 목적물을 처분하는 것이 불가능 하므로 양도담보권자가 택지초과소유 부담금을 부담하여야 한다고 판결하였다[24].

그리고 제2롯데월드 부지사건에 있어서 건축허가를 반려하는 등 행정절차를 지연하는 바람에 개발을 하지 못해 택지초과소유부담금 면제기간 2년을 넘긴 사건으로 초과소유부담금 부과는 잘못이라고 판시하였다[25]. 그러나 대법원은 사실상 건축이 불가능한 나대지라 함은 그 택지 자체에 내재하는 사유로 인하여 건축이 불가능한 토지를 말하는 것으로서 그 택지를 누가 보더라도 건축이 불가능한 것인지 여부의 객관적 기준에 의하여 판단할 것이지, 건축하고자 하는 건물이 관계법령에 의한 제한이나 인.허가 절차에 관한 행정관청의 업무처리 지연으로 인하여 건축이 불가능하다는 등 택지소유자의 주관적 사항에 의해 판단할 것은 아니라는 이유로 원심판결을 파기하였다[26].

또한 도시설계구역내 토지로 단독건축이 불가능한 토지라도 인접토지

---

[23] 대판 1993. 10. 12. 93 누 12916
[24] 대판 1997. 1. 21. 96 누 15190
[25] 서울고법 판결 1994. 4. 22. 93 구 4504
[26] 대판 1996. 10. 11. 94 누 7492

와 공동으로 건축이 가능한 경우에는 법령에 의해 건축이 불가능한 나대지로 볼 수 없어 토지초과소유 부담금 부과대상이 된다고 판결하였다[27].

그리고 택지소유상한에 관한 법률에서 건축물은 준공검사를 필한 적법한 건축물만을 의미하며, 무허가 건물은 건축물로 인정하지 않는다[28]. 또 교회 부설주차장은 택지소유상한에 관한 법률 및 동법시행령상의 택지초과소유 부담금 부과대상택지에 해당되며[29], 공유토지는 공유자의 실 소유 면적에 따라서 초과소유부담금을 부과하여야 한다고 판결하고 있다[30].

(8) 기타

양도소득세의 과표결정을 위한 양도가액을 결정함에 있어 소득세법 제 23 조 제 4 항 단서의 대통령령으로 정하는 예외적인 경우의 해석과 관련하여 헌법재판소는 동 단서는 실거래 가액이 기준시가보다 낮을 때에만 적용되고, 실거래 가액이 기준시가보다 높을 때에 실거래 가액에 의한 양도가액으로 하면 위헌이라는 한정위헌 결정을 내렸다[31]. 이는 대법원 판례 95 누 11405 (96. 4. 6 판결)와 상반되는 결정이다.

그 외 토지 공개념과는 직접 관련이 없으나 공권력에 의한 사유기업의 해체는 헌법 제 119 조 제 1 항 및 제 129 조의 개인기업 자유의 원칙과 사영 기업의 경영권에 대한 불간섭의 원칙에 반하는 것이므로 위헌이라고 결

---

[27] 대판 1994. 7. 29. 94 누 422. 대판 1994. 5. 27. 93 누 23442
[28] 대판 1994. 6. 28 94 누 4431, 대판 1994. 11. 25 94 누 3506
[29] 대판 1995. 2. 14 94 누 6512
[30] 대판 1994. 6. 14 93 누 23657
[31] 헌법재판소결정 1995. 11.30. 94 헌바 40, 95 헌바 13

정하였다.[32]

2) 헌법 불합치 부분에 대한 법률 개정

(1) 택지소유 상한제

택지소유상한제의 구체적 개정의 주요골자는 제도운영기준의 완화와 일부 미흡한 세부내용의 보완이다.

제도변화의 이러한 경향을 요약하면 다음 <표 3-1>과 같다. 즉 동법을 적용하지 않는 범위를 확대하고 초과소유부담금의 부과대상범위를 축소하였으며, 택지취득허가를 받아 취득할 수 있는 대상범위를 확대하였으며, 처분 또는 이용 개발의무기간을 확대하고 민원해소 및 행정절차를 개선할 수 있도록 개편한 것이다.

(2) 개발이익 환수 제도

개발이익 환수제도는 1989 년 12 월 30 일 개발이익환수에 관한 법률을 제정하고 1990 년 3 월 2 일 시행령을 제정하여 시행하였으나, 시행과정을 제정하고 1990 년 3 월 2 일 시행령을 제정하여 시행하였으나 시행과정에서 계속 보완 변경하였는 바 그 주요내용을 살펴보면 다음 <표 3-2>와 <표 3-3>, <표 3-4>와 같다.

---

[32] 헌법재판소결정 1993. 7. 29. 89 헌마 31

<표 3-1> 택지소유 상한제도의 주요 개정 내용

개정 분야	주요 개정 내용 및 개정 시기
법률적용 제외범위 확대	- 도시계획 시설용 토지, 산업입지개발에 관한 법률에 의한 연구시설용 토지(92. 3. 7). 옥외 환경오염 방지시설용 토지(93. 6. 12). 도시계획시설인 시장용지를 나대지에서 제외(95. 6. 14) - 동법의 적용이 제외되는 '정부투자기관 및 공공단체'를 보완(94. 8. 19)
부과금 부과제외 확대	- 건축규제 등으로 착공이 제한되는 택지(92. 3. 7). 도시계획 시설용 택지(92. 6. 16). 산업합리화 대상업체가 소유한 택지(93. 5. 10)를 부담금 부과대상에서 제외 - 개발의무 기간중 공익사업에 편입된 택지(95. 6. 14). 건교부의 지시에 따라 주택업체가 토공, 주공에 매각한 택지에 대한 초과소유부담금 면제(96. 6. 4)
택지취득 허가기준 확대	- 외국정부 또는 국제기관 소속직원의 주거용 택지취득(91. 4. 11) - 장학재단의 당해 업무용 택지(92. 3. 7). 학교법인의 수익용 택지를 증여(93. 5. 10) - 종교시설물의 부설주차장 허용(94. 8. 19) - 위험물저장 사업자의 토지취득 범위 확대(95. 6. 14) - 기건축된 임대사업용 택지취득시 주택면적에 제한없이 취득 가능(96. 6. 4)
처분 또는 이용. 개발 의무기간의 확대	- 건축 제한된 택지에 대하여 그제한기간을 처분 또는 개발. 이용 의무기간에 산입하지 않도록 함(92. 3. 7) - 종교법인의 고유사업용 택지의 이용. 개발시한을 3 년으로 연장(94. 8. 19) - 주택건설 분양용 택지의 처분 의무기간을 3 년에서 4 년으로 연장(95. 6. 14) - 임대주택용, 공장건축용 택지의 이용과 개발 의무 기간을 연장(96. 6. 4)
민원해소 및 행정절차의 합리화	- 취득시기가 동일한 토지를 보유시 부담금의 부과순위 부여(92. 3. 7) - 초과소유부담금의 납부기한을 금액에 따라 차등적으로 정함(92. 3. 7) - 부담금 징수업무 위임수수료를 인상(92. 3. 7) - 시행령상의 구축물의 개념을 보완하고(93. 6. 12) 사업자가 사택용 택지를 취득하는 경우 '사업자'를 구체화(94. 8. 19) - 도농통합 형태의 시 설치에 따라 택지소유상한이 적용되는 대상지역을 시의 동지역으로 한정함(94. 12. 22) - 부속토지 기준면적 산정방법을 비업무용 토지 판정기준과 일치시킴(96. 6. 4)

주 : 1990 년부터 1996 년 까지

<표 3-2> 개발부담금 부과대상 사업 유형의 변천

구 분	부과 대상 사업의 범위
제도 도입 당시('90. 3. 2)	택지개발 사업 등 22 개 사업
시행령 1 차 개정('91. 9. 13)	농지전용 등 추가 계 29 개 사업
시행령 3 차 개정('93. 8. 12)	지목변경이 수반되는 사업추가 계 30 개 사업

<표 3-3> 개발부담금 부과대상 사업 규모의 변천

구 분	부과 대상 사업의 규모		
	도시계획 구역내		도시계획 구역외
	6 대 도시	기타 도시	
제도 도입(90. 3. 2)	3,300 ㎡(1,000 평) 이상		
1 차 개정(91. 9. 13)	3,300 ㎡(1,000 평) 이상		
2 차 개정(92. 8. 25)	1,650 ㎡(500 평)이상		3,300 ㎡이상
3 차 개정(93. 8. 12)	660 ㎡이상	990 ㎡이상	1,650 ㎡이상

<표 3-4> 개발부담금 지가산정 기준의 변천

구 분	개시시점의 지가	종료시점의 지가
제도도입당시 (90. 3. 2)	개시 당시의 공시지가	사업 종료 시점에 감정 평가한 토지가격
1 차 개정 (91. 9. 13)	개발 개시 년도의 1 월 1 일 공시 지가	실제 분양가격(관계법령 에서 정하는 경우)
2 차 개정 (92. 8. 25)	매입가격이 입증되는 경우 매입가격	국가 등으로부터 승인을 얻은 경우 처분가격
3 차개정,법률 개정 (93. 8. 12)	토지취득시 가격(이용계획 변경후 사업시)	표준지의 공시지가를 기준으로 산정한 가액

3. 토지 공개념 제도의 효과분석

1) 긍정적인 효과

토지공개념 제도를 시행함으로써 투기억제와 지가안정, 토지소유의 편중 개선, 토지자원의 효율적 이용, 조세부담과 불로소득의 환수, 등의 긍정적인 효과를 들 수 있으며, 다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 투기억제

그동안 지가는 다른 어떠한 재화의 가격보다 높이 상승하였다. 그러나 아직도 절대지가가 높은 것은 사실이지만 지가상승률은 비교적 안정적인 것으로 판단된다. 아래 <표 3-5>와 같이 부동산 시장의 안정화 추세가 토지초과이득세를 포함한 토지 공개념제도의 운영의 결과로 나타났는지에 대해서는 여전히 논란의 대상이긴 하지만 토지가격은 1992 년부터 3 년간, 주택

<표 3-5> 토지 및 주택가격의 연도별 변화 (단위 :%)

년도	토지가격 지수 (변동율)										주택가격	
	전국		서울		6 대도시		중소도시		군지역			
1990	20.6	120.6	31.2	131.2	27.0	127.0	18.6	118.6	12.2	112.2	17.4	117.4
1991	12.8	133.4	11.1	142.3	13.5	140.5	13.7	132.3	10.2	122.4	-0.6	116.8
1992	-1.3	132.1	-2.8	139.5	-2.6	137.9	0.2	132.5	0.5	122.9	-5.2	111.6
1993	-7.4	124.7	-8.7	130.8	-6.5	131.4	-6.6	125.9	-6.6	116.3	-3.0	108.6
1994	-0.6	124.1	-1.4	129.4	-0.9	130.5	-0.4	125.5	-0.2	116.1	-3.1	105.5
1995	0.6	124.7	0.2	129.6	0.3	130.8	0.7	126.2	1.1	117.2	-0.2	105.3
1996	1.0	125.7	0.9	130.5	0.6	131.4	1.1	127.3	1.0	118.2	1.5	106.8

주 : 우측 백분율은 1989 년말을 100 으로 하였을 때 각 연도 말의 지수임

자료 : 1. 건설부교통부 지가동향 각 호

2. 한국주택은행 주택금융 각 호

3. 통계청 한국경제 지표 각 호

가격은 1991 년부터 5 년간 소폭이나마 하락하는 결과를 가져왔으며(<표 3-6>참조), 토지거래 허가 건수도 1991 년까지 현저히 줄어들었으며, 그 후에도 실질적인 하락이 지속된 상황이다(<표 3-7> 참조).

<표 3-6> 토지거래 현황 (단위: 건, 천㎡)

구분	1990		1991		1992	
	연간	증감%	연간	증감%	1/4 분기	증감%
건수	1,031,191	-51.2	1,088,469	5.6	217,214	-21.9
면적	2,515,459	0.0	1,467,941	-41.7	363,992	-1.1

주 : 1990 년 토지거래건수 증감율은 1989 년 거래건수 2,112,838 건에 대한 비율임

자료 : 건설부 토지거래 현황 분석 1992

국토개발연구원 공적토지비축 확대 및 관리개선방안 연구 1989

그리고 토지는 단순한 보통의 상품이 아니라 국민모두의 생존의 기초인 자원이라는 인식이 상당히 확산된 것으로 볼 수 있다. 토지 공개념의 정립으로 토지는 인간이 만든 물건이 아니며, 재생산이 불가능하고 단순한 상품이 아니라 자원임을 재인식하게 된 계기가 마련되었다.

또한 토지 공개념의 실천에 의해 국민들의 투기심리를 억제하는 효과가 있었다. 국민들의 투기심리는 개개인의 인격적 자제력만으로 이루어 지는 것은 아니며 불로소득을 사유화 할 수 있는 가능성을 원칙적으로 봉쇄하는 것이다. 또한 앞으로 토지투기가 발생하였을 때는 가혹한 규제가 뒤따를 것이라는 믿음을 갖게 되었다. 그러므로 다시 토지투기가 재연되어도 과거와 같이 전국적으로 확산되지는 않고 단기적이면서 국지적인 현상에 그칠

가능성이 높다.

(2) 지가 안정

기본적으로 토지 수요에 대한 공급부족이 지가 上昇의 주요 원인이므로 직접규제 및 조세중과를 내용으로 한 토지공개념제를 통한 지가안정에는 한계가 있다. 특히 토지공개념 시행 원년인 1990 년의 경우 급속한 거래동결에도 불구하고 전국지가 상승률이 20.58%에 달하였고, 1991 년중 지가하락의 주요 원인이 토지공개념제의 직접적인 영향보다는 신도시 건설에 따른 토지용도 변경과 주택 200 만호 건설 등의 공급물량 증가와 계속적인 실물경제의 부진, 金融의 고금리 현상 등에 기인한 바 크다고 하겠다(<표 3-7>참조).

<표 3-7> 지가 변동률 추이 (단위 : %)

연 도		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
전 국		14.67	27.47	31.97	20.58	12.78	-1.27	-7.38	-0.67
지역별	서 울	6.29	28.06	33.54	31.18	11.15	-2.28	-8.72	-1.24
	6 대도시	13.91	29.47	31.95	26.97	13.46	-2.59	-8.05	-0.79
	중소도시	15.79	22.54	38.29	18.60	13.69	0.18	-6.58	-0.54
	군지역	12.01	24.59	22.52	12.20	10.19	0.46	-6.62	-0.49
용도별	주거지역	3.68	27.03	31.11	26.36	13.57	-2.18	-7.65	-0.77
	상업지역	3.97	25.00	29.89	20.96	12.22	-1.38	-7.18	-0.59
	공업지역	7.39	27.95	32.36	22.10	15.96	-1.37	-7.04	-0.32
	녹지지역	7.80	36.29	39.10	19.63	13.80	-0.56	-7.21	-0.56
	비도시	5.27	24.02	29.39	10.87	9.42	0.64	-7.12	-0.66
지목별	전	7.36	36.07	35.23	23.09	15.60	0.30	-6.53	-0.21
	답	8.99	40.20	34.96	20.21	14.69	0.23	-7.16	-0.51
	대(주거)	5.17	29.06	26.89	22.34	14.74	-0.76	-7.25	-0.66
	대(상업)	4.35	26.58	24.35	19.50	13.97	-0.60	-7.48	-0.79
	임 야	5.69	29.65	42.55	19.27	11.68	-1.70	-9.14	-1.29
	공장용지	7.54	30.70	26.62	21.64	15.08	-0.05	-6.69	-0.23
	기 타	3.74	43.52	43.72	20.58	12.60	-0.70	-7.60	-0.57

자료 : 건설부 [지가 동향] 각호

경기 부진으로 기업의 수익성이 악화되어 투자활동이 부진하게 되어 입지 수요가 감소하게 된 것도 지가하락의 요인으로 볼 수 있다(<표 3-8> 참조).

<표 3-8> 상장기업 경영지표 추이(12 월말 결산 법인)

(단위 :%)

구 분	1988	1989	1990	1991
매출액 경상이익율	3.4	3.4	2.8	2.4
당기순이익 증가율	54.2	-4.7	-11.4	-4.8
자기자본 이익율	7.8	7.9	6.6	6.3
부채 비율	286.9	203.2	218.2	241.1

자료 : 한국은행 [기업경영 분석] 각년호.

시중의 자금난으로 높은 금리수준을 유지하여 선택적 투자 대상으로서의 금융상품을 선호하는 경향이 증대되었다(<표 3-9> 참조).

<표 3-9> 시중 금리 현황 (단위 : 년리, %)

구 분	1991. 5	1992. 3	1992. 4	1992. 5	1992. 6
통안증권수익율	16.81	16.40	16.55	16.42	16.85
회사채 수익율	18.33	17.70	17.60	17.13	17.10
콜 금리	14.40	14.78	14.92	14.90	14.85

자료 : 한국은행 [기업경영 분석] 각년호

토지 초과 이득세는 그 세율의 중과로 이를 회피하고자 하는 목적의 건축물 증가로 단기적인 지가 안정에는 도움이 되나 적용대상이 유휴 토지 중에 한정되어 주변 토지와의 형평성 문제를 야기하고 장기적인 지가안정에

는 한계가 있다. 실제로 1991 년도 토지 공개념 실시에 따라 建築한 비율이 실태조사 결과 55.9%에 달하고 있다(< 표 3-10> 참조).

<표 3-10> 토지공개념 실시에 따른 건축동기 영향 (단위 :%)

구분	건설경기 활황	채산확보 가능	토지공 개념실시	건축법규 완화	기타
부담금 1)	0.0	7.1	71.4	7.1	14.3
토초세 2)	3.8	15.1	64.2	1.9	15.1
1)+2)	4.2	4.2	79.2	0.0	12.5
세금안냄	5.8	26.9	28.9	11.5	26.9
합 계	4.1	15.9	55.9	6.9	17.2

자료 : 국토개발원, 토지공개념 제도가 건설활동에 미치는 효과분석 연구 1992.

(3) 토지 소유의 편중 개선

택지소유 상한에 관한 법률 제 34 조에 의거 6 대 도시에서 가구당 200 평 이상의 택지를 소유하고 있는 경우와 법인이 소유하고 있는 택지는

<표 3-11> 토지소유자간의 토지편중 현황(개인) (단위: 천원,㎡, %)

보유계층	공시지가				면 적		
	평균가	최소가	비율	누적%	평균	비율	누적%
상위 1%	2,339,747	992,331	23.7	23.7	1,426	12.9	12.9
2%	756,186	607,526	7.7	31.4	9,163	6.1	19.0
3%	523,104	453,850	5.3	36.7	8,839	4.4	23.3
4%	405,608	364,316	4.1	40.8	7,686	3.7	27.0
5%	332,523	305,787	3.4	44.2	5,731	3.3	30.3
6-10%	230,057	180,000	11.7	55.9	2,165	12.7	43.1
11-20%	136,974	107,876	13.9	69.7	6,219	13.0	56.1
21-30%	89,612	73,738	9.1	78.8	3,541	7.4	63.5
31-40%	62,952	53,370	6.4	85.2	2,600	5.4	68.9
41-50%	46,281	40,521	4.7	89.9	2,099	4.4	73.3
51-60%	36,631	32,637	3.7	93.6	1,809	3.8	77.1
61-70%	28,186	24,090	2.9	96.5	1,742	3.6	80.8
71-80%	18,756	15,036	2.0	98.5	3,302	6.9	87.7
81-90%	11,525	7,481	1.2	99.7	3,968	8.3	96.0
91-100%	3,291	32	0.3	100	1,916	4.0	100

자료 ; 내무부 지적통계 1991

다음(표 3-11 부터 표 3-16 참조)과 같다. 이 표들을 보면 최고계층이 차지하는 토지의 보유는 매우 높았으며 법인의 경우 개인보다 한층 심각한 토지 편중을 보여준다.

상위계층에서 가지고 있는 토지는 비교적 단위가격이 높은 토지를 중심으로 보유하고 있음을 보여준다. 그 후 택지소유상한제가 제도화되고 나서 2 년간의 유예기간동안 소유상한 초과택지의 감소효과는 대단히 크며, 그 후에도 지속적으로 감소하고 있다. 이는 부담금 부과이전에 상당수의 소유상한 초과택지를 처분 또는 이용, 개발한 것으로 추정할 수 있다.

이로서 토지배분의 형평성이 실현되고 있다고 평가할 수 있다.

<표 3-12> 토지 소유자간의 토지편중 현황(법인)

(단위: 천원, ㎡, %)

보유계층	공시지가				면 적		
	평균가	최소가	비율	누적%	평균	비율	누적%
상위 1%	106,110,523	18,188,082	68.4	68.4	1,091,096	34.9	34.9
2%	12,417,364	8,552,050	8.0	76.5	787,263	25.3	60.2
3%	6,639,864	5,360,911	4.3	80.7	52,496	1.7	61.8
4%	4,535,918	3,875,901	2.9	83.7	38,405	1.2	63.0
5%	3,381,268	2,903,240	2.2	85.9	15,251	0.5	63.5
6-10%	1,918,370	1,275,263	6.2	92.1	38,326	6.1	69.7
11-20%	691,949	371,218	4.5	96.5	20,765	6.6	76.3
21-30%	254,040	170,784	1.6	98.2	8,569	2.7	79.0
31-40%	130,209	93,154	0.8	99.0	15,015	4.8	83.8
41-50%	71,562	53,361	0.5	99.5	5,782	1.9	85.7
51-60%	40,167	30,404	0.3	99.7	19,628	6.3	92.0
61-70%	24,067	18,120	0.2	99.9	12,588	4.0	96.0
71-80%	11,933	8,562	0.1	100	7,633	2.5	98.4
81-90%	5,605	3,058	0.0	100	3,514	1.1	99.6
91-100%	1,250	150	0.0	100	1,330	0.4	100

자료 ; 내무부 지적통계 1991

<표 3-13> 개인의 지목별 토지소유 현황

(단위 : ㎢)

구분	총면적	대지	전	답	임야	기타	비고
국토총면적 A	99,274	1,937	8,803	12,681	65,571	10,282	주#1
민유지 1990 B	79,937	1,861	8,536	12,424	53,080	4,036	
B/A	80.5%	96.1	97.0	98.0	81.0	39.3	
사유지	73,139	3,165	8,994	15,450	42,942	2,588	주#2
5 만평이상 42,880 명	17,079	399	459	567	15,246	372	
	23.4%	12.6	5.5	3.7	35.5	14.4	
상위 5% 54 만명	46,845	1,891	2,542	4,652	36,088	1,672	주#3
	65.2%	59.7	29.5	31.9	84.1	64.6	
상위 10% 108 만명	55,223	2,060	4,091	7,044	40,129	1,899	
	76.8%	65.1	47.5	48.3	93.5	73.3	
상위 20% 216 만명	62,981	2,296	6,016	10,603	41,944	2,121	
	87.6%	72.5	69.8	72.7	97.7	81.8	
상위 30% 324 만명	66,836	2,434	7,029	12,726	42,408	2,240	
	93.0%	76.9	81.6	87.2	98.8	86.4	
상위 40% 432 만명	69,088	2,536	7,739	13,865	42,621	2,328	
	96.1%	80.1	89.8	95.0	99.3	89.8	
상위 50% 540 만명	70,409	2,648	8,232	14,356	42,767	2,406	
	97.9%	83.6	95.6	98.4	99.6	92.8	
계	71,895	3,166	8,615	14,593	42,930	2,592	

주 : 1) 내무부,.. 지적통계 1991 에 의함

2) 토지공개념연구위원회, 연구보고서 1989 에 의함

3) 한국개발연구원, 한국의 경제개발전략과 소득분배 1989 에 의함

<표 3-14> 소유상한 초과택지의 변화

(단위 : 건, 천㎡)

구분	1990		1992		1993		1994		1995	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
계	33,441	58,929	26,032	21,712	30,461	23,799	28,478	19,998	25,652	19,403
개인	29,224	-	21,532	15,523	25,471	17,520	23,524	15,070	20,568	13,549
주택부속	-	-	11,699	8,065	13,434	8,502	12,355	7,542	11,619	7,347
나대지	-	-	9,833	7,418	12,037	9,018	11,169	7,528	8,949	6,202
법인	4,217	-	4,500	6,189	4,990	6,279	4,954	4,928	5,084	5,854
주택부속	-	-	2,486	2,635	2,550	2,296	2,509	1,928	2,684	2,129
나대지	-	-	2,014	3,554	2,440	3,893	2,445	3,000	2,400	3,725

자료 : 1) 건설부. 국토이용에 관한 연차보고서 1991.

2) 건설교통부 토지국

<표 3-15> 초과소유부담금 부과 및 부과면제 택지 현황

(단위 : 건, 천㎡)

구분	1992		1993		1994		1995		증감(92-95)	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
초과택지	26,032	21,712	30,461	23,799	28,478	19,998	25,652	19,403	-380	-2,309
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
부과면제	10,442	13,006	13,713	15,378	14,376	13,823	14,814	15,358	4,372	2,352
	40.1	59.9	45.0	64.6	50.5	69.1	57.7	79.2		
부과대상	15,590	8,706	16,748	8,421	14,102	6,175	10,838	4,045	-4,752	-4,661
	59.9	40.1	55.0	35.4	49.5	30.9	42.3	20.8		

주 : 백분율 숫자는 소유상한초과 택지에 관한 비율임

자료: 건설교통부 토지국

<표 3-16> 소유상한초과택지 및 유휴토지의 처리에 대한 반응(1991 년)

(단위: %)

구 분	세후보유	매각	매수청구	건축
택지소유상한제	5.0	20.0	15.0	60.9
토지초과이득세	4.6	1.5	1.5	84.9

자료 : 국토개발원, 토지공개념제도가 건설활동에 미치는 효과분석, 1992.

(4) 토지 자원의 효율적 이용

토지 공개념은 토지소유권의 약화와 토지이용권의 강화의 모습으로 실천되어 토지이용 방법의 다양화, 이용기간의 장기화, 이용대가의 적정화의 효과를 이루었다. 토지신탁의 제도적 정착, 농지임차권의 강화, 주택임차권의 강화, 영구임대주택의 출현 등은 자원으로서의 토지를 효율적으로 이용하고자 하는 사상이 정착되고 있음을 나타내고 있다고 할 것이다.

개발이익 환수제는 그 기능상 토지이용의 건전한 질서 確立보다는 불로소득의 환수 측면이 강하다

(5) 조세부담

조세는 그 특성상 轉嫁를 유발 함으로써 본래의 소득 형평에 기여하는 효과가 미약하지만, 보유과세의 강화는 미래수익을 감소시켜서 토지가격을 하락시킨다. 보유과세 자체가 지방정부의 세입원이라는 측면이 강조된 조세목표를 추구하고자 할 때 이 세제는 왜곡될 수 밖에 없다. 보유과세가 稅入源의 기능에 충실할 때에만 중립성이나 형평성, 최소한의 행정 및 순응비용과 같은 조세의 일반원칙이 지켜질 수 있을 것이다.

(6) 불로소득의 환수

토지공개념 자체가 없는 경우 보다 동 제도의 실시에 따라 지가 상승에 따른 부의 분배 악화 효과를 완화하는데 심리적으로나 경제적으로 큰 기여를 하고 있다.

그러나 적극적으로 부의 분배를 개선 시키는 데는 미흡하고 토지문제에 있어서 토지소유에 대한 통제 보다는 토지로부터 발생하는 불로소득의 합리적인 환수 여부가 투기 억제 수단과 형평성 측면에서 바람직할 것이다

토지공개념 관련 법률 자체가 불로소득에 대한 환수기능이 적용대상의 한계로 인하여 상당히 미흡하여 지가 산정 방법 등에 있어 합리적 방법이 모색되어야 할 것이다.

개발 이익 환수제와 토지 초과 이득세의 경우 불로소득의 일부를 환수하는 기능이 내포되어 있으나, 적용대상의 한정 및 지가산정과 개발비용 산정방법 상의 미비로 자본이득 환수기능이 미약하고 방법상의 모순이 내재될 수 있다.

2) 부정적인 효과

부정정인 효과로는 탈법행위 조장, 법실천의 일관성 결여, 법률 만능주의 , 사회적 모순과 효과에 대한 의문, 조세부담의 전가, 행정 및 민원문제, 장기적인 지가상승, 소유편중 개선효과 미흡 등을 단점으로 들 수 있다.

(1) 탈법행위 조장

규제의 강화로 인하여 탈법행위가 일어날 수 있는 素地를 제공한 점

이다. 규제는 하면 할수록 이를 회피하기 위한 수단을 강구하게 된다. 대표적인 예로서 부동산 등기특별조치법에 의하여 명의신탁을 금지하니까 명의신탁 해지의 방법으로 회피한 사례는 너무나 잘 알려진 사실이다.

(2) 일관성 결여

토지 공개념을 실천함에 있어서 경기의 변화에 따라 경기가 좋을 때에는 강화하고, 경기가 나쁠 때는 완화하는 방법으로 일관성이 결여되었기 때문에 국민들로 하여금 요행심리를 갖게 하는 부작용도 있었다. 하나의 사상이 국민의 생활속에 정착되기 위해서는 꾸준히 수정, 보완하면서 지속적이고 일관성있게 시행되어야 하는 것이다.

(3) 법률만능주의 사고

법률만능주의 내지 법실증주의 사고에 젖어 논리적으로 타당치 못하면서 그 내용의 정당성이 결여된 법규정을 양산한 점이 적지 않았다. 이로 인하여 토지 공개념 실천법률의 실효성을 떨어뜨리는 결과를 초래하였음을 부인할 수 없다. 토지거래 허가제의 모순된 규정들, 부동산 실명법의 모순된 여러가지 내용 등이 그 대표적인 예이다. 토지공개념은 결코 토지소유권에 대한 규제만을 그 내용으로 하는 것이 아님에도 불구하고, 규제를 강화하는 방법으로 실천하다가 결국 법률만능주의로 발전된 점이 적지않다고 본다.

(4) 사회적 모순 현상 발생

규제를 회피하기 위하여 발생한 사회적 부작용이 적지 않았다. 예를 들면 遊休土地에 대한 토초세를 부과 징수함으로써 이를 회피하기 위하여

토지의 亂開發 現象이 일어났고, 종합토지세를 강화함으로써 토지소유를 분산시키고자 하는 명의신탁이 빈번하게 발생하였으며, 주택의 법정 최단 임차기간을 연장함으로써 임차료의 폭등을 초래한 현상 등이다. 또한 부동산 실명제를 실시함에 있어 명의신탁자와 명의수탁자를 함께 처벌함으로 인하여 국민들간의 상호 신뢰관계를 깨뜨리는 부작용이 발생될 것으로 우려된다.

(5) 실효성에 대한 의문

토지 공개념 입법이 확정된 연후에도 토지 투기는 여전히 성행한 듯하다. 특히 재벌들의 토지 매입이 계속되고 있어 대통령이 초법적 수단으로서 보유 토지의 매각을 강권한 바 있으나 실적은 극히 적은것으로 보인다.

토지 용도의 다양성과 私的 財貨라는 특성을 고려하여 볼 때 토지 이용에 대한 결정은 私人이 판단하는 것이 가장 효율적이라 하겠다.

토지 공개념 법제는 거래 허가제, 소유 제한 등 직접적 규제 위주의 법제로 토지 이용의 효율성 측면에서 오히려 역효과가 우려된다. 특히 토지초과 이득세제의 시행으로 세금 중과를 회피하기 위한 공한지, 유휴지 등에 불요 불급한 건축물 증가 현상은 토지의 효율적 이용을 저해하고 있으며, 1991 년도 건설경기 과열의 주요 원인으로 작용하였다

택지 소유 상한제의 경우 택지의 분할 세분화로 규모의 경제를 살린 토지 이용 개발에 큰 제약요인으로 작용할 가능성이 크고 토지거래 허가제에 의한 용도제한으로 비효율적 토지 이용의 가능성이 크다.

토지 초과 이득세제는 그 적용대상이 유휴토지 등에 한정되어 있고 유휴토지의 개발을 촉진하는 면이 있으나, 반면 현재 미활용중인 토지개발이 장기적으로 토지의 효율성을 제고하는지 의문이다. 특히 현재 유휴토지

의 조기개발은 장기적으로 토지자원의 세대간 분배 왜곡을 초래하고 있다

(6) 토지세, 부담금 등의 전가

토지 소유자에게 세금, 부담금 등이 중과되는 경우 결국 그 비용이 토지나 상품의 매입자에게 전가 됨으로써 토지, 상품 등의 가격을 끌어 올리는 결과만 초래하였다고 볼 수도 있다.

(7) 기업측의 불만

토지 재산권에 대한 강도의 규제는 기업측의 기업 의욕을 감퇴 시키며 기업측이 필요한 토지 취득을 어렵게 만든다고 하는 것이다. 또한 기업측이 필요한 토지를 전량 구입하고 필요절차를 마치기 까지에는 다년간의 기일이 소요 되는데, 현행법은 그러한 실정을 충분히 감안하지 못하고 있다는 불평도 있다. 정부는 앞으로 토지 재산권에 대한 규제와 함께 토지의 공급에 대하여도 많은 정책적 배려를 할 필요가 있을 것이다.

(8) 행정 수요 및 민원

첫재, 기존 제도와의 중복에 따른 행정 수요가 증대된다.

택지 취득 허가제 : 기존의 토지거래 허가제와 중복 적용되고 있다.

택지 초과 소유 부담금 : 초과 소유 택지에 한하여 중과하는 종합 토지세의 일종으로 제도 정비가 가능하다.

개발 부담금, 토지초과 이득세 : 개발 토지 또는 공한지,유휴지에 대하여 중과하는 양도소득세의 변형이다.

토지행정이 복잡 다기하여 이를 정비하는 것이 시급 함에도 불구하

고 새로운 제도의 시행으로 추가 인력, 예산의 팽창과 아울러 규제에 따른 국민과 기업의 준수비용이 증대된다.

둘째, 행정기관의 재량권이 증대되므로 인하여 행정기관의 자의적 판단의 여지가 적지 않아 운용 여하에 따라서는 선의의 피해자가 발생될 우려가 있고, 행정마찰 등이 야기되고 행정권 남용 및 부조리를 낳을 가능성이 있다.

택지 거래 허가 신고제, 택지 사용 계획 인가 등의 행정조치에 실수요자 여부를 판단하는데 대한 행정편의 위주로 운영될 우려가 있다.

또한 지가의 평가, 과표 조정 등에 대하여도 합리성 확보에 어려움이 따르고 있다. 아울러 공한지, 유휴지, 비업무용 토지 등의 판별에 대하여도 자의성이 개입될 여지가 있는 것이다.

이러한 행정기관의 행정편의적인 운용에 각종 민원이 뒤따르게 되며, 지가의 산정, 과표 조정 등의 합리성 확보에 어려움이 있다. 따라서 토초세 부과에 이의신청 등 불복 건수가 증가하게 된다.

(9) 장기 지가 상승

3 개 법안의 토지공개념법 제도는 가수요의 억제 및 이에 따른 단기 지가 안정 대책에만 초점을 맞추고 있으나 근본적으로 지가의 상승은 공급이 수요에 미치지 못하는데 기인하며, 투기는 지가 상승 기대 심리에서 오는 것이므로 장기적인 지가 안정을 위해서는 토지개발-공급의 원활화를 위하는 방안도 강구할 필요가 있다.

택지소유 상한제의 경우 200 평 내지 400 평으로 소유를 제한하고 있고 또한 초과택지에 대한 부담금 부과는 일부 자투리 땅 등 미미한 물량이

공급되어 당초 택지 물량 공급 촉진 기능에 의한 지가 억제에는 한계가 있었으며, 다만 도시화의 진전에 따라 택지소유가 계속해서 증대할 것이나 대도시 주변의 임야, 농지 등이 택지로 전환되는 것을 억제하여 장기적으로는 택지가격의 상승압력으로 작용되고 있다.

개발 이익 환수제는 그 적용대상의 한정(500 평 이상)으로 인해 투기성 보유 및 개발이 소규모 개발 사업에서 비롯된 점이란 것을 看過하였으며, 또한 개발부담금의 중과는 사업 원가에 전가 시킴으로써 코스트 상승을 가져와 궁극적으로 지가 상승의 원인으로 작용되었다.

따라서 현행 토지 공개념 법제는 단기적으로 토지시장을 냉각시키고 토지 개발, 공급을 제약하는 요인이 내포 됨으로써 거래 동결에 의한 지가 상승 억제 효과를 가져와 장기적으로는 토지 供給의 부족에서 오는 전반적인 지가 상승 압력을 유발하게 되어 근본적이고 장기적인 대책으로는 미흡하다.

(10) 소유 편중 개선 문제

전체 사유지의 65.2%를 상위 5%가 소유하는 것이 문제되었으나 현행 토지 공개념 법제 하에서는 토지공급 촉진 기능이 한정되어 있어 과다 보유자에 대한 편중 시정 수단으로는 未洽하다. 다만 과다보유자에 대한 세금 중과는 일부 공급을 촉진하는 기능이 내포되어 있으나 토지 무소유자에게 보유를 촉진하는 기능이 없고 오히려 토지 문제의 해결의 관건은 토지소유 주체 여하 보다 토지의 효율적 이용이 더 근본적인 문제이다.

토지 소유 편중 문제는 우리나라에만 국한된 특수한 사정이 아니라 사유재산제를 근간으로 하는 자본주의 경제 체제 하에서는 불가피한 것이

다.(예; 일본 東京都의 상위 5%가 소유하는 토지 소유율은 30.2%(1988 년 기준)이고, 영국의 경우 상위 5%의 소유 계층이 전체 토지면적의 73.7%를 소유(1976 년 기준)하고 있다.[33]

택지 소유 상한제의 경우 대상 지역의 적용 대상이 미미하다. 6 대 도시에서 적용이 가능한 택지는 28,398 세대로서 대상 토지의 1.8%에 불과하고 신규로 공급되는 택지의 경우에도 불요불급한 자투리 땅, 세분화된 땅에 한정되어 토지편중 시정 수단으로 미흡하다.

개발 부담금제는 개발사업에 대한 부담금 중과로 오히려 토지 공급 기능을 억제하고 있다.

토지 초과 이득세제는 유휴 토지 등의 공급을 촉진하는 측면이 있으나 조세 부담 능력이 있는 대규모 토지 소유자인 경우 토지 매각이 이루어지지 않고 영세토지 소유자의 토지 매각만 강제하는 모순도 있다. 또한 최초의 지가 안정에 따라 그 대상 면적의 격감(1992 년 대상은 1991 년의 20% 수준임) 등을 감안 할 때 이 법의 실효성도 의문이다[34].

실제로 나대지 소유자중 토지 토지공개념 실시로 매각의사가 있는 자는 전체의 9.2%에 불과하고, 토지공개념 제도의 실시로 나대지 건축이 촉진되는 면이 강하여 토지 편중 시정 수단으로 미흡하다

3) 단기효과

1980 년대에 대규모 토지개발은 토지개발공사나 주택공사와 같은 정

---

[33] 토지공개념 연구위원회, 연구보고서, 1989. pp193-195.
[34] 등급을 수정하여 대부분 납부하지 않도록 정책적으로 배려하였다

부공사가 실질적으로 독점하였는데, 이들은 수도권 분산정책과 같은 정부의 정책목표에 충실한 것이 일차적 행위원리였으므로 수도권에 충분한 택지를 공급하는데 실패하였다. 택지부족이 累積되어 주택부족이 심화되자, 전통적인 수요통제책으로 주택난과 가격급등을 막기가 불가능하다는 것이 명백해졌으며, 정부는 주택 200 만호 건설계획(1988-1992)의 일환으로 수도권에 5개 신도시를 건설부에서 계획하고 주로 토지공사와 주택공사에서 시행하였는데 이 기간 중에 약 214 만호의 주택을 건설하고 850 만명의 주민을 수용하는 엄청난 규모의 사업이었다(<표 3-17> 참조).

<표 3-17> 주택 200 만호 건설 실적

구분	계획(88-92)	실적(88-91)	대비
계	2,000 천호	2,142 천호	107.1 %
공공부문	900 천호	710 천호	78.9%
민간부문	1,100 천호	1,432 천호	130.2%

자료 : 건설부

주택의 대량공급으로 주택가격은 마침내 안정되기 시작하였으나 수도권 인구 집중과 교통, 물류 및 환경과 문화 등의 분야에서 역기능의 문제를 초래하게 되었다.

이러한 성과는 공공부문에 의해 주도되는 주택공급 체계의 장점뿐 아니라 약점도 동시에 표출하게 되는 것이다. 즉,공공개발 사업자의 능력이 크든 작든 간에 계획수립과 집행과정에서의 실패가 국가전체에 치명적인 결과를 초래하게 된다는 것이다.

이러한 사업에 민간참여나 사회간접 자본의 적기 공급, 보다 간소화된 인허가 절차에 대한 정부의 적극적인 지원이 있었다면 매우 효과 높은 토지 정책의 효과가 달성되었을 것이다. 이와 같은 多樣한 공급원이 존재한다면 한 공급자의 실패가 전체의 실패로 직결되지는 않았을 것이다.

제4장 공개념 제도의 문제점과 개선방안

1. 택지 소유 상한제

1) 현황과 문제점

(1) 초과 택지의 변화

1990 년부터 1995 년까지 6 대 도시에서 가구당 200 평 이상의 택지를 소유한 경우와 법인이 택지를 소유하고 있는 현황은 아래 <표 4-1>과 같다. 이 표에서 보는 바와 같이 택지소유 상한제가 제도화되고 2 년간의 유예기간 동안 소유상한 초과택지의 감소효과는 대단히 컸으며, 초과소유 부담금이 부과되기 시작한 후에도 지속적으로 소유상한 초과 택지가 감소하고 있다.

<표 4--1> 소유상한 초과택지 변화 현황

(단위: 건, 천㎡)

구분	1990		1991		1993		1994		1995	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
계	33,441	58,929	26,032	21,712	30,461	23,799	28,478	19,998	25,652	19,403
개인	29,224	-	21,532	15,523	25,471	17,520	23,524	15,070	20,568	13,549
주택지	-	-	11,699	8,065	13,434	8,502	12,355	7,542	11,619	7,347
나대지	-	-	9,833	7,418	12,037	9,018	11,169	7,528	8,949	6,202
법인	4,217	-	4,500	6,189	4,990	6,279	4,954	4,928	5,084	5,854
주택지	-	-	2,486	2,635	2,550	2,296	2,509	1,928	2,684	2,129
나대지	-	-	2,014	3,554	2,440	3,893	2,445	3,000	2,400	3,725

자료 : 건설 교통부 토지국

(2) 부과 면제 택지

면제사유별로 보면 '92-95 년 기간중 처분 또는 이용.개발의무 기간 중에 있기 때문에 초과소유 부담금이 면제된 경우가 28.6%로 가장 많고, 이용.개발이 이미 완료된 경우가 그 다음으로 25.4%를 차지하고 있다. 그밖에 개발 제한구역 안에 있기 때문에 면제된 경우는 17.0%를 차지하고, 관계법령상 주택건축이 금지되어 있는 경우가 4.8%, 사실상 주택건축이 불가능한 경우가 2.6%, 1 가구 1 택지에 해당되며 토지분할이 불가능한 경우가 3.3%, 외국정부의 소유가 0.6%, 사업용인 경우가 7.6%를 차지하고 있다(표 4-2 참조).

<표 4-2>초과소유부담금 부과면제 및 부과대상 택지현황

(단위: 건, 천㎡)

구분	1992		1993		1994		1995		'92-'95 증감	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
소유상한초과	26,032 (100.0)	21,712 (100.0)	30,461 (100.0)	23,799 (100.0)	28,478 (100.0)	19,998 (100.0)	25,652 (100.0)	19,403 (100.0)	-380	-2,309
부과면제	10,442 (40.1)	13,006 (59.9)	13,713 (45.0)	15,378 (64.6)	14,376 (50.5)	13,823 (69.1)	14,814 (57.7)	15,358 (79.2)	4,372	2,352
부과대상	15,590 (59.9)	8,706 (40.1)	16,748 (55.0)	8,421 (35.4)	14,102 (49.5)	6,175 (30.9)	10,838 (42.3)	4,045 (20.8)	-4,752	-4,661

주 : 괄호안의 숫자는 소유상한 초과택지에 대한 비율임

자료 : 건설 교통부 토지국

(3) 부과 택지

택지 유형별로 보면 소유상한 초과택지에서 부담금 부과 면제 택지를 빼면 부담금 부과택지가 된다. 1992 년에 15,590 건이던 부담금 부과택지는 1995 년에는 4,752 건이 감소된 10,838 건(매년 약 10%감소)이 되었다. 1995 년 현재 부담금 부과 택지 중 9,054 건(83.5%)은 개인이 소유한 것이고, 1,784 건

(16.5%)은 법인이 소유한 것이다. 택지 유형별로는 주택부속토지가 6,357 건(58.7%)이고, 나대지가 4,481 건(41.3%)이다(표 4-2 참조).

한편 면적으로 보면 1992 년에 8,706 천㎡이던 부담금 부과택지는 1995 년에는 4,661 천㎡(매년 약 21.5% 감소) 감소한 4,045 천㎡가 되었다. 1995 년 현재 부담금 부과택지 중 2,667 천㎡(65.9%)는 개인이 소유한 것이고, 나머지 1,378 천㎡(34.1%)는 법인이 소유한 것이다. 택지유형별로는 주택부속 토지가 2,080 천㎡(51.4%), 나대지가 1,965 천㎡(48.6%)이다.

이용 및 소유 형태별로 보면 부담금 부과택지의 이용상황을 '92-'95 의 총 건수를 기준으로 보면 소유자의 거주용(1 가구 1 택지)이 4.8%, 주택 분양용이 4.0%, 임대사업용이 2.8%, 사택 및 기숙사용이 2.7%, 기타 42.4%를 차지하고 있다. 나대지 중에는 순수 나대지가 32.2%로 가장 많고, 건축물부속토지 초과면적은 9.9%, 건축물 가액이 10%미만인 나대지는 1.1%로서 제일 적다.

택지의 타용도 사용측면에서는 택지소유자가 초과소유 부담금의 부과를 회피하기 위한 방편으로 미개발 택지를 개발하면서 이를 택지보다는 상업용 등 다른 용도로 개발하거나 기존 주택을 타용도로 전용하는 경우가 있다. 현재 주거용 택지 또는 나대지가 초과소유 부담금을 회피하기 위하여 상업용 또는 업무용으로 얼마나 전환됐는지 공식적인 자료는 없다. 다만 1996 년 8 월에 국토개발 연구원이 택지소유 상한제 실시후 처분 또는 이용, 개발한 택지소유자에 대해서 실시한 설문조사 결과를 보면[35], 응답자 중 31.2%가 그

---

[35] 국민경제교육연구소, 토지공개념 관련제도의 합리적 정책을 위한 개선방향, 1992, pp24-30

들의 택지 또는 주택을 비주거용으로 건축 또는 용도전환 했다고 했고, 나머지는 택지상태로 매각하였거나 주택을 건설한 경우이다. 반면 계속 택지를 보유하고 있는 사람들의 향후 계획을 보면 택지를 매각하겠다는 것이 전체의 70%인데 비하여 비주거용 건물을 건축하겠다는 것은 7.9%, 타용도로 변경하겠다는 것은 5.4%에 그치고 있다.

2) 개선방안

택지 소유 상한제의 개선방안으로는 시행의 신축성 유지와 신규로 도시지역에 편입되는 토지에 대한 적용 유예, 미분양 주택의 택지, 부담금을 서민주택 건설에 사용하고, 매수 청구권을 강화하며, 초과 택지를 적극적으로 사용 하는 등 의 방안을 제시하고자 하며, 다음과 같이 간략하게 소개한다.

(1) 실시의 신축적 확대

택지의 소유자체를 물리적으로 직접 규제하는 것은 불합리하며 바람직하지 못하므로 장기적으로는 택지의 공급량을 늘리는 방안과 더불어 조세에 의한 간접적규제 방안을 강구하여야 할 것이다.

다음으로 적용대상 지역의 확대이다. 이 제도를 전국 모든 도시계획구역에 적용하기에는 행정관리상 상당한 무리가 있어 택지부족이 심각한 6대도시에 한정하여 적용하고 있다. 그러나 이제도의 실시지역이 6대도시에 국한됨으로서 토지시장에 미치는 효과가 적은데다가 인구 50만명이상 중규모 도시나 수도권내 도시들 가운데 일부도시는 6대도시보다도 주택사정이 더욱 심각한 상황에 있다.

수도권에는 전반적으로 가용택지가 부족한데다가 제 3 차 국토종합계획에 의하면 향후 10 년간 390 만명의 인구가 더 늘어날 것으로 전망되고 있어 택지부족현상은 더욱 심각해질 것이므로 이러한 도시와 지방 중소도시에 이 제도를 확대 적용하여야 할 것이다.

택지 과다보유자는 6 대도시 이외의 지역에서도 상당한 토지를 소유하고 있을 것으로 추정되는데 택지소유 상한제는 6 대 도시에 한정하여 실시되고 있어 토지시장에 미치는 효과를 크게 기대하기 어려운 실정이다. 구체적으로 6 대도시 이외의 수도권 지역이나 일부 지방도시 중에는 택지사정이 이들 6 대 도시보다 더 심각하고 주택보급율도 이를 넘지 못하는 도시들이 많이 있다. 예컨대 '94 년말 현재 주택보급율이 전국도시 평균 71.0%, 6 대도시 평균 70.3%인데 비하여 부천 62.4%, 하남 54.9%, 구리 55.3%, 안산 51.4%, 김해 66.3%로 6 대도시보다 낮은 실정이다[36].

택지소유 상한제를 모든 도시계획 구역으로 확대 시행하기에는 무리이지만 위에서 언급한 지역들을 중심으로 선별적으로 확대하는 방안이 현실적이라고 생각된다. 구체적인 방안으로는 건설교통부 장관이 택지소유 현황, 택지 시장 동향 및 주택 보급율 등을 종합적으로 고려하여 지정하는 택지소유 상한제의 市級 도시 확대 실시방안을 검토하는 것이 바람직할 것이다.

택지보유 상한이 합리적인지 재검토할 필요가 있다. 소유상한면적을 200 평 이하로 낮추는 것은 택지소유자의 권리를 지나치게 제한하고 정책의 일관성을 잃을 우려가 있으므로 장기적으로 주택사정 등을 감안하여 지역별로 신축성 있게 조정하는 방안도 강구할 필요가 있다.

---

[36] 한국주택은행, 주택금융, 1995. 참조

초과소유부담금의 부과에 있어 부담율(년 7~11%)이 너무 높아서 위헌론의 대상이 될 수 있다. 이제도의 기본목표가 나대지의 개발과 이용을 촉진하여 택지소유의 편중을 막고 주거생활의 안정을 도모하는데 있으며 조세수입의 증가에 있지 아니하므로 중장기적으로 부담율을 조정할 필요가 있다.

부담금의 산정기준과 기준일을 통일시키고 초과택지의 취득허가와 신고절차를 간소화하는 등 제도의 시행과정에서 나타난 문제점을 개선하는데 꾸준히 노력하여야 한다.

(2) 도시지역 신규 편입지에 대한 적용 유예기간 연장

6 대 도시 인근의 농어촌지역이 새로이 도시계획 구역에 편입되는 경우 택지 소유자의 의사와 관계없이 이루어 지는 것으로서, 사실상 농어촌의 성격이 남아있는 지역의 택지에 대해 일률적으로 초과소유 부담금을 부과하는 것은 택지소유자에게 지나친 부담을 주게 된다.

이처럼 도시계획 구역에 신규 편입된 택지에 대해서 제도적용의 유예기간을 현행(2 년)보다 더 연장하거나, 그러한 택지를 부담금 부과 제외 택지로 인정해 주는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 경우 유예기간을 일률적으로 정하지 않고 일정한 기간 내에서 인구, 주택보급률, 택지소유 현황 등 지역 사정을 고려하여 차등적으로 정하는 것이 합리적일 것이다.

(3) 제도 시행 전 1 가구 1 택지에 대한 배려

택지소유 상한제가 시행되기 이전부터 소유 상한 면적 이상의 택지를 소유하고 있던 토지소유자에게 기득권을 전혀 인정하지 않고 초과소유부담금을 부과하는 것은 헌법 제 13 조 제 2 항의 소급입법에 의한 재산권

박탈금지 규정에 위배될 뿐만 아니라 토지재산권 행사의 본질적 내용을 침해하는 것이라는 데 문제점이 있다.

제도시행 이전의 1가구 1택지를 분할 처분하는 데는 한계가 있으므로 정책효과 측면에서 보면 굳이 이를 고수할 필요 없이 적절히 완화하는 것이 바람직하다. 그러나 구체적인 정책대안을 검토함에 있어서는 제도가 원래 의도한 대로 그러한 택지를 이미 처분 또는 이용.개발한 사람과의 형평성 문제와, 이러한 조치로 인해 당초의 정책의지가 후퇴하는 것으로 오해할 소지가 있다는 정책의 신뢰성 측면 등이 모두 고려되어야 할 것이다.

(4) 주택건설업자의 미분양 주택의 택지

주택건설업자가 주택을 적정한 기간 내에 건설했으나 경기침체 등의 불가피한 사정으로 주택분양이 안된 경우로서 이는 주택건설업자가 지가상승을 노리고 주택건설에 착수하지 않는 택지 선점의 경우와 다르다.

따라서 이 규정이 의도하는 본래의 취지를 살리면서 주택건설업자에게 불필요한 부담을 주지 않는 방안을 모색할 필요가 있다. 그러한 방안으로는 처분의무 기간을 현행 취득 후 4년 이내인 것을 추가로 1년 더 연장 확대하는 방안과, 주택건설업자가 주택을 완공한 경우에는 이를 택지 처분으로 간주하여 부담금 부과대상에서 제외하는 방안이 있다.

(5) 부담금의 부과 기준

현재 초과소유 부담금은 공시지가를 기준으로 산정한 택지가격에 연 7%(주택부속토지) 또는 11%(나대지)의 부과율을 적용하여 택지소유자의 입장에서는 과중한 부담으로 지가상승이 크지 않는 상황에서 수년 후에는 토

지원본이 모두 잠식되는 결과를 초래할 염려가 있다. 따라서 택지원본을 단기간에 잠식하지 않도록 부과율을 설정하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 부과율을 지가 상승율과 연계하여 지가가 안정되어 있는 경우에는 부과율을 낮출 필요가 있고, 지가상승이 급격하게 이루어 질 경우에는 부과율을 높이는 신축적인 운영방안을 검토해 볼 필요가 있다.

(6) 부담금 사용의 서민주택 건설 연계

초과소유 부담금의 부과가 택지처분을 유도하는 기능은 하겠지만 이를 주택공급으로 바로 연결하지는 못하고 있다. 이제도가 국민들에게 설득력을 갖고 당초 의도한 대로의 정책효과를 거두기 위해서는 택지소유 상한제와 주택공급이 연계되어야 할 것이다.

특히 부담금의 부과가 서민층을 위한 주택공급의 확대로 이어져 모두가 더불어 살아가기 위한 가진자의 사회적 부담으로 이해될 수 있다는 점에서 설득력을 가진다.

(7) 매수 청구권 강화

현재 정부는 1년동안 매각을 알선한 후 희망자가 없으면 매수자를 지정하여 매수협의를 하도록 하고 있다. 그러므로 매각알선과 매수협의가 원활히 이루어지지 않는 경우에는 상당한 기간이 경과하게 되고 매수청구를 하더라도 초과소유 부담금 부과대상에서 제외되지 않으므로 그동안 택지소유자는 매우 불안정한 상태에 놓이게 된다.

따라서 매수청구권이 활발히 행사되도록 하기 위해서는 정부가 매수청구 택지를 1년 이내에 적극적으로 매입해 주어야 할 것이다.

(8) 초과 택지의 적극적 활용

소유상한을 초과하여 소유하는 택지의 처분을 촉진하기 위해서는 소규모 택지의 개발 기법과 적극적인 활용방안이 제시되어야 할 것이다. 예를 들면 소규모 택지의 개발 방법으로 신탁개발이 유용한 방법의 하나가 될 수 있을 것이다. 부동산 신탁회사로 하여금 상한 초과택지의 신탁개발에 보다 적극적으로 참여하도록 유도하여 신탁수익의 일부가 상한초과 택지소유자에게 돌아가게 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 상한 초과 택지소유자가 굳이 신탁개발 방법이 아니더라도 공동주택 등을 건설하여 장기 임대하는 경우에는 초과소유 부담금을 면제해 주는 방안도 고려해 볼 수 있다.

2. 개발부담금 제도

1) 현황과 문제점

(1) 현황

토지로부터 발생하는 개발이익의 사유화를 방지하고 소득구조의 불균형으로 인한 계층간의 위화감을 해소하고자 도입되었으며, 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배분함으로써 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지 하려는데 그 도입 취지가 있다.

이 법에서 개발이익 이라 함은 개발사업[37] 을 시행함으로써 정상지가 상승분을 초과하여 사업시행자에게 귀속되는 토지가격의 증가분과 공공사업의 시행, 토지이용 계획의 증가분과 공공사업의 시행, 토지이용 계획의 변경, 기타 사회 경제적 요인에 의하여 정상지가 상승분을 초과하여 토지소유자에게 귀속되는 토지가격의 증가분을 말한다

개발부담금은 다음의 개발사업을 영위하는 사업자에게 부과한다[38]

(가) 택지 개발사업, 공업단지 개발사업, 산업기지 개발사업, 관광단지 조성사업, 도심지 재개발사업, 유통단지 조성사업, 온천 개발사업, 자동차 정류장 사업, 골프장 사업

(나) 국토이용 관리법에 의한 취락지역, 공업지역 및 개발촉진지역에서의 개발 행위

(다) 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법에 의한 단지 조성사업

(라) 위 각 호에 준하는 사업을 위한 토지 형질변경 사업

개발 부담금은 개발사업이 준공된 날을 기준으로 한 부과 종료시점 지가에서 그 개발 사업의 인가 등을 받은 날을 부과 개시시점으로 한 지가와 기간중 정상 지가 상승분과 개발비용을 공제한 금액을 과세표준액으로 하여 50%의 세율로 부과한다.

참고 : 부과종료시점의 지가 형성

$$\angle p = p_2 - p_1 (1+\gamma)$$

$$\angle p = p_2 - [\, p_1 (1+\gamma) + C \,]$$

* $\angle p$: 개발이익(증가액)

---

[37] 국가 또는 지방자치단체로부터 법 5 조에 의해 허가를 받아 시행하는 사업

p_2 : 사업후 또는 용도전환 후의 지가

p_1 : 사업전 또는 용도전환 전의 지가

γ : 인근 유사지역의 지가변동율

C : 자기 투자 비용

개발 부담금의 지역별 부과 징수 현황, 대상 사업별 현황, 년도별 징수 현황에 대하여 아래 <표 4-3 부터 4-5 까지>와 같다.

<표 4-3> 지역별 개발부담금 부과 징수 현황

('90. 3.2 – '96. 11. 30) (단위: 천평, 백만원,%)

시 도 별	부과 대상 사업		부과 현황	
	건 수	면 적	건 수	금 액
계	16,859(100)	160,526(100)	8,050(100)	1,151,320(100)
서울시	480(2.8)	1,847(1.2)	205(2.5)	119,319(10.4)
부산시	885(5.2)	2,458(1.5)	366(4.6)	76,267(6.6)
대구시	573(3.4)	3,945(2.5)	327(4.1)	37,137(3.2)
인천시	656(3.9)	6,306(3.9)	196(2.4)	48,610(4.2)
광주시	623(3.9)	6,124(3.8)	249(3.1)	35,377(3.1)
대전시	274(1.6)	4,065(2.5)	160(2.0)	67,173(5.8)
경기도	4,603(27.3)	56,918(35.4)	2,.056(25.5)	488,998(42.5)
강원도	789(4.7)	8,273(5.2)	688(8.5)	25,783(2.2)
충 북	1,347(8.0)	8,914(5.6)	572(7.1)	37,965(3.3)
충 남	1,393(8.3)	10,360(6.5)	766(9.5)	50,219(4.4)
전 북	785(4.7)	3,584(2.2)	453(5.6)	18,447(1.6)
전 남	1,336(7.9)	15,216(9.5)	415(5.2)	12,901(1.1)
경 북	923(5.5)	10,788(6.7)	757(9.4)	63,822(5.5)
경 남	1,988(11.8)	19,150(11.9)	747(9.3)	62,915(5.5)
제주도	204(1.2)	2,578(1.6)	93(1.2)	6,383(0.6)

자료 : 건설교통부 토지재정과

---

[38] 개발이익 환수에 관한 법률 제 5 조 1 항, 동법 시행령 별표 1

<표 4-4> 사업별 개발부담금 부과 징수 현황

('90. 3.2 – '96. 11. 30) (단위: 천평, 백만원,%)

사업명	근거법률	부과 대상 사업		부과 현황	
		건수	면적	건수	금액
총 계		16,859 (100)	160,528 (100)	8,050 (100)	1,151,320 (100)
택지개발사업	주택건설사업 택지개발촉진법	3,105 (18.4)	52,158 (32.5)	1,422 (17.7)	709,262 (61.6)
공업단지 조성	도시계획법 등	797 (4.7)	39,477 (24.6)	419 (5.2)	60,948 (5.3)
관광단지 조성	관광진흥법	57 (0.3)	1,973 (1.2)	18 (0.2)	6,843 (0.6)
도심지 재개발	도시재개발법	43 (0.3)	77 (0.05)	17 (0.2)	23,625 (2.1)
유통단지 조성	유통산업근대화 촉진법	17 (0.1)	32 (0.05)	14 (0.2)	1,076 (0.1)
온천개발	온천법	11 (0.1)	317 (0.2)	8 (0.1)	1,384 (0.1)
여객화물터미널	여객자동차터미널 화물유통촉진법	55 (0.3)	141 (0.1)	30 (0.4)	1,309 (0.1)
골프장	체육시설의 설치 이용에 관한 법률	140 (0.9)	38,275 (23.8)	56 (0.7)	35,140 (3.1)
지목변경 사업	건축법	3,727 (22.1)	4,.035 (2.5)	1,822 (22.6)	87,919 (7.6)
기타 사업		8,907 (52.8)	24,401 (15.0)	4,244 (52.7)	223,814 (19.4)

자료 : 건설교통부 토지재정과

<표 4-5> 년도별 개발부담금 부과 현황

(단위 : 백만원)

구 분	96.9 말현재		1995 년도		1994 년도		1993 년도		'90-'92 년도	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	1,480	79,769	1,396	123,548	775	152,469	541	75,451	885	146,802
서울시	14	4,044	21	7,453	20	7,104	33	12,043	61	23,595
부산시	33	2,525	29	1,588	12	3,906	18	4,634	61	9,301
대구시	94	4,545	75	4,907	10	3,418	18	2,851	30	1,946
인천시	48	3,084	27	1,532	4	938	2	2,141	25	22,803
광주시	43	2,854	33	1,185	19	2,131	4	394	28	16,925
대전시	27	-988	47	61,839	8	657	8	958	14	2,783
경기도	383	31,027	282	21,922	149	96,737	126	23,349	143	24,879
강원도	122	2,667	215	3,054	55	2,106	35	1,921	55	6,022
충 북	117	5,055	118	5,465	75	6,112	42	4,025	54	6,133
충 남	149	9,014	147	3,817	103	7,819	41	4,263	81	7,600
전 북	74	2,524	86	1,163	67	4,167	49	1,622	55	2,976
전 남	90	1,386	75	1,083	55	1,784	31	2,467	45	2,126
경 북	139	7,044	130	5,713	108	11,246	70	9,134	97	7,765
경 남	131	4,651	103	2,376	79	3,775	57	3,655	119	10,766
제주도	16	337	8	451	11	569	7	1,994	17	1,182

자료 : 건설교통부 토지정책과

징수된 개발부담금의 100 분의 50 에 상당하는 금액은 개발이익이 발생한 토지가 속해있는 지방자치단체에 귀속하고, 이를 제외한 나머지 개발부담금은 토지관리 및 지역균형 개발 특별회계에 귀속된다.[39]

(2) 문제점

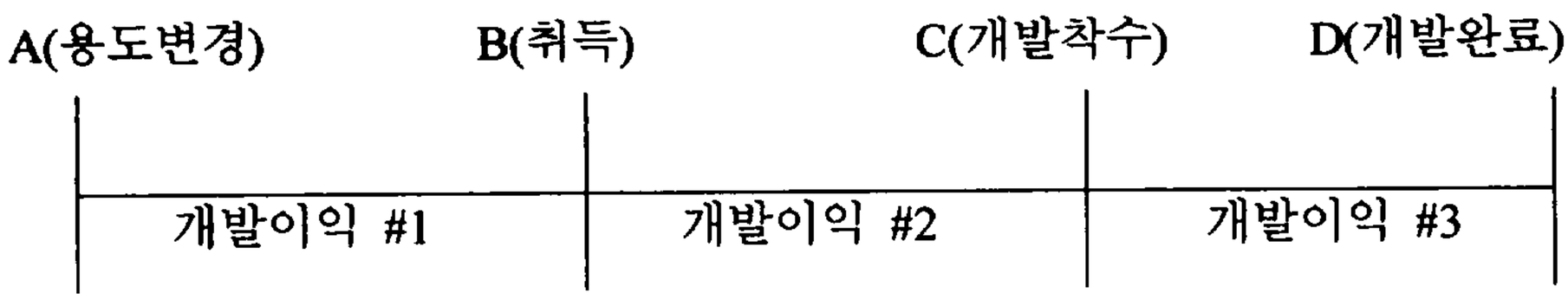
개발 부담금은 사업 인가일로부터 준공일 까지 동안에 발생한 개발 이

익에 대해서만 부과하고 있어 그전에 용도지역 변경으로 발생하는 이익은 환수하지 못한다.

개발 부담금 부과 대상 사업이 도시계획 구역은 500 평 이상, 그 외 지역은 1,000 평 이상으로 일률적으로 되어 있어, 첫째 개발 이익의 발생 정도가 고려되지 않아 형평에 어긋나고, 둘째 용도변경으로 인한 이익을 충분히 환수하지 못할 우려가 있다.

개발 부담금은 절토, 성토 등 물리적인 토지개발에 대해서만 부과하고 건축물 등의 건축으로 지목이 변경(예:잡종지에서 대지로)되는 경우에는 부과 대상에서 제외된다. 현재 건축행위로 인한 지목변경에 대해서는 간주취득세를 부과하고 있으나 과세 시가 표준액으로 부과하여 환수효과가 미흡하다.

용도지역 변경 후 토지를 취득하는 경우에는 용도변경으로 인한 이익을 환수하지 못한다.



주) 1. A 의 개발이익 #1 은 양도소득세로 환수하고, #2, #3 은 개발부담금으로 환수한다.

2. 양도소득세는 공시지가를 기준으로 과세하고 있으며 세율은 40 – 60%이다.

미실현 이익에 대한 조세 저항과 개발 손실에 대한 보상 요구: 이 내

---

[39] 개발이익 환수에 관한 법률 제 4 조 1 항

용은 용도변경이 있을 경우 토지보유 단계에서 부담금을 부과하는 것이 아니라 용도변경후 개발사업을 시행하였을 경우 개발 토지에 한하여 지가 상승분의 일부를 환수하는 것이므로 미실현 이익에 대해 부과하는 것은 아니라는 해석이나 여전히 논란의 여지가 있다.

용도변경 지역 주변의 지가 상승분 환수 : 주변지역도 개발 사업을 시행할 경우 법 개정 전부터 소유하고 있던 토지는 법 시행일부터, 법 개정 후 취득한 토지는 취득일부터 부과하게 된다.

개발 사업이 위축되어 적절한 토지 이용에 저해 : 개정 내용대로 할 경우 용도지역 변경에 따른 특혜 시비를 해소할 수 있게 되어 개발 사업에 필요한 토지의 용도변경이 용이해 짐으로서 개발 사업이 오히려 활성화 될 수 있다. 실제로 이 제도 실행 이후 개발 사업이 아래 <표 4-6>과 같이 증가되고 있다.

<표 4-6> 개발 부담금 부과대상 사업 추이

(단위 : 건, 만평)

구 분	1990. 3	1991	1992
건 수	393	1,032	1,403
면적(만평)	1,241	2,155	2,509

자료 : 건설교통부 토지관리과 1993.

단순한 토지 지목변경에 대한 개발 부담금 부과대상 여부 : 광의의 개발 개념에는 절토, 성토 등 물리적인 개발 뿐만 아니라 토지의 용도의 변경도 포함되는 것이라고 보아야 한다.

비례원칙 또는 과잉금지 원칙에 위반 되는지 여부 : 적용대상의 폭이 개발사업이 시행되고 있는 지역에 한정되어 있기 때문에 토지투기의 대상이 되는 토지의 일부분에만 적용된다. 더욱이 개발부담금은 그 부과가 일회성에 그치기 때문에 그 효과가 지속적이지 못해 토지정책수단으로 효과적이지 못하며, 토지초과이득세와 개발부담금제는 초과이득과 개발이익을 제한하기 위해서 정상지가 상승률과 개발비용, 토지개량비용 등의 평가기준 문제를 갖게 된다.

따라서 개발부담금제와 토지초과 이득세라는 새로운 제도는 기존의 양도소득세제와 종합토지세제의 문제점을 개선하는 경우보다 시장 접근면에서 그 효과가 우월하다는 것을 보여주고 있지 못하다.

2) 개선방안

개선방안으로는 감면과 부과대상 사업간에 형평성이 있어야 하고 제외사업의 범위, 부과대상의 규모, 지가와 부과율의 적정성, 부과대상 사업과 부과방법의 조정과 배분에 대하여 다음과 같이 방안을 제시한다.

(1) 감면과 부과대상 사업의 형평성

같은 유형의 개발 사업에 대하여 개발행위 주체가 다른 경우 개발 부담금의 감면여부에 차이가 있어 개발 주체가 상이한 영향을 받게되는 결과

를 낳게 되므로 개발 주체뿐만 아니라 이용주체 및 사업목적 등에 따라 감면여부가 고려되어야 한다.

(2) 재개발 사업과 재건축 사업의 형평성

최근들어 대도시 저층아파트 지대를 중심으로 재건축 붐이 조성되고 있는데 이러한 재건축 사업은 재개발 사업과 유사하게 개발 밀도의 증가, 고층화 등으로 개발 이익이 발생되므로 재개발 사업과 동일하게 부과대상 사업에 포함시켜야 유사사업간 형평성이 유지된다고 생각된다.

(3) 제외되는 사업

대상 사업의 범위를 22 개 사업에서 30 개 사업으로 확대하고 지목변경이 수반되는 사업까지 추가하는 등 대상사업의 조정이 있었으나 시대변화나 특수한 사업의 신설, 법령의 미비 등으로 법령이 현실상황에 탄력적으로 대응하지 못한 점이다. 예컨대 부과대상인 등록 체육시설은 골프장과 스키장으로만 되어 있어 자동차 경주장, 경마장, 종합체육시설 등의 설치에 따른 개발 사업은 부과대상에서 누락되고 있다.

(4) 부과 대상 규모

용도지역별로 기준면적을 일률적으로 지정하는 것은 기준면적 이하인 사업이라 하더라도 개발이익의 규모가 큰 경우가 발생할 수 있다는 점, 동일한 시지역이라 하더라도 개발규모나 개발이익에 차이가 크다는 점에서 문제점으로 지적된다.

따라서 대상규모 뿐만 아니라 개별토지가격의 고저나 개발 이익의 규

모 등을 고려하여 그 기준에 차등을 두는 방안이 있을 수 있으며 기본금액을 공제하거나 기본면적을 공제하는 잔여법을 적용하는 것도 한 방법일 것이다.

(5) 지가 산정

표준지 공시지가가 종료시점의 지가가 되고 있는바, 이 공시지가를 활용하여 개별지가를 산정함에 있어 대량 평가를 목적으로 산정하는 통계적인 평가방식에 의존하므로 통계적 오차로 인한 토지의 적정가격 접근에 어려운 점이 있고 적정 토지가격과의 괴리나 국민의 신뢰성 저하의 우려가 있으므로 개별적으로 감정절차를 경유하는 등 보완이 이루어져야 한다.

정상 지가 상승분과 상승률은 개발기간 동안 지가가 상승하는 경우에는 지가변동률이 그대로 적용되나, 지가가 하락하는 경우에는 시중금리를 적용함으로써 정상지가 상승분이 과다 계상되어 개발부담금이 감소되는 점이 있다.

부과율의 적정성에 대하여 납부의무자가 납부하여야 할 개발 부담금은 개발이익의 100분의 50으로 하도록 규정되어 있으나 일률적인 부담율 적용으로 과대, 과소부담이 되는 경우가 발생하더라도 이에 대한 제도적 보완장치가 마련되어 있지 않은 실정이다.

개발 후 토지이용 가치가 사업별, 용도별, 지역별, 규모별로 차이가 크므로 이에 따라 부과율도 어느 정도 차등을 두어 적용하거나 부담금 부과기준면적의 조정을 통하여 납부자에게 과중한 부담이 되지 않도록 보완되어야 한다.

(6) 부과 대상 사업

현재 사업시행자를 기준으로 개발부담금의 면제 및 감면대상을 사업의 성격에 따라 조정하므로서 민간의 활력을 최대한 활용해야 할 것이다. 예를 들면 민간이 개발하는 저소득층 주택건설, 임대주택건설 사업 및 공업단지 조성사업과 사회간접자본 가운데 기본시설에 해당하는 사업에 대하여는 공공기관이, 시행하는 사업에 준하여 개발부담금의 전부 또는 일부를 면제 및 감면하거나 유예하는 것이 바람직하다.

(7) 개발부담금 부과율과 방법 조정

개발이익의 규모에 따라 부과율을 탄력적으로 차등화하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 또한 지역별로 차등화 하여 낙후지역 등 개발촉진지역에서는 개발부담금을 면제 또는 감면하는 방안도 강구되어야 한다.

부과 방법은 상당수의 사업자가 체납 등 납기를 지키지 않고 있거나 부도 파산 등으로 징수가 불가능한 사례(징수실적 약 67%)가 많다. 또한 부담금이 과중하다는 민원도 발생하고 있어 개발부담금의 납부기한, 방법 등의 조정을 검토할 필요가 있다. 즉 납부기간을 단축하되 채권확보시 기간을 연장해 주거나 금액별로 기간에 따라 차등을 두어 개발부담금의 부과방법을 현실에 맞게 탄력적으로 적용하는 방안을 마련해야 한다.

(8) 개발 부담금의 배분

개발부담금은 국가와 지방자치 단체간에 50%씩 배분된다. 지방화 시대를 맞이하여 지방자치 단체는 배분비율을 높여줄 것을 요구하고 있다. 이 제도의 목적이 토지로부터 발생되는 개발이익의 환수뿐만 아니라 이를 적정

하게 배분하는 데에도 있으므로 목적이외의 타용도에 사용을 제한하는 장치가 필요하다.

3. 토지 초과 이득세

1) 현황과 문제점

(1) 현행제도의 주요 내용

토지초과 이득세법은 1989. 12. 30 법률 제 4177 호로 제정 공포되어 1990. 1. 1 부터 시행되었는데 이 법은 각종 개발사업 기타 사회경제적 요인으로 유휴토지 등의 지가가 상승함으로 인하여 그 소유자가 자신의 노력과 관계없이 얻는 토지초과 이득(개발이익)을 조세로 환수함으로써 조세부담의 형평과 지가의 안정 및 토지의 효율적 이용을 기하고 나아가 국민경제의 건전한 발전에 이바지 함을 목적으로 하여 제정되었다

이와 같이 토지초과 이득세법을 창설한 것은 유휴토지 및 법인의 비업무용 토지등 지가상승 이익을 기대하며 보유하고 있는 토지의 가격이 각종 개발사업이나 사회경제적 요인에 의해 상승된 경우에 그 소유자가 얻은 개발이익(토지초과 이득)의 일정부분을 그 보유단계에서 조세로서 환수함으로써 현행 양도소득세가 실현된 개발이익만을 과세대상으로 함에 따른 개발이익 환수제도로서의 한계성(거래 동결효과, 각종 감면 및 조세회피 등)을 보완하고 지가상승으로 얻은 불로자본이득에 대한 과세를 강화하여 사회 경제의 형평성과 공정성을 높이며, 유휴토지 등의 공급을 촉진하여 지가를 안정시키고 토지를 효율적으로 이용하고자 하는 것이다.

여기서 유휴토지 등 이라 함은 토지초과 이득세의 과세 대상이 되는 토지(동법 2 조, 8,9)로서 토지소유자가 국토이용 관리법의 개념에 맞도록 토지를 그 용도에 따라 이용하지 않거나[40] 또는 사업목적에 필요한 면적을 초과하여 소유하거나 기타 이에 준하는 토지로서 지가의 상승으로 인한 투기적인 자본이득을 노리고 보유하는 토지를 말하는 것으로 해석된다.

또한 토지초과 이득이라 함은 토지의 과세기간(3 년) 종료일의 지가에서 그 과세기간 개시일의 지가를 공제한 금액[41]에서 다시 당해 과세기간의 정상지가 상승분과 개량비 등의 투자비용을 공제한 금액[42],즉 정상적인 자본이득을 초과하는 광의의 개발 이익을 말한다.

그런데 사업 시행자에 대한 개발 부담금은 그 개발사업의 시행기간의 개발이익에 대하여 부과 징수됨에 반하여 토지소유자에 대한 토지초과 이득세는 개발사업의 시행기간동안 개발부담금이 부과되는 토지에 대하여는 비과세 되는 것이므로 개발 부담금과 토지초과 이득세의 부과 징수는 중복되지 않는다.

(2) 부과 실태

1990 년부터 시행된 토지초과이득세는 1990 년과 1991 년 발생한 초과이득분에 대해 각각 1991 년과 1992 년에 2 차례 예정과세가 있었으며, 1990-1992 년 3 년간의 발생이득에 대해서는 1993 년에 제 1 기 정기과세가 있었다. 그 후 1994 년 7 월 29 일 헌법재판소에 의한 토지초과이득세법의 헌법 불합

---

[40] 국토이용관리법.21 조의 10
[41] 이를 통칭하여 지가 상승액이라 한다
[42] 토지초과이득세법 2 조 참조

치 판정이후 동년 12 월에 세법개정을 하여 지가안정으로 인한 지가 급등지역을 고시하지 않아 자동적으로 예정과세 및 정기과세는 없었다.

제 1 기 정기과세시 당초 25 만필지에 대해 예정통지하였으나, 시행령 개정, 재조사 청구 및 고지전 이의신청 등으로 인해 아래 <표 4-7>과 같이 결정 부과되었다. 1990 년과 1991 년귀속분에 대한 예정과세가 있었던 지가급등지역 지정 읍면동 수는 189 개와 45 개로 전국 읍면동 4,652 개의 4.1%와 0.9%에 해당하며, 이를 면적기준으로 계산해 보면 전국토면적의 2.7%와 0.86%에 해당한다.

<표 4-7> 토지초과이득세의 부과 실태

구 분	1990 년예정과세	1991 년예정과세세	정기과세(90-92)
평균지가상승률 %	20.58	12.78	34.26
과세대상지가 상승 %	30.87	19.17	44.53
지가급등지역	189	45	
필지수(만필지)	173	54	12
납세의무자(명,%)	23,381(100)	4,103(100)	94,147(100)
개인 법인	23,027(98.5) 354(1.5)	4,019(98.0) 84(2.0)	91,858(97.6) 2,289(2.4)
결정세액(억원, %)	4 ,630 (100)	342(100)	9,477(100)
개인 법인	3,170(72.3) 1,459(27.7)	248(72.5) 94(17.5)	7,653(80.8) 1,824(19.2)
평균세액(만원)	2,066	831	1,007

주 : 법령개정 및 지가하락으로 예정결정시 기납부한 1,320 억원은 환급되었음

자료 : 국세청, <국세청 30 년사> 1996.

국세청, <국세 통계년보> 각 년도.

(3) 문제점

토지가격의 안정 문제에 대하여 토지초과이득세의 조세법적, 경제적, 제반 문제점은 차치하고, 토지초과이득세가 대도시를 중심으로 전국의 지가를 과연 안정시켰는지에 대한 판단은 앞으로도 지속적으로 그러한 효과를 기대할 수 있다는 주장과는 별개로 학문적으로 평가해 볼만한 가치가 있을 것이다.

그러나 토지초과이득세가 전반적인 지가안정에 기여한 효과에 대한 연구는 이론적 실증적 차원에서 지극히 적으나[43], 그 효과는 양도세와 비교하여 대단히 미진한 것으로 판단 된다.

그 추론으로서

첫째, 토지초과이득세는 지목상 대지(나대지), 농지, 임야로 이용되는 토지를 주대상으로 하여 그중 지가가 급등한 토지에 대해서만 부과되었는데, 이들 용도의 토지가 전국단위의 지가 또는 지가변동율 조사시에 차지하는 가중치(토지가액 기준)는 매우 낮으므로 부과된 토지초과이득세가 조세의 자본화 과정(capitalization of taxation)을 통해 전국지가를 하락시킨 정도는 그다지 크지 않을 것으로 생각된다.

둘째 전국의 분기별 지가변동률을 살펴보면 1991 년 2/4 분기부터 지가상승율 둔화가 시작되어 1992 년 2/4 분기에는 지가하락을 관찰할 수 있고, 이는 각기 1990 년과 1991 년 귀속분에 대한 토지초과이득세 예정과세 기간인 1991 년 하반기와 1992 년 하반기 직전에 이루어져 상호 인과관계성(causality)이 있지않나 추측되나 보유과세의 강화가 지가상승율이 아닌 지가

---

[43] 서승환, 한국부동산 시장의 거시계량분석, 홍문사, 1994, pp163-172

수준을 바로 낮춘다는 이론에 비추어 볼 때[44], 지가의 주기적 변동에 따른 결과일 수도 있다.

다음으로 토지의 효율적 利用 문제에 대하여 건축물의 신축 등 적극적인 행동에 의하여 비유휴지로 판정받거나 유휴지 상태로 방임하고도 지가상승이 기준치에 미달하면 과세되지 않음으로써 토지소유자로 하여금 위와 같이 부과요건을 피하도록 토지이용 및 행태변화를 강제하는 결과를 초래하였다. 예를 들면 사무실 임대수요에 대한 예측에 기초하여 임대용 건물이 건축되지 못하고 1985 년부터 1994 년까지 10 년사이에 서울 강남구에만 180 여동의 대형빌딩(10 층이상 연면적 3,000 평이상)이 신축되었는데 이중 73%에 해당하는 130 여동이 토초세가 실시된 90 년대 들어 준공되었고, 준공후 이들에 대한 空室率(vacancy rate)은 80%이상에 달하였다는 사실[45]은 토지초과이득세 부과회피를 위한 임대용 건물 과잉공급의 한 사례인 것이다. 또한 토지초과이득세 부과를 회피하기 위해 용도도 결정되지 않은 상태에서 무리하게 착공을 시작한 후 설계변경, 건물 증축, 공기연장 등으로 단위 건설비가 인상되는 비효율성 또한 토지초과이득세가 개발의 적정시점보다 앞당겨 조기개발을 유도한 결과라고 볼 수 있다.

대도시 주변의 미개발 토지는 각각 적정개발 시점이 존재하는데 나대지에 대한 토지초과이득세 부과는 조기개발과 저밀도 개발을 강제하여 자원

---

[44] Smith,Roger S., "The Effects of Land Taxes on Development Timing and Rates of Change in Land Prices." In Bahl, Roy W.,(ed) The Taxation of Property in Less Developed Countries, The University of Wisconsin Press, 1976. 참조

[45] 국토개발연구원, 토지공개념제도가 건설활동에 미치는 효과분석, 1992, pp51-57

배분의 효율성을 왜곡하고 토지조세의 중립성에 악영향을 미쳤다.

토지의 효율적 이용이란 토지소유자가 경제 사회적 여건, 그리고 토지관련 세제 등을 고려하여 최적기에 최고의 수익을 위하여 개발의사 결정을 하도록 하는 것이다. 토지는 보존비용이 낮은 반면 일단 개발되면 다른 용도로의 전용비용이 매우 높기 때문에 경제전체의 차원에서도 한정된 토지자원을 개발수요에 맞추어 최적기에 가장 효율적으로 개발하는 것이 바람직하며, 동일시점에 있어서도 한정된 자원을 효율적으로 배분하여 토지개발에 사용하는 것이 합리적이라고 볼 수 있다.

끝으로 조세 부담에 대하여 토지초과이득세는 중앙정부가 토지정책 수단 중 하나인 국세로서의 토지보유세를 갖는다는 장점이 있으나, 지가 급등시 에도 과세당국은 그동안의 시행 경험상 과세대상 범위를 축소하여 운영할 수 밖에 없을 것이고 납세자도 강한 納稅不服 현상을 보일 것이므로 그다지 실효성은 없을 것으로 보인다.

3) 개선방안

헌법 불합치 결정에 대한 보완조항과 함께 미실현 자본 이득에 대한 보유단계 과세인 토지초과이득세를 資本利得稅的 특성과 保有課稅的 특성을 감안하여 양도소득세와 종합토지세에서 분리하여 흡수할 수 있는 방안을 다음과 같이 정리한다.

(1) 헌법 불합치 결정과 보완

1993 년 7 월 29 일 헌법재판소의 토지초과이득세 헌법 불합치 판정시 미실현 자본 이득에 대한 과세자체가 헌법상의 조세개념과 모순되지 않지만 이러한 과세는 극히 예외적인 제도로서 그 채택에 신중을 기해야 한다는 해석으로 토지초과이득세의 존속 가능성이 열렸고 정부는 헌법재판소 지적사

<표 4-8> 토지초과이득세제 보완 사항

	헌법재판소 지적사항	보완 조치
과세 표준	1. 공시지가산정의 적정성문제 2. 과표산정 기준의 시행령 포괄 위임(조세법률주의 위반)	- 標準地 수 확대 (30 만을 45 만개로) - 지가산정 근거의 법률내 명문화
세율	3. 높은 단일비례 세율(50%) 4. 양도세와의 2 중과세와 지가하락에 따른 원본잠식 가능성	- 2 단계 누진세율 체계로 전환 1) 과표 1,000 만원이상: 50% 2) 과표 1,000 만원미만: 30% - 토초세와 양도세간 상계조치를 양도시 정산체계로 보강 1) 과세후 3 년내 양도:100% 공제 2) 과세후 6 년내 양도:60%공제
과세 대상	5. 유휴지의 과세대상 범위 문제 (임대용 토지 과세기준, 범위제한 필요) (무주택자 소유택지에 대한 택지소유상한법과 부조화 문제)	- 유휴토지 판정 기준 완화 1) 건물신축부지:과세유예기간 연장 (1 년을 3 년으로) 2) 임대용 토지: 건축물 부속토지 기준면적 응용, 법인소유 농지 수입금액 기준 완화 3) 무주택자 소유 나대지: 가구단 1 필지에 한해서 200 평까지 과세 제외하고 필지 선택권을 부여 4) 법령상 사용제한 과세 제외 및 취득일 조정
과세 요건	6. 보유기간중 지가하락 보완규정 미비 문제	정기과세시에도 지가안정시 전국적인 집행은 중지 (국세청 재량권 부여)

항을 중심으로 <표 4-8>과 같이 토지초과이득세를 보완하였다.

(2) 종합 토지세에 흡수(안)

지가상승 정도와는 연계시키지 않고 토초세 과세대상 용도의 유휴토지를 종합토지세의 분리 과세 대상 유형으로 분류하여 高率分離課稅(예:5%)하는 방법이 있다. 이것은 나대지 상태로의 보유를 억제하고 이용을 강제하는 효과를 유지하면서 지가상승정도에 따라 과세여부가 임의적으로 정해지는 문제점을 없애며 자본이득은 실현된 후 양도소득세에서 환수하는 방법이다.

그러나 이 방안은 현행 종합토지세가 이미 토지이용 상황에 따라 과세대상을 분류하여 차등 과세하는 구조를 갖고 있으나, 토지대장 및 전산입력된 종합토지세과세 전산대장중 현재 이용상황에 대한 정비를 필요로 하고 국세세목의 폐지후 지방세 세목인 종합토지세로 중앙정부의 토지조세 정책을 수정해야 한다는 문제점이 있다.

(3) 양도 소득세에 흡수(안)

기존의 實現主義 자본이득과세인 양도소득세 내에 과세대상 범위를 초과지가상승 유휴지에 한정하지 않고 토지초과이득세의 기본요소인 미실현 자본이득 과세를 보편화하는 방안이 있다.

과세대상을 정상지가 상승율을 초과하여 상승하는 유휴지에 한정하지 않음으로써 과세베이스의 편협성 및 불공평성 문제를 줄일 수는 있으나, 모든 토지소유자에 대해 미실현 자본 이득과세를 확대한다는 측면에서 세무행정 문제, 조세저항 문제, 그리고 납세를 위한 유동성 부족 문제(liquidity

problem)를 악화시킬 수 있다.

(4) 토지초과이득세의 폐지

토지초과이득세 세수 중 50%는 지방 양여금을 통해 지방정부에, 나머지 50%는 '토지관리 및 지역균형개발 특별회계'에 귀속되는데 1994 년 이후의 신규부과가 없었으므로 토지초과이득세 폐지에 따른 지방세입 감소와 토지특별회계 재원 감소는 이미 조정이 이루어진 상태라고 볼 수 있다.

토지초과이득세의 폐지의 의미는 토지초과이득세법에 의한 신규 부과가 없다는 것에 그치지 않고 기납부세액의 환급문제를 수반하는데 이는 차기 양도시 기납부 토지초과이득세를 양도세에서 공제하는 방식으로 해결 할 수 있다.

제5장 결 론

토지공개념은 사소유권의 남용의 결과로 발생한 토지투기를 중심으로 한 토지질서 문란의 사회적 폐해를 시정하고 토지정의를 실현하고자 하는 토지철학이며 토지사상이다. 그러나 구체적으로 토지공개념을 운용함에 있어 근본적인 토지제도의 개혁을 하지 못하고 토지 투기 억제를 위한 공법적 규제의 강화위주로 실천되어 왔다. 규제의 강화에 의하여 탈법행위가 행해지고, 탈법행위는 또다시 토지질서를 깨뜨리는 부작용을 낳았다.

토지공개념 제도의 도입이 지가 안정 및 토지의 효율적 이용, 그리고 형평에 미치는 효과에 대해서는 어느 정도 긍정적 평가를 할 수 있다. 그럼에도 그 도입취지에 비추어 볼 때 미흡한 점이 있다. 이는 현행 토지공개념 법률들이 토지문제의 참된 토지공개념 제도를 위한 주된 수단이 될 수 없음을 의미한다. 근원적인 해결을 위해서는 보다 강화된 토지관련 공개념 세제를 토지정책의 근간으로 하되 토지공개념 제도는 그 보완적 성격으로서 활용하고 특히 지가 안정과 관련해서 이러한 조세적 수단 뿐만 아니라 기타 거시 정책 변수를 적절히 관리하는 정책을 전개해야 할 것 이다.

또한 개발권을 토지소유권에서 분리하여 독립된 권리로 인정하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각하며, 아울러 개발권의 市場流通性(marketability)을 인정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

택지의 소유자체를 물리적으로 직접 규제하는 것은 불합리하며 바람직하지 못하므로 장기적으로는 택지의 공급량을 늘리는 방안과 더불어 조세에 의한 간접적 규제 방안을 강구하여야 할 것이다

소유상한을 초과하여 소유하는 택지의 처분을 촉진하기 위해서는 소규

모 택지의 개발 기법과 적극적인 활용방안이 제시되어야 할 것이다.

대도시 주변의 미개발 토지는 각각 적정 개발 시점이 존재하는데 나대지 대한 토지초과이득세 부과는 조기개발과 저밀도 개발을 강제하여 자원배분의 효율성을 왜곡하고 토지조세의 중립성에 악영향을 미쳤다. 토지의 효율적 이용이란 토지소유자가 경제 사회적 여건, 그리고 토지관련 세제 등을 고려하여 최적기에 최고의 수익을 위하여 개발의사 결정을 하도록 하는 것이다.

토지는 보존비용이 낮은 반면 일단 개발되면 다른 용도로의 전용비용이 매우 높기 때문에 경제전체의 차원에서도 한정된 토지자원을 개발수요에 맞추어 최적기에 가장 효율적으로 개발하는 것이 바람직하며, 동일시점에 있어서도 한정된 자원을 효율적으로 배분하여 토지개발에 사용하는 것이 합리적이라고 볼 수 있다.

미실현 자본 이득에 대한 보유단계 과세인 토지초과이득세를 資本利得稅的 특성과 保有課稅的 특성을 감안하여 양도소득세와 종합토지세에서 분리하여 흡수할 수 있는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

토지 공개념의 지속적인 실천의 要諦는 토지자원 배분의 衡平性의 실천에 있다. 토지를 量的으로 국민모두가 골고루 나누어 소유하는 측면과 토지가치를 골고루 나누어 향유하는 質的인 측면으로 구성할 수 있다. 양적인 배분의 형평성은 택지소유의 상한제, 공장용지의 기준율에 의한 소유, 묘지의 소유 상한 등을 들 수 있으며, 농지에 관하여서는 소유상한을 상향 조정하여야 국제경쟁력을 가질 수 있다.

이를 위해서는 과다하게 소유하고 있는 자는 소유에 따른 부담을 무겁게 함과 동시에 최적규모의 토지취득을 원하는 자에게는 쉽게 취득할 수 있

도록 지원해 줄 수 있는 제도적 장치도 함께 마련되어야 한다. 그 방법으로 과다하게 소유하고 있는 자는 쉽게 처분할 수 있어야 하고 최적규모의 토지 취득을 원하는 자는 쉽게 취득할 수 있게 하여야 한다. 여기에 토지신탁제도가 유용성이 클 것으로 사료된다.

투기자금의 투자자금으로의 전환을 유도하기 위해서는 토지에 대한 투자시장의 마련이 필요하다. 이 일을 위해서 저당시장의 활성화를 위한 저당권의 유동화(Mortgage)가 가능하도록 할 필요가 있다. 그리고 토지신탁에 의한 수익권의 증권화를 이루어 그것을 유통시키는 방법도 유용한 방안이 될 것이다. 이를 위해서 저당권 등기의 공신력 인정, 신탁전문기관의 활성화 조치가 따라야 한다. 저당권의 유동화 및 수익권의 유통을 위한 제도적 장치를 조속히 마련하지 않을 경우 선진국 토지관련 전문기관의 국내영업활동으로 우리의 토지시장이 침식당할 가능성을 배제할 수 없다.

향후 토지공개념은 자연이 국민 모두에게 준 토지임을 명심하고 환경보호를 위하여 개발이 제한되는 토지에 대해서는 개발손실의 보상을 강구하면서 모든 국민이 균등하게 토지를 향유할 수 있도록 함을 주된 목표로 하여 발전시켜 나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 國內文獻

곽태원, 우리나라 토지문제와 종합토지세, 한국조세연구원, 1991.

김경성 ·이용갑, 최신 개발부담금 제도 총람, 1995

김경렬, 토지공법, 사법행정문화원, 1997

김경환, 부동산투기와 부동산가격, 한국경제연구원, 1991.

김대식 ·노승기 ·안국신, 현대경제학원론, 박영사, 1996

김상용, 법과 정의 "토지거래 허가제에 관한 유동적 무효의 법리", 이회
창 선생 화갑 기념 논문집. 1995.

_____, 토지소유권 법사상, 대우재단 학술총서, 제 87 권. 1995.

김영표 ·정회남, 토지공개념제도의 사회경제적 효과에 대한 실증분석,
국토개발연구원,1994.

김정호, 부동산보유과세의 문제점과 개선방안,한국경제연구원, 1991

김홍대, 토지공개념 법제, 세경사, 1990

노영훈, 토지초과이득세의 쟁점, 재정 포럼 창간호, 한국조세연구원, 1996

방경식, 부동산학 개론, 범론사, 1995

서승환, 토지초과이득세와 부동산 가격, 주택금융, 1994.

_____, 한국부동산 시장의 거시계량분석, 홍문사, 1994.

손재영, 토지조세의 개편방향에 대한 연구, 한국개발연구원 1993

_____, Taxation as a Land Gongkaenyum Policy Tool, 논문, 1995.

유점동, 개발부담금제의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 논문, 1996

이성욱, 토지문제와 토지공개념, 국민경제제도연구원,1991.

_____, 토지보유과세 강화를 위한 개선방안, 한국조세연구원,1994.

_____, 토지공개념제도의 합리적 정착을 위한 제언,한국개발연구원, 1992.

이석연, 택지소유상한제 및 택지초과소유부담금제도의 위헌성, 토지공법학회, 1996.

이태교, 토지정책론, 유인물, 1997

주봉규, 토지문제의 이론과 실제, 서울대학교 출판부,1995.

지대식 ·최혁재, 개발부담금제도의 발전방향, 국토개발원, 1992

황명찬, 토지정책론, 경영문화원, 1985

허재영, 토지정책론, 박문사, 1992.

현진권, 조세관련 자료체계의 변천과 개선방향, 한국조세연구원, 1996.

홍학표, 부동산조세법, 행법사, 1994

건설부, 우리모두를 위한 토지공개념제도 해설, 1990

건설교통부, 토지정책관련제도의 평가와 앞으로의 발전방향, 1994.

건설교통부 ·국토개발원, 개발부담금제의 개선방안연구, 1995

국토개발연구원, 토지공개념 제도가 건설활동에 미치는 효과분석, 1992.

국토개발연구원, 토지공개념의 경제적효과 분석, 1990

국토개발연구원, 국토연구 제 22 권, 1994.

삼성경제연구소, 토지규제가 지가와 토지공급에 미치는 영향분석, 1996

21 세기경제장기구상 세제반, 조세제도 및 조세행정의 중 장기발전방향 (최종보고서), 1996.

전국경제인연합회, 토지부문 규제현황과 개선방안, 1994

전국경제인연합회 규제완화실, 토지정책의 평가와 과제, 1995.

토지공법학회, 토지공법연구 제2집, 1996.

토지공개념연구위원회, 연구보고서, 1989.

토지공사, 토지연구, 1997.1.2 월호.

토지공사, 토지연구, 1990.5.6 월호

한국개발연구원, 경제전망, 1990 봄호

한국조세연구원, 토지세제의 장기적 개편방안에 관한 연구, 1993.

2. 外國文獻

Anderson,James, E. Public Policymaking : An Introduction, Houghton Mifflin, 1990.

Barlowe, R., Land Resource Economics, Prentice-Hall Inc., 1978.

Evans, Alan C., The determination of the Price of Land, Urban Studies, Vol 20, 1983.

Herbert B. Doran & Albert g. Hinman, Urban Land Economics, McGrawhill, 1969.

J.F.Timmons, Land Policy Use and Abuse of America National Resources, A New York Times Company, 1972.

Smith,Roger S., The Taxation of Property in Less Developed Countries, The University of Wisconsin Press, 1976.

宮澤 弘, 新國土開發論, 東京:有斐閣, 1968.

成田二郎, 地域開發の理論と實際, 東京: 第一法規出版社, 1969.

ABSTRACT

A Study on the Problems in the System of the Concept for Public Real Estate and Plans for Improving it

Lee, Bum-Yul
Major in Real Estate
Dept. of Real Estate
Graduate School of Public Administration
Han-Sung University

The main purposes of the system of "the concept of public real estate " (hereinafter referred to as 'the public real estate system') are by the means of three acts (Act of ceiling possession of building-sites, Act relating to retrieve of development interests, Act of the tax of excessive profits in real estate, all of them enacted in 1989) to achieve the followings: first, to lead people to possess all building-sites of this country equally by determining the threshold of possession of dwelling houses; secondly, to provision of building-sites; thirdly, to prevent any speculation in real estate by retrieving capital interest and

unearned income arising from land and allocating them duly and properly; and lastly, to be useful for sound development of people's economy by promoting efficient use of land.

Evil practices incurred by speculation in real estate for a past long time can be divided generally into its effect influencing the equity in distribution associated with biased possession of real estate and its effect influencing the efficient use. The more these evil practices are serious, the more increased the requests for measures restraining such speculation are; therefore, our expectations have been enlarged of the measures designed to comply with this requests.

Reviewing how the actual effects of the public real estate system came out in the light of restraint of speculation in real estate, how the changes of social phenomenon have made a request for modifying the laws concerning the concept of public real estate in application thereof and some advanced solutions including newly enlarged provision of land and active encouragement of making use of land as well as the establishment of real estate policy, I would like to summarize the problems of this system and put forward practicable plans for improving it below.

The concept of public real estate is a doctrine or philosophy that is

intended to correct socially evil practices like real estate speculation resulting from abusive exercise of private possession and realize justice and fairness in real estate. Specifically this concept, however, has been mainly operated not in renovating the real estate system basically, but in reinforcing the restraint of real estate speculation. Violations have been committed due to that reinforcement, resulting in evil effects breaking down order in real estate.

The introduction of the system of the concept of public real estate may be appraised affirmatively in a sense in the aspects of stabilization of the price of land, efficient use thereof, and the effect on equity. Nevertheless, there are still insufficient points in the light of the motive of the introduction; this means that current legal system concerning the concept of public real estate cannot be a significant and useful method to set up the genuine framework dealing with real estate problems.

To resolve these problems basically, more strengthened taxation concerning the concept of public real estate should be a cornerstone of land policy, but at the same time, the public real estate system should be utilized as a supplementary method. Connected with stable price of real estate in particular, the policy should be developed which will conduct macro policy variables properly as well as this device of real

estate tax.

Moreover, it seems to be necessary that we should ponder over the plan permitting the separate right to develop apart from possession of land, and examine the device admitting marketability of the right to develop furthermore.

Bearing in mind that nature is given to all of the people in this country and contemplating the compensation for loss of development, we should improve this public real estate system in the future to firstly guarantee each person to possess his or her own land evenly and equitably.