

선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(I)
Land Policy Direction and Implementation Strategy
Preparing for the Advanced Society(I)

국토연 2006-28 · 선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(Ⅰ)

지은이 · 채미옥, 정희남, 송하승 / 펴낸이 · 최병선 / 펴낸곳 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2006년 12월 26일 / 발행 · 2006년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0114(대표), 031-380-0426(배포) / 팩스 · 031-380-0470

값 · 7000원 / ISBN · 89-8182-439-8

한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 · B170900

<http://www.krihs.re.kr>

©2006, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2006-28

선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(I)
Land Policy Direction and Implementation Strategy
Preparing for the Advanced Society(I)



채미옥 · 정희남 · 송하승



연구진

연구책임 채미옥 선임연구위원

연구반 정희남 연구위원
송하승 연구원

외부연구진 류해웅 한국부동산연구원 부원장
吳次芳 중국절강대학교 동남토지학원 원장
박인성 중국절강대학교 교수

연구심의위원 박양호 부원장(주심)
손경환 선임연구위원
염형민 선임연구위원
지대식 연구위원

연구협의(자문)위원 김상용 연세대학교 교수
김행중 세명대학교 교수
박헌주 주택도시연구원 원장
장용동 헤럴드경제 기자
최정호 토지정책팀 팀장

발 간 사

토지제도는 한 나라의 정치, 사회, 경제, 문화적으로 중요한 위치를 점하는 기반제도이다. 한 왕조, 국가의 흥망성쇠는 토지제도와 깊은 연관을 가지고 있다. 그래서 한 왕조가 시작될 때 마다 토지제도의 개혁은 최 우선과제로 추진되곤 하였다.

우리나라의 토지정책은 경제정책의 보조 수단으로 활용됨으로써 일관성 있는 토지정책의 목표나 가치관을 정립하지 못하였고, 당시의 시대적 여건에 따라 부동산경기 활성화 대책 또는 투기억제 및 지가상승억제 대책이 반복되어 왔다. 이는 한편으론 토지이용 원칙에 대한 국민의 불신을 심화시켰고, 다른 한편으론 토지정책의 규범성을 훼손하는 결과를 초래하였다.

21세기에 접어들면서 토지정책을 둘러싼 제반 여건이 급격하게 변화하고 있다. 부동산시장 개방에 따른 국내 토지시장의 세계시장구도 편입, 정보화와 지방화에 따른 국토관리 여건의 변화, 환경보호 및 지속 가능한 개발의 중요성 증대 등등 실로 엄청난 변화들이 우리 앞에 펼쳐져 있다.

이와 같은 제반여건들을 지혜롭게 수용할 수 있는 선진적인 제도 틀을 갖출 때 우리의 선진사회 진입은 가능해진다. 따라서 앞으로의 토지정책은 투기억제 또는 경기부양대책과 같은 임기응변적 대책에서 탈피하여, 선진사회를 이끌어가

는 토지정책으로 발전되어야 한다. 일반 경제상황이나 경기변동 등에 좌우되지 않는 정책의 일관성을 갖추어야 하고, 건전한 토지이용 및 소유의식이 국민의식으로 정착될 수 있도록 합리적인 개발이익환수체계를 갖추어져야 한다. 아울러 지속적인 토지시장 투명화 정책과 과학적 시장관리수단을 통해 세계적 시장질서에 부합하는 체계를 구축하여야 한다.

이러한 배경 하에 우리연구원에서 수행한 「선진화 사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(I)」는 토지정책의 기초가 되는 토지관과 토지사상, 토지시장의 변화, 토지정책에 대한 법원의 판례 변화, 국민의식의 변화 등을 종합적으로 분석하여 큰 틀에서 정책흐름과 정책환경의 변화를 검토한 연구이다. 이 연구에서 제시한 토지정책의 규범성 회복방안이나 시장관리 과학화 방안 등은, 우리나라 토지정책을 대증요법적 대책에서 한 단계 고양시켜 선진적인 정책으로 발전시키는 논의를 시작케 하는 출발점이 될 수 있을 것이다. 금년도에 연구된 연구결과는 2차년도에 연구에서 집행 가능성이 높은 정책대안으로 구체화되기를 기대한다. 그 동안 이 과제를 발굴하고 수행한 재미욱 토지·주택연구실장, 정희남 연구위원, 송하승 연구원의 열정과 노고에 심심한 감사를 표한다.

2006년 12월

국토연구원장 최병선

서 문

모든 제도는 그 제도가 운영될 수 있는 당시의 사회적 여건과 각종 정책 환경에 기초하여 만들어지고, 제도를 둘러싼 여건이 변화하게 되면 그러한 여건 변화에 맞게 제도의 틀과 운영방법 등이 수정되어야 한다. 이러한 여건 변화에 탄력적으로 대응할 수 있을 때 한 제도는 생명력을 갖고 발전되어 나갈 수 있고, 그렇지 않을 경우 그 제도는 유명무실한 제도로 사라지게 될 가능성도 배제하기 어렵다.

이 연구는 2개 년도에 걸쳐 수행하는 연구로서, 토지에 대한 다양한 견해와 그 간의 토지정책 전반을 재검토하여 토지정책의 거시적 흐름(mega trend)를 파악하고, 우리나라가 선진사회를 대비하는데 필요한 추진전략을 마련하는 데에 있다. 금번 1차년도 연구는 큰 틀에서 토지정책의 큰 흐름을 파악하여 정책방향을 제시하는 데에 목적이 있고, 2차년도 연구는 금번 연구에서 제시한 정책방향 중에서 핵심적으로 추진해야 할 과제를 중심으로 구체적인 추진방안을 검토하도록 계획되어 있다.

따라서 금년도 연구에서는 토지정책의 변화, 토지시장의 변화, 국민의식의 변화, 법원판례 변화를 기초로 토지정책의 거시적 흐름을 파악하고, 그 정책적 함의를 도출하였다. 이를 기초로 현재 우리나라가 처한 세계화, 지방화, 정보화 등

의 제반 여건을 고려한 향후의 정책방향을 검토하였다.

이 연구를 추진하면서 토지에 관한 국민의식이 토지의 공공성 보다 사익우선 쪽으로 옮겨가고 있는 현상이나, 공익성을 추구하는 토지정책 수단에 대한 헌법 불합치 판정등으로 정책의 규범성이 크게 훼손되는 문제 등을 파악할 수 있었다. 이에 대한 대안으로 왕토사상을 현대적 개념으로 계승 발전시켜 공익과 사익에 대한 정부와 국민, 행정부와 사법부의 견해차를 축소하는 방안과 정책의 규범성을 회복시키는 방안 등을 제시하였다.

이 연구에서 제시한 토지정책의 기본철학 정립 및 규범성 회복방안이나, 시장 관리의 과학화 방안 등은 우리나라의 토지정책을 투기억제대책과 같은 대중요법적 대책에서 한 단계 고양시켜 선진적인 토지정책으로 발전시키는 논의를 시작케 하는 출발점이 될 수 있을 것이다.

하지만, 이 연구는 1년 이라는 한정된 기간 동안에 수행됨에 따라 왕토사상과 토지공개념 사상 외에는 우리나라 토지제도의 바탕이 된 토지사상이나 토지철학을 깊이 있게 규명하기가 쉽지 않았다. 앞으로 토지정책연구는 단순한 정책개발을 위한 연구만이 아니라, 정책의 기초사상과 철학을 정립하는 이론적인 연구도 활발하게 추진되어 정책의 이론적 기초가 굳건하게 다져지기를 희망한다.

2006년 12월

채미옥 토지·주택연구실장

요 약

제1장 연구개요

연구목적

이 연구는 토지정책과 토지정착을 둘러싼 정책환경의 변화를 분석하여 토지정책의 거시적 흐름을 파악하여, 우리나라가 선진사회로 나아가는데 필요한 토지정책방향과 추진전략을 제시하는데 그 목적이 있다.

연구범위

본 연구는 2개년 연속과제로 추진한다. 1차 년도인 금년에는 토지정책의 변화, 토지시장 분석, 국민의식 등을 분석하여 토지정책의 거시적 흐름과 정책방향을 제시한다. 2차 년도에는 1차 년도에서 제시한 핵심정책 방향에 기초하여 개별 정책수단의 개선대안을 마련한다.

연구방법

주요 연구방법은 크게 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 문헌조사를 통해 토지관과 토지정책의 시대적 변화를 분석한다. 둘째, 각종 통계자료를 기초로 토지시장의 변화를 분석한다. 셋째, 토지에 관한 국민의식 조사를 실시한다. 토지에 대

한 국민의식조사는 1979년, 1985년, 2000년에 실시된 바 있다. 이번 조사는 횡단면적인 분석과 함께 앞선 3차례 조사와 시계열적인 분석을 통해 국민의식의 변화를 분석한다. 넷째, 외부 전문가에게 원고를 청탁하여 부동산정책관련 판례를 조사 분석하고, 동양 사상의 중심인 중국의 토지사상도 집필 의뢰한다. 기타 연구자문회의를 개최하여 각계각층의 의견을 수렴한다.

제2장 토지정책의 변화

1. 토지관과 우리나라 토지정책의 기초 사상

토지관

토지관이란 토지를 바라보는 관점이다. 토지관은 인간이 뿌리내리고 살고 있는 지역적 조건, 역사문화적 환경에 따라 나라마다 다르게 형성된다. 인간이 토지를 바라보는 관점은 토지에 밀착해서 생활해온 원시시대 이후 생활양식과 생산기술의 발달에 따라 생존의 필수요소, 생산재, 소비재, 자산증식수단 등으로 변화해왔다.

이와 같은 개개인의 토지관이 모여져서 집단의 토지관, 공동체 또는 국가 전체의 토지관으로 일반화되고, 이를 기초로 토지를 분배하고 이용하는 각종 토지제도가 형성된다.

왕토사상

왕토사상(王土思想)은 시경(詩經)의 시구(詩句)인 “하늘 아래에 왕의 땅이 아닌 곳이 없고, 온 땅 끝까지에 왕의 신하가 아닌 이가 없다”(溥天之下 莫非王土, 率土之濱 莫非王臣)에 표현된 토지와 신하에 대한 왕의 절대적 지배권 사상이다.

왕토사상은 신라시대 이후 조선시대까지 토지제도의 기본 사상으로 활용되어 왔다. 고려시대(전시과)와 조선시대(과전법)에는 왕토사상에 기초하여 국왕이 신하에게 토지를 분배하였는바, 토지의 소유권은 왕에게, 수조권은 공신에게, 경작

권은 일반 농민에게 부여하는 체제였다.

왕토사상에 의한 과전법은 조선 후기로 넘어가면서 개인의 토지사유가 늘어나 토지제도의 문란을 초래했다. 이에 따라 유형원, 이익, 박지원, 정약용, 서유구 등의 실학사상가들이 토지제도 개혁을 주장하였다. 실학사상가들의 토지제도 개혁안은 오늘날의 토지소유상한제, 토지거래허가제, 토지공유제 등과 유사하다.

토지의 사소유권 확립과 토지공개념 사상

우리나라의 왕토사상은 일제시대에 조선토지조사령, 조선민사령, 조선삼림령에 의하여 절대 사소유권을 인정하는 근대적 사유제도가 이식(대륙법)되면서 단절되었다. 토지사유제도도 토지를 상품으로 보는 자본주의의 내재적인 특성으로 인해 지가상승과 부익부 빈익빈의 사회문제, 환경과파 등의 문제가 야기되었다.

이에 따라 사유권 제한 필요성이 대두되어 토지의 공공성을 강조하는 토지공개념이 대두되었다. 토지공개념은 사유재산제의 틀 내에서 사유권에 일정한 제한을 가하여, 토지의 소유, 이용, 개발로 나타나는 부정적인 외부효과를 최소화하고자 하는 것이다.

2. 토지정책의 변화고찰

우리나라의 근대 토지정책은 시대적 여건에 따라 형평성과 효율성의 양대 목표를 반복적으로 채택하였다. 일제시대에는 식민지 착취가 정책의 기본 목표였으며, 이를 달성하기 위하여 토지조사령이나 조선시가지계획령 등이 제정되었다. 해방이후 1950년대까지는 형평성 추구가 토지정책의 기본목표였으며 이를 위하여 경자유전의 원칙에 의한 농지개혁이 이루어졌다.

1960년대부터는 경제개발을 뒷받침하는 수단으로서 토지정책이 활용되었으며, 따라서 토지정책의 기본목표가 경제적 효율성을 추구하는 형태로 추진되었다. 1970년대부터 경제개발을 뒷받침하면서 동시에 개발로 나타나는 문제를 예방하기 위하여 개발제한구역제도나 국토이용계획제도 등이 도입되었다. 1980년

대부터 부동산투기가 전국적인 현상으로 고착되었고, 정부는 부동산경기활성화와 부동산투기억제대책을 반복적으로 시행하였다. 부동산투기억제정책으로는 토지의 공공성을 극도로 강조한 공개념제도에 의해 직접적인 시장규제방법을 채택하였다. 1990년대에는 초반에는 규제완화와 토지공급확대정책을 추진하였으나, 후반의 외환위기 이후 토지정책의 패러다임이 수요축진 공급억제 정책으로 급전환하였다. 2000년대 초반에는 1990년대 초반의 규제완화 조치로 나타난 문제점을 치유하고자 계획적 국토관리체계를 구축하였다. 그리고 2000년대 중반에는 부동산투기억제를 위한 부동산시장 안정대책이 40여 차례 발표되었다.

3. 토지정책변화의 시사점

조선시대 때 토지제도의 문란으로 나타난 문제를 바로잡자는 실학사상가들의 기본논리는 왕토사상에서 출발하였다. 해방 이후 우리나라의 토지정책은 당시의 시대적 여건에 따라 사유재산권 보다 토지의 공개념을 강조하는 정책과 사유재산권 보장을 강조하는 형태의 정책이 주기적으로 반복되었다. 이와 같은 대중요법적 접근으로 말미암아 왕토사상처럼 모두가 받아들이고 따를만한 토지정책의 기본사상 도출에는 실패하였다. 그리하여 오늘날 공익과 사익의 대립을 절충할 수 있는 합리적 논리 도출이 곤란한 상태가 되었다.

시대별 토지정책의 기초는 억제와 완화의 양축을 오감으로써 정책의 일관성을 결여하였고, 정책에 대한 시장의 내성을 키우는 결과를 초래하였다. 이로 인해 토지시장의 과열과 부의 불균형문제, 개발과 보전의 갈등문제가 토지정책 주변에 포진하게 되었다.

이와 같은 토지정책의 변화를 요약해보면 우리나라의 토지정책 대상은 농지 중심에서 도시용지로 변화하였고, 정책목표는 형평성 추구하고 경제적 효율성 추구가 반복되어 왔다. 중점 추구가치도 개발지향적 가치관에서 개발과 보전의 조화로 변화하고 있으며, 토지시장 형태도 폐쇄적 시장에서 개방적 시장으로 변화하였고, 정책 접근방법도 지역적 매체 중심에서 광역적이고 종합적 형태로 변화하고 있다.

<그림 1> 토지정책의 형태 및 패러다임 변화

	1950년 이전	2000년대 이후
대 상	농지	도시용지
정 책 목 표	형평성	효 율 성
중점추구가치		개 발
시 장 형 태	폐쇄적	개방적
접 근 방 법	개별적	종합적 (선택적 집중)
범 위	지업적	광역적 + 지업적
시장규제방법	직접적	간접적 (투명화)
정 책 기 반	수작업	정보화 (속성 → 공간)

이러한 정책변화가 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 국제화·개방화에 맞는 토지정책의 역할과 기능 조정에 대한 국민의 공통가치를 도출할 필요가 있다. 둘째, 토지를 둘러싼 사익과 공익의 갈등을 완화하는데 적용될 수 있는 보편적인 기준마련이 필요하다. 셋째, 세계화에 따른 개방된 시장관리를 위하여 세무조사와 같은 즉흥적인 규제 의존도를 낮추고, 체계적인 시장관리 정책이 필요하다. 넷째, 토지시장의 지역적 세분화가 가속화되고 있기 때문에 지역별로 상충적인 요구가 증가하고 있다. 따라서 토지정책의 지방화를 추진할 필요성이 있다.

제3장 토지시장의 변화

토지시장변화의 특성

우리나라의 토지시장을 분석해보면 다음과 같은 특성이 나타난다.

첫째, 우리나라의 토지시장은 주기적인 지가상승과 토지투기로 특징지워진다. 다만, 1960년대 이래 지속적으로 도시용지 공급이 늘어나면서 지가상승률의 최

고점은 점차 낮아지고 있다

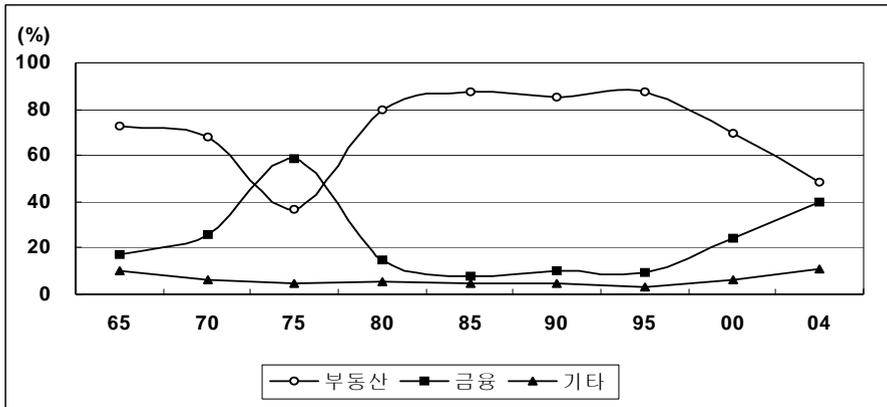
둘째, 우리나라의 토지시장은 토지이동성이 매우 높은 특성을 가지고 있다. 토지의 거래빈도는 시장경제가 자리를 잡아가면서 더욱 늘어나고 있는 추세이다. 1975년에는 전체 사유지의 3.2%가 거래되었으나 2004년에는 전체 사유지의 5.2%가 거래되었다. 주택 역시 1975년에는 8.2%가 거래되었으나 2004년에는 전 책주택의 9.6%가 거래되었다.

셋째, 우리나라의 토지와 주택시장은 대도시 내의 주거지역이 주도하는 것으로 분석된다. 토지와 주택의 거래는 대도시에서 빈번히 일어나, 2004년에 6대 광역시에서 평균 12.7%의 토지가 거래되었다. 특히 서울에서는 20.8%의 토지가 거래되는 등 전체 토지거래 건수의 약 40%가 수도권에 집중되고 있다. 용도지역별로는 주거지역이 70%, 토지용도별로는 전체거래 건수의 65%가 도시용지인 대지에 집중되고 있다.

넷째, 토지가 빈번하게 거래되면서 토지시장의 유통 규모가 급격히 확대되고 있다. 토지시장의 유통규모는 1975년에 3.2조원이던 것이 1985년에는 21조원, 1995년도에는 190조원, 2004년에는 479조원으로 늘어났다.

다섯째, 가족 내 세대 간 거래가 높다. 지난 30여 년간 상속재산의 80%가 부동산으로 이루어졌으며, 그 중 과반수이상인 토지를 통한 상속이다.

<그림 2> 상속재산구성비



여섯째, 도시용지 중심의 토지이용구조가 확대되고 있다. 2004년 현재 전국토의 21.38%와 65.10%가 농경지와 임야로서 도시용지 규모는 상대적으로 작았지만, 지난 1960년대 이래 도시용지의 증가율은 상대적으로 컸다. 그러나 아직까지 한국의 1인당 도시용지 면적은 일본의 절반 수준에 불과하여, 앞으로도 당분간은 도시용지가 증가할 것으로 보인다. 2003년 현재기준으로 일본의 1인당 도시용지 면적은 74평이지만, 한국은 34평에 불과하다. 택지의 경우, 일본은 1인당 39.4평이지만 한국은 1인당 15.5평에 불과하다.

토지시장 변화의 시사점

첫째, 토지시장의 주기적 지가 상승에 대비한 장기적 시장안정책이 필요하다. 둘째, 부동산시장과 자본시장의 통합이 가속화되고 있으므로, 토지 이외의 투자 대상인 주식, 채권시장과 연계한 시장안정책을 고려할 필요가 있다. 셋째, 토지가격 상승률의 최고점이 점차 낮아진 것은 그동안 도시용지가 지속적으로 늘어남에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 수요억제뿐 아니라 적절한 공급확대가 토지시장 안정조건임을 감안할 필요가 있다.

제5장 토지정책 판례분석

농지거래 및 소유에 대한 판례

농지에 대한 대법원의 판례는 토지정책과 부합하는 사례와 부합하지 않는 사례가 있다. 타인의 명의를 빌려 농지분배를 받는 내용의 명의신탁(名義信託)은 『농지개혁법』상 경자유전의 원칙에 비추어 그 효력을 인정할 수 없다는 토지정책 목표와 부합하는 판례이다. 그러나 농지매매증명제와 관련하여, 대법원은 농지매매증명이 없더라도 매매의 효력을 인정하거나 농지매매증명을 받을 수 없는 자가 토지를 매수하여 제3자 명의로 명의신탁한 것을 승인한 것도 있다. 이는 법원이 적법을 가장한 위법을 승인함으로써 농지소유상한제도와 경자유전의 원칙을 지향하는 토지정책 목표에 반하는 판결이다.

토지공개념에 관한 판례

대법원은 토지공개념제도를 지지하였으나, 헌법재판소는 토지공개념제도에 위헌 또는 헌법불합치결정을 내렸다. 헌법재판소는 개발부담금제에 대해서는 합헌을, 택지소유상한제에 대해서는 위헌결정, 토지초과이득세제에 대해서는 헌법불합치결정을 내렸다.

이와 같은 헌법재판소의 결정은 공익을 우선시한 종래의 토지정책에 전환을 가져오는 계기가 되었다. 이로 인해 토지정책이 공공복리를 위해 사소유권을 규제할 때 공익과 사익에 대한 비교형량(比較衡量)을 통하여 정책결정을 하도록 변화되었다.

토지거래규제에 대한 판례

대법원은 토지거래허가구역 안에 있는 토지의 사적 계약이 사후 행정청으로부터 허가를 받게되면 계약이 효력을, 허가를 받지 못하면 계약이 효력이 없다는 유동적 무효의 법리를 유지해왔다. 이와같이 사소유권을 중시하는 입장의 대법원 판결은 지가상승과 투기를 억제하여 토지시장의 안정을 도모하려는 토지거래허가제의 입법목적과 다소 상치되는 판결이다.

검인계약서의 검인에 대해서는 「부동산등기 특별조치법에 따른 대법원규칙」에서 단순히 형식적 요건만 갖추면 검인을 해 주는 등 검인계약서의 증거력이나 입증책임에 관한 판결에 치중하였다. 중간생략등기와 명의신탁에 대한 판결과 관련하여, 대법원은 중간생략등기와 명의신탁의 사법적 유효성을 인정하는 판결을 내렸다. 부동산실명제에 대한 판결에서도 투기방편 여부, 의무위반 기간에 대한 고려 없이 일률적으로 부동산실명제 위반과징금을 부과하는 것은 헌법불합치라고 판결하였다.

토지이용규제에 대한 판례

토지이용규제에 대해서는 대법원과 헌법재판소가 다소 상이한 판결을 내렸다. 대법원은 종래 국토이용계획이나 도시계획에 의한 용도지역, 지구, 구역의 지정

및 변경이 헌법상 재산권보장규정에 위배되지 않는다고 판결하였다. 개발제한구역 역시 공공복리를 위해 수인하여야 하는 제한으로서 재산권의 본질적인 내용을 침해하는 것이 아니라고 판결하였다.

이에 반하여 헌법재판소는 개발제한구역 지정은 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 것이고, 이에 대한 보상이 없는 것은 비례의 원칙에 위반된다고 헌법불합치 결정을 내렸다. 장기미집행 도시계획시설 부지도 헌법불합치 결정을 내렸다.

대법원 판결과 헌법재판소 결정의 영향

토지공개념제도와 개발제한구역 및 장기미집행 도시계획시설부지에 대한 헌법재판소의 판결은 공공복리를 앞세운 토지정책에 제동을 거는 계기가 되었다. 이후의 토지정책은 헌법재판소의 판결에 영향을 받아 공익과 사익의 조화를 고려하는 방향으로 전개되고 있다. 개발제한구역과 장기미집행 도시계획시설부지, 「자연공원법」개정에서 자연공원 안의 토지(2001), 「도로법」개정에서 접도구역 지정(2004), 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(2005)」상 도시자연공원구역 안의 토지에 대한 매수청구권이 제도화되는 계기가 되었다.

한편 대법원이 중간생략등기와 명의신탁의 사법적 유효성을 인정하는 판결은 법원이 중간생략등기나 명의신탁을 통한 부동산투기를 합법적으로 인정해주는 결과를 초래하였다. 이는 부동산등기제도나 부동산실명제의 기본 취지를 퇴색시키고, 토지정책의 규범성을 훼손시키는 문제를 초래하였다.

제5장 토지에 대한 국민의식

「토지에 대한 국민의식 조사」 개요

전국을 대상으로 지역별 권역별 하위 분석단위를 고려하여 지역범위를 설정하였고, 연령별 표집오차를 줄이기 위해 조사대상을 30대 이상 70대 이상로 한정하였다. 표본 수는 총 1800부이며, 95%의 신뢰수준에서 표집오차는 $\pm 2.3\%$ 이다. 조

사 시기는 2006년 9월 15일부터 21일까지이며 전화조사를 실시하였다.

토지투자에 대한 인식

토지에 대한 관심도는 67%가 관심이 있는 것으로 응답하였다. 토지를 이용하여 자산을 증식시키는 데에 대한 인식은 응답자의 2/3이상이 ‘재산증식을 위해 토지를 사고파는 것은 사회적으로 문제가 되지 않는다’고 응답하였다. 이는 1979년도의 51.1%에 비해 토지투기나 투자에 대해 부정적인 견해가 크게 감소한 것이다. 토지를 이용한 자산증식에 대한 의식은 젊은 계층일수록, 소득이 많을수록 문제가 될 것이 없다는 반응이 높았다.

투자대상으로서의 토지 및 주택 선호도

투자대상으로서의 토지에 대한 선호도는 시장의 유동성 자금, 저금리 등 외부 환경 요인으로 인해 1979년에 비해 2배 정도 증가하였다. 투자선호를 지역별로 분석해보면, 서울과 수도권, 특히 서울 강남권에서는 주택 선호가 높고, 수도권 이외지역에서는 토지에 대한 선호가 높게 나타났다.

<그림 3> 토지에 대한 선호도 변화



선호하는 토지유형도 농사지를 농지에서, 택지 또는 전용 가능성이 높은 농지나 임야로 변화하였다. 1979년도에는 농사지를 수 있는 농지에 대한 선호도(1979년에 26.4%, 1985년에 37.4%)가 가장 높았지만, 2000년에는 택지가 33.5%, 2006년에는 투자목적의 농지·임야가 34.2%로 가장 높았다. 이는 택지로 전용 가능성이 높은 대도시 주변의 농지와 임야에 대한 투기와 택지전용 수요, 그리고 그로인한 난개발 발생 가능성이 여전히 존재하고 있음을 시사한다.

소득계층별 투자대상을 보면, 100만원 이하 저소득층은 은행예금(33.4%)을 가장 선호한 반면, 400만원 이상 중고소득층은 토지와 주택 등 부동산 매입을 선호하는 것으로 나타났다. 부동산투자 선호지역으로는 전체 응답자의 31.6%가 서울이나 수도권 내 토지를 사고 싶다고 응답하였고, 27.2%가 지방대도시 인근에 있는 중소도시를 선호하였다. 수도권 거주자는 55.3%가 서울이나 수도권 내 토지를, 수도권 이외지역은 8.9%가 수도권이나 서울의 토지를 선호하는 것으로 나타났다. 특히 서울 거주자의 60% 이상은 수도권이나 서울 내 토지를 선호하고 있었다.

<표 1> 지역별 구매선호 주택 및 건물 입지지역

(단위 : %, 명)

지역 구분		서울 강남권	서울 강남 이외 지역	수도권	수도권 이외 지역	합계
전국		19.2	16.7	60.0	40.0	610(100.0)
수도권	수도권	23.6	20.3	77.2	22.8	365(100.0)
	이외 지역	12.7	11.3	34.4	65.6	245(100.0)
도시 규모	대도시	20.5	18.1	64.7	35.3	311(100.0)
	중소도시	18.3	15.4	57.9	42.1	245(100.0)
	읍면	16.4	14.6	43.5	56.5	54(100.0)
서울	전체	24.9	22.4	80.1	19.9	179(100.0)
	강남권	12.5	18.7	62.5	37.5	25(100.0)
	이외 지역	26.9	23.0	83.0	17.0	154(100.0)

토지문제에 대한 인식

시대별로 토지문제에 대한 인식도 다소 변했다. 1979년 이후로 토지가 부족하

다'와 '토지가 비싸다'라는 반응이 감소한 반면, 2000년 이후부터 '토지를 투기수단으로 이용한다'와 '일부 사람들이 너무 많은 토지를 갖고 있다'로 인식하는 응답비율은 많이 증가하고 있다. 지가가 상승하는 원인도 '일부 사람들의 투기' 때문이라는 응답비율이 1979년 35.8%에서 2006년 26.2%로 감소했고, '투기억제 수단'의 문제가 5.4%에서 10.8%로, '부동산업자들의 조작'이 7.6%에서 12.9%로 증가하여 정부의 부동산관리 대책과 부동산업자의 시장조작 가능성에 대한 문제인식이 증가하였다.

개발과 보전에 대한 인식

개발과 보전이 공존하는 국책사업들에서 41.2%가 '계획대로 개발해야 한다'로 응답하여, 환경보전을 고려해야 하는 인식이 많이 늘었다. 환경보전 의식은 젊을수록 높았다.

<표 2> 국토의 개발과 보전 문제에 대한 입장

(단위 : %, 명)

구 분		계획대로 개발	환경적으로 중요한 지역은 개발사업 중지	개발사업 전면중지	모름	합계	
전 국		41.2	43.8	13.3	1.7	1800(100.0)	
별 도	수도권	수도권	36.6	47.7	14.4	1.3	874(100.0)
		이외지역	45.6	40.1	12.2	2.1	926(100.0)
	도시규모	대도시	38.4	45.9	13.4	2.3	856(100.0)
		중소도시	42.7	42.9	13.5	0.9	770(100.0)
		읍면	48.8	37.2	11.7	2.3	174(100.0)
	서울	전체	35.2	48.0	14.8	2.0	386(100.0)
		강남권	46.8	40.4	12.7	0.0	73(100.0)
이외지역		32.6	49.7	15.3	2.5	313(100.0)	
연령대	30대	28.3	57.9	13.4	0.4	608(100.0)	
	40대	41.8	44.7	12.2	1.3	577(100.0)	
	50대 이상	53.4	29.1	14.2	3.3	616(100.0)	

시행된 정책에 대한 반응 및 효과

그 동안 실시된 난개발방지 정책의 효과에 대해서는 별로 개선되지 않았다는 응답이 약 60%, 전혀 개선되지 않았다가 14.1%로서 응답자의 74%가 난개발방지 효과에 부정적 반응을 보였다. 토지 이용 및 개발 행정절차 간편화에 대해서는 56.1%가 간편해지지 않았다고 응답하였다.

양도소득세율의 적정성에 대해서는 응답자의 54.9%가 양도소득세율이 높다고 보았고, 종합부동산세 부과기준과 비율도 다소 높다는 입장이 많았다. 양도소득세의 투기억제 효과에 대해서는 ‘투기억제에 도움이 되지 않는다’는 응답이 1976년 11.5%, 1985년 11.9%, 2006년 46.4%로 급증하여 부정적인 반응이 증가하고 있다.

반면 정부의 공공사업으로 인해 수용을 당해본 경험은 조사자의 9.2%가 경험이 있다고 응답하여 10명당 1명 정도는 피수용 경험을 갖고 있었다. 보상액에 대한 반응은, 적정하다는 반응이 30.6%이지만, 1979년도 조사 12.5% 때보다는 보상 수준이 많이 현실화되었다고 보고 있었다. 이와 함께 공공의 이익을 위하여 개인의 재산권 행사를 제한하는 지역에 대해서는 94.7%가 규제에 따른 손실을 보상해 주어야 한다고 응답하였다.

토지정책방향에 대한 인식

바람직한 도시용지 공급 방법으로는, ‘기존 도시용지 재개발’이 57.8%로 가장 높고, ‘신도시 개발’이 24.1%, ‘도시주변 농지나 녹지개발’이 10.2% 순이었다. 이는 기존도시 재개발에 대한 2000년도 반응(44.9%)보다 크게 증가한 것으로, 도심 지역 재개발이나 재건축에 의한 공급방법 선호도가 증가하였다. 수도권은 비수도권보다 ‘신도시 개발’과 ‘기존 도시용지 재개발’의 선호 경향이 강하고, 도시규모가 클수록 ‘기존 도시용지 재개발’을 선호하였다.

토지이용과 개발시 토지의 공공성을 강화하는 정책에 대해서 81.2%가 그 필요성을 조금이나마 동감하였고, 이러한 경향은 연령대가 낮아질수록 더욱 뚜렷이 나타났다. 그러나 토지의 공공성 강화가 불필요하다는 응답이 2000년의 5.8%보

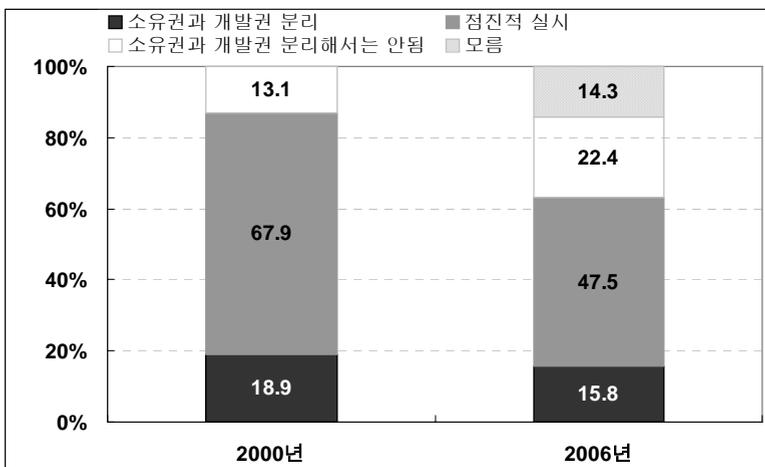
다 2006년에는 13.1%로 높아져 토지의 공공성 강화정책에 대한 반대 의식이 높아졌다.

<그림 4> 토지의 공공성 강화정책에 대한 견해 변화



토지의 개발권과 이용권 분리 정책에 대해서는 반대의견이 22.4%로 찬성의견 15.8%보다 높았다. 특히, 토지를 소유하고 있는 응답자의 반대가 높았다. 2000년에 13.1%가 반대했지만, 2006년에 22.4%가 반대하여 거의 2배 이상 증가하였다.

<그림 5> 토지의 소유권과 개발권 분리에 대한 견해 변화



바람직한 토지소유 및 이용제한 정책에 대해서는, 일정 면적 이상의 소유에는 직접제한(38.4%)이나 세금 중과(36.8%) 등 대부분 과다보유를 제한하는 방안을 지지하였다.

자연경관과 생태적 가치가 높은 토지나 역사적으로 가치가 있는 건물 등을 매입하여 보전하려는 국민신탁운동에 대한 국민들의 참여의사는 2000년 64.2%에서 2006년에는 68.9%로 환경보전에 대한 참여의사가 증가하고 있다. 토지비축제도에 대해서, 2000년에는 41.3%가 반대하였지만 2006년에는 16.1%만이 반대하여 토지비축제도의 필요성에 공감하는 인식이 크게 증대하였다. 토지임대제도에 대한 지지도를 조사한 결과, 84.1%가 임대기간이 충분히 길고 임대료가 오르지 않는다면 빌려서 이용하겠다고 답하였다. 이는 1985년의 63.5%에 비해 지지도가 현저히 높아진 것이다.

남북통일 이후의 북한 토지 처리에 대해, 분단이전의 원소유권에 대해서 53.6%가 ‘증빙서류가 있는 경우에만 소유권을 인정하자는 의견이었다. 그러나 연령이 낮아질수록 이러한 경향은 감소하였다. 통일 후 북한 토지는 ‘초기에 국유화하고, 점진적으로 사유화를 진행한다’의 응답이 46.3%로 가장 높았고, 다음으로 ‘필요한 공공용지를 제외한 토지는 사유화 한다’가 21.7%, ‘주거, 상업, 공업 용지는 사유화하고, 나머지 토지는 국유화한다’가 15.8%의 순이었다. 연령이 높아질수록 ‘모든 토지를 국유화하고 개인에게 임대해 준다’의 응답률이 높았다.

제6장 선진사회의 토지정책 방향

1. 우리나라 토지정책과 정책환경 변화의 종합평가

토지정책의 변화, 토지시장의 변화, 법원의 판례, 국민의식 변화내용을 분석해 보면 다음과 같은 특성이 있음을 볼 수 있다.

1) 토지정책의 변화

첫째, 정책의 가변성을 들 수 있다. 우리나라 토지정책은 사유재산권을 보장하되 공익을 우선시하는 방향으로 추진되어왔다. 그러나 공익 추구기조가 시대적 여건에 따라 달라짐으로써 정책의 일관성이 저해되었다.

둘째, 정책수단의 변화를 들 수 있다. 토지의 공공성을 추구하는 방법이 직접적 규제방법에서 간접적 규제방법으로 변하고 있다. 1990년대까지는 직접적인 규제방법이 우세하였으나, 1990년대 중반부터 간접적 규제방법이 늘고 있다.

셋째, 정책대상이 변하고 있다. 1960년대 이전은 농지의 소유와 관리가 주된 정책대상이었으나, 그 이후 산업화 및 도시화 과정에서 도시용지가 주된 정책대상으로 변했다. 1990년대 이후부터는 농지 및 신지의 계획적 관리 필요성이 증가하고 있는 한편, 국토환경 보전과 국토문화 고양으로 정책대상이 확장될 필요성도 제기되고 있다.

2) 사유권 옹호적 사법부의 판결

사법부의 판결은 1990년대 중반까지는 일부 판례를 제외하고는 공익을 우선하는 정책옹호적인 판례가 많았다. 1990년대 중반 이후 최근까지의 판례는 정책의 공익성 보다는 사권 보호를 보다 강조하는 판결이 늘고 있다. 법원이나 헌법재판소의 판결은 필요 이상으로 사유재산권을 침해하는 정책에 대한 견제 역할을 하는 긍정적인 기능을 수행하였다.

그러나 중간생략등기의 인정과 같은 토지정책목표와 상치되는 사법부 판결은 토지정책의 규범성을 훼손시키는 문제가 있다. 이는 토지정책과 법원의 추구방향이 상이한 것으로, 공익과 사익의 조화, 토지의 공공성에 대한 사회적 합의 도출이 미진했던 점을 보여주는 사례라 할 수 있다.

3) 높은 자본이득이 창출되는 토지시장 환경과 지역 양극화

먼저, 토지거래의 높은 이동성을 들 수 있다. 1971-1995년 사이에 전체인구의 1/4이 거의 매년 이동하였으며, 2000년대에 들어서도 전체인구의 18% 이상이 매년 이사하고 있다. 이는 일본의 5.4%, 대만의 8.1%보다 월등히 높다. 이 과정에서 토지시장 유통규모가 1975년 3조 2천억원에서 2004년에는 479조원 규모로 급격히 늘고 있다.

추가적인 도시용지 수요도 아직은 상존한다. 우리나라 1인당 도시용지 비율은 일본의 46% 수준에 불과하여, 도시용지 공급 필요성이 당분간 지속될 것임을 시사한다. 토지시장의 지역적 차별화도 계속 증대하고 있어, 수도권을 중심으로 한 도시지역 내 주거용 대지가 토지거래를 선도하고 있다. 수도권의 거래건수가 전국 거래건수의 40%를 차지하고, 용도지역별로는 주거지역이 70%, 지목별로는 대지가 65%를 차지하고 있다.

하지만, 개인의 자산구성 추이는 다양화되고 있다. 1980년대 까지 자산의 대부분이 토지였으나, 주식, 채권, 저축 등으로 다변화되어 2003년도에는 개인의 자산 중에서 토지가 차지하고 있는 비율이 50%대로 감소하였다.

4) 투기의식의 내면화와 토지에 관한 사권의식 증대

토지에 관한 국민의식도 점차 토지투기를 합리화하고 일반화시키는 현상이 나타나고 있다. 1979년도에 비해 토지나 주택 등 부동산에 대한 투자 선호가 현저하게 증가하고 건전한 근로의식은 크게 감소한 것으로 나타났다. ‘여유돈이 있을 경우 무엇을 하겠느냐’는 질문에 1979년도에는 개인사업을 하겠다는 응답이 39.9%, 토지나 건물에 투자하겠다는 응답이 28.6%였으나, 2006년도 조사에서는 토지나 건물에 투자하겠다는 응답이 57.4%로 증가한 반면 개인사업을 하겠다는 응답은 7.6%에 불과하였다.

토지투기에 대한 부정적인 시각도 감소하였다. 재산증식을 위해 부동산을 사

고과는 것이 사회적으로 문제가 되지 않는다는 응답이 67.5%로 1979년도의 51.1%에 비해 증가하였다. 이것은 본인도 투기에 동참하겠다는 의식구조를 보여주는 것으로 투기의식이 일반국민 전체에게로 확산되고 있음을 나타낸다. 토지정책이 건전한 토지이용 및 소유의 공익성에 대한 규범적 가치를 전달하는데 성공하지 못하고 있다는 것을 시사한다.

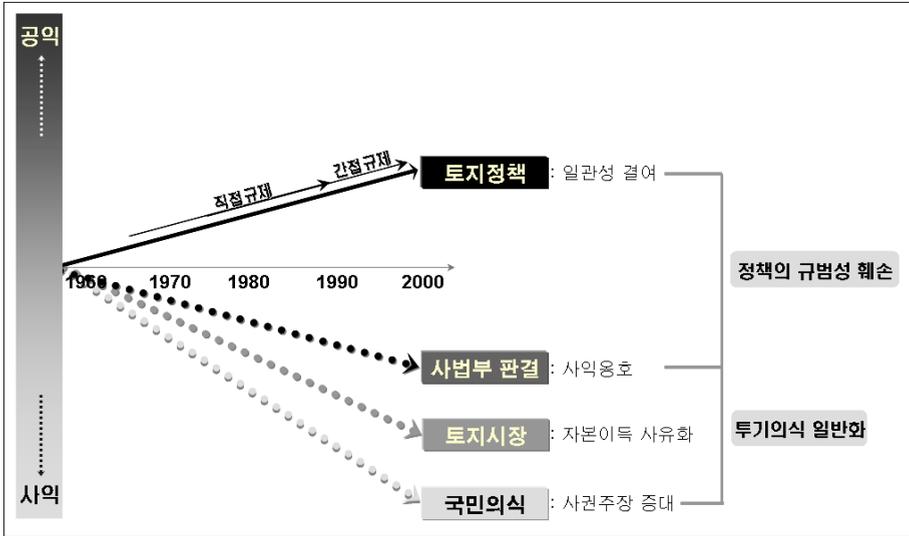
토지의 공공성에 대한 지지도가 감소한 반면, 공익보다는 사익을 우선시하는 의식은 증가하고 있다. 토지의 공공성 강화 필요성에 대해서 81.2%가 인정하고 있었지만, 이 비율은 2000년도보다 감소한 것이다. 2000년에는 5.8%가 공공성 강화가 불필요하다고 응답하였으나, 2006년에는 13.1%가 공공성 강화가 불필요하다고 응답하였다. 토지소유권을 개발권과 이용권으로 구분하는 방안에 대한 반대도 2000년에는 13.1%였으나 2006년에는 22.4%로 늘었다.

투자대상 토지의 특정지역에 대한 선호가 크게 늘었다. 1979년도에 비해 투자목적의 농지나 임야, 또는 택지에 대한 구매선호도가 현저히 높아졌고, 선호하는 대상 토지도 수도권이 전체의 60%를 차지하고 있다. 수도권과 서울 거주자의 약 80%가 수도권의 주택과 건물을 선호하는 것으로 나타났다. 수도권 이외지역 주민도 34.4%가 수도권에 있는 주택이나 건물을 선호하고 있었다.

5) 소결

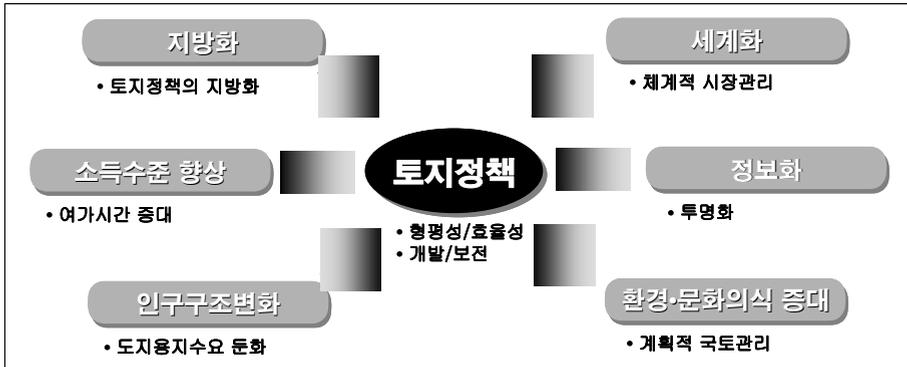
이상을 종합해보면, 우리나라의 토지정책과 정책환경은 공동체적인 유대관계에 필요한 토지의 공공성에 대한 사회적 합의 수준이 낮고, 토지시장 참여자들은 자본이득을 챙기기 위한 형태로 움직이고 있으며, 토지시장과 사법부의 판례 그리고 국민의식 모두가 사익 옹호를 지향하고 있다. 이 모든 것은 정부, 사법부, 국민이 합의할 수 있는 토지정책의 구심점으로서 토지정책의 철학을 정립할 필요성과 토지정책의 규범성 회복이 필요하다는 것을 반증한다.

<그림 6> 토지정책 환경의 변화 양태



2. 여건변화 전망

<그림 7> 토지정책의 여건변화와 시사점



첫째, 인구성장률의 둔화 및 도시화의 안정성장 추세가 이어질 것이다. 우리나라의 인구는 2018년을 정점으로 감소할 것이며, 65세 이상 노령인구 비율이 2005년 9.1%에서 2020년 15.6%로 증가할 전망이다. 이것은 지역 구분 없이 전방위적으로 도시용지의 공급을 확대하려는 정책을 재검토할 필요가 있다는 것을 시사

한다.

둘째, 급격한 정보화 추세가 진전되고 있다. 등기부전산화, 실거래가격신고제, 지적전산화자료, 개별공시지가전산화자료, LMIS, KLIS 등을 통해 토지관련 속성 정보와 도면정보를 통합하여 활용할 수 있는 여건이 마련되었다. 향후, 정보화의 개념에 입각하여 정책상호 간의 중복성, 상충성 해소 등 각종 정책수단의 재정비 필요성을 시사한다.

셋째, 자연환경보전 및 생태계 보전 등 환경에 대한 사회적 인식은 증대되고 있다. 젊은 계층일수록 환경보전 의식이 높아 시간이 갈수록 환경보전 요구가 증대될 것으로 예상된다.

넷째, 지방화시대의 진전과 토지시장의 지역특성화 증대 추세도 이어질 것이다. 따라서 토지시장은 부분적인 지역시장이기 때문에, 토지정책의 지방화를 통해 지역적합성을 제고할 필요가 있다.

다섯째, 부동산시장의 세계화 진전도 재인식할 필요가 있다. 자본·금융시장의 통합과 함께 부동산시장이 개방되어 우리나라의 토지시장이 폐쇄적인 시장에서 세계적인 시장질서에 편입되고 있다. 개방적인 토지시장질서에 맞는 토지시장 관리정책이 필요하다.

끝으로, 여가수요 증대와 농업환경의 변화를 볼 수 있다. 농업시장 개방과 함께 농업부분의 비중이 계속 감소하는 한편, 주5일 근무로 인한 여가수요는 늘고 있다. 또한 교토의정서 등 산지보전에 대한 국제적 요구도 증대되고 있어 국토관리차원의 산지 및 농지의 계획적 관리요구가 급격하게 대두될 것이다.

3. 토지정책 방향

1) 선진사회의 국토미래상

우리사회는 성장우선 패러다임에서 역사문화 및 생태보전 지향적 패러다임으로 전환 중이다. 국토미래상에서도 친환경적 국토관리, 안정된 삶의 터전, 역사가

축적된 문화적 생활공간, 투명한 토지시장 환경 등이 반영될 필요가 있다.

2) 핵심 추진과제

토지정책의 기본철학 정립과 정책의 규범성 회복

첫째, 토지정책의 기본철학 정립이 필요하다. ‘왕토사상’을 ‘토지의 공공성’ 또는 ‘국민의 땅’ 개념으로 승계하여 공익을 위한 사권제한의 사상적 기초로 활용할 필요가 있다. 둘째, 토지의 공공성에 대한 국민의식 전환도 요구된다. 절대적 사유재산권에서 비롯된 소유 중심의 토지관을 이용 중심의 토지관으로 유도할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 토지는 자산증식수단이 아닌 함께 가꾸고 보전해서 후세에 전해주는 공동체의 삶의 터전이라는 인식을 확산시켜야 한다. 셋째, 토지정책의 규범성을 회복해야 한다. 토지정책은 토지시장의 안정이나 투기억제, 또는 토지의 효율적 이용과 난개발방지와 같은 현상적 목표에 좌우되지 않는 한 차원 높은 기본철학을 바탕으로 수립해야 한다. 토지정책의 기본철학을 정립하여 정책의 본질이 지켜질 수 있도록 정책의 규범성을 회복하고, 정책의 일관성을 견지해야 한다.

토지정책의 지역적합성 제고

토지시장의 특성과 지방화시대 추세에 맞게 토지 관련정책의 지방화를 통하여 정책의 부작용을 줄이고 지역적합성 제고방안을 강구할 필요가 있다. 개발권양도제도는 일부 사례지역을 대상으로 적용하고, 점차적으로 그 적용범위와 적용지역을 확대하여 국민의식을 점진적으로 전환시키는 전략적 접근이 필요할 것이다. 토지의 소유와 이용권을 분리하는 개념을 기초로, 공공의 토지비축과 장기임대제도를 부분적으로 시행하여 시장의 다양성과 선택의 폭을 확대하여야 한다. 용도지역지구제의 행위제한 내용도 중앙정부는 당해 제도를 운용할 수 있는 법적 근거와 큰 틀 위주로 제시하고 지자체에서 당해 지역에 적절한 기준과 방법을 정하도록 개선해 나가는 것이 요망된다.

통합적 국토관리기반 조성

첫째, 국토를 둘러싼 대내외적 여건변화를 반영하여 산지제도와 농지제도 및 도시용 토지제도의 연계성을 강화해야 할 것이다. 둘째, 이를 위해 보전대상 농지와 산지의 개념을 재정립하여야 한다. 쌀 생산성뿐 아니라 주변지역의 입지성과 공간성을 기준으로 농지의 구분기준을 재정립하고, 산지를 산림의 개념에서 탈피하여 공간 입지성을 인식하는 산지관리 개념으로 재정립해야 한다. 셋째, 농지 및 산지의 구분체계와 공간계획체계의 연계성을 강화해야 한다. 농업과 산림을 위한 농지·산지의 구분체계에서 탈피하여 농지·산지를 국토이용계획 및 도시계획에 반영할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이다.

3) 기타 추진과제

친환경적 토지관리의 틀 구축

첫째, 토지정책 목표의 친환경성을 추구해야 한다. 개발우선적 정책 패러다임에서 보전우선으로 전환해나가는 선계획-후개발 이념의 구체적인 시행이 요구된다. 둘째, 예측 가능한 도시용지 공급 및 보전체계를 구축하여야 한다. 이를 위해서는 도시지역 전체에 대한 토지적성평가를 실시하여 토지개발과 보전용도지역의 경계를 합리적으로 조정해야 한다. 셋째, 보전용도지역의 용도규제 개선이 어려울 경우 용도지역별 행위제한 내용을 환경성 측면에서 전면 재정비하여, 친환경적인 토지이용과 개발체계를 정착시켜야 한다. 넷째, 보전목적 용도지역에서는 인간생활의 편리성보다는 자연생태보전 중심의 순화된 용도규제체계로 전환해 나가야 할 것이다. 다섯째, 용도지역의 세분화를 통해 산발적 개발을 방지해야 한다. 즉, 자연녹지지역을 시설녹지지역, 보전녹지지역, 시가화예정 녹지지역 등으로 세분화하여 지역별 용도규제를 순화하는 방안을 모색해야 한다.

계획적 택지개발 기반의 조성

첫째, 예측 가능한 토지공급 및 보전기반을 구축해야 한다. 개발이 필요한 용

지를 미리 확보하여 수요가 발생할 경우 바로 공급할 수 있는 체계를 구축함으로써 공공의 시장조절기능을 강화하고 난개발을 방지해야 한다. 둘째, 토지수급문제는 총량적인 문제가 아니라 지역적인 수급불균형의 문제이므로 도시용지공급은 지역의 개발용량을 기초로 공급되어야 한다. 셋째, 기개발지 재공급 비율을 제고할 필요도 있다. 필요한 도시용지를 모두 신규개발을 통해 공급하기 보다 도시지역내 저이용토지의 재개발을 통해 공급하는 전략을 수립해 나가야 한다. 넷째, 토지개발계획과 공간계획의 연계성을 강화해야 하고, 토지개발 시 경제적 가치 외에 사회문화적 가치와 생태적 가치를 인정하는 균형된 사고가 필요하다. 다섯째, 지자체간 긴밀한 협조체계 구축도 요망된다. 특히, 보전용도 토지의 합리적 관리를 위해 부처간 긴밀한 협조체계를 구축하여 개발 및 보전대상지역의 경계를 조정해 나가야 할 것이다.

세계화 정보화를 활용한 토지정책수단의 선진화

첫째, 개방된 부동산시장에 적합한 체계적인 토지시장관리체계가 구축되어야 한다. 투기자 색출, 거래장부 조사, 세무조사와 같은 비체계적 접근방법에서 벗어나, 토지의 소유, 이용, 수익, 처분 과정에 대한 정보망을 활용하여, 토지소유 및 이용, 거래정보 분석자료를 기초로 수익에 상응하는 합리적인 조세부과체계를 구축하여야 할 것이다. 둘째, 정보화 시스템을 활용하여 제도간의 중복성과 비효율성을 해소하고, 제도간의 연계성 확보와 그를 통한 제도운용의 효율을 높이는 방안이 강구되어야 한다. 예를 들어 이원화되어 있는 지적제도와 등기제도를 정보망을 매개로 하여 실질적인 일원화를 도모한다. 그리고 이를 기초로 실거래가를 기초로 한 공시지가 및 공시부동산가격 산정, 지방세 및 국세 산정, 공공 수용 보상제도의 적정성을 높이는 연쇄효과를 도모할 수 있을 것이다.

정책의 안정성과 예측성 제고

선진화사회로 진입하기 위해서는 토지제도와 정책의 안정성과 투명성이 확보되어야 한다. 단기적 정책효과가 아닌 장기적 목표 하에 정책을 구상하고, 이를

지속적으로 추진하는 정책의 일관성 확보도 필요하다.

제7장 결론

이 연구는 2개 년도에 걸쳐 추진되는 연구이다. 금번 1차년도 연구는 큰 틀에서 토지정책의 큰 흐름을 파악하여 정책방향을 제시하는 데에 목적이 있다. 2차년도 연구는 금번 연구에서 제시한 정책방향 중에서 핵심적으로 추진해야할 과제를 중심으로 구체적인 추진방안을 검토한다.

1차년도 연구의 목적인 토지정책의 큰 흐름과 그 정책적 함의를 파악하기 위하여, 토지정책의 변화, 토지시장의 변화, 국민의식의 변화, 법원의 판례 변화를 기초로 토지정책의 거시적 흐름을 파악하였다. 이를 기초로 현재 우리나라가 처한 세계화, 지방화, 정보화 등의 제반 여건을 고려한 정책방향을 도출하였다.

특히 이 연구를 추진하면서 부동산투기의 일반화 등으로 토지에 관한 국민의식이 토지의 공공성 보다 사익우선 쪽으로 옮겨가고 있는 현상이나, 공공성을 추구하는 토지정책 수단에 대한 헌법불합치 판정등으로 정책의 규범성이 크게 훼손된 문제 등을 파악할 수 있었다. 이와 같은 공익과 사익 보호에 대한 정부와 국민, 행정부와 사법부의 견해차를 축소하여, 정책의 일관성과 규범성을 회복시킬 수 있도록 왕토사상을 현대적 개념으로 계승 발전시키는 방안을 제시하였다.

이 연구에서 제시한 토지정책의 기본철학 정립 및 규범성 회복방안은 토지정책을 투기억제대책과 같은 대증요법적 대책에서 한 단계 고양시켜 선진적인 토지정책으로 발전시키는 논의를 시작케 하는 출발점이 될 수 있을 것이다.

하지만, 토지관, 토지철학, 토지사상에 대한 이론서와 기존 연구가 매우 빈약하여, 왕토사상과 토지공개념 사상 외에는 우리나라 토지제도의 바탕이 된 토지사상이나 토지철학을 규명하기가 어려웠다.

끝으로 토지정책의 대부분은 토지의 공공성을 기초로 하여 마련되었고, 토지 소유 및 이용의 공익성을 높이기 위해 집행된다. 그럼에도 불구하고 토지정책의 효과가 시장에서 나타나지 않고, 또는 사법부의 판결에서 정책을 무력화하는 판

결이 나타나는 것은 사회 구성원 모두가 합의할 수 있고 사회 구성원을 설득시킬 수 있는 토지정책의 철학을 정립시키지 못한 데에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 앞으로 깊이 있는 연구와 다양한 계층의 의견 수렴을 통하여 토지정책의 기본철학이 정립되어야 할 것이다. 이를 통하여 사익과 공익의 갈등문제를 조정하는 과정에서 토지정책의 기본취지가 왜곡되거나 희석되는 문제가 방지되어야 할 것이다.

<부록>

부록에는 서구의 토지관련사상과 중국의 토지제도 및 사상, 우리나라 실학사상가들의 토지사상이 정리되어 있다.

- 색인어 _ 토지사상, 토지정책, 토지관례, 국민의식

차 례

발간사	i
서 문	iii
요 약	v

제1장 연구개요

1. 연구 필요성 및 목적	1
1) 연구의 필요성	1
2) 연구의 목적	2
2. 선행연구 현황 및 선행연구와 본 연구의 차별성	3
1) 선행연구 현황	3
2) 선행연구와의 차별성	5
3. 연구범위	7
4. 연구방법	8
5. 연구의 구성	9

제2장 토지정책의 변화

1. 토지관과 우리나라 토지정책의 기초사상	11
1) 토지관	11
2) 우리나라 토지정책의 기초사상	14

2. 우리나라 토지정책의 변화	17
1) 1950년대까지	20
2) 1960년대	26
3) 1970년대	31
4) 1980년대	39
5) 1990년대 초반	46
6) 1990년대 후반	50
7) 2000년대 초반	54
8) 2000년대 중반	58
3. 토지정책 변화의 시사점	64
1) 토지관과 토지정책 기초사상의 변화	64
2) 토지정책의 변화	65

제3장 토지시장의 변화

1. 토지가격의 변화추이	69
1) 제1주기 : 1962-1969년	69
2) 제2주기 : 1970-1978년	71
3) 제3주기 : 1979-1989년	72
4) 제4주기 : 1990-1997년	73
5) 제5주기 : 1998년 이후	74
2. 토지거래의 변화추이	76
1) 토지거래 추이	76
2) 세대간 토지거래	80
3) 토지시장의 유통규모 확대	81
3. 토지이용구조의 변화추이	81
4. 토지시장 변화의 시사점	85

제4장 토지정책 판례분석

1. 농지소유의 제한에 관한 판례	89
--------------------------	----

1) 농지개혁과 농지의 소유상한	89
2) 농지소유의 제한	92
2. 토지공개념제도에 관한 판례	92
1) 택지소유상한제	93
2) 개발부담금제	97
3) 토지초과이득세	101
3. 토지거래규제제도에 관한 판례	102
1) 농지취득자격증명제도(종래의 농지매매증명제도)	103
2) 토지거래허가제	106
3) 검인계약서제	108
4) 등기의무제와 중간생략등기	109
5) 부동산실명제(명의신탁의 금지)	112
4. 토지이용제도에 관한 판례	115
1) 국토이용계획과 도시계획에 의한 용도지역의 지정 및 변경	115
2) 개발제한구역의 지정과 규제	117
3) 장기미집행 도시계획시설부지의 지정과 규제	121
4) 개발행위허가의 재량성과 기부채납	123
5. 판례분석의 시사점	124

제5장 토지에 대한 국민의식

1. 「토지에 대한 국민의식조사」 개요	131
1) 조사배경 및 목적	131
2) 조사방법	133
3) 설문 대상자의 일반현황	135
2. 「토지에 대한 국민의식조사」 결과	137
1) 토지투자에 대한 인식	137
2) 토지문제에 대한 인식	149
3) 현 토지정책에 대한 인식	154
4) 토지정책 방향에 대한 의식	165

제6장 선진사회의 토지정책 방향

1. 우리나라 토지정책과 정책환경의 변화	175
1) 토지정책의 변화	175
2) 사소유권 옹호적 사법부 판결	177
3) 높은 자본이득이 창출되는 토지시장 환경과 지역 양극화	178
4) 투기의식의 내면화와 토지에 관한 사권의식 증대	179
5) 소결	181
2. 여건변화 전망	182
3. 국토미래상과 토지정책 방향	186
1) 선진사회의 국토미래상	186
2) 토지정책 방향	187
3) 핵심추진과제	188
4) 기타 추진과제	200

제7장 결론

1. 선진사회 토지정책 방향의 의의와 효과	213
1) 핵심추진 과제의 의의와 효과	214
2) 기타 추진과제의 의의와 효과	215
2. 연구의 특징과 한계	216
1) 연구의 특징	216
2) 연구의 한계	217
3. 맺음말	218
참고문헌	219
SUMMARY	227
부 록	231

표 차례

<표 1-1> 선행연구와의 차별성 요약	6
<표 2-1> 시대별 토지정책의 변화	19
<표 2-2> 개발제한구역 지정 및 해제현황	57
<표 2-3> 주요 통화지표 추이	60
<표 3-1> 지가와 경제지표 증가율(1963-1996)	70
<표 3-2> 국고채 금리 추이(2002-2006)	75
<표 3-3> 토지의 거래율 추이	78
<표 3-4> 주택의 거래율 추이	79
<표 3-5> 토지거래 규모추이	81
<표 3-6> 한국과 일본의 토지이용구조 변화	83
<표 3-7> 한국과 일본의 1인당 도시용지 규모	84
<표 4-1> 토지정책에 대한 주요 관례	128
<표 5-1> 「토지에 대한 국민의식조사」 주요내용	132
<표 5-2> 지역별 표본 할당 및 가중치	134
<표 5-3> 1979년, 1985년, 2000년, 2006년 지역별 표본수 비교	135
<표 5-4> 응답자 일반현황 분포	136
<표 5-5> 지역별 토지에 대한 관심도	137
<표 5-6> 토지를 이용한 재산증식에 대한 인식	140

<표 5-7> 부동산 선호도	141
<표 5-8> 구매 선호 토지유형	143
<표 5-9> 현 주거지역 주택 매입의사	144
<표 5-10> 거주지 이외 주택이나 건물 매입 선호지역	145
<표 5-11> 지역별 구매선호 토지 대상지역	147
<표 5-12> 지역별 구매 선호 주택·건물 유형	148
<표 5-13> 지역별 구매선호 주택 및 건물 입지지역	149
<표 5-14> 가장 심각한 토지문제에 대한 인식	150
<표 5-15> 지역별 지가 상승 이유	152
<표 5-16> 지가 안정을 위한 효과적인 방안(지역별)	154
<표 5-17> 국토의 개발과 보전 문제에 대한 입장	155
<표 5-18> 연령별 토지이용의 공익과 사익의 조화에 대한 인식	156
<표 5-19> 지역별 농촌지역 난개발 문제 개선에 대한 평가	157
<표 5-20> 지역별 토지이용 및 개발을 위한 행정절차 평가	158
<표 5-21> 투기억제 수단으로써의 양도소득세 평가	162
<표 5-22> 종합부동산세 부과기준 및 세율의 적정성	162
<표 5-23> 적절한 정부보상액 수준에 대한 의식	164
<표 5-24> 정부의 재산권 제한에 따른 손실보상에 대한 입장	164
<표 5-25> 지역별 도시용지공급 방법에 대한 견해	166
<표 5-26> 연령별 토지의 공공성 강화정책에 대한 견해	167
<표 5-27> 토지의 소유권과 개발권 분리에 대한 견해	169
<표 5-28> 바람직한 토지소유제도에 대한 견해	170
<표 5-29> 국민신탁운동 참여의사	171
<표 5-30> 연령별 최소 임대보장 기간에 대한 견해	173
<표 5-31> 연령별 남북통일 시 원소유권에 대한 입장	174
<표 5-32> 연령별 남북통일 시 북한의 토지관리에 대한 입장	174
<표 6-1> 인구변화 전망치	183
<표 6-2> 국토기본법상의 국토관리이념	190
<표 6-3> 각국의 2만불 소득시점의 도시용지 비율	204
<표 6-4> 지역유형별 개발가능지 분포	205

그림 차례

<그림 1-1> 연구의 틀	7
<그림 1-2> 연구흐름도(1차년도)	10
<그림 2-1> 토지관의 변화	14
<그림 2-2> 부동산가격 변동률 추이	60
<그림 2-3> 토지정책의 형태 및 패러다임 변화	65
<그림 3-1> 토지거래빈도	77
<그림 3-2> 주택거래빈도	77
<그림 3-3> 상속재산구성비	80
<그림 3-4> 한국의 도시화율	82
<그림 3-5> 지가변동률과 주기적인 토지투기	86
<그림 3-6> 개인자산의 구성추이	87
<그림 5-1> 토지에 대한 관심도 변화	138
<그림 5-2> 토지를 이용한 재산증식에 대한 인식 변화	139
<그림 5-3> 토지에 대한 선호도 변화	142
<그림 5-4> 구매 선호 토지유형의 변화	146
<그림 5-5> 가장 심각한 토지문제에 대한 인식의 변화	151
<그림 5-6> 지가 상승 이유에 대한 인식 변화	153
<그림 5-7> 토지이용에 대한 공익과 사익의 인식차이 변화	157

<그림 5-8> 토지소유 유무별 불로소득 환수에 대한 입장	159
<그림 5-9> 불로소득 환수에 대한 인식 변화	160
<그림 5-10> 토지소유 유무별 현행 양도소득세의 적정성	161
<그림 5-11> 양도소득세의 토지투기억제 효과에 대한 인식 변화	162
<그림 5-12> 손실보상의 적정성에 대한 인식 변화	163
<그림 5-13> 도시용지공급 방법에 대한 견해 변화	166
<그림 5-14> 토지의 공공성 강화정책에 대한 견해 변화	168
<그림 5-15> 토지의 소유권과 개발권 분리에 대한 견해 변화	169
<그림 5-16> 국민신탁운동 참여의사 변화	171
<그림 5-17> 토지비축제도 도입에 대한 견해 변화	172
<그림 5-18> 토지임대제도 지지도 변화	173
<그림 5-19> 최소 임대보장 기간에 대한 견해 변화	173
<그림 6-1> 토지정책 환경의 변화 양태	181
<그림 6-2> 토지정책의 여건변화와 시사점	182
<그림 6-3> 선진사회 국토미래상	187
<그림 6-4> 토지정책의 수립	191

1. 연구 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

우리나라 토지정책은 시대적 여건과 사회적 필요에 따라 변화하여, 일제시대 때는 식민지 착취수단으로, 1960-1970년대의 개발시대에는 개발사업을 뒷받침하는 수단으로 기능해왔다. 그 후 1970-1990년대에는 경제개발정책을 뒷받침하는 한편, 급격한 도시화에 따른 부작용을 치유하는 수단으로 기능하여, 부동산경기 활성화 대책 또는 투기억제 및 지가상승억제 대책이 반복적으로 추진되어 왔다. 1990년대 후반부터 본격화된 준농림지역의 난개발문제를 경험하면서 2000년대 부터는 선계획 후개발 이념에 입각한 계획적 국토관리가 토지정책의 주요과제가 되었다. 현재는 지역균형발전을 위한 대규모 국책사업으로 인한 지가상승 문제와 소득 양극화 문제를 해소하기 위해 토지(부동산)에 대한 중과세가 강도 높게 추진되고 있다.

이와 같이 우리나라의 토지정책은 경제정책의 보조적 수단으로 활용됨으로써 일관성 있는 토지정책의 목표나 가치관이 정립되지 못하였다는 지적이 계속 제기되어 왔다. 침체된 경기를 활성화하기 위해 토지구제를 완화하고, 부동산경기가 과열되면 강력한 규제정책으로 선회하는 등 토지구제의 완화와 강화조치가 반복되었다. 이는 토지이용 원칙에 대한 국민의 불신을 심화시켰고, 토지정책의

규범성을 훼손하는 결과를 초래한 측면도 부인할 수 없다.

21세기에 접어들면서 우리의 토지정책을 둘러싼 제반 여건이 급격하게 변화하고 있다. 예컨대, 소득수준의 향상과 주5일 근무제 실시에 따른 여가수요증대, 부동산 시장 및 농산물 시장개방에 따른 국토관리 여건의 변화, 환경보호 및 지속 가능한 개발의 중요성 증대, 정보화 사회의 진전, 지방화시대의 진전 등을 들 수 있다.

우리나라가 선진사회로 진입하는 데 필요한 제반여건을 갖추 수 있기 위해서는 일반 경제상황이나 경기변동 등에 좌우되지 않는 토지정책이 마련되어야 하고, 정책의 규범성이 회복되어야 한다. 이를 위해서는 정책의 정당성을 뒷받침해 주는 토지정책의 기본 철학이 선행적으로 확립되어야 한다. 이를 통해 토지정책은 시장여건에 따라 수립되던 투기억제 또는 경기부양대책과 같은 임기응변적 대책에서 탈피하여, 선진사회를 이끌어가는 토지정책으로 발전되어야 한다.

따라서 해방이후부터 현재까지 시행된 토지정책과 토지정책을 둘러싼 토지시장, 국민의식, 토지정책에 대한 사법적 판단의 변화를 분석하여 토지정책의 큰 흐름을 파악하고 향후의 토지정책이 나아가야할 방향을 새롭게 설정할 필요가 있다.

2) 연구의 목적

이 연구는 2개 년도에 걸쳐 수행하는 연구로서, 토지에 대한 다양한 견해와 그 간의 토지정책 전반을 재검토하여 토지정책의 거시적 흐름(mega trend)를 파악하고, 우리나라가 선진사회를 대비하는데 필요한 추진전략을 마련하는 데에 있다.

이를 위하여 1차 년도에는 첫째, 토지정책의 기초가 되는 토지관과 토지정책의 변화와 그 함의를 파악하고,

둘째, 토지시장의 변화, 토지에 관한 국민의식의 변화, 토지정책에 대한 판례 변화를 분석하여 토지정책과 정책환경의 거시적 흐름 파악하고,

셋째, 이를 기초로 향후 선진화사회로 나아가기 위한 토지정책방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

그 다음 2차 년도에는 1차 년도에서 제시한 정책방향 중에서 핵심적으로 추진해야할 과제를 중심으로 구체적인 추진방안과 전략을 검토하여 제시한다.

2. 선행연구 현황 및 선행연구와 본 연구의 차별성

1) 선행연구 현황

토지정책과 관련해서는 그 동안 다양한 연구들이 있었다. 이들 선행연구는 크게 세 가지 유형 즉, 토지정책 관련연구, 토지사상 관련연구 및 토지제도에 대한 역사적 고찰 등으로 분류할 수 있다.

먼저, 토지정책 관련연구로는 외환위기 이후에 추진된 연구문헌만을 살펴본다. 외환위기 이후에 추진된 토지정책연구의 대부분은 주로 새로운 국토관리체계를 연구대상으로 하고 있다. 여기에는 먼저, 1999년의 제4차 국토종합계획 수립 및 2005년의 제4차 국토종합계획 수정과 관련된 연구를 들 수 있다.¹⁾ 제4차 국토종합계획 수립 과정에서 인식된 또 다른 시대적 문제는 난개발을 방지하고 계획적으로 국토를 관리하는 과제였다. 이를 위하여 「국토계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」 제정을 지원하기 위한 연구들이 추진되었다.²⁾

「국토계획법」에는 계획적 국토관리를 위한 새로운 기법들이 도입되었는데, 이들 새로운 제도도입을 준비하기 위한 연구들이 이루어졌다. 먼저, 「도시계획법」에 의한 용도지역과 「국토이용관리법」에 의한 용도지역을 통합한 이후의 용도지역제 정비와 행위규제의 정비에 대한 연구가 있었다.³⁾ 종전에 도시지역에서만 적용하던 형질변경을 비도시지역까지 확장한 개발행위허가제,⁴⁾ 종전에 도시지

-
- 1) 박헌주·채미옥 외. 1998. 12. “토지의 공급확대 및 효율적 이용을 위한 정책방향”. 『제4차 국토종합계획』 토지부문; 박헌주 외. 1999. 12. 『국토의 계획적 이용관리 및 토지의 공공성 강화』; 박헌주·채미옥. 1999. 12. “토지정책의 전개와 발전방향”. 『국토총서』; 정희남 외. 2005. “도시계획 및 토지이용관리”. 『제4차 국토종합계획 수정계획』 등
 - 2) 국회사무처 법제실. 2000. 9. “수도권지역의 난개발 방지를 위한 입법적 검토(법제현안)”; 국토연구원. 2001. 『21세기 정보화시대의 토지정책 방향』; 박헌주 외. 2001. 12. 『지속가능한 국토이용체계의 구축 방향에 관한 연구』; 박헌주 외. 2002. 6. 『국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구』. 건설교통부; 지대식. 2002. 9. 『토지부문 규제개혁방안: 비전과 Action』; 정희남 외. 2003.12. 『제4차 국토종합계획 실행계획 수립연구 (토지부문)』. 등
 - 3) 정희남·최혁재. 2001. 12. 『국토이용체계 개편에 따른 용도지역·지구·구역 등의 정비방향 연구』; 정희남·채미옥. 2002.12. 『지역지구제 행위규제 분석연구 (I)』; 채미옥·정희남. 2002. 12. 『토지이용규제와 환경규제체도의 연계성 확보방안』; 정희남 외. 2003.12. 『지역지구제 행위규제 분석연구 (II)』; 정희남 외. 2005. 8. 『토지이용규제 정보화 추진방안』. 등
 - 4) 류해웅 외. 2001. 12. 『개발허가제의 도입에 관한 연구』

역에만 적용했던 지구단위계획을 비도시지역으로 확장한 제2종 지구단위계획,⁵⁾ 난개발에 대처하기 위해 새로 도입된 기반시설연동제와⁶⁾ 기반시설연동제를 대체해서 2005년 도입한 기반시설부담금제,⁷⁾ 관리지역 세분을 위해 새로 도입된 토지적성평가제도⁸⁾에 대한 연구를 들 수 있다. 아울러 「국토계획법」 제정 이후 그 시행상의 문제점과 보완방안을 제시한 연구도 있었다.⁹⁾

이 외에도 토지정책 관련연구로는 참여정부가 추진했던 신국토구상과 토지규제개혁,¹⁰⁾ 토지시장 선진화 방안,¹¹⁾ 개발이익 환수와 택지 공급제도 개선방안,¹²⁾ 농지관리 개편방향,¹³⁾ 산지제도 개선방향¹⁴⁾ 등을 들 수 있다.

둘째, 토지사상 및 이론 관련 선행연구는 다양한 각도에서 추진된 바 있다. 여기에는 우선 소유권 절대원칙과 소유권 제한에 관한 법리적 연구와¹⁵⁾ 근대적 토지소

-
- 5) 문채. 2002. 12. 「비시가화지역 지구단위계획의 운영방안에 관한 연구」.
- 6) 지대식·김창현. 1995. 「공공시설부담금제의 도입에 관한 연구(I)」; 지대식·김창현. 1996. 「공공시설부담금제의 도입에 관한 연구(II)」; 건설교통부. 2000.1. 「도시개발에 있어서 도시공공시설의 합리적 공급방안 연구」. 국토연구원; 지대식 외. 2001. 5. 「개발사업으로 인한 도로개선비용 부담기준 작성」. 건설교통부·한국건설기술연구원; 정우형. 2001. 12. 「기반시설부담제도 운용기준 작성 연구」; 건설교통부. 2002.11. 「기반시설연동제 세부운영방안 연구」. 한국토지공사; 건설교통부. 2004.12. 「기반시설연동제 활성화방안 연구」. 한국토지공사; 건설교통부. 2004.4. 「지역개발협력활성화를 위한 기반시설연동 계획지원체계 구축을 위한 연구」. 한국토지공사, 화성시. 2004. 「화성시 기반시설부담구역 지정 및 부담계획 기준수립 연구」. 수원: 경기개발연구원.
- 7) 정희남 외. 2005. 「토지관련부담금제 개편방안 연구」.
- 8) 채미옥·지대식. 2001. 12. 「국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가에 관한 연구」. 국토연구원; 채미옥 외. 2003. 1. 「토지적성평가 세부운영방안 연구」. 건설교통부; 채미옥 외. 2002. 「지속 가능한 국토이용관리를 위한 토지적성평가 기법의 활용에 관한 연구」. 건설교통부·국토연구원; 채미옥·김정훈. 2003. 「토지적성평가제도의 발전방안 연구」. 국토연구원.
- 9) 이경기. 2002. 12. 「국토계획법 시행에 따른 지자체의 과제」. 충북개발연구원; 채미옥 외. 2004.12. 「계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구」. 안양: 국토연구원.
- 10) 정희남 외. 2004.5. 「토지규제개혁 추진과제」. 안양: 국토연구원; 박양호·정희남 외. 2004.12. 「상생과 도약을 향한 국토정책방안」; 이원섭·정희남 외. 2004.12. 「신국토구상」; 한국토지공사. 2005. 「국가균형발전을 위한 토지정책방향연구」.
- 11) 지대식·최수. 2003. 「부동산관련세제의 정비·개선방안 연구」; 손경환 외. 2004. 「부동산시장의 선진화를 위한 기반정비 연구」; 정희남. 2003. 7. 부동산시장 대외개방의 평가와 파급효과.
- 12) 정희남 외. 2003.12. 「토지에 대한 개발이익 환수제도의 개편방안」. 안양: 국토연구원; 정희남 외. 2004.9. 「공공택지 및 분양주택 공급제도 개선방안」. 안양: 국토연구원; 진정수 외. 2006.8. 「공공택지 조성원가 및 공급가격체계 개선방안 연구」. 안양: 국토연구원.
- 13) 최혁재 외. 2003. 12. 「국토의 효율적 관리를 위한 농지이용제도의 발전방향」.
- 14) 채미옥 외. 2005. 「계획적 국토관리를 위한 산지관리제도의 개선방향」. 국토연구원.
- 15) 정권섭. 1975. 「토지소유권 제한에 관한 연구(1) - 사상적 배경을 중심으로 -」. 「법학연구」 제17권. 부산대학교 법학연구소. pp123-145.

유권에 대한 사상연구를¹⁶⁾ 들 수 있다. 개별 사상가, 예컨대 마르크스, 리카드로, 헨리 조지, 한국의 정약용 등의 토지관련 사상을 논의한 논문도 발견할 수 있다.¹⁷⁾

마지막으로 토지제도에 대한 역사적 고찰을 한 선행연구를 들 수 있다. 우선, 삼국시대, 통일신라, 고려, 조선시대의 토지제도를 분석한 연구가 있다.¹⁸⁾ 그리고 일제시대의 토지제도에 대한 사적 연구와,¹⁹⁾ 우리나라에서 근대 또는 현대적인 토지 소유권이 어떤 과정을 거쳐 전개되어 왔는지를 역사적으로 고찰한 연구가 있다.²⁰⁾

2) 선행연구와의 차별성

1990년대 이후 최근의 토지정책에 대한 연구는 주로 투기억제를 위한 개발이익환수관련 연구, 공급확대, 난개발 방지 및 계획적 국토관리방안 등 부문별 연구가 주류를 이루고 있다. 이러한 대부분의 토지정책관련 연구는 소유제도, 토지이용규제, 택지개발, 토지평가, 개발이익환수와 같은 각 부문에 초점을 맞추어 연구 검토된 것이었다. 따라서 토지소유정책, 토지이용규제정책, 토지조세정책 및

-
- 16) 류해웅. 1994. “근대적 토지소유에 관한 사상의 변천(1, 2)”. 『국토』 제149권. 국토연구원; 김행중. 2001. “근대 토지사상가의 토지관 분석”. 『부동산학연구』 제7권 제2호. 한국부동산분석학회. pp73~84.
- 17) 이정진. 1987. “토지세계에 대한 역사적 고찰”. 『국토연구』 제8권. 국토연구원; 이정진. 1988. “Herry George의 사상과 그의 토지단일세 이론”. 『재정논집』 제2권. 한국재정·공공경제학회. pp81~118; 이종길. 1991. “다산 정약용의 토지관 소고”. 『법사학연구』 제12권. 한국법사학회. pp49~67.; 김상용. 1994. “John Locke와 Karl Marx의 토지사상”. 『대한부동산학회지』 제12권. 대한부동산학회. pp81~94.
- 18) 이인재. 2000. “삼국 초기의 토지제도론”. 『실학사상연구』 제15~16권. 무악실학회; 김태영. 1983. “과전법의 성립과 그 성격”. 『한국사연구』 제37권. 한국사연구회. pp41~107.; 황하현. 1994. “조선왕조 전기의 토지제도에 관한 연구”. 『Journal of Economic Research』 Vol.1 No.1. 아태경제학회. pp105~127; 황하현. 1984. “이조후기의 토지소유관계에 관한 연구 - 17, 18세기를 중심으로 -”. 『경제연구』 제5권 제2호. 한양대학교 경제연구소. pp45~65; 이영훈. 1999. “한국사에 있어서 토지제도의 발전과정 - 토지제도사 연구의 전진을 위하여-”. 『고문서연구』 제15권. 한국고문서학회. pp1~22.
- 19) Miyajima Hiroshi. 1991. “토지조사사업과 근대적 토지소유권의 성립”. 『법사학연구』 제12권. 한국법사학회. pp121~132.
- 20) 박병호. 1966. “한국근세의 토지소유권에 관한 연구(1, 2)”. 『서울대학교 법학』 제8권. 서울대학교 법학연구소; 고용철. 1986. “토지소유권 개념의 변천에 관한 법제사적 고찰”. 『토지행정논문편람』 제1권. 한국토지행정학회; 신영수. 1986. “토지소유의 근대화과정에 관한 연구 - 조선시대이후 토지소유제도의 변천을 중심으로”. 『토지행정논문편람』 제1권. 한국토지행정학회; 이종근. 1995. “토지소유권의 개념에 관한 연구 - 역사적 변천을 중심으로”. 『부동산정책연구』 제5권. 건국대학교 부동산정책연구소. pp101~119.; 정우형. 2004. “토지소유권과 건물소유권의 이원적 체계에 관한 연현적 고찰”. 『감정평가연구』 제14권 제1호. 한국부동산연구원. pp163~179.

개발이익환수정책 등의 개별적인 부문별 주제에 한정하여 운용현황과 정책의 개선방향을 제시하는 정책연구가 대부분이었다.

이 연구는 우리나라 토지정책의 뿌리가 되는 토지사상을 검토하고, 일제시대 이후 현재까지 시행된 토지제도들을 분석하여 토지정책의 변화를 파악한다. 뿐만 아니라 토지시장의 변화, 국민의식 변화, 법원판례 추이 등을 종합적으로 분석하여, 토지정책의 흐름을 거시적으로 파악하여 향후 토지정책이 지향해야 할 방향을 제시하고 그 구체적인 추진전략을 제시하는 데서 선행연구와 크게 구분된다. 이번 연구와 선행연구와의 차별성을 요약하면 <표 1-1>과 같다.

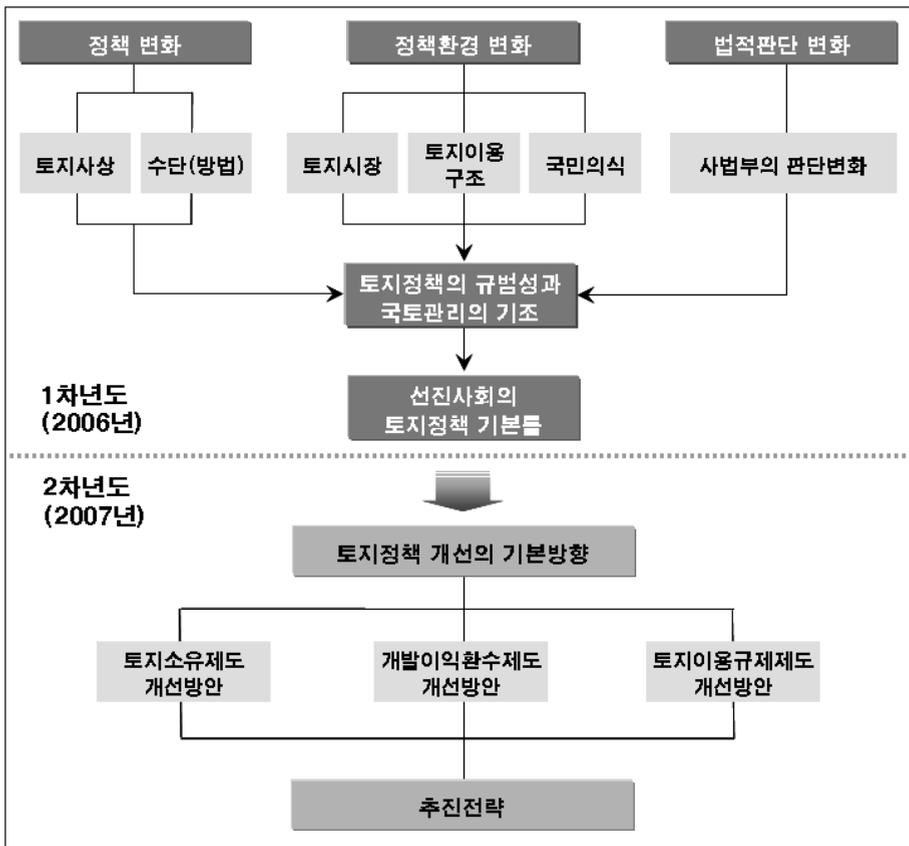
<표 1-1> 선행연구와의 차별성 요약

구분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	<토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안> ▪ 개발이익환수제도에 대한 운용실태와 개선방향 모색	▪ 개발이익환수제도의 운용실태를 분석하고 외국의 제도를 분석하여 개선방향 제시	▪ 개발이익환수제도의 이론적 고찰 ▪ 외국의 개발이익환수제도 ▪ 개발이익환수제도 개편방안
	2	<부동산관련세제의 정비 개선방안 연구> ▪ 토지 주택관련조세에 대한 종합적이고 체계적인 정비 개선방안 마련	▪ 부동산관련세제의 세수 배분체계 분석 및 운영현황 분석 ▪ OECD 주요선진국 의 부동산세제 검토하여 조세제도 개선방안 제시	▪ 부동산세제 현황 ▪ 부동산세제의 시장효과 ▪ OECD국가의 부동산세제 ▪ 부동산관련세제의 정비 개선방안
	3	<부동산시장의 선진화를 위한 기반정비 연구> ▪ 부동산시장 선진화에 필요한 투명성 확보 및 효율성 제고의 기반조성을 위한 정책방향 제시	▪ 관련문헌 및 설문조사, 계량분석, 국제세미나 개최	▪ 부동산시장 현황조사 및 평가 ▪ 부동산시장관련정책 및 운영사례 ▪ 부동산시장의 선진화를 위한 정책방향
본 연구	▪ 왕토사상 등 우리의 전통적 토지사상 검토, 정책의 시대적 변화, 국민의식의 변화, 토지판례등을 검토하여 향후의 토지정책방향 제시	▪ 세미나, 문헌·인터넷 등을 통한 관련자료 조사 ▪ 국민의식조사 ▪ 판례분석	▪ 1차년도 : 토지정책의 거시적 흐름을 파악하고, 향후의 정책방향 제시 ▪ 2차년도 : 1차년도에 제시된 정책방향 중에서 핵심적 추진과제를 중심으로 구체적인 추진방안 제시	

3. 연구범위

이 연구의 분석대상은 토지정책과 토지정책의 주변 환경을 연구범위로 정한다. 우선 토지관과 토지정책의 기초사상을 검토하고, 각 시대별 정책목적과 이를 위한 정책수단을 살펴본다. 각 시대별 정책결과를 도출하게 된 정책환경으로 토지시장 변화와 토지이용구조의 변화, 법원판례 분석, 그리고 토지에 대한 국민의식을 조사 분석한다. 이러한 정책과 정책환경, 법적판단 변화를 바탕으로 토지정책의 거시적 흐름을 파악하여 선진사회에 걸맞는 토지정책의 기본 방향을 재구성한 뒤, 각 분야별로 토지정책 개선의 기본방향을 검토한다.

<그림 1-1> 연구의 틀



연구범위가 상당히 광범위하기 때문에, 이 연구는 2개년 연속과제로 추진한다. 먼저, 금년도에는 선진사회에 걸맞는 토지정책의 규범성과 발전방향을 설정하고, 2차년도에는 이러한 정책방향 중에서 핵심적인 토지정책의 개선대안을 검토한다.

연구내용을 중심으로 연구분석의 기본틀을 도식하면 <그림 1-1>과 같다.

4. 연구방법

이 연구의 연구방법은 크게 세 가지를 들 수 있다. 문헌조사, 설문조사, 연구자 문회의 등이다.

□ 문헌조사

이 연구의 핵심적인 연구방법 중 하나는 문헌조사이다. 문헌연구를 통해 우리나라와 중국토지제도의 기본사상을 검토하고, 외국 토지사상가들의 사상을 검토한다. 또한 토지정책 관련 자료를 조사하여 토지정책의 변화과정과 내용을 검토한다.

□ 설문 및 면담조사

토지정책의 성패 여부는 정책을 받아들이는 국민의 태도에 달려 있다. 선진사회 실현을 위한 토지정책의 올바른 방향과 실질적인 추진전략을 효과적으로 수립하기 위해서는 사회 저변에 깔려있는 국민의 토지에 대한 의식을 정확히 파악하는 것이 필요하다.

이 연구에서는 「토지에 관한 국민의식 조사」를 실시하였다. 이번 설문조사는 토지에 대한 국민의 의식, 실시하고 있는 토지정책에 대한 인지도, 토지정책에 대한 수용태도, 앞으로 시행할 가능성이 있는 정책수단에 대한 국민의 반응 등을 파악하는데 목적이 있다. 아울러 이 전에 조사한 국민의식조사 결과와 비교하여 토지에 대한 국민의식의 변화를 분석한다. 국민의식조사 방법과 내용에 대한 구체적인 사항은 제5장에서 자세하게 서술하기로 한다.

□ 연구협의회, 자문회의 개최

연구협의회 등을 개최하여 선진사회의 토지정책이 지향해야할 목표와 우리나라의 미래상, 관련제도의 개선방안에 대한 의견을 수렴한다.

5. 연구의 구성

서론을 포함하여 이 연구는 크게 7장으로 구성되어 있다. 제2장에서는 토지관과 토지정책의 변화를 검토한다. 여기에서는 해방 이후 지금까지 약 60년간의 토지정책의 변화과정을 정리하고 각 시대별 토지정책의 정책효과를 개략적으로 평가하였다. 이를 기초로 시대별 토지정책의 기본 패러다임을 비교고찰하였다. 해방이전, 60-70년대의 개발년대, 80-90년대의 공개념 시대, 외환위기 이후 최근까지 각 시대적 여건변화에 따른 토지정책의 목표와 기본 패러다임을 고찰하였다.

제3장에서는 토지시장의 여건변화를 고찰하였다. 이를 위해 1960년대 이후 현재까지의 토지가격과 토지거래 상황 등 토지시장 변천을 분석하였다. 이 과정에서 토지시장과 토지정책에 영향을 미치는 경제, 인문 사회적 여건 변화를 볼 수 있도록 하였다. 아울러 산업화 및 도시화 진전과정에서 토지이용구조가 어떻게 변하고 있는지 찾아보았다.

제4장은 토지정책에 대한 판례의 변화를 고찰하였다. 토지정책에 대한 주요판례는 크게 네 가지로 분류할 수 있는 바, 농지의 소유제한, 토지공개념 관련제도, 토지거래 규제제도, 그리고 토지이용제도에 대한 대법원과 헌법재판소의 판례를 살펴보았다.

제5장은 토지에 관한 국민의식 조사결과이다. 먼저 설문조사 설계방법과 조사항목 등을 설명한 후, 투자대상으로서의 토지에 대한 기본인식, 토지문제와 현행 토지제도에 대한 일반적인 인식, 그리고 향후 주요 토지정책에 대한 국민의 인식을 각각 분석하였다. 분석과정에서 1979년 이후 3차례에 걸친 토지에 관한 국민의식조사결과와 비교하여 토지에 관한 국민의식의 변화를 파악하고자 하였다.

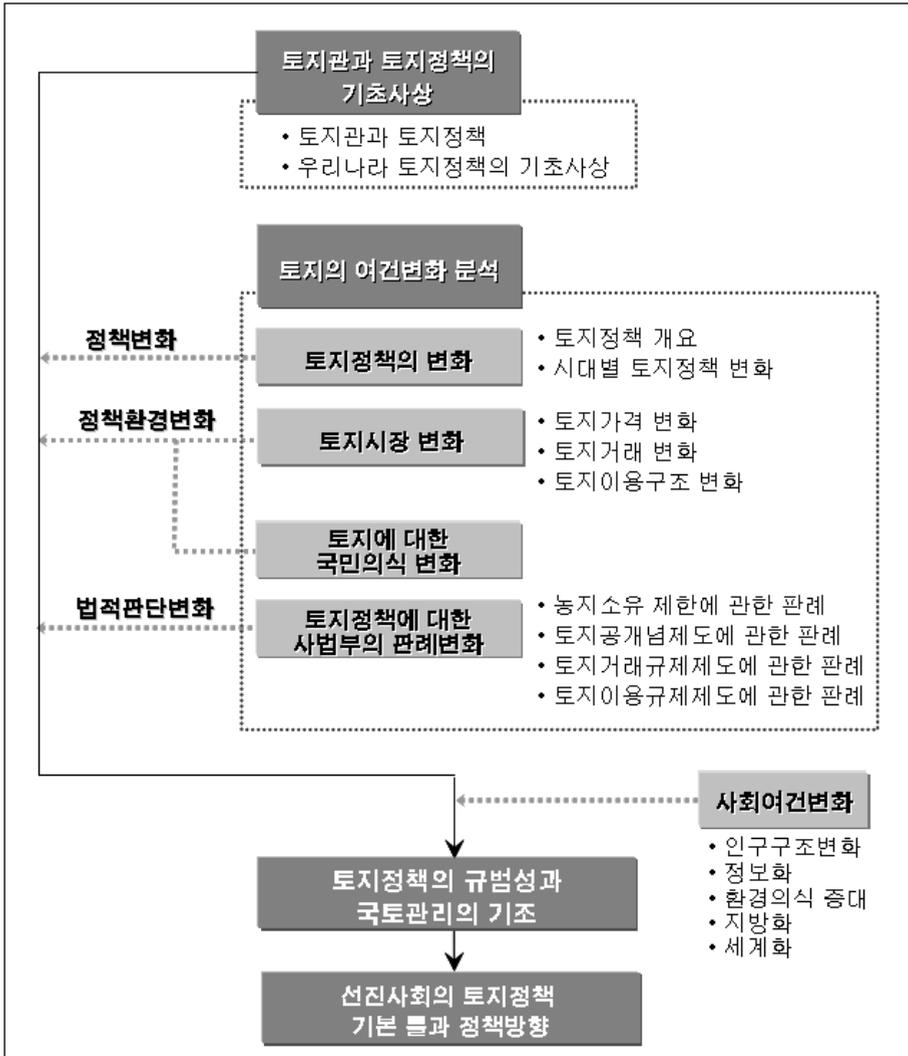
제6장은 지금까지 부분별로 분석한 사항을 종합하여 토지정책과 각종 정책환

경의 변화를 평가하고, 제반 여건변화를 검토하였다. 이를 기초로 선진사회의 토지정책방향을 핵심추진과제와 기타 추진과제로 구분하여 제시하였다.

제7장은 이 연구의 결론 부분으로서 연구를 요약하고 정책적 시사점 및 기대효과를 제시한 뒤, 연구의 한계를 서술하였다.

<그림 1-2>는 이러한 연구의 흐름을 요약한 것이다.

<그림 1-2> 연구흐름도(1차년도)



2

토지정책의 변화

이 장에서는 토지제도의 기본이 되고 있는 토지관의 변천과정을 살펴보고, 신라시대 이후 조선시대까지 우리나라 토지제도의 기본사상이 되었던 왕토사상을 살펴본다. 그리고 광복 후 지난 60여 년 동안의 우리나라 토지정책의 흐름을 고찰하고자 한다. 이를 위하여 각 시기별로 시대적 배경과 토지정책의 주된 내용을 찾아보고, 시대별 토지정책을 개략적으로 평가한다. 끝으로, 토지정책의 변화고찰이 주는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

1. 토지관과 우리나라 토지정책의 기초사상²¹⁾

1) 토지관

토지제도는 그 나라의 정치, 사회, 경제, 문화적으로 매우 중요한 위치를 점하고 있다. 한 왕조, 국가의 흥망성쇠는 토지제도와 깊은 연관을 가지고 있다. 그래서 새로운 왕조가 시작될 때마다 토지제도의 개혁은 최 우선과제로 추진되었다. 한 나라의 토지제도는 그 나라 국민들이 가진 토지관을 기초로 만들어지게 된다.

토지관이란 토지를 바라보는 관점으로서, 인간이 뿌리내리고 살고 있는 지역적 조건, 문화적 역사적 환경에 의해 각기 다른 토지관이 형성된다. 개개인의 토지관은 모여져서 집단의 토지관, 공동체 또는 국가 전체의 토지관으로 일반화되

21) 서양과 중국의 토지사상은 <부록 1> 참조.

고, 이를 기초로 토지를 분배하고 이용하는 토지제도가 만들어지게 된다.

고대 인도인은 오래전부터 “인간이 대지를 소유하지 않고 대지가 인간을 소유한다. 대지는 만물의 혼이다. 대지의 파괴는 만물의 혼에 상처를 주는 것이다. 자연은 조상으로부터 물려받은 것이 아니라 자손으로부터 보관 받은 것이다”는 등의 불문율이 전승된다. 인도인들의 토지사상은 ‘토지공유’의 관념에서 ‘토지신탁’의 개념으로 나아가고 있다. 인도인들 사이에는 상속받은 재산은 자신의 소유이므로 파괴할 수도 있지만 자손들의 재산은 본래의 모습 그대로 자손들에게 돌려주어야 한다는 사상이 있다.²²⁾

인간이 토지를 바라보는 관점은 생활양식과 생산기술의 발달에 따라 변화해왔다. “땅은 생산력 수준이 낮은 시대에는 인간을 그 안에다 포용하는 인간 그 자체였다. 채집경제시대의 땅은 사는 장소·노동의 장소이고 천혜의 일자리일 뿐만 아니라, 생산활동에 필요한 원시적 노동수단의 일대창고이다.”²³⁾ 원시시대의 인간은 자연이 베푸는 혜택을 받는 수혜자였다. 따라서 인디언의 토지관처럼 인간은 자연의 일부로서 경외감을 가지고 토지를 대하였다.

하지만 노동수단의 발전에 따라 인간과 땅의 관계는 변화한다. 생산성이 낮은 원시시대에는 인간의 생산활동이 땅에 밀착되어 나타나지만, 노동수단의 진보에 따라 인간과 땅의 거리는 멀어진다. 농경생활이 시작되고 농경기술이 발달하면서, 토지에 정착해서 생활하는 정착생활이 시작되었고, 삶의 터전으로서의 토지에 대한 구분과 토지소유 의식이 발생하였다. 이에 따라 씨족단위의 집단소유형태인 토지공유제가 시작되었다. 중국의 岳琛(1990)은 원시사회의 공유제는 원시사회 토지제도의 본질적인 특징이라고 하였다. 땅이 넓고 사람이 희소하였기 때문에 연합하여 공동으로 노동을 해야 생존할 수 있었기 때문이다. 농업생산력의 발달, 특히 생산 도구의 진화에 따라 농업노동은 씨족 내 가족을 단위로 진행하는 방식으로 변화하였다. 이에 따라 씨족 간에 경지를 분배하고 토지경계를 정하는 행위가 나타났다. 원시사회말기에 이르러서, 원시금속도구가 사용되게 되었고,

22) 전재경 외. 1996. 『환경문제와 관련된 갈등해소방안』. 환경부. p19.

23) 박현채. 1985. 『땅은 누구 것인가?』. 황명찬(편) 『토지정책론』. 서울: 경영문화원. p14.

층식업(种植業)과 목축업, 그리고 이후의 수공업의 분업이 시작되었고, 잉여생산품의 증가, 교환이 빈번해지고 사유제가 점진적으로 출현하였다. 이에 상응하여 씨족부락이 점차 발전하여 강자가 주변의 약자를 정복하고, 중앙의 세력을 조성하여 국가의 출현이 시작되었다. 그 후 강력한 왕권이 탄생하면서 국왕 중심의 토지소유제도가 형성되게 되었다.²⁴⁾

근세로 오면서 토지는 생산의 근원이기 보다는 생산재 내지는 소비재로 인식되게 되었다. 산업혁명 이후 자본주의적 상업주의의 팽배는 토지를 소모품으로 간주하게 되었고, 한 개인의 사적 이익을 위한 착취도 허용하는 자유방임적 사고에 이르렀다. 즉 토지를 상품적 재화로 인정하고 소유자의 의사에 따라 자유롭게 이용하거나 처분할 수 있는 것이라는 인식이었다.²⁵⁾

그러나 토지의 자유방임적 사유화는 부익부의 사회불균형 문제를 초래하였고 이에 대한 반작용으로 토지의 사유화를 반대하는 사회주의 이론이 대두하였다. 자본주의 국가에서도 다양한 토지정책수단을 활용하여 토지의 사유화로 나타나는 문제를 해결하거나 방지하기 위하여 사유재산권에 일부 제한을 가하여 토지의 소유, 이용, 수익, 처분권을 부분적으로 제한하고 있다. 토지공개념제도, 토지거래규제제도, 종합부동산세와 같은 각종 조세제도 등이 그것이다. 그럼에도 불구하고 오늘날 토지에 대한 인식은 자산가치 증식 수단으로 보는 견해가 팽배해 있다.

24) 중국의 경우 원고(遠古) 시기에는 땅은 넓고 사람은 희소하였고, 생산력 수준이 매우 낮았다. 인간과 인간 간에는 필수적으로 연합하여 공동 노동하여야 생존을 유지할 수 있었다. 이 같이 낮고 낙후한 생산력과 집체노동의 활동방식, 또한 생산품의 평균분배형식이 인류가 생산을 의지하고 생산활동에 종사해야 할 토지를 사회성원의 공동소유(共同所有)로 결정하도록 하였다. 따라서, 원시사회 공유제(原始社會共有制)는 원시사회 토지제도의 본질적인 특징이다. 생산력의 발전, 특히 생산도구의 개량 진화에 따라서 원시농업은 도경화중(刀耕火種) 방식으로부터 돌호미(石鋤)를 사용하여 경작하는 방식으로 발전하였고, 농업노동은 씨족 내 각 가족을 단위로 진행하는 방식으로 변하였다. 한편, 농경지도 1년 경작 후 방치하는 황무지경작(生荒耕作)으로부터 비교적 장시간 연속하여 경작할 수 있는 속황경작(熟荒耕種)방식으로 바뀌었다. 이 같은 경작방식 하에, 씨족 간에 경지를 평균분배하고 토지 경계를 정하는 행위가 생성하였다. 중국의 경우 대략 기원전 21세기의 하조(夏朝)부터 노예사회에 진입하였고, 씨족공사(氏族公社)에서 점진적으로 촌락공사(村落公社)가 형성되고, 정전제(井田制)가 발전하기 시작하고 완성되었다.(岳梁, 1990. 『中國土地制度史』, 北京: 中國國際廣播出版社).

25) 김행중, 2001. 전게서.

이와 같은 경제적인 이유 이외에 환경오염에 대한 문제의식이 증대하면서, 토지를 중요한 환경요소의 하나로 보고 자연환경 보전 차원에서 토지자원을 보전해야한다는 의식도 늘어가고 있다. 이에 따라 사소유권에 환경법 차원의 제한이 강하게 부과되고 있다.

<그림 2-1> 토지관의 변화



2) 우리나라 토지정책의 기초사상

(1) 왕토사상

우리나라 토지사상의 근본은 왕토사상이다. 왕토사상(王土思想)은 시경(詩經)의 시구(詩句)인 “하늘 아래에 왕의 땅이 아닌 곳이 없고, 온 땅 끝까지에 왕의 신하가 아닌 이가 없다”(溥天之下 莫非王土, 率土之濱 莫非王臣)에 표현된 토지와 신하에 대한 왕의 절대적 지배권 사상으로 이해되어 왔다. 이러한 의식은 신라시대부터 나타나고 있다. 신라진평왕 때 담징이 “저는 왕의 땅에 살아가며, 왕의 곡물을 먹습니다”라고 한 것이 그 예이며, 고려말 조선초에는 사전혁과(私田革罷)의 근거로 왕토사상이 강조되기도 했다. 또한 국왕이나 지배층의 불법적인 행위가 행해질 경우 신하들은 언제나 왕토사상을 근거로 전국의 모든 토지에 왕법 곧 국법이 고르게 적용되어야함을 강조했다. 이 경우 왕토사상은 불법적인 행

위의 시정을 촉구하는 논리로 이용되고 있다.²⁶⁾

이러한 왕토사상은 서구의 봉건제도와는 다른 형태를 갖고 있다. 서구의 봉건 제도에서는 영주와 농노 사이에 토지를 매개로 한 주종관계가 성립되는 것이었으나, 우리나라의 왕토사상에 의한 토지제도는 국왕이 신하에게 토지를 분배해주고, 분배해주는 토지의 소유권은 왕에게 있고 개인에게는 수조권만 인정하는 형태였다.

왕토사상을 기초로 우리나라의 토지제도는 토지소유권은 왕에게 있고, 신하에게 수조권을 부여하는 국유제 형태로 관리되어 왔다. 고려시대의 전시과(田柴科)는 이의 대표적인 형태로서 근본적으로 토지는 국왕의 소유이고 관료와 공신에게 먹거리와 땀감을 제공받을 수 있는 수조권을 부여하였다.²⁷⁾ 그리고 일반 농민들에게는 경작권(耕作權)을 주어 농사를 짓게 하고, 그 대가로 국가에 대해 조·용·조(租·庸·調)를 부담케 하였다. 이러한 왕토사상은 조선시대로 넘어가면서 토지에 대한 중앙집권제를 강화하는 과전법²⁸⁾ 실시의 기초사상으로 사용되었다. 농민의 농업활동과 관련되고 땀감을 제공하는 산지(산림천택)는 여민공리(與民共利)라 하여 일반 백성이 공동으로 이용하는 공유지로 관리하였다. 산지가 갖는 여러 기능과 용도를 계속유지 확대하기 위하여 명산준령과 대천해택(大川海澤)은 금산(禁山)으로 지정하여 모든 사람의 출입과 채취행위 등을 금지하였다. 금산 이외의 산지는 만인이 공유한 것이기 때문에 개인이 사점(私占)하지 못하게 되어 있었다.²⁹⁾

왕토사상은 지주적 토지소유의 모순을 타개하고 소농민의 토지소유를 보장하

26) <http://100.empas.com/>

27) 전시과제도에서 과전은 주로 관료나 군인이 보유 경영하는 토지로 이를 그들의 사유지(영업전)로 인정해주고 국가에 의한 收組를 면제해준 토지이다.

28) 조선시대의 과전법은 토지의 세습을 허용하지 않았으나, 공신전, 별사전 등 세습을 허용하는 토지가 다양하게 발생하여 토지제도가 다시 문란해져갔다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 세종때는 현직 관리에게만 토지를 지급하는 직전법(職田法)을 실시하였고, 성종 때에는 사전(私田)이라 하더라도 조(租)를 개인 전주(田主)가 아닌 국가가 납부하는 관수관급제(官收官給制)를 도입하여 사유토지의 공전화를 시도하였다. 그러나 후기에 접어들면서 집권관료층의 토지점령과 사유화는 더욱 가속화되었다. 특히 17세기 이후 금속화폐가 통용되면서 토지매매가 더욱 성행하여 사유지가 더욱 확대됨으로써 농민의 유민화가 현상이 심화되었다(조주현, 『부동산 실명제의 파급효과』, 삼성경제연구소).

29) 이경식, 2006. 『한국 중세도지제도사』, 서울대학교 출판부, pp17-18.

려는 조선후기 실학자들의 주장에 정당성을 부여하는 근거로 사용되기도 했다. 왕토사상에 의한 과전법은 조선 후기로 넘어가면서 토지제도가 극도로 문란해지게 되어 그 존재가 흐려졌다.³⁰⁾ 이로 인해 농민의 유민화 현상이 심화되는 등 사회문제가 초래되자, 토지제도 개혁을 주장하는 실학사상가 들이 나타났다. 유성원, 이익, 박지원, 정약용 등이 그들로서, 이들 실학사상가들은 각종 사회병폐를 차단하고 사회문제를 해결하기 위해서는 토지제도를 개혁해야 한다는 관점에서, 개인의 토지사유화를 금지하여 공유화하거나, 토지소유의 상한 또는 거래를 제한하는 방안을 주장하였다. 하지만 이들의 토지개혁사상은 실천되지 못하고 단순한 이론 주장으로 끝났다.³¹⁾

(2) 토지의 사소유권 확립과 토지의 공개념

왕토사상을 기초로 한 우리나라의 토지제도는 일본의 지배를 받으면서 근대적 토지소유권 형태로 재편된다. 일본은 대륙법³²⁾을 계수한 『조선민사령(1912)』을 공포하였으며 『토지조사령』과 『조선삼림령』에 의거하여 일본인이 합법적으로 조선의 토지를 소유할 수 있도록 하면서 토지사소유제도를 이식시켰다.³³⁾

이로 인하여 우리나라의 토지사상에서 토지가 왕(국가)의 소유지라는 상징적인 이념이 사라지게 되었다. 이러한 사소유제 확립은 미군정 시대의 제헌헌법에서 절대적인 사유재산권을 보장하는 형태로 이어졌다.

사유재산제도란 재산의 소유, 사용 및 처분이 개인소유주의 재량에 의하여 자유롭게 이루어질 수 있는 제도를 의미한다. 토지의 사소유권을 인정하는 자본주

30) 토지의 사유화가 심화되어 토지제도가 문란해지는 등의 현상이 나타나기는 했지만 조선시대까지 우리나라 토지제도의 기본은 왕토사상을 기초로 한 것이었다. 박현채(1985)는 토지가 왕의 땅이었다는 것은 농민의 점유권이 강했다는 것을 뜻하는 것이라고 하면서, 조선말기까지 농민은 개별적 지주에 의한 완전한 사적 예측관계가 아닌 국가적으로 집약 편성된 존재로서 지주와 소작인(전호,佃戶)의 관계였다고 주장하였다.

31) 실학사상가들이 주장하는 토지제도 개혁내용은 <부록 1>의 3 참조.

32) 대륙법의 기초는 로마법인데, 로마법은 재산소유에 있어서 개인의 배타적인 권리를 허용했다. 로마의 지배권 개념은 오늘날의 직접적이고 절대적인 소유권을 가정하고 있었다.

33) 박현채, 전게서. p27.

의 국가에서는 토지를 하나의 상품으로 이해하며, 개인의 토지소유, 거래, 이용 등을 제도적으로 보장한다. 그러나 자본주의가 발달하면서 빈부 격차가 심해지고 토지소유의 독과점 현상으로 토지투기와 지가상승, 그로 인한 빈부격차, 토지의 난개발 등과 같은 문제가 나타나게 되었다. 이와함께 고도성장의 결과로 나타난 공해와 인간생존권의 파괴에 대한 인식으로 토지사용권에 대한 제약이 가해지게 되었다. ‘하나의 우주선’이라는 지구의 인식에서 비롯된 환경권 논의가 토지의 합리적 이용을 위해 사회가 적극적으로 개입하는 것을 정당화시키게 된 것이다.³⁴⁾

이에 따라 자본주의 국가에서는 사유재산권을 보장하면서 사유재산제도가 갖는 문제점을 시정하기 위하여 사소유권을 제한한다. 즉 토지정책 수단을 활용하여 사적 소유권을 부분적으로 제한함으로써, 토지자원배분의 형평성과 토지이용의 효율성 및 토지거래의 정상화 등을 도모하고자 한다. 이러한 사권제한은 토지가 사적재화(私的財貨)로서 사적 소유의 대상이지만 동시에 공적재화(公共財貨)로서 공적 규제를 받아야 하는 특성을 가진다는 견해를 기초로 이루어진다

이와 같은 사권제한 사상이 토지의 공공재화적 특성을 강조한 토지의 공개념이다. 토지공개념은 토지의 소유 및 이용, 개발, 처분에 있어 공공성을 강조한 것으로, 개인의 토지소유권을 인정하되 토지의 이용, 개발로 나타나는 외부효과를 최소화하고, 토지자원에서 발생하는 토지증가분을 불로소득으로 간주하여 사회로 환수함으로써 토지소유권을 몰수하지 않고 토지자원의 형평성을 모색하고자 하는 것이다.

2. 우리나라 토지정책의 변화³⁵⁾

우리의 토지정책은 시대적 여건에 따라 다양한 제도들이 도입 및 폐지되면서

34) 박현채. 전거서. p25.

35) 채미옥. 2003. “소득 2만불 시대를 향한 토지정책방향”. 소득2만불시대를 향한 SOC 및 토지정책방향 모색을 위한 세미나. 국토연구원. pp95-96.

운영되어 왔다. 일제 강점기 시대에는 일제의 식민지 탈취를 목적으로 토지조사령, 조선시가지계획령 등이 제정되었고, 해방 이후에는 「농지개혁법」에 의해 경자유전의 원칙, 농지소유상한제 등이 실시되었다.

1960년대부터 1980년대까지 제정된 대부분의 토지정책수단과 제도들은 두 가지 측면으로 분류될 수 있다. 하나는 경제개발과 산업화의 원활한 추진을 뒷받침하기 위한 개발사업 지원적 제도였고, 다른 하나는 급격한 산업화·도시화 추진 과정에서 나타난 부작용을 치유하는 수단, 즉 부동산투기를 억제하고 토지시장의 안정을 추구하는 정책이 주류를 이루었다.

1960년대부터 시작된 개발연대의 토지정책은 경제개발계획과 대규모개발사업을 뒷받침하기 위한 수단으로서 주로 경제적 효율성을 추구하는 제도들이 마련되었다. 1970년대 후반 및 1980년대에는 대규모 개발사업으로 인해 나타난 부작용을 치유하기 위해 국토이용계획제도나 그린벨트제도 등을 통하여 도시의 무분별한 확산을 막고, 토지거래허가·신고제, 토지공개념제도와 같은 지가상승 및 투기억제 정책들이 집행되어 왔다.

1990년대 초반에는 토지이용규제완화를 통한 토지공급확대, 부동산실명제 등을 통한 직접규제에서 간접적인 시장관리정책으로 전환되었다. 1997년도의 외환위기 이후 기업의 구조조정 지원을 위해 토지수요 촉진정책, 외국인의 토지소유허용, 토지공개념제도 폐지 및 시행유보, 자본시장과 금융시장의 통합 등의 조치가 이루어졌다.

1990년 후반에 접어들면서 1960년대부터 시작된 개발지상주의에서 차츰 보전의 중요성으로 변화하여, 2000년대 이후부터는 개발과 보전의 조화라는 친환경적 국토관리정책으로 변화하고 있다. 종래 개발위주의 「국토건설종합계획법」의 미비점을 보완하고 국토계획체계를 개편하기 위하여 「국토기본법」이 제정되었고, 「국토이용관리법」과 「도시계획법」을 통합하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 : 국토계획법)이 제정되었다. 「국토계획법」의 제정으로 국토이용계획체계가 ‘선계획 후개발’ 체제로 전환됨으로써 계획적 국토이용과 친환경적 국토관리가 토지이용규제제도의 주요 과제로 부상하였다. 그리고 공간계획체계

내에 환경에 대한 고려가 내재화되고 있고, 도시지역만이 아니라 비도시지역도 계획적으로 관리할 수 있는 틀을 만들었으며, 토지이용규제내용도 환경성을 우선적으로 감안하도록 변화하고 있다.

참여정부 들어서는 10·29대책, 8·31대책, 3·30대책 등을 통하여 투기억제 대책을 강구하였다. 부동산거래 투명화를 위하여 실거래가격등기제를 도입하였으며, 종합부동산세제 도입과 양도소득세 증과 등 수요억제정책을 강조하였다. 또한 부담금제도를 정비하여 기반시설부담금제도를 도입하고, 토지거래허가제도를 강화하여 토지거래 허가 신청시 자금조달 내역 제출을 의무화하고, 거래 허가된 토지의 사후관리 기능, 비도시지역의 토지분할에 대한 허가 강화 등을 추진하였다. 이러한 변화를 시대별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-1> 시대별 토지정책의 변화

시대구분	시기	주요 정책목표	주요 제도
일제시대	1945년 이전	식민지 착취기반조성	조선토지조사령 조선시가지계획령 등
전재복구시대	1950년대	사유재산권보장, 토지소유의 형평성 추구	제헌헌법, 농지개혁법 등
개발사업지원시대	1960년대	경제적 효율성 추구, 개발사업 지원을 위한 정책기반 조성	수출공업단지조성법, 토지수용법, 건축법 등
투기억제 정책 형성 시대	1970년대	개발용지공급 및 불로소득 환수	국토이용관리법 제정, 1·4조치, 8·8조치등 투기억제대책
투기억제 정책 정비시대	1980년대	부동산투기억제	토지거래허가제 실시 토지공개념제도 도입, 신도시개발 등
토지시장 투명성 확보시대	1990년대 초·중반	시장의 투명성 확보, 간접적 시장관리	부동산실명제, 토지종합전산망 구축, 토지이용규제완화(준농림지역제도 도입)등
개방화시대	1990년대 후반	시장개방을 통한 토지수요 촉진	공개념제도 일부 폐지 외국인토지법 자산유동화에 관한 법률등
계획적 국토관리 시대	2000년~	계획적 국토관리를 통한 개발과 보전의 조화	국토계획및이용에관한법률 등
토지의 공개념 강화	2003년~	개발이익환수 소득양극화 해소	종합부동산세제, 실거래가등기제, 양도소득세 증과 등

자료 : 채미옥, 2003. 상계서. p97. 표내용 일부 추가.

1) 1950년대까지

(1) 일제 강점기

① 사회적 여건

일본은 1870년대부터 시작한 산업화에 힘입어 1900년대 초부터 세계경제체제 안에서 중심국으로 발돋움하였고, 그 여세를 몰아 1910년 대한제국을 강점하였다. 일본의 식민지경영은 가능한 한 많은 자원을 조선으로부터 수탈하는 것이었다. 이를 위해 맨 처음 착수한 일이 토지제도의 정비였다.³⁶⁾ 이 사업은 토지조사사업의 실시, 근대적 토지소유권제도의 도입 그리고 지세체계의 정비 등으로 구성되었다. 일본은 1910년 3월에 일본민법을 옮겨온 조선민사령(朝鮮民事令)과 조선부동산등기령(朝鮮不動產登記令) 그리고 1906년 10월의 토지가옥등명규칙(土地家屋證明規則)을 보완한 조선부동산등명령(朝鮮不動產證明令)을 각각 공포하여 소유관계에 관한 입법을 완비했다.

② 주요 정책

첫째, 토지조사사업을 실시하였다.

토지조사사업은 사실상의 국유지인 역둔토(驛屯土)³⁷⁾ 대하여 실시되었으며, 조선통감부시절인 1906년부터 시작되어 조선총독부 치하인 1918년에 끝났다. 이들 국유지는 1908년 8월 제정된 「역둔토관리규정(驛屯土管理規程)」에 의해 국유화되었고, 곧 동양척식회사로 소유권이 넘어갔다. 사유지에 대한 조사사업은 본래 1910년 3월의 토지조사국관제(土地調査局官制)에 의해 탁지부 대신이 주관하였으나, 8월에 한일합병이 단행되자 총독부의 임시토지조사국으로 넘어갔고, 이후 1912년 8월 「조선토지조사령(朝鮮土地調査令)」에 의해 계승되었다. 토지조사

36) 김성호 외 3인. 1989. 『농지개혁사연구』. 서울: 농촌경제연구원. 2장.

37) 역둔포(驛屯土)가 조선왕실에서 국가소유로 편입된 배경과 과정 등에 대해서는, 김성호 외. 전계서(1989)의 2장 1절 참조.

사업 과정에서 총 1천9백만 필지의 토지에 대한 삼각측량이 이루어졌고 근대적인 지적제도가 도입되었다.

둘째, 지세령 및 시가지세령을 제정하였다.

근대지적제도의 도입을 바탕으로 총독부는 조세제도의 정비를 도모했다.³⁸⁾ 먼저 1911-13년 사이에 대한제국시대의 조세제도를 정비하고 새로운 조세제도를 신설하였다. 제반조세 중 지세(地稅)는 특히 식민지 정부의 가장 중요한 수입원이었기에 1914년 3월에 「지세령(地稅令)」 및 「시가지세령(市街地稅令)」을 제정하는 등 지세제도(地稅制度)를 먼저 정비하였다. 이후 토지조사사업과 지적대장의 정비가 1918년 종결되자 토지에 대한 과세방법을 개선하고 세율을 인상했다.

셋째, 「조선시가지계획령」을 제정하였다.³⁹⁾

총독부는 1931 만주사변 이후 군수물자 등의 수송로로 가장 경제적인 나진항을 선정하고, 이곳에서 토지구획정리사업을 추진하기 위하여 1934.6월 조선시가지계획령을 제정하였다. 1934.11월의 나진 시가지계획부터 1944.8월의 삼천포 시가지계획까지 모두 43개의 시가지계획이 발표되었다. 조선시가지계획령은 1962년 도시계획법을 제정하기까지 해방 이후에도 상당기간 법적 토대로 활용되었다.

③ 평가

일제강점기의 토지정책은 한편으로는 근대적인 지적제도, 소유권제도, 조세제도 및 도시계획제도를 도입하고 정비하였다. 근대적인 측량기술을 동원하여 과학적으로 지도를 제작한 지적제도를 도입하였다.⁴⁰⁾ 그리고 조선시가지계획령에 의해 서구적 도시계획제도가 도입하였고, 근대적인 등기제도 마련과 세원 발굴을 통해 토지세제 체계를 확립하는데 기여하였다.

38) 재무부. 1979. 「한국세제사」 상권. 2장.

39) 손정목. 1990. 「일제강점기 도시계획연구」. 서울: 일지사.

40) 세조 6년(1460년)에 만들어진 전지가사매매한조(田地家舍賣買限條)에 의해 조선시대에 사적 토지소유권(地契) 거래가 일부 공인되었으나, 이러한 사적 소유관계가 근대적 소유관계로 전환되는데 총독부의 지적제도와 관계입법이 중요한 역할을 했다.

그러나 일제시대에 이루어진 일련의 조치는 해방 이후 현재까지 발생하고 있는 토지관련 문제의 근본 원인이 되었다. 토지소유권제도에 있어 고려시대부터 조선시대까지 토지제도의 기저를 이루어온 왕토사상의 맥을 단절하였다. 이는 국유제와 사유제의 절충적 토지관리 형태를 유지해오던 토지관리체제에 절대적 사소유권 보장제도가 뿌리내리는 역할을 하게 되었다. 더구나 토지조사사업 등은 우리나라 토지를 일본인이 합법적으로 가질 수 있도록 하고, 그들의 소유권을 보장하기 위해 이루어진 식민지 착취가 근본 목적이었다. 따라서 토지기록체제가 전근대적이어서 내용이 부실하였음에도 불구하고 토지소유자의 신고내용에 기초하여 기존 토지소유권의 귀속여부를 결정함으로써 후에 많은 사회적 갈등의 원인을 제공하였다. 예컨대, 농민의 경작권을 부인하여 농민을 단순한 소작농으로 전락시키고 극심한 토지소유 편중을 초래하는 등 농민 절대다수의 절대적 빈곤과 분해를 촉진시켰다. 아울러, 풍수지리사상과 『주례고공기』에 의한 우리나라의 전통적 도시계획방법을 단절하고 용도지역지구제를 근간으로 하는 서구적 도시계획제도를 이식시켰다. 이로 인해 용도지역지구별 행위제한 내용에 맞으면 자유롭게 개발할 수 있는 건축자유 원칙이 확립되어 계획적 국토관리의 근본적 저해요인이 정착되었다.

(2) 미군정과 제1공화국

① 사회적 여건

해방 직후의 토지정책은 무엇보다도 그 당시 전 국민의 절대다수를 차지하고 있었던 (자작농과 소작농을 포함한) 농민의 바람을 정책에 반영해야 했었고, 아울러 피폐된 경제의 재건과 자본축적을 추구해야 했다. 그러나 1945년 당시에 이미 시작되고 있었던 국제정치의 냉전체제는, 한국에 진군한 미군정으로 하여금 한국에 자본주의를 이식시키고,⁴¹⁾ 그것을 위해 무엇보다도 먼저 시장경제와 사

41) Cumings, Bruce. 1981. 『The Origins of the Korean War』. NJ: Princeton University Press.

유재산권 보장을 강조하였다.

태평양 미육군 총사령관인 맥아더 장군은 북위 38선 이남지역에 대해서 미군정을 실시하면서, 1945년 9월 포고령(布告令) 제1호 제4조에 의해 일본인을 포함한 주민의 소유권을 존중한다고 발표하였다. 북한에 진주한 소련군이 일본인의 모든 재산을 몰수한 것과는 달리, 미군정은 포고령 제2호인 재산이전금지령(財産移轉禁止令)에 의해 일본인의 재산권을 원칙적으로 인정하였고, 일본의 육해공군 재산만을 미군정법령 4호에 따라 미군정 소유로 접수했다. 당시의 한국인들이 이에 항의하자, 11월 미군정법령 33조인 조선 내에 있는 일본인재산권 취득에 관한 건을 공포하여 일본인의 개인재산을 몰수하였다. 이들 귀속재산 중 농지는 1946년의 군정법령 52조 신한공사설치령에 의해 설치된 신한공사로 넘어갔고, 임야는 관재령 4호에 의해 군정청 농무부로 이관되어 후에 한국정부의 국유림이 되었다.

북한에서는 1946년 2월 8일 임시인민위원회가 수립되어 3월 북조선토지개혁법령을 공포하였고, 가족별 점수제를 기초로 무상몰수·무상분배에 의한 토지개혁을 25일만에 종결하였다. 북한의 토지개혁 완결 1주년을 즈음한 1947년 2월 전국농민조합총연맹은 북한식 토지개혁을 요구하였고, 이는 전국 경향각지에 소요를 확산시켰다. 그러나 과도입법의회에서는 토지개혁방식을 합의하지 못했다. 이에 1948년 3월 미군정은 법령 173조 귀속농지매각령과 법령 174조 신한공사해체령을 긴급히 공포하여, 남한의 합법적인 정부가 수립되기 이전에, 우선 처분하기 쉬운 신한공사 보유 귀속농지에 대해서만 유상분배 방식으로 매각하였다.

② 주요 정책

첫째, 농지개혁을 실시하였다.

1948년 5.10 선거에 의해 구성된 제헌국회는 7월 헌법을 공포하여 자유시장경제와 사유재산권을 원칙적으로 보장하도록 하였다. 이후 헌법이 9번 개정되었음에도 이 원칙은 단 한번도 수정되지 않고 지금까지 유지되고 있다. 또한 농지소유 상한제와 아울러 헌법 제86조에서 경자유전(耕者有田)의 원칙과 농지개혁 방

향을 제시하였다.

제헌국회의 「농지개혁법」 확정, 이승만대통령의 거부권 행사, 국회의 재확정, 정부의 공포, 개정안 상정 등의 우여곡절 끝에 1950년 3월 유상매입·유상분배 원칙의 농지개혁법 개정안이 통과되었다. 이어서 농지의 매입과 분배를, 보리 수확기 이전인 7월 말까지 종결하기 위해 6월 8일부터 지가증권의 발행과 지급이 시작되었으나, 한국전쟁의 발발, 9.28 서울 수복, 1.4 후퇴 등으로 중단과 재개를 거듭하다가, 결국 1966년에 농지 분배업무가 그리고 1970년에 농지 상환업무가 완료되었다.

둘째, 「지적법」 및 「지세법」을 제정하였다.

농지개혁 외의 1950년대 토지정책은 주로 전후 복구사업과 관련되었다. 한국전쟁은 도시의 기반시설과 산업시설을 잿더미로 만들었다. 100여만 명의 인명피해를 제외하더라도, 전쟁은 1953년 7월 현재 4123억환의 손실을 가져왔는데,⁴²⁾ 이것은 1953년 당시 국민총생산 2450억환의 1.7배에 달하는 것이었다. 도로·철로·교량·전기 등 도시기반시설의 반 이상이 훼손되었고, 전쟁 전에 있었던 328만 호의 주택 중 66만 가구도 파괴되었다.⁴³⁾ 이러한 피해는 특히 서울·인천·대전 등 도시에서 더욱 컸었다.⁴⁴⁾ 200만 이상으로 추산되는 해방 후 귀국한 해외교포와 전쟁 중의 월남인 그리고 피난민들은 주로 도시에 거주했던 바, 이러한 도시지역의 파괴는 도시문제를 어렵게 만들었고 한국의 자본축적을 더디게 했다.

따라서 전후 토지정책은 전쟁파괴를 복구하고 자본축적을 가능하도록 하는데 일차적인 목적을 두었다. 이러한 재건을 위해서는 최소한의 정부재원 확보가 우선 필요하였다. 이에 1950년 11월 「지세법」과 12월 「지적법」을 마련하여 전쟁피해가 적은 농촌지역에서 세수를 확보하고자 했다. 먼저, 무료임차지를 제외한 토지에 대한 과세를 규정한 「지세법」은 1951년 9월의 「임시토지수득세법」 제정으로 폐지되고 이후 농지수득세로 단일화되었는데, 농지수득세가 1951-1959년 동

42) 김의원. 1984. 「국토이력서」. 서울: 매일경제신문사. p261.

43) 이대근. 1987. 「한국전쟁과 50년대의 자본축적」. 서울: 까치. p109.

44) 손정목. 1988. 「한국현대도시의 발자취」. 서울: 일지사. pp166-168.

안에 직접세에서 차지하였던 비중은 곡물의 공정가격 기준으로 연평균 40%, 시장가격 기준으로 60%에 달했다.⁴⁵⁾

1912년의 토지조사령을 기초로 1950년 제정된 「지적법」을 통해 토지행정의 기초가 되는 토지대장, 지적도, 임야대장 등의 지적공부를 정비할 수 있는 토대를 제공하였다. 이후 2002년 지적법 시행규칙 개정으로 4개의 지목(주차장, 주유소, 양어장, 창고용지)이 신설되어 현재는 28개 지목으로 토지를 관리하고 있다.

전쟁의 폐허로 인한 도시의 복구를 위해서는 토지구획정리사업이 활용되었다.⁴⁶⁾ 토지구획정리사업은 체비지를 이용한 토지소유자의 부담으로 도시건설을 할 수 있는 반면에 정부의 재정지출은 최소화할 수 있는 장점이 있었다. 이를 활용하여 전후 복구사업과 구시가지 내 도로의 신·개설과 획지를 정리하고자, 1952년부터 1959년까지 서울·부산·대구·인천 등 전국 23개 지구에서 약 500만평을 사업지구로 지정, 개발하였다.

③ 평가

해방 후 1950년대까지의 토지정책은 이후 한국의 사회·정치 및 경제체제에 커다란 영향을 미쳤다.

첫째, 1948년의 제헌헌법은 재산권의 보장과 제한이라는 자본주의 경제·사회 질서의 근간을 마련함으로써, 역사적으로 토지에 대한 왕토사상에서 벗어나 토지의 사적 지배권에 대한 인식을 확고하게 정착시켰다.

둘째, 농지개혁의 성과에 대해서는 많은 이견이 있었지만, 한국의 자본주의체제에 입각한 산업발전과 1960년대 이후의 자본축적 과정에 적어도 다음과 같은 영향을 미쳤다. 먼저 남한에서 적절한 시기에 농지개혁을 추진함으로써, 북한의

45) 공제욱. 1992. 「1950년대 한국자본가의 형성과정」. 서울대학교 대학원 박사학위논문. pp45-46.

46) 본래 토지구획정리사업은 1928년 9월 서울시 중심지에 소재한 5개 구역에 최초로 도입되었다. 이후 1931년 만주사변 후 일본은 일본 본토와 만주를 연계하기 위해 나진을 중계항으로 개발하려 했으나, 항만개발계획으로 나진의 지가가 30배 이상 오르자 일괄 매수방식으로 이 지역을 개발하기가 힘들게 되었다. 이에 1934년 6월 조선시가계획령을 공포하고 7월 시행규칙을 만들어 민간과 조합에 의한 토지구획정리사업을 금하였다. 이어 11월 첫 사업대상지로 나진을 지정하여 구획정리사업을 실시했다. (손정목. 1990. 「일제강점기 도시계획연구」. 서울: 일지사. pp151-157.)

토지혁명 공세에 의한(그 당시 절대적 국민이었던) 농민의 사상적 동요를 최소화하여 자본주의 체제를 지켜주었다. 작은 농지일망정 사유재산으로의 농지소유 보장은 그 후 산업발전과정에서 생산수단에 대한 사유재산권의 보장을 확고하게 했다. 또한 농지개혁은 농업경제의 자립기반을 마련하였다. 비록 농지개혁에 의해 소작농의 절대적 빈곤이 해소된 것은 아니었으나, 농지개혁은 자작농을 창출하여 농업생산력을 증대시켰으며, 농민이 분배농지가격을 상환하고도 일부나마 순수익을 누릴 수 있게 하였다. 이러한 잉여자본의 창출은 전통적인 교육결과 부합하여 농민자녀의 초·고등교육을 가능하게 하였고, 이러한 인적자원의 축적은 1960년대 이후 경제개발과정에서 중요한 역할을 담당하게 하였다. 아울러 농지개혁은 지주계급의 해체를 가져왔다. 농지개혁은 한국의 지주계층의 지위를 하락시켰으며, 이후 발행된 지가증권이 전쟁 중의 인플레이션으로 가치를 잃게 되자 지주들의 몰락이 재촉되었다. 그 반면 한국의 자본가계층이 형성되기 시작했다. 적산산업시설(敵産産業施設)의 구매에 지가증권을 이용하게 하였던 바, 지가증권의 실질적 가치하락은 한국의 자본가가 초기에 거의 부담없이 생산시설을 취득할 수 있게 하여 자본의 원시적 축적을 촉진하였고, 이후 한국경제성장의 주역인 대기업집단 형성의 터전이 되게 했다.

끝으로, 1950년대의 토지정책은 또한 전후 복구사업을 위해 활용되었던 바, 이러한 정책은 귀속자산과 기업체의 불하, 대외원조자금과 물자의 활용, 그리고 외환·금융정책들을 통해서 생겨난 기업들이 소비재 경공업을 중심으로 한 수입대체산업의 국내화를 추구하는데 기여하였다.

2) 1960년대

(1) 사회적 배경

1950년대 말에 정치·경제적인 위기가 닥쳤다. 수입대체산업을 통한 자본축적이 한계에 달했고 잉여 노동력에 의한 실업과 절대적 빈곤이 전국에 만연했다.

대의원조 역시 1950년대 후반부터 줄기 시작했다. 이러한 경제적 위기와 함께 3.15 부정선거 등 독재정부를 지향했던 제1공화국의 정치적 위기는 결국 1960년 4.19혁명과 1961년 5.16 군사 쿠데타로 이어졌다.

혁명정부의 대 국민공약은 크게 두 가지로 요약될 수 있었다. 하나는 혼란과 공산주의의 위협으로부터 나라를 구하고 반공체제 속에서 한국적 민주주의를 확립하는 것이었고, 또 하나는 절대적인 빈곤과 가난으로부터 해방시켜 자립경제를 수립하는 것이었다.⁴⁷⁾ 경제개발과 급속한 자본축적을 위한 의욕적인 계획이 수립되었고, 이 계획들은 유능한 관리의 지원을 받은 중앙집권적인 정부체제 아래에서 1962년부터 추진되었다.

제1차 경제개발계획의 기본방향은 수입대체산업을 육성하고 저임금을 이용하는 경공업중심의 수출기반산업을 다지기 위해, 공업구조를 개선하고 합리화시키는 것이었다. 이러한 정책목적을 위해서 다양한 토지정책이 활용되었다.

(2) 주요 정책

첫째, 도시개발 및 정비관련 제도가 제정되었다.

경공업중심의 산업구조 개편을 위한 도시개발과 정비 그리고 공업단지 조성을 위한 토지법들이 순차적으로 마련되었다. 1934년의 조선시가지계획령을 개편하여 1962년 1월 「도시계획법」과 「건축법」을 제정하였고, 「도시계획법」이 소규모 경공업단지를 조성하는데 우선적으로 활용되었다.⁴⁸⁾ 이어서 1964년 9월 「수출공업단지 개발조성법」, 1967년 3월 「기계공업진흥법」, 1969년 1월 전자공업단지 조성을 위한 「전자공업진흥법」, 그리고 1970년 1월 「석유화학공업육성법」, 「수출자유지역설치법」 및 「지방공업개발법」 등이 제정되었다.

도시계획시설의 설치를 위해 일련의 기반시설 관련법 등도 순차적으로 제정되었다. 1961년 「철도법」, 「사도법」, 「도로법」, 「수도법」, 「하수도법」이 제정되었고,

47) Park, Chung Hee. 1962. 『Our Nation's Path: Ideology for Social Reconstruction』. Seoul: Dong-A.

48) 이 시기에 서울의 영등포기계공단, 부산의 사상·신평공단, 인천의 기계공단, 서대구공단, 그리고 성남공단 등 대도시 주변의 공단이 「도시계획법」에 의해 이루어졌다.

1962년에 「사방사업법」도 제정되었다.

이러한 산업 및 공업입지정책의 기반은 1963년 10월 제정된 「국토건설종합계획법」이 담당하였다. 이 법에 의해 공업화와 도시화를 지원하는 사회간접시설 즉, 공업용수와 발전을 위한 댐건설, 수리간척사업, 재해방지를 위한 치수사업, 도로·항만·상하수도 등 사회간접자본이 집중적으로 건설되었다. 1962-1986년 중 총 2만 6485km의 도로가 신설되었는데, 이 중 일반도로의 62%와 고속도로의 72%가 1962-1973년 중에 건설된 것이었다.⁴⁹⁾ 이러한 국토건설은 1967년 4월 대통령선거 공약으로 내세운 대국토건설계획에 따라 고속도로·철도·항만·4대강 종합개발계획 등으로 구체화되었다. 이후 대국토건설계획은 1971년 10월 제1차 국토종합개발계획(72-81년)으로 발전되었고, 이후 1981년의 제2차(82-91년), 1991년의 제3차 국토종합개발계획(1991-2001년)으로 이어졌다.

둘째, 공공사업용지 확보를 위한 「토지수용법」이 제정되었다.

1962년 1월에 「토지수용법」이 제정되어 이후 경제개발사업을 원활히 수행하기 위해서 필요한 공공시설과 산업시설용지를 저가로 구입하는데 활용되었다.⁵⁰⁾ 한편, 1차 5개년계획의 최초사업은 1962년 2월 정유 및 화학공업중심의 울산공업지구 건설사업이었다. 이 사업의 기공식 2주 전인 1월 20일 공업지구 조성을 위한 「토지수용특별법」을 제정했다. 이 법은 울산공업지구의 토지수용이 거의 완료된 1963년 12월 폐지되었다.

셋째, 토지관련 조세제도를 정비하였다.

경제개발에는 재원조달이 무엇보다도 시급했다. 부족한 투자재원의 조달을 위해서 정부는 1965년 9월 금리인상 등 민간의 자발적 저축증대 수단과 외채도입 등의 다양한 정책수단을 활용했다. 이러한 재원확충 방안과 함께 토지에서 발생하는 소득에 대한 과세제도를 확립하였다. 토지관련 조세제도를 정비하기 위하여 1961년 12월 재산세를 지방세로 신설하였다. 1961년에 전·답 등 농경지의 기준수량과 기타 토지의 임대가격을 조사하였고, 1962년부터 이를 토지과표로

49) 건설부. 1988. 「국토건설25년사」, p547.

50) 「토지수용법」 제정으로 1911년의 조선토지수용령은 폐지되었다.

사용하였다. 이후 1968년부터는 농지 외의 토지에 대한 과표를 임대가격에서 토지가격 기준으로 변경하였다. 이 결과 토지에서의 징세능력이 확대되었던 바, 국세청을 신설한 1966년에 부동산소득세가 4억원이었으나 1972년에는 47억원으로 12배 상승했다.⁵¹⁾

넷째, 『토지구획정리사업법』을 제정하였다.

경제개발계획의 성공적인 추진과 함께 한국의 산업구조가 대폭 변하였다. 1차산업의 비중이 1962년의 37.0%에서 1972년의 26.8%로 하락한 반면, 2차산업의 비중은 16.4%에서 23.5%로 증대했다. 고용구조면에서도 유사하게 움직였는 바, 1차산업의 고용이 1962년의 63.1%에서 1972년의 50.6%로 하락한 반면, 2차산업의 고용은 8.7%에서 14.2%로 증대했다.⁵²⁾ 이러한 공업화는 도시화를 동반해서 일어났다. 1960년의 인구센서스에서 도시화율은 37%에 불과했으나 1970년의 도시화율은 51%에 달했다.

급속한 도시화의 진전은 여러 가지 도시문제를 불러일으켰고, 이러한 도시문제의 해결을 위해서 다양한 정책수단들이 활용되었다. 도시화는 주로 서울·부산·대구·인천 등 대도시를 중심으로 일어났는바, 종전의 도시규모로는 신규 유입인구를 수용할 수 없을 뿐만 아니라 기존의 『도시계획법』을 가지고 적절한 도시개발을 시행하는 데에도 한계가 있었다. 이에 1966년 8월 『도시계획법』에서 분리하여 『토지구획정리사업법』을 제정하고, 토지구획정리사업방식으로 신규 대단위 주택지조성과 도로의 신설·확장 등 도시계획시설을 확충하도록 하였다. 예컨대, 서울에서만 1960년대 이후 90년까지 총 3686만평의 구획정리사업이 실시되었는데, 이중 52%가 1960년대에 그리고 41%가 1970년대에 이루어졌다.⁵³⁾

다섯째, 대한주택공사와 한국주택금고가 설립되었다.

대단위 택지개발을 추진하면서 주택건설에도 박차를 가했다. 먼저 1941년 7월에 설립한 조선주택영단(朝鮮住宅營團)을 해체하여 1962년 7월 대한주택공사를

51) 재무부. 1979. 전계서. pp656-657.

52) Sakong, Il. 1993. 『Korea in the World Economy. Washington D.C.: Institute for International Economics』. p8.

53). 서울시. 1990. 『서울토지구획백서』.

설치하였다. 주택공사는 마포구 도화동의 옛 형무소자리에 450세대의 임대주택 용 아파트를 건설하는 것을 시발로, 1963년 5월 수유리 국민주택, 1965년 8월 화곡동의 10만주택단지, 1966-1967년의 강서구 30만단지 등을 건설하였다.⁵⁴⁾ 1967년 4월 박대통령의 선거공약과 관련한 대국토건설계획에는 2차 5개년계획 기간 중의 100만호 주택건설계획이 포함되었고, 이후 주택공사는 1993년도까지 총 82만 6천가구의 주택을 공급하게 되었다.⁵⁵⁾ 이 외에도 무주택자에게 주택을 임대·분양할 수 있도록 1963년 11월 「공영주택법」을 제정하였고, 늘어나는 주택 금융의 수요를 담당하도록 1967년 7월 한국주택금고를 설립하였다. 이 금고는 2년 뒤인 1969년 1월 주택은행으로 발전되었다.

여섯째, 「부동산투기억제에 관한 특별조치법」을 제정하였다.

공업화·도시화에 따라 증가하는 토지·주택의 수요를 충족시키기 위해서 구획정리방식을 통한 토지개발과 주택공급확대 정책을 실시하였으나, 이러한 공급확대정책만 가지고는 토지 및 주택시장의 균형을 이룰 수 없었다. 지가가 급격히 상승하고 부동산투기가 발생하였다. 최초의 토지투기는 1962년 울산공업단지 주변에서 발생하였으며, 이후 토지투기는 대도시 전역에 확산되었다. 1967년 12월 경부고속도로 건설계획과 1970년 1월 강남개발계획이 발표되자 토지투기는 정점을 이루어, 1969년에 지가상승률은 전국평균 80.8%에 달하였다.

그 결과 토지수요에 대한 억제정책을 채택할 필요가 대두되었다. 이에 국회에서도 1964년부터 토지투기억제에 관한 논의를 시작하였고, 1967년 11월 「부동산투기억제에 관한 특별조치법」을 제정하였다. 이 법률은 이후 1975년 폐지되고 대신 양도소득세제로 대체되었다. 그러나 이러한 토지투기억제에 관한 정책에도 지가는 안정되지 않았다. 마침내 1971년 1월 「도시계획법」을 전면 개정하여 대도시의 과잉확산을 억제하는 개발제한구역제를 도입하자 지가는 비로소 안정되었다.

일곱째, 도시 인구집중방지책을 실시하였다.

54) 손정목. 1988. 전개서. pp272-275.

55) 한국주택은행. 1994. 「주택경제통계편람」. p250.

토지투기 등 도시문제가 결국 서울 등 대도시의 급속한 인구집중에 의한 결과라는 인식에서 1964년 대도시인구집중방지책이 발표되고, 1969년 대도시 인구 및 시설의 조정대책이 무임소장관실에서 마련되었다.⁵⁶⁾ 또한 인구의 이동이 취업동기 때문이라는 판단 아래 1970년 1월 「지방공업개발법」과 「농촌 근대화 촉진법」을 마련하여, 지방에서 취업기회를 늘리려 시도하였다.

(3) 평가

건국 직후인 1950년대의 토지정책이 농지개혁 등 주로 사회경제적 형평성을 강조하였다면, 1960년대의 토지정책은 자본축적과 경제적 효율성을 강조하는 방향으로 운용되었다. 경제개발과 급속한 성장이 국가목표로 상정되었기에, 토지정책은 경제개발을 지원하고 보조하는 하위수단으로 다루어졌다. 따라서 토지정책은 개발과 성장을 위해 효율적이면서 능률적인 토지자원의 이용과 개발을 주로 추구하였다. 그 반면에 토지정책이 사회와 경제 전반에 미치는 영향은 거의 무시되었다. 그 결과 1960년대 후반에 지가가 양등하고 토지투기가 성행하게 되었다. 이것은 급격한 임금상승과 산업투자의 기피로 이어져 이후 원만한 자본축적을 달성하는데 커다란 장애가 되었다.

3) 1970년대

(1) 사회적 배경

1960년대 말부터 1970년대 초에 한국의 정치·경제는 다시금 위기를 맞았다. 우선, 1962년부터 의욕적으로 추진해 온 저임금을 이용한 노동집약적 경공업중심의 산업구조를 통해서 자본축적을 이루는 일이 한계에 달했다. 이러한 국내적

56) 김명환. 1991. “수도권 인구분산 정책과정의 평가.” 『국토연구』 15. 서울: 국토개발연구원.

인 여건은 국제시장의 변동으로 악화되었다. 1971년 브레튼우드체제로 불리던 국제금융시장의 갑작스런 붕괴는, 지속적인 경제성장을 위해서 외국자본이 필요했던 한국의 재정상태를 위협했다. 아울러 주은래의 일본외교정상화를 위한 4대 원칙은 외국자본이 한국에 투자하는 것을 억제했다. 수출이 둔화되었고 국제수지는 악화되었다. 대외채무는 1969년의 18억불, 1970년의 22억불, 71년의 29억불로 계속 증가했다.⁵⁷⁾ 이러한 경제적 위기와 함께 1969년의 3선 개헌에서 비롯된 국내정치, 그리고 1970년 초부터 시작된 미국-중국간 평평외교, 일본-중국간 국교정상화, 그리고 주한미군의 감축을 선언한 닉슨 독트린 등 급격히 변하고 있는 국제정치로 한국은 정치적 위기를 맞게 되었다. 이러한 경제·정치적 위기를, 박 대통령은 1972년의 유신체제와 1973년부터 시작된 중화학공업 중심의 산업구조 전환으로 극복하고자 하였다.

(2) 주요 정책

첫째, 계획적 국토관리를 위한 국토관리체계를 구축하였다.

제1차 및 제2차 경제개발계획이 성공적으로 추진되면서 공업화와 도시화가 전국에 걸쳐 진전되었다. 도시지역뿐 아니라 비도시지역의 체계적 관리가 급선무로 대두되었다. 비단 농지나 산지의 잠식문제를 완화할 필요가 있을 뿐 아니라 고속도로, 다목적 댐, 등 국가 기간시설의 설치과정에서 자원의 효율적 배분과 운용이 더욱 절실했기 때문이었다.

이를 위해서 1972년 10월의 유신헌법 제정을 통하여 ‘국토관리’ 개념을 처음 도입하였고, 제3차 및 제4차 경제개발계획의 물리적 토대인 제1차 국토건설종합계획(1972-1981년)을 본격적으로 추진하였다. 그리고 1972년 12월 『국토이용관리법』을 제정하여, 도시지역뿐 아니라 비도시지역의 체계적 관리를 도모하고자 하였다.

『국토이용관리법』 제정으로 전국을 6개 용도지역과 11개 용도지구로 구분하

57). Sakong II. 1993. 전게서. pp258-259.

고 각 용도지역지구마다 행위를 규제하도록 하는 국토이용계획제도가 도입되었다. 이중 도시지역은 1962년의 「도시계획법」에 의한 도시계획으로 관리하도록 하였다. 농업지역의 체계적 관리를 위해서 1972년 「농지보전 및 이용에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법에 의하여 농지를 농업생산량과 농지의 비옥도에 따라 절대농지와 상대농지로 구분하도록 하고, 절대농지는 농지상태로 보존하고 상대농지는 추후 도시용지로 전용해서 쓸 수 있도록 하였다.

둘째, 중화학공업화를 위한 산업단지 관련제도를 도입하였다.

유신공화국의 산업전략은 크게 변했다. 1960년대의 노동집약적인 경공업중심의 수출지향적인 산업에서 1970년대는 자본집약적인 중화학공업의 수출지향적인 산업으로 변했다. 중화학공업 건설계획은 1973년 5월 확정되었다. 단일 품목으로 매출액이 큰 철강·기계·화학·조선·비철금속 그리고 전자산업 등이 선정되었다.

그런데, 이들 중화학공업 단지를 조성하는데 있어 기존 도시계획법상의 공업지역으로는 시행할 수가 없었다. 산업기지를 도시계획구역 안에서 설치하기에는 산업단지 규모가 너무 컸고, 또한 기지조성을 위한 토지구입비가 방대할 것이기 때문이었다.

이러한 문제를 해소하기 위해 1973년 12월 「산업기지 개발촉진법」이 제정되었고, 이 법에 의해서 산업기지개발공사가 설립되었다. 원활한 산업기지 조성을 위해 산업기지 개발사업에 대한 실시계획을 얻게 되면 「도시계획법」 등 관련 법에 의한 일체의 인가·허가·동의 및 허가를 받은 것으로 간주되도록 하였다. 이러한 강력한 법적·제도적 뒷받침을 받아 반월 (3144만평), 광양 (2975만평), 아산 (1914만평), 창원 (1668만평), 여천 (1561만평), 울산 (1536만평), 포항 (1221만평) 등 19개 지역에서 총 1억 7210만평의 산업기지가 개발되었다. 이 방법에 의해 한국 전체 공업단지의 약 70%가 공급되었다.⁵⁸⁾ 이들 산업단지들을 배치하고 관리하기 위하여 1975년에 「공업단지관리법」, 1977년에 「공업배치법」이 제정되었

58). 건설부. 1988. 전개서. pp574-575.

다. 1990년대 이후 공업단지는 산업단지로 명칭이 바뀌게 되었다.

공공부문의 토지보상비 부담을 줄이는 것 역시 중화학공업을 중심으로 새로운 산업정책을 추진하는데 중요한 정책과제였다. 산업단지 예정지역의 토지취득은 1962년의 토지수용법 절차를 통해 보상할 수 있었다. 그러나 1969년 제1차 토지부름 이후 토지가격은 이미 상당히 올라있었고, 보상해야할 중화학산업단지의 용지규모는 경공업단지와 비교할 수 없을 정도로 컸다. 이 문제는 1972년 12월 국토이용관리법 제정으로 해소되었다. 이 법 29조는 지가의 적정한 유지와 토지이용의 증진을 위한다는 취지로 기준지가제도를 도입했던 바, 기준지가는 시가보다 현저히 낮은 가격이었음에도 공공사업을 위한 수용보상가격의 기준으로 사용되었다. 기준지가의 원만한 평가를 위하여 토지평가사 제도가 도입되었다. 다른 한편, 1973년 12월 금융기관의 담보 평가를 위한 감정평가에 관한 법률을 제정하여 공인감정사 제도를 도입하였다.

셋째, 원활한 용지 확보를 위한 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」을 제정하였다.

산업단지 및 기반시설사업 등 공공사업에 관한 협의매수를 원만히 촉진하여 공공사업을 계획대로 추진할 수 있도록 1975년 12월 「공공용지 취득 및 손실보상에 관한 특례법(이하 공특법)」을 제정하였다. 「공특법」은 1962년의 「토지수용법」 적용에 많은 특례를 부여하여 협의에 의한 토지매수를 촉진하기 위한 것이었다. 이 법 제정 이후 95% 이상의 공공용지가 수용단계 이전에 협의매수로 확보됨으로써 공공사업의 시행기간이 단축되었다.

넷째, 기업의 투기억제를 위한 비업무용토지제도를 도입하였다.

중화학공업 육성정책을 추진하는데 있어 당면한 또 다른 정책문제는 기업집단의 재무상태가 나쁘고 국내 여유자금이 부족하다는데 있었다. 기업의 자금 동원 능력 약화는 1969년 토지부름 후에 두드러졌으나,⁵⁹⁾ 1971년 브래튼우드체제의 세계 자본시장이 붕괴되자 더욱 악화되었다. 이에 정부는 1972년 소위 8.3 조치를

59) 정희남. 1994. "자본의 범세계화, 자본의 자율성 그리고 국가자율성." 『한국행정학보』 28:4.

발표하여 사채시장을 동결시켰고, 기업의 자금 조달능력 제고를 제도화하기 위해 12월에 「기업공개 촉진에 관한 법률」을 제정했다.

1973년 중동전쟁과 제1차 석유파동이 일어나자, 기업의 자금난은 더욱 악화되었다. 그러나 기업은 주식시장에서의 기업공개를 통해 자금을 조달하기보다는 정부에 긴급자금 지원만을 요청했다. 정부는 1974년 5월 기업의 체질개선과 자금 동원에 관한 특별조치를 발표하여,⁶⁰⁾ 기업이 보유하고 있는 불요불급한 토지를 처분토록 하고 여기서 생긴 자금으로는 금융기관에 대한 부채를 상환하거나 중화학공업의 신규 사업자금으로 사용토록 하였다. 이 정책을 통해서 정부는 자본이 토지로 가는 것을 억제하고 중화학공업 육성에 필요한 산업자금으로 사용되도록 유도하고자 했다. 그러나 그 당시 토지시장의 불황으로 기업들이 토지를 처분할 수 없게 되자, 정부는 1975년 4월 토지금고를 창설하여 이들 토지를 구입하도록 하였다.

다섯째, 국민주택자금 확대 및 「주택건설촉진법」, 「도시개발법」 등을 제정하였다.

국가의 모든 재원을 중화학공업부문에 투입하여 자본 축적을 촉진하고자 했어도 노동의 재생산적 측면을 무시할 수 없었다. 특히 안정되고 저렴한 주택의 공급이 필요했다. 그러나 정부가 제한된 재원을 중화학공업과 주택부문에 동시에 투입할 수가 없었다. 그리하여 정부는 민간 건설업의 주택시장 참여를 유도하고자 했다. 이를 위해 1974년 5월 건설부는 국민주택에 대한 기본정책을 변경했다.

국민주택기금이 이전에는 8-18평에 해당하는 소형주택에만 지원을 했으나, 이날 이후 25평의 국민주택에까지 자금지원을 확대했다. 아울러 1974년의 영동지역과 1975년의 잠실지역에서 건립되는 아파트에 대하여 양도소득세를 감면했다. 또한 1971년 2월에 공포된 주택건설 10개년 계획과 1972년의 「주택건설촉진법」, 그리고 1976년의 「도시재개발법」을 공포하면서 민간의 토지개발을 허용했다. 끝으로 1975년 설립한 토지금고로 하여금 토지개발을 시행하는 민간건설업자에게

60) Jones, Leroy & Il Sakong. 1980. 「Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case」. Cambridge: Cambridge University Press. pp282-285.

건설자금을 지원하도록 했다.⁶¹⁾

이러한 산업 및 토지정책의 실시에 힘입어 한국경제는 1973년의 석유파동 등 어려운 여건을 극복하고 경제성장을 지속적으로 추진할 수 있었다. 제3차 5개년 계획이 성공적으로 추진되어 가는 과정동안 도시화는 더욱 가속화되었다. 1975년의 센서스에서 도시화율은 59%를 넘었다. 새로운 도시문제들이 대두되었다.

먼저, 서울은 이미 인구 700만의 거대도시로 변모해 가고 있었고, 이에 따라 도시문제 특히 도심부의 노후화와 외곽지역의 무허가 불량건축물의 누적화가 두드러졌다. 이에 1976년 12월 「도시계획법」에서 분리하여 「도시재개발법」을 별도로 제정했다. 이어서 불량지구 재개발사업을 활발하게 추진하고자 1978년 12월 조세감면규제법을 개정하여 재개발사업지구내의 양도소득세를 완전히 면제했다.

여섯째, 서울 인구집중 억제를 위한 「임시행정수도건설을 위한 특별조치법」을 발표하였다.

수도권 인구집중에 대한 각종 대책에도 불구하고 서울의 인구집중은 계속되었다. 이에 1977년 7월 「임시행정수도건설을 위한 특별조치법」을 발표했고 1978년 임시행정수도건설에 대한 백지계획이 수립되었다. 그러나 임시행정수도 건설사업은 1979년 10.26 사태 이후 중단되고 말았다. 다만, 대전의 대덕연구단지가 그 흔적으로 남게 되었다. 이후 25년이 경과한 2005년 행정중심복합도시 건설로 회생했다.

일곱째, 제1차 투기억제 종합대책을 수립하였다.

산업화·도시화는 도시지역의 부동산에 대한 수요를 창출하였고 결국 토지와 아파트에 대한 투기로 이어졌다. 부동산투기억제를 위해 74년 1월 긴급조치 3호를 발표하여 우선 사치성재산과 기업의 비업무용·공한지에 대한 중과세제를 도입하였고, 5월 기업에 대한 비업무용토지 강제매각조치를 취했다. 이 결과 1974-1976년 중에 지가는 안정되었다. 그러나 1977년 말 비업무용 토지정책이 종료되고, 중동 건설붐에 의한 해외자본이 유입되며 중화학공업에 대한 투자로 경

61) Ohn, Yong-tae. 1988. 「Housing Policy Development of Korea, 1972-1979: Towards a Theory of Housing Intervention in a Developing Economy」. Ph.D Dissertation: University of Pennsylvania. pp79-82.

기가 살아나자, 1978년에 제2차 투기붐이 절정에 이르렀다.

정부는 1978년 8월 8일 투기억제 종합대책을 발표하였다. 「국토이용관리법」이 대폭 개정되어, 토지는 모든 국민의 삶의 터전이면서 후대에 물려줄 자산이기 때문에 공공복리를 우선하여 이용 및 관리되어야 한다는 기본이념이 최초로 도입되었다. 토지거래 허가제 및 신고제 등 각종 투기억제 수단들이 종합적으로 반영되었다. 다른 한편, 투기억제 정책을 통한 수요억제만 가지고는 부동산시장의 안정을 도모하기 힘들다는 판단 아래 도시용지의 공급을 대폭 늘릴 수 있는 제도적 장치를 마련하고자 하였다. 이를 위하여 1975년에 설립된 토지금융을 발전적으로 해체하여 1979년 한국토지개발공사를 출범시켰다.

여덟째, 「환경보전법」과 「도시공원법」을 제정하였다.

급속한 산업화와 도시화는 환경문제를 야기하였다. 더 이상 대기·수질·토양 오염과 소음·진동·악취에 대한 문제들을 간과할 수 없었다. 따라서 1963년 11월 제정되었던 공해방지법을 1977년 12월 「환경보전법」으로, 그리고 1967년 3월 제정되었던 「공원법」을 1980년 1월 「자연공원법」과 「도시공원법」으로 대체하였다. 아울러 1980년에 「산림법」을 새로 제정하여 산지이용의 법적 근거를 마련하였고, 이후 산지는 보전임지와 준보전임지로 구분하여 관리되어 왔다.

다른 한편, 1970년대에는 새마을운동을 지원하고 농업생산증대를 도모하기 위하여 「농촌근대화촉진법」(1970년)과 「농지확대개발촉진법」(1975년) 등을 제정하였으며, 외국인 관광객 유치를 위한 「관광지개발촉진법」(1977년)도 제정되었다.

(3) 평가

첫째, 지속적 경제성장 및 도시화를 지원하였다. 각종 토지정책 수단이 용지 확보, 지가 안정, 자금 공급원으로 기능하면서 한국경제는 1973년의 석유파동 등 어려운 여건을 극복하고 경제성장을 지속적으로 추진할 수 있었다. 그러나 제3차 5개년계획이 성공적으로 추진되는 과정에서 도시화는 더욱 가속화되었다. 서울의 인구집중을 억제하기 위하여 「임시행정수도 건설법」을 제정하였으나 실현되

지는 못했다.

둘째, 계획적 국토관리 체계를 구축하였다. 1971년 도시계획법을 전면 개정하면서 도입된 개발제한구역제를 통해 도시의 무분별한 확산과 도시의 연담화를 방지하고자 하였다. 「국토이용관리법」 제정으로 국토이용계획제도를 도입하여 전국토에 대한 계획적 국토관리체계를 구축하였다. 그리고 「농지보전 및 이용에 관한 법률」을 제정하여 농지보전체계를 구축하고 농지의 무분별한 전용을 방지함으로써 식량생산기반을 보전하는데 기여하였다.

셋째, 지가관리를 착수하였다. 대규모 개발사업지 주변에 대한 기준지가 고시로 공공개발로 인한 지가폭등 및 투기발생문제를 해소하고자 하였다. 그러나 기준지가제도는 공공사업용지의 취득비용을 줄일 수 있었지만, 고시 대상지역이 개발사업지 주변에 국한되어 있었기 때문에 기준지가 고시지역과 비고시지역간의 평가액 차이로 불형평성 문제가 계속 제기되었다.

또한, 기준지가를 고시하기 위하여 토지평가사제도를 도입함으로써 우리나라에 전문평가제도가 처음 도입되는 계기가 되었다. 그러나 1973년도에 제정된 「감정평가에 관한 법률」에 의해 별도의 공인감정사제도가 도입되면서 평가자격제도가 이원적으로 운영되는 결과가 초래되었다.

넷째, 기업의 비업무용토지 보유를 제한하고, 토지금고 등을 통하여 토지매입 및 비축기능을 담당하게 하여 기업의 토지과다보유를 억제하고 토지시장조절 정책을 실시하였다는 데에 의의가 있었다. 단순한 토지매입만이 아니라, 토지공급 확대를 통해서 시장을 안정시키기 위하여 새로운 도시개발방법인 공영개발 방법의 도입을 검토하고, 그 시행주체로서 토지금고를 확대 개편하여 한국토지공사를 설립하게 되었다.

다섯째, 민간자본에 의한 도시재개발사업 실시로 재개발에 대한 투기환경이 조성되었다. 「도시재개발법」, 「주거환경개선을 위한임시조치법」 등을 통하여 민간자본에 의한 도시개선사업을 하면서, 공공의 비용을 들이지 않고 도시미화 및 환경개선을 도모할 수 있는 효과를 거두었다. 그러나 이와 같이 민간자본을 끌어들이기 위해 시장참여자에게 부여한 금전적 유인책은 이후 오늘날 까지 재건축

에 대한 국민의 투기 심리를 고착시키는 부작용을 초래하였다.

1970년대의 토지정책 효과를 종합해 보면, 1970년대는 능률성과 형평성, 개발과 보전의 상호대립적인 정책목표를 동시에 추구하고자 노력하였던 시대로 평가할 수 있다. 이 시대의 토지정책은, 중화학공업 육성을 통한 지속적인 경제개발을 지원하는 한편, 대규모 토지개발에서 발생한 토지문제와 환경문제를 동시에 관리하는 양방향으로 운용되었다.

그리하여 한편으로는, 중화학공업의 육성을 위한 대단위 산업용지의 개발·공급과, 이들 공업지역 및 대도시에서의 주택문제를 해소하기 위한 대단위 주택단지의 개발·공급이 강조되었다. 그러나 중화학공업의 집단적 개발과 거점개발이라는 불균형 개발전략은 이후 지역간 격차를 심화시키는 원인이 되었으며,⁶²⁾ 대규모 토지개발에서 빚어진 대도시 지역의 토지시장 과열과 환경파괴의 문제들을 초래했다. 이에 따라 1970년대 후반부터 지가안정과 불로소득의 사회적 환수 및 자연환경의 보전 등, 토지소유권의 사적 지배에 대한 공공의 규제와 제한의 폭이 점차 확대되기 시작하였다.

즉, 능률성과 형평성, 개발과 보전 또는, 자본축적과 정치적 정당성이라는 토지정책의 상호 대립적인 정책목표를 시대적 여건에 따라 때로는 전자를 때로는 후자를 강조하면서 추진하였지만, 1970년대 전반에는 전자가 그리고 후반에는 후자가 보다 강조되었다.

4) 1980년대

(1) 사회적 여건

1970년대 중반의 중화학공업에 대한 집중투자는 이 부문에서 과잉생산을 불러 일으켰고 부실기업이 양산되었다. 1979년 말에 발생한 제2차 석유파동은 이러한

62) Cho, Myong-rae. Regional Differentiation in a State-led Process of Capital Accumulation. Ph.D. Dissertation. UK: University of Sussex. 1991.

국내 경제상황을 더욱 악화시켰다. 1980년 도매물가는 39% 소비자물가는 28.7%나 상승했으며, 실업률은 5.2%에 달했다. 쌀농사 역시 냉해로 대홍작을 기록했다. 경상수지 적자는 사상최고인 53억불에 달했고, 중화학공업을 지원하기 위해 도입되었던 누적 총외채는 272억불에 달하여 외채망국론이 대두되었다. 무엇보다도 지난 1960년대 이래 최초로 한국경제는 -3.7% 성장을 경험하고 있었다. 이러한 경제적 위기는 1979년의 10.26과 12.12 사태, 그리고 1980년 5월의 광주 민주화운동으로 이어지는 정치적 위기로 인해 더욱 악화되었다. 제5공화국 정부에 있어서 경제성장의 회복과 안정화는 무엇보다도 정치적 정당성 획득을 위해서도 필요했다.

1980년대 중반에는 무역흑자에 따른 여유자금의 발생과, 1987-1988년의 대통령 및 국회의원 선거기간 중 발행되었던 과도한 통화량은 물가를 상승시켰다. 부동산가격 역시 양등하여 1980년대 후반에는 제3차 토지붐이 재발했다. 그런데 1987년 6월의 민주화항쟁을 거치고 1988년 헌정사상 최초의 평화적 정권이양을 경험한 이후, 한국사회는 보다 민주적으로 변했다. 국민의 움직임 또한 보다 조직적으로 변하여 1989년 창설된 경제정의실천연합과 같은 시민모임의 형성이 두드러졌다. 이들은 토지투기가 사회적 병폐의 주요한 요인이라고 지적했으며, 토지가 국민의 공공복지를 위해 사용될 수 있도록 토지공개념제도와 금융실명제의 실시, 그리고 재벌기업의 과도한 토지투자 억제정책을 정부에 요구했다.

1980년대 후반에는 미국 등 선진국의 보호무역주의가 커지면서 국내 기업의 경쟁력이 하락하였고, 이는 기업의 토지투기를 억제하기 위한 강력한 정책수단 마련을 요구하게 되었다.

(2) 주요정책

첫째, 제2차 기업의 비업무용토지 규제정책(1980년 9월)을 발표하였다.

기업의 부동산 투기는 부동산시장을 교란시키는 문제점 외에 기업의 건전한 투자를 왜곡하여 기업의 경쟁력을 약화시키는 문제가 있었다. 이에 따라 기업의

비업무용 토지규제정책은 기업의 부동산투기를 규제하기 위하여 1974년 5월에 추진된 이후 1980년대 초반과 후반에 걸쳐 2차례 추진되었다.

1980년 9월에 발표된 제2차 기업의 비업무용 토지보유억제 정책은 1978년의 토지 투기붐 기간에 기업이 과도하게 매입한 토지를 처분하도록 하여, 한편으로 지가안정을 도모하고, 다른 한편으로 침체된 경제를 활성화시킬 수 있도록 이들 토지를 처분해서 발생한 자본으로 기업의 산업투자에 이용하도록 촉구하는데 목적이 있었다.⁶³⁾

둘째, 「택지개발촉진법」 제정과 공영개발제도가 도입되었다.

도시의 주택난 해소를 위한 기존의 정책이 별 효과가 없고, 아울러 토지구획정리사업방식이 지가상승 유발 및 원토지소유자에 의한 개발이익 사유화 등 문제가 적지 않았기에, 토지개발에 대한 공공의 역할을 증대시키는 방안을 강구였다.

이를 위해 1980년 12월 「택지개발촉진법」을 제정함으로써 공영개발방식을 도입하여 도시개발방식을 전환하였다. 택지개발사업에 대한 실시계획이 인가되면 「산업기지개발촉진법」에 의한 개발사업과 유사하게 도시계획법 등 18개 법률에 의한 허가·인가·승인·동의 등을 받은 것으로 의제 되었다. 이 법에 의해 1993년 말까지 서울 개포동 (242만평), 고덕동 (90만평), 상계동 (112만평), 목동 (130만평) 등 전국 406개 지구 7천7백만 평의 택지개발예정지구가 지정·개발되었다.⁶⁴⁾ 이러한 공영개발방식의 택지개발사업은 도시의 공간구조를 왜곡시키거나 환경파괴의 부작용을 초래했다는 지적을 받았으나, 대도시주변의 택지를 조성해서 공급하는 데에는 상당한 효과를 발휘했다.

63) 제3차 기업의 비업무용규제정책은 1990년 4월의 부동산투기억제를 보완하기 위한 5·8 부동산투기억제로 나타났다. 3차 토지 투기붐 중에 재벌기업의 토지투자는 R&D와 같은 기술혁신 부문에서 투자할 수 있는 여력이 그만큼 감소했다는 것을 의미했고, 1980년 후반에 미국 등 선진국의 보호무역주의가 커지자, 한국은 다른 아시아의 경쟁국에 비해 국제무역에서 뒤떨어지게 되었다. 다시금 1990년에 20억불, 1991년에 70억불의 무역적자가 발생했다. 정부는 이러한 문제를 해소하기 위해, 자본이 토지와 같은 비생산적 부문으로 가는 것을 억제하는 대신, 생산부문으로 흐르도록 유도하고자 했다. 이를 위해 1980.9월에 이에 세 번째로 기업의 비업무용토지 처분이 강제되었고, 처분대금을 산업자금으로 사용토록 촉구했었다. 5·8부동산 대책은 비업무용부동산의 판정기준을 강화하고, 금융기관의 부동산담보취득을 제한하며, 기업부동산에 대한 세계해택을 축소하는 등의 조치로 구성되었다.(정희남. 1994. “자본주의 국가에서의 규제정책 입안동기”. 『한국정치학보』 18:1.)

64) 대한주택공사. 1994. 「토지개발 및 공급체계의 발전방향에 관한 연구」. p76.

셋째, 부동산경기 부양과 투기억제책을 실시하였다.

대단위 토지개발사업은 고용증진과 경기부양에 효과가 있었기 때문에 적극적으로 시행되었다. 1982년 한국 외자도입 사상 최초로, 택지개발을 위한 세계은행 차관 3300만 불이 도입되었고, 그 후 2차·3차 택지개발 관련 차관사업이 실시되었다.

경기부양에 효과가 있는 주택건설 역시 활용되었다. 1981년 500만호 주택건설 계획이 발표되었고 이를 위해 주택기금도 창설되었다. 주택건설사업에 민간기업의 적극 참여와 일반국민의 투자를 유도하기 위한 정책들이 뒤따랐다. 부동산 양도세율을 내렸고, 토지 등 부동산 투자자에게 최소한 물가상승분 만큼의 이익을 보장하는 특별공제제도가 도입되었다. 더 나가서 1981.6월에는 양도소득세율을 기존 30-75%에서 15-75%로 인하하고, 1982년 1월에는 신규아파트 분양자에 대한 양도소득세를 완전 면제하였다.

그러나 1982년 사채파동과 금융실명거래제가 추진되자 부동산경기가 과열되는 징후가 나타남으로써, 곧바로 부동산 투기억제로 정책의 기초를 전환하였다. 1983년 2·16 부동산투기억제대책, 1983년 12·12 주택투기억제대책, 1985년 5·20 부동산투기 근절을 위한 부동산종합대책 등이 순차적으로 발표되었다. 이에 따라 1983년에는 부동산 유통질서를 바로잡고자 「부동산중개업법」을 제정하여 공인중개사 제도를 도입하였다. 1984년에는 「국토이용관리법」을 개정하여 경기, 충남, 충북에 대해 토지거래신고제를 실시하였고, 1985년 충남대덕연구단지 주변에 토지거래허가제를 최초로 실시하였다.

넷째, 도심재개발을 촉진하였다.

대단위 토지개발과 주택건설사업이 대부분 공공부문에서 이루어진 반면, 도심재개발사업은 민간부문에서 담당하고 있었다. 1971년 도시계획법이 개정된 후 도심재개발사업이 1973년부터 소공·서울역·을지로·광교·무교·다동 등에서 실시되었다. 1976년 제정된 「도시재개발법」을 1982년 12월 개정하여 민간기업의 도심재개발 시행요건을 완화하였다. 이듬해인 1983년 2월 정부의 내부방침에 의해 도심재개발 촉진방안이 마련되었고, 1984년 7월 도심재개발구역 내 건축

행위 기준 역시 완화되었다.

이러한 조치들은 외양적으로 1986년 아시안게임과 1988년의 서울올림픽 및 IMF총회의 개최를 위한 준비조치로 이해되었으나, 결국 각종 규제완화와 지원에 힘입어 대기업이 그들의 보험·증권·건설회사들을 통해 재개발사업에 적극 참여하였다. 1973년부터 1992년까지 서울시에서 152개 지구 21만평의 토지가 재개발되어 151만평의 건축물이 들어섰는데, 그 중 54%인 82개지구가 규제완화조치 이후인 1983-87년 사이에 일어났으며, 59%의 지구가 재벌기업이 사업주체였다. 재개발된 후 54%가 업무용으로 11%가 판매시설용으로 이용되었고, 주택용으로 사용된 것은 1.8%에 불과했다.⁶⁵⁾

다섯째, 도시기본계획제도와 시가화조정구역제도를 도입하였다.

1983년 7월 전국 인구가 4천만 명을 돌파했고 도시화율도 1980년의 인구센서스에서 69.4%로 올라갔다. 이를 반영하기 위해 1981년 「도시계획법」을 전면 개정하였다. 시급지역에 대해서 20년 단위의 도시기본계획 수립과 결정된 도시계획시설에 대한 연차별 집행계획의 수립을 의무화했다. 아울러 시가화조정구역을 신설하여 무계획적이고 무질서한 시가화를 방지하고 산발적인 개발투자자원의 낭비를 예방하고자 했다. 또한 도시기본계획의 수립과 도시계획의 입안과정에서 공청회 등을 통한 주민의견 수렴을 제도화하였다. 도시계획의 전문성을 제고하기 위해 건설부는 도시계획전문기관에 자문을 구하도록 하고, 지방도시계획위원회에는 도시계획 상임기획단을 설치하도록 하였다.

「도시계획법」 개정과 함께 1982년 국토이용관리법 역시 개정하여 기존의 6개 용도지역과 11개 용도지구를 합하여 10개 용도지역으로 재편하였다. 전국의 토지는 경지지역, 산림보전지역, 자연환경보전지역, 수자원보전지역, 도시지역, 취락지역, 공업지역, 관광휴양지역, 개발촉진지역 및 유보지역으로 구분되었다.⁶⁶⁾

여섯째, 인구 및 산업의 수도권집중 억제방안을 제도화하였다.

65) 이종상. 1993. “서울시 도심재개발사업의 향후 정책방향에 관한 연구.” 『국토계획』 28:1. 서울: 대한 국토도시계획학회. pp153-170.

66) 채미옥. 2001~2006. 전거서.

급격한 도시화는 특히 수도권인 인구증가를 가속화시켰기에 이에 대한 종합적인 대책마련이 시급하였다. 먼저, 1981년에 제2차 국토종합개발계획(1982-1991)을 수립하여 국제화·산업화에 따른 국토공간의 다핵화, 수도권 인구분산 등을 제도적으로 추진하였다. 이어서 1982년 12월 「수도권정비계획법」과 「학교시설사업촉진법」을 제정하여, 지난 1964년 이래 논의되었던 인구·산업의 수도권집중억제방안들을 제도화하였다. 이 결과 1980년도 중반까지 서울과 그 주변지역의 인구유입이 상당히 줄어들었고, 산업의 지방 분산이 촉진되었다.

일곱째, 토지공개념제도를 도입하였다.

대단위 택지개발·주택건설사업·도심재개발사업 등의 시행은 그 당시 한국사회가 직면했던 자본축적 위기를 해소하는데 일조했다. 그러나 1980년대 후반에 제3차 토지법이 재발했다. 1988년 8월 정부는 토지수요 억제와 주택공급 확대를 근간으로 하는 부동산종합대책을 발표했다. 이 대책에 따라 1988년 9월 토지공개념연구위원회가 설치되었고 1989년 12월 토지공개념 관련 3개 법률, 즉 「택지소유상한에 관한 법률」에 의한 택지소유상한제, 「토지초과이득세법」에 의한 토지초과이득세제, 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금제가 마련되었다.⁶⁷⁾

토지공개념 3개법 제정과 별도로 1989년 「지방세법」을 개정하여 종합토지세제를 도입하였다. 종합토지세는 토지보유면적에 따라 세율이 체증되도록 하여 토지과다 보유를 억제하고자 하였다. 1989년 「지가평가 및 토지 등의 평가에 관한 법률」을 제정하여 종합토지세제와 토지관련 제반 부담금의 산정기준이 되는 공시지가제도를 도입하였다.

1990년 4월에는 4·13 부동산투기억제대책을 발표하고, 「부동산등기에 관한 특별조치법」을 제정하여 부동산등기의무제를 도입하였다. 등기의무제는 부동산거래 시 중간생략등기 및 미등기전매 등을 통한 부동산투기행위를 차단하기 위한 것이었다. 4·13조치로 토지거래허가제와 신고제를 확대 실시하는 한편, 5·

67) 정희남. 1994. “정책집행의 과정과 영향평가에 관한 연구.” 『한국행정학보』, 28:3.

18조치를 통해 기업의 비업무용부동산 판정기준을 강화하고 기업의 부동산과다 보유를 억제하고자 하였다.

(3) 평가

1980년대의 토지정책은 토지공개념제도로 집약된다. 토지공개념제도는 토지 문제의 근본적인 원인이 토지의 수요와 공급 간의 만성적인 불균형에 있다는 인식 하에, 토지의 공공성을 극도로 강화하여 토지에 대한 가수요를 억제하는 정책이다. 이러한 정책들은 자본주의 사회에서 국가가 토지시장에 개입할 수 있는 형태 중 가장 강력한 수단의 일부로서, 이후 헌법의 사유재산권 보장원리에 대한 논란과 헌법 불합치 판정문제를 불러 일으켰다. 이와 같이 토지에 대한 수요를 극도로 억제하는 한편 신도시개발정책을 통하여 도시용지의 공급을 촉진하는 정책을 병행하여 추진하였다. 이를 부문별로 보면 다음과 같다.

첫째, 직접적인 토지소유 규제조치의 실질적인 효과는 크지 않았다. 택지소유 상한제는 직접적인 토지소유제한을 통하여 토지소유의 저변을 확대하고 토지소유의 형평성을 추구하고자 하였으나, 토지의 영세 필지화를 초래한다는 문제가 지적되었다. 아울러 토지소유면적을 인위적으로 직접 규제하는 제도의 한계로 인하여 대상지역이 6대도시로 국한되었고, 택지소유 상한 면적 200평을 초과하는 대상이 소수에 불과하여 제도의 실효성에 대한 문제가 제기되었다.⁶⁸⁾

둘째, 미실현이익에 대한 과세로 인해 개발이익환수조치의 부작용이 컸다. 토지초과이익세제는 개발이익을 광의로 해석하여 전국의 지가상승률을 기본으로 하여 일정 부분 이상 상승하였을 경우 이를 개발이익으로 간주하여 환수하는 것으로서, 개발이익발생 규모와 크기에 대한 평가기준상의 한계를 극복한 장점이 있었다. 그러나 미실현이익에 대한 과세라는 태생적인 한계를 안고 있었고, 토지초과이익세를 피하기 위해 급조된 건축물의 대량 건축 사태를 초래하였다. 한편 보유한 토지를 합산하여 과세함으로써 토지의 과다보유를 억제하고자 한 종합토

68) 택지초과소유부담금을 부과한 택지는 1992년 1만 5,590건, 1995년에는 1만 838건에 불과하였다.

지세제도도, 과표 현실화율이 30%를 밑돌 정도로 낮아 토지의 과다보유 억제 효과가 크지 않았다.

셋째, 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의거하여 도입된 공시지가제도는 다원화되어 있던 공적지가를 일원화하고, 공적지가의 현실 근접도를 크게 높이는데 기여하였으며, 토지공개념 제도의 시행기반을 마련하는 효과가 있었다. 아울러 토지평가사와 공인감정사로 이원화되어 있던 자격제도를 일원화하여 감정평가사제도를 도입함으로써 평가의 발전적 전문화에 기여한 효과가 있었다. 그러나 공시지가의 기본개념인 적정가격개념의 모호성과 표준지관리의 객관성 미흡, 실거래가 활용체계의 미비 등으로 공시지가 수준이 시가와 괴리되는 문제가 계속 지적되었다.

넷째, 공인중개사제도 및 등기의무주의를 통한 유통구조 개선과 시장투명화 효과는 제한적이었다. 「부동산중개업법」(1983)에 의하여 공인중개사제도를 도입하여 중개인의 전문자격제도를 통하여 부동산유통규제의 정비를 시도하였으나, 불법거래 알선 등의 근본적인 문제를 해소하지 못하였다. 「부동산등기에 관한 특별조치법」에 의한 등기의무주의도 중간생략등기 또는 미등기 전매 등의 불법거래를 방지하는데 효과가 있었지만, 명의신탁을 금지하지 못함으로써 부동산 소유의 투명화를 유도하는 데에 한계가 있었다.

다섯째, 공급확대 정책은 시장안정화에 기여하였다. 1980년의 공영개발에 의한 대단위의 택지공급과 1989년의 200만호 주택건설및 5개 신도시 개발을 통한 대단위 주택공급 확대는 짧은 기간내에 추진됨으로써 자재난 등을 초래하기는 하였지만, 1990년대 초반의 부동산시장 안정화에는 크게 기여하였다.

5) 1990년대 초반

(1) 사회적 여건

토지공개념제도 등 강력한 부동산정책과 일반경제 상황의 침체 등으로 1980년

대 말부터 지가가 안정되기 시작하였다. 이에 따라 직접적인 시장개입 정책에서 간접적인 시장관리정책으로의 전환 논의가 시작되었다. 이것은 1990년대 초부터 가시화된 세계화, 정보화, 이로 인한 규제완화와 민영화 등으로 가속화되었다.

1989년 말 동구권의 몰락과 함께 세계경제 및 정치질서가 크게 변하면서 자본의 범세계화가 시작되었고, 이는 1993.12월의 우루과이라운드 타결과 WTO 출범으로 구체화되었다. WTO 체제로 인해 미국식 글로벌 스탠더드가 전세계적인 기준으로 자리 잡았다. 세계화·정보화와 함께 금융산업의 통합도 가속화되었고, 과거와 달리 정부주도의 양적(量的) 성장보다 구조개혁을 통한 질적(質的)인 생산성·경쟁력 제고가 중요해졌다. 이에 따라 과거 1970년대 초까지의 경공업중심체제, 1970년대 중반부터의 중화학공업중심 산업체제와 달리, 1990년대 이후의 정보화체제와 세계화 추세는 국가 간의 규제완화(de-regulation)와 민영화(privatization) 요구로 나타났다.

이러한 시대적 배경아래 경제정책과 국토관리정책은 큰 변화를 맞았다. 지난 1960년대부터 추진해오던 경제개발5개년계획은 제7차계획 초반에 중단되고 대신 문민정부 초에 수립된 신경제5개년계획으로 대체되었다. 경제개발계획의 물리적 계획이었던 제3차 국토건설종합계획 역시 국토건설종합계획 수정계획 수립으로 대체되면서 사실상 집행이 중단되었다. 신도시 개발 등 공공의 대규모 개발사업은 중단되는 대신 민간의 토지개발이 그 자리를 차지했다.

1990년대 중반 OECD 가입이후 시장개방이 가속화되었다. 세계화의 추세 속에 규제완화와 민영화에 대한 정책의욕은 강했으나 이를 실질적으로 추진할 수 있는 정책능력은 따르지 못했다. 그 결과 1990년대 후반에 외환위기를 맞게 되었다. 아울러 민간의 무분별한 토지개발은 1990년대 후반부터 난개발과 환경파괴로 심각한 사회문제를 초래했다.

(2) 주요정책

첫째, 준농림지역 도입 등 국토관리부문에서 규제완화를 추진하였다.

도시용지 공급확대 및 민간 토지개발의 규제완화 차원에서 1993년 8월 「국토이용관리법」을 전면 개정하였다. 국토이용계획은 종전의 10개 용도지역에서 5개 용도지역, 즉 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 단순화되었다. 준도시지역과 준농림지역제도는 원칙적으로 개발이 가능한 토지를 종전의 국토면적 15%에서 전국토의 42%로 대폭 확대하기 위한 것이었다. 따라서 이들 지역에서의 용적율과 용도규제를 크게 완화하는 한편, 용도규제방식도 종전의 허용행위열거방식에서 제한행위열거방식으로 전환하였다.

수도권정비계획체계 역시 변했다. 1994년 1월 7일 「수도권정비계획법」을 전면 개정하여 종래의 5대 권역을 3개 권역으로 전환했다. 그 결과 개발이 억제되거나 보전을 위한 권역이 종전의 33% 및 35%에서 17%와 33%로 각각 줄어들었다. 반면에 개발이 가능한 권역은 종전의 37%에서 50%로 크게 늘었다. 행위규제 체계도 종전의 물리적 규제에서 부담금형태의 간접적 규제로 바뀌었다. 1994년 3월 「수도권정비계획법」 시행령을 개정하여 종전에 인구유발시설의 설치 등을 엄격하게 규제하던 과밀억제권역 내에서도 건설비용의 5~10%의 과밀부담금만 납부한다면, 대형건물의 신증축이 가능하게 되었다. 수도권내의 공장시설의 물리적인 억제 역시 공장총량제로 보다 유연하게 전환되었다.

둘째, 토지개발에서 민자 및 외자 유치제도를 도입하였다.

공공이 주도하던 토지개발 방법에서 탈피하여 민간도 토지개발에 참여할 수 있도록 토지개발 주체를 다양화하였다. 먼저 준농림지역 안에서는 민간이 국토이용계획 변경을 통하여 손쉽게 토지개발사업을 추진할 수 있게 하였다. 민간자본에 의한 공업단지 건설은 이미 1991년 허용되었다. 사회간접자본 확충에 민간자본 투자를 유치하고자 「사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법」을 1994년 8월 제정함으로써 민간의 토지개발 참여가 확대될 수 있었다.

해외자본의 제조업부문 투자유치를 위해서 각종의 기반시설을 구비하면서, 관세 등이 면제되는 경제특구가 강구되기 시작했다. 외국자본이 국내 토지를 자유로이 취득할 수 있도록, 1994년 1월 「외국인의 토지취득 및 관리에 대한 법률」도 제정되었다.

셋째, 기업의 국제경쟁력 강화를 위해 규제를 완화하였다.

1993년 6월 「기업의 활동 규제완화에 관한 특별법」을 제정하여 기업 활동과 관련한 토지이용의 규제완화를 추구했다. 1993년 8월의 「국토이용관리법」 개정 및 1994년 1월의 「수도권정비계획법」의 개정과 함께 1994년 7월 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」의 시행령을 개정하였다. 컴퓨터·전자산업 등 7종의 첨단산업을 운영하고 있는 11개 대기업이 성장관리권역 내에서 30%의 증설이 가능하도록 허용하였다. 아울러 공장 기준면적을 대폭 하향조정하였다. 이 기준면적율은 1978년 이래 기업의 과도한 용지취득을 억제하는 비업무용토지 판정기준으로 사용되었던 것이다. 이들 기준이 기업 활동에 장애가 되고 있다는 판단아래 업종별·규모별로 5-60%까지 되어있던 기준율을 최고 50%까지로 낮추었다. 이 결과 전체 제조업종의 84%가 기준면적율 35% 이하가 되었다.

국내기업의 국제경쟁력 강화 조치 추진과정에서 1974년 이래 꾸준히 추구해왔던 기업의 비업무용 토지정책도 크게 완화되었다. 재무부는 1993년 12월 계열기업군에 대한 기업투자 및 부동산 취득 승인제도 개선대책을 발표하였고, 이 조치에 의해서 1994년 1월 이후 11-30대 재벌기업들에 대한 주거은행의 부동산 매매 승인제가 폐지되었다.

넷째, 농지규제를 완화하였다.

우루과이 라운드의 타결로 농산물시장의 개방압력이 커지면서 국내 농업의 경쟁력 제고 필요성이 재인식되었다. 농지규제 역시 완화되었다. 1996년 1월 「농지법」을 개정하여 농업진흥지역 내 농지에 대해서는 3정보의 농지소유상한제가 폐지되었고, 농업진흥지역 밖 농지도 소유상한이 5정보로 확대되었다. 1948년 제헌헌법 이래 유지된 경자유전의 원칙과 농지상한제를 완화 및 폐지함으로써, 형평성 우선의 농지정책에서 효율성 중심의 정책으로 전환하게 되었다.

다섯째, 부동산시장을 투명화 하는 제도를 도입하였다.

토지이용규제완화 조치 및 1994년 7월의 토지초과이득세에 대한 헌법불합치 판정 이후 부동산가격이 상승하는 조짐이 보이기 시작했다. 정부는 규제완화를 보완하기 위하여 투기억제대책의 정책효과를 제고하는 한편, 부동산시장의 투명

성 확보를 위한 전산망 확충을 시도하였다. 건교부의 토지거래 전산화자료(1994년 1월)와 공시지가 전산화 자료, 내무부의 지적전산화 자료와 주민등록 전산자료를 통합한 종합토지전산망을 구축하였고, 이 전산망은 1995년 2월부터 가동하여 부동산관련 정보의 투명화를 추구하였다.

다른 한편 1995년 3월 「부동산실권자명의의 등기에 관한 법률」이 제정되었고, 1995년 7월 1일부터 부동산실명제를 실시하였다. 부동산실명제는 일제시대부터 시작된 명의신탁을 금지하고 실거래자 명의의 등기를 의무화하여 부동산소유관계의 투명화를 추구하는 제도이다.

(3) 평가

1990년대 초반은 공급확대와 시장투명화를 통한 간접적 시장관리를 시도한 시기이다. 토지이용규제완화와 공급확대의 두 가지 목적으로 도입된 준농림지역제도는 토지공급을 확대하는 효과가 있었다. 하지만 합리적 계획없이 전국토의 26%에 달하는 넓은 토지를 개발가능지로 규정함으로써 난개발을 초래하는 문제가 있었다. 이는 1990년대 후반과 2000년대 초에 계획적 국토관리의 필요성을 환기시키는 역할을 하여 ‘선계획 후개발’ 체계를 제도적으로 구축하게 하는 계기가 되었다. 이외에 「사회간접자본시설에 대한 민자유치 촉진법」으로 토지개발주체를 공공에서 민간까지 확대함으로써 토지공급을 활성화하는 역할을 하였다.

다른 한편으로는 부동산실명제를 통하여 부동산소유관계의 투명화를 유도하는 제도적 기반을 마련하였다. 그러나 부동산시장 투명화를 위해 추진된 토지종합전산망은 부처 간의 협조체제가 미흡하여 소기의 성과를 거두지 못하였다.

6) 1990년대 후반

(1) 사회적 여건

급변하는 세계경제질서의 흐름에 적절하게 대응하지 못함으로써, 1997년 외환

위기가 발생했다. 1997년 1월 23일 한보철강을 선두로 대기업의 부도가 시작되었고 마침내 정부는 11월 23일 IMF에 구제금융을 신청하게 되었다. IMF 관리체제로 전환되면서, 고금리로 인한 기업부도 급증, 금융기관 부실화, 실업률 급증, 부동산 가격 폭락 사태가 발생했다.

경제구조조정, 특히 금융구조조정과 기업구조조정의 원활한 추진을 위해서는 부동산시장의 안정이 선결과제로 인식되면서 각종 규제완화가 불가피했다.⁶⁹⁾ 외환위기로 인한 기업의 구조조정과 토지시장의 안정화를 위해, 기존의 수요억제 공급 확대 기조에서 수요촉진 공급 억제정책으로 패러다임 전환의 필요성이 대두되었다.

토지시장 안정정책은 크게 네 가지, 즉 토지시장에 대한 규제완화, 토지공급의 억제, 토지수요의 확대, 그리고 새로운 부동산금융제도의 도입 등으로 구성되었다.⁷⁰⁾

(2) 주요정책

첫째, 토지거래와 관련된 규제가 폐지 또는 완화되었다.

실수요자의 원활한 토지거래를 촉진하기 위하여 토지시장에서의 거래관련 규제를 폐지하였다. 전국토의 37%에 달한 토지거래 신고구역을 1997년 12월 20일자로 전면 해제하였고, 전국토의 33%에 달한 토지거래 허가구역 역시 1998년 4월에 해제하였으며, 1998년 11월에는 토지거래 신고제도를 폐지하였다. 건설업체가 한국토지공사 등 공공기관으로부터 분양받은 택지 및 상업용지 등은 매입일로부터 3년 이내에 건축할 의무가 있었으나, 자금압박을 받고 있는 건설업체의 구조조정을 지원하기 위해 1998년 6월말까지 분양받은 토지를 다른 업체에 양도하는 것을 허용하였다.

69) 정희남. 1998.12. "IMF시대의 한국경제와 토지시장 전망"; 정희남. 1998.1. "INF 구제금융시대의 토지정책 방향". 『토지연구』.

70) 건설교통부, 재정경제부, 내무부, 통상산업부 등 경제관련부처는 1997년 12월 12일 합동으로 IMF이후 경제안정종합대책을 발표하였다.

둘째, 토지공개념 제도를 폐지하거나 완화하였다.

토지의 과잉공급을 억제할 수 있도록 토지보유에 대한 규제완화와 보유토지의 수익률 제고방안이 실행되었다. 이를 위해 특정계층의 과도한 토지보유에서 비롯된 사회적 갈등을 완화하기 위해 도입하였던 이른 바 토지공개념제도를 대폭 해제하거나 폐지하였다. 택지소유상한제와 토지초과이득세제를 폐지하여 보유토지의 처분의무를 해제하였다. 개발부담금제도 역시 1999년 말까지 한시적으로 면제하고 2000년부터는 부과율을 개발이익의 50%에서 25%로 인하함으로써 보유토지의 처분유인을 완화하였다.

셋째, 기업의 비업무용토지 규제제도를 완화하였다.

보유토지의 처분보다는 활용을 촉진하는 방안도 시행되었다. 1999년 2월 비업무용 토지 관련규제를 대폭 완화하여, 유휴지의 판정기준에서 주업(主業)기준을 폐지하였고, 공장용지의 업무용지 한도를 폐지하였으며, 비업무용 판정의 유예기간을 대폭 연장하였다. 법인의 자산재평가 대상자산의 범위에 비업무용 토지를 포함시키고 비업무용토지에 대한 담보제공도 허용하였다.

넷째, 부동산관련 조세를 완화하였다.

민간의 토지수요 촉진을 위해서 부동산관련 조세를 대폭 완화하였다. 취득세·등록세의 즉각적인 인하가 바람직하지만 지방정부의 재정상태를 고려하여 우선 농특세·교육세 등 부가세를 폐지하였다. 소형 신규주택과 기업용 부동산인 경우 취득세·등록세를 면제하고 국민채권 매입의무를 면제함으로써 투자수익률을 제고하였다. 이 외에 법인설립, 사무실 설치 및 공장의 신·증설을 위해 토지를 취득할 경우 취득세·등록세를 과세대상에서 제외하였다. 부동산에 대한 여신금지제도도 폐지하여 민간부문의 토지수요를 장려하고자 했다.

다섯째, 공공의 토지비축 기능을 강화하였다.

민간부문의 투자수요 확대는 한계가 있었다. 민간수요 위축을 대신하여 공공부문에서 공급된 토지를 매입할 수 있도록 하였다. 금융기관의 부실채권 담보부동산을 매입할 수 있도록 1997년 11월에 성업공사에 20조원의 부실채권정리기금을 설치하였으며, 기금규모는 1998년 6월에 33조 5000억원으로 늘어났다. 이 기

금을 이용하여 성업공사(후에 자산관리공사로 변경)는 1997년 11월 이후 39조원의 부실채권을 17조원에 매수하였다.

기업의 자금난을 완화하고 원활한 기업구조조정을 지원하기 위하여, 한국토지공사로 하여금 기업이 처분하고자 하는 토지를 조기에 매입하도록 하였다. 매입 규모도 당초 5000억원에서 3조원으로 확대하였고, 1998년 11월에는 추가로 5000억원을 투자하여 기업토지 610만평을 매입하였다. 매입조건도 대폭 완화하여 공공기관으로부터 분양받았던 용지는 조건 없이 매입하고, 법적으로 토지이용 및 개발이 불가능한 경우를 제외하고는 모두 매입할 수 있도록 하였다. 매입토지의 감정평가 및 대금지급 등 관련 업무를 신속히 처리하여 단기간에 자금지원이 가능하도록 조치하였다.

여섯째, 토지시장을 개방하였다.

국내의 수요축진만으로 공급과잉 문제를 해소하는 데는 한계가 있으므로, 수요기반 확충과 기업의 구조조정 편의를 위하여 외국인에게 토지시장을 대폭 개방하였다. 1998년 1월부터 건축물의 분양공급업 및 임대업에 외국인 투자한도를 일차적으로 50%까지 허용하였고, 1998년 4월부터는 전면 개방하였다. 토지개발 공급업과 임대업 역시 1998년 4월부터 전면 개방하였고, 1998년 5월 「외국인토지법」을 제정하여 외국인의 토지취득에 대한 규제도 1998년 6월부터 전면 폐지하였다. 이 조치에 힘입어 6월 이후 10월까지 외국인의 부동산 취득실적은 904건, 236만평에 9,242억원(6.6억달러)에 달하여 개방이전 대비 건수로는 4.1배, 면적으로는 4.4배가 증가하였다.

일곱째, 부동산부문과 금융부문의 통합을 시도하였다.

부동산의 유동화를 촉진하기 위해 부동산과생 금융상품을 개발하고 새로운 부동산금융기법을 도입하였다. 1998년 9월 「자산유동화에 관한 법률」을 제정하여 성업공사에서 취득한 부실채권과 금융기관의 보유채권을 조기에 처분할 수 있도록 자산담보부채권(Asset Backed Security: ABS) 유동화제도를 도입하였다.

1999년 1월에는 MBS 유동화 전담기구 설치를 위해 「주택저당채권 유동화 회사법」을 제정하여, 침체된 주택시장을 안정시키고 항구적인 주택금융의 기반을

확충할 수 있도록 주택저당채권(Mortgage Backed Security: MBS) 유동화제도를 도입하였다. 부동산투자신탁(REIT) 제도의 조기 도입방안도 계속 논의되었다. 2000년 4월 부동산투자회사법을 제정하였고, 기업의 구조조정을 지원할 수 있도록 2001년 4월 법을 개정하여 구조조정용 REITs를 허용한 뒤 2001년 7월부터 시행하였다.

(3) 평가

외환위기로 촉발된 경제구조조정을 원만히 추진하기 위하여 공개념제도 폐지 및 유보, 거래규제 완화 등의 규제완화와 수요촉진 정책은 외환위기 초기에 우려하였던 급격한 자산디플레이션 현상까지 가지 않도록 하는데 기여하였다. 토지 시장 등 부동산시장은 1998년 2/4분기부터 점차 안정되기 시작하였고 이것은 당시 현안과제였던 경제구조조정의 성과를 가속화하는데 기여하였다. 그러나 수요를 촉진하고 공급을 억제하기 위해 추진된 각종 규제 완화 및 시장개방이 자칫 부동산 투기를 초래할 가능성이 있는바, 이에 대한 후속조치 마련이 미흡하였기 때문에 부동산투기 재연의 개연성을 내포하게 되었다.

7) 2000년대 초반

(1) 사회적 여건

2000년대 초반에는 외환위기가 극복되고 부동산 시장의 불안정이 회복되기 시작하면서, 준농림지역의 난개발문제가 사회문제로 대두되기 시작하였다. 이는 난개발로 인한 국토환경의 훼손에 대한 국민적 경각심을 높이게 되었고, 친환경적 국토관리의 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성시키게 되었다. 이에 따라 친환경적 국토관리에 대한 통합적 접근 필요성이 증대하였다.⁷¹⁾

(2) 주요 정책

첫째, 친환경적 국토관리 체계를 구축하였다.

준농림지역의 난개발로 촉발된 친환경적 국토관리 요구를 충족시키고자, 2002년 2월 『국토기본법』과 『국토계획법』을 제정하였다. 『국토계획법』은 “선계획 후 개발” 원칙에 입각하여 다음과 같은 일련의 조치와 정책 수단을 도입하였다.

먼저, 행정구역 단위의 도시(군)기본계획과 도시관리계획을 수립하도록 하였다. 종전에는 도시지역(도시계획구역)에 대해서만 도시계획을 수립하였지만, 『국토계획법』에서는 도시지역과 비도시지역의 구분 없이 모든 시·군이 행정구역 전역에 대하여 미리 종합적인 계획을 수립하도록 의무화하였다.

그 다음 용도지역 체계를 개편하였다. 난개발의 주 발생지였던 준농림지역과 준도시지역을 관리지역으로 통합하고, 관리지역은 토지적성평가에 의하여 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역으로 세분하도록 규정하였다.

계획에 따라 개발하되 그 개발이 난개발로 이어지지 않도록 지구단위계획 수립대상지역도 비도시지역으로 확대하였다. 『도시계획법』에 의한 지구단위계획은 주로 도시지역만을 대상으로 하였기 때문에, 준농림지역의 난개발과 자연환경 및 경관 훼손을 방지하기 어려웠다. 이에 따라 제2종 지구단위계획제도를 도입하여 비도시지역 개발도 도시지역 개발계획과 유사한 수준으로 도로·경관·획지구모 등에 대한 계획을 사전에 수립한 후 토지를 계획적으로 개발·관리할 수 있게 하였다.

71) 1990년대 이후 개발 우선적 제도 및 사회환경에서 환경보전 의식이 높아지게 되면서 본격적인 환경보전 관련제도들이 제정되었다. 약 21개의 환경관련법 중에서 1960년대에 제정된 것이 6개, 1980년대에 제정된 것이 2개이고 나머지는 모두 1990년대 이후에 제정된 것이다.(채미옥. 2002-2006. 『토지정책론』. 건설교통인재개발원. pp124-125.)

- 1960년대 : 『공유수면매립법』(1962.1), 『공유수면관리법』(1961.12), 『수도법』(1961. 12), 『하수도법』(1966.8), 『하천법』(1961.12)

- 1980년대 : 『온천법』(1981.3), 『자연공원법』(1980.1)

- 1990년대 : 『수질환경보전법』(1990.8), 『환경정책기본법』(1990.8), 『자연환경보전법』(1991.12), 『자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률』(1992.12), 『소하천정비법』(1995.1), 『댐건설 주변지역 지원 등에 관한 법률』(1999.9), 『독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법』(1997.12), 『토양환경보전법』(1995.1), 『폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률』(1995.1), 『호소수질관리법』(1997.8), 『한강수계 상수원수질 개선 및 주민지원 등에 관한 법률』(1999.2), 『습지보전법』(1999.2)

아울러 계획중심의 국토관리 집행수단으로서의 개발행위허가제를 확대 도입하였다. 종전에는 도시지역에 대해서만 토지형질변경 등 개발행위를 하는 경우에 시·군·구의 허가를 받도록 하였다. 개발행위허가제를 비도시지역으로 확대됨으로써 기반시설 확보 여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 허가, 불허가, 조건부 허가 등을 결정할 수 있게 하였고, 개발허가의 객관성과 투명성을 확보할 수 있도록 하였다.

기반시설 확충을 위한 기반시설연동제를 도입하였다. 종전에는 용도지역의 법정 개발밀도 한도 내에서 모든 개발이 가능하여 기반시설의 허용 용량을 초과하는 과도한 개발이나 난개발이 가능하였다. 개발밀도관리제도를 도입하여 개발이 완료되어 더 이상 기반시설의 추가적인 설치가 어려운 지역 등 기반시설이 부족할 것이 예상되는 지역에서는 개발밀도를 제한할 수 있도록 하였다. 또한, 기반시설부담금제도를 도입하여 기반시설 부족이 예상되는 지역과 그 주변지역을 대상으로 기반시설부담구역을 지정하고, 그 지역에서 개발하고자 하는 사업자에게 부담계획에 따른 기반시설을 부담케 하였다.

끝으로, 토지적성평가제도를 도입하였다. 종전에는 용도지역을 객관적 기준 없이 토지이용 실태, 주민의 요구사항 등을 고려하여 지정함으로써 보전해야 할 곳이 개발되거나 개발할 곳이 보전되는 역전된 토지이용을 초래하였다. 따라서 토지의 물리적 환경, 사회경제적 환경, 자연환경을 종합적으로 검토하여 개발할 곳과 보존할 곳을 판단할 수 있는 토지적성평가제도를 도입하게 된 것이다.

둘째, 도시개발 유관 제도를 통합하고 정비하였다.

주로 주택지개발에 치중했던 종전의 토지개발을 도시개발로 전환하고, 각종 개발법을 통합하였다. 1962년의 「도시계획법」, 1966년의 「토지구획정리사업법」 등을 통해 난립했던 각종 개발방식을 하나로 통합하여 2000년 1월 「도시개발법」을 제정하고, 공공 및 민간의 도시개발 기준을 통일하였다.

도시개발 과정에서 요구되는 토지수용 관련법도 통합하였다. 공공의 도시개발을 지원하기 위하여, 1962년의 「토지수용법」과 1976년의 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」을 통합하여 2002년 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및

보상에 관한 법률』을 제정하여 2003년 1월부터 시행하게 되었다.

개발관련 각종 부담금관련법도 정비하였다. 2001년 제정된 『부담금관리기본법』에 의해 농지전용부담금, 산지전용부담금 등이 폐지되었고, 개발부담금도 2004년 1월부터 부과 중지되었다.

셋째, 농지규제를 완화하고 개발제한구역을 해제하였다.

WTO 체제 구축이후 도하라운드 협상과 함께 농산물 재고가 누적되고 농산물 가격이 하락하면서 농지보전 정책을 크게 전환할 필요가 제기되었다. 이에 따라 농지에 대한 이용규제와 소유규제를 대폭 완화하였다. 2002년 4월부터 농업진흥지역 내 설치가 가능한 시설물을 확대하고, 농지전용허가 권한을 지자체에 확대 위임하였다. 종전에는 합명, 합자, 유한회사 형태의 농업회사법인만 농지를 소유할 수 있었으나, 주식회사 형태의 농업회사 법인도 농지를 소유할 수 있도록 하였다. 기타 도시민의 농지소유허용, 농업진흥지역 밖 농지소유상한 폐지, 농업 생산 기반이 정비된 농지의 2000㎡ 이하 분할 금지, 한계농지의 용도변경 허용 등이 논의되었다.

한편, 개발제한구역 내 민원을 해소하기 위하여 1999년부터 개발제한구역의 조정 및 해제를 추진하였다. 300호 이상의 대규모 취락지역은 우선 해제하였고, 7개 중·소도시 중 제주, 춘천, 청주 역시 우선 해제하였다. 나머지 지역에 대해서도 광역권계획을 수립과정에서 개발제한구역의 부분 해제를 결정하였다.⁷²⁾

<표 2-2> 개발제한구역 지정 및 해제현황

지역	지정(해제전 면적)	해제(기해제분 포함)	해제지정
전국	5,397km ²	1,617km ²	30%
- 대도시권	4,294km ²	514km ²	12%
- 수도권	1,567km ²	136km ²	8.7%
- 중소도시	1,103km ²	1,103km ²	100%

주 : 기 해제면적('02. 6) : 781km²
 · 산업단지 및 고리원전 주변지역 : 132km² · 4개 중소도시(제주, 청주, 춘천, 여수) : 644.5km²
 · 집단취락 55개소 : 4.4km²

72) 채미옥. 2004. “신규 도시용지 공급의 원활화 방안”. 도시용지공급체계 개편방안에 관한 워크숍. 건설교통부·국토연구원. pp9-10.

(3) 평가

2002년 제정된 「국토기본법」에 따라 국토종합계획법의 연차별 평가가 가능하게 되었으며, 「국토계획법」 제정으로 계획적 국토관리의 토대가 마련되었다.

그러나 구체적인 제도 시행기반이 뒷받침되지 못함으로써 제도 도입의 취지를 달성하는 가시적인 효과는 다소 미흡하였다. 기반시설연동제는 거의 시행되지 못하였다. 도시기본계획제도는 전략계획을 표방하고 있으나, 개편된 계획이념에 대한 이해가 부족하고 구체적인 계획수립 기준이 미흡하여 과거의 기본계획방법을 답습하는 경우가 많았다. 개발행위허가제도도 구체적인 시행기준이 미흡하고 담당공무원의 비전문성으로 불필요한 민원과 행정소요를 유발하는 문제가 있다. 제2종지구단위계획제도는 행정절차의 복잡성과 제도운영의 고비용 구조로 제도가 의도하였던 대규모의 계획적 개발을 유도하는 데에는 한계가 있었다.

또한 2002년 이후 농지규제완화 조치는 농가경제 활성화를 위해 도시자본을 농촌으로 유입시키고자 하는 취지에서 이루어지고 있으나, 공간계획적 접근이 결여된 상태에서 이루어짐으로써 농지의 난개발 문제를 야기할 우려가 잠재해 있다.⁷³⁾

8) 2000년대 중반

(1) 사회적 여건

2000년대 중반에는 제반 경제·정치·사회활동이 서울 등 수도권에 집중됨으로 인한 국토개발의 지역불균형 문제와 소득 양극화 문제가 당면과제로 대두되었다.

우선 지역불균형문제를 보면, 전국토의 11.8%인 수도권에 인구 47.2%, GDP생산량의 47.8%가 집중되었다. 그동안 고지가·투기·난개발·농지잠식 등 제반

73) 채미옥. 2004. 상계서.

토지문제의 핵심 역시 사실상 수도권 문제였다. 국토의 0.6%인 서울의 지가총액은 전국의 20.1%, 국토의 11.8%인 수도권의 지가총액은 전국의 54.4%에 달했다. 그리고 수도권의 지가총액 비율은 1990년의 51.46%에서 1995년에는 54.08%로 1901년에는 54.44%로 시간이 갈수록 심화되는 추세를 보여주었다. 참여정부는 국토의 균형발전을 가장 중요한 정책의제로 선정하였다.

그 다음 외환위기를 겪은 이후 한국경제가 회복되면서 부동산시장은 서울 강남의 아파트를 선두로 가격이 큰 폭으로 상승했다. 이처럼 부동산가격이 상승한 배경에는 시장 내부적인 요인과 함께 외부적인 요인의 영향이 크게 작용했다.

시장내적인 요인으로는 외환위기를 극복하는 과정에서 시행된 제반 규제완화, 특히 아파트 분양가 자율화, 분양권 전매허용, 분양택지의 환매조항 폐지 등을 들 수 있다. 이러한 조치들은 외환위기로 침체된 토지 및 주택시장의 회복을 통하여 건설경기의 활성화를 도모하려는 목적을 가지고 있었다. 그렇지만 토지시장에 대한 제반 규제완화는 단기 시세차익을 노리는 많은 투자자의 참여로 분양시장의 과열을 초래했다.

부동산시장의 외부요인인 저금리와 과잉유동성은 토지가격 상승을 유발한 주요한 원인이라고 할 수 있다. 외환위기 이후 한국경제는 사상초유의 저금리현상을 맞이했다. 1990년대 중반 15%대였던 회사채수익률은 2000년을 고비로 빠르게 하락하여 최근에는 5%대를 유지하고 있다. 국공채의 경우 한 때 4%를 밑돌기도 했다. 시중금리의 하락은 한국경제 전반에 많은 영향을 미쳤으며, 특히 부동산을 비롯한 자산시장의 가격구조를 근본적으로 재편시키는 원인으로 작용하였다. 은행예금이나 채권투자의 수익률이 낮아지면서 부동산투자에서 기대할 수 있는 상대수익률은 높아졌고, 이는 부동산의 수요증가를 촉발했다.

또한 저금리현상은 시중자금이 더 높은 수익률을 찾아 금융기관에서 이탈하도록 만들었다. 은행 등에서 벗어난 자금은 단기부동화되어 부동산시장으로 빠르게 유입되었고, 2001년 경부터 부동산가격은 급등하기 시작했다. <표 2-3>에서 보는 것처럼 시중의 단기 유동성자금은 지난 몇 년 동안 계속 증가해 2006년 현재 500조원을 상회하고 있다.

<표 2-3> 주요 통화지표 추이

(단위 : 말잔, 조원, %)

구분	02.12	03.12	04.12	05.12	06.1	06.2	06.3	06.4	06.5
M1	283.6	299.0	321.7	332.3	326.6	323.7	322.4	326.7	328.7
단기 유동성	415.4	460.4	472.5	515.9	510.6	513.1	513.6	519.3	523.4
M2	872.1	898.1	954.7	1,021.4	1,024.5	1,035.7	1,040.1	1,049.9	1,064.4
Lf	1,155.7	1,209.8	1,295.8	1,391.6	1,390.6	1,406.3	1,408.2	1,424.0	1,436.0

주 : M1 = 현금통화 + 요구불예금 + 수시입출식 저축성예금

단기유동성 = M1 + 만기 6개월미만 금융상품

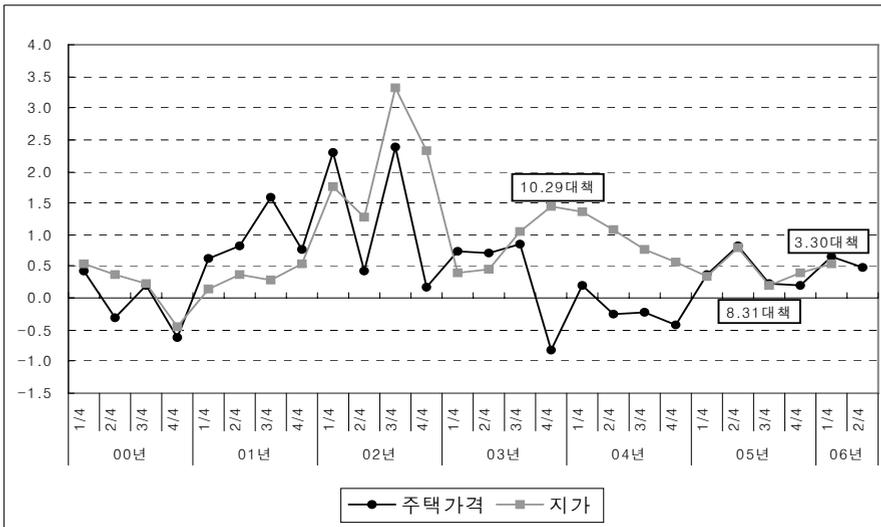
M2 = M1 + 정기에·적금 및 부금 + 시장형 상품 + 실적배당형 상품 + 금융채 + 기타

Lf(종전 M3) = M2 + 만기 2년이상 정기에적금 및 금융채 + 증권금융 예수금 + 생명보험회사
(우체국 보험 포함) 보험계약준비금 및 RP + 농협 국민생명공제의 예수금 등

자료 : 한국은행.

지가의 경우 주택가격에 비해서는 약간 늦게 상승국면에 진입했으나 부동산투자 열풍이 확산되면서 주택보다 더 높은 상승률을 보였다. 특히 대규모 개발사업이 추진 중인 지역의 지가는 단기간에 2배가량 급등한 경우도 나타났다.

<그림 2-2> 부동산가격 변동률 추이



외환위기 극복 이후, 부동산가격이 급등하고 시장불안이 장기간 지속되자 정책당국에서는 연이어서 강력한 투기억제대책을 발표했다. 지난 몇 년 사이에 발표된 주요한 대책으로는 <그림 2-2>에 보여주는 것처럼 2003년의 10·29대책, 2005년의 8·31대책 그리고 2006년의 3·30대책 등을 들 수 있다.

(2) 주요 정책

첫째, 신국토구상이 발표되었다.

새로운 국토관리를 위하여 5대 전략과 7대 과제가 선정되었다.⁷⁴⁾ 5대전략과 7대과제 등 신국토구상에 포함된 토지정책 방향은 크게 3가지로 요약할 수 있었다. 즉, 선(先)지방육성·후(後)수도권 규제완화, 선(先)계획·후(後)개발체계 구축, 그리고 선(先)개발이익조정·후(後)규제개혁이었다.

둘째, 이러한 신국토구상을 실현시키기 위하여 2004년에 「국가균형발전특별법」, 「신행정수도건설특별조치법」, 「지방분권특별법」 등 지역균형발전 3대 관련법이 마련되었다.

국제경쟁력 강화 및 지역균형발전 차원에서 수도권에 대한 도시용지 수요를 지방으로 분산시키고자, 신행정수도 건설, 공공기관 지방이전 등을 추진하였다. 신행정수도 건설계획 구상은 위헌소송을 거치면서 행정중심복합도시 건설로 방향을 선회했다. 아울러 176개 공공기관의 지방이전을 지원하기 위하여 10개 지방에 혁신도시를 건설하도록 하고, 기업도시 건설도 추진하고 있다.

셋째, 토지이용규제 로드맵을 발표하였다.

신국토구상의 실천과제로서 2004년 1월 4일 ‘2004년 경제운용계획’에서 투자활성화를 위해 토지관련규제를 원점(zero-base)에서 전면 재검토하고, 상반기 중 ‘토지규제개혁 로드맵’을 마련하기로 발표하였다.⁷⁵⁾

74) 5대전략은 혁신형 국토 구축, 다핵형 국토 건설, 네트워크형 국토 형성, 지속가능형 국토 관리, 그리고 글로벌형 국토 경영으로 요약된다. 이와같은 5대전략을 추진하기 위해 7대 과제가 발굴되었다. 7대 과제는 지역혁신체계 구축 및 지역간 연계발전 추진, 산업단지의 혁신클러스터화 추진, 농·산·어촌의 혁신, 지방분산 국가프로젝트 추진 및 인프라 확충, 친환경적 국토관리, 개방거점 확충 및 광역개발벨트 조성, 그리고 신국토구상 관련계획 정비 및 추진이었다.

토지구제합리화 개선방안의 주요 정책목표는 토지이용규제를 관리자(官) 중심에서 이용자(民), 즉 국민 중심으로 전환하는 것이다. 이를 위하여 토지이용규제 기본법이 2005년 12월 제정되었고, 토지이용규제를 수반하는 지역지구를 단순화·투명화·전산화하는 작업이 추진되었다.

넷째, 부동산투기억제를 위한 조세제도를 개편하였다.

세제개편의 핵심은 거래의 투명성을 확보하고 보유과세를 강화해 부동산시장의 장기적인 안정 기반을 마련하는 한편, 투기억제수단으로 단기차익에 대한 양도소득세를 중과하는데에 있다. 10·29대책에서 종합부동산세의 조기시행을 추진하는 한편, 보유과세의 과표현실화 계획을 구체화했다. 종합부동산세 과세방법도 그동안의 인별 합산에서 세대별 합산으로 변경했고, 기준금액은 공시가격 기준으로 9억원이었던 것을 6억원 초과 부동산으로 하향조정하였다. 양도소득세 역시 강화하여 과세기준을 종전의 기준시가에서 실거래가격 기준으로 전환하도록 하였다. 서울 역시 1세대 1주택은 현행처럼 비과세를 유지하지만, 1세대 2주택은 기준시가 기준 50%, 1세대 3주택 이상은 실거래가격 기준 60%로 과세하는 대책을 도입했다.⁷⁵⁾

재산세 강화, 양도소득세의 중과 조치와 함께 취득세·등록세 같은 거래세는 세율을 인하하는 조치를 취했다. 이는 취·등록세의 실거래가격 적용으로 세금 부담이 지나치게 높아지는 것을 줄이고, 부동산 거래의 위축을 최소화하기 위한 조치라고 할 수 있다.

다섯째, 금융시장의 관리를 강화하였다.

경기부진으로 기업의 자금수요가 감소하고 적절한 자금운용대상을 찾지 못한

75) 이를 실천하기 위하여 2월에 재정경제부는 「토지구제개혁 추진방안」을 발표하고, 3월에 이를 구체화할 수 있는 토지구제개혁 로드맵 작업반을 관계부처·전문가 등을 중심으로 구성·운영하였다. 토지구제개혁 로드맵 작업반은 크게 다섯 개 반, 즉, 토지구제합리화 작업반, 토지시장안정화 작업반, 가용토지공급확대 작업반, 산업단지제도개선 작업반, 수도권 계획관리 작업반 등으로 구성되었다. 각 작업반의 규제개혁 로드맵은 2004년 6월 25일 경제장관간담회를 시작으로 순차적으로 발표되었다.

76) 다만 1세대 3주택 보유의 판정에 있어서 장기 임대사업용 주택(5호이상, 10년이상 임대), 농어촌주택, 종업원 기숙사용 주택 등은 예외를 인정하되, 장기 임대사업용 주택(5호이상, 5년이상 임대)에 대한 양도세 50% 감면을 현재 임대 중인 것에 대하여만 현행 규정대로 적용하도록 조정했다.

금융기관들은 주택 등 부동산담보대출을 비롯한 가계대출을 확대하고 있다. 개인은 금융대출을 받아 부동산 투기에 나섬으로써 부동산 가격이 크게 상승하는 문제가 있었다. 이러한 연계고리를 끊기 위하여 부동산담보대출 한도를 축소해 무분별한 대출을 억제하고, 대출 리스크를 줄이려는 대책을 추진했다. 금융기관의 대출을 억제하는 조치는 두 가지 방법으로 시행되고 있다. 하나는 투기가 심한 지역의 주택담보대출비율(LTV, Loan to Value)을 하향조정해서 금융기관의 대출을 이용한 투기를 차단하는 방법이다. 투기지역 내에서 아파트(주상복합아파트 포함)를 담보로 하는 신규대출시 담보인정비율을 40%로 하향조정했다. 다른 하나는 대출한도 설정 시에 소득에 따른 상환능력을 반영해서 무리한 대출을 억제하는 방법이다. 투기지역 내에 위치한 시가 6억원 초과 고가아파트를 구입하는 경우에 대해서는 LTV 한도와 함께 주택담보대출 규모를 DTI(총부채상환비율)의 40% 이내로 제한하였다.⁷⁷⁾

여섯째, 강력한 직접 규제조치도 시행되었다. 2002년 부담금기본법에 의해 2004년에 부과중지 되었던 개발부담금제도를 재부과하도록 했다. 부과대상 지역도 당초 수도권에서 비수도권까지 확대하였다. 개발부담금 재부과와 함께, 종전의 기반시설연동제를 폐지하고 200㎡ 이상의 건축행위에 대해서 7대 기반시설의 설치비용의 일부를 부과하는 기반시설부담금제도를 도입하였다. 투기적 수요가 만연한 재건축아파트의 개발이익을 환수하는 방안도 제시되었다. 재건축 아파트의 일부를 소형임대주택으로 공급하도록 강제하였고, 더 나아가 재건축 개발부담금제를 도입하였다.

일곱째, 부동산투기를 억제하기 위하여 토지거래허가구역, 투기지역⁷⁸⁾, 투기

77) DTI 규제의 적용대상 금융기관은 은행, 보험, 저축은행, 상호금융(농·수·산림조합 및 신협) 등 제2 금융권까지 포함하였다. 단 서민들의 주거안정을 위한 영세민전세자금 지원 등은 확대되었다. 서민의 주택구입자금도 2조원으로 늘리고, 주택구입자금의 대출금리를 소득계층 내지 주택 구입가액별로 차등화해서 서민에게 더 많은 혜택이 돌아가도록 개선했다. 영세민전세자금은 2.0%, 근로자 전세자금은 4.5%로 각각 인하했다. 주택금융공사의 저소득·무주택서민에 대한 모기지론 지원을 확대하는 방안도 마련되었다.

78) 투기지역은 전국 부동산가격상승률 및 소비자물가상승률 등을 감안, 부동산가격이 급등하거나 급등할 우려가 있어 재경부장관이 부동산가격안정심의위원회의 심의를 거쳐 지정하는 지역을 말한다. 투기지역으로 지정되는 경우, 투기지역 내에 소재하는 주택·토지 등 부동산 양도 시 양도소득세를

과열지구⁷⁹⁾ 등의 각종 구역지정제도를 지정하였다. 토지거래허가제도는 투기가 만연한 지역에서 외지인의 투기적 거래를 차단해 토지시장의 안정을 도모하기 위한 조치로서 2006년 5월 현재 전국토의 21.6%가 토지거래허가구역으로 지정되어 있다.

여덟째, 이러한 투기억제대책과 함께 부동산시장의 투명성을 높이기 위한 여러 정책이 발표되었다. 시장 투명성제고의 핵심은 실거래가격을 파악하는데 있다. 이를 위해 「부동산중개업법」을 개정해 부동산거래시에 실거래가격의 신고를 의무화하는 한편, 실거래가격 과세를 위한 전자신고시스템을 구축했다. 또한, 부동산정보에 관한 전산망을 구축하고, 관련통계를 정비하는 노력도 지속되고 있다. 아울러 부동산 등기부에 시군구에 신고된 실거래가격을 기재하도록 명시하였다.

3. 토지정책 변화의 시사점

1) 토지관과 토지정책 기초사상의 변화

조선시대까지 토지제도의 문란으로 나타난 문제를 바로잡을 때의 사상적 기초와 기본논리는 왕토사상에서 출발하였다. 고려시대나 조선시대의 경우 왕토사상에 의해 토지의 중앙집권체제를 강화하고, 왕권 유지를 위해 세습이 허용되는 토지의 수가 늘어나고 호족들의 토지점병이 늘어나면 문란해진 토지소유체제를 바로 잡기 위하여 국왕소유지로 재정비했다. 이와 같이 우리나라는 토지의 공적관리가 강했다.

실학사상가들이 주장한 토지제도 개혁내용도 토지의 사유화로 인한 문제점을 해결하기 위하여 개인의 토지과다 보유를 제한하여 토지소유의 균분을 이루도록 하는 토지의 공개념에 기초한 사상이다. 이는 오늘날의 택지소유상한제, 농지소

실거래가액으로 과세하도록 하였다. 2006년 7월 현재 투기지역은 주택 77개 지역, 토지 94개 지역이 지정되어 있다.

79) 투기과열지구는 주택가격상승률이 물가상승률보다 현저히 높은 지역으로서 2개월간 청약경쟁률이 5:1을 초과하는 경우 및 주택의 전매행위 성행 등으로 주거불안의 우려가 있는 경우 등에 지정된다. 투기과열지구로 지정되면 아파트분양권의 전매가 제한되기 때문에 분양시장의 과열을 억제할 수 있다. 2006년 5월 현재 서울의 모든 지역, 경기도의 대부분이 투기과열지구로 지정되었으며, 지방에서도 많은 지역이 분양과열을 억제하기 위해 지정되었다.

유상한제, 토지거래허가제와 같은 토지의 공개념을 강조한 내용과 유사하다.

해방 이후 현재까지 우리나라의 토지제도는 당시의 시대적 여건에 따라 사유 재산권 보다 토지의 공개념을 강조하거나 또는 사유재산권 보장을 강조하는 형태의 정책이 반복되어 왔다. 이들 정책은 대부분 문제가 발생했을 때 대중 요법적으로 접근하였을 뿐, 왕토사상처럼 모두가 받아들이고 따를만한 토지정책의 기본사상은 도출되지 못하였다.

따라서 토지문제가 생겼을 때, 그리고 공익과 사익이 첨예하게 대립될 때, 함께 돌아가 근본을 되짚어볼 수 있는 사상적 기초가 없기 때문에 당시의 여건과 여론의 향배에 따라 정책의 진폭이 크게 변동하는 문제를 안고 있다. 오늘날 토지투기와 토지의 과다점유로 인한 부의 편재 현상 등 토지로부터 발생하는 각종 문제를 바로 잡는데 있어 사회적 합의를 이루지 못하는 것은 토지의 공익성을 우선시하는 논리를 발전시킬 수 있는 기본사상이 결여된 데에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다.

2) 토지정책의 변화

앞에서 검토한 우리나라 토지정책의 특성 변화를 요약하면 다음과 같다.

<그림 2-3> 토지정책의 형태 및 패러다임 변화

	1950년 이전		2000년대 이후
대 상	농지	도시용지	도시용지
정 책 목 표	형평성	효 율 성	형평성 + 효율성
중점추구가치		개 발	개발 + 보전
시 장 형 태	폐쇄적	폐쇄적	개방적
접 근 방 법	개별적	개 별 적	종합적 (선택적 집중)
범 위	지업적	지 업 적	광역적 + 지업적
시장규제방법	직접적	간접적 + 직접적	간접적 (투명화)
정 책 기 반	수작업	수 작 업	정보화 (속성 → 공간)

정책목표의 반복사례를 보면, 우리나라의 토지정책 대상은 농지 중심에서 도시용지로 변화하였고, 정책목표는 형평성 추구하고 경제성 추구가 반복되어 왔다. 중점 추구가치도 개발지향적 가치관에서 개발과 보전의 조화로 변화하고 있으며, 토지시장 형태도 폐쇄적 시장에서 개방적 시장으로 변화하였고, 정책 접근방법도 지엽적 매체 중심에서 광역적이고 종합적 형태로 변화하고 있다. 일제시대에는 식민지 착취가 정책의 기본 목표였으며, 이를 달성하기 위하여 토지조사령이나 조선시가지계획령 등이 제정되었다. 해방이후 1950년대까지는 형평성 추구가 토지정책의 기본목표였으며 이를 위하여 경자유전의 원칙에 의한 농지개혁이 이루어졌다.

1960년대부터는 경제개발을 뒷받침하는 수단으로서 토지정책이 활용되었으며, 따라서 토지정책의 기본목표가 경제성 추구를 하는 형태로 추진되었다. 1970년대부터 경제개발을 뒷받침하면서 동시에 개발로 나타나는 문제를 예방하기 위하여 개발제한구역제도나 국토이용계획제도 등이 도입되었다. 1980년대부터 부동산투기가 전국적인 현상으로 고착되었고, 정부는 부동산경기활성화와 부동산투기억제대책을 반복적으로 시행하였다. 부동산투기억제정책으로는 토지의 공공성을 극도로 강조한 공개념제도에 의해 직접적인 시장규제방법을 채택하였다. 1990년대에는 초반에는 규제완화와 토지공급확대정책을 추진하였으나, 후반의 외환위기 이후 토지정책의 패러다임이 수요축진 공급억제 정책으로 급전환하였다. 2000년대 초반에는 1990년대 초반의 규제완화 조치로 나타난 문제점을 치유하고자 계획적 국토관리체계를 구축하였다. 그리고 2000년대 중반에는 부동산투기억제를 위한 부동산시장 안정대책이 40여 차례 발표되었다.

이러한 각 시대의 정책기조는 억제와 완화의 양측을 오감으로써 정책의 일관성을 결여하였고, 정책에 대한 시장의 내성을 키우는 결과를 초래하였다. 이로 인해 토지시장의 과열과 부의 불균형문제, 개발과 보전의 갈등문제가 토지정책 주변에 포진해있다. 특히 1990년대 이후 범세계 자본주의의 영향으로 인한 경제적 위기를 해소하기 위해서, 토지의 기능 중 자본축적과 관련된 규제완화(deregulation) 및 민영화·사유화(privatization)가 강조되었으나, 2000년 초부터 시작된 부

동산시장의 과열과 함께 토지가 공공의 복리증진을 위해 사용되어야 한다는 일반국민의 요구와 갈등을 초래하게 되었다.

향후의 토지정책은 이러한 사회적 마찰을 최소화할 수 있는 방향으로 운영될 필요가 있을 것인 바, 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 세계화·개방화는 토지가 무엇보다도 자본의 원활한 축적을 위해 사용될 것을 요구하고 있으나, 지방화 등 향후 진전될 한국의 민주화는 토지가 국민의 복지를 위해 사용될 것을 요구하고 있다. 따라서 어느 수준에서 이러한 토지의 역할과 기능을 조정할 것인지에 대한 국민의 공통가치가 도출되어야 할 것이다.

둘째, 향후 토지정책은 과거와 같이 자본축적만을 위하여거나 정당성 획득만을 위해 사용되지 않고, 토지를 둘러싼 사회계층간의 이해충돌을 완화하는 조정적인 역할이 강조될 필요가 있다. 토지정책의 조정기능을 강화하기 위해서는 어떠한 정책수단이 가능한지를 찾아야 할 것이다.

셋째, 범세계 자본주의적 경제체제는 정부의 자율성을 약화시키는 방향으로 나갈 것이다. 토지정책에 있어서도 과거와 같이 규제위주의 정책에는 한계가 있을 것인 바, 규제완화를 하면서 토지정책이 추구하는 본연의 정책목적 달성을 수 있는 집행능력의 개발이 필요할 것이다.

넷째, 토지시장의 지역적 세분화가 가속화되고 있어 지역별로 상충적인 요구와 시장형태가 증가할 것이다. 따라서 토지정책도 중앙정부 주도의 정책형태를 지양하고 정책의 지방화가 적극적으로 추진될 필요가 있다.

3

토지시장의 변화

앞장에서는 토지정책의 기초가 되는 토지관과 토지정책의 변화과정을 검토하여, 토지정책 목표와 수단의 변화와 그 함의를 살펴보았다. 이러한 정책의 변화 흐름을 바탕으로 하여, 이 장에서는 각 시기별로 토지시장의 변화 흐름을 고찰하고자 한다. 토지시장은 세가지 측면에서 살펴본다. 먼저, 토지가격의 변화를 살펴보고, 이어서 토지거래의 변화추이를 분석하고, 그 뒤에 토지이용의 구조변화를 살펴본다. 그리고 토지시장의 변화에서 나타나는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

1. 토지가격의 변화추이

우리 토지시장은 높은 지가수준과 주기적인 투기재발로 특징 지워진다. 지가가 다른 경제지표보다 빠르게 증가하기 때문에 일반적으로 토지는 여유자금이 있을 때마다 가장 수익성이 높은 투자 대상으로 선택되었다. 지가의 급격한 상승 원인에 관한 구체적인 분석은 이 연구의 범위에서 벗어난 것이기 때문에, 여기서는 생략하고 몇 가지 중요한 원인에 대해서만 간략히 논의하고자 한다.

1) 제1주기 : 1962-1969년

1960년대는 지난 40년 동안 지가가 가장 빠르게 증가하였던 시기로, 이 시기 동안 지가증가율은 연평균 49.3%였다. 반면에 GNP 성장률은 9.9%였고, 물가 상

승률은 11.2%였다. 지가가 GNP보다 5배, 도매물가보다 4.4배 빠르게 증가하였던 것이다.

<표 3-1> 지가와 경제지표 증가율(1963-1996)

(단위 : %)

구 분	GNP	도매물가	토지 가격		
			전국평균	주요 도시	서울
1963-1969	9.9	11.2	-	49.3	55.1
1970-1978	9.1	15.1	33.7	27.7	27.5
1979-1989	7.9	7.4	14.4	17.3	16.5
1990-1996	6.6	2.8	3.2	4.3	4.2

주 : 주요도시는 1974년 이전은 전국 12개 도시, 그 이후는 6대 광역시임
 자료 : 한국은행. 각 연도. 『경제통계연보』. ; 한국감정원. 1974. 『전국주요도시의 지가』. ; 건설교통부. 1997. 『지가동향』.

1961년 이후 정부는 경제개발 5개년계획을 수립하였으며, 이것은 폭발적인 도시화와 산업화를 가져왔고 그 과정에서 도시용 토지의 수요가 급증했다. 늘어나는 토지용지 수요에 부응하기 위하여 정부는 도시용지를 공급하고 도시기반시설을 설치하기 위한 다양한 사업을 추진하였다. 그러나 이러한 정책들은 토지에 더 많은 가치를 부여하는 예상치 못한 결과를 초래하기도 하였다.

경제개발 5개년계획을 추진하는 동안 정부는 팽창 지향적인 재정정책을 채택하였고, 은행 역시 산업자금의 부족에 대처하기 위해 확장 지향적인 금융신용을 창출하였다. 1965-1969년에 은행예금이 포함된 통화량, 즉 총통화량(M2)은 매년 61.8% 증가하였던 바, 그 결과 인플레이션이 발생했고 지가 역시 급등하였다. 또한 군사정부는 1962년 6월에 10:1의 비율로 화폐개혁을 단행하였고, 모든 은행예금의 인출도 동결하였다. 이러한 개혁은 여유자금을 갖고 있는 자들이 금융자산보다 토지자산을 선호하게 하는데 영향을 주었다.⁸⁰⁾

토지투기는 주로 대도시 지역에서 시작되었는데, 최초의 투기는 울산공업단지

80) Lee, Jin-soon. 1990. "System of Land Ownership and Use". Paper presented at the Honolulu Workshop on Korea's Political Economy: Past, Present, and Future. Hawaii: East-West Center. Population Institute. August 6-11. p18.

계획이 시작된 1962년에 나타났다.⁸¹⁾ 토지투기는 1967년 12월 서울-부산간 고속도로 건설계획과, 1970.1월 강남개발계획이 발표되면서 극에 달했다.⁸²⁾ 1969년 당시 전국의 지가 상승률은 80.7%, 서울의 지가 상승률은 84.1%에 달했다. 토지투기를 억제하기 위해 정부는 1967년 9월 양도소득세의 전신인 부동산투기억제세를 도입했지만, 이것이 원래 기대했던 것만큼 지가를 안정시키는 데는 효과적이지 못했다.

2) 제2주기 : 1970-1978년

지가 폭등은 서울과 대도시 주변에서 그린벨트가 지정된 1971.7월까지 계속되었다. 그린벨트 지정 이후 토지시장은 안정되었고, 1971-1973년 사이의 경기불황과 함께 지가는 하락하였다.

경제 활성화가 당면 과제로 대두되자, 정부는 첫 번째 오일쇼크가 있던 1974년에 부동산투기억제세를 폐지하는 등 투기억제 조치를 완화하였다. 1974년 정부가 화폐개혁을 계획하고 있다는 강한 루머가 있었고, 서울시는 1975년 3월 강남개발계획과 1975년 8월 시청 이전계획을 발표하였다. 이 과정에서 1974-1975년 사이에 지가는 부분적으로 다시 상승하기 시작하였고, 특히 서울은 다른 지역보다 30% 이상 높게 상승하였다.

1970년대 중반부터 정부의 산업정책이 경공업에서 중화학공업으로 선회하였던 바, 산업정책의 변화는 지가 움직임에 많은 영향을 주었다. 먼저, 1970년대 중반에 남부 해안지역이 대규모 성장지역으로 대두되었고, 항구와 산업기반시설 설치를 위해 정부가 대규모 자본을 투자한 울산, 포항 등 지방 산업도시에서 지가상승률이 사상 처음으로 서울의 지가 상승률을 능가했다. 둘째, 새로운 산업단지 개발을 지원하기 위해 은행신용과 통화공급을 증가시켰고, 이것은 다시 한번 인플레이션을 야기하였다. 셋째, 새로운 산업정책이 정부의 재정압박을 초래하

81) 박장래. 1967. “울산공업센터”. 『신동아』 11월호. pp182-184.

82) 행정조사연구소. 1989. 『한국의 정책사례집』. 서울대학교 행정대학원. pp12-13.

였기에, 정부재정은 중화학공업 육성에 집중된 반면, 주택의 공급기능은 민간부문이 대신하도록 수정되었다. 그 결과 공업단지 개발과 사회간접시설 설치에 참여하였던 민간 건설회사가 주택건설의 역군으로 급성장하게 되었다.

건설회사와 건설자본은 1970년대 고속도로 건설과 아파트 건설로 급성장 하였다. 1970년 말 중동건설 붐에 참여하면서 민간건설회사는 빠르게 성장하였는데, 민간주택과 토지개발을 촉진하기 위한 정부의 우대조치는 건설회사의 급성장을 가져왔다. 이러한 건설자본은 후에 토지 및 부동산투기의 근본 동인(動因)을 제공하는 중요한 역할을 담당하였다.

주택산업에서 공급자의 성격이 공공에서 민간 우선으로 변하자, 주택상품은 더욱 시장 지향적으로 변했다. 이 과정에서 주택이 고층화 및 대단지화 되었고, 1970년대 후반의 부동산투기는 서울 주변의 신도시에 소재한 고층아파트를 중심으로 발생했다.

중동건설 붐에 따른 외화 유입으로 국내의 화폐 유동성이 급증하자 1977-1978년에 두 번째 토지투기가 일어났다. 1978년 전국의 지가는 49%, 6대 도시에서는 79%, 서울은 136%가 증가하였다. 이러한 지가상승과 토지투기에 대한 대책으로 정부는 1978년 8월 8일에 부동산 종합대책을 발표하게 되었다.

3) 제3주기 : 1979-1989년

부동산시장 안정을 위한 8·8조치, 1979년의 제2차 오일쇼크, 1979년에 시행된 경제안정화 정책으로⁸³⁾ 토지시장은 다시금 안정을 되찾았다.

1980년대 초 경제는 1960대 이후 처음으로 마이너스 성장을 경험하였기에, 1981-1982년 사이에 경제 전반에 걸친 경기부양책을 채택했다. 이에 따라 부동산 관련 세제가 대폭 완화되었다. 또한, 1980년 「택지개발촉진법」을 제정하여 대규

83) Nam, Sang-woo. 1991. "The Comprehensive Stabilization Program (1979)". In *Economic Development in the Republic of Korea: A Policy Perspective*, eds. Lee-jay Cho and Yoon-hyung Kim, 207-46. Honolulu: East West Center.

모 토지개발을 시작하였고, 토지개발사업 재원을 위해 처음으로 세계은행 차관을 사용하였다. 1981-1982년 사이에 제1차 및 제2차 세계은행 차관 6350만 달러가 도입되었고, 1986년에는 1억 5천만 달러의 제3차 세계은행 차관이 도입되었다.

1982-1983년에 발생한 사채시장과동을 처리하는 과정에서 1982년 7월 금융거래실명제에 관한 계획을 발표했다. 사채시장과 은행에 가명으로 예치된 자금이 부동산으로 흐르기 시작했고, 지가는 1983-1984년에 다시금 증가하기 시작했다. 정부는 새로운 투기억제 조치를 발표하였고, 이 조치에 힘입어 1984-1986년 사이에 도시지역의 지가는 안정되었지만, 주택의 임대료가 급격히 증가하였고, 1988-1989년 사이에 제3차 부동산투기가 발생하였다.

1980년대 후반의 토지투기는 다양한 요인에 의해 촉발되었다. 1984년 IMF 총회개최, 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽 개최를 지원하기 위한 대규모 개발사업이 추진되었다. 중국 본토와의 무역을 진흥시키고자 서해안 개발사업 추진도 검토되었다. 또한, 국제시장에서 이자율, 유가 및 천연자원 가격이 낮은 이른바 3저 호황이라는 유리한 상황이 전개되고 있었다. 1960년 이래 처음으로 1986-1988년 3년 연속 무역흑자를 기록하였고, 무역흑자에서 발생한 여유자금은 호화상품에 대한 소비를 증가시켰을 뿐만 아니라 토지시장에도 흘러들었다.

토지투기가 도시지역뿐만 아니라 처음으로 임야, 무인도, 그린벨트 지역 등 전국으로 확대되었다. 1988년에 전국과 6대도시의 지가는 32%가 증가하였고, 서울의 지가는 34%가 상승하였다. 토지투기를 억제하기 위해 정부는 1988년 8·10 조치를 단행하였고, 이어 토지공개념제도가 도입되었다.

4) 제4주기 : 1990-1997년

1989년의 토지공개념제도 도입, 1990년대 초의 일반경기 침체, 1995년의 부동산 거래 실명제 실시 등으로 토지시장은 1990년대 중반까지 전반적으로 안정되었다.

1994년의 토지이용 및 거래관련 규제완화, 1996년 이후 대체투자 대상인 주식

시장의 침체와 실세 금리의 안정적 운용, 국회의원 총선거와 부동산시장 10년 주기설 등으로 1997년 초에 토지시장 회복조짐이 나타났다. 그 예로 1997년에는 총 178만 필지의 토지가 거래되었는데, 이것은 1990년대 들어 가장 많이 거래된 것이었다. 그러나 1997년 말 외환위기와 함께 토지시장이 급랭하게 되었다.

5) 제5주기 : 1998년 이후

1997년 12월 IMF 구제금융 지원이후 토지가격이 하락하면서 토지시장 침체현상이 현저해졌다. 건설교통부와 한국토지공사의 분기별 지가변동률 자료를 활용할 경우 외환위기 1년 사이에 전국 평균 13.58% 하락하였다. 지역별로는 상업·업무시설이 밀집한 7대도시지역(-15.1%)에서 하락 폭이 가장 컸다. 용도지역별로는 기업구조조정으로 기업부동산 매물이 증가한 상업지역(-16.6%)과 공업지역(-13.8%), 그리고 실질소득 감소 및 전세금 하락 등의 영향을 받은 주거지역(-14.4%)의 하락 폭이 컸다. 지목별로도 IMF 이후 실물경기 침체를 반영하여 도시 내 상업용지(-16.0%), 주거용지(-13.6%) 및 공장용지(-13.7%)가 토지시장의 침체를 선도하였다.

IMF 직후 토지거래 건수는 1998년 1/4분기에 11.1%, 2/4분기에 25.0%가 감소하는 등 거래마저 크게 위축되었다. 지가하락 정도를 확인하기 위하여 다양한 정보를 종합할 경우, 전국의 지가하락률은 최저 13.6%에서 최고 46%의 범위 안에 있으며, 이를 산술 평균할 경우 32.7% 하락한 것으로 추정되었다. 특히, 금융 및 기업구조조정, 경기후퇴 등으로 상업 및 업무용건물의 공실률이 급증하면서 상업·업무용지 가격은 평균 40%, 공장용지 가격은 평균 50% 하락하였다.

IMF 관리체제 1년 동안에 전국의 지가가 최저 13.6%에서 평균 32.7% 하락하였지만, 달러당 원화 가치가 30% 이상 하락한 것을 고려할 경우 달러 기준으로는 지가가 40%~53% 이상 하락한 것과 같았다.⁸⁴⁾ 안정적으로 지가가 하락할 경우

84) 1997년 10월의 환율은 1달러당 921원이었으나, 98.10월의 환율은 1,314원으로 1년 사이에 원화 가치가 30% 하락하였다.

우리 경제에 긍정적인 방향으로 기여할 수 있었으나, 갑작스런 자산디플레이션은 오히려 경제전반에 부작용이 큰 문제가 있었다.⁸⁵⁾

이에 따라 1997년 12월부터 부동산시장 안정화 대책이 발표되고 1998년부터 토지시장 관련 제반 규제가 대폭 완화내지 폐지되면서, 2000년부터 주택시장이, 2001년부터 토지시장이 점차 회복하게 되었다. 특히, 주택시장이 과열 현상을 나타내고 있으며, 이러한 주택시장의 과열현상은 2002년 이후 사상 초유의 저금리가 지속된 데에 기인하는 바가 컸다.⁸⁶⁾

<표 3-2> 국고채 금리 추이(2002-2006)

구 분	'02.12	'03.12	'04.12	'05.12	'06.5
국고채 금리(3년)(%)	5.11	4.82	3.28	5.08	4.72

자료 : 한국은행, 각 년도, 상계서.

도시용지는 항시 부족하다는 토지신화 속에서 도시용지 공급확대를 위한 각종 개발사업과 규제완화 등이 발표되었다. 행정중심복합도시, 기업도시, 지역혁신도시, 수도권 신도시 등 다양한 개발사업계획이 관련부처에서 각각 발표되었다. 수도권 신도시는 계획 수립단계에서부터 지가상승이 지속되었다. 충청권 행정복합도시는 2003년 이후 큰 폭의 상승세를 유지했다. 기업도시인 전남 해남·영암군

85) 기업 : 지가급락은 기업의 자산가치를 하락 → 기업의 재무구조 악화 → 담보가치의 하락 → 자금조달 어려움 가중 → 투자 저하

금융기관 : 지가 하락 → 부실채권의 담보가치 하락 → 금융기관의 재무구조 악화 → 대출금이 회수되지 않을 경우 금융기관의 대출상각이 증가하여 경상이익이 감소, 또는 경상손실이 증가 → 리스크를 회피하고자 안전성 위주로 대출하여, 중소기업의 자금난 심화

정부 : 지가 하락 → 가계와 기업의 토지관련 조세부담 감소 → 세수 감소로 재정수지 악화.

- 특히 재정수입 중 58% 이상을 토지관련 조세에 크게 의존하는 지방자치단체의 재정자립이 크게 약화
가계 : 지가폭락 → 자산에서 발생한 소득 감소 → 가계소비 감소 → 재고 증가로 제조업의 가동률이 저하, 생산 위축 등 경기하락 가속화

86) 외환위기를 거치면서 현금 유동성은 풍부해졌으나 마땅한 투자처를 찾지 못한 부동산금이 상대적으로 풍부해 짐

- 2005년 4월 현재 6개월 이하 단기자금은 410조원으로 금융기관 총수신에서 차지하는 비중이 역대 최고치

- 03년 8조 4천억원, 04년 14조 4천억원, 05년 18조 1천억원 등 대형국책사업 현금보상비 지급과정에서 대토수요가 증가

의 경우 전국 평균보다 높은 수준이었다.

이들 개발사업 예정지역에 대한 토지거래허가제 등 투기억제대책이 사전적으로 시행되지 못하여 지가상승이 배가된 문제가 있었다. 행정중심복합도시 예정지인 연기군의 경우 지가상승은 2002년 말부터 시작되었으나, 2004년 2월에야 토지투기 지역으로 지정되었다. J-project의 해남군의 경우 도시계획시설 결정으로 지가가 급등한 이후인 2004년 2월 및 2005년 3월에야 토지거래허가지역으로 지정되었다.

특히, 개발사업지구 내·외에서 발생하는 개발이익의 환수장치가 크게 미흡하기 때문에 개발이익을 독점하려는 토지투기가 발생하였다. 과거 다양한 개발이익환수제도를 도입하였으나, 외환위기를 거치면서 토지초과이득세, 개발부담금제 등 토지공개념 관련 법률이 폐지되거나 유보되어 직접적인 환수장치가 대부분 사라지게 되었다. 개발사업 주변에서 발생하는 개발이익의 환수제도가 거의 없기 때문에 형평성 차원에서 수용대상 주민과의 갈등도 악화되었다.

이에 정부는 2003년 10·29대책, 2005년 8·31대책, 2006년 3·30대책 등 일련의 부동산시장 안정대책을 발표하였다.

2. 토지거래의 변화추이

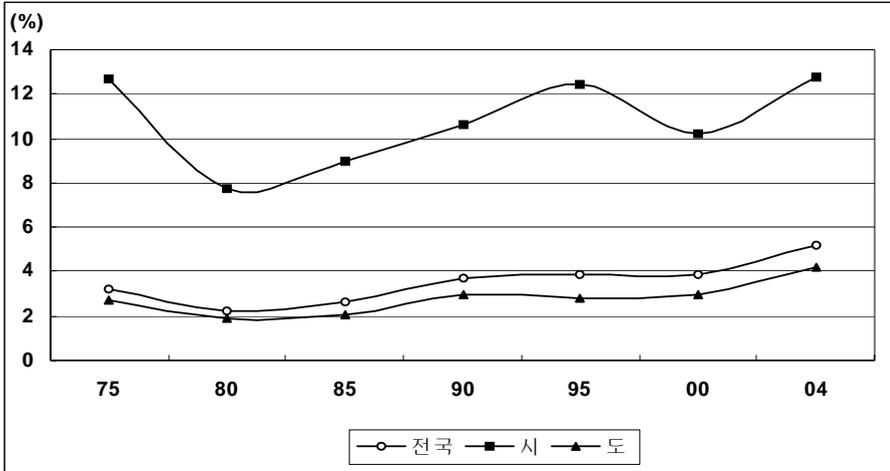
1) 토지거래 추이

우리나라의 토지시장은 도시적 이용의 증가, 토지소유권의 편중 분포, 토지 자본이득의 배타적인 독점 등이 진전되면서 토지의 거래빈도가 매우 높게 나타났다. 법원행정처 자료에 따르면, 1980년대에 도시용 토지의 10~20%, 농업용 토지의 4~8%가 거의 매년 거래되었었다.⁸⁷⁾ 이것은 모든 토지가 도시지역에서는 5~10년마다, 농촌지역에서는 13~25년마다 거래된다는 것을 의미한다. 특히, 도시용 토지인 대지가 다른 용도보다 더 빈번히 거래되고 있다.

87) 국토개발연구원. 1989. 『토지공개념연구위원회 최종보고서』.

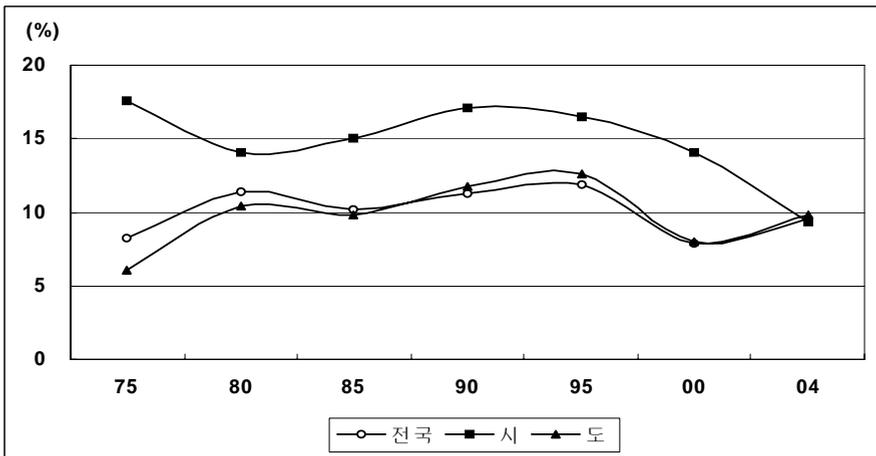
이것은 다른 나라와 비교할 때 매우 높은 거래빈도로서, 1987년 일본의 토지 거래빈도는 전국 토지의 0.6%, 주거용 토지의 2.2%였지만⁸⁸⁾, 1987년 당시 우리나라는 전체 사유지의 4.1%, 전체 대지의 6.3%가 거래되어 일본보다 3~7배 정도 높게 거래되었다.

<그림 3-1> 토지거래빈도



자료 : 행정자치부. 각 년도. 「지방세정연감」 및 「지적통계연감」.

<그림 3-2> 주택거래빈도



자료 : 행정자치부. 각 년도. 상계서.

88) Noguchi, Yukio. 1990. "Japan's Land Problem". *Japanese Economic Studies* vol.18 no.4.

이러한 토지의 거래빈도는 시장경제가 점차 자리를 잡아가면서 더욱 늘어나고 있는 추세여서, 1975년에는 전체 사유지의 3.2%가 거래되었으나 2004년에는 전체 사유지의 5.2%가 거래되었다. 주택 역시 1975년에는 매년 8.2%가 거래되었으나 2004년에는 9.6%로 증가하였다.

토지와 주택의 거래는 대도시에서 더욱 빈번히 일어나고 있는 바, 2004년에 6대 광역시에서 평균 12.7%의 토지가 거래되었다. 특히, 서울에서는 20.8%의 토지가 거래되는 등 전체 토지거래 건수의 약 40%가 수도권에 집중되어 있었다. 용도지역별로는 주거지역이 70%, 토지용도별로는 전체거래 건수의 65%가 도시용지인 대지에 집중되고 있었다.

<표 3-3> 토지의 거래율 추이

구분	75년	80년	85년	90년	95년	00년	04년
전 국	3.5	2.6	2.7	3.8	4.4	4.5	6.1
6대 광역시	0.7	0.5	0.6	0.8	1.5	1.4	1.7
서울	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.7
부산	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
대구			0.1	0.2	0.4	0.1	0.2
인천					0.2	0.3	0.2
광주					0.0	0.1	0.1
대전					0.1	0.1	0.1
울산						0.1	0.2
9대 도	2.7	2.1	2.1	3.0	2.8	3.1	4.4
경기	0.6	0.5	0.5	0.6	0.7	1.1	1.7
강원	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.4
충북	0.2	0.1	0.1	0.3	0.3	0.2	0.2
충남	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.5
전북	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3
전남	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3
경북	0.4	0.3	0.2	0.4	0.3	0.3	0.4
경남	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.4
제주	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

자료 : 행정자치부. 각 년도. 전계서.

<표 3-4> 주택의 거래율 추이

구분	75년	80년	85년	90년	95년	00년	04년
전국	8.2	11.3	10.1	11.3	11.9	7.9	9.6
6대 광역시	17.6	14.1	15.1	17.1	16.5	14.1	9.3
서울	18.9	13.6	10.2	8.9	7.1	7.4	10.7
부산	14.3	15.7	11.0	11.4	7.7	7.3	5.9
대구			11.9	17.9	33.3	6.9	7.9
인천			19.0	15.9	12.0	11.5	7.7
광주				14.5	10.9	4.3	7.6
대전				15.5	10.2	8.7	7.3
울산						6.1	23.7
9대도	6.1	10.4	9.9	11.8	12.7	8.0	9.8
경기	9.6	18.5	18.2	20.7	16.4	10.9	15.6
강원	7.2	9.7	7.6	9.4	10.4	6.2	9.1
충북	5.2	8.2	9.2	12.5	15.9	7.6	8.3
충남	5.0	11.7	10.4	7.4	10.8	4.8	6.3
전북	5.5	10.0	7.1	8.9	14.9	5.1	5.8
전남	5.8	7.8	9.3	6.4	7.4	5.8	3.8
경북	6.3	8.6	7.2	9.7	10.6	6.5	6.6
경남	4.1	7.0	7.3	13.0	11.8	9.5	6.1
제주	6.8	8.0	5.8	5.5	6.3	6.6	8.9

자료 : 행정자치부. 각 년도. 전계서.

이러한 현상은 수도권을 중심으로 한 도시지역 내 주거용 대지의 거래가 우리나라 토지거래를 선도한다는 것을 시사하는 것이다. 1990년대 중반이후에는 산업용·상업용·주거용으로 지정되지 않은 도시주변의 농지와 임야에서 거래가 집중되는 새로운 경향이 나타났다. 이것은 토지가 주거 또는 생산 공간의 터전일 뿐만 아니라 거래를 통해 이익을 얻을 수 있는 상품으로서 다루어진다는 것을 시사한다.

토지와 주택의 이러한 빈번한 거래는 일반 국민의 생활 여건, 특히 도시 주민의 생활에 많은 영향을 미쳤다. 예컨대, 제3차 토지투기를 경험했던 1988년에 전체 인구 중 23.9%인 천만 명이 이동하였는데⁸⁹⁾, 그중 19.4%는 직장 때문에 지역 내 및 지역 간 이동을 하였지만, 48.5%는 주택 때문에 이동했던 것이었다. 이러한 공간 이동률은 다른 동아시아 국가보다도 현저하게 높은 비율이었다. 우리나라

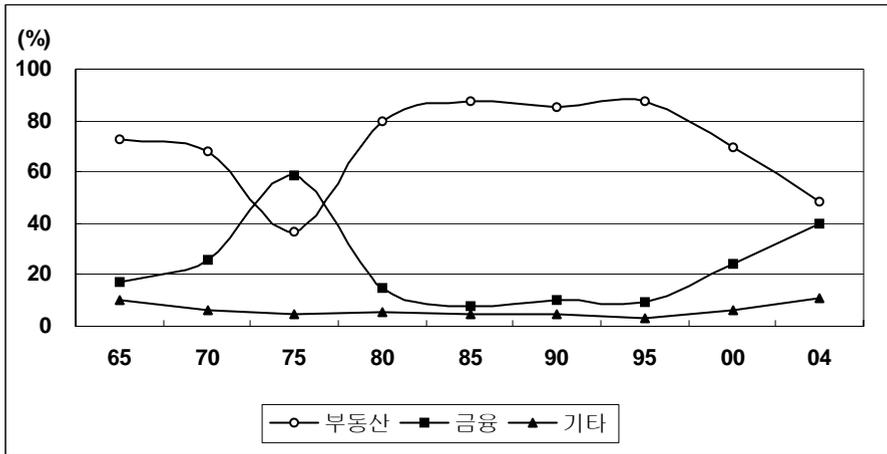
89) 경제기획원. 1989. 『한국의 사회지표』.

는 1971-1995년 사이에 전체 인구의 1/4이 거의 매년 이동하였는데,⁹⁰⁾ 같은 기간 일본은 5.4%, 대만은 8.1%만이 매년 이동한 데에 불과하였다.⁹¹⁾ 토지가 없는 우리나라 국민은 거의 대부분 자기 소득에 적합한 주택을 찾아 끊임없이 이동해야 한다는 것을 의미하였다.

2) 세대간(世代間) 토지거래

토지거래는 거래 당사자들 사이뿐만 아니라 가족 내 세대간에서도 빈번히 이루어지고 있다. 국세청의 통계에 의하면 지난 30여 년 간 상속재산의 80%가 부동산으로 이루어졌던 바, 그중 과반수 이상이 토지를 통해 상속한 것이었다. 토지가 상속재산의 대표적인 수단으로 사용되는 현상은, 특히 한국의 시장경제가 성숙하면서 상품으로서의 토지 성격이 보다 강화된 1980년대 이후 증가하였다. 그러나 이러한 현상은 외환위기 이후, 그리고 최근의 투기억제 대책이후 토지자산의 상속비중은 하락하고 있다.

<그림 3-3> 상속재산구성비



자료 : 국세청. 각 년도. 『국세통계연보』.

90) 통계청. 1995. 7. 『인구이동통계연보』. p.3

91) 민족민주운동연구소. 1990. 『주택문제의 인식과 대안』. 서울: 나남. pp49-50.

3) 토지시장의 유통규모 확대

토지가 이처럼 빈번하게 거래되면서 토지시장의 유통 규모 역시 급격히 확대되었다. 토지시장의 유통규모는 1975년에 3.2조원이었으나 지가가 빠른 속도로 상승하고 거래빈도 역시 빠른 속도로 증가하면서 급속히 팽창하였다. 1985년에는 10년만에 유통 규모가 7배 늘어난 21조원, 1995년도에는 다시 10년만에 유통 규모가 9배 늘어난 190조원으로 팽창하였다. 2004년의 경우에는 유통규모가 479조원으로써 국가예산 118조원, 주식시장 규모 335조원, 채권시장 규모 607조원, 그리고 GDP 779조원에 버금가는 유통시장으로 발전하게 된 것이다.

<표 3-5> 토지거래 규모추이

(단위 : 천건, 백만원, %)

구분	토지			건축물		
	건수	취득세액	추정시가	건수	취득세액	추정시가
67년	604,953	1,624	270,667	272,695	1,366	136,600
70년	795,541	4,777	796,167	412,011	4,201	420,100
76년	886,454	19,729	3,288,167	523,763	21,330	2,133,000
80년	672,421	65,533	10,922,167	592,078	86,904	8,690,400
85년	818,329	127,198	21,199,667	641,847	175,963	17,596,300
90년	1,215,574	438,195	73,032,500	881,010	498,011	49,801,100
95년	1,307,410	1,139,885	189,980,833	1,184,413	1,182,003	118,200,300
00년	1,358,672	1,605,541	267,590,167	1,020,490	1,190,425	119,042,500
04년	1,914,308	2,874,748	479,124,667	1,539,387	1,993,648	199,364,800

주 : 취득세 부과액을 기준으로 산정하였으며, 취득세율 2%, 토지 및 건물의 과표현실화율은 시가대비 30%로 가정하였다.

자료 : 행정자치부. 각 년도. 전계서.

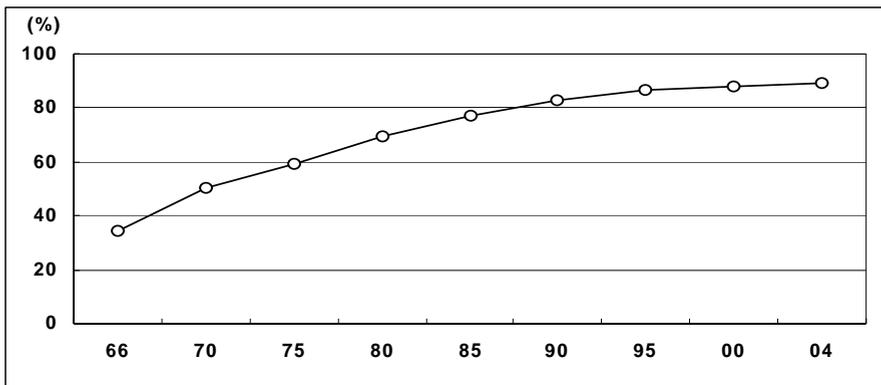
3. 토지이용구조의 변화추이

우리는 지난 40여년 간 유례없는 도시성장을 경험하였다. 1960년대 이후 경제 개발이 추진되고 산업화가 일어나자, 수많은 농촌인구가 도시로 유입하였고 이

과정에서 빠른 속도의 도시화가 이루어졌다.

저임금을 바탕으로 한 경공업 중심의 수출지향적 개발정책을 추진하였고, 수출 수요를 따르기 위해 기존 제조업체 공장의 생산능력이 확장되면서 도시 인구가 증가하였다. 신규 제조업체 역시 도시기반시설이 상대적으로 잘 정비되어 있고 노동력을 손쉽게 얻을 수 있는 도시지역에 세워졌다. 도시화와 산업화 과정에서 많은 자본이 도시토지, 그리고 사회적·물질적 기반시설을 갖추기 위한 건조환경(built-environment)에 투자되었다. 도로와 철도, 전기와 통신 등 도시기반시설에 대한 자본투자는 상품의 생산, 유통, 교환과 소비에 있어 시간과 비용을 줄여 주어 궁극적으로 자본축적을 촉진하였다. 주택에 대한 자본투자 역시 노동의 안정적인(재)공급을 촉진하기 위하여 필요하였다. 결국 경제가 성장할수록 노동과 자본은 더욱 도시지역에 집중되고, 도시집중은 도시토지와 건조환경에 대한 투자를 또 다시 촉진하였고, 이 과정에서 토지에 대한 투자는 도시공간의 용도를 결정하고 도시지역을 공간적으로 계속 확장시켰다. 이러한 과정을 거치면서 국토이용이 보다 도시적으로 전환되어 왔다.

<그림 3-4> 한국의 도시화율



자료 : 통계청. 각 년도. 『인구주택총조사 보고서』.

산업화 및 도시화와 함께 도시용지도 늘어났다. 도시용지는 농경지와 임야 등 비도시용지의 전용을 통해 공급되었고, 지난 1960년대 이래 비도시용지는 계속 감

소되어 왔다. 예컨대, 1974년에 국토면적은 98,824km² 중 농경지는 22,501km², 임야는 65,324km²였다. 2004년 현재 국토면적 99,617km² 중 농경지는 21,300km² 임야는 64,848km²로서, 지난 20여년 동안에 1,677km²의 비도시용지가 줄어든 셈이다.

2004년 현재 농경지와 임야가 각각 전국토의 21.38%와 65.10% 등 86.48%를 차지하여, 여전히 도시용지가 차지하는 비중은 많지 않다. 그러나 상대적인 도시용지의 규모는 작지만, 도시용지의 증가율은 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 2004년 현재 한국의 택지, 공업용지, 도로가 차지하는 비율은 전국토의 5.61%로 일본의 6.7%에 비해 다소 낮다. 하지만 도시용지의 증가율은 일본에 비해 상대적으로 빠르게 증가해 온 것을 확인할 수 있다.

<표 3-6> 한국과 일본의 토지이용구조 변화

(단위 : %)

구 분	1975 ¹⁾	1985	1995	2002 ²⁾
일본	100.00	100.00	100.00	100.00
농지	15.30	14.50	13.60	12.80
임야	67.00	67.00	66.50	66.40
도로	2.40	2.80	3.20	3.40
주택지	2.10	2.40	2.70	2.90
공업용지	0.40	0.40	0.40	0.40
기타	12.80	12.90	13.60	14.10
한국	100.00	100.00	100.00	100.00
농지	22.43	22.22	22.13	21.30
임야	66.46	69.47	65.99	65.10
도로	1.63	1.61	2.02	2.51
주택지	1.78	1.82	2.14	2.50
공업용지	0.01	0.16	0.39	0.60
기타	7.69	4.72	7.33	7.99

주 : 1) 한국은 1976년, 2) 한국은 2004년 현재 기준.

자료 : 한국은 「지적통계연감」 각 년도, 일본은 「토지백서」 2004년.

그 예로, 한국의 도로용지 비율(2.51%)은 일본의 도로용지 비율(3.4%)에 비해 다소 낮지만, 증가율의 경우 일본은 지난 27년간(1975~2002) 42% 증가하였지만 한국은 지난 28년간(1976~2004) 54%가 증가했다. 한국의 택지비율(2.50%) 역시

일본(2.9%)에 비해 다소 낮지만, 한국이 지난 28년간 40% 증가한 반면 일본은 지난 27년간 38% 증가하여 증가율은 우리가 다소 빨랐다. 공업용지 역시 일본의 경우 지난 27년간 거의 동일한 수준을 유지하고 있지만, 한국은 지난 28년간 도시용지의 비율이 6배가 증가하였다. 이러한 현상은 산업화, 도시화가 시작된 기간을 고려했을 때 이해될만 하다.

그러나 1인당 면적을 기준으로 보았을 때, 한국의 도시용지는 여전히 미진하다. 2003년을 기준으로 하였을 때 일본에서 1인당 도시용지 면적은 74평이었지만, 한국의 1인당 도시용지 면적은 그 반절인 34평에 불과하다. 특히, 주거생활의 안정과 직결된 택지의 경우, 일본의 1인당 택지면적은 39.4평이지만 한국의 1인당 택지면적은 15.5평에 불과하다. 일본의 39%에 불과한 셈이다. 토지시장의 안정을 도모하기 위해서는 앞으로도 상당기간, 그리고 상당규모의 도시개발이 불가피하다는 것을 보여준다.

이와 관련하여, 제4차 국토종합계획에서는 2000년을 기준으로 2020년까지 3,848km²의 도시용지가 소요될 것으로 추정한 바 있다. 계획대로 도시용지가 공급될 경우, 2020년까지 약 3% (2001~2004년 증가분 0.46~0.65% 제외) 도시용지가 추가로 증가될 수 있을 것이다. 계획대로라면 다른 조건이 크게 변하지 않는다면 1인당 도시용지 규모도 상당 수준 개선될 것으로 전망된다.⁹²⁾

한 가지 특이한 사항은 비도시용지의 감소 부문이다. 2004년 현재 한국의 농지 비율은 21.3%로서 일본의 12.8%에 비해 여전히 높음을 알 수 있다. 농지가 일본에서는 지난 27년간 19%가 감소한 반면, 한국은 지난 28년간 5.3% 감소한데 그친 것이다. 이것은 도시용지의 공급과정에서 일본은 농지를 많이 활용한 반면 한국은 상대적으로 임야를 많이 활용하였기 때문에 나타난 현상이라 할 수 있다. 또한, 도시용지 공급과정에서 전·답 등 전통적인 농경지는 줄어들었음에도 과수원·목장용지 등 환금작물 용도의 농경지는 지난 30여년 동안 오히려 53배 증가해 왔던 것과 무관하지 않을 것이다.

92) 도시용지는 그 분류기준에 따라 면적이 달라진다. 이 내용은 부록에 상세하게 기술되어 있다.

<표 3-7> 한국과 일본의 1인당 도시용지 규모

구 분		1985	1995	2000	2003	일본/한국(03)
일본	인구 (천명)	121,049	125,570	126,926	127,619	2.66배
	국토면적 (ha)	3,778	3,778	3,779	3,779	3.79배
	1인당면적 (평)	944.1	910.1	900.6	895.7	
	농지	136.9	123.6	117.0	114.2	
	임야	640.0	611.9	604.9	600.9	
	도시용지	64.2	70.1	72.9	74.2	2.14배
	도로	26.7	29.2	30.3	31.1	2.01배
	택지	33.7	36.9	38.6	39.4	2.53배
	공장용지	3.8	4.1	4.1	3.8	1.04배
	기타	103.0	104.6	105.8	106.4	
한국	인구 (천명)	40,420	44,554	47,008	47,925	
	국토면적 (ha)	991.43	992.68	994.61	996.01	
	1인당면적 (평)	742.0	674.0	640.0	628.7	
	농지	164.9	149.2	139.0	134.9	
	임야	515.5	444.8	419.2	410.0	
	도시용지	26.6	30.7	33.1	34.7	46.8%
	도로	11.9	13.7	14.7	15.5	49.8%
	택지	13.5	14.4	15.1	15.5	39.3%
	공장용지	1.2	2.6	3.3	3.7	97.0%
	기타	35.0	49.4	48.8	49.2	

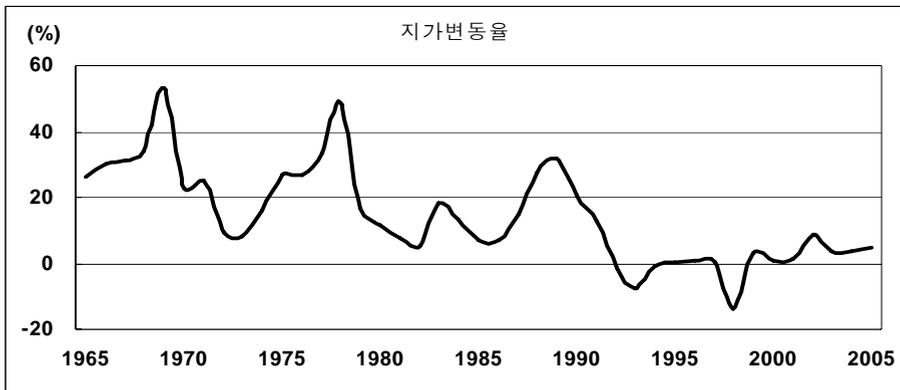
자료 : 일본은 「토지백서」, 한국은 「지적통계연감」 각 년도.

4. 토지시장 변화의 시사점

한국 토지시장의 변화추이가 보여주는 정책적 시사점을 요약하면 다음과 같다. 먼저, 빠른 속도의 산업화와 도시화가 진전되면서 한국의 토지이용은 더욱 도시 지향적으로 되었고, 이 과정에서 지가가 급상승하였다. 빠른 지가상승은 토지 소유자에게 가장 안전한 자본이득 발생 원천을 제공하였으나, 이것은 다른 한편으로 토지가 없는 자에게는 커다란 손실을 의미하였다. 사유재산권을 보장하는

법적 보호에 근거하여 토지에서 발생한 제반 소득은 토지소유자에게 독점적·배타적으로 귀속되었으나, 다양한 이유로 자본이득을 얻는데 지불해야 하는 비용, 즉 제반 조세는 아직까지도 현저히 낮은 편이다. 이러한 요인들은 복합적으로 작용하여 토지시장에 여유자금이 몰리게 하였으며, 그 결과는 아래 그림에서 볼 수 있듯이 주기적인 토지투기로 나타났다. 이러한 우리 토지시장의 주기적인 지가 상승은 적어도 초기단계에서는 고도성장, 고물가, 고금리 등 압축성장 과정에서 나타난 결과라고 말할 수 있을 것이다.

<그림 3-5> 지가변동률과 주기적인 토지투기



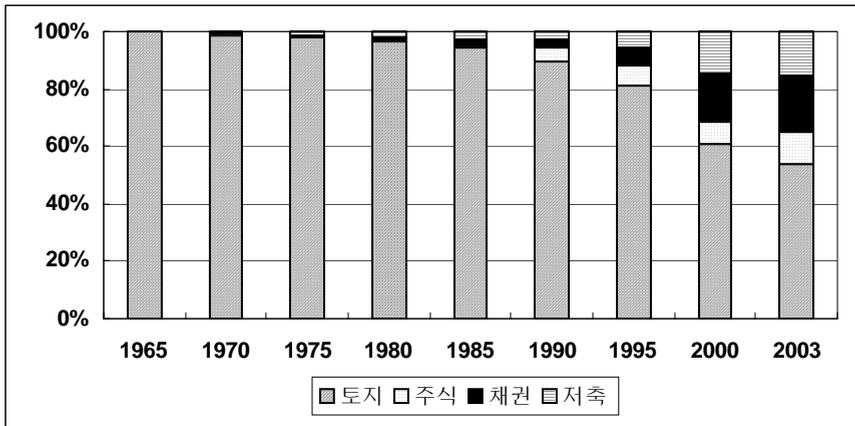
자료 : 한국감정원. 1974. 전계서; 건설교통부. 각 년도. 전계서.

둘째, 1960년대 이래 우리 경제는 급성장해 왔다. 이 과정에서 축적했던 여유자금의 투자시장이 충분히 형성되지 못하였기 때문에, 부동산이 가능한 투자대상이 될 수 있었던 측면도 부인할 수 없다. 여유자산의 증식을 위해 투자할 수 있는 포트폴리오 대상으로 주식, 채권 및 부동산이 꼽히지만, 주식시장과 채권시장이 여유자금을 소화해낼 수 있을 정도로 충분히 발달하지 못했기 때문이다.

이러한 점을 감안했을 때 향후의 토지시장 안정대책은 부동산시장과 자본시장의 통합이 가속화되는 시대적 여건을 반영하여 고안될 필요도 있을 것이다. 이처럼 통합적인 시각이 필요한 것은 아래 그림을 통해서도 유추할 수 있다. 지난 개발연대 초기에 국민의 자산 대부분은 토지자산이었다. 그러나 1990년대에 들어

서면서 주식과 채권 등 각종 금융자산이 지속적으로 늘어났고, 외환위기를 거치면서 금융자산의 비중은 급격히 상승했다. 이들 여유자산이 건전한 곳으로 흘러갈 수 있는 투자대상이 마련되지 않는 한, 토지 및 부동산에 대한 투자는 계속 증가할 가능성이 크다.

<그림 3-6> 개인자산의 구성추이



자료 : 건설교통부, 각 년도, 『지가공시에 관한 연차보고서』, 각 년도. ; 한국은행, 각 년도, 전계서; 한국증권거래소, 각 년도, 『증권통계연보』.

셋째, <그림 3-5>에서 볼 수 있듯이 우리 토지시장의 특성 중 하나는 주기적으로 투기가 재발하는 데에 있다. 그런데, 이 그림에서 확인할 수 있듯이 투기의 최고점은 시간이 지날수록 점차 낮아지고 있는 것을 볼 수 있다. 이것은 그동안 도시용지가 지속적으로 늘어난 데에서 원인을 찾을 수 있다. 수요억제뿐 아니라 적절한 공급확대가 있을 때 토지시장의 안정이 보장될 수 있다는 것을 보여준다.

넷째, 도시용지의 공급확대는 적지(適地)·적시(適時)·적가(適價)·적량(適量)공급의 목표를 지향하여 토지공간의 생산성과 효율성을 추구하여야 한다. 동시에 국토와 자연환경은 불가역성의 특성을 갖고 있으므로 사전에 개발지역과 보전지역을 철저히 구분하여 도시용지를 공급함으로써 국토공간의 쾌적성을 동시에 추구할 필요가 있다.

도시용지 공급과정에는 수평적, 수직적으로 얽혀 있는 다양한 유관제도들이 상존하고 있다. 이 과정에서 개발과 보존을 둘러싸고 이해당사자, 관련부처, 관련 법제의 고유목적 사이에 갈등을 유발할 가능성이 크다. 토지이용규제 및 개발제도, 환경보전제도, 도시용지·농지·산지관련제도 상호간의 수평적 연계성을 확보하여 관련 법제 상호간의 갈등을 최소화하고, 제도의 효율성 제고와 함께 행정 절차의 복잡성과 불명확성 문제를 해소할 준거틀을 마련할 필요가 있을 것이다.

끝으로, 우리의 토지시장은 사적 소유권을 중시하는 시장으로 성장해왔으며, 그 과정에서 공공체적인 유대관계를 강화할 수 있는 부문이 부족했던 것이 현실이다. 향후 토지정책은 공익 또는 사익 어느 하나만을 강조하기보다, 토지에서 발생한 제반 이익을 둘러싸고 공공과 사인(私人), 사인과 사인 간에 일어나는 사회적 갈등을 완화할 수 있는 방안으로 모색될 필요가 있을 것이다.

이 부문에 대해서는 다음 장에서 논의되는 사법부의 판례 검토를 통해 보다 자세히 확인할 수 있을 것이다.

4

토지정책 판례분석

앞장에서는 1960년대부터 현재까지 지가, 토지거래, 토지이용을 중심으로 토지시장의 변화 과정을 검토하고, 그 정책적 함의를 분석하였다. 이 장에서는 개발연대 이후 현재까지 시행된 주요 토지정책수단에 대한 대법원 및 헌법재판소의 판례를 살펴본다. 이를 통해, 사법부의 판결이 토지정책에 미친 영향을 파악한다. 판례분석은 크게 네 가지 부문, 즉 농지의 소유제한, 토지공개념제도, 토지거래 규제제도, 토지이용규제도를 중심으로 살펴본다.

1. 농지소유의 제한에 관한 판례

1) 농지개혁과 농지의 소유상한

제헌헌법(1948년)은 “농지는 농민에게 분배하며 그 분배 방법, 소유 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로서 정한다”고 하여(제86조) 경자유전(耕者有田)의 원칙을 선언하였다. 이에 따라 1949년 농지개혁을 내용으로 하는 「농지개혁법」이 제정되고, 농지개혁의 결과 농지소유상한제와 농지매매증명제도(이는 “농지취득자격증명제도”로 전환됨)가 제도화되었다.

농지개혁은 농지를 농민에게 적절히 분배함으로써 농가경제의 자립과 농업생산력의 증진으로 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형과 발전을 기함에 그 목적을 두고 있었다(농지개혁법 제1조). 농지개혁은 농가 아닌 자의 농지, 자경하지

않는 농지 그리고 소유상한을 초과하는 농지를 매수하며(동법 제5조), 이를 자경할 농가에게 분배 소유케 하고자 하였다(동법 제11조). 이를 위해 농지의 분배는 1호 당 3정보를 초과하지 못하도록 하고(동법 제12조제1항), 이를 초과하는 것을 정부가 매수하도록 하였다(동법 제6조제1항). 분배받은 농지는 상속을 인정하고(동법 제15조), 상환이 완료된 농지에 대해서는 소재지관청의 증명을 발급받아 매매할 수 있도록 하였다(동법 제19조제2항).

(1) 경자유전의 원칙에 대한 해석

대법원은 「농지개혁법」상 자경 또는 자영의사 없는 비농가인 매수인 앞으로 경료된 농지에 대한 소유권이전등기는 원칙적으로 원인무효라 하였다. 「농지개혁법」상의 농지소유에 필요한 요건을 구비하지 못하여 농지의 소유권을 취득할 수 없기 때문이라는 것이다.⁹³⁾ 우리 헌법은 제헌헌법 이래 현재에 이르기까지 ‘경자유전’(耕作者有田)의 원칙을 거듭 천명해 왔다. 구 「농지개혁법」 제19조 제2항에서 농지 매매시 소재지관서의 증명을 받도록 규정한 것은 이러한 헌법의 규정을 구체적으로 실천하기 위한 것이므로, 그 합법성의 원칙은 존중되어야 한다는 것이다.

또한, 대법원은 타인의 명의를 빌려 농지분배를 받게 하는 내용의 명의신탁(名義信託)은 「농지개혁법」상 경자유전의 원칙에 비추어 그 효력을 인정할 수 없고, 당사자 사이에 명의신탁의 약정이 있었다고 하더라도 대외적으로는 물론 대내적으로도 그 소유권은 농지의 수분배자에게 귀속된다고 하였다.⁹⁴⁾ 「농지개혁법」 실시 이후 자작농민으로부터 농지를 매수하여 다시 그 농민에게 소작을 주는 것을 내용으로 하는 농지의 매매계약 역시 무효라 하였다.⁹⁵⁾ 이들 판례는 경자유전의 원칙을 바탕으로 농지개혁의 목적에 따라 명의신탁이나 소작을 인정하지 않

93) 판례 1-1; 대법 2000. 8. 22. 선고 99다62609, 62616 판결.

94) 판례 1-2; 대법 1995. 12. 26. 선고 95다40366 판결(대법 1971. 12. 14. 선고 71다2123 판결; 대법 1990. 11. 13. 선고 90다4259, 90다카22322 판결; 대법 1993. 7. 13. 93다494 판결 참조).

95) 판례 1-3; 대법 1964. 5. 12. 선고 63다830 판결.

고 있어 토지정책에 부합하는 판례의 예라 할 수 있다.

그러나 대법원의 판례 가운데는 토지정책에 부합하지 않는 예도 있다. 그 예로 농지매매증명을 받을 수 없는 자가 토지를 매수하여 제3자 명의로 소유권이전등기를 마친 후에 「부동산실권리자 명의 등기에 관한 법률」이 시행되자 명의신탁 해지를 원인으로 한 소유권이전등기 소송을 제기하여 승소판결을 받은 사례가 있다.⁹⁶⁾ 이 판결은 농지매매증명을 받을 수 없는 자가 토지를 매수하여 제3자 명의로 명의 신탁한 것을 승인하고 있다. 이는 적법을 가장한 위법을 승인함으로써 경자유전의 원칙을 지향하는 토지정책 목표에 반하는 것이다.

(2) 상환완료 전 농지매매의 효력

대법원은 상환완료 전의 농지매매는 원칙적으로 무효라고 하여 「농지개혁법」상의 규정을 뒷받침하고 있다. 그러나 예외적으로 상환을 완료하지 아니한 농지를 매수인에게 인도하지 아니하고 분배받은 자 스스로 상환을 완료하여 소유권을 취득할 것을 정지조건(停止條件)⁹⁷⁾으로 하는 경우와 비농지화를 정지조건으로 하는 경우에 한하여 유효하다고 판시하고 있다.⁹⁸⁾ 그러나 상환이 완료되지 아니한 농지의 매매를 허용하게 되면 경자유전의 원칙을 바탕으로 하는 농지개혁의 정책목적 달성을 수 없게 된다. 따라서 대법원이 정지조건을 전제로 하는 예외의 인정은 경자유전의 원칙을 유명무실하게 하는 것이기도 하다.⁹⁹⁾

96) 이 판결은 「농지법」에 의한 농지취득자격증명을 발급받을 수 없기 때문에 판결 확정일로부터 1년 이내에 실명등기 또는 매각처분을 하지 않은 경우 유예기간의 연장을 받을 수 없다고 하였다(판례 1-5; 대법 2000. 9. 29. 선고 2000두4170 판결).

97) 법률행위의 효력의 발생을 장래의 불확실한 사실에 의존케 하는 조건을 말한다. 정지조건부 법률행위에 있어서는 조건이 성취되면 법률행위는 그 효력을 발생하고, 불성취로 확정되면 무효로 된다.

98) 대법 1999. 8. 20. 선고 99다19711 판결(대법원 1993. 3. 26. 선고 92다25472 판결, 1982. 8. 24. 선고 81다카1263 판결 등 참조).

99) 이 판결에서 대법원은 구 「농지개혁사업정리에 관한 특별조치법」(1994. 12. 22. 법률 제4817호 「농지법」 부칙 제2조로 폐지) 제9조 제1항의 규정에 의하여 상환완료 전의 농지매매가 유효하게 되거나 양수인이 국가를 상대로 직접 자기 앞으로 소유권이전등기를 청구할 수 있는 실제법적 권리가 부여되는 것은 아니라 한다.

2) 농지소유의 제한

대법원은 당초부터 도시계획상 개발제한구역 안에 있는 주택을 매수한 다음 구 『농지법』(2002. 1. 14. 법률 제6597호로 개정되기 전의 것)에 규정된 농지에 대한 농지취득자격증명을 얻어 농지를 취득한 것이 농지에서 영농할 계획 및 의사나 주택에 거주할 의사가 없이, 농지를 대지로 형질 변경하여 그 지상에 주택을 이축하기 위한 것이라면, 행정청은 건축(이축)허가신청을 거부할 수 있다고 판시하고 있다. 이는 구 『농지법』 제10조 제1항 제6호에 규정되어 있는 ‘사위(詐僞) 기타 부정한 방법으로 제8조 제1항의 규정에 의한 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 소유한 것이 판명된 때’에 해당하여, 당초부터 농지를 보유할 수 없고 나아가 영농에 이용하지 않는 위 농지를 처분할 의무가 있기 때문이다.¹⁰⁰⁾

이 판례는 농지소유제한을 위반하여 사위 기타 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받았기 때문에 건축허가신청을 거부한 것이다. 개발제한구역에서 이축을 허용하는 것은 기존 건축물 소유자에 대하여 안정적인 생활근거를 보장하여 주는 데 정책목적이 있다. 이 사건에서 이축을 전제로 불법적으로 농지를 취득하므로, 이축의 요건을 구비하였다고 하더라도 건축(이축)허가신청을 거부한 것은 타당하다고 할 수 있다.

2. 토지공개념제도에 관한 판례

토지공개념제도에 대한 판례의 경향은 양면성을 갖는 것으로 평가되고 있다.¹⁰¹⁾ 즉, 헌법재판소는 토지투기가 극심하였을 때에는 합헌으로 결정하고, 토지투기가 진정을 보일 때에는 헌법불합치결정을 함으로써 토지공개념의 운용에 일관성을 결여하였다는 것이다. 그 예로 토지거래허가제에 대한 합헌결정과¹⁰²⁾ 『토지초과이득세법』에 대한 헌법불합치결정¹⁰³⁾을 들고 있다.

100) 판례 1-6; 대법 2005. 11. 24. 선고 2003두2878 판결.

101) 김상용. 2000. “토지공개념 실천결과의 평가와 향후 발전방향의 모색”. 『민사법연구』 제3권. p.3.

102) 헌재 1989. 12. 22. 선고 88헌가13 결정.

1) 택지소유상한제

택지소유상한제에 대해서는 대법원과 헌법재판소가 서로 상반되는 입장을 보였다. 대법원은 택지소유상한제의 정책적 실천에 적극적인 반면 헌법재판소는 사소유권의 보호에 적극적이었다.

(1) 대법원의 판례

대법원이 당시의 부동산정책에 적극적인 입장을 보여주고 있는 실례를 보면 다음과 같다.

첫째, 소급입법에 의한 재산권 제한에 대한 판례이다. 『택지소유상한에 관한 법률』 제19조 제1호 규정이 헌법상 소급입법에 의하여 재산권을 박탈당하지 아니한다는 규정(제13조 제2항)에 위배하는가에 대하여 대법원은 소급입법금지의 원칙에 위배되지 않는다는 입장을 취하였다.¹⁰⁴⁾ 동법 부칙 제3조제1호에서 초과소유택지를 처분할 수 있는 유예기간을 2년간 허용하였고, 동법 제31조에서 초과소유부담금 납부의무자는 건설교통부장관에 대하여 당해 택지의 매수를 청구할 수 있는 매수청구권을 규정하고 있기 때문에, 비록 소급입법에 해당한다 하더라도 처분의 유예기간과 매수청구권의 부여와 같은 입법을 통해 치유되어 소급입법에 의한 재산권 침해로까지 볼 것은 아니라는 것이다.

둘째, 토지공개념제도의 소유권 제한에 대한 판결이다. 대법원은 종교 등 공익사업 또는 공공사업을 영위하는 법인이 고유 업무에 직접 사용하는 토지는 초과소유부담금 부과대상 택지에서 제외되는 것으로 해석하고 있다. 그러나 법인이 무허가건물의 점유자들에게 일시적으로 이 사건 토지를 사용하도록 한 것은 법인의 고유 업무인 구호 및 자선사업을 위하여 직접 사용하고 있는 것이라고 볼 수 없다는 판결을 내리고 있다.¹⁰⁵⁾

103) 판례 2-1; 헌재 1994. 7. 29. 선고 92헌마49, 92헌바52(병합) 결정.

104) 대법 1993. 10. 12. 선고 93누12916 판결.

또한 법령상 제한이나 행정관청의 업무지연으로 인하여 건축을 못한 경우, 「택지소유상한에 관한 법률」 제20조 제1항 제3호 후단의 ‘사실상 건축이 불가능한 나대지’에 해당하는지 여부에 대하여 대법원은 소극적인 입장을 취하고 있다.¹⁰⁶⁾ 이 판결에서 ‘사실상 건축이 불가능한 나대지’라 함은 그 택지 자체에 내재하는 사유로 인하여 건축이 불가능한 토지를 말하는 것이다. 그 택지를 누가 보유하고더라도 건축이 불가능한 것인지 여부의 객관적인 기준에 의하여 판단할 것이지, 택지소유자의 주관적 사정에 의하여 판단할 성질의 것은 아니라는 것이다. 이들 판례는 대법원이 토지소유권을 제한하는 토지공개념정책을 뒷받침하는 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 「택지소유상한에 관한 법률」 규정이 헌법에 위배되는지에 대한 판례이다. 대법원은 다음과 같은 이유로 「택지소유상한에 관한 법률」이 헌법에 위배되지 않는다고 판시하였다.¹⁰⁷⁾

우선 「택지소유상한에 관한 법률」은 택지의 공급을 촉진함으로써 국민의 주거생활의 안정을 도모함을 그 목적으로 하고 있고, 법이 시행되기 전부터 택지를 소유하고 있는 국민의 기득 재산권을 보장하기 위하여 2년 동안 부담금 부과를 유예하여 부담금 부과라는 제재에서 벗어날 수 있도록 하고 있다. 그리고 부담금 납부의무자는 원하는 경우 법 제31조의 규정에 의하여 건설부장관에게 당해 택지의 매수를 청구할 수 있도록 하고 있다. 따라서 「택지소유상한에 관한 법률」은 이러한 규정들을 통하여 법이 시행되기 전부터 택지를 소유하고 있는 국민의 기득 재산권 보장과 법이 추구하는 목적달성과의 조화를 꾀하고 있기 때문에 헌법에 위배되지 않는다.

105) 판례 2-2; 대법 1994. 4. 26. 선고 93누20771 판결; 대법 1997. 2. 28. 선고 96누6721 판결 참조.

106) 이 판례는 소위 제2롯데월드부지사건이며, 대법원은 제2롯데월드 부지에 대해 초과소유부담금을 납부하여야 하는 것으로 판시하였다.(판례 2-3; 대법 1996. 10. 11. 선고 94누7492 판결.)

107) 「택지소유상한에 관한 법률」 제2조, 제7조, 제19조, 제21조 및 제24조나 부칙 제2조, 제3조 등이 헌법 제23조(재산권 보장과 제한), 제38조(납세의 의무), 제13조 제2항(소급입법의 제한), 제14조(거주이전의 자유), 제15조(직업선택의 자유) 등의 규정에 위배되어 무효라고 할 수 없다는 입장을 취하고 있다(판례 2-4; 대법 1995. 7. 14. 선고 94부28 판결).

(2) 헌법재판소의 결정

이러한 대법원의 결정과는 달리 헌법재판소는 1999년 4월 29일 5년여의 심리 끝에 『택지소유상한에 관한 법률』이 다음의 논거에서 보아 위헌이라는 결정을 내렸다.¹⁰⁸⁾

첫째, 재산권은 개인이 각자의 인생관과 능력에 따라 자신의 생활을 형성하도록 물질적·경제적 조건을 보장해 주는 기능을 하는 것이다. 재산권의 보장은 자유실현의 물질적 바탕을 의미하고, 특히 택지는 개인이 그의 행복을 추구할 권리와 쾌적한 주거생활을 할 권리를 실현하는 장소로 사용되는 것이다. 소유상한을 지나치게 낮게 책정하는 것은 개인의 자유실현의 범위를 지나치게 제한하는 것이다. 소유목적이나 택지의 기능에 따른 예외를 전혀 인정하지 아니한 채 일률적으로 200평으로 소유상한을 제한하는 것은 헌법상의 재산권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이다.

둘째, 법 시행 이전부터 소유하고 있는 택지까지 법의 적용대상으로 포함시킨 것은 입법목적을 실현하기 위하여 불가피한 조치이긴 하다. 그러나 택지는 소유자의 주거장소로서 그의 행복추구권 및 인간 존엄성의 실현에 불가결한 요소이다. 그러므로 택지소유가 중대한 의미를 가지는 경우에는 단순히 부동산투기의 대상이 되는 경우와는 달리 평가되어야 하고, 신뢰보호의 기능을 수행하는 재산권 보장의 원칙에 의하여 보다 더 강하게 보호되어야 한다. 택지를 소유하게 된 경위나 그 목적 여하에 관계없이 법 시행 이전부터 택지를 소유하고 있는 개인에 대하여 일률적으로 소유상한을 적용하도록 한 것은, 입법목적을 달성하기 위하여 필요한 정도를 넘는 과도한 침해이자 신뢰보호의 원칙 및 평등원칙에 위반된다.

셋째, 경과규정에 있어서, “법 시행 이전부터 개인의 주거용으로 택지를 소유하고 있는 경우”를, “법 시행 이후에 택지를 취득한 경우”나 “법 시행 이전에 취

108) 판례 2-5; 헌재 1999. 4. 19. 선고 94헌바37 외 66건(병합) 결정.

득하였다고 하더라도 투기목적으로 취득한 택지의 경우”와 동일하게 취급하는 것은 평등원칙에 위반된다.

넷째, 10년만 지나면 그 부과율이 100%에 달할 수 있도록, 아무런 기간의 제한도 없이, 매년 택지가격의 4% 내지 11%에 해당하는 부담금을 계속적으로 부과할 수 있도록 하는 것은, 짧은 기간 내에 토지재산권을 무상(無償)으로 몰수하는 효과를 가져오게 되어, 재산권에 내재하는 사회적 제약에 의하여 허용되는 범위를 넘는 것이다.

다섯째, 부담금 납부의무자가 건설교통부장관에게 매수청구를 한 이후 실제로 매수가 이루어질 때까지의 기간 동안에도 부담금을 납부하도록 하는 규정은 입법 목적을 달성하기 위하여 필요한 수단의 범위를 넘는 과잉조치이다. 이는 최소 침해성(最少侵害性)의 원칙에 위반되어 재산권을 과도하게 침해하는 것이다.

여섯째, 택지소유의 상한을 정한 법 제7조 제1항, 법 시행 이전부터 이미 택지를 소유하고 있는 택지소유자에 대하여도 택지소유 상한을 적용하고 그에 따른 처분 또는 이용·개발의무를 부과하는 부칙 제2조, 그리고 부담금의 부과율을 정한 법 제24조 제1항이 위헌으로 결정된다면 법 전부를 시행할 수 없다고 인정된다. 따라서 「헌법재판소법」 제45조 단서의 규정취지에 따라 법 전부에 대하여 위헌결정을 하는 것이 보다 더 합리적이다.

이와 같이 법률에 대한 단순위헌결정은 법률전체를 위헌으로 선언한 점에서 획기적인 사건이다.¹⁰⁹⁾ 또한 대법원이 토지공개념 정책에 대해 일관되게 적극적인 자세를 보여 왔으나, 헌법재판소는 이 판결에서 사소유권 보호를 강하게 지지함으로써 토지소유권의 공공성과 사회성은 전환을 맞이하게 되었다. 이 위헌결정이 다른 토지에 대한 규제입법에 영향을 미쳤기 때문이다.¹¹⁰⁾

109) 토지초과이득세법에 관한 위헌결정이 헌법불합치결정을 하고 있는 점에 비추어볼 때 이 사건의 위헌선언은 상당히 강도가 높은 것으로 평가되고 있다(김백영, “택지소유상한에 관한 법률에 대한 위헌결정의 효력” 『조세』 제137호, 조세통람사, p1).

110) 당시 헌법재판소의 재판관이었던 이영모는 토지공개념제도의 정책목적 등에 비추어 위헌적으로 볼 것이 아니라는 반대이견을 제시한 사례도 있다.

2) 개발부담금제

(1) 대법원의 판례

대법원의 개발부담금제에 관한 판례는 매우 많다.

첫째, 개발이익과 개발부담금에 관한 판례이다. 대법원은 부담금 부과대상 개발사업에서 발생하는 개발이익은 그것이 개발사업의 시행에 의하여 발생하는 것인지 아니면 개발사업의 시행과 관계없이 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 발생하는 것인지 또는 위 두 가지가 모두 포함된 것인지 여부를 가리지 않고 모두 개발부담금 부과대상이 되는 개발이익이라 판시하고 있다.¹¹¹⁾ 또한 대법원은 개발부담금의 부과대상이 되는 개발이익이라 함은 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경, 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 사업시행자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분을 말하는 것(같은 법 제2조 제1호)으로 규정하였다. 그리고 이것은 직접적인 토지개발뿐 아니라 주변지역의 개발, 토지의 용도지역 변경, 행정청의 개발사업인가 등 사회·경제적 요인에 의하여 발생하는 지가상승분을 모두 포함하는 것이다. 부과기준이 되는 종류시점지와 개시시점지가 역시 개별공시지가에 의하여 법에서 정한 시점을 기준으로 하여 법에서 정한 방법에 의하여 산정한 객관적인 기준의 이익을 의미하는 것이라 판시하고 있다.¹¹²⁾ 그리고 대법원은 개발이익환수에 관한 법령에서 정한 개발사업에 해당하는 이상 그로 인하여 개발대상 토지에서 발생하는 개발이익은 개발부담금 부과대상이 되는 개발이익인 것이라고 하였다. 개발사업이 개발제한구역 내 행위제한의 일부 해제에 따라 시행된 것으로서 그 개발이익이 인접 토지의 가격수준으로 회복된 보상적인 것이 아니라 실질적으로 정상지가상승분 그 자체에 해당하는 것이어서 개발부담금 부과대상이 된다는 것이다.¹¹³⁾ 이와 같이 대법원은 개발이익을 적극적으로 파악하여 광의

111) 판례 2-6; 대법 1997. 4. 25. 선고 96누9324 판결.

112) 판례 2-7; 대법 1998. 5. 26. 선고 96누17103 판결.

의 개발이익까지 개발부담금의 부과대상으로 보고 있다. 따라서 대법원은 토지 공개념 입법의 취지를 고려하여 적극적으로 개발이익을 환수하여야 한다는 입장을 취하고 있다.

둘째, 개발부담금의 대상사업에 관한 판례이다. 개발사업에는 반드시 토지 자체에 대한 물리적인 개발행위가 요구되는 것은 아니므로, 전체적으로 개발이익이 발생한 경우에는 그것이 건축물의 건축으로 인한 것인지 혹은 지목의 변경으로 인한 것인지 여부를 불문하고 개발부담금의 부과대상이 된다.¹¹⁴⁾ 개발사업에는 반드시 토지 자체에 대한 물리적인 개발행위가 요구되는 것이 아니다.¹¹⁵⁾ 개발부담금의 부과대상이 되는 개발사업의 범위는, 사업시행으로 인하여 시행자에게 귀속되는 토지의 면적에 관계없이, 관계 법령의 규정에 의하여 인가 등을 받은 사업대상 토지의 면적을 기준으로 판단하여야 한다고 판시하였다.¹¹⁶⁾

셋째, 개발부담금의 산정에 관한 판례이다. 개발부담금제도는 사업대상 토지에서 불로소득적인 개발이익이 생긴 경우에 이를 일부 환수하는 제도이다. 개발부담금 산정의 전제가 되는 개발이익은 부과대상자가 실제 얻게 되는 개발이익에 가깝게 산정해야 한다.¹¹⁷⁾ 또한 개발부담금 부과대상인 개발이익을 산정할 때 개발비용은 공제하도록 규정되어 있고, 개발비용 중에는 영업권, 입목, 건물의 보상비를 기타 경비로 공제하도록 하고 있는 데, 보상비에 관한 규정은 한정적인 것이 아니라 예시적인 것이므로 기타 경비의 범위를 확대 인정하여야 한다.¹¹⁸⁾

넷째, 개발부담금의 납부의무자에 관한 판례이다. 개발부담금 납부의무자인 “사업시행자” 중 실질적으로 개발이익이 귀속되지 아니한 자는 그 부과대상자에 해당하지 않는다. 타인 소유의 토지를 임차하여 개발사업을 시행한 경우 그 토지가액 증가로 인한 개발이익은 특별한 사정이 없는 한 토지소유자에게 귀속되므로 임차인에 불과한 사업시행자는 개발부담금 납부의무자가 아니다.¹¹⁹⁾ 개발부

113) 판례 2-8; 대법 1997. 12. 12. 선고 97누3279 판결.

114) 판례 2-9; 대법 1999. 12. 28. 선고 97누6872 판결.

115) 대법 1999. 12. 16. 선고 98두18619 전원합의체 판결.

116) 판례 2-10; 대법원 1996. 7. 12. 선고 95누10464 판결.

117) 판례 2-11, 2-12; 대법 1996. 7. 30. 선고 95누11177 판결; 대법 1996. 1. 26. 선고 95다7451 판결.

118) 대법 1993. 10. 8. 선고 93누10996 판결.

담금 납부의무자인 사업시행자라 함은 개발이익의 실질적 귀속주체인 토지소유자를 의미한다.¹²⁰⁾

다섯째, 개발부담금제의 위헌여부이다. 대법원은 개발부담금제가 헌법의 재산권보장이나 재산권의 본질적 내용을 침해하지 않고, 소급입법(遡及立法)의 금지 원칙에 반하지 않는다고 판시하였다.¹²¹⁾

(2) 헌법재판소 결정

헌법재판소는 개발부담금제가 헌법에 위배되는가에 대해 소극적인 입장과 적극적인 입장으로 나누어 결정하고 있다. 먼저 개발부담금제가 헌법에 위배되는가에 대해서는 다음과 같은 이유로 소극적인 입장을 취하고 있다.

첫째, 개발부담금 부과개시시점을 유형적으로 사업을 개시한 때가 아닌 “개발사업의 인가등을 받은 날”로 정한 입법수단은 개발이익환수제도의 입법목적 달성을 위한 적합한 수단이고 재산권이나 평등권을 침해한다고 볼 수 없다고 판시하였다.¹²²⁾

둘째, 「개발이익환수에 관한 법률」 시행 전에 사업에 착수한 경우에는 착수한 때부터 동법 시행일까지의 개발이익부분은 부과기준에서 제외함으로써 동법 시행 전에 사업을 시작한 자의 신뢰이익을 기본적으로 부과대상에서 제외하고 있다. 따라서 동법 시행 전에 개발사업에 착수한 사업시행자에 대하여 개발부담금을 부과하더라도, 사업자가 입는 손상의 정도 및 손해가 크지 않은 반면, 이로 인한 공익이 훨씬 크므로 신뢰보호의 원칙에 위배되지 않는다.¹²³⁾

셋째, 개별공시지가를 기초로 개발부담금을 산정하는 것도 개발부담금 납부의무자의 기본권을 침해하는 것이 아니다. 「개발이익환수에 관한 법률」 제10조 제1

119) 대법 1993.10.8. 선고 93누10521 판결.

120) 대법 1993. 7. 16. 선고 93누2940 판결.

121) 판례 2-13; 대법 1995. 4. 25. 선고 93누13728 판결.

122) 판례 2-19; 헌재 2002. 5. 30. 선고 99헌바41 결정.

123) 판례 2-20; 헌재 2001. 2. 22. 선고 98헌바19 결정.

항 본문, 동조 제3항 본문에서 지가산정의 기초로 삼고 있는 개별공시지가는 객관성과 합리성이 인정되고 있는 표준지공시지가와 비준표를 기초로 산정하는 것이다. 또한, 감정평가업자의 검증을 받고, 시·군·구토지평가위원회 및 중앙토지평가위원회의 심의를 거침으로서, 전문가의 평가와 심의를 거치고 있다. 더구나 이의신청이라는 불복절차까지 마련되어 있다.¹²⁴⁾

넷째, 개발부담금 산정 시 공제되는 개발비용의 범위는 입법재량(立法裁量)에 해당한다. 개발부담금의 부과기준은 부과대상토지에 소요된 개발비용만을 말한다. 사업구역에 진입하기 위한 도로개설비용 및 사업구역 밖의 주민들에게 지급한 민원보상비용 등을 개발비용에 포함시켜 공제할 것인지 여부는 입법재량에 속하는 문제다. 입법자의 입법목적에 비추어 개발사업과 직접 관련이 없는 것으로 보아, 개발비용의 범위에서 제외한 것은 재량의 범위를 벗어난 위법적인 것이 아니다.¹²⁵⁾

다음은 개발부담금제가 헌법에 위배되는가에 대한 결정이다.

헌법재판소는 실제 매입가액에 의하여 개시시점 지가를 산정할 수 있는 경우를 행정청이 한정적·열거적으로 정할 수 있도록 규정한 것은 위임입법의 한계를 일탈한 것이라고 본다.¹²⁶⁾ 개발부담금을 결정하는 개시시점 지가의 산정방법을 구체적인 기준이나 원칙을 정함이 없이 포괄적으로 대통령령에 위임한 것은 헌법 제75조가 규정하는 위임입법의 한계를 일탈한 것이라는 것이다.

이와 같은 헌법재판소의 위헌결정과 1997년 외환·금융위기 이후 경제의 어려움으로 자금난이 심화되고 개발사업이 위축됨에 따라, 1998년 9월 19일 법률개정이 이루어졌다. 법률개정은 개발부담금 산정 시 매입가격으로 부과개시시점의 지가를 산정할 수 있는 사유를 구체화하였다. 그리고 1999년 12월 31일까지 한시적으로 개발부담금을 부과유예하고, 개발부담금의 부담률을 50%에서 25%로 인하하도록 하였다. 이후 개발부담금은 2001년 12월 31일 「부담금관리 기본법」에

124) 판례 2-21; 현재 2000. 8. 31. 선고 99헌바104 결정.

125) 판례 2-22; 현재 1998. 5. 28. 선고 95헌바37 결정.

126) 판례 2-23; 현재 1998. 6. 25. 95헌바35, 97헌바81, 98헌바5·10(병합) 결정.

의해 그 운용이 정지되었다가, 2005년 12월 7일 「개발이익환수에 관한 법률」의 개정을 통해 위의 「부담금관리 기본법」 부칙 제3조를 삭제함으로써 2006년 1월 1일부터 다시 부과하게 되었다.

3) 토지초과이득세

(1) 대법원의 판례

대법원은 토지초과이득세에 관한 법제도를 가능한 한 제한적으로 적용하려는 태도를 보이고 있다. 대표적인 예는 토지초과이득세의 과세대상에서 제외되는 유희토지의 범위이다. 유희토지와 관련된 여러 판례 중에서 대표적인 두 개의 판례를 소개하면 다음과 같다.

첫 번째 판례는 농지 소유자가 농지 소재지에 거주하지 않거나 자경하지 않는 농지는 원칙적으로 모두 토지초과이득세의 과세대상인 유희토지에 해당하는 것으로 규정하였다. 다만, 토지 취득 후 토지의 용도에 따른 통상적인 제한의 범위를 넘어 특별히 사용이 제한된 경우, 그 사용이 제한된 기간에는 유희토지로 보지 않는다.¹²⁷⁾

반면, 토지를 취득한 후 법령에 의해 사용이 금지되어 유희토지에 해당하게 된 토지는 일정한 기간 유희토지 등으로 보지 않으나, 토지 취득 전에 이미 법령 규정으로 사용이 금지·제한된 토지는 유희토지로 본다는 판례도 있다.¹²⁸⁾

(2) 헌법재판소의 판례

헌법재판소가 토지정책과 관련하여 처음으로 「토지초과이득세법」에 대해 헌법불합치결정(憲法不合致決定)을 하였다. 이 결정에서 헌법재판소의 판시사항은

127) 판례 2-24; 대법 2003. 10. 10. 선고 2001두6234 판결.

128) 판례 2-25; 대법 1999. 4. 23. 선고 97누11423 판결.

① 미실현이득에 대한 과세, ② 기준시가의 산정방법 위임, ③ 지가의 계측수단, ④ 지가가 하락한 경우 보충적 규정의 부재, ⑤ 50%의 단일비례세, ⑥ 소유제한 범위 내 택지와 관계없는 과세, ⑦ 유희토지에 임대토지의 포함, ⑧ 일부만 양도 소득세에서 공제하는 것 등을 포함하고 있다.¹²⁹⁾

「토지초과이득세법」은 헌법재판소의 이와 같은 지적사항을 반영하여 1994. 12. 22 개정되었다. 이 개정은 국민의 재산권보호를 강화하고, 적정 세부담을 기할 수 있도록 초과누진세율(超過累進稅率) 체계를 도입하였다. 그리고 지가하락 시의 보완규정을 마련하고 일정기간 내 양도 시 토지초과이득세를 양도소득세에서 전액 공제하도록 하였다. 또한 징수비용을 절감하고, 조세마찰 소지를 해소하기 위하여 정기과세의 경우 지가가 안정된 시기에는 전국 단위 과세를 중지하고 지가급등지역만 과세하도록 개정하였다.

그러나 다시 개정 법률에 대한 헌법소원이 제기되었으며, 이에 대해 헌법재판소는 소극적인 입장을 취한 바 있다.¹³⁰⁾¹³¹⁾ 토지초과이득세 제도는 외환·금융위기 이후의 부동산 경기침체, 미실현 이득에 대한 과세, 동일물건에 대한 이중과세 등의 문제점과 헌법재판소의 헌법불합치결정 등으로 인해 1998년 12월 28일 「토지초과이득세법」이 폐지됨에 따라 폐지되었다.¹³²⁾

3. 토지거래규제제도에 관한 판례

투기적 거래를 방지하고 가격을 안정시키기 위한 목적으로 도입된 거래규제로는 농지취득자격증명제, 토지거래허가제, 검인계약서제, 부동산실명제 그리고 지

129) 판례 2-26.

130) 판례 2-27; 헌재 1995. 7. 27. 선고 93헌바1, 3, 8, 13, 15, 19, 22, 37, 38, 39, 52, 53 결정.

131) 이 결정이 있음 다음 다시 토지초과이득세의 과세대상이 되는 유희토지등의 가액을 산정하는 「토지초과이득세법」 제8조 제4항 제1호 및 토지초과이득을 계산하는 같은 법 제11조 제1항에 대한 헌법소원이 제기되었으며, 이에 대하여 헌법재판소는 재산권의 보장 및 조세법률주의에 위반여부에 대하여 소극적인 입장을 취하였다(판례 2-28; 헌재 1999. 4. 29. 선고 96헌바10·82(병합) 결정).

132) 「토지초과이득세법」이 폐지되고 난 뒤 헌법재판소는 먼저 유희토지 등에서 제외되는 토지를 한정 한 것이 조세법률주의나 조세평등주의에 위반되지 아니한다고 하였다(판례 2-29; 헌재 1999. 7. 22. 선고 97헌바55 결정).

금은 폐지된 토지거래신고제, 임야매매증명제가 있다. 부동산투기를 억제하기 위해 최근 도입된 제도로는 투기과열지구를 비롯하여 투기지역, 주택거래신고제, 재건축아파트의 임대주택공급의무제, 부동산거래신고제가 있다. 대개의 경우 토지거래규제가 민사관계와 충돌할 경우 대법원이 사소유권을 우선시하는 경향을 보이고 있다. 이에 대한 판례를 보면 다음과 같다.

1) 농지취득자격증명제도(종래의 농지매매증명제도)

첫째, 농지취득자격증명의 효력과 관련하는 대법원의 판례이다. 농지개혁 후 초기에는 소재지관서의 매매증명을 채권계약(매매계약)의 효력으로 판결하였다.¹³³⁾ 농지취득 자격증명은 매매계약의 법정요건이며, 매매의 증명이 없으면 무효가 된다는 것이다. 그리고 소재지관서의 증명이 없는 농지매매계약만으로는 매수한 농지를 점유 경작할 하등의 권리를 취득할 수 없다고 판결하여 경자유전의 원칙과 소유상한제를 철저히 옹호하였다.¹³⁴⁾

그러나 1964년부터 판례는 종래의 태도를 바꾸어 소재지관서의 증명을 물건변동의 효력발생요건으로 인정하기 시작하였다. 그래서 「농지개혁법」 제19조제2항의 매매는 물건적 매매를 의미하는 것이고, 채권적 매매를 의미하는 것이 아니라고 하여, 소재지관서의 증명이 없더라도 매매계약 그 자체의 효력에는 영향이 없는 것으로 판결하기 시작하였다.¹³⁵⁾ 그 후 대법원은 이같은 입장을 더욱 분명히 하여 농지매매에 있어 소재지관서의 증명이 없는 경우에는 매매에 의한 물건변동의 효과 즉 소유권이전의 효과를 발생할 수 없으나 농지매매 당사자 사이에

133) 대법원은 「농지개혁법」 제19조 제2항에 규정된 소재지 관서의 증명은 농지매매계약의 유효요건이고 이 규정은 소위 공익에 관한 것으로 당사자의 의사나 태도에 의하여 그 규정의 적용을 배제할 수 없으므로 위 증명이 없는 한 농지매매계약은 매매당사자의 태도 여하에 불구하고 그 효력을 발생할 수 없다 할 것이고 따라서 그것을 원인으로 한 소유권이전등기는 무효라는 것이다(판례 3-1; 대법 1958. 11. 6. 선고 4291민상46 판결; 대법 1964. 9. 8. 선고 64다290 판결; 대법 1963. 7. 25. 선고 63다314 판결, 1980. 11. 11. 선고 80다191 판결; 대법 1984. 11. 13. 선고 84다75 판결).

134) 대법 1965. 7. 25. 선고 63다314 판결.

135) 대법 1964. 9. 15. 선고 64다617 판결.

채권계약으로서의 매매계약은 유효하게 성립될 수 있는 것이라고 하였다.¹³⁶⁾ 나아가 소재지관서의 증명이 없다 하더라도 채권계약인 매매계약이 무효가 아니며,¹³⁷⁾ 채권계약이 유효하므로 매도인은 채무이행으로서 매수인에게 농지를 인도할 의무가 있다고 판결하였다.¹³⁸⁾

이와 같은 대법원의 입장은 1990년대에도 이어졌다. 즉, 대법원은 「농지개혁법」이 농민이 아닌 사람의 농지 취득을 전면적으로 금지하는 것이 아니고, 소재지관서의 증명은 농지매매의 성립요건이 아니므로, 매매계약 체결 당시에 농지매매증명이 없더라도 채권계약인 매매는 유효하다고 판결하였다.¹³⁹⁾

최근 대법원은 마찬가지로 「농지법」상 농지취득자격증명이 농지취득의 원인이 되는 법률행위의 효력발생요건인지 여부와 관련하여 소극적인 입장을 취하고 있다. 즉 농지취득자격증명은 농지를 취득하는 자가 그 소유권에 관한 등기를 신청할 때에 첨부하여야 할 서류로서(농지법 제8조 제4항), 농지를 취득하는 자에게 농지취득의 자격이 있다는 것을 증명하는 것일 뿐이므로, 농지취득의 원인이 되는 법률행위(매매 등)의 효력을 발생시키는 요건은 아니라는 것이다.¹⁴⁰⁾

이상의 판결은 민사법적 효력에 주안점을 두고 농지매매증명을 법리적으로 해석하고 있다. 이 판례 역시 농지매매증명이 없다 하더라도 매매의 효력은 무효가 아니라고 하여 경자유전의 원칙 및 농지소유상한과 충돌하고 있다. 이러한 경우 매매가 유효하다면 매매증명제도를 실시하고자 하는 정책적 목적은 달성할 수 없다.

둘째, 농지관리위원의 확인의 기속력(羈束力)에 관한 판례이다. 농지매매증명에 관한 농지관리위원의 확인은 발급 관청인 시·읍·면장의 확인을 쉽게 하도록 도와주는 경유기관의 조치에 불과할 뿐, 발급관서장의 행위가 농지위원들의 확인행위에 기속되는 것이 아니라 하였다.¹⁴¹⁾ 이 판결에 의하면 농지관리위원회

136) 판례 3-2; 대법 1964. 10. 1. 선고 64다563 판결.

137) 대법 1965. 9. 7. 선고 65다1293 판결.

138) 대법 1967. 6. 27. 선고 66다2616 판결.

139) 판례 3-3; 대법 1996. 8. 23. 선고 96도1514 판결; 대법 1992. 5. 12. 선고 91다33872 판결; 대법 1993. 8. 24. 선고 92다46004 판결; 대법 1993. 11. 9. 선고 93다28928 판결.

140) 판례 3-4; 대법 1998. 2. 27. 선고 97다49251 판결.

의 확인은 단순히 경유조치에 불과하여 이를 결하였다 하더라도 절차하자(節次瑕疵)의 문제는 발생하지 않는다고 할 수 있다.

셋째, 중간생략등기와 증명의 효력에 관한 판례이다. 중간생략등기와 소재지 관서의 증명과의 관계에 있어, 초기의 판례는 비록 중간생략등기를 하였다 하더라도 실제로 이루어진 매매마다 소재지관서의 증명을 필요로 한다고 판결하였다. 그리고 중간절차를 생략한 최초의 양도인과 최후 양수인 간에 직접 매매가 있는 것처럼 하여도 증명은 유효하지 못하고, 따라서 매매계약은 효력을 발생하지 않는다고 하였다.¹⁴²⁾ 그래서 초기에는 중간생략등기에 의한 비농민의 농지취득을 배제하였다.

그 뒤 대법원은 태도를 바꾸어 중간생략 등기를 유효한 것으로 인정하였다. 즉 증명은 물건적(物權的) 매매의 유효요건이므로 구체적인 각 매매마다 증명을 받지 않았다 하더라도 중간자를 포함한 3자의 합의에 의하여 최초 양도인과 최후 양수인간에 매매가 있었던 것으로 하여 증명을 얻어 중간생략등기를 하였다면 그 증명은 유효라는 것이다.¹⁴³⁾ 이 판결은 종래와는 달리 각각의 매매 증명없이 최초의 양도인과 최후의 양수인 간 매매가 있었던 것으로 하여 증명을 얻어 중간생략등기를 할 수 있다는 것이다. 이 판결로 말미암아 투기적 이익을 위한 전매가 허용되게 되었다. 대법원의 중간생략등기의 허용은 전매행위를 제한함으로써 투기를 억제하기 위한 토지정책에 크게 반하는 결정이다.

넷째, 농지를 취득할 수 있는 자격과 매매증명의 관계에 관한 판례이다. 대법원은 의약품제조 및 도매업, 의약품 원료판매, 의약품 수입판매 등을 목적으로 하는 주식회사는 농지매매계약을 체결하였다고 하더라도 「농지개혁법」 또는 「농지임대차관리법」상 농지매매증명을 발급받을 수가 없어 농지의 소유권을 취득할 수 없다. 따라서 농지의 매도인이 매매계약에 따라 그 매수인에 대하여 부담하는 소유권이전등기의무는 원시적으로 이행불능이므로, 원시적 이행불능인

141) 판례 3-5; 대법 1992. 10. 9. 선고 92누11749 판결.

142) 대법 1962. 7. 16. 선고 62다30 판결.

143) 판례 3-6; 대법 1964. 9. 15. 선고 64다617 판결.

농지의 매매계약은 채권계약으로서도 무효라고 판결하였다.¹⁴⁴⁾ 이 판례는 농지 매매증명의 정책적 목적을 잘 반영하는 것이라 할 수 있다.

한편 농지매매증명을 얻은 농지매수인과 자경·자영의사의 추정여부와 관련해서는 농지매매증명제도의 정책목적에 지지하는 입장의 판결을 내렸다. 농지매매증명을 얻은 매수인은 자경 또는 자영 의사가 있었다고 추정되더라도, 반증에 의하여 자경 또는 자영의사가 없었음이 입증되면 그 추정은 반복된다. 그리고 비농가인 매수인이 위장 전입하여 농지매매증명을 얻는 등 자경·자영의사가 없었다고 인정되면 매수인은 매도인에 대하여 소유권이전 등기절차의 이행을 청구할 수 없다. 이미 소유권이전 등기를 마쳤다 하더라도 이는 다른 사정이 없는 한 원칙적으로 원인무효로서 농지의 소유권을 취득할 수 없다.¹⁴⁵⁾

2) 토지거래허가제

대법원은 토지거래허가의 법적 성질을 인가로 보고 법률행위를 유동적 무효의 법리에 의해 정립하며, 헌법재판소는 토지거래허가제를 합헌으로 결정하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대법원은 토지거래허가의 법적 성질을 인가적 성질을 갖는다고 한다. 대법원은 규제지역 내에서도 토지거래의 자유가 인정되나 다만 위 허가를 허가 전의 유동적 무효 상태에 있는 법률행위의 효력을 완성시켜 주는 인가적 성질을 띤 것이라고 보는 것이 타당하다고 하였다.¹⁴⁶⁾ 그러나 토지거래허가는 토지거래계약의 유효요건임과 동시에 허가를 받지 않은 거래계약체결행위를 금지하고, 이에 위반하는 행위를 처벌하는 점에서 허가의 성질을 지님과 동시에 인가의 성질을 지니는 행정행위로 보는 것이 일반적이다.

144) 판례 3-7; 대법 1994. 10. 25. 선고 94다18232 판결.

145) 판례 3-8; 대법 1994. 9. 13. 선고 93다52501 판결.

146) 대법원은 같은 허가가 규제지역 내의 모든 국민에게 전반적으로 토지거래의 자유를 금지하고 일정한 요건을 갖춘 경우에만 금지를 해제하여 계약체결의 자유를 회복시켜 주는 성질의 것이라고 보는 것은 입법취지를 넘어선 지나친 해석이라고 하였다(판례 3-9; 대법 1991. 12. 24. 선고 90다12243 전원합의체 판결).

또한 대법원은 「국토이용관리법」상 토지거래계약 허가구역으로 지정된 구역 내의 토지에 관하여 허가받을 것을 전제로 체결한 거래계약의 효력을 유동적 무효라 하였다. 즉, 「국토이용관리법」상 토지의 거래계약허가구역으로 지정된 구역 안의 토지가 허가받을 것을 전제로 한 거래계약일 경우에는 허가를 받을 때까지는 법률상 미완성의 법률행위로서 거래계약의 채권적 효력도 전혀 발생하지 않지만, 일단 허가를 받으면 그 거래계약은 소급해서 유효가 되고, 불허가가 된 때에는 무효가 된다는 것이다.¹⁴⁷⁾ 또한 이러한 유동적 무효 상태에 있는 계약을 체결한 당사자는 쌍방이 그 계약의 효력이 있는 것으로 완성될 수 있도록 서로 협력할 의무가 있다고 하였다.¹⁴⁸⁾

이와 같이 토지거래허가의 계약을 유동적 무효의 법리에 의하여 정립하는 것은 토지거래허가의 정책목적에 부합하지 않는다. 「국토이용관리법」에서 토지거래허가를 받지 않은 계약을 무효로 규정하고 있음에도 불구하고, 허가를 받을 때까지 유동적 무효상태에 있다고 한다면 토지거래허가 그 자체가 유명무실하게 된다. 따라서 대법원의 유동적 무효 법리는 토지거래허가제가 거래규제로서의 정책 목적을 달성하는 데에 큰 장애가 된다.

둘째, 헌법재판소는 「국토이용관리법」 제21조의 3 제1항에 규정된 토지거래허가제가 위헌이 아니라는 입장을 취하고 있다. 토지거래허가제는 사유재산제도의 부정이 아니라 사유재산을 제한하는 한 형태이고, 토지의 투기적 거래의 억제를 위하여 그 처분을 제한함은 부득이한 것이므로 재산권의 본질적인 침해가 아니라고 하였다.¹⁴⁹⁾

헌법재판소는 그 뒤의 결정에서도 토지거래허가제가 재산권의 본질적 내용을 침해하거나 과잉금지의 원칙에 위배되지 않는 것으로 판시하였다.¹⁵⁰⁾ 나아가 헌

147) 판례 3-10; 대법 1999. 6. 17. 선고 98다40459 전원합의체 판결; 대법 1991. 12. 24. 선고 90다12243 전원합의체 판결; 대법 1996. 11. 22. 선고 96다31703 판결; 대법 1997. 12. 26. 선고 97다41318, 41325 판결; 대법 2000. 4. 7. 선고 99다68812 판결.

148) 대법 1995. 4. 28. 선고 93다26397 판결.

149) 헌법상의 경제조항에도 위배되지 아니하고 현재의 상황에서 이러한 제한수단의 선택이 헌법상의 비례의 원칙이나 과잉금지의 원칙에 위배된다고 할 수도 없다고 하였다(판례 3-11; 헌재 1989. 12. 22. 선고 88헌가13 결정).

법재판소는 허가를 받지 않은 거래계약의 사법적 효력을 부인하는 것은 입법목적 달성을 위한 적절한 방법이며 최소침해의 원칙에 반하는 것이 아니라고 하였다.¹⁵¹⁾

이와 같이 헌법재판소는 토지거래허가제에 대해서는 일관되게 재산권의 본질적인 내용을 침해하지 않는다는 입장을 취하고 있다. 이로 인해 토지거래허가제는 오늘날에 이르기까지 토지시장을 안정시키기 위한 정책수단으로 활용되고 있다.

3) 검인계약서제

검인계약서제도에 관한 대법원의 판례 경향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대법원은 매매당사자들이 작성하여 시장, 군수 등의 검인을 받은 검인계약서는 특별한 사정이 없는 한 당사자 사이의 매매계약 내용대로 작성되었다고 추정하여야 할 것이고, 그 계약서가 실제와 다르게 작성되었다는 점은 그 주장하는 자가 입증하여야 한다고 하였다.¹⁵²⁾ 그 뒤의 판례에서도 대법원은 매매당사자들이 작성하여 시장, 군수 등의 검인을 받은 검인계약서는 특별한 사정이 없는 한 당사자 사이의 매매계약 내용대로 작성되었다고 추정되고, 그 계약서가 실제

150) 헌재 1997. 6. 26. 선고 92헌바5 결정.

151) 판례 3-12. ① 토지거래허가제의 본질적 내용에 비추어 볼 때, 비록 허가를 받지 아니한 토지거래행위에 대하여 처벌하는 처벌규정을 따로 두고 있다고 하더라도, 허가를 받지 않은 토지거래행위의 사법적 효력을 인정하게 되면 처벌을 감수하더라도 투기적 토지거래를 할 자가 흔히 있어 이 법의 입법목적 달성이 어렵게 된다. 따라서 허가를 받지 아니하고 체결한 토지거래계약의 사법적 효력을 부인하는 이 법 제21조의3 제7항은 토지거래허가제의 입법 목적을 달성하기 위하여 필요하고도 적절한 것이다. 그리고 ② 토지거래허가제 그 자체가 헌법에 합치되는 제도라고 인정하는 이상, 그 계약의 법적 효력이 인정되지 아니하여 허가를 받은 후에 동일한 계약을 다시 체결하는 불편이 따른다고 하더라도 그것이 헌법상 용인되지 아니하는 과도한 기본권 제한이라고는 볼 수 없을 뿐만 아니라, 무허가 토지거래계약의 사법적 효력을 부인함으로써 침해되는 그 당사자의 사적 이익(사용·수익·처분의 자유)과 투기적 토지거래를 방지함으로써 지가상승을 억제하여 국민의 경제생활을 안정시키려는 공익을 비교 교량(較量)해 보면 침해되는 사적 이익보다 이 제도를 통하여 달성할 수 있는 공익이 훨씬 크다고 할 수 있고, 또 달리 최소침해의 요구(즉, 피해의 최소성)를 충족할 수 있는 적절한 방법이 있다고도 볼 수 없다는 것이다.

152) 판례 3-13; 대법 1991. 9. 10. 선고 91누5938 판결.

와 달리 작성되었다는 점은 주장자가 입증하여야 한다는 입장을 취하고 있다.¹⁵³⁾

둘째, 검인계약서 아닌 계약서에 의하여 사실상의 취득가액을 과세표준으로 하여 과세할 경우에도, 검인계약서에 대한 취득세 경감 조례가 적용될 수 있는지에 대해서이다. 대법원은 조세법률주의 원칙상 과세요건이나 비과세요건 또는 조세감면요건을 막론하고 조세법규의 해석은 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석하여야 하고, 합리적 이유 없이 확장 해석하거나 유추 해석하는 것은 허용되지 않는다고 하였다. 따라서 「서울특별시 검인계약서제도 실시에 따른 시세 불균일 과세에 관한 조례」 제2조에 의하면 부동산등기 신청 시에 제출된 검인계약서 중 개인 간의 거래에서 작성된 계약서에 의하여 과세되는 취득세와 등록세에 대하여 경감규정을 적용한다고 규정하고 있다. 따라서 검인계약서가 아닌 다른 문서에 의해 사실상의 취득가액을 과세표준으로 하여 과세하는 경우라도 경감규정을 적용할 수 없다고 하였다.¹⁵⁴⁾

검인계약서는 위에서 본 바와 같이 대법원의 판례가 형성되어 있으나, 부동산 정책에 영향을 미치는 판결은 나타나고 있지 않다. 또한 검인계약서는 최근 부동산시장의 안정을 위해 도입된 부동산거래신고제를 통해 의제되고 있기 때문에 적용대상이 거의 존재하지 않게 되었다.

4) 등기의무제와 중간생략등기

(1) 대법원의 판결

첫째, 대법원은 「부동산등기 특별조치법」에서 규정한 중간생략등기를 단속규정으로 파악하여 유효성을 인정하고 있다. 대법원은 미등기전매행위에 대하여 형사처벌을 규정한 「부동산등기 특별조치법」 제2조 제2항 및 제8조 제1호가 중간생략등기합의의 사법상 효력을 무효로 하는 취지인지 여부에 대해 소극적인

153) 판례 3-14; 대법 1993. 4. 9. 선고 93누2353 판결.

154) 판례 3-15; 대법 1996. 12. 6. 선고 95누1491 판결.

입장을 취하고 있다.¹⁵⁵⁾ 즉, 「부동산등기 특별조치법」상 조세포탈과 부동산투기 등을 방지하기 위하여 등기하지 않고 제3자에게 전매하는 행위를 형사처벌하도록 되어 있으나, 당사자 사이의 중간생략등기 합의에 관한 사법상 효력까지 무효가 되는 것은 아니라는 것이다.

또한 대법원은 최종 양수인이 중간생략 등기의 합의를 이유로 최초 양도인에게 직접 중간생략등기를 청구하기 위해서는 관계 당사자 전원의 의사합치가 필요하다. 하지만, 당사자 사이에 적법한 원인행위가 성립되어 일단 중간생략등기가 이루어진 이상 중간생략등기에 관한 합의가 없었다는 이유만으로는 중간생략등기가 무효라고 할 수는 없다고 하였다.¹⁵⁶⁾

이와 같은 판결은 민법의 형식주의에 반하고, 「부동산등기 특별조치법」에서도 금지하고 있는 중간생략등기의 효력을 여전히 유효한 것으로 보는 점에서 문제가 있다. 종래의 학설과 판례는 중간생략등기를 유효하다고 함으로써 민법 제186조의 의미를 애매·모호하게 하였고, 특별조치법의 성격을 단속규정으로 봄으로써 특별조치법의 실효성을 크게 떨어뜨리고 있는 것으로 평가되고 있다.¹⁵⁷⁾ 또한 판례가 중간생략등기의 유효성을 넓게 인정함으로써 중간생략등기에 의해 부동산투기가 합법적으로 이루어질 수 있다. 이로 말미암아 대법원은 부동산투기를 적극적으로 조장하지는 않았지만 소극적으로 부동산투기를 방조한 잘못이 있는 것으로까지 평가되고 있다.¹⁵⁸⁾

둘째, 토지거래허가구역에서 중간생략등기가 효력을 갖는가이다. 대법원은 첫째와는 달리 토지거래허가구역 내의 토지를 토지거래허가 없이 순차로 매매한 후, 최종 매수인이 중간생략등기의 합의하에 자신과 최초 매도인을 매매 당사자로 하는 토지거래허가를 받아 소유권이전등기를 한 것은 무효라는 입장을 취하고 있다.¹⁵⁹⁾ 즉, 토지거래허가구역 내의 토지가 토지거래허가 없이 소유자인 최

155) 판례 3-16; 대법 1993. 1. 26. 선고 92다39112 판결; 대법 1991. 9. 10. 선고 91다21992 판결; 대법 1992. 2. 25. 선고 91다44544 판결; 대법 1992. 7. 28. 선고 92다11329 판결.

156) 판례 3-17; 대법 2005. 9. 29. 선고 2003다40651 판결.

157) 어인의. 1994. “중간생략등기와 부동산등기특별조치법” 『법학논집』 제19집. 청주대학교 법학연구소. p2.

158) 김상용. 2000. “토지공개념 실천결과의 평가와 향후 발전방향의 모색” 『민사법연구』 제3권. 법원사. p10.

159) 판례 3-18; 대법 1997. 11. 11. 선고 97다33218 판결; 대법 1996. 6. 28. 선고 96다3982 판결; 대법

초 매도인으로부터 중간 매수인에게, 다시 중간 매수인으로부터 최종 매수인에게 순차로 매도되었다면 각 매매계약의 당사자는 각각의 매매계약에 관하여 토지거래허가를 받아야 한다. 위 당사자들 사이에 최초의 매도인이 최종 매수인 앞으로 직접 소유권이전등기를 경료하기로 하는 중간생략등기의 합의가 있었다고 하더라도 이러한 중간생략등기의 합의란, 부동산이 전전 매도된 경우 각 매매계약이 유효하게 성립함을 전제로 그 이행의 편의상 최초의 매도인으로부터 최종 매수인 앞으로 소유권이전등기를 경료하기로 한다는 당사자 사이의 합의에 불과하다. 그러한 합의가 있어도 최초의 매도인과 최종 매수인 사이에 매매계약이 체결되었다고 볼 수 없다.¹⁶⁰⁾ 이러한 판결은 토지거래허가의 법적 성질에 바탕을 둔 것이므로 중간생략등기를 인정하는 종래의 대법원 판례와는 구별된다.

(2) 헌법재판소의 결정

헌법재판소는 부동산소유권이전등기신청을 의무화하고 그 의무위반에 대하여 과태료를 부과할 수 있도록 규정한 「부동산등기 특별조치법」 규정이 죄형법정주의(罪刑法定主義)의 규율대상에 해당되지 않는다고 판결하였다¹⁶¹⁾. 또한 과태료의 액수를 그 부동산에 대한 등록세액의 5배 이하로 정한 부분은 헌법 제37조 제2항의 과잉금지의 원칙에 위반되지 않는다는 입장을 취하였다.¹⁶²⁾ 즉, 헌법재판소는 위반자에게 부과하는 등록세의 5배에 해당하는 과태료를 합헌(合憲)으로 판단하였다.¹⁶³⁾

1996. 7. 26. 선고 96다7762 판결; 대법 1997. 3. 14. 선고 96다22464 판결.

160) 설사 최종 매수인이 자신과 최초 매도인을 매매 당사자로 하는 토지거래허가를 받아 자신 앞으로 소유권이전등기를 경료하였다고 하더라도 이는 적법한 토지거래허가 없이 경료된 등기로서 무효이다.

161) 죄형법정주의는 무엇이 범죄이며 그에 대한 형벌이 어떠한 것인가는 국민의 대표로 구성된 입법부가 제정한 법률로써 정하여야 한다는 원칙인데, 「부동산등기 특별조치법」 제11조 제1항 본문 중 제2조 제1항에 관한 부분이 정하고 있는 과태료는 행정상의 질서유지를 위한 행정질서벌에 해당할 뿐 형벌이라고 할 수 없어 죄형법정주의의 규율대상에 해당하지 아니한다고 한다.

162) 판례 3-19; 헌재 1998. 5. 28. 96헌바83 결정.

163) 입법권자가 입법재량(立法裁量)의 범위 내에서 행정질서벌인 과태료(過怠料)를 과하기로 하였다면 다시 그 과태료의 액수를 정하는 것도 헌법재판소가 관여할 정도로 입법재량을 현저히 불합리하게

5) 부동산실명제(명의신탁의 금지)

(1) 대법원의 판결

『부동산등기 특별조치법』은 규정에 위반한 행위의 유효 또는 무효에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않았다. 따라서 이 규정은 위반행위에 대해 사법적 효력까지 부인하는 효력규정인가 아니면 사법적 효력은 인정하는 단순한 단속규정인가에 대해서는 법해석에 맡겨져 있었다.

대법원은 이 규정을 단순한 단속규정으로 해석해 왔다. 즉, 구 『부동산등기 특별조치법』 제7조 제1항, 제8조의 규정 자체에 의하더라도 등기신청의 원인행위인 같은 법 제7조 제1항 소정의 목적에 의한 계약명의의 신탁약정(信託約定) 자체가 금지된다고는 해석할 수 없다. 따라서 그와 같은 명의신탁약정(名義信託約定)이 그 사법적 법률행위의 효력까지 부인되는 것은 아니라고 하였다.¹⁶⁴⁾

명의신탁은 부동산거래에 있어서 부동산투기의 주범이라고 할 만큼 거래질서를 문란케 하고, 사회적으로 부정행위를 가능하게 하는 수단으로 이용되어 사회적 폐해를 낳은 것으로 평가되고 있다.¹⁶⁵⁾ 그럼에도 불구하고 명의신탁의 유효성은 일찍부터 판례에 의하여 인정되어 왔으며, 이는 결국 명의신탁이 부동산투기의 합법적 방법으로 활용되는 결과를 낳았다. 정부는 명의신탁을 규제하기 위해 먼저 『상속세법』 제32조의2를 신설하여 명의신탁을 증여로 의제하였다. 그러나 헌법재판소가 이 규정에 대해 일부위헌결정을 함으로써 명의신탁을 규제할 수 없게 되었다. 그러자 다시 『부동산등기 특별조치법』에서 탈세, 탈법, 투기목적의

또는 자의적으로 행사한 것이라 단정할 정도로 높지 않는 한 입법재량에 속하는 문제이다. 더욱이 『부동산등기 특별조치법』 제11조 제2항은 법 제11조 제1항에 의한 과태료의 금액을 정함에 있어서 해태기간(懈怠期間), 해태사유, 목적부동산의 가액 등을 참작하여 정하도록 규정하고 있다. 결국 과태료의 액수를 그 부동산에 대한 등록세액의 5배 이하로 정한 법 제11조 제1항 본문 중 제2조 제1항에 관한 부분은 과태료 금액의 상한을 정한 것에 불과하여 사안에 합당한 과태료의 금액을 정하는 것이 가능하게 되어 있는 점을 고려할 때, 이를 가지고 헌법 제37조 제2항의 과잉금지의 원칙에 위반된다고 볼 수 없다는 것이다.

164) 판례 3-20; 대법 1993. 8. 13. 선고 92다42651 판결.

165) 문용선. 1995. “명의신탁이론의 재검토-부동산등기 특별조치법상의 명의신탁금지의 사법적 효력.” 『민사판례연구』 제17집. 민사판례연구회. p2.

명의신탁에 대해 형벌의 규정을 두게 되었고, 대법원은 이를 단속규정이라 판결 함으로써 특별조치법의 명의신탁에 대한 규제도 실효성을 거둘 수 없게 되었다.¹⁶⁶⁾

이와 같이 명의신탁이 부동산투기의 합법적 방법으로 행해짐에 따라 이를 규제할 필요에서 행정부는 규제입법을 제정하였으나, 사법부는 명의신탁을 규제하는 규정이 실효성을 가질 수 없는 판결을 함으로써 정책에 혼란을 초래하였다. 명의신탁에 관한 행정부와 사법부의 이와 같은 입장 차이는 결국 1995년 명의신탁의 약정을 무효로 하는 「부동산실권리자 명의 등기에 관한 법률」을 제정하여 부동산실명제(不動產實名制)를 도입하게 되었다.

이 법률은 명의신탁약정은¹⁶⁷⁾ 금지된다고 선언하고, 누구든지 부동산에 관한 물권을 명의신탁약정에 의하여 명의수탁자의 명의로 등기하여서는 안된다고 규정하고 있다(동법 제3조제1항). 또한 명의신탁약정은 무효로 하며(동법 제4조제1항), 명의신탁약정에 따라 행하여진 등기에 관한 물권변동(物權變動)은 무효로 한다고 규정하고 있다(동조제2항). 그러나 조세포탈, 강제집행의 면제 또는 법령상 제한의 회피를 목적으로 하지 아니하는 경우에는 명의신탁약정의 금지에 관한 규정을 적용하지 않는 예외를 인정하고 있다(동법 제8조제1항). 이와 같이 명의신탁은 법률에서 규정하는 경우를 제외하고는 인정되지 않고, 그 효력도 무효이므로 종래와 같이 단속규정으로 판단하는 판례는 설자리를 잃었다 해도 과언이 아니다.

(2) 헌법재판소의 결정

헌법재판소는 「부동산실권리자 명의등기에 관한 법률」에 대한 헌법소원에 대

166) 김상용. 2000. 전게서. p10.

167) 명의신탁약정이라 함은 부동산에 관한 소유권 기타 물권을 보유한 자 또는 사실상 취득하거나 취득하려고 하는 자(이를 “실권리자”라 함)가 타인과의 사이에서 대내적으로는 실권리자가 부동산에 관한 물권을 보유하거나 보유하기로 하고 그에 관한 등기(가등기를 포함)는 그 타인의 명의로 하기로 하는 약정(위임·위탁매매의 형식에 의하거나 추인에 의한 경우를 포함)을 말한다(「부동산실권리자 명의 등기에 관한 법률」 제2조제1호 본문).

하여 전반적으로 옹호하고 있으나, 과징금에 대해서는 반대 입장을 취하고 있다.¹⁶⁸⁾

첫째, 「부동산실권리자 명의등기에 관한 법률」(1995년 3월 30일 법률 제4944호, 이하 「부동산실명법」이라 한다)에서 규정한 명의신탁의 효력과 관련된 규정들은 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 조항으로서, 자본주의적 시장경제질서 내지 행복추구권에 내재된 사적자치의 원칙 및 재산권보장의 원칙의 본질을 침해하였다고 볼 수 없다고 하였다. 따라서 명의신탁의 사법적 효력을 부인하는 「부동산실명법」의 입법목적은 정당하고, 위와 같은 입법 목적을 달성하기 위하여 명의신탁약정의 사법적 효력을 부인하는 것 또한 그 수단으로서 적절한 것이라고 판결하였다.

둘째, 헌법재판소는 명의신탁약정에 의하여 수탁자의 명의로 등기를 한 명의신탁자, 부동산을 매수한 날부터 3년 이내에 소유권이전등기를 신청하지 아니한 장기미등기자 등에 대하여, 당해 위반행위가 탈세나 투기의 방편으로 이용되었는지 여부나 의무위반기간 등을 고려함이 없이 일률적으로 부동산가액의 30%에 해당하는 과징금을 부과하도록¹⁶⁹⁾ 한 것은 과잉금지의 원칙 및 평등의 원칙에 반한다는 이유로 헌법불합치결정¹⁷⁰⁾을 선고하였다.

168) 판례 3-21; 헌재 2001. 5. 31. 99헌가18, 99헌바71·111, 2000헌바51·64·65·85, 2001헌바2(병합) 결정.

169) 「부동산실명법」의 과징금 규정은 토지정책위반자에 대한 금적적 제재수단(예를 들어 과징금, 이행강제금, 과태료 등) 가운데 금액적으로 과거는 물론 현재까지도 가장 높은 수준이다. 그리고 이 규정은 다른 토지정책의 입법에도 영향을 미쳐 토지정책에 위반한 자의 제재수단으로 널리 채용되고 있으며, 그 정도는 대개 10/100~30/100을 보이고 있다. 그러나 이 규정은 아무리 공공복리를 위한 정책목적을 도모하기 위한 제도적 장치라 하더라도 비례의 원칙에 반하는 것이고 과잉금지의 원칙에 위배되는 것이다.

그러나 헌법재판소는 헌법에 위반된다고 판단하는 이 규정들에 대하여는 원칙적으로 위헌의 결정을 하여야 할 것이나, 이는 과징금의 액수가 일률적이고 과다하다는 이유에 기한 것인데, 만일 위 각 법률조항에 대하여 단순위헌결정을 선고하여 당장 그 효력을 상실시킬 경우에는 입법자가 일정기간이 지난 후 위헌의 취지에 맞추어 위 규정들을 개정하게 될 때까지 위 규정 위반자들에 대한 법적 규제의 공백상태가 되어 법 집행상의 혼란과 형평의 문제가 발생할 수 있고, 위와 같은 위헌적인 규정들을 합헌적으로 조정하는 임무는 원칙적으로 입법자의 형성재량(形成裁量)에 속하는 사항이라는 점 등을 고려하여 헌법불합치결정을 선고하였다.

170) 「부동산실명법」 시행 후 법을 위반한 명의신탁자 및 법 시행일로부터 1년 이내에 실명등기를 하지 아니한 기존 명의신탁자 등에 대하여 부동산가액의 30/100에 해당하는 과징금을 부과할 수 있도록

이에 따라 「부동산실명법」은 2002. 3. 30. 부동산가액의 30%에 해당하는 금액의 범위 안에서 부동산가액·의무위반기간·조세포탈의 목적이 있었는지 여부 등을 고려하여 과징금을 부과하도록 개정되었다. 즉, 과징금의 부과기준은 제2항의 규정에 의한 부동산가액, 제3조의 규정을 위반한 기간, 조세를 포탈하거나 법령에 의한 제한을 회피할 목적으로 하였는지 여부 등을 고려하여 대통령령으로 정한다고 규정하였다(동법 제5조제3항).

4. 토지이용제도에 관한 판례

1) 국토이용계획과 도시계획에 의한 용도지역의 지정 및 변경

(1) 국토이용계획의 변경신청

대법원은 용도지역·용도지구·용도구역에 의한 제한은 상린관계이론(相隣關係理論)에 의거하여 무보상(無補償)으로 해석하고 있다. 대법원은 국토이용계획의 변경신청에 대한 제한이 헌법상 재산권보장의 규정을 침해하는 것이 아니라고 판결하였다. 즉, 「국토이용관리법」은 국토건설종합계획의 효율적인 추진과 국토이용질서를 확립하기 위하여 제정된 것이다. 국토이용계획의 결정과 그 변경은 건설부장관이 관계행정기관의 장으로부터 그 의견을 듣거나 그 지정 또는 변경요청을 받아 이를 입안 또는 변경하여 국토이용계획심의회의 심의를 거쳐 고시하고 있다. 따라서 토지소유자에게 국토이용계획의 변경신청에 대하여 일정한 제한을 가하는 것은 공공복리에 적합한 합리적인 제한이다. 그 제한으로 인한 토지소유자의 불이익은 공공의 복리를 위하여 감수하여야 하는 것으로 이러한

규정한 「부동산실명법」 제5조 제1항, 제12조 제2항 중 제5조 제1항 적용부분이 과잉금지의 원칙이나 평등의 원칙에 위배되는지 여부에 대해서는 적극적인 입장을 취하고 있다. 또한 장기미등기자에 대하여 부동산가액의 30/100에 해당하는 과징금을 부과할 수 있도록 규정한 부동산실명법 제10조 제1항 본문이 과잉금지의 원칙이나 평등의 원칙에 위배되는지 여부에 대해서는 적극적인 입장을 취하고 있다.

제한은 헌법상 보장되어 있는 국민의 재산권보장의 규정을 침해하는 것이 아니다.¹⁷¹⁾

이는 「국토계획법」에 의한 도시관리계획에서도 마찬가지로 입장을 견지하고 있다. 도시관리계획에 의해 지정되어 있는 용도지역·용도지구·용도구역에 대한 규제는 토지소유자가 수인하여야 할 정도의 제한으로, 헌법상 재산권보장에 관한 규정을 침해하기에는 이르지 않는다고 하였다.

(2) 도시계획에 의한 용도지역 지정 및 변경

첫째, 대법원은 행정청이 용도지역을 자연녹지지역으로 지정하였다가 도시계획을 변경하여 그보다 규제가 엄한 보전녹지지역으로 지정·결정하는 것은 신뢰보호의 원칙이 적용되지 않는다고 하였다. 또한 도시계획법령상 용도지역지정·변경행위는 행정계획으로서 재량행위에 해당된다고 하였다.¹⁷²⁾

계획권자는 용도지역을 지정할 수 있는 권한을 가짐과 동시에 이를 변경할 권한도 갖는다. 그러므로 토지소유자는 계획권자가 토지이용규제를 강화하는 용도지역으로 변경한다 하더라도 신뢰보호의 원칙을 들어 계획취소를 주장할 수 없다.

또한 용도지역 지정행위나 용도지역 변경행위는 전문적·기술적 판단에 기초하여 행하여지는 일종의 행정계획으로서 재량행위이다. 그러나 행정주체가 가지는 이와 같은 계획재량은 그 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호간과 사익 상호간에도 정당하게 비교·교량하여야 하고, 그 비교·교량은 비례의 원칙에 적합하도록 하여야 한다. 행정주체가 행정계획을 입안·결정함에 있어서 이익형량(利益衡量)을 전혀 행하지 않았거나

171) 판례4-1; 대법 1995. 4. 28. 선고 95누627 판결.

172) 행정청이 용도지역을 자연녹지지역으로 결정한 것만으로는 그 결정 후 그 토지의 소유권을 취득한 자에게 용도지역을 종래와 같이 자연녹지지역으로 유지하거나 보전녹지지역으로 변경하지 않겠다는 취지의 공적인 견해표명을 한 것이라고 볼 수 없다고 한다(판례 4-2; 대법 2005. 3. 10. 선고 2002두5474 판결).

이익형량의 고려대상에 포함시켜야 할 중요한 사항을 누락한 경우, 또는 이익형량을 하였으나 그것이 비례의 원칙에 어긋나게 된 경우에는 그 행정계획결정은 재량권(裁量權)을 일탈·남용(逸脫·濫用)한 것으로 위법하다고 하였다. 이와 같은 대법원의 태도는 계획이 갖는 특질의 하나로서 재량성(裁量性)을 말해주는 것이다.

둘째, 대법원은 한남동 단국대학교 부지의 용도지구 변경결정에 대해 재량권의 일탈·남용의 위법이 없다고 하였다. 단국대학교 부지가 한강변에서 볼 때 서울시의 도시경관을 대표할 수 있는 남산과 조망 상 일체를 이루므로 위 부지에 대하여 서울시민이 쾌적한 환경에서 살 수 있도록 경관유지를 위한 고도제한을 내용으로 하는 도시계획용도지구(고도지구) 변경결정을 한 것에는 재량권의 일탈·남용의 위법이 없다는 것이다.¹⁷³⁾

이상과 같은 용도지역의 지정과 변경에 관한 대법원의 판결은 계획행정의 기초이론에 바탕을 두는 것이다. 용도지역의 변경을 내용으로 하는 계획의 변경이 신뢰보호의 원칙에 반하는 것은 아니며, 토지소유자에게 당해 용도지역을 유지하도록 요구할 수 있는 계획보장청구권(計劃保障請求權)도 인정되는 것이 아니다. 계획의 결정과 변경은 계획권자의 재량행위에 해당하며 결코 재량권의 일탈·남용에 이르지 않는다는 이 판결은 향후 토지이용에 관한 정책의 근간을 이룬다.

2) 개발제한구역의 지정과 규제

(1) 대법원의 판결

대법원은 개발제한구역의 제한은 공공복리에 적합한 합리적인 제한이며 수인하여야 하는 정도의 제한이므로 손실보상 규정이 없더라도 헌법상 재산권의 침

173) 판례 4-3; 대법 2000. 2. 8. 선고 97누13337 판결.

해에 해당하지 않는다고 하였다.¹⁷⁴⁾

즉, 대법원은 개발제한구역을 지정하여 현상동결적인 토지이용규제를 가한다 하더라도 토지소유자가 수인하여야 할 내재적 내지는 사회적 제약에 해당되어 보상을 요하지 않는다는 입장을 취하고 있었다. 이는 대법원이 개발제한구역의 지정과 관리에 관한 정책에 적극적으로 부응하는 판결을 한 것으로 볼 수 있다.¹⁷⁵⁾

(2) 헌법재판소의 결정

헌법재판소는 위의 대법원 판례와 마찬가지로 개발제한구역의 지정에 따른 단순한 토지이용의 제한은 재산권에 내재하는 사회적 제약의 범주를 넘지 않는 것이라는 기본 입장을 취하였다. 그러나 구역 지정으로 일부 토지소유자에게 사회적 제약의 범위를 넘는 가혹한 부담이 발생하는 경우에 보상규정을 두지 않은 것은 위헌이라고 하였다.¹⁷⁶⁾

헌법재판소는 개발제한구역의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 하락이나 지가상승률의 상대적 감소는 토지소유자가 감수해야 하는 사회적 제약의 범주에 속하는 것으로 보아야 한다고 하였다. 자신의 토지를 장래에 건축이나 개발목적으로 사용할 수 있으리라는 기대가능성이나 신뢰 및 이에 따

174) 판례 4-4; 대법 1990. 5. 8. 선고 자 89부2 결정.

175) 『도시계획법』 제21조 제1항, 제2항의 규정에 의하여 개발제한구역 안에 있는 토지의 소유자는 재산상의 권리행사에 많은 제한을 받게 되고 그 한도 내에서 일반 토지소유자에 비하여 불이익을 받게 되었음은 명백하지만 “도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 건전한 생활환경을 확보하기 위하여, 또는 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 때”에 한하여 가하여지는 위와 같은 제한은 공공복리에 적합한 합리적인 제한이라고 볼 수 있다. 그리고 그 제한으로 인한 토지소유자의 불이익은 공공의 복리를 위하여 감수하지 아니하면 안될 정도의 것이라고 인정되므로 이에 대하여 손실보상의 규정을 하지 아니하였다 하여 『도시계획법』 제21조 제1항, 제2항의 규정을 헌법 제23조 제3항이나 제37조 제2항에 위배되는 것이라고 할 수 없다고 하였다.

176) 헌법재판소는 토지를 종전의 용도대로 사용할 수 있는 경우에 개발제한구역 지정으로 인한 지가의 하락이 토지재산권에 내재하는 사회적 제약의 범주에 속하는지에 대해 적극적인 입장을 취하면서 『도시계획법』 제21조의 규정(개발제한구역)에 대해 헌법불합치결정을 하였다(판례 4-5; 헌재 1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 결정).

른 지가상승의 기회는 원칙적으로 재산권의 보호범위에 속하지 않는다. 구역지정 당시의 상태대로 토지를 사용·수익·처분할 수 있는 이상, 구역지정에 따른 단순한 토지이용의 제한은 원칙적으로 재산권에 내재하는 사회적 제약의 범주를 넘지 않는다는 것이다.

그러나 다음의 점에 대해서는 적극적인 입장을 취하거나 위헌이라고 하였다.

첫째, 개발제한구역을 지정하여 그 안에서는 건축물의 건축 등을 할 수 없도록 하고 있는 도시계획법 제21조는 헌법 제23조 제1항, 제2항에 따라 토지재산권에 관한 권리와 의무를 일반·추상적으로 확정하는 규정으로서 재산권을 형성하는 규정인 동시에 공익적 요청에 따른 재산권의 사회적 제약을 구체화하는 규정이다. 토지재산권은 강한 사회성, 공공성을 지니고 있어 이에 대하여는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무를 부과할 수 있으나, 다른 기본권을 제한하는 입법과 마찬가지로 비례성원칙(比例性原則)을 준수하여야 하고, 재산권의 본질적 내용인 사용·수익권과 처분권을 부인하여서는 않된다는 것이다.

둘째, 개발제한구역 지정으로 인하여 토지를 종래의 목적으로도 사용할 수 없거나 실질적으로 토지의 사용·수익의 길이 없는 경우에는 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 것으로 보아야 한다는 것이다.

셋째, 「도시계획법」 제21조에 의한 재산권의 제한은 개발제한구역으로 지정된 토지를 원칙적으로 지정 당시의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따라 사용할 수 있는 한, 재산권에 내재하는 사회적 제약을 비례의 원칙에 합치하게 합헌적으로 구체화한 것이라고 할 수 있다. 그러나 종래의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따른 사용도 할 수 없거나 실질적으로 사용·수익을 전혀 할 수 없는 예외적인 경우에도 아무런 보상없이 이를 감수하도록 하는 것은 비례의 원칙에 위반되어 당해 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다는 것이다.

이상과 같이 헌법재판소는 개발제한구역에 대한 판단을 바탕으로 개발제한구역제도 그 자체는 원칙적으로 합헌적이거나 다음과 같은 이유에서 헌법에 합치하지 않는다는 헌법불합치결정을 하고, 보상규정을 두어야 한다는 태도를 취하였

다.

첫째, 개발제한구역의 지정으로 말미암아 일부 토지소유자에게 사회적 제약의 범위를 넘는 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에 대하여 보상규정을 두지 않은 것에 위헌성이 있는 것이다. 보상의 구체적 기준과 방법은 헌법재판소가 결정할 성질의 것이 아니라 광범위한 입법형성권을 가진 입법자가 입법정책적으로 정할 사항이다. 입법자가 보상입법을 마련함으로써 위헌적인 상태를 제거할 때까지 위 조항을 형식적으로 존속케 하기 위하여 헌법불합치결정을 하는 것이므로, 입법자는 되도록 빠른 시일 내에 보상입법을 하여 위헌적 상태를 제거할 의무가 있다. 그리고 행정청은 보상입법이 마련되기 전에는 새로 개발제한구역을 지정하여서는 아니되며, 토지소유자는 보상입법을 기다려 그에 따른 권리행사를 할 수 있을 뿐 개발제한구역의 지정이나 그에 따른 토지재산권의 제한 그 자체의 효력을 다투거나 위 조항에 위반하여 행한 자신들의 행위의 정당성을 주장할 수는 없다.

둘째, 입법자가 「도시계획법」 제21조를 통하여 국민의 재산권을 비례의 원칙에 부합하게 합헌적으로 제한하기 위해서는, 수인의 한계를 넘어 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에는 이를 완화하는 보상규정을 두어야 한다. 이러한 보상규정은 입법자가 헌법 제23조 제1항 및 제2항에 의하여 재산권의 내용을 구체적으로 형성하고 공공의 이익을 위하여 재산권을 제한하는 과정에서 이를 합헌적으로 규율하기 위하여 두어야 하는 규정이다. 재산권의 침해와 공익간의 비례성을 다시 회복하기 위한 방법은 헌법상 반드시 금전보상만을 해야 하는 것은 아니다. 입법자는 지정의 해제 또는 토지매수청구권제도(土地買受請求權制度)와 같이 금전보상(金錢補償)에 갈음하거나 기타 손실을 완화할 수 있는 제도를 보완하는 등 여러 가지 다른 방법을 사용할 수 있다.

이와같은 개발제한구역의 지정에 대한 헌법재판소의 헌법불합치결정 이후, 정부는 위헌적 요소를 제거하기 위해 개발제한구역의 관리에 관한 법률의 제정을 추진하였다. 그 결실로 2000년 1월 28일 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」이 제정되었으며, 이 법은 손실보상을 대체하는 기능을 갖는 매수청

구권(買受請求權)을 제도화하였다. 즉, 개발제한구역의 지정 당시부터 당해 토지를 계속 소유한 자에게 구역지정으로 인하여 구역 안의 토지를 종래의 용도로 사용할 수 없는 토지에 대하여 매수청구권을 인정한 것이다.¹⁷⁷⁾

이와 같이 개발제한구역에 대한 보상의 대체수단으로 매수청구권이 제도화됨에 따라 계획제한을 내용으로 하는 토지정책에 영향을 미치게 되었다. 강력한 토지이용규제를 수반하는 용도지역 등에 대한 보상이 정책적으로 당면과제가 되었다.

3) 장기미집행 도시계획시설부지의 지정과 규제

서울지방법원은 도시계획의 결정·고시로 말미암아 재산권행사에 불이익을 받은 토지소유자에 대하여 보상규정을 두거나 사업시행을 하지 않은 경우 시설 지정 등을 해제하는 규정을 두지 아니한 『도시계획법』은 헌법 제23조에 위배되는 것이라는 이유를 들어 위헌제청을 신청한 것을 기각(棄却)하였다.¹⁷⁸⁾

그러나 헌법재판소는 서울지방법원이 기각한 이 사건의 위헌소원(違憲訴願)에 대하여 헌법불합치결정을 내렸다.¹⁷⁹⁾ 즉, 도시계획시설결정으로 말미암아 종래의 용도대로 토지를 사용할 수 없거나 사적 이용권이 완전히 배제되는 경우에도 아무런 보상없이 장기간 이를 감수하도록 하는 것은 법이 실현하려는 중대한 공익으로도 정당화될 수 없는 과도한 부담이며, 비례의 원칙에 위반되어 당해 토지 소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 위헌이라는 것이다. 따라서 이 사건 법률

177) 헌법소원에 대해 건설교통부장관이 1999년 7월 22일 구역지정의 실효성이 적은 7개 중소도시권은 개발제한구역을 해제하고 구역지정이 필요한 7개 대도시권은 개발제한구역을 부분조정 하는 등의 내용을 담은 '개발제한구역제도개선방안을 발표한 것이 공권력행사에 해당하는지 여부에 대해 소극적인 입장을 취하고 있었다(판례 4-7). 1999년 7월 22일 발표한 개발제한구역제도개선방안은 건설교통부장관이 개발제한구역의 해제 내지 조정을 위한 일반적인 기준을 제시하고, 개발제한구역의 운용에 대한 국가의 기본방침을 천명하는 정책계획안으로서 비구속적 행정계획안에 불과하므로 공권력행위가 될 수 없으며, 이 사건 개선방안을 발표한 행위도 대내외적 효력이 없는 단순한 사실행위에 불과하므로 공권력의 행사라고 할 수 없다는 것이다.

178) 서울지법 1997. 3. 18 선고 92가합62797 판결

179) 판례 4-8; 헌재 1999. 10. 21. 선고 97헌바26 결정.

조항이 헌법적으로 허용된 한계를 넘은 경우, 입법자가 합헌적으로 해결할 수 있는 방법은 이에 대하여 금전적 보상규정을 두거나 아니면 도시계획시설결정의 해제, 토지매수청구권 또는 수용신청권 등과 같이 보상에 같음하거나 또는 손실을 완화할 수 있는 제도를 보완하는 등 재산권의 침해와 공익간의 비례성을 다시 회복할 수 있는 여러 가지 조치를 강구하여야 한다는 것이다. 그러나 장기미집행(長期未執行) 도시계획시설용지가 모두 보상의 대상이 되는 것은 아니다. 헌법 재판소는 종전목적대로 토지이용이 불가능한 토지에 한하여 보상규정을 두거나 그 대체수단을 강구하여야 한다는 입장을 취하고 있다.¹⁸⁰⁾

도시계획시설이 장기미집행상태로 방치됨으로써 토지소유자는 사회적 제약을 넘는 특별한 희생을 강요당하게 되는 것은 부정할 수 없다. 아무리 토지의 특성을 강조하고, 공익을 우선한다 하더라도 과도하게 침해된 재산권은 구제되는 것이 마땅하다. 따라서 도시계획시설의 설치를 용이하게 하는 정책목적도 달성하고, 토지소유자의 침해된 권리도 적극적으로 구제될 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

정부의 이와 같은 도시계획시설의 장기미집행문제를 해결하기 위해 2000년 1월 28일 구 「도시계획법」을 개정하여 매수청구권을 제도화하였다. 도시계획시설에 대한 도시계획결정의 고시일부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 않는 경우 당해 토지의 매수를 청구할 수 있도록 한 것이다. 매수청구의 대상 토지는 당해 도시계획시설의 부지로 되어 있는 토지 중 지목이 대(垔)로 되어 있는 토지이며, 매수하여야 할 행정청은 매수청구가 있는 날부터 2년 이내에 매수를 결정하여 토지소유자에게 통지하도록 하고 있었다. 매수가격은 구 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」의 규정을

180) 그러나 이 결정에서 소수의견은 도시계획시설로 지정하고 고시한 것은 입법목적 달성을 위한 불가피한 규제이므로 헌법상의 정당성과 합리성을 갖추었고, 법익(法益)의 비교형량(比較較量)면에서도 대지 소유권자가 입는 불이익보다 공공복리에 기여하는 이익이 더 크기 때문에 기본권 제한의 한계를 넘지 않는다 하여 보상을 요하지 않는다는 입장을 취하고 있다. 따라서 이 사건에서 다수의견이 나대지에 관하여 사회적 의무성보다 개인의 경제적 자유가 우선한다는 결정을 되풀이하고 있는 점을 비판하고 있다(이 사건에서 재판관 이영모의 반대의견 참조).

준용하도록 함으로써, 인근유사토지의 지가수준으로 매수하게 되어 있었다. 이와 같이 매수가격이 보상가격과 같은 수준으로 하고 있기 때문에 매수청구권의 행사가 적극적으로 이루어질 것으로 보인다. 매수청구제는 「국토이용관리법」과 「도시계획법」을 통합한 「국토계획법」에 승계되어 있다.

4) 개발행위허가의 재량성과 기부채납

(1) 허가의 재량여부

대법원은 「국토계획법」에 의하여 지정된 도시지역 안에서 토지의 형질변경행위를 수반하는 건축허가의 법적 성질을 재량행위(裁量行爲)라고 판결하고 있다.¹⁸¹⁾ 개발행위허가에 관한 규정을 종합하면, 「국토계획법」 제56조 제1항 제2호의 규정에 의한 토지의 형질변경허가는 그 금지요건이 불확정개념으로 규정되어 있어 그 금지요건에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서 행정청에게 재량권이 부여되어 있다고 할 수 있다. 그러므로 같은 법에 의하여 지정된 도시지역 안에서 토지의 형질변경행위를 수반하는 건축허가는 재량행위에 속한다고 하였다.

종래 「도시계획법」에 의한 개발행위와는 달리 「국토계획법」은 개발행위허가를 재량행위로 규정하고 있다. 즉, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청에 대하여 특별한 사유가 없는 한 대통령령이 정하는 기간 이내에 허가 또는 불허가의 처분을 하여야 한다고 규정하고 있고(동법 제57조제2항), 조건부허가(條件附許可)도 아울러 규정하고 있다(동조제4항). 따라서 개발행위허가가 포함되어 있는 건축허가 역시 허가권자의 재량행위라고 보는 것이 타당하다. 개발행위허가제도가 난개발방지를 위해 확대 개편된 점을 고려하더라도 이와 같은 재량행위는 설득력을 갖는다.

181) 판례 4-9; 대법 2005. 7. 14. 선고 2004두6181 판결.

(2) 기부채납의 요건

대법원은 행정청이 도시계획시설(도로)로 예정되어 있는 인접토지의 기부채납을 토지형질변경허가 조건으로 하기 위한 요건에 대해 판결하고 있다.¹⁸²⁾ 즉, 행정청은 개발행위허가를 함에 있어서 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 '당해 개발행위에 따른' 공공시설의 설치·위해방지·환경오염방지·조경 등의 조치를 할 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있다고 규정하고 있다. 행정청이 도시계획시설(도로)로 예정된 토지의 기부채납을 당사자가 신청한 형질변경허가의 조건으로 하기 위해서는, 기부채납의 대상이 된 토지에 공공시설을 설치할 필요가 있고, 그 기부채납의 정도가 공익상 불가피한 범위와 형질변경의 이익범위 내에서 이루어져야 하고, 그러한 공공시설 설치의 필요성이 당해 토지에 대한 형질변경에 따른 것이어야 한다고 하였다.

이는 「국토계획법」이 개발행위허가의 조건부허가에 관한 규정에서도 타당하다. 이 판결은 지방자치단체가 개발행위의 조건부허가에 관한 조례제정에 지침으로 작용할 수 있을 것이다.

5. 판례분석의 시사점

앞에서 논의한 토지정책에 관한 판례를 요약하면 <표 4-1>과 같다. 이중 경자유전의 원칙과 농지소유제한을 제외하고, 토지공개념제도, 거래규제제도, 및 토지이용규제에 대한 판결을 요약하면 아래와 같다.

먼저 토지공개념에 관한 판례이다. 대법원은 토지의 공공성, 사회성을 상당히 중시하는 입장에서 판결을 내리고 있다. 예를 들어 택지소유상한제와 개발부담금제에 대해 헌법에 위배되지 않는다는 입장을 취하였다. 그러나 헌법재판소는 개발부담금제는 헌법에 위배되지 않는다는 입장을 취하였으나, 택지소유상한제

182) 판례 4-10; 대법 2005. 6. 24. 선고 2003두9367 판결.

는 위헌이라는 결정을 하고 토지초과이득세제는 헌법불합치 결정을 내렸다.

이와 같이 대법원은 토지공개념제도를 옹호함으로써 정책의 집행에 도움을 주었으나, 헌법재판소의 결정은 토지정책이 공공복리를 위해 사소유권을 규제하더라도 공익과 사익을 비교형량(比較衡量)하도록 함으로써, 종래 공익을 앞세운 토지정책의 전환을 가져오는 계기가 되었다.

그 다음 거래규제에 대해서 대법원은 사소유권을 증시하는 입장에서 판결을 내리고 있다. 이를 구체적으로 보면, 첫째, 토지거래허가의 효력에 대해서, 대법원은 일관되게 토지거래허가의 효력이 유동적(流動的) 무효의 상태에 있다는 태도를 취하고 있다. 토지거래허가의 효력을 유동적 무효의 법리에 따라 이론을 구성한 것은 입법의 잘못을 시정하고 국민들로 하여금 이중적 법률생활을 하지 않도록 한 중요한 판례라는 주장도 있다.¹⁸³⁾ 그러나 이는 민사법리(民事法理)에 따른 판단일 따름이다. 지가상승과 투기를 억제하여 토지시장의 안정을 도모하기 위한 입법목적에 비추어볼 때 대법원의 유동적 무효법리는 큰 걸림돌이 되고 있다.

둘째, 검인계약서의 검인에 관한 문제이다. 「부동산등기 특별조치법에 따른 대법원규칙」은 단순히 형식적 요건만 갖추면 검인을 해 주도록 하고 있다. 법원은 등기제도의 보완을 통해서 부동산거래가 정상적으로 이루어지도록 하여야 할 책임이 있음에도 부실등기의 방지와 완벽한 부동산등기제도의 확립에 소극적이라는 비판을 받고 있다. 또한 대법원은 검인계약서의 증거력이나 입증책임에 관한 판결에 치중하고 있을 따름이고 정책 목적에 대해서는 관심을 기울이지 않고 있다.

셋째, 중간생략등기와 명의신탁에 대한 사법적 유효성의 인정문제이다. 대법원이 사회적 비난의 대상이 되고 있는 중간생략등기, 명의신탁의 사법적 유효성을 인정한 것은 정상적인 부동산거래질서의 확립에 역행하는 결과를 초래하는 결정이다. 부동산거래질서의 정상화를 위해 명의신탁과 중간생략등기를 금지한

183) 김상용. 2000. 전게서. p12.

규정을 단순한 단속규정으로 판결하는 것은 타당성이 떨어지는 판결이다.¹⁸⁴⁾

명의신탁에 대한 판례는 『부동산실명법』에 의해 설자리를 잃었다. 그리고 중간생략등기는 실정법으로 금지하고 있고 민법의 형식주의원칙에도 반하는 것이다. 중간생략등기의 금지 규정은 단속규정으로 볼 것이 아니라 효력규정으로 보아야 하고, 이를 효력규정으로 보기 위해서는 그 전제가 되는 법제도의 정비, 즉 실질적 심사권을 입법으로 해결하는 방안도 고려될 필요가 있다. 그리고 『부동산등기 특별조치법』의 실효성을 위해 중간생략등기는 무효로 하여야 할 것이다.

마지막으로 토지이용규제에 대한 판결이다. 대법원은 종래 국토이용계획이나 도시계획에 의한 용도지역, 지구, 구역의 지정 및 변경이 헌법상 재산권보장 규정에 위배되지 않고, 재량권을 일탈·남용한 것이 아니라는 입장을 취하였다. 토지이용계획은 계획권자의 재량에 해당하고, 계획결정에 의해 지정된 용도지역, 지구, 구역은 상린관계(相隣關係)의 법리에 따라 토지소유자가 수인(受忍)하여야 하는 사회적 제약의 범위에 해당한다. 이러한 판결은 계획보장청구권(計劃保障請求權)이나 계획결정에 따른 재산권침해에 대한 손실보상을 부정하는 것으로 토지이용정책의 기본이 되는 판결이라 할 수 있다.

이와 같은 대법원의 판례는 개발제한구역에 대해서도 같은 입장을 취하고 있다. 즉, 개발제한구역의 제한은 공공복리를 위해 수인하여야 하는 제한으로 재산권의 본질적인 내용을 침해하는 것이 아니라는 것이다. 그러나 헌법재판소는 대법원의 판결에 동의하면서도 전혀 다른 결정을 내리고 있다. 개발제한구역은 구역 지정으로 인하여 종래의 목적으로 사용할 수 없는 경우 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 것이다. 아무런 보상없이 이를 감수하도록 하는 것은 비례의 원칙에 위반되어 재산권을 과도하게 침해하는 것으로 헌법에 위반되어 헌법불합치결정을 한 것이다.

이와 같은 맥락에서 헌법재판소는 장기미집행 도시계획시설부지에 대해서도 헌법불합치결정을 하였다. 도시계획시설결정으로 말미암아 종래의 용도대로도

184) 김상용. 1993. 전개서. p3.

토지를 사용할 수 없거나 사적 이용권이 완전히 배제되는 경우, 아무런 보상없이 장기간 이를 감수하도록 하는 것은 정당화될 수 없는 과도한 부담이며, 비례의 원칙에 위반되어 위헌이라는 것이다.

개발제한구역과 장기미집행 도시계획시설부지에 대한 헌법불합치결정은 계획 제한에 따른 보상제도에 많은 영향을 미쳤다. 먼저 개발제한구역과 장기미집행 도시계획시설부지의 경우 매수청구권을 제도화하여 권리구제가 수반될 수 있도록 함으로써 위헌적 요소를 제거하였다. 헌법재판소의 결정은 다른 토지이용규 제에도 영향을 미쳐 세 개의 법률에서 매수청구권을 제도화하였다. 즉, 2001년 「자연공원법」은 그 개정을 통해 자연공원 안의 토지에 대해 매수를 청구할 수 있도록 하고, 2004년 「도로법」은 접도구역의 지정으로 인하여 종래의 용도대로 토지를 사용할 수 없어 사용·수익이 사실상 불가능한 토지 등의 소유자에게 매 수를 청구할 수 있도록 하였다. 2005년 「도시공원법」을 전부 개정한 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」은 도시자연공원구역 안의 토지에 대해 매수를 청구할 수 있도록 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 대법원의 판결과 헌법재판소의 결정은 토지정책에 직접 또는 간접적으로 영향을 미쳤다. 특히 1990년대 후반 토지공개념제도와 개발제한구역 및 장기미집행 도시계획시설부지에 대한 헌법재판소의 결정은 종래 공공복리를 앞세운 토지정책에 대해 제동을 거는 것이었다. 최근의 토지정책입 법은 이들 헌법재판소의 결정에 영향을 받아 공익과 사익이 조화를 이루는 방향으로 전개되고 있다.

토지에 대한 사소유권은 공공복리를 위해 내재적 내지는 사회적 제약을 수반 하는 권리로 전환되어 오늘에 이르고 있다. 재산권의 행사는 그 자체가 본래 내 재적으로 갖는 내재적 제약과 공공복리에 적합하게 행사해야 할 헌법적 한계로 서 사회적 제약을 기본으로 한다. 그러나 사소유권이 공공복리를 위해 제한을 받 는다 하더라도 이로 인해 침해된 권리가 구제될 수 있을 때 토지정책은 보다 더 큰 실효성이 보장될 수 있을 것이다.

<표 4-1> 토지정책에 대한 주요 판례

대분류	중분류	기관	판례의 주 내용
농지소유 제한	농지개혁과 경자유전의 원칙	대법원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 비농가인에 대한 소유권이전 : 원인무효 2. 명의신탁에 의한 농지이전 : 무효 3. 소작농지의 매매 : 무효 4. 다만, 농지의 매매증명을 받을 수 없는 자가 농지를 매수하여 명의신탁한 것은 승인 5. 상환완료전 농지매매 : 무효
	농지소유 제한	대법원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개발제한구역안의 이축권을 빙자하여 농지를 취득한 것 : 무효
토지공개념	택지소유상한	대법원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 소급입법에 의한 재산권의 제한 : 합헌(초과소유택지 처분유예기간 2년부여, 매수청구권 부여) 2. 소유권제한 : 합헌(제2롯데월드부지에 초과소유부담금을 납부하도록 판결) 3. 재산권보장, 납세의무, 소급입법제한, 거주이전자유, 직업선택자유 등 헌법규정 위반 : 합헌
		헌법재판소	<ol style="list-style-type: none"> 1. 일률적으로 200평으로 규정한 것은 재산권에 대한 과도한 제한 : 위헌 2. 법 시행이전에 취득한 택지를 포함한 것은 과도한 침해, 신뢰보호 원칙 및 평등원칙 위반 : 위헌 3. 매년 4-7%의 부담금을 지속적으로 부과하는 것은 무상물수와 동일한 결과로 과도한 침해 : 위헌 4. 매수청구부터 매수기간까지 부담금을 부과하는 것은 과잉조치로 재산권의 과도한 침해 : 위헌
	개발부담금제	대법원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 물리적 개발 외에 용도지역변경 등에 의한 광의의 개발이익 환수 : 합헌 2. 물리적 개발뿐 아니라 지목변경 등에 의한 개발사업에 대한 개발부담금 부과 : 합헌 3. 부담금납부자는 사업시행자이나 조합 역시 납부자 : 합헌 4. 개발부담금제가 재산권의 본질적인 침해도 아니고 소급입법 원칙에도 위배되지 않으므로 합헌
		헌법재판소	<ol style="list-style-type: none"> 1. 부과시점을 인허가 받은 날로 한 것 : 합헌 2. 법 시행전 착수한 사업에 대해서 그 기간 동안 부과 제외 한 것 : 합헌 3. 공시지가를 기초로 부담금을 산정 : 합헌 4. 공제되는 개발비용의 산정 : 입법재량에 해당 5. 지가산정 기준과 원칙을 포괄적으로 대통령령에 위임 : 위임입법의 한계를 일탈한 것으로 판결
토지초과이득세	대법원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 부채지주의 농지는 유희토지로 간주하되, 특별히 제약이 따를 경우에는 유희토지로 보지 않음 	

			2. 관계법령의 특별한 제약으로 사용할 수 없는 경우에는 유희토지로 보지 않음
		헌법재판소	헌법불합치 판정 1. 미실현이익에 대한 과세 2. 기준시가의 산정방법 위임 3. 지가의 계측수단 4. 지가가 하락한 경우의 보충적 규정의 부재 5. 50%의 단일비례세 6. 소유제한 범위 내의 택지와 관계없는 과세 7. 유희토지에 임대토지의 포함 8. 일부만 양도소득세에서 공제
토지거래 제한	농지취득 자격증명 제도	대법원	1. 농지개혁 초기에는 농지취득자격 없는 농지취득은 무효라고 판시하였으나, 1964년 이후 농지취득자격 없는 농지취득은 무효가 되지 않는다고 판시 2. 농지관리위원회의 확인이 없어도 유효 3. 중간생략등기인 경우라도 무효라고 할 수 없다고 판시(농지의 전매행위를 허용) 4. 의약품제조회사 등 농지취득자격이 없는 자와의 매매계약은 무효
	토지거래허가제	대법원	1. 토지거래허가의 법적성질을 인가적 성질로 판단 2. 매매계약후 허가가 있으며 소급하여 유효하고 불허가가 있으면 소급하여 무효처리
		헌법재판소	1. 토지거래허가제는 재산권의 본질적인 침해가 아니므로 합헌
	검인계약서제	대법원	1. 검인계약서의 실효에 대한 입증책임은 시장군수가 아니라 주장한 자에게 있음 2. 검인계약서상의 취득가액을 과세표준으로 할 수 없음
	등기의무제	대법원	1. 중간생략등기의 합의의 유효성을 인정 2. 토지거래허가구역 안에서 중간생략등기는 무효
		헌법재판소	1. 등기의무를 위반한 경우의 과태료는 입법재량에 속하는 문제로 과잉금지 원칙에 위반되지 않음
부동산실명제	대법원	1. 명의신탁 약정이 법률행위의 효력을 부인하는 것은 아님(부동산실명제 도입으로 해소)	
	헌법재판소	1. 명의신탁 금지가 과잉금지 원칙에 위반되지 않음 2. 명의신탁 및 장기미등기자에 대해 일률적으로 30% 과징금 부과는 헌법불합치라고 판시	
토지이용 제도	용도지역 지정변경	대법원	1. 용도지역지구 지정 및 변경으로 인한 불이익은 공공복리를 위한 것으로 재산권 침해라고 볼 수 없음 2. 자연녹지지역을 보전녹지지역으로 지정하는 것은 재량행위로서 위헌이 아님 3. 경관유지를 위해 고도제한하는 것은 재량권의 일탈 남용

			의 위법이 없음
개발제한 구역	대법원		1. 개발제한구역의 제한이 재산권의 본질적인 침해는 아님
	헌법 재판소		1. 개발제한구역의 제한이 재산권의 본질적인 침해는 아니 지만, 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에 보상규정 을 두지 않은 것은 헌법불합치
장기미집 행 도시 계획시설 부지	헌법 재판소		1. 보상 없는 장기미집행 도시계획 시설부지 지정은 헌법불 합치
개발행위 허가 와 기부채납	대법원		1. 형질변경행위를 수반하는 건축허가의 법적 성질은 재량 행위 2. 형질변경행위 허가조건으로 도로 등을 기부 채납하도록 한 행위는 위헌이 아님

5

토지에 대한 국민의식

앞 장에서는 토지정책에 대한 대법원과 헌법재판소의 판례를 중심으로 토지를 둘러싼 공익과 사익의 갈등과 조정에 대한 변화를 살펴보았다. 본 장에서는 토지정책과 토지를 둘러싼 공익과 사익의 조정에 대하여 일반국민은 어떠한 인식을 하고 있는지를 살펴보았다. 토지에 대한 국민의식은 향후 선진사회를 대비하는 토지정책방향을 강구하는 데에 기초자료로 활용될 수 있다. 이를 위하여 2006년 9월 『토지에 관한 국민의식조사』를 실시하였고, 이 결과를 1979년, 1985년, 2000년 세 차례에 걸쳐 조사한 『토지에 대한 국민의식조사』와 연계하여 시계열적인 변화를 분석하였다. 조사의 주요내용은 토지 투기 및 투자에 대한 인식, 토지정책효과, 토지정책의 바람직한 방향으로 구성되어 있다.

1. 『토지에 대한 국민의식조사』 개요

1) 조사배경 및 목적

토지정책의 성공은 정책을 받아들이는 국민의 인식수준과 태도에 의해 크게 좌우된다. 선진사회 실현을 위한 토지정책의 올바른 방향과 실질적인 추진전략을 효과적으로 수립하기 위해서는 국민의식의 저변에 깔려있는 토지에 대한 인식을 정확히 파악하는 것이 무엇보다 중요하다. 이 연구에서는 토지에 대한 국민의식을 분석하여 선진사회를 대비하는 토지정책방향을 강구하는데 활용하고자 『토지에 관한 국민의식조사』를 실시하였다.

그 동안 국토연구원에서는 1979년, 1985년, 2000년 세 차례에 걸쳐 「토지에 대한 국민의식조사」를 실시한 바 있다. 본 연구의 조사에서는 현재의 국민의식을 파악함과 동시에 과거의 조사내용과 비교하는 시계열적인 분석을 시도하여, 국민의식의 변화를 분석하고자 하였다. 이를 위해 선행의 세 차례 조사에서 실시한 조사내용을 가능한 재조사하였다.

「토지에 대한 국민의식조사」의 주요 내용은 크게 3부분으로 구성된다. 첫 번째 부분은 토지투기와 투자대상으로써의 토지에 대한 인식부분이다. 두 번째 부분은 일반적인 인식 부분으로서 토지에 대한 관심, 토지문제 인식, 현행 토지정책에 대한 인식을 파악하는 것에 초점을 두고 있다. 끝으로 주요 토지정책의 방향에 대한 인식 부분에는 토지공급방법, 토지의 공공성, 통일 이후 토지관리방향 등 토지정책의 바람직한 방향과 향후 중점추진사항에 초점을 두고 조사하였다.

<표 5-1> 「토지에 대한 국민의식조사」 주요내용

조사항목	설문지 문항
1.토지 투지에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> · 여유자금 투자 순위 · 토지 매입 예상 용도 · 토지 매입 예상 지역 · 주택이나 건물 매입 예상 종류 · 현재 살고 있는 시·군·구에 주택이나 건물 매입할 의사 · 주택이나 건물 매입 예상 지역 · 재산증식을 위한 토지, 주택, 건물 매매가 사회적 문제가 되는지 여부 · 재산증식을 위해 토지, 주택, 건물을 매매할 의사 · 건물 매매 경험 및 횟수 · 토지 매매 경험 및 횟수
2.토지 문제에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> · 언론의 토지관련 보도에 대한 관심 · 우리나라 토지문제 중 가장 심각한 문제 · 땅값이 오르는 이유 · 땅값을 안정시키기 위해 가장 효과적인 방안 · 우리나라 토지이용 방식에 대한 입장 · 국토개발과 보전 문제에 대한 입장 · 농촌지역의 난개발 문제 개선에 대한 평가 · 토지이용 및 개발을 위한 행정절차에 대한 평가 · 토지소유자의 불로소득 환수에 대한 입장 · 불로소득 환수 비율

	<ul style="list-style-type: none"> · 양도소득세에 대한 평가 · 양도소득세가 투기억제에 도움이 되는지에 대한 평가 · 종합부동산세 부과기준에 대한 평가 · 종합부동산세 세율에 대한 평가 · 토지나 주택을 정부방침에 따라 정부에 팔아본 경험 · 정부보상액에 대한 평가 · 적절한 정부보상액 수준 · 재산권을 제한 받는 사람에 대한 정부 보상에 대한 입장
3.토지정책방향에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> · 도시에 집, 공장, 도로 등 건설용지를 공급하기 위한 가장 바람직한 방법 · 토지 이용 및 개발 시 지역사회나 국가의 이익을 우선하는 정책에 대한 입장 · 토지 이용권과 개발권 분리에 대한 입장 · 토지소유 및 이용의 바람직한 정책 방향에 대한 입장 · 생태적, 역사적 가치가 있는 토지와 건물을 매입보전하려는 운동에 대한 입장 · 국가가 토지를 사전에 매입했다가 개발하거나 공급하는 제도에 대한 입장 · 국가나 자치단체 토지임대제도에 대한 입장 · 국가나 자치단체 최소 토지임대보장 기간 · 남북통일 시 원소유권에 대한 입장 · 남북통일 시 북한토지 관리에 대한 입장
4.응답자 일반현황	<ul style="list-style-type: none"> · 살고 있는 주택의 주택유형 · 살고 있는 주택의 점유형태 · 주민등록상 세대원이 소유하고 있는 주택수 · 살고 있는 주택의 전용면적 · 토지 소유 여부 · 토지 소유 규모 : 집터, 논, 밭, 과수원 등 농지, 임야, 공장용지 등 기타 · 가구구성

2) 조사방법

조사는 전국을 대상으로 지역·권역별 등 하위분석단위를 고려하여 지역범위를 선정하였다. 조사 대상은 토지라는 주제를 본인의 문제로 인식하고 응답할 수 있는 계층을 고려하고, 해당 계층의 응답수를 늘림으로써 연령별 분석 시 표집오차를 줄이기 위해 30대 이상 70세 이하로 한정하였다.

표본 추출은 조사대상의 대표성을 고려하여, 2005년 12월31일 기준 주민등록

인구현황에 근거한 조사대상별 성별, 연령별 인구구성비에 따라 비례할당하되, 지역·권역별 분석 시 표집오차를 감소시키기 위해 지역별 임의할당을 병행하였다. 지역별 임의할당을 하였기 때문에 전국단위 분석은 가중치를 부여하여 보정한 후 분석하였고, 지역별·권역별 분석은 해당 지역과 권역의 인구구성비에 따라 분석할 수 있도록 하였다.

표본수는 총 1800부로 하며, 95%의 신뢰수준에서 표집오차는 $\pm 2.3\%$ 이다. 지역별로는 서울과 경기도가 250부로 가장 많이 조사되었고, 울산과 제주도가 50부로 제일 적고, 그 외 지역은 100부로 동일하게 조사되었다. 특히, 서울은 강남권과 강북권으로 지역을 세분하여 조사하였다. 지역 구분에서도 광역시도별 구분 이외에도 도시 규모별로 대도시, 중소도시, 읍면지역을 고려하여 표본을 선정함으로써 도시 규모별 분석이 유의하도록 하였다. 조사한 표본은 지역별 인구수에 따라 가중치를 부여하여 분석하였다. 조사는 2006년 9월 15일부터 9월 21일까지 7일간 실시되었다. 참고로 조사연도별 표본수는 <표 5-3>과 같다.

<표 5-2> 지역별 표본 할당 및 가중치

지역	비례할당	임의할당	가중치	지역	비례할당	임의할당	가중치
서울	385	250	1.54	강원	57	100	0.57
부산	139	100	1.39	충북	54	100	0.54
대구	93	100	0.93	충남	71	100	0.71
인천	95	100	0.95	전북	68	100	0.68
광주	48	100	0.48	전남	72	100	0.72
대전	52	100	0.52	경북	100	100	1.00
울산	39	50	0.79	경남	116	100	1.16
경기	391	250	1.57	제주	20	50	0.40
합계	1800	1800					

<표 5-3> 1979년, 1985년, 2000년, 2006년 지역별 표본수 비교

지역		1979년			1985년			2000년			2006년		
수도권	서울	597			970			217			250		
	경기				98			301			250		
	인천				140						100		
부산					410			151			100		
대구					237			150			100		
광주					95			100			100		
대전		인구 규모	지역	부수	85			100			100		
울산		50~ 150만	대구 대전	751							50		
강원		20~ 50만	전주 울산		지방 도시	구분	지역	부수	지방 중소 도시	구분	지역	부수	100
충북		5~ 20만	포항 속초 충주			충주	96	강릉		104	100		
충남		1~ 5만	공주 평택	군 지역	속초	59	울산	260	전주	91	100	100	
전북					1만 이하	전국		600		포항	219	평택	195
전남		1만 이하	전국	600			진주	117	괴산	120	진주	100	100
경북					1만 이하	전국	600	울산	260	공주	283	영주	102
경남		1만 이하	전국	600				평택	195	익산	48	부여	100
제주					1만 이하	전국	600	여천	97	여천	97	횡성	111
합계		1948						3529			1827		

3) 설문 대상자의 일반현황

응답자의 성별 분포는 남자가 50.1%, 여자가 49.9%이며, 연령별로는 30대가 33.8%, 40대가 32.0%, 50대 이상이 34.2%였다. 학력은 중졸 이하가 13.5%, 고졸이 35.6%, 대학 재학 이상이 49.6%였으며, 직업은 농·임·어업 종사자가 6.0%, 자영업이 16.4%, 판매·영업·서비스업이 9.5%, 생산·기능·노무직이 22.4%, 주부가 31.5%, 기타가 8.9%였다.

가구소득이 100만원 이하인 응답자는 9.0%, 101~200만원은 18.9%, 201~300만원은 25.7%, 301~400만원은 23.5%, 400만원 이상은 23.5%인 것으로 나타났다. 주택유형은 단독주택이 33.9%, 아파트가 52.2%, 연립·다세대주택이 11.2%였으며,

주택점유형태는 자가소유가 73.5%이고, 차가가 24.3%를 차지하고 있었다. 그리고 소유주택이 1채가 69.3%, 2채 이상이 14.1%, 무소유자가 12.3%를 차지하였고, 토지는 64.6%가 소유하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 건물과 토지의 매매 경험은 각각 27.4%, 15.8%가 있었던 것으로 응답하였다.

<표 5-4> 응답자 일반현황 분포

구분	응답자 비율(%)	구분	응답자 비율(%)
성별		주택유형	
남자	50.1	단독주택	33.9
여자	49.9	아파트	52.2
연령		연립·다세대주택	11.2
30대	33.8	기타	2.7
40대	32.0	주택 점유형태	
50대 이상	34.2	자가	73.5
직업		차가	24.3
농·임·어업	6.0	무상 및 기타	2.1
자영업	16.4	무응답	0.1
판매·영업·서비스	9.5	소유주택수	
생산·기능·노무직	5.3	없음	12.3
사무·관리·전문직	22.4	1채	69.3
주부	31.5	2채 이상	14.1
학생	0.4	무응답	4.4
무직·기타·무응답	8.5	전용면적	
소득		25.7평 이하	56.5
100만원 이하	9.0	25.8평 이상	39.8
101~200만원	18.9	토지소유 여부	
201~300만원	25.7	있다	64.6
301~400만원	16.9	없다	35.4
400만원 이상	23.5	토지매매 경험	
건물 매매 경험		있다	15.8
있다	27.4	없다	84.2
없다	72.6		

2. 「토지에 대한 국민의식조사」 결과

1) 토지투자에 대한 인식

(1) 토지에 대한 관심도

사회가 점차 복잡해지고 다원화됨에 따라 토지에 대한 수요도 다양화되고 있어, 이에 부합하는 토지정책을 수립하는 데 고려해야할 요소는 한층 더 증가하였다. 토지정책이 그 실효성과 정합성을 갖기 위한 일차적인 변수는 토지에 대한 국민의 관심도와 태도를 파악하는 것이다.

국민의 토지에 대한 일반적인 태도를 살펴보기 위해 「귀하는 신문이나 텔레비전에서 땅에 대한 이야기가 나올 때 관심을 가지시는 편이십니까?」라는 질문을 한 결과, ‘매우 관심이 있다’가 19.4%, ‘대체로 관심이 있다’가 47.6%로 총 응답자의 67.0%가 토지에 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다.

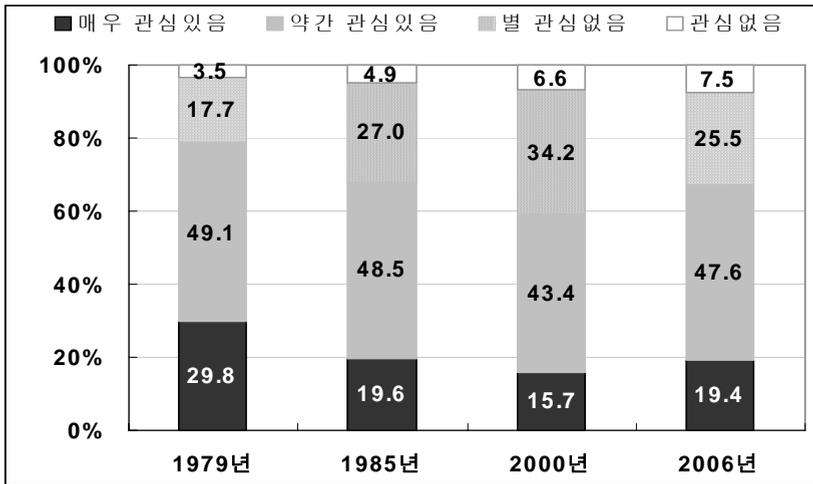
<표 5-5> 지역별 토지에 대한 관심도

(단위 : %, 명)

지역 구분		매우 관심있음	약간 관심있음	별 관심없음	관심없음	합계
전 국		19.4	47.6	25.5	7.5	1800(100.0)
수도권	수도권	20.2	50.6	23.3	5.9	874(100.0)
	이외 지역	18.6	44.6	27.6	8.9	926(100.0)
도시규모	대도시	20.3	48.2	25.1	6.4	856(100.0)
	중소도시	19.4	47.6	25.9	6.9	770(100.0)
	읍면	15.1	44.3	25.7	14.9	174(100.0)
서울	전체	21.2	48.4	26.0	4.4	386(100.0)
	강남권	17.1	59.5	21.3	2.1	73(100.0)
	이외 지역	22.2	45.8	27.1	4.9	313(100.0)

이와 같은 토지에 대한 관심도를 조사년도 별로 비교해보면, 점차 약해지고 있다가 최근에 다시 높아지는 것으로 분석된다. 토지에 대한 관심도는 1979년에는 78.9%로 매우 높게 나타났으나, 1985년에 68.1%, 2000년에 59.1%로 감소하고, 2006년에는 67.0%로 다시 증가하였다. 하지만, 관심도의 수준은 1985년과 비슷하여 초기조사 때보다 낮게 나타났다.

<그림 5-1> 토지에 대한 관심도 변화



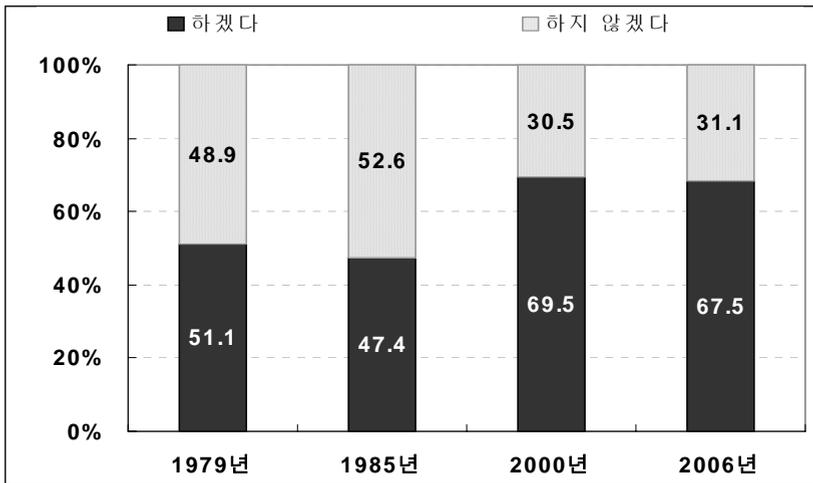
(2) 토지를 이용한 재산증식에 대한 시각

토지는 인간이 생활을 영위하는데 필수적인 공간이라는 1차적인 이유 이외에도 경제활동과 문화활동, 재산증식의 수단으로서 그 수요가 증대하고 있다. 그러나 토지는 공급이 제한되어 있기 때문에 토지에 대한 가수요가 항상 잠재되어있다.

토지를 이용한 재산증식에 대한 시각을 살펴보고자 『재산을 늘리기 위해 땅, 주택, 건물 등을 사고파는 것이 사회적으로 문제가 된다고 보십니까?』라는 질문을 한 결과, 전체 응답자의 2/3이상이 재산증식을 위해 토지를 사고파는 것이 사

회적으로 문제가 되지 않는다고 응답하였다. 이는 1975년 51.1%, 1985년 47.4%에 비해 50% 정도 증가한 것으로, 토지에 대한 투자 및 투기에 대한 부정적 의식이 현저히 감소하였다. 이를 뒤집어 보면, 자산 증식을 위하여 토지투기를 하지 않겠다는 반응이 48.9%에서 31.1%로 감소한 것으로 본인도 기회가 되면 투기를 하겠다는 적극적 참여의지를 나타내는 것이라 할 수 있다.

<그림 5-2> 토지를 이용한 재산증식에 대한 인식 변화



토지를 이용한 재산 증식에 대한 의식은 젊은 계층일수록, 소득이 많을수록 문제될 것이 없다는 반응이 높았다. 30대는 문제가 된다는 응답이 42.5%이나, 50~60대는 55.4%가 문제가 된다고 응답하여, 연령층이 높을수록 규범적인 의식이 강하고, 젊을수록 경제 우위적 의식이 강하였다.

지역별로는 읍면지역이 50.5%, 대도시 48.0%보다 다소 높고, 수도권 지역보다 수도권 이외 지역이 토지를 이용한 재산 증식에 대한 부정적 견해가 다소 높았다.

<표 5-6> 토지를 이용한 재산증식에 대한 인식

(단위 : %, 명)

구 분		문제가 된다	문제가 되지 않는다	모름/무응답	합계	
전 체		47.4	50.5	2.2	1800(100.0)	
지역별	수도권	수도권	46.2	52.5	1.4	874(100.0)
		이외 지역	48.5	48.6	2.9	926(100.0)
	도시규모	대도시	48.0	50.4	1.7	856(100.0)
		중소도시	46.0	51.3	2.7	770(100.0)
		읍면	50.5	47.1	2.4	174(100.0)
소득별	100만원 이하		58.0	37.4	4.6	162(100.0)
	100~200만원		51.1	45.4	3.5	340(100.0)
	200~300만원		45.6	53.1	1.3	462(100.0)
	300~400만원		47.0	52.5	1.0	422(100.0)
	400만원 이상		42.0	57.0	1.0	422(100.0)
연령별	30대		42.5	56.3	1.2	608(100.0)
	40대		43.9	54.8	1.3	577(100.0)
	50대 이상		55.4	40.6	4.0	616(100.0)

(3) 토지 및 주택에 대한 선호도

토지와 주택의 선호도와 관련하여 「여유 돈을 가지고 있다면 다음의 어디에 우선적으로 쓰겠습니까?」라는 질문에 다른 투자대상보다 토지와 주택에 투자하겠다는 응답이 높았다.

토지 및 주택의 선호도를 지역별로 분석해 보면, 읍면지역을 제외한 모든 지역에서 토지와 주택에 대한 선호도가 가장 높았다. 토지와 주택을 세분해서 보면, 지역에 따라 다소 차이를 보인다. 수도권, 대도시에서는 토지보다는 주택을 선호하였고, 특히 서울 강남권의 경우에는 주택의 선호가 36.2%로 다른 지역보다 월등히 높았다.

그리고 소득이 높고 학력이 높을수록 토지와 주택, 주식·채권의 선호가 높았으며, 소득이 낮고 학력이 낮을수록 은행예금을 선호하고 있었다. 소득에 따른

토지와 주택의 선호는 거의 차이가 없었다. 주택소유자가 무주택자보다, 특히 2채 이상 다주택 소유자의 토지선호도가 높았다. 주택이 없는 사람의 경우 22.4%가 토지를 매입하겠다고 답변하였으나, 2채 이상 소유자는 40.5%가 토지를 매입하겠다고 응답하였다.

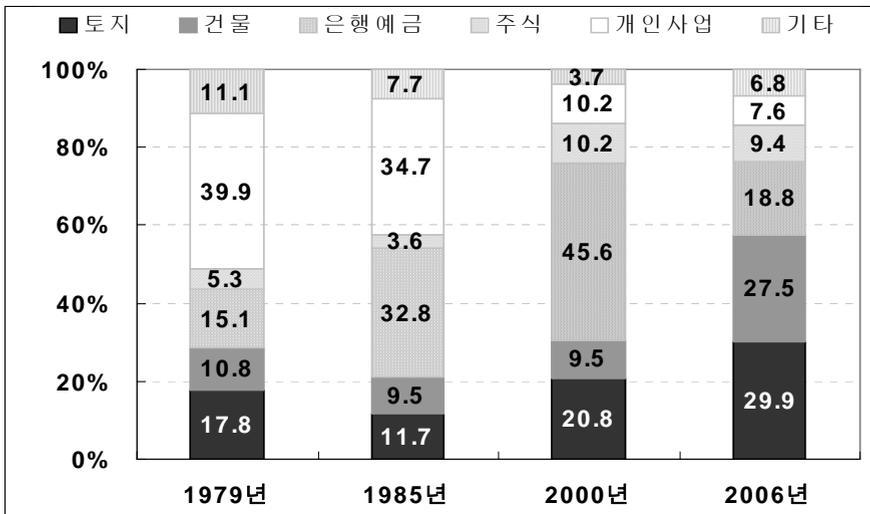
<표 5-7> 부동산 선호도

(단위 : %, 명)

구 분		은행예금	주식채권 증권	땅 매입	주택 및 건물 매입	개인사업	기타	합계	
전 체		18.8	9.4	29.9	27.5	7.6	6.8	1800 (100.0)	
지역별	수도권	수도권	16.7	10.5	28.1	32.5	6.9	5.3	874 (100.0)
		이외 지역	20.7	8.2	31.7	22.9	8.3	8.2	926 (100.0)
	도시규모	대도시	15.7	11.8	28.6	32.2	6.8	4.9	856 (100.0)
		중소도시	20.6	7.5	30.5	24.9	8.7	7.8	770 (100.0)
		읍면	25.5	5.3	33.9	16.3	7.3	11.7	174 (100.0)
	서울	전체	15.2	14.0	24.8	35.5	6.4	4.1	386 (100.0)
		강남권	17.0	15.0	21.3	36.2	8.5	2.0	73 (100.0)
		이외 지역	14.8	13.8	25.6	35.4	5.9	4.5	313 (100.0)
	소득별	100만원 이하	33.4	2.4	19.3	19.8	10.4	14.7	162 (100.0)
100~200만원		19.5	8.1	30.8	25.7	7.2	8.7	340 (100.0)	
200~300만원		20.4	10.1	29.6	28.2	6.3	5.4	462 (100.0)	
300~400만원		12.5	11.5	32.7	28.2	10.7	4.4	305 (100.0)	
400만원 이상		12.1	11.3	32.9	32.1	7.4	4.2	422 (100.0)	
학 력별	중졸 이하	35.5	1.8	25.3	16.7	6.0	14.7	243 (100.0)	
	고 졸	18.2	7.6	32.5	27.3	8.4	6.0	640 (100.0)	
	대학 재학 이상	14.0	12.8	29.4	31.2	7.6	5.0	893 (100.0)	

부동산에 대한 선호는 1979년의 조사결과보다 많이 높아졌다. 토지와 주택에 대한 선호는 1979년에 28.6%에서, 토지거래허가 신고제 도입 및 양도소득세 강화로 1985년에 21.2%로 다소 주춤하였다. 1990년 말 IMF이후 토지에 대한 규제가 완화되고 다시 토지가 가진 재산증식 수단으로서의 매력이 부각되면서, 그 선호도도 높아져 2000년에는 30.3%로 높아졌다. 최근에는 시장의 유동성 자금, 저금리 등 외부환경 요인으로 인해 토지와 주택의 선호도는 더욱 높아져 57.4%로 나타나 1979년에 비해 2배 정도 증가하였다.

<그림 5-3> 토지에 대한 선호도 변화



토지유형에 따른 선호는 투자목적의 농지·임야가 34.2%로 가장 높았으며, 다음으로 집지을 토지가 30.9%로 대부분을 차지하였다. 이는 토지나 주택 소유 유무에 따라 무주택자는 45.3%가 집지을 택지를 선호하고, 1주택 소유자는 32.5%, 2주택 소유자는 46.1%가 투자목적의 농지나 임야를 선호하였다. 토지에 대한 선호는 지역에 따라 다소 차이를 보이는데, 수도권 이외 지역과 읍면지역에서는 농사지를 농지에 대한 선호가 다른 지역에 비해 높은 편이며, 서울 등 대도시에서는 투자목적의 농지·임야를 선호하는 것으로 나타났다. 특히 서울 강남권은 별

장용 임야에 대한 선호가 타 지역에 비해 눈에 띄게 높았다. 소득에 따른 선호 토지를 살펴보면, 소득이 높을수록 투자목적의 농지·임야를, 소득이 낮을수록 집지을 땅을 선호하는 것으로 나타났다. 특히, 투자목적의 농지·임야에 대한 선호가 최하위 소득계층이 14.6%, 최상위 소득계층 46.8%로 3배 이상의 차이를 보였다.

<표 5-8> 구매 선호 토지유형

(단위 : %, 명)

구분		투자목적 농지·임야	집지을 토지	농지	산림조성 임야	묘지로 쓸 임야	별장용 토지	기타	사지 않음	합계	
전 체		34.2	30.9	13.3	4.5	2.7	7.3	2.2	5.0	1800 (100.0)	
지역별	수도권	수도권	35.9	32.6	11.3	4.1	2.3	7.4	2.2	4.2	874 (100.0)
		이외지역	32.6	29.4	15.1	4.8	3.2	7.2	2.1	5.6	926 (100.0)
	도시규모	대도시	37.8	30.0	11.0	3.5	2.5	8.4	1.7	5.2	856 (100.0)
		중소도시	31.5	30.0	12.9	3.5	2.5	8.4	1.7	5.2	770 (100.0)
		읍면	28.5	25.8	26.1	4.4	3.1	2.6	3.1	6.3	174 (100.0)
	서울	전체	39.6	30.7	11.6	2.0	2.4	7.2	2.4	4.0	386 (100.0)
		강남권	34.1	29.7	6.4	6.4	0.0	19.1	0.0	4.3	73 (100.0)
		이외지역	40.9	31.0	12.8	1.0	3.0	4.5	3.0	3.9	313 (100.0)
	소득별	100만원 이하	14.6	31.2	31.3	1.9	7.3	1.8	3.0	8.9	162 (100.0)
100~200만원		27.0	33.5	18.5	5.1	3.3	4.4	1.7	6.4	340 (100.0)	
200~300만원		34.8	36.4	9.6	3.6	2.8	7.5	2.2	3.2	462 (100.0)	
300~400만원		40.1	28.3	9.7	5.8	0.7	10.0	2.0	3.3	305 (100.0)	
400만원 이상		46.8	23.4	6.9	4.7	1.9	10.5	2.4	3.4	422 (100.0)	
수요주택	없음	28.1	45.3	8.8	3.1	1.4	7.3	1.1	4.9	221 (100.0)	
	1채	33.2	30.1	14.2	4.9	3.0	7.1	2.1	5.4	1247 (100.0)	
	2채 이상	46.1	22.3	12.2	2.8	1.4	9.2	2.9	3.2	254 (100.0)	

(4) 투자선호 대상 지역

「현재 살고 있는 시·군·구에 주택이나 건물을 매입할 의사가 있습니까?」라는 질문에 65.1%가 ‘예’라고 답변하였고 34.9%가 ‘아니다’라고 답하여, 현재 살고 있는 지역에 대해 비교적 긍정적인 반응을 나타냈다.

이러한 반응은 연령이나 학력 구분없이 유사하게 나타나고 있다. 지역별로는 수도권 내 응답자의 57.5%가 현 지역의 주택을 구매할 의사가 있다고 답한 반면, 수도권 이외 지역은 72.5%가 긍정적으로 답하여, 수도권이 상대적인 만족도가 떨어지는 것으로 분석되었다. 서울의 경우, 강남지역 주민은 66%가 현 지역 주택 매입의사를 밝혔으나 강남 이외 지역은 50.5%만이 긍정적으로 답변하였다. 특이한 것은 소득수준이 낮을수록 현 지역 내 주택 매입의사가 높은 점이다. 소득 100만원 이하 계층은 70.6%가 현 지역 주택 매입의사를 표현하였으나, 400만원 이상 소득 계층은 58.4%만이 긍정적인 답변을 하였다.

<표 5-9> 현 주거지역 주택 매입의사

(단위 : %, 명)

구분		예	아니오	합계	
전 체		65.1	34.9	1748(100.0)	
지역별	수도권	수도권	57.5	45.5	859(100.0)
		이외 지역	72.5	27.5	889(100.0)
	도시규모	대도시	63.1	36.9	843(100.0)
		중소도시	67.0	33.0	744(100.0)
		읍면	66.5	33.0	161(100.0)
	서울	전체	53.4	46.6	384(100.0)
		강남권	66.0	34.0	73(100.0)
		이외 지역	50.5	49.5	312(100.0)
	소득별	100만원 이하		70.6	29.4
100~200만원		65.1	34.9	329(100.0)	
200~300만원		67.2	32.8	452(100.0)	
300~400만원		69.5	30.5	296(100.0)	
400만원 이상		58.4	41.6	409(100.0)	

「현 거주지 이외 지역에서 주택이나 건물을 매입하고자 할 경우 어느 지역에서 사고 싶습니까?」라는 질문에는 경기도가 23.5%로 가장 높고, 서울의 서초구, 강남구, 송파구가 19.2%, 서울의 나머지 구가 16.7%로서 전체 응답자의 59.4%가 서울·경기지역을 선호하였다.

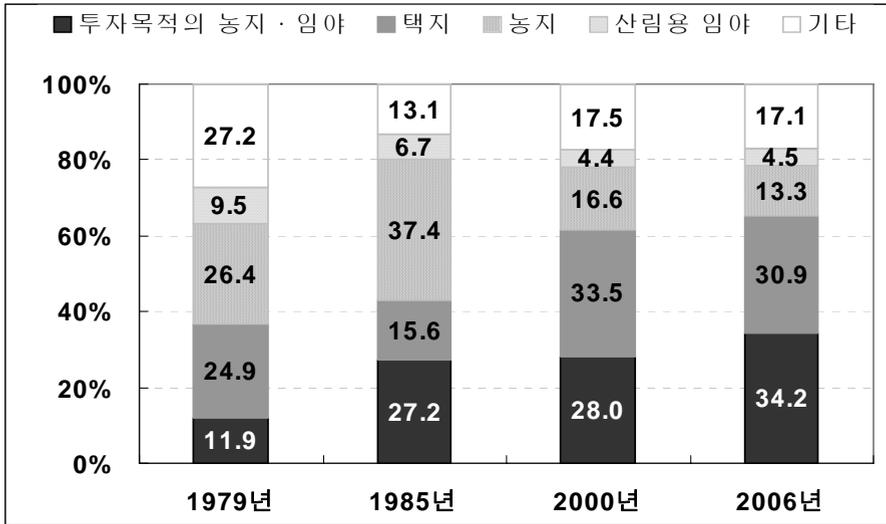
<표 5-10> 거주지 이외 주택이나 건물 매입 선호지역

(단위 : %, 명)

지역	응답비율	지역	응답비율	지역	응답비율	지역	응답비율
서울 강남권	19.2	광주	1.1	충북	1.7	경남	4.6
서울 나머지 구	16.7	대전	3.1	충남	4.5	제주	1.2
부산	3.6	울산	0.8	전북	2.4	모름/무응답	2.3
대구	1.5	경기	23.5	전남	2.3	합계	610 (100.0)
인천	0.6	강원	7.0	경북	3.7		

선호하는 토지유형의 시계열적 변화를 살펴보면, 농지에서 택지 또는 택지로의 전용 가능성이 높은 토지로 변화하였다. 1979년에는 농사지을 농지가 26.4%, 1985년에는 37.4%로 가장 높았지만, 2000년에는 택지가 33.5%로 높아졌다. 그리고 2006년에는 투자목적의 농지·임야가 34.2%로 가장 선호도가 높고, 농사지을 농지에 대한 선호는 상대적으로 감소하였다. 이는 1990년대 중반 이후 농산물시장개방에 따른 영향으로 농사지을 농지에 대한 선호는 감소하고 있지만, 투자목적의 농지나 임야에 대한 선호는 크게 높아졌음을 나타낸다. 택지로 전용하고자 하는 투자목적의 농지나 임야와 택지에 대한 선호가 급격히 증가하고 있어, 자본이득을 챙기기 위한 토지소유가 늘고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 따라서 대도시 주변의 농지와 임야를 대상으로 하는 투기와 택지로의 전용수요, 그로 인한 난개발 발생 가능성이 여전히 높은 것으로 볼 수 있다.

<그림 5-4> 구매 선호 토지유형의 변화



토지를 구매하고자 선호하는 지역으로는 전체 응답자의 31.6%가 서울이나 수도권을 선호하였고, 27.2%가 지방대도시 인근 지방중소도시를 선호하였다. 대·중·소도시 응답자의 30% 이상이 서울이나 수도권의 토지를 선호하였으며, 특히 수도권 응답자의 55.3%가 서울이나 수도권 지역 내 토지를 선호하였고, 서울은 60%가 선호하였다. 서울이나 수도권 다음으로 구매가 선호되는 지역은 개발 잠재력이 있는 지방 대도시 인근으로 27.2%가 응답하였다. 특히, 수도권 이외 지역에서 선호하는 것으로 나타났다.

반면, 농촌지역 토지를 구매하겠다는 응답은 20.8%이다. 농촌지역 토지에 대한 선호는 읍면지역이 48.5%로 가장 높고, 서울이나 수도권, 대도시 지역의 경우 12~15%로 매우 낮게 나타났다. 이는 비도시지역보다 도시지역 주민이 투자가치에 더 민감하게 대응하고 있음을 나타내는 것으로, 개발 잠재력이 있는 지역에 투자하고자 하는 향후 투자수익에 대한 기대감이 반영된 것으로 보여진다. 아울러 이러한 사실은 서울·수도권이 전국적인 투자선호지역이라는 사실도 시사하고 있다.

<표 5-11> 지역별 구매선호 토지 대상지역

(단위 : %, 명)

지역 구분		서울이나 수도권	지방 대도시	지방대도시 인근 지방중소도시	지방대도시 인근이 아닌 지방중소도시	농촌지역	기타	모름	합계
전국		31.6	10.8	27.2	7.8	20.8	1.4	0.5	1711 (100.0)
수도권	수도권	55.3	3.8	18.7	5.1	14.9	1.8	0.5	837 (100.0)
	이외 지역	8.9	17.5	35.3	10.3	26.4	1.1	0.5	874 (100.0)
도시 규모	대도시	36.4	17.5	24.9	5.4	14.1	1.5	0.3	811 (100.0)
	중소도시	30.5	4.8	30.7	9.8	22.0	1.4	0.7	736 (100.0)
	읍면	12.1	4.6	22.9	10.0	48.5	1.3	0.6	163 (100.0)
서울	전체	60.0	3.7	17.1	4.2	12.5	2.5	0.0	370 (100.0)
	강남권	60.0	2.2	17.8	0.0	17.7	2.2	0.0	70 (100.0)
	이외 지역	60.0	4.1	16.9	5.1	11.3	2.6	0.0	301 (100.0)

선호하는 주택·건물도 토지와 마찬가지로 지역에 따라 차이를 보였다. 전체적으로는 단독주택이 37.8%로 선호도가 가장 높았고, 다음으로 일반아파트(26.6%), 상가건물(20.2%) 순이었다. 오피스텔, 연립 및 다세대주택에 대한 선호는 각각 11.0%, 1.8%로 매우 낮게 나타났다. 이를 지역별로 세분하여 비교해 보면, 단독주택에 대한 선호는 대도시(34.6%)나 중소도시지역(38.4%)보다 읍면지역(51.9%)이 월등히 높게 나타났다. 그리고 수도권 지역, 서울의 강북권은 일반아파트를 선호하는 경향이 다른 지역에 비해 높았다. 특이하게도 일반아파트가 집중해 있는 서울 강남권에서는 일반아파트의 선호는 읍면지역 다음으로 매우 낮았고, 단독주택에 대한 선호가 타 지역에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 상가건물은 거의 모든 지역에서 20%대의 꾸준한 선호대상이었다.

소득에 따른 주택·건물의 선호를 살펴보면, 소득이 낮을수록 단독주택을, 소득이 높을수록 일반아파트와 상가건물을 선호하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 소득이 낮을 경우 1차적인 '주거'목적의 부동산을 우선적으로 고려하는 반

면, 여유자금을 보유하고 있는 고소득층은 ‘주거’와 ‘투자’의 두 가지 측면에서 구매대상을 선택한다는 것을 보여주고 있다. 따라서 소득이 올라갈수록 주거서비스 수준과 환금성이 상대적으로 높은 아파트를 선호하며, 투자가치가 높은 상가나 오피스텔을 선호하는 것으로 나타났다.

<표 5-12> 지역별 구매 선호 주택·건물 유형

(단위 : %, 명)

구 분		단독주택	일반아파트	주상복합아파트	연립주택 및 다세대주택	상가건물	오피스텔	기타	사지않음	합계	
전 국		37.8	26.6	8.4	1.8	20.2	1.1	1.2	2.9	1800 (100.0)	
지역별	수도권	수도권	34.5	30.9	9.0	2.0	19.9	0.7	1.2	1.7	874 (100.0)
		이외지역	41.0	22.4	7.7	1.6	20.6	1.4	1.2	4.0	926 (100.0)
	도시규모	대도시	34.6	28.6	8.5	1.9	23.0	0.9	0.9	1.5	856 (100.0)
		중소도시	38.4	28.6	8.5	1.9	23.0	0.9	0.9	1.5	770 (100.0)
		읍면	51.4	17.6	5.7	2.5	11.9	1.8	1.5	7.6	174 (100.0)
	서울	전체	35.7	30.7	8.0	2.8	20.4	0.8	1.2	0.4	386 (100.0)
		강남권	44.7	21.3	10.6	2.1	17.1	0.0	4.3	0.0	73 (100.0)
		이외지역	33.6	32.9	7.4	3.0	21.1	1.0	0.5	0.5	313 (100.0)
	소득별	100만원 이하	57.6	17.7	3.7	4.4	12.2	1.3	0.4	2.8	162 (100.0)
		100~200만원	43.8	22.8	8.7	3.0	15.1	1.6	1.8	3.1	340 (100.0)
200~300만원		36.4	28.6	7.8	0.8	21.9	0.6	1.6	2.1	462 (100.0)	
300~400만원		30.7	29.5	11.1	0.8	24.0	1.1	0.0	2.9	305 (100.0)	
400만원 이상		29.7	31.2	8.8	1.6	22.8	1.2	1.6	3.2	422 (100.0)	

선호하는 주택·건물의 입지지역은 수도권이 전체의 60.0%로 수도권에 수요가 집중되었다. 특히, 수도권과 서울 거주자의 약 80%가 수도권의 주택·건물을

선호하였다. 이처럼 수도권 지역의 주택·건물에 대한 선호는 토지에 대한 선호보다 더 집중되고 있어, 수도권의 아파트와 상가에 대한 투자와 투기수요는 지속적으로 잠재되어 있는 것으로 보인다.

한편 서울 강남권내 부동산 구매를 원하는 비율은 19.2%이고, 강남권 부동산 선호는 강남권 주민(12.5%)보다 강남권 이외 지역 주민(26.9%)이 두 배 이상 높았다.

<표 5-13> 지역별 구매선호 주택 및 건물 입지지역

(단위 : %, 명)

지역 구분		서울 강남권	서울 강남 이외 지역	수도권	수도권 이외 지역	합계
전국		19.2	16.7	60.0	40.0	610(100.0)
수도권	수도권	23.6	20.3	77.2	22.8	365(100.0)
	이외 지역	12.7	11.3	34.4	65.6	245(100.0)
도시 규모	대도시	20.5	18.1	64.7	35.3	311(100.0)
	중소도시	18.3	15.4	57.9	42.1	245(100.0)
	읍면	16.4	14.6	43.5	56.5	54(100.0)
서울	전체	24.9	22.4	80.1	19.9	179(100.0)
	강남권	12.5	18.7	62.5	37.5	25(100.0)
	이외 지역	26.9	23.0	83.0	17.0	154(100.0)

2) 토지문제에 대한 인식

국민들이 토지문제에 대해 어떻게 인식하는가를 파악하는 것은 토지문제를 진단하여 토지정책의 우선순위와 정확한 목표를 설정하고, 그 적합성과 실천성을 높이는 데에 활용될 수 있다. 이번 조사에서 「우리나라에서 토지와 관련하여 가장 심각한 문제는 무엇이라고 보십니까?」라는 질문을 활용하여, 토지에 대한 문제의식을 파악하였다.

설문결과 ‘토지를 투기수단으로 이용한다’의 응답자가 29.8%로 가장 많았으며, ‘일부 사람들이 너무 많은 토지를 갖고 있다’가 21.1%, ‘토지를 무질서하게 개발한다’가 17.4%, ‘토지정책이 허술하다’가 12.2%를 나타냈다.

토지를 소유하고 있는 사람과 없는 사람의 반응을 비교해 보면, 일부 응답에서 뚜렷한 입장차를 나타내고 있다. ‘토지를 투기수단으로 이용한다’의 응답에는 토지가 없는 응답자가, ‘토지 규제가 심하다’에는 토지를 가지고 있는 응답자의 비율이 더 높았다.

지역별로 토지문제 의식을 살펴보면, 전체적으로 토지문제의 심각성을 인식하는 경중에는 큰 차이가 없으나 그 강도에서는 차이가 있었다. 수도권 지역은 수도권 이외 지역에 비해 ‘토지를 무질서하게 개발한다’를 ‘토지가 비싸다’라는 토지문제보다 더 심각하다고 응답하여, 그 인식의 차이를 보였다. 그리고 도시규모가 작을수록 ‘토지가 비싸다’, ‘토지를 투기수단으로 이용한다’, ‘토지규제가 심하다’에 더 많은 응답을 하였다.

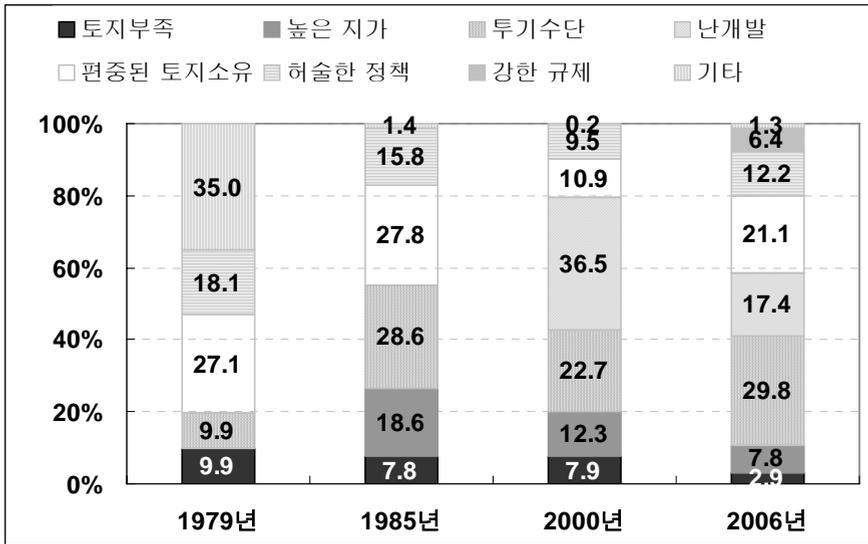
<표 5-14> 가장 심각한 토지문제에 대한 인식

(단위 : %, 명)

구 분	토지 부족	높은 지가	투기수단으로써 토지이용	무질서한 토지개발	편중된 토지 소유	허술한 토지 정책	강한 토지 규제	기타	모름	합계		
전 국	2.9	7.8	29.8	17.4	21.1	12.2	6.4	1.3	1.1	1800 (100.0)		
지역별	수도권	수도권	2.7	6.4	29.4	19.1	21.0	13.5	5.9	1.1	0.9	874 (100.0)
		이외지역	3.0	9.2	30.1	15.8	21.2	11.1	6.8	1.5	1.3	926 (100.0)
	도시규모	대도시	3.4	6.1	29.4	18.1	21.9	13.1	5.4	1.5	1.1	856 (100.0)
		중소도시	2.4	9.1	29.9	17.7	21.1	11.4	6.4	1.2	0.8	770 (100.0)
		읍면	2.3	10.8	30.6	12.3	17.5	11.5	11.0	1.1	2.9	174 (100.0)
	서울	전체	3.2	5.2	29.6	18.8	20.4	15.2	4.8	1.6	1.2	386 (100.0)
		강남권	6.4	6.4	27.6	17.1	23.3	10.6	6.4	2.1	0.0	73 (100.0)
		이외지역	2.4	4.9	30.0	19.2	19.7	16.3	4.4	1.5	1.5	313 (100.0)
	토지 소유별	소유 토지 있음	2.9	8.4	26.9	17.0	21.7	12.6	8.5	1.1	0.8	1163 (100.0)
소유 토지 없음		2.8	6.8	34.9	18.0	20.1	11.5	2.5	1.6	1.7	637 (100.0)	

토지문제에 대한 인식은 시대에 따라 다르게 나타났다. ‘토지가 부족하다’와 ‘토지가 비싸다’를 가장 심각한 토지문제로 인식하는 비율이 1979년 이후로 지속적으로 감소하고 있다. 반면, ‘토지를 투기수단으로 이용한다’와 ‘일부 사람들이 너무 많은 토지를 갖고 있다’를 토지문제로 인식하는 비율이 늘고 있다.

<그림 5-5> 가장 심각한 토지문제에 대한 인식의 변화



토지가격이 상승하는 이유는 토지로부터 자본이득이 높게 발생하는 데에 따른 것으로서, ‘일부 사람의 투기’때문으로 보는 응답이 26.2%로 가장 높게 나타났고, ‘현금보다는 땅을 가지고 있는 게 유리하기 때문이다’는 응답이 19.0%였다. 한편, 느슨한 정부정책이나 부동산유통 구조상의 조작 때문에 지가가 상승한다는 답변도 23%에 달한다. 즉, 응답자의 12.9%는 ‘부동산업자들의 조작’을, 10.8%는 ‘투기 억제 수단에 문제’를 지적하고 있었다.

읍면지역보다 대도시로 갈수록 지가상승의 원인을 ‘현금보다 땅을 가지고 있는 게 유리하다는 인식’과 ‘투기억제 수단의 미흡’으로 인식하는 경향이 더 강했으며, ‘일부 사람의 투기’와 ‘부동산업자들의 조작’에서는 그 반대의 경향을 보였다.

다. 서울의 강남권과 강남권 이외 지역에서는 ‘현금보다는 땅을 가지고 있는 게 유리하다는 인식’, ‘은행 이자가 낮아서’, ‘땅 이외의 투자처가 없어서’라는 원인 인식에서 차이가 뚜렷했다.

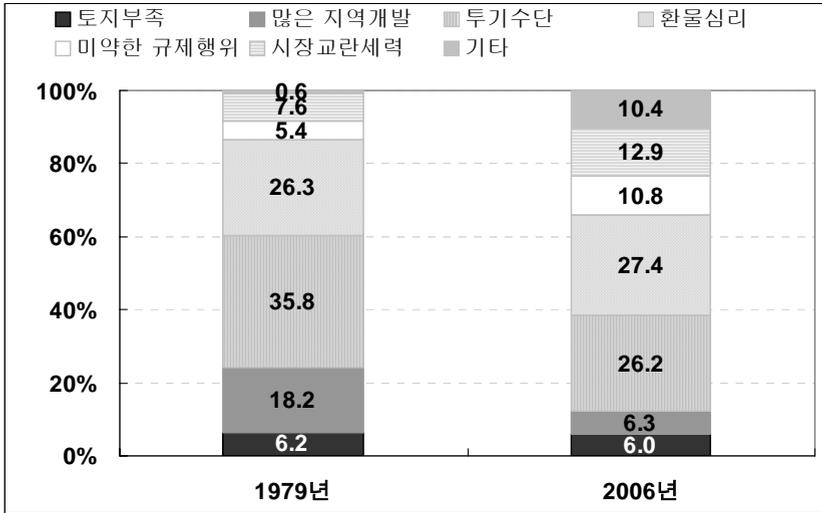
<표 5-15> 지역별 지가 상승 이유

(단위 : %, 명)

지역 구분	토지 부족	많은 지역개발	토지 투기	현금보다 토지소유가 유리	저 금리	시중의 많은 현금	토주외의 투자처 부재	투기억 제수단 미흡	시장교란세력	모름	합계	
전국	6.0	6.3	26.2	19.0	8.8	1.9	6.5	10.8	12.9	1.6	1800 (100.0)	
수도권	수도권	6.9	7.9	23.5	20.5	8.1	2.0	6.7	10.8	12.2	1.5	874 (100.0)
	이외지역	5.2	4.9	28.8	17.6	9.5	1.8	6.3	10.8	13.5	1.6	926 (100.0)
도시규모	대도시	7.0	6.2	25.3	19.7	8.8	1.4	7.1	11.9	11.6	0.9	856 (100.0)
	중소도시	5.5	7.2	26.3	19.4	8.2	2.5	6.2	9.8	13.0	1.9	770 (100.0)
	읍면	3.6	2.9	30.6	13.7	11.8	1.3	5.1	9.5	18.1	3.4	174 (100.0)
서울	전체	7.2	6.4	22.0	22.8	8.0	0.8	6.4	12.4	12.8	1.2	386 (100.0)
	강남권	6.4	4.2	23.4	27.7	2.1	0.0	10.7	12.8	10.6	2.1	73 (100.0)
	이외지역	7.4	6.9	21.7	21.7	9.3	1.0	5.4	12.3	13.3	1.0	313 (100.0)

토지 가격이 상승하는 원인을 바라보는 국민들의 시각변화를 1979년과 2006년 조사결과로 살펴보면, ‘땅이 부족해서’, ‘환물심리’를 지가상승의 원인으로 생각하는 비율은 거의 변화가 없었다. 하지만, ‘일부 사람들의 투기’ 때문이라는 응답 비율이 35.8%에서 26.2%로 감소하였고, 반대로 ‘미약한 규제 수단’이 5.4%에서 10.8%로, ‘부동산업자들의 조작’이 7.6%에서 12.9%로 증가하여 부동산대책의 미흡과 부동산업자의 시장교란 역할에 대한 지적이 높아졌다.

<그림 5-6> 지가 상승 이유에 대한 인식 변화



그렇다면, 지가를 안정시키기 위한 방안에 대해서는 어떠한 생각을 갖고 있는지를 조사해 봤다. 일반 국민들은 지가안정방안으로 토지공급 확대보다는 토지 수요를 억제하는 방향의 정책이, 그리고 직접적인 시장감시가 조세강화보다 더 실효성이 있다는 것으로 응답하였다. ‘투기지역 또는 투기 예상지역에 대한 감시와 규제강화’가 33.5%, ‘은행금리를 높인다’와 ‘보유세율을 높이고, 양도세율을 높인다’가 각각 18.3%, ‘이용할 수 있는 땅을 늘린다’가 12.6%의 순으로 나타났다. 이러한 경향은 지역별로 유사하지만, 수도권 경우에는 ‘보유세율을 높이고, 양도세율을 높인다’보다 ‘은행금리를 높인다’와 ‘이용할 수 있는 땅을 늘린다’의 응답이 더 높았다.

특히, 전문가들이 효과적인 시장안정정책으로 제시하는 시장기능 존중정책에 대한 지지도는 서울 강남권에서만 높게 나타났다. ‘토지공급확대’방안에 대한 지지도는 서울 강남권에서 23.5%로 유일하게 높게 나타났고, ‘감시와 규제강화’방안에 대해서는 강남권의 지지도가 가장 낮게 나타났다. 이는 부동산 정책의 인지도와 실효성에 대한 직접 학습효과가 타 지역보다 높은 데에 기인하는 것으로 유추된다.

<표 5-16> 지가 안정을 위한 효과적인 방안(지역별)

(단위 : %, 명)

지역 구분	토지공급 확대	감시와 규제강화	보유세 강화 양도세 강화	보유세 강화 양도세 완화	금리 인상	기타	모름	합계
전국	12.6	33.5	18.3	8.7	18.3	4.2	4.5	1800(100.0)
수도권	수도권	14.5	31.0	17.6	8.8	20.1	4.1	874(100.0)
	이외지역	10.7	35.9	19.0	8.6	16.6	4.2	926(100.0)
도시 규모	대도시	12.9	32.0	20.6	8.4	18.0	4.2	856(100.0)
	중소도시	11.9	35.0	17.3	9.2	18.2	3.9	770(100.0)
	읍면	14.2	34.2	11.9	7.7	19.7	5.3	174(100.0)
서울	전체	16.4	28.4	18.0	9.2	19.2	4.4	386(100.0)
	강남권	23.5	25.4	17.1	10.6	19.2	4.3	73(100.0)
	이외지역	14.7	29.1	18.3	8.9	19.2	4.4	313(100.0)

3) 현 토지정책에 대한 인식

(1) 토지 개발과 보전에 대한 인식

토지정책은 과거 개발 우위에서 점차 보전 중시 쪽으로 전환되어야 한다는 시대적 요구에 직면해 있다. 그러나 토지정책에서 보전측면을 고려하는 속도가 사회구성원의 의식 수준에 미치지 못해 이른바 ‘속도의 충돌’이 사회 곳곳에서 나타나고 있다. 그 예로 새만금 간척사업, 동강댐 건설, 천성산 터널공사 등이 있다.

이러한 개발과 보전의 갈등이 야기되고 공존하는 국책사업들에서 국민들은 어떠한 견해를 가지고 있는지를 질문한 결과, ‘계획대로 개발해야 한다’는 응답이 41.2%로 환경보전을 고려해야 한다는 응답보다는 다소 적었다. 하지만, 연령에 따른 인식의 차이는 현저하여, 젊은 연령층일수록 개발보다는 환경을 우선적으로 고려해야 한다고 응답하였다. 50대의 경우 ‘계획대로 개발해야 한다’는 응답이 53.4%이고, ‘환경적으로 중요한 지역은 개발을 중지해야 한다’는 반응이 29.1%이었다. 그러나 30대는 이와 반대되는 반응으로서 ‘계획대로 개발’은 28.3%, ‘개발 중지’가 57.9%에 달하고 있었다. 40대는 30대의 중간적 입장으로서

개발과 보전에 대한 중립적 반응을 보였다. 이러한 연령별 반응은 앞으로 시간이 지날수록 보전에 대한 요구가 점차 높아질 것임을 나타낸다.

한편, 지역별로는 수도권 지역이 비수도권 지역보다, 도시규모가 클수록 환경 보전을 더 고려해야 한다는 입장이었다. 수도권과 대도시의 경우 타 지역보다 ‘계획대로 개발해야 한다’는 반응이 ‘환경적으로 중요한 지역은 개발사업을 중지해야 한다’는 반응보다 훨씬 낮게 나타났지만, 읍면지역과 수도권 이외 지역은 개발지지도가 보전보다 높게 나타났다. 이는 도시지역일수록 환경보전의식이 높다는 것을 시사한다.

하지만, 특이한 것은 서울지역으로서 서울 전체로는 ‘계획대로 개발’보다 ‘개발사업 중지’가 높게 나타나고 있지만, 이를 강남권과 강남권 이외 지역으로 나누어보면 서로 상반된 반응이 나타났다. 강남권 이외 지역은 개발보다 보전에 대한 지지도가 가장 높았지만, 강남권은 ‘계획대로 개발’이 46.8%로 보다 높게 나타났다. 환경보전의식은 소득 및 교육 수준과 비례하는 것으로 알려져 있는데 반해, 강남권의 이러한 반응은 경제적 효율성이 우선하고 있음을 보여준다.

<표 5-17> 국토의 개발과 보전 문제에 대한 입장

(단위 : %, 명)

구 분		계획대로 개발	환경적으로 중요한 지역은 개발사업 중지	개발사업 전면중지	모름	합계	
전 국		41.2	43.8	13.3	1.7	1800(100.0)	
지역별	수도권	수도권	36.6	47.7	14.4	1.3	874(100.0)
		이외지역	45.6	40.1	12.2	2.1	926(100.0)
	도시규모	대도시	38.4	45.9	13.4	2.3	856(100.0)
		중소도시	42.7	42.9	13.5	0.9	770(100.0)
		읍면	48.8	37.2	11.7	2.3	174(100.0)
	서울	전체	35.2	48.0	14.8	2.0	386(100.0)
		강남권	46.8	40.4	12.7	0.0	73(100.0)
이외지역		32.6	49.7	15.3	2.5	313(100.0)	
연령별	30대	28.3	57.9	13.4	0.4	608(100.0)	
	40대	41.8	44.7	12.2	1.3	577(100.0)	
	50대 이상	53.4	29.1	14.2	3.3	616(100.0)	

(2) 토지이용규제에 관한 인식

우리나라에서는 토지에 대한 사유권을 인정하고 있고, 공공의 이익과 복리를 위해 필요한 경우 일부 행위를 제한할 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 사유재산권 보호를 원칙으로 하면서, 일부 공익을 위해서 사익을 제한하는 것에 대한 반응을 살펴보았다.

‘우리나라의 토지는 어떻게 이용되고 있다고 생각합니까?’라는 질문에 대해, ‘사유제 원칙을 우선하여 토지를 이용하고 있다’는 입장이 51.4%로 반 이상이 토지의 사유권을 존중해 주는 것으로 응답하였고, ‘사익보다 공익을 우선하고 있다’는 응답은 28.8%였다. 따라서 전반적으로 우리나라의 토지는 사익을 공익보다 존중하는 형태로 관리되는 것으로 인식하고 있었다.

그러나 이를 연령별로 살펴보면, 세대 간 토지이용에 대한 인식의 차이가 있음을 알 수 있었다. 연령이 높을수록 ‘사익보다는 공익에 우선하여 토지를 이용하고 있다’는 응답비율이 높는데, 이는 연령대가 높을수록 부동산 소유비율이 높은 데에 기인하는 반응일 수도 있다.

<표 5-18> 연령별 토지이용의 공익과 사익의 조화에 대한 인식

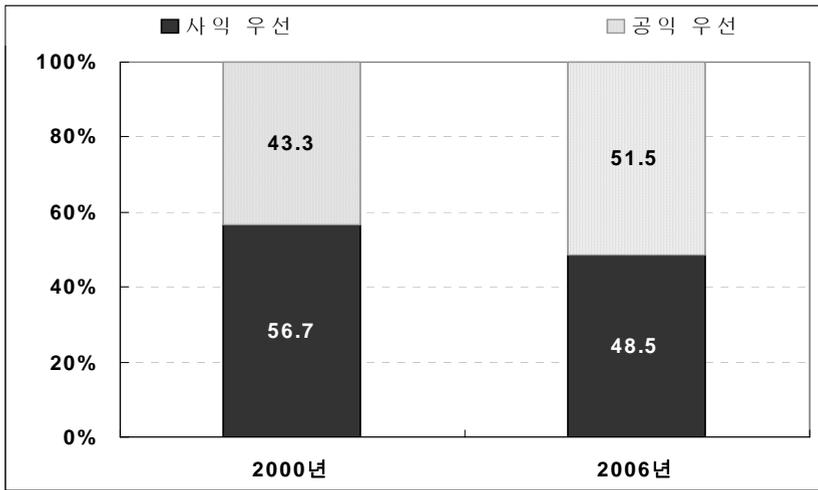
(단위 : %, 명)

연령 구분	사유제 원칙을 우선하여 이용	공익을 우선하여 이용	공익과 사익이 적절히 조화되게 이용	모름	합계
30대	59.0	28.8	7.8	4.3	608(100.0)
40대	51.7	34.0	8.7	5.5	577(100.0)
50대 이상	43.5	34.0	10.3	12.2	616(100.0)
계	51.4	32.3	9.0	7.4	1800(100.0)

시기별 인식의 차이를 2000년과 2006년의 조사결과로 비교해 보면, 토지이용이 공익을 우선한다는 응답이 2000년에는 43.3%에서 2006년에는 51.5%로 증가하여 토지소유에 대한 공적제한이 강화되는 것으로 보는 인식이 높아졌다. 이와

같은 반응은 두 가지 측면으로 해석할 수 있다. 하나는 준농림지역의 난개발방지를 위한 2002년 「국토계획법」제정과 그에 따른 비도시지역에 대한 규제강화에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 또 다른 하나는 앞에서 분석한 토지투기에 대한 일반화와 사익추구의식이 증대하면서 공적규제를 상대적으로 더 크게 받아들이는 데에 기인하는 점일 수도 있다.

<그림 5-7> 토지이용에 대한 공익과 사익의 인식차이 변화



이와 같이 토지이용규제에 대한 국민들이 느끼는 체감강도는 높아지고 있는 것에 반해, 그와 같은 토지이용규제정책의 효과에 대해서는 크지 않은 것으로 평가하였다. 2003년부터 시행되고 있는 계획적 국토관리정책으로 관리지역(구 준농림지역)에 공장이나 아파트를 무분별하게 짓지 못하도록 하고 있다. 이와 같은 국토관리정책이 농촌지역의 난개발 문제를 개선하였는지에 대해서 73.7%가 개선되지 않았다고 평가하였다. 이러한 부정적이 견해는 수도권과 대도시 지역이 다른 지역보다 높게 나타났다.

<표 5-19> 지역별 농촌지역 난개발 문제 개선에 대한 평가

(단위 : %, 명)

지역 구분	매우 개선	대체로 개선	별로 개선되지 않음	전혀 개선되지 않음	모름	합계	
전국	2.8	15.7	59.8	14.1	7.6	1800(100.0)	
수도권	수도권	2.8	14.1	60.3	15.0	7.7	874(100.0)
	이외지역	2.8	17.2	59.3	13.2	7.5	926(100.0)
도시 규모	대도시	2.5	14.1	62.0	13.8	7.6	856(100.0)
	중소도시	3.1	17.5	56.9	14.7	7.8	770(100.0)
	읍면	2.9	15.6	61.9	12.7	6.9	174(100.0)
서울	전체	2.8	13.6	61.2	14.4	8.0	386(100.0)
	강남권	4.3	19.2	53.2	17.0	6.4	73(100.0)
	이외지역	2.5	12.3	63.1	13.8	8.3	313(100.0)

정부는 복잡한 토지이용규제와 행정절차를 단순화하기 위하여 다양한 노력을 해왔다. 하지만, 국민들이 느끼는 규제 간편화 조치 효과는 아직 크지 않은 것으로 분석되었다. 토지를 이용하고 개발할 때의 행정절차가 간편화되었는지를 질문한 결과, 전체 응답자의 56.1%가 간편화되지 않았다고 인식하고 있고, 25.5%가 간편해졌다고 응답하였다. 이러한 부정적인 견해는 수도권과 대도시에서 더 강하게 나타났다. 읍면지역이나 수도권 이외 지역에서는 간편해졌다는 응답이 각각 29.1%, 27.7%로 수도권 23.1%, 대도시 25.3%보다는 다소 높았다.

<표 5-20> 지역별 토지이용 및 개발을 위한 행정절차 평가

(단위 : %, 명)

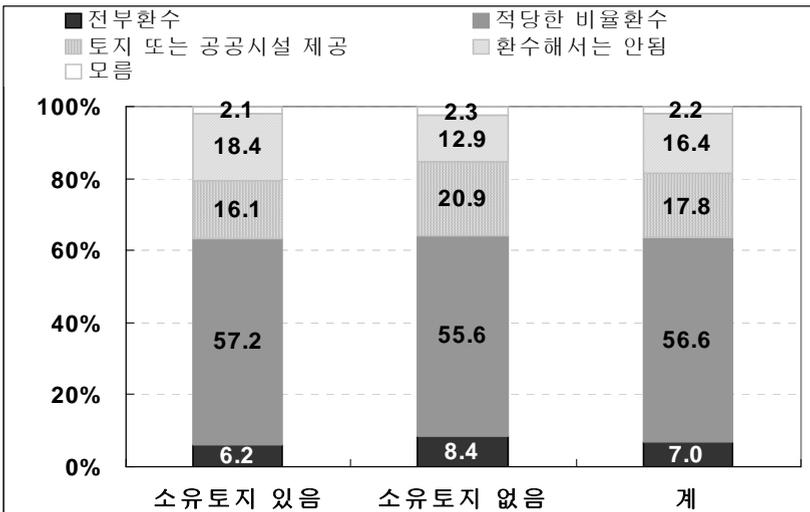
지역 구분	매우 간편	대체로 간편	별로 간편해지지 않음	전혀 간편해지지 않음	모름	합계	
전국	1.8	23.7	44.1	12.0	18.4	1800(100.0)	
수도권	수도권	1.0	22.1	44.9	13.3	18.8	874(100.0)
	이외지역	2.5	25.2	43.4	10.8	18.0	926(100.0)
도시 규모	대도시	1.1	24.2	45.3	9.2	20.1	856(100.0)
	중소도시	2.5	22.4	44.2	13.5	17.5	770(100.0)
	읍면	1.7	27.4	37.7	19.3	13.9	174(100.0)
서울	전체	1.2	23.6	44.0	10.0	21.2	386(100.0)
	강남권	2.1	21.3	42.5	12.8	21.3	73(100.0)
	이외지역	1.0	24.1	44.3	9.4	21.1	313(100.0)

(3) 토지관련 세제에 대한 인식

① 개발이익 환수에 대한 견해

우리나라는 급격한 도시화 과정에서 국가의 각종 개발계획이나 공공사업 등으로 지가가 상승하여 토지소유자가 개발이익, 즉 불로소득을 얻는 경우가 많이 발생했다. 이와 같은 개발이익은 소득불균형 문제나 건전한 근로의식 저해와 같은 각종 사회문제를 야기한다. 이로 인해 개발이익환수 문제는 토지정책의 주요과제가 되어있다. 개발이익환수에 대한 입장을 살펴보면, ‘전부 환수’가 7.0%, ‘적당한 비율환수’가 56.6%, ‘토지 또는 공공시설 제공’이 17.8%로 전체 응답자의 81.4%가 경중의 차이는 있지만 불로소득 환수에 대해 공감하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 반응은 토지소유 유무에 따라서도 약간의 차이를 보이는데, 토지를 소유하지 않은 응답자들이 토지소유자보다 다소 강력한 불로소득 환수의 입장을 견지하고 있었다.

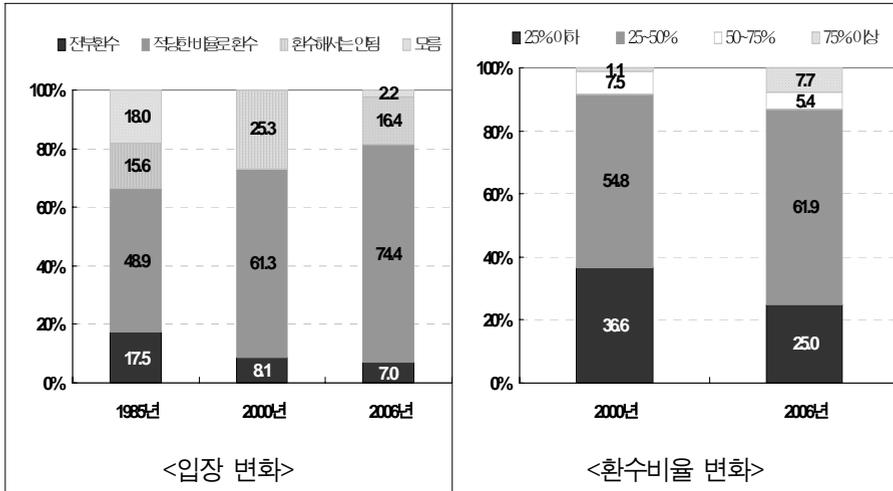
<그림 5-8> 토지소유 유무별 불로소득 환수에 대한 입장



개발이익환수에 대한 인식의 변화를 1985년, 2000년, 2006년 조사결과를 기초

로 비교해 보면, 개발이익환수지지도가 높아지고 있고 환수비율 수준도 증가하는 것으로 분석된다. 불로소득을 환수해야 한다는 응답이 1985년에는 66.4%였으나, 2000년에는 69.4%, 2006년에 81.4%로 점차 증가하였다. 또한, 개발이익 환수비율 수준도 2000년에는 25% 이하가 36.6%, 25~50% 이하가 54.8%였으나, 2006년에는 각각 25.0%, 61.9%로 점차 환수비율을 높이는 방향으로 인식이 변화하였다. 이는 불로소득을 환수해야 한다는 국민적인 공감대가 높아가고 있다는 것으로, 강도 높은 개발이익환수정책의 지지기반이 확대되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

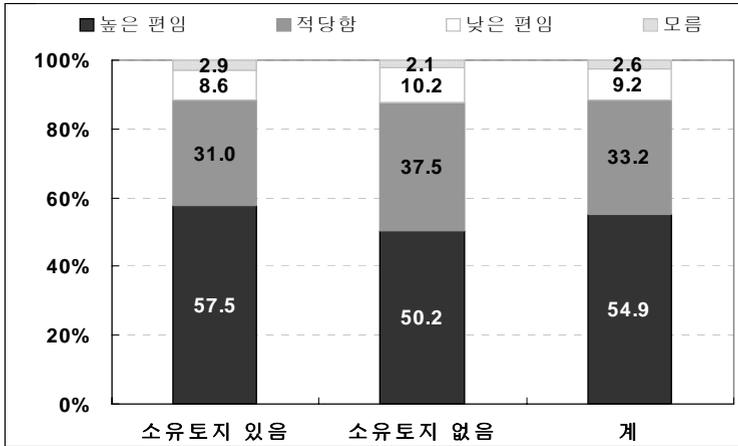
<그림 5-9> 불로소득 환수에 대한 인식 변화



② 토지 관련 세제에 대한 인식

토지관련 세제 중에서 양도소득세의 적정성에 대해 응답자의 54.9%가 높은 편으로 응답하였다. 특히, 토지를 소유하고 있는 응답자의 57.5%가 양도소득세가 높다고 응답하였는데, 이는 토지를 소유하지 않은 응답자의 50.2%보다 높은 비율이다. 그리고 토지를 매매해 본 경험이 있는 경우 67.1%가 높다고 응답하였으나, 매매경험이 없는 경우는 52.6%가 높은 편이라고 응답하였다.

<그림 5-10> 토지소유 유무별 현행 양도소득세의 적정성



지역별로는 서울 강남권에서는 59.6%가 높은 편이라고 답한 반면, 강남권 이외 지역에서는 49.7%가 높은 편이라고 응답하여, 부동산 가격이 높은 강남권에서의 부정적 반응이 높게 나타났다.

이와 같은 양도소득세가 투기 방지에 도움이 되는지에 대한 반응은 51.5%가 도움이 된다고 답하였고, 35.5%가 별로 도움이 되지 않는다고 답하였으며, 10.9%는 전혀 도움이 되지 않는다고 답하였다. 수도권 지역에서는 48.7%가 도움이 된다고 답한 반면, 수도권 이외 지역에서는 54.2%가 도움이 된다고 답하여, 수도권 보다는 비수도권에서 양도소득세 효과에 대한 긍정적인 평가가 높았다. 자산보유 수준별로 반응을 비교해보면, 무주택자보다 자가소유자가, 그리고 보유주택수가 많을수록 양도소득세의 투기방지효과가 크지 않다고 응답하였다.

토지투기를 억제하는 수단으로서 양도소득세 효과에 대한 부정적 견해는 시간이 지남에 따라 증가하는 것으로 나타났다. 양도소득세가 토지투기억제에 효과가 없다고 응답한 비율이 1976년에는 11.5%였고, 1985년에는 11.9%였으나, 2006년에는 46.4%로 현저히 증가하였다.

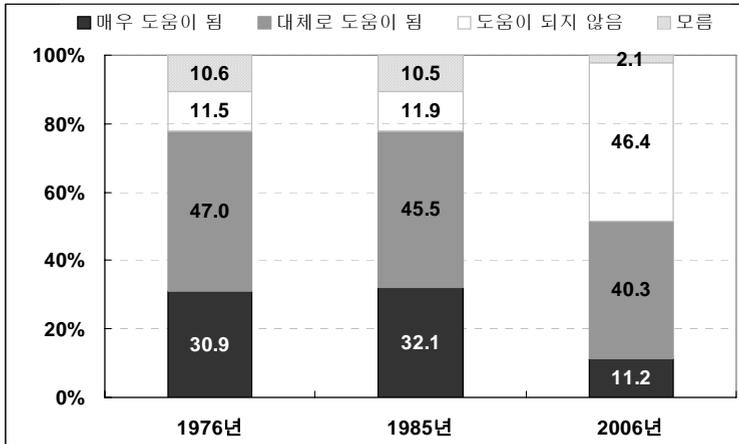
한편, 최근에 실시된 종합부동산세의 부과기준과 비율에 대해서는 대체로 적정하다고 인식하고 있지만, 다소 높다는 입장의 응답자가 약간 높은 비율로 나타났다.

<표 5-21> 투기억제 수단으로써의 양도소득세 평가

(단위 : %, 명)

구 분	매우 도움이 된다	도움이 된다	별로 도움이 되지 않는다	전혀 도움이 않는다	모름	합계		
전 국	11.2	40.3	35.5	10.9	2.1	1800(100.0)		
지역별	수도권	수도권	10.7	37.9	37.2	12.7	1.4	874(100.0)
		이외지역	11.7	42.5	33.8	9.3	2.7	926(100.0)
	서울	전체	12.4	38.4	34.4	13.6	1.2	386(100.0)
		강남권	12.8	38.2	29.8	17.0	2.1	73(100.0)
		이외지역	12.3	38.5	35.4	12.8	1.0	313(100.0)
주택유형	자가	10.5	40.2	35.8	11.4	1.9	1322(100.0)	
	차가	13.2	40.5	33.6	10.3	2.5	438(100.0)	
주택소유	없음	12.7	45.2	33.2	6.2	2.7	221(100.0)	
	1채	11.7	40.1	35.6	10.7	1.9	1247(100.0)	
	2채 이상	7.9	38.0	35.7	16.2	2.2	254(100.0)	

<그림 5-11> 양도소득세의 토지투기억제 효과에 대한 인식 변화



<표 5-22> 종합부동산세 부과기준 및 세율의 적정성

(단위 : %, 명)

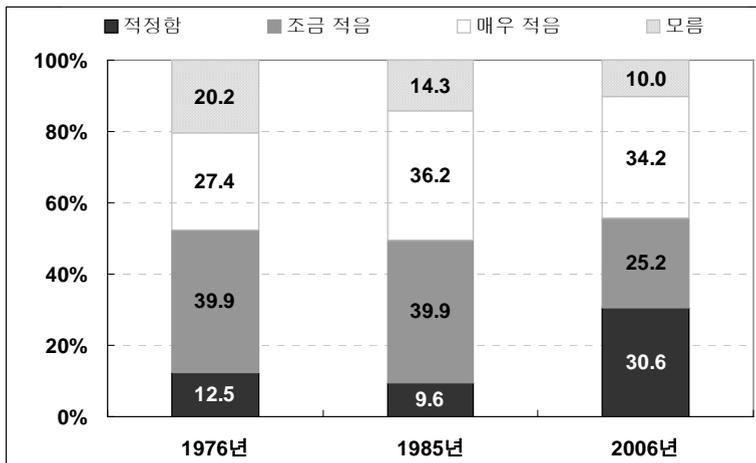
구 분	매우 높다	약간 높다	적정하다	약간 낮다	매우 낮다	모름	합계
부과기준	13.4	25.4	36.2	12.6	7.0	5.4	1800 (100.0)
세 율	12.1	23.9	34.8	13.7	9.0	6.6	1800 (100.0)

(4) 토지 공공수용에 대한 반응

정부의 방침에 따라 자신이 소유하고 있는 토지나 주택을 팔아본 경험이 있는지를 물어본 결과, 전체 응답자의 9.2%가 경험이 있다고 응답하여 우리나라 국민의 약 10명당 1명 정도는 토지 피수용 경험을 갖고 있었다. 토지수용 경험은 서울, 경기 지역보다는 지방에서 높게 나타났다. 서울에서는 5.6%가, 인천과 경기 지역에서는 7.3%가 수용을 당한 경험이 있었으며, 광주와 전라도권역에서는 14.5%가 피수용 경험이 있었다.

공공사업지마다 보상액을 둘러싸고 크고 작은 마찰이 일어나고 있다. 공공수용에 대한 보상액의 적정성에 대한 반응을 조사해 본 결과, 30.6%가 손실보상금이 적정하다고 응답하였고, 59.4%가 적다는 반응이었다. 공공수용에 따른 보상수준에 대한 긍정적 평가는 1979년에 비해 현저하게 높아진 것으로 분석되었다. 1979년에는 12.5%, 1985년에는 9.6%만이 적정하다고 응답하였다. 이는 공공 수용시의 보상수준이 점점 현실화되고 있는 데에 따른 반응인 것으로 분석된다.

<그림 5-12> 손실보상의 적정성에 대한 인식 변화



적정한 보상액 수준은 58.8%가 ‘시가가 바람직하다’고 응답하였고, ‘시가보다

높게 보상해야 한다'가 26.9%, '시가에서 개발이익을 뺀 수준으로 보상해야 한다'가 12.6%였다. 지역별로는 수도권이 비수도권 보다 시가보상에 대한 응답비율이 높았으며, 시가보다 높게 보상해야한다는 입장은 비수도권이 더 높게 나타났다. 도시규모가 작아짐에 따라 시가보다 높게 보상해야 한다는 입장을 견지하고 있었다. 연령이 높을수록 시가보상지지도가 높았고, 연령이 낮을수록 '시가보다 높게 보상해야한다'는 응답이 높았다.

한편, 개발제한구역과 같이 공공의 이익을 위하여 개인의 재산권 행사를 제한하는 지역에 대해서는 94.7%가 규제에 따른 손실을 보상해 주어야 한다고 응답하였다. 손실보상의 수준은 손실 모두를 보상하자는 입장과 일부를 보상하는 입장이 46.2%로 거의 비슷하게 나타났다. 이러한 반응은 토지소유 유무나, 매매경험 유무, 지역별로 큰 차이가 없었다. 이는 공익을 위한 조치일지라도 사익을 지나치게 제한할 경우 적절한 보상을 해야 한다는 국민적 공감대가 형성되고 있음을 시사한다.

<표 5-23> 적절한 정부보상액 수준에 대한 인식

(단위 : %, 명)

구 분		시가와 개발이익 차액	시가	시가보다 높게	모름	합계	
전 국		12.6	58.8	26.9	1.8	1800(100.0)	
지역 별	수도권	수도권	13.1	62.5	23.1	1.3	874(100.0)
		이외 지역	12.1	55.2	30.5	2.2	926(100.0)
	도시 규모	대도시	11.5	61.6	25.4	1.4	856(100.0)
		중소도시	13.9	56.4	27.9	1.9	770(100.0)
		읍면	11.7	55.4	30.0	3.0	174(100.0)
	서울	전체	11.6	64.4	22.8	1.2	386(100.0)
		강남권	21.2	61.7	14.9	2.1	73(100.0)
		이외 지역	9.4	65.0	24.7	1.0	313(100.0)
연령 대	30대	12.2	53.5	33.0	1.3	608(100.0)	
	40대	14.3	58.8	25.5	1.3	577(100.0)	
	50대 이상	11.3	63.9	22.2	2.6	616(100.0)	

<표 5-24> 정부의 재산권 제한에 따른 손실보상에 대한 입장

(단위 : %, 명)

구 분		규제에 따른 손실 모두 보상	규제에 따른 손실 일부 보상	보상할 필요가 없음	모름	합계	
전 국		48.5	46.2	3.3	2.0	1800(100.0)	
지역별	수도권	수도권	48.8	47.0	2.9	1.3	874(100.0)
		이외 지역	48.2	45.5	3.7	2.6	926(100.0)
	도시규모	대도시	47.7	47.3	3.1	1.8	856(100.0)
		중소도시	48.9	46.4	3.4	1.4	770(100.0)
		읍면	50.2	40.4	4.1	5.3	174(100.0)
	서울	전체	46.8	48.4	3.2	1.6	386(100.0)
		강남권	48.8	47.0	2.9	1.3	73(100.0)
		이외 지역	48.2	45.5	3.7	2.6	313(100.0)
	토지 수용	있다	48.7	46.0	3.5	1.8	1163(100.0)
없음		48.0	46.6	3.1	2.2	637(100.0)	
토지 매매	경험 있다	50.4	44.4	3.6	1.7	284(100.0)	
	경험 없음	48.1	46.6	3.3	2.0	1516(100.0)	

4) 토지정책 방향에 대한 의식

(1) 토지 개발 · 공급정책에 관한 견해

집, 공장, 도로 등을 건설할 도시용지를 공급하는 바람직한 방법으로 ‘기존 도시용지 재개발’이 57.8%로 기존 용지의 재활용 방법을 가장 선호하였고, ‘신도시 개발’이 24.1%, ‘도시주변 농지나 녹지개발’이 10.2%의 순으로 나타났다.

지역에 따라 전체적인 선호 순위에는 변화가 없지만, 각각의 방법에 따른 선호의 강도는 달랐다. 수도권은 비수도권보다 ‘신도시 개발’과 ‘기존 도시용지 재개발’의 선호 경향이 강했다. 그리고 도시규모가 클수록 ‘기존 도시용지 재개발’을 선호하는 경향이 높게 나타났다. 서울의 강남권은 ‘신도시 개발’과 ‘기존 도시용지 재개발’의 선호가 높았지만, 강남권 이외 지역은 ‘도시주변 농지나 녹지개발’을 도시용지공급 방안으로 선호하는 경향이 높았다.

도시용지공급 방안에 대한 견해도 조사시점에 따라 차이를 보이는데 특히, 주

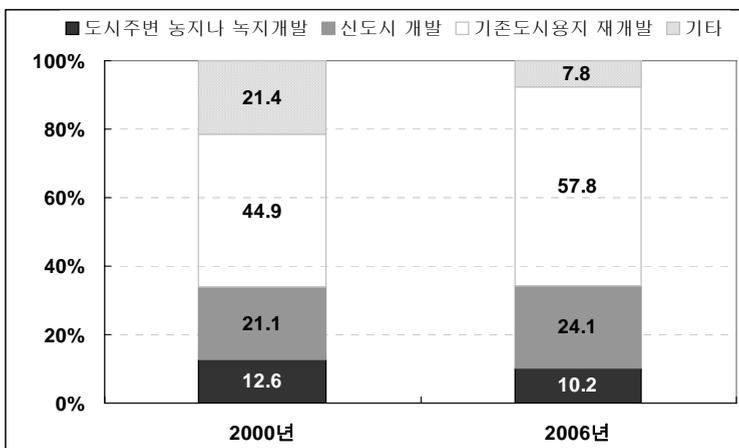
목할 점은 ‘기존 도시용지 재개발’에 대한 선호가 2000년 44.9%에서 2006년 57.8%로 큰 폭으로 증가한 점이다. 이는 환경친화적 국토관리의 필요성 측면에서 녹지훼손을 수반하는 신개발보다는 기존 용지의 재활용을 선호하는 측면과 경제적 이익 측면에서 재개발에 대한 지지도가 증가하는 것으로 볼 수 있다. 어느 측면이건 도심지역 재개발이나 재건축에 대한 사회적 필요성이 점차 증가하고 있다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

<표 5-25> 지역별 도시용지공급 방법에 대한 견해

(단위 : %, 명)

지역 구분	도시주변 농지나 녹지개발	신도시개발	기존도시용지 재개발	기타	모름	합계	
전국	10.2	24.1	57.8	3.6	4.2	1800(100.0)	
수도권	수도권	7.3	25.3	60.5	3.0	3.9	874(100.0)
	이외 지역	13.0	23.0	55.2	4.2	4.6	926(100.0)
도시 규모	대도시	11.0	21.6	61.5	3.0	2.9	856(100.0)
	중소도시	9.0	27.1	55.3	4.0	4.6	770(100.0)
	읍면	11.6	23.4	50.6	5.2	9.2	174(100.0)
서울	전체	9.6	20.4	64.4	2.8	2.8	386(100.0)
	강남권	7.3	25.3	60.5	3.0	3.9	73(100.0)
	이외 지역	13.0	23.0	55.2	4.2	4.6	313(100.0)

<그림 5-13> 도시용지공급 방법에 대한 견해 변화



(2) 토지소유 및 이용 제도에 대한 견해

① 토지이용의 공공성 강화정책에 대한 입장

토지는 한정된 재화이고 그 이용과 개발은 주변지역에 영향을 미치는 외부효과를 수반한다. 이로 인해 토지를 이용하거나 개발할 때 정부가 개입하여 사익보다 지역사회나 국가의 이익을 우선하는 정책을 펼치는 경우가 많다.

토지이용과 개발에 있어 토지의 공공성을 강화하는 정책에 대해서 81.2%가 그 필요성을 인정하는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 연령대가 낮아질수록 더욱 뚜렷했다. 50대 이상은 공공성 강화가 필요 없다는 응답이 20%에 달하고 있으나, 30대는 7.7%만이 공공성 강화에 반대하고 있다. 따라서 장기적인 안목에서 토지의 공공성 강화정책은 국민들의 합의를 이끌어내기가 더 용이해 질 수도 있을 것으로 기대해 볼 수 있다.

<표 5-26> 연령별 토지의 공공성 강화정책에 대한 견해

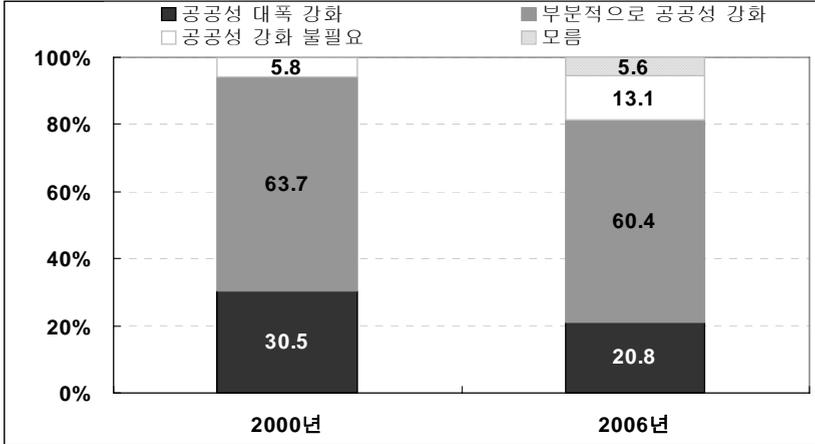
(단위 : %, 명)

연령 구분	공공성 대폭 강화	부분적으로 공공성 강화	공공성 강화 불필요	모름	합계
30대	17.1	71.2	7.7	4.0	608(100.0)
40대	24.0	61.1	11.4	3.4	577(100.0)
50대 이상	21.5	49.1	20.0	9.4	616(100.0)
계	20.8	60.4	13.1	5.6	1800(100.0)

그러나 이와 같은 공공성 강화를 전반적으로 지지하고 있으나, 국민적 합의 도출이 순탄하지만은 않을 것으로 보인다. 토지의 공공성 강화정책에 대한 부정적 반응이 높아지고 있기 때문이다. 2000년에는 5.8%만이 토지의 공공성 강화가 불필요하다고 했지만, 2006년에는 2배 이상인 13.1%가 공공성 강화에 반대 입장을 피력하였다. 이러한 반응의 차이는 조사시점의 사회적 분위기에 기인하는 점도 있을 것으로 추정된다. 2000년도에는 준농림지역의 난개발 문제가 사회문제로 대두되었던 시점이고, 난개발 방지를 위한 대책마련이 필요하다는 여론이 형성

되던 시기였다. 반면, 2006년도는 준농림지역의 난개발 방지를 위해 제정된 「국토계획법」에 의해 토지개발 및 도시용지공급이 제약을 받고 있다는 비판이 제기되고 있는 시기이다. 따라서 사회적 분위기에 따라 공공성 강화 정책에 대한 지지도가 조금씩 달라진 점도 있을 것으로 판단된다.

<그림 5-14> 토지의 공공성 강화정책에 대한 견해 변화



② 토지소유제도

투기, 난개발 등의 고질적인 토지문제를 해결하기 위해서는 토지소유제도의 전향적인 개선이 이루어져야 한다. 토지의 현재 이용권을 소유자가 갖고 그 토지를 개발하는 권리는 국가가 갖는 토지의 이용권과 개발권을 분리하는 방안에 대해서 47.5%가 사유권제한이 크므로 점진적으로 실시해야 한다고 답하였다. 그리고 개인의 사유권 보호차원에서 개발권 분리를 반대하는 입장이 22.4%로, 분리하자는 입장의 15.8%보다 높게 나타났다. 이용권과 개발권을 분리하는 방안에 대한 의견은 연령이 높을수록 그리고, 학력이 낮을수록 반대 의견이 높았다. 즉, 학력이 높고 젊을수록 지지도가 높았다. 지역별로는 읍면지역의 반대 의견이 높았다. 특히, 자가 소유자나 토지를 소유하고 있는 응답자의 반대 비율이 높았다.

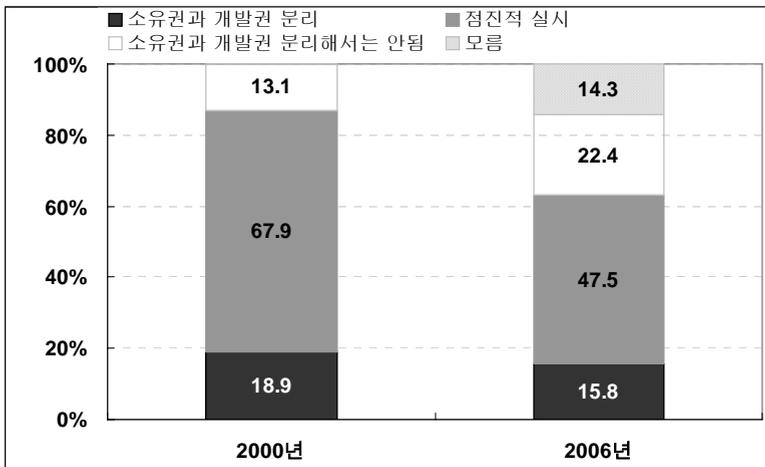
이러한 반대 경향은 2000년보다 증가한 것으로 2000년에 13.1%가 반대했지만, 2006년에 22.4%가 반대하여 거의 2배 이상 증가하였다.

<표 5-27> 토지의 소유권과 개발권 분리에 대한 견해

(단위 : %, 명)

구 분		소유권과 개발권 분리	점진적 실시	소유권과 개발권 분리해서는 안됨	모름	합계
전 체		15.8	47.5	22.4	14.3	1800(100.0)
토지 소유별	있 음	14.4	47.1	24.5	14.0	1163(100.0)
	없 음	18.3	48.2	18.7	14.8	637(100.0)
학력별	중졸 이하	14.5	28.9	29.1	27.5	243(100.0)
	고 졸	15.2	44.8	24.0	16.0	640(100.0)
	대학재학 이상	16.7	55.5	19.2	8.6	893(100.0)

<그림 5-15> 토지의 소유권과 개발권 분리에 대한 견해 변화



바람직한 토지소유제도에 대해서는 ‘일정 이상의 토지는 소유하고 그 이상은 소유와 이용을 제한한다’가 38.4%로 가장 바람직한 것으로 나타났고, ‘일정 이상의 토지는 소유하고 그 이상에 대해서는 세금을 매긴다’가 36.8%, ‘가능한 규제 하지 않는다’가 11.3%, ‘공유제를 추진한다’가 8.4%의 순으로 나타났다. 연령에 따라서는 전체적으로 거의 차이를 보이지 않았지만, 젊은 층일수록 공공의 이익을 최대화하는 방향의 토지소유제도를 선호하는 경향을 보였다. 지역별로는 읍면 지역에서는 ‘일정 이상의 토지는 소유하고 그 이상은 소유와 이용을 제한한다’와 ‘공유제를 추진한다’의 응답비율이 다른 지역에 비해 높게 나와 토지에 대한 공

공의 개입을 보다 많이 요구하는 것으로 드러났다. 반대로 서울 강남권은 ‘가능한 규제하지 않는다’의 응답이 다른 지역의 응답률보다 거의 2배 가까이 높아, 지역에 따라 선호하는 토지정책의 차이를 파악할 수 있었다.

<표 5-28> 바람직한 토지소유제도에 대한 견해

(단위 : %, 명)

구 분		가능한 규제하지 않음	일정 이상의 토지소유 및 이용은 제한	일정 이상의 토지소유 및 이용에 대해 과세	공유제 추진	모름	합계	
전 국		11.3	38.4	36.8	8.4	5.1	1800(100.0)	
지역 별	수도권	수도권	11.7	38.8	36.6	9.1	4.0	874(100.0)
		이외 지역	11.0	38.0	37.0	7.8	6.3	926(100.0)
	도시규모	대도시	11.7	38.4	37.6	8.1	4.1	856(100.0)
		중소도시	10.6	37.9	37.2	8.4	5.9	770(100.0)
		읍면	12.3	40.0	31.1	9.6	7.0	174(100.0)
	서울	전체	11.2	36.4	38.4	8.8	5.2	386(100.0)
		강남권	19.2	27.7	36.2	14.8	2.1	73(100.0)
		이외 지역	9.4	38.4	38.9	7.4	5.9	313(100.0)
	연령 별	30대	10.7	40.1	38.4	8.4	2.4	608(100.0)
40대		10.5	39.7	37.8	8.6	3.4	577(100.0)	
50대 이상		12.8	35.4	34.2	8.2	9.4	616(100.0)	

③ 국민신탁운동 참여의사

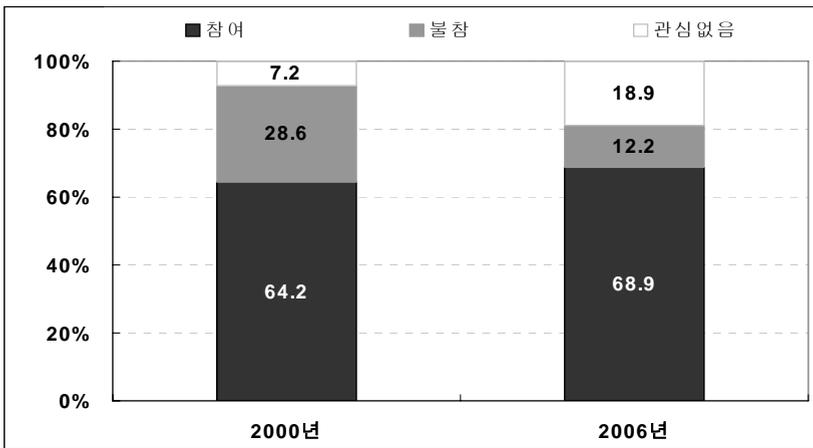
자연경관과 생태적 가치가 높은 토지나 역사적으로 가치가 있는 건물 등을 매입하여 보전하려는 국민신탁운동에 대한 국민들의 참여의사는 68.9%가 기회가 되면 참여하고 싶다고 답하였다. 국민신탁운동 참여의사는 교육수준이 높고, 소득수준이 높을수록 높게 나타났고, 읍면지역보다 도시지역이 높게 나타났다. 국민신탁운동 참여의사는 2000년 64.2%에서 2006년에는 68.9%로 점차 증가하는 추세를 나타냈다.

<표 5-29> 국민신탁운동 참여의사

(단위 : %, 명)

구 분		기회가 되면 참여하고 싶다	참여하고 싶지 않다	관심이 없다	합계
전 체		68.9	12.2	18.9	1800(100.0)
교육수준별	중졸 이하	56.2	9.6	34.2	243(100.0)
	고졸	70.6	11.9	17.5	640(100.0)
	대학 재학 이상	71.5	13.0	15.5	893(100.0)
소득별	100만원 이상	52.1	11.9	35.9	162(100.0)
	100~200만원	67.8	10.9	21.4	340(100.0)
	200~300만원	69.4	13.9	16.7	462(100.0)
	300~400만원	74.5	12.2	13.3	305(100.0)
	400만원 이상	72.4	13.5	14.1	422(100.0)

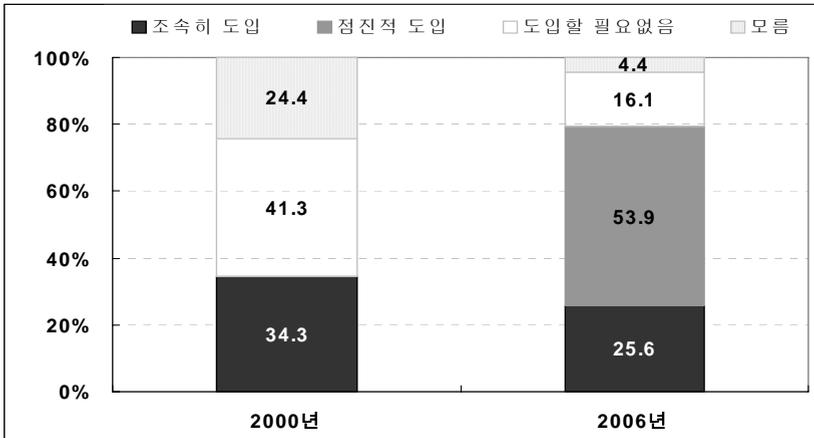
<그림 5-16> 국민신탁운동 참여의사 변화



④ 토지비축제도 도입에 대한 견해

국가가 토지를 미리 비축하고 있다가 토지가 필요할 때 개발하거나 공급하는 토지비축제도에 대해서 25.6%가 조속히 도입하여야 한다고 응답하였고, 53.9%가 점진적으로 도입하여야 한다고 답하여, 대체적으로 토지비축제도의 필요성을 인정하고 있었다. 토지비축제도에 대한 긍정적 반응은 급속히 증가한 것으로 분석된다. 2000년에는 41.3%가 토지비축제도에 반대하였지만, 2006년에는 16.1%만이 반대하여, 토지비축제도의 필요성에 공감하는 인식이 확산되고 있다.

<그림 5-17> 토지비축제도 도입에 대한 견해 변화



⑤ 토지임대제도에 대한 견해

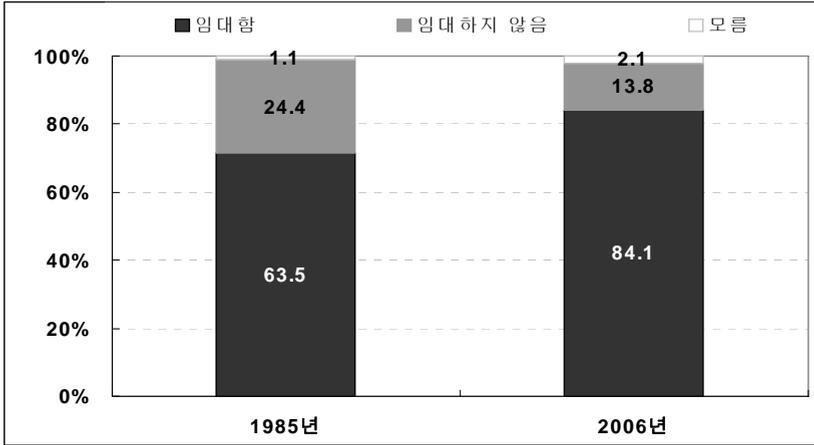
토지를 국가나 자치단체로부터 임대하여 사용할 수 있는 토지임대제도에 대한 지지도를 조사한 결과, 84.1%가 임대기간이 충분히 길고 임대료가 오르지 않는다면 빌려서 이용하겠다는 답변을 하였다. 반면, 내 땅이 아니므로 빌려서 이용하지 않겠다는 응답은 13.8%로서 토지임대제도에 대한 지지도가 상당히 높았다. 이와 같은 임대제도에 대한 지지도는 1985년에 63.5%에서 2006년 84.1%로 크게 높아진 것으로 분석되었다.

학력이 높을수록 임대제도에 대한 지지도가 높아서 중졸 이하는 74.7%, 대학 재학 이상은 86.7%가 지지하였다. 지역별로는 도시지역의 지지도가 조금 더 높을 뿐 큰 차이를 보이지 않았다. 주택소유자는 83~84%가 지지하고 있으며, 무주택자는 86.6%가 지지하였다. 특이한 점은 토지소유자가 무소유자 보다 임대토지제도를 더 지지하였다는 점이다.

토지임대기간은 통상 40년에서 80년 정도에 이르는데, 임대를 할 경우 최소 임대보장 기간에 대해서는 ‘20년 이상’이 35.4%이고, ‘10년 이상’이 30.7%로서 예상보다 단기간으로 응답하였다. 이와 같이 10~20년 임대에 대한 답변이 많은 것은 토지임대제도에 대한 이해가 부족하여, 임대아파트 임대기간의 영향을 받은 데에 기인한 것으로 보인다. 그리고 1985년에 비해 ‘5년 이상’의 단기 임대보다는

‘20년 이상’의 장기 임대에 대한 선호가 훨씬 더 높아졌다.

<그림 5-18> 토지임대제도 지지도 변화

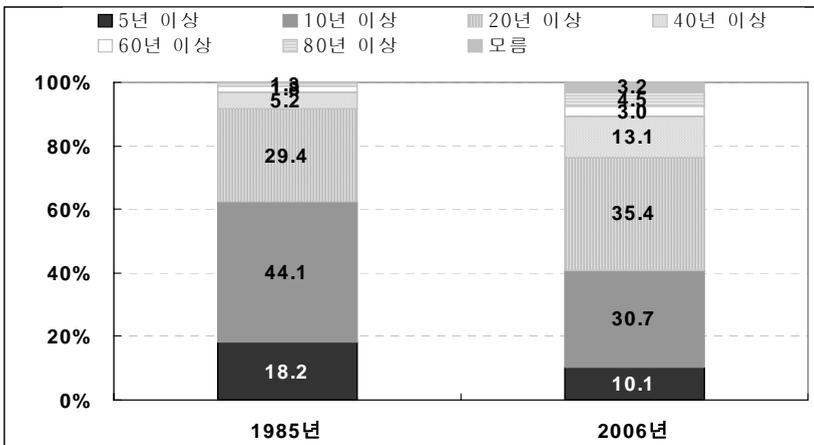


<표 5-30> 연령별 최소 임대보장 기간에 대한 견해

(단위 : %, 명)

연령 구분	5년 이상	10년 이상	20년 이상	40년 이상	60년 이상	80년 이상	모름	합계
30대	10.8	30.1	35.4	12.3	3.9	4.9	2.6	608(100.0)
40대	8.9	31.8	35.0	15.9	2.5	3.6	2.3	577(100.0)
50대 이상	10.5	30.4	35.8	11.2	2.6	5.0	4.5	616(100.0)
계	10.1	30.7	35.4	13.1	3.0	4.5	3.2	1800(100.0)

<그림 5-19> 최소 임대보장 기간에 대한 견해 변화



(3) 남북통일 시 토지정책에 대한 견해

남북통일이 되었을 경우에 분단이전의 원소유권에 대해서 53.6%가 ‘증빙서류가 있는 경우에만 소유권을 인정해 준다’의 입장을 보였다. 그러나 연령이 낮아질수록 이러한 경향은 감소하였다.

북한의 토지 관리에 대한 입장에서는 ‘초기에 국유화하고, 점진적으로 사유화를 진행한다’의 응답이 46.3%로 가장 높았고, 다음으로 ‘필요한 공공용지를 제외한 토지는 사유화 한다’가 21.7%, ‘주거, 상업, 공업용지는 사유화하고, 나머지 토지는 국유화한다’가 15.8%의 순이었다. 특히, 연령이 높아질수록 ‘모든 토지를 국유화하고 개인에게 임대해 준다’의 응답률이 높았다.

<표 5-31> 연령별 남북통일 시 원소유권에 대한 입장

(단위 : %, 명)

연령 구분	증빙서류가 있는 경우에만 소유권 인정	분단이전의 소유권을 인정치 않음	모름	합계
30대	48.9	45.8	5.3	608(100.0)
40대	56.4	37.8	5.8	577(100.0)
50대 이상	55.5	32.7	11.8	616(100.0)
계	53.6	38.8	7.7	1800(100.0)

<표 5-32> 연령별 남북통일 시 북한의 토지관리에 대한 입장

(단위 : %, 명)

연령 구분	국유화 후 임대	주·상·공업용지는 사유화하고, 나머지는 국유화	필요한 공공용지 이외는 사유화	초기에 국유화하고 점진적 사유화 진행	모름	합계
30대	4.6	17.6	21.3	53.8	2.7	608(100.0)
40대	8.9	16.9	23.3	47.7	3.2	577(100.0)
50대 이상	14.7	13.1	20.5	37.7	14.0	616(100.0)
계	9.4	15.8	21.7	46.3	6.7	1800(100.0)

6

선진사회의 토지정책 방향

이 장에서는 앞에서 검토한 토지정책의 시대적 변화추이, 토지시장의 변화, 토지정책에 대한 사법부의 판결, 토지에 대한 국민의식 변화 등을 종합하여 그간의 토지정책과 정책환경의 변화를 종합하여 그 특징을 평가한다. 그리고 정보화, 세계화, 지방화 등 토지정책을 둘러싸고 있는 제반 여건을 검토하여 선진화 사회에 맞는 토지정책방향을 제시한다. 선진화사회의 토지정책 방향은 핵심적으로 추진해야할 과제와 기타 추진과제로 구분하여 제시한다.

1. 우리나라 토지정책과 정책환경의 변화

지금까지 검토한 우리나라 토지정책의 변화, 법원의 판례, 국민의식 변화내용을 분석해보면 다음과 같은 특성이 분석된다.

1) 토지정책의 변화

(1) 정책의 가변성

우리나라 토지정책은 토지의 공공성에 기초하여 사유재산권을 보장하되 공익을 우선시하는 방향으로 추진되어 왔다. 공익을 추구하는 방법은 시대적 여건에 따라 상대적인 중요도가 다르게 다루어져왔다. 해방이후 최근까지 집행된 토지정책을 보면 공익을 극도로 강조하는 형평성 추구 정책과 경제적 효율성을 추구

하는 양대 목표를 반복적으로 추구하였다. 형평성을 추구하는 시기는 토지의 공개념을 강조하여 토지소유의 형평성, 토지이용규제 및 거래규제, 조세 관련제도를 강화하였다. 해방 이후에 실시된 농지개혁과 농지소유상한제, 1980년대 중반의 토지거래허가제 및 신고제 실시, 1980년대 후반의 토지공개념제도, 최근의 종합부동산세 제도 등은 형평성 추구에 더 많은 무게 중심을 둔 정책이다.

한편 효율성을 강조하는 시기에는 양도소득세를 인하, 토지공급 확대, 토지소유 및 이용규제완화, 거래규제완화 조치를 취하였다. 택지개발촉진법, 준농림지역제도, 그리고 외환위기(IMF사태) 당시에 발표된 토지거래신고제 폐지, 토지신탁제도 및 외국인토지소유 허용제도 등이 경제적 효율성을 촉진하기 위하여 채택된 정책들이다. 이와같이 토지정책은 당시의 사회적 상황에 즉각적으로 대처하는 수단으로 활용됨으로써 일관된 정책이 집행되지 못하였고 결국 정책에 대한 불신과 시장의 내성을 키우는 부작용을 초래하였다.

(2) 정책 수단의 변화

토지의 공공성을 추구하는 방법이 시대별로 변화하였다. 1990년대까지는 직접적인 규제방법 의존도가 높았다. 농지소유상한제, 경자유전의 원칙, 대리경작제, 택지소유상한제, 농지 및 임야매매증명제, 토지거래허가제 및 신고제 등과 같이 직접적으로 토지의 소유, 이용, 거래를 규제하는 방법이 동원되었다. 그러나 1990년대 중반부터 시장 투명화 정책과 공급확대정책, 규제완화 등을 통한 간접적 규제방법이 활용되기 시작했다. 부동산실명제, 토지종합정보망 등을 통해 시장 투명화를 추진하고, 이를 기초로 세금을 통한 간접적 규제방법이 적용되었다.

(3) 정책 대상의 변화와 확장

토지정책의 주 대상이 변화하였다. 1960년대 이전까지는 토지정책의 주요 핵심이 농지소유 및 관리제도였었다. 그러나 본격적인 산업화가 추진되기 시작한

1960년대 이후부터 토지정책이 경제개발사업을 뒷받침하는 수단으로 활용되면서 토지정책의 주 대상이 도시용지로 이동하였다. 이로 인해 토지정책은 도시용지를 공급하고 관리하는 데에 초점이 맞추어져, 농지와 산지, 국토문화조성 및 환경보전 등의 과제는 토지정책의 핵심에서 벗어나 있었다.

1990년대 이후 농산물 시장개방, 교토의정서 등 국제적 생태보전 요구 증대, 여가시간 증대 등으로 국토자원으로서의 농지와 산지에 대한 계획적 관리 필요성이 높아지고 있다. 아울러 토지를 이용하고 개발하는 물리적 차원의 국토관리만이 아니라, 국토의 역사성과 문화적 가치를 고양시키는 형이상학적 관리 필요성도 증대하고 있어, 토지정책의 대상이 국토환경 보전과 국토문화 고양으로 확장되어야 할 시점에 와있다.

2) 사소유권 옹호적 사법부 판결

한편 토지제도에 대한 사법부의 판결은 토지정책의 목적이나 취지와 일치하게 공익을 우선 시하는 결정이 내려진 경우도 있지만, 제도 도입 취지나 정책목표와는 달리 개인의 사유재산권 보호를 강조하는 형태의 판결도 많았다.

이를 시기별로 보면 1990년대 중반까지는 일부 판례를 제외하고는 공익을 우선하는 정책을 옹호하는 판례가 많았다. 그러나 1990년대 중반 이후 최근까지의 판례는 정책의 공익성 보다는 사권보호를 중시하는 판결이 늘어나고 있다. 이로 인해 토지정책과 법원 판결간의 추구방향이 상치되고 결국 정책의 혼선을 초래하는 문제가 빚어지고 있다.

예를 들어 농지매매증명제는 농지에 대한 투기를 억제하기 위하여 비농민의 농지취득을 막고자 만들어진 제도이다. 그러나 대법원은 민사법적 효력에 주안점을 두고 농지매매증명제를 법리적으로 해석하여 농지매매증명이 없더라도 매매의 효력이 있는 것으로 판결하여 경자유전의 원칙 및 농지소유상한제도의 취지와 정면으로 충돌되는 결정을 내린 바 있다.

『부동산등기특별조치법』도 조세포탈과 부동산 투기를 방지하기 위하여 중간

생략등기를 금지하였으나, 대법원은 중간생략등기를 유효한 것으로 판정함으로써 특별조치법의 실효성을 떨어뜨리는 문제가 야기 되었다. 이로 인해 중간생략등기에 의한 부동산투기가 합법적으로 이루어질 수 있게 되어 대법원이 투기를 방조하는 결과를 초래하였다. 또한 명의신탁은 부동산거래에 있어 부동산투기의 주범으로 지목될 만큼 거래질서를 문란케 하는 부정행위의 하나이다. 그러나 법원에서 「부동산등기특별조치법」상의 명의신탁 처벌규정을 실효성을 가질 수 없는 것으로 판결하여 정책의 혼란을 초래하였다. 이후 「부동산실권리자명의등기에 관한 법률」로 도입한 부동산실명제에서 부과하는 부동산실명법 위반 과징금도 헌법불합치 결정을 내렸다.

용도지역 지정에 대한 판결과 같이 법원이나 헌법재판소에서 내린 판결은 필요 이상으로 사유재산권을 침해하는 정책에 대한 견제 역할을 하는 긍정적인 기능을 하였다. 그러나 일부 판례는 토지의 공공성을 바탕으로 하고 있는 토지정책을 무력화시키고 정책집행에 혼선을 야기 시키는 문제도 있었다. 주요 토지정책에 대한 사법부의 부정적 판결은 공익과 사익의 조화, 토지의 공공성에 대한 사회적 합의 도출의 실패를 보여주는 전형이라 할 수 있다.

3) 높은 자본이득이 창출되는 토지시장 환경과 지역 양극화

우리나라의 토지시장을 분석해보면 다음과 같다. 첫째, 토지의 이동성이 다른 나라에 비해 현저히 높고, 이러한 이동성은 시간이 갈수록 높아지고 있다. 1975년에는 전체 사유지의 3.2%가 거래되었으나, 2004년에는 사유지의 5.2%가 거래되었다. 1971-1995년 사이 전체 인구의 1/4이 거의 매년 이동하여 일본 5.4%, 대만 8.1%에 비해 이동성이 현저히 높은 것으로 분석되었다.

둘째, 이러한 높은 이동성은 토지시장의 유통규모 증대를 수반하여 부동산시장이 막대한 자본이득 창출처로 부상하였다. 토지시장의 유통규모는 급격히 확대되어 1975년에는 3조2천억 정도이던 것이 2004년에는 479조원에 이르고 있다.

셋째, 도시화율이 90%대에 이르고, 도시용지비율이 5.6%에 불과하지만 도시

용지의 상대적 증가율은 높아지고 있다. 그러나 1인당 도시용지 면적을 보면 일본은 74평이지만, 한국은 34평이다. 택지의 경우 일본은 39.4평이지만 한국의 1인당 택지면적은 15.5평에 불과하다. 이는 한국과 일본의 주택유형의 차에 기인하는 바가 큰 것으로 판단되지만, 도시용지 공급의 필요성도 당분간 지속될 것임을 시사한다.

넷째, 토지시장의 부분성 문제이다. 토지거래는 수도권을 중심으로 한 도시지역 내 주거용 대지가 토지거래를 선도하고, 1990년대 중반 이후에는 도시주변의 농지와 임야거래가 증가하였다. 지역별로는 대도시의 거래빈도가 현저히 높고 수도권의 거래건수가 전체 거래건수의 40%를 차지하고 있다. 용도지역별로는 주거지역이 70%, 지목별로는 대지가 65%를 차지한다. 이는 토지정책의 지역차등화 필요성을 시사하는 것이라 할 수 있다.

다섯째, 개인의 자산구성추이는 1980년대 까지 대부분 토지였던 것이 주식, 채권, 저축 등으로 다변화되어 2003년도에는 개인의 자산 중에서 토지가 차지하고 있는 비율이 50%대로 줄었다. 이러한 자산구성의 변화는 긍정적인 변화로서, 앞으로 토지를 대체할 수 있는 안정적인 투자대상의 확대를 통해 투자대상으로서의 토지에 대한 집중도를 낮출 수 있음을 의미한다.

4) 투기의식의 내면화와 토지에 관한 사권의식 증대

토지에 관한 국민의식도 점차 토지투기를 합리화하고 내면화시키는 현상이 나타나고 있다. 토지에 관한 국민의식의 변화를 보면, 1979년도에 비해 토지나 주택 등 부동산에 대한 투자 선호가 현저하게 증가하였다. 돈이 있을 경우 무엇을 하겠느냐는 질문에 1979년도의 경우 개인사업을 하겠다는 응답이 39.9%로 가장 높았고 토지나 건물에 투자하겠다는 응답이 28.6%였다. 그러나 2006년도 조사에서는 토지나 건물에 투자하겠다는 응답이 57.4%로 증가한 반면 개인사업을 하겠다는 응답은 7.6%에 불과하다. 이는 건전한 근로의식이 갈수록 감소하고 부동산 투자를 통한 자산증식 의식이 현저하게 증대하였다는 것을 시사한다.

토지문제에 대한 인식도 1979년도에는 편중된 토지소유가 문제라고 답한 응답이 27.1%로 많았다. 2006년에는 토지가 투기수단으로 이용되는 것이 가장 큰 문제라는 답변이 29.8%로 가장 높아 토지투기에 대한 문제의식은 다소 높아졌다. 그러나 이러한 문제인식과 달리 투기를 죄악시키는 의식은 줄어들고 있는 것으로 분석된다. ‘재산증식을 위해 부동산을 사고 파는 것이 사회적으로 문제가 되지 않는다’는 응답이 67.5%로 1979년도의 51.1%에 비해 증가하여 부동산투기를 죄악시키는 의식은 낮아지고 있다. 이는 토지투기가 우리 사회의 병폐라는 문제의식은 모두가 갖고 있으나, 본인도 투기에 동참하겠다는 이율배반적인 의식구조를 나타내는 것이라 할 수 있다. 투기의식이 일부 소득계층만이 아니라 전 국민에게 일반화되고 있음을 나타낸다.

아울러 토지의 공공성에 대한 지지도가 낮아지고 있고, 공익보다는 사익을 우선시하는 사소유권 우선 의식이 높아지는 점을 들 수 있다. 토지의 공공성 강화 필요성에 대해서는 81.2%가 그 필요성을 인정하고 있고, 공공성을 강화하는 방법은 ‘부분적 강화’가 60.4%로서 비교적 온건한 규제를 지지하는 것으로 나타난다. 표면적으로 볼 때 공공성 강화에 대한 지지도가 높은 것처럼 보이지만, 이러한 반응은 2000년도보다 낮아진 것으로 분석된다. 2000년에는 5.8%가 공공성 강화가 불필요하다고 응답하였으나, 2006년에는 13.1%가 공공성 강화 불필요 의견을 피력하였다. 공공성 강화에 대한 반대의견은 토지소유권을 개발권과 이용권으로 구분하는 방안에 대한 반대의식이 높아지는 것과도 일맥상통한다. 2000년에는 소유권 분리에 대해 13.1%가 반대했으나, 2006년에는 22.4%가 반대의사를 피력했고, 찬성의사는 감소하였다.

선호하는 대상도 1979년도에 비해 투자목적의 농지나 임야, 또는 택지에 대한 구매선호도가 현저히 높아졌고¹⁸⁵⁾, 선호하는 대상 토지도 수도권이 전체의 60%를 차지하여 수도권에 집중되고 있다. 수도권과 서울 거주자의 약 80%가 수도권의 주택과 건물을 선호하고, 수도권 이외지역에서도 34.4%가 수도권에 있는 주

185) 1979: 농지 임야 선호 11.9%, 택지 선호 24.9%
2006: 농지 임야 선호 34.2%, 택지 선호 30.9%

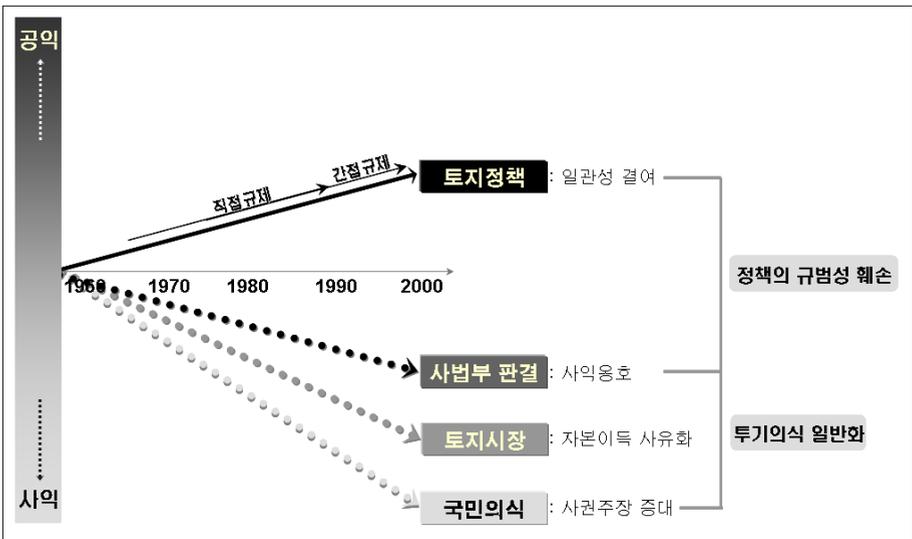
택이나 건물을 선호하는 것으로 분석되어 수도권에 대한 수요 집중은 계속될 것으로 분석된다.

이러한 국민의식의 변화는 지금까지 집행된 투기억제대책 수준의 토지정책이 국민들의 투기욕구를 잠재우지 못했을 뿐만 아니라, 국민들에게 건전한 토지소유 및 이용에 대한 규범적 가치를 심어주지 못하고 있음을 의미한다.

5) 소결

토지정책의 일관성 결여, 정책취지 보다 사익옹호를 우선시하는 사법부의 판례 등은 토지정책의 규범성을 훼손시켜 정책에 대한 국민의 신뢰도를 떨어뜨리는 문제를 초래하고 있다. 토지시장은 개인의 소유권 행사요구가 증대하면서 사적 소유권을 중시하는 시장으로 성장해왔다. 1960년대 이후의 급격한 산업화로 인해 토지로부터 막대한 자본이득이 발생하였으나, 자본이득을 적절히 환수하지 못한 정책적 결함으로 인해 자본이득을 향유하기 위한 투기가 사회적 병리현상으로 자리잡게 되었다.

<그림 6-1> 토지정책 환경의 변화 양태

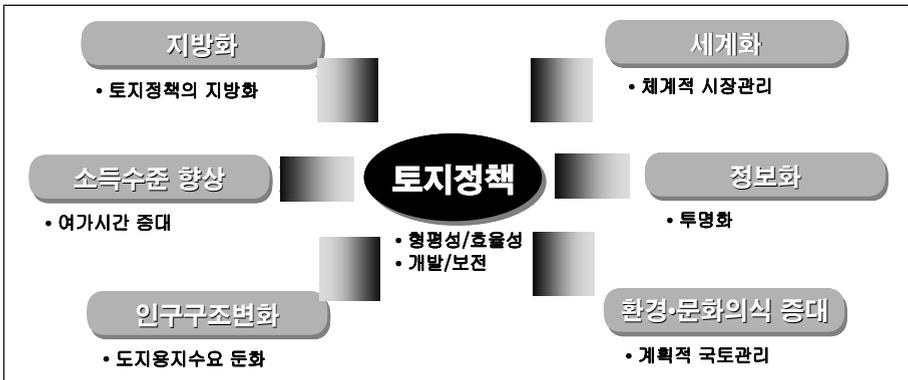


이와 같이 우리의 공동체적인 유대관계를 강화할 수 있는 토지의 공공성에 대한 사회적 합의 수준은 낮은 형편이다. 토지시장 참여자들은 자본이득을 챙기기 위한 형태로 움직이고 있고, 토지정책을 제외한 토지시장, 사법부의 판례, 국민의 식도 사익 옹호를 지향하고 있다. 이는 정부, 사법부, 국민이 합의할 수 있는 토지정책의 구심점으로서 토지정책의 철학정립의 필요성과 토지정책의 규범성 회복의 필요성을 시사한다.

2. 여건변화 전망

한 나라의 정책은 시대적 여건에 따라 진화 또는 변화해간다. 향후 토지정책을 둘러싼 사회여건의 변화를 보면 다음과 같이 여섯가지로 요약될 수 있다.

<그림 6-2> 토지정책의 여건변화와 시사점



첫째, 인구성장률의 둔화 및 도시화의 안정성장 추세이다. 통계청의 인구센서스 발표에 의하면 우리나라의 인구는 2018년을 정점으로 감소하고 65세 이상 인구비율이 2005년 9.1%에서 2020년 15.6%로 높아질 것으로 추계되고 있다. 도시화 또한 약90% 수준으로 안정기에 접어들어 1960년대 이후 경험했던 급격한 도시화는 더 이상 나타나지 않을 것이다.

인구성장률이 멈추고 고령화가 급속히 추진되는 현상은 토지정책에 중요한 시사점을 준다. 즉, 도시용지 수요가 증가는 하되 과거와 같이 전국에 걸쳐 전방위적으로 증가하지 않을 것임을 나타내는 것으로, 지역의 구분 없이 전국을 대상으로 도시용지 공급 확대를 추진하는 제반정책의 재검토 필요성을 내포한다.

<표 6-1> 인구변화 전망치

(단위 : 만명)

구분	인구수	65세 이상 인구비율(%)
2000	4700만	7.2
2005	4814만	9.1
2010	4888만	11.0
2018	4934만	14.3
2020	4933만	15.6
2030	4864만	24.3

자료 : 통계청. 2006. 11. 「인구 및 주택센서스」.

둘째, 급격한 정보화 추세의 진전으로 정책환경이 급격하게 변화하고 있다. 컴퓨터와 GIS의 보급으로 토지관련 속성정보와 도면정보가 통합 구축되었고, 이를 통해 각종 정책의 기초정보를 입체적으로 파악할 수 있게 되었다. 1980년대에 추진된 토지대장 전산화작업 이후, 개별공시지가 자료, 토지거래자료, 부동산등기부 등이 모두 전산화 되었다. 토지대장 등의 속성정보만이 아니라 1990년대 후반부터 GIS 기술을 이용한 도면정보의 전산화도 추진되었다. 지적도면 전산화와 함께, 수치지형도, 산지이용구분도, 농지이용구분도 등을 포괄하는 토지종합정보망(Land Manage Information System, LMIS), 한국토지정보망(Korea Land Information System, KLIS)이 구축되어 토지관련 속성정보와 도면정보를 통합하여 활용할 수 있는 여건이 마련되었다. 도면정보와 속성정보의 구축은 토지소유, 이용, 거래, 계획, 자산가치 등에 대한 정보를 입체적으로 분석할 수 있어 모든 정책과 계획의 기초자료를 쉽게 얻을 수 있게 해준다.¹⁸⁶⁾

186) 채미옥. 2003. 전계서.

뿐만 아니라, 정보화를 활용할 경우 개별적인 섬처럼 단절되어 있는 정책을 상호 연계하여 정책의 중복성을 해소하고 상호 보완성을 증대시킴으로써, 모든 정책을 저비용 고효율 구조로 전환시킬 수 있다. 정보화 이전에 만들어진 정책이나, 정보화 이후에 만들어진 정책이라도 정보화의 개념을 잘 활용하지 못하고 만들어진 정책들은 정보화 개념에 입각하여 전반적으로 재검토하여 정비할 필요가 있다.

셋째, 자연환경보전 및 국토의 역사성과 문화적 가치에 대한 사회적 인식이 증대하면서 개발위주의 가치관 중심에서 환경친화적 이용 및 보전우선 가치관으로 급격히 변화하고 있다. 1960년대 이후 추진된 경제개발 및 산업화 정책은 개발우선의 가치관에 입각한 것으로 토지정책의 상당부분은 경제개발을 뒷받침하는 수단으로 기능해왔다. 이로 인해 토지정책의 전면에는 대규모택지개발을 신속하게 추진하는데 필요한 각종 개발관련 제도가 포진해있었고, 개발로 나타난 환경파괴 및 문화재 훼손문제는 별도의 보전부서에서 보전제도로 대처해왔다.

그러나 소득수준의 향상으로 국토의 환경생태 및 문화재 보전에 대한 국민의식이 높아짐으로써, 정책에 대한 요구수준이 변화하고 있다. 이 연구에서 실시한 국민의식조사에서도 ‘환경적으로 중요한 지역에 대한 개발사업은 중단되어야 한다’(43.8%)와 ‘개발사업을 전면 중지해야 한다’(13.3%)가, ‘계획대로 개발되어야 한다’는 응답(41.2%)보다 높게 나오고 있다. 개발보다 환경보전을 중시하는 의식은 연령층이 젊을수록 높아 50대의 경우 계획대로 개발해야한다는 응답이 53.4%인데 반해 30대의 경우 ‘계획대로 개발해야한다’는 응답은 28.3%에 불과하고, ‘개발사업을 전면중지’하거나 ‘환경적으로 중요한 지역은 개발을 중지’해야 한다는 의견이 71.3%로 현저히 높다. 이는 시간이 갈수록 환경보전 요구가 높아질 것임을 시사한다.

「문화재보호법」을 중심으로 이루어지던 문화재보존도의 경우도 2004년도에 제정된 「고도보전에 관한 특별조치법」에 의해 개별적인 문화재 보전방법에서 탈피하여 공간 계획적 측면에서 광역적으로 역사문화환경을 보전하는 방법을 지향하고 있다. 이는 우리 국토가 가진 역사적 진정성과 문화적 가치를 높이고자 하는 시대적 요구를 반영한 것이라 할 수 있다.

넷째, 부분시장적인 토지시장의 특성과 지방화시대의 진전에 맞게 정책의 지역적합성 제고방안을 고려하여야 한다. 토지는 위치가 고착되어 있기 때문에 그 토지가 위치해 있는 입지특성에 따라 다양한 이용가능성과 잠재가치를 가지게 된다. 국민의식조사에서 나타난 국민의 투자선호지역을 분석해보면 응답자의 60%가 수도권에 있는 토지를 선호하고 있고, 서울과 수도권에 거주하고 있는 사람의 80%가 수도권에 있는 토지와 주택을 선호하고 있다. 뿐만 아니라 수도권 이외 지역 거주자의 34.4%도 수도권 내 부동산을 선호하고 있어 대부분의 수요가 수도권지역으로 집중되고 있다. 이와 같이 토지시장은 부분적인 지역시장으로서 일반재화와 같은 전국 시장이 아니다. 따라서 정부가 적극적으로 추진하고 있는 개발이익환수제도, 토지이용규제제도 합리화, 도시용지 공급확대, 난개발방지대책도 지역특성에 따라 차등화할 필요가 있다.

다섯째, 세계화 추세가 급격하게 진전되어 우리의 부동산시장은 국내 여건만이 아니라 세계 금융시장여건의 영향도 크게 받는 형태로 변화하였다. 세계무역기구(WTO) 체제의 출범, 경제협력개발기구(OECD)가입, 「외국인토지법」(1998) 제정 등으로, 우리나라의 토지시장도 폐쇄적인 시장에서 개방적인 시장으로 변화하였다. 이에 따라 우리나라의 토지시장은 내국인만 참여하던 폐쇄적 시장에서 외국인도 참여하는 개방적 시장으로 변화하였고, 세계시장의 한 부분으로 편입되었다.

외국인의 토지보유면적은 1997년말 약38km²(1149만평)에 불과하였으나, 2003년 6월말 현재 2,1554건 147km²(4436,4000평)으로 증가하였다.¹⁸⁷⁾ 이와 같은 개방적 시장 환경은 세계적 시장질서에 맞는 토지시장관리정책, 즉 토지정책의 예측가능성과 안정성, 토지시장관리체계의 투명화, 정책운용시스템의 선진화를 필요로 한다.¹⁸⁸⁾

이외에도 자산담보부증권(ABS, 1998),주택저당증권(MBS, 1999)과 같은 자산

187) 외국인의 토지보유 증가세는 1998년6월 부동산시장이 개방된 이후 1998년 5.1km², 99년 82.3km², 2001년 135.9km², 2002년 142.9km²등으로 꾸준히 증가하였다.

188) 채미옥. 2003. 전게서.

유동화제도가 도입되었고, 부동산투자회사(REITs, 2001)가 도입되어 자본시장과 부동산시장이 통합되어 부동산의 유동성이 높아졌다. 이로 인해 부동산이 금융 자산과 마찬가지로 투자의 대상으로 변화한 것도 토지시장의 주요 변화요인으로 주목할 필요가 있다.

여섯째, 여가수요증대 및 농업환경의 변화이다. 농업부문의 비중이 GDP의 4%, 경제활동인구의 8% 수준에 불과한데, 선진국은 이러한 현상이 더 심각하여 영국의 경우 GDP의 0.8%, 일본도 1% 정도인 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 농업부문의 비중감소는 농촌에는 농민만이 아니라 비(非)농민도 거주하게 되는 공간임을 적극적으로 고려해야할 시점임을 시사한다. 아울러 주5일 근무제로 늘어난 여가수요가 농업관광이나 전원주택지 수요 등으로 이어질 것이므로 농가 경제 활성화만이 아니라, 농지의 난개발 방지책도 중요한 사항으로 고려되어야 할 것임을 시사한다.

아울러 교토의정서 등으로 산지보전에 대한 국제적 요구도 증가하고 있고, 산지에 대한 수요도 다양화되어 관광휴양기능, 생태보전기능, 도시용지 제공 기능에 대한 필요성이 높아지고 있다. 나무를 주 관리 대상으로 하는 산지정책으로는 다변화되는 산지개발과 보전수요를 효율적으로 관리하기 어려운 문제가 있다.¹⁸⁹⁾

따라서 농지·산지제도는 현재와 같이 농정 및 산림정책 차원만이 아니라, 국토관리 차원의 공간 계획적 측면에서 개발이 필요한 농지·산지만 계획적으로 이용하고 나머지는 보전하는 방안이 강구될 필요가 있다.¹⁹⁰⁾

3. 국토미래상과 토지정책 방향

1) 선진사회의 국토미래상

우리 사회는 지금까지 주도적인 가치관으로 자리잡아왔던 성장우선 패러다임

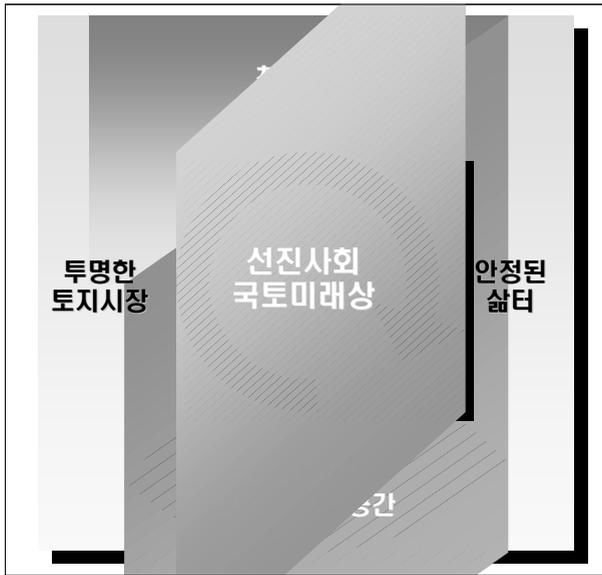
189) 채미옥 외. 2005. 전계서.

190) 채미옥. 2003. 전계서.

에서 점차 역사문화 및 생태지향적 패러다임으로 전환되는 과정에 있다. 이러한 사회 기저의 패러다임 변화에 부응하여, 선진화 사회의 우리국토 미래상은 자연과 인간의 공생관계 추구를 통한 환경 친화적 삶의 터전과, 과거와 미래가 공존하면서 개성적인 문화가치가 창출되는 공동체적 생활문화 공간이 되어야 한다.

이와 같은 국토미래상을 달성하기 위해서는 토지정책의 기본철학이 정립되어야 하고, 건전한 토지소유의식이 국민의식으로 정착될 수 있도록 토지소유, 개발 이익환수체계 등이 개선되어야 한다. 아울러 지속적인 토지시장의 투명화 정책과 시장관리의 과학화를 통해 세계시장적 질서에 부합하는 체계를 구축하여야 한다.

<그림 6-3> 선진사회 국토미래상



2) 토지정책 방향

모든 제도는 그 제도가 운영될 수 있는 당시의 사회적 여건과 각종 정책 환경에 기초하여 만들어지고, 제도를 둘러싼 여건이 변화하게 되면 그러한 여건 변화

에 맞게 제도의 틀과 운영방법 등이 수정되어야 한다. 이러한 여건 변화에 탄력적으로 대응할 수 있을 때 한 제도는 생명력을 갖고 발전되어 나갈 수 있고, 그렇지 않을 경우 그 제도는 유명무실한 제도로 사라지게 될 가능성도 배제하기 어렵다.¹⁹¹⁾

지금까지 검토한 토지정책 환경과 토지를 둘러싼 제반 여건변화를 기초로 향후의 토지정책 방향을 핵심추진과제와 기타로 구분하여 검토하기로 한다. 여기서 핵심추진과제란 지금까지 토지정책을 연구하면서 미처 검토되지 못했거나 소홀히 하였던 부분 중에서 토지정책의 기본을 잡는데 반드시 필요한 과제를 의미하며, 기타 추진과제는 그 이외에 개선이 필요한 과제를 의미한다.

3) 핵심추진과제

(1) 토지정책의 기본철학 정립과 정책의 규범성 회복

□ 정책의 기본철학 정립

국토를 보는 관점의 변화가 요구된다. 현재 우리 사회는 성장우선 패러다임에서 점차 역사 문화 및 생태지향적 패러다임으로 전환되고 있다.

지속 가능한 국토관리는 개발과 환경을 함께 고려할 때 가능하다. 이를 위해서는 토지를 바라보는 시각의 변화가 필요하다. 즉 토지의 경제적 가치 이외에도 공공재로서 토지가 가진 문화적 가치, 생태적 가치, 사회적 가치를 인정하는 사고체계의 변화가 요구되며, 개발과 환경을 함께 보려는 균형된 사고가 필요하다. 김우창 교수가 쓴 신문 컬럼, “고향 상실의 시대”에는 토지정책이 근본적으로 고민해야 할 명제를 제시하고 있다.

“모든 동물에게는 영토적 충동이 있다. 동물은 어떤 정해진 영역을 삶의 터전으로 한다. 사람의 심리 심층에도 영토적 안정감에 대한 충동이 숨어있다. 사람들은 사회적인 요인들을 넘어 자신이 사는 땅에서 어떤 근원적인 안정감을 얻고

191) 채미옥. 1999. “공시지가선진화방안”. 『국토』, 국토연구원.

자 한다. 여기에 중요한 것은 삶의 지구성(持久性)의 보증으로서 땅의 의미를 확인하는 일이다. 그 증표에는 자연의 지형지물, 그에 비견되는 집, 그리고 인간적 결속 등이 있다. 우리가 잃어버린 것은 땅과 삶의 근원적 관계에 대한 느낌이다. 사람이 마음 깊이 원하는 것은 집 장만이 아니라 삶의 터에 뿌리를 내리는 일이다. 도시계획 등이 놓치는 것도 땅의 근원적인 의미이다. 사람과 땅의 보다 안정된 관계를 고려하지 않은 계획은 성공하기 어렵다. 국토계획들은 이 일을 도와야 한다.¹⁹²⁾

이러한 논제는 도시계획만의 문제가 아니라 토지정책에도 적용되는 명제이다. 그 동안의 우리나라 토지정책은 땅의 근원적인 의미를 상실한 채 시대적 상황에 따라 쏟아내는 대중요법적 대책에 함몰되어 있는 문제가 있었다. 이로 인해 입법부, 사법부, 일반 국민은 서로 자신들의 입장과 견해에 따라 상반된 주장을 고수하여 정책방향이 흔들리는 사례가 많았다. 앞으로의 토지정책은 ‘사람과 땅의 보다 안정된 관계 형성과 유지’를 고려하는 규범적 진정성에 기초하여 마련되어야 할 것이다. 즉 한 사회의 구심체로서 정신적 지주를 원하듯 토지정책에 있어서도 서로 다른 이해당사자가 회귀해서 각자 자기주장의 정당성과 타당성을 반추해보고 자기의 견해를 가다듬는 사상적 기본이 필요하다.

이를 위해서는 상황에 따라 수시로 변화하는 대응논리가 아닌 국토를 관리하는 사상적 기초로서 정책의 철학이 정립되어야 한다. 토지정책은 「국토기본법」에 명시된 국토관리의 기본이념¹⁹³⁾을 기초로 각계각층의 의견을 수렴하여, 투기억제 또는 부동산가격 대책, 토지의 공급확대 또는 난개발방지대책과 같은 현상적 목표에 좌우되지 않는 한 차원 높은 정책의 철학을 정립시킬 필요가 있다.

192) 김우창. 2006.11. 9. “고향 상실의 시대”. 『경향신문』.

193) 「국토기본법」 제2조에 명시되어 있는 국토관리의 기본이념은 “국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속 가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다. 한편 우리나라 헌법 제122조는 “국가는 국민으로부터 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”고 규정되어 있다.

<표 6-2> 국토기본법상의 국토관리이념

국토관리의 기본 이념	국토의 균형발전	경쟁력 있는 국토여건 조성	환경친화적 국토관리
<ul style="list-style-type: none"> · 개발과 환경의 조화 · 국토의 균형 있는 발전 · 국가 경쟁력 제고 · 국민의 삶의 질 향상 · 국토의 지속 가능한 발전 도모 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역특성에 따른 개성적 발전, 지리적 경쟁력 · 지역 간 균형발전, 발전기반구축 · 지역간 교류협력 촉진, 지역간 화합과 공동번영 도모 	<ul style="list-style-type: none"> · 체계적 기간시설 확충으로 국가경쟁력 강화, 국민생활의 질적 향상 도모 · 국토자원의 효율적 이용과 체계적 보전관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 계획과 사업의 부정적 환경영향 최소화 · 종합적 토지이용계획으로 국토공간의 체계적 관리 · 자연생태계의 통합적 관리로 쾌적한 국토환경조성

자료 : 국토기본법 제2조~제5조.

그 방법의 하나로, 우리나라 토지정책의 기본철학을 정립하는 사상적 기초로서 통일신라시대부터 조선시대까지 토지제도의 기저를 이루던 ‘왕토사상’을 활용하는 방법을 고려해볼 수 있다. 즉 ‘왕토사상’을 현대적으로 계승 발전시켜서 ‘왕토사상’의 ‘왕토’개념을 ‘토지의 공공성’ 또는 ‘국민의 땅’ 개념으로 승계하여, 국민의 땅을 건강하게 가꾸어 안정된 삶의 터전을 제공하고, 오랜 역사를 통해 전해 내려온 우리의 토지문화를 계승하고 발전시켜나가는 정책의 기본철학을 정립할 수 있을 것이다.

□ 토지의 공공성에 대한 국민의식 제고

전술한 ‘왕토사상’을 현대적 개념으로 재정립하여 토지의 공공성 강화와 공동체 이익 우선의 규범을 형성시킬 필요가 있다. 즉 절대적 사유재산권에서 비롯된 소유 중심의 토지관, 이용 중심의 토지관으로 유도하여 토지소유권에서 개발권을 분리해내는 사상적 기초로 활용하는 방안이 강구되어야 한다. 이를 통해 토지를 소유하고 이용하는 권리는 개인에게 보장하되, 토지를 개발하는 권리와 개발로부터 나오는 이익을 향유하는 권리는 공공으로 귀속시킴으로써, 토지를 투기의 대상으로 보는 인식을 불식시켜야 한다. 현재 논의가 되고 있는 토지임대제도는 한편으로는 토지 사소유권 의식에 대한 전환을 전제로 시행될 수 있는 것이지만, 동시에 부분적인 시행을 통해 국민의 사소유 선호 의식을 전환시키는 방안으로 활용될 수도 있다.¹⁹⁴⁾ 앞으로 토지는 자산증식수단이 아닌 함께 가꾸고 보존해서 후세에게 전해주는 공동체의 삶터라는 인식이 국민의식으로 자리 잡혀야 한다.

(2) 토지정책의 지역적합성 제고

□ 토지정책의 지방화 추구

토지는 위치가 고착되어 있으므로 해서 위치에 따라서 이용가능성과 잠재적 가치가 달라지는 비동질적인 재화이다. 토지시장이거나 부동산시장은 전국 시장이 아니라 국부적인 지역시장이다. 현행의 토지정책은 토지가 갖는 이러한 부분 시장적 특성에 대한 고려가 미흡하다. 이로 인해 정책이 전국을 대상으로 수립되고, 지역 구분 없이 집행됨으로써 필요 이상의 부작용이 나타나고 있고 정책효과도 낮아지는 문제점이 있다. 특정지역의 문제를 해결하기 위한 정책이 전국에 전방위적으로 적용되어 정책의 부작용이 발생하는 경우가 종종 발생한다. 뿐만 아니라, 일부 지역민의 동의만 얻으면 집행될 수 있는 제도나, 특수 여건을 가진 지역에 꼭 필요한 정책들이 일반화가 어렵다는 이유로 도입되지 못하는 경우가 많다.

앞으로 토지시장의 지역시장적 특성을 고려하여 정책의 지방화를 강구할 필요가 있다. 정책의 지방화를 통하여 정책의 부작용을 줄이고 지역적합성을 높이는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다. 이를 위해 중앙정부는 필요할 경우 지역별로 특정한 제도를 적용할 수 있도록 제도적 근거를 마련해놓아야 한다. 특정한 정책을 집행해야할 필요성이 높고, 집행할 수 있는 지역적 여건이 갖추어져 있음에도 불구하고 상위법에서의 법적 근거가 없어서 적용하지 못하는 문제를 중앙정부가 해소해주어야 한다. 이와 같은 정책의 지방화 방안은 개발이익환수제도, 토지이용구제제도 등에서 적극적으로 검토될 수 있다. 이에 대한 내용을 좀 더 구체적으로 서술하면 다음과 같다.

□ 개발이익환수제도의 지방화

정책의 지방화 추진 방안의 하나로 개발이익환수제도를 들 수 있다 우리나라 토지정책의 화두는 개발이익환수 문제이다. 개발이익환수만 원활하게 이루어진다면 토지문제의 90% 이상이 해결될 수 있다. 그 동안 전통적인 개발이익환수방법은 1968년도에 제정된 「토지투기억제에 관한 특별조치법」에 의거한 부동산투기억제세 이후 양도소득세가 개발이익환수의 중요한 수단이 되어 왔다. 이외에 토지초과

이득세제, 개발부담금제, 수익자부담금제, 농지전용부담금제 등이 있었지만, 각 제도가 가진 한계 때문에 효과적으로 개발이익을 환수하지 못한 문제가 있었다.

개발이익을 환수하는 수단으로서 가장 훌륭한 방법은 개발권양도제도(TDR)이다. 그러나 개발권양도제도는 그 기본개념과 효과의 우수성에도 불구하고 우리나라에 도입되지 못하고 있다. 개발권양도제가 도입되지 못하는 이유는 크게 3가지로 집약된다. 하나는 토지소유권에서 개발권을 분리해내는 데에 대한 법률적 문제로서 사소유권 축소에 대한 국민적 합의를 구하기 어려운 점이다. 둘째는 우리나라의 토지이용규제가 너무 완화되어 있어 개발권을 유통시킬 수 있는 시장이 형성되지 못하는 점이다. 기존의 「국토계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정하고 있는 용적율은 주거지역 400%, 상업지역 1300% 등이어서, 추가로 용적률을 사오지 않더라도 개발하는데 큰 어려움이 없다. 따라서 개발권을 소화시킬 수 있는 시장이 형성되기 어려운 문제가 있다. 셋째, 개발권양도제 실시 대상지역을 전국을 상정하고 제도 도입을 검토하는 데에 문제가 있다. 개발권양도제의 적용대상범위를 특정성격을 가진 지역단위로 축소할 경우 앞에서 지적한 첫 번째 두 번째 문제를 어느 정도는 극복할 수 있다.

개발이익환수제도가 소기의 효과를 거두지 못하는 이유는 제도자체의 한계도 있지만, 개별적인 제도로 접근한데에 기인하는 부분도 크다. 개발이익환수는 토지이용규제제도와 연계해서 추진해야 제대로 된 효과를 거둘 수 있다. 개발권양도제도는 토지이용규제와 연계하여 개발이익과 개발손실 문제를 해결할 수 있는 중요한 정책수단 중의 하나이다. 그 동안 부동산투기, 난개발 방지, 보전지역 지정에 대한 주민 반발 등 누적되어온 토지문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 반드시 도입되어야 할 제도 중의 하나라고 할 수 있다. 그러나 앞에서 서술한 바와 같이 소유권에서 개발권을 분리해내야 하는 법률적 측면의 합의 도출이 어렵고, 완화되어 있는 용적률 등을 전국적으로 강화시키기 어려운 문제가 있다. 특히 지역별로 토지시장 특성과 상황이 서로 다르기 때문에 단기간 내에 전국을 대상으로 일시에 적용할 수 있는 제도로 도입하기는 어렵다. 따라서 개발권양도제는 그 도입 방법을 전략적으로 접근할 필요가 있다. 처음에는 대상지역 범위를

축소하여 일부지역에서 부분적으로 적용하는 방법으로 도입하도록 하고, 차츰 그 적용범위와 지역을 확산시켜 나가도록 하는 방법이 그것이다.

이와 같이 부분적으로 적용하면서 나타난 문제점을 보완해 나감으로써 개발권 양도제도의 적정성을 높이고, 개발권양도제에 대한 친숙도와 일반인의 이해도를 확산시킨다. 전국적으로는 일시에 도입하기는 어렵지만, 지자체 차원에서는 개발권양도제도를 통하여 개발이익 환수와 개발손실 보상 문제를 해결하면서 동시에 보전지역 지정 등에 대한 민원을 비교적 쉽게 줄일 수 있다. 예를 들어 관리지역 세분에 개발권 양도제를 적용한다고 가정해 보자. 우선, 관리지역을 계획관리, 생산관리, 보전관리지역으로 세분하기 전에 시군 도시계획조례를 강화하여 관리지역의 행위제한 내용을 보전관리지역 수준 또는 그 이상으로 통일 시켜놓는다. 그리고 당해 지역에 개발권양도제 실시를 천명하여 관리지역을 세분할 때, 계획관리지역으로 구분되더라도 보전관리지역에서 개발권을 사오는 경우만 개발을 할 수 있도록 하는 원칙을 세운다. 이와 같이 개발지역과 보전지역을 구분하기 전에 개발권 양도제 실시 방법과 기준을 확정하고 주민 동의 절차를 거친다. 이를 통해 개발지역과 보전지역 구분에 따른 개발이익과 개발손실 발생을 사전에 조정하도록 한다.¹⁹⁵⁾

중앙정부는 「국토계획법」에 개발권양도제를 실시할 수 있는 근거 규정을 만들어 놓고, 개별 지자체나 개별법에서 적용한 개발권양도제 사례를 통합 분석하여 그 적용방법과 기준을 일반화시킴으로써, 점진적으로 그 적용 지역과 대상을 확산시켜나갈 수 있을 것이다.

□ 토지임대제도의 도입

토지임대제도는 공공이 비축한 토지를 적기에 공급하여 시장을 안정시키고, 개발이익을 원천적으로 환수할 수 있는 제도로서 토지정책에서 오랜 기간 동안 논의 되어온 제도이다. 토지임대제도는 토지의 소유와 이용권을 분리하는 개념을 기초한 제도로서 토지소유권에 대한 의식을 이용권 중심으로 점진적으로 전

195) 주민의 반발이 높아지고 있는 「문화재보호법」상의 문화재보호구역이나 「고도보존에 관한 특별법」에서 지정하는 특별보존지구등도 개발권양도제를 우선적으로 적용해볼 수 있는 지역 중의 하나이다.

환시키는 제도로서의 의미가 크다.

그러나 토지임대제도는 토지확보에 필요한 막대한 재원과 임대 토지의 관리방법, 지상건축물 처리방법 등의 어려움이 있어 전국적으로는 시행이 불가능한 제도이다. 토지임대제도는 대폭적으로 일시에 추진되는 제도가 아니라, 소규모 지역에 부분적으로 시행하는 제도라는 인식이 선행되어야 한다.

토지임대제도는 토지나 주택의 부분 시장적 특성에 기초하여, 일부 지역을 대상으로 부분적으로 시행할 경우 그 장점을 활용할 수 있으면서 그 단점을 최소화할 수 있다. 토지임대제도는 잘 활용할 경우 확실적인 토지소유시장만이 아니라, 토지임대시장을 조성하여 시장의 다양성을 높여줄 수 있다. 시장이 다양해진다는 것은 소비자가 선택할 수 있는 선택의 폭을 넓혀준다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 토지임대제도는 국부적인 범위를 대상으로 적용하여 틈새시장을 만들어내는 제도로 활용될 수 있어, 반시장적인 제도가 아니라 친시장적 제도로 활용될 수 있다.

따라서 토지임대제도는 작은 지역을 대상으로 적용하여 점차적으로 그 적용범위와 지역을 확대시켜 나가고, 이를 통해 국민의식도 점진적으로 전환시켜 나가는 방법으로 접근할 필요가 있다. 즉 일부 지역을 대상으로 적용하여 임대제도가 갖고 있는 문제점들을 보완시키면서 그 추진 방안이 검토되어야 한다. 시장안정과 부동산가격 안정, 투기억제 효과는 임대제도 시행 과정에서 부수적으로 거두는 효과로 간주하여야 한다.¹⁹⁶⁾

토지임대제도는 땅값이 낮고 인구가 감소하는 지역에서 인구유인책으로 활용할 수도 있다. 즉 정체된 지자체에서 지역경제 활성화 대책을 추진하면서, 땅값

196) 이러한 의미에서 최근에 국회에서 발의된 「대지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법안」은 긍정적으로 검토될 수 있다. 토지만을 임대하는 제도보다는 임대토지에 주택을 지어서 공급함으로써 임대 토지를 가공하여 공급하는 형태이기 때문에 좀 더 효율적으로 임대 토지를 이용하고 관리할 수 있는 장점도 있다. 그러나 현재는 반값아파트라는 구호와 함께 아파트가격을 낮추는 방안 이라는데에 초점이 맞추어짐으로써 토지임대제도 본래의 의의를 희석시키는 문제가 있다. 대지임대부 분양주택 공급법안에서 채택하고 있는 토지임대제도는 부동산가격을 낮추려는 목적 보다는, 시장의 다양성을 확보하여 부동산투기에 동참하지 않더라도 안정된 주거기반을 마련할 수 있다는 믿음과 신호를 주는 제도로 활용되어야 한다.

이 싸고 자연경관이 좋은 지역 주변을 임대토지로 제공하여 싼값에 쾌적한 주거 서비스를 제공받고 싶어 하는 계층의 유입을 유도하는 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

□ 용도지역지구제의 지역적합성 제고

용도지역지구제의 행위제한 내용 또한 「국토계획법」에서 규정한 상한과 하한의 범주 내에서 지자체별로 조례를 정하기 때문에 지역 실정에 맞는 기준을 정하지 못하는 경우가 많다. 이로 인해 전국의 중소도시, 군지역의 모습이 대동소이한 결과가 나타나게 되었다.

용적률과 건폐율의 경우 지역특성에 따라 조정할 수 있는 범위가 현재보다 확대될 필요가 있다. 현행 「국토계획법」상의 용적률 규정은 그 하한이 너무 높아 규정상의 최 하한으로 조례를 제정하더라도 지역 지정의 효과를 거두기 어려운 경우가 많다.

「국토계획법」상의 도시계획시설도 도시·농촌·산촌·어촌지역이 필요로 하는 시설이 다른 경우가 많다. 이러한 지역적 차별성에 대한 고려가 미흡하여 농촌이나 산촌·어촌에 필요한 시설이 도시계획시설로 들어가지 못하는 문제가 있다. 반면 자연생태나 경관이 우수한 지역에 입지하는 것이 적절하지 않은 시설이 도시계획시설이라는 이유로 쉽게 입지하게 되는 문제도 수반되고 있다.

따라서 단기적으로는 「국토계획법」상의 행위제한 규정을 지자체의 특성에 맞게 취사선택할 수 있는 선택의 폭을 높일 수 있도록 행위제한의 범위를 넓혀주도록 한다. 그리고 장기적으로는 지자체에서 지역실정에 맞는 기준을 개발하여 사용할 수 있도록 중앙정부는 당해 제도를 운용할 수 있는 법적 근거와 큰 틀을 제시하는 수준의 규정을 두고 지자체에서 당해 지역에 적절한 기준과 방법을 정하도록 개선하는 방안도 강구할 필요가 있다.

(3) 통합적 국토관리기반 조성

□ 도시용지, 농지, 산지를 포괄하는 토지제도 구축

본격적인 도시화가 추진되기 이전까지 우리나라 토지제도의 중심은 농지였다.

그러나 1970~80년대의 급격한 개발연대를 살아오면서 토지정책의 중심은 도시 용지로 이동하였다. 산지와 농지는 국토공간에서 차지하는 비중과 기능은 도외 시 된 채, 도시개발 예비지와 식량생산기지로서만 그 존재가치를 인정받아 왔다.

최근의 쌀 재고 누적과 WTO 뉴라운드 출범으로 국내 농산물 및 농지가격이 하락하여 농가경제가 침체되면서 보전중심의 농지관리방향이 전환되고 있다. 농가경제를 활성화시키기 위하여 농지에 대한 소유규제와 이용규제가 완화되고 있어 농지의 계획적 관리가 난관에 부딪히게 되었다. 이는 농지관리의 기본이 국토를 관리하는 토지정책의 대상으로서의 농지가 아닌 농업정책의 한 수단으로 활용되고 있는 데에 기인한다.

산지 또한 주5일 근무제와 소득 수준 향상으로 인한 여가수요 증대 등으로 산지에 대한 개발수요가 증대하고 있는 한편, 교토의정서 발효 등 산지가 가진 생태적 중요성에 대한 인식이 증대하여 산지보전 필요성도 높아지고 있다. 우리나라의 산지제도는 산지보다는 그 위에 있는 나무, 즉 산림관리에 초점이 맞추어져 있어 오늘날 증대하고 있는 산지 개발과 보전수요에 대해 합리적으로 대처하기 어려운 한계가 있다.¹⁹⁷⁾ 우리나라의 산지관리제도에는 산지의 개념과 산림의 개념이 미분화되어 있어, 국토의 65% 이상을 차지하는 광역적인 산지를 관리하는 제도가 산림을 관리하는 제도로 축소되는 문제가 있다.¹⁹⁸⁾

농지, 산지를 둘러싼 대내외적 여건 변화에 능동적으로 대처해 나가기 위해서는 산지제도와 농지제도, 토지정책은 좀 더 긴밀하게 상호 연계되어야 한다. 도시용지 중심의 토지정책, 농업정책 차원의 농지제도, 산림관리 차원의 산지제도에서 벗어나 제도 상호간의 연계성을 높여야 한다. 즉 국토로서 토지를 관리할 수 있도록 토지정책적 차원에서 도시용지·농지·산지관련제도를 재정비하여야 한다. 이를 통하여 농지와 산지를 불필요한 식량기반 잠식이나 자연훼손과 같은 난개발로부터 보호하고, 부동산투기와 같은 부작용 없이 국토의 보전과 이용구

197) 우리나라의 산지는 조선시대까지는 대부분 공유지로 관리되어 왔으나, 일제시대 때 일본인들에 의한 산지 사유화가 추진되면서 산지의 급격한 훼손이 이루어졌다. 1960년대부터 황폐화된 산지의 녹화가 추진되면서 영림사업이 산지관리의 주 영역이 되어 왔다.

198) 채미옥 외. 2005. 전거서. p63, 64, 95.

도에 편입시켜야 한다.

□ 보전대상농지와 산지의 개념 재정립

농지제도와 산지제도가 토지정책적 차원에서 재정비되어야 할 필요성은 각 제도에
서 보전대상으로 삼고 있는 우량농지와 보전산지의 개념에서도 쉽게 찾아볼 수 있다.

농산물시장 개방으로 인한 농산물 가격 하락, 쌀 재고 누적으로 인한 농지가격
하락, 유희농지 증가, 식생활 패턴의 변화 등의 제반 환경 변화에 능동적으로 대
처하기 위해서는 우량농지와 한계농지의 개념이 재정립되어야 한다. 우리나라의
우량농지인 농업진흥지역은 쌀 생산량이 높은 농지를 중심으로 지정되어 있다.
오늘날의 농업환경 하에서는 쌀 생산성이 높은 농지만이 우량농지가 될 수 없다.
약초, 과일, 특용작물 등 고소득 작물을 생산할 수 있다는 점에서 과거에 한계농
지로 구분되었던 비탈 농지도 우량농지가 될 수 있다.

따라서 앞으로는 농지의 구분개념을 쌀 생산량만이 아니라, 그 농지가 입지해
있는 주변지역의 입지성을 동시에 고려하여 구분하고, 물리적 조건만이 아니라
주변지역 여건과 공간적 입지성에 따라 한계농지와 농업진흥지역을 경계를 조정
할 수 있도록 개선하여야 한다.¹⁹⁹⁾ 주변지역 여건에 따라 농업진흥지역 인근의
한계농지는 농업진흥지역으로, 도시용지 등으로 둘러싸여 있거나 인접해 있는
토지는 전용이 가능한 한계농지로 집단화하여 구분하게 되면 실질적인 농지보전
효과도 높아질 수 있다.

산지의 개념도 재정립되어야 한다. 산지관리법상의 ‘산지’는 ‘산림’ 또는 지목
상의 ‘임야’와 미분화되어있다. 앞으로 산지의 개념은 ‘산림’에서 분리하여, 나무
의 유무와 지목만이 아니라 공간입지성이 고려된 포괄적 개념으로 전환하는 방
안이 강구되어야 한다. 즉 나무가 없더라도 주변이 보전산지로 둘러싸여 있으면
산지로 간주하여 관리하여야 한다.²⁰⁰⁾

이러한 산지개념 전환과 함께, 보전산지의 구분도 주로 토지의 경사도와 입목

199) 채미옥. 2004. “농업환경 변화에 따른 농지보전제도의 개선방향”. 『농어촌과 환경』 No.83. 농업기반
공사. p42.

200) 채미옥 외. 2005. 전개서. p95.

도에 따라 보전산지와 준보전산지를 구분하고 있으나, 친환경적 국토관리 차원에서 검토하여 공간적 관리가 가능하도록 재정립하여야 한다. 즉 보전산지를 구분하는 기준으로 자연생태요소, 공간적 입지성(국토이용계획 및 주변지역 토지이용, 수계), 경관생태학적 요소(패치의 크기 및 주변 패치와의 연결성), 산림 기능 등도 고려하여야 한다.²⁰¹⁾ 공간 관리적 측면에서 볼 때 생태축을 회복시키기 위해서 필요한 지역은 나무가 없더라도 보전산지로 지정할 수 있어야 하고, 반대로 나무가 있더라도 개발축에 있고 개발이 필요한 지역은 준보전산지로 지정하여 개발지역내 녹지로 활용할 수 있도록 하여야 한다.

(4) 농지 및 산지구분체계와 공간계획체계의 연계성 강화

농업진흥지역과 농업진흥지역밖 농지로 구분하는 농지구분체계와, 보전산지와 준보전산지로 구분하는 산지구분체계는 농업과 산림만을 위한 구분에서 탈피하여 국토계획이나 국토이용계획, 도시계획 등과 밀접하게 연계되어야 한다. 농지 구분 및 산림계획의 주요과제가 국토계획에 반영되어야 하고, 농지 및 산지구분체계가 국토이용계획, 도시계획에 반영되어 종합적으로 농지와 산지를 관리할 수 있는 체계가 갖추어져야 한다.

아울러 아메바형으로 얽혀 있는 「국토계획법」의 용도지역 구분(농림지역, 관리지역 등)과 농업진흥지역·보전산지 구분체계의 비정합성을 해소하여야 한다. 비합리적으로 구분되어 있는 농업진흥지역과 보전산지의 경계를 조정하여 비도시지역을 공간적으로 집단화하여 계획적으로 보전하고 개발 할 수 있는 기반을 마련하여야 한다. 이를 위해서는 관리지역만이 아니라 주거·상업, 공업지역을 제외한 행정구역 단위로 토지적성평가를 실시하여야 한다. 이를 통해 녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 보전목적의 용도지역 경계를 조정하는 기준과 기초정보를 구축하여야 한다.

201) 채미옥 외. 2005. 전계서. p103.

토지적성평가에서는 당해 토지가 가지고 있는 물리적 특성, 그 토지가 속해 있는 주변지역의 토지이용특성, 공공편익시설 접근성과 같은 공간적 입지성을 기초로 토지의 보전 및 이용가능성을 평가한다. 물리적 특성을 파악하는 지표로는 경사도, 표고, 재해위험성 등이 있고, 공간적 입지성을 파악하는 지표로는 기개발지와와의 거리, 공공편익시설과의 거리, 간선도로와의 거리, 경지정리지역과의 거리, 공적규제지역과의 거리 등이 있다. 한편 주변지역 특성을 분석하는 지표로는 도시용지비율, 용도전용비율, 지가수준, 도시용지 인접비율, 경지정리면적비율, 전·답·과수원면적비율, 농업진흥지역비율, 생태자연도 상위등급비율, 공적규제지역면적비율, 녹지자연도·임상도 상위등급비율 등을 사용한다.²⁰²⁾ 이와같이 토지적성평가에서는 토지가 가진 다양한 특성을 종합적으로 고려하기 때문에 개발지역과 보전지역 구분의 합리적 기준을 제공해줄 수 있다.

4) 기타 추진과제

(1) 친환경적 토지관리의 틀 구축

□ 토지정책 목표의 친환경성 추구

우리나라 국토관리의 기본이념과 틀은 점차 친환경적으로 변화하고 있다. 우리 사회는 지금까지 주도적인 가치관으로 자리잡아왔던 성장우선 패러다임에서 점차 생태지향적 패러다임으로 전환되는 과정에 있다. 종래 개발우주의 국토건설종합계획법의 미비점을 보완하고 국토계획체계를 개편하기 위하여 2002년 「국토기본법」이 제정되었고, 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 「국토계획법」이 제정되었다. 이에 따라 국토이용계획체계가 선계획 후개발체제로 전환됨으로써 계획적 국토이용과 친환경적 국토관리가 토지정책의 주요 과제로 부상하게 되었다. 「국토계획법」에서는 국토관리 차원에서 개발과 보전의 조화를 시도하고 있고, 개발우선의 개념에서 환경성 우선의 계획 및 규제개념으로 전환

202) 채미옥 외. 2001. 「국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가방법에 관한 연구」. 국토연구원.

하고 있다.²⁰³⁾

이러한 사회 기저의 패러다임 변화에 부응하여, 선진화사회의 토지정책은 환경가치와 생태적 연결성, 지역의 역사문화성을 내재화하여 자원보전과 이용의 효율성이 증대된 친환경적 국토관리를 주요 정책목표로 추진하여야 한다.²⁰⁴⁾

□ 용도지역별 행위제한 내용의 친환경적 정비를 통한 난개발 방지²⁰⁵⁾

용도지역·지구·구역계획, 도시기반시설 설치계획 등 물적계획을 중심으로 하는 도시계획은 환경과 밀접한 관계를 가지고 있다. 환경문제는 토지를 어떻게 이용하고 관리하느냐에 따라 그 결과가 크게 좌우되며, 부적정한 토지이용은 자연환경의 훼손 및 생활 악화로 연결된다. 용도지역별 행위제한 내용에서 친환경적 토지이용과 개발을 유도할 수 있도록 행위제한 내용을 재정비하며, 가능한 예외규정 등을 축소하는 방향으로 정비될 필요가 있다.

각종 도시계획의 계획취지는 상당부분 용도지역별 행위제한 내용으로 구현된다. 환경문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 환경친화적인 토지이용계획을 수립하고, 용도지역 지정 목적에 맞게 적절한 토지이용규제를 함으로써 자연환경을 보전하고, 환경오염을 적게 발생시키는 등의 환경규제와 토지이용규제의 연계화 방안을 강구하여야 한다.

현행 용도지역별 행위제한 내용은 주택, 근린생활시설, 공장, 창고, 축사 등의 허용되는 용도의 범위가 매우 넓고 누적적이다. 따라서 주거·상업·공업지역 이외의 용도지역에서도 주택, 근린생활시설 등은 대부분 허용되고 있다. 주거·상업·공업지역 이외의 용도지역에서는 당해 용도지역의 지정목적과 주 기능에 따라 환경성 측면에서 전면적으로 검토하여 수정할 필요가 있다.

이러한 용도지역의 행위제한 정비가 특히 중요한 지역은 보전목적의 용도지역·지구이다. 보전목적의 용도지역에서는 누적적 용도규제체계를 지양하고 순

203) 채미옥. 2003. 전거서.

204) 친환경적 국토관리를 적극적으로 추진하는 OECD 국가에서는 환경규제를 개별법체계에서 통합관리체계로 전환하고, 환경정책과 경제정책의 통합을 시도하고 있으며 아울러 환경정책과 공간정책의 통합이 추진되고 있다.

205) 채미옥·정희남. 2002. 『토지이용규제와 환경규제의 연계화 방안』, 국토연구원. pp130-131.

화된 용도규제체계로 전환함으로써 지역성격을 분명히 하고 지역성격에 맞는 관리가 이루어지도록 해야 한다. 즉 허용되는 용도를 근린생활시설과 같이 인간생활의 편의성 중심으로 구성하기보다, 자연생태계 보호 측면에서 허용되어도 괜찮은 용도로 구성하여야 한다.

그리고 일정규모 이하의 시설물, 예를 들어 500㎡ 이하의 제1종 근린생활시설은 보전관리지역이나 보전녹지지역에서도 허용하는 것과 같이 소규모 시설은 대부분 허용해주는 규제방법을 지양하여 소규모 시설물의 산발적인 입지를 막아야 한다. 토지의 난개발 측면에서 볼 때 대규모 개발보다 소규모개발은 더 큰 문제를 야기할 수 있다. 규제를 받지 않는 면적규모로 토지를 분할하여 연접해서 개발한 난개발의 사례는 어디서든 쉽게 찾아볼 수 있다.²⁰⁶⁾

행정의 효율성측면에서 일정규모 이하의 개발을 모두 규제하는 것은 어려운 일이나, 보전목적의 용도지역에서는 용도규제만을 실시하여 일정규모 이하라도 특정한 용도로는 개발되지 못하도록 하는 안전장치가 적극적으로 검토될 필요가 있다.

□ 자연녹지지역의 세분화를 통한 산발적 개발 방지

자연녹지지역은 현재 단독주택부터 근린생활시설, 공장, 축사, 각종 혐오시설이 모두 허용되는 지역이다. 따라서 난개발을 방지하기 어렵고, 우량한 녹지와 자연생태를 보전하기 어려운 지역이다. 자연녹지지역을 개발예정지 개념으로 운영하거나 도시혐오시설물 등이 입지하는 지역으로 운영한다면 자연녹지지역을 세분하는 방안을 강구할 필요가 있다. 즉 자연녹지지역을 시설녹지지역과 보전녹지지역, 시가화예정 녹지지역 개념으로 세분해서 다양한 용도가 무분별하게 입지하는 것을 방지할 필요가 있다.

이와 같은 용도지역 세분이 어렵다면 용도지구를 활용하여 특정시설물이나 용도가 입지할 수 있는 지구를 구분해서 지정하고, 지구별 허용용도의 범위를 특화하는 방안이 강구될 필요가 있다. 자연녹지지역만이 아니라 농림지역, 자연환경

206) 현행의 국토계획법은 개발행위허가제, 용도지역별 행위규제 내용에서 모두 일정 규모이하의 개발은 대부분 허용하고 있다.

보전지역 등 보전목적의 용도지역도 사람이 생활하거나 생활할 수 있는 공간과 사람이 생활하지 못하는 순수 자연공간으로 세분하고 각각 그에 합당한 용도규제를 할 필요가 있다. 보전목적의 용도지역 중에서 사람이 생활하는 공간에 대한 행위규제는 현행의 용도규제체계를 유지하고, 사람이 생활하지 않는 자연공간에 대한 용도규제는 보전목적의 용도지역 취지에 적합한 형태로 생태계보호에 필요한 규제내용으로 강화하고 대·소규모의 개발을 막을 필요가 있다.²⁰⁷⁾

(2) 계획적 택지개발의 기반 조성

□ 예측 가능한 토지공급 및 보전 기반 구축

2002년 도입 제정된 「국토계획법」은 ‘선계획 후개발’의 기본 이념을 내걸고 제도화 되었다. 그러나 ‘선계획 후개발’ 이념은 제도 시행에 필요한 준비기간의 부족으로 제도 운용과정에서 크게 희석되고 있다.

강병기(2002)는 개발단위의 계획을 넘어 그 개발단위를 포괄하는 보다 넓은 지역적 차원의 계획이 필요하다고 주장한 바 있다. 그는 「국토계획법」의 기본 이념인 ‘선계획 후개발’ 개념은, 민간이 토지의 부가가치를 높이기 위한 개발계획이나 지구단위계획이 아니라, 공공이 도시나 지역의 발전에 필요한 기반시설계획을 준비하기 전에는 개발허가는 없다는 뜻으로 정립되어야 한다고 주장하였다.

‘선계획 후개발’ 이념은 향후 필요하게 될 토지를 미리 확보하여 개발할 지역으로 지정하고 나머지를 보전지역으로 지정하여 개발지역과 보전지역에 대한 예측이 가능한 체제가 구축될 때 달성될 수 있다. 이와 같은 예측 가능한 개발과 보전체계는 충분한 양의 필요토지를 미리 확보하고, 수요가 발생하는 경우 곧 바로 공급할 수 있도록 안정적인 도시용지 공급기반을 조성할 때 가능해진다. 개발에 필요한 용지를 미리 확보하여 수요가 발생할 경우 바로 공급할 수 있는 체계를 갖추게 함으로써 공공의 시장조절기능을 강화시켜 주고, 토지의 난개발을 방지하여 친환경적으로 토지를 관리할 수 있다.

207) 채미옥·정희남. 상계서. p131-132.

우리나라의 인구는 2018년에 이르면 성장을 멈춘다. 인구증가가 멈추게 되면, 향후 추가로 소요될 도시용지 수요를 추정할 수 있다. 제4차국토계획에서 추계한 향후 최대 도시용지 수요에 의거하여 국토의 약 5% 정도를 도시용지 공급원으로 확보하게 되면 전국토의 약 11%가 도시용지로 구성될 것이다. 여기에 통일 변수와 외국기업의 투자유치와 같은 대외적 변수를 고려하여 일정비율의 도시용지 공급을 추가하면 선진국들의 2만불 시대 도시용지 면적비율과 유사한 수준의 비율이 될 것으로 예상된다.

<표 6-3> 각국의 2만불 소득시점의 도시용지 비율

국 가	기준연도	도시용지(km ²)	비율(%)	2만달러 달성시기
일 본 ¹⁾	1987	26,500	7.0	1987
네덜란드 ²⁾	1999	10,420	25.5	1991
영 국 ²⁾	1999	45,740	13.0	1996

주 : 1) 국토청. 『平成원년판 국토이용백서』.

2) 21세기 국토이용체계 개편방안 공청회 발표자료(2000. 8. 18).

한편 2004년도 개별공시지가를 기초로 전국의 개발가능지를 분석한 결과에 의하면, 전국의 개발가능지는 기존의 도시지역을 제외한 관리지역(준농림지역과 준도시지역)만을 대상으로 하더라도 약 17,000여km²에 달한다. 따라서 총량적인 측면에서 토지수급상의 문제는 없다. 입지적 차원에서 계획적으로 수요와 공급을 조정하는 기준을 마련하여, 필요한 용지의 일정 배율의 토지를 미리 개발용지로 확보하고 나머지 토지는 철저히 보전하는 체제를 갖추어 인구감소시대에 대비하여야 한다.

따라서 꼭 보전이 필요한 지역은 우선적으로 보전하고 남은 지역 중에서 최대 도시용지수요를 충족시킬 수 있는 도시용지물량을 미리 확보하여 시가화예정용지 등으로 지정한다. 택지개발사업은 이들 지역 내에서 추진하도록 함으로써 예측 가능한 토지 공급 및 보전체계를 구축하여야 한다.

□ 지역개발용량을 고려한 토지공급

토지수급 문제는 총량적인 공급부족 문제가 아니라 지역적인 수급불균형의 문제이다. 지역별로는 7대 광역시에 약 0.8%(140km²), 경기도에 6.2%(1,000km²), 충남·북 지역에 약 19.4%(3,300km²) 분포한다. 이를 지역유형별로 구분해서 보면 7대광역시와 도시성이 강한 지역에 전체 개발가능지의 약 7%(1,210km²), 도시성과 농업성이 경합되고 있는 지역에 11%(1,885km²)가 분포되어 있고, 82% 정도는 농업성이 강한 지역과 정체지역에 분포되어 있다.

<표 6-4> 지역유형별 개발가능지 분포

그룹		합계		임야		농지	
		면적(km ²)	비율(%)	면적(km ²)	비율(%)	면적(km ²)	비율(%)
7대광역시	7대광역시	143.7	0.84	106.7	74.26	37	25.74
도시성이 강한 지역	보전성 약한지역	799.0	4.65	380.5	47.62	418.5	52.38
	보전성 강한지역	268.2	1.56	157.6	58.77	110.6	41.23
경합지역	보전성 약한지역	1,293.2	7.53	649.7	50.24	643.5	49.76
	보전성 강한지역	591.5	3.44	313.9	53.08	277.5	46.92
농업성이 강한지역	보전성 약한지역	4,151.9	24.17	2,173.6	52.35	1,978.3	47.65
	보전성 강한지역	8,660.8	50.42	5,341.3	61.67	3,319.6	38.33
정체지역	보전성 약한지역	1,071.6	6.24	638.1	59.55	433.5	40.45
	보전성 강한지역	196.9	1.15	133.8	67.99	63.0	32.01
총 합계		17,176.8	100.00	9,895.3	57.61	7,281.5	42.39

주 : 1) 개발가능지 구분기준 : 관리지역(준농림지역과 준도시지역) 내 농지와 산지 중, 사권제한을 받지 않는 토지를 개발가능지로 규정하여 분석, 농업진흥지역, 보전림지, 상수원보호구역, 군사시설보호구역, 제한구역, 특별대책구역, 생태계보전지역 등 자연환경보전이나 시설물보호를 위해 사권을 제한하는 지역은 모두 분석 대상에서 제외, 단 개발제한구역 중 부분해제 지역은 해제하지 않은 것으로 보고 사권제한을 받는 지역에 포함시킴

2) 지역유형구분 : 인구지표(인구밀도, 2·3차 산업종사자비율, 전업농가율, 농가인구증감율), 토지이용지표(도시용지비율, 농림지역비율, 농업진흥지역비율,보전지역 비율 등), 개발지표(택지 산업단지 비율, 건축허가건수 등), 지역 접근성(인근 시공간 통행발생량, 광역시 접근거리) 등의 15개 지표를 기초로 분석

자료 : 채미옥. 2002. “효율적 국토관리를 위한 토지적성평가 방안”. 토지적성평가방안에 대한 공청회. 건설교통부·국토연구원.

따라서 도시용지 공급은 입지적 차원에서 지역유형을 고려하여 지역의 개발가능지 등을 고려한 지역의 개발용량에 기초하여 토지를 공급하는 것이 바람직하다.

□ 기개발지 재공급 비율 제고

제4차국토계획에서 추계한 바에 의하면 기개발지 내에 약 400km²의 나대지가 있고, 중·소도시지역의 경우 기존의 도시지역 내 상당면적의 토지가 저이용 되고 있는 것으로 분석되고 있다. 도시용지의 공급 전략은 농지나 산지를 전용해서 공급하는 신규개발방법 만이 아니라 도시지역내의 저이용 토지의 재개발을 통해 도시용지 공급전략을 수립할 필요가 있다. 즉 도시용지공급 비율의 일정부분은 기개발지의 재개발을 통해 공급하는 방안을 강구함으로써, 녹지의 전용비율을 낮출 필요가 있다.²⁰⁸⁾

이러한 측면에서 영국 지속가능발전위원회의 권고사항은 신개발에 초점을 맞추어온 우리나라의 토지개발방법에 많은 시사점을 주는 것이라 할 수 있다. 영국의 지속가능위원회는 환경적인 측면을 고려하여, 도시용지증가비율을 1995년의 연간 0.2%에서 2020년까지 0.1%로 줄이고, GDP대비 산업용 토지의 비율(m²/1000 파운드)의 감소를 4.25에서 3.34로 낮추고, 신규주택의 60%를 기개발지내 토지에서 공급하는 정책 등을 제시한 바 있다.²⁰⁹⁾

아울러 도시계획이나 광역계획에서 개발지역으로 계획된 지역에 대한 개발절차는 과감히 생략하여 단순화함으로써 one-stop service 체제를 구축하여야 한다. 이러한 행정절차의 간소화만이 기존의 계획을 초월하기 위해서 새로운 특별법을 만드는 문제를 줄일 수 있다.

□ 토지개발계획과 공간계획의 연계

환경 친화적 삶의 공간은 환경가치와 생태적 연결성을 택지개발에 내재화할 때 달성될 수 있으며, 자원의 보전과 이용의 효율성이 증대된 생활공간이며 자연 공간이다. 이는 택지개발과 보전을 단절적으로 관리하던 국토관리 체제에서 통

208) 채미옥. 2003. “토지이용계획과 택지개발사업의 개선방향”. 생태도시로 가는 길의 법적인 걸림돌과 개선방향 세미나. 2003. 10. 환경운동연합. p15.

209) 국토연구원. 2001. 『21세기 정보화시대의 토지정책 방향』. 건설교통부·한국건설기술연구원. p78.

합적 연계관리체제로 전환함으로써 이루어질 수 있는 조화된 공간으로서, 지속 가능한 국토관리는 개발과 환경을 함께 고려할 때 가능하다.

이를 위해서는 토지와 개발을 바라보는 시각의 변화가 필요하다. 즉 토지의 경제적 가치 이외에도 사회문화적 가치와 생태적 가치를 인정하는 사고체계의 변화가 요구되며, 개발과 환경을 함께 보려는 균형된 사고가 필요하다. 개발에 대한 적대적 시각에서 탈피하여 계획에 입각하여 제대로 잘 이루어진 개발이 곧 보전이 될 수 있다는 적극적 개념으로의 사고전환이 필요하다.

최막중(2003)은 수도권 신도시개발 관련 세미나에서 수도권의 공간구조 재편에 대한 장기적인 구상을 바탕으로 외연적으로 확산되는 개발수요를 체계적이고 계획적으로 수용관리하기 위한 전략계획(a city-region strategic plan)이 필요하다고 주장하였다.²¹⁰⁾ 이러한 주장은 부분적이고 단편적인 계획이 아닌 장기적이고 광역적인 계획에 기초하여 개발계획이 수립되고 추진되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 ‘선계획 후개발’의 원칙을 준수하여 개발관련 용도지역·지구를 계획체계내로 흡수하여야 한다. 개발사업을 지원할 목적으로 지정하던 개별구역은 광역적인 도시공간구조 재편에 대한 장기적인 전략계획에 기초하여 광역기반시설계획을 수립한 후 도시(군)기본계획 및 관리계획에 흡수하여 개발계획이 사전에 수립된 후 개발 및 정비사업을 시행토록 하여야 한다.

아울러 부분적·산발적인 계획변경을 가급적 최소화할 필요가 있다. 택지개발사업이 친환경적으로 이루어지기 위해서는 토지이용계획, 도시계획시설계획 등의 계획에서 각종 용도지역과 시설물의 입지와 규모를 적정하게 미리 확보함으로써 필요에 따라 부분적으로 계획을 변경하여 용도지역을 변경하는 조치를 최소화하여야 한다. 그리고 불가피하게 「택지개발촉진법」과 같이 특별법에 의한 개발사업지역을 지정할 때에는 공간계획체계를 교란시키지 않도록 지역지정 요건에 계획관리지역이나 개발이 가능한 녹지로 구분된 곳에 지정하도록 규정할 필요가 있다.²¹¹⁾

210) 최막중. 2003. “수도권의 계획적 개발과 관리를 위한 공간구조 재편 전략계획의 필요성과 방향”. 수도권 신도시 개발방향에 관한 세미나. 대한민국토도시계획학회.

□ 지자체간의 긴밀한 협조체제 구축

각 부처 및 제도간의 협조체제를 구축하는 문제이다. 기존의 보전지역으로 지정되어있는 지역들 중에서 지역경계가 불합리하게 지정되어 보전되어야할 지역이 개발가능지로 구분되거나 보전의 필요성이 낮은 지역이 보전대상으로 구분된 경우가 많다.

보전지역으로 구분되고 있는 농림지역이나 자연환경보전지역 등은 「농지법」, 「산지관리법」, 「자연환경보전법」 등의 개별법에 의해 관리되고 있기 때문에 관련부처간의 합의가 선행되지 않고는 보전지역과 개발지역의 경계조정 등을 추진하기 어렵다. 즉 행정구역 전체에 대한 토지적성평가나, 그를 기초로 한 개발 및 보전지역 구분기준 마련, 농업진흥지역이나 보전산지 등과 같은 보전지역과 개발 가능지역의 경계조정 등을 추진하기 어렵다.

(3) 세계화·정보화를 활용한 토지정책수단의 선진화

세계화 추세에 따라 우리나라의 토지시장이 더 이상 내국인만을 위한 시장이 아니라 국제적인 시장이 된 반면, 정부의 기능과 역할은 축소될 것이므로, 토지시장을 관리할 수 있는 체계적인 제도정비가 필요하다. 내국인이 투기를 해서 불로소득을 챙긴다면 외국인도 투기에 가담할 수 있고 불로소득을 챙길 수 있다. 이에 대비하기 위해서는 투기자 색출, 거래장부 조사, 세무조사와 같은 비체계적 접근방법에서 벗어나, 토지의 소유, 이용, 수익, 처분 과정에 대한 정보망을 확충하여 토지소유 및 이용, 거래상황을 투명화 시키고, 이를 기초로 수익이 발생하는 곳에 그에 상응하는 세금을 부과하는 체계화된 제도를 갖추어야 한다. 즉 토지소유, 이용, 거래가격에 대한 정보를 실시간으로 분석할 수 있는 토지시장투명화 정책과 시장에서 합리적으로 반응할 수 있는 조세정책이 확립되어야 한다.

이를 위해서는 그동안 추진된 시장투명화제도와 정보수단을 활용하여 토지정

211) 채미옥. 2003. 전계서. p14.

책 수단과 정책환경을 선진화하여야 한다. 2005년도에 도입된 실거래가격등기제와 부동산거래가격신고제는 앞으로 시장의 투명성을 제고시키는데 크게 기여할 것으로 기대된다. 앞으로 이들 시장 투명화 제도와 함께 정보화 개념에 입각하여 제도간의 연계성 확보와 그를 통한 제도 운용효율을 높이는 방안이 강구되어야 한다.

정보화 시스템을 적극적으로 활용하면 지금까지 해결할 수 없었던 제도간의 중복성과 비효율성 문제를 해소할 수 있다. 그 한 예로 개별적으로 운용되고 있는 등기제도와 지적제도의 일원화 문제를 들 수 있다. 지적제도와 등기제도의 이원화로 인한 문제점과 이의 일원화 필요성은 그 동안 수없이 지적되어 왔으나, 부처 간의 이해관계로 이루기 어려웠다. 그러나 정보화를 활용할 경우 지적제도와 등기제도를 일원화하지 않더라도, 정보망을 매개로 하여 실질적인 일원화 효과를 거둘 수 있다. 그리고 이를 기초로 공시지가 및 공시부동산가격의 적정성 제고, 지방세 및 국세의 조세효과를 제고시키고 관련 행정의 편의성을 높이는 부수적인 효과를 거둘 수 있다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 1차적으로 등기업무 전산망과 지적업무 전산망을 연계하여, 지적 분할·합병자료가 지적 전산자료에 입력되면 동시에 등기부 상의 면적과 지번이 정리될 수 있도록 한다. 반대로 소유권 변동 정보가 등기부전산자료에 입력되면 지적전산자료에도 동시에 소유권정보가 변동되도록 한다. 이를 통하여 토지등록체계의 이원화로 인한 토지대장과 등기부 내용의 불일치를 개선하고, 행정업무의 비효율을 제거한다. 그 다음 이를 국세 전산망과 금융 전산망, 공시지가 전산망과 연계한다. 등기부와 지적공부를 공시지가 전산망에 연결하면 등기부에 기록된 실거래가격자료를 기초로 공시지가와 지가변동률을 조사하고 분석할 수 있다. 2005년 현재 전국의 토지는 연간 약 5%가 거래되며, 사유지만을 대상으로 보면 약 9.6%(약 260만 건)의 토지가 거래된다.²¹²⁾ 이러한 연간 거래량은 현행의 지가변동률 표준지 45,000필지, 공시지가 표준지 50만

212) 건설교통부, 2006. 『부동산공시가격 조사·평가제도 개선 : 공적 평가가격개념을 중심으로』, p3.

필지에 비해 현저히 충실한 실거래 표본과 시장정보를 담고 있다. 따라서 표준지 대신 실거래가를 기초로 지가변동률과 공시지가를 산정할 수 있다.²¹³⁾ 실거래가 격 자료를 활용하여 공시지가를 산정하게 되면 공시지가 조사 산정에 소요되는 막대한 예산을 절감할 수 있으며, 개별공시지가의 시가 근접도를 높일 수 있다. 개별공시지가의 시가근접도가 높아지면 개별공시지가를 기초로 산정되는 종합 토지세 등의 지방세와 양도소득세 등 국세의 조세효과를 높일 수 있고, 아울러 관련 행정의 편의성을 높일 수 있다.

이와 같이 등기제도와 지적제도, 공시지가 제도, 조세제도 및 부담금제도, 공공 수용보상제도 등을 첨단정보화 및 행정전산망을 통해 연계하여 행정의 효율 성과 정부의 시장관리 능력을 제고시킬 필요가 있다.

□ 부동산거래신고제도를 통한 공시지가제도의 개선

부동산거래신고제 실시 이후 2006년 1월부터 2월까지 약 35만 건의 거래사례가 신고되었다.²¹⁴⁾ 향후의 공시지가제도는 이와같이 신고된 실거래가격을 기초로 산정하는 체제로 전환하여 실거래가격을 통해 기초자료를 조사·수집하는 체계로 전환할 필요가 있다. 부동산거래가격을 공시지가전산망으로 연결함으로써, 평가에 필요한 실거래가격자료를 수시로 수집할 수 있는 체제를 구축하여야 한다. 신고된 실거래가격자료를 기초로 지가평가모형을 작성하고 토지가격비준표를 작성하여 개별공시지가를 산정하도록 한다.²¹⁵⁾

선진 외국에서는 실거래가격을 기초로 각종 조세나 공공이 사용하는 지가를 산정하는 경우가 많다. 실제로 독일, 호주, 뉴질랜드, 덴마크, 캐나다 등 중앙정부 주도의 공적평가시스템을 운영하는 국가에서는 공적평가 주체에게 거래계약서 사본이 의무적으로 제출되도록 되어 있고, 공적평가의 주체는 신고된 실거래가

213) 공시지가를 산정하는 방법은 기존의 개별공시지가를 산정하기 위해 구축한 대량평가모형을 활용할 수 있다.

214) 류주복. 2006. “부동산실거래가 신고제 운용실태”. 공시지가제도 개선을 위한 전문가 워크숍. 한국 부동산연구원.

215) 채미옥. 2006.6. “부동산거래가격 신고제 실시에 따른 공시지가의 개선방안 고찰”. 『국토연구』, vol.49. 국토연구원. pp134-135.

격을 분석하여 대량평가모형을 작성하여 전국의 지가와 부동산가격을 산정하고 있다. 캐나다에서는 주정부 단위로 부동산가격 평가업무를 수행하고 있다. 온타리오주의 경우, 거래가 되면 온타리오평가공사(Ontario Property Assessment Corporation)에 거래사실과 거래가격이 통보되고, 온타리오평가공사는 제출된 실거래가격 자료를 기초로 지가평가모형을 작성하여 온타리오주 내의 모든 부동산가격을 평가한다.

덴마크는 전체 부동산의 2/3를 컴퓨터에 의한 대량평가시스템으로 산정하고 있으며, 부동산거래정보가 그 기본이 되고 있다. 덴마크에서는 거래를 하면 거래 등기를 할 때 거래가격, 거래유형(양도, 경매, 가족간 거래 등)을 제출하도록 되어 있으며, 신고된 거래정보와 각종대장의 전산화된 정보는 각 물건별로 data card로 취합되어 공적평가기구에 직접 송부된다. 평가대장에는 소유자, 주소, 지번, 토지면적(지적공부에서 공급받음), 토지이용, 평가가격, 세금내역을 포함하는 정보 등이 포함되어 있고, 이는 평가의 기초가 되면서 동시에 조세부과의 기초자료가 된다.²¹⁶⁾

□ 실거래가에 기초한 지가변동률 산정

지가변동률은 거래된 가격자료를 가지고 변동률을 계산하는 것이 원칙이다. 현재까지는 실거래가를 체계적으로 파악하기 어려웠기 때문에 표준지를 선정하여 변동률을 조사하였다. 부동산거래신고제가 시행되고 있으므로, 지가변동률은 실거래된 가격자료를 기초로 산정하는 것이 바람직하다.²¹⁷⁾

216) 덴마크는 일찍부터 시장정보를 파악하고 이를 전산화하는 노력을 경주해왔다. 1960년 전까지는 토지소유자에게 엽서를 보내 토지와 건물에 대한 기본적인 정보를 파악하였다. 그러나 각종 대장을 전산화 한 이후부터는 별도의 조사 없이 행정수행과정에서 정보가 자동적으로 수집 보관되도록 하고 있다. 각종 대장의 전산화는 1960년 평가대장(Valuation Register)의 전산화를 시작으로 하여, 1967년 거래대장(등기부) 전산화, 1980년에는 건물대장 전산화를 완료하였다. 건물대장은 건축허가를 발부하면서 지속적으로 수정 갱신되고 있고 수정 갱신되는 내용은 소유자에게 통보한다.(Danish Ministry of Taxation · Central Customs and Tax Administration. 1996. 『Property Valuation and Taxation in Denmark』 pp11~18; Danish Ministry of Taxation · Central Customs and Tax Administration. 1997. 『Annual Property Valuation in Denmark』. pp 2~3.; 채미옥 · 문경희. 1999. 『공시지가제도의 선진화 방안』. 국토연구원. p111에서 재인용).

217) 채미옥. 2006.6. 전개서. p137.

실거래가를 기초로 지가변동률을 산정하는 방법은 실거래가를 기초로 지가평가모형을 작성하여 모형상의 가격을 기초로 지가변동률을 산정하는 방법이다. 이를 위해서는 우선, 실거래가의 지역별 분포를 분석하여 변동률을 시범적으로 분석하여, 지가변동률을 산정할 수 있는 지가평가모형을 작성하고, 현행의 변동률과 시계열적으로 연계시킬 수 있도록 연계지수를 개발하는 것이 필요하다.²¹⁸⁾ 실거래가에 기초한 지가변동률은 공시지가와 달리 시계열적 연계지수만 마련되면 비교적 빨리 시행할 수 있다.

(4) 정책의 안정성과 예측성 제고

선진사회로 진입하기 위해서는 토지제도와 토지정책의 안정성과 투명성이 확보되어야 한다. 토지정책의 안정성과 투명성이 확보될 때 토지정책의 선진화가 이루어질 수 있다. 이와같은 시장 투명화와 함께, 단기적인 정책효과가 아닌 장기적 목표하에 정책을 구상하고 이를 지속적으로 추진하는 정책의 일관성이 확보되어야 한다. 우리나라는 전 세계적으로 선진적이라 일컬어지던 각종 투기억제 대책의 실험장이고 전시장이었다고 해도 과언이 아닐 정도로 많은 제도가 도입되고 또 폐지되어 왔다. 앞으로는 새로운 제도의 도입보다는 기존 제도의 상충성과 중복성을 검토하여 상호 연계시킴으로써 제도의 일관성을 확보하여 예측 가능한 정책환경을 조성하는 일이 중요하다.

218) 지가변동률은 1974년부터 조사된 이후 기초자료 조사방법과 표준지수, 변동률 조사주기 등이 변화하였기 때문에 변동률 산정방법 및 기준 등이 여러 차례 변화해왔다. 따라서 시계열별 연계지수를 작성하여 변동률 산정방법과 산정기준의 변화에 따른 차이를 보정할 수 있는 연계지수 개발이 필요하다.

이 장에서는 향후 토지정책의 개선방향의 의의와 효과, 연구의 특징과 한계, 맺음말에 대해 기술한다. 이 연구에서는 첫째, 토지관의 변화와 우리나라 토지정책의 토지관련 사상을 검토하여 토지정책의 사상적 뿌리를 찾고자 하였다. 둘째, 토지정책의 변화를 통시적으로 분석하여 정책변화의 큰 흐름을 파악해내었다. 셋째, 토지시장의 변화, 토지에 관한 국민의식의 변화, 토지정책에 대한 판례를 분석하여 토지정책을 둘러싼 제반 환경의 변화를 종합적으로 분석하였다. 넷째, 조선시대까지 우리나라 토지제도의 근간을 이루었던 왕토사상을 현대적으로 계승 발전시켜 토지정책의 규범성을 높이는 방안을 제시하였고, 토지의 공공성과 토지정책의 공익성을 제고시키는 방향을 핵심적인 추진과제와 기타과제로 구분하여 제시하였다.

1. 선진사회 토지정책 방향의 의의와 효과

이 연구는 토지정책의 기초가 되는 토지관과 토지관련 사상을 검토하였다. 조선시대까지 우리나라 토지제도의 근간을 이루었던 왕토사상과 관련 토지제도, 조선시대 후기 실학사상가들의 토지사상을 살펴봄으로써 토지정책의 사상적 뿌리를 찾고자 하였다. 그리고 토지정책과 토지정책을 둘러싼 제반 정책 환경을 통시적으로 분석하여 큰 흐름을 파악해내었다. 일제시대 이후부터 현재까지의 토지정책의 패러다임 변화를 분석하였고, 토지시장을 분석하여 높은 이동성과 자본이득 창출 문제를 검토하였다. 아울러 토지에 관한 국민의식 조사를 실시하여 1970년대 말부터 현재까지의 국민의식 변화를 분석하였고, 토지정책에 대한 판

례를 고찰하여 토지정책에 대한 사법적 판단의 의의와 문제점을 분석하였다. 이를 기초로 토지정책의 발전방향을 핵심적인 추진과제와 기타과제로 구분하여 제시하였다.

1) 핵심추진 과제의 의의와 효과

이 연구에서 제시한 핵심 추진과제는 다음과 같은 의의와 효과가 있다.

첫째, 토지정책이 투기억제나 지가안정대책과 같은 대중요법적 대책에 휩쓸리지 않도록 토지정책의 철학을 정립하고 정책의 규범성을 높이는 방안을 제시하였다. 조선시대까지 우리나라 토지제도의 근간을 이루었던 왕토사상을 현대적으로 계승 발전시켜 토지정책의 공공성과 공익성을 높이는 사상적 기초로 활용하고자 하였다. 이는 공익과 사익이 충돌되었을 때 이를 합리적으로 조정할 수 있는 기반이 되며, 서로 다른 이해 당사자가 자기주장의 정당성과 타당성을 점검하고 조정할 수 있는 근거가 되어 토지정책 취지가 상황에 따라 왜곡되는 문제를 예방할 수 있다.

둘째, 토지가 가진 부분 시장적 특성에 맞게 토지제도를 지방화 하는 방안을 제시하여 토지정책의 지역적합성을 제고하고자 하였다. 토지정책의 지방화 방안은 전국을 대상으로 수립해서 집행되는 현행 토지정책의 부작용 문제를 크게 해소할 수 있다. 뿐만 아니라 전국을 대상으로 할 경우 도입하기 어려웠던 개발권양도제도나 토지임대제도 등을 실제로 적용할 수 있게 하는 효과가 있다. 이는 토지정책의 기본 화두인 개발이익환수문제를 근본적으로 해결할 수 있는 기초가 될 수 있다. 용도지역지구제의 행위제한 내용과 방법도 지방화차원에서 재정비하여 지역적 여건에 맞는 토지이용 관리가 가능해질 수 있다.

셋째, 도시용지 중심으로 이루어지고 있는 토지정책의 범주를 확대하여, 토지정책적 차원에서 도시용지, 농지, 산지제도를 정비하는 통합적 토지관리 방안을 제시하였다. 이는 농업정책, 산림정책 중심의 농지제도와 산지제도를 토지정책과 연계시킴으로써 난개발, 불필요한 농지 잠식 및 자연환경 훼손, 토지투기와

같은 부작용을 줄일 수 있는 효과가 있다.

이와 연계하여 보전대상 농지와 산지의 개념을 시대적 여건 변화에 맞게 개편하는 방안도 제시하였다. 농산물 시장 개방과 환경보전에 대한 대내외적 요구증대에 따라 쌀 생산성 중심의 농지보전체계와 경사도 입목도 중심의 산지보전체계는 주변의 토지이용상황, 공간적 입지성, 경관생태적 특성 등을 기초로 개편하여야 한다. 이는 보전토지와 개발토지를 공간적으로 집단화하여 개발과 보전의 효율성을 높일 수 있는 효과를 거둘 수 있다.

2) 기타 추진과제의 의의와 효과

첫째, 환경가치, 생태적 연결성, 지역의 역사문화성을 토지정책 목표에 내재화하여 친환경적 토지관리의 틀을 구축하는 방안을 제시하였다. 이는 개발지 중심의 토지정책에서 토지의 생태와 역사성을 포괄하는 토지정책으로 지평을 넓혀줌으로써 우리 국토의 문화를 높여나갈 수 있도록 하는 의의가 있다.

둘째, 미개발지 전체를 대상으로 토지적성평가를 실시하여 개발과 보전의 기초정보를 구축하는 안을 제시하였다. 이는 친환경적 토지 관리의 기반을 조성할 수 있고 토지관리의 환경친화적 실천성을 높일 수 있는 효과가 있다.

셋째, 용도지역별 행위제한 내용은 용도지역의 종류와 성격에 따라 친환경적으로 재정비하는 안을 제시하였다. 특히 보전목적으로 지정되는 용도지역은 누적적 용도규제체계를 지양하여 허용되는 용도의 폭을 축소하고, 자연생태계보전에 적합한 형태의 행위제한 내용으로 구성할 필요가 있다. 이는 실질적인 난개발 방지 효과를 높일 수 있어, 많은 시간과 비용을 들여서 보전계획을 수립하거나 보전지역을 지정하는 것보다 더 큰 성과를 거둘 수 있는 효과를 거둘 수 있다.

넷째, 계획적 토지개발 기반을 조성하도록 하였다. 2018년에 인구성장 추세가 멈추게 되므로, 인구성장 추세를 기초로 예측 가능한 토지공급 및 보전체계를 구축하여야 한다. 이는 '선계획 후개발' 이념을 달성할 수 있게 해주고, 공공의 시장조절 기능을 강화시켜주며 토지의 난개발을 방지할 수 있는 효과가 있다.

아울러 지역의 개발용량을 고려한 개발·공급이 이루어질 수 있도록 개발가능지 분석을 기초로 토지를 공급하도록 하고, 기개발지의 재공급 비율을 높여서 녹지의 훼손을 줄이는 방안을 제시하였다. 그리고 토지개발계획은 도시계획체계 내로 흡수하여 토지개발사업과 도시계획의 정합성을 높이는 안을 제시하였다. 이는 부분적이고 산발적인 개발로 인한 난개발과 공간구조 왜곡 문제를 줄이는 의의가 있다.

다섯째, 세계화 추세에 따른 개방적 토지시장을 관리할 수 있도록 토지정책 수단과 정책 환경의 선진화방안을 제시하였다. 토지정책 수단의 선진화는 부동산 실명제나 부동산실거래가 신고제와 같은 시장 투명화제도를 정착화하고 첨단정보 수단을 활용하여 제도간의 연계성을 높임으로써 가능해진다. 즉 정보시스템을 기초로 토지소유, 이용, 거래, 부동산평가, 조세, 금융부문을 연계하여 제도의 투명성과 상호 보완성을 증진시킴으로써 토지정책 수단의 선진화를 달성할 수 있다.

끝으로 토지정책의 안정성과 일관성 확보 필요성을 제시하였다. 정책의 일관성을 유지하여 예측 가능한 정책 환경을 조성할 때 정책의 선진화가 달성될 수 있다.

2. 연구의 특징과 한계

1) 연구의 특징

그 동안의 토지정책 연구는 개별적인 토지소유제도, 이용규제제도, 투기억제제도 등을 중심으로 연구되거나, 토지정책의 변화를 연대기적으로 서술하는 형태로 이루어져왔다.

이 연구는 2개 년도에 걸쳐 추진되는 연구이다. 금번 1차년도 연구는 큰 틀에서 토지정책의 거시적인 흐름을 파악하여 정책방향을 제시하는 데에 목적이 있다. 2차년도 연구는 금번 연구에서 제시한 정책방향 중에서 핵심적으로 추진해야

할 과제를 중심으로 구체적인 추진방안을 검토한다.

1차년도 연구의 목적인 토지정책의 큰 흐름과 그 정책적 함의를 파악하기 위하여, 여러 각도에서 변화의 흐름을 분석하였다. 우선 토지정책의 기초가 되는 토지관과 우리나라 토지정책의 기초사상을 검토하였다. 그 다음 토지정책이 시대적 여건에 따라 변화한 내용을 분석하여 시대별 토지정책 변화를 파악하고 그 특성을 개념화하였다. 아울러 토지정책이 수립되고 집행되는 정책환경의 변화를 분석하였다. 토지정책 환경은 토지시장, 토지에 관한 국민의식 조사, 토지정책에 대한 법원의 판례 추이를 분석하였다. 이러한 토지정책 변화, 국민의식 변화, 토지시장 특성, 법원의 사법적 판결 특성을 종합하여 토지정책의 큰 흐름을 파악하고, 이를 기초로 현재 우리나라가 처한 세계화, 지방화, 정보화 등의 제반 여건을 고려한 정책방향을 도출하였다.

특히, 이 연구를 추진하면서 부동산투기의 일반화 등으로 토지에 관한 국민의식이 토지의 공공성 보다 사익을 우선하는 쪽으로 옮겨가고 있는 현상이나, 공공성을 추구하는 토지정책 수단에 대한 헌법불합치 판정 등으로 정책의 규범성이 크게 훼손된 문제 등을 파악할 수 있었다. 이와 같은 공익과 사익 보호에 대한 정부와 국민, 행정부와 사법부의 견해차를 줄여서, 정책의 일관성과 규범성을 회복시킬 수 있도록 왕토사상을 현대적 개념으로 계승 발전시키는 방안을 제시하였다.

이 연구에서 제시한 토지정책의 기본철학 정립 및 규범성 회복방안은 토지정책을 투기억제대책과 같은 대증요법적 대책에서 한 단계 고양시켜 선진적인 토지정책으로 발전시키는 논의를 시작케 하는 출발점이 될 수 있을 것이다.

2) 연구의 한계

토지관, 토지철학, 토지사상에 대한 이론서와 기존 연구가 매우 빈약하여, 왕토사상 외에는 우리나라 토지제도의 바탕이 된 토지사상이나 토지철학을 규명하기가 어려웠다. 서양이나 동양사상의 중심이 되고 있는 중국의 경우도 토지와 관

련된 깊이 있는 사상 전개자료를 찾기가 쉽지 않았다. 따라서 서양의 경우 일부 학자들이 주장한 토지사상의 중심내용을 정리하였고, 중국은 고대부터 공산화되기 이전까지의 토지제도를 부록에 정리하였다.

앞으로 토지의 공공성 보다는 사익을 우선시하는 국민 의식이 높아가고 있어, 토지의 이용과 보전을 둘러싼 공익과 사익의 갈등이 더욱 증대할 것으로 판단된다. 이러한 여건에 대처하기 위해서는 우리나라 국토가 가진 제반 여건, 국민의식, 토지시장 환경에 기초한 정책의 이론적 근거, 논리적 타당성, 철학적 정당성이 도출되어야 한다. 그리고 이해를 달리하는 개인이 자기주장의 타당성을 점검해보고 가다듬을 수 있는 기초로서 토지정책의 철학이 정립될 필요가 있다. 이를 통하여 정책의 규범성도 회복될 수 있을 것이다. 앞으로 깊이 있는 연구와 다양한 계층의 의견 수렴을 통하여 토지정책의 기본철학이 정립될 필요가 있다.

3. 맺음말

토지정책의 대부분은 토지의 공공성을 기초로 하여 마련되었고, 토지소유 및 이용의 공익성을 높이기 위해 집행된다. 그럼에도 불구하고 토지정책의 효과가 시장에서 나타나지 않거나 사법부의 판결에서 정책을 무력화하는 판결이 나타나는 것은 사회 구성원 모두가 합의할 수 있고 사회 구성원을 설득시킬 수 있는 토지정책의 철학을 정립시키지 못한 데에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 사익과 공익의 갈등문제를 조정하는 과정에서 토지정책의 기본취지가 왜곡되거나 희석되는 문제는 방지되어야 한다.

그 동안의 토지정책은 공동체의 생활기반으로서의 토지의 공공성에 대한 국민적 의식과 토지정책의 규범성에 대한 국민의식을 끌어올리는 노력은 상대적으로 소홀하였다. 인간은 자연의 일부라는 동양적 토지관과 조선시대까지 우리나라 토지제도의 근간을 이루었던 왕토사상을 현대적으로 복원하여 토지를 투기의 대상으로 보는 국민의식을 한 차원 높게 끌어올릴 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 건설교통부. 2006. 『부동산공시가격 조사·평가제도 개선 : 공적 평가가격개념을 중심으로』.
- 건설부. 1988. 『국토건설25년사』.
- 경제기획원. 1989. 『한국의 사회지표』.
- 고용철. 1986. “토지소유권 개념의 변천에 관한 법제사적 고찰”. 『토지행정논문편람』 제1권. 한국토지행정학회.
- 공대식. 1983. “부동산소유권사상의 변천과정에 관한 연구”. 『토지행정논문편람』 제1권. 한국토지행정학회.
- 공제욱. 1992. 『1950년대 한국자본가의 형성과정』. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 국회사무처 법제실. 2000. 9. “수도권지역의 난개발 방지를 위한 입법적 검토(법제현안)”. 국토개발연구원. 1989. 『토지공개념연구위원회 최종보고서』.
- 국토연구원. 2001. 『21세기 정보화시대의 토지정책 방향』.
- 김동운. 1986. “토지소유관계의 근대화과정에 관한 연구 - 토지소유권 변형의 비교를 중심으로”. 『토지행정논문편람』 제1권. 한국토지행정학회.
- 김명환. 1991. “수도권 인구분산 정책과정의 평가.” 『국토연구』 vol.15. 서울: 국토개발연구원.
- 김상용. 1994. “John Locke와 Karl Marx의 토지사상”. 『대한부동산학회지』 제12권 : pp81~94. 대한부동산학회.
- _____. 1993. “명의신탁계약의 사법적 효력” 민사판례평석 제1호. 법원사.

- _____. 2000. “토지공개념 실천결과의 평가와 향후 발전방향의 모색” 『민사법연구』 제 3권. 법원사.
- 김성호 외. 1989. 『농지개혁사연구』. 서울: 농촌경제연구원.
- 김성한. 1998. 『중국 토지제도사 연구: 중세의 균전제』. 서울: 신서원.
- 김의원. 1984. 『국토이력서』. 서울: 매일경제신문사.
- 김재득. 1994. “토지제도 - 한국, 대만, 일본의 토지이념과 제도”. 『부동산정책연구』 제4 권 : pp15~20. 건국대학교 부동산정책연구소.
- 김지근. 1986. “한국의 토지소유권 변천에 관한 연구”. 『토지행정논문편람』 제1권. 한국토지행정학회.
- 김행중. 2001. “근대 토지사상가의 토지관 분석”. 『부동산학연구』 제7권 제2호 : pp73~84. 한국부동산분석학회.
- _____. 『국토이용에 대한 릴레이 에세이』.
- 김태영. 1983. “과전법의 성립과 그 성격”. 『한국사연구』 제37권 : pp41~107. 한국사연구회.
- 대한주택공사. 1994. 『토지개발 및 공급체계의 발전방향에 관한 연구』.
- 문용선. 1995. “명의신탁이론의 재검토-부동산등기 특별조치법상의 명의신탁금지의 사법적 효력-” 『민사판례연구』 제17집. 민사판례연구회.
- 민족민주운동연구소. 1990. 『주택문제의 인식과 대안』. 서울: 나남.
- 류해웅. 1994. “근대적 토지소유에 관한 사상의 변천(1, 2)”. 『국토』 제149권. 국토연구원.
- 류해웅 외. 2001. 12. 『개발허가제의 도입에 관한 연구』.
- 문채. 2002. 12. 『비시가화지역 지구단위계획의 운영방안에 관한 연구』.
- 박병호. 1966. “한국근세의 토지소유권에 관한 연구(1, 2)”. 『서울대학교 법학』 제8권. 서울대학교 법학연구소.
- 박영조. 1987. “다산과 리카르도(Ricardo)의 토지정책 비교”. 『한국정치학회보』 제21권 제1호. 한국정치학회. pp1049~1063.
- 박장래. 1967. “울산공업센터”. 『신동아』 11월호. pp182~184
- 박헌주·채미옥·이수옥. 1999. 『국토의 계획적 이용관리 및 토지의 공공성 강화』. 국토연구원.
- 박헌주 외. 1998. 12. “토지의 공급확대 및 효율적 이용을 위한 정책방향”. 『제4차국토

계획」 토지부문.

- _____. 1999. 12. 「국토의 계획적 이용관리 및 토지의 공공성 강화」.
- _____. 1999. 12. “토지정책의 전개와 발전방향”. 『국토총서』.
- _____. 2000. 「토지시장의 구조변화 및 전망연구」. 국토연구원.
- _____. 2001. 12. 「지속가능한 국토이용체계의 구축방향에 관한 연구」.
- _____. 2002. 6. 「국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구」. 건설교통부.
- 박현채. 1985. “땅은 누구 것인가?”. 황명찬(편) 『토지정책론』. 서울: 경영문화원.
- 서울시. 1990. 「서울토지구획백서」.
- 손경환 외. 2004. 「부동산시장의 선진화를 위한 기반정비 연구」.
- 손정목. 1988. 「한국현대도시의 발자취」. 서울: 일지사.
- _____. 1990. 「일제강점기 도시계획연구」. 서울: 일지사.
- 신영수. 1986. “토지소유의 근대화과정에 관한 연구 - 조선시대이후 토지소유제도의 변천을 중심으로-”. 『토지행정논문편람』 제1권. 한국토지행정학회.
- 어인의. 1994. “중간생략등기와 부동산등기특별조치법” 『법학논집』 제19집. 청주대학교 법학연구소.
- 위영숙. 2004. “고려후기 사적 대토지소유와 경영형태”. 『한국사연구』 제124권 : pp71~108. 한국사연구회.
- 이경기. 2002. 12. 「국토계획법 시행에 따른 지자체의 과제」. 충북개발연구원.
- 이경식. 2006. 「한국 중세토지제도사」. 서울대학교 출판부.
- 이대근. 1987. 「한국전쟁과 50년대의 자본축적」. 서울: 까치.
- 이영아. 1996. “해외리포트 1 - 스웨덴 토지소유와 토지이용제도”. 『국토』 제171권 : pp88~95. 국토연구원.
- 이영훈. 1999. “한국사에 있어서 토지제도의 발전과정 - 토지제도사 연구의 전진을 위하여-”. 『고문서연구』 제15권 : pp1~22. 한국고문서학회.
- 이인재. 2000. “삼국 초기의 토지제도론”. 『실학사상연구』 제15~16권. 무악실학회.
- 이정전. 1987. “토지세제에 대한 역사적 고찰”. 『국토연구』 제8권. 국토연구원.
- _____. 1988. “Henry George의 사상과 그의 토지단일세 이론”. 『재정논집』 제2권 : pp81~118. 한국재정·공공경제학회.

- 이종길. 1991. “다산 정약용의 토지관 소고”. 『법사학연구』 제12권 : pp49~67. 한국법사학회.
- 이종근. 1995. “토지소유권의 개념에 관한 연구 - 역사적 변천을 중심으로”. 『부동산정책연구』 제5권 : pp101~119. 건국대학교 부동산정책연구소.
- 이종상. 1993. “서울시 도심재개발사업의 향후 정책방향에 관한 연구.” 『국토계획』 28:1. 서울: 대한국토도시계획학회.
- 이진순. 1992. “한국토지문제의 정치경제학”. 『제5차 국제학술대회』 : pp1153~1182. 한국경제학회.
- 이희관. 1995. “통일 신라 토지제도의 성립”. 『한국학보』 제21권 제4호 : pp211~233. 일지사.
- 장시현. 1980. “식민지하 조선의 반봉건적 토지소유에 관한 연구 - 1920~30년대를 중심으로-”.
- 재무부. 1979. 『한국세제사』 상권.
- 정권섭. 1975. “토지소유권 제한에 관한 연구(1) - 사상적 배경을 중심으로 -”. 『법학연구』 제17권 : pp123~145. 부산대학교 법학연구소.
- _____. 1975. “토지소유권 제한에 관한 연구(2) - 사용권제한을 중심으로 -”. 『법학연구』 제18권 : pp157~184. 부산대학교 법학연구소.
- _____. 1975. “토지소유권 제한에 관한 연구(3) - 수익성의 제한을 중심으로 -”. 『법학연구』 제19권 : pp51~76. 부산대학교 법학연구소.
- 정우형. 2001. 12. 『기반시설부담제도 운용기준 작성 연구』.
- _____. 2004. “토지소유권과 건물소유권의 이원적 체계에 관한 연현적 고찰”. 『감정평가연구』 제14권 제1호 : pp163~179. 한국부동산연구원.
- 정희남. 1994a. “자본의 범세계화. 자본의 자율성 그리고 국가자율성.” 『한국행정학보』 28:4.
- _____. 1994b. “자본주의 국가에서의 규제정책 입안동기”. 『한국정치학보』 18:1.
- _____. 1994c. “정책집행의 과정과 영향평가에 관한 연구.” 『한국행정학보』 28:3.
- _____. 1998.12. “IMF시대의 한국경제와 토지시장 전망”.
- _____. 1998.1. “INF 구제금융시대의 토지정책 방향”. 『토지연구』. 한국토지공사

- _____. 2003. 12. 「토지에 대한 개발이익환수제도의 개선방안」.
- 정희남·최혁재. 2001. 12. 「국토이용체계 개편에 따른 용도지역·지구·구역 등의 정비 방향 연구」.
- 조기준. 1954. “이조토지제도의 고찰 - 토지국유제하의 사적 지배관계의 형성과정 -”. 「경영논총」 제1권 : pp29~75. 고려대학교 경영대학.
- 주봉규. 2003. 「토지정책」. 서울대학교출판부.
- 지대식. 2002. 9. 「토지부문 규제개혁방안: 비전과 Action」.
- 지대식 외. 2001. 5. 「개발사업으로 인한 도로개선비용 부담기준 작성」. 건설교통부·한국건설기술연구원.
- 지대식, 최수. 2003. 「부동산관련세제의 정비·개선방안 연구」.
- 채미옥. 1999. 「공시지가제도의 선진화 방향에 관한 연구」. 국토연구원.
- _____. 1999. 「도시용지 소요추계」. 국토연구원.
- _____. 2001. 12. 「국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가에 관한 연구」. 국토연구원.
- _____. 2002. 12. 「토지이용규제와 환경규제제도의 연계성 확보방안」. 국토연구원.
- _____. 2002. “효율적 국토관리를 위한 토지적성평가 방안”. 토지적성평가방안에 대한 공청회. 건설교통부·국토연구원.
- _____. 2001~2006. 토지정책론(건설행정 교재). 건설교통인재교육원.
- _____. 2003. 1. 「토지적성평가 세부운영방안 연구」. 건설교통부.
- _____. 2003. “소득 2만불 시대를 향한 토지정책 방향”. 「소득 2만불시대를 향한 SOC 및 토지정책 방향 모색을 위한 세미나」. 국토연구원.
- _____. 2006. 6. “부동산 거래가격 신고제 실시에 따른 공시지가제도의 개선방안 고찰”. 「국토연구」 vol.49. 국토연구원.
- 채미옥 외. 2002. 「지속 가능한 국토이용관리를 위한 토지적성평가기법의 활용에 관한 연구」. 건설교통부·국토연구원.
- 채미옥 외. 2004. 12. 「계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구」. 국토연구원.
- 채미옥 외. 2005. 12. 「계획적 국토관리를 산지관리제도의 개선방향」. 국토연구원.
- 채미옥·문경희. 1999. 「공시지가제도의 선진화 방안」. 국토연구원. p111.

- 최혁재. 2002. 12. 「국토난개발 방지를 위한 국토이용체계 개편과 향후과제(국토정책과제)」.
- 최혁재 외. 2003. 12. 「국토의 효율적 관리를 위한 농지이용제도의 발전방향」.
- 한국토지공사. 2005. 「국가균형발전을 위한 토지정책방향연구」.
- 황하현. 1984. “이조후기의 토지소유관계에 관한 연구 - 17, 18세기를 중심으로 -”. 『경제연구』 제5권 제2호 : pp45~65. 한양대학교 경제연구소.
- _____. 1994. “조선왕조 전기의 토지제도에 관한 연구”. 『Journal of Economic Research』 Vol.1 No.1 : pp105~127. 아태경제학회.
- 통계청. 각 년도. 「인구 및 주택센서스」.
- _____. 1995. 「인구이동통계연보」. p3.
- 한국주택은행. 1994. 「주택경제통계편람」.
- 행정조사연구소. 1989. 「한국의 정책사례집」. 서울대학교 행정대학원.
- Miyajima Hiroshi. 1991. “토지조사사업과 근대적 토지소유권의 성립”. 『법사학연구』 제12권 : pp121~132. 한국법사학회.
- 李文治. 2005. 「江太新.中國地主制經濟論」. 北京: 中國社會科學出版社.
- 趙云旗. 2002. 「唐代土地買賣研究」. 北京. 中國財經經濟出版社.
- 趙淑德. 1998. 「中國土地制度史」. 台北: 現象文化事業有限公司.
- 趙麗生. 1984. 「中國土地制度史」. 濟南: 齊魯書社.
- 長野郎(日). 2004. 「強我譯.中國土地制度的研究」. 北京: 中國政法大學出版社.
- 許牧·張小華. 1995. 「中國土地管理利用史」. 北京: 中國農業科技出版社.
- 成漢昌. 1994. 「20世紀前半期中國土地制度与土地改革」. 北京: 中國檔案出版社.
- 岳琛. 1990. 「中國土地制度史」. 北京: 中國國際廣播出版社.
- 曹毓英. 2005. 「井田制研究」. 武漢: 華中師大.
- 梁祖灵·張星華等. 1996. 「中國土地管理史」. 天津: 天津人民出版社.
- 趙岡. 2003. 「歷史上的土地制度与地權分配」. 北京: 中國農業出版社.
- 鐘祥財. 1995. 「中國土地思想史稿」. 上海: 上海社會科學出版社.
- 王先進. 1990. 「土地法全書」. 長春: 吉林教育出版社. pp1338-1373.
- 薛暮橋. 1936. 「中國農村經濟常識」. 新知書店.

- 關曉紅. 1996. “孫中山早期‘平均地權’綱領若干問題再探”. 『歷史教學』. no.6: pp10-13.
- 廖光珍. 2003. “1949年前國民黨土地政策述評”. 『貴州社會科學』 no.1: pp102-104.
- 張超. 2004. “土地改革與國共政權之浮沉(1927-1937)”. 『浙江社會科學』 no.3: pp167-173.
- 金德群. 1994. 『民國時期農村土地問題』. 北京: 紅旗出版社.
- 郭德宏. 第二次土地革命戰爭時期黨的土地政策的演變. <http://www.1921.cn/new/zjsq/guodehong/view.asp?id=215>.
- 姜愛林. 2001. “略論解放戰爭時期我黨的土地政策”. 『北華大學學報(社會科學版)』: pp23-25.
- 李三謀·李震. 2000. “民國前中期土地租佃關係的變化”. 『農業考古』 no.1: pp149-154.
- Cumings, Bruce. 1981. *The Origins of the Korean War*. NJ: Princeton University Press.
- Lee, Jin-soon. 1990. “System of Land Ownership and Use”. Paper presented at the Honolulu Workshop on Korea's Political Economy: Past, Present, and Future. Hawaii: East-West Center. Population Institute. August 6-11.
- Noguchi, Yukio. 1990. “Japan's Land Problem”. *Japanese Economic Studies* 18 (4) (Summer).
- Ohn, Yong-tae. 1988. *Housing Policy Development of Korea, 1972-1979: Towards a Theory of Housing Intervention in a Developing Economy*. Ph.D Dissertation: University of Pennsylvania.
- Cho, Myong-rae. 1991. *Regional Differentiation in a State-led Process of Capital Accumulation*. Ph.D. Dissertation. UK: University of Sussex.
- Danish Ministry of Taxation · Central Customs and Tax Administration. 1996. *Property Valuation and Taxation in Denmark*. pp11~18.
- _____. 1997. *Annual Property Valuation in Denmark*. pp2~3.
- Jones, Leroy & Il Sakong. 1980. *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge: Cambridge University

Press.

- Nam, Sang-woo. 1991. "The Comprehensive Stabilization Program (1979)". In *Economic Development in the Republic of Korea: A Policy Perspective*, eds. Lee-jay Cho and Yoon-hyung Kim, 207-46. Honolulu: East West Center.
- Park, Chung Hee. 1962. *Our Nation's Path: Ideology for Social Reconstruction*. Seoul: Dong-A.
- Sakong, Il. 1993. *Korea in the World Economy*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

SUMMARY

Land Policy Direction and Implementation Strategies Preparing for the Advanced Society(I)

Mie-Oak Chae, Hee-Nam Jung, Ha-Seung Song

This study aims to provide a long-term framework for the advanced land policy. For this purpose, it reviews various thoughts on land, and analyses the change in land policy, land market and other conditions over the past several decades. In addition, it reviews the change in people's awareness on land, and lastly relevant judicial precedents. Considering the large research scope, the planned period of the study is two years. This year's research focuses on the preparation of the framework and long-term directions of the land policy. The research of next year is planned to focus on policy tools to be used for the first year's study.

The study consists of seven chapters; following the Introduction, the second chapter reviews the thoughts and philosophies on land. Firstly, it reviews the royal thoughts on land which divide the land rights into three types: ownership belonging to the king; fees collection rights of the royal family and government officials; and land use rights of the

farmers. It then reviews the evolution of the land policy since the colonial period. The basic policy goals of the Japanese colonial government were to efficiently exploit the resources of Korea. So was the land policy as illustrated in such laws as the Land Survey Decree in 1910 and Urban Planning Decree in 1934. They were directed to efficiently exploiting and managing the colony. After the colonial rule between 1945 and the 1950's, the basic directions of the land policy were towards equity, and the government implemented programs for land reform. Since the early 1960's when the Economic Development Plan was initiated, it appears that the directions of the land policy have lost the consistency; for reducing capital accumulation, many positive measures were introduced in order to invite capital into the land market, while in order to achieve political legitimacy, many negative measures were adopted such as steps for anti-speculation. These policies were directed to efficiency at one time, and to equity at another time. Consequently, people's confidence in the land policy gradually got weaken.

The third chapter reviews the evolution of the land market since the 1960's. In line with the rapid industrialization and urbanization, the land policy has become more and more urban-oriented. The supply of urban land has increased relatively fast; the ratio of urban land in the 1960's was about 3% to the total national land. It increased to 6~9% in 2004, and is estimated to reach 11% in 2020. During the process, the land prices have also increased rapidly. This rapid increase has earned a lot of capital gains to landowners, stimulating people with money to enter the land market. These in turn have caused the land market to be volatile, resulting in the cyclical land price hikes of 1969, 1978, 1989 and 2003. In the meantime, the volume of land trade has increased dramatically. In 1975, 3.2% of the total private land was under transaction, which is estimated at 3.2 trillion *won*, with that increasing to 5.2% in 2004. The estimated price of the land transacted was 479 trillion *won*. The transactions were made between generations, too. Over the past four decades, the real estate has accounted for about 80% of the inherited

property, of which land takes about 62%.

The fourth chapter reviews the evolution of the judiciary in terms of land policy which was under the Supreme Court before 1988, and Constitutional Court since 1988 when it was established. During the rather authoritarian regimes, most policies and policy tools of land were recognized by the court. However, since the Democratization Movement in 1987, the judicial court has gradually changed its attitude toward guarding the private interest more. The rights of private property have been increasingly protected from the state's intervention. Even if the judicial court recognizes the necessity of the state's intervention in general, it emphasizes the balance between the intervention and protection for the private interest.

The fifth chapter analyses the results of the survey on people's awareness on land. The survey was conducted through telephone interviews from the mid-September this year. The total of the samples is 1,800. The questionnaires are composed of three parts; basic concept on land and land investment, awareness on current policy tools, and people's attitudes to the major land policies. Similar surveys were conducted in the years of 1979, 1985 and 2000. The survey shows that the attitude on land investment has changed; people are more open to land investment and their negative attitudes toward land investment or speculation have got weaker. The emphasis on the private interest has been more recognized while people still appreciate the importance of the public interest.

The sixth chapter provides a long-term framework for establishing the advanced land policy. It illustrates the following factors to be considered for land policy establishment; change in the environment for land policy; democratization and localization of both politics and economies; urgent need for globalization and informatization; change in the demographic structure; and increasing people's concerns over the natural environment and sustainable development. The study presents some future policy directions including re-establishment of the basic

conception on the land policy, re-shaping of the land supply and conservation schemes while reflecting the change in the demographic structure, enhanced relationship among related policies, advanced policy tools using the informatization networks and enhanced transparency in the land market, and local-oriented land policy.

The seventh chapter concludes the study, summarizing the findings. In the chapter, the study acknowledges the limitations of the research, and presents the follow-up research areas of the study.

The appendix summarizes diverse thoughts that the philosophers of the Realistic School had in the 18th and early 19th centuries. After that, it analyses the modern thoughts of land in the 20th century. After the Colonial Period, the tenets of private ownership were sowed under the European Continental Law. In the course of industrialization, urbanization and democratization since the 1960's in the country, the concept of public ownership of land has been established. However, the criteria that the overall society agrees on, to be used for mediating the conflicts between the public and private interest have never been clear nor concrete yet.

- Key words _ Philosophy on Land Issues, Land Policy, Judicial Precedents on Land Issues, People's Attitude on Land Issues

부 록

부록1. 토지관련 사상

1. 서양의 토지관련 사상

1) 17세기 토지사상

17세기의 토지사상가로는 윌리엄 페티(William Petty)와 존로크(John Locke)를 들 수 있다.

윌리엄 페티는 영국의 경제학자이며 중농주의 학파의 선구자로서, 토지를 자본의 한 형태로 보았던 중상주의자들과는 달리 자본과 구별하여 토지를 국부의 원천으로 특별하게 취급하였다. 중농주의자들의 사상은 오직 농업만이 잉여를 낳으며, 다른 모든 산업은 부의 형태만을 바꿀 뿐 경제적으로 비생산적이라고 주장하였다.

윌리엄 페티는 중농주의학과 이전부터 이미 산발적으로 존재되어 왔던 지대에 관한 개념을 처음으로 이론화하였다. 그는 토지로부터 생산된 총수익에서 영농자의 생계비와 경작에 소요되는 여러 경비를 빼고 남은 잉여를 지대라고 정의하였다. 그리고 지기는 현재와 미래에 발생할 지대소득을 적절히 할인하여 합친 총액, 즉 지대소득을 자본화한 것으로 보았다.

그 다음 존로크는 토지를 하늘이 전 인간에게 부여한 시혜물로 생각하고 이를 만인이 공유하여야 한다는 것을 기본 전제로 하고, 다만 개인이 토지에 투자하여 새로운 가치를 창조할 때에 그 토지는 그 개인이 소유할 수 있다고 주장하였다. 그러나 토지에 관한 노동가치가 아닌 이익, 예컨대 투기나 중간 거래자가 취하는 사적 이익은 용서할 수 없는 죄악이라고 하였다. 따라서 그는 노동가치설에 입각하여 제한적인 사적 소유권을 옹호하였다.

뿐만 아니라 그는 토지의 합리적 이용과 분배의 공정을 모색하였다. 토지세는 전가되지 않고, 오직 지주에 귀착되는 반면 토지이외의 것에 대한 조세는 어떠한 형태로든 일단 전가되었다가 궁극적으로는 지주에게 귀착된다고 보았다. 이러한 그의 사상은 후에 헨리조지(Henry George)의 토지단일세(Single Tax) 이론과 맥을 같이하고 있다.

2) 18세기 토지사상

18세기에는 아담스미스(Adam Smith), 토마스 스펜서(Thomas Spence) 등의 사상이 토지에 대한 이론을 제시하였다.

아담스미스의 토지사상은 그가 주장한 지대와 토지세를 기초로 정리될 수 있다. 그는 지대를 토지이용에 대한 토지이용자가 최대도 지불할 수 있는 대가로 정의하였는 바, 최대도 지불할 수 있는 대가란 최소의 생산비(노동과 자본에 대한 정상적인 대가)를 초과한 토지생산물로부터의 수익을 말한다. 아담스미스는 경제성장 및 고용증대가 토지의 실질지대를 증대시키는 경향이 있다고 보았다.

그는 식량이 결국 모든 지대의 원천이 된다고 주장하였다. 비농업부문에서는 노동의 분업으로 생산성이 높은 반면, 농업부문은 그 특성상 노동의 분업화가 쉽지 않기 때문에 농업생산에 있어서의 진보는 느리고, 이로 인해 비농업제품에 대한 농업제품의 상대가격이 높아지며 지대의 실질가치도 증대되기 때문이라는 논리이다.

아담스미스는 유명한 국부론에서 조세의 4가지 원칙인 평등(Equity)의 원칙,

명확성(Certainty)의 원칙, 납세편의(Convenience)의 원칙, 징수비절약(Economy)의 원칙 등을 천명한 후, 이에 입각한 토지세 및 각종 조세이론을 제기하였다. 여기서 토지세란 주로 지주의 지대소득을 과세표준으로 한 조세를 의미한다. 지대를 과표로 한 토지세는 전가되지 않고 전적으로 지주에게 귀속되며, 생산에 영향을 주지 않으므로 생산물의 가격에도 영향을 주지 않는다고 보았다.

지대소득은 지주개인의 노력과 희생에 의한 것이 아니라 전 국민 또는 주민이 근면하게 일할 수 있도록 정부가 여건을 조성해 준 결과 사회적으로 창출된 가치이기 때문에 이러한 정부의 역할에 소요되는 비용충당을 위해서는 이와 같은 사회적 가치를 조세로 흡수하는 것은 당연하고, 또한 지대에 대한 조세는 생산의욕 및 생산 활동을 위축시키지 않는다는 보았다.

토마스 스펜스는 인간의 진정한 자유와 권리를 향유할 수 있도록 토지를 공동으로 소유하고, 운영관리는 민주적으로 하자고 주장하였다. 그는 소위 ‘스펜소니아’라고 명명한 헌법을 통해 이상적 토지공동체의 수립을 위한 구체적인 제안들을 내어놓았다. 그가 주장한 내용을 살펴보면, 우선 토지와 그 부속물의 임대료 이외에는 그 어떤 세금이나 부과금도 걷지 않는다. 토지의 임차방법과 기한은 농부들과 자신의 집을 짓고 수리할 수 있는 능력을 있는 사람들에게는 21년간 임대기간을 허용하도록 한다. 그리고 기간이 만료될 때에는 적정기간 광고를 한 후 공공경매에 의해 다시 임대하고, 토지 안에서는 소작제를 허용하지 않고, 주택의 부분적 임대도 허용되지 않는다.

이 사상은 토지의 사소유제를 부인하고 토지의 공유제를 지향하는 것으로, 자신들이 살고 있는 지역의 주인으로서 토지를 공동소유하고 민주적으로 운영 관리함으로써 모두가 생산자이고 동등한 정치적 동반자가 될 수 있다는 논리를 기초로 하고 있다.

한편 차액지대설로 유명한 데이비드 리카르도(David Ricardo)는 토지는 자본이나 다른 생산요소와는 본질적으로 다르다고 생각하였다. 지대란 토지의 생산물 중 토양의 원초적이고 파괴할 수 없는 힘을 이용한 대가로 토지소유자에게 지불되는 부분이라고 정의하고, 지대가 발생하는 원인을 비옥한 토지의 희소성과 수

확체감의 현상으로 보았다. 차액지대설은 지대는 덜 비옥한 토지의 생산성을 기준으로 한 차액이며 지주는 차액을 변환시킬 수 없으므로 모든 토지에서 지주는 지대에서 토지세를 뺀 실질 지대만을 향후하게 된다는 이론이다. 그는 지대를 불로소득으로 보고, 지주계급은 지대를 받아 소비활동만을 영위하는 기생층적 계층으로 간주하였다. 이와 같은 지대소득이 누적적으로 증대하면 경제성장의 장애가 되어 경제를 장기 정체에 빠뜨리는 주된 요인이 된다고 주장하였다.

따라서 리카르도는 토지지대는 비용이 아니며 생산물의 가격에도 포함되지 않는 경제적 잉여이고 불로소득이기 때문에, 이에 대해서는 차별적으로 고율의 과세를 매겨야 한다고 주장하였다.

이와같이 18세기 사상가들의 토지에 대한 사상은 토지의 사유제를 반대하거나, 토지로부터 발생하는 이득을 불로소득으로 보고 환수해야 한다는 논리를 기초하고 있다.

3) 19세기 토지사상

존 스튜어트 밀(J.S. Mill)도 18세기 사상가들과 마찬가지로 지대에 대해서는 증과세를 하여야 한다고 주장하였다. 즉 지주가 매수한 당시의 지대는 그대로 두되 장래의 사회발전에 따라서 증가된 지대만은 몰수하여 국고수입으로 하는 것이 정당하다고 하였다.

지대는 일종의 토지이용에 대한 대가라고 보고 있는 데, 토지공급의 한정성이 지대 발생의 주요인이라고 보았다. 즉 토지공급이 한정되어 있을 때는 필연적으로 소수에 의한 독점이 발생하고 이 독점력이 지대를 발생시킨다고 주장하였다.

그는 토지세이론의 하나로 토지증가세(Land Improvement Tax)를 주장하였다. 토지증가세를 실시하기 위해서는 우선 국가가 모든 토지의 가치를 평가하고 모든 토지의 현재가치에 대해서는 면세하도록 하여야 한다고 주장하였다. 이는 토지의 현재가치 속에는 미래에 기대되는 지가상승이 반영되기 때문에 이렇게 면세함으로써 지주에게도 어느 정도 혜택을 주어 부당손실을 입히지 않기 위함인

다. 그 다음 일정시기가 지난 후 토지생산물의 일반적인 가격 및 지가상승률을 참고하여 이 기간 동안 지대가 자연발생적으로 증가한 부분을 추정하고, 이 자연 발생적 증가분만 조세로 흡수하도록 하여야 한다고 주장하였다.

한편 칼 마르크스(K. Marx)는 토지뿐만 아니라 생산수단에 대한 사적 소유권을 전면적으로 부인하고 사유재산제의 폐지를 주장하였다. 특히 토지는 인간노동의 보편적 대상이며 모든 생산의 시원적 조건이고, 자연에 의해 무상으로 제공된 자원들의 저장고로서 토지는 인간생존의 필요 터전이라고 보았다. 따라서 토지를 사유화하여 부의 축재수단으로 삼는 것을 최악시 하였다.

왈라스(A.R. Wallace)는 토지의 가격을 둘로 구분하는데, 하나는 자연적 및 사회경제적 발전에 의존한 가격이고 다른 하나는 지주의 인위적 개량에 의하여 형성된 가격이라고 보았다. 이 두 가지 가격 중에서 후자만을 지주에게 보상해주고 국유화한 후, 경작농민을 국가의 소작인으로서 정당한 소작료를 지불케 하자고 주장하였다.

헨리조지(Henry George)는 토지의 사유화로 인해 토지 및 사회문제가 야기된다고 보았으나, 토지를 몰수해서 국유화하는 것이 최선의 대책이 될 수 없다고 보았다. 그는 토지의 몰수가 아닌 지대의 몰수가 필요하며, 이를 위해서는 토지의 가치에 대한 조세 이외의 모든 조세는 철폐하고 토지단일세제를 실시하여야 한다고 주장하였다. 토지단일세는 토지의 불로소득의 증가를 몰수하는 방법으로 제안된 세제인데, 그 주된 내용은 특정세목을 말하는 것이 아니라 토지증가에 대한 세목만을 두고 그 외의 세목은 완전히 철폐하는 것을 의미한다. 그는 토지단일세를 통해 지대를 몰수하여 토지에 대한 권리평등을 추구하였다.

2. 중국의 토지사상

중국의 토지제도는 원시사회의 토지공유제(土地共有制)를 거쳐, 삼대(夏,商,周)에 실시한 정전제(井田制)와 당(唐) 중엽의 균전제가 대표적이다. 정전제는 토지공유제의 대표적인 사례이다.²¹⁹⁾ 중국의 정전제는 신라시대 이후 우리나라에도

사용되던 제도로서, 그 생성과 와해 시기는 학자마다 다른 견해를 가지고 있다. 그러나 이들 견해를 종합해보면, 기본적으로 정전제가 하조(夏朝)에 시작되었고, 춘추전국시기에 와해되기 시작하여 진(秦)나라 때에 이르러 완전하게 붕괴되었다고 보고 있다.

1) 정전제 사상의 주요 내용과 특징

정전제(井田制)는 경지를 관개수로에 의하여 면적이 같은 사각형 논으로 구분하여 그 모양이 ‘井’자형과 비슷하다하여 붙여진 이름으로, 중국 고래의 토지제도의 일종이다. 정전제의 기본 특성은, 국가가 수량이 상대적으로 같거나 또는 조건이 비슷한 토지를, 개별농민에게 분배하여 경작하게 하고, 정기적으로 재분배 및 조정하였으며, 매매할 수 없었다는 점이다.

李根蟠은 정전제의 함의와 기능, 내용에 대하여 아래와 같이 개괄한 바 있다. 정전제에는 두 가지 형식이 있다. 첫째는 농지(田地) 형식이다. 일반적으로 농지 중에 도랑(溝, 渠), 도로가 있어서 자연스럽게 정방형 덩어리로 분할되는 데, ‘井’은 이 같은 농지의 형상을 나타내는 문자이다. 둘째는 경영방식이다. 정전(井田)은 공전(公田)과 사전(私田)으로 구분되고, 노예에게 무상으로 공공토지를 대리 경작하게 하고, 노역지대(勞役地租) 형태로 착취하는 것이다. 정전제의 기본 기

219) 토지 공유(公有) 시기는 하조(夏朝) 건국으로부터 춘추 말년까지의 1700여년 간이다.(趙淑德. 1988. 『中國土地制度史』. 台北: 現象文化事業有限公司.) 그러나 정전제에 대해서는 각기 다른 견해가 있다. 長野郎에 의하면, 정전법은 당오(唐虞)시대부터, 하상(夏商)시대까지 미미하게 정리되어 오다가, 주대(周代)에 구제도를 계승한 이후에 집대성되었고, 춘추전국시대를 거치면서 점진적으로 붕괴되기 시작하였고, 진대(秦代)에 이르러서 완전히 파괴되었다고 한다.(長野郎. 2004. 『強我譯. 中國土地制度的研究』. 北京: 中國政法大學出版社.) 曹毓英은 정전제의 와해는 춘추전국시기(春秋戰國時期)에 시작되었고, 한대(漢代)에 완성되었다고 주장한다.(曹毓英. 2005. 『井田制研究』. 武漢: 華中師大.). 梁祖靈(1996)의 관점은 趙淑德와 같이, 정전제가 서주(西周) 시기에 성행하고, 춘추전국시기 중에 와해되었다고 본다. 趙岡은 춘추전국시기에 공공토지의 사유화는 이미 보편화된 사실이었으나, 법정 토지제도였다고 볼 수는 없었고, 진(秦) 효공(孝公) 시기에 이르러서 상앙(商鞅)이 상앙 변법(商鞅變法)을 실시하고, 정전(井田)을 폐지하고, 농토 경계를 개방하였으며, 사유토지를 합법화하고, 개인이 정부가 인가한 토지의 소유권을 정식으로 취득하였다고 보았다.(趙岡. 2003. 『歷史上的土地制度與地權分配』. 北京: 中國農業出版社.)

능은 농토를 분배하고 관리의 녹봉(祿俸)을 통제하는 데에 있었다. 분전(分田)은 농민에게 농지를 분할하여 분배하는 것이며, 분배대상은 개체농민이고, 부(夫) 또는 가(家)라고 칭한 남성 가장(家長)을 대표로 했다. 단위 분할 토지는 100무(畝)²²⁰⁾를 기준으로 하고, 부동산 토지등급에 따라 부동산 수량의 휴경지(休閑田)가 부가되었다. 상급 농지(上田)는 1년간 1회 경작하고 호(戶)당 100무(畝)(또는 3년간 2회 경작하고 호당 50-100무), 중급 농지(中田)는 2년간 1회 경작하고 호당 200무, 하급 농지(下田)는 3년간 1회 경작하고, 호당 300무였다. 성인 남자는 가정을 이룬 후에는 농지를 분배받고(授田), 늙거나 병들었을 때 농지를 반환하였다(還田). 농지를 분배받은 농민은 토지에 속박되어 평생 농촌을 벗어날 수 없었고, 분배받은 토지에 대한 사용권만 있었고 소유권은 없었다. 매년 봄에 농지간의 도로와 도랑을 검사 및 수리하였고, 3년에 한번씩 농지를 재분배 조정 하였으며, 배분 받은 농지는 매매할 수 없었다.

이 같은 토지와 노동력이 상호 결합된 정전(井田)은 상급귀족이 하급귀족에게 봉록을 주고 통제하는 단위이기도 하였다. 각 급 귀족에게 지급된 농지 주위를 파고 도랑을 만들고, 흙을 도랑변에 쌓고 나무를 심은 것을 봉구(封溝) 또는 봉강(封疆)이라 불렀으며, 이것은 일종의 토지소유권의 표지(標志)였다. 편리하게 통제하기 위하여, 귀족들은 농지 분배의 기초 위에 주민들을 편제(編制)하였으므로, ‘井’은 당시 민호(民戶) 편제상의 기본단위의 명칭이기도 하였다.

정전제는 세 가지 방향의 특징이 있다. 우선, 정전제는 토지공유제의 기초 위에서 개별 가정이 독립적으로 경영하는 체제였다. 그 다음 정전제는 토지의 평균 분배를 강조한 것으로 정제(整齊)된 형태로 토지를 분할하여 평균분배를 실현하고자 하였다. 마지막으로, 정전제는 공동사회 구성원의 집체노동에 의한 경영방식으로 공동경작(共耕)과 사유경작(私耕)이 결합된 것이다.

그러나 정전제는 교환경제의 발달, 인구의 증가, 가혹한 착취에 반발하는 농민들의 무장투쟁으로 와해되었다. 사회생산력이 발전함에 따라 한편에서는 공동경

220) 1畝는 666.66㎡임.

작제도(共耕制度)이 파괴되기 시작했고, 또 다른 한편에서는 사회분업과 상품경제가 발전되어 정전제를 유지하기 어렵게 되었다. 특히 인구가 증가함으로써, 분배해야 할 토지가 부족하게 되었고, 노동자의 무장항의와 신흥귀족의 정권투쟁으로 정전제가 와해되게 되었다. 국유제를 기초로 한 정전제가 와해되면서, 토지사유제로 급속하게 전환하게 되었다.²²¹⁾

2) 공전과 사전의 병존제

춘추전국시기 말기에 토지매매가 출현하면서 정전제가 와해되고 토지겸병과 사유제가 탄생하였다. 기원전 216년, 진조(秦朝)는 법령을 발표하여, 지주와 농지를 가진 농민이 스스로 자신이 소유한 토지 면적을 보고하도록 하고, 규정에 따라 세금을 납부하도록 하였다. 즉, 토지소유권 취득이 가능하고, 그 소유권은 국가법률의 승인과 보장을 받았다. 서한(西漢) 초기에 이르러서 토지사유제는 광범위하게 발전하였다. 한편으로는, 국가가 대량의 국유토지를 각 계층에게 분배하고, 국가정권 역량을 통하여 토지사유화를 촉진하였다. 다른 한편으로는, 토지매매가 보편화되면서 토지사유화를 촉진시켰다.

계층의 분화와 자유매매 토지제도는 결국 토지분배의 불균형과 토지겸병(土地兼并)을 야기시켰다. 한대(漢代)에 이르면, 토지겸병은 갈수록 극심해져서, 대량의 농민이 파산하고 도망가고, 농민과 지주의 모순이 매우 첨예해 졌다.

3) 조위의 둔전제와 토지사상

삼국(三國) 양진(兩晉) 시기에는 군벌할거와 전쟁으로 인하여, 주인 없는 황무

221) 정전제는 인구, 노동력, 그리고 토지에 대한 조밀한 고찰을 통하여 제정되었고, 그 발전하는 과정에서 토지는 매 세대주 가장(夫)당 50무(畝)에서 70무로 확대되었고, 후에 다시 70무에서 100무로 확대되었으며, 12 세대주 가장의 경지(十二夫之田)에서 5세대주 가장의 경지(五夫之田)로 개정되었다. (曹毓英, 2005. 전게서) 춘추전국시기에는 인구와 노동력이 증가하였으므로, 수많은 지구의 토지가 부족하여, 원래의 정전제를 개혁하라는 요구가 빈번하게 제기되었고, 경지면적이 확대되고, 부과 세금이 증가하였다. (梁祖灵, 1996. 『張星華等. 中國土地管理史』. 天津: 天津人民出版社.)

지가 대량 출현하였다. 일부 국가는 이러한 황무지 상에 토지국유제를 실행하였다. 그 예로 조위(曹魏)의 둔전제(屯田制)와 양진(兩晉)의 점전제(占田制)가 있다.

조위(曹魏)의 둔전제(屯田)는 중국 토지제도상 정전제 폐지 및 고대 공동체 해체 이후 가장 강력한 토지관리 체제였다.(趙儷生, 1984)

둔전제는 조조(曹操)가 군인의 양식문제를 해결하고 국가의 경제역량을 증대시키기 위하여 시행하기 시작한 제도이다. 둔전제는 군둔(軍屯)과 민둔(民屯)으로 대별된다. 군둔은 병둔(兵屯)이라고도 부르며, 병사와 그 가족에게 분배한 둔전형식이다. 그 편제(編制)는 아직 군대의 영(營)을 단위로 하였고, 매 영(營)에는 60인의 둔전병(屯田兵)이 있었다. 민둔(民屯)은 불러 모은 유민과 황건군 가족들을 군사제도에 의하여 편제한 후 농업생산에 종사하도록 한 것이다.

지대(地租) 측면에서, 민둔(民屯)은 일종의 분성지대제(分成地租制)를 채택하여, 만일 둔전객(屯田客)이 관의 경작 소를 빌려서 토지를 경작하였다면, 수확물의 60%의 지대를 관부(官府)에 납부하여야 하고, 개인소유의 소를 부려서 경작하였다면, 수확물의 50%의 지대를 납부하도록 했다. 따라서 둔전객(屯田客)이 감수해야 했던 지대착취는 매우 무거웠다. 군둔(軍屯)에서의 실물지대 착취 정도도 민둔(民屯) 같은 상황이었다. 둔전제는 당시 중원사회의 경제회복과 발전에 중요한 역할을 하였으나, 농민의 부담을 가중시켰고, 둔전농민(屯田客)의 종속관계를 강화하는 결과를 낳았다.

4) 서진의 점전제(占田制)와 토지사상

조조가 죽은 후에, 둔전제는 붕괴되었고, 서진(西晉) 왕조 건설 후에, 점전제를 실행하였다. 점전제는 과전제(課田制)라고도 부른다. 점전제에서는 첫째, 백성이 점유할 수 있는 농지를 규정하였고, 관원이 점유할 수 있는 농지량을 규정하였다. 일반 백성인 경우 남자는 70무(畝), 여자 50무를 점유할 수 있고, 관원은 품관(品官) 1품에서 9품까지는 50경(頃)에서 10경 까지 농지를 점용할 수 있도록 하였다.

점전제는 봉건지주의 이익을 보호하는 토지제도의 일종이며, 그것이 구현하는 토지사상은 다음과 같은 측면에서 특별한 역사적 의의가 있다. 우선, 사유토지제에 대한 승인이다. 점전제에는 토지를 회수하여 국유로 귀속시키지 않고 오직 백성과 관원이 점유할 수 있는 토지면적을 제한한다. 이 점이 정전제의 사상과 다르다. 둘째, 점전제는 일종의 토지겸병 억제와 토지사유제를 조정하는 사상을 기초로 하여, 개인의 농지소유면적을 제한하는 소유상한제(한전, 限田)의 성격을 정도 갖고 있다. 끝으로, 점전제는 일종의 사회등급에 따라 토지를 분배하는 개념으로서 후의 균전제(均田制) 사상의 역사적 전제를 만들어 주었다.(鍾祥材, 1995)

5) 북위(北魏)의 균전제(均田制)와 토지사상

북위(北魏)는 토지공유제인 균전제(均田制)를 실시하였다. 균전제란 국가가 조세의 부담을 지울 수 있는 연령에 달한 농민에게 농지를 분배해서 조세를 징수하고, 농민이 조세의 부담을 면제 받는 연령에 이르거나 사망하면 농지를 환수(還田)하는 토지제도이다.

북위의 균전제는 가족 수에 따라 농토를 분배하는 제도와 고대의 정전제, 서진(西晉)의 점전제 등의 토지제도를 종합한 것이다. 그 주요내용은 15세 이상 남자는 일반농지(露田) 40무, 뽕밭(桑田) 20무를 지급하고, 부녀자는 일반농지 20무를 지급하였다. 일반농지는 70세에 관에 반환하고, 뽕밭은 사전(私田)으로 할 수 있어 관에 반환하지 않아도 되었다. 일반농지와 뽕밭은 모두가 사적으로 매매할 수 없으나, 뽕밭 면적이 20무를 초과하면, 그 초과한 부분은 매매할 수 있도록 되어 있었다.

지주는 그가 보유 사용하고 있는 노비와 경작용 소(耕牛)의 정황에 따라 별도의 토지를 획득할 수 있었다. 노비에게 지급하는 농지 기준은 농민과 같고, 경작소 한 마리당 지급 농지는 30무이고, 4마리까지 지급하는 것으로 제한하였다. 지방관(地方官)은 관직의 대소에 따라 공전(公田)을 지급하며, 자사(刺史)는 15경(頃), 현령(縣令)은 6경씩 지급하였다.

조위(曹魏)를 이은 서진(西晉)이 삼국을 통일 할 수 있었던 것도, 재정적으로 군둔(軍屯)과 민둔(民屯)으로 구성된 둔전에 힘입은 바가 컸고, 또한 북조(北朝)의 계통을 이은 수(隋)나라가 남북조(南北朝)의 분열을 종식시킨 것도 균전제에 기초한 민조제(民租制)의 시행에 의해 재정적 기반을 강화하였기 때문이다.²²²⁾ 북위가 균전제를 실시한 이후에, 북조(北周), 북제(北齊) 및 그 후의 수(隋), 당(唐)도 모두 균전제를 계속 실시하였으며, 이에 따라 균전제의 내용도 크게 변화하였다.

6) 손문의 평균지권 사상

중국의 토지사상으로 대표되는 것은 손문의 평균지권사상(平均地權思想)이다. 손문의 토지사상은 민생주의를 중심내용으로 하는 지권의 균등화사상에 두고 있다. 즉 그는 토지소유의 강제적 균등분배를 의미하는 것이 아니라 토지증가를 환수하여 그것을 공공의 이익을 위하여 사용함으로써 토지가치를 공평하게 향유하자는 것을 의미하였다.

이와같은 토지증가의 환수는 과세적인 방법에 의하여야 하며, 토지과세를 부과 징수할 수 있도록 토지소유자가 자신이 가진 토지의 지가를 신고하는 지가신고제를 실시하도록 한다. 국가는 신고지가가 국가가 산정한 표준지가에 비해 너무 높으면 신고가로 과세하고, 표준지가 보다 낮을 때에는 신고지가로 그 토지를 매수함으로써 토지증가분을 환수하고 국공유 토지의 확대를 모색하는 이론이다. 그는 토지증가세제를 통하여 지권균등화의 실천을 민주적이고 점진적인 방법으로 접근하고자 하였다.

222) 김성한: 1998. p.14

3. 우리나라 실학사상가들의 토지사상

1) 유형원의 토지사상

유형원은 반계수록(磻溪隨錄)에서 토지가 천하의 큰 근본임을 강조하면서 토지제도는 사람을 기본으로 할 것이 아니라 땅을 기준으로 하여야 한다고 역설하여 제도의 객관적 표준의 확립을 역설하였다.²²³⁾ 토지공유제가 문란해지고 부익부 빈익빈 현상이 심화되는 현상을 막기 위해서 토지제도는 정전제를 바탕으로 하여 균전제(均田制)를 실시하여 토지의 사유화를 금지하자고 주장하였다. 균전제는 사유토지를 공전화(公田化)하여 신분에 따라 차등을 두어 2-12경씩 분배하되 4명의 경작자가 한명의 군인을 내고 나머지 3사람이 도와주는 방안을 제시하였다. 이렇게 분배된 토지는 세습을 허용하지 말고 전세는 국가에 1/10만 납부하고 산지와 초지는 마을 전체가 공동으로 소유하고 이용하자는 것이다.

2) 이익의 토지사상

이익은 중농사상에 입각하여 공전의 균배를 이루는 한전제(限田制)를 주장하고, 선비도 농업생산에 종사하게 함으로써 무위도식을 막는 사농합일(士農合一)을 주장하였다. 한전제는 호당 생활용 기본 땅인 영업전(永業田)을 정하고 이 기준에 미달하는 토지를 처분하는 것을 금지하는 것이다. 영업전의 매매 시에는 매도자와 매수자를 동시에 처벌하여 다시 원소유자에게 반환시키도록 하고, 모든 거래는 관청에 신고하고 관청에서 매매증명을 발급하도록 한다. 영업전 이상의 모든 거래는 자유롭게 이루어지도록 함으로써 결국 토지가 균분되도록 한다는 것이다.

223) <http://100.empas.com/>

3) 박지원의 한전론

연암 박지원은 토지소상한제인 한전론(限田論)을 주장하여 전국의 토지를 호수비례로 균분하되 호당 소유면적은 법으로 제한하며 소유상한 이상의 매수는 금하고 상한 이상으로 소유한 경우는 관청에서 몰수하거나 발견자에게 주는 것이다.

4) 정약용의 토지사상

정약용은 정전제(丁田制)는 지형상 부적합하고, 균전제는 토지의 비옥도의 차이와 인구변동으로 실사가 곤란하며 한전제는 타인 명의의 소유나 거래를 막을 수 있는 실질적인 대책이 없다고 비판하였다. 정약용은 토지의 소유는 경자유전의 원칙에 따라 국가 또는 경작자 이외의 지주제도를 인정하지 않아야 한다고 주장하였다. 그가 주장한 토지제도는 급진적인 여전제(閭田制)와 현실적이고 점진적인 정전제의 두가지가 있다. 여전제는 일종의 공동생산방식으로서 그 특징을 간추려 보면, 우선 경자유전의 원칙에 따라 농토는 완전국유로 한다는 것이다. 여전제는 산천지세를 기준으로 구역의 경계를 삼고 30호를 1여로 하고, 3여(閭)를 1리, 5리를 1방(坊), 5방을 1읍으로 하는 지역 공동체를 만든다. 1여의 공동체는 여민이 공동경작하고 일역부에 따라 배분하며 여마다 장을 두고 그의 명령에 따라 노동을 하며 여장의 봉급은 생산물에서 공제하는 제도이다.²²⁴⁾

한편 정약용이 주장한 정전제는 농업종사자에게만 토지분배를 할 것과 가족노동력을 기준으로 해서 토지분배를 할 것을 주 내용으로 하고 있다. 정(井)자 모양으로 정전을 구획하고 지형 상 정전을 만들 수 없는 곳은 면적상으로만 이와 같게 함하였다. 정전에서 한 가운데를 공전으로 하여 나머지 8구역의 경작자가 공동경작하여 조세에 충당하도록 하며, 사전에서 개인소유지가 100무 미만일 경우

224) <http://100.empass.com/>

그 소유비율에 따라 공전에 노동력을 제공토록 하였다.

정약용이 주장한 여전제와 정전제의 공통점은 토지를 농부에게만 주며, 궁극적으로는 국유로 한다는 점이고, 상공업을 농업에서 독립적인 것으로 하려는 점이다. 그리고 상이한 점은 여전제는 공동 경작의 대농경영을 하고, 정전제는 개별적 소농경영을 추구한다는 점이 다른 점이라 할 수 있다.

5) 서유구의 토지사상

서유구는 둔전론이란 독특한 농업개혁론으로 봉건적인 지주제를 새로운 근대적 경영형태로 전환시키고자 하였다. 둔전이란 국영농장을 전국의 도와 군현 등에 국유지와 매수한 토지를 중심으로 설치한 것이다. 둔전의 경영주체는 국가이고, 생산활동에 종사하는 농민들은 충분한 보수를 제공받는 노동자이다.²²⁵⁾

둔전론은 부농층을 기반으로 한 농정개혁을 통해 사회개혁을 추진하려는 획기적인 안이었다. 지주층의 자본을 이용하고 그들의 생산양식을 새로운 생산양식으로 점진적인 개혁의 추진을 모색하였다는 점에서 다산의 여전제보다는 온건적이라 할 수 있다.

225) <http://100.empass.com/>

부록2. 도시용지

도시용지란 도시용으로 사용되는 토지를 말한다. 서구의 “urban use”, 일본의 “都市的 土地利用”의 용어를 우리는 “도시용지” 또는 “도시적 용지”로 사용하고 있으나, 도시용지의 개념이 아직 통일되어 있지는 않다. 먼저, 제4차 국토종합계획(2000: 4)에서는 “도시적 용지”라고 사용하고 있으며, 여기에는 대지, 공장용지, 공공용지가 포함된다. 다만, 공공용지에 대해서는 구체적인 설명 없이 사용하고 있지만, 제4차 국토종합계획 시안(제2권)의 개념을 사용한 것으로 추정된다. 둘째, 제4차 국토종합계획 시안(제2편, p.224)에서는 “도시용지”라는 개념을 사용하고 있다. 여기에는 주거용지, 상업용지, 공업용지, 공공용지를 말하며, 공공용지는 학교용지, 도로, 철도용지, 수도용지, 구거, 공원, 체육용지의 7개 지목을 포함한다. 셋째, 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률의 하위지침인 ‘지역개발 사업에 관한 업무 처리지침’에서는 “도시적 토지이용”이라는 용어를 사용하고 있는데, 여기에서 도시적 토지이용은 행정자치부가 작성한 「지적통계연보」상 지목이 대지, 공장용지, 학교용지인 것으로 한정하고 있다. 끝으로, 건설교통부에서 발간하는 ‘국토업무편람’에서는 “도시적 용지” 개념을 사용하는데, 이것은 대지, 공장용지, 공공용지를 말하며 여기에서 공공용지는 학교용지, 도로, 철도용지를 가리킨다.

이와 같이 “도시용지” 또는 “도시적 용지”의 다양한 개념은 주로 지목을 기준으로 정의하고 있는 것을 볼 수 있다. 지목 중 대지, 공장용지, 학교용지, 도로용지, 철도용지 5개 지목은 모두 공통적으로 포함되고 있다. 한편, 제4차 국토종합계획 확정(1999년) 이후 「지적법」 시행규칙을 개정(2002년)하면서 창고용지, 주차장, 주유소용지 등 3개의 지목이 신설되었는데, 이들 지목은 모두 도시용지의 범주에 속하는 것으로 볼 수 있다. 기타 잡종지와 유원지는 판단에 따라 도시용지의 범주에 넣을 수도 있고 제외시킬 수도 있을 것이다. 일본의 경우 유원지는 도시용지로 분류하고 있다.²²⁶⁾

<부록 표 1> 도시용지 개념의 범위

구 분	4차계획	4차계획시안	지역균형법	국토편람
대 지	○	○	○	○
공장용지	○	○	○	○
공공용지	공공용지	○		
	학교용지		○	○
	도로		○	○
	철도		○	○
	수도		○	
	구거		○	
	공원		○	
	체육용지		○	

이를 종합하면, 도시용지 개념은 크게 4가지로 구분이 가능하다. 먼저, 최협의의 개념은 국토편람을 기준으로 ‘대지, 공장용지, 학교용지, 도로, 철도용지’를 말한다. 둘째, 협의의 개념은 제4차국토종합계획 시안에 나와있는 기준으로 ‘최협의’의 개념에 수도, 구거, 공원, 체육용지를 포함하는 개념이다. 셋째, 광의의 개념은 ‘협의’의 개념에 지적법 개정시 신설된 3개의 지목(주차장, 주유소, 창고용지)와 종교용지를 포함하는 개념이다. 마지막으로, 최광의의 개념은 ‘광의’의 개념에 유원지와 잠종지를 포함하는 개념이 될 수 있다.

도시용지 개념은 이처럼 4가지로 구분할 경우, 각 기준에 따른 도시용지 규모는 2004년 현재 전국토의 5.99에서 8.96%에 이른다. 즉, 최협의의 기준(대지, 공장용지, 학교용지, 도로, 철도용지)을 적용할 경우 국토의 5.99%, 협의의 기준(수도, 구거, 공원, 체육용지 추가)을 적용할 경우 국토의 8.06%가 도시용지이다. 여기에 신설된 지목(주차장, 주유소, 창고, 종교용지) 등을 포함할 경우 전국토의 8.14%가 도시용지라고 볼 수 있고, 유원지와 잠종지까지 포함할 경우, 우리의 도시용

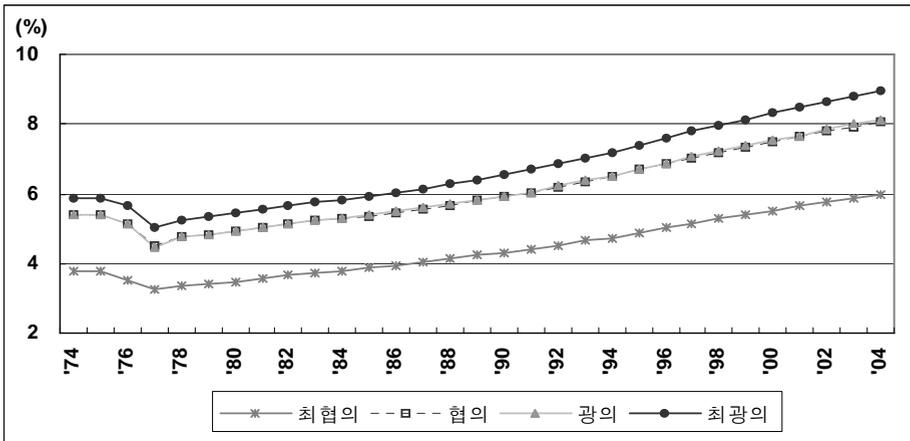
226) 일본의 경우 도시적용도의 토지는 크게 3가지로 분류된다. 첫째, 택지는 주택지(주택, 별장용지)와 공업용지(공장, 사업장용지)를 말한다. 둘째, 공공용지는 학교·박물관 등, 도로·철도·궤도·삭도 등, 공원·운동장 등, 기타 댐 등을 말한다. 셋째, 기타 도시적용지에는 골프장과 레저용지가 포함된다.

지 비율은 8.96%에 이른다.

<부록 표 2> 도시용지의 개념 정의

구 분		최 협의	협의	광의	최 광의
대 지		○	○	○	○
공장용지		○	○	○	○
공공용지	학교용지	○	○	○	○
	도로	○	○	○	○
	철도	○	○	○	○
	수도		○	○	○
	구거		○	○	○
	공원		○	○	○
	체육용지		○	○	○
기타 도시용지	창고			○	○
	주차장			○	○
	주유소			○	○
	종교용지			○	○
	유원지				○
	집중지				○

<부록 그림 1> 도시용지의 공급 추세



자료 : 행정자치부, 『지적통계연감』, 각 년도.

지난 20여 년 동안에 도시용지가 빠른 속도로 늘어난 것을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 도시용지가 절대적 또는 상대적으로 부족한 것이 현실

이다. 아래 표는 한국과 일본간 1인당 도시용지의 규모를 시계열로 보여주고 있다. 한국과 일본 모두 국토면적은 거의 동일하지만 인구는 계속 늘어나 전체국토의 1인당 면적은 조금씩 줄어들었다. 그러나 도시용지에 대한 1인당 면적만은 도시개발 과정을 거치면서 계속 늘고 있음을 볼 수 있다.

<부록 표 3> 도시용지의 공급추세

(단위 : %)

연도	최 협의	협의	광의	최 광의
'74	3.75	5.41	5.42	5.85
'75	3.77	5.41	5.41	5.87
'76	3.53	5.15	5.16	5.63
'77	3.24	4.51	4.53	5.02
'78	3.34	4.75	4.76	5.25
'79	3.41	4.84	4.85	5.34
'80	3.48	4.92	4.93	5.43
'81	3.55	5.01	5.02	5.53
'82	3.66	5.13	5.14	5.66
'83	3.74	5.23	5.23	5.77
'84	3.79	5.29	5.30	5.84
'85	3.86	5.37	5.38	5.92
'86	3.95	5.48	5.49	6.04
'87	4.04	5.58	5.59	6.15
'88	4.13	5.68	5.69	6.27
'89	4.22	5.80	5.81	6.41
'90	4.33	5.92	5.94	6.56
'91	4.41	6.03	6.05	6.68
'92	4.52	6.20	6.22	6.84
'93	4.64	6.36	6.38	7.02
'94	4.73	6.48	6.50	7.18
'95	4.89	6.70	6.72	7.41
'96	5.02	6.87	6.89	7.60
'97	5.15	7.03	7.05	7.78
'98	5.29	7.20	7.22	7.97
'99	5.40	7.35	7.37	8.14
'00	5.53	7.50	7.52	8.31
'01	5.65	7.64	7.67	8.48
'02	5.78	7.80	7.85	8.66
'03	5.89	7.93	8.00	8.81
'04	5.99	8.06	8.14	8.96

자료 : 행정자치부, 「지적통계연감」, 각 년도.

부록3. 「토지에 대한 국민의식조사」 설문지

선문1. 지역

- ① 서울 ② 부산 ③ 대구 ④ 인천 ⑤ 광주 ⑥ 대전 ⑦ 울산 ⑧ 경기
⑨ 강원 ⑩ 충북 ⑪ 충남 ⑫ 전북 ⑬ 전남 ⑭ 경북 ⑮ 경남 ⑯ 제주

선문1_1. 서울구분

- ① 서울 강남(서초구, 강남구, 송파구)
② 서울 강남이외

선문1_2. 지역규모

- ① 대도시(7대 광역시) ② 중소도시 ③읍·면

선문2. 성별

- ① 남자 ② 여자

선문3. ___님의 연세는 만으로 어떻게 되시나요?

_____ 세 ☞ 만29세 이하 면접중단

I. 토지 투자에 대한 인식

문1. ___님께서서는 여유 돈을 가지고 있다면 다음의 어디에 우선적으로 쓰겠습니까? 우선순위에 따라 두 가지를 말씀하여 주십시오.

- 1) 1순위 : () 2) 2순위 : ()
① 은행예금 ② 주식, 채권, 증권 등에 투자 ③ 땅 매입
④ 주택 및 건물 매입 ⑤ 귀금속, 골동품, 고미술품 등 구입 ⑥ 사회사업
⑦ 개인사업 ⑧ 기타

문1-1. 땅을 산다면, 다음 중 어떤 땅을 사시겠습니까?

- ① 농사지을 땅 ② 투자 목적의 미개발 농지나 임야
③ 산림을 조성할 임야 ④ 집을 지을 땅 ⑤ 별장을 지을 땅
⑥ 가족묘지로 쓸 임야 ⑦ 기타
⑧ 땅은 사지 않겠다 ☞ 문1-3으로 가시오

문1-2. 땅을 산다면, 다음 중 어느 지역에 사시겠습니까?

- ① 서울이나 수도권 ② 부산, 대구, 광주, 대전, 울산 등 지방대도시
③ 지방대도시 인근 지방중소도시 ④ 지방대도시 인근이 아닌 지방중소도시
⑤ 농촌지역 ⑥ 기타

문7. 우리나라에서 토지와 관련하여 가장 심각한 문제는 무엇이라고 보시나요?

- ① 토지가 부족하다
- ② 토지가 비싸다
- ③ 토지를 투기 수단으로 이용한다
- ④ 토지를 무질서하게 개발한다
- ⑤ 일부 사람들이 너무 많은 토지를 갖고 있다
- ⑥ 토지 정책이 허술하다
- ⑦ 토지 규제가 심하다
- ⑧ 기타

문8. ___님께서서는 땅값이 왜 오른다고 생각하시나요?

- ① 땅이 부족해서
- ② 지역개발을 많이 해서
- ③ 일부 사람이 투기를 해서
- ④ 현금보다는 땅을 가지고 있는 게 유리하다는 인식 때문에
- ⑤ 은행 이자가 낮아서
- ⑥ 시중에 현금이 많아서
- ⑦ 땅 이외의 투자처가 없어서
- ⑧ 투기억제 수단에 문제가 있어서
- ⑨ 부동산업자들의 조작 때문에

문9. 땅값을 안정시키기 위해서는 다음 중 어떤 방안이 가장 효과적이라고 보시나요?

- ① 이용할 수 있는 땅의 공급을 늘린다
- ② 투기지역 또는 투기 예상지역에 대한 감시와 규제를 강화한다
- ③ 토지 보유세율을 높이고, 양도세를 높인다
- ④ 토지 보유세율을 높이고, 양도세를 낮춘다
- ⑤ 은행금리를 높인다
- ⑥ 기타

문10. 우리나라의 토지는 어떻게 이용되고 있다고 생각하시나요?

- ① 사유제 원칙에 따라 개인이익을 우선하는 방식으로 이용되고 있다
- ② 정부규제 등을 통해 공공의 이익을 우선하는 방식으로 이용되고 있다
- ③ 공익과 사익이 적절히 조화되게 이용되고 있다

문11. 새만금 간척사업, 동강댐 건설, 그린벨트 해제, 천성산 터널공사 등 국토의 개발과 보전이 대립하는 문제에 대한 ___님의 입장은 어떠하시나요?

- ① 환경보전도 고려하여야 하겠지만, 계획대로 개발하여야 한다
- ② 환경적으로 중요한 지역은 개발사업을 중지하여야 한다
- ③ 환경을 보전하는 것이 더 중요하므로 개발사업을 전면 중지하여야 한다
- ④ 잘 모르겠다 (읽지 마시오)

문12. 준 농림지역에 공장이나 아파트를 구분별하게 짓지 못하도록 하기 위해 2003년부터 계획적 국토관리정책이 시행되고 있습니다. ___님께서도 현재 농촌지역의 구분별한 난개발 문제가 어떻게 되었다고 보시나요?

- ① 매우 개선되었다
- ② 대체로 개선되었다
- ③ 별로 개선되지 않았다
- ④ 전혀 개선되지 않았다
- ⑤ 잘 모르겠다 (읽지 마시오)

문13. ___님께서도 토지를 이용하거나 개발하고자 할 때, 과거에 비해 행정 절차가 어떻게 되었다고 보시나요?

- ① 매우 간편해졌다
- ② 대체로 간편해졌다
- ③ 별로 간편해지지 않았다
- ④ 전혀 간편해지지 않았다
- ⑤ 잘 모르겠다 (읽지 마시오)

문14. ___님께서도 국가의 개발사업이나 도시계획으로 땅값이 상승해서 토지소유자가 불로소득을 얻게 되면, 어떻게 하여야 한다고 생각하시나요?

- ① 불로소득은 전부 환수하여야 한다
- ② 적당한 비율을 환수하여야 한다
- ③ 현금 환수보다는 땅을 내놓게 하거나 공공시설을 건설하게 한다
- ④ 개인 소유이므로 조금도 환수해서는 안된다

문14-1. (문14의 ② 응답자만) 불로소득의 몇 % 정도를 환수하여야 한다고 보시나요?

_____ %

문15. 양도소득세는 1가구 1주택이 아닌 사람이 부동산(주택)을 팔았을 때 지금은 이익의 크기에 따라 9%에서 36%까지 세금을 내고, 2007년부터는 이익의 50%를 세금으로 거두는 제도입니다. 이에 대하여 어떻게 생각하시나요?

- ① 양도소득세가 높은 편이다
- ② 양도소득세가 적당하다
- ③ 양도소득세가 낮은 편이다

문16. ___님께서도 이러한 양도소득세가 투기를 막는데 도움이 된다고 보세요, 도움이 되지 않는다고 보세요?

- ① 매우 도움이 된다
- ② 대체로 도움이 된다
- ③ 별로 도움이 되지 않는다
- ④ 전혀 도움이 되지 않는다
- ⑤ 잘 모르겠다 (읽지 마시오)

III. 토지정책 방향에 대한 인식

문22. 도시에 집, 공장, 도로 등을 건설할 용지를 공급하기 위한 가장 바람직한 방법은 무엇이라고 보시나요?

- ① 도시 주변 농지나 녹지를 도시지역으로 편입시켜 공급한다
- ② 신도시를 개발해 도시용지를 공급한다
- ③ 새로운 용지를 공급하기보다 기존 도시용지를 재개발한다
- ④ 기타

문23. 토지를 이용하거나 개발할 때 땅 주인보다 지역사회나 국가의 이익을 우선하는 정책에 대해 어떻게 생각하시나요?

- ① 토지의 공공성은 중요하므로 대폭 강화해야 한다
- ② 토지의 공공성은 현실적으로 지키기 어려우므로 부분적으로만 강화해야 한다
- ③ 사유권 보호가 중요하기 때문에 토지의 공공성 강화는 필요 없다

문24. 토지의 이용권은 소유자가 갖고 그 토지를 개발하는 권리는 국가가 갖는 등 토지의 이용권과 개발권을 분리하는 문제에 대해 어떻게 생각하시나요?

- ① 고질적인 토지문제를 해결할 수 있도록 이용권과 개발권 분리를 추진해야 한다
- ② 사유권 침해가 커서 토지소유자의 반발이 클 것이므로 점진적으로 실시해야 한다
- ③ 개인의 사유권 보호차원에서 소유권과 개발권을 분리해서는 안 된다
- ④ 모르겠다

문25. 다음 중 어느 것이 바람직한 토지정책이라고 생각하시나요?

- ① 토지소유 및 이용관계를 보호하며 가능한 한 규제하지 않는다
- ② 생활에 필요한 만큼의 토지 소유나 이용은 보호해 주고, 그 이상에 대해서는 소유나 이용 자체를 제한한다
- ③ 생활에 필요한 만큼의 토지 소유나 이용은 보호해 주고, 그 이상에 대해서는 많은 세금을 매긴다
- ④ 토지 사유제도보다는 토지의 공유제를 추진해야 한다

문26. 시민들이 성금을 모아 자연경관과 생태적 가치가 높은 토지나 역사적으로 가치가 있는 건물 등을 매입하여 보전하려는 운동에 대하여 어떻게 생각하시나요?

- ① 기회가 되면 참여하고 싶다
- ② 참여하고 싶지 않다
- ③ 관심이 없다

문27. 국가가 토지를 미리 사서 갖고 있다가 필요할 때 개발하거나 공급하는 제도에 대해 어떻게 생각하시나요?

- ① 토지시장 안정에 바람직하므로 가급적 빨리 도입한다
- ② 토지를 사는데 필요하므로 점진적으로 도입한다
- ③ 토지시장 안정효과가 없으므로 도입할 필요가 없다

문27-1. 개인이 국가나 자치단체 땅을 빌려서 집을 짓고 살 수 있는 제도가 있습니다. 이에 대해 어떻게 생각하시나요?

- ① 임대기간이 충분히 길고 임대료가 오르지 않는다면 빌려서 이용하겠다
- ② 내 땅이 아니므로 빌려서 이용하지 않겠다

문27-2. 위의 경우 임대기간은 최소한 얼마까지 보장되어야 한다고 생각하시나요?

- ① 5년 이상 ② 10년 이상
- ③ 20년 이상 ④ 40년 이상
- ⑤ 60년 이상 ⑥ 80년 이상

문28. 남북이 통일되면, 분단이전의 원소유권을 어떻게 해야 한다고 생각하시나요?

- ① 분단이전의 소유권 증빙서류가 있는 경우에만 원소유권을 인정해 준다
- ② 현재의 토지소유를 존중하여 분단이전의 원소유권을 인정하지 않는다

문29. 남북통일이 되면 북한의 토지는 어떻게 관리되어야 한다고 생각하시나요?

- ① 모든 토지를 국유화하고, 개인에게 임대해 준다
- ② 주거, 상업, 공업용지는 사유화하고, 나머지 토지는 국유화 한다
- ③ 일부 필요한 공공용지를 제외한 토지를 사유화 한다
- ④ 초기에는 국유화를 하고, 단계적으로 사유화를 진행한다

IV. 일반 현황

문30. ___님께서 지금 어떤 주택에 살고 계신가요?

- ① 일반 단독주택 ② 다가구용 단독주택
- ③ 아파트 ④ 연립주택
- ⑤ 다세대주택 ⑥ 비거주용 건물 내 주택(상가,공장,점포,여관 등)
- ⑦ 오피스텔 ⑧ 기타

문31. ___님 맥은 자가, 전세, 월세 중에서 어디에 해당되시나요?

- ① 자가 ② 전세 ③ 보증부 월세 ④ 무보증 월세(사글세 포함)
- ⑤ 무상(부모·친지·친구 집 등에 거주, 무상 사원주택) ⑥ 기타

문32. ___님이나 ___님 맥의 주민등록상 세대원 이름으로 되어 있는 집은 몇 채인가요?
(주민등록상 세대원인 아니더라도 부부인 경우는 포함)

_____채
☞ 없다

문33. ___님 맥의 분양면적 말고 전용면적이 몇 평 정도 되시나요?

- ① 18평 이하(분양면적 약 25평)
- ② 18평 이상 25.7평 이하(분양면적 약 26평 이상 32평 이하)
- ③ 25.8평 이상 40평 이하(분양면적 약 32평에서 50평 이하)
- ④ 41평 이상(분양면적 51평 이상)

문34. ___님이나 ___님 맥은 집터, 농지, 임야, 공장용지와 같은 땅이 있으신가요?

- ① 있다 ➡ 문34_1로 가시오
- ② 없다 ➡ 문35로 가시오

문34_1. 땅이 얼마나 있으신가요?

1) 집터(아파트 등 공동주택의 경우 분양면적 기준)	()평
2) 논, 밭, 과수원 등 농지	()평
3) 임야	()평
4) 공장용지 등 기타	()평

문35. 귀 맥의 가족구성은 어떠하십니까?

- ① 가구주 부부
- ② 가구주 부부 + 미(기)혼자녀
- ③ 부모(또는 편친) + 가구주 부부
- ④ 부모(또는 편친) + 가구주 부부 + 미(기)혼자녀
- ⑤ 부모(또는 편친) + 가구주 부부 + 미(기)혼자녀 + 가구주부부의 형제자매
- ⑥ 가구주부부 + 손자녀
- ⑦ 미혼형제·자매·친척
- ⑧ 1인가구
- ⑨ 비혈연가구
- ⑩ 기타

V. 배경질문

배문1. ___님께서는 학교를 어디까지 마치셨나요?

- ① 중졸 이하 ② 고졸 ③ 대재이상 ④ 모름/무응답(읽지 마시오)

배문2. ___님이 직업으로 하시는 일은 무엇인가요?

- ① 기능 및 제조업 종사자 ② 사무직(6급 이하 공무원, 회사사원)
- ③ 판매 및 서비스직(단순노동 포함)
- ④ 전문직(대학교수, 교사, 의사, 약사, 연구원, 판사, 검사 등)
- ⑤ 농, 임, 축산, 수산업 ⑥ 관리직(5급 이상 공무원, 회사의 과장급 이상)
- ⑦ 주부 ⑧ 학생
- ⑨ 무직/퇴직/기타 ⑩ 모름/무응답(읽지 마시오)
- ⑪ 자영업

배문3. ___님 맥의 가구에서 버는 월평균 소득은 얼마인가요? 월급, 보너스, 은행이자 수입 등을 모두 포함하여 말씀하여 주세요.

- ① 70만원이하 ② 71-100만원 ③ 101-150만원 ④ 151-200만원
- ⑤ 201-250만원 ⑥ 251-300만원 ⑦ 301-400만원 ⑧ 401-500만원
- ⑨ 501만원이상 ⑩ 기타/무응답 (읽지 마시오)