

土地政策立法의 比較法的研究

金 斗 熙

目 次

- | | |
|----------------|----------|
| I. 序 言 | IV. 地價規制 |
| II. 土地規制法제의 態樣 | V. 土地稅制 |
| III. 土地先買權制度 | VI. 結 言 |

I. 序 言

土地는 人間이 社会的 經濟的 文化的 生活을 營為하는데 있어서 基礎的 土台이다. 人間의 各種 生活은 土地를 中心으로해서 이루어지고 있을 뿐만 아니라 人間이 社会生活을 함에 있어서 不可 欠의 要件이 되고있는 交通施設, 住宅 및 各種 公共施設등이 土地를 바탕으로 해서 이루어지고 있음은 勿論 生業의 基本이 되는 農業 등도 모두 土地를 바탕으로 하여 行해지고 있는 것이다.

그러나 土地는 다른 財貨와는 달리 量的으로 限定되어 있을 뿐만 아니라 生産¹⁾ 또는 再生産

1) 解放以後 1972년까지 海面干拓 및 埋立 実績을 보면 32,537ha에 이르고 있으며 이중에서 22,911ha이 農耕地로 造成되었다 (建設部, 水資源開發調查年報 第4輯, 1972 P.404)

이不可能하며 固定性和 連続性이라는 特殊한 性質을 가지는 財貨이다.

1789년의 仏蘭西革命人權宣言에서 所有權의 神聖不可侵性을 宣言하였고 이어 成立된 近代市民法에서는 土地所有權을 비롯한 모든 所有權은 絶對性 不可侵性 自由性 優越性이 保障되었다. 그 結果 土地는 利潤追求의 手段으로서 商品化되고 投機의 対象이 되어 土地問題가 一大 社会問題로 登場하게 됨에 따라 土地利用을 規制하기 爲한 政策立法이 나타나게 되었다. 따라서 近代市民法上의 私所有權의 絶對性 自由性에 대한 反省이 나오게 되었고 特히 私所有權에 대하여는 社会性 公共性이 認定되므로서 土地所有權에 대한 私法的 公法的規制의 原理가 確立하게 되었다.

美國의 하버드大學 教授인 C.M. Haar氏는 「自由社会에 있어서의 土地法」(1951)에서 「法律에 依한 制度가 없으면 土地所有權은 없다」고 하였고, 英國의 法律學者인 Bentham은 (1748~1832) 「財産權은 法律과 같이 생기며 法律과 같이 없어진다. 法律이 制定되기 以前에는 財産權은 存在하지 않는다. 法律을 廢止하여 버리면 財産은 없어지고 말 것이다」라는 말을 引用하고 있다. 또한 英國의 哲學者 Locke(1632~1704)도 勞動에 의한 成果로서 所有權이 發生하고 그것이 土地의 旧來의 共有權에 優先하는 權利가 되었다고 이미 18世紀에 言及하고 있다. 日本의 民法學者인 我妻榮氏의 紹介에 依하면 Hedemman은 「法律이 長期間에 걸쳐 土地에 關한 權利를 갖는者에 대하여 認定해 온 利己主義의 見解는 이제 바꾸어져야 할 時期에 와 있다」고 한 말들은 모두 土地所有權의 進化的 性格을 表現하고 있는 것이라 생각된다.²⁾

1919년의 獨逸 바이말憲法에서 처음으로 所有權의 公共性을 宣言함과 同時에 土地의 規制條項³⁾을 두었고 그후 經濟構造의 急激한 變化에 依하여 人口와 産業의 都市集中化에 따르는 交通 住宅 公共施設 公署 등의 都市問題를 解決하기 爲하여 土地利用을 效率的으로 規制하기 爲한 實定法이 諸外國에서 制定하게 되었다.

本稿에서는 우리나라의 復雜한 土地問題의 解決을 爲한 土地政策立法에 參考가 될 수 있는 諸外國의 土地規制法制 土地先買權制度 土地稅制 地價規制등에 關한 土地政策 立法例를 比較法的으로 考察하면서 우리나라의 土地法制에 대한 問題點을 論하여 보기로 한다.

II. 土地規制法制의 態樣

1. 英 國

英國에 있어서의 土地에 대한 規制立法은 1919년의 「住宅・都市計劃法」의 制定이 始初라고

2) 內山椿策, 諸外國の 土地政策立法の動向

3) Waimar 憲法 第153條, 第155條

볼 수 있으나 革期的인 立法은 1947년의 「都市·農村計劃法」(Town and County Planing Act, 1947) 과 1967년의 「土地委員會法」(Land Commission Act, 1967) 그리고 1975년의 「地域共同體土地法」(Community Land Act, 1975) 과 1976년의 「開發土地稅法」(Development Land Tax Act, 1976) 등이 있는데 이 法들은 모두 勞動黨政權下에서 制定된 政策立法이라 할 수 있다.

다음에서 上記 諸法의 特色을 살펴 보기로 한다.

1) 1947년 都市·農村計劃法의 特色은 첫째, 地方自治團體에 今後 20年以上의 期間에 걸쳐 그 自治團體의 管轄區域內의 土地를 어떻게 開發할 것인가에 關한 長期的·綜合的 開發計劃의 作成을 要求하였으며, 둘째로 建築을 包含하여 土地의 開發은 모두 위 開發計劃에 따라 行하게 하기 爲하여 開發許可制度를 採択하였으며, 셋째로 地方自治團體는 스스로 積極的인 開發을 推進하기 爲하여 土地의 強制買收權을 認定하여 開發用地的 國有化를 推進하는 한편 地方自治團體가 스스로 或은 開發會社로 하여금 國有地 위에 公營住宅을 지어 私인에게 貸與하도록 하였다. 넷째로 私有地의 買收價格을 「現狀에 있어서의 使用價值」로 抑制하였던 點이다.

1951년에 保守黨이 執權하자 1954년과 1959년에 1947년法에 根本的인 改正이 行하여졌는데 그 要點은 私有地의 買收價格을 市場價格의 原則으로 환원하였다. 이것은 保守黨의 自由主義的 政策原理의 單純한 應用이었는데 그 結果 地價의 昂騰과 開發資金의 不足을 招來하여 改正立法은 失敗로 돌아가고 말았다.

2) 1967년의 土地委員會法은 1964년에 勞動黨이 再執權하자 劃期的인 土地立法綱領을 採択하여 그 綱領에 立脚하여 制定된 法이다.

이 法의 骨子는 廣範圍한 收用權을 認定한 것과 土地委員會가 保有하는 土地를 土地委員會가 讓渡하는 경우 이 讓渡된 土地가 再開發 또는 其他의 措置에 依하여 將來의 期待利益에 依한 開發利益이 있는 경우 이것을 國王이 國家의 利益을 爲하여 恒久的으로 保有한다는 것이다. 이 法은 1970년의 保守黨執權으로 1971년에 廢止되었다.

3) 1975년의 地域共同體土地法과 1976년의 開發土地稅法, 地域共同體法의 主要內容은 從來 開發許可制度에 依한 公權力의 個別的介入에 代身하여 介入對象이었던 私的 initiative에 依한 開發을 原則적으로 否認하고 開發前에 當該土地를 收用命令에 依하여 公共團體의 公有로 移轉하여 가도록 하는 것을 目的으로 하는 것이다. 換言하면 開發用地的 公有化를 積極적으로 實現하는데 그 立法目的이 있다.

이 法은 1976년 4월 6일 (但 England 및 Wales에 限함)에 第1指定日(first appointed day)의 指定이 發布되어 施行中에 있으나 第2指定日(second appointed day)에 關한 命令이 發하여지면 公共團體는 開發用地的 全部를 公有化하여야 하며 開發用地的 取得價格은 그 當時의 土地의 利用價值(current use value) 即 開發에 依한 增價를 100% 控除한 額으로

限定한다는 것이다.

開發土地稅法은 地域共同體法의 全規定이 全國에 實施되어 公共團體가 開發價值를 包含하지 않은 「現存利用價值」로 開發用地를 公共團體에 取得하게 할 수 있게끔 되는데 까지의 期間동안 私的 Initiative에 依한 開發과 公的 initiative에 依한 開發이 併存되는 것을 前提로 하여 前者에 대하여는 開發土地稅를 負擔하고 後者에 대하여는 이것을 부과하지 않으므로 因하여 公有化에의 前提條件을 造成하려는데 立法目的이 있다. 그리고 公共團體는 開發價值가 있을만한 土地를 미리 取得하여 整備開發한 後 公共用外의 不必要한 土地는 새 開發價值價格으로 그 地域의 利用形態에 따라 양도한다.⁴⁾

2. 佛 蘭 西

1) 仏蘭西에 있어서의 現代土地法制의 展開는 1958년의 第5共和國의 成立期를 起點으로 한다. 1958年末의 일련의 法令 (Decree No. 1464, Ordonnance, No. 1477)에 의하여 일응 整備를 본바 있는 都市計劃法制는 그 뒤 數次의 試行錯誤의 改革을 거친 뒤 1967년의 土地利用의 方向設定을 위한 法律 (loi d'orientation fonciere)에 의하여 根本적으로 再編·整備 體系化되었고 이어서 1973년에는 都市計劃法典 (Code de l'urbanisme)의 編纂을 完成하였다. 이 法典은 다시 1976년에 대폭 改正되어 1975년의 「土地政策의 改革에 관한 法律」(loi portant reforme de la politique fonciere)과 함께 오늘에 이르고 있다.

2) 1958년의 法制와 1967년의 改革

1958년의 法制, 이 時期의 都市計劃法制는 國家의 強力한 指導下에 主로 既成市街地와 그 주변을 對象으로 하여 都市計劃을 策定하고 公의 主体의 介入과 規制를 通하여 秩序있는 都市發展의 實現을 目的으로 하였다. 이 法의 目的을 要約하면 첫째로, 增大하는 社會的 公共의 土地需要를 公權力의 介入을 通하여 確保 供給하는것, 둘째로 投機的 利益이나 事業施行에 따르는 地價上昇의 利益을 吸收하면서 實現하는것, 셋째로, 이 두 目的의 實現을 確保하기 爲하여 地價上昇 特히 土地投機를 規制하는 것등 이었다. 첫째, 둘째의 目的實現을 爲하여 1958년의 収用制度의 抜本的 改革과 '62.'65년의 改正을 보았다. 셋째의 目的實現은 短期的이며 集中的인 事業區域인 優先市街地化區域 (Z.U.P.)에 있어서의 先買權制度의 創設 強化와 그 周邊地域을 對象으로 하는 長期整備區域 (Z.A.D.)에서의 先買權制度에 의하여 追求하였다.

1967년의 改革, 1967년의 「土地利用의 方向設定에 관한 法律」에 의한 都市計劃法制의 改革

4) 英國의 土地法에 關하여는, 土地所有權의 比較法的研究, 日本土地法學會, 土地問題叢書 9, PP.134-141. 条塚照次, 論争民法學, PP.51-56. 徐元宇, “土地에 대한 公法的規制” 土地所有權과 公共福利, 韓國行政科學研究所, 發行 1977, PP.41-43 參照

은 公的土地取得法制에 關하여도 새로운 方向을 提示하고 있는데 이 法律은 첫째로, 都市計劃體系의 再編 整備를 實現하고 둘째로, 事業實施 手段의 充實 強化와 私的 initiative의 活用 方向設定이 있으며 셋째로, 公共團體의 土地改革이라는 觀念을 明記하여 部分的이기는 하나 公有地 擴大의 方向을 提示한 것이다. 具體적으로는 公共團體가 將來의 土地需要에 對備하여 必要하다면 収用에 의하여 土地貯藏을 形成하는 「保留地」의 制度와 一定한 區域內의 公有不動產을 私人에의 再讓渡를 禁止하여 私人에게는 物權的인 土地利用權만을 設定하는 「公有不動產讓渡禁止界域」의 制度의 設定과 不動產增加稅制度의 整備라고 하겠다.

3) 1975·'76 年の 土地政策의 改革

仏蘭西에서도 1970 年에 이르러 地價騰貴 宅地不足 都市의 過密化 이에 따르는 公共施設의 不備 居住條件의 格差등을 爲始하여 都市 公害問題 등이 深刻해짐에 따라 이러한 問題의 解決 다시 말하면 그 基底에 있는 土地問題의 해결에 對處하기 爲하여는 1967 年の 法制에 抜本的인 改革과 強化가 必要하게 되어 '76 年の 都市計劃法典에 大幅的인 改正을 加하였는데 그 內容과 特徵을 要約하면 다음과 같다.

改革內容의 첫째는, 一般的인 先買權의 付與가 따르는 「不動產去來介入區域」(Z. I. F)의 創設이다. 具體적으로는 「土地占有프란」에 定하는 「都市區域」이 法律上 當然히 이 區域이 되며 여기서는 地方自治團體는 恒常 先買權의 行使가 認定되며 이 先買에 걸리는 土地는 모두 「一時的인 利用權」만이 許容된다. 둘째는, 「法定上限密度」 超過分担金의 制度이다. 이 制度는 主로 大都市中心部에 있어서의 地價抑制 過密化의 防止와 都市計劃財政에의 寄與를 모도하기 爲하여 私的所有權者의 建築權을 制限하는 것을 目的으로 하고 있다. 즉 本來的으로는 土地所有權도 그것이 이 法律이 定하는 一定한 限(法定上限容積量)을 넘어서 行使할 때에는 그 行使는 公共團體에 拂屬하게 되어 그 上限을 넘어 建築하는 者는 一定한 金額을 支払하여 그 建築權을 買入하지 않으면 안된다는 것이 그 根本構想이다.⁵⁾

3. 西 獨

1) 大體로 西獨만큼 體系的인 土地立法과 土地政策을 展開한 나라는 없을 것이다. 土地立法이나 土地政策을 樹立함에 있어서는 私的所有權의 絶對性을 快然히 緩和하는 政策原理가 作用하였다고 볼 수 있는데 이러한 政策原理를 낳게 한 原動力은 19世紀末에 始作된 社會法思想이라 하겠다. 뿐만 아니라 獨逸에서는 19世紀末로 부터 20世紀初에 걸쳐 다마스케를 中心으로 하는

5) 仏蘭西의 土地法制에 關하여는, 日本土地法學會 前掲書, PP. 110-122. 徐元宇, 前掲論文, PP. 42-45. 日本土地法學會, 前掲書, PP. 123-133 參照

土地改革運動이 일어나 熱熱히 土地立法을 推進하였다. 그 結果 1919年 바이말憲法이 制定된 것을 契機로 하여 土地政策立法이 이루어졌다.

2) 1919年의 地上權令, 이 令은 第1次大戰後의 土地投機, 地價의 高騰을 抑制하기 爲하여 制定된 命令이다. 이 令의 特色은 나라와 自治체가 公有地를 開放하여 中産階級이나 勞動者의 住宅敷地로 提供하는 것이다. 이 公有地의 提供은 所有權의 讓渡가 아니라 地上權이라고 하는 利用權의 形式으로 供與하는 것이다. 또한 私有地에 대하여도 収用權을 認定하며 私有地위에도 地上權만을 認定하였다. 이 地上權은 投機價格으로 処分할 수 없도록 하였다. 이 令은 1960年 聯邦建築法이 制定되므로서 廢止되었다.

3) 1920年의 라이허家産地法, 이 法은 國家 또는 自治體의 宅地分讓에 關한 法律이다. 그 宅地를 家産地라고 하며 分讓을 받은 者를 家産地所有者라 한다. 家産地를 処分함에는 國家 또는 自治體의 同意를 要하며 同意代身 國家 또는 自治體가 買戻할 수 있으므로 效果의 由로 土地投機 売買을 防止할 수 있다.

4) 1919年의 라이허 移住地法, 이 法律은 第一次大戰의 敗北에 依하여 東部農業地帶를 喪失한 獨逸이 殘存地帶의 農業을 集約하기 爲하여 集團移住地를 開發하는데 있었다. 라이허家産地法이 都市의 開發을 目的으로 하는데 대하여 이 法律은 農村의 開發을 目的으로 하고 있다. 이 法律에서 土地取得의 主体는 形式的으로는 公權力을 行使하여 土地를 取得하는 公益의 移住企業體나 實質的으로는 土地提供者 相互間의 利益防衛와 土地提供에 따르는 損失을 分担하려는 協力團體로서의 土地提供組合이 그 自身의 責任으로 土地를 調達하는데 그 特色이 있다 하겠다.

5) 1953年의 宅地調達法, 이 法律은 第2次大戰後 獨逸의 住宅復興을 目的으로 하고 他 法律과는 달리 直接 収用權만을 認定하고 있는데 特色이 있다. 이 法律은 私的所有權을 保障하고 있는 西獨 基本法의 原理와 調和되지 않음은 與論에 由로 1960年의 聯邦建築法에 修正 吸收되었다. 이 法律의 特色은 個人의 生活目的을 爲하여 収用節次가 認定되며 収用申請人은 1年內에 그 土地에 建築의 準備가 되어 있어야 하며 1936年 第2次大戰 當時의 價格으로 土地를 入手하지 못한 者에 限한다. 収用時의 補償額은 1936年의 價格에 正當한 上昇價値를 加算한 것에 限하며 投機價格은 考慮되지 않는다.

6) 1960年의 聯邦建築法, 獨逸의 土地立法은 各 地方마다 다르기 때문에 오래전 부터 統一立法이 要望되어 왔는데 이 法律은 그러한 要求에 부응한 縮願의 統一立法이다. (이 法律에 依하여 宅地調達法은 廢止됨). 이 法律을 宅地調達法에 比較하여 본다면 첫째, 宅地調達法이 個個의 宅地의 需要를 對象으로 하는데 대하여 이 法律은 都市計劃에 따르는 宅地의 調達만을 認定하고 있으며 둘째로, 入手한 土地가운데 公共用地로 指定된 것을 除外하고는 3年內에 建築意思가 있는 者에게 양도하여야 할 義務를 지우고 있으며 셋째로, 宅地調達法에서는 収用中心이었으나 이 法律에서는 先買權制度를 採択하였으며 넷째로, 補償의 基準으로 「去來價格」으로 함으로써

自由主義의 政策原理를 適用시켰다고 볼 수 있으며 全体的으로 보아 西獨基本法에 있어서의 所有權保障의 原理를 強調한 法이라 할 수 있다.

8) 1971年의 都市建設促進法 (Stadtbauforderungs Gesetz), 이 法의 主要骨子는 計劃策定에 住民參加, 先買權制度擴大, 土地收用節次의 簡素化, 土地取得制度, 公共團體는 土地所有者 (利用權者)에게 破壞命令, 建築命令, 近代化命令, 收用補償策定에서는 計劃利得의 排除, 計劃利得의 清算方法등이 規定되어 있다.

9) 1976年의 全面改正된 聯邦建設法 (Bundesbaugesetz)의 骨子는 計劃制度의 改善, 設計의 許容性에 새規制, 計劃命令 制度의 導入, 去來價格에 관한 새로운 定義, 先買權制度의 擴大등이다. 大體로 西獨의 土地所有主體의 轉換은 私人에서 公共團體로, 公共團體에서 私人에게 돌아간다.

現行 西獨土地法制의 特徵을 要約하면 첫째로, 公的土地取得制度에 있어서의 先買權制度의 擴大라고 할 수 있다. 이러한 動向은 權力의 作用에 依하여 一定한 節次와 保障을 經由하여 비로소 作動하는 收用制度 보다는 民法上의 制度의 修正形態로써 任意 取得의 性格을 갖는 先買權制度에 依하는 것이 機動的이며 훨씬 簡便하다는 理由라고 보아야 할 것이다.⁶⁾ 둘째로, 西獨의 現行 土地法制은 公有化의 否認을 그 編成原理로 하고 있다는 點이다. 그 制度的 表現이 公의 土地取得主體인 公共團體에 負擔된 再讓渡義務이다. 이 再私有化 (Reprivatisierung)의 制度에 依하면 公共團體는 收用, 先買權의 行使 또는 土地所有者의 買收請求에 依하여 取得된 土地를 取得目的의 達成과 同時에 私人에 再讓渡하여야 한다고 規定하고 있으며 (聯邦建築法 26條, 89條, 都市建設促進法, 25條, 59條 參照), 뿐만 아니라 西獨의 各政黨의 土地政策도 少數黨인 共産黨을 除外하고는 公有化否認 再私有化制度를 維持하면서 公的土地取得의 強化를 推進하고 있다 하겠다

한편 「社會民主黨」 (SPD)이 土地所有權의 「公有化政策」의 構想에서, 「處分所有權」과 「利用所有權」으로 나누고, 「處分所有權」은 地方公共團體에 移轉 保有하며, 「利用所有權」은 地方公共團體와 私的利用者間에 期限付 解約告知付契約으로 한다고 하고 있다. 西獨 民法 第 94條의 廢止를 想定하고 있다.⁷⁾

4. 自由中國

自由中國의 土地法體系는 土地를 中心으로 하는 1947年의 憲法의 規定을 包含하여 유럽諸國의

6) 日本土地法學會, 前掲書, P.127 參照

7) 西獨의 土地法制에 關하여는 篠塚昭久, 前掲書, PP.56-61, 日本土地法學會, 前掲書, PP.123-130 徐元宇, 前掲論文, P.43-45 參照 1979年度 韓國公法學會, 憲法上 土地所有權의 利用과 公有化問題 PP.2-4, 日本土地法學會, 前掲書, PP.124-130

土地法體系와 우리나라의 그것에 比하여 극히 合理的이고 致密한 特色을 지니고 있다 하겠다.

中華民國憲法の 規定을 보면 「中華民國의 領土内の 土地는 本来的으로 全國民에 屬屬한다. 正當하게 取得한 土地所有權은 이것을 保障한다. 土地의 所有者는 그 土地가 가지는 價値에 따라 納稅의 義務를 진다. 政府는 이 價格으로 土地를 構入할 수 있다. 投資의 結果 생기는 土地의 增加分에 대하여는 政府는 國民全體의 福祉를 爲하여 土地增價稅를 負擔할 수가 있다. (143條)」⁸⁾

이 1947年의 憲法에 基하여 1955年의 土地法 및 1954年의 實施都市平均地權條令 (土地法은 基本法令이나 後者의 實施平均地權條令은 都市地域을 對象으로 實施하기 爲한 特別法이며 制定후 數번 改正하였다)에 基한 地價의 申告制, 土地保有面積의 制限, 土地의 最少單位의 決定, 土地稅制, 特히 土地增價稅, 空閑地稅 등의 諸土地政策은 土地行政實施의 問題로서 注目할만한 手法이라 하겠다.

自由中國의 土地政策이 先進國인 歐州諸國의 土地立法 보다도 進歩的이라는 것은 土地政策의 根底에 三民主義 (民族主義, 民權主義, 民生主義)의 思想, 換言하면 經濟的 社會改良主義의 思想이 그 根底에 있기 때문이라 생각된다.⁹⁾

孫文의 土地政策의 根本思想의 하나는 美國의 土地經濟學者인 Henry George (1839~1897)의 著書 「進歩와 貧困」의 研究에서 얻은바가 크다고 한다.

自由中國에 있어서의 國民政府의 土地改革 (主된것은 農地改革)은 國民黨이 本土에서 實施할 수 없었던 政策을 無抵抗의 台灣에서 強制하였다는 批判도 있으나 우리나라의 土地政策方向을 設定함에 있어서 參考될 것이 많을 것으로 생각된다.

5. 日 本

日本에서는 1955年을 起點으로 高度經濟成長에 수반하여 人口, 産業의 都市集中, 그후 日本列島改造論, 企業의 過剩流動資金을 背景으로 하는 土地의 投機的去來 등으로 因한 全國的인 地價의 昂騰과 國土의 無計劃的開發을 規制하기 爲하여 1974年에 國土利用計劃法이 制定, 施行되고 있다. 이 法은 地價抑制를 最大의 目的으로 하고 있으나 同時에 私有財產權인 土地所有權에 대하여 去來許可制를 採択함으로써 土地所有權에 대하여 큰 制約을 加하고 있다.

이 法의 特色을 要約하면, 地價昂騰이 우려되는 特定地域內的의 모든 土地去來를 都·道·府·県知事의 許可制로 하고 去來價格의 基準을 定하여, 그것을 上廻하는 것을 막고, 規制區域外라고

8) 中華民國憲法과 類似한 것으로서 메็กซิ코憲法을 들 수가 있는데 同憲法 第27條에서는 陸地 및 水域의 所有權은 原始的으로 國家에 屬하며 支配權은 私人에게 移轉함으로써 所有權을 構成한다고 規定하고 있다.

9) 內山精策, 前掲論文, P. 63. 徐元宇, 前掲論文, PP. 48-49 參照

大規模의 土地去來에 대해서는 知事에게 報告하도록 義務化하였으며, 知事は 土地收用權을 發動하여 未利用 遊休地를 強制的으로 買入할 수 있게 하는등 土地去來에 대하여 許可制, 價格規制, 強制買収라는 內容이기 때문에 部分的이기는 하지만 土地利用에 대한 直接的規制를 行함으로써 地價의 凍結을 기하려는 政策的 意圖가 提示되고 있다.

6. 韓 國

韓國(南韓)은 狹少한 國土에서 많은 人口가 살고 있는 만큼 土地의 效率的인 利用을 爲한 土地政策立法의 必要性이 일찍부터 切實히 要請되어 왔다. 그리하여 1960年代에 들어와서 經濟開發計劃과 더불어 土地所有權을 規制하기 爲한 法律이 制定되기 始作하여 現今에 이르러서는 數 많은 法律이 制定되어 施行되고 있다. 다음에서 몇가지 重要한 法律을 紹介하기로 한다.

1) 都市計劃法, 이 법에 依하면 都市計劃區域안의 土地를 住居地域, 商業地域, 工業地域, 綠地地域 등으로 指定하고 그들 地域을 다시 風致地區, 美觀地區, 高度地區, 防水地區, 教育 및 研究地區 業務地區, 臨港地區, 空地地區, 保存地區, 特定整備地區, 停車場地區, 空港地區 등으로 指定하여 위의 指定된 地域 및 地區안에서는 建築 其他의 行爲가 制限 또는 禁止되며(同法 19條, 建築法 32條 參照), 市長 郡守의 許可를 얻어서만 土地의 形質變更, 工作物의 建築등을 할 수 있다. (同法 4條) 한편 建設部長官은 都市計劃으로, 特定施設制限區域, 開發制限區域, 都市開發豫定區域을 指定할 수 있는데, 特定施設制限區域은 都市에 있어서의 産業과 人口의 過大한 集中을 防止하기 爲하여 一定한 施設의 設置를 制限함을 目的으로 하는 것이고(同法 20條), 開發制限區域은 都市의 無秩序한 拡散을 防止하고 도시주변의 自然環境을 保全하여 都市民의 健全한 生活環境을 確保하기 爲하여 또는 保安上 都市計劃을 制限할 必要에서 設置되는 區域으로서 이 區域指定의 目的에 違背되는 建築物의 建築, 工作物의 設置, 土地의 形質變更, 土地面積의 分割 또는 都市開發事業의 施行을 할 수 없도록 되어 있다. (同法 21條). 또한 都市開發豫定地域은 都市의 均衡있는 發展을 도모하기 爲하여 必要하다고 認定할 때 都市의 隣近地域에 設定되는 것으로서, 이러한 區域이 指定된 때에는 건설부장관은 3년 이내에 그 區域 내에서 實施할 都市計劃을 결정하여야 하며 都市計劃이 決定될 때 까지 市長, 郡守는 그 區域안에서의 土地의 形質變更, 또는 建築行爲등의 許可를 拒否할 수 있도록 되어 있다. (同法 22條). 以上이 都市計劃法에 있어서의 用途地域制(Zoning)이다.

2) 國土利用管理法, 이 법에서는 用途地域制를 全國土에 擴張하게 되어 있다. 즉 同法에 樹立되게 되는 土地利用基本計劃과 土地利用實施計劃의 內容이 그것이다. 土地利用基本計劃은 國土建設綜合計劃에 따라 國土를 效率的이고도 計劃的으로 利用管理하기 爲하여 그 機能과 適性에 따라 그에 適合한 用途地域으로 区分 指定하는데 관한 計劃을 말하며, 土地利用施行計劃은 土地利用基本

本計劃에 의하여 区分 指定된 用途地域을 보다 效率的으로 利用管理하기 爲하여 이를 細部的인 用途地区로 区分 指定하는에 관한 計劃을 말하는 것인데, 이들 計劃에 의하여 指定되는 用途区域에서는 都市地域, 農業地域, 山林地域, 工業地域, 自然 및 文化財保全地域, 留保地域 등이 있다. (同法 2条 6条). 이들 用途地域 및 用途地区안의 土地所有者는 그 土地를 當該 地域, 또는 地区 指定目的에 適合하도록 利用하여야 하며 그에 위배되는 行爲는 廣範하게 制限 또는 禁止된다. (同法 14条 以下).

改正国土利用管理法(履法 第 21 条의 2 乃至 15)에서는 日本国土利用計劃法(同法 第 15 乃至 35 条)에서와 같이 土地등의 去來行爲를 規制하고 있는데 그 內容을 要約하면 다음과 같다.

規制区域내에 있는 土地등의 去來契約을 締結하고자 하는 当事者는 共同으로 大統領令이 定하는 바에 依하여 管轄 道知事의 許可를 받아야 하며(第 21 条의 3 第 1 項), 大統領이 定하는 用途別 面積以下의 土地에 대한 土地등의 去來契約에 대하여는 当事者가 그 契約을 締結한 후에 管轄市長, 郡守, 区庁長에게 申告하여야 한다(第 21 条의 3 第 2 項), 第 1 項의 規定에 依한 許可를 받지 아니하고 締結한 土地등의 去來契約은 그 効力を 發生하지 아니한다.(第 21 条의 3 第 3 項) 이밖에 土地去來許可基準으로써 基準地價를 規定하여 地價를 規制하고 있다.(第 21 条 1 項 1 号).

規制区域외에 있는 土地등의 去來契約을 締結하고자 하는 当事者는 共同으로 大統領令이 定하는 權利의 種類, 面積, 用途, 契約豫定金額 등 契約內容과 그 土地의 利用計劃등을 道知事에게 申告하여야 하고(第 21 条의 7 第 1 項), 道知事는 合理的인 土地利用을 도모하는데 顯著한 支障이 있다고 認定되는 때에는 申告人에게 當해 土地등의 去來契約의 中止 其他 申告內容에 關하여 必要한 措置를 取할 것을 勸告할 수 있다(第 21 条의 8 第 1 項)고 規定하여 土地去來의 許可制 地價規制 申告制등을 採択하고 있다.¹⁰⁾

Ⅲ. 土地先買權制度

先買權이라함은 土地所有者가 他人과 賣買契約을 締結하였을때 第三者가 재빨리 이 賣買契約에 介入하여 買入하는 權利이다.

獨逸이나 仏蘭西에 있어서는 이 先買權을 私法上的 權利로써 民法에 規定되어 있다(獨民法 第 1094 条 乃至 第 1103 条 參照).

그런데 現代의 土地政策立法에 있어서의 土地先買權制度는 土地의 公的取得과 土地投機抑制을

10) 改正된 国土利用管理法은 附則에서 1979 年 1 月 1 日부터 施行하도록 되어 있으나 土地등의 去來行爲를 規制한 第 3 章의 2 의 規定은 大統領令이 定한 날로 부터 施行하도록 되어 있다.

爲하여 認定되는 制度이며 民法上의 先買權制度의 修正形態로서의 任意取得의 性格을 지니고 있는 것이다.

다음에서 土地先買權制度의 立法例를 檢討하여 보기로 한다.

1. 西 獨

西獨에서는 1919년의 라이히移住地法에서 처음으로 収用に 代身하는 先買權制度가 登場하였다 그러나 1953년의 宅地調達法에서는 収用中心主義를 採択하여 先買權制度를 利用하지 않았다. 그 후 1960년에 制定된 聯邦建築法에서는 先買權制度를 採択하였다.

即 1960년의 聯邦建築法은 建築計劃에 있어서 公共建物用地 또는 交通, 綠地를 爲한 用地로서 決定된 土地에 대하여 地方自治團體는 先買權을 갖는다(同法 第24條)고 規定하고 建築計劃의 適用地域 및 建築計劃을 定한 區域內에 있어서 그 土地中에 未建築地가 賣買될 때 土地를 表示해서 地方自治團體는 先買權을 갖는다(同法 第25條)라고 規定하고 있다. 그리고 西獨都市建設促進法은 再開發地域(改良地域)으로 正式으로 決定된 地域에 있어서는 地方自治團體가 未建築地 및 既建築地를 買收하는 경우에 先買權이 있으며 이 경우 1960년의 聯邦建築法의 規定에 依한 先買權의 行使는 公共의 福祉에 合致하고 土地所有者가 그 土地를 配遇者등에 讓渡하는 경우에는 公共建物用地로서 必要한 경우가 아닌 限 先買權을 行使할 수 없다는 制限規定(24條)을 두고 있다.

한편 1976년의 聯邦建築法改正法에서는 先買權制度를 擴大, 強化하고 있다. 即 '76년의 改正法에서는 建設細部計劃의 適用區域 및 計劃策定이 이미 決定된 地域에 所在하는 土地 및 區劃整理節次에 編入되어 있는 土地에 대하여 一般先買權을 認定하고 또한 特別先買權으로서, 첫째 一般先買權이 없는 土地로서 地方自治團體가 條例에 依하여 指定하는 土地에 대한 先買權, 둘째 交換地 또는 補償을 爲한 贊費地를 取得하기 爲한 特別한 建物이 所在하는 土地의 特別先買權(聯邦建築法 24條1項·25條·242條 參照)。

이와같이 西獨에 있어서는 先買權制度의 比重이 높아지고 있는 것은 公共의 土地取得의 現代的 機能을 中心으로 하여 불매 權力作用을 通하여 一定한 節次에 따라 發動하는 収用制度 보다는 民法上의 先買權制度의 修正形態로서의 任意取得의 性格을 갖는 先買權制度가 보다 機動的이며 또한 簡便하다는데 그 理由가 있다 하겠다.¹¹⁾

그러나 土地利用을 一定한 方向으로 政策的으로 秩序를 세워 나간다는 目的을 爲하여서는 先買權制度는 極히 有効한 手段이 될 수 있으나 絶對的으로 特定の 目的에 利用하기 爲하여 土地를

11) 日本土地法学会, 前掲書, P. 127.

確保할 必要가 있는 경우에는 先買權制度 보다는 収用に 依하는 것이 適切하다고 보아야 할 것이다.

2. 佛 蘭 西

仏蘭西에서는 1958 년의 土地規制法制에서 처음으로 先買權制度를 採択하였다. 即 1958 년의 都市計劃法制에 依하여 「優先市街地化区域」(Z.U.P.)을 設定하고 公共団体 또는 事業受託者는 優先市街地化区域 指定日로부터 2년간 讓渡對象地에 대하여 先買權을 갖는다고 規定하고 있다.

그 後 1962 년의 「優先市街地化区域」(Z.U.P.) 「長期整備区域」(Z.A.D.)의 先買權 「収用權限所管機關, 収用補償評價方法에 關한 法律」에 依하여 上述한 先買權의 行使期間을 4 년으로 改正되었으며 또한 長期整備區域이 創設되어 그 權限行使는 8 년으로 定하였다.

여기서 말하는 優先市街地化區域이라는 것은 住宅建設計劃의 必要上 他區域 보다도 먼저 公共施設을 整備하여 優良한 市街地로 만들어야 할 地域을 말한다.

또한 長期整備區域에서는 土地投機를 抑制하기 爲한 手段으로써 先買權을 認定하고 있는데 不過하나 그 行使期間을 8 년간으로 하여 보다 長期的인 觀點에서 都市計劃을 實施하려는 意圖에서 나온 것이라 하겠다.

換言하면 優先市街地化區域에서는 地價昂騰의 救濟策인데 대하여 長期整備區域에서는 그 豫防策이라는 目的이 있다 하겠다. 다만 長期整備區域의 指定이 土地去來를 阻害하는 것을 防止하기 爲하여 그 土地에 土地所有者의 買收請求權을 認定하여 先買權者가 6 月內에 回答을 주지 않을 때에는 先買權을 行使할 수 없다고 規定하고 있다.

要컨대 仏蘭西에 있어서의 土地先買權制度의 機能은 土地의 公的取得機能 보다는 오히려 土地去來에 있어서의 地價抑制機能에 있다고 하겠다.¹²⁾

土地所有者의 売却意思를 前提로 하는 先買權을 增大하는 것은 土地의 公的需를 充足시키기에는 不充分함으로 土地取得의 實現 그 自体는 基本的으로는 収用制度에 依存하고 있으며 先買權制度는 地價抑制機能을 通하여 収用の 前提 또는 手段으로서의 機能을 가진다는 構造를 取하고 있다.

3. 日 本

12) 日本土地法学会, 前掲書, PP. 117-119 参照

日本에 있어서는 都市計画法과 公有地 拡大推進에 關한 法律에 先買에 關한 規定을 두고 있는 데 그 內容을 要約하면 다음과 같다.

都市計画法에 依하면 事業豫定地內에서 市街地開發事業 또는 市街化區域內의 都市計劃施設에 關한 公告(同法 第57條 1項의 公告)가 있는 날의 翌日부터 10日以後에 土地를 有償으로 讓渡하려는 者는 都·府·縣知事(届出의 相對方으로서 公告된 者)에게 豫定對価額, 相對方 등의 一定한 事項을 届出하여야 한다. 이 届出에 대하여 30日以内に 都·府·縣知事が 그 土地를 買収 하겠다는 趣旨의 通知를 하면 豫定對価額으로 売買가 知事등과의 間에 成立한 것으로 看做된다. (同法 第57條)

公有地の 拡大推進에 關한 法律에 依하면, 都市計劃區域內의 다음에 掲記하는 土地(省略)를 有償으로 讓渡하려는 者는 所在, 面積, 讓渡豫定額, 相對方 등을 都·府·縣知事(指定都市에서는 市長)에게 届出하여야 한다. (同法 第4條 1項), 届出義務가 있는 土地의 所有者는 知事에 대하여 買収希望의 申請을 할 수 있다(同法 第5條 1項).

知事は 届出(第4條 1項) 또는 買収希望의 申請(第5條)이 있는 경우 買収를 希望하는 地方公共團體中에서 買収協議를 할 者를 定하여 届出등을 한 날로 부터 3週間以内に 届出등을 한 者에 通知한다. 買収協議者로 指定된 者와 届出등을 한 者가 그 土地의 売買協議를 하게 된다.

都市計画法에 依한 先買制度에서는 買収通知로써 売買가 成立된 것으로 看做되는 것이므로 一種의 形成權이지만 公有地擴大法에서는 協議에 依하여 売買契約을 締結하지 않으면 所有權은 移轉하지 않는다(同法 第6條) 이 先買權은 私法上의 權利라고 하겠다. 이 法에 있어서 注視할 點은 土地의 買収價格인데 同法 第7條에 依하면 買収價格은 地價公示法에 依한 公示價格을 基準으로 하여 算定된 價格(당해 土地가 都市計劃區域外에 所在할 때에는 近傍類地의 去來價格 등을 考慮하여 算定된 當행 土地의 相當한 價格)을 가지고 그 價格으로 한다고 指定하고 있다. 이 法律은 全國的인 公共用地의 取得難에 對備하여 必要한 土地의 先買制度和 地方公共團體에 代身하여 土地開發公社에 依한 公共用地의 先行取得을 도모함과 아울러 公有地의 拡大의 計劃的인 推進을 도모하는데 있다 하겠다.¹³⁾

4. 韓 國

우리나라에서는 改正國土利管理法에서 처음으로 土地先買制度를 導入하였는데, 同法에 依하면 道知事は 土地 등의 去來契約申請이나 去來契約申告가 있는 土地에 대하여 國家 其他 公共團體가 公益事業에 使用하기 爲한 公共用地 確保를 위하여 買収을 願할 때에는 이들 中에서 先買者를 指

13) 日下千章, 要説 不動産 に関する政規, P.158.

定하여 당해 土地를 協議買収하게 할 수 있으며 先買者로 指定된 者는 土地所有者와 買収에 關한 協議를 하도록 되어 있다 (同法 第 21 條의 14 條 1 項)。

우리 國土利用管理法에서 認定하고 있는 先買制度는 日本의 公有地의 擴大 推進에 關한 法律에 있어서와 마찬가지로 公共用地의 確保를 容易하게 하기 爲하여 設定된 制度로써 그 買収價格에 있어서도 同法 第 29 條 第 1 項의 規定에 의한 基準地價의 範圍內로 하도록 되어 있다。

IV. 地 價 規 制

1953 년의 國際聯合의 「諸外國의 土地政策과 土地問題」에 依하면 和蘭에서는 土地價格이 天井 모르게 暴騰하였기 때문에 1940 年 5 月 9 日 現在의 價格으로 地價를 凍結하고 그 以上の 價格으로 土地를 売却하는 것을 禁止하였고 復興의 目的을 爲하여 收用되는 土地價格은 指定時의 最高統制價格을 上廻할 수 없도록 하였다. 그리고 Norway 에서도 1940 년의 價格水準으로 地價를 統制하여 土地價格은 「土地價格統制委員會」에 依하여 統制되었다. 換言하면 公共事業등에 帶因한 土地價格의 上昇은 地價를 算定하는데 考慮하지 아니 하였다.¹⁴⁾

1. 西獨에서는 1936 年の 停止價格令에 依하여 物價統制가 行하여졌으며 1954 年の 宅地關連法에 依한 收用の 경우에는 補償價格의 算定은 1936 年 10 月 7 日의 價值關係에 있어서의 地價를 基礎로 하여 利用變更의 可能性 또는 利用變更可能性의 前望에 依하여 生기는 增價分을 考慮하지 않다고 規定하였다 (同法 第 10 條 1 項). 그러나 이 法은 1960 年の 聯邦建築法에 依하여 吸收, 廢止되었으며 聯邦建築法은 補償價格算定方法에 修正을 加하여 收用官庁이 收用申請에 대하여 收用決定을 한 時點에 있어서의 去來價格을 收用補償의 算定基準으로 하였다 (同法 第 95 條 第 141 條 參照)。

이 法에 依하여 公의 土地取得價格을 通하여 計劃利得이 基本的으로는 土地所有者의 手中에 吸收하는 構造를 取하였으나 1976 年の 改正法에서는 土地의 投機的 上昇分을 排除한다는 例外的인 規定을 두고 있다. 그리고 地方公共團體의 先買權에 依한 土地取得價格의 算定方法에 있어서도 聯邦建築法은 民法上의 先買權과 같이 取得價格은 原賣買의 契約價格에 拘束된다고 하였으나 改正法은 이것을 修正하여 去來價格主義를 採択하였다. 그러므로 西獨에 在해서는 地價規制는 全面的으로 廢止되어 自由去來下에 두었으며 다만 間接的인 地價抑制對策으로 建築用地稅 土地增加稅, 土地貯藏政策등을 採択하고 있을 뿐이다.¹⁵⁾

2. 仏蘭西에서도 地價規制를 爲한 여러가지 對策이 마련되고 있는데 主要한 것으로서 現行收

14) 內山脩策, 前掲論文, P. 66.

15) 日本土地法學會, 前掲書, P. 128, 內山脩策, 前掲論文, P. 66.

用法을 들 수 있다. 卽 1962年의 収用法에 土地収用時의 補償額算定方法에 關하여 規定하고 있는데 現行収用法에 依하면 開發利益의 回收을 直接目的으로 하는 規定外에 補償額을 抑制하기 爲한 여러 規定을 두고 있다. 例를 들면 補償額 또는 對價算定의 基準時를 一定한 時期에 固定化시키는 方法으로써 널리 利用되고 있다. 이 時期는 収用을 爲한 調査開始의 1年前의 前月日에 있어서 그 土地의 即時的인 利用可能性을 考慮하여 그 土地가 갖는 價格에 基하여 評價되며 또한 當該年月日에 있어서 그 土地가 받고 있던 價格의 上昇이 土地利用變更의 前望등에 依하여 생긴 경우 이러한 價格上昇分은 補償金算定에 考慮하지 않는다(同法 第21條 2項)는 것이 그 骨子이다.

3. 日本에는 價格를 抑制하기 爲한 여러 法律이 있는데 그중에서 重要な 것을 들면 다음과 같다.

地價公示法, 이 法은 都市 및 周辺地域에서 標準地를 選定하고 그의 正常한 價格을 公示함으로써 一般 土地의 去來價格에 指標를 付與함과 同時에 公共의 利益이 되는 事業用에 供하는 土地에 대한 適正한 補償金의 額의 算定등에 資하고 同時에 適正한 價格의 形成에 資하다는 것을 目的으로 하고 있다(同法 第1條).

地價의 公示는 都市計劃區域內에서 行하여지나 具體的인 實施地域은 總理府令으로 定하도록 되어 있다(同法 第2條 1項).

土地鑑定委員會는 都市計劃區域內의 標準地에 대하여 每年 1回 一定의 基準日에 있어서의 標準地의 單位面積當의 正常한 價格을 判定하여 이것을 公示한다(同法 第2條 1項).

正常한 價格이라함은 土地에 대하여 自由去來가 行하여진 경우에 있어서의 去來(農地 採草放牧地 森林을 그 用途대로 去來하는 경우는 除外)에 있어서 通常 成立된다고 認定되는 價格(同法 第2條 2項)이다.

國土利用計劃法, 前述한 바와 같이 日本國土利用計劃法에서는 土地의 賣買去來에 대하여 評價制를 採択하고 있는데 그 主된 目的은 地價의 抑制이다. 따라서 都市府知事가 土地賣買의 許可를 할 경우의 許可基準도 豫定對價의 額을 規制區域指定時에 있어서의 相當한 價額을 物價變動에 應하여 修正된 額(以下 基準價額이라 한다)과 比較하여 適正을 欠할 때에는 許可하지 못하도록 되어 있다. 그리고 規制區域指定後 宅地造成을 한 때에는 宅地造成費를 加算한 額으로 하도록 되어 있다(同法 第16條 1項 1號).

4. 韓國, 우리나라에 있어서는 統一的으로 地價를 規制하는 法律은 아직 制定되어 있지 않으며 다만 地價告示制를 採択하고 있을 뿐인데 現行法은 國家·地方自治團體에 依한 土地収用의 경우 뿐만 아니라 國土利用管理, 都市計劃, 建築, 國民住宅建設, 山林開發, 農地保存利用등 開發事業의 施行에 있어서 廣範圍하게 地價告示制를 採択하여 이 告示된 地價를 基準價로 해서 그 基準地價에 裁決時까지의 地價變動率을 集한 額(또는 物價上昇率을 考慮함)을 合算한 金額으로 補

償額을 算定하도록 하고 있다 (国土利用管理法 第 21 条의 4 第 1 項 1 号, 第 29 条 第 1·2 項 土地收用法 第 16 条의 2 第 1 項, 第 46 条 2·3 項, 都市計劃法 第 55 第 第 1·2·3·6·7 項, 建築法 第 33 条의 3 第 3·5 項 등)

地價告示制의 採択은 開發利益이나 起業利益의 排除를 考慮한 政策의 立法이라 할 수 있으나 土地收用の 경우의 損失補償은 損害填補制度이기 때문에 原狀回復의 機能을 가지는 것이므로 被收用者만이 開發利益의 享受로 부터 排除되어야 할 理由는 없다. 開發利益의 問題는 補償問題와는 別途로 即 一般의 土地에 대한 價格規制의 一環으로써 研究하여야 할 새로운 問題라고 생각 된다. 16)

그런데 国土利用管理法에서의 地價告示는 特定한 公益事業의 施行과 關聯없이 地價의 不當한 變動을 抑制하고 土地利用計劃의 円滿한 遂行을 도모할 目的에서 地價가 현저히 變動할 우려가 있는 地域에 適用할 수 있도록 되어 있다 (同法 第 29 条)

V. 土 地 稅 制

土地政策으로써 地價上昇과 土地投機를 抑制하여 土地의 效率的 利用이라는 目的을 達成하기 爲한 間接的 手段으로써 土地稅制가 相當히 重要한 役割을 担当할 수 있다고 보는 것이 一般의 見解라 할 수 있다. 그러므로 다음에서 土地稅制에 關한 立法例를 概觀하여 보기로 한다.

1. 英國, 20 世紀에 들어와서 最初의 都市計劃法인 1909 年の 住宅·都市計劃法은 地方公共團體에 대하여 5%의 開發負擔金을 課하는 權限이 付與되었고 1932 年の 都市·農村計劃法은 從來 都市計劃의 對象地域을 都市地域에 限하였던 것을 改正하여 農村地域도 새로 追加한 立法인데 이 法에서는 土地의 開發利益에 대하여 50%의 開發賦課金을 課하였고 17) 1942 年の 法에서는 이것을 75%까지 引上하였다. 1947 年の 都市·農村計劃法에서는 開發價値의 100%를 固有化한다는 規定을 두었다. 그러나 이 100%의 開發負擔金의 賦課는 實施效果가 없어 1954 年法과 1959 年法에 依하여 廢止되었는데 이것은 保守黨의 自由主義的 政策原理를 適用한 것으로서 私有地의 買收價格을 市場去來價格으로 환원한 것이다.

그런데 1964 년에 勞動黨이 再執權하게 되자 1967 년에 새로 土地委員會法을 制定하여 土地所有者인 法人이나 私人의 讓渡에 대하여 土地增價課徵金 (betterment levy) 으로서 純開發價値에 대하여 壽命이 定하는 바에 따라 40%를 負課한다고 規定하였다 (同法 第 28 条). 그러나 1967 年法은 保守黨이 執權함에 따라 1971 년에 廢止하였다.

16) 金伊烈, "土地所有權과 補償" 土地所有權과 公共福利, 韓國行政科學研究所, 1977, P. 105

17) Scame II, Control or Nationalization of Land? Current legal Problems 1962, P.22.

이 土地委員會法은 廢止法이기는 하나 土地委員會가 保有하는 土地를 양도하는 경우 이 양도된 土地가 再開發 其他의 措置에 依하여 將來의 期待利益에 의한 開發利益이 있는 경우에는 이것을 國王 即 國家의 利益을 爲하여 國家가 恒久的으로 保有한다는 規定(同法 第 17條)이 있으며 이 開發價值의 保留規定(法文에서는 國王保有約款)은 登記되며 當該 權利者 그 承繼人 轉借人을 拘束하며 또한 이 約款은 収用權限을 가지는 地方公共團體도 따라야 한다는 規定(同法 第 19條)이 設定되었다.

1976年의 開發土地稅法은 土地公有化政策의 實現手段으로써 公共團體가 開發價值를 包含하지 않은 그 當時의 「現存利用價值」로 開發用地를 公共團體가 取得할 수 있을 때 까지의 期間, 私的 initiative에 依한 開發과 公的 initiative에 依한 開發이 併存한다는 것을 前提로 하여 前者에 대해서는 「開發土地稅」를 賦課하고 後者に 대해서는 이것을 부과하지 않으므로써 公有化에의 前提條件을 造成하려는 것이다. 이 法의 目的은 첫째로 開發土地稅의 賦課에 依하여 公共團體의 用地取得財源을 確保하려는 것이고 둘째로는 公共團體가 取得하는 開發用地에는 이 課稅가 負擔되지 않은 反面에 私的 initiative에 依한 開發에 대하여는 이 法律은 看做処分(deemed desposal)이라는 擬制을 導入함으로써 開發着手前 段階에서 開發價值가 實現된 것으로 보아 課稅를 하려는 데 있다. 要컨데 이 法은 開發價值에 대한 課稅가 公共團體의 土地貯藏形成의 補充手段으로 하고 있다 하겠다.¹⁸⁾

2. 仏蘭西에서는 不動産의 讓渡益에 대한 增加稅가 土地市場을 前提로 하면서 地價問題에 対処하기 爲한 方策으로서 最近에 注目되고 있는 것 같다. 이 增加稅의 制度는 1964年부터 存在하고 있었으나 1976年에 改革되어 取得한 土地를 2年 以內에 再讓渡하는 경우에는 課稅를 重課하고 있다.

3. 西獨의 憲法裁判所는 1954年 6月 16日의 鑑定으로 一方的인 土地增價稅의 課稅權이 란트에 있다는 것을 認定하였다.¹⁹⁾ 1960年의 西獨聯邦建築法은 開發地에 建築할 경우 總建築費의 5%에서 80%를 開發負擔金으로서 徵收하는 外에 遊休地에 대해서 처음의 2년간은 1000分의 20 다음의 2년간은 1000分의 25 또 다음의 2년간은 1000分의 30이라는 累進課稅를 認定하였다(同法 第 1172條).

4. 伊太利에서는 土地所有라는 事實만으로 過大한 地價의 上昇分을 個人所有로 하는 것은 富의 不均衡을 招來한다고 하여 그 對策으로써 採択한 것이 1963年의 土地增加稅法이다.

이 法의 骨子는 人口 3萬以上の 地方自治團體(人口 20萬 以上の 隣接 地方自治團體包含)는 山林,水面을 包含하는 建設可能地(以下 土地로 略稱)의 地價上昇分에 課稅(地方稅)하여야 한

18) 日本土地法學會, 前掲書, PP. 144-145.

19) Rudolf, Die Bindungen des Eigentum, 1960. S. 50.

다. 課稅對象은 土地의 讓渡 또는 土地利用權의 發生 乃至 着工時의 時價와 地方自治團體에 設置된 課稅審議會가 定하는 時點의 市場價格과의 差額이다 (同法 第2條) 뿐만 아니라 이 경우의 基準日은 一般的으로 그 時點에서 過去에 遡及한다.²⁰⁾

5. 自由中國, 中華民國의 實施都市平均地權條令은 地價申告制 (同令 第10條)를 採擇하여 그 對象地域을 都市計劃實施區域과 新規工業開發地域으로 하고 있다. 縣(市)政府는 土地의 賣買價格, 担保價格, 收益價格을 調查하여 그 地區마다 標準價格을 都市土地評議委員會의 審議를 거쳐 公告한다 (同法 第11條). 土地所有者에 대하여는 自己所有地의 地價를 公告後 30日以內의 期間內에 申告케 한다.

地主의 申告價格이 公告한 標準地價보다도 20%以上 低額일 때에는 再申告를 命하고 이 命令에 應하지 않았을 때의 경우에는 이 申告價格으로 그 土地를 買收할 수가 있다 (同令 第11條). 이 土地稅는 自己居住用地로서 300平方m 未滿의 土地所有者에게는 1000分의 10의 低率이 課하여지나 都市計劃區域에 있어서는 700平方m의 平均地價額이 算定되어 이것을 超過하는 面積의 土地所有者에 대하여 累進課稅를 課하게끔 되어 있다.

伊太리에 있어서와 같이 構想과 手法에 依하여 流通稅로서의 土地增加稅가 課해진다. 土地讓渡人과 土地讓受人은 30日以內에 土地登記와 讓渡價格을 申告하여야 한다. 土地增加稅는 讓渡時의 申告價格과 初回의 土地稅의 申告價格 등과의 差額에 대하여 課稅되며 增加의 比率에 應하여 40%부터 80%까지의 累進稅率로 되어 있다.

이 以外에 空閑地稅가 있는데 이것은 道路, 電氣, 上下水道가 完備한 市街區域에 대하여 縣(市)政府는 建築期間을 定할 수가 있고 所定의 期間이 지나도 建築이 行하여지지 않은 低利用地에 대해서는 地價稅의 2倍로부터 5倍까지의 空閑地稅가 課해진다 (同令 第24條) 등의 極히 徹底한 土地稅制가 採擇되고 있다.

6. 韓國, 우리나라에서는 1968年以後 「不動產投機抑制에 關한 特別措置法」에 依하여 서울 市와 釜山市 그리고 其他 大統領令으로 定하는 地域에 있어서 土地의 讓渡時의 時價標準額과 取得當時의 時價標準額의 差를 讓渡差額으로 하여 그것의 一定比率을 「不動產投機抑制稅」로 徵收하였다. 그 後 適用對象地域을 國土利用管理法에 따르는 基準地價 公示對象 公告地域도 包含하게 하였다. 그러므로 投機抑制稅法은 大都市와 開發對象地域에 있어서의 投機를 抑制하는 制限된 目的이었다.

投機抑制稅法은 所得稅法이 1974年 12月 24日 全文改正이 되어 讓渡所得稅規定이 新設되고 또 같은해 12月 土地讓渡에 대한 法人特別附加稅가 新設되면서 廢止되었다. 讓渡所得稅와 法人特別附加稅는 모두 1975年 1月 1日부터 施行되어 若干의 改正을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

20) 內山脩策, 前掲論文, P. 65.

讓渡所得의 課稅는 土地뿐만 아니라 大統領令이 定하는 資産까지 그 對象으로 하고 있는 點에서 投機抑制稅보다 그 對象資産의 範圍가 넓고 (所得稅法 第23條1項) 또한 對象地域에 制限이 없으므로 國內에 所在하는 對象資産의 讓渡所得은 모두가 課稅對象이 된다.

讓渡所得稅의 課稅物件은 讓渡差益인데 讓渡差益金額의 算出方式은 다음과 같다.

(讓渡差益-讓渡價額) 當該資産取得에 所要된 實地去來額+設備費와 改良費+大統領令이 指定하는 資本支出額+讓渡費+讓渡所得特別控除額(즉 物價上昇을 감안한 一定金額이 讓渡 差益에서 年 90萬圓의 讓渡所得控除額을 控除한 金額이 讓渡所得金額이 된다. (所得稅法 第23條 및 45條). 但 未登記 양도資産 및 保有기간이 2년 未滿인 資産에 대하여는 양도소득 공제를 하지 아니 한다.

讓渡所得의 課稅除外對象은 所得稅法 第5條6號(非課稅)와 同法 第6條2項(免除)에 列挙되어 있다.

法人特別附加稅는 法人이 法人所有土地를 讓渡할 경우에 本稅인 法人稅를 負擔할 뿐만 아니라 이에 附加하여 25% 稅率의 「土地등 讓渡에 대한 特別附加稅」가 負擔된다(法人稅法 第59條의 4 以下).

이밖에 土地保有稅에 該當하는 地方稅法上的 財產稅가 있는데 이 財產稅에 있어서 土地에 대한 財產稅의 稅率은 多樣하나 0.3%를 基本稅率이라 할 수 있다(地方稅法 第188條 1項1號參照) 住居用 土地의 100坪 超過分에 대하여 最高 5%까지의 累進率을 適用하고 있고 골프場, 別莊, 高級娛樂場用土地, 空閑地, 法人의 非業務用土地에 대해서는 5%의 重課稅를 하고 있다(地方稅法 第188條 1項1號(3) (41의 2)).

讓渡所得稅는 不動産의 地價抑制와 投機的去來行爲를 抑制하기 爲한 方策이라 하겠으나 이 두 措置방법만으로는 投機的去來行爲의 모든 問題를 解決할 수 있는 것은 아니다.

空閑地 또는 法人의 非業務用土地等에 대한 重課稅는 社會經濟적으로 不當하지 않다고 認定되는 土地의 所有 또는 利用에 대한 恠징적 意味를 띠우고 있다 하겠다.

VI. 結 言

以上에서 諸外國의 土地政策立法의 動向과 우리나라의 現行土地法制을 比較 考察하였다. 이제 우리나라의 土地法制에 대하여 몇가지 問題點을 指摘함과 아울러 앞으로의 土地政策立法 方向에 대하여 약간의 小見을 提示하면서 끝을 맺는다.

첫째 土地公有化를 위한 土地政策立法의 欠如이다. 土地收用이나 土地先買權制度의 活用 등으로 土地公有化政策(財源確保가 問題되겠으나 民間資本의 動員方法도 講究될 수 있을 것이다)은 推進하여 土地所有面積을 制限하고 土地公有化를 通하여 土地의 效率의 利用을 도모하고 同時에

公有土地를 生存權의土地所有²¹⁾를 必要로 하는 實需要者에게 再讓渡하는 政策立法이 要請된다.

둘째 土地利用規制의 積極性의 欠如이다. 現行土地規制法制를 보면 用途地域地區를 指定하여 指定目的에 違背되는 行爲를 禁止 또는 制限할 수 있다고 規定하고 있을뿐 土地所有者로 하여금 積極的으로 土地를 利用하도록 하는 制度가 講究되어 있지 않다.²²⁾

그러므로 積極的으로 指定目的에 利用하도록 하기 爲하여 代執行制度 強制買收制度 등과 같은 規制措置가 마련되어야 할 것이다.

셋째 開發利益의 公共 還元の 消極性을 들 수 있다. 現行法은 受益者負擔金 制度(都市計画法 第 65 條, 都市再開發法 第 59 條, 土地區劃整理事業法 第 75 條, 公園法 第 25 條) 地價告示制度 讓渡稅制度를 通하여 開發利益을 吸收하는 消極的인 政策을 取하고 있을 뿐이다. 그러므로 開發利益의 公共 還元을 爲한 法制度가 確立되어야 할 것이며 그러므로써 開發로 因한 不勞所得의 私 有化의 防止와 아울러 社會問題가 되고 있는 土地投機도 防止될 수 있을 것이다.

넷째 地價規制의 消極성과 評價制의 統一性의 欠如이다. 現行法の 地價告示制는 直接的으로는 土地收用時의 補償額의 算定되는 制度이고 다만 間接的으로 地價抑制의 機能을 하고 있을 뿐이며 또한 그 適用範圍가 制限되어 있다. 그러므로 全國의 地價를 規制하여 地價安定을 도모할 수 있는 地價規制立法의 樹立이 要請되며 또한 地價를 合理的으로 評價할 수 있는 統一的인 評價制度가 確立되어야 할 것이다.

다섯째 現行土地稅制에 있어서의 稅金의 不公平을 들 수 있다. 그 原因은 時價와 評價額과 課稅基準과의 差異가 극심한데 있는 것이다. 이러한 모순을 是正하여 課稅의 公平을 期하여야 할 것이다.

그리고 土地稅制는 土地의 供給促進・需要抑制・開發利益吸收・地價抑制 등의 手段으로 利用되고 있으나 地價上昇를 抑制하는 手段으로서는 無力하며 다만 假需要를 抑制하는 機能을 하는데 不週하다고 본다. 地價問題는 稅制以外의 公共主體에 依한 土地利用政策이 어떻게 樹立하느냐에 달려있지 않을까 생각된다. 이 利用政策의 補助役割을 하는 것이 土地制度라고 생각되므로 이러한 觀點에서 土地稅制가 檢討되어야 할 것이다.²³⁾

- 21) 日本의 渡辺洋三教授는 土地所有의 類型을 生存權의土地所有, 資產의土地所有, 企業의土地所有의 세 가지로 分類하고 있다(北野弘久, 固定資產稅의 現代의 課題, 都市計画法, 固定資產制 再檢討, 土地問題叢書 7, 9, 188에서 再引用).
- 22) 最近에 와서 우리 法制는 土地利用規制의 積極性을 띠고 있는 例가 많다. 農地의 保全 및 利用에 關한 法律에 있어서의 代理耕作者 指定(同法 第 10 條), 農地擴大開發(同法 第 12 條, 乃至 第 13 條) 山林開發法에 있어서의 代執行(同法 第 15 條 乃至 第 19 條), 建築法에 있어서의 代執行(同法 第 33 條의 3)
- 23) 地價問題 및 土地稅制에 關하여는, 日本土地法學會, 土地所有權의 制限・日照權, 土地問題叢書 I, pp. 37-54 參照

— Summary —

A Comparative Study on the Enactment of Legislation of Land Policy

Kim, Doo Hee

This article is comparative study about the enactment of legislation of land policy. The land laws of many countries regulating the landownership are different from each other. This study aims to discuss about comparative study of the enactment of legislation on the land policy in England, Germany, France, the Republic of China, Japan and Korea, and the following contents:

1. Introduction
2. The Aspects of the Legal System of Land Policy
3. The System of Purchase in Advance
4. The Regulation of Land Price
5. The System of Land Tax
6. Conclusion