

土地 問題와 効率的인 管理方案

文 泰 秀*

目 次

- I. 問題의 提起(序)
- II. 土地資源의 經濟的 概念과 特性
 - 1. 經濟的 側面의 土地
 - 2. 土地資源의 特性
- III. 土地管理의 諸樣態
 - 1. 外國의 制度
 - 2. 國內의 制度
- IV. 土地政策上의 諸問題
 - 1. 制度的 側面
 - 2. 行態的 側面
- V. 効率的인 土地 管理方案
 - 1. 土地公概念制度의 定着
 - 2. 土地供給體制의 強化
 - 3. 活動의 場을 爲한 土地開發
 - 5. 濟州道 特性에 맞는 土地管理
- VI. 맺음말

I. 問題의 提起 (序)

우리 人間을 포함한 모든 生物體는 土地와 不可分의 關係에 있으며 土地를 떠난 生命體는 存在할 수 없다는 觀點에서 土地의 重要性에 대하여 人類가 생긴이래 수없이 거론되어 왔다. 그리고 土地自體가 環境이라는 意識하에 最近 大氣·空氣 등과 같이 그 保護와 公共財로서 價値論이 크게 부각되고 있다. 그러면서도 아직까지 土地를 어떻게 管理해야 하느냐 하는 점에서 는 뚜렷한 定說이 없으며 그 나라의 時代的 狀況에 따라 政策的인 方向도 자주 變형되고 있는

* 제주대학교 경영대학원(최고경영자과정 수료논문)

것이 現實인 問題로 대두되고 있다. 따라서 우리나라인 경우 大多數 사람들은 最近 國內 여러가지 어려운 問題中에서도 가장 重要하고 時急하게 해결해야 할 問題로 土地問題를 들고 있다. 왜냐하면 土地의 供給에는 그 特性上 限界가 있는 반면, 經濟的 價値로서의 土地需要는 날로 急增하고 있기 때문이다. 다시 말하면 現代의 급격한 都市化 現象과 經濟的 規模의 팽창, 人口의 增加 및 家口의 分割 등 多方面의 構造的 土地利用 要因은 持續적으로 增加하여 土地의 잠식을 加速化시키고 있다. 또 이러한 構造的 要因 뿐만 아니라 土地를 經濟的 資本 蓄積用으로 意識, 一部 土地 투기자들이 마구잡이 사재기로 인한 幣害가 深刻한 問題要因이 되고 있으며 이러한 問題는 곧 바로 資本이 固定化 되어 國家 經濟에 있어 적지 않은 物의를 일으키고 있는 것이 現實인 問題이다. 따라서 國家的으로 이러한 어려운 問題를 解決하기 위해 法律上으로 土地의 公概念制度를 導入 實質的 土地管理의 效率性을 增大키 위한 努力을 展開하고 있다.

그러나 이러한 制度가 얼마나 國民的 共感帶 속에서 受容되겠는가 하는 점등은 지켜봐야 하는 입장이다. 따라서 필자는 그동안의 實踐的 經驗을 바탕으로 하여 濟州地域의 土地管理에 대한 效率的 管理 方案을 찾아 보고자 한다. 단, 본 研究에 있어 充實한 理論的 바탕이 취약했음을 언급해 두면서 우리의 現實에 對한 自救策으로서의 노력이란 점에 유의했다.

II. 土地資源의 經濟的 概念과 特性

1. 經濟的 側面의 土地

土地의 經濟的 側面이라 함은 普通 物理的 側面보다 더 넓은 意味로 解釋하고 있으며 Alfred Marshall은 土地를 大自然이 無賞으로 人間에게 供與한 膳物로서 人間 生活에 도움이 되는 物質 및 힘 (the Materials and forces)이라고 定義하기도 하였다.¹⁾ 이 말이 뜻하는 바는 土地는 資本, 勞動에 이어 3大 生産要素의 하나이자 土地의 私有가 許容되고 있는 資本主義社會에서는 土地 그 自體가 하나의 商品 財貨처럼 認識되는 經濟財로서 그 概念을 찾아 보는 側面이다. 따라서 土地는 原來가 人爲的 努力에 依해 生成된 것이 아니라 自然 그 自體임과 同時に 空間이라는 것이며 그리고 土地는 한 社會의 社會的, 物理的, 經濟的 環境을 構成하는 한 要素이고 同時に 生産의 要素로서 그 概念을 定立할 수 있다.

1) 民衆書林, 「엡센스 國語辭典」.

2) 李正典, 「土地經濟論」, 서울: 朴英社, 1989, p. 4.

2. 土地資源의 特性

土地는 土地 自體가 지닌 特性인 自然的인 性格으로서 位置의 不増性, 固定性, 個別性, 永續性이 있고 土地와 人間과의 關係에서 나타나는 人文的 特性으로서 用途의 多樣性, 併合 分割의 可能性 및 社會的 經濟的 行政的 位置의 可變性이 있다.³⁾

1) 不増性 : 土地는 非勞動生産物로서 다른 勞動生産物처럼 生産物을 投入하여 그 物理的 量을 마음대로 增加시키지 못한다는 不増性(unproductivity)을 갖고 있다. 이 말은 一般의인 모든 財貨와 商品은 生産의 3大 要素인 土地, 勞動, 資本을 活用하여 創造해 낼 수 있으나 土地는 그러지 못한다는 點이다.

2) 不動性 : 土地의 位置는 人間의 힘으로 이를 移動하거나 支配하지 못하며 土地의 效率性과 有用性도 이 位置에 따라 크게 지배된다. 土地는 이러한 不動性, 固定性(fixed location in space)의 特性을 갖고 있다. 우리 나라의 國土가 협소하다 해서 美國이나 호주의 廣闊한 土地를 收入하거나 옮겨 올 수 없는 것과 마찬가지로이다.

3) 非代替性 : 土地는 地理的 位置의 固定性이 있는 結果로 인하여 매우 강한 個別性을 갖는다. 크기, 位置, 地形, 土壤이 똑같은 土地란 있을 수 없다는 것으로서 非同質性, 非代替性을 갖는다(Heterogeneity).

4) 永續性 : 土地는 다른 消費財처럼 사용하더라도 消滅되지 않는다는 永續性(Indestructibility)을 갖고 있다. 예를 들면 田을 畚으로 住宅地를 商街地로 用途를 轉換한다 하여도 그 土地自體의 本質은 變化하지 않고 永久不滅한다는 의미이다.

이러한 4가지 特性에서 共通의인 事項은 土地는 불어나지도 移動하지도 代替되지도 變形되지도 않으므로서 供給이 限定되어 있다는 사실이다. 따라서 불가피하게 政府가 公共의 介入을 必要로 하게 되었다는 側面을 重要時해야 한다. 濟州道는 天惠의 아름다운 自然景觀을 背景으로 觀光産業을 發展시키고 있다. 그런데 이러한 自然景觀이 한번 잘못 開發되어 진다면 다시는 原狀回復이 不可能해 질 것이고 또한 個人的 經濟富의 蓄積手段으로만 利用되어 效率的인 利用이 될 수 없다면 보배가 흙속에 묻혀 있는 꼴이 되고 말 것이다. 따라서 土地가 갖고 있는 諸 特性을 고려한 開發施策 즉 開發과 保存의 兩面性을 갖고 推進되어야 할 것이다.

3) 朱奉圭, 「土地經濟學」, 서울 : 서울대학출판부, 1989, p. 9~10.

Ⅲ. 土地管理의 諸樣態

土地資源의 特性에서 보았듯이 土地 自體의 特性上 配分이나 利用 等に 自體的인 作用이 不可能하고 그 公共財로서 位置를 보아서는 불가피하게 第3者인 政府나 公共의 介入이 불가피하다는 事實은 위에서 指適한 바 있다. 그래서 유사 이래 모든 國家는 土地의 管理를 第1의 政策的 課題로 다루어 왔다. 最近 주변 國家들이 土地에 對한 政策은 어디에 重點을 맞추고 있는지 그 樣態를 보면 다음과 같다.

1. 外國의 制度

가. 西獨

現在 西獨의 土地開發에 따른 政策에 있어서 特異한 것은 土地 貯藏政策으로서 土地 所有者가 所有하는 土地를 公的 所有에 돌아가게 하는 것이지만 開發後에는 再私有化를 行하는 制度로서 土地의 國有化를 意味하는 것이 아니고 公有化 政策과 私有制度의 妥協點을 찾고 있다는 점이다. 한편 聯邦 建築法에는 土地開發 以後 再私有化時에는 土地를 갖지 않는 자 또는 土地 所有가 적은 자에게 優先的으로 讓渡하는 土地所有權 分散을 一貫性있게 推進하고 있다.⁴⁾

나. 日本

우리나라와 비슷한 與件에 처해 있는 日本의 土地政策은 國土開發政策과 密接한 關係를 갖고 發展되었다. 지금 日本이 追求하는 土地政策의 目標은 地價安定, 投機抑制, 宅地確保이며 基本方向은 土地의 私有化보다는 公共의 福利를 優先시키며 土地去來 및 利用規制 等の 政策을 積極的으로 推進하고 있는 것이다. 그러나 日本의 경우에 土地政策에 對한 確固한 哲學이 不在인 狀態로 土地政策이 失敗했다고 보는 傾向이며 一時的인 對症的인 療法으로 對策을 모색해 나가는 趨勢이다.⁵⁾

다. 싱가포르

싱가포르의 土地政策은 英國의 土地制度和 臺灣의 土地制度를 混合한 形態로서 싱가포르는 國土綜合計劃을 樹立하여 全國土의 效率的인 利用, 開發을 圖謀하고 國家所有 中心의 土地所有制度를 確立하고 있다.⁶⁾ 1968年 싱가포르의 國有地는 全國土의 34%, 公共賃貸土地가 19.2%,

4) 韓國土地開發公社, 「오늘의 土地問題」, pp. 81~84.

5) 上揭書, pp. 81~84.

6) 前揭書, pp. 81~84.

그리고 나머지가私有地로 되어 있다. 그러나 1979年度에는 國有地 67%, 私有地 33%로 계속적으로 國有化하고 있음을 實證으로 보여주고 있다. 싱가포르의 開發利益還收 方法은 課稅方法이 아닌 즉 密度負擔金(Zoning Charge)이 그 代表的인 例이며 이 制度는 住居地나 商業地域에서 法定 密度나 容積率을 超過時 즉 建築面積의 超過 또는 用途 變更時는 一定 金額을 負擔하는 制度이며 土地 收容時 補償金支給에 있어서도 철저하게 開發利益을 負擔하는 等 公有化 制度의 漸增的 強化를 시도하여 大體적으로 成功을 거두고 있는 나라로 분석하고 있다.⁷⁾

라. 臺灣

臺灣의 土地制度는 그 어느 나라 보다도 잘 整備되고 있다는 指摘이며 臺灣 憲法에는 土地에 관한 獨占 規程을 두어 土地는 理念的으로 中華民國 國民全體의 것임을 宣言하였으며 土地政策의 目標은 地權의 平均化에 두고서 農地는 耕者有田의 原則을 實踐하고 都市는 土地 增加를 社會에 還元토록 하고 있다. 특히 土地 所有者는 土地의 保存登記時 地價를 申告하고 양도의 경우도 登記 申請과 함께 價格을 申告하도록 하고 있다.⁸⁾

이러한 制度는 臺灣 國民에게 있어서 철저히 施行되고 있고 世界的 視角이 成功이라는 評을 듣고 있는 나라이다.

그러한 理由로 孫文 등에 의한 훌륭한 土地哲學과 強力한 政策이 國民의 共感帶 등에 바탕을 이룬다고 할 수 있다.

이상에서 열거한 나라에서 보듯이 주변의 여러나라들은 土地 利用에 對한 公共介入을 強化하거나 公有化하려는 추세에 있으며 이들 政策들은 충분히 土地의 特性을 감안한 土地哲學이 定立되어 가고 있음을 실감할 수 있다.

2. 國內 制度

우리 나라에서의 土地政策은 어떠한가. 王朝時代는 당연히 土地를 國有化 했으며 解放以後 1945~1950년까지 比較的 土地에 대한 安定的 現狀을 보였다. 이것은 土地政策의 成功에 의한 것이 아니라 바로 開發政策의 不在로 인한 것이었다. 그러다가 1962年 第1次 經濟開發5年計劃이 착수되면서 全國의 土地價는 投機的 성향을 띄면서 급격히 上昇하였다. 여기에 대응하여 1967年 不動產 投機에 關한 特別 措置法을 制定하였던 것이다. 以後 1988년까지 土地 및 不動產 綜合對策을 比較해 보면 表 1과 같다.⁹⁾

7) 前掲書, pp. 81~84.

8) 前掲書, pp. 81~86.

9) 盧陸熙, 「都市土地問題의 診斷」, 都市問題大韓地方行政共濟會, 1989. 2月, pp. 15~20.

〈表 1〉

區 分	措 置 名	主 要 事 項
第1次	不動產投機抑制에 관한 特別 措置法 (’67. 11. 29)	<ul style="list-style-type: none"> · 土地의 讓渡差益에 대한 50%의 稅率 適用 課稅 · 空地로서 2年 以上 放置하면 課稅 對象
第2次	土地對策發表 (’70. 11. 24)	<ul style="list-style-type: none"> · 土地需給의 不均衡을 막고 國土開發의 效率性을 이룩하기 위한 地價公示制 및 不動產 鑑定評價制度 導入
第3次	8. 8不動產投機 抑制 措置 (’78. 8. 8)	<ul style="list-style-type: none"> · 讓渡所得稅制 30%에서 50%로 強化 · 仲介制度의 許可制 · 登記條件의 強化
第4次	2. 16不動產投機 抑制 對策 (’82. 2. 16)	<ul style="list-style-type: none"> · 未登記 專賣行爲 抑制 · 特定地域告示制 活用 等
第5次	4. 18土地 및 住宅問題 綜合對策 (’83. 4. 18)	<ul style="list-style-type: none"> · 讓渡所得稅 彈力稅率 適用 시한 단속 · 土地 公共開發 積極 誘導 · 緊縮財政으로 總通貨率 抑制 等
第6次	不動產 綜合對策 (’85. 4. 20)	<ul style="list-style-type: none"> · 綜合土地稅制 實施 · 모든 不動產去來 事後 申告制 · 財產稅의 段階的 및 累進稅率 適用
第7次	不動產 綜合對策 (’88. 8. 10)	<ul style="list-style-type: none"> · ’90年度부터 綜合土地稅制 實施 · ’89년부터 開發利益 還收制 實施 · 都市宅地保有上限制 推進 · 土地公概念의 段階的 導入 等
第8次	不動產 登記特別措置法 (’90. 8. 1)	<ul style="list-style-type: none"> · 不動產 所有權 契約 後 60日 以內 登記 義務化 等

이상과 같은 對策이 充實히 施行된다면 長期的으로 地價安定을 통한 土地의 公有化 政策이 成功될 수 있을 것으로 전망되나 지금까지 우리는 대중적 요법에 의한 土地政策의 限界와 國民의 不信意識으로 인한 共感帶의 不足現象 등 극복해야 할 課題들이 뒤따르고 있다. 뿐만 아니라 確實한 土地哲學이 뿌리 내리지 못하고 있어 狹小한 國土위에서 살아가는 우리 모두는 土地로 인한 심한 몸살을 앓고 있는 것이다.

IV. 土地政策上的 諸問題

人類歷史上 最初의 人間이 땅위에 발을 딛고선 순간부터 지금까지 土地는 「人間生活의 場」으로서의 역할을 擔當해 오고 있다. 人間生活의 어느 側面이고間에 土地와 直·間接으로 關係되지 않은 것이 하나도 없다는 데서 우리는 「生活의 基盤」으로서의 土地의 機能을 쉽게 理解할 수 있다. 「人間 生活의 場」으로서의 土地 以外에도 土地가 가지는 몇가지 特徵으로 因하여 소위 「土地問題」를 어렵게 만들고 있다.

古代 部族 氏族社會에서의 땅땃기 싸움에서부터 第2次 世界大戰에 이르기까지 또는 요즈음의 中東事態等 이들 모두가 基本的으로 땅을 차지 하려는 데서 나타나는 土地問題로 이해될 수 있다. 그러나 우리의 土地問題는 이러한 土地特性에서 기인한 問題點 以外에도 우리만의 特殊事情에 의해서 더욱 어려워지고 있다. 즉 우리 나라의 國土는 狹小하고 人口는 과밀하다는 面等이다. 이러한 問題를 制度的이고 行態的인 側面으로 分類하여 提示하여 보면 다음과 같다.

1. 制度的 側面

1980年 現在의 國土利用 現況을 보면 總面積 99,022km² 가운데 山林地가 66.2%를 점하고 있고 農耕地가 22.6%를 차지하고 있으며 垵地가 1.8%, 도로가 1.5%, 其他가 7.8% 순으로 되어 있다. 따라서 人口密度는 km²당 397人에 이르러 世界에서도 上位權에 들어 있으며 특히 住宅建築이 可能한 垵地面積은 매우 狹小하여 全體 大地面積은 1,854km²로서 1人當 平均 14坪에 불과하다. 그리고 政府가 강력히 推進하고 있는 200萬戶 住宅建設에 所要되는 宅地는 190km²로 土地需要가 急增되고 있으나 土地供給은 需要를 充足시키지 못하고 있는 실정이다.¹⁰⁾ 더욱이 1960年代 以後 經濟政策이 持續的으로 成長위주의 方向을 견지해 오면서 土地利用 形態가 農地에서 工場敷地로 바뀌게 되었고 아울러 많은 사람들이 都市地域으로 몰리는 結果를 가져왔다. 그러므로 우리가 안고 있는 土地問題가 發生하는 原因은 결국 土地의 需要와 供給이 원활하게 均衡을 이루지 못한 데서 기인될 수 있다고 본다. 이러한 狀況하에서 위 土地管理의 諸樣態에서 前述하고 있듯이 갖가지 制度가 施行되었으나 그 實効面에서는 기대에 미치지 못했다는 것이다. 특히 지난 '88年度에 不動產綜合對策이 發表되어 施行단계에 접어 들고 있는 土地公概念制度에 對해서도 憲法에 保障된 私有財產侵害와 關聯한 論難이 豫想될 수 있으며 現地價에 맞추워 課標가 現實化 되었을 시 住民들이 租稅抵抗에 直面할 것이라는 예측도 하고 있다. 또한 이러한 새로운 制度가 얼마나 一般市民의 共感帶 속에서 推進될 것인가 하는 것도

10) 國土開發研究院, 「住宅資料」, 1981.

問題라 할 수 있다. 이러한 問題의 根本的 原因을 보면 크게 세가지로 지적할 수 있다.

가. 土地需要와 供給의 不均衡

우리 나라의 土地供給源인 國土는 전술한 바와 같이 99,022km로 限定되어 있는 반면에 繼續的인 人口의 增加로 家族數의 增加, 所得의 向上, 都市 人口의 膨脹 및 工業化 등으로 인하여 土地는 每年 需要가 급격히 增加하고 있다. 특히 全國 人口中 都市居住 人口가 1960年の 37%에서 1975년에는 59% 1980년에는 67%로 增加하므로써 집을 지을 땅에 對한 需要가 增加하고 있는 것이다. 이러한 土地의 需要·供給의 不均衡은 결국 땅값의 上昇을 초래하게 되었고 다른 財貨나 商品처럼 需要增大에 맞추어 生産해 낼 수 없는 特性때문에 갖가지 問題를 派生시키고 있다.

따라서 社會的·經濟的인 側面에서 볼 때 급격한 地價上昇의 影響은 다음의 몇 가지 점에서 다시 생각해 볼 수 있다.

첫째, 住宅價格의 上昇으로 「내집」마련이 어려워지고 있다.

一般的으로 全體 建設費 가운데 宅地比重이 아파트인 경우 20%, 單獨住宅인 경우 50% 이상을 차지하고 있다. 이는 바로 建築資材 價格이나 勞賃보다도 훨씬 높은 上昇率을 보이므로써 결과적으로 住宅價格의 上昇을 초래하여 庶民들의 내집마련을 어렵게 하고 있다.

둘째, 土地價格의 上昇은 工場用 土地에 影響을 주어 企業의 生産費用에도 負擔을 주므로써 企業의 生産性을 低下시키는 結果를 초래 物價上昇原因이 되고 있다. 또한 企業역시 健全한 企業經營을 통한 財務構造의 改善보다는 막대한 資金으로 土地에 投資하므로써 土地價格의 上昇으로 困한 差益을 노리는 경우가 있어 왔다. 즉 企業의 非業務用 土地 確保가 이러한 緣由에서 비롯되었다 하겠다.

셋째, 급속한 地價上昇은 一般物價의 上昇까지도 부채질하게 되고 製品의 原價上昇 要因으로 작용하게 되어 各種 物件 값을 上昇시키고 消費生活에 影響을 주며, 결국 높은 인플레이 現象을 초래하게 된다. 그로 인하여 國民의 貯蓄意慾은 減少되고 過多한 土地所有를 노리게 되어 다시 地價를 上昇시키는 惡循環을 가져오게 하고 있다.

나. 配分의 不公平性

1979年 國土開發研究院이 실시한 標本調査에 의하면 땅이 전혀 없는 사람이 서울에 100名中 47名이나 되며 地方都市의 경우 100名中 37名이 된다. 따라서 全國的으로는 29% 程度가 전혀 땅을 갖고 있지 못하다. 또한 집을 지을 宅地가 없는 사람이 全國的으로 17% 정도이며 서울인 경우 100名中 22名 정도가 집을 지을 땅이 없으며 地方都市의 경우 서울보다 더 심하여 100名中 26名 정도가 된다. 결국 땅에서 나서 땅으로 돌아가는 우리 人間에게는 땅의 所有는 本能的인 欲求라고 할 정도로 人間生活의 基本의 場을 마련하여 주는 役割을 한다. 따라서

땅 한坪을 所有하고 그 위에 집 한 칸을 마련한다는 것은 國民生活의 安定化를 위해서 절대 불가결한 일이라 할 수 있다. 以上에서 본 바와 같이 國民의 3할 정도가 土地를 所有하고 있지 못한 사람들이며 더우기 물지각한 企業人과 個人이 마구잡이로 땅을 過多하게 所有하여 일확천금의 꿈을 노리는 階層이 存在하는 경우 땅 한坪도 所有하지 못한 사람들에게 기칠 악영향을 생각하면 땅 所有의 不公平性은 심각한 社會的 經濟的인 問題라 指摘할 수 있다.

다. 開發利益의 私有化

땅을 가지고 있는 사람은 所有 以外에 아무런 自身의 努力이나 金錢의 投資없이도 큰 利益을 볼 수 있다는 그릇된 觀念이 있다. 아마도 이것이 土地를 過多所有 하려는 投機心理를 자극하는 要因中에 가장 重要的 要因이 될 것이다. 이러한 不勞所得이 可能하게 되는 制度的 問題를 보면 다음과 같다.

첫째 田을 住居地域으로 指定하거나 住居地域을 商業地域으로 指定하는 경우처럼 都市計劃을 變更 또는 새로 指定되는 경우가 있다. 그러므로 땅 主人은 한푼도 投資하지 아니해도 60萬원 하던 땅이 200萬원을 好價하는 땅으로 屯갑하게 되어 엄청난 利得을 볼 수 있게 된다.

둘째, 政府나 公共機關이 遂行하는 公共投資事業에 의해서도 땅값이 오르게 될 수 있다. 예를들면 坪當 5千원 정도의 中山間地域의 林野가 觀光休養地域으로 指定, 개발되면 坪당 60~70萬원으로 地價가 上昇하게 마련이다.

셋째 人口의 增加로 인한 땅에 對한 需要增大 또는 一般 經濟的, 社會的인 與件의 變動에 의해서도 땅값은 오를 수가 있는데 이것 또한 不勞所得의 利得이 될 수 있다. 이와 같이 自身의 努力에 의하지 아니하고서도 政府事業이나 都市計劃 變更으로 땅값이 仰騰하기 때문에 巨額의 利得을 보게 되는 경우의 利得을 開發利益이라고 한다.

開發利益은 우리의 現行制度下에서는 ① 政府가 完全히 거두워 들이지 못하고 있고, ② 開發利益을 거두어 들일 때 그 負擔이 土地所有者間에 開發로 인한 得失을 본 사람과 사람사이 平衡性을 이루지 못하고 있다. 現行制度가 이러한 問題點을 가지고 있으면서도 왜 구태여 不勞所得의 利益인 開發利益을 거두어 들여야 하는가 하는 理由를 몇 가지 점에서 살펴 볼 필요가 있다. 만일 開發利益을 거두어 들이지 않을 경우에는 다음과 같은 또 다른 社會 經濟的 問題가 나올 수 있기 때문에 그 必要性이 요구되는 것이다.

첫째 不勞所得의 利益인 開發利益이 土地所有者에게 그대로 돌아간다면 土地供給의 制限性 때문에 땅값은 오르기 마련이고 따라서 누구나 땅을 過多하게 所有하려 하게 되어 이것이 바로 土地投機의 根本原因이 되기 때문이다. (“예” 강남 판교지역)

둘째 開發利益의 私有化로 땅값은 急上昇하게 되며 땅값이 오르게 되면 住宅, 交通事業과 學校, 病院, 上下水道 施設 등과 같은 公共福利 施設物을 設置 供給할 政府의 負擔이 增大되

어 結局에는 國民稅負擔을 加增케 한다.

세계 開發利益을 私有化하게 되면 땅을 收容당한 사람과 전혀 땅을 所有하고 있지 못하는 사람들에게 대한 不公平性의 問題이다. 따라서 누구나 「한탕하여」 돈을 벌려고 하는 射倖心이 社會에 蔓延하게 될 뿐만 아니라 不勞所得으로 돈을 번 사람과 健全한 努力에 의해서 안 먹고 안 써서 貯蓄하려는 사람들 사이에 違和感이 造成되어 國民 大多數의 健全한 勤勞意慾을 감퇴시킬 原因이 될 수 있기 때문이다. 따라서 現行 土地公概念的 側面에서의 制度에 있어 不足한 점을 修正 補完하여 開發利益의 私有化를 制度的으로 막고 더 나아가 거두어들인 開發利益은 基金으로 積立하여 公共施設 投資와 開發事業에 再投資하게 할 수 있도록 公營開發制度 導入이 緊要한 實情이다.

2. 行態的 側面

歴史的으로 볼 때 우리에게서 땅에 對한 所有欲이 强하게 作用하여 왔다. 땅을 얼마나 가지고 있느냐에 따라 社會的 身分이 決定되었던 것은 소위 「百石君」이니 「千石君」이니 하는 말이 쓰여진 것으로 미루어 보아도 잘 알 수 있다. 이러한 歴史的 觀念과 最近의 社會全體에 확산되고 있는 自律과 開放은 西歐社會의 個人主義와 接木되면서 逆作用을 生産하여 나혼자만 잘 살면 된다거나 이웃이 잘못된 것은 自己와는 전혀 無觀한 일로 致富해 버리거나 아니면 이웃 때문에 못살게 되고 있다는 등의 思考方式이 점증하고 있다. 이러한 잘못된 意識은 종래 땅 所有欲을 부채질하여 돈 좀 있는 사람이면 전국 어디에든 사두고 보자는 식의 行態로 나타난 것이 오늘날의 問題라 할 수 있다. 이를 분명하게 보여주고 있는 事例를 濟州道의 現實에 맞추어 照明해 보면, 아직 地方自治가 實施되지 못하고 있는 우리의 現實은 濟州道가 國際觀光地로 알려지면서 땅 投機꾼들이 서서히 몰려 土地 價格을 昂등시켜 놓았고 그로 인하여 조용히 있던 이 地域에도 土地로 인한 갖가지 問題가 蔓延되어 왔음을 우리는 느낄 수 있었던 것이다. 그렇다면 우리 濟州 땅은 外地인들이 얼마나 占有하고 있는지 그 實態를 살펴보면 全體面積 1,825km² 中 13.6%에 該當하는 248km²가 外地人의 所有이며 大部分 林野와 牧場用지가 90%를 차지하고 있으며, 또한 經濟企劃院이 公務員教育을 위해 만든 土地公概念資料에 따르면 外地인들이 갖고 있는 濟州道 民有지가 全體의 21.7%인 것으로 밝혀 지고 있어 쓸만한 땅은 大部分 外地人 所有라고 하는 結果가 되고 있다.¹¹⁾ 이러한 현상이 全國적으로 蔓延되어 있고 土地에 對한 올바른 認識이 缺如되었다는 지적을 하지 않을 수 없는 것이다. 이제 땅만 보면 마구 사들여 두겠다는 잘못된 意識에서 탈피하여 土地는 우리 모두가 같이 活用해야 할 共同財의 位置임을 함께 共感해야 할 것이다.

11) 經濟企劃院, 「土地公概念教育資料」 1990年.

V. 効率的인 土地管理方案

以上에서 提示하고 있는 制度的, 行態的 土地管理 問題를 最少化 시키기 위해 世界的인 추세가 土地公概念化이며 計劃的인 土地管理政策의 推進이다. 그래서 싱가포르, 臺灣 등에서는 土地管理가 成功을 거두고 있다는 지적이다. 그러나 가까운 日本이나 우리나라는 土地政策의 貧困이라 아니할 수 없다. 따라서 지금부터라도 우리 實情에 적합한 土地政策을 一貫性있게 推進해야 할 것이다. 특히 土地政策을 立案하면서 政策施行後 과생possible한 逆작용에 對한 點檢이 不足한 데서 土地管理의 失敗가 있을 수 있다는 視角을 견지해야 한다고 본다. 또한 國民意識 水準이 土地의 公共性을 크게 認識하지 못한 데서 土地問題가 증폭되고 있음을 심각하게 바라보아야 할 것이다. 이러한 問題를 改善시킬 수 있는 管理方向으로 필자는 다음 몇 가지를 제시하고자 한다.

첫째 土地는 단순히 財産增殖이나 價値 貯藏手段이 아니라 누구나가 共有하는 公共財産이라는 土地公概念에 입각 所有, 利用, 開發이 이루어지도록 해야 한다는 점이다.

둘째, 土地의 公共性和 効率性이 調和된 土地需給體制를 形成하여 地價의 安定과 더불어 經濟的 平等이 보장되어야 한다.

셋째, 土地 自體의 生産性을 極大化하여야 한다.

넷째, 濟州道內 土地開發에 있어서는 濟州地域 特性에 맞게 適量的인 開發이 이루어져야 한다.

다섯째, 國民意識이 先進化되어야 한다.

위 다섯가지 土地管理의 基本方向을 實際化하기 위해서는 다음과 같은 實踐的 手段이 動員되어야 한다.

1. 土地公概念制度의 定着

土地公概念이란 土地는 물, 空氣와 같이 모든 國民이 生活하고 生産活動을 하는데 必須的인 資源이므로 國民 모두가 必要한 만큼 가져야 하며 必要 以上の 많은 土地를 保有할 수 없도록 負擔金等을 부담시키는 制度로서 具體的 內容으로는 다음 4가지를 導入하고 있다.

첫째, 綜合土地稅制로서 이는 土地公概念制度和 別途 說明하는 경우도 있으나 廣의로 볼 때 이 범주에 해당된다고 본다. 本制度의 內容을 보면 全國이 土地를 所有者別로 合算하여 累進稅率을 適用하는 政策稅制로서 1990년 財産稅와 土地過多保有稅를 통합한 稅制이다.

本稅制의 運營上 問題로 대두되는 것은 濟州地域의 경우 自耕의 範圍를 동일 市·郡으로 한정하고 있어 1時間內의 거리에 自耕을 認定하지 않고 있다는 점이다. 따라서 濟州道에서는

全域을 自耕으로 認定하는 補完策이 있어야 하겠고 在外國民所有土地에 對한 別途管理로 土地 利用率을 提高시켜야 할 것이다.

둘째, 個人이나 法人이 所有할 수 있는 宅地 保有面積의 限界를 定하므로써 土地所有의 不公平·不公正 要因을 解消하려는 制度로서 宅地所有上限을 定하고 있다.

〈表 2〉

6大都市	市級都市	邑面級都市
660㎡(200坪)	990㎡(300坪)	1,320㎡(400坪)

그러나 위 制度에서는 狹小한 國土面積(1人 14坪 保有可能)에 비해 上限面積이 過多하다는 指摘이 있다. 따라서 都市의 경우 100坪 程度 水準으로 再調整해야 한다는 주장이다.

셋째, 開發利益還收制로서 土地開發事業 등으로 인해 地價가 上昇하므로써 發生하는 開發利益의 50% 程度를 國家에서 還收하는 制度이다.

넷째, 土地超過利得稅로서 遊休地 및 非業務用 土地 등 地價上昇利益을 기대하여 保有하고 있는 土地의 地價가 各種 開發事業이나 社會·經濟的 要因에 의해 正常地價를 超過하여 上昇한 경우 그 所有者가 얻는 超過地價上昇 利益의 一定分을 保有 단계에서 土地超過利得稅로 還收하는 制度이다.¹²⁾

이상과 같은 制度들 모두가 現時點에서는 다소 늦은감은 있다고 보나 아주 바람직한 制度라고 본다. 그러나 土地公概念政策이 實効를 거두기 위해서는 國民的인 共感帶가 形成되어야 할 것은 두말할 나위도 없다. 그러기 위해서는 土地는 公共福利를 위해 먼저 利用되어야 하고 土地를 所有하고 利用하는데 그에 상응하는 責務를 져야한다는 취지가 깊이 있게 확산되어야 한다. 이러한 바탕위에 宅地所有 上限制, 開發利益還收制, 土地超過利用稅制, 綜合土地稅制 등이 實効性이 提高되도록 해야 한다. 특히 制度와 意識이 二元化되지 않도록 各 制度間의 調和가 이루어져야 한다. 그리고 土地公概念 關聯 制度들이 國民的 共感帶 속에서 收容될 수 있도록 土地에 對한 重要性을 認識토록 하는 데 최선을 다해 나가야 한다.

2. 土地 供給體制의 強化

土地를 最大한 公有化하여 各個人에게 均衡配分이 되도록 하는데 政策方向을 集中해야 한다. 또한 土地需要體制가 원활히 作用되기 위해서는 다음 條件들이 充足되어야 한다는 指摘이다.

12) 經濟企劃院, 「土地公概念 教育資料」, 1990年.

- 1) 公共團體가 土地需給의 主體로서 土地市場의 操作能力을 強化하기 위한 公有地 保有擴大
- 2) 地價 基準의 一元化와 基準地價 告示制 擴大
- 3) 土地 情報體制 確立과 土地行政 體制의 整備
- 4) 土地에 對한 稅務行政 能力의 強化
- 5) 各種 空間 開發計劃과 效率의 執行 等이다.

3. 活動의 場을 위한 土地開發

地域管理를 함에 있어 都市空間을 經濟活動의 場으로서만 생각하는 土地開發 方式을 止揚해야 한다. 모든 土地는 自然環境, 生活의 場, 生産의 場 등이 均衡있게 共存하는 概念하에 土地政策이 추구되어야 할 것이다. 農村地域 住民들에게는 生産의 場이 重視되어야 할 것이며, 都市 住民에게는 生活의 場이 더 重要性을 갖는지 모르지만 보편적인 것은 모두가 調和있게 開發되어야 한다.¹³⁾

4. 濟州 特性에 맞는 土地管理

濟州地域에서 위로 한라산을 훼손시키거나 아래쪽으로 바다를 오염 또는 가로 막는 開發을 한다면 우리는 우리 손으로 이 地域을 황폐화하고 말 것이 자명하다 하겠다. 따라서 모든 開發政策은 한라산을 最大한 保存하고 바다의 원색을 조망하는 開發과 傳統良俗의 흐름을 면면히 찾아 볼 수 있는 特性있는 地域開發政策이 지속 推進될 때 이 지역주민은 스스로 생활의 場을 가꾸는 역할을 하게 된다. 開發해야 할 地域, 保存되어야 할 地域을 明確히 區分해서 管理가 되어야 한다는 말이다. 만약 濟州道에 한라산이 없고 원색의 바다가 없으며 農村의 傳統이 人爲的인 開發에 依한 觀光地라면 더 이상 觀光客은 없을 것이므로 당연히 經濟効用的 側面에서도 가장 덜 人爲的 觀光地로 만들어야 한다는 點을 強調하는 것이다. 그러기 위해서 우리들은 土地를 私有物처럼 생각하는 意識에서 탈피하고 우리의 것을 소중히 後孫에게 물려준다는 健全한 意識으로 빨리 轉換해야 한다. 또한 政策面에 있어서도 外地資本家와 道民의 參與를 통한 特性있는 開發을 함으로서 土地利用을 效率化해야 한다는 점이다. 그러기 위해서 다음 4가지를 實踐해야 한다는 見解이다.

첫째, 濟州道民 全體가 내망지키기 運動을 展開하여 모두가 하나가 되어 이 地域 땅을 지켜야 할 것이며 더 以上 外地投機者들에게 땅을 넘겨줘서는 안될 것이다.

13) 盧陞熙, 「都市土地問題의 診斷」, 都市問題 大韓地方行政共濟回, 1989, 2月

둘째, 획일적 開發이 아니라 한라산과 원색의 바다를 中心으로 한 濟州地域 나름의 適量的 開發이라야 한다.

셋째, 모든 開發은 公營開發에 의하되 土地開發公社 보다는 道內 自體 公營開發團에 依해 開發되도록 해 나가야 한다.

마지막으로 濟州地域 住民들의 土地觀이 確實하게 所有보다는 生産, 또는 居住의 意味로 轉換되어야 할 것이다.

그렇게 되면 이 地域 土地問題는 보다 밝은 未來가 提示될 수 있는 것으로 보며 代代孫孫 영원히 살아갈 特色있는 世界的인 보물의 섬으로 길이 保存되어 질 것이다.

VI. 맺음말(結論)

필자는 最近 土地投機로 因하여 經濟的 어려움이 심각하고 階層間에 違和感이 造成되는가 하면 社會에 對해 不平不滿이 蔓延되어 비뚤어진 意識이 팽배하는 現實的 狀況을 바라보면서 가슴 아프게 생각해 왔다. 그래서 단일 土地에 對한 健全한 意識이 定着되고 이를 뒷받침하는 制度가 있다면 經濟正義가 한층 빨리 實現되지 않겠는가 하는 面을 감안 나른대로 意見을 整理해 보았으며, 그렇게 되면 하루하루를 열심히 일해온 多數 勤儉한 사람들이 마음편히 살 수 있는 社會가 될 것이라는 생각이다. 그러나 土地에 對한 아무리 좋은 制度, 훌륭한 생각을 하면 무엇을 할 것인가? 오로지 우리 人間들 스스로 하는 일이기 때문에 우리 自身들이 솔선하여 土地觀을 바로 確立하는 것이 가장 시급한 問題이다. 또한 狹小한 이 나라 土地가 보배스럽게 後孫에게 넘겨야 할 責務를 진 이 時代에 살고 있는 우리들로서 土地가 마구잡이 훼손되는 점에 대해 노파심 역시 크게 작용하였다. 우리 人間들은 순간을 살다가는 自然의 一部이다. 따라서 自然을 소중하게 생각하고 管理하다 다시 自然으로 안기려는 健全한 意識으로 土地를 對하여야 한다. 단일 그러지 않았을 때 우리 모두는 이 土地로부터 저주 받아 결국 後孫들은 설 곳이 없어져 버릴 것이라는 점을 強調해 둔다.

參 考 文 獻

- 1) 민중서림, 「새국어사전」, 1989.
- 2) 내무부, 지방재정국, 「지적통계」, 1988.
- 3) 李正典, 「土地經濟論」, 서울: 박영사, 1989.
- 4) 朱奉圭, 「土地經濟學」, 서울대학출판부, 1989.
- 5) 金俊輔, 「土地問題와 土地理論」, 서울: 한길사, 1987.
- 6) 韓國土地開發公社, 「오늘의 土地問題」, 서울, 1989
- 7) 內務部, 「土地公概念制度에 關한 解說」, 1990. 4.
- 8) 大韓地方行政公濟會, 「都市問題」 (1989. 2) “都市 土地問題의 診斷(盧陸熙)”
- 9) 法制處, 「土地公概念法」, 1989.
- 10) 濟州道 「綜合土地稅業務推進指針」, 1989. 等.