

地方自治團體의 土地政策

Land Policy of Local Government

金 壽 鶴

(韓國土地開發公社 社長)

(目 次)

1. 序
2. 土地問題의 考察
3. 土地政策의 照明
4. 2000年代 環境變化와 地方自治
5. 地方自治時代의 土地政策
6. 結
參考文獻

1. 序

10餘年 앞으로 다가온 2000年代는 政治·經濟·社會·文化 등 各部門에 걸쳐 先進祖國의 實現이라는 우리 民族史의 一大 轉換期를 맞게 될 것이다.

우리나라는 西歐諸國과 달리 歷史적으로 中央集權의 權力指向性으로 인해 社會諸分野중 유독 政治分野의 先進化에 國民的 關心이 크게 集中되어 왔다.

따라서 地方自治制 實施에 隨伴되는 地方分權化의 進展과 地方時代의 到來에 相應하는 地域開發政策이 多角적으로 이루어 질것이 豫想된다.

특히 地方自治制의 實施는 地域住民의 民主的 自治能力을 提高하고 自助力量을 向上시키는 契機가 되는 一面, 住民의 地域開發要求의 加重

과 土地需要增大에 따른 地價上昇으로 地方自治團體의 財政難을 深化시키는 要因으로 作用하게 될 것으로 생각된다.

한편 地方自治時代의 到來로 지금까지 中央政府의 政策으로 表象되어 왔던 土地政策機能이 國家와 地方自治團體間의 機能配分이 이루어지면서 政策目標轉換에 따른 土地政策手段의 變換이 招來될 것이다. 특히 土地政策手段중 지금까지의 公營開發方式이 限定된 土地資源과 막대한 資金所要로 限界點을 露呈하면서 그의 選別的·制限的 運用이 要求되는 反面 土地區劃整理方式에 대한 再評價가 이루어질 것이다. 또한 地方自治團體의 財政難緩和를 위해 資金節約型 土地開發方式으로서 土地信託制度 등 民間과의 折衷式開發方法이 脚光받게 될것으로 展望된다.

本稿에서는 이러한 2000年代 未來像의 構想을 展開함에 있어서 먼저 懸案으로서의 土地問題에 대한 現實的 認識을 통해 土地問題發生의 變遷過程을 點檢하고 이러한 土地問題解決을 위한 지금까지의 土地政策을 照明해 본 後 다가올 2000年代의 環境變化와 地方自治에 대해 眺望해 보는 한편 마지막으로 地方時代에 있어서 土地政策目標의 轉換과 이에 對應하는 政策手段의 設定에 대해 言及하고자 한다. 이를 위해 먼저

다음 몇가지 事項에 대한 假定을 前提로 삼기로 한다.

첫째, 2000年代는 南北韓關係가 安定을 維持하는 가운데 民主化의 推進으로 平和的인 政府 交替가 이루어지고 經常收支 黒字持續에 따른 對外債權國으로의 浮上 등 政治·經濟의 安定 局面을 갖게 될 것이다.

둘째, 地方自治는 全國 또는 相當地域에 걸쳐 普遍的으로 實施되는 것을 前提로 하되 地方自治의 制度的 側面을 主로 考察하며 自治制運營이나 形態에 대해서는 필요한 範圍內에서만 言及한다.

셋째, 土地政策手段의 設定은 그 論及範圍를 政策全般에 걸쳐되 地域開發政策側面과 土地情報시스템에 主眼을 두고자 한다.

2. 土地問題의 考察

가. 土地의 特性

土地는 本來 가지고 있는 自然的인 特性뿐만 아니라 社會·經濟·行政的인 側面에서도 다른 財貨와는 區別되는 特性을 가지고 있으며 이는 또한 各國의 독특한 土地現實과 結付되어 여러 가지 複雜한 問題가 惹起되고 있어 이의 解決을 위한 各種의 土地政策은 그 比重이 점차 높아지고 있는 趨勢에 있으며 政策手段 역시 多樣해지고 있다.

1) 土地의 自然的 特性

土地는 自然的으로 地理的位置가 固定되어 있어 아무리 좋은 土地라 하더라도 필요한 場所에 人爲的으로 옮길 수 없기 때문에 土地의 有用性이 크게 制限되는 特徵을 가지고 있다. 따라서 土地에 관한 모든 活動은 局地化 되어 需給의 競爭이 熾烈한 土地와 그렇지 않은 土地

가 있게 마련이므로 같은 用途의 土地라도 位置에 따라 地價水準에는 큰 差異가 나타나게 된다. 또한 土地는 그 絕對面積을 人爲的으로 增加시킬 수 없는 特徵이 있다. 물론 公有水面埋立이나 干拓事業 등에 의하여 다소의 土地增加는 可能하나 많은 費用과 長期間을 요할 뿐 아니라 그 量도 無視해도 좋을 程度로 아주 적어 土地의 增加에는 限界가 있는 것이다. 이러한 土地의 特性은 결국 土地供給의 非彈力性을 招來하여 需要者의 競爭을 惹起시키게 된다.

한편 土地는 아무리 使用하더라도 消耗되거나 磨耗되지 않는 特徵을 가지고 있다. 洪水 등 天災地變에 의하여 그 形狀이나 土質에 다소의 變動은 있을 수 있으나 이것은 地表面에서의 극히 미미한 程度의 變化로서 根本的으로는 不變이라고 보아야 한다.

2) 土地의 人文的 特性

土地의 自然的 特性은 土地 自體가 本來 지니고 있는 特性이지만 人文的 特性은 土地가 人間과 어떤 關係를 가질때 나타나는 特性으로서 用途의 多樣性, 併合 및 分割의 可能性, 社會的 및 經濟的 位置의 可變性 등을 그 內容으로 하고 있으며 最近에는 土地가 國民 모두의 共通의 生活 基盤이라는 點에서 특히 그 利用에 있어서 公共性이 強調되고 있다.

나. 土地의 現實

우리나라의 國土面積은 99,143km²로서 1km²當 414명의 높은 人口密度를 가지고 限定된 可用 土地資源을 活用하는 가운데 充分한 土地供給이 어렵다는 點이 우리가 當面한 根本的인 土地問題이다. 한편 土地問題를 政治·經濟·社會·文化的 側面에서 살펴보면 훨씬 더 複雜한 局面을 包含하게 된다. 예를 들어 韓國人의 歷史的

· 文化的背景에 그 淵源을 갖는 土地所有에 대한 높은 選好와 強한 欲求, 均衡開發戰略을 택한 國土開發政策에 따른 特定地域에서의 地價 昂騰 등의 問題가 이러한 範疇에 속하는 것이라고 하겠다. 한편 土地問題를 우리의 現實과 關聯시켜 보면 1960年代 以後 우리의 經濟政策이 持續的으로 成長爲主의 方向設定을 指向하면서 不斷한 工業化와 社會間接資本의 蓄積過程을 통해 土地利用側面에서의 視角變化가 이루어졌으며 또한 產業化·工業化·近代化·都市化로 都市地域에의 人口集中이 이루어 지면서 本格的인 土地問題가 심화되기 시작했다고 볼 수 있다.

즉 ① 絶對的 土地供給量의 不足, ② 產業化와 大都市化의 急進展, ③ 土地의 利用形態變化, ④ 土地의 所有欲 增大 등의 現象이 經濟發展過程을 통해 發生하였고 이는 土地市場에서의 需要의 急增, 地價의 上昇 및 土地投機 등의 問題로 이어지게 된 것이다. 그리고 이러한 脈絡에서 볼 때 이들 問題는 ① 土地의 效率의 利用의 沮害, ② 土地買入 및 開發費의 上昇, ③ 土地開發 및 所有에 따른 開發利益分配의 不公平 등 現在의 土地行政이 解決하여야 할 課題로 登場하게 된 것이다.

다. 土地問題의 發生

1) 土地資源의 不足現象深化

우리나라는 國土面積이 99,143km²로서 매우 狹小하나 人口는 繼續 增加하고 있어 人口密度가 1946년에 204名/km²이던 것이 1985년에는 414名/km²이었고 2001년에는 482名/km²이 될 것으로 豫想되어 世界的으로 人口가 가장 稠密한 나라중의 하나가 될 것이다.

또한 都市化가 急進展하여 1946년에 17%이던 都市化率이 1985년에는 74%에 이르고 있고

2001년에는 83%에 達할 것으로 豫想된다.

뿐만 아니라 住居用地, 工業用地, 公共用地 등 土地需要는 계속 增加하지만 需要에 相應한 開發과 供給이 이에 따르지 못하는 것도 現實的인 土地問題로 登場하고 있다.

2) 地價上昇과 投機的去來의 盛行

1960年代 以後 產業化·都市化의 물결에 따라 各種開發事業이 活潑히 推進됨에 따라 地價는 相當한 幅으로 꾸준히 上昇하였으며, 특히 1970年代 以後 地域的인 差異는 다소 있었으나 6次에 걸쳐 不動產價格이 급격히 上昇하고 投機的인 土地去來가 盛行하여 不動產市場이 混亂에 빠지고 土地去來秩序가 紊亂해 지는등 많은 土地問題를 惹起하였다. 地價가 上昇하고 投機的去來가 發生하는 原因에는 여러가지가 있을 수 있는데 長期的으로 볼때에는 土地資源이 不足하여 供給이 需要를 따르지 못하는데 있겠으나, 1970年代의 경우 物價上昇에 따른 換物心理가 크게 作用하고 公共開發 등에 따른 開發利益이 過度하게 土地所有者에게 돌아가게 됨으로써 財產價値를 增殖하기 위한 假需要가 急增하였으며, 1980年 이후에는 物價는 安定되었으나 銀行金利가 낮아져서 市中의 浮動資金이 마땅한 投資處를 찾지 못한다에 기인하였다.

3) 過度한 土地所有와 偏重된 開發利益의 私有化

우리나라의 土地所有는 고르지 못한 實情이며 土地所有者는 保有土地를 效率的으로 利用하지 않고 自身の 努力이나 開發없이 地價가 上昇하기만을 기다림으로써 各種 公共事業을 施行하거나 土地의 用途變更 등으로 인하여 發生하는 土地價格의 增加分을 私有化하고 있다.

이에 따라 막대한 不勞所得이 土地所有者에게 歸屬하게 되어 富의 偏在를 加速化시켰고 市

中の浮動資金이貯蓄이나産業資金 등으로健全하게投資되지 않고不動産에 물리는結果를招來하였다. 國土利用管理側面에서도 실제 필요한面積以上으로過多한土地를所有하여利用하지 않고放置하는 것은遊休土地의發生으로土地利用度를低下시키고實需要者로 하여금地價水準이나立地가 좋은土地를求하기 어렵게 만들고 있는 것이다.

4) 土地開發 과 保全의 不均衡

1960年代以後의經濟開發에 따라都市化가急激히 이루어지고國民所得이 꾸준히增加하였으며住居用地와工業用地및公共用地 등에 대한需要가 크게增加하여 이期間동안增加하는土地需要를充足하기 위한各種土地開發事業이積極적으로 이루어졌다. 1970年代까지는 주로土地의開發에 치중함으로써國土資源이나自然環境의保全問題는相對적으로等閑視되어自然環境을毀損하는事例가 많이發生하였으나 1980年代에 들어와서는生活水準이全般的으로向上되어自然環境을保存하고休息空間을 충분히確保하고자 하는欲求가繼續늘어났고, 工業團地開發에 따른環境汚染 등이社會的問題로擡頭되어國土環境保全에 대한認識이 차츰 높아졌다. 이에 따라各種開發事業을推進할 경우에는環境影響評價를實施하여自然環境의汚染이나毀損을最少化하려는努力이繼續되고 있으며 그實效성이 점차 높아져 가고 있다.

3. 土地政策의 照明

가. 土地政策의 基本方向

一般的으로政策의概念은一定한目標를 갖고 이루어지는政府의業務遂行과 이를 위한

行政環境의統制 등을 모두包含한 것이며, 政府의目標達成을 위해 이루어지는 패턴으로서規制·統制 뿐만 아니라獎勵등의 모든手段의行動까지를包括하는것으로 보고 있다. 따라서政府의政策이란 아무干涉도 없이 움직이고 있는社會에 대하여 바람직 하지 않은狀態가發生하였을 때目標를想定하여 이를是正하거나 처음부터 바람직한方向으로社會變化를誘導하기 위한活動을指稱하는 것이라고 하겠다. 그러나本稿에서는便宜上設定된目標와 이目標를達成하기 위한公共的手段을 모두政策으로理解키로 한다.

土地問題를解決하기 위한政策目標는政治·經濟·社會的環境에 따라變化할 수 밖에 없으며 또한組織의環境을 보는觀點에 따라서도影響을 받게 된다. 우리政府는土地問題에對處하기 위한 80年代의土地政策目標로서 ①地價安定, ②宅地確保, ③投機抑制를 들고 있으며 이러한政策目標를達成하기 위하여 다음과 같은內容을 그課題로 삼고 있다. 즉, 土地基本需要의充足, 地價安定, 土地의所有·利用·去來秩序의確立, 公共用地取得의合理化, 開發利益分配의衡平化 등이 그것이다.

나. 土地政策目標

1) 土地의 基本需要 充足

人口의增加와都市化·産業化에 따라住居用地·工業用地·公共用地 등土地의需要는繼續增加하고 있으나 이에 대한供給이適期·適所에 이루어질 수는 어렵기 때문에土地의計劃的인供給과地價安定을 위하여國家나地方自治團體 또는政府投資機關을 통하여 필요한土地의先買·備蓄을 꾸준히擴大해 나가는 한편宅地 등의公營開發 및供給을擴大하기 위해

計劃的으로 開發하여 實需要者에게 適正價格으로 供給하고 海岸埋立이나 干拓 또는 山地開墾 등을 통하여 國土擴張을 積極 推進한다.

2) 地價의 安定과 土地去來秩序의 確立

適正地價의 維持와 土地去來의 適正化를 위하여 基準地價를 週期的으로 告示하는 한편 土地去來 및 地價動向을 隨時 調查하며 投機憂慮地域에는 土地去來許可 또는 申告制를 實施하여 地價管理를 보다 強化하면서 不動産仲介秩序도 確立한다.

3) 開發利益의 社會的 還收

土地投機와 假需要增加의 原因은 여러가지가 있으나 土地所有者가 自己의 努力이나 資本의 投資없이 土地를 所有 하고 있다는 事實만으로 公共開發과 用途變更 등으로 인한 地價上昇으로 막대한 不勞所得을 얻게 되어 다른 投資보다 收益이 越等히 높다는 것이 主要한 原因중의 하나이다. 따라서 土地로 인한 利潤配分의 不均衡에 따른 配分의 社會正義의 喪失을 是正하기 위하여 開發計劃이 樹立된 地域이나 利用도가 낮은 用途에서 높은 用途로 變更되는 地域에서 發生하는 開發利益은 이를 公共部門으로 還收하는 한편 開發로 인해 損失을 입은 地域은 適正한 補償을 하여 相互調和를 이루도록 한다.

4) 大都市 空間利用의 擴大

大都市로의 人口集中으로 土地需要가 增加한다고 하여 都市를 外延的으로 無限定 擴大하여 나갈 수는 없으므로 無秩序한 平面的 擴散을 防止하기 위하여 都市外廓에 開發制限區域을 設定하더라도 늘어나는 土地需要를 어떻게 감당할 것인가 하는 問題는 여전히 남게된다. 따라서 土地利用을 高度化하고 再整備하여 都市機能을 適切히 再分配하거나 不必要한 機能을 中小

都市 등으로 移轉함으로써 大都市의 空間利用을 提高하도록 한다.

5) 土地利用 및 所有의 適正化

限定된 좁은 國土를 最有效狀態로 利用하고 國土利用秩序를 確立하기 위하여는 土地를 그 機能과 特性에 따라 適正하게 用途를 賦與하는 土地利用計劃을 樹立하여 土地를 가장 合理的으로 管理하고 土地를 利用할 필요가 있는 者가 필요한 面積만큼 所有토록 함으로써 土地의 有限性을 克服하고 利用度を 增進시키도록 從來의 土地所有權 中心에서 利用權 中心으로 積極 誘導하도록 한다.

이는 憲法과 國土利用管理法에서 闡明하고 있는 바와 같이 財產權의 行使는 公共福利에 適合하여야 하고 土地를 利用함에 있어서는 公共福祉를 優先하면서 合理的으로 利用하여야 한다는 基本理念에도 符合된다고 볼 수 있다.

다. 土地政策手段

土地政策의 目標가 決定되었을 때 이를 達成하기 위한 手段은 政策이 決定되는 土地行政體系에 따라 달라지겠지만 一般的으로는 ① 強制的 規制, ② 公權力의 行使, ③ 租稅徵收權, ④ 政府事業 등을 통한 間接的 統制 등으로 區分하고 있다. 여기서 첫째로 強制的 規制란 各種法規에서 나타나는 法律的 規制事項에 따른 政策手段이라 하겠으며 이러한 例로서는 都市計劃의 樹立, 地域·地區의 指定 등을 들 수 있겠다. 둘째로 公權力의 行使란 主로 公共目的을 達成하기 위해 土地政策을 執行하는 行政機關이 土地를 獲得하는 問題와 關聯된 것으로서 이에 대한 補償이 주어지기는 하나 土地行政機關의 意思가 土地所有者의 意思에 關係없이 執行될 수 있다는 點에서 民間部門의 土地去來와 그 性質을 달

리하는 하나의 政策執行手段이다. 세째로 租稅徵收는 土地政策의 執行에 直接的으로 關聯되어 있는 것은 아니나 土地政策執行의 費用을 充當하기 위한 財源獲得의 手段이며 또한 土地市場에 있어서의 規制나 富의 再分配의 手段으로, 그리고 民間部門에서의 土地開發, 去來促進 등을 調整하는 手段으로 利用되어진다. 그의 間接的인 土地政策의 執行手段으로서 行政機關 自體가 私的인 法律行爲者의 資格으로 間接 開發·利用에 參與하거나 交付金의 支給을 통해 土地의 利用·開發에 필요한 誘引策을 使用하는 것 등을 例로 들 수 있겠다. 그리고 이들을 一般化시켜 말한다면 政府支出의 變化를 통한 環境에의 影響力行使라고 말할 수 있다. 以上에서 살펴본 土地政策手段을 土地開發 등에 있어서의 交付金 支給制度 등이 未備한 現實을 감안하여 現在 實施되고 있거나 法的 根據가 마련된 政策手段別로 區分하면 ① 規制에 의한 方法, ② 政府의 直接的 介入, ③ 課稅에 의한 方法으로 나누어 볼 수 있으며 이들을 整理해 分類하면 다음과 같다.

土地政策手段

規制에 의한 方法	政府의 直接的 介入	課稅에 의한 方法
土地去來申告制	土地公營開發	財產稅重課
土地去來許可制	土地區劃整理	(空閑地稅)
遊休地制度	都市再開發	讓渡所得稅
土地先買制度	基準地價告示	
特定地域告示		
代理耕作制		

資料：土地行政體制改善에 관한 研究(國土開發研究院, 1981)에서 拔萃

4. 2000年代 環境變化와 地方自治

가. 2000年代 環境變化展望

1. 國際環境의 變化

東北亞地域에 있어서 美國의 軍事力 增強은 軍事費負擔의 財政壓迫 등으로 限界에 이르게 되는 反面, 日本의 軍事力은 美國의 防衛費 分擔要求와 自體防衛力確保 必要性 등에 따라 꾸준히 增強될 것으로 展望된다. 또한 中共은 近代化路線이 進展됨에 따라 韓半島 周邊에서 그 地位가 크게 浮上될 展望이며 實利的인 理由로 中·蘇間의 緊張緩和와 關係改善을 追求할 可能性이 增大될 것이다. 한편 이러한 變化過程속에서 韓半島에 대한 4強間의 새로운 勢力均衡이 摸索될 것이며 1990年代까지는 4強에 의한 南·北韓 交叉承認은 물론 南·北韓 유엔 同時加入도 可能視된다. 北韓은 88올림픽 開催를 沮止하기 위하여 軍事的 挑發과 冒險主義路線을 持續할 것으로 보이나 1990年을 고비로 軍事力의 繼續의 增大가 經濟的으로 限界에 이르게 되어 우리가 軍事力面에서도 對北韓優位를 確保하게 될 것이다.

2) 經濟 및 產業構造의 變化

우리의 成長潛在力과 對內外條件을 감안할 때 2000년까지 長期的이고 安定的인 成長의 持續이 可能視되어 產業構造가 高度化段階에 進入함으로써 經濟·社會 全般에 걸쳐 많은 變化를 招來하게 될 것으로 展望된다. 產業構造面에서 高附加價值產業과 소프트產業의 比重이 增加하고 컴퓨터·通信技術의 發達로 情報化現象이 急速히 進展되어 企業活動은 물론 個人生活 및 社會生活에 있어서도 革新的인 變化가 이루어질 것으로 豫想된다.

3) 社會環境의 變化

2000年代에는 產業社會의 代表的 特徵인 平準化·標準化·大型化 등의 現象이 深化될 것이며 이와 同時에 都市化와 核家族化, 生活의 餘裕와 國民意識의 變化 등으로 인하여 生活樣態

의 多樣化도 크게 進展될 展望이다. 따라서 國民 大多數의 生活水準이 向上되어 짐에 따라 冷藏庫·텔레비전·電話·自動車 등 生活便益耐久財의 普及이 擴大되어 都·農間이나 社會階層間的 日常消費水準이 相當한 정도로 平準化되고 情報化와 國際化의 進展은 産業技術 및 管理方式 側面에서 標準化·自動화를 促進하게 되는 한편 核家族化의 進展과 中產層帶의 擴大는 欲求와 生活樣式의 多樣化를 招來하여 結果的으로 社會的行態의 多樣化를 誘發하게 될 것으로 展望된다. 또한 所得水準의 向上, 保健醫療의 發達 및 普及의 擴大로 平均壽命이 1980年의 平均 66歲에서 2000년에는 72歲로 延長됨에 따라 漸進的으로 增大되는 老齡階層의 經濟活動機會를 賦與하기 위한 停年延長과 昇進·給與에 負擔이 없는 時間別 雇傭契約制 등이 漸次 導入·擴大될 것이 展望된다.

나. 環境變化가 地方發展에 미치는 影響

이러한 2000年代의 環境變化는 地域開發을 加速시켜 地域의 生活環境의 平準化가 進展되면서 人口分布와 産業, 行政, 文化活動 등에서 地方의 時代가 到來하며 農村은 近代化된 生活空間으로 登場하게 될 것이다.

특히 交通·通信의 發達로 地方都市에서의 産業活動이 大都市에 比하여 不利하지 않게 되고 地域間 生活環境의 平準化 傾向에 따라 大都市에서 地方으로 住居를 移轉하는 이른바 U字型 人口移動現象(地方→大都市→地方)과 J字型 人口移動現象(大都市→地方)이 나타나 地方生活圈의 活性化를 招來하게 될 것이며 大都市發展에 있어서도 首都圈, 中部圈, 嶺東圈, 西南圈, 東南圈 등 圈域別 育成·發展으로 現在의 서울·釜山主軸의 兩極化 現象이 解消될 것으로

展望된다.

서울의 경우 廣域都市圈體제가 形成되고 生活圈의 範圍가 擴散될 것이며 서울과 外廓地帶를 連結하는 地下鐵網의 擴充, 循環道路網建設 등 輸送網整備의 乘用車普及 등으로 周邊 田園都市로 住居地가 漸次 移動하게 되며 農村地域에도 小道路鋪裝, 電氣·電話普及 擴大, 住宅改良 등으로 住居環境이 크게 變貌되고 營農機械化와 農村工業誘致에 따른 農外 就業機會의 擴大 등이 이루어져 2000年代의 農村은 近代의인 새로운 生活空間으로 登場하게 될 것이다.

다. 地方自治의 發展方向

1) 地方自治의 現代的 傾向

近代 市民的 自由主義時代에 그 繁榮의 極致에 達하였던 地方自治는 20世紀에 접어들면서 資本主義가 發達함에 따라 中央政府의 權限이 急激히 擴大되는데 反比例하여 地方自治團體의 權限은 漸次 縮小되고 있다. 資本主義가 高度로 發達하고 社會가 複雜化·異質化함에 따라 勞使間的 對立은 深化되었고 失業者는 늘어나게 되었으며 이와 더불어 救貧·保健衛生行政도 激增하게 되었다. 또한 人口의 大都市集中으로 都市問題가 地方自治團體만으로는 도저히 解決할 수 없는 狀況에 놓이게 되어 中央政府는 經濟·社會部門에 걸친 大部分의 事務를 處理하지 않을 수 없게 되었다. 한편 都市와 農村의 財政的 隔差, 地方自治團體에 대한 國庫補助金의 增加 등으로 인하여 地方自治團體의 自治權의 範圍가 縮小되는 傾向을 보이고 있으며 自治團體의 對國家依存度도 繼續 높아지게 되었다.

2) 2000年代 地方自治의 方向

가) 積極的인 住民福祉行政

2000年代의 地方自治는 過去와 같이 地方選舉

를 통한 機關의 自己選任을 實現하는 政治的 欲求의 充足에 그쳐서는 안되며, 보다 積極的으로 住民福祉를 增進하고 生活의 質을 向上시키는 實質的인 行政機能을 遂行하는 데 重點을 두어야 할 것이다. 따라서 地方行政管理도 이러한 機能遂行能力을 提高하는데 焦點을 맞추어야 한다. 따라서 앞으로의 地方自治는 地域社會의 安定維持라는 消極的 機能에만 安住하지 말고, 보다 能動的으로 그 地域을 開發하여 生活環境을 改善하고 所得源을 發掘하는 積極的 機能을 遂行해야 할 것이다.

나) 開發指向行政

都市開發은 누가 中心이 되어 計劃을 樹立하고 開發主體가 되는가에 따라 國家的都市開發과 地方的都市開發로 區分할 수 있다. 國家的都市開發은 中央政府가 計劃을 樹立·執行하고 部分的으로 地方政府에 委任하여 開發시키는 데 反하여 地方的都市開發은 計劃과 開發主體가 地方政府가 中心이 되는 開發方法이다. 이러한 開發方法은 한나라의 統治構造, 地方自治의 系統에 따라 그 主體가 決定된다. 美國·英國·西獨·印度와 같은 나라들은 歷史的으로 地方的都市開發을 中心으로 하는 데 反하여 佛蘭西, 伊太利 등과 같은 나라들은 國家的都市開發方法을 擇하고 있다.¹⁾

國家的都市開發體制아래에서는 地方政府의 都市開發役割이 극히 制限되어 있으며 中央政府의 指示에 따라 消極的인 立場을 취하는 데 反하여 地方的開發方法은 單一의 地方政府 또는 數個의 地方政府가 協議體 또는 새로운 開發機構를 創設하여 共通利害를 가진 都市開發事業을 推進하고 있다.

다) 廣域行政의 促進

우리나라에서도 廣域開發을 效率的으로 推進하기 위하여 1960年代 以來 廣域行政의 必要性이 主張되기 시작하였고 中央政府에 의하여 廣域行政이 施行되어 왔다. 다만 우리나라는 1960年代 以後 지금까지 地方自治가 實施되지 않았기 때문에 廣域行政에 따르는 地方自治團體間의 複雜한 政治的 利害關係의 調整問題는 별로 深刻하지 않았다.

地方自治團體, 특히 基礎的 自治團體인 市·郡은 그 自然的 條件과 產業構造, 交通·通信施設이 各各 다르다. 더구나 經濟의 高度成長과 그에 따르는 극심한 人口의 流動性으로 인하여 國民들의 社會的·經濟的 生活圈域이 끊임없이 變化하기 때문에 基礎的 自治團體인 市·郡의 最適規模를 決定하기란 결코 쉬운일이 아니다. 市·郡의 區域이란 그 自治權이 一般的으로 미치는 地域的 範圍를 意味하는 까닭에 區域問題에 관한 限社會·經濟的 構造와 條件이 變化함에 따라 이에 一致되도록 既存의 行政區域을 여하히 調整할 것인가 하는 論議가 提起된다. 廣域行政論이 擡頭되는 理由는 바로 여기에 있다. 廣域行政이란 이러한 問題를 解決하고 行政의 能率性·經濟性·效率性 등을 向上시키기 위하여 既存의 行政區域을 超越하여 보다 넓은 地域에 걸쳐 行政을 綜合的으로 遂行함을 意味한다. 요컨대 廣域行政이란 廣域主義에 立脚하여 國家行政의 效率性 增進과 自治行政의 民主性 暢達이라는 相反되는 요구를 調和시키는 思想의 表現인 同時에 現代行政의 核心的 課題의 하나인 中央集權과 地方分權의 調和를 이룩하기 위한 制度라고 할 수 있다. 이러한 廣域主義와 廣域行政에 立脚하여 다음과 같은 點을 考慮하여야 한다. 첫째 廣域行政은 地方自治를 擁護할 수도 있고 制約할 수도 있는 兩面性을 지니고 있으므로 그

1) 金基玉, 中小都市開發論 (大旺社, 1986), p. 195

目的을 明確히 設定해야 한다.

둘째, 廣域行政은 그 機能領域이나 自治團體의 地位에 따라 效果가 各各 다르므로 上級 自治團體의 水準에서 實施할 것인가 또는 下級 自治團體의 水準에서 實施할 것인가를 決定하여야 한다.

셋째, 廣域行政은 그 處理方式에 따라 效果가 달라지므로 一定한 行政問題를 어떠한 方式으로 處理할 것인가를 慎重하게 決定해야 한다.

廣域行政은 그 나라의 政治的·社會文化的·地理的인 環境과 깊은 關係가 있으므로 廣域行政을 논할 때에는 行政的 要因뿐만 아니라 이러한 모든 環境的 要因도 體系的으로 考慮해야 할 것이다.

5. 地方自治時代의 土地政策

가. 土地政策目標의 轉換

1) 國家와 地方自治團體間의 機能配分

우리나라에서 國家와 地方自治團體間의 機能配分に 影響을 미치는 變數는 中央에 많은 機能配分을 해야 할 要因과 地方에 많은 機能配分을 해야 할 要因으로 나누어 볼 수 있다. 따라서 이러한 相反되는 變數들을 2000年代의 狀況에 맞도록 어떻게 調和시켜 機能配分을 할 것인가 하는 問題가 提起된다.

2000年代 우리나라에서의 機能配分의 方向은 다음과 같이 생각할 수 있다. 첫째, 地方行政을 民主的으로 遂行토록 하기 위하여 住民參與와 住民統制가 容易한 基礎自治團體에 可及的 많은 機能을 配分하고, 특히 住民의 便宜라는 觀點에서 地域住民의 生活와 緊密한 關聯이 있는 執行 機能을 基礎自治團體에 配分하여야 한다. 따라서 企劃機能은 各 中央部處에 配分하고 實施機

能은 地方自治團體 특히 市·郡에 優先的으로 配分하며 道는 市·郡의 能力과 範圍를 넘는 機能을 擔當하도록 해야 할 것이다.

둘째, 行政機能들이 住民에게 實施되는 段階에서 綜合化되고 調整될 수 있도록 一般的 機能을 地方自治團體에 配分함이 바람직하다. 이러한 地域綜合性的의 當然한 要請으로 一般的 機能을 國家에 配分하고 그 下級行政機關으로 하여금 代身 擔當토록 하는 配分方式은 바람직하지 않다고 생각된다.

셋째, 地方自治團體의 人口數, 規模, 行政및 財政能力 등을 考慮하여 最小의 時間과 經費를 投入하여 最大의 效果를 얻도록 機能을 配分함이 바람직하다.

또한 地方自治團體에 配分될 수 있는 모든 事務의 明細를 만들어 코드化 하고 地方自治團體別로 그 行政需要, 行政및 財政能力 등을 審査한 後 公聽會를 開催하여 擔當할 事務를 選定하게 하거나 住民投票 또는 地方議會에서의 議決로 選定하게 하는 方式도 考慮할 수 있다.

市·道가 擔當할 行政機能도 劃一的으로 配分할 것이 아니라 먼저 市·道의 規模·能力을 나타내는 指標를 開發하여 이에 의거 市·道를 分類하고 나서 移讓해야 할 機能을 選定함이 妥當할 것으로 본다. 넷째, 各級 地方自治團體間의 機能的 專門化를 圖謀하여 市·郡과 道의 性格및 機能을 明確히 規定함으로써 責任과 權限의 限界를 分明히 해야 할 것이다. 그리하여 國家와 各級 地方自治團體間의 適正한 機能分擔 및 協調體系를 構築해야 할 것이다.

2) 公營開發의 限界

土地開發을 民間이 主導하는 것은 그 限界가 있을 뿐 아니라 土地所有者에게 開發投資와 關係없는 土地의 增加利益이 歸屬되어 地價上昇

의 한 要因이 되어온 것이 事實이다. 例를 들면 土地區劃整理事業은 地方政府의 財政이 貧弱하여 지금까지 都市開發의 適切한 手段으로 活用되어 왔으나 地價上昇을 先導하고 土地增加利益을 期待하여 長期的 裸地로 放置하는 事例가 많았다는 點이 弊端으로 지적되고 있다. 따라서 公共機關이 大單位土地를 全面 取得·開發하고 事後管理까지 擔當하여 開發利益을 公共機關에서 吸收하여 社會에 再投資하는 公營開發方式이 擡頭되게 된 것이다. 그러나 지금까지 우리나라에서 施行하고 있는 公營開發의 큰 問題點의 하나는 投下資本의 早速한 回收를 위하여 土地의 實需要者與否를 가리지 않고 分讓하였기 때문에 土地投機가 가끔 일어났고 土地買入者가 土地를 買入하고서도 開發主體가 意圖한 時期에 建築을 하고 있지 않다는 事實이다. 韓國土地開發公社에서 施行하고 있는 서울의 開浦地區, 高德地區, 中溪地區 開發의 意義는 이러한 從來의 開發上의 問題를 克服하면서 또 한편으로는 그동안 우리나라 都市開發의 支配의 手段이 되어왔던 土地區劃整理事業이 안고있는 開發上의 問題點들을 解消하자는 데 있다.

3) 地方自治와 財政自立度

地方自治團體의 財政力을 表示하는 指標로서의 財政自立度는 本來 地方自治制度를 그 理論의 根據로 하여 成立된 概念이다. 地方自治가 아무리 制度的으로 保障되어 있다 하더라도 地方財政의 自立이 確保되지 못하면 地方自治의 實效性을 保障하기 어려우며, 地方自治의 實效性을 確保하기 위해서는 地方自治團體에게 獨立的인 行政主體로서의 地位와 權能을 賦與하는 同時에 이에 相應하는 獨立的 經濟主體로서의 地位와 權限도 아울러 賦與해야 한다는 趣旨에서 그 重要性이 強調되는 것이다.

그러나 이러한 財政自立度는 地方自治團體의 財政規模를 考慮하지 않는다는 難點이 있다. 一般적으로 財政自立도가 같거나 類似하다고 해서 地方自治團體의 財政力까지도 同一한 것은 아니다. 그러나 흔히 財政自立度 概念에 의하면 그 構成比率이 類似하면 財政力까지도 類似한 것으로 看做해 버리는 誤謬를 저지르고 있다. 또한 地方財政自立度는 地方自治團體의 歲出構造 즉, 經常的 經費와 投資的 經費의 比率을 考慮하지 않는 脆弱點을 가지고 있다.

一般적으로 財政自立度は 같더라도 地方自治團體의 一般會計 歲出總額 중에서 資本的 支出이 占하는 比重이 높아질수록 地方自治團體의 財政力은 그만큼 더 健全해 진다고 할 수 있다. 따라서 財政自立度は 같더라도 莫大한 開發投資에 支出을 하면서 財政自立度를 維持하는 地方自治團體와 人件費나 經常費를 充當하는데 급급하는 地方自治團體를 同一視할 수는 없는 것이다.

이와같이 地方財政自立도가 地方自治團體의 財政力을 正確히 表示해 주는 指標로서 機能이 未洽하다면 地方自治團體의 財政力을 決定해주는 要因은 무엇인가 하는 問題가 擡頭된다. 學者들에 의하면 地方財政力을 決定하는 變數로서 住民 1人當 地方稅負擔能力, 財政規模, 潛在的 財源能力 등을 들고 있으나 2000年代의 地方自治時代를 展望할 때 地方自治團體가 地域經濟의 主體인 同時에 開發主體로도 機能해야 한다면 自主財源으로서의 財産의 保有와 收入의 比重提高의 側面에서 潛在的 財源能力으로서의 公有財産에 대한 새로운 認識이 이루어져야 할 것이다. 地方財政力을 決定하는데 있어서 地方自治團體의 所有財産 즉 公有財産이 가지는 意義는 地方自治團體의 公有財産, 특히 雜種財産²⁾은 有事時에 可用財源化할 수 있는 潛在的 財

源能力을 保有하고 있다는 點이다.

나. 土地政策手段의 設定

1) 土地所有制度

우리나라의 土地所有制度에 있어서 한가지 特徵은 都市와 農村의 二元的 所有制限制度를 取하고 있는 點이다. 즉, 農地에 대하여는 所有上限 등이 制度化 되어 있으나 都市土地에 대하여는 所有權制限이 없고 主로 租稅를 통한 間接規制에 依存하고 있다. 農地도 上限面積을 規定하고 있으나 事實上 3町步 以上の 農地를 保有하는 事例와 非農民이 所有하는 事例가 許多하게 나타나고 있어 賃借農家가 繼續 늘어나고 있다.

따라서 實需要者가 필요한 만큼의 土地를 保有하도록 誘導하기 위하여는 都市土地와 農村土地의 所有에 대한 規制의 適正與否를 檢討할 필요가 있다.

특히 農地改革法의 適用이 排除되는 都市計劃區域內의 農地와 農地所有上限이 適用되지 않는 干拓農地에 대한 檢討가 있어야 할 것이다.³⁾

2) 土地利用制度

1960年代 以後 土地關係法令이 필요에 따라 隨時로 制定되면서 그 體系가 지나치게 複雜多岐하여 各種法令이 追求하는 政策의 合目的性에

2) 「雜種財產은 貸付·賣却·交換 또는 讓與할 수 있으며, 法律로 특별히 정하는 경우에는 이를 現物出資할 수 있다」(國有財產法 第31條), 「雜種財產은 이를 貸付·交換·賣却·讓與하거나 私權을 設定할 수 있으며 法令이나 條例로 정하는 경우에는 現物出資를 할 수 있다」(地方財政法 第57條의 2 第2項).

3) 비록 農地이더라도 都市計劃區域內의 農地에 대하여는 農地改革法의 適用이 排除되며(都市計劃法 第87條 第1項 第3號) 또한 開墾 또는 干拓한 農地는 政府의 強制買收 對象에서 除外된다.(農地改革法 第6條 第1項 第9號).

도 不拘하고 法規自體의 內在的인 硬直性으로 인하여 現實狀況의 變動에 伸縮的으로 對應할 수 없는 경우가 많았다. 現在 土地의 利用과 關係되는 法律이 70餘個가 있고 土地利用 또는 開發을 위한 計劃이 30餘個, 土地의 利用制限 또는 促進을 위하여 指定할 수 있는 地域·地區·區域이 170餘個가 있다. 이에 따라 1982年 國土利用管理法를 改正하여 國土利用計劃에서 用途地域이 指定되면 다른 法令에 의한 地域·地區·區域의 指定은 이에 符合되도록 하여 總括調整機能을 強化함으로써 制度上으로는 어느程度 改善되었으나 그 運營面에서는 多少 未洽한 點이 없지 않다. 現行의 土地關係法令을 볼 때 土地利用·開發을 위한 計劃으로는 國土綜合開發計劃이 最上位의 計劃이고 用途地域·地區上으로는 國土利用管理法上의 用途地域이 上位用途地域이며 土地利用管理法體系上으로는 國土利用管理法이 基本法的인 性格을 띠고 있으므로 이를 中心으로 體系化하는 것이 바람직하다.

3) 土地開發制度

2000年代 地方時代에는 現在 一部 公共機關에 의해 主導되고 있는 宅地開發主體의 限定性과 公營開發一邊倒의 開發方式의 硬直性을 여하히 克服할 것인가가 主要問題로 擡頭될 것이다. 특히 地方時代의 土地政策으로서의 土地開發制度는 地域住民의 地域開發壓力에 效果的으로 對處하고 地方財政負擔의 緩和를 위해 土地開發主體의 多樣化가 切實히 要望된다. 또한 지금 副次的이고 制限的으로 採擇되고 있는 土地區劃整理와 都市再開發事業方式에 대한 再評價가 이루어지고 土地信託制度 등 資金節約型 宅地開發方式의 導入과 韓國土地開發公社를 地域開發을 위한 同伴者로 利用하는 方案 등이 多角的으로 檢討될 수 있을 것이다.

한편 2000年代에는 日本의 경우와 같이 地方自治團體마다 土地開發公社가 設立될 수는 없더라도 地域與件과 財政能力에 따라 選別的이나 마 상당수의 地方自治團體에 土地開發公社가 設立될 時期가 到來할 것으로 展望된다.

가) 民間과의 合同開發方式 導入

效果的인 土地開發體制를 構築하기 위해서는 公共의 行政力 및 統制·調整 機能과 民間의 資本 및 蓄積된 技術이 適切히 調和되어야 할 것인데 合同開發方式은 이러한 相異한 開發主體間的 長點들을 살려 土地를 開發할 수 있다는 特徵이 있다. 즉 土地所有者와 資本 및 技術을 가지고 있는 民間企業이 共同으로 土地開發事業에 參與함으로써 住宅, 公共施設, 商業施設등을 建設하고 土地所有者의 土地評價額과 民間企業의 建設投資額을 基準으로 兩者가 當該土地를 持分만큼 所有하고 建築物은 區分所有하는 것이 等價交換에 의한 合同開發方式이다. 合同開發은 參與하는 主體에 따라 두가지 類型으로 區分할 수 있을 것이다. 첫째는 土地를 所有하고 있는 民間機關 또는 個人과 資本·技術 및 人力을 保有하고 있어서 土地開發事業을 實際로 營爲할 수 있는 民間企業과의 合同이고, 둘째는 公共所有土地에 대해 위와같은 民間企業이 土地開發事業을 施行하는 것이다. 첫째 類型은 再開發地域에서의 住宅改良再開發事業, 都心地 再開發事業 및 기타 土地의 高度利用이 필요한 地域에서의 開發事業에 適用하기 용이한 것이고, 둘째 類型은 公共이 確保 또는 備蓄하여둔 土地에 公共施設을 設置한다든지 또는 庶民住宅 建設을 할 경우에 바람직한 것이다.

이 방식은 土地所有者가 自己資金 負擔없이 開發事業의 共同經營者가 되므로 土地所有者의 收益增大와 土地供給, 住宅建設을 促進할 수 있

을 뿐만 아니라 公營開發의 擴大로 萎縮되기 쉬운 民間部門의 活動을 促進할 수 있을 것이다.

그러나 土地所有權을 現實적으로 넘겨주는 것에 대한 一部 土地所有者의 不滿과 土地 및 建築物에 대하여 適正한 評價가 이루어 지고 있는가에 대한 不安이 남게 되므로 이에 대한 制度的 補完이 필요할 것이다.

나) 土地區劃整理事業의 再評價

土地區劃整理事業은 地方自治團體의 財政負擔없이 大規模의 宅地開發을 綜合적으로 遂行할 수 있으며 아울러 公共用地를 確保하고 效率적인 土地利用을 誘導할 수 있는 長點이 있다. 그러나 實際로 많은 事例를 통해 나타나고 있는 바와같이 이러한 長點이 充分히 活用되지 못하고 있는 傾向이 있다. 가령 公共施設의 경우만 하더라도 道路, 公園, 學校, 市場 등으로 그 種類가 限定되어 있을 뿐만 아니라 그 面積도 역시 매우 적게 策定되어 있어서 大規模團地에 필요한 公共施設이 實際로는 현저히 不足한 實情이다. 公共施設用地 不足은 비단 用地指定自體에 局限된 問題가 아니라 事業費充當을 替費地 賣却만으로 解決하려는 데에도 直接的인 原因이 있다. 즉 事業費를 調達하기 위해서는 가능한 限 많은 替費地の 確保가 요구되기 때문에 公共施設用地를 最小化함으로써 減步率을 適正水準으로 維持할 수 있는 까닭이다. 替費地の 過度한 指定은 이밖에도 地價上昇을 誘發함으로써 土地投機를 助長하는 原因으로 作用하였다. 한편 土地區劃整理事業이 갖는 特徵上 土地의 平面的 整理는 可能하지만 空間의 立體的 統制는 期待할 수 없으며 事業이 完了되었다 하더라도 當該地域이 實際로 市街化하기까지는 長久한 期間이 소요되어야 하고 또한 換地時에 客觀性 維持의 困難때문에 一部 不勞所得을 얻는

자가 있는가 하면 때로는 損失을 입는 자가 있어 射倖心 또는 不滿의 源泉이 될 수 있다는 問題點 등이 흔히 指摘되고 있다. 이밖에도 從來의 法規에는 竣工檢查制度가 없으므로써 整地도 제대로 하지 않은채 地方自治團體에서는 替費地만 賣却하는 등 不合理한 點이 많았다. 따라서 土地區劃整理事業은 많은 長點에도 不拘하고 이와같은 問題點들 때문에 우리나라의 市街地開發을 바람직한 方向으로 誘導했다기 보다는 오히려 市街地의 無秩序한 擴散을 招來했다는 批判을 받는 傾向도 있다.

그러나 政府의 財政이 貧弱하여 都市開發에 投入할 財源이 거의 없었던 지난날에 그나마 市街地發展에 最小限의 秩序를 賦與하여 주었다는 點에서 土地區劃整理事業의 功績은 높이 評價할만한 것이다.

다) 地域經營主體로서 公有地保有의 擴大 計劃적인 土地利用과 秩序있는 都市造成을 推進하기 위하여는 公的인 土地保有를 擴大하는 것이 切實히 要請된다.

都市化의 進展과 더불어 地價의 高騰과 土地利用의 混亂, 土地와 關聯되는 여러가지 反對運動 등으로 住宅用지를 비롯하여 道路, 公園, 學校用地 등 公共施設用地的 取得難에 直面하고 있다.

오늘날 여러 地域에서 볼 수 있는 것과 같이 土地를 無秩序하게 모두 蚕食할 것 같으면 環境全體가 惡化되어 結局 長期的으로는 住民을 不幸으로 이끌게 된다. 이와같은 全體的 立場에서 觀察할 수 있는 것은 地方自治團體 밖에 없다고 하겠다. 中央官廳은 地域別 實情에는 適應하기 어렵다. 또한 個個의 住民은 個別의 問題 밖에 보이지 않을 것이다.

地方의 時代, 田園都市, 地方定住圈 등의 말

이 매스컴과 中央政府의 政策用語로 強調되고 있다.

北歐의 地方自治團體는 이 問題를 土地取得이라는 形態로 解決하고 있는 것으로 알려져 있으며, 스톡홀름 등은 이미 市域의 3分の 2를 地方自治團體가 所有하고 있다고 한다.

그런데 우리나라에 있어서 過去와 現實은 土地保有의 擴大보다 賣却一邊倒가 아닌가 생각된다.

물론 地方의 財政的 事情도 있을 것이다. 1949年 7月 4日字 制定된 地方自治法은 第123條에서 「地方自治團體는 收益을 위한 財産을 基本財産으로 維持」할 수 있게 하고 1956년까지 施行된 舊地方稅法第3條(1957. 2. 13字 改正廢止)에서 「市·邑·面은 財産에서 生하는 收入, 使用料, 手數料 기타 地方自治團體에 屬하는 收入으로서 그 經費를 支辨하며 不足이 있을때 地方稅를 賦課」하도록 되어 있었다. 이는 當時의 實情에 비추어 너무나 現實과 遊離된 感은 없지 아니하나 그 理想은 오늘날 한번 吟味해 볼 立法的 또는 政策의 方向이라 할 수 있다 하겠다. 그러나 그 當時 實務에 從事한 바 있는 筆者의 記憶으로는 여기에 統計數値를 例舉하지 못하는 아쉬움이 있으나 많은 地方自治團體가 1945年 光復 以前의 承繼財産으로 相當한 公有地를 保有하고 있었던 것은 事實이다.

이와같은 財産은 1952年 地方議會 構成과 1961. 5. 16以後 財政上 理由로 賣却을 繼續하여 減少一路에 있었다.

地方自治團體는 基本的인 서비스 提供도 물론 필요하나 地域과 住民이 나아가야 할 方向性을 探索하고, 地域의 土地, 財貨, 돈, 智慧 등 資源을 將來에 걸쳐 活用하고 保全하여 모든 手段을 綜合·連繫하면서 地域社會를 보다 나은 水準

으로 이끌어 나가야 한다. 이를 위하여는 行·財政的 여러가지 補強措置가 要請되나 緊要한 것은 現在의 土地先買制度를 整備·強化하는 한편 土地의 有效利用의 側面에서 土地保有를 擴大해 나가야 한다는 것을 強調한다.

따라서 地方自治團體의 힘 뿐만 아니라 널리 地域의 住民·企業을 包含한 總和力을 結集하여 地域經營의인 運營이 可能하도록 事務와 財源配分の 合理化가 이루어져야 할 것이다.

4) 土地去來制度

1984. 12. 20부터 土地去來申告制가 實施되고 있으나 去來의 露出을 忌避하여 申告를 하지 않거나 契約金額을 낮추어 申告하는 事例가 없지 않으므로 이를 解消하고 正常的인 去來秩序를 定着시키기 위하여 制度上·運營上의 未洽한 點을 꾸준히 補完·改善해 나가야 할 것이다.

또한 土地去來申告制가 首都圈과 中部圈 一部地域에 實施中이나 다른 地域에도 地價가 急激히 上昇하거나 投機조짐이 있는 경우에는 土地去來申告制를 擴大 實施하여야 할 것이다. 한편 土地去來申告制實施에 따른 國民의 不便을 最小化하기 위하여 첫째, 邑·面都市計劃區域과 市都市計劃區域內 住居·商業地域中 住居用 建築物이 있는 土地는 申告對象面積을 法定基準面積의 2배의 面積으로 하여 對象範圍를 縮小하였고 둘째, 地形圖 등 添附書類의 徵求範圍를 縮小하고 申告書式을 簡素化하였으며, 세제 公營開發로 造成한 土地의 供給은 申告對象에서 除外하도록 하였으나 앞으로는 制度의 補完과 더불어 實施地域의 全國的 擴大가 이루어져야 할 것이다.

5) 土地情報시스템*

가) 土地情報의 二元化

우리나라의 土地登錄制度는 近代化過程에서 地籍行政과 登記行政의 二元體制로 發展되어 왔다.⁵⁾

地籍은 行政府가 主管하여 土地臺帳, 林野臺帳, 地籍圖, 林野圖를 管理·保存하고 登記는 司法府가 主管하여 土地登記簿, 建物登記簿를 管理·保存토록 되어 있다. 이와같은 二元的 體制는 一應 合理性을 具有하고 있으나 資料의 活用側面에서 많은 問題點을 露呈해 왔다.

즉 國家的 側面에서는 地籍과 登記로 分離된 登錄體制에 의한 行政의 非效率性和 情報의 不正確性으로 因하여 合理的인 土地政策立案資料로 活用하기에 未洽하였으며 한편 制度를 利用하는 國民의 立場에서 보면 同一한 民願의 二元的 處理에서 惹起되는 적지않은 不便을 겪고 있는 點이다.

나) 人的中心의 情報活用體制의 未備

우리나라의 現行 土地登錄制度 즉 地籍과 登記는 모두 物件中心으로된 物的編成主義 方法을 採擇하고 있다.

이러한 物的編成主義는 60年代 以後 急激한 産業化 過程의 時代的 背景下에 形成되어온 土地政策需要와 關聯하여 볼 때 産業社會의 土地政策樹立에의 寄與라는 側面에서 土地政策樹立을 위한 資料源으로서의 土地登錄制度의 機能遂行이 未洽했다.

왜냐하면 物的編成主義는 個人別·集團別·法人別 土地保有狀態를 把握할 수 없으므로 土地保有의 衡平 誘導를 위한 政策樹立에 無力할 뿐 아니라 個人이나 法人에 있어서 土地를 僞裝·分散所有할 수 있는 方便을 提供해 주는 結果를

5) 우리나라와 같이 當初 二元的 體制로 發展해온 日本과 自由中國에서는 이러한 二元的 制度의 問題點과 矛盾을 克服, 지난 10年間 一元化에 成功하였다.

4) 國土開發研究院, 「綜合土地政策에 관한 研究」, 1984

招來하여 土地의 過多 및 長期保有 또는 土地投機의 抑制을 위한 效率의 政策資料를 提供하기 어려운 實情이기 때문이다.

다) 土地記錄電算化作業의 問題點

土地記錄電算化作業⁶⁾이란 地籍公簿 즉 土地臺帳과 林野臺帳을 컴퓨터에 入力시키는 作業을 뜻한다.

그러나 이 作業은 原始資料의 不正確과 地方自治團體의 電算化能力 未洽으로 土地政策樹立에 큰 實效를 거두지 못하고 있다.

周知하는 바와같이 土地記錄電算化作業의 目的은 土地政策樹立에 필요한 基礎資料의 迅速한 提供에 있다.

즉 全國의 土地를 對象으로 個人別·團體別·法人別 土地所有實態 및 土地利用現況 등에 관한 適時·適正한 情報의 取得이 이 作業의 큰 意義인 것이다.

그러나 現行의 土地記錄電算化作業은 大田市를 事例研究한 結果 다음과 같은 問題點이 發見되었다.

우선 土地의 所有關係 把握의 決定的 資料인 土地所有者의 住民登錄番號의 많은 漏落을 들수 있으며⁷⁾ 또한 共有土地의 경우 共有持分表示가 不明確하여 個人別 土地所有實態把握이 困難하다는 點이다.

한편 컴퓨터에 入力된 資料의 不正確性으로 情報의 信賴性을 低下시키고 있다.

라) 綜合土地情報시스템의 確立

6) 政府에서 1979년부터 忠淸北道와 忠淸南道 大田市를 示範地區로 하여 시작한 地籍電算化作業은 1983年 土地記錄電算化作業으로 名稱을 바꾸어 全國을 對象으로 하여 推進되고 있다.

7) 1984年 8月 現在 土地記錄電算化테이프를 活用하여 分析한 結果 忠南 大田市의 경우 全體民有地 105,550筆地中 23,176筆地인 21.96%의 住民登錄番號가 漏落되어 있음이 나타났다.

現行의 土地記錄電算化作業은 단지 地籍公簿의 電算化作業에 不過하므로 土地政策樹立을 위한 基礎의 이고도 有用한 資料로 活用될 수 있기 위해서는 地籍公簿뿐 아니라 綜合的인 土地關聯 資料가 網羅的으로 入力되어야 할 것이며 또한 몇가지의 制度改善이 前提되어야 할 것이다.

즉 綜合土地情報시스템의 確立을 위해서는 地籍公簿의 情報외에 土地利用實態, 制限物權의 設定 등 當該土地에 대한 權利變動事項이 入力되어야 하며 특히 長期的으로는 課稅資料로서의 實效性을 確保하기 위해서는 土地에 대한 價格資料가⁸⁾ 入力되어야 할 것이다.

한편 綜合土地情報시스템의 確立을 위한 先行條件으로는 現在 申請主義로 되어있는 登記에 義務主義를 導入하여 登記의 公信力을 높이고 多元化되어 있는 地價體系를 一元化하여야 할 것이다.

6) 地價制度

地價制度의 一元化에 관하여는 舉論된지가 오래이나 아직도 關係機關에서 研究가 進行되고 있을뿐 實現段階에는 이르지 못하고 있다. 現行法上 多元化된 土地評價制度는 하나의 筆地에 대하여 각기 다른 評價額이 適用되고 있어 地價의 公信力을 잃고 있는 것은 事實이다. 政府의 어느 部處가 擔當하든 이 問題는 하루 속히 改善되어야 할 것이다.

그런데 地價制度 一元化와 관련하여 한가지 留意할 점은 하나의 機關에서 地價를 評價한다고 해서 그것이 곧 地方稅法이나 讓渡所得稅法上의 課標가 되거나 또는 政府補償價格과 擔保

8) 우리나라의 地價體系는 現在 內務部의 課稅時價標準額, 建設部의 基準地價, 國稅廳의 基準時價, 韓國鑑定院의 土地時價로 4元化되어 있으며 政府는 이처럼 4元化되어 있는 地價體系를 一元化하기 위한 地價公示法의 制定을 構想하고 있다.

物評價額이 될 수 없으며 다만 이들 關係法 適用에 따른 地價決定의 基準을 提示하는데 그쳐야 할 것이다.

다음에 地價評價制度一元化와 關聯하여 地方稅法상의 土地課標를 생각할 때 土地課標를 主管하는 內務部는 앞으로 專擔機關에서 公表되는 地價(土地評價主管이 어느 機關이 되든)를 基準으로 課標의 均衡을 維持하며 公平課稅를 實現하고 所謂 行政稅率로 알려지고 있는 課標現實化率과 土地財産稅率과의 相關關係를 研究하여 財産稅額의 適正線을 導出해야 할 것이다.

그리고 地方自治團體는 自治團體의 權限인 土地課標運營에 따른 土地評定業務는 變動地價를 正確하게 反映할 수 있도록 科學的인 評定方法을 地域特性에 따라 自己責任下에 開發·適用함으로써

첫째, 納稅者의 負擔公平은 물론 稅收增大를 가져오게 하고,

둘째, 現行法上 制度는 認定되고 있으나 事實上 活用이 안되고 있는 「受益者 負擔金制度」가 試圖하는 目的을 實際적으로 達成할 수 있으며,

셋째, 다른 나라에서 施行하고 있는 土地增加稅制度까지도 包括할 수 있어 土地課標의 運營은 매우 重要하다고 할 수 있다.

다음으로 土地政策과 地價制度 그리고 土地關係稅制를 서로 關連시켜 생각할 때 法上 認定하고 있는 「收益者 負擔金制度」가 잠자고 있는 데서 開發利益還收金의 法的制度的 主張이 나오게 되고 讓渡所得稅目的 新設등도 土地課標運營問題와는 相當한 因果關係가 있음을 否認할 수 없지 않을까 생각된다. 아 물론 以上과 같이 土地政策에 關連되는 여러 形態의 既存制度運營이 소홀히 되고 있을 때 開發의 붐을 타고 投機의 손길

은 뻗어가고 있으며 이를 막는 第2·第3의 複雜한 制度를 派生시키는 結果를 가져오게 된 것이 現實이 아닌가 생각된다.

따라서 地方自治團體는 오늘의 土地稅制가 단순한 自治團體의 經費 調達 目的 以外에 土地政策執行手段의 機能的側面이 있음을 再認識하면서 地域開發이 가져오는 각종 不合理한 現象을 다른 制度나 힘에 의지할 것이 아니라 地價變動에 따른 土地課標를 과감하게 現實性있게 運營하고 開發利益을 課標로 吸收하여 地價의 安定을 기하는 한편으로 負擔公平을 통하여 租稅의 衡平原則을 實現하면서 여기에서 增大되는 稅收는 地域開發로 連結시키는 이른바 土地政策執行手段으로서의 稅制運營側面이 強化되어야 할 것이다.

7) 土地政策에 대한 地方自治團體의 認識 再定立

앞에서도 言及한 바와같이 地價의 高騰, 宅地와 公共用地 取得의 어려움, 土地利用混亂, 미니開發이나 亂開發의 進行이라는 土地問題의 對處는 큰 國家的 課題인 同時에 地域에 따라서는 極히 重要的 課題이기도 하다.

또한 어떠한 土地政策도 地方自治團體의 努力과 協力없이는 充分한 效果와 期待를 할 수 없을 것이다.

이와같은 事情을 考慮하여 國土建設綜合計劃法 및 國土利用管理法에 있어서도 地方自治團體(또는 그 長)에 대하여 重要的 役割을 賦與하고 있다.

예를들면 첫째, 國土綜合開發計劃은⁹⁾ 國家, 市·道, 郡의 三者가, 또한 國土利用計劃은⁹⁾ 建

9) 國土綜合開發計劃은 全國建設綜合計劃·特定地域建設綜合計劃·道建設綜合計劃·郡建設綜合計劃의 4種으로 區分한다(國土建設綜合計劃法 第3條)

設部長官이, 規制區域¹⁰⁾안의 土地利用計劃은 市·道知事が 各各 策定하도록 하고 있고

둘째, 土地去來契約의 規制, 遊休地에 관한 措置 등에 있어서 申告, 許可, 決定, 勸告 등에 屬하는 事務를 市·道知事に 委任하고 있고

셋째, 土地去來契約의 申告·許可의 申請은 市長·郡守 또는 區廳長을 經由하게 하여 市長·郡守 또는 區廳長의 意見이 反映되도록 함으로써 地域住民과 가장 密接한 關係가 있는 市長·郡守 또는 區廳長에 대한 配慮를 하고 있다.

地方自治團體의 일은 많고 적든간에 「土地」에 달려 있다.

원래 地方自治團體라 함은 一定의 地域에 居住하는 사람이 모여서 自己地域共通의 問題를 相互協力하게 하여 解決하도록 마련한 地域共同體이다.

地域이라 함은 一定 範圍의 土地를 뜻한다. 地域을 떠나서는 地方自治團體는 存在할 수 없는 것이므로 土地는 地方自治團體의 基礎 條件이고 前提이며 또한 事業의 對象이기도 하다.

따라서 事業을 施行하는 目的으로부터 말하면 「用地」가 되고 課稅하는 立場에서는 「課稅對象」이 된다.

土地區劃整理나 再開發事業을 하는데 있어서 一定의 「事業의 範圍와 對象」을 뜻한다.

10) 國土利用計劃은 建設部長官이 立案하여 國土利用計劃審議會의 審議를 거쳐 建設部長官이 告示함으로써 決定된다. (國土利用管理法 第7條·第8條)

11) 建設部長官은 土地의 投機的인 去來가 盛行하거나 盛行할 우려가 있고, 地價가 急激히 上昇하거나 上昇할 우려가 있는 경우 「規制區域」으로 指定할 수 있으며 道知事は 「規制區域」이 指定된 때에는 신속히 都市計劃 기타 土地의 利用에 관한 計劃의 決定 또는 土地의 利用에 관한 事業의 實施 등의 措置를 講究하여야 한다. (國土利用管理法 第21條의 2 第1項 및 第21條의 6)

土地利用計劃을 함에 있어서는 「土地利用의 方法」이 되며 地方自治團體 行政全體로부터 보면 一定의 「區域」을 뜻하는 것이다.

이와같이 地方自治團體의 業務를 遂行하는 데 있어서는 土地問題와 關聯되지 않는 것이 거의 없다고 하여도 過言이 아니다.

따라서 地方自治團體의 土地政策은 用地取得 뿐만 아니라 보다 넓은 뜻의 土地政策을 의미하는 基本的이고 綜合的인 政策이 되는 것이다.

오늘날의 現況은 各 地方自治團體는 各 地域 안에서 具體的 問題에 부딪치면서 土地에 관한 問題를 解決하는데 注力은 하고 있으나 未洽한 點 없지 않다.

土地에 蓄積된 矛盾과 苦悶은 枚擧할 수 없을 정도이며 이에 對應하는 職員들의 資質이나 地方財政力도 不充分하다 하겠다.

地方自治團體로서 行하여야 할 役割을 遂行하고 住民生活을 危險으로부터 지키며 보다 豊饒롭게 하기 위하여 綜合的인 都市政策으로서의 土地政策을 指向하는 地方自治團體의 土地政策 確立이 보다 強化되어야 할 것이다.

따라서 그 展開는 特定地域에 대한 一時的 行爲로 받아들이지 말고 地方自治團體 單位로 地域을 根據로한 主體的 또한 繼續的인 活動으로 그 位置를 잡아나아가야 하는 한편 「住民의 것」으로 살려나가야 한다는 것이다.

이는 個個의 住民의 利害를 떠난 地域全體의 住民을 뜻하며 部分的인 利害關係者로서의 住民을 土地政策에서 積極排除하는 것을 뜻한다.

그리고 지금 本格的인 地方自治制 實施가 豫告되고 있다.

그런데 地方自治制下의 土地政策遂行은 避할 수 없는 이른바 土地에 있어서 限定性, 相隣性, 依存性, 地價의 外部環境性, 影響性 등의 屬性

에 비추어볼 때 이 部門에 있어 地方自治團體에 대한 國家의 關與(事務委任形態와 監督次元)도 적지 않을 것이며, 廣域行政의 要請에서 地方自治團體 相互間的 協力關係도 적지 않을 것으로 展望된다. 또한 土地行政은 專門的·技術的 分野가 많은 것이다.

이런 觀點에서 過去 地方自治制 實施經驗에서 볼 때 지나친 先入感이 될 줄 모르겠으나 地方議會議員의 資質 등 念慮되는 點이 없지 않다.

地方自治의 理想 혹은 民主政治의 要請은 恒常 強調되어야 하나 그것은 行政이 가지는 專門的·技術的인 目的과 事務處理의 公正性을 無視해도 좋다는 것은 결코 아니다.

地方議會가 特定政黨의 宣傳利用을 위하여 사용되고 혹은 部落이나 個人間的 感情對立의 討論場化되면 그것은 自治의 自殺行爲가 된다.

地方自治團體 相互間的 利害對立은 不可避한 경우도 있을 것이나 未來를 害치는 結果가 되어서는 안 될 것이다.

自律과 協力は 近代國家에 있어 地方自治行政의 基盤이 된다는 것을 잊어서는 안 될 것이다.

6. 結

本稿에서 筆者가 提起했던 問題와 導出한 代案들은 早晚間 顯在化될 蓋然性을 內包하고 있는 것도 있을 것이나 狀況認識에 대한 重大한 誤謬와 代案設定의 失敗로 인해 그 實現可能性이 烏有로 돌아가거나 設사 實現이 이루어 지더라도 潛在해 있는 巨大한 實體의 一角만을 보여주는데 不過할 수도 있을 것이다. 現在가 過去와 遊離되고 斷絶되어 存在할 수 없듯이 未來도 結局은 現在를 反映하고 그 趨勢의 延長線上에서 生成되는 것이다. 따라서 未來에 대한 展望

은 源泉의으로 經驗에서 體得되는 透徹한 現實狀況認識에서 비롯되며 先驗的으로 感知되는 未來豫測能力은 結局 이를 基礎로 하여 形成될 수 있는 것이다.

20·30年前에도 오늘의 土地現實을 豫測한 常識人이 없지 않았으나 오히려 大部分의 專門家들은 理想鄉의 到來에 腐心한 나머지 現實狀況에 대한 冷徹한 判斷과 與件變化에 대한 洞察을 外面하고 豫測이 아닌 幻想的인 豫言의 羅列에 陶醉하는 愚를 犯하였던 것이다.

筆者가 우리나라의 國土開發歷史와 關聯하여 자주 引用하는 「우리나라의 20年은 西歐의 200年에 該當한다」는 成就感에 充溢한 이 命題의 裏面에는 西歐에서 200年에 걸쳐 累積된 過誤와 歪曲이 우리나라에서는 단 20年만에 저질러질 수 있다는 逆說의 事實이 도사리고 있음을看過해서는 안 될 것이다. 筆者의 2000年代 「地方自治團體의 土地政策」에 관한 未來認識은 過去 地方行政에 몸담았고 現在 韓國土地開發公社에 在職中이라는 經驗世界의 所産에 基底하는 同時에 經驗이 갖는 範疇의 限界性을 是認하지 않을 수 없음도 또한 事實이다.

다만 未來는 어느날 忽然히 다가오는 것이 아니며 漸進的으로 그러나 確實히 到來한다는 點에서 謙虛한 마음으로 그 實現可能性을 작은 知識과 經驗에서 豫見할 따름이다.

參 考 文 獻

I. 韓國文獻

1. 金安濟, 「環境과 國土」, 博英社, 1984
2. 國土開發研究院, 「日本型成熟社會」, 1985
3. 國土開發研究院, 「綜合土地政策에 관한 研究」, 1984
4. 國土開發研究院, 「土地行政體制改善에 관한 研究」, 1981

5. 韓國開發研究院, 「2000年을 向한 國家長期 發展構想」, 1985
 6. 韓國地方行政研究所, 「2000年代 地方行政의 座標」, 1985
 7. 趙正濟, 「土地稅制의 課題와 政策」, 國土開發研究院, 1985
 8. 李松晚, 「換地計劃評價方法에 관한 研究」, 三信公社, 1978
 9. 李松晚, 「不動產學概論」, 매일경제신문사, 1986
 10. 韓垣澤, 「都市開發體系論」, 大旺社, 1987
 11. 申允杓, 「開發行政論」, 大旺社, 1987
 12. 金基玉, 「中小都市開發論」, 大旺社, 1986
 13. 朴東緒, 「韓國行政의 未來像」, 法文社, 1986
 14. 鄭世煜, 「地方行政學」, 法文社, 1986
 15. 朴連鎬·申大淳, 「行政學概論」, 進英社, 1982
 16. 劉鍾海外, 「行政學세미나」, 考試院, 信興印刷株式會社, 1982
 17. 韓國地方行政研究院, 「地方行政研究」, 1986 7 (創刊號)
 18. 韓國土地行政學會, 「論文集(第1輯)」, 1987
 19. 黃明燦, 「土地政策論」, 經營文化院, 1985
 20. 黃明燦, 「地域開發論」, 經營文化院, 1985
 21. 金泰福, 「墓地問題에 관한 研究」, 1986
 22. 韓國住宅事業協會, 「住宅事業實務便覽」, 1984
 23. 內務部, 「韓國都市年鑑」, 1986
 24. 內務部 地方財政局, 「地方財政年鑑」, 1986
 25. 李滿洙, 「都市地域經濟論」, 韓瑞出版, 1985
 26. 建設部, 「韓國의 土地政策」, 1986
 27. 金壽鶴, 「地方會計精義」, 國都出版社, 1958
- II. 日本文獻
1. (財)日本都市セダー, 「自治體の土地政策」, ぎょうせい, 昭和58年(1983)
 2. 自治大臣官房地域政策課, 「公有地擴大推進法詳解」, ぎょうせい, 昭和58年(1983)
 3. 鶴名利夫, 「公有地擴大法の解説」, 週刊住宅新開社, 昭和49年(1974)
 4. 松本弘, 「都市の土地·住宅」, ぎょうせい, 昭和57年(1982)
- III. 中華民國(臺灣)文獻
1. 來障, 「臺灣土地行政學」, 臺灣國立中興大學, 1985 (韓國土地開發公社 調查部完譯)

