

土地政策基準과 課題摸索

朱 奉 圭*

<目 次>

- I. 問題의 提起
- II. 土地政策의 基礎
- III. 土地政策基準과 能率性
- IV. 土地政策基準과 衡平性
- V. 綜 合

I. 問題의 提起

土地政策定立이 重要하다 함은 根源的으로 土地의 特性 즉 不動性 및 不可増性 때문에 土地資源의 供給彈力性이 零에 가깝다는 사실에서 비롯된 結果로 볼 수 있다. 왜냐하면 土地는 量에 있어 限定되어 있다는 特性을 지니고 있을 뿐만 아니라 그것은 再生産될 수도 없고 輸入될 수도 없으며 代替性도 없다는 特性을 지니고 있기 때문이다.

이러한 土地의 限定性에도 不拘하고 高度經濟成長過程에서 나타나고 있는 工業化 및 都市化의 擴散過程과 人口增加에 隨伴하여 土地需要의 증가가 加速化되어 土地의 需給不均衡의 深化·擴大가 더욱 顯著化되어 있고 이것으로 말미암아 最近 地價上昇이 衝擊的으로 나타나고 있을 뿐만 아니라 土地投機가 助長되고 있다는 점에서 土地問題는 우리들의 關心을 集中케 하고 있다.

이에 따라 急速한 地價上昇에 따른 增加利益分이라든지 또는 土地投機行爲에 따라서 얻어진 不勞所得分은 마땅히 社會로 還元되어야 함이 當然하다는 持論을 펴고 있기는 하나 이러한 것들에 對한 土地市場管理 및 行政이 뒤따르지 못하고 있어서 결국 土地利益이 私有化되고 土地買入이 엄청난 富를 瞬息間에 가져다 줌으로써 土地投機行爲가 橫行되고 있다.

모름지기 土地市場管理行政이 徹底히 이루어져 地價上昇의 病弊를 治癒하고 있다면 資產

* 本研究所 研究員, 서울大學校 農經濟學科 教授

増殖에 對한 不作用을 最少化할 수 있겠으나 現實的으로 그것이 如意치 못한 關係로 投機를 위한 假需要는 繼續的으로 溫存케 되어 地價上昇을 가속화시키는 役割을 하고 있으며 또 한편으로는 投機를 통해 取한 不勞所得이 다시 投機資金化하는 過程에서 土地保有의 過多한 偏在現象이 나타나고 있어서 長期的인 土地政策의 定立이 重要的 것으로 되어 있다.

II. 土地政策의 基礎

土地政策의 長期的인 眼目에서의 基礎는 곧 能率性(eficiency)과 衡平性(equity)의 바탕에서 一旦 論議되어야 한다. 土地政策의 基礎로서의 能率性이란 土地가 效率的으로 利用되어지는 條件을 解明함에 있다고 하겠으며 그리고 土地政策의 基礎로서의 衡平性이란 土地의 市場價格의 上昇分의 還收를 解明하는 政策課題 및 本質이라 할 수 있다.

좀더 具體化하여 보면 土地政策의 基礎로서의 能率性이란 限定된 土地의 利用度를 높여 生産性을 向上増進시킴으로써 國家經濟 및 國民生活을 豊饒롭게 하는 政策接近이라 할 수 있고 衡平性이란 土地의 所有와 利用에서 발생되는 所得과 富를 國民 모두에게 그리고 國民各階層에게 골고루 受惠均等될 수 있도록 하는 富의 適正한 配分을 目的으로 하는 政策接近이라 할 수 있다.

이렇게 볼 때 土地政策의 基礎는 바로 能率성과 衡平성의 바탕에서 論議되어야 함이 마땅하나 다만 兩者에 있어서 主從에 對한 視角의 差異 또는 社會經濟的 狀況의 變數作用의 差異에 따라서 政策力點에 對한 強弱이 있을 수 있다. 그러나 土地政策定立에 있어서 能率성과 衡平성의 兩者가 반드시 相衡的인 關係에만 있는 것이 아니라 調和的이며 連繫的인 內容이 되어 있다고도 볼 수 있으므로 補完的인 側面에서 摸索되고 接近되는 것도 중요하다 할 수 있다.

그동안의 土地政策의 基本理念이나 目標은 經濟開發의 初期 및 前哨의 過程下에서는 衡平性보다도 能率性이 強度있게 나타나 있는 가운데 推進되었던 것이 사실이다. 그러나 그 후 經濟成長의 成熟過程에서 나타난 土地投機와 地價上昇의 爆發的인 與件下에서는 能率性 側面의 政策力點보다는 도리어 衡平性側面에서의 土地政策力點 그리고 土地政策의 基本哲學이 浮上케 되었던 것이 사실이다. 그 밖에 高度經濟成長過程에서 나타난 結果로서, 工業用地 및 都市用地需要에 適切하게 對應치 못한 土地供給의 非彈力性⁽¹⁾ 때문에 誘發된 地價의 上昇으로 因하여 土地를 所有한 사람은 自身の 努力에 依하지 않고서 엄청난 財産増殖

(1) 朱奉圭(1980, p.19).

을 期할 수 있게 되는 社會風土下에서 社會正義 및 國民和合의 次元에서 土地로부터 發生되는 不勞所得에 對한 還收問題가 提起되어 土地政策의 基礎가 能率性中心 보다도 도리어 衡平性이 강한 側面에서 取扱되고 定立方向이 摸索되고 있는 것이 事實이다.

이렇게 볼 때 土地政策의 基礎 즉 能率성과 衡平성에 對한 政策哲學은 곧 社會經濟的 發展段階와 더불어 社會經濟的 要請의 強弱의 差異에 依해서 比重이 달라질 수도 있고 方向 感覺도 달라질 수 있다고 볼 수 있다. 그렇다하여 能率성과 衡平성의 두 理念이나 基準이 반드시 相衡的이며 二律背反의인 關係 및 性格으로 나타난다는 速斷은 危險을 內包케 할 潛在性마저 없지 않다고도 할 수 있다. 오히려 어느 面에서 보면 運營의 妙를 잘 살림에 따라서는 두 基準과 基本理念은 補完的 關係로서 發展될 수도 있고 實質化될 수 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 長期的인 眼目에서 土地政策의 根本的인 政策哲學은 能率성과 衡平性이란 兩理念과 基準이 調和를 이루어 서로 相關關係를 이룩하면서 發展方案의 摸索과 더불어 그것을 誘導할 수 있다고 보여지기 때문이다.

III. 土地政策基準과 能率性

1. 土地利用計劃

土地政策의 基準과 理念의 一環으로서의 土地의 能率성을 提高하기 위하여 土地의 效率的인 利用을 促進키 위한 政策이 強力히 摸索되어야 할 것이다. 즉 土地의 特性 및 機能 그리고 適性에 맞는 土地利用計劃을 樹立하고 그것을 段階的으로 實踐에 옮겨 土地利用의 效率化를 圖謀하고 아울러 絶對的으로 不足한 土地資源의 限界性を 克服하기 위하여 土地의 利用 및 管理를 徹底히 하여야 할 것이다. 왜냐하면 土地利用計劃의 基本性格은 土地의 自然的 및 人文的 諸條件을 綜合하여 長期的인 眼目에서 바람직한 國土의 未來像을 提示하고 그것을 效率的으로 그리고 高度로 利用, 開發 및 保全하는 長期計劃이 絶對적으로 필요하기 때문이며 그 밖에도 國內外情勢의 變化에 伸縮性 있게 對處·運用하는 意味를 지니고 있기 때문이다. 좀더 具體化하여 본다면 土地利用計劃은 國民의 生産空間과 住居生活空間 그리고 自然休息空間의 管理統制機能을 갖고 있는 土地空間에 對한 最高의 利用計劃이 되어야 하기 때문이다.

무엇보다도 그동안 1970年代의 土地利用計劃이 集積利益追求를 위한 據點開發方式에서 接近·摸索되었고 1980年代에는 土地利用計劃이 集積利益擴散에 의한 廣域開發追求方式에 의한 接近利用計劃이었다면 적어도 1990年代 및 그후의 長期的인 眼目에서의 土地利用計劃은

土地의 潛在資源을 最大限으로 開發하는 方向에서 摸索되어야 할 것은 물론 國民生活環境의 整備擴充에 의한 福祉水準向上을 위한 住居生活空間의 內實化 또는 自然環境의 破壞를 最少化하여 自然環境의 保存에 의한 休息空間의 定着에 力點을 둔 土地利用計劃이 樹立되어야 하며 동시에 地域均衡開發에 적극적이며 能動的인 土地利用計劃이 長期計劃에 投影되어 土地政策基準으로서의 能率性이 實質化되도록 함이 重要하다 할 수 있다.

2. 土地利用의 理念定立 方案

「憲法」第22條에 의하면 “모든 國民의 財產權은 保障되며 그 內容과 限界는 法律로 定하고 그 行使는 公共福利에 適合하도록 하여야 한다”라는 規定이 闡明되어 있으며 「憲法」第121條에는 “國土와 資源은 國家의 保護를 받으며 國家는 그 均衡있는 開發과 利用을 위하여 필요한 計劃을 樹立하여야 한다”라고 規定하고 있다. 또한 「憲法」第123條에는 “國家는 農地와 土地 기타 國土의 效率의이고 均衡있는 利用·開發과 保全을 위하여 法律이 定하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 制限과 義務를 課할 수 있다”라고 規定하고 있는데 바로 이러한 基本精神에 立脚하여 「國土利用管理法」第1條 2에서는 “國土는 모든 國民의 福利增進을 위한 有限한 資源이며 共通基盤임에 비추어 그 利用에 있어서는 公共福祉를 우선시키고 自然環境을 保全함과 아울러 地域的 諸般條件을 충분히 고려하여 土地가 合理的으로 利用되고 적정하게 去來됨으로써 양호한 生活環境의 確保와 國土의 均衡있는 發展을 도모함을 그 基本理念으로 한다”라는 것을 宣言 및 闡明하고 있음을 볼 수 있다.

이와 같은 土地利用의 理念에 立脚하여 볼 때 限定되어 있고 협소한 土地 그리고 우리 的 祖上들이 綿綿히 이어오면서 물려준 土地資源은 한치의 잘못된 利用이 있어서는 안된다는 土地利用에 對한 올바른 視角을 가져야 하겠고 동시에 土地는 바로 國家形成의 土臺이며 國民生活의 基本條件이 되는 資源이므로 土地를 效率的으로 利用하여 土地利用價値를 增大케 함이 중요한 課題라 할 수 있다. 따라서 土地利用을 土地所有者의 自由意思에 放任할 것이 아니라 計劃的이고 秩序있게 利用함으로써 보다 合理的이고 效率的인 利用을 도모하여 土地利用의 基本理念에 充實토록 함이 絕對的으로 重要하다 하지 않을 수 없다.

3. 土地利用權의 定着

土地所有權에 對한 行使問題는 곧 土地投機에 의한 收益權의 行使가 無分別하게 이루어져 왔으며 이에 따라서 過重한 開發利益이 私有化되어 가고 있을 뿐만 아니라 不法的 處分權의 行使도 서슴치 않게 이루어지고 있다는 점에서 중요하다. 왜냐하면 開發利益은 그 價値增加의 性質上 個人이 私有化할 것이 아니라 당연히 社會에 還元되어 國民 모두에게

再配分되어야 함에도不拘하고 現行 土地所有關係法規가 開發利益의 私有化를 보장하는 法的 根據를 지니고 있고 마침내 이것이 土地投機의 溫床이 되어 있다는 점에서 甚刻한 問題가 되고 있다.

따라서 적어도 土地所有權의 지나친 權利行使 特히「民法」第211條⁽²⁾에 規定된 內容 가운데 “所有者는 法律의 範圍內에서 그 所有物을 自由로 使用·收益 및 處分할 權利가 있다”는 所有權의 絕對的인 行使概念下에서 衡平性이 政策課題로 提起되어 있는 것이 사실이므로 土地에 對한 權利는 적어도 이용을 어떻게 더 效率化하느냐 하는 것이 중요한 課題가 될 수 밖에 없으며 土地所有權 中心主義에서 土地利用權 中心主義에로의 變化가 強力히 要請된다고 하겠다. 美國같은 경우에 있어서도 土地에 對한 絕對的인 所有權制度的 裝置가 마련되어 있지 않는 데서 그의 特徵을 찾아볼 수 있다.⁽³⁾ 따라서 美國에서의 所有權이란 사실인즉 占有權으로 概念지어 있어서 所有權과 利用權이 調和를 이루고 있으며 英國 또한 “全國土는 國王에 屬한다”는 原則⁽⁴⁾의 바탕에서 所有權의 制度裝置가 마련되어 있고 따라서 英國에서의 土地所有權 또한 사실인즉 占有權으로 規定되는 性格을 지니고 있다. 이러한 所有權의 性格에 비추어 볼 때 所有權에 대한 지나친 行使를 止揚하고 利用權의 行使에 對한 視角을 定立하여 土地의 能率性 및 效率性側面에 寄與케 하도록 함이 중요하리라 하겠다.

4. 土地利用의 公共利益性

어떤 조그만한 土地라 할지라도 地球上에 그어진 座標에 의해서 그의 位置를 明示할 수 있다. 왜냐하면 位置란 그 土地의 固有的 것임과 동시에 다른 位置와의 相對的 關係를 規定하는 것이며 동시에 不動한 存在일 뿐만 아니라 立地的 및 場所的인 存在이기 때문이다.

모름지기 土地利用은 立地에서부터 動機지워지고 있거니와 H.V. Thünen⁽⁵⁾이 일찍이 지적한 대로 市場에서의 距離에 따라 農業的 土地利用이 달라지게 되고 都市에서는 都心部와의 時間距離的 立地 즉 空間的 相關關係의 條件이 土地利用을 크게 支配할 뿐만 아니라 規制하는 것이기도 하다. 그 밖에도 距離의 立地條件 以外에 相隣關係라 할 수 있는 空間相互間的 關係 역시 立地條件으로서 空間利用에 影響을 미치고 있다. 예컨대 住宅地에 隣接되어 있는 農地는 住宅用으로 侵蝕 당한다든가 또는 商街와 인접한 住宅地가 商業用地화

(2) 金容漢(1980, p. 256).

(3) 朱奉圭(1988 (a), pp. 35-6).

(4) 朱奉圭(1988 (a), pp. 38-9).

(5) 朱奉圭(1980, pp. 103-6).

되는 것은 그 좋은 例라 할 수 있다.

一般的으로 空間利用은 空間價値의 提高라고 하고 있으나 이때에 이 價値는 대체로 空間을 直接的으로 使用함으로써 얻어지는 收益에 의해 측정되어 왔고 그것을 金額으로 換算한 것이 곧 地價라는 意見이 大宗을 이루고 있다. 따라서 地價는 그 土地의 利用可能性에 의하여 決定되고 逆으로 地價는 土地의 利用形態를 左右하는 作用을 한다. 즉 보다 높은 收益을 가져올 수 있는 土地는 收益에 相當하는 地價를 形成하고 逆으로 高價로 支拂하여 入手한 土地는 그만큼 收益을 올리기 위하여 高度한 土地利用이 發生하지 않을 수 밖에 없는 狀況에 이르게 된다.

이로부터 土地利用이 一次的으로는 그 立地에 의해서 動機지워진다는 性格을 알 수 있게 되며 다음으로는 立地에 따르는 外部經濟를 最大限으로 內實있게 하려는 試圖가 土地使用이라는 具體的인 形態로 나타나게 된다는 엄연한 事實을 간과하기 어렵다. 어떤 하나의 土地에 관한 經營形態는 土地所有者의 單獨的인 立場에서 보는 最有效 利用形態의 追求라는 觀點에서 行하여졌고 또한 工場이나 事業所 등의 立地選擇 역시 個個의 施設의 內部經濟를 最大化한다는 觀點에서 行하여져 왔으며 立地論들은 엄격히 따져 보면 私的 經濟에 基礎를 둔 着想이라고 할 수 있다.

그러나 個個의 土地에 對한 私經濟的인 經營은 한편으로는 都市와 國土라는 公共部門의 全體的인 經營 즉 公的 經濟에 크게 영향을 줄 뿐만 아니라 마이너스의 影響을 끼치게 되기 쉽다. 그러므로 國家가 樹立하는 土地利用計劃은 바로 都市나 國土空間의 全體的 經營이라는 公共的 觀點에서 이루어지는 것이기는 하나 都市 및 國土의 構成에 필요한 個個의 具體的인 空間利用은 大部分이 個人이나 個別企業에 의해서 實現되기 때문에 私的인 土地利用과 公的인 土地利用은 相扶相助의 關係에서 모든 個個의 土地利用을 沈滯시키는 일이 없게 하면서 동시에 公共의 效用極大化를 期하는 가운데 施行되어야 함이 중요하다고 하겠다.

IV. 土地政策基準과 衡平性

1. 土地稅의 講究

地價上昇의 騰貴現象이 社會經濟問題로서 또는 物價不安定의 問題로 提起되고 있어 우리 의 關心을 끌고 있거니와 특히 人口가 急增하는 都市地域이나 公共事業이 이루어질 豫定地域 및 周邊地域 그리고 最近에는 盆堂 및 一山地域에서의 높은 地價上昇現象이 나타나고

있어서 土地投機者들의 賣惜行爲가 橫行되고 있는 실정이다. 따라서 土地投機를 規制하여야 할 手段과 指標로서의 土地稅制에 對한 講究가 一但 重要한 課題로 提起된다.

그런데 土地稅에는 土地의 取得에 關聯된 稅를 비롯하여 保有 및 處分에 關聯된 稅目을 들 수 있는데 그것의 첫째는 土地의 取得에 隨伴하여 賦課되는 稅로서 地方稅에 該當되는 取得稅를 비롯하여 登錄稅가 있으며 國稅로서는 相續稅 및 贈與稅가 있다. 이밖에 또 土地의 用途轉換이 이루어지는 경우에 부과되는 看做所得稅⁽⁶⁾가 있다.

둘째로는 土地의 保有에 대하여 賦課되는 稅로서 地方稅의 가장 典型이라 할 수 있는 財産稅와 目的稅인 都市計劃稅를 비롯하여 共同施設稅 및 事業所得稅 그리고 農地稅가 있으며 國稅로서는 資產再評價稅 및 綜合所得稅 그리고 法人稅가 있다. 그 밖에 세제로는 土地의 處分에 대하여 賦課되는 稅로서 國稅인 讓渡所得稅와 法人稅 및 特別附加稅가 있다.

이렇게 土地稅制에는 土地의 取得을 비롯하여 保有 및 處분에 따른 稅目이 設定・施行되고 있으나 土地稅는 원래 財政의 需要를 充足하기 위하여 稅收의 確保가 그의 주된 目的이었다. 그리하여 土地關聯稅로서의 取得稅 및 保有稅 그리고 讓渡所得稅 등이 부과되어 그 나름대로 稅目賦課의 目的에 充實하게 되었으나 土地稅制의 당면 課題는 地價上昇과 土地投機問題에 對處하고 그의 解決點을 스스로 찾아가는 바탕에서 稅制가 強力히 이룩되어야 할 중요한 시점에 놓여 있다.

그리하여 土地의 不必要한 保有를 抑制하여 土地를 보다 效率的으로 利用케 하고 地價의 安定과 土地로부터 發生되는 利益을 均等・配分함으로써 社會的 正義를 具顯할 수 있고 衡平性에 充實할 수 있도록 土地稅의 再體系化가 이룩되어야 할 것이다.

그러함에 있어서 長期的인 眼目에서 본 土地稅의 改善方案은 綜合土地稅의 積極적인 導入適用이라 할 수 있다. 따라서 綜合土地稅制의 發展方向으로서는 그것의 導入實現을 위하여 全國의 土地에 對한 人的 編成에 의한 電算化가 이룩되어야 함은 물론 公의 地價의 體系的인 改善과 이것의 積極活用이 도모되고 地價管理가 效果的으로 이루어져야 한다. 왜냐하면 綜合土地稅制의 導入을 위하여서는 地域間 地價水準이 衡平에 맞고 稅額算定에 妥當性 및 信賴性이 賦與될 수 있도록 改善되어야 하기 때문이다.

그리고 綜合土地稅制의 施行方向은 物的인 課稅體系를 止揚하고 人的 綜合課稅體系로 轉換하여 施行케 함으로써 納稅者의 富의 規模를 正確하게 把握하고 擔稅者의 擔稅能力을 理

(6) 看做所得稅란 「都市計劃法」第4條에 依據한 都市計劃區域안에서 土地의 形質變更 또는 竹木의 伐採栽植이나 土石의 採取를 市長 또는 郡守의 許可를 받아서 行하고 事業이 終了된 때 그 發生增價를 對象으로 하여 賦課되는 取得稅를 말한다.

想的으로 測定하여 土地에 對한 過多保有心理를 規制케 함과 동시에 土地投機에 對한 根源的인 封鎖는 물론 租稅負擔의 所得階層間의 逆進性 是正과 더불어 衡平性의 具顯에 寄與케 될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

2. 土地讓渡所得稅

讓渡所得稅는 土地等 資産의 讓渡로 因하여 發生하는 所得을 課稅對象으로 한다는 內容으로서 이 때에 讓渡라 함은 資産에 對한 登記 또는 登記에 關係하여 賣渡, 交換 및 法人에 대한 現物出資 등으로 因하여 그 資産이 事實上 移轉되는 것을 말한다. 그런데 讓渡所得의 課稅標準은 讓渡價額에서 必要諸經費를 差減하여 讓渡差益을 算定하고 이에 讓渡所得 特別控除를 하여 讓渡所得金額을 算定한 다음 所得控除를 하여 算出한 金額으로 하고 있으며 讓渡所得稅의 稅率 또한 讓渡土地에 對한 保有期間과 그것의 登記與否에 따라서 區分되는 稅率이 通用되고 있다.

그러나 土地讓渡所得稅는 일단 開發利益의 還收機能을 갖는 代表的인 課稅方法이라는 點에서 理解되고 있으나 원래 土地讓渡所得稅는 投機의 抑制를 主된 目的對象으로 하고 있기 때문에 開發利益의 還收에는 未洽하며 衡平性의 基本理念에 그렇게 크게 寄與하고 있는 稅目施行이 되지 못하고 있다.

그러므로 土地讓渡所得稅가 開發利益還收의 一翼을 擔當하려면 적어도 土地開發利益을 全面的으로 還收할 수 있는 土地增價稅⁽⁷⁾와 같은 稅目設定과 더불어 그 導入이 重要하다 하지 않을 수 없다. 왜냐하면 土地增價稅란 公共投資에 의하여 開發된 土地價格의 增加분에 對한 課稅이며 이것은 土地所有者 個人的 創意 및 努力의 結果가 아닌 社會的 公共投資 혹은 社會發展 다시 말해서 社會經濟的 發展에 의하여서 創出된 것이기 때문이다.

3. 土地開發利益還收制度

土地所有의 過多占有에 따라 發生되는 不平等은 곧 土地制度의 不合理性에서 비롯된 結果이며 土地市場의 不在 및 脆弱性에서 비롯되고 있음이 分明하다. 그런데 이와 같은 狀況에서 비롯되고 있는 社會經濟的인 重要問題는 곧 開發利益에 對한 不平等한 配分이다. 즉 土地를 가진 者와 못가진 者間의 開發利益의 配分不平等은 물론 開發利益이 發生되는 土地와 開發損失을 입은 土地間의 不平等과 葛藤 등의 이유로 衡平性에 立脚한 開發利益還收는 必要不可缺하다 할 수 있다.

모름지기 開發利益이란 土地의 開發에 따라서 發生하는 地價의 增加분을 의미하는 것이

(7) 朱奉圭(1988(b), p.2).

나 이러한 開發利益은 土地에 對한 直接的인 投資에 의한 開發行爲 뿐만 아니라 土地用途 區域의 指定 또는 變更 그리고 都市化 및 社會經濟的 發展에 의해서 發生되는 것을 말한다. 그리고 開發利益이란 곧 一定期間 地價의 總增加分中에서 公共投資와 都市計劃의 決定에 의한 增加分만을 말하는 것으로 이와 같은 開發利益의 概念은 英國에서 최초로 使用된 것으로 되어 있다.⁽⁸⁾ 즉 土地開發에 따른 地價의 增加分에 대하여 稅金의 賦課가 논의되면서부터 具體化되기 시작되었다고 볼 수 있으며 英國에서는 土地增價 즉 土地價格의 增加란 단순한 地價의 增加가 아닌 公共施設의 新設 또는 改良 및 이러한 新設 또는 改良의 可能性에 基因하여 發生하는 地價의 增加를 의미하고 있다. 그러기 때문에 一般的인 物價上昇으로 말미암아 發生하는 地價騰貴는 당연히 土地所有者에게 歸屬되어야 하겠지만 土地增價에 對하여서는 社會에 還元되어야 하고 土地增價分의 歸屬에 關한 原則은 國家 및 地方公共團體 기타 公的 機關이 開發事業을 實施한 結果로 말미암아 그 周邊地域의 地價가 上昇하였을 경우에는 이 地價의 上昇部分은 土地所有者가 아닌 그 開發事業을 擔當한 主體에게 歸屬되어야 한다는 規定을 뚜렷이 하고 있다.⁽⁹⁾

美國에서도 土地增價라 함은 公共投資에 의하여 그 土地 및 그 周邊土地의 價格이 直接的으로 上昇하였을 때의 增加分을 말하고 이것에 對하여서는 土地所有者에게 課稅를 하여 還元되어야 한다는 것을 뚜렷이 하고 있다.⁽¹⁰⁾ 그리고 日本의 경우 또한 土地增價란 土地所有者의 努力보다는 社會의 發展에 따라서 이루어진 結果이며 土地增價는 곧 個人分과 社會分으로 區分되며 社會分은 적어도 社會에 還元·回收되어야 한다⁽¹¹⁾고 하고 있어서 結局 土地政策基準의 衡平성에 立脚하여 還收되어야 한다는 內容으로 集約된다.

이렇게 볼 때 開發利益還收는 世界各國의 共通의인 關心事속에서 推進되고 있음이 事實이라 볼 수 있는데 우리의 경우도 土地政策基準의 衡平성의 具顯이라는 視角에서 強力히 講究되어야 할 課題라 할 수 있다. 따라서 個人的 創意努力의 所産이 아니고 公共投資 및 社會發展 등에 의해서 나타난 所産으로서의 地價增加分은 當然히 開發利益의 還收次元에서 全面 回收措置되어야 하며 아울러 이것의 實踐施行過程에서는 모든 所有者에게서 公平한 還收가 이룩되도록 노력해야 하고 開發利益의 還收를 地方稅와 같은 租稅의 方法으로 賦課徵收하고 이것을 開發基金에 歸屬시켜서 基金化하여 이를 土地開發이나 開發損失의 補填에 活用하여 衡平성의 實質化를 圖謀하도록 함이 중요하다고 하겠다.

(8) 朱奉圭(1980, pp. 414-5).

(9) 朱奉圭(1988(b), p. 2)

(10) 朱奉圭(1980, p. 415).

(11) 日本國民生活審議會 編(1966, pp. 11-5).

4. 土地所有權 制限制度

近代的 土地所有權은 資本主義國家의 發展을 促進하였지만 產業資本의 高度化에 따라 現實的으로 社會的 弱者였던 都市勤勞者 및 小作農民의 生活利益을 壓迫하여 所有權의 社會化 思想을 낳게 하여 土地所有權도 公共의 利益을 위하여 消極的 및 例外的으로 制約을 받는 實定法的·相對的 權利로 變貌되어 가고 있는 것이 사실이다.

이렇게 볼 때 土地所有權의 公概念은 이러한 土地所有의 歷史的인 變形에 따라 創出된 概念이지만 土地所有權을 단순히 公共福利를 위하여 例外的 및 消極的으로 規制할 수 있는 權利로서만 꼭 理解되어야 하는 것은 아니고 도리어 어느 面에서 보면 土地所有權에 對한 權利行使가 內在的인 面에서 制限과 制約을 받는다는 概念으로 理解되고 있음이 一般的이다.

따라서 土地所有權의 公概念이란 土地의 公有나 國有와는 區別되는 概念이라는 것은 분명하다. 왜냐하면 土地의 國有나 公有는 土地所有權 그 自體가 國家와 公共機關이 갖는 土地所有形態의 것이기 때문이다.

그러므로 土地所有權에 對한 公概念을 導入하여야 한다는 當爲性의 主張은 土地所有權의 公概念이 바로 土地所有權이 個人에게 私有化되어 있고 그 權利의 行使가 있다고 하더라도 公共福利를 위하여 다른 一般商品과는 달리 그 權利에 對하여 內在的인 側面에서 強力한 公的 規制를 加하여야 한다는 內容과 性格으로 理解되어야 한다는 것이다. 換言하면 土地公概念이란 土地에 關한 限 그것은 다른 商品 및 財貨와는 달리 반드시 個人의 財產權 行使에 있어서 公益을 우선하여 制限을 加하고 그에 따라서 公益均等受惠爲主로 誘導하자는 理念으로 理解되는 것이라 할 수 있다.

더욱이 土地公概念 導入에 對한 強力한 現實性과 當爲性은 全國의 土地所有者 가운데 5%에 該當되는 階層이 私有地의 65.2%를 保有하고 있으며 50萬坪 以上の 土地를 所有하고 있는 個人이 688名에 達하여 있을 뿐만 아니라 法人의 경우 403個로 드러나 있기 때문이다. 그 밖에 403個의 法人이 保有하고 있는 土地만도 國內法人所有總土地의 무려 67.4%를 所有·管理하고 있다⁽¹²⁾는 점에서 充分히 土地公概念 導入의 當爲性을 인정케 된다.

따라서 土地의 지나친 過多所有에서 곧바로 派生되는 國民的인 違和感의 積極적인 解消·緩和의 側面에서는 물론 資産增殖手段으로 惡利用하고 있는 病弊現象의 除去 그리고 土地政策基準의 一端으로서의 衡平性에 對한 具顯을 위하여서도 土地所有權에 對한 制限을

(12) 土地公概念研究委員會(1989, pp.193-5).

加함과 동시에 過多所有·占有에 對한 制約을 加하여야 함은 너무나도 當然하다고 할 수 있다.

土地所有權의 制限에 대한 주장에 대해 所有權의 尊重을 主張하는 見解와 所有權은 制限되어야 한다는 必要性을 主張하는 見解가 對立되기는 하나 土地所有權의 濫用이 社會經濟發展에 阻害와 痛的 要素로 作用하고 있다고 하면 社會經濟發展 및 政治的 安定秩序維持의 次元에서 土地所有權에 대한 公法的인 規制는 不可避하게 될 수 밖에 없다. 더욱이 이러한 論理는 土地政策基準과 理念으로서의 衡平性的 論理와 哲學的인 視角에서 調和一致되는 것이어서 여기에 더 以上の 強調를 하는 것은 蛇足에 불과하다고 할 수 있다.

土地所有權에 對한 規制의 根據가 되는 몇 가지 規定內容을 살펴보면 「憲法」第22條에 “모든 國民의 財產權이 保障되기는 하나 그 內容과 限界는 法律로 定하는 範圍內에서 限定토록 하며 그리고 財產權의 行使는 公共福利에 適合하도록 制限을 받으며 또한 法律이 定하는 바에 따라서 相當한 補償을 支給하는 條件下에 公共必要에 의하여 國民의 財產權을 收容 및 使用 또는 制限을 加할 수 있다”라고 闡明하고 있다. 그 밖에도 「憲法」第32條에는 “國民의 自由와 權利를 制限하는 法律의 規定은 國家의 安全保障 및 秩序維持 또는 公共福利을 위하여 필요한 경우에 限한다”고 規定함으로써 立法權에 의해 權利를 制限하는 法律의 制定을 正當化하고 있다.

이러한 例는 美國⁽¹³⁾의 경우에서도 土地所有權에 對한 權利制約으로서 「憲法」의 規定에 따라 課稅權의 發動을 비롯하여 土地收用權 그리고 警察權⁽¹⁴⁾ 등의 權利를 認定하고 있는 가운데 土地所有權에 對한 制限을 加하고 있으며 英國⁽¹⁵⁾의 경우 土地所有權 行使에 있어서 土地를 排他的으로 支配하고 關聯된 諸般權利를 享有·利用토록 되어 있기는 하지만 그 利用權은 無制限의 것이 아니고 公共的으로 許容된 範圍內에서 限定되어 行使토록 되어 있으며 그 밖에도 權利行使制限으로서 計劃許可制度를 導入·施行하고 있다.

프랑스⁽¹⁶⁾의 경우 絶對的 所有權이 바람직한 土地利用에 對한 制約條件으로 作用되고 있는 性格을 지니고 있어 土地利用의 促進을 目的으로 都市計劃法制 및 土地法制⁽¹⁷⁾가 整備·施行되고 있고 또한 所有權의 絶對性 克服手段으로서 公共團體가 絶對的 所有權의 行使主

(13) 朱奉圭(1988 (a), pp. 35-38).

(14) Barlowe(1978, p. 563).

(15) 朱奉圭(1988 (a), p. 37).

(16) 朱奉圭(1988 (a), p. 44).

(17) 稻本洋之助 外(1983, pp. 24-5).

體가 되어 都市整備面에서 중요한 役割을 擔當·遂行하고 있을 뿐만 아니라 土地取得制度를 導入·適用하여 強力한 規制를 加하고 있고 또한 土地先買制度⁽¹⁸⁾ 導入과 더불어 土地收容制度를 導入·施行하여 制限을 加하고 있다. 西獨의 경우 土地所有權의 概念이 絶對的 所有權⁽¹⁹⁾으로 具體化되어 있어서 土地所有權에 對한 制約이 相隣關係에 由來된 內在的 制約에 限定되어 있고 公共의 福祉 및 公共目的에 基礎한 外在的 制約마저도 극히 例外的인 것이 되어 있음에도 不拘하고 現在에는 「本 基本法」의 所有權에 관한 規定과 그의 授權下에 制定된 「民法」, 「聯邦建設法」 및 「都市建設促進法」 등의 諸法令에 의하여 絶對的 所有權의 社會化 및 相對化가 進展되어 있어서 이 結果 西獨에서 公共目的에 適合한 利用이 促進되어지고 있다.⁽²⁰⁾

한편 土地所有의 過多占有은 土地投機에 따른 不勞所得의 私的인 歸屬問題와 더불어 富와 所得의 適正配分에 對한 不合理性 問題 등 여러 가지 側面에서 問題가 提起되고 있다. 이러한 가운데 土地의 過多占有은 統制되고 規制, 干涉되어야 한다는 論理展開가 衡平性의 土地政策基準에 副應하기 위하여 꼭 이룩되어야 한다는 것이 強하게 提起되고 있다.

그러므로 土地所有의 制限은 用途別上限線의 設定下에서 施行토록 함이 妥當하다고 볼 수 있는데 農地의 경우는 이미 3町步 上限線의 設定施行에서 일단은 農地自體에 對한 過多占有問題가 크게 나타나지 못하고 있다. 그렇다면 農地以外的 모든 土地에 對하여 用途別 上限線을 設定施行할 필요가 있다 하겠다. 그럼에도 不拘하고 오늘의 土地公概念研究委員會에서의 主된 上限線設定內容이 宅地에 集約되고 있는 듯한 現實에서 土地保有의 過多占有에 對한 病弊現象의 根源의인 除去와 더불어 衡平性의 具顯을 위하여서는 적어도 工業用地에 對한 上限線設定은 물론 林野의 경우 그리고 非業務用土地, 그밖에도 宗教用地, 遊休地의 경우도 모두 吸收·包含하여 一定量 以上の 土地所有에 對하여서 物理的인 規制를 加할 필요가 있다고 하겠다. 그밖에도 所有上限線의 設定의 경우 반드시 個人과 法人 그리고 宗教人에 對한 區分前提下에 各各 適切하게 設定하여 土地過多保有心理를 적극적으로 抑制하고 동시에 衡平性이란 土地政策의 目標에 充實토록 함도 중요하다 하겠다.

5. 土地公營開發制度

우리나라와 같이 私有財產制가 인정되고 있는 社會에서는 一般的으로 土地開發은 民間部門에 의하여 이루어지며 公共部門은 다만 土地利用에 規制를 가하여 民間의 土地開發 및

(18) 土地先買權이란 個人間에 不動產의 讓渡가 있는 경우에 地方公共團體 등 先買權者의 一方的인 意思表示에 의하여 買主를 排除하고 先買權者 스스로가 買主로 되는 權利를 말한다.

(19) 稻本洋之助 外(1983, pp. 344-8).

(20) 甲斐道太郎 外(1979, pp. 115-4).

住宅建設活動을 間接的으로 統制·調整하게 된다. 그러나 國土의 可用面積이 좁고 土地의 所有權이 極度로 細分되어 있고 아울러 市場操作에 의한 投機가 盛行하고 있는 狀況下에서는 計劃的이며 效率的인 土地利用 및 不動產價格의 安定 그리고 圓滑한 宅地供給 등의 目的을 達成하기 위하여 土地公營開發制度⁽²¹⁾는 導入可能하다고 할 수 있다.

다만 土地公營開發에 따른 住宅開發計劃 施行의 경우에 國土均衡開發計劃의 경우는 물론 地方都市의 長期計劃에 對한 靑寫眞內容과 서로 連繫시킴으로써 散發的인 都市擴散과 亂開發의 愚를 犯하지 않도록 하는 것이 重要하며 公營開發에 따른 收用과 補償이란 兩面性, 特히 收用價格과 補償價格間의 調和와 適正化속에서 推進토록 함이 重要하다.

모름지기 公營開發의 類型에는 첫째, 公共機關이 大規模의 土地를 保有하고 이것을 宅地化하여 宅地를 필요로 하는 實需要者에게 賃貸한 후 實需要者가 賃貸條件대로 建築活用토록 하는 方法, 둘째는 公共機關에 의한 宅地造成後 宅地需要者에게 分讓하여 이들이 개략적으로 定해진 土地用途에 따라 자유로이 建築物 또는 構造物을 建設하여 利用토록 하는 方法, 셋째는 公共의 事業主體가 土地를 所有한 후 宅地造成 뿐만 아니라 住宅·商業施設, 工場 등의 建築物까지도 建設하여 이것을 分讓하는 方法, 넷째는 세번째 類型과 같이 일단 公共部門이 宅地를 取得하여 各種 建築物 등을 建設하지만 公共의 所有로 하고 實需要者에게만 賃貸하는 方法 등이 있다. 이러한 類型 가운데 어느 것을 採擇할 것인가는 土地政策 方向에 따라서 決定할 問題이지만 公營開發對象事業의 範圍는 무엇보다도 大單位開發事業에 의하여 뚜렷한 地價上昇이 誘發되어 開發利益이 私有化될 可能性이 큰 事業을 主對象으로 推進하여 公營開發의 實質化를 도모하며 동시에 土地政策의 衡平性具顯에 力點을 두어야 할 것이다.

6. 土地先買制度

經濟成長의 高度化에 따른 都市化 및 工業化의 擴散, 그리고 人口의 絶對的인 增加 속에서 土地需要의 增大가 더욱 加速化되어 가는 現實과 來日의 展望下에서 이러한 土地需要增大에 슬기롭게 對處하고 安定的인 土地市場을 유지하기 위하여서는 公共部門主導下에 事前에 적정량의 土地를 確保할 수 있어야 한다. 왜냐하면 公共部門에 의한 土地의 備蓄은 地價의 急騰으로 土地市場이 極히 不安定할 때 土地價格을 安定시키는 등 土地市場 調節機能을 가질 뿐만 아니라 一般的으로 土地需要가 急增할 때 大量의 土地를 적기에 分讓 또는 賃貸의 形態로 供給할 수 있기 때문이다.

現行制度로서 未來의 公共用地需要에 對備하고 土地市場의 調節的 機能을 確保키 위한 土

(21) 黃明燦(1985, pp. 479-81).

地備蓄機能을 가진 制度로서는 「國土利用管理法」 第21條의 去來許可申請土地의 買收請求制 및 同法 第21條의 12에 의한 遊休地의 買收協議와 收用 그리고 同法 第21條 14에 의한 土地去來許可制를 위한 規制區域, 去來申告制를 위한 申告區域의 土地先買制 등을 들 수 있는데 이 가운데 土地先買制가 가장 關心이 많이 集約되어 있다. 왜냐하면 土地先買制는 國公有地의 擴大를 위하여 필요한 경우 一般人的 私的 去來에 우선하여 公的 機關에서 그 土地를 우선하여 買收하는 制度로서 즉 公的 利用主體에게 그 土地의 取得에 優先權을 賦與하는 制度이기 때문이다.

그럼에도 不拘하고 現行의 「國土利用管理法」下에서는 土地先買制度의 施行認定이 土地去來許可·申告制의 規制區域과 더불어 申告地域에 限定되고 있다. 따라서 土地備蓄과 더불어 土地過多占有에 對한 制約을 加할 수 있는 手段으로서의 土地先買制度가 活性化되어야 한다. 그러므로 土地先買制를 活性化하기 위하여 土地先買制의 對象地域을 規制區域이나 申告區域에만 限定시키지 말고 公共事業施行以前의 全國土에 걸쳐서 擴大·適用토록 함도 중요하다 하겠다.

그밖에도 公共投資事業地域의 隣接地域은 事業對象地域과는 달리 土地收用에서 除外되므로 막대한 開發利益의 私有化를 招來하고 있어서 衡平性에 違背되는 現象이 빚어지고 있다. 따라서 開發利益分만은 全面 還收하여 土地政策基準으로서의 衡平性에 充實토록 하여야 할 것이다.

7. 土地去來申告 및 許可制度

土地政策의 基準으로서의 衡平性에 充實하고 동시에 地價安定의 積極적인 도모의 次元에서 合理的인 課稅政策의 講究施行과 더불어 政府의 行政的 規制에 의한 土地去來申告 및 許可制度和 같은 對策이 또한 緊要하다.⁽²²⁾ 다행히 우리나라는 土地의 投機的인 去來의 盛行이 우려되는 對象地域과 地價의 急激한 上昇이 豫想되는 地域에 對하여서는 國土利用計劃審議會의 審議를 거쳐 5年內의 期間을 定하여 去來契約申告地域으로 指定할 수 있도록 되어 있고 土地去來申告 및 許可制度를 導入·施行하고 있음은 周知의 사실이다.

물론 土地去來의 許可 및 申告制 施行은 傳統的인 自由土地市場制度를 根本적으로 制限하는 것이며 土地去來의 實質的인 公營制라는 점에서 是非가 있기는 하나 土地去來申告制 및 許可制度의 導入施行이 土地投機抑制에 直接的으로나 間接적으로 制約條件으로 作用하고 있고 동시에 그것이 土地投機特殊地域에 對한 鎮靜劑가 되고 있다고 하면 土地投機抑制對策의 一環으로 檢討·考慮하여 볼 수 있는 政策課題라 할 수 있다. 왜냐하면 土地去來

(22) 黃明燦(1985, pp. 469-78).

의 許可 및 申告制度의 導入・施行은 곧 地價安定과 土地投機抑制를 期하여 土地政策基準의 衡平性을 도모케 한다는 점에서 實質的인 意義를 찾아볼 수 있기 때문이다.

8. 地價告示制度

地價는 元來 그의 形成要因이 복잡할 뿐만 아니라 社會經濟的 要因이나 開發政策의 要因 그리고 個別的인 市場狀況에 의해 항상 變化하는 動態的 性格을 갖고 있기 때문에 일정 時點에서의 價格水準을 定한다는 것은 그렇게 쉽지는 않다고 할 수 있다. 따라서 公共이 調査・告示하는 公的 地價는 자칫 市場에서 형성되는 모든 土地의 價格을 일정 時點과 일정 地點의 價格으로 고정해 놓는 結果가 된다고 하는 오해를 불러 일으킬 可能性을 排除할 수 없다.

그러나 적어도 公的 地價란 市場原理나 土地價格의 個別性を 무시하고 個別土地의 價格水準을 定해 놓는 것이 아니라 公共이 그 行政必要에 의해 地價資料를 필요로 하는 公共收用補償이나 土地關聯稅 算定의 行政業務에 관한 遂行을 위해 調査・告示하는 이른바 公的인 用途로 사용되는 公的 地價의 基準을 定해 두는 것이 좋다. 이러한 側面에서 公的 地價의 妥當성이 인정될 수 있으며 公的 地價 一元化의 必要性이 提起케 된다.

물론 公的 地價에 對한 見解 및 立場에는 그에 關한 單一論과 多元論이 있으나 대체로 公的 地價 單一論을 주장하는 見解는 「國土利用管理法」에 규정되어 있는 基準地價만이 公的 地價이고 그 밖의 課稅時價標準額이나 基準時價 및 土地時價 등은 課稅算定資料이거나 또는 私的 地價에 불과한 것으로 公的 地價로 인정할 수 없다는 主張을 주로 펴고 있다. 한편 公的 地價 多元論을 主張하는 見解 및 立場은 地價調査 및 評價를 규정하고 있는 4個 公法上의 基準地價를 비롯하여 課稅時價標準額, 基準時價 및 土地時價 등이 모두 公的 地價로 인정되어야 한다는 측면에서 논의・취급되고 있다.

어떻든 地價告示制度의 중요성은 土地라는 資源이 一般財貨와는 다른 特性을 지니고 있어 그의 價格이 一般市場經濟原理에 따라 需要 및 供給에 의하여 決定되지 않고 價格形成 要因이 복잡하다는 데에 基因하고 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 地價告示制度의 의의는 地價評價의 최대 수요기관인 정부가 客觀的인 地價算定の 어려움을 인식하고 그 스스로 地價를 決定하는 方法과 節次를 定하고 이것을 國民에게 널리 周知시키고자 하는 데에서 찾아볼 수 있으며 두번째로는 地價公示의 필요성은 과거의 多元化地價體系가 合理的이고 客觀的인 地價情報現況을 提供하지 못하고 있어서 그것을 是正・補完코자 하는 데에서 찾아볼 수 있다. 예를 들면 課稅時價標準額에서 全課稅對象筆地의 경우에 그 價格이 土地等級에 의하여 公示되고 있기는 하나 그 價格이 現實의 것과 乖離되어 있고 地域間 및 地目間

의 不均衡現象이 累積되어 다른 地價算定方法의 기준 등의 多目的인 制度로 活用될 수가 없으며 基準地價의 경우 全筆地價格이 아닌 標準地의 價格을 公示하고 있는 形便에 있고 全國의 一部分씩을 部分的으로 몇 年씩의 周期를 두고 公示한 關係로 全國적으로 均衡있는 地價分布를 나타내지 못하고 標準地價와 其他 個別土地의 地價形成에 이것들을 公示地價로서 多目的으로 活用시키기에는 未洽하다는 側面에서 公示地價制度를 새로이 導入·施行하여야 한다는 當爲性을 提起케 하고 있다.

多幸히 最近 地價多元制度를 止揚하고 地價一元化制度를 導入·施行코자 함을 決定한 바 있어 地價公示 一元化에 따른 制度施行이 可能하게 되었기 때문에 全國에서 代表性이 있는 標準地를 우선 選定하고 이들의 價格을 調査·評價한 後 關係機關과 評價專門家로 구성된 土地評價委員會의 審議調整을 거쳐 地價를 公示하는 機能을 活性化해야 할 것이다. 또한 정부가 모든 土地의 價格을 公示할 수 없기 때문에 公示하는 標準地의 地價와 其他 다른 土地와의 地價形成要因을 비교하여 비교적 쉽게 關係機關이 地價를 決定할 수 있도록 地價決定模型을 開發·提示토록 하여야 할 것이다.

V. 綜 合

1. 結 論

土地政策의 論理基礎는 能率性和 衡平性의 二元化속에서 查되 兩者의 目的과 方向을 調和的인 側面에서 追求토록 함이 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는

i) 土地政策의 能率性接近基礎로서는 土地利用計劃의 效率의이며 合理的인 樹立施行을 비롯하여 土地利用에 對한 確固한 理念定立 및 土地所有權에 우선한 土地利用權의 定着이 緊要할 뿐만 아니라 土地利用에 對한 公共利益性이 土地政策의 能率性具顯을 위한 指標 및 手段으로 設定·摸索토록 함이 중요하다.

ii) 土地政策의 衡平性接近基礎로서는 土地綜合稅의 적극적이고 能動的인 摸索·講究와 더불어 土地讓渡所得稅를 비롯하여 土地開發利益還收制度의 적극적인 導入施行摸索 그리고 土地所有權에 對한 制限制度, 土地公營開發制度 및 土地先買制度和 더불어 土地去來申告許可制度, 地價告示制度를 強力히 摸索·施行토록 함이 중요하다 할 수 있다.

2. 政策的 含義

i) 土地政策基礎로서의 能率性具顯을 위한 政策指標 및 手段으로서 公共利益性 및 效率

성에 立脚한 土地利用政策은 土地所有權優先을 止揚한 土地利用權優先의 價値觀定立下에 強力히 摸索・施行토록 함이 重要하다 하겠다.

ii) 土地政策基礎로서의 衡平性具顯을 위한 政策指標 및 手段으로서 公平性 및 均等성에 立脚한 土地開發利益還收政策은 土地綜合稅의 早速施行과 더불어 開發利益還收到 對한 全面的인 回收를 積極적으로 導入하는 가운데 推進토록 함이 重要하다고 하겠다.

iii) 土地政策基礎로서의 衡平性具顯을 위한 政策指標 및 手段으로서 均等保有성에 立脚한 土地所有制限政策은 用途別 土地所有上限制의 導入・施行과 더불어 土地公營開發을 積極적으로 導入推進토록 함이 重要하다 하겠다.

參 考 文 獻

金容漢, 『物權法論』, 博英社, 1980.

朱奉圭, 『土地經濟學』, 서울大學校出版部, 1980.

_____, 「各國 土地所有權制度에 關한 比較研究」, 『青谷 文炳鏞博士 華甲紀念論文集』, 1988 (a).

_____, 「地價安定과 土地開發利益還收到 關한 研究」, 『農業經濟研究』, 第28輯, 1988(b).

土地公概念研究委員會, 「土地公概念研究委員會 中間研究結果」, 1989.

黃明燦 編, 『土地政策論』, 경영문화원, 1985.

日本國民生活審議會 編, 『將來の國民生活像』, 1966.

甲斐道太郎, 稻本洋之助, 幾能通原, 田山光年明, 『所有權思想の歴史』, 有斐閣, 1979.

稻本洋之助, 幾能通原, 田山光年明, 原田純孝 編著, 『ヨーロッパの土地法制』, 東京大學出版會, 1983.

Barlowe, R., *Land Resource Economics*(3rd ed.), Prentice-Hall Inc., 1978.