

高地價構造의 解決을 위한 供給側面의 制度改善方案에 대한 一考察

노 회 식*

I. 高地價 發生原因分析

1. 高地價 發生背景
2. 韓·日比較

II. 高地價構造와 企業競爭力

1. 地價上昇과 經濟
2. 企業競爭力

III. 高地價에 대한 解決方案 考察

1. 制度改編의 必要性
2. 制度改編方向에 대한 提言
3. 推進對策

IV. 結 論

I. 高地價 發生原因 分析

1. 高地價 發生背景

토지는 국가의 자원이고 자연의 원시물이다. 역사적으로 우리나라는 농경민족으로 지주제도에 의한 전통사회가 계승되어 오면서 땅은 부와 권력의 상징이었다. 근래에 와서도 70~80년대를 겪으면서 산업화 및 도시근대화 과정에서 지가의 폭등으로 갑부(줄부)를 땅이 만들어 주는 것을 우리는 익히 보면서 살았다. 이러한 결과는 사회, 경제 전반에 악영향을 미쳤고 그 영향이 지금까지도 계속 이어진다는 사실은, 지가상승의 문제가 경제·사회에 미치는 심각성을 지적하는 것이며, 그 주된 원인이 정부의 토지정책과 제도, 관리 미흡에서 작용했다고 보는 견해가 크다. 지가양등은 산업사회발전과 도시화를 겪으

* 본 학회 정회원, 삼성생명보험(주) 개발사업본부장

면서 어느 국가에서도 있을 수 있는 현상이나, 우리나라 같이 국토면적이 협소하고 그나마 대지화율이 전체국토의 2.5%인 점을 볼 때 수요와 공급과정에서 지가상승현상은 더욱 심화되었다고 할 수 있다.

〈표 1〉 韓·日 토지이용 실태

(단위 : %)

	산 림	농 지	택 지	공 장	도 로	기 타
한국('95)	66.0	21.2	2.1	0.4	2.0	8.3
일본('91)	66.8	14.0	2.6	0.4	4.3	11.9

▶ 자료 : 한국통계연감 1996, 일본土地白書(平成5年)

〈표 2〉 우리나라의 국토면적과 소유구조(1987)

(단위 : 억평)

전체면적	기업소유	개인소유	기 타
300	14 (4.7%)	222 (74%)	64 (21.3%)

▶ 자료 : 경제통계연보, 한국은행, 1990

토지공개념 연구위원회 연구보고서, 토지공개념연구위원회, 1989.5

2. 韓·日比較

일본은 인당국민소득이 3만\$이 넘으며 SOC는 물론 아시아 최고수준의 인터넷서버 보유 등 정보인프라를 갖고 있지만 국민의 주거환경측면은 소득수준에 비해 턱없이 작은 규모의 주택에 살고 있어 열악한 실정이다. 반면 우리나라는 이제 1만\$ 정도의 소득수준에, 일본에 비하면 상대적으로 빈약한 SOC와 정보인프라를 갖고 있는 여건에도 불구하고 일본보다 큰규모의 주택에서 살고 있어 개인의 주거환경측면에서 비교적 여유로운 생활을 하고 있다고 볼 수 있다.

우리나라와 일본을 비교해 볼 때 국토면적은 일본이 우리나라의 약 3.8배, 인구는 2.9배로 우리나라는 일본보다 인구밀도가 높으며, 전형적인 고지가구조를 갖고 있다. 통상 일국의 지가수준은 지가총액을 국내총생산으로 나눈 수치로 비교해 볼 수 있는데, 이러한 계산방식에 따라 우리나라의 지가수준을 산정해 볼 때 일본보다도 높고, 미국보다는 2.5배나 높은 수준을 보이고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 한·일·미 GDP대비 지가총액 비교

	한 국	일 본	미 국	비 고
지가총액(A)	1,638兆원	1,823兆엔	8,777(10억 \$)	
명목 GDP(B)	390.0	479.0	5,250.8	
A/B	4.2	3.81	1.67	

주 : 지가총액과 명목GDP는 한국 1996, 일본 1994, 미국 1989년.

▶ 자료 : 한국 한국경제신문, 1997.8.27일자; 일본 토지백서, 국토청, 1996

미국 Managing the future real estate in the 1990s, Arther Andersen & Co. 1991.8

과거 우리나라는 고도경제성장과정에서 축적된 민간부문의 여유자금이 토지시장으로 유입됨에 따라 극도의 부동산투기현상을 초래했으며, 이에따른 지가상승 및 막대한 불로소득은 필연적이었다. 이러한 지가상승으로 인한 불로소득을 제도적으로 흡수하여 인프라충등의 재원으로 활용하였을 경우 고지가의 문제에 대한 원천적인 해결수단이 될수도 있었다는 점을 생각해볼때 제도적인 흡수장치가 미흡했던 점은 정부의 토지관리능력의 부재내지는 한계성을 보인것으로 평가될 수 있다. 사실 고도성장기에 정부는 토지투기문제에 대한 원천적인 처방보다는 거래감시 방법등의 임시방편적인 정책이나 제도에 주안점을 두어온 것도 사실이다.

〈표 4〉 80년대 토지정책 제도추이

주요 대책	실시시기	주요 시행 내용
부동산투기 억제대책	83. 2.16	<ul style="list-style-type: none"> • 미등기 전매행위 억제 • 토지용도 변경→공공기관매수 개발후분양
토지·주택개발 종합대책	83. 4.18	<ul style="list-style-type: none"> • 토지종합재산세 검토 • 기업 비업무용 토지취득 억제
토지거래신고제	84.12.30	<ul style="list-style-type: none"> • 충남북 등 29개 지역 - 85. 3.26 확대(서울경기 일부) - 86. 3 확대(경기,충북,충남 상당지역)
토지거래허가제	85. 5	<ul style="list-style-type: none"> • 대덕연구단지 개발지역 - 88. 7.25 투기지역 추가지정(대구인근)
투기억제조치	87. 2.25	<ul style="list-style-type: none"> • 투기에상지역 거래감시 • 거래신고제 개선
토지과다보유세	88. 1. 1	<ul style="list-style-type: none"> • 공한지·비업무용토지 과다보유세 부과

주요 대책	실시시기	주요 시행 내용
투기억제조치	88. 8.10	<ul style="list-style-type: none"> • 특정지역의 확대, 토지거래허가제 확대 • 관인계약서 사용, 양도세 면제기간 강화 • 택지소유상한제, 개발이익환수제 종합토지세조기도입 • 지가체계 일원화
지가공시법	89. 4. 1	<ul style="list-style-type: none"> • 공시지가 산정기준 마련 : 땅값체계일원화 • 토지감정평가 면허일원화
토지공개념	89.12. 9	<ul style="list-style-type: none"> • 택지소유상한에 관한 법률 • 개발이익환수에 관한 법률 • 토지초과이득세 법안

▶ 자료 : 광복이후 50년간의 경제일지, 통계청, 1995.5

지금 불로소득에 대한 문제를 논의하고자 하는 것은 아니지만 우리나라의 토지제도가 기업(법인)에게 보다는 오히려 개인에게 유리하게 운용되었다는 점을 간과할 수 없다. 아래 (표5)과 (표6)를 보면 불로소득의 각 경제주체별 점유율을 볼때 우리나라는 개인이 90% 이상을 차지하였지만 일본은 개인이 67%, 기업이 28%에 달한 점은 결과적으로 이를 뒷받침 한다고 볼수 있다

우리나라는 뒤늦게 지상상승으로 인한 불로소득에 대한 흡수를 위한 수단으로 토지공개념 도입에 이어 종합토지세, 개발부담금제도등 제도적 장치를 마련하여 시행해 오고 있으며, 일본도 뒤이어 지가안정을 위해 90년대초 단기양도차익에 대한 고율의 양도세 적용, 보유세인 지가세등의 도입하는 등 제도적인 장치를 마련하였다. 그러나 이러한 제도는 일본의 경우 이미 거품이 붕괴되고 있는 과정에서 때늦은 도입으로 인해 오히려 거품의 붕괴를 촉진한 요인으로 작용했으며, 최근 경영자 단체등에서는 경기활성화를 위한 조치의 일환으로 지가세 폐지를 건의하고 있는 상황이다.

이렇듯 토지제도에 대한 문제는 미봉책으로 토지투기를 진정시키는 것보다는 근본적으로 전면적인 발상의 전환을 통한 정책이나 제도가 검토되어야 한다.

<표 5> 한국 '85~'87 지가상승을 통한 불로소득에 대한 개인 비중

(단위: 억원,%)

	'85 년		'86 년		'87 년	
전체 불로소득	10,923	100	12,342	100	34,802	100
개 인	9,842	90	11,221	91	31,335	90
(상위 5%)	(6,417)		(7,186)		(20,431)	

▶ 자료 : 토지공개념 연구위원회, 연구보고서, 1989.5

〈표 6〉 일본 '85~'87년 지가상승을 통한 불로소득에 대한 경제주체별 점유율

	개 인	기 업	정 부	기 타	
비 율	67.4 %	28.2	3.0	1.4	기타는 비영리단체

▶ 자료 : 일본은행, 조사월보, 1990.4

〈표 7〉 1990년대 이후 한·일 부동산정책비교

	한 국	일 본	비 고
정책 · 제도	'90 토지초과이득세 택지소유상한제 개발부담금제도 종합토지세 과표현실화	'91 단기보유양도 증가 '92 지가세(보유세) 신설	

▶ 자료 : 토지하락과 국민경제, 삼성경제연구소, 1997.4

II. 高地價構造와 企業競爭力

1. 地價上昇과 經濟

일반적으로 지가상승은 임대료상승 및 개인서비스료 상승을 불러오고 결국 물가상승을 유발하여 국민생활의 불안정을 초래하게 된다. 또한 주택가격 상승이 소득상승보다 월등히 높게 되어 내집마련의 꿈의 상실과 더불어 바로 근로의욕의 저하에 따른 기업생산성 하락에도 영향을 미치게 된다. 토지가격이 많이 올라있는 것은 집 없는 국민에게는 독버섯이며, 국가적 측면에서도 공공사업과 국가인프라를 구축하는데 필요한 예산을 막대한 토지보상비로 지출할 수 밖에 없는 실정이다.

도시측면에서도 경제성장에 따라 업무 및 상업용 토지의 수요가 늘어나겠지만 고지가는 기존 시가지의 고층고밀화 재건축을 조장하여 결과적으로 도시과밀화를 초래하게 될 것이며 이러한 과밀화 현상은 기반시설 부족 등 도시기능 저하 및 주거환경 악화로 이어져 도시쾌적성을 약화시키게 된다. 또한 고지가는 시가지의 무질서한 외연적 확산을 조장하게 되어 사회적비용의 증가를 초래하게 될 것이다. 즉 주거지의 원격화로 인해 사회 기반시설의 추가확충이 필요한 것은 물론이고 통근비용의 증가 등 사회적 비용이 늘어나

게 되어 바람직하지 못하다.

2. 企業競爭力

기업의 입장에서 불패 고지가와 높은 물류비용등의 생산요소비용이 경쟁상대국에 비해 높으면 기업경쟁력은 위축될 수 밖에 없다. 토지보상가의 상승은 사회간접자본시설의 확충을 곤란하게 만들 뿐만 아니라, 기업의 토지확보에 따른 비용증가는 상품원가를 상승시켜 수출경쟁력을 약화시키게 될 것이다

국가별로 공장용지 공급가격을 비교해 보면 우리나라의 지가가 어느정도 수준인지 짐작해 볼 수 있다. 그동안의 SOC확충노력의 미흡으로 우리나라의 물류비용은 선진국보다 현저히 높은 수준이다. 하지만 이러한 기업경쟁력과 관련한 문제는 위에서 언급한 고지가 이외에도 공장설립을 위한 토지확보에 많은 시간과 노력이 든다는 점과, 인·허가 과정에서 많은 제약, 이로인한 사업시기 지연 및 비용의 증가문제등으로 이어지게 되며 결국은 생산원가 측면, 경쟁력, 시간경쟁력 측면에서 어느것 하나 내세울 것이 없어진다.

〈표 8〉 공단용지가격

	한 국 (남동공단)	일 본 (선 대)	필리핀 (라구나)	미 국 (웨스트포트)
천원/㎡	168	130.8	37.21	96.2

▶ 자료 : 김상열, 무역수지현황과 대응방안, 국가경영연구원, 1997.3

〈표 9〉 물류비용 비교

	한 국	미 국	일 본
물류비/매출액	16.9 %	7.0 %	11.3 %

자료: 김상열, 무역수지현황과 대응방안, 국가경영연구원, 1997.3

Ⅲ. 高地價에 대한 解決方案 考案

1. 制度改編의 必要性

고지가현상이 물가상승, 기업경쟁력약화, 생활환경악화, 도시구조의 왜곡 등 국가경쟁력 및 국민생활의 불안정을 초래한 만큼 이의 해결을 위한 방편으로 토지제도측면에서 개편방안을 생각해 보고자 한다.

가. 수급 불균형의 조정

공급을 통한 조정방법으로 공장 및 주택지 등 토지수요의 급증에 대응한 원활한 공급 문제가 대두되는데 국가공단은 기업에게 부적절한 입지로서 각 기업은 자유입지를 선호하지만, 토지확보과정에 지가가 크게 상승되고, 원활한 토지확보가 곤란하다는 점이 있다. 우리나라는 대체적으로 산지 및 농지는 이용제한만 있을 뿐 이용계획이 없기 때문에 비계획적인 자유입지는 기반시설부족 등 사회적 비용증대를 초래하게 되므로 이를 개선할 수 있는 합리적이고 실제적인 공급대책과 조정방안이 이루어져야 할 것이다.

나. 산업용토지 확보의 어려움

법인의 산업용지 확보과정에서 정당한 업무용토지의 토지거래허가도 현행제도는 용도 변경후에 가능하므로 편법적인 수단을 사용하게 되며 또한 그 과정에서 과도한 기회비용 부담 및 절차상의 불합리성이 뒤따르게 되어 있다. 외에도 합리적인 기업활동을 저해하는 비업무용토지 관리기준과 투기억제 위주의 임기응변적 토지세계의 운용으로 합리적인 기업활동에 필요한 토지확보가 사실상 곤란한 것이 현실이다.

다. 개발이익의 귀속에 대한 문제

첫째 개발이익의 개인귀속 인정에 대한 문제를 생각해볼 수 있는데 현행제도로는 기업의 토지확보 과정에서 지가가 상승하여 토지소유자에 기업의 개발이익의 몫까지 귀속되는 결과가 이루어지고 있어 토지에 대한 사행심이 끊이지 않고 지가에 악영향을 끼칠 뿐만 아니라, 공공기반시설의 확충 및 기업의 생산활동을 저해하고 있는 점이다.

두번째는 사후관리적 개발이익환수의 불합리성을 들 수 있다. 개발부담금은 조세적 성격으로서 결과적으로는 그비용이 최종이용자에게 전가되므로 개발사업 및 토지의 사용 용도 변경에 따른 개발이익환수는 사후관리에 의한 법인의 자산처분에 의한 법인세, 부가세 등으로 흡수하는 것이 바람직한 방안이다.

2. 制度改編 方向에 대한 提言

가. 종합적 토지수급계획

토지수급에 대한 권한을 지자체로 기능을 부여하여 지자체가 주도적으로 토지공급계획 수립 및 사회기반시설을 확충하여 계획적으로 민간기업에게 토지를 공급하는 것이 바람

직할 것으로 생각된다.

즉 개발잠재력과 기업수요와의 조정을 통한 토지수급체계에 대한 계획을 수립하고 중앙정부와의 조정을 통해 토지수급정책과의 정합성등을 종합적으로 판단하여 장기적으로 토지수요를 관리하는 방식을 의미한다. 그리하여 기업과 지자체는 소요토지에 대하여 주문생산에 의해 공급함으로써 필요한 시기에 필요한 토지를 공급할 수 있는 시스템을 구축하면 전술한 토지공급의 부작용이 발생되지 않으며 기업의 토지공급문제도 쉽게 해결할 수 있다.

나. 개발이익의 흡수 및 관리체계

기존의 세제 및 이용규제에 의한 개발에 따른 부가가치와 개발이익의 환수도 이 제도를 통하여 지자체가 흡수하므로써 개선이 가능하다. 지금까지 기업이나 개인에 귀속되는 개발이익을 지자체의 귀속으로 하여 토지에 대한 투기적 요소를 제거하되, 흡수된 개발이익은 사업의 인프라와 관련된 인근 SOC사업으로만 사용하는 관리체계를 수립, 운용되어야 한다는 것이 중요하다.

3. 推進對策

위에서 언급한 현행제도상의 문제점과 제도개선 방향에 대한 구체적인 시행을 위해서는 다음과 같은 것들을 고려해야 할 것으로 생각된다.

가. 토지수급 시스템의 구축

지자체에서 안정적이고 장기적인 토지수급종합계획을 수립하는데는 다소 그 기간이 필요할 것이다. 중앙정부와의 충분한 사전조정을 통해 국토계획과 부합되게 하여야 하기 때문이다. 토지수급에 대한 시스템은 지자체와 기업간의 조정창구(예를 들면 지역상공회의소)를 두어, 기업이 사업용으로 사용하기 위한 토지에 대한 우선순위와 규모적 합성등을 검토하고 조정된 후에 사용토지의 물량을 확정하고 조성사업에 착수하게 하는 것이다.

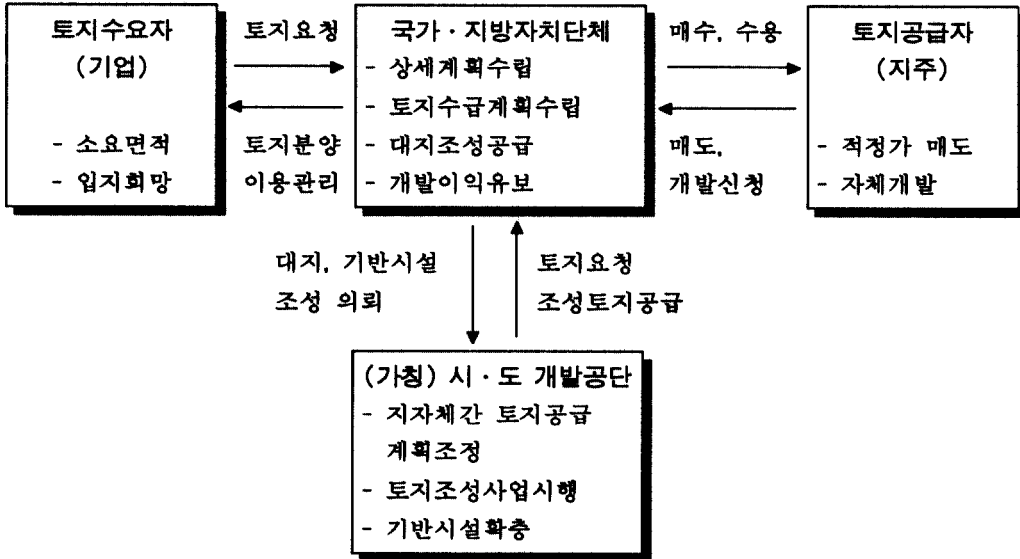
따라서 지자체는 개발사업에 대한 시행계획을 공고하고 해당 토지의 확보에 있어서는 지자체가 현실적인 토지보상가를 산정하여 토지수용을 하되, 대지조성후의 개발이익은 지자체에 귀속시킨다. 하지만 수용상에 문제가 있을 수 있으므로 현재처럼 토지보상가가 낮아 사업이 지연되는 것을 사전에 막기 위한 장치도 마련해야 한다. 이를 테면 시세 또는 시세보다 10% 더 주는 방식으로 한다면 순조로울 것이라 생각된다. 한편 지자체에 귀속된 개발이익은 공공시설의 확보를 위한 재원으로 투자계획을 수립, 동시에 시행하게 되면 부작용은 점진적으로 해소돼 나갈 것이다. 개발사업 시행에도 되도록 민간기업의 참여를 제도화하여 활용하게 되면, 사업추진에 따른 일련의 시스템 구축이 가능하리라

판단된다.

나. 토지이용관리체계

토지개발권은 지자체에 귀속시키되, 토지보상비와 건설비의 조달문제로 민간자본의 유치가 불가피한 경우는 대지조성전 공급토지가의 선납으로 간주하는 방식을 선택하는 방법과, 토지의 개발공사비를 지자체가 토지공급시기에 맞추어 공사비 일부를 후불하는 방식을 선택하여 공사를 발주할 수도 있다. 한편, 토지공급자가 사업시행전부터 소유한 토지를 지주조합을 결성하여 자체개발을 위하여 신청할 경우에 한하여는 적절한 인센티브를 부여하는 것도 고려되어야 한다. 그리고 공급된 토지가 일정기간내에 기업의 고유업무에 사용되지 않을 경우의 관리를 위하여 해당토지의 매각처분 및 이행강제금을 부과하는 등 사후관리를 강화하는 관련법 정비도 필요할 것이다.

<그림 1> 토지공급 및 이용관리 체계도



IV. 結 論

우리나라 국민은 토지의 주인이 국가와 국민이라는 인식이 부족하다. 토지는 국가의

존립타전이며 국민의 생활기반이다. 따라서 토지는 공공에 유익하게 이용되어야 하며 경제의 최우선으로 제공되고, 활용되어야 한다. 토지의 개발권은 개인의 것이 아니고 국가나 공공(지자체)의 것이며 개인은 재산적 지위를 갖는 것으로, 다만 개발된 토지를 공급받아 기업이나 개인이 주거나, 생산용지 등으로 활용할 수 있는 권리가 있다 할 것이다.

우리나라는 다른나라에 비해 고지가 구조를 갖고 있으며, 또한 공급기능 자체도 구축되어 있지 않아, 비효율적인 개발행위과정을 거치게 되어 있다. 따라서 기업은 생산에 수반되는 토지의 원가상승, 사업시기의 지연 등으로 애로를 겪고 있으며, 원하지 않는 토지 투기의 원인까지 제공하고 비난의 대상까지 되어 어려운 환경에 직면하고 있다. 지금은 토지실명제까지 도입되어 사실상 기업이 원하는 토지의 확보가 어렵게 되어 있으며 투자에 대한 의욕이 저하되어 있는 상태이다. 이러한 악순환을 막기 위하여는 우리나라 고지의 행정추세를 묶어두는 장치가 필요하다. 그리고 현 시점에서 기업의 생산촉진과 경쟁력개고는 토지제도를 혁명적으로 개편하여 바로잡지 않고는 불가능 하다고 판단된다.

앞으로 토지의 개발주체는 앞에서 논한대로 지자체가 중심으로 해야하고, 그 이용과 개발사업에 참여하는 기업은 토지에 대한 개발이익은 수혜하지 않으며 다만 필요한 토지를 적기에 공급받아 본연의 생산활동에 주력하게 하여야 한다. 개발이익을 얻어낸 지자체는 지역개발사업과 SOC를 구축하여, 기업의 물류비를 줄여 간접적으로 생산cost를 지원하여 경쟁력을 키워나가도록 해야하며 개인은 소유한 미성숙지의 토지를 지자체가 사업을 수행할 수 있도록 토지보상에 순응하고, 지자체는 토지소유자의 보상비를 현실에 맞도록 시가를 감정하여 정상보상함으로써 민원을 해소하고, 사업이 원활히 추진될 수 있도록 하여야 한다.

마지막으로 이러한 토지공급제도의 개편이 우리나라의 발전과 기업경쟁력을 바로세우고, 고지가 행진을 제어하는데 큰 역할을 할 것이라 기대하며 그 효과에 대해서는 믿어 의심치 않는다. 다만, 시행에 따른 세부적인 제도 검토와 연구는 필요하며 이를 앞당기는 일이 중요하다는 것을 강조한다.

< 참고문헌 >

[논문기사등]

1. 김상열, "무역수지 현황과 대응방안", 국가경영연구원 발표자료, 1997.3
2. 김재영, "증장기 건설경비동향", 주택금융
3. 문순민, "한국의 땅값은 어떻게 될까", THE WEEKLY ECONOMIST, 1997.7.1
4. 손경환, "토지시장동행 및 전망", 건설경제 96가을호, 96.12
5. 손재영, "지가와 거시경제변수간의 인과관계에 관한 실증분석", 국토개발연구원 연구 논문집 93-02, 1993.12
6. 이정식의, "규제완화등을 통한 토지공급의 원활화", 국토개발연구원, 1997.8.21
7. 토지공개념연구위원회, 연구보고서, 1989.5
8. "토지가격하락과 국민경제", 삼성경제연구소, 1997.4.
9. "96년도 시도별 개별공시지가 합산액", 한국경제신문, 1997.8.27
10. "Managing the future real estate in the 1990s", Arther Andersen & Co. 1991.8

[단행본]

1. 국토이용에 관한 연차보고서, 건설교통부, 1995
 2. 광복이후 50년간의 경제일지, 통계청, 1995.5
 3. 한국통계연감 각호, 통계청, 1996
 4. 경제통계연보(1997), 한국은행, 1997
 5. 調査月報, 日本銀行, 1990.4
 6. 日本國勢圖會(1996/97年版), 國勢社, 1996
 7. 土地白書(平成5/8年版), 國土廳, 1996
 8. 日本の統計, 總務廳統計局, 1997
 9. 不動産業に關する統計集(第2集), 建設省建設統計局不動産業課, 1990.4
 10. 國際比較統計, 日本銀行國際局, 1996
- Statistical Abstract of the United States 1995, Bureau of the Census, 1995.9