

韓國의 土地市場과 土地價格에 관한 政治經濟學的 考察(1963-1996)

정 회남 *

이 태교 **

<p>I. 여는 글</p> <p>II. 資本主義와 土地市場</p> <p style="padding-left: 20px;">1. 土地市場을 바라보는 시각</p> <p style="padding-left: 20px;">2. 資本主義的 土地市場의 特性</p> <p>III. 都市化와 土地市場</p> <p style="padding-left: 20px;">1. 都市化와 土地用途 變化</p> <p style="padding-left: 20px;">2. 都市化와 地價構造 變化</p> <p>IV. 私有化와 土地市場</p>	<p style="padding-left: 20px;">1. 土地의 私有化</p> <p style="padding-left: 20px;">2. 所有權 轉讓</p> <p style="padding-left: 20px;">3. 資本利得 私有化</p> <p>V. 土地의 商品化</p> <p style="padding-left: 20px;">1. 빈번한 土地 去來</p> <p style="padding-left: 20px;">2. 信用擔保와 土地</p> <p>VI. 맺는 글</p>
--	--

I. 여는 글

그 동안 우리 사회는 많은 토지문제를 겪어왔다. 그런데 고지가, 토지투기, 계획 없는 난개발 등 모든 토지문제는 결국 토지시장으로 귀결된다. 그러나 토지시장에 대한 연구는 그 동안 상대적으로 적었다. 다양한 이유가 있을 수 있다. 먼저 토지시장이 아주 다양하고 복잡하며 끊임없이 변하기 때문이다. 또한 토지시장은 단일 시장이 아니라 여러 시장이 중첩적으로 겹쳐있기 때문이다. 아울러 토지에 대한 조사는 소유권 또는 자산에

* 본학회 정회원, 국토개발연구원 연구위원, 현재 대통령비서실 경제구조조정기획단 근무

** 본학회 정회원, 한성대학교 부동산학과 교수

대한 조사여서 이들 자료를 수집하기가 쉽지 않기 때문이다.

토지시장의 다양한 활동을 종합적으로 파악하기 위해서는 장시간의 축적된 연구가 필요하다. 이 논문은 이를 위한 기초조사적 성격을 갖는다. 즉, 토지시장의 성격, 토지시장을 움직이는 요소, 한국 토지시장의 특성 등에 대한 문제의식에서 시작하였다. 따라서 이 논문의 일차적인 목적은 IMF 체제이전, 이른 바 “개발연대”의 우리 토지시장의 구조적 특성을 분석하는 데 있다.

이 논문은 서론을 포함해서 모두 여섯 장으로 구성되었다. 제2장에서는 이 논문에서 사용하는 개념정의를 명확히 하기 위해 자본주의적 토지시장의 특성을 기술하였다. 제3장부터 제5장까지가 이 논문의 본문이다. 제3장에서는 도시화와 토지이용 변화, 이에 따른 지가구조 변화를 분석하였다. 제4장은 사유자산으로서의 토지시장의 특성을 논하였다. 제5장은 토지가 상품으로 거래되는 토지시장 구조를 분석하였다. 제6장은 이 논문의 결론으로 발전사항을 요약하고 향후의 연구방향을 논의하였다.

II. 資本主義와 土地市場

1. 土地市場을 바라보는 시각

토지시장을 바라보는 시각은 크게 두 가지, 즉 신고전학파의 실증주의적 시각과 정치경제학적 시각으로 나눌 수 있다.

신고전학파 경제학자들은 무엇보다도 시장의 자원배분 기능을 강조한다(Alonso 1964, Mills 1972, Wingo 1961). 지가와 임대료는 유사한 지역 또는 위치의 상대적 희소성을 나타내는 가치 중립적인 지표로 다루어진다. 개별 지가와 임대료는 토지를 사거나 팔고 싶다는 의사, 즉 당해 토지용도에 대한 소비자의 선호도를 반영한 결과로 나타난다. 이때 각 개인과 기업은 사용할 수 있는 예산안에서 효용과 이윤을 극대화할 수 있는 최적의 토지를 모색한다. 여기에서 토지자원의 효율적 배분이 달성된다.

신고전학파들은 토지의 다양한 특성, 예컨대 위치의 고정성, 규모의 부증성, 가치의 불멸성 등에도 불구하고 토지시장이 완전한 조화를 이룰 수 있고 경쟁자 사이에서 토지배분의 효율성이 달성될 수 있다고 믿는다. 따라서 가능한 한 시장기체에 의존해야 한다고 주장한다. 공공개입은 시장이 제 기능을 다하지 못할 때에 한하여, 시장이 제 기능을 다할 수 있도록 지원하는 내용으로, 가능한 한 최소에 그쳐야 한다고 본다. 그렇지만 신고전학파들이 정의하는 시장실패는 토지자원의 고정성, 외부효과, 불충분한 정보, 기타

시장기제의 효과적인 작동을 저해하는 장애요인과 같은 좁은 의미의 공공이익으로 정의된다.

신고전학파들은 토지 소유와 거래의 역사적·제도적 측면, 토지를 둘러싼 생산과 교환의 사회적 관계, 정치적 정당성과 자본축적을 동시에 추구해야 하는 자본주의 국가의 기능과 성격, 그리고 토지정책을 포함한 제반 공공정책 수립과정의 정치적 행태를 무시한다. 토지는 추상적인 경제활동 과정에서 중립적이고 대체 가능한 기술적 투입요소의 하나로 다루어질 뿐이다. 따라서 자본축적 과정에서 토지가 담당하는 역할은 흔히 무시되는 경향이 있다. 만약 토지소유권의 집중이 사회·경제적 문제로 부각되더라도, 토지문제는 자본주의적 생산과 축적양식에서 나타나는 모순으로 다루어지기보다는 지주와 임차인간의 일상적인 갈등으로 취급된다.

정치경제학적 분석가들은 이러한 실증주의학파의 전통적 시각에 도전한다. 정치경제학적 접근방법에는 단순화하기에는 너무나 많고 다양한 시각이 있다. 그러나 이들은 일반적으로 시장의 조정기능뿐만 아니라 시장에서 일어나는 계급적 갈등, 토지소유권을 둘러싼 정치·경제·사회적 관계, 토지문제에 대한 자본주의 국가의 원초적 기능과 모순, 사회구조의 변화에 대한 역사적이고 역동적인 분석을 강조한다(Halla 1990).

예컨대, 정치경제학자들은 생산양식에서 볼 수 있는 지배자와 피지배자의 관계를 토지를 둘러싼 사회적 관계에도 적용한다. 토지시장의 가장 큰 영향력은 금융자본과 부동산 자본의 결합에서 나타난다고 본다. 이러한 힘이 토지에서 초과이윤을 확보할 수 있도록 독점적 지위를 행사하지만, 이들의 잉여이윤은 토지가 없거나 영세토지만을 가진 다른 사람의 손실을 의미할 뿐이다.

그러나 많은 경우 정치경제학자의 방법론은 지나치게 추상적이고 이론적인 경우가 많다. 신고전학파들이 실증주의적 방법론을 지나치게 강조하는 반면, 정치경제학자들은 종종 경제구조 우월론 또는 결정론적 입장을 지나치게 강조한다. 아울러 기능적으로 지나치게 구조적인 관점을 강조하다보니, 시장에서 개별 개인의 역할이 무시되는 경향이 있다.

신고전학파 경제학자와 정치경제학자들이 토지를 서로 다르게 바라보고 있지만, 양 시각 사이의 차이가 실질적으로 그리 크지는 않다. 예컨대 신고전학파들은 토지를 세 가지 기능, 즉 주거환경 기반, 경제활동의 투입요소, 그리고 재산 보존 및 증식을 위한 자산으로 개념화한다(Barlowe 1978: 10-11). 이러한 토지 기능은 자본주의 체제 안에서 발견할 수 있는 사회적 관계를 반영하고 있다. 즉, 토지를 노동의 재생산, 자본의 (재)생산, 그리고 지주의 자산증식 대상으로 인식하고 있는 정치경제학자의 개념화와 서로 대칭적으로 연계되어 있다. 아울러 신고전학파에서는 토지를 자본의 한 유형으로 다루고는 있지만, 동시에 경제적 외부효과에 있어 토지와 자본간에 차이가 있다는 것을 일반적으로 인정한다. 따라서 때로 토지시장의 자율기능에 대한 맹목적인 믿음을 유보하고, 토지시

장의 “보이지 않는 손”이 오히려 혼란을 초래할 수 있다는 가능성을 용인한다.

반면에, 정치경제학자들도 토지의 독특한 성격을 강조하고 있지만, 자본주의가 발전하면서 토지가 시장에서 교환될 수 있는 상품 또는 자본의 한 유형이 될 수 있음을 인식한다. 예를 들면 Harvey(1982, 1985)는 토지가 “의제 자본(fictitious capital)”의 한 형태라고 주장하고, Soja(1985)는 토지 또는 공간의 상품화라는 개념을 사용하고 있다. Logan & Molotch(1987)와 Roweis & Scott(1981)는 토지가 일반적인 상품이 아닐지라도, 개발되는 도시 공간이나 위치적 장점은 시장에서 교환되는 상품으로 전환되고 있다고 주장한다.

게다가 우리는 더 이상 농경사회에 살고 있지 않다. 현재 자본주의 사회에서는 지주가 다른 계급과 확연히 구별되는 독특한 사회적 계층이 아니다. 노동자와 농민의 일부는 토지소유자 또는 지주계층과 중첩된다. 토지 소유와 개발과정을 거치면서 토지소유자가 자본가 계급과 중첩되기도 한다(Roweis & Scott 1981). 이에 따라 자본축적 과정에서 토지는 점점 더 교환 가능한 상품으로 전환되고, 금융자산의 하나로 자본화되는 경향이 강화된다(Halla 1991: 359). 결국 토지문제는 현대 자본주의 사회의 구조와 발전과정에 달려있게 된다. 예컨대 투기문제는 토지의 소유와 이용이 “자본주의적” 상품교환 과정에서 나타난 시장기제의 결과이지 문제의 원인이 아니다.

자본주의의 핵심은 자본가의 음모에 있는 것이 아니라 잉여가치의 획득과 사용에 의한 자본의 축적에 있다. 이러한 자본축적에 대한 욕구는 자본주의가 역동적으로 활동하기 위한 필요조건이기도 하다(Edel 1981). 자본 확대에 대한 끝없는 갈망, 그리고 이것을 위한 상호경쟁의 지속적인 압력이 자본축적을 가져온다(Harvey 1982: 156). 이러한 자본축적 과정이 원활히 작동하기 위해서는 여러 조건이 충족되어야 한다. 무엇보다도 시장이 존재해야 하고, 시장의 활동을 보장 및 지원할 수 있는 법적·제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 모든 재산과 생산수단에 대한 사적 소유가 보장되어야 하고, 유연한 투자의 형태로 사회 각 부문과 영역에서 자본이 자유롭게 순환될 수 있어야 한다. 자본주의적 토지와 토지시장 역시 이와 유사한 조건들이 구비되어야 한다.

2. 資本主義的 土地市場의 特性

가. 토지의 사유화

자본주의의 기본신념중 하나는 생산수단과 재산의 사적 소유권을 인정하는 것이다. 자본주의 체제에서는 일반적으로 재산이 사적으로 소유된다. 토지 역시 대부분 그러하다. 토지의 사유재산권을 보장하는 것은 다른 생산수단의 사적 소유권을 인정하는 논리적 근거가 된다. 이 때문에 때로 자본과 토지사이의 관계가 자본축적 과정에서 모순을

일으키더라도, 자본가들은 지주의 권리를 부정하지 못한다. 자본가들이 할 수 있는 일은 임대기간의 연장 또는 임대토지의 확대를 지주에게 요청하거나, 다른 부문보다 토지에서 발생하는 수익에 보다 무겁게 과세하도록 정부에 압력을 가하는 정도에 그친다(George 1951, Harrison 1983).

사유재산권은 토지소유권에 대한 배타적 권리가 보장되지 않으면 의미가 없다(Bowless & Gintis 1986: 64). 이러한 권리는 총체적인 권리(bundle of rights)이다. 따라서 토지 소유자는 독점적인 권리를 행사할 수 있고, 다른 사람이 자기 재산을 이용하는 것을 배제할 수 있다. 개발이익 또는 자본이득과 같은 소득 역시 토지소유자에게만 전적으로 귀속된다.

한편, Plotkin은 사적 재산권이 소유권 이상의 권리라고 지적한다. 자본축적에 대한 경쟁 압력은 (생산수단을 소유한) 자본가뿐만 아니라 (토지를 소유한) 지주가 자신의 재산권을 “혁신”하지 않으면 안되게 만들고 있다. 이러한 소유권의 혁신은 이미 확립되어 있는 지리적 입지와 공간적 관계까지를 포함한다. 다시 말해 재산권은 소유권의 배타적인 권리뿐만 아니라 공간에 대한 확장지향적 권리 또는 공간의 재편성 권리까지를 내포한다. 이러한 확장적 권리는 “투자된 소유권에 대한 단순한 권리뿐만 아니라, 토지의 물리적 특성을 변경하고, 인간의 공간적·사회적 관계를 전환시키며, 물리적·사회적 환경의 주요 국면을 혁신할 수 있는 권리”를 의미한다(Plotkin 1987: 390-393). 이것이 도시화를 지향하는 토지개발의 주된 핵심이다.

나. 토지이용의 도시화

토지와 자본의 관계는 도시기반시설에 많은 자본의 투자가 필요한 도시화 과정에서 더욱 뚜렷해진다. 도시화와 산업화 과정에서 많은 자본이 도시토지, 그리고 사회적·물질적 기반시설을 갖추기 위한 건조환경에 투자된다. 도로와 철도, 전기와 통신 등 도시기반시설에 대한 자본투자는 상품의 생산, 유통, 교환과 소비에 있어 시간과 비용을 줄여주어 궁극적으로 자본축적을 촉진한다. 주택에 대한 자본투자도 노동의 안정적인 (재)공급을 촉진한다.

경제가 성장할수록 노동과 자본은 더욱 도시지역에 집중된다. 도시집중은 도시토지와 건조환경에 대한 투자를 또 다시 촉진한다. 이 과정에서 토지에 대한 투자는 도시공간의 용도를 결정하고 도시지역을 공간적으로 계속 확장시킨다. 농업용, 산업용, 상업용, 주거용 등 토지용도 역시 계속해서 변한다. 도시토지 이용에 대한 경쟁이 증가하고 이 과정에서 지가가 쉽게 상승한다.

도시화가 진전되면서 다양한 형태의 자본이 도시토지시장에 투입된다. 예컨대 사회간접시설과 건축물을 설치하는 형태로 토지자본(land capital)이 투자된다(Harvey 1982). 건설자본(construction capital)은 주택 건설, 공장 건축 및 다른 생산시설의 설치에 투자된다(Lamarche 1976). 자본이득에 대한 기대가 증가하면서 토지거래의 규모와 빈도가

증가하고 이러한 토지거래에 많은 부동산자본(real estate capital)이 활용된다(Massey & Catalano 1978). 투자에 대한 일정 수준의 이익이 보장되는 한, 자본은 계속 토지에 투자될 것이다. 이 과정에서 토지는 상품, 그리고 자본의 한 유형으로 다루어진다.

다. 토지의 상품화

자본주의는 “상품”의 생산, 교환, 유통 및 소비를 포함하는 일반적인 사회 관계에서 형성된다. 토지 역시 토지시장에서 “상품”으로 거래된다. 그러나 경제 및 사회 활동을 위해 필요한 토지를 모두가 다 취득할 수 있는 것은 아니다. 그래서 제한된 기간동안 필요 공간에 대한 이용권만을 구입하게 된다. 지대 개념이 여기에서 나타난다. 지대론에 대한 다양한 시각은 자본주의 생산체제에서 토지가 가지고 있는 기능과 역할을 어떻게 해석하느냐에 따라 다르게 나타난다(Haila 1990).

현대 자본주의 체제의 지대와 지주는 고전적 자본주의에서의 그것과 다른 특성을 가지고 있다. 먼저, 경제제도가 복잡해지면서 지대의 유형이 계속 다양화되고 있다. 그래서 토지 수요자인 기업과 가계는 입지를 선택하는데 보다 다양한 선택권을 행사할 수 있다. 경제 및 생활공간을 대도시나 중소도시, 도시 안에서도 도심부와 주변부를 선택할 수 있기 때문이다. 이것은 수요자를 유치하기 위해 다양한 공간간에 경쟁이 증가한다는 것을 의미하고, 이 과정에서 공급자 즉, 토지소유자의 독점적 통제권은 감소한다. 다만, 도시 내부에 있는 제한된 토지공간은 고밀도 이용이 증가하고 있는 바, 이것은 토지소유자의 독점권이 보다 더 커진다는 것을 시사한다.

둘째, 경제주체로서 토지소유자의 역할도 계속 다양해지고 있다. Massey와 Catalano (1978)는 토지소유자가 하나의 계층이 아니며, 다양한 유형의 토지소유자들은 서로 다른 관심과 행동양식을 보여준다고 주장한다. 특히 관심을 끄는 새로운 소유자집단은 은행, 보험, 증권, 투자신탁회사 등이다. 이들의 행태는 일반 토지소유자의 행태와 다르다. 지대 수입을 최대화하려는 의욕뿐만 아니라 토지를 실제 구입할 수 있는 능력이 일반인에 비해 우월하기 때문이다.

셋째, 세계경제 체제가 대두되면서 지대는 더 이상 국내시장의 여건에 따라 결정되지 않는다. 특정공간의 지대는 이제 지역적, 국가적, 그리고 세계적 여건 변동에 많은 영향을 받는다. 자본의 세계화 과정이 진전되면서 금융자본, 생산자본 및 상품자본의 총체로 구성된 다국적기업이 나타났다. 다국적기업의 자본이 확대되기 위해 공간의 확장이 필요하고, 이것은 결국 지리적 위치의 세계화에 영향을 미친다. 도시토지시장에서 다국적기업과 국제금융기관의 본사는 종종 현지기업보다 더 많은 지대를 지불할 능력을 가지고 있다. 그리하여 세계도시의 특정공간은 당해 국가의 기업으로부터 세계기업으로 이전되고 있다. 이 과정에서 당해 도시의 지대와 지가는 흔히 상승한다.

넷째, 전통적으로 토지시장은 상품 및 자본시장과 분리된 시장으로 인식되었다. 그러나 자본주의가 심화되면 상이한 토지시장(예컨대, 주택용지 시장과 업무용지 시장)이 서

로 통합되고, 서로 다른 투자시장(예컨대, 토지시장과 주식시장)이 융합되는 경향이 있다. 그 결과 자본축적이 진전되면서 토지는 매력적인 투자대상으로 변한다. 이 과정에서 부동산산업이 폭발적으로 성장하고(Haila 1988: 93-95), 자본과 토지의 결합이 더욱 빈번해진다. 이러한 통합은 토지가 주식, 채권, 금융상품과 유사한 상업가치로 전환되고 있다는 사실에서 나온다(Roweis & Scott 1981: 151). 이 같은 여건 변화는 결국 토지의 특성을 전환시킨다. 이제 토지는 순수한 금융자산과 같이 이자를 산출하는 자본의 한 유형으로 다루어지고 있다(Harvey 1982: 347).

자본주의적 토지시장의 특성을 요약하면 다음과 같다. 토지는 사적으로 소유되고, 도시지역에서 흔히 고밀도 개발이 이루어지며, 토지는 시장에서 거래되는 상품의 하나로 다루어진다. 이하에서는 이러한 자본주의적 토지시장의 특성에 의거하여 한국의 토지시장과 토지가격 구조를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 都市化와 土地市場

1. 都市化와 土地用途 變化

지난 30여년간 우리는 유례없는 도시성장을 경험하였다. '30년에 인구의 5% 이하가, 그리고 '60년에 인구의 28%가 도시지역에 거주하였다(Mills & Song 1979: 8). 그러나 도시화율은 '75년에 50%로 급성장 하였고, '95년에는 전체 인구의 86%가 도시지역에 거주하고 있다.

한국의 도시화 과정에는 세 번의 전환점이 있었다(M.G. Kang 1989: 95-99). 처음 전환점은 일본이 식민지정책을 농업에서 산업의 착취로 전환하였던 30년대였다. 두 번째 전환점은 50년대 초였다. 해방후 수많은 귀국자와 한국전쟁 동안 수많은 전쟁 피난민이 발생했는데, 이들 대부분은 일자리를 찾기 위해 도시지역에 정착하였다.

〈표 1〉 한국의 도시화율 추이, 1960~95

(단위 : 천명, %)

구분	1960		1970		1980		1990		1995	
	인구	비율	인구	비율	인구	비율	인구	비율	인구	비율
합계	24,989	100.0	30,802	100.0	37,407	100.0	43,520	100.0	44,608	100.0
도시	6,997	28.0	12,685	41.2	21,409	57.2	32,397	74.4	38,520	86.4
농촌	17,992	72.0	18,117	58.8	15,998	42.8	11,123	25.6	6,088	13.6
서울	2,445	9.7	5,536	17.9	8,364	22.4	10,627	24.4	10,231	22.9
수도권	5,198	20.8	8,731	28.3	13,279	35.5	18,583	42.7	17,881	40.1

☞ 자료 : 경제기획원, 인구 및 주택 센서스, 1960, 1970, 1980, 1990, 1995.

그러나 가장 중요한 전환은 60년대 이후에 나타났다. 경제개발이 추진되고 산업화가 일어나자, 수많은 농촌인구가 도시로 유입하였고 이 과정에서 급격한 도시화가 이루어졌다. 정부는 저임금을 바탕으로 한 경공업중심의 수출지향적 개발정책을 추진하였다. 수출 수요를 따르기 위해 기존 제조업체 공장의 생산능력이 확장되면서 도시 인구도 증가하였다. 신규 제조업체 역시 도시기반시설이 상대적으로 잘 정비되어 있고 노동력을 손쉽게 얻을 수 있는 도시지역에 세워졌다.

〈표 2〉 국토이용 구조 추이, 1975~95

구분	연도	총면적	농경지	임야	도시용지	공공용지	기타
면적 (km ²)	1975	98,807	22,139	65,350	1,756	1,821	7,741
	1980	98,992	22,440	66,129	1,823	1,624	6,976
	1985	99,143	22,395	65,875	1,964	1,860	7,049
	1990	99,274	22,300	65,571	2,183	2,112	7,108
	1995	99,607	21,971	65,506	2,510	2,339	7,281
비중 (%)	1975	100	22.41	66.14	1.78	1.84	7.83
	1980	100	22.67	66.80	1.84	1.64	7.05
	1985	100	22.59	66.44	1.98	1.88	7.11
	1990	100	22.46	66.05	2.20	2.13	7.16
	1995	100	22.06	65.76	2.52	2.35	7.31
용도 전환 (km ²)	75-80	185	301	779	67	-197	-765
	80-85	151	-45	-254	141	236	73
	85-90	131	-95	-304	219	252	59
	90-95	333	-329	-65	327	227	73
	75-95	800	-168	156	754	518	-460

주) (1) 농경지 = 전 + 답 + 과수원 + 목장용지. (2) 도시용지 = 대지 + 공장용지. (3) 공공용지 = 학교용지 + 도로 + 철도용지.

☞ 자료 : 내무부, 지적통계, 각 연도.

이 과정을 거치면서 국토이용이 보다 도시적으로 전환되었다. '95년 현재 국토면적은 99,313km²이다. 이중 농경지와 임야가 전체의 88%를 차지하고 있다. 대지와 공장용지 그리고 공공용지는 각각 2.2%, 0.4%, 2.4%에 불과하다. 4,500만명의 인구가 전국토의 2%에서 거주하고 있으며, 모든 산업활동이 0.4%에 불과한 공간 위에서 이루어지고 있는 것이다.

도시용지의 규모는 작았지만, 도시용지의 증가율은 상대적으로 높았다. 지난 20여년 동안 대지, 공장용지, 공공시설 용지는 각각 1.23배, 1.93배, 1.28배 증가했다. 전통적인 농경지인 전·답은 4.6%가 감소하였지만, 과수원과 초지 등 상업용도의 농경지도 오히려 44배 증가하였다.

2. 都市化와 地價構造 變化

토지용도의 변화는 지가구조에도 반영되었다. 전 국토의 극히 일부인 도시지역이 전체 지가의 대부분을 차지하게 되었다. '75년의 경우, 전 국토의 4%에 불과한 도시지역이 전체 지가에서 차지한 비중은 45%였다. 도시화가 진전되면서 지가분포는 더욱 불균형적으로 되었다. '88년에 전국토의 2.4%인 6대도시의 지가는 전체 지가의 52%였다. '94년에 이러한 상황은 더욱 악화되어 6대도시가 전체 지가의 58%를 차지하였다. 나머지 96%의 토지가격은 전국 지가의 42%였다. 이러한 지역별 지가구조의 불균형은 서울에서 더욱 현저했다. '96년에 서울의 면적은 전국토의 0.6%에 불과하지만, 지가는 총지가의 31%를 차지했다.

지가구조의 불균형은 토지용도간에도 발견된다. '75년에 도시용도로 사용되던 공간은 국토의 1.9%에 불과했지만, 지가는 전체 지가의 44%에 달했다. 이러한 불균형은 경제개발이 진행되고 도시화가 진전되면서 더욱 증가하였다. '88년에 도시용지 2.3%가 전체 지가에서 차지한 비율은 63%에 달했다. '94년에 대지면적 2.1%가 차지한 지가 비중은 전국 총액의 54%였다. 국토 면적의 88%인 비도시용지의 지가는 전체의 19%로 감소하였다.

이 모든 것은 도시화의 진전과 함께 도시지역의 지가가 농촌지역보다, 대도시의 지가가 소도시보다 빠르게 상승하였다는 것을 시사한다. 사실 '74년~'96년까지 농촌지역의 지가는 10.2배, 소도시의 지가는 20.2배 증가하였지만, 6대도시와 서울의 지가는 각각 28.9배, 32.9배 증가하였다. 이것은 주로 대도시에 인구가 집중되었던 과거의 현실을 반영한 것이다. 동시에 도시지역의 주된 용도가 대지였던 것을 감안하면, 대지의 지가가 다른 용도보다 더 빠르게 상승하였다는 것을 보여준다.

〈표 3〉 지역별 지가구조 추이, 1975~96

(단위 : %)

구분	1975		1982		1988		1994		1996	
	면적	지가	면적	지가	면적	지가	면적	지가	면적	지가
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
시지역	4.0	45.4								
읍면지역	7.1	10.0								
농촌지역	88.9	44.6								
6대광역시			1.7	39.8	2.4	52.1	4.3	58.0	4.3	53.9
서울			0.6	23.5	0.6	32.3	0.6	36.9	0.6	31.4
부산			0.4	8.5	0.4	8.1	0.8	8.0	0.8	8.3
대구			0.5	5.4	0.5	3.9	0.9	4.6	0.9	5.0
인천			0.2	2.4	0.2	2.6	1.0	3.4	1.0	4.6
광주			-	-	0.5	2.6	0.5	2.6	0.5	2.5
대전			-	-	0.2	2.6	0.5	2.5	0.5	2.1
9개도			98.3	60.2	97.6	47.9	95.7	42.0	95.7	46.1
경기			10.9	12.1	10.9	12.3	10.2	14.4	10.2	18.3
강원			16.8	3.8	16.8	4.1	16.9	2.7	16.9	2.5
충북			7.4	3.2	7.4	3.6	7.5	2.5	7.5	2.5
충남			8.9	8.2	8.7	3.8	8.4	3.6	8.4	3.7
전북			8.2	4.4	8.2	3.3	8.1	3.3	8.1	3.0
전남			12.5	10.1	12.0	3.8	11.9	2.9	11.9	3.0
경북			19.7	6.4	19.7	6.8	19.2	5.1	19.2	4.5
경남			11.9	7.9	11.9	8.5	11.6	6.2	11.6	7.0
제주			2.0	4.1	2.0	1.5	1.8	1.5	1.8	1.6

☞ 자료 : (1) 1975년: Mills & Song, Urbanization and Urban Problem, 1979: 8. (2) 1982년: 이종남, 재벌, 1985: 191. (3) 1988년: 서울경제신문, 1989. 8. 1. (4) 1994년: 국민일보, 1996. 2. 12. (5) 1996년: 국토개발연구원 내부자료.

지가구조가 도시지역과 도시용도를 중심으로 불균형하게 분포하였다는 것은, 도시용지가 비도시용지보다 더 많은 개발이익 또는 자본이득을 낳았다는 것을 시사한다. 실제 '85년~'88년 사이에 주거용지와 상업용지는 전 국토의 1.9%에 지나지 않지만 전체 자본이득의 51%를 차지했다(Son 1990: 40). 대규모 토지소유자에게 편중되는 자본이득의 불평등 못지 않게, 도시용지에 집중되는 자본이득의 불평등도 상당히 크다는 것이다.

이것은 도시토지에 대한 이용과 소유에 대한 경쟁이 얼마나 치열하였는지를, 그리고 도시용지의 수요와 공급간에 얼마나 큰 괴리가 있었는지를 시사한다.

IV. 私有化와 土地市場

1. 土地의 私有化

지금까지 우리 헌법은 아홉 차례 개정되었다. 그러나 사유재산에 대한 기본적인 원칙이 개정된 적은 한 번도 없었다. 도시토지에 대한 사적 소유는 70년대 중반부터 시작된 “내집마련 정책”에 의해 더욱 강화되었다(Y.T. Ohn 1988).

우리 토지 대부분은 사적으로 소유되어 있다. 국·공유지는 전국토의 20%에 불과하다. 어느 나라와 비교해 보아도 아주 낮은 비율이다. 우리와 유사한 고지가와 투기문제를 갖고 있는 일본보다도 낮다. 일본의 국·공유지는 '93년 현재 전국토의 29.6%였다(日本國土管理廳 1995: 299). 아주 적은 규모의 국·공유지도 대부분 임야와 도로, 학교 등 공공시설용지로 이용되고 있다. 공공부문이 도시용지를 충분히 갖고 있지 못하기 때문에, 정부가 토지시장에 개입할 수 있는 수단은 토지이용계획 등 계획권과 토지 과세권과 같은 제한적인 수단뿐이다.

만약 정부가 원하였다면 국·공유지 규모를 확대할 수도 있었다. 먼저, 도시토지는 정부가 규제완화를 시작한 '94년까지 대부분 공공부문에 의해 개발·공급되어 왔다. 민간부문은 도시계획법에 의해 1만㎡ 이하의 형질변경사업을 통해 개발할 수 있을 뿐이었다. 아울러 민간 및 공공부문의 개발계획 및 실시계획도 정부의 사전 승인을 받아야 했다. 마지막으로 개발된 도시용지의 처리방법에 대해 정부의 개입이 가능했었다. 따라서 정부는 상당한 규모의 도시용지를 국·공유지로 확대할 수 있었다. 그러나 정부는 도시용지를 개발한 후 임대보다는 매각하는 방식을 선호하였다.

이것은 근본적으로 자본주의 국가의 기능 및 역할과 관련된다. 한편으로, 토지개발사업은 대상토지의 취득, 부지 조성, 간접자본시설의 설치 등 개발과정에서 많은 자본을 필요로 한다. 개발용지를 임대할 경우, 비록 장기적으로는 투입 자금이 회수될 수 있었어도, 그 이전에 O'Connor(1973)가 지적했던 국가의 재정위기가 초래될 수 있었다.

다른 한편으로, 개발용지 매각이 사적 소유권을 지향하는 자본주의 체제에 보다 적합했기 때문이었다. 그 동안 지속적인 지가 상승으로 토지이용자가 토지를 임대하기보다 구입하는 것이 중·장기적으로 유리했다. 토지개발자에게도 투자자원을 빨리 순환시킬 수 있는 매각방식이 유리했다. 정부 입장에서라도 약간의 출자금만을 제공하고서 것처럼 많은 신규 토지를 개발하기 위해서는 임대보다 분양방식이 더욱 유리했다.

2. 所有權 편중

자본주의 체제에서는 다른 생산수단과 마찬가지로 토지소유권이 편중되는 경향이 있다. 한국 토지시장에서도 오랫동안 토지소유의 편중이 많은 지적을 받아왔다. 예컨대 '89년 토지공개념위원회의 발표자료에 따르면, 토지소유자의 상위 5%가 전체 사유지의 65%, 상위 10%가 77%, 그리고 상위 20%가 88%를 차지하였다(국토개발연구원 1989: 34).

토지소유권의 편중은 다른 경제지표와 비교할 때 보다 명확해진다. <표 4>에서 보는 바와 같이 '88년 현재 가구별 토지소유권의 지니계수는 0.849이다. 그러나 금융자산의 지니계수는 0.561, 소득의 지니계수는 0.336이다. 토지가 금융자산이나 소득보다 더욱 편중되어 있다. 이러한 현상은 토지에서 나온 자본이득의 편중을 초래했고, 이것은 결국 부의 편중을 악화시켰다.

<표 4> 소득 및 자산의 분배구조, 1988

구 분	소 득 ¹⁾	금융자산 ²⁾	부동산 ³⁾	토 지 ⁴⁾
지니집중계수	0.338	0.561	0.660	0.849

☞ 자료 : 1) 경제기획원, 한국의 사회지표, 1990. 2) 한국은행, 저축시장조사, 1989. 3) 이정우, "한국의 부," 1991: 276-87. 4) 국토개발연구원, 토지공개념연구위원회 최종보고서, 1989: 34.

3. 資本利得 私有化

사적 재산권이란 소유자가 자기 재산에서 나오는 모든 이득을 독점적으로 향유할 수 있다는 것을 의미한다. 토지소유권 역시 동일하다.

토지의 자본이득 수준을 결정하는 조건은 두 가지, 즉 높은 지가수준과 빠른 지가상승률이다. 먼저 한국의 지가는 매우 높았다. <표 5>와 같이 주요 국가와 비교해 보아도 알 수 있다. "토지신화"로 유명한 일본도 GNP에 대한 지가비율이 한국의 절반 수준에 불과하다. 높은 지가수준은 동일한 비율로 지가가 상승하더라도 발생하는 자본이득의 규모가 상대적으로 더 크다는 것을 시사한다.

〈표 5〉 주요 국가의 지가 수준

구 분	일본	미국	프랑스	캐나다	한 국			
					1980	1985	1990	1995
면 적(천km)	378	9,363	549	9,976	99	99	99	99
인구밀도(인/km)	325	25	100	3	385	412	432	451
지가총액(백US\$)	4,540	2,950	172	256	263	484	1,351	1,638
지가총액/GNP(%)	317	75	29	70	691	610	754	470
지가총액/국부총액(%)	55	21	8	20	-	-	-	-

☞ 자료 : (1) 외국의 지가 등: Banks, Costing the Earth, 1989: 18. (2) 한국의 지가: 〈표 6〉 참조.

둘째, 한국의 지가증가율은 놀라울 정도로 높았다. '74년~'96년 사이에 GNP는 7배가 증가하였고, 소비자 물가와 도매물가는 각각 7.2배 및 4.7배 증가하였다. 그러나 같은 기간중 지가는 17.6배 증가하였다. 고지가 국가라고 알려진 일본에서도 '74년~'95년에 전국 평균 지가상승률은 263%이었고, 동경의 평균 지가상승률은 290%에 불과했었다(日本國土管理廳 1995: 333). 이처럼 높은 수준의 지가가 빠른 속도로 상승했다는 것은 토지 소유자가 거대한 자본이득을 획득할 수 있었다는 것을 의미한다. 이것이 한국 토지문제의 핵심이었다.

만약 이러한 자본이득이 공평하게 분배되었다면 계층간의 갈등은 완화되었을 것이다. 또한 이러한 자본이득에 적절한 수준의 과세가 이루어 졌다면 사회적 불만 역시 줄어들었을 것이다. 그러나 낮은 토지과표 등의 이유로 자본이득에 관한 과세는 매우 낮았다. 지난 15년 동안 조금씩 개선되어 왔지만 아직도 자본이득의 환수수준은 전체 자본이득의 0.06~1.27% 수준에 불과하다. 지가에 대한 재산세 역시 총지가액의 0.03~0.08%에 불과하다.

〈표 6〉 지가와 국민총생산의 성장 추이, 1963-96

(단위 : %)

연도	지가변동률			지가 총액		국민총생산액				GNP 대비 지가	
	증가율 (%)	누적 지수	누적 지수	총지가 (조)	자본이익(조)	명목기준					
						GNP (조)	성장률 (%)	누적 지수	누적 지수		실질 기준 (%)
63		1.00		1.84		0.50		1.00			3.65
64	50.30	1.50		2.76	0.92	0.72	42.43	1.42		9.57	3.86
	35.30	2.03		3.74	0.98	0.81	12.48	1.60		5.82	4.64
66	41.40	2.88		5.28	1.55	1.04	28.71	2.06		12.70	5.10
	43.60	4.13		7.59	2.30	1.28	23.55	2.55		6.64	5.92
68	48.50	6.13		11.27	3.68	1.65	29.01	3.29		11.27	6.82
	80.70	11.08		20.36	9.09	2.16	30.40	4.29		13.78	9.45
70	29.70	14.37		26.41	6.05	2.74	26.94	5.44		7.60	9.65
	33.40	19.17		35.23	8.82	3.42	25.04	6.80		8.60	10.30
72	7.50	20.61		37.87	2.64	4.21	23.05	8.37		5.07	9.00
	5.80	21.80		40.07	2.20	5.42	28.76	10.78		13.22	7.39
74	18.70	25.88	1.00	47.56	7.49	7.67	41.49	15.25	1.00	8.15	6.20
	26.99	32.87	1.27	57.96	10.40	10.30	34.33	20.49	1.34	6.42	5.63
76	26.60	41.61	1.61	70.16	12.20	14.10	36.87	28.04	1.84	13.08	4.98
	33.55	55.57	2.15	102.90	32.74	18.07	28.18	35.94	2.36	9.84	5.69
78	48.98	82.79	3.20	184.28	81.38	24.33	34.60	48.37	3.17	9.78	7.58
	16.63	96.55	3.73	224.75	40.47	31.32	28.76	62.28	4.08	7.19	7.18
80	11.68	107.83	4.17	263.00	38.25	38.04	21.45	75.64	4.96	-3.74	6.91
	7.51	115.93	4.48	340.00	77.00	47.48	24.82	94.42	6.19	5.92	7.16
82	5.40	122.19	4.72	290.00	-50.00	54.44	14.66	108.26	7.10	7.17	5.33
	18.50	144.80	5.59	337.00	47.00	63.83	17.25	126.93	8.32	12.61	5.28
84	13.20	163.91	6.33	418.00	81.00	72.64	13.80	144.45	9.47	9.28	5.75
	7.00	175.38	6.78	484.00	66.00	79.30	9.16	157.69	10.34	6.60	6.10
86	7.30	188.18	7.27	573.00	89.00	92.91	17.16	184.75	12.11	11.94	6.17
	14.67	215.79	8.34	845.00	272.00	109.73	18.10	218.19	14.31	12.29	7.70
88	27.47	275.07	10.63	937.00	92.00	131.37	19.73	261.23	17.13	12.01	7.13
	31.97	363.01	14.03	1194.00	257.00	147.94	12.61	294.18	19.29	6.87	8.07
90	20.58	437.72	16.91	1351.00	157.00	179.26	21.17	356.46	23.37	9.58	7.54
	12.78	493.66	19.07	1614.00	263.00	214.24	19.51	426.01	27.93	9.09	7.53
92	-1.27	487.39	18.83	1800.00	186.00	238.70	11.42	474.66	31.12	5.03	7.54
	-7.38	451.42	17.44	1777.00	-23.00	265.52	11.23	527.97	34.62	5.84	6.69
94	-0.57	448.84	17.34	1646.00	-131.00	303.77	14.41	604.05	39.61	8.41	5.42
	0.55	451.31	17.44	1638.30	-17.70	348.28	14.65	692.54	45.41	8.71	4.70
96	0.96	455.64	17.60	1654.00	16.00	386.44	10.96	768.44	50.38	8.10	4.28
평균		20.4	13.9					22.7	19.9	8.3	

주) 지가총액은 공시지가를 기준으로 산정. 다만 '63년~'79년의 지가는 '80년의 추정 공시지가를 기준으로 지가변동률을 적용하여 산정.

☞ 자료 : 건설교통부, 지가동향, 각 호. 한국은행, 경제통계연보, 각 연도.

<표 7> 지가, 자본이득 및 과세간 비교, 1985~95

(단위 : 억원, %)

구 분	1980	1985	1990	1995
지가 총액 (A)	2,630,000	4,840,000	13,510,000	16,383,000
자본이득 총액 (B)	382,500	550,000	1,570,000	-177,000
지방세 (C)	7,677	16,546	63,674	153,160
토지 관련 지방세 (D)	3,376	5,023	18,329	49,446
취득세	923	1,354	5,863	13,018
등록세	1,156	1,127	4,554	12,835
재산세 (종토세) (E)	753	1,349	4,477	13,300
도시계획세	294	631	1,457	4,332
방위세 및 교육세	250	562	1,978	5,961
국세 (F)	58,077	118,764	268,474	567,745
토지 관련 국세 (G)	2,766	5,957	22,343	63,257
양도소득세 (H)	2,616	5,594	19,871	50,886
상속세	37	276	1,991	7,819
자산재평가세	113	84	481	647
택지소유초과부담금	-	-	-	3,368
개발부담금	-	-	-	257
토지초과이득세	-	-	-	280
비율 (%)				
토지관련 총조세/자본이득((D+G)/B)	1.6	1.7	2.6	-
토지관련 총조세/총조세((D+G)/(C+F))	9.3	8.1	12.2	15.6
토지분 지방세/지방세 (D/C)	44.0	30.4	28.8	32.3
토지분 국세/국세 (G/F)	4.8	5.0	8.3	11.1
재산세/자본이득 (E/A)	0.03	0.03	0.03	0.08
양도소득세/자본이득(H/B)	0.06	0.85	1.27	-

☛ 자료 : (1) 내무부, 지방세정연감, 각 연도. (2) 국세청, 국세통계연보, 각 연도. (3) 정희남, "정책집행의 종합적 평가에 관한 연구" 1994: 1062.

토지소유권과 자본이득의 편중은 소득분배에 중대한 영향을 미쳤다. 많은 전문가들은 한국의 소득분배가 상대적으로 공평하고 매우 현저하게 개선되어 왔다고 주장했다. 경험적인 조사결과도 이러한 주장을 뒷받침했다. 그러나 경제적 불평등을 해석하는데 있어서 중요한 것은 소득의 흐름뿐 아니라 富의 분배, 즉 토지와 富가 어떻게 분배되어 있느냐 이다.

<표 8>은 재산의 불평등한 분배가 소득분포에 미치는 영향을 보여준다. '88년~'90년에 소득분배는 지니계수 0.336~0.420으로 상대적으로 평등하였다. 그러나 토지소유권과 자

본이득의 편중으로 전체 소득분배는 불평등하게 되었다. 토지에서 발생한 자본이득을 고려하면, 지니계수는 0.336~0.420에서 0.386~0.436으로 악화된 것이다. 그러나 여기에서 사용된 자본이득의 규모는 <표 6>에서 보았던 자본이득보다 상당히 낮게 추정된 것이다. 따라서 실제 발생한 자본이득을 포함시킨다면 소득분포의 불평등 정도는 이보다 더 악화되었을 것이다.

〈표 8〉 한국의 부 분배에 관한 경험적 연구

(단위 : 지니계수)

구 분	연 도	소 득	부 동 산	전 체
S.W. Kwon	1988	0.400	0.600	0.436
이정우	1988	0.336	0.660	0.386
김황주	1990	0.420	0.660	-

☛ 자료 : (1) S.W. Kwon, Korea: Income, Wealth Distribution and Government Initiatives to Reduce Disparities, 1990. (2) 이정우, 한국의 부, 1991. (3) 김황주, 개인별 소득의 결정요인과 정책과제, 1991.

V. 土地의 商品化

1. 빈번한 土地 去來

한국 토지시장의 또 다른 특성은 도시적 이용의 증가, 토지소유권의 편중, 자본이득의 배타적인 독점 등이 진전되면서 토지가 매매 또는 양도 가능한 상품으로 인식되고 있다는 것이다. 법원행정처의 자료에 따르면, 80년대에 도시용지의 10~20%, 농업용지의 4~8%가 매년 거래되었다(국토개발연구원 1989). 이것은 모든 토지가 도시지역에서는 5~10년마다, 농촌지역에서는 13~25년마다 거래된다는 것을 보여준다.

이것은 다른 나라와 비교해도 높은 거래빈도이다. 예컨대 '87년 현재 일본의 거래빈도는 전국토의 0.6%, 주거용지의 2.2%였다(Noguchi 1990). 그러나 '87년 당시 한국에서는 전체 사유지의 4.1%, 전체 대지의 6.3%가 거래되어 일본보다 3~7배 빈번했다. 이러한 거래빈도는 한국의 자본주의가 보다 성숙해지면서 더욱 늘어나는 추세이다. 그리하여 '95년에는 전체 사유지의 4.3%가 거래되었다.

토지와 주택의 거래는 대도시에서 더욱 빈번히 일어나고 있다. 전체 토지거래 건수의 40%가 수도권에 집중되어 있으며, 용도지역별로는 주거지역이 70%, 토지용도별로는 대

지에 65%가 집중되고 있다. 이러한 현상은 수도권을 중심으로 한 도시지역 내 주거용지의 거래가 토지 유통시장을 선도한다는 것을 보여준다.

최근에는 도시주변의 농지와 임야가 빈번히 거래되고 있다. 이것은 토지가 주거 또는 생산의 터전일 뿐만 아니라 거래를 통해 이익을 얻을 수 있는 상품으로 다루어진다는 것을 시사한다. 투기적 이익 목적이든 높은 인플레이션에서 자산가치의 하락을 회피하려는 목적이든, 이러한 거래목적은 궁극적으로 토지를 상품으로 다루는 자본주의적 토지시장의 특성에서 나온다.

토지와 주택의 빈번한 거래는 일반 국민의 생활 여건, 특히 도시 주민의 생활에 많은 영향을 미친다. 예컨대 투기가 극심했던 '88년에 전체 인구 중 23.9%인 천만명이 이동하였다(통계청 1989). 그중 19.4%는 직장 때문에 이동하였지만, 48.5%는 주택 때문에 이동했다. 한국인의 공간 이동률은 다른 동아시아 국가보다도 현저하게 높은 비율이다. 우리 나라는 '71년~'95년에 전체 인구의 1/4이 거의 매년 이동하였다(통계청 1995: 7). 그러나 일본은 5.4%, 대만은 8.1%만이 매년 이동한 데에 불과하다(민족민주운동연구소 1990: 49-50). 토지가 없는 국민은 대부분 자기 소득에 적합한 주택을 찾아 끊임없이 이동해야 한다는 것이다.

〈표 9〉 토지거래의 빈도, 1987~95

(단위 : 천 필지, %)

구 분	1987			1995		
	전체필지	거래필지	비율(%)	전체필지	거래필지	비율(%)
전 국	23,456.7	949.7	4.1	30,116.5	1,307.4	4.3
6대광역시	2,825.3	273.5	9.7	2,897.3	461.7	15.9
서울	1,450.0	104.1	7.2	1,093.8	159.7	14.6
부산	548.4	79.8	14.6	551.8	67.3	12.2
대구	410.8	53.0	12.9	390.6	131.2	33.6
인천	263.8	24.7	9.4	266.4	57.2	21.6
광주	152.3	11.9	7.8	344.4	12.2	3.5
대전	-	-	-	250.3	34.1	13.6
9개 도	20,631.4	676.2	3.3	27,219.2	845.7	3.1
경기	2,626.3	138.2	5.3	3,441.3	209.3	6.1
강원	1,227.1	37.5	3.1	1,703.3	60.3	3.5
충청	3,880.8	112.6	2.9	4,698.9	152.5	3.2
전라	5,801.9	142.6	2.5	7,817.4	177.8	2.3
경상	6,711.0	218.2	3.3	8,831.0	228.3	2.6
제주	384.3	27.1	7.1	676.7	17.3	2.6

☛ 자료 : 내무부, 지적통계, 1988, 1996. 내무부, 지방세정연감, 1988, 1996

토지거래는 가족내 세대간에도 빈번히 이루어지고 있다. 국세청의 통계에 의하면 지난 30여년간 상속재산의 82%가 부동산으로 이루어졌다. 그중 토지가 63%로 과반수 이상의富有 토지를 통해 상속된 것을 알 수 있다. 이같이 토지가 상속재산의 압도적인 수단으로 사용되는 현상은, 한국의 시장경제가 성숙하면서 상품으로서의 토지 성격이 보다 강화된 80년대 이후 증가하고 있다.

〈표 10〉 상속재산의 구성비 추이, 1974~95

(단위 : %)

구 분	전 체	부 동 산			저 축	기 타
		소 계	토 지	건축물		
1974	100.0	70.2	53.9	16.3	23.9	5.9
1980	100.0	79.8	56.7	23.1	14.9	5.3
1985	100.0	87.3	59.6	27.7	7.8	4.9
1990	100.0	85.1	67.3	17.8	9.8	5.1
1995	100.0	87.4	76.0	11.4	9.4	3.2
'74-'95	100.0	82.0	62.7	19.3	13.2	4.8

주) 부문간 같이 상속된 것은 제외.

☐ 자료 : 국세청, 국세통계연보, 1967-1992.

토지가 이처럼 빈번하게 거래되면서 토지시장의 유통규모가 급격히 확대되었다. 토지시장의 유통규모는 '75년에 5조원이었으나 지가와 거래빈도가 빠른 속도로 증가하면서 급속히 팽창하였다. 그리하여 '85년에는 10년만에 유통규모가 네 배 늘어난 20조원, '95년도에는 다시 10년만에 5배 늘어난 100조원으로 팽창하였다. '95년 현재 100조원으로 추산되는 주식시장 전체규모보다도 1.5배, 또한 국민총생산액 규모의 55%에 달하는 유통시장으로 발전하게 된 것이다. 토지시장의 유통규모가 커지면서 저량시장의 규모 역시 증대해 왔다. 즉, 빈번한 토지거래와 함께 그 동안 급속히 상승한 지가 때문에 토지자산의 가액이 전체 경제규모에서 차지하는 비중이 지속적으로 상승해 온 것이다(〈표 6〉 참조).

〈표 11〉 부동산 유통시장 규모, 1975~90

(단위 : 천건, 십억원, %)

연도	토 지						건 축 물					
	전체 물건수	거래건수			거래규모		전체 구수	거래건수			거래규모	
		건수	비율	증가율	금액	증가율		건수	비율	증가율	금액	증가율
75	17,728	916	5.17	3.38	5,602	60.08	4,830	431	8.92	-1.60	1,503	49.06
80	20,714	672	3.25	-8.38	10,922	49.21	6,652	592	8.90	-1.06	8,690	24.34
85	23,019	818	3.56	-5.43	21,200	5.44	8,995	642	7.14	-10.88	17,596	2.54
90	27,225	1,216	4.46	0.71	73,033	55.69	11,717	881	7.52	4.79	49,801	41.67
95	31,397	1,307	4.16	21.88	189,981	25.37	14,549	1,184	8.14	6.49	118,200	11.39

주) (1) 취득세 부과액을 기준으로 산정하였으며, '75년도 토지자료는 '77년도 기준임. (2) 취득세율 2%, 토지과표 현실화율 30%, 건물과표 현실화율 50%로 가정. (3) 토지의 전체물건수는 종합토지세 과세대상 기준이며, 건축물의 전체구수는 재산세 과세대상 기준임.

☛ 자료 : 내부부, 지방세정연감, 각 연도.

2. 信用擔保와 土地

한국 토지시장의 또 다른 특성은 토지소유권이 금융시장에 보다 용이하게 접근할 수 있는 통로라는 것이다. 토지는 금융기관의 신용을 얻는데 기본적인 기준으로 이용되어 왔다. 토지를 담보로 제공할 수 있을 때 금융기관의 대출은 상대적으로 용이했다.

60년대 이후 정부는 경제개발 과정에 적극적으로 개입했다. 이를 위해 '61년 군사정부는 민영은행을 국유화하였다. 그 뒤 금융제도는 경제개발에서 중요한 역할을 담당해 왔다(Cole & Park 1983, J.W. Kim 1986, Y.C. Park 1991). 그러나 투자수요에 비해 국내 저축은 언제나 불충분하였고, 특히 경제개발의 초기단계에서는 더욱 그러했다. 이러한 상황에서 은행은 신용창출과 정부의 통화정책을 통하여 투자자금을 공급하였다.

엄청난 규모의 대출자금이 정책금융으로 배분되었다. 정부는 국내자금뿐만 아니라 외국자금을 정책자금으로 사용하도록 개입하였다. 이러한 투자의 많은 부분이 때로 효율적으로 활용되지 못하였고, 그리하여 은행대출금 상환에 필요한 이익을 내는 것조차 실패할 수 있었다. 금융자금의 가격구조, 즉 이자율 역시 최근까지 금융자원을 효과적으로 배분하는 기능을 하지 못했다.

그런데 대출에 앞서 금융기관은 신청 기업의 재무구조, 대출자금 변제능력, 사업계획의 효율성과 수익성, 기업 관리자의 경영능력 등을 평가해야 했다. 하지만 관치금융에 익숙했던 금융기관은 그렇게 하지 않았으며, 또한 많은 경우 그렇게 할 수 없었다. 불충분한

신용평가에서 발생한 손실을 보전할 수 있는 유일한 수단으로, 대출에 대한 담보제공을 요구하게 되었다.

〈표 12〉 은행대출의 구조, 1961-94

(단위 : %)

연 도	담 보 대 출					신용대출
	소 계	부동산	동 산	저 축	기 타	
1961	84.75	67.80	8.47	0.00	10.00	15.25
1965	81.99	72.79	1.84	1.47	7.17	18.01
1970	72.49	61.75	1.80	5.55	4.68	27.51
1975	65.14	48.70	1.35	8.59	9.99	34.86
1980	69.17	54.65	2.53	7.02	7.18	30.83
1985	58.51	42.40	2.68	5.35	13.80	41.49
1990	51.76	43.14	1.40	4.72	2.50	48.24
1994	49.85	41.55	1.53	5.01	1.76	50.15

☞ 자료 : 한국은행, 경제통계연보, 각 연도.

60년대에 모든 대출의 1/4만 신용으로 제공되었고 나머지 3/4는 담보를 받고 제공되었다. 담보물 중 83% 이상이 부동산이었고, 이들 부동산 대부분은 토지였다. 이러한 토지의 담보비율은 이후 점차 감소되어 왔다. 특히 은행이 민영화되고 재벌이 은행을 통제하기 시작했던 '82년 이후 현저히 감소하였다. 그러나 아직도 토지는 금융기관의 대출이 필요할 때 가장 중요한 담보물로 이용되고 있다.

VI. 맺는 글

이 논문은 IMF체제가 도래하기 이전까지의 한국 토지시장과 토지가격의 구조와 발전 과정을 분석하였다. 이 논문에서 분석한 한국 토지시장의 구조적 특성을 요약하면 다음과 같다. 먼저, 급격한 산업화와 도시화의 진전에 따라 한국의 토지이용은 도시지향적으로 되었다. 이 과정에서 지가는 급속도로 상승하였다. 빠른 지가 상승은 토지소유자에게 안전한 자본이득의 원천을 제공하였다. 이것은 토지가 없는 자에게는 커다란 손실을 의미하였다. 사유재산권을 보장하는 법적 보호에 근거하여 토지에서 발생한 제반 소득은 토지소유자에게 독점적·배타적으로 귀속되었다. 그러나 이때 지불해야 하는 비용,

즉 제반 조세는 여러 이유 때문에 현저히 낮았다. 나아가 토지소유자는 쉽게 금융신용을 얻을 수 있었다. 이 모든 것은 토지시장에 여유자금을 끌어들이도록 하였다. 그 결과는 '69년, '78년, 그리고 '89년까지 주기적으로 나타난 토지시장의 과열과 투기열풍이었다.

'97년말에 한국경제는 외환위기를 맞았다. IMF 긴급지원과 함께 경제구조가 조정되고 있다. 토지시장 역시 구조조정 되고 있다. 그 과정에서 지가는 폭락하고 있다. 토지시장의 구조조정이 끝나면 한국의 토지시장과 토지가격 구조는 상당히 변화될 것이다. 예컨대 과거 급속도로 상승한 지가는 산업화와 도시화와 직접적으로 연관되었지만, 경제구조조정 과정에서 산업화와 도시화는 과거와 다른 방향으로 진전될 것이다. 경제구조조정의 여파로 토지가격이 하락하면서 토지에 대한 사유화보다 임대제의 장점이 부각될 가능성이 많다. 그러나 이 과정은 토지소유권을 보다 집중시킬 가능성도 안고 있다. 금융개혁은 부동산담보 관행에 적잖은 영향을 줄 것이다. 다시 말해 금융시장, 기업구조, 그리고 부동산시장의 구조조정은 도시화, 토지의 사유화 및 상품화에도 많은 영향을 줄 것이다. 이것은 다시 토지시장에 적지않은 영향을 줄 것이다. 그러나 도시화, 사유화 및 상품화의 발전방향, 그리고 이에 따른 토지시장과 토지가격 구조의 변화 전망은 이 논문의 한계를 넘는 과제이다. 이를 논의하기 위해서는 별도의 연구가 따라야 할 것이다.

< 참고문헌 >

1. 건설교통부(1975-1997), 「지가동향」.
2. 경제기획원(1960, 1970, 1980, 1990, 1995), 「인구 및 주택센서스」.
3. 경제기획원(1990), 「한국의 사회지표」.
4. 국세청(1967-1996), 「국세통계연보」.
5. 국토개발연구원(1989), 「토지공개념연구위원회 최종보고서」.
6. 김황주(1991), 「개인별 소득의 결정요인과 정책과제」, 서울: 한국개발연구원.
7. 내무부(1975-1996), 「지적통계」.
8. 내무부(1975-1996), 「지방세정연감」.
9. 민족민주운동연구소(1990), 「주택문제의 인식과 대안」, 서울: 나남.
10. 이정우(1991), “한국의 부: 자본이익과 소득불평등”, 「경제논집」 30권 3호(서울대학교), pp. 327-65.
11. 이종남(1985), 「재벌」, 서울: 현재출판사.
12. 정희남(1994), “정책집행의 과정과 영향평가에 관한 연구: 토지공개념을 사례로”, 「한국행정학보」 28권 3호, pp.1051-1068.
13. 통계청(1989, 1995), 「인구이동통계연보」.
14. 한국은행(1967-1996), 「경제통계연보」.

15. 한국은행(1989), 「저축시장조사」.
16. 日本國土管理廳(1995), 「國土統計要覽」.
17. Alonso, William(1964), Location and Land Use, Cambridge: Harvard University Press.
18. Banks, R.(1989), Costing the Earth, London: Shepherd-Walwyn.
19. Barlowe, Raleigh(1978), Land Resource Economics, Englewood Cliffs, CA: Prentice-Hall.
20. Bowles, Samuel & Herbert Gintis(1986), Democracy and Capitalism: Property, Community, and the Contradiction of Modern Social Thought, NY: Basic Book.
21. Cole, David C. & Yung-chul Park(1983), Financial Development in Korea, 1945-1978, Cambridge: Harvard University Press
22. Edel, Matthew(1981), "Capitalism, Accumulation, and the Explanation of Urban Phenomena", in Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society, eds. Michael Dear & Allen J. Scott, 19-44, NY: Methuen.
23. George, Henry(1951[1879]), Progress and Poverty: An Inquiry into the Causes of Industrial Depression and of Increase of Want with Increase of Wealth, 50th anniversary ed., NY: Robert Schalkenbach Foundation.
24. Haila, Anne(1988), "Land as a Financial Asset: The Theory of Urban Rent as a Mirror of Economic Transformation", Antipode 20 (2): 79-101.
25. Haila, Anne(1990), "The Theory of Land Rent at the Crossroad," Environment and Planning D 8: 275-96.
26. Haila, Anne(1991), "Four Types of Investment in Land and Property," International Journal of Urban and Regional Research 15 (3): 343-365.
27. Harrison, Fred(1983), The Power in the Land: An Inquiry into Unemployment, the Profits Crisis and Land Speculation, London: Shepherd-Walwyn.
28. Harvey, David(1982), The Limits to Capital, Chicago: University of Chicago Press.
29. Harvey, David(1985), The Urbanization of Capital, Oxford: Basil Blackwell.
30. Kang, Myong-goo(1989), Political Economy of Urbanization: Industrialization, Agrarian Transition and Spatial Change in South Korea and Mexico, Ph.D. diss.: University of Texas at Austin.
31. Kim, Joong-woong(1986), "Economic Development and Financial Liberalization in Korea: Policy Reforms and Future Perspectives," in Financial Development Policies and Issues, ed. Joong-woong Kim, 1-44, Seoul: Korea Development Institute.
32. Kwon, Sun-won(1990), Korea: Income and Wealth Distribution and Government

- Initiatives to Reduce Disparities, Seoul: KDI.
33. Lamarche, Francois(1976), "Property Development and the Economic Foundation of Urban Question," in *Urban Sociology: Critical Essays*, ed. C.G. Pickvance, 85-118, NY: St. Martin's Press.
 34. Logan, John & Harvey L. Molotch(1987), *Urban Fortunes: The Political Economy of Space*, Berkeley: University of California Press
 35. Massey, D. & A. Catalano(1978), *Capital and Land: Landownership by Capital in Great Britain*, London: Edward Arnold.
 36. Mills, Edwin S.(1972), *Urban Economics*, Glenview, IL: Scott, Foresman & Co.
 37. Mills, Edwin S. & Byung-nak Song(1979), *Urbanization and Urban Problems*. Cambridge: Harvard University Press.
 38. Noguchi, Yukio(1990), "Japan's Land Problem," *Japanese Economic Studies* 18 (4) (Summer): 48-64.
 39. O'Connor, James(1973), *The Fiscal Crisis of the State*, N.Y: St. Martin's Press.
 40. Ohn, Yong-tae(1988), *Housing Policy Development in Korea, 1972-1979: Toward a Theory of Housing Intervention in a Developing Economy*, Ph.D. diss. University of Pennsylvania.
 41. Park, Yung-chul(1991), "The Development of Financial Institutions and the Role of Government in Credit Allocation," in *Economic Development in the Republic of Korea*, eds. Lee-jay Cho & Yoon-hyung Kim, 45-72, Honolulu: East West Center.
 42. Plotkin, Sidney(1987), "Property, Policy, and Politics: Toward a Theory of Urban Land Use Conflict," *International Journal of Urban and Regional Research* 11 (3) (September): 382-403.
 43. Roweis, Shoukry T. & Allen J. Scott(1981), "The Urban Land Question," in *Urbanization and Urban Planning in capitalist Society*, eds. Michael Dear, & Allen J. Scott, 123-57, NY: Methuen.
 44. Soja, E.(1985), "The Spatiality of Social Life: Toward a Transformative Retheorizing," in *Social Relations and Spatial Structure*, eds. D. Gregory & J. Urry, 90-127, NY: St. Martin's Press.
 45. Son, Chae-yong(1990), "Analyses of Land Reform Proposal for 'The Land Problem' in Korea," Paper presented at the Workshop on Korea's Political Economy: Past, Present, and Future, Honolulu: East-West Center, Population Institute, August 6-11.
 46. Wingo, Lowdon(1961), *Transportation and Urban Land*, Baltimore: Johns Hopkins University Press