

各國 土地制度의 現況과 問題點

－ 국제법률문화교류 세미나 결과보고－

2005



法 務 部

發 刊 辭

법무부는 2003년부터 체제전환국의 법령정비 지원, 법률 전문가들과의 학술교류, 법령정보 교환 등 다양한 방법으로 국제법률문화교류사업을 추진하여 왔습니다.

이번 토지제도 관련 국제세미나도 이러한 국제법률문화교류 사업의 일환으로 개최하게 되었습니다.

여태까지의 국제법률문화교류사업의 학술교류가 일방적으로 우리나라 법률제도를 체제전환국 등 참가국에 소개하여 그 법령정비에 도움을 주는데 주안점을 두었으나,

이번 국제세미나는 우리나라 법률제도와 참가국들의 법률 제도를 서로 소개하고 바람직한 법률제도를 함께 생각해 보는 방식으로 개선하였습니다.

오늘날 세계 각국에서 토지로 인해 많은 사회적 문제가 발생하고 있는 점을 고려할 때 각국의 다양한 토지제도 현황과 문제점을 파악하고 바람직한 토지제도가 무엇인지에 대해 논의해 보는 것도 매우 의미 있는 일이라고 생각되어 “각국 토지제도의 현황과 문제점”을 세미나의 주제로 선정하였고,

주제에 대해 좀 더 실질적으로 논의하기 위해 체제전환국가, 개혁개방 사회주의국가, 개량주의적 토지제도 국가로 유형화하여 각국의 실무전문가와 학자를 초청하였습니다.

이 자료집은 이번 국제세미나의 계획과정에서의 각종 문서, 준비과정에서의 각국 토지제도 관련 연구 자료, 세미나에서의 발표문 등을 종합하여 만들었습니다.

이 자료집이 각국의 다양한 토지제도와 그 문제점을 이해하는데 도움이 되는 한편 향후 국제세미나를 개최하는데도 작은 보탬이 되기를 기대해 봅니다.

끝으로 바쁜 고유 업무에도 불구하고 이번 세미나를 준비·진행하고 이 자료집을 발간하는데 수고하여 준 국제법무과 및 특수법령과 직원 여러분들의 노고에 진심으로 감사드립니다.

2005년 12월

법무부 법무실장 김 준 규

목 차

제1장 세미나 개요	1
1. 바람직한 토지제도 방안 연구 계획	7
2. 각국 토지제도 관련 국외출장 결과보고서	15
3. 토지제도 관련 국제세미나 개최 계획	50
4. 토지제도 관련 국제세미나 개최 결과	55
제2장 각국의 토지제도 개관	63
I. 우리나라의 토지제도	65
II. 중국의 토지제도	70
III. 베트남 토지제도	89
IV. 싱가포르 토지제도	107
V. 우즈베키스탄 토지제도	116
VI. 폴란드 토지제도	123
VII. 러시아 토지제도	133
제3장 발표자료 및 질의·응답	157
1. 한 국	161
2. 중 국	205
3. 베트남	249

4. 싱가포르	283
5. 한 국	337
6. 우즈베키스탄	387
7. 폴란드	411
8. 러시아	465

제1장 세미나 개요

1. 개최 배경

- 토지는 인간의 생활과 생산활동을 위해 필요불가결한 기반으로 다른 생산물과 달리 재생산이 불가능하고 비대체적이며 불융통적인 재화임
- 토지의 이용과 소유를 개인에게 자율적으로 맡겨두면 무질서를 초래할 수밖에 없으므로 세계 각국은 그 역사적, 정치적, 사회적, 사상적 배경에 따라 다양한 토지제도를 취하고 있고 그 토지제도 또한 변천하여 왔음
- 자본주의적 토지제도를 취하는 나라들은 토지사유제의 부작용으로 토지 투기, 토지소유 편중 등으로 사회계층 간에 갈등과 대립을 야기하여 오늘날 토지소유권에 대한 공적 규제를 강화하는 추세에 있음
- 사회주의적 토지제도를 취하는 나라들은 토지이용의 비효율로 생산력 저하의 문제가 발생하여 오늘날 개혁·개방과 더불어 물권적 토지사용권을 인정하는 등 자본주의적 토지제도에 접근하고 있음
- 최근 우리나라에서 토지 및 주택가격의 폭등으로 토지문제가 사회 이슈화되어 토지제도에 대한 다양한 의견들이 제시되는 가운데 다양한 유형의 각국 토지제도 현황과 문제점을 파악하여 바람직한 토지제도 방안을 연구하기 위하여 본 세미나를 개최하였음

2. 개최 계획 수립

- 2005. 9. 법무실장님의 제안으로 바람직한 토지제도를 연구하기 위한 전체적인 계획을 수립하였고, 그 계획의 일환으로 각국 토지제도의 현황과 문제점을 파악하기 위하여 국제법무과와 특수법령과가 팀을 구성하여 국제법률문화교류사업의 형식으로 체제전환국가, 개혁개방 사회주의국가, 개량주의 국가의 토지 관련 부서의 실무 전문가·학자를 초청하여 세미나를 개최하기로 하였음
- 국제법무과는 참가국 실무 전문가 등의 초청, 세미나의 준비 및 진행 등 세미나의 형식 부분을 담당하고, 특수법령과는 국외출장 등을 통하여 외국 토지제도 관련 자료 수집, 세미나에서의 토론, 자료집 발간 등 세미나 내용 부분을 담당하기로 하였음

※ 별첨 1 : 바람직한 토지제도 방안 연구 계획

3. 참가국 대표 선정·섭외·초청

- 특수법령과가 2005. 9. 다양한 토지제도를 가진 국가를 세미나에 참석하게 한다는 원칙 하에 체제전환국가로 러시아, 동구권 국가, 개혁개방 사회주의국가로 중국, 베트남, 개량주의 국가로 싱가포르 등을 참가국으로 각 선정하였고, 또한 한국 토지제도에 대한 국내 발표자로는 아주대 법대 김병기 교수와 건설교통부 강릉국도유지건설사무소 이원식 소장을 섭외하였음

- 국제법무과가 2005. 10.부터 대사관 등을 통해 선정된 참가국들의 토지제도 관련 기관 실무 전문가 등을 상대로 섭외를 하고 특수법령과도 국외출장 시 관계기관 방문이나 법무협력관 등을 통해 섭외를 하였으나, 러시아 등 일부 국가가 세미나 목적에 대한 의구심으로 참가에 난색을 표하는 등 어려운 과정을 거쳐, 러시아, 폴란드, 우즈베키스탄, 중국, 베트남, 싱가포르에 대한 모든 섭외를 마치고 초청을 하게 되었음

4. 세미나 준비

- 특수법령과가 2005. 9. 부터 다양한 토지제도 국가들에 대해 전담 검사를 지정하고 특수법령과장과 검사 송삼현이 2005. 9. 중국 상해, 홍콩, 대만에, 검사 이병수가 2005. 10. 체코, 러시아에, 검사 이효원이 2005. 11. 싱가포르와 베트남에 국외출장을 하여 토지제도 관련 기관 관계자를 면담하여 토지제도 관련 자료를 수집하는 한편,

※ 별첨 2 : 각국 토지제도 관련 국외출장 결과보고서

- 인터넷을 통한 자료 검색, 업무조력자를 이용한 번역 등으로 국·내외 자료를 수집, 정리하여 2005. 10. 각국의 토지제도에 대한 1차 보고서를, 다시 2005. 11. 세미나 참가국들의 토지제도에 대한 2차 보고서를 각 작성하고 영문자료를 준비하여 국제법무과 팀들과 세미나 준비를 위해 수차 회의를 하고 세미나 세부일정을 확정하였음

※ 별첨 3 : 토지제도 관련 국제세미나 개최 계획

- 특수법령과가 2005. 10. 말부터 공문 등으로 재정경제부 등 유관기관 실무자와 토지제도 연구 학자 등을 상대로 세미나에 참석하여 달라는 협조를 구하고 정부 제2종합청사 국제회의실을 세미나 장소로 섭외하였으며, 2005. 11. 중순 참가국 대표들로부터 발표자료를 모두 송부받아 자료로 준비하고 영어 - 한국어 동시 통역원들을 섭외하였으며 동시통역시설, 비디오 촬영 및 녹음 시설 등도 준비하였음

5. 세미나 진행 및 세미나 결과 보고

- 2005. 11. 28. - 29. 개최된 세미나 참가국 전체회의에서 국제 법무과장의 주제 하에 참가국 대표들이 각국의 토지제도 현황과 문제점을 발표한 후 참가자들의 질의를 받아 답변을 하고, 참가국 그룹별 회의에서 참가국 대표와 특수법령과 검사 간에 발표내용 등을 심화토론을 하였음
- 본 세미나를 개최함으로써 각국 토지제도에 대한 최신 정보 및 자료를 수집할 수 있었고 토지제도와 관련한 새로운 문제점을 인식하는 계기가 되었으며, 참가국들과의 국제적인 네트워크를 구축할 수 있었고 국제세미나 개최에 대한 소중한 경험을 하는 좋은 기회가 되었음

※ 별첨 4 : 토지제도 관련 국제세미나 결과 보고

바람직한 토지제도 방안 연구 계획

2005. 9. 22.



법 무 실

1. 연구 목적

- 토지제도는 국가의 경제체제에 있어 근간을 이루는 중요한 문제로 세계 각국의 토지제도는 역사적·사회적·사상적 배경에 따라 다양
- 각국의 토지제도 현황 및 문제점을 파악하여 통일 후 바람직한 토지제도 방안 마련

2. 연구 대상

- 러시아·폴란드·헝가리 등 체제전환국가, 중국, 베트남 등 개혁개방 이후의 사회주의국가, 싱가포르·대만·홍콩 등 개량주의 국가의 토지제도 현황 및 문제점
- 남한·북한의 토지제도 현황 및 문제점

3. 연구 방법

☐ 팀제 운영

- 국제법무과장, 검사 김기준, 특수법령과장, 검사 송삼현, 검사 이효원, 검사 이병수를 팀으로 구성, 운영
 - 국제법무과에서 외국 토지제도 실무전문가 초청 세미나 준비 및 진행 담당
 - 특수법령과에서 외국 토지제도 관련 자료 수집 및 연구, 남북법령연구특별분과위원회 개최, 자료집 발간 담당

☐ 자료 수집 및 정리

- 검사 송삼현이 중국·홍콩·대만 토지제도, 검사 이효원이 러시아·폴란드·헝가리·루마니아 토지제도, 검사 이병수가 베트남·싱가포르 토지제도 연구를 각 담당
- 각국 토지제도 관련 국·내외 자료 수집 및 정리, 보고서 초안 작성
- 국외 출장을 통해 토지제도 관련 자료 수집 및 관계자 면담 후 외국 토지제도 실무전문가 세미나 자료 준비

☐ 외국 토지제도 실무전문가 초청 세미나 개최

- 외국 토지제도 실무전문가 초청 각국의 토지제도 현황 및 문제점을 주제로 세미나 개최 후 그 결과를 정리, 보고서 작성

☐ 남북법령연구특별분과위원회 세미나 개최

- 남북법령연구특별분과위원회에서 외국 토지제도 기초주제로 세미나 개최

☐ 자료집 발간 및 최종 보고서 작성

- 연구 및 세미나 결과를 토대로 각국 토지제도의 현황 및 문제점에 대한 자료집 발간 및 통일 후 바람직한 북한 토지제도에 대한 최종 보고서 작성

4. 주요 일정

- 2005. 9. 26. - 10. 1. 중국, 홍콩, 대만 출장
- 2005. 10. 14. - 10. 23. 러시아, 동구국가, 싱가포르 출장
- 2005. 11. 28. - 2005. 12. 2. 외국토지제도 실무전문가 초청 세미나
- 2005. 12. 27. 남북법령연구특별분과위원회 세미나
- 2005. 12. 28. - 2006. 1. 30. 자료집 작성

5. 외국토지제도 실무전문가 초청 세미나 계획

☐ 일시 · 장소

- 2005. 11. 28.(월) - 2005. 12. 2.(금), 법무부 영상회의실
- ※ 국회일정을 고려, 행사기간 중 2일간 세미나 진행

☐ 초청 대상

- 중국, 베트남, 러시아, 폴란드, 우즈베키스탄, 싱가포르의 토지제도 관련 기관 과장급 실무전문가
- ※ 중국 토지제도 관련 동포 교수도 초청 고려

☐ 세미나 주요 내용

- 참가국 별 주제 발표 및 토론
 - 한국의 토지제도 현황 및 문제점 발표(아주대 교수 김병기, 건설교통부 과장)
 - 각국의 토지제도 현황 및 문제점 발표(참가국 대표)

○ 참가국 별 그룹별 토론

- 특수법령과 검사 송삼현이 중국, 우즈베키스탄을, 검사 이효원이 러시아, 폴란드를, 검사 이병수가 베트남, 싱가포르를 각 전담

○ 남북법령연구특별분과위원회 참여

- 2005. 12. 27. 개최 예정인 남북법령연구특별분과위원회 세미나에 대비, 동 위원회 위원들도 세미나에 참가
- 각 위원 별로 1 - 2개 참가국을 전담, 전담 참가국의 발표 자료 사전 검토, 전담 참가국 주제발표 · 개별면담 · 종합토론에 필수적 참가

☐ 세미나 준비

- 국제법무과 검사 김기준이 참가자 초청, 발표 자료 취합, 통역 등 세미나 진행, 기타 체류일정 등 담당
- 특수법령과 검사들이 각국 토지제도 등 세미나 주제 연구 및 자료 준비

6. 남북법령연구특별분과위원회 세미나 계획

☐ 일시 · 장소

- 2005. 12. 27. 법무부 대회의실

☐ 참석자

- 남북법령연구특별분과위원회 위원 9명 및 특수법령과 검사 3명

☐ 세미나 주요 내용

○ 주제 발표

- 각국 토지제도 현황 및 문제점 발표(검사 송삼현)
- 발표(중앙대 교수 제성호)

○ 지정 토론

- 각 위원 별로 외국 토지제도 실무전문가 초청 세미나에서 전담한 국가에 대해 지정 토론

○ 종합 토론

- 각국 토지제도 현황 및 문제점 등을 기초로 토론

☐ 세미나 준비

- 특수법령과 검사들이 각국 토지제도 등 세미나 주제 연구 및 자료 준비, 발표자료 취합, 세미나 진행

7. 예 산

☐ 국외 출장

- 특수법령과 국외여비 1,100 만원

☐ 외국 토지제도 실무전문가 초청 세미나 개최

- 국제법무과 3,000만원

☐ 남북법령연구특별분과위원회 세미나 개최

- 특수법령과 정보사업비 300만원

☐ 자료집 발간

- 특수법령과 일반수용비 1,300만원(500부, 1,000쪽 기준)

각국 토지제도 관련 국외출장 결과보고서

별첨 2-1 : 중국 상해, 홍콩, 대만 국외출장 결과보고

별첨 2-2 : 체코, 러시아 국외출장 결과보고

별첨 2-3 : 베트남, 싱가포르 국외출장 결과보고

국외출장결과보고

- 중국 상해, 홍콩, 대만 -

2005. 10.



특수법령과

I. 출장 개요

- 일시 : 2005. 9. 26.(월) ~ 10. 1.(토)
- 장소 : 중국(상해), 홍콩, 대만(타이베이)
- 출장자 : 특수법령과장 공상훈, 특수법령과 검사 송삼현
- 출장목적
 - 중국 상해시 건물·토지자원국, 홍콩 지정총서, 대만 내정부 지정사 등 유관기관 방문

II. 기관 방문

1. 상해시 건물·토지자원관리국

☐ 일시·장소

- 2005. 9. 27.(화) 10:00~11:00, 상해시 건물·토지자원관리국

☐ 면담자

- 상해시 건물·토지자원관리국
 - 법규처 처장 李國華(Li guo hua)
 - 토지이용관리처 부처장 庄幼緋(Zhuang you fei)

☐ 면담 요지

- 토지제도의 변천

- 중국은 1949년 건국 이후 토지에 대하여 사회주의 공유 제도를 시행하여 국가와 집체의 토지소유만을 인정하고 개인의 토지소유는 인정하지 않았으며, 이러한 토지소유제도는 개혁개방 이후에도 그대로 유지되었음
- 토지사용제도에 있어 개방 전과 개방 후에 변화가 있었는데, 개방 전에는 무상·무기한·무제한의 토지공급 제도였으나 개방 후에는 유상·유기한·유한의 토지공급제도로 변화
- 개방 후 이와 같이 토지사용제도가 변화한 것은 △ 중국이 사회주의 시장경제질서를 도입하였다는 점, △ 개방 후 토지에 대한 수요가 급격하게 증가하였다는 점에 그 원인이 있음

○ 현행 토지제도

- 중국의 헌법, 토지법에 의하면 도시토지는 국가소유, 농촌 토지는 집체소유로 되어 있음
- 해방 전(1949. 10. 1. 신중국 건국 전)에는 도시토지나 농촌토지 모두 개인의 소유였으나,
 - 농촌토지는 해방 후 토지개혁→농민의 토지집중→합작사→고급합작사→인민공사의 형태로 변천하여 집체토지 소유 제도가 수립되었음
 - 도시토지는 건국 이후 헌법의 규정에 따라 국가소유로 되었음
- 집체소유의 토지를 국가소유로 하려면 법률의 규정에 따라 수용(收用)하여야 하고, 수용을 할 때에는 법률의 규정에 따라 보상을 하여야 함

- 집체소유의 토지도 개인이나 기업이 사용할 수 있도록 토지사용권을 불하(出讓)할 수 있는데 집체소유 토지의 사용권을 불하하기 위해서는 먼저 수용을 통하여 국가소유로 전환하여야 함
- 집체소유 토지를 수용하여 국가소유로 전환한 후 불하하는데 있어서는 여러 가지 제한 조건이 있음
 - 먼저 경지보호를 위한 제한으로 기본경지는 건설용지로 전환할 수 없고, 수용 및 불하도 불가능하며, 기본경지 이외의 일반경지만이 수용을 통하여 국유로 전환한 다음 불하할 수 있음
 - 다음으로 토지이용총체계획에 의한 제한으로 토지는 계획에 부합되게 사용되어야 하고, 계획에는 건설용지와 경지의 구분이 있는데 그 중 건설용지만 수용할 수 있고 경지는 수용할 수 없음
- 토지사용권의 부여방식에는 크게 불하(出讓)와 배정(劃撥)의 2가지가 있음
 - 시정건설, 공공장소, 오피스건물 등의 건설항목에 있어서는 배정방식을 사용하는데, 이는 토지사용권을 무기한, 무상으로 부여하는 방식임
 - 시정건설, 공공장소, 오피스건물 이외의 건설항목의 경우에는 불하방식을 사용하는데, 이는 토지사용권을 유기한, 유상으로 부여하는 방식임

- 토지사용권의 불하방식으로는 경매와 입찰방식이 있는데, 경매의 경우에는 높은 가격을 제시한 자에게 사용권이 부여되고, 입찰의 경우에는 가격뿐만 아니라 회사의 능력도 고려됨

○ 토지사용권의 거래

- 사용권을 불하받은 토지만 거래가 가능하고, 배정받은 토지는 거래할 수 없음
- 불하받은 토지도 무제한으로 거래가 허용되는 것이 아니고 일정한 제한이 있음
- 일반적 건설항목의 경우에 건설공사가 25% 이상 완성되어야 거래 가능
- 성편개발(成片開發)의 경우에는 기초건설이 완성되어야 거래 가능
- 모든 토지사용권은 토지사용기한의 범위 내에서 거래 가능
- 현행법의 규정에 따르면 토지사용기한이 만료된 후 지상 건물은 국가의 소유로 귀속되는 것으로 되어 있으나, 현재 토지사용권자의 권익보호를 위하여 물권법 제정을 위한 연구가 진행되고 있음
- 진행 중인 물권법 연구는 주택의 경우에는 자동적으로 사용기한이 연장되는 것으로 하고, 비주택의 경우에는 사용권자의 신청에 따라 계속사용을 승인하는 방향으로 진행되고 있음

○ 토지관련 조세

- 토지 관련 조세로는 토지사용권 거래시 계약액의 3%를 부과하는 계약세(契稅), 토지사용권 거래차익에 대하여 30~60%를 부과하는 증치세(增值稅)가 있음
- 토지보유 자체에 대하여는 세금 대신 토지사용료가 부과됨

○ 토지제도 운영상의 문제점과 대책

- 중국(상해)에도 토지사용권에 대한 투기가 있는 바, 이에 대한 대책으로는 △ 불하토지에 대하여 일정 정도 이상의 건설공사가 진행되어야 거래를 할 수 있도록 제한하고, △ 양도차익에 대하여 증치세(增值稅)를 부과하며, △ 토지를 놀리는 경우에 대한 대책으로 1년간 놀리는 경우에는 한지비로 20%를 부과하고, 2년간 놀리는 경우에는 무상으로 회수하는 것 등이 있음
- 그 외의 문제점으로는 △ 현재 중국에서는 건설이 가속화되고 있어 건설용지 수요량이 대단히 큰 관계로 토지이용계획을 지키지 않고 정부나 기업이 경작지를 건설용지로 전환하는 문제점, △ 농민들이 경작하는 집체소유 토지를 수용하면서 제대로 보상을 시행하지 않아 농민의 불만이 가중되고 있다는 문제점이 있는바, 이러한 문제에 대하여 중앙정부에서 전문적으로 대처방안을 마련하고 있음

○ 외빈초청 세미나 초청

- 뜻밖의 초청에 감사드립니다
- 한국을 방문한 사실이 있는데 그 중 특히 서울은 아름다운 도시로 기억함

- 개인적으로는 초청에 응하여 한국에 가고 싶으나 이에 대한 결정권한이 본인에게 없어 당장 답변드릴 수 없음
- 건물·토지자원관리국으로 초청장을 보내주면 국 차원에서 결정할 것임

2. 홍콩 지정총서(地政總署)

☐ 일시 · 장소

- 2005. 9. 28.(수) 10:00~11:00, 홍콩특별행정구 지정총서

☐ 면담자

- 홍콩특별행정구 정부 지정총서
 - 법률자문 및 전토전역처(田土轉易處) 조리(助理) 수석율사 李婉兒(Li Yuen Yee)
 - 총무조(總務組) 총산업측량사(總產業測量師) 林嘉芬(Anita K.F.LAM)

☐ 면담 요지

- 토지소유제도
 - 홍콩은 토지소유권이 국가에 있는 토지국유제도를 시행하고 있고, 개인이나 기업 등에게는 토지사용권만을 부여
 - 홍콩이 중국에 반환되기 전인 1997년 7월 1일 이전에는 영국 여왕의 지배하의 토지국유제도를 시행하였고, 중국에 반환된 이후에는 중국 통치하의 토지국유제도를 시행

- 홍콩의 토지제도는 영국의 토지공유제도에서 비롯되었음
- 영국의 토지보유제도에는 자유보유(freehold) 제도와 임대보유(leasehold) 제도가 있음
- 자유보유제도는 개인이 토지를 소유 및 사용하는 제도이고, 임대보유제도는 토지국유제도임
- 홍콩의 토지 중 성 요한 성당(St. John's Cathedral)만 자유보유제도를 시행하고, 그 외에는 모두 임대보유제도를 시행

○ 토지사용제도

- 홍콩의 토지사용제도에 있어 홍콩 반환 전의 토지사용연한은 75년, 99년, 999년 등 3가지가 있었으나 반환후의 토지사용연한은 50년으로 단일화되었음
- 다만, 기존에 사용연한이 999년인 토지에 대하여는 홍콩 반환 후에도 기존권리를 인정하고, 홍콩반환 이후에도 주유소 용지 등 특별한 이유가 있는 경우의 토지사용연한은 21년임
- 영국정부 지배전의 사유토지에 대하여는 소유권자에게 임대보유형식의 토지사용권을 부여하였음
- 국가토지의 임대를 담당하는 부서는 지정총서임
- 토지사용대가 중 지가(premium)는 경매를 통하여 결정되고, 매년 지불하는 사용료(rent)는 토지평가액의 3%임

- 기간연장, 토지용도·제한의 변경 등 토지사용조건에 변경이 있는 경우에는 시가의 차액에 대한 프리미엄을 재산정하여 징수
 - 임대기간 만료시에는 토지 및 지상건물을 모두 정부에 반납
 - 사용연한 연장을 신청한 경우, 보통은 승인하나 공공목적에 따라 수용할 경우에는 승인하지 않음
 - 홍콩섬, 구룡, 신계의 토지제도는 모두 같으나 토지평가액이 다르기 때문에 토지사용 대가가 다를 것임
- 토지사용권 거래제도
- 홍콩에서는 토지사용권 거래는 자유롭고, 별다른 통제장치가 없음
 - 이는 홍콩이 자유시장경제체제를 시행하기 때문으로 홍콩은 시장의 기능을 신뢰함
 - 홍콩에도 토지 중개기구가 존재하고 토지시장이 존재하나 이는 정부와는 무관함
- 현행 토지제도의 문제점 및 대책
- 홍콩에도 토지에 대한 투기가 있으나 정부에서는 이에 대한 문제의식이 거의 없음
 - 토지투기 방지대책으로는 △ 최소가격제도, △ 경매제도를 통한 시장가격에 의한 토지거래제도, △ 건설 중에 있는 건물의 거래에 대한 정부의 허가제도 시행(개인에 대하여만 허용하고 기업에는 불허, 기존건물에 대하여는 불간섭), △ 토지의 공급을 증가시키는 정책 시행, △ 은행대출 조절정책의 시행 등이 있을

수 있으나 기본적으로는 시장의 기능을 신뢰하여 되도록이면 토지거래에 대하여 간섭하지 않는 정책을 시행

- 토지사용권의 거래에 있어 거래가액의 1%에 해당하는 인지세를 부과하는 외에 거래차익에 대한 조세는 별도로 존재하지 아니하고, 소득액의 15%에 상당하는 소득세를 징수
- 현행 홍콩 토지제도의 문제점으로는 50년 이후 기간연장 문제가 있으나 이는 좀더 높은 차원에서 해결해야 할 문제
- 어떤 지역의 토지가격이 급격히 상승한다거나 고급 주택에 사는 사람이 있는 반면 주택을 소유하지 못하는 많은 사람들이 존재하는 문제는 기본적으로 토지제도의 문제가 아니라 사회적인 문제임
- 홍콩에서는 이러한 전제하에 정부 공공임대주택 보급정책을 시행하여 공공임대주택 보급률이 50%에 이름
- 공공임대주택은 월 임대료는 홍콩달러 2,000원 정도이고, 15평 정도의 공간에 7명 정도가 거주할 수 있도록 제공됨

3. 대만 내정부(內政部) 지정사(地政司)

☐ 일시 · 장소

- 2005. 9. 30.(금) 10:00~11:00, 대만 행정원(行政院) 내정부(內政部) 지정사(地政司)

☐ 면담자

- 지정사 사장 吳萬順(Wu Wan Shun)
- 지정사 지가과(地價科) 과장 邱鈺鐘(Chui Yu Chung)

□ 면담 요지

○ 토지소유제도

- 대만의 토지제도는 다른 자본주의 국가와 마찬가지로 토지에 대한 사적 소유권을 인정하고 토지에 대한 거래를 자유롭게 인정하는 제도임
- 대만의 토지제도는 쑨원(孫文)의 평균지권사상의 영향을 받은 제도임
- 쑨원은 지진기리(地盡其利), 지리공향(地利共享)의 이념에 따라
△ 사회적 공평성의 견지에서 토지로부터 발생한 이익은 모두가 함께 향유하여야 하고, △ 지가의 변화로 인한 잉여이익은 국가가 세금을 징수하여 환수하여야 한다고 주장
- 중화민국 헌법 제143조에 의하면 중화민국 영토 내의 토지는 국민 전체에 속한다고 규정하는 한편, 인민은 법에 따라 토지 소유권을 취득한다고 규정하고 있음
- 여기서 국민 전체에 속한다고 규정되어 있는 토지소유권은 상급 소유권이고, 인민이 법에 따라 취득하는 토지소유권은 하급소유권으로 법령의 보장 한도 내에서 보장되는 것임
- 상급소유권은 “토지는 국유”라는 이념성을 표현한 것으로 토지에 대한 과세, 정책에 따른 토지수용 등 토지소유권에 대한 제한의 근거 역할을 하는 개념이고, 하급소유권은 자본주의 국가에서 통일적으로 인정되는 사적 소유권과 같은 개념이라고 할 수 있음(자본주의적 사적 토지소유권과 실질적인 차이가 없음)

- 대만의 토지제도를 규율하는 법으로는 헌법, 토지법, 평균지권조례, 민법의 부동산 물권{소유권, 지상권, 영구소작권(永佃權), 질권, 전세권(典權), 점유권, 유치권, 지역권} 부분, 토지측량조례, 등기관련 법, 토지세금 관련 법, 토지계획법, 구역법, 재개발계획, 지정사법(地政士法), 부동산관리조례, 중개법 등이 있음
- 보통 명칭이 “~법”으로 되어 있는 것은 고정적, 영구적, 전면적인 것이고, “~조례”로 되어 있는 것은 한시적, 임시적, 지역적으로 한정적인 것이나 모두 입법원에서 제정하는 것으로 효력에 있어 차이가 없음
- 평균지권조례의 모범은 중화민국 헌법으로 지정사의 소관 법이며 조례의 형식을 취한 이유는, 원래 지적 공유를 촉진하기 위해 도시지역에서부터 시행되다가 전국으로 확대 시행되었기 때문임
- 평균지권조례에는 規定地價, 照價徵稅, 照價收買, 漲價歸公의 장(章)이 있음
 - 規定地價는 정부에서 조사를 거쳐 지가를 정하여 공고한 후 지가신고를 받아 지가를 확정하는 것을 의미
 - 照價徵稅는 이와 같이 확정된 지가에 대하여 지가세를 부과하는 것을 의미
 - 照價收買는 신고지가가 정부의 공고지가에 비하여 현저히 낮은 경우 신고지가를 가격으로 하여 정부가 토지를 매수하는 것을 의미하며 이에는 강제력이 있으나, 실제로 이에 따라 매수되는 경우는 거의 없는데 그 이유는 이 규정이 예방효과를 가져오기 때문임

- 漲價歸公은 토지매매시 토지가격 상승으로 인한 이익을 환수하는 것으로 매매차익에 대한 20%, 30%, 40% 등의 토지증가세(土地增價稅)를 징수하는 것을 의미

※ 토지에 대한 조세중 계세(契稅)라는 것이 있는데 이는 재정부 소관 조세이나 조세의 원리에 맞지 않아 장차 폐지에정임

- 대만의 토지제도의 역사에 관하여 보면 △ 명나라 말기 정성공이 네덜란드인을 대만에서 몰아낸 후 토지를 분배하였는데 이는 과세가 주목적이었고, △ 청나라 시대에 몇 사람당 얼마의 땅을 경작하도록 하였는데 이 때도 과세가 주목적이었고, 일부 측량이 이루어졌으며, △ 일제시대에 들어와 발달된 측량기술에 의하여 대만 전역의 측량 및 지적도의 작성이 이루어졌고, 등기제도가 도입되었으며, △ 현대에 들어와 일제시대 만들어진 지적도와 등기제도를 바탕으로 하여 36,000제곱킬로미터에 이르는 토지에 관한 데이터(지적도 포함)를 모두 컴퓨터화하여 컴퓨터에 의한 토지관리제도를 시행

○ 현행 토지제도의 문제점과 대책

- 현재 대만의 지가가 안정되어 있어 토지투기가 거의 문제되지 않고 있으며, 투기인지 투자인지에 관한 구분이 실무상 매우 어려움
- 1998년경의 동아시아에 밀어닥친 금융위기의 시기에도 대만의 지가는 안정적이었는데, 이와 같이 대만의 지가가 안정된 데에는 여러 가지 원인이 있을 것이나 대만의 토지제도와도 밀접한 관계가 있다고 할 것임

※ 배포한 자료상의 토지투기 관련 내용

1. 토지투기의 정의곤란

스스로 사용하거나 또는 임대하여 타인이 사용하도록 제공하는 것으로 목적으로 하지 않고 차후에 매도하여 매매차익을 얻을 것을 목적으로 하여 건물과 토지를 구매하는 행위를 투기라고 함(내정부 1979년 12월 전국토지 문제회의 실록 p.1011). 그러나 투기관련 정의는 실무상 인정하기 곤란함

2. 토지투기의 유형

흔히 볼 수 있는 토지투기의 유형은 다음의 몇 가지임

- ① 대중의 유희자금을 불법으로 끌어 모으거나 또는 다수인의 자금을 변태적으로 모아서 부동산 가격을 인위적으로 조작하는 행위
- ② 공유토지를 고가로 입찰구매하여 지가를 끌어올리는 행위
- ③ 토지가격을 고평가하여 은행으로부터 초과대출을 받은 행위
- ④ 농지나 산지를 매수하여 사용을 변경하는 행위
- ⑤ 토지를 사재기하여 가격을 인위적으로 조작한 후 값이 오르기를 기다려 파는 행위

3. 토지투기 방지대책

- ① 토지소유권의 이전으로 기본국책을 해하는 자는 토지법 제16조의 규정에 따라 제지함
- ② 산지 및 농지의 사용변경을 엄격히 심사하고, 사용변경시 원상회복비용(回饋金)을 납부하여야 함
- ③ 부동산평가사 제도를 건립하고, 부동산평가사법을 제정하여 부동산 가치를 확실히 평가하여 초과융자를 피함. 부동산 중개제도를 건립하고, 부동산 중개업관리조례를 제정하여 부동산 거래가격을 끌어올리는 것을 피함
- ④ 부동산증권화 제도를 추진하여 부동산 투자의 길을 넓림

- ⑤ 건축할 수 있는 부분을 정하여 만약 놀리는 경우에는 평균지권조례 제26조의 사유 공한지 일정기한내 건축 및 2~5배의 공한지세 징수 규정을 집행함. 농업용지 부분에 대하여는 일정기한을 정하여 사용을 명하거나 또는 위탁경영 및 1~3배의 황무지세를 징수함
- ⑥ 지정정보의 컴퓨터화를 발전시켜 지적총귀호(地籍總歸戶) 제도를 시행함

Ⅲ. 평 가

- 국내에서 연구한 내용을 바탕으로 중국, 홍콩, 대만의 토지제도에 대한 각종 의문점을 질문하고, 관련 자료를 수집하는 등으로 해당 국가, 지역의 토지제도 및 실정을 더욱 잘 이해할 수 있는 기회가 되었음
- 해당 국가(지역)의 토지제도에 관한 의문사항을 알아볼 수 있는 인적 네트워크도 형성하여 향후 토지제도 연구에 많은 도움이 될 것으로 예상

국외출장결과보고

- 체코, 러시아 -

2005. 11.



특수법령과

I. 출 장 개 요

☐ 출장자 : 특수법령과 검사 이병수

☐ 출장기간 : 2005. 10. 19.~10. 25.

☐ 출장지역 : 이탈리아(베니스), 체코, 러시아

※ 베니스위원회에 참석하는 기회를 이용 체코, 러시아의 토지관련 부서 방문하여 토지제도 관련 자료수집

☐ 출장목적 : 제64차 베니스위원회 정기총회 참석, 체코 및 러시아 토지제도 자료 수집

※ 베니스위원회 참석 관련 내용은 제외하고, 체코 및 러시아 방문 결과만 게재

II. 체코 토지관련 부서 방문결과

☐ 일시 · 장소

○ 2005. 10. 24.(월) 11:00 ~ 12:30

○ 프라하시 농업부 토지국장실

☐ 면담자

○ 체코 농업부 토지국장 Mr. Jiri Hladik

☐ 면담 내용

○ 체제전환 이후 국유토지에 대한 사유화 처리의 원칙과 방법은 어떠하였는가?

- 체코정부는 민주주의 혁명 이후 과거 공산정권이 일방적으로 몰수하였던 사유토지에 대하여는, 민주주의 원칙과 개인소유권 보장의 이념 하에 원소유자에게 현물토지를 최대한 원상태로 반환하기로 하였음

- 따라서 체코의 경우에는 러시아 등과는 달리 몰수토지 반환에 있어서 원상회복 원칙을 견지하였으며, 현물반환이 불가능할 경우에는 대체 토지 반환이나 금전보상을 하고 있음

※ 그러나 공산체제 50년 동안 소유관계, 토지관계 등에 있어서 많은 변화가 있었을 뿐만 아니라, 과거 자료를 정확히 찾는 것이 현실적으로 어려워, 원소유자를 확정함에 있어 적지 않은 어려움을 겪었음

○ 국유토지 사유화에 대한 근거법령은 무엇인가?

- 체코는 민주정부 수립 이후 기존 몰수토지를 원소유자에게 돌려주기 위한 제반 법적 조치를 취하였음
- 먼저 1990년 재산법, 재판상 복권에 관한 법률, 재판외 복권에 관한 법률 등을 제정하여 원소유자에게 법적 소유권을 반환해 주기 위한 법적 근거를 마련하였고,
- 1991년에는 토지법, 협동조합 소유권 관련 법 등을 제정하여 국유재산의 사유화를 본격적으로 추진할 수 있는 법적 토대를 형성하였음

○ 체제전환 이후 토지소유권을 사유화한 실적과 현재 토지소유권 제도의 현황은?

- 현재 약 1,600만 헥타르의 토지가 사유화되었는바, 이는 전체 국가 소유 토지의 30%에 해당됨
- 국유토지의 사유화 비율이 30%에 불과한 것은 사유화되지 아니한 나머지 국유토지 대부분이 산림지, 하천 부지 등이기 때문이며,

- 사유화되어야 할 국유토지는 이미 98% 가까이 사유화되어 대부분 사유화되었다고 판단하고 있으나, 다만 원소유자를 확정하지 못하거나 중첩되는 경우 금전이나 대체토지로 반환한 경우도 상당 부분 차지함
 - 다만, 귀족 소유이었던 토지의 경우 그 면적이 넓을 뿐만 아니라 소유관계도 복잡하여 현재 민사소송 중인 경우가 있음
- 사유화의 긍정적·부정적 효과는 어떠한가?
- 먼저, 사유화로 인한 경제적 생산성 향상의 효과는 그리 크지 아니하였는데, 그 이유는 토지를 반환받은 원소유자가 대부분 그대로 현재 점유자에게 토지를 다시 임대해주는 관계로 실제 농업생산방식에 있어서는 커다란 차이가 없었기 때문임
 - 반면, 토지사유화 과정에서 금전보상 등 정부의 재정적 부담은 상당히 컸으며, 토지 투기 등 일부 부정적 효과도 발생하였음
 - 그러나 토지의 사유화는 민주주의 이념의 실현이며, 시장 경제질서를 구축하기 위한 토대라고 생각하므로, 향후 사유화정책은 계속 추진될 것임
- 국유토지의 사유화과정에서 나타난 문제점은 무엇인가?
- 첫 번째, 토지사유화 과정에서 민주주의 원칙에 따라 원소유자 권리를 지나치게 보호하다가 보니 소유권에 대한 각종 분쟁이 발생하였고, 이로 인해 법적 안정성이 훼손된 측면이 있음
 - 두 번째, 국유토지를 사유화하다 보니 그 과정에서 산업 Zone, 상업 Zone 등 핵심지역에서의 토지 투기가 발생하고 있음
 - 세 번째, 토지를 원소유자에게 반환하더라도 대부분의 원소유자들은 해당 토지에 대한 깊은 애정과 발전의욕을 지니고

있지 아니하여 기존 점유자에게 그대로 임차해 주고 있는 형편이어서, 당초 예상했던 토지 사용의 효율성 극대 측면에서는 현재까지 커다란 발전이 없음

○ 토지사유화 과정상의 문제점을 극복하기 위한 조치는?

- 대도시 중심의 일부 토지투기현상에 대하여는 아직 특별한 조치를 취하고 있지 아니하고 기본적으로는 토지의 개별적 거래는 시장경제질서에 맡기고 있음
- 그러나 토지의 공익적 수용이 가능하도록 헌법 해당조항을 개정하고, 평균 거래가를 상당히 초과하는 토지 거래에 대하여는 양도소득세를 부과하고 있음
- 사유화과정에서의 일부 문제점들이 있다 하더라도, 민주주의적 원칙과 시장경제질서에 입각하여 토지사유화를 완료할 예정이며, 이를 위한 제반 법령 제·개정 작업을 충실히 이행해 나갈 계획임

○ 북한의 체제개혁 내지 남북통일에 대비한 북한 토지제도에 대한 조언

- 체코의 공산주의체제는 일정정도 민주적 요소를 포함하고 있었으나, 현재 북한 체제는 완전한 일인 독재체제인 측면에서 체코의 경험을 북한에 그대로 적용하는 것은 상당히 무리가 있음
- 그러나 체코의 경험과 자료를 바탕으로 보건대, 북한의 경우 체제개혁이나 통일시 전면적으로 토지사유화를 진행하는 것은 현실적으로나, 이론적으로나 어려움이 매우 많을 것임
- 북한의 경우 원소유자에 대한 토지 반환이 사실상 불가능한 상태이므로 국유제 유지도 좋은 방안이라고 생각하며, 성급한

사유화 추진은 엄청난 재정과 관리의 부담을 야기할 뿐만 아니라, 토지소유권을 둘러싼 법적 무정부사태를 야기할 수도 있으므로, 신중하고 천천히 시행하는 것을 좋을 것임

- 향후 북한토지제도의 개혁개방에 대하여 체코 정부는 최대한의 도움을 줄 생각이므로, 도움이 필요하면 언제든지 요청하기 바람

Ⅲ. 러시아 토지관련 부서 방문결과

☐ 일시 · 장소

- 2005. 10. 27.(목) 10:30 ~ 11:30
- 모스크바시 국유재산관리청 부청장실

☐ 면담자

- 러시아연방 국유재산관리청 부청장 Mrs. Prodanova Ludmila Ivanova

☐ 면담 내용

- 체제전환 이후 국유토지에 대한 사유화 처리의 원칙은 어떠하였는가?
- 러시아연방은 민주화 이후 국유토지에 대한 사유화 원칙으로 무보상, 무반환원칙을 고수하였음
- 이렇게 무보상, 무반환원칙을 고수한 이유는 러시아의 경우 역사적으로 토지에 대한 국유화가 공산정권 하에서 시작된 것이 아니라, 17세기부터 짜르가 토지포고령을 선포하여 '모든 토지는 전 국민의 소유'라는 점을 명백히 하면서 토지 국유화를 실시해 왔기 때문이며, 이러한 토지 국유화과정이 공산체제에서 완성된 것일 뿐임

- 따라서 현실적으로 국유토지를 원소유자에게 반환해 주려고 하여도 원소유자 자체가 존재하지 않는 상황이기 때문에, 체코나 독일과 같은 원상회복의 원칙과 방법을 채택할 수 없었고, 원상회복하지 않는다 하여 이에 항의할 만한 원소유자 계층도 존재하지 않음
 - 공산체제 붕괴 이후 토지제도 개혁에 대한 요구가 거세어졌는데, 이는 민주주의 체제와 시장경제질서를 확고히 하기 위해서는 어쩔 수 없는 과정이라고 생각함
- 국유토지의 사유화과정과 절차는 어떠하였는가?
- 러시아의 경우 토지에 대한 국가권력이 3분되어 있어 이를 조정하는 과정이 매우 복잡할 수 밖에 없는데, 연방정부, 89개의 주정부, 주정부 산하 지방단체 등 3개의 국가기관이 모두 각각 토지에 대한 권한을 가지고 있기 때문임
 - 따라서 토지사유화과정이 각각 상이하고 근거 법령도 서로 틀려 상당한 충돌과 분쟁이 발생하였을 뿐만 아니라, 토지관련법령도 매우 다분화되어 있고 통일되지 아니하여 이러한 혼란은 더욱 가중되었으나, 그 와중에서 차츰 관련법령을 정비해가면서 기본적으로는 주정부가 토지사유화에 대한 일차적 권한을 가지도록 하였음
 - 기업토지의 경우 국영기업이 민영화되면서 초창기에 기업의 건물, 기계 등 자산은 기업 소유로 전환되었으나 토지 같은 경우는 기업 소유가 되지 못하여 기업 경영에 많은 문제 발생하였기 때문에, 기업에게 토지를 유상으로 취득할 수 있도록 관련법령을 제·개정하였는데, 토지거래법을 제정하여 기업이나 내국인이 국유토지를 경매받을 수 있도록 한 것이 대표적인 예임

- 농업토지의 경우 전반적으로 사유화가 진행되지 않고 대부분 국유임대제를 유지하다가, 1990년 초반부터 집단농장·국영농장을 주식회사로 전환하고 농장구성원들에게 농지를 비롯한 농기계, 가축 등을 무상분배하였으며, 농민들은 이를 지분으로 출자하는 형식으로 사유화를 진행하였음

※ 농지 무상분배는 농민 1인당 3헥타르의 농토를 분배하는 것을 원칙으로 하였고, 농민은 이를 매매할 수도 있고 지분출자할 수도 있으나, 대부분의 경우 토지시장 미형성, 토지경계 불명 등의 이유로 지분 출자하였기 때문에, 러시아연방 농업의 경우 아직도 대부분이 집단적 영농체제를 유지하고 있다고 보아야 할 것임

○ 푸틴대통령 집권이후 새로운 토지법을 제정하였는데, 그 구체적인 내용은 무엇인가?

- 2001년에 신토지법이 제정되었는데 민법, 농지법, 산림법 등도 수차 개정되면서, 기존 토지사유화과정에서 발생하였던 제반 문제점들을 해결하고자 하였음
- 신토지법에서는 무엇보다도 토지의 용도와 토지에 대한 국가기관의 권한범위를 명백히 하였는데, 토지 용도의 경우 기존의 불명확한 토지 용도를 “건설, 산림, 농지, 국유, 문화유산, 자연, 거주지” 등으로 명확히 하여 그 용도에 맞게 관련 권리와 의무를 확정하였으며, 토지에 대한 연방정부, 주정부, 자치단체의 권한 범위를 명백히 하여 상호간에 권한 충돌이 발생하지 않도록 조절하였으며, 또한 토지 경계를 분명히 할 수 있도록 지질조사 내지 경계조사의 방법과 절차 등을 규정하였음

- 체제전환 이후 토지소유권을 사유화한 추진실적은 어떠한지?
 - 현재로서는 약 30% 정도 밖에 진행되고 있지 못한데, 이는 러시아연방의 전 국토에 대한 토지실사와 경계측량이 상당히 늦어지고 있을 뿐만 아니라, 대부분의 토지가 산림, 국방, 문화재, 농지 등이기 때문임
- 토지사유화과정에서 나타난 문제점들과 이를 해결하기 위한 조치는 무엇인가?
 - 크게 기술적 문제점과 경제적 문제점으로 나눌 수 있는데, 먼저 기술적 문제점으로는 토지사용권이 등록되어 있지 아니한 경우가 많아서 토지사유화의 기초자료로 토지사용권 현황을 사용할 수 없다는 점, 토지 전반에 대한 기본적인 Data가 매우 부족하다는 점, 오랜 국유화체제로 인하여 토지 경계가 불명확하다는 점 등이라 할 수 있고, 이를 극복하기 위해서는 현대적인 측량시스템을 바탕으로 토지등기체제를 구축하여야 하나, 많은 시간과 비용이 요구되고 있는 실정임
 - 또한 민간 측면에서는 국가가 토지를 불하하려고 해도 토지를 구입할 만한 기업과 개인의 자본이 절대적으로 부족하여 토지사유화 과정에 참여하고 있지 못하다는 점이 문제이나, 이는 결국 민간자본의 확대를 통해서만이 해결될 수 밖에 없을 것으로 판단함
- 국유토지, 특히 농지 같은 경우 사유화를 통하여 토지생산성의 향상과 같은 효과가 있었는가?
 - 아직까지는 농업체제 변화, 즉 집단·국영농장이 주식회사화 되었다고 하여, 이로 인한 농업생산성이 있었다고 보기는 어렵다고 판단함

- 왜냐하면 기존의 집단·국영농장체제에서도 생산성 향상에 따른 각종 인센티브 제공제도는 존재하였고, 집단영농의 효율성을 최대한 보장한 상태이었을 뿐만 아니라, 주식회사로 전환하였다고 하여 영농방식과 체제에 있어서 획기적인 변화가 있었다고 보기는 어렵기 때문임

※ 면담자는 사건임을 전제로, “구 소련시대에도 집단·국영농장체제에 상당한 자율성이 보장되었고 이를 바탕으로 높은 생산성을 지니고 있었다. 그래서 독일군이 소련을 점령했을 당시에 집단·국영농장체제는 해체하지 아니하였다. 집단농장체제에서도 근로의욕이 매우 높았고 인센티브 제공제도도 우수하여 농장 경영자 중에서는 백만장자도 많았을 뿐만 아니라, 남부지역 농장들은 선박, 해산물 채취권 등도 보유하고 있었다. 게다가 구성원이 수십 만명에 이르는 대형농장도 있어서 규모의 경제도 이룰 수 있었다.”라고 덧붙이며, 집단·국영농장체제 우수성을 강조함

- 향후 토지제도의 개혁 방향과 이를 위한 법률적 조치를 어떻게 추진할 것인지?
 - 토지제도 개혁방향은 국유토지의 사유화를 지속적으로 추진하여 사유화과정을 완료할 것임
 - 이를 위하여 ① 토지소유권의 법제시스템을 최대한 단순화하고 통일할 것이며, ② 민간간의 토지 거래에 대한 각종 제한을 철폐하여 토지거래의 자율성을 높이고 토지 관련 법률관계를 자유화 하여 시장경제질서적인 토지시장을 형성코자 할 것이나, ③ 토지가 사적인 부 획득 수단으로 전락하지 않도록 토지의 공공성은 엄격하게 유지할 계획임

국외출장결과보고

- 베트남, 싱가포르 -

2005. 11.



특수법령과

I. 출장개요

- ☐ 출장자 : 특수법령과 검사 이효원
- ☐ 출장기간 : 2005. 11. 16.~18.
- ☐ 기관방문·면담 : 싱가포르 대사관 관계자, 호치민대학 교수 등

II. 면담 내용

☐ 싱가포르 토지제도

- 싱가포르는 식민지 역사를 거쳐 모든 토지는 국유라는 사상이 강하였고, 도시국가라는 특수성으로 인하여 급격한 인구증가에 따른 합리적인 토지관리의 필요성이 강하였음
- 1960년대 중반 이후 주택문제 해결, 물가안정 등 경제적인 이유에서 토지공유 및 국유화 과정을 본격적으로 추진하여 현재 많은 토지가 국공유화된 상태
- 싱가포르의 경우에는 장기간 단일정당에 의한 지배를 거치면서 정치적 안정을 바탕으로 일관성 있는 토지제도 정립이 가능하였던 것으로 평가
- 기본적으로 토지의 지가상승으로 인한 가치의 증가분은 개인 소유가 아니라 국가 또는 주민 전체에 귀속되어야 한다는 것을 이념적 배경으로 하고 있음
- 이에 따라 개인소유의 토지를 국유화하여 토지가치의 사적 귀속을 방지하는 한편, 주거 및 상업용지에 대하여는 토지가치세를 부과함으로써 토지가치를 환수하는 방법을 병행

- 그러나, 국가주도의 중앙집권적 토지관리는 실물경제의 현실과 차이가 발생하여 토지가치의 평가가 왜곡되는 현상이 발생하고, 사유지의 부족으로 인한 토지가격 양등 등 문제점 내포

□ 베트남 토지제도

- 사회주의 토지제도의 기본원칙에 따라서 토지소유권과 사용권을 엄격히 분리하여 토지소유권은 국공유로 하면서 개인에게는 사용권을 부여
- 1980년대 중반 ‘도이 모이’ 개방개혁정책을 추진하면서 토지사용권의 범위를 확대하여 토지사용권 자체의 자유로운 매도는 물론 임대권 및 각종 담보권 설정, 상속권, 투자자산권 등을 인정하고 있음
- 토지사용권은 해당 토지의 위치, 용도, 사용권자 등에 따라서 영구적, 50년, 30년 등 다양하게 보장하며 특별한 사정이 없는 한, 토지사용권 기간이 만료되더라도 갱신을 허용
- 토지소유권과 사용권의 분리로 인하여 외국인의 자본투자 등에 장애요소로 작용할 수 있으나, 특히 상업용 토지에 대하여는 사실상 토지사용권을 영구적으로 보장함으로써 투자장애요소를 제거하고 있음
- 토지사용권의 범위 확대를 통하여 사용권 자체가 재산권으로 인정되고, 시장경제질서인 수요와 공급원칙에 따라서 사용권 가격이 책정되고 있음

- 따라서, 사회주의 토지제도의 이념에 따라서 토지소유권과
사용권을 분리하고 있으나 이는 이념적·제도적인 것에 불과
하며 실물경제에 있어서는 토지사용권자는 토지소유권자와
동일한 권리의무를 가지는 것으로 평가
- 다만, 호치민 등 시장경제질서를 대폭 수용하고 있는 대도시
에서는 경제활동 인구증가, 도심의 확대, 외국자본의 진출 등에
따라서 부동산가격의 급등으로 인한 빈부 격차, 지하경제의
확산 등이 문제점으로 지적

토지제도 관련 국제세미나 개최 계획

2005. 11. 특수법령과

☐ 목적

- 국제 법률문화 교류행사의 일환으로 각국의 다양한 토지제도 현황 및 문제점을 파악하여 바람직한 토지제도 방안 마련
 - ※ 국제법무과와 특수법령과가 팀을 구성, 세미나 준비 및 진행

☐ 일시 · 장소

- 2005. 11. 28.(월) - 29.(화) 과청청사 국제회의실

☐ 초청 대상

- 체제전환국인 러시아, 폴란드, 우즈베키스탄, 개혁개방 사회주의국가인 중국, 베트남, 개량주의 국가인 싱가포르 등 6개국 토지제도 관련 기관 실무전문가 · 학자

☐ 진행 방식

- 참가국 전체회의
 - 「한국의 토지제도 현황 및 문제점」 발표(아주대 교수 김병기, 강릉국도유지건설사무소장 이원식) 및 토론
 - 「각국의 토지제도 현황 및 문제점」 발표(참가국 대표) 및 토론

- 국제법무과장의 사회로 진행
- ※ 회의기간 중 영어 - 한국어 동시통역 제공

○ 참가국 그룹별 회의

- 체제전환국가, 개혁개방 사회주의국가 등 참가국 그룹별 회의를 통하여 심화 토론
- 특수법령과 검사별로 전담국가를 지정, 그룹별 회의 진행
- ※ 별첨 : 세미나 세부 일정

○ 남북법령연구특별분과위원회 참가

- 2005. 12. 27. 개최 예정인 남북법령연구특별분과위원회 세미나에 대비, 동 위원회 위원들도 세미나에 참가

○ 외부인사 초청

- 통일부 · 국가정보원 · 재정경제부 등 유관기관 관계자 및 북한 연구학자 등 외부인사 초청

□ 향후 계획

- 2005. 11. 28. - 29. 각국 토지제도 관련 국제세미나
- ※ 2005. 9.부터 국외 출장 등을 통한 각국 토지제도 관련 국·내외 자료 수집 및 관계자 면담 등 세미나 준비
- 2005. 12. 27. 남북법령연구특별분과위원회 세미나
- ※ 「각국의 토지제도와 통일 후 바람직한 북한토지제도」를 주제로 세미나 준비 중
- 2005. 12. 16. 베니스위원회 참석, 토지제도 관련 주제 발표
- 2005. 12. 28. - 2006. 2. 10. 자료집 발간, 보고서 작성

[별첨]

세미나 세부일정(1)

□ 2005. 11. 28(월)

- 07:00 ~ 08:00(60') : 아침식사
- 08:00 ~ 09:10(70') : 숙소 → 법무부(이동)
- 09:10 ~ 09:30(20') : 법무실장실 예방
- 09:30 ~ 10:00(30') : 세미나 개요 및 진행방식 설명
- 10:00 ~ 10:05(5') : 기조연설(법무실장)
- 10:05 ~ 11:00(55') : 「한국 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 건설교통부 강릉 국도유지사무소 소장 이원식
- 11:00 ~ 12:00(60') : 「중국 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 중국 국토자원부 정책법규사 주임과원 Chi Heng Wei
- 12:00 ~ 14:00(2H') : 점심식사
- 14:00 ~ 15:00(60') : 「베트남 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 베트남 천연자원환경부 토지등록·통계과 토지행정상급전문가 Quach Cong Huan
- 15:00 ~ 16:00(60') : 「싱가포르 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 싱가포르 토지자원서비스 경영기획개발부 부장대리 Lewis Koh
- 16:00 ~ 16:10(10') : 휴식
- 16:10 ~ 17:40(90') : 참가국 그룹별 회의
- 17:40 ~ 18:40(60') : 법무부 → 만찬장소 (이동)
- 18:40 ~ 21:00(140') : 환영만찬
- 21:00 ~ 21:30(30') : 만찬장소 → 숙소 (이동)

세미나 세부일정(2)

□ 2005. 11. 29(화)

- 07:30 ~ 09:00(90') : 아침식사
- 09:00 ~ 10:00(60') : 숙소 → 법무부 (이동)
- 10:00 ~ 11:00(60') : 「한국 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 아주대학교 교수 김병기
- 11:00 ~ 12:00(60') : 「우즈베키스탄 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 우즈베키스탄 법무부 국제법무과 수석자문관 Bahtier Alibekov
- 12:00 ~ 14:00(2H) : 점심식사 및 법무부 이동
- 14:00 ~ 15:00(60') : 「폴란드 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 폴란드 국가측지학과 지도제작 자원 컴퓨터화개발부 부장 Jaroslaw Wysocki
- 15:00 ~ 16:00(60') : 「러시아 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 러시아 국립 사회대 행정대학장 Olga Urzha
- 16:00 ~ 16:10(10') : 휴식
- 16:10 ~ 17:40(90') : 참가국 그룹별 회의
- 17:40 ~ 18:40(60') : 법무부 → 만찬장소(이동)
- 18:40 ~ 21:00(2H') : 만찬
- 21:00 ~ 21:30(30') : 만찬장소 → 숙소(이동)

토지제도 관련 국제세미나 개최 결과

2005. 12. 2.



법 무 실

☐ 일시 · 장소

- 2005. 11. 28.(월) - 29.(화) 과청청사 국제회의실

☐ 발표자 및 주요 참석자

- 우리나라, 체제전환국인 러시아, 폴란드, 우즈베키스탄, 개혁개방 사회주의국가인 중국, 베트남, 개량주의 국가인 싱가포르 등 토지제도 관련 기관 실무전문가 · 학자 발표
※ 별첨 1 : 발표자 명단
- 연세대 김상용 교수, 신현운 교수, 국민대 장명봉 교수, 이화여대 이철수 교수 등 학자, 재정경제부 · 법제처 · 국가정보원 등 유관기관 실무자 20명 참석

☐ 일정 및 방식

- 2일간 참가국 전체 회의, 참가국 그룹별 회의 진행
 - 참가국 전체회의는 영어 - 한국어 동시통역으로 참가국별 주제 발표 및 토론
 - 참가국 그룹별 회의는 발표자와 특수법령과 검사 간 발표 내용 등에 대한 심화 토론
- ※ 별첨 2 : 세미나 세부 일정

☐ 발표 및 토론 내용

- 「한국의 토지제도 현황 및 문제점」 발표 및 토론
 - 한국의 국토이용계획 관련 토지제도 현황, 지역지구제의 운영상 문제점, 도시토지의 문제점, 향후 대책 발표(이원식 소장), 투기방지 대책 질의

- 한국 토지제도의 시대적 변천, 한국토지제도상 공익과 사익의 충돌 및 조정, 토지제도의 발전방향 발표(김병기), 향후 바람직한 토지소유제도 질의
- 「중국의 토지제도 현황 및 문제점」 발표 및 토론
 - 중국 토지자원의 현황, 토지제도의 변천, 토지소유권 및 사용권, 토지제도의 문제점 및 전망 등 발표, 중국 부동산종합 대책 등 질의
- 「베트남의 토지제도 현황 및 문제점」 발표 및 토론
 - 베트남 토지의 현황, 토지제도의 변천, 현행 토지제도의 주요 내용, 문제점 등 발표, 토지제도개혁과 농업생산성 향상과의 상관관계 질의
- 「싱가포르의 토지제도 현황 및 문제점」 발표 및 토론
 - 싱가포르 토지제도의 변천, 토지계획, 토지관리 등 발표, 사상적 배경, 국유화 비율, 토지매매의 의미 질의
- 「우즈베키스탄의 토지제도 현황 및 문제점」 발표 및 토론
 - 우즈베키스탄 법률제도, 국가권력 구조, 사법제도 개혁, 토지제도 등 발표, 토지사유화 진행정도 질의
- 「폴란드의 토지제도 현황 및 문제점」 발표 및 토론
 - 폴란드 지적제도, 토지제도, 토지관련 조세제도, 토지제도 문제점, 향후 전망 등 발표, 국유토지 사유화 방법 질의
- 「러시아의 토지제도 현황 및 문제점」 발표 및 토론
 - 러시아 토지의 현황, 토지제도 변천, 현행 토지소유 및 토지사용 제도 등 발표, 토지사유화 진행 지연 이유 질의

□ 평가

- 각국 토지제도에 대한 최신 정보 및 자료 수집
 - 최근까지 진행되고 있는 각국의 토지제도에 대한 최신 정보와 자료를 수집
- 토지제도와 관련된 새로운 문제점 인식 계기
 - 통일 후 북한의 멸실된 지적 및 등기 복구의 중요성, 충실한 국토이용계획 수립의 필요성 등 통일 후 북한토지제도와 관련된 새로운 문제점 인식 계기
- 국제적 인적 네트워크 구축
 - 자료 및 정보를 교환할 수 있는 각국 토지제도 관련 실무가들과의 인적 네트워크를 구축
- 국제세미나 개최 경험 축적
 - 법무실 주관 국제세미나의 준비 및 진행 등에 대한 소중한 경험 축적

□ 향후 계획

- 2005. 12. 27. 「각국 토지제도와 통일후 바람직한 토지제도」를 주제로 남북법령연구특별분과위원회 세미나 개최
- 2006. 2. 「각국 토지제도의 현황 및 문제점」에 대한 자료집 발간 및 「통일 후 바람직한 토지제도」에 대한 보고서 작성

[별첨 1]

발표자 명단

순번	참가국	명 단	직 책
1	러시아	Olga Urzha	Dean of Public Administration Department, Russian State Social University, Russia
2	폴란드	Jaroslav Wysocki	Division Manager in Department of Computerization and Development of State Geodetic and Cartographic Resources, Head Office of Geodesy and Cartography, Poland
3	우즈베키스탄	Bahtier Alibekov	Leader Consultant of International Legal Department, Ministry of Justice, Uzbekistan
4	중 국	Chi Heng Wei	Department of Policy and Legislation, Ministry of Land and Resources, China
5	베트남	Quach Cong Huan	Senior Expert on Land Administration of Department of Land Registration and Statistics, Ministry of Natural Resources and Environment, Vietnam
6	싱가포르	Lewis Koh	Deputy Director of Business Planning & Development, Land Resources Services, Singapore
7	한 국	이원식	건교부 강릉국도유지건설사무소장
8	한 국	김병기	아주대 법대 교수

[별첨 2]

세미나 세부일정(1)

□ 2005. 11. 28(월)

- 10:00 ~ 10:05(5′) : 기초연설(법무실장)
- 10:05 ~ 11:00(55′) : 「한국 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 건설교통부 강릉 국토유지건설사무소 소장 이원식
- 11:00 ~ 12:00(60′) : 「중국 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 중국 국토자원부 정책법규사 주임과원 Chi Heng Wei
- 12:00 ~ 14:00(2H′) : 점심식사
- 14:00 ~ 15:00(60′) : 「베트남 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 베트남 천연자원환경부 토지등록·통계과 토지행정상급전문가
Quach Cong Huan
- 15:00 ~ 16:00(60′) : 「싱가포르 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 싱가포르 토지자원서비스 경영기획개발부 부장대리 Lewis Koh
- 16:00 ~ 16:10(10′) : 휴식
- 16:10 ~ 17:40(90′) : 참가국 그룹별 회의

세미나 세부일정(2)

□ 2005. 11. 29(화)

- 10:00 ~ 11:00(60') : 「한국 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 아주대학교 교수 김병기
- 11:00 ~ 12:00(60') : 「우즈베키스탄 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 우즈베키스탄 법무부 국제법무과 수석자문관 Bahtier Alibekov
- 12:00 ~ 14:00(2H) : 점심식사 및 법무부 이동
- 14:00 ~ 15:00(60') : 「폴란드 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 폴란드 국가측지학과 지도제작 자원 컴퓨터화개발부 부장 Jaroslaw Wysocki
- 15:00 ~ 16:00(60') : 「러시아 토지제도 현황 및 문제점」 발표·토론
 - 발표자 : 러시아 국립 사회대 행정대학장 Olga Urzha
- 16:00 ~ 16:10(10') : 휴식
- 16:10 ~ 17:40(90') : 참가국 그룹별 회의

제2장 각국의 토지제도 개관

I. 우리나라의 토지제도

1. 개 요

- 우리나라는 건국 이후 자본주의적 토지사유제를 시행하여 왔음
- 자유방임시대와 달리 개인의 토지 소유권도 무제한 보장되는 것이 아니라 여러 가지 공적인 제한과 규제가 가하여 지고 있음

2. 토지제도의 변천

- 해방 이후 남북한이 분단되어 남한에서는 자본주의를 시행하고, 북한에서는 사회주의를 시행함
- 이에 따라 북한에서는 무상몰수, 무상분배의 원칙에 따른 토지개혁을 거쳐 사회주의적 토지공유제도를 시행하여 개인의 토지소유를 인정하지 않고, 국가와 집단의 토지소유만을 인정하였고, 남한에서는 유상몰수, 유상분배에 의한 토지개혁을 거쳐 자본주의적 토지사유제를 시행
- 개발이념과 토지제도의 융합시대(1960~1979년)
 - 경제개발 5개년 계획이 시작되고, 각종 산업화의 기반이 조성되기 시작한 1960년대의 토지제도는 개발이념을 보조하는 수단으로서 공업용지개발과 산업진흥에 필요한 사회간접자 확충에 필요한 용지취득을 용이하게 하는데 중점을 두었으나 토지투기에 대한 정책적 관심의 결여로 급격한 지가상승이 초래됨
 - 1970년대에는 지가안정과 불로소득의 흡수가 핵심과제로 등장하여 경제개발추진에 필요한 용지공급을 뒷받침하는 한편 토지시장의 과열을 조정·관리하는 정책을 추진

- 도시의 무분별한 확산방지를 위해 도시계획법을 개정하고, 국토이용관리법을 제정하여 용도지역제 실시 및 기준지가제도를 도입
 - 1970년대 중반 이후 극심한 부동산투기에 대한 대응책으로 부동산 투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책을 수립함
 - 구체적으로 토지거래허가·신고제 도입, 부동산중개업의 허가제 전환, 부동산등기제도·인감증명제도 개선, 유휴토지 및 비업무용 토지에 대한 중과세, 양도소득세의 중과세 등의 대책이 마련됨
- 투기억제를 위한 토지공개념 시대(1980년~1990년)
- 1980년대에는 부동산 투기가 사회문제로 고착화되고, 정부가 투기억제대책과 경기부양정책을 반복적으로 시행
 - 1983년 공인중개사제도의 도입, 1984년 충남·충북지역에 대한 토지거래신고제, 1985년 충남지역 일부에 토지거래허가제 실시
 - 그러나 토지가격의 극심한 상승은 보다 강력한 토지투기억제책을 요구하여 1989년에는 택지소유상한의 제한, 개발이익의 환수, 토지초과이득세 부과 등에 관한 특별법이 제정되고, 1990년에는 종합토지세가 도입되어 토지공개념시대가 도래함
 - 토지공개념 법률에 대한 격렬한 위헌논쟁이 야기되었으나 전반적인 지가안정을 가져와 토지제도를 시장개입정책에서 시장관리정책으로 전환하는 계기를 제공
- 토지공급의 확대에 따른 토지개방시대(1990년대 후반 이후)
- 1997년 말 외환위기 상황에서 부동산시장의 침체로 인해 기존의 투기억제대책을 수정하여 토지수요 촉진정책으로 전환

- 한편 준농림지역의 난개발이 사회문제화 되자 난개발 방지 종합대책으로 2002. 2. 「국토의계획및이용에관한법률」을 제정하여 국토이용계획체제를 선계획·후개발 체제로 전환하는 한편 도시지역과 비도시 지역으로 이원화 되어 있던 기존의 법체계를 통하여 일원화된 관리체제로 전환

3. 우리나라 토지제도의 내용

☐ 토지 사유제

○ 개인의 토지사유 허용

- 헌법상 토지에 대한 사적 소유를 인정하는 직접적인 규정은 없음
- 헌법 제23조 제1항(재산권 보장)이 규정하는 재산권의 내용에 토지에 대한 사적 소유권도 포함되는 것으로 해석
- 민법의 해석에 있어서도 토지가 사적 소유권의 대상임은 명백함

○ 토지에 대한 사용, 수익, 처분권 인정

- 토지 소유자는 토지를 사용, 수익하고, 처분할 권리가 있음
- 따라서 토지를 양도, 임대, 담보제공 가능

☐ 토지 재산권에 대한 각종 제한

○ 개요

- 우리나라는 토지 소유권을 절대적으로 보장하는 자유방임주의적 토지제도가 아니라 토지에 대한 각종 제한과 규제를 허용하는 수정자본주의적 토지제도를 시행
- 공적인 목적에 따라 토지소유권 등에 대한 각종 제한과 규제 조치가 있어 왔으나 헌법적 가치와 충돌하는 경우가 많음

○ 헌법상의 제한

- 토지 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 해야 함(헌법 제23조 제2항)
- 공공의 필요에 따른 토지 재산권의 수용·사용 또는 제한(헌법 제23조 제3항)
- 농지의 소작제 금지(헌법 제121조)

○ 토지거래허가제

- 토지투기 등을 방지하기 위해 토지거래허가 구역으로 지정된 구역 내에서의 토지거래허가를 받아야만 토지거래 가능(국토의계획및이용에관한법률 제117조~제119조)

○ 개발이익환수제

- 개발이익의 25%를 개발부담금으로 환수(개발이익환수에 관한법률 제3조)

※ 다만, 2003년 12월 기획예산처가 제출한 「부담금관리기본법」 개정안 중 개발부담금 부과기간(2003년 말 종료) 연장조항이 국회 심의과정에서 삭제되어 현재 실제 시행은 되지 않고 있음

○ 투기방지를 위한 조세제도

- 납세자가 보유하고 있는 토지의 가액을 합산하여 누진세율에 의한 과세(토지에 대한 재산세, 종합부동산세)
- 토지의 양도차익에 대한 누진과세(양도소득세)

○ 농지의 소유제한

- 농지는 자기의 농지경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유 불가(농지법 제6조 제1항)

※ 1989. 12. 22. 88헌가 13 등 토지거래허가제에 대한 위헌불선언(재판관 9명 중 5명 위헌, 4명 합헌의견), 토지초과이득세법에 대한 헌법불합치 결정, 개발이익환수에관한법률에 대한 일부 위헌결정, 택지소유상한에관한법률에 대한 위헌결정 등 토지공개념과 관련한 쟁점에 대해서 논란이 있었고, 이중 토지초과이득세법, 택지소유상한에관한법률은 폐지된 바 있음

4. 우리나라 토지제도의 문제점과 대책

☐ 문제점

- 우리나라는 1790년대 이후 경제개발 시기를 거치면서 토지와 주택을 비롯한 부동산 가격의 급격한 상승 현상이 발생
- 이는 양도차익을 노리는 부동산 투기세력의 발호를 부추겨 토지와 주택가격이 급등하는 악순환을 초래
- 2005. 2. 이후 서울의 강남을 중심으로 주택가격이 큰 폭으로 상승하는 등 문제의 문제가 발생

☐ 대책

- 부동산 투기의 발생은 토지의 매매로 인하여 발생하는 불로소득을 철저히 차단하지 못한데 기인
- 2005. 8. 31. 정부는 부동산종합대책(8.31. 대책) 발표
 - 대책은 △ 주택부문에서 실거래가 신고의무화를 핵심으로 하는 거래투명성, 주택공급확대, 전매제한, △ 토지부문에서 취득 및 전매요건 강화, 개발이익환수조치, △ 종합부동산세의 과세대상과 실효세율 현실화, 1가구 2주택 보유자들의 양도세율 상향조정 등을 내용으로 하고 있음
 - 현재 위 부동산종합대책에 대한 입법추진 단계에 있음

II. 중국의 토지제도

1. 개 요

- 사회주의적 토지소유사상에 따라 토지국공유제 유지
- 개혁개방 이후 기업이나 개인에게 토지사용권 부여 및 토지 사용권의 유통 허용

2. 토지제도의 변천

- 1949년 10. 1. 중화인민공화국 성립 이전에는 개인의 토지 소유가 인정되었음
- 중국은 1950. 6. 30. 「중화인민공화국 토지개혁법」을 공포
 - 지주계급의 봉건적 토지소유제를 폐지하고 농민의 토지 소유제 및 경자유전의 원칙을 규정
 - 지주의 토지, 농경가축, 농기구, 잉여양식 및 잉여주택을 몰수 하여 빈농들에게 분배하였는데, 그 분배역할을 향농민협회(鄉農民協會)가 담당
 - 1950. 11. 6. 중국 정무원(政務院)이 공포한 「토지개혁에 있어 화교의 토지재산에 대한 처리방법」, 같은 달 21. 중국 정무원이 공포한 「도시교구토지개혁조례(都市郊區土地改革條例)」가 토지 개혁에 관한 구체적인 근거 규정
- 1953년부터 농촌합작화가 진행되면서 농촌토지의 사유제는 폐 지되고 노농군중의 집체소유제로 대체되기 시작

- 1954년 헌법 공포시 중국의 토지 중 농촌토지는 국가, 집체 및 농민 개인의 소유로 귀속되고, 도시토지는 국가, 집체 및 도시거주 개인에 귀속된 상황
- 중국 국무원은 1953년 12월 5일 「국가건설용지수용방법」을 공포
 - 도시와 농촌의 사유토지를 지속적으로 수용하여 국유화 하는 등으로 중국의 토지수용제도를 창립
 - 또 국유토지에 대한 행정배정(劃撥) 방식이 추진되어 국유토지의 무상·무기한 사용방식이 이전의 유료사용방식을 대체
 - 1955년에 이르러 도시 토지에 대한 토지사용료는 잇달아 폐지되고, 점차 무기한·무상·무유통의 특징이 뚜렷해짐
- 1956년부터 도시의 사영상공업에 대한 공사합영기업(公私合營企業)으로의 개조가 시작됨
 - 상공업자들의 공장, 창고, 상점, 사무실 등의 건물과 그 부지는 국가의 유상몰수제도에 의해 국가소유재산으로 전환
 - 토지는 자산평가를 거쳐 국가에 귀속되고 소유자는 국가로부터 7년간 매년 5%의 정식(定息)을 지급받음으로써 토지에 대한 실질적인 점유권 및 사용권이 국가에 귀속
- 1958년에 주택 부지의 국유화 시행
 - 주택에 포함된 토지도 주택과 함께 일괄적으로 처리하는 정책에 따라 국유토지가 되어 도시 내의 토지국유화 거의 실현
- 1958년 여름부터 1959년 봄까지 「중공중앙(中共中央)의 농촌 인민공사(人民公社) 건립 결의」에 따라 토지의 인민공사 집단소유제 실현

- 1962년에 시행된 「농촌 인민공사 작업조례 수정초안」에 따라 생산대(生産隊의) 집단소유제 이루어졌고, 이러한 토지에 대한 임대와 매매 금지
- 1966년 9월 23일 중국 공산당의 「재정, 무역 및 수송업 방면에 관한 몇 가지 정책적 문제 보고」
 - 도시지역의 토지에 대한 개인에 대한 정식(定息)이 취소되어 토지의 국유화와 더불어全民소유제 실현
 - 전국의 모든 토지는 정부의 행정적 수단에 의해 배정되고 사용됨
- 1982년 12월 중국 헌법 개정
 - 도시 토지는 국가 소유이고, 농촌과 교외지역의 토지는 법률의 규정에 의해 국가소유로 된 것을 제외하고는 모두 집체소유의 토지이고,
 - 토지에 대한 매매, 임대 또는 기타 형식의 불법적인 양도는 일체 허용하지 않는다고 규정
- 1988. 4. 12. 중국 「헌법」 개정
 - 기존의 토지임대 금지조항을 삭제하고, 토지 사용권은 법률의 규정에 의해 양도할 수 있다는 규정 신설(제10조)
 - 이에 따라 국무원은 1988. 9. 27. 「도시와 농촌의 국유토지 사용세에 관한 임시조례」 공포
- 1988. 12. 중국 「토지관리법」 개정
 - 국유토지와 집체소유 토지의 사용권 양도와 국유토지 유상 사용제도 규정

- 1994. 7. 통과된 「도시부동산관리법」에 도시부동산의 개발, 부동산 거래, 권리 등기 등에 대하여 원칙적인 규정을 둠
- 1998. 8. 중국 「토지관리법」은 경작지에 대한 보호, 토지용도 규제를 핵심으로 한 새로운 토지관리제도 확립, 국가의 토지 관리권 강화, 건설용지 공급에 대한 통일적 규제, 국민의 토지 재산권에 대한 보호강화 등 기본원칙 확립
- 이상의 내용을 종합하면
 - 중국은 1949. 10. 1. 신중국 건국 전에는 도시토지나 농촌 토지 모두 개인소유를 허용하였으나, 신중국 건국 이후 도시 토지는 헌법의 규정에 따라 국가소유로 되었고, 농촌토지는 무상몰수, 무상분배 방식의 토지개혁 → 농민의 토지집중 → 합작사 → 고급합작사 → 인민공사의 형태로 변천하여 집체토지 소유제도가 수립되었음
 - 중국은 이와 같이 사회주의 공유제도를 시행하여 국가와 집체의 토지소유만을 인정하고 개인의 토지소유는 인정하지 않았고, 이러한 중국의 토지소유제도는 개혁개방 이후에도 그대로 유지되었음
 - 그러나 토지사용제도는 개혁개방 전과 개혁개방 후에 변화가 있었음
 - 개방 전에는 무상·무기한·무제한의 토지공급제도였으나 개방 후에는 유상·유기한·유한의 토지공급제도로 변화하였음
 - 개방 후 이와 같이 토지사용제도가 변화한 것은 △ 중국이 사회주의 시장경제질서를 도입하였다는 점, △ 개방 후 토지에 대한 수요가 급격하게 증가하였다는 점에 그 원인이 있음

3. 중국의 현행 토지제도 내용

□ 토지관련 법령

- 토지관련 주요 법령으로는 「헌법」, 「민법통칙」, 「토지관리법」, 「도시부동산관리법」, 「삼림법」, 「초원법」, 「도시 국유토지사용권 불하 및 양도에 관한 임시조례」 등이 있음

□ 토지소유제도

○ 개요

- 중국은 토지의 사회주의 공유제, 즉全民 소유와 농민집체 소유제를 실시
- 국가 또는 농민집체의 토지소유만을 인정하고 개인의 토지소유 부정(토지사유제 부정)

○ 토지 소유권의 귀속

- 중국 「헌법」과 「토지관리법」에 의하면 △ 도시 토지는 국가소유에 속하고, △ 농촌과 도시 교외 토지(법률이 국가 소유로 규정한 경우는 제외), 택지, 자류지(自留地), 자류산(自留山)은 농민집체소유에 속함(헌법 제10조, 토지관리법 제8조)
- 국가소유에 속하는 토지를 구체적으로 보면 △ 도시 시가지의 토지, △ 농촌과 도시 교외의 이미 법에 따라 몰수, 수용, 매수하여 국가 소유로 한 토지, △ 집체 소유에 속하지 않은 임지(林地), 초지(草地), 황무지, 간석지 및 기타 토지, △ 농민집체경제조직 전체 구성원이 도시(城鎮) 주민으로 된

경우, 원래 그 구성원 집체 소유에 속하던 토지, △ 국가의 이민정책, 자연재해 등 원인으로 농민이 규정에 따라 집단으로 이주한 후 다시 사용하지 아니하는 원래 이주 농민집체의 소유에 속한 토지 등임(「토지관리법」 실시세칙 제2조)

- 전민소유, 즉 국유토지의 소유권은 국무원이 국가를 대표하여 행사(「토지관리법」 제2조)

○ 토지등기제도

- 중국의 등기에는 국유토지 사용권 등기, 집체토지 소유권 등기, 집체토지 사용권 등기 및 토지제한물권 등기가 있음(중국 「토지관리법」 제11조, 「토지규칙」 제2조)

※ 중국은 국유토지와 집체소유 토지만을 인정하므로 집체소유 토지에 대하여만 소유권 등기를 하고, 국유토지에 대하여는 별도로 소유권 등기를 하지 아니함

- 농민집체 소유의 토지는 현급 인민정부에서 등기하고, 증서를 발급하여 소유권을 확인함(중국 토지관리법 제10조)

○ 토지의 불법양도 등 금지

- 어떤 조직·단위나 개인도 토지를 불법 점유·매매하거나 또는 기타 형식으로 불법으로 양도하여서는 안 됨(헌법 제10조, 토지관리법 제2조)

○ 토지의 수용

- 국가는 공공이익의 수요를 충족하기 위하여 법률의 규정에 따라 토지에 대하여 수용 또는 공용사용 및 보상을 할 수 있음(헌법 제10조, 토지관리법 제2조)

○ 집체토지의 국유전환

- 집체소유의 토지를 국가소유로 하려면 법률의 규정에 따라 수용(收用)하여야 하고, 수용할 때에는 법률의 규정에 따라 보상을 하여야 함
- 집체소유의 토지도 개인이나 기업이 사용할 수 있도록 토지 사용권을 불하(出讓)하려면 수용절차를 통하여 국가소유로 전환하여야 함
- 집체소유 토지를 수용하여 국가소유로 전환한 후 불하하는데 있어서는 여러 가지 제한 조건이 있음
- 먼저 경지보호를 위한 제한으로 기본경지는 건설용지로 전환할 수 없고, 수용 및 불하도 불가능하며, 기본경지 이외의 일반경지만이 수용을 통하여 국유로 전환한 다음 불하할 수 있음
- 다음으로 토지이용총체계획에 의한 제한으로 토지는 계획에 부합되게 사용되어야 하고, 계획에는 건설용지와 경지의 구분이 있는데 그 중 건설용지만 수용할 수 있고 경지는 수용할 수 없음

□ 토지사용제도

○ 개요

- 토지소유권과 사용권의 분리
- 중국에서는 국가와 집체를 제외한 개인의 토지소유를 허용하지 않지만 토지소유권과 사용권을 분리하여 개인의 토지사용권은 인정

- 국유토지와 농민집체 소유의 토지는 법에 따라 단위 또는 개인이 사용하도록 할 수 있음(『토지관리법』 제9조)

- 국유토지 유상사용제도

- 법률에 따라 행정배정을 한 경우를 제외하고는 유상사용제도 실시(『토지관리법』 제2조 제2항)

※ 토지 유상사용제도는 비효율적인 토지사용 등 토지국공유제도의 폐단을 시정하기 위해 1987년 심천경제특구에서 최초로 시행

- 토지사용권의 거래 및 상속 허용

- 토지사용권은 양도, 임대, 저당, 상속 가능(『도시 국유토지 사용권 불하·양도 임시조례』 제3장, 제4장, 제5장, 제8장)

※ 토지 사용권은 법률의 규정에 따라 양도 가능(『헌법』 제10조)

○ 토지사용권 부여방식

- 토지사용권의 부여방식에는 △ 도급경영권 부여, △ 토지 사용권의 불하(出讓)와 행정배정(劃撥) 등이 있음
- 토지의 경영은 사용을 포함하는 개념으로, 예컨대 토지를 사용하여 곡물을 재배하고, 수확한 후 판매까지의 일련의 과정을 포함하는 개념
- 불하는 유상, 유기한의 토지사용방식이고, 행정배정은 무상, 무기한의 토지사용방식임

○ 토지의 경영과 도급경영

- 토지의 경영(『토지관리법』 제10조)

- 농민집체 소유의 토지 중 △ 법에 따라 촌 농민집체 소유에 속하는 것은 집체 경제조직 또는 촌민위원회에서 경영·관리, △ 이미 촌내 2개 이상의 농촌집체경제조직의 농민집체소유에 속하는 경우에는 촌내 각 해당 농촌집체경제조직 또는 촌민소조에서 경영·관리, △ 이미 향(진)의 농민집체 소유에 속하는 것은 향(진) 농촌 집체경제조직이 경영·관리
- 집체소유토지의 도급경영(『토지관리법』 제14조)
 - 농민집체 소유의 토지는 해당 집체경제조직의 성원이 도급경영(承包經營)하여 재배업·임업·목축업·어업 등에 종사함
 - 토지의 도급경영기한은 30년으로 발주측과 수주측은 도급계약을 체결하여 권리의무를 확정해야 함
 - 토지를 도급경영하는 농민은 토지를 보호하고 약정한 용도에 따라 합리적으로 토지를 이용할 의무가 있고, 토지도급경영권은 법적 보호를 받음
- 국유토지의 도급경영 및 농촌집체소유 토지의 제3자 도급경영(『토지관리법』 제15조)
 - 국유토지는 단위 또는 개인이 도급경영하여 재배업·임업·목축업·어업에 종사할 수 있음
 - 농민집체 소유의 토지도 해당 집체경제조직 이외의 단위 또는 개인이 도급경영하여 재배업·임업·목축업·어업에 종사할 수 있음
 - 발주측과 수주측은 도급계약을 체결하고 쌍방의 권리의무를 약정하여야 하고, 토지의 도급경영기한도 계약에서 정함

- 토지를 도급경영하는 단위와 개인은 토지를 보호하고 약정한 용도에 따라 합리적으로 토지를 이용할 의무가 있음

○ 국유토지 사용권의 불하

- 국유토지의 원칙적 취득방식

- 국유토지는 원칙적으로 불하 등 유상사용방식으로 취득해야 함

- 불하의 의미

- 국유토지 사용권의 불하란 국가가 토지소유자의 신분으로 국유토지 사용권을 일정기간 토지사용자에게 양여(讓與)하고, 토지사용자는 국가에 토지사용권에 대한 불하대금을 지급하는 행위(『도시 국유토지 사용권 불하·양도 임시조례』 제8조)로서 중국에서는 출양(出讓)이라고 함

- 불하는 시장의 조절기능에 의해 토지자원을 배치하는 행위로서 유상·유기한의 토지사용제도라는 점에서 행정적 수단으로 토지자원을 배치하는 것으로 무상·무기한의 토지사용제도인 행정배정(劃撥)과 다름

- 토지사용권 불하의 대가

- 토지사용권을 불하받은 자는 불하대금(出讓金)을 지불해야 함

※ 원래 중국 경제특구 등에서 처음 유상사용제도가 생길 때에는 불하대금 이외에 매년 토지사용료(使用費)를 지불하는 것으로 제도가 운영되었음

- 그러나 그 후 국가적인 차원에서 토지사용료를 징수할 것인지 아니면 토지사용세를 징수할 것인지에 관한 논쟁을 거쳐 토지사용세를 징수하는 것으로 입법이 진행되어 『중국 도시토지사용세 임시조례』가 제정되었음
- 토지사용세는 불하의 경우뿐만 아니라 행정배정에 의한 토지사용의 경우에도 납부해야 함(『도시 국유토지 사용권 불하·양도 임시조례』 제43조)

- 그러나 현재 사용세가 아닌 사용료의 징수가 옳다고 주장하면서 토지사용세 제도를 비판하는 견해가 많음

- 토지사용권 불하의 방식

- 토지사용권 불하의 방식으로는 협의, 입찰, 경매 등이 있음
(「도시 국유토지 사용권 불하·양도 임시조례」 제13조, 「도시부동산관리법」 제12조)
- 2002년 중국 국토자원부에서 제정한 「국유토지 사용권 입찰·경매·공시에 관한 규정」에 의하면 공시라는 새로운 불하방식 도입

※ 공시란 불하자가 공시공고를 한 후 공시에 규정된 기한 내에 지정된 거래장소에서 해당 토지의 불하조건을 작성하여 공시하는 한편, 매수자의 매입가격 신청을 접수하여 공시가격을 새로 갱신하는 방법으로 공시기간 종료시까지 제출한 입찰자의 가격결과에 근거하여 토지사용자를 결정하는 방식(「국유토지 사용권 입찰·경매·공시에 관한 규정」 제2조)

- 토지사용권 불하의 절차

- 협의불하의 경우 △ 토지행정주관부문에 대한 불하신청→△ 협의 및 불하의향서 체결→△ 권한 있는 인민정부의 심사비준→△ 계약체결 및 등기의 순으로 진행
- 입찰에 의한 불하의 경우 △ 입찰공고(초청)→△ 응찰(투찰)→△ 개찰, 입찰평의, 낙찰→△ 통지, 계약체결 및 등기 순으로 진행
- 경매에 의한 불하의 경우 △ 경매공고→△ 자격심사 및 보증금 납부→△ 경매실시→△ 계약체결 및 등기 등의 순으로 진행

- 토지사용권 불하의 최장기간

- 토지사용권 불하의 최장기간은 용도에 따라 정함

- △ 주거용지 70년, △공업용지 50년, 교육, 과학, 문화, 위생, 체육용지 50년, △ 상업, 관광, 오락용지 40년, △ 종합 또는 기타 용지 50년 등(「도시 국유토지 사용권 불하·양도 임시조례」 제12조)

- 토지사용권의 양도

- 불하에 의해 취득한 토지사용권은 양도, 임대, 저당 등 거래가 가능하고, 상속할 수 있음
- 토지사용권의 양도는 토지사용권자가 토지사용권을 다시 이전하는 행위로 매매, 교환, 증여를 포함(「도시 국유토지 사용권 불하·양도 임시조례」 제19조)

※ 중국에서는 이를 전양(轉讓)이라고 부름

- 불하받은 토지도 무제한으로 거래가 허용되는 것이 아니고 일정한 제한이 있는데 ①불하계약서에 규정된 국유토지 사용권의 불하대금을 모두 납부하고 국유토지사용권증서를 받아야 하며, ② 불하계약서의 규정에 따라 투자, 개발을 진행해야 하는데 △ 일반적 건설항목의 경우 투자총액의 25% 이상의 투자가 완성되어야 하고, △ 성편개발(成片開發)의 경우에는 기초건설이 완성되어야 거래 가능, ③ 모든 토지사용권은 토지사용기한의 범위 내에서 거래 가능
- 중국에서는 토지사용권 불하시장을 제1차 시장, 토지사용권 양도시장을 제2차 시장이라고 함
- 양도절차는 △ 당사자간 양도계약 체결 → △ 토지행정주관 부문에 양도신청 → 심사비준 → 토지증치세(土地增值稅), 거래세(契稅) 등 세금 납부 → 등기 및 증서발급 등의 순의로 진행됨

- 토지사용권의 종료

- 토지사용권은 사용기간의 만료, 조기회수, 멸실 등에 의해 종료됨(『도시 국유토지 사용권 불하·양도 임시조례』 제39조)
- 토지사용기간 만료시 토지사용권 및 그 지상 건축물·기타 부착물은 국가가 무상으로 취득함. 토지사용자는 토지사용증을 반환하고, 말소등기를 해야 함(동 조례 제40조)
- 토지사용기간 만료시 토지사용자는 사용기간 연장을 신청할 수 있음(동 조례 제41조)
- 특수한 상황 하에서 사회공공이익의 필요에 따라 토지사용권을 조기에 회수할 수 있으나 합당한 보상을 해야 함(동 조례 제42조)

○ 국유토지 행정배정

- 건설단위가 사용하는 국유토지는 원칙적으로 불하 등 유상 사용방식으로 취득해야 함
- ① 국가기관 용지 및 군사용지, ② 도시 사회간접자본 용지와 공익사업 용지, ③ 국가에서 중점 지원하는 에너지·교통·수리 등 사회간접자본 용지, ④ 법률·행정법규에서 규정한 용지 등의 건설용지는 현금 이상 인민정부의 비준을 받고 행정배정방식으로 토지사용권을 취득할 수 있음
- 행정배정방식에 의해 취득한 토지는 무상, 무기한의 사용권이 보장됨
- 다만 행정배정에 의한 토지사용자는 「중국 도시토지사용세 임시조례」의 규정에 따라 토지사용세를 납부해야 함

- 행정배정받은 토지는 일반적으로 양도, 임대, 저당할 수 없으나 일정한 경우에는 토지관리부문과 건물관리부문의 비준을 거쳐 양도, 임대, 저당 가능

※ 「도시 국유토지 사용권 불하·양도 임시조례」 제45조에는 행정배정받은 토지를 양도, 임대, 저당할 있는 경우로 ①토지사용자가 회사, 기업, 기타 경제조직 또는 개인인 경우, ②국유토지사용증을 교부받은 경우, ③지상건축물·기타 부착물의 합법적인 재산권을 증명할 수 있는 경우, ④동조례 제2장의 규정에 따라 토지사용권 불하계약을 체결하고 현지 시, 현 인민정부에 토지사용권 불하대금을 납부하거나 또는 양도·임대·저당에 의한 수익으로 토지사용권 불하대금을 충당한 경우 등 4가지가 규정되어 있음

□ 토지관리제도

○ 토지용도 관리제도

- 토지용도를 농업용지, 건설용지, 미이용지로 구분하여 관리
- 농업용지는 직접 농업에 사용되는 토지로 농경지, 임지, 초지, 농지수리용지, 양식수면 등을 포함
- 건설용지는 건축물, 구조물을 건축하는 토지로 도시와 농촌의 주택 및 공공시설용지, 공업 및 광업용지, 교통수리시설용지, 관광용지, 군사시설용지 등으로 포함
- 미이용지는 농업용지와 건설용지를 제외한 나머지 용지
- 농업용지는 건설용지로의 전환을 엄격히 제한

○ 토지이용 종합계획

- 각급 인민정부는 국민경제, 사회발전계획, 국토정리와 자연환경보호의 요구, 토지공급능력 및 토지에 대한 각종 건설수요에 따라 토지이용 종합계획을 편성

- 토지를 사용하는 단위와 개인은 토지이용종합계획에 따라 토지를 사용하여야 함
- 토지이용 종합계획은 급별 심사비준을 받아야 함
- 성, 자치구, 직할시는 국무원이 비준, 성, 자치구 인민정부 소재지의 시는 성, 자치구 인민정부의 심사 후 국무원이 비준, 기타의 경우는 성, 자치구, 직할시 인민정부가 비준
- 비준을 받은 토지이용 종합계획을 수정하려면 심사비준 기관의 비준을 받아야 함
- 토지이용종합계획에서 확정된 토지용도는 비준 없이 변경하지 못함

○ 농경지 보호

- 국가는 농경지를 보호하고 농경지의 비농경지로의 변경을 엄격히 통제
- 농경지 점용 보상제도 시행
- 비농업건설에서 비준을 거쳐 농경지를 점용할 경우 농경지를 점용한 단위에서 점용한 농경지와 대등한 양과 질의 농경지를 개간하거나 농경지 개간비를 납부해야 함
- 기본농지 보호제도 시행
- 일정한 농경지를 기본농지보호구에 포함시켜 관리
- 성, 자치구, 직할시의 경우 해당 행정구역 내 농경지의 80% 이상이 기본농지여야 함

- 농경지 미이용 방지

- 누구도 농경지를 폐경해서는 안됨
- 비준을 받아 비농업건설에서 점용한 농경지를 1년 이내의 기간동안 사용하지 아니하는 경우 경작하여 수확할 수 있을 때에는 원래 경작하던 집체 또는 개인이 경작을 회복하거나 토지사용 단위에서 경작해야 함
- 1년 이상 착공하지 않은 경우 한치비(閑置費)를 납부해야 하고, 2년 이상 사용하지 않은 경우에는 원 비준기관의 비준을 받고 현금 이상 인민정부에서 무상으로 토지사용권을 회수함

※ 중국 「도시부동산관리법」 제25조에 따르면 △ 도시계획의 범위 내에서 불하 등의 유상사용방식으로 토지사용권을 얻어 부동산개발을 행함에 있어 불하계약에서 정한 개발착수일로부터 1년이 지났음에도 개발에 착수하지 않은 경우 토지사용권 불하대금의 20% 이하의 토지한치비를 징수하고, △ 2년이 되었음에도 개발에 착수하지 않은 경우 무상으로 토지사용권을 회수할 수 있다고 규정되어 있음

○ 건설용지

- 누구나 건설을 위해 토지를 사용해야 할 경우에는 법에 따라 국유토지 사용신청을 해야 함
- 향진기업 건설과 촌민주택 건설의 경우 해당 집체경제조직이 농민집체소유의 토지를 사용하는 경우는 제외
- 국유토지는 국가소유의 토지와 국가에서 수용한 원래 농민 집체소유 토지를 포함
- 토지 수용의 경우 보상을 해주어야 하는데 이에 토지보상비, 안치보상비, 지상부착물과 미수확 농작물 보상비가 포함됨

□ 토지관련 조세

- 토지 관련 조세로는 계세(契稅), 토지증치세(土地增值稅), 토지
사용세(土地使用稅)가 있음
- 계세(契稅)
 - 토지나 건물에 대한 권리가 이전되는 경우 취득자에게 부과
하는 조세
 - 1997. 10. 1.부터 시행된 「계세(契稅) 임시조례」가 근거 법령
 - 토지에 있어서는 토지사용권 불하, 양도 등의 경우에 3~
5%를 부과
 - 일종의 거래세로서 우리나라의 취득세와 유사
- 토지증치세(土地增值稅)
 - 매매 또는 기타 방식에 의한 국유토지사용권, 지상건축물
및 부착물을 양도하여 취득한 부가가치액을 대상으로 하여
규정된 세율에 따라 징수하는 조세
 - 1994. 1.부터 시행한 「증치세임시조례」가 근거법령
 - 부가가치액에 따라 30%~60%의 누진세율 적용
 - 우리나라의 양도소득세와 유사
- 토지사용세(土地使用稅)
 - 국가가 토지사용권을 가진 단위와 개인에 대하여 징수하는
조세로서 도시, 현 소재지, 건제진(建制鎭: 법에 따라 설립된
진), 공업 및 광업 구역의 토지사용자에게 부과
 - 1988. 11. 1.부터 시행된 「도시토지 사용세 임시조례」가
근거법령
 - 토지를 불하받은 경우 뿐만 아니라 행정배정받거나, 양도
받은 경우에도 부과하나 광범위한 감면사유가 규정되어 있음

- 1제곱미터 당 대도시는 인민폐 5각(角)에서 10원(元), 중등도시는 4각에서 8원(元), 소도시는 3각에서 6원(元), 현 소재지, 건제진, 공업 및 광업구역은 2각에서 4원(元) 등으로 규정되어 있고 실제 매우 경미한 세금을 부과
 - 토지보유세의 일종으로서 실질적 성질은 사용료임에도 법률로 세금으로 규정하고 있음
- ※ 심천 등 경제특구에서는 토지사용료(土地使用費)를 부과

4. 토지제도 운영상의 문제점과 대책

☐ 토지투기 관련

- 중국에도 상해 등 대도시를 중심으로 토지사용권에 대한 투기가 있음
- 중국에서 토지투기에 대한 대책으로는 △ 불하토지에 대하여 일정 정도 이상의 건설공사가 진행되어야 양도할 수 있도록 제한하고, △ 토지사용권 양도차익에 대하여 토지증치세(增值稅)를 부과하며, △ 토지를 놀리는 경우 1년 이상 놀리는 경우에는 한치비(閑置費)로 20%를 부과하고, 2년간 놀리는 경우에는 무상으로 회수하는 규정 등이 있음

☐ 사용기한 만료 후의 지상물의 귀속문제

- 중국 현행법의 규정에 의하면 토지사용기한이 만료되면 지상 건축물·기타 부착물은 국가의 소유로 귀속되는 것으로 되어 있음
- 비록 기간만료시 사용기간 연장신청을 할 수 있다고 규정하고 있기는 하나 기간연장이 보장되지는 않아 문제임

※ 상해에서는 상해시 정부로부터 토지사용권을 부여받아 골프장을 건설한 일본기업의 토지사용기한 만료가 임박해 옴에 따라 토지사용기간 만료시 골프장을 국가에 귀속할 것인지 아니면 사용기간을 연장해 줄 것인지에 관하여 논란이 현실화되고 있는 상황임

- 이에 대하여는 중국 정부에서 현재 토지사용권자의 권익 보호를 위하여 물권법 제정을 위한 연구가 진행되고 있음
- 진행 중인 물권법 연구는 주택의 경우에는 자동적으로 사용기한이 연장되는 것으로 하고, 비주택의 경우에는 사용권자의 신청에 따라 계속사용을 승인하는 방향으로 진행되고 있음

□ 기타 문제

- 그 외의 문제점으로는 △ 현재 중국에서는 건설이 가속화되고 있어 건설용지에 대한 수요량이 대단히 큰 관계로 토지이용 계획을 지키지 않고 정부나 기업이 경작지를 건설용지로 전환하는 문제점, △ 농민들이 경작하는 집체소유 토지를 수용하면서 제대로 보상을 시행하지 않아 농민의 불만이 가중되고 있다는 문제점이 있음
- 현재 이러한 문제에 대하여 중앙정부에서 전문적인 연구를 거쳐 대처방안을 마련하는 중에 있음

Ⅲ. 베트남의 토지제도

1. 개 요

- 베트남은 1980. 12. 18.에 선포된 헌법 제19조에서 처음으로 구 소련을 표본으로 하여 “토지, 산림, 강 등 자원자원은 전 인민의 소유이다”라는 취지의 헌법 조항을 두어 전면적인 토지의 국유제를 도입함
- 그러나 토지 소유의 중앙집중화와 국가 중심의 토지 운용체제로 인하여 농업생산성이 크게 떨어지고 토지 소유제도의 개선을 통한 토지의 효율적 이용과 농업생산성의 제고가 무엇보다도 시급한 국가적 과제로 대두됨
- 따라서 1986년 도이모이 정책 추진 선언 이후 1987년 토지법을 제정하면서, 토지사용권에 대한 대폭적인 법적 확장을 시도면서 토지 사용의 효율성을 담보하고자 함
- 그 결과 토지이용도 및 농업생산 등의 측면에서는 상당한 성과가 있었으나, 일부 토지사용권 가격 급등, 빈부격차 확대 등 부작용도 일부 발생함

2. 토지제도의 변천

☐ 과거의 토지제도(Le Code 시기)

- 베트남의 과거 토지소유권은 ① 국가 등 공공 소유의 토지, ② 귀족과 관리들 소유의 토지, ③ 마을 등 공동체 소유의 토지, ④ 개인 소유의 토지 등 4가지 형태였음

- 국가 등 공공 소유의 토지를 분배받은 자는 그 토지를 사용하거나 임대할 수는 있었지만 매도할 수는 없는 반면, 마을 등 공동체 소유의 토지는 마을의 모든 주민들이 공동으로 소유할 수 있었음
- 베트남 전근대 토지제도의 특징은 30년간 토지를 사용한 우소유자가 사용자 이익에 반하여 소유권을 주장할 수 없도록 하여 토지사용권을 대폭 보장하였다는 점임

※ Le Code는 봉건시대의 법률체계를 집대성한 법전으로 통일 Le 왕조시기(1428년~1527년)에 제정·시행됨

□ 토지제도 변천과정 및 배경

○ 개혁개방 이전시기(1986년 이전)

- 1980. 12. 선포된 베트남 헌법을 통해 토지 소유제도를 중앙집중화하여 국가가 모든 토지를 소유하고 국가 중심의 토지관리체제가 구축되었음

※ 1980년 베트남 헌법 제19조는 “토지, 산림, 강 등 자원자원은 전 인민의 소유이다”라고 명시하였는 바, 전 인민의 소유는 결국 국가 소유형태로 구현될 수밖에 없음

- 이는 전형적인 소비에트 사회주의 형태의 토지제도로서 토지이용의 비효율성과 농업생산성의 저하 야기

※ 개혁개방 이전에도 ‘토지사용권’이라는 개념이 있었는지 여부에 대하여, 베트남 천연자원환경부 토지행정 전문가인 Quach Cong Huan은 “베트남에서 도이모이 정책이 실시하기 이전에는 별도의 독립된 재산권으로서의 토지사용권이라는 개념은 존재하지 않았다고 본다. 물론 당시에 국유토지를 주민들이 사용하고 있었기 때문에 토지를 사용할 수 있는 권리는 있었지만, 현재와 같이 자유거래의 대상이 되어 재산권의 하나로써 기능하는 토지사용권과는 구별되어야 한다”라고 언급함

○ 개혁개방 이후시기(1986년 이후)

- 개혁개방 이후 토지사용권에 대한 법적 확장을 도모하여 토지 사용의 효율성을 담보하고자 하였던 바, 이는 토지국유제라는 기본 틀을 유지하면서도 토지사용권의 범위와 내용을 확대하여 토지이용의 효율성을 제고하고자 함이었음
- 1987. 12. 20. 도이모이 정책의 일환으로 농업생산성 향상과 시장경제체제로의 전환을 도모하기 위하여 토지 소유권 및 사용권에 대한 권리와 의무를 규정한 토지법 제정함
- 1991. 6. 제7차 공산당 전당대회에서 토지에 대한 사용 활성화와 농업생산 발전을 위하여 “토지사용권에 대한 양도, 임대, 저당, 상속”을 가능하도록 토지제도를 개혁하여야 한다는 내용의 결정 채택함
- 1993년 토지소유권과 사용권을 법률적으로 명백히 구별하여 토지사용권의 실질적인 거래가 가능하도록 토지법을 개정하여, 시장경제 메커니즘 내에서 영리 목적의 농업경제기반을 구축하는 계기 마련함
 - ※ 1993년 토지법에서는 주거용 및 생산용 토지에 대하여 토지사용권의 거래, 양도, 상속, 저당, 임대에 관한 권리를 법적으로 명시하여 시장 경제체제 요소를 대폭 도입함
- 2003. 11. 토지법을 다시 개정하여, 토지 용도의 구체적 세분화, 토지 등록 절차, 보상 절차, 토지분쟁 해결절차 및 수단 등 토지와 관련된 제반 법적 문제점들에 대한 해결을 모색함으로써 보다 더 시장경제체제에 부합되도록 토지제도를 개정함

※ 베트남은 1987. 이후 토지제도 개혁을 위하여 토지법 개정, 민법 제정 등 기본법 제·개정 및 약 400여 개의 정부 규정, 회보, 결정 등을 시행하였음

○ 현행 토지제도의 특징

- 토지소유권과 토지사용권의 분리

- 토지소유권과 토지사용권을 분리하여 토지소유권은 전 인민 (국가)에게 귀속되며, 토지사용권은 개인, 단체 등에게 귀속 되어 있는 이중체제임
- 이는 추상적 개념으로서의 토지소유권은 국가가 보유하되, 개인, 단체 등이 구체적인 토지의 사용·관리·수익활동을 하는 일반적인 사회주의 국가의 토지제도와 유사함

- 토지와 건물의 엄격한 분리

- 토지와 건물에 대한 소유제도가 분리되어 있어 개인 등이 토지를 소유할 수는 없지만 건물에 대하여는 소유할 수 있도록 하고 있음
- 따라서 건물, 특히 주택의 부지가 되는 토지에 대하여는 사실상 개인 소유권이 인정되고 있는 현실임

※ 토지법 제66조는 주거지 등에 대하여는 토지사용자가 장기간 안정적으로 토지를 사용할 수 있다고 규정하고 있어, 주택이 멸실되지 않는 한 (즉, 주거로서의 기능이 존속되는 한) 주거지에 대한 토지사용권을 법적으로 인정하고 있음

- 토지사용권의 대폭 강화
- 개혁개방과정에서 토지사용권의 범위가 대폭 강화되고 있는데, 단순한 사용·수익권의 범위에서 상속권, 저당 설정권, 자본으로의 출자권한 등의 범위까지 인정하고 있는 추세임
- 따라서 개혁개방이 진행될 수록 실제 토지제도 운용에 있어서는 토지사용권과 토지소유권과의 구별이 모호해지고 있는 실정임

3. 현행 토지제도의 구체적 내용

☐ 현행 토지제도 관련법령

○ 헌법상 주요규정

- 제17조 : 토지, 산림, 하천, 수자원 … 등은 국가의 재산이며 전인민의 소유에 속함
 - ⇒ 베트남은 사회주의 국가이므로 헌법에서 토지국유제 원칙을 명백히 표명하고 있으며, 여기서 “전인민”이란 관념적 개념이므로 실제 소유권을 행사할 수 있는 주체는 “국가”임
- 제18조 : 국가는 계획과 법률에 따라 전 토지를 통일 관리하며 올바른 목적과 효과적인 사용을 보장함
 - ⇒ 토지에 대한 관리권 역시 기본적으로는 국가의 임무라 할 수 있으며, 토지법 제2장 토지에 관한 국가의 권리와 관리에 그 구체적인 관리절차 및 방법이 구체적으로 규정되어 있음

○ 민법상 주요규정

- 제690조 : 개인, 집단의 토지사용권은 국가로부터 토지를 교부 또는 임대받거나 다른 사람으로부터 이전받음으로써 성립함

⇒ 토지사용권의 성립원인에 대하여 규정하고 있는데, 개혁 개방 이전에는 오로지 국가로부터 토지를 교부받은 경우에 한해 토지사용권이 성립되었으나, 현재에는 원 토지사용권자로부터 임차 내지 양수 등을 통하여도 토지사용권을 취득할 수 있음

- 제691조 : 토지사용권의 교환, 양도, 임대, 담보는 민법 및 토지에 관한 법률에 따라 계약을 통해 실현되며, 토지사용권 이전계약은 인민위원회가 발급한 승인서가 있는 문서로 작성되어야 함

⇒ 민사에 관한 기본법인 민법에 토지사용권의 범위를 명백히 규정하였으며, 토지사용권 양도양수에 대한 기본절차를 규정하였음

- 제693조 : 개인, 가족은 법률이 토지사용권 이전을 허가한 경우에만 토지사용권을 이전할 수 있음

⇒ 토지사용권 이전의 한계를 규정한 조문으로써 국가의 허가를 전제로 이전이 가능한데, 실제로는 토지사용권 양도양수시 국가기관에 신고하지 않은 채 임의로 매매하는 경우가 많기 때문에 상당한 현실적 문제점을 내포하고 있음

- 제695조 : 토지사용권자는 토지사용의 목적, 기한, 계획에 부합되게 토지를 사용하여야 함

○ 토지법상 규정체계

※ 베트남 토지법은 전체의 토지 소유주를 대표하고 균등하게 토지를 관리하는 국가의 권한과 책임, 토지 관리와 사용에 관한 제도, 토지 사용의 권리와 의무 등에 대해 규정하고 있음(토지법 제1조).

- 제1장 ‘일반규정’은 토지에 관한 제반 개념과 용어를 정리하였으며,
- 제2장 ‘국가의 토지소유권과 토지관리’는 국가의 토지소유권에 대한 원칙을 천명하면서 국가의 토지 관리에 관한 제 원칙들을 설명하였고,
- 제3장 ‘토지사용제도의 분류’는 토지의 종류와 목적에 따른 토지사용제도를 실시하였으며,
- 제4장 ‘토지사용자의 권리와 의무’는 토지사용자가 보유할 수 있는 제반 권리와 그에 따른 의무들을 상세히 설명해 놓았으며,
- 제5장 ‘토지관리와 사용절차’는 토지사용자가 토지를 어떻게 관리하여야 하는지와 토지사용권 취득절차 등에 대하여 기술하였고,
- 제6장 ‘토지분쟁해결절차’에는 토지사용권을 둘러싼 각종 분쟁에 따른 해결절차들을 규정하고 있음

※ 토지법의 적용대상은 ① 토지에 관한 균등한 국가 관리의 의무를 수행하고 권력을 행사하며 전체 토지 소유주들의 대표자로서 책임을 수행하는 국가기관, ② 토지이용자, ③ 그 밖에 토지관리와 이용에 관련된 대상들임(제2조). 따라서 토지법의 주된 내용은 토지사용권의 범위와 토지사용자의 권리와 의무라 할 것임

□ 토지소유제도

- 전체 토지는 전 인민의 소유이며, 전 인민을 대표하는 국가가 그 소유권을 구체적으로 행사함
- 따라서 토지의 관리도 국가가 하게 되며, 국가는 효율적인 토지관리를 위해 토지에 관한 투자정책을 도입하고 현대적이고 체계적인 토지관리체제를 구축하여야 할 의무가 있음
- 전 국토의 소유권자인 국가는 ① 토지사용 목적을 결정하고 토지사용자의 토지사용 목적을 승인하며, ② 토지사용과 토지할당의 범위를 제한할 수 있고, ③ 토지할당과 임대, 토지복구, 토지사용 목적의 변경 등을 결정할 수 있으며, ④ 토지가격을 책정할 권한을 지님

※ 토지법상 토지는 농업용 토지와 비농업용 토지, 유휴지로 구별되며, 토지 분류는 국가기관의 결정 및 국가기관에 의해 승인된 토지이용계획과 이용 상황, 토지용 목적의 변경 등에 의하여 결정되는 바, 그 구체적 분류는 아래와 같음

- ① 토지법상 「농업용 토지」는 쌀 재배를 위한 토지, 축산업을 위한 목초지, 그 밖의 다른 일년생 농작물을 위한 토지 등을 위한 경작용 토지, 다년생 나무를 위한 토지, 삼림의 생산지 및 보호지, 수산업과 제염을 위한 토지 등이며,
- ② 「비농업용 토지」는 거주를 위한 토지, 사무실이나 비사업 시설을 위한 토지, 국토방어 또는 안보를 목적으로 이용되는 토지, 비농업용 생산과 사업을 위한 토지, 공공목적으로 이용되는 토지, 종교적인 설립에 의해 이용되는 토지, 공동주택, 사원, 성지, 작은 규모의 탐, 신성 지역, 조상신 사당 등으로 이용되는 토지, 공동묘지나 묘소로 이용되는 토지, 강, 시내, 운하, 도랑, 개울 또는 특별하게 이용되는 물이 있는 토지 등이고,
- ③ 「유휴지」는 아직 토지 사용목적이 지정되지 아니한 토지를 의미함

- 국가는 또한 토지 관련 재정에 대하여도 ① 토지사용료를 징수하며, ② 토지사용권 양도양수과정에서 발생하는 소득을 기준으로 관련 세금을 부과할 수 있고, ③ 토지 투기 방지를 위하여 토지사용권의 가격을 적절히 조정하는 제반 정책적 수단을 사용할 수 있음

□ 토지사용제도

- 토지사용권의 의의
 - 토지사용권이란 국가기관의 행정적 결정에 의하여 일정기간 토지를 사용할 수 있으며 그 사용에 부가되는 권리를 행사할 수 있도록 국가가 토지사용자에게 부여하는 권리를 의미함
 - 토지사용권은 국가의 토지이용계획에 의해 국가기관으로부터 일정한 면적의 토지를 할당받고 토지대장에 토지사용권 등록을 함으로써 성립하고, 타인에게 양도하거나 국가에 반납함으로써 소멸함
- 토지 사용목적의 변경
 - 토지 사용목적을 변경할 때에는 국가로부터 허가를 받아야 하는 경우와 국가기관에 신고를 하여야 하는 경우로 구별됨
⇒ (국가로부터 허가를 받아야 하는 경우)
 - ① 쌀에서 다른 다년생 작물을 수확하기 위한 목적 또는 임업, 수산업으로 토지의 목적을 교체하기 위한 경우

② 토지를 특별한 삼림이나 보호 삼림으로 변경하여 이용하기 위한 경우

③ 경작지를 비경작지로 변경하는 경우

④ 무상으로 분배받은 비경작지를 유상으로 전환하는 경우

⑤ 주거지가 아니었던 비경작지를 주거지로 변경하는 경우

⇒ 위 사용목적 변경 이외의 경우에는 별도의 목적 변경 허가는 불필요하지만, 사용목적 변경 사실을 해당 국가기관에 신고하여야 함

○ 토지사용권의 기간과 사용료

- 토지사용권의 기간은 토지의 종류에 따라 상이한데, 예컨대 거주를 목적으로 하는 경우(즉 택지인 경우)에는 장기적으로 지속되며, 일년생 나무 재배를 목적으로 하는 경우에는 그 기간은 20년으로 한정됨

⇒ (장기 임대 대상토지)

① 장기임대 대상토지에는 '보호삼림토지, 주거지, 생산설비 토지, 국방 관련 토지, 종교단체 사용토지, 공동주택 토지 등'이 있으며,

② 일년생 작물 경작지는 20년, 다년생 작물 경작지는 50년이 기준이고,

③ 경제개발 프로젝트를 위한 토지 사용은 50년을 원칙으로 하고, 대형 프로젝트라 하더라도 70년을 초과할 수 없으며,

④ 외교 기능을 수행하는 외국조직 건물의 부지는 90년이
최장 기간임

※ 위 임대기간이 종료될 경우 토지사용 목적이 완료되지 아니하고 사용 필요성이 인정된다면, 국가는 사용기간을 연장할 것인지, 다른 토지로 대체할 것인지 결정할 수 있음

- 토지사용료는 개인, 집단이 토지를 임차하여 사용하는 것에 대한 경제적 대가인 바, 토지 종류에 따라 토지사용료 유무 및 정도가 각각 다르며, 토지사용료 책정은 “성 또는 시의 협회가 공표한 가격, 경매, 당사자간 가격 협의” 등에 의하여 결정됨
- 토지의 종류에 따라 토지사용료를 내야 하는 토지가 있고, 토지사용료를 내지 않아도 되는 토지가 있는데, 그 분류기준은 아래와 같음

⇒ (토지사용료가 면제되는 토지)

- ① 가정 또는 개인이 직접 농경, 임업, 수산업, 제염에 종사하거나, 토지법 제70조에 규정된 할당량 내에서 농업용으로 토지를 할당한 경우
- ② 기관이 농업, 임업, 수산업, 제염업에 관한 연구나 테스트, 실험의 목적으로 토지를 이용하는 경우
- ③ 국가 방어, 보안과 더불어 농업, 임업, 수산업, 제염업을 위해 군대 조직이 토지를 할당받은 경우
- ④ 기관이 국가의 프로젝트에 의한 재이주를 위해 거주지를 건설 목적으로 토지를 이용하는 경우

- ⑤ 농업협동조합이 협동조합 사무실, 건조지, 창고 등을 건설하기 위해 토지를 이용하거나, 직접적으로 농업, 임업, 수산업, 제염업을 위한 건물을 건설하기 위해 토지를 이용하는 경우
- ⑥ 사람들이 임업지를 보호하거나, 특별한 용도로 임업지를 사용하거나, 토지법 제88조에 의하여 사무실이나 비사업 시설의 건설을 위해 토지를 이용하는 경우, 또는 방어와 보안의 목적이나 교통, 개간을 위해 토지를 이용하거나, 문화, 의학, 교육, 훈련, 신체적인 훈련이나 공공의 작업, 스포츠 등 비사업적인 목적을 위한 공공시설의 건설을 위해 토지를 이용하는 경우, 무덤이나 묘소를 위해 토지를 이용하는 경우
- ⑧ 주민 공동체가 농업용 또는 토지법 제99조에 따라 비농업용 토지에 종교적 시설을 위해 토지를 이용하는 경우

⇒ (토지사용료를 납부하여야 하는 토지)

- ① 가정 또는 개인이 거주지로 토지를 할당받은 경우
- ② 경제기관이 매매나 임대를 목적으로 주거지 건설에 투자하기 위해 토지를 할당받은 경우
- ③ 경제기관이 이전 또는 임대를 목적으로 인프라 건설에 투자하기 위해 토지를 할당받은 경우
- ④ 경제기관이나 가정, 개인이 생산 또는 사업 설립의 건설을 목적으로 토지를 할당받은 경우
- ⑤ 경제기관이나 가정, 개인이 사업을 위한 공공시설의 건설을 목적으로 토지를 할당받은 경우

⑥ 경제기관이 농업, 임업, 수산업, 제염업을 위해 토지를 할당 받은 경우

⑦ 해외거주 베트남인이 투자 프로젝트의 수행을 위해 토지를 할당받은 경우

○ 토지사용권의 범위

- 토지사용권은 기본적으로 해당 토지에 대한 점유와 그 사용에 대한 권리를 의미하는데, 여기서 점유와 그 사용의 범위는 토지를 할당받은 목적에 의하여 제한됨

※ 이는 우리 부동산도 일정한 목적에 한해서 토지를 이용·개발할 수 있다는 점에서 우리 제도와 크게 다를 바는 없음

- 베트남에서 토지사용권은 이러한 토지의 점유와 사용뿐만 아니라 다음과 같은 6가지의 권리를 추가적으로 인정해 주고 있는데,

⇒ ① 토지사용권을 교환할 수 있는 권리, ② 토지사용권을 양도할 수 있는 권리, ③ 토지사용권을 저당할 수 있는 권리, ④ 토지사용권을 임대할 권리, ⑤ 토지사용권의 가치를 자본금으로 출자할 수 있는 권리, ⑥ 토지사용권을 상속할 수 있는 권리가 이에 해당함

- 그런데 이러한 토지사용자의 권리의 범위는 각각의 경우마다 상이한데,

⇒ 국가로부터 토지를 임차받은 토지사용권자는 특이한 경우를 제외하고는 양도, 저당, 자본 출자 등에 있어 커다란 제약을 받지 아니하고, 국가로부터 토지를 할당받은 토지사용권자는 토지사용세를 납부하는 경우에 한하여 위와 같은 권리가 인정될 뿐임 토지사용세를 납부하지 않는 경우에는 양도, 저당, 자본 출자 등이 엄격히 제한됨

- 이와 같은 식으로 상업적인 목적을 위해 국가로부터 토지를 임차한 경제기관의 권리는 미리 임대기간에 대한 임대료 전부를 지불한 경우와 매년 임대료를 내는 경우와는 상당한 차이가 있는 바,

⇒ 기본적으로 매년 임대료를 내는 기관은 오직 토지와 관련된 재산을 저당 잡히거나 양도할 수 있는 권리만을 가질 수 있음

□ 토지관리제도

- 국가는 토지를 소유함에 따라 토지를 관리하여야 하는 바, 아래와 같은 관리권한을 가지고 토지를 관리하고 있음
- ① 토지관리와 이용에 관한 법률상의 문서의 선포와 그 시행의 조직, ② 행정경계의 결정과 행정경계 문서의 종합 및 관리, ③ 토지에 관한 조사, 측량, 평가, 토지대장 지도 및 현재 토지 사용상태와 계획된 토지 사용상태의 검사, ④ 토지 사용계획 관리, ⑤ 토지사용권 할당과 임대, 회수, 토지사용 목적의 변경의 관리, ⑥ 토지사용권의 등록, 토지 대장 문서의 종합과 관리, 토지사용권 증명서의 수여, ⑦ 토지 통계와 목록제작, ⑧ 토지와 관련된 재정관리, ⑨ 부동산 시장에서 토지사용권 시장의 관리와 발달, ⑩ 토지이용자들의 권리와 의무 수행에 관한 관리와 감독, ⑪ 토지법 준수에 관한 조사와 검사, 위반 사항에 대한 처리, ⑫ 토지 분쟁해결, 토지 경영과 사용에 있어서의 위반에 대한 불만과 고발의 해결, ⑬ 토지와 관련된 공공 서비스 활동의 관리

○ 토지관리 행정체계

- 베트남에서는 정부 행정조직이 중앙, 성, 지역, 코뮌 등의 4단계로 이루어져 있는데, 토지관리 행정시스템도 이에 따라 체계화되어 있음
- 가장 상위 단계는 정부 산하의 자원환경부로서 정책결정에 대한 책임을 지는데, 공공부문, 행정부문, 그리고 사업부문으로 구별되어 관리되고 있음
- 지역 단계에서의 행정 주체는 성에 있으며 중앙의 통제를 받는 도시, 지역, 지방도시가 여기에 해당되며, 코뮌에는 측량 사무실이 존재하며 인민위원회의 토지관리를 지원하고 있음

○ 토지 측량의 기준과 관리

- 토지 구획에 대한 지도의 제작은 토지 등록에서 매우 중요한 요소인데, 측량 지도는 토지 측량을 통해 제작되며 구획, 지역, 그리고 각각의 구획의 거리 등을 명시함
- 측량 조사는 또한 토지의 경계를 확정하고 종종 현존하는 천연 자원을 파악하는 데에도 도움을 주는데, 측량 지도의 제작은 GPS 기술을 적용하려 하고 있음
- 자원환경부 장관은 조사와 측량 지도 작업에 대한 필요한 지침을 제공해야 하며 중앙의 통제 하에 있는 성과 도시의 인민위원회는 지역 특성을 반영하여 측량 지도를 제작하기 위한 조사 작업의 적용을 추진해야 하며, 토지 지도의 제작은 성의 토지 행정 기관이나 코뮌의 인민위원회 단계에서 주도함

- 측량기록에는 아래와 같은 사항을 포함하고 있음

- ① 토지 식별 번호, 면적, 모양, 지역, 위치
- ② 토지 구획의 이용자
- ③ 토지의 기원, 토지 이용 목적, 토지 이용 기간
- ④ 토지 가격, 토지에 따르는 재정적 의무
- ⑤ 토지 이용 권리 증명, 토지 이용자의 권리 제한
- ⑥ 토지 사용 과 기타 필요 정보의 변화

○ 토지사용권이 토지등록기관에 의해 등록되는 경우

- ① 현재 토지 이용자가 토지사용권을 승인받은 경우
- ② 토지사용권을 거래, 양도, 상속, 기증, 임대한 경우
- ③ 토지법 규정에 따라 토지사용권에 저당을 설정하거나 이를 제3자에게 양도한 경우
- ④ 토지 사용 목적, 토지 임대기간 등이 변경된 경우
- ⑤ 법원 또는 정부에 의한 분쟁해결절차를 통해 토지사용 권에 대한 결정이 이루어진 경우

4. 현행 토지제도의 문제점

☐ 법제상 문제점

- 현재까지 베트남은 토지제도를 개혁하여 토지사용의 효율성을 극대화하고 시장경제질서를 도입·활성화하기 위하여 각종 법령을 지속적으로 제·개정하여 왔으나, 다음과 같은 문제점들이 노정되고 있음

- 토지법이 1987년 제정된 이후 1993년, 2003년에 개정되었으며, 그에 따라 무수히 많은 토지법 관련 법령들이 제·개정되었으나, 이에 대한 체계적인 적용이나 해석, 사례 등이 확립되지 아니하여, 토지 관련 법령 상호간의 모순 및 충돌이 상당함
- 지속적인 법령 정비에도 불구하고, 토지사용에 관한 조세제도, 토지사용권 거래로 발생한 소득에 대한 세금 부과체제, 토지사용권 임대에 관한 세법 법령, 토지법 위반행위에 대한 민형사상 제재수단 등에 대한 법령 정비가 미흡함

□ 정책상 문제점

- 정부 정책상 가장 커다란 문제 중 하나는 베트남 전체 토지에 대한 사정(査定)작업이라 할 수 있는데, 현재 베트남 국토 중 25,160,000ha가 배분·사용되고 있는 바, 그 중 17,300,000ha만이 조사되어 지도상에 표시되고 있을 뿐 나머지 6,640,000ha는 공식적으로는 그 토지실태에 대하여 파악조차 되고 있지 못함
- 그 결과 정부의 토지정책이 추진되더라도 일부 토지에 대하여는 그 실효성을 전혀 가지지 못하고 왜곡되는 현상이 발생하고 있음
 - ※ 베트남 국토에 대한 측량이나 사정비율이 이와 같이 낮은 이유는 공산체제 하에서 토지에 대한 사적 권리가 특별한 법적·현실적 의미를 지니지 못하였기 때문에 그에 대한 조사작업이 장기간 방치된 점에 기인 하기도 하지만, 다른 한편으로는 그 실사작업이 진행되기 어려운 산림집약지가 상당한 비중을 차지하고 있기 때문임
- 따라서 정부의 국토에 대한 면밀하고 정확한 토지측량작업과 이에 기초한 사정이 이루어져야 현실적으로 적용가능한 토지정책이 가능할 것임

□ 사회현실적 문제점

- 하노이, 호치민 등 대도시의 주택, 아파트 등 중심으로 토지 가격이 급등하여, 사회적 부의 분배 왜곡현상이 발생함

※ 대도시의 부동산가격 급등은 관료들의 부패, 지하경제의 발달 등의 요소와 함께 베트남 경제에 대표적 문제로 부상

- 특히 토지사용권의 매매사실을 등록하지 아니하여 관련 세금 부과를 피하려는 현상이 빈발하여, 지가 상승으로 인한 불로소득이 확대되고 있음

IV. 싱가포르의 토지제도

1. 개 요

- 싱가포르는 전형적인 도시국가로써 매우 좁은 면적에 높은 인구 밀도를 지니고 있으므로, 가장 효율적인 국토 개발이 그 무엇보다도 중대한 국가적 과제라 할 것임
- 따라서 싱가포르는 강력한 국유화정책을 추진하여 상당한 비율의 국유토지를 기반으로 정부의 장기적이고 치밀한 개발계획에 따라, 도시개발정책을 실시하여 왔음
- 싱가포르는 고밀도 도심개발정책, 방대한 공공주택의 공급, 토지로 인한 불로소득의 원천 봉쇄, 국유토지로 인한 높은 재정 수입 등을 기반으로 하여 쾌적하고도 효율적인 국토개발정책을 추진하고 있음

2. 토지제도 변천

☐ 과거의 토지제도(1819년 - 1959년 영국 식민시대)

- 1819년 영국의 스탬포드 래플스 경에 의해 영국 식민도시로 건설된 이후 싱가포르의 모든 토지는 국가소유임을 원칙으로 하였음
- 싱가포르 및 그 해변 10마일 이내의 모든 섬들에 대한 영구적 소유권이 일차적으로는 영국의 동인도회사 및 그 상속인들에게, 궁극적으로는 영국 왕실에 귀속되어 있었음

□ 토지제도 변천과정 및 배경

- 1959년 싱가포르를 영국으로부터 자치권을 획득하였는데, 영국군 주둔지 폐쇄, 이민자들로 인한 급격한 인구 증가, 무단으로 형성된 슬럼가의 확대, 극심한 주택 부족 등 도시 인프라 붕괴로 도시국가로서의 존립에 위기 봉착
- 도시국가의 효율적 건설을 위해 토지에 대한 대대적 개혁과 준비가 필요하여 토지개혁 입법이 강력하게 추진됨
 - ※ 당시 도시국민들 대부분이 새로운 이민자, 저소득층으로 형성되어 있어 토지개혁에 저항할 만한 세력이 형성되어 있지 아니하여 비교적 순탄한 토지개혁과정이 진행됨
- 싱가포르는 1951년 싱가포르 발전 조례를 제정·시행함으로써, 싱가포르의 전체 발전계획을 수립하기 시작하여, 1958년 싱가포르 도시계획을 완성하였음
- 1966년 제정된 싱가포르 토지수용조례에 의하여 공공 목적을 위한 국가의 토지수용과 공공편의·공익사업·업무수행 등을 위한 토지수용, 주거·상업·산업 목적을 위한 토지수용 등의 과정이 명확하고 간소화되어 토지의 국유화과정을 가속화시켰음
- 1973년 토지수용조례 개정을 통하여 공공수용토지에 대한 보상가를 1973. 11. 30. 기준일 또는 관보를 통한 통지일 중 보다 낮은 시장가치로 책정할 수 있게 하여, 토지수용에 따른 경제적 부담을 대폭 경감하였음
 - ※ 또한 1947년부터 시행되었던 지대관리조례를 통하여 법정지대를 1939년 8월 1일 기준으로 고정하고 40년 이상 지대관리를 지속하여 토지가격을 하락시킴으로써 국가의 토지수용을 보다 용이하게 하는 효과를 거양함

□ 현행 토지제도의 특징

- 싱가포르는 전 국토면적이 699km²으로 상당히 좁은 국토를 지니고 있을 뿐만 아니라, 도시화가 급속도로 진행된 전형적인 도시국가 형태를 띠고 있어, 싱가포르의 토지정책이 정부의 도시개발에 대한 강력한 의지가 비교적 그대로 투영될 수 있는 조건이 형성됨

※ 싱가포르의 인구는 2004년 6월 기준으로 424만명이며, 중국계가 76%로 대다수를 차지하고 있으며, 말레이시아계가 13.7%, 인도계가 8.4%, 기타 1.9%로 구성되어 있는 다민족 도시국가임

- 따라서 싱가포르 토지제도는 전형적인 도시국가형, 국가의 강력한 토지정책 관철, 상당히 높은 국유화 비율, 대규모의 공공주택 공급정책 등으로 특징 지워질 수 있음

3. 현행 토지제도의 구체적 내용

□ 현행 토지관련 법령

- 싱가포르는 토지법과 같은 토지 일반 법률을 가지고 있지는 아니하며, 개별조례 등으로 구성되어 있는데, 토지 관련 개별 법으로는 토지수용조례, 토지소유권조례, 지대관리조례, 주택개발조례 등이 있음

※ 싱가포르는 영국계 법률체계를 따르고 있으므로 별도의 성문헌법이 없으며, 토지에 관하여도 토지 일반 법률이 존재하지 아니하며 각종 조례(우리나라의 법률을 의미)로 개별적 적용을 하고 있음

○ 토지수용조례

- 토지수용조례는 국가가 공공목적으로 사유토지를 수용하는 경우 그 절차와 내용을 상세히 규정하고 있는데, 싱가포르 토지정책 특성이 잘 나타나 있음

※ 토지수용조례에서는 “토지”를 ‘토지로부터 발생하는 이익과 토지의 부속물 또는 토지에 영구적으로 부착되어 있는 것들을 포함한다’라고 규정하고 있으며, “당사자”를 ‘본 조례 하에서 토지를 수용함으로 인해 이익을 취하거나 보상을 해야 하는 모든 관련자를 포함한다’라고 기술하고 있음

- 토지수용조례는 서문, 취득 절차, 이의 절차, 보상 절차, 보상금 지급, 임시수용, 기타 등 7개의 part로 나뉘어져 있음

※ 특정인·법인·정부부처가 업무상 내지 관계부처 장관의 의견에 따라 공공의 이익을 취하기 위하여 주거·상업·공업상 목적으로 토지 수용의 필요성이 인정될 경우, 대통령은 관보에 그 수용의 필요성과 목적을 공고한 이후, 수용절차를 진행하고 있음

- 국가의 취득 범위가 상대적으로 매우 넓고(특정 개인이나 기관도 관계부처 장관의 의견에 의해 공익성이 인정되면 토지수용조례에 의해 사유지를 수용할 수 있고, 국가는 주거용·산업용·공업용에 공할 목적으로도 사유지를 수용할 수 있음), 국가의 수용에 대한 이의절차가 상세히 규정되어 있음(피수용자는 먼저 이의청에 이의를 제기할 수 있고 이의청의 결정에 대하여는 다시 법원에 결정 취소를 구할 수 있음)

- 보상가격은 시장가치, 토지수용으로 상승할 피수용자 소유의 다른 토지가치, 토지수용 당시 피수용자의 토지를 분할함으로써 발생하는 피해, 취득으로 인해 피수용자의 주거지, 직장 등이 변경될 경우 그에 따른 피해 등 여러 요소들을 고려하여 결정하고 있음

○ 토지소유권조례

- 토지소유권조례는 토지소유권에 대한 제반 법적 개념과 등록, 소송 등에 대한 절차를 규정하고 있는 토지 관련 기본 조례 중 하나임
- 구체적으로는 토지소유권의 취득, 등록, 이전, 소멸, 임차 관계, 지역권, 소송절차 등을 규정하고 있음

□ 토지소유제도

- 기본적으로 토지의 사적 소유권 취득에 아무런 법적 제한은 없으므로 토지소유제도를 채택하고 있다 할 것임
- 토지소유권조례는 토지소유권 취득과 등록, 소송절차 등에 대하여 구체적으로 규정하고 있는데,
 - 서문, 토지소유권 등록의 확정, 소유권의 원시등록, 소유권 등록 일반절차, 소유권 등록의 효력, 등록증서, 양도, 저당권, 임차, 지역권(地役權, easement), 권한 이전, 소송절차 통고, 법원의 영장과 지시, 제한적 계약조항, 권리구제절차, 조사 및 인증, 기타 등의 part로 구성되어 있음
 - 다만, 토지소유에 대한 공공성, 사회성이 매우 강조되며, 토지 수용조례 및 지대관리조례 등에 의하여 국가의 토지수용이 매우 용이한 관계로 전 국토의 58% 이상(공공기관 보유분까지 합하면 전체 토지의 약 2/3)이 국유화되어 있는 상태임

□ 국토개발계획의 진행

- 싱가포르는 1958년 마스터플랜을 수립하였는데 이는 1955년에 완성되어 1958년에 승인되었는데, 싱가포르 전체 국토의 균형 있는 종합적 발전계획이었음
- 도시화와 동시에 과거 전통을 보존할 수 있는 보존지역을 설정하였으며,
- 10개의 지역으로 구분하여 도시화로 인한 병폐를 해결하고자 하였는데, 이는 위성도시, 고속도로 등을 통해 고리형 도시개발개념이었음
- ※ 2001년 아름다운 경관과 자연환경을 구비한 55만명 거주 공공주택을 개발, 공급함으로써 싱가포르 주택정책의 획기적 전기 마련함
- 1960년대의 도시개발은 일자리 창출, 공공주택 재개발이라는 측면에서, 1970년대는 도시 중심부의 실질적 활성화를 위한 도심 개발 중심으로, 1980년대는 학교, 하수처리시설 등 제반 주거환경 개선 중심으로, 1990년대에는 지하철, 구 거주지역의 재개발 위주의 도시개발 정책을 추진함
- 2003년의 마스터플랜은 보다 더 나은 삶의 조건을 제공하면서 보다 유연한 기업환경을 제공해 주고 근본적인 삶의 정체성을 향상시키기 위한 도시 계획임

□ 토지관리 제도

- 토지관리는 토지 수용, 토지 매각, 토지 등록, 국유건물 재개발 등으로 나뉘어져 있음

- 토지수용은 토지수용조례에 정해진 절차와 방법으로 이루어 지는데, 가장 중요한 것은 토지수용의 투명성과 공정성을 확보하는 것임
 - 토지수용은 「개발청의 수용 요청 → 싱가포르 토지청의 평가 및 계획 → 대통령의 승인 → 공보 게재 → 청문회 → 보상 → 수용」의 절차를 거치게 됨
 - 토지수용에 대한 보상은 법정 보상, 주택 지원, 이의권 보장 등으로 구성되어 있으며, 법정 보상은 관보 게재 가격과 1995. 1. 1. 가격 중 낮은 가격 등을 기초로 한 시장가격을 기초로 하여, 철거비용, 이주대책비용 등을 포함하고 있으며, 주택 지원은 30개월간의 거주 보장, 분양권 우선 배정, 대출 이자 감면 등의 혜택을 그 내용으로 하고 있으며, 수용절차와 내용에 대하여는 이의청에 이의를 제기할 수 있음
- 토지사용권의 매각은 경제적·사회적으로 최적의 국토개발을 위하여 정부에 의해 이루어지는데, 투명성과 공정성을 토지 사용권 매각의 제1 원칙으로 하고 있음
 - 토지사용권의 매각방법에는 공공입찰이나 경매, 직접 매각, 수의계약 등이 있는데, 직접 매각의 경우 정부의 승인하에 복지단체에게 매각하는 것이며 그 이외에는 국유토지가 그 자체로써는 특별한 자족기능을 발휘하지 못하는 경우 등 특별한 케이스에서만 직접 매각이 가능함

- 토지 등록은 국토나 사유지의 경계, 면적 등에 대한 정확한 측정이 이루어지지 않아 이에 대응하여 1956년 토지등록증 제도를 도입하여 토지 면적, 소유관계, 기타 권리내용 등에 대한 등록을 실시하였으며, 2001년 말에는 모든 토지에 대한 등록시스템이 완성되었음
- 싱가포르의 최근 토지등록상황은 STARS(토지소유 및 등록현황을 실측 지도로 파악할 수 있음), INLIS(공공시설에 대한 현황을 파악할 수 있음) 등을 통해 인터넷으로 실시간 확인이 가능함
- 국유건물 재개발은 기존의 창고, 학교, 체육관 등 노후화된 국가 소유 건물을 박물관, 사립학교, 비행기 격납고 등 다양한 형태의 최신 건물로 재개발하여 그 효용성을 극대화하는 작업을 의미함
- 이러한 재개발 작업은 국민들로부터 참신한 아이디어를 얻어 실시하는 경우가 많은데, 이를 Ideas Tender Scheme라고 함
- 창고를 나이트클럽으로 바꾸거나, 격납고를 최신 레스토랑으로 리모델링하여 높은 이용률과 수익성을 보이고 있는 사례가 매우 많음

□ 부동산 관련 조세제도

- 토지나 건물 소유자가 해당 토지에 거주하거나 건물 등을 직접 사용할 경우에는 연간 지대소득의 4%, 제3자에게 임대하여 준 경우에는 연간 추정 임대가치의 12%를 보유세로 부과하고 있음
- 연간 지대소득은 토지가치 사정인단이 매년 기준을 설정하여 개별토지나 건물의 시장가치 등을 조사하여 공표하고 있음

4. 현행 토지제도의 문제점

- 싱가포르는 높은 국유화비율로 인해 사유지가 다른 국가에 비하여 상당히 적은 비율이며, 이러한 사유지의 부족으로 인하여 일시적인 토지자본 유입에도 쉽사리 지가가 급등하는 취약한 토지가격체제가 형성되어 있는데,
 - 이에 대해 싱가포르는 토지 매입에 대한 외국 자본의 유입에 대하여 지속적인 감시와 통제를 통해 극복하려고 하고 있음
- 싱가포르는 막대한 국가재정을 바탕으로 하여 방대한 공공주택의 공급, 토지 수용 등 국토개발정책을 강력하게 추진하고 있으나,
 - 토지개발 및 시장에 있어 공공부문의 비중이 너무 높아 향후에는 자유시장경제적 효율성이 저하될 우려가 있음
- 반면, 싱가포르 토지제도의 성과를 살펴보면,
 - 토지가치 환수를 통해 국가재정이 충실해지고, 지가 안정, 대폭적 법인세·소득세 인하 등으로 인하여 외국산업자본의 도입이 활발해졌으며,
 - ※ 1994년 기준으로 토지관련 재정수입은 87억 싱가포르 달러, 법인·개인 소득세는 83억 싱가포르 달러인바, 토지 관련 수입이 일반세 수입을 상회하는 특이한 국가재정 수입구조를 가지고 있음
 - 국민의 86%가 공공주택에 거주하고 전체 주택소유비율이 95%를 상회하는 등 공공주택제도가 정착되었기 때문에, 생계비 부담 완화를 통한 임금상승 억제효과로 인하여 국가경쟁력을 제고하고 있다는 점 등을 들 수 있음

V. 우즈베키스탄의 토지제도

1. 개 요

- 우즈베키스탄의 토지제도는 구소련의 토지제도를 완전히 탈피하지 못하고 구소련의 토지제도를 물려받고 있음
- 극히 예외적인 경우를 제외하고는 토지소유권은 여전히 국가에게 있고, 개인에게는 토지 사용권이 인정되고 있을 뿐임

2. 토지제도의 변천

- 우즈베키스탄은 1991년 구소련이 해체되면서 독립하여 체제 전환을 이룩한 나라로 점진적인 체제개혁의 방법을 선택하였기 때문에 그 속도가 매우 느린 편임
- 구소련 체제 하에서의 토지제도는 집단화와 목화생산에 기반을 둔 강요된 계획경제의 소비에트 토지제도로써 사인의 토지소유를 인정하지 않았음
- 체제 전환 후의 토지 보유 구조도 기본적으로 구소련의 토지제도를 물려받았다고 할 수 있음
 - 구소련 체제의 해체 후 건물은 토지와 구분되어 별개로 취급되는 것이 일반적인 현상임
 - 이와 같은 토지와 건물의 구분이 부동산 시장의 가동을 방해하는 경향이 있음

- 체제전환 후 농촌에서는 구소련 체제하의 콜호즈가 해체됨에 따라 농장의 형태가 변화되었으나 아직까지 개인의 토지 소유는 인정되지 않고, 임대를 통한 사용권을 인정하는 것이 현재 농촌지역의 토지 보유형태임
- 도시지역에서도 대사관과 그 대표를 제외하고는 개인의 토지 소유권이 인정되지 않고, 임대를 통한 사용권을 부여하는 것이 현재 도시지역의 토지보유형태임

3. 현행제도의 구체적인 내용

☐ 토지관련 법령

- 토지관련 법령으로는 헌법, 민법, 토지법 등이 있음
- 「우즈베키스탄 헌법」은 1992. 12. 8. 제정되었음
- 「우즈베키스탄 민법(The Civil Code)」은 1995. 12. 21. 제정되었음
- 「우즈베키스탄 토지법(The Land Code)」은 1990. 6. 20. 제정되고, 1998. 개정되었음

☐ 토지소유제도

- 헌법상의 토지소유제도
 - 재산 소유권의 보장
 - 「우즈베키스탄 헌법」은 토지에 대한 사적 소유를 특별히 금지하고 있지는 않음

- 헌법 제36조는 동산과 부동산을 구분하지 않고 누구나 “재산”을 소유할 권리가 있다고 규정
- 여기서 말하는 재산에 토지가 포함되는지는 분명하지 않으나 토지가 포함된다고 보는 것이 합리적임
- 헌법 제53조는 모든 형태의 소유권에 대한 법적 보장을 규정하고 있음
- 「국부(國富)로서의 토지」 규정과 토지의 국유상태 유지
- 헌법 제55조는 “토지, 지하자원, 동물, 기타 자연자원은 국부(國富)를 구성하는 것으로 합리적으로 이용되고, 국가에 의한 보호를 받는다”라고 규정하여 특별히 토지에 대하여 언급하고 있음
- 이 규정은 토지가 오로지 국가에 의해서만 소유될 수 있다고 명백하게 단언하고 있지는 않음
- 그러나 헌법이 토지를 국부로 취급하고 있는 점으로부터 토지의 소유는 국가에 유보되어야 하는 것임을 명백히 추론할 수 있음
- 이러한 견해는 현시점에서 사유화를 진행시키지 않고 여러 가지 임대 형태를 고안하고 있는 우즈베키스탄 당국에 의해 자주 언급되고 있음
- 우즈베키스탄 헌법 제36조는 상속권을 보장함

○ 민법상의 토지소유제도

- 민법 제169조에 의하면 토지는 소유권의 대상이 되고, 제167조에 의하면 개인의 소유와 국가의 소유가 모두 허용됨
 - 민법 제88조는 토지에 대한 소유권은 입법에 의해 정해진 절차와 조건에 따라 생겨날 것이라고 규정
 - 민법 제165조는 다른 토지 보유 형태로는 상속이 가능한 평생 보유권, 토지의 영구적인 보유 및 사용 권리 등을 규정하고 있음
- ※ 민법은 토지소유에 관하여 모호하고, 모순적으로 규정하고 있는 바, 토지법이 민법보다 우선한다고 일반적으로 말할 수는 없으나 그 규정의 모호함과 모순성으로 인하여 토지법이 민법에 우선하는 결과를 초래한다고 함

○ 토지법상의 토지소유제도

- 1998년 개정된 토지법은 우즈베키스탄의 토지정책과 토지보유를 지배하는 법적 기초임
 - 토지법에 따르면 토지는 국가의 소유로서 개인은 특정한 구역의 토지를 사용할 권리가 있을 뿐이고, 토지를 양도할 수 없음
- ※ 도시지역의 토지에 대하여는 1995. 4. 11. 내각의 결의에 따라 대사관과 그 대표자에 한하여 토지에 대한 사적 소유가 허용됨

○ 결 론

- 이상의 내용을 종합하여 보면 현재 우즈베키스탄에서는 대사관과 그 대표자 등 극히 제한된 범위 내에서만 토지의 사적 소유가 인정됨
- 그 밖의 경우에는 토지에 대한 사적 소유가 인정되지 않으며 향후 입법에 의해 개인의 토지소유권이 인정될 수 있음

□ 토지사용제도

○ 농촌지역의 토지사용제도

- 체제전환 후 우즈베키스탄에서는 농촌지역에 있어 콜호즈가 해체됨에 따라 농장의 형태가 농업 기업인 셔르캇 농장(shirkat farm)과 0.5헥타르 내지 2헥타르에 이르는 소규모 가족 농장인 데크반 농장(dekban farm)으로 전환됨
- 셔르캇 농장은 개혁 초기에 우즈베키스탄 정부에 의해 콜호즈를 전환한 것이었으나 광범위한 계획경제 시스템이 잔존하는 등 콜호즈와 별반 차이가 없었음
- 이에 따라 우즈베키스탄 정부는 1999년 이후 셔르캇 농장을 “사유화”의 한 유형을 대표하는 것으로 “사설농장(private Farm)”이라는 농장 공동체로 전환하였는데, 이 “사설농장”은 5헥타르 내지 10헥타르의 토지를 보유하고 있음
- 위와 같이 농장의 형태가 변경되었으나 농촌 토지에 대한 개인의 토지 소유권은 인정되지 않고 토지는 여전히 국가소유에 속하며, 토지를 임대하여 사용권을 인정하는 형태가 유지되고 있음
- 사설농장의 토지보유 형태는 임대로서 신청에 따라 배정되는데 그 임대계약은 양도할 수도 없고, 상속할 수도 없음
- 데크반 농장은 평생 임차보유 및 그에 대한 상속권이 인정되고, 최초 등기에 등재될 수 있으나 양도할 수는 없고, 대신 단기, 중기, 장기의 임대가 허용됨

※ 셔르캇 농장의 “사설농장”으로의 전환이 가져온 생산성의 향상에 따라 우즈베키스탄 정부는 2006년 말까지 모든 셔르캇을 “사설농장”으로 전환할 계획이라고 함

○ 도시지역의 토지사용제도

- 도시지역의 토지에 대하여 외국 대사관이나 그 대표에 대하여만 토지소유권이 인정됨
- 우즈베키스탄 정부는 1993년과 1994년 사이에 수 백 개의 점포를 토지에 기초를 두고 있는 양도 가능한 소유권과 함께 부동산으로 경매하였으나 계속되지 못하였음
- 데크반 농장의 경우와 같이 도시토지에 대한 임차권은 상속이 가능한 평생 소유의 권리임

□ 토지거래제도

- 우즈베키스탄의 민법에 의하면 토지소유자는 그들의 토지를 농장의 다른 구성원의 임시적 사용에 양도할 수 있고(민법 제17조 제7항), 토지 사용자는 그들의 토지를 지방정부의 결정에 따라 임시적인 사용에 양도할 수 있음(민법 제18조 제6항)
- 토지 소유자들은 사적 부속 농장을 위하여 신용을 얻을 권리 및 개인 주택을 지을 권리가 있고, 상속이 가능한 평생 보유 토지의 사용자는 경매로 토지를 구입한 경우 이를 저당할 수 있음(민법 제17조 제9항)
- 법인과 외국인을 포함한 시민들은 택지를 구입하거나 입법에 의해 규정된 경우 장사 또는 서비스의 목적을 위해 토지를 구입할 권리가 있음(민법 제20-1)
- 허가를 받지 않은 토지 사용자의 토지 매수, 매도, 저당, 교환은 무효임(민법 제64조)

4. 문제점과 대책

- 우즈베키스탄의 토지 보유의 보장에 장애가 되는 것으로 자주 지적되는 점들은 △ 지나치게 느린 토지제도 개혁, △ 사적 소유권의 불인정, △ 임대(lease)의 성질이 불확정적인 점, △ 임차권의 비거래성, △ 임차권으로 신용을 얻는 것이 불가능한 점, △ 적법절차에 의문이 존재한다는 점, △ 농부들의 법적 권한과 의무에 대한 지식 부족 등이 지적되고 있음
- 우즈베키스탄 정부는 △ 토지의 평생 임차권과 상속권의 인정, 그리고 개별적인 경우에 있어 토지의 사적소유 허용, △ 농업 생산품에 대한 점진적인 시장체제로의 전환, △ 생산에 큰 관심을 가지는 농부 소유자의 창출, 생산물의 품질향상, △ 중앙의 계획과 관리 체제를 시장을 통한 조직화로 전환, △ 다양한 보유 형태의 농장 건설 및 개발 등의 토지제도 개혁을 목표로 하고 있는 바, 이러한 목표가 실현되면 문제점이 어느 정도 해소될 것으로 전망됨
- 한편 우즈베키스탄 정부는 현재 아직 사적 토지 소유권의 인정(특히 농촌지역 농장에 경우)에 대하여 준비되어 있지 않은 상태이나 소유권의 인정은 여러 자문 보고서에 의해 반복적으로 권고되어 온 것으로 시장경제를 위해 절대적으로 필요하다는 견해가 유력함

VI. 폴란드의 토지제도

1. 토지제도의 변천

☐ 개요

- 공산주의 정권이 붕괴된 이후 1990년부터 시장경제체제와 경제안정을 위하여 “충격요법”이라고 불리는 급진적인 경제개혁을 실시하였음
- 이 개혁작업은 단기적 처방의 안정화계획과 중장기적 처방의 구조개혁정책의 2단계로 구분되어 실시되었는데, 토지제도의 개혁과정에서도 그대로 반영되었음
- 폴란드에서의 이러한 급진적인 체제전환작업은 1990년 소련이 붕괴된 이후 중동부 유럽국가들, 즉 체코, 헝가리 등과 마찬가지로 신속한 자본주의 시장경제질서원리와 입헌민주주의 실현을 위하여 채택한 방식이었음

☐ 몰수토지에 대한 처리 과정

- 몰수토지에 대하여는 토지 이외의 몰수재산에 대한 처리와 마찬가지로 사회주의 국가체제로 인하여 몰수된 재산에 대하여 원소유자가 인정되는 경우에는 그에게 현물로 반환하는 것을 기본원칙으로 하고 예외적으로 토지의 공공적 이용이나 제3자의 정당한 권리보장을 위한 경우에는 현물의 반환을 제한하였음
- 1990년 3월 국무회의에서는 민주정부가 수립한 “재사유화계획”을 승인하였는데, 그에 따라 몰수재산의 사유화작업을 추진하기 시작하였음

- 즉, 사유화대상으로 ①1945년 포고령을 국유화된 바르샤바 소재 부동산, ②1946년 국유화조치로 인하여 몰수된 재산, ③ 1958년 사회주의 체제로부터 강제적인 불법으로 국유화된 소규모재산, ④농지개혁시 국유화 대상에 포함된 50ha 미만의 농장을 선정하였으며, 그에 따라 다양한 방법으로 사유화작업을 추진하였음
- 위 사유화대상 가운데 1958년 몰수된 재산은 원소유자에게 현물로 그대로 반환하고, 나머지 사유화대상에 대해서는 현물로 반환하지 않고 국채를 발행하여 원소유자에게 무이자증권인 사유화증권을 발급하여 보상하는 방법으로 사유화 작업을 진행하였음
- 한편, 원소유자가 자신이 원소유자임을 입증하여 원소유자에게 현물로 반환하는 것으로 결정되는 경우에도 만약 소유자 이외의 제3자가 해당 토지를 선의로 취득하여 점유하고 있는 경우에는 현물반환을 제한하였음
- 즉, 그 제3자의 취득권이 명백하게 보호될 수 있는 경우에 한하여 원소유자에게 현물을 반환하고 그렇지 않는 경우에는 현물반환을 금지하도록 제한함으로써 법적 안정성과 선의의 제3자의 권리를 보호하도록 조치하였음

□ 국유토지의 사유화 과정

- 국유토지의 사유화작업 역시 국유재산 사유화작업의 일환으로서 관련법령의 제정을 통하여 진행하였음
- 폴란드는 1989년 12월 토지법을 개정하여 개인의 토지소유권 취득을 인정하는 법률적 근거를 마련하는 한편, 특히 농지에 대해서는 소유권의 범위를 삭제함으로써 무제한의 소유를 보장하였음

- 또한, 외국인에 대해서는 토지소유권을 부여하는 대신, 토지에 대한 영구임대제도를 허용하여 99년간 임차할 수 있도록 하였음
- 1990년 7월 “국유기업의 사유화에 관한 법률”을 제정하였으며, 같은 해 9월에는 사유화작업을 전담하는 국유재산사유화 전환기관(국고부)을 설치하여 토지사유화 작업을 진행하였음
- 국가 또는 지방자치단체의 기업지분과 국유토지를 사유화함에 있어서 국가가 주민들에게 교부한 사유화증권을 10년간 소지한 경우에는 그 사유화증권을 이용하여 국유토지등을 매입할 수 있도록 보장하였음
- 한편, 역사적으로 국경분쟁이 있었던 독일과의 관계를 고려하여 독일에 귀속되었던 재산에 대하여 국유화조치를 한 결과 국유재산이 된 토지와 1944년 토지개혁에 따라서 자영농민에게 분배된 토지에 대하여는 원소유자가 누구인지를 묻지 않고 현재의 소유관계를 그대로 인정함으로써 국유재산의 사유화대상에서 제외시켰음
- 현재 사유화대상 기업 총 8,500여개 가운데 약 6천여개의 기업이 사유화되었으나 사유화과정에 있으며, 국유토지에 대한 사유화작업은 상대적으로 미미한 것으로 평가되고 있음

2. 폴란드 토지제도

☐ 헌법 등 관련법령

- 1997년 4월 2일 제정된 폴란드공화국 헌법은 “폴란드공화국은 소유권과 상속권을 보장하며, 공용수용은 오직 공공의 목적과 정당한 보상이 있을 경우에만 허용될 수 있다”고 규정하여 개인의 재산권을 보장하고 있음

- 1964년 4월 23일 제정된 민법은 개인과 법인 사이의 관계를 규율하며 부동산의 개념을 정의하면서 부동산과 관련된 권리를 제한하고 있음
- 1989년 5월 17일 제정된 측량과 지도제작에 관한 법률은 토지와 건물등록에 관하여 2001년 3월 29일 설립된 지역개발건설부와 “토지와 건물등록에 관한 G-5 훈령”이라는 명칭으로 토지와 건물등록을 담당하는 기술적 조직의 가이드라인을 규율하는데, 이는 2003년 11월 2일 제정된 폴란드 조사국 제16호 훈령으로 도입되었음
- 1982년 7월 6일 그 시행규정의 제정과 함께 만들어진 토지저당등록에 관한 법률은 토지저당등록에 관한 업무를 담당하고 있음
- 1997년 8월 21일 제정된 부동산관리법이 부동산의 전반적 관리에 관하여 규율하고 있음
- 재산권 세금에 관한 문제를 규율하기 위하여 다음과 같은 기본적인 법률이 제정되었음
- 1991년 2월 12일 제정된 지방세법, 1984년 11월 15일 제정된 농업세법, 2002년 10월 30일 제정된 삼림세법으로서 모두 지방세를 규율하고 있으며,
- 1995년 10월 13일 제정된 납세자의 특성과 등록에 관한 법률을 통하여 납세자와 관련된 기본원칙을 제시하고 있음

□ 토지소유권 · 사용권 및 토지관리제도

- 부동산이란 소유권에 있어서 토지와 토지에 부합된 영구적 빌딩뿐만 아니라 정당한 유산에 의하여 토지로부터 소유권이 분리되지 않는 독립적인 대상을 의미하며, 이에는 토지, 빌딩, 건축물 등이 포함됨

- 지적구획은 일정한 지적구역의 경계내에 위치하는 계속적인 토지의 구성부분으로서 경계설정된 구역의 법적 지위에 있어서 동일성이 유지되는 부분을 의미함
- 토지소유권은 매매, 교환, 기부 또는 특정한 부분에 대한 소유권이전의 합의에 의하여 구매자에게 이전되는데, 소유권이전에 대한 합의는 공증에 의한 형식적 요건을 필요로 함
- 토지 이용권의 종류에는 완전소유권 이외에 영구적 임차권이 있는데, 이는 그 기간이 40년 내지 99년으로서 과도기적 시스템에 해당하며, 제한된 물권은 용익권, 용역권, 공탁권, 건물에 대한 합유와 저당권으로 구분됨

3. 폴란드 토지제도의 특징

☐ 사회주의에서 자본주의 토지제도로의 급격한 전환 추진

- 1990년 체제전환과 함께 급격한 토지제도의 전환을 시도하였으며, 토지제도의 재편을 국유재산의 사유화작업에 포함시켜서 관련 법률에 따라서 진행하고자 하였음
- 현행 토지제도에 관한 등록은 토지와 건물의 등록대장, 토지 및 저당대장, 그리고 세금대장으로 구분되며,
- 토지와 건물의 등록대장에는 토지, 건물, 건축물의 현황과 그 소유권자, 그리고 이를 소유하고 있는 자연인과 법인에 대하여 통일적으로 대장에 등록함
- 토지 및 저당대장은 현재까지 약 1,500만 단위의 부동산에까지 마련되어 있으며, 그 대장은 부동산에 대한 물리적 형태, 소유권과 영구적 임대권에 관한 규정, 저당권을 제외한 제한물권에 관한 규정, 저당권에 관한 규정으로 구성되어 있음

- 한편, 세금대장은 지방정부에 의하여 행정적으로 관리되는 세금과 관련된 부동산제도의 일부분을 구성함
- 몰수토지에 대하여는 원칙적으로 원소유자에게 현물로 반환하는 방식을 채택하되, 광범위한 예외사유를 인정하여 사유화증권을 발급하는 방법을 병행하였음
- 실제로 사유화작업을 추진하는 과정에서 토지사유화 대상과 범위를 한정하고, 그 중에서도 원소유자 반환의 대상을 더욱 제한적으로 인정함으로써 토지소유권을 둘러싼 분쟁을 예방하고자 하였음
- 또한, 원소유자에 대하여 현물반환이 아니라 보상방식을 채택하는 경우에도 금전보상이 아니라 사유화증권을 발행하는 방법을 채택함으로써 국가의 재정적 부담을 완화시키는 한편, 민간자본을 육성하고자 시도하였음

□ 정치적·사회적 이해대립으로 인한 사유화작업 지연

- 폴란드의 경우에는 체제전환 이전에도 자유노조 등 자체적인 개혁작업을 추진하여 왔기 때문에 사회주의체제하의 토지소유제도에 대하여도 이를 급진적으로 개혁하려는 정치세력과 점진적으로 개선하려는 보수세력의 갈등이 발생하여 정치적으로 대립하였음
- 과거 공산정권하의 헌법은 토지소유제도를 국유재산, 비국유사회재산, 생산수단의 개인적 재산, 사유재산 등 4가지로 구분하고, 민법은 사회적 재산, 개인적 재산, 사유재산으로 구분함으로써 일정한 범위에서는 개인의 토지소유권제도를 보장하고 있었으며,

- 특히, 농지에 대해서는 사회주의 경제단위가 아닌 개인 자영농이나 법인도 토지개혁법에 의하여 설정된 최고한도의 범위 내에서는 농지를 자유롭게 취득하는 것이 가능하였으므로 토지제도의 개혁방법과 정도를 둘러싼 정치세력간 대립이 격화되었음
- 국유토지의 사유화작업을 급진적·전면적 경제개혁의 일환으로 추진하였으나, 정치적 갈등 이외에도 경기침체와 실업을 상승, 잦은 파업 등 경제혼란 등으로 인하여 관련입법의 제정 미비로 사유화작업이 부진한 실정임
- 2000년까지 토지사유화를 위한 구체적 입법작용이 미비 상태에 있었으며, 농업부문 사유화를 위하여 국영농장과 그 부속토지에 대한 사유화를 신속히 추진하기 위한 입법을 현재까지 준비 중으로 사유화작업과 관련된 법률제정이 지연되었던 것으로 평가됨

4. 폴란드 지적제도

☐ 지적제도의 현황

- 폴란드 전체 국토 312.7평방미터 중 도시지역이 약 7%인 21.2평방미터이고, 시골지역이 약 93%인 291.5평방미터를 차지하고 있음
- 역사적으로 오스트리아 지적제도, 프러시아 지적제도, 그리고 러시아 지적제도의 영향을 받아 그와 유사한 지적제도를 운영하였으나,
- 제1차세계대전 이후인 1918년부터 1939년 사이에는 통일적인 지적제도를 갖지 못하였다가 1955년에 토지 및 부동산 등록제도를 마련하였음

- 체제전환을 한 1989년 이후에는 전자시스템화한 지적제도로 통합하는 노력을 기울이고 있음
- 토지저당 등록제도는 1991년까지는 국가 공증사무소에 의하여 운영되었으나, 1992년경 지방법원에 그 사무가 이양되었으며, 현재는 총 337개의 토지저당과가 운영되고 있음

○ 지적제도에 있어서 체제전환의 과정과 배경

- 체제전환과정에서 대형농장에 속하는 농지의 국유화, 기업, 광산, 교통, 무역, 보험업, 은행업과 같은 국가로의 이양, 바르샤바 시당국에 의한 모든 토지의 접수 등이 진행되었으며,
- 1971년 법률에 따라서 소규모 개인농장의 개발과 소유권 인정이 보장되었으며, 1990년대에 이르러 국가소유의 토지에 있어서 자치권과 변경권이 인정되었음

□ 지적제도의 문제점

- 토지등록대장을 마련하여 모든 토지에 대하여 강제적으로 등록하게 함으로써 이를 폴란드 법체계에 도입하려는 시도는 실패하였음
- 이는 폴란드 주민들이 소유권에 대한 오랫동안의 관념으로 인하여 자본주의 시장경제질서에서의 소유권 개념을 체득하기 어려운 점에도 기인함
- 제2차 세계대전 이후의 토지에 대한 국유화와 관련된 부분에 대한 보상에 있어서도 미흡한 점이 많아 명확한 토지소유권 확립을 위한 지적제도 정착에 애로가 있었음
- 따라서, 현재까지의 토지 및 부동산에 대한 등록대장에 기재된 내용들이 전부 신뢰할 수 있는 것은 아니라는 한계가 있음

- 그러나, 폴란드의 토지와 건물등록대장에 대한 컴퓨터화 작업의 추진으로 인하여 2004년 12월 31일 현재 모든 대장은 디지털화되었음
- 지적도에 따르면 도시지역의 경우에는 약 91%가 디지털화되었고, 그 중 68%가 그 내용이 완전히 반영되어 있으며, 시골지역의 경우에는 약 64%의 디지털화작업이 추진되어 그 중 약 34%가 그 내용이 완전히 반영되었음

5. 현행 토지제도의 문제점

- 폴란드는 체제전환 이후에 정치·사회·경제적 불안정으로 인하여 국유재산 사유화에 대한 기준과 입법이 미비하여 토지소유권 확정이 지연됨으로써 외국자본의 투자장애 요소로 작용하였다는 것이 문제점으로 지적됨
- 특히, 몰수토지에 대하여 원소유자에게 현물로 반환하는 것을 기본원칙으로 하고 있어서 상당한 토지에 대하여 소유권분쟁이 발생하여 경제발전에 장애요인으로 작용하였음
- 현재까지 토지소유권 확정을 위하여 상당수의 소송이 진행중에 있으며, 이는 경제적인 투자장애 요소뿐만 아니라 사회통합을 위해서도 바람직하지 않음
- 급격한 사유화작업을 추진한 결과 무분별한 외국자본의 유입으로 인하여 국부가 유출되는 부작용이 발생한 것으로 평가되고 있음
- 몰수재산은 물론 국유토지에 대하여 경매 또는 공개입찰 등의 방법으로 사유화작업이 진행되는 과정에서 사유화대상이 된 토지가 너무 낮게 책정되어 거대한 외국자본에 잠식되는 결과가 초래하였을 뿐만 아니라,

- 국유재산의 급격한 사유화작업을 진행함으로 인하여 사회적 부가 재편되는 과정에서 부의 편재와 토지의 효율적 관리 및 이용이 왜곡되는 결과가 발생하고, 도심을 중심으로 하여 토지사유화의 과정에서 부당하게 재산을 축척하거나 지하경제가 발달하는 등 부작용이 초래되었다는 평가도 있음

VII. 러시아의 토지제도

1. 토지제도 변천

□ 토지제도 변천 과정 및 배경

○ 개 요

- 구소련은 1989년말부터 경제체제의 개혁으로서 “조정시장 경제로의 이행”에 착수하고, 1990년 10월에 시장경제체제로의 전환을 위한 지침을 발표하여 국유재산의 사유화 문제를 정식으로 제기
- 1992년 1월 새로운 독립국가연합(CIS)의 출범으로 인한 정치적 격변과 경제회복을 위한 급진적 개혁을 통하여 광범위한 사유화 작업을 추진
- 체제전환 이후 러시아의 토지개혁 과정을 중요한 법적·제도적 변화에 따라 편의상 4기로 나눌 수 있음
- 1991~93년까지 제1기에는 토지의 개인소유를 보장하기 위한 법 체제가 마련되기 시작하였으며,
- 제2기인 1994~97년에는 제1기에서 이루었던 성과의 범위를 더욱 확대하여 민영화된 기업의 토지매입까지 허용하였음
- 이어 제3기인 1997년 말~1999년에는 토지개혁에 대해 입장을 달리하는 정치세력 간의 갈등 속에 토지법 개정안이 의회에서 표류하였으며,
- 제4기로 분류되는 시기인 2000년 이후는 보리스 옐친에서 블라디미르 푸틴으로 정권이 바뀌면서 토지개혁의 조건 또한 변화를 겪은 과도기로, 친푸틴적 성향이 강한 의회의 지지하에 마침내 토지법이 개정되었음

- 1917년 10월 혁명과 함께 성립되어 이어져 온 구소련의 입법체제는 소련의 붕괴와 운명을 같이하였으며, 토지제도 역시 그러한 체제전환의 중요한 내용을 이루게 되었음
- 러시아연방은 1993년 9월에서 10월 사이에 발표된 일련의 대통령령(presidential edict)에 따라 예전의 법 체제는 해체가 선언되었으며, 연방 및 지방의 입법기관들이 1993년 말 총선의 결과에 따라 구성되면서 새로운 러시아연방을 위한 법 체제가 만들어지기 시작하였음
- 토지제도 또한 예외가 아니어서, 사회주의의 틀을 벗고 개인 또는 법인이 토지를 소유, 처분하고 이들이 토지를 위한 생산 및 상업활동을 펼 수 있도록 권리를 보장하여야 하는 요구를 맞이하고 있었음
- 이에 따라 관련법의 개정이, 무엇보다도 체제전환 이후 토지제도의 기본원칙을 담은 토지법의 제정이 절실하게 요구되었으나, 개혁의 기본방향에 대하여 정치권 내에 존재해 온 폭넓은 견해 차이를 극복하지 못한 러시아 정부는 지난 10년간 새로운 토지법을 채택하는 대신 차선적인 수단을 통해 토지개혁을 진행시켜야 했음

○ 토지제도 변천 과정

- 제1기(1991~93년)
- 러시아 토지개혁은 비상업적 목적의 토지에 한하여 개인의 토지소유를 허용하는 결정에서부터 시작되었는데, 1990년 개인영농법을 제정하여 농민이 집단농장이나 국영농장에서 떠나 개인영농을 할 수 있도록 허용하면서 10년 이내에는 토지의 매각을 금지하도록 제한

- 1990년 2월 28일 토지기본법을 제정하여 농민의 사적 토지 소유를 제도적으로 인정하였으나 연방헌법에는 토지의 사적 소유를 금지하는 것으로 규정하는 등 법률상 모순으로 미 실시
- 러시아의 토지 민영화를 처음으로 알렸던 법적 결정은 러시아 연방법 제4196-1호를 들 수 있는데, 원예나 개인주거 용도 같은 비상업적인 목적으로 한정하여 개인정원과 별장(dacha)에 대한 개인의 소유가 허용되었고, 이들 토지의 매각을 허용하여 토지매매를 위한 시장이 형성되는 계기를 마련하였음
- 1992년 3월 25일 토지사유화를 인정하는 “국영 및 시영기업 사유화시 시민 및 법인에 대한 토지구획매각에 관한 대통령 포고령”을 발표하였으나 집단농장과 국영농장의 관리인으로 구성된 농업단체의 반대로 부진
- 1993년 10월 27일 엘친이 농업단체를 옹호하는 최고회의를 해산하고 토지거래자유화를 내용으로 하는 “토지관계의 규제와 농업개혁의 발전에 관한 대통령령” 제1767호를 발표하여 집단농장과 국유농장에 대한 해체작업 시작
- 위 대통령령에서는 부동산이란 토지와 토지에 딸린 모든 영구적인 시설을 포함한다고 정의하였으며, 이들 토지에 대한 거래는 민법과 별도의 특별법에 의해 규제된다고 밝혀 토지에 대한 행정적인 관리의 필요성을 강조하였음
- 또한, 토지의 소유는 개인과 법인 모두 가능하다고 하였으며, 공동의 재산을 소유하고 관리하기 위한 목적으로 자발적으로 조합을 이룰 수도 있다고 규정하였음
- 대통령령 제1767호는 부동산을 소유하는 개인의 권리에 대해서도 정의하였는데, 토지의 소유가 민간으로 이양될 때

자연인 또는 법인이 토지에 대해 행사할 수 있는 권리의 범위로 토지의 매매를 비롯하여 상속, 기부, 저당, 임대, 교환, 나아가 사회단체의 출자자본으로써 재무제표상에 기재할 수 있는 권리라고 규정하였음

- 당시 이러한 정부의 발표로 인해 앞으로 개인의 토지소유를 위한 본격적인 제도개선이 이어질 것으로 기대가 높았으나 개인에 의한 토지소유가 실현되기 위한 구체적인 정책개발이 미비하였기 때문에 개인의 토지소유허용 발표만으로는 개인이 토지를 사유하도록 현실적인 동기를 주지 못하였으며, 지방당국 차원의 협조도 미비하였던 것으로 평가되었음
- 또한 1990년대 초에는 기업의 민영화 과정에서 토지가 기업자산의 일부로 동시에 매각되는 것이 금지되어 토지에 대한 거래활성화를 촉진시킬 수 있는 여지를 축소하였음

- 제2기(1994~97년)

- 제1기를 토지제도의 법적 틀이 구성되기 시작한 시기로 평가할 수 있으며, 이를 바탕으로 제2기에는 전반적인 경제활동의 호전을 반영하여 토지의 민영화에 참여할 수 있는 주체가 개인에서 민영화된 기업으로 확대되었음
- 1990년대 중반 러시아 국내 공기업의 민영화가 어느 정도 궤도에 오름에 따라 경영을 합리화하기 위한 구조조정이 요구되었으며, 개인에서 민영화된 기업으로 정부로부터의 토지매입에 참여할 수 있는 주체를 확대하기로 한 것은 곧 상업용 토지매매의 자유화를 의미할 뿐만 아니라 기업 구조조정 추진의 일환인 것으로 평가할 수 있음

- 1992년의 민영화에 대한 연방규정은 매각대상 국유재산 가운데 토지를 예외적으로 다루고 있기는 하지만 민영화된 기업이 토지의 민영화에 참여하는 것을 금지하지는 않았음
- 1993년 10월에 발령된 대통령령 제1767호에서 역시 민영화된 기업에 부속된 토지는 그 기업의 소유주가 매입할 수 있다고 규정하였으나, 일부 지방의 예외적인 사례를 제외하면 사실상 기업의 민영화 단계에서 토지의 동시 매각은 연기됨으로써 민영화된 기업이 부지를 매입할 수 있도록 한 조치는 문구상의 원칙에 불과하였음
- 1994년 7월 22일 채택된 대통령령 제1535호는 기업의 민영화에 대한 기본정책 방향을 제시하고 있는데, 기업의 토지 매입이 현실적으로 자유롭지 않았다는 점을 고려하였을 때, 본 대통령령은 민영화된 기업이 토지를 매입할 수 있도록 처음으로 허가하고, 개인적 용도의 토지뿐 아니라 상업적 용도의 토지 또한 법인이 소유할 수 있도록 하는 최초의 법적 결정이었다는 평가를 받고 있음
- 1996년 3월 대통령령을 통하여 농업노동자에 대하여 자신이 속한 집단농장의 일부에 대하여 적법한 절차를 거쳐 토지를 소유할 수 있는 조치를 취하였으나, 1997년 말까지 국가두마(하원)의 반대로 관련법령은 미제정
- 이어서 1997년 10월 30일자 연방정부령 제1373호는 기업의 구조조정을 촉진하기 위한 방안을 담고 있는데, 기업의 경제적 여건을 향상시킬 수 있는 방안 가운데 하나로 기업의 토지인수를 보장해야 한다고 하여 기업의 토지매입권리에 대한 일련의 결정을 종합하고 있음

- 위 대통령령은 기업이 위치한 부지를 최소한의 비용으로 인수할 수 있는 권리를 보장하여야 하며, 이를 통해 기업 자산의 유동성 전환을 손쉽게 하고 토지를 담보로 자본을 대출받을 수 있는 여건을 마련하는 효과를 기대하였음
- 특히 기업이 토지를 인수하고 매매할 수 있게 될 때 기업의 시장가치가 형성되고 자산의 운용에 대한 합리적인 경영을 도모할 수 있다는 것을 근거로 제시하였음
- 한편, 1990년대 중반은 기업의 상업적 토지인수가 활발해지면서 공공토지의 매각실적이 상승하는 등 토지개혁의 진행 속도가 가속되었으나,
- 여전히 일부 지방당국은 토지의 기업인수에 행정적인 협조를 제공하지 못하였고 연방당국 또한 일관성 있는 정책을 펴지 못하여, 기업의 토지매입은 기대만큼의 커다란 진전을 이루지 못한 것으로 평가되었음
- 제3기(1997년 말~1999년)
- 제3기인 1997년 말~1999년은 보리스 옐친 대통령이 재선에는 성공하였으나 영향력이 약화되고 블라디미르 푸틴이 러시아의 새로운 지도자로 등장하는 시기에 해당함
- 이 기간에 옐친 행정부는 본격적인 토지개혁과 선진적인 토지관리제도의 확립을 위해 토지법의 통과를 시도하였으며, 개인의 토지소유권을 제한하여야 한다는 주장을 펴온 공산당 및 농민대표 세력은 거듭하여 자체적으로 준비한 토지법안을 통과시키고자 시도하였음(1997년 5월 옐친대통령은 지상권을 가진 자의 토지매수권을 인정하는 대통령령을 제정)

- 1997년 제출된 토지법은 공산당과 농민대표의 의사를 반영한 것으로서 개인의 토지소유를 허용하기는 하지만 개인의 토지이용 및 매매에 대한 권리를 크게 제한하는 내용을 담고 있었음
- 예를 들어 일단 민영화된 토지라도 영구적 이용권만이 인정되었으며, 농지의 매매가 금지되고 임대도 소유지의 50% 이상을 타인에게 임대하지 못하도록 제한하였음
- 위 법률안은 상원을 통과하였지만, 법안이 토지재산권에 대한 제한요인들을 담고 있어 시장가격의 형성을 방해할 것으로 예상되었으며, 토지에 대한 담보설정을 불가능하게 하여 궁극적으로 토지시장의 발전을 막을 것이라는 염려가 제기되었음
- 이에 따라 엘친 대통령은 본 법안에 대해 최종적으로 거부권을 행사하여 법안의 통과는 기각되었으며, 엘친 대통령은 1997년의 법안을 보완할 수 있는 새로운 법안을 만들기 위한 원탁회의를 구성하였음
- 그러나 정부가 지지하는 개인토지소유를 실현하기 위한 법안에 대한 정파간 합의점에 도달하지 못하면서 토지법 개정안은 다시 한번 표류하였음
- 한편 중앙정부의 토지법 채택이 다시 불확실해진 이 기간에 몇몇 지방정부를 중심으로 지역의 토지관리 원칙을 담은 지방의 토지법이 마련되었음
- 한편, 1998년 이후 일부 지방정부에서 개인과 법인의 자유로운 토지매매를 인정하는 작업에 착수하였는데, 타타르스탄(Tatarstan) 주의회는 1998년 지방토지법(Regional Land Code)을 제정하여 관할지역에서 외국인을 포함한 개인과

법인이 토지매매를 자유롭게 할 수 있도록 보장하였으며, 사마라, 카잔(Kazan) 등 다른 지역도 뒤이어 비슷한 결정을 내린 결과 외국인투자유치 등에서 성과를 올렸음

- 모스크바 시 정부는 토지법을 제정하지는 않았지만 외국인 자본을 유치하여 대규모 상업지구를 개발하겠다는 계획을 세우고, 외국인의 토지소유를 특수한 사례로 한정해서 인정하기로 하였음

- 제4기(2000~01년)

- 블라디미르 푸틴 대통령은 취임한 직후 “2000~2001년도의 러시아연방정부의 사회정책과 경제근대화 분야의 실행계획”을 발표하여 토지법 개정에 대한 논의를 재개하였음
- 위 개혁안에서 푸틴 행정부는 효율적인 토지이용을 도모하고 부동산시장을 발달시키기 위해 토지의 매매와 소유에 관련된 권리를 명시하는 토지법을 마련하겠다고 밝혔으며, 토지법의 개정 앞서 우선적으로 토지등록사업이 시작하였음
- 2000년 토지의 등록을 의무로 정하는 ‘부동산권리 및 양도의 등록’(On State Registration of Real Estate Rights and Transactions)를 채택하여 개인과 법인의 토지소유와 거래 상황을 등록하도록 의무화하였음
- 이를 위하여 법무부 소속의 위원회를 각 주에 설치하여 토지등록 업무를 전담하도록 하였으며, 2001년 10월에는 계획대로 농지를 제외한 토지의 법률관계를 제시하고 있는 신토지법을 제정하여 종래 5가지의 토지보유형태를 소유권과 임차권 2가지로 조정하도록 조치하였으며, 2002년 6월에는 농지개혁법을 제정하였음

□ 러시아연방 토지제도의 특징

- 몰수토지에 대한 처리와 국유재산의 사유화를 엄격히 구별
 - 몰수토지에 대한 처리는 제1·2단계 사유화계획을 추진함에 있어서 국유재산의 사유화에 관한 법률을 제정하였는데, 몰수토지의 재사유화를 금지하는 내용을 규정하여 “무보상, 무반환” 원칙을 천명
 - 동구권 등 다른 체제전환국가들과는 달리 개인토지에 대한 몰수를 통한 국유화조치가 훨씬 광범위하고 엄격하게 실시되었으며, 토지에 대한 국가소유권 확립이 70년 이상 장기간 확립되어 원소유자 파악이 현실적으로 불가능한 점도 고려한 것으로 판단됨
 - 그러나 몰수토지, 특히 농지에 대한 사유화와 개인영농에 대한 저항감이 높아 이에 대한 논의 자체가 정치·경제적 대립을 초래하여 혼란을 유발한 것으로 평가할 수 있음
 - 한편, 국유토지의 사유화는 내부적 갈등을 거치면서 점진적으로 추진하고 있음
 - 토지사유화에 대한 거부감으로 대통령과 의회의 대립과 갈등으로 국론이 분열되었으며, 2001년 현재 약 7.6%의 사유화작업이 진행되고 있으며, 이러한 갈등은 러시아 경제재건에도 악영향으로 작용하고 있는 것으로 평가됨
 - 그러나 1992년 이후 10년간 토지소유제도에 대한 이해대립을 거쳐 집권한 푸틴 대통령은 강력한 정치적 권한을 앞세워 토지소유제도의 개편작업을 추진 중에 있음

- 국유토지의 사유화작업은 국유기업, 주택에 대한 사유화와 엄격히 구별되는데, 주택의 경우는 구소련에서도 준소유권을 인정하고 있어 비교적 단기간에 부작용 없이 대부분 주택을 무상으로 사유화한 것과 비교할 수 있음

○ 중앙정부와 지방정부의 역할분담

- 러시아 토지제도의 가장 두드러진 특징은 연방정부와 지방정부가 토지에 대한 행정을 나누어 담당하고 있다는 점을 들 수 있음
- 특히 체제전환의 과정에서 지방의 탈중앙화 경향이 심화되면서 지방정부의 영향력은 상대적으로 강화되었지만, 여전히 러시아의 토지제도에 관련된 법 체제 안에서는 연방의 토지법이 지방정부법의 상위에 위치하고 있음
- 연방정부가 채택한 토지법(Land Code)은 러시아 토지제도 형성과 운영에 대한 기본원칙을 제시할 뿐 아니라 토지개혁에 대한 정치적인 견해의 일치를 이루었다는 상징적인 의미를 동시에 지니게 됨
- 한편, 지방정부가 채택한 토지법과 정책 또한 러시아 전체의 토지제도 변화 방향을 규정하는 요소로 작용하였으며, 지방정부는 때로는 연방 차원의 토지법 제정 지연을 극복하고 투자환경을 조성하려고 노력하는 과정에서 독자적인 토지법을 채택하였음
- 이러한 움직임은 1998년을 전후하여 추진된 토지법의 채택이 좌절되고 일부 지방정부가 독자적인 토지법을 채택하기 시작하면서 더욱 두드러졌음
- 지방정부들이 독자적인 토지법을 채택한 결과, 연방과 그 구성체인 지방들 사이에 존재해온 토지에 관련된 법적 권

한과 책임이 더욱 분산되어 연방 내 토지제도의 탈중앙화가 가속되었으며, 이러한 현상은 지역간 일관된 토지정책 수립을 방해하여 토지개혁의 추진에 중요한 장애물이 되었던 것으로 평가되고 있음

○ 입법부-행정부 및 보수세력-개혁세력의 정치적 갈등

- 러시아는 1990년 토지법이 체제전환 이후의 현실을 반영하지 못한다는 점을 인식하고 새로운 토지법을 채택하고자 하였으나 체제전환 직후 입법부와 행정부는 물론, 정치권에 있어서도 보수세력과 개혁세력의 갈등으로 인하여 토지제도 개혁이 지연되었음
- 정치세력간의 갈등으로 토지법 채택의 문제를 해결하기 위한 합의점 도출에 번번이 실패하자 토지개혁을 진행시키기 위한 차선책을 강구하였음
- 즉, 1990년대 러시아 토지제도의 틀은 1994년의 연방헌법과 토지에 관련된 사항을 결정하는 연방법 이외에 연방의회 결정(Resolutions of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation), 대통령령(Presidential edict), 정부 결의안(Resolutions of the Government of the Russian Federation), 연방법(Laws of the Russian Federation) 등 개별적인 법령들이 선포되면서 형성되었음

2. 현행 토지제도 구체적 내용

☐ 헌법 등 토지관련 법령의 제정

- 1993년 러시아연방 헌법에서 토지의 사유재산제도를 인정하고 개인의 사소유권리를 규정함으로써 법제도적으로 토지제도를 규율하기 시작하였음

- 그러나 이를 실현시키려던 입법자들과 정치인들의 많은 노력에도 불구하고 그 법률은 불완전하거나 불명확하였으며, 상호 모순되는 내용을 포함하기도 하였음
- 이러한 과정에서 토지재편성을 위해 대통령령을 제정하는 등 관련법령을 제정하는 한편, 1994년 민법전은 토지관계를 위한 법적 틀을 만드는데 기여한 것으로 평가됨
- 입법부는 토지관계에 가장 기본적인 법적 근거를 제공하는 민법전을 통과시키지 않았으며, 토지제도에 있어서 소유권관계의 재편성에 있어서 가장 중요한 부분은 토지소유부분이었음
- 러시아에서 토지의 사적 소유권을 인정함에 따라서 이와 관련된 법적 진보를 이루었으며, 많은 양의 토지의 소유권이 개인에게 귀속되었음
- 1991년 대통령령과 1993년 법률에 의해 아주 소규모 땅만을 소유하고 있던 도시와 지방 26백만 가구에 완전한 소유권을 부여하였으며, 이 토지는 시골별장 지역, 유원지 지역, 집단농장 가구가 사용하던 보조구역 등을 포함하였음
- 농지거래에 관한 1993년과 1996년 대통령령은 집단농장 구성원들을 “토지공유자”로 인정하였으며, 1998년 법률은 토지와 건물에 대한 법적 권리의 등록제도를 인정하였음
- 2001년에는 토지에 대한 러시아의 기본법인 민법전과 신토지법을 제정하였으며, 2002년에는 입법부에서 8년의 논쟁 끝에 토지의 사유를 인정하는 농지거래법이 제정되었음
- 이로 인하여, 2001년 1월1일 국가통계자료에 의하면 러시아토지의 7.6%인 129.1백만ha의 토지가 시민과 법인에 의한 사유지에 해당하였음

- 이 토지 중 7.2%인 122.6백만ha가 시민이나 집단소유였고, 0.4%인 6.5백만ha가 법인소유에 해당하고, 이 토지의 87.8%, 러시아 전체 토지의 6.6%인 113.4백만ha가 집단농장의 소유에 해당하고 있음

□ 신토지법 제정과 토지제도의 변화

○ 2001년 신토지법의 제정

- 2001년 10월 25일 신토지법을 제정함으로써 토지에 대한 법적 권리관계를 정리하였으며 러시아연방 영토의 2%에 달하는 주거용 및 상업용 토지에 대한 토지거래가 자유화 되었음
- 새로운 토지법은 체제전환 이후 토지 보유주체의 권리에 대한 범위를 명확히 하였으며, 토지를 포함한 본격적인 부동산시장 발전의 기반을 마련한 것으로 평가될 수 있음
- 신토지법에서는 민법전에 의하여 토지소유권이 완전소유권을 포함하여 모두 다섯 가지의 서로 다른 토지보유형태로 구성된 현행의 복잡한 토지보유구조(land tenure)를 2004년까지 소유와 임대 두 가지로 정리되도록 하였음
- 러시아 민법은 토지의 소유권자가 토지에 대해 법적 주체가 되어 매매, 저당, 임대, 처분을 결정할 수 있다고 정의하고 있고(제3절 토지소유권 부분), 토지의 소유권을 국가가 독점하는 체제에 부합하도록 법과 제도가 발전하여 왔으나 전체적으로 소유권을 보호할 법적인 장치가 부족하였고 토지매매에 대하여는 여러 가지 제약이 가해졌음

- 따라서 부동산에 대하여 민간이 소유권을 획득하기보다는 이용권을 설정하기를 택하였으며, 따라서 동일한 토지에 대해 사실상의 국가독점소유권이 유지되는 가운데 개인이 다양한 형태의 이용권을 교환하는 복잡하고 불안정한 토지관계가 형성되어 왔음

○ 토지소유·이용·관리제도의 변화

- 신토지법의 제정으로 인하여 토지소유·이용·관리를 법적으로 정리함으로써 토지에 대한 개인의 소유가 확대되고 민간주체의 재산권을 보장하기 위한 법적 근거가 강화될 것으로 예상됨
- 구소련에서 러시아로 이행하는 과정인 1990년에 토지의 국가독점적 소유체제가 붕괴되어왔지만 예전의 제도가 청산되지 않은 가운데, 소유권을 포함하여 다섯 가지 형태의 서로 다른 토지권리형태를 계속 인정하였는데, 즉, (완전)소유권(ownership to land), 항구적 이용권(permanent use), 영구적 이용권(lifetime inheritable possession of plots of land), 무료유한이용권(free fixed-term use of plots of land), 임대권(lease of plots of land)으로 구분되고 있으나 근본적인 변화를 꾀하고 있음
- 항구적 이용권의 경우, 러시아 민법 제268조 제2항에 의하면 항구적 이용권(permanent use right)은 개인과 법인 등 부동산 소유자가 부동산이 위치한 토지에 대해 행사하는 권리라고 정의하고 있으며, 항구적 이용권으로 건물을 새로 세우는 등 토지를 개발하는 것이 가능함

- 또한, 토지개발을 실행한 주체가 부동산에 대해 소유권 (ownership)을 행사할 수 있으나, 원래의 토지 소유자인 공공기관이 허가하였을 때에만 토지개발을 실행할 수 있기 때문에 영구적 이용권보다 권리의 범위가 한정된 것으로 볼 수 있음
- 항구적 이용권은 토지소유권을 가진 주체의 동의를 받아서 타인과 임대계약을 하거나 아니면 무료유한이용권의 형태로 타인에게 이전하는 것이 가능하므로 제한된 범위에서 그 권리를 행사할 수 있으며, 2001년 10월의 토지법 규정에 의거, 항구적 이용권 또한 2004년 12월까지 소유 또는 임대로 전환하여 등록해야 할 의무를 부담함
- 영구적 이용권의 경우, 국유지에 대하여 개인은 영구적으로 토지를 이용할 수 있는 권리를 획득할 수 있는데, 영구적 이용권(lifetime inheritable use)을 획득할 경우에는 특별히 토지의 이용에 대해 정부가 제한조치를 결정하지 않는 한 개인이 영구적 이용권을 획득한 토지 위에 건물을 세우거나 다른 부속시설을 설치할 수 있으며, 이 건물과 부속시설에 대해서는 부동산 소유권을 주장할 수 있음
- 영구적 이용권을 획득하게 되면 토지를 매매하거나 저당을 설정할 수는 없었지만, 제3자와 임대계약을 하거나 무료유한이용권(free fixed-term use)을 주는 방법으로 토지 보유권을 타인에게 양도할 수 있으며, 상속을 통하여 다음 세대로의 영구적 이용권 이전이 가능함
- 2001년 10월의 토지법 채택에 따라 앞으로 영구적 이용권이 개인에게 발부되지 못하게 되었으며, 현재 영구적 이용권을 가지고 있는 민간은 2004년 12월까지 완전소유권으로 전환하거나 그렇지 않으면 임대계약 관계로 전환하여야 할 의무를 부담함

- 신토지법에서는 임차인의 권리를 강화하였는데, 특히 재임대(sublease)에 대한 임차인의 권리가 이전에 비해 상대적으로 강화되었음
- 즉, 국가나 지방정부의 토지를 임차한 자는 임대계약 후 5년이 경과하였다면 임대인(lessor 또는 renter)의 사전 동의 없이 제3자에게 재임대를 줄 수 있으며, 이때 새로운 계약자가 이전의 계약에 따라 준수하기로 된 의무를 이행하여야 함(중전의 민법 제619조는 임차인이 토지를 제3자에게 임대하기 위해서 우선적으로 임대인의 동의를 구하여야 한다고 규정)
- 또한, 신토지법은 임대계약이 일방적으로 말소되는 조건을 명시함으로써 임차인의 권리가 일방적으로 침해될 수 없도록 규정하였음
- 신토지법은 지역권(easements)을 새로운 권리로 신설하였는데, 과거 민법 제274조에서 제한물권의 개념으로 부동산의 소유자가 인근의 토지에 대해 제한적인 이용권을 요청할 수 있다고 규정하고 있었으나 실제로는 그 권리가 현실적으로 구현되지는 못하였음
- 지역권은 제한물권의 일종으로서 일정한 목적에 따라 자신의 토지(요역지)의 사용가치를 더욱 증가시키기 위하여 타인의 토지(승역지)에서 제한적으로 편익을 취하고자 할 때 유용하게 이용되며, 신토지법은 지역권의 설정주체는 공공기관과 민간주체 모두 가능하며 그 기간은 유한 또는 무한으로 정할 수 있도록 규정하였음

○ 국유토지의 특별한 관리

- 러시아의 토지는 그 소유주체에 따라서 크게 국유지(State ownership of land)와 사유지(private ownership of land)로 구분되며, 사유지는 개인이나 단체에 귀속하며, 국유지는 사유지 이외의 토지로서 연방정부 소유(ownership of the Russian Federation 또는 federal ownership), 지방정부 소유(ownership of constituent entities of the Russian Federation), 그리고 시 소유(ownership of municipalities 또는 municipal ownership)로 구분됨
- 신토지법 제16조는 개인이나 법인에 소속되지 않은 모든 토지를 국유재산(state property)이라고 정의하고 있으며, 더 상세한 국유지 소유 분할에 대한 내용은 연방법 101-FZ를 통해 결정된 바에 따르도록 규정하고 있음
- 그 동안 토지가 연방정부에 궁극적으로 소유권이 있었다는 애매한 규정이 적용되는 동시에 토지에 대한 실질적인 행정관리는 해당 지역의 지방정부 또는 시정부가 행사하였으며, 따라서 연방주체 간 토지소유관계를 정리하면 국가소유 토지 및 부동산을 둘러싼 연방정부, 지방정부, 시정부간 토지에 대한 권리관계가 분명하지 않아 생겼던 문제를 해결하는 데에 기여할 것으로 예상됨
- 연방법 101-FZ와 토지법은 위에서 언급한 세 주체가 토지관계에 대해 의견을 모아 토지분할 현황을 정리한 리스트를 제출할 것을 명령하고 있는데, 그 리스트는 연방정부에 제출된 이후 승인을 받아야 함
- 만약 토지분할과 관련하여 양자 간 갈등이 해결되지 않으면 관련 사안은 법원에서 사법적 판단을 통해 해결될 수

있으며 결정이 내리진 후 해당 토지에 대해 각각의 소유주체는 결정된 내용에 따라 소유 여부를 토지대장에 등록할 의무를 지게 되며, 토지소유분할에 관한 연방법 101-FZ 및 토지법은 토지가 위치하는 관할 지역의 기관에 소유권이 돌아가도록 하는 것을 목적으로 하고 있음

○ 토지와 건물 등 물권의 통합

- 신토지법은 궁극적으로 사유재산으로서의 토지에 대한 재산권을 실질적으로 보장하기 위하여 토지와 그에 부속된 건물·주택·구조물에 대한 통합된 물권을 실현하여 이러한 목적을 달성하고자 하였음
- 그 동안 부동산의 요소로서 토지, 그에 딸린 건물·주택·구조물, 그리고 지표에 대하여 각각 물권이 행사되어 왔는데, 그 동안 1990년 주택의 민영화, 1993년 개인 토지의 민영화, 1995년 민영화된 기업의 토지 매입으로 이어지는 일련의 과정에서 물권관계의 분리로 인하여 부동산에 대한 재산권 행사가 제한된다는 문제점이 제기되었음
- 부동산에 대한 물권의 통합을 위해 본 토지법에서는 건물의 소유자가 토지 매입에서 우선권을 행사할 수 있도록 하고, 앞으로 토지의 매입시에는 토지에 영구적으로 딸린 건물 및 시설 또한 인수하도록 규정하였음
- 건물에 대한 소유관계가 복잡할 때에는 토지에 대한 소유권 대신 임대관계로 전환하거나 공동소유를 택하도록 정하였으며, 동일한 토지구역 안에 건물·주택·구조물들이 집합하여 콘도미니엄, 주거용 아파트 등을 구성하고 있다면 관련자들은 지분을 나누어 해당 토지를 공동으로 매입하도록 하는 한편,

- 하나의 건물을 여럿이 공동으로 소유하고 있으면 관련인이 지분을 나누어서 공동으로 토지를 소유하거나 공동 임대하게 되며, 건물을 점유하고 있는 주체와 건물을 관리하는 주체가 다르면 양자 간 합의를 통해 계약조건을 분명히 정하고 이에 근거하여 토지임대계약을 하도록 하였음

○ 외국인의 토지소유권 보장과 한계

- 외국인이 건물·주택·구조물을 소유하고 있을 경우에는 그에 부속된 토지를 매입하거나 임대함에 있어서 우선권을 행사할 수 있도록 보장함으로써 외국인이 부동산시장에 진출할 수 있도록 인정하였음
- 현행 법률상으로는 외국인에 대하여 토지를 비롯한 부동산 구입 등에 있어서 어떠한 차별도 없다고 할 수 있으나, 국경지역 및 대통령령이 정하는 보안지역의 토지에 대하여는 외국인의 소유권 자체를 금지하고 있으며, 농지에 대하여는 임대의 형식으로만 소유할 수 있도록 제한하고 있음
- 아직 외국인의 토지소유에 대한 러시아 국내 여론의 염려가 높은 점을 고려한다면 실제 외국인이 토지권리를 확보할 수 있게 될 때까지는 다소 시간이 걸릴 것으로 보이며, 위 규정이 현실적으로 실행되기 위해서는 외국인의 토지소유가 금지될 특수지역을 명시한 대통령령의 제정이 요구되고 있으며, 대통령령 및 부속 법률의 제정 시기에 따라 토지시장에서 외국인의 내국인 대우 문제의 진전정도가 정해질 것으로 보임

3. 현행 토지제도의 문제점

□ 토지제도 개혁 및 운영상의 문제점

○ 토지소유를 둘러싼 정치적 갈등으로 경제적 장애 초래

- 토지소유에 관한 전통적인 관념이 토지의 사적 소유의 인정 등을 어렵게 하는 한편, 장기간 계속되어 온 집단농장의 관리인 등 기존 세력이 토지개혁작업을 거부함으로써 정치적 갈등을 초래하였음
- 체제전환 이후 법치주의 원리가 취약하여 연방헌법에서는 토지소유권을 금지하는 규정을 존치시키면서도 토지법과 하위 법령으로 토지소유권의 사적 소유를 인정하는 등 법령상 모순으로 인하여 개혁작업이 지연되었음
- 행정부와 입법부 등 정치적 갈등과 개혁세력과 집단농장 및 국영농장의 관리인으로 구성된 농업단체를 중심으로 하는 보수세력간의 이해관계의 대립으로 인하여 토지개혁에 관한 법령이 실시되지 못하고, 대통령령의 제정과 이에 모순되는 법률의 제정, 대통령의 거부권 행사 등 정치적 갈등이 경제적 불안 요소로 작용하였음
- 특히, 국가가 중앙집중식으로 사유화 정책을 주도하여 비효율적 배분구조를 초래하여 생산성의 하락이 지속되고, 지가의 상승과 재정적자가 증가하는 요인으로 작용한 것으로 평가되고 있음

○ 토지의 사적 소유를 위한 민간자본의 확립이 곤란

- 국유토지의 사유화 과정에서 현실적인 문제로 등장한 것이 민간자본의 육성인데, 국가가 토지를 불하하려고 하더라도 이를 구입할 만한 기업과 개인의 자본이 절대적으로 부족한 것이 문제점으로 대두

- 체제전환 이후 15년이 경과하였음에도 불구하고 점진적 체제전환에 따라서 과거 사회주의체제의 유산이 제거되지 못하여 경제 전반에 걸쳐서 구조적인 비효율성이 누적되고 있는 것이 지적되고 있음
- 국유재산의 사유화 과정에서 새로운 정치경제적 특권계급인 올리가르키그룹이 형성되면서 국가의 경제정책의 왜곡, 미디어의 사유화를 통한 과도적 지배 등을 통해 부의 사회적 재분배구조를 왜곡하고 있음
- 특히, 1998년 8월 루블화 폭락 및 정부의 국내채무에 대한 지불유예의 선언에 따라 기업대출보다는 정부채권 투자에 주로 의존해 오던 금융기관들의 상업적 금융기능이 부실화됨으로써 민간경제의 자립을 더욱 곤란하게 만들고 있음

○ 토지등록제도의 미비로 인한 현황과악의 어려움

- 러시아의 경우에는 기술적인 측면에서 토지소유권과 사용권 등이 정확하게 등록되지 않고 있어서 토지사유화 작업의 기초자료로 활용하기 어려운 현실적인 장애요소가 있었던 것으로 평가되고 있음
- 오랜 국유화 체제로 인하여 토지경계가 불명확할 뿐만 아니라 이를 정확하게 측량하고 등록 또는 등기할 수 있는 기술적이고 법률적인 시스템이 확립되지 못하고 있는 실정임

□ 향후 전망

- 토지의 사적 소유권 확립을 중심으로 하는 토지개혁은 푸틴정부의 개혁정책 중 가장 대표적인 개혁성으로 평가되고 있어, 향후 토지사유화 작업을 지속적으로 추진할 것으로 전망됨

- 2001년 신토지법의 제정으로 인하여 토지에 대한 소유권관계를 소유권과 임차권으로 단순화하고, 외국인에 대한 토지소유권을 광범위하게 법제도적으로 인정함으로써 부동산 거래를 제도화하고 활성화시키는 계기로 작용할 것으로 예상됨
- 이는 토지와 관련된 기득권자의 권리를 법제화하고 그 동안 관료들과의 담합 등 음성적으로 이루어지던 토지거래의 관행을 보다 투명한 제도적 절차를 통하여 규율함으로써 토지거래의 예측가능성을 증대시키는데 기여할 것으로 판단됨
- 이를 위하여 토지제도와 관련된 각종 법제도를 통일적으로 정비하는 한편, 토지개혁의 기초가 되는 국가토지대장의 정비를 위하여 정확한 토지측량시스템을 비롯한 등록제도를 개발하고 있음
- 특히, 러시아정부는 2007년 후반부터 모든 토지에 대하여 자동식 토지대장제도를 실시하기 위하여 연방정부 차원에서 이용하고 있는 89개의 컴퓨터시스템과 지방정부 차원에서 이용되고 있는 2,318개의 컴퓨터시스템을 통합하여 토지에 대한 정보를 제공할 것을 추진하고 있음
- 다만, 강력한 중앙집권적 정치력을 바탕으로 개혁작업을 추진하고 있으나 토지제도의 개혁은 민간자본의 육성 등 경제분야에서의 안정적 성장을 바탕으로 하여야 가능할 것이므로 경제적 측면에서의 성장과 분재의 균형이 토지개혁의 성공을 결정하는 요인으로 작용할 것으로 평가할 수 있음
- 푸틴은 2005년 제2기 집권을 시작함으로써 토지개혁 작업을 더욱 강력하게 실시할 것으로 예상되나, 보수세력과의 갈등을 원만히 해결하는 등 정치적 안정이 필수적이므로 그 결과에 따라서 토지개혁의 정도와 속도가 좌우될 것으로 보임

- 특히, 신토지법이 효과적으로 시행되기 위해서는 각 지방정부와 시정부 당국이 토지법의 시행을 위하여 관련 법령의 정비를 비롯하여 행정절차의 재정비 등에 적극적으로 협조하여야 할 것이므로 이러한 행정적 통일성과 협조가 필요할 것으로 판단됨
- 외국인의 투자환경과 관련하여, 2001년 제정된 신토지법이 토지개발사업 허가과정을 구체적으로 명시하고 있어 외국인이 러시아 국내에 진출하여 투자사업을 할 경우에 토지의 불하과정의 투명성을 제고할 것으로 보이며,
- 건축용 신규토지의 배정은 도시지역 이외의 토지에 대한 대규모 상업자본 투자시에 적용되며 임대만 허용되는데, 예비조사를 통한 토지개발 계획 선정 → 계획의 공고 → 예비승인 → 토지계획 확정 → 서면설계 준비 → 당국의 최종결정 → 임대차계약의 체결의 과정을 거치게 되며,
- 비건축용 사업목적으로 토지를 신규 취득하는 경우에는 시 당국의 도시내부 일정 토지에 대한 매매 및 임대시에 적용되며, 입찰공고 → 토지취득 신청 → 지방당국의 검토 및 판매결정 → 계약서 체결의 과정을 거치게 될 것으로 전망됨

제3장 발표자료 및 질의·응답

발표자료 및 질의 · 응답 순서

1. 한국(건설교통부 강릉국도유지건설 사무소 이원식 소장)

자료 1-1 프리젠테이션 자료(한글)

자료 1-2 프리젠테이션 자료(영문)

자료 1-3 질의 · 응답

2. 중국(Chi Heng Wei)

자료 2-1 발표문(영문)

자료 2-2 프리젠테이션 자료(영문)

자료 2-3 질의 · 응답

3. 베트남(Qauch Cong Huan)

자료 3-1 발표문(영문)

자료 3-2 질의 · 응답

4. 싱가포르(Lewis Koh)

자료 4-1 프리젠테이션 자료(영문)

자료 4-2 질의 · 응답

자료 4-3 감사 e-mail(김준규 법무
실장과 싱가포르 대표 Lewis
Koh 간)

5. 한국(아주대 법대 김병기 교수)

자료 5-1 발표문 원본(한글)

자료 5-2 발표문 요약본(한글)

자료 5-3 발표문 요약본(영문)

자료 5-4 질의 · 응답

6. 우즈베키스탄(Bahtier Alibekov)

자료 6-1 발표문(영문)

자료 6-2 질의 · 응답

7. 폴란드(Jaroslaw Wysocki)

자료 7-1 발표문(영문)

자료 7-2 프리젠테이션 자료(영문)

자료 7-3 질의 · 응답

8. 러시아(Olga Urzha)

자료 8-1 발표문(영문)

자료 8-2 프리젠테이션 자료(영문)

자료 8-3 질의 · 응답

한국의 토지제도 현황과 문제점 및 대책 (Land System in Korea : Status, Problems & Policy Tasks)

2005. 11. 28.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞한국(건교부 이원식 소장) 프리젠테이션 자료(한글) 첨부

Land System in Korea

- Status, Problems and Policy Tasks -

(한국의 토지제도 현황과 문제점 및 대책)

2005. 11. 28.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞한국(건교부 이원식 소장) 프리젠테이션 자료(영문) 첨부

질의 및 응답

○ 문(법무부 특수법령과 송삼현 검사)

- 현행 국토이용계획 중에서 토지투기를 방지할 수 있는 장치는 어떠한 것이 있는지 말씀해 주십시오.

○ 답

- 토지투기 방지장치로 현재 개발이익 환수제도가 거의 폐지되었습니다. 그래서 현재 기반시설 부담금제도를 정부가 입법을 하고 있습니다. 이것이 무엇이나 하면 소위 기반시설부담구역이라고 하는 것은 새로운 개발행위로 인해서 도로라든지, 학교, 이런 것들에 대한 수요를 유발하는 행위를 할 때에는 그러한 행위에 따른 기반시설 설치비용을 개발행위자가 부담을 하게 하는, 그래서 그 기반시설 부담을 통해서 일정 부분의 개발이익을 환수하는 이런 시스템으로 가려고 하고 있습니다.

○ 문(특수법령과장 공상훈)

- 우리나라가 개발이익 환수제도를 포기한 이유가 무엇입니까?

○ 답

- 개발이익 환수제도에 관하여 개발이익 포기라기보다는, 사실 법은 제도화 되어 있었습니다만 수도권외의 경우에 국회에서 연기하는 것에 대하여 반대를 했기 때문에 저희들이 부과를 못시키고 있는 실정입니다. 토지초과이득세 같은 경우 미실현 이득에 대하여 부과하는 것이기 때문에 위헌판결을 받지 않았나 생각이 듭니다. 결국은 이익이 있는 곳에 세금이 있어야 되는데 아직 이익이 실현되지 않은 부분에 대해서 세금을 부과하는 것은 문제가 있다고 해서 아마 토지초과 이득세가 안 된 것으로 그렇게 알고 있습니다. 다만 개발이익 환수

제도에 대해서도 종전에 50%에서 25%로 부과해 오다가 그 기간이 만료되면서 국회에 연장을 요청했습니다만 그것이 안 되어 가지고 부과를 못하게 되었죠.

- 그래서 저희들은 대안으로서 난개발의 문제는 결국은 기반시설의 부족에서 오기 때문에 기반시설의 부족을 해소할 수 있는 것이 뭐냐 라고 봐서 저희들이 기반시설 부담금제도라는 것을 만들어서 개발행위자에게 도로라든지, 이런 것들을 설치할 수 있는 비용을 부담시킴으로 해서 100%는 아니지만 일정부분의 개발이익을 환수하는 것으로 제도를 만들어 나가려고 하고 있습니다.

문 (국제법무과장 한승철)

- 우리가 토지에 대한 투기를 제한하는데 헌법적인 한계가 있다고 생각하는지? 어느 한계를 넘어가면 헌법 위반이기 때문에 위헌판결이 날 가능성이 있다는 점 등.....

답

- 최근에 와서 우리나라의 경우 사유재산에 대한 인정이 굉장히 폭넓게 이루어지고 있습니다. 종전에는 공익을 굉장히 우선시해서 공익에 무게를 두었는데 지금은 사익에 상당히 무게를 두다 보니까 지금 현재 개인에게 제도적으로 부과시키는 것에 대하여 굉장히 거부감을 느끼고, 헌법소원 등이 제기되고 있는 실정입니다.
- 기본적으로 헌법에서도 토지이용을 제한할 수 있는 근거를 두고 있는데 과도한 개발이익에 대하여 어떻게 할 것이냐에 대하여 그것이 과도한가 그렇지 않느냐에 대한 판단기준이 굉장히 합리적으로 이루어져야만 하는데, 개발이익 산출에 대한 기준이 제대로 정비가 되지 않은데서 기인되지 않느냐 이렇게 보고 있습니다. 얼마 전에도 법원에서 판결이 났었습니다만 일정 토지에서 사업을 할 때 그 토지를 팔지 않으면 도저히 사업을 할 수 없는 경우에는 과도한 토지가격을 제시해서 그것이 과다하냐 하지 않느냐 했을 때, 1만원짜리를 10만원 받는 것 하고, 1억원짜리를 10억원 받는 것은 똑같이 10배를 받는 것이지만은 1억원짜리를 10억원 받는 것은 문제가 있다고 하는 것을 제기를 하고 있습니다. 결국 그것은 가치가 얼마나 되느냐에 따라서 판단을 해야 될 문제이지 헌법적으로 전혀 할 수 없다고 보지는 않습니다.

문(연세대 김상용 교수)

- 저는 연세대학교 법과대학의 김상용 교수입니다.
- 저는 오랫동안 토지에 대하여 관심을 가져왔는데요, 제가 질문을 하고자 하는 것은 발표하신 선생님의 발표내용에 대해서보다는 현재 우리나라에 토지투기 심리가 확산되어 있고, 우리나라는 무슨 공화국이나 하면 투기공화국라고 해도 설득력이 있는 한탕주의가 지배하는 그런 실정에 있다고 생각합니다.
- 저는 과거에 토지공개념 입법과정에도 참여해 왔습니다만, 이러한 현상이, 국가가 법률을 만든다면 그것이 생활속에 깊이 실천될 수 있도록, 좀 시간을 갖고, 문제점이 있으면 그 법을 보완해서 그렇게 운용해야 되는데 우리나라에서는 너무 법을 만들 때는 어렵게 만들어서 바꿀 때는 너무 쉽게 바꾼다든지 또는 폐기처분하는 이런 법 운용 자세가 나는 근본적으로 토지투기 심리를 뒷받침했지 않느냐 그런 생각을 하고 있습니다.
- 사실 토지공개념 3개 법률도 토지투기가 심각했을 때 나름대로 그 의미가 있었고, 또 토지공개념이라는 것도 하나의 토지사상으로 우리나라에서 심화시킬 필요성이 있었는데 정부에서 너무 쉽게 하고, 특히 헌법재판소가 너무 신자유주의적으로 발전하는 게 아닌가 생각합니다.
- 우리나라와 같이 좁은 국토에, 또 수도권에 밀집되어 있는 이러한 지역에 있어서는 도시토지에 대하여는 규제가 심할 수밖에 없는 처지인데도 불구하고 특히 이런 개발이익의 사유화 부분에 있어서는 너무 우리 사회에, 나쁘게 말해서 가진 자들의 편에서, 입장에서 운용해 왔지 않은가 그렇게 생각합니다. 따라서 헌법재판소의 토지공개념 관련 위헌결정 또는 헌법불합치결정은 너무 신자유주의적인 태도라고 생각합니다.
- 또 한편으로 우리 대법원도 문제가 있다고 생각합니다. 사실 대법원이 그 동안 명의신탁에 관한 판례라든지 등등에 있어 보면 하급심에서는 그것을 무효라고 판결해도 대법원에 가면 다 유효다 그렇게 했습니다. 사실 토지에 관련된 이러한 법률이라는 것은 국민들의 일상생활에 관한 것이기 때문에 생활 속에서 실천될 수 있도록 판례가 뒷받침을 해 주어야 한다고 생각합니다. 그런데 투기의 가장 나쁜 방법으로 악용되었던 명의신탁도 법률에서 무효로 규정

을 했지만 부당이득으로 반환을 청구할 수 있다고 이렇게 판결을 해주기 때문에 오히려 음성적으로 명의신탁을 방조하는 결과가 됐다고 저는 그렇게 생각합니다.

- 다음으로 중간생략등기 금지에 관한 여러 가지 특별법이 만들어져 있지만 그게 다 단속규정이다 이러니까 사람들 불들리지만 말고 몰래몰래 하라고 하는 것과 마찬가지로의 결과가 되었다는 말이지요. 그래서 저는 우리 대법원에서도 토지투기를 적극적으로 조장은 안 했겠지만 법적으로 방조한 잘못이 있다고 저는 생각합니다. 사실 헌법재판소도 너무 신자유주의적으로 발전한 면이 있고, 행정부에서도 엄연히 그것을 알면서도, 여기 지금 발표하신 선생님께서도 개발이익이 사유화가 되어가고 있다는 것이 문제라는 것을 알면서도, 정부에서도 알면서도 왜 대책을 지속성 있게 추진을 안 하느냐 이런 이야기입니다.
- 그러니까 조금 있으면 풀릴 거다, 다음 정부가 들어서면 또 풀릴 것이다, 그런 벨트 같은 것도 정치쟁점화 해서 이렇게 다 풀리게 된 것 아닙니까? 정부는 왜 지속적으로 국민을 설득해 가면서, 토지라는 특수성을, 모든 국민의 생존의 기반이라는 것을 강조해 가면서 그렇게 왜 시행을 안 해왔느냐 이런 이야기입니다.
- 사실 법이라는 것은 우리의 생활 속에서 천착이 되어야 할 부분인데 법 운용에 있어서는 너무 쉽게, 너무 빨리, 너무 생각 없이 그렇게 바꾸고, 계속성이 없으니까 국민들이야 곧 바뀌겠지 이런 심리를 정부가 키워준 것이 아닌가 저는 이렇게 생각합니다.
- 그리고 한 가지 예만 좀 들겠습니다. 독일에서는 토지투기에 관한 특별한 대책이 없지만은 판결로 대책을 하고 대신하고 있습니다. 가장 말씀드리고 싶은 것은 독일에서는 이중계약을 체결할 수 없도록 판례가 그것을 지원해 주고 있습니다. 예를 들어 독일에서는 부동산 매매계약은 모두 공정증서로 작성하도록 하고 있는데 가령 1억원짜리를 5,000만원에 공정증서로 받았다고 하면은 1억원짜리는 1억원이라는 공정증서를 작성하지 않았기 때문에 방식위반으로 무효로 다룹니다. 5,000만원에 대하여는 공정증서를 썼지만 5,000만원은 실체가 없습니다. 계약한 일이 없거든요. 그래서 양쪽으로 다 무효다 이렇게 법원이 그렇게 판결을 해주고 있습니다.

- 우리도 그렇게 생활 속에서 투기심리가 좀 잠재워질 수 있고, 정상적으로 생활할 수 있도록 입법부도 지원을 해줘야 하고, 헌법재판소, 법원, 정부가 모두가 다 그런 마음으로 그런 방향으로 추진해야 한다고 생각합니다. 특히 생활 속에서 정상적인 부동산의 활동이 이루어질 수 있도록 그렇게 지원해주고, 시간을 두고 좀 무리가 따르더라도 지속성 있게 추진해야 된다고 생각합니다. 우리 정부는 그 면에서는 너무 안타깝다 하는 이야기를 좀 드리고 싶습니다. 오늘 발표하신 선생님하고는 직접적인 관련이 없지만은 그런 이야기를 하고 싶고요.
- 하나 좀 질문 드리고 싶은 것은 뒤에 공공용지를 사전에 확보하는 방법에 관해서 글을 발표했는데 구체적으로 사전에 공공용지를 확보하는 방법으로 어떤 방법으로 염두에 두고 있는 것인지 말씀해 주기 바랍니다. 제가 이야기를 너무 많이 해서 죄송합니다.

○ 답

- 지금 교수님께서 말씀하신 부분에 관하여는 저도 상당히 공감하는 부분이 많습니다. 사실 법을 어렵게 만들어서 쉽게 폐지하는 경향이 없는 것은 아닙니다. 저희들도 많이 느끼고 있고..... 다만, 법원에서 지금까지의 판결 잣대를 보면 상당히 사익을 보호해 주는 쪽으로 최근의 판결이 나오기 때문에 저희들도 이렇게 해서 앞으로 어떻게 할 것이냐 하는 우려감을 표현하는 경우도 있는데, 문제는 뭐냐 하면 법원에서 판단하는 것이 공익과 사익 중 어느 것이 더 크냐 하는 것을 기준으로 삼기 때문에 토지를 담당하는 쪽에서 볼 때는 당연히 공익이 크다고 보지만 다른 편에서 보면 사익이 공익보다 큰 것이 아니냐, 결국 사익의 침해가 크다면 그 공익은 문제가 있다고 보는 그런 관점에서 아마 계속 이루어진 것 같습니다.
- 개발이익 환수에 관해서는 여러 가지 방안을 건교부가 추진해 왔었습니다. 토지공개념 3개 법률이 작동이 되지 않아 버렸는데, 지금 현재로서는 저희들이 가장 고민하는 것이 뭐냐 하면 개발계획 수립, 공공계획으로 인해서 지가가 상승하는 부분을 어떻게 환수할 것이냐 하는 것이 가장 관건으로 보고 있습니다.
- 그런데 그것이 굉장히 어렵다는 거죠. 왜냐하면 계획을 수립했을 때 얼마나

지가가 오를 것이냐, 그것을 누가 계량하고, 누가 환수할 것이냐는 것이죠. 또 그것에 대하여 국민들이 과연 공감할 할 것이냐 이런 부분이 굉장히 어렵습니다.

- 그래서 저희들이 연구로서는 많이 하고 있습니다. 예를 들어서 계획 수립에 따른 개발이익을 어떻게 환수할 것이냐에 관한 방안을 저희 국토연구원에서도 연구를 하고 있고, 또 개발권 양도제라든지 이런 제도도 연구를 하고 있습니다. 다만 그런 제도들이 우리나라 기존에 있는 헌법이나 민법이나 이런 법률들과 충돌되는 면이 있기 때문에, 결국은 민법하고 가장 충돌하는 면이 많으니까, 결국은 해결이 안 되고 있는 실정에 있습니다.
- 저희들도 개발이익 환수에 관해서는 어떤 형태가 되든지 환수가 되게 해야 하는 것만은 사실입니다. 그렇게 하지 않을 경우 결국 불로소득을 노리는 많은 사람들이 집요하게 토지를 샀을 때 나에게 오는 이익이 크다는 생각을 국민들이 가지고 있기 때문에 그런 것을 불식시키려면 아까 교수님께서 말씀하셨듯이 지속적으로 정책적으로 일관성 있게 계속 정책이 펼쳐야 되는데 그런 것들이 지금까지는 조금 안 됐습시다만 앞으로는 아마 지속적으로 갈 것으로 저희들은 보고 있습니다.
- 공공용지 사전확보에 대하여는 제가 지금 뭐라고 말씀드리기가 그렇고요, 이 부분은 앞으로 제도를 그런 쪽으로 연구를 해서 확보를 하는 방안을 강구해야 하지 않느냐 이런 생각입니다. 그래서 기반시설에 묶여 있는 토지를 선매수하는 방법, 채권을 발행하는 방법 등으로 미리 매수하는 방법, 계획을 통해서 공공용지가 다른 용도로 전환되지 않도록 하는 문제.....
- 저희들이 2000년도 국토 난개발에 있어 가장 문제가 됐던 부분이 뭐니까? 용인 수지에서 그때 당시 주택건설촉진법에 따라 아파트 단지를 무지하게 많이 지었습니다. 그런데 그것들이 개별법에 의해서 짓다보니까 학교라는 용지를 확보하지 않은 상태에서 집이 무지하게 지어졌습니다. 결국 그 사람들이 입주했을 때 학교를 지으려고 봤더니 학교를 지을 땅이 없다는 거죠. 결국 그것은 계획을 통해 미리 확보를 했더라면 그런 문제가 없었을지 모르는데, 그런 것들이 없다보니까 결국 계획을 통해서 미리 확보하는 것도 꼭 땅을 매수해야 하는 것이 아니라 계획을 통해서 도로라든지, 공원이란지, 학교라든지, 이런 것들을 계획해 놓은 것이 결국 난개발을 방지할 수 있는 효과도 이룰 수

있고, 그러한 것을 설치하게 하는 비용을 국가가 전적으로 부담하는 것이 아니라 거기에 들어가는 사람, 개발을 통해 들어가는 사람에게 일정부분을 부담 시킴으로 인해서 소위 개발로 인해서 발생하는 이익을 환수하는 간접적으로 환수되는 이러한 것도 필요하지 않느냐 하고 저희들은 그렇게 보고 있습니다.

- 그래서 개발이익환수에 관한 부분에서 저희들이 직접적으로 하고 있지는 않습 니다만 기반시설부담금제도 등은 앞으로 유용하게 쓰일 것으로 저희들은 보고 있습니다.
- 제가 한 가지만 더 말씀드리겠습니다. 지금 우리나라는 용도지역지구제를 시행하고 있습니다. 용도지역지구제란 일정한 지역을 미리 정해 놓고 그 안에서는 어떠 어떠한 행위를 할 수 있다고 미리 정해 놓습니다. 그렇기 때문에 그러한 행위, 소위 배타적인 행위, 그러니까 주거지역에 유흥업소가 들어오거나 공해공장이 들어오는 등의 이러한 배타적인 시설물이 입주하지 않도록만 하는 그러한 시스템을 운영하고 있습니다. 그러다 보니까 그 안에서는 개발할 수 있는 행위가 굉장히 폭넓게 인정되고 있는 실정입니다.
- 그런데 유럽 같은 경우에는 그러한 용도지역지구제를 채택하고 있는 것이 아니라 개발행위허가제를 채택하고 있습니다. 그래서 계획이 없으면 개발을 할 수 없는 시스템을 갖고 있다는 것이죠. 결국 그렇게 되면 개발권, 계획권 자체를 국가가 가지고 있는 것입니다. 그렇기 때문에 토지를 대상으로 투기를 하는 것이 매우 어렵습니다. 왜냐하면 국가가 개발행위를 허가해 주지 않으면 개발할 수 없기 때문이죠. 그런데 우리는 이미 개발할 수 있는 범위를 미리 정해주어 버리기 때문이 거기서 발생하는 이익은 굉장히 크다는 거죠. 그런데 그것들은 어떻게 적절히 조화를 시킬 것이냐에 대하여 저희들이 용도지역지구 제에다가 개발행위허가제를 약간 가미를 하고 있는, 어떤 과도적인 위치에 있는 입장이라고 볼 수 있겠습니다. 앞으로 확실히 개발행위허가제가 되면 아마 그런 것들은 없어질 것이라고 보는데 현재로서는 과도기적이기 때문에 용도지역지구제 하에서는 개발이익을 사유화할 수밖에 없습니다. 그것을 어떻게 환수할 것이냐에 관해서는 앞으로 저희들 정부의 상당히 중요한 과제로 남아 있다고 볼 수 있겠습니다.

Current Status and Problems of China's Land System

2005. 11. 28.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞중국 발표문(영문) 첨부

Current Status and Problems of China's Land System

2005. 11. 28.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞중국 프리젠테이션 자료(영문) 첨부

질의 및 응답

【전체회의 발표시 질의·응답】

○ 문(특수법령과 송삼현 검사)

- 중국 정부에서 지난 5월 11일 부동산 시장 안정을 위한 종합대책을 발표하였다고 합니다. △ 중국정부가 이와 같은 대책을 발표한 이유가 무엇이지? △ 대책의 주요 내용은 무엇인지? △ 이 대책에 토지 문제에 대한 대책도 포함되어 있는지? △ 현재 이 대책을 실시한 효과는 어떠한지? 등에 대하여 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 답(중국 대표 츠형웨이)

- 중국에서 최근에 토지가격이 매우 급등하였는데, 상해에서 특히 그러하였습니다. 중앙정부가 이 사실을 알고 7개 부처가 합동으로 문건을 공포하여 토지시장을 바로잡고자 하였습니다.

- 우리는 개발업자 등이 토지거래를 통하여 폭리를 취하는 것을 원하지 않습니다.

※ 언어 소통문제로 그룹별 심화토론 시간에 더 자세한 토론을 하기로 하고 지나감

○ 문(법원행정처 부동산등기과 손재익 사무관)

- 법원행정처 부동산등기과 손재익 사무관입니다.
- 아까 발표자께서 말씀하신 중국의 부동산등기제도와 관련하여 중국에서 토지 사용권이나 토지소유권을 등기할 때 등기가 단순한 조세 목적이거나 기타 목적을 위한 것인지, 아니면 토지시장에 있어서 시장 참가자들이 등기된 소유권이나 사용권을 믿고 거래할 수 있는 공시적 기능이나 공신적 기능이 있는지 알고 싶습니다.

○ 답(츠형웨이)

- 토지등기제도에 관한 질문이지요?(손재익 사무관이 예라고 답변)
- 중국에서 토지등기는 지방정부에 의해서 등기됩니다. 토지소유권이나 사용권을 가진 사람이 등기를 하려면 소유자나 사용자가 지방정부에 가서 등기를 신청해야 합니다. 정부는 권리를 등기하고, 증명서를 발급합니다. 증명서는 재산권을 의미하는 것으로 담보, 임대, 기타의 경우에 사용됩니다.

○ 문(손재익 사무관)

- 추가질문이 있습니다. 그러면 증서를 발급받은 자 이외의 제3자가 그 사람의 소유권을 확인할 수 있는 등기부등본 등에 공신적 기능을 부여하는지요?

○ 답(츠형웨이)

- 만약 당신이 토지를 매수하기를 원하는 경우 당신은 토지관리부서에 가서 증서를 조사할 권한이 있고, 토지관리부서에 등기된 사항은 법에 의해 보호됩니다.

○ 문(한국법제연구원 양효령 부연구위원)

- 한국법제연구원의 양효령 부연구위원입니다.
- 제가 알고 있기로는 지금 중국 정부에서 외국인 유치를 위해 특히 토지 사용권에 대한 매매가 활발히 이루어지는 것으로 알고 있습니다. 하지만 중국 투자자와 외국인 투자자의 차별 대우로 인해서 외국인 투자자가 내국민 대우를 받지 못하고 있는 상황에서 중국 정부는 앞으로 외국 투자자에게 토지 매매와 토지 개발에 관련된 내국민 대우에 대해서 어떤 정책을 펼 것으로 예상하고 있는지, 그와 관련된 법령의 제정들이 어떤 식으로 이루어 질 것인지에 대하여 정부 관계자로서 입장으로 말씀을 해 주셨으면 감사하겠습니다.

답(츠형웨이)

- 예, 우리는 이에 대해 중국에서 많은 불법적인 조치가 취해지고 있음을 알고 있습니다. 그러나 현재 법령을 공포하여 그러한 점들을 개선시키고 있습니다. 특히 토지시장에서의 거래에 대하여는 그럴 것입니다.

○ 진행발언(사회자)

- 언어문제로 인하여 츠 선생이 자신의 생각을 표현하는데 제한이 있었던 것 같습니다. 이것이 바로 우리가 오후에 심화토론 시간을 준비한 이유입니다.

【그룹별 회의시 질의·응답】

※ 특수법령과 송삼현 검사가 질문하고, 중국 대표가 답변

1. 중국의 부동산종합대책(주택가격 안정에 관한 업무의견 통지) 관련

○ 문

- 중국 정부에서 지난 5월 11일 부동산 시장 안정을 위한 종합대책을 발표하였다고 합니다. △ 중국정부가 이와 같은 대책을 발표한 이유가 무엇이지? △ 대책의 주요 내용은 무엇인지? △ 이 대책에 토지 문제에 대한 대책도 포함되어 있는지? △ 현재 이 대책을 실시한 효과는 어떠한지? 등에 대하여 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 답변

- 대책발표 이유
- 중국의 몇몇 지방에서 고정자산에 대한 투자가 과도하게 증가하였습니다. 이러한 현상은 특히 강철, 전력 등에서 많이 등장하였는데 이로 인하여 주택가격이 폭등하였음. 대략 2003년부터 이러한 문제가 출현하였는데 중국 정부는 경제활동의 과열을 막기 위해 이러한 대책을 발표하였음. 위와 같은 현상이 나타난 원인 중 정부의 토지점유가 많다는 것이 한 이유로 부동산 가격의 상승속도가 빠르고 주택구입이 점점 어려워지고 있음. 상해에서 특히 이러한 현상이 두드러졌음. 그래서 금년 초부터 일련의 대책이 나오기 시작하였던 것임.

- 대책의 주요내용

- 중앙의 7개 부문(건설부, 국토자원부, 중국인민은행 등)이 주요 부서인데 대책의 주요내용으로는 △ 시중은행의 신용대출방면에서 중앙은행의 통제를 강화, △ 주택건설용 토지공급증대 등임. 그간 거시조정원칙에 따라 투자촉진의 창구를 담당했던 개발구의 수량, 면적 등을 감소시켰음.

- 토지에 대한 대책 포함여부

- 토지공급의 증대 등 토지에 대한 대책도 포함되어 있음.

- 효과

- 이러한 대책들이 발표된 후 부동산가격의 상승은 일단 '정지'된 상태로 좋은 효과를 보이고 있음.

2. 토지사용기간 만료 후 지상건축물 반환 문제 관련

○ 문

- 현재 중국의 법률에 따르면 토지사용기간 만료 후 지상 건축물이나 시설 등은 국가에 귀속되는 것으로 알고 있습니다. 이에 따라 건물 소유자 등의 이익을 보호하려는 차원에서 중국에서 물권법을 연구하고 있다고 알고 있는데 그 내용은 무엇입니까?

○ 답

- 물권법의 기초 작업은 일찍부터 시작하였음. 금년 7월 “전국인민대표대회”에서 이에 대하여 국민에게 의견을 구하는 공고를 하였고, 수 만 건의 제안을 검토한 후에 기존의 안(案)을 일부 수정하였음.
- 수정안은 기존 안과 비교해 큰 변화는 없지만, 토지사용기간 만료 이후에 대한 문제에 관심이 집중되었음. 이 문제에 대해 일정비용을 다시 지급하고 사용기간을 계속 연장하는 것이 가능하도록 하는 내용 등이 규정되어 있음.
- 그리고 토지, 주택, 산림, 초원 등을 구분하지 않고 등기의 통일을 이루려고 하고 있는데 아직 어느 기관이 담당할지는 아직 미정인 상태임.
- 내년 3월쯤에는 물권법이 제정될 것으로 보는데 현재 전국인민대표대회 “법제공작위원회(法制工作委員會)”에서 이에 대한 연구를 담당하고 있음.

3. 농촌토지와 도시토지의 차이 관련

○ 문

- 중국은 도시토지에 대하여는 개인에게 유상으로 사용권을 부여하고, 사용권의 양도나 상속도 허용하면서도 농지 등 농촌토지에 대하여는 도시토지와는 달리 취급하고 있는 것으로 알고 있습니다. △ 중국이 토지사용과 사용권의 양도 등에 있어 도시토지와 농촌 토지를 어떻게 달리 취급하고 있는가?

○ 답

- 토지관리법은 농촌토지의 불하를 금지하고 있음. 이것이 다른 점임. 그러나 일부 지방에서는 그 지방의 법으로 농촌의 토지도 불하할 수 있도록 허용하고 있음.

4. 농촌토지 보상과 농민들의 불만

○ 문

- 현재 중국은 농촌토지의 수용 과정에서 법규에 어긋나게 보상이 잘 되지 않는 경우가 많아 농민들의 불만이 많이 제기되고 있다고 하는데 이에 대하여 중국 정부는 어떠한 대책을 강구하고 있는가?

○ 답

- 1998년 토지관리법을 개정하여 보상기준을 기존보다 10배에서 많게는 30배까지 상승시켰음. 다만, 만족스런 보상이 안 되고 있어서 농민들의 소송이나 항의가 증가하고 있어 사회 안정을 해하고 있음. 작년에 국무원은 토지 관리강화 문건을 발표하여 보상액이 중간과정에서 유실되지 않고 농민에게 직접적으로 돌아갈 수 있도록 하고 있음.

5. 토지사용비용의 결정방법

○ 문

- 중국에서 개인이나 기업에게 토지사용권을 부여할 당시 받는 비용은 어떻게 결정하는가? 그리고 토지사용에 대한 매년 지불하는 사용료의 책정 기준은?

○ 답

- 비용은 일시불로 지급함. 토지사용 용도에 따라 책정방식이 다름. 즉, 상업이나 오락을 목적으로 하는 경우에는, 반드시 토지시장에서 공개 입찰방식을 통해 하여야 함. 반면 공업용으로 사용하려는 경우, 정부와 협의를 통한 계약이 가능함. 만약 2개 이상의 기업이 토지사용을 원하면 공개입찰로 결정함. 또한 정부가 토지의 면적, 환경 등을 고려하여 평가 감정하여 기본가격을 확정하여 '최저가'를 정하고 있음. 일시금을 지불하고, 액수가 클 경우 분납도 가능.
- 그 외에 매년 납부하는 것으로 토지사용세가 있는데 매우 적어 평방미터 당 인민폐 몇 원에 불과함.

6. 토지사용권 양도가격의 책정

○ 문

- 개인이나 기업이 국가로부터 토지사용권을 부여받은 후 그 사용권을 양도하는 경우 그 양도가격은 어떻게 책정 되는가? 양도가격의 상한에 제한이 있는가?

○ 답

- 완전히 시장에서 자율로 결정하고, 양도가격의 상한에 제한이 없음.

7. 공한지 관련

○ 문

- 한국에서 도시에서 토지를 사용하지 않고 놀리는 경우 공한지세라는 것을 부과한다. 중국에서도 국가로부터 토지 사용권을 부여받고도 이를 사용하지 않고 1년 이상 놀리는 경우 일정한 한치비를 징수하고, 2년간 놀리는 경우에는 무상으로 토지사용권을 회수한다고 알고 있다. 혹시 다른 나라의 제도를 참조한 제도는 아닌지?

○ 답

- 중국에서 이를 閑置費라고 함. 외국제도의 참조여부는 잘 모르겠음.

8. 증치세(增值稅) 관련

○ 문

- 토지사용권의 양도차익에 대하여 증치세(增值稅)를 부과하는 것으로 알고 있는데 이 증치세는 어느 정도의 세율인지? 이 증치세 제도는 대만 등 다른 지역의 제도를 모방한 것인지?

○ 답

- 增值稅의 세율은 17%이다. 대만 등 다른 나라의 제도를 모방한 것은 아님.

9. 홍콩의 제도와 유사점

○ 문

- 중국이 토지 소유권은 국가나 집체에 둔 채 토지 사용권을 개인이나 기업에 부여하고 있는 것은 홍콩의 토지제도와 매우 유사하다. 중국의 토지사용권 제도는 홍콩의 제도를 모방한 것인가? 중국의 토지사용제도와 홍콩의 토지사용제도는 어떻게 다른가?

○ 답

- 중국내지의 토지사용권제도는 홍콩의 토지사용권제도를 본받은 면이 있음.
- 사용기간이 있다는 점이 비슷하다는 것 외에는 구체적으로는 모름.

10. 토지사용에 있어서의 내외국인의 차별여부

○ 문

- 중국에서는 토지사용에 있어 외국인과 내국인의 차별은 없는가?

○ 답

- 내외국인의 차별은 없음.

11. 토지의 유상사용제도 시행 관련

○ 문

- 중국에서 토지에 대한 유상사용 및 양도제도가 처음으로 시행된 곳은 선전 경제특구이고, 그 이후 중국 전역으로 확산된 것으로 알고 있다. 현재 지역에 따라 유상사용 및 양도제도를 시행하지 않은 지방도 있는가? 그런 곳이 있다면 그 이유는 무엇인가?

○ 답

- 현재 중국에서 전국에 걸쳐 유상사용제도를 시행하고 있기 때문에 유상사용 제도를 실시하지 않고 있는 지역은 없음

12. 토지사용권 부여기관

○ 문

- 중국에서 개인이나 기업에게 토지사용권을 부여하는 기관은?

○ 답

- 정부가 비준한 토지관리부문이 함. 예를 들면 북경은 국토자원부가 하며, 상해 시에서는 房屋土地資源局이 담당한다.

12. 농민에 대한 토지소유권 부여계획 여부

○ 문

- 언론보도에 따르면 중국 하이난성 중국개혁발전위원회와 중국경제체제개혁연구회 공동주관으로 지난 10월 30일 베이징에서 “중국개혁논단”이 열렸다고 한다. 연구회는 보고서를 통하여 “정부가 토지수용 과정에서 협상을 통한 거래를 하지 않고 공공의 이익이란 명분으로 사실상 강제적인 박탈행위를 하고 있다.”고 하면서 농민들에게 완전한 토지재산권을 부여하는 것이 토지자원의 효율적 이용 및 난개발 행위를 억제에 유리하다고 하였다고 한다.
- 중국 정부에서는 농민들에게 토지소유권을 인정하는 방안을 연구하고 있는가? 연구하고 있다면 그 방안은 무엇인가?

○ 답

- 2003년에 「토지도급법(土地承包法)」이 공포되었음
- 농민 개인에게 소유권을 부여하는 토지사유화 문제는 논의는 되고 있지만, 사유화한다면 향후 국가발전을 이루는데 비용이 증가하게 되어 부적법하다고 판단하고 있음.
- 농민에 대한 토지소유권의 인정은 중국 정부의 입장이 아니고, 중국개혁논단은 민간기구임

13. 투기발생 여부

○ 문

- 중국에서는 상하이로 중심으로 주택에 대한 투기가 성행 한다고 알고 있다. 주택 이외에 토지사용권에 대한 투기도 많이 발생하는가?

○ 답

- 토지와 주택 모두 투기가 과열되고 있지만 아무래도 주택이 그 중심이 되고 있음. 특히 국제 “핫머니”가 많이 유입되었음. 다만, 지금은 기본적으로 통제 되고 있음.

Current Status and Problems of Vietnam's Land system

2005. 11. 28.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞ 베트남 발표문(영문) 첨부

질의 및 응답

【전체회의 발표시 질의·응답】

○ 문(법무부 특수법령과 이병수 검사)

- 법무부에서 근무하고 있는 이병수 검사입니다. 베트남은 1986년 도이모이 정책 추진 이후 사회 각 부문에서 비약적인 발전을 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 특히, 농업분야는 토지제도의 개혁을 바탕으로 하여 높은 생산성을 보이고 있는데, 베트남 토지제도의 개혁과 농업 생산성 향상간에 어떠한 상관관계가 있는지, 있다면 그 내용은 무엇인지 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 답(베트남 대표 쿠와치 쿵 후환)

- 좋은 질문이라고 생각합니다. 저희 베트남은 토지제도 개혁 이전에는 농업생산성 저하로 인하여 극심한 식량 부족상태를 겪었습니다. 그러나 토지제도 개혁을 통하여 농업용 토지에 대한 국민들의 사용권을 법적으로 대폭 보장해 주고 농업생산물에 대한 농민들의 자율적 처분권을 보장해 주는 식의 방법으로 인센티브 제공제도를 대폭 도입한 결과, 비약적인 농업생산성의 향상을 이루어냈습니다. 그 이전의 중앙집중 관리체제에서는 찾아보기 힘들었던 자발적인 농업생산으로의 참여와 생산활동의 혁신이 이루어졌고, 이러한 혁신은 무엇보다도 생산자인 농민들에게 여러 가지 형태로 인센티브를 제공하여 근로의욕을 높였기 때문이라고 보입니다. 앞으로도 베트남은 보다 더 개혁적인 제도를 도입하여 지속적으로 농업 발전에 전력할 것입니다. 감사합니다.

○ 문(법무부 국제법무과 정수봉 검사)

- 법무부에서 근무하고 있는 정수봉 검사입니다. 현재 베트남은 하노이, 호치민 등 대도시를 중심으로 하여 토지가격이 급등하고 부동산 투기가 심한 것으로 알고 있습니다. 이로 인하여 도농간 격차 심화, 사회적 부 분배의 왜곡현상 등이

발생하고 있는데, 베트남 정부는 현재 이러한 문제들에 대하여 어떠한 대책을 강구하고 있는지, 만약에 미스터 후환께서 그 부서가 담당하고 있지 않다면 다른 부서가 대처를 하고 있는지 그 내용을 듣고 싶습니다.

○ 답(쿠와치 쿵 후환)

- 재정분야는 저의 관할이 아니고 다른 부서에 속해있습니다. 재정부는 토지 관련 세금과 재정 분야를 맡고 있습니다.

【그룹별 회의시 질의·응답】

※ 특수법령과 이효원 검사가 질문하고, 베트남 대표가 답변

○ 문

- 외국인기업 입장에서 베트남의 토지제도상 토지의 소유권을 인정하지 않기 때문에 대규모 투자에 있어서 불확실성이 존재한다고 볼 수 있는데, 이에 대한 구체적인 대책은 무엇인가 ?

○ 답

- 외국인에 대하여도 토지사용권을 인정하기 때문에 외국자본이 투자하는 것에 대해서는 문제가 없다고 생각함. 다만, 외국인의 입장에서 베트남 토지소유법제가 상이한 문제로 인하여 투자를 꺼려하는 입장은 있는 것으로 알고 있음. 그러나 베트남은 외국인의 투자유치를 위해서 각종 법제도를 정비하고 있음. 한국도 이러한 도움을 주고 있는 것으로 알고 있음.

○ 문

- 외국기업으로서 공장부지 등 토지소유권은 인정되지 않고, 토지사용권만 인정되고 사용기간 중에도 토지사용권이 박탈당한 위험성이 있으며, 사용기간이 만료된 경우에는 기간연장이 보장되지 않는 등의 위험이 있어서 기업투자라는 측면에서는 커다란 제약이 될 것으로 보이는데 그에 대한 대책이 있는가 ?

○ 답

- 외국인과 외국기업의 경우에는 토지사용권 매매 등 자유로운 처분이 인정되지

않음. 다만 토지에 설치되어 있는 건물이나 빌딩은 소유권을 완전히 가질 수 있으며, 이러한 경우에 토지사용권은 소유할 수 없으나 이에 대한 임대는 가능함. 그리고, 택지의 경우에는 비록 토지소유권이 인정되지 않더라도 사실상 완전히 보호해 주기 때문에 매우 안정적이라고 할 수 있음. 외국인에 대하여는 점차 토지사용권의 권리범위를 확대하고 있으며, 투자장애 요인을 줄여나갈 것임.

○ 문

- 2003년 개정토지법은 토지제도 여러 분야에 있어서 많은 변화를 가져왔는데, 개정토지법의 가장 커다란 특징은 무엇이며 실제 토지제도 운영에도 영향을 미치고 있는가 ?

○ 답

- 개정토지법에 대하여는 이번 세미나에 참석하기 위하여 관련 책자를 가지고 왔음. 이는 영어로 된 책인데 토지제도에 대하여 상세하고 기술하고 있음. 그 책에 보면 토지제도의 특징이 잘 나와 있음. 그리고, 이러한 법률을 시행함에 있어서 토지제도가 보다 효율적으로 정비되고 있다고 생각함. 그러나 아직은 위 법률이 시행된 지 얼마되지 않아서 실질적인 영향은 좀 더 지켜봐야 할 것임.

○ 문

- 토지에 대한 권리가 토지소유권과 토지사용권으로 크게 나누어져 있는데, 1986년 도이모이 정책을 실시하기 이전에도 토지사용권이라는 개념이 있었는가 ?
- 도이모이 정책 이전의 토지사용권과 그 이후의 토지사용권이 개념적으로 어떠한 차이점이 있는가 ?

○ 답

- 베트남에서 도이모이 정책을 실시하기 이전에는 별도의 독립된 재산권으로서의 토지사용권이라는 개념은 존재하지 않았음. 물론 당시에 국유토지를 주민들이 사용하고 있었기 때문에 엄밀한 의미에서 토지사용권이라고 할 수도 있지만, 현재와 같이 토지사용권 자체가 거래되는 대상으로서 재산권의 하나로 인정되지는 않았음. 그러므로 이는 도이모이 정책을 실시한 이후에 도입된 것이라고 말할 수 있음.

○ 문

- 토지사용자는 국가에 토지관련 세금 대신에 토지사용료를 지급하고 있는데, 토지의 사유가 인정되는 국가들의 토지세금 수준에 비하여 토지사용료의 부담 수준이 어느 정도인가 ?
- 토지사용료에 대한 정확하고 공정한 책정이야말로 토지제도 운용의 핵심이라고 할 수 있는데, 토지사용료는 어떠한 방식으로 책정되는가 ?

○ 답

- 토지사용료의 책정은 기본적으로 수요와 공급의 원리에 의하여 결정됨. 특히 도심지역의 경우에는 최근 지가가 급증하고 있음. 그래서 지방마다 인민위원회에서 매년 토지사용료의 기준이 되는 가격을 책정하여 이를 공시하는 방식으로 규제하고 있는데, 평균적으로 토지사용가격의 30% 정도로 알고 있음.

○ 문

- 베트남에서는 주택 등 건물에 대해서는 사유가 인정되고 있는데, 주택부지의 사용기간이나 사용료는 토지에 대한 것과 비교하여 어떤 차이가 있는가 ?

○답

- 건물에 대한 사용료나 기간도 기본적으로 토지에 대한 것과 동일함. 다만, 최근 호치민 등을 중심으로 주택이나 건물에 대한 가격이 급증하고 있어 지방의 인민위원회에서 이를 위한 특별위원회를 구성하여 주택가격의 증가로 인한 불로소득에 대하여는 이를 엄격히 심사하여 그러한 결과가 발생하지 않도록 규제하고 있음.

○ 문

- 토지사용권을 양도양수할 경우에 그러한 사실을 국가기관에 등록하지 않을 경우에 법적 효력은 어떻게 되는가 ?

○ 답

- 최근에 대도시에는 세금부과를 피하기 위하여 토지사용권의 매매사실을 등록하지 않은 경우가 발생하고 있는데, 이에 대하여는 토지사용기간을 종료하였을 때에 등록하지 않은 사실이 발각될 경우에는 불법적으로 사용한 것으로 간주하고 보상을 해 주지 않으며, 형사처벌의 대상이 되기도 함.

Land Challenges in Singapore

2005. 11. 28.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞ 싱가포르 프리젠테이션 자료(영문) 첨부

질의 및 응답

【전체회의 발표시 질의·응답】

○ 문(법무부 특수법령과 이병수 검사)

- 법무부에 있는 이병수 검사입니다. 발표하신 바와 같이 싱가포르를 세계에서 가장 쾌적하고 효율적인 도시로 성공한 것으로 알고 있습니다. 그렇게 된 가장 중요한 기반이 싱가포르만이 가지고 있는 강력한 국유화정책의 결과라고 알고 있습니다. 국유화 정책의 여러 지리적 역사적 배경이 있지만 제가 특히 궁금한 것은 사상적 배경입니다. 혹자는 싱가포르의 국유화 정책이 미국 학자인 헨리 조지의 토지가치 환수사상에 기반하고 있다고 주장하고 있는 학자도 있습니다. 이러한 국유화 정책과 미국 학자인 헨리 조지의 영향에 대하여 알고 싶습니다.

○ 답(싱가포르 대표 루이스 코)

- 질문해주셔서 감사합니다. 헨리 조지에 대해서는 잘 모르겠지만 제가 알고 있는 것을 솔직히 말씀드리면 우리나라 토지정책은 인도로부터 왔다는 것입니다. 우리는 토지 수용을 위해서는 토지를 국유화 시킬 수 있는 방안이나 제도가 꼭 필요하다는 것을 알고 있지만, 실제로는 국유화정책을 가지고 있지는 않습니다. 이는 모든 토지가 국가의 토지는 아니라는 것을 의미합니다. 따라서 그러한 토지들이 국유지가 되기 위해서 그 토지는 수용되어야 되는 것을 의미합니다. 왜냐하면 1890년도 처음 싱가포르에 정착할 때 싱가포르의 토지는 동인도 회사에 속하였습니다. 그 이후에는 싱가포르의 식민지의 소유에 속하였고, 또 나중에는 토지의 일부분은 개발을 위해 매각하기도 했습니다. 다른 말로 하자면 민간 부문에 의해 매입되지 아니하였던 토지들이 자연스럽게 정부 소유로 되었던 것입니다.

- 우리의 토지 수용은 매우 독특합니다. 우리는 개발계획을 위해 토지를 수용하지 않습니다. 왜냐하면 우리는 개인에게 토지를 주는 것이 발전을 위하여 더 좋다는 것에 어떠한 이견도 없기 때문입니다. 정부는 어떠한 독점적인 생각을 가지고 있지 않습니다. 이윤을 증대시키고 토지의 이용을 증가시키고 발전시키기 위해서 개인에게 토지를 넘겨주는 것이 더 좋습니다. 그리고 또한 이것을 위한 재정적 지원이 필요합니다. 우리는 토지 보전을 위한 가이드라인을 가지고 있습니다. 이러한 가이드라인은 토지를 개발하기 위함이며, 건물을 짓기 위함입니다. 질문에 대답이 되었기를 바랍니다.

○ 문(건교부 강릉국도유지건설소장)

- 건교부의 이원식입니다. 싱가포르의 도시계획법을 바탕으로 농지, 산지, 환경과 관련된 제반 법률들이 시행되고 있는 것으로 알고 있습니다. 우리나라와 같이 전체 목적에 따라 지역 지정이 되고 있는지 알고 싶고, 만약에 지정이 되고 있다면 그것의 이해관계를 조정할 정부 기구와 제도가 있는지, 각 개별 법령에서 토지이용을 제한할 경우 어떻게 주민들에게 알리고 확인할 수 있는 절차가 있는지 알고 싶습니다.

○ 답(루이스 코)

- 질문에 주셔서 감사합니다. 싱가포르의 20년 후 전망을 알 수 있는 마스터플랜이 있습니다. 이 마스터플랜은 언제나 인터넷으로 접근이 가능합니다. 그것을 보여주고 싶었지만 지금 인터넷 연결이 되어있지 아니하여 실연해 드리기는 어렵습니다. 또한 우리는 마스터플랜위원회를 가지고 있습니다. 이 마스터플랜위원회에서 그 계획의 변경을 고려할 수 있습니다. 여러 변경 요인들이 있을 수 있고 이런 요인들을 바탕으로 그들은 이 마스터플랜의 변경을 결정합니다.
- 당신은 토지이용에 대한 질문을 하였습니다. 우리는 국토이용에 대한 정부차원의 법인 계획법 아래에서 각각의 토지이용 보호법령들이 발효되었습니다. 기본적으로 토지는 어떠한 이용을 하느냐에 따라 그 지역이 구분되어집니다. 구체적인 토지이용계획을 제안하는 사람들도 있습니다. 그들은 이를 위해 권한이 있는 기관으로부터 허락을 받아야 합니다. 권한이 있는 기관들은 이에 대해 코멘트를 할 수 있습니다.
- 예를 들어, 환경기관에서는 “당신은 이러이러한 것을 설명해야 합니다.” 또는 공익 사업관련 기관은 “당신은 이러한 케이블이 있어야 합니다.”라는 코멘트를

할 수 있습니다. 이러한 것들을 평가하는 사람은 권한이 있는 토지이용계획기관의 사람들입니다. 하지만 이 사람들만이 오직 이 모든 것을 계획하고 관리하는 것은 아닙니다. 그들은 계획의 측면만을 관리합니다. 또한 만약에 주거지역 이웃의 어떠한 사람이 디스코클럽을 지으려고 할 때 다른 기관이 이것을 허락하더라도 이것만으로는 충분하지 않습니다. 전반적 토지계획에 반한다면 토지이용계획을 관리하는 기관에서 거부할 수도 있습니다.

- 만약에 주변에 큰 쇼핑몰이 생긴다면 여러 가지 이점이 있을 수도 있지만 이로 인한 큰 교통체증이 우려된다면 그들은 또한 거부할 수 있습니다. 이러한 것들을 살펴볼 때 토지계획을 위한 계획만을 세워서도 안 됩니다. 계획만으로는 되지 않습니다. 계획뿐만 아니라 다른 것들도 모두 살펴보아야 합니다. 책상에서만 계획을 세우는 것은 의미가 없습니다.
- 실제상황에 내려가서 살펴보아야 합니다. 계획이 아무리 좋을지라도 사업자들의 피드백 없는 계획은 단지 이용가치 없는 계획뿐일 수 있습니다. 좋은 계획일 뿐 효율적인 계획은 될 수 없고 사업적 측면에서 쓸모없을 수도 있습니다. 다른 말로 하자면, 우리가 사용하고 있는 방법은, 물론 다른 더 좋은 방법이 있다면 기꺼이 배울 준비가 되어있지만, 모든 기관이 함께 하는 것입니다. 효율적인 토지이용을 위해서는 토지이용계획기관뿐만 아니라 다른 기관들과도 협력적으로 진행되어야 합니다. 그들은 그들의 일을 관리하고 당신은 당신의 일을 돌보고 관리하는 것입니다. 정부기관이 모두 한 팀이 되는 것입니다. 인터넷에 들어가 보면 다 알 수 있습니다. 토지의 이용목적을 변경하고 싶든지 등의 요구가 있을 때 그곳에 있는 표를 살펴보면 얼마를 지불해야 되는지 등의 정보를 알 수 있습니다. 명확하게 나와 있습니다. 더 쉽고 더 빠르면서 더 효율적입니다.

○ 문(법무부 특수법령과 송삼현 검사)

- 법무부 특수법령과의 송삼현 검사입니다. 두 가지를 여쭙어보겠습니다. 먼저 싱가포르의 토지 국유화비율이 80% 이상이라고 하는데 사실인지 알고 싶습니다.
- 그리고 발표하시는 동안에 정부가 개인이나 기업에게 토지를 매매한다고 했는데 이것의 의미가 토지소유권을 매매하는 것인지 토지이용권을 주는 것을 그렇게 표현한 것인지 알고 싶습니다.

○ 답(루이스 코)

- 정확한 수치의 자료는 가지고 있지 않지만, 제가 알기로 정부에 속한 토지는 58%입니다. 58%라는 수치가 균형에 맞는 수치라고 생각합니다. 비록 80%, 60% 또는 40%라고 할지라도 모든 국가들은 40%의 수치를 가지고 있다고는 생각하지 않습니다. 이것은 우리나라에만 적용된다고 생각합니다. 당신 나라 실정에 부합한다면 10%나 5%를 가지고 있을 수도 있습니다. 오직 수치만 고려한다면, 그것은 전체를 보지 못한 것입니다. 만약에 48%라고 할지라도 그것은 여전히 개인들이 사용할 수 있는 토지입니다.
- 정부가 토지소유권을 매매하느냐 아니면 사용권을 매매하느냐에 관한 질문이 있었는데 매우 좋은 질문이라고 생각합니다. 우리는 토지를 사용하고 소유할 수 있는 권리를 가지고 있습니다. 3년, 3년, 3년의 형식으로 임대하여 줄 수 있으며 대통령은 토지를 보존할 권리도 가지고 있고, 시장가격으로 팔 수도 있습니다. 또한, 임대라는 형식으로 법에 의해서 토지를 임대해 줄 수도 있습니다. 60년 동안 상업목적, 산업목적 등으로 임대할 수 있고, 개인들이 원하는 대로 토지를 이용할 수 있습니다. 긴 기간의 임대와 짧은 기간의 임대가 있는데 어떠한 사람들은 짧은 기간의 임대를 선호하였습니다. 왜냐하면 그들은 적은 돈으로 토지를 이용할 수 있었기 때문입니다. 토지를 사기 위해서는 90년 동안 임대를 했어야 가능합니다. 우리는 수요와 공급의 균형을 유지하기 위해 상업, 산업목적의 60년 동안의 임대를 90년으로 하였습니다. 사용을 목적으로 한 토지이용을 평생 동안 보장할 수 있습니다. 예를 들어 토지를 임대하였다면 그 임대기간이 끝나면 경매로 넘어갑니다. 그러면 토지를 임대하기를 원하는 사람들 중에 준비된 사람에게 우리는 토지를 임대해 줄 수 있습니다. 그것은 공정한 방법입니다.

【그룹별 회의시 질의·응답】

※ 특수법령과 이병수 검사가 질문하고, 싱가포르 대표가 답변

○ 문

- 싱가포르는 건국 이래 강력한 국유화정책을 추진하여 현재 많은 토지가 국유화되었는데, 이렇게 신속하고 강력한 국유화가 가능했던 것은 토지 수용가를 일정 수준으로 동결시킬 수 있는 토지수용 조례, 지대관리 조례 등의 법적 장치로 인한 것으로 알고 있음

- 국유화과정에서 토지소유자들이 국가의 토지수용절차나 수용가격 등에 대하여 상당한 불만이 있었을 것으로 보이는데, 이에 대한 대책은 무엇이었나 ?

○ 답

- 싱가포르 정부는 토지정책을 결정할 때 그 무엇보다도 국민들의 동의와 이해를 최우선 과제로 삼고 있으며, 국민들이 정부에 대하여 자신들의 이해나 입장을 주장할 수 있는 여러 통로들이 마련되어 있음. 또한 싱가포르 정부의 토지정책은 가장 합리적이면서도 효율적이라는 국민들의 믿음이 있기 때문에, 토지정책수행과정에서 국민들의 불만은 크게 없었으며 현실적으로 문제화된 경우도 보지 못하였음. 그리고 정부는 수용토지의 지대가 변경될 경우에는 이를 최대한 반영하고자 노력하고 있으며 수용에 대한 보상을 충분히 해 주고 있음.

○ 문

- 싱가포르는 도시국가라는 특성으로 인하여 강력한 토지정책이 필요하다는 점은 충분히 공감하고 있으나, 국유토지는 그 본질상 토지의 내재적 시장가치를 충분히 발현할 수 있도록 효율적으로 사용되기 어렵다는 견해가 있음
- 싱가포르의 국유토지들이 다른 국가들의 사유토지들보다 토지 활용면에 있어 보다 더 효율적이라고 할 수 있겠는가?

○ 답

- 싱가포르는 연면적 699km²의 매우 작은 도시국가임. 따라서 매우 치밀하고 효율적인 국토 이용이 그 무엇보다도 중대한 국가적 과제라 할 것임. 싱가포르는 1958년부터 국토 이용에 대한 마스터 플랜을 작성하여 이를 철저하게 시행한 결과, 현재에는 그 어떠한 나라보다도 효율적이고도 쾌적한 국토 이용체제가 구축되고 있다고 판단함. 앞으로 싱가포르의 과제는 “보다 더 높은 삶의 질”, “보다 더 유연한 기업 환경” 등을 제공할 수 있는 도시 건설이라 할 것임. 한편, 싱가포르는 국유토지 비율이 높기 때문에 토지 이용이 시장가치가 제대로 활용되지 않고 있다는 견해에는 동의하기 어려움. 왜냐하면 토지가 국유지나, 사유지나 문제와 토지를 효율적으로 이용할 수 있느냐의 문제는 별개라고 생각하기 때문임.

○ 문

- 토지 관련 세금으로는 상업용지의 경우 연간 지대소득의 12%를, 주거용지의 경우에는 연간 추정 임대가치의 4%를 조세로 부과하고 있는 것으로 알고 있음
- 연간 지대소득이나 추정 임대가치를 어떤 방식으로 산정하고 있으며, 현재의 세금으로도 토지 가격 상승으로 인한 불로소득의 환수가 가능하다고 보는가?

○ 답

- 어느 건물의 소유자가 그 건물에 거주하는 경우에는 연간 지대소득의 4%를, 직접 거주하지 않고 제3자에게 임대해 주었을 경우에는 연간 추정 임대가치의 12%를 토지세로 부과하고 있음. 토지가치 사정인이라는 전문가들이 매년 기준을 설정하여 가치 사정한 후 그 데이터들을 종합하여 해당 토지나 건물의 지대소득이나 추정 임대가치를 계산하고 있음

○ 문

- 싱가포르의 국유화된 토지를 개인이나 법인에 임대를 해 주는 방식을 통해 막대한 재정수입을 올리고 있는 것으로 알고 있는데, 임차료 책정, 부과 등에 있어 현실적 문제점이나 국민들의 불만은 없는가?

○ 답

- 싱가포르는 국유토지 임대료 등 토지 관련 수입이 타 국가들보다 상당히 많은 것은 사실이나, 그 대신 근로소득세나 법인세 등이 매우 낮은 수준이기 때문에 싱가포르 주재 기업들의 경쟁력 제고에 결정적인 요인이 되고 있음. 또한 임차료 역시 공정하고 정확한 방법에 의하여 책정·부과하고 있기 때문에 이에 대한 국민들의 불만은 크지 않은 편임

○ 문

- 싱가포르는 1966년 토지수용조례 제정이래 꾸준히 토지국유화정책을 추진하고 있는데, 현재 싱가포르의 국유화 비율은 어느 정도이며, 앞으로도 계속하여 국유화정책을 추진할 계획인가?

○ 답

- 현재 정확한 국유화비율을 알 수는 없지만, 정부 소유의 토지는 전체 토지의 58%인 것으로 알고 있으며, 공공기관 등의 소유 토지까지 합하면 전체 토지의 2/3이 국·공유 토지라 할 것임. 사건으로는 국유화 자체가 중요하다고 생각하지는 않고, 국토를 어떠한 목적과 방법으로 효율성 있게 이용하는가가 중요하다고 판단됨

○ 문

- 싱가포르의 국유토지를 개인, 법인에게 임대하고 임대료를 징수하고 있는데, 임대료의 수준은 어떻게 결정되는가?
- 도시 중심지의 경우 임차권 자체가 커다란 혜택으로서 이러한 임차권 자체의 양도양수가 실제 토지시장에서 만연할 것으로 보이는데, 임차권에 대한 양도양수 가격이 폭등하는 경우는 없는가?
- 임차권 자체에 대한 투기가 발생할 경우 이에 대한 대책은 무엇인가?

○ 답

- 임대료는 위에서 말한 바와 같이 토지가치 사정인들이 매년 일정한 기준을 제시하고 개별 토지에 대한 지대소득을 산정함. 정부는 이러한 토지가치 산정을 토대로 임대료를 책정하여 임차인에게 부과하고 있음. 도심의 경우 임차권 자체가 투기의 대상이 되는 현상은 아직 발생하지 않고 있는 것으로 알고 있음

○ 문

- 싱가포르는 모범적인 공공주택정책으로 인하여 주택문제가 상당히 해소된 것으로 알고 있는데, 공공주택제도 성공의 가장 커다란 요인은 무엇인가?
- 사유주택에 대한 투기현상은 발생하지 않고 있는가?

○ 답

- 싱가포르 정부는 공공주택의 대폭적인 공급으로 주택문제를 상당히 해소하고 있는데, 그러한 성공의 주된 요인은 정부의 강력한 주택정책 의지이며, 덧붙여 공공주택의 질과 양을 획기적으로 높인 것이라 할 수 있음.

○ 문

- 국유토지비율이 너무 높아 토지시장의 기능이 약화된 탓으로 토지가치에 대한 국정가격과 실물거래가격 간의 괴리가 심화되고 있지는 않는가?
- 위와 같은 괴리로 인해 국가의 토지이용계획이 현실적으로 왜곡되고 있지는 않는가?

○ 답

- 아직까지는 국유토지비율이 높기 때문에 토지의 국정가격과 실물거래 가격 간의 괴리문제가 발생하는 것 같지는 않음. 따라서 그러한 괴리로 인해 국가의 토지이용계획이 왜곡된다고 보지는 않음

○ 문

- 싱가포르의 경우 사유토지의 부족으로 인하여 일시적인 토지자본 유입에도 쉽사리 지가가 급등할 가능성이 높아 토지가격체제가 취약하다는 평가가 있는데, 이에 대한 견해는?

○ 답

- 토지시장에서 자유거래될 수 있는 사유지가 많지 않은 까닭에 일시적인 자본 유입에도 지가가 급등할 가능성이 없다고 보기는 어려움. 그래서 싱가포르 정부는 토지가격의 급등을 막기 위하여 여러 제도적 장치를 마련하고 있음. 공공주택의 대폭적인 공급, 외국인의 주택 구입 제한 등이 그러한 장치의 일부라고 할 수 있음. 싱가포르 정부는 앞으로도 계속 토지투기가 발붙이지 못하도록 최선을 다해 정책을 추진할 것임

감사 e-mail

- 김준규 법무실장과 싱가포르 대표 Lewis Koh 간 -

제목	Thank you...	받은날짜	2005/12/5 20:39
보낸사람	Lewis KOH<Lewis@sla.gov.sg		
받는사람	joongyu@moj.kr.joon gyu <joon-gyu@spo.go.kr>		
함께받는사람			

Dear Deputy Minister

Thank you for the grace and generosity which you and your staff at the Ministry of Justice extended to all of us delegates in Korea last week.

That the seminar was a great success can only be attributed to the careful and detailed planning of your staff under your inspired leadership.

Congratulations!

I trust what I had shared on the land challenges faced by Singapore during my presentation, during the subsequent discussion with you land experts, as well as during my frank and spirited discussion with you on Tuesday evening on the 60th floor of that majestic tower with a spectacular night view of Seoul, will prove helpful to you and Korea

It was truly not only my honour and privilege to visit your beautiful country, to be treated to your excellent Korean cuisine (which I thoroughly enjoyed), to have been accorded such excellent hospitality by your staff at the museum, palaces and temples, but more importantly for me to personally experience the warmth and kindness of all of you, our Korean hosts.

Gammsahamida!

I believe the future of Korea and its people will be very bright. With the enterprising and pioneering spirit and, in the words of the late Mr Chung Ju yung who was Hyundai's founder, "passionate determination" of the Korean people, I am confident that Korea will enjoy even more success and prosperity in the months and years to come !

Warmest Regards

Lewis

Lewis Koh? Deputy Director, Business Planning&Development? Land Resource Services
Singapore Land Authority? 6323-9896 (DID)?? 6323-9937 (Fax)

<http://WWW.sla.gov.sg>

제목 Re : Thank you... 보낸날짜 2005/12/7 14:17
보낸사람 김준규/법무실//joongyu@moj.go.kr
받는사람 Lewis KOH<Lewis-KOH@sla.gov.sg>
함께받는사람

Dear Mr. Lewis Koh,

I would first like to express my appreciation to you for participating in our seminar. We deeply thank you for delivering such a dynamic and inspiring presentation, as well as sharing your fresh views and providing diverse information throughout the discussion sessions.

The efforts and passion displayed by each participant, including yourself, contributed greatly towards the exchange of each country's valuable experiences and wisdom accumulated from the process of establishing and managing land systems. I believe that this seminar will provide a foundation for further improving the systems of each respective country, including Korea.

We firmly believe that this opportunity of exchanging legal cultures will not only contribute to the improvement of the respective countries' legal systems, but also help us share and improve universal values that may be agreed upon by the international community. The Ministry of Justice in Korea will also strive to conduct various legal culture exchange activities in the future.

We are delighted to know that you have received a good impression of Korea, despite your short stay here. We ask for your continued interest and support for Korea and our Ministry of Justice.

Many thanks to you once again for taking part in our seminar and providing your insightful thoughts. I wish you and your organization boundless success and development.

Thank you.

Joon Gyu Kim
Ministry of Justice, Korea

제목 Re: Thank you...
보낸사람 Lewis KOH<Lewis@sla.gov.sg>
받는사람 김준규 joongyu<oongyu@moj.kr>
함께받는사람

받은날짜 2005/12/07 10:16

Dear Deputy Minister

Thank you for your e-mail yesterday and for your very kind wishes.

It was truly my honour, privilege and pleasure to speak at the seminar, to visit your beautiful country, to savour your rich culture and traditions, to marvel at your industrial achievements during my visits to POSCO and Hyundai, and to experience first hand not only your warmth and graciousness, but also that of your staff at the Ministry of Justice and the Korean people. Gammsahammida! I already had very good initial impressions of Korea before my trip, which were further enhanced and reinforced during my stay there.

Your decision to hold the seminar was both an inspired and excellent initiative, as is your intention to "conduct various legal culture exchange activities in the future". I share your belief and conviction that the legal systems of Korea and the participating countries will benefit through the mutual exchange of "each country's valuable experiences and wisdom accumulated from the process of establishing and managing land systems".

Sir, please do not hesitate to let me know if you or your staff need any clarification or further assistance at any time.

Meanwhile, it is my wish that you, your staff, the Ministry of Justice and Korea continue to enjoy every happiness, success and prosperity, always!
Thank you, once again!

Warmest regards
Lewis

Lewis Koh? Deputy Director, Business Planning&Development? Land Resource Services
Singapore Land Authority? 6323-9896 (DID)? 6323-9937 (Fax)
<http://WWW.sla.gov.sg>

김준규

<joongyu@moj.go.kr>

TO

Lewis KOH/SLA/SINGOV@SINGOV

06 Dec, 2005 cc

01:17PM

Subject

Re : Thank you ...

Dear Mr. Lewis Koh,

I would first like to express my appreciation to you for participating in our seminar. We deeply thank you for delivering such a dynamic and inspiring presentation, as well as sharing your fresh views and providing diverse information throughout the discussion sessions.

The efforts and passion displayed by each participant, including yourself, contributed greatly towards the exchange of each country's valuable experiences and wisdom accumulated from the process of establishing and managing land systems. I believe that this seminar will provide an foundation for further improving the systems of each respective country, including Korea.

We firmly believe that this opportunity of exchanging legal cultures will not only contribute to the improvement of the respective countries' legal systems, but also help us share and improve universal values that may be agreed upon by the international community. The Ministry of Justice in Korea will also strive to conduct various legal culture exchange activities in the future.

We are delighted to know that you have received a good impression of Korea, despite your short stay here. we ask for your continued interest and support for Korea and our Ministry of Justice.

Many thanks to you once again for taking part in our seminar and providing your insightful thoughts. I wish you and your organization boundless success and development.

Thank you.

Joon Gyu Kim
Ministry of justice, Korea

법무부 국제법률문화교류 학술세미나 자료
【주제: 각국 토지제도의 현황 및 문제점】

한국 토지제도의 현황과 문제점 (The Current Condition and Underlying Problems of the Korean Land System)

2005. 11. 29.



법 무 부
(Ministry of Justice)

韓國의 土地制度의 現況과 問題點

김 병 기(아주대 법대 교수, 법학박사)

목 차

- I. 서 언
- II. 1960년대 이후 한국의 토지제도·정책의 전개
- III. 토지재산권의 사회적 기속을 위한 이론적 논의
- IV. 현행 국토계획 관련법제의 大綱과 그에 대한 평가
- V. '8·31 부동산 종합대책'의 내용과 문제점
- VI. 「행정중심복합도시법」과 토지제도
- VII. 결어 : 토지제도의 발전방향

I. 서 언

오랫동안 토지는 지대의 형태로 자본화되는 경제재로 간주되었으며, 자본주의적 시장원리를 토대로 하는 자유주의 체제하에서의 토지는 개인의 사소유의 대상으로서 수요와 공급의 원리 하에 이루어지는 시장에서의 자유로운 거래 목적물로 인식되어 왔다. 그러나 토지를 비록 개인의 재산권의 하나로 인정하면서도 그것이 갖는 특수성도 도외시 할 수 없다. 즉 토지라는 재산권의 목적물은 여타의 생산물과 같이 항상 제조되어지는 물건이 아니라서 점에서 非代替的·不融通의인 재화이며, 이는 또한 인간의 생활과 생산 활동을 위하여 없어서는 안 될 기반이며 그 위치, 적성, 기능에 따라 이용관계가 매우 상이할 수밖에 없는 속성을 지니고 있다.

더 나아가 토지를 근간으로 하는 국토는 한정된 자원이며, 현재와 장래에 있어 모든 국민의 생활과 생산 활동의 기반이므로 개별 토지의 이용은 다른 토지에 대한 이용과 연계되어 행하여져야 한다. 개별 토지의 이용을 전적으로 토지소유자의 자율에만 맡겨 두게 되면 토지의 이용이 무질서하게 이루어져 전체 토지의 효용이 감소되는 것을 막을 수 없게 될 것이므로 국토를 효율적·계획적으로 이용하기 위하여는 토지 상호간의 이용을 조절하고 양호한 생활환경을 확보하기 위한 규제가 불가피하다. 특히 인구에 비하여 국토가 좁은 우리나라의 경우에는 무질서한 토지이용행위를 규제하여야 할 필요성이 더욱 절실하다 할 것이며, 제한된 토지자원을 공공의 최대행복을 위한 목적에 봉입하게 할 수 있도록 여러 가지 제도와 정책 수단이 개발되어 왔음은 주지의 사실이다.

아래에서는 1960년대 이후의 토지제도를 개관하고, 현행법령 하에서의 토지 내지 국토개발 관련 제도와 정책적 수단을 일람하기로 한다.

II. 1960년대 이후 한국의 토지제도·정책의 전개

1. 1960년 ~ 1979년 : 개발이념과 토지제도의 융합시대

경제개발 5개년계획의 실시, 울산중화학공업단지 건설, 경부고속도로 건설 등과 같은 役事가 이루어진 1960년대에는 경제성장의 시대이념에 따라 토지제도는 개발이념을 보조하는 수단에 불과하여서, 이 시기에는 주로 각종 진흥법¹⁾, 조성법 등을 제정하여 공업용지 개발과 산업진흥에 필요한 사회간접자본 확충에 필요한 용지취득을 용이하게 하는 데에 정책의 초점이 놓여 있었다. 또한 늘어나는 도시인구의 수용을 위해 도시개발에 필요한 도시계획 및 주택개발 등에 관한 제도도 그 첫 발을 디디게 된다.²⁾ 그러나 이때의 토지제도는 효율성만을 강조한 나머지, 개발과 성장 위주의 사회적 가치관이 주조를 이루어

1) 「수출공업단지개발조성법(1964)」 「기계공업진흥법(1967)」 「전자공업진흥법(1969)」 「석유화학공업육성법(1970)」 등이 그에 속한다 할 것이다.

2) 이에는 1962년의 「도시계획법」 「건축법」 「토지수용법」, 1963년의 「국토건설계획법」, 1966년의 「토지구획정리사업법」 등을 들 수 있다.

토지투기에 대한 정책적 관심의 결여로 인하여 20~100%에 달하는 급격한 지가상승이 초래되는 폐해를 낳게 된다. 정부는 경인·경부고속도로 건설로 인한 주변지역의 지가 상승에 대응하여 1968년 「부동산투기억제에관한특별조치법」을 제정하여, 서울·부산 및 대통령령이 정하는 지역에 대해 토지양도로 발생하는 차액의 50%를 부동산투기억제세로 부과하는 정책을 시행하게 된다.

지가안정과 불로소득 흡수가 토지제도의 핵심과제로 등장하기 시작한 1970년대에는 경제개발추진에 필요한 용지공급을 뒷받침하는 한편 대규모 개발사업으로 인한 토지시장의 과열도 조정·관리하는 양면적 정책을 추진하기 시작하였다. 도시의 무분별한 확산을 방지하기 위하여 「도시계획법」을 개정(1971년)하고, 국토이용관리법을 제정하여 국토 전반에 대한 용도지역제를 실시하였고 대규모 개발사업지 주변지역의 급격한 지가상승을 억제하여 공공사업비 부담을 저감하기 위하여 기준지가제도를 도입하였다.³⁾ 한편, 1970년대 중반 이후 중동건설자금의 유입으로 인한 극심한 부동산투기에 대한 대응책으로 1978년의 8·8조치를 비롯한 부동산 투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책을 수립하여 구체적으로는 토지거래허가·신고제 도입, 부동산중개업의 허가제 전환, 부동산등기제도·인감증명제도 개선, 유희토지 및 비업무용토지에 대한 중과세, 양도소득세의 중과세, 토지금고의 한 국토지개발공사로의 개편 등의 투기억제시책을 마련하였다.

2. 1980년 ~ 1990년대 중반 : 토지투기억제시대 → 토지공개념시대

1980년대에는 부동산투기가 사회문제로 고착화되고, 정부가 토지시장에 적극적으로 개입하여 투기억제대책과 부동산 경기부양대책이 냉·온탕식으로 반복 시행된 시기이다. 1980년대 초반 제2차 오일쇼크의 여파로 경기침체·물가상승이 초래되자 양도소득세를 인하, 탄력세율 도입, 특정지역해제 등 일련의 주택경기 활성화 정책이 시행되었으며, 연이어 1982년 사채파동과 금융실명거래제가 추진되자 부동산경기가 과열되어 다시 부동산투기억제책으로 전환되었다. 1983년에는 부동산 유통질서의 개선을 목적으로 공인중개사제도의 도입을 근간으로 하는 부동산중개업법을 제정하였고, 1984년의 개정 국토이용관리법에서는 경기·충남·충북에 대한 토지거래신고제를, 1985년에는 충남대덕연구단지 주변에 토지거래허가제를 실시하였다. 토지공급확대 차원에서 공공의 개입을 극대화하는 일환으로 토지개발사업을 공영개발방식으로 대체하여 토지개발에 따른 개발이익의 사유화를 차단하고자 하였다.

그러나 개별 토지투기억제책에도 불구하고 주기적인 토지가격의 앙등은 대증요법적인 방책의 한계를 노정하게 된다. 70~80년대의 20년간 도매물가 상승률이 10배, 가구당 소득이 15배, 주택가격이 30배 상승한데 비하여 토지가격이 80배 상승한데서 그 심각성이 엿보인다. 토지소유의 偏重(1988년을 기준으로 상위소득계층의 5%가 전국토의 65%를 소유), 자본소득의 寡占化는 소득분배의 악화, 계층간 갈등확산 및 산업경쟁력 저하를 초래

3) 또한 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)을 수립하여 국토이용 및 관리의 효율화, 국토기반의 확충, 산업의 적정 배치, 거점개발방식에 의한 불균형개발전락을 추진하였다.

하였고 이러한 경향은 88올림픽을 전후하여 다시금 극명히 나타나게 된다. 이에 정부는 그 때까지의 토지투기억제대책이 假需要抑制 위주의 단편적인 조치였다고 평가하고, 보다 강력한 토지투기억제정책을 마련하고 입법화를 추진함으로써 소위 토지공개념⁴⁾에 근거한 법률들이 등장하게 된다. 분당·일산·평촌 등 수도권 5개신도시 건설계획 발표에 이어 1989년 「택지소유상한에관한법률」, 「개발이익환수에관한법률」, 「토지초과이득세법」이 제정되었으며, 토지세제를 강화하기 위하여 1990년 종합토지세가 도입되어 이와 함께 공시지가제도도 시행되었다(「지가공시및토지등의평가에관한법률」).⁵⁾ 이러한 토지공개념 법률의 제정은 격렬한 위헌 논쟁을 야기하기도 하였지만, 이를 통한 전반적인 지가안정 경향은 토지제도를 시장개입정책에서 시장관리정책으로 전환되는 단초를 제공하기도 하였다. 대표적인 변화의 징후로는 토지개발주체의 다양화⁶⁾와 토지시장의 투명성 확보와 정책 집행의 효율성 제고를 위한 제도 도입⁷⁾ 등을 들 수 있다.

3. 1990년대 후반 이후(토지공급확대시대 → 토지개방시대)

1997년 말 IMF 구제금융 하에서 부동산시장은 30% 이상 침체를 면치 못하였으며, 이에 따라 폐쇄적 토지제도를 전면 재검토하여 투기억제대책의 대부분을 수정하고 토지수요를 촉진하는데 주력하게 된다. 공공의 시장조절기능을 활성화하여 부동산시장의 공급 초과 상태로 인한 가격폭락을 방지하고, 외국인의 직접투자 및 기업의 구조조정을 원활화하고자 하였다.⁸⁾ 한편 준농림지역의 난개발⁹⁾이 사회문제화 되자 난개발 방지 종합대책의

4) 토지공개념의 법적인 의미는 다음과 같이 요약할 수 있다. 재산권의 핵심에는 토지소유권이 자리 잡고 있으며, 그 내용에는 토지의 소유 자체는 물론 토지의 이용·개발·수익·처분 등의 권능이 포함된다. 그런데 모든 사람들에게 인간으로서의 생존권을 보장해 주기 위해서는 토지소유권은 절대적일 수가 없으며, 본질적으로 사회적 구속성이나 의무성을 갖고 있다. 따라서 토지소유권은 본질적으로 공공복리의 증진을 위하여 실정법상의 여러 의무와 제약을 감내하지 않으면 안 되며, 이러한 점은 이미 우리 헌법의 관련 규정(헌법 제23조 제2항, 제37조 제2항, 제121조, 제122조 등)에 잘 나타난다 하겠다. 한편 경제학적 의미에서의 토지공개념은 토지시장 실패에 대한 정부의 개입을 의미한다. 토지의 고정성 등 자원으로로서의 특성, 토지시장의 불완전 경쟁적 성격 및 외부효과 등을 고려할 때 시장기구에 의한 사적 자치를 토지시장에 적용하는 데는 한계가 있다(시장실패). 따라서 토지이용규제·토지세제 등을 통하여 토지시장의 실패를 보정하고 시장의 원활성을 도모할 수 있도록 공공기관의 개입이 정당한 것으로 수용되는 사회적 합의를 토지공개념이라 할 수 있다.

5) 1990년 4월에는 '4·13부동산투기억제대책을 발표하여 부동산등기의무제 도입, 토지거래허가·신고제 확대실시, 기업의 비업무용부동산 판정기준 강화, 기업의 부동산과다보유 억제 등의 정책을 시행하였다.

6) 1994년의 개정 국토이용관리법은 용도지역을 10개에서 5개 지역으로 단순화하고 준농림지역제도를 도입하여 개발 가능한 용도지역을 확대하였다. 공영개발 위주에서 민간의 토지개발 참여를 확대하는 제도적 장치를 정비하여, 1991년 「지역균형개발및중소기업육성에관한법률」 1994년에는 「사회간접자본시설에대한민간자본유치법」을 제정하였다.

7) 「부동산실권리자명의등기에관한법률(1995)」을 제정하여 명의신탁을 금지하고 실권리자 명의의 등기를 의무화 하였다.

8) 토지거래허가구역에 해제하고 토지공개념 3법을 대폭 수정하여 택지소유상한제와 토지초과이득세제를 폐지하고 개발 부담금제도도 1999년까지 그 적용을 유보하며 그 이후부터는 부과율을 25%로 인하하였으며, 「외국인의토지취득및관련에관한법률」을 「외국인토지법」으로 개정하여(1998.5.) 외국인의 토지취득을 내국인과 같은 수준으로 완화하고 토지개발 및 공급업 등 부동산관련 산업을 개방하여 개방형 토지시장으로의 전환을 시도하였다. 또한 「자산유동화에관한법률」 「부동산투자회사법」 등을 제·개정(1998, 2001)하여 부동산의 유동화 촉진, 부동산 시장의 활성화, 기업의 구조조정 지원 등을 도모하고자 하였다.

9) 난개발이란 개발에 따른 외부 불경제 효과 등 부정적 측면을 총칭하는 개념으로 다음 두 가지 유형을 포함하는 개념이라 할 수 있다(진영환, 21세기 국토이용체계 개편방안 공청회 발표자료, 2000. 8. 8면 이하 참조).

- 사전계획 없이 무계획적으로 이루어진 개발 (예컨대, 토지이용에 대한 종합적인 계획 없이 준농림지에 200~300세대 아파트를 건설하는 경우)

일환으로 「국토의계획및이용에관한법률」이 2002년 2월 제정되어 국토이용계획체계가 ‘선계획·후개발’ 체제로 전환됨으로써 계획적 국토이용과 친환경적 국토관리가 토지정책의 주요과제로 부상하게 되었다. 동법은 도시지역(舊도시계획법)과 비도시지역(舊국토이용관리법)으로 이원화 되어 있던 법체계를 통합하여 일원화된 관리체제로 전환하고 계획으로부터 자유롭던 비도시지역도 도시지역과 같이 계획적으로 관리할 수 있는 기반을 마련한 법률로서 제도적 의의가 크다고 할 수 있다.

이와 같이 외환위기 이후 2005년의 ‘8·31부동산종합대책’ 이전까지의 우리나라의 토지제도는 정책적 패러다임의 대전환이 이루어지게 되어 수요억제에서 수요촉진으로, 직접적 규제에서 간접적 시장조절적 토지제도로, 폐쇄적 시장에서 개방적 시장정책으로 변화하였다고 평가할 수 있다.¹⁰⁾

Ⅲ. 토지재산권의 사회적 기속을 위한 이론적 논의

1. 입법자의 책무

일반적으로 재산권의 사회적 기속 문제는 재산권의 공공복리 적합의무로 구체화 된다(헌법 제23조 제2항). 이에 따라 입법자는 재산권을 가지지 않은 자의 자유권적 기본권 보장을 위해서 재산권자의 재산권 행사를 제한하게 된다. 따라서 제도적으로 볼 때 사회적 기속의무를 이행하는 자는 재산권자가 아니라 실질적으로는 입법권자라 할 수 있다. 재산권을 규범적으로 정하는 경우 입법권자는 재산권 또는 그 행사가 재산 이용에 관한 다른 권능과 어느 정도 중첩되고 있는지 여부를 고려하여야 한다.

결국 토지재산권을 포함하여 재산권의 사회적 기속을 구체화시키는 것은 입법권자의 책무이고, 재산권의 사회적 기속은 항상 법률의 근거 하에서 구체화된 외연에서만 확인될 수 있다. 한편, 지금까지 우리나라의 경우 재산권의 사회적 기속, 특히 토지재산권의 사회적 기속에 대해서는 다른 재산권에 비하여 강한 제한과 의무가 수반된다는 논의구조가 형성되어 있다. 이는 대법원¹¹⁾과 헌법재판소¹²⁾의 일련의 판결·결정에서 확인되고 있으며, 내용적으로는 공공복리라는 전제하에서 토지재산권의 강한 사회적 기속 내지 의무성을 강조하고 있는 것이다. 더욱이 현실적으로 토지재산권의 입법형성 과정에서 재산권의 본질적 내용을 침해할 우려가 있는 문제들이 적시되고 있는바, 여기서 우리는 토지재산권에 대한 보다 구체적인 입법형성 기준 내지는 한계설정의 필요성을 발견하게 된다.

첫째, 헌법상 보장되는 재산권은 그 종류 여하를 불문하고 국민 각자가 자기 책임 하에

- 계획 유무에 상관없이 주변경관과 조화를 이루지 못하고 환경파괴적 요소가 강한 개발(예컨대, 보전 필요성이 높은 녹지공간 또는 양호한 경관지역에 고층아파트를 건설하는 경우)

10) 류일용, 우리나라 토지제도의 발전에 관한 연구, 토지공법연구(2003.9.), 688면.

11) 예컨대 대판 1990.5.8, 89부2.

12) 헌재결 1998.12.24, 89헌마214(병합); 헌재결 1999.4.29, 94헌바37(병합).

인간다운 생활을 자주적으로 설계하기 위해 요구되는 필요불가결한 경제적 조건이라 할 수 있다. 즉 헌법상 자유권적 기본권과 재산권은 상호 불가분의 관계이자 보완기능을 담당한다고 할 것이다. 또한 재산권의 이러한 자유권적 기본권 보장 기능은 재산권의 사회적 의무성의 정도를 결정하는 중요한 기준이 된다. 따라서 재산권 제한의 허용 정도는 재산권 행사의 대상이 되는 객체가 국민 개개인에 대하여 갖는 의미와 그것이 사회 전반에 대하여 갖는 의미를 고려하여 결정하여야 한다. 재산권행사의 대상이 되는 객체가 지닌 사회적 연관성과 사회적 기능이 크면 클수록 그 만큼 입법자에 의한 보다 광범위한 재산권 제한이 정당화 될 수 있을 것이다.

둘째, “재산권 행사는 공공복리에 적합하여야 한다”고 규정하는 현행 헌법 제23조 제2항은 - 독일기본법 제14조 제2항과 마찬가지로 - 공익적 시각에서 구성할 수 있는 재산권 행사의 정도 및 재산권 행사 제한에 대한 중요한 판단 기준이 됨을 입법권자는 고려하여야 한다. 왜냐하면, 이에 대한 구체화 결정 및 그 실현 가능한 수단의 선택은 어찌 보면 전적으로 입법권자의 입법형성권의 문제로 귀결되기 때문이다.¹³⁾

셋째, 원칙적으로 재산권 객체가 공공의 편익 증대를 위하여 유용성이 크면 클수록 그에 대한 사회적 기속은 강화되어 나타나게 된다. 그렇다 하더라도 그에 대한 사회적 기속의 구체적 형태는 재산권 객체의 사회적 기능 및 관계에 따라 구별하여 입법형성 되어야 한다. 이러한 재산권의 사회적 기속에 대한 입법은 우선적으로 정부의 정책적 판단이나 정치적 고려에 의하여 형성되기 보다는 재산권을 가지지 못한 다른 사람들과의 사회적 관계 하에 놓여 있는 상황 정도에 따라 그 강화 여부가 결정되어야 할 것이다. 더불어 공공의 이익을 이유로 한 재산권의 구체적 제한의 내용은 비례적인 이익형량 과정을 거쳐야 하며, 그 과정 및 선행조건으로서의 결정기준 또한 공개되어야 한다.

마지막으로 재산권의 사회적 기속이라는 미명 하에 국민의 자유권적 기본권의 궁극적 보장 명목이 아니라 ‘국가의 복지사업’의 기치 하에 국민의 재산권에 부적절하게 개입 내지 침해하는 입법형성은 균형감각을 상실한 것으로서 지양되어야 할 것이다.

2. 현행 토지제도상 공익과 사익의 충돌과 조정제도

현대의 토지제도는 사유재산권의 보장과 함께 공공복리를 바탕으로 하고 있음은 주지의 사실이다. 토지제도의 공익목적으로는 대체로 투기억제, 지가안정, 토지의 효율적 이용, 계획적 개발과 이용, 환경보전 등을 들 수 있고, 사익과 관련하여서는 소유권, 사용권, 수익권, 처분권의 제한을 들 수 있다. 공익목적의 실현이라는 토지제도의 大義 상 다양한 정책수단에 의하여 사소유권을 제한하는 것은 불가피하므로 공익과 사익의 충돌 여지는 상존하고 있으며, 양자는 갈등관계에 놓이게 된다. 토지제도에 나타나고 있는 공익과 사익의 충돌 내용은 <표 1>과 같다.

13) 이에 관하여 자세히는 줄고, 입법적 불법에 대한 국가배상책임 소고 - 적극적 입법행위의 경우를 중심으로, 행정법 연구 제11호(행정법이론실무학회), 2004. 5, 223면 이하 참조.

<표 1> 토지제도의 공익과 사익의 충돌과 조정제도¹⁴⁾

구분		제도	공익과 사익의 충돌	공익과 사익의 조정
토지소유	농지소유상한	· 소유자격의 제한 · 소유규모의 제한 · 처분의무, 처분명령 이행강제금	· 투기억제↔주거이전자유	- - · 매수청구제
	농지임대차제한	· 임대차 제한 · 위탁경영 제한	· 투기억제↔수익권	-
토지이용	용도규제	· 용도지역·지구·구역의 지정	· 토지이용의 효율화, 공공복리의 증진↔손실발생, 계획결정과정에의 참여	· 보상·매수청구권 부여 · 주민의견청취
	개발규제	· 개발행위허가	· 환경보전·난개발 방지↔사용권	-
	용도전환	· 농지전용 · 산지전용	· 농지보전·환경보전↔사용권 · 산림보전·환경보전↔사용권	- -
	상세계획	· 지구단위계획	· 계획적 토지이용↔사용권	-
토지개발	도시개발	· 도시개발사업	· 계획적 도시개발, 토지공급의 확대↔사용권, 처분권	· 공청회 · 수용보상
	공영개발	· 택지개발예정지구 개발사업	· 계획적 도시개발, 토지공급의 확대↔사용권, 처분권	· 의견청취 · 수용보상
	대지조성	· 대지조성사업	· 국민주택의 보급↔처분권	· 수용보상
토지거래	취득제한	· 농지취득자격 증명 · 토지거래계약허가	· 경자유전·투기억제↔농지취득 · 투기억제·지가안정	- · 매수청구권
	거래정보의 관리	· 점인계약서	· 투기억제·조세포탈방지↔거래정보의 노출	-
	실명거래	· 부동산 등기의무 · 부동산실명제	· 전매금지·투기억제↔사적자치의 원칙 · 투기억제·조세포탈방지↔사적자치, 계약자유	- -
개발이익환수	부담금	· 개발부담금 · 개발제한구역 훼손 부담금	· 개발이익환수↔수익권 · 구역훼손억제·관리재원의 확보↔평등부담	- -
개발손실보상	권리구제	· 매수청구권	· 기반시설의 확충↔사용권	· 보상의 대체수단

14) <표 1> 과 <표 2>는 류해웅/김승중, 토지의 공익과 사익의 조정에 관한 연구(II), 2002.12.의 관련 부분 記述을 요약하여 작성하였음을 밝힌다.

<표 2> 토지재산권의 공익과 사익의 조정을 위한 조정기준

공·사익 조정을 위한 조정기준			헌법재판소의 결정	대법원의 판례
조정이념	헌법상 기본질서		· 사회적 시장경제질서	
조정기준	형식적 조정기준	헌법규정 및 헌법상 일반원리	<ul style="list-style-type: none"> · 재산권 보장의 원칙 (§23 ②) · 본질내용 침해금지 (§37 ②) · 정당보상의 원리 (§23 ③) · 조세법률주의 (§59) · 시장경제원칙 (§119) · 포괄적 위임입법금지의 원칙 (§75) · 소급입법금지원칙 (§13) · 이중처벌금지원칙 (§13) · 명확성의 원칙 · 실질과세의 원칙 · 신뢰보호의 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> · 재산권보장의 원칙 (§23 ①) · 본질내용침해금지 (§37 ②) · 정당보상원리 (§23 ③) · 소급입법금지원칙 (§13) · 포괄적 위임입법금지의 원칙 (§75) · 조세법률주의 (§59)
	실질적 조정기준	기본권 제한의 방법적 일반원리(수직적 조정기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 과잉금지의 원칙 - <u>목적의 정당성</u>(입법목적 달성을 위하여 국가의 사회에 대한 개입 내지 규제가 필요한가/입법목적이 공공복리를 실현하는데 적합한가) - <u>방법의 적절성</u>(당해 방법을 현실에 적용하는 것이 가능한가/당해 방법을 통하여 입법목적을 합리적이며 효율적으로 달성하고 있는가) - <u>피해의 최소화</u>(목적달성을 위하여 사인의 피해를 보다 완화할 수 있는 다른 방법은 없는가) - <u>법익의 균형성</u>(실현되는 공익과 제한되는 사익이 적절히 균형을 유지하고 있는가/침해되는 사익에 대한 수인기대 가능성이 있는가) 	
		기본권 실현의 방법적 일반원리(수평적 조정기준)	<ul style="list-style-type: none"> · 평등원칙(정의 관념이나 사회통념상 같은 것을 같게 다른 것을 다르게 취급하고 있는가) 	

한편, 통설에 의하면 이러한 갈등 양상의 조정은 사익의 침해에 대한 수인가능성의 여부, 구체적으로는 수인가능성을 넘는 범위의 침해의 경우에 요구된다. 이와 관련하여 헌법재판소의 결정과 대법원 판례는 토지재산권에 대한 공익과 사익의 조정기준을 형식적 조정기준과 실질적 조정기준으로 구분하여 판단하고 있으며 그 구체적 내용은 위 <표 2>와 같다.

IV. 현행 국토계획 관련법제의 大綱과 그에 대한 평가

1. 국토계획법제의 내용

굳이 토지의 공공재로서의 성격을 강조하지 않더라도 국토이용관리법 및 도시계획법 등 구법 하에서의 난개발 현상은 '선계획 - 후개발'로의 인식 전환 및 국토 전반에 걸친 개발행위허가제의 천착을 요구하게 되었다. 구법 체계 하에서의 국토계획체계는 국토건설종합계획을 최상위계획으로 하고 그 아래에 (舊)국토이용관리법에 의하여 국토 전역을 용도지역으로 구분하는 국토이용계획과 도시지역을 대상으로 (舊)도시계획법에 의거 수립되는 도시계획을 근간으로 하는 것이었다. 이런 체제 하에서는 도시계획지역으로 지정되어 도시계획이 수립되지 아니하는 국토의 대부분의 지역에서는 단지 용도지역의 지정만 되어 있는 국토이용계획이 존재할 뿐 구체적인 건설유도적 계획이 부재하게 되어 도시계획지역 이외의 지역에서의 난개발이 가속화되었다는 지적이 분분하였다. 이에 따라 구법을 대신하여 「국토기본법」과 「국토의계획및이용에관한법률」이 제정되어 우리나라의 국토계획체계는 적잖은 변화를 경험하게 되었다.

새로운 국토계획체계에서는 지역종합계획의 일종으로 광역권개발계획과, 국토 전역을 대상으로 하여 특정부분에 관한 장기적인 발전방향을 제시하는 소위 전문계획으로서의 부문별 계획을 새로이 규정하였다. 또한 국토 전역을 대상으로 하는 국토종합계획과 도를 단위로 하는 도종합계획 아래에 「국토의계획및이용에관한법률」에 의하여 수립되는 도시계획을 시군종합계획으로 한다는 규정을 두어 「국토기본법」상의 지역계획과 「국토의계획및이용에관한법률」(이하 '국토계획법'이라 칭함)에 의한 도시계획 간의 연계성을 확보하고자 하였다(국토기본법 제6조). 또한 국토종합계획과 지역계획들 이하의 공간계획인 도시계획 차원에 있어서의 계획체계도 크게 변화하였다.

또한 구법 상의 개발행위허가제에 대하여도 대폭 수정을 가하여, 그 용도지역이나 구역의 구분을 불문하고 전국의 모든 지역에서의 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취(토지분할의 경우에는 도시지역에 한함)를 위한 행위를 하고자 할 경우에는 특별시장, 광역시장, 시장 군수의 개발행위허가를 득해야 하는 것으로 규정하고 있다.¹⁵⁾ 그리고 건축물의 건축, 토지의 형질변경 및 토석의 채취 등의 경우에 대통령령으로 정하는 일정한 행위에 대한 개발행위허가 시에는 도시계획위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 국토계획법 제61조에서는 다른 법률에 의하여 허가, 인가 내지 승인을 받은 사항에 대하여는 동법상의 개발행위허가를 받은 것으로 보는 의제규정을 두고 있고, 동법 제60조에서는 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보, 위해방지, 환경오염방지, 경관 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 이행을 위하여 개발행위허가를 받은 자에게 이행보증금을 예치하게 하는 제도를 규정하고 있다. 국토의 난개발의 방지수단의 일환으로 개발밀도관리구역의 지정(국토계획법 제66조) 및 기반시설부담구역 지정제도(국

15) 줄고, 개발행위허가의 방법과 절차, 토지공법연구 제13집(한국토지공법학회), 2001. 11, 45면 이하.

토계획법 제67조)를 새로이 도입하였으며,¹⁶⁾ 구법 하에서의 토지거래에 대한 규제제도로써 부동산투기억제 등에 실효성이 있었던 토지거래허가제도도 계승하여 시행하고 있다. 즉 토지의 투기적 거래가 성행하거나 지가가 급격히 상승하는 지역 등에 대하여 5년 이내의 기간을 정하여 토지거래허가구역으로 지정하고(국토계획법 제117조), 허가구역 안에서 토지거래에 대하여는 시장, 군수, 구청장의 허가를 얻도록 하고 있다. 동법에서는 또한 토지의 거래가 자기의 주거용 주택용지에 이용하고자 하는 때나 주민편익시설의 건축 등을 위한 경우 등 토지거래허가제도의 예외 사항들에 관하여 규정하고 있다(국토계획법 제119조). 또한 토지거래허가를 신청한 자가 토지거래의 불허가처분을 받은 경우에는 시장, 군수, 구청장에게 당해 토지에 대한 권리의 매수를 청구할 수 있다고 규정하여 거래 불허가 대상토지에 대한 매수청구제도를 인정하고 있다(국토계획법 제123조).

2. 국토계획법제의 주요 문제점

우선 「국토기본법」과 「국토의계획및이용에관한법률」에 의하여 수립되는 국토 내지 지역계획들은 행정실무자들에게조차도 혼란스러울 정도로 복잡하고 내용적으로 서로 중첩되는 것이 많다는 점을 지적한다. 내용적·공간적으로 중첩되고 복잡한 지역 종합계획체계는 각종 계획들 간의 내용적 연계성에 있어서나 계획내용의 명료성에 있어서, 그리고 상위계획과 하위 계획 간의 구속력 문제에 있어서 적지 아니한 혼동과 함께 업무상의 난맥을 초래하여 국토 내지 지역계획의 가장 중요한 기능인 계획목표의 불확실성을 가져올 수 있다. 따라서 국토 내지 지역계획의 간략화 조치를 위해서는 각종 특별법에서 규정하고 있는 지역계획제도를 「국토기본법」과 「국토의계획및이용에관한법률」에 의해 수립되는 계획들로 통합하고, 단지 개별법에서는 당해 지역에서의 국토계획의 실시조치들에 관한 사항만을 규정하는 형태로 법제 개선을 이루어야 할 것이다.

둘째, 국토계획제도와 환경보호를 위한 수단들 간의 연계를 강화하여야 한다. 환경친화적 국토관리에 대한 선언적 조항에 그치고 있는 현행 법체계를 극복하여 국토 내지 지역계획의 수립절차(구체적으로는 당해 시설물에 대한 입지선정문제가 다루어지는 절차단계에서)에 있어서 당해 계획에 포함될 주요 사업, 특히 도시기반시설에 대한 환경영향평가가 선행되도록 법제화할 필요가 있다. 왜냐하면, 국토 내지 지역계획의 수립 시에 감안하여야 할 환경적 고려요소는 단지 이를 법규정 속에 강조하거나 선언하는 것만으로는 충분히 반영될 수 없기 때문이다.

셋째, 법리적으로 볼 때 개발행위허가 신청에 대한 거부는 사실상 헌법상 보장된 개인의 토지재산권 행사에 대한 제한이며 경우에 따라 ‘특별한 희생’을 의미하기도 할 것이며

16) 개발밀도관리구역이란 주거, 상업 또는 공업지역에서 개발행위로 인하여 기반시설의 처리, 공급 또는 수용능력이 부족한 것으로 예상되는 지역 중 기반시설의 설치가 곤란한 지역을 말하는데, 이와 같은 지역의 지정목적은 건폐율 또는 용적률의 적용을 강화하기 위한 것이고, 기반시설부담구역은 동 구역 내에서 일정한 개발행위를 하는 자에게 시장, 군수가 수립해 놓은 기반시설 부담계획에 따라 기반시설을 설치하게 하거나 또는 그 설치를 위한 용지를 확보하도록 하는데 목적이 있는 것이다(국토계획법 제68조).

또한 그것은 공공의 이익을 위한 필요에 따라 행해지는 것임을 부인하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 현행법은 개발행위 불허가에 대한 손실보상 문제에 대하여 침묵하고 있다. 이와 관련하여 헌법 제23조 제3항에 의한 손실보상의 요건에 해당하는지 여부에 대한 진지한 논의가 시급하다 할 것이다.

V. '8·31 부동산 종합대책'의 내용과 문제점

1. 부동산제도 개혁의 추진 배경

2003년의 소위 '10·29대책' 이후 안정세를 지속하던 주택가격이¹⁷⁾ 2005년 2월부터 상승세로 전환하였고 이후 지속적인 상승추세가 확산되어 나타나게 된다. 특히 아파트의 경우 2005년 1~7월 중 서울(7.7%) 및 수도권지역(6.6%)이 광역시(2.3%) 등 지방보다 큰 폭으로 상승하였고, 서울 중에서도 강남(12.4%)이 강북(1.6%)에 비해, 대형 아파트가 중·소형 아파트에 비해 이러한 경향은 두드러졌다. 수요·공급 양 측면에서의 투기요인 뿐만 아니라 토지시장 내·외부에서의 상승요인의 확산은 정부로 하여금 지금까지의 간접적·개방적 토지정책의 일대 전환을 선택치 않을 수 없도록 하였으며, 그 실질적 정책 대안이 '8·31 부동산 종합대책'으로 현출화 되어 나타나게 되었다.

이에 대한 토지시장 내부요인으로는 우선 이용 가능한 토지가 도시적 용지 기준으로 전체 국토의 5.6%(5,570km²), 1인당 36평 수준으로 절대규모가 부족하며, 최근의 다수 대규모 개발계획의 발표·시행으로 개발이익을 기대한 사전적·투기적 수요가 급속히 확산되었음을 지적할 수 있다. 또한 각종 개발사업 지구에서 토지보상금이 다시 유입되어 수요를 증가시킨 것도 토지가격 상승에 일조한 것으로 분석된다. 토지시장 외부요인으로는 과거 정부의 부동산대책이 주택시장에 치중된 결과 토지투기에 대한 규제 장치가 상대적으로 미흡하다는 인식이 확대되어 그 동안 주택을 중심으로 일어나던 부동산투기가 시차를 두고 토지로 이동하는 조짐이 보였으며, 토지가격 상승에 대한 기대심리와 최근의 저금리 추세가 복합적으로 작용하여 시중의 풍부한 유동성이 토지시장으로 유입된 것을 지적할 수 있다. 이와 함께 행정중심복합도시 등 개발예정지역을 중심으로 지가가 가파르게 상승하는 지역이 증가하는 것도 주요 요인으로 들 수 있다.

2. '8·31 부동산 종합대책'의 주요 내용과 그에 대한 평가

동 대책의 제도적 지향점은 '부동산 시장에 대한 근본적인 개혁을 통하여 경제체질을 개선하고 지속가능한 경제성장의 기반 마련'에 두고 있으며 세부 달성 전략으로는 다음의 여섯 가지를 들 수 있다.

17) 2003, 2004년의 경우 지가상승률은 소비자 물가상승률(2003년: 3.6%, 2004년: 3.6%), 서민주거안정과 부동산투기 억제제를 위한 부동산제도 개혁방안(재정경제부, 2005. 8. 31.), 3면.

- ① 거품화된 부동산 가격 급등의 붕괴로 인한 금융기관 부실, 실물경제 침체 등 전체적인 경제위기 확산 예방
- ② 일부 지역에서 촉발된 주택가격 급등현상의 다른 지역으로의 확산을 방지하여 서민의 주거생활 안정의 도모
- ③ 산업용지 및 주거용지가 저렴한 가격에 공급될 수 있도록 하여 기업의 투자활동을 지원하고 주택가격 안정기반을 마련
- ④ 행정중심복합도시·기업도시·혁신도시 건설에 필요한 대규모 부지 조성의 재원부담 가중을 방지
- ⑤ 부동산 투지에 의한 불로소득이 다수 국민의 상대적 박탈감 등을 초래하여 사회통합을 저해할 소지를 사전에 차단
- ⑥ 대규모 토지보상자금 등 풍부한 시중유동성의 부동산시장 과다 유입을 차단하고 생산 부문으로의 흡수를 유도

이를 위해 동 대책은 주택부분, 토지부분, 세제부분으로 나누어 구체적 정책 대안을 제시하고 있다. 주택부분에는 實去來價 신고의무화를 핵심으로 하는 거래투명성, 미니신도시 건설 및 강북 광역개발 등을 수단으로 하는 주택공급확대, 공공택지 지역 내에서 분양되는 아파트들에 대한 원가연동제와 채권입찰제, 전매제한 등을 내용으로 하는 공공부문 역할 확대 등이 포함되어 있다. 토지부분에는 취득요건 및 전매요건 강화, 기반시설부담금과 개발부담금 부과를 내용으로 하는 개발이익환수 등의 조치가 담겨 있다. 많은 사람들이 지대한 관심을 가졌던 세제부분에서는 보유단계에서 종부세 과세대상과 실효세율을 현실화하였고, 양도단계에서 1가구 2주택 보유자들에 대한 양도세율을 상향하였으며 투기 우려 지역 내 비사업용 토지에 대한 양도세를 증과하고 있다. 참고로 금융부문에서는 투기지역 내에서 가구별 아파트 담보대출을 제한함으로써 투기적 가수요가 시중의 풍부한 유동성을 ‘쌔깃돈’으로 삼는 일을 차단하려고 고심한 점이 주목할 만 하다.

부동산투기억제를 위한 전방위적 노력에도 불구하고 ‘8·31 부동산 종합대책’은 투기적 가수요에 의해서 철저히 왜곡된 현재의 부동산시장을 실수요자 위주로 정상화시키는 데에는 적잖은 어려움이 있을 것이란 예상이 지배적이다. 물론 동 대책이 단기적으로 보아 투기수요를 억제하고 부동산자금의 선순환을 통하여 중소기업들에게 실질적인 도움을 줄 뿐만 아니라 장기적으로는 부동산 가격 하락으로 우리 경제의 고질적인 고비용구조가 개선되어 국내 경제의 경제력 증가에 기여할 것으로 평가되지만, 다음의 이유로 인하여 그러한 장점은 현저하게 부각되지 않으리라는 전망이 우세하다.

우선, 동 대책의 목표가 주택가격 안정을 통한 국민 주거환경 개선 및 경제의 생산성 제고에 있는지, 아니면 특정 지역의 가격 하락 유도인가가 불분명하다.¹⁸⁾ 같은 맥락에서 동 대책은 ‘가수요억제’와 ‘공급확대’라는 상호 어울리지 않는 정책을 억지로 짝 지운 듯

18) 예컨대 송파지역의 신도시 개발은 강남지역의 집값에는 영향을 줄 수 있겠지만, 판교의 경우에서 보듯이 가격 급등 현상을 유발할 수 있음을 고려하여야 했다.

한 느낌을 지울 수 없다. 환언하면, 현재의 부동산 문제가 저금리와 과잉유동성에 의한 가수요 증가 때문인지, 아니면 중대형 아파트에 대한 근본적인 공급부족인지에 대한 정확한 분석이 부족하다고 본다. 만일 저금리에 의한 투기적 수요 증대가 원인이라면 150만 가구의 공급확대는 향후 주택의 초과공급 사태를 유발할 수도 있기 때문이다. 또한 세금 강화책은 부동산투기와 무관한 善意의 거래자 및 주택보유자 등에게 피해를 줄 수 있음도 지적되어야 한다. 주택 공급자에 대한 세금 강화로 특정지역 주택에 대한 수요가 근본적으로 줄어들지 않는다면 세금은 수요자에게 전가되면서 가격상승 요인으로 작용할 수 있다. 뿐만 아니라 높은 세금은 주택 한 채 가진 것이 유일한 자산인 수많은 노후생활자들의 생활 부담을 크게 증가시킬 수 있으며, 주거이전을 원하는 실수요자가 높은 양도소득세로 인하여 헌법상 기본권으로서의 이전의 자유를 크게 제한받을 수 있다. 끝으로 근본적인 문제점으로 부각되는 사항으로서, 과세체제 개편에 의한 부동산 대책은 중장기적으로 일관성 유지가 어려우며, 정권 교체나 부동산시장의 침체와 경기침체 현상이 지속될 경우 재조정될 가능성이 높음을 고려할 때 정책의 일관성에 대한 의문이 제기된다. 신도시개발 사업기간 중 주택수요 부족현상이 나타날 경우 사업의 존속 여부에 대한 재검토 요구가 발생할 가능성도 배제할 수 없음도 문제라 아니할 수 없다.

이에 대한 보완책으로는, 선의의 피해자를 구제하고 특정지역의 가수요를 철저히 차단하기 위해 조세·금리정책의 적절한 조합이 요구되며, 향후 주택공급의 증대는 국내 경제 상황에 맞추어 탄력적 운영이 필요하다. 더불어 동 대책의 시행으로 중산층 이하 계층의 재정상태가 극도로 취약해질 우려가 있으므로 이에 대비하여 그 기능이 위축된 서민금융 시스템의 복원이 시급하다는 제안도 경청할 필요가 있다.

VI. 「행정중심복합도시법」과 토지제도¹⁹⁾

1. 입법의 연혁

참여정부는 국가균형발전전략의 법적 토대로 「국가균형발전특별법」, 「지방분권특별법」 및 「신행정수도건설을위한특별조치법」의 3대 특별법을 제정하였으나, 그 법적 토대의 한 축인 「신행정수도건설을위한특별조치법」은 관습헌법의 논리를 제기한 헌법재판소에 의하여 위헌으로 선언되었다.²⁰⁾ 헌법재판소의 결정 법리에 대해서는 여러 가지 논란이 많았지만, 일단 헌법재판소의 결정을 존중한다는 의미에서 위헌결정의 취지에 벗어나지 않는 후속대책에 관한 논의를 정부는 물론 국회 차원에서도 진행시켜 왔다. 그 결과 당초 정부 원안보다 후퇴한 12부 4처 2청의 정부기관 이전을 골자로 하는 특별법이 국회를 통과하고 2005년 3월 18일 공포되었다. 그러나 새롭게 제정된 「행정중심복합도시법」

19) 행정중심복합도시를 포함하여 신행정수도건설의 필요성에 대하여는 ‘행정수도 이전의 법적·정책적 과제’, 토지공법연구 제18집(한국토지공법학회), 2003. 6, 2면 이하; ‘신행정수도건설특별조치법(안)의 내용과 법적 문제점’, 공법연구 제32집 제2호(한국공법학회), 2003. 12, 99면 이하 참조.

20) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554.

에 대하여도 위헌소송이 제기된 상태이며 저지운동기류도 만만치 않아 상당한 진통이 예상되지만, 더 이상 소모적인 국론분열은 없어야 하며 이제는 국토균형발전과 국민통합이라는 대전제 하에 행정중심복합도시 건설의 차질 없는 수행이 시급한 과제라 할 것이다.

2. 행정중심복합도시 건설의 필요성 : 수도권 집중 해소와 지역균형발전

1) 인구의 수도권 밀집

서울-대전-대구-부산을 연결하는 경부축 중심의 산업 및 인구발전이 80년대 들어 감소하면서 현재는 수도권 일극 중심의 인구집중화가 기본현상으로 대두되었다. 1970년 전국 대비 수도권 인구는 28.8%에 불과했으나 2000년에 이르러 46.3%로 급증하여 우리나라 사람의 과반수 가까이가 수도권에 거주하고 있으며 비수도권은 같은 기간 동안 71.2%에서 53.7%로 감소하였다.²¹⁾ 전국의 인구 증가분 중에서 수도권에서 늘어난 인구의 비중은 '60년대에 59.2%, '70년대에는 69.4%, '80년대 88.5%로 급격히 증가하였고, 지역균형개발을 크게 강조하였던 '90년대에는 오히려 133.8%로 전국 인구증가분을 훨씬 초과함으로써 지방의 절대인구가 감소하였다.²²⁾ 전국토의 11.8%의 면적에 46.3%의 인구를 점유하고 있는 우리나라 수도권의 집중현상은 都市宗主性과 首位度 측면에서도 다른 선진국에 비하여 그 유례가 없는 초집중현상이다.²³⁾ 이러한 비수도권 지역에서의 인구유출로 인한 수도권 인구집중은 수도권 지가의 급상승, 환경파괴 등 삶의 질 저하뿐만 아니라 지방의 노동력

21) 수도권의 인구집중도(2000년)

(단위 : 천명, %)

구분	1970	1980	1990	1995	2000
전국(A)	30,882	37,436	43,411	44,609	46,136
수도권(B)	8,730	13,298	18,587	20,189	21,354
서울(C)	5,433	8,364	10,613	10,231	9,895
인천(D)	634	1,084	1,818	2,308	2,475
경기(E)	2,663	3,850	6,156	7,650	8,984
B/A	28.8	35.5	42.8	45.3	46.3
C/A	17.6	22.3	24.4	22.9	21.4
D/A	2.1	2.9	4.2	5.2	5.4
E/A	8.6	10.3	14.2	17.1	19.5

출처 : 통계청, 통계데이터베이스, 1970, 1980, 1990, 1995, 2000.

22) 조의수, 수도권 집중화에 따른 지역격차 문제와 해소방안, 지방정부연구 제4권 제1호, 2000, 189면.

23) 세계 주요국가 수도의 인구규모 (1995)

(단위 : 만명)

분권형 국가			집중형 국가		
미국	430/27,000	(1.6%)	일본	1,200/12,563	(9.4%)
스위스	13/710	(1.8%)	영국	734/5,820	(12.6%)
호주	37/1,852	(2.0%)	프랑스	947/5,854	(16.2%)
캐나다	92/2,994	(3.1%)	포르투갈	186/980	(19.0%)
독일	380/8,219	(4.6%)	한국	1,023/4,461	(22.9%)

출처 : 이창수, 수도권살리기 시민연대 정책토론회 주제발표논문, 1998.

및 소비시장의 기반을 붕괴시켜 지방경제력의 공동화와 지방재정력의 축소라는 이중고를 탄생시켜 국가경제 전체가 전반적인 침체의 늪에서 벗어나지 못하고 있다.

2) 산업경제기능의 수도권 편재 : 삶의 질의 문제

지역발전의 정도에 있어서 삶의 질의 격차는 매우 다양한 영역에서 이루어 질 것인데, 정치·경제·환경·문화·교육 등 산업경제기능의 각 영역들이 지역간 삶의 질의 차이를 발생시킬 것이다. 그런데, 통계에 의하면 정부투자기관(83.3%), 중앙기관(69.9%), 예금집중도(65.9%), 대출집중도(61.7%), 제조업체수(55.5%), 의사수(52.5%) 등 중추관리기능과 산업, 복지시설의 수도권 집중도가 심각한 수준에 이르렀음을 알 수 있다.²⁴⁾ 이러한 점은 고용 기회 및 그 질적 수준, 소득 및 생활환경 등을 고려한 기회지수가 수도권인 비수도권보다 3배나 높은 점에서 잘 나타나며,²⁵⁾ 수도권의 높은 삶의 기회지수가 수도권 인구유입을 상승시켜온 매우 중요한 원인이 되었던 것이다. 더 나아가 내국세 납부지수에서도 수도권은 비수도권의 약 3배만큼 높게 나타나 삶의 질을 규정하는데 가장 중요한 소득간의 격차문제가 매우 심각한 것으로 드러났다.²⁶⁾ 즉 지방의 경제력 취약 → 납세실적 저조 → 지방

24) 수도권 집중현황 (1998)

구분		전국(A)	수도권(B)	서울(C)	집중도(%)	
					B/A	C/A
국토면적(km ²)		99,710.54	11,802.2	605.58	11.8	0.6
인구(천명)		46,885	21,365	10,389	45.6	22.2
전산업	취업(천명)	19,438	9,284	4,613	47.8	23.7
	실업(천명)	1,704	894	426	52.5	25.0
	지역생산(10억)	387,843	178,098	91,951	45.9	23.7
제조업 (’96)	사업체(개)	97,144	53,884	19,638	55.5	21.1
	종업원(천명)	2,898	1,432	431	49.4	12.5
서비스업 (’95)	사업체(개)	545,890	252,747	138,692	46.3	25.4
	종업원(천명)	2,563	1,309	813	51.5	31.7
대학교	학교수(개)	156	66	39	42.3	25.0
	학생수(천명)	1,448	586	381	40.5	26.3
의료기관	병의원(개)	16,594	8,139	4,489	49.0	27.1
	병상수(개)	213,890	93,020	50,390	43.5	23.6
	의사수(명)	43,666	22,914	16,149	52.5	37.0
금융	예금(10억)	246,310	162,302	122,012	65.9	49.5
	대출(10억)	201,056	123,980	92,602	61.7	46.1
차량수	총대수(개)	10,413	4,825	2,248	46.3	21.6
	승용차(대)	7,586	3,693	1,776	48.7	23.4
공공청사	중앙기관수(개)	36	25	15	69.4	41.7
	정부투자기관(개)	18	15	10	83.3	55.5

출처 : 노기성외, 수도권정책의 평가와 기본방향, 1999.

25) 박양호외, 21세기 국토비전과 전략, 1998, 22면.

26) 1999년 기준으로 보면 1인당 내국세 납부지수의 전국 평균을 100으로 두면 수도권은 148, 비수도권은 57.4로 나타났다. 같은 지방이라도 영남권은 67, 호남권은 52로 나타나 지역간 소득수준의 상당한 격차가 두드러진다; 김의준 외, 지역투자가 지역 및 소득격차에 미치는 영향분석, 2000, 18면.

재정력 취약의 악순환을 하게 되어 빈익빈·부익부의 현상을 가져온 것이다.²⁷⁾

1999년 지방자치단체의 종류별 재정자립도를 보면, 서울특별시는 88.1%이나 광역시는 74.8%, 도는 38.3%, 시는 52.0%, 군은 23.4%, 자치구는 52.3% 수준인 것으로 나타났다.²⁸⁾ 전국적으로 보면 재정자립도가 50% 미만인 자치단체가 194개(78%)나 되어 주민들의 삶의 질 요소를 충족시키는 지방정부의 재정력의 격차가 심한 것으로 나타났다.²⁹⁾

3) 신지식기반의 불균형적 형성

지식기반경제체제 하에서 지역혁신체제(Local System of Innovation)의 지역간 불균형 해소는 매우 중요한 과제이다. 그러나 전술한 바와 같이 공공부문, 대학, 산업체 부설연구소의 수도권 집중은 단순히 현재의 불균형 문제뿐만 아니라 과학·기술 중심의 지역발전 動因의 중요성을 감안해 볼 때, 미래를 위한 R&D 기반간의 불평등성을 심화시키고 지역간 격차는 더욱 커질 전망이어서 향후 지역혁신체제의 지역간 불균형이 매우 심화될 것으로 우려된다. 예컨대, 대학 우수연구센터의 50%, BK21사업 이공계분야의 59%, 정부기술기반조성자금의 54.2%, 민간연구개발자금의 83.1%, 기업부설연구소의 71.2%가 수도권에 집중되어 있으며, 비수도권에는 바이오, 정보통신, 환경, 문화 등 지식기반 신산업의 지역기반이 미흡하여 지식기반시대의 지역경제활성화에 장애요인으로 작용하고 있다.³⁰⁾ 한편,

27) 지역소득의 불균형 지표(1971~1996)

구 분	1971	1976	1981	1986	1991	1996
1인당 지역총생산 지니계수	0.125	0.150	0.167	0.117	0.087	0.095
1인당 지역총생산 편이계수	0.208	0.246	0.291	0.207	0.152	0.165

출처 : 박성복, 지역발전 및 지역불평등의 측정, 한국행정학보 제31권 제2호, 1997, 169면 이하에서 재구성.

1. 지니계수는 전체인구의 평균소득격차를 이용하여 계산
(인구비율과 동일한 정도로 소득이 분포하는 경우 0의 값을 가지게됨)
2. 편이계수는 표준편차를 산술평균으로 나눈 값
(지역총생산이 균등하게 분포된 경우 0의 값을 가지게됨)

28) 자치단체종류별 재정자립도 현황 (1999년) (단위 : %)

구 분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
	88.1	74.8	38.3	52.0	23.4	52.3
최고 (단체명)	88.1 (서울)	82.1 (인천)	59.2 (화성)	97.1 (과천)	59.2 (화성)	96.2 (서울 중구)
최저 (단체명)	-	61.0 (광주)	18.6 (전남)	17.3 (상주)	8.6 (영양)	26.3 (인천 동구)

출처 : 행정자치부 내부자료 (2000).

29) 최진혁, 우리나라 지방분권의 발전적 고찰, 사회과학연구 제13호(충남대학교 사회과학연구소), 2002, 331면.

30) 중추관리기능의 입지 (2000년)

구 분	전 국	수도권	수도권 비중(%)
중앙행정기관(청단위 이상)	37	28	72.7
정부투자·출자기관	30	17	85.0
정부출연연구기관	43	30	69.8
100대기업 본사	100	95	95
기업부설연구소	4,533	3,242	71.2
벤처기업수	9,656	6,874	71.2

과거 정부들에서 기업의 지방분산을 통한 총량경제력의 균형적 배분이 시도되기도 하였지만, 해당 기업의 생존 또는 성장 가능성보다 단순히 수도권 집중억제에 초점을 두어 그 효과가 미흡하였다. 1970년대의 새마을공장, 1980년대의 농공단지, 1990년대의 첨단산업단지 중 입지 여건이 불리한 곳은 정부지원에도 불구하고 대부분 실패하였던 것이며, 특히 1990년대에 지방자치단체가 경쟁적으로 조성한 지방산업단지는 분양율이 낮아 지방재정을 압박하여 오히려 지역발전의 발목을 잡는 사례가 빈발하고 있다. 지역발전이 특히 열악한 낙후지역 개발촉진정책도 재원부족과 분산된 지원체계 때문에 실효성이 낮은 형편이며,³¹⁾ 지역산업에 대한 정부지원정책은 산업단지조성, 시설·장비의 설치 등 요소공급형 하드웨어 중심으로 이루어져 지역의 혁신체계 구축을 통하여 지역의 핵심성장역량을 신장시키기에는 역부족인 상황이다.

4) 수도권억제의 법·정책적 실패³²⁾

국내 소프트웨어업체의 지역별 분포 현황 (단위 : %)

구 분	서울	인천	경기	부산	대구	대전	전라	충북	충남	제주	기타	계
구성비	78.9	0.6	3.3	5.5	1.6	3.1	2.2	0.5	0.1	0.1	4.1	100.0

출처 : 한국소프트웨어산업협회, 소프트웨어산업의 시장동향보고서, 1998.

6대도시 정보통신사업체수 현황 (단위 %(개))

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대구
정보통신서비스	27.5	8.7	6.4	3.0	4.1	4.1
정보통신기기	16.7	1.1	0.2	42.2	0.1	0.4
소프트웨어	86.7	3.5	1.1	0.5	0.9	0.8
정보통신지원	35.6	9.6	5.0	3.0	3.4	3.1
합계	34.1 (3,249)	5.0 (479)	2.7 (257)	18.7 (1,786)	1.8 (171)	1.8 (173)

출처 : 한국정보통신진흥협회, 97년 정보통신산업통계연보, 1999.

31) 조성규, 지방자치단체의 제정고권, 한국행정법이론실무학회 발표문(2003. 3. 14), 10면 이하.

32) 과거 정부의 수도권집중억제정책 비교

구 분	평 가
박정희정부	·주요 방안 : 그린벨트 설정, 공장 및 교육시설 신·증설 억제, 공공기관의 지방이전 등 ·주요 수단 : 주로 억제적·규제적 수단 의존, 전국 주요지역에 산업단지 육성(동남권 중심) ·수도권규제의 공간적 범위를 경기, 인천까지 확대
전두환정부	·수도권정비법의 제정(1982) ·82년 올림픽 유치 이후 수도권 억제정책의 빗장이 풀림(개포, 고덕 등지에 1000만평 규모의 택지개발, 도심재개발 등)
노태우정부	·89년 대통령 비서실 산하에 '지역균형개발기획단'을 설치하여 균형개발차원의 접근을 시도했지만, 분권화, 공공기관의 이전 등 핵심적인 문제를 제대로 다루지 못한 ·특히 올림픽 직후 주택 200만호(5개 신도시)건설, 투기열풍 등으로 수도권의 비대화를 더욱 심화시킨 ·과밀부담금제와 공장총량제의 도입, 수도권정비권역의 단순화(5→3) 등 규제의 정비, 개선이 이루어짐
김영삼정부	·세계화를 대비한 경쟁력 강화정책에 따라 각종 규제의 완화(국제기능 강화, 이공계 대학 증원 허용)되고, 이와 함께 수도권 난개발이 가속화됨 ·지방자치제의 실시로 지역발전의 정치제도적 여건은 마련되었으나 구체적인 지방육성정책의 부재가 심화됨

출처 : 새천년민주당, 행정수도 이전 정책자료실(제1정책 조정위원회) 자료에서 재구성.

수도권분산정책은 인구분산정책, 그린벨트의 설정, 공공기관의 지방이전,³³⁾ 조세, 교육, 국토계획 등 여러 개별정책에 의하여 추진되어 왔으나, 법제적으로는 1982년에 제정된 수도권정비계획법에 의하여 체계화되었다. 동법은 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서있는 정비와 균형있는 발전을 목적으로 하는데 이 법에 따른 수도권 정비계획은 수도권 내의 권역구분에 의한 토지이용규제와 개발부담금의 부과, 공장과 대학의 총량규제와 같은 물리적인 입지규제를 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 인구와 산업의 기회비용 개념을 통한 물리적 규제정책은 오히려 그동안 수도권에서 제공했던 집적이익이 비용을 상회함으로써 인구와 산업이 계속 집중되고 교통난이 가중되는 등 성공을 거두지는 못하였다. 수도권기능분산을 주장하면서도 IMF이후 국가경쟁력 강화 차원에서 수도권 규제완화분위기가 갈수록 설득력을 얻어가고 있는 실정에 있다. 즉, 1994년 개정된 수도권정비계획법은 과거 수도권의 시설·인구 억제 중심의 성격보다 수도권내 지역간 불균형해소에 초점을 맞추고 있으며, 1997년의 수도권정비계획법시행령은 벤처기업집적시설을 인구집중 유발시설에서 제외하여 과밀부담금에서 면제시켜 지식기반경제의 수도권집중을 방조하고 있으며 인천국제공항 지원시설과 국제교류시설 확충을 위해 과밀억제권역에서 성장관리권역으로 변경하는 조치를 내려 수도권규제가 지속적으로 완화되고 있다. 그러나 수도권규제완화정책은 시장실패의 심화를 초래하여 국가전체의 경쟁력 저하를 초래한다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 수도권규제완화는 과밀을 더욱 초래할 것이고 필요한 각종 기반시설의 수요를 증대시켜 중앙정부재정의 수도권지역으로의 불균형적 유입과 중앙과 지방간의 자원배분의 왜곡 및 사회적 후생의 손실을 가속화시킬 것이다. 또한 지역개발정책에 있어서 고착된 지역격차를 고려하지 않은 시장경제원리의 무분별한 도입도 경계되어야 한다. 이와 관련하여 제2차 수도권정비계획(1997~2011)이 그간의 수도권집중억제라는 정책목표와 함께 수도권기능제고라는 다소 상반된 정책목표를 추가함으로써 수도권집중억제책의 실효성을 제고할 수 없음도 지적되어야

33) 공공기관의 이전계획이 1970년대 초반이래 계획·시행되어 왔으나 지역균형발전을 도모하기에는 양적·질적으로 부족하다. 그나마 1980년 이전에 계획된 것이 대부분이며 정부부처를 서울에서 과천으로 이전한 것이 대표적이다. 1980년대 이후에는 정부산하 연구기관과 청 단위 이전이 주를 이루었는데 특정 도시 대전에 집단화함으로써 전국 차원의 지역불균형 문제를 시정하기에는 미흡하다 할 것이다. 공공기관의 대전으로의 이전 효과를 추정해 보면 다음과 같다. 정부 대전청사의 경우는 11개 기관 입주, 약 3만 2천 여명의 인구정착 효과, 연간 소득창출효과는 4천억 원 규모로 추정된다. 대덕연구단지의 경우는 58개 기관 입주, 4만 8천 여명의 인구정착효과, 연간 소득창출효과는 6천억 원 규모로 추정된다. 대덕연구단지와 대전청사의 전체 소득창출효과는 대전시 지역총생산의 14% 수준으로 추정된다

정부기관과 국영기업체의 이전 계획 (1973~1990년)

구 분	1차계획 (1973)		2차계획 (1980)		3차계획 (1985)		3차수정계획 (1990)		계	
	계획	이전	계획	이전	계획	이전	계획	이전	계획	이전
정부기관	23	16	13	8	13	1	11	11	60	36
국영기업체	23	20(5)	1	-	-	-	-	-	24	20(5)
계	46	36(5)	14	8	13	1	11	11	84	56(5)

주 : 1) 괄호안은 지방 이전 후 서울로 복귀한 기관 수

2) 3차 수정의 경우 대전청사로의 이전계획은 1990년에 수립되고 입주는 1998년에 이루어짐. 출처 : 국토연구원, 비전 2011, 2001.

할 것이다. 수도권기능제고라는 정책목표는 지역균형정책과 궁극적으로 이념적 충돌을 야기하여 정책적 일관성이 결여된 지속적 규제완화로 이어질 우려가 있고 특정기업 및 지역의 이익을 위해 공공성을 떠는 법체계의 임의적 적용으로 불균형구조의 개선에 실질적인 도움을 줄 수 없기 때문이다.

지방개발을 통한 불균형해소 및 수도권집중억제는 수도권인구과밀해소정책이나 지방경제활성화정책 등 단편적인 정책만으로는 도모할 수 없고 행·재정권한의 대폭적인 지방에의 이전 없이는 불가능한 단계에 이르렀다고 볼 수 있다.³⁴⁾ 예컨대 2000년 8월 정부는 '수도권기업지방이전촉진대책'을 발표하였지만 그 실효를 거두지 못하고 있다. 왜냐하면, 기업들이 지방이전을 회피하는 이유는 중앙행정기관과 관련된 업무처리가 어렵고, 따라서 정부가 중앙에 집중되어 있는 기업관련업무를 지방으로 이전하는 등 기업이전에 장애가 되는 체제의 개편 없이 기업의 지방이전은 근원적으로 불가능한 실정에 있기 때문이다. 이런 점에서 볼 때 행정중심복합도시의 건설은 단편적인 수도권집중억제책을 근본적으로 시정하여 지역균형개발을 이룰 수 있는 실효성 있는 방안이라 할 수 있다.

3. 성공적 추진을 위한 제언

행정중심복합도시의 건설은 인구와 자원의 서울에의 집중이라는 '소용돌이(vortex)'를 역전시킬 수 있다는 점에서 수도권의 인구과밀해소와 부동산가격의 안정 등 수도권의 생산비용을 낮추고 잉여자원을 지방화 할 수 있어, 지역균형개발 및 국민경제 전체의 생산성 향상에 일조 할 것이다. 또한 이는 집권국가·집중사회의 낡은 패러다임을 분권국가·분권사회의 새로운 패러다임으로 전환시키는 중요한 역사적 계기로 작용할 것이며, 따라서 세계화·민주화·지식정보화라는 문명사적 흐름 속에서 새로운 사회로 도약하기 위한 중요한 국가적 프로젝트임도 부인할 수 없다.

행정중심복합도시의 건설은 서울의 문제, 그리고 국토의 문제가 만나는 접점이며, 따라서 성공적인 행정중심복합도시 건설을 위한 전략은 지역정책과 국지적인 도시계획 및 도시개발전략 사이, 주택정책과 산업정책 사이에 놓인 장벽을 극복하는데서 그 출발점을 찾아야 한다. 따라서 이를 위한 공간계획은 고용과 교육의 기회를 쫓는 인구의 사회적 이동을 뒤늦게 따라다니면서 기반시설과 주택만을 공급하는 '단순노동'이어서는 안 되며, 자신들이 터를 잡은 땅에서 좀 더 나은 삶의 기회와 환경들을 어떻게 만들 것인가를 고민하고 그 실천의 기반을 고안하는 작업으로 전환되어야 한다. 그러므로 중앙행정기능의 이전을 전제로 하는 행정중심복합도시의 건설은 이를 자체적으로 성장 가능한 도시로 형성하고 그 지역의 고용창출을 위한 核으로 만드는 새로운 공간계획과정의 실험장이라 할 수 있다.

34) 단편적인 정책의 한계점은 수도권기업이전을 위한 조세감면정책에서도 잘 나타난다. 인프라, 금융, 인·허가, 인력 등을 망라하는 종합지원책이 수반되지 않는 조세감면 등 매칭펀드(matching fund)적 성격의 정책만으로는 지원의 실질적 효과를 거두기 어렵다.

요컨대, 행정중심복합도시가 균형선도도시 내지 자족도시로서의 역할을 다하면서 동시에 균형 있는 국토개발의 試金石이 되기 위해서는 과거 臨機應變式, 死後藥方文式 토지이용규제정책 내지 국토계획정책에서 벗어나 성장관리원칙을 바탕으로 지속가능한 개발·환경친화적 개발을 이루도록 행정중심복합도시 건설 관련 법제와 事後管理 법제가 정립되어야 하며, 이런 의미에서 볼 때 행정중심복합도시의 건설은 법률적 문제, 규범적 문제, 법제도의 문제로 접근해야 한다.

添言할 것은, 조금은 시기상조인 감이 있지만, 행정중심복합도시 건설 구상에 통일 후에 대한 고려가 소홀하다는 점이다. 통일로 가는 과정에서 남북한이 서울 내지 평양, 혹은 제3의 도시를 통일한국의 수도로 건설하거나, 또는 통일한국의 수도적 기능의 공간적 분업에 대해 합의할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 독일의 경우에서 보듯이 통일한국의 상징성을 고려할 때, 그러한 합의에는 현재 논의되는 행정중심복합도시의 건설에 대한 국민적 동의보다 훨씬 강한 전민족적 공감대가 형성될 것임은 쉽게 예상할 수 있다. 백지상태에서 또 한번 수도를 이전해야 하는 번거로움을 행하지 않도록 이에 대한 배려도 필요하리라 본다.³⁵⁾

VII. 결어 : 토지제도의 발전방향

이상의 논의에 기초하여, 향후 바람직한 토지제도의 정착을 위하여 다음 몇 가지 사항을 제언하고자 한다.

첫째, 토지시장의 패러다임의 변화에 따라 토지시장에 대한 정부 역할의 변화를 우선 강조하고자 한다. 토지소유의 적정성과 형평성을 추구하는 토지소유규제의 기본이념은 계속 견지하되, 정부는 투기억제를 위하여 토지를 직접 규제하는 방법에서 벗어나 가능한 시장 감시와 조절, 그리고 계획기능을 강화하여야 한다. 구체적으로는, 수요에 대한 조처에 앞서 이용 가능한 토지 공급을 늘리고 공공기관의 토지비축을 확대하여 토지시장에서 수급이 조절될 수 있도록 하는 것이 제일 중요할 것이다. 이를 위해서는 계획에 의한 토지개발체제 구축을 더욱 가속화 하여야 하며, 최근의 「기업도시개발특별법」에서 잘 나타나듯이³⁶⁾ 개발방식과 주체를 다양화하여 복합적인 수요 충족에 힘써야 할 것이다.

35) 예컨대, 평양에 몇몇 행정부처(교육부, 문화관광부 등)를 둔다거나 혹은 통일한국의 교육, 문화, 예술, 스포츠 등의 중심도시로 육성한다는 규정을 특별법에서 마련하는 방법을 생각할 수 있다. 그리고, 통일 후 북한지역의 사소유권 체계 확립, 경제재건을 위한 투자기업 모색, 국영기업 등의 사유화를 전담할 기구(예컨대, 독일의 신탁청(Treuhandanstalt) 기능을 담당할 가정 국유재산관리청)의 평양소재를 예정하는 것도 가능한 방법일 것이다; 이에 대하여 자세히는 줄고, 통독 후 구동독 국영기업 등의 사유화와 공공재산의 귀속, 서울대학교 법학 제37권 제2호, 1996, 95면 이하 참조.

36) 민간의 투자촉진과 국가균형발전을 목적으로 하는 「기업도시개발특별법(2004.12.31.)」 대규모 도시개발사업의 원활한 시행을 도모하기 위하여 민간기업에게 토지수용권을 제한적으로 부여하고 있으며, 개발사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 생활의 근거를 상실하게 되는 주민에 대하여는 당초 토지 등의 소유 상황과 생업 등을 감안하여 생활대책에 필요한 용지를 공급하는 등 생활보상 법리를 적극적으로 규정하는 등 새로운 개념의 제도를 도입하고 있다. 또한 종전의 개발과 기업도시 개발구역의 중복 지정의 가능성과 종전 시행자에 대한 지정 취소로 인한 시행자 대체지정 등 사업의 지속성·효율성 제고를 위한 제도적 장치를 마련하고 있는 점도 특이한 점으로 들 수 있다.

둘째, 토지이용계획은 세계화·지방화 시대에 걸맞게 국제경쟁력을 강화하고 개발과 환경을 조화시키면서 세대 간 토지이용과 개발의 효율화를 도모하여야 한다. 중앙과 지방정부 간 계획권한의 적정한 배분 하에 기존의 계획제도와 용도지역·지구제에 의한 토지이용규제를 더욱 단순화하고 투명성 제고에도 노력을 아끼지 말아야 할 것이다.

셋째, 토지관련 조세는 과다보유를 억제하고 토지를 이용하는 실수요자 위주로 시장이 구성되도록 유도하여야 한다. 요컨대 토지가 자산증식의 수단이 아니라 국민의 생산과 생활에 최대한 이용되도록 수요와 공급을 조절하여 지가안정을 도모하여야 할 것이다. 부작용에 대한 보완이 전제되어야 하겠지만, 보유과세인 종합토지세를 강화하여 토지의 장기보유를 막고 효율적 토지 이용이 가능하도록 유도하여야 한다. 이와 관련하여 자본시장과 부동산 시장의 특성을 고려한 상호 건전한 연계체제의 구축도 시급함을 지적한다.

마지막으로, 통일 후를 대비하여 장기적인 국토관리의 차원에서 남북한 토지의 계획적 이용을 정착화 하여 국토를 재창조할 수 있는 토대를 구축하는 작업이 이루어져야 한다. 통일 후의 토지정책은 세대 간 조화로운 배분원칙 하에 경제적 효율성과 사회적 형평성을 기할 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 이를 위해서는 북한지역 몰수 토지에 대한 국·공유화 등의 토지정책을 통하여 통일에 따른 비용의 흡수나 북한 지역의 안정적인 성장과 복지를 증진시키는 방안을 마련하여야 하겠지만 이는 근본적으로 볼 때 북한 토지의 소유권에 대한 원상회복의 '법리적 타당성론'과 '현실적 불가론'의 심각한 갈등을 초래하게 될 것인바, 그에 관한 보다 진지하고도 활발한 재논의가 필요한 시점이라 할 것이다.³⁷⁾

37) 이에 관하여 자세한 사항은 참고, 통독 후 구동독 국영기업 등의 사유화와 공공재산의 귀속, 서울대학교 법학, 제37권 2호, 1996, 95면 이하; 참고, Rückgängigmachung der enteigneten Vermögen in der nordkoreanischen SBZ, 아주사회과학논총 제13호, 1997, 113면 이하; 참고, 북한지역 몰수재산권의 원상회복 여부에 관한 고찰, 행정법연구 창간호, 1997, 186면 이하; 홍준형/김병기, 독일 통일과정에 있어 법·행정의 통합에 관한 연구, 행정논총 제36권 2호, 1998, 117면 이하; 참고, 통독 재산법제에 있어서의 손실보상청구권, 토지공법연구 제7집, 1999, 183면 이하; 참고, 투자우선법을 중심으로 살펴 본 통일독일의 투자우선법제, 법조 제530호, 2000. 11, 5면 이하; 김병기 외 3인, 남북한 평화공존과 남북한 연합 추진을 위한 법제정비방안연구, 통일연구원, 2001. 8.; 김병기 외 3인, 남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구, 통일연구원 2002. 12. 참조.

한국 토지제도의 현황과 문제점 (The Current Condition and Underlying Problems of the Korean Land System)

2005. 11. 29.



법 무 부
(Ministry of Justice)

한국의 토지제도의 현황과 문제점

아주대학교 법과대학 교수 김병기

1. 서 론

오랫동안 토지는 지대의 형태로 자본화되는 경제재로 간주되었으며, 자본주의적 시장원리를 토대로 하는 자유주의 체제하에서의 토지는 개인의 사소유의 대상으로서 수요와 공급의 원리 하에 이루어지는 시장에서의 자유로운 거래 목적물로 인식되어 왔다. 그러나 토지를 비록 개인의 재산권의 하나로 인정하면서도 그것이 갖는 특수성도 도외시 할 수 없다. 즉 토지라는 재산권의 목적물은 여타의 생산물과 같이 항상 제조되어지는 물건이 아니라는 점에서 비대체적이며, 불용 통적인 재화이며, 이는 또한 인간의 생활과 생산활동을 위하여 없어서는 안 될 기반이며 그 위치, 적성, 기능에 따라 이용관계가 매우 상이할 수밖에 없는 속성을 지니고 있다.

더 나아가 토지를 근간으로 하는 국토는 한정된 자원이며, 현재와 장래에 있어 모든 국민의 생활과 생산 활동의 기반이므로 개별 토지의 이용은 다른 토지에 대한 이용과 연계되어 행하여져야 한다. 개별 토지의 이용을 전적으로 토지소유자의 자율에만 맡겨 두게 되면 토지의 이용이 무질서하게 이루어져 전체 토지의 효용이 감소되는 것을 막을 수 없게 될 것이므로 국토를 효율적·계획적으로 이용하기 위해서는 토지 상호간의 이용을 조절하고 양호한 생활환경을 확보하기 위한 규제가 불가피하다.

2. 1960년대 이후 한국의 토지제도·정책의 전개

가. 1960년 ~ 1979년 : 개발이념과 토지제도의 융합시대

경제개발 5개년계획의 실시, 울산중화학공업단지 건설, 경부고속도로 건설 등과 같은 사업이 이루어진 1960년대에는 경제성장의 시대이념에 따라 토지제도는 개발이념을 보조하는 수단에 불과하여서, 이 시기에는 주로 각종 개발을 진흥하고 조성하는 법률을 제정하여 공업용지 개발과 산업진흥에 필요한 사회간접자본 확충에 필요한 용지취득을 용이하게 하는 데에 정책의 초점이 놓여 있었다. 또한 늘

어나는 도시인구의 수용을 위해 도시개발에 필요한 도시계획 및 주택개발 등에 관한 제도도 그 첫 발을 디디게 된다. 그러나 이때의 토지제도는 효율성만을 강조한 나머지, 개발과 성장 위주의 사회적 가치관이 주조를 이루어 토지투기에 대한 정책적 관심의 결여로 인하여 20~100%에 달하는 급격한 지가상승이 초래되는 폐해를 낳게 된다.

지가안정과 불로소득 흡수가 토지제도의 핵심과제로 등장하기 시작한 1970년대에는 경제개발추진에 필요한 용지공급을 뒷받침하는 한편 대규모 개발사업으로 인한 토지시장의 과열도 조정·관리하는 양면적 정책을 추진하기 시작하였다. 1971년에는 도시의 무분별한 확산을 방지하기 위하여 도시계획법을 개정하고, 국토이용관리법을 제정하여 국토 전반에 대한 용도지역제를 실시하였고 대규모 개발사업지 주변지역의 급격한 지가상승을 억제하여 공공사업비 부담을 저감하기 위하여 기준지가제도를 도입하였다.

한편, 1970년대 중반 이후 중동건설자금의 유입으로 인한 극심한 부동산투기에 대한 대응책으로 1978년의 8·8조치를 비롯한 부동산 투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책을 수립하여 구체적으로는 토지거래허가·신고제 도입, 부동산중개업의 허가제 전환, 부동산등기제도·인감증명제도 개선, 유희토지 및 비업무용토지에 대한 중과세, 양도소득세의 중과세, 토지금고의 한국토지개발공사로의 개편 등의 투기억제시책을 마련하였다.

나. 1980년~1990년대 중반 : 토지투기억제시대 → 토지공개념시대

1980년대에는 부동산투기가 사회문제로 고착화되고, 정부가 토지시장에 적극적으로 개입하여 투기억제대책과 부동산 경기부양대책이 반복적으로 시행된 시기이다. 1980년대 초반 제2차 오일쇼크의 여파로 경기침체·물가상승이 초래되자 일련의 주택경기 활성화 정책이 시행되었으며, 연이어 1982년 금융거래실명제가 추진되자 부동산경기가 과열되어 다시 부동산투기억제책을 시행하였다. 1983년에는 부동산 유통질서의 개선을 목적으로 공인중개사제도의 도입하였고, 1984년에는 경기·충남·충북에 대한 토지거래신고제를, 1985년에는 충남지역 일부에 토지거래허가제를 실시하였다. 토지공급확대 차원에서 공공의 개입을 극대화하는 일환으로 토지개발사업을 공영개발방식으로 대체하여 토지개발에 따른 개발이익의 사유화를 차단하고자 하였다.

그러나 개별 토지투기억제책에도 불구하고 주기적인 토지가격의 상승은 임시적

인 대책의 한계를 보여주었다. 1970~80년대의 20년간 도매물가 상승률이 10배, 가구당 소득이 15배, 주택가격이 30배 상승한데 비하여 토지가격이 80배 상승한데서 그 심각성이 엿보인다. 토지소유의 편중(1988년을 기준으로 상위소득계층의 5%가 전국토의 65%를 소유), 자본소득의 과점화는 소득분배의 악화, 계층간 갈등 확산 및 산업경쟁력 저하를 초래하였고 이러한 경향은 88올림픽을 전후하여 다시금 극명히 나타나게 된다. 이에 정부는 그 때까지의 토지투기억제대책으로는 한계가 있다고 평가하고, 보다 강력한 토지투기억제정책을 마련하고 입법화를 추진함으로써 소위 토지공개념에 근거한 법률들을 제정하였다. 수도권 5개 신도시 건설 계획 발표에 이어 1989년에는 택지소유상한의 제한, 개발이익의 환수, 토지초과이득세 부과 등에 관한 특별법이 제정되었으며, 토지세제를 강화하기 위하여 1990년 종합토지세가 도입되어 이와 함께 공시지가제도도 시행되었다. 이러한 토지공개념 법률의 제정은 격렬한 위헌 논쟁을 야기하기도 하였지만, 이를 통한 전반적인 지가안정 경향은 토지제도를 시장개입정책에서 시장관리정책으로 전환되는 계기를 제공하기도 하였다.

다. 1990년대 후반 이후 : 토지공급확대시대 → 토지개방시대

1997년 말 IMF 구제금융 하에서 부동산시장은 30% 이상 침체를 면치 못하였으며, 이에 따라 폐쇄적 토지제도를 전면 재검토하여 투기억제대책의 대부분을 수정하고 토지수요를 촉진하는데 주력하게 된다. 공공의 시장조절기능을 활성화하여 부동산시장의 공급초과 상태로 인한 가격폭락을 방지하고, 외국인의 직접투자 및 기업의 구조조정을 원활화하고자 하였다. 한편 준농림지역의 난개발이 사회문제화 되자 난개발 방지 종합대책의 일환으로 「국토의계획및이용에관한법률」이 2002년 2월 제정되어 국토이용계획체계가 '선계획·후개발' 체제로 전환됨으로써 계획적 국토이용과 친환경적 국토관리가 토지정책의 주요과제로 부상하게 되었다. 위 법률은 도시지역과 비도시지역으로 이원화 되어 있던 법체계를 통합하여 일원화된 관리체제로 전환하고 계획으로부터 자유롭던 비도시지역도 도시지역과 같이 계획적으로 관리할 수 있는 기반을 마련한 법률로서 제도적 의의가 크다고 할 수 있다.

이와 같이 외환위기 이후 2005년의 '8·31부동산종합대책' 이전까지의 우리나라의 토지제도는 정책적 패러다임의 대전환이 이루어지게 되어 수요억제에서 수요촉진으로, 직접적 규제에서 간접적 시장조절적 토지제도로, 폐쇄적 시장에서 개방적 시장정책으로 변화하였다고 평가할 수 있다.

3. 현행 토지제도상 공익과 사익의 충돌과 조정제도

현대의 토지제도는 사유재산권의 보장과 함께 공공복리를 바탕으로 하고 있음은 주지의 사실이다. 토지제도의 공익목적으로는 대체로 투기억제, 지가안정, 토지의 효율적 이용, 계획적 개발과 이용, 환경보전 등을 들 수 있고, 사익과 관련하여서는 소유권, 사용권, 수익권, 처분권의 제한을 들 수 있다. 공익목적의 실현이라는 토지제도의 목표를 고려하여 다양한 정책수단에 의하여 사소유권을 제한하는 것은 불가피하므로 공익과 사익의 충돌 여지는 상존하고 있으며, 양자는 갈등관계에 놓이게 된다.

토지제도에 있어서 발생하는 공익과 사익의 충돌을 조정하는 제도적 장치로서는 이를 분야별로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 즉, 첫째, 토지제도에 있어서 토지의 소유·거래에 관한 조정, 둘째, 토지의 이용·개발의 제한, 셋째, 토지로 인한 개발이익의 환수와 개발손실의 보상으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 토지소유와 거래에 관한 조정에 대하여는 농지소유의 상한 또는 농지임대차를 제한하는 것으로는 농지소유 자격·소유규모의 제한, 농지처분의무의 부과, 처분명령의 이행강제금 부과, 농지임대차 및 위탁경영의 제한을 들 수 있고, 토지거래를 제한하는 것으로는 토지거래계약 허가 등을 통한 취득제한, 검인계약서를 이용한 거래정보의 관리, 부동산 등기에 있어서 실명제의 도입 등을 들 수 있다.

둘째, 토지의 이용·개발의 제한에 대하여는 토지의 이용에 있어서 용도의 지정, 지역의 특정, 개발행위의 허가, 토지이용의 계획수립 등 그 용도와 개발의 방법과 목적 등을 제한하는 것을 들 수 있다.

셋째, 토지로 인한 개발이익의 환수와 개발손실의 보상에 대하여는 토지개발로 인한 부담금의 부과, 개발제한구역을 훼손한 경우의 부담금 부과, 개발로 인한 손실이 발생할 경우의 매수청구권의 보장 등을 들 수 있다.

4. 결어 : 토지제도의 발전방향

이상의 논의에 기초하여, 향후 바람직한 토지제도의 정착을 위하여 다음 몇 가지 사항을 제언하고자 한다.

첫째, 토지시장의 패러다임의 변화에 따라 토지시장에 대한 정부 역할의 변화를

우선 강조하고자 한다. 토지소유의 적정성과 형평성을 추구하는 토지소유규제의 기본이념은 계속 견지하되, 정부는 투기억제를 위하여 토지를 직접 규제하는 방법에서 벗어나 가능한 한 시장 감시와 조절, 그리고 계획기능을 강화하여야 한다. 구체적으로는, 수요에 대한 조저에 앞서 이용 가능한 토지 공급을 늘리고 공공기관의 토지비축을 확대하여 토지시장에서 수급이 조절될 수 있도록 하는 것이 제일 중요할 것이다. 이를 위해서는 계획에 의한 토지개발체제 구축을 더욱 가속화하여야 하며, 최근의 「기업도시개발특별법」에서 잘 나타나듯이 개발방식과 주체를 다양화하여 복합적인 수요 충족에 힘써야 할 것이다.

둘째, 토지이용계획은 세계화·지방화 시대에 걸맞게 국제경쟁력을 강화하고 개발과 환경을 조화시키면서 세대 간 토지이용과 개발의 효율화를 도모하여야 한다. 중앙과 지방정부 간 계획권한의 적정한 배분 하에 기존의 계획제도와 용도지역·지구제에 의한 토지이용규제를 더욱 단순화하고 투명성 제고에도 노력을 아끼지 말아야 할 것이다.

셋째, 토지관련 조세는 과다보유를 억제하고 토지를 이용하는 실수요자 위주로 시장이 구성되도록 유도하여야 한다. 요컨대 토지가 자산증식의 수단이 아니라 국민의 생산과 생활에 최대한 이용되도록 수요와 공급을 조절하여 지가안정을 도모하여야 할 것이다. 부작용에 대한 보완이 전제되어야 하겠지만, 보유과세인 종합토지세를 강화하여 토지의 장기보유를 막고 효율적 토지 이용이 가능하도록 유도하여야 한다. 이와 관련하여 자본시장과 부동산 시장의 특성을 고려한 상호 건전한 연계체제의 구축도 시급함을 지적한다.

마지막으로, 통일 후를 대비하여 장기적인 국토관리의 차원에서 남북한 토지의 계획적 이용을 정착화 하여 국토를 재창조할 수 있는 토대를 구축하는 작업이 이루어져야 한다. 통일 후의 토지정책은 세대 간 조화로운 배분원칙 하에 경제적 효율성과 사회적 형평성을 기할 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 이를 위해서는 북한지역 몰수 토지에 대한 국·공유화 등의 토지정책을 통하여 통일에 따른 비용의 흡수나 북한 지역의 안정적인 성장과 복지를 증진시키는 방안을 마련하여야 하겠지만 이는 근본적으로 불 때 북한토지의 소유권에 대한 원상회복의 '법리적 타당성론'과 '현실적 불가론'의 심각한 갈등을 초래하게 될 것인바, 그에 관한 보다 진지하고도 활발한 재논의가 필요한 시점이라 할 것이다.

법무부 국제법률문화교류 학술세미나 자료
【주제 : 각국 토지제도의 현황 및 문제점】

The Current Condition and Underlying Problems of the Korean Land System

(한국 토지제도의 현황과 문제점)

2005. 11. 29.



법 무 부
(Ministry of Justice)

The Current Condition and Underlying Problems of the Korean Land System

Professor Dr, Byungki Kim
at Ajou University

1. Introduction

For a long time, land has been considered as a source of revenue that can be capitalized in the form of rent. Land, under the system of liberalism which is based on a liberal market principle, has been perceived as an object of unrestricted transactions in a market that is carried out under the principle of supply and demand according to individual ownership. However, we must not disregard the special characteristics of land in the process of acknowledging it as private property. Land is an irreplaceable good that cannot be circulated due to the fact that it is not constantly produced, is a base that is absolutely necessary for human life and production, and has the quality of serving very different purposes according to its location, aptitude, and ability.

Furthermore, a country's territory with land as its backbone is a limited resource, and serves as the base for the lives and production of its citizens in the present and future. Therefore, the use of individual land must be carried out in connection to other pieces of land as well. If the use of individual land is left wholly to the self-regulation of the land owner, the use of land will be carried out in a disorderly way and will make it impossible to prevent the decline of the utility of land in general. In order to utilize territory in an effective, systematic method, the use of individual plots of land must be controlled in regard to each other and regulations to secure decent living conditions must be implemented.

2. The Korean Property System After the 1960s : the Development of Policy

A. 1960 ~ 1979 : The Fusion of Developmental Ideology and the Property System

The implementation of the 5-Year Economic Development Plan, the construction of the Oolsan Heavy and Chemical Engineering Complex, and the construction of the Seoul and Busan highway were among the various operations that took place in the 1960s. During this time, the property system was no more than a means of supporting the developmental ideology, and the focus was mainly on how to establish a law to compose and promote various developments and make it easier to acquire sites needed for the expansion of infrastructure that is necessary in the development of manufacturing sites and industrial promotion. Also, in order to accomodate the increasing population in the cities, new systems for city/housing development and planning were put into action. However, the property system of this time emphasized only its efficiency, causing it to be neglected policy-wise concerning the real estate stock market which led to a steep increase of 20~100% in land prices.

In the 1970s, the stabilization of land prices and the absorption of unearned income emerged as the core problem concerning the property system. While supporting the supply of land that is needed for economic development, a new policy was pushed forward that managed the overheating of the land market due to large scale development projects. In 1971, the city planning law was revised to prevent the indiscriminate proliferation of certain cities, and through the territory utility management law implemented a regionalism of utility all throughout the country and restrained the sudden increase of property prices in land surrounding large-scale developmental industries so that a standard for land prices could be introduced.

On the other hand, in the late 1970s, many comprehensive counterplans for the stabilization of land prices and real estate gambling were put into place, one of which was the 8·8 Act of 1978, which was a measure taken against severe real estate gambling which began due to the influx of Middle East construction capital. Many measures such as the implementation of the land transaction permission·notice system, the conversion of the real estate

brokerage permission system, the improvement of the real estate registration system·seal identification system, the taxation of idle land non-business land and the transference of income, and the modification of the land safe into the Korea Land Developmental Corporation have been provided.

B. 1980 ~ Mid 1990s : Restraints on Real Estate Gambling → Joint Management of Land

In the 1980s, real estate gambling was fixed as a problem of society, and the government actively participated in controlling this activity as well as maintaining a good economic status. When the second oil shock of the early 1980s brought about a stagnant economy, a chain of real estate restoration policies were put into practice, and in 1982 when the credit transactions real-name system was promoted the real estate market was once again overheated, causing the policy on restraining real estate gambling to be pushed forward once again. In 1983, the policy of real estate agents was implemented in an effort to establish order in real estate circulation, and in 1984 the real estate registration system was implemented in the Gyeonggi·Chungnam·Chungbuk areas, and in 1985 the real estate brokerage permission system was implemented in certain areas of Chungnam. An effort was made to block the private ownership of developmental profits by replacing the land development project with a joint management development project, which was done in order to maximize the public intervention regarding the expansion of making land available.

However, despite these restraints on individual real estate dealings, the periodic rise of land prices showed the limits of these temporary counteractions. The severity of these limits are shown by the fact that in 20 years(1970~end of the 1980s), wholesale prices rose by 10 times, household income rose by 15 times, and real estate prices rose by 30 times. This led to disproportionate figures in land ownership(according to figures in 1988, the top 5% of the population owned 65% of the land), and the oligopolistic market caused a deterioration in income distribution and class struggles as well as the decrease of the competitive power of industries before and after the 1988 Seoul Olympics. The government

assessed that the policies restraining real estate gambling up to this point were not enough, and provided and pushed for the legislation of stronger laws. In addition to announcing their plan of constructing five new neighborhoods in the metropolitan area, special laws concerning the limitations on ownership of housing sites, the redemption of developmental profits, and profit taxes on excess land were established in 1989. Also, in 1990, the aggregate land tax was implemented to strengthen the land taxation system, and the policy of synchronic land prices was established along with it. These measures provoked intense arguments concerning whether or not they were in violation of the constitution, but the overall stability it brought upon provided an opportunity for the property system to convert from a market interference policy to a market management policy.

C. Late 1990s and Onward: Augmentation of Land Availability → The Opening of Land

In late 1997, the real estate market was unable to avoid a recession of over 30% under the IMF relief fund, and therefore much energy was put into reevaluating closed land policies, editing much of the real estate gambling restraint policy, and accelerating the demand for land. They strove to prevent the plummeting of real estate prices by activating the market management function, and to make it easier for foreigners and corporations to invest directly. On the other hand, as the development of agricultural areas became a societal problem, the 「Laws Concerning the Plan and Usage of Territory」, as part as a policy against thoughtless development, was adapted in February of 2002. Due to this the land usage plan system was changed to a "Plan first, develop later" system and the thoughtful usage of territory and environmentally friendly usage of land became an important issue. This law is significant in that it united two laws that were separated into city and non-city regions, and made it possible for the non-city regions to be included in systematic management.

As such, it can be said that Korea's property system before the '8·31 Comprehensive Real Estate Policy' of 2005 which came about after the foreign exchange crisis underwent a conversion in its political paradigm, and

was changed from a demand repression to demand promotion system, from direct regulation to an indirect market management land policy, and from a closed market to an open market policy.

3. The Clash Between the Public and Private Advantages of the Current Property System and Proposed Method of Mediation

It is a general fact that the current property system has its background in the guarantee of private land ownership and the compound interest of the public. The goals concerning public good of the property system include the restraint of real estate gambling, the stabilization of prices, the effective use of land, strategic development and utility, and environmental conservation, and in regard to private good the goals are the right of ownership, the right of use, beneficiary rights, and the right of disposal. It is an inevitable result that private rights must be limited due to various policies in order to realize the goals regarding public good; therefore a clash between public and private advantages still exist.

We can look at the counteractions to manage this clash according to major fields. First, measures concerning land ownership and transactions, second, restrictions on the use and development of land, and third, the redemption of developmental profits and the compensation of losses in the developmental process.

First, for land ownership, the maximum amount of agricultural land permissible and lease of farmland can be limited by increasing the qualifications for farmland ownership, imposing responsibilities toward the disposal of agricultural land, imposing execution fees in cases of orders of disposal, and limitations of farmland lease and consignment management. For land transactions, restrictions could be put on the acquisition of land(which would be possible only through the approval of the land transaction contract), information regarding land transactions could be managed more efficiently through contracts with seals of approval, and the

real-name system could be implemented in real estate registration.

Second, for the use and development of land, limitations on designated uses, identification of regions, approval for developmental activities, and the establishment of plans regarding the use of land can be implemented.

Third, for the redemption of developmental profits and the compensation of losses in the developmental process, costs of land development and of damaging restricted areas can be imposed, and in the case of losses a right/claim to purchase can be guaranteed.

4. Conclusion : The Future Direction of the Property System

On the basis of the above-mentioned arguments, I would like to propose the following items for the desirable settlement of the property system.

First, I would first like to emphasize the change of the role of government regarding the real estate market, which came about as a result of the change of the market paradigm. In addition to adhering to the fundamental principles of the land ownership regulation which strives for the appropriateness and balance of land ownership, the government must break free from directly interfering with restricting real estate gambling and if possible strengthen market supervision and management, as well as planning abilities. Specifically, it must increase available land supplies and expand the land that has been stored by public institutions so that the supply and demand of the real estate market can be controlled. In order to do this it must accelerate the construction of a systematic land development policy, and as was presented in the current 「Business City Development Special Law」, it must diversify its developmental methods and subjects so that demand can be met on a wider level.

Second, the land usage plan must strengthen the international competitive power of our country and bring to agreement development and the environment, seeking the effective usage and development of territory. The

central and local governments, under proper distribution of certain rights, must work together to simplify the current system and land usage regulations in order to strive for increased transparency.

Third, the excessive holding of property taxes must be restrained and the market must be induced so that it is composed of end users. In short, stable prices and the effective management of supply and demand(so that it is of the utmost use to the life and production of all citizens, not a method of proliferating private property) must be striven for. Measures must be taken to make up for possible side effects, but the integrated land tax system must be strengthened so that the long-term possession of land is prevented and the effective usage of land is made possible. In regard to this, it is also important to mention the urgency of constructing a mutually sound contact organization that takes into consideration both the properties of the capital market and real estate market.

Finally, it is necessary to begin preparing for the long-term effects of the future unification by constructing a foundation that will allow the systematic use of land to be fixed and recreated. The property system after the unification must be developed in a way that ensures the economic efficiency and social balance through a peaceful distribution policy. In order for this, a plan must be drawn up that promotes the stable growth and prosperity of North Korea after the unification, which can be done through policies concerning the joint ownership of confiscated land in North Korea, among others. Fundamentally, however, a severe conflict between the 'legalistic validity theory' and 'realistic disallowance theory' regarding the restoration of North Korean land ownership policies is expected. Active, sincere discussion regarding this matter is necessary at this point.

질의 및 응답

○ 문(특수법령과 이병수 검사)

- 좋으신 발표 감사합니다. 교수님께서도 지속적으로 우리나라가 어떤 토지이용을 하면서 사적 이용과 공공적 이용간의 갈등이었다고 말씀하셨는데 저도 거기에 대하여 전적으로 동감하고요, 그리고 국내 학계나 실무계 모두 다 어떤 토지의 공급확대를 통한 열린 수요와 공급의 접점을 찾아야 된다고 보고 있는데, 그래서 국가가 지속적으로 신도시 건설이나 택지 분양이라든지 아니면 지방도시 건설을 계속하고 있어야 함에도 불구하고 현 작금에도 공급확대에 대한 정부의 의지가 있음에도 불구하고 여전히 토지투기라든지, 지가 안정이라든지 이런 거에 대한 긍정적인 기대가 많지 않은 것으로 알고 있는데 어느 정도까지 공급확대를 해야 우리나라의 전반적인 토지시장이 안정화될 수 있을지, 그리고 공급확대가 어떠한 형태로 이루어져야 하는지 거기에 대해서 간단한 소견을 좀 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 답(김병기 교수)

- 예, 제가 토지정책 전문가가 아니기 때문에 세부적이고 적절한 답변을 드릴 수 있을지 모르겠습니다만 지금 이병수 검사님의 질문은 현 부동산 정책에 대한 비판적 견해를 좀 제시해달라는 것으로 이해를 하도록 하겠습니다.
- 사실 최근의 부동산 정책은 서로 양립할 수 없는 두 가지 목표를 달성하기 위해서 정책을 제시하고 있다는 점에서 첫 번째 문제가 제기된다고 생각합니다. 다시 말씀드리려서 가수요 억제와 공급확대, 이 두 가지의 상호 어울리지 않은 그런 정책을 통해서 억지로 짝지은 듯한 느낌을 지울 수가 없습니다. 다시 말씀드리면 최근의 부동산 내지 토지정책이 저금리와 과잉유동성에 의한 유동성의 증가를 억제하는 것에 중점이 놓이는 것인지, 아니면 중대형 아파트에 대한 근본적인 공급부족을 인지하고 있고, 그에 대해서 대책을 내세우려는 것인지가 명확하지 않다고 생각합니다.

- 만약에 저금리에 의한 투기적 수요의 증대가 원인이라면 방금 검사님께서 적절히 지적하셨듯이 150만 가구의 공급 확대는 경우에 따라 향후 주택의 초과공급상태를 유발할 수도 있지 않느냐 하는 우려를 지을 수가 없습니다. 또한 최근의 세금 강화책은 향후 부동산 투기와 무관한 선의의 거래자를 포함해서 주택 보유자 등에게 피해가 올 수도 있음을 우리가 기억해야 하리라고 생각합니다. 주택공급자에 대한 세금강화로 특정지역의 주택에 대한 수요가 근본적으로 줄어들지 않는다면 세금은 결국 수요자에게 전가되면서 또 다른 가격상승 요인으로 작용할 수도 있지 않느냐 이런 생각을 하게 됩니다. 그래서 이러한 점에 비추어 볼 때 보다 중요한 것은 우리 국민들의 토지에 대한 가치관이 근본적으로 변해야 되지 않느냐 하는 생각이 듭니다. 이걸 사실 단기적인 어떠한 정책이나 법제정만으로 될 수 있는 것은 아니라고 봅니다. 토지라는 재산은 소유가 아니라 이용에 그 주안점이 놓여져야 하며, 이러한 점은 서구 선진국, 특히 일본의 경우에도 이러한 것은 제가 이번에 학회 참석을 통해서 이야기를 들었습니다마는 소유 내지는 재산증식의 도구가 아니라 우리 모두 후대에 물려주어야 될 하나의 공재산으로 생각을 하고 토지의 이용에 중점을 두는 국민의 가치관의 전환적 인식이 전제되어야 하지 않겠느냐라는 점입니다.
- 또 하나 덧붙여서 말씀드리고 싶은 것은 정부의 정책이 어떤 토지상황 또는 투기현황의 단기적 변화에 적응하기 위해서 너무나 많이, 그리고 단기간에 정책변화를 겪어왔기 때문에 이번에 강력한 부동산 대책에도 불구하고 국민들의 일부는 조금 지나면 또 정책이 바뀌지 않겠느냐 라는 그런 기대를 가지고 있다는 점이지요. 그래서 아까 잠깐 언급했듯이 선계획, 후개발의 기치하에 장기적으로 국토의 효율적인 개발과 국토의 균형 있는 발전을 위한 계획법제의 지속적인 추구만이 지금 말씀하신 그런 문제점을 극복할 수 있다고 생각합니다.
- 마지막으로 최근의 정책에 의하면 과거 실시되어서 일부 위헌으로 선언된 토지공개념을 다시 도입하려고 하고 있습니다. 그러나 정말 필요한 경우에 우리 헌법에 나타나 있는 재산권의 본질적 내용을 건드리지 않는, 훼손하지 않는 범위 내에서의 도입은 부득불 받아들일 수 있겠지만 단기적인 효과 달성을 위해서 개인의 재산권의 본질을 침해할 수 있는 과도한 토지재산에 대한 침해를

바탕으로 한 토지공개념은 또 다른 위헌논쟁을 일으키고 또다시 토지의 효율적인 이용 내지 규제를 저해할 수 있다는 점을 지적하고 싶습니다.

○ 토론진행 발언(사회자 : 국제법무과장 한승철)

- 김 교수님께서 발표 도중 싱가포르 대표에게 코멘트를 요구한 것으로 기억합니다.

○ 답(싱가포르 대표 루이스 코)

- 행정적 효율성을 이유로, 말레이시아 정부는 모든 정부를 푸트라자야로 이전한 것이 맞습니다. 이것에 대해 저에게 어떤 코멘트를 원하십니까?

○ 문(김병기 교수)

- 말레이시아의 수도, 특히 행정기관을 중심으로 하는 수도 기능이 푸트라자야로 이전되었는데 이전의 개발방식이 공영개발이 아니라 민간기업이 거의 개발을 담당하는 그러한 형태를 띠고 있습니다. 최근 우리나라에서 행정중심복합도시의 실질적 합헌판결을 통해서 공주 등에서의 행정중심 복합도시의 건설이 본격화될 텐데 그 과정에서 한국에서도 공영개발 중심이어야 되느냐, 민간사업자의 대폭적인 참여가 필요할 것이냐 하는 것에 대한 논의가 앞으로 이어질 것 같은데 그에 대해서 루이스 코 선생께서 인근 국가인 말레이시아의 예를 볼 때 어떤 것이 좋은 지 간단하게 루이스 코 선생님의 견해를 듣고 싶습니다.

○ 답(루이스 코)

- 사실 저는 말레이시아에 대해 잘 모릅니다. 민간부문이 이끌었는지 공공부문이 이끌었는지는 잘 모르지만, 당신이 말하는 바와 같이 토지의 지나친 수요를 제한해야 한다고 했을 때에는 특정 원칙이 적용되어야 한다고 생각합니다.
- 제일 처음 해야 할 일은 어떤 것을 얻기를 원하는지 스스로에게 질문하는 것입니다. 원하는 것이 효과적(effective)인 것인지 또는 효율적(efficient)인 것인지? 효과적(effective)인 것은, 경영원리를 사용하여 말하자면, 옳은 일을 하는 것이고, 효율적(efficient)인 것은 일을 옳게 수행하는 것입니다. 당신이 하고자 하는 효과적인 것은 무엇입니까? 정부를 특정 지역으로 옮기는 것이 효과적인 것이라고 생각합니까?

- 그 다음에 생각해야 할 것은 그 효과적인 일을 할 때 가장 효율적인 방법은 무엇인가 하는 것입니다. 정부가 그 특정 장소를 계획하여, 효율적인 방법으로 일을 하고 있다면, 반드시 민간이나 정부에 의해 이끌어지는 것이 아니라 공동으로 할 수 있습니다. 민간부문이 프로젝트를 디자인하고, 정부부문이 주개발을 할 수 있습니다. 개발의 틀 안에서 민간부문이 기반시설을 디자인하고, 건물도 디자인할 수 있게 하고, 건물이 세워질 그 장소의 마스터플랜의 설계자를 담당하게 하는 등으로 민간부문이 참여할 수 있게 할 수 있습니다.
- 그리고, 민간 개발업자를 초청하여 공동으로 수행할 수 있는데, 이 때는 수입의 분배에 있어 정부의 부담이 매우 클 수 있습니다. 민간부문이 참여하고 싶으면, 민간부문이 참여함으로써 생길 수 있는 이익을 생각해 봐야 하고, 모든 가능한 시나리오를 생각해 보아야 합니다. 이런 시나리오 중 하나는 정부가 강한 통제권을 가지고 모든 것을 수행하는 것이고, 다른 하나는 민간부문과 공공부문이 서로 다른 역할을 하면서 공동으로 일을 하는 것입니다. 세 번째 가능성은 프로젝트를 민간부문이 할 수 있게 하고 정부는 원하는 가이드라인을 제시하여, 민간부문이 주도권을 갖게 하는 것입니다. 이것은 단지 저의 의견입니다.

○ 문(법제처 법제지원 교류담당관 홍승진)

- 예, 안녕하십니까? 저는 법제처에 근무하는 법제지원 교류담당관 홍승진입니다.
- 교수님 발표를 잘 들었고요, 크게 두 가지로 질문을 드리고 싶습니다. 지금까지 우리나라 토지정책의 전개를 시대별로 구분해서 잘 설명해 주셨는데 가장 마지막 부분에 보시면 90년대 후반, 외환위기 이후에 우리나라의 토지정책이 일종의 지나친 공급초과로 인한 가격 폭락을 방지하기 위해서 수요를 다시 진작시키는 방향으로, 외환위기 이후에 다시 분양권 전매를 허용한다든가 하는 식으로 규제완화를 함으로써 결과적으로는 올해 8.31 종합대책으로 다시 반역풍을, 다시 규제로 돌아가는 방향으로 다시 전환되었다고 볼 수 있는데요, 과연 일정 부분의 목소리들을 보면 그런 식으로 외환위기 이후에 규제완화 정책이 국가경제적으로 굉장히 역효과를 가져왔다는 주장도 있는데, 외환위기 이후의 규제완화정책이 지금 생각해 보면 어떤 평가를 받을 수 있는지에 대하여 말씀해주셨으면 좋겠고요,

- 지금 우리나라에서 부동산 정책에 대한 대책을 보면 두 가지 목소리가 있습니다. 그러니까 세금제도를 강화해서 수요를 억제시키자는 측면이 있고요, 공급을 많이 늘리자는 측면의 주장이 있습니다. 극단적인 주장으로 보면, 지금 우리나라가 공급을 늘려야 된다는 주장을 보면 우리나라에서 실질적으로 가장 수요가 몰리는 주택시장의 경우 택지로 사용할 수 있는 토지가, 전체 국토가 좁긴 하지만 그 좁은 땅덩어리 중에서도 택지로 사용할 수 있는 땅이 굉장히 좁기 때문에 어떤 근본적인 방향 전환을 통해서 각종 규제라든지, 용도제한이라든지 하는 제한을 완전히 풀어서 택지공급을 과감하게 늘리자는 주장도 있습니다. 물론 어떤 정책적인 측면이기는 합나다만 이런 주장에 대해서는 어떻게 생각하시는지 의견을 듣고 싶습니다.

○ 답(김병기 교수)

- 예, 지금 질문하신 내용은 사실은 전문적인 내용이라고 할 수 있기 때문에 오늘 이렇게 외국의 대표들과의 자리에서 깊이 말씀드릴 수 있는 내용은 일단 아니라고 보여집니다만, 제가 일단 말씀드릴 수 있는 것은 이용 가능한 택지의 공급을 확대해야 된다는 점에 대해서는 저는 의문의 여지가 없다고 생각합니다. 그것을 위해서는 여러 가지 방법이 있을 텐데, 예를 들어서 국토의 절대적인 면적을 확대하는 방법이 있겠지요.
- 그런데 지금 말씀하신 각종 규제를 풀다는 것은 경우에 따라서는 매우 위험한 결과를 초래할 수도 있지 않은가 이런 생각이 듭니다. 아까 말씀드린 바와 같이 난개발을 초래할 수도 있고, 그에 따른 폐해는 우리가 이미 경험한 바 있습니다. 예컨대, 안성 지역에 지금 크게 문제가 되고 있는 골프장 건설, 원래는 골프장 건설이 불가능했던 지역인데요, 지금 말씀드린 규제 완화의 차원에서 골프장을 건설할 수 있는 용도지역으로 전환을 하게 되고, 지금 네 개의 골프장인가가 있는데 또 하나 골프장을 건설하면서 천주교 신도들에 의한 아주 극렬한 반대가 이어지게 되고, 이게 경우에 따라서는 지역간, 계층간의 갈등의 소지로도 부각되고 있다는 점입니다.
- 그래서 제가 결론 부분에서 강조했지만 규제 완화 차원보다는 국토를 계획적으로 관리하고 이용하되 이용이나 개발 주체가 항상 국가가 되어야 한다는 것은 아니고요, 민간의 적절한 참여가 보장 되어야 되리라고 봅니다.

- 그 다음에 첫 번째 질문에 대해서는 지금 질문하신 선생님께서, 90년대 이후의 토지정책에 대한 평가를 물어오신 것 같은데요, 글썄요! 질문하시면서 말씀하신 내용 그대로 저도 크게 다른 의견을 가지고 있지 않습니다. 예, 그 정도로 답변드리겠습니다.

○ 문(이병수 검사)

- 아까 토지공개념의 제도입을 언급하시면서 자유시장경제의 근간인 개인 사유재산권의 본질을 침해하지 않는 범위 내에서 토지공개념의 제도입을 한번 검토해볼 필요가 있다고 말씀하셨는데,
- 그렇다면 교수님은 토지공개념과 개인 사유권의 본질과의 구체적인 접점을 어떻게 보시고 있는지 좀 쉽게 설명을 해 주시기 바랍니다.

○ 답(김병기 교수)

- 오늘의 발표문에는 포함되어 있지 않습니다만 원래 제가 드린 원고를 보시면 입법자의 책무라는 부분이 그에 대한 답을 제공해 줄 수 있으리라고 봅니다.
- 예, 우리가 국토에 대한 규제, 토지에 대한 규제, 국토의 계획적인 개발도 중요하지만은 공공복리라는 아주 추상적이고도 개괄적인 목표를 위해서 개인의 재산권, 토지재산권의 근본적인 부분이 훼손되어서는 절대로 안 된다고 봅니다. 그에 대한 대표적인 입법례가 과거 토지공개념 관련 입법이 아닌가 그런 생각이 듭니다. 그래서 일부 법률들이 헌법재판소에 의해서 일부 위헌으로 결정이 난 바가 있겠지요.
- 그래서 그 기준을 말씀을 드리자면 헌법상 보장되는 토지재산권이 토지공개념에 의한 제한을 가하더라도 그 근간, 바탕에는 국민 각자가 자기 책임하에 인간다운 생활을 자주적으로 설계하기 위해서 토지를 필요로 한다라는 그 근본적인 대전제 하에서 우선 출발을 해야 한다고 생각을 하고요, 그 다음에 우리 헌법에서도 잘 나타나 있지만 재산권 행사의 기준과 내용, 그리고 제한 법률을 결국 입법자가 만들 것이기 때문에 그 구체화 결정 내지는 실현 가능한 수단의 선택을 함에 있어서 전적으로 입법자가 책임을 져야 한다는 가치판단적 입법 형성권의 문제로 보고, 그에 관해서 토지공개념 관련 입법을 도입함에 있어 기준으로 삼을 수 있지 않나 이런 생각이 듭니다.

- 마지막으로 재산권의 객체가, 토지가 공공의 편익증대를 위해서 유용성이 크면 클수록 사회적 기속은 강화돼서 나타나겠지만 공공의 이익을 이유로 재산권에 제한을 가하더라도 우리가 법 이론에서 이야기하는 비례의 원칙이라든지, 엄격한 이익형량의 과정을 거쳐야 되지 않느냐 이런 생각을 하게 됩니다. 그래서 아까 말씀드린 바와 같이 국가 복지다, 복지사업의 기치 하에서 국민의 재산권에 개입하는 토지공개념 법령이나 정책들은 경우에 따라서는 국가 균형감각을 상실한 결과를 초래할 수 있기 때문에 지양되어야 한다고 생각합니다.
- 그리고 첨언하고 싶은 것은 문제는 단순히 사적인 분야나 공적인 분야냐가 아니라 21세기에 들어서 토지제도,..... 더군다나 동아시아 각 국가간에 EU수준의 경제통합에 대한 논의가 막 시작되고 있는 차원에서 각국의 토지제도에 대한 정보교환을 위해서 이러한 자리를 마련한 것은 매우 의의가 깊고, 특히 우리나라의 경우에는 체제전환의 경험을 한 러시아나 폴란드의 대표를 초청해서 체제전환 이후의 러시아나 폴란드의 토지제도를 경청하는 것은 앞으로 우리가 한국의 통일 후의 문제, 바람직한 토지문제라든지, 더 나아가서 동아시아 통합의 기조로서 매우 큰 역할을 담당하리라고 생각이 듭니다.

○ 문(특수법령과장 공상훈)

- 예, 발표 잘 들었습니다. 근본적인 문제로 돌아가서 이 발표는 자본주의적 토지제도의 차원에서 토지의 사유를 인정한다는 전제하에서 논의가 진행되었습니다만, 제가 김 교수님께 질문드릴 내용은, 여기에는 체제전환국가에서 오신 분도 있고, 사회주의 국가에서 오신 분도 있는데, 그런 것을 떠나서 토지사유제도를 전제로 하지 않고 과연 어떤 것을 취하는 것이, 만약에 지금 토지가 국공유 상태에 있다면 과연 이것을 사유화할 것인지, 아니면 국공유 상태에서 사용권을 어떻게 하는 것이 바람직한 것인지, 사유화를 한다면 어느 정도 사유화를 하는 것이 바람직하다고 생각하시는 건지, 그에 대한 견해가 있으면 조금 말씀해 주십시오.

○ 답(김병기 교수)

- 공상훈 과장님 질문 잘 들었습니다.

- 구체적으로 지금 말씀하신 내용은 현 대한민국의 토지를 전면적으로, 예컨대 토지투기를 억제하기 위해서 소유 자체를 제한하고 사용권으로 전환하자 이런 의미는 아니시리라고 판단이 됩니다.
- 일반적인 내용보다 질문에 대해서는 통일 후에 북한의 토지제도를 어떻게 운용시켜 나가는지에 관한.....

○ 문(공상훈 과장)

- 통일 후의 토지제도를 꼭 전제로 하는 것이 아니고, 지금 러시아 같은 경우에도 체제전환 과정에 있습니다. 그런데 토지사유화가 지금 잘 진행이 되지 않고 있고, 그리고 중국이나 베트남 같은 경우에는 토지가 국공유 상태에 있습니다. 폴란드 같은 곳도 토지사유화가 진행되고 있는데 여기에서 논의하고자 하는 내용은 과연 어떠한 토지제도, 토지소유형태를 어떻게 하고, 만약에 사유화한다면 어느 정도 사유화하는 것이 일반화 시켰을 때 가장 타당하다고 생각하시는지, 그것에 대한 견해가 있으면 말씀해 주십시오.

○ 답(김병기 교수)

- 굉장히 어려운 질문이라고 생각이 되는데요, 국제법상에 확립된 원칙 중의 하나가 공서양속이라는 것이 있는데 이것에 재산권 보장은 속하지 않는다는 것이 국제법 학자들의 일반적인 견해입니다. 따라서 우리 같은 시장경제질서, 자유주의적 경제, 자유민주주의를 바탕으로 하지 않는 상태에서 토지제도에 관한 근본적인 결단을 내림에 있어서는 재산권, 특히 토지재산을 반드시 사유재산의 일원으로, 종류로 해야 된다는 것은 선형적으로 타당한 것은 아니라고 봅니다.
- 각국마다 체제나 국토면적이라든지, 역사적 전개가 다르기 때문에 일률적으로 이야기 할 수 없겠지만 그러나 보편적인 인류의 가치는 토지를 중심으로 한 사유재산권의 인정을 바탕으로 하는 것이기 때문에, 특히 우리나라와 같은 경우 토지소유권의 전면적인, 상당한 수준의 제한을 전제로 하는 것은 쉽게 취하기 어려운 것이 아닌가 생각되고요, 예컨대 중국 같은 경우는 구체적으로 어떤지 모르겠습니다만 각 지역적 실정에 따라 다르게 나타나지 않느냐, 예컨대 홍콩특별행정구나 마카오특별행정구는 고도의 자치권이 부여됨으로써 중국 본토와는 사뭇 다른, 굉장히 다른 체제를 유지하고 있단 말이지요.

- 그 다음에 또 북한의 경우에도 신의주특별행정구, 개발이 지금 중지된 상태에 있습니다만 신의주특별행정구기본법에 보면 특별행정구 내에 각종 제도를 50년간 불변으로 한다, 이렇게 되어 있다는 말이지요. 그러면 신의주 특별행정구에 있어 자유로운 토지 이용, 소유까지는 아니라고 하더라도, 거의 법치국가에 준하는 토지이용권을 50년간 보장한다라는 것은 사회주의 체제, 특히 북한의 폐쇄적인 사회주의 체제에 비추어 보았을 때에는 굉장히 획기적인 것이 아닌가 이런 생각이 듭니다.
- 또 하나 방금 중국 말씀을 드렸습시다만 경제성장 내지는 이번에 우리 APEC 회의에서 우리 노무현 대통령이 중국에 대해서 자유무역국가라는 것을 인정하겠다는 표현을 했습니다만 토지소유의 정도, 토지소유권의 인정 정도도 국가가 일률적으로 시대를 통틀어서 정할 수 있는 것이 아니라 구체적인 상황에 따라서, 혹은 지역적인 특수성의 고려에서 합목적성의 달성을 위해서 경우에 따라서는 달리 나타날 수 있는 문제가 아닌가, 그래서 일반적으로 선형적으로 토지소유가 타당하냐, 아니면 소유권을 부여하지 않는 상태에서 이용권만을 부여하는 것이 타당하냐 라는 것은 오늘날 그 논의의 중요성이 조금 줄어들고, 구체적인 상황에 적응해서 어떤 식으로 할 것이냐, 혹은 지역적 특수성을 어떻게 고려할 것이냐, 혹은 그 지역에 대해서, 사회주의 국가에서 그 지역에 대해서 토지소유를 인정했을 때 국익에 어떤 영향을 끼칠 것이냐, 더 나아가서 국제적 정치질서에 또 어떠한 파급효과를 미칠 것이냐 이런 여러 가지 제 요소들을 종합적으로 고려해서 판단해야 되지 않겠느냐 라는 생각이 듭니다.

자료 6-1

법무부 국제법률문화교류 학술세미나 자료
【주제 : 각국 토지제도의 현황 및 문제점】

LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN - with the focus on Land Area Ownership

2005. 11. 29.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞ 우즈베키스탄 발표문(영문) 첨부

《참고사항》

- 현재 우즈베키스탄 헌법은 “토지, 지하자원, 동물, 기타 자연 자원은 국부(國富)를 구성하는 것으로”라고 규정하고 있고, 토지법도 “토지는 국가소유에 속한다”고 규정하고 있어 법령의 측면에서 아직 토지사유화를 실시할 준비가 덜 되어 있는 상태이고, 실제로도 극히 일부 예외를 제외하고는 토지에 대한 사유화 작업은 거의 이루어지지 않고 있는 상태임
- 국영기업 민영화 작업에 의해 민영화된 기업들에 대하여 기업활동을 보장하기 위해 그 보유토지에 대하여 일부 소유권 유사 권리를 인정하고 있는 실정이나 일반적인 개인들에 대하여는 그러한 권리가 인정되지 않고 있는 실정임
- 도시주민이나 일부 농장의 경우에 있어서는 평생 동안 보유할 수 있고, 상속권도 인정되는 토지사용권(토지임차권)이 인정되고 있는 바, 우즈베키스탄 국민들은 자본주의적 토지 소유권을 한번도 가져본 적이 없는 상태에서 체제전환을 맞이하였기 때문에 자본주의 국가에서 말하는 토지소유권이 무엇인지 잘 알지 못한 채 이와 같이 **평생보유 및 상속이 보장되는 토지임차권**을 토지 소유권으로 오인하고 있는 것으로 보이고, 이번 세미나에 참가한 우즈베키스탄 대표 알리베코프도 그러한 입장에서 발표를 하고, 질문에 응답한 것으로 보임
- 이상의 사실은 본 세미나가 종료된 후 우즈베키스탄 주재 한국대사관의 윤정현 참사관(경제·정무 담당)과 통화에 의해 우즈베키스탄의 토지제도 및 토지사유화 현황에 대해 문의한 결과를 종합하여 내린 결론임

질의 및 응답

【전체회의 발표시 질의·응답】

○ 문(연세대학교 신현운 교수)

- 알리베코프 씨의 발표를 잘 들었고요, 당신의 발표를 통해서 우즈베키스탄의 민주화와 경제발전에 관해서 많은 이해를 할 수 있었습니다.
- 제가 여쭙보고 싶은 것은 두 가지입니다. 우선 토지 민영화에 관련해 두 가지 사항인데요, 첫 번째로 사회주의 체제하에서 객관적으로 형성되었던 토지가격이 존재하지 않았는데 사유화과정에서 토지가격이 어떻게 책정이 되었는지 하는 그러한 문제고요, 또 한 가지는 사회주의 체제 하에서 대부분의 주민들이 자산을 가지고 있지 못하는 상태에서 과연 새로운 토지를 구입할 때 그 구입자금을 어떻게 장만할 수 있었는지? 이 두 가지를 여쭙보고 싶습니다.

○ 답(우즈베키스탄 대표 알리베코프)

- 질문에 감사드립니다. 첫 번째 질문은 토지에 대한 가격 책정의 문제인데요, 가격을 책정하기 위해서 최초 책정가는 토지 가격과 가격지수를 곱하고 미시경제학 및 통계학 각료, 정부위원회와 우즈베키스탄의 정부토지위원회에 의해서 연 4회 다듬어집니다. 그들이 모든 조건을 고려하고 종합하여 가격을 책정합니다. 그것은 토지의 위치와 종류에 따라 결정됩니다. 따라서 이에 따라 가격이 달라질 수 있습니다. 가격을 계산하는 공식이 있고, 실제 수요와 공급에 따라서 최초의 토지 가격에 여러 가지 요소가 사용될 수 있습니다. 좀 더 자세한 정보를 원한다면 세미나 후에 드릴 수 있습니다.
- 사회적 개인재산 문제도 좋은 질문입니다. 그 당시 나는 어렸습니다. 그렇게 큰 차이점은 없지만 지금과는 조금 달랐습니다. 당시 주민들은 토지를 소유하는 대신에 일단 임대를 하고 나중에 돈을 좀 더 번 후에 그것을 소유하였습니다. 그 토지를 살만한 상당한 돈이 없었기 때문입니다. 1993년 이후 외국 투자자들이 많이 왔는데 독일, 터키 등지에서 오고, 대우와 같은 한국 자동차 회사, 우즈베키스탄과 한국의 합작 투자도 활발하게 이루어지고 있습니다. 그들

은 매우 잘 했고, 사업이 잘 되었기 때문에 많은 이익을 얻었습니다. 이 같은 기업체들은 많은 토지를 소유했습니다.

○ 문(특수법령과 이효원 검사)

- 법무부의 이효원 검사입니다. 우즈베키스탄에 대한 법률 일반제도를 포함해서 아주 자세한 설명 감사합니다. 발표내용에 따르면 토지와 국유기업을 포함한 국유재산에 대해서 체제전환을 한지 15년이 경과되었는데, 국유재산의 민영화 진행 정도가 어느 정도 되는지 알고 싶습니다.

○ 답(알리베코프)

- 첫 번째 질문은 정부가 어떻게 토지와 기타 건물들을 사유화했는지에 관한 것으로 생각됩니다. 정부는 아직도 자연인이나 법인에게 사유화하지 않은 많은 토지를 가지고 있습니다. 그런데 과정에 대해서 정확하게 알고 싶은 것이 무엇인지 말씀해 주실 수 있습니까? 질문의 포인트를 잘 모르겠습니다.

○ 문(이효원 검사)

- 지금 국유토지가 사유화된 것이 어느 정도인지, 50% 이상인지, 아니면 50%도 안 되었는지, 좀더 구체적인 내용을 알고 싶고요, 그 다음 두 번째는 국유 재산에도 기업이 있는가 하면 토지가 있는데, 토지를 민영화하는 방식이 기업의 민영화 방식과 같았는지, 아니면 다른 방법으로 민영화를 했는지에 관한 질문입니다.

○ 답(알리베코프)

- 예, 알겠습니다. 국유 토지는 민영화할 수 있는 것으로 계획되었습니다. 그러나 모든 토지가 가능한 것은 아닙니다. 어떤 토지가 사유화될 수 있는지는 위원회가 결정합니다. 정확한 수치는 세미나 후에 알려주겠습니다. 지금 가지고 있는 문서에 여러 수치가 있습니다. 이는 토지의 위치나 여러 조건에 따라 다른데 도시 토지는 비싸고, 이러한 토지는 외국 투자자나 외국 회사에게 이미 많이 사유화되었습니다. 지방에는 민영화를 해야 할 곳이 더욱 많습니다.
- 세 번째 질문은 사유화가 점진적으로 이루어지고 있는 것에 관한 것으로 생각합니다. 우리도 여전히 몇 가지 문제점을 가지고 있습니다. 저는 우리 정부가 완벽하고, 우리가 아무런 문제도 없다고 말할 수는 없습니다. 우리도 여러 문제들을 피할 수 없습니다. 이 문제를 해결하기 위해서 우리는 점진적으로 해야 하고, 빨리 할 수는 없다고 생각합니다. 물론 우리는 한국이나, 미국이나

독일의 경험을 보고, 채택하고는 있지만 그 나라들의 문화, 기후 등 모든 것에 의존하기 때문에 이러한 경험 등을 정확하게 갑작스럽게 적용할 수 없다고 생각합니다. 이 정도면 답변이 되었는지....?

○ 문(법제처 홍승진 과장)

- 안녕하십니까? 저는 법제처의 홍승진 과장입니다.
- 발표내용을 잘 들었습니다. 독립 이후의 우즈베키스탄 정부의 입법과 관련된 노력에 대한 자세한 설명, 감사드립니다.
- 발표하신 내용 초반에 보면 헌법 및 기타 여러 법률을 개선하는데 있어서 미국이라든지, 독일, 프랑스, 영국 등 다른 나라의 법제들을 상당히 참고를 하셨다는 내용이 들어가 있습니다. 그런데 오늘 말씀해 주신 토지제도와 관련해서 토지법이라든지, 민법이라든지 그런 쪽의 입법에 있어서 어떤 특정한 나라의 법제에 대해서 상당 부분 염두에 두시고 벤치마킹을 하셨던 경험이 있다든지, 아니면 또 앞으로 어떠한 나라의 법을 위주로 참고해서 법을 만드실 계획이 있으신지 이런 부분에 대해 아시는 부분이 있으면 설명을 해주셨으면 합니다. 제가 알기로는 우즈베키스탄 정부가 일본의 정부기관이라든지, 아니면 학술기관과 상당한 많은 학술교류를 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 관련된 내용을 아시면 설명해 주시기 바랍니다.

○ 답(알리베코프)

- 질문에 감사드립니다. 좋은 질문입니다. 우리 법무부에는 입법 관련 과가 있는데 이 과는 법과 관련된 일을 하고 있습니다. 우리는 이미 여러 국제기구와 협력하여 일을 할 준비가 되어 있습니다. 그 중에는 37개의 국제기구가 있는데, 예를 들어 일본의 국제기구인 JAICA와 한국의 국제기구인 KOICA가 있는데, 그것들의 대표들은 우리와 밀접한 관계를 가지고 일하고 있습니다. 그리고 WTO, 국제금융기구 등 다른 국제기구 및 기업체도 우리와 밀접한 관계를 가지고 일하고 있습니다. 우리는 다른 국가의 옛 경험을 보지만, 어느 특정 국가와 좀 더 협조하고 다른 국가와는 별로 협조하지 않는다고 말하기는 어렵습니다. 하지만 우리는 국제기구의 충고에 동의하기도 합니다. 물론 우리는 또 여전히 조세법전과 관세법전에 관한 문제를 가지고 있습니다. 제 생각에는 당장 이를 완성하고, 국제기구와 함께 법을 개정하는 것이, 이것이 투자자들, 외국 투자자, 특히 한국의 투자자들에게 좀 더 좋지 않을까 생각합니다.

【그룹별 회의시 질의·응답】

※ 특수법령과 송삼현 검사가 질문하고, 우즈베키스탄 대표가 답변함

○ 문

- 우즈베키스탄에서 과거 사회주의 체제 아래 정부가 몰수한 개인 및 기업 토지의 반환 및 보상을 어떻게 했는가?

○ 답

- 다른 CIS국가들과 같이 몰수당한 토지에 대한 반환 및 보상신청을 하면 그에 따른 보상을 받았지만, 그 신청기간이 3~4년 정도의 짧은 기간에 불과하여 그 이후에 신청한 사람들은 토지를 반환 또는 보상받지 못함.

○ 문

- 체제전환 시점부터 15년이 경과하였는데 사유화의 진척 정도는 어떠한가?

○ 답

- 약 60% 진행되었다.

○ 문

- 토지소유 및 사용과 관련된 법으로는 어떠한 법이 있는가?

○ 답

- 토지법 (Land Code), 민법(Civil Code) 외에도 내각에서 수시로 제정하는 입법들이 있음. 또한 UN 등 국제기구 및 EU가 개입하여 우즈베키스탄이 조세와 관세 등에 관한 규율들을 국제적인 기준에 맞추도록 강요함.

○ 문

- 토지 사유화 작업은 어떤 기관이 주관하고 어떤 방식으로 진행하며 어떤 대상에 대하여 사유화를 진행하는가?

○ 답

- 주관기관은 정부소유권위원회(Government Committee of Ownership). 토지뿐

만 아니라 빌딩 등의 재산에 대한 사유화도 진행함. 13개의 지역을 지역마다 관할하고 지역대표가 사유화 대상을 파악함.

- 사유화 방식은 경매의 방식을 사용함
- 사유화 대상에 관하여는 도시지역의 사유화가 많이 진행 되었는데 이는 인구 밀집도 및 활용도가 크고, 이미 개발 (수도화 전기 시설)이 많이 이루어진 상태였기 때문임. 반면 농촌은 외국인 투자자가 있다고 하더라도, 개발을 하는데 있어서 시간과 돈이 그만큼 많이 들고, 특히 북쪽은 수도시설이 부족하며 농사를 짓기에 좋지 못한 토질 때문에 사유화가 비교적 적게 이루어졌음.

○ 문

- 국유토지도 기업에 부속된 토지, 농지, 건물이 세워진 토지 등 다양한데 그에 대한 사유화 방식에 차이가 있는지?

○ 답

- 1991년과 1992년에 토지 사유화 작업을 진행하여 기존 이용권자에게 우선적으로 기회를 주고, 3개 위원회에서 합의하여 경제적 사정 등을 고려하여 가격을 책정함. 기존 이용권자가 거절을 할 때에는 경매절차로 토지가 넘어감.

○ 문

- 토지를 사유화하는 과정에서 건물 점유자 등 기존의 이용권자의 권리보호를 위하여 특별한 조치를 취하였는가?

○ 답

- 현재는 보호정책이 마련되어 있지만, 당시에는 기존 이용권자들이 경제적 능력이 부족할 경우 토지를 포기할 수밖에 없었던 상황이었음. 토지세에 관해서도 정부는 보호정책을 마련하지 않음.

○ 문

- 국유토지의 사유화 작업과 토지 이외의 국유재산의 사유화 작업에 있어서 차이점이 있는지? (있다면, 어떠한 차이점이 있는지?)

○ 답

- 국유토지와 다른 국유재산의 사유화 작업에 큰 차이 없음. 다만 도시지역에서는 토지 및 재산을 사고자 하는 경쟁자가 많았기 때문에 주로 경매를 통한 사유화 작업이 이루어졌고, 도시 이외의 지역에서는 경쟁이 미흡하여 각 지역 구청 및 시청 등에 계약적으로 등록하는 방안도 마련이 되어 있었음.

○ 문

- 국유재산의 사유화 과정에서 가장 장애가 되었던 어려운 문제점이 무엇이었으며, 그 문제에 대하여 어떻게 대처하여 해결하였는지?

○ 답

- 사유화 진행 과정에서 너무 많은 이슈가 있었지만 가장 큰 문제는 정부의 규제라고 생각함.
- 예를 들어, 콘도 건물의 각 방마다 개인 소유자가 있어도 전체 건물은 정부가 여전히 소유함으로써 정부가 권력을 남용, 높은 세금을 요구하여 충돌하는 경우가 있었음. 또한 토지 매수 희망시 그 토지의 기존 용도와 다른 용도로 이용하고자 할 때 정부 허가를 취득하기 어려움. 그리고 중앙정부가 지역정부를 통해 이용을 간섭하여 높은 세금을 매기는 경우도 있음.

○ 문

- 우즈베키스탄에는 토지투기가 큰 문제인가?

○ 답

- 토지투기가 없지는 않지만 정부가 형사법상으로 처벌을 가하는 등 해결하려고 노력중임. 부패가 심하여 문제임

○ 문

- 토지법과 민법의 차이는?
- 민법의 대상은 개인이나 기업, 토지를 소유하는 자연인이고, 토지법은 보다 폭 넓은 대상으로 법인 등을 포함함.

PRESENT STATUS AND PROBLEMS OF THE POLISH CADASTRAL SYSTEM

2005. 11. 29.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞ 폴란드 발표문(영문) 첨부

PRESENT STATUS AND PROBLEMS OF THE POLISH CADASTRAL SYSTEM

2005. 11. 29.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞ 폴란드 프리젠테이션(영문) 첨부

질의 및 응답

【전체회의 발표시 질의·응답】

○ 문(특수법령과 이효원 검사)

- 폴란드의 등기제도와 관련해서 잘 발표를 해주어서 많은 도움이 된 것 같습니다.
- 그런데 제가 궁금한 내용은 아까 발표한 내용 중에 폴란드가 체제전환된 이후에 몰수토지에 대해서 일부는 원소유자에게 원물을 반환한 경우도 있고 일부는 소위 사유화 증권을 발행하여 보상한 경우가 있다고 말씀하셨습니다. 원소유자에게 반환한 경우와 사유화 증권을 발행해서 보상한 경우 어떤 기준을 두어 이렇게 차이를 두었는지 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 답(폴란드 대표 위소스키)

- 2차 세계대전 이전의 소유권에 대해서는 체제전환 이후 공산당의 몰수재산 처분이 불법이라는 것을 전제로 특별법인 사유화 관련 법률을 제정하여 사유화 작업을 추진하였습니다. 그런데 제가 답변할 것이 무엇인지 다시 한번 말해 주십시오.

문(특수법령과 이효원 검사)

- 사유화 증권을 배분한 기준은 무엇인지, 유상인지, 무상인지 등 기준에 대해 말해 주시기 바랍니다.

답(위소스키)

- 잘 알려져 있는 바와 같이 폴란드는 사유화 법률에 따라서 그 기준을 정해 두었습니다. 소유권의 종류에 따라서 다르게 취급한 것으로 알고 있습니다. 폴란드 정부는 이에 대해 특별한 법률적 제한을 두고 있지 않았습니다. 그리고 그 과정에서 불만을 가진 사람들은 민사소송을 제기하기도 하였습니다.

【그룹별 회의시 질의·응답】

※ 특수법령과 이병수 검사가 질문하고, 폴란드 대표 위소스키가 답변함

○ 문

- 체제전환 이후 국유토지의 사유화작업을 전면적으로 추진한 것으로 알고 있는데, 실제 사유화작업에 대한 관련 법령의 제정 등이 지연된 이유는 무엇인가?

○ 답

- 폴란드는 구 사회주의 체제를 시장경제 체제로 전환함에 있어 전면적이고 신속한 체제전환 방식을 택하였는데, 이는 토지제도 개혁과정에도 그대로 반영이 되었음. 따라서 폴란드는 국가가 몰수하였던 토지들을 원소유자에게 현물로 반환해 주는 것을 원칙으로 하여 토지 사유화작업을 진행하였는데, 이러한 정책 추진을 뒷받침하는 관련 법령의 제정이 상당히 지연되었음. 관련 법령 정비가 지연된 이유는, ① 토지사유화 추진 자체가 워낙 방대하고 전면적이었기 때문에 이를 법제화하는 작업이 매우 어려웠으며, ② 집권여당이 다수당을 이루지 못하는 여소야대의 의회 구조로 인하여 관련 법안의 의회 통과에 많은 시간과 노력이 소모되었기 때문임.

○ 문

- 몰수토지를 원소유자에게 반환하는 경우에 원소유자 여부에 대한 입증방법은 어떠하였는지?

○ 답

- 원소유자가 몰수토지를 국가로부터 반환받기 위해서는 원소유자 자신이 해당 토지의 소유자이었던 사실을 입증하여야 함. 기본적인 입증방법으로는 몰수 전에 해당 토지를 소유하였다는 내용의 국가기관 발행 문서를 제출하는 것이나, 소유사실을 증언해 줄 명백한 증인이 있는 경우에도 원소유권을 인정해 주었음.

○ 문

- 몰수재산의 원소유자 반환 또는 보상의 경우에 있어서 소유권 확인을 둘러싼 소송이 발생할 수 있고, 그로 인한 소유권 확인의 지연으로 인하여 투자 장애 등 경제에 악영향을 미칠 수 있을 것으로 예상할 수 있는데, 그러한 사례가 발생하였는지, 발생하였다면 어떻게 대처하였는지?

○ 답

- 수십년 전의 원소유자를 찾아 토지를 반환해 주어야 하므로, 그 과정에서 소유권을 둘러싼 분쟁이 발생하는 것은 당연한 일임. 구체적인 소송 건수 등의 통계자료는 지금 없지만, 상당한 수의 토지 소유권 분쟁이 있었고 현재에도 관련 소송들이 진행 중인 것으로 알고 있음. 토지소유권 분쟁으로 인해 외국자본의 투자 등이 지연되었을 가능성은 있었다고 봄. 그러나 외국자본의 투자에 있어 더욱 문제가 된 것은 해당 토지를 너무 낮은 가격으로 외국자본에 경매 내지 공개입찰을 통해 매각하였다는 점임. 한국이 향후 북한과 통일을 이루어 북한의 체제를 전환시킬 때 역시 같은 문제점이 발생할 것으로 보이는데, 토지 경매나 공매시 너무 낮은 가격으로 북한 토지를 외국기업에게 매도할 필요는 전혀 없다고 판단함

○ 문

- 합리적이고 효율적인 토지사유화 작업을 위해서는 해당 토지에 대한 실수요자가 이를 매수하여 그 용도에 맞게 사용하는 것이 필요한데, 토지소유권을 희망하는 자들의 구매력을 확보할 수 있는 방안은 무엇인가?

○ 답

- 몰수토지의 경우 원소유자를 찾아 현물반환하는 것을 원칙으로 하고 있는데, 소유자가 불명인 경우 정부가 해당 토지를 경매 또는 공공입찰 등을 통해 민간에게 매도하는 경우가 있음. 그런 경우 민간 개인이나 기업이 토지를 매입할 만한 자본력이 있어야 하는데, 불행히도 폴란드의 경우 아직 시장경제체제가 확립되어 있지 아니하여 민간에 풍부한 자본이 있지를 않음. 따라서 폴란드는 외국기업 등에게 토지를 매도하였으나 위에서 말한 바와 같이 너무 낮은 가격에 매도하여 상당한 국부의 유출이 있었다고 판단함.

○ 문

- 토지의 사유화를 이용하여 막대한 부를 챙기려는 자들이 타인의 명의를 이용하거나 사유화한 토지를 다시 매집하는 등 지하경제의 방법을 이용할 위험이 있는데, 이에 대한 대책은?

○ 답

- 체제전환과정에는 상당한 혼란이 뒤따르기 마련이므로, 그와 같은 문제가 발생할 가능성이 항상 있음. 따라서 폴란드 정부는 토지를 이용한 부당이득의 발생을 방지하기 위하여 각종 세금제도, 부동산 거래 감시제도 등을 실시하고 있음.

○ 문

- 국유재산의 사유화 과정에서 가장 장애가 되었던 어려운 문제점은 무엇이었으며, 그에 대한 대책은 어떠하였는가?

○ 답

- 국유재산의 사유화 과정에서 가장 커다란 문제는 원소유자를 어떻게 확정하느냐, 대상자에게 토지를 반환하는 것이 정당한 것인가 등 결정하는 것이라 할 것임. 우리는 원소유자 확정 문제에 대하여 많은 노력을 기울였으나, 일부의 경우 아직도 원소유자 확정 여부에 대하여 분쟁이 진행 중에 있음. 그 이외에 앞에서 말한 바와 같이 민간자본시장이 발달되어 있지 아니하여 토지가 정당한 가격에 매도되지 못한 사례가 많다는 점이 문제라 할 것임. 그러나 가장 근본적인 문제는 국유토지의 사유화를 너무나 급하게, 전면적으로 실시함으로 인해, 사회적 부의 분배과정이 왜곡되었을 뿐만 아니라 시장경제체제의 효율성도 담보하지 못하였다는 점이라 할 것임. 만약 북한과 통일이 된다면, 치밀하고 장기적인 국가계획을 세워 점진적인 방법으로 사유화작업을 진행하는 것이 바람직하지 않을까 생각함

Current Status and Problems of the Russian Land System

2005. 11. 29.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞러시아 발표문(영문) 첨부

법무부 국제법률문화교류 학술세미나 자료
【주제 : 각국 토지제도의 현황 및 문제점】

Current Status and Problems of the Russian Land System

2005. 11. 29.



법 무 부
(Ministry of Justice)

☞러시아 프리젠테이션(영문) 첨부

질의 및 응답

【전체회의 발표시 질의·응답】

○ 문(한국 교통연구원 성원용 박사)

- 저는 한국교통연구원에 있는 성원용입니다.
- 구소련을 포함한 사회주의권 국가들의 탈국유화 과정, 특히 농지사유화 과정에 대해 많은 관심을 가지고 살펴보았는데, 오늘 폴란드 쪽의 발표와 러시아 쪽의 발표를 비교해보면, 상대적으로 러시아 쪽의 토지소유관계가 폴란드보다는 진척이 좀 제대로 되고 있지 않냐는 느낌을 갖게 되고요, 그러한 것들은 상당부분 폴란드의 토지소유관계의 역사와 러시아의 토지소유관계의 역사가 달라서 그랬던 것이 아닌가 이런 생각을 해봅니다.
- 폴란드는 집단소유로 전환되었던 시기가 상대적으로 러시아보다 짧습니다. 러시아는 혁명시기를 포함한다고 한다면 꽤 오랜 시간 사적 소유관계가 진행이 되지 못했었고요, 또 한편으로 폴란드는 구 사회주의시대에서도 개인농들이 존재했었습니다. 이러한 법률적인 측면뿐만 아니라 문화적인 요소들이 토지소유관계에 상당히 커다란 영향을 미치게 된다는 판단을 하게 되는데요,
- 제가 가지고 있는 관심은 향후 한국의 경우에도, 지금 오늘 베트남의 경우도, 우즈베키스탄의 경우도 동일한 경험을 하게 되는데, 만일 북한의 경우에 이런 문제가 부닥치게 된다면 선생님께서는 어떠한 방식으로 토지소유관계가 전환되는 것이 바람직하다고 생각되는지 말씀해주시기 바랍니다.
- 왜냐하면 제가 가지고 있는 관심은 형식적인 법률의 변화보다도 오히려 농지사유화가 정상적으로 진행돼서 농지의 생산성이 높아지는 것이 바람직하지 않은가 이런 생각을 해보는데요, 최근에 러시아에서도 외국인의 농지소유를 금지하고, 외국인의 토지소유관계를 제한하는 것은 그것이 농업생산성 증대에

활용되기 보다는 투기나 아니면 상업적 목적에 활용되기 때문에 그런 제한조치들이 최근에 들어와서 취해지고 있는 것이 아닌가 이런 생각을 해봅니다.

○ 답(러시아 대표 우르사 올라)

- 먼저 얘기하고 싶은 것은 신께서 러시아에게 큰 땅을 주셨다는 것입니다. 이러한 학술회의가 나에게는 처음이 아니고 이런 것을 위해 해외에 나가본 경험도 있습니다. 이런 경험들을 통해 내가 알게 된 것은 우리나라보다 더 작은 영토를 가진 나라들도 러시아 보다 더 큰 발전을 이루고 있다는 것입니다. 러시아는 크게 2 부분으로 나누어질 수 있습니다. 모스크바와 그 나머지 부분입니다. 최근 모스크바는 아주 아름답고 세계에서 가장 물가가 비싼 도시 중에 하나이고 정말 좋은 곳입니다. 러시아의 다른 부분들은 이와는 조금 다릅니다. 그 이유는 러시아는 매우 광대하기 때문이고 정부의 노력으로 점차 그 질서를 찾아가고 있습니다. 내가 말하고 싶은 것 중 하나는 1990년대에, 러시아가 가장 어려운 시기였고 그 당시 농업은 거의 파산수준이었습니다. 1980년도 초반에 모스크바 주변의 시골은 상당히 번영했었습니다. 그렇지만 현재 그곳에는 아무 것도 없습니다. 러시아의 많은 영토는 사기업에 팔렸고, 러시아 토지에 대한 어떠한 발전도 이루어지지 않았습니다. 이것이 농업분야의 제일 큰 문제입니다. 내가 또 말하고 싶은 한 가지는 건축을 위하여 바쳐진 토지들입니다. 이러한 토지들은 그 가격이 상당히 비쌌습니다. 지역에 따라 다르지만 1스퀘어당 5000불 정도의 가격으로 비싼 토지였습니다. 그리고 나는 요즘 러시아 토지가 올바른 제도를 세우고 바른 방향으로 질서를 잡아간다는 것에 매우 기쁩니다. 우리는 법을 만들고 이를 잘 따라가고 있습니다. 내가 이미 말했듯이 러시아와 폴란드를 비교해달라고 하는 질문은 폴란드는 농업중심의 국가였기 때문에 그 질문이 조금 벗어난 것 같습니다. 전에 폴란드를 방문한 적이 있었는데 아주 아름다운 곳이었습니다. 그리고 북한의 토지에 대한 질문은 내가 그에 대한 많은 지식을 가지고 있지 못하다. 죄송합니다.

○ 문(법무부 특수법령과 이효원 검사)

- 러시아가 체제전환을 한 이후 15년이 경과하였는데, 국유토지를 사유화한 추진현황은 어떠한가요?

○ 답(우르사 올가)

- 러시아의 경우에는 토지사유화 작업을 매우 점진적으로 추진한 나라에 속합니다. 현재 사유화 현황은 약 7.6%에 불과합니다. 그 중 7.2%가 개인에 대한 것이고 0.4%가 법인에 대한 것입니다.

○ 문(우르사)

- 체제전환 이후 국유토지를 자본주의적 토지소유제도로 전환하는 것을 원칙으로 사유화작업을 추진하였으나 관련 법령의 제정 등이 지연된 이유는 무엇인가 ?

○ 답

- 러시아는 사회주의 혁명을 거친 이후 장시간에 걸쳐서 농지를 비롯한 토지국유화체제를 유지하였습니다. 따라서 토지의 사유화 자체에 반대하는 입장도 있고, 토지소유권 제도를 변경하는 방식과 시기에도 여러 가지 입장이 있을 수 있었습니다. 이러한 것이 사유화 작업이 지연된 이유가 될 수 있다고 할 것입니다.

【그룹별 면담시 질의·응답】

※ 특수법령과 이효원 검사가 질문하고
러시아대표 우르사 올가가 답변함

○ 문

- 토지사유화 작업은 어떤 기관이 주선하고, 어떤 방식으로 진행하며, 어떤 대상에 대하여 사유화를 진행하는가 ?

○ 답

- 토지사유화를 위해서 정부에서 특별한 기관을 설립한 것은 없음. 대부분 기업 스스로가 토지사유화를 위하여 제정된 법률에 따라서 사유화작업을 추진하였으며, 2001년에 제정된 신토지법이 기본법률로 기능하였음. 일반주민들은 정부에서 주도가 되어 사유화를 추진하면 부패될 것을 우려하는 분위기가 많음. 그래서 기업 스스로가 사유화하도록 하는 것임.

○ 문

- 국유토지를 사유화하는 방식으로는 경매, 토지매수증권의 무상 또는 유상분배, 직접 매도 등 다양한 방법이 있는데 러시아가 채택한 방식은 무엇인가 ?

○ 답

- 러시아는 기본적으로 바우처를 발행하여 이를 무상으로 배분하여 국민들이 중심이 되는 건전한 주식회사를 양성하고자 하였음. 그러나 실제로는 공산당 간부 등이 특권세력화하면서 이들 바우처를 대량으로 매집하는 등 왜곡시키는 부작용이 발생하였음. 이러한 특권계급층을 올리가르키라고 하는데, 정치 및 경제 등 모든 분야에서 문제가 되고 있음.

○ 문

- 토지를 사유화하는 과정에서 토지사용권을 행사하고 있는 건물점유자 등 기존의 이용권자의 권리보호를 위하여 특별한 조치를 취하였는가 ?

○ 답

- 토지를 사유화하기 이전에 먼저 건물부터 사유화하였음. 러시아에는 오래 전부터 개인 휴양지인 다차가 존재하였는데, 다차를 포함한 개인이 거주하는 건물에 대해서는 신속한 사유화가 이루어졌음. 그리고 나서 영세한 소규모의 토지에 대하여 사유화를 실시하였음. 그 과정에서 건물 등을 이용하고 있는 이용자들에게는 토지의 소유권을 우선적으로 구입할 수 있는 우선권을 인정하였음. 그러나 실제로는 그러한 원칙이 잘 지켜지지 않은 사례가 많았음. 토지를 구매할 바우처 등이 특정인에게 매집됨으로써 일반인들은 이를 구매할 경제력이 없었기 때문임.

○ 문

- 국유재산을 사유화함으로써 토지소유권과 이용권이 합리적으로 개선되었는가 ?

○ 답

- 러시아는 토지소유권제도의 합리적인 관리를 위하여 많은 노력을 하고 있음. 그 동안 헌법개정에도 불구하고 토지사유화에 관련된 법률들은 매우 애매하고 불명확한 경우가 많았으며, 1990년 이후 민법 등 여러 가지 관련 법률과

대통령령 등을 제정을 시도하였으나 국회의 승인을 받지 못한 경우도 있었음. 게다가 집단농장의 관리인 등을 중심으로 한 전통적인 보수세력들은 토지소유권을 사유화하는 것 자체에 대해서도 비판적인 입장이었음. 그럼에도 불구하고 앞으로 사유화작업을 계속적으로 추진할 것임. 비록 현재까지 사유화된 수치는 매우 미미한 것으로 보이지만 러시아 영토가 매우 넓다는 것을 고려하면 그 규모는 매우 큰 것으로 평가할 수도 있음. 2001년 제정된 신토지법에 따라서 토지사유화작업이 순조롭게 진행되고 있으며, 정부에서도 강력한 의지를 가지고 추진하고 있음. 외국인에 대해서도 토지소유권을 광범위하게 인정하고 있어 외국자본의 투자도 증가할 것으로 기대함

☞ 편집대표

특수법령과장 공상훈

☞ 편집위원

특수법령과 겸 사 송삼현

이효원

이병수

검찰사무관 박장수

<법무자료 제270집>

各國 土地制度의 現況과 問題點

2005년 12월 일 인쇄

2005년 12월 일 발행

발행 법무부 법무실 특수법령과

과천시 중앙동 1번지 정부과천청사

전 화 : (02) 507-0314

팩 스 : (02) 507-0315

인쇄 문 중 인 쇄 (주)

(02) 503-7764 ~ 5

발간등록번호 : 11-1270000-000425-01