

토지정책의 수단

PSJ626 토지정책론

조남운

Topics

- 직접개입
- 토지규제
- 간접개입

직접개입

직접개입수단

- 토지은행
- 토지구획정리
- 공영개발/공공임대보유
- 공공투자사업

토지은행

- 정부가 미리 저렴한 가격으로 미개발토지를 대량 구입하여 공공자유보유/공공임대보유의 형태로 비축
- 토지수요가 발생했을 때 그에 대응하여 비축된 토지를 수요자에게 팔거나 임대하는 제도
- 북유럽, 캐나다 일부 도시에서 시행중

토지은행: 종류

- 일반토지은행
 - 토지의 용도를 사전에 지정하지 않음
- 사업토지은행 (특별토지은행)
 - 사전에 구체적인 목적을 정하고 토지를 비축

토지은행: 장점

- 민간의 무질서/무계획한 토지개발을 방지
- 공공재/공공시설을 위한 토지를 저렴하게 공급
- 공공가치 (개발이익)을 사회로 환원 가능

토지은행: 단점

- 막대한 토지매입비
- 매입 토지를 공공자유보유 상태로 장기 관리해야 함
 - 빈민의 무단점유로 인한 슬럼 형성 가능성
 - 토지의 효율적 이용을 기대하기 어려움
- 투기수요와 정부수요가 동시에 집중될 때 의도치 않은 지가 상승이 유발될 수 있음

토지구획정리

- 토지이용계획에 따라 불규칙하게 산재한 토지들을 구획정리하고 필요한 최소한도의 기반시설을 갖추어 도시용 토지로 전환시키는 사업
- 전환된 토지의 일부는 매각하여 구획정리사업의 경비로 충당하고 (체비지) 나머지는 원 토지 소유주에게 돌려줌 (환지)
 - 감보율: 환지하지 않는 토지 비율
- 토지 원소유주들의 소유권을 존중
- 사업주체의 입장에서는 재정부담을 주지 않으면서 토지를 개발하는 취지
- 20세기 초 독일에서 시작, 일본, 대만, 한국에 도입
 - 1980년 초까지 한국의 전형적 택지 개발 수단 (재개발)

토지구획정리: 과정

- 계획 → 개발 → 환지
- 계획
 - 정부/공공기관이 사업시행자가 되어 계획 수립
- 개발
 - 계획에 대해 일정 기간 공지 후 정부 승인 계획을 고시함으로써 실제 구획정리사업에 돌입
- 환지
 - 토지 원소유주에게 환지처분, 소유권등기, 체비지 매각 처분

토지구획정리: 장점

- 상대적으로 적은 재정으로 대규모 토지 공급
- 사유재산권 존중
- 계획적 기반시설 조성

토지구획정리: 단점

- 구획정리사업지역과 그 주변지역의 과도한 지가 상승 유발
- 관련 토지소유자에게 지나친 개발이익이 주어질 가능성
- 공공용지 확보가 미흡할 수 있음
- 저소득층(세입자) 배려가 미흡
- 금융시장이 뒷받침되지 않을 경우 환지된 토지의 건축이 지연되어 의도와 달리 난개발이 될 수 있음
- 환지 과정에서 토지소유자의 불만이 발생할 수 있음

공영개발

- 정부 혹은 공공기관이 법이 정하는 바에 따라 토지를 수용하고 대지를 조성한 후 건물을 지어 실수요자에게 분양 혹은 임대하는 토지개발방법
- 예: 서울시 목동 개발

공공임대보유

- 정부 혹은 공공기관이 토지이용계획이나 도시계획에 따라 토지를 개발하고 개발된 토지를 실수요자에게 임대하는 것
- 임대 후 토지관리는 정부나 공공기관이 총괄
- 실수요자는 약정된 조건과 기간에 따라 토지 이용권 및 수익권을 가짐
- 계약기간이 끝나면 이용권과 수익권은 기관 귀속

공영개발: 장점

- 불로소득, 개발이익의 사회적 환수가 쉬움
- 공공용지의 확보가 쉬움
 - 감보율 고려할 필요가 없기 때문
- 계획적 개발이 쉬움
- 저소득층의 이익을 적극적으로 반영할 수 있음
 - 개발이익이 많이 발생하는 상업용지나 기타용지의 매각수입을 저소득층 택지 가격에 반영하여 저렴한 주택 공급이 가능

공영개발: 단점

- 토지매입 및 개발에 소요되는 막대한 투자비 조달의 어려움
- 토지 매입시 적정 가격 책정의 문제
- 사업지역 주변의 지가상승 유발 → 비효율적 자원 배분
- 적정 임대료/임대기간 책정이 어려움

적정임대료율의 결정

- 임대료율
 - 임대료가 너무 높을 경우: 저소득층이 사용하기 어려워짐
 - 임대료가 너무 낮을 경우: 임대자가 웃돈을 받고 재임대할 유인 존재 + 투자자금 회수 늦어져 후속 공공투자에 지장을 줄 수 있음
- 임대기간
 - 너무 짧을 경우: 투자가 적게 발생
 - 너무 길 경우: 토지 용도를 제때에 바꾸지 못할 가능성 존재

공영개발과 토지구획정리 사업의 절충

- 공공개발 주체가 사업대상 구역의 일부만을 선구매 혹은 수
용
- 개발 후에는 집단 환지를 받아 공공시설용지나 공공임대주택
지 확보
- 공공개발주체가 취득한 나머지 토지는 토지구획정리사업때처
럼 개인 토지소유자에게 정상적 환지가 이루어짐
- 장점
 - 전면매수가 아닌 계획에 필요한 토지만을 매입 (개발비용
절감)
 - 개별토지소유자가 개발 이익 일부를 향유 ⇒ 공영개발에
의한 사유재산권 침해를 적게 받음

공공투자사업

- 도시계획사업의 일환으로 도시계획시설을 설치하는 일련의 사업들
 - 도시계획법에 열거되어 있음
 - 예: 교통 통신 및 유통시설 (도로, 철도, 주차장)
 - 도시기반시설 (상하수도)
 - 사회복지시설 (공원, 녹지, 학교, 도서관)
 - 각종 오염방지시설, 방재시설

공공투자사업: 효과

- 지가상승 유발
 - 사업지역 주변의 토지 유용성이 높아져 지대가 높아짐
- 생산비용 저하
 - 간접적으로 생산비용 절감에 기여할 수 있음
 - 예: 저수지 건설 \Rightarrow 주변 농산물의 생산비 절감

우발이익/우발손실

- 우발이익 (Windfall)
 - 공공투자로 인한 토지가치의 증가분
 - 해당 토지 소유자에게는 우발적으로 생긴 이익
- 우발손실 (Wipe-out)
 - 공공투자로 인해 토지 수용을 당하는 사람이 입
는 손실

우발이익의 환수

- 우발이익은 외부효과이므로 환수하는 것이 원칙
- 우발이익 추정이 어렵기 때문에 환수 방법에 문제가 존재함
- 포괄적 환수방법
 - 토지증가세, 개발이익세
- 개별적 환수방법
 - 공공투자로 설치된 도시계획시설의 사용료 징수

토지관련 규제

토지관련 규제: 종류

- 토지이용의 규제 <— 대표적 규제
- 토지소유의 제한
- 토지거래의 제한

토지관련 규제: 수단

- 토지이용계획 혹은 도시계획 및 지구단위계획
- 지역/지구제 (zoning)
- 토지구획규제
- 건축규제
- 각종 인허가

지역/지구제

- 지역특성에 맞는 용도를 지정, 다른 용도 배제
- 구획 공간 내에서 허용하는 토지이용행위의 유형
별 정의
 - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 규정
- 구획된 공간 내에서 각종 건축물이나 시설물에 대한 구조적 제약
 - 건축법, 주차장법 등으로 별도 규정
- 한국 토지 제도의 기본 골격

지역/지구제: 목적

- 부정적 외부효과 차단을 통해 토지이용 효율성 확보
- 위생 및 안전상 필요한 최저 기준 설정
- 공공서비스를 위한 토지의 원활한 공급
- 재산권 보호 및 편익 분배 조정

지역/지구제: 단점

- 지역/지구제가 실질적 효력을 가지기 위해서는 강한 법적 행정적 뒷받침이 필요
- 한편으로는 이러한 규제는 경직적으로 작용할 경우 토지의 효율적 개발 및 이용을 능동적으로 유도하지 못할 가능성 존재
 - 지역 지구제의 취지를 더 효과적으로 수행할 수 있는 아이디어가 있다 할지라도 단순한 지역/지구제의 준수를 강제할 가능성 존재

한국의 지역/지구제: 문제점

- 도시용 토지 공급 억제 효과
- 토지 불법개발 및 이용 조장
- 특정 용도를 위한 과잉 지정 가능성
- 여건 변화에 신축성 있게 대응하지 못할 가능성
- 심각한 형평성의 문제 야기 가능성
- 특정 재산권의 과잉 보호 우려

토지구획규제

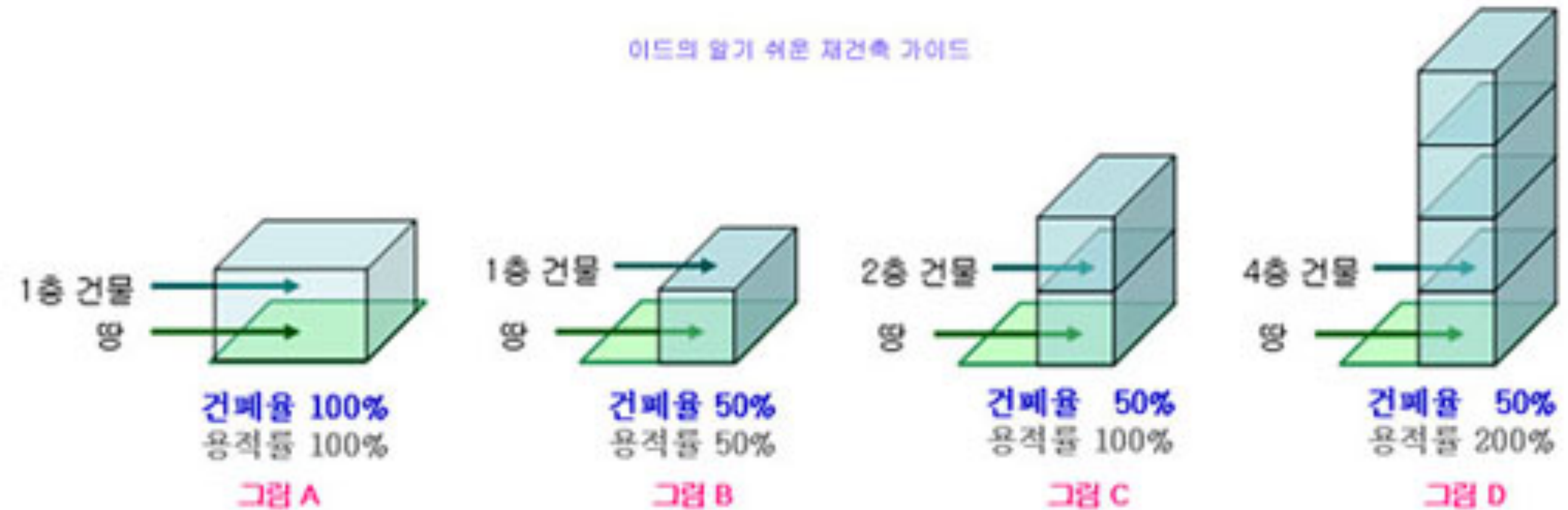
- 개발필지의 크기, 배열, 가로공사, 사유지의 공유지 전환 절차 등을 규정
- 장점
 - 음의 외부효과를 사전에 방지
 - 토지의 경제적 이용: 필지별 최소대지면적을 법으로 규정
 - 필수적 도시기반시설 건설비용의 일부를 개발업자가 부담하게 함

건축규제

- 새로운 건축물의 건축 방법, 과정, 사용 자재 규정
- 현존 건축물의 유지 및 관리에 대한 구체적 규제
- 건폐율 및 용적률
 - 건폐율: [건축면적]/[대지면적]
 - 용적률: [건축물의 지상층 연면적]/[대지면적]
 - 지하층, 주차용 면적 불포함

건폐율과 용적률

이드의 알기 쉬운 재건축 가이드



토지관련 인허가: 종류

- 토지거래 신고 및 허가제 (국토계획법)
 - 건설교통부 장관이 투기 우려가 있거나 투기가 발생한 지역을 거래규제지역 혹은 거래신고지역으로 지정할 수 있음
- 토지형질변경 (국토계획법, 건축법)
 - 토지 형상 변경 (절토, 성토), 공유수면의 매립
 - 토지소유권을 바꾸지 않음 ⇒ 공영개발과 다름
 - 토지위치가 유지됨 ⇒ 토지구획정리사업의 환지와도 다름
 - 소규모 개발가능토지를 대상으로 함

간접개입

토지세: 분류

- 부과 대상에 따른 분류
 - 토지 귀속 지대소득에 부과
 - 토지가치를 과표(과세표준)로 부과 (토지가치세)
 - 종합토지세 (-2004), 종합부동산세(2005-)
- 토지가치의 정의에 따른 분류
 - 부지가치세
 - 토지증가세

부지가치세와 토지증가세

- 부지가치세
 - 인공적 요소가 투입되지 않은 자연상태의 토지에 부과
 - 인공 상태의 토지의 경우 자연상태라고 가정한 토지가 치에 부과하는 토지세
- 토지증가세
 - 용도전환 및 토지개발에 따른 토지가치의 증가분을 과표로 하는 토지세
 - 토지거래시 실현된 소득에 대해 부과하는 토지양도세와는 다른 조세

부지가치세의 절충안

- 부지가치세
 - 지대에 부과되는 조세로서 지대적 성격의 소득을 사회적으로 환수한다는 데 의의가 있음
 - 일반재산세를 부지가치세로 대체할 경우 조세 저항에 직면할 수 있는 가능성 존재
- 복수세율 재산세제도 (부지가치세제도)
 - 일반재산세 중 토지분에 대한 세율을 점진적으로 증가시키고
 - 건물 등 토지 이외의 부분에 대한 세율을 점진적으로 인하하는 절충적 제도

토지가격 자료: 필요성

- 토지세 부과를 위한 기본자료 (tax base)
- 공공투자사업의 토지 매입 및 정부 보유 토지 매각을 위한 자료
- 토지 투기 예상 지역의 토지 거래 규제 검토를 위한 근거
- 토지가 담보물이 될 경우 평가를 위한 자료

공시지가

- 정부가 전국의 토지 가격을 조사하고 토지가치를 평가하여 공표
- 부동산 가치를 평가하는 전통적 기법
 - 소득자본화 방법
 - 시장비교법
 - 대체비용법

소득자본화 방법 (수익환원법)

- 미래 발생 예상 지대소득 추정 \Rightarrow 자본화 공식에 따라 자본화
- 미래소득을 평가한다는 장점
- 미래소득을 예측하기 어렵기 때문에 부정확할 수 있다는 단점 존재

자본화 공식

- V : 토지의 가치
- y : 추정 지대 소득
 - ex) 농업용 토지의 경우
과거 5년 또는 10년간 평균 수확가치량
- $r-a$: 환원률
 - r : 할인율: 통상 3년만기
회사채 수익률 + 위험 프리미엄
 - a : 지가 상승률: 통상 명목GDP 성장률

$$V := \frac{y}{r - a}$$

시장비교법

(매매사례비교법)

- 실제 시장의 수요 공급 요건을 고려하여 평가하려는 방법
 - 소득자본화 방법은 부동산 가격에 대한 이론적 수치
- 평가대상 부동산과 유사한 조건을 가진 부동산의 실제 거래 사례를 수집하여 거래가격 및 거래조건을 분석하고 이를 바탕으로 부동산의 가치를 평가하는 방법
- 토지 가치 평가시 자주 이용되는 방법

시장 비교법

- 장점
 - 비교적 실제 시장 가격에 가까운 평가가 가능
 - 시장 거래가 활발할 지역 근방, 시장에서 거래될 가능성이 높은 부동산일수록 효율적으로 측정 가능 (공지, 단독주택 등)
- 일반적 거래 사례 수집이 중요
 - 가령 정부 개입 매매, 가족 상호 매매, 계열기업 간 매매는 제외해야 함

대체비용법 (원가법, 재생비용방법)

- 평가대상 부동산과 동등한 대체품을 공급하는 데 소요되는 비용 혹은 평가 대상 부동산을 다시 생산할 경우 소요되는 비용에 감가상각을 고려하여 가치 평가
- 고전학파 이론에 근거
 - 재화가치는 생산비용에 의해 결정
 - 부동산 시장가격이 생산비용보다 낮으면 공급이 발생하지 않을 것이라는 가정에서 출발
- 토지 이외의 부동산 가치 추정에 많이 이용됨
- 매매가 드문 토지 평가에 적절
 - 예: 공공건물이 들어선 토지

Next Topics

- 토지이용규제
- 토지이용효율

수고하셨습니다!